

바다목장사업의 거버넌스 체계 강화에 관한 연구

이원일* · 허철행
영산대학교 사회복지학과

A Study on Strengthening the System of Marine Ranch Governance

Won-Il Lee* and Chul-Hang Heu
Social Welfare Department, Youngsan University, Busan, 48015, Korea

Abstract

There have been several complications and problems about marine ranching policy. Regional conflicts have occurred in the process of selecting land for the pasture. And conflict occurred in post-management process. The causes of these conflicts were pointed out to lack of social science research and alternatives. The government-led initiative model, which ignores participation in each sector, has been pointed out as a problem. In order to increase the effectiveness of the marine ranching project, the following points should be considered.

First, at the stage of establishing the ocean ranch business plan, social science approach should be considered together with natural science approach. Second, a governance system should be established to enhance the effectiveness of the marine ranch project. The governance system refers to a consultative body in which the central government and local governments, autonomous steering committees, research institutes, local civil society organizations, and participating companies participate. We can improve the efficiency of business by establishing and promoting direction, operation policy, and action plan of sea pasture business centering on governance system. Third, it is necessary to change the management system from the existing administration-led business model to the cooperative governance system - based model. The effectiveness of the marine ranching project can be improved through the governance system.

Keywords : Marine ranch, Governance system, Local Government System

Received 16 August / Received in revised form 16 September 2017 / Accepted 18 September 2017

*Corresponding author : +82-55-380-9504, lwi4855@ysu.ac.kr

© 2017, The Korean Society of Fisheries Business Administration

I. 서 론

정책운영에 있어서 거버넌스는 점차 강조되어 왔다. 바다목장사업정책에 있어서도 거버넌스의 중요성은 증대되었지만 사업 추진과정에서 충분한 검토가 되지 못하였다. 사실 바다목장사업의 추진 전 과정에서 거버넌스적 접근 방식은 도외시 되었다. 사업추진을 위한 어업현황이나 어장환경, 자원현황 등의 물리적, 생물학적 요인의 분석에 대해서는 집중적으로 고려하였지만, 지역민, 지역사회단체, 어업단체 등의 의견수렴과 상호작용 등은 상대적으로 약화되었다. 바다목장사업의 추진과정에서 바다목장관리이용협의회 등 거버넌스 체계가 일부 구성되기는 하였지만 실질적으로 작용되지 못한 경우가 많았다¹⁾.

바다목장사업에 있어서 거버넌스 체계의 부족은 사업 완공후의 지자체 이관에 부정적인 영향을 미쳤다. 사실 바다목장사업은 바다목장이 조성되고 난 이후 이를 유지 관리하는 것이 무엇보다 중요하게 된다. 사후관리는 사업조성의 전체과정에서 거버넌스 체계가 정상적으로 작용하는 상태에서 추진되어야 바다목장 완공이후 효율적인 지자체 이관이 이루어질 수 있다²⁾.

바다목장사업은 중앙정부와 지방자치단체 등 공공기관이 정책적으로 추진하지만 이들 기관들만의 힘으로 최상의 성과를 이루어내기란 매우 어렵다. 중앙정부의 정책하에서 지방정부와 바다목장관리이용협의회, 지역어업인, 지역의 어업인 단체, 시민사회단체, 바다목장자율관리위원회 등 관련 기관들의 협력적인 공동관리 체계를 강화하게 된다면 당초에 제시되었던 정책목표를 적극적으로 달성할 수 있을 것이다.

본 연구는 이러한 문제의식을 기반으로 다음의 연구목적으로 추진되었다. 첫째, 거버넌스적 시각에서 기존에 이루어졌던 바다목장사업의 한계점을 지적하고자 한다. 바다목장사업이 현재에도 좋은 평가를 받고는 있지만, 좀 더 높은 수준의 성과를 이끌어 내지 못한 것은 바다목장 거버넌스 체계의 부족에 기인하는 것으로 분석하고, 이런 시각에서 현재 바다목장사업을 재검토해 보고자 하는 것이다. 둘째, 바다목장 거버넌스 체계의 필요성을 강조해 보고자 한다. 바다목장 거버넌스 체계를 강화함으로써 보다 높은 수준의 성과를 달성할 수 있을 것인가에 초점을 맞추어 필요성을 검토해 보고자 한다. 셋째, 바다목장 거버넌스 체계의 실질적인 추진방안을 제시하고자 한다. 여기에는 단계적 추진방안과 거버넌스 구성체계의 논리와 이를 구축하기 위한 방안을 제시하고자 한다.

II. 바다목장 사업에 있어서 거버넌스

1. 거버넌스 필요성, 효용 및 한계

정책 측면에서 거버넌스의 필요성은 몇 가지 관점에서 제기되었다.

첫째, 정부주도형 국가운영의 한계에 의한 것이다. 정부실패 내지 관료 실패론을 근거로 하는 신자

1) 2002년 제주형 바다목장사업의 성과에 있어서는 거버넌스 체계의 기초수준에 이르렀다는 평가가 있었다(강종호, 2008, p.59). 시범 바다목장 선정과정에서 어업인과 지방자치단체의 참여를 이끌어내어 자연과학적인 측면과 사회과학적 연구방법의 융합을 시도하였다는 것이다.

2) 거버넌스 체계는 다양하게 활용되고 있다. 특히 협력체계의 구축이나 갈등해소를 위한 방안으로 거버넌스는 공공정책의 부분에 적극 활용되고 있다(배응환, 2010; 이명석, 2002; 조철주 · 장명준, 2011; 정문기, 2009; 김진수 · 서순탁, 2012).

유주의 정부 혁신론은 정부 단독에 의한 국정운영의 한계를 강하게 지적하였다. 정부주도형 국가운영은 매우 한계가 있기 때문에 운영체제를 변경해야 한다는 것이다. 시장의 한계를 시정하기 위한 정부의 활동 강화는 오히려 국가운영의 불합리와 비효율의 근원이 되었기 때문에 이런 국가운영 모델을 유지할 수 없다는 것이다. 이런 영향에 의하여 신 관리주의나 최소 정부론에 입각한 거버넌스 체계의 필요성이 제기되었다.

둘째, 또 하나의 근거는 대의제 민주주의의 한계에 의한 것이다. 대의제 민주주의는 선거 시기 이외의 대표성 부재나 특정 계층의 이익을 대변하는 등 민주주의 실천기제로서 그 역할이 소홀히 되어 왔다. 민주주의는 하나의 이데올로기이며, 이를 실천하는 도구가 대의제 민주주의이다. 국민의 대변인, 또는 대리인들인 정치인들은 국민들의 이익이나 판단을 적절히 대변하지 못하고 있다. 이에 현대 국가의 시민들은 자신의 이익이나 국정운영을 위한 특정상황에 대하여 자신들의 의견을 직접 반영 시키기를 원하게 된다. 말하자면 기존의 전통적 대의제 체제에 대하여 수정을 요구하고 있는 것이다.

