

역사가 숨 쉬는 어항 반세기

- <어항개발 50년>의 주요 내용 발췌



장 세 진 <어항개발 50년> 작가

어항의 역사를 정리한 의미 있는 역사서가 출간되었다. 해양수산부가 총괄하고 한국어촌어항협회가 주관해 ‘대한민국 해양시대 어항반세기’ <어항개발 50년>이 1년여의 산고 끝에 세상에 나왔다.

일제강점기에서 최근에 이르는 어항개발의 역사를 담은 <어항개발 50년>은 어항법 제정과 변천에서 정책과 투자방향, 기술의 발전, 109개 국가어항에 대한 상세 소개 등 어항과 관련한 다양한 이야기들을 담고 있다. 수산업의 공간을 넘어 국민의 생활 공간으로 확장되고 있는 어항의 변화를 담고 있는 <어항개발 50년>의 통사 주요 내용들을 발췌 정리했다. 지면 관계상 109개 국가어항에 관한 내용은 생략했으며, 전체 구성도 본문 구성과 달리 어항의 변천, 어항개발의 역사, 어항개발 기술 발전과 주요어항 개발 3편으로 분류해 구성했다.

1. 어항의 변천

어항의 개념에서 어항의 지정변천, 어항법 제정으로 인한 변화를 살펴본다. 어항의 개념도 시대적 변화에 따라 그 의미가 확장되었다. 의미의 확장에 따라 국가어항 지정도 늘고 개발의 범위도 확대되었다. <어항개발 50년>에는 행정조직의 변천이 기술되었으나, 지면관계상 행정조직의 변화는 신지 못했다.

어항의 개념과 역할

어항은 수산업 활동의 근거지로 어선의 안전을 확보하고 어업인의 생명과 재산을 보호하며 어획물의 양륙장과 출어에 필요한 어구 준비, 급유, 급수, 어선의 정비와 수리가 이뤄지는 공간이다.

또한 수산물의 시장기능을 제공하고 수산가공업기지의 역할을 맡고 있다. 더불어 어촌을 비롯한 지역사회의 주요 사회간접자본시설로 어촌 주민의 생활기반을 제공하고 수산관련 산업을 발전시키며 도서·벽지의 어촌과 외부 사회를 잇는 교통과 정보의 기지로 활용하고 있다.

최근에는 도시지역 주민의 휴식공간으로 해양 관광 및 레저 등 여가생활의 장소로 활용되고 친수공간으로 해양활동이나 학습에 필요한 장소로 활용되고 있다.

어항의 기능과 역할은 크게 네 가지로 분류할 수 있다.

첫째, 수산업 활동 지원 및 수산물 공급기지로서의 기능과 역할이다. 둘째, 어촌지역 주민의 생활 및 경제 활동의 중심지 기능과 역할이다. 셋째, 국민의 해양관광 및 휴양지로서의 기능과 역할이다. 넷째, 국토의 균형발전과 자연재해 예방을 위한 역할이다.

오늘날의 어항은 전통적인 어항의 역할과 기능을 뛰어 넘어 기능 다양화를 요구받고 있다. 특히 국민소득의 증대와 주5일제 정착으로 인한 여가생활의 확대에 따라 관광기능 역할이 증대되고 있다. 이를 통해 레저 스포츠와 해양관광 등 고부가가치산업을 전개해 어촌과 어항을 삶의 근간으로 하는 어업인들의 소득을 증대 하고 지역사회의 발전을 도모하는 중요 공간으로 가치가 확대되고 있다.

어항의 지정과 변화

2013년 말 현재 우리나라는 국가어항 109개를 비롯해 지방어항 285개, 어촌정주 어항 595개 등 법정어항 989개와 비법정항으로서의 소규모 항포구 1309개 등 크고 작은 어항 2,300여 개가 있다.

최초의 어항 지정은 1969년 「어항법」 제정에 따라 동법 제4조에 의하여 수산청장이 어항심의회를 거쳐 어항의 명칭, 종류 및 구역을 정하여 지정하도록 규정 하면서 1970년 2월 27일 대통령령 제4679호 로 제정된 「어항법 시행령」을 통해 어항의 지정기준이 마련되었다.



▶ 1971년 최초로 국가어항 62개항이 지정되었다. 사진의 대변항도 최초의 국가어항 중 하나

이에 따라 1971년 12월 21일 최초로 제1종어항 37개항, 제3종어항 25개항을 지정했다. 도서 지방에 지정된 제3종어항의 경우 연안도서가 많은 전라남도과 경상남도에 7곳씩이 지정되었으며, 강원도와 부산시는 제3종 어항이 전무했다. 아울러 제2종어항은 1972년 최초로 225개항이 지정되었다.

이후 제1·3종어항 중 기능의 변화와 항세가 쇠퇴된 항은 지정을 해제하고, 긴급대피항 지정이나 항세가 신장된 항은 제1·3종어항으로 새롭게 지정되었다. 1990년까지는 제1·3종어항 61개를 유지 관리하였으나 1991년 1월 강원도의 수산항 등 10개항을 제1종어항으로, 전북의 말도항을 비롯해 9개항을 제3종어항으로 지정하고 판교항을 지정 해제하면서 총 79개로 증가하였으며 이어 3월에는 모항항, 풍남항, 내발항, 오산항을 제1종어항으로 지정해 제1·3종어항은 83개로 늘어났다. 제2종어항은 1972년 225개항에서 1975년 327개항 으로 증가되었으며 지정과 해제를 거듭하면서 1995년에는 321개항으로 축소되었다.

