

① 일본의 수산기반정비를 둘러싼 정세와 과제

수산물 안정 공급 확보와 수산업의 건전한 발전을 기본이념으로

나가노 아키라 / 공립 하코다테미래대학 교수

1. 머리말

일본에서는 1950년에 구어항법이 제정된 이후 전국의 어업 관계자의 강한 요청 하에 수많은 어항이 정비되었고, 현재는 어업 관계자 내부에서까지도 어항 정비가 필요 이상으로 시행되고 있다는 우려의 목소리가 높아지고 있다. 그러나 일본의 어업지역은 어업 생산량의 감소, 어업자 및 어업 후계자의 감소 등으로 인해 활력이 정체되어 있다. 어항정비라고 하는 어업진흥 및 지역진흥에 크게 기여하는 시책에 대해 이와 같이 불요 불급의 정책이라는 비판이 가해지고 있는 것은 어항어촌정비시책의 구조가 현재의 어업이나 어촌이 직면하고 있는 과제에 정확하게 대응하지 못하고 있기 때문이라고 생각된다.

한편, 신해양 질서하에서 2001년 6월에 수산시책의 기본 이념과 시책의 방향을 부여하는 수산기본법과 더불어 어항어장정비법이 제정되었다. 수산기본법에는 수산물의 안정적인 공급 확보와 수산업의 건전한 발전이라고 하는 두가지

시책의 기본 이념하에 수산동식물의 생육 환경의 보전 및 개선, 수산업 기반의 정비, 어촌의 종합적 진흥, 도시와 어촌의 교류 등이 추진되어야 할 주요한 시책으로서 규정되어 있다. 어항어장정비법에서는 위에서 서술한 두가지의 기본 이념을 실현하는 구체적 시책으로서 환경과의 조화를 추구하고, 어촌 진흥에 이바지하는 것을 목적으로, 어항어장정비사업을 어항과 어장정비를 일체로 하는 어항시설 및 수산동식물의 증양식장 조성사업으로 규정하였다. 일본의 어항어장정비사업은 국가의 보조를 받아 도도부현이나 시정촌 등의 지방공공단체가 시행하도록 규정되어 있다. 사업계획 및 실시에 있어서 국가의 관여를 최소화 하고 도도부현이나 시정촌이 주체적으로 계획의 책정과 실시가 가능하도록 지방분권화를 도모하였다.

이듬해인 2002년 3월에는 수산기본법 및 어항어장정비법에 근거한 수산기본계획과 어항어장정비장기계획이 동시에 책정되었다. 수산기본계획에는 계획적으로 강구해야 하는 시책 이외에 10년 후의 수산물 자급을 목표를 설정함과 동시

에 그것들의 근거가 되는 생산 구조 등의 전망이 포함되어 있다. 또한 어항어장정비장기계획에는 수산물의 안정적인 공급을 위한 시스템의 구축, 해초장 간석지의 조성 및 어촌의 환경정비를 계획의 목적으로 규정하였다. 그리고, 계획 책정의 중점을 종래의 「사업량」에서 성과(Outcome) 목표로 변경하고, 어항어장정비사업과 비공공사업이나 소프트 사업을 일체적, 효율적으로 실시하도록 규정하였다. 이와 같이 새로운 구조적 틀에 대한 이해를 바탕으로 이하에서는 다음과 같은 두 가지에 관해서 서술하고자 한다. 그 첫째가, 어항, 어장, 어촌 정비에 관한 사업의 무엇이 변하였고, 수산기본계획과의 관계, 성과(Outcome) 목표 달성을 위해서 매년도의 사업을 어떻게 진행시키는지에 대해서 서술하고자 한다. 두번째로, 이러한 변화의 가운데 어항어장정비의 금후의 과제를 「기반정비와 소프트대책」, 「수산기반정비와 시정촌(시읍면) 합병」, 「수직적 조직과 인재의 배치」라는 3가지의 관점에서 논하고자 한다.

2. 어항어장정비사업의 구조를 변화시킨 이유¹⁾

어항어장정비사업이 변하지 않으면 안되었던 것은 국가 전체를 통한 지방분권의 움직임과 수산업 및 어촌을 둘러싼 상황의 변화라는 두가지의 이유에서이다.

첫째로 지방분권의 움직임에 관한 것으로 다음과 같다.

구어항법이 어항의 지정, 관리, 계획제도에 있어서 국가의 관여가 매우 강한 법률이었던 점에서 지방분권추진계획(1998년 5월 각료회의 결정)에서는 「어항의 지정, 관리, 계획제도는 그 추진 방향에 대해서 지방공공단체가 어항의 관리

자로서 주체적인 동시에 효율적인 정비·유지관리가 가능하도록 한다는 관점에 서서 대국민 수산물 안정공급, 수산자원의 적정 관리 등의 관점에도 유의하여, 수산행정전체의 방향을 2000년 3월까지 검토하고, 근본적으로 재고한다」라고 논의되었다.

둘째로는, 수산업과 어촌을 둘러싼 상황의 변화에 관한 것이다.

