

어항은 중요SOC, 수요는다

개발 관리 체제 새롭게 구축할 때

朴 星 快

〈韓國農村經濟研究院 山林水産經濟研究部長〉

1. 서론

조업의 준비와 어선의 정박, 어획물의 양륙, 그리고 양륙후 모든 활동이 이루어지는 곳이 어항!

이상적인 어촌을 상정할 때, 우리는 깨끗하고 복합적 기능을 갖춘 어항을 중심으로 그 앞에 펼쳐지는 풍요롭고 드넓은 바다, 그 배후에 자리잡은 아름답고 잘 정돈된 어촌주거환경을 생각하게 된다.

그러나 과거 30여년간 어항 건설과 관리, 자원조성, 어촌 정비에 많은 예산을 투자했다

고는 하지만, 오늘의 어촌사회에서 우리가 목격할 수 있는 것은 그러한 이상향과는 거리가 먼 지저분하고 오염물질로 가득찬 어항, 낡고 불규칙하게 정돈된 어촌주거환경, 이미 자원이 고갈되어 물고기의 그림자조차 찾아보기 어려운 가까운 연안바다가 아닌가 한다.

또한 물고기를 찾아 멀리 항해를 한 후 돌아온 배를 안전하게 정박시키고 피로에 지친 어부들이 편안하게 쉴 수 있는 번듯한 회관을 찾아보기도 그리 쉽지 않다.

갑자기 바람이 세어지거나

폭풍우를 만나게 되면 가까이서 멀리서 조업하던 어민들은 안전하고 신속하게 대피할 수 있는 가까운 어항을 발견하기가 어렵다. 연안어민들과 달리 도서지역의 어민들은 더욱 어렵고 힘든 여건들을 감내해야 하는 상황에 처해있다.

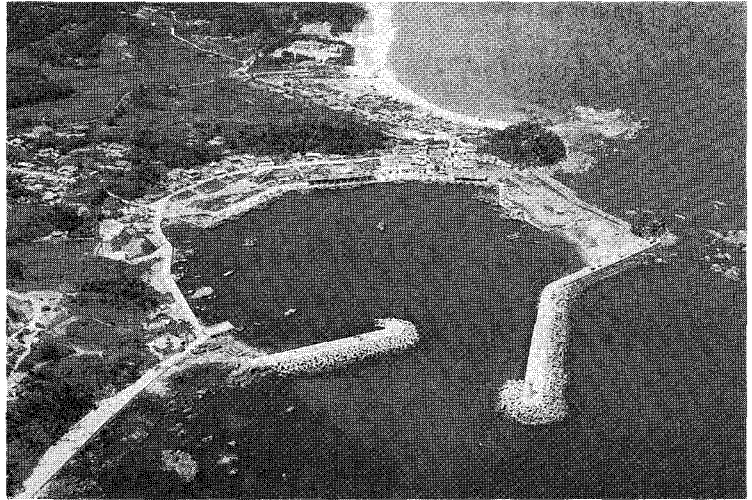
오늘날 어촌사회는 자원, 어항, 정주환경 어느 것 하나 만족스러운 것이 없다. 감퇴된 자원과 황폐되어 가는 어장은 어민들 스스로가 힘을 합하여 관리하고 치어를 지속적으로 방류해 나갈 때 중장기적으로 회복될 수 있다고

하더라도 어업기반시설 또는 사회간접자본이라고 일컬어지는 어업활동과 어선보호에 가장 중요한 어항의 개발, 관리는 어민들의 힘만으로 불가능한 일이다.

농촌인력난이 심각해짐에 따라 기계화 축진이 요구되고 이를 위한 농로 및 관개시설 등 농업기반시설의 확충이 시급히 요청되고 있듯이, 수산업에 있어서도 가장 중요한 기반 시설인 어항 특히 소규모 어항의 확충과 정비는 긴요한 수산 정책중의 하나라고 하겠다.

과거 고도 경제성장시기에 우리는 도로, 항만, 철도, 통신, 전력 등 거의 모든 부문에서 사회간접자본의 정비, 확충을 도외시함으로써 현재와 같은 총체적 사회간접자본 부족이라는 상황에 직면하고 있듯이 수산업 또한 어항, 어촌도로, 통신 등 수산부문 사회간접자본 부족으로 성장, 발전의 심각한 정체현상이 우려되고 있는 것이다.

