

어촌지역개발사업 과정 중 나타나는 갈등 양상과 해결 방안

- 어촌뉴딜300사업을 중심으로 -

A Study on the Conflicts and Solutions in the
Development of Fishing Villages

- Focusing on fishing village new deal 300 -

이재형*·김지선**·김남규***

Lee, jaehyung · Kim, jisun · Kim, namgyu

목 차

- I. 서 론
- II. 연구방법
- III. 어촌지역개발사업 과정 중 나타나는 갈등 양상
- IV. 갈등 양상에 따른 해결 방안
- V. 결 론

<Abstract>

The purpose of this study was to analyze the conflicts in fishing villages, focusing on the Fishing Village New Deal 300 Project. In order to solve the research problem, the case analysis method was selected among qualitative research methods. Interviewees were selected as the village leaders and the MP(master planner) at the center of the project contest and promotion process. Of the leaders who were in charge of the project or in the villages selected for the project, three leaders who fully understood the purpose of this study were selected. The categorized results are as follows: First,

* 제1저자, 한국해양대학교 교수

** 교신저자, 부산대학교 BK21플러스 연구원

*** 한국해양대학교 석사 과정생

difficulties in forming regional councils due to indifference of residents. Second, demanding excessive sacrifice of the leader. Third, the leader and the residents distrust of the local government. Fourth, the non-cooperation and intentional interference of the residents. Preventing and managing these conflicts is as follows: First, the regional arrangement of experts at the national level. Second, education for improving residents awareness. Third, structuralization of pre-learning and refueling systems. Forth, participation of residents in the decision-making process, Fifth, development and application of a practical road-map.

Key words: Fishing village New Deal 300, Conflict, Conflict Solution

I. 서론

어촌뉴딜300은 도시재생뉴딜과 함께 문재인 정부 최대의 균형발전 국정 과제 중 하나이다. 어촌의 필수기반 시설을 현대화하는 공통사업과 지역별 특화 산업을 지역 고유의 특성에 맞춰 소규모 어촌 및 어항을 개발하는 것을 목적으로 하며, 이를 통해 2019년부터 2022년까지 총 300개의 어촌 및 어항을 대상으로 한 곳당 최대 150억원, 평균 100억원의 국가 사업비를 지원할 계획이다. 선정될 바라는 마을은 두 가지 공모 요건을 충족해야 공모할 수 있다. 첫째, 공간적 요건으로 공모신청 대상지는 법정 어항(국가어항과 그 배후어촌을 제외한)과 항·포구 및 그 배후어촌 마을로 제한된다. 둘째, 기능적 요건으로 지역협의체 사전 구성이 의무화되고, 대상지별 지방비의 7%는 확보되어야 한다. 대규모 예산을 투입하여 진행되는 국가지원 사업인 만큼, 앞으로 해양관광 활성화와 어촌 마을의 혁신성장을 이끄는 견인차로서의 역할이 주목된다.

오랫동안 어촌 마을은 수산업을 기반으로 공동 생산, 공동 분배의 협동적 관계로 다른 농촌, 산촌 등의 마을에 비하여 강한 결속력을 가진 것으로 인식되

어 왔다. 하지만 현대의 어촌 마을은 다양한 원인으로 말미암아 기존의 결속력이 약화되고, 분열되는 특성을 가진다(박상우, 이승우, 이호림, 2014)¹⁾. 그 주요한 원인은 주민들의 어장 소유 및 이용 형태의 변천, 의식 변화, 어업 기술의 발달 등으로 지적된다(서정호, 2002)²⁾.

이 같은 다양한 과정에서 갈등이 발생하여 장기간에 걸쳐 심화, 반복되는 경향을 보이기도 한다. 이는 어촌 공동체의 결속력을 저해함은 물론이고, 전체 어촌 지역의 발전에도 큰 위협으로 작용할 수 있다(박형서, 김상욱, 정윤희, 강태수, 2004)³⁾.

갈등이란 각 사회, 집단에서 그것이 발생하는 양태가 다르므로 다양한 정의가 가능하나 일반적으로 인간 사회의 상호의존성과 복잡성으로 인해 필연적인 것으로 정의되며, 사회 갈등은 보편성의 특성을 지닌다(박형서, 김상욱, 정윤희, 강태수, 2004)⁴⁾. 갈등은 구성원 간, 집단 간의 부조화, 반대의 형태를 나타내는 상황(Klausner & Groves, 1994)⁵⁾으로, 두 사람 혹은 두 집단이 상호 양립할 수 없는 것을 각자 추구하려고 할 때 존재하는 것으로 이해된다.

지역개발 사업의 추진 과정에서도 리더와 주민 간, 혹은 주민들 간 상호 양립 불가능한 가치를 추구할 때 내·외부 갈등은 충분히 발생 가능하며, 특히 어촌뉴딜300과 같은 대규모 사업의 추진 과정 중 발생한 갈등이 적절히 이해 및 관리되지 않을 경우, 사업에 차질을 빚음은 물론 공동체가 와해되는 등의 치명적 결과를 야기할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 어촌뉴딜300사업에 공모했거나 현재 사업을 추진 중인 마을을 중심으로 발생하는 갈등 사례를 분석하여 그 양상을 파악하고, 향후 유사 갈등이 발생할 경우 해결 방안에 대해 시사점을 제안하고자 한다. 이전까지 어촌, 농촌의 여러 지역개발 사업 중 발생하는 갈등을 주제로 이루어진 다수의 선행연구들이 있었으며, 이들을 연도순으로 정리하면 다음과 같다.

1) 박상우·이승우·이호림(2014), pp. 1-185.

2) 서정호(2002), pp. 161-188.

3) 박형서·김상욱·정윤희·강태수(2004).

4) 박형서·김상욱·정윤희·강태수(2004).

5) Klausner, Michael and Groves, Mary Ann(1994), pp. 231-253.

