

② 21세기를 향한 어항개발 전략

어촌 활성화 위해

지역종합개발 차원서 개발

어항지정기준 새롭게 정립

생활거점기능이 강한 어항은 어항개발과 동시에 도시개발을 추진하여 농어촌중심도시로 성장할 수 있도록 한다. 어항이 속한 마을 혹은 도시의 가로정비, 어항도시와 주변지역과의 연결도로망의 정비, 외래 방문객과 어항주민과의 교류를 촉진하는 어항관광조성 등이 이루어져야 한다.

박 시 현 / 한국농촌경제연구원 부연구위원

복합공간으로서의 어항

만선의 깃발을 나부끼고 항구로 들어오는 어선들, 고기 파는 아낙네들의 외침 소리, 비릿한 생선내음, 어민들의 붉게 그을린 열굴, 선착장 여기저기에 널려 있는 그물 등이 어항 하면 먼저 생각나는 것들이다.

어항은 어민을 비롯하여 수산업에 관계되는 사람들의 생업이

과거에는 무시해도 좋았던 기능들이 점차 중요시되고 있다. 단순히 산업적인 공간이 아니라 산업과 생활, 그리고 레저가 함께 하는 복합공간으로 변하고 있는 것이다. 대표적인 것으로 관광휴양지로서의 어항이다.



〈사진 1〉 소득수준이 증가하면 할수록 어항에서 해양레저 기능이 차지하는 비중은 높아만 갈 것이다. 사진은 노르웨이 어항에서 놀이용 배 접안시설

이루어지는 장소로 인식되어져 왔다. 즉 어항은 어선의 정박, 출어준비, 어획물의 가공·판매, 어선의 안전대피등 수산업을 영위하기 위한 기본적인 시설 공간을 제공하는 장소로 인식되고 있는 것이다.

이와 같은 인식에 기초하여 그동안의 어항개발은 수산업적인 관점에서만 이루어져 왔다고 해도 과언이 아니다.

그러나 최근 산업화와 도시화 그리고 정보화의 물결 속에서 전통적인 의미의 어항은 변하고 있다. 우선 어민의 수가 감소하고, 어업의 형태가 변하고 어획물의 유통시스템이 변하고 있다. 수산업 내부에서 일어나는 변화로 인해 전통적인 어항 모습은 바뀌어 가고 있다.

한편에서는 과거에는 무시해도 좋았던 기능들이 점차 중요시되고 있

다. 단순히 산업적인 공간이 아니라 산업과 생활, 그리고 레저가 함께하는 복합공간으로 변하고 있는 것이다.

대표적인 것으로 관광휴양지로서의 어항이다. 최근 여가활동에 대한 수요 증대로 어항의 관광휴양지 기능이 점차 증대하고 있다. 어항에서 이루어지는 관광행태도 다양하다.

방과제 낚시꾼은 이제 전국 어느 어항에서나 볼 수 있는 풍경이 되었다. 어선을 대여해 바다낚시를 즐기는 인구가 점차 증가하고 있다. 자가용 보급의 보편화로 주말이나 휴일엔 해안 드라이브를 겸해 어항을 찾고 있는 사람들이 폭발적으로 증가하고 있다.

