

수산업 · 어촌의 공익적 기능 설정에 관한 연구[†]

심성현¹ · 오서연* · 류정곤²

*한국해양수산개발원 수산연구본부 연구원, ¹한국해양수산개발원 수산연구본부 전문연구원,
²한국해양수산개발원 수산연구본부 명예연구위원

A Study on Setting Public Interest Functions of Fisheries and Fishing Villages in Korea

Seong-Hyun Sim¹, Seo-Yeon Oh* and Jeong-Gon Ryu²

*Researcher, Fisheries Policy Research Division, Korea Maritime Institute Busan 49111, Korea

¹Specialist Research Institute, Fisheries Policy Research Division, Korea Maritime Institute Busan 49111, Korea

²Honorary Researcher, Fisheries Policy Research Division, Korea Maritime Institute Busan 49111, Korea

Abstract

This study aimed to establish the public interest functions of fisheries and fishing villages, which is intended to help introduce and expand the public-purpose direct payment system in the fisheries sector. Firstly, this study looked at trends related to the public interest functions of domestic and foreign cases in similar fields in order to get implications for establishing public service functions in fisheries and fishing villages. Secondly, three criteria were defined for establishing the public interest functions of fisheries and fishing villages. Thirdly, the public interest functions of fisheries and fishing villages were defined through prior research, analysis of overseas cases, and consultation with experts in the fields of fisheries and fishing villages. As a result, the six public interest functions and the 14 detailed functions were defined. Finally, this study established a direction for preserving and improving the public interest functions of fisheries and fishing villages, and presented strategies for achieving them.

Keywords : Public Interest Functions, Fisheries and Fishing Villages, Public-purpose Direct Payment, Direction, Strategies

I. 서론

최근 우리나라에서는 수산업과 농업·임업 등 1차 산업이 지니고 있는 공익적 기능과 그 가치에

Received 06 June 2020 / Received in revised form 30 June 2020 / Accepted 30 June 2020

[†]본 논문은 한국해양수산개발원의 기본연구 2019-11의 일부를 수정 및 보완·발췌하였음.

* Corresponding author : <https://orcid.org/0000-0002-8183-559X>, +82-51-797-4557, seoyeon_oh@kmi.re.kr

¹ <https://orcid.org/0000-0002-1859-7111>

² <https://orcid.org/0000-0002-5964-1705>

© 2020, The Korean Society of Fisheries Business Administration

대한 논의가 활발히 진행되었다. 수산업 등 1차 산업이 지니고 있는 공익적 기능과 가치를 헌법에 명문화함으로써 1차 산업을 보호하고 미래산업으로 성장할 수 있는 활력을 불어넣기 위해 2000년대부터 시작된 이 논의의 주목적은 1차 산업의 지속가능성 보장에 있다. 특히 지속가능성이라는 측면을 고려할 경우, 자원이 고갈되어 사라질 수 있는 공유재인 수산자원을 이용하여 수산물을 생산하는 수산업은 사유재산인 토지를 이용하여 농산물을 생산하는 농업 등의 타 1차 산업과 함께 공익적 기능과 그 가치 보존이 중요하다고 볼 수 있다.

이러한 대내적 여건 하에서 수산업의 공익적 기능을 제고하고 그 가치를 보존하기 위해 2019년 2월 수립된 ‘수산업 혁신성장과 일자리 창출을 위한 수산혁신 2030 계획’에는 수산분야 공익형 직불제 도입을 추진과제로 설정하였으며, 2019년 4월에는 대통령 직속 농어업·농어촌 특별위원회가 출범되었다. 2020년 2월에는 수산분야 공익형 직불제 도입을 위한 「수산직접직불제 시행에 관한 법률」 전부개정안 공청회를 개최하였으며, 수산분야의 여러 관계자가 모여 수산업의 공익적 기능과 공익형 직불제 지급의 필요성 및 타당성, 법의 개정 방향에 대한 다양한 의견을 교환하였다. 그리고 2020년 5월 19일에는 수산분야의 공익형 직불제 도입을 위한 「수산직접직불제 시행에 관한 법률 전부개정법률안」이 국회 본회의 심의를 거쳐 국무회의를 통과하여 2021년 3월부터 공익형 직불제를 시행하게 되었다.

공익형 직불제란 “어업인의 공익적 의무 이행을 조건으로 직불금을 지급하는 것으로 어업의 공익적 가치 제고 및 어업인의 기본 소득을 보장”(해양수산부, 2019)하기 위한 제도이다. 현재 수산분야의 공익형 직불제 도입을 위해 여러 논의와 관련 연구가 진행되고 있지만, 공익형 직불제를 도입하기 위해서는 먼저 선행되어야 할 과제가 있다. 그것은 바로 수산분야의 공익적 기능에 대한 설정과 가치 평가이다. 하지만 수산분야의 공익형 직불제 도입을 앞두고 있는 지금에도 수산분야에 대한 공익적 기능 및 가치 평가에 관한 체계적인 연구는 이루어지지 않았다.

따라서 본 연구에서는 명확하지 않은 수산업과 어촌의 공익적 기능에 대한 정의 기준을 설정하고, 공익적 기능에 대한 구체적인 개념을 정의하고자 한다. 이를 통해 수산업·어촌을 위한 공익형 직불제 도입에 대한 근거 마련에 도움이 되고자 한다. 이를 위하여 본 연구에서는 수산업·어촌의 공익적 기능에 관련한 동향을 살펴보고, 수산업·어촌의 공익적 기능 정의 기준을 설정하였다. 그리고 이를 통해 수산업·어촌의 공익적 기능을 정의하였으며, 공익적 기능의 보전을 위한 기본 방향을 제시하였다.

II. 수산업·어촌의 공익적 기능 관련 연구 동향

수산업은 수계에 포함된 수산자원을 이용하여 가치를 생산하는 경제활동을 의미하는 동시에 국민에게 여러 이로운 영향을 미치는 공익적 기능이 존재한다고 할 수 있다. 마찬가지로 수산업에 종사하는 사람들이 형성한 삶의 터전인 어촌도 전통어업문화의 계승, 여가 공간 제공 등 여러 공익적 기능을 보유하고 있다. 하지만 수산업·어촌이 여러 공익적 기능을 제공하고 있음에도 불구하고 농업분야와는 대조적으로 수산업·어촌의 공익적 기능에 관한 연구는 전무한 실정이다.

따라서 본 연구에서는 수산업·어촌의 공익적 기능 정의에 대한 시사점을 도출하고자 국내 농업 및 해외의 수산업·어촌의 공익적 기능 관련 동향을 분석하고자 한다. 특히, 공익적 기능에 대한 연구가 이미 오래전부터 진행된 국내 농업분야와 수산업·어촌 관련 공익적 기능 연구가 활발히 진행되고 있는 일본, 중국, 유럽의 공익적 기능 연구를 중심으로 살펴보고자 한다.

1. 국내 동향

1) 농업 · 농촌

농업 · 농촌 분야의 다원적 기능과 관련된 연구는 초기 다원적 기능의 개념 정의에 대한 연구로부터 시작하여 기능의 가치 평가에 대한 연구로 발전하였으며, 최근에는 지속가능한 농업으로의 패러다임 전환을 위해 다원적 기능 확대에 대한 연구가 진행되고 있다.

연구내용을 구체적으로 살펴보면, 오세익 · 김수석 · 강창용(2001)은 농업 · 농촌의 다원적 기능을 ‘식량안보’기능, ‘환경보전’기능, ‘농업 경관 제공’기능, ‘농촌 활력 제고’기능으로 구분하였다. 식량안보 기능이란 식량의 안정성과 안전성을 동시에 보장하고, 대내외 여건 변화에도 불구하고 식량을 안정적으로 공급받을 수 있는 상태를 의미한다(오세익 · 김수석 · 강창용, 2001). 환경보전 기능은 농업으로 인해 발생하는 수질정화, 대기정화, 수자원 함양, 홍수방지, 폐기물 처리, 토양유실 방지 등을 의미한다. 이와 더불어 농업은 농촌에 충분한 일자리를 제공하여 도시와의 균형 발전을 도모하고, 농촌에 결부된 전통문화를 보전하여 농촌의 활력을 제고할 수 있음을 제시하였다.

