신규 지정항은 다기능 어항으로 개발

어항특수성 감안 조기완공 촉진

노 병 환 / 해양수산부 어촌어항과 사무관

어항 일반현황

어항의 개념

어항이란 천연 또는 인공의 어업근거지가 되는 어항구역과 어항시설을 말하는 것으로서, 어항은 어업인의 생명과 재산을 안전하게 보호하는 기본적 역할뿐만 아니라 각종 선수물자의 보급 및 수산물의 생산·유통기지이며, 어촌지역주민의 생활 및 경제권의 중심지인 동시에 어촌과 외부사회를 연결하는 교통·정보의 제공 등 지역사회의 핵으로서 큰 역할을 담당하고 있다.

특히 최근에는 국민의 생활수준 향상과 여가선용의 기회증대로 어항은 수산업 중심에서 국민 휴식·휴양공간, 마리나·바다 낚시·원드서핑 등 해양레저 및 관광, 도시와 어촌의 만남과 교류의 장소 등 종합적인 기능을 수행하는 공간으로 어항의 개념이 바뀌어 가고 있으며, 어항개발 또한 국토의 보전·유지·개발·관리차원으로 한 차원 승화시켜 국민의 '삶의 질' 향상에 이바지하는 국민적 어항으로 개발해야 한다는 요구가 증대하고 있다.

어항의 현황

가. 지정어항 수

우리나라의 지정어항 수는 2000년말 현재 422개로 일본의 2,937개에 비해 상대적으로 부족한 실정이다. 그러나 1999. 6. 29부로 행정자치부 소관이던 육지소규모 어항(비 지정어항) 963개가 해양수산부로 업무 이관됨에 따라 향후 지정어항 수는 크게 증가할 것으로 전망된다.

〈표〉 한·일 지정어항 비교

한국			비고	일본		
항 종	지정항수	관 리 청		항 종	지정항수	관 리 청
제1종(국가어항)	69	해양수산부	전국적	제3종	113	도도부현
제2종(지방어항)	317	시·도지사	지방적	제2종	512	도도부현
				제1종	2,211	시 정 촌
제3종(국가어항)	36	해양수산부	대피항	제4종	101	도도부현
계	422			계	2,937	

나. 항종별 지정기준 및 특성

1) 제1종 어항

제1종 어항은 그 지방어선과 외지어선이 이용하는 이용범위가 전국적이고, 규모가 큰 어항으로 정부에서 지정하여 전액 국비로 개발되는 전국적인 어항이라 할 수 있다.

2) 제2종 어항

제2종어항은 그 지방어선이 이용하는 이용범위가 지역적이며, 규모가 작은 어항으로서 도지사가 지정하여 국비 50%와 지방비 50%로 개발되는 지역적인 어항이라 할 수 있다.

3) 제3종 어항

제3종어항은 도서 벽지에 위치하여 태 폭풍 등 기상악화 시 어장에서 조업하는 어선의 긴급 대피기능을 하는 어항으로 정부에서 지정하여 전액 국비로 개발되는 긴급대피항이라 할 수 있다.

4) 육지소규모항(비지정어항)

육지소규모항은 인공 또는 자연적으로 조성된 소규모 항포구로서 제2종어항과 기능면에서 다소 중첩되고 있으나, 제2종 어항에 비해 규모가 작고, 기능 또한 어선의 안전정박을 위한 단순기능위주로 시·군 자체적으로 개발하고 있는 기초어항이라 할 수 있다.

다. 어항 명칭 변경

개정된 어항법(2001.1.29 개정, 공포. 7. 30 시행)상 1·3종어항, 2종어항을 각각 '국가어항', '지방어항'으로 명칭을 변경하고, '99.5, 정부조직 개편에 따라 행자부('88~'99 관리)에서 이관받은 육지소규모항을 '어촌정주어항'으로 지정할 수 있도록 했다.

