



지속가능한 어항 정비 방안



황 철 민
한국어촌어항협회 어항본부장

I. 서 론

최근 20년 간 수산여건, 해양환경은 급격히 변화되어왔다. 수산여건은 국제적으로는 각국의 EEZ 경계 설정 등에 따른 어장축소, 한정된 자원의 지속가능한 활용을 위한 관리제도 개선 등이 제약 요소로 작용하고 있으며, 국내적으로는 연근해 어업 구조조정에 따른 어선 감소, 양식어업의 활성화 등으로 기존 행동들에 변화를 요구하고 있다. 또한 해양환경 역시 연안국 간 긴밀한 해양환경 개선 논의, 기후변화에 따른 해양환경 변화 등 여건이 급속히 변화되고 있는 실정이다.

이러한 여건변화 속에서 수산업의 한 기능을 맡아온 어항(漁港) 역시 기능적 측면에서 많은 변화를 요구받고 있다. 특히 어항에 대한 개발 수요가 한계에 달한 현 시점을 감안한다면 지속가능한 어항의 정비방안에 대해서도 심각하게 고민해 볼 필요가 있을 것이다.

II. 어항의 기능과 실태

어항은 기본적으로 수산업의 중요한 기반시설이다. 그러나 그 기능을 살펴보면 단순히 수산업에 한정되기 보다는 더 넓게 우리 사회에서 역할을 담당하고 있다.

이를 세부적으로 살펴보면 우선 수산물의 안정적인 공급(수산업 기반 시설)이라는 측면에서 어항은 어업과 어장을 육성하는 어업기지로써 기능을 할 뿐만 아니라, 생산·유통·가공 기지로서의 역할도 동시에 담당하고 있다.

둘째, 어항은 지역사회의 핵심으로서 역할을 담당한다. 이는 어항이 어촌주민 생활의 기반일 뿐만 아니라 어업인을 육성하고 섬과 육지를 연결하는 교통의 일부분을 담당하고 있기 때문이다. 또한 어업관련 산업이 어항을 중심으로 분포되어 있는 점은 지역경제 발전은



물론 지역민의 삶의 터전이라는 점에서 지역사회의 핵심 공간이라는 것을 의미하고 있다.

셋째, 어항은 국민의 여가 공간으로 역할을 담당한다. 최근 증가하고 있는 바다 관광에 대한 수요를 충족시키는 하나의 관광자원으로 활용되고 있는데, 경관 감상, 해양테 크리에이션을 경험할 수 있을 뿐만 아니라 풍어제 등 바다 문화 자체를 느낄 수 있는 현장으로 이러한 독특한 문화를 계승·발전시키는 상징성을 지닌 공간으로서의 기능을 담당하고 있다.

마지막으로 어항은 국민·국토의 안전과 관리 거점으로서의 기능을 수행하고 있다. 어항은 태풍 등 자연재해로부터 해안가를 보호하고 있으며, 밀어, 밀입국 등을 방지하고 단속하는 중요한 거점으로서 역할을 다하고 있다. 또한 긴급물자의 하역이 이곳을 통해 이루어질 수 있으며, 선박의 조난 시 대피처가 된다는 것은 국민을 보호한다는 차원에서 그 역할이 중요하다고 할 것이다.

그러나 2000년대 이전까지 어항개발이 양적확대 위주로 이루어져 어항의 제기능을 담당하는데 몇몇 한계점을 노출해 왔다. 즉 개발측면에서는 국가어항을 중심으로 안전수용율을 감안한 기본시설 위주의 개발에 한계를 가져온 것이다¹⁾. 투자의 비효율성 측면에서는 어항 개발에 대한 예산의 집중투자 부족²⁾으로 어항 건설이 10~20년에 걸친 장기사업화 되는 한계를 보였다. 운영 측면에서는 어항의 배후부지 활용이 효과적이지 못했고, 어항과 관련된 정보의 Database화 수준이라든지 수

산업과 연계된 기초 조사의 수준이 낙후되어 있는 한계를 보였다.

Ⅲ. 2000년대의 어항 정비 방향

1. 어항 패러다임의 변화

수산업을 둘러싼 환경의 변화는 곧 패러다임의 변화를 수반하는데, 특히 어항의 기능 및 이용대상, 개발방식, 개발주체 등의 관점에서 많은 변화가 있었다. 우선 기능적인 측면에서 살펴보면 2000년대 이전의 어선의 대피, 어업지원 중심에서 가공·유통의 수산기능과 휴양·관광·상업의 관광기능이 추가되어 복합기능으로 전환되었다.

