

수산시설의 관광자원화를 위한 법 제 도 적 개선방안 수산종묘생산시설, 인공어초와 방파제를 대 상 으 로

이 승 우*

The Legal Improvement to turn a Fishery Facility to Tourism Resources

Lee, Seung - woo*

< 목 차 >

- | | |
|--------------------------------|---------------------------------|
| I. 서 론 | IV. 수산시설 관광자원화를 위한 법 · 제도적 개선방안 |
| II. 수산시설 관광자원화의 논의배경 | 1. 수산시설 관련 법령 및 문제점 |
| 1. 관광자원화와 관광개발 | 2. 법 · 제도적 개선방안 |
| 2. 어촌의 관광자원화 방향 | V. 결 론 |
| III. 수산시설의 어촌관광 활용을 위한 투자의 문제점 | 참고문헌 |
| 1. 어촌의 자원과 관광 | Abstract |
| 2. 수산시설 투자의 문제점 | |

I. 서 론

어촌관광의 수요가 증가함에 따라 연안을 접한 지방자치단체 중에 어촌경제를 활성화시키기 위하여 어촌관광개발계획을 수립하는 곳이 늘어나고 있다. 또한 해양수산부는 어촌체험관광마을 조성, 다기능 어항개발사업, 중심 어촌 관광지 개발 사업을 시행하거나 계획하고 있다. 어촌관광은 도시관광 혹은 테마공원 관광과 달리 어촌과 바다의 자원을 관광상품으로 활용할 수 있기 때문에 다양한 자원활용 방안을 검토하여야 한다.

그러나 지방자치단체 혹은 해양수산부의 어촌관광계획은 대부분 국가예산 혹은 지방

접수 : 2007년 10월 31일 게재확정 : 2007년 12월 3일

*한국해양수산개발원 수산어촌연구본부 연구위원(Corresponding author: 02-2105-4972, swlee@kmi.re.kr)

예산의 확보를 위한 근거자료로서 역할을 하기 때문에 새로운 관광시설의 투자사업이 중요한 부분을 차지한다. 따라서 어촌과 바다에 이미 투자된 시설의 활용보다 새로운 관광시설에 투자가 집중되는 경향이 있다. 특히 수산시설의 투자는 대부분 시설의 기본적인 기능만으로 활용되기 때문에 잠재적 투자효과를 창출하지 못하고 있는 실정이다.

어항의 기본시설인 방파제는 태풍 혹은 해일에 의한 어항시설과 어선의 훼손을 방지함과 동시에 어촌과 어항을 찾는 관광객은 물론이고 어촌주민에게 친수공간으로서 역할을 기대할 수 있지만, 친수공간으로서 역할을 고려한 투자계획이 거의 수립되지 않고 있는 실정이다. 또한 국가 또는 지방자치단체가 운영하는 종묘배양장은 종묘의 생산기능을 수행하고 있지만, 수산생물의 생태 교육장으로서 역할을 할 수 있음에도 불구하고 생태교육장의 기능을 거의 수행하지 못하고 있다.

수산시설의 기본기능만 고려한 투자는 자연환경과 수산시설의 조화를 이룰 수 없어 어촌경관을 훼손시키는 요인이 되기도 한다. 그러나 수산시설의 관광기능을 고려한 투자계획은 어촌의 경관을 향상시킬 뿐만 아니라 다양한 관광활동을 가능하게 함으로써 도시주민과 어촌주민의 교류공간으로서 어촌의 역할을 증진시킬 수 있다.

따라서 본 연구에서는 어촌관광의 활성화와 어촌수산시설의 현황과 문제점을 조사·분석하여 어촌의 부가가치를 증가시킬 수 있는 수산시설의 관광자원화 방안을 제시하여 수산시설의 투자효과를 제고시킴과 동시에 어촌관광 활성화에 기여하고자 한다.

II. 수산시설 관광자원화의 논의 배경

1. 관광자원화와 관광개발

가. 관광자원화의 개념

주5일 근무제에 따른 여가시간의 증대로 관광, 레저, 스포츠 활동 등 관광수요가 증가하면서 국민의 여가활동 형태는 크게 변화하고 있다. 그리고 이러한 관광욕구에 맞추어 관광자원 또한 다양한 형태로 개발되고 있다. 관광자원은 관광객의 관광욕구를 충족시켜줄 수 있는 유형·무형의 모든 대상물으로써 관광객의 입장에서는 위락적 가치가 있어야 하며 관광산업의 입장에서는 산업 및 경제적 가치가 있어야 한다.

관광자원의 분류는 크게 유형관광자원과 무형 관광자원으로 대별할 수 있으며 <표 2-1> 과 같이 자연자원, 문화자원, 사회자원과 산업자원으로 구분할 수 있다.

여기서 자연자원이란 산악, 호수와 해안 등 자연의 매력물을 대상으로 하는 관광자원을 의미한다. 문화자원이란 역사와 문화, 문화재 등의 문화유산들을 포함한다. 그리고 사회자원이란 예술과 종교, 풍속 등을 말하며, 산업자원이란 공업단지, 원예단지 등 2차, 3차 산업시설과 함께 어업과 농업 등 1차 산업의 자원들을 포함한다.

〈표 2-1〉 관광자원의 분류

구 분	관 광 자 원
자 연 자 원	· 산악, 호수, 하천, 계곡, 산림, 해안, 동/식물 · 온천, 도서, 동굴, 자연경관
문 화 자 원	· 유형/무형 문화재, 고궁, 유적, 사적, 사찰, 건축물 · 기념물, 박물관, 미술관, 민속자료
사 회 자 원	· 예술, 풍속, 행사, 스포츠, 종교 · 토속음식, 특산물
산 업 자 원	· 공업단지, 관광목장, 관광농원, 원예단지 · 다목적 댐, 어업기지, 발전소

한편 이러한 자원소재들을 이용한 관광자원화는 관광자원이 가지고 있는 잠재력을 현재화시키는 작업을 의미한다. 즉 존재하고 있는 그대로 또는 일정한 변형을 통하여 관광잠재력을 지닌 사물과 활동을 볼거리화와 놀거리화 시킴으로써 관광자원에 내재되어있는 가치를 구현시키는 일련의 행위를 관광자원화라 한다.

관광자원화는 관광개발을 위한 과정으로써 관광상품화가 되기 전 단계에 해당하며 오늘날의 경우에는 관광객의 욕구가 다양해짐에 따라서 다른 지역, 다른 대상물과는 차별화 된 개성과 고유성을 지닌 여러 가지 자원을 발굴하고 이를 관광자원화해야 관광객들을 유인할 수 있다

관광자원화 방법은 공간이용 측면에서 기존의 공간활용형, 새로운 공간창조형으로 구분할 수 있다. 관광자원 소재의 조합여부에 따라서 단일형과 조합형으로 그리고 관광자원 소재의 도입여부에 따라서 도입형과 원산지형으로 그리고 관광자원 소재의 변형여부에 따라서 무변형과 변형으로 구분할 수 있다. 이중 관광자원의 변형방법에 따른 관광자원화 방법은 다음의 〈표 2-2〉와 같다.

〈표 2-2〉 관광자원화 방법의 분류

구 분	변 형 방 법	관 광 자 원 화
무 변 형	오감에 노출	→ 볼거리화
	해석·설명해 줌	
	재현시킴	
	기구·시설도입	
변 형	기술강습	→ 놀거리화
	무대작품화	→ 볼거리화
	테마로 형상화	
	기구나 장비로 확대·축소	
	볼거리의 놀거리화	→ 놀거리화
	테마의 놀거리화	
놀거리의 변형		

자료 : Clare A. Gunn(1988), Tourism Planning.

관광자원화 방법 중 무변형은 있는 그대로의 소재를 관광객의 오감에 노출시켜 불거리화하거나 해석이나 설명을 통하여 의미를 전달시키는 방법, 과거에 있는 모습을 재현시키는 방법 등이 있다. 그리고 기존의 관광소재에 기구나 시설을 도입시키거나 놀이에 필요한 기술을 습득하게 하는 방법이 있다.

기존 소재의 변형을 통한 방법으로 관광자원이 위치한 장소나 규모, 내용과 구성 등을 새롭게 재구성하거나 확대 혹은 축소함으로써 관광자원의 소재를 변경하여 관광객으로 하여금 더욱 흥미롭게 만드는 방법이 있다.

그리고 이러한 관광자원화에 따른 관광개발의 유형은 관광지개발과 매력창조 방법의 측면, 자원특색 측면, 관광개발의 발전과정 측면, 관광대상(자원활용)측면의 4가지로 분류될 수 있다.

관광지 개발과 매력창조 방법에 의한 분류는 자연경관을 활용하거나 기존 지역의 지명도를 이용하거나 혹은 무에서 유를 창조하는 것을 의미한다. 그리고 자원특색에 따른 분류는 지역의 각종 자원을 활용한 관광개발을 의미한다. 관광개발의 발전과정측면은 기존의 관광지나 혹은 자원에 대한 추가적 개발이나 개발 계획의 추진에 따른 개발을 말하며 마지막으로 관광대상에 따른 분류는 자원의 활용에 따른 개발을 뜻한다.

