

# 다기능어항 개발사업시 민자유치의 필요성에 대하여



박성우

농림수산식품부 동해어업지도사무소장

정부는 어항에 대한 대외적인 변화에 맞추어 갈수록 침체되고 있는 어촌경제의 활성화를 도모하는 한편, 주5일제 시행에 따른 도시민의 관광수요를 국내에서 수용하고자 2004년 10월 25일 전국 110개의 국가어항 중 6개소를 지정하여 공사중에 있으며 2014년까지 다기능 어항건설 사업을 완료하고자 노력 중이다.

그러나 본 다기능 어항개발사업은 2004년 개발계획 초기인 기본계획부터 중앙정부(현 농림수산식품부, 구 해양수산부 이하 정부라 한다)와 지방자치단체(이하 지자체), 민간투자자가 공동으로 항당 총사업비 500억원 이하의 사업비 범위내에서 개발하는 것을 계획한 일종의 민자투자 사업이다.

그리고 1960년대부터 시작되어 현재까지 시행되고 있는 국가어항개발사업도 기본시설인 외곽시설, 계류시설, 수역시설은 정부의 재정으로 건설하고 그 외 어항기능에 필요한 수산물 위판장 같은 유통·판매·보관시설기능시설은 국가재정이 아닌 개별사업시행자가 시행하고 있으므로, 결국 지금 시행중인 국가어항개발사업도 민자투자 사업의 일종이라고 할 수 있고, 바꾸어 말하면 어촌의 활성화와 지역경제 발전을 유도 또는 기능시설을 활성화, 더

나아가 국가어항개발사업의 목적을 달성하려면 민자투자의 유도가 필수적인 과제라 생각된다.

특별히 2010년 현재 개발중인 다기능어항개발사업의 경우 정부투자분의 기본시설(방파제 등 외곽시설, 물양장 등 계류시설 등)이 완공되어 가는 현재 2011년부터는 각 항별로 어느정도 가시화된 민자유치(지자체+민간)계획이 나와야만 당초 국민과 약속한 사업을 완료하고 정책입안자가 의도한 사업목적의 달성도 기대할 수 있겠으나, 2010년 현재까진 뚜렷히 강릉 대포항외에는 다기능어항 개발에 대한 민자유치 사업이 없는 실정이다.

이러한 문제점에 대해 왜 다기능어항개발사업에서 민자유치를 해야만 하는지를 짚고 넘어가고자 한다.

다기능어항개발 계획에 민자투자에 포함되어 있다 하더라도 '민자투자계획이 왜 이 사업에 계획되었을까?' 하는 근본적인 의문을 가지지 않을 수 없다.

이 부분이 해결 또는 이해되지 않고서는 직접 민자유치를 담당하는 사람이 사업추진에 대한 소신을 가질 수 없고, 민간투자자를 설득할 수 없게 되고 만다.

과거처럼 우리나라 어항이 단지 수산업 기반시설로서의 역할수행이 필요하다고 한다면 사업의 당위성과 수익성을

〈표 1〉 전국 6개소 다기능어항개발사업 민자유치계획

(단위 : 억원)

연 번	항 명	위 치	사 업 비		
			총 사업비 (정부+민자)	정 부	민 자
1	대변항	경상남도 기장군	430	337	93
2	대포항	강원도 강릉시	943	319	624
3	홍원항	충청남도 서천군	495	281	214
4	국동항	전라남도 여수시	596	372	224
5	격포항	전라북도 부안군	520	320	200
6	지세포항	전라남도 거제시	498	198	300

(출처 : 지세포항 다기능어항 실시설계용역보고서 p402, 2008. 4. 동해어업지도사무소)

연관지어 고려할 필요가 없어 '민자유치 계획수립'이라는 과제를 논의하는 것이 무의미한게 되고 말 것이다.