미래지향적인 어항개발방향

가. 어항개발 목표

1) 국민 어류단백질의 안정적 공급기지화

우리나라는 연간 300여만톤의 수산물을 생산하는 세계 10위 권의 수산강국으로, 국민 1인 1일당 섭취하는 동물성단백질의 약 40%를 수산물이 공급하고 있다. 어항은 이러한 어업활동에 필요한 각종 선수물자의 원활한 공급, 어선 어구의 수리 및 보관, 어획물의 양륙 위판 가공처리 물류확산 등 수산물의 안정적 공급을 위한 생산 및 유통기반 제공을 하고 있어 수산업 지원기능에 중점을 둔 어항개발이 앞으로도 지속적으로 이루어져야 할 것으로 판단된다.

2) 완공항에 대한 지속적인 정비보강

현재 우리나라의 지정어항 완공률이 32%(422개항 중 136개항)이라고는 하나 이것은 방파제, 물양장 등 기본시설위주의 계획상 완공에 불과, 진정한 의미에서의 어항다운 완공항이라고는 볼 수 없다. 따라서 계획상 완공에 불과한 136개항에 대한 단면보강, 구조물의 재배치 등 일제 정비는 물론 현재 공사가 진행 중인 미완공항에 대해서도 시대적 요구에 부응하는 다기능 종합어항으로의 정비를 추진해야 한다.

3) 어촌생활환경 개선과 연계개발

어항은 어촌의 핵심시설로서 분리될 수 없는 불가분의 관계에 있고, 어촌지역주민의 생활 및 경제 등 모든 활동은 어항을 중심으로 이루어지고 있으며, 문화 복지시설 등은 어항구역 내에 존재하고 있다. 특히, 도서 벽지에서의 어항은 일상생활물자의 운반, 정기항로의 선착장 등 어촌의 현관으로 이용되고 있고, 태풍 등 재해발생 시 구호물자의 운반, 재해복구기지 등 재해방지의 거점역할 수행하고 있으며, 어항공간은 어촌의 경제적 중심지일 뿐 아니라 공공장소로서 휴식, 모임, 교제 등 다목적으로 이용되고 있어 어촌 정주권 조성과 연계한 어항어촌과의 일체개발이 요구되고 있다.

구 분	개 념(법4조, 규칙 2조)	관리청 (법4조)	추 진 현 황	재 원
①국가어항 (제1·3종)	○ 이용범위가 전국적인 어항 - 현지어선수 60척이상, 총 합계 톤수 200톤이상이며 외래어선이 연간 100척 이상 이용할 것으로 예상 되는 항 포구 ○ 도서벽지에 소재하며 어장 의 개발, 어선의 대피에 필요한 어항 - 도서벽지에 위치하여 기상 악화시 대피항의 기능을 하고 평상시에는 어로활동 을 위한 보급, 어장의 개발 및 관리를 지원하는 항으로서 현지어선수 20척이상, 기상악화시 대피하는 외래어선수가 20척이상으로 예상되는 항 포구	○ 해 양 수산부 장 관	○ 총 105개 지정 - 완 공 : 65 (일52, 농12, 책1) - 공사중 : 23 (일12, 농10, 책1) - 미착수 17(일17)	○ 일반 농특 책특 회계 - 국고 100% - 2001예산 : 1,482억원
②지방어항 (제2종)	○ 이용범위가 지역적이고 연안 어업의 근거지가 되는 어항 - 현지어선수 20척이상, 합계 톤수 50톤이상인 항 포구	○ 관할시 도지사	○ 총 317개 지정 (2000년 기준) ※ 농특대상 : 191 - 완 공 : 40 - 공사중 : 93 - 미착수 : 58	○ 농특회계 - 국 고 50%, 지방비 50% *지방비 50%는 농특 증액교부금으로 지원 - 2001예산 : 228억원
③어촌정주 어항 (육 지 소규모)	○ 어촌의 근거지가 되는 소규모 어항 - 어선의 이용규모가 적고 어업인의 기초생활의 근 거지로 이용되는 소규모 항 포구	○ 시장·군수·구청장	○ 총 963개 ('99. 10조사) ※ '99년 업무이관 : 행자부→해양부 - 완 공 : 214 - 공사중 : 511 - 미착수 : 238	○ 일반회계 - 국고 50% 지방비 50% - 2001예산 : 29억원

4) 수산업의 경쟁력 제고에 기여

우리나라는 2·3차 산업부문의 집중 육성으로 1차 산업인 수산업 분야는 상대적으로 소홀, 어업 어업인 어촌지역의 낙후성을 초래하고 있다. 따라서 다양한 기능을 갖춘 종합어항의 개발은 어업뿐만 아니라 휴양 레저 관광 문화사업 등과 연계, 수많은 신규고용의 창출 및 어업 외 소득원을 제공하여 수산업의 경쟁력을 제고할 수 있다.

