

수산업에 대한 국가 역할 : 헌법의 정치경제학적 의미와 해석

박 성 쾌
(부경대학교)

National Roles of Fisheries: Political-Economic Meaning and Interpretation of the Constitution

Seong-Kwae PARK
Pukyong National University
(Received September 26, 2006 / Accepted November 9, 2006)

Abstract

The main objective of this study aims at analyzing the national roles of fisheries in the global economy from the constitutional view point. Globalization provides general firms and businessmen with great opportunities that allow them to be able to plan and operate their business strategies beyond the national boundaries. WTO and FTA negotiations must be important facilitators of such globalization.

However, Korean primary industries like fisheries under comparative disadvantage have a high probability that there may have to be the trade-offs between the primary and the industrial sector to maximize national benefits in the process of bilateral and/or multilateral international trade deals. Since, moreover, fishermen face strong binding constraints under which they hardly carry out fishing operations standing aloof from national borders, they have to manage fishing businesses within their own national territory, to maintain and develop fisheries culture, and to explore their own destiny for themselves.

Because of such reasons, the constitution imposes upon the State the duty to support and develop fisheries and fishing villages. Considering its article and spirit associated with fisheries(i.e. article 123), it seems unnecessary at this point in time that Korean society makes debates over national consensus for supporting fisheries. The reason is because the explicit provisions of the constitution do not allow their arbitrary interpretation depending upon interests or policy situations. However, where national support to the particular sector could not meet the expected social value system, there would be a great deal of chance to invite serious societal debates over such national commitment to the fisheries. Therefore, whether using it efficiently and realizing the socially expected policy goals must be a responsibility of both fisheries administration and fishing industries.

Key words : globalization, constitution, FTA, government financial support, negotiation and political economics.

I. 서 론

우리나라 수산업·어촌·어민은 안팎으로부터 역사상 유례없는 도전에 직면해 있다. 한일, 한중, 중일 어업협정체결로 근해어장은 축소되었고, 연근해 어업자원은 감퇴현상을 멈추지 않고 있으며, 원양어업 여건도 악화일로에 있다. 그런가 하면

세계무역질서의 변화와 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)의 진전은 우리나라 수산업의 선택의 폭을 좁히고 있다.

우리는 국가 생존과 번영을 위해 다자간 또는 양자간 자유무역협정이 우리에게 필수불가결하다는 것을 부인할 수 없다. 한일, 한중, 중일 어업

† Corresponding author : 051-620-6511, skpark@pknu.ac.kr

협정체결로 상징되는 동북아시아 해양질서 재편도 우리에게선 선택의 여지가 협소한 것이었다. 또한 앞으로 진전될 미국, 일본, 캐나다 등 많은 국가들과의 자유무역협정(FTA)체결을 위한 협상도 거시적 세계무역질서 재편 속에서 우리의 불가피 하지만 주의 깊은 선택을 요구하고 있다.

세계적 대세인 신자유무역주의의 확산은 결국 비교열위에 있는 우리나라 수산업에 지속적 충격을 주게 될 것이라는 점을 고려할 때, 문제는 국제적 통상협상의 결과가 곧 비교열위산업을 둘러싼 국내 정치적 이슈로 전환된다는 데 있다. 수산업 등 비교열위산업 문제의 해결은 결국 사회적 가치판단의 문제를 수반하기 때문에 정치적 과정(또는 국민적 합의과정)을 통해 모종의 지원·육성 정책을 도출하게 된다. 따라서 수산업에 대한 지원·육성정책의 수립·추진에 있어서도, 정치과정의 대전제, 즉 국민적 합의에 의해 제정된 최고법인 헌법의 정신과 규정이 매우 중요한 의미를 가지게 된다.

향후 국제통상협상이 수산업에 불리하게 타결된다고 하더라도, 문제의 핵심은 수산업·어촌에 대한 국가적 지원의 범위와 규모가 정치과정에서 어떻게 논의되느냐 하는 것이다. 그런데 우리가 이 시점에서 상기해봐야 할 중요한 점은 헌법(제123조)이 우리나라 어업·어촌·자조조직의 국가적 가치를 명확히 인정하고 있다는 것이다. 수산업관련 헌법조항은 단순히 어업·어촌에 대한 경제적 역할과 가치를 인정하는 것 이외에도 어업·어촌이 지니고 있는 사회·문화·도덕적 가치창출의 중요성을 인정하고 있다고 하겠다. 이제 우리 사회는 헌법 정신과 규정을 전제로 국제통상협상결과가 우리나라 수산업에 미칠 수 있는 부정적 영향을 최소화하고 수산·어촌경제의 경쟁력을 획기적으로 향상시킬 수 있는 정책을 새롭게 모색하고 수산 사회의 책임과 의무 그리고 국가지원의 범위 및 규모에 관한 논의를 진지하고 적극적으로 착수해야 할 시점에 와 있다.

이상의 관점에서 본 연구의 주된 목적은 헌법

(제123조)의 의미를 정치경제학적 관점에서 해석함으로써 수산업에 대한 국가적 역할을 재조명하는 데 있다. 구체적 연구목적으로 헌법의 개념 및 원리와 어업·어촌·수산업협동조합의 정체성 문제를 분석하고, 어업·어촌·수산업협동조합의 지원·육성·발전을 위한 헌법적 근거를 찾고, 정부지원과 효과 사이의 딜레마를 분석하고, 그 분석결과를 토대로 정책적 함의를 도출하는 데 있다.

II. 헌법의 개념과 원리

1. 헌법의 의의

헌법(憲法 constitution)은 국가와 공동체 및 공동체 구성원들의 생활의 근본과 그 질서를 형성하는 기본법으로 국가의 법체계에 있어서 최고법(最高法 supreme law)의 지위를 지닌다. 공동체에는 그 구성원들이 살고 있고, 공동체의 존속·유지와 구성원들의 행복추구 및 공동체 내에서의 생활을 보장하기 위하여 국가가 창설된다(성락인 2003).

따라서 헌법은 공동체를 존속·유지할 수 있게 하고, 그 공동체 내에 살고 있는 구성원이 행복을 추구하고(행복추구의 원리) 개개인의 개성과 자율성에 기초하여 자기결정에 따라 자기의 삶을 영위할 수 있도록 하기(자기결정의 원리) 위하여 헌법상의 자유와 권리를 보장하고, 국가의 형태, 종류, 성질, 작용에 대하여 기본적인 사항을 정하고 있다. 이런 의미에서 헌법은 무정형의 공동체와 그 구성원의 삶에 일정한 질서와 틀을 만들어 공동체의 작용과 개인의 삶을 정형화 하고, 이런 질서(秩序)와 틀(framework)이 작동하고 유지할 수 있도록 하는 최상위 규범으로 기능한다(정종섭 2006).

또한 헌법은 최고법으로서의 지위를 지니기 때문에 법률, 명령, 규칙 등 하위법(예: 해양수산관련법의 경우, 해양수산발전기본법, 수산업법, 해양오염방지법 등)을 제정하는 규범이고, 이런 하

위법의 존재근거인 동시에 효력근거로서 존재한다. 따라서 하위법은 어떤 경우에도 헌법에 위반될 수 없으며, 헌법에 위반되는 하위법은 효력을 상실한다.¹⁾

2. 공동체 구성원의 최고 합의규범으로서 헌법

헌법은 국민적 합의에 의해 제정된 국민생활의 최고 도덕규범이며 정치생활의 가치규범으로서 정치와 사회질서의 지침을 제공하고 있기 때문에 민주사회에서는 헌법의 규범을 준수하고 그 권위를 보존하는 것을 기본으로 한다. 따라서 헌법을 제정하거나 개정할 때에는 공동체 전체의 논의와 참여가 있게 되고, 이에 근거하여 이루어지는 국민대표기관(즉, 국회)의 의결이나 국민투표에 의한 헌법의 확정도 헌법으로 하여금 합의로 나타난 법규범으로서 효력을 지니게 한다(정중섭 2006).

개개인의 수준에서 존재하는 반대는 헌법이 합의로서 효력을 가지는데 아무런 영향을 미치지 못하며(다수결의 원칙), 기존의 헌법이 존재하는 상태에서 출생한 자는 이에 묵시적인 동의를 한 것으로 본다. 예컨대, 우리 사회 구성원 개개인의 입장에서 볼 때, 어업·어촌에 대한 국가지원 문제는 개별적 가치판단을 수반할 수 있기 때문에 개개인의 입장에서는 얼마든지 반대가 존재할 수 있다. 그러나 그것은 이미 국민적 합의에 의해 제정된 헌법(예: 제123조)이 효력을 가지는 데에는 전혀 영향을 미칠 수 없는 것이다.

