

# 변화되어 가는 어촌종합개발사업



이 서 구  
한국어촌어항협회 어촌개발팀장

## 시작하면서

인류 최악의 재앙이라 생각되는 서해안 허베이 스피리트호 유류유출 사고가 발생한지 벌써 3개월이 지났다. 사고 후 건강영양실태조사 결과 태안지역 주민의 20%는 자살충동을 느끼고 있으며 55%는 외상후 스트레스로 고통을 받고 있다고 한다. 또한 파괴된 생태계 복원을 위해서는 10년 이상의 기간이 필요하다고 하니 정말 엄청난 재앙이 아니라 할 수 없다.

이러한 어촌의 사고 피해가 아니더라도 우리의 어업현실은 녹록치만은 않다. 최근에 타결된 한·중, 한·일 어업협정으로 인하여 어장은 대폭 축소되었고 연안오염과 간척매립 등으로 어업자원의 지속적 감소현상과 어장생산물 및 어획물의 상품성 저하, 인건비 상승에 따른 어업경영비의 급격한 증가, 국내 수산물 시장의 개방화에 따른 어가의 어업소득은 지속적으로 정체되고 있다. 특히 어가와 도시근로자 및 농가와의 소득격차가 갈수록 더 벌어지는데, 2006년에는 농가의 92.9%, 도시근로자의 72.6%에 불과하며 동기간 소득의 연평균증가율도 어가

5.7%, 농가 4.9%, 도시근로자 가구 6.3%에 비해 낮은 편이다.

어촌종합개발사업은 이러한 문제를 해결하고 낙후 어촌을 개발하기 위한 대표적인 사업이라 할 수 있다. 이에 변화된 2단계 어촌종합개발사업과 협회가 그간 수행했던 어촌종합개발사업의 기본계획에 대해 간략히 소개하고자 한다.

## 어촌종합개발사업의 목적과 배경

어촌종합개발사업은 낙후된 어촌의 생산기반시설과 소득기반시설을 확충하여 어가소득을 도시근로자 수준으로 향상시키고 어촌생활환경을 개선하여 어촌지역 주민의 삶의 질 향상을 목적으로 시작되었다.

최초 전국 65개 연안 시·군을 대상으로 1개 어촌계씩을 선정하여 '88년부터 '92년까지 시범사업을 실시하였고 개소당 3억원씩 18,742백만원이 지원되었다. UR타결 이후 농어촌의 생산·소득기반 및 생활환경조성, 관광, 문

화 등 종합대책의 일환으로 본격적인 지원이 시작되었고 '94년부터는 농특세의 신설로 장기계획을 수립하여 시행 중에 있다('05년부터는 균특예산 지원).

### 어촌종합개발사업의 시행 현황

어촌종합개발사업은 크게 2단계로 구분되어 시행되고 있다. 1단계 사업은 시·도지사로부터 대상권역 및 권역별 투자우선순위를 신청('94~'95)받은 결과 10개 시·도에서 225개 권역을 신청하였으며 이 중 160개 권역을 1단계 사업으로 확정하였다. 권역의 선정기준은 어촌계 수, 어선세력, 어가구수·인구, 어업생산량·금액, 재정자립도 등을 감안하였고, 어촌계 평균소득, 재정자립도가 낮은 곳에 우선순위를 부여하였으며, 소규모 권역, 도시계획 지역, 국토종합개발계획 지역(보상지역)은 제외하였고, 도시주변 어촌 및 도시지역 비어민 상주지역은 후순위 개발토록 하였다. 2단계 어촌종합개발사업은 미시행 권역과 재정비 권역을 검토하여 72개 권역을 선정하여 '07년부터 투자하고 있다.

