

● 民資漁港 開發方案

投資 확대 合理化 方案으로

民間投資길터농아 需要에 積極 對處

기차를 타고 모처럼 서울에 올라온 사람들은 새롭게 단장되고 모습이 크게 달라진 서울역사(驛舍)를 보고 눈이 휘둥그레진다.

외국영화에서나 본듯한 넓은 대합실하며, 각종 편의시설, 공항같은 전자식 열차시각 안내판, 에스컬레이터를 타고 위층에 올라가면 도매상가에서부터 불링장에 이르기까지 마치 백화점이나 종합위락장에 온듯한 착각을 일으키게 시설이 되어 있는 모습 때문이다.

이곳이 바로 이른바 민자(民資) 서울역 사이다. 민자역사는 이곳 말고도 청량리역, 영등포역 등 점차 그 수가 많아지고 있다고 한다.

들리는 바에 의하면 구조적인 적자 때문에 큰 어려움을 겪고 있는 철도청이 경영합리화 방안의

하나로 이런 민자역사를 유치하여 다방면에서 성과를 거두고 있다는 것이다.

이를 보면서 어항 역시 이러한 방안이 없을까 생각해 보았다.

우리나라 어항의 개발률은 평균 61%에 불과하여 수요에 크게 미흡할 뿐더러 완공률은 더군다나 평균 26%에 지나지 않아 전체 어선을 안전하게 수용하기 위해선 어항시설이 절대적으로 부족한 형편이다.

그동안 어항개발에 투자된 내용을 살펴보면 1967년부터 1976년까지 10년동안은 투자된 규모가 연평균 11억원에 불과했다. 그러나, 1977년부터 1981년까지 5년간은 346억원, 1982년부터 1986년까지 5년간은 1,252억원이 투자되었으며

1987년부터 1991년까지 5년간은 3,436억원의 투자목표아래 1987년부터 1989년 현재까지 1,468억원이 집행되고 있는 중이다(표; 연도별 어항투자실적 참조).

그러니까 계획대로 진행된다면 1990년과 1991년 2년 사이에 약 2,000억원 가까이 투자되어야 하나 올해 어항투자예산이 537억원이고 보면 전례로 보아 이 숫자는 다소 미쩍음이 가는 무리한 투자액이 아닐 수 없다(표: 제 6차 5개년 개발계획 참조).

정부가 이렇게 막대한 어항예산을 확보해 놓아야 되고 또 무리를 하면서까지 이의 투자를 위해 온갖 힘을 집중하지 않으면 안될 이유가 어디에 있는 것일까. 그것은 두말할 나위도 없이 수산업과 어항에 대한 인식 및 중요성이 시간이 흐를수록 증대되고 있다는 것으로 풀이할 수 있겠다.

또한 이것은 어항시설 미비에 따른 어선피해가 해마다 늘어나고 있으며 이로 인한 조업능률 저하로 어민의 어항 조기 개발 열망이 점증하고 있는 뚜렷한 반증으로 해석할 수도 있겠다.

이는 어선과 어항투자를 상호 비교해 보면 그 특성이 극명하게 드러난다.

漁港과 漁船은 2大 生産基盤

어항과 어선은 크게 나누어 수산업에 있어 2대 생산기반시설이다. 그런데 어선에 대한 지원은 특정인에 대한 생산수단을 확충시키는 효과를 가져오는데 불과하며 오히려 최근의 각종 수산자원 감

년도별 어항투자실적

단위: 백만원, %

| | 총계획 | 1981까지 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1987누계 |
|--------|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|
| 계 | 643,300 (100.0) | 93,453 (100.0) | 17,372 (100.0) | 18,711 (100.0) | 22,587 (100.0) | 31,428 (100.0) | 35,147 (100.0) | 48,374 (100.0) | 267,072 (100.0) |
| 1·3종어항 | 389,300 (60.5) | 50,209 (53.7) | 15,395 (88.6) | 16,723 (89.4) | 19,024 (84.2) | 27,372 (87.2) | 27,402 (78.0) | 36,248 (74.9) | 192,372 (72.0) |
| 2종어항 | 123,700 (19.2) | 18,296 (19.6) | 1,512 (8.8) | 1,585 (8.5) | 1,585 (7.0) | 1,981 (6.3) | 3,942 (11.2) | 8,116 (16.8) | 37,026 (13.9) |
| 소규모항 | 130,300 (20.3) | 24,948 (26.7) | 456 (2.6) | 403 (2.2) | 1,978 (8.8) | 2,075 (6.6) | 3,803 (10.8) | 4,010 (8.3) | 37,673 (14.1) |

