

현안과제연구

충남 수산발전포럼 발족 및 운영계획 수립

연구수행: 김종화 (농촌농업연구부)

충남 수산발전포럼 발족 및 운영계획 수립

연구수행: 김종화 (농촌농업연구부)

목 차

| | |
|------------------------------|----|
| I. 배경 및 필요성 | 2 |
| II. 선행연구 검토 | 2 |
| III. 수산거버넌스의 개념 및 형태 | 3 |
| IV. 국내사례 | 5 |
| V. 충남 수산발전포럼 설립 및 운영방안 | 8 |
| VI. 맺음말 | 10 |

I. 배경 및 필요성

- 충청도는 수산분야의 제한된 예산의 효율적인 사용과 공정한 분배를 위하여 「도민 참여예산제」를 실시 중에 있음.
 - 2013년 예산에 대한 시범추진 이후, 2014년 예산부터 수산분야 전체로 확대하여 실시 중
- 수산분야 「도민 참여예산제」는 광역단위(도) 수산 거버넌스의 선도적 입장을 견지하면서 도내 어업인의 정책참여를 제고시키기 위한 발판으로서 의의를 갖고 있음.
- 그러나 「도민 참여예산제」만으로는 도내 어업인의 의견을 충분히 수렴하기에 한계가 있고, 각종 현안문제에 대한 민·관의 협력적 대응이 어려워, 보다 체계적인 거버넌스 체계 구축이 요구되고 있음.
- 그렇기에 최근에는 어업인, 도 수산과, 유관기관 등 충남 수산업의 각 주체가 참여하는 거버넌스 구축에 대한 관심이 높아지고 있으며, 일부에서는 「(가칭) 수산발전포럼」 창립을 통한 실행력 있는 조치를 요구하고 있음.
- 이에, 본 연구에서는 충청남도 수산 거버넌스 구축의 토대가 될 「(가칭) 수산발전포럼」의 설립 타당성을 검토하고, 운영방안을 제시하고자 함.

II. 선행연구 검토¹⁾

- 수산 거버넌스는 기존의 하향식 접근(Top-Down Approach)의 정책·제도가 아닌, 어업인이 중심이 되어 정책의 주체가 되는 상향식 접근(Bottom-Up Approach)의 정책·제도로써 참여주체간의 유기적 협력관계 형성이 요구됨.
 - 심규언(2008)은 동해시를 중심으로 지방정부의 해양정책의 추진배경과 과정, 실태를 분석하고, 지방정부의 해양 거버넌스 활성화 방안을 제시하였음.
 - 이광남(2011)은 국제수준의 수산 거버넌스의 사례로 한·러 IUU어업방지협정 체결과정을 분석하여, 국제적인 FAO-IUU와 러시아 IUU문제, 국내 러시아산 활계류 수입업자와 해당 지자체, 국내 대게자망업인 등이 밀접하게 연계하여 문제를 합리적으로 조정하는 과정을 소개하였음.²⁾

1) 김중화(2013)을 원용하여 작성

2) FAO-IUU: FAO의 책임있는 어업규범과 불법(illegal), 비보고(unreported), 비규제(unregulated) 어업방지를 말함.

- 엄선희(2011)는 수산 거버넌스의 개념 및 체계에 대하여 논하고, 국제기구와 우리나라 수산 거버넌스의 관련 동향을 소개하였음. 그리고 수산업 중앙정부를 중심으로 하는 통합거버넌스 구축, 기후변화 등 미래에 대응하는 거버넌스 구축, 수산부문의 국제활동 강화가 필요하다고 하였음.
 - 채동렬(2013)은 수산 거버넌스의 취약성과 중요성을 논하면서 유형과 구축사례를 소개하고, 경남의 수산 거버넌스 구축방안을 제시하였음.
- 이와 같이, 선행연구에서는 수산업을 포함한 해양정책에서의 거버넌스, 국제관계에서의 거버넌스, 중앙정부·지방정부에서의 거버넌스에 대하여 논하고 있음. 그러나 수산업은 지역의 연안환경과 사회·경제적 요인이 중요한 변수로 작용할 수 있고, 그에 따른 지역적 특성이 고려되어야 함으로 지역단위 거버넌스에 대한 논의가 무엇보다 우선되어야 함.
- 하지만 아직까지 국내에서는 지역 중심의 거버넌스 사례를 별로 찾아볼 수 없고, 특히 지역 민·관이 협력한 자발적인 거버넌스 형태가 도입되지 않았다는 점에 서, 향후 충남 「(가칭)수산발전포럼」은 국내 우수사례로 평가받을 수 있음.

