어촌뉴딜300

민관협치형 추진체계 현장토론회

2021. 11. 18(목)

오후 14시~17시

장 소

전남 목포시 김대중 노벨 평화상 기념관 컨벤션동 2층 다목적 강당

주최 대통령직속 농어업·농어촌 특별위원회

주관 ㈜오르빌, ㈔한국농어촌사회연구소

어촌뉴딜300
민관협치형 추진체계 현장토론회

2021. 11. 18(목)
오후 14시~17시

주 제

해양수산부 어촌뉴딜300사업에서 민관협치형 추진체계 구축

장 소

전남 목포시 김대중 노벨 평화상 기념관 컨벤션동 2층 다목적 강당

*유튜브(농특위, 오르빌 채널)을 통해 생중계됩니다.

참석자

농특위 위원, 어촌뉴딜300 관계자, 연구진 등 30명 내외

일정	주요내용	비고
14:00~14:10	개회식	(사회) 임성규 팀장
	인사말씀	김향자 농특위 분과위원장 서형빈 목포시 경제산업국장
14:10~14:30	농특위 의결안건 및 행사취지 소개	구자인 농특위 분과위원
14:30~15:00	주제발표 : 어촌뉴딜300에서 민관협치형 추진체계와 개선방향	황길식 농특위 분과위원
15:00~15:10	휴식	
15:10~16:50	종합토론 – (좌장) 김향자 농특위 농어촌분과위원장 – 김태경 해수부 어촌어항재생 과장 – 김호연 농특위 농어촌분과위원 – 서수정 어촌뉴딜 선도지구 모니터링 총괄 단장 – 이진하 통영시 도시재생현장지원센터장 – 전정권 통영시 학림항 지역협의체 대표 – 배현미 목포대 교수	
16:50~17:00	종합정리 및 마무리	

*시간은 현장 사정에 따라 변경될 수 있습니다.

주최 대통령직속 농어업·농어촌 특별위원회

주관 (주)오르빌, (사)한국농어촌사회연구소

목 차

현장토론회 안내 ····· 1

지자체 농어촌정책의 민관협치형 추진체계 ····· 3

어촌뉴딜사업에서의 민관협치형 추진체계와 개선방향 ····· 17

토론문 ····· 37

「지자체 농어촌정책의 민관협치형 추진체계 요인 도출 및 정책 개선과제」

현 장 토 론 회 안 내

□ 추진배경 및 목적

○ 농특위는 ‘지자체 농어촌정책의 민관협치형 추진체계 구축’ 방안을 검토 의결(’19.12)하고 관계 부처와 협의를 통해 이행계획을 점검 중

○ 대표적인 농어촌정책 사례를 선정하고 7대 세부과제의 반영 여부와 추진상황 점검을 통해 **정책적 개선방안 및 향후 방향 제시**

□ 현장 토론회 개요

○ **(목적)** 민관협치형 농어촌정책으로 농어촌정책 분야*를 선정하고, ‘지방자치단체의 민관협치형 추진체계 구축’ 상황을 종합적으로 점검

* 농촌 신활력플러스사업, 농어업회의소, 농촌협약, 어촌뉴딜300 등

○ **(주최)** 대통령직속 농어업·농어촌특별위원회

○ **(주관)** ㈜오르빌, ㈔한국농어촌사회연구소

○ **(장소)** 해당 정책사업의 선도적인 실천 지자체로 선정

○ **(대상)** 코로나19 상황을 고려하여 30~40명 규모로 진행

- 농특위 위원, 해당 정책분야 전문가 및 현장 활동가, 지자체 관계자 등

○ **(구성)** 발제자 및 토론자 구성

- 발제자 1인 : 해당 정책의 전문가, 농특위 농어촌분과 위원
- 지정토론자 : 농특위 위원, 중앙부처 담당자, 지자체 행정 혹은 의원, 외부 전문가, 지역활동가, 언론사 등 구성

□ 현장 토론회 계획(안)

	일시	지역	정책사업	주 발제자 (소속, 농특위)
1	10.1 (금)	충남 청양	신활력플러스	구자인 소장 (마을연구소 일소공도, 現농특위 분과위원)
2	10.21 (목)	강원 평창	농어업회의소	김대헌 사무국장 (평창군 농어업회의소)
3	11.17 (수)	전북 임실	농촌협약	김정연 위원 (농특위 분과위원) 오태이 대표 (로컬마스터)
4	11.18 (목)	전남 목포	어촌뉴딜	황길식 대표 (명소, 現농특위 분과위원)

지자체 농어촌정책의 민관협치형 추진체계

(마을연구소 일소공도 협동조합 소장 구자인)

농특위 농어촌분과
현장토론회 4(목포)

2021. 11. 18(목) 목포시

지자체 농어촌정책의 민관협치형 추진체계

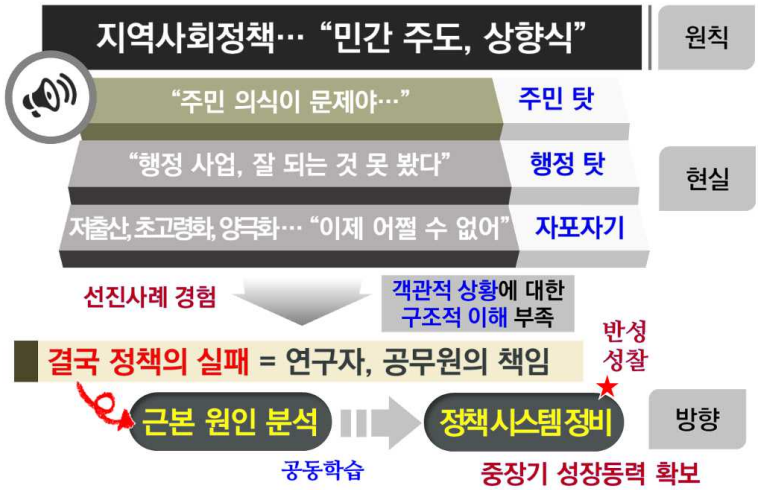
- 농특위 의결안건(2019.12.03)의 배경과 주요 내용 -

구자인 소장
마을연구소 일소공도 협동조합 일소공도

1. 농어촌정책의 근본과제와 해결방향

★ "왜 '민관협치형 추진체계 정비' 인가?"

[반성] 지자체 행정이 먼저 나서서 혁신해야 한다
→ '정책 시스템 정비 = 추진체계 정비'가 시급하고 중요하다



농촌현장의 구조적 문제에 대해 **근본적 해법**을 지속적으로 모색 3

[정책] 중앙정부 정책 동향에 어떻게 대응할 것인가?
→ '아주 빠르고 복잡한 요구', 선제적 대응과 주체적 접근

*** 업무 공통점 = 기존 행정(공무원) 방식으로는 대응이 어려운 분야**
→ 대규모 국도비 공모사업이 결합되어 있고, 장기사업인 경우가 많음
1) 시민의 자발적 참여와 **민간 주도**가 전제되어야 성공
2) 행정의 **전담부서 설치**와 **업무협력**이 원활해야 성공
3) **중장기적 관점**에서 길게 보며 혁신적으로 접근해야 성공
4) **중간지원조직 설치**를 통해 현장밀착형으로 접근해야 성공

지자체의 **행정조직 개편**과 **정책전문성, 계획 역량** 향상이 필수 4

[문제의식] 농촌 현장 문제는 누구라도 쉽게 안다 !!!
→ "자기 애로사항과 핑계만 말한다"

주민 당사자
"제도 개선이 너무 안된다"

"상향식이라 말하지만 안된다는 것이 너무 많다", "사전 준비가 너무 안된 상태에서 선정되는 것 같다", "교육 방법론 개선이 시급하다", "사업지침이 너무 복잡하고 어렵다"

행정 공무원
"내가 할 수 있는 게 너무 없다"

"사업지침이 너무 자주 바뀐다", "주어진 업무량을 무시하고 신규 사업이 너무 많다", "항상 감사가 두렵고 징계가 신경 쓰인다", "행정 내부의 칸막이로 사후관리가 쉽지 않다", "중간지원조직이 꼭 필요한 것 같은데...."

컨설팅 기관
"고생하지만 보람이 없다"

"현재 입찰 방식으로는 지속적인 결합이 어렵다", "행정에서 항상 '을' 취급받아 전문가로서 자존감이 떨어진다", "현장에 밀착하려 하지만 결합하기가 쉽지 않다", "지역에 중간지원조직이라도 있으면 조금 안심이 된다"

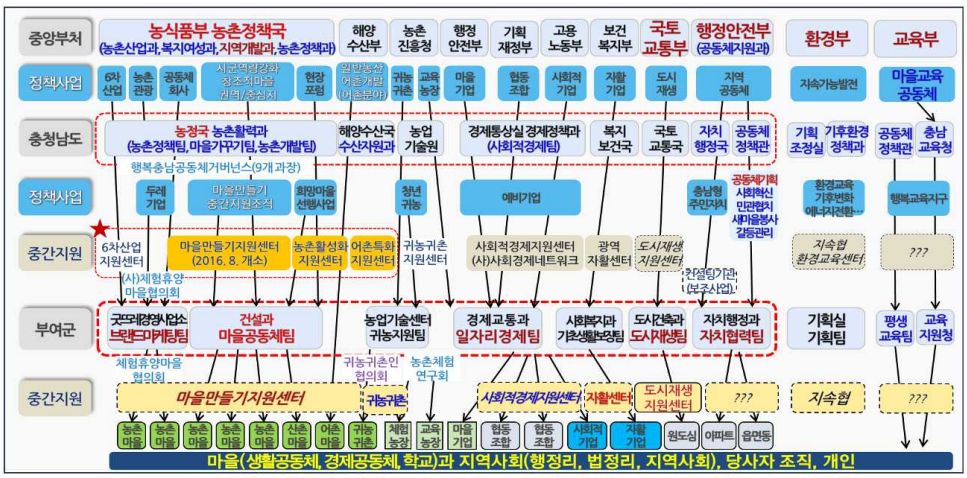
중간지원조직
"인력도 지위도 너무 열악하다"

"인력은 적은데 할 일은 너무 많다", "같은 현장에서 시행되는 행정사업들 사이에도 칸막이가 너무 높다", "주변에 역량 있는 활동가를 찾기 어렵다", "행정에 중간지원조직의 위상과 역할을 설득하기가 쉽지 않다"

공동학습과 토론, 합의를 통해 해결하려는 **문화**와 **제도적 장치**가 중요

5

[근본과제1] 칸막이 문화를 어떻게 극복할 것인가?
→ 행정도 민간도 '현장 중심'으로 생각하지 않는다



신활력플러스, 푸드플랜, 농촌협약, 농어업회의소, 중심지활성화, 농촌공간계획
어촌뉴딜300, 도시재생뉴딜, 마을교육공동체 …. → 융복합 영역이 계속 확대중

