

어촌 定住生活圈의 求心役割 질실

辛 英 泰 <한국농촌경제연구원 · 책임연구원>

● 序 論

어항은 어업경제활동 및 어촌생활의 근거지인 동시에 가장 중요한 기반시설로서 어항의 개발없이 어업·어촌의 발전은 불가능하다고 해도 과언이 아니다. 따라서 대망의 21세기를 얼마 남겨 놓지 않고 있는 현재 시점에서 금후 우리 나라 어업(광의의 어업으로써 수산업과 같은 의미로 사용함), 어촌의 발전을 위해 어항은 어떤 역할을 해야 하며, 이의 원활한 수행을 위해 어떻게 개발해 나가야 할 것인가를 살펴 볼은 매우 뜻깊은 일이라고 할 수 있다.

이렇게 금후의 어항개발방안을 모색함에 있어 본 연구에서는 기본적으로 다음과 같은 방법으로 접근하고자 한다.

첫째, 어항이란 무엇이며, 어떠한 기능을 하고 있는가를 검토함

으로써 어항의 개발이 어업·어촌의 발전에 어떤 의미를 갖는가를 살펴보고,

둘째, 어항에 대한 시설 및 투자분석을 통하여 금후 어항시설 내지 투자와 관련하여 해결해야 할 문제점을 도출하였으며,

셋째, 21세기를 향한 어업·어촌의 발전방향을 고찰함으로써 장기적으로 어항개발이 추구해야 할 정책방향을 제시하였다.

그리고 마지막으로 이상에서 살펴 본 바를 종합적으로 고려하여 금후의 어항개발방향을 포괄적으로 제시하고자 하였다.

한편 어항개발과 관련한 세부방안에 대해서는 개발내용을 중심으로 장을 달리하여 살펴보기로 한다.

중 생산요소인 어업자료, 어업관련서비스, 선원 등을 어항을 통해 제공하고 있다. 뿐만 아니라 생산된 어획물 또는 양식물을 양륙, 1차적으로 가격을 결정하는 산지시장이며 생산물을 원료로 하는 수산가공품의 가공기지이기도 하다.

반면 어촌지역 생활공간의 중심지로서 어항의 기능은 1차적으로 어촌지역 자체를 특징짓는 가장 중요한 요소가 어항의 입지 내지 존재 유무에 있다는 점에서 찾을 수 있다.

그러나, 어촌의 공간체계는 중심도시가 통합적기능을 수행하지

못하여 어촌지역의 경제적, 사회적 제기능과 서비스기능이 어항을 중심으로 한 소정주구에서 불완전하게 이루어지는 구도적 취약점을 가지고 있다. 따라서 어항이 어촌지역의 특징을 대변하는 점에서는 가장 중요한 요인이 되기는 하나 지금까지는 정주생활권의 중심지로서 그 역할은 그리 크지 못했다고 볼 수 있다. 이런 점에서 급후 어항이 어촌지역 정주생활권의 중심지로서 어업생산활동에 대한 지원은 물론 생활환경개선에 대해서도 가일층 그 역할의 강화가 필요할 것이다.

지역·시·도·별로 보면 전남이 854개소로 가장 많고 그 다음이 경남, 경기 등의 순서를 보이고 있으며 인천시가 3개소로 가장 적다.

한편 어항수 대비 완공항의 비율을 보면 전국 평균이 1,941 개소 중 398개소가 완공항으로 20.5%의 완공률을 보이고 있는데 어항종별로는 1·3종어항이 37.7%로 가장 높고 그 다음 2종어항이 21.8%, 소규모항이 가장 낮은 19.5%의 완공률을 보이고 있다.

다음 어항시설 현황을 보면 1986년말 현재 전체적으로 총시설계획 대비 66.8%인 269,252m를 시설완료 하였다(표 2). 어항종별로는 소규모어항이 239,165m 시설계획에 174,932m의 시설을 완료함으로써 73.1%의 개발비율을 보이고 있고, 2종어항이 98,050m 시설계획에 59,884m 시설완료로 61.0%, 1·3종어항이 65,829m 시설계획에 34,437m의 시설을 완료함으로써 52.3%의 개발비율을 보이고 있다.