특히 바다와 육지를 잇는 연결고리 어항! 현재 이 연결고리가 크게 부족하며, 많은 경우 미완의 상태에 있으므로 해서 어민의 재산 인명피해, 수산물 부가가치 상실등 실로 엄청난 사회경제적 비용이 계속 초래되고 있는 현실에 주



목할 필요가 있다.

2. 사회간접자본(Social Overhead Capital:SOC)으로서의 어항

사회간접자본은 생산의 일반적 조건을 이루는 사회적 일반노동수단과 공동생활조건을 이루는 사회적 공동소비수단의 총칭이다. 소유형태라는 점에서 보면 그 대부분은 공공사업, 국.공기업, 공익사업으로서 경영되고 있다. 사회적 일반노동수단은 (i) 자연적 대상 조건 자체, 또는 그 이용을 위한 설비(용지, 용수시설, 댐 등), (ii)자연적 대상조건과 불가분의 관계에 있는 운수, 통신수단, (iii)생산과정에서 발생하는 재해방지설비 등이다.

이들 수단은 생산과정이 정상적으로 진행되기 위한 공동

사회의 일반적 조건이지만 자본주의적 경영으로는 채산이 맞지 않기 때문에 국가에 위임된 것이 보통이다. 사회적 공동소비수단은 (i)집단생활에서 공동으로 이용되는 생활수단(공동주택, 에너지시설, 상하수도, 청소시설 등), (ii)노동력 보전을 위한 수단(병원, 위생시설, 실업구제 등), (iii)노동력의 질적 보전, 향상을 위한 수단(교육, 과학기술연구), (iv)생활을 위한 교육, 통신수단, (v) 공동이용하는 대중오락, 문화, 스포츠 시설 등이다

사회적 공동생산, 소비수단은 현대에 있어서 불가결한 시설이지만 대규모 고정설비를 필요로 하고, 집단적으로 이용해야 하며, 동시에 정치적 성격을 가지고 있어 사기업에 의한 건설, 관리가 어렵

기 때문에 그 대부분이 국가에 위임되어 있는 것이다.

어항법 제2조는 어항의 개념에 대하여 어항이라 함은 천연 또는 인공의 어업근거지가 되는 수역 및 육상과 어항시설로서 제4조 1항의 규정에 의하여 지정된 것을 말한다라고 정의하고 있다.

여기서 말하는 어항시설은 기본시설과 기능시설로 나누어지고 기본시설에는 방파제, 방사제, 호안, 파제제 등 외곽시설, 안벽, 물양장, 선착장 등 계류시설과 항로 및 정박지 등의 수역시설이 있고, 기능시설로는 철도, 도로 등 수송시설, 항로표지, 어항시설용지, 어선수리장, 급수 및 급유시설, 수산물처리 가공시설, 어업용통신시설, 선원복지후생시설 등이 있다.

이상과 같은 어항의 개념에서 보듯이, 어항은 수산업의 발전과 성장의 근간이 되고 있는 수산부문의 중요한 사회간접자본이며, 이에 대한 수요는 향후 우리사회의 경제사회적 구조변화와 더불어 더욱 다양하게 증대될 것으로 전망된다.

특히 신속하고 효율적인 대량수송을 위한 하부구조확충과 자동차, 고속전철, 항공기 등 수송수단의 급격한 확대발전으로 연안 및 도서 어촌지역에 대

한 접근성이 제고됨으로써 바다와 육지를 잇는 어항의 역할과 기능은 현재보다 크게 확대되고 다양화될 것으로 보인다.

3. 어항의 특징과 기능

어항이 일반적인 물적 시설이기는 하지만 다른 고정시설물과 달리 (i) 사회간접자본의 일종으로서 불특정 다수에게 다양하고 많은 편익을 제공해주며 그 효과가 장기간에 걸쳐 점진적으로 나타나기 때문에 편익에 대한 평가가 매우 어려우며 (ii) 시설 초기 높은 고정비용이 수반되는 반면 변동비용이 상대적으로 낮은 특징을 가지고 있다.

또한 어항은 일반 무역항과도 구분된다. 즉, 부패성이 강한 수산물 처리, 가공의 신속성에 대한 수요가 증가함에 따라 처리 및 가공시설의 필요성이 증대되고 있고 상대적으로 많은 수의 소규모 선박의 이용도가 높아짐으로써 폭풍, 해일 등 자연재해로부터 선박보호의 필요성이 증가하고 있으며 지역 어업의 동질성 (어기 및 어장의 중복 등)으로 인해 어항을 동시에 경쟁적으로 이용하는 상황이 빈발하는 특징이 있다.