한편 본 연구의 대상인 수산업 및 어촌지역의 세부 관광자원들은 자원의 분류상 자연·문화·사회·산업자원 모두에 포함이 되며 이중 수산시설을 대상으로 관광객의

〈표 2-3〉 관광개발의 유형 분류

구 분	개 발 유 형
관광지개발과 매력창조 방법 측면	<ul style="list-style-type: none"> · 호수, 산, 계곡 등을 포함한 자연경관을 이용하여 개발하는 방법 · 위치를 이용하여 개발하는 방법 · 지명도를 이용하여 개발하는 방법 · 무에서 유를 창조해냄으로써 개발하는 방법
자원특색 측면	<ul style="list-style-type: none"> · 온천 관광개발형 · 계절적 휴양지 관광개발형 · 고지와 산악 관광개발형 · 해안 관광개발형 · 전원과 농촌 관광개발형
관광개발의 발전과정 측면	<ul style="list-style-type: none"> · 기존자원에 특별한 인공적 관광시설을 가미함으로써 개발하는 방법 · 일상생활과 깊이 관련되어 생활의 일부처럼 관광사업이 인식되고 개발을 시행하는 방법 · 관광단지 개발계획에 의해 최근 개발된 지역을 개발하는 방법
관광대상 (자원활용) 측면	<ul style="list-style-type: none"> · 자연관광자원 활용형 · 인문관광자원 활용형 · 교통편 활용형 · 지명도 활용형 · 관광대상 창조형 · 지역산업 활용형

수산시설의 관광자원화를 위한 법·제도적 개선방안 - 수산종묘생산시설, 인공어초와 방파제를 대상으로 -

〈표 2-4〉 어촌관련 관광자원의 분류

구 분	관 광 자 원
자 연 자 원	· 해수욕장, 철새 도래지, 갯벌, 해안경관지, 바다낚시터
문 화 자 원	· 지역축제, 어촌 사적지, 어촌민속관, 해양유물 전시관
사 회 자 원	· 풍어제, 어구어법, 바다음식, 어촌
산 업 자 원	· 어항, 어장, 방파제, 인공어초, 유어선

관광욕구를 충족시키는 것은 산업자원의 활용을 통한 관광자원화, 즉 산업관광의 분류에 속하게 된다.

산업관광은 지역에서 생산되고 있는 1차 산업, 2차 산업과 3차 산업을 산업고유의 의미에다가 관광의 의미를 추가하여 생산, 판매 자체도 상품화하고 관광객을 유치하는 것을 말한다. 현재 우리 나라에서는 과거 자연자원 중심의 관광활동에서 벗어나 산업자원을 대상으로 한 다양한 형태의 관광활동이 나타나고 있으며, 각 지역에서도 이를 자원화 하는 산업관광상품화가 이루어질 전망이다.

산업관광을 통한 관광자원화의 예를 살펴보면, 1차 산업의 경우에는 농림업과 어업을 중심으로 관광농원, 관광수목원, 관광어촌 개발 등이 있으며 2차 산업에서는 공업자원을 활용한 특산품 개발과 각종 2차 산업자원을 집약시켜 홍보 및 판매의 장으로 활용하는 컨벤션 개최 등이 있다. 그리고 3차 산업의 경우에는 1차와 2차 산업을 연계시킨 관광서비스의 개념으로 관광 민박업과 관광기념품 판매업 등을 예로 들 수 있다.

〈표 2-5〉 산업관광가능 대상산업

구 분	관 광 자 원 화 예
1차 산업 - 농림업 중심형 - 어업 중심형	· 관광농원 · 관광화훼단지 조성 · 관광수목원 · 관광어촌 개발 · 생태관광 · 습지공원
2차산업 - 공업중심형 - 활용형	· 특산품 개발 · 수공예단지 개발 · 컨벤션 개최
3차 산업 - 공통	· 관광민박업 · 관광상가업 · 관광기념품

그리고 산업관광의 형태를 유형에 따라 구분하여 보면 다음의 〈표 2-6〉과 같다. 즉 생산풍경 및 광경을 관광에 이용하거나, 전시·감상시설을 조성하는 방법, 레크리에이션 및 학습을 이용한 체험시설, 축제, 시장, 쇼핑투어로 활용하는 방법, 특산품이

〈 표 2-6 〉 산업관광의 유형

유 형	자원의 정의	상 품
생산풍경 및 광경을 관광에 이용	· 각 산업의 생산현장 자체가 관광대상	· 도자기, 한지, 목공예 생산풍경
전시·감상시설	· 학습 및 관광목적의 방문자들이 대상 산업의 역사, 현상, 제조공정, 제품에 대하여 알 수 있도록 전시하여 관람하는 시설로 정비	· 토산품 특산품 전시실 · 공예품 전시실
레크리에이션 및 학습을 이용한 체험시설	· 관광객 자신이 제작, 체험 · 전시, 감상시설의 한구석에 제작 체험하도록 연출	· 토산품, 특산품 만들기 · 공예품 만들기
축제, 시장, 쇼핑투어에 대응	· 제품의 홍보와 판매를 목적으로 한 이벤트 개최 · 어업의 쇼핑투어	· 산업제품의 이벤트, 할인
특산품, 토산품의 개발	· 특산품, 토산품의 판매확대를 위한 신제품 개발	· 토산품, 특산품의 판매와 개발
관광업자와의 제휴	· 농업, 어업에서의 공동구매	· 관광객을 위한 공동구매

나 토산품의 개발, 관광업자와의 제휴 등 크게 6가지 유형으로 구분할 수 있다.

나. 관광개발의 정책변화

관광소재 및 자원을 관광자원화하고 이를 관광상품으로 만드는 관광개발은 시대변화에 따른 정책의 변화 및 관광수요의 변화에 따라 그 개발방향이 변화되고 있다. 과거 우리나라의 관광개발은 외화획득 및 기반조성에 중점을 두었으며 정책의 목표 또한 이에 집중되어 있었다.

그러나 경제성장과 국민 소득수준의 향상, 여가시간의 증대, 교통수단의 다양화 및 접근체계의 개선 등으로 국민의 여가에 대한 수요가 크게 늘어나고 여가의 개념도 기분전환과 휴식이라는 소극적 의미에서 자기개발을 위한 활동과 창조적 활동을 통해 자기만족을 추구하려는 적극적 의미로 변화하고 있다.

이러한 시대변화 및 관광수요의 변화에 따른 우리나라의 관광개발 정책의 변화과정을 살펴보면 다음의 〈 표 2-7 〉과 같다. 우선 1960년대에는 관광기반의 확충에 중점을 두었으며 1970년대에는 관광산업을 통한 외화획득을 목적으로 하여 국제관광 진흥에 중점을 두었다. 그리고 1980년대에는 외화획득과 함께 국민의 삶의 질 향상을 목표로 하여 국민관광의 확충에 정책의 주안점을 두었다.

해외여행 자유화가 실시된 이후인 1990년대에는 국민관광시대로 접어들면서 국민의 삶의 질 향상과 국제경쟁력의 강화를 위해서 국제·국내관광의 균형적인 발전을 정책의 중심에 두고 관광개발을 추진하고 있다.

한편 1990년대 후반에는 환경에 대한 인식의 변화로 관광개발에 있어서도 환경보전

수산시설의 관광자원화를 위한 법·제도적 개선방안 - 수산종묘생산시설, 인공어초와 방파제를 대상으로 -

과 함께 지역주민의 참여문제가 중요한 쟁점으로 부각하면서 관광개발의 방향이 변화하였다. 즉 기존의 관광개발은 수요자인 관광객의 편의제공과 함께 공급자인 관광개발자의 자원개발을 통한 수익발생에 주안점을 두어 개발의 실제 대상지인 지역 및 지역주민과의 연계는 중요시되지 못했다.

〈표 2-7〉 관광개발 정책의 변화과정

구분	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대 초반	1990년대 후반
정책주안점	관광기반확충	국제관광진흥	국민관광확충	국제·국내관광의 균형	
정책목표	외화획득	외화획득	외화획득과 국민의 삶의 질 향상	국민의 삶의 질 향상과 국제경쟁력 향상	
관광환경	• 국립공원 지정(1967)	• 관광단지 개발 경주 보문(1974) 제주 중문(1976) • 외래관광객 100만 명 돌파(1978)	• 아시안게임, 올림픽 개최(1986, 1988) • 외래관광객 200만 명 돌파(1988) • 해외여행 자율화(1989)	• 외래관광객 300만 명 돌파(1991) • 한국방문의해(1994)	• 외래관광객 400만 명 돌파(1998) • 외래관광객 500만 명 돌파(2000) • 한국방문의해(2001)

자료 : 문화관광부, 「제2차 관광개발기본계획」, 2000. 일부수정.

이에 따라 지방자치제도의 실시와 함께 지역경제의 활성화 및 지역주민이 중심이 되는 지역관광개발이 추진되었으며 이러한 지역관광개발의 효과는 크게 국가적 차원의 측면과 지역 사회적 차원의 측면에 따라 다음과 같이 제기되었다.

〈표 2-8〉 지역관광개발의 주요효과

구분	개발효과
국가사회에 미치는 효과	<ul style="list-style-type: none"> • 낙후지역(도시, 농촌, 어촌)의 재생으로 균형 있는 발전에 기여 • 국민휴양공간 및 여가선용기회의 확충으로 생활환경의 선진화와 복지수준향상에 기여 • 외래 관광객 수용태세의 개선축진으로 외화획득 증대 및 국제적 위상 제고에 기여
지역사회에 미치는 효과	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 내 불모지, 비경제적 잠재 유흥지, 비이용자원의 활용축진으로 경제적 고부가가치의 창출유도 • 지역 사회내 하부기반시설의 정비확충을 촉진시켜 지역경제발전의 가속화 유도 • 지역 관광시설의 건설 및 사후경영에 필요한 원자재의 현지구매로 지역 내 관련 산업의 발전유도 • 지역주민에 대한 신규고용 기회 제공으로 주민소득을 증대시키고 원활한 지역경제의 활동의 촉매역할수행 • 지방정부의 조세수입과 각종 세외 수입의 증대를 유발시켜 지방정부의 재정력강화에 기여 • 지역사회의 문화유산과 자연환경을 보다 적극적으로 보전하며 지역이미지의 향상과 생활환경시설의 개선에 기여 • 지역주민의 긍지와 자부심이 제고됨으로써 유능한 인재의 지역 내 유치와 지역인재의 역외유출을 억제

지역관광개발은 지역발전을 위한 대안사업으로 관광객의 관광욕구 충족이라는 기본적 목표의 달성과 함께 지역의 균형적 발전, 지역 내 미 이용자원의 적극적 활용 및 지역기반시설의 확충을 위해 추진되고 있다. 그리고 궁극적으로는 관광개발사업을 통하여 지역주민의 소득증대 및 생활환경의 개선효과를 얻고자 한다.

