

# 한국과 일본의 어촌·어항법 분석과 피셔리나 개발방향

양영철\* · † 이재형

\*한국수상레저안전협회, † 한국해양대학교 해양체육학과 교수

## South Korea and Japan's fishing Villages law and Sea Port law Analysis and the Development Direction of Fisherina

Young-Cheol Yang\* · † Jae-Hyung Lee

\* Korea AQua-leisure Safety Association

† Department of Ocean physical education, National Korea Maritime University

**요 약** : 본 연구는 우리나라와 일본의 어항내 마리나 및 피셔리나 개발과 연관된 관련법의 적용, 허가 및 운영 관련 조례 제정, 마리나 개발 및 규제와 관련된 법규 등 그 현황을 비교 분석하고, 향후 국내의 실정에 적합한 피셔리나 모형을 개발하는데 그 목적이 있는 연구의 결과는 다음과 같다. 첫째, 개발비용을 절감할 수 있는 시설을 개발하여야 한다. 둘째, 기존 어항의 유희시설을 리모델링한 형태로 개발하여야 한다. 셋째, 어업활동의 개선과 해양레저스포츠 활성화로 어촌의 새로운 소득원 창출을 할 수 있는 형태로 피셔리나를 개발하여야 한다.

**핵심용어** : 어촌·어항법, 피셔리나, 마리나, 어항개발, 개발규제

**Abstract** : This study is enabled our country to compare and analyze Korea's and Japan's marina development related fishing villages in the sea ports, sea port law's systematical research, approved permissions, and operation related ordinance enactments. Henceforth, the results of the research regarding the fisherina development model appropriate for domestic circumstances are as follows.

First, the fisherina must be developed in a way to create a new source of income in the fishing villages. The initial steps must be taken in improving the fishing industry and revitalizing the marine leisure sports. Second, there must be a development of a system to reduce its development costs. Third, the existing sea port's unused equipments must be developed in a remodeled form.

**Key words** : fishing villages · sea port law's, fisherina, marina, sea port development, development restrictions

## 1. 서 론

선진국들은 21세기를 “신 해양 시대”라고 부르짖으면서 해양자원 및 해양관광 개발에 관심을 가지고 적극적인 투자계획을 추진하고 있으며, 해양레저 산업이 제조업보다 고용창출의 효과 및 고부가가치의 비중이 높은 산업으로 인식하고, 국가의 전략 산업으로 집중 육성하고 있다(박봉률, 김남규, 최운택, 2005).

세계보트산업해양장비연합회(ICOMIA, 2008)에 따르면 세계 해양레저장비 보유척수는 2008년 기준 2,300만 척을 넘어섰으며, 매년 100만 척의 신규 시장이 발생해 470억 달러의 시장 규모를 이루고 있다. 이와 같이 해양레저 관련 분야가 큰 잠재력을 가졌음에도 불구하고, 우리나라의 해양레저기반 시설과 장비는 턱없이 열악한 실정에 처해 있다. 특히 우리나라의 마리나 기반시설은 11곳, 레저기구는 4,000척으로 1척당 인구는 1만1700명으로 매우 낙후되어 있음을 수치상으로 알 수 있다. 우리나라의 경제규모가 비슷한 호주의 경우 2008년 기준, 마리나/요트하버는 490개, 계류지/슬립웨이 36,500개, 무어

링30,00개소에 784,500척의 레저기구가 있으며, 인구 28명당 보트 1척을 보유하고 있다(ICOMIA, 2008).

우리나라는 여태껏 바다를 단순한 생산의 바다로써 수산업과 해운업 그리고 조선업의 대상으로만 인식되는 산업공간으로 간주되어 바다는 특정 산업인만을 위한 공간으로써 일반 국민에게 쉽게 열려지지 않았다. 또한 바다를 근거지로 하는 어업인들의 소득은 현재 도시민들 소득의 3분의 2에 불과한 소득을 얻고 있어, 새로운 어업의 소득원의 발굴이 절대적으로 필요한 시기에 와 있다.

이러한 차원에서 국가에서는 기존 어항을 어촌·어항 정비사업의 일환으로 마리나 및 피셔리나 건설을 통한 어촌의 소득 수준을 높여줄 수 있는 하나의 대안으로 어촌관광 계획을 시도하고 있다. 어촌의 이러한 심각한 상황에도 불구하고, 고무적인 것은 국민소득의 30,000불 달성, 주 5일 근무제 확산, 레저욕구의 증대, 전국적 도로망의 확충, 승용차의 보급 증가, 여행관련업의 발전에 힘입어 해양레저 관련 산업시장의 규모는 지속적으로 증가하여, 2000년도에는 1990년에 비해 250% 증가한 1조 700억원의 시장으로 성장하였으며, 레저보트의 수

\* 연회원, kasa6151@kasa122.or.kr 010)4691-6151

† 교신저자 : 연회원, jhlee3416@hhu.ac.kr 051)410-4793

요도 2003년 3,600척에서 2012년 25,700척으로 증가가 예상되는 수치를 보이고 있다(부산디자인센터, 2011).

ICOMIA(2008) 통계를 보면 세계 레저보트분야의 총 생산액(173억유로)과 한국이 세계시장을 주도하고 있는 조선분야의 생산액(302억유로)을 비교해 볼 때, 레저보트 분야가 조선 분야에 비하여 약 57%에 육박하고 있으며, 조선강국 1위인 우리나라에서 레저보트 분야를 새로운 산업으로 부각될 가능성을 한층 더 높이고 있다는 사실이다.

이와같이 해양레저 관련 인구 및 장비의 급속한 증가는 그들만의 특정한 공간이 요구되지만, 우리나라의 현실적으로는 향후 정부의 적극적인 지원 없이는 불가능할 것으로 판단된다. 해양레저에 참여하는 동호인들이 레저기구를 사용하기 위해서는 마리나(휴식공간)와 유사한 계류시설 등이 반드시 있어야 한다.

