

어촌뉴딜사업의 성과평가체계와 평가지표에 관한 기초연구

A Basic Study on the Performance Evaluation Framework and Indicators of the Fishing Village New Deal Program

주 저 자 : 김한수 (Kim, Han Soo)

홍익대학교 일반대학원 공공디자인전공 박사과정

교 신 저 자 : 장영호 (Jang, Young Ho)

홍익대학교 산업미술대학원 공공디자인전공 교수
nagoyajang@hongik.ac.kr

<https://doi.org/10.46248/kidsr.2026.1.534>

접수일 2026. 02. 09. / 심사완료일 2026. 02. 25. / 게재확정일 2026. 03. 09. / 게재일 2026. 03. 30.

Abstract

Although the program was introduced as a comprehensive policy to improve living conditions and accessibility in declining fishing villages, its current evaluation framework remains heavily focused on short-term and quantitative indicators, such as infrastructure development and budget execution. Based on theories of regional regeneration, community participation and governance, and policy performance evaluation, this study analyzes the institutional framework and implementation characteristics of the Fishing Village New Deal Program. The analysis reveals that the existing evaluation system emphasizes physical outputs while insufficiently capturing qualitative and long-term outcomes, including improvements in quality of life, community capacity building, and post-project sustainability. To address these limitations, this study proposes a multidimensional performance evaluation framework that incorporates community participation and governance as process indicators, and sustainability and regional self-reliance as outcome and impact indicators.

Keyword

Fishing Village New Deal Program(어촌뉴딜사업), Performance Evaluation(성과평가), Evaluation Indicators(평가지표)

요약

어촌뉴딜사업은 어항 접근성 개선과 생활 인프라 확충을 통해 어촌의 경주 여건을 개선하고자 도입된 대표적인 어촌 재생정책이지만, 그 성과평가는 여전히 시설 조성 실적과 예산 집행률 등 단기적·정량적 지표에 편중되어 있다는 한계를 지닌다. 이에 본 연구는 지역 재생 이론, 주민 참여 및 거버넌스 이론, 정책 성과평가 논리모형을 이론적 기반으로 설정하고, 어촌뉴딜사업의 제도적 구조와 추진 현황을 분석하였다. 연구 결과, 현행 어촌뉴딜사업의 성과평가체계는 물리적 환경개선이라는 산출 단계에 집중되어 있어, 주민 삶의 질 변화, 공동체 역량 강화, 사업 종료 이후의 지속가능성과 같은 핵심 성과를 충분히 반영하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 이에 본 연구는 주민 참여 수준과 거버넌스 구조를 과정 지표로, 공동체 회복과 지역 자립성을 성과 및 영향 지표로 포함하는 다차원 성과평가지표 개선안을 제안하였다.

목차

1. 서론

- 1-1. 연구의 배경 및 목적
- 1-2. 연구의 범위 및 방법

2. 이론적 고찰

- 2-1. 어촌 재생과 지역 재생의 이론적 논의
- 2-2. 주민 참여 이론과 거버넌스 개념
- 2-3. 지역 재생정책의 성과평가 이론
- 2-4. 어촌뉴딜사업 관련 선행연구 검토

3. 어촌뉴딜사업의 제도적 기반 및 추진 현황

- 3-1. 어촌뉴딜사업의 정책적 도입 배경

- 3-2. 어촌뉴딜사업의 법·제도적 기반

- 3-3. 어촌뉴딜사업의 추진 체계 및 사업 구조

4. 어촌뉴딜사업 성과평가지표 개선 및 연구 모형 설정

- 4-1. 기존 어촌뉴딜사업 성과평가체계의 한계
- 4-2. 성과평가지표 개선의 기본 방향
- 4-3. 다차원 어촌뉴딜사업 성과평가지표 개선안
- 4-4. 연구모형 및 분석틀 설정

5. 결론

참고문헌

1. 서론

1-1. 연구의 배경 및 목적

우리나라 어촌지역은 수산업 생산의 거점이자 해양 국토 관리의 핵심 공간으로 기능해 왔으나, 최근 수십 년간 인구감소와 고령화, 어업 생산성 저하, 생활 기반 시설의 노후화 등 복합적인 구조적 문제에 직면하면서 지역의 지속가능성이 근본적으로 약화되고 있다. 특히 청·장년층의 지속적인 유출은 인구 재생산 구조를 붕괴시키고, 어촌 공동체의 사회적 자본 축적과 지역 역량 형성을 제약함으로써 어촌지역의 장기적 존속 가능성에 심각한 위협 요인으로 작용하고 있다. 이러한 어촌 쇠퇴 현상은 단순한 산업적 문제를 넘어, 지역 간 불균형 심화와 국토의 지속가능한 관리라는 국가적 차원의 과제로 인식되고 있다.

이와 같은 문제의식 속에서 정부는 2019년부터 어촌과 어항을 대상으로 한 대표적인 지역 재생정책으로서 어촌뉴딜사업¹⁾을 추진해 왔다. 어촌뉴딜사업은 어항 접근성 개선과 경주 여건 확충, 지역 특화 산업 육성 등을 통해 어촌의 자생적 발전 기반을 구축하고, 궁극적으로는 어촌지역의 지속가능한 발전을 도모하는 것을 목표로 한다. 이는 기존의 개별적·단편적 어항 정비 사업에서 벗어나 물리적 환경개선과 더불어 지역 경제, 사회, 공동체 차원을 포괄하는 종합적 어촌 재생을 지향한다는 점에서 정책적 전환의 의미를 지닌다.

그러나 사업이 일정 기간 추진되면서, 어촌뉴딜사업이 지향하는 ‘지속가능한 어촌 재생’이 실제로 얼마나 구현되고 있는지에 대해서는 비판적 검토의 필요성이 제기되고 있다. 다수의 사업지가 항만시설 정비, 기반 시설 확충, 경관 개선 등 가시적인 물리적 성과에 집중됨에 따라, 주민 참여를 통한 지역 역량 강화, 공동체 회복, 지역 내 자율적 운영체계 구축과 같은 지속가능성의 핵심 요소들이 충분히 달성되지 못하고 있다는 지적이 지속적으로 제기되고 있다. 특히 현행 성과평가 체계는 시설 조성 실적, 사업 집행을 등 단기적·정량적 지표에 편중되어 있어, 어촌뉴딜사업이 지역사회에 미친 구조적 변화와 장기적 지속가능성에 대한 기여도를 적절히 평가하지 못하는 한계를 내포하고 있다.

지속가능한 지역 재생은 단순한 물리적 환경개선이 아니라 일회성 개발 성과를 의미하지 않는다. 이는 지역 경

제의 자립성, 공동체의 사회적 결속과 거버넌스, 지역 자원의 순환적 활용, 그리고 장기적으로 지역이 외부 지원에 과도하게 의존하지 않고 스스로 존속 발전할 수 있는 역량의 축적을 포괄하는 개념이다. 따라서 어촌뉴딜사업의 성과 역시 ‘얼마나 많은 시설이 조성되었는가’가 아니라, ‘어촌지역이 지속가능한 체계로 얼마나 전환되었는가’라는 관점에서 재해석될 필요가 있다.

