해안변 토지이용에 대한 개선방향

인프라시설 도시와 어촌 다를바 없다

어촌 · 어항을 중심으로

문 정 희
한양대학교 공과대학 도시대학원 도시·지역계획과 교수

어촌 어항의 현황

어선이 안전하게 접안할 수 있고, 어로작업 등 수산업에 전초기지인 어항과 이와 관련되어 발전해온 어촌지역은 바닷가이면서 어업정주지역으로서의 중요성이 두드러진 지역이다. 또 어선이 접안해야 하므로 항상 바닷물이 유지되어야 하는 수변공간으로서의 특징을 갖고 있다.

어업에 종사하는 주민들의 삶과 밀접한 관계를 유지해야 하기 때문에 주민들이 사용한 물의 정화사업이나 어선 등 어업과 관련돼 하수처리에 대하여 세심한 물환경 관리가 우선되어야 하는 전제조건이 수반된다.

어업인들과 직접관련이 있는 어항이나 어항으로 지정되지 못한 지역으로서 어촌을 형성하여 생활해 나가는 지역의 선착장을 중심하여 발생되는 제반 내륙쪽의 토지이용 및 수변가 토지이용에 관하여 관찰할 필요성이 있다.

본고에서 특별히 언급하고자 하는 내용은 어업을 생업으로 삼아 생활하는 어업인들과 연관된 어항 내지 어촌의 도시·지역학적인 견해를 기술하고자 한다.

어항은 바다와 육지가 만나는 곳으로 어선을 정박시킬 수 있는 어선의 안전한 은신처를 이름한다. 대부분의 일반적인 어항은 어선들의 안전하고 편리한 어로작업과 해안기상의 이변시에도 이를 잘 견디어 낼 수 있도록 제1차적인 어항 인프라구조 시설(방파제, 방사제, 물양장, 호안, 선착장 등)을 구비해 놓는 일이다.

해양수산부로 발돋움한 이후 특히 어항·어촌의 장기개발 계획이 요구되고 있고 수많은 실현 가능성의 개발정책이 연구업적이나 제안 등으로 나타나고 있는 실정은 참으로 바람직한 일이다. 어항과 어촌이 이원화 제도에 묶여 균형을 이루지 못한 양상으로 불협화음의 소지로 나타나는 현상을 바로잡기 위한 노력이라 생각된다.

성장위주의 경제운용은 어업정책에서도 '증산'이라는 어획고의 양산정책에만 치우치게 되자 그 반대의 급부 현상인 어촌의 삶의 질 향상을 우선순위에서 물러나게 하는 안타까운 현상이 누적되어 왔다.

1967년 147만의 어가인구가 10년 간 계속 감소하여 63만으로 나타나고 있고 1989년에는 60%나 감소하는 56만명, 1998년에는 32만명으로 계속해서 줄어드는 실정에 있다.

그 주요 원인으로서 이미 알려진 바와 같이 어업인들의 생활에 직접적으로 활력을 줄 수 있는 생동감 있는 정책이 대단히 미흡했다고 사료된다. 이른바 어항·어촌에 필수적으로 설치해야 할 어항 인프라구조 시설(기술적, 사회적 시설)의 절대적 부족과 이 지역을 계획하고 개발해야 하는 정책의 이원성에도 상당한 문제가 제기되고 있다. 특히 어항으로 지정하였음에도 이에 미치지 못하는 소규모의 투자나 간헐적인 투자로서는 원만한 실행으로 이어 갈 수 없었던 이른바 투자빈약의 병을 앓고 있다.

1996년 415개소에 이르는 1, 2, 3종 어항 중 23%에 해당한 96개소만 완공에 이르고 있는 실정은 이를 잘 나타내주고 있다. 특히 도지사가 관리하는 2종어항의 완공비가 13%에 이른다는 사실은 어항을 어촌으로서 어항지역과 밀접하게 어로작업에 직접 참여해야 하고 하역, 판매, 저장, 반출 등 끊임없이 이어지는 어로과정 등 '어로환경'을 이끌어 가는 '어촌'의 환경은 외형으로 아름답게 보여지나 내면으로는 열악하기 짝이 없는 악순환의 연속일 뿐이다.