해양레저는 일반레저와 달리 “해변의 산책길”에서 유래한 선박계류시설 등을 갖춘 종합적인 해양레저시설의 총칭인 Marina라는 곳에서 이루어진다. 우리나라 해양레저 산업이 선진국에 비하여 뒤떨어진 이유도 바로 마리나와 유사한 기반시설의 미비가 아닌가라는 생각이 든다. 좋은 환경을 갖춘 마리나가 해양레저 활성화에 중심이 되는 것은 사실이나 그 동안 우리나라에서는 소극적인 인식과 공유수면 매립법 등 30여 가지 이상의 각종 법규에 묶여 개발이 곤란하였다(김성국, 2010). 또한 바다의 수면뿐만 아니라 육상에도 보관시설이 설치되어야 하지만, 항만구역 이외의 구역에서는 마리나를 개발하려고 하여도 사업시행에 필요한 예산 확보가 곤란하였고, 사회기반시설에 대한 민간투자법을 적용받을 수 없기 때문에 민간자본의 유치도 어려워 개발이 지지부진하였다(김성국, 2010).

이러한 문제점을 인식하고, 국토해양부에서는 2009년 12월 마리나 항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률 시행에 따라 마리나 항만기본계획을 수립하고, 해양레저 활성화와 관련 산업 기반 육성을 마련하기 위하여 전국 43개소에 대한 마리나 계획을 확정 발표 하였다(국토해양부, 2010a). 또한 정부는 2008년 12월 15일 「2008년 제3차 국가균형발전위원회」를 개최하여 “4대강 살리기 프로젝트”를 추진키로 하였으며, 하천을 이용한 다양한 수상레저·문화 활동 공간 및 프로그램을 개발함으로써 지역경제 활성화 기반 마련도 추진하고 있다(김종해, 2009, 국토해양위원회, 2009).

물론 현행 계획대로 진행된다면 마리나 개발은 자연스럽게 대중들의 해양레저가 활성화되어 해양강국으로 연결되는 해양문화의 확산이 쉽게 이루어질 것으로 전망된다. 그러나 정부의 이러한 계획과는 달리 남해안, 동해안, 서해안 등 연안과 인접한 지방자치단체에서 새로운 지역발전의 신성장동력이라는 명목하에 구체적인 계획없이 경쟁적으로 마리나시설을 개발하려하고 있다는 것이다. 이러한 계획은 오히려 지역의 난개발을 촉진하고, 향후 시설 운영노하우 및 전문성의 결여로 시설유휴가 우려되고 있다. 아무런 계획없이 무조건적인 과잉 투자를 하면 지역경제를 활성화시키기는 커녕 오히려 발목을

잡을 수 있는 가능성이 농후하기 때문이다.

일본의 경우는 현재 약 570여개의 마리나가 있으며, 그 중 공공기관에서 운영하는 마리나와 개인이나 클럽에서 운영하는 사설 마리나가 있다. 이 두 가지 형태의 마리나는 일본의 경기침체와 직접 연계되어 마리나 운영에 난항을 가져온 사례를 볼 때, 일본을 타산지석으로 삼아 최소한의 투자로 최대한의 효과를 누리는 형태로 개발하여야 할 것이다. 그렇다면 최소한 투자로 1~2가지 기능을 갖춘 마리나를 개발한다면 바로 피셔리나일 것이라고 생각된다.

‘피셔리나’란 어류(fish)와 장소(arena)를 조합시킨 단어로 어항·어촌이라고 하는 무대 안에서 풍부한 자연환경을 배경으로 하여 수산업 자원을 중심으로 사람들이 모인 공간을 의미한다.

일본에서는 해양 및 어촌관광의 활성화에 따라 레저 선박과 유어선의 전용시설을 정비하고, 어업 활동을 위한 구역과 해양성 레크리에이션의 기지로서의 구역을 구분하기 위하여 피셔리나 정비사업을 추진하고 있다(이성우, 2009, 일본 도시어촌교류, 2011). 즉 피셔리나란 어항 및 어항 주변 해역에서의 어업과 해양성 레크리에이션 활동의 공존을 목표로 한 종합시설로 마리나의 한 형태이다. 피셔리나 개발사업의 추진목표는 어항 내의 어선과 레저용 보트, 유어선의 이용 조절을 도모하고 어업과 해양성 레크리에이션의 조화로운 발전을 목표로 한다. 2011년 현재 일본에는 전국적으로 30개의 공용 피셔리나가 조성되어 있으며 10개가 추가로 조성 중에 있다. 일본의 이와같은 피셔리나 개발은 우리나라가 벤치마킹을 하여할 부분으로 판단된다.

국토해양부에서 제정한 마리나 항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률(2010b)을 보면 어떤 측면에서는 기존 항만의 개발과 유사한 체제를 이루고 있고, 여러 가지 항만관련 법령과 연관되어 너무나 광범위하다는 생각이 든다. 최근 마리나 항만 조성 및 관리에 관한 관심이 집중되고 있는 상황에서, 본 연구에서는 국가적으로 관심을 받고 있는 어항 정비와 마리나 개발과 관련된 법률을 참고하여 낙후된 어항을 피셔리나의 형태로 개발하여 어항 내 유희시설을 활용한 어업인 소득창출의 다양화와 방파제 조성비용 등 개발비용의 절감, 레저보트의 저변확대와 관련된 내용을 전개하고자 한다.