어촌종합개발사업 시행 현황

구 분	1단계	2단계
사업기간	1994 ~ 2008	2007~2013
총사업비	5,545.3억원(권역당 35억원)	3,250억원(권역당 50억원 이내)
사업권역	160개 권역	72개 권역
재 원	농특예산('04까지)	균특예산('05부터)

어촌종합개발사업 추진 실적을 보면 1단계에서는 '08년까지 5,545.3억원이 투자될 것 예정이며 따라서 '06년까지는 전체 대비 95%, '07년까지는 97.5%의 실적을 보이고 있다. 어촌종합개발사업의 사업종류별 지원 실적을 살펴보면 생산기반시설 64.4%, 소득기반시설 31.1%, 생활·복지시설 4.5% 등의 순으로 투자가 이루어졌다. 이를 세부적으로 살펴보면 어항시설이 46.2%로 가장 많은

비율을 차지하고 있고, 해안시설(18.2%), 육상수산시설(15.6%) 등의 순이다(자료 : 2단계 어촌종합개발사업 시행방안연구 보고서, KMI, 2007.11).

사업종류별 지원 실적('94~'05)

구 분	사업종류	사업량	금액(백만원)	점유율(%)	
생산기반	합 계	84	2,500	487,885	100.0
	소 계	25	1,428	313,965	64.4
	어항시설	16	950	225,329	46.2
	해안시설(도로포함)	9	478	88,636	18.2
소득기반	소 계	43	878	151,939	31.1
	육상수산시설	28	596	76,102	15.6
	유통시설	5	55	12,446	2.6
	어촌관광시설	10	227	63,392	13.0
생활·복지 시설	소 계	16	194	21,980	4.5
	생활환경개선	12	97	4,766	1.0
	어민복지시설	4	97	17,214	3.5

자료 : 2단계 어촌종합개발사업 시행방안 연구 보고서 (KMI, 2007)

### 어촌종합개발사업의 성과 및 문제점

어촌종합개발사업을 통한 성과를 살펴보면 낙후어촌의 생산기반시설 확충과 다양한 소득원 개발로 어가의 소득향상 및 생활환경을 획기적으로 개선하였다고 볼 수 있다. 어선계류시설 사업으로 어선의 생산성 향상과 태풍시 선박 등 재산을 보호하고, 해안도로시설 사업으로 운송능률 향상과 어장의 접근성이 향상되었으며, 소득시설사업으로 어업 및 어업외 소득에 대하여 실질적인 소득향상에 크게 기여한 의미있는 사업으로 평가된다.

또한 기존 행정기관중심에서 어촌계주민 다수의 의견과 수요를 고려하는 상향식 접근방식으로 민주적 의사결정의 토대를 구축하였고, 행정기관과 주민간의 일체감 조성 및 지역사회에 대한 귀속감이 제고된 것으로 보여진다.

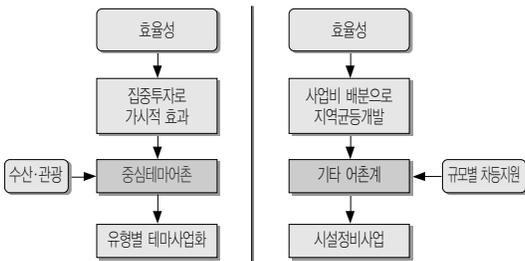
무엇보다 중요한 것은 타부문에서 지원이 어려웠던 선양장, 공동작업장, 어업인대기소, 어장진입로, 탈의실 등

의 어촌숙원사업을 지원하여 지역 주민의 호응도가 높았다는 사실이다.

이러한 성과에도 불구하고 1단계 어촌종합개발사업에는 몇가지 한계를 가지고 있다. 먼저 투자방식의 문제이다. 낙후어촌의 균형개발을 위하여 어촌계별 숙원사업 위주의 분산지원이 불가피하여 집중 투자의 애로가 있다. 권역당 평균 5~6개 어촌계로 구성되어 있어 중심항·포구에 대한 집중 투자로 가시적인 효과를 거양시키기 어렵고 투자 수요에 비하여 지원규모가 적어 기반시설 완비 등 종합적인 개발이 곤란하였다. 다음으로는 유지관리 체계의 미흡이다. 어촌계의 일부 소득원시설에 대해서는 관리부실 등으로 소득향상에 대한 효과가 미흡하고 경쟁력부족 등으로 채산성이 악화되어 경영하는데 애로가 있으며 횡집, 숙박시설 등 다수어업인의 운영참여가 어려운 시설의 운영과정에서 일부 어업인들의 불만이 발생하고 있다.