왜냐하면, 민간사업자 입장에서는 기부사업이 아니고 서야 투자의 전제조건으로서 수익성 보장이 가장 우선되어야 할 것이기 때문이고, 다기능어항개발사업 전 수산업 기반시설을 건설하는 국가어항개발사업의 목표는 그 시행 근거인 어촌·어항법 제1조(목적)에서 보듯이 '(1차산업인) 수산업의 경쟁력을 강화하고 어촌주민의 삶의 질을 향상시켜 국가 균형발전에 이바지하는 것'으로서 정부입장에서 볼 경우 일종의 지역 수혜사업의 성격이기 때문에 사

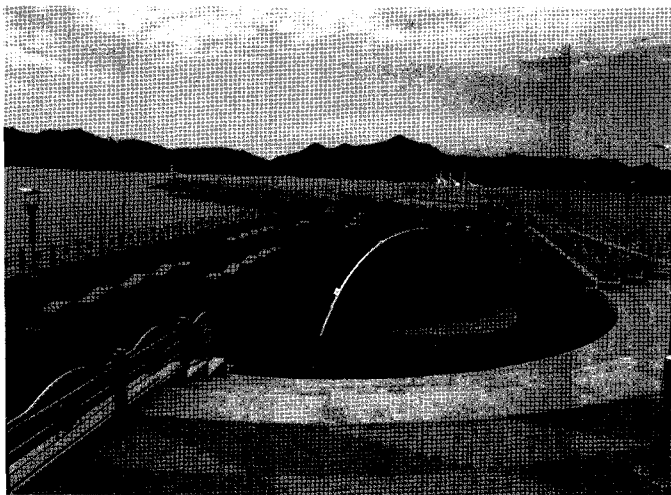
업의 경제성 내지 수익성 문제보다는 '어선 안전수용률'이라는 관점에서 '국민의 재산보호' 또는 '국가 균형발전'이라는 과제가 더 시급히 요구되는 사항이기 때문에 사업의 경제성 또는 수익성이 중요하지 않았다.

만약 현재 수산업의 경쟁력이 여타 산업과 비교해 보아도 월등히 대내외적으로 경쟁력이 우월하고, 어촌주민의 삶의 질이 도시민보다 좋다면, 정부가 굳이 나서서 어항을 개발할 필요가 없이 해당 지역 어업인들이 자기 자본으로 알아서 필요한 어항개발사업을 정부에서 하지 말라고 하여도 하고 말 것이다.

하지만, 현재 우리나라 어항에 요구되고 있는 주변실정은 과거처럼 수산업기반 시설로서만 머무르게 하고 있지를 않다.

우리나라 어촌·어항에서 당면한 가장 중요한 문제는 그간의 어업기술의 발전으로 인해 연근해 수산자원을 최대 지속 생산량(MSY, Maximum Sustainable yield)보다 더 많이 채취하게 되면서 발생된 심각한 해양자원고갈로 어촌이 점점 살기 어려워졌다는 점이다.

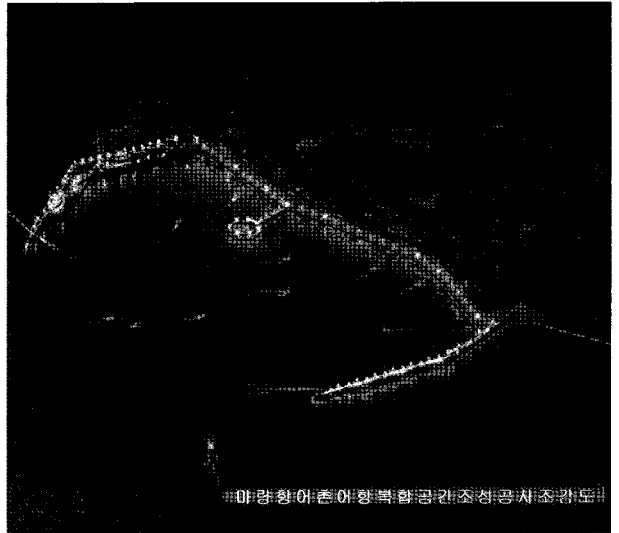
3면이 바다인 우리나라에서 도시민, 농업인과 비교할 때 어가부채 증가율이 해마다 더 높아지고 있고, 수산업 종사자들의 평균연령이 고령화되어 우리나라 수산업



마량항 중방파제



대포항개발사업조감도



마량항 조감도

이 갈수록 침체일로에 처하고 있어 더 이상 수산업을 시장 경제에 맡겨서는 우리나라 국민들의 주요한 단백질 공급이 곤란해지는 상황이다.

