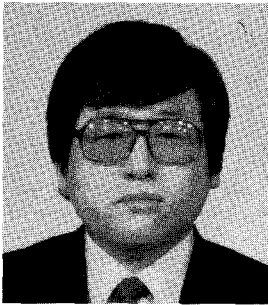


合理的인 수산 資源의 개발 方向

바다 漁村 통합적 視 海域別로 개발 調整



吳 兆 煥
〈中央大 教授〉

우리나라는 삼면이 바다로 둘러싸인 해양국가로써 200해리선(등거리선)내의 수역은 $122.5^{\circ} \sim 133.5^{\circ}$, 북위 $31^{\circ} \sim 35^{\circ}$ 사이에 위치하고 있으며, 수역의 면적은 31만 7천km로써 전 국토면적의 3.2배에 달하는 국가 최대 부존자원이다.

특히, 서해안과 남해안은 대륙붕이 광범위하게 발달되어 있어 어류, 패조류 양식의 최적지이며, 남동해안은 난류와 한류가 교차하는 수역으로 천혜의 어장을 형성하고 있어 삼면의 바다는 막대한 수산자원 부양능력을 갖추고 있다.

우리나라의 해역은 전통적인 어업활동에 많이 이용되고 있으나 경제발전과 지역개발

이 활발하게 이루어짐에 따라 그 이용이 급속하게 증대되어 왔으며, 금후에도 다양한 용도와 역할에 의하여 더욱 집약적이고 고도화된 이용이 기대되고 있다.

한편, 고도경제성장연대의 연근해 어업개발은 해역별 다양성이 존중되는 해역특성적 개발보다는 중앙정부의 획일적 개방정책 속에서 이루어져 왔다. 그 결과 지역적 여건변화에 대한 적응성이 부족하고, 계획의 실천력이 빈약하였으며, 지역의 숙원사업을 등한시 함으로써 지역주민들의 적극적인 참여를 유발하지 못하였다. 따라서 지방자치제의 전면적인 실시가 예견되고 있는 현실에서 구체적 지역성

覺을 돼야

을 결여한 중앙정부의 일방통행적인 계획수립과 개발행정의 추진은 불가능할 것이다.

이러한 지방화시대에 있어서의 바다·어촌개발은 지역주민의 협조와 참여를 효과적으로 유도하고, 해역의 자연환경적 특성을 고려한 지역어업의 개발육성 및 어촌개발이 긴요한 시점에 와 있다.

수산업의 성장과 문제 상황

우리나라의 수산업이 근대적 산업으로 발돋움하게 된 시기는 1950년대 초 수산업법과 그 관계법규의 제정 등 수

산제도의 정비와 해무청이 설립된 이후라고 할 수 있으며, 정상적인 발달궤도에 진입하게 된 것은 1962년 제1차 경제개발 5개년 계획의 추진과 더불어 어업기반조성과 어업장비개량 등이 본격화되면서 부터이다. 그후 수산업은 비약적인 발전을 거듭하여 1970년대 중반에는 세계 상위권의 수산국으로 성장하였다.

한편 고도성장기의 대도시 편향적 지역개발정책으로 인하여 우리의 어촌은 상대적 낙후지역이 되어 있다. 그 결과 어촌은 그곳에서 살고있는 어촌주민들에게 안정된 소득과 일자리, 쾌적한 생활환경, 장래에 대한 희망과 비전을 제시하지 못함으로써 정주성의 상실을 겪고 있다.

1986년 현재 어업가구원수는 66만 6천명으로서 1970년대비 57.2%로 감소하였다. 또한 60세 이상 어업종사자는 1970년 5.6%에서 1980년에는 10.2%로 늘었으며, 여성 어업종사자 1970년 38.6%에서 1986년에는 49.7%로 늘었다. 이와같이 어촌인구의 급격한 감소와 더불어 어촌노동력의 고령화, 부녀화로 인하여 어촌의 활력이 크게 저하되고 있으며, 또 어촌개발을 담당해 나갈 청장년층의

이촌으로 개발주체가 상실되어 가고 있다.

