인구감소 시대, 어촌의 현황과 대응 전략

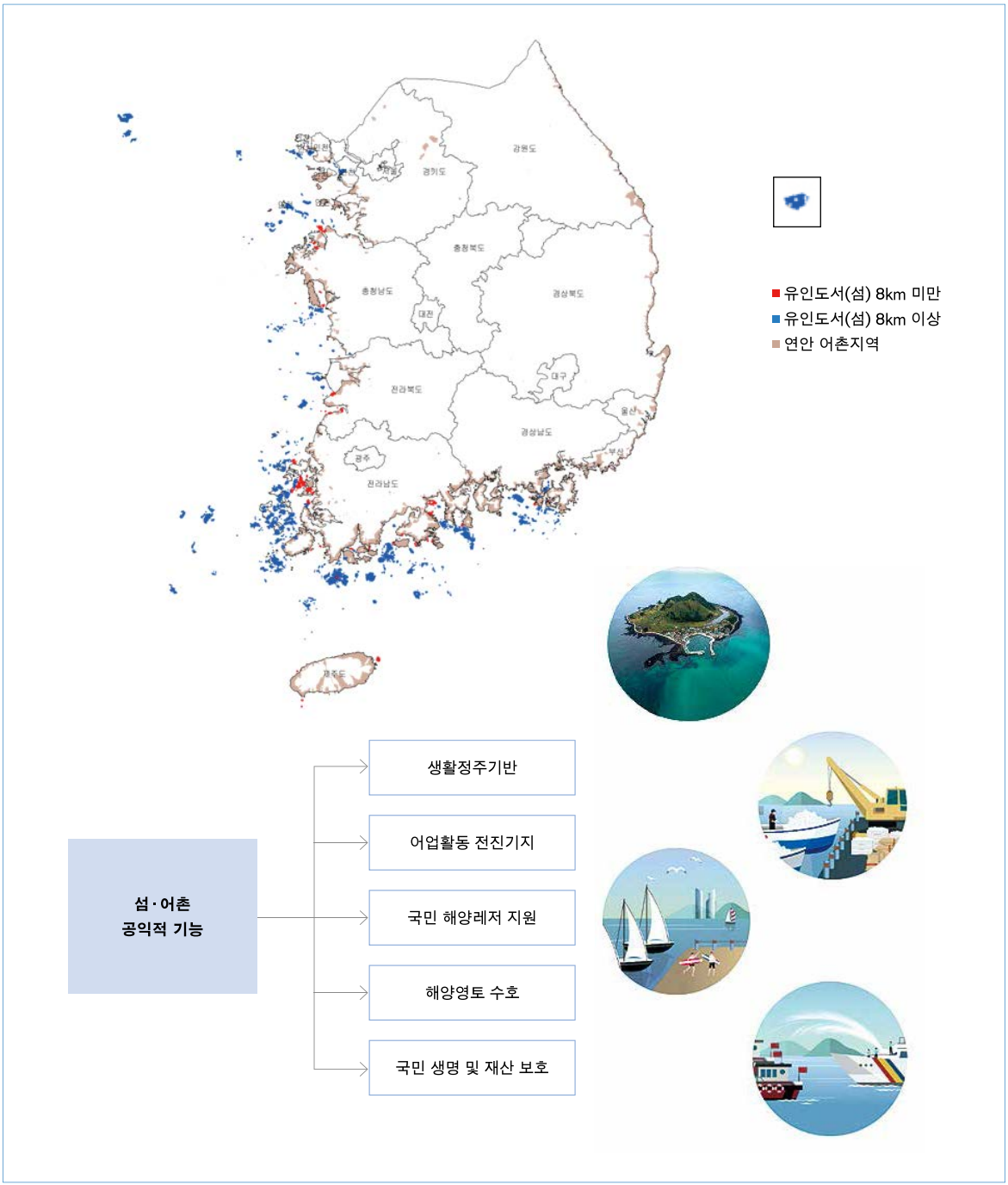
박상우
한국해양수산개발원
어촌어항연구실장

다양한 공익적 기능을 수행하는 국토 외곽지역의 섬과 어촌

섬과 어촌은 국토의 가장 외곽지역(Outermost Regions)에 위치하고, 입지적인 특성과 여건을 기반으로 다양한 공익적 기능을 수행한다. 일반적인 관점에서 공익을 '불특정 다수인을 위한 보편적·배분적 이익'이라고 정의하고 있다(대통령직속 농어업·농어촌 특별위원회, 2020, p.12). 수산업을 영위해 오고 있는 섬과 어촌의 공익적 기능은 '수산물의 포획 또는 생산이라는 본원적 기능 이외에 수산자원의 지속가능성과 사회후생 증진에 긍정적 영향을 미치는 효과(류정곤 외, 2018, p.24)'로 볼 수 있다.

연구자의 시각과 정의에 따라 섬과 어촌의 공익적 기능은 다를 수 있지만, 이 글에서는 섬과 어촌의 공익적 기능을 생활정주기반으로 지역사회 유지, 단백질 공급원으로서 