현 시점에서 보면 마리나 시설을 신규로 조성하기에는 막대한 초기 비용에 대한 부담으로 개발이 용이하지 않으며, 우리나라의 해안지역 여건상 어항입지를 제외한 신규개발 대상 지역을 발굴하는 것 또한 매우 어려운 실정이다. 특히 우리나라는 삼면이 바다로 둘러싸여 마리나로 개발 예정인 지역이 국가지정 어항과 동일한 지역이 많아 낙후된 해안지역의 해양레저 발전을 위하여 선진국인 일본의 피셔리나 개발과 관련된 법제도 현황을 국내 실정에 맞게 적용할 필요성이 요청되어 본 연구를 수행하고자 한다. 따라서 본 연구는 우리나라와 일본의 어항내 마리나 및 피셔리나 개발과 연관된 관련법의 적용, 허가 및 운영 관련 조례 제정, 마리나 개발 및 규제와 관련된 법규 등 그 현황을 비교 분석하고, 향후 국내의 실정에

적합한 피서리나 모형을 개발하는데 그 목적이 있다.

## 2. 한국과 일본의 피서리나 개발에 대한 어촌·어항법 적용 현황

### 2.1 한국의 피서리나 개발에 대한 어촌·어항법 적용 현황

우리나라의 피서리나 개발사업에 대한 제도는 어촌·어항법에 찾아볼 수 있다. 어촌·어항법에는 제2조 5항에 어항편익시설의 일부로서 레저용 기반시설 내용이 나오며, 제18조(어촌관광을 위한 구역의 설정 등)에 의거 어촌관광을 위한 구역을 설정하여 어항개발의 일부로서 계획에 반영시켜 피서리나 시설 개발이 가능하게 된다(해양수산개발원, 2011a).

어촌·어항법에서 정의한 내용을 보면 제2조 5항의 ‘어항시설’이라 함은 어항구역 안에 있는 시설과 어항구역 밖에 있는 시설로서 국토해양부 장관, 광역시장·도지사(이하 ‘시·도지사’라 한다) 또는 시장·군수·구청장이 제17조의 규정에 따라 지정·고시한 것으로 어항편익시설 즉, ①진료시설·복지회관·체육시설 등 복지시설, ②전시관·도서관·학습관·공연장 등 문화시설, ③광장·조경시설 등 어항의 환경정비를 위한 시설, ④유람선·낚시어선·모터보트·요트·윈드서핑 등의 수용을 위한 레저용 기반시설 등을 의미하고 있다. 그리고 제18조(어촌관광을 위한 구역의 설정 등)에서는 ①지정권자는 어촌관광의 활성화를 위하여 필요한 경우에는 어항구역 안에 대통령령이 정하는 바에 따라 어촌관광을 위한 구역을 설정할 수 있다. ②제1항의 규정에 따라 설정된 어촌관광을 위한 구역 안에는 해양관광·레저용 선박의 계류시설이나 관광객 편의시설 등 대통령령이 정하는 시설을 설치할 수 있다. ③그 밖에 어촌관광을 위한 구역의 운영 등에 관하여 필요한 사항은 국토해양부령으로 정하고 있다.

마리나 및 피서리나 시설의 범위는 어촌·어항법 시행령 제19조(어촌관광을 위한 시설의 범위)와 제18조 제2항에서 ‘대통령령이 정하는 시설’이라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설 ①유람선(모터보트를 포함한다)·낚시어선·요트 및 윈드서핑 등 해양관광·레저용 선박 등의 계류시설 및 그 보조시설, ②바다낚시시설 및 그 부대시설, ③어촌관광 안내소, 주차장 등 관광객 편의시설, ④지역특산품 판매장, 횃집 등 어촌소득증대 또는 관광객이용을 위한 시설, ⑤숙박시설·목욕시설·오락시설 등 관광객을 위한 휴게시설, ⑥그 밖에 어촌관광을 위하여 필요하다고 인정되어 국토해양부 장관이 정하여 고시하는 시설 등을 의미하고 있다. 따라서 어촌·어항법 시행령 제19조에서 어촌관광을 위한 피서리나 시설은 해양관광 레저용 선박의 계류 및 보조시설을 언급하였고, 어항에서의 마리나 및 피서리나 시설 개발의 길을 열어 놓고 있음을 알 수 있다.

어촌·어항법 시행규칙 제11조(어촌관광을 위한 구역 등의 관리 및 운영)를 보면 ①법 제35조의 규정에 따른 어항관리청(이하 ‘어항관리청’이라 한다)은 법 제18조 제1항의 규정에 따

라 설정된 어촌관광을 위한 구역 또는 령 제19조의 규정에 따른 어촌관광을 위한 시설이 안전하고, 효율적으로 관리되고, 본래의 목적대로 운영될 수 있도록 정기적인 현장 확인 및 점검 등 필요한 조치를 하여야 한다. 라고 하고 있으며, ②제1항의 규정에 따른 어촌관광을 위한 구역 및 시설의 관리와 운영에 관하여 필요한 사항은 법 제36조의 규정에 따른 어항관리규정으로 정하고 있음을 알 수 있다.

어촌·어항 활성화와 관련된 조항은 어촌·어항법 제49조의2(어촌·어항관광의 활성화 및 지원 등)에서 ①농림수산식품부장관 또는 지방자치단체의 장은 어촌주민의 소득증대, 어촌경제의 활성화 및 국민의 건전한 정서함양을 위하여 어촌·어항 고유의 특색을 살린 관광·휴양자원의 개발 등을 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다. ②농림수산식품부장관 또는 지방자치단체의 장은 제1항의 목적을 달성하기 위하여 어촌·어항의 자연경관·생태·특산물·고유풍속 등의 개발·홍보, 도시민의 어촌문화의 체험, 도시·어촌 간의 교류촉진을 위한 시설 및 프로그램의 개발 등 어촌·어항관광 활성화를 위하여 노력하여야 한다라고 명시하고 있다. 우리나라의 마리나 개발사업(어촌·어항법)에 대한 제도현황을 보면 기존의 어항을 마리나의 개념이 아닌 기존의 어항에 계류장 및 기타 시설을 정비함으로써 요트 및 레저 보트가 공용할 수 있는 피서리나의 개념으로 접근하였음을 알 수 있다.