주말이면 그들이 몰고 온 자동차로 인해 어항의 물량장과 선착장이 주차장으로 변하는 현상은 전국 어

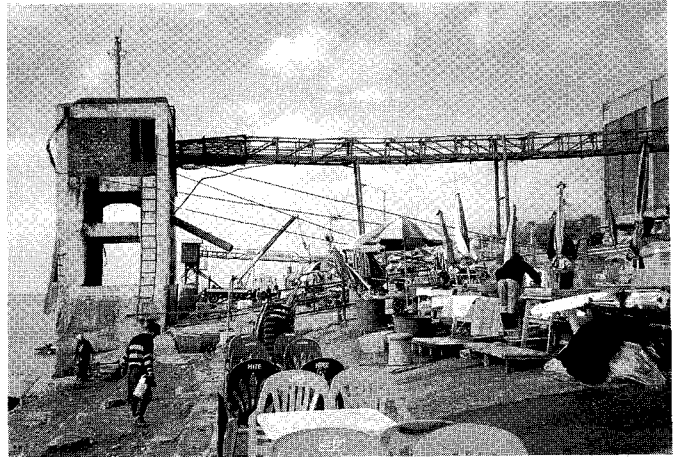
는 어항에서도 쉽게 볼 수 있는 풍경이 되었다. 찾는 사람들이 늘어나니까 자연스럽게 시장이 형성된다. 어부가 잡아오는 어획물을 관광객에게 판매하는 시장이 선착장 한모퉁이에 자리잡는다. 어항에 들어서면 간이 시장은 단순히 시장에 그치는 것이 아니고 그 자체가 또 하나의 관광상품이 되어 또다른 관광객을 유치한다.

어항은 수산업과 관광업, 그리고 상업이 결합되는 장소로 바뀌어 가고 있는 것이다. 그에 따라 부가가치는 더욱더 높아져 비록 어획량 및 어획고는 떨어져도 지역소득은 증가하고 있다. 어항을 둘러싸고 관광레저 산업이 자리잡아 가고 있는 것이다.

어항이 수행하는 두 번째의 중요한 기능은 교통·물류기능이다.

이러한 기능은 도서와 육지를 잇는 어항에서 매우 중요하다. 특히 도서 지역은 어항을 통해 사람, 물자 그리고 정보가 오고 가기 때문에 어항은 해당 도서의 생명선 역할을 하고 있다고 말할 수 있다. 교통 물류기능이 점차 활성화됨에 따라 어항시설물의 이용 패턴에도 변화가 일고 있다. 접안시설을 놓고 어선과 여객선이 경쟁을 벌이고 있다. 어민을 위한 물량 장에는 일반 화물이 양륙되고 있다. 전통적인 어항 기능에 새로운 기능들이 추가되면서 시설물의 이용을 둘러싸고 마찰이 일고 있는 것이다.

어항이 수행하는 세번째의 기능으로는 생활거점기능을 들 수 있다.



〈사진 2〉 어항은 수산업과 관광업 그리고 상업이 공존하는 복합공간으로 변하고 있다

원래부터 어항은 그것이 가지고 있는 산업 및 교통기능에 의해 교통 및 상업의 중심지로서 기능할 수 있는 잠재력을 가지고 있는 셈이다.

이러한 잠재력이 점차 커지면서 어항은 주변 지역을 배후지로 하는 하나의 어촌생활권의 중심도시로 성장하는 것이다.

우리나라 대부분의 연안 도시는 크든 작든 간에 어촌지역의 생활거점도시 역할을 수행하고 있다. 어민을 포함한 지역주민은 인근에 있는 어항 혹은 항구도시에서 생활용품을 구입하고, 각종 서비스시설을 이용한다.

참고로 현재 제1종어항으로 지정되어 있는 어항이 속한 마을(행정리 기준)의 인구규모는 1,000명을 상회하고 있으며 규모가 큰 면소재지에 버금가는 중심기능을 수행하고 있다.

이상에서 보는 바와 같이 어항은 단순히 수산업적 공간에만 머무르고

어항이 수행하는 두 번째의 중요한 기능은 교통 물류기능이다.

이러한 기능은 도서와 육지를 잇는 어항에서 매우 중요하다. 특히 도서 지역은 어항을 통해 사람, 물자 그리고 정보가 오고 가기 때문에 어항은 해당 도서의 생명선 역할을 하고 있다고 말할 수 있다.

어항은 단순히 수상업적 공간에만 머무르고 있는 것이 아니라 다양한 기능을 수행하고 있는 복합공간으로 바뀌어 가고 있다.

이러한 다양성은 전국의 모든 어항에 동시에 나타나고 있는 것이 아니라 어항이 속한 지역적인 특성 및 어항의 개발 정도에 따라 차별적으로 나타나고 있다.

있는 것이 아니라 다양한 기능을 수행하고 있는 복합공간으로 바뀌어 가고 있다.

