

어항, 어촌에 기여하는 '뚝' / 어촌 종합개발계획 수립

우선 政策기능을 強化 專門人力도 보강해야

.....
어항에 있어서는 일부 어업전진기지를 제외하고는 크게 미비되어 있으므로 우선 선착장등 기본시설부터 확충해 나가야 할 것이다.

신 영 태 / 한국농촌경제연구원 책임연구원

앞에서 어촌의 실태와 여건변화를 검토하고 이를 토대로 어촌개발의 목표와 과제를 제시한 바 있으나 이러한 개발목표를 달성하기 위해서는 구체적인 정책수단이 필요하다. 그러나 기존의 어촌개발정책은 많은 문제점을 내포하고 있어 소득증대와 생활환경개선이라는 어촌개발목표를 원활하게 달성할 수 없다. 따라서 여기서는 우선 기존 어촌개발정책이 어떠한 문제를 내포하고 있는가를 간략하게 평가해 보고, 새로운 어촌개발방식으로서 어촌종합개발에 대한 의의 및 성격 등을 살펴 본 후 종합개발방식에 의한 개발계획수립 및 추진방안을 제시하고자 한다.

기존 어촌개발정책의 평가

기존의 어촌개발정책은 크게 범 부처적으로

추진되는 정책과 수산부처에서 주관하여 추진하는 정책으로 나눌 수 있는데 전자로는 군건설계획, 군종합개발계획, 오지개발계획, 도서개발계획, 정주권 개발계획 등의 지역개발정책과 농어촌발전대책과 같은 산업개발정책 및 새마을사업 등을 들 수 있다. 반면 후자는 그동안 어선세력확충과 어장개발을 통한 증산위주의 생산정책이 중심을 이루어 왔으나 1988 - 1992년간 62개 어촌계에 대해 어촌(계)종합개발사업이, 1994 - 1995년간 10개 권역을 대상으로 연안어장 목장화 종합개발사업이 추진되었고, 1995년부터는 농특세를 재원으로 11개 권역에 대해 어촌종합개발사업이 추진중에 있다.

그런데 이상과 같은 정책들은 그동안 많은 긍정적인 효과를 가져오기도 했으나 동시에 여러 가지 문제점을 야기시킨 것도 사실이다. 첫

째, 특히 여러 부처에서 공동으로 추진되는 개발정책은 어촌지역의 소외 및 몰개성화(沒個性化)를 촉진시켰다. 즉 어촌지역을 농촌지역의 일부로 취급함으로써 어촌지역에 적합한 개발부문(항목) 자체가 적고, 투자 우선순위에서도 밀릴 수 밖에 없었다. 그 결과 어촌지역은 개발로부터 소외된 지역으로 전락하게 되었고 설사 개발투자가 이루어졌다 하더라도 상당 부분 어촌지역의 특성이 무시되는 경우가 많았다.

둘째, 그동안 수산부처 주관정책에서는 어촌지역 주민들의 생활개선은 거의 무시된 채 소득증대가 주된 목표가 되어 왔는데 이것은 고도성장기 동안 불균형 성장론, 대외지향적 성장론 및 선성장 후분배론(先成長後分配論)의 발전전략이 정책의 기초를 이루어 왔기 때문이다. 그 결과 어가의 절대소득 증대 면에서는 어느 정도 목표를 달성했으나(경제적 측면의 긍정적 효과) 상대적 소득수준은 점차 하락하고 있는 실정이다. 또한 증산일변도의 개발정책은 어장생산력을 감퇴시켜 어업생산기반의 악화를 초래했을 뿐 아니라(경제적 측면의 부정적 효과) 생산활동과 소

비활동간 불균형을 야기시킴으로써 소득 외의 원인에 의해서도 많은 사람들이 어촌을 떠나는 결과를 가져오기도 하였다(사회적 측면의 부정적 효과).

셋째, 기존 어촌개발정책은 어촌을 기능분리적으로 개발함으로써 사업간 연계성이 취약하다는 문제를 가지고 있다. 즉 어촌개발을 위한 각종 정책을 여러 부처에서 분산·담당함으로써 지시 및 감독의 다원화와 행정의 비능률 및 정책간 연계성이 결여되는 결과를 초래했는데 특히 수산부문 주관사업 경우 어장과 어항·어촌간 연계관계를 크게 고려하지 않고 지금까지 개발되어 온 것이 사실이다.

