

21世紀를 향한

漁港綜合開發方向

辛 英 泰 <‘農經研’ 責任研究員>



■ 어항의 기능

■ 전통적 기능

어항의 전통적 기능이란 어항 자체가 가지는 가장 기본적이고 중요한 기능으로서 크게 다음의 세 가지로 나눌 수 있다.

첫째, 어선의 안전수용과 어민 재산의 안전보호기능이다. 어업활동은 타산업과 달리 바다라는 공간에서 이루어지며 풍수해라는 자연재해에 가장 큰 영향을 받고 있다.

따라서 자연재해로부터 어선을 안전하게 수용하고 어민재산을 안전하게 보호하는 것은 어업활동과 관련하여 하나의 중요한 부분을 차지하고 있는데 이러한 기능을 어항이 담당하고 있다는 것이다.

구체적으로는 소위 어항법에서 규정하고 있는 기본시설로서 방파제, 방조제 등의 외곽시설이 주로 이러한 기능을 담당한다고 볼 수 있다.

둘째, 어업생산활동에 필요한 각종 생산요소의 공급기지기능이다.

어업생산에 필요한 생산요소로서 어선, 어구와 유류 및 얼음 등은 어항을 통하여 보급되며, 기타 어업자재의 수선과 같은 서어비스도 어항을 통해 조달되고 있다.

이러한 기능은 어항법상의 기능 시설로서 어선어구보전시설 및 보급시설 등을 통하여 이루어진다.

셋째, 어업생산물의 유통 및 가공기지로서의 기능이다. 어장 또는 양식장에서 생산된 어획물은 어항을 통해서 양륙이 가능하며

여기서 1차적으로 가격이 결정된다.

양륙된 어획물은 다시 소비지로 출하되거나 가공원료로 공급되는데 어항의 이러한 기능은 생산 못지 않은 중요한 의미가 있다. 어항의 유통기지기능은 어항법상의 기본시설 중 물양장, 선착장과 기능시설로서 수송시설을 통하여 이루어지며, 가공기지기능은 수산물 가공처리시설을 통하여 이루어진다.

이상에서 간략히 살펴 본 어항의 전통적기능은 다음 그림과 같이 나타낼 수 있다.

특징적 기능

어항도 협의로 볼 때 하나의 물적시설이기는 하나 일반적인 시설

●●●
**어항은
 직·간접적으로
 어업생산수준이나
 효율성을 제고시키고, 많은
 집단에 대해
 이익을
 가져다 주나
 그 이익의 평가는
 매우 어렵다.**
 ●●●

물과는 다른 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 즉 어항의 경제학적 성격을 보면 하부구조시설(Infrastructure) 또는 사회간접자본(Social Overhead Cost)의 일종이라고 할 수 있다.

따라서 어항은 직·간접적으로 어업생산수준이나 효율성을 제고시키고, 많은 집단에 대해 이익을 가져다 주나 그 이익의 평가는 매우 어렵다.

뿐만 아니라 많은 고정비용을 필요로 하되 상대적으로 변동비용은 그리 많은 부분을 차지하지 않는다는 특징을 가지고 있다.

