

어촌뉴딜 선도사업 사례: 소풍 가는 섬, 당진 난지섬

정옥주
서울대학교
조경·지역시스템공학부 교수

들어가며: 난지섬의 가능성과 회복의 시도

어촌뉴딜300사업은 지역의 자원을 활용하여 어촌다움을 회복하고, 어촌 주민의 삶의 질을 향상시켜 경쟁력 있는 어촌을 만들어 나가는 것을 목적으로 삼고 있다. 이는 어촌뉴딜300사업의 방향성을 간결하고도 명확하게 제시하는 것으로, ‘어촌다움의 회복’과 ‘경쟁력 있는 어촌’이라는 숙제에 대한 목표와 전략 그리고 물리적 구성과 프로그램 등을 도출하여 계획의 틀을 짜는 것이 공간환경 마스터플랜의 역할이라고 판단하였다.

당진시는 2019년 어촌뉴딜300사업의 대상지로 난지도를 선정하였다. 사업의 취지와 조건에 맞는 대상지였다는 점과 당진시가 소중하게 여기는 자연환경이라는 점 두 가지가 중요한 선정 이유였다. 난지도는 대난지도와 소난지도로 이루어져 있으며, 2019년 12월 기준 총인구가 281명인 작은 어촌이다. 60세 이상의 노령인구 비율이 55%인 초고령화 지역이며, 유일한 교육기관인 삼봉초등학교 난지분교에 단 2명의 학생이 재학 중이었다. 전국의 섬어촌마을에서 드러나는 전형적인 인구문제를 난지도 역시 피해 가지는 못했다.

역사를 살펴보았을 때 조선 시대의 난지섬은 충청·전라 지방에서 서울 경창으로 향하는 조운선이 기항하는 곳이자 군사적 요충지였으며, 일제강점기 때 대난지도에 축조된 제방을 통해 조성된 농경지와 염전을 기반으로 1980년대까지 소금 생산이나 농산물 재배와 해산물 양식이 활발한 섬이었다. 모든 것이 풍족하였다. 하지만 1984년 대호방조제가 축



다양한 매력을 가진 난지도의 워터프런트 경관
출처: 당진시(2020, p.131, p.133)

조되고, 이 일대에 석유화학공단이 조성되면서 어장이 황폐해지고 주민의 삶에 악영향을 주기 시작하였다. 경제적 반등을 기대하면서 2008년 대대적인 난지도 해수욕장 조성을 통해서 관광산업에 눈을 돌렸지만 성공을 거두지 못하고 현재에 이르렀다.

난지도 자체의 인구 및 산업에 대한 위기감이 새로운 처방에 대한 기대와 요청으로 이어졌다고 볼 수 있다. 당진시 차원에서 볼 때도 난지도의 미래는 매우 중요한 관심사이다. 당진시의 워터프런트는 대부분 대규모 산업단지가 입지하고 있으며, 왜목마을·행담도·삼교호 그리고 난지도 정도가 시민들이 접근할 수 있는 몇 안 되는 해양관광자원으로 거론된다. 그중에서도 난지도는 자연환경이 양호하고 관광지로서의 기본적인 여건이 갖춰져 있어 워터프런트로서의 가치가 높아 당진시의 주요한 공원으로 기능할 수 있는 잠재력이 크다고 볼 수 있다. 접근성 등 몇 가지 문제점만 개선된다면 당진시의 내륙 관광지와 함께 주요 관광거점으로 기능할 수 있을 것으로 예상되었다.

소풍가는 섬, 난지섬의 지속가능성을 위한 마스터플랜 수립의 주요 내용과 방향

면밀한 조사와 분석을 통해서 난지도를 진단한 후 계획의 쟁점 세 가지를 도출할 수 있었다. 우선 해안경관·산지경관·습지경관 등 다양한 자연경관이 공존하는 섬으로서 경관적 가치와 잠재력이 높다고 판단되었지만, 기존의 관광계획은 보유한 자원을 십분 활용하지 못하고 시설 도입 위주로 진행되었다는 점을 파악하였다. 난지도 경관의 잠재력을 어떻게 지혜

