

어촌뉴딜 사업의 성과와 한계, 앞으로의 정책 방향

김태경
해양수산부 어촌어항재생과장

근래 바닷가 마을을 지날 때면 ‘○○○항 어촌뉴딜300사업 선정 축하’와 같은 문구를 가진 현수막을 종종 볼 수 있다. 어촌뉴딜300사업은 어촌지역 주민들과 연안 지역 지방자치단체로부터 엄청난 관심과 지지를 받고 있지만, 대다수의 국민들에게는 낯선 이름일 것이다. 사람들의 관심은 대체로 도시에 쏠려 있고, 바다는 여름철 휴가를 보내기 위해 방문하는 해수욕장이나 멋진 경관을 감상할 수 있는 곳으로 여겨지는 것 외에 어촌에서의 삶을 접할 기회가 흔치 않기 때문이다.

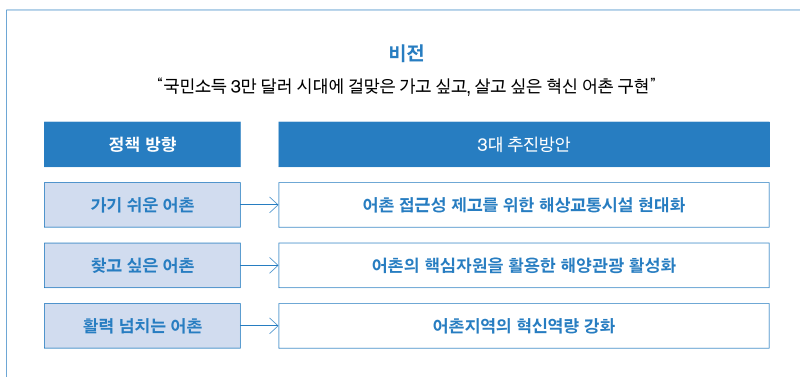
수산업 기반의 우리 어촌과 어항은 식탁에 다양한 수산물을 공급하는 역할뿐만 아니라 전래의 어구나 어업방식 보존 등 문화적 가치, 삼면이 바다인 우리나라에서 해양 영토 수호의 보완적 역할 등 다원적 기능을 수행하고 있다. 그럼에도 정부 정책에서 다소 소외되어 타 분야와 비교해 볼 때 산업기반이나 생활기반의 정비가 거의 이루어지지 않았던 것이 사실이다. 이러한 문제의식을 가지고 출발한 어촌뉴딜 사업과 후속 정책인 포스트 어촌뉴딜에 대한 방향을 소개하려고 한다.

어촌뉴딜300사업의 목표와 방향

어촌뉴딜300사업은 ‘가기 쉬운 어촌’, ‘찾고 싶은 어촌’, ‘활력 넘치는 어촌’이라는 목표를 가지고 낙후된 어촌·어항을 현대화하고 어촌의 성장 잠재력이 있는 자원을 특화 개발함으로써 어촌의 활력을 높이려는 사업이다. 그간 정부의 투자에서 소외되어 있던 소규모 어항·포구의 접안 및 안전시설 등 낙후된 생활SOC를 개선하여 어업의 효율성과 안정성을 높이는 한편, 정주여건을 개선하고 단순 어업에 치중했던 기존의 어촌 산업 구조를 다각화하여 어촌경제를 활성화하려는 것이다.

2020년 「어촌·어항법」 개정을 통해 ‘어촌·어항재생’에 관한 법적 개념과 추진 근거를 마련하였고, 어촌뉴딜300사업은 어촌·어항재생사업의 틀 안에서 추진되고 있다. ‘어촌뉴딜300’이라는 사업 이름에서 알 수 있듯이 전국 어항·어촌 중 300개소(전체 2,200여 개)의 혁신을 추진하는 이 사업은 대상지마다 약 100억 원이 투자되며, 2024년까지 추진된다. 2019년 70개소를 시작으로 2020년 120개소, 2021년 60개소 등 현재까지 총 250개소의 사업이 추진 중이며, 올해 말 50개의 사업대상지를 선정할 계획이다.