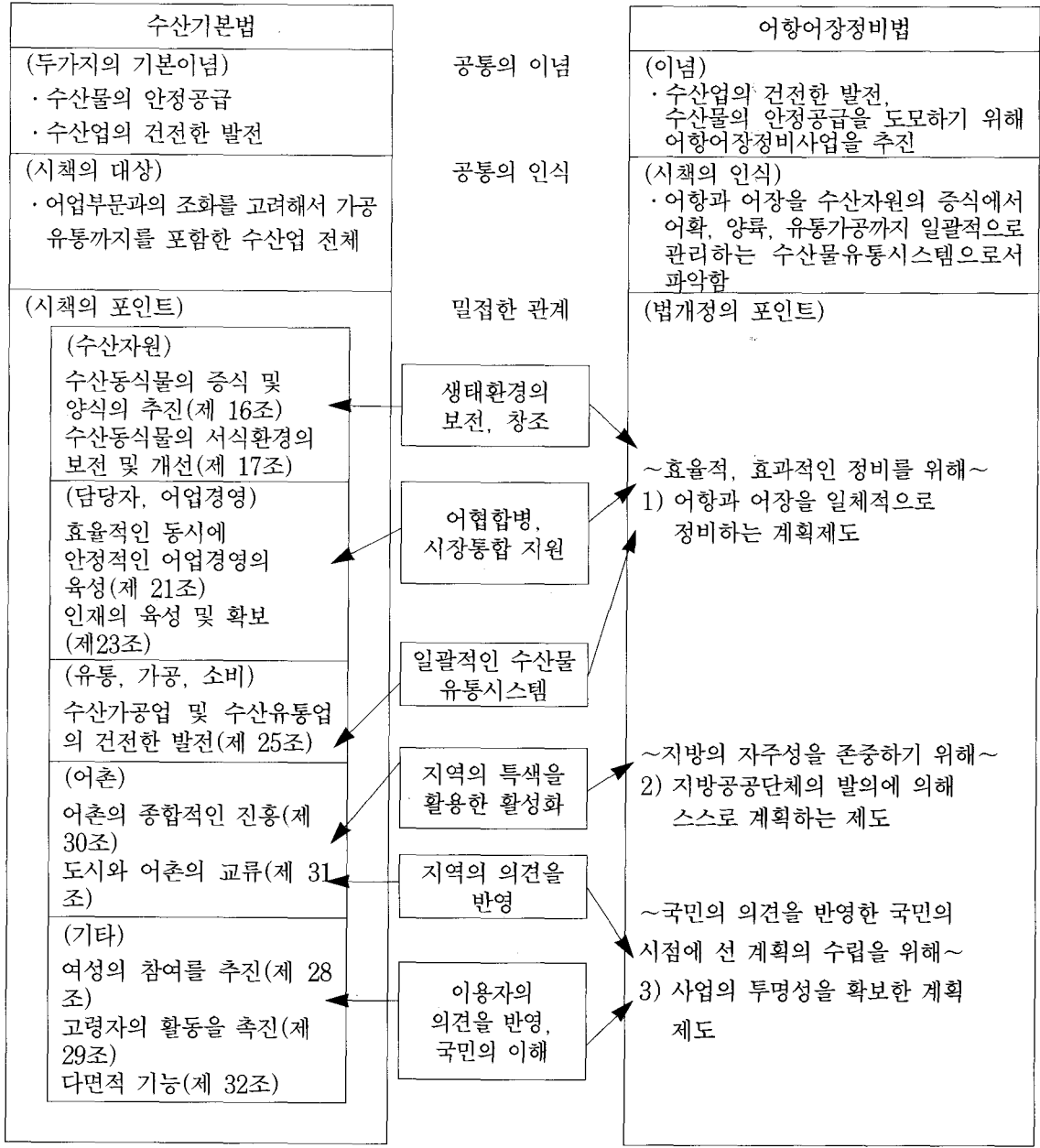
수산업과 어촌의 진흥을 추구하기 위해서는 자원의 보전과 증가, 어장, 어항, 유통 가공, 어업담당자가 거주하는 어촌과 연계된 시스템으로서 인식하고 그 시스템의 문제에 중점적으로 시책을 집중할 필요가 있다. 여기서 말하는 시책이란 수산공공사업 외에 비공공사업의 재배어업 시설이나 어업자에 대한 경영 대책을 말한다.

시스템의 문제는 지역에 따라 상이하고 그 문제의 해소 방법은 지역의 어업자와 주민밖에 알 수 없다. 구어항법과 같이 국가가 큰 권한을 가진 계획제도에서는 다음과 같은 이유에 의해 시스템의 문제해소가 불가능 하였다. ① 어업과 지역의 진흥은 어항의 정비 만으로는 성립하지 않고 여러가지의 시책에 의해 실현되고, 그 시책의 우선도는 지역주민에 의해 결정된다. ② 연안역 및 어항의 이용이 지역에 따라 다양화하고 있다. ③ 어업과 지역의 문제는 다방면에 걸쳐 존재하고 어항정비 등으로 대표되는 해결 수법과 순서는 지역의 합의를 필요로 한다. ④ 지역의 실정과 판단에 의해 산업이나 생활 기능 분담이 진행되고 있다. 자원 관리, 기르는 어업 혹은 유통 가공 등의 기능 분담은 보다 광역적으로 진행되고 그 때문에 지역의 실상에 맞도록 할 필요가 있다.

이상과 같은 두가지의 움직임에 의해 계획제도는 2001년 6월의 어항어장정비법 책정의 계기가 되었다.

3. 수산 기본법과 어항어장정비사업과의 관계) 서는 일본의 수산정책을 근본적으로 쇄신하는 새로운 정책 이념과 기본적인 시책 방향을 제시하는 수산기본법을 제정하도록 하였다.

1999년 11월에 책정된 수산기본정책대강령에



<그림-1> 수산기본법의 시책의 방향과 어항어장정비법

어항, 어장 및 어촌의 정비 사업을 규정하는 어항어장정비법은 수산기본법의 정책 이념을 수산기반정비면에서 구체화하는 법률로서 책정되었다. <그림-1>은 수산기본법의 시책포인트와 수산기반정비의 일체적 실시, 그리고 계획제도의 개정을 포함한 어항어장정비법의 규정이 어떠한 수단을 가지고 구체적으로 전개해 나가는지 나타내고 있다. 수산 자원의 회복이나 담당자·어업경영 등에 대한 수산기본법의 시책포인트는 각각 서식 환경의 보전·창조 그리고 어협합병·시장통합 지원 등의 구체적인 시책 대상 사항에 의해 어항어장정비법 개정의 세가지 포인트로 연결된다. 세가지의 포인트란 ① 어항과 어장을 일체적으로 정비하는 계획제도 ② 지방공공단체의 발의에 기초하여 주체적으로 계획하는 제도 ③ 사업 투명성을 확보하는 계획이다.

