

어항어촌 개발정책의 전제조건

김 승 / 전 신안군 수협전무

I.

우리나라 농어촌문제는 수출 위주의 불균형 고도경제성장정책에 의해 지속적으로 추진된 산업화 내지 근대화 과정에서 농수산업이라는 종래의 산업정책으로서는 자체 해결할 수 없는 붕괴위기의 절박한 상황에서 전체 국민적 합의가 이루어져 국가정책적 차원에서 농어촌 발전종합대책이 수립되고 농어촌발전특별세가 신설됨으로서 국민의 세금으로 농어촌 구조개선사업이 시행될 수 있는 기본틀이 마련되었음은 우리 모두가 잘 아는 사실이다.

정부가 마련한 농어촌구조개선사업의 핵심요체가 농수산업 자체를 경쟁력 있는 산업으로 농수산업구조를 개선하고 농어촌을 정주권 중심의 정주생활 여건 조성과 함께 농어업 외 소득원을 확충하여 활력이 넘치

는 농어촌을 만들어 낸다는 내용으로 동사업의 구체적인 성격은 소외지역의 집중개발을 통해 국토의 균형발전을 도모하려는 농어촌 종합개발정책으로 봐야 할 것이다.

이러한 배경과 농어업경제환경의 시대상황적 여건 속에서 1992년 새롭게 탄생된 농어촌 발전종합대책은 농업, 농촌 중심의 지역개발 내지 산업진흥 시책이기 때문에 산업 및 산업 입지조건이 서로 상이한 특성을 갖고 있는 연안 및 도서(섬) 지역의 어촌·어업문제를 해결해 가는 데에는 효율적인 시책이 될 수 없으며 이러한 특수성 격의 어촌·어업문제를 농촌·농업문제의 연장선 위에서 이를 이해하고 해결하고자 하는 무차별적인 인식과 조건불리적 지역성·몰개성화(沒個性化)를 극복해야 하는 또다른 각도에서의 보완대책이 절실히 요구

되는 상황이었다. 이와 같은 정서와 시대상황의 요구 내지 필요성에 의해서 한국어항협회가 탄생되고 1993년의 어항법 개정이 이루어졌음을 간과해서는 아니될 것이다.

어항법의 경우 1969년도에 제정된 이래 사반세기만에 처음 개정되어 1993년 12월 11일부터 시행되었는데 당시만 하더라도 우리사회가 산업화 과정에서 하루가 멀다하고 급변하는 농어촌 사회경제환경의 변화 속에 우리의 고정관념으로도 강산이 두번반 변했을 기간만에 제정어항법이 시대상황의 변화에 부응하고 현실성 있는 방향으로 합리적으로 개정되었다고 모두들 환영하고 법제도의 개정작업의 주체였던 한국어항협회에 찬사를 보냈던 일들이 엇그제 일로 회상된다.

그러나 제정어항법의 개정작업이 화급을 요하는 절대절명

의 과제로 채택되어 추진된 것은 당시 농업·농촌 중심의 농어촌 발전대책으로서 연안 및 도서(섬) 지역의 어촌·어업 문제를 효율적으로 해결할 수 없고 농업·농촌과 달리 특수 성격의 어촌·어업문제를 농촌·농업문제의 연장선 위에서 이를 해결하고자 하는 무차별 인식과 조건불리적 지역성, 물개성화를 논리적으로 극복하고 이를 실천에 옮기고자 하는 보완대책적 차원의 절실한 필요성에 의해서 이루어 졌음을 어항법의 개정내용에서 확인할 수 있다.

전국을 한어장으로 인식하고 오로지 수산업 진흥을 목적으로 한 생산자관점의 제정어항법이 어촌계를 중심으로 하여 지역어업의 구축과 생산, 유통, 소비, 교통, 어촌관광 까지를 포함한 생활자관점의 어항법으로 개정됨으로서 어항을 중심축으로 하는 어촌개발방식이 도입될 수 있는 기본틀이 마련되었다는 사실도 확인할 수 있

을 것이다.