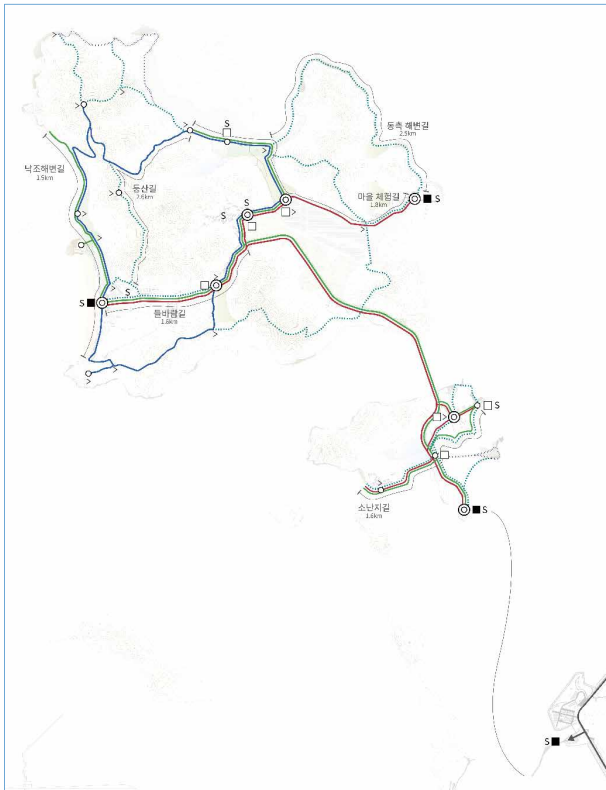
롭게 활용할 수 있는지가 계획의 주안점이 되었다. 두 번째는 접근성에 관한 것이다. 많은 도서지역이 그러하듯이 난지도도 접근과 이동이 어려운 장소이다. 하지만 배편으로 10분 정도면 도달할 수 있고, 소난지도와 대난지도를 잇는 연도교도 건설 중이어서 섬 전체에 대한 이동성 제고의 기회를 갖게 되었다. 이동수단과 동선체계의 개선은 주민과 방문객 모두에게 필요한 계획의 항목으로 판단되었다. 세 번째 계획의 쟁점은 인구와 산업에 관한 것이다. 인구변화를 고려한 적정 규모의 관광 인프라를 구축하는 것이 중요하며, 기존의 어업생산과 관광산업이 지속가능하게 운영될 수 있도록 주민역량의 크기에 맞게 조절하는 것이 계획의 주안점이 되어야 하였다.

종합분석과 쟁점을 토대로 계획의 지향점을 ①회복의 섬 ②지속가능한 섬 ③소풍 가는 섬으로 설정하였다. 회복은 원래의 상태를 되찾는 것이다. 유지·관리 비용을 수반하는 강렬하고 자극적인 시설물이나 콘텐츠를 도입하는 개발 방식을 지양하고, 그간 가려졌거나 변형된 자연과 문화경관을 발굴·개선하여 난지도 고유의 매력을 되찾는 회복체계와 과정을 계획하고자 했다. 또 고비용의 급진적인 대형 기반 조성을 지양하고, 쉽고 편리하며 효율적인 저비용의 지속가능한 난지도를 지향한다. 이를 위해 섬자연·섬마을·섬주민이 가진 자원을 발굴하고, 섬의 역량과 가능성을 고려하여 산업기반의 종류와 규모를 조정하고 계획하고자 했다. 이에 따라 회복과 지속가능함이라는 대전제하에 ‘소풍 가는 섬’이라는 전략을 제안하였다. 큰마음 먹고 계획을 세워 많은 준비와 함께 떠나야 하는 ‘관광 가는 섬’이 아닌 가벼운 마음과 준비로 언제든 다녀오는 ‘소풍 가는 섬’을 지향하고자 한 것이다.

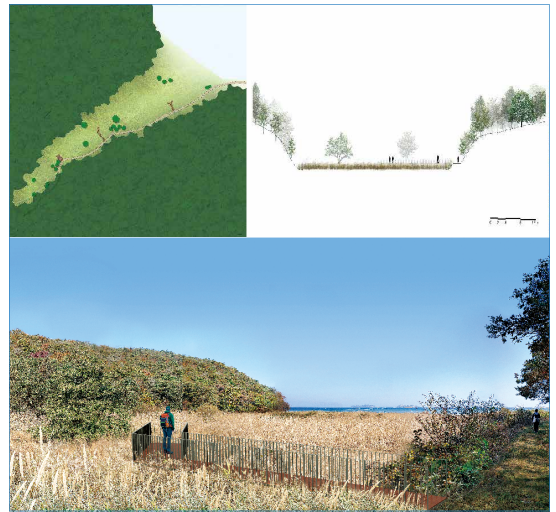
‘소풍 가는 난지도’ 만들기는 뉘앙스만큼 가벼운 지역계획전략은 아니다. 이 콘셉트의 단어들은 각각의 전략을 내포하고 있는데, 우선 ‘소풍’은 한 계절 피크 관광으로 대변되는 ‘휴가’의 반대급부 개념으로 세 계절 혹은 사계절 부담 없이 방문이 가능한 틀을 만든다는 것을 의미한다. ‘휴가’처럼 한꺼번에 많은 사람이 몰려드는 방식이 아니라, 하루에 몇 명씩이라도 꾸준히 방문할 수 있는 환경을 만들어 주는 것이 ‘소풍’이라는 단어에 내재되어 있다.