5) 국토의 균형적 발전과 해양환경의 보전

어촌의 핵심기반시설인 어항의 개발은 지역간 개발불균형

해소 및 도시 집중인구의 분산을 유도, 좁은 국토의 효율적 이용과 균형적 발전을 도모하고 아름다운 국토의 개발보전에 기여하며, 어업은 기본적으로 환경조화산업으로서 합리적인 어업활동은 양호한 해양환경의 유지 및 형성에 기여하고 있다.

나. 항종별 개발방향

1) 제1종 어항(종합기능어항)

제1종어항은 이용범위에 있어 그 지방어선 및 외지어선이 이용하는 전국적인 어항이므로 다양한 기능을 수행하는 종합기능어항으로 개발할 필요가 있다. 즉, 당해 어항이 포괄하는 권역내의 수산업에 대한 최종적인 지원역할은 물론 해상교통, 관광, 물류유통, 생활거점 등 항별 특성에 따라 필요한 여러 기능을 완비한 소규모 어촌도시로의 형성을 유도할 필요가 있다.

2) 제2종 어항(지역중심어항)

제2종어항은 이용범위에 있어 그 지방어선이 주로 이용하는 지역적인 어항이므로 그 지역의 수산업 지원기능 위주의 지역중심어항으로 개발이 요구된다. 즉, 기본적인 어항시설과 함께 유통 및 공급시설과 교통물류기능을 강화해 나갈 필요가 있다.

3) 제3종 어항(긴급 대피항)

제3종어항은 도서 벽지에 위치하여 태 폭풍 등 기상악화시 인근 어장에서 조업하는 어선들의 긴급 대피를 위한 어항이므로 종래와 같이 피난 항으로서의 기능에 중점을 두고, 그 지역의 여건 및 특성에 따라 종합기능어항 또는 지역중심어항으로 기능을 연계시켜 나갈 필요가 있다.

4) 육지소규모항(정주기초어항)

육지소규모항은 제2종어항과 기능면에서 다소 중첩되고 있으나, 제2종 어항에 비해 규모가 작고, 기능 또한 어선의 안전정박을 위한 단순기능 위주로 되어 있으므로 방파제, 선착장 등 기초시설 중심으로 개발해 나가되, 개발 및 관리 책임은 지방자치단체가 담당하도록 한다.

그간의 어항개발에 대한 평가

가. 항간거리단축개념으로 어항을 개발

연차적으로 국가어항을 추가 지정하여 개발하고 있으나 항간거리 단축으로 태·폭풍시 피난 용이성, 이용선박의 척수·규모 등을 위주로 개발해 왔다. 국가어항기준으로 '71년 62개 어항이 2000년말 105개항으로 증가하여 항간거리는 크게 단축되었으나 최근 10년간 어선의 동력향상이 크게 증가(약 2배이상)되어 일기불순시(태·폭풍) 기동력이 크게 문제되지 않으므로 항간거리 단축개념의 어항개발을 지양하고 거점항을 집중적으로 개발하여 보다 안전한 피난항을 확보하는 것이 더욱 효과적일 것이다.

나. 한정된 예산지원에 법정어항을 계속 지정함으로써 완공률 저조

2000년말 현재 국가어항의 경우 105개항 중 65개항이 완공되어 62%, 지방어항의 경우 317개항중 71개항이 완공되어 22%의 저조한 완공률을 보이고 있으며 완공된 어항이라 할지라도 방파제·물양장 등 기본시설 위주의 완공에 그치고 있다

다. 기본시설(방파제, 물양장 등) 위주의 투자로 어항 이용도 저조

투자환경이 열약하여 그간의 어항은 우선 급한, 어선과 어

업인의 재산 및 인명보호 위주로 안전정박과 피난항 위주로 개발하여 방파제, 물양장 등 기본시설에 주로 투자해 왔으나 앞으로의 어항은 수산물 유통, 가공기지로의 활용, 해양관광·휴양지, 해상교통, 물류기지 기능이 더욱 강조된다. 따라서 기능 변화에 따른 투자방향의 다변화가 필요하다 하겠다.

