

## 우리나라 어선감척사업 현황과 개선방향<sup>†</sup>

이원일\* · 허철행

영산대학교 공직인재학부

### Present Status and Direction of Improvements in Fishing Vessels Buyback Program in Korea

Won-Il Lee\* and Chul-Hang Heu

*Department of Public Service, Youngsan University, Yangsan, 50510, Korea*

#### Abstract

The fishing vessel buyback program, that is, the project of fishing vessel reduction is a complex challenge that needs to take into consideration for both fishing resource protection and industrial restructuring. By the way, the fishing vessel buyback program in Korea is still poorly fruitful and there are few applications for the project in the country. For example, the buyback program of this nation has some problems like uncertainly set goals, conflicts among targets, no flexibility in the program implementation, low participation in the project and lack in follow-up actions. To solve these problems, this study offers the following alternatives.

First, it is setting up detailed targets for fishing vessel buyback. Those targets should be what can be actually driven under policy support, such as reduction in illegal fishing, decrease in an exact number of fishing vessels and decline in fishing capacity rather than what seem to be comprehensive such as protection of coastal or offshore fishery and industrial restructuring. Second, it is taking measures for the livelihood of those who would face disadvantages due to fishing vessel reduction. Those measures providing or supporting the re-education and re-employment of fishery workers and building up systems that help the workers transfer fishing to another job. Third, it is adopting the governance system that overcomes lacks in communications between the fishing vessel buyback program and improves the performance effectiveness of that program. Here, governance means that businesses and authorities concerned in the program interact and cooperate with one another in making and implementing policies related to the project of fishing vessel reduction and assessing the results of that project. Fourth, it is taking actions for fishery reorganization after the fishing vessel buyback program. Factors that can be considered as those actions include supporting fishery workers' cost of fishing vessel reduction, decreasing and modernizing fishing fleets and improving the quality of fishing equipment. In conclusion, the fishing vessel buyback program should be prepared with comprehensive actions or measures

---

Received 25 October 2018 / Received in revised form 14 December 2018 / Accepted 14 December 2018

<sup>†</sup> 이 연구는 2018년 영산대학교 교내 연구비 지원을 받아 수행되었음.

\*Corresponding author : +82-55-380-9504, [lwi4855@ysu.ac.kr](mailto:lwi4855@ysu.ac.kr)

© 2018, The Korean Society of Fisheries Business Administration

that can cope well with a variety of problems that may be arisen from it while keeping itself on the track of its original goals.

Keywords : Fishing vessel buyback program, Fishery reorganization, Industrial restructuring, Fishery governance

## I. 서론

어선감척사업은 크게 두 가지의 의미를 지니고 있다. 첫째는 감척산업은 어업구조조정이라는 차원에서 의미가 있다. 어업인 및 어업종사자 수가 줄어들고 노령화, 여성화되고 있을 뿐만 아니라 대내외적인 어업환경 악화에 상당한 어려움을 겪고 있는 연근해어업은 매년 구조조정을 추진하고 있다. 감척을 통하여 수산업의 양적 규모는 축소하더라도 질적 발전을 도모하여 수산업 경쟁력을 강화시켜야 할 상황이 된 것이다.

둘째, 어족자원보호의 차원이다. 지구온난화로 인한 해양생태계의 변화와 어업기술의 발달, 어선들의 무분별한 남획 행위 등으로 어족자원은 크게 감소되고 있다. 감척은 어획강도가 높은 상황에서 어획량을 줄여서 어족자원을 보호하는 직접적인 방법이 된다<sup>1)</sup>. 따라서 주지하는 바와 같이 어선감척사업의 중요한 목적은 고갈되는 수산자원의 회복을 통하여 어족자원을 일정 수준으로 유지하는데 있다.

어선 감척사업을 살펴보면 수산자원회복과 수산업 경쟁력 강화를 위해 추진되었지만 몇가지 한계점으로 인해 감척사업이 지속적이고 체계적으로 진행되지 못했다. 예를 들면, 감척폐업지원금 부족, 감척 후 사후관리제도 미흡으로 인한 신규어선 진입, 감척추진으로 인한 실직 어업종사자 생활안정 지원제도의 미흡, 잔류어업자에 대한 예산분담, 감척기금배분의 형평성 부족 등의 문제점이 나타나고 있다. 사실 이런 문제들은 상당부분 문제해결을 위한 대안들이 현실성과 적극성이 부족하여 추진이 지연되고 있는 것이 사실이다. 일례로 2018년 10월에 해양수산부가 한일 어업협정 타결 지연으로 인하여 피해를 입은 어업인들의 감척신청을 받았으나 한 건도 들어오지 않은 사실<sup>2)</sup>을 볼 때 정부의 감척사업이 현실적으로 매우 어려운 일면을 보여준다고 할 것이다.

한편, 수산업 종사자들의 실직과 폐업으로 인하여 발생하는 실업과 지역경제 침체 등에 대한 충분한 대안도 제시되지 못하고 있다. 감척사업도 매우 어렵게 추진되고 있지만 사업추진으로 인하여 파생되는 또 다른 문제점에 대해서 타당성 있는 대안을 제시하지 못하고 있는 것이다.

이런 문제의식을 바탕으로 본 연구는 다음 몇 가지 점을 목적으로 하고 있다. 첫째, 어선감척사업의 현재 상황 내지 진행 과정을 분석하였다. 둘째, 이를 통하여 어선 감척사업 추진 과정상에 나타날 수 있는 문제점을 도출하고자 하였다. 이미 어선 감척사업은 상당기간 추진되었고 일부 성과도 있었다고 보고되고 있으나 동시에 문제점도 나타나고 있는 것이 현실이다. 셋째, 이러한 문제점에 대한 분석을 통하여 향후 진행될 어선감척사업의 개선방안을 제시하고자 한다. 연구목적을 달성하기 위하여 2장에

1) OECD(2009). OECD는 어선 감척사업의 시행원칙을 제시하였다. 어선감척은 어족자원보호의 직접적인 방법이며, 수산업 구조조정의 수단으로 활용될 수 있다고 한다.  
2) 해양수산부는 일본의 배타적 경제수역에 입어하지 못한 연근해 어업인들을 대상으로 감척 신청을 받았으나 대형선망업계와 해양수산부, 부산광역시 3자의 폐업지원금에 대한 이견을 좁히지 못하여 한 건의 신청도 받지 못하였다(부산일보, 2018: 10월 8일자 21면).