어항 이용 대상에 대한 패러다임은 기존 어업인에 국한되었던 것이 내국인 뿐만 아니라 외국인으로 확대되고, 개발방식은 항별, 지역별 개발이라는 개별 개발방식에서 광역개념을 채용한 기능적 벨트화가 요구되고 있다. 또한 기존 어항개발은 국가 또는 지자체 위주의 방식이었으나 이를 민간에게 개방하여 최대한 민간 투자를 유도하는 방향으로 전환하고 이에 투자 자원 역시 민자나 외자를 활용하는 쪽으로 수산 환경은 변화하고 있다. 어항개발의 범위 역시 기존 국내에 한정된 것을 해외로 확대해야 한다는 개념으로 바뀌었다.

1) 어항 개발 시 기능적 측면에서 어항주변 여건 분석 등이 충분히 고려되어야 했음에도 불구하고 우리나라의 많은 어항들은 안전성, 건설 용이성 등 기술적인 측면만이 강조되어 개발되어온 것이 사실이다. 또한 기능적으로 어떤 시설들이 필요한지(수요에 대응하는 개념) 보다는 시설 후 어떻게 이용률을 높일 것인지(공급 후 수요창출 측면)에 대해 고민해 왔다.

2) 국가에서 예산을 집행할 때, 지역적 균형 분배 방식을 취함으로써 개별 어항건설에 필요한 자원 조달에 한계를 가져옴



〈표 1〉 어항개발 패러다임 변화

2000년 이전	구 분	2000년 이후
어선대피, 어업지원	기 능	어선수용, 어업지원, 생산가공, 유통, 휴양, 관광, 상업 기능
어업인 중심	이용 대상	어업인, 국민, 외국인
항(港)별, 지역별	개발 방식	광역 단위 개발
국가, 지자체	개발 주체	국가, 지자체, 민간
국비, 지방비	투자 자원	국비, 지방비, 민자, 외자
국 내	사업 범위	국내, 해외

2. 2000년대 어항정비의 특징

2000년대 들어 어항에 대한 수요와 패러다임의 변화로 한국의 어항 정비 방향이 많은 부분 전환되었는데, 그 중 대표적인 것이 기능적 측면이 더욱 고려된 다기능어항³⁾의 개발이다.

현재 다기능어항은 전국 13개항을 지정하여 시범적으로 개발 또는 개발 중으로 2013년까지 투자를 완료할 예정이다⁴⁾. 다기능어항 개발의 효과는 지난 2006년 다기능어항으로는 처음 완공된 전남의 마량항의 사례에서 확인할 수 있는데, 특히 관광객의 증가 현상이 서서히 나타나고 있는 것을 확인할 수 있었다. 문화관광부 「방문객보고통계」에 의하면 2005년 487만 명이던 관광객은 2006년 515만 명, 2007년에는 622만 명으로 증가하였으며, 특히 2006년 어항완공을 전후로 관광객 증가율에 큰 차이(전년대비 5.8% → 20.9%)가 있었던 것으로 나타났다.

한편 현재 추진되고 있는 13개 다기능어항의 개발 방향이 어항별 다소 차이



3) 다기능 어항은 “수산업 지원기능을 기본으로 하고 지역특성에 따라 항별 고유한 기능을 특화하여 개발함으로써 물류유통, 관광, 휴양, 문화복지 등 어촌정주 생활거점 어항으로서 연안지역 경제의 중심이 될 수 있는 어항”을 의미한다. (김정봉 외, 「다기능 어항시설에 대한 민자유치 활성화 방안」, 2006. 12. 한국해양수산개발원)

4) 농림수산식품부, 「어촌·어항발전 기본계획」, 2009.

「어항은 수산생산활동에 필요한 자료가 생산되는 곳이다」

어항 간 네트워크 형성을 통해 정보를 집중화하고 이에 기상정보, 수산물 가격, 조업현황, 어장 자료 등을 함께 유통시킨다면 이해관계자들의 능동적인 의사결정을 이끌 수 있다고 판단된다.

