

# 어장 · 어촌과 연계한 지방어항건설사업의 평가분석

신승식 · 박주삼<sup>†</sup>  
(전남대학교)

## The Evaluation Analysis of the Local Fishing Port Construction Project in Connection with Fishery and Fishing Village

Seung-Sik SHIN · Ju-Sam PARK<sup>†</sup>

Chonnam National University

(Received June 15, 2008 / Accepted August 2, 2008)

### Abstract

The government has promoted the local fishing port construction project since 1972 for conquest of the crisis of the fishing village by withering of a fishery, the improvement in fishermen's living environment and quality of life, and promotion of fisheries. In order to estimate the local fishing port construction project objective and synthetically, and to grope for the method proposal of system establishment of the project, the monitoring survey was carried out. The monitoring survey was classified into the program and the performance monitoring. The program monitoring was carried out in order to investigate the project fit for the inhabitants of a fishing village. The performance monitoring was carried out in order to investigate the development latent powers, fishery latent powers, tourism latent powers of a fishing village, rural settlement conditions, etc. using various statistical materials. Since investigating the measured value before executing a policy was not completed, the project effect was compared with the measured value of other areas.

According to the local fishing port construction project, the development latent powers, fishery latent powers, and tourism latent powers of the fishing village where the project was undertaken improved greatly, and income of the fishing village increased greatly. As a result of comparing project fit in order to evaluate the project, the project fit of the local fishing port construction project area was higher than the non-project area. Desirable method proposal of monitoring survey was established and the method for raising the efficiency of monitoring survey was extracted.

*Key Words : local fishing port, monitoring survey, latent power, project fit*

### I. 서 론

지방어항은 국가어항과 함께 세력권내 지방어

선들의 안전한 어업활동 및 외래어선의 어업근거지로 개발되고 있으며, 기상악화 시 어선의 피난항으로 역할을 담당하고 있다. 또한 지역적인 제

<sup>†</sup> Corresponding author : 061-659-2743, hanna@chonnam.ac.kr

\* 이 논문은 해양수산부에서 시행한 “어촌 · 어항개발 타당성 검증용역 사업”의 일부 연구 결과임.

반 여건과 특성 등을 최대한 활용하여 지역 특산물 축제의 근거지로서 기능하고 있으며, 최근에는 지방어항을 중심으로 이러한 축제가 더욱 활성화되고 있다. 특히, 지방어항은 국가어항과는 달리 지역 특산물과 함께 자체 관광 상품의 개발 등을 통해 많은 관광객을 유치하고 있다.

이에 따라 정부에서는 쾌적한 어촌정주생활권의 중심지로서 어민의 생활환경과 삶의 질의 향상 및 수산업의 진흥을 위하여 어장·어촌을 연계한 지방어항건설사업을 추진하여 왔다. 지방어항은 1972년에 최초로 255개항이 지정되어 2006년 12월까지 504개항이 새롭게 지정되고 217개항이 해제됨으로서 현재 287개항이 있다. 지방어항에 대한 시설개발계획은 1982년 부산시 우동항에 최초로 수립되어 2006년 12월까지 263개항에 수립되었고, 그 중 113개항의 어항에 대해서는 개발이 완공되어 있다(e-나라지표, 2007).

어항의 개발은 수산청이 발족하여 1969년 어항법이 제정되면서 본격화되었다. 그러나 1975년 이전에는 연간 10억여원대 미만의 미미한 투자가 있었고, 1980년대에 들어와서 비로소 100억원대로 올라섰으며 이후 점증적인 증가세를 보이고 있으나 개발 속도는 수요를 따라가지 못하는 실정이다. 1994년 우루과이 라운드(UR) 협상 타결 이후 농어특별세가 신설되면서부터 1,000억원대 단위의 투자가 시작되었다. 그 이후 어촌어항개발사업은 어촌의 부족한 생산시설기반을 확충하고 어업 이외의 소득원을 개발하여 어가의 소득을 도시의 근로자 수준으로 향상시킴과 동시에 어촌의 생활환경을 개선하여 어촌지역 주민의 삶의 질을 향상시키기 위한 사업으로 전환되어 매년 1,300억원대의 규모의 투자가 지속되고 있다(박원길, 2004). 2004년부터는 국가균형발전 특별회계로 전환되어 지속적으로 투자되고 있다.

1972년부터 2006년까지 일반회계(1972년 ~ 1994년)로 46,804백만원, 농어특별회계(1994년 ~ 2004년)로 227,104백만원, 국가균형발전특별회계(2005년 ~ 2006년)로 78,099백만원의 국비가 지방어항건

설사업에 투자되었다(e-나라지표, 2007).

지방어항건설사업의 재원은 국가보조와 개발자 부담에 의해 충당되었으며, 일반적으로 일반회계에서는 국비 50%, 지방비 50%, 농특회계에서는 국비 50%, 행정자치부 지방교부금 50%, 2004년 이후부터의 균특회계에서는 국비 80%, 지방비 20%를 부담하고 있다. 그동안의 사업의 통해 어촌의 생활여건 개선, 소득원 개발, 생산기반 조성 등에 다양하게 기여하였으나, 이와 같은 지방어항건설사업이 본래 구상하였던 대로 충실하게 집행되고 있으며, 의도하였던 성과를 달성하였는지는 명확하게 평가하지 못하는 실정이다.

따라서 본 연구에서는 지방어항건설사업의 계획단계에서부터 실행단계까지 투입과 활동 등을 측정하고, 측정된 프로그램의 투입과 활동 등이 사전에 설정되었거나 또는 기대되고 있는 것들과 비교하기 위하여 지방어항건설사업이 어장어항·어촌과 연계되었는지, 어업인의 생활기반조성과 소득원 및 생활환경개선에 영향을 미쳤는지 관광 및 휴식공간의 조성과의 연계되었는지를 조사하기 위하여 모니터링을 실시하였으며, 효율적인 지방어항건설사업의 추진방안을 모색하였다.

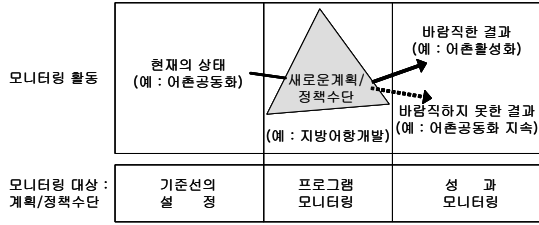
## II. 평가분석방법

현재 추진 중인 지방어항건설사업의 객관적이고 종합적인 평가분석을 위하여 모니터링을 실시하였다.