1990년대 중반을 넘어서며 농어촌특별세의 유입으로 개발 여력이 증가해 국가어항 지정이 확대되었다. 특히 1999년에는 제1·3종어항 17개가 추가 지정되면서 1972년 이후 가장 많은 변화폭을 보여 지정어항이 100개를 넘어섰으며, 2001년에는 105개까지 늘어났으며, 명칭도 1·3종어항을 국가어항으로 변경했다. 2009년 1월

신규 지정에 따라 국가어항이 110개로 늘어났으며, 2011년 3월 강구항이 연안항으로 전환되면서 오늘의 109개가 되었다.

어항법의 변천

1969년 「어항법」이 제정되면서 어항개발 역사는 중대한 전환점을 맞았다. 본문 30개조와 부칙으로 구성된 「어항법」의 제정으로 수산업의 근거지이며 어선의 집인 어항이 낙후성을 면치 못하는 상황을 타개할 돌파구가 되었고, 수산업의 현대화와 어업인의 소득증대에 기여할 수 있는 여건이 조성되었다는 점에서 의의가 컸다.

제정 이후 24년 만인 1993년 6월 11일 어항법이 최초로 개정되었다. 개정된 어항법은 어항의 기능을 활성화하고 이용자의 편익을 증진하기 위해 어항시설의 범위를 확대하고 어항시설 사업에 민간투자도 가능한 길을 열었다. 어항의 관리기능도 강화하여 어항을 수산업 진흥과 어촌지역 발전의 중심 공간으로 육성토록 했다.

1997년 12월 17일 어촌소득 증대를 위한 법 개정이 진행되었다. 어항을 어촌지역사회 발전의 중심축이 되도록 어항의 기능을 본래의 기능에 더해 관광, 교통, 유통 등으로 다양화하여 어업인의 소득증대와 어촌의 생활환경을 개선하기 위하여 「어항법」을 개정함으로써 어항 내에 숙박시설과 각종 휴게시설, 목욕탕 등 관광·위락시설 건립이 허용되었다.

해양수산부는 2002년부터 다양한 해양생태와 해양문화, 수산자원 등을 갖추고 있어 발전 잠재력이 풍부한 어촌과 어항을 연계한 개발제도를 마련하여 상대적으로 낙후된 어촌을 활성화시키기 위한 방편으로 기존의 「어항법」을 대체하는 법안제정을 추진했다. 이후 기존의 「어항법」에 「농어촌정비법」 중 수산업생산기반 정비 사업 부문상의 어촌종합개발을 접목하고 어촌·어항 관광 정책 추진의 근거를 추가하는 내용으로 「어촌·어항법」 법안을 마련해 2005년 5월 31일 공포되었다.

「어항법」의 대체 입법인 「어촌·어항법」은 어족자원감소, 어가 및 어업인 감소와 고령화, FTA 협상 등 수산업의 국내외적 여건의 변화에 대응하고, 어촌지역의 특성 및 어촌·어항개발여건의 변화에 부응하기 위하여 어촌과 어항을 연계한 법령 제정의 필요성에 의해 태어났다.

2012년 10월 개정된 「어촌·어항법」도 어항기능을 확대하는 역할을 했다. 주요 개정 내용은 어항개발사업 종류에 유람선, 낚시어선, 모터보트, 요트, 윈드서핑 등의 수용을 위한 레저관광 기반시설 사업을 추가하고, 레저관광 개발계획을 어항개발 계획에 포함했다. 또한 어항구역 내 금지하고 있는 수산동식물 양식행위 중 「수산업법」에 따른 시험어업 또는 연구·교습어업을 허용했다. 이를 통해 어항에 대한 민간투자자를 높이고, 양식어업의 종묘생산, 백신개발 등의 핵심 양식어업기술 발전에도 기여할 길이 열렸다.

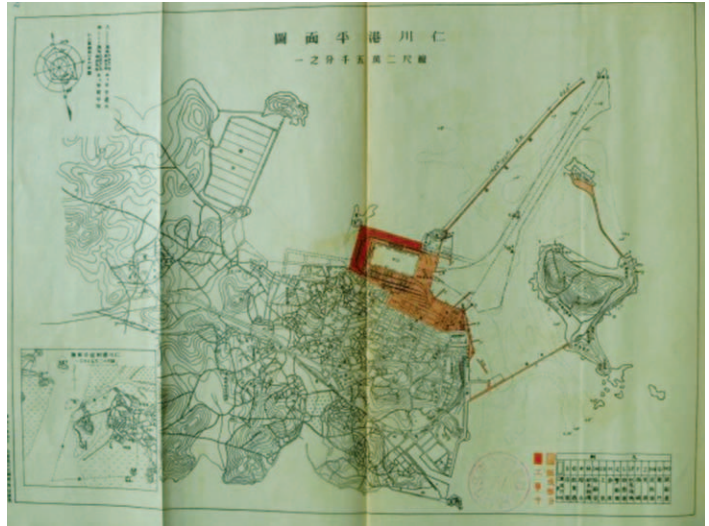
2. 어항개발의 역사

일제강점기에서 오늘에 이르는 어항개발의 역사를 정리했다. 어항개발의 배경과 시대적 상황, 투자비용 등 각 시기별로 어항개발이 이루어진 과정을 살펴보았다. 1970년 경제개발계획 기간의 어항개발계획, 농어촌 특별세로 인한 집중투자, 다기능어항으로 관광어항의 활성화 등을 통해 어항은 어촌 인프라에서 국가 인프라로

발전되어 왔다. 1971년까지 우리나라 어항개발률은 7%를 밑돌았었지만, 2013년 기준 전체 어항의 완공률은 42.7%, 어선안전수용률은 80.3%를 기록하기까지 변화도 살펴봤다.

