

● 漁港指定·解除의 合理的基準

業務체계 分散 어항開發不振

港間거리短縮 流通圈도 勘案을

현재 우리나라의 어항으로서의 성격을 갖는 항만은 법률상 또는 행정업무상 넓게는 2원화, 좁게는 3원화 되어 있다.

우선 수산청 및 시·도지사가 관리하도록 되어 있는 어항법 제5조에 나타난 어항의 종류와 내용은 이렇하다.

즉, 제1종 어항은 이용범위가 전국적인 어업의 근거지, 제2종 어항은 이용범위가 지방적인 어업의 근거지, 제3종 어항은 어장의 개발, 어선의 대피에 필요한 이도(離島), 또는 벽지에 소재하는 어업의 근거지로 구분해 놓고 있다.

이에 따라 이의 유지 관리는 제1·3종 어항은 수산청장이, 제2종 어항은 시·도지사가 각각 하고 있는데 1988년 4월 현재 지정어항

의 수는 제1종 어항 37개, 제2종 어항 330개, 제3종 어항 24개 등 총 391개항이다.

한편, 항만법에는 다시 해운항만청장이 관리하는 항만을 지정하고 이에 대한 별도의 정의를 내리고 있음을 볼 수 있다.

항만법 제2조 제1항에서는 '지정항만이라 함은 공공의 이해에 밀접한 관계가 있는 항만으로서 대통령령으로 그 명칭과 구역이 지정된 것'으로 구분짓고 있다.

그리고 동법 시행령 제1조에서는 이를 보다 구체화시켜 '항만법 제2조 제1항의 규정에 의한 지정항만은 이를 1종과 2종으로 구분한다'고 해 놓았다.

1988년 11월 현재 지정항만의 수는 주로 대도시의 항만으로서

복합적인 특성을 갖는 것이 대부분이며 어항의 기능은 그중의 일부분인 제1종 항만이 24개, 대부분 각 지역의 주요어항으로서 활용되고 있는 제2종 항만이 22개이다.

그런데, 이같은 지정어항, 지정항만 이외의 비지정어항으로 소규모 어항이 전국적으로 1,600개 가까이 산재해 있는데 이의 개발·지원·관리는 1986년 제정 시행된 도서개발촉진법에 따라 1988년부터 관련업무가 수산청에서 내무부로 이관되어 수행되고 있다.

이렇게 업무의 체계가 분산되다 보니 어항의 개발 역시 부진함을 면치 못하고 있으며 특히 완공률이 두드러지게 저하되어 있음을 볼 수 있다.

수산청장 관리항인 제1·3종 어항의 경우 개발률 64%, 완공률 46%로 비교적 높은 편이나 시·도지사 관리항인 2종 어항은 개발률 60%, 완공률 22%에 불과한 실정이며 내무부가 관장하는 소규모 어항은 이보다 좀더 정도가 심해서 개발률 76%, 완공률 20%를 보이고 있는 형편이다<표; 어항개발 현황 참조>.

이것은 어느 면에서나 어선을 안전하게 수용하기 위한 어항시설이 모자란다는 반증인 동시에 어항시설의 조기완성에 대한 어민의 열망도를 짐작할 수 있게 하는 부분이기도 하다.

漁港시설 熱望度 너무도 克明

실제로 지난해 6월 10일부터 7월 10일까지 한국어항협회가 전국의 1·3종항과 2종 지정항, 그리고

어항 개발 현황

		총 계 획	'87까지	'88계획	'89이후	'87까지 실적대비 (%)
계	투자/완공	386항	111	70/13	262	28.8
	물량	163,879 m	100,234	4,809	58,836	61
	금액	5,130억원	2,264	453	2,413	-
1·3 종	투자/완공	61	26	25/3	32	42.6
	물량	65,829	38,714	3,477	23,638	58.8
	금액	3,893	1,929	393	1,571	-
2 종	투자/완공	325	85	45/10	230	26.2
	물량	98,050	61,520	1,332	35,198	62.7
	금액	1,237	335	60	842	-

자료 : 수산행정기본자료('88. 4)

소규모항의 조합장과 어촌계장, 선주를 대상으로 설문조사한 결과를 보면 어항시설에 대한 열망도가 극명하게 드러난다.