3. 정치규범으로서 헌법

헌법은 공동체에서의 정치적 합의나 타협의 산물이다. 공동체에서는 가치나 이해관계 등에서 구성원간에 동질성이나 이질성이 나타날 수 있는데, 정치적 대립이 투쟁으로 나아가지 않는 한 헌법

은 정치적인 합의나 타협에 의하여 규범으로 정립된다. 따라서 헌법은 공동체를 초월하여 선형적으로 존재하는 것이 아니고 현실에서 공동체 구성원의 합의와 타협으로 나타난다. 정치적 대립이 타협을 이루지 못하고 투쟁으로 나아가는 극단적인 경우에는 헌법은 투쟁에서 승리한 자들의 가치와 의사로 나타난다. 이와 같이 헌법은 생성에서부터 정치성을 가지게 된다(김철수 2005).

헌법이 공동체 내의 정치적인 합의나 타협의 산물로 나타나는 경우에는 하나의 틀로서 정리되기 때문에 통상의 법률이나 명령 등 하위규범보다는 정치적 판단이 상대적으로 많이 개입할 여지를 안게 된다. 헌법보다 하위에 있는 법률이나 명령의 제정에서는 여러 가지 선택 가능한 정책 가운데 어느 하나를 선택하여(예: 입법형성의 자유) 상대적으로 넓은 정치적 판단 속에서 헌법을 실현할 정책을 구체화 시킨다. 이와 같이 헌법은 다른 법규범에 비하여 상대적으로 강한 정치성을 지니기 때문에 헌법의 운용에서도 보다 넓은 논의의 장(場)과 판단의 가능성이 존재하고, 헌법을 개정하지 않고서도 현실의 변화에 대응할 수 있는 힘이 강하다(정중섭 2006).

헌법은 그것의 정치적 규범성으로 인해 그것의 해석도 다른 법규범의 해석과는 달리 정치적 판단이 상대적으로 넓게 개입할 수 있는 여지를 안고 있다. 헌법의 해석이 다른 법규범의 해석과 다른 특성을 가지는 이유도 바로 정치적 규범으로서의 특성에서 비롯된다. 헌법재판도 이러한 특성을 가지기 때문에 통상의 재판과는 구별되고, 헌법재판을 담당하는 기관이나 그 구성방식도 통상의 법원의 경우와 달라질 수밖에 없다(김명규 2006).

헌법이 정치적 성격을 가진다고 하더라도 이는 그 특성 중의 하나일 뿐이고 법규범으로서 지니는 속성은 변하지 않기 때문에 헌법이 단순한 정치적 판단으로 해체될 수는 없다. 따라서 『헌법의 해석에서도 헌법에서 명시적으로 정하는 내용은 정책에 대한 이해관계나 상황에 따라 자의적

1) 위헌심판은 헌법재판소에서 이루어지는데, 헌법 제6장(제111조, 제112조, 제113조)全文은 헌법재판소의 관장사항, 헌법소원에 관한 심판 등을 규정하고 있다.

으로 이해될 수 없다'. 특히 국가권력에 관한 규정과 절차에 관한 규정은 정치적인 편의에 따라 해석될 수 없다. 권력의 정치적인 자의성을 통제하기 위하여 헌법에서 직접 국가에 관한 사항을 정하고 있기 때문에 헌법의 내용을 왜곡시키지 않기 위해 국가 권력의 작용에 대한 해석은 엄격하게 이루어진다(정중섭 2006).

III. 어업·어촌·수협의 정체성과 헌법

1. 어업·어촌·수산업협동조합의 지원·육성

정체성(正體性 identity)이란 변하지 않는 주체적 존재가치를 의미한다. 따라서 어업·어촌·수협의 정체성(존재가치)의 헌법적 의미를 살펴보면, 국민적 합의에 의해 제정된 헌법규정에 근거하여 그 정체성을 확인할 수 있다. 헌법 제123조는 『국가는 어업·어촌·수협을 지원·육성해야 한다』는 어업에 대한 국가의 책임을 명시적으로 규정하고 있다. 또한 국가는 농업 및 어업을 보호·육성하기 위하여 농·어촌종합개발과 그 지원 등 필요한 계획을 수립·시행하여야 하고(헌법 제123조①), 그와 동시에 국가는 지역간의 균형발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다(헌법 제123조②)고 하여 수산업의 보호·육성과 지역 균형경제발전이 이루어져 생활의 경제적 환경과 여건을 균형있게 만들도록 하는 과제를 국가에게 부여하고 있다.

이 헌법규정이 바로 어업·어촌·수협의 정체성을 국민적 합의에 의해 확인하는 것으로 해석할 수 있다. 또한 국가는 농수산물의 수급균형과 유통구조의 개선에 노력하여 가격안정을 도모하고(헌법 제123조④), 농·어민과 중소기업의 자조조직(예: 수산업협동조합)을 육성하여야 하며 그 자율적 활동과 발전을 보장한다(헌법 제123조⑤). 이를 구체화한 것으로 수산업협동조합법, 농업협동조합법 등이 있다.

국가는 헌법 제123조와 제120조를 근거로 하여

한편으로는 수산업을 보호·육성하고, 다른 한편으로는 수산자원의 채취·개발·이용을 규제·조정하는 법률을 제정·시행하고 있다. 특히 『헌법 제123조는 단순히 수산업을 보호·육성하고 어촌을 발전시켜야 한다는 국가적 의무를 부과하는 규정』이라기보다 『농·어촌은 우리 사회의 정신적 고향이자 도덕·문화적 가치의 산실이며 민주사회의 기초』라는 인식에 근거한 국민적 합의규정이라고 봐야 할 것이다.²⁾

그러나 헌법 제123조와 관련하여 『이 헌법규정은 기본적으로 농업과 어업 그리고 중소기업이 경제의 기본바탕이 되는 경제구조를 상정한 것이지만, 자본과 노동의 활발한 국제적 이동으로 인해 경제구조가 글로벌경제로서의 특징을 가지는 오늘날에는 적당치 않은 규정이기 때문에 법률적 사항으로 정하여 여건변화에 탄력적으로 대응하는 것이 타당하다(정중섭 2006)』는 주장도 있다. 이런 주장은 일견 일리 있어 보이지만, 세계화가 급진전되고 있는 상황에서도 국가간 이동이 극도로 어렵고 생산을 자연력에 의존해야 하는 어업인과 농업인들에게는 설득력이 있어 보이지 않는다.

2. 국공유화

헌법은 국방상 또는 국민경제상 긴급하고 절실한 필요에 의하여 법률이 정하는 경우를 제외하

2) 미국의 경우 오늘날 미국정부가 농업정책을 통해 농업부문에 깊고 넓게 그리고 오래 동안 관여하게 된 배경은 제퍼슨 헌법(Jeffersonian Constitution)에 기초한 제퍼슨 농업주의(Jeffersonian Agrarianism) 가치(value)에서 찾을 수 있다(Knutson-Penn-Boelm 1983). 제퍼슨 농업주의의 신조(tenets)는 농업은 ① 인간의 기본적 직업이며, ② 농촌생활은 도시생활에 비해 도덕적으로 우수하고, ③ 독립적 소농인들은 민주사회의 기초라는 것이다. Paarlberg(1964)는 농업주의 신조를 다음과 같이 세부적으로 설명하고 있다: ① 농업인은 좋은 시민이다, ② 농업은 비즈니스일 뿐만 아니라 삶의 한 방편이다, ③ 농업은 가족사업이어야 한다, ④ 농업은 경자유전의 법칙 하에서 영위되어야 한다, ⑤ 농업에 종사하기를 원하는 사람은 누구나 농사를 지을 수 있어야 한다. ⑥ 농업인은 그 자신이 곧 사장(boss)이어야 한다.

고는 사영기업을 국유 또는 공유로 이전하거나 그 경영을 통제 또는 관리할 수 없다고 함으로써(헌법 제126조), 자유시장경제를 보호함과 동시에 예외적인 경우에 한하여 국공유화를 인정하고 있다. 법률로써 국공유화를 하는 경우에는 헌법 제23조 제1항 또는 제3항에 따라 정당한 보상이 이루어져야 한다.

이를 구체화한 것이 공익사업에 필요한 토지 등을 협의 또는 수용에 의하여 취득하거나 사용함에 따른 손실의 보상에 관한 사항을 규정함으로써 공익사업의 효율적인 수행을 통하여 공공복리의 증진과 재산권의 적정한 보호를 도모함을 목적으로 하는 『토지등보상에관한법률』, 수산업에 관한 기본제도를 정하여 수산자원을 조성·보호하며 수면을 종합적으로 이용·관리하여 수산업의 생산성을 높임으로써 수산업의 발전과 어업의 민주화를 도모함을 목적으로 하는 『수산업법』 등이다. 특히 수산업법은 헌법에 근거한 하위법으로서 『공익상필요에의한면허어업의제한등』에 관한 규정(헌법 제120조, 수산업법 제34조)을 두고 있으며, 동시에 허가어업권의 행정처분에 대한 보상과 수질오염에 의한 손해배상을 규정하고 있다(헌법 제23조, 수산업법 제 81조, 제 82조).

3. 규제와 조정

광물 기타 중요한 지하자원·수산자원과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있도록 함으로써(헌법 제120조 ①) 한정된 천연자원의 채취·개발·이용에 대하여 규제를 할 수 있도록 정하고, 국가는 대외무역을 육성하는 동시에 이를 규제·조정할 수 있음을 정하고 있다(헌법 제125조).

