

한국 수산업 정책이 탄생시킨 ‘국민 생선’ 그리고 고등어*

김 윤 미**

| 목 차 |

- I. 머리말
- II. 1945년 이후 식량 정책과 수산업
 - 1. 식량 공급을 위한 수산업 복구
 - 2. 고등어 어업 현황과 지원
- III. 1960년대 이후 산업화와 수산업
 - 1. 수산청 설립과 수산진흥계획
 - 2. 부산공동어시장 건립과 기반시설 확충
- IV. 1990년대 이후 어업환경 변화와 수산업
 - 1. 신한일어업협정과 연근해어업
 - 2. 고등어의 소비와 유통 변화
- V. 맺음말

| 국문초록 |

1945년 해방, 전쟁과 전후 복구, 그리고 이어진 산업화는 인구의 증가를 불러왔고, 국가는 정책적으로 식량 공급의 역할을 수산업에도 부여했다. 수산업은 국가

* 본 논문은 2024년 12월 5일 부산광역시 문화유산과(시사편찬실) 주최 ‘물질로 보는 근현대 부산과 부산사람들’ 학술대회 때 발표한 것을 수정·보완한 것입니다.

** 경인교육대학교 강사 / history-person@hanmail.net

의 정책적 지원으로 성장한 대표적인 산업이다. 식량 공급과 수출을 목적으로 추진된 수산정책은 연근해어업, 원양어업, 양식업 등의 발전을 가져왔다. 그 결과 저렴하고 대량 공급이 되었던 고등어, 명태, 오징어는 ‘국민 생선’의 반열에 올랐다.

이 글에서는 먼저 해방 전후 고등어 어업의 현황을 확인하고, 미군정기와 6·25 전쟁을 거치면서 식량 문제 해결과 수산정책의 변화를 고등어를 통해 살펴보았다. 다음으로 1960년대부터 제1차 경제개발계획과 수산진흥계획을 추진하는 과정에서 부산의 수산업 성장과 기반시설 확충 경과를 분석했다. 마지막으로 1990년대 이후 국제 해양법의 변화와 한일어업협정을 통한 어장 축소가 미친 영향을 살펴보고, 이후 고등어 소비 장려와 유통망의 다변화를 검토했다.

주제어: 수산청, 부산항, 부산공동어시장, 한일어업협정, 경제개발, 식량정책, UNDP, ICA, UNCAC.

I. 머리말

1945년 해방, 1950년대 전쟁과 전후 복구, 1960년부터 전개한 급격한 도시화와 산업화는 인구의 증가를 불러왔고, 국가는 정책적으로 식량 공급의 역할을 수산업에도 부여했다. 수산업은 국가의 정책적 지원으로 성장한 대표적인 산업이다. 식량 공급과 수출을 목적으로 계획된 수산 어업 정책은 연근해어업, 원양어업, 양식업 등의 발전을 가져왔다.

그 결과 저렴하고 대량 공급이 가능했던 고등어, 명태, 오징어를 국민 생선의 반열에 올렸다.¹⁾ 생선이 인간의 삶을 변화시킬 정도가 되려면 아주 많이 잡혀서 대중들의 입맛에 스며들어야 한다. 고등어가 대량으로 어획되기 시작하고, 조직적인 유통망을 형성하여 각 가정의 식탁에

1) 한국해양수산개발원(KMI)는 전국 만 19세 이상 성인 3,000명을 대상으로 실시한 ‘해양수산 국민인식도’ 조사 결과를 2024년 4월 발표했다. 이에 따르면 2년 연속 국민들이 가장 좋아하는 수산물로 고등어가 나타났다(『부산일보』 2024. 4. 23., “너무 비싸다” 바다 여행 최대 걸림돌 4년째 ‘비용’).

오르기 시작한 것은 100여 년이 되지 않는다.

고등어는 귀한 생선이었다. 잡기가 어려운 까닭에 오랫동안 ‘왕의 생선’으로도 불렸다. 일반인들이 먹을 수 있게 된 것은 근대에 동력선 어업으로 대량 어획이 되면서였다. 그러나 조선 연근해의 고등어를 어획한 주체는 일본이었다. 일본은 조선이 개항된 이후, 고등어 어업을 육성하기 위해 일본인들을 조선으로 집단 이주시켰다.²⁾

고등어는 남해와 동해에 서식하는 어종인데, 청산도와 통영에서 ‘고등어 파시’가 열릴 정도였다. 파시는 바다 위에 열리는 시장으로 고등어라는 단독 어종을 거래하기 위해 수백 척의 배가 모이는 것이다.³⁾ 그러나 파시라는 특수한 경우를 제외하면 대부분 경매라는 공공시스템을 통해 고등어가 유통되었다. 부산에서 수산물의 공적 거래소는 부산어시장이었다.⁴⁾ 그런데 이 많은 고등어가 대부분 일본으로 수출되었기에 조선인들의 밥상에 올라가기에는 너무 가격이 비쌌다.

우리가 흔하게 먹는다고 이야기하는 고등어는 해방 이후 국가의 지원 정책에 힘입어 어선이 대형화되고 유통망이 구축되면 ‘국민 생선’의 지위를 얻었다.⁵⁾ 고등어가 국민 생선의 지위를 유지하려면 매년 어획량

2) 김수희, 『일제시대 고등어어업과 일본인 이주어촌』, 『역사민속학』 20, 2005; 이현호, 『일제시기 이주어촌 '방어촌'과 지역사회의 동향』, 『역사와 세계』 33, 2008.

3) 김승, 『조선시대 전통의 파시와 어업근거지 파시의 비교연구』, 『수산연구』 22, 2005; 김연수·김수관, 『청산도 고등어파시와 칠산조기파시의 비교 고찰』, 『한국도서연구』 19-2 2007; 김준, 『칠산어장과 조기파시에 대한 연구』, 『도서문화』 34, 2009; 최성환, 『일제강점기 청산도 고등어 어업의 실태와 영향』, 『서강인문논총』 50, 2017; 『국제신문』 2020. 8. 4., ‘최원준의 음식 사람 <15> 통영 욕지도 고등어 (상)-고등어 간독: 일제가 수탈하고 남은 고등어, 집집마다 소금 독에 켜켜이 묻었다’.

4) 김승, 『식민지시기 부산지역의 수산물 어획고와 수산업인구 동향』, 『역사와경제』 99, 2016; 김승, 『식민지시기 부산의 수산가공업과 수산가공품 현황』, 『역사와경제』 101, 2016; 김승, 『식민지시기 조선에서 생산된 수산물의 수이출(輸移出) 동향』, 『역사와경제』 103, 2017; 김승, 『일제시기 어시장 현황과 어시장 수산물의 유통』, 『역사와경제』 105, 2017.

5) 차철욱, 『1950년대 미국의 대한 원조정책 변화와 이승만 정권의 수출정책』, 『지역과 역사』 11, 2004; 김은희, 『공적개발원조의 경제성장 추동 효과를 위한 내재적 요인 연

이 풍부하여 값싸게 공급될 수 있어야 하는데, 실상은 그렇지 못했다. 바다에서 고등어가 손 쉽게 많이 잡히던 시기가 있었던 반면 고등어가 사라져 버려 어획이 어려운 시기도 있었다.⁶⁾

이 글은 “언제 국민 생선이 탄생했을까?” “고등어는 어떻게 국민 생선이 되었을까?”, “왜 부산이 고등어의 도시가 되었을까?”라는 질문으로 시작했다. 답을 찾아가기 위해서 먼저 해방 전후 고등어 어업의 현황을 확인하고, 미군정기와 6·25전쟁을 거치면서 식량 문제와 수산정책의 변화를 고등어를 통해 살펴볼 것이다. 다음으로 1960년대부터 제1차 경제개발계획과 수산진흥계획을 추진하는 과정에서 부산의 수산업 성장과 기반시설 확충 경과를 분석할 것이다. 마지막으로 1990년대 이후 국제 해양법의 변화와 한일어업협정을 통한 어장 축소가 미친 영향을 살펴보고, 이후 고등어 소비 장려와 유통망 확보를 통한 산업화를 검토해볼 것이다.

부산은 근대 수산업의 도시였고, 지금도 부산의 대표적 산업에 수산업이 포함된다.⁷⁾ 부산은 연근해어업의 집산지이기도 하지만, 원양어업의 대표 항이기도 하다. 수산업 도시라는 부산의 특성을 발견해 내는 데 고등어 어업의 변화에 대해 검토한 이 글이 작은 실마리라도 제공할 수 있기를 바라 본다.

구-1950년대 한국 수산업을 중심으로, 경성대학교 박사학위논문, 2020.

