

충남 지역 수협의 활로를 찾아서

서 정 민

지역재단 지역순환경제센터장

jmsuh@krdf.or.kr

이 연구는 어업·어촌을 둘러싼 대내외 여건변화에 대응하고 지역수협의 새로운 역할과 기능을 재정립하기 위해 지역 내 다양한 주체 간 연계와 협력방안을 제시함

CONTENTS

1. 어업·어촌의 여건변화와 정책패러다임 전환
2. 충남 어업·어촌의 현황과 과제
3. 충남 지역수협의 당면과제와 혁신전략
4. 정책 제언

요약

- ◀ 어촌지역에서 어업인이 차지하는 비중이 급속히 감소하고 있는 가운데, 어촌지역 주민구성 및 어업 형태의 다양화, 어업규모의 양극화로 어업인 간 이질화가 확대되고 있음
- ◀ 어업인의 구심체가 되어야 할 지역수협은 이러한 변화에 적절히 대응하지 못하고 있는 상황임. 또한 수산정책패러다임이 어촌 지역개발의 확대, 어업·어촌의 다원적 기능과 자원보호활동 강화 등으로 영역이 확대되고 있지만, 지역수협의 역할과 기능은 전통적 인식에서 크게 벗어나지 못하고 있음
- ◀ 한편, 충남 도내 지역수협은 지역 특성상 단일 행정구역 범위 내의 어업인들로 구성될 수협보다는, 복수의 행정구역을 관할지역으로 하는 지역수협이 많은 비중을 차지함
- ◀ 단일지역을 관할구역으로 하고 바다와 인접한 지역에 위치한 지역수협은 조합원을 대상으로 한 경제 활성화를 위한 다양한 사업 추진을 검토할 수 있음. 반면 복수의 지역을 관할로 하고 바다와 직접 인접하지 않은 내수면지역은 지역별·어업 형태별 이해관계가 첨예하여 지역수협 역할 수행에 한계를 보임
- ◀ 지역수협의 새로운 역할과 기능을 재정립하기 위해 △지역수협과 조합원 간의 관계 개선 필요성 인식 △지역사회에서 어업·어촌의 외연 확대에 대한 공감대 형성 △지역주민과 함께 만들어가는 사업추진시스템 구축 △지역혁신 주체의 역량 강화 지원 등을 수행해야 함

01

어업 · 어촌의 여건변화와 정책패러다임 전환

- 최근 어업 · 어촌의 다양한 환경 변화로 인해 어업인들의 어가경제가 악화되고 있음. 또한 어업인들의 어가경제와 밀접한 관계에 있는 지역수협도 여건변화로 인해 심각한 경영위기에 봉착함. 그 원인은 다음과 같음

◎ 첫째, 어업 · 어촌을 둘러싼 대내외 환경의 변화

- 최근 국내 수산물시장을 둘러싼 대내외 환경이 급속하게 변화하고 있음. 일본 후쿠시마 원전 사고와 한중 FTA 체결 등으로 수산물 시장개방이 확대되는 한편, 수산물 가격의 불안정성 확대
- 세계정세와 금융시장 변동에 따른 유가 불안으로 조업 시 어업인의 비용부담이 증가하고 있고, 한편으로는 기상이변에 따른 수온 상승으로 어장생태계가 변화하는 등 수산업 환경이 변화하고 있음

◎ 둘째, 어촌 주민구성의 다양화 · 이질화로 공동체성이 위기를 맞고 있음

- 지역사회에서 어업인이 차지하는 비중은 지속적으로 감소하고 있는 가운데, 어가인구의 고령화가 진전되고 있음
- 또한, 어업의 형태가 양식어업, 나잠어업, 투망어업, 맨손어업 등으로 다양하고, 어업규모의 양극화로 인해 어업인 간의 이질화가 확대됨. 이로 인해 어촌공동체가 빠르게 해체되고 있으며, 어촌 주민들의 사회 · 경제적 요구 또한 매우 다양해지고 있음