어업활동 전진기지, 국민의 해양레저활동 지원, 국경감시 등 해양영토의 수호, 해난사고 발생 시 국민 생명과 재산 보호 등으로 규정하고자 한다. 특히 우리나라는 삼면이 바다로 둘러싸여 있는 특성을 고려할 때, 섬과 어촌의 공익적 기능을 유지하는 것은 해양영토를 둘러싼 인접국가 간에 갈수록 치열해지는 대외적 측면뿐만 아니라 국토의 균형적인 발전이라는 대내적 측면에서도 매우 중요하다고 할 것이다.

하지만 섬과 어촌은 인구규모가 도시와 농촌에 비해 상대적으로 작고, 국토 외곽지역에 위치하여 교육·의료·문화여가 등 생활SOC와 서비



국토의 외곽지역으로서 섬·어촌의 공익적 기능
출처: 류정곤 외(2018) 내용을 토대로 저자 작성

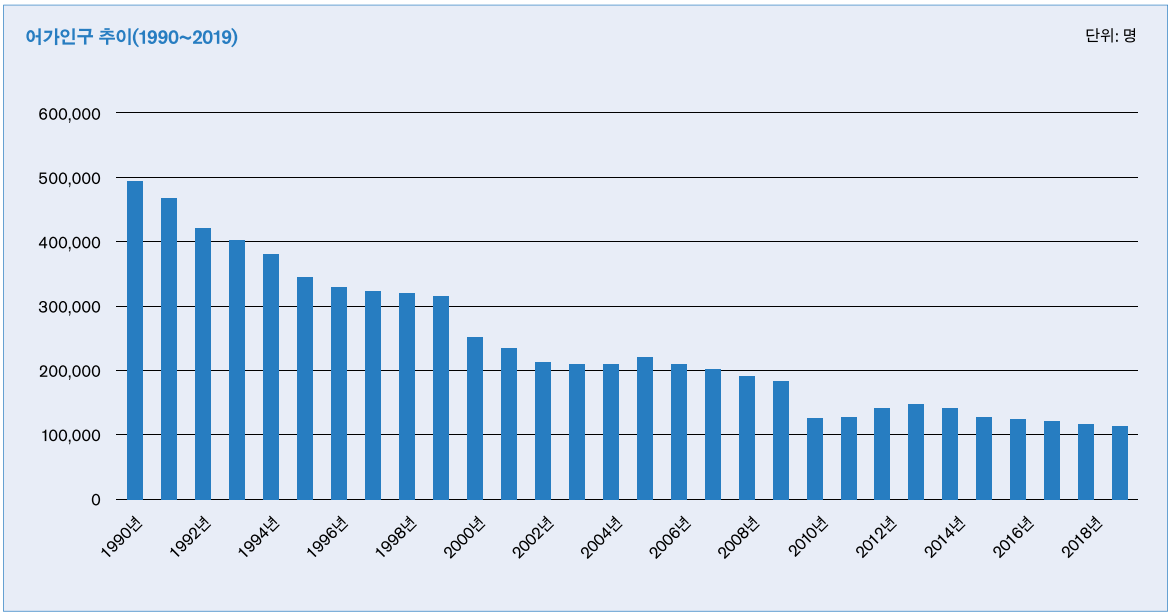
스 전달체계는 열위에 있고, 이로 인해 어촌주민의 삶의 질 만족도는 낮다. 무엇보다도 국토 외곽지역은 지역소멸 위기에 직면해 있으며, 섬과 어촌의 지속가능성 확보를 위한 노력이 필요한 상황이다.