위의 두 가지 성립배경에는 기존 민주주의 국가들에게 일반적으로 형성되어 있는 대리인 체제에 대한 국민들의 신뢰상실이 근거로 작용하고 있다. 불신의 대상이 되는 대리인들은 관료와 정치인들이다. 정부와 국가의 주요한 운영실체들이 이들은 국민들로부터 충분한 신임을 받지 못하고 있는 것이 사실이다. 국민전체를 충분히 대변하지 못하고 있기 때문에 국민들은 이들의 대리인 역할에 의문을 제시하면서 직접 국가운영에 나서게 되는 것이다.

세 번째로 생각해볼 관점은 시민사회의 성숙과 NGO들의 활동 강화가 거버넌스 체계구축을 위한 중대한 배경이 되었다는 것이다. 서구 국가들에 있어서 시민사회가 더욱 성숙해졌다고 하기는 논란의 여지가 있을 것이다. 그러나 한국의 경우 과거 보다 시민사회 영역의 활동범위는 확대되었고, 1990년대 이후 시민사회단체는 양적으로 매우 증대되고 있다. 증대된 NGO들의 활동은 국정운영에 직접적인 영향력을 미치게 되고 기존 정부중심의 국정운영은 과거와 같이 원활하게 작동되지 않게 된다. 국정운영의 패러다임이 변경되고 있으며, 이는 어떠한 거버넌스가 대안으로서 바람직하고 타당한가의 문제를 불러일으키게 된 계기가 되고 있다.

거버넌스의 효용은 다음 몇 가지로 요약 된다³⁾.

첫째, 국정운영체제의 평가, 지향점 설정 등의 논의에서는 타당성이 있어 보인다. 국정운영체제를 지적하는 마땅한 개념이 부족하였던 것이 사실이다. 국가론에서 국정운영의 방식이나 방침, 운영체제, 경향성 등을 논의하기는 하였으나 국가론은 지나치게 국가의 성격논쟁에 경도되어 보다 이데올로기적인 측면이 없지 않았다. 실용적 차원에서 국가내부의 운영체제를 지칭하고 다루는 용어나 개념이 부족한 것이 사실이었다. 거버넌스는 국정운영체제에 관한 논의이다. 둘째, 발전모델의 한계를 인식한다면 정부주도형 국가발전 내지 정부주도형 국정운영체제의 한계를 극복할 새로운 모델논의에 이론적 동기를 불러일으킬 수 있을 것이다. 셋째, 기존 행정학계의 기능주의적이고 미시적 관리기술주의에 입각한 논의수준을 거시적 근본적 문제에 관한 부분으로 확대할 수 있다는 의의가 있다.

거버넌스론은 많은 효용에도 불구하고 다음과 같은 한계점이 지적되고 있다.

먼저, 거버넌스 개념이 포괄적이고 다의적인 측면을 가지고 있어서 학자들 간에 합의를 보지 못하

3) 거버넌스(Governance)는 간단히 요약하면 ‘협력적 통치’를 말한다. 대의제 민주주의와 관료제에 의한 지배에 대응하기 위하여 관료-정치인-시민단체-기업 등 관련 조직들의 네트워크를 활용하여 상호 작용성을 높이고 이런 활동의 결과로 나타난 판단이나 정책을 통한 공공부문의 운영방식이다. OECD는 좋은 거버넌스의 요소를 참여와 투명성, 효율성, 대응성, 책무성, 합의, 형평과 포용성, 법의 지배 등 8가지를 제시하고 있다.

고 있다. 거버넌스라는 말을 사용하지 않는다고 하더라도 시민참여론, 시민 사회론에서는 국가와 시민사회-시장체제 3자간의 상호관계에 관하여 훌륭하게 논의되고 있다.

둘째 지나치게 시장 지향적 거버넌스에 경도되고 있다는 점이다. 사실 거버넌스론은 신자유주의 작은 정부론이나 신 관리주의론에 자극되어 형성된 논의이다. 민주체제구축이라는 점에서 바람직하고 이상적인 모델은 시민사회 중심적 거버넌스이지만 정부의 역할과 기능을 부정한다는 점이 강조되어 상대적으로 시민사회보다는 시장의 역할과 기능을 중시하는 방향으로 거버넌스 논의를 편향시키고 있는 경향이 강하다.

셋째, 지나치게 다양한 학문적 배경도 사회과학적 논의로 정착시키는 데 걸림돌로 작용하고 있다. 그럼에도 불구하고 거버넌스론은 시민지향적 거버넌스 체계와 같은 다양한 논의를 불러일으키고 있다는 차원에서 상당한 의의를 지니고 있다고 본다. 거버넌스 체계에서 NGO는 앞에서 논의되다시피 기존의 대리인체제를 대체할 하나의 가능성을 지닌 실체로서 등장하게 된다. 시장주의와 국가(정부)주의 모두 문제가 있는 것은 사실이다. 따라서 현실적으로 이 두 실체 중 어느 하나가 주도하게 된다고 하더라도 시민사회부분이 강조되어야 하며, 이를 위해서는 NGO의 활동과 국정운영체제에 대한 참여가 중시되어야 한다.

2. 바다목장사업에 있어서 거버넌스 강화 필요성

1) 거버넌스적 시각으로 본 바다목장사업의 한계

우리나라 바다목장 사업은 주지하다시피 자원조성적인 측면에서 그 필요성이 인정되어 왔다. 생산적 측면에서는 연안어장의 수산자원 회복과 지속가능한 어업을 위한 적극적인 방안으로 추진되었으며, 국민경제적 측면에서는 수산물수급을 안정시키고, 수산업기술을 발전시켜 어업의 활성화 차원에서 필수적으로 추진되어야 할 사업으로 정착되고 있다.

그러나 바다목장사업은 추진과정에 거버넌스 체계의 부실로 인한 몇 가지 문제점이 지적되고 있다.

첫째, 바다목장의 선정과정에 어업종사자들과 지방자치단체의 역할이 충분하지 못하여 바다목장사업의 추진에 차질을 빚을 수 있다. 바다목장의 선정은 과학적 자료와 조사를 통하여 최적지를 선정하지만 지역마다 유치경쟁이 치열하다 보니 지방자치단체의 정치 행정적 판단에 의해서 지역이 선정된다는 비판이 있어 왔다.