예컨대, 흔히 허가가 권리로서 인식되고 있지만, 허가는 사실상 특허이고 규제의 해지(解止)이기 때문에 허가를 어업권처럼 권리로 보기는 어

렵다. 따라서 공익상 특정수역에서 특정어업에 대한 입어가 제한될 경우 그 특정어업에 종사하는 모든 어선들은 특정수역에 대한 입어의 기회를 제한받기 때문에 특정어업의 모든 어선이 행정처분의 대상이 된다.

헌법 제120조에 근거한 수산관련 하위법으로서 수산업법과 어업자원보호법 등이 있다. 수산업법은 수산업에 관한 기본제도를 정하여 수산자원을 조성·보호하며 수면을 종합적으로 이용·관리하여 수산업의 생산성을 높임으로써 수산업의 발전과 어업의 민주화를 도모함을 목적으로 하며(수산업법 제1조), 어업자원보호법(제1조)은 관할수역을 한반도와 그 부속도서의 해안과 좌의 제선을 연결함으로써 조성되는 경계선간의 해안을 어업자원을 보호하기 위한 관리수역(이하 관리수역이라 칭함)으로 한다고 규정하고 있다.

4. 소비자 보호

헌법 제124조는 『국가는 건전한 소비행위를 계도하고 생산품의 품질향상을 촉진하기 위하여 소비자보호운동을 법률이 정하는 바에 의하여 보장한다』라고 하여 소비에 대한 국가의 개입과 소비자보호운동의 보장에 대하여 정하고 있다. 이를 구체화한 것이 『소비자보호법』이다. 또한 이 헌법규정의 정신을 반영하고 있는 하위법으로 『식품안전위생법』이 있으며, 제조물의 결함으로 인하여 발생한 손해에 대한 제조업자 등의 손해배상책임을 규정함으로써 피해자의 보호를 도모하고 국민생활의 안전향상과 국민경제의 건전한 발전에 기여함을 목적으로 하는 『제조물책임법』 등이 있다.

특히 『제조물책임법』은 우리나라에서 비교적 최근에야 제정·시행되었는데(2000년 1월 법제정이 이루어져 2년 6개월 뒤인 2002년 7월 시행), 물품을 제조하거나 가공한 자에게 그 물품의 결함으로 인해 발생한 생명·신체의 손상 또는 재산상의 손해에 대하여 무과실책임의 손해배상의무를 지

우고 있는 법률이다. 이로써 피해자를 보호하고 국민생활의 안정과 제품의 안전에 대한 의식을 높임으로써 기업의 경쟁력 향상을 도모하기 위한 것이다. 제조물의 제조·설계·표시상의 결함으로 인해 발생한 생명·신체 또는 재산상의 손해에 대하여 배상해야 하는 자는 제조물을 제조·가공·수입한 자와 자신을 제조업자로 표시하거나 제작업자로 오인시킬 표시를 한 자이다. 제조업자를 알 수 없는 경우에는 공급업자도 손해배상책임을 지게 된다.

IV. 수산업에 대한 국가 지원·육성 근거로서 헌법

1. 어업·어촌·수산업협동조합의 특성

가. 수산자원·어업

천연자원인 수산자원은 일반적으로 공유자원(共有資源 common-pool resources CPRs)으로 인식되고 있다(Dasgupta·Heal 1979, Ostrom 2003).³⁾ 이는 수산자원을 모든 사회구성원의 소유자원이라는 의미로 해석할 수 있음을 의미한다. 그렇다면 수산자원의 채취·개발 또는 이용에 관한 특허권한과 관리책임도 모든 국민에게 있어야 한다. 이렇게 해석될 경우, 문제는 과연 모든 국민이 실질적 수산자원의 특허권자 및 관리주체가 될 수 있는나 하는 것이다.

이에 대한 답을 찾기 위해 헌법의 개념을 살펴볼 필요가 있다. 일반적으로 헌법은 『공동체를 존속·유지할 수 있게 하고, 그 공동체 내에 살고

있는 구성원이 행복을 추구하고(행복추구의 원리) 개개인의 개성과 자율성에 기초하여 자기결정에 따라 자기의 삶을 영위할 수 있도록 하기(자기결정의 원리) 위하여 헌법상의 자유와 권리를 보장하고, 국가의 형태, 종류, 성질, 작용에 대하여 기본적인 사항을 정한다. 이런 의미에서 헌법은 무정형의 공동체와 그 구성원의 삶에 일정한 질서와 틀을 만들어 공동체의 작용과 개인의 삶을 정형화 하고, 이런 질서와 틀이 작동하고 유지할 수 있도록 하는 규범』으로 기능하며, 국가를 구성·유지하는 기본원리이다.

이런 관점에서 헌법은 『무정형의 공동체와 그 구성원의 삶에 일정한 질서와 틀을 만들어 공동체의 작용과 개인의 삶을 정형화 하고, 이런 질서와 틀이 작동하고 유지할 수 있도록 하는 규범』이기 때문에(정종섭 2006) 국가는 공동체의 편익과 효용이 극대화될 수 있도록 공유자원(共有資源)인 수산자원의 이용·관리질서를 만들고 유지할 책무가 있다고 하겠다. 헌법 제120조는 국가가 수산자원의 채취·개발·이용을 특허·규제할 수 있도록 함으로써 국가를 수산자원에 대한 특허권자 및 관리주체로 규정하고 있다. 따라서 헌법상 수산자원은 공유자원(公有資源)의 성격을 지니며, 국가는 허가면허 제도를 통해 수산업법이 정하는 자격조건을 갖춘 사람에게 수산자원의 채취·개발·이용을 특별히 허가한다고 하겠다.

어업의 특징은 수계(水界)에 서식·분포하는 생물자원을 기반으로 성립하는 산업이라는 것이다. 그러나 사적 소유권이 정치(精緻)하게 설정된 토지를 근간으로 성립하는 육지산업(예: 농업)과는 달리 어업을 영위하고자 하는 사람은 국가로부터 공유자원(公有資源)인 수산자원(어업자원)⁴⁾의 채취·개발·이용에 대한 특허(허가 또는 면허)를 받아

3) 수산자원이 관리되지 않고 그에 대한 접근이 통제되지 않을 경우, 수산자원은 공유자원으로 정의되고 자유로운 입어가 허용된다(Lawson 1984, P.107). 구체적으로 정의하면, 공유자원(CPR)이란 자연 또는 인위적으로 만들어진 자원체계(resource system)로서 그 양이 매우 커서 다른 사람이 그 자원을 사용하여 수익을 얻는 행위를 억제하기가 매우 어려운 상태를 말한다. 『억제하기 어렵다』는 것은 억제한다는 것이 불가능하지는 않음 지라도 성공적인 억제를 위해서는 막대한 비용이 수반된다는 의미이다(Ostrom 2003).

4) 수계 생물자원에 대한 용어가 헌법에서는 수산자원으로 하위 법에서는 어업자원으로 혼용되고 있는데, 하위 법에서 사용되는 어업자원이라는 용어는 헌법에 사용되는 수산자원이라는 용어에 합치되어야 할 것으로 보인다.

야 한다. 또한 어업은 가변성이 높은 자연력에 크게 의존하는 산업이기 때문에 여타 산업에 비해 상대적으로 생산위험, 기술개발위험, 투자위험이 높다. 따라서 경쟁력을 높이는데 있어서도 여타 산업에 비해 상대적으로 큰 제약을 받게 된다. 반면 공유성(公有性)이라는 어업자원의 특성상 채취·개발·이용에 있어서 무임승차(free ride) 문제가 광범위하게 발생하기 때문에 업종 내, 업종 간, 어업지역 간 갈등이 존재하고 이용과 관리의 불균형으로 인해 어업자원은 남획에 직면할 개연성이 있다.

한편, 수산업법 상 어업은 어업자원을 전문적으로 채취하거나 물고기를 양식하는 생산업(生産業)을 말한다. 따라서 어업인은 수산물 생산자로 정의된다. 그러나 우리는 이 시점에서 수산업법 제2조(정의) 제1항이 정하는 수산업의 정의를 새롭게 음미해볼 필요가 있는데, 동 규정은 수산업을 어업·어획물운반업·수산물가공업 등을 포함하는 개념으로 정의하고 있다. 이런 수산업의 개념은 글로벌경제 하에서 매우 제한된 개념이라고 할 수 있다. 농업의 경우 최근 생산 후 과정과 연관 산업, 즉 애그리비즈니스(agribusiness)가 중요한 농업정책의 대상이 되고 있는데(Shewfelt and Prussia 1993), 이는 생산 자체보다 생산 후 부가가치 창출과 전후방 연관산업 문제가 상대적으로 중요시되고 있음을 의미한다. 수산업 등 1차 산업에 있어서 산업의 개념에 대한 이러한 인식변화는 수산업 및 수산인구의 개념과 수산업에 대한 국가지원이 어떻게 새롭게 정립될 수 있는가에 대한 방향성을 제시한다고 하겠다.

