J. Fish. Bus. Adm., 48(1), 017-029. 2017
DOI:http://dx.doi.org/10.12939/FBA.2017.48.1.017

pISSN 1225-1011 KSFBA
eISSN 2288-1727 www.fima.or.kr

어촌계 가입실태 문제점 및 개선방향

이창수 · 최완현[1]*
수협중앙회 수산경제연구원, [1]해양수산부

A Study on Problems and Improvements for Membership of Fishing Community

Chang-Soo Lee and Wan-Hyun Choi[1]*
National Federation of Fisheries Cooperatives, Fisheries Economic Institute, Seoul, 05510, Korea
[1]Ministry of Oceans and Fisheries, Sejong, 30110, Korea

Abstract

The primary purpose of this paper is to analyze the membership of fishing community. In order to become a member of fishing community, some conditions are needed both the member of local fisheries cooperatives and resident of fishing village. Generally, many fishing communities have additional conditions such as to be a member of fishing community that is a minimum term of residence, an entrance fee, fishing abilities. These additional conditions play a critical role in making a relationship, building trust and enhancing fairness. However, the setting of excessive additional conditions make it possible to obstruct growth of fishing community.

Keywords : Fishing Community, Membership of Fishing Community

Ⅰ. 서 론

어촌계는 예로부터 어촌사회의 대표적인 어업인 조직으로서 어촌사회 구성의 근간을 형성해 왔다. 또한 이것은 어촌사회의 주된 경제활동인 어업활동을 행하는 주체, 어촌문화의 창조 및 계승의 주체, 어촌사회의 구성원으로 그 역할을 담당해 왔다. 그러나 지속적인 어업인구의 감소와 함께 어촌으로의 새로운 인력 유입이 원활히 이루어지지 않으면서 어촌계도 어업인력 부족현상을 겪고 있다. 게다

Received 18 January 2017 / Received in revised form 20 March 2017 / Accepted 21 March 2017
*Corresponding author : +82-44-200-5410, fishtopia@hanmail.net
ⓒ 2017, The Korean Society of Fisheries Business Administration

가 어촌계원의 고령화로 인해 인력나은 더 심화되고 있는 실정이다. 그 결과 어촌계의 운영이 원활히 이루어지지 않고, 마을어장도 효과적으로 관리되지 못하는 경우가 다수 발생하였다.

한편, 정부는 어업인력난 해소와 어촌의 유지를 위해 귀어 · 귀촌정책을 추진하고 있다. 도시민, 비어업인 등을 어촌으로 유입하고, 어업을 영위할 수 있도록 다양한 지원책을 마련하여 운영하고 있다. 이에 지속적으로 귀어자의 수가 점차 증가하고 있고 귀어 성공사례가 만들어지고 있다. 하지만 최근 귀어자 또는 귀어희망자들 사이에서 귀어 시 어촌계 가입이 쉽지 않아 많은 어려움이 있다는 민원[1]이 종종 제기된다(이창수 외, 2016).

어촌민들은 농사를 짓기도 하지만 척박한 토질과 협소한 농지 등을 고려하면 대체로 어업을 주된 생계 수단으로 삼고 있다. 이에 어업조직인 동시에 어촌의 근간을 형성하고 있는 어촌계에 가입하고, 구성원으로 활동하는 것은 그만큼 성공적인 귀어에 도움이 될 수 있다. 그렇지만 어촌계 가입에 많은 어려움이 있다는 것은 비록 어촌이라는 곳이 도시와는 달리 폐쇄성을 가지고 있음을 감안하더라도 어촌의 존속과 발전에 아무런 도움이 되지 못한다. 이에 본 연구에서는 어촌계 가입실태를 살펴보고 문제점을 파악한 후 이를 개선할 방안을 도출하고자 한다. 이를 위해 먼저 어촌계의 의의와 현황을 살펴보고, 「수산업협동조합법」, 개별 어촌계정관 및 규약에 명시된 가입 규정의 유형을 파악한다. 그리고 전국 어촌계를 대상으로 가입실태를 조사하여 분석한다.

Ⅱ. 어촌계의 의의 및 현황

1. 어촌계의 의의

'어촌계'는 1960년대 「수산업협동조합법」이 제정되면서 등장하였다. 그렇지만 이것은 어촌계라는 용어의 등장을 의미하는 것일 뿐, 실질적으로는 훨씬 이전부터 어촌사회에 존재해왔다. 과거부터 어촌에서는 마을 앞 바다에서 미역, 톳, 다시마 등을 채취하거나 전복, 소라 등을 땄고, 또 개펄이 있는 곳에서는 바지락, 꼬막, 조개를 캐서 생활해 왔다. 물론 배를 이용해 물고기를 잡기도 하였다. 이러한 활동은 바다, 물이라는 작업공간의 제약으로 개인의 활동보다는 어촌주민 공동작업의 형태로 나타났으며, 이렇게 행하던 공동어로활동이 오늘날의 어촌계로 이어졌다.

이러한 어촌계는 마을어장을 기초로 하는 어업공동체로서 하나의 경제공동체로 이해할 수 있다(장수호, 1979; 옥영수, 1993; 김현용, 2006). 그렇지만 최근의 환경변화와 어촌의 지속성을 감안하면 단순히 어촌계를 경제조직으로 인식하기보다는 특정지역, 마을공동체와 마을어장을 기초로 하는 작

<표 1> 어촌사회에서 공동체의 개념

구 분	어업공동체	어촌공동체
개 념	마을어장에서의 공동노동이나 공동어로작업을 수행하는 작업조직	특정지역을 경계로 하는 마을공동체와 마을어장을 기초로 한 공동 작업조직의 결합

자료 : 최현(2001)

1) 일선 지구별수협 관계자를 통해 민원의 내용을 확인한 결과, 귀어자가 마을어장 이용 등을 위해 어촌계에 가입하고자 하지만 일련의 자격요건이 갖추어져야 하기 때문에 일시적으로 거부되는 경우가 있다. 먼저 해당 지구별수협의 조합원의 자격이 먼저 갖추어야 하며, 개별 어촌계가 요구하는 요건은 별도로 정해져 있다. 이에 이를 미리 인지하지 못한 귀어자는 민원을 제기하게 된다. 한편 어촌계 가입이 불허된 자가 마을어장의 이용권이 어촌계에 주어진 것에 대해 불만을 품고 지속적으로 민원을 제기하는 경우도 종종 발생하는 것으로 나타났다.