둘째, 공개경쟁방식에 의한 바다 목장지 선정은 자연과학과 사회과학적 연구방법의 조화로 객관성과 투명성을 어느 정도 확보할 수 있었다는 점도 있지만 선정평가과정에 있어서 객관성이 충분하지 못하다는 지적이 제기되었다.

셋째, 시범바다목장 지정을 둘러싼 지역 간의 경쟁체제는 무리한 유치노력으로 인하여 탈락 지역의 상실감이 크게 되는 구조였으며, 바다목장 유치지역 이외의 지역에서 불만감이 고조되는 결과를 낳았다.

넷째, 시범바다목장 유치지역의 경우에도 지자체와 어업인들이 협의하여 추진되기는 하나, 거버넌스 체계가 충분하지는 못하였다. 연안 바다목장 사업이 완공된 이후 바다목장 지역에 대한 불법 어업에 대한 감시와 관리 등 이용관리에는 특히 거버넌스 체계가 더욱 강화되어야 한다.

따라서 지역민들의 적극적이 지원과 호응이 필수적이다. 그럼에도 불구하고 바다목장 사업이 관련기관 중심으로 추진되어 거버넌스 체계를 강화하지 못함으로써 충분한 성과를 나타내지 못하고 있는 실정이다.

2) 필요성

바다목장 사업에 있어서 거버넌스 체계의 필요성은 다음과 같이 정리된다.

첫째, 바다목장의 성공은 바다목장 대상지역의 선정단계에서부터 조성이후 사후관리에 이르기까지 실제 이용자와 지역 어업인들의 적극적인 참여를 통한 자율적인 관리체계가 구축되어야 효율성이 극대화 될 수 있다. 바다목장사업을 둘러싼 관련 집단이나 이용자들을 중심으로 협력적 거버넌스를 구축하여 추진한다면 계획단계부터 사후관리에 이르기까지 사업의 긍정적 효과가 지속적으로 유지될 수 있다. 거버넌스 체계는 사후 모니터링 기능을 담당함으로써 바다목장사업의 효율성을 증가시켜 줄 수 있을 것으로 예상된다.

둘째, 거버넌스 체계는 중앙정부와 지방정부, 어업인, 수협, 사업수행기관 등 각 주체들을 협력하게 하여 바다목장 사업의 호응도를 이끌어낼 수 있는 방식이라고 하겠다. 거버넌스 체계가 강화된다면 사업 운영과정에서 발생할 수 있는 각종의 문제점을 해소하기 위한 주체로서 활동하게 된다. 거버넌스 체계는 협력성을 근간으로 하기 때문에 거버넌스 주체들 간의 상호신뢰를 증가시킬 수 있다. 이는 지역의 사회자본 증진으로 이어져 다른 사업들의 추진과정에서도 긍정적인 효과를 가져다 줄 수 있다.

셋째, 바다목장을 둘러싼 불법어업의 근절과 행정규제 순응을 위한 예방조치를 강구할 수 있다(한국수산자원관리공단, 2013). 사실 바다목장 관련 해역에 대한 감시와 감독, 불법어로행위에 대한 처벌 등이 실질적으로 어려운 실정에서 거버넌스 체계는 자발적 감시인력 담당자들을 증가시킬 수 있어서 해역관리에 효율성을 증진시킬 수 있다.

넷째, 바다목장의 유지관리에 관한 어업인들의 의견수렴체제구축과 정책사업의 홍보 및 교육을 위해서 거버넌스 체계는 유용하다. 정책 사업에 대한 순응과 어업인들의 요구를 사전에 파악하고 적절한 대책을 세우기 위하여 거버넌스 체계는 유용한 기구가 될 수 있다.

다섯째, 현재 바다목장 사업은 수산자원의 증대이라는 기본적인 목적과 함께 해양레저와 해양 관광사업의 추진 등으로 사업다각화를 추진하고 있다. 바다목장 사업의 다각화 과정에서 거버넌스 체계는 실질적인 추진 동력으로 활용될 수 있다. 이를 통하여 어업인 소득향상과 어업 외 소득향상을 유도할 수 있고, 이런 과정에서 어업중심에서 다양한 어촌 6차 산업형 수익창출모델을 구축할 수 있다. 거버넌스 체계는 어업을 둘러싼 수익창출 모델의 중심주체로 활용될 수 있다.

Ⅲ. 선행연구의 검토와 시사점

1. 선행연구의 검토

바다목장 사업을 둘러싼 거버넌스 체계에 관한 선행연구는 많지 않다. 먼저 한국수산자원관리공단(2013)은 제주 시범바다목장 사업의 경제성 분석이라는 연구에서 협력적 거버넌스를 통한 자율적 관리체제의 구축을 주장하면서 이용자들의 협력적 거버넌스 구축을 통하여 자율적인 관리로 진행하는 것이 효율적이라고 주장하였다. 그러나 거버넌스 체계를 둘러싼 각 기관들의 역할과 기능에 대한 논의는 충분히 진행하지 못하였다.

강중호(2008)는 시범바다목장사업의 선정평가체계 수립에 관한 연구를 수행하면서 바다목장 선정 과정에서 어업인들과 지방자치단체의 참여를 이끌어 내어야 사업의 수용가능성을 증진시키고 효과성이 증진된다고 주장하고 있다. 강중호의 연구가 돋보이는 것은 사업의 선정단계에서 전문가와 중

양정부 뿐만 아니라 지역 어업인들이나 지방자치단체가 참여하여야 한다고 주장한 점이다. 참여를 증진시킴으로써 사업의 추진과정에 객관성과 투명성을 제고시키고, 이로 인하여 사업의 목표달성이 원활하게 될 수 있을 것이라 예상하였다. 특히 시범바다목장 입지의 선정에 시민참여 방식을 도입함으로써 자연과학적 근거와 함께 사회과학적 방식을 조화시키려 했다는 점에서 의미가 부각되었다⁴⁾.