또한, 사회적인 요인으로서 주 5일 근무제의 정착과 더불어 도시민의 해양여가에 대한 관심이 증대되면서 이제는 기존 어항기능에 관광부분은 필수적인 요소가 되었다는 점이다.

현재는 각 항별로 매해 철마다 나오는 쭈꾸미, 대하, 새조개 등의 먹거리 위주의 관광이 대세이지만, 어항 주변 명승지와 연계되는 체류형 관광과 어촌체험활동을 통한 도시민의 여가활동도 꾸준히 증가되고 있어 이제 기존 어항에 과거처럼 수산물 양육과 위판, 판매만 할 수 있는 수산업 기반시설만 있어가지고는 당면한 어촌경제의 어려움을 해결할 수도, 늘어나는 도시민의 어촌어항 관광수요도 충족시킬 수 없는 실정이다.

따라서 이러한 어항을 둘러싼 여건변화와 시대적 요구로 인해 기존 어항을 어촌관광의 거점시설로 활용이 가능토록하고, 더 나아가서는 관광부문으로 고수익을 창출할 수도 있는 시설이 될 수 있는 새로운 패러다임(paradigm)이 요구되었다고 할 수 있기 때문에 어촌경제의 침체에도 불구하고 시기적으로는 어항시설에 대한 민자유치를 할 수

있는 가능성은 더 높아졌다고 할 수 있다.

이러한 상황을 다기능어항 개발사업의 목적과 연관지어 국동항 실시시설계용역 보고서의 내용을 인용해 왜 다기능어항개발사업에서 민자유치를 해야 하는지에 대한 논의를 마치고자 한다.

‘다기능어항 조성의 1차 목적은 관광기반 확충을 통한 어업인 소득증대 기회제공에 있으며, 공공부문의 기반시설 조성과 민간부문이 수익시설을 개발하고 운영하여 관광객을 유치할 때 목표하는 개발목적 달성을 수 있는 것이다.’

사회간접자본(이하 SOC)사업에 대한 민간자본 유치의 궁극적인 목적은 ‘국가예산절감’이다. SOC시설은 공공의 복리를 위한 사업인 만큼 본 시설을 둘러싼 사회적인 총지출비용을 감안해 볼때 ‘과연 이 사업을 재정보다 민간투자자로 시행하는 것이 타당한가? 그리고 과연 얼마나 재정절감이 기대되는가?’를 따져보는 것은 민자유치에 앞서 당연히 선행되어 심도있게 검토되어야 하는 과정이다.

가령 정부가 의도한 ‘국가예산절감’의 목표 내지 ‘SOC의 조기 확보로 얻을 수 있는 사회적 기회비용 증가’를 목표로 SOC 민간투자사업을 유치하기 위한 수단으로 민간사업자에게 사업 리스크가 보장될 수 있도록 시설부담금

및 최소운영수입보장 제도로서 BTL사업)을 추진하였다 고 하자.