업조직의 결합인 어촌공동체로 볼 수도 있다(최협, 2001). 따라서 어촌계는 법률적으로는 마을어장의 배타독점적 이용권을 갖는 법률적 주체이지만 그 성격을 보면 어업공동체와 어촌공동체의 성격을 모두 지닌 공동체로 이해할 필요가 있다(이창수 외, 2016).

2. 어촌계 현황

어촌계 수는 1980년대 대대적으로 정비한 후 다시 증가하여, 2015년 말 현재 2,018개에 이르고 있다. 그러나 어촌계원 수는 감소세를 보였는데, 1970년 14만 8,716명이던 어촌계원은 2015년 말 현재 13만 8,055명으로 1만 661명(7.2%)이 감소하였다[2].

<표 2> 연도별 어촌계·어촌계원 수 변화 동향

(단위 : 개, 명)

구 분	1970년	1980년	1990년	2000년	2010년	2014년	2015년
어촌계	2,236	1,440	1,598	1,809	1,874	2,005	2,018
어촌계원	148,716	121,015	146,847	153,186	137,670	141,039	138,055

자료 : 수협중앙회, 「어촌계분류평정」, 각 연도

지역별로 어촌계의 분포를 보면 전남이 848개로 전체의 42.0%를 차지하고 있다. 다음으로는 경남이 464개(23.0%), 충남 163개(8.1%), 경북 153개(7.6%) 순이다. 어촌계원 수 역시 전남이 5만 1,622명으로 가장 많은데, 전체의 37.4%를 차지하고 있다. 다음으로는 경남이 2만 7,045명(19.6%), 충남 1만 5,362명(11.1%), 제주 1만 1,579명(8.4%)의 순으로 어촌계원이 분포하며 나머지 지역은 1만명 미만이다. 경북의 경우 어촌계 수는 제주에 비해 53개가 더 많지만 어촌계원 수는 오히려 4천여명이 적다.

<표 3> 어촌계 및 어촌계원의 지역별 분포(2015년 말 현재)

(단위 : 개, 명, %)

구 분	어촌계		어촌계원		구 분	어촌계		어촌계원	
		비중		비중			비중		비중
합 계	2,018	100.0	138,055	100.0	전 남	848	42.0	51,622	37.4
경 인	110	5.5	9,900	7.2	경 북	153	7.6	7,306	5.3
강 원	75	3.7	5,039	3.6	경 남	464	23.0	27,045	19.6
충 남	163	8.1	15,362	11.1	부 산	41	2.0	3,456	2.5
전 북	64	3.2	6,746	4.9	제 주	100	5.0	11,579	8.4

자료 : 수협중앙회, 「어촌계분류평정」

어촌계원의 연령을 보면 상당히 고령화되어 있음을 확인할 수 있다. <표 4>는 어촌계원의 연령분포를 나타낸 것으로, 60세 이하 어촌계원의 비율은 전체의 43.5%로 절반에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이 중 50세 이하 어촌계원의 비율은 전체의 16.8%에 불과하다. 70세가 넘어가는 어촌계원의 비중은 전체의 27.6%이며, 80세를 초과하는 고령어촌계원도 7.3%에 이른다.

2) 비록 어촌계원수가 감소하기는 하였지만 어가인구의 급격한 감소세(1990년 49만 6천여 명 → 2015년 12만 8천여 명)에 비하면 감소폭은 매우 작은 편이다. 이는 어촌계원의 가입이 어업가구 1호당 1인(입호제)으로 제한되었기 때문이다. 비록 현재 이 제한규정이 세대주 제도로 전환되었지만 일부 어촌계에서는 여전히 입호제가 상존한다(임종선, 2012).

<표 4> 어촌계원 연령분포

(단위 : 명, %)

구 분	합 계	~50세	51~60세	61~70세	71~80세	81세 이상
계원 수	138,649	23,283	37,086	40,109	28,089	10,082
비 율	100.0	16.8	26.7	28.9	20.3	7.3

주 : 조사 시점은 2016년 6월로 어촌계원 수 합계는 2015년 12월 현재에 비해 다소 감소하였음.
자료 : 수협중앙회, '어촌계 가입 실태 조사' 결과.

요컨대 최근 어촌계 수는 늘어나고 있지만 이를 구성하는 구성원은 노령화되어 있다는 것이다. 어촌계를 원활하게 운영하기 위해 신규어촌계원의 유입이 절실하다.

한편, 어촌계는 어촌계가 보유한 어업권을 통해 어업활동을 하고 소득을 발생시킨다. 어촌계가 보유한 어업권은 정치망, 양식어업, 마을어업권 등으로 총 1만 2,000여 건, 26만ha에 달한다. 이중 마을어업권은 3,610건, 11만 6,116ha로 전체 어업권 건수의 28.5%, 면적의 44.5%를 차지한다. 마을어업은 어촌계가 가진 가장 기본적인 어업권으로 어촌계원은 공동작업을 통해 마을어장을 관리하고 수산물을 생산한다. 마을어장에서의 공동작업은 어촌계원 상호 간 유대감을 형성하는 등 어촌사회 유지에 기여하는 바가 크다.

