漁業共同體의 共有資源 管理에 대한 經濟的 研究*

吳 浩 成
成均館大學校敎授, Ph. D. (資源經濟學)

Ⅰ. 序 論
Ⅱ. 共同漁業制度와 漁村契
Ⅲ. 漁村契와 共同漁業의 實態
Ⅳ. 漁村의 運營慣行
Ⅴ. 結 論

Ⅰ. 序 論

우리 나라의 漁村은 인근 연안에 海藻類와 貝類 등이 서식하는 「미역바위」나 「조개밭」같은 공동어장이 있어 마을주민들이 함께 이용하고 공동으로 운영하는 전통이 있다. 근년에 이르러 수산관계법이 개정되어 漁村契가 각 연안의 地先부락에 조직되고 공동어장의 운영이 어촌 새마을事業의 중요한 부분이 됨으로써 古來로부터 내려오던 부락민의 어업공동체도 漁村契로 흡수되었다. 漁村契의 일부는 또 최근에 法人漁村契로 확대 개편되면서부터 과거의 관습과 새로운 制度 사이에 많은 갈등이 파생되고 있다.

沿岸어장은 魚貝類 등 귀중한 수산자원의 산란장, 서식장일 뿐 아니라 어민들의 생활 근거지와 소득원천으로서 매우 중요한 역할을 하고 있다. 어촌계의 설립목적은 資源이 고갈되지 않도록 적절히 관리하여 영세어민들의 생계를 돕고 나아가서는 어민들의 후손에 이르기까지 장기적 이익이 極大化되도록 협동하는 것이라고 할 수 있다.

그러나 대부분의 공동어장은 남획으로 인해 어장운영이 심각한 애로에 봉착하여 있는 반면 海藻類와 일부 조개류의 養殖漁業은 기술발전으로 대량 생산이 이루어져 가격하락으로 일부 생산성이 낮은 共同漁場의 운영에 심대한 영향을 미치고 있다.

이 연구의 목적은 우리나라의 공동어업권의 성립 과정을 회고해 보고 공동어업의 現況을 검토하여 문제점을 찾아내는 데 있다. 또한 공동재산자원의 합리적 이용을 위해 결정적인 역할을 하는 어촌계의 運營慣行을 조사 평가함으로써 어촌계의 운영정상화와 자원의 합리적 관리에 필요한 政策代案을 찾는 데 있다.

* 이 研究는 1983年度 成均學術院의 연구비 지원을 받아 이루어진 것임.

Ⅱ. 共同漁業制度와 漁村契

1. 共同漁業制度의 기원

朝鮮시대 漁場의 소유권은 농토와 마찬가지로 국유가 원칙이었다. 그러나 세월이 지나면서 宗室에 대한 賜給과 水營兵營 등에 대한 給量제도가 문란되기 시작하면서 많은 어장이 私有化의 길을 치달았다.[1]

조선시대의 어업은 영세한 생산수단과 가족노동을 중심으로 하는 연안어업의 범위를 벗어나지 못하였다. 따라서 私占의 대상이 된 어장은 타인에 대한 배타적 이용이 가능한 定置어장인 魚箭(魚梁)같은 것이 주가 되었다.

넓은 바다는 당시의 어업 기술로 보아 私的 專用이 어려웠기 때문에 國有로서의 지위가 흔들리지 않았다. 그러나 私的 專用이 어느 정도 가능했던 마을 앞의 갯벌이나 해면, 바위 등에서의 조개, 해초 등의 채취어장은 마을의 共有로서 他부락사람들에 대해 배타적 이용이 가능했다. 이는 入會關係에 의해 부락민들간에 자연적으로 형성된 權利로서 행정관청이나 법률의 간여 없이 저절로 형성된 慣行이며 利權이었다.

그러나 이와 같은 관행이 모든 해안부락에서 동일하게 형성된 것은 아니고 인구가 조밀하거나 特産物의 지속적 공급이 어려웠던 일부 부락과 도서지방에 한하였다. 그밖의 해안에서는 자유입어와 채취가 가능하였다.

漁場의 사유화와 地先漁民들의 공동어업관행이 근대법에 의해 확인되고 제도화되기 시작한 것은 日本의 침략이 본격화된 韓末부터이다. 즉 1908년에 공포된 「韓國漁業法」은 특정인이 특정어장에 대해 면허나 허가를 얻으면 일정기간 동안 배타적 이용을 가능하도록 하여 처음으로 어장의 私有化를 제도적으로 열어 놓았다.

日帝가 한국을 강점한 후 1911年에 「漁業令」을 새로 제정 공포하였는데 이 법은 전용어업권의 창설 가운데 第6種 免許漁業규정을 두어 자원보호와 地先漁民의 생계보호상 자원의 공동관리가 필요할 때는 공동어업권을 면허할 수 있도록 하여 옛날부터 入會關係로 형성되어진 부락민의 자연적 권리를 법률로써 처음 인정하게 되었다.

第6種 면허어업은 조개와 정착성 수산동물을 포획 대상으로 하는 捕介專用과 해조류를 대상으로 하는 採藻專用과 그물어업을 대상으로 하는 網專用의 세 종류를 면허의 대상으로 규정했다.

日帝는 1929년에 「漁業令」을 폐기하고 「朝鮮漁業令」을 새로 제정하였는데 이때 제6종 면허어업을 專用漁業으로 개칭하고 地先水面을 이용하는 전용어업면허는 어촌의 경영 또는 유지를 위해 필요한 경우에만 준다고 명시하여 기존의 관행적 共同漁業權이 면허의 기초임을 명확히 하였다.

2. 共同漁業과 漁村契

「조선어업령」은 해방 이후에도 계속 효력을 발휘해 오다가 1953년에 우리 손으로 만든 「水産業法」에 의해 대체되었다. 「수산업법」은 전용어업을 共同漁業이라 개칭했으나 그밖의 것은 구법과 대동소이하였다. 그러나 그후에도 수산관계단체법만은 계속 일제 때의 것을 원용하였다.

政府는 5.16 직후 농수협 조직을 전면 개편할 때인 1962년에 「수산업협동조합법」(법률 제1013

---

[1] 朴光淳, 「韓國漁業經濟史硏究」, 裕豊출판사, 1981, p. 115.

호)를 제정하여 일제 때부터 계속되던 어업조합과 수산조합을 폐지하고 그대신 수협중앙회와 그 밑에 지구별 어업조합을 조직하고 수협법과 그 시행령에 따라 각 연안부락에 漁村契를 조직하였다.[2] 이것이 법률상 어촌계가 등장하게 된 효시이다.

당시 「수산업법」은 공동어업권을 地先漁民이 조직하는 法人에게 면허의 우선권을 주기로 규정했으나 「수협법」에 따라 조직된 어촌계가 法人이 아니라는 이유로 공동어업권을 지구별 어업조합에 주었고 어촌계는 이 권리를 위임받아 행사토록 하였다. 이 때문에 어촌계는 行使料와 入漁料를 내지 않으면 안되었다.

이 당시 어촌계는 자연부락 단위로 설립토록 하여 갑자기 어촌계가 난립하게 되었고 어촌계 사이에 또 어촌계와 기존 어업공동체 사이에 入漁區域과 자격 등을 둘러싸고 심각한 분쟁이 많이 발생하였다.

어촌계는 어업조합의 하부단체적 임의단체의 성격을 갖고 있었으나 古來로부터 내려오던 地先漁民들의 어업공동체를 흡수하고 없는 곳은 새로 만들도록 했으므로 어촌계는 부락어업공동체의 法律的 擬制로서의 성격을 가졌다고 볼 수 있다.

