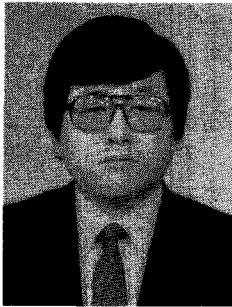


漁村의 定住生活圈 개발

吳 兆 煥 <中央大學校 敎수>



서 론

최근 우리나라는 어업생산기반시설의 현대화정책의 일환으로 전국의 1555개 어항중 391개어항을 대상으로 어항건설사업을 전개하여 1989년목표량까지 포함하여 117개 어항건설사업을 완료하였다. 그중 1·3종어항은 목표어항 61개항중 34개 어항건설이 완료되어 비교적 사업추진이 활발한 편이나 2종어항은 목표어항 330개어항중 83개소로 매우 저조한 편이다.

그나마도 어항건설의 방향이 물리적 시설에만 치우쳐 어촌주민생활여건 조성측면 보다는 생산환경적 측면만 강조하고 있는 느낌이다.

모든 생산환경은 생활환경과

조화를 이루면서 근대화될 때 그 효용가치는 극대화될 수 있는 것이다. 왜냐하면 아무리 생산환경이 최선의 시설로 근대화된다 하더라도 이것을 효율적으로 활용할 수 있는 능력을 가진 노동이 없으면 그것은 소기의 기능을 다 할 수는 없다. 또한 시설과 인간능력은 있다 하더라도 노동할 수 있는 환경이나 노동을 하고자 하는 의욕이 없으면 안된다.

따라서 어항건설에 있어서 주민의 생활환경을 합리적으로 조성하는 문제를 배제할 경우 오히려 자원의 낭비만 초래할 우려가 크므로 앞으로의 어항건설은 주민의 정주생활환경조성이 함께 이루어져 생산환경과 생활환경이 잘 결합된 어항이 건설되어야 한다.

정주생활권의 개념

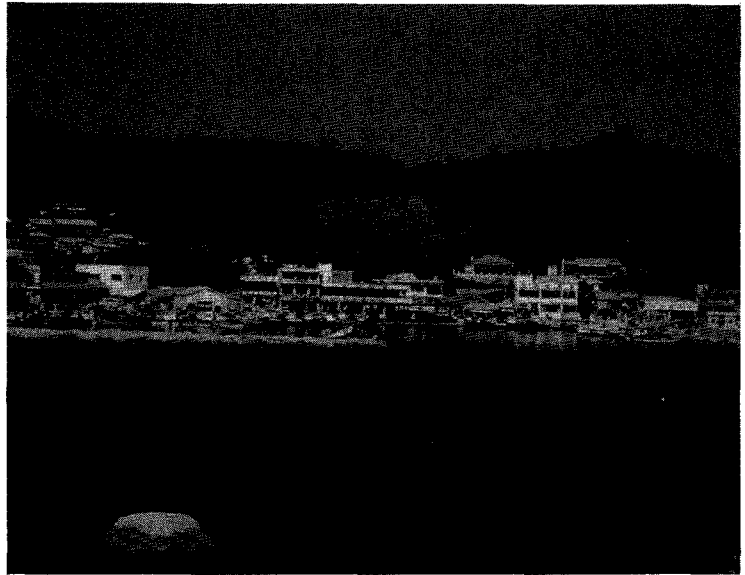
역사적으로 인간은 일정한 장소적 공간에 정착하여 생활을 이루어 왔으며 문화를 창조하여 왔다. 이러한 공간은 하나의 중심지로 형성된 역사적 물리적 경제적 지리적 공간을 의미한다. 이와 같은 인간정주생활의 기본적인 공간영역을 정주생활권 이라고 하며 그것은 생활기반, 거주관습, 거주계속조건 등을 기초로 하여 형성되는 공동체적 지역복합체라 할 수 있다.