넷째, 개발계획수립 및 사업추진상에 있어서도 많은 문제점을 가지고 있다. 우선 계획수립에 있어서는 주민다수의 의견과 수요를 크게 고려하지 않고 행정기관 및 소수의 전문가에 의해 계획이 수립됨으로써 지역주민들의 적극적인 협조를 이끌어 내지 못하였고, 단기적인 관점에서 지나치게 지역 숙원사업 중심으로 사업계획을 수립하다보니 장기적인 관점에서 당해 지역이 개발되어 나가야 할 방향과 상충되는 경우도 있었

다. 다음 사업추진상의 문제점으로는 관련 법규의 과다, 중복 등으로 인해 사업추진에 비능률을 야기시키고, 투자재원의 부족 및 지원금액의 일률성으로 개발사업이 원활하게 추진되지 못하는 경우도 많았다.

어촌종합개발방식의 도입

앞에서 지적한 기존의 어촌개발정책의 문제점을 고려해 볼 때 앞으로의 어촌개발정책은 지금까지와 다른 방향으로 나아가야 할 것인데 이러한 새로운 개발정책의 도입 필요성은 다음의 두 가지 측면에서 살펴 볼 수 있다. 첫째, 앞으로 어촌지역 주민들의 개발수요가 매우 다양해질 것인데 기존의 개발방식으로는 이러한 다양한 개발수요를 충족시키기에 한계가 있다는 것이다. 금후의 개발수요와 관련하여 특히 중요한 것은 생활환경개선에 대한 수요가 크게 늘어날 것이라는 점이다. 즉 생활환경개선은 소득증대에 못지 않을 만큼 중요한 정책목표의 하나로서 흑산도 대둔·다물지역에 대한 설문조사 결과에 의하면 이촌희망자의 36.2%가 자녀교육 문제를

가장 큰 요인으로 들고 있다.

다음 지방화 시대의 도래도 개발수요의 다양화를 촉진시키는 중요한 요인이 된다. 앞으로 중앙정부에 의한 개발정책은 지역주민들의 욕구충족을 어렵게 하고 지역별 특성과 우선순위에 따른 지역발전을 제약하는 결과를 가져올 뿐 아니라 지방화는 단순히 형평성 제고라는 의미를 떠나서 국가 전체의 효율성을 높이는 새로운 전략의 하나가 될 수 있다는 점에서 지방정부(자치단체)에 의한 다양한 개발전략을 요구하고 있다.

둘째, 각 개발사업의 효과 제고를 위해서도 새로운 방식의 개발정책이 필요하다. 즉 사업추진의 중복성을 예방하고, 장기적인 관점에 바탕을 둔 사업규모 및 사업내용의 채택 등 개발사업 부문간 연계성을 강화할 경우 개발효과의 제고가 가능할 것이나 기존의 개발정책 하에서는 이러한 효과를 기대하기 힘들다는 것이다.

그러면 새로운 개발방식은 어떻게 정의할 수 있는가? 앞으로 지향해 나가야 할 개발 방식(어촌종합개발)은 기본적으로 1986년 6월 어업관리 및 개발에 관한 FAO 세계위원회에서 제창한 것과 유사한 개

념으로 이해할 수 있다. 즉 주로 소규모 어업 및 영세어민들에 대한 성장과 생산증대 외에 생활수준의 개선을 실현하기 위한 과정의 개발이라는 것이다.

그러나 우리의 실정을 감안하여 보다 구체적으로 어촌종합개발을 정의하면 다음과 같다. '지방정부의 협조하에 지역주민들이 주체가 되어, 거점지역을 중심으로, 사회적·공간적으로 통합성을 갖는 일정 범위의 어촌지역을 대상으로, 해당 지역의 발전과 주민의 복지증진을 위해, 어장·어항·어촌을 통합 또는 종합한 개발계획을 수립하고 추진하는 과정'이다.

이러한 어촌종합개발은 다음과 같은 점에서 기존의 개발정책과 다른 성격을 갖는다. 첫째, 어촌을 형성하고 있는 각 기능공간을 통합적으로 개발하는 방식이다. 예를 들어 어장에 대해서는 양식업 개발·인공어초시설·인공종묘방류 등을 통해 연안어장을 목장화하고, 어장과 어항의 연결지역에 대해서는 양륙설비·유통 및 가공시설·급유 및 급수시설·조선 및 수리시설·어업기자재 판매시설을 설치하며, 어항구역에 대해서는 방파제·선착장·물양장·

호안시설·순환도로 등을 시설하고, 어항과 어촌의 연결지역에 대해서는 해상교통(관광)기지·관광관련 시설·음식점·교육 및 문화센터 등을 설치하며, 어촌지역에 대해서는 주택·상하수도·쓰레기처리장·중심지로의 접근도로 건설 등을 통해 생활환경을 개선하는 것이다.