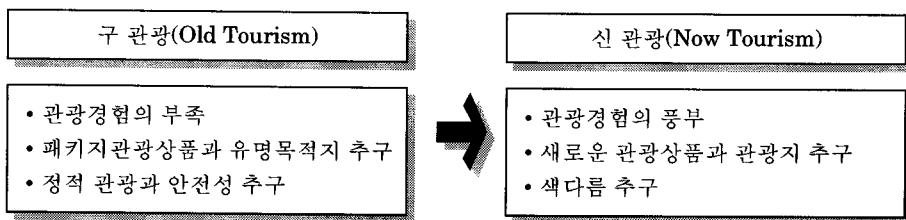
그리고 지역차원의 관광개발사업 추진과 함께 최근에는 해양수산부, 농림부, 환경부와 행정자치부 등도 관광과 관련된 각종 정책지원사업이 증가하고 있다. 특히 해양수산부와 농림부의 경우에는 자원의 감소 및 인구의 노령화에 따른 노동력 감소, 환경오염 문제 등으로 어업인과 농업인 소득이 감소함에 따라 이에 대비한 정책의 마련이 요구되고 있다.

이러한 당면 과제에 대비하여 해양수산부는 어업인의 소득 다양화 정책의 일환으로 어촌체험관광마을 사업, 관광어항 개발사업과 어촌관광단지 조성사업 등 어촌과 어업인을 대상으로 한 관광개발사업이 추진되고 있다.

어업인을 대상으로 한 소득다양화 및 환경개선사업으로 관광사업이 추진되고 있는 것은 지역의 경제활성화 정책의 대안적 측면과 함께 관광객들의 새로운 관광수요에 대비한 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 과거의 관광정책은 공급자 위주의 시설 개발에 중심을 두었으나 오늘날의 경우에는 관광프로그램 및 소프트웨어에 중점을 두고 있으며, 관광객의 직접적인 참여와 자연 속에서의 색다른 체험을 얻고자하는 관광욕구에 대비한 개발방향으로 전환되고 있다..

관광수요의 변화를 비교해보면 과거의 관광형태(Old tourism)는 대부분의 관광객들이 관광경험이 크게 부족하였으며 대규모 단체관광 중심이었다. 오늘날의 관광형태(New tourism)는 과거의 관광경험을 토대로 하여 새로운 관광상품 및 관광지를 추구하며 소규모나 가족단위로 자연 속에서의 체험활동 등 색다른 관광활동을 추구하고 있다.

오늘날의 관광개발은 과거 하드웨어 중심에서 소프트웨어 중심으로 점차 변화되고 있으며, 지속 가능한 관광개발 개념이 도입되면서 관광개발과 보존의 대립적 시각에서 관광을 통한 환경보전과 자원의 체계적 관리 및 활용방안이 모색되고 있다.



〈그림 2-1〉 관광수요의 변화

그리고 관광수요의 변화를 배경으로 하여 생태관광과 녹색관광과 체험관광이 등장하게 되었다. 어촌지역의 관광개발방향 또한 지역의 자원특성을 반영한 다양한 형태의 시설개발과 함께 체험관광 중심의 프로그램이 개발되고 있다. 자연 및 현장 속에서의 체험을 중심으로 한 관광수요가 증가한 요인은 우선 다른 관광활동에 비하여 교육적 효과 높으며 어촌과 농촌 등에서의 관광활동으로 지역경제 활성화에도 크게 기여하는 것 등이다.

그리고 본 연구의 수산시설의 관광자원화의 배경 또한 해양수산부 등 정부에서 정책지원사업으로 활용되고 있는 관광관련 사업에 대한 관심이 증대와 함께 관광현상이 발생하고 있는 대상지인 어촌에서의 체험 및 어촌관광과 관련된 관광수요가 꾸준히 증가하고 있기 때문이다. 따라서 이러한 정책적 관심 및 수요에 부응하되 지역의 여건에 부합되는 관광자원화와 함께 시설투자 방향의 변화가 필요하다.

즉 어촌지역의 자원 및 수산시설에 대한 관광자원화는 관광객의 수요변화와 생활수준 향상에 대처하여 양적인 확충에서 벗어나 질적 개선을 위하여 필요하다. 그리고 관광활동과 연계된 각종 시설개발은 종합적·복합적 방향의 검토와 더불어 지역의 자원특성을 반영한 다양한 형태로 조성이 요구된다.

2. 어촌의 관광자원화 방향

가. 어촌관광의 목표

어촌관광사업은 수산업여건 변화로 어려움을 겪는 어촌경제를 활성화하고, 정주여건을 개선하며 새로운 소득원 개발을 위해 지역에 따라 추진되고 있다. 어촌관광정책의 추진을 통한 최종 목표는 경제적 측면과 사회적 측면과 환경적 측면으로 구분할 수 있다.

경제적 측면에서는 어업인의 소득증대를 통한 지역경제의 활성화와 어촌지역의 수산시설 및 유희시설의 관광자원 개발을 통한 소득화가 주된 목표가 될 수 있다. 사회적 측면에서는 어촌사회의 공동화현상에 대비하기 위한 어촌과 도시와의 상호교류촉

〈표 2-9〉 어촌관광개발의 목표

구 분	개발의 목표
경제적 측면	<ul style="list-style-type: none"> · 어업인의 소득증대 · 지역경제의 활성화 · 유희자원의 소득화
사회적 측면	<ul style="list-style-type: none"> · 어촌과 도시와의 상호교류 촉진 · 어촌지역의 삶의 질 향상
환경적 측면	<ul style="list-style-type: none"> · 도시민의 자연환경보전 인식개선 · 자연 친화적 개발을 통한 난개발방지

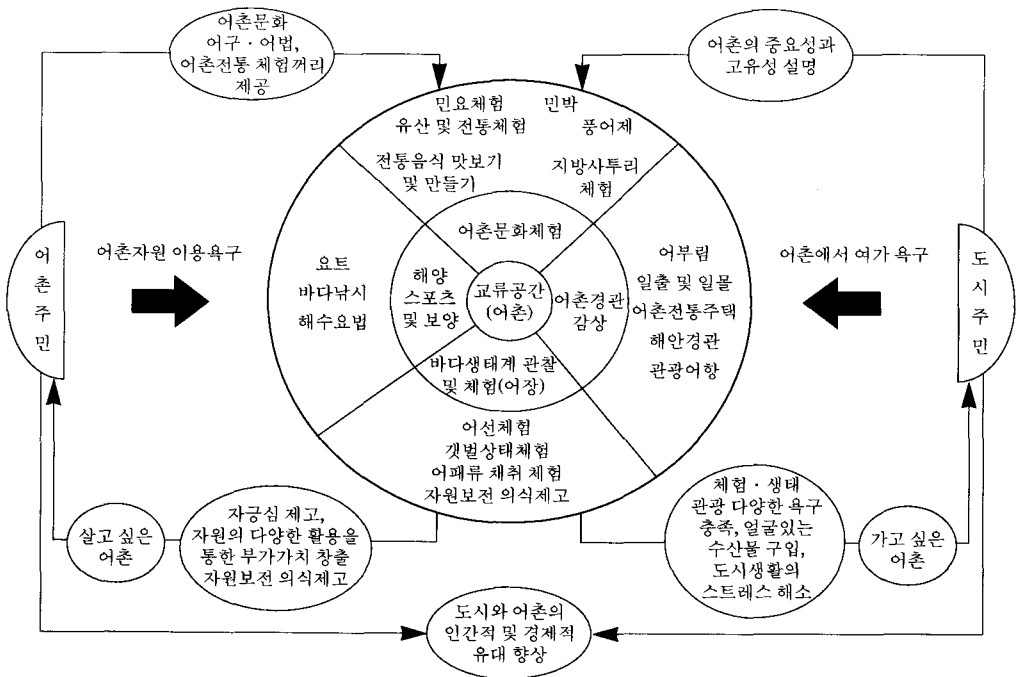
진 및 어촌지역의 생활환경 개선을 통한 삶의 질 향상이 중요하다.

그리고 환경적 측면에서는 도시민의 어촌지역 방문으로 자연체험 및 환경보전의 인식개선과 함께 어촌지역의 각종 자원을 지역여건 및 자연환경과 부합될 수 있도록 개발하여 난개발을 방지하는 것이 매우 중요한 개발의 목표이다.

이러한 개발의 목표 속에서 추진되는 어촌지역의 관광개발사업은 단순한 관광지의 조성이 아니라 기반조성을 통해 어촌의 정주여건을 개선시키는 환경사업을 추진하고 수산자원의 다목적 활용을 추진하는 등 복합적 효과를 얻을 수 있도록 추진되고 있다.

나. 어촌의 관광자원화 방향

어촌관광정책의 추진에 따른 어촌 및 수산시설에 대한 관광자원화는 어가소득의 증대 및 수산관련 시설의 다목적활용을 통한 어촌지역 방문객의 관광욕구 충족에 중점을 두어야 한다. 이러한 측면에서 어촌관광개발은 방문자인 관광객과 지역주민인 어업인 그리고 대상인 관광자원이 상호 유기적으로 연계되어야 할 것이다. 어촌의 관광개발을 위한 3가지 요소는 어업인, 관광객과 관광자원이다. 관광객에게는 다양한 체험활동을 통한 관광욕구의 만족이 필요하다. 어업인의 경우에는 앞서 어촌관광의 정책목표에서 제시한 것처럼 어업인의 소득증대를 통한 지역경제 활성화가 이루어져야 할 것이다.



