

漁村開發의 새로운 課題

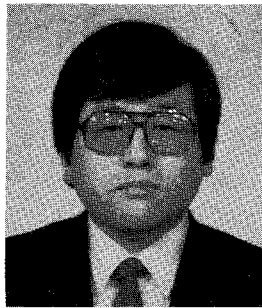
인간이 한 곳에 정착하여 생활해 나가기 위해서는 생산과 생활이 보장되어야 한다. 따라서 생산의 장소가 지속적인 소득의 원천으로서의 역할을 수행해야 하며 생활의 장소는 쾌적한 삶의 공간을 제공해 주어야 한다. 우리 나라는 지난 30여년 동안 고도의 경제성장을 이룩하여 왔다. 그러나 그 결과는 도시와 농어촌간의 경제·사회적 발전격차를 가져와 농어촌은 인구가 급격하게 감소하여 생산과 생활의 장으로서의 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다. 이러한 현상은 2000년대를 향한 선진복지사회 건설이라는 국가적 목표를 달성하는데 제약요인이 되고 있다.

吳 兆 煥 <中央大學校 地域開發學科 教授>

인간이 한 곳에 정착하여 생활해 나가기 위해서는 생산과 생활이 보장되어야 한다. 따라서 생산의 장소가 지속적인 소득의 원천으로서의 역할을 수행해야 하며 생활의 장소는 쾌적한 삶의 공간을 제공해 주어야 한다.

우리 나라는 지난 30여년 동안 고도의 경제성장을 이룩하여 왔다. 그러나 그 결과는 도시와 농어촌간의 경제·사회적 발전격차를 가져와 농어촌은 인구가 급격하게 감소하여 생산과 생활의 장으로서의 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다.

이러한 현상은 2000년대를 향한 선진복지사회 건설이라는 국가적 목표를 달성하는데 제약요인이 되고 있다. 이에 정부에서는 1990년에 농어촌개발 특별 조치법을 제정·공포하고



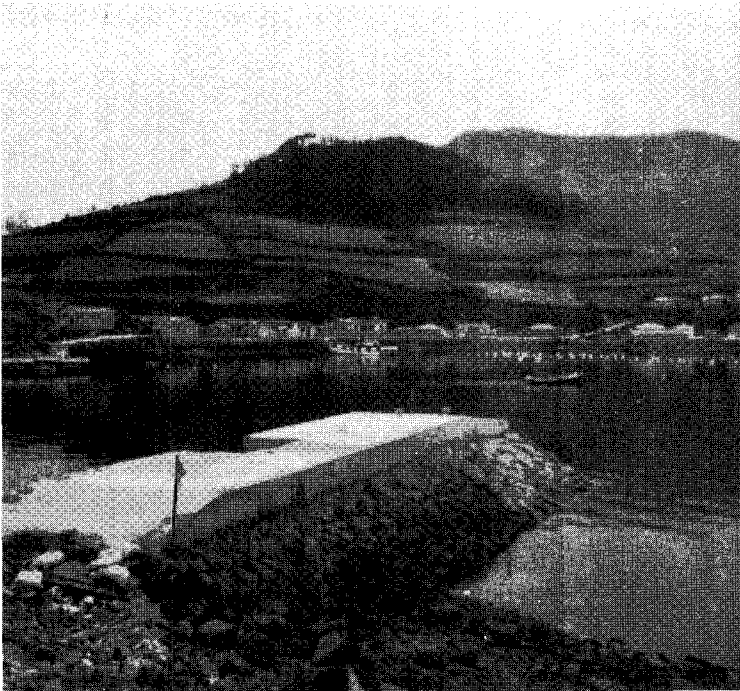
농어촌 정주생활권 개발사업을 국가적 차원에서 수행하려고 하고 있으나 이 법도 주대상인 농촌을 중심으로 한 개발이지 어촌개발에 대한 관심은 상대적으로 적은 것 같다.

이러한 정주공간으로서의 어촌이 활성화되고 어민들의 생활안정을 위해서는 어장지역이 가진 자원에 대해 종합적이고 합리적인 개발, 이용이 전제되어야 한다. 왜냐하면 어장은

국토자원으로서 생산뿐만 아니라 생태계 보존을 위한 환경자원도 되기 때문이다.