먼저 조중현, 김용근(2008)⁶⁾은 5개 농촌 마을을 대상으로 농촌체험마을에서 발생하는 갈등의 유형과 유발 요인을 제시 및 해석했다. 갈등 주체별로 마을 리더와 주민 간, 마을 리더 간, 주민 간 갈등으로 나누었고, 갈등의 핵심 주체는 마을 리더로 나타났다. 갈등을 유발하는 요인은 수익 분배 문제, 리더의 독단적 사업 추진, 리더십의 문제 등으로 나타났다. 최지연(2008)⁷⁾은 연안 공간에서 발생하는 갈등 관리를 이론적으로 접근하였는데, 연안 갈등의 특성을 그 내재적 속성과 전개과정으로 나누어 설명하고, 연안 갈등의 주요 유형을 보호구역 지정 및 관리, 연안 개발, 연안 관할권 확보 등의 세 가지로 나누어 제시하였다. 김정하(2009)⁸⁾는 어촌체험마을 운영 과정에서 발생하는 갈등을 어촌 주민과 도시민 각각의 관점에서 도출했다. 신용규, 조중현(2018)⁹⁾은 농촌지역 개발사업 추진 과정 중 갈등의 원인과 유형, 결과를 알아보려고 관련자들을 대상으로 설문조사하여 분석했다. 이러한 선행연구 결과를 종합해 보면 갈등의 유형은 주민 간, 마을 간, 주민과 리더 간, 주민과 공무원 간 갈등으로 주체별 유형화되었고, 갈등 원인은 주민 개인의 욕심, 주민의 무관심 및 비협조, 참여 주체 간 의견 충돌 순으로 나타났다.

위 연구들은 농촌, 어촌의 지역개발 사업 중 나타나는 갈등 양상과 그 원인을 분석한 연구들로서 해당 지역에 발생한 갈등을 유형화하고, 나아가 갈등을 효과적으로 예방 및 해소할 필요성에 대한 공감을 불러일으켰다는 점에서 의의를 가진다. 하지만 유형화된 갈등 현상에 대한 논의가 다소 부족했다는 점, 최근에 시행된 어촌뉴딜300사업을 대상으로는 이루어진 연구가 없다는 점은 아쉬움을 남긴다. 이에 본 연구는 국민소득 3만 불 시대에 걸맞은 혁신 어촌을 구현하고자 국가 대대적으로 시행되는 어촌뉴딜300사업을 중심으로 해양수산부에서 어촌지역개발사업의 일환으로 시행하는 사업인 ‘어촌뉴딜300사업을 중심으로, 어촌 마을에서 나타나는 갈등의 양상을 주로 다루고자 한다. 이 연구문제를 토대로 어촌의 산업구조의 다변화와 지속가능한 성장토대 마련을 목적으로

6) 조중현·김용근(2008), pp. 1-12.

7) 최지연(2008), pp. 22-39.

8) 김정하(2009), pp. 213-229.

9) 신용규·조중현(2016), pp. 49-61.

시행되는 어촌뉴딜300사업 시행 중에 발생하는 갈등 양상을 다양한 관점에서 도출하고, 그 해결 방안을 제시하고자 한다. 이는 향후 국가 정책에 반영되고, 학제 간 학문적 발전에 기여할 수 있을 것이다.

II. 연구방법

1. 연구대상

지역개발 사업 중 발생한 갈등의 핵심적 주체가 ‘리더’로 도출되었다는 선행 연구(조중현, 김용근, 2008)¹⁰⁾를 참고하여 갈등 양상을 파악하기 위한 자료 면담 대상자는 사업 공모와 추진 과정의 중심에 있는 각 마을 리더로 선정하였고, 갈등 해결 방안을 도출하기 위한 자료 면담 대상자는 공모 후 미 선정되었으나 재도전하는 지역의 지역협의체 총괄 업무를 맡은 사람으로 선정했다. 구체적 연구 대상은 어촌뉴딜300사업에 공모했거나 선정되어 추진 중인 마을에서 사업 선정과 추진을 책임지고 진행하는 리더, 혹은 사업 관련 중추적 역할을 담당하는 자 중, 본 연구의 목적을 충분히 이해하고 면담에 잘 임해줄 의사가 있는 사람들로 제한하였다. 최종적으로 선정된 연구 대상의 구체적인 특성은 <표 1>과 같다.

표-1. 면담대상자의 특성

no.	성명	지역	연령	마을 지위	어촌뉴딜300사업 진행 상황/ 신청 유형
1	A	가	60대	어촌계장	2019년 선정
					수산, 휴양 복합형
2	B	나	60대	어촌마을체험위원장	2019년 선정
					수산, 휴양 복합형
3	C	다	50대	어촌계장	공모 후 미선정, 재도전
					재생기반형
4	D	라	50대	라 지역 지역협의체 통합 MP(Master Planner)	공모 후 미선정, 재도전
					재생기반형

10) 조중현·김용근(2008), pp. 1-12.

면담은 2019년 7월부터 8월까지 두 달에 걸쳐서 이루어졌고, 면담 시간과 장소는 연구 참여자와의 협의 하에 편한 시간과 장소로 선정하였다. 면담 전에 연구와 관련된 연구 목적과 취지 등의 정보를 간략하게 제공하여 면담의 핵심 내용을 파악할 수 있도록 하였다. 사전에 문헌을 통해 해당 마을의 어촌뉴딜 300사업 현황과 실태를 파악하고, 면담을 약속한 시일에 연구자들이 2회에 걸쳐서 해당 마을로 찾아가 대상지 관찰 후, 각 마을 연구 참여자들과 직접 면담 방법으로 면담을 진행하였다. 면담의 1회당 소요 시간은 60분~100분 정도였으며, 이후 부족한 내용은 전화로 추가 면담을 거쳐 내용의 충실성을 높였다.

2. 연구방법

본 연구에서는 질적 연구방법 중 사례연구를 사용하였다. 사례연구는 실증적인 관점에서 정책을 결정 혹은 집행하는 다양한 행위자들과 요인들 간의 인과 관계에 의해 설명되는 경험적 과정이자 특정한 사건, 개인, 집단의 하나 또는 몇 개의 사례를 심층적으로 분석하는 사회과학 연구방법으로써, 현상을 현실적 맥락에서 조사하는 경험적 탐구이다(Yin, 2009)¹¹⁾. 사례연구는 현상이 왜, 어떻게 발생하는가에 대한 의문을 해명하고(Gerring, 2007)¹²⁾, 현실 세계의 전체적이고 의미 있는 특징을 담아내는 것이 가능한 방법(Yin, 2009; 박상원, 2016)¹³⁾으로써 본 연구 목적을 달성하기 위한 연구방법으로 적합하다고 판단하여 채택하였다.

