

1 어항어촌 발전을 위한 정책 방향

효율적 개발위해

어항 장기개발계획 수립돼야

기능특화와 유형별 개발도 필요

지역산업의 발전은 물론
어촌지역 주민들의 삶의 질 향상에 대한 욕구증대로
수산업 지원기능 외에
교통물류기능, 관광기지기능, 생활거점기능에 대한
수요가 점차 증대될 것이며,
대도시근교 주변지역, 일반 어촌지역,
도서지역 등 어항이 속하는
지역적 특성에 영향을 받아
어항의 기능이 더욱 차별화 될 것이다.

신 영 태 / 한국해양수산개발원 수산정책연구실장

어항어촌의 특성과 개발의 필요성

어촌은 도시는 물론 농촌에 비해서도 여러 가지 다른 특성을 가지고 있는데 그 중에서도 가장 뚜렷한 것이 생산과 일상 생활활동이 어항을 중심으로 전개된다는 것이다.

즉, 어촌이 어촌으로서 특성을 가지기 위해서는 어항의 존재가 필요조건이 되는데 이웃 일본에서는 정책대상으로서 어촌과 어항

어항어촌은 왜 개발 발전되어야 하는가? 우선 어촌은 수산물을 생산, 공급하는 기지로서 국민 식생활은 물론 국민경제에 크게 기여하고 있고, 국민들에게 쾌적한 휴식 휴양공간을 제공한다. 다음 어항은 어촌이 이와 같은 기능을 원활하게 수행하는데 중요한 지원역할을 한다.

을 분리하지 않고 아예 어항어촌이라는 하나의 용어로 사용하고 있다.

그러면 이러한 어항어촌은 왜 개발·발전되어야 하는가? 우선 어촌은 수산물을 생산, 공급하는 기지로서 국민식생활은 물론 국민경제에 크게 기여하고 있고, 국민들에게 쾌적한 휴식·휴양공간을 제공한다. 다음 어항은 어촌이 이와 같은 기능을 원활하게 수행하는데 중요한 지원역할을 한다.

즉, 생산을 위한 생산요소의 공급과 생산된 어획물의 양륙은 어항을 통해 이루어지고 유통의 출발점이자 가공기지가 된다.

또한 어항을 기반으로 하여 각종 해양레저·스포츠가 성행하고 있고, 특히 도서지역의 경우 어항을 통해서만이 육지로 접근할 수 있는 등 어촌지역주민들의 생활과 밀접한 관계를 맺고 있다. 따라서 이런 점에서 볼 때 어항개발이 곧 어촌개발의 전제가 됨을 알 수 있다.

어항개발의 문제점과 여건변화

앞으로 우리나라 어항을 개발함에 있어 우선 이것이 어떤 상황에 처해 있는가 하는 점과 앞으로 이를 둘러싸고 국내외 여건이 어떻게 전개될 것인가 하는 점을 동시에 고려해야 할 것이다.

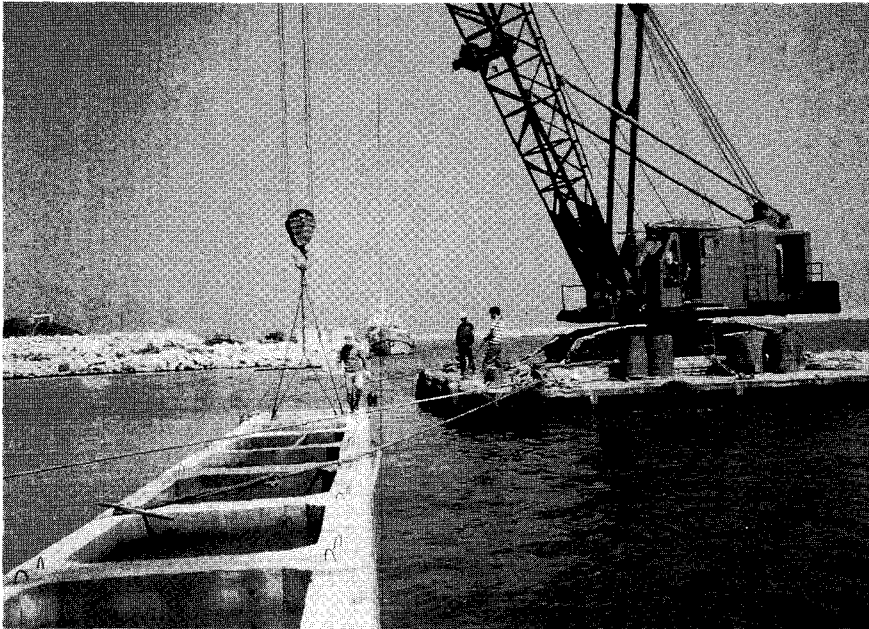
우선 현재 우리나라 어항이 처해 있는 상황을 보면, 1996년 현재 지

정항만 기준으로 하더라도 완공률이 25.3%에 불과하고 착공후 완공시까지 10년이 소요될 만큼 전체적으로 낙후성을 면치 못하고 있어 확대 개발 내지 정비가 시급한 실정인데 이것은 지금까지 어항개발을 위한 예산 자체가 크게 부족한 데 주원인이 있다.