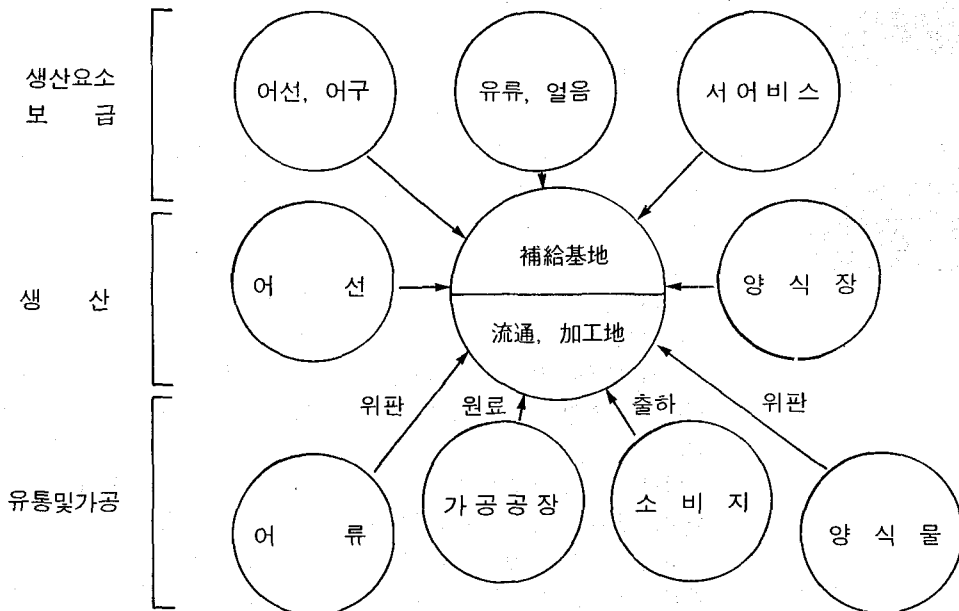
한편 어항은 일반적인 상항 또는 공업항과도 구분되는 특징을 가지고 있다.

첫째, 수산물이라는 부패성식품을 취급한다는 것으로 최근에는 점차 신속한 처리, 가공에 대한 요구가 증대됨으로써 어항구역 내에 처리 및 가공시설의 설치필요성이 커지고 있다.

둘째, 상대적으로 많은 수의 소규모선박이 이용함으로써 풍수해 등으로부터 선박의 보호에 대한 필요성이 크다.

셋째, 기타 항구와는 달리 어획물의 양륙, 필요물자의 공급, 어선

漁港 漁船의 안전수용 및 漁民財産의 안전보급



〈그림 1〉 漁港의 傳統的 機能 體系圖

수리 등이 다른 장소에서 이루어지는 경우가 많다.

이것은 어업생산의 불확실성으로 인해 어선의 정확한 출발 및 도착시간을 알기 어려우며, 어항을 경쟁적으로 이용해야 할 경우도 자주 발생하기 때문이다.

【금후의 기능

금후 어항이 담당해야 할 기능은 기본적으로 우리 수산업의 여건변화 내지 사회경제의 전반적인 여건변화에 따라 달라져야 할 것이다.

이러한 여건변화로는 크게 어업생산의 고도화, 지역간·어업계층간 균형발전, 어촌지역의 정주공간화 및 지방화시대의 도래 등을 들 수 있으나 이에 대해서는 장을 달리하여 구체적으로 살펴보기로 한다.

■ 어항시설 및 투자현황

1987년말 현재 우리나라의 어항수는 <표 1>에서 보는 바와 같이 1,941개소 인데 이 중 이용범위가 전국적인 1종어항과 어장개발 및

어선대피 필요상 필요한 이도(離島) 또는 벽지에 입지하고 있는 3종어항을 합쳐 전체의 3.1%인 61개소가 있다.

또한 이용범위가 지방적인 2종어항이 전체의 16.7%인 325개소, 어촌부락단위의 지역주민 편의시설로 이용하고 있는 소규모항이 전체의 80.1%인 1,555개소가 있다.

이를 시도별로 보면 전남이 854개소로 가장 많고 그 다음이 경남, 경기 등의 순서를 보이고 있으며 인천시가 3개소로 가장 적다.

다음 어항시설현황을 보면, 1987년말 현재 총시설계획 대비 69.1%인 278,532m를 시설완료하였다(<표 2>). 어항종별로는 소규모어항이 239,165m 시설계획에 178,298m의 시설을 완료함으로써 74.6%의 개발비율을 보이고 있고, 2종어항이 98,050m 시설계획에 61,520m의 시설 완료로 62.7%, 1·3종어항이 65,829m의 시설계획에 38,714m의 시설을 완료함으로써 58.8%의 개발비율을 보이고 있다.

한편 어항에 대한 투자실적을 보면 다음 <표 3>과 같이 제4차 5개년계획이 끝난 1981년 까지는 그 실적이 미미하였다.