### 1. 모니터링 개요

모니터링이란 좁은 의미로는 정책에의 순응여부를 검사한다든지 혹은 제공된 용역을 추적하는 활동을 의미하며, 넓은 의미로는 기존사업의 존립 필요성을 재검토한다든지, 혹은 사업운영체의 변화나 활성화를 제안하는 활동까지 포함하는 것을 의미한다(김명수, 2003).

일반적으로 정책결정과정은 수많은 사회적, 정

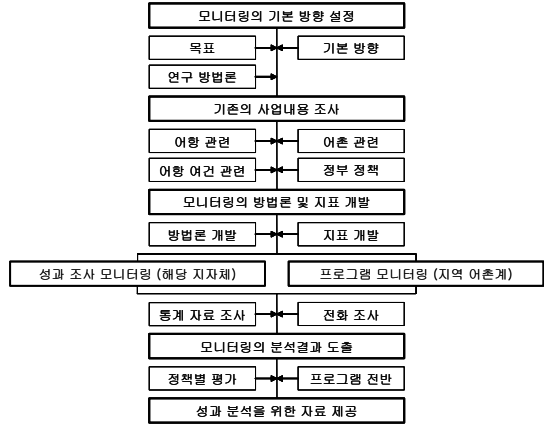


[그림 1] 모니터링의 모형

치적 외부의 힘이 존재하는 가운데 현재의 추세를 개선시키려는 노력을 통하여 목표를 추구하는 동적인 과정으로서 모니터링의 기본적인 모형은 [그림 1]과 같다(Pivo and Rose, 1991; 황성원, 2004). 모니터링은 프로그램 모니터링과 성과 모니터링으로 구분된다. 프로그램 모니터링은 프로그램이 본래 구상한대로 정확하고 충실하게 집행되었는지를 결정하기 위하여 프로그램에 대한 투입과 활동 등을 측정하고 측정된 투입과 활동 등이 사전에 설정되었거나 또는 기대되고 있는 것들과 비교하는 것으로(황성원, 2004) 정확성(적합성) 평가라고 부르기도 한다(노화준, 2006; 김명수, 1982). 성과 모니터링은 본래 의도하였던 성과가 이루어지지 않았을 경우에는 그 원인을 찾아 이를 시정함으로써 의도한 성과를 가져오도록 하기 위하여 투입, 활동 및 결과 등을 측정하고, 그 성과들을 사전에 설정하였거나 기대하였던 성과들과 비교하는 것이다(노화준, 2006). 한편 모니터링에 의해 바람직한 결과를 얻기 위해서는 정책이 집행되기 이전 또는 정책이 집행되지 아니한 타 지역의 측정치를 기준으로 시간의 경과 및 공간의 차이에 따른 새로운 측정치와 비교할 필요가 있다.

## 2. 모니터링 과정

모니터링 수행에 관한 자세한 과정을 [그림 2]에 나타내었다. 본 연구의 모니터링은 모니터링의 효율성 및 정확성 제고를 위한 방법론 및 지표의 개발, 성과 모니터링, 프로그램 모니터링과 같이 크게 3단계로 구분되어 추진되었다. 본 연



[그림 2] 지방어항건설사업의 모니터링 과정

구에서는 정책이 집행되기 이전의 측정치를 조사할 수 없었기 때문에 공간적으로 기준을 설정하여 타 지역의 측정치와 비교하였다. 마을의 주민에 대해서는 지방어항건설사업의 인식도, 인정도, 유효성을 사업지역과 비 사업지역에 전화조사를 이용하여 실시함으로써 프로그램 모니터링을 수행하였고, 지방자치단체에 대해서는 마을의 생산기반, 소득수준, 생활환경 등의 통계자료를 이용하여(해양수산부와 한국어촌어항협회, 2006) 사업지역과 비 사업지역에 대한 마을의 발전 잠재력, 수산업 잠재력, 관광 잠재력, 정주여건, 기타 여건에 대한 정량화된 지표를 조사함으로써 성과 모니터링을 수행하였다.

## 3. 표본의 선택

모니터링 조사를 위하여 사업지역과 비 사업지역의 표본을 선택하였으며, 표본의 정량화를 위하여 수협중앙회가 발표한 2005년 어촌계 분류평정에 포함된 자료만을 이용하였다. 2006년까지 지방어항건설사업어촌종합개발사업어촌체험마을 조성사업의 사업지역(마을)의 현황을 <표 1>에 나타내었다. 2005년 어촌계 분류평정에는 1980개소의 마을이 있었으나, 지방어항건설사업 및 어촌체험마을 조성사업을 실시하였음에도 불구하고 마을이 존재하지 않는 곳이 있어 투자실적을 환

<표 1> 시도별 어촌어항개발 사업지역과 비 사업지역

| 시도별 | 사업형태 |      |      | 비사업 |     |
|-----|------|------|------|-----|-----|
|     | 지방어항 | 종합개발 | 체험마을 | 계   | 지 역 |
| 부 산 | 8    | 6    | 2    | 10  | 28  |
| 인 천 | 9    | 22   | 4    | 27  | 21  |
| 울 산 | 5    | 15   | 0    | 16  | 11  |
| 경 기 | 4    | 9    | 8    | 14  | 31  |
| 강 원 | 8    | 51   | 6    | 53  | 13  |
| 충 남 | 27   | 47   | 7    | 68  | 55  |
| 전 북 | 6    | 35   | 4    | 37  | 26  |
| 전 남 | 100  | 277  | 20   | 351 | 436 |
| 경 북 | 12   | 81   | 7    | 85  | 43  |
| 경 남 | 47   | 210  | 12   | 231 | 131 |
| 제 주 | 16   | 63   | 6    | 72  | 14  |
| 계   | 242  | 816  | 76   | 964 | 809 |

주 : 1. 지방어항건설사업(1994~2006), 어촌종합개발사업(1994~2006), 어촌체험마을 조성사업(2001~2006)의 마을 수를 나타냄  
 2. 어촌종합개발사업(1994~2006) 지역은 996개소이었으나 2005년 어촌계 분류평정에서는 사업지역이 816개소 줄어듦  
 3. 사업이 실시되었으나 마을이 없는 4개소에 대해서는 투입금액을 산출하기 위하여 임의로 비 계약어촌계를 포함시킴(어촌체험마을 조성사업지역 1개소, 지방어항건설 사업지역 3개소)

산하기 위하여 비 계약 어촌계를 임의로 추가하였다. 2005년 어촌계 분류평정에 의해 사업지역을 계수한 결과 지방어항건설 사업지역은 242개소, 어촌종합개발 사업지역은 816개소, 어촌체험마을 조성사업지역은 76개소, 비 사업지역은 1,020개소이었다.