이를 실현하기 위해 해야 할 가장 중요한 투자 중 하나는 ‘가’에 해당하는 접근성 개선에 관한 것이다. 섬에 가는 일은 일상에서의 탈출이기도, 작은 구역에 갇혀 있는 것이기도 하다. 소풍처럼 가볍고 편안하게 방문할 장소라면 쉽고 안정적인 접근에 대한 방안을 마련해야 하며, 이는 마스터플랜의 성패가 달려 있다고 할 만큼 중요한 과제였다.

마지막으로 중요한 전략이자 대상은 ‘난지도’ 그 자체이다. 어촌이나 섬을 개발하자고 하면 새로운 볼거리를 수입하고자 하는 관성이 존재한다. 대형 조형물이나 전망대·출렁다리 같은 볼거리는 잠깐 이목을 끌 수는 있겠지만, 지속적으로 흥행할 수 있을지는 미지수다. 너무나 당연한 이야기이지만 ‘신상’ 아이템을 보러 오는 것이 아니라 난지도의 아름다움을 즐기러 오는 것이어야지 지속가능하다. 이곳에서 오래 생활한 주민들에게도 미처 드러내지 못한 섬의 아름다움을 일깨우는 방식을 제안하는 것도 마스터플랜의 큰 과제로 보았다.



난지도 접근 및 동선 체계 제안
출처: 당진시(2020, p.123)



난지도 본연의 경관을 강조할 수 있는 방식 제안
출처: 당진시(2020, pp.136-137)

‘소풍 가는 난지도’는 방문객만을 위한 전략은 아니다. 얼핏 보면 거주민들의 고려가 없을 것이라고 생각될 수 있지만, 이 전략은 주민들과도 매우 밀접한 관계를 맺고 있다.

첫째, ‘소풍’은 주민들의 새로운 소득원으로 연결된다. 1980년대 어장이 황폐화된 이후 소득이 감소하였고, 이를 만회하기 위해 해수욕장을 대대적으로 확장 공사하였지만 실패한 사업으로 인식되고 있다. 현재의 어업은 일정 수익을 취할 수 있지만 예전만큼 만족스러운 상황은 아니므로 새로운 수익을 창출하는 것이 지역 주민 모두의 관심사이다. 어장도 축소되고 어업도 크게 활성화되지 않는 상황이라면, 어업과 관광을 겸하는 경제구조를 고민할 시기이다. 소풍의 개념으로 꾸준히 사람들이 방문하는 상황이 전개되면 이를 수익구조로 연결해 줄 다양한 발상이 개발될 수 있다.

둘째, ‘가는’이라는 개념에서 방문객의 접근이 쉽다는 것은 섬 주민들이 육지와 더 편하게 연결되어 있다는 뜻이다. 물론 섬에 기본적인 생활시설이 갖춰져 있지만, 필요한 생활서비스를 위한 육지와 긴밀한 연결은 섬 주민의 주거 만족에 긍정적인 영향을 줄 것이다.