한편 어항에 대한 투자실적을 보면 다음(표 3)과 같이 제4차 5개년계획이 끝난 1981년까지는 어항에 대한 투자가 미미하였다. 그 후 1982~86년의 제5차 5개년계획 기간 중에는 125,245백만원을 투자하여 1~4차 5개년계획기간 중의 투자액보다 더 많은 금액을 투자하였다. 그 결과 1986년말 현재 총 투자액이 218,698백만원으로 전체 계획금액의 34.0%를 차지하고 있다.

이상에서 어항시설 및 투자현황을 간략히 살펴 보았으나 이를 통해서 볼 때 2가지의 근본적인 문제점을 지적할 수 있다. 첫째, 어항시설에 대한 투자가 아직 크게

● 漁港시설 및 投資 현황

1986년말 현재 우리 나라의 어항수는 <표 1>에서 보는 바와 같이 1,941개소인데 이중 이용범위가 전국적인 1종어항과 어장개발 및 어선대피 필요상 이도 또는 벽지에 입지하고 있는 3종어항을 합쳐

전체의 3.1%인 61개소가 있다. 또한 이용범위가 지방적인 2종어항이 전체의 16.7%인 325개소, 어촌 부락단위의 지역주민 편의시설로 이용하고 있는 소규모항이 전체의 80.1%인 1,555개소가 있다. 이를

<표 1> 시도별, 어업종별 어항분포, 1986

단위 : 개소

구분 시도별	항 수	완공항	1·3종어항		2종어항		소규모항	
			항 수	완공항	항 수	완공항	항 수	완공항
계	1,941	398	61	23	325	71	1,555	304
부 산	16	16	1	1	4	4	11	11
인 천	3	3	-	-	1	1	2	2
경 기	121	70	3	2	32	16	86	52
강 원	56	4	8	3	16	-	32	1
충 남	64	26	4	2	28	17	32	7
전 북	45	17	4	1	13	6	28	10
전 남	854	90	14	6	112	8	728	76
경 북	120	30	9	4	26	5	85	21
경 남	563	117	12	3	83	9	468	105
제 주	99	25	6	1	10	5	83	19

자료 : 수산청



〈표 2〉 어항종별 시설실적, 1986

단위 : m

구 분	총시설계획(A)	'86 기시설 (B)	B/A(%)
계	403,044	269,252	66.8
1·3 중 어항	65,829	34,437	52.3
2 중 어항	98,050	59,884	61.0
소 규모 항	239,165	174,932	73.1

자료 : 수산청

〈표 3〉 연도별 어항투자실적

단위 : 백만원

구 분	총계획	1981 누 계	1982	1983	1984	1985	1986	1986 누 계
계	643,300 (100.0)	93,453 (100.0)	17,372 (100.0)	18,711 (100.0)	22,587 (100.0)	31,428 (100.0)	35,147 (100.0)	218,698 (100.0)
1·3중어항	389,300 (60.5)	50,209 (53.7)	15,395 (88.6)	16,723 (89.4)	19,024 (84.2)	27,372 (87.2)	27,402 (78.0)	156,125 (71.4)
2중어항	123,700 (19.2)	18,296 (19.6)	1,521 (8.8)	1,585 (8.5)	1,585 (7.0)	1,981 (6.3)	3,942 (11.2)	28,910 (13.2)
소규모항	130,300 (20.3)	24,948 (26.7)	456 (2.6)	403 (2.2)	1,978 (8.8)	2,075 (6.6)	3,803 (10.8)	33,663 (15.4)

() 내는 구성비

자료 : 수산청

〈표 4〉 수산투융자 사업비와 어항사업비의 증가비교

단위 : 백만원

구 분	1982	1983	1984	1985	1986	86/82(배)
수산투융자계	59,424	59,199	82,222	88,985	135,385	2.28
어 항 투 자	17,372	18,711	22,587	31,428	35,147	2.02

자료 : 수산청, 수산업동향에 관한 년차보고서, 각 년도.