이와 같은 세가지의 포인트를 구체적으로 실행하기 위해서 어항어장정비법은 다음과 같은 계획제도로 구성되어 있다. 우선, 농림수산대신은 사업의 기본방침을 나타내는 어항어장정비기본방침을 규정하고 이에 따라 지방공공단체는 어항과 어장정비가 일체화된 개별 지구의 특정 어항어장정비사업계획을 작성하여 농림수산대신에게 신청한다. 또한 국가는 투자 목표로서 중점 시책이나 달성 목표가 구체적·정량적으로 규정된 어항어장정비장기계획을 책정한다. 농림수산대신이 어항어장정비기본방침 및 어항어장정비장기계획을 정하는 경우에는 심의회의 의견을 들어 필요에 따라서는 공청회를 개최할 수 있다. 또한 개별적인 사업계획에 대해서는 지역주민에 대해 공고열람을 실시하여 계획에 대한 의견의 제출이 가능하도록 구성되어 있다.

수산공공사업은 정비하는 것 자체가 목적은 아니다. 정비사업으로 인한 결과가 수산업과 어촌의 생활에 어떠한 작용을 하는지, 그리고 정비된 시

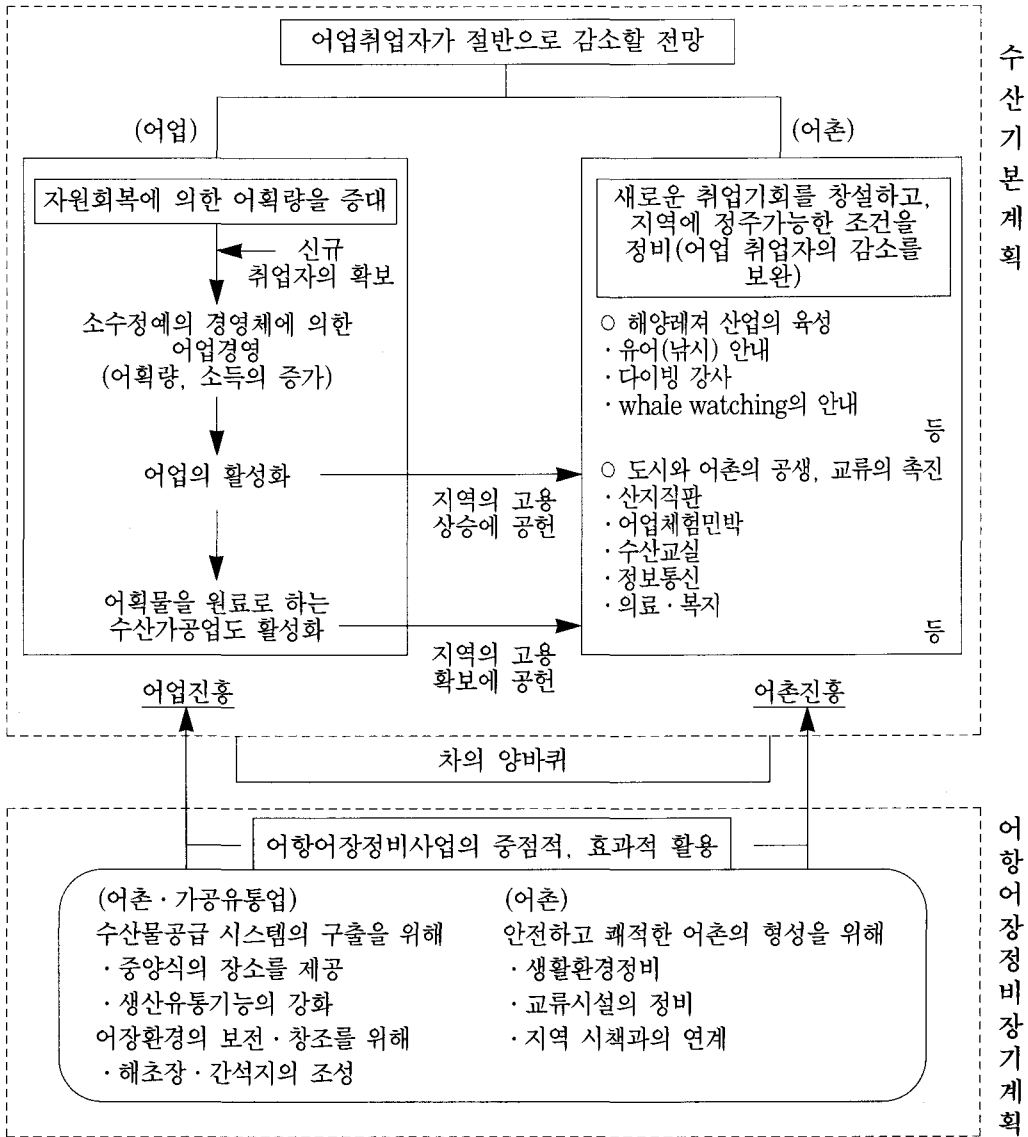
설이 효율적으로 그 기능을 발휘하도록 하는 것이 목적이다. 어항어장정비법은 사업과 계획제도에 대한 구조적 틀로서 인식할 수 있다. 어항어장정비법이라는 구조적 틀에 의해서 저절로 현실이 변할 리는 없다. 제도의 내용을 구체적으로 정하는 것은 사업내용과 계획을 정하는 주체의 사고에 의한 것이고 어업자, 지역주민 및 지방공공단체는 스스로 생각하고 행동하는 것이 필요하다.

4. 어항어장정비사업의 구체적인 변화 내용

(1) 수산기본계획과 어항어장정비사업²⁾

2002년 3월에 수산기본계획 및 어항어장정비장기계획이 동시에 책정되었다.