→ **정책수요자 주민 관점**에서 행정조직의 **총괄조정**과 **연계협력** 강화

6

[근본과제2] 정책사업은 많지만 현장에 사람이 없다
→ 외부 컨설팅기관, 농어촌공사에 지나치게 의존한다

➔ 정책사업으로 '사람과 조직' 중심의 정책 설계와 초기 단계 공공일자리 제공

[근본과제3] 민관협치도 주민자치도 많이 미흡하다
→ 단위 사업만 많고, '제도적 시스템'을 정비하지 않는다

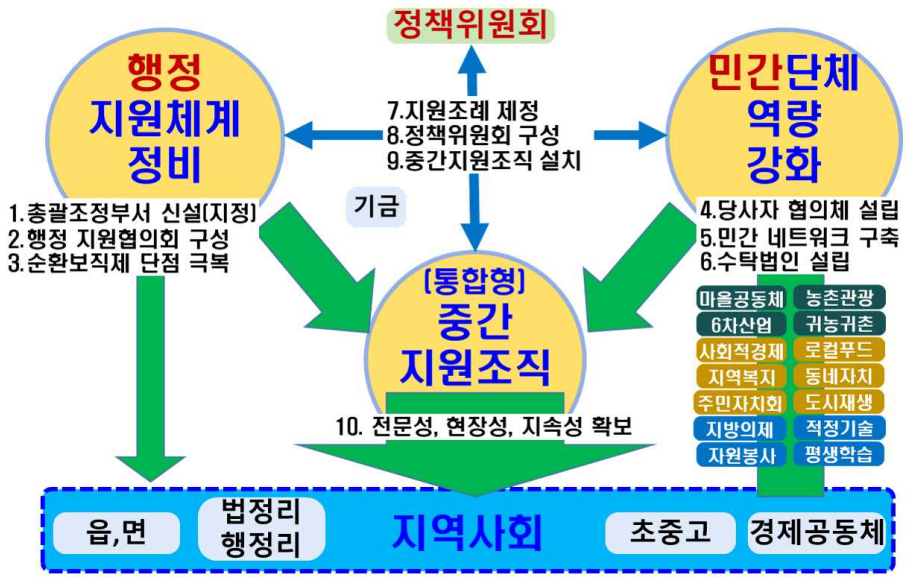
➔ 시군 민관협치 시스템을 우선 구축하고, 읍면/행정리 주민자치로 확장

[근본과제4] 주민생활권=면面에 대한 관점이 없다
→ 개별 사업들이 각각 시행되고, 협력구조를 만들지 않는다

➔ 읍,면 주민자치회 전환에 강력하게 결합하여 협업 성공사례 우선 도출

7

[기본방향] 지자체 '민관협치 시스템' 10대 핵심과제 해결
→ 지역 특성에 맞추어 추진전략을 수립하고 단계적으로 접근



➔ 모든 농어촌정책에 공통되는 민관협치 시스템 : 농촌지역재생의 핵심

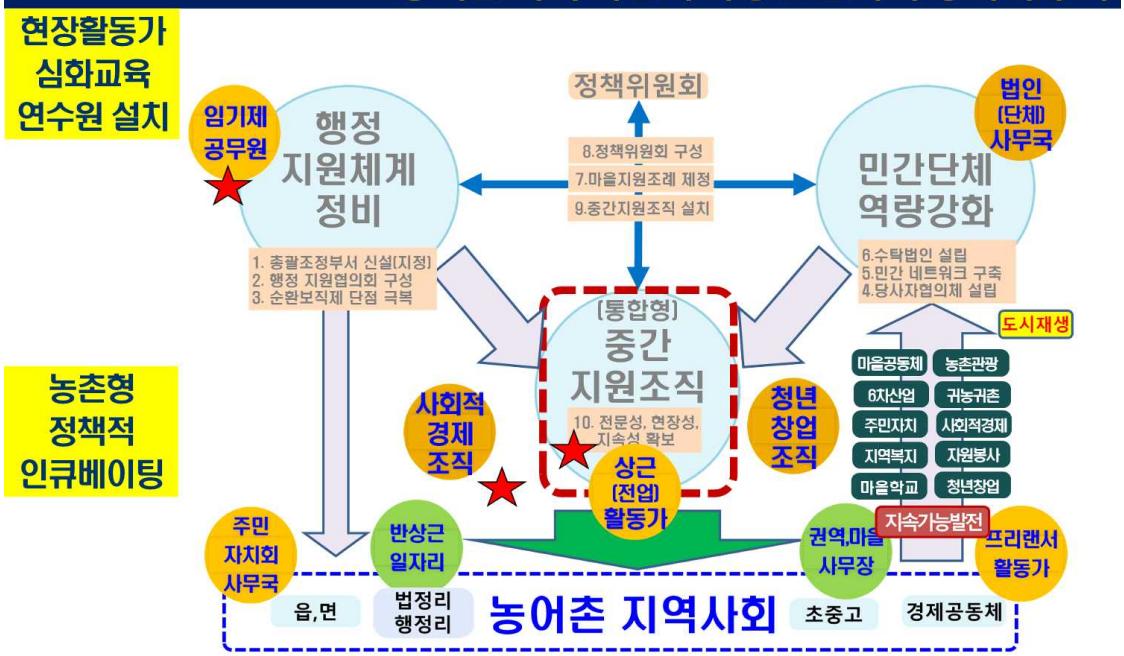
8

[기본방향2] 민관협치 시스템에서 주민/마을자치 시스템으로
→ 전체를 보면서 적절한 역할분담을 통해 현장 문제 해결

→ **하향식**의 제도적 정비와 **상향식**의 민주주의 훈련 : 전체적 관점

9

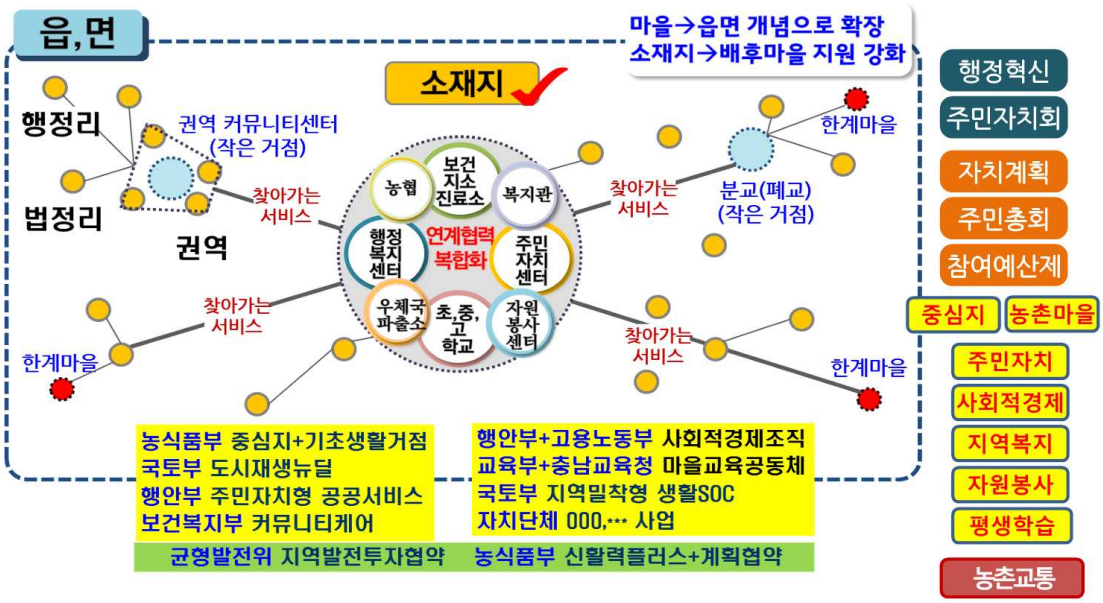
[기본방향3] 정책사업 매개로 공공일자리 우선 창출
→ 농어촌 지역 기반의 다양한 일자리 생태계 구축



→ "할 일은 많고 일할 사람은 없는" 근본적 한계에 전략적 접근

10

[기본방향4] 읍면 단위 정책 협업과 주민주도성 강화
→ 농어촌 읍면 단위, 주민 주도의 발전계획 수립



→ 읍면 사무소 행정혁신과 **주민자치회 전환**의 결합으로 성공사례 도출

11

2. 농특위 의결안건 소개(2019.12.03)
"취지와 주요 내용, 핵심 점검 항목"

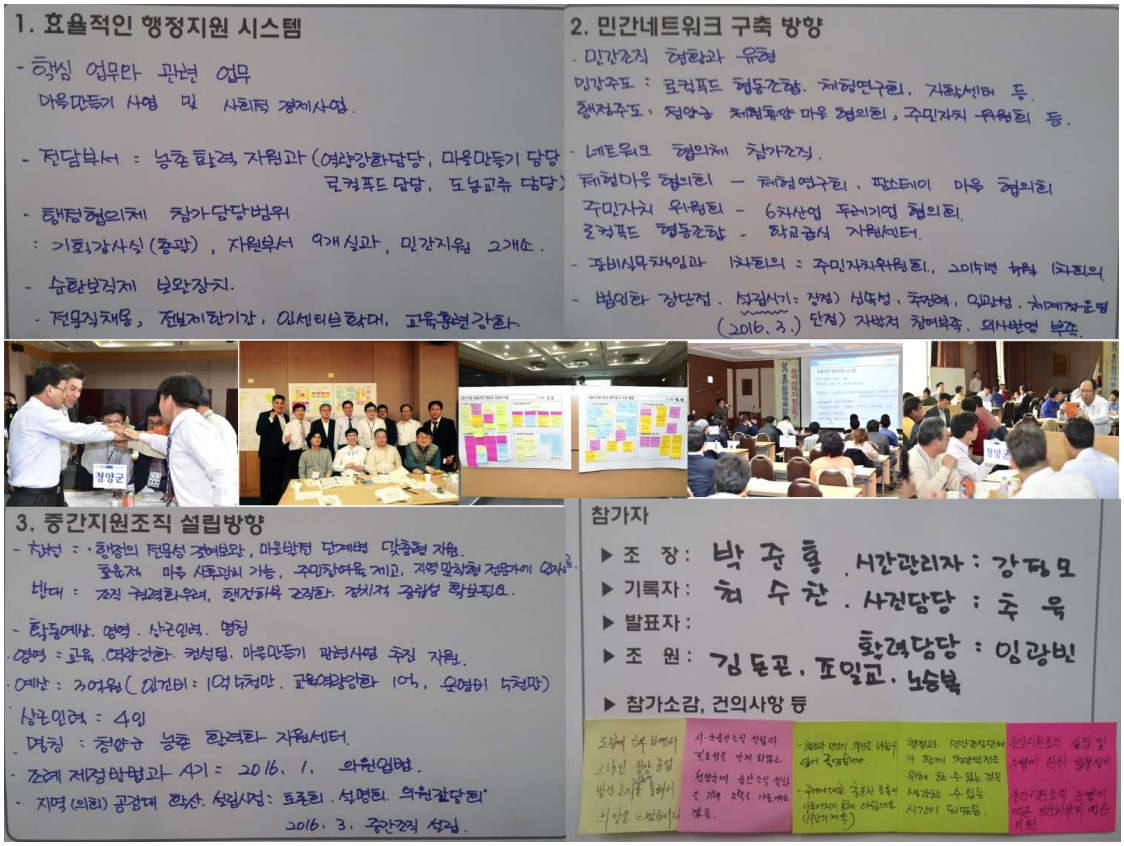
12

[충남 경험] 농촌마을 문제 해결+정부 정책에 선제적 대응

★ ➔ 광역 단위에서 기초 시군의 '민관협치형 정책 시스템 구축' 지원

2015년 3농대학_마을만들기과정(4.16, 천안 상록리조트)

➔ '광역은 광역답게', '행정은 행정답게'에 '사람과 조직' 정비에 우선 집중



[충남 성과] 농촌마을정책의 '민관협치형 추진체계' 구축

➔ '만 7년'에 걸쳐 단계적으로 빠르게 혁신중

8. 정책위원회 (4개 시군)

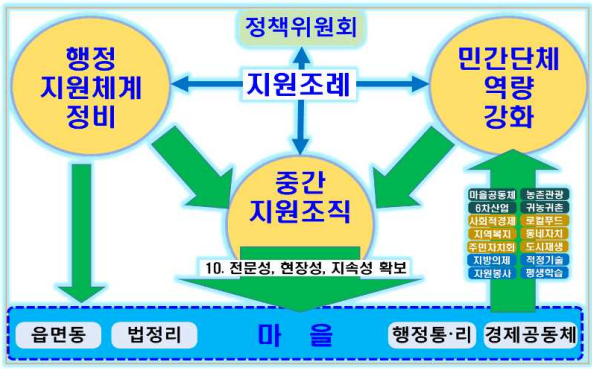
9. 지원센터 (14개 시군)
*민간위탁(5)
*재단법인(3)
*행정직영(6)

7. 지원조례 (15개 시군)

1. 총괄조정 '과' (7개 시군)
(주민자치+농촌마을+α)

2. 행정지원협의회 (4개 시군)

3. 전문관 지정, 임기제공무원 (1+1명_축소)



6. 네트워크 법인 (6개 시군)

5. 협력 네트워크 (8개 시군)

4. 마을만들기협의회 (11개 시군)
*광역협의회 설립(2020.10)

10. 지원센터의 전문성, 현장성, 지속성 확보 (지속 과제)

기초+광역=80명
(평균 36.5세)

➔ 농촌 주민이 지치지 않고 오래 갈 수 있는 민관협치 정책 시스템 구축(1단계)

16

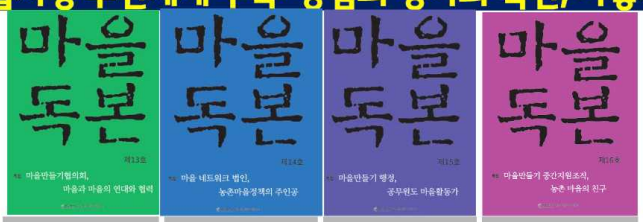
[충남 광역] 끊임없는 공동학습 + 다양한 선행경험 축적

➔ '민관협치형 추진체계 구축' 경험의 평가와 확산, 어떻게 할 것인가?