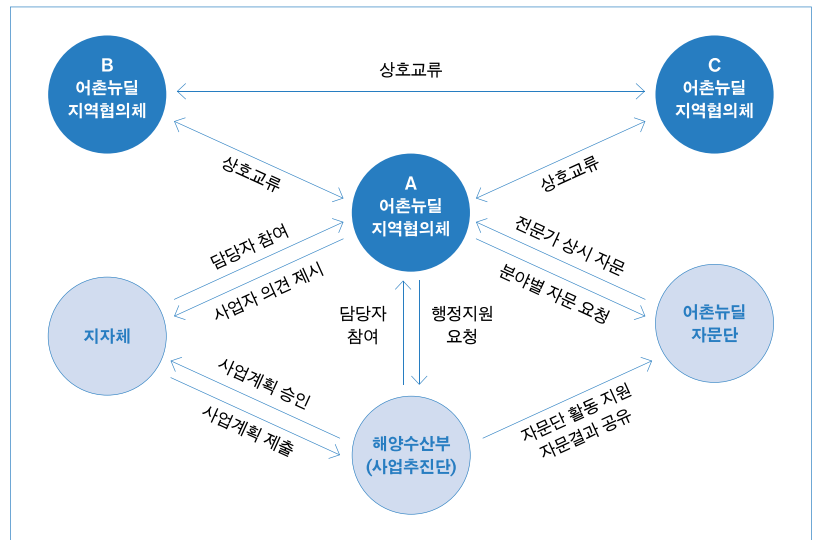
어촌뉴딜300사업은 방파제와 호안 등 기반시설 및 생활 편의시설 확충을 위한 공통사업, 해당 마을의 자원을 활용한 특화사업, 그리고 마을 주민의 역량을 키워 자생력을 확보하기 위한 소프트웨어 사업까지 크게 세 부분으로 구성된다. 각 사업의 종류는 지역협의체의 논의를 바탕으로 도출하고, 향후 운영 방안에 관한 내용을 반드시 포함하도록 하였다. 수익사업을 추진할 경우 사업에 동의하는 10인 이상으로 법인을 구성하



어촌뉴딜300사업 추진계획 주요 내용

도록 하고, 투자액의 일정 비율을 부담하도록 함으로써 사업에 대한 책임성을 강화하고자 하였다. 또한 역량 강화 사업도 단순 교육에서 벗어나 마을의 당면한 문제의 실질적인 해결이 가능하도록 프로그램을 구성하게 하였다.

이 사업은 어항을 중심으로 한 기존 사업의 틀에서 벗어나 배후 어촌을 통합적으로 고려한 해양수산부의 첫 지역 개발 사업으로서의 의미도 크다. 아울러 사업 준비 단계에서 지역 주민과 지방자치단체 공무원 및 전문가 등을 포함하는 지역협의체의 구성을 의무화하였으며, 전문가 자문단을 구성하여 사업 시행의 전체 과정에 조언하도록 하고, 중앙정부가 이를 지원하도록 하였다. 이러한 제도화의 목적은 지역 내 거버넌스를 통해 지역 문제 해결을 위한 공동의 노력을 끌어내고 전문성을 보완하려는 목적이다. 이렇게 함으로써 사업의 효과성을 제고하고, 사업 성과물의 지역 자산화를 통해 사업 효과가 지속될 수 있을 것으로 봤다. 사업 추진 3년째인 현재, 대체로 어촌뉴딜 사업을 계획하는 구조와 절차에 대한 이해, 지역 주민 참여의 필요성과 중요성에 대한 인식은 정착되어 가고 있다. 그러나 2019년도 대상사업에 대한 시설 완공이 이제 막 이루어지기 시작했으므로, 해당 시설의 운영이나 지역 자산화 실현에는 시간이 더 필요할 것으로 판단하고 있다.



어촌뉴딜300사업 추진 체계

한편 해양수산부는 어촌뉴딜300사업의 성공 모델을 만들기 위해 선도사업을 선정하고, 어촌의 공간환경 개선을 추진해 왔다. 이를 통해 좋은 공간환경 조성으로 어촌의 경관 자원을 보존하면서 어촌 주민의 삶의 질 향상과 어업활동의 편의성을 높이려 하였다. 또한 방문객이 다시 찾고 싶은 장소를 만듦으로써 지역경제 활성화에도 기여할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 이는 어촌뉴딜 사업이 궁극적으로 달성하고자 하는 목표이기도 하다. 그러나 어항과 항만 등 토목사업이 많았던 특성상 해양수산부에서는 좋은 공간환경 조성의 토대인 공공건축 디자인 개선 절차에 관한 개념의 이해나 경험이 부족했기 때문에 건축공간연구원과 함께 선도사업의 디자인 개선 절차를 밟아 모니터링을 진행해 오고 있다.