나. 어 촌

우리나라에서 어촌의 개념은 명확히 정립되어 있지 않지만, 어업을 영위하는 사람(어민)들이 모여 사는 연안지역 사회경제공동체로 정의될 수 있다. 따라서 어촌은 지리적 사회경제적 개념이 연계·혼합되어 있으며, 수산자원의 분포어종에 따라 어업과 어촌의 지역적 특성이 다르게 나타난

다. 일반적으로 어촌은 도시근교어촌, 연안어촌, 낙도어촌 등으로 구분된다. 헌법 제123조②에 근거하여 국가는 수산업과 어업인 후계자를 지원·육성하고 있으며, 어장·어항·어촌을 통합한 어촌종합개발계획을 수립·추진하고 있다(어촌어항법 2005. 05. 31).

그렇다면 왜 헌법은 국가로 하여금 특별히 어업·농업·중소기업의 지원·육성과 어촌발전에 대한 책무를 부과하고 있는 것인가? 우리는 헌법 전문(前文)과 헌법 제10조 및 제11조에서 그 근거를 찾을 수 있다. 헌법 제10조 전문은 『모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다』고 선언하고 있다. 또한 『정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고 . . . 국민생활의 균등한 향상을 기하고 . . .』라고 하여 평등의 원리를 규정하고 있다. 이어서 헌법 제11조는 평등권에 관한 기본적인 규정을 두고 있다. 헌법 제10조 제1항에서는 법 앞의 평등, 성별·종교·사회적 신분에 의한 차별금지 및 정치·경제·사회·문화 각 생활영역에 있어서의 차별금지를, 제2항에서는 사회적 특수계급의 부인을, 제3항에서는 영전일대(榮典一代)의 원칙을 규정하고 있다.

이 헌법규정을 통해 우리사회는 모든 국민은 가치가 있음을 선언하고 있으며, 모든 국민은 평등한 경제사회적 정의(justice)와 정치적 권리를 보장받는다. 그러나 행복추구원리 및 평등원리에 관한 헌법규정과 헌법정신에도 불구하고 우리사회는 정치·사회체제 면에서는 평등주의를 추구하는 반면, 경제적 후생 면에서는 불평등을 초래하는 자본주의적 민주주의의 이중구조를 지니고 있기 때문에, 이러한 경제적 불균형 또는 불평등을 시정하기 위하여 어업·어촌의 지원·육성 및 발전에 관한 국가 책무를 헌법 제123조에 규정하고 있다고 하겠다.

또한 오늘날 어촌사회는 사실상 혼주화(混住

化)라는 뚜렷한 양상을 띠고 있다. 이는 어촌 개발 및 발전정책에 있어서 정부 관련부처간 협력이 필수적이라는 것을 의미한다. 즉 어촌이 해양수산관련 주무부처인 해양수산부만의 정책대상이 아니라는 것이다. 환언하면 부분적으로 행정자치부(예: 상하수도, 도서개발), 농림부(예: 어촌 농업), 건설교통부(예: 도로, 주택 등), 문화관광부(예: 해양문화, 해양어촌관광) 등 범부처적 정책과 밀접하게 관련되어 있다는 것을 의미한다.

다. 수산업협동조합

수산업협동조합⁵⁾의 설립은 『농·어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며 그 자율적 활동과 발전을 보장한다』는 『헌법 제123조 제5항』과 어업인과 수산물가공업자의 자주적인 협동조직을 바탕으로 어업인과 수산물가공업자의 경제적·사회적 및 문화적 지위의 향상과 어업 및 수산물가공업의 경쟁력 강화를 도모함으로써 어업인과 수산물가공업자의 삶의 질을 높이고 국민경제의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 하는 『수산업협동조합법』에 근거하고 있다.

자본주의하에서 협동조합은 경제적 약자들이 자신들의 경제적 지위향상과 발전 그리고 시장교섭력 제고를 목표로 조직된 자조적 경제단체(自助的 經濟團體)다. 자본주의 경제의 특징을 개인주의, 자유경쟁, 상품생산 및 이윤추구 등으로 정의한다면, 협동조합은 이러한 여건 속에서 발생·생성된다. 따라서 협동조합도 자본주의경제의 제반원칙에서 벗어나지 못하며 자본주의경제의 자생적 운동법칙을 따른다(서광문 2001).

그러나 1962년 당시의 수협은 상향식(순수한 자조적) 조직이 아닌 당시의 수산업협동조합법에

나타나 있듯이 과거의 어업조합, 수산조합 및 대한수산중앙회가 이 법에 따라 어업협동조합, 수산업협동조합중앙회로 재정비되어 기존의 어업단체를 개편·정비한 수준이었다. 환언하면 1960년대 수협운영은 수산자원보호령이라는 수산제도에 의한 위탁판매사업과 물자알선공급 및 정책자금공급 등의 물적 공급과 정부의 경제개발정책 및 수산물위탁사업 중심이었으며, 1970년대와 80년대에는 정부의 경제개발정책과 새마을사업 등으로 본연의 협동조합운동과는 거리가 멀었다. 1980년 후반과 90년대에 들어서 사회 전반적인 민주화의 진전으로 조합장과 중앙회장의 선임방식이 임명제에서 선거제로 전환되었다.

수협은 초창기 정부가 주관하는 선수물자공급과 어촌의 고리대금을 없애기 위한 정책자금 공급업무 중심이었는데, 이러한 배경으로 지금도 정책자금공급과 물자(면세유공급 등) 및 수산물 위탁판매사업 중심의 사업구조를 이루고 있으며 특히 자금공급업무로 자리 잡은 금융사업은 도시지역을 중심으로 큰 발전을 이루었다. 수협중앙회의 경우 정부의 유통정책에 힘입어 많은 자원이 지원투입되고 있다. 설립 후 45년이 경과하는 동안 수협은 정부의 수산행정기능을 보조하고 어업인들의 권익을 신장시키는 경제사업단체로서의 역할을 해 왔다. 그러나 수산업의 기반이 약화되고 수협경영이 전반적으로 부실화되면서 급기야는 1997년 국제통화기금(International Monetary Fund IMF)체제 이후 수협중앙회는 경영위기에 처하게 되었다(수협중앙회 2002).

특히 IMF체제 이후 대손충당금 등의 적립요건이 강화됨에 따라 막대한 결손이 발생함으로써 자기자본(Bank for International Settlement BIS)비율⁶⁾이 급락하고 구조조정 등 경영혁신이 내부

5) 헌법 제123조 제5항의 자조조직(自助組織)에는 수산업협동조합이 포함된다. 여기서 자조조직으로서 수산업협동조합은 사법상(私法上)의 법인(法人)이고(예: 헌 1991. 3. 11. -90헌마28; 1996. 4. 25. -92헌마47), 수산업협동조합 중앙회는 사업인도 아니고 공법인도 아닌 특수법인이다(예: 헌 2000. 6. 1. -98헌마386).

6) BIS(Bank of International Settlement)는 원래 국제결제은행의 약자이다. 국제결제은행이 각국의 모든 은행에 공통으로 적용할 수 있는 건전성 잣대를 만들었는데 이것이 바로 BIS 비율이다. BIS비율은 총자본에 대한 자기자본의 구성비를 나타내는 비율로서 기업의 자본구조의 건전성을 분석하는데 중요한 요건이 된다.

힘만으로 이루어지기 어려웠기 때문에 수산업협동조합법을 개정하여 우선출자 형태로 5,700백억원의 지원을 정부에 요청하기에 이르렀다. 2000년 10월 10일 경제장관회의에서 수협중앙회 정상화방안으로 자회사 수준으로 투명하게 한다는 전제하에서 독립사업부제 강화방안을 채택하고 지원을 위한 법적근거는 수산업협동조합법을 개정하고, BIS비율은 일반은행에 대한 지원의 예를 따르기로 하였다. 또한 수협부실을 초래한 자에 대한 엄중한 문책과 강도 높은 구조조정을 전제로 공적자금을 지원한다는 내용으로 정상화방안이 합의되었다.

이 합의에 따라 2001년4월 25일 수협중앙회와 예금보험공사 사이에 경영정상화 이행약정(Memorandum of Undertaking MOU)이 체결되었고 동년 약 1조1천5백억원 규모의 공적자금이 투입됨으로써 수협중앙회에 대한 예금보험공사의 신탁통치가 시작되었다. MOU란 금융기관이 예금보험공사 등으로부터 공적자금을 지원받을 경우 공적자금의 지원조건, 조기 경영정상화를 위한 경영전반에 대한 개선방안 등을 서면으로 체결하는 약정으로 동 약정내용은 공개를 원칙으로 한다. MOU의 주요내용에는 경영정상화 이행약정서, 경정상화 계획, 필수이행사항, 경영진의 경정상화 각서, MOU이행에 대한 노조합의서가 포함되어 있다.