<표 5> 어촌계가 보유한 어업권 현황(2015년 말 현재)

(단위 : 건, %, ha)

구 분	합계	정치망	양식어업						마을어업
			소계	해조류	패류	어류 등	복합	협동	
건수	12,679	1,147	7,922	2,095	3,660	554	1,295	318	3,610
비중	100.0	9.0	62.5	16.5	28.9	4.4	10.2	2.5	28.5
면적	261,141	5,411	139,614	75,413	32,675	2,627	18,498	10,401	116,116
비중	100.0	2.1	53.5	28.9	12.5	1.0	7.1	4.0	44.5

자료 : 수협중앙회, 「어촌계분류평정」

Ⅲ. 어촌계 가입 실태 분석

1. 분석 방법

어촌계의 가입 실태를 파악하기 위해 두 가지 방법으로 접근하였다. 첫째 정성적인 방법으로는 어촌계장을 대상으로 면접조사를 실시하였다. 그리고 어촌계 규약을 수집하여 분석하였다. 이를 통해 어촌계 가입 규정의 운영 현황, 추가적인 가입요건 설정과 이의 구체적 내용을 확인하였다. 또한 가입요건의 유형을 구분하였다.

둘째, 어촌계 가입실태를 알아보기 위해 어촌계장을 대상으로 '어촌계 가입 실태 조사'를 실시하였다. 조사는 수협중앙회와 회원조합 간 행정선을 통해 이루어졌으며, 추가 조사 및 답변내용의 보완은 해당 어촌계에 전화를 걸어 확인하였다. 조사 기간은 2016년 6월 20일에서 동년 7월 10일로 총 20일이다. 주요 조사 내용은 어촌계원 현황 및 최근 3년 내 가입 인원, 어촌계 가입 제도 운영(가입 요건, 총회의결 방식) 등이다.

<표 6> 어촌계 가입실태 조사 개요

구 분	내 용	비 고
대상	전국 어촌계의 어촌계장(2,023명)	전수조사
조사기간	2016. 6. 20～7. 10	총 20일
조사내용	• 어촌계원 현황 －계원수, 연령 －현 계원수의 적정성 인식(과소여부) • 어촌계원 가입여부 및 인원수(3년 내) －가입 인원수 －어촌계원 출신(귀어자, 마을주민, 귀향인, 기존계원의 가족 등) • 어촌계 가입 요건 －가입비, 거주기간, 기타사항 • 총회 의결방식 • 어촌계 인가 및 지도 · 감독권에 대한 인식	전화조사를 통해 조사내용 보완

2. 어촌계 가입 규정

1) 어촌계원의 자격

어촌계의 구성원 즉, 어촌계원이 되기 위해서는 지구별수협의 조합원이면서 당해 어촌계의 구역에 거주(「수산업협동조합법」 시행령 제6조 1항)해야 한다. 여기서 지구별수협 조합원의 자격은 어업인이어야 한다는 것인데 즉, 어촌계원은 어업인이면서 조합원으로 해당지역에 거주하는 자 중 어촌계에 가입한 자를 의미한다.

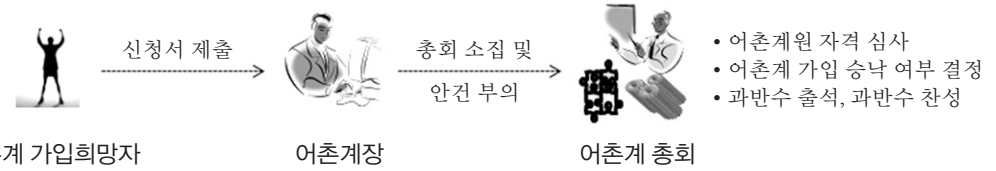
그렇지만 이것은 법에서 정하고 있는 어촌계원이 될 수 있는 최소한의 자격을 의미하는 것으로 실질적으로는 어촌계 가입에 추가적인 요소들이 고려된다. 어장의 규모, 가구수, 성원의 결합 정도, 외부와의 고립성의 정도 등이 어촌계 가입에 추가적인 고려 요소들이다(최협, 2001). 보통 어촌계는 운영규약에 어촌계원의 가입 조건을 명기하는데, 계원의 경우 총회의 의결, 가입금 납부, 계의 지역에 일정한 거소(居巢)를 둔 자 등의 요건이 갖추어져야 한다. 반면, 준계원[3]은 어촌계 마을어업권 및 지구별수협이 취득한 어장에서 입어하는 자와 계의 사업을 이용함이 적당하다고 인정되는 자 중 총회의 의결을 받은 자 등이다.

한편, 어촌계원은 자의에 의해 탈퇴가 가능하며, 해당 어촌계의 구역에 거주하지 않은 경우, 사망한 경우, 파산한 경우, 금치산선고를 받은 경우, 지구별수협 탈퇴 또는 제명되었을 경우에는 당연 탈퇴된다. 이외에도 1년 이상 해당 어촌계의 사업을 이용하지 않았을 경우, 경비의 납입과 그 밖의 어촌계에 대한 의무를 이행하지 않은 경우, 그리고 법령 · 행정처분 · 정관 · 규약 등을 위반하거나, 고의 또는 중대한 과실로 어촌계에 손실을 끼쳤거나 어촌계의 명예 · 신용을 훼손한 경우에는 제명 처리된다.

2) 가입절차 및 총회 의결

어촌계의 가입은 가입을 원하는 자가 일정양식의 서류를 갖춰 어촌계장에게 신청한 후 일련의 과정을 거쳐 이루어진다. 어촌계 가입을 원하는 자는 가입신청서에 조합장이 발급한 조합원 원장, 조합원임을 증명하는 그 밖의 서류 중 어느 하나를 첨부하여 어촌계장에게 제출하여야 한다. 그 후 어촌

3) 어촌계의 구성원은 계원과 준계원으로 구분되며, 준계원은 어촌계의 의사결정 시 의결권이 없다. 준계원제도를 두고 있는 어촌계는 전체 어촌계의 절반 정도이다.