어촌개발의 필요성

우리 나라는 여러가지 풍부한 해양자원과 입지조건을 구비하고 있다. 우리 나라의 삼면의 바다는 서로 다른 특성을 가지면서 발달하였으며 특히 서남해안은 해안선이 길고 리아스식 해안이 발달하여 수산자원의 산란·성육에 대단히 유리하고 발달된 간석지와 넓은 대륙붕은 간척매립이나 계획에 의해 현재와 미래의 활용가능공간자원으로서 잠재력이 풍부하다. 아울러 여러 지역에 유리한 조건을 가진 항만이 발달하고 있으며, 또한 한류와 난류의 교차로 풍부한 어족자



원을 보유하고 있다.

우리 나라는 200해리내의 이용가능한 연근해어장은 317,000㎢로서 전체 국토면적의 약 3.2배에 달하며, 3면의 해역은 국민의 건강과 영양의 차원에서 그 중요성이 더욱 커져가고 있다.

그러나 지금까지는 값싼 동물성 단백질을 공급하는 어장일 뿐이었고 자연적으로 번식 재생하고 있는 바다의 어족자원은 사실상 약탈적 남획의 대상으로서 어떻게 하면 비용을 덜 들이면서 많이 잡을 수 있느냐라는 관심속에서 어획량의 증대, 즉 수산물 증대에 모든 정책적 관심이 집중되었다.

다시 말하면 우리의 연근해는 그동안 지속되어 온 거의 약탈적인 채취어업으로 인한 자원의 고갈과 어장의 노후화로 심각한 위기를 맞고 있다고

말할 수 있다.

이상과 같은 연근해의 자원 고갈은 바다에 의존하는 어민들의 생계를 위협하고 있으며, 상대적 저소득과 빈곤의 문제를 제기하고 있다. 더욱이 임해공단의 개발확장에 따른 해양오염의 만연과 수산자원의 재생력 감소, 농지확장을 위하여 계속하여 온 간척사업 등으로 연안어장의 상실과 해양환경의 파괴, 어촌지역인구의 급격한 감소, 농촌지역 개발로부터의 소외와 생활여건의 저개발, 어민들의 저소득과 생계불안 등은 어촌주민들의 삶의 장래에 중대한 영향을 미치고 있으며 더욱이 어촌지역의 정주환경의 상대적 낙후성은 국가의 발전에 커다란 장애요인이 되고 있다.

인간이 떠나버린 국토는 자연으로서 땅일 뿐이라고 한다

면 어촌지역에서의 인간자원의 계속되는 감소는 해양자원의 국가적 관리과 개발이용의 가능성을 크게 제약할 것이란 점은 쉽게 예상할 수 있다. 따라서 생산의 장으로서의 어장, 생활의 장으로서의 어촌이 종합적인 차원에서 개발되어야 하며 우리의 어장과 어촌에 대한 인식도 다음과 같이 변화되어야 할 것이다.

첫째, 해양의 어장도 국토이며 해양자원의 건강한 관리와 보전개발 이용은 국민의 풍요로운 삶을 위한 기초이다.

국토로서 해양은 농업에서의 농지와 같이 재생력을 통한 자원의 지속적인 재생은 국가와 민족과 함께 영속적으로 이루어져야 한다. 해양환경과 생태계의 건강한 보전유지 관리는 우리 세대는 물론 다음 세대까지 영속적인 삶을 위한 전제가 되기 때문이다. 따라서 그와같은 바다 생태계의 보전유지 관리는 공익적 차원에서 국가가 국민들의 이해와 협조 속에서 추진하지 않으면 안된다.

둘째, 해양은 수산식품의 생산 공급원이다.

국민소득의 향상과 함께 영양과 건강에 대한 관심고조는 고급 단백질식품인 수산물에 대한 수요를 증대시켜갈 전망이다. 그러나 공급의 관점에서 우리의 여건을 전망할 때 연근해의 고갈과 세계적인 자원민족주의의 영향으로 인한 200해리 경제수역의 선포, 높은 입어료, 어획쿼터제한 등 입어조건의 악화와 그에 따른 원양어업의 불투명한 전망으로 수산식품의 안정적 공급원은 연

근해에서 확보라는 문제를 제기하고 있다.

다시 말하면 그동안 연안에서 근해로 다시 원양으로 다시 수산업이 발전해온 것은 연근해 어족자원의 약탈적 채취업에 의한 자원고갈에 큰 원인이 있다고 볼 때, 그러한 자원고갈 현상은 우리의 경제수역인 연근해를 「풍요의 바다」로 회생시키는 노력이 국가적으로 새롭게 전개되어야 할 필요성을 증대시키고 있다. 연근해를 안정적인 수산식품의 공급원으로 가꾸는 노력은 늦출 수 없는 국가적으로 시급한 과제라 하지 않을 수 없다.