3. 신뢰도와 타당도

본 연구는 면담 후, 녹음된 면담내용을 문자화하는 전사(轉寫)과정을 거쳐

11) Yin, R. K.(2009).

12) Gerring, J.(2007).

13) Yin, R. K.(2009), 박상원(2016), pp. 112-147.

범주화되는 갈등 양상을 분석하였으며, 이 과정에서 연구의 신뢰도와 타당도를 확보하기 위한 노력을 하였다. 첫째, 면담 과정에서 참여자가 자신의 경험을 충분히 진술할 수 있는 기회를 제공함으로써 참여자의 경험이 부분적으로 포착되거나 과장되지 않도록 노력하였다. 둘째, 범주화된 분석 결과를 참여자들에게 알려주고 그들의 경험을 제대로 반영하였는지에 대해 의견을 묻는 참여자 점검(member checking) (Cresswell, 2007)¹⁴⁾의 과정을 1회 가졌다. 셋째, 연구자의 편향된 시각으로 자료가 해석되고, 연구결과가 왜곡되는 것을 방지하기 위하여 구성원간의 검토와 동료연구자 점검을 통해 내용을 검토함으로써 연구의 정확성과 진실성을 확보하고자 하였다. 넷째, 자료의 수집에서부터 분석 및 해석까지 연구의 전 과정이 연구의 논리와 방법에 맞게 진행되었는지를 확인하기 위하여 해당 분야의 전공자에게 검토를 받았다. 다섯째, 자료의 진실성을 제고하기 위하여 동료연구자의 내용검토와 조언, 연구 참여자의 내용검토와 조언, 연구자의 반성과 성찰 등 Denzin(1989)¹⁵⁾이 개발한 신뢰성 준거들을 통하여 자료의 진실성을 확보하였다.

Ⅲ. 어촌지역개발사업 과정 중 나타나는 갈등 양상

1. 주민들의 무관심으로 인한 지역협의체 구성의 어려움

기존의 지역 개발은 주로 공공부문과 시행자 중심으로 진행되어 주민 참여는 배제되어 왔던 것이 사실이다. 주민 참여란, 정책 형성 및 집행 과정에 그 정책으로 인해 영향 받게 될 주민들이 참여해 그 정책 결정에 영향을 미치고,

14) Cresswell, J. W.(2007).

15) Denzin, N. K.(1989).

그 집행 과정에 자발적으로 참여하는 것(조창현, 1998)¹⁶⁾, 정부기관들 및 그 구성원들인 공직자의 의사 결정에 영향을 미치고자 하는 일반 시민의 비폭력적 정책 행위(김병준, 1994)¹⁷⁾로 정의된다. 주민의 참여는 관련법들에 의거, 제도적 여건은 마련되어 있으나 실제 계획부터 시행까지의 개발 과정에서 주민이 참여할 수 있는 폭은 매우 제한적인 것으로 알려져 있다(김진경, 이재준, 2010)¹⁸⁾. 하지만 어촌뉴딜300사업의 경우 지역협의체 사전 구성이 공모 요건으로 의무화되어 있다. 이는 지역 주민들의 반대에 막혀 사업이 지연되거나 차질을 빚는 사례를 미리 차단하기 위한 조치인(봉승권, 2019. 04. 15.)¹⁹⁾ 한편, 사업에 관심을 갖는 각 지역에서 주민 참여에 대한 공감대를 형성하게끔 해 행정의 민주화에 공헌하는 것이기도 하다. 하지만 정작 주민들이 무관심해 지역협의체 구성에서부터 어려움을 겪는 경우가 있음이 드러났다.

(처음에는) 회의 자체가 구성이 안 되는 겁니다. 위원회를 구성하면 누구라도 어떤 직책을 맡아줘야 하는데, 저 혼자서는 할 수 없지 않습니까? 조직이 구성되어야 관공서에 가서 ‘우리 주민들이 이렇게 화합이 된다.’ 이야기도 하고, 여러 사람이 모여야 아이디어도 내고, 구체적인 사업 방향이 나올 텐데, 조직 구성이 안 되더라는 겁니다. (B)

뭐 이만큼 하는걸 보여줘도 (주민들이) 느끼지를 못합니다. 이 사람들이 느끼도록 만드는 것은 ‘이런 사업을 해서 돈을 받았다. 돈을 나누어 주겠다.’ 이러면 사람들이 와~ 하죠. (중략) 고마움을 못 느끼고, 오히려 시기를 하죠. (C)

지역 개발 과정에서 주민 참여 활성화 방안을 논의한 권경득, 김용철, 원성수, 안혁근(2004)²⁰⁾는 주민 참여가 어려운 원인으로 주민들의 낮은 의식 수준,

16) 조창현(1998).

17) 김병준(1994).

18) 김진경·이재준(2010), pp. 87-107.

19) 봉승권(2019).

20) 권경득·김용철·원성수·안혁근(2004), pp. 1-23.

피동적 자세, 민주시민으로서의 역량 부족을 제시했다. 이 같은 현상을 보완하기 위한 방안으로 면담 대상자 중 B가 제안했듯이, 주민 인식 개선을 위한 교육을 들 수 있다.

저도 여러 마을 가보았지만 정작 마을 사람들은 별 관심이 없어요. 어촌계장을 비롯해 한두 사람만 관심이 있지. 우리 마을도 그렇지만 이래서는 안 된다. 주민들이 먼저 앞서서 ‘해보자’ 이렇게 되어야 하는데. 그러기 위해서 지자체에서 추진위원들을 모아서 교육시키고 하는 게 중요하다고 생각합니다. (B)

이 때, 교육을 top-down 식의 교육으로 할지, 자발적 조직을 통한 교육으로 할지의 선택은 지역별 특성을 고려하여 하는 것이 좋을 것으로 생각된다. 마을 구성원들의 특성에 따라 때로는 집단 소집 교육 프로그램이, 때로는 자발적 조직 구성 독려와 지원이 효과를 발휘해 다른 결과를 나타내는 경우가 있기 때문이다(김정섭, 2009)²¹⁾. 주민과 지자체, 전문가로 구성되는 거버넌스 구성원들이 서로간 보다 세심한 관찰을 통해 해당 마을에 필요한 교육의 내용과 구체적 방법을 강구할 필요가 있다.