여명기(1905~1944), 일제, 수탈을 위해 어항을 정비하다

1910년 경술국치 이후 일제강점기가 시작되며 조선총독부는 1911년부터 어항시설 구축에도 관심을 기울여 1912년부터 매년 3~4개의 어항 현지조사를 통해 어항건설 계획을 세웠다. 그리고 1912~1913년 사이 전라북도 어청도항을 시작으로 경상북도 강구항이 1913년에서 1914년 사이 2년간 7,576원의 공사비를 들여 개발되었다. 1915년에는 강원도의 정라항, 경남의 미륵도항, 함경도 청진항이 국고 보조로 어항 개발이 진행되었다.



▶ 일제강점기 수산자원 수탈을 위한 어항개발이 활발했다. 사진은 조선총독부가 발행한 조선항만요람의 인천항 평면도

1916년 제주도의 별도항, 1917년 추자항, 1918년 강원도 대포항과 경북 포항항을 개발했다.

이어 1922~1928년 사이 진해항, 구룡포항, 방어진항, 주문진항, 감포항, 제주의 산지항이 순차적으로 개발되었다.

특히 1920년대 어항개발은 대부분 동해를 중심으로 이뤄졌는데, 주요어장이 주로 동해에 형성된 까닭이 크다. 조선총독부가 발행한 <조선항만요람>에 따르면 1930년까지 일제의 국고 지원을 통해 건설된 어항은 총 15개에 달했다.

1930년에는 어항개발이 더욱 활발하게 진행되어 통영항, 부산항, 황해도 용당포항, 연평도항, 함경남도 신창항, 평안남도 한천항, 강원도 후포항, 묵호항, 함경북도 어대진항 9곳에 국고와 지방비를 합쳐 총공사비 224만 4,000원을 투입해 1933년 이전에 공사를 완료했다. 1931년 이후 지방 공공단체의 어항건설도 활발해 묵호항, 삼천포항을 비롯한 14개 항이 공공단체에 의해 정비되었다.

일제의 어항개발은 1930년대 내내 활발했지만 1942년 이후 어항개발은 주춤한다. 일제가 본격적으로 태평양전쟁을 벌이며 어항개발은 중단되었다.

일제의 어항개발 사업은 우리나라 수산업을 한 차원 끌어올리는 계기가 된 것은 분명하다. 일제강점기 어항개발 사업의 성과도 뚜렷했다.

그러나 결과적으로 일제의 어항개발 목적은 우리나라 수산업 발전을 위한 지원이라기보다는 식민지의 수산자원 수탈을 늘리기 위한 수단이었다는 점에서 일제의 잇속을 채워주는 결과를 초래했다.

격동기(1945~1961), 수산업의 시련과 어항개발의 침체

광복 이후 우리사회는 혼란한 정치상황과 행정의 난맥, 부족한 예산으로 어항개발이 포함된 수산행정과 수산업은 오히려 후퇴하는 상황에 직면했다.

광복 직후 미군정이 들어서면서 수산업의 총생산량은 일시적으로 증가하기도 했지만, 어업권을 남발한 미군정의 정책 때문이었다. 이로 인해 수산업 분야는 과당경쟁이 불가피했고, 수산업 질서의 혼란으로 수산 자원은 보호받을 길이 사라졌다. 1948년 8월 15일 대한민국 정부가 수립되었지만 해방 이후의 혼란한 정치 상황 때문에 수산업에 대한 정부의 지원은 미미했다. 그리고 1950년 한국전쟁이 발발하면서 어항개발사업은 멈추었다.

1953년 휴전과 함께 전쟁의 포성은 멎었지만 후폭풍은 너무나도 컸다. 수산업도 직격탄을 맞았다. 1950년부터 1957년까지 어항개발에 소요되는 정부의 예산은 300만 원 내외로 보조율도 50%에 불과했다. 1958년부터는 어항개발의 중요성을 인식하면서 연간 예산이 4,000만 원으로 증액되고, 보조율도 80%까지 상승해 어업인의 부담이 줄어들었다. 광복 후 1950년부터 1963년까지 어항개발에 들어간 국가예산은 2억 3,968만 원으로 방파제 1만 2,493m, 선착장 1만 1,500m, 물양장 및 잔교 1,840m 등의 시설을 증·개축했다.

수산업의 전후복구 속도는 예상을 밑돌았다. 정부의 다각적인 수산정책이 제시되었지만 어획량을 늘리는 데 크게 기여하지 못하고 어항개발 부문은 정책도 투자도 미온적이었다. 어획량이 제자리걸음을 하고 어항개발 분야에 대한 투자가 이뤄지지 않은 것은 크게 네 가지 이유 때문이었다.