<그림 1> 어촌계 가입 절차

계장은 가입신청서를 접수하고 총회의 안건으로 부의하고 어촌계 총회에서 어촌계원 자격 유무를 심사하고 가입 승낙여부를 결정한다. 단, 정당한 사유 없이 계원의 자격을 갖추고 있는 사람의 가입을 거절하거나 다른 계원보다 불리한 가입요건을 달 수 없다.

상속에 따른 가입도 일반 가입자와 같은 절차를 따른다. 사망으로 인해 탈퇴된 어촌계원의 상속자가 어촌계원의 자격을 갖추고 있을 시 계원이 될 수 있다. 이 경우에도 가입신청서를 어촌계장에 제출하고 총회에서 가입 승낙여부를 결정한다.

어촌계원의 가입절차에서 가장 중요한 것은 바로 총회이다. 어촌계원 및 준어촌계원의 가입은 총회의 의결 사항 중 하나로 어촌계 가입 승낙여부를 여기서 결정하기 때문이다. 보통 총회[4]는 구성원의 과반수 출석으로 개의하고 출석구성원 과반수의 찬성으로 의결하는 구조가 일반적이다.

3. 가입요건의 의의와 유형

어촌계의 가입에서 나타난 가장 큰 특징은 법에서 정한 어촌계원의 자격 외에 각 어촌계의 특성에 맞춘 가입요건이 설정되어 있다는 점이다. 아래에서는 이런 가입요건이 어떤 형태로 설정되어 있고 각 조건들이 가지는 의의는 무엇인지 살펴본다.

1) 추가적인 가입요건의 설정

어촌계는 어촌계 정관에 명기된 사항 외에 어촌계의 운영 등과 관련된 사항들[5]은 개별 어촌계가 설정한 자치규약[6]에 세부적으로 수록되어 있다. 이는 단체 운영의 사적자치를 구현하기 위한 방법으로 개별 어촌계의 특수성이 반영되어 작성된다. 신규어촌계원에 대한 가입요건의 설정은 이에 수록되어 있는 사항으로, 가입금, 거주기간, 기타 조건 등이 이에 해당한다.

어촌계 가입을 위한 어촌계원의 가입요건은 크게 가입금, 거주기간, 기타 조건 등으로 구분할 수 있다. 먼저 가입금은 어촌계 가입 시 어촌계에 납부하는 돈 또는 현물로 어촌계별로 차이가 있다. 거주기간은 해당어촌계 지역에 주소를 둔 기간 또는 실제 생활한 기간 등을 의미한다. 기타 요건은 어촌계의 어장관리, 공동작업 등에 필요한 개인 능력을 말하는데 어촌계에서는 이를 별도로 설정하여 적용한다. 이러한 별도의 가입요건은 어촌계 가입을 희망하는 자에게 가입을 가로 막는 '진입장벽' 으로 인식될 수 있으며, 실제로 일부 어촌계에서는 이를 까다롭게 설정하여 운영하기도 한다.

그러나 모든 어촌계에서 가입요건을 까다롭게 설정하고 있지는 않다. 보통 적립금, 배당액 등의 규

4) 총회는 어촌계의 의사결정에서 가장 중요한 역할을 담당하고 있다.
5) 어촌계정관(예) 제8조(규약) 제1항 1~7호의 내용(총회, 업무의 집행 및 회계, 계원, 임원, 조직에 관한 사항, 어업권의 행사방법에 관한 사항 등)
6) 어촌계 업무규약은 어촌계 표준 정관에서 다루기 힘들거나 개별 어촌계의 특수한 사정이 반영될 필요가 있는 항목들을 세부적으로 규정하고 있다.

모가 클수록 어촌계 가입요건을 까다롭게 적용하고 있으며, 오히려 많은 어촌계에서는 신규 계원의 가입을 장려하고 있다[7].

2) 가입 규정 운영 유형

별도의 가입요건을 가입금, 거주기간, 기타로 구분하였을 때, 이들 세 요건을 적용하는 방식에 따라 7가지의 가입 규정 운영 유형으로 구분할 수 있다. 단수의 가입요건을 설정하는 3가지, 복수의 조건을 설정하는 4가지 유형이 그것이다(이창수 외, 2016).

단수의 가입요건을 설정하는 어촌계를 살펴보면, 먼저 가장 흔한 형태로 신규 가입 시 가입비를 부과하는 것이다. 서귀포의 W어촌계는 500만 원, 후포의 K어촌계는 100만 원의 가입금을 부과하고 있다. 거주기간을 설정하는 것도 가입비 설정과 함께 흔한 형태이다. 통영의 Y어촌계, 동해시의 D, G어촌계, 포항의 C어촌계 등이 대표적이다. 이들 어촌계의 거주기간 설정은 보통 2～3년이다. 포항의 O어촌계는 연수를 명확히 정하기보다 '호박잎을 두 번 따는 동안' 으로 명기하고 있어 여타 어촌계와는 달리 특이하게 운영하고 있는 경우이다. 마지막으로 기타 요건으로, 어장관리, 공동작업 등에 필요한 개인 능력을 설정하였다. 영광군의 O어촌계에서계원이 되기 위해서는 관할구역 내 거주하는 자로 낙지연승어업(도수어업 포함)에 종사하고 있는 자이어야 한다.

