

부가가치 창출을 위한 어항부지의 효율적 이용 및 관리방안 연구

Effective Use and Management of
Fishing Port Sites for Added Value Creation

2011. 12.

이승우 · 박상우 · 고민규



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

◆ 보고서 집필 내역

● 연구책임자

- 이 승 우 : 제1장의 1, 2, 3의 2), 4
제2장, 제5장의 2와 3, 제6장, 제7장

● 연구진

- 박 상 우 : 제1장 3의 1)과 3), 제3장, 제4장
- 고 민 규 : 제5장의 1과 2

● 위탁연구기관

- 리서치&리서치 : 설문조사

◆ 산·학·연·정 연구자문위원

- 안 익 장(헤인이앤씨 상무)
- 황 철 민(한국어촌어향협회 본부장)
- 이 상 문(협성대학교 교수)
- 허 재 완(중앙대학교 교수)
- 이 상 기(농림수산식품부 사무관)
- 배 길 중(농림수산식품부 사무관)

* 연구자문위원은 산·학·연·정 순임

◆ 연구감리자

- 신 영 태(한국해양수산개발원 선임연구위원)

머 리 말

어촌, 어항, 어장은 생산공간과 주거공간으로서 연안의 중요한 공간이다. 어촌은 어장의 수산자원을 이용하고 보전하는 주체인 어촌주민이 거주하는 공간이며, 어장은 수산자원이 산란하고, 서식하는 공간이다. 이와 같이 전자는 수산업의 유지·성장에 필요한 인적자원이 거주하는 공간인 데 반하여 후자는 수산자원이 서식하는 공간으로서 어촌과 어장은 수산업 발전에 중요한 역할을 하는 두 축이다. 어촌인구가 감소하고 고령화가 진전됨에 따라 노동생산성이 떨어지고, 또한 어장의 생산성이 감소함에 따라 어촌경제가 어려워지고 있다.

따라서 정부는 수산업과 어촌의 부가가치 창출하기 위하여 다양한 정책을 수립하여 추진하고 있다. 즉 수산자원과 공간을 효율적으로 이용하기 위한 정책의 일환으로서 수산자원의 조성, 양식산업의 육성, 수산물 가공·유통산업의 육성, 수산식품산업의 육성, 어항기능 활성화, 어촌관광의 활성화 등 여러 가지 정책을 추진하고 있다. 이와 같이 정부는 수산물을 어획하는 1차 산업인 어업, 수산물을 원재료로 상품을 제조하는 2차 산업, 연안의 다양한 자원을 활용한 3차 산업인 관광산업을 포함한 여러 정책을 추진하고 있다.

어항은 어선의 안전한 정박공간뿐만 아니라 주거공간인 어촌과 생산공간인 어장을 연결하는 공간으로서 1, 2차 산업과 3차 산업을 융합하여 수산업과 어촌의 부가가치를 창출할 수 있는 중요한 공간이다. 그럼에도 불구하고 대부분의 어항은 수산업의 생산 근거지로서 역할을 수행하고 있기 때문에 수산업과 어촌의 잠재적 가치를 창출하지 못하고 있는 실정이다.

어항 기능시설과 어항 편익시설을 건립하는 어항부지의 효율적 이용 및 관리를 통하여 어항의 부가가치 창출을 기대할 수 있다. 그러므로 본 연

구는 어항부지의 효율적 이용 및 관리방안을 도출하여 어항의 부가가치 창출에 기여하기 위하여 수행되었다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위하여 국가어항부지의 활용실태를 조사하였고, 어항의 이용자와 관리자를 대상으로 어항부지의 이용 및 관리에 대한 의식을 조사·분석하였다. 그리고 국내·외 어항부지의 효율적 이용사례를 유형별로 조사한 결과와 실태조사 및 설문조사의 결과를 토대로 어항부지의 효율적 이용 및 관리방안을 도출하였다. 또한 어항부지의 효율적 이용 및 관리를 위한 어촌·어항법의 개선방안을 제시하였다.

본 연구는 우리 연구원의 수산연구부 이승우 연구위원, 박상우 전문연구원, 고민규 연구원 등이 공동으로 조사·연구한 결과로서 어항부지의 효율적 이용과 관리 및 법·제도적 개선방안을 제시한 정책보고서이다. 본 연구의 결과가 우리나라 어항정책 수립과 추진에 활용될 수 있기를 기대한다. 본 연구의 자문에 참여해 주신 헤인이엔씨 안익장 상무, 한국어촌어항협회 황철민 본부장, 협성대학교 이상문 교수, 중앙대학교 허재완 교수, 농림수산식품부 이상기 사무관, 배길중 사무관을 비롯하여 본 연구 수행에 도움을 주신 많은 분들께 감사의 말씀을 드린다. 끝으로 본 연구보고서의 내용은 필자들의 개인적 의견이며, 본 연구원의 공식 견해가 아님을 밝혀둔다.

2011년 12월

한국해양수산개발원
원 장 김 학 소

차 례

Executive Summary	i
-------------------	---

제1장 서 론	1
---------	---

1. 연구의 배경 및 필요성	1
2. 연구의 목적	4
3. 연구의 범위와 방법	5
1) 연구의 범위	5
2) 연구의 내용	7
3) 연구방법과 추진체계	7
4. 선행연구 검토	10

제2장 어항부지의 개념과 기능	14
------------------	----

1. 어항부지의 개념	14
2. 어항부지의 기능	16
3. 어항부지의 범위와 어항시설의 관계	19
1) 어항부지의 범위	19
2) 어항부지와 어항시설의 관계	19

제3장 어항부지 이용·관리의 실태 및 문제점	23
--------------------------	----

1. 개요	23
2. 어항부지 이용 실태	24
1) 어항부지 면적 실태	24
2) 어항부지의 계획 및 이용 실태	25
3. 어항부지 운영·관리 실태 및 문제점	37

1) 수산물 취급의 위생·안전 실태 및 문제점	37
2) 미이용 어항시설용지의 관리상 문제점	42
3) 어항부지 내 불법 점·사용	43
4) 어항부지의 부가가치 창출을 위한 법·제도적 문제	45

제4장 유형별 국내·외 사례 51

1. 사례조사의 개요	51
2. 유형별 사례	54
1) 유통구조 개혁 및 위생 고도화형 : 일본 타노우라항	54
2) 여가·문화 특화형 : 전남 강진 마량항	57
3) 해상교통기능 특화형 : 강원 강릉항	61
4) 지역 커뮤니티 특화형 : 일본 케센누마항	63
5) 관광 특화형 : 호주 태즈매니아 호바트항	66
6) 배후지역 연계 개발형 : 고창군 구시포항	70
3. 시사점	72

제5장 어항부지 이용 및 관리에 대한 설문조사 74

1. 조사 개요	74
1) 조사 설계	74
2) 응답자의 특성	75
2. 설문분석 결과	76
1) 어항의 기능 평가	76
2) 어항관리 예산	84
3) 어항관리 조직	88
4) 어항 이용 및 관리의 거버넌스	92
5) 어항 이용 및 관리의 통계	94
6) 어항의 효율적 관리를 위한 어촌·어항법 개정 사항	95
3. 시사점	96

제6장 어항부지의 효율적 이용 및 관리방안	99
1. 목표와 기본 방향	99
1) 목표	99
2) 기본 방향	100
2. 어항부지의 이용 및 관리방안	100
1) 어항부지의 효율적 이용방안	100
2) 어항부지의 효율적 관리방안	107
3. 어항부지의 효율적 이용과 관리의 추진과제	109
1) 어항정비와 환경개선을 통한 기능 및 경관 개선	109
2) 어항부지의 효율성 제고를 위한 어항 기능시설의 복합화	110
3) 소프트웨어 개발을 통한 어항부지의 효율적 활용	110
4) 위생고도화 사업을 통한 수산물 부가가치 창출	111
5) 지역 특화를 통한 어항부지의 잠재적 가치 창출	111
4. 법·제도적 개선방향	112
1) 어항의 정의와 관련 사항	112
2) 어항개발계획과 관련 사항	113
3) 어촌관광 구역과 관련 사항	114
4) 어항운영 전산망과 관련 사항	114
5) 어촌·어항법 개정(안)	115
제7장 결론 및 정책 제언	118
1. 결론	118
2. 정책 제언	119
참 고 문 헌	124
부 록	127
부록 1. 어항부지 이용 및 관리에 대한 설문조사(관리자용)	127

부록 2. 어항부지 이용 및 관리에 대한 설문조사(이용자용)	135
부록 3. FAO의 어항 개발 및 관리 매뉴얼 사례	140

표 차례

표 2-1. 어항시설 개요	21
표 3-1. 어항부지이용계획상 계획 및 이용 실태 현황	26
표 3-2. 어항부지의 소구획 어항시설용지 중복 실태	27
표 3-3. 어항부지 내 어항시설용지별 부지 면적 실태	28
표 3-4. 어항시설부지 비교(2005년과 2011년)	29
표 3-5. 어항부지 내 어항시설용지 중복 실태	31
표 3-6. 어항부지 내 어항시설용지 미이용률	33
표 3-7. 기능시설용지의 미이용 실태	34
표 3-8. 어항편의시설용지의 미이용 실태	34
표 3-9. 어항부지 수산물류 상충배치 검토 결과	35
표 3-10. 산지 위판장의 시설 연수	36
표 3-11. 산지위판장 시설 기준(농안법상 공판장 시설 기준 준용)	38
표 3-12. 국가어항 내 위판장 시설 및 위생기준 실태	40
표 3-13. 항별 위판장 위생부분 평가 결과	41
표 3-14. 어항 무단점유물 방치 현황(강원도, 경북도)	43
표 3-15. 어항 무단점유물 방치 현황(시·군별)	44
표 3-16. 부가가치 창출을 위한 어항과 항만의 정의 비교·검토	46
표 3-17. 어항시설 사용료의 면제 및 감면조항	47
표 3-18. 배후단지 관련 제도적 비교·검토	48
표 3-19. 미래수요에 대응하는 계획수립 내용 비교·검토	49
표 3-20. 어항 노후화에 따른 계획수립 내용 비교·검토	50
표 4-1. 유형별 국내외 사례 검토	53
표 4-2. 타노우라항 유통구조 개혁 거점어항 정비사업 내용	56
표 4-3. 마량항 토요음악회 연도별 추진실적	60
표 4-4. 강릉~울릉 간 연안여객선 이용객 수(2011년 10월 말 기준)	62

표 4-5. 케센누마항 바다시장 방문객 수 추이(1997~2008)	65
표 4-6. 케센누마항 바다시장 사업 내용	66
표 5-1. 조사 설계 내용	74
표 5-2. 응답자의 특성	75
표 5-3. 어항의 효율적 이용 및 관리	76
표 5-4. 어항의 효율적 이용 및 관리가 되지 않는 이유	78
표 5-5. 어항의 부가가치 창출 위해 가장 필요한 것	79
표 5-6. 어항부지 충분성	80
표 5-7. 어항부지가 충분하지 못한 경우	81
표 5-8. 어항의 지역경제 활성화 촉진공간으로서 기여도(이용자)	82
표 5-9. 어항부지의 기능시설 중 가장 필요한 것(이용자)	83
표 5-10. 어항관리 위한 별도 예산 확보 여부(관리자)	84
표 5-11. 어항관리 예산 확보 방법(n=41, 중복 응답)	84
표 5-12. 어항 점·사용료 징수에 대한 의견	85
표 5-13. 어항관리를 위한 예산의 어항관리청 자체 확보 방안(이용자)	86
표 5-14. 2010년도 어항 유지관리 비용	87
표 5-15. 분야별 어항 유지관리 투입비용	87
표 5-16. 이용 어항의 관리 상태(이용자)	88
표 5-17. 근무 조직의 어항관리 인원 수(관리자)	89
표 5-18. 이용 어항의 관리인력 충분성	90
표 5-19. 어항의 효율적 관리 위한 필요 인력 수(관리자)	90
표 5-20. 어항관리 전담 독립조직 필요성	91
표 5-21. 어항 이용 및 관리 지침서 보유 여부	92
표 5-22. 어항의 부가가치 창출을 위한 방안	93
표 5-23. 어항 이용 및 관리 통계 보유 여부	94
표 5-24. 보유 통계 종류	94
표 5-25. 관리자 기타의견	95
표 6-1. 어촌·어항법 개정(안)	116

그림 차례

그림 1-1. 연구의 범위	5
그림 1-2. 연구의 공간적 범위	6
그림 1-3. 국가어항 실태 조사 추진체계	8
그림 1-4. 연구 추진체계	10
그림 3-1. 국가어항 어항구역 육역부지 면적	24
그림 3-2. 유사기능 중복배치로 인한 비효율적 토지이용 사례	32
그림 3-3. 어항구역 내 수산양류-위판-주차장 기능시설 배치 개념도	35
그림 3-4. 수산물 위판장 검토 대상(41개 국가어항)	37
그림 3-5. 어항부지 미이용에 따른 문제점 사례(생활쓰레기 투기)	42
그림 3-6. 어항부지 내 불법 전용 사례	44
그림 4-1. 고치현 타노우라항 위치 및 전경	54
그림 4-2. 타노우라항 유통구조 개혁 거점어항 정비사업 개념도	55
그림 4-3. 타노우라항 위생고도형 개념도	57
그림 4-4. 타노우라항 위생고도형 어항개발 계획도	57
그림 4-5. 마량항 어촌어항복합공간 조성 조감도	58
그림 4-6. 마량항 어촌어항복합공간 조성 조감도(야경)	59
그림 4-7. 마량항 방파제 친수공간 및 야외음악회 무대	60
그림 4-8. 강릉항 어촌어항복합공간조성 사업 조감도	61
그림 4-9. 강릉항 여객선터미널 및 친수공간 조성	63
그림 4-10. 일본 미야기현 케센누마항 위성영상	64
그림 4-11. 케센누마항 바다시장 모습	66
그림 4-12. 호바트항 바다시장 모습	67
그림 4-13. 호바트항 친수공간 조성의 도시설계적 접근방법	68
그림 4-14. 호바트항의 어항구 내 레스토랑 특화지역	69
그림 4-15. 호바트항 친수공간 조성사업 사업 내용 계획도	70

그림 4-16. 구시포항 전경	71
그림 4-17. 구시포항 기능활성화 사업 내용	72
부록 그림 1. 어항의 규모와 기반시설에 따른 유형화 구분	141
부록 그림 2. 소규모 어항의 운영관리 체계	142
부록 그림 3. 연안어업 어항의 운영관리 체계	143
부록 그림 4. 근해 및 원양어업 어항의 운영관리 체계	144
부록 그림 5. 비즈니스 플랜 수립을 통한 어항의 운영·관리 비용 마련	146

Executive Summary

Effective Use and Management of Fishing Port Sites for Added Value Creation

- This study aims to develop plans to effectively manage and use ‘a fishing port site’ where convenience facilities as well as functional facilities are located. With the goal of boosting potential value and local economy of the site, the study suggested policy direction and necessary legal and institutional improvements.
- Spatial scope of the study is ‘a fishing port site’ which refers to land area of a fishing port. According to the Fishing Communities and Fishery Ports Act (Article, Provision 4), a fishing port zone is divided into ‘water zone’ and ‘land zone.’ Although this study excluded the water zone, the zone is usually used for ship anchorage or fishing ground. However, the study included ‘hinterland of fishing port’ in presenting policy direction to create added value.
- It defined concept and function of ‘fishing port sites’ and showed their current use and problems based on the definition. The study also analyzed domestic and international cases in which fishing port sites are used to create various added value. And it conducted surveys on managers and users of fishing ports for their problems, usage and management. Based on the results, the study presented measures for effective use and management of fishing port sites as well as legal and institutional improvements for that

purpose.

- For the analysis on the current status and problems of fishing port sites, the study separated basic facilities (hardware) from operation and management (software). The review on the hardware examined usage plan, the current use and problems of fishing port sites, including physical aspects, such as small space and ineffective land usage due to spatial limitations. As for operation and management (software), the study explored the current status and problems through the use and management of basic facilities at fishing ports. For example, it analyzed hygiene and safety in handling seafood, managerial problems for effective land use and institutional limitations in creating added value.
- According to fishing port zones and sites, the study categorized domestic and international ports as follows: ‘distribution structural reform and high level of hygiene type’ (Tanoura Port, Kochi, Japan); ‘leisure and culture type’ (Maryang Port, Kangin-gun, Jeonam, Korea); ‘specialized in seaborne transportation’ (Kangneung Port, Kangneung City, Kangwon-do, Korea); ‘specialize in local community’ (Kensenuma Port, Miyagi, Japan); ‘specialized in tourism’ (Tasmania Hobart Port, Australia) and ‘linked to hinterland’ (Gusipo Fishing Port, Gochang, Jeonbuk, Korea). Three implications were developed based on the result. First, when it comes to creating added value at fishing ports, fishing port hinterland as well as fishing port zones should be considered. Second, added value at fishing ports can be created not only from their supporting function as a fishing port, but also from distribution structural reform and efforts for fisheries hygiene and safety. Third, added value at fishing ports can be created only after locational characteristics analyses and thorough examinations are conducted.

- The study conducted a survey on 269 people, including those at municipalities (fishingport managers), fishermen (fishing port users), distribution and sales managers at fisheries associations for the use and management of fishing port sites. The results are as follows
 - For effective use and management of fishing port sites, fishing port managers and users should exchange their opinions and bridge the gap between them.
 - Most respondents understood that active tourism at fishing ports would contribute to creating added value at those places. This understanding will play a positive role in establishing and implementing policies for effective use and management of fishing port sites.
 - Fishing port managers thought that private use of fishing port sites by users caused spatial limitations, while fishing port users blamed ineffective fishing port development plans. Therefore, the Fishing Port Development Basic Plan should be reviewed.
 - Most respondents agreed that fishing ports with pleasant surroundings should be built through environmental improvement and pollution purification. Thus, fishing port improvement plans should be integrated with fishing port environmental development.
 - Relevant statistics need to be collected and accumulated for constant use and management of fishing ports and policy implementation.
- Based on these analyses on the current use, surveys and domestic and international cases on fishing port sites, the study suggested effective and management plans as follows:
 - The study set the goal for the use and management of fishing port sites:

to invigorate the local economy by effectively using the sites as fishing ports. The basic direction is: first, fishing ports should be specialized based on the concerning fishing communities, fisheries resources, and spatial characteristics; second, synergy investment effects should be created by integrating functions of fishing ports; third, fishing communities, fishing ground, nearby areas and resources should be developed in coordination; fourth, investment into fishing ports should be encouraged by expanding stakeholders for fishing ports; fifth, fishing ports need to be developed as the core spaces for fishing communities.

- Use plans for fishing port sites should consider their function as follows first, a space which responds to social and economic demand; second, a space which integrate policies for development, fisheries and fishing communities third, a space which improves quality of life at fishing communities fourth, a space which promotes beautiful features of fishing communities fifth, a space which attracts human resources; sixth, a space which links functional facilities as fishing ports and agricultural and industrial complexes to create added value.
- A comprehensive management system as well as a management responsibility system linked with fishing port sites should be introduced for effective management of fishing port sites.
- Action plans include: first, the function and landscape of fishing ports need to be improved by upgrading fishing ports and their environment second, functional facilities at fishing ports should take on multiple responsibilities to improve effectiveness at fishing port sites; third, fishing port sites need to be effectively used through software development; fourth, added value of seafood should be created by enhancing their hygiene fifth, potential

value of fishing port sites need to be created through local specialization.

- Legal and institutional improvement plans are as follows:
 - The definition of fishing ports should include the concept of creating added value. The Fishing Port Development Plan might focus on basic facilities, with little attention to functional and convenience facilities, which discourages effective use and management of fishing port sites.
 - The Fishing Port Development Plan should include use and management of fishing port sites. The plan should play a role of integrating social/economic demand, resources and spaces of fishing ports, fishing communities and fishing grounds.
 - When the Fishing Port Development Plan is prepared, a fishing port site land use plan should be established. Zones should be designated based on demand for functional and convenience facilities. Also, facilities should be systematically allocated accordingly.
 - The definition of Fishing Port Operation Computer Networks should be modified to collect and process information on functional and convenience facilities use at fishing ports.

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 필요성

어장은 수산물의 생산공간으로서 어장의 생산성은 어촌경제에 직접적인 영향을 미친다. 최근 수산자원이 지속적으로 감소하고 있을 뿐만 아니라 수산물의 수입이 증가함에 따라 수산물 생산액을 크게 증가시키는 것은 쉽지 않다. 또한 어촌은 어장에서 생산활동을 하는 어촌주민이 거주하는 생활공간으로서 어장의 노동생산성과 밀접한 관계를 갖는 공간이지만 어촌의 삶의 질이 도시보다 낮아 노동생산성이 높은 인력의 유입이 어려운 실정이다.

이와 같이 어촌경제 활성화에 중요한 요소인 어장생산성과 노동생산성이 떨어짐에 따라 중앙정부와 지방정부는 어촌경제를 활성화시키기 위한 여러 가지 정책을 추진하고 있다. 그 일환으로서 농림수산식품부는 어촌과 어장을 연계하는 공간으로서 수산물 유통의 시발점이고, 어촌주민의 문화·복지 공간이며, 도시주민과 어촌주민의 교류공간의 역할을 하는 어항개발을 어촌경제 활성화의 중요한 요소로서 인식하고 어항정책의 전환을 시도하고 있다.

풍부한 수산자원을 활용하기 위한 생산자 중심의 수산정책이 추진되던 과거의 어항은 생산기반시설로서 기능을 수행하는 데 큰 문제가 없었다. 그러나 수산업과 어촌의 대내외적 여건의 변화로 어항기능에 대한 다양화 요구가 점점 커지고 있어 수산생산 기반시설로서뿐만 아니라 어촌경제 활성화, 나아가 지역경제 중심지로서 어항의 기능 전환이 요구되고 있다. 이러한 요구는 어촌·어항·어장에 대한 사회·경제적 수요와 관계가 있다. 즉 어촌·어항·어장의 관광기능에 대한 수요, 어촌·어항의 친수공간에

대한 수요, 어촌·어항·어장을 연계한 복합산업 공간에 대한 수요 등은 어항개발정책의 전환을 촉진시키고 있다.

한편 어선감적과 어업인구의 감소로 어항 투자를 줄여야 한다는 일부 의견이 있으며, 어항 투자 규모에 비하여 경제성이 낮다는 주장도 있다. 뿐만 아니라 어항분산투자로 인하여 어항을 완공하는 데 소요되는 기간이 길어 어항의 집중투자가 이루어지지 않고, 지방자치단체가 어항 투자에 소극적이라는 비난도 있다. 이러한 어항 투자에 대한 부정적 시각 또한 어항개발정책 전환의 촉매제로 작용하고 있다(농림수산식품부, 2010년).

어항은 어촌과 어장의 자원과 공간을 공급하는 공급자와 채류·소비·교류의 욕구를 가진 수요자가 만날 수 있는 공간으로서 수요자의 욕구를 충족시킬 수 있는 유형 또는 무형의 상품을 거래할 수 있는 시장의 조건을 갖추고 있다. 즉 어촌·어항법 제2조에 어항시설을 기본시설, 기능시설, 어항편익시설로 분류하고 있다. 기본시설은 어선의 안전한 정박과 수산물의 양륙을 위한 공간을 조성하는 데 필요한 시설이다. 이에 반하여 기능시설은 어항의 기본기능을 수행하기 위한 시설과 수산물을 위판하고 판매할 수 있는 시설로서 수산물 시장의 구성에 필요한 시설이다. 그리고 어항편익시설은 어촌주민의 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 시설과 어촌관광에 필요한 시설로 구성되며, 후자는 어촌관광시장을 조성할 수 있는 시설이다.

동법 제20조에 규정되어 있는 어항개발계획의 내용은 어항의 개발 및 운영에 관한 기본 방향, 어항시설의 입지·종류·규모 및 배치계획, 기본시설의 표준단면, 연도별 투자계획 및 효과 등이다. 이러한 내용에는 어항을 시장으로 조성하는 데 필요한 어항의 사회·경제적 수요 추정 사항이 포함되어 있지 않다. 이와 같이 어항개발계획의 내용에 어항의 잠재적 가치를 창출할 수 있는 사항이 포함되어 있지 않아 어항의 잠재적 가치 창출에 한계가 있다. 이에 반하여 항만법 제5조에 따르면 항만기본계획은 항만의 개발을 촉진하고 효율적으로 운영하기 위하여 항만기본계획을 10년 단위로

수립함으로써 항만 수요의 변화를 반영하고 있다. 즉 동법 제6조의 항만기본계획 내용 중 제3항과 제4항에 항만시설의 장래 수요에 관한 사항과 항만시설의 공급에 대한 사항을 포함시키도록 규정하고 있다. 특히 동법 제41조 제2항에 항만배후단지개발 종합계획의 수립 시에 항만배후단지의 개발을 위한 용지 및 항만시설의 수요에 관한 사항을 포함하도록 명시하고 있다.

그러나 어항개발계획의 경우에 부지와 어항시설의 수요를 포함시키도록 어촌·어항법에 명시되어 있지 않아 어항의 기능시설과 어항편익시설의 입지과 배치계획의 수정의 가능성이 높을 수밖에 없다. 즉 이러한 어항시설의 배치계획의 수정이 필요에 따라 협의를 통하여 이루어지고 있기 때문에 시설의 가치창출 가능성이 낮아 어항부지의 효율적 이용의 걸림돌이 되고 있다.

이와 같이 어촌, 어항 및 어장의 사회·경제적 수요와 공급에 대한 미흡한 조사·분석으로 시설 간의 연계성이 부족하여 시너지 효과를 창출하는데 어려울 뿐만 아니라 어항시설의 점사용의 감면 대상자들이 과대한 부지 점유와 시설의 과대투자를 초래하기도 한다. 그리고 어항부지의 우선적 사용을 보장받은 단체들이 단위 시설의 건립을 위하여 어항부지의 점사용허가를 받기 때문에 시설의 디자인의 부조화로 어항의 어메니티(Amenity)를 떨어뜨리며, 기능시설과 어항편익시설이 입지한 어항부지의 관리의 비효율성을 야기하기도 한다. 따라서 어항의 사회·경제적 수요를 반영하여 어항을 지역경제 및 교류의 중심공간으로 활용할 수 있는 어항부지의 효율적 이용 및 관리방안에 대한 연구가 필요하다.

2. 연구의 목적

어항부지는 어항 투자의 효율성을 높일 수 있는 공간임에도 불구하고 어항개발은 어선의 안전한 정박과 수산물의 양륙에 필요한 어항 기본시설을 중심으로 수행되어 왔다. 이러한 어항개발 사업은 어업인의 중요한 고정자산인 어선을 자연재해로부터 보호하고, 수산물을 소비지로 수송하고, 어업인이 어장으로 출발하는 공간으로서 역할을 수행하여 왔다. 그러나 전술한 바와 같이 생산기반시설로서 어항의 기능뿐만 사회·경제적 수요를 충족시킬 수 있는 지역경제 및 교류 공간으로 역할이 요구되고 있다.

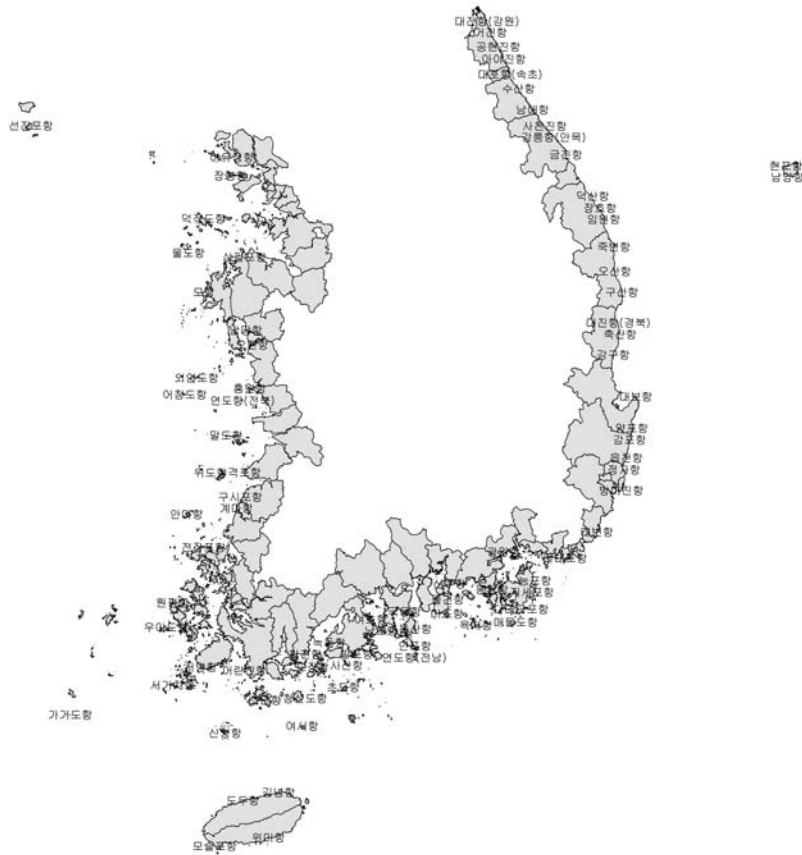
본 연구를 통하여 이러한 어항의 역할을 수행할 수 있는 어항기능시설과 어항편의시설이 위치할 공간인 어항부지를 효율적으로 이용하고 관리할 수 있는 방안을 도출하고자 한다. 도출한 어항부지의 효율적 이용 및 관리방안이 정책에 반영되고, 실행되어야 본 연구의 의의가 있을 것이다. 따라서 이러한 연구결과가 어항의 잠재적 가치를 증가시키고, 어촌 지역경제를 활성화시킬 수 있도록 어항부지의 효율적 이용 및 관리를 위한 정책방향을 제시함과 동시에 어항부지의 효율적 이용과 관리에 필요한 법·제도적 개선방안을 제시할 것이다.

이와 같은 연구 목적을 달성할 경우에 어항부지의 부가가치 창출을 위한 정책 수립과 어항 투자의 효율성 제고를 기대할 수 있을 것이다. 그리고 어항의 체계적이고 통합적 계획의 수립에 기여함으로써 어항 시설투자의 시너지 효과를 기대할 수 있다. 또한 다양한 이해관계자가 어항의 사회·경제적 수요를 충족시키기 위하여 어항의 기능시설과 어항편의시설에 투자하면 어항이 어촌 지역경제의 활성화에 기여할 수 있을 것이다.

3. 연구의 범위와 방법

1) 연구의 범위

본 연구의 범위는 「어촌어항법」 제2조 제3항 가목의 국가어항 109개소를 대상으로 하였다. 그러나 어항부지이용계획이 수립되지 않거나 본 연구에서 이용 실태 조사가 이루어지지 못한 34개 어항을 제외한 76개소로 연구대상으로 한정하였다.



| 그림 1-1 | 연구의 범위

연구의 공간적 범위는 어항구역 중 육역으로 ‘어항부지’를 대상으로 하였다. 『어촌어항법』 제2조 제4항의 ‘어항구역’은 ‘수역’과 ‘육역’으로 구분되는데 보통 수역은 어선의 정박 또는 일부 어장으로 이용하는 경우가 있지만 동 연구에서는 제외하였다. 반면 부가가치 창출을 위한 정책방향 제시에서는 ‘어항배후부지’를 포함하여 다루었다.

어항의 공간적 범위를 설정하는데 각종 문헌자료나 정부자료에서도 어항부지와 어항배후부지를 혼용하여 사용하고 있어 이를 보다 명확히 정리하고자 한다. 어항부지는 어항구역 내 육역을 의미하며, 어항배후부지는 어항구역 밖의 공간으로 별도의 어항부지로 구획된 개념은 아님을 밝혀두고자 한다. 또한 어항시설은 어항구역 안에 기본시설, 기능시설, 어항편익시설을 의미하는데 동 시설이 구획된 부지를 ‘어항시설용지’로 정의하였다.



| 그림 1-2 | 연구의 공간적 범위

2) 연구의 내용

본 연구는 총 7장으로 구성되며, 주요 연구내용을 살펴보면 다음과 같다. 본 연구의 필요성, 목적, 연구범위 및 내용, 연구방법, 연구 추진체계, 선행연구 등을 서론에서 서술하였다.

제2장에서는 어항부지의 개념, 어항부지의 역할, 어항시설과 어항부지의 관계, 어항부지의 범위와 구성 등을 다루었다.

제3장에서는 동해어업관리단과 서해어업관리단, 제주특별자치도의 협조로 수집한 어항부지 실태를 분석한 결과를 서술하였다.

제4장에서 현지조사를 통하여 해외의 사례를 분석하여 시사점을 제시한다. 그리고 국가어항을 관리하고 있는 연안 시·군·구의 공무원, 국가어항을 이용하는 어업인과 수산업협동조합의 유통판매 담당을 대상으로 어항부지에 대한 설문조사 결과를 분석하여 제5장에서 다루었다.

제6장에서 앞에서 조사 및 연구한 결과를 토대로 어항부지의 효율적 이용과 관리방안을 제시함과 동시에 효율적 이용과 관리를 위하여 필요한 법·제도적 개선방안을 제시하였다.

마지막으로 제7장에서 연구내용을 요약하고, 이를 토대로 어항부지의 효율적 이용과 관리를 위한 정책을 제안하였다.

3) 연구방법과 추진체계

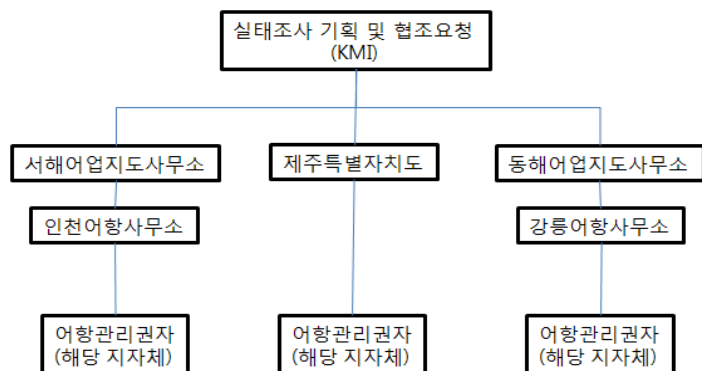
본 연구는 국가어항의 어항부지 이용 및 관리 실태와 개선방향을 제시하고자 하는 연구목적에 달성하기 위하여 여러 가지 연구방법을 채택하였다. 연구방법은 크게 i) 문헌조사, ii) 실태 조사, iii) 설문조사, iv) 국내외 사례조사 등을 실시하였다.

(1) 문헌조사

어항부지의 개념을 설정하고 구성요소 등 역할, 어항시설과 배후부지와
의 관계를 정립하기 위하여 선행연구, 어촌·어항법과 항만법 등을 토대
로 관련 문헌자료를 조사·분석하였다. 선행연구는 국내·외 어항관련 문
헌과 보고서, 인터넷 검색 등을 통해 확보된 자료를 살펴보았다.

(2) 실태 조사

국가어항 110개소의 어항부지 현황과 실태를 파악하기 위해 국가어항
을 관할하는 해당 어업관리단(舊 어업지도사무소)과 해당 지자체의 협조를
받아 사전에 준비된 조사양식을 통해 2011년 5월 1일부터 5월 31일까지 조
사가 이루어졌다. 동 조사에서는 어항부지 내 어항시설용지의 토지이용과
점사용 실태 등을 조사·분석하였다.



| 그림 1-3 | 국가어항 실태 조사 추진체계

본 연구의 실태 조사를 통해 파악하지 못한 어항부지의 이용 실태는
「2008년 어항부지이용계획」을 농림수산식품부에 요청하여 추가적인 조사
가 이루어졌고, 동 조사에서는 AutoCAD, Exce, ArcGIS 등의 프로그램을 활
용하였다.

