

管理·運營체계 多元化 등으로

不實, 放置 損壞된 곳 많아

辛 英 泰 <韓國農村經濟研究院 責任研究員>

序 論

어항의 기능과 역할에 대해서는 이미 많은 사람이 인지하고 있으나 여기서 다시 한번 강조하자면 다음과 같다.

즉 어항은 어선을 안전하게 수용하는 동시에 어민의 생명과 재산을 보호해 주는 보호시설이며, 어업생산활동에 필요한 각종 생산요소를 원활하게 공급해 주는 보급기지일뿐 아니라 생산된 수산물을 소비지로 연결시켜 주는 유통 및 가공기지라는 것이다. 또한 어항은 이러한 생산조성기능 이외에 해상교통의 중심지가 되고 있고, 쾌적한 휴식·휴양공간을 제공함으로써 지역주민은 물론 일반 국민들의 일상생활에 있어서도 중요한 역할을 담당하고 있다.

이렇게 어항은 수산업 및 어촌개발 등에 극히 중요한 기능을

수행하고 있어 그동안 정부에서도 많은 자금을 투입, 시설확충에 노력해 왔다. 그러나 지금까지의 실적을 두고볼 때 시설확충 자체도 원활하게 이루어지지 못했을 뿐만 아니라 관리면에 있어서도 많은 문제점을 내포하고 있어 현재 그 역할을 다하지 못하고 있는 실정이다.

즉, 어항이 그 역할을 다하기 위해서는 기본적으로 시설물 자체가 완비되어야 하고 동시에 그것을 효율적으로 관리할 수 있는 체제를 갖추어야 하는데 현재 양자 모두 불충분할뿐 아니라 특히 후자의 어항관리는 극히 미흡한 수준에 있다는 것이다.

이런 점을 감안하여 여기서는 금후의 효율적인 어항관리방안을 모색해 보기로 한다. 이를 위해서 우선 어항이 경제적으로 어떤 특성을 가지고 있는가를 검토하고, 현행 어항관리제도와 그 문제점을

분석하며, 이를 기초로 몇가지 효율화방안을 제시하고자 한다.

社會間接資本으로서 漁港의 特性

어항의 효율적인 관리방안을 모색하기 위해서는 우선 어항이 경제적으로 어떤 특성을 가지고 있는가를 검토해 볼 필요가 있다.

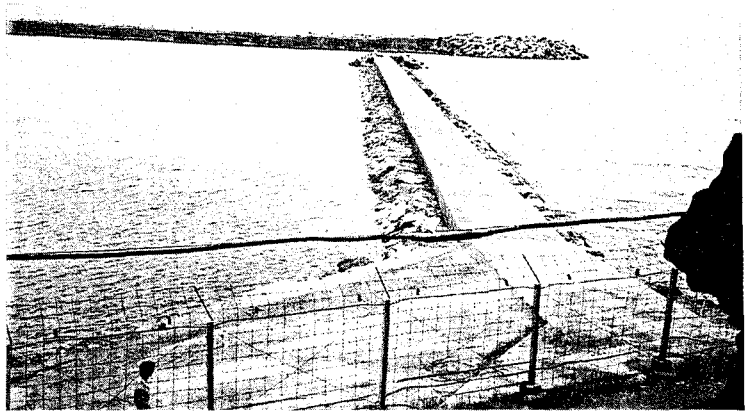
주지하는 바와 같이 어항은 도로, 교량 등과 같이 사회간접자본(Social Overhead Capital) 또는 하부구조(Infra-Structure)의 하나로 분류되고 있다. 따라서 생산시설이나 기술과 같이 직접 생산에 사용되지는 않으나 간접적으로 생산에 도움을 주고 있다.

이렇게 어항이 어업생산에 직접 기여하지는 않는다 하더라도 생산요소의 공급 내지 생산된 수



어항은 수산업 및
어촌개발 등에
극히 중요한 기능을
수행하고 있어 그동안
정부에서도 많은 자금을
투입, 시설확충에
노력해 왔다.

