

어촌개발과 연계개발을

특성 따라 집중투자해야 한다

단계별 계획으로 일관성 있게 추진

이 기 옥 / 농업기반공사 부장

- 육지소규모항은 대부분 그 지역 어촌주민들에 의하여 이용되고 있어
- 늘 생활의 근거지이며 관문이기도 하다.
- 따라서 어촌이 발전하지 않고 어항이 번창할 수는 없을 것이다.
- 더욱이 육지소규모항은 어촌종합개발사업 대상 범역인 권역의 핵으로서
- 대부분 그 지역의 중심마을 역할을 하고 있다.
- 이러한 연관관계에 있는 어촌과 소규모항의 개발은
- 동일사업계획으로 연계 개발되어야 하며,
- 결코 개별사업으로 시행될 수는 없을 것이다.
- 어촌개발과 육지소규모항이 권역의 특성과 발전의 잠재력,
- 지역주민들의 수요가 반영되어 연계 개발된다면
- 분명 선진수산국가를 향한 밑바탕이 될 것이다.

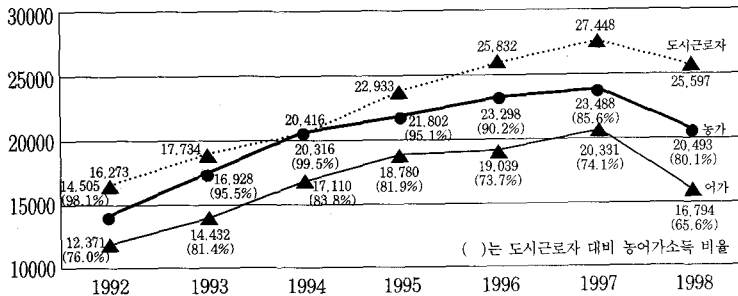
농어촌지역개발의 태동(胎動)

1950년대 이전의 한국사회는 절대 빈곤의 농경사회였음은 주지의 사실이었다. 이러한 절대 빈곤을 극복하고 조국근대화를 실현하기 위하여 1960~1970년대에 시행된 경제성장 지상제 일주의 정책은 정부주도의 경제발전론, 공업우

선개발과 대도시우선개발을 추구하는 성장거점식 개발이론이었으며, 이것은 철저한 비교우위론과 선성장(先成長) 후분배론(後分配論)에 입각한 수출주도적이고 대도시 및 공업편향적인 개발전략아래 시행된 국토개발정책이었다.

이러한 경제정책은 60~70년대에 있어서 우리경제의 고도성장을 실현시키는 논리적 기초

〈그림 1〉 도시근로자가구소득과 농어가 가구소득 비교



※ 자료 : 한국통계연감

로서 작용했으며, 농경사회에서 산업사회로 이행시키는데 기여하였다. 급속한 경제, 사회발전은 도시화를 촉진시켰고, 수출산업 및 대기업중심의 공업화를 가능케 했으며, 이에 따른 도로, 교통, 통신의 발달이 대중사회화를 촉진시키면서 대도시를 향한 농어촌인구의 대대적인 유출이 시작되었다.

따라서 농어촌은 공동화 현상이 초래되었을 뿐만 아니라 농어촌의 구조를 해체하는 결과까지 가져오게 하였다.

이러한 국토의 불균형개발은 농어촌지역의 생활환경 및 소득수준을 더욱 열악하게 하여 도시와 농어촌간의 심각한 불균형을 초래하였으며, 역설적으로 농어촌 지역개발의 절대적 필요성을 인식하게된 계기가 되었다.

1980년대 초, 정부는 농어촌 지역의 이러한 불균형을 개선

하고 국가의 균형발전을 위하여는 농어촌이 단순한 농수산물만을 생산하는 공간이 아니고 인간정주의 공간이라는 인식과 국토의 균형개발차원에서 농어촌을 개발해야 된다는 정책적 의지를 강화하게 되었다.

농어촌의 산업사회화는 농어촌주민들이 농어촌을 떠나지 않고서도 도시적 편익과 서비스를 포함한 현대인의 일상생활에 필요한 기본수요가 충족될 수 있도록 농어촌정주생활 환경이 도시화되는 것을 의미하는 것이라고 하겠다.