부족한 실정에 있다. 즉 지금까지 시설한 1,941개소의 어항 중 완공항은 그의 20.5%인 398개소에 지나지 않고, 시설량도 총계획의 66.8%에 불과하며, 투자금액에 있어서는 계획의 34.0%만이 투자되었다는 것이다. 뿐만 아니라 1982~86년 간 어항시설에 많은 금액이 투자되었다고는 하나 다른 사업부분과 비교하면 상대적으로 크게 많은 것이 아니다. 다시 말하면 〈표 4〉에서 보는 바와같이 1982~86년 간 수산부문 투융자금액통계는 2.28배 증가했는데 동기간 어항에 대한 투자는 2.02배 증가한 데 불과하다는 것이다.

어항시설과 관련한 두번째의 문제점으로는 소규모항에 대한 투자가 다소 미흡하다는 점이다. 즉 〈표 1〉의 총시설어항 대비 완공항의 비율면에서 소규모항이 가장 낮으며 〈표 3〉의 투자실적에서도 보듯이 1981년 이전까지는 그런대로 소규모항에 대한 투자비율이 상대적으로 높았으나 1982년 이후는 이 비율이 극히 낮은 상태에 머물러 있다. 물론 1981년 이전까지 많은 금액을 투자한 결과 시설계획량 대비 총시설량의 비율이

다른 어항에 비해 다소 높은 수치를 보이고 있으나 절대다수를 차지하는 영세어민들이 1·3종어항

이나 2종어항을 이용할 기회가 많지 않음을 감안할 때 문제가 되고 있음은 부인할 수 없는 사실이다.

● 21世紀를 向한 漁業·漁村 발전方向 ——

금후 어항개발은 장기적인 어업·어촌발전방향에 대응하여 추진해 나가야 한다. 따라서 앞으로 우리 나라 어업·어촌은 어떻게 발전해 나가야 할 것인가 하는 것이 관건이 되는데 이를 파악하기 위해서는 우선 현재 우리 어업, 어촌이 당면하고 있는 문제 상황과 앞으로 전개될 여건변화를 점검할 필요가 있다.

그러면 우리 나라 어업·어촌이 당면하고 있는 문제상황은 어떠한가? 이는 크게 다음의 몇가지로 설명될 수 있을 것이다.

첫째, 연근해어업자원이 남획됨으로써 고갈의 위기에 처해 있다. 즉 그동안 어선세력은 급격히 증가한 반면 이에 상응한 자원조성 내지 자원관리가 제대로 이루어지지 못함으로써 연근해어선 톤당 생산량이 1974년 5.02%에서 1986년 3.90%으로 급격히 감소했다는 것이다.

둘째, 양식장의 노화 및 바다오염이 심화되고 있다. 즉 1960년대 이후 천해양식업 역시 급격한 성장을 해왔는데 이 과정에서 어장을 과도하게 이용함으로써 각종 재해가 빈발하고 생산성이 하락하는 등 양식어장의 노화현상이 두드러지게 나타나고 있다. 이 밖에 산업화 및 도시화의 급격한 진전으로 산업폐수와 도시하수의 배출이 크게 늘어나고 있는데 산업폐수의 경우 1일배출량이 1980년 1,962

천ℓ에서 1985년 3,109천ℓ로 동기간 1.5배가 증가하였다.