(3) 설문조사

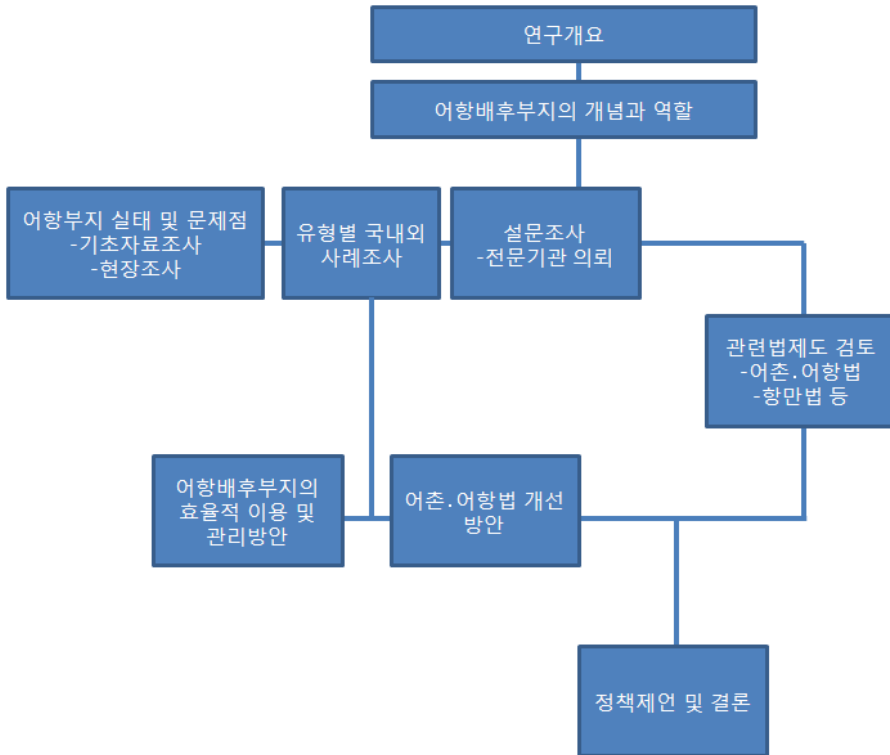
국가어항을 직접 이용하는 어업인, 수협 등 이용자와 이를 관리하는 지자체로 설문조사 대상을 한정하여 어항부지 이용 실태와 문제점, 개선방향 등을 조사함으로써 향후 어항부지 활용의 가이드라인 마련과 법·제도 개선에 반영하고자 하였다. 어항의 관리권자인 해당 지자체 담당자와 이용자인 어업인과 수산업협동조합의 유통·판매 담당자 등 총 269명을 대상으로 어항부지의 이용과 관리에 대한 설문조사를 실시하였다. 동 조사에서는 설문조사 전문기관인 리서치&리서치에 의뢰하여 6월 29일부터 7월 1일까지 전화설문(Computer Assisted Telephone Interview : CATI)으로 조사가 이루어졌다.

(4) 국내·외 사례조사

어항부지를 기반으로 수산물 위판, 가공, 해상교통, 관광 등 어촌경제 활동으로서 부가가치를 창출하고 있는 국내·외 사례를 유형별로 제시하였다. 유형별 사례는 현장조사, 문헌조사를 토대로 사업 추진과 성과, 사업 내용을 중심으로 분류하여 작성하였다. 마지막으로 국제연합식량농업기구(Food and Agriculture Organization : FAO)에서 발간한 어항개발과 관리 매뉴얼을 정리하여 어항부지의 효율적 이용과 관리에 대한 내용을 제시하였다.

이상의 연구방법을 통하여 연구목적에 달성하기 위한 연구체계는 <그림 1-4>와 같다. 먼저, 어항부지의 개념과 기능을 정립하고, 이를 토대로 어항부지의 이용 실태와 문제점을 제시하였다. 그리고 어항부지와 어항부지를 기반으로 다양한 부가가치를 창출하고 있는 국내·외 사례를 조사·분석하고, 어항의 관리자와 이용자를 대상으로 문제점과 어항부지의 이용과 관리 사항을 중심으로 설문조사를 하였다. 어촌어항법과 항만법 등을 비교하여 어항부지의 효율적 이용과 관리를 위한 법·제도를 검토하였다.

마지막으로 제시된 연구결과를 토대로 어항의 효율적 이용과 관리방안과 법제도적 개선방안을 도출하고 이를 정부의 어항정책에 건의하고자 하였다.



| 그림 1-4 | 연구 추진체계

4. 선행연구 검토

1967년 항만법의 제정과 함께 어항법을 제정함으로써 어항시설의 개념에 기본시설 이외에 어획물의 신속한 양륙 및 선수품의 원활한 공급을 위한 기능시설을 포함하였다. 그리고 24년 동안 존속되어 오던 어항법을 1993년도에 개정하여 어항시설의 범위에 기본시설과 기능시설 외에 편익시

설을 새로 추가하여 어항 내 진료시설, 숙박시설, 휴식시설 등 어민 후생시설, 낚시터, 유어선, 모터보트 등의 수용을 위한 레저용 기반시설을 조성할 수 있는 근거를 마련하였다. 또한 2005년 5월 어항법을 폐지하는 대신 어촌·어항법을 제정하여 어항개발 사업에 환경개선사업을 추가하여 다기능 어항 개발사업의 근거를 마련함고 동시에 동법은 어항시설 사용수익권을 물권으로 규정하여 어항의 민자 유치를 뒷받침하였다.

이와 같이 어항법의 개정은 어항시설의 범위를 기본시설로부터 기능시설까지 확대, 그리고 편익시설까지 확대하는 것이 주요한 사항이라는 것을 알 수 있다. 또한 중앙정부는 어항의 수산물생산기반시설에서 관광기능을 추가한 다기능 어항으로 개발하려는 정책적 변화를 시도하였다.

이와 다르게 항만법의 경우에는 항만의 부가가치를 창출하기 위하여 항만배후단지를 개발에 대한 법적 근거를 마련하려는 중앙정부의 정책변화에 발맞추어 항만배후부지에 대한 연구가 활발하게 이루어졌다. 그러나 어항법의 개정은 어항시설 개념을 확대시키는 방향으로 개정되었기 때문에 어항부지 관련 연구가 거의 없는 실정이다.

그러나 농림수산식품부는 어항의 대내외 여건의 변화에 대응하기 위한 어항정책연구로서 「어항개발정책의 합리적 구조재편 연구」(이승우 외, 2010년)를 수행하였다. 동 연구는 어항개발주체에 따라 분류한 어항의 종류인 국가어항, 지방어항, 어촌정주어항을 시범어항, 테마어항, 기본어항 등의 기능별로 분류하여 개발할 것을 제안하였다. 또한 중·장기적으로 어항 개발계획의 주체를 지방자치단체장으로 개정하여 어항을 지역경제 및 교류 중심공간으로 개발할 것을 제안하였다. 따라서 동 연구는 어항의 사회·경제적 수요에 대응할 수 있도록 어항을 개발할 수 있도록 정책의 구조재편 방향을 제시한 점에서 의의를 찾을 수 있다. 동 연구는 어항부지의 효율적 이용과 관리에 대한 연구의 방향 정립에 기초가 된다.

「다기능 어항시설에 대한 민자 유치 활성화 방안」(김정봉 외, 2006년)

의 연구는 항만시설에 대한 민자 유치 방향에 대한 논의가 1990년대 중반부터 활발히 논의되었지만, 어항시설에 대한 민자 유치 방향에 대한 연구로서 동 연구의 의의를 찾을 수 있다. 동 연구는 불분명한 민자 유치 추진 주체, 어항의 민자 유치에 대한 부정적인 인식과 무관심, 치밀하지 못한 민자 유치 계획, 현지 어업인과의 조화문제, 민자 유치 전문 인력의 부족 등을 다기능 어항 개발사업의 민자 유치의 걸림돌로 지적하였다. 그리고 다기능 어항의 민자 유치요인으로 어항의 관광기능 활성화, 어항 투자재원의 확보, 어항부지의 확보, 어항개발의 민자 투자 수익성 확보 등을 제시하였다. 동 연구는 국내·외 사례조사와 설문조사를 통하여 다기능 어항시설의 민자 유치 수단으로서 어항부지 확보를 제안하였지만, 어항부지의 이용과 관리에 대한 구체적 방안을 제시하지 않았다.

『일본 항만배후부지 개발사례 연구』(이성우, 2001년)는 항만배후부지 개념을 항만지원을 위한 도시기능이 포함된 복합적이고 축약된 질적인 단지 계획지역으로 정의하였다. 그리고 항만배후부지의 범위를 공간적 측면과 기능적 측면을 모두 수용할 수 있는 항만구역 및 임항구역 내의 일단의 항만지원 공간으로 정의하였다. 또한 항만배후부지의 구성요소로서 항만의 인접성, 항만지원 및 부가가치 창출이 가능한 기능시설의 입지, 교통망의 연계, 관리·운영자에 의한 기본목적에 따른 운영 등으로 제시함으로써 항만배후부지의 개발 방향과 필요성을 나타냈다. 또한 일본 항만배후부지의 유형을 공간적 측면과 제도적 측면에서 분류하고, 유형의 특성에 따라 일본 항만배후부지 개발사례의 분석을 하였다. 이를 통하여 항만배후부지의 효율적 개발과 운영의 필요성을 제시함으로써 항만배후부지 개발 정책방향에 정립에 기여하였다. 즉 항만을 도시 경제발전의 중심축으로 인식하고, 항만에 대한 거리감, 이질감을 해소할 수 있는 공간구성이 필요하다고 지적한 것은 매우 의의가 있다. 또한 항만배후부지에 대한 개방적 인식을 갖고, 항만배후부지 개발을 위한 다양한 지원제도를 마련하고, 중앙정부와 지

방정부의 자본 및 제도적 지원과 민간 투자자의 참여가 이루어져 항만배후 부지를 효율적으로 개발할 수 있다는 지적은 어항부지의 효율적 이용과 관리방안을 도출하는 데 시사하는 바가 크다.

제 2 장 어항부지의 개념과 기능

1. 어항부지의 개념

어항은 어업인이 어장에서 생산한 수산물을 소비지로 유통시키는 출발 공간으로서 어업의 중요한 어업 생산기반시설이다. 어업인이 어장에서 수산물을 생산하는 가장 중요한 도구인 어선을 안전하게 정박할 수 있는 공간이 어항이다. 어촌·어항법 제2조 제3항에 ‘어항’이란 ‘천연 또는 인공 어항시설을 갖춘 수산업 근거지로서 제17조의 규정에 따라 지정·고시된 것’이라고 규정하고 있다. 또한 수산업법 제2조 제1항에 수산업을 ‘어업·어획물운반업·수산물가공업’이라고 규정하고 있다. 수산동식물을 포획·채취하거나 양식하는 사업인 어업과 어업현장에서 양륙지(揚陸地)까지 어획물이나 그 제품을 운반하는 사업인 어획물운반업의 중요한 고정자산은 어선이다. 따라서 동법 제2조 제5항에 규정되어 있는 어항시설인 기본시설, 기능시설, 어항편익시설 중에서 어선의 안전한 보호와 조업에 있어서 중요한 것은 기본시설이다.

어항개발 사업은 어선의 안전한 정박과 운항에 필요한 방파제, 파제제, 호안 등 외곽시설, 물양장, 안벽, 선착장, 잔교 등의 계류시설, 항로, 정박지, 선회장 등 수역시설인 기반시설과 급수, 급유시설 등 보급시설을 중심으로 추진되어 왔다. 어항의 기능시설과 어항편익시설이 건립될 부지의 이용과 관리에 대한 관심이 상대적으로 낮아 어촌·어항법에 어항부지의 효율적 이용과 관리를 위한 규정이 미흡하며, 어항배후부지의 개념이 동법에 없다. 이에 반하여 해양수산부는 2001년 5월 물류의 핵심 인프라인 항만 및 관련 물류분야의 기능 증진과 우수한 물류서비스 제공 등을 목표로 우리나라 주요 무역항의 배후부지를 항만기능과 연계된 종합물류단지로 개발하기 위

한 법적 근거를 항만법 개정을 통해 마련하였다(경남발전연구원, 2007년). 항만법 제2조 제7항에 항만배후단지를 “무역항의 항만구역에 지원시설과 항만친수시설을 집단적으로 설치·육성함으로써 항만의 부가가치와 항만 관련 산업의 활성화를 도모하고 항만을 이용하는 사람의 편익을 꾀하기 위하여 지정·개발하는 일단(一團)의 토지”라고 규정하고 있다.

예후다(Yehuda Hayuth)는 항만배후지를 “운송수단에 의해 항만과 연결되어 있고 항만을 통해 물품을 수취 또는 선적하기 위해 개발된 육상구역”이라고 규정하고 있다. 그는 더 구체적으로 배후지는 “항만에 종속하는 보조지역 내지 항만의 뒤뜰에 해당하는 지역으로 지역 내의 여러 활동장소를 항만과 연계시키는 기능을 하는 지역”이라고 정의하고 있다(이성우, 2001년). 이와 같이 그는 배후지를 항만의 육상구역 중에서 항만에 딸린 항만의 뒤뜰에 해당하는 항만과 연계시키는 기능을 하는 공간으로 정의한다.

항만법에서 규정하고 있는 항만배후단지 개념의 핵심요소는 항만의 부가가치와 항만 관련 산업의 활성화, 그리고 항만을 이용하는 사람의 편익도모 등이다. 그리고 예후다의 배후지 개념의 핵심은 항만의 보조지역으로서 항만과 연계시키는 기능이다. 이와 같은 항만법의 배후단지 정의와 예후다의 배후지 정의는 어항부지의 개념 설정에 활용할 수 있다. 항만의 배후부지는 항만의 기본기능과 보조기능을 연계시켜 부가가치를 창출함과 동시에 항만을 이용하는 사람의 편익을 증가시키기 위하여 필요한 공간이다.

따라서 어항부지도 어항의 기본기능과 보조기능을 연계시켜 어항의 부가가치를 창출함과 동시에 어항을 이용하는 사람의 편익을 증가시키는 역할을 수행할 수 있도록 개발 및 활용되어야 한다. 그리고 어항부지가 부족하고 어항 배후지역의 공간을 어항 배후부지로 활용하기 위하여 필요한 법·제도의 개선이 필요하다. 어항부지의 대상 공간은 어촌·어항법 제2조 제4항의 어항구역 중에서 육역과 어항구역 밖의 육역이며, 어항부지의 역할을 수행할 수 있는 대상 시설은 동법 제2조 제5항의 어항시설 중 기능시

설과 어항편익시설 등이다. 이와 같이 어항부지의 대상 공간과 시설을 토대로 어항부지의 개념을 설정할 수 있다. 즉 어항부지란 ‘어항구역의 육역과 어항구역 밖의 육역에 기능시설과 어항편익시설을 복합적으로 설치함으로써 어항의 잠재적 부가가치를 창출하고 어항을 이용하는 사람의 편익을 도모하기 위하여 지정한 부지’라고 개념을 설정할 수 있다.

2. 어항부지의 기능

어장과 어항은 어촌경제를 이끄는 중요한 공간이다. 어장의 생산성과 어항 이용의 효율성은 어촌경제 활성화와 밀접한 관계가 있다. 전자의 결정은 인위적 요소보다 자연적 요소에 영향을 많이 받지만, 후자는 인위적 요소가 큰 영향을 미친다. 즉 어항 수역과 어항 육역의 대부분은 대규모의 고정 투자비를 투입하여 인위적으로 조성된다. 또한 이와 같이 조성된 공간의 이용의 주체도 인간이기 때문에 어항 이용의 효율성은 인위적 요소에 크게 의존한다.

어항 이용의 효율성은 대규모 투자비로 조성된 어항 수역과 어항 육역의 이용 척도인 수역과 육역의 회전율이 높을수록 높일 수 있다. 어항 수역의 회전율은 수역 이용으로 발생하는 수익을 수역 조성 비용으로 나눈 값이며, 마찬가지로 육역의 회전율은 육역 이용으로 발생하는 수익을 육역 조성 비용으로 나누어 구할 수 있다. 어항 육역의 회전율은 기능시설과 어항편익시설이 설치되는 육역, 즉 어항부지의 회전율에 의하여 결정된다.

수산업과 어촌의 대내외적 여건의 변화로 어항기능의 다양화 요구가 점점 커지고 있어 수산생산기반시설로서 어항 기능에서 탈피하여 어촌경제 활성화, 나아가 지역경제 중심지로서 전환이 요구되고 있다. 이러한 요구는 어촌, 어항, 어장에 대한 사회·경제적 수요와 관계가 있다. 즉 어촌,

어항, 어장의 관광기능에 대한 수요, 어촌, 어항의 친수공간에 대한 수요, 어촌, 어항, 어장을 연계한 복합산업 공간에 대한 수요 등은 어항부지의 회전을 높일 수 있는 긍정적 요인이다(농림수산식품부, 2010년). 이러한 수요는 여러 이해관계자가 어항부지를 수익 창출공간으로 활용할 기회를 증가시켜 어항부지 이용의 효율성을 높일 수 있을 것이다.

이와 같이 어항정책 수립자가 사회·경제적 여건의 변화에 따른 어항수요에 적극적으로 대응하여 어항의 잠재적 가치를 창출할 수 있는 공간으로서 어항부지를 이용 및 관리하여야 한다.

첫째, 어항부지는 수산물의 종합처리공간으로서 수산물의 부가가치 창출에 기여할 수 있다. 어항은 어장에서 생산된 수산물이 소비자에게 전달되는 유통시스템 중에서 가장 먼저 양륙되는 공간이다. 수산물의 유통과 가공 단계에서 선도가 가장 좋은 육지의 공간이 어항이다. 수산물의 선도는 수산물의 가치를 결정하는 중요한 요소 중의 하나이다. 어항부지는 수산물의 양륙·가공·판매 등을 통한 수산물 종합처리공간으로서 부산물의 부가가치를 창출할 수 있는 공간으로 활용할 수 있다.

둘째, 어항부지는 어촌의 문화·복지 공간으로서 어촌의 삶의 질 향상에 기여할 수 있다. 어항은 어촌주민의 생활공간인 어촌과 수산물 생산공간인 어장을 연결하는 공간으로서 어촌주민이 공동으로 활용할 수 있는 공간이다. 어촌 정주어항과 소규모 포구의 대부분은 단일 어촌마을 주민을 활용하는 공간이지만, 지방어항과 국가어항은 여러 어촌마을 주민이 공동으로 활용하는 공간이다. 따라서 어항부지는 어촌주민의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 문화·복지 시설을 공동으로 설치할 수 있는 공간으로 활용할 수 있다.

셋째, 어항부지는 어촌주민과 도시주민의 교류공간으로서 어촌 개방을 촉진하여 어촌 활성화에 기여할 수 있다. 어촌은 지리적 여건과 제도적 여건으로 배타성이 높은 지역이다. 마을어장의 이용제도, 양식어업의 면허제

도, 어선어업의 허가제도, 수산업협동조합의 어항 이용제도 등은 어촌의 배타성에 영향을 주고 있다. 이와 같이 배타성이 강한 어촌 중에서 어항부지는 어촌주민과 도시주민의 교류공간 역할을 수행할 수 있다. 즉 수산물이 양륙되고, 판매되는 어항부지는 어촌주민과 도시주민이 수산물을 매개로 만날 수 있는 공간이다.

넷째, 어항부지는 어촌관광의 거점공간으로서 어촌의 어업 외 소득 창출에 기여할 수 있다. 어항은 어촌주민이 수산물을 생산하기 위하여 출발하는 공간일 뿐만 아니라 관광객이 어촌관광을 위하여 출발하는 공간이다. 어항부지는 이러한 어촌관광을 즐기는 관광객의 편의시설을 설치할 수 있는 공간으로서 어촌관광 활성화에 기여할 수 있는 곳이다.

다섯째, 어항부지는 민간 투자를 촉진하는 공간으로서 어항의 시장기능 활성화에 기여할 수 있다. 어항부지는 어촌주민의 생활공간과 생산공간을 연결하는 공간으로서 어촌지역의 시장을 형성할 수 있는 어촌경제의 중심공간이다. 따라서 민간 투자자들이 어촌경제에 중요한 역할을 할 수 있는 공간이기 때문에 민간 투자를 촉진할 수 있는 공간으로 활용할 수 있다.

여섯째, 어항부지는 연안 자원과 공간을 연계하여 어촌과 바다 자원의 잠재적 가치 창출에 기여할 수 있다. 어항은 어촌과 어장의 연계 공간일 뿐만 아니라 연안의 경관자원, 해수욕장 등 다양한 자원과 공간을 활용할 수 있는 공간이다. 어항부지는 다양한 시설을 건립할 수 있어 연안 자원의 보전이라는 환경적 제약으로 관광객과 지역주민의 편의시설을 건립할 수 없는 연안 공간에 필요한 시설을 설치할 수 있는 곳이다. 따라서 어항부지는 연안의 다양한 자원과 공간을 보전함과 동시에 효율적으로 이용할 수 있는 공간의 역할을 수행할 수 있다.

3. 어항부지의 범위와 어항시설의 관계

1) 어항부지의 범위

어항부지의 범위는 어촌·어항법 제2조 제4항의 어항구역과 제5항 어항시설의 정의, 그리고 앞에서 설정한 어항부지의 개념을 토대로 공간적 측면과 기능적 측면에서 검토할 수 있다. 먼저 공간적 측면에서 어항구역 중 육역을 대상으로 어항부지 범위를 정할 수 있지만, 동법 제5항에서 정의한 어항시설은 “기본시설, 기능시설, 어항편익시설과 어항구역 밖에 있는 기본시설과 기능시설로서 농림수산식품부장관·광역시장·도지사·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 지정 고시한 시설”이라는 정의로부터 어항구역의 육역은 물론이고 어항구역 밖의 어항 시설이 설치된 구역을 어항부지에 포함시킬 수 있다. 따라서 어항구역 중 기능시설과 어항편익시설을 설치할 어항의 육역과 어항구역 밖의 기능시설을 설치할 구역이 어항부지의 공간적 범위에 속한다. 기능적 측면에서 어항부지를 검토하면, 어촌경제에 직접 혹은 간접적으로 영향을 미칠 수 있는 시설들이 입지한 공간으로 기능시설과 어항편익시설을 복합적으로 배치한 곳이다.

이와 같이 공간적 측면과 기능적 측면을 모두 수용할 수 있는 어항구역의 육역과 어항구역 밖의 육역 중에서 어항의 기능시설과 어항편익시설이 입지할 부지를 어항부지의 범위로 설정하여야 할 것이다. 따라서 어항부지의 구성 요소는 어항의 인접지역에 위치하고, 어항의 부가가치를 창출할 수 있는 기능시설과 어항편익시설이 입지하여야 하며, 다수의 이해관계자가 어항개발 목적에 위배되지 않는 범위에서 관리·운영되어야 한다.

2) 어항부지와 어항시설의 관계

어촌·어항법의 목적은 동법 제1조에 규정되어 있다. 즉 “어촌의 종합

적이고 체계적인 정비 및 개발에 관한 사항과 어항의 지정·개발 및 관리에 관한 사항을 규정함으로써 수산업의 경쟁력을 강화하고 어촌주민의 삶의 질을 향상시켜 살기 좋은 어촌 건설과 국가의 균형발전에 이바지함”을 어촌·어항법의 목적이라고 규정하고 있다. 어항의 지정·개발 및 관리에 관한 사항은 동법 제4장의 어항개발에 명시되어 있다.

동법 제19조 제2항에 어항개발계획을 어항시설에 관한 종합적이고 기본적인 어항기본계획, 어항시설의 변경·보수·보강·이전·확장 등 어항정비계획, 어항정화 및 어촌관광 활성화를 위한 어항환경개선계획 등으로 구분하여 명시하고 있다. 어항기본계획과 어항정비계획은 어항시설을 중심으로 수립될 것을 명시하고 있다. 이러한 어항시설은 <표 2-1>에서 보는 바와 같이 동법 제2조 제5항에 기본시설, 기능시설, 어항편의시설 등으로 분류하여 규정되어 있다. 기본시설은 외곽시설, 계류시설과 수역시설로 구성된다. 기능시설은 수송시설, 항행보조시설, 어선·어구 보전시설, 보급시설, 수산물 유통·판매·보관시설, 수산물 처리·가동시설, 어업용 통신시설, 해양수산 관련 공공시설, 어항정화시설, 수산자원 육성시설 등으로 구성되어 있다. 그리고 어항편의시설은 복지시설, 문화시설, 어항의 환경정비를 위한 시설, 레저용 기반시설, 관광객 이용시설, 휴게시설, 대통령령이 정하는 주민편의시설 등으로 구성되어 있다.

어항 기본시설은 어항 수역을 조성하거나 어선의 안전한 정박 및 수산물의 양륙에 필요한 시설이다. 그 반면에 기능시설과 어항편의시설은 어항의 육역에 설치되는 시설로서 다양한 어항 기능을 수행하는 시설이다. 동법 제18조는 2008년 2월 29일에 어촌·어항법 개정 시에 신설된 조항으로서 제1항에 “지정권자는 어촌관광의 활성화를 위하여 필요한 경우에 어항 구역 안에 대통령령이 정하는 바에 따라 어촌관광을 위한 구역의 설정을 허용”하고 있다. 그리고 제2항에 “어촌관광 구역 안에는 해양관광·레저용 선박의 계류시설이나 관광객 편의시설 등 대통령이 정하는 시설을 설치할

수 있다”고 규정하고 있다.

| 표 2-1 | 어항시설 개요

시설	내 용
기본 시설	<ul style="list-style-type: none"> · 방파제·방사제·파제제·방조제·도류제·수문·갑문·호안·제방 등 외곽시설 · 안벽·물양장·계선부표·잔교·부잔교 등 계류시설 · 항로·정박지·선외장 등 수역시설
기능 시설	<ul style="list-style-type: none"> · 철도·도로·교량·주차장·헬리포트 등 수송시설 · 항로표지, 신호·조명시설 등 항행보조시설 · 어선건조수리장, 어구건조장, 어구제작수리장, 선양시설, 야적장, 기자재창고 등 어선·어구보전시설 · 급수·급방·급유시설, 전기수용설비 등 보급시설 · 수산물시장·수산물직매장·수산물집하장 등 수산물 유통·판매·보관시설과 이러한 시설에 해수를 인수 또는 배수하기 위한 시설 · 육상무전전산전화시설, 어업기상신호시설 등 어업용 통신시설 · 어항관리시설·해양관측시설 등 해양수산 관련 공공시설 · 환경오염방지를 위한 오폐수처리시설 등 어항정화시설 · 종묘생산시설, 종묘배양장 등 수산자원육성시설
어항 편의 시설	<ul style="list-style-type: none"> · 진료시설·복지회관·체육시설 등 복지시설 · 전시관·도서관·학습관·공연장 등 문화시설 · 광장·조경시설 등 어항의 환경정비를 위한 시설 · 유람선·낚시어선·모터보트 등의 수용을 위한 레저용 기반시설 · 지역특산품판매장, 생선횃집 등 관광객이용시설 · 숙박시설·목욕시설·오락시설 등 휴게시설 · 그 밖에 대통령령이 정하는 주민편의시설
그 외 시설을 조성하기 위한 부지와 수역	

이와 같이 어항에 어촌관광을 위한 구역을 설정한 것은 어촌관광의 수요 증가에 대응하여 어항구역을 어촌계와 수산업협동조합 중심의 사용으로부터 관광객이 사용할 수 있는 공간을 어촌·어항법에 명시하였다는 점에서 의의가 있다. 그러나 기능시설과 해양관광·레저용 선박의 계류시설이나 관광객 편의시설을 제외한 어항편의시설의 배치와 구역 설정에 필요한 규정이 없어 어항부지의 효율적 이용에 한계가 있다.

수산시설 중에 투자 비중이 상대적으로 높은 어항 투자의 효율성을 높

이기 위해서는 어항시설인 기본시설, 기능시설, 어항편익시설이 어항이 위치한 어촌과 어장 등 주변 환경을 고려하여 배치되고 설치되어야 한다. 기본시설은 어선의 안전한 정박과 편리한 수산물의 양륙 등에 있어서 매우 중요한 시설이다. 그리고 어항 시설 중 기능시설과 어항편익시설은 어촌주민, 민간 투자자, 관광객 등의 다양한 사회·경제적 수요를 충족시키는 데 중요한 역할을 하는 시설이다.

어항의 기능시설은 수송시설, 항행보조시설, 어선·어구 보전시설, 보급시설, 통신시설, 해양수산 관련 공공시설 등 어선의 안전한 정박과 항행을 위한 시설, 그리고 수산물 유통·판매·보관시설, 수산물처리·가공시설 등 수산물의 부가가치를 증가시키는 시설과 어항 정화시설, 수산자원 육성시설 등의 수산자원 조성시설 등으로 크게 세 종류로 나눌 수 있다. 기능시설 중에서 수산물의 부가가치를 증가시키는 시설이 자리 잡을 구역은 어촌관광을 위한 구역 못지않게 어항 육역에서 중요하다.

어항편익시설은 복지시설, 문화시설, 휴게시설 등 어촌주민의 삶의 질을 향상시키는 시설, 그리고 레저용 기반시설, 관광객 이용시설 등의 어촌관광을 위한 시설과 환경정비를 위한 친수공간 시설 등 크게 세 종류로 분류할 수 있다. 기반시설과 기능시설이 어장과 밀접한 관계가 있는 시설인 반면에 어항 편익시설은 생활공간으로서 어촌 및 어업이 아닌 다른 목적의 이용자와 밀접한 관계가 있는 시설이다. 따라서 어항편익시설이 설치될 어항부지는 공공 편익목적과 민간 투자 수익 목적으로 활용할 수 있는 공간이다. 이와 같이 특성이 서로 다른 시설을 이용하여 어항의 투자 효율성을 높이기 위해서는 어항부지를 효율적으로 이용하고 관리하여야 할 것이다.

제 3 장 어항부지 이용·관리의 실태 및 문제점

1. 개요

1) 조사대상

본 연구에서는 어항부지(어항구역의 육역부지)를 중심으로 이용·관리 실태와 문제점, 개선방향을 제시하는 것을 목적으로 하기 때문에 어항시설 중 외곽시설(방파제, 도류제 등), 계류시설(안벽, 물양장 등), 수역시설 등 기본시설을 제외한 기능시설과 어항편익시설에 한정하여 검토하였다.

2) 조사방법

제3장은 어항부지의 실태와 문제점을 파악하기 위해서 기반시설(하드웨어 측면)과 운영·관리(소프트웨어 측면)로 구분하여 검토하였다. 먼저 기반시설(하드웨어 측면)은 어항부지계획과 실제 이용상의 실태와 문제점을 살펴보고자 하였다. 즉, 어항부지가 갖는 공간적 협소, 부족한 공간 내에서 비효율적인 토지이용 등 물리적인 측면에서 이용·관리의 실태와 문제점에 대한 내용을 다루었다.

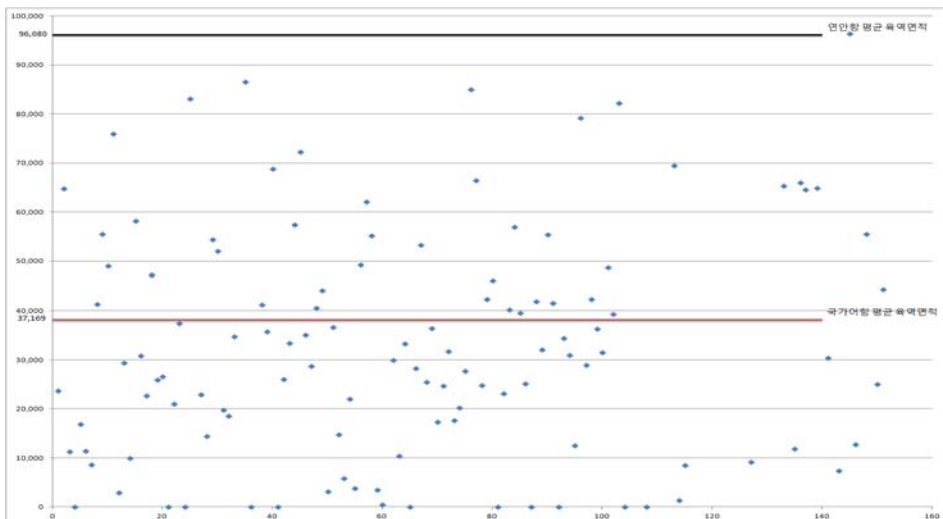
운영·관리(소프트웨어 측면)는 어항의 기반시설을 이용·관리하는 과정에서 나타나는 실태와 문제점을 다루었다. 즉, 수산물 취급상의 위생·안전, 부가가치 창출을 위한 제도적 장치, 어항부지의 효율적 이용을 위한 관리 등을 다루고자 한다.

2. 어항부지 이용 실태

1) 어항부지 면적 실태

어항부지의 육역면적 실태조사는 국토해양부 토지이용규제 정보서비스(www.luris.moct.go.kr)에 등록되어 있는 국가어항구역 지형도면 고시의 자료를 참조하여 파악하였다.

국가어항의 어항부지(육역)는 평균 3만 7,169㎡로 나타나 연안항 9만 6,080㎡로 연안항의 37.8% 정도로 나타났다. 물론 개별 어항의 지리적 여건과 어선세력에 따라 차이를 보이기 때문에 평균에 대한 의미는 크지 않다. 하지만 시산항(전남 고흥)의 경우 496㎡로 국가어항으로서 기반시설을 갖추는 데 현저하게 부족한 곳도 있으며, 국동항(전남 여수)은 22만 7,077㎡로 연안항 평균보다 3배 이상 되는 곳도 있었다. 어항부지의 육역면적이 고시된 104개 국가어항 가운데 80개소(76.9%)가 5만㎡ 이하로 나타나 기본적으로 어항부지는 매우 협소한 상황이다.



| 그림 3-1 | 국가어항 어항구역 육역부지 면적

2) 어항부지의 계획 및 이용 실태

(1) 분석 방법

국가어항 어항부지의 이용계획과 실제 이용상의 실태를 파악하기 위해서는 어항지정권자인 농림수산식품부(동해어업관리단, 서해어업관리단)가 수립하는 「어항부지이용계획」¹⁾상에서 기능시설과 어항편익시설로 분류되는 어항시설용지를 분류하여 살펴보았다.

먼저 국가어항 어항부지 내 기능시설과 어항편익시설 시설용지(施設用地)의 계획상 면적과 시설용지의 토지이용(land-use)상 소구획¹⁾의 분포를 조사하였다. 또한 시설용지가 계획대로 이용되고 있는지 여부 등을 연구진의 현장조사와 담당공무원 협조를 통해 파악하였다.

(2) 분석 결과

국가어항의 「어항부지이용계획」의 기초자료를 취합한 결과, 어항부지 내 시설용지의 소구획 Patch는 총 736개로 파악되었으며, 도로 72개(9.8%), 어구건조/야적 71개(9.6%), 급유급수/어업용창고 69개(9.4%), 위판장 59개(8.0%)순으로 나타났다. 어항부지의 계획상 수요는 기능시설 549개(74.6%), 어항편익시설 187개(25.4%)로 나타나 어항편익시설보다는 어항기능시설에 보다 충실한 계획이 이루어지고 있는 것으로 나타났다.