### 2.2 일본의 피서리나 개발에 대한 어항·어장 정비법 적용 현황

일본에는 1950년 제정된 어항·어장 정비법을 기본으로 피서리나 개발에 대한 접근이 이루어졌다. 어항·어장 정비법에는 어항의 지정, 어장의 기본방침, 어항 어장 정비 장기 계획, 수산 정책 심의회, 어항의 유지 관리 등에 관하여 다루고 있다. 어항의 개발 및 운영에 관한 사항을 요약하면 다음과 같다(일본수산청, 2011).

일본의 어항·어장 정비법 제39조에서는 어항 구역 내의 수역 또는 공공 빈터에 있어 공작물의 건설 혹은 개량, 토사의 채취, 토지의 굴착 혹은 성토 또는 수면 혹은 토지의 일부의 점용(공유수면의 매립에 의한 경우를 제외한다)을 하려고 하는 사람은 어항 관리자의 허가를 받아야 한다고 규정하고 있으며, 어항 이용의 제한을 가할 수 있는 사항을 열거하고 있다. 또한, 도도부현 지사는 어항의 구역 내 공유 수면의 매립에 대한 허가를 할 때는 어항 관리자의 동의를 얻어야 하지만, 다음의 각 호의 어느 쪽인가에 해당하는 것에 대해서는 그 제한을 두지 않고 ①특정 어항 어장 정비 사업 계획에 따라 하는 매립시, ②전호로 내거는 것의 외, 어항 시설의 정비를 위해서 하는 매립시, ③전 2호로 제시하는 것의 외, 제1종 어항, 제2종 어항 또는 제4종 어항의 구역 내의 매립시에 관해 해당 어항의 이용을 현저하게 저해하지 않는 것으로 명시하고 있다. 이와 같은 조항은 기존의 어항을 보다 효율적으로 이용하기 위해서 허가, 동의 절차에서 다기능 어항 즉 피서리나의 개발이 우리나라(예: 우리나라의 경우 어항개발과 관련하여 수많은 관련법과 사전절차를 거쳐 시행함) 것과 비교하면 절차

가 매우 수월함을 알 수 있다.

방치정 관리에 관한 법은 일본은 헤세이 8년(1996년), 3개 부처(운수성 항만국, 수산청, 건설성 하천국)가 합동으로 pleasure boat 전국 실태를 조사하고, pleasure boat 보관 대책간담회를 통해 최종보고를 책정하였다. 1997년에는 하천국에서 계획적인 불법 계류선에 대한 대책의 촉진에 관한 국장 통지를 발표하였으며, 2000년에는 어항법과 항만법이 각각 개정되면서 선박 등의 방치의 금지, 감독처분 규정의 정비에 관한 법이 개정되었다(일본 국토교통성, 2011, 일본 수산청, 2011).

감독처분에 관한 법은 제 39조의 2에서 방치정 관리에 관한 규정이 언급되어 있다. 어항관리자는 다음의 각호에 해당하는 자에 대하여, 그 허가를 취소, 효력정지, 조건변경, 행위의 중지, 공작물 혹은 선박, 자동차 그 외의 물건의 개축, 이진, 제거, 혹은 원상회복을 명할 수 있으며, ①기본시설인 어항 시설을 손상, 또는 오손하는 것, ②선박, 자동차 그 외의 물건으로 어항 관리자가 지정한 것을 버리거나 방치하는 것, ③그 외 어항의 보전에 현저한 지장을 미칠 우려가 있는 행위는 방치정 관리에 관한 령으로 명시하고 있다.

### 3. 한국과 일본의 어항개발 규제법에 대한 제도현황

#### 3.1 한국의 어항 개발 규제법에 대한 제도현황

① 연안 이용 관련 규제는 공유수면매립법 제9조 및 공유수면관리법 제5조(공유수면의 매립 및 점사용 허가), 연안관리법 제8조(연안지역계획 수립)에서 공유수면을 매립하여 마리나를 개발하거나 수역시설을 설치하여 해당 공유수면을 점용하고, 토지의 굴착, 성토 기타의 행위에 대하여 혹은 수면에 있어서 시설 혹은 공작물을 신설하려는 경우는 공유수면 관리자의 허가를 받지 않으면 안 된다. 공유수면 관리자는 신청의 내용이 해안의 보전 등 공익에 지장을 줄 우려가 없다고 인정되는 경우에 허가하는 것으로 되어 있다. 그리고 연안관리법에 의거 연안구역이 설정된 경우에 연안보전구역이나 준연안보전구역으로 설정된 경우에는 보전구역의 해제 전에는 연안 개발이 불가능하다라고 고시하여 규제를 하고 있음을 알 수 있다.

자연공원법은 국립공원, 도립공원 중에서 마리나 및 피셔리나 시설 등이 먼저 공원 계획에 반영이 되어야 이들 지역에서 개발이 가능해진다(제12조-제14조). 또한 국립공원, 도립공원 내의 일정의 규모 이상의 공작물을 신축, 증축하는 경우에도 동일하다(제23조)라고 명시하고 있다.