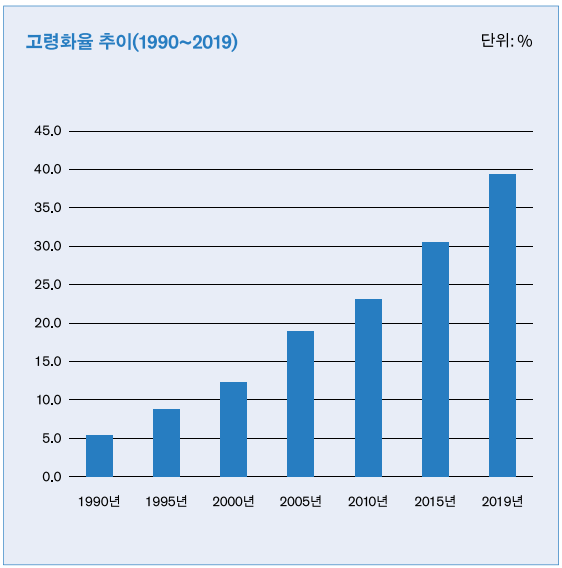
어촌사회의 지역소멸 위기와 전망

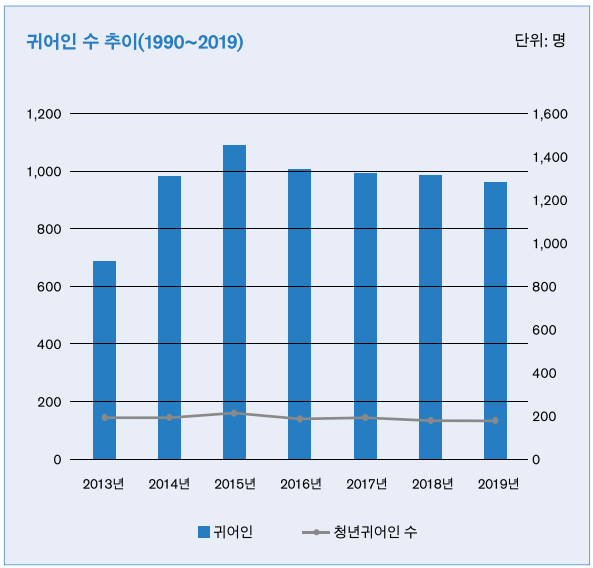
어촌은 어업활동을 중심으로 발전해 왔다. 하지만 식량산업의 중요성에도 불구하고 기후변화와 수산자원 남획 등으로 어업여건은 갈수록 나빠지고, 어촌은 빠르게 위축되면서 동시에 늙어 가고 있다. 이러한 사실은 우리나라 어가인구가 1967년 114만 명에서 정점을 찍고, 2019년 기준 11만 명으로 급감하여 약 10분의 1 수준으로 위축된 변화에서도 살펴볼 수 있다. 또한 어촌사회의 고령화율은 이미 초고령사회를 넘어 빠르게 진행되고 있고, 1990년 기준 5.4%에서 2019년 39.2%로 증가하고 있다. 어촌사회는 반복되는 지역쇠퇴의 순환고리로 인해 정주인구 이탈과 자연감소가 빠르게 진행되고 있는 상황이다.