권오상 · 이태호(2001)는 선행연구가 제시한 4가지 기능에 더하여 문화적 전통 유지와 동물복지 기능을 추가하였다. 구체적으로 ‘식량안보’기능, ‘환경보전’기능, ‘농촌 경관·문화적 전통 유지’기능, ‘농촌 활력 유지’기능, ‘기타(동물복지, 식량안전도)’기능을 정의하였다. 농업은 농지를 통한 경관 제공과 농촌의 교육의 장 마련 및 전통문화를 보존하는 농촌 경관·문화적 전통 유지 기능을 발휘할 수 있으며, 또한 기타 기능으로 제시한 동물복지 기능은 안전한 농산물 공급과 가축질병 감소를 통해 지속가능한 농업을 실현하고 안전한 식량을 공급할 수 있다는 측면에서 공익적 기능을 내포하고 있음을 확인하였다.

김정호 외(2004)는 다원적 기능의 범위를 확장하여 농업 · 농촌의 다원적 기능을 ‘농촌 활력 증진과 지역균형발전’기능, ‘환경 · 생태계 보전’기능, ‘농촌 어메니티(Amenity) 보전’기능, ‘재해 경감’기능, ‘식량안보’기능이 있음을 제안하였다. 동 연구는 농업·농촌의 다원적 기능에 농촌의 생태적 · 문화적 · 경제적 가치를 지닌 자연환경, 경관, 역사문화, 생산품, 공동체 등 유·무형의 자원을 의미하는 농촌 어메니티라는 다소 새로운 개념을 제시하였다(김정호 외, 2004).

김용렬 · 정학균 · 민자혜(2013)는 기존 연구에서 제시한 다원적 기능의 범위에 ‘국격제고’기능을 추가하였다. 동 기능은 ‘국가 매력도 제고’기능, ‘저개발국 농업 · 농촌 발전기여’ 기능으로 구분할 수 있는데, 여기서 ‘국가 매력도 제고’ 기능은 농촌 경관 및 어업 유산 유지 등을 통해 우리나라 고유의 전통문화를 다른 나라에 홍보 및 전파하여 국가 매력도를 높일 수 있는 것을 의미한다(김용렬 · 정학균 · 민자혜, 2013).

이진홍(2014)은 도시민의 심리적 안정, 아토피 치료, 청소년 정서 순화 등을 위한 치유농업과 도시 텃밭 참여 등을 통한 심리적 안정 및 일자리 제공 등의 사례를 소개하면서 농업의 다원적 기능에 ‘치유(힐링), 건강 기능’을 추가하였다(이진홍, 2014).

유찬희 · 조원주 · 김선웅(2018)은 지속가능한 농업을 위해 도시농업, 식품안전, 동물복지, 생물다양성 등 농업의 다원적 기능 확대와 앞으로의 농정 추진 방향을 제시하였다. 또한 농업 · 농촌 분야는 「농업 · 농촌 및 식품산업 기본법」 제3조 제9항에 농업과 농촌의 공익적 기능에 대해 ‘식량의 안정적 공급’, ‘국토환경 및 자연경관의 보전’, ‘수자원의 형성과 함양’, ‘토양유실 및 홍수의 방지’, ‘생태계의 보전’, ‘농촌사회의 고유한 전통과 문화의 보전’으로 명시하고 있다(국가법령정보센터, 접속일: 20.05.20).

종합적으로 초기의 농업·농촌의 다원적 기능에 관한 연구는 ‘농업 생산’이라는 경제적 활동에 의해 추가적으로 발생하는 가치와 함께 농업 경관, 환경보전 등 ‘생태계적 서비스’와 관련된 기능 연구가 중심을 이루었다. 하지만 김정호 외(2004)는 농업·농촌의 다원적 기능 중 하나로 농촌 어머니티 보전 기능을 제시하였으며, 꾸준히 진행된 농업·농촌의 다원적 기능에 관한 연구에서도 여가 기능, 국격 제고 기능, 치유 기능, 교육 기능, 도시농업, 동물복지 등을 제시하여 지속가능한 농정에 대한 국민의 인식 변화 및 소득 증가·여가시간 확대 등 시대의 변화에 따라 다양한 트렌드를 반영하여 다원적 기능의 범위를 확대하였다.

따라서 우리나라 수산업·어촌의 공익적 기능에 대한 정의도 농업·농촌의 사례를 참고하여 최근의 트렌드를 반영하고 이와 동시에, 수산업·어촌의 활동으로 창출되는 여러 긍정적인 가치를 포함하여 기능의 범위를 확장해 나갈 필요가 있으며, 법령에 우리나라 수산업·어촌의 공익적 기능을 명문화할 필요가 있다.

2) 수산업·어촌

수산업·어촌의 공익적 기능에 관한 연구는 황기형(2006)에 의해 처음 수행되었다. 동 연구는 일본 사례를 바탕으로 우리나라 수산업·어촌의 공익적 기능을 다원적 기능으로 정의하였으며 그 가치를 대략적으로 추정하였으나, 일본과 우리나라는 서로 다른 환경·문화·사회적 배경을 지녀, 우리나라의 수산업·어촌의 다원적 기능을 정의하고 가치를 추정하기에는 한계가 존재함을 확인하였다. 아울러 우리나라 수산업·어촌의 다원적 기능의 경제적 가치는 국민이 이들의 역할을 어떻게 인식하고 있느냐에 대한 문제로 귀착되기 때문에, 수산업·어촌의 다원적 기능의 국민인식 제고를 위한 첫 단계로서 수산업·어촌의 중요성 및 역할에 관한 국민인식 조사가 선행되어야 함을 제안하였다(황기형, 2006).

김대영 외(2017)는 미래 수산업·어촌이 추진해야 할 정책방향을 설정하기 위해 수산업과 어촌에 대한 대국민 인식도 조사를 실시하였다. 수산업의 공익적 가치에 대한 인식도 조사결과인 우리나라 수산업·어촌의 다양한 역할 중 국민은 ‘국민 식생활을 위한 수산물의 공급’, ‘해양환경 및 수산생태계 보전·관리’의 역할에 가장 큰 가치를 부여하는 것으로 나타났다(김대영 외, 2017).

이규석·임종선(2019)은 수산업·어촌이 지니고 있는 공익적 기능을 ‘안전한 먹거리 제공’, ‘환경보전’, ‘자원보호’, ‘어촌 경관’, ‘국토의 효율적 이용 및 영토수호’, ‘전통문화 계승’, ‘해상 안전’, ‘소득 기회 제공’의 8개 대분류에 해당하는 16개의 중분류와 22개의 세분류로 구분하여 제시하였다. 또한 해당 기능을 바탕으로 우리나라에 공익형 수산직불제 도입을 위한 방안을 설정하였다.

2. 국외 동향

1) 일본

일본은 쇠퇴하고 있는 수산업·어촌을 부흥하기 위해 ‘수산업·어촌의 다원적 기능 강화 및 대책 강구’를 명시한 「수산기본법」을 제정하였다. 그리고 동법 하 수산청의 주도로 수산 관련 전문기관(수산종합연구센터, 어항어장총기술연구소 등), 어업인단체(전국어업협동조합연합회), 민간부문의 전문가(교수) 등 산학연관이 모두 참여하는 다원적 기능 평가 검토위원회를 구성한 후 2001년부터 2년간 조사 연구 사업을 추진하였다(日本学術会議, 2004). 이를 통해 쇠퇴하는 수산업을 새롭게 발전시키기

위한 지원 근거를 마련하였다.

일본은 수산업·어촌의 공익적 기능을 다면적 기능으로 표현하였는데, 해당 기능을 5개의 대분류로 구분하고, 각 대분류에 해당하는 기능을 소분류로 다시 구분하여 총 20개의 기능으로 정의하였다. 일본 수산업·어촌의 첫 번째 다면적 기능은 식량·자원 공급 기능으로 동 기능은 단순히 수산물을 공급하는 것에서 나아가 안전한 식량을 안정적으로 국민에게 공급하는 것을 수산업의 본래적 기능으로 설정하였다.

그리고 일본은 자연환경 보전기능을 수산업·어촌의 다면적 기능으로 설정하였다. 동 기능은 수산물 어획을 통한 생태계 유지, 오염물질 청소, 해양환경 개선 및 보전, 생물다양성 창조 등 자연환경 보전이라는 세부 기능을 포함하고 있다. 일본은 수산업·어촌의 다면적 기능에 지역사회 형성 및 유지 기능도 설정하였다. 수산업의 공간적 범위에 해당하는 도서나 반도 지역은 어업 이외에는 현실적으로 종사할 수 있는 대체 산업이 부족한데, 이러한 환경에서 수산업과 관련된 연관 산업은 어촌에 소득과 일자리를 창출하여 지역사회를 유지하는데 기여한다.