어항어장정비장기계획을 규정함에 있어서 공공사업의 방향, 장기계획의 기능과 역할, 정비된 시설의 기능과 목표 그리고 사업 효과 등의 문제가 「경제재정자문회의」에서 제기되었다. 15개의 항목으로 구성된 일본의 공공사업장기계획 가운데서 첫번째로 어항어장정비장기계획이 책정된 것이다. 계획 책정의 중점을 종래의 금액 명시 「사업량」에서 성과(Outcome) 목표로 변경함과 동시에 엄정한 사전 평가에 의한 효율적인 사업 실시 수법을 도입한 「구조개혁계획」으로 책정되었다. 성과(Outcome) 목표란 종래의 어항, 어장으로 투자 결과, 시설(output)이 완성되고, 그 시설이 어업, 지역 및 국민에게 무엇(성과)을 초래하는 가라고 하는 목표를 말한다. 아웃컴 목표를 달성하려면 수산공공사업이 어업과 주민 생활 등에 직접 작용하는 소프트 시책과 일체적으로 실시될 필요가 있다. 또한 장기 계획을 구조개혁계획으로서 규정하는 것은 수산업의 구조 개혁이란 무엇인가, 그리고 그에 대하여 어항어장정비가 어떠한 작용하는 것인가를 나타낼 필요가 있다.



※ 소프트시책과의 적절한 연계

〈그림-2〉 어업진흥과 어촌진흥

수산물기본계획에는 2012년의 수산물 자급을 목표를 66%로 정하고, 소비량 1,133만 톤에 대해 국내 생산량 749만 톤을 목표로 설정했다. 참고로 연안어업의 생산 구조에 관해서는 221천명의 어업 취업자가 115천명으로 감소하지만, 전업어

가와 젊은층 어업자의 비율은 증가할 것으로 전망했다.

이러한 자급을 목표를 달성하고 연안어업자 1인당의 어획량을 2배이상으로 증가시키기 위해서는 다음과 같은 4개의 과제가 있고 그것들은

어항어장정비계획과는 별개의 수산시책의 과제라고도 할 수 있다. 먼저 ① 지속적 생산량을 가능하게 하는 자원 회복을 이룰 것. ② 자급율의 향상은 수입 수산물이 차지하는 비율이 감소하는 것이고, 자원 회복과 병행해서 수입 수산물과의 가격·품질 경쟁력을 확보할 것. ③ 자원 회복이 달성되어도 어업 소득을 증가시키기 위해서는 여가를 같은 수준으로 유지하여야 하는 점. ④ 어업자가 감소하는 가운데 어촌의 지역유지를 위해서 새로운 취업 기회를 제공하고 어업지역에 정주할 수 있는 조건을 정비할 필요가 있다는 점 등이다. 이상과 같은 수산기본계획으로의 과제와 어항어장정비장기계획과의 관계를 나타내고 있는 것이 <그림-2>이다.

어항어장정비장기계획은 2002년부터 2006년까지의 5개년의 계획 기간을 가지고 대략 10년 후의 성과인 이른바 성과(Outcome) 목표를 다음과 같이 설정하고 있다. 어항어장정비사업을 통해 어업 생산량을 37만톤 증산시키고 생산된 수산물이 효율적으로 공급될 수 있도록 생산 유통 기능의 고도화를 실현한다. 어촌의 하수도 정비율을 약60%로 끌어올려 어항·어장의 수환경과 어촌의 생활환경·노동환경의 개선을 달성한다. 구체적인 사업량은 수산물의 공급 체제의 정비로서 1,100지구, 해초장 간석지5,000ha, 어촌의 종합적인 정비430지구로 책정되었다.

(2) 유연성 있는 수산공공사업
(비공공사업으로의 대체)

수산기본계획 하에서 성과목표에 중점을 둔 어항어장정비장기계획의 각년도 실행예산도 변경되지 않으면 안된다. 2003년도 예산은 어항어장정비사업에 총액1,890억엔으로 전년도 대비 95.1%가 증가하였다. 기타2002년도부터 수산물의 안정 공급시스템 정비를 위해서 공공사업에서 비공공

사업으로 변동한 예산이 29억엔, 그리고 어항어장정비사업 관련 비공공사업이 94억엔이었다.

2003년도 수산공공사업의 예산은 수산물의 안정공급체제의 정비, 환경의 보전 창조, 어촌의 종합적 진흥, 그리고 수산업의 구조개혁을 추가한 4개의 주요내용이 설정되어 있다. 이들 4가지의 주요내용을 위한 신규 사업이 마련되었다. ① 안전하고 안심할 수 있는 수산물 공급체제의 정비를 위해서 청정 해수 도입 시설, 새의 침입으로 인한 갯벌 등의 불쾌이물질 유입 방지 시설과 양식장에서의 오니준설을 보조 대상화하였다. ② 수산업의 구조개혁지원을 위해서 어협합병·산지시장 통합 등을 지원하는 수산 기반 구축조성을 추진하고 자원회복계획에 의한 휴어어업자를 어장환경보전창조사업에 참여 가능한 구조를 구축했다. ③ 도시와 어촌의 공생을 위해 어촌 생활환경의 개선과 어촌 체험 학습 시설, 해양 심층수 체험 시설, 어촌 체재 시설을 보조 대상화 하는 등 관련 비공공사업을 확충했다. ④ 풍부한 연안역 환경의 창조를 위해서 「바다 숲 만들기」, 가리비조개·굴껍질의 재활용, 샌드바이패스(모래우회로) 지원 시설에 의한 어항의 매몰대책 및 간벌재를 이용한 어초의 정비를 모델사업화 한다.

새롭게 보조 사업화된 것이 다수 있고 그것들은 장기 계획 아웃컴목표 달성을 위해서 어항어장정비사업, 비공공사업을 불문하고 다양한 방면에 걸쳐 실시되며 사업 대상도 어업자 및 지역주민과 도시지역 시정촌에도 해당되는 내용이다. 이들 2003년도 어항어장정비사업의 예산은 수산기본계획의 실현을 도모하기 위해 어업 진흥과 어촌 진흥 기반 정비를 바탕으로 하는 어항어장정비장기계획 아웃컴목표 달성을 위해 편성된 것임을 명확하게 알 수 있다.

기존의 어항어장정비사업의 예산에 대한 평가는 금액을 얼마나 획득했는가 기준이 되어 전년도

대비 증가율과 타 공공사업과의 비교에 의해서 이루어졌다. 그러나 수산기본법하의 어항어장정비사업은 현실의 어업진흥과 어촌진흥을 실현시켜야 하고, 그것들이 이루어졌는지 여부는 성과(Outcome)에 의해 평가된다. 따라서 어항어장정비사업은 사업의 총금액과 전년도 대비 신장률에 대한 평가라는 종래의 평가방법에서 무엇이 시행되어, 무엇이 실현가능한지 의해 평가되는 시대가 되었다.