둘째, 사업 및 개발부문을 통합하는 방식이다. 어촌종합개발의 목표를 달성하기 위해서 어떤 지역은 1-2개 핵심사업을 확충하는 것만으로 가 능하나 많은 지역에 있어서는 소득증대 외에 생활환경을 개선하기 위한 여러 사업을 동시에 추진해야 한다. 따라서 이를 위해서는 생산부문에 있어 자원관리-생산-가공-판매와 어선건조·수리 부문을 통합하여(수직적 통합) 개발사업의 투자효과를 높이고, 동시에 수산업 외에 의료·지역 복지·서비스 개선 등을 목적으로 하는 부문의 통합(수평적 통합)을 통해 경제·사회·문화 등 전 부문이 균형적으로 발전할 수 있게 해야 할 것이다.

셋째, 개발행위를 통합하는 방식이다. 앞으로의 어촌종합개발은 기존의 행정기관 중심에서 탈피, 행정기관과 공공

단체 및 지역주민 모두가 참여하는 방식으로 추진되어야 할 것이다. 특히 계획수립 및 추진과정에 지역주민을 참여시키는 것은 지역에 대한 귀속감과 애郷심을 제고시키고, 행정기관과 주민간에 일체감을 조성함으로써 개발효과를 높이는데 기여할 것이다. 그러나 사업내용 중에는 정부가 주체가 되어야 할 부문과 공공단체 및 지역주민이 주체가 되어야 할 사업이 있으므로 추진과정에서 이를 세분화 할 필요가 있다.

넷째, 상향적·지속적 개발과정이다. 어촌종합개발은 아래로부터의 계획에 의한 개발 방식으로서 일정한 어촌지역을 대상으로 하며, 그 지역의 특성과 부존자원, 지역주민들의 개발수요에 기초를 두면서 지역주민들의 참여와 합의 속에서 이루어지는 사업이다. 따라서 총량적 계획이라기 보다는 지역적 구체성을 갖는 계획이라고 할 수 있다. 또한 어촌종합개발은 단기간에 끝날 수 있는 사업이 아니라 사업내용에 따라 지속적으로 추진되어야 하는 사업으로서 연도별 실행 가능한 계획의 수립이 필요하다.

다섯째, 미시적 특수지구 개발과정이다. 어촌종합개발

은 어촌지역을 대상으로 하는 미시적·특수지구 개발과정으로서 농촌개발보다 대상범위가 더 협소하다. 따라서 하위 계획으로서 상위계획과 상충될 가능성도 있으나 양자간에 내용이 반드시 일치할 필요는 없으므로 조정·수용 내지 보완이 필요하다.

어촌종합개발의 개발대상범위는 공간범위와 대상사업범위로 나눌 수 있는데 우선 공간범위 경우 어촌지역을 대상으로 한다. 이러한 어촌지역은 생활과 생산활동이 어항을 중심으로 전개되고, 해안을 따라 산재하나 등절성 및 분절성(分節性)을 기준으로 할 때 농촌을 중심으로 하는 공간의 주변부에 점(點)적인 형태로 존재한다. 반면 결절성(nodality)을 기준으로 할 경우 중심지로의 접근성 여하에 따라 생활권상의 체계와 생산권상의 체계가 같거나 다른 형태를 보인다. 따라서 어촌개발은 일반적인 농촌개발과 차별적이어야 하고, 상위계획 아래에 존재하는 특수지구 계획이기는 하나 종합적인 개발방식을 채택해야 한다.