셋째, 해양과 도서 및 연안 지역은 국민의 건강한 삶을 위한 교양·레저의 공간으로서 훌륭한 관광자원이다.

국민소득의 지속적인 성장에 따라 국민들의 해양레저에 대한 수요는 비례해서 증가할 전망이다. 따라서 해수욕, 일광욕 등 쾌적한 자연환경에 대한 휴양수요의 증대와 더불어 앞으로는 휴양어촌(장기간 체류할 수 있는 휴양지)의 등장도 가능하리라 생각된다. 따라서 어촌지역은 휴양·관광산업적 차원에서 앞으로 그 중요성을 더해갈 것으로 전망된다.

어촌개발의 방향

수산업은 국민의 단백질 공급원으로서 이미 상당히 발전하였으며 앞으로 양식업의 고도화와 해양목장화 사업의 활발한 추진이 예상되면서 해양관광자원 개발, 광물 및 에너지자원 개발이 진행되고 있



국민소득의

지속적인 성장에 따라
국민들의 해양레저에
대한 수요는 비례해서
증가할 전망이다.

따라서

해수욕, 일광욕 등
쾌적한 자연환경에 대한

휴양수요의 증대와

더불어

앞으로는 휴양어촌
(장기간 체류할 수 있는

휴양지)의 등장도

가능하리라 생각된다.

따라서 어촌지역은

휴양·관광산업적

차원에서 앞으로

그 중요성을

더해갈 것으로

전망된다.



거나 개발초기단계에 들어가 있다.

그러나 해양은 육지와는 다른 특수한 자연환경을 형성하고 있으므로 그 특성에 대한 인식이 부족된 상황에서의 국지적 또는 부문적 개발은 생산성의 저하, 제이용형태간의 상충문제, 또는 환경오염과 같은 부정적 결과를 초래함으로써 막대한 사회적 비용을 발생시키게 된다.

더구나 선진국으로의 진입을 앞두고 가용자원을 효과적으로 활용해야 할 우리 나라로서는 해양의 풍부한 자원과 훌륭한 환경의 효과적인 개발 보전은 시대적 사명이라고 할 수 있으며, 해양의 효율적인 관리를 위한 국가정책이 요구되고 있다.

효율성만이 유일한 척도가 되었던 상황에서 중앙정부에 의한 어획량 증대, 수출증대 중심의 바다정책은 그것들이 구체적인 특정지역의 어떤 해역에 적용되었을 때 보편성을 상실하는 경우가 나타날 수밖에 없다. 더욱이 수산기업의 이익이 어민의 이익과 반드시 일치하지 않는 상황에서 현실성을 결여한 해양정책은 항상 누구를 위한 무엇을 위한 정책인가 라는 문제에 부딪히지 않을 수 없게 되기 때문이다.

어장종합개발계획의 합리적 수립

육지부분에 있어서의 토지는 각각의 특성, 잠재력 등에 의해 국토를 평면적으로 구분하는 것이 가능하지만 어장은 입체적 이용이 가능할 뿐만 아니라 자원이 유동적이라는 점에

서 육지만을 대상으로 해온 기존의 국토이용계획 또는 토지이용계획의 방법이 그대로 적용되어서는 문제가 발생할 소지가 많다.

따라서 어장이용에 관한 새로운 관리체계를 마련하고 이에 따라 어장을 중심으로 한 전국규모의 종합이용계획을 수립하여 어장의 용도구역이 기존의 분류방식과 달리 어장특성에 의거 구분·지정될 수 있도록 해야 한다.

특히 어장은 농지와는 다른 다음과 같은 상이한 환경적 특성을 지니고 있기 때문에 어장 종합이용계획 수립시 다음과 같은 점들을 고려해 보아야 한다.

1) 어장은 해수의 이동, 생물의 행동범위가 커서 어장에 대한 영향이 크므로 이용활동간의 관련성, 접근성 등을 고려해야 한다.