이러한 특징을 가지고 있는

어항은 어업생산 및 일상생활의 센타가 되고 있으며 이 과정에서 어업생산을 지원하는 동시에 지역주민들의 생활환경개선 등을 지원하는 역할을 하고 있다.

우선 어선의 안전수용과 어민재산을 안전하게 보호하는 기능을 들 수 있다. 어업활동은 바다라는 특수한 가변적 해양공간에서 이루어지 때문에 자연재해로부터 영향을 크게 받지 않을 수 없지만, 어항의 존재는 그러한 피해를 예방하고 감소시켜주는 역할을 하고 있는 것이다.

두번째로 어업생산에 필요한 어선, 어구, 유류, 얼음, 어업생산관련 각종 서비스가 어항을 통하여 공급됨으로써 어항은 어업생산요소의 원활한 공급기능을 담당하고 있다.

세번째로 어업생산물은 어항에 양륙되고 거기서 어민수취가격, 즉 산지가격이 형성되며 전국적 수산물유통의 시발점이 되고 있다.

마지막으로 어항은 도서벽지의 어촌과 배후지역(도시)을 연결하는 해상교통 기지이며, 비어촌지역 사람들의 휴양, 휴식 및 해양 레크리에이션을 위한 센타로서의 기능을 수행하고 있다.

이와같은 어항의 특징과 바

다 수산업을 둘러싸고 있는 여건변화를 고려할 때, 어항은 과거의 단순 어업기능적 개발에서 어장, 어촌주거환경, 휴양관광, 교통 등의 요소를 포괄할 수 있고 다원적 종합적 기능을 수행할 수 있도록 기능과 사람을 동시에 감안하는 방식으로 개발되어야 할 것으로 보인다.

4. 우리나라 어항의 개발 실태와 문제점

1994년 2월 현재 전국의 지정어항(제 1종 어항: 지방어선수 80척, 합계톤수 250톤 이상, 연간 어획량 1,000톤 이상이고 다른 지방어선이 연간 100척 이상 이용하거나 이용이 예측되는 곳, 제 2종 어항: 지방어선수 20척, 합계톤수 50톤 이상, 연간 어획량 100톤 이상이고 다른 지방어선이 연간 30척 이상 이용하거나 이용예측되는 곳, 제 3종 어항: 어업지원기지, 어장의 개발 또는 어선의 긴급대피에 필요한 어항)은 제1종 어항 50개, 제3종 어항 33개, 제2종 어항 324개 등 총 407개소로서 제2종 어항이 전체의 79.6%를 차지하고 있다. 시도별로는 전남 131개소(32.2%), 경남 89개소(21.9%)

등으로서 이들 양지역이 전체의 54.1%를 차지하고 있다.

이들 지정어항 407개소를 완공면에서 보면, 완공어항은 전체의 41.5%인 169개항에 불과하며 항종별로는 제2종 어항의 완공률이 불과 37.3%로 매우 낮은 상태에 있다. 항 개발율을 나타내는 또 하나의 지표인 항간거리에 있어서도, 현재의 지정항을 기준으로 할 때 28.3km이며 완공항을 기준으로 할 때는 무려 68.3km에 이르고 있다.

비교가 그리 쉽지는 않지만, 일본의 경우 1970년도에 전체 어항에 대한 시설을 완료하였으며 완공항의 항간거리가 11.6km로서 현재 우리나라 지정항 거리의 2.5배, 완공항 항간거리의 6배이다.

이같이 항개발이 부진한 결과 어항의 어선수용 능력은 51.5%에 불과한 실정이며 항종별로는 제1·3종 어항이 22.7%, 제2종 어항이 3.2%, 해운항만청에서 지정관리하는 연안항이 25.2%를 수용하고 있다.

어항의 낮은 완공률 및 어선수용률, 항간거리의 원격화는 어민들에게 어항이용의 불편을 초래하고 있음은 물론 막대한 인명 및 재산상의 피해를 야기시키고 있는 요인 중의 하나가 되고 있다.

예컨대, 어선 및 선원피해는 매년 평균 1,360 여척의 어선과 160 여명의 선원피해를 초래하고 있으며 특히 1985년의 태풍 브렌다호로 인해서는 1,595척의 어선과 1,299억원의 피해가, 1987년의 태풍 셀마로 인해서는 6,593척의 어선과 3,177억원의 피해가 발생하였다.