비 사업지역 1,020개소에는 지방어항건설사업보다 지원규모가 크고 병행지정이 불가한 국가어항 및 연안항 지역의 마을이 포함되어 있어 1,020개소 전체를 비 사업지역으로 선정할 경우 모니터링 자료를 과대평가할 수가 있다. 따라서 국가어항 또는 연안항 지역의 마을은 비록 어촌

<표 2> 2006년 지방어항건설사업에 투자된 시도별 지원실적

| 시·도 | 단위 : 개항, 개소, 백만원 |      |        |        |        |
|-----|------------------|------|--------|--------|--------|
|     | 어항수              | 사업지역 | 국 비    | 지방비    | 계      |
| 부 산 | 1                | 4    | 1,300  | 325    | 1,625  |
| 인 천 | 1                | 1    | 428    | 121    | 549    |
| 울 산 | 2                | 4    | 1,000  | 250    | 1,250  |
| 경 기 | 2                | 6    | 4,444  | 1,111  | 5,555  |
| 강 원 | 5                | 10   | 3,500  | 875    | 4,375  |
| 충 남 | 6                | 11   | 6,400  | 1,600  | 8,000  |
| 전 북 | 2                | 6    | 2,060  | 515    | 2,575  |
| 전 남 | 15               | 64   | 10,600 | 2,650  | 13,250 |
| 경 북 | 3                | 7    | 2,600  | 650    | 3,250  |
| 경 남 | 9                | 12   | 5,000  | 1,250  | 6,250  |
| 제 주 | 6                | 17   | 5,400  | 1,350  | 6,750  |
| 계   | 52               | 142  | 42,732 | 10,697 | 53,429 |

자료 : 어촌계 현황, 수협중앙회, 2005. 12. 31

종합개발사업, 지방어항건설사업 및 어촌체험마을 조성사업이 수행되지 않아도 하여도 다른 여러 가지 방법으로 지원되기 때문에 비 사업지역이라 단정할 수 없어 비 사업지역에서 제외하여 비 사업지역은 809개소가 되었다.

사업지역의 총합(964개소)과 사업형태별 사업지역의 합(242개소+816개소+76개소)이 틀린 것은 각각의 사업이 중복되어 실시되었기 때문이다. 지방어항개발 사업지역 242개소 중 지방어항건설사업 만을 수행한 마을은 116개소이었고, 지방어항건설사업-어촌종합개발사업, 지방어항건설사업-어촌체험마을 조성사업을 동시에 수행한 마을은 각각 112개소와 7개소이었으며, 3개의 사업을 동시에 수행한 마을은 7개소이었다.

1994년부터 2006년까지 지방어항건설사업은 155건이 242개소 지역에서 수행되었고, 그 중에서 2006년도에는 <표 2>와 같이 53건의 사업이 66개소 지역에서 44,141백만원이 투자되었다.

<표 1>과 <표 2>를 기초로 하여 모니터링을 위한 표본을 선정하여 <표 3>에 나타내었다. 성과조사 모니터링을 위하여 2006년도의 지방어항

<표 3> 모니터링 조사를 위하여 선정한 시도별 표본수

|      |      | (단위 : 개소) |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|------|------|-----------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| 모니터링 | 지역구분 | 부산        | 인천 | 울산 | 경기 | 강원 | 충남 | 전북 | 전남 | 경북 | 경남 | 제주 | 계  |
| 성 과  | 사 업  | 1         | 1  | 0  | 2  | 3  | 3  | 2  | 7  | 3  | 6  | 2  | 30 |
|      | 비사업  | 0         | 0  | 0  | 3  | 1  | 2  | 2  | 13 | 3  | 5  | 1  | 30 |
| 프로그램 | 사 업  | 2         | 0  | 2  | 0  | 3  | 2  | 1  | 10 | 2  | 8  | 2  | 32 |
|      | 비사업  | 1         | 2  | 2  | 0  | 4  | 3  | 2  | 7  | 1  | 6  | 1  | 29 |

건설 사업지역 66개소와 비 사업지역 809개소에서 각각 30개소씩 표본으로 선정하였다. 프로그램 모니터링을 위하여 1994년부터 2006년까지의 지방어항건설 사업지역 242개소와 비 사업지역 809개소에서 각각 32개소와 29개소를 표본으로 선정하였다. 지방어항건설 사업지역에서는 어촌 종합개발사업과 어촌체험마을 조성사업이 동시에 실시되는 경우가 많다. 또한, 교통의 발달 등에 의해 각각의 사업 수행으로 수혜를 받은 마을이 동리에 한정되지 않고, 읍·면·동에까지 영향을 미칠 것으로 생각되어 읍·면·동에 이르기까지 3가지 사업이 전혀 수행되지 아니하였던 지역을 비 사업지역으로 선택하였다. 따라서 성과조사 모니터링을 위한 비 사업지역의 표본이 일정지역에 치중되는 경향을 보였다.

#### 4. 모니터링 내용

성과조사 모니터링을 통해 사업지역의 발전 잠재력, 수산업 잠재력, 관광 잠재력을 파악하여 대상사업이 명확하게 목적을 달성하였는지, 그리고 효율적으로 예산이 집행되었는지를 판단하기 위하여 마을의 생산기반, 소득수준, 생활환경 및 복지기반에 대해 조사하였다. 성과조사 모니터링을 위한 조사항목을 <표 4>에 나타내었다. 여가 휴식시설, 관광 기반시설, 체험 관광시설과 같은 어촌의 시설은 최근 교통의 발달과 도로망의 구축에 의해 대상 사업 구역에서 어느 정도 떨어진 거리에 위치하여 있어도 손쉽게 이용 가능하다. 따라서 마을발전 잠재력과 수산업 잠재력을 알아보기 위해서 검토 구역을 마을이 속해 있는 동

리에 한정하였지만, 관광 잠재력을 알아보기 위해서는 검토 구역을 읍·면·동까지 확대하였다.