- 6) 황선도, 『한국 연근해 고등어(*Scomber japonicus*)의 자원생태학적 연구』, 충남대학교 박사학위논문, 1999; 이찬희, 『우리나라 연근해 고등어(*Scomber japonicus*)의 어획변동 특성(2008~2016년)』, 부경대학교 석사학위논문, 2018; 차형기·최영민·박종화·김진영·손명호, 『한국 연근해 고등어(*Scomber japonicus*)의 성숙 및 산란 특성』, 『한국수산학회지』 53-1, 2020; 최영민, 『한국 연근해 고등어의 자원평가 및 어업관리』, 부경대학교 박사학위논문, 2003; 유광민, 『대형선망어업의 고등어 생산량 추이와 일본수역 입어 영향』, 부경대학교 석사학위논문, 2021.
- 7) 강재순, 『부산경남지역 근현대 수산 현황과 자료 수집방안』, 『동북아 문화연구』 21, 2009 참고.

Ⅱ. 1945년 이후 식량 정책과 수산업

1. 식량 공급을 위한 수산업 복구

해방 이후 한국에 진주한 미군정청은 1945년 11월 9일 군정법령 제27호를 공포했다. 제1조 ‘1945년 8월 9일 이전 일본제국 정부와 조선총독부가 자연인이나 법인에 부여한 한국 수역 내의 모든 어업권은 무효임을 선포한다’고 규정하고 1946년 3월까지 한국의 모든 수역을 개방했다. 이 정책은 식량 공급을 늘리기 위한 것으로, 어민들은 물론이고 바다로 나갈 수 있는 모든 장비와 어선을 수산업에 동원하려는 것이었다.

이 조치는 무정부적인 과다 경쟁을 초래하여, 어업질서를 파괴했으며 급기야 수산자원을 고갈시키는 결과를 빚었다. 이에 미군정청은 조선어업령을 소급 적용했다. FAO(세계식량농업기구) 조사단이 UNKRA(국제연합한국부흥위원단)에 낸 보고서에 따르면 ‘군정시대에 일본어업법의 모든 잔재가 폐지되고 한국인의 어업권도 폐기되었다. 모든 어장은 자유롭게 무제한적인 생산을 할 수 있도록 개방되었다. 그러나 이 조치는 단기간에 상당한 혼란을 초래했다.’라고 평가했다.

1946년 7월 24일 관재령 제6호를 선포하고 군정청에 속하는 선박을 소유 또는 관리하는 자는 모두 관재처에 넘기도록 하고, 그 중 어선은 군정청의 보조기관인 조선수산회에 양도 또는 인도하도록 했다. 이용, 보관, 책임 등에 관해서는 별도로 군정청의 명령에 따랐다. 1945년 광복 이후도 수산업은 답보 상태였지만, 6·25전쟁 동안 어선, 관련 건물, 어항시설, 제빙·냉동·냉장공장, 통조림공장, 염장탱크 등이 모두 파괴되었다. 어선용 자재난도 극심했다. 얼음과 소금도 크게 부족해서 어획물을 저장 보관할 수 없는 상황이 발생했다.

미군정 수산국 보고서에 따르면 수산업을 재건시키기 위해서 외국

자본이 절실하고, 향후 2~3년 이내에 자본이 투자되어야 한다고 평가했다. 이에 어선 수리, 선박 구입, 가공 공장 개조, 공장 건립, 제조 공장 수리 및 건축, 부산 수산대학 및 수산시험장 보조금 등으로 4,900만 달러의 지출이 필요할 것이라고 결론지었다.⁸⁾

한국 내 식량 자급이 어려운 상황에서 미군정은 식량 배급의 일환으로 미국에서 대거 통조림을 한국으로 들여왔다. 1946년 3월 15일 처음으로 미국에서 30만개의 통조림(1개 4근 반가량)이 인천에 도착했다.⁹⁾ 야채, 소고기 등 7종의 통조림은 경성식료품소매상업조합을 통해 서울시와 연계하여 각 가정에 전해졌다.¹⁰⁾ 미국에서 대량의 통조림이 들어오기 이전 서울 시내 배급용 통조림은 식량영단을 통해 저렴한 가격으로 판매되고 있었다.¹¹⁾

미국에서 지원된 통조림 등 식량은 일시적이고 임시적이었다. 한국이 처한 국가적 식량 문제를 완전히 해소시킬 수는 없었다. 1948년 8월 15일 정부가 수립된 이후, 국가 존립과 연결된 식량 문제를 미국과 다시 논의했다. 1948년 8월 체결된 ‘한-미간의 통치권 이양 및 미군 철수에 관한 협정’을 통해 통치권의 이양과 함께 미군이 한반도에서 철수하게 되었다. 그러나 정부가 수립되었다고 기존에 있었던 문제가 일소된 것은 아니었다. 미국은 미군 철수에 따른 대안으로서 한국에 대한 경제 원조를 강화하는 방향으로 정책을 선회했다. 즉 미국은 경제 원조를 통해 경제 문제의 해결과 한국 정부의 안정을 도모하려고 했다.

그 결과 1948년 12월 한-미원조협정(ECA협정)을 체결했다. 미국의 ‘유럽부흥계획’-약칭 마셜 계획(Marshall Plan)-에 따른 원조를 한국에

8) 국사편찬위원회, 『주한미군사』 4, 2014 참고

9) 『동아일보』 1946. 3. 17., ‘米國서 ‘보내온’ 통조림 卅日頃, 韓家庭에 簡式’.

10) 『동아일보』 1946. 3. 16., ‘美國의 첫 선물 통조림 一般家庭에 配給’. 『동아일보』 1946. 5. 19., ‘食料品組合서 통조림을 配給’.

11) 『자유신문』 1946. 2. 5., ‘통조림 배급’.

도 제공하기로 한 것이었다. 1949년 1월 ECAK(주한 ECA, Economic Cooperation Administration Mission in Korea) 사절단이 한국에 설치하여 미국의 한국 경제 원조를 책임지게 했다. 이때 제공된 ECA원조는 한국 경제의 안정과 부흥에 절대적인 영향을 미쳤다. 한국 정부는 미국 정부와 협의를 거쳐 ‘제1차 5개년 생산계획’을 발표하여 ECA원조의 구체적인 실천 방안을 내놓았다. 그러나 이 계획은 6·25전쟁의 발발로 시행 1년 만에 새로운 국면을 맞이했다.¹²⁾

단기적 시각에서 접근한 미군과 ECA는 식량의 생산력 증대를 통해 한국을 식량 자급이 가능한 상태로 만들 수 있을 것이라 생각했다. 미군과 ECA는 농업생산력의 증진을 위해 화학비료를 수입하고, 어업생산력 증진을 위해 어선과 관련 장비를 수입했다.

ECA는 당시 한국의 상황에서 농업 다음으로 중요한 산업이 어업이라고 판단하고 성장을 적극적으로 장려해야 한다고 주장했다. 수산물은 식량 공급과 해외 수출이 가능하기 때문이다. 그러나 어선과 저장시설이 부족했고, 특히 어망 생산시설이 절대적으로 부족했다. 이에 ECA는 어업을 활성화 할 수 있도록 대규모 자금 지원을 계획했다. 그 자금을 통해 어망의 수리 및 새로운 제품 생산을 위한 설비를 부산에 설치하려고 했고, 대규모 어선단 구성을 계획했다. 이를 통해 식품으로 적합한 수산물의 생산량이 증가하기를 기대했다.

6·25전쟁으로 인한 어업 분야의 피해는 심각했다. 따라서 ECA는 가능한 빠른 시일내 최대 생산 능력으로 어업을 재개하기 위해서 일본에서 장비를 갖춘 이용 가능한 중고 어선 수입을 결정했다. 많은 시간이 필요한 새로운 어선 건조보다 어선을 수입하는 것이 현재 어업 능력을 향상시키는데 효율적이라 판단했다. 어선의 건조 및 보수는 당시 유일

12) 서만일, 『한국전쟁 초기 민사정책-부산의 피난민 통제 및 구호 그리고 경제복구』, 『석당논총』 72, 2018, 280~281쪽.

했던 부산 해양 수리기지를 적극 이용하기로 했다. 부수적으로 수산물을 통조림으로 가공할 수 있는 제조 시설을 부산항에 설치하여 식량 공급의 안정을 기대했다.¹³⁾

해방 후 수산업의 상황을 살펴보면, 소형의 노후한 어선들을 이용해서 연안어업을 시도하는 정도였고, 비교적 성능이 좋은 대형의 배는 일본인들이 귀국하면서 가져갔다. ECA를 통해 대형 선박을 도입하고, 어선 수리와 선박 건조를 시도했다. 그러나 한국에는 선박을 건조할 자재가 없었다. 선박 건조 자재를 비롯해 수산업에 필요한 거의 모든 자재를 ECA 원조에 의지했다.¹⁴⁾

1949년 3월 16일 정부와 ECA 사이에 체결된 한미 선박 및 기술 협정에 따라 수산 자재 및 69호의 어업용 선박 도입, 국내 조선, 어선 보수, 시설 확충 등 수산 시설에 대한 자금 지원 계획을 세웠다. 그러나 전쟁의 발발로 1호를 도입하는 데 그치고 모든 계획은 수포로 돌아갔다.