서는 어선감척사업의 현황과 기대효과를 분석하였으며, 3장에서는 어선감척 사업의 한계를 지적하였고, 4장에서는 어선감척 사업의 개선방안을 제시하고자 하였다. 결론에서는 어선감척사업의 향후 전망을 분석하였다.

## II. 어선감척사업의 현황과 변화

### 1. 어선감척사업의 현황

우리나라의 어선감척사업은 1994년부터 시작되었으며, 추진배경은 다음과 같다. 첫째, 어족자원이 감소되었으며, 연료비 등 각종 원가의 상승으로 조업경비가 증가되어 어업의 생산성이 저하되었다. 2-3차 산업 중심의 한국경제를 고려할 때 농어업 등 1차산업의 비중이 약화되고 이에 대한 구조적 개선이 적극적으로 고려될 필요가 있다. 둘째, 국제적 여건 또한 추진배경이 되었다. 주변 연안국의 배타적 경제 수역 선포와 한·중·일 어업협정 체결에 따라 어장이 상당부분 축소되었으며, 「유엔해양법협약」의 발효로 인하여 어업의 운영이 축소될 수밖에 없는 상황이 전개되었다. 셋째, 국내적으로도 매립·간척의 확대, 산업화·도시화에 따른 연안어장의 오염 가속화 등으로 인하여 연안어업의 위축이 진행되었다. 넷째, 자유무역협정(FTA) 등에 의해서 수산물 수입이 증대되자 어업경영 악화되었고 이에 따른 구

<표 1> 어선감척사업 추진현황

(단위 : 척)

구분	당초계획			추진상황			추진율 <sup>3)</sup>	
	소계	근해	연안	소계	근해	연안	근해	연안
2000	198	73	125	109	73	36	100.0	28.8
2001	120	70	50	77	22	55	31.4	110.0
2002	194	143	51	164	143	21	100.0	41.2
2003	99	59	40	60	44	16	74.6	40.0
2004	741	77	664	698	59	639	76.6	96.2
2005	390	-	390	841	-	841	-	215.6
2006	1,000	-	1,000	1,598	-	1,598	-	159.8
2007	2,086	86	2,000	2,922	86	2,836	100.0	141.8
2008	2,495	495	2,000	5,263	383	4,880	77.4	244.0
2009	399	399	-	1,758	95	1,663	23.8	-
2010	194	194	-	1,165	70	1,095	36.1	-
2011	684	20	664	546	16	530	80.0	79.8
2012	624	30	594	341	10	331	33.3	55.7
합계	9,224	1,646	7,578	15,542	1,001	14,541	-	-
평균	710	-	583	1,196	77	1,119	60.6	191.9

자료 출처 : 국회입법조사처(2013. 9)

3) 추진율이 다소 낮은 것은 폐업지원금 수준이 다소 미흡한 점과 자율방식의 감척추진, 감척 후 사후관리제도의 미흡, 감척으로 인한 실직자 생활안정지원제도의 미흡 등이 원인으로 지적되고 있다(부산지역 대형선망업계의 경우 선단(6척)당 25억 원을 부담하기로 했고, 부산시에는 선단당 10억 원을 요청했지만 시는 2억 8,000만 원만 반영한 상태이다. 국제신문, 2018년 12월 11일 인터넷판). 대형 선망업계를 중심으로 신청의사가 증대되고 있다.

조조정의 필요성이 제기되었다. 이런 상황을 인지한 정부는 감척사업에 적극적으로 나서게 되었다.

한편, 어선 노후화도 어선감척사업의 원인으로 지적되었다. 우리나라 연근해어선 중 선령이 15년 이상 노후화된 어선이 50%가 넘고 향후 지속적으로 진행될 것으로 예상되었기 때문에 노후 어선 감척 사업을 추진하였다. 전체적으로 어업 종사자도 전반적으로 감소하고 있는 추세이다. 어업종사자들은 2015년에는 16만 명 정도 수준으로 유지되었으며, 2020년에는 14만 명 수준으로 감소할 것으로 예상되고 있다. 이러한 어업종사자의 감소는 결과적으로 20톤 미만 어업종사자들의 74.3%가 어선원이 부족하다는 인식으로 이어지고 있다.(국회입법조사처, 2013).

한편, 이미 어업에 관한 국제환경은 과잉 어획을 제한하려는 국제적 활동이 강화되었으며, 특히 OECD는 2009년 감척사업 가이드라인을 제시하며 어족자원 보호를 위한 감척사업 추진을 권고한 바 있다.

우리 정부는 1994년부터 2012년까지 약 1조 6,000억 원을 투입하여 약 18,000척의 어선을 감척하였으며, 2011년 7월 「연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률」을 시행하였고, 해양수산부는 자원관리형 정부지정 감척사업을 도입하였다. 이에 따라 현행 감척사업은 일반 감척사업과 국제 감척사업, 정부지정 감척사업 등으로 구분하여 진행되고 있는 것으로 나타났다.

연근해 어업은 한일, 한중 어업협정을 통하여 어장이 크게 축소되었으며, 1990년대 비하여 2000년대 중반 어획량이 30% 이상 감소하는 등 지속적인 자원량 감소추세가 나타남에 따라 기본적으로 감척사업은 연근해 어업 구조조정의 맥락으로 추진된 것이다(한국개발연구원, 2006).