政府는 1975년과 1976년말에 「수산업법」과 「水協法」을 대폭 개정하여 일정한 요건을 갖춘 어촌계는 수산청장의 허가를 얻어 法人格을 가질 수 있도록 하였다.[3] 이때 군소 어촌계를 통폐합하여 일정한 요건을 갖춘 契가운데서 法人格을 받게 했으므로 대다수의 어촌계는 전과 마찬가지로 非法人 어촌계로 남게 되었다.[4]

법인 어촌계는 單位農協과 대응되는 水協組織으로 신용사업, 이용사업, 구판사업, 지도사업뿐 아니라 어촌계 특유의 공동어업권 취득과 개발 및 이의 경영관리 사업을 할 수 있도록 하였다. 법인 어촌계는 어촌계란 이름을 갖고 있지만 단위수협의 역할을 하고 있다. 그러나 개정 수산업법은 과거 지구별 수협에게만 주었던 공동어업권을 법인 어촌계와 비법인 어촌계 모두에게 줄 수 있도록 고쳤다. 다만 비법인 어촌계에 공동어업권을 줄 경우 漁村契의 總有로 한다[5]는 규정을 두어 비법인 어촌계도 면허의 주체대상으로 포함시켰다. 이는 전통적으로 내려오던 地先어민들의 入會權내지 공동어장도 契의 총유로서 法的으로 다시금 인정해 주는 조치였다.

3. 現行 共同漁業制度의 내용

현행 수산업법을 중심으로 한 우리나라의 공동어업제도는 대략 다음과 같이 요약될 수 있다.

가. 共同漁業의 主體

공동어업은 일정한 지역내에 거주하는 어업자의 어업경영상 공동이익을 증진하기 위하여 필요한 경우 면허를 주도록 되어 있다. 따라서 地先의 어촌계나 水協 등이 면허를 받아 일정한 수면을 전용하는 공동어업에 종사하는 것이 원칙이다. 어촌계는 공동어업권 이외에도 양식어업권, 定置어업권, 內水面어업권을 가질 수 있다.[6]

---

2 수협법에 따라 전국 연안에 조직된 漁村契의 수는 1962년말에 1,786개에 달하였고 1972년까지에는 2,258개로 늘어나 史上최고에 달하였다. 張設鎬, "漁村契에 관한 硏究," (유인물) 1980, p. 58.

3 지구별 어업조합은 이때부터 수산업협동조합으로 명칭이 바뀌었다.

4 1978년말 현재 난립되었던 어촌계는 1,436개로 감소되었는데 이 가운데 219개의 어촌계를 통폐합하여 44개의 法人 어촌계를 만들었다. 張設鎬, 前揭書, p. 59 참조.

5 水産業法 第24條 4項(1975, 12. 31. 신설).

6 水産業法 第10條, 第24條, 第27條.

나. 共同漁業의 種類

공동어업은 일정한 水面을 專用하여 조개류, 海藻類 등 정착성 수산동식물[7]을 채포하는 第1種 공동어업과 연안에서 소형어선을 이용, 후릿그물(地引網), 船引網, 焚寄抄網, 기타 引網을 사용하여 채포하는 어업을 말한다. 제3종 공동어업은 일정한 수면을 전용하여 囊長網, 柱木網 등을 사용하는 소형 定置어업을 말한다.

養殖漁業은 일정한 수면에 구획, 기타 시설을 하여 양식업을 하는 것을 말한다. 양식어업의 대상은 간사지와 淺海를 이용한 조개, 해조류, 기타 정착성 수산동물과 가두리를 이용한 방어, 도미 등 어류의 양식과 築堤를 이용한 새우양식 등이 있다.

굴, 김의 양식은 멧목, 延繩式 등의 垂下式 시설을 이용하고 백합, 바지락, 고막 등은 간사지에 撒布式으로, 전복, 소라 등은 淺海에 投石式으로 양식하는 것이 보통이다.

양식어업권은 개인에게 면허되는 경우도 있지만 대부분 水協과 법인 어촌계에게 주어지고 비법인 어촌계에도 공동양식장 면허가 주어진다. 어촌계가 양식장 면허를 받고 自然産 資源을 채취하는 것에 운영의 중점을 둘 경우 실제적으로 제1종 공동어업과 그 차이점을 찾기 어렵다.

다. 共同漁場의 범위

제1종 공동어장은 地先民의 이용도와 지역적 여건을 참작하여 최간조시의 평균수심 10m 이내의 범위 안에서 수면을 구획하여 허가한다.[8] 그러나 강원, 경북, 제주에서는 수심 15m까지 허가한다.

제2종 공동어장은 해안선으로부터 500m 이내에 한한다. 제3종 공동어장은 해안선으로부터 10,000m 이내의 수면에 한하여 설정한다. 원거리에 있는 무인도, 낙도 등 공동어업권을 행사할 수 없는 곳은 규정된 수심과 범위 이내라도 공동어장을 허가하지 않도록 되어 있다.

라. 共同漁業의 免許期間

제1종 공동어업의 면허기간은 10년, 제2종 및 제3종 공동어업의 면허기간은 각각 5년씩이다.[9] 면허기간이 끝난 후에도 어업권자의 신청에 의해 면허를 연장받을 수 있다.

수산업법 시행령은 또 養殖漁業면허도 살포식, 투석식, 축제식은 10년, 건홍식, 수하식 및 축양식은 7년 그리고 定置網어업은 10년으로 정하고 있다.

공동어업을 포함한 양식업 정치방법 등 면허어업의 면허처분권자는 道知事(서울市長, 釜山市長, 仁川市長 등 포함)이다.

마. 共同漁業權의 성질과 入漁慣行

어업권은 민법상 物權으로 취급하고 土地에 대한 규정을 준용하도록 되어 있다.[10] 비법인 어촌계가 갖고 있는 어업권은 어촌계의 總有로 한다는 것은 앞서 설명한 바와 같다.

공동어업권은 貸付할 수도 이를 담보물로 할 수도 없다. 또 권리를 이전할 수도 없다.[11] 그러나 공동어업의 어업권자는 종래의 慣行에 의하여 그 어장에 入漁하는 자의 입어를 거절할 수 없도록 하여 옛부터 있던 慣行을 우선적으로

---

7 水産廳長이 고시하는 定着性 수산동물은 성게, 해삼, 전복, 문어, 낙지, 게, 우렁쉥이, 갯지렁이 등이다(수산청 고시 제16호).

8 水産業法 시행령 第11條.

9 水産業法 시행령 第14條의 10.

10 水産業法 第24條 2項.

11 水産業法 第28條 및 第30條.

존중하도록 하고 있다.[12]

바. 共同漁業權者와 資源保護

일정한 구역내에 서식하고 있는 수산생물들은 인위적 요인에 의한 어장환경의 변화와 漁業의 操業 强度에 의해 그 재생산능력이 크게 영향을 받는다. 共有資源으로서의 수산생물들은 또 이들 자원을 둘러싸고 있는 社會制度的 특성과 상승작용을 일으켜 자칫하면 자원의 고갈을 일으켜 어장의 生産能力이 황폐화되기 쉽다. 이렇게 되면 장기적으로 地先漁民들에게 더욱 큰 경제적 손실을 가져오게 된다.

水産業法과 시행령, 그리고 水産資源保護令 등은 공동어업권자에게 수산동식물의 보호와 어장관리를 위해 ①年1回 이상의 바위닦기, 돌넣기, 돌쌓기 등을 해야 하고 ②漁附林을 조성하고 ③種苗를 투입하고 기타 자원조성과 보호를 위해 필요한 시설을 하도록 의무화하고 있다.[13]

뿐만 아니라 조업의 구역과 제한, 期間의 적한, 어획물의 制長制限규정을 두어 자원의 고갈을 막고 不正漁業을 단속하여 자원의 합리적 관리를 기하도록 규정하고 있다.[14]

Ⅲ. 漁村契와 共同漁業의 實態

1. 漁村契의 現況

우리나라의 어촌계 총수는 1984년말 현재 1,498개이다. 어촌계원의 총수는 약 145천 명으로 어촌계당 평균 계원 수는 약 97명 또는 97家口이다. 이 가운데 水協의 조합원이 돼야 될 수 있는 正契員은 어촌계당 평균 90家口이다.[15]

表 1 共同漁業權 現況

단위 : 件, 85년 6. 30. 현재

種類 \ 漁業權者		漁村契	水協	個人	合計
共同漁業	第 1 種	1,545	17	—	1,562
	第 2 種	36	27	—	63
	第 3 種	672	215	—	887
	小 計	2,253	259	—	2,512
定置漁業		156	13	547	716
養殖漁業		3,903	946	2,016	6,865

1) 양식어업통계는 1984년 12월말 현재.
資料 : 水産廳.