농촌·농업에 있어서의 정주권 중심의 정주생활여건조성이 농촌개발의 핵심요체라면 어촌·어업에 있어서도 어항·어촌 또는 어항·어촌·어장을 통합적으로 이해하고 이를 통합한 종합개발개념의 어촌개발 방식이 어촌개발의 핵심요체로 자리잡게 된 것도 개정어항법을 기초로 하고 있음을 확인할 수 있을 것이다.

II.

이상의 검토로 보아 제정어항법과 개정어항법의 비교분석의 필요성이 제기되었으며 이 두 법령을 비교해 봄으로서 금후 어촌개발의 제도적 정책적 기본틀을 새롭게 인식하고 마련하는 기초자료가 될 것이며 꺾유익할 것으로 생각된다.

그러면 제정어항법과 개정어항법상의 어항의 개념과 기능이 어떻게 바뀌었는가를 비교해 보기로 하자. 우선 어항법의

목적과 어항의 기능 및 역할을 볼 것 같으면 <표-1>, <표-2>, <표-3>과 같다.

<표-1>에서 제정어항법상의 목적이 오로지 수산업 발전에 기여함을 목적으로 하고 있으나 개정어항법상에서는 수산업 진흥과 어촌지역의 발전에 기여함을 목적으로 하고 있다. 그리고 어항의 시설, 어항기능의 개정내용으로 볼 때 어항이 어촌개발의 중심축이 될 수 있도록 개정되었음을 알 수 있을 것이다.

다음으로 어항의 기능과 함께 어항이 그러한 기능과 역할을 수행하기 위한 어항시설은 <표-2>와 <표-3>과 같다.

<표-2>의 어항시설은 개정어항법에서 기본시설, 기능시설 외에 복지시설이 추가되었으며 어항이 교통을 포함한 어촌 소단위 정주생활권으로서의 기능과 역할을 수행할 수 있도록 했으며 어촌국민관광 휴양지로서의 기능까지 확대 수행할 수 있도록 법률제도적 기본틀이 마

<표-1> 어항법의 목적

제정어항법 (법 제1조)	개정어항법 (법 제1조)
어항의 개발을 촉진하고 그 이용과 관리의 적정을 도모하여 수산업 발전에 기여함을 목적으로 하고 있다.	어항의 개발을 촉진하고 그 관리와 이용의 효율성을 도모하여 수산업 진흥과 어촌지역의 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있다.

〈표-2〉 어항의 시설

제정어항법 (법 제2조)	개정어항법 (법 제2조)
<p>1. 기본시설</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 외곽시설: 방파제, 방사제, 파제제, 도수제, 수문, 갑문, 호안, 제방, 돌제 및 흥벽 ○ 계류시설: 안벽, 물양장, 계선부표, 개선항, 잔교, 부잔교, 선착장 및 선양장 ○ 구역시설: 항로 및 박지 	<p>1. 기본시설</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 외곽시설: 방파제, 방사제, 파제제, 도수제, 수문, 갑문, 호안, 제방, 돌제 및 흥벽 ○ 계류시설: 안벽, 물양장, 계선부표, 개선항, 잔교, 부잔교, 선착장 및 선양장 ○ 구역시설: 항로 및 박지
<p>2. 기능시설</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 수송시설: 철도, 도로 및 교량 ○ 항로보조시설: 항로표식, 신호시설 및 조명시설 ○ 어항시설용지: 어항시설의 부지 ○ 어선어구보전시설: 어선수리장, 어선기관수리장 및 어구제조장 ○ 보급시설: 급수 및 급유시설 ○ 수산물 처리가공시설: 하역기계 야적장, 제빙, 냉동, 냉장시설, 가공공장 판매장 및 수산물 창고 ○ 어업용 통신시설: 육상무선전화 및 어업기상신호시설 ○ 선원후생시설: 숙박소, 욕탕, 진료소 및 선원 휴게소 	<p>2. 기능시설</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 수송시설: 철도, 도로, 교량, <u>주차장, 해리포트</u> ○ 항행보조시설: 항로표식, 신호시설 및 조명시설 ○ 어선어구보전시설: 어선수리장, 어구제조장, 어구제작장 ○ 보급시설: 급수 및 <u>급빙, 급유시설, 전기수용설비, 선수품보급장</u> ○ <u>활어 일시보관 간이시설</u> ○ 수산물 처리가공시설: 하역기계, 제빙, 냉동, 냉장시설, 가공공장, 판매장, 야적장 ○ 어업용 통신시설: 육상무선통신 <u>전화시설</u> 어업기상신호시설 ○ 어항정화시설: 환경오염방지를 위한 도수시설, 폐유, 폐선처리시설
	<p>3. 복지시설</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 어민후생복지시설: 진료시설, 숙박시설, 목욕시설, 휴게시설 ○ 레저용기반시설: <u>낚시터, 유어선, 모타보트 수용시설</u> ○ 어항환경정비시설: <u>광장, 조정시설</u> <p>4. 기타 대통령이 정하는 어장진입로 및 주민 편의시설</p> <p>5. 위의 각 시설의 부지</p>