인간은 그가 정주하는 곳으로부터 그들의 생존과 인간다운 생활에 필요한 경제 사회 정치 문화 행정 등의 기본욕구를 충족시킬 수 있기를 바란다. 따라서 인간정주의 공간은 인간생활의 안정과 편의, 그리고 발전이라는 인간중심의 관점에서 계획되고 개발되어야 한다.

우리나라는 그동안 경제개발5개년계획의 추진결과 급속한 경제성장과 도시화가 진전되면서 도시와 농어촌간에 경제, 사회, 문화적인 격차를 심화시켰을 뿐만 아니라 도시와 농어촌 내부에도 많은 문제를 야기시켰다.

우리나라의 도시는 1960년대 이후 인구나 산업의 집중으로 많은 성장을 하였으나 그 성장은 외형적으로 이루어 짐으로써 집적의 이익 보다는 오히려 과밀로 인한 비용의 증가를 발생시키고있다.

특히 서울과 같은 대도시의 경우 환경오염, 교통문제, 사회



적 비용증가 등 비경제가 많이 발생하여 생활공간으로써의 도시 즉 삶의 장소로서의 도시기능과 역할을 다하지 못하고 양적으로만 팽창함으로써 주민의 편의를 위한 서비스를 충분히 제공하지 못하고 있다.

뿐만 아니라 사회적으로도 개인의 존립과 사회적 결속을 관철하기 어려운 실정으로 이것이 곧 도시주민의 인간성해체라는 결과를 낳게 하고 있다.

한편 농어촌은 그동안 많은 인구가 도시로 이주함으로써 농어촌에서는 절대인구가 감소하였으며 특히 가장 우수한 노동인력인 청장년층의 도시집중으로 농어업은 노령자 및 부녀자 중심의 산업으로 바뀌었다.

이와 같이 우리나라는 도시화 및 공업화에 의한 고도성장의 결과는 인구의 과밀지역과 과소지역을 형성시킴과 더불어 자연환경의 훼손과 환경오염 등의 제문제에 직면하게 되었다.

여기에서 국민의 복지향상과 환경의 보존은 물론 국토의 균형발전을 통한 지속적인 경제성장을 위해서 새로운 방향이 모색되어야 하며 그것은 소규모단위의 정주생활권을 합리적으로 개발함으로써 가능하리라고 생각된다.

정주생활권개발사업의 실태와 문제점

고도산업추가나 복지국가를 지향하는 국민경제의 개발은 지금까지의 대도시중심 개발이나 대규모사업에 의한 외형적이고 양적인 성장정책에서 인간다운 삶을 바탕으로 하는 질적인 면을 고려한 주민서비스 시설과 환경보전의 방향으로 점진적인 방향전환이 이루어져야 할 것이다.

우리나라에서 정주권개발에 대한 관심이 높아지고 그사업

이 시작된 것은 80년대에 들어 와서 부터라 하겠다. 이와같이 정주권개발사업이 추진된 가장 큰 이유중의 하나는 도시와 농촌간의 제반격차를 사정하기 위함이지만 도시의 인구과잉으로 인한 제반문제를 근본적으로 해결하기 위함이라고 할 수 있다.

당면한 도시문제의 근본 원인도 결국은 농어촌경제사회의 상대적 저개발에 있기 때문에 농어촌주민들이 농어촌에 정착하여 안정된 생활을 영위함으로써 도시로의 인구유입을 방지 하여야 한다. 그렇게 하기 위해서는 농어촌주민이 농어촌을 떠나지 않고서도 생활의 기본수요를 충족시킬 수 있어야 하고 안정된 소득과 일자리를 가질 수 있는 여건이 마련되어야 한다.

다시 말하자면 농어촌주민이 농어촌지역에 정착하기 위해서는 농어촌경제사회의 장기종합개발계획에 의해서 농어촌지역이 단순히 농수산물생산의 장소로만 개발되어서는 안되며 농어촌주민들이 보람과 긍지를 가지고 안정된 일자리에서 안정된 소득을 가지고 도시적인 생활환경 속에서 생활할 수 있는 정착기반이 조성되어야 한다.