어촌계의 총수는 우리나라 漁家 수의 약 97.8%에 이르고 있어 어민의 거의 전부가 어촌계원인 셈이다.

어촌계를 海區別로 볼 때 전남, 경남, 제주를 포함하는 南海區가 전체 어촌계수의 74%를 차지하고 그 다음이 경기, 충남, 전북을 포용하는 西海區와 강원, 경북의 東海區가 각각 14%와 13%를 차지하고 있다.

공동어업의 면허 건수는 1985년 6월 현재 총 2,512건에 면허어장 면적은 144,588ha 이다〈表 1〉. 어촌계당 평균 면허 건수는 1.7개, 평균 어장면적은 약 97ha 이다.

종류별 구성비를 보면 1984년말 현재 제1종 공동어업권이 전체 공동어업권 수의 62%를 차지하여 가장 비중이 높고 그 다음이 제3종 공동어업으로 35%를, 제2종어업이 약 3%를 차지하고 있다〈表 2〉. 공동어업권의 구성비 추세를 보면 제1종 공동어업의 비중이 늘어나는 경향

12 水産業法 第40條.
13 水産業法 第9章 자원의 보호관리 및 水産業法 시행령 第14條.
14 제1종 공동어업의 대상이 되는 전복의 경우 채포금지 體長은 7cm 이내, 소라고둥 5cm, 새꼬막 5cm, 피조개 7cm, 재첩 1cm 이내로 되어 있다. 水産資源保護令 第10條(대통령령 제8185호 1976).
15 水協中央會, "漁村契名簿," 1984. 12. 31. 현재.
16 水産廳, 共同漁業權運營管理實態, 1983, p. 24.

表 2 年度別 共同漁業件數 變化

單位：件

年 度	合 計	第 1 種	第 2 種	第 3 種
1972	1,636 (100.0)	974 (59.5)	127 (7.8)	535 (32.7)
1973	1,753 (100.0)	1,067 (60.9)	97 (5.5)	589 (33.6)
1974	1,395 (100.0)	1,003 (71.9)	75 (5.4)	317 (22.7)
1975	1,948 (100.0)	1,105 (56.7)	84 (4.3)	759 (39.0)
1976	2,004 (100.0)	1,127 (56.2)	106 (5.3)	771 (38.5)
1977	2,038 (100.0)	1,147 (56.3)	97 (4.8)	794 (39.0)
1978	2,369 (100.0)	1,429 (60.3)	98 (4.1)	842 (35.5)
1979	2,387 (100.0)	1,426 (59.7)	99 (4.1)	362 (36.1)
1980	2,387 (100.0)	1,426 (59.7)	99 (4.1)	862 (36.1)
1981	2,483 (100.0)	1,499 (60.4)	99 (4.0)	885 (35.6)
1982	2,579 (100.0)	1,578 (61.2)	91 (3.5)	910 (35.3)
1983	2,577 (100.0)	1,664 (64.6)	79 (3.1)	834 (32.4)
1984	2,512 (100.0)	1,562 (62.2)	63 (2.5)	887 (35.3)

資料：水産廳,「水産業動向에 관한 年次報告書」, 1973～85.

表 3 年度別 共同漁業 生産量

單位：㎏

年度別	總生産量 (A)	一般海面漁業 (B)	共同漁業 小計 (C)	第 1 種	第 2 種	第 3 種	C/A (%)	C/B (%)
1972	1,343,569	956,276	128,500	102,824	6,578	19,098	9.56	13.44
1975	2,134,979	1,207,753	176,712	131,995	6,521	38,196	8.28	14.63
1976	2,406,896	1,255,095	159,969	121,314	3,514	35,141	6.65	12.75
1977	2,421,273	1,306,069	159,164	128,619	2,906	27,639	6.57	12.19
1978	2,353,518	1,360,662	145,207	111,967	2,861	30,379	6.17	10.67
1979	2,422,163	1,412,289	129,389	98,093	1,046	30,250	5.34	9.17
1980	2,410,346	1,370,324	127,287	102,554	394	24,339	5.28	9.29
1981	2,811,914	1,526,670	123,501	105,440	417	17,644	4.39	8.09
1982	2,644,074	1,473,248	122,624	102,573	872	19,179	4.64	8.32
1983	2,793,023	1,485,569	128,826	103,037	2,657	23,132	3.69	8.66
1984	2,909,311	1,523,117	132,560	98,915	1,171	32,474	4.56	8.70

資料：水産廳「水産統計年報」, 1973～85.

을 보이고 있고 소형 정치망을 이용하는 제 3 종은 제자리 걸음, 이동성 그물을 이용하는 제 2 종 어업은 자꾸 줄어들고 있어 지금은 그 비중을 무시해도 좋을 지경이다. 또 西海岸에는 제 2 종 공동어업이 지금은 한 건도 없다.

2. 共同漁業 生産性

우리나라의 총어업생산량은 70년대 후반부터 1980년까지 연평균 약 240만톤 수준을 유지해 왔다. 1980년대에 들어 다소간 기복이 있으나 총어획량은 증가하는 추세를 보이고 있다. 이와 같은 어획고의 증가 추세는 원양어업과 양식업의 생산량 증대에 힘입은 바 크다.

그러나 연안어업과 근해어업의 合으로 표시할 수 있는 一般海面漁業의 생산량은 80年代에 들어와 약간의 기복은 있으나 연평균 150만톤 수준에서 큰 변화를 보이고 있지 않다. 그러나 일반해면 어업에 포함되는 共同漁業생산량은 1970년대 중반에 비해 크게 감소하는 경향을 나타내고 있다. 따라서 어촌계의 공동어업 생산량이

우리나라 총어업생산량에 차지하는 비중은 눈에 띄게 줄어들고 있다.

共同漁業 종류별로 생산량 추세를 분석해 보면 조개류와 해조류가 그 主採捕 대상인 제 1 종 공동어업 생산량은 근년들어 대체로 일정한 추세를 보이고 있다. 그러나 연안에 회유해 오거나 연안 암초를 중심으로 서식하는 어류와 연체류, 갑각류가 주채포대상인 제 2 종과 제 3 종 공동어업 생산량은 매우 적을 뿐 아니라 해마다 감소하는 추세를 나타내고 있다.

반면 공동어업의 면허 건수는 1983년까지 증가 추세를 나타내고 있다. 1975년 공동어업 총 면허 건수는 1,948건이었으나 1983년에는 2,577건으로 약 32%가 늘어났다. 이를 어업종별로 살펴보면 제 1 종 공동어업 면허의 증가가 가장 두드러지게 나타나 같은 기간 동안 50%가 증가한 반면 제 3 종은 약 10% 가량 늘어났고 제 2 종 공동어업은 오히려 줄어들었다.

제 1 종 공동어업의 경우 1975년에는 면허件當 연간 119톤의 생산물을 채취하였으나 1984년에는 63톤밖에 생산하지 못해 9년 동안 어장의 생산성이 약 절반 가량 감소하였다〈表 4〉. 제 2 종 공동어업의 경우는 같은 기간 동안 무려 76%의 生産性 하락을 나타냈다. 제 3 종의 어장 평균 생산성은 같은 기간 동안 27%가 감소하여 상대적으로 낮은 하락률을 보여 주고 있으나 전반적으로 볼 때 공동어업의 어장관리와 자원보전에 심각한 문제점이 있음을 간접적으로 나타내고 있다.

表 4 共同漁業權(免許)當 年平均生産量

單位 : M/T

年度	合 計	第 1 種	第 2 種	第 3 種
1975	90.4	119.4	77.6	50.3
1976	79.8	107.6	33.1	45.5
1977	78.1	112.2	29.9	34.8
1978	61.3	78.4	29.1	36.0
1979	54.4	68.8	10.6	35.1
1980	53.3	71.9	4.0	28.2
1981	49.7	72.7	4.2	19.9
1982	47.5	64.9	9.5	21.0
1983	49.9	78.1	33.6	27.7
1984	58.8	63.3	18.6	36.6

資料 : 〈表 2〉와 〈表 3〉에서 계산.