### 변화된 2단계 어촌종합개발사업

2단계 어촌종합개발사업은 1단계에서 도출된 몇 가지 문제점을 해결하기 위하여 사업방향을 새로이 설정하였다. 미개발 및 난개발 어촌의 정비 및 개발이라는 이념 아래 기존의 지침 및 예산을 실정에 맞게 조정하여 실시하고, 권역별 방식은 유지하되 기존의 미비점을 개선하여 실시하는 방식을 선택한 것이다.



2단계 어촌종합개발 사업의 모토는 지역별 중심테마 어촌의 효율적 집중 개발이다. 선택과 집중에 의한 중심테마어촌 위주의 효율적인 개발을 시행하기 위해 권역별 투자비 규모 등을 차등 지원하고 어업의 소득 증대 및 개발테마의 발굴 등 사업의 가시적 효과를 거양하기 위한 방안을 접목하여 시행할 계획이다.

기존 시행 권역의 경우 어촌종합개발사업은 어촌의 미

2단계 어촌종합개발사업 선정 권역

시도	신청 권역수	배정 권역수	선 정 권 역		
			미시행권역	어촌재정비권역	어촌복합 생활공간
합계	80	72	58	12	2
부산	1	1	·장안		
울산	1	1		·당사	
인천	1	1		·중부	
경기	2	2	·안산시: 대부 I	·화성시: 서신	
강원	9	4	·삼척시: 원덕 ·강원북부 내수면	·강릉시: 강동 ·양양군: 강현	
충남	4	3	·태안군: 태안II	·사천시: 지곡 ·홍성군: 홍성	
경북	7	7	·영덕군: 삼사 ·포항시: 하정, 대보, 철포, 석병, 양포 ·울진군: 죽변		
경남	18	16	·가제시: 동부, 서부, 남부 ·하동군: 광양만 ·마산시: 진동만, 마산만 ·통영시: 통영육지, 웅남광도, 비진도, 옥지III ·남해군: 강진남부, 남면서부	·고성군: 자린만 ·사천시: 송포 ·하동군: 동부	·남해군: 지족
전북	3	3	·고창군: 남부	·군산시: 선유 ·부안군: 위도	
전남	31	31	·여수시: 초도, 군내, 미목 ·고흥군: 지족, 여지만, 포두, 오마, 여자북부, 대서, 금산서부 ·해남군: 화산, 송지III, 화원 ·무안군: 보길 ·완도군: 금일, 완도, 군외, 노화, 신지, 고군, 약산III ·신안군: 장산, 비금, 하의, 신의, 일해, 중도, 도초 ·강진군: 마량 ·장흥군: 남부		·영광군: 대신
제주	3	3	·서귀포시: 대정서부 ·제주시: 구좌서부, 한림동부		

자료 : 2단계 어촌종합개발사업 시행방안 연구 보고서 (KMI, 2007)

비한 시설의 정비성 사업으로 성격을 부여하여 ‘어촌정비사업’으로 하여 추진하고 권역 중심 어촌마을을 선정하는 새로운 사업은 ‘중심테마어촌사업’으로 신규 추진토록 하였다. 중심테마어촌마을 조성 사업의 사업방식은 설정된 권역의 어촌중 집중투자가 가능한 어촌을 대상으로 사업을 실시한다. 생산과 실질적 연계로 어업소득 혹은 어업외 소득 효과를 지향하는 비즈니스 모델적 성격을 추구하기 위하여 생산, 유통기공, 어촌관광, 기타사업 등 지역 특성에 맞는 사업을 과감히 도입하여 어촌 지역의 혁신을 도모한다. 또한 중심테마어촌을 고려하여 투자 규모를 크게 확대하여 지원할 계획이다.