어항개발방향의 전환

가. 어항 신규지정 최대한 억제

국가어항(1.3종어항)은 현재 투자중인 항수의 완공률이 80%에 이를 때까지 신규 어항지정을 최대한 억제할 계획이며 어항이용활성화를 위하여 계속적으로 어항정비사업에 투자해 나갈 계획이다.

지방어항(2종어항)은 더 이상의 신규지정은 최대한 억제하되 2종어항을 지정(시·도)할때는 미리 해양수산부장관과 협의케 하여 확대지정을 억제(개정 어항법에 반영)할 계획이다.

또한 지정만하고 사업착수가 되지 않고 있는 유명무실한 어항은 과감히 해제토록 유도하고 해제된 지방어항은 지역 실정에 맞게 어촌종합개발사업, 육지소규모항개발사업 등을 지원 민원이 발생되지 않도록 보완해야 할 것이다.

다만, 여건 변화로 불가피하게 신규지정을 하여야할 경우에는 먼저 지정된 항과 우선순위를 바꾸어 개발토록 통제하되 소요사업비의 지속적인 확대지원을 위해 예산당국과 협의 예산의 획기적인 증액에 노력해 나갈 계획이다.

나. 기존 어항의 과감한 정비·확장

국가어항중 활용도가 높은 항에 대해서는 과감한 환경개선투자와 확장을 통하여 이용효율성을 제고하여 거점어항으로 발전시켜 나가고 기존 완공어항의 진입도로 확·포장, 접안시설 보완, 하수유입 차단관거 설치, 친수공간제공, 어판장신설, 냉동·가공공장 유치 등 환경친화적인 어항으로 개발, 발전시켜 나갈 계획이다. 배후지 이용률이 저조한 어항에 대하여는 여유 부지를 과감히 민간에게 매각, 어촌관광단지 조성 등에 활용케하여 민간투자를 적극적으로 유도할 계획이다.

다. 신규지정개발하는 어항은 다기능어항으로 개발

앞으로 새로 지정개발하는 어항은 수산업 중심기능 외에 지역의 특성에 따라 수산물 유통·가공, 어촌관광, 해양스포츠, 문화·휴양공간으로 개발하고 이를 위해 예비타당성 조사를 통하여 사전에 사업의 타당성을 검토하고 정부 참여 부문, 지자체 참여부문, 민자참여분야 등 종합적인 계획수립 후 시행해 나갈 계획이다.

2001년도 어항개발 사업계획

1·3종어항

금년도 어항개발 사업은 인천시 선진포항 등 6개 신규지정항을 비롯 61개 국가어항에 총 1,482억원을 투자하여 어업기반시설을 확충할 계획이다.

제1·3종 어항 완공실적

(단위:개소)

지정항	완공항	공사착수항	미착수항	완공률(%)
105	65	23	17	62

회계별 제1·3종 어항 건설 예산내역

(단위:백만원)

구 분		2000	2001	증 감	%	내 역
계		142,588	148,224	5,636	4.0	
일반회계	소 계	83,000	89,078	6,078	3.9	
	○ 시 설 비	81,709	74,036	△7,673	△9.4	12개항 계속투자, 30개항 정비보강
	○ 기본설계비	1,100	314	△786	△71.5	
	○ 실시설계비	-	2,500	2,500	-	신규 5개항 설계비
	○ 시설부대비	191	228	37	19.3	감독여비
	○ 국고채상환	-	12,000	12,000		2000소흑산도항 피해복구비
농특회계	소 계	59,588	48,211	△11,377	△19.1	
	○ 시 설 비	59,430	48,082	△11,348	△19.1	10개항 계속투자
	○ 시설부대비	158	130	△28		감독여비
책특회계	소 계		10,935	10,935		대산청 소관
	○ 시 설 비		10,400	10,400		계속투자 1개항 유지보강2개항
	○ 실시설계비		500	500		남당항 설계비
	○ 시설부대비		35	35		감독여비

지금까지 국가어항(1·3종) 개발은 총 105개 지정항중 2000년까지 65개항을 완공하였고 나머지 40개항은 오는 2007년까지 3년 앞당겨 완공할 계획이며 이중 23개항은 금년에는 계속사업으로, 6개항은 신규사업으로 추진하고 잔여 11개항은 내년부터 예산이 확보되는데로 발주해 나갈 계획이다.