이러한 어촌지역은 기준에 따라 여러 가지로 구분할 수 있으나 첫째, 공간의 범위에 따라 단위어촌과 광역어촌으로

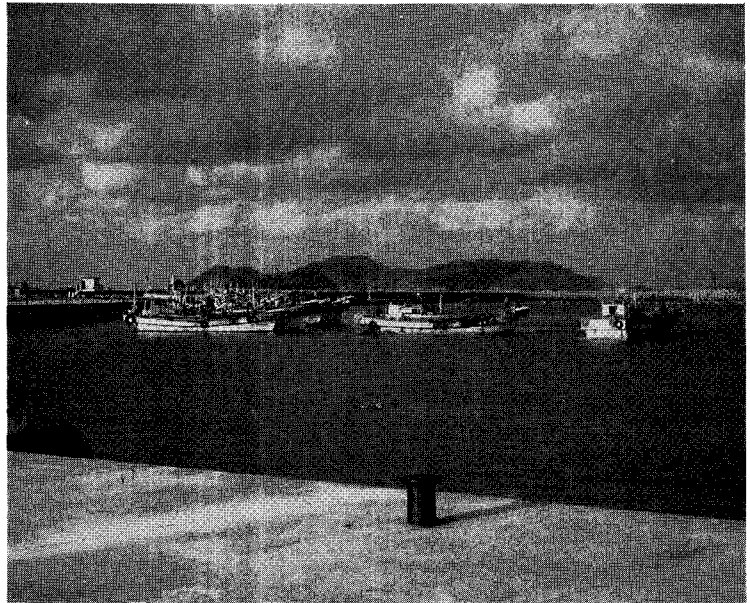
구분할 수 있다. 이 때 단위어촌은 다시 동해안의 많은 어촌과 같이 해안선을 따라 독립적으로 산재하는 단일어촌취락형 어촌과 서남해안의 어촌과 같이 만(灣)을 중심으로 군집해 있는 군집어촌취락형 어촌으로 구분할 수 있다. 광역어촌은 단위 어촌부락 → 단위 어항어촌 → 광역 어항어촌 → 어항도시의 공간구조에서 보듯이 여러 단위 어항어촌의 거점 지역 역할을 하는 어촌이다. 한편 이와는 별도로 어촌을 수협의 어촌계 분류방식을 원용하여 구분할 수도 있는데 수협에서는 어촌계를 입지유형별로는 도시근교형, 취락지구형, 연안촌락형 어촌계로 분류하고 있고, 종사유형별로는 어선어업형, 증양식업형 및 복합형 어촌계로 분류하고 있다. 어촌종합개발의 대상사업 범위는 앞에서 언급한 바와 같이 생산기반, 소득증대 및 생활환경개선 등 대상지역의 발전과 주민의 복지향상에 관계되는 모든 사업이 포함되어야 할 것이다.

어촌종합개발계획의 수립 및 추진

일반적으로 어촌종합개발과 같은 지역개발계획은 다음과 같은 단계를 거쳐 수립되고

있다. 첫째, 기본구상단계로서 대상지역의 특성을 파악하기 위한 지역자원조사를 시행하고 지역주민들을 대상으로 한 개발수요를 조사하며, 상위계획에 대한 검토를 하게 된다. 둘째, 개발계획단계에서는 개발권역별, 부문별로 구체적인 개발계획을 수립하고 개발사업에 대한 타당성 검토 및 사업별 연계효과분석을 하게 된다. 마지막으로 투자계획단계에서는 실천의 차원에서 계획기간, 투자재원 등 제약요인을 감안하여 개발계획을 조정하게 된다.

한편 어촌종합개발계획 수립시 대상지역의 개발잠재력 조사와 관련하여 다음과 같은 몇 가지가 중요한 고려사항이 된다. ①어업자원 상태에서 대상지역의 어업자원이 미개발 상태에 있는가, 적정한 개발상태에 있는가 아니면 과도개발 상태에 있는가? ②어업노동력 상태에서 그 수와 숙련도 및 연령분포는? ③생산기술수준이 현재의 자원 및 시장수준에 비추어 충분히 높은가, 낮은가 또는 미래에는 어떻게 될 것인가? ④재원조달 가능성으로 지역 자체에서의 조달 가능성과 국가자금 이용 가능성은? ⑤판매시장상태로서 현재의 생산물 판매시장



구조와 규모는, 그리고 미래에는 이것이 어떻게 될 것인가? ⑥하부구조 상태로서 대상지역에 대한 접근가능성은 어떤가, 그리고 도로체계와 수송수단은? ⑦지역주민들의 개발에 대한 태도로서 개발에 무관심한가, 회의적인가, 평범하게 수용하는가, 적극적으로 수용하는가? ⑧기타 대상지역의 어업경영규모, 계층별 생활수준 및 소득의 절대적·상대적 수준, 생산물의 유통경로, 중앙정부의 입장, 개발사업에 필요한 지원조직과 서비스체계는 어떠한가?