이와 관련하여 정부는 농어촌지역개발에 대한 기본방향을 결정하고 농어촌지역종합개발을 국가의 정책사업으로 추진하기에 이르렀다. 당시의 정주생활권개발사업, 오지종합개발사업, 도서종합개발사업 및 어촌종합개발사업 등이 국토균형개발의 국가정책을 실현하기 위한 전략적 개발 차

원에서 태동(胎動)되었다고 할 수 있을 것이다.

어촌종합개발사업 어떤 것인가

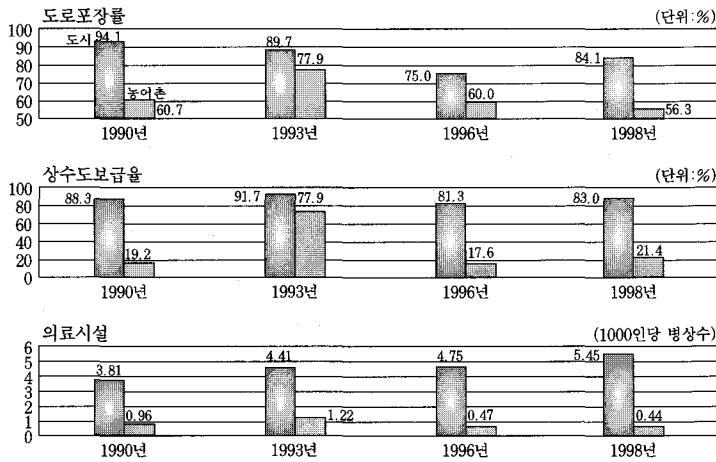
사업의 배경과 목적

어촌종합개발사업은 어촌지역에 어업소득원을 개발하여 어가소득을 도시근로자 가구소득수준으로 향상시키고 어촌의 생활환경도 개선하여 어촌주민의 삶의 질을 높이기 위한 방안으로서 어장, 어항, 어촌을 연계한 종합개발사업이다. 동사업은 농어촌정비법에 근거를 두고 있으며 당시 농림수산부 산하기관인 수산청(현재 해양수산부)이 주관하여 1988년부터 시행하게 되었으나 계획수립에 의한 체계적인 사업추진은 1996년부터 본격 시행하게 된 사업이다.

지역경제의 불균형, 농어촌 인구의 감소 및 노령화, 부녀화 등에 대처하기 위하여 1986년 정부가 「농어촌종합대책」을 발표한 후 ‘농어촌지역 종합개발사업’을 시행하였지만 어촌지역의 특성을 고려하지 않고 어촌을 농촌의 일부로서 사업을 시행하였기 때문에 사업간 연계성이 결여되어 어촌지역의 경제발전에는 별다른 도움을 주지 못하였다. 따

기획특집 ④ 육지소규모항 개발에 바란다

〈그림 2〉 도시와 농어촌의 생활환경비교



※ 자료 : 한국통계연감, 한국도시연감

라서 어촌지역의 어업생산기반시설이 낙후되고 어업인구마저 감소되어 어가소득이 상대적으로 저하되었을 뿐만 아니라 어업자원의 지속적 감퇴현상과 해양오염의 심화에 따른 수산물의 생산성 저하, 인건비 상승에 따른 어업 경비의 급격한 증가, 수산물 시장개방에 의한 어가(魚價)의 하락 등으로 어가(漁家)의 소득수준은 타산업부문에 비하여 낮을 수밖에 없었기 때문에 어장, 어항, 어촌을 통합한 어촌지역종합개발사업의 필요성이 절실하게 요구되었다.

사업대상 범위

어촌종합개발사업 대상범역은 평균 6~7개의 어촌계를 한 개의 '권역' 단위로 묶어 시행하고 있으며 대상권역의 설정

은 시장·군수가 권역(안)을 만들어 도 심의를 거쳐 당시 수산청장이 최종 결정하였다.

어촌종합개발대상권역은 지역의 특성에 따라 동질성(homo-geneity)과 결절성(modality)이 확보될 수 있는 지역으로서 어업협동권으로서의 역할, 즉 규모의 경제가 얻어지고 구매, 생산과 판매에서 협동이 가능한 공간단위로 형

성되어야 한다.