한편 어촌사회의 신규인력 유입은 귀어귀촌을 통해서 살펴볼 수 있다. 2010년 이후 베이비부머 세대의 은퇴가 본격화하면서 도시에서 농어촌으로 이동하는 '역도시화' 현상이 나타나고, 어촌사회에서도 2013년부터 귀어귀촌 통계조사를 통해 이를 파악해 나가고 있다. 하지만 어촌사회는 복잡한 면허·허가 제도와 어촌계 가입조건 등 수산업의 높은 진입장벽으로 인해 신규인력 유입이 적절하게 이루어지지 못하고 있다. 최근 귀어인 수는 감소하는 추세이며, 39세 이하의 청년 귀어인 수도 전체의 18~19% 수준에 머물러 있다. 이는 국민들의 인식 속에 '수산업과 어촌은 작업환경이 열악하고 산업재해가 많은 곳'이라는 부정적인 면이 깔려 있고, 주거공간 확보가 어려울 뿐만 아니라 어선과 양식어장 등 어업 인프라를 확보하기 어려운 데 기인한다.

어촌사회에서 인구는 지속적으로 줄어들고 신규인력 유입은 한계를 보이면서 어촌의 미래는 한층 더 어두울 것으로 전망되고 있다. 어촌사회의 인구구조 변화가 현재의 추세대로 이어진다면 2045년에는 지역소멸지수 0.2 미만 지역이 크게 증가하여 전체 지역으로 보면 81.2%가 지역소멸 고위험지역에 들게 된다(박상우 외, 2018, p.77). 섬지역과 어촌지역

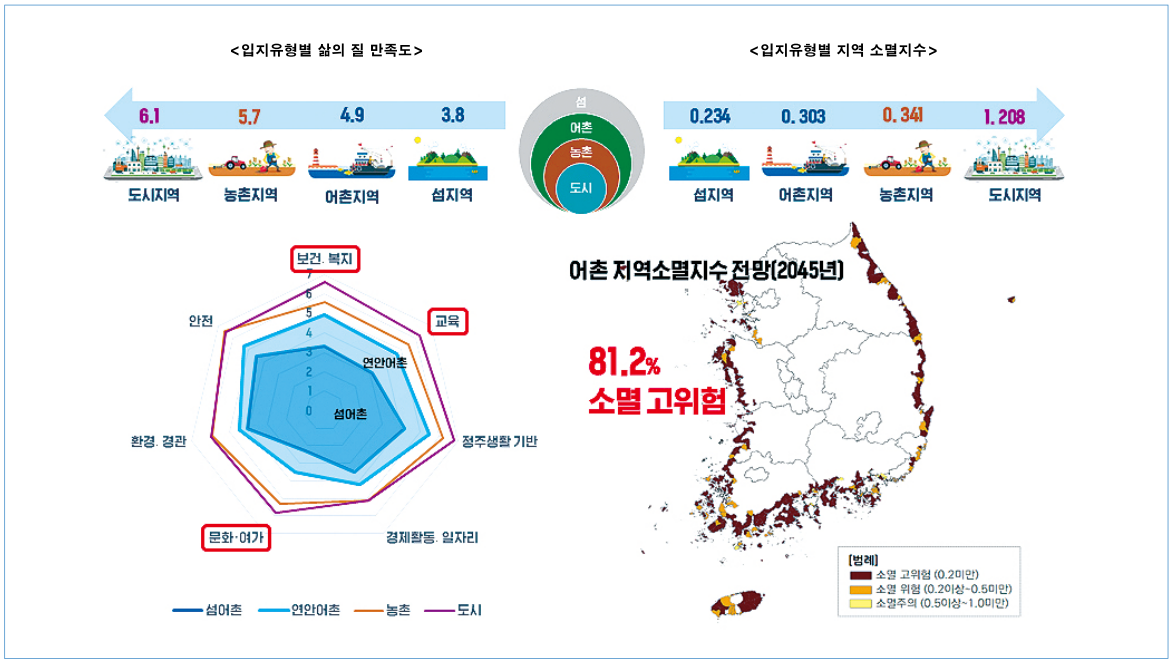






어촌사회의 인구변화

출처: 통계청, 농림어업조사(각 연도); 귀농어·귀촌통계(각 연도)



어촌 인구·사회 동향 및 전망
출처: 박상우(2021.3.3, p.6)

의 지역소멸지수는 각각 0.234와 0.303으로 도시 1.208에 비해 심각한 것으로 나타나고 있다.