어촌뉴딜300 선도사업 연도별 대상지

2019년(8개소)	경기 화성 백미리, 충남 당진 난지도항, 전북 군산 명도항, 전남 목포 달리도, 전남 여수 안도항, 경남 남해 설리항, 부산 기장 동암항, 강원 동해 어달항
2020년(5개소)	충남 보령 장고도항, 전남 완도 신구항, 경남 통영 달아항/영운항, 부산 청사포항
2021년(3개소)	전남 여수 장지항, 경남 거제 여자항, 강원 삼척 초곡항

2019년도에는 선정된 8개의 선도사업 대상지에 공공건축의 사업 단계별로 이행해야 할 디자인 개선 절차를 규정한 「공공 부문 건축디자인 업무기준」을 시범 적용해 보고, 어촌지역에 적합한 디자인 관리체계를 마련하는 것을 목표로 하였다. 1년여에 걸쳐 디자인 거버넌스 운영과 여러 차례의 디자인 검토회의 등을 거치며 공간환경 마스터플랜 수립을 지원하고, ‘어촌뉴딜 선도사업 디자인 관리를 위한 가이드라인’과 ‘공간환경 마스터플랜 수립 가이드라인’을 마련하였다.

2019년과 2020년도 선도사업들은 각각 공간환경 마스터플랜을 완료하고, 그에 따라 건축물 조성 과 공동체 역량강화사업을 진행하고 있다. 공공건축 디자인 개선 절차가 제대로 작동하기 위해서는 단순한 규정의 적용이 아니라 지역협의체 등과의 거버넌스 활성화와 지역 실정에 맞는 역량강화사업과의 연계가 필수적이었다. 이러한 내용은 모두 관련 가이



공간환경 마스터플랜 수립 원칙

드라인에 반영하였고, 2021년 선도사업에서는 어촌·어항재생사업에 필요한 역량강화 요소 및 프로그램을 종합적으로 검토할 계획이다.

현재까지 모든 선도사업이 진행 중이므로 전체적인 성과를 평가하기에는 이르다. 그러나 선도사업을 통한 일련의 시도를 통해 어촌의 공간환경 디자인 관리에 대한 인식을 확산시키고, 마스터플랜 수립 과정에서 이루어지는 디자인 검토회의나 주민참여 디자인 워크숍을 통해 지속적인 주민 참여를 끌어낸 것은 소기의 성과로 평가할 수 있다. 또한 주민의 공용시설, 생활편의시설, 공동체 자부담 시설 등을 통한 공동체 유지와 공동체 활동 활성화를 위한 역량강화사업이 사업계획 초기부터 이루어지도록 함으로써 계획과 운영의 정합성을 제고하였다. 이런 측면에서 어촌뉴딜300 선도사업 중에서도 특히 경기 화성 백미항 사업, 충남 당진 난지도항 사업, 전남 목포 달리도항 사업, 경남 남해 설리항 사업이 주목할 만하다.

다만 이러한 소기의 성과에도 불구하고 모든 어촌뉴딜사업에 대해 디자인 개선 절차를 확대 적용하지 못하고 소수의 선정된 사업만을 대상으로 추진한 것은 아쉬운 점이다. 아울러 ▲어촌 특유의 폐쇄적 공동체 ▲급속한 인구감소 및 고령화 ▲지역 주민의 상이한 역량 수준과 같은 어촌 현실을 실질적으로 개선하는 데에는 부족함이 많았다. 이러한 문제는 어촌 소멸에의 대응 요구와 로컬에 대한 관심 등 변화된 환경을 고려하여 보완해 나가야 할 점이다.

얼마 전 통계청이 발표한 2020년 농림어업총조사 결과를 보면 해수면 어가 인구는 직전 조사(2015년) 때보다 25%가량 감소한 9만 8,000명 수준으로 나타났다. 이뿐만 아니라 고령인구 비중도 36.2%로 5.7%p 증가하였다. 현재의 추세라면 2045년에는 어촌지역의 80% 이상이 소멸할 것이라는 예측도 있다. ‘어촌 소멸’의 위기는 그저 위험성을 경고하려는 말이 아니라 목전에 닥친 현실이다.

구분	2015년	2020년	비고
어가 인구	128,000명	98,000명	(2020) 전체 인구 대비 0.2%
어가 고령화율(65세~)	30.5%	36.2%	(2020) 전체 인구 고령화율 15.7%
어가 유소년 비율(0~14세)	6.7%	5.7%	(2020) 전체 인구 유소년 비율 12.2%

한편 몇 년 전부터 젊은 층과 은퇴자들을 중심으로 농어촌에서 살고자 하는 경향이 생겨났고, ‘로컬 크리에이터’나 ‘로컬 비즈니스’ 등 로컬리즘으로 일컬어지는 변화가 일기 시작하였다. 또 지역의 자원과 이야기를 활용한 공간들이 소위 ‘핫’한 명소로 알려지면서 지역에 대한 관심은 더욱 커지고 있다. 게다가 코로나19 대유행을 겪으면서 지역, 특히 바다를 끼고 있는 연안과 섬 등 어촌지역은 위험성이 덜할 곳으로 인식되고, 비대면 근무방식이 일상화되면서 어촌지역은 더욱 주목받고 있다. 어촌의 소멸 위기에의 대응 정책을 고민하고 있는 시점에서 지역에 대한 선호와 관심이 높아지고 있는 분위기는 매우 긍정적인 요소이다.