또한 일본은 국민의 생명·재산 보전 기능을 수산업·어촌의 다면적 기능에 포함하였다. 해당 기능은 국민 생명 및 재산 보전 기능, 해난구조 기능, 해역 환경 모니터링 보조 기능, 국경 해역 감시 기능 등의 네 가지 세부 기능으로 구분된다. 대표적인 사례로 일본에서는 해난사고 발생 시 어업인을 중심으로 한 ‘일본 수난 구조회’라는 자원봉사 조직이 사고해역으로 이동하여 사고자를 구조하고 있다.

마지막으로 일본이 설정한 수산업·어촌의 다면적 기능은 거주 및 교류 장소 제공의 기능이다. 해당 기능은 주로 어촌의 다면적 기능에 집중한 것으로, 어촌은 체험학습 및 환경학습 등 교육의 장소로 활용될 수 있으며, 전통행사, 축제 및 행사 등을 개최하고, 음식점이나 숙박 시설 등을 제공하는 등 도시와의 교류를 증진할 수 있다.

2) 중국

2013년 중국 국무원은 「해양어업의 지속적이고 건강한 발전에 관한 의견(关于促进海洋渔业持续健康发展的若干意见)」을 채택하여, 사회·경제, 생태, 정치, 문화 등 다방면에 걸친 수산업 기능의 특징과 이를 바탕으로 한 수산업 발전 전략에 관한 연구를 진행하였다. 또한 岳冬冬·王鲁民(2013)의 연구에서는 중국 수산업의 기능을 크게 5개 기능과 9개 세부기능으로 분류하였다. 동 연구에서 분류된 중국 수산업의 첫 번째 기능은 식량안보 기능이다. 수산업은 인류사회의 생존과 발전을 위한 식품 수요를 충족시키고 동시에 연관 산업의 발전을 위한 원료 제공 역할을 담당하고 있으며, 이러한 기능은 식량 안보와 사회경제적 안정 촉진의 중요한 역할을 수행하고 있다.

두번째 수산업의 공익적 기능은 사회경제적 안정 보장 기능이다. 수산업은 일자리를 창출하고 어업인의 소득을 증대함으로써 농어촌의 경제 번영을 도모하며 사회경제적 안정을 보장하는 기능을 수행한다. 또한 어업은 농업, 임업 등 1차 산업 중에서도 상대적으로 경제적 효용과 소득 증대효과가 비교적 뚜렷하고 외화 가득률이 높은 산업으로 타 1차 산업에 대비 비교우위를 지닌다고 볼 수 있다.

세 번째 수산업의 공익적 기능은 생태보호 기능이다. 수산업의 생태보호 기능을 크게 인공적 수단을 통한 것과 수생생물 자체의 기능으로 분류하였다. 수생생물과 바다는 생태계를 구성하는 유기적인 관계로, 바다목장이나 인공어초의 건설, 수산종자방류사업 등의 인공적인 수단을 통하여 수산자원의 회복, 수질개선, 생태환경의 개선, 바다 사막화 등의 문제를 완화할 수 있다.

네 번째 수산업의 공익적 기능은 정치·외교 기능이다. 중국 수산업 정책은 어업팽창(走出去) 전략을 실시하고 있으며, 이를 위해 민간 어업세력 발전을 격려함과 동시에 수산 분야 국제교류 및 협력을 활성화 해양영토주권을 수호하고 있다. 마지막 수산업의 공익적 기능은 문화·레저 기능이다. 중국 수산업의 오랜 역사를 가지고 있으므로 수산업에 내재된 풍부한 문화자원을 전승 및 발전시켜 다양한 공익적 기능을 실현할 수 있다.

3) 유럽

유럽의회는 2012년 ‘공공재 생산에 대한 공동어업정책(Common Fisheries Policy)의 기여에 관한 유럽议회의 결의안’을 채택하여 식량안보, 고용 창출, 지역 개발 등 어업의 공익적 기능에 대한 유럽 사회에의 기여와 이러한 기능을 확대하기 위한 지원을 주장하였다. 또한 Mulazzani·Camanzi·Malorgio(2019)는 수산업 및 어촌의 공익적 기능은 시장에서 생산되고 거래되지 않아 가격이 정해지지 않은 비시장재(NCO, Non-Commodity Output)의 개념을 적용하여 해당 기능을 6개로 정의하였다.

동 연구에서 제시한 첫 번째 기능은 건강한 해양생태계와 생물다양성의 기능이다. 지나친 어업 활동은 남획을 야기하여 수산자원을 감소시키지만, 어업인의 책임 있는 어업 활동을 통하여 목표 어업 자원을 어획하지 않거나 목표 어종만을 어획함으로써 남획으로 인한 수산자원 감소 등 부정적인 외부효과를 감소시킬 수 있다.

다음은 수산업의 환경적 공공재 기능이다. Basurko et al.(2015)은 어업인의 해양쓰레기 수거 활동에 대한 보조금 지원을 주장하였으며, 어업인의 쓰레기 수거 활동에 대한 보조금 지원은 기존의 해양 청소선(sea cleaning vessels)에 비하여 경제성이 높은 것으로 나타났다.

그리고 수산업·어촌은 수산업 관련 문화유산과 연안의 존속 기능을 보유하고 있다. 오랜 기간 연안에서 축적되고 전승되어온 관습, 전통, 어구, 기술, 음식 등의 가치와 연안지역의 인프라, 환경의 질, 편의시설 등이 여기에 해당된다. 네 번째 기능은 연안의 고용효과이다. 예를 들어 연안지역의 고용으로 인한 경제 활성화는 도시화나 도시 혼잡을 감소시킬 수 있으며, 국가는 국방을 목적으로 연안지역에 일정한 수의 인구를 유지하려고 할 수 있다.

다섯 번째 기능은 식량안보 기능이다. OECD(2003)는 식량안보에 대하여 장기적 관점에서 식량안보가 실제 생산수준보다는 생산능력과 더욱 긴밀하게 연결되어 있다고 보았다. 이와 같은 맥락에서 수산업은 국가가 식량 부족사태에 직면하는 가능성을 감소시키며, 필수 영양소를 공급하는 원천이 된다.

마지막 기능은 전략적 이익에 관한 기능이다. 동 기능은 부정적인 외부효과를 동시에 지니고 있는 NCO로 국가는 연안국의 어업 진출과 입어를 위하여 외교정책에서 전략적인 수산업 정책을 추진할 수 있다. 국제수역에서 지역수산기구(RFMO, Regional Fisheries Management Organization)에 의한 어획쿼터 배분은 주로 과거의 어획량을 기준으로 삼으며, 최초 쿼터 배분은 각국의 어업 참여를 거의 영구적으로 확립하기 때문에, 자원관리 조치를 채택하기 전 각국은 어획노력량과 어획량을 증가시킬 유인을 얻게 된다.

그러나 일부 RFMO는 쿼터 배분 기준에 자원보호에 대한 국가의 기여를 포함하여 확립된 관리체계를 위반할 수 없도록 조치하고 있다. 규정준수에 따른 자국 수산업의 국제적 영향력은 국제기구와 RFMO의 거버넌스에 영향을 미치고 주도적인 역할을 취할 수 있도록 하며, 이러한 협상위치는 쿼터 협정 외 무역협정과 같은 여러 상황에서 이익을 얻는 데 사용될 수 있다.

Ⅲ. 수산업 · 어촌의 공익적 기능 정의 기준

1. 공익적 기능의 개념

일반적으로 “공익(公益, Public Interest)이란 공공의 이익, 사회 구성원 전체의 이익을 말한다.”(이철수, 2008). 공익의 개념은 공익과 사익의 관계를 바라보는 관점에 따라 달라지는데 공익을 사회 구성원이 지닌 사익의 집합으로 보는 관점과 공익을 사회 전체가 옳다고 생각하는 가치의 실현이라고 보는 관점, 공익을 이익 집단 간의 협상을 통해 나타난 결과라고 보는 관점 등 여러 관점이 존재한다(김항규, 2006). 특히 공익의 개념을 구체화하고자 했던 Schubert는 공익을 “국민에 대한 책임 있는 의사결정 행위로서, 불특정 다수의 이익, 사회 전체의 공유된 기본가치, 공동의 이익”(Schubert, 1958)으로 정의하였다.