◎ 셋째, 조합원과 지역수협 간 결속력이 약화되고 지역수협은 운영의 위기를 맞음

- 어업 · 어촌의 주체인 어업인 간 경영규모와 소득의 양극화, 어업형태 다양화에 따라 지역수협에 대한 조합원들의 요구가 다양해지고 있음

- 우선, 어업·어촌을 둘러싼 정책 환경 변화에 따라 기존 1차 생산중심의 단순 업무 뿐 아니라, 가공과 유통, 그리고 직거래와 수출까지 포괄하는 6차 산업화에 대한 요구 확대
- 어촌지역개발사업의 확대로 어촌계단위 또는 읍면단위 지역개발사업이 본격화되고 있고, 이 과정에서 어업인들은 중간지원조직으로서 지역수협의 역할 기대

◎ 넷째, 수산물 유통에서 지역수협의 역할 위축으로 산지 유통주체 간의 경쟁 격화

- 수산물 유통과정에서 대형유통업체의 역할이 증대하면서 기존 수협을 중심으로 한 수산물 유통 체계에 큰 변화가 일어나고 있는 반면, 소비자 유통환경 변화에 대한 수협의 역할은 크게 감소하고 있는 추세

◎ 다섯째, 어업 생산을 둘러싼 여건변화에 대응하는 한편, 침체되고 있는 어촌지역에 활력을 불어넣기 위해 다양한 어촌지역개발정책 추진

- 수산물의 부가가치 창출을 위한 수산업 6차 산업화, 어업·어촌의 가치와 공익적 기능을 알리기 위한 소비자와의 교류 촉진, 고령화·여성화되고 있는 어촌주민들의 삶의 질 향상을 위한 문화 복지시설과 프로그램 운영지원 등 사업영역도 폭넓어지고 있음

● 어업인 뿐만 아니라 지역수협도 지금까지 사업을 어업과 어업인만을 중심으로 추진해 왔고, 지역사회와 함께 상생하기 위한 협력사업에는 적극적으로 대응하지 못함

- 지역사회에서 어업인들의 지위와 역할이 불투명하고 어업이 지역사회에 미치는 사회적·경제적·환경적 영향에 대해 주민들로부터 저평가되고 있는 상황

● 어업·어촌의 다원적 기능에 대한 국제사회 인식은 확산되고 있는 반면, 어업인들 스스로의 인식은 아직 미흡

- 전 세계가 기후이변에 대응하기 위한 신기후체제를 출범시키는 한편, 탈성장주의로 정책패러다임을 전환하고 지속가능한 발전 지향
- 이러한 정책패러다임은 EU를 비롯하여 가까운 일본까지 정책 곳곳에 반영되고 있음
- 우리나라도 예외는 아니어서 최근 어업·어촌의 다양한 가치와 공익적 기능에 대한 재평가가 이뤄지고 있음. 그동안 해양수산부에서는 수자원 관리와 어업·어촌의 환경보전을 위해 어업 자원의 이용주체인 어업인 스스로가 어업자원을 관리하는 자율적인 어업자원 관리체계를 마련하는

이른바 ‘자율관리어업’을 추진해 오고 있음

- 그러나, 자율관리어업활동이 어촌계 개별단위로 추진되다 보니, 이에 대한 지역수협인 인식이나 역할이 부족한 상황. 또한, 사업을 추진하는 어촌계 역시 어업인들 중심으로만 사업이 추진되다 보니, 자율관리어업활동이 지역 환경에 미치는 긍정적인 영향과 효과에 대해 제대로 평가받지 못하고 있음