3. 養殖漁業의 生産性

양식기술의 발달과 양식어장의 확대개발로 근년에 들어 양식어업의 생산량이 크게 늘어나고 있다. 양식어업은 김, 미역, 다시마 등을 대상으로 하는 海藻類 양식과 굴, 피조개, 홍합, 백합, 고막 등 조개류를 대상으로 하는 貝類양식과 도미, 방어 등 魚類를 대상으로 하는 축양양식이 있다.

양식어업은 경영비가 거의 들지 않는 공동어업에 비해 시설투자, 종묘구입, 인건비, 사료비 등 상당한 규모의 자본과 높은 수준의 기술이 필요하다. 양식어업은 초기에 김, 미역 등 비교적 간단한 해조류부터 시작하여 굴, 피조개, 홍합 등 조개류의 대량 양식을 거쳐 지금은 일부 어종의 가두리양어 단계에까지 이르렀다. 그러나 아직까지 전복·소라고동, 성게, 해삼, 가리비 등과 물고기의 양식기술은 실험단계내지 초보단계에 있다.

양식기술의 보급과 함께 養殖經營體의 수도 늘어나 1984년말 현재 6,865개의 양식어업권이 면허되었다. 이 가운데 어촌계에 의한 경영이 57%, 개인 29%, 水協 14%의 순으로 구성되어 있다. 業種별로 보면 김양식이 1,821개로 전체 면허 건수의 27%를 차지하고 있고 다음이 굴의 15%, 그리고 피조개, 미역, 기타 조개의 순으로 되어 있다.

정부는 養殖漁業權을 어촌계에 우선적으로 면

表 5 養殖漁業權(免許)當 年平均 生産量

年 度	免許件數	養殖漁場面積 (ha)	總生産量 (M/T)	漁業權當 平均生産量 (M/T)
1978	5,790	79,317	392,827	67.8
1979	5,971	79,165	481,832	80.7
1980	6,218	78,573	541,558	87.1
1981	6,714	85,561	701,065	104.4
1982	6,491	83,825	596,316	91.9
1983	6,760	88,465	643,798	95.2
1984	6,865	89,557	678,321	98.8

資料：農水産部,「農林水産統計年報」, 1985.

허하여 地先海面을 協業漁場化하는 시책을 펴고 있다. 지선어민 모두가 總有하는 공동어장과 달리 일부 어민만이 협업체를 구성하여 양식업의 면허를 받는 경우가 늘어나고 있다.

양식어업의 생산성은 공동어업의 생산성에 비해 매우 높다. 1984년의 경우 공동어업이 漁業權당 평균 53톤을 생산한데 비해 양식어업은 어업권당 99톤을 생산하여 월등히 높은 생산성을 보였다. 생산성을 정확히 비교하기 위해 어장면적, 생산비 등이 비교되어야 하나 일반적으로 볼 때 양식어장의 생산성이 훨씬 높다. 또 양식어업의 어업권당 평균 생산성은 공동어업과는 대조적으로 해마다 꾸준히 증가하고 있다〈表 5〉.

4. 漁家所得과 共同漁業

우리나라 총어가구 수의 약 98%가 공동어업을 주관하는 어촌계의 회원임에도 불구하고 어촌계사업의 어가소득 기여율은 지금까지 매우 낮은 수준에 있어 왔다.

水産廳조사에 따르면 어촌계의 계원이 제 1 종 공동어업에 종사함으로써 얻는 소득은 1982년의 경우 家口當 年 약 30萬에 지나지 않았다.[16] 제 2 종 공동어업은 어업권당 평균 500만원, 제 3 종은 어업권당 평균 1 천만 원으로 나타났는데 제 2 종과 제 3 종어업권은 대부분 부락민이 모두 참가하는 것도 아니고 어업권의 숫자도 극히 제한되어 있으므로 전체 어가소득 형성에 기여하는 비율은 매우 낮다.

1983년의 韓國農村經濟硏究院의 표본조사도 비슷한 실정을 밝혀주고 있다.[17] 이 조사는 공동어업소득이 어가에 모두 공평하게 분배되었다고 볼 때 어촌계 가구당 236千원이 돌아가 총어가소득의 6.2%를 차지한 것으로 분석하고 있다. 이것을 공동어업의 업종별로 나누어 보면 제 1 종 공동어업의 가구당 평균소득이 219千원, 제 2 종 소득이 2 천원, 제 3 종 소득이 가구당 15 千원으로 나타났다.

공동어업의 종류별 생산금액을 보면 1983년의 경우 총생산액 54,214백만원 가운데 제 1 종 공동어업 생산액이 전체의 77.5%, 제 2 종이 4.1%, 그리고 제 3 종이 18.5%를 차지한 것으로 추정했다.[18]

제 1 종 공동어업 생산량 구성은 53%가 조개류, 40%가 海藻類, 그리고 나머지 7%가 기타 수산동물로 되어 있다. 제 2 종, 제 3 종은 雜魚類가 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

이처럼 우리나라 전 연안부락에 걸쳐 어가소득 증진을 위해 오랜 기간 어촌계를 육성했음에도 불구하고 어촌계가 소득향상에 제 역할을 다하지 못하고 있는 것은 어촌계 공동어장의 생산력이 낮기 때문이다. 더욱 문제가 되는 것은 생산력이 해마다 낮아지는 경향을 보이고 있는 것이며 이는 어촌계의 자원관리에 큰 문제점이 있음을 나타내는 증거이다.

일반적으로 우리나라 사람들의 기호도가 가장

16 水産廳,「共同漁業權 運營管理實態」, 1983, p. 24.

17 朱尤一, 玉永秀,「共同漁場利用合理化方案」, 硏究報告書 75, 韓國農村經濟硏究院, 1984. pp. 35-37.

18 朱尤一, 玉永秀, 前揭書, p. 35.

表 6 主要 漁種別 共同漁業生産量(自然産)比重

單位 : %

漁種	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
전복	99.6	99.8	100	98.9	96.0	84.5	69.3	84.6	80.4	84.7	99.4	100
소라고동	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
굴	15.8	13.8	6.0	6.5	6.8	9.5	8.6	7.5	7.5	4.2	6.6	4.0
바지락	37.7	39.3	59.8	47.6	37.9	37.1	23.6	31.1	31.1	38.2	42.2	42.8
백합	10.5	10.4	15.1	18.5	20.5	65.6	56.6	64.6	79.9	77.3	82.5	94.8
피조개	100	100	85.1	85.2	91.5	65.9	48.5	25.9	9.8	1.9	7.6	9.7
가리비	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
해삼	100	100	100	100	100	100	100	100	98.3	98.2	100	100
성게	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	97.2	100
우렁쉥이	100	100	100	100	100	100	100	100	100	96.7	98.1	92.7
김	9.9	4.7	1.7	1.8	0.9	0.8	0.3	0.4	0.4	0.2	0.1	0.1
미역	10.3	14.2	15.3	12.6	16.6	8.7	6.5	5.0	5.2	2.7	2.4	2.6

자료 : 水産廳, 「水産統計年報」, 1974~1984 ; 農水産部, 「農林水産統計年報」.

높은 고급수산물의 하나인 전복의 생산량 추세를 보면 70年代초까지 연간 1,000~2,000톤씩 잡혔으나 70年代중반을 지나면서 생산량이 연간 500톤대로, 근년에 이르러서는 300톤대로 떨어지고 있다. 또 가리비(scallop)도 1970년대 중반에는 연간 400~500톤식 잡히던 것이 80년대 초에 이르러서는 10~30톤으로 연간 생산량이 급감하여 고급어종의 자원고갈이 심각한 상황에 이르고 있음을 알려주고 있다.