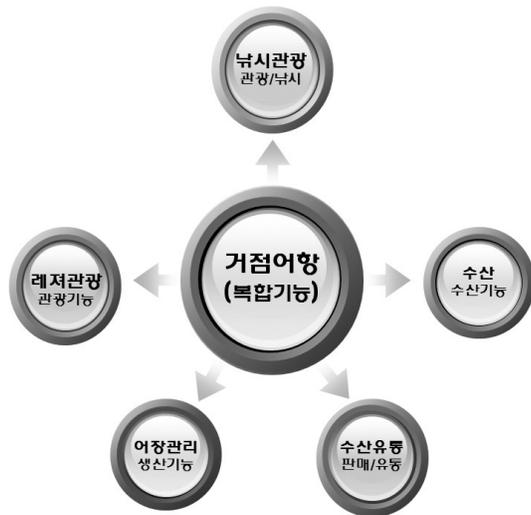
가 있기는 하나 대부분 관광기능을 전반적으로 강화하는 것을 목표로 하고 있기 때문에 향후 확대 개발시에는 기능적 보완이 필요할 것으로 보인다.

IV. 향후 어항 정비 방향에 대한 제언

본 장에서는 어항의 지속가능성을 확보할 수 있는 정비 방향에 대해 몇몇 방안을 제시해 보고자 한다.

1. 선택과 집중에 의한 어항개발

최근 의사결정에서 가장 강조되고 있는 것이 선택과 집중이다. 이를 어항개발과 관련하여 살펴보면 각 어항의 기



〈그림 1〉 거점어항과 주변어항 간 기능적 보완에 의한 어항 벨트 형성

능적 측면을 분석하여 선택적으로 분류한 후 거점어항 개발을 집중하고, 이를 중심으로 주변어항을 연계하는 어항 벨트화로 표현될 수 있다.

이를 구체적으로 살펴보면 거점 어항은 여러 가지 측면에서 분석된 권역의 핵심적인 어항으로써 복합적인 기능을 담당함과 동시에 주변의 국가어항, 지방어항, 어촌정주어항이 가지는 각각의 기능을 연계할 수 있는 시설이다. 이는 다시 주변의 개별어항이 가지는 주 기능들과 연계가 되어 하나의 어항벨트가 조성되는 것이다.

2. 어항개발의 마케팅적 접근

기존 어항개발은 정부주도로 이루어져 왔고, 이에 따라 그 개발 접근방식도 이용자의 측면보다는 공급자 위주로 이루어졌던 것이 사실이다. 이는 결국 이용자의 수요에 탄력적으로 대응하지 못했고 시장논리와 동떨어진 채 사업이 전개되게 만드는 원인으로 작용하였다.

따라서 어항개발의 접근 방식을 마케팅적으로 하자는 것은 수요에 적극적으로 대응하고, 시장논리에 의한 개발 방식을 적용하자는 것으로 이해할 수 있다. 이의 한 가지 예로써 “어항의 브랜드화”를 들 수 있을 것이다. 이것은 특정 어항이 가지는 고유성을 특화시켜 하나의 브랜드로 만들고 이를 어촌에 접목함으로써 어항과 어촌을 동시에 마케팅하는 것을 의미한다. 이를 통해 기대되는 효과는 결국 어항과 어촌의 인지도 상승으로 인한 방문객 증가 등으로 어촌의 소득향상과 이에 따른 긍정적인 파생효과 등이다.

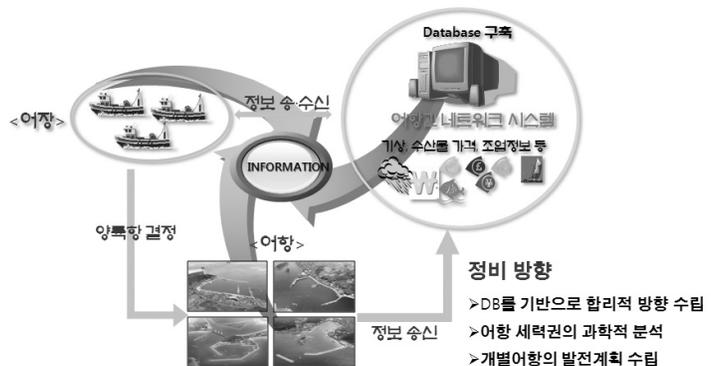


3. 어항·어촌·어장의 연계

어항은 어장과 함께 어촌의 구성요소 중 하나이며, 수산업의 기반시설로서 매우 중요한 위치에 있다. 그러나 이 세 요소에 대해 각기 독립적인 개발은 중복 투자, 투자의 사각지대를 발생시켜 효율성이 다소 떨어져왔다. 이에 많은 부문에서 어항·어촌·어장을 연계한 개발이 필요하다고 지적해 왔다.