이에 본 연구는 어촌뉴딜사업의 추진 실태와 제도적 구조를 지속가능성 개념을 중심으로 종합적으로 분석하고, 현행 성과평가체계가 지니는 한계를 비판적으로 검토한 후, 지속가능한 어촌 재생의 핵심 요소를 반영할 수 있는 평가지표 개선 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 나아가 어촌뉴딜사업의 성과를 물리적·경제적·사회적 차원에서 통합적으로 설명할 수 있는 연구모형과 분석틀을 설정함으로써, 향후 어촌 재생정책의 성과 평가와 제도 개선을 위한 이론적·정책적 기초를 제공하고자 한다.

1-2. 연구의 범위 및 방법

본 연구는 어촌뉴딜사업의 성과를 지속가능성 관점에서 분석하기 위하여 연구 대상과 분석 범위를 다음과 같이 설정한다. 연구의 공간적 범위는 어촌뉴딜사업이 적용되는 전국의 지방어항 및 어촌정주어항을 포함한 어촌지역으로 한정되되, 개별 사업지에 대한 미시적 사례분석보다는 제도와 정책 전환을 대상으로 한 거시적·종합적 분석에 초점을 둔다. 시간적 범위는 어촌뉴딜사업이 본격적으로 시행된 2019년 이후부터 최근까지의 추진 과정을 대상으로 하며, 사업 성과에 대한 중간평가 결과와 제도운영 실태를 분석 범위에 포함한다.

연구의 내용적 범위는 다음의 세 가지 측면으로 구분된다. 첫째, 어촌뉴딜사업의 정책 목표, 사업 구조, 추진 체계 등을 중심으로 제도적 특성을 분석한다. 둘째, 관련 법·제도, 감사 결과, 정책 보고서 등을 토대로 어촌뉴딜사업의 추진 실태를 검토하고, 현행 성과평가 체계가 지니는 구조적 한계와 문제점을 도출한다. 셋째, 이러한 분석 결과를 바탕으로 어촌뉴딜사업의 성과를 물리적 성과에 국한하지 않고 경제적·사회적·거버넌스 차원을 포괄하는 다차원적 관점에서 평가할 수 있는 성과평가지표 개선안과 연구모형을 제시한다. 이를 위해 본 연구는 지역 재생 이론(Roberts & Sykes), 주민 참여 이론(Arnstein), 거버넌스 이론(Rhodes), 성과평가 논리모형(OECD, UN) 등 관련 이론을 통합적으로 적용하여 분석틀을 구성한다.

연구 방법으로는 문헌연구와 제도 분석을 중심으로

1) 어촌·어항법 제47조의3, 6에 근거하여 어촌이 보유한 핵심자원을 활용하여 차별화된 콘텐츠를 발굴하고 어촌, 어항 통합개발을 통하여 어촌지역의 활력을 도모하기 위한 사업

한다. 구체적으로는 어촌뉴딜사업 관련 법령과 정부 정책자료, 선행연구, 감사 보고서 등을 종합적으로 검토하여 사업 추진의 제도적 구조와 운영상의 문제점을 분석한다. 또한 도시재생특별법에 따른 도시재생사업을 비롯한 유사 지역 재생정책의 성과평가체계를 비교·분석함으로써, 어촌뉴딜사업 성과평가체계 개선을 위한 시사점을 도출한다. 이러한 분석을 통해 본 연구는 어촌뉴딜사업의 성과를 지속가능성 관점에서 보다 체계적이고 종합적으로 평가할 수 있는 정책적·이론적 분석틀을 제시하고자 한다.

2. 이론적 고찰

2-1. 어촌 재생과 지역 재생의 이론적 논의

어촌 재생은 지역 쇠퇴 문제에 대응하기 위한 지역 재생(regional regeneration) 이론의 연장선에서 이해될 수 있다. 지역 재생 이론은 산업 구조의 변화, 인구 감소, 공간적 노후화 등으로 쇠퇴한 지역을 대상으로 물리적 환경개선과 더불어 사회·경제적 회복을 동시에 추구하는 종합적 정책 접근을 강조한다(Roberts & Sykes, 2000). 이 이론은 지역 쇠퇴를 단일 요인에 의한 문제가 아닌 구조적이고 복합적인 현상으로 인식하며, 이에 대한 대응 역시 단편적 개발사업이 아닌 통합적 재생 전략을 요구한다는 점에서 특징을 지닌다.

전통적으로 우리나라의 어촌 개발 정책은 어항 정비와 수산업 생산성 향상을 중심으로 추진되어왔다. 이러한 개발 중심 접근은 어촌의 물리적 기반을 일정 부분 개선하는 성과를 거두었으나, 인구 고령화 심화, 청장년층 유출, 공동체 약화와 같은 구조적 문제를 해결하는 데에는 한계를 드러내 왔다. 즉, 어촌 문제를 산업 및 시설 개선의 차원에서만 접근함으로써, 생활환경과 사회적 관계, 지역 정체성의 쇠퇴와 같은 비물리적 요소를 충분히 고려하지 못하였다는 한계를 지닌다.

이에 따라 최근의 어촌 재생 논의는 단순한 물리적 정비를 넘어, 생활환경의 질적 개선, 지역 공동체의 회복, 지역 자원의 재해석과 활용 등 비물리적 요소를 포괄하는 방향으로 확장되고 있다(이상호, 2018). 이러한 논의는 어촌을 수산업 생산 공간에 국한된 영역이 아닌, 주민의 삶과 경제 활동, 사회적 관계가 결합된 종합적 생활 공간으로 인식하려는 시도라는 점에서 지역 재생 이론의 확장된 적용으로 이해될 수 있다.

특히, 지속가능한 지역 재생 이론에서는 외부 자원의 단기적 투입이나 물리적 개발 성과보다 지역 내부

역량의 축적과 자생적 발전 구조의 형성을 핵심 요소로 강조한다(Evans & Shaw, 2004). 이는 지역이 외부 재정 지원에 과도하게 의존하지 않고 장기적으로 스스로 유지·발전할 수 있는 체계를 구축하는 것을 지속가능성의 본질로 본다는 점에서 중요하다고 할 수 있다. 이러한 관점은 어촌 재생정책 역시 단기적 성과 중심의 개발사업에서 벗어나, 지역 공동체의 회복과 경제 구조의 장기적 안정성을 목표로 설정해야 함을 시사한다.

종합하면, 지역 재생 이론(Roberts & Sykes, 2000; Evans & Shaw, 2004)은 쇠퇴 지역의 문제를 개별 시설의 노후화나 단일 산업의 침체로 환원하지 않고, 인구·경제·사회·공간 요인이 상호작용한 결과로 인식한다. 이에 따라 효과적인 재생 전략 역시 물리적 환경개선과 사회·경제적 회복을 동시에 추구하는 통합적 접근을 요구한다. 이러한 이론적 논의는 어촌 재생을 단순한 어항 개발이나 기반시설 확충의 문제가 아니라, 지속가능한 지역 단위의 재구성 과정으로 이해하는 데 중요한 분석 틀을 제공한다.

2-2. 주민 참여 이론과 거버넌스 개념

주민 참여는 지역 재생정책의 효과성과 지속가능성을 좌우하는 핵심 요소로 평가된다. 지역 재생은 장기간에 걸쳐 다양한 이해관계자의 협력과 조정을 필요로 하는 과정적 정책이라는 점에서, 주민이 정책의 단순한 수혜자가 아닌 주체로서 참여하는 구조가 형성되지 않을 경우 성과의 지속성이 담보되기 어렵다. 이러한 맥락에서 주민 참여는 지역 재생정책의 정당성과 실효성을 동시에 확보하기 위한 필수 조건으로 논의되어왔다.

