

사회혁신프로그램의 성과와 향후 과제

서수정
건축공간연구원 선임연구위원

민관협력사업의 시도와 사회혁신프로그램 도입

어촌은 그동안 어촌계를 중심으로 어업이라는 일터와 생산지로서 인식되어 지역주민의 삶을 개선하기 위한 지원은 미미했다. 어촌·어항재생을 목적으로 시행한 어촌뉴딜300사업도 어업활동의 편의성과 접근성을 위한 어항정비사업과 여객시설 정비에 집중해 왔다. 지역주민들은 ‘자녀들은 도시로 떠났고 고령자들이 어업을 계속하고 있지만 언제까지 할지 모르겠다’, ‘학교는 문을 닫아 아이들 목소리 들은 지도 오래, 하루에 한 두 번 들어오는 버스나 배편으로는 병원 한 번 가기도 어렵다’, ‘거동이 불편한 어르신들은 한분 두분 요양원으로 떠나 빈집은 늘어만 간다’, ‘대도시로 떠난 자녀들이나 청년들이 어촌에 정착하고 싶어도 즐길 거리도 없고 일자리도 부족하다’고 말한다.

이는 쇠퇴지역의 활성화를 목적으로 많은 사업이 추진되었지만 지역주민이 체감하는 삶의 질 개선효과가 높지 않았다는 것을 의미한다. 2022년도 4개소로 출발한 해양수산부의 어촌활력증진지원 시범사업(이하 시범사업)은 이러한 지역주민의 목소리에 대한 응답이자 그동안 국비 지원 사업의 한계를 극복하기 위한 새로운 시도다. 시범사업은 어촌생활권 단위의 생활·경제 네트워크 구축을 목표로 한다.

사회혁신프로그램은 시범사업의 목표를 실현하기 위한 사업을 만들어 가는 과정이다. 지역사회문제를 해결하기 위해 고도화된 전략을 수립

하고 구체적이고 다양한 수단을 적용해 보면서 해당 사업이 지속할 수 있는지, 더 좋은 대안은 없는지 검증하는 사업이다. 계획에 머물지 않고 실제 실행해 보고 성과평가를 바탕으로 사업을 확정해 간다는 측면에서 사회혁신프로그램은 실험적이고 혁신적 성격이 강하다. 이 과정을 기획하고 실행하는 역할을 하는 핵심주체가 앵커조직이다. 3년 차에 접어든 시범사업은 이제 국비지원 종료 시점을 1년 앞두고 있다. 이 글에서는 시범사업을 지원하는 모니터링 주체로 참여한 필자의 시각에서 사회혁신프로그램 운영이라는 새로운 시도가 어떤 성과와 한계가 있었는지 살펴보고 향후 과제를 제시하고자 한다.