2. 주민들의 비협조와 의도적 방해

여전히 우리나라의 지역 개발 과정에서의 주민 참여는 본인 재산, 즉 경제적 보상을 위한 일시적이고, 감성적 투쟁 형식의 비조직적 행동이 많으며 이에 따라 오히려 행정을 저해하는 부정적 측면이 더 많다는 선행연구가 있다(권경득, 김용철, 원성수, 안혁근, 2004)²²⁾. 이처럼 어촌뉴딜300사업의 진행 과정에서도 개인의 경제적 이익이 침해된다고 생각해 비협조적인 주민들이 있었으며,

21) 김정섭(2009), pp. 103-121.

22) 권경득·김용철·원성수·안혁근(2004), pp. 1-23.

리더는 이와 관련한 사업 진행의 어려움을 토로했다.

이 동네 미역, 다시마 하는 사람들이 반대하는 이유가 뭐냐? 지금까지는 물양장을 본인들 마음대로 사용할 수 있는 거야. 거의 독점으로 사용을 하는데 어촌 개발을 하게 되면 그 자리가 없어진다고 생각을 해. 그래서 내가 그 사람과 다툼이 있었어. (A)

해녀 분들 남편들이 어촌계에서 임원을 맡은 경우가 많아요. 그런 사람들이 회의에 나올 경우 발언권이 세요. 개발을 레저 쪽으로 가야하니 스노클링, 스킨스쿠버를 반드시 가져가야 하는데, ‘본인들의 몫이 줄어든다.’는 겁니다. 그래서 반대를 많이 했어요. 지금도 제 입장에서는 공동 어장을 풀어야 해. 자기들 재산이 아니고 국가공공재인데. (B)

제일 중요한 것은 스킨스쿠버 하는 사람들이 자기들(해녀들) 잡을 해산물을 채취해서 도둑질해간다는 거야. 그래서 내가 그런 것에 대해서 제재를 하겠다. 스킨스쿠버를 해서 채취하더라도 1kg이상은 못 하도록 하고, 그 1kg에 대해서는 (해녀들이 어촌계에 내는 것만큼) 어촌계에 내도록 하겠다. 어차피 스킨스쿠버 하는 사람들은 해녀들이 못 내려가는 깊은 수심의 것들을 잡아내니까, 어촌계 소득도 증대되고 좋은 것 아니냐? 라고 해도, 이해를 못하는 거야. 무조건 본인 잡을 몫이 없어진다고 생각하는 거야. 다이버는 도둑놈이라는 고정관념을 해녀들이 갖고 있으니, 그 자체로 거부 반응이 나타납니다. (B)

우리 마을에 부끄러운 일인데, 해녀들은 아직도 협조를 안 해요. 우리 마을에서 성게 톳밥을 판매하는데, 성게가 필요하잖아요. 마을에서 생산되는 성게가 있는데 해녀들이 정작 우리 마을에는 안 팔아요. 다른 곳에 개인적으로 판매를 하고. (B)

농촌지역개발사업 추진 과정 중 발견되는 갈등을 해석하고자 한 조중현, 김용근(2008)²³⁾의 연구에서도 갈등의 표출로 일부 주민들의 의도적인 사업 추진 방해뿐만 아니라 특정 주민에 대한 따돌림, 주민 간 파벌 형성, 관계 기관에 각종 민원 제기에 이어 사법 기관에 고소 및 고발에 이르기까지 다소 심각한 결과가 나타날 수 있음을 지적했다. 어촌뉴딜300사업을 시행하는 마을에서도 추후 발생 가능한 갈등 양상이며, 이는 단순히 사업 방해를 넘어 마을 공동체의 붕괴라는 결과를 낳을 수도 있으므로 충분히 고려되고 예방 및 관리되어야 할 것이다.

이들은 개인 이기주의의 발현 현상으로 보이며, 이를 해결하기 위해 첫 번째 결과에서 제안되었던 주민 인식 개선을 위한 교육으로 개선할 여지가 있을 것으로 보인다. 사업의 원활한 추진을 위해 지역협의체의 사전 구성을 의무화한 만큼, 사업의 마무리 이후에도 마을 공동체의 와해 없이 투자의 긍정적 결과가 유지될 수 있도록 꾸준한 주민 대상 중심의 교육이 필요할 것으로 보인다.

3. 리더에게 과도한 희생 요구

어촌뉴딜300사업의 사업 추진 체계는 <그림 1>과 같다. 어촌뉴딜300사업의 추진 체계는 지역 단계로부터 기초지자체 단계, 광역 단계, 국가 단계에 이르기까지 각 단계 간 지원 및 협의가 긴밀히 이루어지는 연계성의 구조를 가진다. 이 중 지역 단계 및 기초 지자체 단계에서는 주민과 각 지자체 담당자, 각 분야 전문가로 구성된 거버넌스 체계가 구축되는데, 이 체계는 사업의 가장 초기 단계에서 구축되어 사업 접수, 평가, 선정 및 사업 수행까지의 과정에 지대한 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다. 이 거버넌스는 사업 대상지 주민의 의견을 수렴하고, 주민 주도사업이 추진될 수 있도록 지원하는 역할을 한다.

이 때 주민을 대표하는 리더가 필요한데, 주로 어촌계장이 이 역할을 담당하게 된다. 어촌계란 전국에 자생적으로 조직되어 있던 어업인공동체를 기반으로 법적 제도화한 것으로, 1962년 수협법의 제정 이후 전국적으로 통일되어 사

23) 조중현·김용근(2008), pp. 1-12.

본 연구 결과 주민, 리더, 지자체 담당자 간 의사소통에 있어서 리더가 과도한 희생을 요구받고 있는 것으로 드러났다. C어촌계장의 마을은 사업 공모 후 미선정된 이력이 있는데, C어촌계장은 선정을 목표로 하는 지자체의 입장과 마을 수익 증대를 바라는 주민들의 입장 사이에서 조율하는 역할 수행에 있어서 매우 난감함을 토로했다.

