●漁港의 效率的 管理

漁船 碇泊港 개념서 벗어나

우선管理體系조정 專担機構도 考慮

우리나라의 속담에 '구슬이 서 말이라도 꿰어야 보배'란 말이 있다. 아무리 좋은 것이라고 할지라도 쓸모있게 만들어 놓아야 가치가 있다는 뜻이다.

이 말을 현재 우리나라 어항의 현실에 한번 적용시켜 보았다. 즉, 아무리 조건이 좋고 훌륭한 시설을 갖춘 어항이라 할지라도 이의 관리가 불충분하거나 소홀하다면 많은 구슬을 가지고도 보배를 만들 수 없는 이치와 같이 되고 만다.

그런데 현재의 어항법을 살펴보면 어떤 의미로 가장 중요한 사항이 되어야 할 어항관리에 관한 내용이 지극히 소극적 혹은 추상적으로 소홀히 규정되어 있음을 느끼지 아니할 수 없다.

'어항법 제6조(어항의 관리) 제1종 및 제3종 어항은 수산청장이, 제2종 어항은 도지사가 각각 대통령령이 정하는 바에 의하여 유지, 관리하여야 한다.'

아마도 이것이 어항법상에 명시된 어항관리에 관한 유일무이한 법규일 것이다.

따라서 이러한 점들을 통틀어 생각했을 때 어항의 효율적 관리에 관하여 크게 세가지의 문제점을 제기해 볼 수 있을 것같다.

첫째, 어항관리체계를 합리적으로 조정할 필요는 없는가.

둘째, 어항관리를 전담할 기구의 신설은 필요하지 않은가.

셋째, 어항시설 사용허가 및 사용료징수를 보다 구체화할 필요는 없는가.

이 가운데 첫번째 사항인 어항관리체계의 합리적 조정 문제는 어항의 지정·해제의 기준과 관련하여 오래 전부터 연구·검토되고 있는 걸로 알고 있다.

다시 말해서 수산청 지정항과 항만청 지정항만과의 상호관계, 2종 어항에 해당되는 시·도지사 관리항의 재량권 이양, 소규모 어항의 개발 등과 관련한 어항법상 구획정리는 지금 여러 각도에서 활발히 논의되고 있어 다행스럽게 생각된다.

그러나, 어항관리에 있어 좀더 본격적인 사안이 될 두번째 어항관리 전담기구문제는 그리 간단하게 해결될 성질의 것이 아닌 듯 싶다. 이는 어항의 유지, 보전, 운영 등 어항발전을 위한 종합적인 측면에서 고려되어야 할 사항이기 때문에 더욱 그러하다.

현재의 어항관리방법은 설계와 감리는 행정기관에서 담당하고 있고, 관리는 수협에서 대행하고 있다. 문제는 이러한 체제에 불합리한 점이 여러가지가 노출됨으로써 정말 효율적인 어항관리가 되고 있느냐 하는 의문이 제기되는데 있다.

設計와 監理등 管掌업무 分離해야

우선 행정기관에서 어항의 설계에서부터 감리까지의 업무를 담당하는데 대해 문제점이 없는지 생각해보자.

어항은 종합적인 국가기간산업시설이기 때문에 이의 개발을 위해선 과학적이고도 전문적인 지식을 많이 요구한다. 특히 어항을

개발할 땐 정밀한 설계파를 측정하는 일이 무엇보다 중요하다. 이것은 설계파가 항별 개발기본조사와 시설의 보호 및 안전에 가장 큰 영향을 미치기 때문이다.

그런데, 해마다 늘어나고 있는 이같은 어항시설·개발을 행정기관에서 정책수립에서부터 조사, 설계, 감독, 검사에 이르기까지 일련의 기능을 동시에 수행한다는 것은 업무의 성격이나 양으로 볼 때 신속하고 능동적인 대처가 어렵거나 자칫 졸속에 흐를 경우를 예상하지 않을 수 없다.

왜냐하면 엄밀하게 판단해서 행정기관은 정책을 기획·입안하고 이에 따른 집행이 원활히 될 수 있도록 지원하는 곳이기 때문이다.

사실 지금까지는 지정항의 수가 그리 썩 많지 않기 때문에 다소 업무가 과중하더라도 그런대로 지탱해 올 수 있었으나 21세기를 향한 어항발전의 장래를 생각해 볼 때 행정기관에서 각종 어항과 관련한 기획·입안업무만으로도 손이 달릴 날이 머지 않았음을 충분히 예견할 수 있을 것이다.

