

수산 기반조성의 효율성 제고를 위한 연안역 종합개발 방안



윤진숙
한국해양수산개발원
해양환경·연안연구실
연안관리팀장·부연구위원

이제 어촌의 소득원이 수산업만이 아니라
어촌을 상품으로 한 관광사업이라는 사실을
간과해서는 안될 것이다.

또 하나 중요한 사실은 대규모의 관광사업을
자양해야 하며, 만약 이것이 진행된다면

어촌주민에게 소득이 돌아가는 것이 아니라
개발업자에게 이익이 돌아가게 되고

주민은 개발업체의 종업원으로
고용되는 상황으로 변할 것이다

우라나라의 수산업은 그동안 수출 중심의 경제개발정책으로 생산량·수출·어선재력에 있어서 크게 신장되었고, 어업양식도 연안의 영세한 채집 및 포획어업에서 벗어나 양식어업과 기업화된 원양·근해어업으로 바뀌었다. 이러한 어업양식의 변화는 기본적으로 수산 생산물의 증대를 가져왔고 이를 위해서는 수산기반시설의 확충이 필요하게 되었다.

따라서 수산기반시설은 수산업을 바탕으로 한 인프라 개념이며, 수산과 관련된 모든 기반시설을 의미한다. 일반적으로 수산기반이란 생산, 운송, 거주, 개념을 포함한 것으로 어장, 어항, 정주어촌 등을 망라한 것이며, 이들 시

설들은 각각의 목적에 따라 개별사업의 성격으로 조성되어왔다. 1990년대부터 수산기반시설을 통합하여 조성하는 것이 좀더 효율적이라는 관점으로 변화하여 왔으며, 대안으로 어촌종합개발사업을 추진하여 왔다.

수산기반시설에는 매립과 같은 환경훼손이 수반되며, 특히 어장시설의 밀집은 해양생태계에 영향을 미쳐 어획량의 감소를 초래하기에 이르렀고, 이러한 형상은 선진국도 예외는 아니다. 이에 대한 대책으로 최근 EU에서는 공동수산정책(Common Fisheries Policy; CFP)에 환경적 관심사항과 지속가능한 발전을 통합하기 위한 공동체 행동계획으로 나아가고 있어 환경을 수산정책의 한 기둥으로 생각하는 관점으로 바뀌고 있다.

따라서 우리나라에서도 장기적인 관점에서 지속가능한 수산업 생산을 위해서는 환경에 초점을 둔 자연보전과 어업관리를 함께 고려하는 전략으로 나아가야 할 것이며, 또한 그동안 제외되었던 어촌정주공간에 대한 기반시설을 최대한 고려한 통합개념의 도입이 필요할 것이다.

1. 수산기반시설의 현황 및 문제점

수산기반이란 생산을 직접 담당하는 어장, 수산물 운송을 지원하는 어항, 그리고 어민들의 생활과 관련된 어촌을 포함하는 것으로 이들의 조성은 각각의 목적에 맞추어 담당부서에서 지속적으로 수행해 왔다. 따라서 이들 각각의 시설에 대한 현황을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 어장은 면허나 허가를 받아 어업을 하는 일정한 수면 위의 일정한 면적에 시설을 하는 양식어업을 말하는 것으로, 2002년도 우리나라의 양식생산량은 782천톤으로 전년도 656천톤에 비하여 19.2% 증가하

였다. 이와 함께 양식어업권도 전반적으로 증가하였는데, 1997~2002년의 연평균증가율이 전수에서는 1.61, 면적에서는 2.29를 나타내고 있어 전수는 그다지 증가하지 않았으나 시설면적이 많이 증가한 것을 알 수 있다.

최근 양식어장의 개발은 이용가능한 수면의 적극적인 확대개발에 초점을 두고 있어 연안에서는 지역 어민의 소득원 확보 위주로 개발하면서 지속적인 양식어업이 곤란할 때에는 외연어장으로 대체 개발하려는 것이다. 이와 더불어 국가 공익사업이 예정된 수면이나 각종 재해 및 어장환경 오염 등으로 어업피해가 상습적으로 발생되거나 예상되는 수면 등에 대하여는 개발을 억제하고, 어장관리가 부실하거나 생산실적이 부진한 어장의 경우는 동일어장으로 재개발하지 못하게 하고 있다. 이러한 사실은 환경과 어업생산을 연계하여 생각하지 못한 데서 기인한 것으로 어장의 폐쇄나 이전은 일시적인 방편 밖에 되지 못한다는 사실을 간과하였다고 할 수 있다.