02

충남 어업 · 어촌의 현황과 과제

- 충남 어가인구는 2015년 현재 18,076명으로 2010년 대비 33.8% 감소
 - 충남의 어가인구는 전남(43,818명), 경남(22,609명)에 이어 전국에서 3번째. 또한, 충남의 어가인구는 2010년 전국의 15.9%이었으나 2015년에는 14.1%로 1.8% 감소
- 충남 내 시군별 어가인구는 2010년을 기점으로 지속적인 감소 추세
 - 당진시 어가인구는 2010년 4,602명에서 2015년 1,590명으로 3,012명이 감소하여 충남 도내에서 가장 큰 65.4%의 감소율을 보임
 - 다음은 홍성군 어가인구는 2010년 1,001명에서 2015년 602명으로 39.9%가 감소하였음
 - 충남 도내에서 가장 어가인구 감소율이 적은 시군은 서천군으로 2010년 2,638명에서 2015년 2,153명으로 18.4%의 감소율을 보이고 있으며, 다음으로는 보령시가 2010년 6,095명에서 2015년 4,709명으로 22.7% 감소
 - 충남 도내에서 가장 어가인구가 많은 태안군은 2010년 10,498명에서 2015년 7,385명으로 29.7% 감소
- 충남 도내 어가인구는 급속하게 고령화가 진행되고 있는 가운데 2010년을 기점으로 40세 미만 어가인구와 60세 이상 어가인구의 양극화 현상이 두드러짐
 - 특히, 2015년에는 60세 이상 어가인구가 전체 어가인구의 50% 이상을 차지하고 있어, 충남 도내 어가인구의 고령화 현상이 심각
- 충남 도내 어가인구 중 여성어업인의 비율 역시 지속적으로 증가
 - 2015년 현재 충남 도내 여성어가가 차지하는 비율은 52.2%로 전국 평균 49.79%보다 2.41% 높음

- 충남 도내 어업 생산규모 현황을 살펴보면, 도내 보유어선 척수별 합계는 2,379가구로 전국 32,837가구의 약 7.3%
 - 그러나 충남 도내 어선보유 어가 가운데 84.8%가 1척을 보유하고 있는 어가로 그 규모는 매우 영세함

- 수산물 판매금액별 어가현황을 살펴보면, 전국은 수산물 판매금액이 1천~3천만 원 미만인 어가가 전체 어가의 20.9%인 11,430가구로 제일 높은 비중 차지
 - 충남은 120만 원~1천만 원인 어가가 4,539가구로 충남 전체 어가의 55.7%를 차지해 전국평균보다 낮음

03

충남 지역수협의 당면과제와 혁신전략

● 조합원의 주인의식 부재

- 정부에 의해 수협이 조직되고 지역별로 어업인들이 지역수협에 가입하는 방식으로 조합이 구성되다 보니 조합에 대한 조합원들의 주인의식 부재

● 조합원의 다양화와 이질화

- 어업 생산환경이 변화하면서 어선어업과 양식어업, 그리고 맨손어업 등 그 형태가 다양
- 어업형태에 따라 조합원들의 요구는 다양해지고 있지만, 지역수협이 이러한 조합원들의 다양한 요구를 수용하는데 한계를 보이고 있음
- 연간 1,000만 원 이하의 소득을 얻는 조합원이 전체의 과반수를 차지하고 있는 반면, 연간 1억 원 이상 고소득을 올리는 조합원은 전체의 10% 내외에 불과
- 대부분의 지역수협 임원은 대규모 고소득을 얻고 있는 조합원을 중심으로 구성되다 보니 영세 어업인들의 이해를 반영하지 못하는 문제 발생
- 충남 관내 어업인 가운데 여성 비율이 전체 어업인의 50%를 웃돌고 있지만, 여성어업인에 대한 지역수협의 지원이나 참여를 유도하기 위한 대책은 미흡
- 마지막으로 어업인의 고령화가 급속하게 진행되고 있지만, 고령화된 조합원에 대한 지역수협의 대책은 전무한 상황. 충남 관내 8개 수협 조합원의 연령별 분포를 살펴보면, 대부분의 수협에서 70세 이상 조합원이 전체 조합원의 20%를 상회하고 있지만, 고령 조합원 또는 은퇴 조합원을 대상으로 하는 문화복지대책을 마련하지 못하고 있음