이런 상황에서 지금까지의 관례란 명분때문에 무거운 짐을 행정기관에게 온통 떠맡길 필요가 있는지 한번쯤 고려해봐야 할 때라 생각된다.

다음으로 현재 어항의 관리는 수협이 대행하고 있는데 이것이 합리적이며 효율성이 있는가 하는 점에 대해서 한번 짚고 넘어가보자.

결론부터 이야기하자면 상당히 회의적이라는 것이다.

그것은 어항 자체가 사회간접자본적인 성격을 가진데 비해 수협은 생산자단체이기 때문에 어항관리 고유의 기능을 수행하는데 제약이 될 뿐만아니라 근본적으로 어항에 관한 전문성을 가질 수 없다는데 근본적인 문제가 있다.

어항을 수선·유지하기 위해서는 막대한 자금과 기동성이 요구되는데 이런 부문에 과연 신속히 대응해 왔는지, 대응할 수 있을지는 어민들이나 어항과 관련한 많은 사람들이 그 내용을 더욱 잘 알고 있을 것이다.

실제로 이에 대한 반증자료가 있는데 어항협회에서 지난해 실시한 설문조사에서 현재 이용하고 있는 어항의 실제관리자는 누구인가라는 질문에 45.9%가 수산청장 또는 도지사·시장·군수로 응답했고, 17%가 모르겠다고 응답했으며, 단지 23.7%만이 수협조합장이라고 바른답을 말했다고 한다.

해마다 늘어나고 있는 어항시설·개발을 행정기관에서 정책수립에서부터 조사, 설계, 감독, 검사에 이르기까지 일련의 기능을 동시에 수행한다는 것은 업무의 성격이나 양으로 볼때 신속하고 능동적인 대처가 어렵거나 자칫 졸속에 흐를 경우를 예상하지 않을 수 없다.

行政機能 원활위해 專門機關에 委任

이것은 거꾸로 말해서 어항시설이 피해를 입었거나 파손되었을 경우 수리·복구를 하려고 해도 어디에 가서 호소를 해야 할지 모른다는 말이된다.

그래서 심지어 어느 곳에서는 2년이 넘도록 복구가 지연되어 어항이 파손된채 그대로 방치되는 사례까지 있다고 한다.

더욱이 사태를 어렵게 끌고가고 있는 점은 우리 사회에 불어닥친 민주화의 물결로 수협이 점차 생산자이익단체라는 고유영역으로 회귀해 가고 있다는 점이다. 이는 다시 말해서 종전에는 부분적이나마 행정업무가 위임되어 집행될 개연성이 존재했으나 앞으로는 수협이 별도의 독자적인 목소리를 갖게 될 수 밖에 없음을 감안할 때 이러한 이원적인 업무체계가 얼마나 지속될 것인가 하는 의문이 든다는 것이다.

그러므로 이러저러한 사정을 모두 감안해 볼 때 몇가지 불합리한 점을 시정하고 원활한 행정기능을 수행하기 위해서는 이러한 보다 기술적이고도 전문적인 사항들은 과감하게 전문기관에 위임하는 방안이 모색되어야 할 것으로 생각된다.

따라서 앞으로 개정될 어항법에는 다음과 같이 이러한 내용이 보다 구체적으로 명시화될 필요가 있다.

즉, 어항시설의 확대와 고도의 기술수요 추세에 반영할만한 전담

기구로서 중앙행정기관에서의 정책 및 집행기능을 동시에 수행할 수 있는 전문관리기관이면 좋을 듯싶다.