우리나라의 조개류 및 해조류의 총생산량 가운데서 共同漁業이 차지하는 비중은 최근 養殖業의 발달로 그 상대적 중요성이 작아지고 있다. 그러나 아직 양식기술이 발달되지 못하거나 아직 실험단계를 크게 벗어나지 못하고 있는 고급 조개류와 수산동물류, 예를들면 전복, 소라고동, 가리비, 백합, 성게, 해삼 등 국민의 기호도가 매우 높고 시장가격도 월등히 비싼 어종들은 거의 전량이 共同漁業에서 채취되는 自然産에 의존하고 있다〈表 6〉. 양식기술이 널리 보급된 굴, 피조개, 고막, 홍합 등과 김, 미역 등은 대량 양식으로 전체 공급량의 대부분을 양식업이 장악하고 있어 자연산인 공동어업의 비중은 매우 낮다. 공동어업의 생산성이 자원관리의 불합리성으로 매우 낮은 수준에 있으나 고급어종의 대부분이 공동어장에서 생산되고 연안의 地先漁民들이 거의 대부분 공동어업에 참여하고 또 어장면적도 약 15만 ha에 달하는 등 매우 광활함을 볼 때 공동어업의 중요성과 그 발전 잠재력을 가볍게 볼 수 없다.

Ⅳ. 漁村의 運營慣行

1. 運營慣行의 資源配分的 機能

共有財産資源(Common Property Resources)이란 한 지역사회의 모든 구성원들 사이에 똑같은 利用權을 갖고 있는 自然資源을 말한다. 공유재산자원의 소유권은 특정인의 私有權을 배제하고 이용자들로서 구성된 공동사회의 總有로만 인정되며 다른 집단에 대해서도 배타적이다.[19] 공유

[19] Common Property Resources의 배타성에 관해서는 S. V. Ciriacy-Wantrup and Richard C. Bishop "Common Property as a Concept in Natural Resource Policy,"

재산자원에 대한 이용권은 보통 傳承되거나 공동사회에 가입함으로써 획득할 수 있다. 공유재산자원에 대한 이용은 합의에 의해 규제할 수 있으나 원칙적으로 自由이다.

예를들면 바다나 江의 물고기는 그 나라 국민 모두에게 똑같이 소유권이 있어 누구나 물고기를 잡을 수 있는 共有財産資源이다. 같은 물고기라 할지라도 養魚場 안의 물고기는 개인에게 소유권이 귀속되어 있으므로 공유자원이 아니다.

共有財産資源은 總有이므로 개인적으로는 소유권이 불확실하거나 없는 것과 같으므로 自己손에 넣었을 때 비로소 소유가 확실해지는 특성이 있다. 따라서 共同漁場의 魚貝類 등의 궁극적인 소유권은 잡는 사람에게 있으므로 자연히 다른 사람보다 빨리, 많이 잡아 가지려 하므로 자원이 枯渴되기 쉽다. 일반적으로 私有 자원이 그 소유자에 의해 보다 합리적으로 관리되는 것과 달리 공유재산자원은 합리적인 경영이 매우 어렵다. 어획노력이 어민상호간 자율적인 규제가 되지 않으면 자연이 주는 자연적인 「地代」는 소멸되고 만다.[20]

수산자원에 대한 經濟的 最適經營이 어려운 것은 外部效果 때문이다. 외부효과는 두 갈래로 나타난다. 먼저 한 어부가 지나치게 많이 잡아가면 같은 어장에 입어하는 다른 어부의 어획량을 떨어뜨리고 生産費를 올린다. 두번째, 오늘의 지나친 어획은 물고기의 스톡을 줄여 내일의 어획량을 감소시켜 외부효과가 時差를 두고 나타나는 것이다.

수산자원의 외부효과는 자원에 대한 所有權의 不確實性, 不安定性, 不均衡性 때문에 발생한다.[21] 소유권의 불확실성이란 앞서 말한대로 채포했을 때에 비로소 확실한 자기 소유가 되는 것을 말하고 安全性은 앞으로로 계속 일정량의 어획을 올릴 수 있는가의 여부에 관한 것을 뜻한다. 不均衡性이란 어장관리 또는 자원보전을 위한 개인의 투자나 노력에 비례하여 생산물의 분배나 어획이 보장되지 않거나 또는 아무 것도 하지 않는 사람에게도 똑같은 이익이 돌아간다면 평소에 어장관리에 드는 비용을 부담할 誘因이 없는 것과 관련된 것을 말한다.

競爭市場에서의 자원배분은 價格에 의해 이루어진다. 완전경쟁시장에서의 가격기능은 자원의 현재 생산, 소비뿐 아니라 자원의 時間的 사용률도 합리적으로 배분하는 기능을 한다.

그러나 바다 속에 있는 魚資源처럼 사회적인 값이 있으나 물고기를 잡을 때 값을 치르는 私的市場이 존재하지 않는 水資源의 적정배분은 일반시장기능 아래서는 불가능하다. 다만 수산자원의 경영과 관리에 관한 각종 法令규제, 관행 등 制度를 통해 마치 가격이 하는 것처럼 자원배분 役割을 하도록 하는 수밖에 없다.

우리나라에도 地先部落이 중심이 되는 어업공동체는 옛부터 자원을 합리적으로 관리하기 위한 慣行이 있어 왔고 최근에 만들어진 漁村契에도 같은 목적을 위한 운영규약이 있다. 어업관행 또는 어촌계의 의사결정 제도에 관한 경제적 평가는 이 慣行이 자원배분에 어떤 영향을 미치는가를 분석함으로써 이루어질 수 있다[22].

특히 공동어장의 생산력 유지와 자원의 합리

Natural Resources Journal, Vol., 15, 1975, pp. 713-727 참조.

20 H. Scott Gordon, "The Economic Theory of a Common-Property Resource: The Fishery," *Journal of Political Economy*, Vol. 62 (April, 1954). pp. 124-142.

21 S. V. Ciriacy-Wantrup, *Resource Conservation Economics and Policies*, Univ. of California Press, Berkeley, 1968 pp. 139-149.

적 이용[23]을 위해 어촌계가 어떤 투자나 조치를 취하고 있느냐 하는 문제와 어장운영에 따른 便益과 費用부담의 歸着構造가 균형적인가를 검토하는 것이 중요한 문제이다.

2. 漁村契 運營慣行의 變化方向

어촌계의 운영과 자원관리에 결정적인 영향을 끼치는 계의 規約 또는 定款은 대부분 천편일률적이다. 특히 水協法에 의해 근래에 조직된 어촌계들은 정부에서 시범적으로 만든 어촌계의 정관을 그대로 따랐기 때문에 정관이 거의 같은 실정이다. 이들 定款은 총회의 구성과 소집, 의결사항, 집행기관인 理事會와 任員의 구성, 임기, 권한, 책임과 감사기관 등에 관한 회칙을 규정하고 있을 뿐이다.

어촌계를 운영하는데 실제로 중요한 入會와 入漁의 통제와 방법, 生産物의 분배와 費用의 배분 등에 관한 운영지침이 어촌계의 정관에 포함되어 成文化되어 있는 경우는 매우 드물다. 다만 역사가 오래된 地先 部落民들의 어업공동체가 모체가 되어 만들어진 어촌계 가운데 일부가 入漁의 통제와 생산물과 비용의 분배 및 資源保護에 대한 규약을 성문화된 村規 또는 鄕約의 형태로 이어 내려와 이에 따라 어촌계를 운영하고 있다.[24]

대부분의 어촌계들은 인근 어촌계의 慣行을 참고하거나 계원들끼리 의논하여 만든 定款과는 별도의 규칙을 갖고 있다. 이런 규칙들은 당해 어촌계가 갖고 있는 공동어업의 형태와 지역적 특성, 계원상호간의 사회적 관계 등에 따라 크게 다르며 일정한 형식을 갖추고 있는 것도 아니다.

제1종 공동어장의 경우도 생산물의 채취, 분배, 유통방법은 目的物의 종류, 어장의 위치, 豊度, 漁法, 水深 등 자연적, 기술적 조건과 또 그 지역의 관행, 계원들의 협동능력, 계임원들의 리더쉽 등에 따라 어촌계마다 다른 실정이다.

어촌계의 運營慣行 가운데서도 자원의 합리적 이용을 위해 특히 중요한 것은 便益과 費用의 분배와 그 歸着構造이다. 그러나 앞서 언급한대로 규약이나 관행의 어촌계마다 서로 크고 다른 경우가 많으므로 조사하기가 쉽지 않다.