복수의 가입요건을 설정하는 형태는 두 개의 조건을 함께 설정하는 것과 가입비 · 거주기간 · 기타 조건을 모두 설정하는 것이다. 전자의 경우 가입비와 거주기간을 함께 설정하는 것이 대표적인데, 여수의 H어촌계로 해당지역에 5년 이상 거주자, 가입비는 1천만 원으로 설정하고 있다. 여타 어촌계에서는 기입비와 거주기간 외에도 가입비와 기타, 거주기간과 기타를 가입요건으로 설정하기도 한다. 그리고 가입비 · 거주기간 · 기타 조건을 모두 설정하는 사례는 제주 한림의 G어촌계이다. 이 어촌계에 가입하기 위해서는 3년 이상 해당지역에 주소를 둔 자로, 계원 신규가입 시 당해 연도 어촌계 자산(부동산)에 대한 공시시가 금액의 100%를 계원 수로 환산한 금액과 정기예금의 환산 금액을 합한 가입금을 납부해야 한다. 그리고 여자(잠수)인 경우 연 20일 이상 잠수 연습을 득한 자, 남자(잠수)는 현재 경영을 하거나 연 60일 이상 승선한 자야만 한다. 단, 기존 어촌계원에게 그 자격을 양도받는 경우 나잠어업인은 그 딸과 며느리, 어선어업인의 경우는 아들이어야 한다.

3) 가입요건의 의의

어촌계는 어촌의 근간을 형성하는 조직이다. 이에 어촌계는 어촌사회의 유지 · 존속에 대한 의무를 가진다고 할 수 있다. 어촌계가 어촌계 정관에서 규정한 자격요건 외에 추가적인 가입요건을 설정하는 것은 바로 이것과 연관된다고 할 수 있다. 어촌계의 안정적인 운영과 유지를 위해서는 빈번하게 계원이 가입하고 탈퇴하는 것이 바람직하지 못하다. 각종 사업계획 수립, 사업 수행 등을 위해 일정 인원의 어촌계원이 상존해야 하며, 어촌계원 간 유대감, 신뢰 형성 등을 고려하면 빈번한 계원 가입 · 탈퇴는 방해요인이 될 수 있기 때문이다(이창수 외, 2016).

추가적인 가입요건의 설정은 어촌계와 가입희망자 간 상호신뢰 문제를 개선해 줄 수 있는 방편이다(이창수 외, 2016). 거주기간의 설정을 예로 들어보면, 어촌계의 입장에서는 신규 가입자의 성실성, 진정성에 대해 확신을 가지고자 하는 반면 가입희망자는 어촌계의 일원으로 평등한 대우를 제공받고 싶어한다. 이때 양자를 모두 충족시키는 것이 일정기간 동안 거주해야 한다는 가입요건을 설정하

7) 오늘날에 비해 1970년대와 1980년대 초반에는 어촌계에 가입하는 것이 더 어려웠다. 경쟁력이 있는 양식업(김, 미역 등)과 좋은 어장조건 때문에 어촌계원이 되기를 희망하는 자가 많았다.

는 것이다. 가입금의 설정은 어촌계 운영의 형평성 유지라는 것으로 이해할 수 있다. 이것은 기존 계원들이 형성해 놓은 어촌계 기금, 재산은 물론 마을어장을 관리해 온 노력에 대해 계원으로서 동등한 배분을 부여받기 위한 비용이라고 볼 수 있다. 또한 어업노동력과 관련한 요건 등도 어촌계가 공동노동을 기반으로 하는 조직이라는 성격상 어촌계원 간 형평성을 기하기 위한 수단이다.

4. 어촌계 가입실태

어촌계 가입 실태 조사 결과를 바탕으로 추가 가입요건 운영 실태, 신규 어촌계원 현황을 정리한다.

1) 추가 가입요건 운영

어촌계 정관에서 규정한 어촌계원의 자격요건 외에 가입비, 거주기간, 기타 등 추가적인 가입요건을 설정하여 운영하는 어촌계는 1,187개이다. 이는 전체 어촌계(2,023개)의 58.7%를 차지한다. 이들 세 형태의 가입요건 중 하나만 적용하는 어촌계는 526개, 두 개 이상 적용하는 곳이 661개이다. 가입비와 거주기간을 동시에 어촌계 가입요건으로 설정한 어촌계는 596개로 전체 어촌계의 29.5%를 차지하였다. 다음으로는 거주기간만을 설정한 어촌계가 314개(15.5%), 가입금만 설정한 곳이 196개(9.7%) 등이다. 그리고 세 개의 가입요건 형태를 모두 적용한 곳이 36개로 전체의 1.8%를 차지하고 있다.

<표 7> 어촌계 가입요건 설정 현황

(단위 : 개, %)

구분	총계	합계	단일조건				복수조건				
			소계	가입비	거주기간	기타	소계	가입비 + 거주기간	가입비 + 기타	거주기간 + 기타	셋 모두
어촌계	2,023	1,187	526	196	314	16	661	596	15	14	36
비율	100.0	58.7	26.0	9.7	15.5	0.8	32.7	29.5	0.7	0.7	1.8

가입금을 가입요건으로 설정한 어촌계는 총 843개로 전체의 41.7%를 차지한다. 가입금액의 크기를 살펴보면 100~300만 원 이하가 206개(10.2%)로 가장 많고 다음으로는 50~100만 원 이하 161개(8.0%), 20~50만 원 이하 114개(5.6%), 300~500만 원 이하 97개(4.8%) 순으로 나타났다. 가입금이 500만 원을 초과하는 어촌계는 100개이며, 이 중 1,000만 원이 넘는 곳은 43개(2.1%)이다.

<표 8> 어촌계 가입요건 현황

(가입금 현황)

(단위 : 개, %)

구 분	어촌계 수	비 율
총 계	2,023	100.0
합 계	843	41.7
20만원 이하	87	4.3
20～50만 원 이하	114	5.6
50～100만 원 이하	161	8.0
100～300만 원 이하	206	10.2
300～500만 원 이하	97	4.8
500～1,000만 원 이하	57	2.8
1,000만 원 초과	43	2.1
기타	78	3.9

(거주기간 현황)

(단위 : 개, %)

구 분	어촌계 수	비 율
총 계	2,023	100.0
합 계	960	47.5
1년 이하	208	10.3
1～2년 이하	111	5.5
2～3년 이하	246	12.2
3～5년 이하	279	13.8
5～10년 이하	104	5.1
10～15년 이하	7	0.3
15년 초과	5	0.2

거주기간은 960개(전체의 47.5%) 어촌계가 가입요건으로 설정하였는데, 그 기간은 3~5년 이하가 279개(13.8%)로 가장 많다. 다음으로는 2~3년 이하가 246개 어촌계로 전체의 12.2%를 차지하고 있으며, 거주기간이 1년 이하인 곳은 208개(10.3%)이다. 10년 이상 거주해야 가입요건을 충족하는 어촌계는 13개이며, 이 중 15년 이상 거주해야 하는 곳도 5개에 달한다.