한편 입지유형별로 삶의 질 만족도는 지역소멸지수 결과에 따라 그대로 투영되어 나타나는 것으로 분석되었다. 10점 만점을 기준으로 삶의 질 만족도는 섬(3.8), 어촌(4.9), 농촌(5.7), 도시(6.1) 순으로 나타났다. 특히 접근성이 떨어지는 섬과 어촌의 외곽지역에서 상대적으로 더 낮게 평가되고 있다. 섬과 어촌은 삶의 질 제고와 일자리 창출 등의 대책이 무엇보다도 시급히 필요하다.

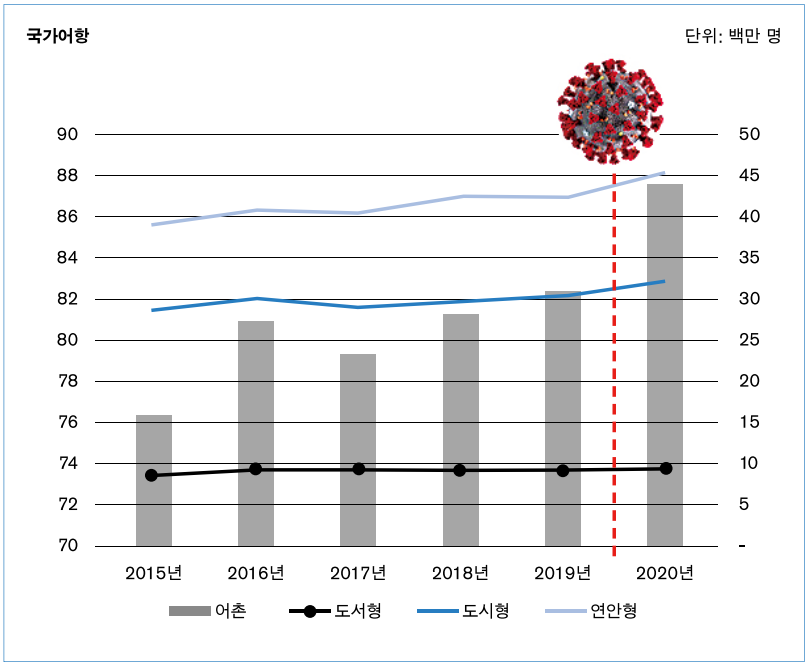
어촌의 다양한 부존자원과 높은 집객력

어촌사회는 분명 인구감소에 따른 지역소멸 위기에 직면해 있다. 하지만 수산자원, 수려한 자연경관, 마리나, 어촌체험시설의 해양레저 인프라 등 가용할 수 있는 다양한 부존자원과 국민들의 지속적인 여가수요 증가에 따라 높은 집객력을 나타내고 있다. 수산물 판매장과 관광객들을 위한 편

출처: 해양수산부 국가어항 및 어촌뉴딜 유동인구 자료를 토대로 저자 작성

익시설을 갖추고 있는 어항에서는 연간 400만 명이 넘게 찾아오고 있으며, 인천 소래포구항은 1,300만 명이 방문하는 것으로 나타나고 있다. 이러한 집객력은 코로나19 이후 억눌린 일상생활에서 벗어나고픈 국민들의 욕구가 커진 것이 주요 요인으로, 사회적 거리두기가 용이한 어촌지역에서 수산물 구매, 경관 감상, 산책, 차박,* 유어낚시 등의 레저활동이 나타나고 있다.

코로나19 전후의 국가어항 및 어촌뉴딜 사업지 유동인구



어촌뉴딜 사업지 단위: 천 명

구분	2019년	2020년	증감률
섬지역(60개소)	19,727	22,185	12.5%
도시지역(24개소)	37,902	43,374	14.4%
도시지역(105개소)	61,305	63,031	2.8%

* 차 안에서 잠을 자는 캠핑의 뜻으로 차와 숙박을 합성한 신조어

어촌의 지역소멸에 대비한 선제적 대응전략

최근 해양수산부와 지자체를 중심으로 어촌의 지역소멸을 방지하기 위한 여러 선제적 대응전략이 마련되고 있다. 하지만 지역소멸 대응전략의 핵심은 사람 중심의 어촌정책으로 패러다임을 전환하고 이를 뒷받침할 수 있는 제도적 기반을 마련하는 것이다.