어촌계의 운영관행에 대한 조사자료는 1976년에 水協中央會에서 실시한 조사와 1982년에 水産廳에서 실시한 조사가 있다. 어촌계의 운영내규는 시간이 흐름에 따라 조금씩 바뀐다. 운영규약이 契의 운영이나 契가 처해 있는 사회경제적 조건에 맞지 않을 때는 계원들의 합의에 따라 언제든지 바뀔 수 있는 것이 어촌계 운영관행의 특성이다. 이는 法人 어촌계의 定款변경처럼 엄격한 요건과 형식절차를 중요시 않기 때문에 상당한 유연성을 갖고 있다.

두 자료를 종합해 볼 때 우선 공동어장의 生産方法은 크게 세 가지의 類型으로 나눌 수 있다. 첫째 유형은 모든 契員이 직접 공동어장에 들어가 목적물을 직접 채취하는 것이다. 둘째 유형은 漁場의 관리는 계에서 하되 특정 기술이나 장비를 가진 사람이나 業者를 고용하여 생산

---

22 이익공동체의 운영관행제도에 대한 경제적 평가기준은 吳浩成, "貯水池의 經營과 水利慣行의 評價基準," 「農業經濟硏究」, 제19집, 1977, pp. 15-23 참조.

23 수산자원의 最適經營 目標에 대한 개념에 대해서는 吳浩成, "水産資源의 最適利用," 「農業經濟硏究」, 제23집 1982, pp. 37-45, Colin W. Clark, *Mathematical Bionomics, The Optimal Management of Renewable Resources*, John Wiley and Sons, 1976, Chapters 1, 2, 3, 4. 참고할 것.

24 南濟州郡 馬羅島 鄕約, 高翔龍 "韓國의 入漁權에 관한 硏究," 석사논문, 成均館大學校 大學院, 1967 참조.
莞島郡 蘆花面 禮松里의 村規, 莞島郡 金日面 三山里 어촌계 규약, 高興郡 錦山面 大興里 新興부락, 新安郡 黑山面 鎭里 1, 2區, 紅島 1, 2區, 梧里, 多村里 등의 村規, 朴光淳, 「韓國漁業經濟史」, 유풍출판사, 1981, 참조.

물을 채취하는 것이다. 세번째 유형은 어장의 管理, 채취권을 일정기간 동안 특정계원이나 업자에게 賃貸형식으로 팔아버리는 방법이다.

생산물의 분배형태도 크게 네 가지의 유형으로 나눌 수 있다. 첫째 유형은 계원들이 자유롭게 어장에 入漁하여 채취한 생산물을 각자가 가지는 방법이다. 둘째는 入漁한 계원들이 채취한 생산물을 한곳에 모은 후 入漁者들 끼리만 공평하게 나누는 방법이다. 세번째 유형은 채취한 생산물을 모든 契員들에게 똑같이 나누는 방법이고, 네째 유형은 어장의 賃貸料 등을 마을 基金에 넣거나 도로 유지관리, 방파제 유지비 등 마을의 시설과 기타 마을의 발전을 위해 써버리는 방법 등이 있다. 첫째부터 세째유형 가운데는 契의 운영비로 생산물의 얼마를 내거나 아니면 공동어장에 입장할 때 또는 일정기간 동안의 入漁料를 징수하는 것이 보편화되어 있다. 그러나 보다 자세한 費用분담의 방법들은 위 조사에서는 조사되지 않았다.

〈表 7〉과 〈表 8〉은 1976년부터 1982년 사이에 어촌계의 공동어장 운영을 위해 만든 규약, 특히 생산의 취득과 분배에 관련된 慣行의 개략적 분포와 그 變化方向을 보여주고 있다. 단지 1982년의 조사는 설문을 자세히 구분하지 않았기 때문에 1976년의 것과 정확한 비교가 불가능하나 그 개략적 추세를 파악하는 데는 지장이 없다.

이 기간 동안 공동어업의 운영관행은 대체로 두 가지 방향으로 뚜렷한 움직임을 보였다. 그 方向은 契員들의 自由入漁와 생산물의 자유취득 형태의 自由放任형식으로부터 契員들간에 생산물 분배의 균등화를 기하려는 쪽으로 움직이는 것과 또 다른 추세는 어장의 관리와 생산물의 채취를 전문적인 기술이나 장비를 갖고 있는 제 3자에게 賃貸하여 어장관리의 번거로움에서 벗어나려는 경향이 뚜렷해진 것이다.

表 7 生産物 채취 慣行의 變化

	1976年[1]	1982年[2]
契員직접生産	91%	77%
雇傭生産	3%	
漁場賃貸	6%	23%

表 8 生産物分配慣行의 變化

	1976年[1]	1982年[2]
入漁契員自由취득	34%	31%
入漁契員間共同分配	29%	41%
全契員共同分配	32%	
漁場임대료마을基金	5%	28%

1) 水協中央會조사, 표본어촌계수 1,087개
2) 水産廳조사, 표본어촌계수 1,572개

특히 후자의 경우 漁場賃貸의 추세가 분명하여 1976년에 6%였던 것이 1982년에는 23%로 급증하고 있다. 반면에 어촌계원이 직접 생산에 참여하거나 임금노동자를 고용하여 생산물을 채취하는 형태가 94%에서 77%로 줄었다.

조사자료를 分析해 보면 일반적으로 자유방임 형태로부터 분배의 균등화 쪽으로 움직이는 제 1종 공동어업의 종류는 대부분 海藻類 공동어장이나 바지락, 고막, 백합 등 간사지의 조개류 공동어장에서 나타나고 있다.

반면에 채취권을 賃貸하는 업종들은 전복, 해삼, 소라고동, 성게 등과 같이 바다 속에 서식하는 수산동물, 조개류와 제 2종, 제 3종에 두드러지게 나타나고 있다.

生産物의 채취분배 관행이 자유방임 형태로부터 분배의 균등화를 기하려는 쪽으로 움직이는 것은 資源의 保全과 자원의 持續的 生産을 위해 매우 바람직한 현상이다. 그러나 또다른 경향의 하나인 어장의 권리를 타인에게 賃貸 또는 위탁관리하는 것은 資源의 고갈을 조장하는 결과를 가져온다. 특히 권리의 임대기간이 짧고 다음번에 또다시 채취권을 받는다는 보장이 없을 때

이와 같은 제도는 資源枯渴의 강력한 誘因으로 작용한다.[25]

제 1 종 공동어업의 산물 가운데 전복, 소라고동, 해삼 등 고급어종의 생산량이 급속히 하락해 온 것은 불합리한 어촌계 운영관행으로 인한 자원고갈에 그 원인이 있음에 틀림없다. 바다 속 산물을 채취하는 공동어업이 공동생산을 통해 地先漁民들의 생활수준을 향상시키고 자원을 조성한다는 본래의 목적에서 벗어나 채취권 판매 형태가 늘어나는 것은 다음 세 가지 이유 때문이다.

첫째, 자원고갈 등으로 어장의 생산성이 낮아 계원들이 직접 생산하더라도 분배액이 적다는 점, 둘째, 일반 어촌계원들로서는 기술적으로 산물을 채취할 수 없어 海女나 潛水器업자에 채취권을 넘기며, 세째, 잠수장비의 현대화로 자원의 채포율이 크게 증가하여 시간이 흐를수록 자원이 고갈되어가고 있다는 점이다.

水産業法에 따르면 공동어업권자는 자원의 보전을 위하여 어장의 관리를 의무적으로 이행하도록 되어 있다. 즉 공동어장의 생산성을 높이기 위한 방법의 하나로 시설기준을 정하고 1년에 1회씩 어장의 바위닦기, 돌무덤 쌓기, 돌넣기, 魚附林造成, 경운객토작업과 어장면적의 30% 이상에 種苗를 살포하도록 규정하고 있다.[26]

그러나 대부분의 어촌계에서는 자원의 보전과 자원조성에 큰 관심을 갖고 있지 않은 채 자연산의 채취에만 골몰하고 있는 실정이다. 水産廳이 조사한 1977~81 사이의 5년간에 걸친 어촌계의 자원조성사업 실적을 보면 총 1,572건의 제 1 종 공동어업권 중 바위닦기, 돌넣기, 어부림 조성 등을 시행한 횟수가 816건으로 5년 동안에 어업권당 0.5회를 시행한 것으로 밝혀졌다.[27]

수산종묘 투입은 같은 기간 동안 모두 390회로 어업권당 0.25회, 人工魚礁 투입은 총 19회로 어업권당 0.01회를 시행했을 뿐이다. 그나마 1회의 바위닦기, 돌넣기 등이 얼마만큼의 작업량을 나타내는지 알 수 없는 행정통계인 것을 감안하면 어촌계의 자원보전과 자원조성을 위한 노력은 거의 없는 것과 마찬가지라고밖에 판단할 수 없다.