상기의 공익이라는 개념을 토대로 공익적 기능이라는 용어가 사용되기 전 이미 1차 산업 분야에서는 “농업에 대한 지원 감축과 무역자유화의 확대에 대한 수입국 및 유럽의 대응 논리”(강혜정, 2007)로 다원적 기능(Multifunctionality)이라는 용어가 널리 사용되어 왔다. 특히 “1995년 캐나다 퀘벡에서 개최된 FAO 창설 50주년 기념 농업각료회의에서 ‘농업의 다원적이며 필수불가결의 기능(the multiple and indispensable functions of agriculture)’이라는 문구가 사용”(강혜정, 2007)된 이후 농업·농촌 분야에서는 다원적 기능이라는 용어가 활발하게 사용되고 그에 대한 논의가 꾸준히 진행되어 왔다. OECD는 2001년 다원적 기능과 관련된 그동안의 논의를 정리한 보고서를 발간하였으며, 농업의 다원적 기능을 결합생산(Joint production)과 외부효과(Externality) 2가지 요소로 구성되어 있다고 정의하였다. 구체적으로 OECD가 정의한 농업의 다원적 기능은 농업으로 인해 생산되는 다양한 결합생산물 중 일부가 외부효과를 지니고 있어 시장 내부에서 그 문제가 해결되지 못하는 시장실패가 발생하는 경우를 의미한다(OECD, 2001; 오세익 · 김수석 · 강창용, 2001).

우리나라 또한 OECD의 정의를 근거로 이를 좀 더 확대하여 농업의 다원적 기능을 정의하였다. 하지만 상기 정의에 따른 농업의 다원적 기능은 농업으로 인해 발생하는 긍정적인 양(+)의 외부효과와 부정적인 음(-)의 외부효과 간의 연계 및 상쇄효과가 발생한다는 점과, 농업을 통해 발생하는 다원적 기능의 공공재 인정 여부 문제, 다원적 기능에 대한 정책 대상이 모호하다는 점 등의 문제점이 존재한다. 다원적 기능의 개념 정의로 인해 나타난 문제점을 해결하기 위해서 농업 분야를 중심으로 공익적 기능이라는 개념이 소개되기 시작하였는데, 공익적 기능 개념 도입으로 인해 다원적 기능의 개념 정의에서 발생한 문제점이 일부 해결되었다.

이러한 과정을 통해 농업·농촌 분야는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에서 ‘식량의 안정적 공급’, ‘국토환경 및 자연경관의 보전’, ‘수자원의 형성과 함양’, ‘토양유실 및 홍수의 방지’, ‘생태계의 보전’, ‘농촌사회의 고유한 전통과 문화의 보전’ 6가지 기능을 농업의 공익적 기능으로 설정하였다(국가법령정보센터, 접속일: 20.05.20). 상기에 설정된 농업의 공익적 기능은 양의 외부효과와 음의 외부효과 모두를 고려하는 다원적 기능과는 달리 양의 외부효과만을 고려하여 기능 간 발생 가능한 연계·상쇄효과 문제를 해결하였으며, 정책 대상이 모호하다는 문제점 또한 해결하였다. 하지만 농산물 생산으로 인해 발생하는 공익적 기능을 공공재로 판단하기 어렵다는 문제점이 여전히 남아 있다. 따라서 본 연구의 대상인 수산업 · 어촌의 공익적 기능을 설정하기 위해서는 상기의 문제점을 고려하는 등

다양한 관점에서의 접근이 필요하다.

종합적으로 본 연구에서 정의할 수산업·어촌의 공익적 기능의 개념은 수산업·어촌에서 생산되는 재화 및 서비스의 결합생산물로 인해 발생하는 긍정적인 기능을 의미해야 하며, 양의 외부효과로 인해 시장에서 가격이 정해지지 않아 생산물에 대한 대가를 지급받지 못하는 기능을 포함해야 한다. 다시 말해, 본 연구에서 정의할 수산업·어촌의 공익적 기능의 개념은 수산업 관련 활동과 어촌 주민의 활동 및 어촌이 존재함으로써 인해 발생하는 긍정적인 기능 중 공공재적인 성격으로 인해 시장가격이 형성되지 않아 그에 대한 대가를 받지 못하지만 국민에게 이익을 제공하여 사회 전체의 후생을 증대시키는 효과를 지닌 기능을 의미해야 한다.

2. 공익적 기능 정의 기준

수산업은 공유재의 성격을 지니고 있는 수산자원을 이용하여 경제적인 다양한 가치를 생산하는 활동을 의미한다. 어촌은 경제활동인 수산업에 종사하여 생계를 유지하는 어업인과 국민이 모여 거주하는 마을을 의미하며, 수산업과 어촌은 국민에게 편익을 주고 긍정적인 영향을 미치는 다양한 공익적 기능을 지니고 있다. 본 연구에서는 공익적 기능 정의를 위해 우선 수산업과 유사한 농업분야의 선행 연구와 해외사례와 수산업·어촌 관련 법률을 검토하여 이를 토대로 수산업·어촌의 공익적 기능을 정리하였다. 그리고 정리된 수산업·어촌의 공익적 기능을 수산 분야 전문가 자문 및 토론 등을 통해 의논하고 수정한 후 최종적으로 수산업·어촌의 공익적 기능을 정의하고자 하였다.

특히 전문가 의견 검토 결과, 농업·농촌과는 달리 수산업·어촌이 지니는 고유한 가치와 한계를 고려하여 공익적 기능을 설정해야 하며, 자연환경이 제공하는 기능을 제외해야 함과 기능의 범위를 명확히 해야 함을 제시하였다. 이러한 과정을 통해 본 연구에서는 수산업·어촌의 공익적 기능 정의를 위해 다음과 같은 기준을 설정하였다.

첫째, 다원적 기능이라는 용어를 사용한 국내외 사례와는 달리 좀 더 세부적인 ‘공익적 기능’이라는 용어를 사용하고자 하였다. 구체적으로 긍정적인 기능과 부정적인 기능을 모두 포함하는 다원적 기능이라는 용어 대신 다원적 기능 중 긍정적인 기능만을 반영하는 공익적 기능이라는 용어를 사용하였다. 즉, 수산업·어촌을 통해 발생하는 외부효과 중 긍정적 외부효과만을 수산업·어촌의 공익적 기능으로 한정하였다.

둘째, 자연이 지니고 있는 가치 및 기능이 아닌 수산업 활동과 어촌이라는 특수공간과 어촌 주민으로 인해 발생하는 공공의 이익 및 가치를 공익적 기능으로 정의하였다. 수산업은 해양과 해양환경에 서식하는 수산자원을 이용하여 가치를 생산하는 활동으로 자연과 밀접한 연관이 있다. 일본의 경우, 갯벌에 의한 오염물질 정화작용 등 자연에 의해 발생하는 가치를 수산업·어촌의 다원적 기능으로 정의한 바 있다. 하지만 본 연구에서는 해양 등 자연환경을 통해 발생하고 본연적으로 지니고 있는 기능은 공익적 기능에서 제외하였으며, 오로지 수산업·어촌을 통해 발생하는 기능만을 공익적 기능으로 설정하고자 하였다.

셋째, 국가가 추진하는 정책에 의해 발생하는 기능이 아닌 수산 관련 종사자 및 어촌 주민의 활동에 의해 발생하는 긍정적인 기능을 공익적 기능으로 정의하였다. 현재 우리나라는 수산업과 어촌 발전을 위해 정부 주도 하 다양한 정책을 추진하고 있다. 본 연구에서 정의하고자 하는 수산업·어촌의

공익적 기능은 국가 정책과 같은 인위적인 요소로 발생하는 것이 아니라, 수산업에 종사하고 어촌에 거주하는 주민에 의해 자연적으로 발생하는 기능이므로 국가 정책에 의해 발생하는 긍정적인 기능은 제외하였다.

하지만 국가가 추진하는 정책 중 수산자원관리 및 보호를 위한 정책에 어업인이 참여하는 것은 공유재인 수산자원을 보호하고 나아가 건강한 해양 생태계를 조성하는 등 국가의 공익을 발생시키므로 수산업·어촌의 공익적 기능에 포함하였다.