한국수산자원관리공단(2015)은 현행 바다목장 이용관리체계의 문제점으로 사후관리의 갈등, 자율적 관리체계의 부족, 바다목장사업 성과측정의 한계 등을 지적하였다. 먼저 바다목장사업 완료 이후 이용자 중심 자율관리체계로 전환되어야 하는데, 예산과 인력의 부족으로 충분히 추진되지 못하고 있는 실정이라고 지적한다. 지방자치단체의 사후관리계획의 부재와 사후관리를 위한 재원확보가 문제점으로 지적된다⁵⁾. 아울러 바다목장 시설 사후관리를 위한 시스템과 매뉴얼 부재가 문제이다. 둘째, 바다목장 성과측정이 어렵다는 평가이다. 시설위주 사업이나 생물을 대상으로 하는 사업으로서 자원의 변화 및 사업의 효과에 대한 충분한 실질적 자료와 통계가 부족하다. 바다목장을 통한 어획증대 효과가 일부 이용자에게 편중되어 나타나 전체적으로 효용이 떨어진다는 평가도 있다. 마지막으로 지적할 문제는 자율적인 이용관리체계의 미흡이다. 어업인들 스스로 바다목장의 자원관리에 대한 개념과 인식이 미흡하여 자율적 관리체계가 정착되지 못하고 있다. 우선 어촌계장이 중심이 되는 자율관리위원회는 실제 어업을 하지 않는 사람도 포함되는 경우가 있고, 정부의존성으로 인하여 어업인 스스로의 참여가 소극적인 경우가 있었다. 요컨대 바다목장사업의 적극적 추진, 효과증진, 효용증대를 위하여 어업인들의 적극적인 참여와 관련 기관과 조직들의 상호작용체계가 강화되어야 한다.

한국수산자원관리공단(2015)은 시범바다목장 이용관리를 위한 협력체제 구축에 있어서 3가지 조직이 협력적 거버넌스 기능할 수 있다고 보고 조직별 역할을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, [자율관리공동체]로 자율관리공동체는 바다목장 실질적 관리이용의 주체이며 자율관리위원회에 의해서 운영된다. 자율관리규약을 제정하여 운영하게 되며, 해역감시와 어업인 교육, 홍보, 유통 사업을 추진하게 된다. 관광형 사업을 추진할 경우 체험시설의 관리 및 운영 주체가 될 수 있다. 둘째, [관리이용협의회]이다. 관리이용협의회는 바다목장 관리이용 전반에 관한 검토와 건의 활동을 수행하며, 수산자원관리수면 이용에 관한 사항을 심의-조정하며, 이용대상자 선정을 심의하게 된다. 특히 이용자들 간의 분쟁을 조정하는 기능을 하게 된다.

셋째, [지방자치단체(시·도, 시·군)]에서는 수산자원관리수면의 지정 및 사후관리 기능을 담당하게 된다. 수산자원관리수면관리이용 전반과 관리이용위원회 및 자율관리공동체 의견수렴기능, 사후관리 예산확보 및 집행 등의 기능을 담당하게 된다.

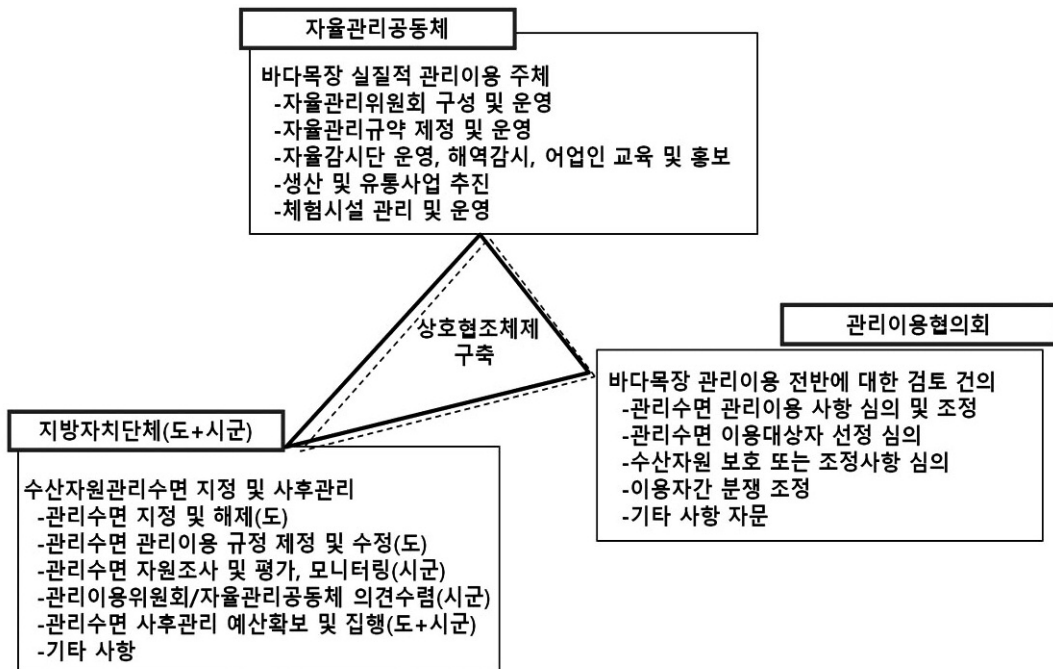
바다목장사업의 거버넌스 체계는 다소의 한계점을 지니고 있다. 우선 바다목장사업과 관련하여 직접적인 이해당사자들만 수용하고 있어서 포괄적인 거버넌스 체계를 구축하지 못하고 있다. 바다목장 관련 기업이나 시민사회단체 등을 포괄하지 못함으로 해서 사업의 민주성이 부족할 수 있다. 또 하나는 관리이용협의회와 자율관리위원회의 기능과 역할을 분명하게 규정하지 못하고 있다. 특히 관리이용협의회와 자율관리위원회의 주요 기능을 제한함으로써 바다사업 추진에 능동적이고 적극적인 협력기구로서 자리 매김을 하지 못하고 있다. 거버넌스 체계의 핵심은 각 부문 협의기구가 핵심적 역할과 기능을

4) 시민참여와 공개경쟁방식의 장점에도 불구하고 과당유치경쟁이라는 부작용이 지적되었다(강종호, 59). 과열된 유치경쟁으로 인하여 탈락지역 어업인들의 상실감이 심화되었다. 시민참여를 강조하는 방식은 선호되어야 하지만 선정과정에서의 투명성과 선정기준의 합리성이 보완되어 선정이후 부장용을 최소화 하여야 한다.

5) 특히 연안바다목장의 관리를 위한 운영비가 충분히 확보되지 못하고 있다.

가짐으로써 거버넌스가 실질적으로 작동하게 하는 것이다. 협의체 기구의 기능을 형식적으로 규정한다든지 활동에 있어서 실질적인 권한과 강제성을 부여해 주지 못한다고 한다면 거버넌스 체계는 형식적으로 작동하게 된다. 따라서 실질적으로 거버넌스가 작용하려면 협력기구를 선명하게 하고 권한과 책임을 부여하는 방식으로 추진되어야 한다.