어항의 기능시설에 있어서도 역시 크게 부족한 상태에 있다. 즉, 위판장을 비롯하여 급유 급수시설, 제빙시설 등 모든 부문에 있어 33 - 76%의 개발율을 보이고 있다. 이러한 기능시설의 부족은 효율적인 어업생산을 제약하고 있으며, 수산물의 부가가치 제고를 제약함으로써 어업경쟁력을 약화시키는 주된 원인 중의 하나가 되고 있다.

이와같이 어항개발이 총체적으로 저조한 원인은 어디에 있는가? 어항개발투자의 부족에 그 기본적인 이유가 있음을 부인할 수 없다. 즉 1988년 어항투자는 424억원으로 총수산예산의 44.0%를 차지하였으나 이후 그 비율이 점차 줄어들어 1993년에는 총수산예산의 27.2%인 567억원이 어항시설에 투자되었다.

항종별로는 1990년까지는 제1·3종 어항에 대한 투자나

제2종 어항에 대한 투자가 비슷한 추세로 증가해 왔으나 1991년 이후 제2종 어항에 대한 투자의 증가가 큰 폭으로 증가한 것이 특기할 만하다고 하겠다.

불연속적이고 미완공의 어항시설공사는 대상지역이 연안, 도서, 벽지에 위치하여 장비투입 및 자재운반 등의 어려움과 해저지질, 해류흐름, 해상기상 조건에 의해 제약을 받는 등 특수성에 기인되고 있지만, 기본적으로는 투자부족과 부족한 예산의 연도별 분산집행이 무엇보다도 중요한 원인이라고 할 것이다.

예컨대, 제1·3종 어항 중 이미 완공된 48개 어항의 2/3인 32개 어항이 완공되는데 11년 이상이 걸렸다는 사실이다. 따라서 현재 연간 투자되고 있는 예산규모를 볼 때, 향후 미완공항 238개소를 완공하는데도 최소한 10년 이상의 긴세월이 소요될 것으로 보인다.

5. 맺는말

최근 대지의 목마름을 흠뻑 적셔줌으로써 환영과 감사를 동시에 받았던, 태풍 브렌던 호는 국민적 관심의 뒷전에 2척의 어선침몰(시가 약22억원)과 15명의 선원실종이라는

슬픔을 안겨주었다.

이같은 참사의 원인을 어항문제로 돌릴 수 만은 없겠지만, 만일 가까운 곳에 대피어항이 있었고 어항의 통신시설로 부터 보다 일찍 기상변화를 통보받을 수 있었다면 아마도 그런 참사는 미연에 방지될 수 있었을 것이 아닌가 라는 아쉬움을 남겨놓았다.

오늘날 전 산업 부문이 직면하고 있는 사회간접자본의 부족! 이것이 경제사회적으로 얼마나 많은 비용을 초래하고 있으며 그것이 시급히 확충 정비되지 않을 경우 향후 얼마나 더 많은 비용을 수반하게 될 것인가를 예견한다는 것은 그리 어려운 일이 아닐 것이다.

어업이라고하는 경제활동이 가변적 해양공간이라는 매우 특수하고 위험성이 높은 여건에서 이루어지고 있다는 사실만으로도 우리는 어민들의 전 재산인 어선과 그들의 생명이 얼마나 큰 위험에 노출되어 있는가를 알수가 있다. 어선공제 및 선원공제제도에 의해 어느정도의 경제적 보상이 가능하더라도 잃어버린 가장이나 자식의 생명에 대하여 가족들은 어떻게 보상을 받을 수 있을 것인가.

국민의 생명과 재산의 보호

를 가장 중요한 우선순위에 두고 있는 국가는 어민들의 생명과 재산을 보호하고 수산업이 지속적으로 발전하는데 있어서 필수불가결한 사회간접자본(SOC)인 어항 및 부대시설을 보다 적극적이고 지속적으로 개발관리해 나가야 할 것이다.

결국 산업발전과 국가발전은 사람의 힘에 의하여 이루어진다는 평범한 상식적 사실을 우리사회가 새롭게 인식할 때, 어민들의 생명과 재산의 안전한 보호를 위해 어떤 정책이 개발되고 추진되어야 할 것인가는 자명해질 것이다.

이제 국가는 연안지형, 어촌정주환경, 자원분포 등 해역의 특징과 항간거리 및 완공율을 고려한, 어항개발의 마스터 플랜을 조속히 수립하고, 이를 실질적이고 지속적으로 강력하게 추진해 나갈 수 있는 어항개발관리 체제를 구축하여야 한다. ㉔