전쟁 이후 어선도입은 UNCAC(국제연합민사원조처, United Nations Civil Assistance Committee)를 통하여 재개되었다. 1949년부터 1954년 3월 31일 현재까지 209호의 어업용 선박이 각종 자금에 의하여 도입되었다. 그 뒤에도 어선 도입은 계속되었다. 특히, 1950년대 중반 이후 수산 정책의 목표를 국민 식생활에서 동물성 단백질의 공급 증가에 두고 수산물의 증산과 그 처리의 합리화에 주력했다.

이 때의 미국원조기관인 ICA(국제개발처, International Cooperation Administration)는 ICA자금을 어선 건조에 중점적으로 투입했다. 1956년에는 ICA 자금 중에서 어선 건조자금을 확보하여 5~20톤 소형 어선

13) RG 338, Records of HQ, U.S. Army, Pacific Military Office, Classified Organizational History Files, Entry 34407, Box 57, 8th U.S. Army Korea(EUSAK), War Daily ; RG 338, Eighth U.S. Army, Civil Affairs Section, Entry A1 179, Box 1437, Civil Assistance Files, 1950, KCAI Unclassified Messages to General Administrative Files.

14) 조선식산은행조사부, 『수산통조림업의 현황』, 1950, 3~4쪽.

과 20~80톤급의 중형 어선 건조에 사용했고, 1957년에는 86만 불의 ICA자금을 어선 건조자금으로 배정하여 중·대형어선을 건조하기 시작했는데, 매년 500~600호의 건조 실적을 올렸다.¹⁵⁾

2. 고등어 어업 현황과 지원

조선 어장에서 고등어 어업이 확대된 것은 수십 명 단위의 일본인 집단 어촌 이주와 관계가 깊다. 러일전쟁 기간 중 군의 식량 공급 등을 목적으로 1904년 거제도 장승포에 건설된 일본인 이주어촌 이리사무라(入佐村)는 고등어건작망시험에 주력했다. 마산 울구미에도 1904년 지바현(千葉縣) 어민들이 이주하여 1908년부터 고등어 어업을 시작했다. 1911년 장승포를 중심으로 고등어 어업이 활발해지자 일본에서 어선들이 계속 들어와 지세포와 구조라도 어업근거지로 변모했다.¹⁶⁾ 고등어 어업근거지는 방어진, 장승포, 미조항, 거문도, 제주도 일대였다.

고등어를 많이 어획하게 되었지만 조선인들이 먹을 수 있는 것은 아니었다. 고등어를 잡으면 계약된 운반선이 대기하고 있다가 모두 일본으로 운송했다. 고등어는 중요한 일본의 식량 공급원이 되었다. 고등어 어획고를 살펴보면, 1932년 24만 8,296톤으로 가장 많은 수를 기록했고, 이후 감소 추세로 돌아섰다. 이후에도 고등어 어업이 계속되었지만, 1940년 동해에는 정어리와 명태의 어획량이 비교할 수 없을 정도로 늘어났다.¹⁷⁾

고등어의 상당량이 부산항으로 들어왔고, 고등어와 전갱이는 1922년을 제외하면 매년 최대의 어획고를 보였다. 1926~1940년 고등어와 전

15) 김은희, 앞의 논문, 2020, 29쪽.

16) 김수희, 앞의 논문, 2005, 165쪽·173쪽.

17) 심재욱·이해은·민원기, 『일제강점기 淸津의 팽창과 정어리 어업』, 『역사와 실학』 63, 2017 참고.

갱이의 어획고를 보면, 최저 28.53%(1940년), 최고 40.48%(1935년), 평균 33.24%로 고등어와 전갱이 어종이 1920년대 중반 이후 부산에서 어획된 전체 어종 중에서 대략 1/3 이상을 차지했다. 여기에 갑자기 정어리 떼가 출몰하여 고등어와 전갱이, 정어리는 1937년 이후 부산의 3대 어종으로 군림했다.¹⁸⁾

그러나 고등어 어업은 1945년 해방 이후 더 이상 진행되지 못했다. 어업을 위한 어선도 없었고, 관련 시설의 가동도 멈추었다. 게다가 해방 후 주둔한 미군정은 수산업 관련 법령과 정책에 세밀하지 못했다. 이런 와중에 1949년 잡은 고등어는 소량이었지만 홍콩으로 수출하기도 했고, 어획량이 조금씩 늘어나자 고등어를 통조림으로 만들어 군수용으로 납품도 시작했다.¹⁹⁾

고등어 어획고 증가는 반가운 상황이었지만 저장하고 가공할 얼음과 소금이 턱없이 부족했다. 산지에서 판매지까지 수송할 운반 차량도 없었다. 게다가 고등어 어획량이 증가하면서 어시장에 집하하지 못하고 24시간 이상 배에 두어 변질되는 경우가 많았다. 1952년 4월 24일 제주도 성산포 근해에서 어획된 고등어 1만 4백여 상자가 부산어시장에 입화되었는데 어시장이 협소해서 5천여 상자는 당일 양륙을 못했다. 배에서 변질되고, 양육한 고등어도 얼음과 소금이 부족해서 방치되었다. 신선하지 못한 고등어는 대폭락했다. 1952년 평균 어획량인 8천 상자보다 많이 어획되자 부산어시장에서 감당을 못한 것이다. 이러한 상황은 포항 구룡포항에서도 벌어지고 있었다.

고등어의 대풍어는 판매와 유통도 문제가 되었다. 이렇다할 처리시

18) 김승, 「식민지시기 부산지역의 수산물 어획고와 수산업인구 동향」, 『역사와 경계』 99, 2016 참고.

19) 『부산일보』 1949. 10. 12., ‘고등어 大豐漁’, 『부산일보』 1949. 11. 3., ‘東海岸産 고등어 六萬貫 香港方面에 解放後 첫 輸出’, 『부산일보』 1949. 12. 1., ‘鮮魚 時勢 急激 高騰’, 『부산일보』 1951. 1. 1., ‘有史以來의 고등어 豐漁’, 『부산일보』 1951. 4. 21., ‘고등어 豐漁’, 『부산일보』 1952. 7. 20., ‘고등어 통조림 軍需用 復活?’.

설과 가공품 제조 공장이 없는 상황에서 여전히 판로가 어려웠고, 수송난은 이를 더욱 가중 시켰다. 고등어 성어기인 9월이 되기 전에 정부는 방법을 강구해야 했다. 정부는 우선 5,000만 원을 긴급 지원하여 고등어 수요량이 제일 큰 통조림 가공업계에서 제품 생산을 늘리는 방안을 내놓았다.²⁰⁾

곧이어 정부는 처리시설에 대해서도 지원했다. 1957년 고등어 염장을 전문으로 하는 기업이 출원했다. 연간 50만 달러의 외화 획득을 기대하며 정부에서 지원을 결정한 것이다. 3월 20일 산업은행 부산지점은 염장사업 시설자금으로 약 1억 원을 지원할 것이라고 밝혔다. 이어 4월 경 운영자금으로 5,000만 원을 ‘한국건착수산조합’에 지원하여 연간 어획되는 약 2,000만 톤의 고등어 중 1%인 2,500톤을 국내에서 염장할 수 있게 했다. 염장한 고등어는 일본과 대만으로 수출할 계획이었다. 여름철에는 염장을 못해 대부분의 고등어가 부패하여 혈값으로 판매되던 상황이었다.²¹⁾

국가의 지원으로 고등어 어업이 성장의 방향을 찾아가던 시점에 다른 방면에서 어려움이 발생했다. 고등어 어획량이 급감한 것이다. 관계조합이 해체될 위기에 직면하자 1960년 2월 정부는 수산자원조사 5개년 계획을 발표하고, 어종에 대한 연구와 어업 통계 조사를 추진했다. 수산전문 연구기관에서 고등어, 정갱이 등 12종의 연구대상 어종을 종별로 분류해서 회유, 산란, 증식, 성장, 식성, 연령, 자원양 등에 대한 연구를 시작했다. 한편으로 전국 어업 조합의 월별 위판고를 조사해서 각 어업의 작업일수, 지역별, 어종별 조사를 실시하여 통계 자료를 축적해 나갔다.²²⁾

20) 『부산일보』 1954. 5. 26., ‘고등어 너무 잡혀 『탈』 暴落! 한 箱子 七百?’.