정주체계상 기본수요를 충족할 수 있는 서비스권으로서 동질성이 있는 공간이어야 하며, 지역사회개발에 대한 공동체적 의식이 형성될 수 있는 일상생활의 접촉범역이어야 한다. 따라서 권역의 설정은 행정구역보다는 지역경제생활권과 어항을 중심으로한 어촌계의 수산업활동을 중요시하여야 한다. 현재 전국의 연안해역을 225개 권역으로 설정하여 2004년까지 160개 권역을 개발하는 계획으로 사업을 추진하고 있다.

사업추진계획

사업시행주체는 광역시장·도지사 또는 시장·군수이며 사업지원대상은 어촌계이다.

지원규모는 권역당 35억원(국고 50%, 지방비 45%, 자부담 5%)이며, 농어촌발전특별세를 재원으로 2~3개년간

〈표 1〉 어촌종합개발사업 연차별 투자계획

(단위: 개소, 백만원)

	계	'98까지	'99	2000	2001~2004
권역수	160	61	24	32(24)	67
사업비	543,170	219,270	34,940	37,352	251,608
국 고	271,585	109,635	17,470	18,676	125,804
지방비	244,426	98,671	15,723	16,808	113,224
자 담	27,159	10,964	1,747	1,868	12,580

※ ()내는 계속사업 권역수임

실시한다.

사업의 내용은 ①어선계류시설사업(지정어항의 기본시설은 제외) : 선착장, 물양장, 방파제, 방사제, 안벽, 선양장, 부잔교 ②해안시설사업 : 해안사방시설, 해안도로, 해안조명시설 ③어촌환경시설사업 : 정화처리시설, 어선관리처리시설, 수산폐기물처리시설 ④육상수산물시설사업 : 산지가공시설, 화입건조시설, 간이 냉동, 냉장시설, 공동작업장 ⑤어촌부업 및 관광시설사업 : 식사 및 숙박시설, 낚시터, 직판장, 유람선, 관광어장, 횃집 ⑥수산자원조성시설사업 : 종묘생산 및 방류시설, 가두리시설, 양식장시설 등이다.

어촌종합개발사업의 문제점

어촌종합개발사업이 계획수립에 의하여 본격적으로 추진되어 온 지도 5개년째이다. 사업시행에 대한 시행자의 자체평가와 점검을 매년마다 실시하여 왔으며, 본부인 해양수산부에서도 당해년도 시행분에 대한 전국적인 평가를 통하여 보다 많은 사업효과 창출에 노력하여 왔다.

그러나 어촌종합개발사업이 진정한 의미의 지역종합개발사업으로 정착되기 위하여는 아직도 몇가지 문제점들을 거

론하지 않을 수 없을 것 같다.

첫째는 사업대상범역으로서 권역설정의 적합성이다. 동일 권역이면서 생활권이 다른 경우는 아무리 원론적인 지역개발의 효과를 강조해도 소용이 없다. 어촌종합개발사업은 생활의 거점인 어항을 중심으로 집중투자되는 사업이기 때문에 생활권이 다른 어촌 주민들에게는 아무런 혜택도 주어지지 않는다.

또한 권역이 과대(過大)하여 어민에게 수혜의 정도가 떨어지고, 과소(過小)함으로써 수혜의 정도는 높으나 이용·관리가 저조하게 되므로 사업의 효과가 저하되어서도 안될 것이다.

둘째는 행정기관 및 사업관련단체간의 업무협조체계의 미흡이다. 지방자치단체장의 공약사업과 선심성사업, 사업관련단체의 지나친 이권개입, 민원해결성 사업 등으로 사업선정의 객관성이 저하됨으로써 지방행정기관의 일관성 있는 정책방향제시가 미흡한 실정이다.

셋째는 수산업생산기반시설과 같은 부지를 필요로 하는 사업으로서 부지매입비 또는 공유수면매립에 따른 인허가 및 비용부담으로 사업시행이 곤란하다는 것이며, 넷째는 어

촌종합개발사업과 어항(지정어항)개발사업이 개별사업으로 추진되고 있다는 점이다. 어촌종합개발사업은 지역종합개발사업으로서 그 지역의 경제, 사회, 교육, 교통, 문화 등 필요한 모든 부문의 사업을 연계 시행할 수 있어야 하나 그렇게 하지 못하는 현실 정책이 안타까울 뿐이다.