어촌종합개발의 계획수립 및 추진에 있어 정부와 민간의 협력이 무엇보다 중요한데 우선 중앙정부(수산청)에서는

어촌종합개발 계획수립 및 추진에 관한 기본지침을 마련하고 생활환경개선 등 타부처의 협조가 필요한 사항에 대해서는 부처간 협조체제를 강화할 필요가 있다.

다음 지방정부로서 광역 및 기초 자치단체에서는 지침을 반영하여 어촌지역개발 및 관리를 위한 기본계획 및 실천계획을 수립·추진해 나가야 할 것이다. 이 때 개발대상지역의 개발잠재력 및 지역주민들의 의사를 정확하게 파악하는 것이 매우 중요하므로 개발잠재력 조사 경우 필요에 따라 전문기관에 위탁하고 개발수요 파악을 위해서 필요시 공청회를 개최하는 것이 바람직하다. 한편 개발계획의 추

진에 있어서는 지역별 계획을 토대로 시범지역을 선정하여 투자를 집중시켜 나가는 전략을 채택할 필요가 있다.

계획수립 및 추진과정에 있어 민간(지역주민)은 계획수립부터 추진단계 전반에 걸쳐 참여가 필요한데 현재 어항개발계획 수립시 의무적으로 주민들의 의견을 청취해야 하는 것과 같이 이를 제도화 할 필요가 있다. 다음 지역주민들의 참여방안으로서 효율적인 계획수립 및 추진을 위해서 공청회 등을 제외하고는 지역주민 전체보다 대표자가 참여하는 것이 바람직하다. 이를 위해서 각 지역에서는 개발위원회를 구성하되 지역개발에 대한 전권을 부여해야 할 것이다.

어촌종합개발의 공간단위별 추진방안으로서 우선 단위어촌에 대해서는 경제적으로나 사회적으로 유사한 여건에 처해 있거나 밀접한 관계를 맺고 있는 몇 개 취락을 하나의 권역으로 설정하고 필요한 사업을 발굴, 개발해 나가는 것이 바람직하다. 이때 각 어촌은 그의 생산 및 생활에 필요한 기본시설을 정비하는 외에 이를 기능별로 네트워크화 하여 상호보완성을 제고함으로써 특정 어장에 대한 자원관

리 및 효율적 이용을 위한 기반을 구축하고, 인구가 감소하거나 노령자가 잔존해 있는 지역에 대해서도 연합체의 일환으로서 정주조건을 향상에 기여할 수 있도록 해야 할 것이다.

이러한 단위어촌개발에 필요한 사업의 예로서 ①기간네트워크시설로는 연결도로, 교통통신망을 ②기본적인 생산·생활환경으로는 어항, 어장 및 공동 환경시설을 ③권역 생산시설로는 유통·가공시설, 어업기자재 공급시설을 ④권역 생활시설로는 행정기관, 교육기관 및 의료시설 등을 들 수 있다.

한편 광역 어촌에 대해서는 수산업이 지역경제에서 큰 비중을 차지하고 있으므로 어업 및 관련시설을 보강하고 수산업을 핵으로 한 산업진흥을 지향함으로써 지방중핵도시 내지 지역정주센터로 정비할 필요가 있다. 이를 위한 사업의 예로는 어항의 다기능화와 위생환경의 정비, 수산가공시설의 확충과 가공기술개발, 종합 정보·유통센터의 정비, 어장 워트프론트의 활용 등을 들 수 있다.

입지유형별 추진방향으로서 첫째, 도시근교형 어촌은 어장의 수질상태가 불량하고 개

발 잠재력이 크지 않으므로 환경정화와 자원조성을 통해 어장생산성을 제고하고, 어선어업이 비교적 발달되어 있으므로 어업기계화 및 어선현대화로 어업생산성을 제고시켜 나가야 할 것이다. 어항은 부족하나 타지역에 비해서는 양호하므로 각종 기능시설을 확충하고 지리적 유리성을 이용한 바다낚시, 수산물 판매장, 마리너시설 등 관광상품을 개발하는 등 다기능 어항으로의 개발이 필요하다. 생활환경에 있어서는 중심지(도시) 인접으로 비교적 양호한 편이나 지역별로 미비된 생활환경을 중심으로 개선해 나가야 할 것이다.