그후 1982~86년도의 제5차 5개년계획기간 중에는 125,245백만원을 투자하여 그 금액이 크게 늘어났으며 제6차 5개년계획이 시작되는 1987년에 이르러서는 더욱 많은 어항투자가 이루어졌다.

그 결과 1987년말 현재 총투자액이 267,072백만원으로서는 전체 계획금액의 41.5%를 차지하고 있다.

이상에서 어항시설 및 투자현황을 간략히 살펴 보았으나 이를 통

<표 1> 시도별 어항수, 1987

단위 : 개소

	계	정 어 항			소규모항
		소 계	1·3종어항	2종어항	
전 국	1,941	386	61	325	1,555
부 산	16	5	1	4	11
인 천	3	1	-	1	2
경 기	121	35	3	32	86
강 원	56	24	8	16	32
충 남	64	32	4	28	32
전 북	45	17	4	13	28
전 남	854	126	14	112	728
경 북	120	35	9	26	85
경 남	563	95	12	83	468
체 주	99	16	6	10	83

자료 : 수산청

<표 2> 어항종별 시설실적, 1987

단위 : m

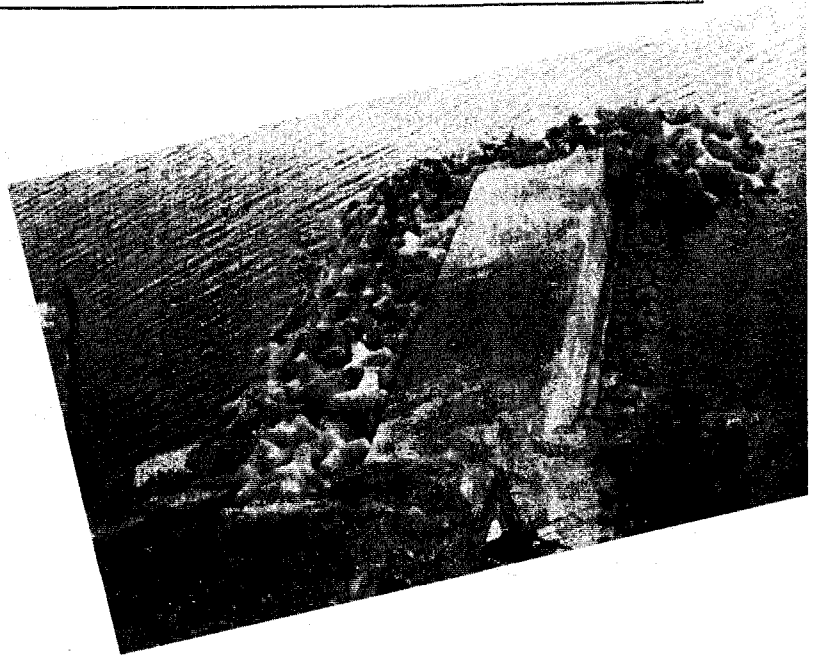
	총시설계획(A)	'87기시설(B)	B/A(%)
계	403,044	278,582	69.1
1·3종어항	65,829	38,714	58.8
2종어항	98,050	61,520	62.7
소규모항	239,165	178,298	74.6

자료 : 수산청

해서 볼 때 다음과 같은 몇가지 문제점을 지적할 수 있다.

첫째, 어항시설에 대한 투자가 뿐만 아니라 1982년 이후 어항 시설에 많은 금액이 투자되었다고는 하나 다른 사업부문과 비교하면 상대적으로 많은 것이 아니다. 다시 말하면 <표 4>에서 보는 바와 같이 1982~87년간 수산부문 투융자금액 총계는 3.56배 증가했는데 동기간 어항에 대한 투자는 2.78배 증가한 데 불과하다.