III. 수산 거버넌스의 개념 및 형태

1. 수산 거버넌스의 개념³⁾

- 1980년대 이후 신자유주의 패러다임의 영향으로 책임있는 시민사회의 발전이 강조되면서, 정부의 주도보다 개인-시민사회-정부 간의 연계를 보다 강조한 모델이라고 볼 수 있음. 국민이 정부에게 책임을 맡기고, 정부는 국민으로부터 책임을 위임받은 관계를 국민이 주체가 되어 이끌어 가는 현상을 말함.
- 세계은행에서는 거버넌스(Governance)란 정치 레짐(체계)형태의 발전을 위한 국가의 경제·사회자원 관리에서 권위가 행사되는 과정과 정책을 설계하고 형성하며 집행하는 다양한 기능을 수행하는 정부의 능력이라고 정의함.
 - 유엔개발계획(United Nations Development Programme: UNDP)에서는 거버넌스란 한 국가의 모든 수준에서 다양한 사안들을 관리하기 위한 경제적, 정치적, 행정적인 권위 행사를 의미한다고 함.
 - 세계거버넌스위원회(The Commission on Global Governance)에서는 거버넌스란 정부와 달리 지구 사회의 통치(관리), 관리운영, 자치의 뜻을 포함하고,

3) 엄선희(2011)의 논문을 정리·발췌한 김종화(2013)을 인용함.

개인과 조직, 민간과 공공이 공통의 문제에 대처하는 여러 가지 방법의 총칭이며, 그 방법은 이해조정적이고 협력적이라고 정의함.

- 수산 거버넌스는 수산업의 지속적인 발전을 위해 정부와 어업인이 상호 협력하여 수산정책을 수립하고 집행하는 과정 또는 어업관리를 위해 사용되는 법적, 사회적, 경제적, 정책적 조정을 말함.

2. 수산 거버넌스의 형태⁴⁾

- 국내·외 수산 거버넌스는 자원, 환경, 기후변화, 권리, 정책 등 다양한 이슈를 바탕으로 조직되고 운영되어 왔음. 그러나 어떤 이슈를 다루는 거버넌스라고 하더라도 협의와 조정을 통한 협치의 기조를 유지하고 있음.
- 국내에서는 수산업 또는 어업 단독이 아닌 “농어업회의소”라는 명칭이라 농업, 어업관련 거버넌스가 추진 중에 있음.
- 농어업회의소란 민주성, 대표성, 전문성을 갖추 농어업인의 대의기구를 말함. 농어업의 발전과 농어업인의 지위향상 방안을 종합적으로 조정하여 이를 정책에 반영하도록 하는 것이 목적임.
 - 농어업인의 의견을 수렴, 조정하여 농어업정책 수립에 민관이 공동으로 참여하고 결정하고, 책임짐으로써 한정된 자원을 농어업 및 농어촌에 가장 유리하게 사용하도록 하는 반민·반관 형태의 농어업인 자율조직임.
- 농림축산식품부를 중심으로 민·관 협치 농정구현을 목표로 2010년부터 시·군 단위 농어업회의소 시범사업을 도입하여 2012년까지 전국 8개 시·군을 선정하여 운영 중에 있음.
 - 전북 진안군, 고창군, 전남 나주시, 강원 평창군, 경북 영주시, 봉화군, 경남 거창군, 남해군
- 농민단체와 국회에서는 농어업회의소의 필요성을 인지하고, 제도적으로 뒷받침하기 위한 관련법을 2015년까지 추진하고 있음.