● 조합원 간의 결속력과 공동체성 약화

- 지역수협은 일부 수협(태안남부, 대천서부, 서천서부 등)을 제외하고 행정구역을 초월하여 관할범위가 설정되다 보니 조합원 간의 결속력이 지역농협과 비교하여 상대적으로 느슨한 형태를 띠고 있음

- 조합원 간의 결속력이 약하다 보니 지역수협 차원에서 공동의 목표를 설정하여 공동사업을 추진 하는데 조합원 간의 이해 조정이 어렵고 조합원들의 참여를 이끌어 내는데 한계를 보이고 있는 상황

● 조합원의 의사가 반영되지 않은 사업으로 참여 저조

- 지역수협에서 추진하는 사업에 조합원의 의사와 요구가 반영되지 못하다 보니, 지역수협 사업에 조합원들의 참여 저조
- 조합원들은 지역수협에서 추진하는 사업이 본인들의 이익에 도움이 되면 활용하고, 그렇지 않으면 개별적인 활로를 찾는 방식으로 지역수협의 사업을 활용할 뿐 적극적인 참여로 이어지지 못하는 결과 초래

● 경제사업 추진의지 부족과 임직원의 전문성 결여

- 지역수협 경제사업의 주요내용을 살펴보면, 위판장 기능에 국한. 최근 수산물 유통환경이 급속히 변화하고 있고, 소비지 대형유통업체를 중심으로 산지수집 기능이 강화되고 있지만 지역수협이 이에 적절히 대응하지 못하고 있음
- 지역수협이 유통환경 변화에 대응하지 못하는 데는 임직원의 전문성 부족도 주요한 원인으로 작용. 지역수협별로 다소 차이는 있지만 대부분의 지역수협에서 전체 수익 가운데 신용사업부분의 비중이 60~70%에 달하고 있음
- 이에 따라 사업별 직원 배치 역시 신용사업 위주로 편성되어 있다 보니 지도사업과 경제사업에는 상대적으로 소홀할 수밖에 없는 사업구조. 일부 지역수협의 경우 비신용사업부분에 배치된 인원이 전체 직원의 10%에 불과한 경우도 있어, 경제사업부분에 참여하는 직원들 역시 신규 사업을 발굴 하거나 적극적으로 사업을 확장하고자 하는 의욕이 저조한 상황

● 신용사업의 위기와 지속적인 이익 감소

- 그동안 지역수협은 신용사업을 통한 안정적인 수익구조 위에서 경제사업에서 발생하는 손실을 보전하는 방식으로 운영되어 왔지만, 최근 세계 금융위기와 저금리로 인해 지역수협 신용사업의 수익률이 지속적으로 감소하고 있는 추세
- 지역 내부에서는 지역농협은 물론이고 대형 금융사와의 경쟁으로 신규투자처를 발굴하기 쉽지 않고, 계속되는 기상이변과 대외환경 변화의 요인으로 어업인들의 소득이 불안정해지면서 부실 채권의 위험

- 지역수협과 조합원 간의 관계개선이 전제되지 않으면 신규 사업을 통해 지역수협의 돌파구 마련이 어려운 상황. 지역수협에서 개별적 또는 수협 간 협력을 통한 신규 사업을 개발하고자 하지만 조합원들의 참여를 이끌어 내는데 어려움을 안고 있음
- 그동안 지역수협이 경제사업에 상대적으로 소홀했고, 그 과정에서 조합원 또는 어촌계 차원에서 개별적인 판로 개척이나 사업을 추진하고 있는 곳이 늘어나다 보니 이들을 다시 수협차원에서 재조직화하는 것이 과제로 대두