반면, 어항부지이용계획 대비 실제 이용 실태의 기초자료를 취합한 결과 소구획 Patch는 총 500개로 나타났으며, 이 중 도로 63개(12.6%), 어구건조/야적과 급유급수/어업용창고가 53개(10.6%), 주차장 48개(9.6%), 해양수산

1) 본 연구에서는 「어항부지이용계획」 내에서 소구획(小區劃)된 어항시설용지를 말하며, 이를 Patch(조각)라고 정의하였음. 일반적으로 Patch는 경관생태학에서 경관조각의 개념으로 사용되고 있음.

공공시설 46개(9.2%), 수산물판매장 38개(7.6%)순으로 나타났다.

어항부지의 계획 대비 실제 이용 실태를 비교하여 살펴보면, 총 계획 수요 736개 중 500개가 이용되고 있어 67.9%로 나타났다. 이를 기능시설과 어항편익시설별로 다시 세분하여 살펴보면, 기능시설은 549개 중 399개 (72.7%), 어항편익시설은 187개 가운데 101개(54.0%)로 나타났다.

각 기능시설용지로는 도로, 주차장, 어구건조/야적, 수산물판매장 등이 높게 나타난 반면에 어선건조/수리, 광장조경시설, 관광레저시설, 수산물처리공공시설의 비율은 상대적으로 낮은 것으로 파악되었다.

표 3-1 | 어항부지이용 계획상 계획 및 이용 실태 현황

단위: 건, %

구분	기능시설											어항편익시설				계
	도로	주차장	어선건조/수리	어구건조/야적	급유급수 이용창고	수산물 처리 가공 시설	위판장	수산물 판매장	해양 수산물 공공 시설	어항 정화 시설	수산 자원 육성 시설	문화 복지 시설	광장 조경 시설	관광 레저 시설	여객 편익 시설	
계획 건수 A (구상비)	72 (9.8)	58 (7.9)	32 (4.3)	71 (9.6)	69 (9.4)	47 (6.4)	59 (8.0)	45 (6.1)	57 (7.7)	38 (5.2)	1 (0.1)	62 (8.4)	55 (7.5)	41 (5.6)	29 (3.9)	736 (100.0)
소계	549 (74.6)											187 (25.4)				
실제 이용 건수 B (구상비)	63 (126)	48 (9.6)	15 (3.0)	53 (10.6)	53 (10.6)	21 (4.2)	36 (7.2)	38 (7.6)	46 (9.2)	25 (5.0)	1 (0.2)	39 (7.8)	24 (4.8)	20 (4.0)	18 (3.6)	500 (100.0)
소계	399 (79.8)											101 (20.2)				
비율 (B/A)	87.5	82.8	46.9	74.6	76.8	44.7	61.0	84.4	80.7	65.8	100.0	62.9	43.6	48.8	62.1	67.9

① 토지이용 중복

국가어항 109개소 가운데 「어항부지이용계획」 등 기초자료를 확보한 94개의 국가어항에 대해서 어항부지 내 소구획된 어항시설용지(Patch)는 총 1,374개로 어항별로 평균 14.6개인 것으로 파악되었다. 이를 기능시설과 어항편익시설로 세분해서 살펴보면, 기능시설은 938개(68.3%), 어항편익시설은 428(31.7%)로 각각 나타났다.

어항부지 내 각 시설용지가 중복해서 나타나는 빈도는 어구건조/야적 2.0회, 주차장 및 광장·조경시설 1.8회, 급유·급수/어업용창고 1.5회, 관광·레저시설과 문화·복지시설이 각각 1.2회순으로 나타났다. 반면 어선·건조/수리, 어항정화시설, 여객편의시설은 모두 0.4회로 낮은 빈도를 보였다.

| 표 3-2 | 어항부지의 소구획 어항시설용지 중복 실태

단위: 개, %, 회

구분	기능시설										어항편익시설				계
	주차장	어선건조/수리	어구건조/야적	급유급수/어업용창고	수산물처리/가공시설	위판장	수산물판매장	해양수산공공시설	어항정화시설	수산자원육성시설	문화복지시설	광장조경시설	관광레저시설	여객편의시설	
전체비율 (구성비)	163 (11.9)	40 (2.9)	187 (13.6)	141 (10.3)	81 (5.9)	102 (7.4)	85 (6.2)	98 (7.1)	41 (3.0)	8 (0.6)	116 (8.4)	164 (11.9)	114 (8.3)	34 (2.5)	1,374 (100)
	938 (68.3)										428 (31.7)				
평균 Patch	1.8	0.4	2.0	1.5	0.9	1.1	0.9	1.1	0.4	0.1	1.2	1.8	1.2	0.4	14.6

주: 94개 국가어항의 어항부지이용계획을 분석한 결과임

② 어항시설용지별 면적

어항부지 내 기능시설 및 어항편익시설의 부지 면적 실태 조사도 동일한 방법으로 도출하였는데 그 결과를 살펴보면, 「어항부지이용계획」상 전체 부

지 면적은 336만 1,843㎡로 이 가운데 도로 69만 4,652㎡(20.7%), 광장조경시설 58만 2,243㎡(17.3%), 어구건조/야적 43만 3,754㎡(12.9%), 관광레저·휴게시설 58만 2,243㎡(10.9%), 주차장 29만 6,441㎡(8.8%)순으로 나타났다.

반면 실제 이용되고 있는 Patch별 부지 면적은 총 177만 811㎡로 이 중 도로 49만 1,617㎡(27.8%), 어구건조/야적 30만 810㎡(17.0%), 주차장 21만 1,602㎡(11.9%), 광장조경시설 15만 8,233㎡(8.9%), 수산물판매장 12만 5,474㎡(7.1%)순으로 나타났다.

전체 계획된 면적(336만 1,843㎡) 대비 실제 면적(177만 811㎡)의 비율은 52.7%로 계획 대비 실질적으로 이용되고 있는 어항부지의 면적 비율은 절반 정도인 것으로 분석되었다. 이를 개별 시설용지별로 보면 수산자원육성시설 297.3%, 해양수산공공시설 74.2%, 주차장 71.4%, 도로 70.8%로 높게 나타난 반면에 어항정화시설 30.7%, 여객편의시설과 광장조경시설이 각각 27.2%, 관광레저·휴게시설 18.3%로 낮게 나타났다. 이는 어항편의시설이 기능시설에 비해 저조한 것으로 나타났다.

표 3-3 | 어항부지 내 어항시설용지별 부지 면적 실태

단위: m, %

구분	기능시설										어항편의시설				계
	도로	주차장	어선건조/수리	어구건조/야적	급유급수/어업창고	수산물처리/가공시설	위판장	수산물판매장	해양수산공공시설	어항정화시설	수산자원육성시설	문화복지시설	광장조경시설	관광레저·휴게시설	
전체 계획 부지 (구상면적) A	694,652 (20.7)	296,441 (8.8)	55,618 (1.7)	433,754 (12.9)	149,750 (4.5)	113,434 (3.4)	108,674 (3.2)	208,582 (6.2)	115,683 (3.4)	29,821 (0.9)	2,112 (0.1)	168,074 (5.0)	582,243 (17.3)	366,814 (10.9)	3,361,843 (100.0)
전체 이용 부지 (구상면적) B	491,617 (27.8)	211,602 (11.9)	32,323 (1.8)	300,810 (17.0)	81,672 (4.6)	51,860 (2.9)	63,829 (3.6)	125,474 (7.1)	85,880 (4.8)	9,142 (0.5)	6,280 (0.4)	75,190 (4.2)	158,233 (8.9)	67,041 (3.8)	1,770,811 (100.0)
(B/A)* 100	70.8	71.4	58.1	69.4	54.5	45.7	58.7	60.2	74.2	30.7	297.3	44.7	27.2	18.3	52.7

주: 76개 국가어항을 대상으로 산정한 결과임

(3) 문제점

① 미래수요를 반영하지 못한 계획

어항부지의 기반 구축과 관련하여 근본적으로 대두되는 문제는 협소하고 부족한 어항공간이다. 이러한 어항부지의 협소한 문제는 어항부지가 갖고 있는 구조적인 한계점에 근본적인 문제가 있다. 하지만 어항부지의 부가가치 창출을 위한 중장기적인 미래수요를 반영하여 계획을 수립하기 보다는 지자체, 수협, 어항이용자 등으로부터 어항부지 점사용 등 시설용지의 변경 요구가 발생할 때마다 잦은 변경이 이루어지고 있다. 2005년과 2011년의 어항부지이용계획을 활용하여 어항시설용지의 Patch별 변화를 살펴보면, 도로, 주차장, 수산물판매장, 해양수산 공공시설 등이 증가하고 있음을 알 수 있다. 이는 계획수립 시 어항부지 이용에 대한 어항이용자와 관리자 간에 충분한 논의가 이루어지지 않았음을 간접적으로 보여 주는 결과이다.

| 표 3-4 | 어항시설부지 비교(2005년과 2011년)

단위: m, %

구분	기능시설											어항편익시설				계
	도로	주차장	어선건조/수리	어구건조/야적	급유급수어항용창고	수산물처리·가공시설	위판장	수산물판매장	해양수산공공시설	어항정화시설	수산자원육성시설	문화복지시설	광장조경시설	관광레저휴게시설	여객편의시설	
05년 전체 이용부지 (구성비)	471,939 (18.0)	182,293 (7.0)	46,486 (1.8)	418,717 (16.0)	147,091 (5.6)	135,091 (5.2)	120,681 (4.6)	135,274 (5.2)	73,739 (2.8)	15,567 (0.6)	미산정	116,970 (4.5)	299,666 (11.5)	127,408 (4.9)	18,843 (0.7)	2,615,322
11년 전체 이용부지 (구성비)	491,617 (27.8)	211,602 (11.9)	32,323 (1.8)	300,810 (17.0)	81,672 (4.6)	51,860 (2.9)	63,829 (3.6)	125,474 (7.1)	85,880 (4.8)	9,142 (0.5)	6,280 (0.4)	75,190 (4.2)	158,233 (8.9)	67,041 (3.8)	9,858 (0.6)	1,770,811

주: 2005년 이용부지와 2011년 이용부지 면적은 직접 비교할 수 없으며 구성비율을 비교하여 참조 (2011년 이용부지는 76개 국가어항을 산정한 결과임)

② 비효율적인 토지이용

가. 어항부지 내 어항시설용지의 중복 배치

어항부지의 이용·관리에서 대두되는 문제점 가운데 가장 대표적인 것은 동일·유사한 시설용지가 협소한 어항부지 내에 중복적으로 배치되고 이들 어항시설용지가 분산되어 있다는 점이다. 이는 어항부지이용계획의 수립과정에서 어항시설용지를 분산·배치하는 설계적 접근에서 그 문제점이 기인한다고 볼 수 있다.

앞에서 어항부지 내 어항시설용지의 중복 실태에서 살펴보았듯이 어항당 평균 14.6개 가운데 어구건조/야적장이 2.0회, 주차장 및 광장조경시설 1.8회, 급유·급수/어업용창고 1.5회, 문화·복지시설, 관광·레저시설 1.2회 순으로 나타났다. 물론 입지적인 문제로 분산·배치하는 경우도 발생할 수 있으나 전체적으로 어항부지 내 어항시설용지는 중복되는 경향을 보인다.

어항시설용지의 중복 배치를 도서지역과 비도서지역의 어항으로 분리하여 분석한 결과를 보면, 도서지역 어항의 소구획 Patch는 총 251건, 어항당 평균 9.7건으로 나타났다. 반면에 비도서지역 어항의 경우에는 총 1,123건, 어항당 평균 16.5건으로 비도서지역의 어항이 보다 소구획화된 토지이용 패턴을 보여 주고 있다. 각 기능별 시설로도 큰 차이를 보이고 있는데, 비도서지역 어항의 어항시설용지는 주차장, 위판장, 수산물판매장, 해양수산공공시설, 관광레저시설 등에서 도서지역에 비해 2배 이상 더 중복되는 경향을 보여 주고 있다.

어선세력을 기준으로 어선세력의 격차에 따른 상위와 하위 20% 대상의 어항만을 살펴본 결과, 도서와 비도서지역 간 격차보다 더 크게 나타났으며, 주차장의 경우에는 4배나 차이가 나타났다. 이는 비도서지역과 어선세력이 높은 어항일수록 어항부지 내 어항시설용지가 중복되는 토지이용 패턴을 나타냈다.

| 표 3-5 | 어항부지 내 어항시설용지 중복 실태

단위: 건, %, 회

구분	기능시설										어항편익시설				계
	주차장	어선건조/수리	어구건조/야적	급유·어업용창고	수산물처리·가공시설	위판장	수산물판매장	해양수산물공공시설	어항정화시설	수산자원육성시설	문화복지시설	광장조경시설	관광레저시설	여객편익시설	
전체 비율 (구성비)	163 (11.9)	40 (2.9)	187 (13.6)	141 (10.3)	81 (5.9)	102 (7.4)	85 (6.2)	98 (7.1)	41 (3.0)	8 (0.6)	116 (8.4)	164 (11.9)	114 (8.3)	34 (2.5)	1,374 (100.0)
평균 Patch	1.8	0.4	2.0	1.5	0.9	1.1	0.9	1.1	0.4	0.1	1.2	1.8	1.2	0.4	14.6
도 서 / 비 도 서	도서 어항 (구성비)	13 (5.2)	6 (2.4)	43 (17.1)	38 (15.1)	16 (6.4)	15 (6.0)	11 (4.4)	15 (6.0)	9 (3.6)	4 (1.6)	22 (8.8)	31 (12.4)	11 (4.4)	251 (100.0)
	평균 Patch	0.5	0.2	1.7	1.5	0.6	0.6	0.4	0.6	0.3	0.2	0.8	1.2	0.4	9.7
	비도서 어항 (구성비)	150 (13.4)	34 (3.0)	144 (12.8)	103 (9.2)	65 (5.8)	87 (7.7)	74 (6.6)	83 (7.4)	32 (2.8)	4 (0.4)	94 (8.4)	133 (11.8)	103 (9.2)	1,123 (100.0)
	평균 Patch	2.2	0.5	2.1	1.5	1.0	1.3	1.1	1.2	0.5	0.1	1.4	2.0	1.5	16.5
상 위 20% / 하 위 20% %	하위 어항 (구성비)	15 (7.5)	5 (2.5)	37 (18.5)	22 (11.0)	12 (6.0)	14 (7.0)	14 (7.0)	11 (5.5)	8 (4.0)	3 (1.5)	16 (8.0)	28 (14.0)	10 (5.0)	200 (100.0)
	평균 Patch	0.8	0.3	1.9	1.2	0.6	0.7	0.7	0.6	0.4	0.2	0.8	1.5	0.5	10.5
	상위 어항 (구성비)	60 (16.4)	6 (1.6)	34 (9.3)	31 (8.5)	21 (5.7)	27 (7.4)	24 (6.6)	32 (8.7)	10 (2.7)	1 (0.3)	29 (7.9)	44 (12.0)	39 (10.7)	366 (100.0)
	평균 Patch	3.2	0.3	1.8	1.6	1.1	1.4	1.3	1.7	0.5	0.1	1.5	2.3	2.1	19.3

주: 94개 국가어항 어항부지이용계획을 분석한 결과임

어항부지 내 어항시설용지의 중복성을 가장 대표적으로 보여 주는 사례로 충남 태안군 안흥항을 살펴보았다. 어항부지 내 서로 다른 5개의 해양수산공공시설이 행정기관별로 분산·배치되어 비효율적인 토지이용을 보여 주고 있다. 안흥항은 서해안 중서부의 가장 대표적인 수산물의 물류

나. 미이용 어항부지

76개소의 국가어항 어항부지 내 어항시설용지 이용 실태를 분석한 결과, 어항의 계획상 부지는 총 336만 1,843㎡이었으며, 이 중 177만 811㎡를 실질적으로 이용하고 있어 이용률은 52.7%로 나타났다. 이와는 반대로 어항부지 내 전체 어항시설용지 가운데 159만 1,032㎡(47.3%)는 기존 계획대로 이용되지 않고 그대로 방치되어 있는 것으로 분석되었다. 계획수립 당시 어항시설용지를 과대하게 확보해 두었거나 계획대로 어항개발이 순차적으로 추진되지 못하는 데 그 원인이 있다고 할 수 있다. 어항부지 가운데 계획대로 이용되고 있지 않는 부지의 규모는 평택항의 항만배후단지 규모에 달하는 면적이다.

표 3-6 | 어항부지 내 어항시설용지 미이용률

단위: m², %

구분	계획상 부지 (a)	이용부지 (b)	미이용부지 (a-b)	이용률 (b/a)	미이용률 (a-b)/a
부지 면적 및 비율	3,361,843	1,770,811	1,591,032	52.7	47.3

주: 국가어항 109개소 가운데 확보된 76개소 자료를 취합한 결과임. 어항부지이용계획 미수립 및 조사가 완료되지 않은 어항부지는 면적 산정에서 제외하였음

이를 다시 기능시설과 어항편익시설로 세분하여 살펴보면, <표 3-7>, <표 3-8>과 같다. 기능시설 어항부지 76개소의 계획된 면적의 합계는 2,208,521㎡이고, 실제 이용면적은 146만 489㎡로 나타났다. 따라서 이용되지 않고 있는 기능시설용지의 면적은 74만 8,032㎡로 33.9%에 달하는 것으로 조사되었다. 반면 어항편익시설 어항시설용지는 계획 115만 3,322㎡, 실제 이용부지 31만 322㎡로 실제 이용률이 26.9%로 나머지 73.1%는 계획대로 이용하지 못하고 있어 상대적으로 부가가치 창출에 기여하지 못하고 있다고 판단해 볼 수 있다.

표 3-7 | 기능시설용지의 미이용 실태

단위: m², %

구분	기능시설											계
	도로	주차장	어선 건조/ 수리	어구 건조/ 야적	급유 급수 압송 창고	수산물 처리 가공 시설	위 판 장	수산물 판매장	해양 수산물 공공 시설	어항 정화 시설	수산물 자원 육성 시설	
계획 부지	694,652	296,441	55,618	433,754	149,750	113,434	108,674	208,582	115,683	29,821	2,112	2,208,521
이용 부지	491,617	211,602	32,323	300,810	81,672	51,860	63,829	125,474	85,880	9,142	6,280	1,460,489
미 이용 부지	203,035	84,839	23,295	132,944	68,078	61,5746	44,845	83,108	29,803	20,679	-4,168	748,032
이용률	70.8	71.4	58.1	69.4	54.5	45.7	58.7	60.2	74.2	30.7	297.3	66.1
미 이용률	29.2	28.6	41.9	30.6	45.5	54.3	41.3	39.8	25.8	69.3	-197.3	33.9

표 3-8 | 어항편익시설용지의 미이용 실태

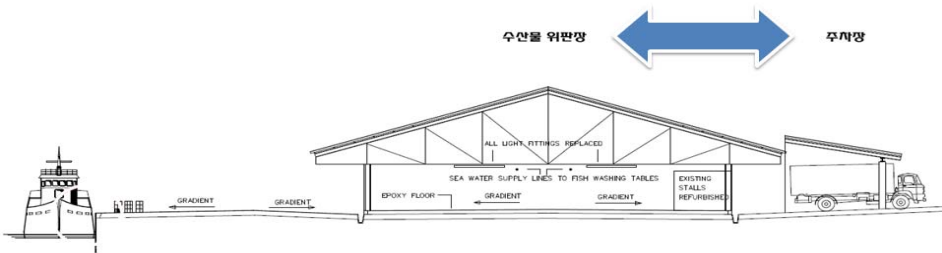
단위: m², %

구분	어항편익시설				계
	문화/복지시설	광장조경시설	관광레저/휴게시설	여객편익시설	
계획부지	168,074	582,243	366,814	36,191	1,153,322
이용부지	75,190	158,233	67,041	9,858	310,322
미이용부지	92,884	424,010	299,773	26,333	843,000
이용률	44.7	27.2	18.3	27.2	26.9
미이용률	55.3	72.8	81.7	72.8	73.1

③ 비효율적 기능시설 배치

어항부지 내에서 어항시설용지 간에 비효율적인 기능배치 여부를 판단하고 이를 정량적으로 제시하는 것은 매우 어렵다. 하지만 일반적으로 수산물의 양륙과 처리되는 과정은 ① 양륙 → ② 선별 → ③ 포장 → ④ 운반 → ⑤ 배열 → ⑥ 경매 → ⑦ 상차 → ⑧ 출하(수송)의 과정을 따른다. 특히 수산물위판장에서 위판 후 바로 상차, 출하과정을 거치기 위해서는 주차장(대기, 주차) 기능과 인접하여 배치하는 등 연계성이 확보되어야 효율적으

로 운영·관리될 수 있다. 하지만 실제 어항부지상의 기능 배치는 이러한 수산물류 흐름과는 다르게 배치되는 경우도 빈번히 나타나고 있으며, 이를 분석하기 위해 총 99개소의 국가어항에 대해 수산물류 흐름과 일치하는지 여부를 어항부지이용계획도의 기능시설 배치도를 통해 분석하였다.



| 그림 3-3 | 어항구역 내 수산양륙-위판-주차장 기능시설 배치 개념도

총 99개소 어항 가운데 67개소(67.7%)가 수산물류 흐름에 맞지 않는 기능 배치를 나타내고 있었다. 즉, 위판장과 주차장이 상호 간에 인접하지 않아 연계성을 확보하지 못하는 것으로 조사되었다. 이러한 비효율적인 어항 시설용지의 배치가 나타나는 경우는 위판장 등이 부재하거나 위판장과 물류(출하, 대기, 주차) 공간이 인접되지 않고 이격되어 있는 경우이다.

| 표 3-9 | 어항부지 수산물류 상충배치 검토 결과

구분	적정배치	상충배치
어항수 (비율)	32 (32.3%)	67 (67.7%)
항명	위미항, 하효항, 강릉항, 거진항, 구계항, 금진항, 남애항, 대진항(강), 사천진항, 수산항, 아야진항, 장호항, 임원항, 능포항, 대변항, 물건항, 삼덕항, 원전항, 선진포항, 삼길포항, 흥원항, 격포항, 원평항, 전진포항, 구시포항, 수품항, 회진항, 보옥항, 청산도항, 국동항, 여호항, 발포항	모슬포항, 신양항, 도두항, 김녕항, 강구항, 공현진항, 구산항, 대진항, 덕산항, 사동항, 오산항, 죽변항, 축산항, 감포항, 광암항, 구조라항, 다대포항, 다대다포항, 대보항, 대포항, 매물도항, 맥전포항, 미조항, 방어진항, 신수항, 정자항, 욕지항, 양포항, 외포항, 읍천항, 현포항, 지세포항, 저동항, 호두항, 울도항, 덕적도항, 장봉항, 어유정항, 외연도항, 오천항, 남당항, 안흥항, 모항항, 계마항, 가거도항, 사동항, 득암항, 마량항, 어란진항, 서거차항, 서망항, 도장항, 여서항, 소안항, 녹동항, 시산항, 연도항, 안도항, 돌산항, 낭도항, 초도항

④ 기능시설 및 어항편익시설의 노후화

어항부지 내에서 대부분의 산지위판장이 최초 조성된 이후 리모델링이나 신축 등 정비가 이루어지지 않고 노후화가 지속되면서 수산물의 양륙 후 처리과정이 비위생적인 경우가 많이 나타나고 있다. 농림수산식품부의 「산지 수산물시장 실태 조사 및 활성화 방안 연구(2008)」에서 제시된 결과에 따르면 건물연수별 위판장을 분류한 결과 총 180개의 위판장 중 20년 이상의 위판장이 31개로 약 17.2%를 차지하고 있는 것으로 조사되었다.²⁾

수산물 취급하는 과정에서 위생·안전상 가장 중요한 시설이지만 상당수의 위판장이 노후화에 따라 많은 문제점이 노출되고 있는 것으로 파악되었다.

| 표 3-10 | 산지위판장의 시설 연수

단위: 개, %

연수	개소	비중
50년 이상	1	0.6
30~50년	14	7.8
20~30년	16	8.9
10~20년	50	27.8
5~10년	21	11.7
5년 이하	24	13.3
미응답	54	30.0
합계	180	100.0

자료: 농림수산식품부, 「산지 수산물시장 실태 조사 및 활성화 방안 연구」, 2008. 10

2) 강종호 외, 「수산물의 전처리 가공 실태와 개선방안에 관한 연구」, 2010.

3. 어항부지 운영·관리 실태 및 문제점

1) 수산물 취급의 위생·안전 실태 및 문제점

(1) 분석 방법

어항은 어획된 수산물이 양륙되는 중요한 거점이기 때문에 양륙된 수산물의 취급환경 및 방법은 수산물의 위생·안전과 직결되고 있다. 국가어항 내 위생상의 실태를 파악하기 위해 위판장 운영 시 필수시설(주차장, 냉장실, 저빙실, 오물처리장, 정화조, 위생시설 등), 부수시설(상온창고, 가공처리장, 제빙시설, 냉동시설, 소각시설, 음식물쓰레기 처리시설, 오수처리시설 등), 위생기준 준용에 대해 파악하였다. 이 조사는 농림수산식품부에서 실시한 『산지 수산물시장 실태 조사 및 활성화 방안 연구(2008)』의 실태 조사 180개소 중 국가어항 내 수산물 위판장 41개소만을 대상으로 수산물 위생·안전과 관련된 내용을 중심으로 재분석하였다.



| 그림 3-4 | 수산물위판장 검토 대상(41개 국가어항)

(2) 수산물위판장 실태

① 위판장 개념 및 시설 기준

수산물 산지위판장은 수산업법 제53조 제1항 제10호에 의하면 “포획·채취하거나 양식한 수산동식물과 그 제품의 양륙장소 및 매매장소”를 의미한다. 위판장은 「어촌·어항법」에 따라 지정된 어항, 「항만법」에 따른 지정항만, 그 밖에 선착장 또는 물양장 등 농림수산식품부장관이 지정하여 고시한 어획물 양륙시설을 갖춘 곳에 지정할 수 있다.

위판장은 일반적으로 수협이 개설하지만 시설이나 운영에서 방법을 달리할 수 있으며, 소재시장의 개설이나 기타 부대시설의 운영에도 자유롭다. 다만 농안법상 시설 기준을 준용하여 산지위판장의 시설 기준을 파악하고 이를 적용하였다. 본 연구에서는 산지위판장의 수산물 취급상 위생·안전상의 실태를 파악하고자 한다.

| 표 3-11 | 산지위판장 시설 기준(농안법상 공판장 시설 기준 준용)

단위: m²

구분		산지위판장 시설 기준(인구기준)		
		30만 미만	30만 이상 ~ 100만 미만	100만 이상
필수시설	경매장(유개)	500	990	1,980
	<u>주차장*</u>	170	330	660
	<u>냉장실*</u>	17(20톤)	30(50톤)	50(60톤)
	<u>저빙실*</u>	17(20톤)	30(50톤)	40(60톤)
	<u>오물처리장*</u>	30	70	100
	<u>위생시설(수세식화장실)*</u>	30	70	100
	사무실	30	50	70
부수시설	화주대기실, 출하상담실	30	50	70
	<u>가공처리장*</u> , <u>제방시설*</u> , 염장조, 염장실, 중도매인점포, 중도매인사무실, <u>소각시설*</u> , 용융기			

자료: 농림수산식품부, 「산지 수산물시장 실태 조사 및 활성화 방안 연구」, 2008 내용을 재구성함
주: *는 수산물 취급상 위생·안전과 관련된 내용으로 분류함

② 수산물 위판장의 시설 및 위생기준 실태

수산물 산지위판장의 필수시설은 주차장, 냉장실, 저빙실, 오물처리장, 정화조, 위생시설 등으로 볼 수 있으며, 이를 국가어항 41개소와 전국 산지 위판장 180개소를 비교해 보았다. 전국 산지 위판장 180개소에 대한 결과는 농림수산물식품부 「산지 수산물시장 실태 조사 및 활성화 방안 연구(2008)」의 결과를 참조하였다.

주차시설의 경우 180개소 산지위판장 중 102개소(56.7%)인 절반가량이 주차장을 확보하고 있으나 위판장과 바로 연결되기보다는 인근에 위치하고 있어 효율성 측면에서는 높지 않은 것으로 나타났다. 특히, 국가어항 내에서는 전체 41개소 중 35개소(85.4%)로 기반조성은 비교적 잘 되었으나 마찬가지로 위판장과 바로 연계될 수 있는 곳은 거의 없는 것으로 나타났다. 이는 어항부지의 절대적인 협소와 공간배치상에서 계획, 집행단계의 한계라고 볼 수 있다.

그 밖의 필수시설과 부수시설은 전반적으로 낮은 조성률을 보이고 있으며, 이는 수산물의 특성상 위생·안전에 대한 취급, 보관, 유통상의 문제가 더 중요함에도 불구하고 여전히 미흡하다고 평가된다. 특히, 어항의 위생문제에 중요한 음식물쓰레기처리시설과 오수처리시설의 경우 41개소 국가어항 중 1개소(2.4%) 어항만이 설치·운영되고 있었다. 오수처리시설의 경우에는 전체 산지위판장과 비교해도 22개소(12.2%)로 큰 격차를 보이고 있다.

위판장의 위생기준은 i) 지하수 등 취수원의 위치가 화장실, 폐기물, 폐수처리시설 등 지하수가 오염될 우려가 있는 장소와의 적정거리 유지 여부(20m 이상), ii) 어체 세척 등 수산물이 직접 닿는 용도로 사용할 때에는 정수처리된 해수의 사용 여부, iii) 외부의 먼지, 해충, 조류유입의 방지를 위한 위판장의 구획차단 여부, iv) 부수시설과 위판장의 분리구획 여부, v) 소각시설 및 용융기와 위판장의 적정한 거리 유지, vi) 위판되는 수산물과 바닥 사이의 적정한 거리 유지 여부(30cm 이상) 등 6가지 항목으로 설정하였다.

| 표 3-12 | 국가어항 내 위판장 시설 및 위생기준 실태

단위: 개소, %

구분		시설명/위생기준	국가어항 내 (41개소)		전체 (180개소)	
			유/시행 (비율)	무/비시행 (비율)	유/시행 (비율)	무/비시행 (비율)
중 분 류	필 수 시 설	주차장	35 (85.4)	6 (14.6)	102 (56.7)	78 (43.3)
		냉장실	12 (29.3)	29 (70.3)	56 (31.1)	124 (68.9)
		저빙실	9 (22.0)	32 (78.0)	43 (23.9)	137 (76.1)
		오물처리장	7 (17.1)	34 (82.9)	44 (24.4)	136 (75.6)
		정화조	7 (17.1)	34 (82.9)	31 (17.2)	149 (82.8)
		위생시설(화장실)	21 (51.2)	20 (48.8)	106 (58.9)	74 (41.1)
	부 수 시 설	가공처리장	1 (2.4)	40 (97.6)	8 (4.4)	172 (95.6)
		제빙시설	11 (26.8)	30 (73.2)	42 (23.3)	138 (76.7)
		냉동시설	12 (29.3)	29 (70.7)	46 (25.6)	134 (74.4)
		소각시설	2 (4.9)	39 (95.1)	4 (2.2)	176 (97.8)
		음식물쓰레기처리시설	1 (2.4)	40 (97.6)	5 (2.8)	175 (97.2)
		오수처리시설	1 (2.4)	40 (97.6)	22 (12.2)	158 (87.8)
	위 생 기 준	취수원 위치와 적정거리 유지	22 (53.7)	19 (46.3)	99 (55.0)	81 (45.0)
		정수 처리된 해수의 사용 여부	10 (24.4)	31 (75.6)	52 (28.9)	128 (71.1)
		위판장의 구획차단 여부	14 (34.1)	27 (65.9)	60 (33.3)	120 (66.7)
		부수시설과 위판장의 분리구획 여부	19 (46.3)	22 (53.7)	93 (51.7)	87 (48.3)
		소각시설 등과 위판장의 적정한 거리 유지	13 (31.7)	28 (68.3)	36 (20.0)	154 (80.0)
		위판되는 수산물과 바닥 사이의 적정한 거리 유지	25 (61.0)	16 (39.0)	96 (53.3)	84 (46.7)

자료: 농림수산물부, 「산지 수산물시장 실태 조사 및 활성화 방안 연구」, 2008의 내용을 재구성함

| 표 3-13 | 항별 위판장 위생부분 평가 결과

항명	소 계	필수시설						부수시설						위생기준						
		주차장	냉장실	저빙실	오물처리장	정화조	위생시설	가공처리장	제빙시설	냉동시설	소각시설	음식물쓰레기	오수처리시설	포장처리	취수원이격	정수처리해수	위판장구획	부수시설구획	소각시설이격	바닥정거리
거진항	27	0	3	3	0	0	4	0	3	3	0	0	0	3	8	0	0	0	0	0
대진항	40	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	8	8	0	0	8	8	
아야진항	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	8	0	0	0	0	0	
대포항	5	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	
남애항	5	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	
사천진항	11	0	0	0	0	4	4	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	
장호항	13	2	0	0	0	4	4	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	
임원항	48	5	3	3	0	0	0	0	3	3	4	0	3	8	0	0	8	8	0	
공현진항	5	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	
안흥항	65	2	3	3	0	4	4	0	3	3	0	0	3	8	8	0	8	8	8	
홍원항	53	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	8	8	8	8	8	8	
마량항	60	5	0	0	4	4	4	0	0	0	0	0	3	8	8	8	8	0	8	
계마항	28	5	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	3	8	0	0	0	0	8	
수품항	24	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	8	0	0	0	0	8	
서망항	48	5	0	0	0	4	4	0	0	0	0	0	3	8	0	8	8	0	8	
어란진항	24	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	8	0	0	0	0	8	
녹동항	63	2	3	0	0	0	4	0	0	3	0	0	3	8	8	8	8	8	8	
발포항	60	5	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	3	8	8	8	8	8	8	
돌산항	51	5	3	0	4	0	4	0	0	0	0	0	3	8	0	0	8	8	8	
국동항	80	5	0	0	4	0	0	0	3	3	4	5	3	8	8	8	8	8	8	
감포항	41	2	3	3	0	4	4	0	3	3	0	0	3	8	0	0	8	0	0	
양포항	36	5	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	3	0	0	8	8	0	8	
대보항	13	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	8	
축산항	49	2	3	3	4	0	4	0	3	3	0	0	3	8	0	0	0	8	8	
대진항	13	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	8	
사동항	5	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	
구산항	21	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	8	0	0	8	
죽변항	65	2	3	3	4	0	4	0	3	3	0	0	3	8	8	0	8	8	8	
저동항	41	2	3	3	0	0	0	0	3	3	0	0	3	0	0	8	8	0	8	
현포항	37	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	8	8	0	8	8	0	
구조라항	25	2	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	3	0	0	8	0	0	8	
외포항	29	2	0	0	0	4	4	0	0	0	0	0	3	0	0	8	8	0	0	
대포항	31	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	3	0	0	8	8	0	8	
능포항	21	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	8	0	0	8	
맥전포항	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	
원진항	16	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	8	0	0	0	0	0	
방어진항	50	3	3	3	4	0	4	0	3	3	0	0	3	8	0	0	8	8	0	
미조항	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	8	
대변항	34	2	3	0	0	0	4	0	3	3	0	0	3	0	0	0	8	0	8	
모슬포항	79	5	3	3	4	0	4	3	3	3	0	0	3	8	8	8	8	8	8	
신양항	9	2	0		0	0	4	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	

2) 미이용 어항시설용지의 관리상 문제점

전체 어항부지 336만 1,843㎡ 가운데 159만 1,032㎡(47.3%)가 나대지로 방치되고 있는데 이러한 나대지는 폐어구나 생활쓰레기 등이 버려져 어항 기능을 저해할 뿐만 아니라 도시민을 찾는 관광객들에게 부정적인 이미지를 주게 된다. 특히 이러한 어항구역 내 미이용 부지는 어항관리 인력이 부족한 상황에서 더욱더 관리하기 어려운 현실에 있고, 불법 투기에 대해 강력하게 제재할 수 있는 수단이 없기 때문에 관리권자인 지자체에서 그 비용을 부담하고 있는 상황이다. 특히, 이 문제는 관리청인 해당 지자체가 관리상의 문제점이 노출되는 것을 기피하기 때문에 실태상의 문제점을 파악하기 위해서는 현장조사가 지속적으로 수반되어야 한다.



| 그림 3-5 | 어항부지 미이용에 따른 문제점 사례(생활쓰레기 투기)

3) 어항부지 내 불법 점·사용

어항부지는 관리권자인 해당 지자체로부터 공유수면 점사용 허가를 통해 점용 또는 사용할 수 있다. 하지만 어항부지 내 점사용 문제는 관리예산, 인력부족, 이용자의 인식도 등 여러 가지 요인으로 인해 사실상 많은 불법 점사용이 이루어지고 있다.