사업의 고도화를 통한 지역사회문제 해결 및 다양한 전문조직 참여로 실행력 강화

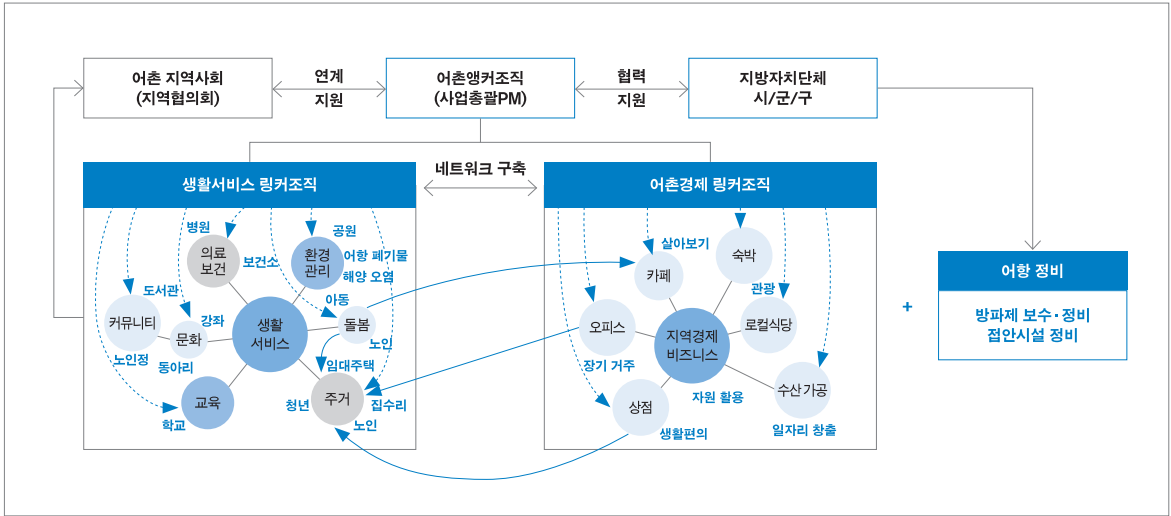
사회혁신프로그램은 크게 생활서비스와 경제활동 분야로 기획하되, 생활서비스 공급 자체가 일자리가 될 수 있으므로 명확하게 분야를 구분하지는 않고 있다. 사업시행지침에는 가장 시급하고 지역주민들에게 혜택이 고루 갈 수 있는 핵심의제를 2개 이내로 정해서 사회혁신프로그램으로 시행하도록 권장하고 있다. 이에 앵커조직은 의료·돌봄·문화·교육 등 일상생활에 필요한 생활서비스를 지역주민이 어떻게 이용하고 있는지를 주민면담을 통해 파악하였다. 또한 복지기관, 수협, 어촌계 등 관련 주체 심층면담을 진행해 어업을 비롯한 소득활동은 어떤지 확인하였다. 현장에서 수행한 기초조사를 바탕으로 기본계획 팀이 조사한 생활서비스 시설 접근성 분석, 지역경제 여건 분석, 인구변화 동향 및 주변 여건 분석 등을 종합하여 지역사회문제를 도출하고 이를 해결할 수 있는 대안이 없는지 확인하는 과정을 거쳤다. 특히 어촌주민들이 가장 필요로 하는 의료와 돌봄서비스에 대해서는 행정복지센터, 경로당, 보건지소에서 시행하는 프로그램 운영 현황을 파악하여 주민들이 정보가 부족해서 이용을 못 하는 것인지, 공간이 부족해 서비스를 제공 못 하는 것인지, 서비스를 제공해 줄 전문가가 부족한 것인지 등 원인을 파악하고 진단과정을 거쳤다. 경제활동과 관련한 분야에서도 어업생산성이 낮은 것인지, 어업인들의 고령화 문제인지, 판로가 없는 것인지, 어업 이외의 일자리가 절실히 필요한 것인지 등 지역현안을 진단하는 데 많은 노력을 기울였다. 이 과정 자체가 용역회사에 의존해 전

국 어디서나 유사한 사업을 제시하는 지역활성화 사업과 차이가 있다.

핵심의제 선정 과정을 거쳐 동해시는 마을보건실, 거제시는 수변문화공간, 고흥군은 공정여행을 사회혁신프로그램으로 정하였다. 동해시 마을보건실은 프로그램 운영 초기에 보건복지부 사업 아니냐는 비판적 시각도 많았다. 그러나 지역주민뿐 아니라 조업을 마친 어민, 해수욕장을 찾은 방문객과 서핑객 등의 방문진료가 지속적으로 늘어나 어촌에 특화된 마을보건실의 기능을 갖추어 가는 중이다. 동해시는 사회혁신프로그램 운영을 통해 지역 내 의료사각지대가 시범사업 대상지 이외에도 여러 곳이 있다는 것을 확인하고, 의료복지 사각지대에 건강돌봄 사업을 단계적으로 추진하는 방안을 검토 중이다. 이에 시범사업으로 어촌스테이션이 조성되면 마을보건실을 행정에서 직접 운영하기로 결정하였다. 현재 동해시 사회혁신프로그램은 실험단계를 거쳐 본 사업으로 운영되고 있으며, 한의사단체·지역의료봉사단체 등 참여주체가 확대되었고, U-Care 사업을 연계하는 등 고도화되고 있다.

거제시 사업대상지는 어항 배후지역이 상업지역과 아파트단지 밀집 지역으로 다른 어촌지역에 비해 생활서비스 접근성은 양호한 편이다. 다만 일상생활에서 주민들이 누릴 수 있는 다양한 문화 프로그램이 부족하다는 의견이 많았다. 반면 어민들은 장어같이 소량으로 잡히는 원물을 판매하는 데 어려움을 겪고 있었다. 상인들은 항구 기능 쇠퇴로 빈 점포가 늘어나고 방문객이 줄어들어 새로운 활력을 원했다. 이에 지역경제와 문화활동을 접목한 수변문화 프로그램을 사회혁신프로그램으로 추진하였다. 수변문화 프로그램에 참여한 문화기획자와 지역활동가들이 수변문화주간을 꾸리면서 앵커조직만으로는 실행하기 어려운 영화상영제를 열어가족 단위 방문객에게 큰 호응을 얻었다. 또한 1인 기업이나 영세한 조직이 모이면 대도시나 서울에 의존해 왔던 큰 규모의 마케팅과 브랜딩 관련 일거리를 지역에서 수행할 수 있다는 가능성도 보였다.