21) 『부산일보』 1957. 3. 22., ‘대기업화하는 고등어 염장’.

22) 『부산일보』 1958. 7. 20., ‘오륙도’. 『부산일보』 1960. 2. 16., ‘5개년계획 발표, 수산자원의 조사’.

Ⅲ. 1960년대 이후 산업화와 수산업

1. 수산청 설립과 수산진흥계획

해방 이후 미군정 시기 수산 정책은 농무부 수산과에서 담당했다. 수산업이 대외 무역의 80% 이상을 점하는 수출 주력업이고, 제조와 가공이 중요하며 자금 용자를 위해 상공부 소관이 되어야 한다는 국회의원의 제안으로 1948년 상공부로 이관되었다. 이후 수산업을 성장시켜 식량 공급 문제를 해결하겠다는 정부와 미군정의 정책은 수산업 전문 기관의 필요성에 무게가 실렸다. 그러나 1951년 수산청 설치 법안이 국회를 통과하지만 대통령이 거부권을 행사하여 무산되었다.

수산 업무가 독자적인 체제를 갖추게 된 것은 1955년 해무청 설립 때였다. 1952년 선포한 평화선의 관리를 위해 해양경비가 필요하자 수산업무를 합쳐 해무청을 신설했다.²³⁾ 해무청은 근해어업을 육성하는 수산부흥계획(1957~1961)을 수립하고, 국민들에게 식량 대체재로 수산물을 제공한다는 목표를 두었다. 1957년 수산업 발전을 도모하며 부산 공동어시장 개장 제안, 원양어업의 지원인 인도양 참치 연승 시험 조업을 시행했다.²⁴⁾ 그러나 1961년 해무청이 해체되면서 수산업 정책은 잠시 중단되었다. 해양경찰 업무는 내무부 치안국으로 편입시키고 수산 업무는 농림부 수산국으로 이관했다.

수산업에 대해 정부 지원이 본격적으로 시작된 것은 1962년 ‘제1차 경제개발 5개년 계획’ 부터였다. 제1차와 제2차 모두 수산업을 포함했다. 게다가 한일어업협정 논의로 수산업 업무 증가와 중요성이 대두되면서 1963년 수산청 신설이 제기되었다. 대통령의 지시로 1965년 4월

23) 신재영, 『대한민국 수산행정 조직의 변천사』, 『계간 해양수산』 3-4, 2013, 137~139쪽.

24) 김은희, 앞의 논문, 2020, 94~95쪽.

수산청 설치를 발표하고, 1966년 1월 정부조직법 개정을 통해 수산청을 신설했다. 수산청 신설은 한일기본조약과 한일어업협정 체결에 따라 대일청구권자금이 수산 분야에 투입되고 한일어업협정의 후속 조치가 국가적 의제로 떠오른 것이 주요한 배경이었다. 수산청은 1968년 처음 원양어업과를 신설하고 다음 해인 1969년 수출진흥담당관도 신설하여 수출 주도의 수산업 체계를 만들어 갔다.²⁵⁾ 1970년 어업진흥정책을 수행하기 위한 어업진흥담당관을 설치한 후, 1972년 어업진흥관으로 개칭하면서 내수면 개발과 증식 기능에도 집중했다.²⁶⁾

‘제1차 경제개발 5개년 계획’에 따라 수산업 관련 정책 시행과 법안 제정이 이어졌다. 1966년 수산진흥계획과 수산물수출5개년계획, 내수면개발5개년계획이 수립되었다. 수산업의 어업 구조를 개선하여 어업 생산성을 향상시키기 위해 어선 건조사업과 구입을 가장 먼저 시행했다. 1967년 ‘소형어선 대체건조계획’을 근거로 정부는 약 56억원을 투입해서 소형 어선을 건조했다. 수출 중심의 수산 정책 추진을 내세워 원양어업을 장려했고, 한편으로 근해어업을 육성하여 국민들에게 공급할 단백질은 국내 식량으로 해소하겠다는 목표를 세웠다. 이를 위해 냉동, 냉장, 가공 시설을 지원했다.²⁷⁾

수산업에 관한 법령도 신설하거나 재정비했다. 1962년 수산업법을 제정하여 어업권(면허·허가·신고제), 공동어장 규제, 어장 관리, 위반 시 처벌 규정을 정했다. 같은 해 수산업협동조합법도 전면 개정하여 수산업협동조합(수협) 운영 전반을 재정비했다. 1963년에는 원양어업법을 제정하여 원양어업 면허, 외국 정부 협의, 선박 건조 및 장비 지원, 세계 혜택을 명시했다.

25) 신재영, 앞의 논문, 2013, 142쪽·145쪽

26) 신재영, 『해양수산정책 60년 평가와 과제』, 『한국행정논집』 20-1, 2008, 165쪽.

27) 수산청, 『水産廳三十年史』, 1996, 158쪽.

2. 부산공동어시장 건립과 기반시설 확충

고등어의 대표적인 집산지는 부산공동어시장이다. 부산공동어시장은 1963년 부산항 1부두에 ‘부산종합어시장’이라는 이름으로 개장하여 1971년 ‘부산공동어시장’으로 이름을 바꾸고 1973년 현재 위치인 부산 서구 남부민동으로 옮겼다. ‘전국 최대 산지 어시장’이라는 지위를 얻으며 국내 연근해 수산물 중 30%, 특히 고등어는 80%가 공동어시장을 거쳐 전국에 유통되고 있다.²⁸⁾

이처럼 고등어가 부산공동어시장으로 집하된 것은 일제강점기부터였다.²⁹⁾ 그러나 해방 후 수산업은 모든 기반을 다시 만들어야 해야 했다. 1950년대 후반 각종 원조가 수산업에 투입되어 어선의 규모화가 이루어지는 한편, 인구의 급증 및 도시화로 수산물 내수시장이 확대되었다. 수산물의 생산력 증대로 유통시스템 구축이 필요하자 그 일환으로 부산공동어시장의 시설 확충사업이 계획되었다.³⁰⁾

부산공동어시장 건립은 1957년 시작된 ‘수산부흥5개년계획’에 따른 것이었다. 부산종합어시장건설추진위원회는 부산항의 기존 어시장은 규모가 작고 시설이 불량하여 어시장 경영에 효율적이지 못하므로 현대적인 종합어시장 건설이 필요하다고 주장했다. 1959년 8월 21일 제52차 국무회의에서 어시장 설립을 의결하고, ‘수산업협동조합법’ 제60조 제7항을 근거로 부산수산업협동조합, 경상남도청지망수산업협동조합, 대형선망수산업협동조합, 대형기선저인망수산업협동조합, 서남구

28) 한국해양수산개발원, 『2022년 수산물 생산 및 유통산업 실태조사』, 2022, 64쪽.

29) 부산에 근대적 어시장이 개장된 것은 1903년이다. 1889년 일본인들이 자국 어민 보호를 위해 자갈치 인근에 10명의 일본이 자본가들이 부산수산회사를 세우고 수산물을 매집하여 조선 내 유통과 일본 수출을 주도했다. 1930년대 일본이 만주, 중국까지 대륙 침략을 확대하자 부산수산회사는 만주는 물론 중국 화북까지 수출 시장을 넓히면서 전체 수산물 유통의 70%를 수출했다(김승, 『일제시기 어시장 현황과 어시장 수산물의 유통』, 『역사와경제』 105, 2017 참고).

30) 부산공동어시장, 『부산공동어시장 30년사』, 태화출판사, 1994, 229쪽.

기선저인망수산업협동조합 등 5개 조합이 공동 출자했다.³¹⁾ 1961년 건설을 시작한 부산종합어시장은 1963년 11월 1일 개장했다.³²⁾

부산종합어시장은 어획물을 양륙하고 위판하는 것은 물론 제빙과 냉장 시설을 갖추고, 가공 기능까지 갖춘 종합 어시장이 되었다.³³⁾ 수산업이 성장하기 위해서는 냉장, 냉동, 가공 등 기반 산업이 동시에 갖추어져야 한다. 수산물을 장시간 보존하는 방법 중 가장 일반적인 것은 냉동이다. 냉동산업은 1920년 일본인들이 제빙을 시작한 것을 효시로 하는데, 본격적인 냉동은 1930년대 서해안 참조기 이송을 위해 하야시가네(林兼) 상점이 군산에 냉동공장을 설립한 것으로 본다. 그 이후 부산에서 하세가와라는 회사에서 부산냉동을 설립했고, 대산수산으로 개칭하여 운영했다가 6·25전쟁 동안 미군이 보급창으로 이용했다. 1960년대 부산지역을 중심으로 냉동 공장이 확산되어 대한제빙, 부산제빙, 동원제빙, 문창수산, 신승냉동 등이 설립되었다.