자연과학적 차원에서 바다목장의 기술적 수준은 상당히 개선되었다고 할 수 있다. 그러나 바다목장 사업을 둘러싼 사회적 상호작용 체계를 어떻게 구성하고 운용할 것인가의 사회과학적 차원에서의 방안은 아직도 충분히 제시되지 않고 있다. 그렇다면 현재 바다목장 사업의 성과의 한계는 상호작용성의 부족, 어업인 참여의 소극화와 형식화, 거버넌스 체계의 불충분성 등에 기인하는 것으로 보아야 할 것이다.



자료 : 해양수산부 · 한국해양연구원(2007)⁶⁾

<그림 1> 한국수산자원관리공단의 거버넌스 체계 : 제주 시범바다목장 이용관리 체계

2. 시사점

기존 연구는 바다목장사업에 있어 상호작용 체제 내지 거버넌스 체계의 필요성에 대한 주장이 많지 않았다. 수산자원이나 바다목장 시설, 조류, 해양생물 등 주로 자연과학적인 여건과 목장조성에 관한 문제를 핵심적으로 연구하다 보니, 목장의 운영, 어업인-지역민들의 참여, 관련 조직과 집단

6) 한국해양연구원(2007) 통영해역의 바다목장화 개발사업에 대한 연구에서 바다목장의 이용관리에 있어서 관리이용협의회와 자율관리공동체(위원회)의 관리 능력배양이 성공적 정착에 가장 중요한 요소라고 지적하고 있다. 이 보고서에 따르면 관리이용협의회는 정기적으로 회의를 개최하여 정착을 위한 현실적 방향에 관한 의견을 제시하고 있으며, 자율관리공동체는 지역 어업인들의 적극적인 참여와 호응을 이끌어 내지 못하고 있다는 점을 지적하고 있다.

간의 상호협력체제의 구축 등과 같은 문제에 대하여 충분히 다루어지지 않았다. 일부 연구에서 상호작용과 거버넌스 협력체제의 중요성을 지적하기는 하였으나 어떻게 구현할 것인가의 방법적 대안은 구체적으로 제시하지 못하였다. 특히 바다목장을 둘러싼 각 기관과 어업인들의 상호작용-상호협력을 위한 거버넌스 체계의 구축방안에 대해서는 충분한 대안을 제시하지 않고 있다.

선행연구의 검토를 통한 시사점은 다음과 같다.

첫째, 바다목장사업의 지속적이고 성공적인 추진을 위해서는 자연과학적인 검토뿐만 아니라 사회과학적인 체계의 구축이 중요하다는 점이 지적되었다. 특히 어업인들의 참여와 어업인 단체와 중앙-지방정부 등과의 상호작용 체계, 이른바 거버넌스 체계의 구축이 필요하다는 점이 지적되었다. 기존 연구에서 필요성이 지적되고 있지만 구체적으로 어떤 방식을 통하여 바다목장 거버넌스를 구축할 수 있을 것인가 하는 점은 지적되지 않고 있다. 거버넌스의 실체는 무엇이며, 어떤 법적 근거를 가지고 어떻게 운영될 것인가 라는 실효성 있는 실제적 방안이 충분히 제시되지 않고 있기 때문에 형식적 거버넌스 체계 운영으로 인한 문제점이 지속적으로 나타나고 있는 것이다⁷⁾.

둘째, 어업인, 각 기관과 단체 등의 참여를 기반으로 하는 거버넌스 체계는 각 단계마다 이루어질 수 있다는 점이 고려되어야 한다. 바다목장 지역선정단계와 계획수립 단계, 바다목장 조성단계, 사후관리 단계 등 모든 단계에서 거버넌스 체계가 작동되는 것이 바람직하다는 점이 지적된다. 각 단계별로 거버넌스 체계가 진행되어야 한다는 것은 제시되었지만 어떤 방식으로 작용될 수 있는 것이며, 각 단계별 역할과 기능이 어떻게 구현되는 것인가 하는 점은 기존의 연구가 소홀히 다루고 있다.

셋째, 바다목장 사업의 성공적인 추진을 위하여 수산자원의 증대를 통한 1차적인 경제적 수익성 확대뿐만 아니라 사회적 욕구를 측정하여 해양생태공원 등 관광산업, 체험관 등 시민편의서비스공급, 수산가공산업 활성화 등 어촌 6차 산업화와 같이 다각도의 활용방안을 모색해야 한다는 점이 지적되었다.

바다목장 조성사업 초기에는 적지물색을 위한 수산자원, 해양생물의 상태 등 자연과학적인 분석이 대부분이었고, 부분적으로 경제성 분석 등이 이루어졌다. 사업추진은 상당한 성과를 거두었다고 평가되지만 지속적이고 효과성을 높이기 위해서는 사회과학적 접근, 특히 상호협력을 바탕으로 한 거버넌스 체계가 함께 강화되어야 한다는 점이 강조되고 있다.

IV. 바다목장사업 거버넌스 체계 구축을 위한 정책제안

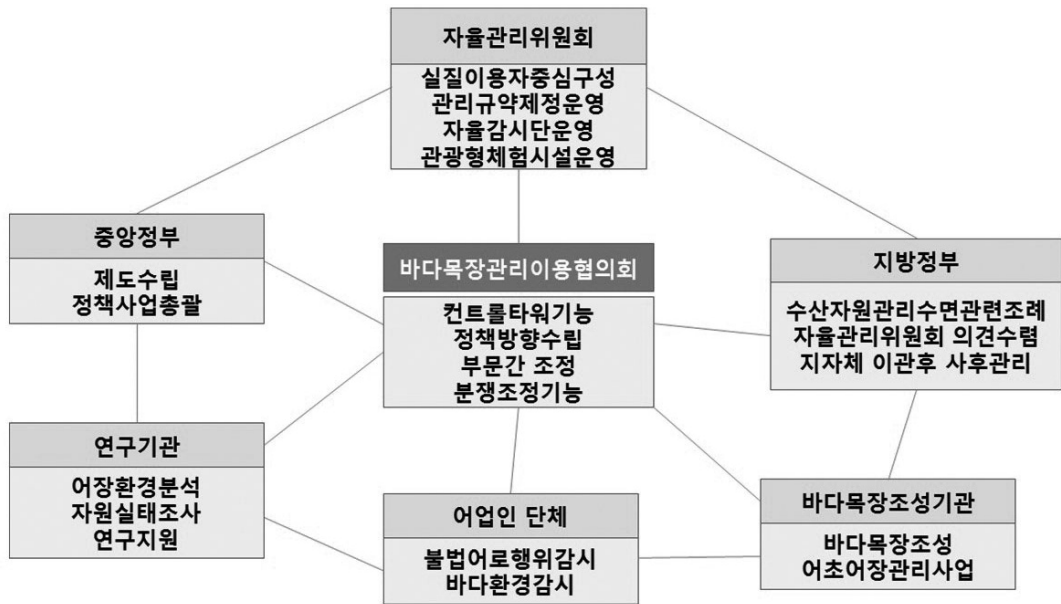
1. 바다목장사업 거버넌스 체계

바다목장 사업은 거버넌스 체계를 강화하여 운영될 때 보다 높은 성과와 효율성을 갖게 된다고 하고 있다. 그렇다면 바다목장 거버넌스는 어떻게 이루어지는 것이 효과적인 것인가? 본 연구는 일단 바다목장 거버넌스 모델을 <그림 2>를 통하여 제시하고 있다.