고흥군은 공정여행을 사회혁신프로그램으로 기획하면서 지역의 주 생산물인 멸치를 가공하여 온라인 매장에 판매하고 낚시객을 대상으로 로컬푸드매장과 식당을 운영할 계획이었다. 이를 위해 마을주민이 참여하는 마을법인 설립도 준비하였다. 그러나 프로그램을 진행하면서 온라인 판매는 식품 판매 관련 인증절차와 시설설비 투자가 마을주민이 감당할 수준이 아니라는 판단을 하였다. 이에 주민들은 원물을 공급하고 멸치 엑기스



사회혁신프로그램을 통한 링커조직 연결 예시
출처: 해양수산부(2021, p.5)를 참조, 보완

를 최고의 품질로 가공하는 일은 지역의 전문업체와 협업하기로 하였다. 공정여행과 연계하여 방문객에게 판매하는 방식도 실험하는 중이다. 식당은 지역주민들이 낚시객의 생선을 손질해주거나, 낚시객과 어민들이 조업 활동 중 먹을 수 있는 도시락을 판매하는 방식으로 현실화하였다.

시범사업 모두 사회혁신프로그램 운영 과정에 지역 내 전문조직이 링커조직으로 참여하면서 프로그램이 구체화되고, 다양한 주체들이 협력 체계를 구축해 가는 중이다. 이처럼 한 명의 전문가가 다른 한 명을 추천하고 또 다른 조직을 연계하면서 자연스럽게 지역 내 전문인력이 그물망 처럼 엮여 사업의 실행력이 높아졌다는 데 의미가 있다.

어촌계 중심의 사업에서 지역주민 모두를 위한 사업으로 확장

앵커조직은 사회혁신프로그램을 발굴하는 과정에서 집집마다 방문해 주민들을 직접 만나면서 일상생활에서 주민들이 느끼는 어려움을 파악하고, 지역의 여러 활동단체와 만나 지역 현안을 객관적으로 파악할 수 있었다고 한다. 이 과정은 사회혁신프로그램이 주민체감형 사업으로 발전할 수 있는 원동력이 되었다. 초기에는 어촌계 중심의 사업이 아니라는 점 때문에 어촌계의 반감도 있었다. 그러나 사회혁신프로그램이 진행되면서 시범사업이

지역주민 모두를 위한 사업이라는 공감대가 형성되어 어촌계 또한 다양한 방식으로 지원해 주고 있다. 동해시는 마을보건실로 활용할 어촌스테이션이 준공될 때까지 프로그램을 운영할 공간이 필요한 시점에 어촌계가 비어 있는 어촌계 소유 공간을 내주었다. 거제 시범사업 지역 또한 어촌계가 운영하는 바다목장 공간을 수변문화공간으로 활용할 수 있도록 기꺼이 동의해 주었다. 고흥군은 사회혁신프로그램을 운영하면서 어촌스테이션을 지역주민과 방문객을 위한 모두의 공간으로 함께 만들어 가는 데 의견을 모았다. 물론 사업 초기에는 주민들 사이에 갈등이 발생하기도 했다. 그러나 사회혁신프로그램이 진행되면서 많은 주민이 체감할 수 있는 사업으로 정착해 가는 과정을 보면서 자연스럽게 주민 갈등이 해소되는 성과도 있었다.