첫째, 일본에 의존하던 어선 관련 자재의 도입 경로가 막히면서 어로 기자재 수급에 어려움을 겪었던 것이 가장 치명적이었다. 둘째, 물가 폭등과 금융경색으로 출어로 인한 채산성을 맞추지 못했다. 셋째, 수산업 기술이 낙후해 영세한 수산업 수준을 벗어나지 못했던 조업 형태도 수산업 회복의 걸림돌이었다. 넷째, 수산업의 전반적인 퇴조로 양질의 수산물을 생산하지 못한 것도 원인이었다.

정부가 수립된 1948년 28만 톤으로 감소한 이후 한국전쟁이 발발한 1950년에는 21만 톤대로 후퇴했고, 1955년까지 어획량은 20만 톤대에 머물며 정체되어 있었다. 다행히 전후복구의 어려움 속에서도 수산업은 미미하게나마 성장해 나가면서 1957년 34만 톤, 1958년 40만 톤을 돌파했다. 그러나 1959년 우리나라를 덮친 태풍 '사라'로 많은 어항시설이 파괴되고 다수의 어선이 전파되면서 1959년 어획량은 30만 톤대로 급감했다.

발전기(1962~1992), 경제개발과 수산업 지원의 확대

1960년대에 들어서며 어항건설과 시설정비에 박차를 가하기 시작했다. 어항시설에 대한 체계적 정보 구축을 위해 1963년 6월 1일 농림부가 어항대장 정리 및 전국적인 어항실태조사를 벌였다. 이 조사에 따르면 당시 우리나라 총 어항 수는 1,351개였으며, 지원어선과 인근어선을 수용하는 제1종어항이 1,088개, 지원어선과 타도어선을 수용하는 제2종어항이 173개, 낙도의 소규모 항이나 어업전진기지외 풍랑 대피 목적으로 조성된 제3종어항이 90개로 분류되었다.

당시 우리나라 어항의 총 시설 현황을 보면 방파제 5만 512m, 선착장 3만 6,504m, 물양장 2,976m, 잔교와 호안 시설이 3,606m로 나타나 있으며, 정부투자 시설 2만 2,009m, 국고보조시설 4만 3,669m, 도비지원시설

3,686m, 어업조합이나 어촌자체자금으로 건설한 시설이 2만 4,334m로 분류되었다. 1961년까지 정부가 어항개발에 투자한 예산은 정부보조금 1억 9,300만 원이 전부였다.

하지만 1965년 한·일 협정에 따라 1966년부터 10년 동안 나누어 유입된 3억 달러의 무상 대일청구권자금 가운데 2,717만 달러가 1966년 발족한 수산청에 배정되었다. 어업협정자금도 유입돼 수산업 증진과 어항개발, 어선도입 등에 사용되면서 우리나라 어항정책은 새로운 전환기를 맞았다.

제1차 경제개발계획이 진행된 1962년부터 1966년까지 어항수축부문에 2억 5,794만 원의 예산이 투입되었지만, 2차 경제개발계획 기간인 1967년부터 1971년 사이에는 27억 8,154만 원의 예산이 증액되며 큰 차이를 보였다.

제3차 경제개발계획(1972~1976)에는 어항수축사업에 40억 원의 국가예산이 배정되어 어항개발률은 12.2%, 어선안전수용률은 38.6%를 기록했다. 어획물 양륙 능력도 66.4%까지 끌어올렸다.

제4차 경제개발계획(1977~1981년) 당시에는 어항개발 예산이 늘어났다. 총 461억 원이 투입되어 제1·3종 어항개발률도 큰 폭으로 치솟아 56.9%에 달했으나, 어선의 안전수용률은 51.3%로 상승폭이 둔화되었다.

제5차 경제개발계획(1982~1986년) 기간 중에는 어항수축사업이 더욱 활발해 1,293억 원을 투입해 어항개발사업을 벌였다. 특히 전국 어항에 대한 기본조사가 마무리되면서 집중투자 단계에 접어든 시기로 분류할 수 있다.

제6차 경제개발계획(1987~1991년)은 어항개발의 확충단계로 안전하고 적정한 어항건설을 위해 설계의 기준이 되는 해역별 심해파고 추정을 실시하고 59개항에 대한 천해파고를 추정했다. 아울러 50개 어항의 시설물 안전도 진단 및 31개 어항에 대한 접안시설 소요연장조사를 실시하여 취약한 시설을 보완하는 등 정비 보강계획도 수립 추진하였다.

안타까운 것은 1988년 전체 수산예산의 44%를 차지하던 어항 예산이 1993년에는 27%로 떨어져 어항개발 예산 비중이 갈수록 줄어드는 추세를 보였다. 어항시설이 태부족인 상황에서 이는 수산업의 기반을 약화시키는 일이었다.

1970년대 초반까지도 수산업진흥을 위한 정책이 추진되지 않아 어항개발은 국가의 정책적 지원에서 소외되었지만, 1977년부터 1981년까지 연근해어업 진흥계획이 수립되어 체계적 지원이 가능해졌다.

연근해어업 진흥계획의 어항부문 투자에 대한 내용은 산발적인 분산투자를 지양하고, 기 착공한 계속사업은 우선순위에 따라 완공위주로 집중투자하며, 어장의 확장에 따라 어장 인근에 긴급대피항으로 저동항 및 소흑산도항(현 가거도항)을 건설하여 어선의 피해를 감소시키고 1981년까지 38개의 어항을 새로이 완공시킨다는 구체적인 목표를 내세웠다.