2) 신규 어촌계원 현황

최근 3년 동안 신규 가입이 있었던 어촌계는 전체의 62.9%에 해당하는 1,273개이며, 가입인원은 5,844명으로 조사되었다. 이를 지역별로 구분해서 살펴보면, 전남이 신규 가입이 있었던 어촌계수(615개, 48.3%)와 어촌계원의 수(2,749명, 47.0%) 모두 전국에서 가장 많다. 다음으로는 어촌계 수의 경우 경남이 249개, 충남 91개 순으로 많으며, 어촌계원 수로는 충남 718명, 경남 680명의 순으로 많다.

<표 9> 최근 3년 내 지역별 어촌계 신규 가입 현황

(단위 : 개, 명, %)

구 분	어촌계 수		인원수	
		비 중		비 중
합 계	1,273	100.0	5,844	100.0
부 산	26	2.0	48	0.8
울 산	15	1.2	93	1.6
인천 · 경기	64	5.0	390	6.7
강 원	39	3.1	281	4.8
충 남	91	7.1	**718**	**12.3**
전 북	49	3.8	435	7.4
전 남	**615**	**48.3**	**2,749**	**47.0**
경 북	86	6.8	309	5.3
경 남	**249**	**19.6**	680	11.6
제 주	39	3.1	141	2.4

신규 어촌계원 5,844명 중 유형이 확인된 계원은 3,822명으로 전체의 65.4%를 차지한다. 이 중 귀어는 988명으로 전체의 16.9%이며, 나머지는 마을의 주민 또는 기존 계원과 연관된 사람들이다. 이들을 유형별로 보면 마을주민이 어촌계에 가입한 경우가 전체의 29.8%(1,744명)로 가장 많으며, 다음이 기존 계원의 자격을 승계(617명, 10.6%), 귀어인(531명, 9.1%), 귀향인(457명, 7.8%)이다.

<표 10> 신규어촌계원 분류

(단위 : 명, %)

구 분	합 계	확인 불가	확인 가능						
			소계	귀어		마을 주민	계원 가족	자격 승계	기 타
				귀어인	귀향인				
인원수	5,844	2,022	3,822	531	457	1,744	352	617	121
비율	100.0	34.6	65.4	9.1	7.8	29.8	6.0	10.6	2.1

Ⅳ. 가입 규정 운영의 문제점

최근 귀어 · 귀촌에 대한 관심이 늘어나면서 귀어자의 수도 증가하고 있다. 이에 어촌계의 운영과 가입 규정에 대한 관심도 함께 늘어나고 있다. 그러나 어촌계는 고령화로 인해 새로운 노동력의 공급이 필요함에도 불구하고, 실제 인력유입은 활발히 이루어지고 있지 못한 실정이다. 이에 어촌계 가입 규정이 가지고 있는 문제점을 살펴본다.

1. 의사결정의 경직성

어촌계 가입 규정이 가지는 문제점 중 하나는 의사결정의 경직성이다. 계원의 가입은 총회의 의결을 통해 가부가 결정되는데, 어촌계가 총회의 개최 횟수, 의결방식 등에서 유연하게 운영되지 않기 때문이다.

1) 계원 가입의 결정

먼저 총회를 개최하는 횟수는 대부분의 어촌계가 연간 1회로, 이때 어촌계 결산 및 기타 안건들이 논의된다. 연중에 발생하는 어촌계 의결사항은 임시총회 또는 어촌계장과 대의원들이 참여하는 대의원회의 등에서 다루어진다. 그런데 어촌계원의 가입은 임시총회나 대의원회에서 다루어지는 사항이 아닌 총회에서 결정되는 사항이다. 따라서 어촌계 가입을 희망하는 사람이 있더라도 조속한 시일 안에 계원가입이 결정되는 것은 아니다.

의결은 다수결의 방식을 따르는데 보통 2/3 출석에 출석인원의 2/3 의결방식을 많이 채용한다. 그러나 일부 어촌계에서는 계원 가입에 관해 만장일치를 원칙으로 삼는 경우도 있다. 비록 가입요건을 다 갖추더라도 총회의 의결에서 부결될 경우 가입이 이루어지지 않기 때문에 어촌계 가입희망자에게는 큰 어려움으로 작용한다.

이를 해결하기 위해서는 계원의 가입 결정은 총회에서 하되 별도의 기준을 설정하여 이를 통과한 경우는 바로 가입이 될 수 있도록 할 필요가 있다. 이에 개별 어촌계 또는 지구별수협이 주체가 되어 어촌계 가입 프로그램을 개발 · 운영해야 한다.

2) 고령 어촌계원의 정리

기존 어촌계원의 구성에서도 문제가 발생한다. 고령으로 인해 실질적인 어업활동이 어려운 어촌계원이 어촌계 구성원으로서의 지위를 유지함으로써 발생하는 문제이다.

이러한 비활동어촌계원은 신규계원으로 인해 본인에게 배당되는 몫이 줄거나, 새로운 사업을 위해 어촌계수익을 유보하는 것에 대해 부정적이다. 따라서 신규 계원의 가입, 신규 사업의 전개 시 반대 의결권을 행사하게 된다.