이러한 다양성은 전국의 모든 어항에 동시에 나타나고 있는 것이 아니라 어항이 속한 지역적인 특성 및 어항의 개발 정도에 따라 차별적으로 나타나고 있다. 따라서 몇가지의 기준만을 가지고 전국의 모든 어항을 일률적으로 정의하기란 매우 어렵게 되었다.

예를 들어 소래포구와 같이 수도권 주위의 어항과 남해 도서지방에 소재 하는 어항들, 그리고 설악산 주변의 어항들은 어항이란 말로 모두를 설명하기에는 너무나 이질적인 특성을 가지고 있다.

어항의 계층과 어항권역

한편 어항은 그 어항의 수행하는 기능의 크기 및 이에 대응하는 배후지의 범위(어항권역이라 말할 수 있다)에 따라 달리 구분될 수 있으며 각 각의 어항간에는 지배하고 지배당하는 어떤 원리가 작용한다. 이를 어항체계라 말한다.

예를 들어 우리가 물건을 살 때 비교적 간단한 물건은 동네 상점에서 사지만 중요한 물건은 많은 물건을 파는 큰 시장에서 산다고 하자. 동네 작은 상점은 파는 물건이 비교적 단순하기 때문에 동네만을 소비 시장으로 삼고 있지만, 중심부의 큰 시장은 물건이 다양하고 비싼 물건

도 취급하기 때문에 우리가 살고 있는 도시 전체를 소비시장으로 삼고 있다. 같은 이치로 어항도 제공하는 서비스가 비교적 간단한 것은 그 항 주변만을 배후지로 하지만 그것이 복잡하고 큰 어항은 보다 넓은 지역을 배후지로 삼는다. 이 두 어항간에는 상하위 계층질서가 형성된다.

현재의 어항이용 상황을 볼 때 어항의 계층구조는 광역중심어항-지구중심어항-기초어항으로 이어지는 3계층으로 구분되어 질 수 있다.

광역중심어항은 수상업적인 관점에서 생산거점뿐만 아니라 유통거점역할을 수행한다.

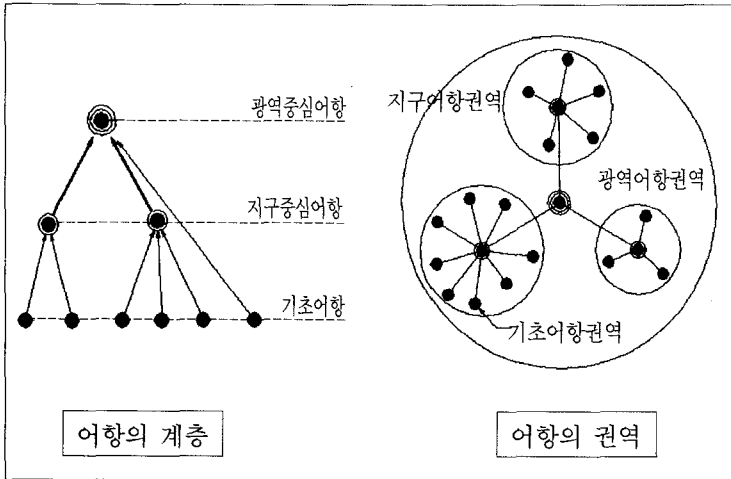
즉 급유, 급빙, 어선수리와 같은 생산지원시설이 충실하며 대규모의 위판장, 각종 가공처리시설 등이 입지하여 세력권내에 있는 어획물의 반출뿐만 아니라, 수상업자재 및 생활물자의 반입창구로 기능하고 있다.

또한 광역중심어항은 수상업적인 기능에서 점차 벗어나 물류기지, 연안교통의 터미널기능, 관광기능 등 그 기능이 다양화되고 있고 어항을 중심으로 시가지를 형성하여 생활의 거점도시 기능도 아울러 수행한다. 광역중심어항은 비교적 넓은 지역을 세력권으로 하는 어항권역을 형성(광역어항권역)한다.

지구중심어항은 수개의 기초어항을 세력권(지구어항권역)으로 하고 다시 상위의 광역중심어항에 포섭된다.