어업기술을 훈련하여 선원을 양성하는 사업도 부산에서 시작되었다. 1965년 설립된 한국어업기술훈련소는 1997년까지 33년간 원양어업과 근해어업 선원을 양성했다. 1961년 4월 정부와 유엔개발계획(UNDP, United Nations Development Programme)간 한국원양어업기술훈련사업 기본협정을 체결하고, 원양어업 선원양성을 먼저 했다. 곧 이어 1968년 12월 정부와 유엔개발계획은 한국연근해어업기술훈련소 운영계획서에 서명했다. 1969년 7월 한국연근해어업기술훈련소도 개소하여 한반도 근해 어업 성장에 필요한 인력을 교육했다.³⁴⁾

31) 부산공동어시장 누리집(<http://www.bcfm.co.kr/>).

32) 2025년 수협중앙회에서 223억7,016만원을 출자하여 부산공동어시장은 6개의 수산 단체가 공동출자한 형태가 되었다(『연합뉴스』 2025. 2. 21., ‘부산공동어시장에 수협 중앙회 출자 마무리...현대화사업 탄력’).

33) 김은희, 앞의 논문, 2020, 100쪽.

34) 한국해양수산연수원, 『한국어업기술훈련소 33년사(1965~1997)』, 1999 참고.

Ⅳ. 1990년대 이후 어업환경 변화와 수산업

1. 신한일어업협정과 연근해어업

고등어가 대량으로 어획된 것은 대형선망어업이 도입되면서다. 선망은 어군(魚群)의 존재를 확인한 뒤 이를 포위해 잡는 어망을 총칭하는 말이고, 대형은 선박의 규모와 선박 수의 규모를 이른다. 즉 큰 자본이 투입되지 않으면 잡을 수 없는 생선이 고등어다. 대형선망어업으로 잡은 남해안의 고등어는 대부분 부산항으로 들어와 부산공동어시장에서 경매를 거친다. 대형선망어업 단체들이 부산에 모여있는 이유다.³⁵⁾

일제강점기에 고등어건착망어업과 정어리건착망어업을 대표적으로 했던 기선건착망어업은 해방이 되고 수산업법을 개정한 후에는 선망어업이라고 개칭했다. 1978년 대형선망어업과 소형선망어업으로 분류했지만, 1991년에는 근해선망어업과 원양선망어업으로 명명했다.

선망어업은 밑집성이 높은 고등어, 전갱이, 삼치, 오징어, 참다랑어를 주로 잡는다. 현재 선망어업은 129톤급 본선, 2척의 등선(불을 밝히는 배), 3척의 운반선 등 6척이 선단을 구성한다. 그물을 둘러서 어류를 포획하는 어업으로 연근해어업 중 가장 규모가 크다.³⁶⁾

1960년대 어선 세력을 확장하고 규모도 대형화하면서 어업생산량이 증대하고, 유통구조 개선으로 수출도 증가하기 시작했다. 성장세는

35) 『부산일보』 2024. 4. 14., ‘[오션 뷰] 고등어는 수산업의 희망! (김양언 函백화수산 대표 표)’. 고등어 어업은 본선과 2척의 등선, 3척의 운반선까지 모두 6척이 선단을 이루는데, 본선은 고등어를 찾는 역할을 하고 등선은 불을 밝혀 고등어 떼를 모은다. 어군에 그물을 던져 잡은 고등어는 운반선을 통해 항구의 위판장으로 간다. 주로 제주도 인근 해역에서 잡은 고등어의 90% 이상은 부산공동어시장으로 향한다. 고등어는 다른 어종에 비해 붉은 살이 많고 지방질도 풍부해 쉽게 부패하는 특성이 있어 이동 시간을 줄이는 것이 선도 유지의 관건이다.

36) 대형선망수협 누리집(www.sunmang-suhyup.co.kr), 선망어업이란.

1990년대 부산지역으로 집하된 어획량은 증가 추세를 보이다가 신한일어업협정 이후 감소 추세로 돌아섰다. 업종별로 보면 1999~2001년 대형선망이 전체 어획량의 45.2%로 가장 큰 비중을 차지하고 있었으나, 그 비중이 점차 낮아졌다. 대형선망은 감척사업이 대규모로 이루어진 데다 주요 어장인 대마도 주변의 고등어 어획을 일본이 어업금지구역으로 설정했다.³⁸⁾ 이에 따라 신한일어업협정 발효 이후 고등어 어획량이 <표 1>과 같이 가장 크게 감소했다.

<표 1> 어업협정 전후 어종별 어획량 현황(연근해어업)

	어업협정 이전			어업협정 이후	어업협정 전후 증감률
	1990~1992년	1993~1995년	1996~1998년	1999~2001년	
고등어	92	159	215	140	-35.0
오징어	21	83	86	107	23.8
갈치	20	24	28	62	22.2
멸치	8	12	23	33	41.5
삼치	13	11	10	15	55.5
전갱이	15	22	14	11	-20.1
기타	202	148	114	81	-28.7
계	371*	459	490	449**	014.0

*370을 371로 수정, ** 421을 449로 수정

출처 : 통계청, KOSIS(부산광역시 수산행정과, 『부산수산물(하)』, 2007, 137쪽 재인용.

한일공동어업구역에서는 고등어가 많이 잡힌다. 신한일어업협정은 각국 어선이 상대국 배타적경제수역에서 정해진 기간에 일정 양만큼 조업하도록 허용하는 일인데, 한국과 일본은 1998년 협정 체결 이후 매년 어기(그 해 7월~다음 해 6월)에 맞춰 어획량과 업종 비율 등 조건을 달리해 협정을 갱신했다. 하지만 2016년 6월 한일 관계가 얼어붙으며 협정은 결렬되었고 오늘날까지 재개되지 않았다. 특히 한국 대형선망수협

38) 부산광역시 수산행정과, 『부산수산물(하)』, 2007, 136쪽.

과 일본 원양선망어협은 상대국 배타적경제수역 어획량에서 차지하는 비율이 각각 56%, 85%에 달한다.³⁹⁾

2. 고등어의 소비와 유통 변화

음식은 그 지역에서 생산되는 자원에 영향을 받기 마련이다. 전국에서 유통되는 고등어의 집산지인 부산에서는 늘 언제나 신선하고 제일 값싸게 고등어를 먹을 수 있었다. 많은 어획량 덕분에 가격이 저렴한데다 맛까지 좋으니 고등어가 ‘국민 생선’으로 등극할 수 밖에 없었다.

국가 수산정책은 고등어를 국민 생선으로 만들고, 그 생산과 소비를 활성화하는 데 중요한 역할을 했다. 여기에 정부의 다양한 지원, 군부대와 학교 등 단체 급식, 수산물 소비 장려 캠페인은 고등어를 국민들에게 친숙한 생선으로 자리 잡을 수 있게 했다. 고등어와 같은 등푸른 생선은 불포화지방산이 많아 어린이의 머리를 좋게 하고, 성인병 예방에 효과적이며, 암 예방도 할 수 있고, 관절에도 좋고, 치매 예방에도 도움이 된다는 홍보가 소비를 촉진시켰다.⁴⁰⁾ 대중 가수들이 고등어를 소재로 부른 노래가 인기를 얻으면서 고등어는 가족들과 밥상에서 먹는 생선이자, 고단한 하루를 위로하는 서민 음식으로 각인되었다.⁴¹⁾

39) 『부산일보』 2024. 2. 4., “‘표류 8년’ 한일어업협정, 양국 어민 재개 힘 모았다’.

40) 『연합뉴스』 1992. 7. 4., ‘등푸른 생선 지방산, 食餌섭취가 바람직’. 『연합뉴스』 1992. 10. 28., ‘환절기 어린이 건강 위한 영양관리 요령’. 『연합뉴스』 1992. 11. 26., ‘DHA 함유된 생선이 머리를 좋게 한다’. 『연합뉴스』 1993. 11. 15., ‘식품업계에 DHA 바람 거세게 불어’. 『연합뉴스』 1994. 5. 14., ‘등푸른 생선 많이 먹으면 암세포증식 억제 돼’. 『연합뉴스』 1996. 11. 20., ‘DHA, 류머티스성 관절염에 효과’. 『연합뉴스』 2002. 1. 23., ‘日, 치매 예방 通說 검증 조사 착수’.