문화재보호법은 명승, 철새 등 천연기념물 보호구역, 국가문화재 등 문화재 보호구역으로 지정된 구역의 경우에는 반경 500m 이내의 사업에 대하여 문화재위원회의 승인을 득하여야 하므로 거의 개발 사업은 어렵게 된다(제20조)라고 고시하여 사실상 피셔리나 개발을 제한하고 있다. 최근 마리나법의 제

정으로 일시에 마리나 개발과 관련된 문제점을 해소할 수 있는 근거를 마련하였지만, 국가지정이 아닌 지방 소규모 어항 일 경우는 여전히 연안이용과 관련된 어항개발은 규제가 풀리지 않고 있음을 알 수 있다.

② 선박의 운항 관점으로부터의 규제는 선박의 운항과 관련된 선박법(해상에서 운항되는 모든 종류의 선박의 등록을 관장하는 법률로서 해운법, 유선 및 도선사업법, 낚시어선법 등 선박의 종류에 따라 사업을 관장하는 법률은 입법 목적별로 영업 및 운항 등에 대해서만 규정하고 선박의 등록은 선박법에 따라 등록하도록 되어있으며, 현재는 수상레저안전법 적용이 되지 않고 있음), 선박안전법(제29조 항행구역의 제한 등 해양수산부장관은 선박의 크기·구조·설비·용도 또는 항로의 상황을 고려하여 필요하다고 인정하는 경우에는 수역 또는 기간을 한정하여 항행구역을 정할 수 있다) 등의 법률이 있어 요트, 모터보트를 포함하는 운항법에 관한 규정이 있다. 또한 해상교통안전법(항 내에서 돛을 줄이거나 소형선은 대형선의 진행을 방해하면 안 된다는 등의 규정)과 마리나의 설치에 있어서 법 규정에 의거 특정항(흘수가 깊은 선박이 출입하는 항 혹은 외국 선박이 상시 출입하는 항에서 정령이 정한 것) 내 혹은 특정항 인근에서 공사를 행하는 경우에는 항만관리의 장의 허가를 받지 않으면 안 되는 것으로 규제가 되어 있다. 이러한 규제는 우리나라에만 국한되어 있는 법으로 소규모 어항 및 마리나 및 피셔리나 개발에 큰 장애사항으로 대두되고 있어 법 개정이 시급히 요청된다.

③ 기타의 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률은 도시공원 내에 공원시설 이외의 공작물 기타의 물건 혹은 시설을 설치하여 도시공원을 점용하려는 경우는 공원 관리자의 허가가 필요하다(제27조)는 조항과 국토 및 토지이용에 관한 법률 즉, 도시계획 내의 건축물에 관한 제한으로서는 도시계획에 있어서 주거지역, 기타의 지역지구가 설정된 경우에 당해지역 내외에서 건축물 등의 건축에 대하여 건축법 기타의 법률에 의거하여 일정한 제한이 가해지고 있으며, 개발행위의 허가로서 도시계획지구에서 일정의 건축물 등이나 공작물 등의 개발행위를 행하려는 자는 관련 시도 지사의 허가를 받지 않으면 안 된다(제56-60조)라고 고시하고 있다. 그리고 건축법에 마리나의 클럽하우스 기타의 시설은 건축법상의 건축물에 해당되므로 건축법에 기초한 건축물의 높이, 건폐율 등의 규제를 가해진다 라고 명시하고 있으며, 육상시설은 체육시설설치 이용에 관한 법률 제11조 (시설기준 등) ①체육시설업자는 체육시설업이 종류별로 문화체육부령이 정하는 시설기준에 적합한 시설을 설치하고 이를 유지·관리하여야 한다. ②문화체육부장관은 제10조의 규정에 의한 체육시설업의 건전한 육성을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 체육시설의 이용 및 운영에 지장이 없는 범위 안에서 시설물의 설치 및 부지면적을 제한할 수 있다는 규정에 의거하여 시설개발에 대한 규제를 가하고 있음을 알 수 있다. 이는 체육시설설치 이용과 관련된 하위법이 여러 부처에 나누어져 있기 때문에 해당 소관 부처의 긴밀한 협력없이 마리나 및

피셔리나의 개발은 불가능하다 하겠다.

다행히 최근 우리나라에서도 규제완화의 움직임이 일고 있으며, 그 규제완화법이 바로 마리나 항만 개발법령 제정이다.

2009년 12월 10일부터 시행된 마리나항만 개발 법령은 마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 내용을 담고 있으며, 주요 내용은 다음과 같다. ①마리나항만의 합리적인 개발 및 이용을 위한 마리나항만 기본계획 수립근거 마련(법률 제4조)하였고, ②국토해양부장관이 10년(5년마다 검토), 중앙항만정책심의회 심의 및 관계기관·지자체 협의를 거쳐 수립(법률 제4조, 제5조)하였다. 그리고 중앙항만정책심의회 위원(40인 이내)을 선임하여 전문성을 배가하기 위하여 중앙부처 및 지자체 공무원 및 개발관련 민간전문가로 구성하였다.

③사업계획 수립, 사업시행자 지정, 마리나항만구역 지정 등 마리나항만 개발사업에 대한 시행절차 규정(법률 제8조, 제9조, 제10조)과 ④실시계획의 승인 또는 변경승인 시 관계행정기관장과 협의한 사항에 대하여 타 법률에 따른 인·허가를 받은 것으로 의제처리(법률 제16조)하고 있다.

⑤마리나항만의 효율적인 관리 및 운영을 위한 마리나항만 관리규정에 관한 근거마련(법률 제24조)을 하고, ⑥마리나 관련 산업을 효율적으로 진흥하기 위하여 마리나산업단지 조성 근거 마련(법률 제29조)하였다. ⑦마리나항만 개발사업의 활성화를 위해 각종 부담금, 세제 등을 감면할 수 있는 근거 및 비용의 일부를 지원하거나 보조·융자할 수 있는 근거마련(법률 제31조, 제32조)하였고, ⑧마리나항만 개발 법령 시행전에 다른 법률에 따라 마리나항만을 조성·개발하고 있는 사업에 있어서 행하여진 처분 또는 절차 및 그 외의 행위에 대하여 마리나항만 지정에 관한조항(법률 부칙 제2조)을 포함하고 있다. 그러나 이 법은 국가지정 어항에 국한한 법으로 지방의 어항과 같은 소규모 어항에 피셔리나를 개발할 경우에는 마리나법을 적용하기에 다소 미흡하다고 판단된다.