다시 말하면 기초어항에 한정된 범위의 서비스를 제공하면서 보다 고

〈그림〉 어항의 계층구조 및 권역의 모식도



우리사회가 발전하면 발전할수록 어항의 기능은 점점 더 다양해지고 복잡해지지만 한편에서 어항의 기능은 더욱더 단순화 될 것이라는 예측이 옳다면 미래의 어항개발은 보다 다양한 기능을 수용할 수 있도록 하되 중심어항과 기초어항간의 역할 배분이 뚜렷해야 한다는 것이다.

차적인 서비스는 광역중심어항에 의존하는 것이다. 주로 수행하는 기능은 수산업 생산과 관계되는 것으로, 예를 들면 어획물의 판매기능, 간단한 가공처리, 수리 및 급유·급빙과 같은 생산지원기능을 수행한다. 또한 지구중심항은 어느 정도 어항 기본 시설이 갖추어져 있기 때문에 교통·물류기능을 수행하고 있다.

광역중심어항과 지구중심어항을 제외한 모든 어항은 기초어항이라 할 수 있다.

기초어항은 주로 간단한 수산업적인 기능만을 수행하고 있는 경우가 많다. 즉 어선의 단순 정박이 주요 기능이다. 많은 기초어항은 기능시설은 말할 것도 없고 기초적인 어항 시설마저 정비되지 않았다. 이 어항은 1개의 자연부락 혹은 행정리를 배후지로 하는 어항권역을 형성하고 있다. (기초어항권역)

위에서 설명한 어항의 계층구조는 어항개발에 중요한 방향성을 제시해 줄 수 있다. 이는 어항에 필요한 시설 기준과 어항의 균형배치 기준을 시사해 줄 수 있다. 어항이 수행하는 기능과 어항이 속하는 계층구조 및 어항권역을 기초로 보다 합리적인 어항개발전략이 수립될 수 있는 것이다.

21세기를 향한 어항개발전략

이상에서는 우리 어항이 수행하는 기능과 어항체계에 대해서 살펴보았다. 이 두 개념은 미래의 어항개발 방향을 설정하는데 매우 중요한 시사점을 제공한다.

우리사회가 발전하면 발전할수록 어항의 기능은 점점 더 다양해지고 복잡해지지만 한편에서 어항의 기능은 더욱더 단순화 될 것이라는 예측

어항에서 가장 기본적으로 중요한 시설인 방파제도 제대로 갖추지 못한 항이 아직도 수도룩하다. 이는 수산업을 떠나서 어민의 생활에 관련되는 문제이기도 하다.

이 옳다면 미래의 어항개발은 보다 다양한 기능을 수용할 수 있도록 하되 중심어항과 기초어항간의 역할 배분이 뚜렷해야 한다는 것이다.

이하에서는 21세기를 눈앞에 둔 시점에서 주요하게 고려되어야 할 어항개발 전략을 살펴보기로 한다.

어항으로서의 기본 기능의 충실

어항의 기능이 아무리 다양화되어도 역시 어항의 기본 기능은 수산업 지원기능이다. 어항시설이 있어야 어선이 정박하고, 어획물이 양륙되기 때문에 관광객들이 몰려드는 것이다.

어항이 갖는 수산업적 기능은 다른 기능과 대체 관계에 있는 것이 아니라 기본 기능이라 할 수 있다. 따라서 어항을 개발함에 있어서 가장 먼저 고려해야 할 것도 수산업 지원기능이다.

그러나 우리나라의 어항은 이러한 수산업 지원기능을 얼마나 제대로 하고 있는지 의심스럽다. 어항에서 가장 기본적으로 중요 시설인 방파제도 제대로 갖추지 못한 항이 아직도 수도룩하다. 이는 수산업을 떠나서 어민의 생활에 관련되는 문제이기도 하다. 아직도 수많은 어촌에서는 태풍이나 폭풍시 어선의 안전 대피를 위해 수일간씩 집을 비워야 하며 때로는 목숨까지 잃은 현실이 이를 잘 말해 준다.