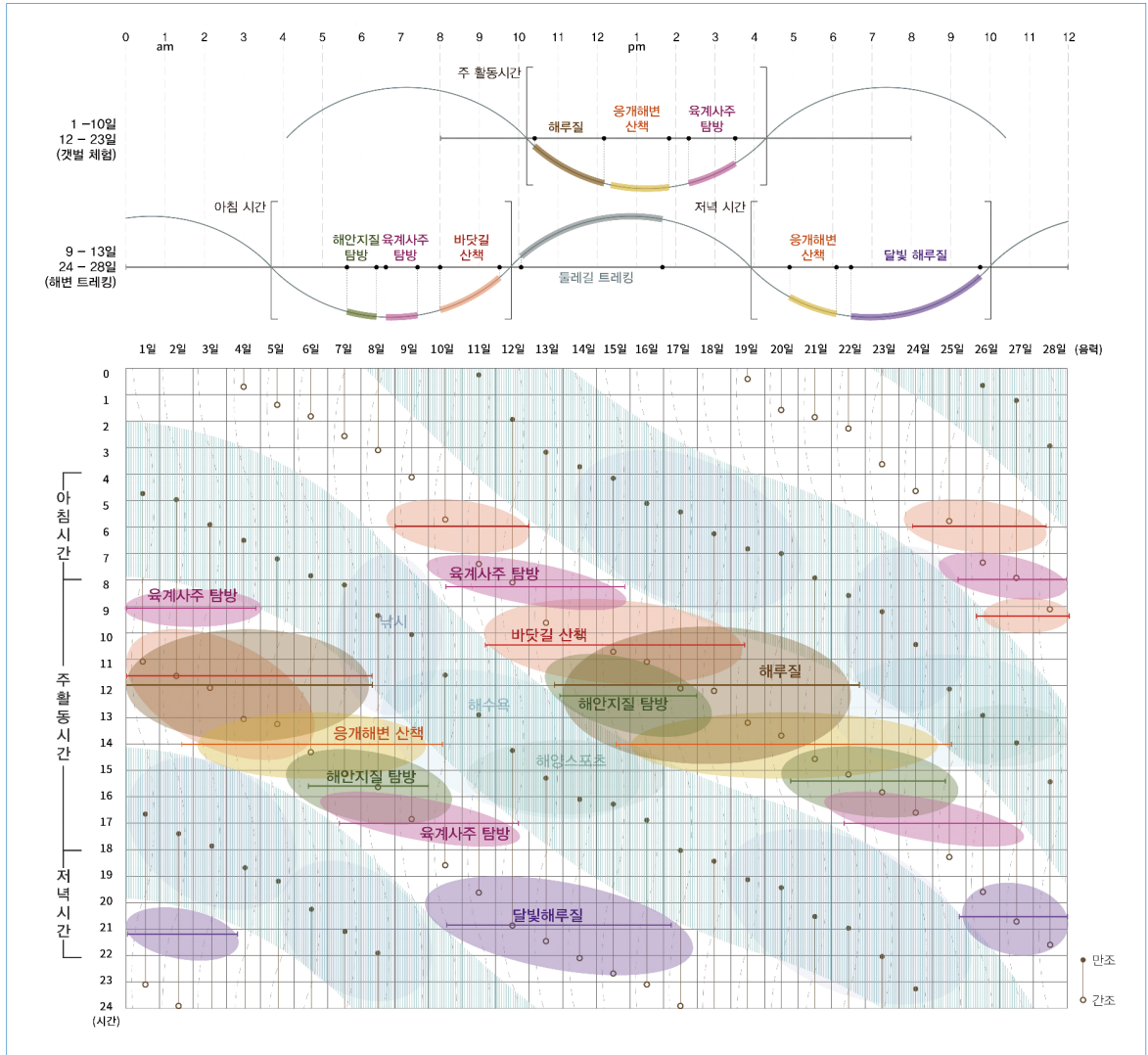
마지막 세 번째는 난지도의 환경이다. 난지도는 주민들의 생활 터전이다. 생산과 생활의 근간인 섬의 환경이 주민생활 여건과 비례하는 것은 당연한 이야기이다. 도시에서 떨어져 있다고 해서 자연이 쉽게 보존되는 것은 아니다. 섬 자연생태환경의 회복과 복원이 포함된 난지도의 환경 개선은 주민들의 건강한 삶의 배경이 될 것이다.

계획의 지향점은 자연스럽게 기본구상으로 전개된다. ‘회복의 섬’ 구상은 보존·발굴·개선·복원의 카테고리 나뉘어서 난지도의 주요 경관자원인 갯벌해안·육계사주·육계도·해안습지·해송림·산지경관의 활용방안을 제안하고, 대형 개발로 훼손된 자연환경을 되돌리는 방식을 담는다.

‘지속가능한 섬’ 구상은 크게 이동 인프라와 건축 및 시설물 인프라로 구분하여 제안하였다. 이동 인프라는 난지도 내 차량 통행을 최소화하는 원칙하에 연도교 완공을 전제로 소난지도 선착장에서 난지해수욕장에 이르는 주 차량동선을 제안하고 마을버스·자전거·보행을 보다 유기적으로 연계하여 불편을 최소화하면서도 친환경적인 이동을 유도하는 계획을 제시하였다. 건축 및 시설물 차원에서는 대규모 신규 시설물 개발을 지양하고, 난지도 자연환경의 보존 가치를 극대화하는 구상을 제안하

였다. 이와 함께 오랫동안 방치된 개발시설을 철거하여 섬의 경관을 개선 하면서 기존 유휴 건축물과 시설을 활용하여 필요한 프로그램을 도입하고, 필수시설로 판단되는 섬의 입구격인 소난지도 선착장과 대난지도 어업센터를 주변경관과 기능통합을 고려하면서 신축하도록 제안하였다.