또한 수산업의 고성장에도 불구하고 종래의 기업수산 중심의 어업정책으로 성장의 과실이 개별어가에 상대적으로 낮게 분배되었고, 어업 이외의 소득기반이 매우 취약함으로써 어가의 소득은 타부분 소득에 비해 항상 저위에 머물러 왔다. 이와같은 어가소득의 저위와 소득편차의 심화는 고도산업사회의 국민식량산업으로 유지, 발전해 나가는데 커다란 장애요인으로 작용하고 있다.

우리나라 수산업의 연도별 성장정책을 개괄적으로 살펴보면, 1950년대에는 어선어구개량, 어항시설등 근대적 어업기반구축 및 연근해 어선어업에, 1960년대에는 원양어업어장개발 및 천해양식어업진흥에, 1970년대에는 양식어업기술개발보급, 해외어업협력강화 및 내수면개발에, 그리고 1980년대에는 원양어업재조정, 연근해어업구조개선 및 자원조성에 중점이 두어져 왔다.

그러나 1960년대 이후 수산물 증산위주의 어업정책과 공업화정책에 의한 임해공업단지 조성 및 농지조성을 위한 대규모 해양간척매립사업

등은 다음과 같은 심각한 어업문제를 야기시키고 있다.

첫째, 수산업근대화시책에 의한 어선척수 증가, 어선의 동력화, 대형화, 고속화, 어구 및 장비의 현대화등 어선세력의 급격한 신장으로 연근해 수산자원은 고갈의 위기에 직면해 있다. 우리나라 전체 연근해어업에 있어서 어선톤당생산량(CPUE)은 1974년 5.02M/T이었으나 그 이후 매년 감소하여 1986년에는 3.90M/T의 수준에 불과하다.

둘째, 증산위주의 어업정책과 양식기술의 급속한 진전은 천해양식어업의 눈부신 생산증대를 이룩하였으나 양식시설의 과밀화와 연작으로 인하여 각종 재해발생 증대, 생산성의 저하 및 생산물의 질적인 저하등 어장의 노화현상이 두드러지게 나타나고 있다.

셋째, 대규모 공업단지의 임해지역 입지와 임해도시의 확충으로 산업폐수, 도시하수, 폐기물 등이 연안에 과다하게 유입되어 해안오염을 심화시키고 있으며, 해운 물동량이 증가함에 따라 선박의 좌초 혹은 유류누출 등 유류오염이 빈발하고 있다.

넷째, 경제성이 높은 어류의 산란서식장이거나 고급 패조류의 양식장이 밀집되어 있는

서·남해안 내만수역의 대단위 매립·간척으로 인하여 적지어장이 상실되고 있으며, 해양생태계 전반에 영향을 미쳐 자원재생력을 크게 저하시키고 있다.

수산업 개혁의 과제와 새 전략

21세기 산업사회에 있어서의 국가적 수산정책 목표는 지속적인 어업생산성 증대를 통한 수산식품의 안정적 공급, 다양한 고소득기반의 구축, 쾌적하고 편리한 어촌정주생활환경 조성으로 집약될 수 있다.

이와 같은 목표를 실현하기 위한 수산업 개혁의 과제는 바다자원의 합리적 이용 관리체계의 확립, 어업의 능률산업화, 어촌지역자원(농산지 및 관광자원)의 합리적 개발·이용과 소득원의 다원화, 하부구조 및 복지시설의 정비, 확충 등으로 대별할 수 있다. 이러한 과제들의 정책적 실천은 해역별 자원상태, 경제·사회·문화적 기반 등에 관한 종합적 조사연구를 토대로 이루어져야 한다.

1960년대 이후 수산개발정책은 바다와 어촌을 통합적인

시각에서 보지 않고 바다는 수산물생산의 장으로, 어촌은 연근해어업의 전진기지로 인식하여 기능분리적 시각에서 추진되어 왔다. 또한 어촌을 생활공간으로 인식하기 보다는 산업화에 따른 노동력의 공급원으로, 공산품의 소비시장으로 인식하여 왔다. 임해역은 공업화를 위한 공용지 및 식량증산을 위한 농지조성에 크게 기여하여 왔다.

이와 같은 수산개발정책은 수산자원의 급격한 감소, 해안오염의 심화, 어장상실등 어업생산 및 어가소득기반구축에 심각한 악영향을 미쳤으며, 어촌생활환경의 상대적인 낙후를 심화시킴으로써 젊고 유능한 어민세대로 하여금 어촌을 등지게 하는 주된 원인이 되어 왔다.