이를 위해 금년도에는 총 시설비 1,437억원중 1,035억원을 부산 대변항 등 23개 계속투자항에 배정하고, 35억원을 충남 남당항 등 6개 신규항에, 나머지 367억원을 진입로 포장, 안전시설등 유지 보강 및 정비가 필요한 32개항에 배정하였다.

항별 예산배정기준은 연내 완공이 가능한 항은 잔여소요액 전액을 배정하였으며 금년부터 개발에 착수할 인천 선진포항, 충남 남당항 등 6개 신규항은 각 시 도의 의견조회 결과와 어선척수, 항간거리 등을 고려하여 투자 우선순위를 결정하였다.

2001년도 신규투자항은 인천 선진포항, 충남 남당항, 전남 여호, 회진항, 경남 원전항, 강원 공현진항으로 현재 금년 예산에 반영된 실시설계 용역사업을 준비중에 있으며 실시설계가 완료되는 하반기 중에 공사를 착수토록 예산을 배정할 계획이며 나머지 11개항에 대해서는 내년도 예산에 실시 설계비와 공사비를 반영하여 최대한 조기에 개발할 수 있도록 할 계획이다.

이와함께 금년도에도 국회에서 통과된 예산을 지역경제 활성화에 도움이 되도록 조기 집행하여 계약체결과 선금급 지급을 빠른 시일안에 집행토록

분기별 예산배정 현황

(단위:백만원)

구 분	전 체	1/4분기	2/4분기	3/4분기	4/4분기
계	143,718 (100%)	69,786 (49%)	48,236 (33%)	25,696 (18%)	-
일반회계	85,236	38,329	32,211	14,696	-
농특회계	48,082	23,657	14,425	10,000	-
책특회계	10,400	7,800	1,600	1,000	-

2001년도 국가어항(제1 · 3종어항) 사업비 배정내역

(단위:백만원)

시 · 도별		계속투자항	신규투자항	유지 · 보강항
계	143,717	23개항 1,035억원	6개항 35억원	33개항 367억원
부 산	5,000	대 변 5,000		-
인 천	2,800	울 도 2,300	선진포500	-
울 산	1,070			정자 1,000 방어진 70
강 원	17,630	안 목 5,000 수 산 7,000	공현진 500	거진 1,200 대진 200 대포 230 임원 2,500 남애 1,000
충 남	10,400	모 항 5,000	남당 1,000	오천 2,800 안흥 1,600
전 북	8,600	어청도 6,000		격포1,300 말도 800 구시포 500
전 남	51,187	풍남 3,500 초도 4,500 낭도 3,000 보옥 3,500 득암 4,500 소흑산도 17,482 여서 3,500 수품 800(2001완공)	회진 500 여호 500	안도1,000 내발 25 녹동 2,000 제마 2,050 사동 180 국동 2,000 청산도 1,200 서거차 950
경 북	26,782	구산 3,500 오산 3,500 축산 2,500(2001완공) 현포 8,000		감포 3,282 저동 2,000 죽변 2,000 대보 1,000 양포 1,000
경 남	17,450	지세포 4,000 구조라 2,000 삼덕 2,500 광암 1,900 매물도 4,500	원전 500	외포 400 맥전포 1,000 미조 400 신수 250
제 주	2,799			모슬포 1,800 신양 619 김녕 380

※ 소흑산도항 태풍피해 복구 국고채 112억원 포함

어항공사를 가급적 상반기안에 발주키로 하는 한편 태 폭풍기(7~8) 이전에 주요 공종을 마무리 해 피해예방에 만전을 기하도록 했다.