전화조사에 의한 프로그램 모니터링을 통해 사업지역의 생활환경변동추이, 사업이 목적달성을 위해 수행되는 사실을 인지하는 정도인 인지도

<표 4> 통계자료 및 행정자료에 의한 성과 모니터링의 지표

| 구 분            | 세 분            | 지 표        | 단 위   |
|----------------|----------------|------------|-------|
| 마을발전<br>잠재력    |                | 총 세대       | 호     |
|                |                | 어업 세대      | 호     |
|                |                | 총 인구       | 명     |
|                |                | 어업 인구      | 명     |
| 수산업<br>잠재력     | 자원<br>현황       | 발전수준 및 유형  | -     |
|                |                | 어업 생산량     | 톤/년   |
|                |                | 어업 생산액     | 백만원   |
|                |                | 호당 평균소득    | 천원    |
| 여가<br>휴식<br>시설 | 여가<br>휴식<br>시설 | 어업권현황      | 건, ha |
|                |                | 어업<br>어선 수 | 척     |
|                |                | 총 톤수       | 톤     |
|                |                | 소형선 비율     | %     |
| 관광<br>잠재력      | 관광<br>기반<br>시설 | 호텔         | 개소    |
|                |                | 콘도         | 개소    |
|                |                | 여관         | 개소    |
|                |                | 민박         | 개소    |
| 체험<br>관광<br>시설 | 체험<br>관광<br>시설 | 관광 자원      | 개     |
|                |                | 지역관광 상품    | 개     |
|                |                | 문화재 자원     | 개     |
|                |                | 해안 소공원     | 개소    |
|                |                | 뉴시터        | 개소    |
|                |                | 어촌 체험시설    | 개소    |
|                |                | 문화 체험시설    | 개소    |
|                |                | 기타 체험시설    | 개소    |

<표 5> 전화 조사에 의한 프로그램 모니터링의 지표

| 과 제            | 지 표                     | 응 답        |
|----------------|-------------------------|------------|
| 생 활<br>환경조사    | 인구                      | 3 단계       |
|                | 어업 소득                   | 3 단계       |
|                | 관광객 수                   | 3 단계       |
|                | 관광 소득                   | 3 단계       |
|                | 생활 시설                   | 3 단계       |
| 사 업 의<br>인 식 도 | 사업의 인지도                 | 2 단계       |
|                | 사업의 이해도                 | 5 단계       |
|                | 내용의 명확성                 | 5 단계       |
| 사 업 의<br>인 정 도 | 사업의 필요성                 | 5 단계       |
|                | 사업수준의 적절성               | 5 단계       |
|                | 사업목적의 부합성               | 5 단계       |
| 사 업 의<br>유 효 도 | 예산의 가용성                 | 5 단계       |
|                | 집행의 효율성                 | 5 단계       |
|                | 사업목적의 달성도               | 5 단계       |
| 사 업<br>추진방향    | 향후사업의 추진정도<br>마을 활성화 방안 | 5 단계<br>서술 |

사업이 목적달성을 위해 필요하다고 생각하는 정도인 인지도, 사업이 소기의 목적을 달성하였다고 생각하는 정도인 유효도 등을 조사하여 사업의 만족도 및 기대치 등을 파악하였으며, 조사항목을 <표 5>에 나타내었다. 2 단계의 응답은 “예”와 “아니오”를 3단계의 응답은 “증가”, “불변”, “감소”를 5 단계의 응답은 “매우 높음”, “높음”, “보통”, “낮음”, “매우 낮음”을 나타낸다.

### Ⅲ 모니터링 결과

#### 1. 성과 모니터링 결과

수협중앙회에서는 주된 어업형태에 따라 마을의 종사유형을 구분하고 있으며, 지리적 유형에 따라 마을의 입지유형을 구분하고 있다 또한 사업의 규모, 자기자본의 규모, 사업 총이익 등 기본요건과 사회 평점에 따라 마을의 발전수준을 구분하고 있다. 지방어항건설 사업지역의 특성을 파악하기 위하여 <표 6>에 사업지역과 비 사업

<표 6> 지방어항건설 사업지역과 비 사업지역의 유형(종사입지) 및 발전수준

| 구 분      | 단위 : 개소, % |          |         |    |
|----------|------------|----------|---------|----|
|          | 사업지역       |          | 비 사업지역  |    |
|          | 마을수        | 비율       | 마을수     | 비율 |
| 종사<br>유형 | 어선어업형      | 9 30.0   | 6 20.0  |    |
|          | 양식어업형      | 10 33.3  | 16 53.3 |    |
|          | 복합어업형      | 11 36.7  | 8 26.7  |    |
| 입지<br>유형 | 도시근교형      | 3 10.0   | 3 10.0  |    |
|          | 연안어촌형      | 24 80.0  | 22 73.3 |    |
|          | 취약지구형      | 3 10.0   | 5 16.7  |    |
| 발전<br>수준 | 복 지 형      | 7 23.3   | 1 3.3   |    |
|          | 자 립 형      | 11 36.7  | 8 26.7  |    |
|          | 성 장 형      | 12 40.0  | 21 70.0 |    |
| 계        | 30 100.0   | 30 100.0 |         |    |

지역의 종사유형, 입지유형 및 발전수준을 비교하여 나타내었다. 종사유형은 사업지역의 양식어업형이 비 사업지역보다 20.0% 적었던 반면 어선어업형과 복합어업형은 각각 10.0% 많았다. 입지유형은 사업지역의 취약지구형이 비 사업지역보다 6.7% 적었던 반면 연안어촌형은 6.7% 많았다. 이는 지방어항건설사업이 수요가 높은 도시근교와 관광지 인근이나 도로 접근성이 좋은 연안어촌에서 어선어업과 복합어업이 주로 수행되는 마을에 집중적으로 수행되었음을 나타낸다. 사업지역의 발전수준은 비 사업지역에 비해 성장형이 30.0% 적었던 반면, 복지형과 자립형이 각각 20.0%와 10.0% 많아 소득이 열악하지만 관광 잠재력, 수산업 잠재력 등이 높은 자립형, 성장형 마을에 사업이 수행되어 소득향상으로 마을이 복지형, 자립형으로 변화하고 있음을 알 수 있었다.