### 3.2 일본의 어항개발 규제법에 대한 제도현황

분구(分區)의 지정에 관한 것은 항만법 제39조에서는 항만 관리자는 임항 지구내에 분구를 지정할 수 있으며, 구체적인 지정의 내용 중에 ‘마리나 항구, 스포츠 또는 레크리에이션의 이용으로 제공하는 요트, 모터보트 그 외의 선박의 편리에 제공하는 것을 목적으로 하는 구역’을 포함하고 있다.

분구 내의 규제는 항만법 제40조는 앞조에 제시한 지구의 구역 내에 있어서는 각 지구의 목적을 현저하게 저해하는 건축물 그 외의 건축물에 있어서 항만 관리자로서 지방공공단체의 조례로 정하는 것을 건설해서는 안되며, 또 건축물 그 외의 건축물을 개축 또는 그 용도를 변경해 해당 조례로 정해 건축해서는 안 된다고 공시하고 있다.

수익자의 부담과 관련된 항만법 제43조의 4조항은 항만 공사에 의해 현저하게 이익을 받는 사람이 있을 때는 항만 관리자는 그 사람에게 그 이익을 받는 한도에 대해 그 항만 공사의 비용의 일부를 부담시킬 수 있다라고 공시하고 있다. 그리고 항만의 시설에 관한 기술상의 기준 등 제56조의 2의 2에

서는 수변구역 시설, 외곽 시설, 계류 시설 그 외의 정령으로 정하는 항만의 시설에 대해 국토교통성령으로 정하는 기술상의 기준에 적합하도록 건설·개량 또는 유지하도록 하고 있다(일본 국토교통성, 2011, 일본 수산청, 2011).

방치정에 관한 감독처분은 제56조 4는 항만에 관한 관리규정으로 방치정에 대한 처리를 담고 있다. 국토교통성 총리, 도도부현 지사 또는 항만 관리자는 다음에 해당하는 사람에 대해 공사 그 외의 행위의 중지, 공작물 혹은 선박 그 이외의 물건(이하 「공작물 등」)의 개축, 이전 혹은 철거, 공사 그 외의 행위 혹은 공작물 등에 의해 생긴 혹은 생길 수 있는 장애를 제거, 예방하기 위해 필요한 시설의 설치 또는 그 외의 조치를 취할 수 있다.

‘항만 시설의 기술상의 기준을 정하는 성령’에서는 바람, 파도, 조위 등의 자연상황, 수역시설, 외곽시설, 계류시설, 임항교통시설, 하역시설, 보관 시설, 선박 역무용 시설, 여객 승강용 고정 시설 및 이동식 여객 승강용 시설 등 항만관련 시설의 총체적인 설비 기준에 대한 세목을 고시로 제정하도록 하는 근거를 마련하고 있다. 이에 따라 ‘항만시설의 기술상 기준의 세목을 정하는 고시’가 제정되어 각 항목에 대하여 바람, 파랑, 조위 등 자연조건의 측량기준 및 이에 따른 각 시설의 규격 및 이를 위한 계산방법 등 세부적인 가이드라인을 제시하고 있다. 그 중에서 외곽시설을 살펴보면 다음과 같다.

외곽시설에 있어서 지정하고 있는 분야는 외력 및 하중의 설정, 재료 및 부재료의 요건, 지반/경사 하중/말뚝에 대한 지지력 분석법, 방파제 설계법, 방사제, 제방, 갑문, 호안, 각 시설의 설치위치와 성능조사 등이다. 특히 방파제 관련 조항을 살펴보면 다음과 같다.

항만법 제46조 방파제의 기능은 ①방파제의 천단고는 음력의 초하루와 보름 평균 만조면, 방파제의 안정의 검토에 대해 이용하는 유의파고의 0.6배 이상의 적절한 높이로 하는 것을 표준으로 한다. 이 경우에 대해 적절한 높이는 배후의 수역의 평온도, 배후의 항만의 시설의 보전 등을 감안해 설정하는 것으로 한다. ②고조 또는 해일 대책을 주된 목적으로 하는 방파제에 있어서는 방파제에 의한 고조 또는 해일의 영향의 저감 효과 등을 감안하고 범선, 천단고 등을 적절히 설정하는 것으로 한다. ③목재 취급 시설의 방파제에 있어서는 이상 고조위 때에 목재가 유출하지 않게 해당 방파제의 구조, 배후의 수역의 이용 상황 등에 대응할 적절한 천단고로 하고 있다.

항만법 제47조 방파제의 구조는 ①방파제는 요구되는 기능에 대응한 적절한 구조로서 제32조에 규정하는 외력 및 하중에 대해서 안전한 구조인 것으로 한다. ②고조 또는 해일 대책을 주된 목적으로 하는 방파제에 있어서는 파랑 등의 외력에 대한 구조의 안정 외, 고조 또는 해일의 위습시의 특성을 감안해 구조의 안정을 확보하는 것으로 한다. ③목재 취급 시설의 방파제에 있어서는 다음 48조 및 제49조의 규정에 준해 한편, 필요에 따라서 목재의 충돌력에 대한 구조의 안정을 확보하는 것으로 하고 있다.