‘소풍 가는 섬’ 구상은 운영 및 프로그램 제안으로 전개된다. 섬의 경험 시나리오 제공을 통해 방문객이 다양하게 섬을 체험할 수 있도록 유도하고자 하였다. 관광 프로그램을 대난지도어업센터·난지섬해수욕장·



조석 주기에 따른 체험 시나리오
출처: 당진시(2020, p.191)

마을·수살미해안·응개해변·소난지도 일대 이상 여섯 개 구역으로 구분하고 주제를 설정하여 세부 프로그램을 구상하였다. 또 방문객 유형별 시나리오와 조석 주기에 따른 체험 시나리오를 설정하여 다양한 소풍의 형식을 제시하였다. 경관자원, 동선체계, 운영 프로그램은 개별적이 아닌 종합적이고 유기적인 방식으로 계획하였다.

**난지섬의 시작,
여객터미널의 변신과
주민공공시설의 조성**

도비도항에서 출발한 여객선은 소난지도 선착장을 들러 대난지도로 떠난다. 소난지도 선착장의 이용객은 그리 많지 않으며, 주민 혹은 소난지도의 펜션 이용 관광객이 대부분이다. 하지만 현재 공사 중인 연도교가 완성되고 대난지도와 소난지도가 이어지면 이야기가 달라진다. 도비도항에서 10분 거리에 있는 소난지도 선착장이 전체의 관문이 되고, 육지와와의 거리가 짧아지면서 여객선도 증편될 가능성이 생긴다. 현재 소난지도 선착장은 길고 외진 해안도로의 끝자락에 자리하고 있어서 관문시설로서의 입지는 유리한 면이 많지 않다.



국유지 사면을
활용한 소난지도
선착장 제안
출처: 당진시(2020,
p.162)



이에 지속가능한 관리를 위한 규모의 적정화와 섬 경관의 잠재력 회복 및 가치의 극대화를 위한 시설계획이라는 목표하에 선착장 측면 국유지 사면을 이용하여 약 160m 선형의 실내대합실과 편의시설 및 관광안내센터를 갖춘 선착장을 제안하였다. 여객선을 맞이하는 고즈넉한 소난지도의 풍경을 연출하면서도 돌출되는 구조물을 최소화하여 해안경관 회복에도 일조하도록 하였다. 무료한 접근도로가 선형의 여객편의시설이 이어지는 흥미로운 길이 되면서 도보권에 있는 육계도와 연계된 체험도 가능하여 관문적 성격과 함께 관광자원으로서의 가치도 함께 부각될 것으로 기대된다. 기존의 계획은 시설부지가 부족하여 매립지를 조성하고 건축이 도입되는 방식이었으나, 국유지인 선형의 사면을 활용하는 아이디어를 통해서 매립계획을 취소하고 주변의 경관을 크게 훼손하거나 변형하지 않으면서도 필요한 시설을 도입하는 조성계획을 수립할 수 있게 되었다.

나가며

우리는 과거 개발시대의 계획방식에 대한 깊은 반성을 통해 마스터플랜을 짜고자 하였다. ‘대규모’와 ‘일회성 아이템’을 제공하는 개발을 지양하며, 세심하게 섬 자체의 잠재력과 매력을 발굴하여 활용하고자 하였다. 또 섬의 인구구성과 규모가 감당할 수 있는 지속가능한 관광경제구조를 제안하였다.

다행히 난지도는 당진시민 혹은 충남도민에게 사랑을 받을 수 있는 매력이 잠재한다고 판단된다. 당진시에 오래 거주한 주민들 가운데는 어린 시절 경험한 난지도에 대한 추억을 간직한 분들이 많다는 점은 ‘소풍’이라는 콘셉트의 기델 언덕이 되었다. 난지도 주민 의견을 경청하면서 진행된 마스터플랜이지만, 실행단계의 성패는 주민들의 적극적인 공감과 참여가 좌우할 것이다. 선도사업이라는 명칭에 맞게 타의 모범이 될 만한 계획과 실천으로 전개되어, 우리나라에 존재하는 494개 유인도서에 유의미한 개발전략이 되기를 기대해 본다.

참고문헌

- 1 당진시. (2020). 당진시 난지도권역 어촌뉴딜 300사업 공간환경 마스터플랜 보고서.