셋째, 어촌과 관련한 문제점으로 어촌인구의 고령화 및 부녀화 현상으로 어촌활력이 저하되고 개발주체가 상실되었다. 뿐만 아니라 고도경제성장기의 산업적 구조적 성장격차는 지속적인 어가소득(漁家所得)의 증대에도 불구하고 다른 산업종사자에 비해 상대적으로 저위성을 면치 못하고 있으며 지역면에서도 소득수준차이가 적지 않다. 이상과 같은 어촌의 활력저소 등의 저위성 및 지역간 불균등성은 앞으로 어업·어촌의 발전에도 모호하는데 커다란 장애요인으로 작용할 것이다.

한편 이러한 문제상황을 지닌 채 앞으로 우리 나라와 어업, 어촌의 발전에 영향을 미칠 새로운 수요와 여건변화로는 어떠한 것들을 예상할 수 있는가?

첫째, 수산물에 대한 수요가 계속 증가할 것이다. 즉 1986년 우리나라 국민 1인 1일당 동물성단백질공급량은 30.88g 인데 이중 수산물(어패류)이 57.4%인 17.71g을 차지하고 있는 바 수산물은 식품으로써 매우 중요한 위치를 점하고 있다. 뿐만 아니라 금후 식생활의 다양화, 간편화, 건강식품에 대한 인식제고 등으로 수산물에 대한 수요가 점차 증가할 것으로 전망되고 있어 앞으로도 수산물의 증산은 계속되어야 할 것이다.

둘째, 어업생산환경이 점차 악화될 전망이다. 즉 앞에서 간략히 언급하였으나 연근해어업 경우 어업자원감소, 천해양식업의 경우 어장노화 등으로 많은 어려움을 겪고 있다. 설상가상으로 자원민족주의(nationalism)의 대두로 원양어업부문에 있어서까지 생산여건이 악화됨으로써 문제의 해결을 매우 어렵게 하고 있다. 또한 지금까지는 아직 그리 큰 움직임은 없으나 수산물에 대해서도 선진국의 개방압력이 강화될 전망이다. 이상과 같은 여건을 감안할 때 우리 어업은 체질 강화 내지 경쟁력 강화가 시급하다.

셋째, 바다 또는 어촌에 대한 새로운 사회적 수요의 증가로써, 우선 들 수 있는 것은 고도경제성장기에 따라 실질자금이 상승하고 노동시간이 감소함으로써 국민들의 해양레저에 대한 수요가 크게 증가할 것이라는 점이다.

다음 대중공시대의 개막과 더불어 서해연안역에 있어 공업용지 및 주택용지의 조성을 위한 매립·간척 수요가 증가할 것이다. 뿐만 아니라 지방화시대를 맞이하여 지역어업개발의 중요성이 크게 증대될 것이다. 즉 지금까지의 어업개발은 지역별 특성이 존중되는 개발이라기 보다는 중앙정책의 획일성 속에서 이루어져 왔는데 조만간 실시될 것으로 전망되는 지방자치제는 지역성을 결여한 중앙정책의 획일적이고 일방통행적인 계획수립과 개발행정의 추진을 어렵게 할 것이다.

이상에서 개략적으로 살펴본 어업, 어촌의 문제상황과 새로운 사회적수요 및 금후의 여건변화를

감안할 때 앞으로 우리의 어업, 어촌은 다음과 같은 방향으로 나아가야 할 것이다.

첫째, 능률적인 어업의 실현이 필요하다. 즉 어업능률화를 통하여 어업경영체질을 강화하고 생산비를 절감함으로써 점차 증가할 것으로 예상되는 수산물수요를 원활히 충족하고, 열악한 어업생산 환경에 대처하며 앞으로 점차 거세질 것으로 전망되는 개방압력에 효과적으로 대비해 나가야 한다는 것이다.

둘째, 어장을 효과적으로 개발, 이용하는 동시에 합리적으로 보전해 나가야 할 것이다. 즉 어장의 무분별한 개발, 이용은 오히려 어장을 황폐시킬 우려가 있어 과학적인 어업자원환경 및 해양생태환경을 고려한 적정양식시설 등이 특히 필요하며 동시에 자원조성사업을 확대함으로써 어장의 재생산력을 높여 나가야 할 것이다. 한편 어장의 타목적개발에서 오는 어장축소 및 오염 등의 어장침해에 합리적으로 대처함으로써 어업생산기반을 안정적으로 유지하도록 하고, 앞으로 크게 늘어날 것으로 예상되는 해양레저수요를 원활히 충족시킬 수 있도록 해야 한다.