계간지 마을독본 발간 (2017~21, 총15회)

월간 뉴스레터 발송 (총42회)

시군순회 대화마당 개최 (2016~21.9, 총52회)



제13호(2021.03) 당사자 협의회 | 제14호(2021.05) 민간 네트워크 법인 | 제15호(2021.8) 행정 지원체계 | 제16호(2021.11) 중간지원조직

단행본(통권1~4) 마을자치 시스템

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
1	홍성	광역	광역	광역	광역	광역_종합
2	아산	홍성	청양	예산	아산	당진_협의회
3	논산	금산	3농대학(청양)	천안	태안	아산_법인
4	예산	천안	예산	서천	당진	금산_행정
5	보령	보령	홍성	청양	광역	*청양_중간*
6	천안	서천	아산	금산	보령	*광역_우수사례*
7	청양	예산	당진	논산	광역(홍성)	
8	서천	아산	서천	광역	광역	
9	태안	공주	태안			
10	광역	광역	광역			

14개 시군 정책시스템 구축 연구용역(2년 연속)

15개 시군 순회 방문 컨설팅 (연간 2회)

광역 및 시군 센터 직무연수 (2박3일, 연간 2회)

광역 협력 네트워크 구축 (월1회 정기회의)

충남 광역 농촌마을만들기 사회적경제조직 육성

작은 국제학술행사

정책연구회, 정책워크숍

➔ 충남에 축적된 다양한 경험의 전국적 평가와 확산 : 농특위 의결과제

17

[농특위] "지자체 농어촌정책의 민관협치형 추진체계 구축"

➔ 농어촌분과 제출, 3차 본위원회 의결, 2019.12.3, 의안번호 2019-5호

【2대 기본방향】

1. 단위사업 중심에서 '**통합적인 행정 추진체계**'로 개편
2. '**사람과 조직**'을 키우는 주체 중심의 농어촌정책 추진체계로 전환

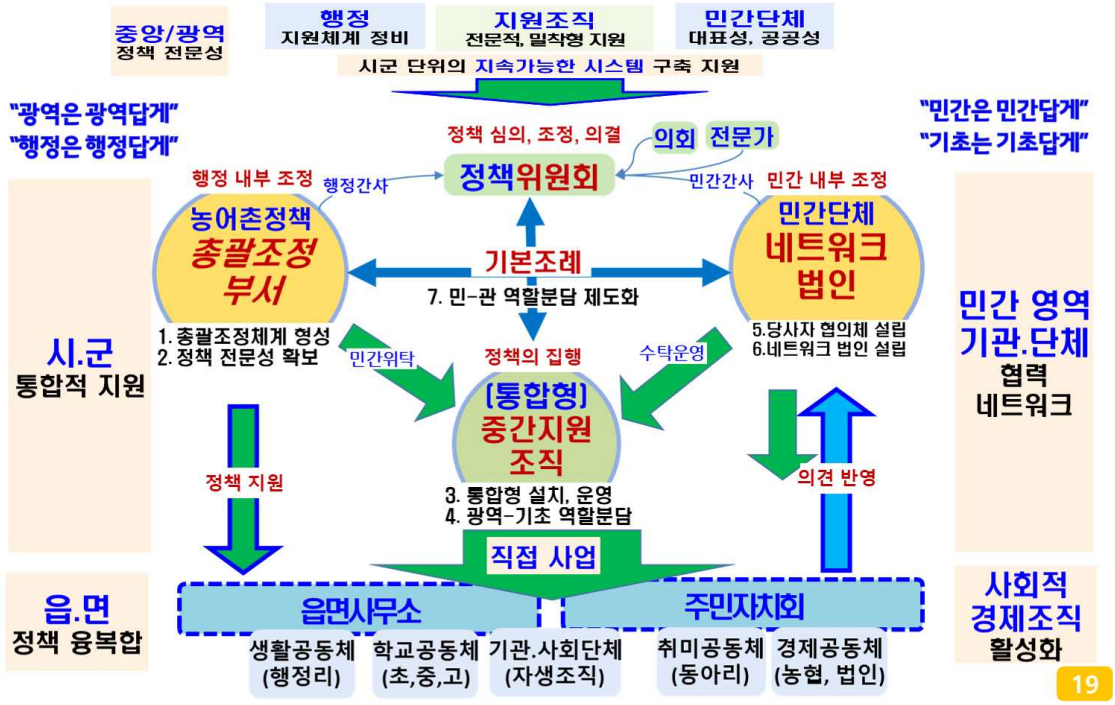
【4대 주요 의제(Agenda)와 7대 세부과제】

4대 주요 의제		7대 세부과제
행정	통합적 추진체계 구축	1. 농어촌정책의 총괄·조정 체계 형성 2. 전문가 채용, 담당 공무원의 농어촌정책 전문성 확보
행정-민간	민관협치 강화	3. 통합형 중간지원조직 설치·운영 4. 광역-기초 중간지원조직의 역할분담·연계협력 강화
민간	민간의 조직화 촉진과 자치역량 강화	5. 이해당사자 협의체 조직·육성 6. 민간 협력 네트워크를 위한 비영리법인 육성
제도	농어촌정책 추진체계 제도화	7. 행정과 민간의 역할분담 제도화

18

[농특위] 지자체 민관협치형 추진체계와 7대 세부과제

➔ 자치분권 시대에 모든 농어촌정책에 적용가능한 시스템



19

[14대 점검항목] "7대 세부과제"의 주요 정책별 세부 점검

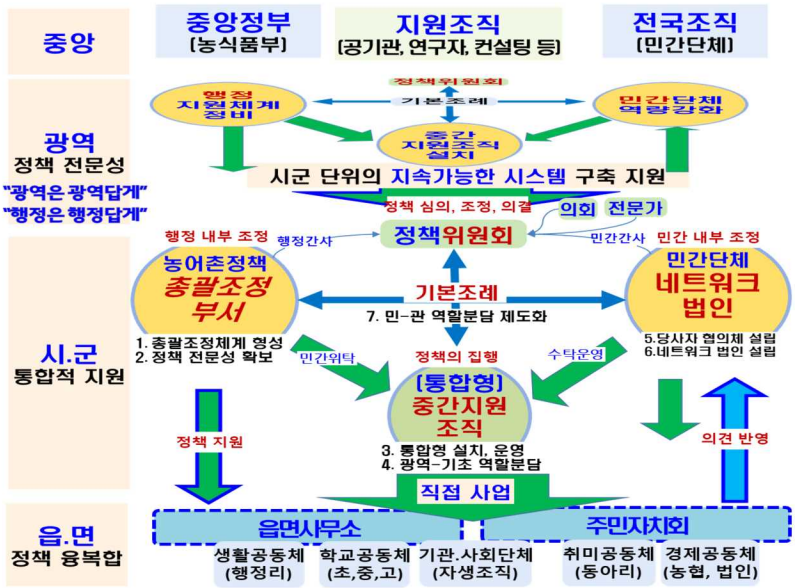
1) 신활력(청양), 2) 농어업회의소(평창), 3) 농촌협약(임실), 4) 어촌뉴딜(목포)

4대 주요 의제		7대 세부과제	★ 14대 점검항목
행정	통합적 추진체계 구축	1. 농어촌정책의 총괄·조정 체계 형성 2. 민간전문가 채용, 공무원의 농어촌정책 전문성 확보	1-1 '전담부서' 신설과 관련 정책영역의 총괄·조정 기능 강화 1-1 관련부서 간 '행정협의회' 운영 정례화, 업무소통·정책 협력 추진 2-1 필수보직기간 준수, 전문/공모직위제 확대 등 순환보직제 단점 보완 2-2 개방형, 임기제 등 민간전문가 채용 확대
행정-민간	민관협치 강화	3. 농어촌정책의 통합형 중간지원조직 설치·운영 4. 광역-기초 중간지원조직의 역할분담·연계협력 강화	3-1(중앙) '삶의질법 등'을 개정하여 중간지원조직의 법적 지위 확보 3-2(지자체) 기초 지자체 중간지원조직의 통합형 설치 유도 4-1(광역) 광역 중간지원조직의 설치와 기초지자체 지원 기능 강화 4-2(지자체) 통합의 범위와 형태, 시기 등은 지자체 자율성 부여
민간	민간의 조직화 촉진과 자치역량 강화	5. 민간의 이해당사자 협의체 조직·육성 6. 민간 협력 네트워크를 위한 비영리법인 육성	5-1 민간 자발성을 토대로 한 '당사자 협의체' 설립 지원 5-2 현장 학습모임 등 단체 필요에 따른 조직화 활동 적극 지원 6-1 민간 주체의 네트워크 구축과 법인 설립 장려 6-2 사무위탁이나 보조사업, 계약사업 등으로 민간 법인의 성장 촉진
제도	농어촌정책 추진체계 제도화	7. 행정과 민간의 역할분담 제도화	7-1 민관협치형 추진체계 구축을 위한 '농어촌정책의 기본조례' 제정 7-2 기본계획, 정책위원회/행정협의회, 중간지원조직 등 민관협치 제도화

20

[목표] 자치분권 시대, 농어촌정책의 민관협치형 추진체계

➔ 중장기적 방향을 가지고 '정책혁신'을 통해 단계적으로 접근



➔ 현장밀착형, 문제해결형 지자체 농어촌정책 추진(지원)체계 구축

21

발제문

어촌뉴딜사업에서의 민관협치형 추진체계와 개선방향

황길식 (명소 대표, 농특위 분과위원)

어촌에 부는 새로운 바람

어촌뉴딜

어촌뉴딜사업에서의 민관협치형 추진체계와 개선방향

City & Place Marketing Group 명소 황길식 2021.11.18

어촌뉴딜사업에서의 민관협치형 추진체계와 개선방향

발/표/순/서

Ⅰ 어촌뉴딜사업의 현황

Ⅱ 소규모 지역개발사업의 민관협치

Ⅲ 어촌뉴딜사업에서 협치가 필요한 순간

Ⅳ 어촌뉴딜사업에서 협치를 실천하려면

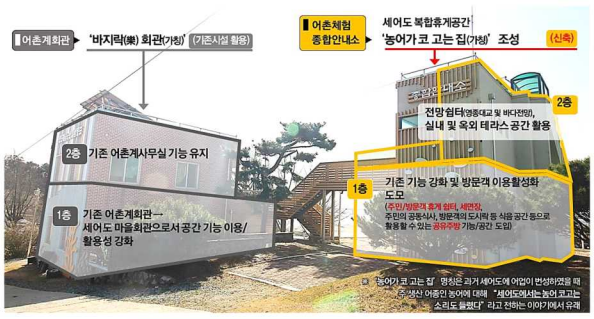
Ⅰ 어촌뉴딜사업의 현황

1 어촌뉴딜사업 개요

> 어촌뉴딜사업이란, 전국 어촌 · 어항 기반시설을 현대화하고
> 어촌이 보유한 핵심 자원을 활용해 차별화된 콘텐츠를 발굴함으로써
> **어촌 지역에 활력을 불어넣고, 어촌 주민의 삶의 질을 높이기 위한 사업**

[사례] 세어도항 정비(공통사업)

[사례] 세어도 커뮤니티센터 조성(특화사업)



공통사업

어촌지역의 활력 증진을 위한 어항, 항/포구 및 인접마을 중심의 어업기반시설 개선사업

특화사업

해당 지역 고유의 지역특화시설 또는 소득 증대, 문화 및 복지 증진을 위한 시설물 개선사업

2 어촌뉴딜 주요 사업내용

구분	대분류	중분류	소분류
공통사업	기항지 개선	여객선 외곽시설	방파제, 돌제
		여객선 계류시설	선착장, 물양장, 선양장, 잔교, 부잔교
		여객 편의시설	여객선 터미널, 대합실, 매표소, 화장실, 휴게시설, 공원, 종합안내판, CCTV, 조명시설, 계선주(비트), 차막이
	어항시설 정비	외곽시설	방파제, 파제제, 방사제, 방조제, 돌제, 호안, 이안제, 잠제
		계류시설	물양장, 잔교, 부잔교, 선착장, 선양장
		기능 편익시설	어선건조·수리장 조성, 어구건조·수리장, 어구·어망창고, 공동작업장, 기자재 창고, 보급시설
		기타 어항시설	준설, 옹벽, 파도막이, 선양기, 등대, 해수소통구
	안전시설 정비	안전시설	안전난간, CCTV, 인명구조함, 안내(경고)표지판, 계선주(비트), 차막이, 차단봉, 방재시설, 안전조명
특화사업	정주개선	주거개선	쓰레기 집하장, 정거장, 마을정비
		문화복지	다목적센터, 마을회관, 관리사무소, 교육시설, 전시관, 공방, 화장실, 놀이터, 보관시설, 쉼터
	관광진흥	경관개선	공원광장, 수풀림 조성, 경관시설, 도로(차량), 바닥(포장)
		관광레저	수산물 가공장, 휴게시설, 숙박시설, 판매시설, 샤워시설, 세척장, 부지조성, 체험장, 캠핑장, 주차장, 탐방로, 교량, 해수욕장, 전망시설, 종합안내판

※ 출처 : 어촌뉴딜사업 시행지침(2021)

3 어촌뉴딜사업 지침상 개념과 목표

1 개념

- 낙후된 어촌/어항을 연계/통합하여 접근성 및 정주여건 개선, 수산/관광 등 산업발전, 주민 역량 강화 등을 통해 사회/문화/경제/환경적으로 지역의 활력을 도모하는 사업