Arnstein(1969)은 주민 참여를 ‘시민참여의 사다리(Ladder of Citizen Participation)’로 개념화하여, 참여를 정보 제공, 의견 수렴, 협의와 같은 형식적 단계에서부터 파트너십, 권한 위임, 시민 통제에 이르는 실질적 단계까지 위계적으로 구분하였다. 이 이론은 제도적으로 주민 참여 절차가 마련되어 있더라도 의사결정 권한이 실질적으로 이전되지 않을 경우, 참여는 상징적 수준에 머물 수 있음을 명확히 지적한다. 즉, 주민 참여의 핵심은 참여의 ‘존재 여부’가 아니라, 주민이 정책 과정에서 어느 정도의 영향력과 결정 권한을 보유하는가에 있다.

한편, 거버넌스 이론은 전통적인 정부 중심의 위계적 정책 집행 방식에서 벗어나, 정부·지방자치단체·지역 주민·민간 주체 등 다양한 행위자가 상호 협력하는 네트워킹형 정책 운영 방식을 강조한다(Rhodes, 1996).

지역 재생정책에서 거버넌스는 단일 행위자의 역량만으로 해결하기 어려운 복합적 지역 문제에 대응하기 위한 제도적 장치로 가능하며, 정책 형성과 집행 과정에서 다양한 이해관계자의 참여를 통해 정책의 정당성과 실행력을 제고하는 역할을 수행한다.

특히 지속가능한 지역 재생의 관점에서 거버넌스는 단기적 사업 성과를 넘어, 지역 내 자율적 운영 체계와 협력 관계를 형성하는 핵심 메커니즘으로 이해되고 있다. 주민 참여가 개별 사업 단위에서의 의견 제시에 그치지 않고, 지역 차원의 의사결정과 운영 과정으로 확장될 때, 지역 재생정책은 외부 지원 종료 이후에도 지속 가능한 구조를 유지할 수 있다는 것을 의미하는 것이다. 이러한 점에서 주민 참여 이론과 거버넌스 개념은 상호 보완적인 관계에 있으며, 실질적 주민 참여는 효과적인 거버넌스 구축의 전제 조건으로 작용한다.

국내 선행연구에서도 지역 재생정책의 성과는 주민 참여의 수준과 거버넌스 구조의 질에 따라 크게 달라진다는 점이 반복적으로 지적되고 있다(김영수·박재홍, 2017). 그러나 실제 정책 현장에서는 주민 참여가 계획 수립 단계에 한정되거나, 행정 주도의 하향식 구조가 유지되는 경우가 많아 거버넌스의 실질성이 충분히 확보되지 못하는 문제가 지속적으로 반복되고 있다. 이러한 한계는 어촌뉴딜사업에서도 공통적으로 제기되고 있으며, 주민 참여와 거버넌스가 형식적 절차에 머무른 경우 사업 성과의 지속가능성이 약화되고 있다는 점에서 주민 참여의 수준과 거버넌스 구조의 질이 확보될 수 있는 대안이 필요하다는 점을 시사한다.

2-3. 지역 재생정책의 성과평가 이론

성과평가는 정책 목표의 달성 여부를 점검하고 향후 정책 개선 방향을 도출하기 위한 핵심적인 정책 관리 수단이다. 전통적인 성과평가는 투입 대비 산출을 중심으로 한 효율성 평가에 초점을 두어 왔으나, 이러한 접근은 지역 재생정책과 같이 다수의 이해관계자가 참여하고 장기간에 걸쳐 복합적인 효과가 나타나는 정책을 평가하는 데 근본적인 한계를 지닌다(Weiss, 1998). 특히 지역 재생정책은 단기간에 가시적 성과가 나타나기 어렵고 정책 효과가 사회적·경제적·공간적 차원에서 점진적으로 축적된다는 점에서 기존의 단선적 평가 방식으로는 정책의 실질적 성과를 충분히 포착하기 어렵다. 이러한 한계를 보완하기 위해 정책 평가 분야에서는 논리모형(logic model) 또는 성과 사슬(results chain) 개념이 널리 활용되고 있다. 논리모형은 정책을 투입(Input)-과정(Process)-산출(Output)-성과

(Outcome)-영향(Impact)의 단계로 구분하여, 정책 목표와 수단 간의 인과 관계를 체계적으로 설명하는 분석 틀이다(United Nations, 2009). 이 모형은 단순히 정책의 결과만을 평가하는 것이 아니라, 정책 효과가 어떠한 경로를 통해 발생하는지를 분석함으로써 정책 설계와 집행, 평가를 연계하는 장점을 지닌다. 특히 지역 재생정책의 성과평가에서는 물리적 시설 조성이나 사업 완료 여부와 같은 산출(Output)보다, 주민 삶의 질 변화, 지역 공동체의 회복, 지역 경제의 자립성 강화와 같은 성과(Outcome)와 장기적 영향(Impact)을 중심으로 평가해야 한다는 점이 강조된다(OECD, 2015). 이는 지속가능한 지역 재생이 단기적 개발 성과가 아니라, 지역의 구조적 변화와 역량 축적을 통해 실현된다는 인식에 기반한다. 따라서 성과평가 역시 정책이 지역의 지속가능성에 어떠한 기여를 하였는지를 중심으로 재구성될 필요가 있다고 판단된다.

그러나 실제 정책 평가 현장에서는 여전히 측정의 용이성과 행정적 편의성으로 인해 산출 중심의 경량적 지표가 우선적으로 활용되는 경향이 강하다. 이러한 평가는 단기적 사업 성과를 파악하는 데에는 유용할 수 있으나, 지역 재생정책이 지향하는 장기적 변화와 지속 가능성을 충분히 반영하지 못한다는 한계를 내포한다. 어촌뉴딜사업의 성과평가체계 역시 이러한 문제를 공유하고 있으며, 시설 조성 실적과 예산 집행을 중심의 평가로 인해 주민 참여, 공동체 역량, 거버넌스 형성 등 비물리적 성과가 평가에서 상대적으로 배제되고 있다.

이에 따라 어촌뉴딜사업의 성과를 보다 정확히 진단하고 정책의 지속가능성을 제고하기 위해서는 논리모형에 기반한 다차원적 성과평가체계를 도입할 필요가 있을 것이다. 이는 어촌뉴딜사업을 단기적 개발사업이 아닌 지속가능한 지역 재생정책으로 재정립하기 위한 이론적 토대이자, 향후 성과평가지표 개선 논의를 위한 핵심 분석 틀로 기능할 수 있다는 판단에 기인한다.