41) 1983년 기타를 연주하며 한 가수가 <어머니와 고등어>라는 노래를 불렀다. “한밤중에 목이 말라 냉장고를 열~었더니. 고등어가 들어 있네~” 라는 단순 가사에서 엄마는 고등어를 구워서 밥상에 올려줄 것이라는 것을 알게 된다. 일상의 행복 속에 고등어가 있다. 노라조와 루시드 폴이라는 가수도 ‘고등어’라는 제목의 노래를 불렀다. “나를 고를 때면 내 눈을 바라봐줘요. 가난한 그대 날 골라줘서 고마워요. 수고했어

고등어는 조림과 구이로 가장 많이 먹는다. 고등어를 가장 가까이에서 얻을 수 있었던 부산공동어시장 내 구내식당은 고등어 조림과 구이로 유명하다. 고등어 조림의 경우 무나 시래기 등 기호에 따라 채소를 넣고 빨갭게 조려낸다. 고등어 추어탕도 있다. 미꾸라지(추어)로 끓여낸 것이 추어탕인데, 부산에서는 고등어로 추어탕을 만든다. 지금은 부산 영도에 몇 곳의 가게가 남아있다. 고등어 뼈와 살을 손으로 나누고, 시래기·부추·파 등을 썰어 간이 베이도록 한 다음 같이 끓여낸다. 먹기 직전에 재피(초피)와 방아를 넣는다. 이 두 재료는 부산에서 특히 좋아하는 것으로 부산 경남 이외의 사람들은 즐기지 않는다.

고등어는 조림도 맛있지만 구워먹어도 맛있다. 부산에서는 고등어 구이를 특별히 고갈비라고 불렀다. 고갈비는 소금간을 하여 연탄불 석쇠에서 구워낸 것으로 생선구이에 지나지 않지만 굳이 고갈비라고 부른 것은 여러 가지 설이 있다. 가장 유력한 것은 소갈비나 돼지갈비를 뜯어 먹듯 고등어 뼈사이에 붙은 고기를 발라먹는 것을 보고 ‘고갈비’라고 부르고, 이 부분에 붙은 고기가 가장 맛있었다고 한다.

1960~1980년대 전성기에는 부산 용두산공원 자락에서 광복로로 연결되는 골목에 고등어를 구워 파는 가게들이 12개나 밀집한 ‘고갈비 골목’이 있었다. 많은 고등어가 유통되는 부산공동어시장이 근처에 있어 저렴한 가격의 고등어를 구입 할 수 있었던 것이다. 현재는 골목이 사라지고, 50년간량 골목을 지키던 가게는 대부분 떠났다. 어자원 감소로 크고 맛있는 국내산 대고등어를 구하기 힘든 것도 원인이었다. 고등어를 잡는 대형선망 선단도 폐업하거나, 부산을 떠나는 상황이었다.⁴²⁾

그러나 고등어가 다시 돌아왔다. 이전만큼 저렴하진 않지만 여전히

요, 오늘 이 하루도”라는 가사에는 서민들이 쉽게 선택할 수 있었던 생선이자 위로의 음식이라고 표현된다.

42) 『부산일보』 2023. 1. 10., ‘밀물썰물, 고갈비 댈새’.

고등어를 찾는 사람들이 적지 않다. 2017년 서구청은 국내 최대 고등어 산지 위판장인 부산공동어시장이 서구에 있는 것을 고려해 충무동 골목 시장 사거리에 고갈비 특화 거리를 열었다.⁴³⁾ 같은 해 고등어 잡이 선단이 가입한 대형선망수협에서는 ‘한 어부의 고등어사랑’이라는 상호명으로 동래와 해운대에 고등어 전문 음식점을 열었다. 동래점은 폐점했지만, 해운대점은 현재까지 운영 중으로 고등어 회를 비롯한 각종 고등어 요리가 준비되어 있다.

한끼의 식사로 고등어를 먹는 상황에서 벗어나면서 다양한 고등어 요리가 등장했다. 고등어 스파게티, 고등어 솔밥은 비릴 것 같지만 여러 단계를 거쳐 고소하고 담백한 맛만 남겨 맛있는 음식이 되었다. 고등어회는 산지에서만 먹을 수 있는 제일 귀한 음식이었지만 이제는 기술을 갖춘 운송장비가 있고, 양식으로 고등어를 키워 일년 내내 먹을 수 있게 되었다. 물론 고등어를 식초에 절여 숙성시킨 고등어 초회도 사람들이 많이 찾는다. 구운 고등어를 채소와 함께 빵에 넣어서 먹는 샌드위치도 즐기는 사람들이 있다. 튀르키예에서는 고등어 케밥이라고 부르는데, 바게트에 고등어 구이를 넣어 먹는 대중 음식이다.⁴⁴⁾

이처럼 부산은 가장 큰 규모의 고등어 경매가 진행되고, 고등어 요리

43) 부산광역시청 누리집 - 부산미래유산(<https://www.busan.go.kr/futureheritage/index>).

부산시는 2023년 고갈비를 부산미래유산으로 선정했다. “전국 대부분의 고등어가 유통되는 부산공동어시장이 근처에 있어 저렴한 가격의 고등어를 사용할 수 있었던 지역적 특성이 반영”되었고, “다른 지역과는 달리 염장하지 않은 싱싱한 고등어를 변질에 구워내는 부산만의 조리방식을 가지고 있는 음식”이라는 점, “60~70년대 서민들의 추억과 애환이 깃들여 있는 음식으로 부산의 정체성이 녹아있는 부산 향토 음식”이라는 점에서 후세에 남겨주어야 할 유산이라고 한다.

44) 일본인들도 고등어를 좋아한다. 한국에서 생선구이를 가장 기본 메뉴로 하듯, 일본인들은 주로 내장을 빼고 꼬치에 끼워 훈제한 고등어 요리를 즐겼다. ‘나마부시’라 부르는데, 생선을 손질하고 2시간 정도 가열한 후 훈제한다. 그 외에도 고등어 초밥, 고등어 초절임 회, 조림도 많이 먹는다. 일본에서는 서쪽 지역인 후쿠이현(福井縣)에서 고등어를 많이 잡았다. 1600년부터 판매를 위해 70km 거리의 교토(京都)까지 운반하던 길이 ‘고등어길’로 불린다.

가 발달하면서 고등어와 밀접해졌다. 이에 부산시는 고등어를 부산의 시어(市魚)로 지정했다.⁴⁵⁾ 부산공동어시장이 있는 서구의 구어(區魚)도 고등어다. 국내 고등어 총생산량의 80%가 부산공동어시장에서 위판되는 것만 봐도 분명 부산은 ‘고등어의 도시’다. 2023~2024년 부산에서 가장 많이 생산된 것은 고등어고, 다음이 갈치다.

〈표 2〉 2023~2024 부산의 어업별 생산량

품종 연도	계(M/T)	가오리류	가자미류	기름 가자미	갈치	고등어	망치 고등어
2024.1~9	130,034	44	2,216	135	3,220	59,874	5,792
2023.1~12	238,962	78	3,173	135 (강달이4)	9,242	94,031	37,309

출처 : 통계청, 어업생산동향조사월보(2024)

부산으로 양육된 고등어는 여러 과정을 거쳐 소비자에게 향한다. 부산공동어시장에서 위판을 할 때는 양륙 및 배열반이 고등어를 어선에서 육지로 옮기고, 야간부녀반은 4호 목상자(상자당 18kg)에 크기별·품질별로 고등어를 분류한다. 양륙 및 배열비(양배반) 노임은 부산공동어시장과 부산항운노동조합, 야간부녀반 노임은 대형선망수협과 부산항운노조 사이의 노임협약(매년 4~5월경)을 통해 결정된다. 이때 양륙 및 배열비(양배반), 야간부녀반 노임, 위판 수수료가 발생하는데, 이것은 생산자(선사)가 부담한다.

45) 2011년 시어선정을 두고 부산시는 9,433명의 부산시민과 공무원을 대상으로 설문조사를 시행했다. 고등어가 60.1%로 압도적 1위를 차지했지만, 뒤를 이어 멸치도 22%를 기록했다. 그 뒤로 갈치 9.6% 대구 7.1%가 차지했다. 2011년 7월 6일 부산시는 고등어를 시어(市魚)로 지정했다. 고등어의 ‘Dynamic, Powerful, Speedy’한 특성을 통해 “태평양을 누비는 강한 힘으로 목표를 향해 끊임없이 도약하는 해양수산물도시 부산을 상징”하는데 적합하다고 판단했다(부산광역시 누리집(<https://www.busan.go.kr>), 부산소개-부산의 상징-지역상징). 『부산일보』 2011. 5. 4., ‘고등어, 멸치에 완성’.