(지자체에서 말하기를) ‘선정이 우선이기 때문에 다 포기하세요. 선정 위주로 갑시다.’ 그런데 우리는 수익이 발생될 수 있도록 하고 싶거든요. 물론 그 분들 말씀도 맞는데, 저는 제 입장이 있으니 하나라도 더 끼워 넣어 달라 부탁하는 입장이에요. 제가 (지자체로부터 들은 대로) 선정에 대한 타당성이 낮으니 빼자고 이야기를 합니다. (그러면) 여러 군데에서 저를 공격합니다. (C)

어촌뉴딜300이라는 사업이, 결국 선정이 될 수 있는 사업을 신청합니다. 우리가 하고 싶은 사업이 아니라고요. 이 지역, 특히 배타는 사람들은 대부분 성급해요. 바로 효과가 나타나야 하는 것을 하자고 하는 거죠. 그런데 제가 ‘너무 그러면 떨어질 확률도 있다.’ 그런 식으로 설득하는... (C)

내 앞에서 직접적으로 말하지 않지만, 뒤에서는 반대하고 있었지. 자기들 끼리 모여서는 ‘뭐 하러 이런 것을 하나, 사람들이 많아지면 복잡하고 싫다.’ (A)

지지해 주고 응원해 주고 이러한 부분에 보람을 느끼고, 그게 동력인데, 결과물이 잘 나오지 않다 보니 힘들어요. (C)

이 과정에서 리더는 사업 추진을 위한 비전과 열정을 잃어버리는 리더십 상실현상을 경험하기도 한다. 조중현, 김용근(2008)²⁹⁾의 연구에서도 마을 리더에

게 과도한 희생 요구가 지역 개발 사업 추진과정에서 표출된 갈등의 원인으로 제기된 바 있다. 공모에서부터 사업 추진, 운영에 이르기까지 마을 리더의 희생이 요구되지만 이에 대한 보상은 미약한 실정이며, 사명감만으로 상황을 견디다 결국 회의감을 느끼고 지위를 포기하는 경우도 생긴다(조중현, 김용근, 2008)³⁰⁾.

Warden(2017)³¹⁾은 지역 리더는 협동심(collaborative)을 갖춰야 하고, 사명지향적(mission-driven)이어야 하며, 꾸준함(persistent)과 포용성(inclusive)을 가지며 자기반성적 성찰(reflective)을 할 줄 알아야 한다고 제안했다. 이러한 자질을 가진 지역의 혁신적 리더가 타고나는 것인지, 환경에 의해 만들어지는 것인지는 리더십 학문 분야에서 오랜 논란의 핵심이었으나, 어찌되었든 리더에게 요구되는 리더십은 마을이 성숙해지는 단계에 따라 다르게 나타난다고 한다(國保祥子, 배득중, 2018)³²⁾, 리더가 사업 공모 및 추진 과정에서 때때로 위기에 봉착하더라도 주민들과의 연대감을 잃지 않고, 초심에 가졌던 사명감을 회복해 신뢰 관계를 유지할 수 있도록, 주민들과의 충분한 의사소통과 이해가 필요하며, 이에 의사결정과정에서의 주민 참여가 기여할 것으로 판단된다.

4. 리더, 주민들의 지자체에 대한 불신

어촌뉴딜300사업 추진 과정 중, 리더 및 주민들은 사업 추진을 위해 절대적으로 중요하다고 생각되는 해당 지자체의 의지를 의심하고, 불신하기도 한다. 박형서, 김상욱, 정윤희, 강태수(2004)³³⁾가 언급했듯이 국가적 프로젝트가 갈등으로 인해 순탄하게 추진되지 못할 경우, 이는 비용 낭비와 수혜자의 불편에 이어 국가 및 지방정부 정책에 대한 신뢰성을 약화시키고 지역 간, 또는 당사자

29) 조중현·김용근(2008), pp. 1-12.

30) 조중현·김용근(2008), pp. 1-12.

31) warden(2017).

32) 國保祥子·배득중(2018), pp. 191-214.

33) 박형서·김상욱·정윤희·강태수(2004).

간 관계를 악화시키는 요인으로 작용할 수 있다. 본 연구 결과에서도 미 선정되어 재도전하는 마을의 리더와 주민들은 미선정의 원인을 지자체와의 원활하지 못했던 의사소통에서 찾고, 선정되어 추진 중인 마을의 리더와 주민들은 진행 과정에 대한 불만을 표출하는 등, 마을과 지자체 간 의사소통이 원활하지 않음이 드러났다.

예산도 중요하지만, 우선적으로 지자체의 의지입니다. 의지. 의지가 최고. 뭐 우리가 아무리 의지가 있더라도 지자체의 의지가 없으면 이 사업은 없다고, 안 된다고 봐야하지요. 우리 지자체 의지에 대해서는 반신반의하고 있지요. 너희 의지가 있느냐... (C)

반신반의하고 있습니다. 진짜 하려고 하는 건지? 또 나중에 가서? 우리는 저 사람들(지자체) 도움 없이는 아무것도 못해요. 이 지역의 어촌계가 무슨 돈이 있어서 사업을 합니까? 이런 사업이 내려오지 않으면 이 동네의 발전도, 아무것도 없어요. (C)

우리 담당 위탁시행자가 너무 일방적이야. 우리가 끌려 다니는 거야. 사업 계획이랑 진행에 있어서. 그래서 저하고도 많이 부딪히는데..... 지자체도 그렇고, OO도(광역 레벨), 해수부(국가 레벨) 마찬가지로 빨리 사업을 추진해서 빨리 좋은 평가를 받으려고 하는 것 같아요. 그런데 우리는 그게 아니고 차근차근 단계적으로 하고 싶은데 이 사람들은 일방적인거야. 현장감은 없는 것 같으면서 빨리빨리 하는데 그런 것이 좀 아쉬웠어요. (B)

해수부에서도 자꾸 빨리 하라고 하는데, 해수부 입장에서는 그럴 수 있겠다는 생각이 들지만 현장에서는 그게 아닌데, 이제껏 그 큰 사업을 해본 적이 없잖아요. 이런 큰 규모의 사업을. 그럼 주민들과 자주 대화도, 토론폰도 하고 하는 시간적 여유를 줘야하는데 무조건 빨리만 하라고 하는 거야. 빨

리 하는 마을을 선정하는 거야. 우리도 물론 그래서 선정이 되었긴 하지만. 난 그래도 이것은 옳지 않다(고 생각해). (B)

이와 같이 주민들이 정부의 정책 결정 과정이 일방적이라고 느낄 경우, 또 이 과정에서 정보의 비공개, 행정 편익적 행태, 능률성만을 추구하는 의사결정 시스템이라고 인식될 경우, 주민들과 이해 관계자와의 관계에서 불신과 긴장을 불러오고 적대감을 생성시켜 공격적 행동으로 발전하는 경우가 있다(박형서, 김상욱, 정윤희, 강태수, 2004)³⁴). 이 때 충분한 의사소통은 불확실성을 감소시켜 서로 간 불신 제거에 도움을 주므로, 사업 공모 및 추진 계획과 관련한 의사결정과정에서의 주민 참여는 갈등을 예방 및 관리할 수 있는 좋은 방법이다.

