

어항어촌 종합개발에 박차 가할 때 연안항도 어항처럼 투자

그동안의 비효율적 운영 과감히 탈피해야



육 영 수
〈한국농촌경제연구원
책임연구원〉

수산계의 오랜 염원인 해양 수산부가 드디어 발족되었다. 이는 수산정책이 해양정책과 더불어 국무회의에서 바로 논의될 수 있다는 것을 의미하므로 수산정책에 있어 획기적인 일이라 할 수 있다.

해양수산부가 발족됨으로써 크게 기대가 되는 것의 하나로 는 어항어촌 종합개발이 보다 효율적으로 이루어질 수 있으리라는 것이다. 그것은 그 동안의 어항어촌개발이 수산청에 의해 지속적으로 수행되어 왔음에도 불구하고, 어항은 어항대로, 어촌은 어촌대로 분리되어 개발되어 왔기 때문에 그 효과가 크게 미진하였다.

이와 같이 어항과 어촌개발이 분리되어 추진된 배경은 어항과 달리 어촌개발이 농촌개발의 일환으로 인식되어 수산청의 행정력이 적극적으로

미치지 못한다에 기인한다고 할 수 있다. 어촌은 어촌 고유의 특성이 있음에도 불구하고, 농촌개발의 한 유형으로 인식되어 본격적인 어촌개발에는 한계를 가졌던 것이다.

어항어촌이 종합적으로 개발되어야 하는 이유는 무엇인가? 이는 모든 해양관련 경제 활동이 최종적으로 구현되는 곳이 결국 해양과 육역이 맞닿은 해안부분이 되고 있기 때문이다. 즉 수산의 경우 생산요소인 어장과 생산에 투입되는 노동이 어항을 통해 상호 연결되고 있을 뿐 아니라 노동을 제공하는 생산인력이 생활의 장소로서 이용되는 곳은 바로 연안어촌이 되기 때문이다.

또 어항은 생산수단이 집결되는 장소일 뿐 아니라 생산물이 육지로 양륙되고, 배후지인 어촌지역에서 그 생산물

이 상품으로 탈바꿈하여 소비지로 반출되거나 가공되어 부가가치를 높이는 역할을 하고 있는 것이다. 바꾸어 말하면 해양에서 생산되는 최종 산출물은 어디까지나 생산물에 불과하며, 그것이 산업의 결과물인 상품으로 바뀌기 위해서는 어항어촌이라는 공간적 요소를 거쳐야 하는 것이다.

이런 이유로 어항어촌은 어장과 연계되어 종합적으로 개발되어야 하나 종래 어항어촌정책은 그러하지 못한 상태에 있었다.

그러면 해양 종합부서라고 할 수 있는 해양수산부가 발족됨에 따라 어항어촌의 종합개발이 특히 강조되는 것은 어떤 이유에서인가? 아울러 과거의 개발과정에서 나타난 문제에는 어떤 것이 있는가? 이하에서는 이와 같은 점을 살펴보고 앞으로의 어항어촌종합개발은 어떻게 이루어야 할 것인가를 고찰해 보고자 한다.

어항어촌 종합개발의 필요성

어항어촌의 개발은 궁극적으로 어촌 개발로 귀결지어진다. 이는 결국 어항을 이용하는 것은 어촌에 거주하는 어촌민들을 위함이라는 것이 된다. 모든 것은 사람 중심이 되어야 하는 것이다. 이와 같은 어촌개발을 효율적으로 이루기 위해서는 어촌개발이 갖는 의미를 심층적으로 분석해 볼 필요가 있다. 그러한 정성분석을 통해 오늘의 문제점을 짚어 볼 수 있으며, 나아가서는 미래의 비전을 도출할 수가 있는 것이다.

어촌개발 목표는 수산정책이라는 공공정책의 하나로서 접근되어야 한다.

어항어촌이 종합적으로 개발되어야 하는 이유는 무엇인가? 이는 모든 해양 관련 경제활동이 최종적으로 구현되는 곳이 결국 해양과 육역이 맞닿은 해안부분이 되고 있기 때문이다.