감척사업의 대체적인 결과는 다음과 같다. 첫째, 감척사업 추진기간 중 어선의 총 척수, 총 톤수, 총 마력 수 등 어획능력은 감소하고, 척당 마력 수는 증가하고 있다(국회입법조사처, 2013: 9). 1994년 약 50,000척에서 2000년 약 69,000척까지 증가하였는데, 이후 감소하여 2012년 경에는 약 48,000척으로 2000년 초 대비 약 30.4% 감소하였다. 둘째, 마력 수 또한 감소추세이다. 2012년에는 약 1,025만 마력으로 1994년 약 592만 마력에 비해 19년간 약 73% 증가하였으나 2003년 약 1,357만 마력에 비해 10년간 약 24.5% 감소하였다. 셋째, 마력당 어획량은 2003년에 0.081톤에서 2012년에 0.106톤으로 10년간 약 30.9% 증가하였고, 동 기간에 척당 어획량과 톤당 어획량은 각각 약 37.8%, 약 38.7% 증가되었다. 단위노력당 어획량의 증가는 감척사업이 다소 긍정적인 성과를 내고 있다는 것을 보여주는 증거라고 판단된다. 감척사업을 통하여 총톤수나 총 척 수, 총 마력 수 등의 주요 내용이 감소하였으며, 수산자원의 양은 지속적으로 증가하고 있으며 단위노력당 어획량이 증가되는 결과를 낳았다.

## 2. 어선감척사업으로 예상되는 변화

어선감척사업의 추진으로 인하여 예상되는 변화는 먼저, 경제적 차원에서 어업생산과 수산물 소비에 미치는 생산자 잉여 및 소비자 잉여가 증가되고 어획노력량의 감소에 따라서 자원회복이 이루어진다면 잔류해 있는 어업인들의 어획량이 증대될 수 있다. 투입경비에 대하여 어획량이 증가되므로 수산경영이 개선될 수 있다(신용민 외, 2015).

다음으로 산업구조조정의 효과를 기대할 수 있다. 어족자원보호에 대한 국제적 압박과 수입수산물 증대, 어업인구 감소 등으로 어업의 구조조정 필요성이 강화되는 가운데 감척산업은 어업구조를 합리적으로 재개편하여 어업의 경쟁력을 확보하는데 의미가 있다. 특히 어업구조조정 이후 잔류하는 어업종사자들의 어업경쟁력을 강화시켜 경영을 개선하는 효과를 가질 수 있다).

더불어 지적할 수 있는 것은 어업구조조정을 통해서 어획강도가 약해지므로 어종의 자원상태가 개선되는 효과를 지닐 수 있다.

한편, 어업구조조정을 위한 감척사업은 재분배 효과를 가진다. 어선을 감축하는 것은 재산권을 포기하여 대가를 받는 형태이다. 따라서 저소득층 어업인에 대하여 어선감척사업으로 국가의 재정을 분배함으로써 재분배 효과를 볼 수 있게 되는 것이다.

또한 어선감척을 통하여 해양생태계 개선효과를 가진다. 감척사업으로 어종의 생존가능성이 높아지고 생태계가 복원되는 효과를 가질 수 있을 것이다.

우리나라를 대상으로 하는 경제적 효과분석에서 감척사업은 대체로 긍정적인 효과가 나타나는 것으로 분석되고 있다(최종두, 2014). 연근해 감척비용(4,576억 원)을 5년간 균등하게 투자할 경우 순현재가치(NPV)는 연근해 어업에서 5,522.6억 원으로 제시되었다.

마지막으로, 어업관련 업종 간 분쟁도 완화될 것으로 기대된다. 업종 간 분쟁은 오징어채낚기와 대형트롤어업, 대형기저 외끌이와 중형 기저어업, 기선권현망어업의 조업구역분쟁, 키조개양식과 잠수기어업 간 분쟁 등이다. 업종별 어획강도별로 일정 수준의 균형 있는 감척사업을 추진한다면 이러한 어업업종 간 분쟁의 규모가 축소될 것으로 전망된다.

### Ⅲ. 어선감척사업의 한계

#### 1. 정책사업 추진과정의 한계

먼저 목표설정의 문제이다. 정부는 감척사업의 목표로 연근해어선을 어업자원에 적합한 수준으로 감축하여 지속가능한 어업생산을 도모함으로써 어업의 경쟁력 강화 및 어업인의 소득증대에 기여함에 두고 있다. 어선을 감축함으로써 수산자원을 회복하고 이로써 지속가능한 수산업을 달성하며 어업의 경쟁력을 확보하며 소득증대에 기여하고자 하나, 이러한 정부의 목표설정과정에 있어서 상당한 문제점이 나타나고 있다.

첫째, 감척사업이 마치 어업구조조정의 문제를 모두 해소할 수 있는 방안인 것처럼 목표를 설정하고 운영한다면, 이는 재검토가 필요하다(채동렬, 2010). 어선감척은 강력한 어족자원 보호와 어업경쟁력 제고 방안이 될 수 있지만 다양한 어업관리정책과의 합리적인 연계를 통하여 시너지 효과를 거두도록 노력해야 한다.

둘째, 어선감척사업과 어선 현대화 및 어로장비 개량 간에는 상호 맞지 않는 부분이 있다(신영태, 1999). 감척사업으로 어족자원을 보호하고 이를 통하여 어업의 경쟁력을 확보할 수 있지만 어선현대화나 어로장비의 개량으로 인하여 어획노력량을 증가시켜 다시 어족자원 감소의 원인이 될 수 있기 때문이다. 따라서 상충되는 사업들을 조화시키지 못한다면 감척사업 목표는 충분히 달성할 수 없게 된다.

셋째, 목표설정의 구체성 부족하다. 우선 어업 구조조정의 차원에서 거시적 목표가 미약하다. 어선감척사업은 어업의 경쟁력강화 및 어업인의 소득증대라는 추상적인 목표는 설정되어 있으나<sup>5)</sup> 구체적

- 4) 어족자원은 공유자원이다. 따라서 경쟁적으로 이용하려고 하게 되는데, 어업종사자들의 자발적인 경영규모 감축은 받아들이기 힘든 정책이 된다.
- 5) 근해어선을 어업자원에 적합한 수준으로 감축하여 지속가능한 수산물 생산을 도모함으로써 어업의 경쟁력 강화 및 어업인의 소득증대에 기여(해양수산부, 2018)

으로 어느 정도 감척을 목표로 하는지, 어느 정도의 소득증대 효과를 희망하는지가 나타나 있지 않다. 어선 감척만 하면 어업구조조정이 진행되고 자연스럽게 어업소득이 증대되는 것은 아니다. 따라서 최종 목적이 명확히 제시되어야 하고 이와 함께 로드맵 차원에서 중간단계의 목표도 설정되어 운영될 필요가 있다.