일반적인 정책방향

해안변 토지이용에 대한 개선방향의 핵심을 크게 두 방향으로 압축하고자 한다.

해안변 생태계의 가치가 내륙의 도시정비 만큼이나 중요하다는 인식의 전환이 그 하나이고, 해안변 공유수면의 이용가치만큼 이와 인접해 있는 내륙면의 토지이용이 소유권에 좌우됨 없이 공유할 수 있게 하는 공개념으로 종합적 토지이용이 공적인 입장에서 세워져야 한다는 것이다.

인간 공동체가 이룩한 어촌마을, 도시문화지역에서의 사용된 물의 흐름은 하구언을 거쳐 해변가로 이어지는 불가분의 관계를 맺고 있다. 이른바 육지생태계와 바다생태계가 공생해 나가는 생동력 있는 지역이므로 이들의 공생유지의 의미는 곧 바로 우리 사회공동체의 순환원리에도 직결되는 불가분의 관계에 놓여 있다.

이러한 관계를 참작하여 내륙면에서 요구되는 공간수요는 내륙에서 찾아야 하고 해양에서 필요로 하는 공간수요는 해양에서 찾아가는 원칙을 세워야 한다.

지금까지의 토지확장 정책이 해변가에서 해양방향으로 이뤄지는 확장정책임에 반하여 앞으로 오는 21세기의 토지이용정책은 해변가서 내륙쪽으로 연계하여, 종합적이고 자원 절약적인 보호와 이용방법을 착안해 내야 한다.

계획과 실행의 효율적인 방향을 위하여 종전의 계획진행 방법을 벗어나야 한다고 사료된다. 공공성의 계획업무는 공동사회인들이 함께 누릴 수 있도록 하는 관료적인 책임이 수반되어야 한다. 책임이 직접적으로 미치지 못하거나 간접적 책임에 국한되어 있는 연구소나 용역업체에 의지하여 공적 계획으로 진행되는 과정에서는 책임소재가 분명치 않다.

관료적인 업무에서 관청이 확실한 의지와 소신을 갖고 책임질 수 있는 계획이 세워져야 한다. 평생 책임질 전문 관료인들이 요구된다.

특히 어항과 어촌이라는 정주정책을 분리하여 집행해 나가는 잘못된 관행에서 속히 벗어나 주민, 선주, 생업(어업)이 함께 어우러지는 종합적 계획이 요구된다.

계획 착안점

첫째, 바닷가, 해양지역에 관한 생태조사와 도면화

둘째, 해변가, 인근 연안의 토지이용 적응성 조사

셋째, 바닷가에서 내륙면에 연계된 영역에서의 생태, 사회공동체와의 합리적인 한계영역 지정

넷째, 지역별 특성을 파악하여 권역으로 분류해 주는 국가차원에서의 업무와 확정된 지역에 대한 정밀조사에 관한 방향과 내용들을 지역과 지역(도시와 농·어촌 지역이나 도시와 도시, 도시와 군 영역) 등 권역차원과 어항, 어촌 등을 함께 다룰 수 있는 종합계획을 세우고 실행하도록 하는 정책

다섯째, 권역계획 내에서 계획에 반영해야 할 용도지역 지정에 관한 의견

① 자연보호지역(절대적인 영역) : 자연적 인자 그대로의 보호, 생태적 종의 보호, 번식지역, 청정해역 등

② 자연보호지역(상대적인 영역) : 수자원, 연안변을 보전하면서 항구, 포구 이용, 접안시설 지역

③ 자유접안 지역 : 선박, 해양 운동시설 이용, 해변을 자유로이 왕래할 수 있는 지역, 관광·여가가 편리한 지역 등

④ 개선조정지역 : 자연훼손의 개선, 현재의 이용이 불합

어촌에서의
인프라시설이라고 여타
도시의 인프라시설과
다를 바 없다.
단지 어촌이라는
특수성 때문에
어로작업이나 어업과 관련된
이른바 어업적 생업을
유효 적절하게 이어나가게 하는
사회, 경제, 문화적인
관련시설들이
여타도시와 다를 뿐이다.
어촌에서의 사회적인 삶,
경제활동의 삶,
어촌문화의 전개 등 직업만
다르다 뿐이지 '인간 삶'의
근원적 흐름이 다를 리 없다.