그러나 MOU가 체결된 후 5년이 지난 지금, 수협중앙회(특히 신용사업부문)의 경영상태는 상당 수준으로 정상화되었음에도 불구하고, 수협의 기본적인 가장 중요한 지도/경제사업은 여전히 어려움을 겪고 있다. 따라서 이제 신용부문에서 창출된 이익금의 일부가 지도/경제사업부문에 지원될 수 있도록 신용부문과 지도/경제사업부문 사이에 설치된 방화벽의 완화가 진지하게 검토될 시점에 와 있다고 하겠다.

2. 세계화(Globalization) 속에서 수산업에 대한 국가적 역할

가. 세계화의 개념과 특성

우리는 우선 국제화나 세계화라는 말의 사전상의 의미보다는 이 말이 사용되는 사회적 맥락을 따져볼 필요가 있다. 국제화(國際化 internationalization)란 기업경영에 있어서 국가간 국경의 개념을 인정하며 자기 국가를 기초로 다른 나라와의 일정한 관계 하에서 경영활동을 전개해나가는 것으로 볼 수 있다. 이에 비해 세계화(世界化 globalization)란 국가간 국경 자체의 한계나 차이를 뛰어넘어 처음부터 지구촌 전체를 하나의 경영단위로 삼는 보다 공세적이고 전략적 기업활동을 말한다(한스 마틴·하랄트 슈만 1996).

그러나 이것은 모두 기업경영의 입장에서 본 것이다. 하나는 상대적으로 조심스런 개념으로 다른 하나는 상대적으로 공격적인 개념으로 구분될 수 있을 뿐이다. 그러나 이 개념들을 일하는 사람의 입장에서 보면 그렇게 큰 차이는 발견되지 않는다. 즉 국제화가 되던 세계화가 되던 가족노동에 의해 땀 흘리며 일하면서 벌어먹고 살아야 하는 어업인들에게는 국경과 민족의 개념이 냉혹한 현실로 다가와 국가간이나 민족간에 서로 다름을 확인하면서 살아가야 하는 것이다. 환언하면 기업들은 범지구적인 범위에서 국경을 초월하여 활동하고 민족의 틀을 뛰어넘은 지 오래 되었지만, 어업인들은 조국과 민족을 위하여 그 틀 속에서만 생각하고 일해야 한다. 이들은 기업가들만큼 쉽게 국경을 넘나들 수 없다.

즉 세계화는 기업가들이 범지구적 차원에서 보다 자유로운 활동을 하기 위해 모든 장벽들을 시원하게 열어젖히는 의미에만이 진보적인 것이지 어업인들에게는 이 세계화가 완전히 다른 의미로 다가온다. 어업인들에게는 세계적인 무한경쟁에서 살아남기 위해 보다 높은 능력과 자질을 갖추고 보다 더 열심히 일해서 세계적으로 높은 생산성을 달성해야 하는 것이 세계화에 대비하는 과제다. 그러나 어업인들이 직면하고 있는 중요한 문제는 그들의 생산수단을 거의 전적으로 자연력에 의존해야 하고 자본(예: 선박 등)의 유동성이

극도로 낮기 때문에 제조업 생산자들과 같이 그들의 계획과 의지에 의해 생산성을 쉽게 향상시킬 수 없다는 것이다. 세계화 속에서 어업·어민이 직면하고 있는 이러한 제약조건과 한계 때문에 헌법(제123조)은 국가에 어업 및 그 자조조직을 지원·육성할 책무를 부과하고 있는 것이다⁷⁾

나. 세계화와 수산업

앞서 정의했듯이, 세계화란 국가간 국경을 뛰어넘어 처음부터 지구촌 전체를 하나의 경영단위로 삼는 보다 공세적이고 전략적 기업활동을 말한다. 세계화의 모습을 구체적으로 시험하고 있는 것이 자유무역주의의 확산이며, 이에 대한 수단이 곧 WTO와 FTA 협상에서 주요 의제로 대두되고 있는 관세장벽·비관세장벽·각종 보조금의 완화내지 철폐문제이다.

그러나 일반 기업경영과 달리 어업경영은 국경을 초월하여 지구촌 전체를 하나의 경영단위로 삼을 수 없는 하나의 중요한 제약조건을 가지고 있다. 그것은 바로 수산자원이 지니고 있는 이동성·회유성으로 인한 공유성의 특성에 기인된다. 세계 대부분의 연안국들은 자국의 200해리 경제수역 내(특히 영해 내)에서 외국인의 직접 어업생산활동을 제한하고 있다.

그러나 특정 어업자원을 풍부하게 가지고 있는 연안국들은 할당(쿼터)제도 하에서 입어료를 지불하는 조건으로 타국(원양어업국)의 어선들에게 한시적으로 입어를 허용한다. 따라서 어업부문은 국가간 자본과 기술의 이동이나 이전이 제약을 받고 그 격차 또한 크다. 그렇다면 세계 연안국들은 왜 어업의 세계화를 제한하고 있는 것일까? 그 이유는 간단하고도 분명하다. 환언하면 수산자원은 사유재산권 설정이 극히 어렵고, 책임관리가 어려울 뿐만 아니라 남획에 노출되기 쉽기 때문이다.

7) UR협상타결에 따른 후속조치로 1995년 8월 농어촌 구조개선사업 및 농어촌특별세전입금사업을 효율적으로 추진하기 위하여 농어촌구조개선특별회계(이하 "이 회계"라 한다)를 설치하고, 그 운용에 관한 사항을 규정함을 목적으로 하는 『농어촌구조개선특별회계법』이 제정되었다.

반면, 수산물가공업 경영자들은 지구촌 전체를 하나의 경영단위로 경영활동을 전개하기가 상대적으로 용이하다. 그 이유는 수산물 무역이 자유화됨으로써 임금수준 등 생산여건에 따라 원료 수산물과 자본 그리고 기술의 국가간 이동이나 이전이 매우 자유롭게 이루어질 수 있기 때문이다. 우리나라, 일본, 미국 등의 수산물 가공기업들이 가공공장을 동남아시아 국가, 중국 등 연안개발도상국가로 이동하는 이유도 바로 여기에 있다.

3. 국제수산협상과 국내 정치이슈

가. WTO-FTA 협상과 수산업

세계무역기구체제는 WTO 설립협정에 부속된 다자간 무역협정들을 포함한 WTO협정과 WTO 법에 따라 WTO를 중심으로 운영되는 국제무역체제를 의미한다. 글로벌 무역질서 변화를 주관하고 있는 WTO는 상품무역은 물론 서비스무역 나아가 무역관련 지적재산권까지를 규율하는 잘 짜여진 부속협정을 관장할 뿐 아니라 전 세계 144개(중국과 대만포함)국가가 회원으로 가입해 있는 『국제무역분야의 UN』이라 할 수 있는 중추적 국제기구이다.

자유무역협정(FTA)이란 지역경제통합의 한 형태로서 역내 회원국간의 관세 및 기타 제한적 통상규제를 완화 내지는 철폐하여 무역자유화를 추구하고, 이를 통하여 자원의 효율적 배분과 시장확대에 따른 공동의 경제적 이익을 향유하고자 하는 국가간 협정을 말한다. 현재 전 세계적으로 220개의 지역무역협정이 체결된 것으로 WTO에 보고되고 있으며, 이중 172개가 실제로 체결, 효력을 발휘하고 있고, 68개의 협정이 새로이 추진되고 있다. WTO 중심의 다자체제(multilateralism)와 지역주의(regionalism)는 세계 통상질서의 양대 축으로 이미 자리 잡았으며, 이러한 통상질서는 향후에도 강화될 것으로 전망된다. 즉, WTO 중심의 다자무역체제가 강화되고 있는 가운데 지역주의 양상도 급속하게 발전하고 있는 추세다.

WTO와 FTA협상의 공통점은 두 협상 모두 포괄적 협상(package deal)의 성격을 가진다는 것이고, 다른 점은 전자는 140개국 이상이 참여하는 큰 틀의 다자간 협상(multilateral negotiation)인 반면 후자는 일반적으로 양자간 협상(bilateral negotiation)이라는 것이다. 또한 WTO협상은 협상에 참여하는 모든 국가들 간 이해관계의 조정 과정을 통해서 타결되기 때문에 협상타결의 결과는 다양한 단서(예: 유예조항)를 지닐 수 있다. 반면 FTA 협상은 다자간협상에서와 같이 포괄적 의제를 다룬다고 하더라도 기본적으로 두 국가 사이에 이루어지고 상대국 산업에 대한 세부사항을 보다 잘 이해하고 있기 때문에 양허하고 양허 받는 품목과 조건이 상대적으로 더욱 분명하다.