다음으로 어선감척정책사업 과정에서 정부가 지나치게 획일적으로 추진하였다는 점이 한계로 지적된다. 연근해어업 구조조정사업은 사실상 어선척수 축소에 초점을 두고 진행되어 왔다. 어선척수를 축소하여 어족자원을 보호하고 남은 어업종사자들의 소득을 높이는 것도 구조조정의 핵심적 활동인 것만은 사실이다. 그러나 어족자원 남획에 영향을 미치는 어선척수, 어선규모나 어구어법, 어로장비의 수준 등의 요소도 면밀히 따져 보아야 한다. 어선규모나 톤수가 중요한 요인이 되므로 어선척수뿐만 아니라 형식적으로 다루기보다는 실제로 이러한 요인도 함께 고려해야 할 것이다. 소규모 어선 10척을 줄이는 것보다 대규모 어선 1척을 줄이는 것이 어족자원 보존이라는 차원에서 더욱 효과가 있을 수 있기 때문이다(채동렬, 2010).

감척사업의 과정을 고려할 때 거버넌스 체제구축의 부족이 전체적으로 영향을 미친 것으로 평가된다. 감척사업은 어업종사자들의 생계와 직결되는 문제임에도 추진과정에서 관련 집단이나 종사자들의 의견을 체계적으로 수렴하여 행정과정에 반영하는 시스템 구축이 미비하였다. 일부 의견을 수렴하기도 하였으나 추진과정 기간 지속적으로 관련 집단이나 조직 등과 상호작용하여 수용성과 참여율이 높은 사업으로 이루어내지 못하였다. 특히 폐업지원금 부족, 감척사업 후 사후관리, 실직 어업종사자 생활 안정지원 대책, 잔존어업자 부담 등의 과제 등은 정부의 획일적 사업추진으로 원만히 진행되기 어렵다. 따라서 감척사업을 둘러싼 관련 집단과 조직, 이해관계자, 어업인 등이 모두 참여하는 거버넌스 체계가 필요했음에도 불구하고 운영하지 못함으로 인하여 감척사업의 성과가 충분히 도출되지 않고 있는 것이다.

거버넌스 체계의 한계는 감척사업 참여율 부족으로 나타났다. 현재에도 참여율저하는 감척사업의 심각한 한계점으로 지적되고 있다. 이러한 참여율 저하는 이전부터 지속적으로 나타났으며, 참여율의 부족은 감척 수 저하현상이 동반되었다(채동렬, 2010: 137). 연근해 일반감척은 매년 평균 200척 정도에 미치지 못하고 있는 것으로 나타났는데, 채동렬(2010)의 연구에 따르면 농림수산식품부가 2010년까

<표 2> 어선 감척사업 성과목표 및 지표

성과지표	2018 목표치	최근 4개년 실적				지표산출 시기	측정방식
		14년	15년	16년	17년		
적당 생산금액 증가율(%)	1.5	1.8	1.23	2.6	-	'18.12	어업생산동향조사(통계청) 및 어선통계(해양수산부)

<표 3> 연도별 재정투입 계획

(단위 : 백만 원)

구 분	2018년	2019년	2020년	2021년
합 계	4,840	4,840	4,840	4,840
- 국 비(100%)	4,840	4,840	4,840	4,840

출처 : 해양수산부 2018년도 연근해어선 감척사업 집행지침. p. 2.



지 전체 어선의 35%인 1,280척을 감척목표로 설정하였으나 실제로는 잘 추진되지 못하였다. 여기에는 감척보상금의 현실화가 문제점으로 지적되었다. 2018년에도 대형선망업의 감척사업 역시 감척보상금 문제로 이루어지지 못한 바 있다.

감척사업은 단기간에 많은 어선을 대상으로 진행하여야 어족자원을 보호하고 어업구조조정의 효과를 볼 수 있지만 현실적으로 장기간에 걸쳐 소규모로 진행되고 있는 실정이다. 연평균 100척 미만의 규모로 20년 가까이 진행되고 있는 실정이라서 감척으로 인한 효과는 명확히 드러나지 않고 있다. 어업인구의 노령화로 인하여 감척을 희망하는 어업인들이 증가하고 있으나 충분한 감척이 되지 않고 있는 실정이다.

## 2. 어업구조 및 제도적 한계

먼저 어업구조의 측면을 보면, 노후어선을 신형어선으로 대체하는 방안도 구조조정의 차원에서 판단하여 지원해야 하는데도 불구하고 적극적으로 추진되지 못하였다. 노후어선은 투입되는 재원에 비하여 생산의 효율성을 나타내지 못하고 있는 실정이기 때문에 신형어선으로 교체되어야 하거나 감척대상이 되어야 한다. 그럼에도 불구하고 노후어선에 대한 감척사업이 충분하게 추진되지 못하였다. 어업인들의 경영규모가 영세하여 재정력이 충분하지 못하므로 추진하지 못하고 있었던 것이다. 어업을 주요 수입원으로 생활해 온 어업종사자들은 감척이후 생계와 생활에 대한 어려움으로 적극적으로 동참하지 못한 측면이 있다. 어업구조조정 차원에서 추진되었다고 한다면 보다 지속적으로 체계적인 지원이 있어야 했었는데 감척사업이 그 정도의 수준으로는 추진되지 못하였다.

한편, 앞에서 지적한 바와 같이, 소규모로 장기간 진행되다 보니 감척사업 수행으로 인한 효과가 충분하지 못하였다. 어족자원보호 등 자원 상태 개선 효과가 불확실하다. 많은 사업비를 투입하였지만 여전히 어족자원은 고갈되고 있는 형편이다. 연안 오징어 어획량은 1990년대 이후 2000년대 중반까지 연간 20만 톤에 이르렀지만, 2016년 12만 톤, 지난해 8만6천 톤으로 급격하게 줄었다. 해수부에서는 2006년부터 어족자원의 회복 및 관리가 필요한 어종을 ‘자원회복 대상종’으로 선정, 생태조사·어획량 조사 등의 연구를 진행하고 있는데, 도루묵, 꽃게, 낙지, 대구, 참조기, 참홍어, 갈치, 고등어, 명태 등 16종은 자원이 지속적으로 고갈되는 종목으로 지적하여 자원회복연구를 진행하고 있는 실정이다.