이 조사에 따르면 어촌에서 제일 열망하는 숙원사업이 무엇인가라는 질문에 72.6%가 어항시설이라고 응답했고, 13.3%가 유통시설, 8.8%가 도로인 것으로 나타났다.

또한 어항시설 중 가장 중요한 시설이 무엇인가라는 질문에는 60.7%가 방파제라고 응답했으며 그밖에 선착장 22.2%, 물양장 8.2%, 호안시설 8.1% 순이었다.

이것은 상당히 큰 의미를 시사하고 있다. 왜냐하면 수산업에 관계하는 사람 가운데 절대 다수를 차지하는 사람이 영세어민들이고, 불행히도 이들은 기존의 1·3종 어항이나 2종 어항을 이용할 기회가 그리 썩 많지 않기 때문이다.

더욱이 우리나라 전체 어선 가

운데 80% 이상이 10톤 미만의 소형어선이라는 사실을 전제할 때 태풍·폭풍·해일 같은 돌발사태가 발생했을 경우 말 그대로 속수 무책일 수 밖에 없음이 명약관화(明若觀火)한 것이다.

여러번 반복되는 이야기지만 일본에 비해 3배나 되는 항간거리 33km는 열악한 10톤 미만 소형어선으로선 사실 감당하기 어려운 거리이다.

指定과 解除 彈力的으로 調整돼야

악천후속에서 대피를 위해 거의 10리를 풍랑속에 헤매야 된다는 것은 생사를 온통 하늘에 맡기는 의미밖에는 달리 해석할 길이 없는 것이다.

여기에서 급변하는 수산업활동의 변화에 유기적으로 대처하기

위해서는 어항의 지정과 해제가 탄력적으로 조정되어야 한다는 근본적인 문제가 도출된다.

그러나, 현행 어항법에서는 이러한 사실들이 썩 명쾌한 해결책을 가져다 주지 못하고 있다. 앞에서도 말했지만 2원화, 혹은 3원화된 어항법이 존재하는 한 뾰족한 수가 없기 때문이다.

가장 손쉬운 예로 해운항만청이 관리하는 지정항만이 꼭 어항으로 개발할 가치가 높고, 필요하다고 해도 관리청이 항만청인 이상 수산청으로서의 어항으로서의 특성을 갖도록 개발·관리할 수 있는 힘이 미치지 못하는 것이다.

더욱이 항만법 제21조 제1항에는 '해운항만청장은 도시계획구역외에 있는 항만에 관하여 필요한 때에는 도시계획법 제18조 제1항의 규정에 준하여 임항지구(臨港地區)를 설정할 수 있다'고 되어 있다.

그리고 제2항에는 이를 좀더 구체적으로 풀어서 제시해 놓았는데 '임항구역안에서는 필요한 때에 대통령령이 정하는 바에 의하여 분구(分區)를 설정'할 수 있도록 해놓았다.

이 분구는 1. 상(商)항구, 2. 특수물자항구, 3. 공업지구, 4. 어(漁)항구, 5. 방카항구, 6. 보안(保安)항구 등 6가지를 구체적으로 명시하고 있다.

이것은 항만에 관한 거의 절대적인 권한을 부여하는 것으로써 이렇게 됨에 따라 어항개발은 상대적으로 위축될 수 밖에 없는 처지에 놓이게 된다. 그러므로 이같이 가장 기본적으로 상충되는 법규의 조정 내지는 개정없이 수산

업 발전은 물론 국가기간산업인 어항의 발전을 기대할 수 없음을 어찌면 당연한 일인지도 모른다.

이렇게 볼 때 현재 시행중인 어항법에서 어항의 지정과 해제만을 국한했을 경우 문제가 되는 부분은 제4조 어항의 지정 및 해제, 제25조 어항 이외의 항만과 제7조 어항심의회에 대한 내용으로 크게 요약할 수 있을 것 같다.