사업지역의 발전 잠재력을 평가하기 위하여 <표 7>에 사업지역과 비 사업지역의 전체 평균 가구수(A), 어업 평균가구수(B), 전체 평균인구수(C), 어업 평균인구수(D)를 나타내었다. 전체 평균가구당 평균인구(C/A)와 어업 평균가구당 평균인구(D/B)는 사업지역과 비 사업지역에서 비슷하였지만 전체 평균가구수 대비 어업 평균가구

<표 7> 지방어항건설 사업지역과 비 사업지역의 평균가구 수와 평균인구 수

|    |          | 단위 : 호, 명, % |        |
|----|----------|--------------|--------|
| 구  | 분        | 사업지역         | 비사업지역  |
| 전체 | 평균가구수(A) | 216.3        | 529.1  |
| 어업 | 평균가구수(B) | 71.0         | 122.0  |
| 전체 | 평균인구수(C) | 511.6        | 1241.2 |
| 어업 | 평균인구수(D) | 115.3        | 218.3  |
|    | C/A      | 2.37         | 2.35   |
|    | D/B      | 1.62         | 1.79   |
|    | B/A      | 32.81        | 23.05  |
|    | D/C      | 22.53        | 17.59  |

수의 비율(B/A)과 전체 평균인구수 대비 어업 평균인구수의 비율(D/C)은 사업지역이 비 사업 지역보다 각각 9.8%, 4.9% 많아 마을의 발전 잠재력이 큰 것을 확인할 수 있었다.

사업지역의 수산업 잠재력을 평가하기 위하여 <표 8>에 사업지역과 비 사업지역의 수산물생산 실적, 평균소득 및 어선세력을 비교하여 나타내었다. 사업지역의 호당 연간평균소득, 마을당 연간평균어획량 및 연간평균소득이 비 사업지역보다 각각 3,943천원, 291톤, 410,614천원 높았다. 사업지역의 마을당 어선 척수는 비 사업지역보다 16.5척 많았고, 어선 척당 톤수는 0.6톤 컸으며, 5톤 미만의 소형선의 비율은 3.4% 적었다. 또한 사업지역과 비 사업지역의 마을당 어업권 현황을 비교한 결과에서는 사업지역의 마을당 면허 건수

<표 8> 지방어항건설 사업지역과 비 사업지역의 호당 연간평균소득, 마을당 수산물생산 실적 및 마을당 어선세력

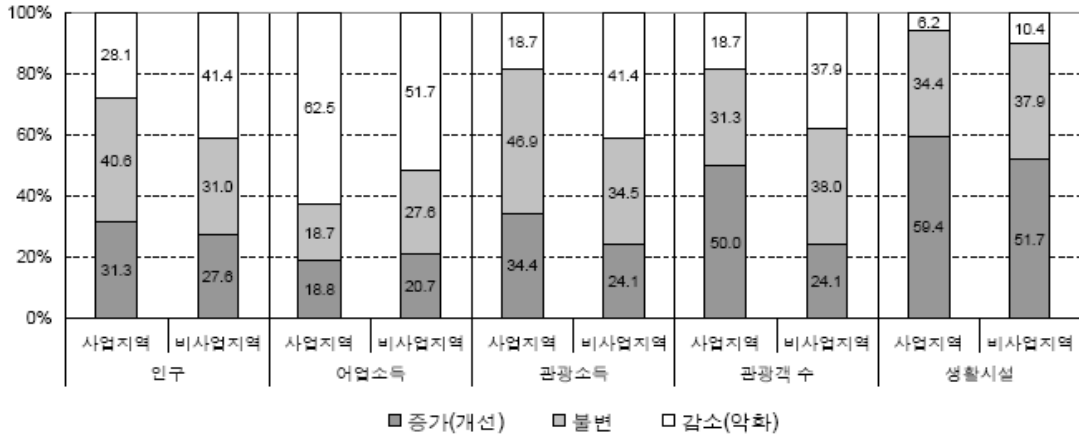
|        |         | 단위 : 천원, M/T, 척, 톤, % |         |
|--------|---------|-----------------------|---------|
| 구      | 분       | 사업지역                  | 비사업지역   |
| 연간평균소득 | 세       | 24,181                | 20,238  |
| 수 산 물  | 연간평균어획량 | 472                   | 181     |
| 생산실적   | 연간평균소득  | 945,900               | 535,286 |
|        | 어선 총척수  | 61.0                  | 44.5    |
| 어선세력   | 어선척당 톤수 | 3.3                   | 2.7     |
|        | 소형선 비율  | 85.6                  | 89.0    |

가 1.2건 정도 많았고, 면허 면적도 36.0ha 정도 넓었다. 즉 사업지역의 생활은 수산업에 크게 의존하고 있으며, 지방어항건설사업에 의해 소득이 크게 향상되었을 것으로 판단되었다.

사업지역의 관광 잠재력을 평가하기 위하여 <표 9>에 사업지역과 비 사업지역의 여가휴식 시설 수, 관광기반시설 수, 체험관광시설 수를 비교하여 나타내었다. 최근의 어촌은 연근해 어장 축소, 수산보조금 감축·폐지, 수입수산물 증대, 어업 인구의 감소, 어업인력의 노령화 등이 급속하게 진행되고 있으며 따라서 어업 자체도 경쟁력 있는 어업 위주로 재편되고 있고 그와 동시에 어항 시설 및 지역의 청정화, 해양스포츠 개발, 어촌체험관광 시설의 확충, 어촌의 전통 민속 문화 보전 유지 등을 모색하고 있다 이와 같이 어촌체험에 대한 관심이 고조되고 있으며 따라서 지역 관광 상품과는 별도로 해안소공원, 낚시터, 어업·어촌 체험시설, 전통문화 체험시설 등 어촌의 체

<표 9> 지방어항건설 사업지역과 비 사업지역의 여가휴식 시설수, 관광기반 시설수 및 체험관광 시설수

|          |         | 단위 : 개소, 개 |       |
|----------|---------|------------|-------|
| 구        | 분       | 사업지역       | 비사업지역 |
| 여가 휴식 시설 | 호텔      | 0.97       | 0.00  |
|          | 콘도      | 0.38       | 0.00  |
|          | 여관      | 36.10      | 7.24  |
|          | 민박      | 19.55      | 7.83  |
|          | 계       | 57.00      | 15.06 |
| 관광 기반 시설 | 관광 자원   | 4.57       | 1.83  |
|          | 지역관광 상품 | 2.00       | 0.67  |
|          | 문화재 자원  | 3.33       | 3.14  |
|          | 계       | 9.90       | 5.64  |
| 체험 관광 시설 | 해안 소공원  | 0.52       | 0.57  |
|          | 낚시터     | 0.42       | 0.46  |
|          | 어촌 체험시설 | 0.48       | 0.18  |
|          | 문화 체험시설 | 0.33       | 0.18  |
|          | 기타 체험시설 | 0.22       | 0.00  |
|          | 계       | 1.98       | 1.39  |