부산공동어시장에서 위판된 고등어는 2022년 자료에 따르면 74%가 냉동·냉장 창고로 향하고, 9%는 소비지 도매시장으로 향한다. 경매를 거친 고등어는 용도에 맞게 포장을 마친 후 창고로 향하거나 트럭에 싣려 도매시장으로 가는데, 노량진시장과 가락시장이 대표적이다. 결과적으로 소비자 45%, 수출 44.6%, 사료 등으로 9.4%가 유통된다.⁴⁶⁾

고등어가 부산공동어시장을 거쳐 전국으로 유통되고 있고 접근성도 좋다 보니 부산에는 고등어 가공 업체도 50여 곳이 있다. 고등어만으로 한정할 수는 없지만, 고등어와 관련된 일자리도 많다. 고등어를 잡는 선단과 선원들, 위판하는 부산공동어시장의 관계자들, 경매가 될 수 있도록 고등어를 선별하는 일명 아지매들, 고등어 소매인과 도매인, 고등어 요리로 식당을 운영하는 사람들이 있다.

부산시는 고등어 산업을⁴⁷⁾ 위해 2015년 ‘부산고등어식품전략사업단’을 출범시켰다.⁴⁸⁾ 60억을 투입해서 2021년까지 부산의 대표 식품으로 브랜드화 한다는 전략이었다.⁴⁹⁾ 1996년 고등어 어획량 47만톤을 최고점으로 찍은 이래 계속해서 크게 줄어들고 있고, 노르웨이와 캐나다에서 수입이 증가하고 있어 고부가가치 사업으로 발전시킨다는 목표를 세웠다.⁵⁰⁾ 2020년 고등어 가공공장을 준설하고 고등어를 부산의 전략 식품으로 산업화, 브랜드화 하기 위해 노력한 결과 ‘부산맛꼬’라는 순살

46) 한국해양수산개발원, 『2022년 수산물 생산 및 유통산업 실태조사』, 2022, 189~190쪽.

47) 일본에는 고등어 전문회사로, 레스토랑 ‘사바(SABAR)’를 운영하고 있는 <사바야 그룹>이 있다. 일본인들이 너무나 좋아하는 고등어를 고급화하는 전략을 세웠다. 깊은 바다에서 잡히는 고등어를 재료로 다양한 국가의 레시피를 활용한 고등어 메뉴를 개발했다. 인터넷에서 냉동 고등어 스시와 사시미도 판매하여 집에서 쉽게 즐길 수 있도록 했다.

48) 고등어전략사업단 출범에 앞서 부산 사하구 장림로에 2014년 지역전략식품산업육성으로 시작된 (사)부산어목식품전략사업단이 결정되었다. 어목생산 공장의 재료를 생산하여 고래사어목, 새로미 부산어목, 범표어목, 부산미도어목, 심진어목, 영진어목 등 공장에 납품하는 기업이다.

49) 부산광역시 공식블로그(<https://blog.naver.com/cooolbusan/223250629842>) 참조.

50) 부산 서구 공식블로그(<https://blog.naver.com/seogu00/220966242771>) 참조.

고등어, 순살 고등어 필렛 등이 탄생했다.⁵¹⁾

부산에서는 고등어 축제도 열린다. 부산시 서구는 2008년 시작하여 매년 10월 고등어 축제를 개최한다. 고등어는 가을에 제일 맛있다. 분명 고등어의 어획량이 축제에 큰 영향을 미치기는 하지만 축제의 의미는 변하지 않는다. 2024년 제15회 축제에도 많은 시민들이 참여했고, 다행히 고등어 위판량도 최근 5년째 증가하고 있다.⁵²⁾

그러나 한동안 고등어가 사라진 시기가 있었다. 국립수산물과학원은 2014년 고등어의 이동 경로를 추적하기 시작했다. 난류성 어종인 고등어가 추운 겨울과 봄 사이에 제주에 있다가 어디로 가는지 연구하는 것으로, 가늘고 긴 소형 표지표를 고등어 몸체에 부착하여 방류하고, 어획된 정보들을 수집 후 분석해 고등어의 이동 경로를 파악했다. 2014년에는 제주 연안에 고등어 치어 600여 마리를 방류했다.⁵³⁾

고등어 어획이 급감하자 노르웨이 고등어 수입을 대폭 늘려 공급을 안정화하는 방법으로 국민들의 고등어 소비를 유지했다. 노르웨이산 고등어는 부산 감천항에 위치한 부산국제수산물도매시장으로 들어온다.⁵⁴⁾ 고등어 어획량이 증가한 지금도 여전히 노르웨이산 고등어가 공급되고 있지만 냉동이라는 점에서 부산에서 위판되는 고등어는 경쟁력을 가지고 있다. 얼리지 않은 생물을 공급할 수 있다는 것이다.

한철 고등어를 일년 내내 생물로 공급할 수 있는 방법도 생겼다. 바로 양식인데, 통영 욕지도 인근에서 가두리 양식이 성공했다. 그 덕에 고등어는 살아서 서울까지 운송되고, 사시사철 고등어회를 먹을 수 있게 되

51) 장영수·김지웅·김해경, 『우리나라 고등어 시장 세분화에 관한 연구』, 『수산해양교육연구』 36-2(128), 2024.

52) 『부산일보』 2023. 11. 22., “‘돌아온 국민 생선’ 고등어 풍년 맞은 부산공동어시장”.

53) 『아주경제』 2014. 9.1 6., ‘제주에 살던 고등어야!...가을엔 어디로 가니?’.

54) 부산시는 국제 수산물류의 중심지로 도약하기 위해 한국, 일본, 중국, 러시아, 미국, 동남아 등 71개 수산 관계사들과 글로벌 네트워크를 체결했다. 전 세계 수산물이 들어오는 창구이자 국제 거래의 중심지 역할을 기대하고 있다.

었다.⁵⁵⁾

고등어를 수출하기도 한다. 연근해에서 잡히는 고등어 중 2/3는 씨알이 작은 ‘망치고등어’다. 한국에서는 구이나 찌개를 선호하기 때문에 대형 고등어를 즐겨 찾고, 망치고등어는 주로 사료용으로 처리했다. 하지만 아프리카는 생선 훈제 요리가 발달한 덕분에 작고 가격이 저렴한 한국산 망치고등어가 인기를 얻은 것이다.⁵⁶⁾

V. 맺음말

고등어가 국민 생선이 된 것은 여러 가지 요인이 작용한 결과이다. 첫 번째는 해방 후 식량 부족을 해결하기 위해 정부에서 수산업에 주목했고, 1960년대부터 산업화와 도시화되는 과정에서 증가하는 인구의 식량 공급을 위해 정부에서 수산업을 집중 육성했기 때문이다. 두 번째는 수산업 조합과 기업들의 노력이 더해졌기에 가능했다. 세 번째는 어업 기술이 발전하여 많이 어획하여 대량 공급할 수 있었다. 그리고 마지막으로 고등어를 전국으로 수송하여 공급하는 유통망이 구축되지 못했던 고등어가 국민생선이 되기 어려웠을 것이다.

특히 국가 수산업 정책은 고등어를 국민 생선으로 만들고, 그 생산과 소비를 활성화하는 데 중요한 역할을 했다. 정부의 다양한 정책 지원과 수산물 소비 장려 캠페인 덕분에 고등어는 국민들에게 친숙한 생선으로 자리 잡았다. 국민 생선으로 남기 위해서는 매년 어획량도 풍부해야 값싸게 공급될 수 있었다. 그러나 고등어의 어획량은 매년 일정하지 않았다. 고등어가 너무나 손쉽고 많이 잡히던 시기가 있었던 반면 고등어가

55) 김도훈, 「고등어 외해가두리양식의 경제성 분석」, 『수산경영론집』 90, 2012.

56) 『부산일보』 2024. 3. 3., ‘국내 수출 고등어 ‘싸쓸이’ 아프리카, 최대 교역국 등극’.

사라진 시기도 있었다. 그럼에도 국민 생선이 무엇이냐고 물으면 고등어가 빠지지 않는다.

이것이 가능한 것은 바로 유통망이다. 수산업은 지역성과 탈지역성이라는 두 가지 특징을 그대로 가진다. 주로 제주도 인근 연해에서 잡아 부산으로 집하되는 고등어는 철도와 도로망을 통해 한국의 구석구석에 도달한다. 또한 고등어가 부산에서 향로를 따라 세계 곳곳으로 수출되기도 한다. 고등어를 통해 또 하나의 글로벌 네트워크가 형성되는 것이자, 바다와 육지를 넘나드는 다양한 이동과 그것의 연결 속에 만들어진 부산이라는 도시의 특성을 또 하나 발견하는 기회가 된다.