또한, 수산물의 양육 및 수송을 지원하는 어항은 우리나라 전국 연안에 국가어항 105개와 지방어항 319개소가 있는데, 이들 어항들은 어항법에서 정한 기준에 따라 지정·개발되고 있다. 따라서 어항구역에 규정되는 어항시설은 어업활동의 지원 및 수산물의 양육과 관련된 사회간접자본의 성격을 띠는 것으로, 기본시설, 기능시설, 문화·복지시설, 관광·휴게시설, 주민 편의시설 등을 포함한다.

그러나 이러한 시설들이 어항마다 모두 구비되어 있는 것은 아니며, 국가어항이라도 어항의 가장 기본시설에 해당하는 방파제와 물양장을 갖추는데 급급한 정도로 2003년 말 기본시설이 완공된 어항은 국가어항 72개, 지방어항 92개로 약 39%의 완공률을 보이고 있다. 이외에도 교통시설과 수산물 관련 시설, 해양수산 관련공공시설, 어항정화시설, 어선·어구 보조시설,

보급시설 등이 다양한 기능시설이 있으나 미약한 실정이다. 오히려 유람선·생선횃집 등을 포함하는 관광시설과, 숙박시설·목욕시설 등을 포함하는 휴게시설들이 최근에 많이 들어서고 있어 국가어항의 경우 차츰 어항단지로 변해가고 있다.

한편, 어민들의 직접적인 생활기반이 되는 어촌정주시설은 어촌종합개발사업에 포함되어 일부 시행되고 있으나, 아직 해안도로시설이 고작이다. 이것은 그동안 수출위주의 경제개발정책으로 인하여 도·농간의 인구 불균형을 초래하여 어가수는 2002년에는 10년 전에 비하여 약 43,000호가 감소하기에 이르렀으며, 또한 증산위주의 수산정책으로 인하여 어촌정주시설과 관련된 정책은 실종된 상태였다.

이러한 문제점을 해결하기 위하여 정부에서는 1988년부터 시범적으로 「어촌종합개발사업」을 실시하였으며, 이러한 성과를 바탕으로 전국의 모든 어촌으로 범위를 확대하기에 이르렀다. 이러한 어촌종합개발사업에 포함되는 주요사업은 선착장, 물량장 등 어선계류시설, 어장진입도로 등 기반시설, 수산특산물 가공·간이냉동·냉장시설·공동작업장 등 수산업 관련 시설, 활어보관시설·낚시터·직판장·관광낚시어선 등 어촌소득기반시설, 가두리시설·축제식 양식시설 등의 양식시설들을 확충하는 것이다.

위의 시설들은 어촌의 소득을 높이는 사업으로 인식되어 어촌정주체계를 지역경제 및 환경개선과 연계·추진토록 되어 있으나 실제로 그렇지 못한 실정이다. 따라서 여기에 포함된 사업들은 어장시설로 분류되는 양식시설을 제외하고는 모두 어항시설로서 실제로 어촌정주시설에 포함되는 것은 거의 없는 편이다.

2. 어촌정주공간 개념의 전환 필요

수산기반에 대한 투자는 경제를 활성화시킬 수 있는 생산기반에 투자해야만 다른 부문에도 파급효과를 거둘 수 있다는 인식 하에 주로 생산시설과 수송 및 양육 관련시설에 국한해 왔으며, 결과로서 전반적으로 소득이 증대되고 풍요로운 삶으로 이어진다고 생각하였다. 그러나 이러한 투자는 우리나라 타 분야의 급격한 경제성장에 언제나 못 미치게 되어 결과적으로는 인구이출 현상과 남아있는 자의 상대적 빈곤으로 이어지게 되었다.

결과적으로, 이러한 투자가 과연 어민들의 삶을 풍요롭게 하였는가 하는 의문이 남는다. 아마도 일부 어업인들의 소득 증대에는 일조를 하였을 것이나 대다수의 어업인들에게 파급효과가 나타났다고는 생각지 않는다. 그렇다면, 1·2차 산업보다는 3차 산업의 부가가치가 더욱 높아지고 있는 최근의 소득패턴에서 볼 때, 이제는 균형개발로 사고를 돌려야 할 때인 것 같다.

이것은 수산기반인 생산시설에 투자하는 것이 바로 소득 증대로 이어지는 것이 아니며, 생산물의 고부가가치화 및 지역경관에 바탕을 둔 어촌정주공간이야말로 상품으로서 소득 창출에 기여한다는 개념으로 전환해야 한다는 것이다. 다시 말하면, 최근에 지역자체가 가지고 있는 고유한 경관이나 산업을 잘 혼합·활용하여 부가가치를 높이는 것이 지역의 소득을 증대시킬 수 있는 경제활동으로 이어진다는 사실이다. 이제는 어촌정주공간 자체가 지역에 다양한 볼거리, 먹을거리, 체험거리 등을 가미하여 유인할 수 있는 유인책이나 홍보 등을 필요로 하는 상품이 될 수 있고, 이것은 지역주민의 생활과 크게 연결되어 있다. 즉, 지역의 삶을 진솔하게 보여줄 수 있어야 하고, 이것을 보고 느끼고 체험하기 위하여 오는 방문객에게 지역의 특색과 함께 편안함을 누릴 수 있게 해주는 것이 필요한 것이다.