하물며 농어촌지역에서 시행되고 있는 다양한(중앙행정부서별시행)지역개발사업 즉 정주생활권개발사업, 오지종합개발사업, 도서종합개발사업, 어촌종합개발사업 및 산촌종합개발사업 등이 통합되어 시행될 수 있는 '시행체계의 일원화'는 거의 불가능한 것인지도 모를 일이다.

육지소규모항

현황과 개발의 한계성

육지소규모항이란 법정어항 외에 육지부 해안을 따라 마을별로 형성된 항·포구로서 어선어업과 기타 어로활동을 하는데 불편함이 없도록 시설된 어선의 주차공간으로 설명할 수 있을 것이다.

전국의 어촌지역에는 69개의 1종어항과 36개의 3종어항이 있으며, 이들 어항을 지원하는 2종어항은 316개항으로

기획특집 ④ 육지소규모항 개발에 바란다

서 서로 연계성과 특수성을 가지고 어촌지역의 원활한 어업 활동을 위해 중추적 역할을 담당하고 있다.

그러나 3면이 해역으로 접해 있는 우리나라는 421개의 지정어항만으로는 해안을 따라 크고 작은 어촌마을의 어민들이 안전하고 편리하게 어업 활동을 하기에는 어려움이 많다. 따라서 어민들의 어로 활동을 보다 원활하게 하기 위하여는 전국에 분포된 963개의 육지소규모항의 역할도 매우 중요한 것이다.

어선들의 안전한 어로 활동을 위해서는 어항 규모의 크고 작음에 관계없이 기본적인 어항 기반시설이 갖추어져야 할 것 이지만 시설투자재원의 부족으로 소규모 항·포구에 대해서는 체계적인 투자가 이루어지지 못하였다.

더욱이 육지소규모항의 관리 업무가 '88년 당시 수산청(해양수산부)에서 내무부(행정자치부)로 이관됨에 따라 해양수산부 주관사업인 지정어항 개발사업과 어촌지역개발사업이 서로 연계되지 못하고 개별사업형태로 이루어져 그 효과는

더욱 미진할 수밖에 없었다.

그러나 '99년 행정업무개편에 따라 육지소규모항의 관리 업무가 다시 해양수산부로 이관됨으로써 인근의 지정어항 및 어촌종합개발사업과 연계시켜 개발할 수 있는 계기를 만들었다.

육지소규모항은 지정어항과는 달리 항을 이용하는 범위가 대단히 지역적이면서 어선수가 적어 시설투자에 대한 순위도 항상 뒤로 밀려 왔다.

지금까지 육지소규모항 시설투자에 3,478억원이 투자되어 총투자계획의 35%에 해당하나 이것도 어촌종합개발사업비를 제외하면 겨우 12%에 불과한 실정이지만 소규모 항·포구는 전국어선 83,540척의 35%에 해당하는 3만여 척을 정박시킬 수 있어 우리 어촌의 막중한 자원이기도 하다.

그럼에도 불구하고 지금까지의 육지소규모항은 체계적이고 구체적인 계획 없이 예산에 맞춘 단순한 투자로 일관되어 왔기 때문에 효율성이 점차 떨어지고 있는 것이다.

변화하는 21세기의 경쟁력

있는 어업·어촌을 만들기 위하여는 육지소규모항 개발을 주관하는 해양수산부 및 지방 행정부에서 보다 많은 관심과 애정을 가지고 발전시켜 나가야 할 것이다.

전략적 개발방향

기초생활권의 중심마을에 집중투자

어촌종합개발사업이 지역의 기초생활권을 형성하는 범역, 즉 권역단위로 시행되고 있으며 주민생활의 중심이 되는 곳은 지정어항이나 소규모 항·포구가 있는 마을이 대부분이다. 또한 어항이 있는 마을은 경제, 사회, 교육 등 모든 생활의 중심이면서 교통의 결절 지이기 때문에 이 지역의 핵으로써 배후마을과 중소도시를 연결하는 권역의 거점역할을 하고 있다.

이러한 기초생활권의 핵심적 역할을 담당하는 중심마을인 육지소규모항은 어촌종합개발사업과 연계하여 집중투자 되어야 하며, 그 지역의 특성을 고려한 다음과 같은 3가지유형으로 개발되어야 할 것이다.