또한 연안어업과 근해어업을 고려하여 구조조정을 해야 한다는 점을 강조할 필요가 있다. 근해어업의 구조조정 참여율이 상대적으로 저조한데, 이는 근해어업이 연안어업보다 규모가 큰 어선을 운용하기 때문에 감척보상금이 증가되어야 함에도 충분한 보상금이 주어지지 않기 때문이다. 근해어업의 참여율을 높이기 위해서는 현실성 있는 감척보상금이 고려되어야 한다.

한편, 감척사업으로 인하여 발생한 유희 노동력 문제도 한계점이다. 감척사업으로 인하여 실업상태에 있는 어업인들의 재교육이나 전업지원 등의 문제들이 파생되어 나타나고 있는데, 이에 대한 대책이 충분하지 못한 것이 사실이다. 그동안 감척으로 인하여 실직된 어업인을 파악하고 이들에 대한 취업알선 및 전업 대책이 제시되기는 하였으나 충분하지 못하였다. 실효성 있는 방안을 도출하기 위해서는 어업인들과 업계의 의견을 청취하는 노력이 보다 적극적으로 추진되어야 한다. 그동안 업종별, 지역별, 연근해 어선원들의 고용실태와 감척 시 발생하는 실업예상 선주들이나 업계의 전업 방안, 이를 위한 지원방안들이 충분하지 못하였다(김대현·강연실, 2010).

## IV. 개선방안 및 제언

### 1. 목표의 구체화

어선감척 목표를 단순화 하면서도 구체화 할 필요가 있다(조정희, 2010). 일단 어족자원의 보호가 핵심적 목표가 되어야 하기 때문에 연근해 어업자원 보호, 어업구조조정과 같은 포괄적인 목표보다는 불법어업행위 근절 건수, 구체적인 감척 어선 수, 어획능력의 감축 등 구체적인 지표로 설정하여 사업을 추진해야 한다.

이를 위하여 감척사업과 관련하여 체계적인 조사와 분석이 이루어져야 한다<sup>6)</sup>. 먼저 어족자원에 대한 조사와 분석이 면밀하게 이루어져야 한다. 감척 대상업종 어선과 어족자원의 보전 간에 어떤 상관관계가 있는 지를 충분히 검토하여 실질적인 효과가 있는 지를 분석해야 한다. 예산을 들여 감척사업을 진행하였지만 어족자원 증대 효과가 부족하다면 감척사업의 규모를 증대하는 방안도 고려할 필요가 있다. 앞에서 지적한 바와 같이 소규모 감척을 장기간 지속하였으나 어업방식의 개선 등을 통하여 어족자원 보호라는 성과가 충분히 달성되지 못하였다는 평가가 나타난 만큼 현재까지 진행되어오던 감척사업 방식의 개선을 고려해야 할 시점이라고 판단된다.

한편, 감척 대상을 정확히 제시하여야 한다. 소규모 어선과 대규모 어선을 가리지 않고 사실상 감척 척수에만 초점을 맞출 것이 아니라 감척 규모(톤수)나 어로 방식 등을 분석하여 어족자원을 보호할 수 있는 방식으로 감척 목표대상을 명확히 해야 한다. 여기에는 허가정수의 조정, 톤수 및 마력 수 재조정 등의 방안을 기존 감척사업 방식과 병행하여 추진할 필요가 있다.

### 2. 어업구조의 개선

첫째 고려되어야 할 부분이 감척사업 추진으로 인한 어업종사자들의 생계유지를 위한 방안이 마련되어야 한다. 어선감척으로 인하여 소득이 극히 감소함으로써 생계유지가 어렵게 되면 감척사업에 대한 참여가 저조하게 된다. 따라서 감척사업에 대한 참여를 높여 원활한 진행을 유도하기 위해서는 감척으로 인하여 실업 어업인에 대한 생계대책이 수립되어야 하는 것이다. 감척하는 어업인에 대한 재교육 프로그램, 재취업 지원방안 등이 고려되어야 하고, 어업에서 다른 직종으로 이전할 수 있도록 전업지원 대책이 체계적으로 수립되어야 한다. 어업인들의 실업에 대한 적절한 방안이 마련되지 않는다면 결국 어업 분야에 재취업하게 됨으로써 감척사업의 효과를 축소하는 원인으로 작용할 수 있다. 따라서 어업인들의 어업에 대한 재진입을 막기 위해서라도 취업과 전업 지원체계가 구축되어야 한다<sup>7)</sup>.

6) 신용민(2015) 등은 어업실태조사 결과에 대한 과학적 분석체계와 관련연구가 부족하여 연근해 어선 감척사업은 동일한 방식으로 지속되고 있다고 주장하였다. 감척사업으로 인한 효과가 충분하지 않은 상태에서 감척사업이 지속되는 것으로 재정적인 낭비와 비효율의 문제가 제기될 수 있다. 과학적인 실태조사를 통하여 감척사업의 성과를 분석하고 이에 따라 새로운 단계의 사업을 추진하는 것이 타당하다. 신영태(2011)도 감척사업의 효과분석이 미비하였다고 주장한다. 그는 우리나라의 감척사업이 어선수를 줄이면 어족자원이 회복되고 어업경영이 개선될 것이라는 막연한 기대를 근거로 비효율적인 감척사업이 지속되고 있다고 보고 있다.

7) 2005년에서 2008년 사이 4년간 감척사업으로 발생한 실직 어선원은 25,600명으로 추정되고 있다. 어선 규모가 작을수록 가족종사자가 많기 때문에 소형어선의 감척은 가족 전체 경제적 능력의 위축으로 이어진다(김대현·강연실, 2010).



둘째, 어업축소로 인하여 나타나는 지역경제 위축을 막기 위한 방안이 마련되어야 한다. 어업을 주요 산업으로 하고 있는 항구지역 도시의 경우 어선감척으로 인하여 나타나는 어업관련 경제지표의 위축과 이로 인하여 발생할 수 있는 지역경제 침체 현상에 대한 적절한 대책을 수립하여야 한다. 충분한 대책없이 지역 어선들을 감척시킨다고 한다면 자칫 지역경제 위축으로 이어져서 심각한 타격을 입게 된다. 감척사업은 어업 단독의 구조조정 사업이 아니다. 지역경제에 연쇄적으로 영향을 미칠 수 있기 때문에 지역경제 위축에 대한 대책을 병행하여 추진하여야 한다. 새로운 공단을 건설하여 신규산업을 유치하고 이를 활성화하려는 노력이 병행 추진되어야만 감척사업으로 인한 지역경제 위축 현상을 완화시킬 수 있다.