2019년 6월, 해양수산부에서 발표한 어촌뉴딜300사업의 변경된 가이드라인에 의하면 변경 전 2년이던 사업 기간이 3년으로 1년 연장되었다(해양수산부, 2019)³⁵). 이는 설계 및 시공 기간을 고려한 사업의 적정 시행 기간을 반영한 것으로, 시간적 여유가 부족함을 지적한 면담 대상자 B와 같은 입장의 마을에서는 반가운 소식일 것이다. 이외에도 주민들이 공모 및 추진 과정에서 겪는 어려움을 인식하기 위해 의사결정 과정에서의 주민 참여가 권장되는 것이 바람직한 것으로 보인다.

IV. 갈등 양상에 따른 해결 방안

위와 같이 발견된 네 가지의 갈등 양상에 따른 해결 방안을 제안하고자 한다. 첫째, 국가 단위에서 전문가(코디네이터)의 권역별 배치가 필요하다. 이에 관해 연구 참여자 D는 다음과 같이 설명했다.

34) 박형서·김상욱·정윤희·강태수(2004).

35) 해양수산부(2019), p. 5

사업 총괄, 또는 조정자 역할을 하거나 사업집행 정지를 할 수 있는 권한을 가진 사람이 이 내용을 이해하고, 그 사업체를 맡아야 하는데 그런 사람이 몇 명 있겠어요? 그런 사람이 그 많은 시간을 투자해서 공을 들일 수 있을 만큼의 지원이 있느냐? 사업비만 있지 운영에 대한 부분은 정책적으로 없어요. 컨설팅할 수 있는 능력 있는 사람을 뽑을 수 있는 즉, 정부가 운영비를 마련해서 전문 컨설팅을 해야 해요. 자문이 아닌 워킹그룹을 만들어야 해요. 직접 가서 시간도 많이 투자를 하고, 지속적으로 조정자 역할을 하고, 이 사람들끼리 정보 공유도 하고, 워크숍도하고, 집행권도 주고요. (D)

앞서 살펴보았듯이 어촌뉴딜300사업에 공모하는 지역은 지역협의체를 필수로 구성하도록 되어 있다. 지역협의체는 주민, 행정, 전문가가 함께 모여 구성되나, 사실상 전문가가 주체로서의 역할을 잘 수행하지 못하는 경우가 많다는 것이다.

거의 대부분의 지역을 조사해보면 이분들이 주체로서의 역할을 잘 못합니다. 내용에 대해서 사업을 해본 적도 없고, 행정뿐만 아니라 운영역량도 부족하고, 사업내용이 거의 새로운 것들이 많다 보니깐. 정부가 하라고 하니 요식행위로 거수기 역할, 사진 찍는 역할만 하니 사실은 정책의도와는 빗나가 있는 것이 대부분일겁니다. (D)

또한 본 연구 결과의 갈등 양상에서도 드러나듯이, 협의체 내에서도 주민의 리더가 주민들의 의견과 지자체의 의견 사이에서 조율하는 역할에 어려움을 겪고, 리더십의 결여를 경험하고는 한다. 선정된 지역은 이미 완성된 계획서를 기반으로 사업을 진행하고자 하지만, 불가피하게 수정되거나 예상치 못한 크고 작은 문제를 해결해야 할 부분도 있을 것인데, 이를 총괄적으로 조정할 수 있는 역할을 가진 사람이 지역협의체에는 존재하지 않는다. 이와 같은 의미에서 사업 전반적으로 지역협의체 당사자 간 의견 조율에서

부터 진행 시 발생하는 조정이 필요한 부분에 대해 집행권을 가진 전문가(코디네이터)를 국가차원에서 권역별로 배치할 필요성이 있다.

둘째, 지역 주민과의 신뢰 형성 및 인식 개선을 위한 주민 교육이 필요하다. 사업의 필요성과 중요성, 사업 선정과 진행에 따른 장점과 단점, 발생 가능한 피해나 부작용을 최소화할 수 있는 방안 등 주민의 부정적 인식을 개선할 수 있는 다양한 정보를 제시하는 주민 대상 교육이 갈등 해소에 기여할 것이다. 나 지역의 리더 B는 직접 느낀 교육의 필요성을 면담 중 피력했다.

(주민 대상 교육) 많이 했죠. 여러 번 했어요. (교육을 할 때마다 달라지는 것을 느끼세요?) 조금씩 변화가 있습니다. 인식이 조금씩 바뀌죠. 그래서 그런 교육은 꼭 필요하다고 봅니다. (교육은 어떤 식으로 진행되니까?) 전문가들 와서 정신 교육, 마을 화합 방안, 잘 되는 마을은 어떻게 하고 있다고 소개를 해주고, 선진지 견학도 많이 다니고. (B)

이 때, 교육 프로그램에는 공공재에 대한 인식 교육 역시 포함되어야 한다. 본 연구에서 도출된 갈등 양상 중 개인의 경제적 이익이 침해된다고 생각해 사업 공모와 진행에 비협조적이거나 의도적으로 방해하는 주민들이 있는 것으로 드러났다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 주민 교육 중 공공재에 대한 인식 교육도 포함되어야 것으로 보인다. 중요한 것은 사업 공모 단계에서 뿐만 아니라 선정 후 진행 단계에서도 지속적으로 꾸준한 교육이 필요하다는 것이다. 그렇다면 국비사업의 공공성과 주민의 책무성 몰이해로 인해 발생 가능한 비협조와 의도적 방해로 인한 갈등을 해소할 방안으로 작용할 수 있을 것이다.