항만법 제55조의 방파제는 제29조에 규정하는 평온도를 유

지하도록 적절히 배치하는 것으로 하고 있다(해양수산개발원, 2011b). 일본의 마리나 및 피셔리나 개발규제법은 우리나라가 지니고 있는 행정의 구조적 문제점 즉, 소관부처에서 담당하는 각각의 개별법에서 오는 개발규제 제한보다는 통일화된 제도로 항만법내에서 마리나 및 피셔리나 개발과 관련된 규정을 두어 규정된 범위 내에서 개발이 가능하도록 여지를 남겨두고 있다. 우리나라의 경우와는 상반된 개발규제법의 형태를 보인 것이 특징이다. 우리나라는 소관부처의 독립성과 소극적인 협조로 인하여 마리나 및 피셔리나 개발에 아직도 개발규제가 많아 민간사업자가 해양레저기반시설 개발에 어려움을 야기하고 있다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 해양레저기반시설 개발을 위한 부처간의 의견을 조율할 컨트롤 타워가 필요하며, 소관부처의 개별법을 통합하여 적용할 필요성도 있다.

## 4. 결 론

### 4.1 우리나라의 피셔리나 개발 모형

우리나라의 경우 ‘어촌·어항법’에서 어촌관광 활성화를 위한 일환으로 레저용 선박의 계류시설을 위한 구역지정 및 관리·운영에 대한 부분을 언급함으로써 피셔리나 개발에 대한 여지를 두고 있다. 또한 ‘마리나 항만 개발법’이 제정되어 마리나 개발에 대한 틀을 제공하고 있으며, 해양레저스포츠 발전을 위해 각종 규제 완화가 현재 지속적으로 추진되고 있다.

일본의 경우에도 ‘어항 어장 정비법’에서 각 어항의 지정 및 운영에 대한 기본적인 법과 함께 어항의 정비 및 개발을 위한 근거를 제공하고 있으며, 피셔리나 개발은 이에 따라 기존 항만과 조화를 이루어 개발이 되었다((사)일본피셔리나협회, 2003). 그러나 우리나라는 지형적 특성과 기 개발되어 있는 어항 및 마리나 여건을 반영해볼 때, 마리나의 개념이 아닌 기존의 어항에 계류장 및 기타 시설을 정비함으로써 요트 및 레저보트가 공용할 수 있는 피셔리나의 개념으로 접근하는 것이 옳다고 판단된다. 즉, 해양레저스포츠 기반조성을 위한 제도에 있어 그 대상에 대한 개념부터 올바르게 정립되어야 한다. 따라서 우리나라 피셔리나 개발사업은 도시민의 레저공간 제공과 어촌주민의 소득증대에 근거한 개발모형은 다음과 같다.

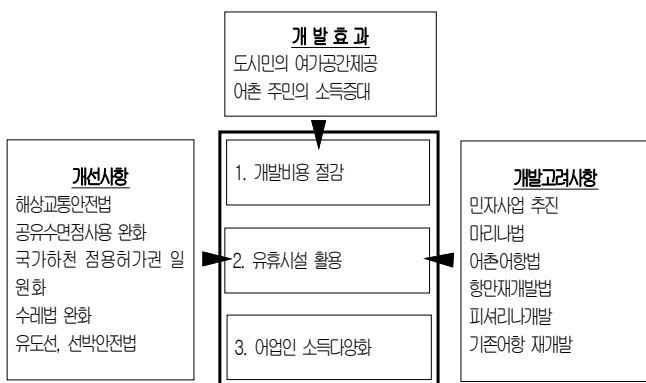


Fig A1. Development of Korea Fisherina Model

첫째, 개발비용을 절감할 수 있는 시설을 개발하여야 한다. 마리나를 조성하는 데 있어서 우리나라의 경우 대개 마리나 적지가 어항이나 항만으로 이용되고 있다. 대부분 내만이거나 방파제 등 구조물 설치 규모가 적고, 마리나 조성 사업비가 되도록 작게 투자되어야 경제효율성 면에서 시설운영 위험성이 낮다고 볼 수 있다. 피셔리나 시설을 신규로 조성하기에는 막대한 초기 비용에 대한 부담으로 개발이 용이하지 않으며, 우리나라의 해안지역 여건상 어항입지를 제외한 신규개발 대상지역을 발굴하는 것 또한 매우 어려운 실정이다(김성국, 2010). 따라서 기존 어항 중 여유공간이 많아 레저 선박을 함께 수용할 수 있을 경우 방파제 조성비용 등 상당한 비용 절감 효과를 얻을 수 있도록 개발을 하여야 한다. 우리나라는 미국서부 해안처럼 높은 파도나 태풍 등의 영향을 많이 받아 방파제, 호안 등의 시설이 요구되는 대형 투자가 필요한 경우가 많으므로 초기 사업시 공공단체의 선도가 필요하며, 가급적 항만이나 내항 또는 지방 소규모 어항을 재개발하는 것이 비용을 절감하는 유일한 방법이다(Blain, 1995). 미국과 일본의 경우도 개발 초기에는 중앙정부가 예산 지원 등 많은 역할을 하다가 점차적으로 지방자치단체, 민간단체에 역할을 위임한 사례로 보아 우리나라도 이와 유사한 형태로 전략을 수립하여야 할 것이다.

둘째, 기존 어항의 유희시설을 리모델링한 형태로 개발하여야 한다. 어항은 현재 안전수용률이 100%를 넘어 상당한 여유를 갖는 어항도 많다. 이러한 어항이 마리나 등 새로운 수요를 통해 활용됨으로써 국가 예산의 효율적 활용이 가능해진다. 또한 어항 내 피셔리나 개발을 통하여 해양레저 문화가 크게 발전하고, 융성할 수 있는 기반이 조성되게 될 수 있다. 일본의 경우 1990년 이후 약 30여개소의 대규모 어항 내 피셔리나를 조성하여 이러한 역할을 충분히 하고 있다. 미국이나 일본의 경우도 마리나 및 피셔리나 개발 초기에는 항만의 유희부지와 시설을 많이 활용한 사례(김성귀, 2009)를 볼 때, 우리나라도 이러한 기존 어항을 재활용하는 형태로 개발을 하여야 할 것이다.