[그림 3] 지방어항건설 사업지역과 비 사업지역의 생활환경 변동추이

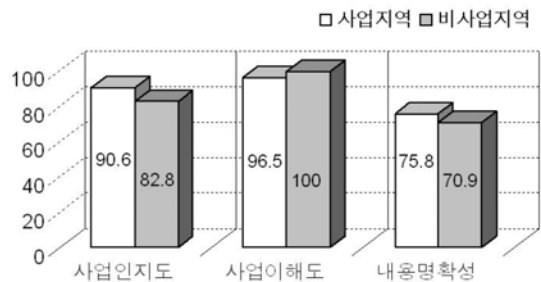
협관광시설을 구분하여 조사하였다. 사업지역의 마을당 여가 휴식시설, 관광기반 시설 및 체험관광 시설이 비 사업지역보다 각각 41.9개소, 4.3개소, 0.6개소 많았다. 해안 소공원, 낚시터 시설과 같은 기반시설은 비 사업지역보다 다소 적었으나 해수욕장, 유적지, 사찰, 기타 명소 등의 관광자원이 풍부하였으며, 어업·어촌 체험시설, 전통문화 체험시설 등 체험시설이 월등히 많아 지방어항건설 사업지역의 관광 잠재력은 크고 지방어항건설사업에 의한 효과가 컸음을 확인할 수 있었다.

## 2. 프로그램 모니터링 결과

사업지역의 생활환경의 변화를 평가하기 위하여 [그림 3]에 사업지역과 비 사업지역의 인구, 어업소득, 관광소득, 관광객 수, 생활시설의 변동추이를 비교하여 나타내었다. 사업지역과 비 사업지역의 조사대상 마을이 32대 29로 상이하였기 때문에 비율로 환산하여 평가하였다. 인구, 관광소득 및 관광객 수에 대해 비 사업지역에서는 감소하였다고 느끼고 있었지만 사업지역에서는 감소하였다고 느끼는 정도가 비 사업지역에 비해 월등히 작았으며, 심지어 관광객 수에 대해서는 증가하였다고 느끼고 있었다. 어업소득에 대해서

는 사업지역과 비 사업지역에서 모두 감소하였다고 느끼고, 생활시설에 대해서는 모두 개선되었다고 느끼고 있었다.

사업지역 주민의 사업 인식도를 조사하기 위하여 [그림 4]에 사업지역과 비 사업지역 주민이 사업을 어느 정도 인지하고 이해하며, 사업 내용을 명확하게 알고 있는지를 비교하여 나타내었다. 5단계의 응답 중에서 “매우 높음”, “높음”이라 대답한 비율을 합산하여 적합하다고 판정하였다. 사업지역의 주민 90.6%, 비 사업지역의 주민 82.8%가 지방어항건설사업의 수행 사실을 알고 있다고 응답하였고, 사업의 수행 사실을 알고 있다고 응답한 사업지역의 주민 중 96.5%, 비 사업지역의 주민 100.0%가 그 사업의 내용을 대체로



[그림 4] 지방어항건설사업의 인식도를 파악하기 위한 모니터링 결과



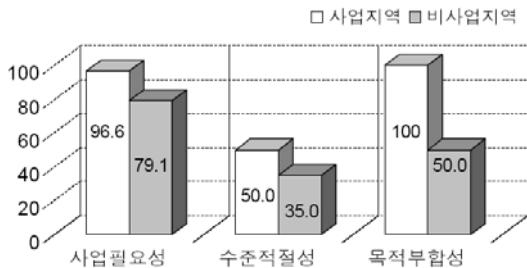
잘 이해할 수 있다고 응답하였다. 즉 사업지역과 비 사업지역의 주민들은 지방어항건설사업을 인지하고 있으며, 이해는 할 수 있지만 사업의 내용이 다소 어렵다고 생각하고 있었다. 보다 적극적인 홍보를 위한 설명회 등을 개최하여 내용을 명확히 하고 효과를 극대화 시킬 수 있는 방법의 모색이 필요할 것이라 생각된다.

사업지역 주민의 사업 인정도를 조사하기 위하여 [그림 5]에 사업지역과 비 사업지역의 주민이 느끼는 사업의 필요성, 사업수준의 적절성, 사업 목적의 부합성을 비교하여 나타내었다 5단계의 응답 중에서 “매우 높음”, “높음”이라 대답한 비율을 합산하여 적합하다고 판정하였다. 사업지역의 주민 85.4%, 비 사업지역의 주민 79.1%가 지방어항건설사업이 마을의 활성화 방향에 필요하다고 하였으며, 마을 활성화에 사업이 필요하다고 응답한 사업지역의 주민 38.9%, 비 사업지역의 주민 35.0%는 현재 사업의 진행 수준이 마을의 발전을 위해 적절한 수준이라고 응답하였다. 사업지역의 주민 100.0%와 비 사업지역의 주민 50.0%는 앞으로 지속적으로 사업이 유지될 경우 지역 뿐 아니라 우리나라 어촌 및 어항의 개발 및 활성화에 도움이 될 것이라고 하였다. 대다수 지역의 주민은 사업이 마을의 활성화에 필요하지만 현재 진행 수준에는 그다지 만족하지 못하는 것 같았다. 지방어항건설사업이 불필요하다 응답한 대부분의 주민은 무분별한 사업의 수행보다는 지역주민의 여론을 수렴한 후 지역에 맞는 사업

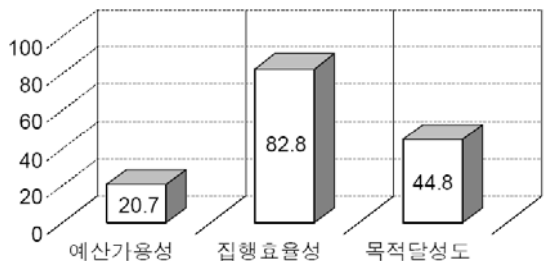
을 수행해야 예산을 절약하고 지역경제에 보탬이 된다고 주장하였다.

사업지역의 사업 유효도를 조사하기 위하여 [그림 6]에 사업지역의 주민이 느끼는 예산의 가용성, 집행의 효율성, 목적의 달성도를 나타내었다. 5단계의 응답 중에서 “매우 높음”, “높음”이라 대답한 비율을 합산하여 적합하다고 판정하였다. 주민 20.7%만이 지방어항건설사업을 추진하기 위한 예산에 만족하고 있었으며, 82.8%는 지방어항건설사업을 추진하는 정부와 지자체 공무원의 행정력에 만족하고 있었다. 또한 주민 42.5%는 지방어항건설사업으로 인하여 어촌 및 어항 활성화를 위한 소기의 목적이 달성되었다고 응답하였다. 지방어항건설사업에 대한 투자는 집중정보다는 분산형을 채택하고 있으며 이에 따라 예산집행의 효율성이 저하되는 양상을 보여 대다수 사업지역의 주민은 사업 예산에는 불만족스럽지만 행정력에는 만족하고 있는 것 같았다.