어떠한 정책개념이건 간에 정책이란 공적기관에 의해 결정된 것을 지칭하는 것으로서 정책의 기반은 사회현상 또는 사실(Facts)에 두고 있다. 이러한 사실은 사회적 가치 기준과 정책을 통해 바람직한 상태에 도달할 수 있다는 믿음(Beliefs)에 의해 정책이 설정되며, 그 과정에서 목표(Goals)가 수립된다.

따라서 정책목표의 개념은 정책을 통하여 나타나는 궁극적인 결과나 목적물이 현재의 사실(문제상황)보다 바람직한 상태가 되도록 하는 것이라 할 수 있다.

과거 우리나라 어업정책의 목표는 증산 위주의 양적 성장에 있었기 때문에 어촌개발정책의 내용도 한계를 지닐 수밖에 없었다. 그 결과 어촌의 복지수준 향상이나 어민들이 향유하게 되는 삶의 질의 향상은 우선순위가 매우 낮게 되었으며, 이것은 필연적으로 어민들로 하여금 어촌을 떠나게 하는, 아니 떠날 수밖에 없게 하는 것이 되었다.

성장 위주의 경제운용이 소득격차문제, 인간소외문제, 자원의 비효율적 이용문제 등 경제 각 부문에 많은 부작용을 야기한 것과 마찬가지로 어촌에 있어서도 마찬가지로의 문제를 야기하게 되었으며 이것은 오늘날까지 이어지고 있다.

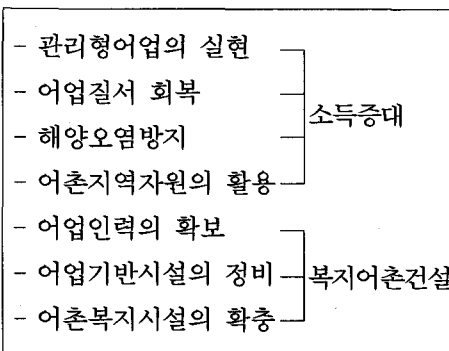
따라서 21세기를 내다보는 현재의 시점에서 어촌개발의 목표는 새로운 시각에서 수립될 필요가 있다. 즉 현재의 사실(문제상황)에서 벗어나 보다 바람직한 상태를 이룰 수 있는 새로운 정책목표가 수립되어야 하는 것이다.

이러한 관점에서 연안어촌이 직면한 문제상황을 해소하여 바람직한 상태에 도달하기 위한 새로운 정책목표는 크게 두 가지로 대별할 수 있다. 즉 소득증대와 복지어촌건설이 바로 그것이다.

이 두 가지 정책목표의 도출과정은 현재 어업이 직면하고 있는 일련의 문제상황을 해결하기 위한 의제들을 집약한 것이라 할 수 있다. 즉 현재 어업 부문에서 해결해야 할 일련의 실현가능한 의제들 중 어촌개발과 관련된 의제를 살펴보면 관리형어업의 실현, 어업질서회복, 해양오염방지, 어촌지역자원의 활용, 어업인력의 확보, 어업기반시설의 정비, 어촌복지시설의 확충 등 7가지로 정리할 수 있는데, 정리된 7가지의 실현가능한 의제를 유형별로 묶어 보면 결국 소득증대와 복지어촌건설의 두 가지로 요약할 수 있다.

이와 같이 산업적 기능수행(소득증대)과 복리적 기능수행(복지어촌건설)의 두가지 정책목표를 이루기 위해서는 그 연결고리라고 할 수 있는 어항과 어촌을 동시적으로 개발해 나갈 필요가 있는 것이다.

어촌종합개발의 목표 설정



과거 어항어촌개발의 문제점

과거 어항어촌개발의 문제를 파악함은 미래 어항어촌개발의 방향을 가늠할 수 있는 출발점이 된다. 과거 어항어촌개발의 문제는 그것이 분리개발되어 왔기 때문에 문제 역시 분리해서 짚어 보지 않을 수 없다.

먼저 어항개발에서의 문제를 보면 투자금액이 적었다는 것을 들 수 있다. 이 결과 시설해야 할 곳은 많고 재원은 부족하기 때문에 실제투자와는 관계없이 우선 어항을 지정하고 보는 경향이 많았다.