어항부지는 수산물 양륙과 유통·가공, 소비, 관광 등이 복합적으로 일어나는 공간으로 협소한 공간 내에서 활동이 이루어진다. 이러한 공간적 제약성으로 인해 불법적인 점·사용이 빈번히 나타나는 것으로 파악되었다. 이번 조사에서는 해당 지자체를 통해 불법 점용 또는 전용 여부를 기능시설 용지별로 파악하였으나 일부 지자체를 제외하고는 대부분 불법 점·사용에 대해 투명하게 공개하지 않아 분석자료로 사용하지 못하였다.

어항의 불법 점용은 어구보관용 임시 천막 또는 어구를 무단으로 점유하는 경우가 가장 많았다. 특히 항 세력이 큰 일부 어항(거진, 임원, 죽변, 강구항)에서는 무단점용이 극심한 것으로 조사되었다. 이 밖에도 난전(임원항, 강구항), 컨테이너 방치(거진항) 등이 조사되었다.

| 표 3-14 | 어항 무단점유물 방치 현황(강원도, 경북도)

단위: 건

지역별	관리 상태			
	계	양호	불량	매우불량
강원도	14	5	6	3
경북도	8	-	6	2

자료: 강릉어항사무소 내부자료

어항부지 내에서 점용문제와 더불어 대두되는 문제는 불법적인 전용이다. 이는 관리권자의 사용 허가와는 다르게 이용되는 경우를 의미하는 것

으로 수산물직판매장이 횃집 등 음식점으로 활용되거나 어구보관소가 수산물직판매장으로 전용되는 경우가 많다.



| 그림 3-6 | 어항부지 내 불법 전용 사례

| 표 3-15 | 어항 무단점유물 방지 현황(시·군별)

단위: 건

시·군별		항별	관리 상태	무단점유시설						
				계	임시 천막 (어구 야적)	임시 천막 (영업 행위)	컨 테 이 너	임시 상가 (난전)	기타 (임시 구조물등)	어구야적
강 원 도	고성 (4개항)	소계		54	7	1	41	-	5	-
		대진항	극히 불량	14	2	-	9	-	3	-
		거진항	극히 불량	37	5	1	30		1	-
		공현진항	양호	-	-	-	-	-	-	-
		아야진항	불량	3	-	-	2	-	1	-
	속초 (1개항)	대포항	양호	-	-	-	-	-	-	-
	양양 (2개항)	소계		-	-	-	-	-	-	-
		수산항	양호	-	-	-	-	-	-	-
		남애항	양호	-	-	-	-	-	-	-
	강릉 (3개항)	소계		19	19	-	-	-	-	다수방치
		사천진항	불량	4	4	-	-	-	-	다수방치
		강릉항	불량	7	7	-	-	-	-	-
		금진항	불량	7	7	-	-	-	-	다수방치

| 표 3-15 | 어항 무단점유물 방지 현황(시·군별)(계속)

단위: 건

시·군별	항별	관리 상태	무단점유시설						
			계	임시 천막 (어구 야적)	임시 천막 (영업 행위)	컨 테 이 너	임시 상가 (난전)	기타 (임시 구조물등)	어구야적
강 원 도	삼척 (4개항)	소계	46	5	-	1	40	-	일부방치
		덕산항	불량	1	-	-	-	-	일부방치
		궁촌항	양호	-	-	-	-	-	-
		장호항	불량	-	-	-	-	-	일부방치
		임원항	극히 불량	45	4	-	1	40	다수방치
경 북	울진 (4개항)	소계	24	13	-	9	-	2	다수방치
		죽변항	극히 불량	17	11	-	4	2	다수방치
		오산항	불량	4	2	-	2	-	일부방치
		사동항	불량	3	-	-	3	-	일부방치
		구산항	불량	1	-	1	-	-	일부방치
	영덕 (4개항)	소계	109	16	3	-	90	-	다수방치
		대진항	불량	2	2	-	-	-	다수방치
		죽산항	불량	-	-	-	-	-	다수방치
		강구항	극히 불량	104	11	3	-	90	다수방치
		구계항	불량	3	3	-	-	-	일부방치

자료: 강릉어항사무소 내부자료

4) 어항부지의 부가가치 창출을 위한 법·제도적 문제

① 부가가치 창출을 위한 어항의 정의 재정립

어항과 항만은 각각 수산물과 화물의 집분산이 이루어지며, 국가가 중심이 되어 투자하는 SOC시설이라는 점에서 많은 공통점이 있다. 하지만, 주어진 단위공간 내에서 부가가치 창출을 추구하는 점에서는 어항과 항만의 정의에서 다소 다르게 접근하고 있다. 즉, 어항의 정의는 단순히 수산업 근거지로서 한정하고 있어 다양한 부가가치 창출을 위한 공간으로서 인식이 매우 부족하다. 반면에 항만의 경우 항만구역 내에서 발생하는 모든 일

련의 활동들이 부가가치 창출을 위한 이용·관리를 전제로 하고 있다는 점에서 근본적인 인식의 차이가 있기 때문에 향후 제도 개선시에 어항의 정의를 재정립할 필요가 있다.

표 3-16 | 부가가치 창출을 위한 어항과 항만의 정의 비교·검토

구분	어항	항만
근거법	어촌어항법 제2조(정의) 제3항 어촌어항법 제18조(어촌관광을 위한 구역의 설정 등)	항만법 제2조(정의)
부가가치 창출에 대한 접근	<p>“어항”이라 함은 천연 또는 인공의 어항시설을 갖춘 수산업근거지로서 제17조의 규정에 따라 지정·고시된 것을 말한다.</p> <p>① 지정권자는 어촌관광의 활성화를 위하여 필요한 경우에는 어항 구역 안에 대통령령이 정하는 바에 따라 어촌관광을 위한 구역을 설정할 수 있다.</p> <p>② 제1항의 규정 따라 설정된 어촌관광을 위한 구역 안에는 해양관광·레저용 선박의 계류시설이나 관광객 편의시설 등 대통령령이 정하는 시설을 설치할 수 있다.</p>	<p>“항만”이란 선박의 출입, 사람의 승선·하선, 화물의 하역·보관 및 처리, 해양친수활동 등을 위한 시설과 화물의 조립·가공·포장·제조 등 부가가치 창출을 위한 시설이 갖추어진 곳을 말한다.</p>

② 유지·관리비용 확보를 위한 어항사용료 징수

항만의 경우 지정권자 및 관리권자가 항만을 건설함으로써 항만이용대상자에게 부과하는 사용료는 선박입항료, 화물입출항료, 화물 장치료, 시설임대료 등이 있다. 어항의 경우에도 어촌어항법 제42조(사용료 등의 징수)의 규정에 따라 어항관리청이 조례가 정하는 바에 따라 어항시설을 사용 또는 점용하는 자로부터 사용료 또는 점용료를 징수할 수 있도록 하고 있다. 하지만 동법 제28조(어항시설의 사용허가 등)를 근거로 시설사용료 및 점용료를 면제 또는 감면하도록 규정하고 있다.

<표 3-17>과 같이 어항부지 내 거의 모든 경우에 대해 시설사용료 또는 점용료를 면제 또는 감면하도록 규정하고 있어 어항관리청인 지자체가 어항시설에 대한 시설사용료를 부과하여 징수하는 금액은 매우 미미한 것으로 조사되었다(제5장 <표 5-11> 참조).

| 표 3-17 | 어항시설 사용료의 면제 및 감면조항

면제조항	감면조항(50/1,000을 감면)
<ol style="list-style-type: none"> 1. 국가 또는 지방자치단체가 행정목적의 수행을 위하여 사용하는 경우 2. 수산업협동조합 및 어촌계가 그 사업의 수행을 위하여 사용하는 경우 3. 군사상의 필요로 사용하는 경우 4. 협회가 그 설립목적에 위하여 사용하는 경우 5. 법 제12조의 규정에 의한 어항시설사업의 시행자가 어항시설사업(국가 또는 지방자치단체에서의 귀속대상인 어항시설에 한한다)을 위하여 사용하는 경우 6. 폐선·폐유처리 등 어항의 환경오염방지를 위하여 사용하는 경우 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 어항구역 안에서 수산물 등의 하역작업에 종사하는 근로자의 후생복지를 위하여 사용하는 경우 2. 법 제2조 제3호 마목의 규정에 의한 주민권의 시설로서 낙도의 보조항로를 운행하는 여객선의 여객편익을 위하여 사용하는 경우 3. 법 제25조 제5항의 규정에 의한 무상사용 기간이 30년을 초과하는 경우로서 국가에 귀속된 토지 또는 어항시설의 조성 또는 설치에 소요된 총사업비의 보전을 위하여 필요한 경우 4. 해양수산관계 비영리법인으로서 농림수산식품부장관이 지정하는 법인이 그 설립목적에 위하여 사용하는 경우

자료: 김정봉 외, 「다기능 어항시설 민자유치의 문제점과 활성화 방안」, 한국해양수산개발원, 2006

어항관리청이 어항부지의 효율적 이용과 관리를 목적으로 징수할 수 있는 법적 근거는 마련되어 있으나 대부분 면제 또는 감면조항에 해당되어 사실상 사문화된 상황에 있다. 이러한 제도적 문제는 지자체가 국가어항관리를 목적으로 별도의 예산 확보가 이루어지지 않는 상황에서는 이용·관리에 대한 예산 마련이 어려운 것으로 나타났다.

③ 어항부지 확보를 위한 제도적 부재

어항구역 내 어항부지는 협소하고 부족한 여건이기 때문에 부가가치 창출을 위한 다양한 사업구상시 민자유치 등 효율적인 사업 추진에 장애요

인이 되고 있다. 어항부지는 기능시설이나 어항편의시설 등 대부분의 부지가 국가에 귀속되어 수협이나 어업인에게 무상으로 사용할 수 있도록 하고 있어 어항부지 내에서 부가가치 창출을 위한 신규사업 추진 과정에서 진입장벽이 매우 높다고 할 수 있다. 따라서 지역 여건과 사업성격상 어항배후단지 확보가 필요한 경우 제도적으로 근거를 마련하고 원활한 사업 추진이 될 수 있도록 개선할 필요가 있다.

| 표 3-18 | 배후단지 관련 제도적 비교·검토

구분	어항	항만
근거법	어촌어항법	항만법
배후단지 규정	부재	<ul style="list-style-type: none"> - “항만배후단지”란 무역항의 항만 구역에 지원시설과 항만친수시설을 집단적으로 설치·육성함으로써 항만의 부가가치와 항만 관련 산업의 활성화를 도모하고 항만을 이용하는 사람의 편의를 꾀하기 위하여 제42조에 따라 지정·개발하는 일단(一團)의 토지를 말함

④ 미래의 수요에 부합할 수 있는 중장기적 계획 부재

어항과 항만은 SOC사업으로 비교적 많은 예산이 투입되는 사업이다. 따라서 기본계획의 수립 시 미래수요와 관련된 사항에 대해 세부적으로 검토되어야 하고, 이를 법에서 규정할 필요가 있다.

어항의 경우 어항개발계획에 포함되어야 하는 내용을 살펴보면, 표준단면, 연도별 투자계획 등에 한정되어 미래수요를 중장기적으로 검토하고 시설의 규모와 종류 등을 충분히 고려하지 못하는 한계가 있다. 반면에 항만의 경우 항만시설에 대한 장래수요, 항만시설 공급에 관한 사항, 항만시설 규모와 개발시기, 기능개선 및 정비 등 미래의 수요를 고려하고 있다.

| 표 3-19 | 미래수요에 대응하는 계획수립 내용 비교·검토

구분	어항	항만
근거법	어촌어항법 제20조 (어항개발계획의 내용)	항만법 제6조 (항만기본계획의 내용)
미래수요 부합성 여부	<p>“어항개발계획”에는 다음의 내용이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 어항의 개발 및 운영에 관한 기본 방향 2. 어항시설의 입지·종류·규모 및 배치계획 3. 기본시설의 표준단면 4. 연도별 투자계획 및 효과 5. 그 밖에 지정권자가 필요하다고 인정하는 사항 	<p>“항만기본계획”에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 항만의 지정 및 변경에 관한 사항 2. 항만의 관리·운영 계획에 관한 사항 3. 항만시설의 장래수요에 관한 사항 4. 항만시설의 공급에 관한 사항 5. 항만시설의 규모와 개발 시기에 관한 사항 6. 항만시설의 기능개선 및 정비에 관한 사항 7. 항만의 연계수송망 구축에 관한 사항 8. 항만시설설치예정지역(항만구역 밖에 위하는 것을 포함한다)에 관한 사항 9. 그 밖에 국토해양부장관이 필요하다고 인정하는 사항

⑤ 어항 노후화에 따른 리모델링 근거 부재

어항은 항만에 비해 투자기간이 장기화됨으로써 노후화된 어항이 다수 나타나고 있다. 하지만 어촌어항법에서는 노후화된 어항을 대상으로 재개발(리모델링)할 수 있는 법적 근거가 미약하다. 물론 어촌어항법 제19조 제2항 제2호에 어항시설의 변경·보수·보강·이전·확장 등 어항정비계획을 할 수 있도록 하고 있다. 하지만 이는 어항시설에 대해서 정비할 수 있는 규정이며, 노후화된 어항에 대해 종합적인 리모델링 계획을 근거로 하고 있지 못하다.

| 표 3-20 | 어항 노후화에 따른 계획수립 내용 비교·검토

구분	어항	항만
근거법	-	항만법 제51조 (항만재개발기본계획의 수립)
노후화에 따른 리모델링 근거	부재	① 국토해양부장관은 노후하거나 유휴(遊休)상태에 있는 항만과 그 주변지역의 효과적인 개발과 지속가능한 이용을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 10년 마다 항만재개발기본계획을 수립하여야 한다. ② 항만재개발기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 항만재개발의 기본 방향 2. 항만 노후화 지표 등 항만재개발 대상구역의 선정기준 3. 항만재개발사업으로 개발할 지역 및 그 선정 사유 4. 항만재개발에 따른 항만기능의 재편 또는 정비방향에 관한 사항 5. 항만재개발과 관련한 토지이용계획·교통계획 및 공원 녹지계획 등의 기본구상 6. 그 밖에 항만재개발과 관련된 것으로서 대통령령이 정하는 사항

제 4 장 유형별 국내·외 사례

제4장은 어항구역과 어항부지를 기반으로 수산물 위판, 가공, 해상교통, 관광 등 어촌지역의 경제활동으로 다양한 부가가치를 창출하고 있는 국내·외 사례들을 유형별로 검토하고 그 시사점을 도출하고자 한다.

1. 사례조사의 개요

어항부지 내 부가가치를 창출해 낸 6개의 사례는 현장조사, 문헌조사를 토대로 사업 추진과 실적, 사업 내용을 중심으로 도출하였다. 즉, 어항은 수산물의 양륙, 유통, 가공, 소비, 관광 등 다양한 활동이 복합적으로 나타나고, 그 일련의 과정에서 발생하는 부가가치가 무엇인지 파악하고, 시사점을 도출하였다. 그 사례지역을 간단하게 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 유통구조 개혁과 수산물의 위생·안전 강화를 통해 부가가치를 창출하고 있는 일본 타노우라(田ノ浦)항의 사례를 검토하였다. 타노우라항은 일본 수산청과 지자체를 중심으로 「유통구조 개혁 거점어항 정비사업」을 실시 후, 배후도시와 인접성 등 입지적 우수성을 기반으로 주변 경쟁어항과의 우위성을 기반으로 수산물 위판·유통을 집중함으로써 유통시간의 단축, 어가(漁價)의 상승, 어협 통폐합을 통한 효율성 제고 등 다양한 효과가 나타난 사례이다.

둘째, 농림수산물부가 2004년부터 추진하고 있는 「어촌어항복합공간 조성사업」으로 여가·문화 측면에서 다양한 부가가치를 창출하고 있는 전남 강진 마량항 사례를 검토하였다. 마량항은 방파제 친수공간과 야외무대에서 토요일음악회를 연간 30회 정도 개최하여 1만 5,000여 명의 관광객과 지

역주민이 참여함으로써 어촌의 새로운 활력과 강진군의 새로운 관광명소가 된 사례이다.

셋째, 어항의 중요한 기능 중 하나인 해상교통기능을 기반으로 새로운 관광수요와 지역발전의 계기로 삼은 강원도 강릉항(안목항) 사례이다. 강릉항은 농림수산물식품부에서 2004년 「어촌어항복합조성사업」을 통해 어업인들의 작업환경 개선과 강릉~울릉 간 해상교통기능을 특화함으로써 2011년 3월부터 10월 말까지 10만 명이 넘는 새로운 관광수요를 창출해 냈다. 이러한 새로운 관광수요는 강릉항 배후지역의 카페거리 조성 등 지역발전의 원동력이 되고 있는 사례이다.

넷째, 침체되고 있는 지역수산업의 여건 속에서 노후화된 어항을 ‘바다시장’으로 리모델링하여 연간 100만 명 이상의 관광객과 지역주민의 커뮤니티 중심공간으로 자리 잡았던 일본 미야기현의 케센누마(氣仙沼)항 사례이다. 케센누마항은 지난 3월 동북해 대지진으로 현재는 폐허가 되었으나 그전에는 케센누마항을 중심으로 쇼핑, 관광, 문화, 정보, 교통 결절지 등 지역 커뮤니티를 대표하는 사례였다.

다섯째, 도심중심부 수변공간에 어선, 특수선박 등 노후선박을 리모델링하여 수산물판매장, 수산물 레스토랑으로 조성하여 관광중심지로 활용되고 있는 호주 태즈매니아(Tasmania) 주의 호바트(Hobart)항 사례이다. 호바트항은 호바트 시의 중심부와 인접해 있어 도시민, 관광객들의 보행활동이 활발하고 여가, 휴식, 쇼핑, 관광 등 다양한 복합활동의 중심적인 공간이 되고 있다.

여섯째, 와인글라스 형태의 독특한 형상을 갖고 있는 어항을 중심으로 배후의 어촌지역을 해양·레저복합지구, 해변축제지구, 청정수산물복합지구, 해양 레크리에이션지구 등 지역단위 계획으로 발전시켜 발전상을 제시하고 있는 고창군 구시포항 사례이다. 구시포항은 최근 농림수산물식품부에서 추진하고 있는 「어항기능 활성화 사업(거점어항 사업)」으로 선정되었고, 수협, 민간 개발에서도 적극적으로 참여하는 등 어항을 중심으로 배후 어

촌공간과 연계된 구상을 하고 있다는 데 큰 의미를 가지는 사례이다.

이상 6곳의 사례를 통해 유통구조 개혁 및 위생 고도화, 여가·문화 특화, 해상교통기능 특화, 지역 커뮤니티 특화, 관광형, 배후지역 연계형으로 구분해서 그 특성과 시사점을 찾아보고자 한다.

| 표 4-1 | 유형별 국내·외 사례 검토

유형구분	대상지역	주요내용
유통구조 개혁 및 위생 고도화형	일본 고치현 타노우라항	<ul style="list-style-type: none"> · 유통구조 개혁 거점어항 정비사업 · 수산물 유통 집중화 통해 위판시간 단축 및 어가 상승 효과 · 어협 구조조정(20개 → 3개)
여가문화 특화형	전남 강진군 마량항	<ul style="list-style-type: none"> · 어촌어항복합공간조성사업 · 여가문화(토요음악회) 창출 · 연간 30회(1만 5,000명 참여)
해상교통기능 특화형	강원 강릉시 강릉항	<ul style="list-style-type: none"> · 어촌어항복합공간조성사업 · 해상교통기능 특화(강릉~울릉) · 2011년 3월 이후 10만 명 이상 이용 · 배후어촌 특성화(카페거리 조성 등)
지역 커뮤니티 특화형	일본 미야기현 케센누마항	<ul style="list-style-type: none"> · 노후어항 리모델링 사업 · 노후된 어시장을 바다시장 전환 · 연간 100만 명 이상 방문 · 교통, 쇼핑, 문화, 정보 교류공간
관광특화형	호주 태즈매니아 호바트항	<ul style="list-style-type: none"> · 친수공간 조성사업 · 도심의 관광객, 도시민을 어항공간으로 유도(수산물판매장, 레스토랑) · 노후어선, 특수선박 리모델링 통해 수산물판매장으로 활용
배후지역 연계형	전북 고창군 구시포항	<ul style="list-style-type: none"> · 어항 기능활성화 사업(거점어항) · 와인글라스 형상의 어항입지 특성을 살리고, 배후 어촌의 부존자원을 기반으로 지역개발 모델 제시

2. 유형별 사례

1) 유통구조 개혁 및 위생 고도화형 : 일본 타노우라항

(1) 개요

타노우라항은 고치현(高知縣)에 위치한 제1종 어항으로 그 이용범위가 지방어업을 대상으로 하며, 그 이용범위와 규모로 볼 때, 우리나라의 어촌 정주어항에 해당된다. 타노우라항의 인근에는 여러 개의 어항이 경쟁적으로 개발되었고, 이러한 과잉개발에 따라 어항 간에 경쟁력이 심화되어 결국 국 어가(漁價) 저조, 품질관리 미흡, 출하형태 및 판로가 한정되는 등의 문제가 발생하였고, 최종적으로 어업인들의 소득이 감소하는 결과로 나타났다. 이와 같은 구조적 문제를 해결하기 위해 수산청과 지자체는 「유통구조 개혁 거점어항 정비사업」을 통해 시장의 통합하고 생산·유통의 효율화, 품질·위생관리의 고도화 등 수산물의 안전성 향상과 경쟁력 강화를 도모하였다.



자료: 농림수산식품부, 「어항개발 정책의 합리적 구조재편 방안」, 2010.

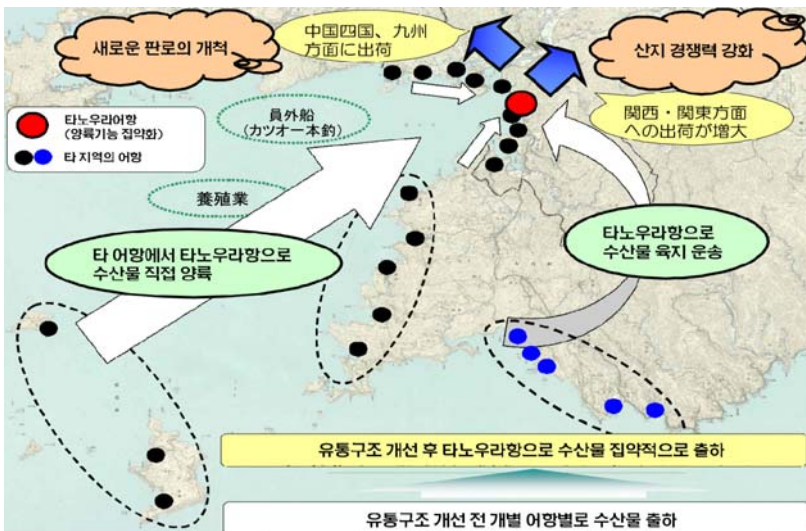
| 그림 4-1 | 고치현 타노우라항 위치 및 전경

(2) 유통구조 개혁 거점어항 정비사업

① 사업 추진 및 효과

일본 수산청과 해당 지자체에서는 2007년부터 「유통구조 개혁 거점어항 정비사업」을 추진하여 수산물 양륙을 타노우라항에 집중시킴으로 수산물류와 유통구조를 개혁하고 수산물 취급을 위생관리형으로 전환하였다. 타노우라항은 배후도시와의 연계성이 다른 지역보다 유리한 입지적 여건을 갖추고 있었기 때문에 수산물을 집중시키고 철저한 위생관리, 판로개척 등을 통해 지역의 수산물 거점어항으로 발전시켰다.

수산물류의 집중화를 위해 50억 엔 규모의 어시장이 조성되었고, 특히 인근 어항에 어협의 수가 20개소에서 3개소로 구조 조정되면서 어협의 경영에도 효율성을 제고시키는 것으로 나타났다. 또한, 동 사업을 통해 수산물 출하까지 소요되는 시간을 1.5시간에서 0.75시간으로 단축시키고, 수산물의 산지 가격도 평균 388엔/kg에서 420엔/kg으로 상승하는 효과를 거두었다.



자료: www.jfa.maff.go.jp (일본 수산청 홈페이지)

| 그림 4-2 | 타노우라항 유통구조 개혁 거점어항 정비사업 개념도

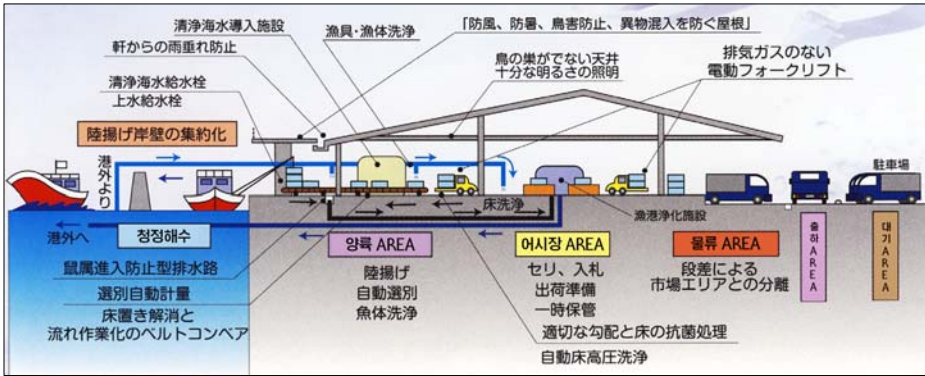
② 사업 내용

타노우라항 「유통구조 개혁 거점어항 정비사업」은 2007년부터 2011년까지 4년간 추진한 사업으로 사업주체는 고치현(高知縣), 스쿠모시(宿毛市), 스쿠모어협 등으로 어항의 이용자와 관리자 간에 네트워크를 형성하였다. 사업 내용은 해수교환형 방파제, 청정해수도입시설, 위판시설, 수산물 종합시설(냉해수처리시설, 제빙·저빙시설 등)이 조성되었다.

표 4-2 | 타노우라항 유통구조 개혁 거점어항 정비사업 내용

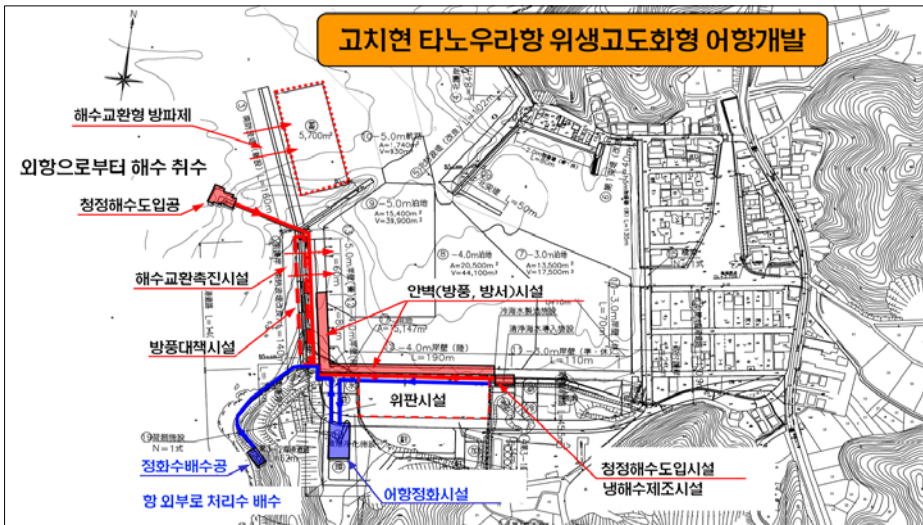
구분	사업 내용
사업기간	2007~2011년
사업주체	고치현(高知縣), 스쿠모시(宿毛市), 스쿠모만 어협
도입시설	해수교환형 방파제 청정해수 도입시설 위판시설 수산물종합시설(냉·해수처리시설, 제빙·저빙시설, 기기 등)

타노우라항은 위판시설에 필요한 해수를 항 외곽에 취수관을 통해 사용하고, 사용된 해수는 처리시설을 통해 항 외부로 처리수를 배출하는 시스템을 갖추으로써 항내외의 수질관리를 철저히 하고 있다. 어항은 정온수역을 확보하기 위해 외곽방파제가 조성되기 때문에 해수유통이 원활하지 않으므로 해수교환형 방파제를 도입하여 항내에도 항외와 같은 수질을 유지시키고 있다. 위판시설에는 냉·해수제조시설과 청정해수 도입시설을 설치하여 항상 일정 수준 이상의 청정해수를 사용할 수 있도록 하고 있다.



자료: 농림수산식품부, 「어항개발 정책의 합리적 구조재편 방안」, 2010

| 그림 4-3 | 타노우라항 위생고도형 개념도



자료: 상계서

| 그림 4-4 | 타노우라항 위생고도화형 어항개발 계획도

2) 여가·문화 특화형 : 전남 강진 마량항

(1) 마량항 개요

마량항은 농림수산식품부(당시 해양수산부)에서 2004년 어촌관광진흥

종합대책의 일환으로 어촌관광 I 모델로 지정하였다. 이는 경관이 수려한 마량항을 지역의 새로운 관광명소로 부각시킴으로써 급증하는 관광객 수요에 대응하여 지역경제 활성화에 기여하고, 지역주민의 문화·복지 수준을 향상시키는 데 초점을 두었다.

강진군은 마량항에 친수공간과 야외무대 등을 조성하고 『마량미향 토요일음악회』라는 문화이벤트 행사를 기획, 운영, 관리함으로써 대표적인 문화상품으로 자리 잡았으며, 관광객 유치와 지역경제 활성화에 크게 기여하고 있다.



자료: 농림수산식품부 내부자료

| 그림 4-5 | 마량항 어촌어항복합공간 조성 조감도



자료: 농림수산물식품부 내부자료

| 그림 4-6 | 마량항 어촌어항복합공간 조성 조감도(야경)

(2) 마량항 어촌어항복합공간 조성사업

① 사업 추진 및 효과

마량항 어촌어항복합공간 조성사업은 기존 어업생산 위주의 직접적 지원방식에서 환경·안전·관광·인프라 구축 등으로 다양화하고 어업 외 소득원 창출을 통해 어업인과 지역경제 활성화를 추구하고자 하였다.

농림수산물식품부에서 어촌관광 I 모델 선정하고 조성하는 등 기반을 조성하고 강진군에서는 기 조성된 기반시설을 활용한 콘텐츠 사업 『마량미향 토요일음악회』를 기획·운영하고 있다. 『마량미향 토요일음악회』는 강진군과 토요일음악회추진위원회가 국악, 가요, 성악, 연주회, 풍물놀이, 댄스 등 다양한 문화이벤트와 공연을 기획하고 추진함으로써 지역주민의 문화욕구 충족과 지역경제 활성화에 크게 기여하고 있다.

| 표 4-3 | 마량항 토요일악회 연도별 추진실적

연도	행사기간	공연횟수(회)	예산(백만 원)	방문객 수(명)
2006년	11.11 ~ 12. 2	4	1.2	950
2007년	4. 14 ~ 12. 8	27	76	8,220
2008년	3. 29 ~ 11. 22	30	135	10,550
2009년	3. 28 ~ 11. 28	33	178	16,040
2010년	3. 27 ~ 10. 30	28	176	14,000
2011년	3. 27 ~ 10. 30	30	170	-

자료: 강진군 내부자료

② 사업 내용

마량항은 어촌어항복합공간조성 사업으로 총 110억 1,200만 원을 투입하여 중방파제 및 동방파제 친수공간 조성 1식, 하방파제 야외무대 조성 1식, 경관조명 1식을 조성하였다.

완공된 시설의 관리·운영권을 해당 지자체인 강진군에 이관하고, 강진군에서는 전담관리인 1명을 고용하여 매일 시설물 유지관리를 하고 있다. 또한 매주 ‘열린음악회’ 등 복합공간을 활용한 각종 지역행사를 시행하고 있으며, 추가적인 수요시설과 경관조명 및 가로등의 시설관리 및 전기료에 대해서도 강진군에서 자체 예산을 활용하여 부담하고 있다.



| 그림 4-7 | 마량항 방파제 친수공간 및 야외음악회 무대

3) 해상교통기능 특화형 : 강원 강릉항

(1) 강릉항 개요

강릉항은 지속적인 수산자원의 감소에 따라 어선세력도 급감하는 등 새로운 활로를 모색하던 중 강릉시의 접근성과 강릉~울릉 간 최단항로 구축 등 다양한 이점을 극대화할 수 있도록 개발방향을 전환하였다. 농림수산식품부는 2004년 강릉항을 「어촌어항복합공간」으로 개발하여 어업인들의 작업환경 개선뿐만 아니라 해상교통기능을 특화함으로써 지역의 관광명소로 자리 잡고 지역경제 활성화에 크게 기여하고 있다. 동 사업의 일환으로 교량과 친수호안, 위판장, 복지회관 정비, 수산물판매장, 여객터미널 등이 정비가 되었으며, 33척의 요트가 동시에 정박할 수 있는 요트계류장시설, 여객선 1척, 유람선 1척, 어선 32척이 정박할 수 있도록 리모델링되었다.

특히, 강릉항의 배후지역은 독특한 디자인과 컨셉을 갖춘 다양한 카페들이 집단으로 조성된 후 더 많은 외부 관광객들이 유입됨으로써 지역경제 활성화에 크게 영향을 주고 있다.



자료: 농림수산식품부 내부자료

| 그림 4-8 | 강릉항 어촌어항복합공간 조성사업 조감도

(2) 강릉항 어촌어항복합공간 조성사업

① 사업 추진 및 효과

강릉항 어촌어항복합공간 조성사업은 기존 어업인들의 작업환경 개선과 해상교통기능을 특성화함으로써 지역명소로 재평가받고 있다. 강릉~울릉 간 연안여객항로가 개설된 지 9개월 만에 이용객이 10만 3,624명에 달하는 등 강릉항에 큰 변화가 나타나고 있다. 강릉~울릉 구간은 2011년 3월 강릉항과 저동항을 오가는 388t급 여객선을 투입한 뒤 일평균 승객이 400명에 이르고 있다.