어항시설과 관련한 두번째의 문제점으로는 소규모항에 대한 투자가 다소 미흡하다는 점이다. 즉 <표 3>의 투자실적에서 보듯이 1981년까지는 그런대로 소규모항에 대한 투자비율이 상대적으로 높았으나 1982년 이후 이 비율이 극히 낮은 상태에 머물러 있다.



물론 1981년까지 많은 금액을 투자한 결과 소규모항의 시설계획량 대비 총시설량의 비율이 다른 어항에 비해 다소 높은 수치를 보이고 있으나 절대다수를 차지하는

영세어민들이 1·3중어항을 이용할 기회가 많지 않음을 감안할 때 문제가 되고 있음은 부인할 수 없는 사실이다.

<표 3> 년도별 어항투자실적

단위 : 백만원, %

	총계획	1981까지	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1987누계
계	643,300 (100.0)	93,453 (100.0)	17,372 (100.0)	18,711 (100.0)	22,587 (100.0)	31,428 (100.0)	35,147 (100.0)	48,374 (100.0)	267,072 (100.0)
1·3중어항	389,300 (60.5)	50,209 (53.7)	15,395 (88.6)	16,723 (89.4)	19,024 (84.2)	27,372 (87.2)	27,402 (78.0)	36,248 (74.9)	192,372 (72.0)
2중어항	123,700 (19.2)	18,296 (19.6)	1,512 (8.8)	1,585 (8.5)	1,585 (7.0)	1,981 (6.3)	3,942 (11.2)	8,116 (16.8)	37,026 (13.9)
소규모항	130,300 (20.3)	24,948 (26.7)	456 (2.6)	403 (2.2)	1,978 (8.8)	2,075 (6.6)	3,803 (10.8)	4,010 (8.3)	37,673 (14.1)

자료 : 수산청

아직 크게 부족한 실정에 있다. 즉 지금까지 시설한 1,941개소의 어항에 대한 시설량이 총계획의 69.1%에 불과하며 투자금액에 있어서는 1987년 말까지 총계획의 41.5%만이 투자되었다는 것이다.

<표 4> 수산투융자사업비와 어항사업비 비교

단위 : 백만원

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	87/82(배)
수산투융자계	59,424	59,199	82,222	88,985	135,385	211,558	3.56
어항 투자	17,372	18,711	22,587	31,428	35,147	48,374	2.78

자료 : 수산청

어항개발에 영향을 미칠 여건변화

어업생산의 고도화

지금까지 우리나라의 수산업은 국가경제발전과 더불어 크게 발전해 왔으나 다음과 같은 문제들로 인하여 금후에도 이러한 추세가 계속될 수 있으리라고 기대하기 힘든 상황에 있다.

즉 연근해어업자원이 급격한 감소현상을 보이고 있는데 그 증거로서 1974년에 연근해어선 톤당 생산량이 5.02% 이었으나 1986년에는 3.9%로 격감한 것을 들 수 있다.

이러한 상황은 양식업에 있어서도 마찬가지로 양식장의 과도이용과 무질서한 개발 등으로 어장노화현상이 뚜렷하게 나타나고 있다.

한편 그동안 우리나라 수산업발전의 견인차역할을 해 온 원양어업도 연안각국의 200해리수역 선포이후 입어료부담이 크게 증가하였고, 최근에는 입어료를 지불하더라도 입어할 수 없는 상황으로 변화하고 있다.

설상가상으로 앞으로 수산물에 대해서도 선진국의 수입개방압력이 거세질 것으로 예상되고 있다.

이상과 같은 문제상황을 고려할 때 금후 우리 수산업의 체질강화 내지 경쟁력 강화가 시급한 과제이며, 이를 위해서는 어업자원관리의 과학화, 어장의 합리적 이용과 더불어 어업생산구조를 고도화함으로써 저렴한 가격으로 더 많은 수산물을 생산할 수 있도록 해야 할 것이다.

지역간, 어업계층간 균형 발전

현재 어촌지역간 발전수준에 큰 차이가 있고, 어업계층간에는 소득수준 격차가 더욱 심하여 문제가 되고 있다. 이러한 문제가 발생한 데는 여러가지 이유가 있겠으나 가장 큰 이유는 그동안 우리나라 경제개발정책의 기초를 이루어왔던 거점지역개발 내지 효율성 극대화 정책을 들 수 있다.