IV. 수산업·어촌의 공익적 기능

1. 수산업·어촌의 공익적 기능

본 연구에서는 상기의 3가지 기준에 의해 수산업·어촌의 공익적 기능을 정의하고자 노력하였으며, 정의된 수산업·어촌의 공익적 기능을 우선 수산업·어촌의 공익적 기능을 생태계 보전, 국민의 생

<표 1> 수산업·어촌의 공익적 기능

구분	기능	혜택	정의
수산업·어촌	생태계 보전	생태계 보호	• 해양쓰레기 등 오염물질 제거 • 자연환경 보전 및 유지
		생물다양성 유지	• 해양 포유류 및 포식종, 피식종 어획 금지
		수산자원관리	• TAC 참여, 금어기·금지체장 등 수산자원관리 규정 준수 • 수산자원관리를 위한 노력
	국민의 생명과 안전	해난구조 및 구호	• 조업 중인 어선에 의한 구조 • 재해사고 발생 시 구호
국경 해역 감시		• 조업 중인 어선을 통해 타국 어선의 영해 불법 침입 및 밀입국 감시 • 조건불리지역 유지 및 해안 감시	
수산업	식량공급과 건강	지속가능한 식량 공급	• 깨끗하고 건강한 해역에서 어획한 안전한 수산물 지속적 공급
		건강한 삶을 위한 기초 제공	• 양질의 단백질 등 건강에 이로운 요소가 포함된 수산물 공급
	국가 이미지 제고	글로벌 수산업 지원	• 저소득국 등 어업후진국에 선진어업기술 전수 • 도서국과 국제협력 증진
		국가 이미지 형성	• 국제수역에서의 규정 준수 • 연안국 진출을 통한 우리나라 홍보
어촌	어촌 사회·경제 활력	지역사회의 공동체 역할	• 어촌 공동체 유지를 통한 지역소멸 방지
		수산업을 통한 경제 활성화	• 수산업 및 어촌 연관 사업을 통한 소득 및 일자리 창출
	어촌 경관 및 문화	고유한 어촌경관 형성	• 어촌이 보유한 고유의 자연환경·경관 보전 및 유지
		전통문화의 보존 및 계승	• 어촌 유·무형 문화유산 가치 증대 및 보존

자료 : 저자 작성.

명과 안전, 식량 공급과 건강, 국가이미지 제고, 어촌 사회·경제 활력, 어촌 경관 및 문화 6개 분야로 구분하고, 각 분야마다 세부 기능을 설정하여 총 14개 기능을 정의하였다.

6개 분야 중 생태계 보전 분야, 국민의 생명과 안전 분야는 수산업·어촌이 공통으로 보유하고 있는 공익적 기능으로 정의하였다. 수산업이 지닌 기능으로는 식량 공급과 건강 분야, 국가 이미지 제고 분야, 어촌이 지닌 기능으로는 어촌 사회·경제 활력 분야, 어촌 경관 및 문화 분야로 정의하였다.

1) 생태계 보전

수산업·어촌이 지닌 가장 대표적인 기능은 생태계 보전 기능으로 동 기능은 어업 활동 및 어촌에 어업인이 거주함으로써 해양생태계를 유지하고 보호하는 등 미래세대와 환경을 위해 수산업·어촌이 수행할 수 있는 기능을 의미한다. 예를 들면, 어업인은 어업활동 중 폐어구, 플라스틱을 포함한 해양쓰레기와 다양한 오염물질을 수거하여 해양환경을 개선하고 해양생태계를 보호할 수 있으며, 어촌에 거주하는 어업인은 자율적으로 해안가의 쓰레기를 청소하는 등 정화활동을 실시할 수 있다¹⁾.

일례로 수산업협동조합인 대형기선저인망수협과 서남해구기선저인망수협은 2018년 7월 30일부터 자체 예산을 편성하여 해양쓰레기 수거 및 수매사업을 실시하고 있다. 해양쓰레기 수거 및 수매사업은 조업 중 그물에 걸려 인양된 통발, 그물 등의 폐어구와 로프, 부표 등의 해양쓰레기를 항구로 가져와 수협이 구매한 후 처리하는 사업으로 사업 시작 후 2019년 9월까지 해양쓰레기 총 291.14톤을 수거하였다²⁾. 최근에는 휴어기에 출항하여 해양쓰레기를 수거하는 등 생태계 보호를 위해 다양한 노력을 기울이고 있다³⁾.

또한 수산업·어촌은 해양포유류나 포식종·피식종 등을 어획하지 않고 보호하는 등 생태계 내의 먹이사슬 균형을 유지하여 생물다양성을 유지하는데 기여하고 있다. 그리고 수산업·어촌은 정부가 수산자원관리를 위해 실시하고 있는 정책이나 제도에 자발적으로 참여하고, 스스로 수산자원종자 방류를 실시하는 등 수산자원을 관리하기 위해 노력하고 있다. 그 대표적인 사례가 TAC 제도의 어업인 참여인데 어업인은 정부가 수산자원을 관리하기 위해 실시하고 있는 TAC 제도에 어떠한 인센티브 없이 자율적으로 참여하여 규정을 준수하고 있다. 2019년 8월 김성찬 국회의원 주최의 ‘TAC 제도개선 정책 간담회’에서 대형선망수협은 현재 실시하고 있는 TAC 제도의 틀 내에서는 손익분기점을 달성하기도 힘든 상황을 언급하며, TAC 참여에 대한 지원을 정부에 요청하였다⁴⁾.

하지만 수산업·어촌의 생태계 보전 기능은 어업인의 폐어구 투기와 양식어업의 밀식·사료 등 침적물로 인한 어장환경 악화로 해양환경이 오염될 수 있다는 점과 어업인의 무분별한 어획으로 인해 수산자원이 오히려 감소할 수 있다는 점, 어업인의 불법어업 자행 등 여러 쟁점이 존재한다. 그러나 수산업에 종사하고 어촌에 거주하는 어업인 스스로 상기의 쟁점을 해결하기 위한 노력과 움직임을 보

1) 연합뉴스, “청정바다 조성은 우리가...태안서 어선 150척 쓰레기 수거”, 접속일 : 2020.05.20. [<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190704113900063>] ; 어업인수산, “포항수협-연승협회 자율관리공동체 정화 활동”, 접속일 : 2020.05.20. [<http://www.suhyupnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=9740>]
 2) 대형기선저인망수협, 내부자료.
 3) 부산일보, “‘휴어기’ 어선들, 바다환경 보로 ‘출항’”. 접속일 : 2020.05.20. [<http://www.busan.com/view/busan/view.php?code=2020031517500766444>]
 4) 어민신문, “현행 TAC, 손익분기점 넘기기 어렵다.”, 접속일 : 2020.05.20. [<http://m.eomin.co.kr/etnews/?fn=view&no=48709&cid=21050100>]

이고 있어 본 연구에서는 생태계 보전 기능을 수산업·어촌의 공익적 기능으로 설정하였다.

2) 국민의 생명과 안전

두 번째 수산업·어촌의 공익적 기능은 우리나라 국민의 생명과 안전 기능으로 국가 안보 및 국민의 생명 보호 관점에서 아주 중요하다. 그 중 대표적인 기능은 해난구조 및 구호 기능으로 만약 조업 중인 해역에서 해난사고가 발생하였을 경우, 어업인은 어선을 이용하여 신속하게 사고 피해자를 구조할 수 있으며, 거주 중인 해안가 인근에서 안전사고가 발생하였을 경우에도 어촌에 거주 중인 어업인은 빠르게 대처할 수 있다. 해당 사례로 2018년 수협중앙회의 긴급 요청을 받은 어선들이 사고 해역으로 이동하여 총 331명 국민의 생명을 구조하였다. 특히, 수협 어업정보통신국에 신고 접수된 여러 사고 중 59건은 관계기관보다 어선이 먼저 사고 해역에 도착하여 구조 활동을 실시하였다⁵⁾.

그리고 수산업·어촌은 국경 해역을 감시하고 해안을 감시하는 등 영토를 수호하는 기능을 수행한다. 특히 영해나 EEZ에서 조업 중인 어선은 타국 어선이 우리나라 영해에서 불법 조업을 하거나 밀입국을 시도할 경우 이를 감시하는 역할을 수행할 수 있으며, 우리나라 동·서·남·제주해역의 최극단인 울릉도, 독도, 백령도, 연평도, 이어도의 어업인은 조건불리지역에 거주하면서 우리나라 영토를 수호하고 관리하는 기능을 수행하고 있다.

하지만 수산업·어촌의 국민의 생명과 안전 기능은 어선과의 충돌로 인해 해난사고가 발생할 수 있다는 점, 어업인이 해안가에 설치한 시설로 인해 안전사고가 발생할 수 있다는 점과 우리나라 어선이 주변 인접국의 국경을 침입하여 불법조업을 실시할 수 있다는 점 등 여러 쟁점이 존재한다. 그러나 동 기능으로 인해 발생하는 인명사고 피해 감소와 국가 안보 기여 등 큰 공익을 발생시키기 때문에 본 연구에서는 국민의 생명과 안전 기능을 수산업·어촌의 공익적 기능으로 설정하였다.