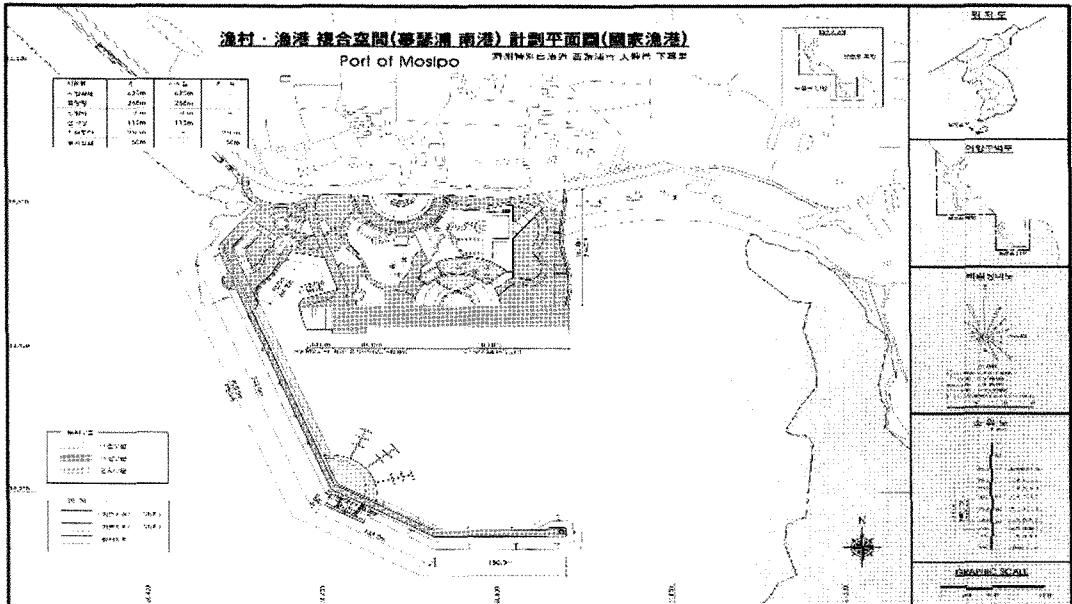
만약 이 민자유치 시설수요의 예측과 시설준공 후 결과가 상이(문제는 시설수요 예측이 결과에 터무니 없이 못 미쳐서 발생된다.)할 경우 이로인한 사회적 비용과 사업손실액은 고스란히 국민들이 부담하게 되고 만다. 주로 도로부분에서 이와 같은 사업실패사례가 있어 언론과 국회에 질타를 받고 있는데 이 같은 사례가 발단이 되어 과거 SOC시설에 대해 최소의 재정투입으로 단기간에 건설할 수 있는 최선의 방법으로 생각되어 추진된 민간투자사업을 이제 국민들이 곱지 않은 시선을 가지고 바라보게 되었고, 민간투자사업에 대한 보다 면밀한 검토가 필요하게 되었다.

정부는 이러한 대외적 비판에 대응하고 정책목표를 실현화기 위해 앞서 말한대로 총사업비가 민간부분까지 포함해 500억원 이상으로 예상되는 사업일 경우 2005년도부터는 민간제한사업에 한해서 예비타당성조사단계에서부터 특별히 '적격성 분석' 또는 '적격성 조사분석'을 실시토록 제도화한 바 있다.

'적격성 분석'의 핵심은 정부재정사업으로 추진될 경우와 민간투자사업으로 추진할 경우 정부부담의 비중이 어느 정도인지 정량적으로 분석하는 것이다.

즉, 사업이 민간투자사업으로 추진될 경우 재정사업으로 추진될 경우보다 사업전기간에 걸쳐 상대적으로 재정이 덜 소요될 것인지, 덜 소요된다면 그 액수는 얼마인지를 비교·분석하는 것을 말하는 것이다. 반면 서비스 품질의 향상, 사업편익의 조기실현, 사업위험 분담효과 등은 정성적인 방법으로도 분석을 하고 있다.

그러므로 앞으로 우리가 시행할 다기능어항의 민자유치 사업은 위 사업의 시행착오 사례를 타산지석(他山之石)의 교훈으로 삼아 예비타당성조사의 '적격성 분석' 제도를 적극 활용해 '국가예산절감'과 '어촌경제의 활성화'라는 두 마리 토끼를 다 잡아 국민경제에 푸짐한 잔치가 되도록 정량적인 분석자료 또는 분석툴(tool)부터 심도있게 연구하여 확보하는 것이 우선적으로 필요하다고 할 수 있으며 다음번에는 어떻게 민자를 유치해야 하는가에 대한 분석을 제시하고자 하며 본고를 끝내고자 한다. 🚢



모슬포항 개발평면도

1) BTL 사업 : 민간이 자금을 학교·도로 등 사회기반시설(SOC)를 건설(build)하고, 완공 이후 소유권은 정부로 이전(transfer)하되, 정부는 민간사업자에게 임대료(lease)를 지불하고 투자비를 회수할 수 있도록 한 공공사업 진행방식