<그림 2>의 바다목장 거버넌스 체계 각 부분의 기능과 역할은 다음과 같이 논의될 수 있다.

첫째, 자율관리위원회는 실제 바다목장 이용자 중심으로 구성되어 있어 사업의 실질적 주체라고 할 수 있다. 자율관리위원회의 주요 기능은 바다목장관리를 위한 인력을 배치하고 실제적인 활동을

7) 이는 바다목장 정책관련 연구가 대체로 바다목장의 물리적 체계나 경제적, 산업적 차원에서 진행되었기 때문이다. 정책학이나 행정학 등의 학문적 요소가 가미된 학문 융합적 연구를 통하여 이러한 한계는 극복될 수 있다고 판단된다.



<그림 2> 바다목장 거버넌스 체계도

하게 된다. 아울러 바다목장 관리규약을 제정하고 운영하며, 자율감시단을 조직하여 불법어로 행위나 바다목장 위해 행위를 저지하게 된다. 특히 바다목장이 어업차원을 넘어서 관광형-체험형 시설을 운영하게 될 경우 운영주체로서 기능하게 된다. 자율관리위원회는 지방정부와 더불어 협의회를 운영하는 핵심주체로 활동하여야 하기 때문에 적극적인 상호작용이 필요하다.

그런데 자율 관리위원회가 실질적인 활동의 주체로 운영되어 있는 현재의 체계는 온전한 거버넌스 체계라고 보기 힘들다. 현재 자율 관리위원회의 기능은 수산자원관리수면의 자율적 관리 및 이용규제, 수산자원관리수면 조사연구, 수산자원관리수면 감시단 운영, 어업인 홍보 교육, 수산자원관리수면 레저시설운영관리, 어업생산유통사업 등이다. 말 그대로 자율적 관리조직이기 때문에 법적 효력이 있는 기능과 권한을 행사하지 못한다. 위원회의 기능을 활성화하기 위해서는 다시 공공기관이나 어업인 단체, 수협, 어업관련 기업이나 경제단체들과 협력해야 한다. 자율적으로 할 수 있는 일은 제시된 기능 중에서 민간자율감시단을 구성하여 운영하는 것 정도이다.

특히 자율관리위원회가 한계점을 가지는 것은 바다목장 사업에 대하여 종합적이고 거시적인 시각이 부족하다는 것이다. 바다목장사업을 중심으로 어촌계 등 지역경제를 어떻게 발전시키겠다는 전체적인 대안 제시능력이 부족할 뿐만 아니라 이런 대안에 현실적으로 필요한 행-재정적 방안을 수립하거나 추진하지 못한다. 자율관리위원회는 거버넌스 체계의 핵심적 주동체가 되지 못하고 있다.

둘째, 따라서 협동적 사업운영을 목표로 하는 거버넌스 체계는 거버넌스 운영기구인 바다목장관리이용협의회(이하 협의회)가 의사결정의 핵심적 주체가 되어야 한다. 물론 자율관리위원회는 실제 바다목장사업을 추진하는 활동주체로 기능해야 하는 것은 타당하나 의사결정은 사업과 관련된 각 부문이 모두 참여하는 거버넌스 기구인 협의회가 진행하는 것이 적절하다고 본다. 협의회는 거버넌스 체계를 운영하는 주체로서 컨트롤타워 기능을 담당하여 전반적인 운영을 진행하고 방향을 수립하여 추진하며 각 부문 간 의견조정과 분쟁을 조정-통제하는 기능을 담당한다. 협의회의 구성은 자

울관리위원회와 지역어업인, 지방정부, 중앙정부, 어업인 단체, 수협, 학계, 바다목장관련 사업 참여 기업 등으로 구성되는 협의체 기구라고 할 수 있다(한국수자원관리공단, 2016: 168-171).

협의회를 통하여 바다목장 운영에 관한 전반적인 정책과 구체적인 시행 대안이 수립되어야 한다. 민간-행정기관-학계-업계 등이 모두 참석하기 때문에 사업을 둘러싼 이해관계의 조정기능이 작용되고 행재정적 지원방안이나 어업인과 관련 기업들의 참여 방식이 결정될 수 있어서 정책의 수용성이 높아질 수 있다. 협의회의 결정이 실질적인 권능을 지닐 수 있다면 이에 따른 자율관리위원회의 역할과 기능 또한 실효성을 가질 수 있을 것이다. 그리고 각 부문 간의 이해갈등이 발생할 경우 이를 중재하고 조정하는 기능을 하게 된다. 따라서 바다목장 정책 거버넌스의 핵심적 실체는 관리이용협의회가 되어야 한다.

셋째, 바다목장사업이 중앙정부의 지원에 의해서 이루어지기 때문에 지방정부의 역할과 기능이 상대적으로 위축되었던 것이 사실이다. 그러나 바다목장사업은 지역에서 이루어지고 있고 지역발전과 밀접한 상관관계를 가지고 있기 때문에 지방정부의 역할과 기능은 매우 중요하다. 지방정부는 수산자원관리수면에 관한 조례를 지정하고 바다목장관리이용협의회나 자율관리위원회의 운영을 지원하기 위한 조례와 행정규칙을 제정하게 된다. 중앙정부와 협력하여 바다목장사업을 추진하기 위한 정책수립에 참여하고 아울러 협의회나 자율관리위원회의 의견을 수렴하여 이를 공식적으로 기능할 수 있게끔 정책화하고 법제화 하는 기능을 담당해야 한다⁸⁾.

넷째, 중앙정부는 바다목장사업을 전반적으로 총괄하면서 제도를 수립하거나 정책을 수립하고 개선해 나가는 기능을 담당하게 된다. 사업이 추진될 수 있도록 행-재정적 지원과 연구지원 기능을 담당한다.

