

근 우리 사회는 지방 자치제의 본격적인 실시에 많은 기대감을 갖고 있다.

지방자치란 한마디로 중앙정부의 행정기능이 분권화를 통해 지방정부로 위양 분산되어 지방정부의 자율성이 확보되고 인구와 부의 합리적인 분산으로 전국적으로 균등한 생활수준을 도모하고 지방에서 발견된 문제의 자발적·자율적인 해결노력을 의미한다.

이러한 의미에서 볼 때 지방

자치는 단위지역의 인적자원의 개발과 물적자원의 개발을 통일적으로 추진함으로써 주민생활의 향상을 가져오기 위한 지역개발과 보다 밀접하게 연계되어야 하며 지역개발은 그 목표 실현을 위해 지역의 실정과 주민의 욕구를 토대로 한 개발정책의 형성 및 결정을 보다 합리적이고 체계적으로 수립하여 지역단위의 경제, 사회, 문화발전에 보다 노력하여야 한다.

지난 30여년 동안 우리나라는 고도경제 성장이라는 목표

달성을 위해서 총력을 경주하여 왔으며 이 과정에서 국토공간도 경제성장의 극대화를 위한 수단으로 개발됨으로써 전국토가 균형적으로 발전되지 못하고 서울을 비롯하여 대도시 중심으로만 개발되어 지역간·산업간·계층간의 불균형이 심화되었다.

이러한 불균형은 국민간의 갈등을 고조시키고 있으며 나아가서는 사회적·정치적 불안요인이 되고 있을 뿐만 아니라 경제의 지속적 성장 그 자체를 제약하는 요인으로도 작용하여 우리 경제사회의 효율성과 형평성을 오히려 악화시키는 결과를 초래하고 있다.

따라서 지방자치제를 통해 지역의 문제를 해결하고 지역간 균형개발을 도모함으로써 이러한 문제는 해결이 될 수 있을 것으로 기대된다.

### 어촌개발의 필요성

일반적으로 어촌지역은 지금까지 개발정책과정에서 소외지역 내지는 자체의 입지적 여건으로 타지역에 비해 낙후성을 면치 못하고 있으며 특히 생활환경 부분은 더욱 심하여 계속 인구가 감소하고 있다.

어촌은 입지적인 측면에서 타지역에 비하여 고립성과 개발의 협소성이 일반적이어서 이를 극복하는 데에 한계가 있었던 것도 사실이다. 그러나 개발에 한계가 있고 개발효과가 크지 않다고 계속 방치한다면 우리의 어촌은 더욱 낙후성

## 地方自治制와 漁村開發

# 地域특성 住民慾求 토대로

吳 兆 煥 (中央大學校 地域開發學科·教授)

을 면치 못하게 되어 결국에 가서는 어촌 존립에까지도 영향을 미치게 될 것이다.

현재 어촌이 당면하고 있는 문제는 매우 많지만 특히 어촌이 생활의 장소와 생산의 장소로서의 기능을 보다 강화시키기 위해서는 우선 교통, 행정 서비스 강화, 주거환경 개선, 보건의료혜택 강화, 산업시설 유치 등이 지역여건에 맞도록 개선 및 확충되어야 한다.

교통문제는 주민생활 뿐만 아니라 생산물의 시장출하를 신속히 하기 위해 그 무엇보다도 중요하다. 특히 우리나라의 어촌중에는 섬에 위치하고 있는 경우가 많아 섬과 육지와의 연계를 위한 교통수단이 제약이 많아서 이에 대한 대책이 시급한 실정이다.

행정서비스도 타지역에 비해 불리한 실정이다. 적어도 일반 행정만이라도 편리하게 이용할 수 있어야 한다. 어촌은 대부분 행정기관과 거리가 멀고 특히 섬지역은 행정기관 이용이 더욱 불편하여 예로서 주민등록에 관한 민원사항이나 인감증명을 발급받기 위해서는 대부분 하루를 소비하는 것이 보통이다.

또한 어촌의 주거환경도 매우 열악하여 대부분의 주택이 노후화되고 불량할 뿐만 아니라 섬지역에서는 기본적인 식수의 부족을 겪고 있어 이에 대한 대책이 시급하다.

어촌지역의 소득을 증대시키기 위해서는 농수산물 가공공장과 같은 산업시설을 유치해야 한다. 이러한 산업시설은



“  
어촌이  
생활의 장소와  
생산의 장소로서의 기능  
을 보다 강화시키기  
위해서는  
우선  
교통, 행정서비스  
강화, 주거환경 개선,  
보건의료혜택 강화,  
산업시설 유치  
등이  
지역여건에  
맞도록 개선 및  
확충되어야  
한다.”

농수산물 가공을 통하여 어민이 생산한 농수산물의 부가가치를 높여서 소득증대를 도모할 수 있을 뿐만 아니라 소비자에게도 보다 안전한 농수산물을 공급할 수 있는 것이다.