첫째 지정어항과 연관관계에 따른 종속형, 의존형, 독립형으로서 어항의 기능을 유지할

〈표 2〉 육지소규모항 지역별 분포현황

구분	계	부산	인천	울산	경기	강원	충남	전북	전남	경북	경남	제주
개소	963	29	10	18	20	30	22	14	303	92	354	71

수 있도록 개발해야 되며, 둘째 교통, 물류의 유통기능, 관광기능 등 어항의 역할과 기능에 따라 개발되어야 하고, 셋째는 어선어업, 양식어업, 복합어업 등 어업형태에 따라 적절하게 개발되어야 할 것이다.

‘집중’은 모두에게 해당되는 말이 아니다. 핵심이 되는 마을(대부분 어항이 있는 마을)을 찾아내고 거기에 집중투자하여 발전의 잠재력을 그곳에 집중하자는 것에 목표가 있는 것이다.

타부처 소관사업과 연계시행 지역종합개발이 본격적으로 시작된 '80년대 말부터 국토의 균형개발이란 미명아래 농어촌지역종합개발사업이 중앙행정부의 업무기능에 따라 활발하게 전개되었다. 행정자치부에서 주관하는 오지종합개발사업과 도서종합개발사업, 농림부의 정주권개발사업, 해양수산부의 어촌종합개발사업, 산림청의 산촌종합개발사업이 그것이다. 이러한 사업들이 모두 종합개발이란 명칭을 달고 있지만 서로간의 연계성 없이 개별사업으로 시행되어 왔으며, 앞으로도 그렇게 시행되어 지리라는 점에서 우리는 문제의 심각성을 생각해야 할 것이다. 적어도 한 지역의 종합개

발사업이라면 그 지역의 특성과 잠재력이 고려된 모든 사업이 연계되어 체계적이고 단계적으로 시행되어야 되겠다는 것이다. 지정어항은 별도의 개발계획이 있기 때문에 어촌종합개발사업비로 시행해서는 안되고, 농어촌도로는 행정자치부 소관사업이니 지역종합개발과 연계할 수 없다면 참다운 지역개발을 기대할 수는 없기 때문이다.

타 부처 소관사업이라도 행정부의 높은 관심과 조정은 얼마든지 사업을 연계시켜 한곳에 집중시킬 수 있을 것이다.

어촌종합개발사업은 소규모 지역을 대상으로 하는 미시적 지역개발사업으로서 사업계획은 곧바로 사업시행과 직결되고 있다. 지역의 발전과 미래의 번영을 위하여는 그 지역에 필요한 모든 기반시설, 특히 육지소규모항은 어촌지역의 생활의 거점으로서 그 기능을 다할 수 있도록 어촌종합개발사업과 연계하여 집중 투자되어야 할 것이다.

일관성 있는 정책으로 사업시행체계 유지

어촌종합개발사업은 그 지역의 특성과 미래의 잠재력가치를 고려하여 투자계획이 수립되어야 하며 육지소규모항은

수산업 육성을 위한 범정부의 장기적 계획에 따라 체계적이고 계획적으로 추진되어야 할 것이다. 결코 개인의 이해관계와 연관되거나 선심성투자 또는 민원해결을 위한 사업시행이 되어서는 안될 것이다. 어촌지역의 장기발전계획과 연계된 육지소규모항의 단계별 투자계획에 따라 일관성 있게 추진되어야 할 것이다.

결론

육지소규모항은 대부분 그 지역 어촌주민들에 의하여 이용되고 있어 늘 생활의 근거지이며 관문이기도 하다. 따라서 어촌이 발전하지 않고 어항이 번창할 수는 없을 것이다.

더욱이 육지소규모항은 어촌종합개발사업 대상 범역인 권역의 핵으로서 대부분 그 지역의 중심마을 역할을 하고 있다. 이러한 연관관계에 있는 어촌과 소규모항의 개발은 동일사업계획으로 연계 개발되어야 하며, 결코 개별사업으로 시행될 수는 없을 것이다.

어촌개발과 육지소규모항이 권역의 특성과 발전의 잠재력, 지역주민들의 수요가 반영되어 연계 개발된다면 분명 선진수산국가를 향한 밑바탕이 될 것이다. ㉮