표 4-4 | 강릉~울릉 간 연안여객선 이용객 수(2011년 10월 말 기준)

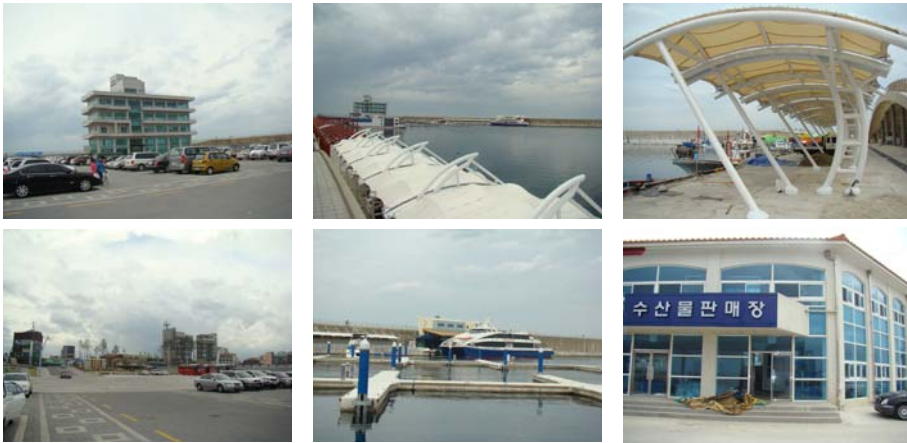
구분		이용객 수	비율	비고
강릉~울릉 구간 전체	계	103,624	100.0	
	관광객 수	100,166	96.7	
	도서민	3,458	3.3	
강릉출항	소계	50,370	100.0	
	관광객 수	48,866	97.0	
	도서민	1,504	3.0	
울릉출항	소계	53,254	100.0	
	관광객 수	51,300	96.3	
	도서민	1,954	3.7	

자료: 강릉항 여객터미널 내부자료를 재구성함

강릉~울릉 간 여객수요가 급증하면서 강릉항 배후의 어촌지역은 자연스럽게 카페거리로 변모하고 있으며, 이는 낙후되었던 강릉항의 배후어촌에서 새로운 동력원에 의해 발전되고 있는 모습으로 평가해 볼 수 있다.

② 사업 내용

강릉항은 어촌어항복합공간 조성사업으로 총 93억 9,400만 원을 투입하여 유람선선착장 50m, 연결교량 192m, 순환도로 902m, 친수호안 257m, 경관조명 1식 등을 조성하였다.



| 그림 4-9 | 강릉항 여객선터미널 및 친수공간 조성

4) 지역 커뮤니티 특화형 : 일본 케센누마항

(1) 케센누마항 개요

케센누마항은 노후화된 어시장의 개축을 계기로 신선한 어패류를 판매하는 해산물 시장인 『바다시장(海の市場)』을 1997년에 리모델링하였다. 케센누마항의 어시장에는 꽁치를 비롯하여 참치, 가다랑어 및 상어 등이 주로 양륙되는데 수산도시인 케센누마 시의 부가가치를 높이고 지역 커뮤니티를 강화시키기 위해 동 시설이 착안되었다. 하지만 지난 2011년 3월 동북해 대지진으로 인해 폐허가 되었으나 과거 노후어항을 지역 커뮤니티 활성화로 도모하였던 관점에서 사례를 살펴보는 것도 의미가 있을 것으로 판단된다.



자료: <http://earth.google.com>

| 그림 4-10 | 일본 미야기현 케센누마항 위성영상

(2) 케센누마항 노후 어시장정비(리모델링) 사업

① 사업 추진 및 효과

바다시장의 방문객 수는 100만 명을 초과하는 등 지역의 커뮤니티 중심공간으로 역할을 충실히 해 왔고, 바로 인접해 있는 어시장(위판장)에 견학탐방로를 설치하여 관광객이 어시장의 경매현장을 견학할 수 있도록 함으로써 수산에 대한 이해의 향상과 도시민과의 교류에 크게 기여하고 있다. 특히, 어선의 출어안벽을 관광객이 휴식할 수 있는 ‘바다의 길’로 정비하여 쾌적한 환경을 조성하였다.

이곳은 상어와 참치가 주로 양륙되는 곳으로 잘 알려져 있어 단체 관광객이 많으며, 상어지느러미를 활용한 쿠키, 아이스크림, 빵, 라면 등이 상품화되어 있다. 또한 상어박물관과 얼음박물관을 동 시설 내에 설치하여 관광객들에게 다양한 볼거리와 흥밋거리를 제공하고 있다.

| 표 4-5 | 케센누마항 바다시장 방문객 수 추이(1997~2008)

구 분	바다시장	상어박물관	얼음박물관
1997	1,156,700	91,177	-
1998	1,337,920	57,686	-
1999	1,539,520	54,380	-
2000	1,283,680	43,065	-
2001	1,445,440	46,771	-
2002	1,508,800	51,557	66,380
2003	1,313,600	46,915	49,626
2004	1,293,100	46,354	49,678
2005	1,247,300	44,699	43,826
2006	1,190,400	32,675	42,371
2997	1,149,400	41,229	44,628
2008	1,151,400	41,286	43,327

② 사업 내용

케센누마항의 「바다시장」은 케센누마시의 중심산업인 수산업은 국제 어업규제 강화, 어획량 감소 등 어려운 상황에 직면하였고, 관광지로서 충분한 매력을 발휘하지 못하였다. ‘바다시장’은 이러한 과제를 해결하기 위해 케센누마 시가 중심이 되어 제3섹터(주)케센누마산업센터)를 설립하여 수산업과 관광의 활성화를 촉진할 목적으로 조성하였다. 동 시설은 (주)케센누마산업센터가 직영하고 있으며, 2009년 사례조사 시점까지 흑자경영으로 주 수입은 임대수입(70%)과 박물관 입장료(30%)로 나타났다.

| 표 4-6 | 케센누마항 바다시장 사업 내용

구분	내용
사업근거	민간사업자의 능력 활용에 의한 특정시설의 정비촉진에 관한 임시조치법 제2조제1항 10호에서 열거하는 특정시설
부지 면적	8,025㎡
구조	철골 3층 건물
건물 면적	5,267㎡
1층	수산물을 중심으로 한 판매점포(18개 점포)·얼음수족관
2층	상어박물관, 상점, 레스토랑
3층	어항관련 사무소(5사무소)
총사업비	13억 9,800만 엔(본체 공사, 테마관 정비비 등)
자본금	자기자본, 입주자 부담, 보조금(수산청, 宮城縣, 케센누마 시), 차입금



| 그림 4-11 | 케센누마항 바다시장 모습

5) 관광 특화형 : 호주 태즈매니아 호바트항

(1) 호바트항 개요

호주 태즈매니아주 호바트항은 항만구역으로 어선과 요트가 정박할 수 있는 어항구 내 차별화된 수산물 레스토랑과 워터프론트 개발을 통해 도시민들과 관광객이 찾는 친수공간으로 자리매김하고 있다.

이곳은 태즈매니아주 주도인 호바트 시의 중심부로 계획단계에서부터 도시설계적 접근을 통해 도로망, 건축분석, 조망, 보행자의 패턴 등을 분석하여 가장 효과를 극대화할 수 있는 수변공간과 어항구로 활용될 수 있도록 하였다. 특히, 작업선 등 노후화로 인한 특수선박과 어선 등을 개조하여 수산물판매장, 레스토랑을 조성하여 관광적으로 활용되고 있다.



자료: <http://earth.google.com>

| 그림 4-12 | 호바트항 바다시장 모습

(2) 호바트항 친수공간 조성사업

① 사업 추진 및 효과

호바트 시는 도심의 중요한 수변공간을 도시민과 관광객에게 매력적인 공간으로 조성하기 위해 산책, 쇼핑, 수산물 레스토랑 등을 도시설계적인 방법으로 공간을 계획하고 조성하였다.



자료: Hobart city Council, *Hobart Public Spaces and Public Life 2010*

| 그림 4-13 | 호바트항 친수공간 조성의 도시설계적 접근방법

호바트항 내에는 도시민과 관광객들의 보행패턴, 경관, 대중교통, 휴식 공간 등을 종합적으로 고려하여 수산물 레스토랑을 집단화시켰다. 이들 수산물 레스토랑은 대부분 페어선이나 노후화된 특수선박을 개조하여 레스토랑 또는 수산물 직매장으로 활용되고 있다.



| 그림 4-14 | 호바트항의 어항구 내 레스토랑 특화지역

② 사업 내용

호바트항의 친수공간 조성사업의 내용은 공간별, 동선별 이용행태와 친수공간 동선, 주차, 대중교통과의 연계, 녹지공간 조성, 경관관리 등 다양한 사업의 내용으로 구성된다. 친수공간의 중심부에는 물양장을 따라 정박해 있는 수산물 직판매장과 레스토랑 선박이 정박해 있어 친수공간을 산책하거나 관광하는 도시민, 관광객들에게 먹거리와 수산물 구매공간으로 활성화되어 있다.

한 지역의 부존자원을 바탕으로 배후지역까지 포함하는 지역계획으로 발전시키고 있다.

구시포항을 중심으로 해양·레저복합지구, 해넘이길, 해변축제지구, 청정수산복합지구, 해양 레크리에이션지구 등으로 구획하고 어항 중심의 지역 전체를 구상하고 있다.



자료: 농림수산식품부 내부자료

| 그림 4-16 | 구시포항 전경

(2) 구시포항 기능활성화 시범사업

구시포항은 와인글라스 형태의 특성을 살려 어촌·해양문화를 중심으로 고창지역의 고유문화를 연출할 수 있는 공간으로 개발하고, 이 지역의 다양한 부존자원을 활용하여 관광, 교육, 휴식, 휴양 등 복합공간으로 탈바꿈하고 있다.

고창군은 사업지역을 해양레저복합지구(4만 7,742㎡, 19%), 해넘이·해변축제지구(5만 9,734㎡, 24%), 청정수산물복합지구(8만 1,610㎡, 33%), 해양레크리에이션지구(6만 1,129㎡, 24%)로 구획하고 이를 공공(국가, 지자체), 민간 투자별(순수민자, 수협 등) 사업으로 세분화하여 추진하고 있다.



자료: 고창군, 「구시포 국가어항 기능활성화 시범사업 계획서」, 2011

| 그림 4-17 | 구시포항 기능활성화 사업 내용

3. 시사점

앞에서 어항부지와 어항부지를 포함한 어항의 다양한 부가가치 창출 사례를 살펴보았다. 이러한 사례지역에서 생각해 볼 수 있는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 어항의 부가가치 창출은 어항구역뿐만 아니라 어항배후부지까지를 포함한 개념으로 접근할 필요가 있다는 점이다. 어항 자체에서 창출될

수 있는 부가가치와 이를 배후지역의 다양한 부존자원과 연계했을 경우 더 큰 시너지 효과를 창출할 수 있을 것이다. 전남 고창군 구시포항뿐만 아니라 항만구역의 항만배후단지의 사례에서도 관련 기능을 집약적으로 입지시켜 다양한 부가가치를 창출하고 있는 사례가 많이 나타나고 있다.

둘째, 어항의 부가가치는 어항 고유의 수산업적 지원기능에 유통구조 개혁과 수산물의 위생·안전을 위한 노력으로도 창출될 수 있다. 일본 고치현 타노우라항의 사례에서 보았듯 경쟁적으로 조성된 어항의 유통구조를 배후시장과의 입지적으로 유리한 타노우라항으로 선택·집중하고 수산물 취급상의 위생·안전성을 높임으로써 유통과정상의 소요시간 단축, 위판가격 상승, 인력의 효율적인 관리 등으로 상당한 경제적 가치를 창출하고 있다.

셋째, 어항의 부가가치는 어항의 입지적 특수성과 충분한 사전적 검토를 통해서 부가가치를 창출할 수 있다. 특히, 강릉항의 경우 수도권과의 접근성과 관광도시 이미지를 적극 활용하여 강릉~울릉 간 여객터미널 조성과 인프라를 개선함으로써 항로 개설 이후 9개월 만에 10만 명이 넘는 이용객이 이용하면서 지역경제 활성화에 직·간접적인 부가가치가 창출되고 있다. 강릉항은 여기에 머무르지 않고 기존 어항의 배후지역을 카페거리로 탈바꿈시키고 있으며, 도심과의 교통망 연계, 주변 관광자원과의 연계성 강화 등을 통해 더 많은 부가가치를 창출하려는 노력을 보여 주고 있다.

제 5 장 어항부지 이용 및 관리에 대한 설문조사

1. 조사 개요

1) 조사 설계

본 설문조사는 국가어항관리자 및 어항 이용자를 대상으로 어항부지의 이용 및 관리에 대한 의견을 알아보기 위하여 실시되었다. <표 5-1>에서 보는 바와 같이 설문조사는 총 269개의 유효표본으로 구조화된 설문지를 통해 전화설문으로 실시되었다.

조사 기간은 2011년 6월 29일부터 2011년 7월 1일까지 4일간 이루어졌으며 표본추출방법은 리스트를 활용한 무작위 추출법을 사용하였다.

| 표 5-1 | 조사 설계 내용

구분	내용
조사 대상	국가어항관리자 및 어항 이용자
표 본 수	· 총 269명 · 관리자: 어항 담당 공무원 83명 · 이용자: 186명(어촌계장 126명, 수협직원 60명)
표본 오차	· 관리자: 95% 신뢰수준에서 최대허용 표본오차는 $\pm 10.7\%$ point · 이용자: 95% 신뢰수준에서 최대허용 표본오차는 $\pm 7.1\%$ point
조사 방법	CATI (Computer Assisted Telephone Interview)
표본 추출	리스트를 활용한 무작위 추출
조사 기간	2011년 6월 29일(수)~7월 1일(금)

2) 응답자의 특성

응답자 중 관리자는 각 지자체의 국가어항 담당 공무원으로 본 연구에서 사용한 유효 표본은 83개다. 이용자는 국가어항을 이용하는 어촌계원과 수산업협동조합 직원을 대상으로 총 186개 유효표본을 사용하였다. 이 중 어촌계원의 유효표본은 126개, 수산업협동조합 직원은 60개 표본이다. 관리자와 이용자의 지역적 분포는 아래 <표 5-2>와 같다.

| 표 5-2 | 응답자의 특성

		관리자		이용자	
		사례수	비율(%)	사례수	비율(%)
전체		83	100%	186	100
응답자 구분		어항담당 공무원 83	100%	어촌계장(126)	67.70%
				수협직원(60)	32.30%
지역 구분1	인천/경기	3	3.60%	9	4.80%
	대전/충청	11	13.30%	13	7.00%
	광주/전라	27	32.50%	55	29.60%
	대구/경북	10	12.00%	26	14.00%
	부산/울산 /경남	13	15.70%	58	31.20%
	강원	15	18.10%	17	9.10%
	제주	4	4.80%	8	4.30%
지역 구분2	부산	2	2.40%	7	3.80%
	인천	3	3.60%	8	4.30%
	경기	0	0%	1	0.50%
	강원	15	18.10%	17	9.10%
	충남	11	13.30%	13	7.00%
	전북	3	3.60%	5	2.70%
	전남	24	28.90%	50	26.90%
	경북	10	12.00%	26	14.00%
	경남	11	13.30%	51	27.40%
	제주	4	4.80%	8	4.30%

2. 설문분석 결과

1) 어항의 기능 평가

(1) 어항의 효율적 이용 및 관리

관리자의 어항의 효율적 이용 및 관리에 관한 전반적인 인식을 알아보기 위해 실시한 설문조사 결과, 이용관리가 비교적 잘되고 있다고 응답한 비율이 54.2%로 그렇지 않다는 14.5%에 비해 높다는 것을 <표 5-3>에서 알 수 있다. 또한 이용자의 어항의 효율적 이용 및 관리에 관한 전반적인 인식을 알아보는 설문조사 결과, 이용관리가 비교적 잘되고 있다고 응답한 비율이 52.2%로 그렇지 않다는 21.0%보다 높은 수치를 나타내고 있다.

이와 같이 국가어항의 관리자와 이용자 모두 배후부지의 이용과 관리가 잘되고 있다는 긍정평가를 하고 있다. 그러나 어항부지의 이용과 관리가 매우 잘되고 있다고 응답한 관리자와 이용자의 비율이 각각 14.%와 23.1%로서 이용과 관리의 효율성을 높일 필요가 있다는 것을 알 수 있다.

| 표 5-3 | 어항의 효율적 이용 및 관리

	매우 그렇다	그렇다	보통	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
관리자	14.5%	39.8%	31.3%	10.8%	3.6%
이용자	23.1%	29.0%	24.2%	12.4%	8.6%

(2) 어항의 효율적 이용 및 관리가 되지 않는 이유

<표 5-4>에서 알 수 있는 바와 같이 관리자의 어항의 효율적 이용 및 관리가 되지 않은 이유로 어항의 불법적 점·사용이라고 응답한 비율이 가

장 높은 25%를 나타냈으며 어항구역 설정 시 공간부족과 수협, 어촌계의 과도한 어항부지 선점 및 무상 이용에 응답한 비율도 16.7%로 비교적 높았다.

어항의 효율적 이용 및 관리가 되지 않는 이유에 대해서는 시설 중복으로 인한 비효율성에 응답한 비율이 가장 높은 20.5%를 나타냈으며 어항구역 설정 시 공간부족, 수산 물류의 흐름과 맞지 않는 기능배치 및 토지이용, 시설미비가 각각 12.8%로 나타났다.

어항의 관리에 있어서 문제점은 관리자는 불법적 점·사용, 수협과 어촌계의 과도한 부지사용, 이용자의 경우 시설 중복으로 인한 비효율성, 수산 물류의 흐름과 맞지 않는 기능배치 및 토지이용, 시설미비가 주요문제점으로 인식하고 있으며 구역 설정 시 공간부족은 공통적으로 나타났다.

관리자의 입장에서의 어촌계와 수협의 문제점이 우선시되고 이용자의 입장에서는 어항배후지역의 시설관련 문제점을 지적하고 있다. 이용자 입장에서 어촌계와 수협의 문제점은 매우 미비한 것으로 관리자와는 의견 차이가 큰 것으로 나타났다. 이와 같이 어항부지의 비효율적인 이용과 관리의 원인에 대한 생각은 어항관리자와 이용자 간에 큰 차이가 있다는 것을 알 수 있다. 즉 어항부지 이용과 관리의 비효율성의 원인 주체가 관리자는 이용자라고 생각하고, 이용자는 관리자라고 생각하고 있다. 따라서 어항부지의 효율적 이용과 관리를 위한 이용자와 관리자의 허심탄회한 의견 교환의 장을 마련하여 서로 의견 차이를 줄이고, 각각 어항부지를 효율적으로 이용·관리하기 위한 각각의 역할을 인식할 필요가 있다는 것을 알 수 있다. 특히 어항부지의 효율적 이용 및 관리가 이용자의 편익을 높이는 데 기여할 뿐만 아니라 어촌지역의 이미지를 높여 지역의 잠재적 가치를 창출할 수 있음을 인식하는 계기를 마련하여야 할 것이다.

| 표 5-4 | 어항의 효율적 이용 및 관리가 되지 않는 이유

단위: 명, %

구분	전체	관리자	이용자
사례 수	(51)	(12)	(39)
시설 중복으로 인한 비효율성	17.6	8.3	20.5
어항구역(육역) 설정 시 공간 부족	13.7	16.7	12.8
수산 물류의 흐름과 맞지 않는 기능배치 및 토지이용	11.8	8.3	12.8
어항부지의 불법적 점·사용	9.8	25.0	5.1
시설 미비	9.8	0.0	12.8
폐어구, 쓰레기 등으로 방치되는 어항부지	7.8	0.0	10.3
수협, 어촌계의 과다한 어항부지 선점 및 무상 이용	7.8	16.7	5.1
준설작업 미비	7.8	0.0	10.3
어항 비즈니스 모델 없음	2.0	8.3	0.0
관리 자금 부족	2.0	8.3	0.0
시설 투자 부족	2.0	8.3	0.0
접안시설 부족	2.0	0.0	2.6
출입구 침식으로 배의 출입이 불편	2.0	0.0	2.6
수면적 부족	2.0	0.0	2.6
공사 중	2.0	0.0	2.6

(3) 어항의 부가가치 창출을 위해 가장 필요한 것

관리자의 어항의 부가가치 창출을 위해 가장 필요한 기능에 대한 의견을 묻는 질문에 대한 응답 중 레저 및 친수공간 등 관광기능이 48.2%로 가장 높았다는 것을 <표 5-5>에서 알 수 있다. 그리고 이용자의 어항의 부가가치 창출을 위해 가장 필요한 기능에 대한 의견을 묻는 질문에서는 수산물 직판장 등 시장기능이 33.9%로 가장 높게 나타났으며 레저 및 친수공간 등 관광기능이 31.2%, 수산물 종합처리장 등 수산물 일괄처리기능은 16.1%, 위생고도화기능은 10.2%로 나타났다.

어항의 부가가치 창출을 위해서는 관리자의 경우 레저 및 친수공간 등의 관광기능 활성화를 중요하게 생각하였으나 이용자의 경우 수산물 직판

장 등 시장기능이 아주 중요하다고 인식되고 있다. 이용자 입장에서 직접적 수익과 관련된 분야를 더 중요하게 인식하고 있는 것으로 판단할 수 있다. 레저 및 친수공간 등 관광기능이 어항의 부가가치를 높이는 데 크게 기여할 것이라고 어항관리자와 이용자의 응답자 중 각각 48.2%, 31.2%라고 응답하였다. 이와 같이 어항 기능시설뿐만 아니라 어항 편익시설이 어항의 부가가치를 높이는 데 중요한 역할을 할 것이라고 기대하고 있음을 알 수 있다.

| 표 5-5 | 어항의 부가가치 창출 위해 가장 필요한 것

단위: 명, %

구분	전체	관리자	이용자
사례 수	(269)	(83)	(186)
레저 및 친수공간 등 관광기능	36.4	48.2	31.2
수산물 직판장 등 시장기능	29.4	19.3	33.9
수산물 종합처리장 등 수산물 일괄처리기능	17.5	20.5	16.1
해수청정, 위생관리 등 위생고도화기능	10.4	10.8	10.2
운송수단 확충	0.7	0.0	1.1
접안시설	0.4	0.0	0.5
물양장시설 확충	0.4	0.0	0.5
여객시설	0.4	0.0	0.5
배수시설	0.4	0.0	0.5
냉동보관시설	0.4	0.0	0.5
도로 등 기반시설	0.4	0.0	0.5
여객선터미널	0.4	0.0	0.5
모름/ 무응답	3.0	1.2	3.8

(4) 어항부지 충분성

<표 5-6>에서 보는 바와 같이 어항부지가 충분한지에 대한 질문에 대한 관리자의 응답 중 충분하지 않다는 의견이 49.4%로, 배후부지가 충분하다는 의견에 10.8%에 비해 매우 높게 나타났으며 보통의 경우 또한 38.6%였다. 또한 이용자의 어항부지가 충분한지에 대한 의견은 그렇지 않다가 39.8%로, 배후부지가 충분하다는 의견인 32.3%에 비해 비교적 높게 나타났

으며 보통으로 응답한 비율 또한 28%로 나타났다.

이와 같이 어항관리자와 이용자 모두 어항부지가 부족하다고 생각하는 비중이 높다는 것을 알 수 있다.

| 표 5-6 | 어항부지 충분성

	매우 그렇다	그렇다	보통	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
전체	10.4%	15.2%	31.2%	27.5%	15.2%
관리자	6.0%	4.8%	38.6%	39.8%	9.6%
이용자	12.4%	19.9%	28.0%	22.0%	17.7%

(5) 어항부지가 충분하지 못한 이유

<표 5-7>에서 보는 바와 같이 관리자의 응답 중 어항부지가 충분하지 못한 이유는 위치적 한계가 53.7%로 반수 이상이었으며, 기반시설 위주의 개발계획이 12.2%, 수협이 과도한 토지점용, 유사시설의 중복, 비효율적 토지이용이 각 7.3% 등으로 나타났다. 그리고 이용자의 응답 중 어항부지가 충분하지 못한 이유는 위치적 한계 37.8%, 기반시설 위주의 개발계획 16.2% 비효율적 토지이용 13.5%, 과도한 공원시설 8.1% 등이었다.

우리나라 어항의 대부분이 배산임수의 국토의 특성으로 배후부지가 협소하다고 어항의 관리자와 이용자의 상당수가 생각하고 있으며, 어항 개발 계획과 토지이용의 비효율성도 어항부지가 협소한 원인이라고 생각하고 있다. 관리자는 수산업협동조합이 어항부지를 과도하게 사용하고 있다고 생각하는 반면에 이용자는 과도한 공원시설이 어항부지가 협소한 원인이라고 생각함으로써 서로에게 원인이 있다고 탓하고 있다는 것을 알 수 있다.

| 표 5-7 | 어항부지가 충분하지 못한 경우

단위: 명, %

구분	전체	관리자	이용자
사례 수	(115)	(41)	(74)
위치적 한계	43.5	53.7	37.8
기반시설 위주의 개발계획	14.8	12.2	16.2
비효율적 토지이용	11.3	7.3	13.5
유사시설의 중복	5.2	7.3	4.1
과도한 공원시설	5.2	0.0	8.1
어항부지가 작아서	5.2	2.4	6.8
수협의 과도한 토지 점용	4.3	7.3	2.7
무단 또는 불법 점용 또는 전용	3.5	4.9	2.7
토지소유가 정부여서	1.7	0.0	2.7
물량 증가	0.9	2.4	0.0
공공시설의 과다	0.9	0.0	1.4
어민 이용시설이 부족	0.9	0.0	1.4
모름/ 무응답	2.6	2.4	2.7

(6) 이용자 입장에서 어항의 지역경제 활성화 촉진공간으로서 기여도

어항 이용자의 응답자 중 77.4%가 어항이 지역경제 활성화의 촉진공간으로서 역할을 한다고 응답한 반면에 ‘그렇지 않다’라고 응답한 비율은 7.5%로서 매우 낮다는 것을 <표 5-8>에서 알 수 있다.

이는 지역 어업인의 생산기반시설로서 수산물 가공 및 유통 판매 기능, 앞으로 관광 기능 등 어항 기능이 다양화될 것이라는 기대에 기인한 것이라고 생각할 수 있다.

| 표 5-8 | 어항의 지역경제 활성화 촉진공간으로서 기여도(이용자)

	빈도	비율(%)
매우 그렇다	88	47.3
그렇다	56	30.1
보통	27	14.5
그렇지 않다	11	5.9
매우 그렇지 않다	3	1.6
모름/ 무응답	1	0.5
합계	186	100.0

(7) 어항부지의 기능시설 중 가장 필요한 것

어항부지의 기능시설 중 가장 필요한 시설에 대한 설문에 대한 이용자의 응답 중에 수산 유통·판매 및 해수 공급시설이 24.2%로 가장 필요한 시설로 나타났으며 어선·어구보전시설과 어항관리 등 해양수산 관련 공공시설이 16.1%, 오염방지를 위한 어항정화시설, 통신시설, 보급시설, 항행보조시설, 교통시설은 5% 미만으로 낮다는 것을 <표 5-9>에서 알 수 있다. 또한 어항부지의 편익시설 중 특산품매장, 횃집 등 관광객 이용시설이 34.4%로 가장 필요한 시설이라고 응답하였으며, 그다음으로 어항 환경정비시설이 필요하다고 응답자 중 23.7%가 응답하였다. 소득증대 시설뿐만 아니라 어항환경정비 시설이 필요하다는 것은 어항의 환경정비사업의 필요성이 높다는 것이다.

기능시설과 편익시설 모두 어민의 소득증대와 관련된 시설이 가장 필요한 시설로 제시되어 어항의 기능 중 지역경제의 중심으로서의 역할이 가장 중요한 것으로 판단되었다. 반면 편익시설 중 어민들의 복지와 문화와 관련된 시설에 대한 요구가 적었으며 이는 어항의 경제기능 강화로 인해 문화·복지 시설에 대한 응답이 낮았는지 또는 어항이 주요 경제 활동공간

으로만 인식하여 문화·복지를 위한 공간과는 별개로 인식하는지는 고려해 보아야 할 부분이다.

| 표 5-9 | 어항부지의 기능시설 중 가장 필요한 것(이용자)

	목록	빈도	비율(%)
기능시설	교통시설	8	4.3
	항행보조시설	7	3.8
	어선·어구보전시설	30	16.1
	급수·전기 등 보급시설	5	2.7
	수산 유통·판매 및 해수 공급시설	45	24.2
	가공공장 등 수산처리·가공시설	17	9.1
	전신·전화, 기상신호 등 어업용 통신시설	2	1.1
	어항관리 등 해양수산 관련 공공시설	30	16.1
	오염방지 위한 어항정화시설	26	14.0
	종묘배양 등 자원 육성시설	12	6.5
	모름/ 무응답	4	2.2
	합계	186	100.0
편익시설	복지시설	21	11.3
	문화시설	6	3.2
	어항 환경정비 시설	44	23.7
	해양 레저용 기반시설	13	7.0
	특산품 매장, 횃집 등 관광객 이용시설	64	34.4
	숙박 등 휴게시설	15	8.1
	그 밖의 주민편익시설	18	9.7
	모름/ 무응답	5	2.7
	합계	186	100.0

2) 어항관리 예산

(1) 어항관리를 위한 별도 예산 확보 여부

어항관리를 위한 별도 예산에 관한 질문에 대한 관리자의 응답 중에 별도 예산이 있다고 응답한 비율은 49.4%, 없다고 응답한 경우가 48.2%로 50% 정도가 예산이 확보되어 있다는 것을 <표 5-10>에서 알 수 있다.

이와 같이 어항관리를 위한 별도의 예산이 없는 경우가 과반수로, 다른 용도의 예산을 투입하여 어항의 유지보수를 시행해야 함으로써 비효율적이고 일시적인 임시방편의 어항관리가 이루어지고 있음을 알 수 있다.

| 표 5-10 | 어항관리 위한 별도 예산 확보 여부(관리자)

	빈도	퍼센트		빈도	비율(%)
예	41	49.4	모름/ 무응답	2	2.4
아니오	40	48.2	합계	83	100.0

(2) 어항관리 예산 확보 방법(중복 응답)

<표 5-11>에서 보는 바와 같이 어항관리를 위한 예산 확보 방법에 대한 설문에서 지방비(100%)가 가장 높게 나타났으며 다음으로 국비(24.4%), 어항부지 점·사용료(19.5%), 어항이용료(7.3%)순으로 나타났다.

이와 같이 어항관리비용은 지방비 중심으로 이루어지고 있으며, 일부 어항의 이용자로부터 징수한 이용료로 충당하고 있다.

| 표 5-11 | 어항관리 예산 확보 방법(n=41, 중복 응답)

	퍼센트		비율(%)
지방비	100	어항부지 점·사용료	19.5
국비	24.4	어항이용료	7.3

(3) 어항 점·사용료 징수에 대한 의견

<표 5-12>에서 보는 바와 같이 어항의 점·사용료 징수에 대한 설문에 대한 관리자의 응답비율은 현행과 같이 유지해야 한다는 의견이 48.2%로 가장 높게 나타났으며 표준사용료를 마련하고 각 어항관리 담당청이 징수해야 한다는 의견이 22.9%로 나타났다. 유예 없이 관리청이 자체 판단하여 어항 점·사용료를 받아야 한다는 의견은 14.5%로 나타났다.

또한 어항의 점·사용료 징수에 대한 설문의 이용자 응답비율은 현행과 같이 유지해야 한다는 의견이 46.8%로 가장 높았으며 유예 없이 관리청이 자체적으로 판단하여 어항 점·사용료를 받아야 한다는 의견은 25.8%, 일정기간 유예 후 어항 점·사용료를 징수해야 한다는 의견이 11.3%였다.

어항관리자와 이용자의 응답자 중에 반수 이상이 어항 점·사용료 징수에 대한 변화를 원하고 있다는 것을 알 수 있다. 이와 같이 어항관리자뿐만 아니라 이용자도 어항 점·사용료 징수에 긍정적이라는 사실로부터 어항 점·사용료에 대한 공청회 등을 개최하여 어항의 관리 및 이용비용의 조달 방안을 마련할 필요가 있다.

| 표 5-12 | 어항 점·사용료 징수에 대한 의견

단위: %

n=83, 중복 응답	관리자	이용자	전체
현행과 같이 유지	48.2	46.8	17.2
유예 없이 관리청 자체 판단해 탄력적으로 징수	14.5	25.8	22.3
표준사용료를 마련하고 각 어항관리청이 징수	22.9	8.6	13.0
일정기간 유예 후 어항 점·사용료를 징수	10.8	11.3	11.2
기타	2.4	4.8	4.1
모름/무응답	1.2	2.7	2.2

(4) 어항관리를 위한 예산의 어항관리청 자체 확보 방안(중복 응답)

어항관리를 위한 예산 확보방안의 설문에 대한 응답자의 1순위 응답비율은 어항부지 점·사용료(47.0%)가 가장 높게 나타났으며 임대수입(15.7%)과 하역료, 부지매각(10.8%), 어선 정박료 부과(9.6%), 주차료 부과(8.4%)가 다음으로 나타났다. 그리고 응답자가 예산 확보방안으로서 1순위와 2순위로 응답한 비율은 합산한 것은 어항부지 점·사용료(71.1%), 임대수입(42.2%), 어선 정박료(39.8%), 주차료 부과(37.3%)으로 나타났다. 설문결과로부터 어항 이용자들의 어항관리비용 확보방안에 대하여 수역보다 육역의 이용에 대한 수익자 부담원칙에 긍정적인 생각을 하고 있다는 것을 알 수 있다.

| 표 5-13 | 어항관리를 위한 예산의 어항관리청 자체 확보 방안(이용자)

단위: %

n=83, 중복 응답	1순위	1+2순위	1+2+3순위
어항부지 점·사용료	47.0	71.1	84.3
임대수입	15.7	42.2	65.1
부지매각	10.8	19.3	27.7
하역료, 어선 정박료	9.6	22.9	39.8
주차료 부과	8.4	20.5	37.3
국가예산으로 지원	0	1.2	1.2

(5) 2010년도 어항유지 관리비용

2010년도 어항유지 관리비용의 재원의 설문에 대한 응답비율은 국비로서 조달한 것은 3.6%에 지나지 않으며, 지방비로서 조달한 것은 81.9%에 이른다. 어항유지 관리비용의 규모는 지방비의 경우에 대부분 5억 원 미만으로 미미한 것임을 <표 5-14>에서 알 수 있다.

| 표 5-14 | 2010년도 어항 유지관리 비용

기준	단위 (n=83, %)					
국비	0원	7백만 원	4억 원	40억 원		모름
	78.3	1.2	1.2	1.2		18.1
지방비	0원	1억 미만	1억~5억 미만	5억~10억 미만	10억~20억	모름
	13.3	18.1	37.3	8.4	4.8	18.1
기타	0원	1억 미만	1억~5억 원	111억		모름
	66.3	8.4	7.2	1.2		16.9

(6) 분야별 어항 유지관리 투입비용(기반시설 유지보수)

<표 5-15>는 어항의 유지관리 비용을 기반시설 유지보수비용과 어항부지 청결 등의 관리비용의 규모를 나타낸다. 어항 유지관리 비용 중 기반시설 유지보수에 사용된 금액은 1억 원 미만이 32.5%로 가장 높게 나타났으며 1억~5억 원 미만이 25.3%로 나타났다. 비용이 없는 경우는 12%로 나타났다. 그리고 어항 유지관리 비용 중 어항부지 청결 등 관리비용에 사용된 금액은 1억 원 미만이 25.3%, 1억~5억 원 미만이 8.4%로 나타났다. 비용이 없는 경우는 48.2%로 나타났다. 어항 유지관리 비용 중 기타 관리비용에 사용된 금액은 1억 원 미만이 14.5%로 나타났다. 비용이 없는 경우는 62.7%로 나타났다.

| 표 5-15 | 분야별 어항 유지관리 투입비용

기준	단위 (n=83, %)				
기반시설 유지보수	0원	1억 미만	1억~5억 미만	5억~25억 원	모름
	12.0	32.5	25.3	12	18.1
어항부지 청결 등 관리비용	0원	1억 미만	1억~5억 미만	5억~6.8억 미만	모름
	48.2	25.3	8.4	1.2	16.9
기타	0원	1억 미만	1억~4억 원		모름
	62.7	14.5	4.8		18.1

3) 어항관리 조직

(1) 어항의 관리 상태

어항은 어항의 주요 이용자인 어업인과 수산업협동조합뿐만 아니라 소비자의 이용도 증가되고 있다. 따라서 어항의 청결 및 환경 등의 관리가 어항관리의 주요한 관심사가 되고 있다. <표 5-16>은 이러한 어항관리 상태에 대한 이용자의 의견을 질문한 결과로서 어항이 잘 관리되고 있다고 응답한 비율은 45.7%였으며, 그렇지 않다가 19.4%, 보통이 32.8%로서 어항의 이용자의 대부분이 어항관리가 비교적 잘되고 있다고 응답하였다.