리한 지역의 개선, 개선완료 후 상기 용도지역에 편입

위 용도지역의 확정을 위하여 자연, 해양 생태조사가 의무적으로 시행되어야 하며, 그 변천과정을 주기적으로 조사·평가하여 용도지역을 합리적으로 이용하도록 적응시켜야 한다. 종합적인 연안지역 계획에서 틀을 확정한 후 부분적으로 상세계획을 작성하여 시행해 나간다면 현재의 부정적 토지이용 추세를 합리적 이용방향으로 이끄는 전환점이 될 것이다.

어항·어촌의 정책방향

제4차 국토종합계획안에 밝힌 환경관리정책의 주된 내용을 보면, 우리나라 전 국토를 보존지역과 개발지역으로 구분하고, 개발가능지역에 한하여 '선계획·후개발'의 원칙을 확립하겠다는 의지를 밝힌 바 있다. 이른바 계획적 개발체계를 확립해 나가겠다는 뜻으로 해석된다.

대부분의 국가에서 관장해야 하는 건설 분야나, 용도계획이 세분화된 도시지역에 한하여 계획·개발의 수순이 이루어짐을 알 수 있다. 여타지역인 농촌지역이나 농촌지역의 한 부분으로서 취급되어온 어촌지역에 관하여 계획은 고사하고 시급한 개발정책 마저도 철저히 소외되어 온 현실을 실감하지 않을 수 없다.

다른 한편으로 관심을 가져봄직 한 것은 철저한 국토조사 후 어촌·어항지역이 다행히도 개발가능지역에 포함된다면, 계획과 개발의 수순을 밟아 나갈 수 있다고 사료된다.

'지구상의 어느 나라 치고 이렇게 수변공간을 무방비상태로 두고 있는 나라가 없다.' 그러므로 '획기적인 수변역 관리제의 도입'을 서두르고 있는 듯 싶다.

위에서 언급한 바와 같이 첫째, 우리나라 수변지역 중 바다로 둘러싸인 해안 수변역에 대하여 우선적으로 해양생태계와 관계되는 영역을 정하는 영역지정 정책을 분명하게 제시해야 한다.

물가에서 내륙면으로, 물가에서 해양면으로 그 연안역의 범위를 확정해 주는 정책이 선행되어야 한다. 이러한 정책의지를 더욱 분명하게 함으로써 제4차 국토종합계획에서 제시하는 5개 분야의 용도지역제에서 새로운 차원의 용도지역이 제시되어야만 한다. 이른바, '연안지역, 준연안지'라는 용도지역이 자리매김 되어야 한다.

둘째, 권역영역을 설정해 주는 정책을 들 수 있다.

'환 동해, 남해, 서해측'이라는 방향만 설정할 것이 아니라 환동해측에서도 지역이 보유하고 있는 특성과 사회적 경제적, 문화적·언어, 관습적인 제반 동질적인 연대지역을 조사하여 지역내의 주민들과 깊은 관련성의 영역범위를 '권역적인 차원에서 설정'하여 제시해야 한다.

이러한 범위내에 적고 큰 어항을 위주로 생성되어온 어촌지역들이 포함되어야 한다.(위 계획착안점 셋째와 넷째에 해당). 이는 바로 어촌지역을 마을별로 종합계획을 추진하는 것이 아니라 동질성의 여러 지역을 하나의 연관된 문화권으로 인정하여 단순한 취락구조 개선의 의미에서 벗어나 종합적인 성격을 구비하는 합리적인 계획을 추진해 나감으로써 우리가 갖고 있는 부존자원을 유효 적절하게 보존도 하고 이용하고자 함에 중대한 의미가 있는 것이다.

