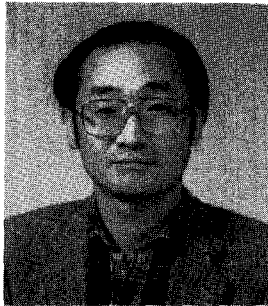


# 漁港投資 民資誘致等經濟的 效率性 높아야

庚 東 運 <釜山水産大學校資源經濟學科 副教授·經博>



**어**항은 어장에서 어획된 수산물을 산지도매시장까지 수송 및 보관하는 물적 유통활동의 중심지로서의 보급기능, 어항 자체가 지닌 판매장을 통하여 양육된 수산물을 처분하는 어획물 처리보장기능, 그리고 어선의 안전한 정박, 계류, 선수품의 공급을 담당하는 어선 어구의 보전기능을 가지고 있다. 이러한 기능을 효율적으로 수행하기 위하여 수산부문에 배정된 정부예산 가운데에서 어항투자에 해당된 금액은 <표1>에 나타난 바와 같이 상대적으로 크게 늘어났다.

비록 흠족하지는 아니하지만 정부가 어항투자에 상당부분의 예산을 투자하는 까닭은 경제적인 측면에서 볼 때에 어항이 공공재에 속하기 때문이다. 환언하면 어항투자의 주체는 정부이며, 이해관계가 있는 민간기업이 이를 건설하여 수지를 맞출 수가 없는 속성을 지닌 서어비스가 어항으로부터 얻어지고 있다.

예를 들면 <표1>에 나타난 바와 같이 투자에 대한 과실의 혜택이 개인에게 개별적으로 명확하게 귀속되는 증(양)식사업, 처리가공시설, 그리고 어로시설의 전체 사업비 가운데에서 정부가 부담하는 비율이 어항투자나 수산자원 조성의 정부부담 비율보다 상대적으로 낮은 것을 알 수 있다.

따라서 공공기능을 지닌 어항에 대한 투자의 주체는 정부나 지방자치단체이므로 이들의 어항투자에 대한 인식이 제고되지 아니하는 한 어항은 어항 본연의 기능을 발휘할 수 없다.

전국에 분포되어 있는 1,987개의 어항 가운데에서 어항법의 적용을 받고 있는 제1종, 제2종, 제3종어항 391개는 행정대상의 어항이지만 나머지 약 80%에 해당하는 1,596개의 어항은 어항법의 적용을 받고 있지 않은 소규모 어항이다.

수산청장이 관장하고 있는 제1종 및 제3종어항은 전문적

〈표1〉 수산투융자사업비 내역

단위 : 억원

내역	년도 1972	1975			1981			1985 (예산)	1987 (예산)	1988(예산)			1989 정부 예산
		정부	지방 및 담	계	정부	지방 및 담	계			정 부	지 방 및 담	계	
어항투자	13	12	3	15	143	8	151	360	455	464(투)	30	494	540
수산자원조성	1	-	-	-	11	3	14	66	95	103(투)	20	123	108
어로시설	35	11	3	14	62	15	77	139	92	22(투) 30(융)	20	72	58
수산기술개발	15	4	0	4	16	0	16	65	81	66(투)	0	66	85
증(양)식사업	11	6	7	13	20	12	32	75	35	14(투) 28(융)	9	51	47
처리가공시설	4	3	1	4	27	16	43	13	8	7(투) 10(융)	7	24	18
내수면개발	-	2	1	3	9	1	10	13	18	12(투)	5	17	7
기타	12	22	0	22	141	9	150	463	381	369	0	369	403
계	91	60	15	75	429	63	493	1,094	1,165	1,152	644	1,216	1,249
수산자금 (비예산)	7	12	0	12	72	0	72	150	171	3,925	0	3,925	
어항투자 비율 (%)	14.3	20.0	20.0	20.0	33.3	12.7	30.7	32.9	39.0	40.3	4.7	40.6	43.2

〈자료 : 수산업동향에 관한 연차보고서〉

인 기술인력과 어항시설 설계 기준에 맞추어 시공되므로 내구성이 확보되어 견고하게 축조되어 있으나, 도지사가 관장하고 있는 제2종어항은 전문기술인력의 부족과 설계기준의 미비로 내구성이 마련되지 못하여 특히 외곽시설은 태풍의 내습시에 피해를 입는 경우가

많다. 또한 소규모 어항은 시장, 군수, 수협, 어촌계, 또는 주민이 건설하고 있으나 자금과 인력의 부족으로 그때 그때 필요에 따라 적당하게 연장시킨 시설물이므로 내구성이 확보되어 있지 아니하다. (건설부, 해안현황조사 및 정책방향 연구 1987. 12) 이러한 불비한

어항시설로 말미암아 태풍, 폭풍, 해일 등의 피해가 발생할 때마다 상당한 규모의 재산손실을 입는다.

경제적인 측면에서 어항투자에 인식할 수 밖에 없었던 이유는 첫째, 어항이 비록 공공재이긴 하지만 지방공공재(local public goods)의 성질을 지니고 있기 때

문에 어항시설의 미비로 인하여 나타나는 피해가 장소적으로 제한되어 있기 때문이다. 가령 부산항의 시설에 비로 말미암아 나타나는 경제적 손실은 물리적 측면의 피해 장소로서는 국지적이지만 경제적 측면의 피해장소는 전국적으로 확산된다.