그렇다면, 이것을 어떻게 구현하는 것이 좋을 것인가? 한마디로 먼저 주택개선사업에 투자하는 것이 필요하다. 특히, 아름다운 마을가꾸기 사업으로 현상태를 유지하면서 지역의 경관과 조화되도록 하고, 내부를 편리하게 사용할 수 있도록 바꾸어서 방문객이 편하게 쉬어갈 수 있는 곳을 만드는 작업이 필요하다. 이것은 지역민의 삶의 질도 높일 수 있을 뿐 아니라 최근의 주5일 근무제 및 고속도로 개설 등에 힘입어 바로 소득과 연계될 수 있을 것이다.

3. 환경개념의 도입 필요

또 하나의 축은 수산정책에 환경개념을 도입하는 것이다. 즉, 수산자원의 과잉개발과 해양생태계의 변화로 어획 수용능력과 수산자원의 생물학적 잠재력 간에 구조적인 불균형이 점차 커짐에 따라 환경을 고려하지 않은 수산업은 점점 어려워질 수밖에 없다. 현재의 수산업 과잉개발은 매우 심각한 수준에 이르렀으며, 이에 따라 선진국들은 개발수준을 40%까지 감소시킬 것을 권고하고 있다. 특히, EU의 경우 한 국가만으로 수산정책의 실효성을 거둘 수 없다고 판단하여 공동수산정책을 채택하고 있으며, 한걸음 더 나아가 환경정책을 고려한 통합전략까지 지향하고 있다.

마찬가지로 우리나라에서도 그동안 수산업 증대에 많은 노력을 기울인 결과, 수산업 기술 발전과 더불어 수산자원의 과도한 남획으로 인하여 현재는 자원보호 및 관리 정책으로 전환될 수밖에 없는 상황에 도달하였다. 즉, 과도한 수산 활동과 연안에서의 인간활동은 해양생태계를 붕괴시키고, 생태계의 구조변화를 초래하는 등 부정적인 영향을 미치고 있다. 따라서 환경에 대한 고려 없이는 수산발전을 기대하기 어렵게 되었다.

4. 연안역 종합개발 방향

그동안 목적에 따라 조성해 오던 각각의 수산기반시설은 통합의 필요성으로 인하여 어장·어항·어촌을 통합한 어촌종합개발사업으로 확대되었으나, 주로 어장 및 어항시설의 확충에 주안점을 두고 있어 어촌정주시설에 대한 확충은 아직 미미한 상태이다. 그러나 이제 어촌의 소득원이 수산업만이 아니라 어촌을 상품으로 한 관광사업이라는 사실을 간과해서는 안될 것이다. 또 하나 중요한 사실은 대규모의 관광사업을 지양해야 하며, 만약 이것이 진행된다면 어촌주민에게 소득이 돌아가는 것이 아니라 개발업자에게 이익이 돌아가게 되고 주민은 개발업체의 종업원으로 고용되는 상황으로 변할 것이다.

이와 더불어 수산기반시설의 통합에서 환경개념의 도입이 필요하며, 이러한 환경문제는 아무리 강조하여도 지나치지 않다. 왜냐하면, 이제 수산업 증대를 위해서 생산시설에 투자하는 것은 해양환경을 고려하지 않고는 이익창출이 어렵기 때문이다. 즉, 해양환경에서의 어업관리와 자연보전은 해양생태계의 보전과 지속가능한 개발을 추구하는 것으로 해양자원의 책임있는 사용을 권고하고 있다.

이러한 환경문제는 수산자원의 지속가능한 개발을 위해서만 존재하는 것은 아니다. 즉, 환경을 보전하는 것은 연안어업을 적절히 운영하고 사회문화적 조적을 유지하기 위하여 지속가능한 활동을 영위하며, 지역경제에 기여하고, 환경에 부정적 영향을 미치지 아니하면서도 문화적 관광을 유인할 수 있다는 것이다. 이처럼 연안의 환경을 잘 보전하고 어촌정주공간의 환경도 고려할 때만이 수산기반시설이 효율적으로 운영되는 연안통합개발에 도달하게 될 것이다. ▲