셋째, 권역영역에 필수적인 사회, 기술적인 인프라구조 시설의 확장정책이 뒤따라야 한다.

어촌지역에서의 삶의 질 향상이나 주변과의 조화로운 친환경정책의 성공적인 근원은 바로 당해 지역의 공동사회인들에게 직접적으로 영향을 미

치게 하는 사회, 기술적인 인프라시설들의 구비에 있는 것이다. 이 인프라구조 시설들은 지역민들의 생업구조에 직접적으로 돕는 시설들을 이름한다. 어촌에서의 인프라시설이라고 여타 도시의 인프라시설과 다를 바 없다. 단지 어촌이라는 특수성 때문에 어로작업이나 어업과 관련된 이른바 어업적 생업을 유효 적절하게 이어나가게 하는 사회, 경제, 문화적인 관련시설들이 여타도시와 다를 뿐이다. 어촌에서의 사회적인 삶, 경제활동의 삶, 어촌문화의 전개 등 직업만 다르다 뿐이지 '인간 삶'의 근원적 흐름이 다를 리 없다.

어촌은 어업을 중심으로 생계를 이어나가기 때문에 어업에 관련된 어선, 어항, 어로작업에 관련되어 보다 능률적이고 안전하고, 편리한 제반 편익시설들이 제구실을 감당하기 위한 기능의 용량과 적정한 입지를 찾아 건설되어져야 한다.

이른바 항구는 항구로서의 제반 항구적 인프라구조 시설이 입지해야 할 것이며, 어촌은 어촌대로의 어업인들의 정주구조에 합당한 인프라구조 시설 등이 구비되어져야 한다.

현재 보유하고 있는 어항기능시설들과 인근 선진국들의 어항이 보유하고 있는 시설들을 점검하여 어항의 수용능력대로 등급을 정해놓는 일 등이 앞으로 준비해야 하는 종합계획의 실천 가능한 내용들로서 실제적인 계획과정에 공헌할 것으로 기대된다.

이렇게 진행함으로써 과거에 어려움을 겪었던 촌락 따로 어항 따로의 이원화 제도에서 벗어나서 어촌·어항이 하나의 지역으로서 합리적이고 자원절약적인 계획과 실천과정을 이행해 나갈 수 있다고 사료된다.

넷째, 상세계획 정책을 제안한다.

어촌은 어촌대로의 특수한 자연환경을 보유하고 있다. 어촌을 뒤로하고 있는 자연환경은 또한 나름대로 전면에 전개되어진 해양을 감싸안고 있다.

선박이 접안할 수 있는 포용능력을 천연 그대로도 갖고 있는 셈이다. 이런 곳을 택한 어업인들의 정주지역과 어업인들의 생업을 유지시켜 주기 위한 어항으로서의 기능을 함께 보유하고 있다는 불가분의 관계성을 설명해 주고 있다. 이러한 근원적인 관계성을 십분 고려하여 보다 합리적인 토지이용과 건축물들로 나타나는 형태구성에 관하여 세심한 배려가 제시되어야 한다.

도심부의 보행전용거리나 상업지역, 장터, 먹거리 골목,

인구가 밀집해 있는
도시에서만 예술성이 나타나는가?
농촌도시에서도, 어촌도시에서도
인구크기와 관계없이
예술의 긍지를 맛보아야 한다.
대부분 어촌의 자연환경은
도시의 그것에 비해 더욱
선명하고 우월성이 보여진다.
이러한 아름다운 자연을
인위적 잘못된 정책 때문에
어촌은 침울하고
어항은
썩어나는 물로 가득 차 있다.
일원화 된
상세계획의 허용정책으로
버려져 가는 어항 어촌을
다시 살려 내야 한다.