셋째, 어업활동의 개선과 해양레저스포츠 활성화로 어촌의 새로운 소득원 창출을 할 수 있는 형태로 피셔리나를 개발하여야 한다. 이를 위해서는 국가의 해양관광 활성화 정책에 따라 급격히 증가한 레저 선박 및 유어선 등이 어업활동과 마찰을 일으키는 것을 방지하고, 어항 내 유희시설을 효율적으로 활용함으로써 요트나 모터보트의 정박비 등을 받아 수익을 창출하는 1석 2조의 효과를 거둘 수 있는 장점이 있다. 참고로 일본 등에서도 어촌 자체적으로 마리나 피어 시설을 개발하여 소득을 올리는 사례가 나오고 있다. 우리나라도 이러한 사례를 적용하여 마을기업 형태로 사업을 전개하는 방안도 고려하여야 할 것이다. 현재 어촌계의 현실을 볼 때 새로운 수익창출은 매우 시급한 문제이며, 마을기업의 운영형태는 어가소득에 크게 기여하는바 민간사업자와 어촌계가 공동으로 운영하면 초기부담금의 감소와 행정 및 민원의 발생이 적어 서로 윈윈하는 형태의 모델로 개발을 하여야 할 것이다.

#### 4.2. 제언

첫째, 국토해양부에서는 2010년 제1차 마리나항만 기본계획 정책을 시행하고 있지만 대부분이 어항이며, 일본의 사례를 볼 때, 현재 국내 일부 마리나지정항은 기존의 어항을 활용하는 피셔리아의 개념에 더 적합하다고 판단된다. 따라서 마리나 및 어항 개발에 앞서 개발대상에 대한 올바른 개념정립이 우선되어야 한다. 둘째, 어항의 개발에 있어 어촌을 기반으로 한 피셔리아 및 해양레저스포츠 개발이 이루어질 수 있도록 종합적인 정책이 마련되어야 하며, 수상레저안전법에 명시되어 있는 수상레저기구 등록을 하지 않은 기구들이 많이 존재하고 있다. 이러한 방치기구를 줄이기 위해서는 모든 수상레저기구의 등록의무화와 등록시 계류장소 지정 의무화 등의 제도화가 필요하다.

셋째, 국토해양부에서는 제1차 마리나항만 기본계획에 따라, 지정항만에 있어 기존 어항에 계류시설 설치에만 급급하다. 이는 마리나항의 가장 기본이 되는 항내 정온 상태를 고려하지 않은 개발이라고 판단되며, 항내 정온상태 유지를 먼저 고려한 설계와 개발을 추진해야 한다.

### 참 고 문 헌

[1] 김성귀(2009), "항만내 마리나 개발방안", 해운물류연구, 제25권, 제1호, pp. 145-166.

[2] 김성국(2010), "우리나라 마리나 발전에 관한 고찰", 해양비즈니스, 15호, pp. 27-57.

[3] 김종해(2009), "해양스포츠와 해양관광 산업의 길을 열다 : 마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률", 國會報, 제512호, pp. 116-117.

[4] 국토해양부(2010a), "전국 43개 마리나 개발 본격 해양레저시대", 2010.1.19. 보도자료.

[5] 국토해양부(2010b), 제1차(2010~2019) 마리나항만 기본계획(국토해양부고시 제2010-41호).

[6] 국회 국토해양위원회(2009), "마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률안 검토보고", 2009. 2.

[7] 박봉률, 김남규, 최윤택(2005), "내발적 발전전략을 통한 경남권 레저·스포츠산업 cluster 모델 연구", 한국체육학회지, 제44권, 5호, pp. 59-609.

[8] 부산디자인센터(2011), 동남권 해양레저장비산업 디자인 경쟁력 강화방안 연구.

[9] (사)일본피셔리아 협회(2003), <http://www.fisharina.or.jp>, 아시아경제.

[10] 이성우(2009), "마리나 개발 동향(1): 일본의 고베 피셔리아", 해양국토 21, 2월호, pp. 69-79.

[11] 일본 국토교통성(2011), <http://www.mlit.go.jp/kisha/kis-ha07/11/110629/03.pdf#search='水産廳フィッシャリーナ事業'>.

[12] 일본 도시어촌교류(2011), <http://www.gyoson-go.com/>

-intro/index.html.

[13] 일본수산청(2011), [http://www.jfa.maff.go.jp/j/gyosei/assess/senmon/pdf/14\\_3\\_siryoul-2.pdf](http://www.jfa.maff.go.jp/j/gyosei/assess/senmon/pdf/14_3_siryoul-2.pdf).

[14] 해양수산개발원(2011), 일본의 해양레저관련법제의 개선, [http://tour.go.kr/search/sr\\_main\\_frm.asp](http://tour.go.kr/search/sr_main_frm.asp).

[15] 해양수산개발원(2011), 해양레저사업의 법제개선방안, [http://tour.go.kr/search/sr\\_main\\_frm.asp](http://tour.go.kr/search/sr_main_frm.asp).

[16] Blain, W. R.(1995), Marina III: Plannign, Design and Operation, Computational Mechanics Publications.

[17] ICOMIA(2008), Boating Industry Statistics.

---

원고접수일 : 2012년 1월 4일  
 심사완료일 : 2012년 1월 30일  
 원고채택일 : 2012년 2월 1일