2-4. 어촌뉴딜사업 관련 선행연구 검토

어촌뉴딜사업에 관한 선행연구는 연구의 초점과 분석 관점에 따라 대체로 세 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째, 정책 성과를 평가한 연구들은 어촌뉴딜사업이 어항 접근성 개선과 생활환경 정비 등 물리적 환경 측면에서 일정 수준의 성과를 거두었다고 평가한다(박성재 외, 2019). 이러한 연구들은 항만시설 정비, 안전시설 확충, 경관 개선 등 가시적인 사업 성과를 중심으로 긍정적인 효과를 확인하고 있다. 반면, 지역경제 활성화, 일자리 창출, 공동체 회복과 같은 사회·경제

적 측면에서는 성과가 제한적이거나 단기적이라는 비판적 평가도 함께 제기되고 있다. 둘째, 사업 추진 실태를 분석한 연구들은 어촌뉴딜사업의 사업 구조와 운영 방식에 주목하여, 인프라 중심의 획일적인 사업 구성과 지역 특성 반영의 한계를 지적한다(이현주 서지은, 2021). 특히 공동사업의 비중이 과도하게 높아 개별 어촌의 여건과 잠재력을 반영한 특화사업이 형식적으로 운영되는 사례가 빈번하다는 점이 주요 문제로 제시된다. 이러한 연구들은 어촌뉴딜사업이 종합적 재생정책을 지향함에도 불구하고, 실제 집행 단계에서는 기존 어항 정비 사업과 유사한 방식으로 운영되고 있음을 비판적으로 분석한다. 셋째, 어촌뉴딜사업의 개선 방향을 제시한 연구들은 주민 참여 확대, 거버넌스 구조 개선, 사업 종료 이후의 사후관리 강화 필요성을 공통적으로 강조하고 있다. 이들 연구는 어촌뉴딜사업이 지속 가능한 지역 재생정책으로 기능하기 위해서는 주민 주도의 운영 체계와 지역 내 협력 구조가 필수적이라는 점을 지적한다. 그러나 이러한 연구들은 대체로 정책적·제도적 개선의 방향성을 제시하는 데에 그치며, 주민 참여와 거버넌스, 지속가능성과 같은 요소들이 성과 평가체계와 어떠한 방식으로 연계되어야 하는지에 대한 구체적인 분석은 상대적으로 부족하다.

종합하면, 기존 선행연구들은 어촌뉴딜사업의 물리적 성과와 제도 운영상의 문제점을 다각도로 분석하고 있으며, 지속가능성 확보를 위한 정책적 과제 역시 일정 부분 제시하고 있다. 그러나 어촌뉴딜사업의 성과를 지속가능성 관점에서 체계적으로 재구성하고, 이를 반영할 수 있는 성과평가 지표와 평가 구조를 구체적으로 제시한 연구는 제한적인 실정이다. 이러한 연구 공백은 어촌뉴딜사업을 단기적 개발사업이 아닌 지속 가능한 지역 재생정책으로 전환하기 위한 성과평가체계 개선 연구의 필요성을 시사한다.

3. 어촌뉴딜사업의 제도적 기반 및 추진 현황

3-1. 어촌뉴딜사업의 정책적 도입 배경

어촌뉴딜사업은 어촌지역이 직면한 구조적 쇠퇴 문제에 대응하기 위한 국가 차원의 종합적 지역 재생정책으로 도입되었다. 그동안 추진되어 온 어항 개발 및 정비 사업은 수산물 생산과 물류 기능의 효율성 제고를 주요 목표로 하여, 항만시설 확충과 기능 개선을 중심으로 이루어져 왔다. 이러한 정책은 어업 기반 강화와 물리적 인프라 개선 측면에서는 일정한 성과를 거두었으나, 어촌 주민의 생활환경 개선이나 지역 공동체

회복, 인구 유출 문제에 대한 대응에는 상대적으로 한계를 노출해 왔다. 특히 최근에 급격하게 인구감소와 고령화가 심화되는 상황에서, 어촌 문제를 생산 기반의 취약성이나 시설 노후화로만 인식하는 기존의 개발 중심 접근 방식은 어촌지역의 장기적인 지속가능성을 확보하는 데 충분하지 않다는 비판이 제기되어 왔다. 이는 어촌 쇠퇴가 단순한 산업 문제를 넘어, 생활환경의 질 저하와 공동체 약화, 지역 기능 전반의 붕괴와 맞닿아 있음을 시사한다. 이러한 문제 인식은 어촌을 보다 종합적인 지역 단위로 재구성하려는 정책적 전환의 필요성을 부각시킨다.

이러한 배경에서 정부는 어촌을 단순한 어업 생산 공간이 아닌, 생활·관광·문화 기능이 결합된 복합적 지역 공간으로 인식하고, 접근성 개선과 경주 여건 향상을 통해 어촌의 자생적 발전을 도모하고자 어촌뉴딜사업을 추진하게 되었다. 어촌뉴딜사업은 어항과 배후 어촌을 연계하여 정비하고, 지역 자원의 활용과 주민 참여를 통해 지역 내 활력을 회복하는 것을 정책 목표로 설정하고 있다는 점에서 기존 어항 정비 사업과 차별성을 지닌다.

[표 1] 어촌뉴딜사업의 정책적 도입 배경

구분	주요 내용
기존 어촌 정책의 특징	· 어항 개발·정비 중심의 사업 추진 · 수산물 생산 및 물류 기능 확보에 초점
기존 정책의 한계	· 생활환경개선 및 주민 삶의 질에 대한 고려 부족 · 인구감소·고령화·공동체 약화 등 구조적 문제 대응 한계
정책 환경 변화	· 어촌 쇠퇴를 산업 문제가 아닌 지역 단위의 복합적 문제로 인식 · 지속가능한 지역 재생 필요성 대두
정책 인식의 전환	· 어촌을 단순한 어업 생산 공간이 아닌 생활·관광·문화 기능이 결합된 복합 공간으로 재정의
어촌뉴딜사업의 도입 목적	· 접근성 개선 및 경주 여건 향상 · 지역 자생력 확보와 어촌 활력 회복
기존 사업과의 차별성	· 어항과 배후 어촌을 연계한 종합 재생 · 물리적 정비와 지역 활성화를 동시에 추구
국가 정책적 의의	· 국가균형발전 정책의 일환 · 낙후된 해양연안 지역의 삶의 질 제고 및 지역 격차 완화

아울러 어촌뉴딜사업은 국가균형발전 정책의 일환으로서, 상대적으로 낙후된 해양연안 지역의 삶의 질을 제고하고 지역 간 격차를 완화하기 위한 정책적 시도로 평가할 수 있다. 이는 어촌뉴딜사업이 단순한 부문별 사업을 넘어, 지역 재생과 지속가능한 국토 관리라

는 국가적 정책 기조 속에서 도입되었음을 의미한다.

3-2. 어촌뉴딜사업의 법·제도적 기반

어촌뉴딜사업은 「어촌·어항법」을 주요 법적 근거로 하여 추진되고 있다. 「어촌·어항법」은 어촌의 정주 환경 개선, 어항의 효율적 관리 및 개발, 어촌 경제의 활성화를 종합적으로 규율하는 기본 법률로서, 어촌뉴딜사업의 제도적 토대를 형성하고 있다. 특히 동 법은 어촌 정비와 어항 개발을 연계하여 추진할 수 있는 법적 근거를 마련함으로써, 어촌과 어항을 개별 시설이 아닌 통합적 관리·개발의 대상으로 인식할 수 있는 제도적 틀을 제시하고 있다.