자료: 수산청

제6차 5개년개발계획

(단위: m, 백만원)

| 구분 | 총 계획 | | 기 시설 ('87~'88) | | '87 | | '88 | | '89 계획 | | 잔 량 ('90~'91) | | 비고 |
|--------|--------|---------|----------------|--------|-------|--------|-------|--------|--------|--------|---------------|---------|----|
| | 물량 | 금액 | 물량 | 금액 | 물량 | 금액 | 물량 | 금액 | 물량 | 금액 | 물량 | 금액 | |
| 합 계 | 45,447 | 343,573 | 12,662 | 93,108 | 6,509 | 47,385 | 6,153 | 45,723 | 7,063 | 53,706 | 25,722 | 196,759 | |
| 1·3종어항 | 32,457 | 277,279 | 8,997 | 77,129 | 4,438 | 37,406 | 4,559 | 39,723 | 5,332 | 46,276 | 18,128 | 153,874 | |
| 2종어항 | 12,990 | 66,294 | 3,665 | 15,979 | 2,071 | 9,979 | 1,594 | 6,000 | 1,731 | 7,430 | 7,594 | 42,885 | |

소 추세를 반영해 볼 때 지나친 어선복량의 증대는 그렇게 바람직스럽지 못하다는 연구가 나와 있다.

지나쳤던 船腹 증대 漁港 과 不均衡

이에 비해 어항투자는 불특정 다수 어민에게 가장 직접적인 이익을 가져다 주는 일종의 국가기 간산업인 동시에 사회간접자본이기 때문에 다른 어떤 산업에 비해서도 우선 순위를 가질 수 있다.

이것은 연례적으로 발생하는 풍수해로 인해 야기되는 엄청난 재산상의 손실에서 그 투자의 정당

성과 우선성을 가늠해 볼 수 있을 것이다.

뿐만아니라 능률적인 수산업의 실현을 위해서는 어항개발이 무엇보다도 필수적이라는 것은 이미 익히 알려진 사실이다.

수산업의 능률화는 기본적으로 어선, 어구를 비롯한 각종 어업생산수단의 고도화가 중심이 되어야 한다.

따라서 기본적으로는 방파제, 방조제, 호안같은 외곽시설과 물양장, 선착장, 안벽같은 계류시설, 항로 및 박지같은 수역시설이 골고루 갖춰져야 한다.

다음으로 기능시설에는 각종 지원기능, 예를 들자면 조선소, 어선

수리소, 부품 및 기타 재료의 공급이 원활하게 이루어질 수 있어야 하며, 나아가 해·어항 예보의 과학화, 수산물 가격정보의 고도이용, 양륙생산물의 신속한 처리가공능력도 필수적으로 요청된다. 뿐만아니라 어업용 통신시설과 선원들이 숙박하고 목욕하고 휴식을 취할 수 있는 선원 후생시설 등도 앞으로 어항개발 차원에서 고려되어야 할 사항들이다.

그렇다면 이 많은 욕구를 일일이 감당할 수 없다는 것을 전제할 때 현재와 같은 예산형편으로는 지지부진한 어항개발을 면치 못할 것임은 당연한 일일 것이다.

정부에서도 어항개발의 타당성

은 충분히 인정하되 다른 산업과의 균형있는 발전이라는 측면에서 무작정 많은 양의 예산을 할애해 줄 수도 없는 일이며 또 사실상 불가능한 일이기 때문이다.

그렇다면 어항도 민자역사처럼 민자어항을 유치할 수는 없을까 하는 의문이 자연스럽게 도출된다.

결론은 '충분히 가능하다'는 것이다. 다만 아직은 민자어항에 대한 이해가 부족하기 때문에 이를 위한 대대적인 홍보와 아울러 민자유치가 가능하도록 어항법의 개정이 시급하다는 과제가 등장한다.

현재의 어항법 제9조(사업 시행자)에는 '어항수축사업은 국가·지방자치단체 또는 수산업협동조합이 이를 시행한다'고 못박혀 있음으로써 민간자본에 의한 어항건설이 사실상 제도적으로 불가능하게 되어있다.

우선은 이러한 법규상의 제약은 민간인도 어항을 건설할 수 있도록 풀어놓는 일이 당면과제이다.

다음으로 이런 민간자본을 투자한 어항을 수축했을 경우 이에 대한 최소한의 보상책이 뒤따라야 할 것 같다. 보상은 다른 말로 이익의 극대화라고도 할 수 있는데 어항수축사업시행자에게 일정한 권한을 부여함으로써 투자이익을 불러 일으킬 수 있도록 한다는 것이다.