<그림 2-2> 어촌지역의 관광자원 연계체계

한편 어촌지역의 관광자원은 관광활동의 대상으로써 수요층과 함께 편의제공의 기능을 가져야 하며 개발을 통한 지역 환경개선의 효과를 가져와야 할 것이다. 어촌 관광개발을 위한 관광자원의 범주 및 연계체계는 다음과 같이 표현될 수 있다.¹⁾

어촌 관광자원의 범주는 전술한 것처럼 자연·인문·문화·산업자원에 따라 다양하게 나타나고 있으며 이를 관광상품으로 개발한다는 어촌을 중심으로 한 내·외부의 모든 요인들을 모두 고려해야 한다.

이러한 측면에서 어촌관광자원 중 수산시설을 대상으로 한 관광자원화는 크게 3가지 형태로 분류하여 검토해야 한다. 첫째, 수산시설 중에서 현재 관광활동이 활발하게 진행되고 있는 것으로 관광객의 만족도 및 편의제공을 위해 관광개발의 수단을 활용하여 이를 자원화할 필요성이 높은 시설이 있다.

둘째, 환경여건 및 시대변화에 따라 유희화된 수산시설로써 이를 새롭게 활용하여 관광자원으로 가꾸어 개발할 필요성 있는 시설이 있다. 마지막으로 현재는 생산활동 및 순수 수산업활동의 지원을 위해 이용되고 있으나 관광활동을 위한 잠재적 가치가 있어 기존의 시설에 관광적 기능을 부여하여 이를 관광자원화 할 수 있는 시설이 있다. 본 연구에서는 이상의 3가지 방향에 따라 수산시설 중에서 관광자원화가 가능한 대상을 검토하도록 한다. 그리고 수산시설의 관광자원화에 대한 어업인의 평가와 관련제도의 검토를 통하여 개발방향을 마련하도록 한다.

III. 수산시설의 어촌관광 활용을 위한 투자의 문제점

1. 어촌의 자원과 관광

가. 어촌의 어메니티

최근 들어와 학계를 중심으로 농어촌 정책 수립에 있어 어메니티(Amenity) 개념 도입 논의가 활발히 이루어지고 있다. 정책의 초점을 농수산물의 생산 중심에서 농어촌 어메니티 향상으로 바꾸자는 것이다. 이러한 논의는 국내 농수산업의 어려움과 맞물리면서 점차 확산되고 있다.

어메니티란 본래 사람이 어떤 사물이나 환경에 대한 긍정적으로 느끼는 쾌적성을 의미한다. 산업혁명 당시 악화된 도시환경을 개선하여 쾌적하고 매력적인 주거환경을 조성하려는 노력에서 도입된 개념이다. 하지만 최근 OECD를 중심으로 농어촌 어메니티 자원은 단순히 쾌적한 환경만을 해석되기보다는 지역구성원에게 경제적·사회적 가치를 제공하는 독특한 자원으로 간주되고 있다.

1) 이승우, 「해양수산동향」, 한국해양수산개발원, 2004. p.14

어촌지역의 어메니티 자원은 어업활동에 의해 창출되는 수산물, 어업환경과 경관과 역사와 문화 등의 유·무형의 자원을 포괄하고 있다. 이러한 자원은 소비자들인 도시민들이 기꺼이 지불할 용의가 있는 경제적인 가치를 지닌다. 따라서 어촌 어메니티 자원의 효과적인 개발은 어촌을 방문한 도시민들에게는 편안함과 안락함을 주고 어업인들에게는 소득증대의 기회를 제공하게 된다.

아쉽게도 어촌지역에서의 어메니티 자원 개발 성공사례는 쉽게 눈에 띄지 않고 있다. 반면에 농촌에서는 몇몇 사례가 보고 되고 있는데 그 대표적인 경우가 보성군과 서천군이다.²⁾ 보성군은 특산물인 녹차를 중심으로 녹차밭의 경관, 녹차해수탕, 다원, 녹차관련 음식과 녹차관련 숙소 등 독특한 어메니티 자원을 개발하였다. 이렇게 함으로써 도시민에게는 쾌적함을 선사하였고, 그 지역 농업인에게는 소득을 증대시켜 주는 결과를 가져왔다.

정부가 현재 중점적으로 추진하고 있는 어촌관광 사업의 활성화를 위해서 어메니티 자원 개발은 매우 중요하다. 유효적절한 어메니티 자원 개발은 도시민들로 하여금 어촌에 대한 인식을 새롭게 하고 도시와 어촌 간 교류의 가교역할을 할 수 있기 때문이다. 이와 함께 관광시설 개발을 이유로 어촌 고유의 환경을 파괴하는 난개발을 차단하고 지속가능한 어촌 관광을 유도할 수 있다는 점도 어메니티 자원 개발의 장점 중 하나이다.

물론 이러한 어메니티 자원 개발은 중앙정부의 몫만은 아니다. 해당 어촌지역 주민, 지방자치단체 등이 공동으로 노력해야만 한다. 지역단위에 있어서는 타 지역과 차별화되는 고유의 어메니티 자원을 개발하도록 하고 정부는 이러한 어메니티 자원이 효과적으로 개발되고 전파될 수 있도록 최대한 정책적인 지원을 하는 것이 바람직하다.

나. 어촌관광 자원

어촌의 관광 자원도 일반적인 관광자원의 분류방법에 따라 자연자원과 인문자원으로 나눌 수 있다. 자연자원은 자연으로부터 얻어지는 관광대상으로서 주로 경관미와 위락적 기능을 갖는 자원이다.³⁾ 해수욕장, 갯벌, 철새도래지 및 천연기념물, 해안경관지, 바다낚시터와 바다길 갈라짐 등이 대표적인 자연자원이다. 인문 자원은 중 사회문화자원으로는 자료전시관, 지역축제(풍어제, 영등제 등), 음식문화, 전래 어구어법, 어촌의 문화사적 및 유적지와 어촌촌락 등이 있다. 산업자원으로는 수산업에 많이 쓰이는 어항, 양식장, 유어선(낚시배), 遊船(놀이배) 등이 있을 수 있다. 이러한 어촌관련 관광자원을 분류하면 < 표 3-1 > 과 같다.

2) 특히 서천군의 경우에는 '어메니티 서천'이라는 캐치프레이즈 아래 어메니티 자문위원회를 구성하여 어메니티 향상을 통한 지역활성화를 추진하고 있다.

3) 해양수산부, 「해양관광 진흥을 위한 종합계획 수립연구」, 2000. p.9

수산시설의 관광자원화를 위한 법·제도적 개선방안 - 수산종묘생산시설, 인공어초와 방파제를 대상으로 -

〈표 3-1〉 어촌관련 관광자원의 분류 및 현황

분류	자 원 명	자 원 내 용	
자연 자원	해수욕장	서해 110, 남해 97, 동해 147, 총 356개소	
	철새도래지	국제적 중요철새 3종 이상 연안 도래지 20개소	
	갯벌	2,815km ² (세계 5대 갯벌의 하나)	
	해양스포츠 장소	요트장 해안 7개소 등 종목별 다수 보유	
	해안경관지	해상(안) 국립공원 2648.54km ² 일출/일몰지, 도서(3,200여개), 기암괴석	
	바다낚시터	전국 연안	
	기타	바다 갈라짐 등	
인문 자원	사회문화자원	민속시설 전시 등	어촌민속관(준비중), 해양유물전시관 등
		지역축제	각 연안지역 별 72개
		바다음식	각 연안지역별 소재 다양
		어구어법	"
		어촌사적지	해양문화지표 조사중
	산업자원	어촌	4,000여개의 자연부락 어촌
		어항	지정 어항 415개소, 소규모어항 2,000여개소
		어장	각 연안지선(수산자원보호구역, 양식산란장, 회유로 등)
		유어선	2,800여척

다. 수산시설과 어촌관광

수산시설은 어업인들의 생업을 영위하기 위한 시설이기도 하지만 외부관광객의 훌륭한 어촌관광자원으로서의 역할을 수행하고 있다. 수산업이 어촌지역의 핵심산업이듯, 수산시설은 어촌관광의 핵심시설이라 할 수 있다. 어촌지역을 방문한 관광객들은 타지역과 차별화를 느낄 수 있고 체험할 수 있는 시설들이 바로 수산시설이기 때문이다.

〈그림 3-1〉은 어촌의 관광분야와 시설을 나타내며⁴⁾, 어촌지역의 시설들을 관광상품화 시키는 과정을 도식화 한 것이다. 이중 음영으로 표시된 부분이 수산업시설인데, 이러한 시설자체가 여러 가지의 관광상품으로 전환되고 있음을 알 수 있다. 먼저 어항의 여러 시설은 어업의 근거지로서 어촌지역의 대표적인 관광시설이 된다. 어항 시설은 그 자체로 견학시설, 또는 경관시설로 활용할 수 있으며, 지역의 특산어종의 판매시설과 함께 지역축제도 열 수 있는 그러한 공간이다. 수산물이 양육되는 물양장 등은 그 지역 특산어종을 판매하는 판매시설로서의 역할을 수행할 수 있으며, 한 방파제 등은 관광객들의 산책로나 바다경관 감상처로도 활용할 수 있다. 이와 함께 어촌관광시설의 장으로서도 활용이 가능하게 된다. 한편, 인공어촌 주변이나, 어장, 양식장 등은 유어선어업이나 낚시터 등으로서 역할을 수행할 수 있게 된다. 이처럼 수산기반

4) 해양수산부, 「어촌관광 중장기 발전계획 수립에 관한 연구」, 2001, p.23

시설은 매우 다양한 관광상품으로서의 기능을 수행하게 된다.