따라서 앞으로 이러한 문제의 해결이 없이는 우리나라 수산업의 지속적인 발전을 기대하기 힘들다.

그리하여 이제는 성장제일주의 보다 부의 균등화 내지 지역의 균형발전에 대해 더 많은 관심을 가져야 할 때가 되었으며, 이에 따라 모든 정책도 당연히 이러한 방향으로 나아가야 할 것이다.

어촌지역의 정주생활공간화

최근 농어촌사회에서 심각한 문제가 되고 있는 것이 농어촌인구의 급격한 감소와 노령화 및 부녀화현상이다. 그 결과 농어촌지역은 도시로 떠날 수 없는 사람들이 마지못해 머무르는 곳으로 전락하게 되고, 도시는 도시대로 심각한 교통문제, 주택문제 등에 시달리고 있다.

이러한 현상 역시 경제개발과정에서 거점개발정책이 야기시킨 것으로 금후 어촌지역도 사람답게 살기 위한 곳으로서 정주생활공간화 되어야 한다는 사회적 욕구가 증대되고 있다.

농어촌지역주민들의 이촌이유 중에는 가장 큰 것이 열악한 노동

조건에 비해 소득이 매우 낮다는 데 있으며 그 밖에 교육, 의료, 교통 및 기타 문화적환경이 미비되어 있다는 데도 그 원인이 있다. 따라서 앞으로 어촌지역도 살기 좋은 정주생활공간으로 개발하기 위해서는 각종 소득원의 개발은 물론 기타 생활환경을 개선하는, 종합개발방식으로 추진해 나가야 할 것이다.

지방화시대에 따른 지역 수산업의 중요성 증대

지금까지 우리나라 수산정책은 중앙정부 중심으로 추진되어 왔으나 금후는 지방자치제 실시와 더불어 지방자치단체가 개발주체로서 큰 역할을 해야 할 것이다.

즉 어떤 형태가 되든간에 금년부터 실시될 것으로 예상되는 지방화시대를 맞이하여 지역주민의 참여와 해역별 자연환경적 특성을 고려한 지역수산업 및 어촌개발의 중요성이 증대될 것이다.

어장 및 어촌지역의 타용도이용수요의 증대

금후 어장 내지 어촌지역에 대해 공업용지, 농경지 및 관광자원화 등 타용도이용에 대한 수요가 늘어날 것으로 전망된다. 즉 우리나라는 국토가 좁고 인구는 많은 관계로 공업용지 및 농경지를 확보하기가 쉽지 않은데 서해안을 중심으로 한 광활한 간석지는 매립·간척의 최적지가 되고 있어 경우에 따라서 이들 지역 어장의 축소는 불가피할 것이다.

한편 관광의 경우 국민소득증가에 따라 그 수요가 크게 늘어날

것으로 예상되는데, 어촌지역은 전체가 관광지라고 할 만큼 관광 자원이 풍부하므로 이로 인한 영향을 받지 않을 수 없다.

그러나 이상과 같은 어장, 어촌 지역의 타용도이용은 기존 수산업과의 상충요소가 많으므로 신중한 정책추진이 필요하다.

어항종합개발을 위한 정책방향

어항시설투자의 대폭 증대

현재 시설되어 있는 1,941개의 어항에 대해서는 1991년까지 기본 시설을 완료할 계획으로 있으나 지금까지의 투자실적으로 미루어 볼 때 과연 이것이 가능할 것인가 의문시되고 있다.

따라서 금후 다른 어떤 분야에 우선하여 어항에 대한 투자를 크게 늘려나갈 필요가 있다.

어항은 어선과 더불어 2대 생산 기반시설이 되고 있으나 어선에 대한 지원은 특정인에 대한 생산 수단을 확충시키는 효과를 가져온다.