다섯째, 지역의 어업인 단체는 바다목장사업이 지역발전에 긍정적인 역할을 수행할 수 있도록 정책과 제도의 수립에 의견을 제시하고 참여하게 된다. 아울러 불법어로행위를 감시하는 자율감시단의 운영에 참여하거나 조력하여 바다목장사업이 정착할 수 있도록 측면지원기능을 담당한다.

여섯째, 연구기관은 어장환경 및 실태를 분석하고 각 단계별로 발생하는 과학적 연구 분석을 지원하게 된다. 만약 바다목장사업이 지방정부 주도로 진행될 경우 관련 학계와 연구기관은 바다목장 대상해역 선정을 위한 조사와 연구 분석은 물론이고 이후 거버넌스 체계의 핵심 운영 실체가 되는 관리이용협의회의 주요 구성인력으로 기능하게 된다.

기타 바다목장 조성 기업은 조성과정은 물론이고 조성이후에도 협의회에 일정 기간 참여하여 바다목장 조성관리, 사후관리 기능을 담당하게 된다. 바다목장사업은 수산어족자원보호, 어업활성화 등의 효용에만 한정되는 것이 아니다. 바다목장사업을 추진하기 위한 거버넌스 체계의 구축은 어업인들과 사회단체, 행정기관, 기타 관련단체들의 참여와 상호작용을 이끌어 내는 매개체이며, 이를 통하여 어촌발전의 기초를 마련할 수 있다.

2. 바다목장 거버넌스의 단계별 활동과 기능

바다목장 거버넌스를 구축하고 운영하기 위하여 단계별 활동 내역은 다음과 같다.

8) 지방분권화가 보다 적극적으로 진행된다면 바다목장 사업 전반을 지방정부가 주도적으로 추진하는 방안도 고려되어야 한다. 중앙정부의 지원을 바탕으로 지방정부가 주도적으로 학계와 협력하여 대상 해역을 조사·분석하고, 이를 바탕으로 지역 어업인들과 지역 상공계, 시민사회단체 등과 거버넌스 체계를 구축하여 바다목장사업을 추진해 나가는 지방정부 주도형 모델이 고려되어야 한다.

먼저 후보지 선정단계이다. 행정기관은 바다목장사업에 대한 설명회를 개최하고 후보지 신청을 받게 된다. 이후 바다목장으로서의 자원현황이나 어장환경을 분석하게 된다. 인문 사회적 차원으로는 후보지역의 어업현황과 사회적 여건, 지역산업의 실태 등을 파악하게 된다. 바다목장 선정을 위한 후보지평가 및 선정위원회가 만들어져 후보지 선정을 추진하게 된다. 이 단계에서 거버넌스 체계가 완전히 구축되지는 않지만, 중앙정부기관과 연구기관, 지방자치단체 간의 긴밀한 상호작용 및 협력 체계가 구축되어야 한다.

둘째, 계획수립단계이다. 이 단계에서 바다목장관리이용협의회가 구성되고 본격적으로 활동하게 된다. 지자체는 사업시행기관의 지원을 받아서 바다목장사업기본계획과 실행계획을 수립하고 타당성평가를 받게 된다. 어종분석, 바다목장공간구획, 자원조성계획, 투자 및 자금조달계획 등을 제시하게 된다.

셋째, 바다목장 조성단계이다. 이 단계에서는 협의회를 중심으로 자율관리위원회가 실행조직으로 활동하면서 바다목장 조성공사를 통해 기본계획과 실행계획을 실천하게 되는 과정이다. 지자체에서 사업시행기관에 발주한 바다목장 이용관리를 위한 조사를 실시하며 이용관리체제를 구축하게 된다. 지방자치단체는 추진을 위한 조례나 규칙을 제정하거나 재정적 지원을 하게 된다. 계획추진과정에서 당초 계획추진이 힘들거나 어려울 경우 계획을 수정하게 된다.

넷째, 사후유지관리단계이다. 이 단계에서 중요한 활동은 일단 바다목장사업의 그간의 성과를 평가하는 일이다. 이를 근거로 계획을 수정하거나 개선방안을 도출하게 된다. 아울러 바다목장사업이 안정적으로 정착되었을 경우 관광프로그램이나 체험 시설 등의 사업다각화 방안을 고려하여 추진하게 된다. 자율감시단을 구성하여 이들로 하여금 바다목장 해역을 감시·통제하는 활동을 추진하게 된다. 바다목장을 조성하는 사업의 경우 중앙정부나 행정기관의 재정적 지원을 통하여 추진되지만, 사후관리는 대단히 미흡하다는 평가가 있었다. 따라서 바다목장관리이용협의회를 중심으로 자율적인 사후관리방안을 모색하여 추진하는 것이 바람직하다.

<표 1> 바다목장 사업 단계별 거버넌스 역할

단계	거버넌스 활동과 기능	거버넌스구축
후보지선정 단계	· 수산자원현황 및 어장환경 분석 · 지역어업 현황 및 지역산업실태분석 · 후보지 선정위원회	거버넌스 구축 기초단계
계획수립 단계	· 바다목장관리이용협의회 구성 · 바다목자사업기본계획-실시계획 · 바다목장 타당성평가 · 공간구획, 자원조성계획 · 투자 및 자금조달계획	거버넌스 구축 단계
바다목장 조성단계	· 자율관리위원회 구성 및 활동 · 계획 실천 및 수정 · 조례나 규칙제정 및 재정지원	거버넌스 운용단계
사후관리 단계	· 사업평가 및 환류 · 문제점 분석 및 개선방안 도출 · 관광-체험형 프로그램(사업다각화)	거버넌스 개선단계

V. 결론 : 바다목장사업 거버넌스 체계 강화 전망

우리나라 바다목장사업의 추진 과정에서 여러 가지 문제점이 노정되어 왔다. 우선 시범 및 연안바

다목장의 적지선정 과정에서 지역 간 마찰과 갈등이 있었다. 바다목장의 선정은 지역어업의 발전과 직결된다고 생각했기 때문이다. 한편 사후관리를 둘러싼 갈등도 발생하였는데, 중앙정부에 의해서 추진되었던 시범바다목장조성사업은 조성이 완료되면서 지방정부로 이관되어 이용자 중심의 자율적인 관리체계로 넘어가게 되는데, 현재 5개소 중 통영 시범바다목장만 이관된 상태이다. 연안바다목장사업은 중앙정부 지원으로 추진되나 지자체가 주체이므로 완공 즉시 지자체로 이관된다.