2단계 어촌종합개발사업의 권역별 평가를 통하여 선정된 권역은 1단계에서 미시행된 권역과 재정비권역, 어촌복합생활공간 사업 권역으로 구분하여 총 72개 권역을 선정하였다.

2단계 사업이 1단계 사업과 크게 다른점은 기본계획 수립 등의 절차가 변경되었다는 점이다. 기존에는 해양수산부(현재 농림수산식품부로 변경)에서 기본계획을 수립하였으나 이제는 어촌종합개발 권역으로 선정된 지역의 시장·군수가 용역비를 확보하여 사업시행 전년도에 대상권역의 기본계획을 수립토록 변경하였다. 사업기간도 50억원 투자 권역에 대해서는 2년에서 3년으로 1년 연장하였다.

사업 메뉴를 살펴보면 1단계 사업 지침을 크게 변경하는 사업은 없다. 그러나 해안도로, 어장진입로, 갯벌진입로 개설 시나 물양장 등의 어항 시설이나 어업인복지회관 등 건축물 건립 시 매립이나 공유수면 점사용을 필요로 하는 사업은 사업의 협의나 승인 과정에서 매립 승인이나 협의가 지극히 까다로워지고 있으므로 이를 고려하여 부지를 미리 확보한 경우에만 가능케 하여 매립 등으로 사업이 지연되지 않도록 해야 한다. 기존에 2000년도부터 총리실에서 관리운영 부실, 민간 수익성 시설로서 금지하는 숙박, 식당, 목욕탕 시설 등은 지역에서 어업인

들의 요구가 있지만 아직 타부처 사업에서도 이를 그대로 적용하고 있으므로 어촌종합개발사업에서도 지원이 안되는 것으로 하였다. 소형 유람 여객선 등의 지원 시 어업인들이 보험료, 선원비 등 비용이 과다하게 들어 실패한 사례가 많으므로 이를 지원하려는 경우에는 신중히 검토하여 어업인들의 관리운영 능력이나 재원 등을 고려하여 지원할 계획이다. 자원조성이나 양식시설은 과거와 같이 다른 국가사업에서 지원 받으므로 중복성이 있어 본 사업에서는 지원치 않고 타수산사업에서 지원받도록 하였다.

어촌종합개발사업에서 지원가능 시설 목록

항 목	사 업 명	제외사업
어항시설	선착장, 물양장, 방파제, 방사제, 방조제, 선양장, 선가장, 안벽, 부잔교, 준설, 임반제거, 돌제, 계류장, 하역시설, 운수시설, 대합실	국가, 지방어항 기본시설 제외
해안시설	사방시설, 보전시설, 제방, 호안, 방호벽	
도로정비	마을길, 어장진입로, 해안도로, 갯벌 진입로	
가공시설	특산물기공, 산지기공, 화입건조, 냉동냉장, 제빙	
유통시설	활어유통, 활어수조, 운반차, 운반선, 직판장	
어업지원	공동작업장, 공동창고, 어장관리선, 탈의실, 사료저장고, 작업대, 어선, 어선수리소, 어업용전기, 중요배양장, 패각처리장, 패각분쇄기	
자원조성(X)	해조장, 잠재, 해중림, 해적생물구제	중요 방류, 투석
양식시설(X)		가두리, 육상양식, 축제식, 연승식, 육성장
어민복지	회관건립, 어민대기소, 어선원 숙박	목욕시설 제외
관광부업	낚시터, 체험어장, 특산물전시관, 주차장, 종합회관, 어촌체험관광센터, 해변치수공원 시설, 기타 관광시설로 인정되는 시설	Hits, 숙박 시설 등 제외
생활환경	상하수도, 급수, 화장실, 쓰레기소각장, 관정, 오수정화, 정화처리, 어선처리, 폐기물처리, 폐유수거, 가로등, 해안조명, 어업인 복지센터, 기타 시설	