● 로컬푸드 등 지역 내 유통망 확대 노력

- 지역수협은 그동안 위판장 운영을 통해 상장된 수산물을 대도시 중심으로 역외 유통하는데 집중해 왔기 때문에 지역 내에 확대되고 있는 로컬푸드나 학교급식 등 지역유통에 소홀한 측면이 있음
- 어업·어촌의 공익적 기능과 어업인들의 지역사회에 대한 공헌, 그리고 지역수협의 지역사회에서의 역할을 지역주민들에게 인지도시키기 위해서는 지역 내 유통을 통해 지역 수산물에 대한 지역 주민들의 충성도를 높이고, 어업인과 지역 소비자 간의 관계망을 형성할 수 있도록 지원을 확대해야 할 것임

● 어촌계, 영어조합 등 생산자조직과의 협력 강화

- 지역수협은 어촌계를 기본단위로 작동하고 있음. 그러나 최근 다양한 어촌지역개발사업이 추진되면서 지역수협과는 무관하게 어촌계 단위로 개별사업이 확대되면서 어촌계와 지역수협 간 결속력은 더욱 느슨해지고 있음
- 지역수협을 통한 수산물 유통에 만족하지 못하는 개별 어업인 또는 어촌계 단위에서 영어조합을 설립하여 개별유통에 나서는 사례가 증가
- 2014년 현재 충남에는 264개의 영어조합법인이 활동 중이며, 이들 영어조합법인의 조합원으로 참여하고 있는 어업인은 2,061명으로 충남 전체 어가인구의 10%에 달함
- 지역수협은 어촌계와 영어조합을 경쟁상대로만 여길 것이 아니라, 지역 내에서 이들과의 협력을 통해 지역수협이 갖지 못한 역량을 보완하여 상생방안을 찾도록 할 필요가 있음
- 특히, 지역수협에 따라 여러 시군에 걸쳐 관할구역이 분포되어 있어 조합원의 다양한 요구를 모두 충족시킬 수 없기 때문에 어촌계와 영어조합법인과 네트워크를 통한 상호 협력 전략이 필요

● 어촌지역사회 공동화와 문화복지서비스에 대한 주민의 기대

- 어촌지역 인구는 지속적으로 감소하여 활기를 잃어가고 있고, 공동화에 따른 교육, 문화, 의료, 복지 등 사회서비스의 공백 발생
- 최근 정부에서는 농어촌지역 문화복지서비스 확대를 위해 농협과 수협 등이 지역사회에서 역할을 담당할 수 있도록 지원하는 방안 마련
- 지역수협이 기존 조합원의 경제적 이익을 지원하기 위한 제한적인 역할에서 탈피하여 침체되고 있는 어촌지역의 새로운 활력을 불어넣는 지역 활성화의 주체로 혁신할 시점임

04 정책 제언

● 지역수협과 조합원 간의 관계 개선의 필요성 인식

- 충남 관내 8개 지역수협에 대한 실태파악을 통해 지역수협과 조합원 간의 관계 개선, 특히 신뢰 회복이 매우 중요한 과제를 재확인함
- 현재 대다수의 지역수협은 조합원과의 불신이 팽배해진 상태로 자체적으로는 관계를 개선하기 어려운 상황. 이로 인해 지역수협 사업에 대한 조합원들의 이탈이 발생하고 있고, 이는 지역수협의 수익률 악화로 나타나는 악순환 반복
- 대다수의 지역수협은 이번 지역수협 혁신모델이 하드웨어나 사업비를 지원하는 기존사업과 달리 지역수협의 근본적인 과제인 조합원과의 관계 개선을 통해 안정적이고 지속적인 사업운영기반을 마련해야 한다는데 공감대 형성

