

2017
제8호

발간년월 2017년 9월(통권 제8호) 주 소 49111 부산광역시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동) 발행인 양창호
감 수 하동우 인포그래픽 김태한 발행처 한국해양수산개발원 자료문의 정책동향연구본부 동향분석실
홈페이지 www.kmi.re.kr 이 보고서의 내용은 본원의 공식적 견해가 아닙니다.

[현안연구보고서]

한광석 어촌정책연구실 부연구위원
(kshan97@kmi.re.kr/051-797-4563)

항만 내 어항구 개발과 관리제도 개선방안

항만 내 어항(어항구)은 국가어항 등 지정어항과 마찬가지로 어선의 이용도가 매우 높다. 해양수산부의 “국가어항지정 타당성검토(2015)”에 의하면 전국 외래어선 25,508척 중 10,028척(39%)이 항만 내 어항을 이용하였다. 항만 내 어항에서의 수산물 위판량은 전국 위판량의 49.1%, 위판금액은 전국 위판금액의 61.6%를 차지하고 있다.

지정어항 개발은 어촌어항법에 의거하여 어촌이나 어장의 특성을 반영한 「어촌어항발전기본계획」에서 개발 계획을 수립하고 있는 반면에 항만 내 어항 개발 계획은 항만법에 의해 「항만기본계획」에서 수립된다. 어항과 항만은 모두 선박이 입항하고 정박하고 피항하는 시설이라는 점에서 하드웨어적으로 유사하지만 운영, 하역, 보관, 부대시설 등 소프트웨어 측면은 매우 상이하다. 따라서 항만 내 어항 개발 계획은 항만 개발 방식보다는 지정어항 개발 방식으로 수립하는 것이 타당하다.

항만 내 어항을 이용하는 이용자와 정책 수립자에 대한 설문조사 분석결과도 이를 뒷받침하고 있다. 이용자들은 항만 내 어항의 쾌적성에 대한 만족도를 5점 만점에 2.66점으로 평가하고 있다. 항만 내 어항 개발 계획 수립 시 어촌지역 특성을 반영한다고 응답한 이용자는 35.4%, 어업인 의견을 반영한다고 응답한 이용자는 34.2%, 관광실태를 반영한다고 응답한 이용자는 31.6%에 불과하다. 또한 항만 내 어항 개발 계획의 효율적인 수립을 위해서는 정책수립자 61.2%, 이용자 74.47%가 「어촌어항 발전 기본계획」에서 수립해야 한다고 응답하고 있다. 이러한 설문조사 결과는 항만 내 어항 개발 계획 수립 시 어촌지역 특성, 어업인 의견, 관광실태 등을 반영할 수 있는 제도적 장치가 미비한데서 기인하는 것으로 분석된다.

항만 내 어항에 대한 이용실태 및 설문 조사를 바탕으로 본 연구에서는 다섯 가지의 정책대안을 제안하였다. 첫째, 효율적인 항만 내 어항 개발 계획 수립을 위해서는 반드시 어촌지역 및 관광 특성

을 반영해야 한다. 둘째, 향만 내 어항과 지정어항을 개발 계획을 동시에 수립할 필요가 있다. 셋째, 「어촌·어항발전기본계획」 수립 시 향만 내 어항 개발 계획을 수립하고 이를 「향만기본계획」에 반영시킬 필요가 있다. 넷째, 다기능어항, 어항이용 고도화, 아름다운 미항 사업에 향만 내 어항도 포함시켜야 한다. 마지막으로 향만과 수산 통합 행정부처인 해양수산부 체제하에서 향만과 어항의 개발·관리체계를 일원화하는 것도 고려할 필요가 있다.