우리나라 국민의 동물성단백질 공급의 절반이상을 담당하여 온 수산물은 육류나 그 관련제품에 비하여 공급증가율이 다소 낮은 하나 인구 5천만명, 1인당 소득 1만 5천불에 이를 것으로 전망되는 2000년대에는 고도의 대량소비 시대에 진입하게 됨으로써 수산물의 수요가 크게 증가할 것이다. 또 국민 소득증가와 분배조건 개선은 국민식생활 의식을 변화시키고, 고단

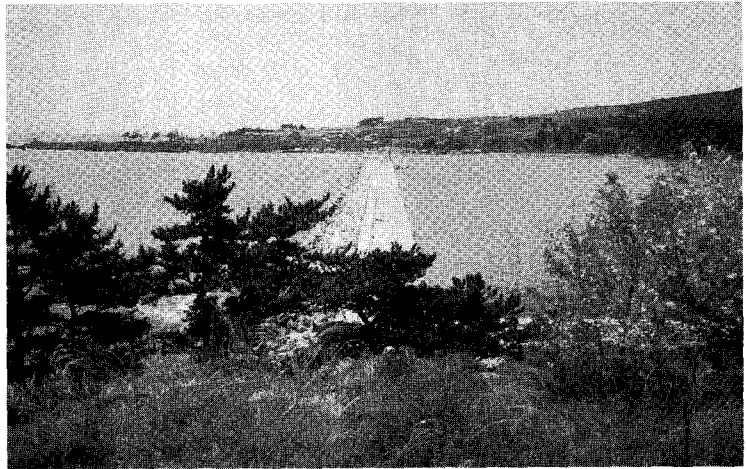
백질 식품을 중심으로한 질적 고급화를 촉진시켜 나갈 것으로 전망된다.

이렇게 볼 때 수산물의 수요는 2001년에 502만M/T으로 1985년에 비해 약 1.6배로 증가할 것으로 전망되며, 이 중 국내수요만도 396만M/T으로 1985년 대비 1.7배의 증가가 예상된다.

앞으로 수산업이 부여받은 국가적 기능을 수행할 수 있도록 바다자원을 관리·보존·개발·이용하고 어민과 어촌주민이 안정된 소득과 일자리를 가지고 정주생활권내에서 일상생활의 기본수요를 충족하면서 생활할 수 있는 풍요롭고 쾌적한 인간정주의 지역사회로 어촌을 개발해 나가기 위해서는 다음과 같은 새로운 수산개발방식으로의 전환이 필요한 시점에 있다.

첫째, 금후 임해역에 대한 이용수요가 더욱 다양화되고 증대될 것이므로 효율적이고 합리적인 바다 및 어촌의 이용·개발을 위해서는 해양여건·장기수요 전망에 대한 구체적인 연구에 입각한 해역별 개발 이용 조정이 이루어져야 한다.

둘째, 어촌개발은 바다·어촌의 통합적 시각에서 생활권을 기초단위로 하는 영역적 개발



단위를 구성하여야 하며, 정주체계에 따라 중심지와 배후지를 포함하여 주민들의 개발수요와 개발의 우선순위에 따라 경제·사회·환경·자연 등 상호 전후방 연계효과를 감안한 바다·어촌의 종합적 수산종합개발방식을 채택하여야 한다.

합리적 수산 자원 보전 관리 방향

과학적 자원관리

현재 당면하고 있는 자원고갈문제, 해양오염, 원양어업여건 악화 등을 고려할 때 자원에 대한 정확한 평가 및 진단, 그리고 철저한 관리가 긴요한 실정에 있다. 이를 위해서는 해역별, 어종별 생태 및 회유에 대한 기초조사를 지속

적으로 추진하고 자료의 활용을 위하여 수산진흥원에 데이터뱅크를 설치, 운영할 필요가 있다.

또한 자원관리형 어업의 추진을 위하여 지방자치단체, 수산연구소, 어촌지도소, 수협등의 상호협력체계를 구축하여 어장 및 자원이용관리를 효율적으로 추진해나가는데 적극적이고 폭넓은 지도력을 발휘할 수 있도록 한다.