3. 波濤里 漁村契의 事例

다음은 瑞山郡 所遠面 波濤里 漁村契의 운영사례이다. 이 조사는 1984년 여름에 실시한 필자의 소원면 일대의 어촌계를 대상으로 한 청취조사 가운데 파도리 어촌계의 경우만을 간추린 것이다.

파도리 1,2구에는 모두 260家口가 살고 있다. 이들은 모두 어업내지 半農半漁의 겸업가구이다. 파도리 어촌계는 공식적으로 서산군 소원면 法人漁村契 소속이다. 소원면 어촌계는 파도리 이외에도 법산리, 모항리, 의항리에 걸쳐 있는 5개의 기존의 地先 어촌계를 통합하여 발족한 法人漁村契이다.

그러나 現實은 과거의 파도리 어촌계가 그대로 살아 있어 바지락, 굴, 홍합, 해태 등 4개의 어업권을 쥐고 있다. 최근에 해삼·전복어업권만 법인어촌계로 넘겨줬을 뿐 독자적인 운영을 하고 있다. 파도리 어촌계가 운영하고 있는 공동어업과 양식어업은 생산물의 종류에 따라 入漁者도 다르고 운영방법도 다르다. 이것은 같은 마을 주민이라 할지라도 생산물의 종류에 따라 入漁權의 생성과정이 다르고 운영방식도 달

[25] S. V. Ciriacy, Wantrup, 前揭書, pp. 139-160.

[26] 水産業法 시행령 第14條

[27] 수산청 「공동어업권운영관리 실태조사」, 1982.

랐던 과거의 慣行을 존중하여 주기 때문이다.

현재 法人 어촌계는 地先어촌계의 연합회 같은 성격을 갖고 있으며 지선 어촌계가 할 수 없는 信用事業에 경영의 중점을 두고 있다. 法人 어촌계는 지선 어촌계가 갖고 있던 전복·해삼에 대한 제1종 공동어업권을 회수했으나 독자적인 운영을 하지 못하고 地先어촌계가 과거에 하던 방식 그대로 海女를 거느리고 있는 전문업자에게 어장을 賃貸해 주고 있다.

가. 바지락

파도리에는 1970년까지 어촌계가 없었다. 어떤 사람이던지 마을 앞 갯벌에서 바지락 조개를 마음대로 채취할 수 있었다. 당시는 교통이 불편하여 대도시 시장으로의 신속한 반출이 어려웠고 수요가 한정되어 있어 주민들간에 큰 이해관계의 대상이 아니었다.

1971년에 이르러서야 파도리 주민들이 어촌계를 만들고 갯벌 100ha에 바지락 공동어장 면허를 받았다. 어촌계 설립당시 瑞山漁協의 하부조직적 성격 때문에 주민대표 50명만 출자하여 어촌계를 조직하는 형식이었으나 모든 주민들이 평등하게 入漁하였다.

1978년 파도리 어촌계가 형식상 해산되고 소원면 법인 어촌계로 발족할 때 어촌계 조합원이 아니면 바지락어장에 출입할 수 없다는 바람에 약 80%의 가구가 수협조합원으로 가입했다. 그러나 법인 어촌계로 넘어간 후에 달라진 운영방식은 없다. 조합원이 아니라도 부락사람이면 누구나 바지락어장에 출입할 수 있다.

共同漁場은 다른 부락사람이 들어오지 못하도록 감시원을 1명 채용하여 감시하고 있다. 外地에서 이사온 사람은 1년이 지나야 入漁權을 준다. 어촌 계형성 초기에는 한 사리(보름)에 10일간씩의 채취작업이 가능하여 10일 동안 채취하였는데 자원이 고갈되기 시작하여 한 사리에 6일간만 작업하도록 했고 산란기인 8~9월에는 채취작업을 금지시켰다.

어촌계는 또 1家口에 1명씩만 어장에 출입할 수 있도록 채취인원을 제한하려 했으나 주민들의 협조를 얻지 못해 이것은 성공하지 못했고 食口數에 관계없이 地先民이면 누구든지 조개를 채취할 수 있다.

채취일수와 채취금지시기를 설정한 후부터 생산량이 늘어났다. 채취된 바지락은 모두 法人어촌계를 통해 委販한다. 이때 판매액의 5%를 수수료로 낸다. 법인 어촌계는 10명의 지정 중매인을 두고 있는데 이들은 500만 원의 보증금을 내고 1년 동안 지정 중매인이 된다.

파도리 주민들은 매년 독자적으로 어촌계장을 뽑는데 소원면 法人어촌계도 부락민들의 의사와 관행을 존중하지 않을 수 없어 부락민의 어촌계장을 法人 어촌계의 임시직원격인 相助幹事로 임명하여 부락민의 어촌계와 法人 어촌계를 연결하고 있다.

나. 굴

서산군 해안 일대는 굴의 생산적지였기 때문에 과거에는 굴이 많이 생산되었다. 파도리 해안의 바위와 돌에 서식하는 굴도 다른 곳의 경우와 마찬가지로 아무나 채취할 수 있었기 때문에 자원이 고갈되어 1970년대 초에 거의 없어졌다.

漁村契를 조직하고 난 후 어촌계 명의로 굴養殖場 면허를 받았다. 어장을 조성하기 위해 부락민을 동원하여 산에 가서 큰 돌을 구해다가 바다에 넣기로 결정했다. 이때 아무 것도 없는 상황에서 양식장 조성에 회의를 갖고 노력동원에

참가하지 않는 戶數가 상당수 있었다.

따라서 굴양식장은 그 당시 노력동원에 응해 돌을 주어다가 바다에 넣은 집만 入漁權이 있다. 굴의 종패가 돌에 붙어 저절로 자라므로 다른 노력은 없었다. 자원이 충분히 조성되지 않았고 또 남획을 막기 위해 2~3년만에 한번씩 入漁權이 있는 가구에 한 해 호당 1명씩 완장을 주어 채취토록 하고 있으나 어장의 생산력은 매우 낮아 계원들의 큰 관심을 끌지 못하고 있다.

다. 해 태

서산군 일대의 해태양식은 미미한 것이었으나 1964년부터 對日本수출이 늘어나면서부터 참여하는 사람이 늘어나기 시작했다. 파도리 어촌계에서도 총회를 열어 해태양식장 면허를 받아 모든 사람이 참여하기로 결정했다.

처음에는 해태의 柵數에 제한을 두지 않고 각자가 원하는 장소에 능력껏 하도록 버려 두었으나 潮流가 잘 유통되지 않고 病이 생기는 등 문제가 발생하기 시작했다. 한때는 매년 상황에 따라 가구당 比例的으로 柵數를 줄이는 방법을 썼으나 몇 년 동안의 시행착오 끝에 현재는 總柵數를 2,600柵으로 고정시켜 버렸다.

매년 어촌계 총회에서 개인별로 결정되어 있는 柵數의 설치장소만을 추첨해서 정해 준다. 權利柵數는 마을 어촌계의 장부에 登載되어 있는데 戶當最高가 20柵 최하가 6柵으로 되어 있다. 설치장소가 결정되면 시설은 자기가 하고 생산물도 자기가 가져간다. 회원들간에 자기의 柵數권리를 빌려 주기도 하고 팔 수도 있다. 그러나 새 회원은 가입시킬 수 없도록 되어 있다.