항만 내 어항구에 체계적인 개발 및 관리 필요

■ 항만 내 어항구는 국가어항 등 지정어항과 마찬가지로 어선의 이용도가 매우 높은 편

- 해양수산부의 “국가어항지정 타당성검토(2015)”에 의하면 전국 외래어선 25,508척 중 10,028척 (39%)이 항만을 이용함
- 수산물 위판실적의 경우 항만에서의 위판량은 전체 위판량의 49.1%, 위판금액은 전체 위판금액의 61.6%를 차지하여 어항보다 더 많은 위판을 하고 있는 실정임

■ 특히 대부분의 연안항은 어촌 지역(도서 지역) 또는 해양관광 지역에 위치하여 수산업 및 어촌관광에 대한 영향이 지대

- 그런데도 5년마다 수립되는 「어촌·어항발전기본계획」에는 항만 내 어항구에 대한 개발 기본계획이 누락되는 등 사실상 정책 사각지대에 놓여 있음
- 항만 내 어항구는 항만법에 의해 항만기본계획 수립 시 수립하게 되어 있으나, 어촌이나 어장의 반영을 고려하지 않고 있어서 효과적인 어항구의 개발 계획 수립이 어려움

■ 항만 내 어항구에 대한 체계적인 개발 계획 수립과 관리를 위해 지정어항개발 및 어촌 지역 개발과 연계한 정책 수립 필요

- 이를 통하여 항만 내 어항구에 대한 효율적인 개발과 관리는 물론 나아가 어업인과 항만 내 어항구를 방문하는 도시민들의 후생을 증대시켜야 함

항만 내 어항구, 항만법에 의해 규율되어 어촌의 특성 반영 어려워

■ 항만 내 어항구란 해양수산부 장관이 항만을 효율적으로 관리·운영하기 위하여 대통령령으로 설정한 항만구역 분구 중 하나(항만법 제21조)

- 항만 내 어항시설은 기능시설 중 어촌어항법 제2조제5호 나목의 기능시설과 동법 제2조제5호 다목의 어항편익시설로 어항구에 있는 것으로 한정
- 어항법의 지정어항과 항만 내 어항구의 차이점은 다음과 같음

표 1. 지정어항과 항만 내 어항구의 차이점

구분	지정어항	어항구
근거법	어촌·어항법	항만법
항종	국가어항 지방어항 어촌정주어항 마을 공동어항	국가관리무역항 지방관리무역항 국가관리연안항 지방관리연안항
지정권자	국가어항 : 해양수산부장관 지방어항 : 시도지사 어촌정주어항 및 마을 공동어항 : 시장, 군수, 구청장	해양수산부 장관
개발	지정권자	해양수산부 장관
관리	시군에 위임	국가관리무역항, 연안항 : 해양수산부 지방관리무역항 : 시도 지방관리연안항 : 시군
기본 계획	명칭	「항만기본계획」(국가, 지방, 무역항, 연안항 등으로 분리)
	시기	10년
	내용	1. 항만의 지정 및 변경에 관한 사항 2. 항만의 관리·운영 계획에 관한 사항 3. 항만시설의 장래 수요에 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 위치하는 것을 포함한다)에 관한 사항 9. 그 밖에 해양수산부 장관이 필요하다고 인정하는 사항

자료 : 저자 작성

■ 어항구가 지정되어 있는 무역항은 31개 중 14개 항이며, 어항구가 지정되어 있는 연안항은 29개 중 11개

- 무역항내 어항구의 설정 면적은 총 746,565㎡이고, 물양장은 총 54,408m(국가관리 무역항 : 32,866m, 지방관리 무역항 : 19,542m)임
- 연안항내 어항구의 설정 면적은 총 290,722㎡이며, 물양장은 총 19,923m(국가관리 연안항 5,621m, 지방관리 연안항 14,302m)임

■ 항만관점에서 어항구의 개발과 관리를 하지만 실제 항만과 어항은 여러 가지 차이가 존재한다는 것이 항만 내 어항구 관련 제도의 문제점

표 2. 항만과 어항의 비교

구분	항만	어항
주이용선박	화물선, 여객	어선
개발목적	화물처리(보관, 가공 등)	어선과 어업인 생명보호 수산물 처리, 관광, 교통 물류
규모산정	선박크기, 화물량	어선 수, 어촌 관광, 정주시설, 교통, 물류
사용료	수익자 부담	없음
개발	정부	정부, 지자체
관리운영	PA, 정부, 지자체	지자체