그러나 지금까지 추진된 정주권개발사업은 아직 초보단계에 머물러 있는 실정이며 다음과 같은 몇 가지의 문제점을 근본적으로 내포하고 있다.

첫째, 정책적인 문제점으로서 국토계획과 정주권계획의 추진기관이 이원화되어 있어 양자간에 연계성이 미흡하다. 국토

계획은 건설부에서 담당하고 정주권개발계획은 내무부가 담당하여 국토계획 수립시 정주권개발계획을 고려하지 않고 있어 두 계획간에 연계성이 결여되어 있다.

둘째, 법적인 문제점으로서 정주권개발계획은 법적인 구속력이 없다. 정주권개발은 일반적으로 행정단위 전역을 대상으로 하고 있으나 국토개발계획은 행정단위중심이 아니라 토지의 효율적 이용측면에서 용도에 따라 개발계획을 수립함으로써 행정단위와 불일치하여 정주권개발계획에 많은 차질을 주고 있다.

셋째, 재원투자의 문제로 정주권개발을 계획대로 수행하기 위해서는 군당 연간150억내지 200억원의 재원이 필요하다. 그러나 현실적으로 군에서 투자 가능한 재원은 연간30억 내지 50억 원에 불과한 실정으로도

나 중앙정부의 재정적지원이 거의 없는 실정으로 이러한 실정하에서는 정주권개발사업은 최소한 2000년이후에나 사업완료가 가능할 것이다.

이와 같이 정주권개발사업계획과 추진전략이 사업시행의 현실성을 고려하지 않은 이상적인 계획으로서 사업추진에 많은 애로점이 나타나고 있다.

정주생활권개발사업의 방향

이상에서 살펴 본 바와 같이 우리나라의 정주권개발사업은 이제 시작단계에 불과하면서도 여러가지 면에서 문제를 안고 있다. 정주권개발사업은 인간의 삶의 장소를 종합적으로 건설하는 것으로서 매우 신중하게 추진되어야 하며 그것은 지역의 산업구조와 연계하여 계획되어야 한다.


그러므로 정주권개발사업은 다음과 같은 기본방향을 설정하고 그것을 만족시켜 주기 위한 개발목표를 설정하여야 한다.

우선 정주권개발의 기본방향은

첫째, 경제적 기반, 생활수요의 충분한 공급, 문화적 시설의 확보, 여가활용장소 등 생활환경의 기본적 구조를 갖추어야 한다.

둘째, 생활의 안정감과 신뢰감 그리고 쾌적감을 제공할 수 있어야 한다.

셋째, 생활필수품의 원활한 공급과 생활수준의 안정이 유지되어야 한다.


정주권개발사업은
인간의
삶의
장소를 종합적으로
건설하는 것으로서
매우
신중하게 추진되어야 하며
그것은
지역의
산업구조와
연계하여
계획되어야 한다.



넷째, 경제적 이익이 보장되어야 한다

다섯째, 고용기회가 지역주민에게 우선적으로 제공되어야 한다.

이러한 기본방향에 입각하여 정주권개발을 효율적으로 수행하기 위해서는 주민복지향상정책과 균형발전을 촉진시키기 위한 대책이 강구되어야 한다.

우선 주민복지향상을 위해서는 다음과 같은 정책이 적극적으로 추진되어야 한다.

첫째, 주민소득원개발이 이루어져야 한다. 주민복지를 향상시키는 일차적인 요소는 소득의 증대에 있다. 따라서 주민복지향상을 위해서는 안정적이고 지속적인 소득증대가 이루어져야 한다. 그러나 우리나라의 농어촌 소득은 도시근로자 소득의 80%수준에도 못미치고 있을뿐만 아니라 소득의 주원천이 농어업에 의존하고 있어 소득증대에 한계가 있다.