● 지역사회에서 어업·어촌의 외연 확대에 대한 공감대 형성

- 지역수협 임직원과 조합원 대다수는 어업과 어업인의 지역사회에 대한 역할과 기능에 대한 인식이 매우 저조하다는 점을 인지
- 또한, 어업·어촌의 공익적 기능과 역할에 대해 지역주민에게 알리고 외연을 확대하는 역할을 지역수협이 담당해야 한다는데 인식을 같이하고 있음
- 또한, 지역 내 다양한 산업과 어업을 연계한 융복합사업을 통해 어업 활성화는 물론 어촌지역 활성화를 위한 지역의 다양한 주체 간 협력의 필요성을 인식
- 지역은 사회, 경제, 문화, 정치 등 수많은 요소들이 실타래처럼 얽혀있고, 지역수협 혁신 역시 어업 분야 생산-가공유통-소비로 이어지는 가치사슬(value chain)을 보다 견고히 하는 전략이 필요하다는데 공감대 형성

● 지역주민과 함께 만들어가는 사업추진시스템 구축

- 지역수협 혁신모델에서 가장 주요한 과제는 지역주민과 지역수협, 그리고 행정 등 지역의 다양한 주체들이 지역의 문제를 함께 고민하고 논의하는 장(場)으로써 거버넌스 구축
- 거버넌스를 통해 지역의 민주적 의사결정시스템에 익숙하지 않은 지역의 여건에서 시행착오가 불가피하지만, 지속적인 훈련과 교육을 통해 거버넌스 시스템에 익숙해지고 참여자들이 능동적으로 바뀌도록 유도할 필요가 있음

● 지역혁신 주체의 역량 강화 지원

- 지역수협 혁신모델은 기존 정책사업과는 다른 방식과 절차를 통해 추진되기 때문에 참여자들에 대한 지속적인 역량강화가 전제되어야 함
- 역량강화를 통해 지역과 어업, 어촌, 그리고 지역수협에 대한 다양한 고민들을 함께 공유하고 해결과제를 발굴하는 계기 마련
- 이러한 역량을 바탕으로 지역수협과 지역주체들이 지속적으로 지역의 발전상을 그려나갈 수 있도록 실천역량 강화
- 지역주민에게 지역에 대한 인식 개선과 지역 활성화를 위한 주민과 행정, 그리고 지역수협 각각의 역할과 책임을 자각하는 계기 마련이 필요

● 지역수협의 역할 재정립과 혁신의 계기 마련

- 지역수협의 미래상은 수협의 임직원 중심으로 마련되는 것이 아니라 조합원과 지역주민, 그리고 지역의 전체 미래상 속에서 결정되어야 한다는 점을 인지하기 시작
- 그 동안 신용 및 경제사업 중심 사업모델에서 벗어나지 못해 조합원은 물론이고 지역주민의 생활까지 깊숙이 파고들지 못했던 지역수협은 새로운 혁신모델이 필요하다는데 지역수협과 조합원 모두 공감

서 정 민

지역재단 지역순환경제센터장
042-824-9324, jmsuh@krdf.or.kr

※ 본 글은 충남연구원 2016 전략과제 “충남 지역수협 혁신전략에 관한 연구”를 요약, 재구성한 것임.

- 김현용 외 (2014), 『수산업현안분석 -어촌계 운영 개선 방안-』, 수협중앙회
- 박준모 외(2015), 『수협 중심의 수산물 산지 가공산업 활성화 방안』, 수산경제연구원.
- 박준모 (2015), 『수협 중심의 어촌 조직체계 운영 방안 - 어촌계와 자율관리어업공동체를 중심으로』, 수협중앙회
- 수협중앙회(2016), 『수협업무통계 10월호』.
- 수협중앙회(2015), 『2015 수협수산통계』
- 수협중앙회 (2013), 『수협중앙회 사업별 현황』.
- 이창수 (2015), 『“(가칭)어촌계지원센터” 설립방안 검토』, 수협중앙회
- 이창수 (2015), 『어촌계 가입제도 및 운영 개선방안』, 수협중앙회
- 한국해양과학기술원 (2015), 『충청남도 해양수산발전계획 -요약보고서-』, 충청남도
- 한국수산물 수산정책연구소 (2013), 『수산업 선진화 방안 연구 -수협 선진화 방안 중심으로-』, 해양수산부