어선원 재취업을 위한 방안은 감척사업으로 인하여 실직한 어선원을 다른 산업업종의 선박(해운업 등) 선원으로 재취업 시키는 방안이다. 어선원을 바로 어선 이외의 선박에 재취업시키기는 어렵지만 일정한 교육을 거치면 재취업 가능성이 높아질 수 있다. 특히 우리나라의 해운업 선원은 50% 이상 줄어든 것으로 예측되고 있어서 선원인력난이 심각한 수준에 이를 것이다. 따라서 어선감척사업으로 일자리를 잃은 어선원들의 타업종 선박 선원로서의 재취업은 어업 구조조정의 안정적 추진을 위하여 체계적이고 지속적으로 추진해 볼만한 방안이라고 할 수 있다.

셋째, 어촌 지역의 활성화 방안을 대안으로 제시해 볼 수 있다. 어촌관광 활성화 사업에 감척사업으로 인하여 발생된 실업자들을 활용한다면 어촌경제를 발전시킬 수 있는 방안이 될 수 있을 뿐만 아니라 어업인들 실업문제를 해소하는 방안으로 활용될 수 있다. 이를 위해서는 어촌관광을 위한 종합적인 방안이 수립되어야 하며, 중앙정부와 지방자치단체가 협력체계를 구축하고 필요하다면 재정지원도 이루어져야 할 것이다.

감척사업 이후 추가로 고려되어야 할 것은 첫째, 잔류하는 어업자들이 감척비용 수익자 부담원칙에 의거하여 일정 재원을 기금형식으로 조성하는 방안이다. 감척대상 어업의 대상 어종의 자원량 회복 정도, 잔류어업자의 어획량 증가 정도 등 감척사업의 효과를 분석한 후, 잔류어업자 이익의 일정비용을 부담하게 할 수 있게 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

둘째, 감척사업에 있어서 선단 규모를 감축하거나, 어선 현대화의 추진, 표준형 어선 장비 및 설비의 개량 등도 고려되어야 한다. 그러나 여기에서 고려할 점은 어선현대화를 통하여 강화된 어로 능력이 다시금 어족자원 고갈의 한 원인이 될 수 있다는 점이다. 따라서 이러한 문제들을 극복하기 위해서는 어업재편사업이 어족자원의 양태에 어떠한 영향력을 미치게 되는지에 충분한 조사와 연구가 있어야 할 것이다.

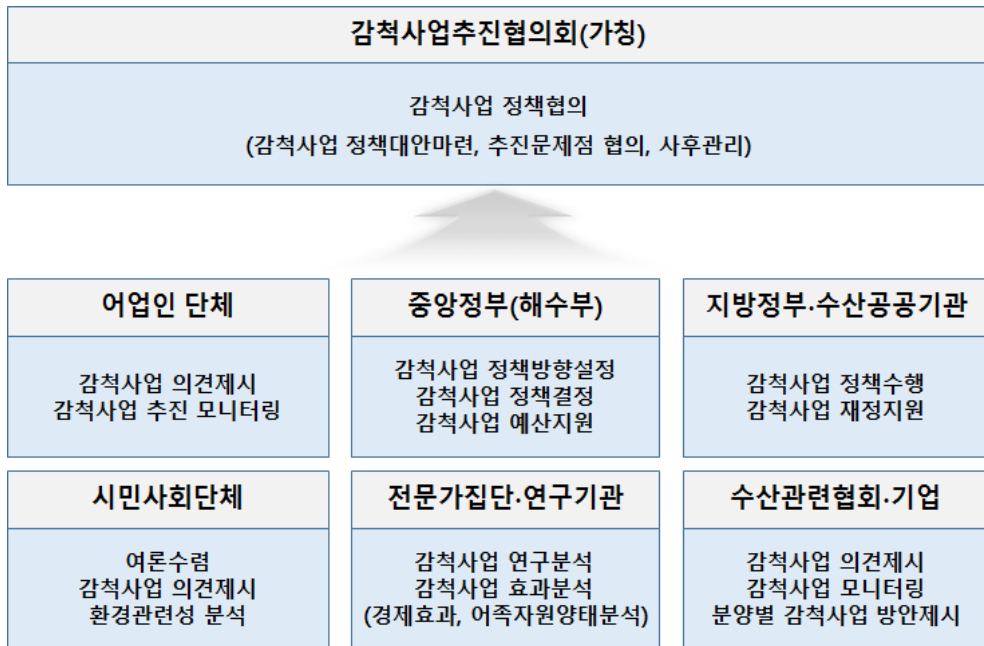
이상의 어업재편사업 역시 지역어업인들과 어업단체와 기업, 협회, 조사 분석을 위한 연구 집단, 해양수산부와 어업관련 지역 공공기관들과의 협업을 통하여 재편 방향설정과 추진방안을 구상하고 진행하는 것이 감척사업 목표달성을 위해서는 꼭 필요한 과정으로 판단된다.

### 3. 감척사업 거버넌스 구축

감척사업은 사실 관련 업계와 단체, 지역사회의 의견을 충분히 수렴하지 못한 채 추진되는 경우가 많다. 2018년의 대형선망 감척에 있어서 감척사업 신청이 한 건도 발생하지 않은 것은 감척대상 업계와 중앙정부, 지자체의 의견 차이가 워낙 커서 간극이 해소되지 못하였다는 점이 주요한 원인으로 지