셋째, 사전학습제도와 환류시스템의 구조화가 필요하다.

지자체에서 비용을 들여서 사전작업을 해야 해요. 주민들 교육도 하고, 적은 사업비를 내려주던지 하여 역량을 키우는 준비기간을 1년 정도 부여한

후 계획을 세워서... 내년 사업을 신청하고자 하면 올해 예산을 편성해서 주민들이 해보고 해야 하는데 구청장 입장에서는 선정이 확실하지도 않은데 예산을 낭비한다는 생각이 있어 행정적인 부분도 어렵습니다. (D)

예를 들어 중심도로가 개선이 되면 우리 마을에 어떠한 이익이 있는지를 사업기간 내에 가시적으로 얻겠다는 것이 우리의 의도예요. 그런데 향후 나에게 도움이 되려하면 여기서 얻은 수익을 주변에 대해 나누어 줄 수 있는 환류에 대한 시스템이 처음부터 구조화되어야 하는데 그것까지 생각하는 용역사가 어디 있겠어요? (D)

물론 연구 참여자 D가 언급했듯이 행정적 부분에서 어려움이 있고, 타 국책 사업에서 전례 없는 시도이기는 하지만, 수많은 예산을 들여 추진하는 사업이 그만큼 정책 실패의 가능성을 최소화하기 위한 투자로써 고려되어야 할 가치가 있다는 것이 연구 참여자들의 공통된 생각이었다.

넷째, 의사결정과정에서의 주민 참여이다. 주민 참여는 그 과정에서 의견 개진과 토론을 통해 리더와 주민 간 이해를 증진하고 리더와 주민 간, 지자체와 주민 간 오해 및 불신을 불식시킬 수 있는 효과적인 방법이다. 잦은 상호작용을 통한 공동체 의식 고양 역시 기대할 수 있으며, 이를 통해 과도한 희생을 요구 받는 리더의 부담이 줄고, 주민들의 지자체에 대한 불신 역시 해소할 수 있을 것으로 보인다.

제일 중요한 것은 주민들 역량이거든요. 주민들이 하고자 하는 의욕이 있고 해야 하는데 주민들이 그런(사업 진행과 관련한) 부분은 잘 모르잖아요. 물론 동의서가 있으나, 그것은 형식에 불과한 것이고. (B)

다섯째, 현실적용 가능한 로드맵을 지속적으로 개발하고 적용해야 한다. 국가 단위에서 전문가의 권역별 배치, 주민교육, 사전학습제도와 환류시스템의 구

조화, 의사결정과정에서의 주민 참여 등의 절차가 포함되더라도 사업이 진행되는 과정 중 불가피하게 발생하는 갈등과 시행착오가 존재할 것이다. 이 때 실무적 측면을 반영한, 철저한 연구를 통해 제대로 된 로드맵이 지속적으로 제시되어야 한다.

연구자 입장에서는 어느 정도의 시기를 두고 변화를 줄 것인지의 로드맵을 지속적으로 제시해 주는 것이 필요할 것 같고, 그 로드맵의 현실적용 가능 부분의 실행에 대한 이해를 위한 기반 위에 로드맵을 만들어 주고, 로드맵 실행 선진사례를 봐야하는 거죠. 현장에서 작동 가능한 어떤 절차와 과정을 통해서 해결되고 있는지 실무적인 측면에서 중, 장기적인 로드맵을 가지고 오는 것이 굉장히 중요하다 생각을 해요. (D)

위와 같이 도출된 갈등 양상과 해결 방안을 그림으로 제시한 것은 <그림 2>와 같다.



Ⅱ 그림-2. 어촌지역개발사업 과정 중 나타나는 갈등 양상과 해결방안 Ⅱ

V. 결 론

본 연구는 국민소득 3만 불 시대에 걸맞은 혁신 어촌을 구현하고자 국가 대대적으로 시행되는 어촌뉴딜300사업을 중심으로 어촌 마을에 나타나는 갈등 양상과 해결 방안을 분석하고자 하였다. 어촌뉴딜300사업을 중심으로, 어촌 마을에서 나타나는 갈등의 양상과 해결 방안은 무엇인가? 라는 연구 문제를 해결하기 위하여 질적연구방법 중의 하나인 사례분석 방법을 선택하였다. 갈등 양상을 분석하기 위한 면담 대상자는 사업 공모와 추진 과정의 중심에 있는 각 마을 리더로 선정하였고, 갈등 해결 방안을 도출하기 위한 면담 대상자는 공모 후 미 선정되었으나 재도전하는 지역의 지역협의체 총괄 업무를 맡은 사람으로 선정하였다. 심층면담을 통하여 분석한 갈등 양상의 결과는 다음과 같다. 첫째, 주민들의 무관심으로 인한 지역협의체 구성의 어려움이다. 둘째, 주민들의 비협조와 의도적 방해이다. 셋째, 리더에게 과도한 희생 요구이다. 넷째, 리더, 주민들의 지자체에 대한 불신으로 나타났다. 하지만 이러한 갈등 양상을 해결하기 위한 방법은 통상적으로 경쟁, 회피, 협력, 타협, 조절이라는 5가지 대처 전략을 이용하기는 하지만, 어촌지역에서는 근본적으로 이러한 5가지 대처 전략으로는 갈등문제를 해결하기는 매우 어렵다. 따라서 이러한 문제를 근본적으로 해결하기 위한 방안으로 첫째, 국가 단위에서 전문가(코디네이터)의 권역별 배치가 필요하며, 둘째, 지역 주민과의 신뢰 형성 및 인식 개선을 위한 주민 교육이 필요, 셋째, 사전학습제도와 환류시스템의 구조화가 필요, 넷째, 의사결정과정에서의 주민 참여, 다섯째, 현실적용 가능한 로드맵을 지속적으로 개발 및 적용해야 한다는 의견이 나타났다.