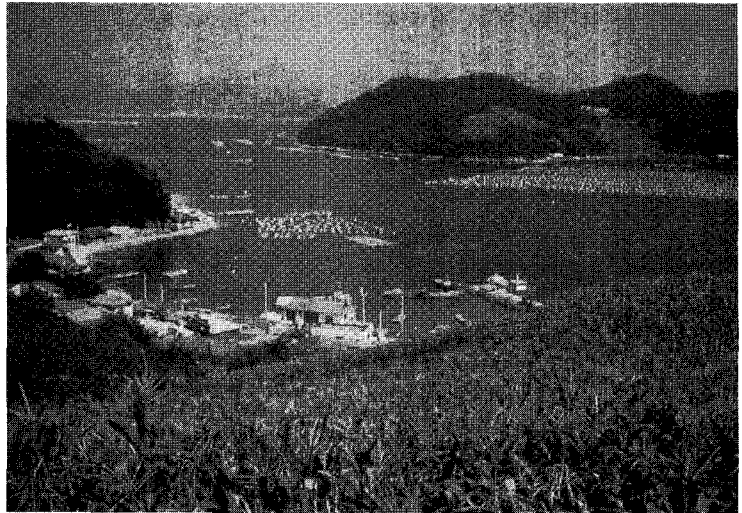
2) 어장에서는 다차원적 이용 및 시간적 분할이용이 가능하므로 복수의 이용형태가 공존할 수 있다. 이는 이용형태 상호간에 상충문제를 야기하기도 하지만 동시에 경합문제 해결의 가능성도 있다.

3) 어장에서는 이용권이 농지에 비하여 개략적이며, 사유권의 범위설정이 명백하지 않다. 반면 어업, 양식 등과 같은 기득권, 생활권이 형성되어 있어 새로운 이용으로의 전환에 장애요인을 야기하고 있다.

임해도시의 개발

우리 나라의 경우 전국인구의 1/3 정도가 해안에 접한 임해도시에 살고 있다.

임해도시의 경우는 최초로



수산업을 중심으로 한 한가한 항포구로 출발하였으나 대외교역의 증대에 따라 항만이 크게 확대되고 관광 및 공업단지의 조성이 활발해져가면서 나름대로의 다양한 특성을 갖는 도시로 발전되어 왔다.

실제로 지금까지의 내륙중심의 경제개발 패턴이 다가오는 국제화시대에 대비하여 점차 해양 지향적으로 변해가는 것으로 보여 국제무역의 증대와 더불어 우리 나라의 임해도시도 그 발전속도가 더욱 빠르게 전개될 전망이다. 이에 따라 각 지역어촌의 거점으로서 임해도시 역할의 재정립이 요망되고 있다.

해양관광자원으로 개발

우리 나라의 연안지역은 해안단구, 기암괴석 등 특이한 천연자원이 많이 존재하고 해수욕장 등으로 이용되는 등 풍부한 관광자원을 보유하고 있다.

건설부에서 지정한 관광휴양지를 살펴보면 바다와 밀접한

관계에 있는 연안지역 관광휴양지가 전체면적의 27%에 달하고 있다. 특히 국립공원의 경우 해상면적을 포함할 때 65%를 차지하여 중요한 관광자원이 주로 연안에 많이 위치하고 있음을 알 수 있다.

그러나 실제적으로 현재까지 우리 나라의 관광은 주로 내륙 관광 중심이며 해양관광은 주로 여름 한 계절에 해수욕장을 이용하는 것 뿐이라고 할 수 있다. 더욱이 해상국립공원이 아직까지는 대부분 지정만 되어 있을뿐 개발투자가 미흡하고 교통이 불편하여 몇몇 지역(제주도, 홍도 등)을 제외하고는 많은 해양관광자원이 효율적으로 이용되지 못하고 있다.

그러나 현재 선진국들의 관광유형이 바다를 중심으로 이루어지는 해양성관광 및 레크레이션이라는 점을 감안할 때 우리나라도 소득수준이 높아지면서 해양관광에 대한 수요가 크게 늘어날 것으로 전망되며 특히 바다낚시와 더불어 보우