물론 농특회계 도입 이후 어항개발에 대한 절대투자액이 크게 늘어났으나 수산예산에서 차지하는 비중은 여전히 낮은 수준에 머물고 있는데 예를 들어 우리나라 경우 1996년 전체 수산예산의 23.7%를 어항개발에 투자하고 있으나 일본에서는 1988년 이후 전체 수산예산의 60% 이상을 어항개발에 투자하고 있어 우리와 큰 대조를 보이고 있다.

둘째, 현행 제도와 실제 이용간 커다란 괴리현상을 보이고 있다. 즉, 현행 어항법에 의하면 제1종 어항은 이용범위가 전국적인 어항이고, 제2종 어항은 이용범위가 지역적인 어항이며, 제3종 어항은 도서·벽지에 소재하여 어장의 개발 및 어선의 대피에 필요한 어항이라고 규정하고 있다.

그러나 실제 기능을 보면 이용범위가 전국적인 어항(광역중심어항)은 무역항과 연안항이 되어 있고, 제1종 어항은 오히려 지역적 어항(지역중심어항)이 되고 있으며 제2종 어항은 비법적 어항인 소규모항과 기능상 큰 차이를 보이고 있지 않다.



지금까지 어항은 수산업적 기능 일변도로 개발해 온 결과 해상교통 및 물류기지, 생활중심지, 어촌관광기지로써의 어항개발을 제약하는 결과를 초래하였다.

셋째, 지금까지 어항은 수산업적 기능 일변도로 개발해 온 결과 해상교통 및 물류기지, 생활중심지, 어촌관광기지로써의 어항개발을 제약하는 결과를 초래하였다.

이러한 기능들은 현재도 어촌지역 주민들에게 매우 중요한 의미를 가지고 있을 뿐 아니라 앞으로 이 중요성이 더욱 증대될 것으로 전망되나 지금까지 이러한 부분에 대한 고려는 거의 없었다는 것이다.

넷째, 현행 제도상 어항에 대한 확대개발 여부의 결정은 현재의 개발된 상태를 기준으로 하기 때문에 어항시설이 비교적 잘 정비되어 있는 곳이 지정될 가능성이 높은 반면, 개발잠재력이 높지만 개발정도가 낮은 어항은 지정에서 제외되어 계속 낙후된 곳으로 남게 된 가능성이 크다는 문제점도 있다.

따라서 이러한 제도는 효율적인 어항개발에도 기여하지 못할 뿐 아니라 어항간 균형개발 측면에서는 많은 문제점을 가지고 있다.

다섯째, 현재 어항개발은 관련 사업과의 연계성을 크게 고려하지 않고 추진되고 있어 투자효과의 제고 면에서 바람직하지 못한 결과를 가져오고 있다. 즉 어항개발사업은 어촌종합개발사업, 도서개발사업, 오지개발사업, 정주권개발사업 등과 밀접한 관련을 가지고 있어 이들 사업과 연계하여 개발할 경우 투자효과 면에서 매우 바람직하나 지금까지 이들 사업과 연계없이 독자적으로 개발이 이루어져 왔다는 것이다.

한편 수산업 및 어항어촌을 둘러싸고 진행될 것으로 예상되는 여건 변화로는 첫째, 어선의 현대화와 대형화, 건강한 해양생태계의 유지,

어업자원 감소로 양적 생산증대가 한계에 이룸에 따라 양적 생산보다는 고급 수산물의 생산과 생산된 어획물의 고부가가치화에 대한 필요성이 더 커질 것이며, 어장생산력 회복과 쾌적한 휴식 휴양공간의 제공을 위해서는 쾌적한 해양생태계의 유지가 필수적으로 요구되고 있다는 것이다.

어획물의 고부가가치화 등을 들 수 있다.

즉 어업자원의 감소와 수산물수입의 전면 개방화, 어업인력 확보난 등으로 어업경영수지가 악화됨에 따라 경쟁력제고를 위해서는 어선의 현대화와 대형화가 불가피하다.

그리고 어업자원 감소로 양적 생산증대가 한계에 이룸에 따라 양적 생산보다는 고급 수산물의 생산과 생산된 어획물의 고부가가치화에 대한 필요성이 더 커질 것이며, 어장생산력 회복과 쾌적한 휴식·휴양공간의 제공을 위해서는 쾌적한 해양생태계의 유지가 필수적으로 요구되고 있다는 것이다.