그러나 「어촌·어항법」은 제정 및 개정 과정에서 전통적으로 시설 정비와 개발 중심의 법체계를 유지해 왔다는 한계를 지닌다. 이로 인해 주민 참여, 지역 공동체 역량 강화, 사업 이후의 운영·관리 체계와 같은 지속가능성 관련 요소들이 법률 차원에서 충분히 구체화되지 못하고 있다. 특히 주민 참여에 관한 규정은 선언적 수준에 머무르는 경우가 많아, 실제 사업 추진 과정에서는 행정 주도의 하향식 구조가 지속되는 경향을 보이고 있다. 이는 어촌뉴딜사업이 종합 재생정책을 표방함에도 불구하고, 주민 주도의 사업 운영과 자율적 거버넌스 형성이 제도적으로 뒷받침되지 못하고 있음을 시사한다. 또한 「어촌·어항법」은 생태적 가치 보전이나 지역의 문화적 자산 활용에 대한 규정이 상대적으로 미흡하여, 어촌 공간이 지니는 환경적·문화적 특성을 종합적으로 반영하는 데에도 한계를 보인다. 더 나아가 최근 어촌지역의 핵심 과제로 부상하고 있는 인구감소와 고령화 문제에 대한 장기적 대응 전략 역시 법체계에 충분히 반영되지 못하고 있다. 이와 함께 사후관리 및 유지관리 체계에 대한 규정이 미비하여, 사업 종료 이후 시설 관리 주체의 불명확성과 운영 부실로 인한 시설 방치 문제가 반복적으로 발생하고 있다는 점도 지적되고 있다. (표 2 참조)

한편 어촌뉴딜사업은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「농어촌정비법」 등 관련 법률과 연계되어 추진되고 있으나, 각 법률 간의 역할 분담과 적용 범위가 명확히 구분되지 않아 행정적 혼선이 발생하는 사례도 나타나고 있다. 이러한 법·제도 간 연계 부족은 사업 추진 과정에서 중복 규제 또는 제도 적용의 공백을 초래할 수 있으며, 결과적으로 어촌뉴딜사업이 지향하는 종합성과 지속가능성을 제약하는 요인으로 작용한다.

이와 같이 「어촌·어항법」은 어촌뉴딜사업의 법적 근

간을 제공하고 있으나, 개발 중심의 법체제로 인해 주민 참여와 지속가능성을 충분히 제도화하지 못하는 구조적 한계를 지닌다. 이러한 한계는 향후 어촌뉴딜사업의 성과평가체계 개선과 함께, 법·제도적 보완의 필요성을 제기하는 중요한 분석 대상이라 할 수 있다.

[표 2] 「어촌·어항법」 중심 어촌뉴딜사업의 제도적 한계

구분	주요 한계 내용
법체계의 기본 성격	시설 정비·개발 중심의 법체제로 구성되어 지역 재생 관점 반영 부족
주민 참여 규정	주민 참여가 선언적 수준에 머물러 실질적 의사결정 권한 보장 미흡
공동체 역량 강화	지역 공동체 형성 및 주민 주도 운영에 대한 제도적 장치 부족
거버넌스 구조	행정 주도의 하향식 사업 구조가 지속될 가능성 내재
지속가능성 반영	장기적 지역 자립과 지속가능성을 고려한 규정 미흡
생태적 가치 고려	해양연안 생태 보전 및 환경 지속가능성 관련 규정 부족
문화·생활 요소	지역 문화·생활 기반 활용에 대한 법적 고려 미흡
인구 구조 대응	인구감소·고령화 문제에 대한 중·장기 대응 전략 미반영
사후관리 체계	사업 종료 후 운영·유지관리 주체 및 책임 규정 미비
성과평가 연계	비물리적 성과(공동체·거버넌스 등)를 반영한 평가 근거 부족

3-3. 어촌뉴딜사업의 추진 현황과 주요 쟁점

어촌뉴딜사업은 중앙정부, 지방자치단체, 지역 주민이 참여하는 다층적 추진 체계를 기반으로 운영되고 있다. 중앙정부는 사업의 기본 정책 방향과 추진 기준을 설정하고, 지방자치단체는 사업 기획과 집행을 담당하며, 지역 주민은 사업 계획 수립과 운영 과정에 참여하는 구조를 갖는다. 사업은 일반적으로 3년 이내의 기간 동안 추진되며, 총사업비는 150억 원 이내로 구성된다. 재원은 국비와 지방비가 일정 비율로 분담되는 방식으로 마련되며, 일부 사업에서는 주민 자부담이 포함되기도 한다. 사업 내용은 크게 공동사업과 특화사업으로 구분되는데, 공동사업은 어항 접근성 개선과 기반 시설 정비를 중심으로 추진되고, 특화사업은 지역 특성을 반영한 소득 사업, 관광·체험 프로그램 개발 등을 포함한다.

그러나 감사원 감사 결과와 각종 정책 평가에 따르면, 실제 사업 추진 과정에서는 다수의 사업지가 충분한 수요 분석 없이 특화시설을 조성하였으며, 전체 예

산의 상당 부분이 토목공사 등 인프라 중심 사업에 집중된 것으로 나타났다. 일부 지역의 경우 전체 사업비의 70% 이상이 공통사업에 투입되어 특화사업의 실효성이 저하된 사례도 확인되었다. 또한 사업 승인 이후 지방자치단체의 임의적인 사업 계획 변경, 예산 전용, 허위 보고 사례가 적발되면서 중앙정부의 관리·감독 기능이 충분히 작동하지 못하고 있다는 지적이 제기되었다. 이는 어촌뉴딜사업이 지역 맞춤형 재생정책이라고 보다, 획일적인 인프라 개발사업으로 전개될 위험성을 내포하고 있음을 시사한다.

다층적 추진 체계가 실질적으로 가능하기 위해서는 행정 주도의 사업 집행을 넘어, 지역 주민과 민간 주체가 의사결정 과정에 실질적으로 참여하는 거버넌스 구조가 전제되어야 한다. 거버넌스 이론에 따르면, 다양한 행위자 간 협력적 네트워크는 정책의 실행력과 지속가능성을 제고하는 핵심 요인으로 작용한다(Rhodes, 1996). 그럼에도 불구하고 어촌뉴딜사업에서는 상향식(Bottom-up) 접근을 표방하고 있음에도 실제로는 주민 의견 수렴이 형식적으로 이루어지는 경우가 많았다. 2024년 성과평가 결과에 따르면, 지역 주민의 사업 만족도는 약 50% 수준에 그쳤으며, 실시설계 단계에서 주민 의견이 반영되었다고 응답한 비율 역시 절반에 불과한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 어촌뉴딜사업의 거버넌스 구조가 제도적으로 충분히 정착되지 못하고 있음을 보여준다.