둘째, 취약지구형 어촌은 어장상태가 양호하고 개발잠재력이 비교적 크므로 어장의 확대개발과 아울러 지역 특화 품목을 개발하고, 어선어업에 있어서는 연안어업이 주종을 이루고 있어 생산량 증대보다는 생산된 어획물의 부가가치 제고에 주력할 필요가 있다. 어항에 있어서는 일부 어업전진기지를 제외하고는 크게 미비되어 있으므로 우선 선착장 등 기본시설부터 확충해 나가야 할 것이다. 한편 생활환경은 타지역에 비해 가장 열악한데 그중에서도 특히 교통

및 교육부문에 대한 우선개발이 요구되고 있다.

셋째, 연안촌락형 어촌은 어장이 비교적 넓으나 대부분 개발되어 있고, 현재 상당 부분이 무분별하게 이용되고 있으므로 어장정비 내지 재배치가 필요하다. 어선어업은 연안어업이 중심으로 생산량 증대보다 생산물의 부가가치 제고가 중요하며, 어항은 전체적으로 부족하므로 단위어촌별로 선착장, 물양장 등 기본시설의 확충이 시급하다. 생활환경에 있어서는 취락지구형 어촌보다는 나으나 전체적으로 매우 열악하므로 지역별로 특히 열악한 부문에 대해 개선해 나가야 할 것이다.

어촌종합개발이 매우 바람직한 개발정책이라 하더라도 기존의 개발정책과는 매우 다르기 때문에 단계별로 추진해 나갈 필요가 있는데 우선 단기적으로는 현재와 같이 수산관련 사업을 중심으로 도별로 1~2개 권역을 지정하고 이 지역에 대해 사업을 추진하되 이 중 몇개 권역에 대해서는 특별사업지구로 선정, 수산관련 사업 외에 생활환경개선사업까지 포함하여 추진하는 것이 바람직하다. 반면 장기적으로는 개발계획이 수립되어 있는 전지역에 대해 전체 사

업을 포함하는 방식으로 추진해 나가야 할 것이다.

종합개발방식에 의한 어촌개발의 제약요인과 개선방안

어촌종합개발은 새로운 개발방식으로서 현재 이를 제약하는 요인이 상존해 있어 이러한 문제의 해결 없이는 그 효과를 크게 기대하기 힘들다. 우선 제도적인 요인으로서 그동안 본사업이 제도적 뒷받침 없이 추진되어 왔는데 자금조달에 대해서는 1994년 8월에 제정, 공포된 농어촌구조개선 특별회계법에서 규정하고 있었으나 사업추진에 대해서는 1994년 12월, 농어촌정비법이 제정됨으로써 비로소 법적 뒷받침이 가능하게 되었다. 그러나 이러한 농어촌정비법에 있어서도 농촌보다 더 열악한 어촌지역에 대한 특별고려가 없을 뿐 아니라 각 사업별로 별도의 기본계획을 마련토록 하고 있어 사업간 연계성을 소홀히 다루고 있다는 점에서 여전히 문제가 되고 있다. 한편 추진상의 문제점으로 어촌개발과 관련한 중앙부처 간은 물론 중앙정부 또는 지방정부(자치단

체) 내의 부서 간에도 협조가 원활하게 이루어지지 않고 있어 금후 사업확대시 효율적인 사업추진을 어렵게 할 가능성이 있다.

따라서 제도적으로는 어촌지역의 특성 내지 개발낙후성에 대한 특별배려를 제도적으로 보장하고, 한 지역에 대해 사업간 연계성을 가지고 추진될 수 있도록 제도를 보완해 나가야 할 것이다. 아울러 어촌종합개발 관련 행정체계의 확충을 위하여 최근 중앙정부(수산청) 내에 신설된 어촌개발 전담과에서는 지역 특성에 적합한 어촌종합개발을 위한 정책개발기능을 강화하고, 행정지원과 자금지원을 강화하는 동시에 타부처와의 협조체제를 확충해야 할 것이다. 반면 지방정부(자치단체) 경우 현재와 같이 수산과에서 어촌개발업무를 주관하되 시장 및 군수 주관하에 관련 부서의 직원들로 구성된 별도의 팀을 구성하여 부서간 협조체제를 강화하고, 어촌개발업무는 기술적인 측면이 매우 중요하므로 토목직 등 전문인력을 보강함으로써 기술적인 면에서 어촌개발을 충분히 지원해 나가야 할 것이다. ▲