이를 개선하기 위해서는 비활동어촌계원에 대해 의결권을 제한하는 방안이 검토될 필요가 있다. 또는 어촌계원의 자격을 박탈하되 어촌계가 일정 기간 동안 이들에게 지속적으로 생활자금 등을 보조하는 것도 현실적인 방안이 될 수 있다[8].

8) 최근 충남도에서는 “어촌계 진입장벽 완화 시범사업”을 추진하였다. 2016년 3월～12월 동안 진행된 사업은 어촌계가입 및 운영 투명화, 귀어 · 귀촌인 등 신규가입자 지위부여 및 활동보장, 어촌계 고령화 해소 등을 주요 내용으로 하였다. 여기서 특히 어촌계 고령화 해소의 경우 본 사업에 참여한 어촌계가 쉽지는 않았지만 상당부분 어촌계원 간 공감대를 얻어 비활동어촌계원을 정리하는 성과를 보였다. 비활동어촌계원의 정리가 이루어지기 위해 어촌계 차원에서 지속적으로 지원하는 방안이 검토되었고, 이것이 계원 정리에 긍정적으로 작용한 것으로 나타났다.

2. 어촌계 정보의 비공개성

어촌계 정관에는 계원 가입의 최소요건을 명기하고 있으며, 어촌계 정관은 마을회관 등에 비치함으로써 일반에 공개하도록 하고 있다. 일반적으로 어촌계 가입희망자는 이렇게 공개된 어촌계 정관의 내용을 숙지한 후 어촌계장에게 가입신청서를 제출하게 된다. 그러나 추가적인 가입요건이 설정된 경우 어촌계 가입이 원천적으로 불가하기 때문에 가입희망자는 불만을 제기할 수밖에 없다.

현재 어촌계 가입과 관련된 사항은 '어촌계정관' 외에 어촌계별 운영 규약('ㅇㅇ어촌계 운영 규약')이라는 추가 규정을 마련하여 세부적으로 다루어지고 있다. 어촌계 정관에 명기된 사항 외에 세부적인 내용이 있을 경우 어촌계의 어업, 구성원, 어촌사회 등의 특성을 반영한 '어촌계 운영 규약'에서 다룰 수 있기 때문이다. 그런데 이러한 어촌계 운영 규약은 어촌계 정관과는 달리 일반에 공개하도록 하는 규정이 없기 때문에 어촌계 가입희망자가 별도로 확인하려 하지 않으면 알 수가 없다.

개별어촌계가 추가적인 가입요건을 어떻게 설정하고 있는지에 대한 정보가 공개되어 있지 않기 때문에 어촌계 가입희망자는 별도의 준비를 하기 어렵고, 정부나 지자체의 입장에서는 어촌계 가입을 위한 지원사업 운영에 어려움을 겪는다.

따라서 이를 개선하기 위해서는「수산업협동조합법」등 관련법에 어촌계정관의 공개뿐만 아니라 어촌계 운영 규약의 공개를 명시함으로써 어촌계 운영을 투명화 할 필요가 있다. 어촌계 운영 규약의 완전 공개가 현실적으로 어려울 경우 어촌계 가입 요건 즉, 가입금의 규모, 최소 거주기간, 기타 가입에 필요한 사항 등은 공개하도록 관련법을 개정해야 한다. 또한 어촌계정관 및 규약(또는 일부 사항)은 별도의 홈페이지 또는 신문 등을 통해 일반인이 접근할 수 있는 수단에 공개해야 한다.

3. 추가 가입요건 설정의 원칙 부재

어촌계의 가입 규정 중 가장 특징적인 점은 추가적인 가입요건의 설정과 운영이다. 앞선 실태조사 결과에서 보듯 추가적인 가입요건은 각 어촌계마다 달리 적용하고 있다. 비록 거주기간, 가입금, 기타요건 등은 유대감 형성과 형평성의 유지 등 어촌계 및 어촌사회의 유지를 위한 중요한 수단이지만 이의 적용이 일반적인 원칙 없이 각 어촌계의 사정에 따라 적용되고 있어, 어촌계 가입희망자에게 혼란을 야기할 뿐만 아니라 체계적인 어촌정책 수립에도 도움을 주지 못한다.

게다가 추가적인 가입요건의 세부사항도 어촌계마다 달리 적용하고 있다. 예를 들어 거주기간의 경우 1년 이하인 어촌계가 있는 반면에 15년을 초과하는 곳도 있다. 가입금도 20만 원 이하에서부터 1,000만 원을 초과하는 경우까지 아주 다양하게 분포한다. 과도한 거주기간 또는 가입금 설정은 어촌계가입을 저해하는 요인이 되고 있지만 이를 관리할 수 있는 수단이 부재한 실정이다.

따라서 추가 가입요건 설정과 관련된 일반원칙을 수립하고, 거주기간, 가입금, 기타 요건 등을 설정 할 때 상한선을 정하는 등의 개선이 이루어질 필요가 있다. 이를 위해 수협중앙회, 지구별수협 등에서는 개선 사항을 어촌계정관에 명기하고 각 어촌계에 적용하도록 지도 · 감독해야 한다.

Ⅴ. 결　론

어촌계는 어업인구의 감소와 함께 고령화로 인력난을 겪고 있는 곳이 많아 신규 인력의 유입이 절실하다. 이에 하나의 대안이 귀어 · 귀촌을 활성화하는 것으로, 정부나 지자체에서 비중 있게 관련 정

책을 추진하고 있다.

한편 어촌계는 어촌사회의 근간을 이루는 조직으로, 귀어나 귀촌하는 사람에게는 어촌계에 가입하여 어촌사회의 일원이 된다는 것이 매우 중요한 일이다. 그렇지만 어촌계에 가입하기 위해서는 일련의 요건을 갖추어야 하기 때문에 귀어를 함과 동시에 어촌계에 가입하는 것이 쉽지 않다. 게다가 일반적으로 알려진 가입요건 외에도 어촌계마다 추가적인 요건을 설정하여 가입 규정을 운용하고 있어 가입이 까다로운 편이다.