그러나
지금까지의 실적을
두고볼 때
시설확충 자체도
원활하게 이루어지지
못했을 뿐만 아니라
관리면에 있어서도
많은 문제점을 내포하고
있어
현재 그 역할을
다하지 못하고
있는 실정이다.



산물의 유통에 필수적이며 이것
이 부족한 상황하에서는 수산물
의 발전을 기대할 수 없다. 또한
어항은 이용자가 불특정 다수로
서 많은 집단에 대해 이익을 가
져다주나 그 이익의 평가는 매우
어렵다.

한편, 어항은 시설초기에 많은
고정비용을 필요로 하되 시설후
변동비용은 상대적으로 작으며,
투자회임기간이 비교적 장기간이
라는 점도 특징적이다. 즉 어항
시설은 다른 어떤 분야의 생산기
반시설에 비해서도 초기에 많은
자금을 필요로 하는데 이것은 시
설입지가 육지가 아닌 관계로 더
욱 그렇다.

반면 어항은 생산에 직접 기
여하지 않으므로 변동비는 거의
발생하지 않으나 매년 일정 수준
의 수선비는 필요할 것이다. 그
러나 이 역시 전체에서 차지하는
비중은 그리 크지 않으며, 투자
회임기간의 장기화는 초기 시설
비가 많이 소요된다는 점과도 관
련이 있다.

이상에서 살펴 본 바를 종합
할 때 어항은 사회간접자본의 일

종으로써 수혜자가 광범하며 막
대한 초기시설투자를 필요로 하
는, 공익시설의 하나로 볼 수 있
다. 따라서 이윤극대화를 추구하
는 민간자본이 투자되기 어려울
뿐만 아니라 바람직하지 않을 수
도 있어 대부분의 국가에서는 정
부 또는 지방자치단체에서 시설,
관리하고 있는데 이것은 우리나라
라도 마찬가지이다.

현행 漁港管理制度와 문제점

어항관리에 관한 제도적 근거
로서 어항법 제 6조의 "제1종 및
제3종 어항은 수산청장이, 제2종
어항은 도지사가 각각 대통령령
이 정하는 바에 의하여 유지, 관
리하여야 한다"는 규정이 기본
이 되고 있다. 이에 근거하여 어
항관리를 위한 세부규정으로 서
수산청 훈령인 "어항시설 관리규
정"을 두고 있는데 이에는 관리
대행자의 지정, 관리대행자의 의
무, 금지행위, 장애물의 제거, 어

선교통의 제한, 어항시설의 사용, 피해상황 보고 및 응급복구, 관리상황 조사 및 보고 등에 관한 사항을 정하고 있다.

그런데 현행 어항관리제도와 관련하여 주로 논란이 되고 있는 것은 어항관리체계, 관리담당기구 및 어항사용료 등에 대한 문제들이다. 우선, 현재의 어항관리체계를 보면 해운항만청 지정의 항만, 건설부 지정의 공업항, 수산청 및 시도 지정의 어항 등으로 다원화되어 있다.

이밖에 내무부에서 관장하고 부락단위로 시설되는 소규모어항이 있으나 넓게는 어항에 포함될 수 있다. 이러한 항만(광의의)들은 시설목적이 다른 관계로 지정, 관리하는 부처가 다를 수 있으나 문제는 본래의 시설목적에 벗어나 다른 목적에 주로 사용되고 있는 데도 소관부처가 실제 이용분야와 관계가 없는 경우가 상당 수 있다는 것이다

예를 들면 부산남항, 강원도 주문진, 거진항 등과 경북 감포, 구룡포항 등은 실제 어항으로서 사용되고 있으나 해운항만청 지정항으로 되어 있다. 이런 현상은 국가적으로 보더라도 별로 바람직하지 않은 것으로 이에 대한 개선이 필요하다.