우선 어항법 제4조 제4항과 제25조를 보면 앞서 열거한 항만법과의 업무상 상충을 피하기 위하여 이렇게 되어 있다.

‘수산청장은 항만법의 지정에 의한 지정항을 어항으로 지정하거나 그 관리기관을 정하고자 할 때에는 관계부처의 장과 협의하여야 한다.’

‘제4조의 규정에 의한 어항 이외(항만법에 의한 지정항은 제외한다)의 항만을 어업을 목적으로 수축하는 경우에는 …’

이것은 어항의 조건과 배후환경이 아무리 좋다고 해도 항만법에 의거 ‘관계부처의 장’이 승인하지 않으면 실현이 불가능함을 뜻한다.

실제로 동해안의 큰 항구들은 이를 이용하는 선박이 대부분 어선인데도 불구하고 해운항만청이 지정항만으로 설정해 놓음으로써 이용에 적지않은 불합리성을 그대로 노출시키고 있다고 들은 바 있다(표 ; 시도별지정항만 현황 참조).

따라서 다음에 언급할 어항심의회를 거친 사항이라면 수산청장, 또는 시·도지사가 어느 항이든지 어항의 명칭, 종류, 구역을 지정할 수 있도록 어항법이 개정되어야 할 것이다.

뿐만아니라 주변 여건이 변화되



거나 그밖에 특별한 사유가 발생했을 때에도 역시 어항심의회의 심의를 거쳐 지정된 내용을 변경하거나 해제할 수 있도록 개정될 어항법에 명시되어야 하겠다.

國土의 均衡發展 大命題에 접근

특히 사회 각 분야의 민주화 분위기가 점차 팽배해지고, 지방자치제 실현이 눈앞의 현실로 다가온 이상 2중 어항의 지정 및 해제의 권한은 과감히 시·도지사에게 이양시킴으로써 국토의 균형있는 발전이란 대명제에 접근하는 것이 바람직스럽지 않을까 느껴진다.

이를 위해서는 아울러 항만법에서도 곁들여 법의 손질이 필요한데 앞서 이야기한 제21조 제2항의 지정항만 이용구역을 설정하는데 있어 4. 어항구를 삭제한다면 어항법이보다 운신의 폭이 넓어지지 않을까 생각해 보았다.

다음으로 금후 어항의 지정·해

제를 보다 합리적으로 추진하고 이에 따른 부수적인 내용을 명시적으로 실행에 옮기기 위해서 어항법 제7조 어항심의회의 성격을 차제에 확실히 규정해 둘 필요가 있을 것 같다.

현재 어항법은 제7조 제1항에서 ‘어항의 지정과 어항수축사업에 관하여 수산청장과 도지사의 자문에 응하게 하기 위하여 수산청과 서울특별시·부산시 또는 도에 어항심의회를 둔다’고 되어 있고 제2항에는 ‘전항의 규정에 의한 심의회의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다’고 해놓음으로써 어항심의회의 성격을 임의기관 내지는 법률상 강제성이 결여된 하위기관처럼 격하시켜 놓은 감이 없지 않다.

따라서 이런 어항심의회의 위상을 이번 어항법 개정시 필수기관으로 규정할 수 있도록 확립할 필요가 있다. 그러기 위해선 시행령에 규정되어 있는 어항심의회의 기능을 법률에 삽입시킴으로써 동

심의회의 업무와 기능을 격상시켜야 만이 강력한 어항개발을 추진할 수 있을 것으로 판단된다.

다시 말해서 어항심의회의 결정을 지금처럼 건의성이 아닌 구속성을 가진 의결이 될 수 있도록 어항법을 개정하자는 것이며 이는 궁극적으로 어항에 관한 어항인 모두가 철저히 책임자가 되자는 뜻이기도 하다.

이같이 어항의 지정·해제에 관한 권한을 어항인들이 갖기 위해서는 다음 몇가지 사항이 꼭 전제가 되어 실천에 옮길 수 있도록 해야겠다.