이런 문제점의 근원은 몇 가지로 지적되는데, 먼저 바다목장사업이 자연과학적 차원으로만 접근하여 추진하였기 때문이다. 수산자원이나 어장의 구조 등 수산자원분석과 관리라는 자연과학적 접근을 정책사업의 핵심적 방안으로 여기고 추진하였기 때문에 완공 이후의 관리 방안과 관리주체와 같은 실질적인 운영방안의 마련을 미처 심도 있게 검토하지 못하였다. 둘째, 기 완공된 시범바다목장의 경우, 중앙정부가 추진하고 바다목장 조성이 완료되고 나면 지방정부로 이관하기로 되어 있었고, 지방정부는 사후관리 계획 및 능력부족 등을 이유로 이관을 미루고 있는 실정이다.

사실 바다목장사업은 적지를 지정하고 시설물을 조성하는 과정보다 이후에 수산자원이 풍부해져서 지역어업과 지역산업이 발전되어 어업인들의 소득이 증가되는 사후유지관리가 더 중요하다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 시범바다목장의 경우, 사업 선정과 조성 그 자체에 치중하다 보니 재정적 투입에도 불구하고 더 많은 성과를 내지 못하였던 것으로 판단된다.

바다목장 사업의 목표를 달성하고 효율성을 높이기 위해서는 다음과 같은 점이 충분히 고려되어야 한다.

첫째, 바다목장사업 계획수립단계에서부터 자연과학적인 접근과 함께 사회과학적인 접근이 동시에 고려되어야 한다. 특히 바다목장사업을 둘러싼 관련 주체들의 참여를 통한 활동과 기능에 관한 연구가 보다 심도 깊게 진행될 필요가 있다.

둘째, 바다목장정책사업의 추진에 관한 어업인의 수용성을 높이고 사후관리체계를 구축하여 정책의 효과를 증진하기 위해서는 거버넌스 체계가 더욱 실효적으로 강화되어야 한다. 거버넌스 체계는 중앙정부와 지방정부, 자율관리위원회, 연구기관, 지역의 어업인 단체, 조성사업참여기관 등이 통합적으로 참여하는 협의기구로서 거버넌스 체계를 강화하여 바다목장 사업의 추진 방향과 사후관리가 효율적이고 실질적으로 이루어지도록 하여야 한다. 각 부문의 참여를 기반으로 하기 때문에 바다목장 사업 추진을 위한 정책수용성이 증진될 것이며, 사업의 효과 또한 개선될 것으로 기대된다.

셋째, 특히 자율적인 이용관리체계를 구축하는 것이 필요하다. 사실 현재까지도 어업종사자들의 적극적인 바다목장 활용에 대한 인식이 부족하다는 평가이다. 자율관리위원회나 거버넌스 체계를 활용하여 지자체에서는 이용관리를 위한 매뉴얼이나 방침을 마련하는 것이 사업의 지속적인 성과를 담보할 수 있는 요건이 되겠다. 특히 바다목장 조성이후 사후관리체계를 구축하기 위해서 거버넌스 체계가 필수적이다.

넷째, 지방자치단체와 중앙정부 등 행정기관의 거버넌스 체계에 대한 이해가 필요하다. 과거 정책수행 방식대로 행정기관들은 정책 사업을 독자적으로 수립하고 추진하게 되는데, 이 과정에서 어업인 참여와 거버넌스 체계의 구축과 활용에 대한 고려를 소홀히 하게 된다. 사업은 추진되어 바다목장은 조성되지만 지속적인 바다목장의 활용도는 저하된다. 따라서 바다목장사업의 안정적 유지 운영을 위해서 행정기관들은 거버넌스 체계를 구축하여 관련 기관들의 자율적 참여를 유도해 내는 노력이 필요하다.

REFERENCES

- 강석규 (2014), “제주 시범바다목장 사업의 경제적 파급효과에 관한 연구”, 탐라문화, 49, 279-293.
- 강종호 (2008), “바다목장 시범사업의 선정평가체계수립에 관한 연구”, 수산연구, 27, 49-69.
- 김종화 (2008), “소규모 바다목장의 해양 환경 분석 및 평가”, 수산해양교육연구, 20 (3), 487-499.
- 김진수 · 서순탁 (2012), “협력적 거버넌스 관점에서 본 광역행정 사례분석”, 국토연구, 9, 93-109.
- 류정근 (2001), “통영 바다목장사업의 투자계획에 관한 연구”, *Ocean and Polar Research*, 23 (3), 291-304.
- 배응환 (2010), “신지역주의와 협력거버넌스 : 광역경제권 설계의 진제”, 한국행정학보, 44 (4), 203-232.
- 박철원 (2000), “강원도 바다목장 추진 전략 및 모델”, 한국양식, 12 (1), 5-34.
- 박경일 · 김영준 · 김도훈 (2013), “경북지역 해삼 종묘방류사업의 경제적 효과 분석”, 수산경영론집, 44 (1), 81-90.
- 송교육 (2011), “관광형 바다목장, 부산연안 활용의 역발상”, BDI 정책포커스, 89, 1-12.
- 이광남(2011), “한-러 IUU 협정에 따른 수산 거버넌스 사례연구”, 수산해양교육연구, 23 (4), 596-606.
- 이명석 (2002), “거버넌스의 개념화”, 한국행정학보, 36 (4), 321-338.
- 정문기 (2009), “지역경제개발의 협력적 거버넌스”, 한국행정학보, 43 (3), 229-250.
- 조철주 · 장명준 (2011), “공공정책의 갈등해소를 위한 협력적 거버넌스 모형연구”, 도시행정학보, 24 (2), 23-47.
- 최용복 · 부창산 · 김민철(2012), “차귀도 바다목장의 관광자원화와 발전방안”, 수산해양교육연구, 24 (3), 378-386.
- 표희동 (2008), “경제분석을 통한 바다목장화 사업의 정책방향-통영해역사례를 중심으로”, 한국행정학회 학술대회, 85-100.
- 해양수산부 · 한국해양연구원 (2007), 통영해역의 바다목장화 개발 연구 용역사업 보고서(3단계 2차년도), 한국해양연구원.
- 한국개발연구원 (2004), 예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구, 제4판.
- 한국수산자원관리공단 남해지사 (2015), 거제 연안바다목장 경제성 분석.
- 한국수산자원관리공단 (2016), 바다목장조성 프로세스.
- 한국수산자원관리공단(2013), 서귀포시 강정 연안바다목장 조성사업 최종보고서.
- 한국자원경제학회 · 한국해양수산개발원 (2013), 태안 시범바다목장 사업의 경제성 분석.
- 한국해양수산개발원 (2013), 제주 시범바다목장 사업의 경제성 분석.
- 한중석 · 이원교 · 김민석 · 최상덕 (2003), “여수해역 바다목장화 사업의 발전을 위한 제언” 한국양식, 15 (1), 59-67.