뿐만 아니라 어촌주민들이 이들 공장에 취업하여 임금을 받음으로써 더욱 소득증대를 이룩할 수 있는 여건을 마련해 줄 수도 있다.

### 어촌개발을 위한 지방자치의 과제

앞으로 실시될 지방자치를 통하여 어촌이 보다 살기 좋은 곳으로 발전해 나가기 위해서는 지방자치제의 주체적 여건의 정비부터 이루어져야 한다.

개발의 단위가 되는 지방자치 행정구역이 적정하게 이루어져야 하며, 중앙정부와 지방자치단체간의 역할분담이 효율적으로 이루어져야 할 것이며 자치단체간의 상호협력체제 강화, 지방재정력의 확충, 합리적 개발계획 수립을 위한 전문인력의 확보, 지역주민의 참여, 확대 등이 이루어져야 한다.

우선 중앙과 지방자치단체간

의 기능 배분은 양자간에 상하간의 관계가 아닌 동반자적 협력관계가 형성되는 방향에서 이루어져야 한다.

중앙집권적 행정구조하에서는 행정의 획일화, 편익성, 효율화를 최대의 목표로 삼아 지방자치단체의 고유사무 보다는 위임사무가 많고 이에 대한 지도 감독이 강화되어 지방행정은 업무의 과다현상으로 인한 적체현상과 행정의 형식화로 지방자치단체가 지역실정에 맞는 행정과 개발사업의 수행을 어렵게 하고 있다.

따라서 앞으로 지방자치제가 실시될 때에는 지방정부의 실질적인 자율성이 확대 보장하여 중앙정부의 획일적인 규제와 지시행정을 최대한으로 줄이고 또 중복지시에 따른 비능률을 극복하여 지역특성이 최대한 고려되고 개발사업에 대한 선정권을 지방자치단체에 부여하여 자치권을 최대한 보장하여야 한다.

그리고 지방자치단체의 재정력을 확보하기 위해서는 세제의 개편이 이루어져야 하며 지역간 재정의 균형을 위해서는 재정 확보에 한계가 있는 농어촌지역에 대해서는 중앙정부의 특별조치가 당분간 필요하다.

우리나라의 지방자치단체의 재정 자립도는 지역간 격차가 심하여 현행 조세제도하에서도 대도시는 90%이상 되고 있으나 농어촌지역은 30% 수준에 지나지 않고 있다.

이를 극복하기 위해서는 국세를 대폭 지방세로 이관하는 한편 지역간의 재정자립도를

“  
지방자치단체의  
재정력을 확보하기  
위해서는 세제의 개편이  
이루어져야 하며  
지역간 재정의  
균형을  
위해서는 재정  
확보에 한계가 있는  
농어촌지역에 대해서는  
중앙정부의 특별조치가  
당분간 필요하다.

”  
균형화하기 위해서는 대도시지역의 개발부담금을 높여 이를 낙후지역 개발기금으로 조성함으로써 지역개발의 균형을 도모하고 어촌과 같은 특수지역에 대해서는 중앙정부의 집중지원을 통해 보다 빠른 개발을 도모하여야 할 것이다.

한편 지방자치제가 정착하여 소기의 목적을 달성하기 위해서는 개발사업을 담당할 전문인력의 확보가 시급하다. 지금까지는 지방자치단체에서 전문인력 확보에 큰 신경을 쓰지 않고도 개발사업 수행이 어느정도 가능하였다. 그것은 대부분의 개발계획이 중앙단위에서 이루어지고 지방자치 단체는 그대로 수행만 해 왔기 때문이다.

그러나 지방자치단체가 지역의 특성과 주민의 욕구를 토대로 사업을 수행하기 위해서는 개발사업을 효율적으로 수행할 수 있는 전문인력을 확보하여야 하며 이러한 전문인력이 자

기의 전문성을 최대한 발휘할 수 있도록 전직이나 역할이동을 최대한 억제하고 지속적인 교육과 훈련을 통해 자신의 능력을 항상 최대한 발휘할 수 있는 여건을 조성하여 주어야 한다.

### 지방자치를 통한 어촌개발의 정책방향

지방자치가 추구하는 바람직한 지역의 모습은 지역기능과 국가기능이 잘 조화된 활력있는 자율적인 성장지역사회를 건설하는 것이다. 따라서 단위지역의 개발은 인구의 지역내 정착 이상의 것을 의미하고 있다. 즉 지역경제의 활성화, 주거환경의 쾌적화, 지방문화의 창달, 지방자치의 자율화가 수반되어야 한다.

따라서 지방자치를 통한 어촌개발도 관 주도의 개발에서 주민참여하의 개발로 중앙의 하향적, 획일적 개발에서 상향식으로 개발방식을 유도하고 지방산업 육성도 서울이나 대도시기업의 유치보다는 지역내에서 자주적인 투자로 설립되는 기업을 중심으로 유도하여야 한다.

이러한 개발의 전환을 위해서는 지방자치제가 다음과 같은 방향에서 정책이 수립되고 수행될 때 소기의 목적을 극대화시킬 수 있다 하겠다.