2 목표

- 어촌이 보유한 핵심 자원을 활용하여 차별화된 콘텐츠를 발굴하고 **어항 및 항/포구를 중심으로 인접한 배후어촌 마을을 포함한 정비사업 시행으로 사회적, 문화적, 경제적, 환경적 재생** 실현
- 특히 어촌, 어항, 어장, 관광체험시설 등 **어촌 경제 활동을 통합적으로 재생함**으로써 **어항 이용의 효율화와 어촌 생활의 안정화, 어촌 경제 회복**을 목표로 사업 추진

3 지원 기준

- **국비 70%, 지방비 30%** 매칭으로 **총 사업비 150억원 이하** 지원
  - 지역소득증대사업(부지 100%, 시설비 20%), 경관 개선을 위한 사유시설 정비(시설비 10%) 자부담
  - 지방비 중 시/도비는 30% 이상 지원
- 「어촌 · 어항법」 제47조의3, 47조의6 (어촌 · 어항재생개발계획의 일환)

4 대상

- **사업대상 어항** : 지방어항, 어촌정주어항, 마을공동어항, 소규모 항/포구
- **배후 어촌마을** : 사업대상 어항을 중심으로 입지여건, 수산업 이용여건 등을 종합적으로 고려하여 대상 구역 설정

※ 출처 : 어촌뉴딜사업 시행지침(2021), 어촌뉴딜300사업 디자인 제고를 위한 연구(2019) 참고 작성

4 어촌뉴딜사업 추진 현황

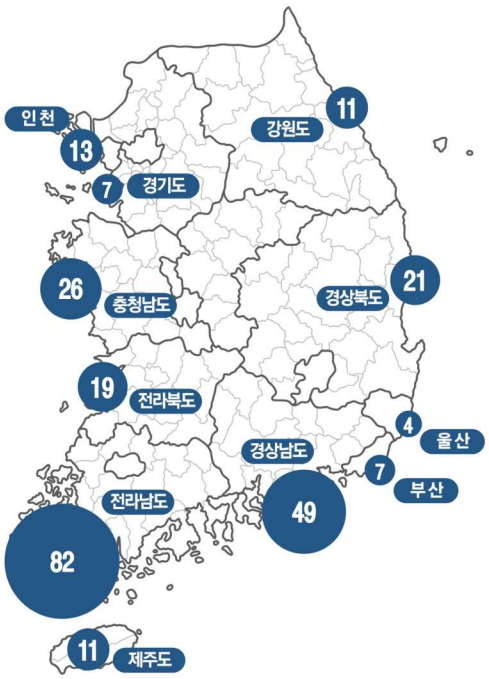
어촌뉴딜 사업지 선정 현황

- 2019~2021년간 선정된 어촌뉴딜사업 대상지는 총 250개소이며, 전남(32.8%)과 경남(19.6%)지역의 선정 비율 높음
- 2022년도 사업대상지 50개소 선정 예정

시/도	합 계	'19년	'20년	'21년
총 계	250	70	120	60
부 산	7	1	4	2
인 천	13	5	5	3
울 산	4	1	2	1
경 기	7	1	5	1
충 남	26	6	14	6
전 남	82	26	37	19
전 북	19	5	9	5
경 남	49	15	23	11
경 북	21	5	11	5
강 원	11	2	5	4
제 주	11	3	5	3

》 2022년 50개소 선정 예정

※ 출처 : 어촌뉴딜 공식 블로그 참고 작성

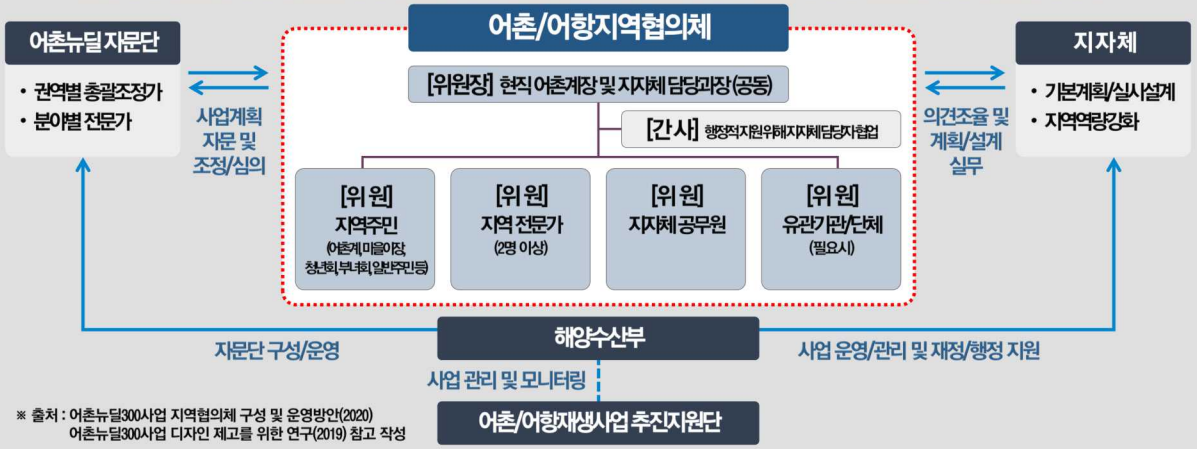


5 어촌뉴딜사업 추진주체의 구성

"어촌뉴딜300사업 목표 달성을 위하여 그간 보조사업 추진 방식에 익숙한 지자체와 주민들의 인식을 바꾸고 개발방식의 변화를 주민들이 느낄 수 있도록

어촌/어항지역협의체 구성/운영

(지역협의체 주도, 가능한 주민 전원이 참여하는 사업 추진)"



※ 출처 : 어촌뉴딜300사업 지역협의체 구성 및 운영방안(2020)
어촌뉴딜300사업 디자인 제고를 위한 연구(2019) 참고 작성

6 어촌/어항지역협의체 성격과 역할(기능)

"어촌/어항지역협의체는 **어촌뉴딜300사업과 관련한 전 단계**에 걸쳐 지역 **주민을 대표하는 의사결정**과 어촌뉴딜300사업의 성공적 정착 유도 (공모계획 수립, 사업개발계획 수립, 사업(공사) 시행, 완료 후 운영)"

개방성	전문성	중립성	협동성
의사결정과정에 대한 책임성과 대표성을 가지며, 열린 협의체를 목표	미시적 사업해결에만 그치지 않고, 지속적으로 마을의 발전이 가능한 사업을 발굴/시행/운영	특정인/단체에 사업편중 방지, 회의록 공개 등을 통한 투명성 유지	반대 의견도 수렴/검토, 상호간 양보를 통해 최적의 사업계획과 대안을 합의의 원칙으로 운영

※ 출처 : 어촌뉴딜300사업 지역협의체 구성 및 운영방안(2020) 참고 작성

7 어촌뉴딜사업 자문/조정기구

"전문지식과 경험 등을 바탕으로 지역 맞춤형 사업 발굴, 주민 역량 강화, 사후 운영관리, 분야별 자문 등을 통해 최적의 계획 수립을 지원하는 **어촌뉴딜자문단 구성/운영**
(총괄 조정가(16명)와 외부 전문가(93명)로 구성된 자문단은 권역별 전담 배치)"

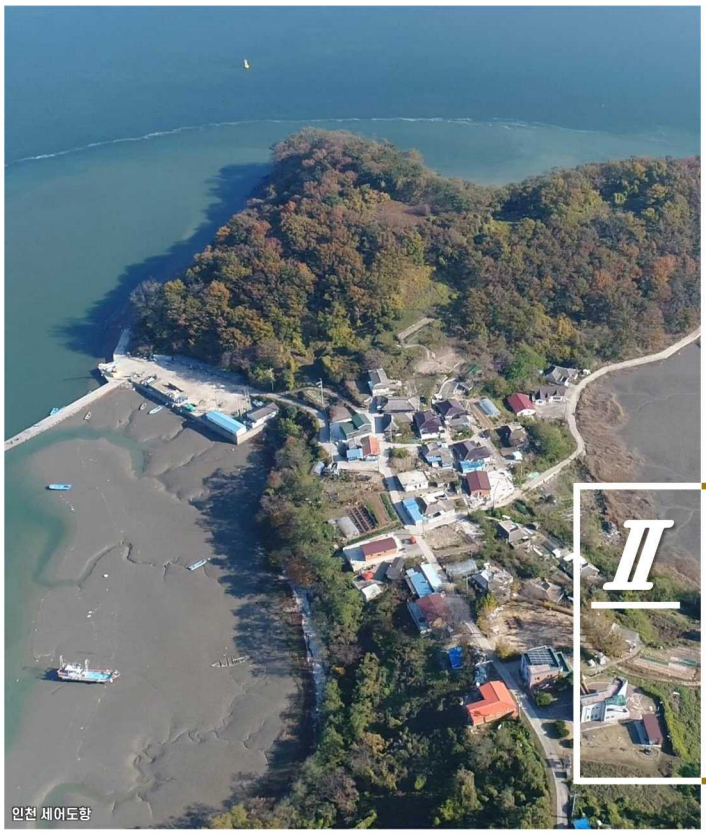
* 전남(1지역) : 강진군, 고흥군, 보성군, 목포시, 무안군, 신안군, 영광군, 함평군, 완도군, 장흥군, 진도군, 해남군
* 전남(2지역) : 광양시, 순천시, 여수시

※ 출처 : 해양수산부 보도자료(2021.03.02) '어촌뉴딜사업 완성도 높일 어벤져스 나선다' 참고 작성

8 어촌뉴딜사업 추진 시 민관협치 측면의 한계 및 개선과제

1 주체별 이해도/관점 상이	• 협치 주체(주민, 행정, 전문가, 자문단)들 간 사업의 목표와 성과에 대한 이해 정도, 대상지에 대한 정보/관점의 차이 발생
2 자문단 업무 과중과 역할의 모호함	• 어촌뉴딜자문단의 역할 과중과 모호한 권한으로 자문/조정/심의 기능 혼재
3 성과창출에 필요한 시간 부족	• 협치 주체간 상호 이해와 협의/합의 그리고 실천에 필요한 물리적인 시간 부족

> 어촌뉴딜사업 참여 주체별 **이해**, **역할/권한/책임**
> 그리고 **적정한 시간과 추진체계** 확립 필요



Ⅱ 소규모 지역개발 사업에서의 민관협치

1 '협치'의 개념

협 치
(協治, governance)

- 힘을 합쳐 잘 다스림 (힘을 합해서 사회문제를 해결함)
- 사회문제 해결을 위해 민과 관이 함께 정책을 결정하고 집행 평가하기에 앞서 협의와 공감대 조성을 선행하는 방식 및 체계

수평적 문제 해결(협력 관계) | 사업이 아닌 **일하는 과정**이자 **방식** | 민관 **상호 신뢰** 바탕

민관이 함께 진단 및 해결방안 도출, 실행/평가/환류 추진

문제 인식 → 숙의/공론 → 목표 재확인 → 공동 실행 → 성과 공유

- 문제 인식 → 숙의/공론: 과제 발굴 및 대안 모색
- 숙의/공론 → 목표 재확인: 갈등 조정
- 목표 재확인 → 공동 실행: 우선순위/세부계획 수립
- 공동 실행 → 성과 공유: 목표 달성

2 협치 기반 공공사업 추진방식 변화

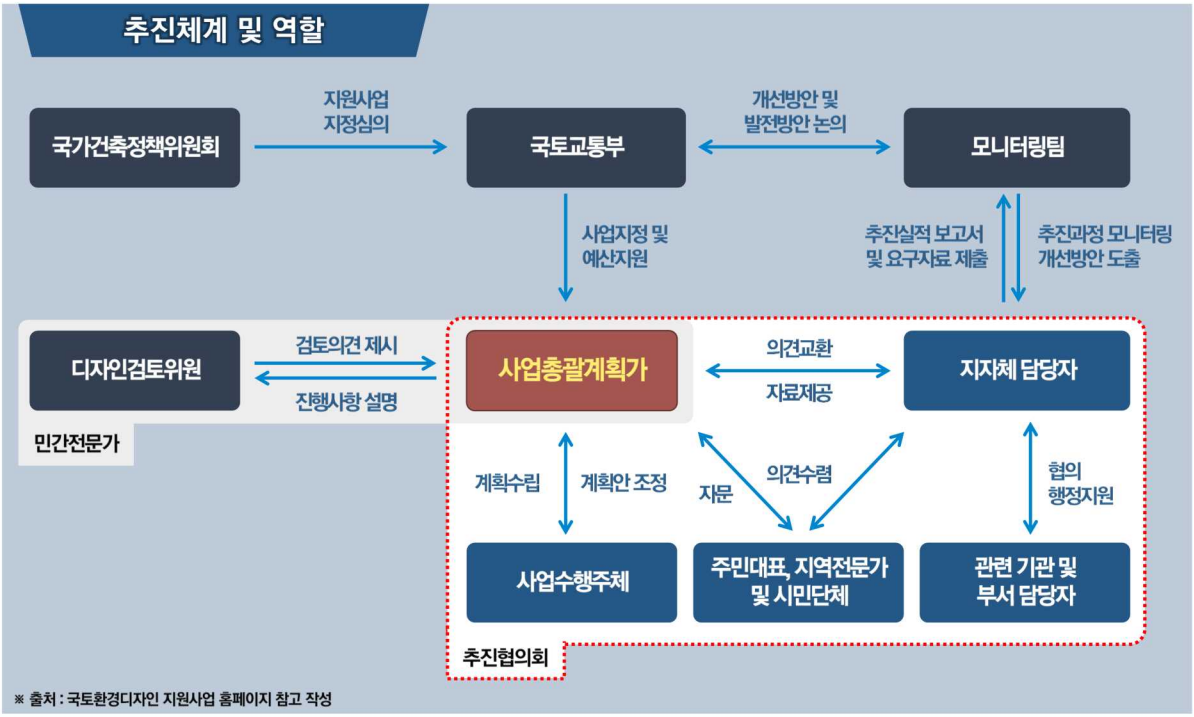
기존 공공사업		협치 기반의 공공사업
일방향적인 사업	→	상호지향적인 양방향적 사업
결과물 생산 중심적 사업	→	과정 공유형 사업
전술 중심적 사업	→	전략 지향적 사업
관행적인 관리형 사업	→	실효적인 창의성 사업
조직 의존형 사업	→	시민 참여의 협력적 소통
수동적 수용자 대상 사업	→	능동적 협력자와의 브레인스토밍