어촌뉴딜사업은 지난 3년 동안 어촌·어항의 재생을 통해 어촌 주민의 더 나은 삶을 목표로 추진되어 왔다. 일례로, 사업 효과로 목포에서 직항 여객선이 생기고, 뱃길이 5시간 40분에서 2시간 10분으로 절반 이상 줄어든 전남 신안 만재도 사업의 경우 주민의 만족도와 삶의 질을 크게 높였다. 이처럼 생활SOC 확충으로 정주기반과 어업활동의 기반은 개선되고 있으나, 이것만으로는 어촌의 소멸 위험성을 줄여 지속가능한 어촌을 만들고, 지역에서의 삶을 희망하는 사람들을 어촌으로 유인하기에는 한계가 있다.



만재도 주민들은 예전에는 종선을 이용해 바다 한가운데에서 여객선에 올랐으나(좌) 선착장을 정비한 이후 배가 바로 접안함에 따라 편하고 안전하게 여객선에 오르게 됐다(우).

이러한 점들을 고려할 때 앞으로의 어촌·어항재생사업은 다음의 세 가지 변화를 포함하게 될 것이다. 첫째, 어촌지역 소멸 위기에 대한 대응을 위해 ‘어촌 주민’에서 나아가 ‘새롭게 어촌에 정착하려는 사람’들로 정책 대상의 확대가 필요하다. 그들을 위한 주거, 일자리, 생활서비스 등의 여건 조성을 위한 사업이 종합적으로 추진되어야 할 것이다. 또한 어촌다움을 토대로 사람들을 어촌으로 이끌 수 있는 매력적인 공간을 만들어야 한다. 이를 위해 포스트 어촌뉴딜 사업에서는 어촌 빈집 재생과 임대주택 활용 등을 통한 주거환경의 개선, 돌봄·의료·문화 등 어촌형 생활서비스 전달체계를 마련하여 적용하고, 거주 지속성을 높일 일자리와 어촌의 경관과 특성을 고려한 어촌어메니티의 보전 및 발전방안을 담게 될 것이다.

둘째, 어촌지역의 특성을 고려하여 사업의 유형과 지원내용 및 방식을 다각화해야 한다. 어촌뉴딜300사업의 성과평가체계에 따른 추진 성과 분석과 현재 수립 중인 어촌·어항재생개발계획의 열두 가지 지표(인구사회, 경제활성화, 기초인프라 분야)에 따른 어촌의 특성을 고려하여 사업내용과 목표를 세분화해 나갈 것이다. 특히 어촌뉴딜300사업에서는 어항을 중심으로 한 배후 어촌으로만 설정하도록 하고 있으나, 이후에는 마을과 권역 등 사업범위 설정도 다양화할 계획이다.

셋째, 사업의 추진주체에도 변화가 예상된다. 어촌뉴딜300사업은 사업시행자인 지방자치단체가 대체로 공단·공사에 사업을 위탁하여 추진하고 있다. 중간지원조직의 부재를 보완하기 위한 방안으로 지역협의체 내에 사무장을 고용할 수 있도록 하였으나, 채용은 거의 이루어지지 않은 것으로 파악된다. 향후 원활한 사업 추진을 위해서는 중간지원조직

에 해당하는 추진주체의 보완이 절실하다. 지역-주민-신규 유입 희망자 간 링커(linker)로서 역할을 하고, 어촌문화·지역자원을 활용한 창업과 지역 정착을 지원하는 기업 혹은 공동체의 활용, 어촌특화지원센터(현재 광역단체별 1개소, 전국 10개소 설치) 활용 등 다양한 대안이 고려될 수 있는데, 추진주체의 형태나 지원방식 등에 대해서는 더 많은 논의가 필요하다.

내가 살고 싶은 어촌을 만드는 마음으로

어촌은 어업생산의 공간이기도 하지만 농촌이기도 하고, 레저와 관광이 가능한 휴양 공간이기도 한 다채로운 성격을 가진 곳이다. 그래서 누구나 한 번쯤 살아보고 싶은 곳이 바닷가 마을, 즉 어촌이다. 해양수산부는 어촌의 생산·정주기반 개선에 초점을 둔 어촌뉴딜300사업의 성과와 반성을 토대로 어촌뉴딜사업의 시즌2 ‘포스트 어촌뉴딜’을 구상하고 있다. 이를 통해 어촌의 지속가능성을 높이고, 삶터로서 만족도가 높은 ‘내가 살고 싶은 곳’을 만들어 나가고자 한다.