우선 소규모 어촌사회의 변화를 진단하고 예측할 수 있도록 '어촌지역 사회경제변화 장기추적 조사'를 통한 어촌 공간통계가 선행되어야 한다. 어촌사회의 경제활동과 정주공간의 분포특성을 고려하여 마을어장·어항·배후촌락을 최소규모 공간단위로 구획하고, 인구사회·산업경제·물리환경 등 조사항목에 기초하여 정밀진단과 미래 전망이 이루어져야 한다.

둘째, 섬과 어촌의 지역소멸 위기를 정부와 지자체가 해결해 나갈 수 있도록 지원근거와 사람 중심의 파격적인 지원내용을 담은 '(가칭)국토 외곽지역의 지역소멸 위기 대응을 위한 지원 특별법' 제정이 필요하다. 특히 지금까지 어촌정책에서 소외되었던 계층으로 청년, 여성, 국내외 어업종사자, 다문화가정의 안정적인 정착을 위한 지원뿐만 아니라 초고령어업인과 소규모 영세어업인 등을 위한 어촌사회 경영 이양을 위한 특단의 대책도 마련되어야 한다. 또 지원의 영역을 생산 이외에도 유통 및 가공, 관광서비스 분야로 확대하여 다양한 소득원과 일자리가 창출될 수 있도록 어촌사회 지원정책의 방향성이 전환되어야 한다. 아울러 어촌사회의 관계인구와 유동인구를 늘리기 위해서 단기체류, 지역연고자, 지역교류자, 관광객들이 어촌마을에 지속적으로 관계성을 가질 수 있도록 다양한 프로그램 개발과 인력지원이 병행되어야 한다.

셋째, 낙후된 어촌어항 현대화와 해양레저 활성화를 목표로 추진한 어촌뉴딜300사업 선정이 마무리 단계에 있다. 이에 따라 어촌의 지역소멸에 대한 선제적 대응을 이행할 수 있는 '포스트 어촌뉴딜 사업'을 제2기의 어촌뉴딜로 추진해야 한다. 포스트 어촌뉴딜에서는 어촌사회가 지향해야 할 주민주도형 지역개발, 스마트화, 탄소중립을 이행해 나갈 수 있는 실행방안이 제시되어야 한다. 주민주도형 지역개발은 어촌사회를 구성하는 다양한 구성원의 역량 제고와 지역활동 프로그램을 통해 어촌사회 문제해결 방식으로 전환되어야 한다. 스마트화는 첨단화된 제4차 산업혁명 기술 접목을 통해 어촌사회에 누적되어 해결되지 못했던 현안으로서 어업생산성 향상, 주민 삶의 편의성 제고, 열악한 작업환경의 안전관리 강화 등을 추진

해 나가야 한다. 또 탄소중립 시대에 어촌사회에서도 노력해야 할 탄소배출의 저감, 탄소흡수 및 저장, 신재생에너지 생산 등 어촌형 에너지 자립마을을 통한 사회혁신과 지속가능성을 강화해 나가야 한다.

국토 외곽지역의 골든타임이 지나가고 있다. 섬과 어촌을 살리기 위한 국민적 관심과 특단의 대책이 요구되고 있다.

참고문헌

1 대통령직속 농어업·농어촌 특별위원회. (2020). 수산 분야 공익형 직불제 확대방안.
2 박상우. (2021.3.3.). 2021 어촌사회 전망과 이슈. 2021 해양수산전망대회 발표자료. 한국해양수산개발원.
3 박상우, 류정곤, 황재희, 이상규. (2018). 인구소멸 시대를 대비한 어촌사회 정책 연구. 한국해양수산개발원.
4 류정곤, 박상우, 고동훈, 윤영준. (2018). 수산업·어촌 사회적 경제 활성화 방안 연구. 한국해양수산개발원.