〈표-3〉 어항의 기능

제정어항법 (법 제2조)	개정어항법 (법 제2조)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 선박의 입출항 기능 ○ 선박의 계류 정박 기능 ○ 수산물의 양육, 거래 기능 ○ 각종 물자의 유통 기능 ○ 수산업 관련 정보통신 기능 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 선박의 입출항 기능 ○ 선박의 계류 정박 기능 ○ 수산물의 양육, 거래 기능 ○ 각종 물자의 유통 기능 ○ 수산업 관련 정보통신 기능 ○ <u>어민 및 어촌주민의 정주생활복지 기능</u>

련되었으며 〈표-3〉의 어항의 기능에 있어서는 어민 및 어촌주민의 정주생활복지기능이 추가로 보장되어 있음을 확인할 수 있다.

Ⅲ.

이러한 어항제도의 기본틀 속에서 어항지정의 확대와 완공 위주의 재정투입으로 획기적인 어항시설이 확충되고 있으며 어촌종합개발사업, 도서종합개발사업, 오지지역개발사업 등의 투융자사업으로 연안 및 도서(섬) 어촌지역 개발사업이 활

기차게 추진되고 있음 또한 반가운 일이 아닐 수 없다. 그러나 필자가 연안 및 도서(섬) 어촌지역의 개발사업 현장을 확인하는 과정에서 많은 문제점들이 파생되고 있었는데 이러한 문제점들은 어항제도의 미비와 불합리성에 기인하고 있음을 확인할 수 있었다.

전국에는 어항법상 지정어항이 아닌 연안어촌 및 도서(섬) 지역 어촌의 소규모 어항이 1600여개가 있다. 이들 어항은 해양수산부가 주관하여 추진되는 권역별 어촌종합개발의 경우 권역별 용역과 검토를 거쳐

확정된 개발계획에 의거 어항 시설이 되기 때문에 별 문제점이 없으나 주민숙원사업을 수렴하는 접근방식으로 추진되고 있는 행정자치부(구 내무부)가 주관하는 육지소규모항, 도서(섬)소규모항, 오지소규모항 등은 어촌종합개발차원에서 기본계획의 검토없이 추진주체마저 〈표-4〉와 같이 일원화 되지 못하여 계획적이고 체계적인 연개개발이 되지 않고 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다.

이는 개정어항법이 일본 어항법의 성격과 기능 및 역할 등을 그대로 도입하여 개정이 이루

〈표-4〉 행자부 소관 어촌소규모항의 사업추진 체계

항 별	주 관 중앙부처	광 역 시 도	일 선 시·군	국비 지원율	비 고
육지소규모항	행정자치부	시·도 해양수산국	시·군 해양수산과	50%	도서개발촉진법 도서개발촉진법
도서소규모항	행정자치부	시·도 해양수산국	시·군 건설과	70%	
오지소규모항	행정자치부	시·도 해양수산국	시·군 건설과	70%	

어지면서 어항의 종류, 지정기준 등은 생산자 관점에서 종래의 수산업진흥만을 목적으로 하여 어항을 지정하고 개발해 왔던 어항의 종류와 성격을 그대로 둔 채 어항기능의 다양화만을 규정한 상호 모순된 법률 체계에서 발생되고 있는 현상이라고 봐야 할 것이다.