갈등은 부조화와 같이 부정적 시각에서 보는 것이 일반적인 경향이나, 이에 반해 상황에 따라 갈등이 긍정적 기능도 가진다는 견해도 존재하며, 사회가 발전할수록 갈등은 적정 수준에서 관리되는 것이 옳다고 보는 통합적 시각으로 진화해가는 것이 사실이다. 만약 당사자가 갈등의 결과에 대해 무엇인가를 잃어버렸다고 생각하거나 불만족을 느낄 때는 파괴적 결과를 가져오지만, 갈등의

결과로 모든 당사자가 얻은 것이 있다고 생각하고 만족을 느낄 때는 생산적 결과를 가져오는 것이다(Deutsch, 1969)³⁶⁾. 본 연구 참여자들과의 면담 결과에서 보듯이 여러 형태의 갈등 양상이 관찰되었지만, 갈등을 해결하기 위한 노력의 일환으로 더 많은 소통을 통해 서로 간 이해를 높임으로써 생산적 결과 창출의 촉매제 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 따라서 앞으로 지속될 어촌뉴딜 300사업에서 여러 관련자들 간 갈등이 발생할 때, 그것을 해소하는 차원뿐만이 아니라 관리하는 차원에서의 관심이 필요하며, 추후 이 같은 측면에서의 학술적 접근 역시 필요하다고 판단된다.

투고일	2019.10.21
1차 심사일	2019.12.03
게재확정일	2019.12.16

36) Deutsch, Morton(1969), pp. 7-41.

■ ■ 참고문헌

1. 國保祥子·배득중. 2018. 「마을기업에서 혁신적 지역리더의 역할: 일본 이로도리 주식회사의 사례를 중심으로」. 『지방행정연구』. 제32권 제1호. 191-214
2. 권경득·김용철·원성수·안혁근. 2004. 「신도시개발과정에서의 주민참여 활성화 방안」. 『한국지역개발학회지』. 제16권 제3호.
3. 김도균. 2010. 「어촌마을의 사회자본과 어촌계 3개의 어촌마을 비교연구」. 『농촌사회』. 제20권 제1호.
4. 김병준. 1994. 『한국지방자치론』. 법문사.
5. 김정섭. 2009. 「농촌개발사업 실행 과정에 관한 사례연구」. 『한국지역개발학회지』. 제21권 제3호. 103-121.
6. 김정하. 2009. 「한국 블루투어리즘의 갈등과 해소방안: 일본 그린투어리즘 및 블루투어리즘과의 비교를 겸해」. 『동북아 문화연구』. 제21권.
7. 김진경·이재준. 2010. 「동탄2 신도시 제척지역의 주민과 시행사의 이해갈등조정에 관한 사례연구」. 『한국지역개발학회지』. 제22권 제4호.
8. 문호빈. 2008. 「농촌지역 리더들이 지각한 리더십 효과성과 역량요소간의 관계성 연구」. 『미간행석사학위논문』. 한림대학교대학원.
9. 박상우·이승우·이호림. 2014. 「어촌공동체 마을공동사업의 갈등관리 방안 연구」. 한국해양수산개발원.
10. 박상원. 2016. 「다문화 가족복지 정책도구의 선택과 조항에관한 분석: 노무현 및 이명박 정부간 비교를 중심으로」. 『융합사회와 공공정책』. 제10권 제1호.
11. 박은식·고정숙·최영창. 2007. 「농촌마을 리더의 리더십교육에 관한 연구」. 한국지역사회생활과학회 학술대회 자료집.
12. 박한식·김남조. 2008. 「농촌관광마을 리더의역량분석과 역량모델 개발」. 『대한관광경영학회』 제23권 제3호.
13. 박형서·김상욱·정윤희·강태수. 2004. 「공공시설 입지갈등이 지역사회에 미치는 영향연구」. 국토연구원.
14. 박희봉·김명환. 2000. 「지역사회자본과 거버넌스 능력」. 『한국행정학보』. 제34권

제4호.

15. 봉승권. 2019. 어촌뉴딜300, 지역협업체 · 준비예산 있는 지자체 뽑는다.
http://m.cnews.co.kr/m_home/view.jsp?idxno=201904151142122570902
 (2019년 4월 15일)
16. 서정호. 2002. 「어업공동체의 결속력 변화요인」. 『농촌사회』. 제12권 제1호.
17. 신용규·조중현. 2016. 「퍼실리테이션 기법을 활용한 주민주도형 농촌체험마을 만들기의 현황과 개선 방안」. 『관광연구저널』. 제30권 제11호.
18. 안동규. 2006. 「지역혁신과 클러스터 역할」. 『영남지역발전연구』. 제14권.
19. 어촌어항협회. 2018. 「어촌뉴딜 300사업 추진을 위한 기초조사 및 사업유형 모델 개발 연구용역」. 해양수산부.
20. 옥영수. 2008. 「어촌계의 소득 격차와 변화에 관한 연구」. 『수산경영론집』. 제39권 제3호.
21. 조중현·김용근. 2008. 「농촌지역개발사업 추진과정에서 표출된 주민 간 갈등의 근거 이론적 해석: 농촌체험마을 사례를 중심으로」. 『농촌계획』, 제14권 제2호.
22. 조창현. 1998. 「지방자치론」. 박영사.
23. 주의홍. 2016. 「어촌계에 관한 연구」. 『미간행석사학위논문』. 전북대학교대학원.
24. 최지연. 2008. 「연안 공공갈등 관리의 이론적 검토와 시사점」. 『월간 해양수산』, 제289권.
25. 해양수산부. 2019. 「2020년도 어촌뉴딜300사업 공모 가이드라인」. 해양수산부.
26. Cresswell, J. W. 2007. “Qualitative inquiry and research design: Choosing Among Five Approaches.”
27. Denzin, N. K.(1989). Interpretive interactionism. Newbury Park, CA: Sage.
28. Deutsch, Morton. 1969. “Conflicts: Productive and Destructive.” Journal of Social Issues, vol. xxv.
29. Gerring, J. 2007. “Is there a (viable) Crucial-Case Method.” Comparative Political.
30. Klausner, Michael and Groves, Mary Ann. 1994. “Organisational Conflict in Faramand, Ali (ed).” New York: Marcel Dekker Oaks, CA: Sage. Studies.

31. Warden. 2017. “THE ROLE OF COMMUNITY BUSINESSES IN UNLOCKING CREATIVE SOLUTIONS.” <https://www.thersa.org/discover/publications-and-articles/rsa-blogs/2017/11/the-role-of-community-businesses-in-unlocking-creative-solutions> (2017년 11월 22일)
32. Yin, R. K. 2009. “Case Study Research : Design and Methods (4th ed).”