그러나 최근의 어업자원 감소경향을 감안할 때 현재 수준 이상의 어획노력을 증대시키는 것은 그리 바람직하지 못하다.

반면 어항은 불특정 다수어민에게 이익을 가져다주는 일종의 사회간접자본이며 어촌발전의 핵이므로 다른 어떤 사업에 비해서도 우선순위를 가진다.

뿐만 아니라 연례적으로 발생하는 풍수해로 인해 야기되는 엄청난 재산상의 손실을 감안해 보더

어항은 어선과 더불어 2대 생산기반시설이 되고 있으나 어선에 대한 지원은 특정인에 대한 생산수단을 확충시키는 효과를 가져온다. 불특정 다수어민에게 이익을 가져다주는 일종의 사회간접자본이며 어촌발전의 핵이므로 어떤 사업에 비해서도 우선순위를 가진다. 뿐만 아니라 연례적으로 발생하는 풍수해로 야기되는 엄청난 재산상의 손실을 감안해 보더라도 우선투자의 정당성을 인정할 수 있다.

라도 우선투자의 정당성을 인정할 수 있다.

종합적 기능어항의 개발

점차 악화되고 있는 국내외 어업생산여건을 극복하고, 만성적으로 낮은 수준에 있는 어가소득을 증대시키기 위해서는 어업생산체제의 고도화와 생산된 어획물의 고품질 및 부가가치제고가 중요하다.

따라서 어업생산요소의 보급기지이자 생산물의 유통 및 보급기지인 어항을 개발함에 있어 이러한 기능을 종합적으로 수행할 수 있는 시설 및 구조를 갖추어 나가

야 할 것이다.

먼저, 어업생산체제의 고도화는 어구어법의 개량 및 어선현대화를 통해 이루어진다.

그러나 이것이 현실적으로 가능하기 위해서는 조선소, 수리소, 어업자재 보급시설 등 각종 지원시설을 손쉽게 이용할 수 있어야 할 것이다.

다음, 어업생산물의 상품성을 높이기 위해서는 양육된 어획물을 손상없이 신속히 처리할 수 있는 유통시설이 필요하고, 생산물의 부가가치를 제고시키기 위해서는 가공시설이 확충되어야 한다.

특히 유통 및 가공은 제2의 생산이라고 할 만큼 어가소득증대와 직접적인 관계가 있다.

지역발전을 위한 중소 규모항 개발 확대

어촌지역간 균형발전 내지 지역주민 소득증대를 위하여 대규모의 1·3종어항 외에도 2종어항 및 소규모항의 개발에 더욱 주력하며, 지역산업의 특성에 적합한 구조로 개발해 나갈 필요가 있다.

경제개발초기에 어항시설이 거의 갖추어져 있지 않았을 때는 대규모 어항의 우선개발이 나름대로 정당성을 가질 수 있었으나, 현재 여건하에서는 이에 못지 않게 지역의 균형발전 내지 지역주민 소득증대에 직접 기여할 수 있는 중소규모어항의 개발과 완공 역시 매우 시급한 과제이다.

특히 이것은 지방화시대를 맞이하여 지역수산업의 중요성이 증대될 전망임에 비추어 매우 중요하다.

한편 이러한 중소기업어항이 지역주민들의 소득증대에 직결되기 위해서는 당해지역의 어업여건은 물론, 어업외 산업여건까지 고려한 구조나 형태를 갖추도록 하는 것이 필요하다.

즉 현재 우리나라 어가소득 중에는 어업소득의 구성비가 55.5%를 차지하고 있는데 이것은 이웃 일본의 어가소득구성과 비교해 볼 때 매우 높은 편이다. 금후 어가소득의 지속적인 증대를 위해서는 어업소득 만으로는 한계가 있어 어업외소득의 증대가 불가피한데, 지역별로 이러한 어업외소득원까지 고려한 어항시설을 갖추는 것이 바람직하다는 것이다.

어촌정주생활권 중심지로서의 기능 확충

금후 어항을 명실공히 어촌정주생활권의 중심지로 개발하고 어촌발전에 실질적으로 기여하기 위한 기능의 강화가 필요하다.