대분류	분야별	시설별	관광상품 / 이벤트
어촌기반 및 환경시설	어업기반시설	어항시설 (방파제, 선착장, 물양장, 선양장)	어업시설 관광, 식문화 관광, 견학, 낚시
	어업 지원시설	유통·가공·보관·시장시설	판매
	접근시설	마을, 어항, 어장 등 진입로, 주차장	지역축제, 영등제, 풍어 제, 각종 어류축제
	복지시설	마을회관, 판매시설, 병의원, 학교, 문화시설	
	환경개선시설	오폐수처리시설, 쓰레기장, 하천변 정비	
	기타	선박수리소, 호안	견학
어촌관광 시설	유어선어업	관련시설 유어선, 낚시배, 숙박시설, 식사시설	낚시이벤트 (인공어초 주변)
	체험어업	체험어장 지정, 세면시설, 진입로, 부잔교(숙박자원, 식사)	어촌체험마을, 머드 축 제, 생태체험 대회
	판매시설	자체/시설지원	공급자 경연대회
	식사시설	자체사업/시설지원	
	숙박시설	자체/시설지원	비어민 시설과 경쟁, 모범 숙박시설 지정
기타기반시설	주차장, 지원도로, 마을구조개선, 환경처리시설	관광편의시설	
해양관광 시설	유도선업	항만시설, 대표소, 화장실, 주차장	범선축제, 도선 운항 해양이벤트
	보트놀이	마리나	(아마추어 윈드서핑, 해양스포츠 학교)
	수영/잠수	자연비치, 인공해수풀장	다이버 유치
	해변낚시	낚시잔교	해변낚시대회 (승어, 망둥어 잡기)
	공원조성	휴게소, 전망대, 수족관, 산보로	특산물(포도) 축제
	기타시설	명물가로 조성, 카라반, 고급 숙박시설, 케이블 카	일출/일몰 감상

〈그림 3-1〉 수산시설의 관광자원

2. 수산시설 투자의 문제점

가. 도시와 어촌의 교류 공간 인식 부족

경제성장의 결과로 1차 산업 근거지 중 하나인 어촌의 소득이 상대적으로 도시 소득보다 낮아져 어촌 공동화가 이루어지고 있는 반면에 도시는 인구집중에 따른 여러 가지 사회문제를 안고 있다. 즉 어촌의 생활환경이 열악해지고, 도시는 부족한 주택사정, 교통전쟁, 대기오염, 복잡한 도시생활, 각박한 인심과 이웃간의 관계 소원 등의 문제를 안게 되었다.

이러한 어촌과 도시 문제는 도시와 어촌간 상호연대 필요성을 증가시키고 있다. 도시 주민은 어촌의 아름다운 자연경관, 맑은 공기, 전통 민속과 훈훈한 인심을 그리워하고, 어촌 주민은 도시의 교육시설 및 의료시설과 문화시설 등 높은 생활수준을 부러워한다. 도시와 어촌의 생활 및 문화수준의 차이는 도시와 어촌교류의 필요성을 증가시키고 있지만 정부의 교류사업은 미진한 실정이다.

그러나 일본은 1960년대 중반에 어촌의 지역경제를 활성화시키기 위하여 도시와 어촌간 교류사업을 추진하였다. 자연경관 보전과 전통생활문화 보존을 통한 방문객 유인, 마을 고유의 농수산물의 직거래 등 다양성과 고유성을 추구하는 새로운 지역개발을 위한 각종 사업을 국가와 지방정부의 보조사업으로 수행하고 있다.

즉 농촌과 어촌에서 여유 있는 휴가추진사업, 중산간·도시교류형 거점 정비사업, 휴먼 그린 플랜, 자연친화 마을정비 특별대책사업, 파도소리 들려오는 마을·21모델사업, 아름다운 어촌 만들기 모델사업, 신 마리노베이션 거점 교류촉진 종합정비계획사업, 어항교류 광장정비사업, 국민휴가촌·고향 자연공원 국민휴양지 시설정비, 자연체험 체제거점 정비사업, 새로운 고향 만들기 추진모델사업, 과소지에 고향만들기 추진모델사업, 고향경관추진모델사업, 커뮤니티 아일랜드 추진사업, 산촌·도시 교류환경 종합정비 모델사업 등의 국가 보조사업이 이루어지고 있다.

우리나라의 정부와 지방자치단체는 도시와 어촌간 교류 사업에 대한 관심이 적어 어촌과 도시의 교류를 위한 사업에 대한 투자가 일본보다 상대적으로 적다. 더욱이 도시 문제와 어촌 문제의 해결방안에 대해 도시와 어촌을 분리하여 독립적으로 정책을 수립함으로써 정책의 효과가 떨어진다. 이러한 현상이 나타난 이유는 도시와 농어촌의 교류가 도시 문제와 농어촌의 여러 가지 문제를 해결하는 대안이 될 수 있다는 인식이 부족했기 때문이다. 최근에 해양수산부는 도시와 어촌의 교류를 원활하게 하기 위하여 어촌 체험관광과 다기능 어항개발사업 등에 투자하고 있다. 이러한 어촌과 도시간 교류의 기틀을 마련하는 정부투자는 국토의 균형개발과 자원의 부가가치를 증가시킬 수 있는 효과적인 정책 수단이다. 정부 투자 중 상대적으로 비중이 높은 수산시설투자를 활용한

도시와 어촌교류 활성화에 기여할 수 있는 관광자원 만들기 노력은 부족한 실정이다.

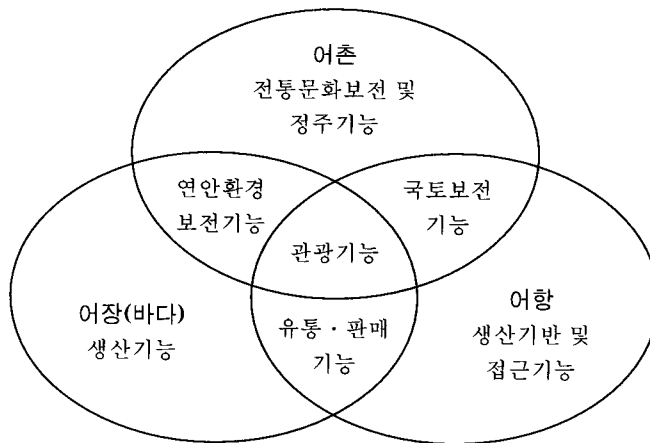
나. 어촌 - 어항 - 어장 기능의 연계 부족

어촌은 생활공동체로서 수산업이 주요한 소득원인 곳이다. 어촌개발은 생활공동체로서 어촌은 물론이고 생산의 근거지인 어장(바다), 그리고 생산기반시설이 있는 어항을 포함한 개발을 의미한다. 따라서 어촌, 어장과 어항의 기능을 상호 연계한 어촌개발계획을 수립하여야 한다.

〈그림 3-2〉는 어촌, 어장(바다)과 어항의 기능의 기능을 나타낸다. 어촌은 전통보전 및 정주기능, 연안환경보전기능, 관광기능과 국토보전기능 등을 가진다. 그리고 어장(바다)은 생산기능, 연안환경보전기능과 관광기능 등을 가지며, 어항은 생산기반조성 및 접근기능, 가공·판매기능, 관광기능과 국토보전기능을 가진다. 따라서 어촌, 어장과 어항의 다양한 기능을 서로 연계하여 종합적인 이용·보전계획에 따라 투자가 이루어질 때 국토의 효율적 이용은 물론이고 어촌의 유지·발전을 이룰 수 있을 것이다.

그러나 어촌, 어장과 어항의 다양한 기능을 연계한 종합적 투자가 이루어지지 않는 실정이다. 즉 어촌의 기능 중에 정주기능을 중심으로 투자가 이루어지고, 어장의 생산기능에 치중한 투자가 이루어지고 있으며, 어항은 생산기반 조성 기능을 중심으로 투자가 이루어지고 있는 실정이다.

이와 같이 어촌, 어장과 어항의 분리투자는 다기능의 활용을 통한 어촌과 바다의 새로운 부가가치 창출 기회를 효율적으로 이용할 수 없어 어촌과 바다의 잠재력을 실현시키지 못하고 있다.⁵⁾



〈그림 3-2〉 어촌, 어장과 어항의 기능

5) 어촌의 다양한 기능에 대한 어업인과 담당 공무원의 교육 및 훈련이 필요하며, 자율적으로 어촌의 다양한 기능의 활성화를 촉진하여야 한다.

다. 수산시설에 대한 국민 관광 욕구의 미반영

개인 의식변화뿐만 아니라 사회 환경변화에 따라 인간 욕구는 변화한다. 인간의 욕구를 충족시킬 수 있는 재화와 용역을 생산하는 기업은 인간의 욕구변화를 인지하고, 적절하게 대응할 때 계속기업(going concern)으로 존재할 수 있다. 즉 기업을 시장이라는 환경에서 삶을 영위하는 하나의 유기체로 본다면 기업 역시 감지체계와 반응체계의 협동과 균형에 의해 생존과 성장을 하게 되는 것이다. 기업의 감지체계는 시장의 환경변화, 특히 소비자의 욕구변화를 예민하게 느끼고 지각하는 시스템을 의미하며, 마케팅이 바로 이러한 역할을 수행한다고 볼 수 있다. 기업은 환경변화를 감지한 후 소비자들의 욕구를 충족시킬 수 있는 재화와 용역을 생산할 수 있는 기술적 능력인 반응체계도 필요하다.