따라서 소득의 지속적인 증가를 위해서는 농어업외의 소득원개발이 이루어져야 한다.

둘째, 지역단위 산업을 특화시켜야 한다. 산업화의 진전에 있어 농어촌지역은 도시보다 불리한 여건에 놓여있다. 이러한 불리한 여건속에서 경제성 높은 산업을 입지시키고 가격경쟁에서 유리한 입지를 확보하기 위해서는 지역단위 주산품을 중심으로 산업을 특화시키고 아울러 그것을 가공할 시설을 건설하여 부가가치를 높이고 지역주민의 고용기회도 확대하여 주도록 하여야 한다.

셋째, 각종 편익시설은 지역간 평준화되어야 한다. 산업은 지

역별로 특화되어야 하지만 편익시설은 평준화하여 주민이 일상적으로 필요로 하는 거주, 문화, 교육, 시장, 휴식등의 시설들은 전국적으로 평준화 되도록 하여야 한다.

이러한 편익시설의 평준화는 지역주민의 복지를 확보한다는 직접적인 효과뿐만 아니라 지역간 균형화에 따른 대도시인 구집중현상도 완화한다는 간접적인 효과도 크다. 편익시설 가운데 상하수도주택, 에너지 등과 같은 것도 물론 중요하지만 학교, 문화시설, 휴식시설 등도 매우 중요시 되어야 한다.

정책적 배려로 지역간 균형발전

그리고 지역의 균형발전을 촉진시키기 위해서는

첫째, 성장기반을 강화시켜야 한다. 지역간의 균형화는 단순한 외형적 물량의 균등만을 의미하는 것이 아니라 능력에 비례한 기회접근의 균등화와 노력에 대한 대가의 균등화까지 이루어져야 한다. 이러한 균등화는 단기간내에 이루어지는 것이 아니라 장기간에 걸쳐 이루어지는 것이기 때문에 지역간의 균형화 촉진을 위해서는 지속적으로 성장기반을 강화시켜 나가야 한다.

둘째, 지역단위의 중심적 역할을 담당하는 지방도시의 자금능력을 높여야 한다.

우리나라는 몇몇의 해안도시를 제외하고는 대부분의 어촌이 지리적으로 격리되어 있을뿐만 아니라 어촌의 규모도 매

우 작아서 스스로 자급자족하기가 매우 곤란하다. 따라서 주변의 지방도시를 개발하고 이 도시와 어촌을 연결시켜서 어촌주민들이 생활과 생산활동에 필요한 제반 요소들을 이들 지역내에서 충족시켜 줄 수 있어야 한다.

셋째, 참다운 지방분권이 이루어져야 한다.

지방분권은 단순히 권한과 책임의 이양으로서만 이루어지는 것이 아니라 고유의 자치사무확대와 국가위임사무의 확대로 지방자치기능을 신장시키고 아울러 주민참여 기회의 확대가 이루어질 때 비로소 참다운 효과를 얻을 수 있는 것이다. 따라서 지방자치를 위한 제도적 개혁과 더불어 주민의 자치능력이 성숙되도록 노력하여야 할 것이다. 그래야만 지방적 여건과 주민의 욕구를 최대한 반영한 지역개발정책이 수립될 수 있기 때문이다.

넷째, 사회간접자본을 대폭 확충하여야 한다.

사회간접자본은 사회복지를 위한 공익사업이다. 우리나라는 사회간접자본의 투자를 대도시와 특정 공업화지역을 중심으로 투자함으로써 이들 지역과 타지역간의 격차가 심화되었다. 따라서 지역의 균형 발전을 위해서는 지금까지 상대적으로 소외되어 왔던 농어촌지역을 중심으로 사회간접자본을 확충 투자하고 아울러 이들 지역에도 민간자본이 투자될 수 있는 여건을 마련함으로써 개인의 경제적 편익도 도모할 수 있도록 정책적인 배려가 있어야 한다.㉠