첫째, 지역특성에 적합한 개발이 되어야 한다.

지역특성 개발이란 지역이 갖고 있는 고유의 특성과 주민

이 갖고 있는 욕구를 바탕으로 개발이 이루어져야 함을 뜻한다. 다시 말해서 지역은 지역의 여건, 지역의 사회경제적 수요, 지역의 문화적 수준 등에 따라 지역의 실정은 다양하므로 이러한 다양성을 토대로 지역의 특성을 살리고 아울러 주민의 욕구가 최대한 반영되는 방향에서 개발정책이 수립되어야 한다.

지역적인 다양성이나 특수성을 감안하지 않고 개발사업이 수행될 경우 사업의 성과를 거두기 어렵기 때문이다. 그 지역의 사정이나 필요한 사업은 그 지역에서 생활하는 주민들이 가장 잘 알고 있다. 따라서 어촌개발도 각 어촌이 갖고 있는 특수성에 알맞는 개발이 이루어져야 한다. 국가단위에 의한 획일적이고 동시적인 개발정책 보다는 지방자치단체에 의해서 개별적, 자주적인 개발이 이루어질 때 효과적인 사업이 될 수 있는 것이다.

둘째, 소득증대를 위한 지방공업 육성이 이루어져야 한다.

지역주민의 소득증대를 위해서는 지역의 부존자원이나 지역주민이 생산한 생산물을 원료로 할 수 있는 지방공업의 육성이 시급하다. 따라서 어촌주민의 소득증대를 위해서는 단위 지역내에 수산물을 가공하여 부가가치를 높이고 안정적인 수산물 생산을 도모함으로써 어민 소득을 지속적으로 향상시켜 주며 아울러 이러한 공장에도 취업하여 임금소득도 획득할 수 있는 기반을 구축하여야 한다.

셋째, 어촌개발은 장기성과 종합성을 토대로 계획되고 추진되어야 한다.

어촌은 다른 지역보다 상대적으로 모든 면에서의 개발이 뒤지고 있다. 따라서 어촌개발은 특정부문의 개발만을 지향해서도 안 되고 또 단기적으로 해결할 수도 없다. 어촌이 인간 정주의 장이자 생산의 장으로서의 기능을 다하기 위해서는 지역 특성을 고려하여 장기적이고 종합적으로 계획이 수립되고 그것을 체계적이고 단계적으로 추진되어야 어촌이 건전하게 발전할 수 있으며 전면적으로도 조화를 이루면서 균형있게 발전되어 나갈 수 있는 것이다.

## 주민참여 제도화로 합리적인 개발을

넷째, 개발과정에 주민 참여가 보장되고 확대되어야 한다.

개발과정에 주민의 참여가 필요한 것은 주민은 그 지역에 오래 거주하고 있어 지역의 실정과 자신의 욕구를 잘 알고 있어 이를 토대로 사업을 추진하는 것이 바람직할 뿐만 아니라 사업성과에 대한 책임도 주민들에게 있으므로 주민들의 책임감이 강화되고 사업성과를 계속 유지시키려는 노력이 강해져서 지역을 사랑하는 애乡심을 높일 수 있는 것이다.

타율에 의한 개발방식은 지역실정을 무시하는 경우가 있어 지역주민의 참여동기를 제한할 뿐만 아니라 시기적으로

도 적절하지 않은 경우가 있어 사업성과를 거두지 못하는 사업이 많아 오히려 자원을 낭비하는 결과를 초래하는 경우도 많게 된다.

따라서 개발사업이 소기의 성과를 거두기 위해서는 주민의 참여를 합리적으로 제도화하여 가능한 한 개발사업이 주민에 의해 주민을 위한 것이 되어야 한다.

이렇게 되기 위해서는 주민 참여가 계획과정 뿐만 아니라 사업의 집행과정과 사업완수 후의 관리과정까지 주민 참여하에서 수행되어야 한다. 또한 주민 참여를 제고시키기 위해서는 행정당국이 가지고 있는 사업과 관련된 모든 정보를 주민들에게 제공되어야 하며 주민과 주민간의 이해관계와 주민과 행정기관간의 견해차이를 조정하기 위한 조정조직을 만들어 주민간의 욕구를 통일하고 주민과 행정기관의 이견이나 대립을 조정할 수 있을 때 사업을 보다 효율적으로 수행할 수 있을 것이다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 앞으로 실시 될 지방자치는 참다운 주민주의의 실천도장으로서 지방자치단체의 자율성을 크게 신장시켜 효율적인 지역개발의 추진도 가능하게 될 것이다. 따라서 우리의 어촌도 지금까지의 미온적이고 단편적인 개발에서 어촌이 갖고 있는 일반적인 특성은 물론, 각 어촌이 가지고 있는 지역적 특성과 주민의 욕구를 토대로 개발이 가능해 질 수 있는 것이라 하겠다. ㉠