합리적인 어장보전

어장을 합리적으로 보전하기 위해서는 최근 어업에 직접·간접적 피해를 야기시킴으로써 심각한 사회문제를 일으키고 있는 해안오염에 대하여 적절한 관리대책을 수립하고, 국토개발사업의 일환으로서 추진되어 온 간척·배립정책을 합리적으로 조정할 필요가 있다.

이 중 해양오염에 대한 관리 대책으로서는 오염수준별 해역 구분을 통하여 종합 오염관리 시스템을 구축할 필요가 있다. 이와 동시에 유탁사고로 인한 오염은 비록 일시 오염이기는 하지만 어민피해가 크므로 피해보상으로 인한 가해자와 어민간의 마찰을 줄이고 어민에게 충분하고 신속한 피해보상을 할 수 있는 어장유탁피해구제제도가 마련되어야 한다.

합리적인 간척·매립정책을 수립하기 위해서는 바다자원도 국토자원의 일부분임을 인식하여 수산업을 공업·농업·관광 등과 균등하게 발전시키기 위한 종합적 검토를 할 필요가 있다. 특히 국토이용률이 26%에 지나지 않는 점을 감안하면 간척·매립 대신 농산어촌에 부존하는 한계답의 전전환과 산지자원에 대해서만 간척·매립으로 충당하는 해역의 개발이용 조정이 필요하다. 그리고 간척·매립에 따른 해양오염을 줄이기 위해서는 해류순환에 의한 자체정화가 가장 바람직하기 때문에 임해공업단지간 자체정화대를 지정하도록 한다.

어업질서의 확립

어업질서를 확립하기 위하여 그동안 많은 노력을 기울

여 왔으나 단속 등에 의한 외적 요인에 치우침으로써 큰 실효를 거두지 못하였다. 따라서 금후 어업질서 확립의 실효를 거두기 위해서는 불법어업자 스스로 질서확립을 하는 내외요인에 중점을 두는 동시에 외적요인에 대해서는 다양한 새로운 접근방식을 시도할 필요가 있다.

외적요인 강화는 불법어획물의 유통단속, 불법어구의 단속, 지방자치단체의 주체적 단속을 들 수 있는데, 이 중 불법어획물의 유통단속은 그 유통경로를 추적조사하여 불법어업존립기반을 없애도록 하는 것이며, 불법어구의 단속은 지금까지의 불법어획현장에서의 단속 뿐 아니라 불법어구제작자나 소지자를 단속함으로써 불법어업을 조장하는 외부기능을 근원적으로 봉쇄하도록 하는 것이다.

그리고 지방시대화에 따라 지방별 특색있는 불법어업단속법규를 제정하여 법규칙의 일률적 적용으로 인한 피해를 방지하여야 하며, 비생계형 불법어업자에 대해 벌금, 추징금 외에 어선 몰수 또는 구속 등을 할 수 있게 하거나 수협조합원 제명, 면세유류 등 수산자재공급중지, 영어자급대출중지 등 강력하고도 지

속적인 제재를 취할 수 있도록 한다.

어장 이용제도 개선

면허어업제도는 70년대 이후 어업구조 변화에 따라 면허주체, 면허어업권의 법적지위 등의 내용에 논란이 제기되어 80년대 이후에는 심각한 어장이용문제의 하나로 대두되었다. 따라서 어장을 종합적으로 이용하여 생산력을 증대시켜 나가고, 수산자원을 효율적으로 보호하며 어장경합을 민주적으로 조정하기 위해서는 어민의 집합체인 어촌계와 개인 또는 수협의 상호주장을 적절하게 수용하고, 어장이용의 형평성과 효율성을 동시에 발휘할 수 있는 어장이용제도의 개선은 대단히 중요한 문제가 된다.

이런 점을 고려하여 금후 어장이용제도는 공동관리형 어업과 기업경영형 어업으로 분리, 조정·정비하여 효율적이고 균형있는 어업발전이 이루어질 수 있도록 한다.