자료 : 저자 작성

- 이에 따라 어항구 개발 시 어촌지역 생활여건 반영이 불가능한데, 이는 「어촌·어항발전기본계획」은 어촌의 생활여건 변화, 어항시설 변동, 어촌분포, 인구변동 등을 종합적으로 고려하여 계획을 수립하나 「항만기본계획」은 이를 반영하지 않기 때문임

항만 내 어항구 이용도 높아, 체계적인 개발 및 관리방안 수립해야

■ 항만 내 어항구를 이용하는 어선은 8,850척, 총 톤수는 320,065.8톤

- 무역항에 선적을 둔 어선은 5,779척이며, 총톤수는 82,644톤으로 척당 평균 톤수는 14.3톤이며, 연안항에 선적을 둔 어선은 3,071척으로 총톤수는 232,803톤으로 척당 평균 톤수는 77.3톤(대형 원양어선이 정박하고 있는 부산남항을 제외하는 경우 척당 평균톤수는 10.3톤)임

■ 무역항 내 외래어선 이용은 연간 9,698척이며, 연안항의 외래어선 이용척수는 7,274척

- 무역항 중 위판을 실시하고 있는 항만은 31개 항만 중 17개 항만으로 총 위판량은 249,295톤, 위판금액은 1조 665억 원임
- 연안항 중 위판을 실시하고 있는 항만은 29개 항만 중 13개 항만으로 총 위판량은 169,692톤, 위판금액은 7,500억 원 수준임

■ 무역항을 이용하고 있는 어촌계는 총 20개 어촌계로 어촌계원은 2,793명, 어가 수는 4,085가구, 어업인구는 8,159명

- 연안항을 이용하는 어촌계는 총 53개 어촌계로 무역항을 어촌계에 비해 약 2.5배 정도 많은 것으로 조사되었으며 어촌계원은 5,274명, 어가 수는 5,460가구, 어업인구는 8,970명이며, 무역항은 도시근교 어촌계(75%), 연안항은 연안촌락어촌계(52.8%)가 주로 이용함
- 무역항 이용 총여객인원은 3,948천 명으로 이 중 도서민은 970천 명, 도서관광을 위한 관광객은 2,978천 명으로 조사되었으며, 연안항을 이용한 총여객인원은 993천 명으로 이 중 도서민은 191천 명, 일반 관광객은 802천 명임

어항구에 대한 체계적인 개발 계획 수립 요구 높아

■ 설문조사 개요

그림 1. 설문조사 개요

	정책수립자	이용자
조사 대상	■ 항만·어항 개발 및 관리 공무원	■ 삼천포항, 대천항, 땅끝항, 주문진항 이용자
표 본 수	■ 73명	■ 79명
조사 방법	■ 구조화된 설문지의 의한 CATI (Computer Aided Telephone Interview) 및 FAX	■ 구조화된 설문지의 의한 개별면접조사
표본 추출	■ 지역별 할당 추출	■ 무역항, 연안항별 할당 추출
조사 기간	■ 2017년 4월 20일(목) ~ 2017년 4월 28일(금)	■ 2017년 4월 14일(금) ~ 2017년 4월 26일(수)

자료 : 저자 작성

■ 이용자들에 대한 설문조사결과 전체적으로 어항구에 대한 낮은 만족도

- 어항쾌적성에 대한 만족도가 5점 만점에 2.66점, 부문별로 보면 어항시설은 2.49점, 어항경관은 2.66점, 노동환경은 2.65점이었고 관광시설은 2.84점으로 조사됨
- 수산업 시설에 대한 만족도는 5점 만점에 3.02점으로 조사 되었는데, 보관시설이 2.64점으로 가장 낮았고, 어선수리시설 2.67점, 물양장/선착장에 대한 만족도가 2.78점으로 낮은 수준이었고, 냉동냉장시설은 3.22점, 급빙시설은 3.13점, 하역시설은 3.03점으로 비교적 높음
- 기타시설에 대한 만족도 역시 2.98점으로 낮은 수준이었는데, 특히 어민대기소가 2.57점, 편의시설이 2.91점으로 낮은 수준인 것으로 분석되었음