다자간 협상이든 양자간 협상이든 문제의 본질은 포괄적 협상이 가지는 속성에 있다. 일반적으로 포괄적 협상에서는 타국에게 우리나라의 비교우위(comparative advantage) 품목의 개방을 요구하고, 비교열위(comparative disadvantage)에 있는 품목에 대하여 우리의 시장을 개방하게 된다. 그러나 비교열위 품목은 대부분 각국의 국내 경제사회적 정치적 이해와 밀접하게 연관되어 있기 때문에 정치적으로 민감한 비교열위 품목에 대해 각국은 유예(예: 시한을 설정하고 단계적 개방 등)조항을 두고자한다. 예컨대, 우리나라의 농산물의 경우 1994년 12월 우루과이 라운드(UR)협상타결에서 쌀, 소고기 등에 대한 유예조항을 둔 것과 수산물의 경우 한-칠레 FTA에서 단계적 관세철폐에 합의한 것이 그 대표적인 예라고 하겠다.

우리나라가 처음으로 체결한 자유무역협정인 한-칠레 FTA(2003. 2. 15 서명, 2004. 04. 01 발효)의 경우, 수산물에 대한 우리나라의 양허안은 즉시철폐, 5년철폐 및 10년철폐의 3개 카테고리(category)로 구성되어 있고, 홍어, 정어리 등 대칠레 수입이 많거나 국내 어업에 민감한 36개 냉동 품목은 10년 관세철폐로 분류했다. 한편, 대칠레 수입실적이 없거나 미미한 277개 수산품목은

협정발효 즉시 관세 철폐기로 합의했으며, 대칠레 수입이 5만 달러 이하이거나 현재 대칠레 수입실적이 적더라도 향후 수입이 증가할 것으로 예상되는 품목은 5년 관세철폐로 분류했다. 한-칠레 FTA협상 경험은 앞으로 전개될 한-미 FTA협상 등 많은 FTA협상에 있어서 유용한 경험이 될 것으로 보인다.

수산물에 대한 WTO협상은 농산물과 달리 상품그룹에서 이루어져왔다. 따라서 다자간 협상에서 수산물의 식량안보와 수산업의 다원적 또는 공익적 다기능에 대한 논의가 사실상 어려웠기 때문에 관세와 비관세 그리고 보조금 문제가 협상의 핵심이슈로 대두되었다. 특히 수산물의 경우, 앞으로 전개될 한-미 FTA 양자협상은 다자간 협상보다 더욱 어려울 수 있으며, 현재 무관세로 국내에 반입되고 있는 원양 어획물(특히 냉동수산물)은 미국의 냉동수산물과 경쟁관계에 있기 때문에 그 피해가 상대적으로 크게 나타날 가능성이 높다. 또한 미국이 북한 수산물의 국내산 인정 문제, 수산보조금 완화내지 철폐 문제 등을 강력하게 제기하는 가운데 이 문제들을 개성공단에서 생산되는 상품의 국내산 인정 등의 문제와 연계하여 협상에 임하고 있기 때문에 이들 문제는 수산물 통상협상을 어렵게 만드는 요인이 될 수도 있을 것으로 보인다.

나. 수산업의 국내 정치·경제학적 이슈

현재 진전되고 있거나 앞으로 전개될 여러 연안국들과의 FTA협상은 포괄적 협상의 틀 속에서 이루어지기 때문에 그 협상들이 우리나라 수산업·어민·어촌에 미칠 영향과 사회적 비용을 감안한다면 현재 추정되는 계량적 피해액(예: 한-미 FTA의 경우, 약 511억원~849억원⁸⁾)을 크게 상회할 것으로

8) 협상타결 시나리오에 따라 달라질 수 있지만, 한-미 FTA에 따른 예상 피해규모는 연근해어업 92억원~214억원, 원양어업 374억원~524억원, 양식어업 45억원~111억원 등 약 511억원~849억원에 이를 것으로 추정된다(정명생 2005).

보인다.

WTO협상이나 FTA협상은 포괄적 협상의 특징을 지니고 국가 전체의 이익을 증대시키는 방향으로 진전될 것이다. 그러나 한·칠레 FTA 협상결과에서 보듯이 수산물에 대하여 우리가 얻어낼 수 있는 양보안은 아마도 단계적 관세철폐 정도가 될 가능성이 높고, 수산보조금의 경우에는 협상 상대국에 따라 양보의 범위와 정도가 다르게 나타날 것으로 전망된다. 문제는 다자간 또는 양자간 협상과정에서 수산부문을 양보함으로써 얻어지는 국가 전체의 이익을 어떻게 배분하느냐 하는 것이다. 이는 국내 정치·경제학적 의사결정 문제로 귀결될 것이며, 국내 정치과정을 통해 수산업어촌어민에 대한 지원의 범위와 규모가 결정될 것이다. 예컨대, 한일·한중 어업협정체결을 위한 협상과정에서 정부와 업계간 심각한 갈등이 표출되었고 언론 또한 갈등문제를 적극적으로 공론화함으로써, 이 문제에 대응하기 위한 정치적인 의사결정과 그 속도에 지대한 영향을 끼쳤다. 그 결과 당시 어업인 지원 및 수산업 발전을 위해 『어업협정체결에 따른 어업인등의 지원 및 수산업 발전특별법 2005. 07. 29』이 제정·시행되었고, 이는 어업인에 대한 지원규모를 확대하고, 어업구조조정사업(예: 감척사업 등)을 적극적으로 추진할 수 있는 제도적 토대가 되었다. 그러나 이런 제도적 정부지원의 확대에도 불구하고, 근해어장의 축소와 이미 악화된 연근해 수산자원 베이스(base) 그리고 법·제도적 한계 및 왜소한 수산발전기금 규모는 수산업 생산성 제고와 경쟁력 향상에 의미 있는 기여를 하지 못하고 있다.

한일·한중·중일어업협정체결 이후 정부지원의 효과의 한계는 법·제도적 측면에서 논의될 수 있을 것으로 보인다. 첫 번째 측면은 아직도 연안어업과 근해어업 간, 행정구역 간 해역의 지리적 경계가 설정되어 있지 않음으로써 발생하고 있는 한계이고, 두 번째 측면은 기존의 조업구역 설정이 초래하고 있는 어업 간, 지역 간 갈등에서 오는 한계이다. 이 두 가지 한계는 수산정책(예: 자

원회복계획 등)의 명확한 목표설정과 차별적이며 효율적인 정책수단 동원을 제약하고 있을 뿐만 아니라 문제의 해결이나 조정을 위한 정치과정을 어렵게 한다는 것이다.

예컨대, 최근 2006년 7월부터 시행 예정이었던 오징어 총 허용어획량(Total Allowable Catch TAC)정책이 소형 연안 채낚기어업과 여타 오징어조업관련 어업 간 갈등으로 연기된 사실을 들 수 있다(국제신문 2006. 05. 31. 14면). 이는 우리나라 어업갈등의 대표적인 사례라고 할 수 있다. 오징어 TAC제도의 도입과정에서 대형선망어업, 대형기선저인망어업, 동해구트롤어업, 근해채낚기어업을 중심으로 연합회(임의단체)가 구성되었다. 그러나 오징어 TAC제도는 원만하게 작동할 수 없는 근본적인 법·제도의 한계를 지니고 있다. 즉 ① 동경 128도라는 조업구역 문제를 안고 있으며, ② 연안 채낚기어업과 근해 채낚기어업 간 지리적 경계문제를 가지고 있고, ③ 강원도·경북도·경남도 간 해양행정구역경계도 모호한 상태에 있으며, ④ TAC 논의과정에 있어서 참여자들의 대표성 문제를 안고 있다. 더욱이 허가는 이미 지역적, 집단적, 개인적 재산권처럼 되어버렸기 때문에 정부의 강력하고 공정한 조정역할과 정치권의 적극적인 제도개선 노력 그리고 업계의 타협정신이 없다면, 향후 WTO와 FTA 협상 타결에 따른 정부의 지원확대가 추가적으로 이루어진다고 하더라도 사회적 기대치에 접근하거나 합치하는 의미 있는 효과가 시현될 가능성은 그리 높아 보이지 않는다.

특히 정책의 추진과 효과를 경험적 관점에서 볼 때, 적절한 자원, 인력, 법제도 등이 효율적으로 패키지(package)화된 상태에서 추진된다고 하더라도, 정책요소와 추진과정에 대한 감시·감독·평가⁹⁾·피드백(feedback)이 적절하게 이루어지지 않

9) 연근해어선 감척사업의 경우, 편익(B)/비용(C)분석 결과, 연근해어선 감척사업 투자효과는 사업 미시행 시에 비해 사업을 시행했을 때 25년 후 총 어업이익이 16 퍼센트 포인트 증가하는 것으로 나타났다(해

으면, 기대되는 정책효과를 거양하기가 쉽지 않다. 농업에 대한 국가의 지원효과 문제가 사회적 논란을 불러일으켜 왔듯이, 수산업에 대한 국가 지원도 수산정책이 사회적 기대치에 미치지 않을 경우 수산업에 대한 정책효과가 언제든지 사회적 논란의 대상이 될 수 있다.