특히 앞에서 살펴본 어항체계는 교통 및 기술이 발달할 수록 기초어항 → 광역중심어항으로 이어지는 2계

층체제로 굳어질 가능성이 높다. 즉 기초어항에서 어선의 안전 정박을 포함한 기초적인 기능을 수행하고 그 나머지 서비스에 대해서는 광역중심어항에서 공급을 받는 것이다.

이 경우에 대부분의 기초 어항은 항으로서 갖추어야 할 최소한의 시설인 안전정박시설을 완벽하게 갖추는 것이 요구된다. 특히 도서지역의 경우 접안시설미비로 인해 어민들의 발이 묶이는 경우가 없도록 하여야 할 것이다.

고부가가치 산업으로서의 수산업 지원기능 강화

어항이 수산업지원기능을 원만하게 수행하기 위해서는 기본시설외에 유통, 공급에 관계되는 각종 기능시설이 갖추어져야 한다. 예를 들면 위판장, 급유, 급빙시설 등은 어선 어업을 지원하기 위한 중요한 시설이다. 그러나 이러한 시설의 설치비율은 매우 낮은 게 현실이다.

법정 어항중 중앙정부가 직접 관장하는 제1종 및 제3종어항 중에서도 위판장 설치비율은 약 50%에 불과하고 지방자치단체가 관리하는 제2종 및 소규모어항은 10%에도 미치지 못하고 있다. 물론 모든 어항에 대해서 기능시설이 필요한 것은 아니다. 앞에서 살펴본 어항체계에 대응하는 기능을 수행할 수 있을 정도의 시설이 갖추어지면 되기 때문이다.

예를 들어 가장 하위에 위치하고 있는 기초어항들이 모든 어항지원기

능을 갖출 필요는 없을 것이다. 어선의 안전정박에 요구되는 가장 기본적인 시설만 갖추고 보다 고차적인 기능시설은 보다 상위의 계층에 속하는 어항을 이용하면 될 것이기 때문이다.

문제는 어민들이 이러한 기능시설을 이용하기에 불편함이 없을 정도로 중심어항을 적절히 선정하고 그 중심어항이 수행해야 하는 기능의 크기에 대응하여 시설물의 설치를 해주는 것이다.

이러한 맥락에서 어항체계중 가장 상위에 있는 광역 중심어항에서는 보다 고도화된 수산업지원기능을 갖추어야 한다. 대표적인 것으로 수산물의 부가가치를 보다 높일 수 있는 가공센터, 활어 혹은 가공수산물을 곧바로 소비자까지 운반할 수 있는 유통센터의 정비가 무엇보다도 중요하다.

이러한 시설물의 정비는 수산업 관련산업을 발달시키고 궁극적으로는 어항을 핵으로 하는 어항도시의 성장을 가져다 줄 것이다.

어항개발은 어촌지역종합개발의 일환으로

어항개발은 어촌지역의 활성화수단으로 작용하여야 한다. 지금까지 어항개발은 어촌지역개발과는 별도로 시행되어 왔다고 해도 과언은 아니다. 어항개발은 어항이 속하는 지역사회개발의 핵이라 할 수 있는데도 그 자체가 하나의 단위사업으로 인식되고 추진되었다.



〈사진 3〉 도서지방에서 어항은 교통항으로서의 역할도 수행하고 있다

어느 항을 어떻게 개발할 것인가 하는 의사결정 과정에서 그 지역에 어떠한 사업들이 추진되고 있고 그 결과로 그 지역의 장래 모습은 어떻게 변할 것인가 하는 측면은 중요하게 고려되지 않았다. 또한 어항개발은 방파제 선착장과 같은 기본시설과 수산업관련 기능시설의 설치라는 것에 국한되어 왔다.

어항이 어촌지역 활성화의 핵심 시설로 기능하기 위해서 어항은 어촌지역종합개발의 일환으로 개발되어야 한다.