셋째, 어촌의 정주생활권화를 통한 어촌발전에 더욱 주력해 나가야 할 것이다. 지금까지 우리나라의 수산정책을 보면 증산일변도의 정책으로써 생산수단의 확충 내지 어장개발 확대에 치중했고, 어촌도 사람이 살 수 있는 정주공간으로써 인식하지 않은 채 증산을 지원하기 위한 생산기지로써의 기능만 강조해 왔다. 그 결과 어

촌은 열악한 생활환경 하에서 공동화되고 사람이 살기에 불편한 곳으로 전락하고 말았다. 따라서 앞으로는 어촌의 정주생활권화를 위한 발전방안이 시급히 요청되고 있는데 이를 위해서는 각종 생활환경의 정비 내지 확충이 특히 필요하다.

넷째, 지역어업 및 지연산업의 개발을 강화해 나가야 할 것이다. 즉 어업은 다른 산업에 비해 생산

조건이나 종사자의 소득이 가장 뒤떨어지는 산업이며, 어촌은 다른 지역에 비해 생활환경이 특히 불량한 지역이다. 이러한 상황은 어촌지역면에서 차이가 심하다. 따라서 금후 특히 지방화시대를 맞이하여 지역어민소득확대 내지 지역발전을 위해서 지역어업 및 지연산업의 획기적인 개발이 시급하다.

● 今後의 漁港開發 기본방향

지금까지 살펴 본 어항의 기능, 어항시설 및 투자현황, 어업·어촌의 발전방향 등을 종합적으로 고려할 때 금후 어항은 다음과 같은 방향으로 개발해 나가는 것이 바람직하다.

첫째, 어항에 대한 투자를 대폭 확대해 나가야 할 것이다. 지금까지의 어항투자실적으로 보아 2000년대에 가서도 기본적인 어항시설을 완료하기 힘들 것으로 전망되므로 금후 다른 어떤 분야에 우선하여 어항에 대한 투자를 크게 늘려 나갈 필요가 있다. 즉 어항은 어선과 더불어 2대생산기반시설이 되고 있으나 어선에 대한 지원은 특정인에 대한 생산수단을 확충시키는 효과를 가져오는데 불과하고 어업자원 감소경향을 감안할 때 현재 수준 이상의 어획노력을 증대시키는 것은 그리 바람직스럽지 못하다. 반면 어항은 불특정 다수어민에게 이익을 가져다 주는 일종의 사회간접자본이며 어촌발전의 핵이므로 다른 어떤 산업에 비해서도 우선순위를 가진다. 뿐만 아니라 연례적으로 발생하는

풍수해로 인해 야기되는 엄청난 재산상의 손실을 감안해 보더라도 우선투자의 정당성을 인정할 수 있다.

둘째, 능률적인 어업의 실현이 가능하도록 어항을 개발해 나가야 할 것이다. 어업의 능률화는 기본적으로 어선, 어구 등 어업생산수단의 고도화가 중심이 된다. 그러나 이밖에도 이를 가능하게 하기 위한 각종 지원기능, 예를 들어 조선소, 어선수리소, 부품 및 기타 자료의 공급이 원활하게 이루어질 수 있도록 해야 한다. 또한 해어항예보의 과학화, 어업가격정보의 고도이용, 양륙생산물의 신속처리 및 가공 등도 어업능률화를 위해 필수적으로 요청되므로 이상과 같은 기능을 담당하는 관계시설에 대해서는 어항개발 차원에서 동시에 개발해 나갈 필요가 있다.