첫째, 가장 큰 문제가 되고 있는 항간거리 단축을 최우선 과제로 삼아 어선의 피해를 최소화시키는 동시에 안전조업 도모와 함께 조업시간 연장으로 생산성을 높임으로써 궁극적으로 어가소득 향상에 기여할 수 있을 것.

둘째, 지방자치제 실시에 따른 지방화시대에 능동적으로 대처하여 종래의 중앙집중식이 아닌 각종 권한과 책임을 과감히 하부에 위임하여 재량권을 극대화시켜 줌으로써 어항이 어촌지역사회 발전의 핵이 될 수 있도록 함은 물론, 특히 낙도·벽지의 교통의 교두보가 되게 함으로써 많은 곳에 수산물 공급기지를 조성시키도록 할 것.

셋째, 어선세력의 확장에 따른 수용능력을 확대시켜 이로 인한 어선의 안전수용으로 어민의 재산과 생명을 보호함으로써 어촌주민의 생활개선과 경제발전에 이바지하도록 할 것.

넷째, 수산물의 유통을 촉진시킬 수 있도록 어획물의 신속한 양

**어촌중심지의 개발은
어항의 개발과
다른
개념으로
볼 수 없다.
어항의 개발은
곧
어촌중심지의
기능을
극대화시키기
때문이다.**

육과 출하를 원만히 이루어지게 하여 선도유지 및 적정가격을 유지시켜 이상적인 어촌이 건설될 수 있도록 할 것.

여기서 한가지 부연하는 것은 어항을 지정하고 항만을 해제함에 있어 가장 염두에 두어야 할 것이 네번째 사항인 어획물의 유통권을 염두에 두어야 한다는 점이다.

물론 어항을 지정·해제할 때 배후환경조건이 가장 우선되는 고려의 대상이 되겠지만, 이렇게 어항법을 개정하면서까지 지정·해제에 관한 재량권을 부여하려는 것은 비탄력적이고 일시다획적이며, 부패, 변질성이 큰 수산물 고유의 특성상 유통문제의 해결이 가장 어렵다는 것 때문이다.

**漁村기능極大化하는
漁港개발**

일반적으로 유통은 ‘물이 흐르듯’ 막힌데가 없이 자연스럽게 흘러야 한다는 것이 정설로 되어 있다. 이는 수산물의 양륙, 위판, 저장, 가공, 수송 등 물리적 기능이

복합적으로 연계되지 않으면 전체적으로 유통과정을 원활하게 이끌 수 없다는 데서 비롯된 말로 추정한다.

뿐만아니라 이것은 수산업에 종사하는 모든 사람들의 소득과 가장 직결된 사항이란 사실도 빼놓을 수 없는 원인 가운데 하나다.

따라서 앞으로 어항의 지정·해제에 있어서는 어떤 경우라 할지라도 이점을 가장 중시하고 추진해야 할 것이다.

즉, 어획물을 양륙하는 부두의 사정, 이를 적재하는 물양장, 1차 가격이 형성되는 산지 위·공판장, 내륙지로 원활히 수송할 수 있는 집배시설의 문제가 근본적으로 고려되어야만이 동법 조항의 개정효과가 극대화될 수 있을 것으로 생각한다.

그러므로 어항 지정과 해제를 위해 어항법을 개정하는 배경에는 이같은 합리적 기준을 근거로 하여야만이 소기의 성과를 거둘 수 있음을 이번 기회에 확실히 인식해서, 어항법이 우리가 바라는 방향으로 개정된 이후에라도 개발의 속도가 결코 늦추어지지 않도록 해야 될 것 같다.

왜냐하면 거듭되는 말이지만 어촌중심지의 개발은 어항의 개발과 다른 개념으로 볼 수 없으며, 어항의 개발은 곧 어촌중심지의 기능을 극대화 시키기 때문이다.

이것은 또 지역내의 경제순환을 원활하게 함으로써 어촌경제사회 기반이 강화되고 나아가 도시와 어촌간의 균형개발 및 어촌인구의 정착을 유도, 실현할 수 있는 한 방편이 될 수 있기에 더욱 그러하다. ㉔