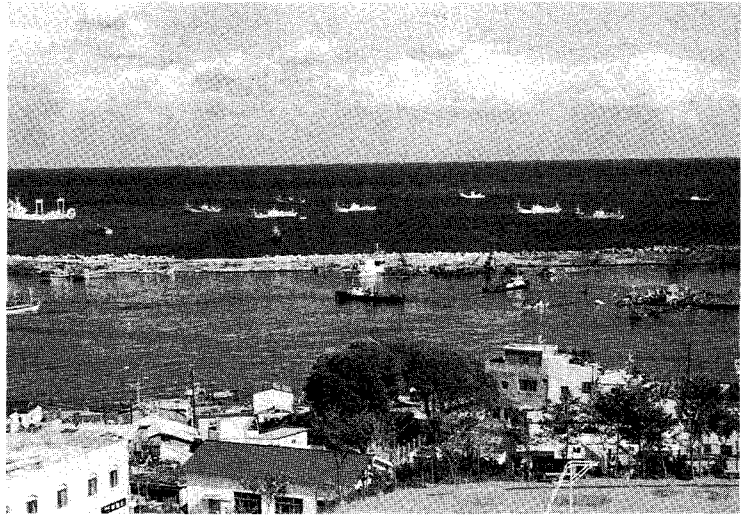
팅, 요팅, 윈드서핑 등 활동성 해양레크레이션이 크게 활발해질 것으로 전망된다.

또한 종래의 어촌지역은 고기를 잡는 어민들의 터전으로만 생각되어 왔으나 어촌만이 가질 수 있는 임해특성을 개발하여 도시인들에게 휴식공간과 바다낚시, 임해레이션 등을 제공할 수 있는 관광어촌으로 발전될 수 있어 도시민에게는 또 다른 휴식의 기회를 제공해 줄 수 있을 것이다.

개발과정에서의 주민참여

농촌개발의 경우 정부나 개발전문기관에서 추진하는 사업이 보통 주민 스스로에 의하여 시작되는 것이 아니기 때문에 그 추진과정에 관련지역의 주민들이 참여하도록 동기화하는 것은 그 개발사업의 성패를 좌우한다. 따라서 주민참여는 꼭 필요한 것이다. 특히 정주생활권 사업과 같이 일정한 지역안에 주민들이 정치, 경제, 사회면에서 잘 적응하고 살게 하려면 주민들이 그 개발과정에 주체의식을 갖고 참여하게 한다는 것이 너무도 당연할 것이다.

농촌개발에 있어서의 주민참여는 주민사회건설의 기본이 되기도 하려니와 각계 각층의 지역사회자원을 활용함으로써 밑으로부터의 발전을 이룩하는 효율적인 방법이 되기도 할 것이다. 특히 이제까지 낙후된 어촌지역의 방대한 영역을 살기좋은 주거공간으로 만들려는 정주생활권 개발은 그 지역에서 사는 주민들을 위한 것이니 만큼 주민의 시각에서 개발계획과 수행이 이루어져야 할 것이다.



주민참여라 하여 모든 것을 주민에게 전적으로 맡기는 것은 아니며 이제까지 하향식으로 행하여져 왔던 어촌지역개발을 계획하고 추진하는 모든 과정에 주민들을 참여시켜 그들의 호응도 얻고 실제적 자원도 동원하며 그들 스스로의 책임감 있는 개발운영체제를 마련한다는 점에 있어서도 그들의 적극적 참여가 유발되어야 할 것이다. 이러한 과정에서 이 일을 주관하는 개발전문기관으로서나 주민의 자생적 조직체로서 보아 그러한 참여를 교육적으로 진행시켜 나가는 민주적 의사결정과정이 무엇보다 중시됨을 명심해야 할 것이다.

결론

이상에서 고찰한 바와 같이 우리의 어촌개발은 보다 종합적이고 새로운 시각에서 추진되어야 한다.

어민들의 생산의 장소인 해

양도 국토자원이면서 한편으로는 생태계 환경질서가 이루어지는 중요한 환경자원이다.

따라서 생산의 장소가 건전하게 개발되는 가운데 생활의 장소인 어촌도 삶의 질을 높일 수 있는 부문에서 재정립되어야 한다. 다시 말해서 어장개발을 전제로 어촌은 지역적 여건에 따라 그 지역이 가진 부존자원을 활성화시켜야 한다.

한편 2000년대의 국민휴양과 레저시설공간으로 적극개발하여 어촌지역주민들의 소득증대에도 기여할 수 있도록 주민의사와 주민주체에 의해 개발이 가능하도록 정책적인 배려가 요청된다.

어촌개발은 어촌주민들이 안정된 소득이 보장되고 정주체계 정비를 통해 보람과 희망을 가지고 생활할 수 있는 쾌적한 정주공간의 지역사회로 개발되지 않으면 우리의 어장은 물론 어촌도 황폐화되어 국가발전에 커다란 장애요인으로 될 것이다. 4