셋째, 어항개발 및 보전을 위한 어항개발방향으로써 먼저 어장개발과 관련해서는 어업자원 및 어장관리, 자원조성 등을 담당하는 기관이나 단체가 어항에 인접함으로써 신속하고 현장감 있는 업무

수행이 가능토록 해야 한다. 다음 어장보전을 위해서는 항상 이를 위한 감시체계 및 방지지설을 갖추도록 하고 필요한 경우 해저준설 등 해양토목공사까지 수행할 수 있는 기능을 갖출 필요가 있다.

네째, 어항을 명실공히 어촌정주생활권의 중심지로 개발하고 어촌발전에 실질적으로 기여하기 위한 기능의 강화가 필요하다. 어항이 현재도 어촌정주생활권의 중심지로서의 역할을 하고 있으나 그 기능은 불완전한 실정이므로 명실공히 그 역할을 다하기 위해서는 당해 지역이 정주체계상 어느 위치를 차지하고 있는가를 고려하여 시설규모나 구조 및 기능을 갖출 필요가 있다. 한편 어항이 어촌발전에 실질적으로 기여하기 위해서는 특히 교통, 문화, 행정과 관련한 기능의 강화가 필요한데 이들 기능과 관련있는 시설을 확충해 나가야 할 것이다.

다섯째, 지역간 균등발전 내지 지역주민소득증대를 위하여 대규모의 1·3종어항 외에도 2종어항 및 소규모어항의 개발에 더욱 주력하며 자연산업의 특성에 적합한 구조로 개발해 나갈 필요가 있다. 경제개발초기에 어항시설이 거의 갖추어져 있지 않았을 때는 대규모 어항의 우선개발이 나름대로 정당성을 가질 수 있었으나 현재 여건하에서는 이에 못지 않게 지역의 균형발전 내지 지역주민 소득증대에 직접 기여할 수 있는 소규모어항의 개발과 완공 역시 매우 시급한 과제이다. 한편 이것이 지역주민들의 소득증대에 직결되기 위해서는 당해 지역의 어업여건은 물론, 어업의 산업여건까지

고려한 구조나 형태를 갖추도록 하는 것이 필요하다.

마지막으로, 쾌적한 해양레저 및 휴식·휴양공간의 제공과 관련한 어항의 기능강화가 요청된다. 산업사회가 진행되고 국민소득이 증가하면 할수록 이들 부문에 대한 수요가 증대될 것인데 쾌적한

해양레저 내지 휴식·휴양공간을 제공함은 바다, 어촌의 국민에 대한 의무이기도 하다. 따라서 금후 주업인 어업과의 마찰이 크지 않을 경우 관광어항의 개발은 금후의 어항개발과 관련하여 중요한 정책과제의 하나가 될 것이다.

21世紀를 指向하는 漁港개발方向

多學問的으로의 接近 필요

金正鳳 <한국농촌경제연구원·연구원>

● 漁港開發의 基本構想

어촌의 공간구조와 어항의 위치

지표상의 모든 공간은 미시적인 요소가 혼합되어 분포하고 있으며, 또한 그러한 모든 요소들은 서로 유기적으로 조직되어 있는 동시에 어떤 규칙성을 가지고 기능적인 연계를 맺고 있다. 따라서 우리가 살고 있는 모든 공간은 불규칙하게 흩어져 있는 것처럼 보이지만, 그것을 구성하는 다양한 모든 요소가 기능적으로 조직되어 하나의

체계(system)를 이루고 있다고 볼 수 있다.

그러나, 현재까지 우리는 어촌 지역을 어업지역이라는 인식의 틀 속에서 국민의 식량인 수산물의 생산공간으로만 단지 생각해 왔다. 즉 경제적 시점에서 바다 및 어촌을 자원 또는 토지로 파악하고 경제적 효율성만을 강조한 나머지 어촌지역 공간도 인간정주의 공간이며, 하나의 통합된 사회공간이라는 사실이 망각되어져 왔다.