5. 새로운 틀에서의 금후의 과제

(1) 어업 지역의 진흥을 위해 무엇을 어떠한 관점에서 구축해 나갈 것인가¹⁾

어업 지역의 진흥이라고 하는 과제를 위해 무엇을 시행해 나가야 하는지를 생각하는 경우 먼저 다음과 같은 사항을 고려하여야 한다. 누가(어떠한 입장의 주체), 어떠한 시점(가치 기준)에서, 어떠한 조건 하에, 해야 하는 것의 순서를 정하는 것이 필요하다. 순위 부여에 있어서는 각지역이 스스로의 선택으로 사업을 가능하게 하는 구조가 필요하다.

어항어장정비법 및 이에 기초하는 어항어장정비계획은 어항 시설이나 어촌 시설의 정비만을 고려한 시책을 추진하여 성과(Outcome) 목표를 달성하고 어촌의 진흥을 도모해 나가는 방식은 아니다. 현재의 어업과 어촌의 진흥에 필요한 것은 시설 정비만이라든지 소프트 대책만이라든지라고 하는 부분적인 요소만으로 생각하는 것이 아니라 어업의 진흥으로 연결되는 일련의 시스템과 각각의 요소의 어디에 문제가 있는지를 검토하여 그것을 해결해 나가는 것이라고 할 수 있다. 어항어장정비법의 제정 취지는 어장에 있어서 자원 관리와 종묘 방류 등을 통해 자원을 회복시키고, 어획하고, 양륙하고 그리고 유통 가공 일련의 수산물의 안정공급시스템을 정비함과 동시에 이들 시스템의 운용을 맡는 어촌을 정비하는 것이다. 일련의

시스템의 가운데 어디에 문제가 있고, 어디가 제대로 운용되지 않아서 수산물의 안정 공급과 어촌의 진흥이 실현되지 못하는가 라고 하는 시스템 기능의 유지운영이 중요한 것이다.

일본에서는 일부의 대학교수와 대중매체 등에서, 어항어장정비사업과 같은 기반 정비는 억제하고 문제에 대한 대증요법적인 용자라든지 어업 활동에의 직접적인 자금 배분 등과 같은 소프트 대책을 적극적으로 추진해야 한다고 하는 주장이 많다. 이와 관련하여 예를 들면, 어업 후계자 문제에 있어서도 그 대책으로 어항을 정비하느냐 지역 의료를 충실히 하느냐 하는 차원에서의 시책 대립이 아니라 어업과 생활로 관련되는 다양한 기반 정비와 소프트 시책이 어촌 구조의 내부에서 기능함으로써 해결되도록 한다는 것이다. 그리고 이러한 시책은 각자의 평가 기준에 따라 우선 순위가 상이하다. 그러므로 우선순위를 판단하는데 있어서 가치 기준은 무엇인가 라고 하는 것도 명백히 하여야 한다. 기반정비와 소프트 대책을 대립하는 것으로 파악하지 않고 일련의 시스템으로서 기능하는 것으로 생각하여 각각의 시책에 대한 순위부여를 실시한 사례를 <표-1>³⁾에서 나타내고 있다. (참고: 계층화 의지 결정법(AHP (Analytic Hierarchy Process))라고 한다.)

<표-1>은 오이타현 회매지마촌에서의 「어업 후계자의 확보」에 관한 시책 우선 순위의 조사 결과이다. 우선 「어업 후계자의 확보」에 대한 13가지의 소프트 대책, 기반 정비 시책의 우선 순위를 고용 정책, 낙도(외딴섬)에 있어서의 공동체성 형성, 낙도(외딴섬)의 지역적인 특성 개선을 위한 세가지의 관점(가치 기준)에서 우선순위를 부여하고 있다. 그리고 이러한 3가지의 관점(가치 기준)이 「어업 후계자의 확보」에 대하여 어떠한 비중을 가지는가에 대해 순위결정을 실시한다. 이와 같은 2계층의 순위 부여를 합성하여, 13개 시책의 종합 순

〈표-1〉 시책의 비중(오이타현 희매지마촌)

항 목		종 합	세가지 관점(가치기준)		
			고용대책	낙도 형 공동체의 성	낙도성의 개 선
비 중			0.714	0.143	0.143
13 의 시 책	1. 인재의 육성	① 0.182	0.180	0.158	0.213
	2. 학교교육의 충실	② 0.120	0.114	0.134	0.176
	3. 의료와 복지대책	③ 0.120	0.106	0.134	0.134
	4. 가공장의 정비	④ 0.096	0.102	0.108	0.082
	5. 어장의 정비	⑤ 0.084	0.081	0.096	0.069
	6. 어촌(하수·도로·광장)	⑥ 0.075	0.079	0.085	0.065
	7. 여성의 취업기회	⑦ 0.074	0.076	0.063	0.054
	8. 유통시설의 정비	⑧ 0.068	0.073	0.052	0.049
	9. 어항의 정비	⑨ 0.058	0.064	0.049	0.045
	10. 교통체계의 정비(휠리·주차장 등)	⑩ 0.043	0.044	0.049	0.045
	11. 마을경영 주택과 주택용지의 정비	⑪ 0.042	0.041	0.037	0.029
	12. 정보·통신시스템의 정비	⑫ 0.025	0.025	0.024	0.026
	13. 관광사업의 추진	⑬ 0.014	0.015	0.011	0.012

위를 부여해 나가는 것이다. 이 사례에서 보이는 바와 같이 관점(가치 기준)이 다르면 시책의 우선 순위는 변화하고, 그것들을 고려해 시책의 순위 부여가 논의될 필요가 있다는 것을 알 수 있다.