3) 식량 공급과 건강

수산업이 지닌 고유한 공익적 기능은 식량 공급과 건강 기능으로 수산업이 지닌 가장 근원적이면서도 중요한 기능이다. 동 기능에는 지속가능한 식량 공급과 건강한 삶을 위한 기초 제공 기능이 포함되어 있는데, 특히 지속가능한 식량 공급 기능은 안전하고 건강한 수산물을 생산하여 지속적으로 공급하는 것으로 수산업은 국가의 식량안보(food security)와 식량 접근성(food accessibility)에 큰 기여를 하고 있다. 즉, 지속가능한 식량 공급 기능은 내·외부의 충격으로 인해 수산물 생산 및 공급에 문제가 발생하였을 경우에도 스스로 충격을 회복하여 수산물을 공급하는 기능이며, 가격에 큰 영향 없이 국민이 원하는 양 만큼의 식량을 구매할 수 있도록 하는 기능이다.

그리고 수산업을 통해 생산된 수산물은 양질의 단백질과 다른 식품에는 부족한 영양소 등이 다량 포함되어 국민의 건강한 삶을 위한 기초를 제공하고 있다. 구체적으로 DHA와 불포화지방산을 지니고 있는 연어가 2002년 타임지 선정 세계 10대 슈퍼푸드에 동물성 단백질과 수산물 중 유일하게 선정되어 수산업의 수산물 공급으로 인한 국민의 건강한 삶을 위한 기초 제공 기능을 확인하였다⁶⁾. 이러한

5) 연합뉴스, “수협 긴급요청에 조난현장 달려간 어선 지난해 331명 구조”, 접속일 : 2020.05.20. [<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190516109600030>]

6) 국제신문, “세계 10대 슈퍼푸드 중 9개가 과일·채소, 유일한 동물 연어...고혈압·동맥경화 효능”, 접속일 : 2020.05.20. [<http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=0700&key=20190310.99099003587>]

기능을 확인할 수 있는 또 다른 예는 최근 우리나라에서의 건강을 중시하는 문화 확산으로 인해 우리 국민의 1인당 수산물 소비량이 2010년 약 51.3kg에서 2017년 약 65.9kg으로 약 28.5% 증가하였다는 것이다⁷⁾.

하지만 수산업의 식량 공급과 건강 기능은 수입산 수산물로 우리나라 수산물을 대체할 수 있다는 점, 수산물을 식량 안보의 관점에서 접근할 수 있는지 여부 등 여러 쟁점이 존재한다. 그러나 수산업이 안전하고 건강한 수산물을 지속적으로 생산하고 공급하고 있는 동안에는 기능이 유지된다고 볼 수 있어 해당 기능을 수산업의 공익적 기능으로 설정하였다.

4) 국가 이미지 제고

수산업은 식량 공급과 건강 기능 외에도 글로벌 수산업 지원과 국가의 긍정적인 이미지를 형성하는 국가 이미지 제고 기능도 보유하고 있다. 1957년 참치를 어획하는 어선 한 척으로 시작된 우리나라 원양어업은 이후 꾸준히 성장하였으며, 현재는 어업활동뿐만 아니라 45개국 104개사와의 협력을 통해 가공, 운반보관, 유통판매, 양식 등 수산업 전반에 걸쳐 다양한 활동을 펼치고 있다⁸⁾. 특히, 이러한 활동을 펼치는 가운데 우리나라와 교류가 없었던 도서국가와의 협력을 통해 관계를 증진시켰으며, 현재는 공적개발원조(ODA, Official Development Assistance)를 통해 미얀마, 탄자니아, 알제리, 피지, 동티모르 등의 개발도상국가와 도서국가에 우리나라가 보유한 선진어업기술과 경험을 전수하고 있다.

그 외에도 수산업은 원양어업을 통해 국제수역에서의 규정을 준수하고 책임 있는 어업을 실시함으로써 긍정적인 국가 이미지를 형성할 수 있다. 예를 들어, 국제수역에서 우리나라 국기를 게양하고 어업활동을 하면서 국제규범과 조치를 따르는 것은 국제사회에서 우리나라의 품격을 높이고, 우리나라 원양어업이 지속가능하고 책임있는 어업을 실시한다는 긍정적인 이미지를 형성할 수 있다. 수산업의 이러한 활동을 통해 우리나라는 주요 연안국에 긍정적인 인상을 남기고 대외 위상을 높일 수 있으며, 어획쿼터 할당, 입어협정 등 국제협상에서 긍정적인 결과를 가져올 수 있다.

하지만 수산업의 국가 이미지 제고 기능은 우리나라의 어업기술 전수가 오히려 기술 전수국의 수산자원 남획을 일으킬 수 있다는 점, 우리나라가 불법·비보고·비규제어업(IUU, Illegal, Unreported and Unregulated fishing) 국가로 지정될 수 있다는 점 등 여러 쟁점이 존재한다. 그러나 주요 연안국에 우리 원양어선이 진출함으로써 얻을 수 있는 우리나라 홍보효과와 세계 수산업 발전을 위한 지원 및 기여 등으로 인해 상기의 기능을 수산업의 공익적 기능으로 설정하였다.

5) 어촌 사회·활력 제고

어촌은 어촌이 위치한 지역사회의 활력과 경제를 제고하는 기능을 지니고 있다. 특히 어촌은 연안 지역 사회의 한 축을 담당하고 있는데, 어업, 양식업, 가공업 등 수산 관련 산업에 종사하는 어업인이 모여 마을을 형성하고, 상호간에 도움이 되는 공동체를 결성하여 어촌에 활력을 주는 등 지역소멸을 방지하고 있다. 그 대표적인 사례가 어촌계로 어촌계는 어촌 마을의 공동체라는 조직의 성격과 어업

7) e-나라지표, “수산물소비량(연간 1인당)과 자금률”, 접속일 : 2020.05.20. [http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1317]

8) 현대해양, “원양어업 60년 회고와 미래 도전과제”, 접속일 : 2020.05.20. [<http://www.hdhy.co.kr/news/articleView.html?idxno=10102>]

인의 경제적 조직 성격을 모두 지니고 있어 어촌생활을 이끌어 가는 원동력이 되고 있다⁹⁾. 하지만 최근 어촌의 인구 고령화가 급속도로 진행되면서 어촌이 텅 비게 되는 공동화 현상이 발생하고 있어 어촌의 지역사회 공동체 역할 기능을 위협하고 있다.

그리고 어촌은 수산업 및 어촌 연관 사업을 통해 소득 및 일자리를 창출하여 어촌의 경제를 활성화 하는 기능을 담당하고 있다. 그 대표적인 사례로 경기도 화성에 위치한 백미리 어촌체험마을을 들 수 있는데, 백미리에 거주하는 어업인은 어촌의 수산자원을 이용하여 갯벌체험, 망둑어 낚시, 카약 타기 등 직접 방문객이 어촌을 체험하고 느낄 수 있도록 관광 상품을 개발하여 어촌에 경제적인 활력을 불어넣고 있다¹⁰⁾. 또한 백미리의 자율관리공동체 영어조합법인은 수산물 가공시설을 설립하여 특별한 조리과정 없이 간편하게 즐길 수 있는 수산 가공품을 개발하여 지역 활성화에 기여하고 있다¹¹⁾.

하지만 상기의 어촌 사회·활력 제고 기능은 어업인으로 구성된 어촌계가 어촌사회 진입의 큰 장벽이 되고 있다는 점, 어촌계원 사이의 지나친 경제적 이익 추구로 갈등이 존재한다는 점 등 여러 쟁점이 존재한다. 그러나 동 기능은 어촌이라는 지역사회의 일자리를 창출하고 공동화를 방지한다는 측면에서 어촌의 공익적 기능으로 설정하였다.