漁港管理公社등 專担기구도 검토

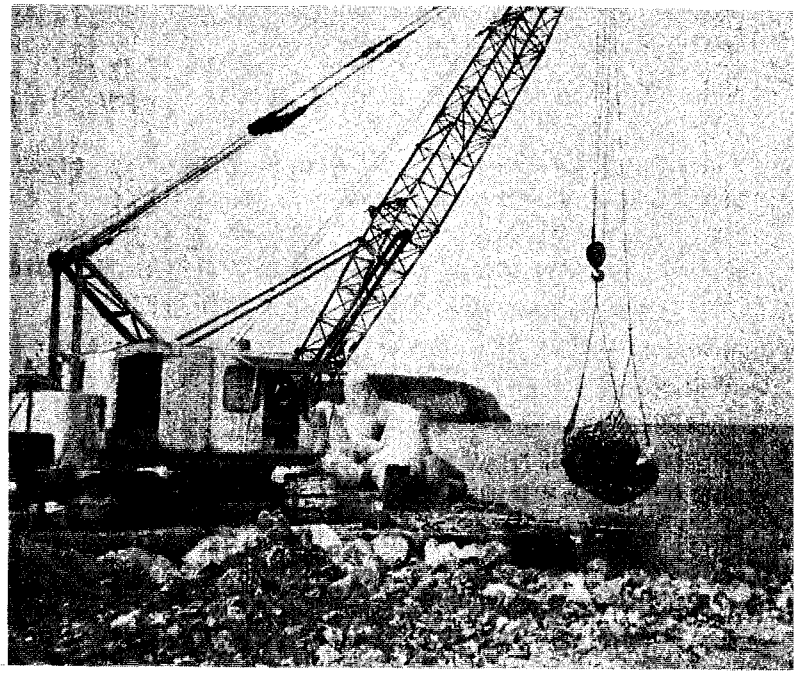
이를테면 '도로공사'와 같이 도로관리에 관한 중요한 기능을 담당하는 기구처럼 '어항관리공사' 같은 어항전담기구가 설치된다면 더 말할 나위가 없을 것이다.

그러나, 이것이 현실적으로 불가능하다면 수산청내에 어항유지·관리만을 전담하는 별도의 기구를 신설한다든지, 이것도 중앙행정부의 비대화 요인으로 어렵다면 날로 확대되고 고도화, 다양화되는 어항의 기능 및 어항관리의 전문성을 고려하여 동 업무를 과감히 전문기관에 위탁 혹은 위임한다면 지금보다 훨씬 합리적인 관리가 이루어지지 않을까 판단된다.

어쨌든 기구의 성격이 어떨지, 조직이 어떨지는 좀더 시간을 갖고 연구해 볼 상항이라 하더라도 한가지 분명한 것은 어항을 전문적으로 관리할 그런 조직이 만들어지거나 필수적으로 갖추어져야 한다는 내용이 어항법 개정에 이번만큼은 꼭 들어가서 세계 유수의 수산대국에 걸맞는 어항시설을 만들도록 해야할 것이다.

한편, 마지막으로 세번째 사항인 어항시설 사용허가에 대한 내용과 어항사용료 징수, 문제도 이번에 명쾌하게 결말을 보아야 할 과제로 생각된다.

어항시설의 사용허가는 종합적 기능을 갖춘 어항 개발이라는 측면에서 유휴시설을 이용하려는 자에게 어항기능에 반하지 않는 범위내에서 허가해 주는 것을 말하는데 현재 어항법 시행령 제7조에 명시되어 있다.



이것을 어항법으로 규정해 놓음으로써 많은 사람들이 어항개발과 이용에 좀더 관심을 가질 수 있도록 하자는 것이다.

다만 어항시설은 공공용시설이므로 사용 허가로 생긴 시설물은 어항을 관리하는 국가나 지방자치단체에 귀속되어야 할 것이다.

그러나, 누가 뭐라고 해도 이번에 꼭 해결해야될 사항은 어항사용료 징수에 대한 문제이다.

지금까지 어항시설 이용자들은 어항이용 자체를 당연한 것으로 생각해왔고, 어쩌면 권리로처럼 느껴왔는지도 모르겠다.

그러다 보니 아무래도 이용자들은 어항이용에 대한 고마움이나 시설의 유지·관리에 큰 관심이 없었을 뿐더러 행정기관은 행정기관대로 유지·보수·관리에 재원부족이란 명분으로 소극적인 대처를 해왔음이 현실이다.

물론 어항법 제20조(사용료의 징수)엔 수산청장은 대통령령으로, 도지사는 당해 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 의하여 어항의 이용자로부터 사용료를 징수할 수 있다고 규정은 해놓았으나 실행에 옮기지는 못했다.

漁港사용료徵收 문제도 勘案

그렇지만 어항사용료 징수는 어항시설 이용자에 대한 수익자 부담 원칙에 따라 이번에 개정될 어항법에 보다 구체적으로 명시되어야 할 것이다.

비슷한 예가 될 수 있을지 모르

겠으나 요즘 도심지에 자동차를 끌고 나왔을 때 아무곳에서나 주차시킬 수 없음을 생각해보면 될 것같다.