4) 2014년도 3농혁신 활성화를 위한 3농혁신위원 및 관련 실국원(과)장 합동 워크숍 자료

IV. 국내사례

1. 진안군 농어업회의소⁵⁾

- 진안군 농어민들이 군(郡) 농정에 직접 참여할 수 있도록 하는 대의기구
 - 2010년 12월 농림수산물식품부의 시범사업으로 진안군, 평창군, 나주시 선정
 - 2011년 3개 시·군 추가 선정, 2012년 8개 시·군을 선정하고 법제화 추진
- 진안군 농어업회의소의 기능과 역할
 - 진안군 농업관련 정책에 대한 자문 및 건의
 - 회원들이 직접 농어업회의소에서 정책을 제안하고, 회의소를 통하여 군(郡)과 협의
 - 회원들이 농업관련 생산, 유통 등에 대한 조사와 연구를 통하여 농업경영의 실질적 자문역할 수행
 - 회원들에게 농업관련 정보 및 자료 제공
 - 장기적인 작부계획을 수립 및 각종 정보 제공으로 농업경영 지원
 - 회원들에 대한 기술지원, 경영상담, 농업교육 실시
 - 기술, 경영에 대한 컨설팅 및 대농업인 교육 실시
- 진안군 농어업회의소의 구성
 - 회원은 개인회원, 단체회원, 특별회원으로 구분
 - 개인회원: 진안군에 거주하고 있는 농업인으로 정해진 회비를 납부하는 자(연 5만원 이상)
 - 단체회원: 영농조합법인, 농어업회사법인으로 정해진 회비를 납부하는 단체
 - 특별회원: 농협, 산림조합, 농협중앙회 군지부 등
 - 구성은 총회, 대의원회, 이사회, 자문위원회, 분과위원회로 구성
 - 총회: 정회원으로 구성하며 매년 2월말에 정기적으로 소집
 - 대의원회: 총회의 역할수행. 읍면지역대의원(지역회원 10%이내, 여성 20%이상 선출), 단체회원대표, 특별회원대표로 대의원 구성
 - 임원: 회장 1명, 부회장 2명, 분과위원장 6명, 이사 35명 이내, 감사 2명
 - 이사회: 회장, 부회장, 분과위원장, 읍면대표, 특별회원대표(8명), 단체대표(4인)으로 구성
 - 자문위원회: 지역 관내에 거주하거나 지역출신인 농어업 원로, 농어업관련 전문가
 - 분과위원회: 농업정책분과, 인삼홍삼약초분과, 친환경분과, 축산분과, 산림소득분과, 유통가공분과로 구성

5) 진안군 농어업회의소 홈페이지 「<http://www.jcaf.kr/>」 참고하여 작성

3. 부산수산정책포럼⁷⁾

- 2012년 3월 부산시 수산분야 관계자 34명의 발기인대회를 거쳐, 같은 해 6월 수산분야 산·학·민·관의 긴밀한 네트워크 형성을 통한 수산정책 개발을 목적으로 창립
- 발기인은 부경대 총장·지역내 수협조합장·공동어시장 사장·한국수산무역협회장·한국냉동창고협회장 및 한성기업·(주)동남 등 수산식품기업 대표로 구성
 - 창립당시 정회원 수: 156명
- 부산수산정책포럼의 주요기능은 수산정책 건의, 정책사업 발굴, 산·학·민·관 협력증진이며, 부산지역 수산업 경쟁력 강화를 위한 부산수산대상 제정 및 시상, 수산기업 아카데미과정 운영을 계획 중에 있음.
- 대외활동으로는 UN산하 FAO 세계 수산대학, 2016년 제7차 세계수산회의, 북태평양 수산위원회(NPFC) 등 수산관련 국제기구 및 회의를 부산에 유치하기 위하여 노력하고 있음.

4. 소결

- 최근 중앙정부에서 정책적으로 추진하고 있는 농어업회의소의 사례를 제외한 해양·수산 거버넌스의 두 사례(강원, 부산)는 「지역」이라는 공간기반을 바탕으로 하고 있으나, 지향하고자 하는 목표에는 차이가 있음.
 - 강원은 동해 연안을 기반으로 해양·항만, 수산, 어촌, 심층수 등 지역현안과 체를 전문가 중심으로 논의하고자 하는 형태
 - 부산은 부산지역뿐만 아니라 국내 수산업을 대표할 수 있는 수산정책 건의, 정책사업 발굴, 대외활동 기구의 역할 수행
 - 강원이 보다 지역중심의 거버넌스 형태라고 할 수 있음
- 진안군의 농어업회의소는 명칭에는 “어업”을 포괄한다고 하고 있으나, 진안이 내륙지역임을 감안할 때, 일부 내수면 또는 대다수의 농업 중심의 거버넌스 형태로 볼 수 있음. 그러나 정책의 수요자인 농민이 정책주체로서 지역농정에 적극 참여할 수 있는 기회를 제공한다는 점에서 상당한 의의를 갖고 있음.