6) 어촌 경관 및 문화

어촌이 보유한 또 다른 공익적 기능으로는 어촌 경관 및 문화 기능이 있다. 어촌은 해안선을 따라 생성된 취락시설과 항구, 그 항구에 정박해 있는 어선, 그리고 어촌을 둘러싼 산자락과 바다 등 모든 것이 조화를 이뤄 한 폭의 그림 같은 아름다운 경관을 지니고 있다. 특히, 우리나라는 동·서·남·제주해역을 지녀 각 해역마다 독특한 자연 경관과 매력을 지니고 있는데, 서해의 풍부한 갯벌과 동해안의 긴 백사장, 작은 섬이 많은 남해, 화산섬의 특징을 지닌 제주해는 우리 어촌이 지닌 아름다운 경관이다. 이러한 자연 경관을 유지하고 보전하는 것은 어촌의 중요한 공익적 기능 중 하나로, 어업인이 어촌에 거주하며 환경을 정화하는 등 그 역할을 담당하고 있다.

그리고 어촌은 수산업 및 어촌이 모태가 된 유·무형의 문화유산인 전통문화를 보존하고 계승하는 기능을 지니고 있다. 그 대표적 사례가 국가중요어업유산으로 국가중요어업유산 지정은 “오랜 기간 동안 형성·진화해 온 전승할 만한 가치가 있는 전통적 어업활동 시스템과 그 결과로 나타난 어촌 경관·문화 등 모든 유·무형의 자원을 통칭하며, 사라져 가는 어촌의 고유한 문화를 발굴하여 어촌 방문객 증대 및 지역 경제 활성화 도모를 위해 추진”¹²⁾하고 있는 사업이다. 2015년부터 현재까지 제주 해녀어업, 보성 빨배어업, 남해 죽방렴, 신안 갯벌 천일염업, 완도 지주식 김 양식어업 총 5개의 국가중요어업유산이 지정되었다. 하지만 5개의 국가중요어업유산이 지정되기 이전부터 어촌에 거주하는 어업인에 의해 상기 중요어업유산은 지속적으로 계승되고 보존되어 왔으며, 그 과정에서 어촌은 중요한 역할을 담당하였다.

9) 한국민족문화대백과사전, “어촌계”, 접속일 : 2020.05.20. [<http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Item/E0068256>]

10) 중앙일보, “‘부자동네 소문났죠’ 20만 관광객 몰리는 화성 어촌마을”, 접속일 : 2020.05.20. [<https://news.joins.com/article/23581895>]

11) 일간경기, “화성시 백미리 ‘밤도둑 연어장’ 상품화”, 접속일 : 2020.05.20. [<http://www.1gan.co.kr/news/articleView.html?idxno=143307>]

12) 국가중요어업유산, “어업유산지정 현황”, 접속일 : 2020.05.20. [<http://fipa.ltskorea.co.kr/kifhs/0001/0003/>]

2. 수산업 · 어촌의 공익적 기능의 보전 방향

이상과 같이 본 연구에서는 수산업 · 어촌의 공익적 기능을 6개 분야 14개 기능으로 구분하여 설정하였다. 일부 설정된 공익적 기능에 있어 과연 해당 기능이 공익이라 불릴 수 있는가 하는 여러 쟁점들은 존재하였지만, 각각의 기능이 국민과 어업인에게 있어 모두 중요하여 반드시 보전해야 할 가치가 있는 기능들로 나타났다. 따라서 수산업 · 어촌의 공익적 기능을 보전하기 위해서는 수산업 · 어촌이 원래 지니고 있는 본원적 기능을 성실히 잘 수행하면서도 공익적 기능이 더 발휘될 수 있도록 해야 한다.

이를 위한 수산업 · 어촌의 공익적 기능을 보전하기 위한 기본 방향은 ‘지속가능하고 국민의 삶의 질을 제고하는 공익적 기능 확산’으로 설정하였다. 즉, 기본 전제는 국민의 삶의 질을 높이기 위한 것이며, 이를 위해 지속가능한 수산물 생산 등 수산업과 어촌이 지닌 여러 공익적 기능을 확산해야 한다는 것이다.

상기의 기본 방향을 달성하기 위한 첫 번째 전략은 수산업 정책 패러다임을 생태계 기반의 지속가능한 수산업으로 전환하는 것이다. 이는 과거 수산물 생산 증대를 위한 정책 위주에서 수산자원을 보호하고 환경을 개선하는 정책으로 전환하여 우리나라 수산업의 구조를 지속가능한 수산업으로 바꾸는 것이다.

둘째, 수산업 · 어촌의 공익적 기능을 보전하고 증진하기 위한 대책을 국가 주도의 계획으로 수립하고 이를 법령에 명문화하는 것이다. 현재 “「수산업 · 어촌 발전 기본법」 제2조에 수산업은 국민에게 안전한 수산물을 안정적으로 공급하고 국토환경의 보전에 이바지하는 등 경제적 · 공익적 기능을 수행하는 기간산업”(국가법령정보센터)이라고 명시하고 있으나, 세부적인 공익적 기능은 명문화되어 있지 않다. 따라서 수산업 · 어촌의 공익적 기능 대상을 수산업에 종사하고 어촌에 거주하는 어업인 및 어촌에 국한하지 않고 전 국민으로 확대하여 모든 국민이 수혜자가 되는 정책을 수립하고, 「수산업 · 어촌 발전 기본법」에 수산업 · 어촌의 공익적 기능이 무엇인지 구체적으로 명시해야 한다. 이를 위해서는 공익적 기능 보전 및 증진을 위한 구체적인 실천목표와 달성 시책을 수립하고, 이를 검증할 수 있는 기능별 정책지표 마련과 국민 및 어업인, 관련 전문가의 이해와 동의가 필요하다.

셋째, 공익적 기능을 보전하고 유지하는 수행 주체들에 대한 지원 대책을 수립하고 시행하는 것이다. 즉, 공익적 기능의 보전 및 유지, 확산의 수행 주체인 어업인과 국민에 대한 인센티브로 공익형 직불제를 도입하는 것이다. 대부분의 공익적 기능의 수행 주체는 국민에게 이로운 기능과 효과를 제공하였음에도 불구하고 동 기능 대부분이 시장 외부에 존재하여 가격이 형성되지 않는 등 시장 메커니즘을 통한 대가를 지급받지 못하고 있다. 만일 직불금 지급을 통해 공익적 기능의 수행 주체에게 행동에 대한 명확한 인센티브가 제공된다면 공익적 기능을 확산하고 보전하는데 긍정적인 영향을 줄 수 있을 것이다.

넷째, 수산업 · 어촌의 공익적 기능이 구체적으로 어느 정도의 가치가 있는지 평가하는 것이다. 즉, 공익적 기능의 가치 평가에 의해 추정된 수산업 · 어촌의 공익적 기능별 가치를 국민에게 알리고 각 기능별 확산 및 보전의 당위성을 마련하는 것이다. 또한 수산업 · 어촌의 향후 정책 방향을 결정하는 ‘수산업 · 어촌 발전 기본계획’에 각 공익적 기능의 가치 평가 결과를 반영하여 계획을 수립해야 할 것이다. 본 연구에서 언급하였듯이 지금까지 수산업 · 어촌의 공익적 기능에 대한 연구는 전무한 실정이었다. 이로 인해 수산업 · 어촌의 공익적 기능의 가치 평가에 대한 연구 또한 진행되지 않았다고 볼

수 있다. 하지만 본 연구를 통해 수산업·어촌의 공익적 기능에 대한 정의와 틀이 부족하지만 마련되었기 때문에 시급히 각 기능에 대한 가치 평가가 이루어져야 한다.

V. 결 론

본 연구는 수산분야의 공익형 직불제 도입에 앞서 동 제도 도입의 근거 마련에 도움이 되고, 우리나라 수산업·어촌이 지니고 있는 공익적 기능에는 무엇이 있는지 살펴보고자 수산업·어촌의 공익적 기능을 설정하였다.

구체적으로 본 연구의 주요 내용과 결과를 요약하면 다음과 같다. 먼저 수산업·어촌의 공익적 기능 설정의 시사점을 얻기 위해 국내외 수산업·어촌의 공익적 기능과 관련된 동향을 살펴보았다. 국내 수산업·어촌의 공익적 기능과 관련된 연구는 일부 존재하였으나, 연구 결과는 다소 부족한 실정이었다. 이와는 반대로, 국내 농업분야의 공익적 기능에 관한 연구는 오래전부터 시작되어 현재까지 트렌드와 인식 변화를 잘 반영하며 연구를 지속적으로 발전시켜왔다.