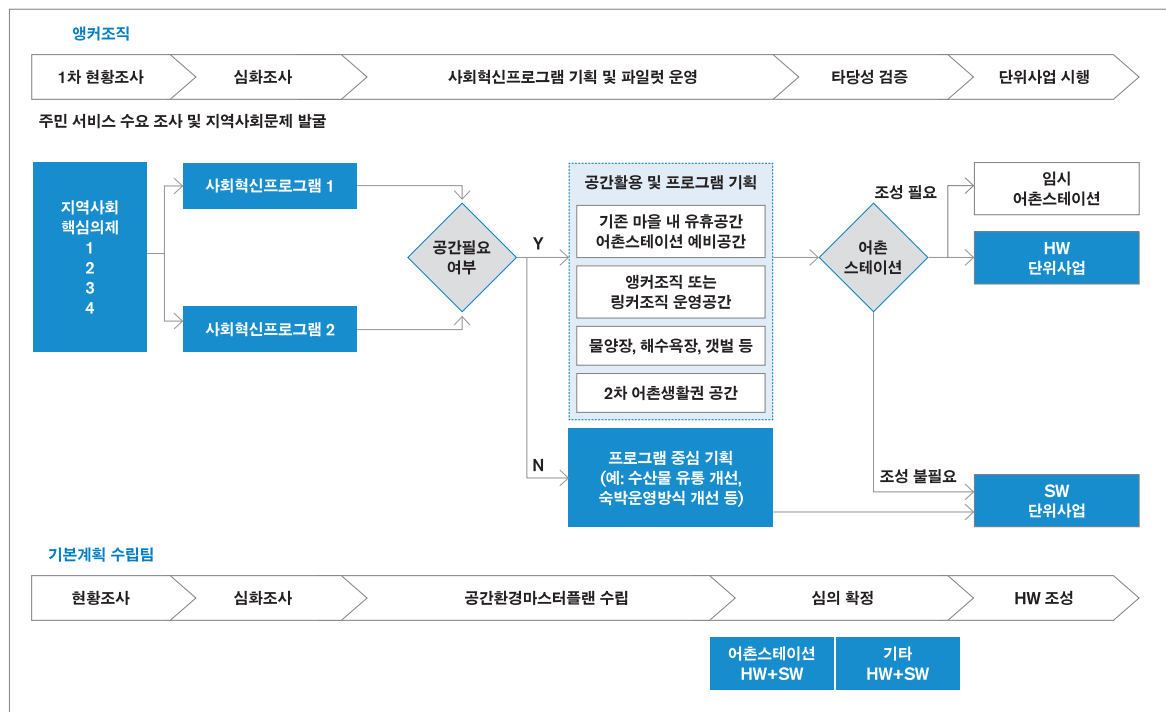
지역공동체 역할 정립과 프로그램 실행을 통한 참여 주체의 역량 강화

사회혁신프로그램을 추진하면서 앵커조직은 주민들의 역량과 잠재력을 파악하여 함께 할 수 있는 방안을 마련하기도 하였다. 고흥군은 공정여행 프로그램을 기획하면서 사업대상지의 우수한 해양경관, 어업인들이 잡아 올린 양질의 멸치, 오랜 시간의 쪼갠 겨가 쌓인 마을농악대를 사회혁신프로그램의 자원으로 활용하였다. 마을농악대는 연말연시 해맞이 축제의 흥을 제대로 돋우었고 질 좋은 수산물로 만든 음식으로 많은 사람들의 입을 즐겁게 해 주었다. 주민들이 늘 해 왔고 잘할 수 있는 일을 사업으로 발전시키면서 자연스럽게 전문가와 주민의 역할 분담과 협업이 이루어졌다. 동해시는 마을보건실을 운영하면서 고령자와 아동 돌봄 프로그램을 연계하였고, 그 과정에서 지역아동센터 체험학습 프로그램을 경제활동 프로그램으로 추진하는 성과를 보여주었다. 하나의 사회혁신프로그램이 지역에 필요한 또 다른 프로그램을 만들어 내는 성과를 냈다. 이처럼 프로그램이 진행될수록 사업에 참여한 주체들의 경험이 쌓여 사업을 기획한 앵커조직뿐 아니라 주민, 사업에 참여한 링커조직 모두가 함께 성장해 가는 중이다. 이는 사회혁신프로그램의 순기능이라고 할 수 있다.

유휴공간의 활용과 어촌스테이션 규모의 적정성 검증

시범사업은 거점시설을 조성한 이후 프로그램을 운영하는 기존 지역활성화 사업과 달리 사회혁신프로그램을 통해 사업의 실현 가능성을 검증하도록 하였다. 이는 그동안 많은 거점시설이 운영하기 어려울 정도로 큰 규모로 조성되거나 구체적인 운영 프로그램과 재원조달 방안이 미흡해 조성 이후 유휴공간으로 방치되는 경우가 많았기 때문에 같은 문제를 반복하지 않기 위함이었다. 이에 사업 시행시에는 어촌스테이션을 조성할 경우 기존 시설을 우선 활용하도록 권장하고 있다.