둘째, 어항의 이용체계와 관련해서는 생산 및 생활근거지에 소재하는 기초어항에서 직접 광역중심어항으로 이동하는 어항 이용형태가 점차 증가할 것이다.

즉 교통통신의 발달, 광역 유통망의 발달, 양질의 다양한 서비스에 대한 수요증가 등으로 광역중심어항의 기능이 갈수록 증대되는 반면 지구중심어항의 기능은 쇠퇴하고 보다 편하게 생활하고자 하는 욕구의 증대로 기초어항에 대한 중요성은 상대적으로 증대될 것이라는 것이다.

셋째, 어항기능의 다양화 및 지역적 차별화에 대한 수요가 점차 증대될 것이다.

지역산업의 발전은 물론 어촌지역 주민들의 삶의 질 향상에 대한 욕구 증대로 수산업 지원기능 외에 교통

물류기능, 관광기지기능, 생활거점기능에 대한 수요가 점차 증대될 것이며, 대도시근교 주변지역, 일반 어촌지역, 도서지역 등 어항이 속하는 지역적 특성에 영향을 받아 어항의 기능이 더욱 차별화 될 것이다.

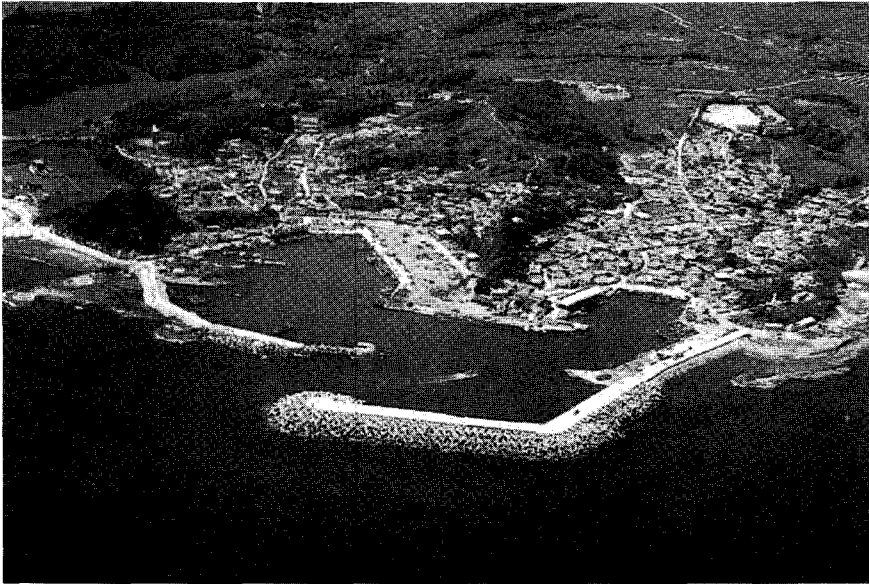
어항어촌의 발전을 위한 정책방향

지금까지 살펴 본 어항어촌의 문제상황과 금후 예상되는 여건변화를 고려할 때 앞으로 어항의 발전은 다음과 같은 방향으로 추진되어야 할 것이다.

첫째, 앞으로 어항은 수산업 관련 기능 외에 다양한 기능을 가지는, 종합어항으로 개발해 나가야 할 것이다.

이를 위해 우선 수산부문에 있어서는 어선의 대형화에 대응한 구조나 규모의 확보, 수입수산물의 증가에 대비한 양륙 및 보관시설 확보, 해양오염 방지시설 확충, 유통 및 가공시설의 정비 등이 주요 내용이 된다.

다음 수산업 외적 기능으로서 지역산업의 발전이나 지역주민들의 생활환경개선을 위해서 해상교통 및 해상물류기지로써 필요한 시설이나 구조를 갖추어야 하고 대국민 휴식·휴양공간의 제공을 위해서 바다낚시나 해수욕장 등 전통적인 해양레저와 함께 마리너, 스쿠버 등 선진국형 해양레저를 위한 공간을 제공



자연 및 교통환경이 좋고 수 개의 기초어항을 배후로 일정한 기능을 수행하는 지구중심어항에 대해서는 권역내 필요한 기능을 특화할 필요가 있다.

해야 할 것이다.

한편 이것이 가능하기 위해서는 현행 어항 관련제도를 개선하여 수산업 이외의 기능을 위해서도 어항으로 개발할 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 어항의 이용체계나 사회경제적 여건 및 관련 계획 등을 고려하여 개발해 나가야 할 것이다.