[표 3] 어촌뉴딜사업 추진 현황과 주요 쟁점

구분	주요 내용
추진 체계	중앙정부-지자체-주민이 참여하는 다층적 구조이나, 실제로는 행정 주도적 운영
사업 구조	공통사업(접근성·기반시설) 중심, 특화사업(소득관광)은 형식적 운영
예산 집행	토목인프라 사업에 예산 편중, 일부 지역은 공통사업 비중 70% 이상
주민 참여	상향식 접근을 표방하나 주민 의견 반영은 제한적, 만족도 약 50% 수준
관리·감독	지자체의 계획 변경·예산 전용 사례 발생, 중앙정부 관리 기능 미흡
성과 및 한계	물리적 환경개선 성과는 가시화되었으나 공동체 회복과 자립성은 미흡
지속가능성	사후관리 및 운영 주체 부재로 시설 방치 등 지속가능성 문제 발생

어촌뉴딜사업은 전국 다수의 어촌지역을 대상으로 추진되면서, 어항 접근성 개선과 생활환경 정비 측면에서는 일정 수준의 가시적 성과를 나타내고 있

다. 그러나 사업 추진 과정에서 수요 분석의 부족, 주민 참여의 형식화, 사후관리 계획의 미흡 등 구조적인 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 특히 사업 종료 이후 운영 주체가 명확하지 않거나, 유지관리 비용 부담으로 인해 조성된 시설이 방치되는 사례는 어촌뉴딜사업의 지속가능성에 대한 근본적인 의문을 제기한다. 이는 사업 기획 및 추진 단계에서부터 장기적인 운영과 관리에 대한 고려가 충분히 이루어지지 않았음을 의미한다.(표 3 참조)

종합하면, 어촌뉴딜사업의 추진 실태는 단계적인 개발 성과에 집중된 사업 구조를 보여주고 있으며, 현행 성과평가체계 역시 이러한 구조를 강화하는 방향으로 작동하고 있다. 따라서 어촌뉴딜사업의 실질적인 성과와 지속가능성을 제고하기 위해서는 사업 추진 구조에 대한 개선과 더불어, 장기적 변화와 비물리적 성과를 반영할 수 있는 성과평가체계의 재구성이 함께 이루어질 필요가 있다.

4. 어촌뉴딜사업 성과평가지표 개선 및 연구 모형 설정

4-1. 기존 어촌뉴딜사업 성과평가체계의 한계

어촌뉴딜사업은 어촌지역의 정주 여건 개선과 지역 경제 활성화를 목표로 추진되어 왔으나, 이를 평가하는 현행 성과평가체계는 사업의 본래 취지인 지속가능한 지역 재생을 충분히 반영하지 못하고 있다는 한계를 지닌다. 현재 운영 중인 성과평가는 주로 시설 조성 여부, 예산 집행률, 방문객 수 증가 등 정량적이고 단기적인 성과 지표에 집중되어 있으며, 이러한 평가지표는 사업의 가시적 성과를 확인하는 데에는 일정 부분 기여하고 있다. 그러나 주민 삶의 질 변화, 공동체 회복, 지역의 자생력 확보와 같이 장기적 관점에서 나타나는 질적 성과를 포착하는 데에는 구조적인 제약을 지닌다.

특히 어촌뉴딜사업이 상향식(Bottom-up) 개발 방식을 표방하고 있음에도 불구하고, 주민 참여의 수준이나 거버넌스의 질적 성과는 평가 과정에서 부차적으로 다루어지거나 형식적으로 반영되는 경우가 많다. 이로 인해 사업의 실질적인 주체인 지역 주민의 만족도, 주도성, 역량 강화 정도는 성과 판단의 핵심 기준으로 기능하지 못하고 있으며, 이는 결과적으로 행정 주도의 사업 운영을 지속시키는 요인으로 주민 참여를 정책의 수단이 아닌 절차적 요건으로 축소시키는 한계를 내포한다.

또한 현행 성과평가는 대부분 사업 종료 시점을 기준으로 일회성으로 이루어지고 있어, 사업 이후 시설의 실제 운영 여부, 유지관리 실태, 자립적 수익 구조 형성 여부 등 지속가능성과 직결되는 요소에 대한 평가는 거의 이루어지지 않고 있다. 이는 어촌뉴딜사업을 단기적 개발사업으로 인식하게 만들며, 장기적인 지역 재생정책으로의 발전을 제약하는 구조적 요인으로 작용한다. 다시 말해, 현재의 성과평가체계는 ‘무엇을 얼마나 만들었는가’에 초점을 둘 뿐, ‘그 성과가 지역에 어떻게 지속되고 있는가’를 충분히 설명하지 못하고 있다.

OECD(2015)는 지역 재생정책의 성과평가가 물리적 산출(Output)에 과도하게 집중될 경우, 정책의 질적 성과와 장기적 영향(Impact)을 왜곡할 위험이 있다고 지적한다. 이러한 관점에서 볼 때, 어촌뉴딜사업의 현행 성과평가체계는 측정의 용이성을 우선시함으로써 정책의 궁극적 목표인 지속가능한 지역 재생을 평가 기준에서 배제하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

어촌뉴딜사업의 성과를 보다 체계적으로 분석하기 위해서는 단순한 사업 실적 중심의 평가에서 벗어나, 정책이 어떠한 과정을 거쳐 지역사회에 변화를 야기하고 그 변화가 장기적으로 유지·확산되는지를 종합적으로 검토할 필요가 있다. 정책 평가 분야에서는 이를 위해 투입(Input)-과정(Process)-산출(Output)-성과(Outcome)-영향(Impact)으로 이어지는 논리모형이 널리 활용되고 있다(Weiss, 1998; United Nations, 2009). 이 모형은 단기적 산출, 중장기적 성과 및 영향을 함께 분석할 수 있어 지속가능성을 평가하기 위한 적합한 분석 도구로 활용될 수 있다.

4-2. 성과평가지표 개선의 기본 방향

본 연구는 어촌뉴딜사업의 성과를 단순한 사업 결과물이 아닌, 사업 추진 과정과 결과, 그리고 장기적 영향을 포괄하는 종합적 개념으로 재정의하고자 한다. 즉, 어촌뉴딜사업의 성과는 시설 조성만 같은 물리적 산출에 한정되는 것이 아니라, 사업 추진 과정에서 형성되는 거버넌스의 질, 주민 역량의 강화, 그리고 사업 종료 이후에도 지속되는 지역의 자생력과 지속가능성까지 포함하는 개념으로 이해되어야 한다.

이러한 관점에서 본 연구는 성과평가지표 개선의 기본 방향을 다음과 같이 설정한다. 첫째, 어촌 재생의 복합적 성격을 반영하기 위하여 정량적 지표와 정성적 지표를 결합한 다차원 평가체계를 구축한다. 이를 통해 시설 조성 실적과 같은 가시적 성과뿐만 아니라, 공동체 변화나 주민 인식과 같은 질적 성과를 함께 평가하

고자 한다. 둘째, 주민의 관점에서 체감 가능한 성과를 평가의 핵심 요소로 설정한다. 이는 정책의 최종 수혜자인 주민의 만족도, 참여 수준, 삶의 질 변화 등을 성과 판단의 주요 기준으로 포함시키는 것을 의미한다. 셋째, 사업 종료 이후의 운영 및 관리 상태를 평가 범위에 포함시켜 어촌뉴딜사업의 지속가능성을 제도적으로 점검할 수 있도록 한다. 이를 통해 시설의 실제 활용도, 유지관리 체계의 안정성, 자립적 운영 가능성 등 장기적 성과를 평가할 수 있는 기반을 마련하고자 한다. 넷째, 성과평가지표는 현행 행정자료와 현장조사를 통해 측정 가능한 수준으로 구성하여, 정책 현장에서의 적용 가능성과 실효성을 확보한다.(표 4 참조)

[표 4] 어촌뉴딜사업 성과평가지표 개선 기본 방향

구분	개선 방향	주요 내용
성과 개념 재정의	종합적 성과 개념 도입	물리적 산출뿐 아니라 추진 과정, 주민 역량, 지속가능성까지 포함
지표 구성 방식	다차원 평가체계 구축	정량 지표와 정성 지표를 결합하여 복합적 어촌 재생 성과 반영
평가 관점	주민 체감 성과 중심	주민 만족도, 참여 수준, 삶의 질 변화 등을 핵심 평가 기준으로 설정
평가 범위 확장	사후관리·지속가능성 포함	사업 종료 이후 운영·관리 상태, 자립적 운영 가능성 평가
지표 실효성	측정 가능성 확보	행정자료 및 현장조사를 통해 측정 가능한 지표로 구성
이론적 기반	다단계 성과모형 적용	도시재생 성과평가 모형을 준용하되 어촌 특성 반영

이러한 성과평가지표 개선 방향은 도시재생정책의 성과평가체계에서 활용되고 있는 다단계 성과모형을 참고하되, 어촌지역이 지닌 산업적 특성과 공동체 중심 구조를 반영하여 재구성한 것이다. 이를 통해 본 연구는 어촌뉴딜사업의 성과를 단기적 개발 성과가 아닌, 지속가능한 어촌 재생의 관점에서 종합적으로 평가할 수 있는 이론적·정책적 틀을 제시하고자 한다.