이에 본 연구에서는 어촌계 가입 규정과 운영 실태를 조사하여 현재 가입 규정의 운영이 가지는 문제점을 고찰하였다.

먼저 어촌계 가입 규정의 특징은 어촌계 정관에 명시된 가입요건 외에 추가적인 요건이 개별어촌계별로 설정되어 있다는 것이다. 즉 어촌계 정관에는 해당지역의 지구별수협 조합원으로서 해당지역에 거주하는 자로 그 자격요건을 명기하고 있지만, 각 어촌계에서는 어촌계 운영규약을 통해 거주기간, 가입금, 기타 요건 등을 추가적으로 설정하여 신입 계원을 받아들이고 있다. 이러한 추가적인 가입요건들은 어촌계의 유대감 형성, 상호신뢰구축, 기존 계원들과의 형평성 유지, 공동어업활동을 위한 장치이기 때문에 부정적으로 보기 힘들다. 오히려 이러한 추가적인 가입요건은 어촌계의 유지뿐만 아니라 어촌사회의 존속을 위해서 더 긍정적인 영향을 미친다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 현행 어촌계 가입 규정은 의사결정의 경직성, 어촌계 정보의 비공개성, 추가 가입요건 설정의 원칙 부재 등의 문제점을 가진다. 먼저 의사결정의 경직성은 어촌계 가입여부를 총회에서 결정하게 되는데, 이 때 일부 어촌계에서 의결방식을 까다롭게 적용한다는 것이다. 게다가 비활동어촌계원이 여전히 어촌계원으로서의 지위를 행사하기 때문에 의사결정의 유연성이 많이 결여된다고 할 수 있다. 비활동어촌계원은 신규계원의 가입을 통해 본인에게 배당되는 몫이 줄어드는 것을 바라지 않기 때문이다. 이에 어촌계원의 가입 가부결정에 대한 명확한 의결 원칙이 만들어져야 하며, 각 어촌계에서는 비활동어촌계원들이 가지는 의사결정권을 제한할 필요가 있다.

어촌계 정보의 비공개성의 문제는 각 어촌계가 설정한 가입요건들이 일반인에게 공개가 되지 못한데서 비롯된다. 어촌계 정관에서는 정관에 기재된 사항 외에 추가적인 사항은 운영규약 등을 만들어, 이에 의거 어촌계를 운영할 수 있도록 하고 있다. 여기서 어촌계 정관은 마을회관 등에 비치하여 일반에 공개하도록 규정하고 있지만 어촌계 운영규약에 대해서는 이러한 규정이 명기되어 있지 않다. 따라서 운영규약에 명기된 어촌계 가입요건을 일반인이 알기는 힘들다. 이를 개선하기 위해 어촌계 정관에 운영규약의 공개 또는 가입요건의 공개 의무를 명확히 해야 한다.

마지막으로 가입요건 설정 시 명확한 원칙이 없다는 점도 어촌계 가입 규정이 가지는 문제점이다. 앞서 실태보사 결과에서 볼 수 있듯 거주기간의 경우 1년 미만에서 15년까지 매우 넓게 적용하고 있으며, 가입금도 최대 1,000만 원이 넘는 곳도 있었다. 물론 각 어촌계마다 사정이 다르기 때문에 일률적인 기준을 정하는 것이 쉽지 않지만 가입요건 설정의 원칙은 반드시 수립되어야 한다.

한편, 본 연구는 어촌계의 가입 실태를 파악하는데 중점을 두어 진행되었지만, 지역별 · 어촌형태별 가입 규정 운영의 특징, 규정 운영의 원인 등을 파악하는 데는 한계를 보였다. 또한 이 연구는 어촌계의 가입 실태 개선을 위한 제도적 방향성만을 제시하고 있어 지구별수협, 시 · 군지자체 등 어촌계의 지도 · 감독과 관련된 사항을 다루지 못했다.

따라서 향후 연구를 통해 세부적인 어촌계별 가입 규정 운영의 특징 및 가입요건 설정의 원인 등을 면밀히 파악하고, 이에 대한 더 구체적인 개선 방안이 강구되어야 한다. 또한 개선된 가입 규정의 운

영을 위해 어촌계는 물론 지구별수협과 시 · 군지자체 간 관계, 거버넌스 구축 등에 대한 사항도 함께 강구될 필요가 있다.

REFERENCES

농림수산식품부 (2010), “일선수협 발전과 연계한 어촌계 선진화 방안 연구”.

김재형 (2007), “공유자원의 자율관리에 관한 연구”, 박사학위논문, 조선대학교.

김현용 (2006), “어업인의 삶의 질 향상을 위한 어촌공동체 역할제고 방안”, 수협중앙회 수산경제연구원.

김현용 · 박준모 · 이창수 (2014), “어촌계 관련 제도 및 운영 개선방안”, **수산현안분석**, 2014－6(통권 6호).

박준모 · 이창수 (2014), “어촌계 관련 제도 및 운영 개선 방안”, **수산현안분석**, 2014－6(통권 6호), 수협중앙회 수산경제연구원.

옥영수 (1993), “어가의 정의에 관한 연구”, 한국농촌경제연구원.

이창수 · 박준모 · 임종선 (2016), “어촌의 유지 · 존속을 위한 어촌계 발전 방향”, 수협중앙회 수산경제연구원.

임종선 (2012), “비법인 사단으로서의 어촌계에 대한 소고”, **경희법학**, 47 (3).

장수호 (1979), “어촌계에 관한 연구 －사적 배경과 경영형태를 중심으로－”, 박사학위논문, 동아대학교.

최협 외 (2001), “공동체론의 전개와 지향”, 도서출판 선인.