그렇다면 일반적으로 인식되고 있는 수산정책에 대한 낮은 기대효과 문제는 단순히 정책실패에서 오는 것일까? 그런 측면도 전혀 무시할 수는 없지만, 더욱 중요한 측면은 수산업이 공유적(公有的) 특성을 지닌 수산자원을 기반으로 성립하는 산업이며 제한적이긴 하지만 다원적 기능(multi-functionalities)¹⁰⁾을 지니고 있다는 사실과 국민적 합의에 의해 제정된 어업·어촌에 대한 헌법규정(제123조) 및 정신이 일반국민과 입법부 그리고 예산당국에 의해 충분히 이해되지 못하는 측면이 있기 때문이다. 왜 그럴까? 그 이유는 단순하고 분명하다. 어업활동은 입법부와 예산당국의 시야에서 멀리 떨어진 외진 바다에서 이루어지고 어촌은 3면의 바다가 변방에 위치해 있으며 정치적 위상(상대적으로 작은 어업인구와 영세한 어업구조)이 매우 취약하기 때문이다.

문제는 이와 같은 어업·어촌의 지리적 격리성과 취약한 정치적 위상에 따른 제약조건으로 인해 WTO 및 FTA 협상 타결에 대응한 정책을 수립·추진하는데 있어서 수산업은 한계산업의 범주로 인식되고, 어업·어촌정책은 농업·농촌정책의 한계선상에서 논의될 가능성이 여전히 높다는 것이다.

양수산부 2003). 주요 수산정책에 대한 이러한 효율성 분석/평가결과는 수산업에 대한 국가지원 의사결정과정에서 국민적 지지를 이끌어내는 데 유용한 정책 자료로 활용될 수 있을 것이다.

10) 수산업·어촌의 다원적 기능에는 환경보전기능, 국민의 생명·재산보전기능, 보양·교류·학습기능, 어촌과 문화 전승기능, 소득과 고용기회제공기능 등이 포함되며, 일본의 경우 수산업·어촌의 다원적 기능의 연간 가치가 92,052억엔에 이르는 것으로 추정되었으며 다원적 기능의 평가결과를 바탕으로 조건불리지역(낙도)에 대해 교부금을 지원하고 있다(농어업농어촌특별대책위원회 2005).

예컨대, FTA를 이행함에 있어 농·어업 등의 경쟁력을 제고 하고 피해를 입거나 입을 우려가 있는 농·어업인 등에 대한 효과적인 지원대책을 강구함으로써 농·어업인 등의 경영 및 생활안정에 기여함을 목적으로 『자유무역협정체결에따른농어업인등의지원에관한특별법(2004. 03. 22)』이 제정되어 있지만, 어업·어업인 지원정책은 농업·농업인 지원정책에 비해 매우 제한적으로 다루어지고 있다.

이처럼 수산업의 정체성이 확립되지 못하고 있는 또 하나의 근본적 이유는 과거 농림수산부 체제하에서와 같이 수산업이 아직도 농업의 변방산업으로 인식되는데 있다고 하겠다. 예컨대, 1996년 해양수산부가 신설되었음에도 불구하고 농림부 소관의 수산관련 업무와 범·제도가 아직까지도 분리되거나 부처간 업무협력이 원활하게 이루어지지 않음으로써, 수산행정에 있어서 일부 공백이 초래되고 있다. 최근 문제가 되었던 말라카이트그린(MG) 등 모든 수산용의약품이 동물용의약품에 포함되어 있고(예: 동물용의약품등취급규칙), 농림부산하 『수의과학검역원』이 이에 대한 허가 또는 금지 권한을 가지고 있기 때문에 현행 법·제도 하에서는 수산용의약품 및 수산생물 질병 관리주체 문제가 계속 대두될 가능성이 높다.

V. 수산정책과 국민적지지 사이의 딜레마

1. 수산정책의 당위(가치)와 존재(사실)

사실 판단은 현실에 존재하는 사건과 대상에 기술과 정보의 제공을 의도하는 경험적 주장으로서 경험에 의하여 참 또는 거짓을 결정할 수 있다. 반면에 가치판단은 행하여야하거나 행하지 말아야 한다는 옳고 그름의 규범적 진술이다. 가치와 사실에 대한 이러한 개념 하에서 우리나라 수산업 문제와 수산정책 그리고 정책에 대한 사회적 지지 문제를 생각해보자. 우리나라 수산업의

거시적 문제는 크게 세 가지로 요약될 수 있다. 하나는 수산자원 감소 문제이고 다른 하나는 어가소득의 열위 문제이며, 또 다른 하나는 해양환경 오염 문제이다. 그렇다면 이 세 가지 문제(사건)는 참인가 거짓인가? 대다수의 우리사회 구성원들은 직간접 경험상 참인 것으로 받아들이고 있는 것으로 보인다. 사실, 현재 추진되고 있는 다양한 수산정책은 중요한 수산문제에 대한 이러한 국민적 인식에 바탕을 두고 있다고 볼 수 있다.

정책이란 현실과 사회적 가치체계 사이의 격차를 해소하기 위한 수단으로 정의될 수 있으며 현실과 사회적 가치체계는 사실에 근거한다. 이는 정책과 정책목표 그리고 정책포지션에 영향을 미친다. 수산문제에 대한 인식의 토대가 되는 사실은 수산문제에 대한 믿음과 수산자원·어가소득·해양환경에 대한 사회적 가치체계에 영향을 미친다. 공격 통계자료와 연구결과 그리고 대다수 사회구성원들의 수산현실에 대한 경험은 현재 우리사회가 직면하고 있는 수산자원의 감퇴현상과 해양환경 악화현상에 대해 범국민적 인식을 사실적으로 가능하게 해준다.

반면 상대적 어가소득 저위문제의 경우, 그것은 수산사회에 국한되어 인식되는 경향이 있고 국민적 인식차원으로 전환되는 데는 한계성을 지닌다. 왜냐하면 어가소득 문제는 때때로 주관적 속성을 지니고 있을 뿐만 아니라 여타 사회구성원들의 관심 밖에 있기 때문이다. 따라서 수산정책의 궁극적 목표가 어가소득의 증대에 있다고 하더라도 수산자원 문제와 해양환경 문제가 흔히 우선적인 국가적 과제로 대두된다. 이러한 현상은 미국, 일본 등 선국에서도 예외가 아니다(Cornter & Moote 1999, Ostrom 2003)

2. 수산정책에 대한 국민적 지지

우리나라 헌법(제123조)이 어업·어촌·수협을 지원·육성에 대한 국가의 책임을 명시적으로 규정하고 있고, 그 규정을 자의적으로 해석할 수 없다고

하더라도 어업·어촌·수협에 대한 지원·육성의 범위와 정도는 국민적 지지도와 밀접한 관계가 있다. 국민적 지지(예: 법제도의 개선과 제정, 예산증대 등)는 과거 수산정책과 그 효과에 대한 사회구성원들의 사실적 경험과 현재 수산산업이 처한 상황(예: 수산자원 및 해양환경의 악화) 그리고 예상되는 국내외 사건(예: 한·미 FTA 등) 및 수산사회의 정치력에 의해 영향을 받기 때문에 수산사회 내에서의 문제제기와 지원확대 노력은 한계를 가질 수밖에 없다.

수산업과 같이 자연자원과 자연해양환경을 이용하고 국민경제에 대한 상대적 절대적 기여도가 적은 1차 산업의 경우, 국민적 지지를 확보하기 위한 방편으로 당해 산업의 다원적 기능(multi-functionalities)이 강조되는 경향이 있다. 농업의 논농사(예: 산소생산, 표층토 보전, 공기정화 등)가 그 대표적인 사례이다. 그러나 수산업의 경우에는 사회구성원들이 피부로 느낄 수 있는 다원적 기능을 적시하고 그에 대한 가치를 추정하기란 쉽지 않다. 오히려 우리사회 구성원들은 수산업이 다원적 공익기능을 수행하기 보다는 수산자원을 감퇴시키고 해양환경을 악화시킴으로써 공익을 저해하고 있다는 인식을 가지고 있다. 또한 어업인들은 피해보상에 연연할 뿐만 아니라 여전히 불법어업에 익숙해져 있고 정부 의존적인 사람들로 인식되는 경향이 있다.

수산업과 어업인들에 대한 이러한 사회적 인식은 수산정책에 대한 국민적 지지와 지원의 확대를 제약하는 요인이 되고 있으며, 정부의 제도개선과 정부지원 확대를 어렵게 하는 경향이 있다. 수산사회의 취약한 정치력과 더불어 수산산업에 대한 이러한 사회적 인식은 합리적 수산정책 추진과 국민적 지지 사이의 딜레마를 초래하고 있다.

3. 어업인들의 권리와 의무

수산정책과 국민적 지지 사이의 딜레마는 어업인들이 향유하는 권리와 수행해야 할 의무 사이

에서 발생하는 불균형의 산물이다. 엄밀한 법적 해석을 하지 않더라도, 수산업에 있어서 허가 또는 면허를 받는다는 것은 책임 또는 의무가 따르는 일종의 권리 획득을 의미한다. 어업인들의 책임과 의무는 수산업법을 비롯한 관련 법제도에 명시되어 있지만, 허가와 면허의 권리를 향유하는데는 법제도에 명시되어 있지 않은 도덕적 책임과 의무도 동시에 수반된다. 특히 어업은 관리센터(예: 중앙정부 또는 지방정부)와 여타 사회구성원들로부터 멀리 떨어져 있는 외진 바다와 연안 변방에서 이루지고 감시·감독·집행이 그 만큼 어렵기 때문에 어업인들의 도덕적 책임과 의무가 상대적으로 더욱 중요하다.