예를 들어 생활거점기능이 강한 어항은 어항개발과 동시에 도시개발을 추진하여 농어촌중심도시로 성장할 수 있도록 한다. 어항이 속한 마을 혹은 도시의 가로정비, 어항도시와 주변지역과의 연결도로망의 정비, 외래 방문객과 어항주민과의 교류를 촉진하는 어항광장조성 등이 이루어져야 한다.

어항개발은 어촌지역의 활성화수단으로 작용하여야 한다. 지금까지 어항개발은 어촌지역개발과는 별도로 시행되어 왔다고 해도 과언은 아니다.

어항이 어촌지역 활성화의 핵심 시설로 기능하기 위해서 어항은 어촌지역종합개발의 일환으로 개발되어야 한다.

현행 어항법에서 규정하고 있는 주요 지정기준은 항간거리와 어선척수이다. 이는 어항의 균형 배치와 수산업적인 기능만을 중요시한 것이다. 이러한 지정기준은 해상교통 및 물류기지, 생활중심지, 어촌관광지로서의 어항개발을 제약하는 결과를 초래한다.

또한 관광기능이 강한 어항은 어항개발시 관광객을 위한 주차시설, 각종 관광시설 등이 들어설 수 있는 부지조성을 고려하고 놀이용 배가 정박할 수 있는 선착시설을 별도로 갖추는 노력도 필요하다.

교통·물류기능이 강한 어항개발에서는 이러한 기능과 관련되는 시설의 개발이 무엇보다도 중요하다. 예를 들어 어항에 연안여객선의 접안시설, 여객터미널, 하역 혹은 하차장 등의 설치가 필요하다.

어항지정제도의 개선

위에서 말한 내용의 효율적인 실현을 위해서는 어항지정제도가 보다 탄력적이어야 한다.

현행 법체계에서는 항만과 어항을 구분하고 있다. 무역항과 연안항은 항만법에 의거 제1종어항, 제2종어항, 제3종어항은 어항법에 의거, 지정 개발 관리되고 있다. 일단 지정되면 그 항만 혹은 어항은 지정목적에 충실하게 개발되고 관리되는 것이다.

그러나 무역항과 연안항의 대부분은 어항기능을 동시에 수행하고 있다. 앞에서 말한 어항계층구조에서 광역중심어항기능을 수행하고 있는 것이다. 오히려 어선이용이 전국적이다고 해서 지정된 제1종어항보다도 어선의 이용빈도가 높다. 현실이 그렇지만 일단 무역항 연안항으로 지정되면 지정목적에 맞게 개발되어 어민들이 수산업적으로 이용하는데 불편을 느끼고 있다. 마찬가지로 어

항 역시 앞절에서 살펴본 바와 같이 수산업외적인 기능을 수행하고 있다.

항만과 어항과의 관계뿐 아니라 어항 내에서의 지정기준도 바뀌어져야 한다.

현행 어항법에서 규정하고 있는 주요 지정기준은 항간거리와 어선척수이다. 이는 어항의 균형배치와 수산업적인 기능만을 중요시한 것이다. 이러한 지정기준은 해상교통 및 물류기지, 생활중심지, 어촌관광지로서의 어항개발을 제약하는 결과를 초래한다. 특히 도서주민에게는 매우 중요한 역할을 수행하는 교통항이 지정에서 제외되는 경우가 많다.

또한 현재의 개발된 상태를 기준으로 하기 때문에 어항시설이 비교적 잘 정비된 곳이 지정될 가능성이 높은 반면, 개발잠재력이 높지만 개발이 안된 어항은 지정에서 제외되어 계속 낙후된 곳으로 남게될 가능성이 높다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 항만과 어항에 지정기준이 새롭게 정립되어야 한다. 무역항, 연안항이라고 해서 화물선 여객선만 입·출항하는 것이 아니고, 어항이라고 해서 반드시 어선만 이용하는 것은 아니다. 실제 항만이 어떠한 기능을 하고 있고, 그 항이 미래에 어떻게 기능하여야 할 것인가에 대한 객관적인 판단 위에서 그에 걸맞은 어항 및 항만지정이 뒤따르고 개발 및 관리가 이루어져야 한다. ㉠