동해시는 동해시 소유 어항 부지에 있는 어민복합센터를 어촌스테이션으로 활용하기로 하였다. 이 시설은 어촌계가 위탁 운영하고 있었으나 방치되어 있어 새로운 운영주체를 찾아야 할 시점이었다. 마을보건실은 어촌스테이션의 1층에 배치하였고 그 외에도 주민을 위한 커뮤니티 공간, 어민과 관광객을 위한 안내센터, 작은 식당과 카페 공간을 계획하였다. 이는 서핑객, 낚시객, 해수욕장을 찾는 방문객들의 요구를 반영한 결과이다.



사회혁신프로그램을 통한 세부사업 확정 과정

출처: 서수정 (2024, p.38)



고흥군 앵커조직 활동 모습



© 2019.01.15. 14:15:15

고흥 시범사업지역은 유휴공간이 없어 방치되어 있는 국유지를 어촌스테이션 부지로 정하였다. 사회혁신프로그램을 운영하면서 어촌스테이션은 공정여행에 더해 주민건강돌봄 프로그램을 운영할 수 있는 복합공간으로 조성할 필요성을 확인하였다. 이에 낚시객 대상 생선 손질 서비스와 도시락 제작 등에 필요한 공유주방, 주민건강돌봄 프로그램 운영실, 지역에 찾아오는 봉사단체가 머무를 수 있는 숙소 등의 기능을 어촌스테이션에 담았다. 두 지역 모두 상시 이용객과 향후 이용대상지를 추정하여 적정 규모의 어촌스테이션을 계획하였다. 거제시 시범사업대상지는 다기능 국가어항 조성사업, 도시재생사업이 추진된 지역으로 잘 활용되지 않는 수변광장이나 도시재생 거점시설을 어촌스테이션으로 활용하기로 하였다. 이처럼 사회혁신프로그램은 거점시설의 지속가능한 운영을 위한 기능과 프로그램, 시설 규모의 적정성을 검증하는 근거로 활용되었다.

지속가능한 어촌어항재생을 위한 사회혁신프로그램 운영의 향후 과제

사회혁신프로그램 운영 성과는 아직 미미하다. 그러나 어촌스테이션이 조성되기 전에 지역사회문제를 해결할 수 있는 다양한 방법을 찾으면서 지속가능한 사업으로 발전시켰다는 데 의미가 있다. 이 과정에서 동해 퇴직간호사처럼 지역에 숨어 있는 전문가를 발굴하기도 하고, 고흥의 마을농약대처럼 지역공동체의 잠재력을 극대화할 수도 있었다. 또한 거제시처럼 건축물이 아닌 수변공간을 활용해 다양한 문화공간을 조성할 수 있다는 점도 확인하였다. 이는 앵커조직이 기획자이자 사회혁신프로그램의 실

행주체로 참여했기 때문에 가능했던 것이다. 사회혁신프로그램은 아직 실험적 성격이 강하나 공공재원을 사용한다는 점에서 실험으로 끝날 사업에는 재원 투입이 어렵다는 한계도 있다. 앞으로는 실패를 통해 좀 더 실현 가능한 사업으로 발전시킬 수 있도록 다양한 재원 조달 방안을 마련할 필요가 있다. 다양한 분야의 전문가가 참여해야 하는 사회혁신프로그램의 특성상 일부 업무는 링커조직에게 비용을 지불해야 하는 경우가 발생한다. 그러나 수의계약을 벗어난 계약 행위가 어려워 별도 선정절차는 거치는 과정에서 사업이 신속하게 추진되지 못하는 한계도 있다. 또한 기본계획이 승인되기 전에 사회혁신프로그램의 성과를 검증해야 하므로 계획수립절차가 늦어진다는 비판도 있다. 이러한 문제를 극복하기 위해 국비지원사업 선정 이전에 사회혁신프로그램을 지자체가 선행할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

사회혁신프로그램의 궁극적 목적은 어촌생활권 중심의 생활·경제 생태계를 구축하기 위한 다양한 수단을 마련하는 것이다. 이를 위해서는 사회혁신프로그램이 사업대상지인 1차 어촌생활권을 넘어 2차 어촌생활권, 더 나아가 인접한 어촌생활권과 연계될 수 있도록 사회혁신프로그램 성과가 확장되어야 할 것이다.

참고문헌

- 1 건축공간연구원. (2023.12). '23년도 어촌활력증진 지원 시범사업 모니터링.
- 2 서수정. (2024). 어촌신활력(유형2) 앵커조직 사업운영계획 및 기본계획 수립절차 워크숍 발제자료. 건축공간연구원.
- 3 해양수산부. (2021). '22년도 Post-어촌뉴딜 시범사업 공모계획.
- 4 해양수산부. (2024.8). 어촌활력증진지원 시범사업 시행지침.