자료 : 2단계 어촌종합개발사업 시행방안 연구 보고서 (KMI, 2007)

X : 지원 불가 사업 항목(타수산사업에서 지원)

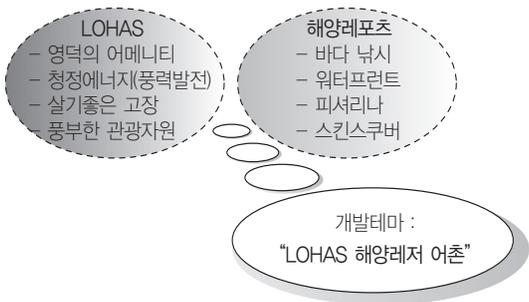
— : 추가 지원 가능 사업명

## 협회에서 수행한 2단계 어촌종합개발사업

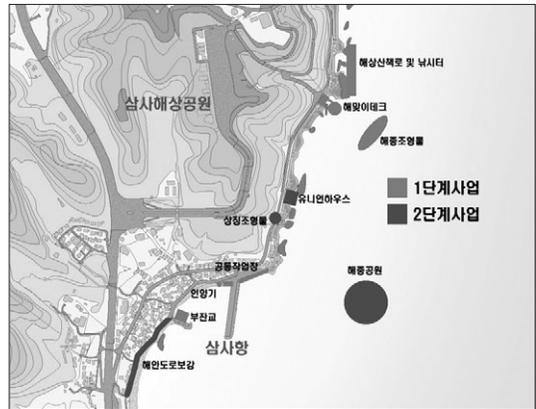
권역별 평가를 통해 선정된 2단계 어촌종합개발사업 70개권역 중(어촌복합생활공간조성 사업 2개소 제외) 이미 2007년에 14개 권역에 대한 기본계획이 수립되어 투자중이다. 14개 권역중 협회에서는 전년도에 8개 권역에 대한 기본계획을 수립하였다. 이중 2개 권역인 영덕군 삼사권역과 포항시 하정권역은 지자체에서 기본계획을 의뢰하여 수행한 권역이다. 두권역 모두 중심테마어촌을 선정하여 테마에 맞는 사업을 구상하였으며 간략히 2개 권역에 대한 테마를 비롯한 개발계획 내용을 소개하고자 한다.

### 〈영덕군 삼사권역〉

영덕군 삼사권역은 삼사어촌계를 중심테마 어촌계로 선정하였다. 테마는 생활패턴이 웰빙(Wellbeing)에서 로하스(LOHAS)로 변화되어가고 있고 영덕의 청정이미지를 활용하여 특화된 해양관광 인프라의 구축과 다원화된 어촌관광개발을 통하여 새로운 관광수요를 창출할 수 있으며 영덕의 어메니티, 풍력발전단지를 위주로 한 청정에너지, 풍부한 관광자원 등 살기좋은 고장의 이미지를 부각시키고 바다낚시, 워터프런트 시설, 피서리나, 스킨스쿠버 등 다양한 해양레포츠를 즐길 수 있는 어촌을 건설하기 위하여 개발테마를 'LOHAS 해양레저 어촌'으로 선정하였다.