그러나 어항의 다른 이용자로서 어항에서 생산하는 유형 또는 무형상품을 구매하는 소비자의 의견에 대한 조사가 향후에 필요할 것으로 생각한다. 어항을 방문한 관광객의 어항관리 상태에 대한 기대수준과 공급자인 어업인과 수산업협동조합의 기대수준이 다를 수 있기 때문이다.

표 5-16 | 이용 어항의 관리 상태(이용자)

	빈도	비율(%)
매우 그렇다	37	19.9
그렇다	48	25.8
보통	61	32.8
그렇지 않다	18	9.7
매우 그렇지 않다	18	9.7
모름/ 무응답	4	2.2
합계	186	100.0

(2) 근무 조직의 어항관리 인원 수

<표 5-17>은 어항관리주체인 지방자치단체의 어항관리 인원에 대한 설문결과를 나타낸다. 지방자치단체의 80%가 어항관리 인원이 3명 미만이다.

이와 같이 국가어항, 지방어항, 어촌정주어항을 관리하는 지방자치단체의 어항관리담당자의 부담이 매우 높아, 효율적으로 어항을 관리하기 어렵다는 것을 알 수 있다.

| 표 5-17 | 근무 조직의 어항관리 인원 수(관리자)

	빈도	비율(%)
0명	2	2.4
1명	21	25.3
2명	23	27.7
3명	20	24.1
4명	10	12.0
5~12명	5	6.0
모름/무응답	2	2.4
합계	83	100.0

(3) 어항의 효율적 관리 위한 필요 인력 수

<표 5-18>은 어항관리자를 대상으로 어항관리 인력의 충분성에 대한 의견을 조사한 결과이다. 이용자 입장에서 어항의 관리인력에 대하여 충분하지 않다는 의견이 41.4%였으며 그렇지 않다가 29.0%, 보통이 27.4%로 나타났다.

전반적으로 어항관리 인력의 추가가 필요하다는 의견이 높은 것으로 나타났으나 현재의 인원으로도 가능한 경우 또한 30% 이상으로 어항관리와 관련된 업무의 집중으로 인력의 추가 없이 현재의 어항을 효율적으로 관리하기 어렵다는 것을 알 수 있다.

| 표 5-18 | 이용 어항의 관리인력 충분성

	빈도	비율(%)
매우 그렇다	19	10.2
그렇다	35	18.8
보통	51	27.4
그렇지 않다	51	27.4
매우 그렇지 않다	26	14.0
모름/ 무응답	4	2.2
합계	186	100.0

관리자의 입장에서 어항의 효율적 관리를 위하여 필요한 추가인력에 대한 의견은 2명이 33.7%로 가장 높았으며 3명이 20.5%, 1명이 13.3%로 추가 인력이 필요하다는 것을 <표 5-19>로부터 알 수 있다. 이와 같이 어항의 효율적 이용 및 관리를 위하여 어항관리자의 충원이 필요하며, 어항의 관리가 유지보수에서 벗어나 환경정비와 어항의 위생, 청결 등의 업무로 확장될 경우에 설문에서 조사한 인원보다 더 많은 충원이 필요할 것이다.

| 표 5-19 | 어항의 효율적 관리 위한 필요 인력 수(관리자)

	빈도	비율(%)
0명	14	16.9
1명	11	13.3
2명	28	33.7
3명	17	20.5
4명	5	6.0
5명	2	2.4
8명	1	1.2
9명	1	1.2
30명	1	1.2
모름/무응답	3	3.6
합계	83	100.0

(4) 어항관리 전담 독립조직 필요성

<표 5-20>은 어항의 효율적 관리 및 이용을 위한 어항관리 전담 독립조직의 필요성에 대한 설문조사 결과이다. 어항관리자의 응답자 중 어항관리 전담 독립조직은 75.9%가 필요하다는 의견이었으며 반면 15.7%는 독립조직의 필요성을 느끼지 못하고 있었다. 그리고 이용자는 어항관리 전담 독립조직이 필요하다는 의견이 65.1%였으며 그렇지 않다가 19.9%, 보통이 14.0%로 어항관리를 위한 독립조직이 필요하다는 의견이 매우 높게 나타났다.

이용자 입장에서조차 현재의 어항관리는 잘되고 있지만 어항관리를 위해서는 인원의 보충이 필요하며, 보다 전문적인 어항의 관리를 위해서는 어항관리 전담 독립조직이 필요하다는 의견이 매우 높게 나타났다.

| 표 5-20 | 어항관리 전담 독립조직 필요성

		빈도	비율(%)
이용자	매우 그렇다	38	45.8
	그렇다	25	30.1
	보통	7	8.4
	그렇지 않다	8	9.6
	매우 그렇지 않다	5	6.0
	합계	83	100.0
관리자	매우 그렇다	61	32.8
	그렇다	60	32.3
	보통	26	14.0
	그렇지 않다	32	17.2
	매우 그렇지 않다	5	2.7
	모름/ 무응답	2	1.1
	합계	186	100.0

4) 어항 이용 및 관리의 거버넌스

(1) 어항 이용 및 관리 지침서 보유 여부

<표 5-21>은 어항 이용 및 관리를 위한 지침서의 보유에 대한 설문결과이다. 어항 이용 및 관리에 관한 지침서를 보유하고 있다고 응답한 관리자의 비율은 74.7%이며, 반면에 응답자 중 15.7%는 보유하고 있지 않다고 응답하였다.

어항 이용 및 관리에 관한 지침서는 각 어항마다 모두 보유하고 있어야 함에도 불구하고 보유하고 있지 않거나 관련 지침서에 대한 정보가 없는 경우 또한 비교적 높은 수치로 이에 관련된 교육 또는 관리체계가 필요한 것으로 판단된다.

| 표 5-21 | 어항 이용 및 관리 지침서 보유 여부

	빈도	퍼센트		빈도	비율(%)
그렇다	62	74.7	모름/ 무응답	8	9.6
그렇지 않다	13	15.7	합계	83	100.0

(2) 어항 부가가치 창출을 위한 방안 필요성

<표 5-22>에서 보는 바와 같이 어항의 부가가치를 창출하기 위해 조직 확대의 필요성에 대한 질문에 관리자는 69.9%, 이용자는 59.7%가 필요하다고 응답하였으며 항의 부가가치를 창출하기 위해 운영·관리예산의 확대의 필요성에 대한 질문에 관리자는 86.7%, 이용자는 80.1%가 필요하다고 응답하였다.

돈 버는 어항개발의 필요성에 대한 질문에 관리자는 71.1%가 필요하다고 응답하였으며, 이용자는 79.6%가 필요하다고 응답하였다. 지역 여건을 고려한 어항개발의 필요성에 대한 질문에 관리자는 96.4%, 이용자는 84.9%

가 필요하다고 응답하였다.

민간 투자 촉진의 필요성에 대한 질문에 관리자는 60.2%, 이용자는 52.2%가 필요하다고 응답하였으며, 수요자 중심의 어항개발의 필요성에 대한 질문에 관리자는 72.3%, 이용자는 72.6%가 필요하다고 응답하였다.

어항관리자와 이용자 모두 어항의 부가가치 창출을 위하여 전반적으로 지역 여건을 고려한 어항개발, 운영·관리 예산의 확대 필요성을 바라고 있다는 것을 알 수 있다. 어항 이용자는 돈 버는 어항 기능을 높일 필요가 있다고 응답하였다.

| 표 5-22 | 어항의 부가가치 창출을 위한 방안

단위: 명, %

항목	구분	사례 수	불필요	보통	필요	모름/ 무응답	평균(점)
조직 확대	전체	(269)	13.4	23.0	62.8	0.7	3.8
	관리자	(83)	9.6	20.5	69.9	0.0	4.0
	이용자	(186)	15.1	24.2	59.7	1.1	3.7
운영/관리예산의 확대	전체	(269)	7.4	9.7	82.2	0.7	4.3
	관리자	(83)	4.8	8.4	86.7	0.0	4.4
	이용자	(186)	8.6	10.2	80.1	1.1	4.3
돈 버는 어항개발	전체	(269)	9.3	12.3	77.0	1.5	4.2
	관리자	(83)	13.3	14.5	71.1	1.2	4.0
	이용자	(186)	7.5	11.3	79.6	1.6	4.3
지역 여건을 고려한 어항개발	전체	(269)	1.9	8.9	88.5	0.7	4.5
	관리자	(83)	0.0	3.6	96.4	0.0	4.6
	이용자	(186)	2.7	11.3	84.9	1.1	4.5
민간 투자 촉진	전체	(269)	24.9	19.0	54.6	1.5	3.5
	관리자	(83)	13.3	26.5	60.2	0.0	3.7
	이용자	(186)	30.1	15.6	52.2	2.2	3.4
수요자 중심의 어항개발	전체	(269)	9.3	17.5	72.5	0.7	4.1
	관리자	(83)	9.6	18.1	72.3	0.0	4.0
	이용자	(186)	9.1	17.2	72.6	1.1	4.1

5) 어항 이용 및 관리의 통계

(1) 어항 이용 및 관리 통계 보유 여부

<표 5-23>은 어항 이용 및 관리에 필요한 어항 통계 보유 여부에 대한 설문결과이다. 어항의 이용 및 관리에 관한 통계를 보유하고 있다고 응답한 비율은 78.3%이며, 통계를 보유하고 있지 않다고 응답한 비율은 20.5%이다. 그러나 통계자료의 종류와 품질에 대한 조사결과가 아니기 때문에 이러한 통계가 어항의 효율적 이용 및 관리의 유용성에 대한 판단은 어렵다.

| 표 5-23 | 어항 이용 및 관리 통계 보유 여부

	빈도	퍼센트		빈도	비율(%)
그렇다	65	78.3	모름/ 무응답	1	1.2
그렇지 않다	17	20.5	합계	83	100.0

(2) 보유 통계 종류(중복 응답)

<표 5-24>는 어항 관련 통계사항에 대한 보유 여부의 설문조사 결과를 나타낸다. 어선척수와 어항시설에 대한 통계는 90% 이상 보유하고 있는 반면에 어항부지의 불법 점·사용에 대한 통계는 58.6%로 낮은 편이다. 이와 같이 어항의 시설과 어선척수에 대한 보유가 상대적으로 잘 되어 있는 반면에 어항부지의 효율적 이용을 위한 통계는 상대적으로 미비함을 알 수 있다.

| 표 5-24 | 보유 통계 종류

(n=65, 중복 응답)	퍼센트	(n=65, 중복 응답)	비율(%)
시설재원	93.8	수산물 위판량	76.9
어선척수	92.3	어항부지 불법 점사용 실태	58.5
어항부지이용 현황	90.8	어선 입출항 현황	44.6

6) 어항의 효율적 관리를 위한 어촌·어항법 개정 사항

설문조사는 시간과 비용의 한계로 인하여 설문조사 문항의 수를 제한할 수밖에 없다. 따라서 이러한 설문조사의 한계를 일부 극복하고 설문 항목에서 빠진 사항에 대한 조사를 위하여 응답자의 자유의견을 서술할 수 있는 항목을 두었다. <표 5-25>는 이러한 응답자의 의견을 요약한 결과이다. 기타 의견은 앞으로 어항 정책 담당자와 연구자가 고민해야 할 사항이다.

| 표 5-25 | 관리자 기타 의견

어항의 효율적인 이용과 관리를 위해 어촌어항법 중 개정해야 할 내용에 대한 의견
수협에 어항 점·사용료를 부과해야 함
개발토지에 대해서 불하할 수 있었으면 함
공유수면이 실질적으로 국토부에서 제처리가 잘 안 됨
공유수면에 대해 점·사용 및 매립법 완화
국가항 및 지방어항에 대한 유지관리비 및 국비 지원
국비지원이 기본시설에 국한되지 않는 전체적인 지원이 필요
민간사업자의 부지매입을 위한 원활한 규정 마련
민자유치 시 국가 귀속하지 말고 매각 등으로 투자 활성화
국가어항의 유지관리비는 국가가 부담해야 함
불법 점·사용 적발 시 처벌 규정 강화
수협 및 어촌계에 세금 감면을 없애고 부가
소규모 어항도 국가 차원에서 관리가 이뤄져야 함
어촌 정주어항지정에 대한 설계 및 일정 부분비용 분담 요망
어항개발사업 시행에 따른 시설물의 국가 귀속 기준 대폭 강화
어항과 항만관리를 부처 간 구분해서 관리 요망
어항관리 주체의 단일화
어항관리청, 시행청 구분되는데 관리청 관리범위를 명확히 규정
어항관리청의 유지관리비 부담을 국비 일부 지원 요망
어항 내 준설 모래 처리문제에 대한 규정 신설
어항시설 무단 점용행위에 대한 사법권 부여
어항 유지 보수 및 신규 개발할 경우 국비 지원 확대
어항의 효율적 관리를 위해 국가 재원 확보 시급
어항 편익시설을 수협에서만 관리 요망
어항 지정권자가 어항개발문제를 지자체로 이관 요망
지방의 열악한 재정환경에 어항시설 및 유지보수에 국비 지원
무단 점·사용 시 단속의 사법권 부여
어항 일제 실태 조사 실시

| 표 5-25 | 관리자 기타 의견(계속)

어항의 효율적인 이용과 관리를 위해 어촌어항법 중 개정해야 할 내용에 대한 의견
항만처럼 어항관리를 지자체 외에 공단 등 기관 협조 요망
항안에서의 매립 과정이 복잡하지 않았으면 함
항포구 관리를 주로 점·사용하는 수협 등의 조직에 맡겨야 함
이용자의 주체의식 함양
주변 환경 정비, 이용자의 선진화 의식 필요

3. 시사점

어항은 어촌과 어장과 함께 어촌지역 경제의 활성화를 위한 중요한 공간 중의 하나이다. 이러한 어항을 이용하는 어업인과 수산업협동조합, 그리고 관리하는 지방자치단체 공무원을 대상으로 어항의 효율적 이용 및 관리를 위한 사항에 대하여 설문조사를 실시한 결과를 살펴보았다. 이러한 설문조사 결과가 시사하는 바를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 어항의 관리자와 이용자 모두 어항의 관리가 비교적 잘되고 있다고 생각하지만, 어항의 이용 및 관리가 부실한 이유에 대해서는 서로 책임을 전가하고 있다. 따라서 어항부지의 효율적 이용과 관리를 위하여 어항관리자와 이용자가 토의하고, 의견을 교환하는 장을 마련하여 서로의 의견 차이를 줄일 필요가 있다.

둘째, 어항의 부가가치 창출을 위하여 필요한 어항기능에 대한 응답으로부터 어항 기능시설과 어항 편익시설의 적극적 활용이 필요하다고 어항관리자와 어항 이용자의 의견이 비슷하다. 즉 어항의 관광레저기능, 수산물 위판 및 판매 기능의 활성화가 필요하다고 생각하고 있다. 이러한 두 집단의 의견은 어항에 대한 사회·경제적 수요와 일치한다는 점에서 어항부지의 효율적 이용 및 관리에 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 특히 어항의 수산물 일괄처리와 위생고도화, 그리고 어항의 관광기능의 활성화가 어항의 부가가치 창출

에 중요한 기능이라고 인식하고 있다는 것은 어항부지의 효율적 이용과 관리의 정책 수립과 집행에 긍정적인 요소로 작용할 수 있을 것이다.

셋째, 어항관리자와 이용자 모두 어항부지가 협소하다고 생각하며, 그 이유로서 배산임수의 지리적 특성에 기인한다는 것을 첫째 원인으로 생각하고 있다. 그러나 어항관리자는 어항 이용자의 어항부지의 과도한 점용이 어항부지 협소의 원인으로 제기하는 반면에 어항 이용자는 어항개발계획의 비효율성을 제기하고 있다. 이러한 원인은 관리자와 이용자 입장에서 제기할 수 있는 어항부지 협소의 원인으로 앞으로 어항정책의 추진에서 심도 있게 다루어야 할 내용이다.

넷째, 어항 이용자의 대부분은 어항을 지역경제 활성화를 위한 촉진 공간으로 인식하고 있다. 그리고 어항의 부가가치 창출을 위하여 필요한 기능시설로서 수산물 유통·판매시설, 어항 편익시설로서 관광객 이용시설에 높은 비중을 둔과 동시에 어항환경 및 오염정화시설이 어항의 부가가치 창출에 필요한 시설이라고 응답하였다. 이와 같이 어항 이용자가 어항을 어업인과 수산업협동조합뿐만 아니라 관광객의 공간으로서 시장의 역할을 부여함으로써 어항의 부가가치를 창출할 수 있다고 생각하고 있다. 특히 어항환경 정비와 어항오염정화 등 쾌적한 어항 조성을 통하여 관광객이 찾아오는 어항 정비가 필요하다고 인식하고 있음은 앞으로 어항부지의 효율적 이용 및 관리 정책 수행에 시사하는 바가 크다.

다섯째, 어항의 효율적 이용 및 관리를 위한 인원, 예산 등이 부족하다. 따라서 어항의 효율적 이용 및 관리를 위하여 어항관리 전담기관의 설립과 동시에 어항관리비용의 조달이 시급하다. 어항관리비용의 조달에 대하여 어항관리자와 이용자는 어항의 수익자가 어항관리비용을 부담하는 수익자 부담원칙에 긍정적인 의견을 나타냈다. 따라서 어항의 효율적 이용 및 관리에 필요한 자원 조달 방안에 대한 어항 이용자와 관리자, 그 외 다양한 이해관계자가 참석한 공청회를 개최할 필요가 있다.

여섯째, 어항의 효율적 관리 및 이용은 지속적으로 이루어져야 한다. 이러한 어항과 어항부지의 효율적 이용을 위한 정책 집행 등을 위해서는 어항의 이용과 관리와 관련한 통계자료의 수집·축적과 효율적 활용을 위한 어항 통계시스템의 구축이 시급하다.

제 6 장 어항부지의 효율적 이용 및 관리방안

1. 목표와 기본 방향

1) 목표

사회·문화적 환경과 경제적 환경의 변화에 따라 바다와 어촌에 대한 다양한 수요가 증가하고 있다. 새로운 어촌의 수요는 수산자원뿐만 아니라 자연자원과 문화자원 등 어촌과 바다의 다양한 자원을 활용할 수 있는 기회를 증가시키고 있다. 특히 연안의 뛰어난 어메니티, 지역 특산품의 먹거리, 생태자원 등은 국민의 관광욕구를 충족시킬 수 있는 주요한 자원이다. 따라서 어촌은 어촌주민의 생활공간에서 도시주민과 어촌주민의 교류공간으로서 기능이 확대되고 있다. 특히 어항은 어장과 어촌을 연결할 뿐만 아니라 도서와 연안을 연결하는 역할도 수행하고 있다. 그리고 어항의 기능 시설과 편의시설은 어촌주민과 소비자가 만나는 공간으로서 중요한 역할을 수행할 수 있다.

이와 같이 어항은 어촌경제의 중심공간의 역할을 할 수 있는 시장의 조건을 갖추고 있다. 즉 바닷가를 찾는 도시주민이 경유할 수 있는 공간과 시장을 형성할 수 있는 공간으로서 역할을 수행할 수 있는 어항을 어촌경제 및 교류의 중심공간으로서 개발의 가능성이 커지고 있다. 또한 어항은 주변 공간과 자원을 연계할 수 있는 나들목으로서 역할을 수행할 수 있다. 즉 어항은 주변 관광지를 방문한 관광객이 휴식을 취하고, 정보를 수집할 수 있는 나들목의 역할을 수행함으로써 어항 주변 공간을 연계하여 연안의 잠재적 가치를 창출하는 공간으로서 역할을 기대할 수 있다. 이러한 다양한 공간으로서 어항의 역할은 어항부지의 효율적 이용 및 관리와 밀접한

관계가 있다. 따라서 어항부지의 이용과 관리의 목표를 「어항 기능의 효율적 활용을 통한 어촌경제 활성화」로 설정한다.

2) 기본 방향

어항에 대한 새로운 수요가 발생함에 따라 어선의 안전한 정박공간으로서 개발한 어항은 어촌경제 활성화의 중심공간으로서 활용 가능성이 커지고 있다. 어항개발계획, 어항정비계획은 다양한 수요와 어항, 어촌, 어장의 자원을 고려한 어항개발계획과 어항정비계획을 수립하여야 한다. 이러한 어항계획의 중심공간은 어항부지이다. 따라서 어항의 다양한 수요를 충족시킬 수 있는 어항 기능 활성화를 위한 어항부지의 이용의 기본 방향을 i) 어촌과 어장의 자원과 공간의 특성을 활용하여 어항 특화, ii) 어항 기능의 통합을 통한 어항 투자 시너지 효과 창출, iii) 어촌과 어장, 그리고 주변 공간과 자원의 연계 개발, iv) 어항의 이해관계자 확대를 통한 어항 투자 촉진, v) 어촌의 핵심공간으로 개발 등으로 제시할 수 있다.

2. 어항부지의 이용 및 관리방안

1) 어항부지의 효율적 이용방안

(1) 어촌의 사회·경제적 수요 대응 공간으로 개발

어촌·어항법 제2조에서는 어항을 ‘천연 또는 인공의 어항시설을 갖춘 수산업 근거지’로 정의하고 있다. 이러한 어항을, 이용범위가 전국적인 어항 또는 섬이나 외딴 곳에 있어 어장의 개발 및 어선의 대피에 필요한 어항인 국가어항, 이용범위가 지역적이고 연안어업에 대한 지원의 근거지가 되는 어항인 지방어항, 어촌의 생활 근거지가 되는 소규모 어항으로 분류하고 있다.

이와 같이 어항은 수산업의 근거지로서 수산물 생산의 출발점인 동시에 수산물 유통의 출발점으로서 수산업의 중요한 공간이다. 따라서 어항을 어촌·어항법의 정의대로 수산업의 근거지로 활용하여야 한다. 그러나 어항을 수산업의 종사자들만 이용하는 공간으로 활용하는 것은 대규모 투자로 조성된 어항의 투자 효율성의 개선에 걸림돌이 될 수 있다. 즉 수산업 생산기반시설로만 초점을 맞춘 어항개발기본계획은 다양한 이해 관계자의 어항 이용의 장벽이 될 수도 있다.

어항의 기능시설 중에 수산물시장, 수산물 위판장, 수산물 직매장, 수산물 집하장 및 활어(活魚) 일시 보관시설 등 수산물의 유통·판매·보관 시설과 냉동·냉장 시설, 수산물 가공공장 등 수산물 처리·가공시설, 유람선·낚시어선·모터보트·요트·윈드서핑 등의 수용을 위한 레저용 기반 시설, 지역특산물 판매장, 생선횃집 등 관광객 이용시설, 숙박시설, 목욕시설, 오락시설 등 편의복지시설 등은 수산업 종사자뿐만 아니라 민간 사업자가 투자할 수 있는 시설이다. 이와 같은 시설은 어항의 사회·경제적 수요를 충족시킬 수 있는 시설이다. 따라서 어항의 사회·경제적 수요를 충족시킬 수 있는 어항부지의 개발과 이용계획을 포함한 어항개발기본계획 수립이 필요하다.

(2) 다양한 어항 기능의 통합공간으로 개발

어항은 안전한 어선 정박기능, 수산물 양륙기능, 수산물 위판기능, 수산물 가공기능, 수산물 판매기능, 어촌 관광기능, 주민 복지기능 등 다양한 기능을 수행할 수 있는 공간이다. 어항의 위치, 규모 등에 따라 이러한 기능의 수행 정도는 다를 수 있지만, 대부분의 어항은 최소한 2개 이상 기능의 수행이 가능하다. 또한 어항의 다양한 기능은 어항을 복합산업공간으로 조성함에 있어서 매우 중요한 역할을 할 수 있다.

그러나 어항이 다양한 기능을 가지고 있다는 것만으로 어항이 복합산업공간으로서 역할을 수행할 수 있는 것은 아니다. 즉 어항의 기본기능인 안전한 어선 정박기능에 다른 기능을 단순히 추가하는 것만으로 어항을 복합산업공간으로 전환시킬 수 없다. 어항의 기능 중 1차 산업 기능, 2차 산업 기능, 3차 산업 기능이 서로 연계될 수 있도록 통합할 경우에 어항은 비로소 복합산업공간으로서 역할을 수행할 수 있다. 어항의 기능을 서로 연계함으로써 각 기능의 공급자와 수요자가 새로운 무형상품 또는 유형상품을 제공할 수 있는 공간으로서 어항을 활용할 수 있다.

이와 같이 어항의 다양한 기능의 통합계획의 중심공간은 어항부지이다. 어항부지의 효율적 이용과 관리의 출발점은 어항 기능의 통합계획을 포함한 어항부지 수요를 토대로 수립하는 기본계획이다. 따라서 어항부지 기본계획은 어항기능의 공급자와 수요자가 서로 필요를 충족시키는 통합공간의 역할을 전제로 수립되어야 한다.

(3) 수산 및 어촌정책의 통합공간으로 개발

수산 및 어촌정책의 대상 공간은 어촌, 어장, 어항이다. 중앙정부의 수산·어촌의 행정조직 중 어촌과 어항 관련 업무는 수산개발과에서 수행되고 있다. 대부분의 수산행정은 수산 및 어촌정책의 대상 공간 중에서 어장 중심으로 수행되고 있다는 것을 알 수 있다. 그러나 어촌, 어장, 어항은 국토의 중요한 공간으로서 연안을 형성하고 있다. 어장의 생산주체인 어촌주민의 생활공간인 어촌과 수산물의 생산공간인 어장을 연결하는 어항은 어촌주민에게 매우 중요한 공간이다.

수산정책의 근간인 수산업법 제2조에 수산업을 어업·어획물운반업 및 수산물 가공업이라고 정의하고 있다. 이와 같이 어항은 어업행위를 위한 출발 공간, 어획물을 양륙하는 공간, 수산물을 가공하는 공간의 역할을 하

고 있다. 어항은 수산물 생산자인 어업인 중심의 공간이다. 그러나 어항은 어업인의 공간 역할뿐만 아니라 어장과 어촌의 유형상품 또는 무형상품을 판매하는 소비자 공간의 역할을 수행할 수 있다. 다시 말하면 어항은 공급자 어업인과 소비자 도시주민이 만나서 상품과 서비스를 거래하는 시장의 역할을 기대할 수 있다.

기업의 성장동력은 기존 자원과 인프라의 융합이다. 세계적 기업으로 우뚝 선 애플사(Apple Inc.)가 자원과 인프라의 융합으로 크게 성장한 대표 기업이다. 어촌, 어장, 어항은 각기 다른 자원과 공간적 특성을 가지는 어촌, 어장, 어항을 통합하는 수산정책의 수립과 집행을 통하여 어촌경제 활성화를 도모하여야 한다. 어선의 안전한 정박공간이라는 전통적 어항의 개념에서 탈피하여 어장과 어촌, 그리고 어항의 다양한 자원과 인프라를 통합하는 수산정책 패러다임 변화의 핵심공간이 어항부지이다.

(4) 어촌 주변 지역 및 자원의 활용 공간으로 개발

우리나라 대부분의 연안은 어촌과 농촌이 공존하고 있지만, 농촌개발과 어촌개발은 독립적으로 이루어지고 있다. 그리고 해양관광의 주요한 공간인 해수욕장의 이용과 관리의 대부분도 어촌개발의 범위에 포함되지 않는 실정이다. 즉 어촌의 주변 공간과 자원의 활용이 개발주체에 따라 독립적으로 개발되고 있다.

동일한 연안 공간에 농촌개발사업과 어촌개발사업을 통합하여 연계할 수 있는 공간이 어항이다. 즉 어항은 농어촌에 거주하는 주민과 외부인이 교류할 수 있는 공간이기 때문에 농어촌의 나들목 역할을 수행할 수 있다. 따라서 어촌과 농촌의 생산물을 판매할 수 있는 공간과 농어촌 주민과 외부인이 이용할 수 있는 복합문화공간으로도 어항을 활용할 수 있다.

연안의 아름다운 경관자원, 갯벌생태자원, 해수욕장 등은 관광객이 연

안을 방문하는 욕구를 충족시킬 수 있는 주요한 자원이다. 이러한 자원은 보전을 전제로 한 이용 대상이기 때문에 자원이 위치한 공간에 관광객의 편의시설을 설치하기 어려운 실정이다. 예를 들어 울진군의 월송정, 구산해수욕장, 구산항은 연결된 공간으로서 관광객의 방문 욕구를 자극할 수 있다. 이곳을 방문한 관광객이 휴식을 취하고, 먹거리를 먹을 수 있는 편의시설을 인근 구산항의 어항부지에 설치할 수 있을 것이다. 이와 같이 구산항 어항부지에 관광편의시설을 설치할 경우 관광객의 욕구를 충족시켜 어촌경제 활성화에 기여할 수 있을 것이다.

어항은 농어촌의 나들목으로 개발할 수 있는 공간일 뿐만 아니라 연안 보전지구의 자원과 공간을 찾는 관광객의 관광욕구를 충족시킬 수 있는 편의시설을 설치할 수 있는 준비된 공간이다. 따라서 어촌 주변 지역 및 자원을 활용하는 공간으로 어항부지를 활용하여야 한다.

(5) 어촌의 삶의 질 향상 공간으로 개발

어촌은 국민의 단백질 공급원 중의 하나인 수산물을 생산하는 생산주체인 어업인이 거주하는 공간이다. 그러나 수산물 생산으로부터 얻는 어업소득이 기대치에 미치지 못하여 어촌소득은 도시 평균 소득과 격차를 줄이지 못하고 있다. 또한 어촌 복지수준도 도시의 복지수준에 비하여 열악한 실정이다. 이러한 소득과 복지수준의 격차로 어촌은 생활공간으로서 매력이 매우 낮다. 국토의 가장자리에 위치한 어촌의 다양한 자원을 활용하는데 필요한 인적자원의 유입을 촉진하기 위하여 어촌의 삶의 질을 향상시켜야 한다.

여러 부처의 사업으로 추진되고 있는 어촌 복지사업은 연안 및 해양영토의 공간과 자원의 활용, 그리고 이들 공간과 자원에 대한 국민의 수요를 충족시킬 수 있는 사업과 연계하여 추진되어야 한다. 특히 어촌공간과 자

원의 지속적 개발을 담당하고 있는 농림수산식품부는 기존 공공투자사업을 어촌의 복지 향상을 위한 사업과 연계하여 공공투자의 시너지 효과를 창출하여야 한다. 어촌의 다른 공간에 비하여 어항은 어촌주민뿐만 아니라 외지인의 방문이 상대적으로 많은 공간이다. 따라서 어항부지를 어촌주민뿐만 아니라 도시주민이 즐길 수 있는 문화복지공간으로 조성하여 어촌의 삶의 질을 향상시키는 공간으로 개발하여야 한다.

(6) 아름다운 어촌의 중심공간으로 조성

바다와 하늘이 맞닿은 수평선, 아름다운 석양과 일출을 볼 수 있고, 하얀 백사장과 송림 등은 아름다운 어촌을 떠올리게 하는 자연환경이다. 때문에 연안 기초지방자치단체의 홈페이지에 어항의 일출 혹은 일몰 광경을 올린 곳이 많다. 이와 같이 연안의 자연환경은 아름다움에도 불구하고 아름다운 자연환경을 감상할 수 있는 어항은 어촌경관을 훼손하는 곳이 많다. 즉 어항부지 중 유휴지는 생활 쓰레기 혹은 어구들이 적재되어 있고, 어항부지에 건립한 시설은 어촌경관의 질을 떨어뜨리는 곳이 많은 실정이다.

어촌과 주변 자연환경의 경관을 어울리게 할 수 있는 곳에 위치한 어항의 경관조성은 어촌의 가치 창출에 중요한 역할을 할 수 있다. 따라서 어항부지의 유휴공간과 시설 등을 아름다운 어촌을 가꾸는 중심공간으로 활용하여야 한다. 즉 어항부지에 아름다움을 추가하여 어촌을 찾는 사람들에게 감동을 주는 공간으로 어항부지를 개발하여야 한다.

(7) 인적자원 유입의 핵심공간으로 조성

어촌은 인구감소와 노령화로 인한 인적자원의 부족현상을 겪고 있다. 이러한 현상은 수산업의 노동생산성 제고뿐만 아니라 수산물의 부가가치 창출, 그리고 어촌과 바다의 다양한 자원의 효율적 이용의 걸림돌로 작용

하고 있다. 따라서 어촌경제 활성화를 위한 어촌으로의 인구유입, 나아가 우수한 인적자원의 어촌 유입이 매우 필요한 실정이다. 그러나 현실적으로 어촌으로의 인구유입을 기대하기 어렵다. 도시에 비하여 상대적으로 낮은 삶의 질을 차지하더라도 어촌으로 이주한 외지인이 어업에 참여하여 어업 소득을 얻기 어렵기 때문이다. 즉 외지인이 어업소득을 얻기 위해서는 어선어업, 양식어업과 마을어업에 종사하여야 하지만, 허가가 필요한 어선어업, 면허가 필요한 양식어업, 그리고 어촌계원에게 주어지는 마을어업 등의 참여가 쉽지 않기 때문이다.

이와 같이 외지인이 1차 산업인 어업 참여를 통한 어촌으로 인구유입과 우수한 인적자원의 유치가 어려운 어촌여건으로 어촌경제 활성화를 기대하기 어렵다. 따라서 어촌에 2, 3차 산업을 활성화시켜 어촌으로 인구유입과 우수한 인적자원의 유치를 촉진하여야 한다. 어항부지는 어촌의 1, 2, 3차 산업을 통합한 복합산업 공간으로서 활용할 수 있다. 어항부지를 어촌의 부가가치를 창출하는 공간으로 개발할 경우에 우수한 인적자원의 유입을 촉진하는 역할을 기대할 수 있다.

(8) 어항 기능시설과 농공단지의 연계를 통한 부가가치 창출

어항에서 양륙하는 수산물을 원재료로 수산물을 가공하기 위한 수산물 일괄처리시스템 구축에 필요한 공간이 부족한 어항은 어항배후지역의 농공단지를 활용할 수 있다. 대부분의 연안 시·군에 국가어항이 있을 뿐만 아니라 연안 시·군은 1차 산업이 존재하기 때문에 농산물과 수산물을 가공할 수 있는 농공단지가 있는 경우가 많다. 이러한 농공단지는 상수도 및 하수도 시설과 도로가 이미 개설되어 있기 때문에 수산물 일괄시스템을 구축하여 수산물의 부가가치를 높일 수 있는 좋은 여건을 갖고 있다. 또한 농산물과 수산물을 원재료로 동시에 사용한 가공품을 생산함으로써 농산물

가공과 수산물 가공의 시너지 효과를 얻을 수도 있다. 이와 같이 어항 배후에 위치한 농공단지를 어항과 연계하여 어항부지로 활용함으로써 어항과 농공단지의 부가가치를 동시에 높일 수 있다.