등등이 어업활동과 연계를 가지면서 어업이라는 1차산업에서 관광과 휴양이라는 '3차원의 기능'이 동시에 이루어지도록 아름다움의 도시, 제 기능을 잘 발휘하는 어촌이 되도록 상세계획이 자리잡아야 한다. 인구가 밀집해 있는 도시에서만 예술성이 나타나는가? 농촌도시에서도, 어촌도시에서도 인구크기와 관계없이 예술의 긍지를 맛보아야 한다. 대부분 어촌의 자연환경은 도시의 그것에 비해 더욱 선명하고 우월성이 보여진다.

이러한 아름다운 자연을 인위적 잘못된 정책 때문에 어촌은 침울하고 어항은 썩어나는 물로 가득 차 있다. 일원화 된 상세계획의 허용정책으로 버려져 가는 어항·어촌을 다시 살려 내야 한다.

맺는말

21세기는 분명 우리 세대 모두에게 새로운 시대이다. 생각이 새로워야 하고, 의식이 새로워야 하고, 태도가 새로워야 하고, 실제 되어지는 것들이 새로워야 하는 시대를 맞이해야 한다.

나라에서도 다가오는 21세기에 관한 준비가 바쁘고 지역단위 '도'에서도 이미 21세기의 푸른 꿈들을 내놓고 있다. 온갖 기능(문화, 정치, 경제, 사회, 교육 및 여가 등)이 갖추어진 '시' 차원에서도 21세기를 멋있게, 값지게, 보람된 삶으로 맞이하고자 분주하기 짝이 없다.

21세기는 분명 할 일들이 많은가 보다. 이를 계획해야 할 인재도 필요하고 원만히 집행해 나갈 재정도 필요하다. 항구·어항도 자연에 어울리며 한편 고소득이 보장되는 편리하고 안전한 어항 조성이 요구된다.

이는 다 아름다움(예술)을 형성하기 위해서 꿈(미래계획)을 꾸어야 하고 이를 현실로 나타내기 위한 다스림(정책)이 수반되어야 한다는 것이다. 우리 공동사회는 바로 이 예술, 계획, 그리고 정책이 균형을 잡아가야 한다.

아름다움은 편안한 것이다. 아름다움은 인간 심성을 맑게 해준다. 아름다움은 보면 볼수록 더 보고 싶고, 향유하고 싶은 것이다. 우리의 기억에 오래 남아있고, 무의식 속에서도 잠재역량으로 간직되어 우리를 지켜나간다. 우리 인간 개개인과 공동체들에게 자연의 아름다운 형태는 무언의 사랑을 나누어주는 원동력이 되고 있다. 그 사랑의 근원은 샘물과 같아서 많은 사람들이 소유하고, 향유하고 자기 것으로 나누어 가져도 끊임없이 사랑을 내어놓는다. 자연스러운 조화의 장은 우리에게 믿음직한 고향처럼 '아늑함'을 선사하고 있다.

아름다움은 순수한 것이며, 거짓이 없는 것이고, 더구나 겉치레를 발견할 수 없다. 그래서 부족한 인간들이 만든 이(도시, 어촌, 항구 등) 아름다움은 자연스러운 아름다움과 호흡을 견주기 위하여 안간힘을 쓰고 있다. 우리는 이를 조화라고 일컫는다. 조화된 환경, 이른바 '자연스런 환경'을 의미한다. '바람' '햇빛' '녹색의 식물' '시냇물' 그리고 '바닷가' 이와 같은 자연의 인자들은 바다로 이어지면서 정교한 순환의 고리로 공생의 아름다움을 선사한다.

육지의 인자와 바다의 자연적 인자가 만나는 조화의 '장'에서 우리 공동사회도 어울림의 지혜를 배워야 한다. 이 지혜를 터득한 자는 아름다움을 소유한 자이다. 이런 사람들이 꿈을 꾸어야 하고 아름다운 언어로 사랑을 전할 수 있다. 아름다운 태도로 이웃을 즐겁게 하고 아름다운 심성으로 우리 사회 공동체를 하나로 엮는 힘을 내보인다. 자연을 느끼는 아름다움을 해변가와 시냇물에서 찾아야 할 당위성이 여기에 있는 것이다.