이와 같이 기업뿐만 아니라 정부도 공공투자를 할 경우에 국민의 욕구변화를 인지하고 반응할 수 있는 시스템에 의하여 투자계획을 수립·집행한다면 보다 큰 투자효과를 기대할 수 있을 것이다. 그러나 국민 욕구의 변화를 예측하기 어려울 뿐만 아니라 정부의 공공투자에 국민 욕구를 적시에 반영하는 것이 쉬운 일은 아니다. 또한 정부 공공투자의 대부분은 투자관련 법령을 근거로 이루어지기 때문에 법·제도의 개정이 이루어진 후에 국민 욕구변화를 수용해야 하는 어려운 점도 있다.

국민 욕구의 변화를 예측하여 공공투자계획에 반영하는 것이 가장 바람직하지만, 최소한 국민의 욕구변화를 인지한 시점에서 변화를 반영할 때 투자효과를 더욱 증가시킬 수 있을 것이다. 그리고 국민 욕구가 변화한 시점에서 개인 투자에 대한 규제 또한 국민 욕구 변화를 수용할 수 있도록 완화 또는 철폐시켜야 할 것이다.

해양수산부가 주관하는 공공투자 중 수산시설 투자의 대부분은 연안에서 이루어진다. 따라서 어촌을 찾는 관광객이 수산시설에 접하는 기회가 상대적으로 많은 편이다. 그러나 수산시설의 기본 기능에 추가하여 관광객의 욕구를 충족시킬 수 있는 관광기능을 추가할 수 있는 수산시설 투자계획을 수립하지 못하고 있는 실정이다.

더욱이 앞에서 살펴 본바와 같이 관광객의 수요에 대응하기 위하여 수산시설 중 일부는 관광기능을 추가하여 관광객 욕구를 충족시키고 있다. 그럼에도 불구하고 정책당국은 수산시설의 기본기능에 관광기능을 추가하는 것을 꺼리고 있는 실정이다.

라. 어업인과 담당 공무원간 갈등

수산업 관련 법령은 수산시설의 설치, 운영 및 관리 등을 위하여 수산시설의 기본기능을 중심으로 규정하고 있다. 수산시설의 기본기능 중심의 규정에 대하여 서로 다른 의견이 있을 수 있다. 즉 기본기능 중심의 수산시설 관련 법조항이 수산시설 관리운영

자가 시설을 효율적으로 운영하거나 관리하기 위하여 필수적이라고 생각하는 사람이 있는가 하면, 수산시설을 보다 다양하게 이용할 수 있도록 규정의 개정이 필요하다고 주장하기도 한다.

전자는 해상 가두리 양식장은 수산물 생산시설이기 때문에 생산기능 이외의 기능 도입에 소극적이지만, 후자는 해상 가두리 양식장의 일부분을 낚시터로 개방하면 가족 중심의 안전한 낚시문화를 창출하여 어업인에게 소득 향상 기회를 제공하고, 도시 주민에게 새로운 낚시 기회를 제공할 수 있다고 주장한다.

수요가 공급을 창출하듯이 갯바위 낚시보다 상대적으로 안전한 해상 낚시에 대한 수요를 충족시키기 위하여 해양수산부는 '유어장 지정 및 관리에 관한 규칙'을 제정하여 마을어장에서 해상 낚시를 허용하고 있다. 반면에 해상 가두리 양식장은 어장환경 오염방지와 낚시객의 안전에 대한 불확실성을 이유로 해상 가두리 낚시를 금지하고 있다.

그럼에도 불구하고 일부지역에서 해상 가두리 낚시터를 개장하여 운영하고 있다. 이러한 해상 가두리 낚시터의 운영은 법적 근거가 없기 때문에 단속 공무원과 어업인간 갈등을 야기시킨다. 즉 해양경찰은 불법 행위에 대한 단속으로 철거명령과 과태료를 부과하지만, 어업인들은 해상 낚시터 운영으로 소득을 향상시킬 수 있기 때문에 계속 운영함으로써 단속 공무원과 어업인간 갈등 커지고 있는 실정이다.

마. 투자사업 목적의 불명확성

수산시설의 기본적 기능을 효과적으로 달성한다는 전제하에서 관광기능 도입을 추가적으로 검토하여야 한다. 즉 본말이 전도될 경우에 수산시설의 투자목적은 효과적으로 달성할 수 없기 때문에 수산시설의 관광기능 추가는 기본 기능의 효과적인 달성이라는 전제하에서 이루어져야 한다.

1971년부터 해양수산부는 연안어장을 합리적으로 이용하고 지속적인 수산자원조성을 위하여 동·서·남해에 인공어초를 투하하고 있다. 즉 인공어초사업은 사업의 기본 목적인 연안어장의 수산자원 증식을 위한 자원관리정책의 일환으로 계속 추진되고 있다.

1975년부터 국립수산과학원은 어획량 및 어종, 부착생물 및 어초보존상태, 어업실태 및 해양환경 등 자연과학적 측면에서 인공어초 효과조사를 실시하여 자연과학적으로 인공어초의 효과가 있는 것으로 판단하고 있다.

또한 인공어초는 수산자원의 위집효과가 있기 때문에 인공어초가 투하된 지점을 알고 있는 낚시어선어업자가 낚시객이 인공어초 투하지역에서 낚시를 할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 이로 인해 인공어초 투하지역에서 낚시는 산란을 준비하고 있는 어

미고기 혹은 미성숙어를 낚게 되어 인공어초 자원조성효과를 감소시키고 있는 실정이다.⁶⁾

따라서 자원조성을 위한 인공어초시설 투하지역과 낚시를 위한 인공어초시설 투하지역을 구분하여 관리할 때 인공어초사업은 수산자원의 조성에 더욱 기여할 수 있을 것이다.

바. 친수공간 이용의 위험 상존

어촌 생산기반시설로서 중요한 역할을 하는 어항은 어촌을 찾는 관광객이 바다를 접할 수 있는 친수공간이다. 어항의 지역적 특성에 따라 관광객이 어항에서 수행하는 친수공간 활동은 다양하다. 예를 들어 수산자원이 풍부한 어항의 방파제는 낚시객의 좋은 친수공간이며, 도시근교 어항의 배후부지는 상대적으로 좁기 때문에 방파제 혹은 물양장은 해안 산책을 위한 친수공간이다. 또한 방파제는 탁트인 바다와 파도소리를 들으면서 수산물을 먹고 싶은 관광객에게 수산물을 판매하는 난전으로서 친수공간 역할을 하기도 한다.

그러나 파도를 막는 기본 기능만 고려하여 방파제를 설계하고 건설할 때 관광객이나 어촌주민이 어항을 친수공간으로 활용함에 있어서 위험을 배제할 수 없다. 즉 방파제의 너비가 좁고 추락 방지를 위한 난간을 설치하지 않은 경우에 추락 위험이 있을 수 있다. 그리고 수산자원이 풍부한 곳에 설치된 방파제를 낚시터로 사용하는 경우가 많은데, 낚시기능을 고려하지 않은 방파제에서 낚시행위 또한 추락위험이 있다. 따라서 어항 투자계획 및 설계단계에서 방파제의 친수공간 기능을 고려함으로써 편리하고 안전한 친수공간으로 방파제를 활용하여야 한다.⁷⁾

Ⅳ. 수산시설 관광자원화를 위한 법·제도적 개선방안

1. 수산시설 관련 법령 및 문제점

가. 수산시설 관련 법령

본 연구에서 수산시설의 관광자원화의 대상으로 다루는 수산종묘 생산시설과 인공어초 등의 관련 법령은 <표 4-1>과 같다.

6) 우리나라보다 인공어초 투하사업을 늦게 시작한 말레이시아는 자원보전지구와 바다 낚시지구로 분리하여 인공어초 투하사업을 시행하고 있다.

7) 일본의 경우에 낚시가 가능한 어항의 방파제에 안전난간을 설치하여 낚시객의 안전한 낚시활동을 도우고 있다.

〈표 4-1〉 수산시설 관련 법령

구분	관련 법령	주요 내용
수산종묘 생산시설	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국립수산과학원 관련기관 - 해양수산부와 그 소속기관 직제의 제3장의 제26조 내수면연구소 및 제26조의 2 전문연구소, 제27조 연구센터 - 해양수산부와 그 소속기관 직제 시행규칙 제18조, 제18조의2 및 제19조 ○ 지방자치단체 관련 기관 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 명칭·위치 및 분장사무 - 기관의 명칭 및 위치를 규정 - 분장사무 규정(제26조) <ul style="list-style-type: none"> · 내수면에서 수산자원조성과 생태환경 및 담수생물의 종보존에 관한 연구 · 내수면에서 담수생물의 양식기술개발 및 질병에 관한 연구 - 분장사무 규정(제26조의2) <ul style="list-style-type: none"> · 해양환경과 수산생물의 위생 및 양식에 관한 연구 · 고래류에 관한 연구 - 분장사무(제27조) <ul style="list-style-type: none"> · 어류의 신제품개발 및 종보존에 관한 시험 및 연구 · 양식배합사료 개발에 관한 시험 및 연구 · 심해수산자원 및 생태계에 관한 시험 및 연구 · 갑각류와 그 종보존에 관한 시험 및 연구 · 패류와 그 종보존에 관한 시험 및 연구 · 어류 육종프로그램 개발에 관한 시험 및 연구 · 해조류와 그 종보존에 관한 시험 및 연구 · 패류 육종프로그램 개발에 관한 시험 및 연구
인공어초	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수산업법 제87조 ○ 보조금의예산및관리에관한법률 제9조 및 동법시행령 제4조 ○ 인공어초시설사업집행및관리규정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수산업의 장려와 진흥을 위하여 필요한 보조금을 교부하거나 용자 가능 ○ 보조금이 지급되는 대상사업·경비의 종목·국고 보조율 및 금액은 매년 예산으로 정함 ○ 인공어초 시설사업의 효율적인 집행 및 관리에 필요한 사항을 규정 - 어초협의회 설치, 어초의 제작 및 시설, 사후관리 및 연구 등
방파제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 어촌·어항법 제2조와 제38조 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 어항시설 : 어항구역 안에 있는 기본시설 - 방파제, 방사제, 파제제, 방조제, 도수제, 수문, 갑문, 호안, 제방, 돌제 등 외곽 시설 - 기능시설, 문화·복지시설과 관광·휴게시설과 어항구역 밖에 있는 시설로서 대통령령이 정하는 시설 ○ 어항시설을 사용 또는 점용하고자 하는 자는 관리청의 허가를 받아야 함