■ 설문조사결과 정책수립자와 이용자 간의 인식 차이가 존재하는 것으로 조사

- 연안항내 어항구 개발 시 정책수립자의 53.5%는 어촌지역특성을 반영하며, 정책수립자 67.1%는 어업인 의견을 반영하며, 정책수립자 56.2%는 관광실태도 반영한다고 응답하였으며, 무역항내 어항구 개발 시에는 정책수립자의 50.7%가 어촌지역 특성을, 정책수립자 58.9%가 어업인 의견을, 정책수립자 52.1%가 관광실태를 반영하고 있다고 응답하고 있음
- 반면에 이용자를 대상으로 조사한 결과 항만 내 어항구 개발 계획 수립 시 어촌지역 특성을 반영한다고 한 응답자는 35.4%, 어업인 의견 반영은 34.2%, 관광실태 반영은 31.6%로 낮은 수준임
- 이러한 차이는 어항시설의 공급자와 소비자 간의 차이로 볼 수 있지만 근본적으로 항만 내 어항구 계획 수립 시 어촌지역 특성, 어업인 의견, 관광실태 등을 반영할 수 있는 제도적 장치가 미비한 데도 그 이유가 있는 것으로 분석됨

■ 어항구의 개발 계획은 「어촌·어항발전기본계획」 수립 의견이 대다수

- 어항구 개발 계획의 효율적 수행을 위한 적정방안에 대해서는 ‘정책수립자는 5년마다 「어촌·어항발전기본계획」에서 수립/고시해야 한다’가 39.7%, ‘「어촌·어항발전기본계획」에서 수립하되 매 10년 「항만기본계획」에서 고시해야 한다’는 의견 20.5%로 전체 61.2%가 「어촌·어항발전기본계획」에서 수립해야 한다고 응답함
- 반면에 이용자의 경우 ‘「어촌·어항발전기본계획」에서 수립/고시해야 한다’는 의견이 38.0%, ‘「어촌·어항발전기본계획」에서 수립하되 「항만기본계획」에서 고시해야 한다’는 의견은 36.7%로 총 74.7%가 「어촌·어항발전기본계획」에서 수립하는 것을 찬성함

■ 수산업 기능이 활발한 연안항에 대해서는 국가어항으로의 전환에 대해 공감하는 것으로 조사

- 수산업 기능이 활발한 연안항을 국가어항으로 지정·변경하는 질문에 대하여 이용자의 74.7%가 찬성하고 있으며, 그 이유는 어업인편의성 증진이 23.7%, 어항개발촉진의 23.7%, 수산업 기능 활성화가 20.3%, 어촌지역 특성 반영이 15.3% 순으로 나타남
- 정책수립자의 경우에도 유사한 결과가 도출되었는데, 찬성이 71.2%이고 찬성 이유에 대해서는 어항개발 촉진이 61.5%, 수산업기능 활성화가 59.6%, 어업인 편의성 증진이 48.1%, 어촌지역 특성 반영이 42.3%로 나타나고 있음

항만 내 어항구 개발 및 관리에 대한 정책제언

■ 어촌지역 및 관광 특성을 반영한 개발 계획 수립

- 항만 내 어항구는 대부분 해양관광 또는 어촌관광 지역에 위치함. 이들 도시의 공통점은 대표적인 연안관광도시이자 어촌지역이므로, 어항구 계획 수립 시 물양장뿐만 아니라 관광, 편의, 판매장 등 다기능화 해야 할 필요가 있음
- 어선이 많은 연안항의 경우 어촌지역의 정주여건이 갖추어진 중심지로 대표적인 어촌관광지이고 관광객이 많이 방문하는 곳이므로 어항구 개발 계획 시 어촌지역의 중심시설이 될 수 있도록 개발하는 것이 필요하며, 관광지로서의 기능을 강화할 필요가 있음

■ 통합 어항개발 계획 수립

- 「어촌·어항발전기본계획」 수립 시 항만 내 어항구역을 제외하고 개발 계획을 수립한다면 어항개발 수요가 과도하게 나타나거나 국가어항 위주의 개발이 편중될 가능성을 배제 못 함
- 따라서 어항개발 계획 수립 시 항만 내 어항구와 지정어항을 통합하여 개발 계획을 수립할 필요가 있음