※ 출처 : 민관협력 활성화를 위한 스마트서울 협치 플랫폼 기획 연구(2019) 참고 작성

"기존 일방향적인 관주도의 형태 → 상호지향적이고 양방향적 사업

이해관계자들과의 **과정**을 **공유**하는 협력적 거버넌스 형태로 변화"

3 사례; 국토환경디자인 지원사업에서의 '협치' 구조



※ 출처 : 국토환경디자인 지원사업 홈페이지 참고 작성

4 어촌뉴딜사업에의 '협치', 무엇이 중요한가?

1 어촌/어항/사업에 대한 관점

- 사업 이해 정도, 추구하는 목표/가치, 사업대상지의 정보/발전가능성 등에 대한 상호 공유, 학습

소 통

2 주민참여 및 주민공동체 조직 간 융화

- 공동 의사결정/책임 고려
- 갈등 관리
- 협의/조정/합의하는 과정에서 공동체 역량강화

공동체 '힘'

3 협치 주체별 참여도/역할

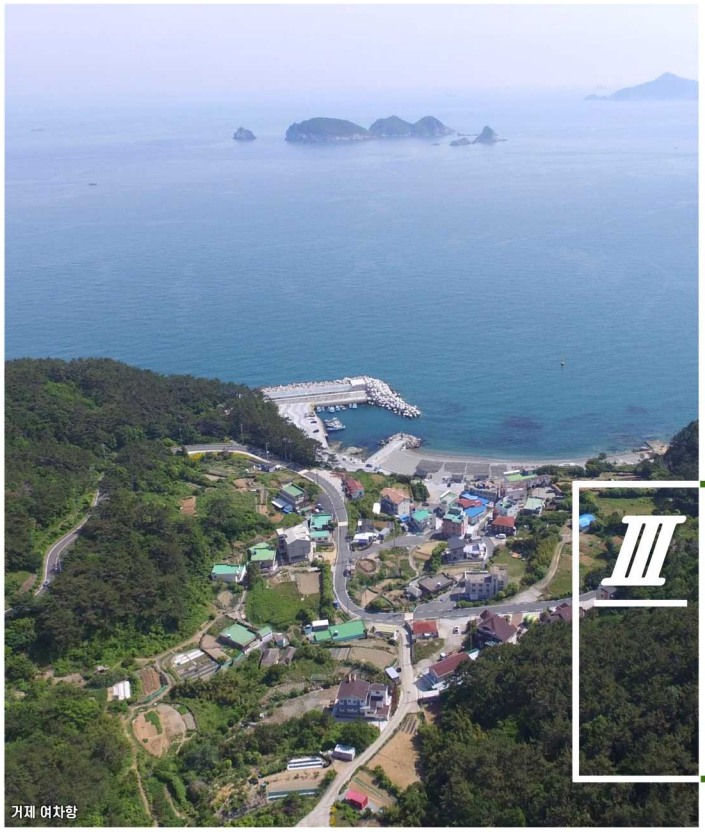
- 민은 형식적인 수혜자가 아닌 실질적 주도자 역할 (주인의식)
- 관은 조정자/촉진자 역할
- 주민 역량 수준과 특성에 대한 상호 인정

협력 구조

4 추진과정에서 협치의 지속성

- 예비계획(사전역량강화) 수립 뿐만 아니라 기본계획, 실제 운영 시기 등 단계별 협치 구조와 지속성 확보

지속 시스템


거제 여차항

Ⅲ 어촌뉴딜사업에서 협치가 필요한 순간

1 항(포구) 정비사업 Vs. 어촌마을 사업

항/포구 정비사업

기항지 개선, 어항시설 정비, 안전 시설 정비 등
어업 기반시설(SOC) 조성사업 비중 강조

Vs.

어촌마을 정주환경 개선 사업

주거개선, 문화복지 기반, 경관정비/개선 등
어촌의 정주개선 사업 비중 강조

주민협의체, 일반주민, 행정(지자체/도), 전문가(총괄자문/지역자문) 등

> 어항시설 중심의 사업/ 어촌 중심의 마을사업,
> 어항의 기능 강화/ 어촌의 정주 개선 등 사업에 대한 중요도 인식 차이,
>
> **사업의 목적과 내용을 바라보는 관점의 차이**

1 항(포구) 정비사업 Vs. 어촌마을 사업

[사 례 1] ○○항 어촌뉴딜 300사업

❝ 어촌뉴딜 300사업은 항을 중심으로 하는 사업이므로, 어항기반 시설이 가장 중요합니다.

우리 마을에 시급한 문제인 항 정비에 사업비의 상당부분이 투자되더라도 이 부분에 집중해야 합니다. ❞

– ○○항 어촌계장

1차 현장 자문 종합의견 ※ 본 사업지에 대한 종합적인 의견을 기술해 주시기 바랍니다.

✓ 새로 신축된 식당 및 건물들과 기존 건물 들의 외관에 대한 통일된 언어의 마을 주거환경 경관개선이 시급해보이며, 이를 통한 세어도만의 아이덴티티 확보를 위해 통합적 가이드라인 요구됨

✓ 어항시설정비 부분에 대한 예산이 비교적으로 많은 편, 이 부분의 실제수요와 실행에 대한 검토시 토목, 항만 전문인력을 활용하고 지역협의체에게 필요한 부분을 충실히 검토 필요.

– ○○항 해수부 총괄자문위원

2 어촌계 Vs. 마을발전위원회

어 촌 계 Vs. **마을발전위원회**

어촌마을의 **공동체** 성격 + 어민의 **경제적 조직**, **어촌계원, 준어촌계원**으로 구성

마을의 발전과 번영을 목적으로 주민 합의와 결정을 위해 구성한 마을 내 **자율조직체**

어촌뉴딜300사업의 지역협의체 위원장은 **어촌계장**과 **지자체 담당과장**이 당연직

❝ 하나의 사업대상지에 어촌뉴딜300사업과 도서특성화시범마을 육성사업 동시에 추진, 참여 조직(어촌계와 마을발전위원회) 이분화

사업의 목적과 성격에 따른 참여 조직의 **위계**와 **갈등** ❞

3 민/관의 참여 정도와 역할

민 (주 민)

"사업에 **주도**가 아닌 **참여**"

마을 환경 정비, 공동체 시설 조성
마을공동체 소득사업 등

사업 결정 및 운영관리주체로서
기본계획 및 사업실행을 **주도** 해야

어촌뉴딜
300사업의
민/관 참여
모습은…

관 (행 정)

"사업에 **참여**가 아닌 **평가**"

사업대상지역의 현실과 주민 상황,
이해관계 등에 대한 파악과 제안,

사업의 올바른 방향과 실현가능성을
염두에 둔 직/간접적 **참여**가 전제되어야

"사업비를 쓰기 위한 계획, 계획을 위한 계획이 아닌,
마을발전의 목표와 방향을 전략적으로 실현하기 위한

사업추진주체별 **참여도**의 변화와 개선 필요"

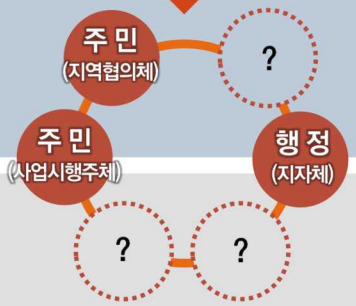
4 사업시행(SW) 과정의 협치는 누가?

기본계획 수립 과정

"주민/행정(광역/지역)/전문가 협력계획"

역량강화(SW) 실행 과정

"실행사업의 추진은 주민/행정만…?"



"예비계획과 기본계획, 사업 승인을 위한 과정은 다분야 주체간 협력(협치),
그러나 사업실행(역량강화) 단계에서는 주민과 행정만 남는다?

사업추진주체간 협치의 **지속**과 시행 단계별 유지 **시스템** 필요"

5 주민공동체사업 기획과 운영

'하고 싶은 일' (주 민)

마을 특화자원을 활용한
주민공동체사업

어촌체험 낚시터
특산물 판매장
어촌체험 유람선
어촌마을 회 센터

Vs.

주민공동체사업 기획/준비 과정 중, 사이의 갭을 줄이는 협치 과정 필요

'할 수 있는 일' (전문가/행정)

법/제도와 사업지침에 부합하고
주민 운영능력에 기반한 사업

사업성 (경제성)
주민역량 (조직화)
자부담 능력
지속가능성 (사업관리)

"주민공동체사업 계획 과정에서 사업의 채택과 결정 중심이 아닌,
사업이 실현가능하도록 함께 만들어 나가는
과정 중심의 협치 과정(역량강화/ 수용/ 이해 등) 필요"

6 사업을 바라보는 관점(가치) 차이

'아름다운 길' (전문가)

주변경관과 어울리는
소재/색채를 고려한 길 디자인

주변 경관/ 자연(식생) 보전
마을 고유 색채 반영

'안전한 길' (행정)

사업지침에 부합하고
유지보수에 용이한 길 조성

소유관계/ 동의여부 검토
유지보수 용이성

'튼튼한 길' (주민)

농기계 및 차량통행에 편리한
내구성 있는 소재와 규모의 길 조성

내구성 고려
통행 편의성 고려

"같은 사업을 바라보더라도
계획의 참여주체에 따라 관점과 가치를 인식하는데 차이가 발생,
사업의 목적과 가치에 따른 **협의**와 **조정, 합의**에 많은 과정과 시간 투자 필요"

목포 응박개항

Ⅳ 어촌뉴딜사업에서 협치를 실천하려면

1 민관협치의 시작은 상호학습부터

> 협치는 완료되는 것이 아니라 성장하는 것,
> 사업추진추제의 상호학습을 통한 역량강화가 중요
>
> 상호학습을 통한 주민의 **개인역량**이, **조직역량**, **지역역량**으로 성장 필요

협치 주체간 상호 학습
(워크숍/세미나)

- 주민/전문가/행정 모두 사업 목표와 지역에 대한 이해, 과정과 방법에 대한 상호 학습
- 사업준비/계획수립/시행까지 단계별 진행
- 학습 과정 중 사람의 발견과 역량강화

사업 시행 성과 공유
(성과공유회)

- 시행과정에서 한계와 성과를 측정/공유할 수 있는 기회 제공, 주제별 성과 공유회 시행
- 주민, 전문가, 공무원, 중간지원조직 성과창출자들이 강사로 활동

사업성과 확 산
(사업성과백서 등)

어촌·어항재생을 위한
공간환경 마스터플랜 사례집
2020. 09

- 사업성과를 백서 또는 영상으로 제작하여 확산
- 방송 및 다양한 매체를 활용하여 주민 주도 사업성과 확산

1-1 조사와 사업 도출단계부터의 협업(협치) 사례

2 성과 창출을 위해서 협치의 과정설계가 중요

> 협치는 사업내용(무엇을)이 아닌 도구(누가, 어떻게)가 중요,
> 지역의 여건과 주민공동체 성격에 맞는 도구의 면밀한 설계 필요
>
> 추진주체 모두가 **함께 협업**할 수 있는 **방식**에 대한 **고민**과 **적용**이 우선