어항이 현재도 어촌정주생활권의 중심지로서의 역할을 하고 있으나 그 기능은 불완전한 실정이므로 명실공히 그 역할을 다하기 위해서는 당해 지역이 정주체계상 어느 위치를 차지하고 있는가를 고려하여 시설규모나 구조 및 기능을 갖추어 줄 필요가 있다.

한편 어항이 어촌발전에 실질적으로 기여하기 위해서는 특히 교통, 문화, 행정과 관련한 기능의 강화가 필요한데 이들 기능과 관련있는 시설을 확충해 나가야 할 것이다.

어촌지역 중에는 지역별로 특히 필요로 하는 시설이 다를 수 있는

데, 예를 들어 낙도, 벽지 등 교통이 불편한 지역은 해상교통시설의 확충이 특히 필요할 것이다.

해양레저 또는 해양관광과 관련한 기능 강화

앞으로 산업사회가 진행되고 국민소득이 증가할수록 해양레저 내지 해양관광에 대한 국민들의 수요가 늘어날 것이다.

따라서 금후 어항을 개발함에 있어서도 이와 관련한 기능의 강화가 필요한데, 이를 위한 구체적인 방안으로서 지역에 따라 마리너시설을 설치하거나 기타 관광시설을 확충하는 것 등을 들 수 있다.

즉 마리너시설은 해상 또는 해중의 전망을 이용한 종합적인 해양관광시설로서 이것이 설치될 경우 지역발전에 기여하는 바가 적지 않을 것이다. 또한 다소 제한적이기는 하나 수족관, 음식점 등의 관광부대시설을 확충하고 어촌지역 주민들이 이에 종사할 경우 주민소득증대에 상당한 기여를 할 수 있을 것이다.

효율적 어항관리를 위한 몇가지 대안

어항에 대한 투자를 대폭 확대하여 필요로 하는 시설을 충분히 갖추고, 그 기능도 점차 고도화, 다양화해 나가야 할 것이나 이에 못지 않게 중요한 것이 어항의 효율적인 관리이다.

따라서 앞으로 이를 위해서는 다음과 같은 몇 가지의 방안을 강구할 필요가 있다.

첫째, 어항관리기관의 합리적인

조정이 필요하다. 현행 제도상 항구는 종류에 따라 해운항만청, 수산청, 시·도 및 시·군 등 여러 기관에서 지정, 관리하고 있으나 주관기관이 불합리한 경우도 있다.

동해안 몇개 항이 대표적인 것으로 실제 이를 이용하는 선박은 대부분 어선인데 반해 해운항만청 지정항으로 되어 있다.

따라서 이것은 어항으로 재조정하여 그 기능을 다할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

둘째, 어항의 관리를 전담하는 기구의 신설이 필요하다. 현재 어항의 설계 및 감리를 행정기관에서 담당하고 있고 관리는 수협에서 대행하고 있다.

먼저 행정기관에서 어항의 설계 및 감리를 담당하는 것은 다소 문제가 있는 것으로 행정기관은 어항에 관한 정책을 개발하고 각종 행정지원을 원활히 하는데만도 할 일이 많을 것이다.

다음 어항의 관리를 수협에서 대행하는 것도 문제가 있다. 그것은 어항 자체가 사회간접자본적인 성격을 가지는 것으로서 생산자단체인 수협이 전문성을 가지기 어렵고 고유의 기능을 수행하는데도 제약이 될 뿐 아니라, 어항의 수선·유지 등 막대한 자금이 소요되는 부문에 대해서 신속히 대응하기 어렵기 때문이다.

따라서 이상과 같은 漁港의 설계, 감리 및 관리 등을 담당하는 전담기구로서 가칭 '어항관리공사'가 필요한데 유사한 성격을 가지는 기구로서 '도로공사'가 오래전부터 설립되어 도로관리에 관한 중요한 기능을 담당하고 있다. ◀