1982년부터 1986년까지는 ‘수산자원조성 5개년계획’이 시행되며 수산업 인프라의 정점이 되는 어항건설은 더욱 탄력을 받았다. 네 가지 방향에서 어항개발 정책을 구사했다.

첫째, 완공 위주의 어항건설 사업을 벌여 서남해의 긴급대피항, 계속사업 중인 어항, 연근해어업 진흥계획상의 미완공 어항, 어선 집결이 많은 중심어장 인근 어항에 집중 투자해 303개의 어항을 완공키로 했다.

둘째, 어선안전을 위한 외곽시설 조기완공을 우선 시행했다. 1981년 어선수용률은 51.3%에 불과해 어업인의 인명과 재산보호를 위해 외곽시설인 방파제시설에 역점을 두었다.

셋째, 저동항이 완공됨에 따라 우리나라 최서남단에 위치한 소흑산도항(현 가거도항) 건설에 1982년부터 대규모 투자를 통해 1986년까지 소흑산도항 완공을 위해 총력을 기울이는 한편, 아시아개발은행(ADB)차관 사업으로 추진한 서거차항을 1985년까지 완공해 긴급대피항으로 기능을 다하도록 했다.

넷째, 어항시설이 매년 확대됨에 따라 기존시설에 대한 준설, 피해복구, 보강 등 유지보수에도 만전을 기하기 위해 관련 정책도 추진했다.

도약기(1993~2013), 집중투자로 어항시설 완공 가속화

우루과이라운드가 1993년 12월 통과되면서 가장 큰 타격을 입게 된 농어민들의 마음을 달래고 농어촌의 경쟁력을 높이는 취지에 따라 정부는 1994년 7월 농어촌특별세(이하 농특세)를 신설해 농어업 지원에 나섰다.

농특세 도입은 어항개발에 획기적인 계기를 마련했다. 1992년 이전 착공한 제1·3종어항 24개소를 우선적으로 농특회계 예산을 투입하여 완공하기로 하고, 1995년부터 3,300억 원을 집중 투자하여 어항개발 사업에 박차를 가했다. 1993년부터 1997년까지 정부는 일반회계와 농특회계 예산을 투입해 제1·3종 어항에 9,077억 원, 제2종 어항에 3,100억 원을 투자했다.

1995년 4월 수립한 신수산계획이 투자의 방향을 결정했다. 신수산계획은 어항이 수산업 활동 및 수산물 유통기지로서의 기능뿐 아니라 어촌정주생활권의 핵심기반 조성에 초점이 맞춰졌다. 기존 어항의 조기완공과 어장, 어촌을 연계한 해양관광 기능을 가진 어항을 개발하도록 유도하고 있다. 이를 위해 농특세 7,800억 원을 포함해 2004년까지 약 4,000억 원을 투입해 지역의 관련 산업에 적합한 기능 및 기본시설을 확충하여 어항을 정주생활권의 중심이 되도록 계획을 수립했다.

신수산계획에 따르면 어항기본시설 외에도 주민편의시설, 복지시설, 어업인 소득 관련 산업 등을 어항개발 계획에 반영해 추진하고 급유, 급수, 제빙 및 처리가공시설 등 기능·복지시설은 수협의 투자확대 또는 민자를 유치하여 투자를 촉진하며, 농특세를 집중 투자해 지정어항의 완공률을 최대한 높이도록 했다. 아울러 지정어항의 개발과 함께 어선 안전수용을 위해서는 추가 지정어항이 필요하다고 보고 신규어항 지정 확대 방안을 병행 추진했다.

1998년 국가어항과 지방어항에 981억 원의 예산을 투입한 정부는 해마다 예산을 늘려 2003년에는 국가어항에 1,792억 원, 지방어항에도 64개항에 548억 원을 투자하면서 어항개발 예산을 늘려나갔다.

이 시기에는 2000년 3월 23일 발표한 중장기 어항개발계획이 사업 추진방향을 결정했다. 중장기 개발 계획은 기존의 어항 역할을 뛰어넘어 21세기의 여건변화에 맞춰 먼저 어촌 생활환경 개선에 적극적으로 기여할 수 있는 기능과 역할을 부여했다. 수산물 유통과 가공처리시설 투자도 늘려 수산물의 상품성을 제고할 수 있는 기능을 강화했으며, 관광과 휴게시설을 정비토록 했다. 수질보전과 친수공간 확보로 쾌적한 환경 친화형 어항으로 전환하고, 변화하는 신해양질서에 부응해 자원관리형 수산업 중심지로 개발할 수 있는 토대를 제공했다.

2005년에는 국가어항이 105개항으로 늘어났고, 누적 총사업비 1조 9,974억 원이 투입되어 81개항을 완공함으로써 2004년 71%에서 77%로 개발률이 상승했다. 2007년에는 국가어항개발 사업비가 모두 농특회계로

전환되고, 제주도 국가어항이 군특 회계 예산으로 분리되면서, 국가 어항 개발에 1,469억 원, 지방어항 건설에 645억 원이 투자되면서 전체 어항개발 예산이 2,000억 원을 넘어섰다. 이후 어항개발 투자 예산은 줄곧 2,000억 원을 상회했고, 2013년 어항개발 사업비는 2,353억 원이 투입되었다.