라. 해삼·전복

서산군 일대의 얕은 바다에는 해삼, 전복 자원이 많이 있었으나 현지 주민들은 거의 채취할 수 없었다. 6.25 사변 이후에 濟州島 海女들이 이곳에 진출하면서부터 자원의 채취가 가능하기 시작했다. 이들 海女들의 진출은 K씨에 의해 처음 시작되었는데 K씨는 제주도에 가서 海女들을 고용해다가 해삼, 전복을 혼자 채취해 큰 소득을 올렸다. 그후 地先 어촌계에서 해삼, 전복의 수익성에 착안, 어촌계 명의로 공동어장과 면허를 얻었다.

지선어민들은 바다 속에 잠수하는 재주가 없으므로 자연히 해녀를 거느린 개인업자들이나 현지인과 결혼하여 정착하여 살기 시작한 해녀들에게 채취권을 3년 단위로 1천만 원씩 받고 임대하기 시작하였다.

3년에 한번씩 채취업자를 바꾸니까 이때부터 작은 것도 잡아내서 자원이 크게 줄기 시작하였다. 또 해녀들의 作業用具가 고무옷, 물갈퀴 등 현대적 장비로 바뀌어짐에 따라 작업능력이 현저하게 늘어났다. 전에는 물속에 20~30분 들어갔다가 나와서 불을 쬐고 다시 들어가고 하여 실제 작업시간은 길지 않았으나 고무옷과 안경, 물갈퀴 등의 장비가 도입되자 실질 작업시간이 크게 늘어났다.

뿐만 아니라 해삼, 전복 등의 수출 등으로 가격이 오르자 남획을 시작, 현재는 자원이 크게 枯渴되어 있는 상태이다.[28]

그러나 K씨가 개인적으로 얻은 인근의 해삼,

---

[28] 제주도 모슬포의 하모리 어촌계 해녀들은 고무잠수복과 물갈퀴를 사용치 않기로 결의하고 과거의 방식대로 전복, 소라, 고동을 채취한 결과 다른 어촌계와는 달리 자원의 고갈문제가 없고 매년 持續的 生産이 가능했다. 1981.8.2. 밤 KBS 뉴스파노라마 보도.

전복, 양식장 면허 구역에는 종패를 넣거나 인공적 양식은 한 일 없지만 7cm 이하는 절대로 잡지 않아 자원이 잘 보존되고 있는 실정이다. 파도리 어촌계의 해삼, 전복 공동어업 면허는 파도리 法人어촌계로 권리가 넘어갔으나 經營方法은 전과 마찬가지로 業者에게 위탁하고 있다. 해삼 전복을 독점수매하기 위한 권리는 法人 어촌계에서 1년에 1회씩 입찰로 결정한다.

마. 홍 합

제1종 공동어장 면허를 받아 자연 서식하는 홍합을 바지락 어장과 비슷한 방법으로 운영하려 하였으나 자원이 고갈된 상태로 생산력이 매우 낮아 주민들의 관심을 끌지 못하고 있다. 현재 거의 방치상태에 있다.

파도리 어촌계의 경우도 홍합, 굴처럼 한번 임계지대(Critical Zone)아래로 내려간 어장은 原狀回復이 어렵고 바지락의 경우처럼 잘 관리되는 어장은 연간 5~6억 원의 고정수입이 가능하다. 그러나 전복, 해삼의 경우는 날로 자원이 고갈되고 있어 어장이 황폐화되기 전에 대책의 수립이 시급한 것으로 평가된다.

V. 結 論

공동어업의 어획 또는 채포의 대상이 되고 있는 수산동식물은 共同財産資源의 고전적인 例이다. 어촌계원들의 入漁와 漁獲努力에 자율적 규제가 없는 한 자원은 고갈되거나 자원이 주는 「地代」가 소멸되는 것이 그 보편적인 운명이다.

경제발전에 따른 소득향상은 일부 품목의 남획에 따른 공급능력의 경직성과 어울려 시장가격 상승을 가져오고 이는 또 채포방법의 기술혁신을 결과하여 자원고갈을 더욱 加速化하는 특성이 있다.

특정 어종이나 품목의 생산력이 떨어지고 자원이 고갈되면 共同漁場의 회복은 至難하게 되어 장기적으로 볼 때 어민들의 경제적 손실이 크게 된다. 공동 어장이 황폐화되면 언젠가는 資本과 技術, 경영능력을 갖춘 전문어민 또는 기업가에 의해 養殖漁業으로 移行될 것으로 예상된다.

그러나 특별한 시설이나 資本이 필요 없는 종류, 양식기술이 일반화되어 위험부담이 적은 품목, 그리고 아직 양식기술이 확립되지 않고 있는 일부 고가품목은 자연산에 의존하지 않을 수 없으므로 共同漁業을 통해 자원을 조성하고 합리적인 경영을 통해 零細漁民들의 계속적인 所得源이 되도록 협동하여야 한다.

공동어장을 이용하는 어민들은 일반적으로 가계가 빈한하므로 어미나 새끼를 가리지 않고 자원을 되도록 많이 채취하여야 할 긴박한 필요성이 있으나 개인의 욕망을 적절히 규제하고 합리적인 어장운영慣行을 만들어 운영할 때 共同漁業의 장래성이 약속된다.

그러나 대부분의 어촌계가 法人어촌계와 地先어촌계로 이중조직되어 있는 점, 자원을 보전적으로 이용할 운영慣行이 확립되어 있지 않은 점, 심지어는 자원의 고갈을 촉진시키는 방법으로 운영하고 있는 점, 어촌계의 투자능력과 기술도입 체제가 되어 있지 않은 점, 자원조성 실적이 거의 없는 점 등이 어촌계의 큰 문제점으로 나타났다.

沿岸은 물고기, 조개류 등 수산생물의 산란장, 서식장으로 중요한 역할을 할 뿐 아니라 地先漁民의 생활근거지와 소득원으로서 그 합리적 관리가 매우 중요하다. 특히 일부 고급품목은

시장가격이 높고 소득탄성치가 커 어촌계의 주요 소득원으로 성장할 수 있는 잠재력이 매우 크다. 그러나 양식어업과 경합되고 있는 일부 어종은 자원관리에 실패하여 생산력이 떨어질 경우 대량 생산이 가능한 양식어장과의 경쟁이 어려워 심각한 국면에 처할 것이다.

沿近海 수산자원의 감소를 막고 공동어장의 생산성을 높이기 위해 공동어장의 관리요령을 만들고 이에 따라 入漁와 생산의 방법 分配와 비용부담의 방법과 기타 시설기준과 관리 등을 합리적으로 할 수 있도록 지도하는 것이 급선무이다. 이렇게 함으로써 공동어장의 운영에서 오는 사회경제적 이익이 極大化된다.

參 考 文 獻

高翔龍, "韓國의 入漁權에 관한 硏究," 碩士 학위논문, 成均館大學校 大學院, 1937.

農水産部, 「農林水産統計年報」, 1985.

張設鎬, "漁村契에 관한 硏究," 油印物, 1930.

朴光淳, 「韓國漁業經濟史硏究」, 裕豊, 1931.

水産廳, "共同漁業權運營管理實態," 1983.

———, 「水産業動向에 관한 年次報告書」, 1973~85

———, 「水産統計年報」, 1970~84.

水協中央會, "연근해어업 실태조사 종합보고서," 1977.

———, 「漁村契名簿」, 1985.

吳浩吏, "貯水池의 經營과 水利慣行의 評價基準," 「農業經濟硏究」, 제19집, 1977, pp. 15-23.

———, "水産資源의 最適利用," 「農業經濟硏究」, 제23집, 1982. pp. 37-45.

朱尤一, 玉永秀, 「共同漁場利用 合理化 方案」, 연구보고 75호, 韓國農村經濟硏究院, 1984.

Ciriacy-Wantrup, S. V. 「*Resource Conservation Economics and Policies*」, (2nd Ed.) Univ. of California Press, Berkeley, 1968.

Ciriacy-Wantrup. S. V. and Richard C. Bishop., "Common Property as a Concept in Natural Resource Policy," *Natural Resources Journal* Vol. 15, 1975, pp. 713-727.

Clark, Colin W. *Mathematical Bionomics, The Optimal Management of Renewable Resources*, John Wiley and Sons, 1976.

Gordon, H. Scott. "The Economic Theory of a Common-Property Resource: The Fishery," *Journal of Political Economy*. Vol. 62, (April, 1954), pp. 124-142.