다음 어항관리 담당기구와 관련한 문제점으로 어항의 설계 및 감리는 행정기관에서 담당하고 있고, 관리는 수협에서 대행하고 있는데 이것은 문제가 있다. 즉, 행정기관은 본래 정책을 개발하고 행정서비스를 수행하는 것을 주임무로 해야 할 것인데 직접 어항의 설계 및 감리를 담당하는 것은 정작 해야 할 기능을 충분히 수행하지 못하는 결과를

가져올 수도 있다는 것이다.

물론 어항이 정부가 대부분 시설하는 공공시설로서 정부의 통제와 관리가 다른 어떤 시설에 비해서도 많이 필요하다. 그러나 어항은 자체가 국가기본시설로서 개발, 관리에 상당한 전문적, 과학적 지식을 요구하고 있고, 특히 금후 어촌 지역개발 내지 대국민 휴식 휴양공간 제공 등과 관련해서 그 기능이 다양화 됨으로써 이에 대한 정척수요가 크게 늘어날 것임을 감안한다면 설계, 감리와 같은 실무를 정부에서 계속 담당할 필요성은 크지 않을 것이다.

한편 어항의 관리를 수협에서 대행하는 것도 바람직하지 않은데 이 역시 어항관리에 전문성을 요하며 수협은 고유의 업무가 있기 때문이다. 즉 수협은 본래 생산자단체로서 어민들의 사회적, 경제적 지위향상을 위해 필요한 여러 기능들을 수행하고 있는데 어항관리를 대행하는 것은 본연의 업무를 수행하는 데 장애요인이 될 수 있다는 것이다.

현재 수협에서 어항관리를 대행하고 있는 이유를 추측컨대 지역적으로 광범한 조직을 갖추고 있고, 실제 이용자가 대부분 조합원들로서 관리와 관련한 여러가지 장점이 있기 때문이 아닌가 생각된다. 그러나 이러한 사실만으로 수협으로 하여금 어항관리를 대행하게 하는 것은 수협 뿐만 아니라 이용어민들에 있어서도 별로 바람직하지 않은 바 현재 많은 어항이 부실하게 관리되고 있고 파괴된 채로 방치되고 있다는 사실을 통해서 알 수 있다.

마지막으로, 어항사용료의 징수에 대한 문제로서 어항법 제20

“

**부산남항,
강원도 주문진,
거진항 등과
경북 감포,
구룡포항 등은
실제 어항으로서
사용되고 있으나
해운항만청 지정항으로
되어 있다.**

**이런 현상은
국가적으로 보더라도
별로 바람직하지 않은
것으로 이에 대한
개선이 필요하다.**

”

“

**어항관리를
전담하는 기구의 신설이
필요하다.**

**즉 현재 정부에서
담당하고 있는 어항의
설계, 감리는 물론
수협에서 대행하고 있는
어항관리 전반에 대해
특정 전문기관에서
담당케 할
필요가 있다.**

”

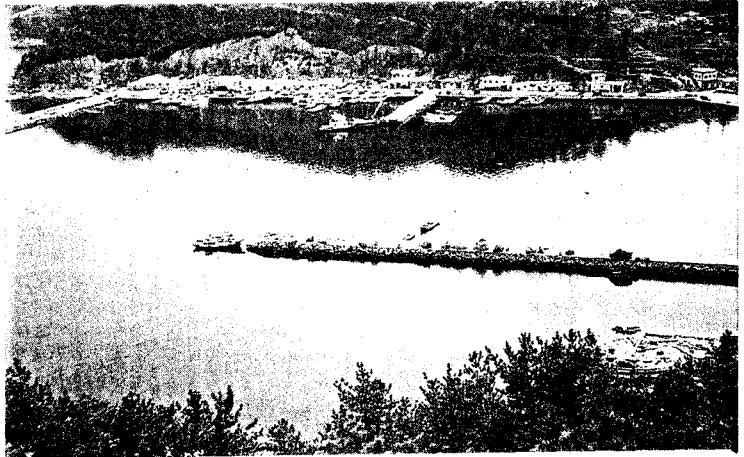
조에 의하면 "수산청장은 대통령령으로, 도지사는 당해 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 의하여 어항의 이용자로부터 사용료를 징수할 수 있다"라고 정하고 있다. 그러나 지금까지 실제 징수실적은 거의 없는데 이것은 수협이 관리를 대행하고 있기 때문이기도 하다.