7) 채동렬(2013)를 원용하여 작성

V. 충남 수산발전포럼 설립 및 운영방안

1. 개요

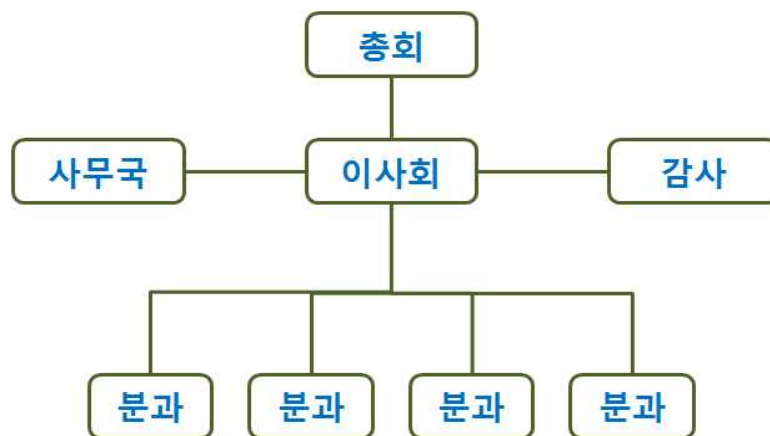
- 목적: 충남 어업·수산업의 정책, 현안과제, 발전방안 등 폭넓은 주제에 대하여 각 주체간에 소통·협력하고, 궁극적으로 지역 수산업 발전에 이바지하기 위함.
 - 충남 어업 및 수산업 정책에 대한 민·관 협의기구
 - 충남 어업 및 수산업 갈등 해결 및 조정기구
 - 충남 어업 및 수산업 발전을 위한 對정부 건의기구
 - 충남 어업 및 수산업 현안문제에 대한 논의기구
- 참여주체: 충남 어업·수산업관련 단체, 충남도, 어촌계 및 영어법인, 유관기관 등
- 주요 내용
 - 충남 어업·수산업 정책에 대한 논의, 민·관 협력
 - 충남내 어업·수산업관련 갈등 조정
 - 충남 어업·수산업의 현안과제에 대한 논의 및 對정부 건의
 - 지역 수산자원 보호 및 어업인 소득증대 방안 논의
 - 수산업을 통한 지역활성화 방안 논의
 - 지역 수산업 육성을 위한 관련 세미나, 워크숍, 학회 개최

2. 구성

- 한국수산업경영인충청남도연합회를 중심으로 충남도청, 시·군 해양수산과, 시·군 어촌계협의회 및 어촌계, 지역 수협, 유관기관 및 학계를 아우르는 포럼 구성
 - 사무국 역할은 한국수산업경영인충청남도연합회가 담당
- 충남 수산발전포럼은 총회를 구성하여 중요사항을 의결하고, 분과를 구성하여 현안문제에 대한 심도있고 전문적인 협의
 - 분과구성의 例: 해수유통, 금강살리기, 자원회복·어업질서, 6차산업 등
- 수산발전포럼 대표는 공정하고 민주적인 원칙에 의하여 투표를 통하여 선정하고, 임기는 2년으로 제한
 - 각 분과장은 포럼대표가 지명하고, 이사회와 동의 하에 임명

3. 조직 및 참여주체

- 수산발전포럼의 조직은 총회, 이사회, 감사, 각 분과로 구성함.
 - 총회는 주요안건에 대하여 의결하는 기구
 - 이사회는 운영 및 사업추진, 분과장 임명동의 등의 역할 수행
 - 감사는 포럼에 대한 회계, 인사, 운영 및 활동에 전반적인 감시
 - 사무국은 한국수산업경영인충청남도연합회에서 수행하고, 포럼 운영을 위한 행정, 재무 및 회계관리, 기획 등의 업무 수행
 - 분과는 중요사안별 전문적인 논의 및 토의