어항어장정비사업은 성과(Outcome) 목표에 중점을 두고 있고, 이의 달성을 위해서는 기반 정비라든지 소프트 대책을 일련의 것이라고 생각하에 사업을 진행시켜야 한다. 이 때문에 2002년도부터는 어항어장정비사업에서 비공공사업으로 전환시키는 등의 새로운 예산 편성 방식을 고려하였다. 어항어장어촌의 관련 사업으로는 각각의 지역에 있어서의 어촌진흥을 위한 문제점에 대해서 각 지역의 가치 기준에 기초하여 시책을 선정할 수 있도록 정비하였다.

(2) 효율적이고 지속성 있는 어촌 진흥
(어촌 진흥과 시정촌 합병)

일본에서는 효율적인 행정과 행정 서비스를 시행하기 위해서 시정촌 합병을 전국적으로 시행하려 하고 있다. 이와 관련하여 어업 지역의 시정촌 합병을 어떻게 생각해 나가야 하는지를 고찰해 본다.

합병의 기준이 되는 목표는 1만명 이상의 인구나 하고 하지만 어업 지역에서는 인구 규모가 아니라 어업지역의 기본인 환경의 일체성을 기준으로 시행되어야 한다고 생각된다. 환경은 지역에서의 자원의 지속순환성과 밀접하게 관계되어 있다.

어항어촌정비사업은 자원 증식에서부터 어획, 어획량, 유통 가공 그리고 어촌과 일련의 시스템

으로 기능하도록 마련되어 지방이 주체성을 가지고 시책을 선택할 수 있도록 되어 있다. 어업자원과 환경의 일체성을 고려한다면 지방공공단체에 의한 어항어장정비사업의 실시 여부는 이와 같은 합병 논의와 무관하다고 할 수 없다.

지금까지 일본에서 실시된 메이지시대의 대합병(1889년)과 쇼와시대의 대합병(1956년경)을 살펴보면, 먼저 71,000에서 16,000의 시정촌으로 축소되었던 메이지시대의 대합병의 경우 초등학교의 의무교육화에 의해 경영의 일체성이 지속될 수 있는 범위를 기준으로 합병되었다. 한편, 쇼와시대의 대합병으로 인해 시정촌의 수는 10,000에서 3,500으로 축소되었으나 이는 중학교의 의무교육화에 따라 그 경영 일체성 범위에서의 합병이었다. 그리고 이번의 헤이세이시대의 대합병은 약3,500개소의 시정촌을 1,000개소로 합병하는 것으로 지방이 행정상의 권한을 맡길 수 있는 단위를 기초적 자치체로 규정하여, 인구 규모는 약10,000명 정도를 기준으로 하고 있다.

여기서, 메이지시대의 대합병도 쇼와시대의 대합병도 교육제도의 개혁과 연동하고 있고 이는 지역지속성을 위해서는 인재양성이 기본이라는 인식하에서 이루어진 것이었다고 볼 수 있다. 이러한 구조에서 교육된 주민들은 결과적으로 도시로 계속해서 이주해 갔지만 합병당시로서는 지역의 인재양성을 시행함으로써 지역주민을 그 지역에 정주시켜 지역의 지속성을 유지해 나간다는 사고하에서 시행되었음이 틀림없다. 위와 같은 사례를 바탕으로 현재의 어업지역의 지속성을 생각해 본다면, 어업 자원의 기본이 되는 수역 등 환경의 일체성을 기본으로 해야한다고 생각된다. 환경과의 일체성 범위안에 드는 시정촌의 합병에 의해 환경에 대한 일체적인 행정이 시행되어져야 계속성이 있는 어촌이 전개될 것이라고 생각한다.

지역의 어업과 환경의 일체성을 나타내는 홋카이

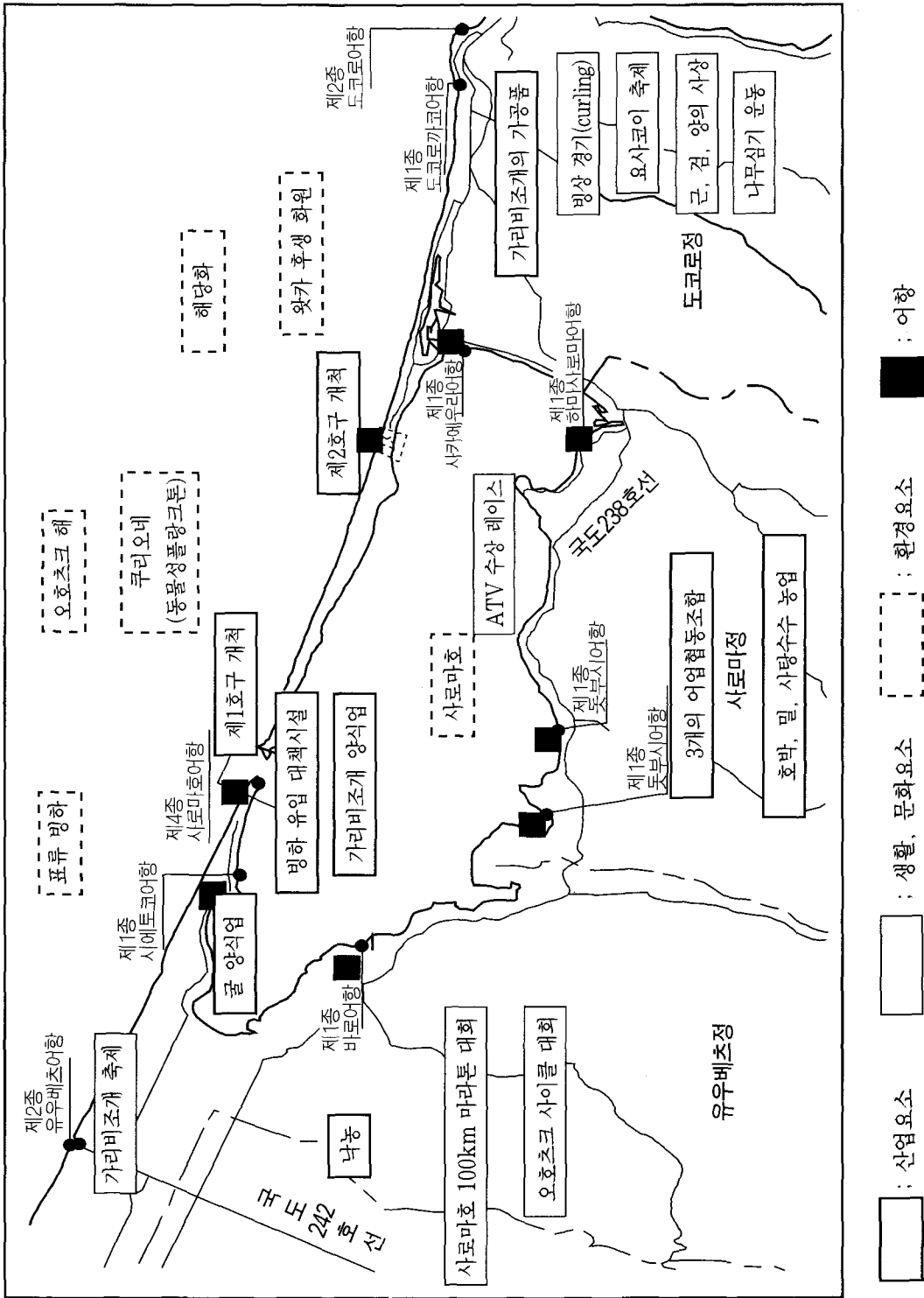
이도의 사로마호지구의 사례를 검토한다. 홋카이도 사로마호지구에는 사로마호를 중심으로 도쿄로정, 사로마정 및 유우베츠정이라는 3개의 정이 위치하고 있고, 각각의 인구 규모는 5,193명, 6,660명, 5,260명(2000년 국세조사)으로 구성되어 있다. 그리고 사로마호 내의 가리비조개의 양식업과 오호츠크해의 어업 자원에 의해 연간168억엔(2001년도)의 어획 생산량을 자랑하고 있다.