그 결과 어항의 완공률은 낮을 수밖에 없었다. 즉 1996년 현재 415개소의 1·2·3종 어항 중 완공된 어항은 96개소로서 완공비율은 23.1%에 불과한 실정이다. 이를 항종별로 보면 해양수산부 이전 수산청장이 관리하는 1·3종 어항의 완공률은 각각 60.3%, 54.8%로 비교적 높게 나타나고 있으나, 시·도지사가 관리하는 2종어항의 완공비율은 13.5%에 불과하여 항종별로 완공률이 큰 차이를 보이고 있다.

어항투자규모의 부족은 또한 항간거리를 좁히지 못하게 되었다. 우리나라 전체 항포구 수는 2,000여개인데(소규모어항 포함) 이중 지정관리되고 있는 지정어항의 비율이 20%에 불과하여 지정항간 거리가 선진국에 크게 미치지 못하고 있는 실정이다. 즉 비록 완공된 어항이 아닌 지정항만에 의한 항간거리를 보면 27.8km로서 일본의 11.6km에 크게 못 미치고 있다. 이를 완공항 기준으로 한다면 100km가 넘는다는 결과가 된다. 이 결과 어선수용비

율이 현저히 낮아 어민들에게 어항이 용의 불편을 초래함은 물론 태풍 등 긴급시 인명 및 재산피해를 가중시키는 원인이 되기도 한다.

둘째, 완공된 어항에 있어서도 기능 시설이 부족하여 어항이용의 효율성을 저해하고 있다. 어항에 있어서의 기능 시설이란 위판장을 비롯하여 급유·급수시설, 제빙·냉동·냉장시설 및 어선수리소 등을 말함인데, 이와 같은 기능시설이 필요한 대상어항중 실제 보유한 어항비율은 40~80%에 불과한 실정이다. 기능시설의 부족은 효율적인 어업생산을 제약함과 동시에 생산된 어획물의 부가가치 창출을 저해하는 요인이 된다.

셋째, 협의의 어항과 광의의 어항개념이 달라 어업정책과 어항정책에 괴리를 보이고 있다는 점이다. 즉 협의의 어항이란 어항법에 의해 정의된 어항을 의미하며, 현재까지 수산정책의 대상이 되고 있는 어항을 의미한다.

이에 비해 광의의 어항이란 어항법의 정의와는 관계없이 일반적인 의미에서 '어선에 의해 어획물이 하역되고 출어준비를 할 수 있거나 어선안정을 위하여 대피장소로 이용되는 곳'으로 인식되게 된다. 따라서 광의의 어항은 어민들에 의해 다수의 이용이 이루어지고 있지만 수산정책의 대상에서는 배제되는 어항을 의미하게 되는데 그러한 것으로서 연안항이 있다.

이와 같이 광의의 개념에서는 어항에 속하지만 수산청의 정책대상에서는 제외되었던 것은 연안항이 과거 해운항만청의 소관으로 되어 있었기 때문이다. 이는 결과적으로 어업정책과 어

항정책이 괴리를 보이게 된 원인이 되었다.

특히 연안항 중 부산남항이나 대흑산도, 도동 등은 어업전진기지로서 매우 중요한 어항적 성격을 지니고 있으며 주문진, 구룡포, 후포 등은 동해안의 어업기지로서 매우 중요한 기능을 수행하고 있지만 연안항인 관계로 어업정책에서는 소외되었다. 이 외에도 연평도, 나로도, 거문도, 성산포, 한림 등이 지구별수협 중심항으로 중요하게 기능하고 있지만 어항정책에서 모두 배제되고 있다.

다음으로 어촌개발의 문제를 보면 다음과 같다.

첫째, 어촌개발이 여러 부처에서 산발적으로 이루어진 결과 어촌개발의 물 개성화를 야기하였다는 점이다. 즉 내무부나 지방자치단체에 의해 군 종합개발계획이나 오지개발계획, 도서개발계획 중 어촌을 대상으로 한 지역개발정책이 이루어졌으며, 농어촌발전대책이나 과거 새마을 사업중 어촌지역을 대상으로 한 것도 어촌개발로 볼 수 있다.