적된다. 감척 수용력이 저조한 것은 감척 이후의 실업문제나 감척으로 인한 효과분석 조사결과<sup>8)</sup>, 공유의 부재, 추진과정에 있어서 상호작용 체계를 구축하지 못한 것 등이 원인으로 지적된다. 이런 한계를 극복하기 위한 대안은 감척사업을 추진하기 위한 거버넌스 체계를 구축하는 것이다. 거버넌스는 감척사업을 둘러싼 관련 업계와 기관, 단체 등이 상호작용을 거쳐 정책수립과 집행, 평가를 진행하는 협치에 의한 운영방식이라고 할 수 있다. 이를 위하여 우선적으로 정부 주도의 일방적 추진 방식을 탈피해야 한다. 중앙정부와 지자체는 어선감척사업 거버넌스 체계의 핵심집단이 되지만 다른 분야 기관들이나 종사자들의 의견을 수렴하는 적극적인 자세를 갖출 필요가 있다. 아울러 지역어업계와 밀접한 상호작용을 통하여 감척업종, 감척척수와 감척방식 등 주요 정책대안을 결정해야 한다. 폐선지원금의 적절성문제, 어업종사자 실업대책, 감척사업 사후관리, 잔류어업자의 수익자 부담원칙 적용, 어선선령, 연안 및 근해 등의 차이에 입각한 각각의 이해관계자 집단과 관련 업종, 협회 등과 상호작용하면서 감척의 전반적인 정책이 수립되어야 한다.

또한 지역의 시민사회단체와 교류하면서 어선감척 관련 의견을 청취하는 등의 활동이 수반되어야 한다. 어업관련 연구 분석기관들은 감척사업으로 인한 어족자원 보호 효과를 과학적으로 규명하고 분석하여야 한다. 이런 연구 자료들은 상호작용 작용을 통하여 공유되고 감척사업을 개선하는데 실질적인 기능을 할 수 있도록 시스템이 제도화 되어야 한다.



<그림 1> 감척사업 거버넌스 체제

8) 중장기 감척사업의 경제적 효과나 자원량을 감안한 업종별 목표, 감척척수, 감척 마력 수 등에 대한 연구조사결과는 다수 찾아볼 수 있다.

감척사업에 대한 추진계획과 목표가 명확해도 감척사업이 예상했던 효과를 내지 못한다면 이는 중앙정부가 어업관련 단체들과의 상호작용 없이 일방적으로 추진한 데 기인한 경우가 많다. 따라서 향후 감척사업은 여전히 정부와 공공기관들이 중요한 역할을 하면서도 어업관련 단체와 어선원 단체, 지역의 사회단체, 지역경제계 등과 밀접한 상호작용체제를 구축하고 이들의 의견을 수렴하면서 진행하는 이른바 감척사업을 위한 거버넌스 체계의 구축이 감척사업의 원만한 추진과 성과도출의 핵심적 방안이 될 수 있을 것이다.

나아가 감척사업 추진을 위한 가칭 지역의 ‘어선감척사업 추진협의회(이후 협의회)’를 만들어 거버넌스 체계의 실질적 기구로 활용하는 방안을 고려해 볼 만하다. 협의회는 지방자치단체가 수산업 관련 협회나 조합 등이 공동의 운영주체가 되는 거버넌스 기구로서 관련 단체나 집단의 이해관계를 조정하여 지역의 감척사업정책을 수립하여 이를 중앙정부에 건의하고, 성과평가 등을 담당하는 기구로 운영하는 것도 하나의 방안이다.

## V. 결론

어선 감척사업은 고갈되어 가는 어족자원 보호와 어업소득 증대 및 수산업 경쟁력 강화가 동시에 고려되어야 하는 복합적 과제이다.

어족자원 보호라는 차원에서 고려되어야 할 점은 다음과 같다. 먼저 어선 감척사업으로 인하여 어느 정도 어족자원 보호라는 효과가 이루어지고 있는가 하는 점을 보다 선명하게 제시할 연구 분석이 필요하다. 감척사업은 오랜 기간 이루어져 오고 있지만 어족자원 증대 및 보호가 제대로 이루어지지 않고 있다면 현재 진행되는 감척사업을 근본적으로 개선해야 한다. 또한 어족자원 증대 및 보호가 일정 수준 이루어지고 있다면 감척사업으로 인한 것인가 하는 인과관계도 검토해 보아야 한다.

그런데 어족자원 보호와 어업의 경제성과는 일정 수준 상충되는 측면이 있다. 따라서 이 두 가지 상충되는 문제를 어떻게 조화시킬 수 있을 것인가 하는 점이 매우 중요하다. 어족자원 보호를 보다 강하게 주장할 경우 감척사업을 보다 적극적으로 추진하면서 어로행위에 대한 규제정책도 병행하여야 한다. 이럴 경우 어획량 감소로 인한 어업의 침체, 지역경제의 하강 등의 파생되는 문제에 직면하게 된다. 따라서 어족자원보호와 감척사업으로 인한 경제수준 등의 상충되는 과제의 적절한 정책대안이 무엇인가를 연구 분석하고 도출할 수 있는 체계가 마련되어야 한다.

산업구조 개편이라는 차원이라는 차원에서 보면 우선 우리 경제에서 어업 및 수산업의 비중을 어느 정도 선에서 유지할 것인가에 대한 거시적 목표를 가지고 있어야 한다. 국가경제발전의 차원에서 어업의 비중이나 영향력에 대한 목표치를 가지고 있어야 보다 효과적으로 감척사업의 수준이나 강도를 설정할 수 있다.

감척사업은 명확한 목표설정과 함께 감척 효과가 증진될 수 있도록 다양한 어업관리정책도 적절히 병행해 나가야 할 것이다. 감척사업추진으로 인한 감척사업 대상자들의 전업지원과 실직 어선원들의 실업대책이 적극적으로 마련되어야 한다. 즉 감척사업 사후대책에 대한 프로그램이 적극적이고 다양하게 진행되어야 한다. 자칫 감척사업 자체에만 치중하다 보니 파생되는 각종 문제점이 소홀히 취급되어 어려움이 가중될 수 있다. 우선 실업대책이 좀 더 체계적으로 실질적인 방안이 제시되어야 한다. 다음으로 감척사업으로 폐업한 선주나 어업종사자가 있다면 전업을 할 수 있는 정책적 지원방안이 제

시되어야 할 것이다.