조사/이해 과정

- 특정 주체 및 이해관계가 얽힌 주민 중심이 아닌 다수의 참여를 통한 지역 문제 인식과 사업을 이해할 수 있는 과정과 방식의 설계

협의/조정 과정

- 협의/조정 사안에 따른 관련 의견을 원활히 주고 받을 수 있는 논의의 장(지역협의체 회의)을 통해 사업의 진행을 함께 체감

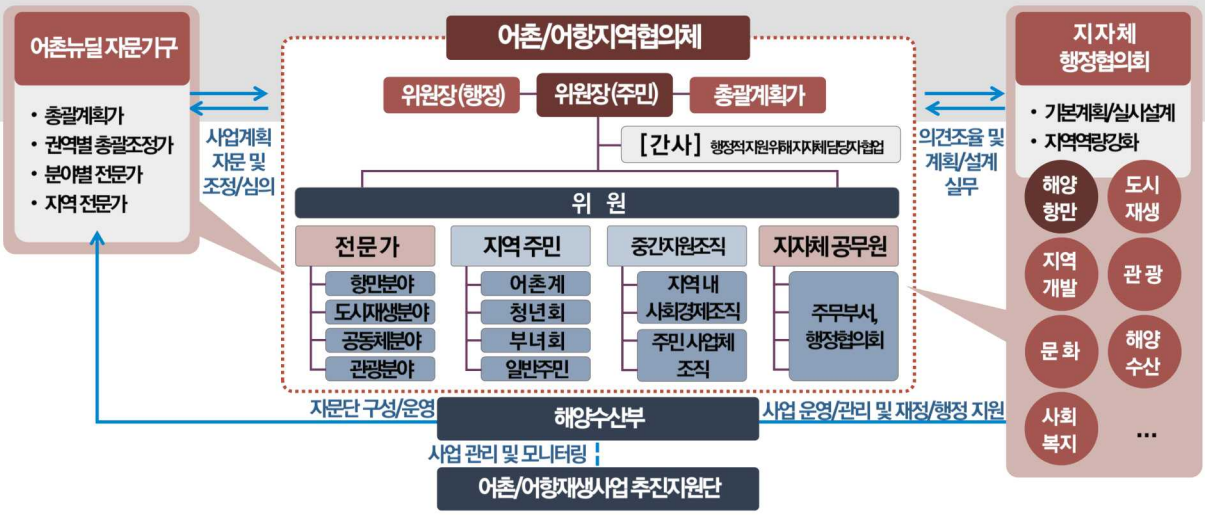
합의/결정 과정

- 사업의 추진시기와 지역 여건을 충분히 고려해 최선의 방식이 여의치않은 상황이면 차선의 방식도 고려

3 사업추진주체 간 실질적인 결합

계획, 평가, 검토/반영 등
사업의 진행과정 중 나타나는 단계적/수직적 구조

협치는 수직적으로 결정하는 것이 아닌, **수평적**으로 협의/조정/합의하는 과정



3-1 행정 내부에서 협의(협력)

3-2 전문가 간 협력 및 조정 기능 보완

어촌뉴딜300사업 총괄 조정 회의

"사업 목표와 지역특성, 주민 역량을 고려한 총괄 조정 기능 강화 필요"

- **건축**: 주민문화복지시설/ 마을 농특산물판매장/ 어민쉼터 및 주민편의시설 등
- **공동체**: 주민공동체 사업 운영/ 주민공동체 활성화 프로그램 등
- **관광**: 마을 특화자원을 활용한 체험관광 시설 및 프로그램 등
- **조경**: 마을 고유 경관 보전 및 개선/ 마을 쉼터 및 공원 조성 등
- **항만**: 마을 항/포구 시설 정비/개선 및 안전 및 편의성 강화 등

3-3 주민 조직 안에서 연대(협력)

목포 달리도항 어촌뉴딜300사업

달리도 쉬어가(家) 조성/운영

"주민협의체와 지역 내 중간지원조직, 사회적경제조직과 결합을 통한 협치의 효율성 제고"

- **달리도 애향영농조합법인 (주민협의체)**
- **목포 건맥1897협동조합 (사회적경제조직)**
- **목포시 도시재생지원센터 (중간지원조직)**

- 마을 공동체사업 운영 구조 및 방식에 대한 자문 지원
- 역량강화 교육 및 목포시 내 관련 단체 (조직) 연계협력 지원
- 청년 공동체사업 운영방식 및 운영 경험, 노하우에 대한 공유/협력
- 주민/청년 단체 간 연계/협력 마케팅 방안 노력

4 협치의 성과

> 사업추진에 대한 물리적/정량적 성과(진행률, 매출액 등) 만이 아닌,
> 사업추진 전반의 **과정에 대한 성과** 측정과 기록/공유

어촌과 어항을 발전시키기 위해 시도한 어촌뉴딜사업이
인식과 역량 차이로 인해 오히려 지역공동체가 와해되는 현상을 초래할 수도 있음

민관'협치'는 인식과 역량 차이를 극복할 수 있는 중요한 '도구'다.

어촌뉴딜사업에서의 민관협치형 추진체계와 개선방향

토론문

1. 김태경 (해수부 어촌어항재생 과장)
2. 김호연 (농특위 농어촌분과위원)
3. 서수정 (어촌뉴딜 선도지구 모니터링 총괄 단장)
4. 이진하 (통영시 도시재생현장지원센터장)
5. 전정권 (통영시 학림항 지역협의체 대표)
6. 배현미 (목포대 교수)

「해양수산부 어촌뉴딜300사업에서 민관협치형 추진체계 구축」 의견

김호연 (화성 백미리 어촌계장)

○ 발표 잘 들었음. 저는 농특위 농어촌분과위원이지만 현재 우리 백미리 마을에서 어촌뉴딜300사업 지역협의체 위원장을 맡으며 느낀 점과 또 해수부 어촌뉴딜 총괄조정가로서 많은 사업지를 검토해 본 경험을 토대로 말씀드리겠음

○ 앞에서 전문가분들께서 좋은 말씀을 많이 해 주셔서 잘 들었으며 저는 어업인의 입장에서 몇 마디 말씀드리고자 함

○ 오늘 발표 주제인 민관협치는 어촌뉴딜300사업이 완성되어 가는 단계에서 한 번 고민해 봐야하는 부분이긴 틀림없음
사업을 시작할 때 해양수산부에서 좀 급하게 진행하다보니 사업관리 운영방법이나 참여 주체 역할에 대해서 세밀한 고민이 부족했던 것이 사실이었고 그러다 보니 일부 사업지에서는 돌이킬 수 없는 갈등이 발생하는 등 사업을 안하느니 못한 경우도 생기고 있음

○ 먼저 사업에 관여하는 분들이 어촌공동체를 제대로 이해하는 시간을 먼저 가져야 된다고 봄
해양수산부 공무원, 지자체 공무원, 총괄 조정가, 용역업체 전문가 등 어촌뉴딜300사업을 통해 어촌을 지원하겠다는 분들이 많은데 어촌을 너무 모른다는 것을 어업인의 입장에서 꼭 지적하고 싶음

○ 대부분의 어촌에서는 어촌계를 중심으로 한 100년의 역사를 가지고 안정적인 공동체가 운영되고 있음

○ 어촌공동체 운영 중 제일 중요한 것이 당연한 말이겠지만 어장과 어업을 기반으로 한 다는 것임. 어업이 없으면 어촌없는 것임

○ 그래서 어촌뉴딜300사업도 어업을 기반으로 하여 어촌어항 통합개발이 그 방향이 되어야 함

○ 이러한 기본적인 전제를 전문가들과 행정에서 간과하는 경향이 많음

○ 총괄조정가나 자문위원들도 어항, 도시재생, 공동체, 관광 분야로 나누어 참여하고 있지만 어촌지역을 제대로 이해하고 자문을 한다기보다는 자신의 전문지식만을 어촌주민들에게 주입하려 하기도 하여 현실에 부합되지 않는 방향을 제시하는 경우가 종종 있음

○ 예를 들어, 오늘 보고하시는 분도 어항을 자꾸 항만이라고 말씀하시는데 항만과 어항은 법도 다르고 기능도 다름
또 바닷가는 자연환경이 열악해서 그에 맞춘 시설이 필요한데 조형적이거나 관광객 편의 위주의 시설을 요구하기도 함

○ 어항은 어촌에서 중요한 산업시설임, 어항은 바다로 들고 나갈 때 중요한 연결지점임. 바다에서 육지를 바라보는 어민의 입장에서 보면 이해가 될 것임
그러나 그동안 지자체 예산이나 정부 예산 부족으로 어항개발이 미흡했던 것이 사실이었음
그러다 보니 이번 어촌뉴딜300사업에서 어업인들은 큰 숙원을 해결하게 하려고 하는 입장을 이해하여함

○ 발표에서 항포구 정비사업이냐? 어촌마을사업이냐? 이렇게 구분하였으나 어촌뉴딜300사업 사업지침에도 나와 있듯이 본 사업은 어촌어항 복합 개발사업임

○ 어촌뉴딜300사업의 의미는 과거 어촌과 어항을 구분해서 개발하던 것을 복합회해서 개발하는 것이 의미가 있는 것임

○ 결론적으로 다시 말씀드리면 어촌뉴딜300사업의 중심은 공동체는 어촌계가 되는 것 맞음. 단 마을의 사정에 따라 다른 공동체가 참여할 수도 있을 것임

○ 어촌마을에서는 역사가 흘러오면서 공동체 사업 구분이 잘 되어 있음. 그런데 내용을 잘 모르는 전문가나 농촌에서 활동한 활동가들이 자문을 잘못 하는 바람에 갈등을 더 일으키는 경우가 있음
참고로 우리 백미리 마을은 모든 사업이 어촌계를 중심으로 돌아감

나는 현재 농사도 짓고 행안부의 정보화마을중연합회 회장을 맡고 있기도 하지만 그래도 어촌에서는 어촌계를 중심으로 어촌뉴딜300사업이 진행되는 것이 바람직하다고 생각함

○ 그래서 본 사업은 해양수산부가 진행하고 어촌지원사업이기 때문에서 어업인에 힘을 실어 줄 수 있도록 해양수산부에서 명확한 가이드라인을 제시해 주면 좋겠음

○ 어촌뉴딜300사업을 어업을 하지 않는 주민이 주도하게 되면 결국 그 마을에서 어업은 도태되고 어촌은 사라지게 될 것임

○ 마지막으로 시·군 담당 공무원들과 위탁기관인 어촌어항공단과 농어촌공사의 분발을 촉구함
○ 사업이 시행되는 마을의 어업인들은 역량강화사업이나 외부 교육을 통해서 공부가 나름 되어 있는 편임
○ 이에 비해 시군 담당 공무원들 자주 바뀌다 보니 이해력이 떨어지는 편임. 또 시설직이 주로 담당하다 보니 공사관리에만 관심을 둠
○ 위탁기관인 어촌어항공단이나 농어촌공사도 사업을 처음 진행하다보니 그런지 사업관리에만 치중하려하고 실제적으로 그 사업들이 어떻게 작용하는지 또는 운영관리는 어떻게 될 것인지 등에는 관심이 부족한 것 같음

어촌뉴딜300사업 민관협치 추진체계 토론문

이진하 (해수부 어촌뉴딜300사업 총괄조정가)

먼저 농어촌정책을 행정 주도가 아닌 민관협치로 방향을 선회하게 된 취지를 말씀해주신 구자인 마을연구소 일소공도 소장님과 어촌뉴딜사업의 현황과 함께 소규모 지역개발사업에서 민관협치와, 협치가 필요한 순간과 실천방안으로 발제를 해주신 명소에 황길식 대표님 말씀 잘 들었습니다. 고맙습니다.

1. 행정이 먼저 혁신해야 한다.

두 분의 말씀 중에서 먼저 구자인 소장님이 정리하신 민관협치의 추진 취지에서 제기하신 반성에서 **“행정이 먼저 혁신해야 한다.”**라는 전제 아래 행정은 주민 탓, 주민은 행정 탓의 결과는 자포자기로 이어지고, 결국 정책의 실패는 연구자와 공무원의 책임이라 하셨는데 주민의 관점에서 보면 주민의 책임이 먼저이며 반드시 주민이 추가되어야 합니다.

다만 발표자께서 연구자와 공무원의 책임이라 하셨으니, 2019년 4월 13일 87세를 일기로 세상을 떠나신 지정환 신부님의 가르침에서 그 대안을 찾아보려고 합니다.

2013년 9월 20일이었습니다. 신부님을 찾아뵙고 지도자의 덕목을 물었을 때, 말씀하시길 “그들에게 가거라, 그들과 함께 살아라, 그들한테 배우거라, 그들을 사랑해라, 그들이 알고 있는 것으로 시작하라, 그들이 갖고 있는 것으로 시작해라. 그리고 그 일이 다 이루어진 뒤 그들이(주민) 말하기를 우리(주민)가 해냈다고 말하게 해야 한다. 우리들 신부로서 목사도 마찬가지여… … 한국 동네에 가면 유교 없어져라! 예수님만 믿어라! 그러나 예수님하고 유교하고 다른 게 아녀 나중에 유교 없어져라 해서 박해 시작됐고, 그러니까! 그들한테 배워라!” 지금도 귓가에 생생한 말씀입니다.