또 수산청에 의해서는 어촌계 종합개발사업, 연안어장 목장화 종합개발사업 등이 별개로 추진된 결과 어촌지역에 대한 종합적인 개발이 별개로 추진되어 왔으나 거기서는 수산업이라는 산업적 특성이 강조되어 왔다.

결국 어촌지역에 대해서는 지역개발이란 측면에서 종합적인 개발이 제대로 이루어지지 않은 실정에 있다.

1995년부터 농특세를 재원으로 한 어촌종합개발사업이 추진됨으로써 본격적인 종합개발이 이루어지고는 있으나

연안항 중 부산남항이나 대흑산도, 도동 등은 어업전진기지로서 매우 중요한 어항적 성격을 지니고 있으며 주문진, 구룡포, 후포 등은 동해안의 어업기지로서 매우 중요한 기능을 수행하고 있지만 연안항인 관계로 어업정책에서는 소외되었다. 이 외에도 연평도, 나로도, 거문도, 성산포, 한림 등이 지구별수협 중심항으로 중요하게 기능하고 있지만 어항정책에서 모두 배제되고 있다.

아직 그 규모가 작다. 이런 저런 이유로 그 동안의 어촌개발사업은 천편일률적인 개발에 그친 감이 매우 크며, 내무부에 의한 개발사업은 어촌이나 수산업의 우선순위가 밀릴 수밖에 없었다.

둘째, 대부분의 어촌개발이 중앙으로부터 하향식으로 이루어진 결과 어촌주민들의 의사가 반영되지 않아 어촌민들의 호응도가 높지 않았다는 것이다. 그 결과 투자에 비해 개발효과가 제대로 나타나지 않았다. 또 장기적인 관점에서의 투자보다는 당장의 가시적인 사업에 집중된 결과 사업에 따라 중복투자되는 경향도 보이게 되었다.

어항어촌개발의 추진 방향

앞서의 문제점을 토대로 향후 어항어촌개발의 추진방향을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째 제도를 재편하여 어항이 어촌개발의 실질적인 역할을 수행하도록 할 필요가 있다. 즉 과거 해운항만청 소관으로 있었던 무역항과 연안항, 그리고 수산청 및 시도지사 소관으로 있었던 1·3종 및 2종 어항, 그리고 소규모어항의 6가지 항만구분을 재정비하여 어항법에 의한 어항이든 혹은 현재 소규모항에 속하더라도 어촌지역의 중심적 역할을 할 수 있는 곳과 어업의 전진기지 역할을 할 수 있는 곳을 재편하여 개발하는 것이다.

특히 어촌지역의 중심적 역할을 수행하는 곳은 지역개발의 기본원리인 연계성에 입각하여 다시 하부기능을 수행하는 곳으로 분파되어 가는 방식

으로 개발되어야 할 것이다. 즉 무역항은 국가 경제활동의 중추적 역할을 수행하므로 현행 제도대로 두되, 그 외에 있어서는 어항법에 의한 지정어항이 아니라도 어촌지역의 중심적 기능을 수행하는 항만에 대해서는 어항적 성격뿐만 아니라 상항, 공업항, 관광항등 종합적 개념을 도입하여 집중 개발하도록 하며(지역중심항), 지역중심항에는 몇 개의 지역어항을, 그리고 지역어항간에는 소규모어항을 두도록 하는 것이다.

이와 같은 항만의 종합적 재편은 어촌지역에 있어서의 항만의 기능이 단 순히 어항이나 상항, 관광항 등으로 구분할 수 없는데 기인한다. 이와 같은 어항개발의 새로운 개념도입은 수산청과 해운항만청이 포괄된 해양수산부가 발족함으로써 보다 원활히 추진될 수 있을 것이다.

둘째로 어항지정도 중요하지만 지정이 된 후 완공중심으로 개발이 이루어져야 할 것이다. 이는 어항이 어촌지역의 중심적 역할을 수행하기 때문에 후술할 어촌종합개발과 연계되어 개발되기 위해서는 완공중심으로 전환되지 않을 수 없는 것이다.