장기적으로 볼 때 한국의 어항제도와 어항·어촌 개발정책은 어항제도의 미비와 불합리로 인해 중복투유자 내지 비효율적 재정투유자로 연결될 수도 있으며 어항시설의 사후관리체계에도 혼란이 가중될 수 있다는 점에서 재검토가 요구되고 있다는 점을 유의해야 할 것이다.

일본 어항법의 성격 및 그 기능과 역할은 낙후된 어촌지역을 어촌·어항 또는 어촌·어항·어장을 통합한 개념의 어항중심의 어촌개발정책을 어항제도가 뒷받침하고 있음을 알 수 있다. 일본어촌의 대다수를 점하면서 어촌지역의 저변을 형성하고 있는 연안 및 도서(섬)지역 어촌 소규모항을 기본어항(제1종어항)으로 하고 제2종어항은 현단위 어업인들이 이용하는 중규모어항으로 우리 어항법상 제2종어항과 그 성격이 같으며 제3종어항은 전국어업인들이 이용하는 대규모 어항으로 우리

어항법상 제1종어항에 해당되는 어항이다. 그리고 제4종어항은 전국 어업인들이 이용하는 낙도벽지 어업근거지의 중규모 어항으로 우리 어항법상 제3종어항에 해당된다. 일본 어항법상 기본어항(제1종어항)으로 중앙정부의 기본계획하에서 어항시설을 확충하여 관리되고 있는 연안 및 도서(섬)지역 어촌의 소규모항에 대해서는 우리나라의 경우 어항법상 지정항만이 아니기 때문에 어항시설에 대한 기본통계마저 부재한 상태이며 어항시설 중·장기 투자계획에 반영된 바 없다. 따라서 국가적 지원에서도 제외되고 있으나 해양수산부가 추진하는 권역별 어촌 종합개발사업과 행정자치부가 추진하는 육지소규모항, 도서(섬) 개발사업의 도서소규모항, 오지지역 개발사업의 오지소규모항 등 주민숙원사업을 수렴하는 형태로 연안 및 도서지역 어촌소규모항이 개발되고 있으나 이의 불합리성과 비효율성은 앞에서 지적한 바와 같다.

IV.

우리나라도 개정어항법이 추구하는 목적사항을 충실히 수행해 가기 위해서는 어항제도에 대한 새로운 인식과 개념정

립이 이루어져 연안 및 도서(섬)지역 어촌의 소규모어항은 어항법상의 지정어항으로 편입시켜 중앙정부의 종합적인 계획하에서 어항개발계획의 수립과 함께 중앙정부의 투자계획에 의거 집중투자가 이루어질 수 있는 여건이 조성되어 어촌 개발사업이 추진된다면 지금과 같은 어촌개발과 소규모어항 개발사업에서 파생되고 있는 문제점과 비효율성 등이 모두 개선될 것이다.

이는 우리 국민의 저변층에 깔려 있는 빈곤층의 최소한의 생활여건을 조성해 주기 위해 도입된 기초생활보장제와 같은 맥락에서 한국어항협회가 새로운 관점에서 제도적 정책적 기본틀을 만드는 작업을 정책당국과 협의하여 추진한다면 무리없이 국민적 합의를 도출해 낼 수 있으리라 본다.

우리국토의 맨끝 가장자리에 위치한 연안어촌 및 도서(섬)지역어촌이 정부의 종합개발계획에 의해 어항어촌으로 개발되고 이들 어항어촌이 해안도로로 연결되어 관광어촌으로까지 발전되어 갈 수 있는 여건 조성은 중앙정부의 몫이며 이에 접근해 갈 수 있는 제도적 정책적 기본틀을 만드는 작업은 한국어항협회에 주어진 과제로 봐야 할 것이다.㉠