4-3. 다차원 어촌뉴딜사업 성과평가지표 개선안

지속가능한 지역 재생 관점에서는 사업 종료 이후에도 지역이 자립적으로 운영될 수 있는 구조를 형성하는 것이 핵심적인 성과로 간주된다(Roberts & Sykes, 2000). 따라서 어촌뉴딜사업의 성과평가지표 역시 단기적인 물리적 성과에 국한되지 않고, 주민 역량 강화와 사업 이후의 운영·관리 지속성까지 포괄할 수 있도록 재구성될 필요가 있다.

[표 5] 어촌뉴딜사업 성과평가지표 개선(안)

평가영역	세부 지표	측정 내용	측정 방법	기대 효과
① 기반시설 성과	접근성 개선도	어항마을 접근시간 변화	사업 전·후 비교	실질적 생활 편익 검증
	시설 활용률	조성 시설의 실제 이용도	이용률·가동률 조사	형식적 시설 조성 방지
② 경제·소득 성과	어가 소득 변화	평균 어가 소득 증감	통계자료 분석	실질적 경제 효과 검증
	지역 일자리 창출	신규 고용 인원	행정·마을 자료	고용 효과 가시화
③ 공동체·사회적 성과	주민 참여도	회의·운영 참여율	참여 기록 분석	거버넌스 실질화
	주민 만족도	생활·환경 만족도	설문조사	정성 성과 반영
	공동체 회복도	공동활동 증가 여부	정성 평가	공동체 지속성 확보
④ 거버넌스 성과	주민 주도성	주민 주도 사업 비율	사업 내용 분석	하향성 구조 개선
	중간지원조직 활용도	지원조직 개입 정도	운영 실적	전문성 강화
⑤ 환경·경관 성과	경관 개선도	마을 경관 변화	현장·사진 비교	획일적 개발 방지
	생태 영향 최소화	환경 훼손 여부	환경 점검	지속가능성 강화
⑥ 지속가능성·사후관리	운영주체 확보	사업 후 운영조직 존재	조직 유무	시설 방치 방지
	자체 수익 구조	자립적 수익 발생	재무자료	자생력 평가
	유지관리 계획 이행도	관리계획 실행 여부	점검 보고	장기 성과 확보

이에 본 연구는 어촌뉴딜사업의 성과를 여섯 개의 평가영역으로 구분하여, 물리적·경제적 성과와 함께 사회적·제도적·장기적 성과를 종합적으로 반영하는 다차원 성과평가지표 체계를 제안한다. 첫째, 기반시설 성과는 어항 및 마을 접근성 개선 수준과 조성된 시설의 실제 활용률을 중심으로 평가한다. 이는 단순한 시설 설치 여부를 넘어, 주민과 이용자에게 실질적인 편익을 제공하고 있는지를 검증하기 위함이다. 둘째, 경제·소득 성과는 소득 변화, 일자리 창출 효과 등을 중심으로 지역경제 활성화에 기여한 정도를 분석한다. 이 영역은 방문객 수 증가와 같은 간접 지표가 아닌, 주민의 실질적인 경제적 변화 여부를 성과 판단의 기준으로 설정한다는 점에서 차별성을 가진다. 셋째, 공동체·사회적 성과는 주민 참여 수준, 주민 만족도, 공동체 회복 정도 등을 포함한다. 이는 기존 성과평가에서 상대적으로 간과되어 온 정성적 성과를 제도적으로 반영하기 위한 핵심 영역으로, 어촌뉴딜사업이 공동체 기반의 지역 재생정책이라는 성격을 명확히 드러낸다. 넷째, 거버넌스 성과는 주민 주도성의 정도와 중간지원조직의 활용도를 중심으로 평가한다. 이 영역은 어촌뉴딜사업이 형식적인 참여를 넘어, 다양한 주체 간 협력에 기반한 실질적인 거버넌스 구조로 작동하고 있는지를 판단하기 위한 지표이다. 다섯째, 환경·경관 성과는 마을 경관 개선 수준과 생태적 영향 최소화 여부를 포함한다. 획일적 개발로 인한 환경 훼손을 방지하고, 어촌의 경관과 생태적 가치를 보전하기 위한 평가 요소로서, 지속가능한 지역 재생의 공간적 기반을 점검하

는 역할을 한다. 여섯째, 지속가능성 및 사후관리 성과는 사업 종료 이후 운영 주체의 존속 여부, 자립적 수익 구조 형성 여부, 유지관리 계획의 이행 수준 등을 평가한다. 본 연구는 이 영역을 기존 성과평가체계와 가장 차별화되는 핵심 요소로 설정하며, 어촌뉴딜사업을 단기적인 개발사업이 아닌 지속가능한 지역 재생정책으로 전환시키기 위한 제도적 장치로 제안한다.

이와 같이 제시된 다차원 성과평가지표 체계는 어촌뉴딜사업의 성과 구조를 물리적 산출에서 사회적·제도적 성과, 나아가 장기적 영향까지 단계적으로 설명할 수 있는 분석 틀을 제공하며, 향후 연구모형 설정과 실증적 분석의 기반으로 활용될 수 있다.(표 5 참조)

4-4. 연구모형 및 분석틀 설정

본 연구는 어촌뉴딜사업의 성과 구조를 체계적으로 분석하기 위하여 단계적 연구모형을 설정한다. 본 연구모형은 도시재생 성과평가에서 활용되는 기본 논리모형을 준용하되, 어촌뉴딜사업의 정책적 특성을 반영하여 최종 단계에서 '지속가능성'을 핵심 분석 요소로 독립적으로 강조한 점에 특징이 있다.(그림 1 참조)

연구모형에서 투입(Input) 단계는 사업 추진을 위한 제도적·재정적 기반으로서 예산 규모, 사업 유형, 관련 법·제도 등을 포함한다. 과정(Process) 단계는 사업 추진 방식과 관련된 요소로, 주민 참여

수준, 거버넌스 구조, 행정 및 중간지원조직의 역할과 역량 등을 중심으로 구성된다. 산출(Output) 단계는 어항 및 마을 기반시설 개선, 경관 정비, 프로그램 구축 등 가시적인 사업 결과물을 의미한다. 성과(Outcome) 단계는 생활환경 개선, 소득 및 고용 증가, 공동체 회복과 같은 중단기적 변화를 포괄하며, 사업이 지역사회에 미친 직접적인 효과를 평가하는 단계이다. 마지막으로 영향(Impact) 단계는 사업 종료 이후에도 지속되는 변화로서, 자립적 운영 구조 형성, 지속가능성 확보, 장기적인 지역 활력 유지 여부 등을 통해 어촌뉴딜사업의 장기적 영향을 평가한다.