지방어항건설사업의 적합성을 평가하기 위하여 <표 10>에 사업지역과 비 사업지역의 사업 인식도, 사업 인정도, 사업 유효도를 비교하여 나타내었다. 사업지역의 주민 87.6%, 비 사업지역의 주민 84.6%가 사업의 내용을 인지하고 있으나 내용이 다소 명확하지 못하여 이해하는데 어렵다고 응답하였고, 사업지역의 주민 82.2%, 비 사업지역의 주민 54.7%가 사업이 마을 활성화에 필요하지만 현재 진행 수준은 그다지 만족스럽지 못하다고 응답하였다. 사업지역의 주민 49.4%는 사업을



[그림 5] 지방어항건설사업의 인정도를 파악하기 위한 모니터링 결과



[그림 6] 지방어항건설사업의 유효도를 파악하기 위한 모니터링 결과

<표 10> 어촌종합개발사업의 적합성 판단을 위한 모니터링 결과

|         |       | 단위 : % |       |
|---------|-------|--------|-------|
| 항 목     | 사업지역  | 비사업지역  |       |
| 사 업 인식도 | 사업인지도 | 90.6   | 82.8  |
|         | 사업이해도 | 96.5   | 100.0 |
|         | 내용명확성 | 75.8   | 70.9  |
|         | 소계    | 87.6   | 84.6  |
| 사 업 인정도 | 사업필요성 | 96.6   | 79.1  |
|         | 수준적절성 | 50.0   | 35.0  |
|         | 목적부합성 | 100.0  | 50.0  |
|         | 소계    | 82.2   | 54.7  |
| 사 업 유효도 | 예산가용성 | 20.7   | -     |
|         | 집행효율성 | 82.8   | -     |
|         | 목적달성도 | 44.8   | -     |
|         | 소계    | 49.4   | -     |
| 사업 적합성  |       | 73.1   | 69.6  |

추진하는 정부와 지자체 공무원의 행정력에는 만족하지만, 예산이 부족하고 어촌어항 활성화를 위한 사업의 소기의 목적이 달성되지 못하였다고 응답하였다. 사업 인식도, 사업 인정도, 사업 유효도에 의해 사업지역과 비 사업지역의 사업 적합성을 분석한 결과 사업지역에서는 비 사업지역보다 3.5% 높았으며 특히 비교의 대상이 되는 사업 인식도와 사업 인정도는 비 사업지역보다 월등히 높아 사업의 성과를 컸음을 알 수 있었다. 비 사업지역에서 사업 적합성이 낮게 나타난 이유는 지역 주민의 여론을 수렴한 후 지역에 맞게 사업이 수행된다면 해결될 수 있을 것이라 생각 된다.

#### IV 결 론

산업 발전의 필수 요소로서 자본, 노동, 기술, 자원(어장·환경 자원)의 부족으로 1990년대에 들어서면서 어업이 급격하게 악화되었고, 어업의 악화는 어업 그 자체의 위기와 어업 생산을 기반으로 형성되는 어촌의 위기를 초래하게 되었다.

정부에서는 이러한 어업의 위축으로 인한 어촌의 위기를 극복하고, 쾌적한 어촌정주생활권의 중심 지로서 어민의 생활환경과 삶의 질의 향상 및 수산업 개발기능의 향상을 위하여 지방어항건설사업 추진하여 왔다. 그러나 이와 같은 지방어항건설사업이 본래 구상하였던 대로 충실하게 집행되고 있으며, 의도하였던 성과를 달성하였는지는 명확하게 평가하지 못하는 실정이다. 따라서 현재 추진 중인 지방어항건설사업을 객관적이고 종합적으로 평가하여 사업이 실패한 경우 그 원인을 찾아 시정하고 사업의 투자방향을 수립하기 위한 방법의 구축이 필요하다. 본 연구에서는 효율적인 지방어항건설사업의 모니터링 체계구축을 위하여 모니터링 방향을 사업 전반의 합목적성 여부를 파악하기 위한 프로그램 모니터링과 개별 사업의 성과를 분석을 위한 성과 모니터링으로 구분하여 추진하였다.

지방어항건설사업이 수행되기 전 사업지역의 어촌기반수준 등을 알 수 없기 때문에 지방어항건설사업의 성과, 투자의 효율성 등을 분석하기 위하여 지방어항건설 사업지역(당사자집단)과 비 사업지역(중립집단)의 일부를 표본으로 하여 모니터링 조사를 실시하였다. 모니터링 조사는 사업지역과 비 사업지역의 통계자료 및 행정자료를 이용하여 어촌의 생산기반, 소득수준, 생활환경 및 복지기반 등으로부터 대략적인 마을의 발전 잠재력, 수산업 잠재력, 관광 잠재력 등을 판단하기 위한 방법과 사업지역과 비 사업지역의 사업에 대한 주민 체감 정도를 직접 전화로 조사함으로써 사업의 적합성을 판단하기 위한 방법으로 진행하였다.

지방어항건설사업은 수요가 높은 도시근교와 관광지 인근이나 도로 접근성이 좋은 연안어촌의 어선 및 복합어업이 주로 행해지는 마을에 집중적으로 수행되었으며, 소득이 열악하지만 관광 잠재력, 수산업 잠재력 등이 높은 자립형, 성장형 마을에 사업이 수행되어 소득향상으로 마을이 복지형, 자립형으로 변화하고 있음을 알 수 있었다.

지방어항건설 사업지역은 마을의 발전 잠재력, 수산업 잠재력, 관광 잠재력이 크고, 사업에 의해 소득이 크게 향상되었으며 사업의 효과가 컸음을 알 수 있었다.

지방어항건설사업에 대해 대부분의 주민들은 사업의 내용을 인지하고 있으나 내용이 다소 명확하지 못하여 이해하는데 어려워하는 것 같았고, 사업이 마을 활성화에 필요하지만 현재 진행 수준에는 그다지 만족하지 못하는 것 같았다. 또한 사업 예산에는 불만족스럽지만 공무원의 행정력에는 만족하고 있는 것 같았다. 사업지역과 비사업지역의 사업 적합성을 분석한 결과 사업지역이 비사업지역보다 높은 비율을 나타내어 지금까지 수행된 지방어항건설사업의 성과가 확인되었다.