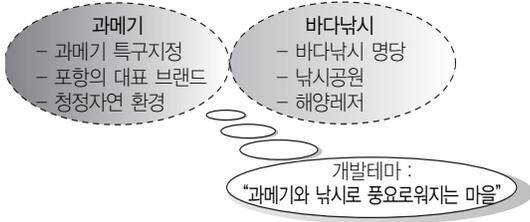


도입시설은 어민들의 작업환경을 개선하고 생산효율성을 증대시키기 위해 삼사항 배후지에 인양기를 신설하고 공동작업장을 신축토록 하며 작업장 조성을 위해 삼사항 방파제를 T.T.P로 보강하여 안전한 어업생산이 이루어질 수 있는 기반을 조성할 수 있도록 계획하였다. 또한 증가하는 해양 레포츠 수요를 충족하기 위하여 갯바위낚시 기능을 겸할 수 있는 해상산책로 및 낚시터, 마리나 접안시설 기능이 가능한 부잔교 등을 설치하도록 하였으며 삼사해상공원에서 삼사항으로 관광객의 유입을 유도하기 위해 관광연계지구에 해중조형물, 해맞이데크 등을 시설할 수 있도록 계획하였다. 사업은 필요성과 투자효과를 고려하여 유기적이고 상호연계성을 확보할 수 있도록 모든 사업을 1단계, 2단계사업으로 분류하여 단계별로 추진할 수 있도록 하였다.



### 〈포항시 하정권역〉

포항시 하정권역은 장길 어촌계를 중심테마 어촌계로 선정하였다. 포항시 구룡포읍 일대가 과메기 특구로 지정되어 홍보를 통해 관광객에게 볼거리와 먹거리를 제공하고 쾌적한 바다낚시 환경에서 가족 단위의 관광객이 낚시를 즐길 수 있는 여건을 마련할 수 있도록 개발테마를 '과메기와 낚시로 풍요로워지는 마을'로 선정하였다.



도입시설은 어민들의 작업환경을 개선하고 생산효율성을 증대시키기 위해 장길항의 물양장을 정비하고 방파제를 연장하여 어업기반시설을 확충하고 배후부지에 공동작업장을 신축토록 하여 어업생산성을 향상시킬 수 있도록 하였다. 또한 과메기 광장 및 과메기 장터를 조성하여 지역 특산물인 과메기를 홍보 및 판매할 수 있도록 하며 과메기철이 지난 시즌에는 낚시객들의 수산물 유통판매시설로 이용할 수 있도록 하였다. 장길어촌계 마을 입구에는 상징조형물을 계획하여 ‘과메기와 낚시로 풍요로워지는 마을’을 상징하고 홍보할 수 있도록 하며 주변 관광지에 대한 정보 제공의 역할도 할 수 있도록 하였다.

바다낚시공원 사업과 연계하여 갯바위 낚시터 기능을 할 수 있는 해안산책로를 계획하고, 증가하는 가족 단위 휴양객을 위해 펜션단지, 전망대, 과메기공원 등을 계획하여 바다낚시와 해양 휴식을 모두 즐길 수 있도록 다양



한 관광기반을 확충하여 전체적인 가족 공원의 이미지를 제고토록 하였다.

### 마치며

변화된 2단계 어촌종합개발사업에 맞는 사업 추진을 위해서는 무엇보다도 해당 권역에 대한 기본계획 수립을 전년도에 완료해야 한다. 이를 위해서 각 해당 지자체에서는 조속히 예산을 확보하여 기본계획을 수립하여야 할 것이다.

서해안 유류유출 사고로 인하여 바다를 사랑하고 지키던 우리의 어민들은 아무런 예고도 없이 찾아온 불행으로 지금도 고통받고 있다. 기름으로 뒤덮인 삶의 터전을 맞이한 어민들은 만선을 기대하며 출항하던 어선을 뒤로한 채 백사장과 갯바위에 엉겨 붙은 시커먼 기름때를 닦아내고 있다. 전 국민이 하나가되어 닦아 내는 기름때는 이제 더 이상 기름때가 아니다. 까만 기름때보다도 더 시커멓게 타들어간 어민들의 가슴일 것이다.

피해복구를 위해 동원된 인력만 153만명을 넘어섰고 청정의 자연으로 복구될 때까지 자원봉사자의 행렬은 앞으로도 계속될 것으로 기대하며 어려움 속에서도 희망을 잃지 않고 곳곳하게 삶에 정진하고 있는 어민들에게 박수를 보내고 싶다. ⚓