이를 위해 태풍진로권에 위치한 어항과 공사규모가 큰 20개항을 우선적으로 발주하도록 698억원의 예산을 1/4분기에 배정하였으며 2/4분기에 482억원 등 상반기에 총예산의 82%가 배정되도록 하였다.

제2종 어항

제2종 어항은 시 도지시가 지정 개발하는 어항이나 지방재정의 어려움을 감안, 사실상 전액 국비로 지원하고 있다.

금년도에는 전년보다 90억원이 증액된 455억원(국비228억원)의 사업비를 배정하였으며, 앞으로도 제2종어항의 개발촉진을 위하여 사업비 확대에 최선의 노력을 해 나갈 계획이다.

2종항에 대한 시 도별 국고보조금 배정기준은 확보된 총액예산 범위내에서 농특세 투자항수 및 연안어선수 등을 기준으로 가중치를 적용 개개 항별이 아닌 총액으로 일괄 배정하였다.

제2종 어항 국비 지원 현황

(단위:백만원)

1994년	1996년	1998년	2000년	2001년
300억원	385억원	327억원	364억원	455억원

*국비 50%, 행정자치부 지방교부금 50% 포함(2001년 국고채무 80억원 제외

제2종어항 시도별 예산 배분내역

(단위:백만원)

구 분	2000 예산	2001 예산	증△감	%
계	18,200	22,750	4,550	25.0
부 산	1,260	1,420	160	12.6
인 천	1,250	1,380	130	10.4
울 산	-	540	540	순증
경 기	320	510	190	59.4
강 원	1,820	2,200	380	20.9
충 남	1,620	1,960	340	21.0
전 북	1,130	1,360	230	20.4
전 남	4,250	5,220	970	22.8
경 북	1,630	1,980	350	21.5
경 남	3,320	4,130	810	24.4
제 주	1,600	2,050	450	28.1

※ 2000년 태풍피해 복구비 국고채 80억원 제외

제2종어항 투자문제점에 대한 대책

'94. 7 농특세 특별회계 신설에 따라 당시 2종항으로 지정된 200개 항에 대하여 농어촌특별세 4,500억원(국고보조 50%, 지방교부금 50%)을 시도에 지원토록 결정되었다. 지원대상항은 '94. 7 이전에 지정된 2종어항(200개항)으로 한정하고, 지원액은 완공 총소요액의 총 50억원 이내인 항이다.

해양수산부는 '94년에 제정한 '제2종 어항시설사업 집행요령' 제5조에서 「'94년 7월 14일 이전에 지정된 제2종 어항만은 농어촌특별세 지원대상」으로 한정하였고 그 결과 어선세력이 약한 어항이 '94년 7월 이전에 지정되었다는 이유로 농어촌 특별세 지원대상에 선정되어, 사업이 시행되고 있는 반면 울산시의 신암 나사항 등 일부 어항은 이용어선수가 50척 농어촌특별세 지원대상에 제외되고 있어 '99년 결산국회 및 감사원 감사결과 규정개정 권고가 있었을 뿐만 아니라 향후 여건변화를 고려치 않고 당시 지정된 2종어항으로 한정시킨 것은 무리이고 완공소요액도 50억원으로는 현재까지 물가변동을 고려할 때 상향 조정이 필요한 실정이다.

해양수산부에서는 이에 따라 시 도지사가 신규 개발대상 제2종어항으로 선정할 때 '94년 7월 이후 지정된 어항을 포함하여 어항세력에 의한 투자우선순위에 따라 선정할 수 있도록 '제2종어항시설사업집행요령' 제5조의 규정을 개정을 추진해 나가고 있다.

제2종어항 건설과 관련하여 각 지자체에서 경쟁적으로 어항을 지정하는 경향이 있으며, 또한 지정후 개발이 부진('99년말 현재 완공률 30%)하는 등 어항개발 사업추진은 상당한 문제점이 제기되고 있다.

따라서 어항이 지역 경제권의 거점으로 기능을 발휘할 수 있도록 사전에 충분한 검토와 함께 일단 지정된 어항에 대해서는 완공위주의 사업집행이 이루어질 수 있도록 노력해야 할 것이다.