[그림 1] 연구모형 도식 구조

이러한 분석틀은 앞서 제시한 다차원 성과평가지표 개선안과 단계별로 대응되도록 구성되었으며, 각 성과평가지표는 특정 단계의 성과를 측정하는 분석 도구로 기능한다. 이를 통해 본 연구는 어촌뉴딜사업의 성과를 개별 사업 실적이나 단기적 산출에 국한하여 평가하는 방식에서 벗어나, 사업 추진 전 과

정과 장기적 영향을 종합적으로 분석할 수 있는 이론적·정책적 분석틀을 제시하고자 한다.

5. 결론

본 연구는 어촌뉴딜사업을 대상으로 사업 추진의 제도적 기반과 운영 실태를 분석하고, 현행 성과평가체계의 한계를 비판적으로 검토한 후, 이를 보완하기 위한 다차원 성과평가지표 개선안과 연구모형을 제시하는 것을 목적으로 하였다. 연구 결과, 어촌뉴딜사업은 어항 접근성 개선과 생활 기반시설 확충 등 물리적 환경개선 측면에서는 일정 수준의 성과를 거두었으나, 지역 공동체 회복과 자생적 지역 발전이라는 정책의 본래 목표까지는 충분히 연결되지 못한 것으로 나타났다. 특히 현행 성과평가체계는 방문객 수, 시설 조성 실적, 예산 집행률 등 정량적·단기적 지표에 편중되어 있어, 주민 참여의 질, 공동체 역량 강화, 사업 종료 이후의 지속가능성과 같은 핵심 성과를 적절히 반영하지 못하고 있었다. 이로 인해 어촌뉴딜사업은 장기적인 지역 재생정책이라기보다 단기적 개발사업으로 인식될 가능성이 크며, 이는 사업 이후 시설 방치와 운영 주체 부재와 같은 문제가 반복되는 구조적 원인으로 작용하고 있다.

이에 본 연구는 어촌뉴딜사업의 성과를 투입-과정-산출-성과-영향(지속가능성)의 단계로 구분한 연구모형을 설정하고, 이를 기반으로 기반시설, 경제·소득, 공동체·사회, 거버넌스, 환경·경관, 지속가능성 및 사후관리의 여섯 개 평가영역으로 구성된 다차원 성과평가지표 개선안을 제시하였다. 이러한 성과평가지표 체계는 어촌뉴딜사업의 정책 목표와 평가 기준 간의 불일치를 해소하고, 사업 성과를 단기적 산출이 아닌 지속가능한 지역 재생의 관점에서 종합적으로 분석할 수 있는 틀을 제공한다는 점에서 학문적·정책적 의미를 가진다.

본 연구의 분석 결과는 향후 어촌뉴딜사업의 제도 개선과 정책 운영에 있어 다음과 같은 시사점을 제공한다. 첫째, 성과평가체계는 물리적 개발 성과 중심에서 주민·공동체 중심의 재생 성과평가로 전환될 필요가 있다. 이를 위해 주민 참여도, 주민 만족도, 공동체 회복 정도와 같은 정성적 지표를 성과평가 항목으로 제도화하여 후속 사업 선정과 예산 배분에 실질적으로 반영되도록 해야 한다. 둘째, 성과평가는 사업 종료 시점에 국한된 일회성 평가를 넘어 사후평가체제로 확장되어야 한다. 사업 종료 후 일정 기간이 경

과한 시점에서 시설 운영 여부, 유지관리 실태, 자립적 수익 구조 형성 여부 등을 점검하는 사후평가를 의무화함으로써, 지속가능성을 제도적으로 관리할 필요가 있다. 셋째, 어촌뉴딜사업의 지속가능성 확보를 위해 운영 주체와 관리 체계의 제도화가 필수적이다. 마을기업, 협동조합, 사회적경제 조직 등 지역 기반 조직을 중심으로 한 운영 주체를 사업 초기 단계부터 명확히 설정하고, 중간지원조직을 통해 전문적인 운영 관리 역량을 지원하는 체계를 구축해야 한다. 넷째, 어촌뉴딜사업은 도시재생, 농촌재생 등 유사 지역 재생정책과의 연계성과 정합성을 강화할 필요가 있다. 다만 이러한 제도적 요소를 단순히 이식하기보다는 어촌의 산업 구조와 공동체 특성을 반영한 선택적 적용이 요구된다. 다섯째, 중앙정부와 지방자치단체 간의 역할 분담을 명확히 하여, 중앙정부는 성과평가 기준과 관리 체계를 담당하고, 지방자치단체는 지역 특성을 반영한 기획·운영을 담당하는 방식으로 역할을 재정립할 필요가 있다.

한편 본 연구는 문헌자료와 제도 분석을 중심으로 수행되었기 때문에, 개별 사업지를 대상으로 한 실증 분석에는 한계를 지닌다. 향후 연구에서는 본 연구에서 제시한 성과평가지표와 연구모형을 실제 어촌뉴딜사업 대상지에 적용하여 타당성과 신뢰성을 실증적으로 검증할 필요가 있다. 아울러 지역 유형별 사업 유형별 성과 구조의 차이를 비교 분석함으로써, 보다 정교한 맞춤형 성과평가체계로 발전시킬 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 김영수, 박재홍, 지역재생정책에서 주민참여와 거버넌스의 역할에 관한 연구, 한국지역개발학회지, 2017, 29(3), pp.45-67.
2. 박성재, 김지훈, 이은정, 어촌뉴딜사업의 정책 효과 분석과 개선 방향, 해양정책연구, 2019, 34(2), pp.1-24.
3. 이상호, 어촌지역 재생정책의 전개와 한계에 관한 연구, 농촌계획, 2018, 24(1), pp.33-47.
4. 이현주, 서지은, 어촌뉴딜사업 추진 실태와

정책적 과제, 해양수산연구, 2021, 36(4), pp.89-112.

5. 해양수산부, 어촌뉴딜300 종합계획, 2019.
6. 해양수산부, 어촌뉴딜사업 추진 성과 및 향후 과제, 2022
7. 국토교통부, 도시재생뉴딜사업 성과관리 지침, 2020
8. 대한민국. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」.
9. 대한민국. 「어촌·어항법」.
10. 대한민국. 「농어촌정비법」.
11. Arnstein, S. R., A ladder of citizen participation, Journal of the American Institute of Planners, 1969, 35(4), pp.216-224.
12. Evans, R., & Shaw, P., The contribution of culture to regeneration in the UK: A review of evidence. London, UK: Department for Culture, Media and Sport, 2004
13. OECD, Rebuilding local economies: How employment and productivity growth can be achieved. Paris, France: OECD Publishing, 2015
14. Rhodes, R. A. W., The new governance: Governing without government, Political Studies, 1996, 44(4), pp.652-667.
15. Roberts, P., & Sykes, H., Urban regeneration : A handbook. London, UK: Sage Publications, 2000
16. United Nations, Handbook on planning, monitoring and evaluating for development results. New York, NY: United Nations, 2009
17. Weiss, C. H., Evaluation: Methods for studying programs and policies (2nd ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998