2) 어항부지의 효율적 관리방안

(1) 어항의 통합관리시스템 구축

어항 기능의 유기적 연계성은 어항의 투자 효율성에 영향을 미친다. 즉 어항의 다양한 기능인 안전한 어선 정박기능, 수산물 양륙기능, 수산물 위판기능, 수산물 가공기능, 수산물 유통·판매기능, 어촌관광기능, 주민복지기능 등은 독립적인 기능이 아니라 상호 연계되어 수행되는 기능이지만, 어항마다 기능의 연계성은 상이하다. 따라서 어항개발 기본계획뿐만 아니라 어항정비계획을 수립할 때 어항 기능의 연계방안을 고려하여야 어항의 투자 효율성을 높일 수 있다. 어항 기능의 연계계획은 어항부지의 효율적 활용과 밀접한 관계를 갖는다. 따라서 어항부지를 효율적으로 이용·관리함에 있어서 어항 기능과 관련한 통계자료의 수집과 축적은 매우 중요하다. 또한 이러한 통계자료는 어항정책뿐만 아니라 수산 및 어촌정책의 수립과 집행에도 중요한 자료이다. 즉 어항의 수산물 양륙기능 수산물 위판기능, 수산물 가공·유통기능과 관련한 통계자료는 어업자원의 관리와 수산물 유통정책의 핵심 정책자료로 활용될 수 있다. 어항의 어촌관광기능과 문화·복지기능과 관련한 통계자료는 어촌의 삶의 질 향상과 어촌의 어업외 소득 창출 등을 위한 어촌 활성화 정책수립에도 유용하다.

이와 같이 어항정책은 물론이고 수산 및 어촌정책의 효율적 수립 및 집행을 위하여 어항의 다양한 기능과 관련한 통계자료를 포함한 어항 통합관리시스템 구축이 필요하다. 따라서 어항정책은 어항 기능이 효율적으로

작용할 수 있도록 수립되어야 하기 때문에 어항 통합관리시스템을 통한 어항정책의 수립이 필요하다. 어항 기능의 효율적 작용 여부는 어항부지의 이용계획과 관계가 있다. 따라서 어항정비계획은 어항 통합관리시스템을 통한 어항 기능 분석이 이루어질 때 합리적으로 수립될 수 있다. 어항정비계획은 새로운 사회·경제적 환경 변화에 대응할 수 있도록 수립되어야 한다. 즉 어항에 대한 새로운 사회·경제적 수요를 반영할 수 있어야 한다. 단순한 시설정비가 아니라 다양한 어항 기능의 수요에 따른 어항부지 이용계획을 토대로 어항의 리모델링이 이루어져야 한다. 그리고 어항 기능의 통계자료를 토대로 어항부지 개발과 효율적 이용을 위한 어항의 통합관리시스템을 구축하여야 한다.

(2) 어항부지 이용과 연계한 관리 책임제 도입

어항은 어업종사자의 이용 빈도가 높고 어항 투자 재원의 대부분은 국비와 지방비이다. 그리고 어항 기능시설 중 수산물 판매 관련 시설도 국비와 지방비의 투자 비중이 높은 실정이다. 대부분 국비와 지방비로 조성된 어항은 어촌주민과 수산업협동조합에게 우선적 이용권이 주어진다. 이와 같이 어항은 개발주체와 이용주체가 상이하여 어항의 관리에 어려움이 있다. 즉 지방자치단체장이 지방어항은 물론이고 국가어항을 관리하고 있지만, 지방자치단체장은 어항관리비용의 조달에 어려움을 겪고 있다. 따라서 어항의 유지·보수, 어항의 환경정비 등이 기대에 미치지 못하고 있는 실정이다.

어항관리가 효율적으로 이루어지지 않아 어항의 경관이 훼손되고, 어항의 내구연수가 감소할 가능성이 있다. 특히 최근 어촌주민과 수산업협동조합은 물론이고 도시주민이 어항을 방문하는 비율이 증가하고 있어 어항의 경관훼손은 어항에 대한 새로운 수요에 따른 잠재적 가치 창출을 저해

할 수도 있다. 따라서 어촌주민과 도시주민의 교류공간 역할을 하는 어항 부지의 효율적 관리가 시급하다.

어항부지의 관리주체를 선정하고, 관리 주체가 수익을 창출하여 관리 비용의 재원으로 활용할 수 있도록 어항부지 및 시설 이용의 수익자 부담 원칙을 기본으로 하는 제도적 개선이 필요하다. 그리고 어항부지와 시설을 이용하는 사람 또는 단체에게 환경정비에 대한 의무를 부과하여 깨끗한 어항 조성과 경관 및 디자인 조화를 위하여 이들이 적극적으로 참여하게 하여야 한다. 어항부지 및 시설 이용자의 어항관리 책임제 도입은 어항의 잠재적 가치를 창출하여 어항 이용자의 편익을 발생시킬 수 있을 것이다.

3. 어항부지의 효율적 이용과 관리의 추진과제

1) 어항정비와 환경개선을 통한 기능 및 경관 개선

어촌·어항법 제19조에 규정되어 있는 어항 시설의 변경·보수·이전·확장 등을 포함한 어항정비계획과 어항정화 및 어촌관광 활성화를 위한 어항환경개선계획은 어항부지의 효율적 이용과 밀접한 관계가 있는 규정이다. 국가어항에는 대부분 어항 시설이 건립되어 있다. 특히 어항의 부가가치 창출 가능성이 높은 국가어항의 기능시설과 편익시설 중에 노후화 되거나 위생적인 수산물 공급기능을 수행하기 어려운 시설이 있다. 그리고 이러한 어항의 대부분은 어항 환경개선이 필요할 뿐만 아니라 소비자인 관광객의 수요를 충족시킬 수 있는 기능을 수행하기 곤란하다. 따라서 부가가치 창출의 가능성이 큰 어항을 대상으로 어항정비계획과 환경개선계획을 통합한 어항개발계획을 추진함으로써 어항경관을 개선함과 동시에 기능 정비를 통하여 어항부지의 부가가치를 창출하여야 한다.

2) 어항부지의 효율성 제고를 위한 어항 기능시설의 복합화

어항 기능시설과 편익시설의 배치는 어항부지의 효율적 이용 및 관리와 밀접한 관계를 갖는다. 즉 어항의 부가가치 창출은 수산물 가공·유통과 관광기능과 밀접한 관계를 가지며, 이러한 시설은 어항의 유형 또는 무형 상품의 생산자와 소비자의 욕구의 만족에 영향을 미친다. 따라서 수산물 유통·가공기능과 관광기능을 갖는 시설의 효율적 배치는 어항의 부가가치 창출에 중요한 영향을 미친다. 그럼에도 불구하고 대부분의 어항개발계획이 수산물 생산자인 어업인과 수산업협동조합의 관점에서 수립되었고 생산자의 수산물 유통 및 가공의 편리성과 어촌주민의 이용 편리성 위주로 배치·건설되었기 때문에 어항의 부가가치 창출을 위한 기능시설과 편익시설의 재배치와 복합화가 필요하다.

3) 소프트웨어 개발을 통한 어항부지의 효율적 활용

어항부지가 부가가치 창출공간의 기능을 수행할 수 있도록 다양한 기능을 수행하는 하드웨어 투자, 소프트웨어 개발 및 휴먼웨어의 육성 등을 연계하여야 한다. 특히 어항부지의 하드웨어 투자계획을 수립하기 전에 소프트웨어의 개발과 운영계획을 수립하여 시설의 효율적 이용과 관리방안을 마련하여야 한다. 즉 어항, 어장 및 어촌의 유형자원과 무형자원을 토대로 콘텐츠를 구성하여 어항을 차별화하고, 부가가치를 창출할 수 있는 프로그램의 운영에 적합한 하드웨어 투자계획을 수립하여야 한다. 이러한 소프트웨어 개발과 운영은 어촌, 어장, 어항의 다양한 자원과 어항부지를 연계시켜 자원의 부가가치를 높일 수 있다. 즉 소프트웨어는 자원과 인프라를 융합하는 연결고리로서 역할을 수행할 뿐만 아니라 사람과 자원, 사람과 인프라, 지역주민과 관광객을 연결하는 역할을 통하여 어항부지 활용 가치를 높일 수 있을 것이다.

4) 위생고도화 사업을 통한 수산물 부가가치 창출

어항의 유통기능은 수산물의 부가가치 창출에 중요한 역할을 한다. 어항은 어업인이 어장에서 생산한 수산물을 양륙하여 소비자에게 이동하는 출발점이다. 임의상장제가 도입된 후에 모든 수산물이 위판과정을 거치지 않지만, 수산업협동조합의 위판장은 수산물이 생산자의 손을 떠나 소비자에게 이동되는 첫 번째 공간이다. 위판된 수산물은 다양한 유통경로를 통하여 이동된다. 즉 수산물은 냉동 및 냉장 공간, 가공공장, 도매 또는 소매 시장 등으로 이동된다. 어장에서 생산된 수산물은 이러한 유통경로를 통하여 최종 소비자의 식탁에 오른다.

소득수준이 증가하고, 식품위생에 대한 관심이 증가됨에 따라 정부는 수산물도 HACCP제도와 이력제 등을 도입하여 안전하고 위생적인 수산물을 소비자가 소비할 수 있도록 법·제도를 도입하고 있다. 따라서 어항 기능시설인 수산물 위판장, 직판장, 가공시설 등이 위치한 어항부지는 소비자가 요구하는 안전하고 위생적인 수산물을 공급할 수 있는 위생고도화 공간으로 조성하여야 한다. 특히 어항부지에 수산물의 위생고도화를 포함한 수산물 일괄처리시스템을 구축함으로써 부가가치를 높여야 한다.

5) 지역 특화를 통한 어항부지의 잠재적 가치 창출

어항은 어촌과 어장을 연계하는 장소로서 어촌지역의 고유한 문화와 수산물을 담을 수 있는 공간이다. 반도국가인 우리나라의 동해안, 서해안, 남해안은 어촌 전통 생활풍습, 전통어구·어법 등의 어촌문화와 일출·일몰, 해안경관, 갯벌 등의 자연환경이 상이할 뿐만 아니라 생산되는 수산물의 종류와 시기도 상이하다. 이러한 지역의 특화자원을 활용하여 어항을 차별화할 수 있음에도 불구하고 어항 기반시설 중심의 어항개발계획으로 인하여 어선의 안전한 정박기능은 수행하고 있지만, 어항의 차별화를 통한

부가가치 창출은 미흡한 실정이다.

따라서 어촌과 어장의 고유한 특성을 반영하여 어항부지를 조성함으로써 어촌·어항·어장을 연계한 잠재적 가치를 창출하여야 한다. 이와 같이 지역의 문화와 수산물을 즐길 수 있는 공간으로서 어항부지를 활용여야 한다.

4. 법·제도적 개선방향

1) 어항의 정의와 관련 사항

어촌·어항법은 어항부지의 효율적 이용 및 관리에 가장 기본이 되는 법이다. 어항부지를 효율적으로 이용하고 관리하는 정책방안은 어항부지와 관련한 동법의 체계와 내용의 검토가 필요하다. 즉 동법에서 규정하고 있는 어항의 정의, 어항개발계획, 어항시설의 관리 및 사용 등을 검토함으로써 부가가치를 창출할 수 있는 어항부지의 효율적 이용 및 관리방안을 제시할 수 있다. 동법 제2조 제3항에 어항을 “천연 또는 인공의 어항시설을 갖춘 수산업 근거지라고 정의하고, 국가어항, 지방어항, 어촌정주어항으로 분류”하고 있다. 국가어항을 이용범위가 전국적인 어항 또는 도서·벽지에 소재하여 어장의 개발 및 어선의 대피에 필요한 어항이라고 정의하는 반면에 지방어항을 이용범위가 지역적이고 연안어업에 대한 자원의 근거지가 되는 어항이라고 정의하고 있다. 그리고 어촌정주어항은 어촌의 생활근거지가 되는 소규모 어항이라고 정의하고 있다.

어항의 정의가 어선의 정박공간을 중심으로 이루어지고 있어 어항의 기능시설과 편익시설의 활용의 여지가 부족하다. 반면에 항만의 정의는 항만의 기능에 대하여 명확하게 서술하고 있다. 즉 항만법 제2조 제1항에 항만을 “선박의 출입, 사람의 승선·하선, 화물의 하역·보관 및 처리, 해양친수활동 등을 위한 시설과 화물의 조립·가공·포장·제조 등 부가가치 창

출을 위한 시설이 갖추어진 곳”이라고 정의하고 있다. 이와 같이 항만의 정의는 부가가치 창출이라는 항만건설의 목적이 표현되어 있는 데 반하여 어항의 정의는 수산업의 근거지로서 안전한 정박공간의 조성을 목적으로 표현하고 있다. 이러한 어항의 정의는 어항개발계획이 기본시설 위주로 이루어져 기능시설과 어항편익시설에 대한 미흡한 계획을 초래하여 어항부지의 효율적 이용과 관리를 저해할 수도 있기 때문에 어항의 부가가치 창출의 개념이 어항의 정의에 추가되어야 한다.

2) 어항개발계획과 관련 사항

어촌·어항법 제19조에 지정권자는 어항의 개발을 촉진하고 그 운영의 효율성을 높이기 위하여 미리 해당 어항의 시설 및 이용 현황, 어항시설의 안전상태 등을 조사·점검하여 그 결과를 기초로 대통령령으로 정하는 바에 따라 어항개발계획을 수립하여야 한다고 규정하고 있다. 그러나 어항개발의 촉진과 운영의 효율성을 높이기 위해서 어항의 기본시설, 기능시설, 어항편익시설의 수요를 예측하여 어항개발계획에 반영하여야 한다. 그럼에도 불구하고 동 조항에는 어항의 시설 및 이용현황을 조사할 것을 규정하고 있어 어항부지의 효율적 이용과 관리를 위한 규정으로 미흡하다.

또한 어항개발계획을 ‘어항시설에 관한 종합적이고 기본적인 어항시설 기본계획’, ‘어항시설의 변경·보수·이전·확장 등 어항정비계획’, ‘어항정화 및 어촌관광 활성화를 위한 어항환경개선계획’ 등으로 구분하여 수립하도록 규정되어 있어 어항부지의 효율적 이용을 저해할 수 있다. 즉 어항정비계획과 어항환경개선계획은 통합적으로 이루어질 때 시너지 효과를 기대할 수 있다. 특히 어촌·어항법 제20조에 규정되어 있는 어항개발계획의 내용에 어항시설의 수요와 공급의 추정이 포함되어 있지 않아 어항부지의 효율적 이용을 위한 어항개발계획이 부실할 수도 있다. 따라서 어항개발계

획에 어항의 사회·경제적 수요와 어항·어촌·어장의 자원과 공간을 융합할 수 있는 기능을 수행할 수 있도록 어항부지의 이용과 관리가 포함되어야 한다.

3) 어촌관광 구역과 관련 사항

어촌·어항법 제18조에 어항지정권자는 어촌관광의 활성화를 위하여 필요한 경우에 어항구역 안에 대통령령이 정하는 바에 따라 어촌관광을 위한 구역을 설정할 수 있으며, 동 구역 안에 해양관광·레저용 선박의 계류시설이나 관광객 편의시설 등 대통령령이 정하는 시설을 설치할 수 있다고 규정하고 있다.

이와 같이 어항구역 안에 어촌관광을 위한 구역을 설정할 수 있다고 규정하는 것이 어항의 관광기능 활성화에 이바지할 수도 있다. 어항편의시설에 규정된 이미 해양관광·레저용 선박의 계류시설의 설치 수역을 포함한 수역과 육역을 어촌관광을 위한 구역을 규정함과 동시에 어항부지에 어촌관광 편의시설을 포함할 수 있어야 한다. 따라서 어항개발계획을 수립할 때 기능시설과 편의시설의 수요를 추정하여 어항구역에 이를 반영하는 기능에 따른 구역을 설정하고 체계적이고 복합적으로 시설을 배치할 수 있는 어항부지 활용계획을 수립하는 것이 바람직하다.

4) 어항운영 전산망과 관련 사항

어촌·어항법 제2조제7항에 어항관리를 위한 전산시스템인 어항운영 전산망을 “어항운영과 관련된 정보관리 및 민원사무 등을 전자적으로 처리하기 위하여 구축한 전자정보통신체계”라고 규정하고 있다. 이에 반하여 항만법 제2조 제15항에 항만관리를 위한 전산시스템인 항만물류통합정보

체계를 “국토해양부장관 및 항만을 이용하는 자가 항만물류비의 절감 및 각종 정보의 실시간 획득 등을 위하여 항만이용 및 항만물류의 과정에서 발생하는 정보를 정보통신망을 이용하여 상호교환·처리 및 활용하는 체계”라고 규정하고 있다.

어항운영전산망과 항만물류통합정보체계의 정의의 차이는 후자는 항만이용과 항만물류의 과정에서 발생하는 정보를 수집·관리하는 반면에 어항은 어항에서 발생하는 물류를 제외한 어항운영과 관련한 정보를 수집·관리하고 있다. 즉 어항에 양륙되어 유통되는 수산물과 관련한 정보를 수집·관리하지 않고 있다. 어항의 기능시설과 편익시설의 이용에 대한 정보를 어항운영전산망에서 수집·처리할 수 있도록 어항운영전산망의 정의를 개선하여야 한다.

5) 어촌·어항법 개정(안)

앞에서 살펴본 어항부지의 효율적 이용 및 관리를 위한 어촌·어항법 개선사항의 안을 구체적으로 제시하면 <표 6-1>과 같다. 이와 같은 어촌·어항법의 개정(안)은 동법의 규정 중에서 어항부지의 효율적 이용 및 관리를 위하여 필요한 사항의 개선방안을 제시한 것이다. 즉 어항의 정의에서 어항이 부가가치를 창출하는 곳으로 명시함으로써 어항개발과 운영자가 어항의 개발과 운영 시에 시설을 부가가치 창출의 관점에서 계획하고 운영 방향을 설정하도록 하였다. 또한 어항개발계획의 내용을 어항부지의 부가가치 창출의 관점에서 필요한 사항인 어항개발과 운영의 목표, 어항의 사회·경제적 수요와 공급에 관한 사항, 기본시설, 기능시설, 편익시설 등의 부가가치 창출방안, 이러한 시설 등을 활용한 부가가치 창출에 의한 경제적 타당성과 사회·문화적 타당성 분석 등을 포함하였다. 어항운영전산망의 업무 범위를 어항 수역의 운영 정보뿐만 아니라 어항 육역의 기능시설

과 편익시설의 이용과 관련한 정보까지 확장하여 수산정책의 중요한 정보 시스템으로 어항운영전산망의 역할을 확대하였다.

| 표 6-1 | 어촌·어항법 개정(안)

구분	현행	개정(안)
어항의 정의	어촌·어항법 제2조(정의) “어항”함은 천연 또는 인공의 어항시설을 갖춘 수산업근거지로서 제17조의 규정에 따라 지정·고시된 것을 말한다.	어촌·어항법 제2조(정의) “어항”이란 <u>선박의 출입, 사람의 승선·하선, 수산물 등 화물의 양륙 및 처리, 친수활동 등을 위한 시설과 수산물의 가공·유통·판매 등 부가가치 창출을 위한 시설</u> 을 갖춘 곳으로서 제17조의 규정에 따라 지정·고시된 것을 말한다.
어항개발 계획의 수립	어촌·어항법 제19조(어항개발계획의 수립)③ 지정권자(농림수산식품부장관이 제1항 단서에 따라 어항개발계획을 수립하는 경우를 포함한다. 이하 이 조, 제20조 및 제21조에서 같다)는 기본계획의 범위에서 어항개발계획을 수립하여야 하며 개발하려는 어항의 배후 어촌에 어촌종합개발사업을 시행할 필요성이 있다고 판단되는 경우에는 이를 고려하여 수립하여야 한다.	어촌·어항법 제19조(어항개발계획의 수립)③ 지정권자(농림수산식품부장관이 제1항 단서에 따라 어항개발계획을 수립하는 경우를 포함한다. 이하 이 조, 제20조 및 제21조에서 같다)는 기본계획의 범위에서 어항개발계획을 수립하여야 하며 개발하려는 어항의 배후 어촌에 어촌종합개발사업을 시행할 필요성이 있다고 판단되는 경우에는 이를 고려하여 수립하여야 하며, <u>필요한 경우에 어항 정비계획과 어항환경개선계획을 통합하여 동시에 수립할 수 있다.</u>

| 표 6-1 | 어촌·어항법 개정(안)(계속)

구분	현행	개정(안)
어항개발 계획의 내용	<p>어촌·어항법 제20조(어항개발계획의 내용) 어항개발계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 어항의 개발 및 운영에 관한 기본 방향 2. 어항시설의 입지·종류·규모 및 배치계획 3. 기본시설의 표준 단면 4. 연도별 투자계획 및 효과 5. 그 밖에 지정권자가 필요하다고 인정하는 사항 	<p>어촌·어항법 제20조(어항개발계획의 내용) 어항개발계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 어항의 개발 및 운영에 관한 목표와 기본 방향 2. 어항의 사회·경제적 수요와 공급에 관한 사항 3. 어항시설의 입지·종류·규모 및 배치계획 4. 기본시설의 표준 단면 5. 기본시설, 기능시설과 편익시설등의 부가가치 창출방안 6. 시설의 연도별 투자계획 및 타당성 분석 5. 그 밖에 지정권자가 필요하다고 인정하는 사항
어항운영 전산망	<p>어촌·어항법 제2조의 7. "어항운영 전산망"이란 어항운영과 관련된 정보관리 및 민원사무 등을 전자적으로 처리하기 위하여 구축한 전자정보통신체계를 말한다.</p>	<p>어촌·어항법 제2조의 7 "어항운영 전산망"이란 어항의 운영과 어항물류의 과정에서 발생하는 정보와 어항 편익시설 이용 과정에서 발생하는 정보의 관리 및 민원사무 등을 전자적으로 처리하기 위하여 구축한 전자정보통신체계를 말한다.</p>

제 7 장 결론 및 정책 제언

1. 결 론

어항은 어업을 영위하는 어촌의 중요한 생산기반시설로서 수산분야 사회간접투자 중 높은 비중을 차지하는 중요한 공간이다. 어촌의 주요 소득 원인 어업소득의 대부분을 차지하는 수산물의 판매는 어항을 통하여 이루어지며, 어항은 수산물 생산의 주요한 수단인 어선의 안전한 정박공간으로서 어업인의 재산을 보호하는 중요한 역할을 한다. 이와 같이 어항은 어선의 정박공간과 양륙공간으로서 어업인에게 중요한 기능을 제공하고 있다. 따라서 어항을 구성하는 시설 중 방파제와 물양장은 어항개발계획의 중요한 부분을 차지하고 있다.

그러나 어항은 어장과 어촌을 연계하는 공간으로서 이들의 부가가치를 높일 수 있는 공간이기도 하다. 즉 사회·경제적 여건의 변화에 따라 점점 수요가 증가하고 있는 어항 기능시설과 편익시설은 어장에서 생산되는 수산물은 물론이고 어장과 어촌의 다양한 자원의 부가가치를 높이는 데 기여할 수 있는 중요한 시설이다. 또한 어촌의 생산기반시설로서 조성한 어항은 사회·경제적 수요를 충족시킬 수 있는 유형 또는 무형상품을 거래할 수 있는 시장으로서 역할을 수행할 수 있다. 즉 어항은 상품의 이동과 소비자의 이동에 필요한 도로망을 갖추고 있을 뿐만 아니라 시장을 구성하는 시설을 건설하는 데 필요한 부지가 있기 때문에 어촌경제 활성화를 위한 공간으로서 준비된 시장이라고 할 수 있다.

어항이 어촌경제를 이끄는 시장으로서 역할을 하는 데 가장 큰 걸림돌은 어항의 배타성이다. 즉 시장은 다양한 상품의 공급자와 수요자 사이에 설 새 없이 상품거래가 이루어질 때 활성화될 수 있지만, 어항은 이러한 시

장으로서 개방성이 부족한 실정이다. 또한 어항의 우선적 이용권을 가진 어업인과 수산업협동조합은 어항의 효율적 이용과 관리에 다소 소극적이기 때문에 어항을 시장으로서 활용할 수 있는 기회를 충분히 살리지 못하고 있다. 수산물을 단순히 매매하는 협의의 시장이 아닌 어촌과 바다의 다양한 자원을 융합한 유형 또는 무형상품을 거래하는 광의의 시장으로서 어항부지를 활용하여야 한다. 따라서 지역의 고유한 특성을 반영한 차별화된 유형 또는 무형 상품의 거래공간으로 어항부지를 개발하여야 한다.

어업인과 수산업협동조합의 적극적인 어항의 이용과 관리를 유도하고, 어항을 통하여 사회·경제적 수요를 충족시킬 수 있는 유형 또는 무형상품을 제공할 수 있는 공급자에게 어항부지 이용 기회를 제공함으로써 부가가치를 창출하여야 한다. 어항부지의 개방은 다양한 이해관계자에게 어항부지를 이용할 수 있는 기회를 제공할 뿐만 아니라 어항 주변공간과 자원을 어항부지와 연계하여 시너지 효과를 창출할 수 있다. 이와 같이 어항부지의 효율적 이용 및 관리는 수산분야의 공공투자 중에서 상대적으로 대규모인 어항 투자의 효율성을 높이는 것은 물론이고 어항의 잠재적 가치를 창출하여 어촌경제 활성화를 촉진하는 데 기여할 수 있을 것이다.

2. 정책 제언

어항은 수산정책에서 중요한 시설이다. 수산업법 제2조에 수산업을 어업·어획물운반업 및 수산물 가공업이라고 정의하고 있다. 수산동식물을 채취·포획하거나 양식하는 사업인 어업은 어선이 필요하며, 어업현장에서 양륙지까지 어획물이나 그 제품을 운반하는 사업인 어획물운반업도 선박이 필요하다. 이와 같이 수산업을 유지·성장시키기 위해서 어선을 정박하고 수산동식물을 양륙하는 어항은 필수시설이다. 따라서 정부는 대규모 투

자가 필요한 어항을 개발하고 있다.

어항은 어선의 정박공간인 수역과 육역으로 구성된다. 전자는 어항의 기본 기능 수행을 위하여 중요한 공간이며, 후자는 수산업과 어촌의 부가가치 창출을 위하여 중요한 공간이다. 최근 어항의 사회·경제적 수요가 다양해짐에 따라 어항의 기본시설 못지않게 어항 기능시설과 편익시설에 대한 관심이 커지고 있다. 따라서 어항 육역인 배후부지의 효율적 이용과 관리를 통한 어촌과 어항, 그리고 어장의 부가가치 창출에 관한 수산정책의 수립이 필요한 시점이다. 따라서 어항부지의 효율적 이용 및 관리에 필요한 정책적 제언을 하면, 다음과 같다.

첫 번째, 어촌과 바다 자원의 고유한 특성을 반영한 지역 특화 어항을 개발하는 공간으로 어항부지를 활용하여야 한다. 어항은 어장의 자원과 어촌문화를 담을 수 있는 준비된 공간이다. 이러한 자원과 문화의 고유한 특성을 활용하여 어항부지를 지역 특화의 중심공간으로 개발하여야 한다.

두 번째, 어장과 어촌, 어업자원정책과 수산정책의 통합공간으로 어항부지를 활용하여야 한다. 경영학자들은 부도위기의 애플사(Apple Inc.)가 세계적인 기업으로 거듭날 수 있는 성공요인을 ‘자원과 인프라의 융합’이라고 지적하듯이 어촌경제 활성화를 위한 어장과 어촌 등의 자원과 공간의 융합과 함께 어업자원정책과 수산정책의 통합정책의 수립이 필요하다. 어항은 자원과 공간의 융합, 정책의 통합을 이끌 수 있는 적합한 공간이다. 특히 이러한 융합과 통합을 이끄는 공간으로 활용할 수 있는 공간이 바로 어항부지이다.

세 번째, 연안의 사회·경제적 수요를 충족시키는 유형 또는 무형상품의 시장으로서 어항부지를 개발하여야 한다. 어항부지는 어항 기능시설과 편익시설을 건설할 수 있는 곳으로서 어촌주민과 관광객이 교류할 수 있는 연안의 준비된 공간이다. 따라서 생산자로서 어촌주민과 민간 투자자, 그리고 소비자로서 관광객으로 구성되는 어촌경제 중심공간으로서 어항부지를 시장으로 개발하여야 한다.

네 번째, 어촌에의 인적자원 유입을 촉진하는 공간으로서 어항부지를 활용하여야 한다. 어촌인구의 감소와 인구 노령화 등은 어촌경제 활성화의 걸림돌 중의 하나이다. 어촌의 삶의 질 저하, 어업소득원 확보의 곤란 등으로 어촌인구 유입을 위한 귀어·귀촌정책의 효과가 기대에 미치지 못하고 있다. 따라서 어항부지를 어촌의 복합산업 공간으로 개발하여 인적자원의 유입을 촉진시켜야 한다.

다섯 번째, 어촌 경관조성의 중심공간으로 어항부지를 개발하여야 한다. 어선의 안전한 정박을 위하여 대부분의 어항은 태풍과 해일 등의 자연 재해의 영향을 적게 받는 만의 일부에 조성되어 있다. 그리고 어업인이 거주하는 어촌과 지근거리에 위치하고 있다. 즉 어항은 어촌과 해안을 연계하는 곳으로 어촌의 자연경관 조성에 중요한 공간이다. 그럼에도 불구하고 대부분 어항시설과 유희지는 어촌경관을 훼손하고 있다. 따라서 어항부지의 시설과 유희지 등을 어촌과 자연경관과 조화롭게 조성하여 어촌경관을 아름답게 조성하여야 한다.

여섯 번째, 어항 이해관계자의 범위를 확대하고, 이들의 상생을 유도할 수 있도록 어항부지를 개발하여야 한다. 어항부지는 편익시설과 기능시설을 건립할 수 있는 공간이다. 따라서 어촌을 찾는 관광객을 대상으로 민간 투자자가 수익사업에 필요한 시설을 건립할 수 있는 공간이다. 어항의 우선적 이용자인 어촌주민과 수산업협동조합뿐만 아니라 민간 투자자도 어항부지를 활용할 수 있도록 개발하여야 한다.

일곱 번째, 수산물의 부가가치를 창출하기 위하여 어항부지를 수산물의 위생고도화 공간으로 조성하여야 한다. 어장에서 생산된 수산물이 소비자에게 이동되는 유통경로의 출발점인 어항은 안전하고 위생적인 수산물 공급의 중요한 공간이다. 따라서 어항부지에 조성하는 수산물 일괄처리시스템의 위생고도화 사업을 추진하여야 한다.

여덟 번째, 어항부지를 어항, 어장 및 어촌의 유형자원과 무형자원을

활용한 소프트웨어의 운영공간으로 조성하여야 한다. 이러한 소프트웨어는 자원과 인프라를 융합하는 연결고리로서 역할을 수행할 뿐만 아니라 사람과 자원, 사람과 인프라, 지역주민과 관광객을 연결하는 역할을 통하여 어항부지 활용 가치를 높이는 중요한 역할을 할 것이다.

아홉 번째, 어항부지의 이용과 관리의 권리와 책임을 연계한 어항부지 활용계획을 수립하여야 한다. 어항부지의 효율적 관리는 어항의 부가가치 창출의 중요한 요인이다. 따라서 어항부지를 이용하여 수익을 얻는 어항부지 이용자가 어항의 효율적 관리에 책임을 지도록 어항부지의 이용과 관리 시스템을 구축하여야 한다.

열 번째, 어항부지가 어촌·어항·어장의 부가가치를 창출할 수 있는 여건을 조장할 수 있도록 법·제도를 개선하여야 한다. 어항의 정의는 어항개발의 방향을 제시하는 데 중요한 역할을 한다. 따라서 어선의 정박공간 중심의 어항 정의에서 어항의 기능시설과 편익시설을 활용한 부가가치 창출을 고려한 어항 정의가 필요하다. 그리고 어항개발계획도 기본시설 위주로 이루어져 기능시설과 어항편익시설에 대한 미흡한 계획을 초래할 수 있기 때문에 어항 기능시설과 편익시설의 수요의 예측과 타당성 등을 포함한 어항개발계획을 할 수 있도록 개선할 필요가 있다. 또한 어항의 기능시설과 편익시설의 이용에 대한 정보를 어항운영전산망에서 수집·처리할 수 있도록 어항운영전산망의 정보처리 범위를 확대할 필요가 있다.

열한 번째, 어항부지의 효율적 이용 및 관리방안의 공감대를 형성할 수 있도록 다양한 이해관계자가 참석한 공청회를 개최하여야 한다. 어항부지의 잠재적 수요자인 민간 투자자는 물론이고 어항관리자와 이용자가 어항부지의 이용과 관리의 문제를 인식하고 있다. 따라서 어항부지 이용 및 관리와 관계가 있는 이해관계자가 소통할 수 있는 장을 마련하여 어항부지의 효율적 이용 및 관리방안을 도출하여야 한다.

연안에 위치한 어항은 어촌지역주민과 도시주민이 교류할 수 있는 여

건을 갖고 있다. 따라서 어항의 우선적 이용권을 가진 어업인과 수산업협동조합의 배타적 공간으로부터 다양한 이해관계자가 활용할 수 있는 개방 공간으로 전환하여 어항의 투자 효율성을 높이고, 연안의 부가가치를 높이는 공간으로 전환하여야 한다. 그러나 어업인과 수산업협동조합이 우선적 이용권을 양보하는 것은 용이한 사항이 아니다. 어촌주민과 수산업협동조합이 어항 이용의 기득권을 놓고 어항의 부가가치를 창출하는 주도권을 잡을 수 있는 어항부지 이용 및 관리를 위한 정부 정책의 변화가 필요하다.

참 고 문 헌

<국내 문헌>

- 강원도 환동해출장소, 「제2종 어항 다기능 복합이용계획 수립」, 1999.
- 강원도, 「아름다운 동해안 만들기」, 2001.
- 강종호 외, 「수산물의 전처리 가공 실태와 개선방안에 관한 연구」, 2010.
- 고창군, 「구시포 국가어항 기능활성화 시범사업 계획서」, 2011.
- 김정봉 외, 「다기능 어항시설에 대한 민자유치 활성화 방안」, 한국해양수산개발원, 2006.
- 김형태, 「일본의 항만배후단지 개발·운영제도의 시사점」, 「월간 해양수산」, 2001-11.
- 농림수산식품부, 「산지 수산물시장 실태 조사 및 활성화 방안 연구」, 2008. 10.
- _____, 「어항개발 정책의 합리적 구조재편 방안」, 2010.
- _____, 「어촌지역관광활성화 방안연구」, 2006.
- _____, 「어촌·어항발전 기본계획」, 2008.
- _____, 「국가어항지정 타당성 조사 용역」, 2008.
- _____, 「해외어항개발을 중심으로 한 해외수산투자 활성화 방안」, 2000.
- 대산지방해양수산청, 「안흥항 다기능어항 기본설계용역」, 2006.
- 당진군, 「당진 마리나시설 조성사업 개발계획 및 배후지 시설배치 기본계획」, 2006.
- 속초시, 「대포항개발 비관리청 어항시설공사」, 2003.
- 신승식 외, 「국가어항의 GIS/DB 시스템 구축방안 연구」, 한국해양수산개발원, 2003.
- 양양군, 「남해항 해안경관형성계획 수립 연구」, 2003.