이 사로마호지구의 산업, 생활·문화, 환경을 구성하는 19가지 요소를 추출하여 그 배치를 <그림-3>에 나타내고 양케이트에 의한 각 요소간의 관계를 조사한 것이 <그림-4>이다⁴⁾. (참고: 산업, 생활·문화, 환경의 상호관계를 환경사회시스템이라고 칭한다.) <그림-4>는 사로마지구의 가리비조개 양식이 12가지의 요소로부터 영향을 받고 있다는 것을 나타내고 있다. 그리고 사로마호의 경우에는 10가지의 각각의 요소로부터 영향을 받고 있다. 즉 산업, 생활문화, 환경에 관한 대부분의 요소가 사로마호와 가리비조개양식에 관련되어 있는 것을 알 수 있다.

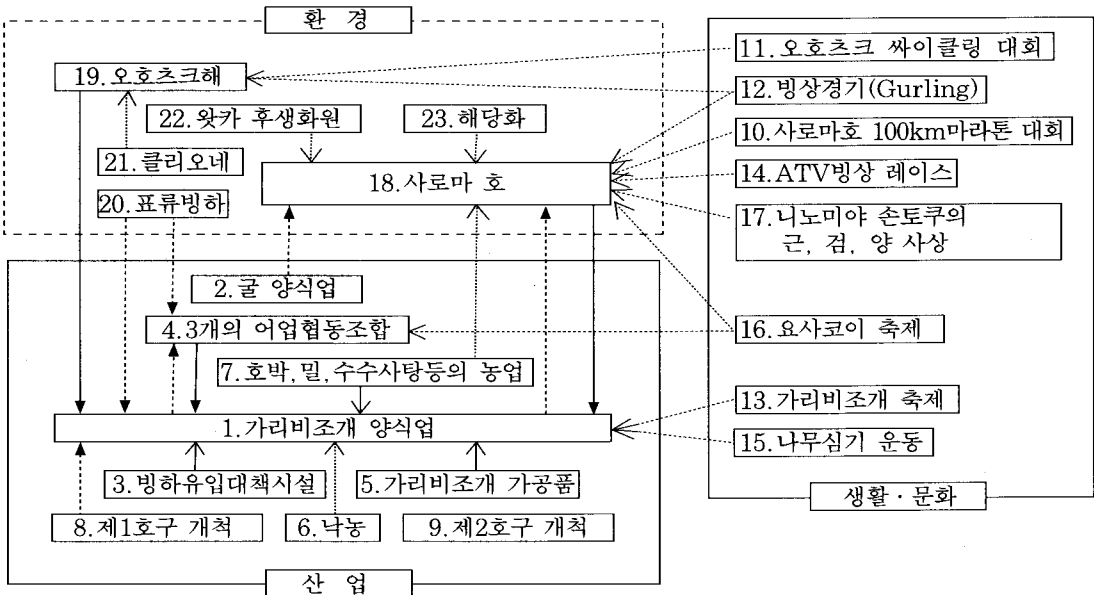
수산업을 중심으로 지역의 진흥을 생각하는 경우, 각각의 정이 인접하고 있는 인구 규모가 큰 시(아바시리시, 기타미시 혹은 몬베츠시)와의 인구 규모를 기준으로 합병을 고려하는 것보다 어업 생산의 원천인 사로마호를 중심으로 그 환경을 보전하고, 자원의 지속순환성이 이루어질 수 있는 시점에서의 합병을 지향해야 한다고 생각한다.