즉 어항법시행령 제7조제3항에 의하면 수협이 그 사업목적으로 어항시설을 사용하고자 할 때 사용료를 납부하지 않아도 되도록 규정하고 있다. 그런데 현재 이렇게 사용료를 징수하지 않음으로써 자연재해로 어항이 손괴될 경우 신속하게 대처할 수 없으며 새로운 시설의 보완 내지 신어항건설을 위한 재원확보에 한계가 있어 어항기능의 위축을 가져오게 된다.

효율적인 漁港管理方案

지금까지 사회간접자본의 하나로서 어항의 경제적 특성과 현행 어항관리제도 및 문제점을 간략히 살펴보았으나 이러한 모든 것을 고려할 때 금후 우리나라 어항의 효율적 관리를 위해서는 다음과 같은 방향으로 정책을 추진해 나가야 할 것이다.

첫째, 현행 어항관리체계를 현실에 맞게 과감히 개선해 나가야 한다. 즉 항만이 시설당시에 목적인 바와 달리 타용도에 활용치가 클 때 이와 관련있는 부처에서 관리해 나가야 한다는 것이다. 어항의 경우 구체적으로는 적어도 동해안의 몇몇 항구는 수산청 관리의 어항으로 관리주체를 조정할 필요가 있다. 다행히 이 문제는



최근 상당히 활발하게 검토되고 있어 기대되는 바 크다.

둘째, 어항관리를 전담하는 기구의 신설이 필요하다. 즉 현재 정부에서 담당하고 있는 어항의 설계, 감리는 물론 수협에서 대행하고 있는 어항관리 전반에 대해 특정 전문기관에서 담당케 할 필요가 있다.

물론 그렇다고 하여 정부의 감시, 감독이 불필요하다는 것은 아니며 정부의 기본방침하에 실제 업무를 본 기구가 담당토록 하자는 것이며, 경우에 따라서는 수협으로부터도 많은 협조가 있어야 할 것이다. 이때 신설 관리 기구는 정부로부터 예산의 일부를 보조받아 업무를 수행할 수도 있고 수익자부담원칙에 입각한 어항사용료를 그 재원으로 할 수도 있으며 양자 모두를 포함하는 방안도 있을 수 있다.

한편 신설기구의 형태는 재원 확보 방법에 따라 달리 결정될 것이나 현재의 어선협회와 같은 특수법인이 될 수도 있고 도로공사와 같이 공사의 형태를 가질 수도 있을 것이다.

셋째, 어항사용료는 사용자가

일부 부담하도록 하여 어항관리시 필요한 분야에 사용할 수 있도록 해야 할 것이다. 이것은 일부 도로에서 통행료나 주차료를 징수하는 것과 같은 논리로서 어항의 효율적인 관리를 위해서는 불가피하다. 그러나 현실적으로 볼 때 소형어선에까지 어항사용료를 부담케하는 것은 상당한 무리가 따르므로 당분간 일정한 톤수 이상의 선박에 대해서만 징수할 필요가 있다.

이상에서 금후 어항의 효율적인 관리를 위한 몇가지 방안을 제시하였으나 이러한 모든 문제들은 매우 중요하여 시간을 두고 충분히 검토해야 할 것들이다.

그러나 한가지 분명한 사실은 어항을 현재와 같은 형태로 관리하는 것은 바람직하지 않다는 것으로 금후 위에서 언급한 모든 문제를 포괄적으로 심의할 한시적인 조직체의 구성을 제안한다. 그리하여 여기서 모든 문제를 심층적으로 검토, 합리적인 방안을 수립함으로써 21세기를 향한 우리나라 수산업의 발전은 물론 가장 낙후된 지역으로서 어촌의 발전에 크게 기여할 수 있기를 기대한다. ㉠