즉 과거에는 예산을 획득하기 위한 수단으로 완공과는 무관하게 신규 투자하는 경향이 있었으나, 어촌종합개발의 일환으로서 어항이 개발되기 위해서는 어장어촌개발과 동시적으로 어항개발이 이루어질 필요가 있게 된다. 때에 따라서는 오히려 어장이나 어촌 부문에 앞서 어항개발이 이루어질 필요도 생기게 될 것이다.

셋째로 기존의 2종어항이나 소규모

어항 중 어촌지역에 있어서 비교적 중심적 기능을 수행할 수 있는 곳에 대한 개발을 강화시켜 나가도록 한다. 이는 기존의 2종어항이 많은 어촌지역의 거점으로서 인식되고 있으나, 지정만 된 채 개발이 되지 않는 사례가 많아 어촌 개발의 효율적 추진을 저해하고 있기 때문이다.

즉 기존의 2종어항은 2종어항으로서의 요건을 갖출 정도로 규모가 있음에도 불구하고 어항 투자자 제대로 이루어지지 않아 어촌의 중심적 기능을 수행하는데 어려움을 지니고 있기 때문에 복지어촌개발을 제대로 이루기 위해서는 2종어항개발의 중요성이 크게 인식되어야 할 것이다.

이를 실현시키는 한 방편으로서 기존의 어촌종합개발의 대상권역에서 2종어항이 제외되고 있는 것은 고려되어야 할 것이다. 이는 정작 어촌종합개발이 가장 우선적으로 이루어져야 할 곳이 제외되는 것을 의미하게 된다.

맺는 말

이상에서 어항과 어촌개발의 문제점과 개발방향에 대해 간략하게 살펴보았다.


과거 어업정책은 증산위주였기 때문에 어항개발과 어촌개발에 있어 많은 문제점을 간직하였다. 또 수산청과 해양수산청으로 구분되어 항만이 지정·개발되어 왔기 때문에 어항측면에서 비효율적 운영이 이루어진 점이 많았다.

이와 같은 상황은 국가경제의 흐름과 어업정책의 방향이 달라짐에 따라 변화가 요구되고 있다. 즉 어촌개발과 관련

된 어업정책이 소득증대와 복지어촌건설로 전환되고, 이에 따라 과거 분리개발되어 왔던 어촌개발방식도 어항·어항·어촌을 통합한 종합개발방식으로 전환되고 있다.

이와 같은 시점에서 해양수산부의 발족은 어항 및 어촌종합개발에 보다 긍정적인 점으로 작용할 것으로 기대되고 있다. 즉 광의의 어항기능을 수행하여 왔음에도 불구하고, 소관부처가 달라 어항정책에서 배제되어 왔던 많은 연안항들에 대해 어항개념을 가미한 새로운 개념의 항만으로 개발할 수 있기 때문이다. 또 연안항과 1·3종 어항개발의 틈새에서 어촌지역의 중심적 역할을 제대로 수행하지 못했던 2종어항이나 일부 소규모항에 투자도 기대할 수 있게 되었다. 연안항과 1·3종 어항개발을 효율적으로 수행한다면 그 쪽에서의 예산을 조금만 돌리더라도 2종어항 개발은 보다 다양하게 추진할 수 있을 것이다.

여하튼 해양수산부의 발족으로 수산부문의 큰 발전을 기대할 수 있게 되었다.

이번 기회를 놓치지 말고 활용하여 수산입국의 꿈을 실현시킬 수 있도록 해야 할 것이다. 그러기 위해서는 무엇보다도 어항어촌개발에 한층 박차를 가해야 할 것이다. 

해양수산부의 발족은 어항 및 어촌종합개발에 보다 긍정적인 점으로 작용할 것으로 기대되고 있다. 즉 광의의 어항기능을 수행하여 왔음에도 불구하고, 소관부처가 달라 어항정책에서 배제되어 왔던 많은 연안항들에 대해 어항개념을 가미한 새로운 개념의 항만으로 개발할 수 있기 때문이다.