[그림 2] 충남 수산발전포럼 조직(안)

- 수산발전포럼의 참여주체는 한국수산업경영인충청남도연합회, 충청도청 및 각 시·군, 지역수협, 충청남도 자율관리어업연합회, 시·군 어촌계협의회 및 어촌계, 영어조합법인, 시·군 수산발전협의회 또는 관련단체, 어선어업 임의단체, 유관기관(충남발전연구원, 한국농어촌공사 충남지역본부 등), 지역 학계 또는 전문가 그룹 등
- 향후 충남 수산업의 다양한 주체들이 참여하여 도내 수산업의 전반에 대해 논의하고, 도 수산정책의 협력적 관계를 유지하기 위하여 「어업회의소」로의 발전이 바람직함.
 - 「수산발전포럼」만으로 충남도의 수산업의 현안과제를 논의하는 기구에 머물 수 밖에 없어, 좀 더 적극적인 수산 거버넌스 실현을 위해서는 어업인, 정책결정자, 관계기관이 유기적으로 협력하여 큰 비전을 제시할 수 있는 광역단위 상설기구 설립이 필요
 - 또한, 「어업회의소」는 어업인을 정책의 주체로 세우고, 그들의 의견을 가감 없이 청취·검토하기 위한 상설기구로서의 역할 수행 기대

VI. 맺음말

- 본 연구에서는 「(가칭)수산발전포럼」의 설립 타당성을 검토하고 운영방안을 제시하기 위하여 수산 거버넌스의 개념 및 형태를 살펴보고, 진안군 농어업회의소, 강원해양수산포럼, 부산수산정책포럼을 사례로 검토하였음.
- 대체적으로 수산 거버넌스는 수산업의 지속적인 발전과 정부와 어업인간의 상호협력 및 협치를 위하여 필요하며, 실제로 강원과 부산에서는 수산 거버넌스 형태의 수산분야 포럼이 운영 중에 있음.
 - 또한 정부의 정책으로 농어업회의소에 대한 관심이 높으며 현재 8개 시·군에서 시범사업으로 운영 중에 있음.
- 현재 충남에서도 「(가칭)수산발전포럼」의 발족을 위한 논의가 진행되고 있으며, 이를 위하여 본 연구에서는 개요 및 구성, 조직 및 참여주체에 대한 방안을 제시하였음.
 - 그러나 「(가칭)수산발전포럼」이 충남 수산업 전반에 대한 이해관계를 풀고 협력적 관계로 나아가기 위한 기구이므로, 구성단계에서부터 각 주체간의 합의와 협력이 요구됨.
 - 또한, 「(가칭)수산발전포럼」이 좀 더 발전하여 충남을 대표하는 광역단위 「어업회의소」로의 발전이 요구됨.
- 본 연구는 충남에서 자발적인 요구가 있는 「(가칭)수산발전포럼」과 관련하여 수산 거버넌스 측면에서의 검토와 방안을 제시함으로써, 포럼 발족을 위한 기반을 마련했다는 점에서 의의가 있음.

□ 참고자료

- 김종화(2013), 「수산분야 충남도민 참여예산제 고찰」, 충남리포트 제86호, 충남발전연구원, 2013.
- 심규언(2008), 「지방행정의 해양 거버넌스 활성화에 관한 연구 -동해시를 중심으로-」, 관동대학교 경영행정대학원 석사학위논문.
- 이광남(2011), 「한러 IUU 협정에 따른 수산거버넌스의 사례연구」, 수산해양교육연구 Vol.23 No.4, 한국수산해양교육학회, pp596-606.
- 엄선희(2011), 「수산업 거버넌스 정립과 정책적 대응방안」, 해양수산 Vol.1(2001년 봄호), 한국해양수산개발원, pp.98-117.
- 채동렬(2013), 「창조경제시대 경남 수산거버넌스 구축방안」, 경남정책 Brief No.5, 경남발전연구원, pp.1-8.
- 3농혁신 활성화를 위한 워크숍 자료, 2014.
- 진안군 농어업회의소 홈페이지 「<http://www.jcaf.kr/>」.