평생 산촌에서 농사만 지으며 살아왔던 제가 해양수산부 총괄조정가로 위촉받게 된 계기가 **“그들한테 배워라”**였습니다. 연구자와 행정가가 반성해야 할 지점이 바로 여기에 있다고 생각합니다. 수만 년 가꾸고, 이어오고, 지키온 삶터에서 살아오신 주민들에 대한 이해 부족과 존중은 없고 일방적으로 가르침을 받아야 할 대상으로 여겨온 결과라고 생각합니다. 어찌 보면 우리 모두 청산되지 않은 식민사관과 군사문화와 주입식 교육의 피해자라 할 수 있습니다.

지금부터라도 터전을 일궈주시고 지켜주신 주민들을 존경은 아닐지라도 존중하고, 그분들의 삶을 배우는 자세에서 새롭게 출발할 때 주민과 행정과 연구자 간에 협치는 혁신될 것입니다.

둘째: 협치(協治)와 협치(恊治)의 조화

㈜ 명소에 황길식 대표님의 발제 중에서 추진체계와 주민역량강화를 중심으로 제안을 드려보겠습니다.

먼저 (8쪽) 추진 주체의 구성에 있어 “현직 어촌계장과 지자체 담당과장이 공동위원장”으로 표기되어 있어 바로잡고자 합니다. 그동안 해양수산부의 사업들은 어촌계를 중심으로 진행됨으로 인해 오히려 기존 마을회와의 반목과 갈등이 심화하고 있었던 게 일반적인 현실이었습니다.

그러나 어촌뉴딜300사업은 어업만이 아닌 어촌을 통합하여 “국민소득 3만불 시대에 걸맞은 가고 싶고, 살고 싶은 혁신어촌 구현”을 비전으로 하고 있기 때문에 오히려 마을 이장이 적극적으로 참여하는 마을이 그렇지 않은 마을보다 갈등이 줄어들고 있었습니다.

협치란? 관계론의 관점에서 행정이 바라는 협치와 주민이 원하는 협치, 사업수행 주체(용역사)가 바라는 협치가 있을 것입니다. 그러나 자본이 중심이 된 체제에서 사업비를 거머쥔 행정과의 거버넌스는 과연 가능한가? 라는 질문을 던질 수 있습니다,

협치란? 협치(協治)와 협치(恊治)가 있습니다. 다스릴 치(治)는 같은 글자인데 앞의 협(協)과 뒤의 협(恊)의 다릅니다. 둘 다 맞을 협, 화합할 협자로 동자(同字)입니다. 저는 이 글자를 보는 순간 지금까지 우리가 이야기해 온 협치(協治)는 공통사업과 특화사업에 해당하는 것이고, S/W사업의 핵심인 역량강화사업은 협치(恊治)로 이해해야 한다는 생각에 머물렀습니다.

물질이 중심이 되는 협치(協治)는 사물의 이치를 논리적으로 생각하고 판단하는 서양의 이성(理性) 중심의 세계관의 결과물이라 할 수 있습니다. 그러나 마음 심(心)변이 붙어있는 협치(恊治)는 마음속에서 일어나는 슬픔, 기쁨, 좋고, 실음 등, 인간의 감정(感情)을 중심으로 하는 동양의 세계관을 함께 이해할 필요가 있습니다. 21세기는 감정(感情)이 이성(理性)을 포용하는 시대라고도 합니다.

음(陰)·양(陽)으로 따져보면 동양의 감정(感情)을 수반하는 협치(恊治)는 협력과 연대를 통한 공동체성을 담보하는 것이고, 서양의 이성(理性)은 사업체를 통해 이윤과 효율성을 확보시키는 협치(協治)라 할 수 있을 것입니다.

3. 이해와 존중과 역량

지난 3년동안 어촌뉴딜300사업 총괄조정가로서 활동하면서 배운 역량강화사업을 중심으로 세가지 관점에서 말씀을 드려보겠습니다.

첫째, 이해입니다.

자치단체나 주민이나 사업수행 주체(용역사)가 해양수산부가 추진하고자 하는 어촌뉴딜300사업에 대한 일반적인 이해가 부족했다고 평가할 수 있습니다.

문제점을 제기하면, 주민들이 원하는 사업이라서 계획에 담았다고 말합니다.

그래도 예비계획서라면 이해가 되지만 기본계획서에서도 같은 답변이라면 곤란합니다.

마을이 보유하고 있는 자연, 역사, 문화, 인적자원, 등을 전문가들이 조사하고, 주민들이 갖가지 기법(브레인스토밍, 퍼실리데이터, 원탁회의, 등)으로 발굴한 사업들을 공통사업과 특화사업으로 구분하고, 여기에 대한 법리검토나 주민역량으로 수행 가능한지를 분석하여 행정이나 주민들에게 이해시켜야 함에도 불구하고 주민이 원하는 사업이라고만 말합니다.

둘째, 존중입니다.

주민, 자치단체, 사업수행 주체(용역사) 간의 상호 존중이 필수입니다.
특히 주민이나 행정에서 사업수행 주체(용역사)에 대한 존중은 없고 심부름꾼의 관계에선 결코 좋은 계획이 나올 수 없습니다. 제일 힘들었던 상황이 행정이나 자문위원들이 주민들 앞에서 사업수행 주체(용역사)에 대한 질책이었습니다.

셋째, 역량입니다.

주민, 행정, 사업수행 주체(용역사)의 역량만큼 예비계획, 기본계획, 실시설계, 등 내실있는 관리와 운영의 결과로 나타납니다.

이 세 주체의 역량을 독일의 화학자 리비히가 말하는 최소영양분법칙에 비유해서 생각해 볼 수 있습니다. 세 주체의 역량 중에서 가장 낮은 주체의 역량만큼만 사업결과로 나타날 것입니다.

마무리

세 주체의 협치(協・恊治)는 행정은 사업수행 주체(용역사)와 주민한테 배우고, 사업수행 주체(용역사)는 주민과 행정한테 배우고, 주민은 사업수행 주체

(용역사)와 행정한테 배우는 자세에서 협치를 시작해 봅시다.

결코, 주민들만이 학습활동의 대상이 아닙니다. 행정과 사업수행 주체(용역사)가 주민과 함께 역량강화를 위한 학습활동에 참여해서 사업역량을 강화해야 협치는 혁신될 것입니다.

그리고 역량강화사업이 어떤 가치를 지니고 있는지는 말하지 않고 주민들의 일방적인 참여만을 강요하지 않았는가 뒤돌아 보아야 합니다.

김수환 추기경과 신영복 선생은 '세상에서 가장 긴 여행은 **머리**에서 **가슴**을 거쳐 **손발**로 가는 여행이라고 했습니다.

제 소견으로는 **머리**는 예비계획과 기본계획 수립단계라 할 수 있고, **가슴**은 기본계획을 이해하고 가슴으로 끌어내려 애정과 열정을 가속화하는 과정이라 할 수 있으며, **손 · 발**은 실시설계와 시공과정과 준공을 거쳐 자연스럽게 운영관리로 연계시키는 과정을 설명하고 있다고 생각합니다.

문제는 역량강화사업인 가슴은 머리와 손발을 아우르는 역할로 전체사업의 중심에 있음에도 불구하고 주민이나, 행정, 사업수행 주체(용역사)가 역량강화사업을 요식행위로 이해하고, 진행하고, 참가하고 있다는 현실입니다.

'아는 만큼 보인다.'라고 했습니다. 바꾸어 말하면 **역량만큼** 보인다는 것이고, 손발로 살아야 하는 주민들의 역량만큼 관리와 운영결과로 나타날 것입니다.

고맙습니다.

어촌뉴딜300사업에서 민관협치형 추진체계 구축

전정권(통영시 학림도 이장)

어촌뉴딜 300사업의 시행과정에서 이루어진 민관협치

제게 주어진 토론 주제가 ① 어촌뉴딜 300사업 시행과정에서 민관협치가 실제 어떻게 이루어지고 있는지? ②성과와 한계는 무엇인지 ③개선해야할 사항으로 구분되어 있습니다.

그렇다면 통영시 학림도의 이장인 제가 이 자리에 있게 된 과정을 말씀드려야할 것 같습니다. 학림도는 전국 섬마을 최초로 2007년 3월 행정안전부 정보화마을로 지정되면서 변모하기 시작했습니다. 당시 섬 전체에 컴퓨터가 6대에 불과했으나 정부지원으로 마을정보센터에 교육용 컴퓨터 11대와 빔프로젝트, 음향장비 등 컴퓨터와 인터넷을 배울 교육기자재가 설치되었으며, 39가구에는 위성 인터넷이 가능한 컴퓨터 1대씩이 지원됐습니다.

아마 학림도의 민관협치는 이때부터 시작된 것이라 생각됩니다. 대부분 어업에 종사하는 섬마을 주민의 생계는 주민들의 협의 과정이 없으면 늘 분쟁이 일어나기 마련입니다. 그런데 학림도는 행정안전부에서 실시한 정보화마을을 시작으로 주민들이 정기적인 회의를 거쳐 마을 현안을 결정하기 시작했고, 정보화마을 사업 관계자들과 마을간 협력 사업을 진행한 결과 현재 어촌뉴딜 300사업을 시작하게 된 것입니다.

학림도는 2008년부터 2012년 3월까지 어촌어항 관광 섬 조성으로 휴양관, 마을광장 화단, 소공원 조성과 전망대, 정자, 유료낚시터 등을 설치하고 자전거로 해안산책로를 따라 하이킹을 할 수 있는 등 관광 섬으로 도약을 시작했습니다.

또한 섬마을들의 숙원사업인 정기 도선인 충무훼리호가 2016년 7월1일부터 통영여객선터미널에서 학림도(송도,저도)를거쳐 연대도까지 운항을 시작했습니다. 2015년 5월 22일 부터 섬나들이호가 충무훼리호의 바톤을 이어받아 달아항에서 출발하면서 육지에서 10분거리의 학림 마을을 찾는 관광객이 해마다 늘었습니다.

섬마을에 살아본 경험이 없는 사람들은 모르겠지만 학림도 주민의 삶의 환경은 매우 열악합니다. 그래서 양식어장을 하는 많은 주민들이 통영시내에 집을 한 채씩 가지고 있는 경우가 많고, 해마다 섬을 지키는 노인 분들이 늘고 있는 실정이기 때문에 관광활성보다 주민들의 생활 기반시설에 중점을 둔 사업에 관심이 훨씬 많았습니다.

하지만 어업에 의한 수익이 예전같지 않고, 주민들이 고령화되면서 학림도의 세대 수가 자꾸 줄어들고 있는 현재의 상황에 학림도도 시대의 변화를 따라야 한다는 생각들이 생기기 시작했습니다.

때마침 2019년 학림마을 주민들의 기초생활기반시설 확충 및 주민소득 증대 강화를 위해 '학림 연륙보도교 건설사업'을 추진하게 되었고, 어촌뉴딜 300 사업 설명회를 시작으로 주민들이 관심을 기울이게 되었습니다. 사업계획을 준비하는 과정에 서 학림도 주민들의 숙원사업이 어촌뉴딜 300 사업의 취지와 맞지 않거나 한려해상국립공원과 협의하는 과정에서 난관에 부딪혀 포기해야 하는 사업들이 많았습니다.

'수변아트 갤러리'와 '숲속 트레일러 사업', '모래와 바지락유실 해결 사업'이 대표적인 경우입니다. '선착장확장 정비공사', '접안시설 교체'의 경우는 경상남도와의 협의가 난관에 부딪혀 '계류시설 설치', '부잔교 2개소 설치' 등 수정·보완되었습니다. '사계절 바다체험존'의 경우 한려해상국립공원과 협의 자체가 안되는 사업이라서 결국 휴양관을 리모델링하는 '학림먹거리 공작소 조성사업'으로 바꿨습니다. 이 과정에서 주민들의 반대도 많았지만 통영시와 용역사

의 정확한 사업 목표 설정에 주민들이 이해를 했고, 사업계획을 수정하여 결국 부분 승인에서 전체 사업이 승인을 받게 되었습니다.

어촌뉴딜 300사업의 성과와 한계

현재로서는 학림도에서 어촌뉴딜300사업으로 가장 큰 성과를 이룬 것은 2020년 어촌뉴딜 300사업 승인일 것입니다.

현재 학림도 주민들은 어촌뉴딜 300사업과 연육보도교 건설사업을 통해 학림도의 관광활성화에 큰 기대를 가지고 있습니다. 하지만 섬마을 주민들 대부분이 힘든 어업에 종사하고 있고, 교육 혜택의 사각지대에서 살다보니 계속되는 교육에 난색을 표하고 있는 것이 사실입니다. 또 가시적으로 보여지는 사업이 없다보니 사업에 대한 기대가 줄어들고 있는 실정입니다.