즉, 공동관리형 어업은 어촌계에 구획면허하여, 다각영어에 의한 어가소득증대 및 어장관리를 능률적으로 이룰 수 있게 하고, 기업경영형 어업은 개인 면허하여 위험부담이 큰 신규개발 품목이나 자본

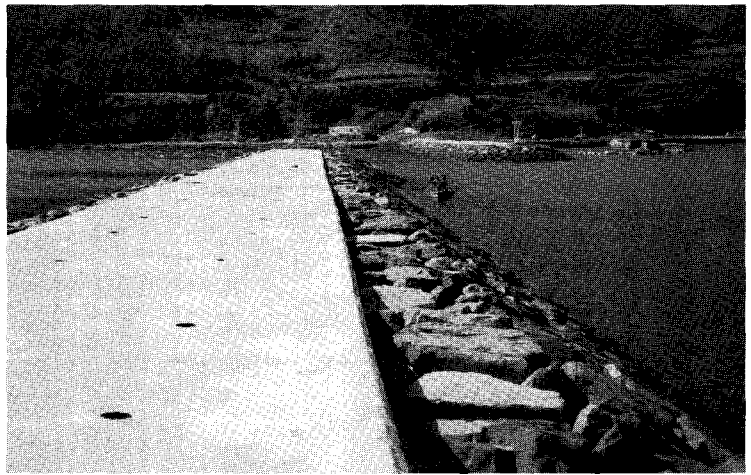
또는 기술집약 품목에 종사하게 함으로써 생산효율성을 높일 수 있도록 한다.

한편, 허가어업의 어장이용 문제는 연근해어업자원의 감소, 어업계층간의 구조적 격차 심화 및 인접국과의 관계 등에 밀접하게 관련되어 있다. 따라서 허가어업의 어장경합을 완화하기 위해 국내적으로는 어업계층간의 구조적 소득격차를 줄여 어업자원을 균형있게 이용함과 동시에 궁극적으로는 자원회복을 꾀할 수 있도록 하고 국제적으로는 인접국과 공동자원관리방안을 모색하도록 한다.

수산업생산의 기반조성

소극적인 채취형의 어업에서 탈피하여 적극적인 자원관리형 어업으로의 전환을 위하여는 새로운 어업생산기반을 조성할 필요가 있는데 이는 크게 인공종묘생산기반 조성, 인공어초어장의 확대, 양식장의 확충과 지역특화, 내수면어업의 육성 등 네 분야로 나누어질 수 있다.

인공종묘생산기반 조성은 분양용 양식종묘외에 대량수요가 예견되는 방류용종묘의 대량생산을 위한 새로운 종묘생산체제를 정비하는 것이다. 이를 위하여 기존의 국립종묘배



양장을 대규모화 하고, 이를 중심으로 다종성 종묘의 대량생산이나 생산기술이 미확립된 신규품종의 중간육성 또는 시험개발을 하도록 한다.

인공어초어장의 확대는 투하면적의 확대뿐 아니라 수심, 어초의 종류, 소재 등의 다양화를 꾀하도록 해야 한다. 그리고 투하된 어초형태에 따라 새로운 어법을 개발하여 연안어민들에게 보급함으로써 인공어초투하효과를 증대시킬 수 있도록 한다.

양식업의 확충과 지역특화는 그동안의 양식업 발전에도 불구하고 이용가능 적지의 많은 부분이 미개발상태에 있음을 생각할 때 장래의 늘어날 수산물 수요에 대응하기 위해서는 양식장 정비개발을 적극 추진하고, 양식품목을 다양화하며 지역간 비교우위에 있는

품목의 특화를 통해 어장이용 효율성을 높이도록 해야 한다. 그리고 고급수산물 양식품목으로서 관심이 집중되는 어류양식을 진흥시키기 위해서 각종 자금지원 외에 양식기술개발, 어병대책, 월동대책등을 수립해 나가도록 한다.

내수면어업의 육성은 내수면 생산물이 국민기호식품으로 중요한 역할을 담당할 수 있기 때문에 내수면어업에 대한 인식을 제고하고 대규모면 건설 등으로 늘어난 내수면어업 잠재자원을 효율적으로 개발해 나갈 필요가 있다.

이를 위한 방안으로서는 현재 내수면양식업과 내수면어로어업간의 성장 불균형을 완화하고, 내수면 어업을 고생산성산업으로 발전시키기 위해 상대적으로 낙후된 기술문제를 해결하도록 한다. ㉠