여기에는 몇가지 방안이 있을 수 있다. 가장 손쉬운 방법으로 민자어항을 사용했을 경우 사용료, 이용료, 점용료, 수수료 등을 징수할 수 있도록 해주는 것이다.

다음으로 수축된 각종 어항시설을 일정한 범위를 정하여 사업자가 일정기간 무상으로 전용사용할

수 있도록 하며 아울러 타인에게 이러한 권리를 대여할 수 있도록 해줌으로써 부분적인 임대수입을 올려 투자액 회수가 가능하도록 해주는 것이다.

또한 민간자본을 동원하여 어항을 수축하는 사업자에게 필요한 경우 일정한 범위를 정하여 사업비의 일부를 보조, 혹은 용자·알선하는 것도 민자어항개발유치에 좋은 한 방법이 될 수 있을 것 같다.

이는 결국 이 어항시설물은 개인이 아닌 국가공공단체로 귀속될 수 밖에 없다는 현실에서 신속하고 완전한 어항수축을 진행키 위함이다.

물론 이같은 법제정 뒤에는 엄격한 감시·감독의 기준이 뒤따라야 한다. 즉, 민간인(해당 주무부서가 아닌 사업시행자)이 어항에 대한 투자를 하려고 할 때엔 이에 따른 엄격한 심사를 해서 허가해주어야만 된다는 것이다.

지나치게 까다롭고 제한적이 될 경우 오히려 투자위축을 초래할 가능성도 없지 않으나 어항시설이 어민과 국민의 생명, 재산에 밀접한 관계가 있음을 감안한다면 최소한 사전 계획서를 제출받아 이를 주도면밀하게 검토한 후 시행토록 하는 것이 마땅하다.

민資 誘致하더라도 指定人 소유안되게

왜냐하면 최근의 사회적인 경향이 이익이 될 가능성이 있다면 무분별하게 뛰어드는 한탕주의 심리가 팽배하고 있기 때문에 이러한 점을 사전에 방지함으로써 즉흥적

인 개발을 배제하겠다는 것이다.

그 다음에 궁극적으로는 민간자본에 의해 건설된 어항시설은 특별한 사유가 있는 극소수를 제외하고 국가에 귀속토록 함으로써 어떠한 경우라도 공공시설의 성격을 띤 어항시설을 특정인의 소유로 할 수 없도록 제도화 해야 한다는 것이다.

또한 일정한 기준, 규약, 계약서 등에 어긋나는 사업수행을 할 경우 이미 얻은 허가의 취소·정지·개선명령을 내릴 수 있도록 엄격한 제재조치도 함께 포함시켜야 함은 물론이다.

그런데 이같은 민자어항을 건설하기 위해 민간인이 어항을 수축할 수 있도록 설사 어항법을 개정했다 하더라도 이와 관련한 다른 법률의 개폐없이는 실현에 큰 어려움이 있다. 따라서 이러한 법률까지 이번 기회에 개정하지 않으면 민자어항의 기대는 기대만으로 끝날 가능성이 높다.

현재 민자어항을 유치할 경우 문제가 될 법률은 항만법, 하천법, 공유수면관리법, 공유수면매립법, 국토종합건설계획법, 도시계획법, 산림법 등 준비하다.

항만법과 관련, 지정·해제에 관한 사항은 이미 개정에 대한 토의가 활발히 진행되고 있으므로 더이상 거론하지 않도록 한다.

그러나 공유수면관리법의 경우, 어항구역내에서의 적용을 배제하지 않는 한 수면사용허가, 점용허가 등의 제약으로 어항개발이 저항을 받게됨은 물론이다.

그런가 하면 공유수면매립법의 경우 제4조 제1항에 공유수면을 매립하고자 하는 자는 대통령령이

정하는 바에 의하여 건설부장관의 면허를 얻어야 한다고 되어 있고 제29조 제1항에는 국가 또는 지방 자치단체가 매립을 하고자 하는 경우에는 미리 건설부장관과 협의 하거나 승인을 받아야 한다고 되어 있음으로써 공공기관이나 민간인 할 것없이 어항개발을 자체적으로 하는데 큰 제약을 만들어 놓았다.

또한 어항건설자재를 확보하기 위해선 일반적으로 토석채취장을 선정하는데 현행법으로는 이것 역시 산림법에 의거 수산청장과 산림청장이 협의하여 허가를 받도록 되어 있어 문제점으로 제기되고 있다.