한편, 단순히 어선의 감척만이 어업구조조정이 원만하게 진행될 것으로 생각하는 것은 일부분만을 고려한 정책이 될 수 있다. 우선 고려해 보아야 할 것은 어선의 마력수를 고려하지 않을 경우 감척사업의 효과가 충분하지 못할 것으로 예상된다는 점이다. 한편으로 어족자원의 보호를 위하여 지나치게 감척사업을 추진할 경우 국내 어획량의 감소로 수산물 수입이 증가되어 수산·어업 전반의 기반이 흔들릴 수 있다는 점을 고려해야 한다. 따라서 어업구조조정을 위해서 어선 수 감척 이외에도 어획량의 통제, 휴어제 실시 등 다양한 방안이 고려되어야 한다.

다음으로 거버넌스형 감척사업 추진이 적극 고려되어야 한다. 정부의 직권지정 감척사업은 감척 목표를 달성하는 데는 유리하게 작용할지 모르지만 어업 종사자들의 정책 사업에 대한 호응도는 극히 미약하다. 아울러 사후관리도 어업인들과 지역 어업계의 관심도가 저조하기 때문에 문제점이 개선되지 않고 있다. 따라서 감척사업과 연관관계에 있는 집단이 함께 참여하여 문제를 해소해 나가는 거버넌스 방식의 감척사업의 추진이 필요하다고 판단된다. 특히 거버넌스형 사업추진은 시민참여가 강조되는 방식이므로 정책집안자들의 전향적인 의식의 변화가 수반되어야 한다. 정부가 정책을 수립하고 관련 집단이나 조직, 어업인들은 수동적으로 따라가는 방식은 정책의 수용성을 담보할 수 없어서 충분한 성과를 내기 어렵다. 거버넌스형 추진체계를 구축하여 추진한다면 정책의 수용성을 높이고 감척사업의 성과를 높일 수 있을 것으로 기대된다.

## REFERENCES

- 국회농림수산식품위원회 (2011), “연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률안 검토보고”.
- 국회입법조사처 (2013), “연근해 어선감척사업의 현황과 개선방안”.
- 김대현 · 강연실 (2010), “연근해어선감척에 따른 어업인 실업대책방안연구”, 한국도서연구, 22 (1), 49-61.
- 김장현 (2011), “어선감척사업 이대로 좋은가”, 현대해양, 494, 63.
- 농림수산식품부 (2012), 농림수산식품통계연보.
- 농림수산식품부 (2017), 연근해어선 감척사업 집행지침.
- 농림수산식품부 (2012), “연근해어업 허가정수 4,653건 감축”, 2012년 5월 15일자 보도자료.
- 박규호 (2008), “연근해어업 구조조정”, 농림수산식품부.
- 신영태 (2011), “연근해어업 구조개선사업의 문제점과 개선방안”, 현대해양, 494, 55-58.
- 신영태 (1999), “연근해어업 구조개선의 의의, 문제점과 추진방안”, 수산경영론집, 30 (2), 39-54.
- 신용민 · 김진상 · 이정민 · 남종오 (2015), “연근해어업 어선감척 적정 목표량 산정 및 감척효과분석”, 수산해양교육연구, 27 (3), 821-834.
- 수산경제신문 (2011), “정부직권 감척사업은 위헌”, 2011년 3월 28일자.
- 이상고 등 (2009), “어업구조조정 촉진을 위한 제도개선에 관한 연구”, 농림수산식품부 연구용역 보고서.
- 이성희 (2010), “어업구조 개선·분쟁조정 특별법안 주요내용”, 한국수산신문사, 2010년 7월 30일자.
- 이정삼 · 신영태 (2006), “우리나라 연근해 어업의 어획능력 측정에 관한 연구”, 한국해양수산연구원 보고서.
- 조정희 (2009), “OECD 어선감척사업 가이드라인 및 정책적 시사점”, 월간 KMI수산동향, 12-17.
- 조정희 등 (2003), “어선감척사업의 국제비교와 정책적 함의”, 한국해양수산개발원보고서.
- 차철표 등 (2011), “연근해어선에 승무하는 외국인 어선원의 관리방안”, 한국수산해양교육연구, 23 (3), 515-525.
- 채동렬 (2009), “어선어업 구조조정 활성화 방안”, 수산업협동조합중앙회 수산경제연구원 보고서.
- \_\_\_\_\_, “어업 구조조정정책방향에 관한 연구-외국사례연구를 통한분석”, 수산경영론집, 41 (1), 129-156.
- 최성두 (2010), “연안지역공동체의 지속가능발전을 위한 정부의 역할”, 해양도시문화교섭학, 2, 183-216.

- 최종두 (2014), “연근해 어업감척사업으로 인한 생산성 및 투자효과에 관한 연구”, *Ocean and Polar Research*, 36 (4), 342-351.
- 표희동 (2006), “연안어업의 어선감척수준 및 우선순위평가에 관한 연구”, *지방정부연구*, 10 (1), 267-284.
- 표희동 · 권석재 (2005), “우리나라 연근해 어선감척사업의 정책방향에 관한 연구”, *Ocean and Polar Research*, 27 (3), 323-333.
- 하대훈 (2011), “근해 어선 감척사업 현행 지침 개선을 촉구한다”, *水産新聞*, 2011년 7월 11일자.
- 하대훈 (2011), “정부직권 감척사업은 위험”, *수산경제신문*, 2011년 3월 25일자.
- 한국개발연구원 (2006), “어업구조조정”, *한국개발연구원 보고서*.
- 한국수산경제신문사 (2011), “감척 여파 피해업종도 지원을”, *한국수산경제신문*, 2011년 1월 12일자.
- 한국수산신문사 (2011), “고사 위기 선박수리업계, 지원책 필요”, *한국수산신문*, 2011년 5월 27일자.
- 한국해양수산개발원 (2008), “어선원 고용실태와 제도 개선방안”, *농림수산식품부 연구용역보고서*.
- 해양수산부 (2018), “2018년도 연근해어선 감척사업 집행지침”.
- 경향신문 (2018), 2018년 2월 6일자. [http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?art\\_id=201802061124001](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201802061124001).
- 국제신문. (2018). 2018년 12월 11일 인터넷 판. <http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=0200&key=20181210.22016003475>.
- 부산일보 (2018), 2018년 10월 8일자 21면.
- 시사저널 (2000), 2000년 1월 13일자, “떨정한 배 부수는 어선감척”.
- OECD (2009), “Reducing Fishing Capacity: Best Practices for Decommissioning Schemes.”