이 시기 어항정책의 가장 큰 키워드는 다기능어항 개발이었다. 관광어촌 조성을 위해 2005년부터

2009년까지 5년간 총 4,517억 원을 들여 배후 어촌과 연계되는 국가어항 7개소에 925억 원을 투입해 ‘어촌·어항복합공간(Ⅰ모델)’으로 개발하고, 관광잠재력이 큰 국가어항 6개소를 대상으로 2,957억 원을 투입해 ‘다기능종합어항(Ⅱ모델)’을 개발하며, 개펄이나 자연경관이 뛰어난 지역 11개소를 대상으로 635억 원을 들여 ‘어촌종합관광단지(Ⅲ모델)’를 조성한다는 계획이었다. 이후 Ⅰ형과 Ⅱ형에 포함된 13개 어항의 개발 사업을 다기능어항개발로 통합해 부르게 되었다.

이에 따라 마량항은 2004년 설계를 완료하고 2005년부터 2006년까지 집중 투자하여 우선적으로 완공되었으며, 부산 대변항, 거제 지세포항, 서천 흥원항, 부안 격포항, 여수 국동항 등 5개 어항에 대하여는 2005년 기본설계용역을 추진하고 2006년 실시설계를 완료하였다. 2007년부터는 격포항과 흥원항을 대변항·지세포항·국동항은 2008년부터 다기능어항으로 본격적인 개발에 들어가 2013년 현재 어유정항을 제외한 12개 항이 사업완료 되었다.

2011년에는 ‘국가어항 이용고도화’ 사업이 다기능어항 개발의 뒤를 받쳤다. 국가어항 이용고도화사업은 국내외 여건변화와 다양화 기능수요에 맞춰 기능재정비, 시설현대화, 어촌과 어장, 관광 및 배후지역을 연계 개발함으로써 어촌소득 증대 및 지역 경제 활성화를 도모하고 어항의 고부가가치 창출을 위한 수산물종합처리 시스템 구축 등 대상항의 이용고도화를 위한 배경과 목적을 갖고 구상되었다. 2012년 1월 경북 죽변항, 전북 구시포항, 울산 방어진항, 강원 거진항을 선정 발표했다. 국비와 지방비, 민간자본까지 투입되는 국가어항의 복합공간 조성사업인 만큼 고강도 검토를 거쳐 개발계획을 수립했으며, 2014년부터 본격적인 개발에 돌입하게 된다.

2009년부터는 제1차 어촌·어항발전 기본계획이 추진되었다. 2009년부터 2013년까지 추진한 이 계획은 어촌·어항개발의 비전과 이를 달성하기 위하여 총 5개의 목표를 설정했다. 1차 기본계획의 주요 내용은 크게 어항과 어촌 부문으로 나뉘며, 어항 부문은 부족한 어선접안시설 확충과 더불어 국민들의 휴양 친수공간을 마련하기 위한 어항기본시설과 정비 사업을 포함한 환경개선 사업에 1조 5,380억 원을 투입하며, 어촌 부문은 어업인의 소득창출기반 조성을 위해 지역특성에 맞는 유형화 개발, 어촌관광 활성화 추진, 어촌정주환경



▶ 다기능어항개발로 어항개발은 관광어항으로 위상을 다지게 되었다. 사진은 격포항 요트계류장 모습

개선 및 어촌개발 전문 인력 육성사업에 4,472억 원을 투입하는 것으로 계획하였다.

전체적으로 어촌·어항에 대한 사회경제적 트렌드와 수요를 반영해 설정한 제1차 기본계획의 비전과 목표는 일정 부분 달성했다는 평가를 받지만, 어촌·어항을 닫힌 공간에서 열린 공간으로 전환시키는 정책을 수립하고 추진하면서 예상 총투자규모 2조 500억 원에 못 미치는 계획 대비 77.9%인 1조 5,964억 원만이 실제 집행되었다. 사업별로는 어항정비사업, 어촌관광사업, 어촌 휴먼웨어 육성 부문에 대한 사업 집행력이 떨어졌다. 지방자치단체의 참여도가 떨어지고 자체 예산확보에 어려움을 겪었기 때문이었다.

3. 어항개발 기술 발전과 주요어항 개발

어항을 포함한 토목공사는 장비와 기술이 발전하면서 설계 및 공사감독 업무가 공무원 위주에서 전문 엔지니어링 업체에 의한 설계와 책임감리제로 확대되고, 건설자재 및 장비의 발전, 컴퓨터 활용을 통한 설계의 전산화, 과학적인 설계과고 추정 등 획기적인 기술발전이 이루어졌다. 또한 어항 주변의 침식·퇴적 방지, 항내 수질개선을 위한 해수교환시설, 어항의 기능 다양화에 따른 해양관광 및 친수시설이 도입되는 등 어항의 환경개선 등 질적인 성장을 추구하고 있다. 이와 함께 대표적인 어항개발 사례로 살펴봤다.

설계 및 시공의 변천

어항분야에 있어서 기술용역사업은 1972~1973년 처음으로 이루어졌으며, 1971년 수산청 발족 이후 당시 제1·3종어항으로 지정된 저동항, 미조항 등 어업전진기지 10개항에 대한 기본조사 및 시설계획수립 용역이 시발점이었다. 1980년 이후에는 항만분야 전문기술 설계회사가 설립되면서 어항의 기본조사 및 시설계획 수립을 위한 설계발주가 더욱 활발해졌다.