(3) 어항어장정비사업에서의 환경 보전·참조

수산기본법에는 제2조에서 환경과의 조화를 추구해야 하는 것, 제16조, 17조에는 환경과의 조화를 추구한 양식장의 개선과 수산동식물의 생육 환경의 보전 및 개선 시책을 강구해야 할 것 등의 항목이 규정되어 있다. 어항어장정비법에 있어서도 제1조의 목적으로는 환경과의 조화를



〈그림-3〉 시로마호의 산업, 생활문화, 환경요소의 배치



주) 1. 각 요소가 가장 영향을 받는 요소에 대해 영향관계를 나타내고 있다.
 2. 영향을 주는 정도
 —————> 95
 - - - - -> 85~95
 ·····> 75~85

〈그림-4〉 사로마호의 환경 사회 시스템

추구해야 한다고 서술되어 있다. 어항어장정비법에서는 어항정비기본방침을 책정하고 이 방침에 따라 전국의 어항어장정비사업계획을 작성하는 것이 규정되어 이의 추진을 시행할 때에는 환경과의 조화를 추구해야만 하는 사항에 관한 내용을 규정하고 있다. 2002년에 책정된 수산기본계획, 어항어장정비장기계획에는 환경과의 조화를 추구한다는 점과 생육환경의 보전 및 개선이 서술되어 있다. 또한 어항어장정비장기계획에 있어서는 실시 목표로 수산동식물의 생육환경인 어장 등의 적극적인 보전·창조가, 성과(Outcome) 목표로 연안역의 어장 환경의 회복과 어항·어장의 수역 환경의 개선이, 그리고 사업량으로서 5,000ha의 해초장·간석지를 조성하여 수산동식물의 생육환경을보전·창조한다라고 규정되어 있다. 2003년도 예산에 있어서도 어항어장정비

사업에서는 자연과 공생하는 풍부한 연안역 환경의 창조를 시행하는 것이 예산의 주요사항으로서 거론되어 있다. 환경의 보전창조는 일본의 전체적인 수산정책 설정에 있어서 최우선시되는 사항으로서 논의되고 있는 것이다.

어항어장정비사업에서의 환경의 보전·창조 여부는 그 실시체제의 여하에 의해 달성된다. 국가·지방공공단체가 시행하는 공공사업 등의 정책에 있어서 시책의 중점 사항을 강조하고 그 중점 사항에 예산을 책정하는 것만으로는 그 시책은 실현되지 않는다. 모두가 모여 방침을 정하고, 예산을 책정하여도 그 방침대로 실현되지 않는 경우는 종종 발생한다.

방침을 실현하기 위한 인재의 배치가 적절하지 않거나, 조직 자체가 환경의 보전·창조를 시행하려는 의지를 가지고, 어업과 어촌의 진흥을 목적

으로 하고 있지 않으면 안된다. 이러한 요소들이 시책에 대한 예산을 부여하여도 그 방침대로 실현되지 않는 원인의 99%를 차지한다고 생각한다.

최근 일부의 지방공공단체에서는 행정의 수직적 배제라고 하는 도로의 건설이면 도로의 건설, 혹은 항구의 구축이면 항구의 구축이라고 하는 것처럼 목적과 시책의 방침이라거나 지역 전체를 배제하고 단지 구축되는 시설에 착안해서 조직을 재편하려는 움직임이 나타나고 있다. 목적 의식에 의해 조직이 편성되지 않고 구축되는 시설의 명칭 하에 조직이 편성되는 것은 실패를 초래하는 가장 큰 원인이라고 생각한다.

또한 현장에서 공사를 담당하는 노동자의 내부에도 환경의 보전·창조를 구현화하기 위한 지식을 가진 인재의 배치가 필요하다. 일본의 어항어장정비사업에 있어서는 공사현장에 환경의 보전·창조에 관한 지식을 가진 「시공환경감리자」를 배치하도록 추진하고 있다.

국가, 지방공공단체에 있어서 시책의 방침의 책정 및 계획 단계에서는 물론이고 공사 실시까지의 각 단계에서 환경의 보전·창조라는 목적을 가진 조직이 편성되어 그 의식을 가진 인재가 배치되어야 한다. 이를 통해서 「환경의 보전·창조」라고 하는 법률이나 장기계획상에 서술되어, 매년 예산활동시 캐치프레이즈(원후레즈캐치카피, one-phrase-catch-copyright)로 이용되는 문구가, 실제의 어항, 어장, 어촌에서 현실의 「환경의 보전·창조」로서 실현되는 것이다.

6. 글을 마치며

어항어장정비사업은 수산기본계획을 기반으로 하여 각각의 지역에 있어서 성과(Outcome) 목표를 세우고 이를 달성을 위해서는 공공, 비공공 사업이라는 구분없이 시행되어야 한다. 그리고

어업의 진흥과 어촌의 진흥을 꾀하는 일련의 시스템을 만들기 위해서 어항어장정비사업을 중심으로 수산기반정비를 시행해 나갈 필요가 있다. 어촌은 산업, 생활·문화, 환경의 상호 관련하에서 성립하고 있다(그림-2). 수산업을 중심으로 구성된 지역이 지속적으로 유지되어 나가기 위해서는, 어촌을 환경사회시스템으로서 일체적으로 파악되어야 한다는 것을 제시하고 있다. 이를 위해서는 공공, 비공공이라고 하는 구조적 틀을 초월하여, 그 시스템이 일체적으로 구성되는 범위에서 시정촌의 합병을 고려하여야 하고, 지역에 있어서 시스템 전체를 볼 수 있는 행정 조직이 요구된다. 지방공공단체 및 공사의 실시 단계까지 같은 환경에의 의식을 가진 인재가 배치되어야 할 것이다. 이와 같은 과제가 달성되어야, 일본의 어업 지역은 한단계 더 발전해 나갈 수 있을 것이라고 생각한다.㉔

문 헌

- 1) 나가노 아키라. 「어항어장정비법」의 제정과 그 배경, 일본수산학회지 Vol.68 No.2, March2002:227-238.
- 2) 나가노 아키라. 「어항어장정비법」의 제정과 어항어장정비장기계획, 나시모토 가츠아키 선생 퇴관기념 강연회 강연집 July2002:1-24.
- 3) 후루야 온미, 고다마 이즈미, 마츠모토 다쿠야, 나가노 아키라. AHP법에 의한 어업 후계자 대책의 구조 분석 수법에 대해서, 환경시스템 연구 Vol.28 2000토목 학회:397-407.
- 4) 고다마 이즈미, 마츠모토 다쿠야, 혼다 고우이치, 나가노 아키라. 홋카이도 사로마호 지구에서의 환경사회시스템의 구조 분석에 대해서, 환경시스템 연구Vol.28 2000토목 학회:383-389.