나. 관광자원화를 위한 문제점

1) 수산종묘 생산시설 관련 문제점

국립수산과학원의 산하 연구소에 산하 수산종묘 생산시설이 있다. 종묘생산과 관련한 업무는 크게 종보존과 품종 개발 및 연구이다. 따라서 수산생물의 보존과 개발을 위한 연구가 주요한 업무이기 때문에 수산생물과 관련한 생태교육 및 학습을 담당할

수 있는 잠재력을 갖고 있다. 그러나 어업인을 대상으로 양식관련 교육은 일부 담당하고 있지만, 학생 또는 성인을 대상으로 생태교육 혹은 학습 업무는 분장업무에서 제외되어 있기 때문에 체계적인 생태교육 기능을 수행하지 못하고 있는 실정이다.⁸⁾

2) 인공어초 관련 문제점

인공어초를 개발하고 설치하는 제반 절차는 ‘인공어초시설사업집행및관리규정’에 규정되어 있으며, 제1장 총칙, 제2장 어초협의회 설치 등, 제3장 어초의 제작 및 시설, 제4장 사후관리 및 연구 등과 제5장 보칙 등으로 구성되어 있다. 제1장은 목적, 정의 적용범위 및 사업집행주체 등으로 구성되어 있다. 제2장은 협의회 설치, 협의회의 구성, 협의회 기능, 시험어초의 선정, 시험어초의 시설 및 효과조사, 연구어초의 시설등, 일반어초의 선정 등으로 구성되어 있다. 제3장은 시설계획의 수립, 시설예정 수역 선정, 사업자의 선정, 제작장 확보, 설계 및 시공기준, 시설기준, 시설방법, 공사감독, 시공교육, 시설입회 등으로 구성되어 있다. 그리고 제4장은 시설상황 통보 및 활용, 사후관리, 효과조사, 적지 및 효과조사 방법, 어초에 관한 연구와 어초어장에 대한 보호수면 지정 등으로 구성되어 있다. 제5장 보칙은 사업추진실태 점검·평가 등, 조사여비 지급 등, 시행세칙 등으로 구성되어 있다.

‘인공어초시설사업집행및관리규정’을 살펴보면 자원조성 중심으로 인공어초를 투하하고 있다는 것을 알 수 있다. 즉 동 규정 제13조 시설예정수역 선정 조건 중에 제1항 제2호 수산생물의 산란서식장 조성 및 수산자원의 보호 등을 위하여 필요한 수역일 것과 제26조의2 어초어장에 대한 보호수면 지정을 통하여 인공어초 투하지역의 자원조성 효과를 높이는데 기여할 수 있도록 하고 있다. 인공어초를 일반어초, 시험어초와 연구어초로 나누어 어초의 시험·연구를 통한 어초효과 증대와 새로운 어초개발을 촉진하고 있다. 인공어초는 자원조성 뿐만 아니라 바다를 즐길 수 있는 기회를 제공하기 위한 목적도 수행할 수 있는 수산시설 중의 하나임에도 불구하고 해양관광의 장소로서 인공어초 투하지역의 활용이 규정되어 있지 않다는 것은 다소 아쉽다.

3) 방파제 관련 문제점

어촌·어항법 제2조 제3항에 어항시설을 기본시설, 기능시설, 문화·복지시설 및 관광·휴게시설 등으로 크게 4가지로 분류하고 있다. 이와 같이 어항시설을 4가지로 분류한 것은 어항이 어촌과 어장의 연결 기능을 함과 동시에 어항의 다기능을 활용할 수 있도록 한 것이다. 즉 어상의 생산기반 시설, 어항의 효율성을 높이기 위한 기능시설, 어항 중심으로 어촌의 문화와 복지를 향상시키는 시설과 어촌주민은 물론이고 도

8) 국립수산과학원의 산하기관의 기능 조정에 따라 수산종묘시설에 대한 다른 용도로 전환이 논의되고 있는 시점에서 어촌관광 자원으로서 이용에 대한 검토가 더욱 필요하다.

시주민이 바다를 활용한 관광기능 등을 수행할 수 있는 근거가 어촌·어항법에 마련되어 있다.

이와 같이 어항의 다기능을 4가지로 분류하고 있지만, 대부분의 어항은 기본시설과 기능시설 위주로 개발되고 있는 실정이다. 어촌·어항법 제19조 어항개발계획 수립에 의하여 어항개발계획을 수립하기 위하여 어촌·어항법 시행령 제20조에 어항개발계획을 수립할 때 어항시설이 현황 어항의 이용 및 어업의 현황, 조위·설계파고 등 자연적 조건, 인접지역의 관련산업 및 관광자원의 현황·전망 등을 조사하도록 규정되어 있다. 그러나 어촌·어항법 시행규칙 제12조 어항개발계획의 내용에서 어항개발기본계획에 어항시설의 종류 및 규모, 어항시설이 배치계획, 기본시설별 표준단면과 어항시설의 투자계획 및 효과 등을 포함되어야 한다고 규정하고 있다. 그러나 어항 기본시설은 시설별로 표준단면을 포함시키고 있지만, 다른 시설은 배치계획만 포함되어 있다. 따라서 어항부지의 시설 배치계획은 기본시설과 기능시설 중심으로 구성되어 있기 때문에 문화·복지시설과 관광·휴게시설은 매우 제한적이다. 더욱이 4가지 기능을 분류한 것이 기능의 독립성으로 이해하여 기본계획 시에 상호 연계가 부족하여 어항이 친수공간으로 역할을 할 수 있는 가능성을 감소시키고 있는 실정이다.

2. 법·제도적 개선방안

수산종묘 생산시설, 인공어초와 방파제 등과 관련한 법령 중에 관광개념을 도입한 규정은 없는 실정이다. 즉 이들 시설은 관광기능을 수행할 수 있는 여지가 있지만, 고유의 기능만 고려한 법령이 제정되어 있지만, 일부 시설의 경우에 이미 관광기능을 수행하고 있는 것도 있다. 그러나 관련 법령에 명확하게 관광기능을 수행할 수 있는 조항이 없기 때문에 시설의 운영·관리를 수행하는데 소극적으로 관광기능을 수행할 수 밖에 없다.

새로운 시설을 건립하지 않아도 기존계획에 관광 기능을 부여하거나 프로그램을 개발할 경우에 수산종묘 생산시설, 인공어초와 방파제의 운영·관리자는 고유의 기능을 상실시키지 않고 효율적으로 관광기능을 수행할 수 있다. 따라서 이들 시설에 관광기능을 추가하기 위한 법·제도적 개선방안을 제시하면 <표 4-2>와 같이 요약할 수 있다.

수산종묘 생산시설 중 일부는 관광객 혹은 학교로부터 요청이 있을 경우에 생태교육을 실시하기도 하고, 이미 생태교육을 위한 시설의 리모델링을 착수한 곳도 있지만, 법령의 근거가 미비하기 때문에 종합적이고 체계적인 투자계획을 세우지 못하여 관광객의 욕구를 충분히 충족시키지 못하고 있다. 따라서 수산종묘 생산시설의 업무분장에 생태교육 기능을 추가하여 체계적이고 종합적으로 관광기능을 수행할 수 있도록

수산시설의 관광자원화를 위한 법·제도적 개선방안 - 수산종묘생산시설, 인공어초와 방파제를 대상으로 -

하여야 할 것이다.

해양관광 중 역동적인 바다낚시와 스낵 스쿠버 등을 원하는 관광객이 점점 증가하고 있지만, 이러한 욕구를 충족시킬 수 있는 곳이 인공어초 투하지역이다. 특히 바다낚시의 경우에 낚시어선어업법 제정과 함께 인공어초 투하지역에서 낚시활동이 이루어지고 있는 실정이다. 그러나 인공어초시설과 관리를 위한 ‘인공어초시설사업집행 및 관리규정’에는 해양관광을 위한 규정이 없다. 따라서 자원조성을 위한 인공어초 투