뿐만아니라 어항구역내의 부지에 건축을 하기 위해서는 이번엔 도시계획법이 적용되어 별도의 결정과 절차를 거쳐야만 겨우 공사를 진행할 수 있다.

이처럼 어항 한 곳을 개발하려면 마치 장애물경주를 하듯 곳곳에 도사린 다른 법률과의 제약을 뛰어넘지 않으면 안되게 되어 있다.

좀 지나친 주장이 될지는 모르겠으나 어항시설사업은 어항지정구역내에서 이루어지고 있으므로 업무의 효율적인 수행을 위해서 수산청 혹은 어항관리청의 개발허가를 얻으면 관계기관과의 각종 행정 절차는 생략함이 타당할 것으로 판단된다.

즉, 일정한 절차에 따라 어항시설계획이 수립되어 사업계획의 허가를 받았을 경우엔 그 허가만으로 그에 수반되는 그밖의 각종 관련 법규와 함께 면허, 승인, 인가, 협의가 결정된 것으로 간주되어야

만이 어항개발의 본격화에 도움이 될 수 있을 것이다.

여러번 강조한 이야기지만 세계 각국 이 앞을 다투면서 200해리 경제수역을 선포함에 따라 원양 혹은 원거리의 공해어장이 점차 줄어들고 있음은 잘 알고 있는 일일 것이다. 이로 인하여 연근해어장이 점차 줄어들고 있음은 잘 알고 있는 일일 것이다. 이로 인하여 연근해어장의 중요성이 그 어느 때보다 커지고 있으며 이것은 곧 어항에 대한 수요가 크게 증대될 전망임을 시사하는 부분이기도 하다.

1987년말 현재 우리나라의 어선 안전수용률은 80% 정도의 수준에 머물러 있어 해마다 대규모 태풍, 폭풍 및 해일이 내습해 왔을 때 적지않은 피해를 보고 있다.

이러한 사정을 충분히 잘 알고 있는 정부가 앞서 말한 예산상의 어려움으로 개발에 큰 어려움을 겪고 있다면 이번에는야말로 어항법을 과감히 고치는 한이 있더라도 다방면에 걸친 어항개발방안을 마련해야 할 것이다.

철도청의 주관하에 유치한 서울 민자역사에서 민자어항개발의 타산지석(他山之石)을 삼는다면 이보다 더 다행한 일이 어디 있으랴.

현재 일본에서는 21세기를 향한 다목적어항 계획, 이른바 해양종합개발(Marenovation)구상이 한창 구체화되고 있다고 한다. 상상을 뛰어넘은 초현대적인 어항개발을 보면서 우리나라 어항 역시 언젠가는 그런 방향으로 나아가야 할 것이라고 생각하고 있다.

그러나, 이러한 획기적인 어항개발은 여러모로 행정기관입장에

서 선도적으로 추진하기 어려운 점이 많다.

바로 이런 점을 적절히 보완하면서 발전적 어항개발을 할 수 있는 것이 민자유치를 통한 어항개발이 될 것이다. 따라서 민자어항이 자리를 잡을 수 있도록 관련 어항법만 정비해 준다면 이의 실현이 그리 어렵지만은 않을 것같은 확신이 든다.

참고로 일본에서 구체화되고 있는 다목적 어항 구상의 내용을 한번 살펴봄으로써 우리 어항개발의 종래인식을 새롭게 하는 계기를 삼고자 한다.

‘다목적 어항은 여러가지가 있으나 입지여건과 항내수면적이 불리한 어항의 공간창출을 위한 다층형 및 이안형 개발을 생각해 볼 수 있다.

다층형어항은 어선의 접안이 용이하도록 접안시설을 육지에서 격리시키되 육지와 접안시설을 다층형구조물로 연결시켜 물양장, 헬리포터, 주차장 어민주택 등 다목적이용을 꾀하도록 한 시설이다.

이안형어항은 어항수역의 입지여건상 외곽시설이 불가능하거나 불완전할 경우에 잔교로 연결된 해상에 일정한 접안시설과 외곽시설을 설치하여 어선을 안전수용하는 형태로써 어선의 출입은 시설물의 황천시 항구폐쇄문을 통하도록 되어 있다.’

어쨌든 어항건설에 있어서 이런 다방면의 연구가 있어야만이 수산업이 안정된 직업으로 어민을 지속적으로 정착시킬 수 있으며 어가경제의 안정화를 유지시킬 수 있는 관건이 됨은 두말할 나위가 없을 것이다. ㉠