일본은 수산업·어촌의 공익적 기능을 다면적 기능으로 표현하였으며, 식량·자원을 공급하는 기능, 자연환경을 보전하는 역할 등의 5개의 기능과 각각의 기능에 해당하는 총 20개의 세부 기능을 설정하였다. 중국은 수산업의 기능을 크게 식량안보, 사회경제적 안전 보장 등의 5개 기능과 9개의 세부 기능을 설정하였다. 유럽은 비시장재의 개념을 적용하여 수산업의 공익적 기능을 정의하였으며, 건강한 해양생태계와 생물다양성, 기타 환경적 공공재 등의 6개 기능과 15개의 세부 기능을 설정하였다.

그리고 본 연구에서는 국내외 선행연구와 해외사례 분석, 수산업·어촌 관련 법률 및 수산 분야 전문가 자문 등을 통해 수산업·어촌의 공익적 기능을 정의하였다. 수산업·어촌의 기능 정의에 앞서 공익적 기능 용어 사용, 자연·환경에 의해 발생하는 기능은 제외, 국가 정책에 의해 발생하는 기능을 제외한다는 3가지 기준을 설정하였으며, 이에 따라 생태계 보전, 국민의 생명과 안전, 식량공급과 건강, 국가이미지 제고 등의 6개 공익적 기능과 14개의 세부 기능을 정의하였다.

아울러 본 연구에서 정의한 수산업·어촌의 공익적 기능을 보전하기 위한 방향을 설정하였으며, 이를 달성하기 위한 전략을 제시하였다. 구체적으로 수산업·어촌의 공익적 기능을 보전하기 위한 기본 방향은 ‘지속가능하고 국민의 삶의 질을 제고하는 공익적 기능 확산’으로 설정하였으며, 이를 달성하기 위한 전략은 ‘생태계 기반 지속가능한 수산업으로 전환’, ‘국가 주도의 공익적 기능 보전·증진 대책 수립’, ‘공익적 기능 수행 주체 지원대책 수립 및 시행’, ‘공익적 기능의 가치 평가’를 제시하였다.

상기와 같이 본 연구는 수산업·어촌의 공익적 기능을 정의하였다. 아직까지 우리나라에서 수산업·어촌의 공익적 기능에 관한 연구가 제대로 실시되지 않았다는 점에서 본 연구의 결과는 상당한 의미가 있다고 판단된다. 하지만 본 연구에서 정의한 수산업·어촌의 공익적 기능은 수산업·어촌 및 어업인으로 인해 오히려 공익을 저해할 수 있다는 점 등 과연 해당 기능이 공익이라 불릴 수 있는가 하는 여러 쟁점이 존재하고 있다.

이러한 쟁점이 존재함에도 불구하고 본 연구에서 설정한 수산업·어촌의 공익적 기능은 국민의 생명과 안전, 어촌 사회·활력 제고 등 국민과 어업인 모두에게 미치는 긍정적인 영향이 커 지속적인 보전이 필요한 것으로 나타났다. 따라서 향후 연구에서는 여러 쟁점에 대한 고려 등 이러한 공익적 기능에 대한 연구를 좀 더 발전시키고 그 공익적 기능이 지닌 가치가 얼마인지에 대한 연구가 필요할

것으로 판단된다.

특히 공익적 기능의 가치 평가는 수산업·어촌의 가치가 어느 정도인지에 대한 확인과 국민의 수산업·어촌 인식 제고를 위해 필요하며, 2021년 3월 시행될 「수산업·어촌 공익기능 증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률」에 따라 조건불리지역, 경영이양, 수산자원보호, 친환경수산물생산지원 직접지불제의 효율적인 운영을 위해 시급히 이루어져야 할 것으로 판단된다.

REFERENCES

- 강혜정 (2007), “OECD, 농업의 다원적 기능 논의동향”, 한국농촌경제연구원, p. 24.
- 국가법령정보센터, “「수산업·어촌 발전 기본법」, 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」”, 접속일 : 2020.05.20. [http://www.law.go.kr/LSW/main.html]
- 국가중요어업유산, “어업유산지정 현황”, 접속일 : 2020.05.20. [http://fipa.ltskorea.co.kr/kifhs/0001/0003/]
- 국제신문, “세계 10대 슈퍼푸드 중 9개가 과일·채소, 유일한 동물 연어...고혈압·동맥경화 효능”, 접속일 : 2020.05.20. [http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=0700&key=20190310.99099003587]
- 권오상·이태호 (2001). “농업의 다원적 기능관련 실증 분석 방향제시 및 정책제안”, 농촌진흥청 연구동향분석보고서, p. 170.
- 김대영 외 (2017), “미래 수산업·어촌 발전을 위한 정책방향 연구”, 한국해양수산개발원, p. 263.
- 김정호 외 (2004), “농업·농촌종합대책 실천방안 연구”, 한국농촌경제연구원, p. 268.
- 김용렬·정학균·민자혜 (2013), “농업·농촌의 공익적 가치에 관한 국민 지불의사와 지불금액 평가”, 한국농촌경제연구원 농정포커스, 53, p. 15.
- 김향규 (2006), “행정철학과 행정법학과의 대화 - 헌법상의 공익 논의를 중심으로-”, 한국공공관리학보, 20 (1), 136-151.
- 대형기선저인망수협, 내부자료.
- 부산일보, “‘휴어기’ 어선들, 바다환경 보로 ‘출항’”, 접속일 : 2020.05.20. [http://www.busan.com/view/busan/view.php?code=2020031517500766444]
- 어민신문, “현행 TAC, 손익분기점 넘기기 어렵다.”, 접속일 : 2020.05.20. [http://m.eomin.co.kr/etnews/?fn=view&no=48709&cid=21050100]
- 연합뉴스, “수협 긴급요청에 조난현장 달려간 어선 지난해 331명 구조”, 접속일 : 2020.05.20. [https://www.yna.co.kr/view/AKR20190516109600030]
- 연합뉴스, “청정바다 조성은 우리가...태안서 어선 150척 쓰레기 수거”, 접속일 : 2020.05.20. [https://www.yna.co.kr/view/AKR20190704113900063]
- 오세익·김수석·강창용 (2001), “농업의 다원적 기능의 가치평가 연구”, 농림부, p. 86.
- 유찬희·조원주·김선웅 (2018), “농업의 다원적 기능 확충 방향과 과제”, 한국농촌경제연구원, p. 235.
- 이규석·임종선 (2019) “공익형 수산직불제 도입방안”, 수협중앙회 수산경제연구원, p. 188.
- 이진홍 (2014), “지역농업의 공익적 가치 재조명: 경기도를 중심으로”, GRI 연구논총, 16 (3), 5-31.
- 이철수 (2008), 사회복지학 사전, 비상, p. 966.
- 일간경기, “화성시 백미리 ‘밥도둑 연어장’ 상품화”, 접속일 : 2020.05.20. [http://www.1gan.co.kr/news/articleView.html?idxno=143307]
- 중앙일보, “‘부자동네 소문났죠’ 20만 관광객 몰리는 화성 어촌마을”, 접속일 : 2020.05.20. [https://news.joins.com/article/23581895]
- 한국민족문화대백과사전, “어촌계”, 접속일 : 2020.05.20. [http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Item/E0068256]
- 황기형 (2006), “일본 수산업·어촌의 다원적 기능 국민인식 제고”, 농어업농어촌특별대책위원회, p. 16.

- 현대해양, “원양어업 60년 회고와 미래 도전과제”, 접속일 : 2020.05.20. [<http://www.hdhy.co.kr/news/articleView.html?idxno=10102>]
- 해양수산부 (2019), “수산업 혁신성장과 일자리 창출을 위한 수산혁신 2030 계획”.
- e-나라지표, “수산물소비량(연간 1인당)과 자급률”, 접속일 : 2020.05.20. [http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1317]
- Basurko, O. C. et al. (2015), “Fishing for floating marine litter in SE Bay of Biscay: Review and feasibility study,” *Marine Policy*, 61, 103-112.
- Mulazzani, L.·Camanzi, L.·Malorgio, G. (2019), “Multifunctionality in fisheries and the provision of public goods,” *Ocean & coastal management*, 168, 51-62.
- OECD (2001), “Multifunctionality: towards an Analytical Framework(Agriculture and Food),” Paris.
- _____ (2003), “Multifunctionality: The Policy Implications”, Paris.
- Schubert, G. A. (1958), “The Theory of the Public Interest,” *Political Research, Organization and Design*, 1 (5), 34-36.
- 日本学術会議 (2004), “地球環境 人間生活にかかわる水産業及び漁村の多面的な機能の内容及び評価について (答申),” p. 36.
- 岳冬冬·王鲁民 (2013), “我国渔业发展战略研究现状分析与初步思考,” *中国农业科技导报*, 15 (4), 168-175.