어항의 설계는 1990년대 까지만 해도 설계회사에서 수립한 어항별 시설계획을 토대로 정부 또는 지방자치단체 소속 토목기술자인 기술직 공무원들이 직접 실시설계와 공사 발주와 공사감독 업무도 수행하였다. 이후 1999년 제1·3종어항으로 신규 지정된 선진포항 등 17개항부터 시설계획수립 뿐만 아니라 실시설계, 환경영향평가 등 제반사항을 전문설계사에 용역 의뢰하여 어항개발 사업을 추진했다. 2002년 신규 발주 사업부터 어항별 총공사비를 확정하고 장기계속사업으로 공사 발주방법이 변경되면서 책임 감리도 본격적으로 시행되었다.

해상공사에서도 1970년대에는 운반용 대선(Barge선)의 규모가 대부분 400톤급 이하로 작았으나 우리의 조선기술 발달로 최근에는 수 천 톤, 수 만 톤 규모까지 수요자가 원하는 규모를 만들어 사용할 수 있게 발전하였다. 아울러 1980년대까지는 테트라포드(이하 T.T.P) 등 소파블록 해상운반과 거치 작업 시 효과적인 공사를 위해 중·소형 해상기중기선(이우선)이 많이 사용되었으나 1990년 이후에는 정밀 시공을 위해 기중기와 대선이 조합된 기중기선이 주로 사용되고 있다.

공사현장의 콘크리트 타설 방법도 인력의 비빔방식에서 이동식 믹서기인 레미콘으로 변화되었고, 1990년대 초반에는 교통이 열악한 섬지역에서도 현장 콘크리트 배치 플랜트(Concrete Batch Plant)를 설치하여 공사를 시행함으로써 어항시설의 건설시공 및 품질 향상에 기여하였다.

어항시설의 변화

시설물의 변화에서 가장 눈에 띄는 것은 방파제의 파랑 유입을 억제하기 위하여 설치하는 피복재다. 건설기술이 발전하기 전에는 석재를 기본적으로 사용하는 사석제 방파제가 많이 건설되었다. 석재는 방파제 외측 피복석으로 최대 1.0m³급이 적용되었으며 내습파고의 규모에 따라 방파제 비탈 경사도 1:1~1:3까지 다양하게 시공되었다. 1963년부터 1970년대 중반까지는 피복석으로 파랑을 감당할 수 없는 경우에는 방파제 외측에 소파블록으로 삼공원주 A.T.B(Arch Triber)가 많이 사용되었으며, T.T.P가 국내에 도입되면서 대부분의 방파제에는 T.T.P를 피복재로 주로 사용하였다.

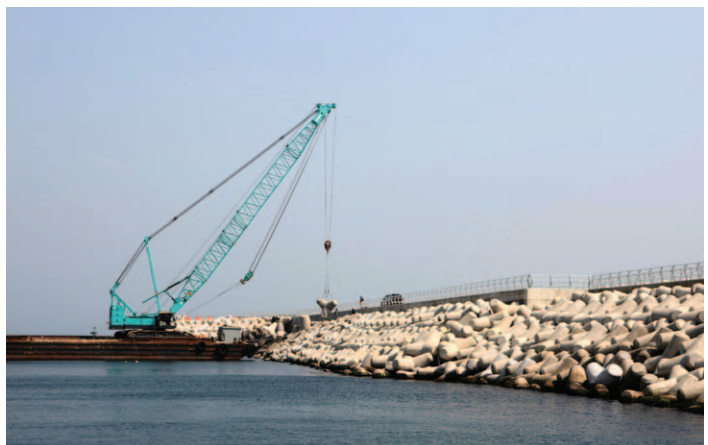
1976년 저동항의 태풍 ‘프랜’ 피해복구를 위해 국내 최대 규모의 25톤급 T.T.P가 사용되었지만 국내의 건설장비 등 여러 사정으로 T.T.P 규모를 더 이상 확대하는 데 한계가 있었다. 어항에 대한 설계파고 추산이 과학화되고 기후변화로 인해 설계파고가 증가하면서 T.T.P의 규모는 점점 커지기 시작하여 가거도항과 위미항 등에서는 64톤급 T.T.P가 사용되었다. 그러나 T.T.P 1개당 중량이 최대 80톤급으로 제한되어 가거도항 피해복구 시에는 108톤급 큐브(Cube)블록이 사용되기도 하였으며 울릉도 저동항 보강공사에는 T.T.P 보다 안정적이고 피해율이 적은 콘크리트 블록(Sealock 100톤급)으로 시공 중에 있다.

신형 방파제도 속속 등장해 파고와 주기가 작은 지역(3m 이하)에서는 해수소통이 원활한 커튼(Curtain)식 또는 재료 수급과 시공이 어려운 도서지역의 경우 부유식 방파제가 적용되었고, 대수심·고파랑 지역에는 기초 지반에 관계없이 높은 안정성을 갖춘 케이슨(Caisson)을 사용하는 혼성제 구조도 설계·시공되고 있다.

환경문제가 대두되며 항내 수질 개선을 위한 해수교환시설도 등장했다. 우리나라 해수교환시설의 특성을 보면 동해안에는 조차가 적어 파고에 의한 해수월류식 교환방식을 사용하고, 서해와 남해안에는 조석현상을 이용하여 현지 여건에 알맞은 해수교환시설을 설치하고 있다. 동해안의 설치 사례로 속초 대포항에는 파고의 월류현상으로 외부수면을 높여주는 시설로 방파제 외측에 월류제를 시설하여 높은 수면이 낮은 항내로 흘러



▶ 1930년대 사람의 손으로 이뤄지던 강구항 개발 모습



▶ 해상 크레인선의 T.T.P 거치작업

정화되는 방식이 적용되었고, 방파제의 구조는 외측을 약간 높여 파고에 의한 월류를 향내로 유입하여 향내 수질을 정화한다. 서·남해안의 경우 조위차를 이용한 해수교환으로 박스(Box)형 또는 원형(Hume)관을 이용하는 형태를 많이 시설하고 있다.