우선 어항이용체계에 있어서는 주로 한 어촌계를 기초로 하여 단순한 접안기능만을 갖는 기초어항에 대해서는 접안시설을 완비하고 기초지역에 필요한 최소한의 관련 기능을 완비하고, 자연 및 교통환경이 좋고 수 개의 기초어항을 배후로 일정한 기능을 수행하는 지구중심어항에 대해서는 권역내 필요한 기능을 특화할 필요가 있다. 그리고 수산업 중심기지일 뿐 아니라 교통·물류 및 관광 중심기지인 광역중심어항에 대

해서는 명실 공히 여러 부문·여러 지역에 걸쳐 중심적인 기능을 수행할 수 있도록 기능을 확충해 나가야 할 것이다.

다음 사회경제적 여건 및 관련 계획에 대해서는 미래의 개발잠재력을 특히 중점적으로 고려하되 어항을 독립된 하나의 사업으로 개발하는 방식을 지양, 기존의 어촌종합개발사업 등과 연계하여 개발해 나가야 할 것이다.

셋째, 어항의 입지적 여건, 사회경제적 여건 및 개발잠재력 등을 종합적으로 고려하여 어항을 유형화하고 각 유형별로 적합한 형태로 개발해 나가야 할 것이다.

이때 어항의 유형분류에는 여러 가지 방안이 있을 수 있으나 크게는 수산업 중심항, 해상교통 및 물류 중심항, 어촌관광 중심항, 생활거점 어항 등으로 나눌 수 있을 것이다.

어항개발에 있어 무엇보다도 중요한 것은 어항개발에 대한 투자를 증대시키는 것으로서 1998년까지는 농특회계의 도입으로 인해 그나마 사정이 괜찮으나 농특세 집행이 끝나는 그 이후는 문제가 될 수 있다. 따라서 극단적으로는 생산지원 분야에 대한 투자액을 삭감하는 한이 있더라도 어항개발 분야에 대한 투자액을 늘려 나가야 할 것이다.

그러나 모든 어항이 특정한 한 기능만을 가져야 한다는 것은 아닐 뿐 아니라 그렇다고 하여 모든 어항이 종합기능을 가질 필요도 없을 것이다.

넷째, 어항의 개발체계를 개선하여 어항개발에 투자를 용이하게 해야 할 것이다.

어항은 불특정 다수가 이용하는 사회간접자본의 하나로서 초기에 막대한 자본을 필요로 하나 그 효과는 장기에 걸쳐 서서히 나타나므로 민간이 전부 투자하기는 어려운 특성을 가지고 있다.

따라서 광역중심어항 및 지구중심어항의 기본시설에 대해서는 직접 국가가 개발, 관리해야 할 것이다.

반면 기초어항에 대해서는 이용범위의 한정성을 감안, 기초지방자치단체에서 개발·관리하되 기본시설에 대해서는 지자체에서 직접 개발하다가 100% 보조하고, 기타 기능시설에 대해서는 수익자부담을 원칙으로 하되 일부는 국가 및 지방자치단체가 지원하는 방식으로 추진할 필요가 있다.

다섯째, 어항개발에 있어 무엇보다도 중요한 것은 어항개발에 대한 투자를 증대시키는 것으로서 1998년까지는 농특회계의 도입으로 인해 그나마 사정이 괜찮으나 농특세 집행이 끝나는 그 이후는 문제가 될 수 있다.

따라서 극단적으로는 생산지원 분야에 대한 투자액을 삭감하는 한이

있더라도 어항개발 분야에 대한 투자액을 늘려 나가야 할 것이다.

한편 이와는 별도로 민자유치를 통한 어항개발의 촉진이 필요하다.

이 부분에 대해서는 현재 정부에서도 법개정을 위해 노력하고 있으나 현행 제도상 어항개발로 인해 조성·설치된 표지와 시설은 국가나 지방자치단체에 귀속토록 하고 있고, 어항시설의 이용도 수협 및 어촌계의 사업수행 등 공익목적에 한정함으로써 민간의 직접 투자 및 이용을 제약하고 있다.

따라서 매립을 통한 토지 및 시설의 확보나 기능시설의 설치, 관광관련시설 설치, 해상교통시설 설치 등 수익성 있는 사업부문에 대해서는 민간투자를 허용함으로써 어항의 개발을 촉진할 필요가 있다.

마지막으로 어항은 장기 개발계획에 의거하여 계획적으로 개발해 나가야 할 것이다.

지금까지 시설이 완료된 어항에 있어서 조차 기능상 문제가 되고 있는 것은 개발적지가 아닌 곳에 시설된 경우가 많았기 때문인데 이러한 결과를 가져 온 것은 전국 어항에 대한 장기 개발계획이 없었을 뿐 아니라 외부의 영향에 의해 부적지에 어항을 개발하는 경우가 많았기 때문이다.

따라서 앞으로는 현재 추진중인 어항 장기 개발계획에 의거하여 계획적으로 개발해 나가야 할 것이다. ㉔