- 이성우, “일본항만배후부지 개발사례 연구”, 『월간 해양수산』, 2001-11.
- 제주국제자유도시추진기획단, 『서귀포 관광미항 개발방안에 관한 연구』, 2002.
- 통계청, 『어업기본통계조사』, 2010.
- _____, 『어가경제통계』, 2010.
- 포항지방해양수산청, 『감포항 실시설계용역』, 2007.
- 한국농촌경제연구원, 『농촌지역 활성화를 위한 그린투어리즘 개발모형 정립과 실용화 방안』, 2002.
- _____, 『경제·생활권 광역화에 따른 농어촌경제 활성화 방안』, 2009.
- 한광석 외, 『어항개발의 경제성 평가분석 방법론에 관한 연구』, 한국해양수산개발원, 2005.
- 한국어촌·어항협회, 『한국어항사』, 1996.
- 한국해양수산개발원, 『국가어항 개발사업 모니터링 조사용역』, 2009.
- _____, 『해양수산백서』, 2009.
- 해양수산부, 『어항지정개발에 관한 조사연구』, 1997.
- _____, 『국가어항 건설 편람』, 2004.
- KDI 공공투자관리센터, 2008년도 타당성 재조사 보고서 『안흥항 정비사업』, 2008.
- _____, 2009년도 타당성 재조사 보고서 『감포항 정비사업』, 2009.
- _____, 2006년도 제정사업 심층평가 보고서 『국가어항 건설사업』, 2006.

<국외 문헌>

FAO, *Fishing Harbour Planning, Construction and Management*, 2010.


Hobart city council, *Hobart Public Spaces and Public Life 2010*.

<온라인 자료>

수산종합포털시스템(www.fips.go.kr)

국회법률지식정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/law/>)

부록 1. 어항부지 이용 및 관리에 대한 설문조사(관리자용)

	설문 ID
어항부지 이용 및 관리에 대한 설문조사(관리자용)	
<p>안녕하십니까?</p> <p>저는 여론조사 전문기관인 (주)리서치 앤 리서치의 전문 면접원 000입니다. 저희 회사에서는 한국해양수산개발원의 의뢰로 어항부지의 이용에 대한 문제점 및 개선방안과 관련한 여론조사를 실시하고 있습니다. 귀하께서 응답해 주시는 모든 내용은 어항부지의 효율적인 이용과 관리를 위한 자료 이외의 목적에는 절대로 사용하지 않을 것임을 약속드리니 바쁘시겠지만 잠시 시간을 내어 설문에 응답해 주시면 감사하겠습니다.</p>	

※ 지금부터 귀하가 관리하고 있는 어항과 관련하여 몇 가지 여쭙겠습니다.

I. 어항의 기능

Q1. 귀하가 관리하고 있는 어항은 효율적으로 이용 및 관리가 잘되고 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다(☞Q2로) ② 그렇다(☞Q2로) ③ 보통(☞Q2로)
 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

Q1-1. (Q1의 ④,⑤ 응답자만) 어항이 효율적으로 이용 및 관리가 되지 않는다고 생각하는 이유는 무엇입니까?

- ① 어항구역(육역) 설정 시 공간부족 등 미래수요 반영 미흡

- ② 시설 중복으로 인한 비효율성
- ③ 폐어구, 쓰레기 등으로 인해 방치되는 어항부지
- ④ 어항부지의 불법적 점·사용
- ⑤ 어항 부가가치 창출을 위한 비즈니스 접근 부족
- ⑥ 수산물류의 흐름과 맞지 않는 기능배치 및 토지이용
- ⑦ 수협·어촌계의 과도한 어항부지 선점 및 무상 이용
- ⑧ 기타()

Q2. 귀하는 어항이 지역경제 활성화를 촉진하는 공간으로서 기여할 수 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

Q3. 어항의 부가가치 창출을 위해 가장 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 수산물 종합처리장 등 수산물 일괄처리기능
- ② 수산물 직판매장 등 시장기능
- ③ 친수공간 확보 등 관광기능
- ④ 해수청정기능, 위생관리 등 위생고도화

Q4. 어항부지의 기능시설 중 가장 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 철도·도로·주차장 등 교통시설
- ② 항로표지, 신호·조명 등 항행보조시설
- ③ 어선건조·수리장, 어구건조장 등 어선·어구보전시설
- ④ 급수·급빙·급유, 전기설비 등 보급시설
- ⑤ 수산물유통·판매시설 및 해수 공급 시설
- ⑥ 수산물가공공장 등 수산물처리·가공시설
- ⑦ 무선전신·전화, 어업기상신호시설 등 어업용 통신시설
- ⑧ 어항관리시설, 선박출입항신고기관 등 해양수산 관련 공공시설
- ⑨ 환경오염방지 위한 어항정화시설

⑩ 종묘배양장 등 수산자원 육성시설

Q5. 어항부지의 편익시설 중 가장 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 의료·복지·체육 등 복지시설
- ② 전시·도서관·공연장 등 문화시설
- ③ 광장·조경시설 등 어항 환경정비 시설
- ④ 유람·낚시선·요트·윈드서핑을 위한 레저용 기반시설
- ⑤ 특산품판매장, 횃집 등 관광객 이용시설
- ⑥ 숙박·목욕·오락시설 등 휴게시설
- ⑦ 그 밖의 주민편익시설

Q6. 어항부지가 충분하다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다(☞Q7로)
- ② 그렇다(☞Q7로)
- ③ 보통(☞Q7로)
- ④ 그렇지 않다
- ⑤ 매우 그렇지 않다

Q6-1. (Q6의 ④, ⑤ 응답자만) 어항부지가 충분하지 않은 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 수협의 과도한 토지점용
- ② 유사시설의 중복
- ③ 위치적 한계
- ④ 기반시설 위주의 개발계획
- ⑤ 과도한 공원시설
- ⑥ 비효율적 토지이용
- ⑦ 무단 또는 불법 점용
- ⑧ 기타()

II. 어항관리 예산

Q7. 귀하가 관리하고 있는 어항은 효율적인 관리를 위해 별도의 예산을 확보하고 있습니까?

- ① 예(☞Q7-1로) ② 아니오(☞Q7-2로)

Q7-1. (Q7의 ①응답자만) 귀하가 관리하고 있는 어항의 관리 예산은 어떻게 확보하고 계십니까? 해당하는 항목을 모두 말씀해 주세요.

- ① 국비 ② 지방비 ③ 어항부지 점·사용료
④ 어항 이용료 ⑤ 기타()

Q7-2. (Q7의 ②응답자만) 어항관리에 대한 예산이 충분하다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통
④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

Q8. 별도 예산이 없다면 어항관리비용 재원은 어떻게 조달되어야 한다고 생각하십니까? 해당하는 항목을 모두 말씀해 주세요.

- ① 국비 ② 지방비 ③ 어항부지 점·사용료
④ 어항 이용료 ⑤ 기타()

Q9. 어촌어항법에 근거해 어항관리청은 어항시설을 사용·점용하는 자로부터 점·사용료를 징수할 수 있도록 하고 있으나 국가, 지자체, 수협, 어촌계, 군사목적, 환경오염방지를 위한 경우에는 사용료를 감면하도록 규정하고 있습니다. 귀하는 이러한 어항 점·사용료 징수에 대해 어떻게 생각하십니까 ?

- ① 현행과 같이 유지되어야 한다
② 일정기간 유예 후 어항 점·사용료를 징수하여야 한다

- ③ 유예기간 없이 어항관리청이 자체 판단하여 탄력적으로 어항 점·사용료를 징수하여야 한다
- ④ 적정 관리비용을 마련하기 위해 표준 사용료를 마련하고 각 어항관리청이 징수하여야 한다
- ⑤ 기타()

Q10. 어항관리를 위한 예산을 어항관리청 자체적으로 확보하기 위한 방안으
로는 무엇이 있다고 생각하십니까? 순서대로 3가지만 말씀해 주세요.

1순위:(), 2순위:(), 3순위:()

- ① 주차료 부과 ② 하역료, 어선 정박료 부과
③ 어항부지 점·사용료 ④ 임대수입
⑤ 부지매각 ⑥ 기타()

Q11. 귀 지자체의 2010년도 어항 유지관리비용은 얼마입니까?

- ① 국비()원
② 지방비()원
③ 기타()원

Q12. 귀 지자체의 어항 유지관리비용의 구성은?

- ① 기반시설 유지보수 비용()천원
② 어항부지 청결 등 관리비용()천원
③ 기타()천원

III. 어항관리 조직

Q13. 귀하가 근무하는 조직의 어항관리 인원은 총 몇 명입니까?

()명

Q14. 귀하가 관리하는 어항의 개소수와 항명은 무엇입니까?

- ① 국가어항()개소, 항명:()()()()
② 지방어항()개소, 항명:()()()()
③ 어촌정주어항()개소, 항명:()()()()

Q15. 귀하께서 관리하는 어항에 대한 인력은 충분하다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다(☞Q16으로) ② 그렇다(☞Q16으로) ③ 보통(☞Q16으로)
④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

Q15-1. (Q15의 ④,⑤ 응답자만)충분하지 않다면 몇 명의 인력이 더 필요하다고 생각하십니까?

()명

Q16. 귀하는 효율적인 어항관리를 위해 전담할 수 있는 독립된 조직이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

IV.어항 이용 및 관리의 거버넌스

Q17. 귀하가 관리하고 있는 어항은 이용 및 관리에 관한 지침서를 보유하고 있습니까?

- ① 그렇다(☞Q18로) ② 그렇지 않다

Q17-1. (Q17의 ②응답자만)보유하고 있지 않다면 지침서 마련이 필요하다고 생각하십니까 ?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

Q18. 귀하는 어항의 부가가치를 창출하기 위해 다음의 내용이 얼마나 필요하다고 생각하십니까? 필요성을 1~5점 사이의 점수로 말씀해 주세요. 매우 필요하다는 5점이고, 전혀 필요하지 않다는 1점입니다.

항목	점수				
	전혀 필요하지 않다	대체로 필요하지 않다	보통이다	대체로 필요하다	매우 필요하다
조직 확대	①	②	③	④	⑤
운영·관리예산의 확대	①	②	③	④	⑤
돈 버는 어항개발	①	②	③	④	⑤
지역 여건을 고려한 어항개발	①	②	③	④	⑤
민간 투자 촉진	①	②	③	④	⑤
수요자 중심의 어항개발	①	②	③	④	⑤

Q19. 귀하가 관리하고 있는 어항은 관리자와 이용자 간에 이용·관리 협의회를 구성하여 운영하고 있습니까 ?

① 그렇다(☞Q20으로) ② 그렇지 않다

Q19-1. (Q19의 ② 응답자만) 그렇지 않다면 그 이유는 무엇입니까?

()

V. 어항 이용 및 관리의 통계

Q20. 귀하가 관리하고 있는 어항은 이용 및 관리에 대한 통계가 있습니까?

① 그렇다(☞Q20-1로) ② 그렇지 않다(☞Q20-2로)

Q20-1. (Q20의 ① 응답자만) 그렇다면 어떠한 통계를 보유하고 있습니까 ?

- ① 시설재원
- ② 어선척수(지방어선 및 외래어선)
- ③ 수산물 위판량
- ④ 어항부지 이용현황
- ⑤ 어항부지 불법 점·사용 실태
- ⑥ 어선 입출항 현황
- ⑦ 기타()

Q20-2. (Q20의 ② 응답자만) 그렇지 않다면 효율적인 이용 및 관리를 위해 어떤 통계를 구축해야 한다고 생각하십니까? 2개만 말씀해 주세요.

- ① 시설재원
- ② 어선척수(지방어선 및 외래어선)
- ③ 수산물 위판량
- ④ 어항부지 이용현황
- ⑤ 어항부지 불법 점·사용 실태
- ⑥ 어선 입출항 현황
- ⑦ 기타()


Ⅵ. 어항 이용 및 관리의 법·제도

Q21. 귀하는 어항의 효율적인 이용과 관리를 위해 어촌어항법 중 개정해야 할 내용은 무엇이라고 생각하십니까? 자유롭게 말씀해 주세요.

()

지금까지 설문에 응답해 주셔서 대단히 감사합니다.

부록 2. 어항부지 이용 및 관리에 대한 설문조사(이용자용)

	설문 ID				
어항부지 이용 및 관리에 대한 설문조사(관리자용)					
<p>안녕하십니까? 저는 여론조사 전문기관인 ㈜리서치 앤 리서치의 전문 면접원 000입니다</p> <p>저희 회사에서는 한국해양수산개발원의 의뢰로 어항부지의 이용에 대한 문제점 및 개선방안과 관련한 여론조사를 실시하고 있습니다. 귀하께서 응답해 주시는 모든 내용은 어항부지의 효율적인 이용과 관리를 위한 자료 이외의 목적에는 절대로 사용하지 않을 것을 약속드리니 바쁘시겠지만 잠시 시간을 내어 설문에 응답해 주시면 감사하겠습니다.</p>					

※ 지금부터 귀하가 관리하고 있는 어항과 관련하여 몇 가지 여쭙겠습니다.

I. 어항의 기능

Q1. 귀하가 관리하고 있는 어항은 효율적으로 이용 및 관리가 잘되고 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다(☞Q2로) ② 그렇다(☞Q2로) ③ 보통(☞Q2로)
 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

Q1-1. (Q1의 ④,⑤ 응답자만) 어항이 효율적으로 이용 및 관리가 되지 않는다고 생각하는 이유는 무엇입니까?

- ① 어항구역(육역) 설정 시 공간부족 등 미래수요 반영 미흡
 ② 시설 중복으로 인한 비효율성
 ③ 폐어구, 쓰레기 등으로 인해 방치되는 어항부지

- ④ 어항부지의 불법적 점·사용
- ⑤ 어항 부가가치 창출을 위한 비즈니스 접근 부족
- ⑥ 수산물류의 흐름과 맞지 않는 기능배치 및 토지이용
- ⑦ 수협·어촌계의 과도한 어항부지 선점 및 무상 이용
- ⑧ 기타()

Q2. 귀하는 어항이 지역경제 활성화를 촉진하는 공간으로서 기여할 수 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

Q3. 어항의 부가가치 창출을 위해 가장 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 수산물 종합처리장 등 수산물 일괄처리기능
- ② 수산물 직판매장 등 시장기능
- ③ 친수공간 확보 등 관광기능
- ④ 해수청정기능, 위생관리 등 위생고도화

Q4. 어항부지의 기능시설 중 가장 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 철도·도로·주차장 등 교통시설
- ② 항로표지, 신호·조명 등 항행보조시설
- ③ 어선건조·수리장, 어구건조장 등 어선·어구보전시설
- ④ 급수·급빙·급유, 전기설비 등 보급시설
- ⑤ 수산물유통·판매시설 및 해수 공급 시설
- ⑥ 수산물가공공장 등 수산물처리·가공시설
- ⑦ 무선전신·전화, 어업기상신호시설 등 어업용 통신시설
- ⑧ 어항관리시설, 선박출입항신고기관 등 해양수산 관련 공공시설
- ⑨ 환경오염방지 위한 어항정화시설
- ⑩ 종묘배양장 등 수산자원 육성시설

Q5. 어항부지의 편익시설 중 가장 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 의료·복지·체육 등 복지시설
- ② 전시·도서관·공연장 등 문화시설
- ③ 광장·조경시설 등 어항 환경정비 시설
- ④ 유람·낚시선·요트·윈드서핑을 위한 레저용 기반시설
- ⑤ 특산품판매장, 횃집 등 관광객 이용시설
- ⑥ 숙박·목욕·오락시설 등 휴게시설
- ⑦ 그 밖의 주민편익시설

Q6. 어항부지가 충분하다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다(☐Q7로) ② 그렇다(☑Q7로) ③ 보통(☐Q7로)
- ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

Q6-1. (Q6의 ④, ⑤ 응답자만) 어항부지가 충분하지 않은 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 수협이 과도한 토지점용
- ② 유사시설의 중복
- ③ 위치적 한계
- ④ 기반시설 위주의 개발계획
- ⑤ 과도한 공원시설
- ⑥ 비효율적 토지이용
- ⑦ 무단 또는 불법 점용
- ⑧ 기타()

II. 어항관리의 예산

Q7. 어촌어항법에 근거해 어항관리청은 어항시설을 사용·점용하는 자로부터 점·사용료를 징수할 수 있도록 하고 있으나 국가, 지자체, 수협, 어촌계, 군사목적, 환경오염방지를 위한 경우에는 사용료를 감면하도록 규정하고 있습니다. 귀하는 이러한 어항 점·사용료 징수에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 현행과 같이 유지되어야 한다
- ② 일정기간 유예 후 어항 점·사용료를 징수하여야 한다
- ③ 유예기간 없이 어항관리청의 자체 판단하여 탄력적으로 어항 점·사용료를 징수하여야 한다
- ④ 적정 관리비용을 마련하기 위해 표준 사용료를 마련하고 각 어항관리청이 징수하여야 한다
- ⑤ 기타()

III. 어항관리 조직

Q8. 귀하가 이용하고 있는 어항은 관리가 잘되고 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

Q9. 귀하가 이용하는 어항에 대한 인력은 충분하다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

Q10. 귀하는 효율적인 어항관리를 위해 전담할 수 있는 독립된 조직이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

Ⅳ. 어항 이용 및 관리의 거버넌스

Q11. 귀하는 어항의 부가가치를 창출하기 위해 다음의 내용이 얼마나 필요하다고 생각하십니까? 필요성을 1~5점 사이의 점수로 말씀해 주세요. ‘매우 필요하다’는 5점이고, ‘전혀 필요하지 않다’는 1점입니다.

항목	점수				
	전혀 필요하지 않다	대체로 필요하지 않다	보통이다	대체로 필요하다	매우 필요하다
조직확대	①	②	③	④	⑤
운영·관리에산의 확대	①	②	③	④	⑤
돈버는 어항개발	①	②	③	④	⑤
지역 여건을 고려한 어항개발	①	②	③	④	⑤
민간 투자 촉진	①	②	③	④	⑤
수요자 중심의 어항개발	①	②	③	④	⑤

지금까지 설문에 응답해 주셔서 대단히 감사합니다.

부록 3. FAO의 어항 개발 및 관리 매뉴얼 사례

1) 어항 계획·건설·관리에 대한 가이드라인

국제연합식량농업기구(FAO)에서 지난 2010년 말 어항의 계획·건설·관리 분야에 대한 기술보고서(『Fishing Harbour Planning, Construction and Management』)를 발표하였다. 이 보고서는 여러 국가들의 어항관리에 대한 내용을 검토하여 기반시설 평가, 어항관리, 방파제, 항로표지시설, 공공위생 및 쓰레기 처리 등에 대해 세부적인 가이드라인을 제시하고 있다.

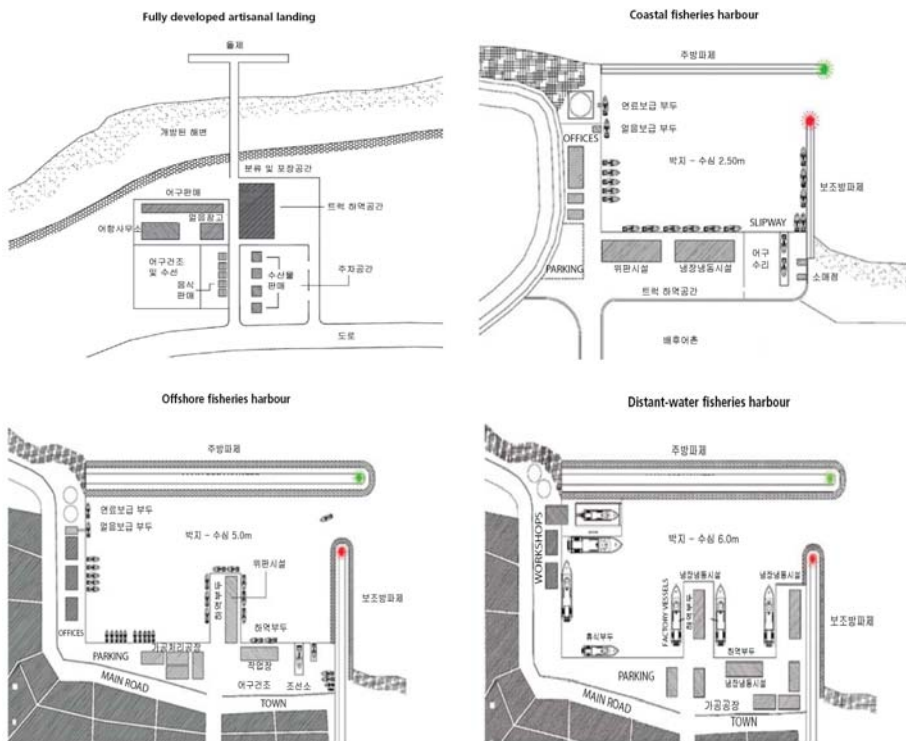
어항은 그 규모와 특성, 입지여건 등 다양한 유형에 맞는 관리가 이루어져야 함을 제시하고 있다. 특히, 어항시설과 운영을 보다 효율적으로 관리하기 위해서는 관리주체와 기능 등을 차별화할 것을 제안하고 있다. 또한, 관리조직을 구성하는 인력과 업무 분야에 대해 명시하고 있다. 이 사례에서는 FAO에서 제시한 효율적 어항관리를 위한 방안들을 살펴보고자 한다.

2) 어항규모와 기반시설에 따른 접근

어항의 규모와 기반시설은 어선의 이용패턴, 수요와 밀접한 관련이 있으며, 어항관리를 위한 조직과 운용에도 중요한 요소가 된다. 따라서 계획과정에서 이를 충분히 고려하지 못했을 경우 어항규모와 기반시설이 과대화 또는 과소화되는 문제점이 나타나게 된다. FAO에서는 이러한 문제점을 완화·해소하기 위한 방안으로 어항의 규모와 기반시설을 유형화하여 제시하고 있다.

어항의 규모와 기반시설을 토대로 i) Artisanal landing(열악한 소규모 포구), ii) Coastal fisheries harbour(연안어업 어항), iii) Offshore fisheries harbour(근해어업 어항), iv) Distant-water fisheries harbour(원양어업 어항)로

구분하고 있다. 이러한 구분은 어항의 입지, 주요 어장과와의 거리, 어선의 유형, 양륙 수산물의 유형, 가공처리, 박지의 수심, 방파제, 기반시설(연료공급, 얼음공급, 냉장냉동시설, 어구수선 및 건조시설, 녹지공간 및 주차장), 배후입지 등을 종합적으로 고려하여 판단한다.



자료: FAO, *Fishing Harbour Planning, Construction and Management*의 내용을 재작성함

| 부록 그림 1 | 어항의 규모와 기반시설에 따른 유형화 구분

3) 어항관리 조직을 통한 효율적 어항관리의 체계 구축

어항의 기반시설을 효율적으로 운영·관리하기 위해서는 어항의 규모나 특성에 관계없이 이해당사자의 의견을 수렴할 수 있는 어항관리 기구를 구성할 것을 권장하고 있다.

(1) 소규모 어항

소규모 포구는 마을단위 수준에서 개발하는 어항으로 어촌계장을 책임자로 임시 고용자나 마을인력의 도움을 통해 어항의 운영관리가 이루어진다. 특히, 마을단위 어항에서도 정확한 통계자료를 확보하기 위해 수산과의 담당자가 정기적으로 방문하여 통계자료를 작성하도록 하고 있다.



자료: FAO, *Op. cit.*

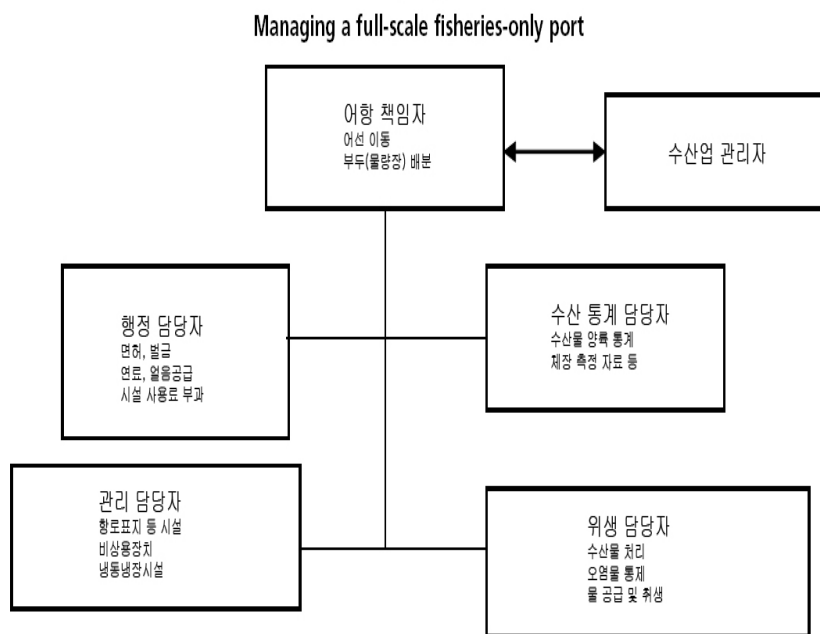
| 부록 그림 2 | 소규모 어항의 운영관리 체계

(2) 연안어업 어항

연안어업 어항은 우리나라의 지방어항과 어촌정주어항에 해당하는 것으로 소형어선부터 연장 12m 트롤어선까지 다양한 범주의 어선을 포함한다. 연안어업 어항을 운영관리하기 위한 최소인력으로 어항 책임자, 행정 담당자, 수산 통계 담당자, 관리 담당자, 위생 담당자를 구성하도록 권고하고 있다.

연안어업 어항은 그 규모와 어촌계 특성에 따라 운영관리에 대한 체계가 달라질 수 있으나 총괄적인 책임자와 수산업 전반에 대한 협력체계 구축, 행정(면허, 벌금부과, 연료 및 얼음공급, 어항시설 사용료 부과), 통계(양륙량, 수산물 체장 측정), 관리(어항시설 보수 및 관리), 위생(수산물의

안전처리 및 위생관리)에 대해서는 조직체계와 인력이 필요하다.



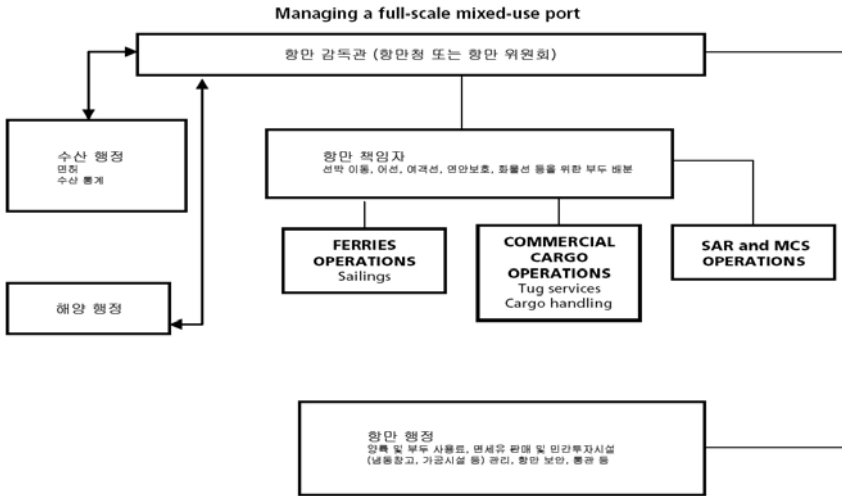
자료: FAO, *Op. cit.*

| 부록 그림 3 | 연안어업 어항의 운영관리 체계

(3) 근해 및 원양어업 어항

근해 및 원양어업 어항은 우리나라의 국가어항, 항만(연안항, 무역항)에 해당하는 것으로 연안어업 어항에 비해 규모가 크고 그 기능이 복잡하다. 이러한 유형의 어항은 도시화된 환경에 입지하며, 수산물의 가공을 통해 해외에 수출할 수 있는 기반시설 구축과 여객, 화물선 등이 운영된다.

어선뿐만 아니라 여객, 화물선까지 복합적으로 이용되기 때문에 수산행정과 항만행정으로 분리하여 관리할 것을 권장하고 있다. 수산행정은 면허, 수산통계 등을 총괄적으로 담당하고 있으며, 항만행정에서는 어선의 정박·양륙·부두 사용료, 면세유 판매 및 민간 투자시설 관리 등을 담당한다.



| 부록 그림 4 | 근해 및 원양어업 어항의 운영관리 체계

4) 시사점

(1) 어항의 규모 및 특성에 맞는 운영관리 조직 확대 필요

어항의 규모 및 특성에 따라 그 운영관리 체계는 현저히 다르게 나타난다. 소규모 포구는 마을단위로서 어촌계장을 중심으로 어촌마을의 인력, 수산과의 통계지원 등 운영관리 인력을 최소화한다. 반면 연안어업 어항은 지역의 수산업에 초점을 맞춘 어항으로 행정, 통계, 시설관리, 위생 등의 인력을 갖추도록 권장하고 있다. 근해 및 원양어업 어항은 항만구역에 해당하며, 다기능화된 여건 속에서 수산업과 관련된 업무를 별도로 운영관리할 수 있도록 제시하고 있다.

어항의 규모 및 특성별 맞춤형 운영관리 체계는 우리나라의 어항체계에서 의미하는 바가 크다. 우리나라는 어항개발 예산의 과소화, 불필요한 어항의 개발, 어항건설 공정관리에 한정됨에 따라 효율적인 운영관리가 이루어지지 않고 있으며, 지방어항, 어촌정주어항, 소규모 포구는 더욱 열악

한 실정에 있다. 국가어항은 인천·강릉어항사무소, 서해어업지도사무소, 동해어업지도사무소에서 110개 어항을 관리하고 있고, 지자체의 경우에도 지방어항, 어촌정주어항 등 869개 어항을 담당하고 있어 행정력이 거의 미치지 못하는 어항이 다수 나타나고 있다. 따라서 이러한 문제를 해소하기 위해서는 어항의 규모와 특성에 맞는 운영관리 기구의 확대와 지원이 절실히 필요한 실정이다.

(2) 수산행정·통계·위생 등 체계적인 운영관리 기반 마련 필요

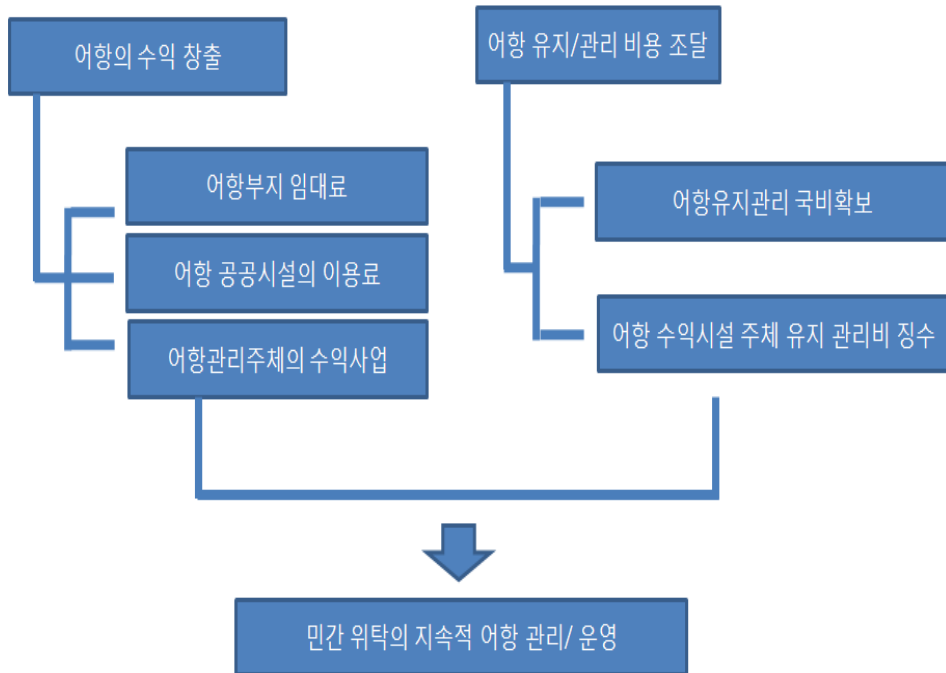
어항은 수산업의 가장 기본적인 인프라시설로 어선의 안전한 정박, 수산물의 양륙, 위판, 가공, 관광활동 등 다기능적인 활동이 이루어지는 어촌경제의 핵심적인 공간이다. 따라서 어항의 운영관리는 어항의 규모와 특성에 맞춰 체계적으로 이루어져야 한다. 특히, 어항개발의 특성상 소규모 마을단위의 어항에서부터 수산물의 수출거점 단지에 해당하는 항만까지 그 체계가 다르게 나타나기 때문에 어항기능에 따른 수산행정, 통계, 시설관리, 위생 등 다면적인 분야를 관리해야 한다.

우리나라도 최근 어항정책에 대한 인식의 변화가 나타나고 있다. 단순한 어선의 안전한 정박, 수산물의 양륙, 위판, 가공에서 벗어나 어촌경제의 핵심적인 공간으로서 지역계획의 차원으로 접근해야 한다는 인식이 커지고 있다. 특히, 어항정책이 단순히 기반시설을 조성하는 하위 단계에 머무르지 않고 수산통계 구축의 기점, 복합적인 경제활동의 공간으로 활용되어야 한다는 인식도 확대되고 있다. 따라서 항별로 수산물의 품목별 생산량과 생산금액, 어선척수(지방어선 및 외래어선) 등에 대한 자료가 데이터 베이스화되고 수산정책에 반영되어야 한다. 아울러 최근 대두되고 있는 수산물의 위생, 안전을 위해 어항의 위생 고도화가 더욱 절실하다.

(3) 계획수립 시 비즈니스 플랜을 통해 운영관리 비용 마련

어항개발은 많은 예산이 투자되어 건설되지만 사후 어항의 유지·관리를 위한 예산이 마련되지 않아 어항의 효율적 운영·관리에 큰 걸림돌이 되는 경우가 빈번히 발생하고 있다.

따라서 어항 계획수립 시 사전에 철저한 비즈니스 플랜을 수립하여 어항의 운영관리에 필요한 예산을 충분히 확보할 수 있도록 권장하고 있다. 즉, 어항시설의 이용자가 그 비용을 부담하는 사용자 부담원칙이 적용되어야 한다. 어선의 정박 및 부두 사용에 따른 비용, 수산물 양륙에 따른 비용, 얼음, 물, 기름제공에 따른 비용, 배후부지 점사용에 따른 비용 등을 사용자에게 징수토록 하는 등 비즈니스 플랜이 사전에 마련될 필요성이 있다.



자료: 농림수산물부, 「어항개발 정책의 합리적 구조재편 방안」, 2010

| 부록 그림 5 | 비즈니스 플랜 수립을 통한 어항의 운영·관리 비용 마련

부가가치 창출을 위한 어항부지의
효율적 이용 및 관리방안 연구

2011年 12月 29日 印刷

2011年 12月 31日 發行

編輯兼
發行人

金 學 韶

發行處

韓國海洋水產開發院
서울특별시 마포구 매봉산로 45

전 화

02-2105-2700 FAX : 02-2105-2800

등 록

1984년 8월 6일 제313-1984-1호

組版・印刷/ 한성애드컴 02-2266-6559 정가 15,000원

판매 및 보급 : 정부간행물판매센터 Tel : 02-394-0337