▶ 여호항에 시공된 커튼월 방식의 방파제

주요 국가어항 개발사

● 울릉도 저동항

우리나라 국가어항 개발사업의 효시는 울릉도 저동항이다. 1950년대 말까지 속초 앞바다에서 많이 잡히던 오징어 어획량이 감소하고 1960년대 들어 울릉도와 가까운 대화도 등에 새로운 어장이 형성되었다. 속초항을 중심으로 활동하던 오징어 어선들이 울릉도 근해로 어로반경을 옮겨가면서 울릉도 근해는 우리나라 대표 오징어 어장으로 떠올랐고, 울릉도 저동항의 개발 요구가 높아졌다.

1966년 수산청이 발족하면서 지정한 10개(어청도, 흑산도, 거문도, 나로도, 울릉도, 육지도, 미조, 지세포, 성산포 등)의 어업전진기지에 저동항이 포함되어 동년 102m의 방파제를 축조하고 최소한의 접안시설을 갖추면서 저동항은 어선이 몰리기 시작했다. 이후 1967년부터 기본시설공사에 착수해 1971년 완공을 목표로 본격적인 개발공사가 진행되었다.

그러나 1971년 완공계획이었던 저동항은 1971년 동해안에 몰아친 폭풍 해일로 당시까지 축조한 시설물의 대부분이 유실되어 어선의 정박조차 불가능할 정도로 파괴되었다. 우선 1억 2,000만 원의 예산을 투입해 방파제 비탈면을 복구하고, 1972년 저동항 기본조사를 재실시했다. 1973년 설계변경에 이를 반영해 1974년부터 방파제 축조공사를 진행했다. 저동항 공사는 다시 시련을 맞았다. 1976년 동해안을 휩쓴 태풍 ‘프랜’에

향내에 정박 중인 140여 척의 오징어 어선 대부분이 전파되었고, 남방파제 외항에 쌓은 25톤 T.T.P는 방파제를 넘어 향내로 밀려들어왔다. 다시 기능을 상실했다.

저동항 피해상황은 청와대에 보고되었고, 박정희 전 대통령은 3년 내 저동항을 건설하라는 특별지시를 내렸다. 수산청은 1977년부터 집중적인 투자를 통해 3년 내 완공이라는 저동항 건설공사에 박차를 가한다. 그리고 1980년 4월 역사적인 준공식을 갖고 저동항 공사를 마무리했다.



▶ 태풍 프랜으로 막대한 피해를 입어 어항기능을 상실한 저동항의 피해 모습


● 속초 대포항

경제개발기의 대표적인 어항개발이 저동항이라면, 2000년대 이후 관광어항이 접목된 다기능어항의 개발의 중심에는 대포항이 있다. 해양수산부와 지방자치단체가 전국 최초로 979억 원을 공동투자(정부 335억 원, 속초시 644억 원)한 강원도 속초시에 위치한 대포항이 개발 착수 10년 만인 2013년 6월 12일 종합관광어항 개발사업 준공식을 갖고 명품어항으로 탄생했다.

대포항 개발계획이 태동한 것은 1997년 이었다. 이용어선이 증가하고 관광객이 급증하며 기능시설이 절대 부족해 개발의 필요성이 높아진 대포항 개발계획을 수립하며 해양수산부는 대포항의 특성을 고려하여 수산물 생산·유통·판매기능뿐만 아니라 문화·복지·관광·휴게 등 다양한 기능을 갖는 종합기능어항으로 정비를 추진했다.

1999년 1월 속초시가 개발사업에 참여하는 비관리청개발 제안서를 제출하면서 대포항 개발은 새로운 전기를 맞았다. 대포항 종합개발은 준비 단계를 거쳐 2002년 속초시와 기본협약을 체결하고 2003년 12월 속초시가 공사에 착수하며 속도를 내기 시작했다. 속초시의 방파호안시설 후 방파제 공사를 맡기로 한 협약에 따라 호안공사가 마무리 된 2006년 8월 정부는 방파제 공사를 시작해 2011년 6월 국가기행분인 방파제 공사를 완료하고 속초시는 후속공사를 진행해 마침내 2013년 6월, 10년의 대장정을 마무리하였다.

대포항 개발로 10톤 기준으로 405척의 어선을 안전하게 수용하게 되었으며, 조성된 부지 18만 7,000㎡에는 수산물 위판장, 가공 보관시설, 판매장 등 수산기반시설과 호텔, 유람선, 마리나 등 관광기반시설을 동시에 수용하게 되어 명품어항으로 거듭날 기반을 다졌다.

대포항 개발 운영에 따른 지역경제 파급효과는 일자리 창출 6만개, 생산유발효과 6,000억 원, 개발 후 관광수입 증대 1,700억 원이 예상돼 지역경제 활성화에 크게 기여할 것으로 예측된다. 



▶ 지자체와 정부가 공동개발한 대포항은 설악권 대표적인 관광어항으로 성장하며 새로운 다기능어항개발 모델이 되고 있다.