본 연구에서 프로그램 모니터링의 조사대상은 사업의 대상자인 지역주민집단에 한정하였으나 바람직한 프로그램 모니터링을 위해서는 조사대상을 사업의 대상자인 지역주민집단과 사업의 수행자인 관련공무원 집단으로 구분하여 실시하여야 할 것이다. 또한 사업기간 중에 매년 지속적으로 상기의 모니터링 대상자에 대해 연구기관 혹은 조사전문기관에 의뢰하여 설문조사에 의한 방식으로 프로그램 모니터링을 수행하여 사업 전반의 유효성을 확인할 필요가 있다.

성과 모니터링은 3가지 유형으로 구분되는데 첫 번째는 정부의 다양한 계획들이 실제 채택되기 이전에 이들이 성장관리 목표를 향하여 현재의 상태를 변화시킬 수 있을지를 판단하기 위해 수행되는 미래의 가능성에 대한 모니터링이다. 두 번째는 어떤 특정한 시점에 과거의 몇 년 동안을 관찰하여 정책목표를 향한 진척이 있었는지를 판단하기 위해 수행되는 과거추세에 의한 모니터링이다. 세 번째는 정기적 또는 주기적으로 지속적인 모니터링을 수행하는 지속적인 모니터링이다(황성원, 2004). 바람직한 모니터링의 방법은 계획의 착수 이전에는 첫 번째의 미래 가능성에 대한 모니터링을 수행하고, 기존의 계획에 맞

게 수행되고 있는 가의 여부를 점검하기 위해서는 세 번째의 지속적인 모니터링이 필요하며, 특정 시점에 사업성을 평가하기 위해서는 두 번째의 과거추세에 의한 모니터링을 적용할 필요가 있다. 또한 [그림 2]의 모니터링의 기본적인 모형에서 제시한 것과 같이 기준이 설정이 필요하며 정책이 집행되기 이전의 측정치를 기준으로 시간의 경과에 따른 미래의 새로운 측정치와 비교하는 것이 더욱 바람직한 결과를 얻을 수 있을 것이다.

지방어항건설사업의 효율적 추진을 위하여 모니터링은 3가지 방안을 고려할 수 있다. 첫 번째 방안은 개별 세부사업에 대한 성과를 측정하기 위하여 도입단계, 실행단계, 사후단계 등 3단계에 걸쳐 모니터링을 수행하는 것이다. 두 번째 방안은 사업수행의 효율성을 제고하기 위한 것으로, 당해연도 사업에 대한 추진실적 및 성과를 다음해에 모니터링 하는 것이다. 세 번째 방안은 기본적으로 첫 번째 방안인 3단계 모니터링을 수행하되, 실행단계이 있어서는 두 번째 방안인 연도별로 모니터링을 수행하는 것이다. 향후 추진되는 사업에 대해서는 도입단계, 실행단계, 사후단계에 걸쳐 프로그램 모니터링을 수행하되, 실행단계의 성과 모니터링은 연도별 성과 모니터링으로 수행하는 세 번째 방안이 적합할 것이다. 기존에 추진되어왔던 사업의 경우에는 도입단계의 사전 모니터링 자료가 없으므로 기존의 연도별 성과 모니터링을 추진하되, 현 시점에서 도입단계의 사전 모니터링을 단계적으로 수행하도록 추진해야 할 것이다.

본 연구 조사에 의해 지방어항건설사업의 효율성을 높이기 위한 몇 가지 방법을 도출할 수 있었다.

첫째, 수산업 및 어촌의 다면적 기능에 기초한 개발 논의가 필요하다고 생각되었다. 지방어항건설사업으로 인하여 어촌 본래의 기능인 안전한 수산물을 안정적으로 공급하는 역할보다 관광, 주거 및 교통 등의 개선에 비중이 큰 것 같았다.

안전한 수산물의 안정적인 공급의 바탕 하에 수산업과 어촌이 가지는 다면적인 기능 즉 국민의 건강증진, 자연환경보전, 지역사회형성유지, 국민의 생명과 재산보전, 주거 및 교통 등의 장소 제공이라는 부분들이 제 기능을 발휘할 수 있도록 사업이 진행되어야 한다고 생각된다.

둘째, 뚜렷한 사업설명이 선행되어야 할 것으로 생각되었다. 지방어항건설 사업지역에서는 동시에 어촌종합개발사업과 어촌체험마을 조성사업이 수행되는 경우가 많다. 전화설문조사에서 사업지역의 응답자에게 사업의 성격을 설명한 후 응답자의 지역에서 수행되는 사업의 명칭을 알고 있는지 조사한 결과 응답자의 지역에서 지방어항건설사업이 수행되었다고 사업을 정확하게 인식하고 있는 경우는 37.5%에 불과하였고, 50.0%의 지역에서는 응답자의 지역에서 어떠한 사업도 수행되지 않는다고 하여 지역의 소외감을 강조하였고 지역의 파급효과는 적다고 주장하였다 따라서 내용을 명확히 하고 효과를 극대화 시킬 수 있도록 적극적인 홍보와 사업설명이 필요하다고 생각된다.

셋째, 예산집행의 효율성을 도모해야 할 것이다. 사업지역과 비 사업지역의 대부분은 사업을 추진하기 위한 예산 지원에 불만을 가지고 있었

다. 지방어항건설사업에 대한 투자는 집중형보다는 분산형을 채택하고 있으며 이에 따라 예산집행의 효율성이 저하되는 양상을 보인다 마을의 특성에 맞도록 집중형과 분산형 투자방식을 조합하여 집행의 효율을 도모해야 할 것이다.

## 참고 문헌

- 김명수(1982). 공공정책의 평가방법에 관한 연구, 한국외국어대학교논문집 15, 513~532.
- 김명수(2003). 공공정책평가론, 박영사, 486.
- 노화준(2006). 정책평가론, 법문사, 503.
- 박원길(2004). 한국과 일본의 어항개발 비교, 어항 66, 44~47.
- 수협중앙회(2005). 어촌계 현황, 수협중앙회 해양수산부, 한국어촌어항협회(2006). 어촌어항발전기본계획 수립 및 기초조사 조사표, 한국어촌어항협회.
- 황성원(2004). 행정서비스 모니터링제도 활성화 방안, 한국행정연구원보고서, 88.
- e-나라지표(2007년 4월 현재). 어항개발현황, <http://www.index.go.kr/egams/default.jsp>
- Pivo, G. & Rose, D.(1991). Toward Growth Management Monitoring in Washington State, Washington State Institute for Public Policy, 43.