어업인들의 이런 도덕적 책임과 의무의 한 부분이 바로 정치적 지대추구행위(rent-seeking behaviors)를 지양(止揚)하고 실질적 정책효과(예: 자원보호, 어장환경개선, 정부지원의 효율적 이용 등)를 자율적으로 시현하는 것이다. 수산정책의 개발과 추진은 정부당국에 의해 이루어지지만, 추진과정에서 실제로 행위를 하는 당사자는 정책 소비자들, 곧 어업인들이기 때문이다. 따라서 어업인들의 행위는 정책효과 수준과 범위를 결정하는 근본적이고 가장 중요한 독립(원인)변수라고 할 수 있다. 정책효과가 크고 객관적 데이터로 나타나고 그것이 사회구성원들 사이에 경험적 사실로 공유되면, 수산정책에 대한 국민적 지지와 지원을 확대하기 위한 수산행정당국과 수산사회의 노력은 그 만큼 용이해질 것이다.

이제 우리사회 구성원들은 자신들이 납부한 세금이 어디에 어떻게 사용되고 있는가를 알고자 하는 강한 욕구를 나타내고 있다. 사실, 수산부분에 대한 국가지원의 많은 부분은 수산인들 이외의 여타 사회구성원들의 세금으로부터 이전되기 때문에, 다른 사회구성원들은 수산부분에 대한 국가지원 규모와 내용에 대하여 점점 더 많은 관심을 가지게 될 것이다. 여기에 바로 수산사회가 사회적 공적 정책효과를 실질적으로 시현해야 하는 책임과 의무가 있는 것이다.

VI. 결론 및 정책함의

세계화가 급진전됨에 따라 일반 기업인들은 국경을 초월하여 전 지구적 차원에서 경영전략을 세우고 이를 더욱 공세적으로 실천할 수 있다. 이를 더욱 촉진하고자 하는 것이 바로 자유무역 확대라면(예: WTO 무역협상, FTA 등), 우리나라 수산업과 같이 비교열위에 있는 산업은 다자간·양자간 국제통상협상에서 국가적 이익을 극대화하기 위해 상당부분 포기될 가능성이 높다. 더욱이 어업인들은 국경을 초월한 지구적 경영을 하는데 있어서 중요한 제약조건(예: 국경을 초월한 어장이나 수산자원 이용의 제약)에 직면하고 있기 때문에 그들은 대한민국 영토 안에서 수산업을 영위해야 하고, 어업·어촌문화를 계승·발전시켜야 하며, 자신의 운명을 스스로 개척해나가야만 한다.

바로 이런 이유 때문에 헌법은 국가에게 어업·어촌에 대한 지원·육성 책무를 부과하고 있다고 하겠다. 헌법 정신과 규정을 고려할 때, 우리 사회는 더 이상 어업·어촌수협을 지원·육성하기 위한 국민적 합의나 국가적 책무 자체에 대하여 더 이상 소모적 논란을 벌일 필요가 없을 것으로 보인다. 왜냐하면 수산업에 관한 한, 헌법에서 이미 명시적으로 정한 내용은 정책에 대한 이해관계나 상황에 따라 자의적으로 해석될 수 없기 때문이다.

그러나 수산업·어업인·어촌수협에 대한 정책을 수정·조정·개발하고, 정책효과를 거양하고, 국가지원을 늘리고, 경쟁력(예: 수산업 경쟁력, 품목별 경쟁력 등)을 높이는 것은 전적으로 수산행정과 수산사회의 몫이라고 하겠다. 왜냐하면 감척사업, 어항·어촌종합개발사업, 인공어초사업, 목장화사업, 유통구조개선사업 등 비교적 큰 국가지원¹¹⁾을

11) 특히 국가지원사업 중 어촌종합개발 지원사업은 타부처, 즉 농림부, 행정자치부, 건설교통부, 문화관광부 등의 정책사업(예: 도로, 상하수도, 주택, 관광사업, 농축산관련사업 등)과 관련되어 있다. 따라서 관련부처와 협력적으로 어촌낙도개발사업을 추진하는 것도 향후 WTO 및 FTA 협상 하에서 고려해볼 수

수반하는 주요 수산정책사업 및 수산업의 다원적 기능에 대한 철저한 효과분석 결과와 비전적이며 실효성 있는 투자계획을 설득력 있게 제시할 수 있어야 만이 비로소 국민적 지지와 지원을 확대해나갈 수 있기 때문이다. 수산행정과 수산사회의 이러한 노력이 있을 때, 비로소 WTO 및 FTA 협상결과와 같은 외부적 충격을 원만하게 흡수하고 경쟁력을 획기적으로 끌어올릴 수 있는 충분하고 효과적인 방법과 수단의 확보가 현실적으로 가능할 수 있고, 국가지원에 대한 사회적 논란을 완화할 수 있을 것이다.¹²⁾

이제 수산사회와 정부 그리고 국회가 머리를 맞대고 진지하게 논의해야 할 과제는 WTO 및 FTA 협상결과와 전망과 주요 기존정책의 평가를 바탕으로 현실 수용적이며 비전(vision)적이고, 투자효율적인 수산·어업인·어촌·바다환경 정책을 개발·추진하는 것이다. 또한 그에 따른 소요예산을 추정하고, 정책과 예산을 일관성 있게 체계적으로 뒷받침할 수 있는 법·제도를 개선·제정하고, 정책 효과 분석·평가시스템을 구축하는 일이다. 특히 정책 목표와 수단 그리고 추진과정의 일관성(coherence) 유지와 투명성(transparency) 확보는 정책 소비자(예: 수산인)와 일반 국민의 신뢰를 확보하고 정책효과를 거양하는 데 있어서 매우 중요한 요소라고 하겠다.

특히 현재 진전되고 있는 한·미 FTA협상과 작지만 필수적인 수산업의 국가적 역할을 고려할 때, 수산업이 그 정체성을 확보하고, 국가적 역할을 수행하고, 지속적 발전을 해나가기 위해서는 『수산발전기본법』, 농업부문과 별도의 『(가칭)

어업및통상협정체결에따른어업인등의지원및수산업발전특별법』 등의 기본법과 지원법을 제정하고, 아직도 농림부 소관으로 되어있는 수산관련 법·제도도 분리하거나 효과적으로 운영할 수 있는 대안을 모색하여야 할 것으로 보인다.

참고 문헌

- 국제신문, 오징어 TAC 시행 연기될 듯: 소형 채낚기 어민들 (전국오징어생산자)연합회 불신임 등 반발 심해, 2006. 05. 31(14면).
- 김명규, 헌법학원론, 법영사, 2006.
- 김철수, 헌법학신론, 박영사, 2005.
- 농어업·농어촌특별대책위원회, 일본 수산업·어촌의 다원적 기능, 2005.
- 서광문, 수산업협동조합의 본질과 이익단체론, 거성글미디어, 2001.
- 수산업협동조합중앙회, 수협 40년사, 전문사, 2002.
- 성낙인, 헌법학, 법문사, 2003.
- 정명생, 한미 FTA가 한국 수산업에 미칠 영향, 한국해양수산개발원, 2005.
- 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2006.
- 해양수산부, 연근해어선 감척사업 투자효과 분석, 2003.
- 한스 피터 마틴·하랄트 슈만(강수돌 옮김), 세계화의 뒷, 영림 카디널, 1996.
- Cortner, Hanna J. and Margaret A. Moote. The Politics of Ecosystem Management, Island Press, 1999.
- Gasgupta, P. S. and G. M. Heal, Economic Theory and Exhaustible Resources, Cambridge University Press, 1979.
- Knutson, Ronald D., J. B. Penn and William T. Boelm, Agricultural and Food Policy, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1983.
- Lawson, Rowena M., Economics of Fisheries

있는 어항·어촌종합개발 지원정책사업 추진의 한 방안이 될 수 있을 것으로 보인다.

12) 수산부문 국가지원에 대한 사회적 논란은 그것이 수산업 종사자들을 국가 의존적으로 만들 수 있다는 의구심에서 비롯되고 있다. 따라서 수산업에 대한 국가지원이 사회적 의구심으로부터 자유로울 있는 길은 바람직한 사회적 가치 실현에 부합하도록 수산사회가 국가지원을 효율적이고 합리적으로 활용함으로써 기대되는 효과를 실현할 수 있어야 한다.

Development, Praeger Publishers, 1984.
Ostrom, Elinor, Governing the Commons,
Cambridge University Press, 2003.
Paarlberg, Don, American Farm Policy, John
Wiley & Sons, Inc., New York, 1964.

Shewfelt, Robert L. and Stanley E. Prussia,
Postharvest Handling: A System
Approach, Academic Press Inc. San Diego,
1993.