■ 「어촌·어항발전기본계획」 수립 시 어항구 개발 계획 수립

- 5년마다 수립되는 「어촌·어항발전기본계획」 수립 시 항만 내 어항구 개발 계획을 동시 수립하고 이를 「항만기본계획」 또는 수정계획에 반영하는 것이 타당할 것으로 판단됨

- 별도로 개발 계획을 수립하는 경우 어항개발 계획 수립 시에는 항만 내 어항구 개발 계획을 반영하지 못하고, 반대로 항만 내 어항구 개발 계획 수립 시에는 어항개발 계획을 반영하지 못하는 단점이 있음
- 항만 내 어항구 개발 계획은 단순히 어선척수 수요 예측에 시설규모를 산정하기 때문에 연안관광도시 또는 어촌지역에 위치하고 있는 특성을 살리지 못함
- 따라서 어촌지역의 특성을 반영하여 항만 내 어항구 개발 계획을 수립하기 위해서는 「어촌·어항발전기본계획」 수립 시 동시에 수립하는 것이 바람직함

■ 다기능어항, 어항이용고도화, 아름다운 미항 사업에 어항구도 포함

- 어항의 기능은 관광, 교통, 물류, 피서리나 등 점차 다기능화 되어가고 있음
- 정부도 「제2차 어촌·어항발전기본계획」을 통하여 어항을 다기능어항, 이용고도화, 아름다운 미항, 어촌역 등으로 조성하기 위해 사업당 150억 원~ 700억 원의 예산을 투입하고 있으나, 이러한 투자는 지정어항으로만 한정되어 있고 어항구는 배제되어 있다는 문제점이 있음
- 어항구의 경우 어선세력이 많을 뿐만 아니라 해양관광도시나 어촌관광지역에 위치하고 있기 때문에 다기능어항, 수산업 클러스터 기지, 아름다운 미항, 어촌역 등을 조성할 필요가 있으며, 이러한 사업을 통하여 지역발전과 배후 어촌지역의 소득증진을 기대할 수 있음

■ 항만과 어항 개발·관리체계 일원화

- 항만법과 어촌·어항법이 별도로 제정된 것은 과거 정부조직체계에 따라 항만은 항만청에서 개발하고 어항은 수산청에서 개발되었기 때문임
- 이는 일본의 정부조직체계와 매우 유사한 것으로 일본의 어항은 농림수산성 산하 수산청 관할이며 항만은 국토교통성 산하의 항만국 관할로 법률도 어항법(어항어장정비법)과 항만법 등으로 이원화되어 있음
- 우리나라의 경우 항만과 수산 통합 행정부처인 해양수산부가 출범하였기 때문에 굳이 일본처럼 항만과 어항의 개발·관리 체계를 이원화할 이유가 없음
- 항만과 어항의 속성과 기능이 서로 다르지만 개발관리체계 일원화가 불가능한 것은 아님
- 가장 좋은 방법은 항만법과 어촌·어항법 중 어항개발관리 부문을 통합하고 개발 행정조직도(가칭 해양SOC국)를 통합하는 것이며, 이것이 현실적으로 어렵다면 차선택으로 기존의 항만법과 어촌·어항법을 유지하되 개발과 관리 조직만을 일원화할 수도 있을 것임

KMI 연구보고서

구분	제목	발행일
제1호	국내 해운금융의 한계 및 발전 방향	2017.09.07
제2호	한·투발루 협력증진을 위한 참다랑어 외해양식 투자의 타당성 분석	2017.09.08
제3호	물류전문인력, 일자리 창출 및 국가경쟁력 확보에 기여	2017.09.11
제4호	수산시장의 소비자 신뢰 제고를 위한 정책 지원방안 연구	2017.09.12
제5호	AMP 설치 수요조사 및 추진과제 연구	2017.09.13
제6호	부산 영도구 한진중공업, 중구 자갈치 시장 재개발을 통해 아름다운 해양도시 건설	2017.09.14
제7호	러·일 간 남쿠릴 열도 분쟁의 최근 동향	2017.09.18