사실 민관협치에 대한 거시적인 내용에 맞춰 말씀드리기 보다는 학림도에서 어촌뉴딜 300사업을 진행하면서 느낀 문제들 위주로 미시적 관점에서 민관협치의 한계를 한 번 찾아보고 해결책도 함께 말씀드리겠습니다.

일단 가장 큰 문제는 전달체계의 부재라고 생각됩니다. 지난 10월 26일 인터넷 기사를 통해 「한국어촌어항공단, 통영시 '학림항 건축설계용역 설계공모' 시작」이라는 기사를 보게 되었습니다. 주민의 입장에서는 보여지는 것이 하나도 없는 상황에서 교육만 한다고 불만이 생겨나고 있는데 이런 중요한 부분을 주민들이 모르고 있다는 것입니다. 어촌뉴딜3 00사업을 주관하는 시나 공단이 이러한 전달사항을 하나의 창구를 통해 운영한다면 용역사별 사업이 모두 공유가 되고 서로 보완될 수 있다고 생각합니다.

두 번째 문제는 코로나19라는 전 세계적인 전염병확산 문제일 것입니다. 이 문제로 주민들이 모여 회의도 하고 마을 문제를 해결해야 하는데 주민들의 소

통 창구가 줄어들다 보니 주민들이 삼삼오오 모여 개인적인 말들만 많아지면서 부정적인 의견들이 생겨나게 되는 것입니다.

코로나19 문제는 마을 차원에서 해결될 문제는 아니지만 스마트폰을 활용한 화상회의 등으로 의사 소통의 문제를 해결할 수 있다고 합니다. 하지만 노인들만 있는 섬마을에서 저 역시도 쉬운 부분은 아닌 것 같습니다

다시 말해 가장 기초적인 교육부터 진행되어야 하는데 휴대폰교육의 경우 집합 교육보다 돌봄사업처럼 1:1 찾아가는 교육을 실시하는 것이 바람직할 것 같습니다. 개인별 차이가 많이 나고 궁금한 부분이 개인마다 다르기 때문에 바로 바로 실행을 하면서 개인적 궁금증도 해결하는데 많은 도움이 될 것입니다. 이러한 가장 기초적인 교육이 수차례 이뤄진 이후 스마트폰을 활용한 의사 소통의 문제를 해결할 수 있으리라 봅니다.

세 번째 문제는 지역역량강화교육을 운영하는 시간대입니다. 섬마을은 배를 타고 이동을 해야하기 때문에 주민들이 원하는 시간에 교육을 진행하는데 한계가 있다는 것입니다. 그렇다고 숙박을 하면서 교육을 진행할 강사나 용역사들이 그리 많지 않을뿐더러 알아보니 사업비 항목에도 없다고 합니다.

그러면 많은 분들이 말씀하시길 “주민들이 집을 좀 빌려주시거나 개인 배를 태워주시면 되지 않나요?” 말은 쉽습니다. 하지만 숙소의 경우 섬마을 사람들은 살아오던 환경이라 다소 불편함을 감수하고 살지만, 외부인에게 숙소를 내드릴 경우 수리도 해애하지만 육지처럼 간단하게 해결되는 문제가 아니라 쉽게 해결하기 쉽지 않습니다. 또 늦은 밤 개인 배를 운행한다는 것 역시 안전문제도 있고 위험한 부분이라 계속 반복적으로 진행한다는 것이 어렵습니다. 물론 핑계라고 할 수도 있겠지만 현 실정이 이렇다는 것은 관에서도 알아야겠기에 말씀드립니다. 따라서 사업비 사용의 유연함이 꼭 필요하다고 밀씀드리고 싶습니다.

마지막으로 인력 부족입니다. 주민들의 참여가 제대로 이뤄지는 것이 본 사업의 목적일 수 있으나 어업에 종사해온 대부분의 주민들은 사실「우물안 개구리」일 수 밖에 없습니다. 지금은 어촌뉴딜사업의 이해 폭을 넓혀가는 과정에 있지만 지금까지 살아온 환경에서 갑자기 생각을 전환한다는 것은 쉽지 않습니다. 또 어촌계를 운영하고 있는 마을들의 오랜 관행들을 바꾼다는 것 또한 어렵기 때문에 인적 자원의 부재는 마을의 당면 과제이며 민관협치를 통해 해결해야할 난제라고 생각합니다.

어촌뉴딜 300사업이 해양수산부에서 시행하는 사업이라는 이유로, 대다수 어촌에서 어촌계원 몇몇의 사업공유와 확산에 그치고 있는 경우가 많습니다. 그러나 이 사업의 구체적 목적을 들여다보면 어촌 마을 재생사업이며, 좀 더 나아가 살기 좋은 마을, 떠나고 싶지 않은 마을, 어촌뉴딜 300 사업비 투자로 인해 일자리가 생기고, 마을 공동수익이 나아지며, 공동체가 활기차게 잘 사는 정주여건 개선에 그 의미를 두기에 결국 사람이 하는 사업인 것입니다. 때문에 주민의 역량강화로 좋은 마을 활동가를 배출하고 다양한 민관 네트워크를 구성함으로써 성공적인「통영시 학림항 어촌뉴딜 300사업」이 이뤄지리라 기대하면서 토론을 마치겠습니다.

어촌뉴딜사업에서의 민관협치형 추진체계 정착을 위한 제언

배현미 (목포대/어촌뉴딜 공간환경코디네이터/지역협의체 전문가)

농어업·농어촌특별위원회는 2019년 12월 '지방자치단체 농어촌정책의 민관협치형 추진체계 구축(안)'을 의결했다. 그 내용은 행정의 통합적 추진체계 구축, 중간지원조직 재편으로 민관협치 강화, 민간의 조직화 촉진과 자치역량 강화, 농어촌정책 추진체계 제도화 등 4대 주요의제와 7대 세부과제다.

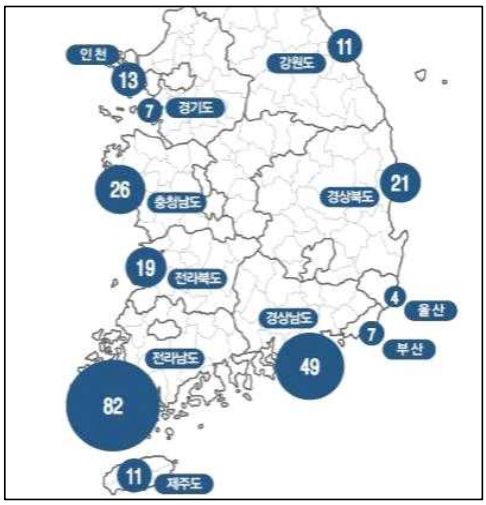
그 이후 농어촌정책 추진체계 안착의 원활한 진행과 확산을 위해서는 농어촌정책 단위로 현장에 밀착해 추진과정을 확인하고 현장 애로사항을 점검하는 등 제도개선이 필요하다는 판단 하에, 지난 10월 1일부터 지방자치단체 농어촌정책의 민관협치 추진체계 정착과 확산을 위한 현장토론회를 진행 중에 있다.

"민관협치" 란 농어촌정책 전환의 핵심키워드로, 행정과 컨설팅업체 주도가 아닌, 주민이 주체가 되어 농어촌정책을 추진하자는 의미를 담고 있는 용어이다. 그런데 주민이 주체가 되어 정책을 추진한다는 것이 그리 간단한 일은 아니며, 여러 전제조건이 구비되어 있어야 가능하다고 생각해왔으며 현장에서도 확인할 수 있었다.

그런 맥락에서 어촌뉴딜사업에 공간환경 코디네이터 및 지역협의체 전문가로 참여하면서 지역주민과 용역사. 민관의 협치과정을 지켜보면서 느꼈던 문제점들을 사업 정착을 위한 관점에서 제언해보고자 한다. (황길식, 21. 11. 18. 어촌뉴딜 발표자료에서 재인용)

■ 어촌뉴딜 사업 추진지원단 및 자문단의 역할과 조정범위 등 재검토

- 어촌뉴딜사업의 대상지는 농촌과는 다르며, 어촌이라 하더라도 내륙의 위치한 어촌과 도서지역의 어촌은 지역주민들의 생활상이나 환경여건, 당면과제 등이 상이함
- 지원체계는 바람직한 방식과 절차로 이루어져 있다고 판단됨. 다만 자문단 구성은 작업량 분배가 아닌 전문성 및 역할 중심으로(어촌뉴딜만의 문제는 아닐 것임)



- 사업 추진방식과 이에 참여하는 전문가 역할에도 차별화, 자문의 범위, 전문역량 증진을 위한 연구 등 투자가 필요
- 전문가의 지역별, 개소별 배분은 지역특화 및 전문성에 대해 부정적 요소로 작용할 가능성 높으므로 반드시 보완 필요
- 필요시에는, 전문가 참여 총량제 및 용역사의 참여비율 연간 규제 등 도입에 대한 검토도 고려

■ 협치 기반 공공사업의 추진은, 사업영역을 명확히 구분하여 역할을 분담하고 진행할 수 있도록 계획범위와 추진주체를 규정해둘 것을 제안

- 농어촌을 대상으로 하는 사업은 전문영역과 비전문영역 측면에서 진행
- 포괄적 의미의 추진방식 변화가 아닌, 구체적인 영역 즉 시민참여 영역과 정부지

원 영역을 구분하여 범위 및 디자인 참여 방식으로 진행
- 즉 “조직의존형, 관리형 사업”과 “시민 참여형, 창의적 특화사업”에 대한 영역구분과 작업범위 그리고 그러한 구분이 대상지역에 적합한 가 등을 검토하여 추진

- 대상지의 사업추진 주제와 디자인에 대한 검토는, 누가, 언제, 어디서, 무엇을, 어떻게 진행할 것인지에 대해 지역여건을 고려하되, 총괄조정가, 지역전문가, 지역협의체, 지자체의 역할분담에 대해서도 규정해둘 필요가 있음
- 사업시행 후의 결과에 대한 예측 가능영역과 불가한 영역을 구분하여 이해와 소통을 통한 사업을 추진하여 효율적인 사업진행이 가능하도록 계획

■ “하고 싶은 일”과 “할 수 있는 일”에 대한 평가와 이해를 통한 접근

- 주민들이 “하는 싶어하는 일”은, 개인의 의견인가?, 아니면 모든 주민에게 공정한 혜택이 돌아가는 의견인가?, 또 모두 함께 지속적으로 추진 가능한 일인가?
- 전문가나 행정이 이야기하는 “할 수 있는 일”은, 주민이 원하는 것인가?, 구현가능한 일이긴 하나, 이 지역에 진정 필요한 일인가? 이 지역에서만 가능한 것인가?
- 주민이 하고 싶은 일, 할 수 있는 일, 시도해볼 가치가 있는 일 등에 대한 예측과 평가 그리고 사업 이후의 리스크 관리가 가능한가?

■ 주민역량강화 교육프로그램 보완을 통한 민관협치의 지속가능성 증진

- 어촌뉴딜사업에서 민간협치의 시작은 상호학습부터라는 의견에 전적으로 동의
- 다만 주민역량강화 교육프로그램에 사전 교육내용을 추가 보완하여 사업추진 시 협상력 및 공동체의식을 높일 필요가 있음
- 지역에서 이루어지는 사업에 대한 이해 이전에, 함께 양보하며 협력하여 만들어야 지속될 수 있다는 지역공동체 의식에 대한 사전 교육프로그램 추가 필요
- 실제 지역의 현장 협의과정에서 요구되는 필수사항의 하나로, 우선 주민들의 소속감과 공동체 의식이 공유가 최우선. 민간이 필요하다고 판단하여 관과 전문가에 지원을 요청하는 방식으로의 추진이 지속가능성 측면에서 바람직할 것으로 기대

민관협치형 추진체계
현장토론회

대통령직속 농어업 · 농어촌특별위원회는
민관협치형 추진체계의 원활한 진행과 확산을 위해
4차례 현장 토론회를 개최합니다. 많은 관심과 참여를 부탁드립니다.

일 시	지 역	정책사업	주 발제자(소속)
10. 01(금)	충남 청양	신활력플러스	구자인 소장 (마을연구소 일소공도, 농특위 농어촌분과위원)
10. 21(목)	강원 평창	농어업회의소	김대헌 사무국장 (평창군 농어업회의소)
11. 17(수)	전북 임실	농촌협약	김정연 이사 (사회투자지원재단, 농특위 농어촌분과위원) 오태이 대표 (로컬마스터)
11. 18(목)	전남 목포	어촌뉴딜300	황길식 대표 (명소, 농특위 농어촌분과위원)

* 세부일정은 현장 사정에 따라 변동될 수 있습니다.
* 유튜브 Live(오르빌, 농특위 채널) 영상을 통해 외부인도 참여 가능합니다.

주최 대통령직속 농어업·농어촌 특별위원회

주관 ㈜오르빌, ㈔한국농어촌사회연구소