따라서 본 원고에서는 “정보”를 통한 이해관계자의 능동적인 의사결정으로 어촌·어장·어항을 연계하는 방안을 제안해보고자 한다.

어항은 수산생산활동에 필요한 자료가 생성되는 곳이다. 또한 이러한 정보는 어항의 이용자 또는 이해관계자들의 의사결정에 어떤 방식으로든 영향을 미치고 있다. 따라서 이러한 정보의 수집·분석을 통한 DB구축과 정보의 확산은 최근 정보통신의 발달과 더불어 유용한 수단으로 부상하였다. 즉, 어항 간 네트워크 형성을 통해 정보를 집중화하고 이에 기상정보, 수산물 가격, 조업현황, 어장 자료 등을 함께 유통시킨다면 이해관계자들의 능동적인 의사결정을 이끌 수 있다고 판단된다. 이러한 정보는 향후 어업인 뿐만 아니라 어항을 이용하는 관광객, 정부관계자, 연구자 등에게 유용하게 활용된다는 점에서 시급히 시스템화 될 필요가 있을 것이다.



〈그림 2〉 어항 간 네트워크 구축 개념도

어항개발의 접근 방식을 마케팅적으로 하자는 것은 수요에 적극적으로 대응하고, 시장논리에 의한 개발 방식을 적용하자는 것으로 이해할 수 있다. 이의 한 가지 예로써 “어항의 브랜드화”를 들 수 있을 것이다.

V. 결 론

수산업을 둘러싼 환경은 끊임없이 변화되고 있으며, 이는 우리나라 수산업에 많은 과제를 제시하고 있다. 이러한 측면에서 어항개발 역시 많은 변화와 도전에 직면해 있는데, 특히 2000년대 들어 패러다임 변화는 이러한 여건에 대응해야하는 필요성을 극대화 하였다. 패러다임 변화는 기능적인 측면에서 단순기능이 복합기능으로, 이용 대상은 전(全)국민 및 외국인까지 확대되었고, 개발 방식은 기존 정부 및 지자체 중심에서 민간이라는 개념이 추가되었다.

이에 2000년대 들어 기능의 복합화를 주요 변화로 하는 다기능어항의 등장, 해외어항개발 등 많은 시도가 있어왔으며, 소기의 성과가 서서히 나타나고 있다. 그러나 여전히 그 대응이 소극적이거나 다소 개선되어야 할 점 등이 지적되고 있고, 이의 개선을 위한 많은 연구가 필요한 것이 사실이다.

따라서 본 고(稿)에서는 지속가능한 어항의 발전을 위해 몇몇 정비방안을 제안하였다. 이를 구체적으로 살펴보면 첫째, ‘선택과 집중’에 의한 어항개발이다. 이는 선택

적으로 거점어항을 집중적으로 개발하고 이를 주변 보조 어항들과 연계하여 하나의 벨트로 개발하자는 것으로, 어촌 개발과 맞물려 좋은 시너지 효과가 창출될 것으로 기대된다.

둘째, 어항에 대한 접근 방식을 시장논리에 입각한 마케팅적으로 접근해 보고자 한다. 이는 어항관계자들의 요구를 적극적으로 수용하고, 어항간 경쟁을 유도할 수 있는 브랜드화와 연관되는데, 이를 통해 어항의 경쟁력 제고에 크게 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

마지막으로 어항을 어장·어촌과 연계하여 개발하는 것으로 기존 ‘관광기능’을 통한 연계 이외에 ‘정보’를 통한 연계를 제안하였다. 이는 어항이 정보의 원천이라는 점에 착안한 것으로 이해관계자들의 능동적인 의사결정을 유도하고자 하는 것이다. 결국 이는 어항 간 네트워크 시스템 구축 등으로 구체화될 수 있을 것이다.

향후 어항은 과거와 마찬가지로 끊임없는 변화를 요구받게 될 것이고, 항상 이 요구에 맞춰 발전해 나가야 한다. 이러한 측면에서 여기서 제안하는 발전방안은 하나의 예가 될 것으로 보이며, 더욱 지속적인 연구가 이루어져야 할 것이다. 