지정된 주차장에 주차를 해놓고 시간에 따라 일정한 주차료를 지불하면 주차장측은 주차료를 징수하는 대신 최소한의 관리를 맡아준다. 이는 어항이라고 해서 예외가 아니라는 것이다.

여기엔 두가지 의미가 있다.

한가지는 어항 사용료의 징수로 앞서말한 어항의 유지·보수·관리에 필요한 최소한의 재원조달로 지금보다 훨씬 효율적인 어항 관리를 할 수 있다는 점이고, 다른 한가지는 민간인들의 어항개발의욕을 북돋움으로써 지금까지 어항이라 하면 국가에 의해 건설되는 것이라는 고정관념을 깰 수 있다는 점이다.

우선 전자의 경우 용어부터 어항시설의 이용자 뿐만 아니라 사용자까지 포함해야 하며 그 방법도 사용료, 이용료, 점용료 할 것없이 다방면에 적용돼야 한다는 것이다.

大型船舶에서 利用料등 징수

이는 어항시설을 자유롭게 항구적·지속적으로 이용토록 하는 대신에 여기서 얻어지는 수익 또는 편익에 대한 반대 급부로 시설유지 비용의 일부를 부담토록 한다는 것이다.

이 사용료는 설사 지금 당장엔 일종의 준조세 성격이 강하기 때문에 많은 저항을 받을지 모르나 언젠가는 꼭 시행되어야 할 어항

궁극적으로 어선 정박항 개념의 어항을 벗어나 어항을 이용할 수 있는 한도내에서 충분히 활용하자는 일종의 어항관리의 극대화를 의미한다. 따라서 앞으로 개정될 어항법은 종래의 단편적인 의식을 훌훌 털어버리고 '21세기의 새해양법 시대'를 향하는 진취적인 안목으로 개정해 나가야 되겠다.

개발·이용에 있어 가장 큰 사안임은 말할 나위가 없다.

그리고 앞으로 상선 같은 대형 선박이 어항을 이용할 때엔 접안료를 징수할 수 있는 차원으로까지 발전해 나가야 된다고 믿는다.

다만 연근해 어민중 상당수를 차지하고 있는 영세어민들에 대해서는 이들의 소득을 고려, 일정한 기준을 설정한 뒤 이를 면제해 준다면 문제는 어느 정도 해결되지 않을까 생각된다.

다음으로 어항 사용료 징수는 민간인들의 어항개발의욕을 불러일으킬 수 있다고 했는데 상당히 시도해봄직한 방법이 아닐 수 없다.

지금같은 추세라면 앞으로 산업사회가 진행되고 국민소득이 더욱 증가할수록 어항에 대한 국민들의 관심이 높아질 것이 자명하다. 그것은 곧 해양레저 내지는 해양관광에 대한 국민들의 수요가 늘어나는 것을 의미하며 어항의 국민휴양지화를 뜻한다.

漁港을 休養地化 國民에게 開放

따라서 일정한 사용료, 이용료, 점용료 징수가 전제가 된다면 민간부문에서의 본격적인 어항개발이 예상될 수 있다.

예를 들자면 일정한 투지를 하여 어항을 개발해놓고 그 배후에 각종 관광시설을 확충한다면 이는 분명히 승산이 있는 투자가 될 것이기 때문이다.

즉, 해상 또는 해중의 전망을 이용한 종합적인 관광시설을 한다면 이는 어항개발도 개발이려니와 이에 따른 어촌지역발전에 기여할 바가 적지 않을 것이다.

다소 제한적이지만 수족관, 음식점 등의 관광부대시설이 갖추어진다면 어촌지역주민에게는 생산된 수산물의 공급이라든지 고용의 증대 측면에서 소득향상에도 다소 보탬이 되리라 생각한다.

이러한 모든 것은 궁극적으로 어선 정박항 개념의 어항을 벗어나 어항을 이용할 수 있는 한도내에서 충분히 활용하자는 일종의 어항관리의 극대화를 의미한다.

따라서 금후 개정될 어항법은 종래의 단편적인 의식을 훌훌 털어버리고 '21세기의 새해양법 시대'를 향하는 진취적인 안목으로 진행해 나가야 되겠다.

더욱이 어항 개발보다 훨씬 더 중요한 것이 효율적인 관리임을 깨닫고 어항이 제 구실을 할 수 있는 그런 여건이 마련되도록 어항법이 개정될 수 있게끔 모두 힘을 모아야 할 것이다.