〈표 4-2〉 법령개선방안

구분	주요 내용	기존 관련 내용	개선방안
수산종묘 생산시설	○전문가 활용을 통한 수산종묘시설의 투자 효율성 제고 및 국민의 욕구 충족	○수산종묘 생산시설의 개발 및 연구 중심의 업무분장	○수산종묘 생산시설의 업무 분장에 생태교육기능을 추가(직제의 업무분장개선) - 생태교육을 위한 시설의 리모델링 - 생태교육 프로그램 개발 - 생태교육 전문가 양성
방파제	○어촌과 어항의 부족한 친수공간의 확보 및 어항 투자의 효율성 제고	○시험어초 시설, 연구어초시설 및 일반어초 선정 등은 자원조성 위주로 규정되어 있음(인공어초시설사업집행 및 관리규정 제8조 내지 제11조) ○시설계획의 수립시 어촌종합개발사업계획 권역안의 어초시설계획, 새로 개발된 어초시설계획, 바다목장화 사업 중 어초어장조성계획, 어선어초 및 해중립초 등을 포함한 다양한 어초시설계획 등을 계획에 우선 반영(동규칙 제12조) ○어초시설계획 범위 안에서 적지로 판정된 구역 중 어초시설예정구역 선정기준 규정(동규칙 제13조) ○어초어장 보호·관리를 위하여 필요하다고 인정되는 경우 어초시설 주변수역을 일정기간 보호수면으로 지정(동규칙 제26조의 2)	○시험어초, 연구어초 및 일반어초의 시설시 해양관광용 어초 개념을 포함 ○어초시설계획에 해양관광용 어초 계획 우선 반영하고 어초시설예정구역 선정기준에 해양관광어초 투하지역도 포함 ○어초어장 보호수면과 해양관광 이용 수면을 분리하여 규정
인공어초	○어촌과 어항의 부족한 친수공간의 확보 및 어항 투자의 효율성 제고	○어항의 기본시설, 기능시설, 문화·복지시설과 관광·휴게시설 등으로 명확하게 구분(어촌·어항법 제2조)	○어항개발계획 수립시 기본시설을 포함한 친수공간 개발 및 활용계획을 포함(어촌·어항법 시행령 제20조) ○어항개발계획 내용에 친수공간 확보 및 기본시설의 친수공간 활용계획도 포함(어촌·어항법 시행규칙 제12조)

하지역에서 무분별한 낚시가 이루어질 경우에 자원조성효과가 떨어질 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 해양관광을 위한 인공어초의 개발과 관리가 시급한 실정이다. 시험어초, 연구어초 및 일반 어초의 시설 또는 개발 시에 해양관광을 고려한 인공어초의 개발·관리를 위한 법·제도적 개선과 함께 자원관리와 해양관광을 위한 인공어초 투하지역을 구분하여 자원조성을 통한 어업인의 소득증대는 물론이고 해양관광 욕구를 만족시킬 수 있는 기회를 제공함으로써 바다와 어촌이 도시와 어촌의 교류공간으로 자리 잡는데 기여하여야 할 것이다.

어항은 어촌 혹은 바다를 찾는 사람들에게 친수공간의 조건을 갖추고 있다. 특히 방파제는 바다로 돌출하여 있기 때문에 어항의 기본시설 중에 쾌적한 친수공간 중의 하나이다. 그러나 방파제는 파도를 막는 것이 고유한 기능이기 때문에 파고가 높은 날에는 매우 위험한 공간이기도 하다. 따라서 종전에는 관광객의 방파제 접근을 엄격하게 제한하기도 하였다. 최근에는 관광객의 해변산책의 중요한 곳이기도 하다. 그러나 방파제를 친수공간-낚시공간 또는 산책공간 등-으로 활용하기 위해서는 폭이 넓어야 할 뿐만 아니라 안전난간의 설치가 필수적이다. 따라서 어항개발계획단계에서 방파제를 친수공간으로 활용할 수 있도록 어항개발계획 단계에서 어항의 지리적 위치, 해양환경과 어촌의 특성 등을 반영한 계획 수립이 필요하다.

V. 결 론

어촌을 찾는 사람들이 증가함에 따라 어촌지역 경제활성화를 위한 정책수단으로 어촌관광을 활용하려는 지방정부들이 많다. 그리고 최근에 해양수산부의 수산정책에서 어촌관광이 차지하는 비중이 크게 증가하였다. 어촌관광의 기본 및 편의시설 건설, 어촌과 바다 자원을 활용한 프로그램의 개발 및 운영, 어촌주민의 서비스 자질을 개선하기 위한 인적자원의 육성 등이 전제될 때 어촌관광의 활성화가 이루어질 수 있다. 그러나 중앙정부와 지방정부의 어촌관광계획 수립은 어촌관광의 기본 및 편의시설 계획을 중심으로 이루어지고 있다. 따라서 프로그램의 개발 및 운영과 어촌주민의 자질 향상 등에 대한 투자가 부족하여 어촌관광을 위한 기반 및 편의시설의 투자목적을 달성하는데 어려움이 예상된다.

특히 중앙정부와 지방정부가 지속적으로 수산시설을 투자하고 있지만, 대부분 수산시설의 고유한 기능만 고려한 투자계획과 집행이 이루어져 왔다. 즉 수산생산성의 향상을 위한 자원조성 관련 투자의 일환으로서 인공어초를 투하함과 동시에 수산종묘생산시설을 증설하여 생산한 종묘를 바다에 방류하는 사업을 계속 수행하고 있다. 그리고 어촌과 어선을 자연재해로부터 보호하고, 생산물의 가공·유통의 출발지 역할을

하는 어항건설을 위한 투자도 계속되고 있다. 이러한 수산관련 투자는 수산업의 유지·성장에 기여한 것은 부인할 수 없는 사실이다. 그러나 어촌, 어항과 어장의 기본적인 기능의 향상을 위한 수산시설의 투자뿐만 아니라 어촌을 방문하는 관광객의 욕구를 만족시킬 수 있는 관광기능을 추가할 경우에 수산시설의 투자효과는 커질 것이다.

관광객의 방문이 많은 어항의 경우에 방파제를 친수공간으로 개발한 곳이 있지만, 중앙정부 또는 지방정부가 아직 어항 투자계획을 수립할 경우에 어항의 친수공간 역할을 충분히 반영하지 못하고 있는 실정이다. 그리고 수산종묘 생산시설도 관광객이 관람을 요청할 경우에 시설의 관람을 허용할 정도로 소극적으로 운영되고 있다. 또한 인공어초가 투하된 지역에서 낚시어선어업이 운영되고 있지만, 자원조성과 유어행위의 분리가 이루어지지 않아 인공어초의 효율적 관리와 투자계획이 필요하다.

이러한 문제점 해결에 기여할 수 있는 수산시설의 관광자원화는 최근에 관심이 고조되고 있는 어촌관광의 활성화에 다음과 같은 측면에서 기여할 수 있을 것이다.

첫째, 어촌과 바다의 다양한 자원을 효율적으로 활용하기 위해서는 시설의 확충, 프로그램의 개발과 인적자원의 교육 등이 필요하다. 어촌관광은 어메니티가 매력적인 요소이기 때문에 자연환경을 활용한 관광상품이 우선적으로 개발되어야 할 것이다. 그러나 어촌의 자연환경뿐만 아니라 어업의 유지·발전에 필요한 수산시설의 활용은 어업소득 뿐만 아니라 어업의 소득의 창출기회를 제공할 수 있다.

둘째, 방파제와 인공어초, 그리고 수산종묘 생산시설의 고정투자 및 운영비용의 지출은 지속적으로 이루어질 뿐만 아니라 투자액도 상대적으로 높은 편이다. 따라서 이러한 수산시설의 기본기능에 관광기능을 추가할 경우에 투자효과를 증가시킬 수 있다.

셋째, 정책 입안자가 수산시설의 투자계획 수립에 시설의 다양한 활용 가능성을 검토하고, 기존 법·제도의 개선방안을 제시할 때 수산시설 투자효과를 제고시킬 수 있을 것이다.

참고문헌

< 국내문헌 >

- 경상북도수산자원개발연구소민물고기연구센터, 「민물고기 환경·생태체험관 건립」, 2003.
- 문화관광부, 「제2차 관광개발기본계획」, 2000.
- 이미혜, 「관광개발론」, 대왕사, 1999.
- 이승우, 수산시설의 관광자원화 방안에 관한 연구, 한국해양수산개발원, 2004.
- 이승우, “지속가능한 어촌관광의 도입과제”, 해양수산동향, 2004.
- 이승우 외 2인, “인공어초시설사업의 경제적 효과에 관한 연구”, 「수산경영논집」, 1998.
- 임주환 외 3인, 「환경친화적 관광지개발론」, 백산출판사, 1998.

- 정중의, 「폐광지역을 활용한 관광지 조성계획안」, 1995.
한국관광공사, 「지방화시대의 관광개발기법」, 1995.
한국농촌경제연구원, 「한국형 농촌관광 중장기 발전 방향」, 2003.
해양수산부, 「어촌종합개발사업 평가 및 효율적 추진에 관한 연구」, 1999.
_____, 「해양관광 진흥을 위한 종합계획 수립연구」, 2000.
_____, 「어촌관광 중장기 발전계획 수립에 관한 연구」, 2001.
_____, 「2003년도 수산업 동향에 관한 연차보고서」, 2001.
해양수산부 홈페이지 법령정보시스템([http : //www.momaf.go.kr/lis](http://www.momaf.go.kr/lis))

< 외국문헌 및 기타자료 >

- Gunn, Clare A., *Tourism Planning*, Routledge. 2002.
일본 수산청 홈페이지(www.jfa.maff.go.jp)
일본 쿠시모토해중공원 www.kushimoto.co.jp
일본 피셔리나협회 홈페이지(www.fisharina.or.jp)

The Legal Improvement to turn a Fishery Facility to Tourism Resources

Lee, Seung - woo

Abstract

Recently those who visit a fishing village is increasing. So the government's policymaker is interested in a tourism of fishing village. There are a lot of local governments that they turn it to good account to activate the fishing community. So they plan for the tourism facility in the fishing village and invest in it. The fishery facility can play a role in it. Nonetheless it is not playing a role in tourism facility.

Though the breakwaters projecting far into the sea are good waterfront, most of them are not reflecting the function of it. And fishery facility producing seed is a good resource of eco - tourism, but it is yet a tourist potential. Although the artificial reef is going far toward promoting a fishery resource, it is seldom used as a tourism resource.

The multiple functions of fishery facilities have to be improved to raise the investment effect of them. Especially the tourism function has to be added on their basic function. The multiple functions of fishery facilities is necessary to satisfy tourist's needs. In results, not only their value but also value of fishing village will be raised.

key words : fishing village, fishery facility, tourism resource, investment effect