한편 고등어를 통해 유통망의 결절이 되는 부산에서 사람들이 일상적으로 소비할 수 있는 상품이자 문화로 전환되는 과정도 확인할 수 있다. 유통의 중심지는 음식 문화의 중심지로 이어지는 경우가 많다. 고등어를 신선하고 싸고 맛있게 먹을 수 있는 지역이 부산이었다. 그래서 고등어 음식문화의 중심지가 부산이 된 것이리라. 유통의 중심에서 문화를 만들어내는 것은 고등어뿐이 아니다. 부산은 명란 요리도 중심이 되고 있다. 근해 바다에서 사라진 명태를 수입하고 있는 부산에서 국제경매가 되기 때문이다.

고등어를 대량 소비하면서 식생활도 많은 변화가 일어났지만, 이 변화는 얼마나 고등어가 공급되느냐에 따라 달라졌다. 비단 고등어뿐이 아니다. 모든 수산물도 그러하므로 일정한 공급량을 어떻게 유지하느냐가 관건이다. 그리고 이제는 설비를 얼마나 잘 갖추느냐도 중요한 시점에 와있다.⁵⁷⁾ 고등어의 도시 부산이라는 명성을 유지하기 위해 부산공동어시장도 ‘현대화 사업’이 한창 논의 중이다.

57) 고등어 유통의 중심지가 되고자 전라남도 장흥군에서는 2022년 139억원을 투입하여 위판장 구축, 고등어 선단 콜드체인 기반시설인 급냉실, 제빙시설, 선별장, 부대시설 등을 만들어 대형선망과 선단 유치를 위해 노력하고 있다(『부산일보』 2022. 12. 18., ‘고등어 ‘탈부산’ 위기 가속... 장흥군수협 선단 유치 본격화’).

| 참고문헌 |

1. 저서 및 논문

- 강재순, 『부산경남지역 근현대 수산 현황과 자료 수집방안』, 『동북아 문화연구』 21, 2009.
- 국사편찬위원회, 『주한미군사』 4, 2014.
- 김 승, 『조선시대 전통의 파시와 어업근거지 파시의 비교연구』, 『수산연구』 22, 2005.
- _____, 『식민지시기 부산의 수산가공업과 수산가공품 현황』, 『역사와경계』 101, 2016.
- _____, 『식민지시기 부산지역의 수산물 어획고와 수산업인구 동향』, 『역사와경계』 99, 2016.
- _____, 『식민지시기 조선에서 생산된 수산물의 수이출(輸移出) 동향』, 『역사와경계』 103, 2017.
- _____, 『일제시기 어시장 현황과 어시장 수산물의 유통』, 『역사와경계』 105, 2017.
- 김 준, 『칠산어장과 조기파시에 대한 연구』, 『도서문화』 34, 2009.
- 김도훈, 『고등어 외해가두리양식의 경제성 분석』, 『수산경영론집』 90, 2012.
- 김수희, 『일제시대 고등어어업과 일본인 이주어촌』, 『역사민속학』 20, 2005.
- 김연수·김수관, 『청산도 고등어파시와 칠산조기파시의 비교 고찰』, 『한국도서연구』 19-2, 2007.
- 김윤미, 『1970년대 한국의 수산정책과 북태평양 해역의 명태어업』, 『인문사회』 21, 2022.
- _____, 『원양어업 선원들의 경험을 통해 본 해역세계』, 『해향도시문화교섭학』 25, 2021.
- 김은희, 『공적개발원조의 경제성장 추동 효과를 위한 내재적 요인 연구-1950년대 한국 수산업을 중심으로』, 경상대학교 박사학위논문, 2020.
- 김청열·조대순, 『어시장의 사적변천과 발전과정에 관한 연구: 부산공동어시장을 중심으로』, 『경영사학』 28, 2013.
- 노광봉, 『부산시 어시장의 공간적 특성』, 『한국도시지리학회지』 6-1, 2003.
- 부산공동어시장, 『부산공동어시장 30년사』, 태화출판사, 1994.
- 부산광역시 수산행정과, 『부산수산사(하)』, 2007.

- 서만일, 「한국전쟁 초기 민사정책 - 부산의 피난민 통제 및 구호 그리고 경제복구-」, 『석당논총』 72, 2018.
- 수산청, 『水産廳三十年史』, 1996.
- 신재영, 「대한민국 수산행정 조직의 변천사」, 『계간 해양수산』 3-4, 2013.
- _____, 「해양수산정책 60년 평가와 과제」, 『한국행정논집』 20-1, 2008.
- 심재욱·이혜은·민원기, 「일제강점기 淸津의 팽창과 정어리 어업」, 『역사와 실학』 63, 2017.
- 유광민, 「대형선망어업의 고등어 생산량 추이와 일본수역 입어 영향」, 부경대학교 석사학위논문, 2021.
- 이찬희, 「우리나라 연근해 고등어(*Scomber japonicus*)의 어획변동 특성(2008~2016년)」, 부경대학교 석사학위논문, 2018.
- 이현호, 「일제시기 이주어촌 '방어진'과 지역사회의 동향」, 『역사와 세계』 33, 2008.
- 장영수·김지웅·김해경, 「우리나라 고등어 시장 세분화에 관한 연구」, 『수산해양교육연구』 36-2(128), 2024.
- 조선식산은행조사부, 『수산통조림업의 현황』, 1950.
- 차철욱, 「1950년대 미국의 대한 원조정책 변화와 이승만 정권의 수출정책」, 『지역과 역사』 11, 2004.
- 차형기·최영민·박종화·김진영·손명호, 「한국 연근해 고등어(*Scomber japonicus*)의 성숙 및 산란 특성」, 『한국수산학회지』 53-1, 2020.
- 최성환, 「일제강점기 청산도 고등어 어업의 실태와 영향」, 『서강인문논총』 50, 2017.
- 최영민, 「한국 연근해 고등어의 자원평가 및 어업관리」, 부경대학교 박사학위논문, 2003.
- 한국해양수산개발원, 『2020년 수산물 생산 및 유통산업 실태조사』, 2021.
- 한국해양수산개발원, 『2022년 수산물 생산 및 유통산업 실태조사』, 2022.
- 한국해양수산연수원, 『한국어업기술훈련소 33년사(1965~1997)』, 1999.
- 황선도, 「한국 연근해 고등어(*Scomber japonicus*)의 자원생태학적 연구」, 충남대학교 박사학위논문, 1999.

RG 338, Records of HQ, U.S. Army, Pacific Military Office, Classified Organizational History Files, Entry 34407, Box 57, 8th U.S. Army Korea(EUSAK), War Daily.

RG 338, Eighth U.S. Army, Civil Affairs Section, Entry A1 179, Box 1437, Civil Assistance Files, 1950, KCAI Unclassified Messages to General Administrative Files.

2. 자료

『부산일보』, 『국제신문』, 『동아일보』, 『자유신문』, 『평화신문』, 『아주경제』, 『연합뉴스』.

부산공동어시장 누리집(<http://www.bcfm.co.kr/>).

부산광역시청 누리집(<https://www.busan.go.kr>).

대형선망수협 누리집(<http://www.sunmang-suhyup.co.kr>).

통계청 누리집(<https://www.kostat.go.kr>).

투고일: 2025. 04. 30. 심사완료일: 2025. 06. 02. 게재확정일: 2025. 06. 20.
--

| Abstract |

The ‘National Fish’ Created by Korean Fisheries Policy, and the Mackerel

Kim, Yun-Mi

After liberation in 1945, the war, post-war recovery, and subsequent industrialization brought about population growth, and the government assigned the role of food supply to the fishing industry as a policy. The fishing industry is a representative industry that grew with government policy support. The fishing industry policy, which was planned for the purpose of food supply and export, brought about the development of coastal fishing, deep-sea fishing, and aquaculture. As a result, mackerel, pollack, and squid, which were cheap and could be supplied in large quantities, were elevated to the ranks of ‘national fish.’

In this paper, first, we examine the status of the mackerel fishery before and after liberation, and examine the solution to the food problem and the changes in fishery policy through mackerel during the US military government and the Korean War. Second, we analyze the growth of Busan’s fishery industry and the expansion of its infrastructure during the process of implementing the First Economic Development Plan and the Fisheries Promotion Plan since the 1960s. Third, we examine the impact of changes in international maritime law and the reduction of fishing grounds through the Korea-Japan Fisheries Agreement since the 1990s, and then examine industrialization through promotion of mackerel consumption and securing of distribution networks.

Key Words: Fisheries Agency, Busan Port, Busan Joint Fish Market, Korea-Japan Fisheries Agreement, Economic Development, Food Policy, UNDP, ICA, UNCAC.