둘째는 어항투자에 대한 경제적 편익과 비용의 비교를 통한 투자의 타당성을 측정하는 경제성 평가가 제대로 되어 있지 않기 때문이다. 예를 들면 어항시설이 불충분하면 입항과 동시에 어선이 접안하기 위하여 장시간 대기할 수밖에 없다. 그 결과 대기하는 시간 동안에 상실하는 비용(인건비, 유류비 등)과 그러한 대기시간 동안 만큼 조업이 지연되어 상실하는 어획 생산량의 감소가 어항시설 투자의 편익을 구성한다.

또한 접안시설이 부족하거나 하역의 생산성이 떨어지거나, 또는 위판이나 저장시설이 부족하여 어선이 어항에 체선하는 경우가 발생한다. 어선의 체선으로 인하여 유지비의 증가 뿐만 아니라 어획물의 선도가 떨어져 그 가치가 하락하게 된다. 이러한 유지비의 절약이나 어획물의 가치의 하락이 방지되도록 개선되어 얻어지는 경제적 가치는 편익의 구성부분이 된다.

어항시설이 미비되어 있는 까닭으로 어획된 수산물을 원거리에서 위치한 어항으로 이동하여 양육시키거나 또는 어선의 수리와 보수를 위하여 항해 시간을 연장시키거나 하여 발생하는 비용도 어항시설 투자의 편익의 일부분을 구성한다.

끝으로 어항은 해일, 태풍 등의 천재지변이 발생할 때에

어선을 안전하게 보호하는 기능을 가지고 있으므로 그러한 보호기능이 없을 때에 발생하는 재산적 손실의 가치가 어항투자의 편익이 된다. (정형찬, "어항투자사업의 경제성 평가에 관한 연구", 수산경영논집, 1983. 2) 상기와 같은 경제적 편익을 경제성 평가시에 고려하여야 한다.

비록 주어진 예산은 적으나 어항시설투자의 경제적 효율성을 향상시키기 위하여서는 지금까지 어항시설에 대한 투자를 게을리하게 하였던 원인을 치유하거나 오히려 이용하여야 한다.

그러기 위해서 첫째, 어항시설의 이용이 장소적으로 극히 제한되어 지방공공재의 성격이 강한 어항을 정부의 예산보다 그 시설 이용의 수혜자가 시설비를 부담하도록 하는 어항투자의 민간자본유치도 고려하여야 한다. 특히 어선의 입출항 빈도가 높거나 지리적으로 이점(利點)을 지닌 어항은 채산성이 높은 까닭에 민간자본으로 시설되도록 하는 것이 바람직스럽다. 그 대신에 채산성은 낮으나 경제성이 있는 어항은 정부예산으로 어항을 시설케 함으로써 경제적 효율성은 향상된다.

둘째, 어항투자에 대한 경제성 평가를 실시하여 투자의 우선순위를 결정하여야 한다. 사회적 기준이나 기술적 또는 물리적 기준을 바탕으로 어항투자의 우선순위를 결정한다면 국민경제의 경제적 후생을 높일 수가 없다.

특히 경제외적 요인에 의하여 투자예산이 편성 또는 집행된다면 형평(衡平)을 상실하여 앞서 얘기한 어항투자에 대한 민간자본의 유치를 저상(沮喪)시킨다.

셋째, 지역간의 경제적 세력의 균형을 위하여 정부가 투자하는 예산으로 경제성이 없는 어항을 개발케 하여 어촌 사회의 복지를 향상시키도록 하여야 한다. 특히 수산물의 수입으로 타격을 입게 되는 영세어민에 대해서는 지역개발이란 측면에서 어업과 관련 있는 다목적의 어항을 시설하여 소득을 유지시켜 주어야만 한다.

끝으로 주어진 수산부문의 예산을 효율적으로 이용하여야 한다. 수산부문의 예산 가운데에서 민간이 담당할 수 있는 사업에 대한 예산배정은 가급적 제한하고 공공성이 높은 부문에 예산을 사용하는 방향을 모색하여야 한다.

요컨대 고갈된 연근해 어업자원의 조성을 위하여 어초시설에 대한 투자금액이 현저히 늘어났다. 자원이 고갈되어 어항에 양육되는 수산물의 양이 줄어든 상태에서는 잘 축조된 어항은 어선의 정박이나 계류시설로 밖에 이용되지 아니한다. 따라서 서로 관련있는 사업사이의 상호연관성을 이해하면서 수산부문의 예산 가운데에서 어항시설투자로서 적합한 규모를 결정하여야 한다.

요컨대 어항이 지니고 있는 지방공공재의 성질로 어항시설에 대한 투자가 제대로 이루어질 수 없었다. 게다가 어항시설 투자에 대한 경제성 평가가 정착되지 아니하여 예산의 효율적 집행이 원활하지 못하였다.

따라서 미개발 어항 가운데에서 채산성이 높은 어항은 민자를 유치하여 개발하고 채산성은 낮으나 경제성이 높은 미개발어항은 우선적으로 개발하여 어항시설 투자의 경제적 효율성을 높일 것을 기대한다. 4