

한국 수산업의 선진화에 대한 이론적 고찰

Theoretical Consideration on Advancement of Korean Fisheries

박성쾌⁺ · 김종천^{**}

Park, Seong-kwae · Kim, Jong-cheon

〈목 차〉

- I. 서 론
 - II. 선진화의 개념과 핵심가치
 - III. 한국 수산업의 현실과 도전
 - IV. 한국 수산업 선진화의 길
 - V. 한국 수산업의 사회자본 · 선진화 지표 설계와 측정 방법
 - VI. 결 론
-

Abstract: The objectives of this study are to define the concept of Korean fisheries advancement, to design fisheries advancement indices and to develop their measuring method. Korean fisheries advancement in this research is defined as a concept of evaluating fisheries growth and fishery society's integration and as a state of growth harmonious with integration and full-bloomed civil virtue.

Key components of fisheries advancement include trust, social norms, network and social structure. These factors are affected by order, economy, society and culture that are closely related to fisheries advancement. For their survey and measurement, each factor requires an appropriate number of elements. The scope of factors and elements can be determined through expert consultation. For international comparison and goal setting, target countries would be chosen among OECD coastal

⁺ 교신저자, 부경대학교 해양산업경영학과 교수, 전화번호 : 051-629-5958, 이메일 : skpark@pknu.ac.kr

^{**} 부경대학교 박사과정

member states. In addition, social capital in fisheries society has to be surveyed and measured to support an empirical study of Korean fisheries advancement.

Key Words : advancement, economy, culture, order, social capital, and hard power

I. 서 론

지난 반세기 동안 한국 수산업은 눈부신 양적 발전을 이룩하였고, 최근 들어 연근해어업, 양식업, 원양어업, 전후방산업은 첨단산업과 융·복합되면서 새로운 발전의 전환기를 맞고 있다. 그러나 여타 산업과 마찬가지로 수산업에 있어서도 선진화(先進化, advancement)는 중요한 화두이자 반드시 풀어야 할 과제다. 민간부문과 공공부문을 막론하고 선진화는 이제 뚜렷한 시대적 흐름을 형성해 가고 있다.

사실 수산업의 선진화는 결코 쉬운 일이 아니다. 20세기에 들어 미국과 유럽을 제외하고 국가와 수산업의 선진화를 이루어낸 나라는 일본이 유일하다. 우리는 한 때 일본의 수산업 선진화를 능가할 수 있다고 생각하였다. 그 이유는 2차 세계대전 이후 우리나라 경제와 수산업은 세계가 부러워할 정도로 압축고도성장을 할 수 있었기 때문이다. 지금도 많은 세계 개발도상 연안국들은 한국 수산업과 어촌개발 방식을 벤치마킹하려고 애쓰고 있다. 그러나 짧은 기간에 이룩한 한국 수산업·어촌발전은 그 이면에 엄청난 부채(예: 해양환경 악화, 수산자원 감소, 수산사회 갈등, 성장 동력·자부심·역동성 상실 등)를 남겼다. 언제 어떻게 우리는 이 막대한 부채를 청산하고 수산업의 역동적 선진화를 이루어낼 수 있을 것인가? 문제는 수산업의 선진화 이슈가 정책차원에서 수사적이고 추상적으로 언급되고 있지만 이에 대한 깊은 연구와 토론은 이루어지지 않고 있다는 것이다.¹⁾

미래는 많은 이름을 가지고 있다. 미래는 약자에게는 불가능이고, 두려워하는 자에게는 무지이지만, 지혜 있고 도전적인 사람에게는 기회이다(박세일, 2008). 분명한 것은 역사는 우리 수산사회 구성원들의 마음가짐에 의해 만들어진다는 것이다. 아무리 현실이 어렵더라도 수산사회 구성원들이 어떤 목표와 마음자세를 가지고 나아가느냐에 따라 한국 수산업의 역사와 미래는 얼마든지 달라질 수 있다. 수산사회

1) 신영태 외는 2009년 「우리나라 수산업의 선진화를 위한 기초연구」를 통해 최초로 한국 수산업 선진화에 대한 연구를 수행하였다. 그러나 이 연구는 수산업 선진화의 개념과 요건, 내용에 대한 이론적·실증적 논의의 한계를 보였다(pp. 46~64).

구성원 모두는 수산경제의 성장과 수산사회의 통합이 이루어진 선진 수산업을 염원하고 있고, 하드 파워(hard power)도 상당 수준으로 확보되어 있다. 그러나 선진화에 필수적인 소프트 파워(soft power) 또는 사회자본(social capital)은 매우 낮은 수준에 머물러 있다.

향후 선진화가 한국 수산업의 핵심 목표라는 사실을 고려할 때, 오늘의 한국 수산업 현실은 ‘수산업과 수산사회가 창의성과 자율성 및 자부심을 더욱 높은 단계로 고양함으로써 새로운 성장 동력을 창출하고, 사회자본(신뢰, 인정, 배려, 준법의식, 네트워크 등)을 지속적으로 축적·확충함으로써 사회적 이동성(social mobility)을 역동적으로 증진시켜 나가야 한다’는 중차대한 과제를 수산사회에 안겨주고 있다.

이상의 관점에서 본 연구는 한국 수산업의 선진화 개념을 정립하고 그 지표개발과 비교분석을 위한 설계와 측정방법을 모색하는 데 주된 목적을 두고 수행되었다.

Ⅱ. 선진화의 개념과 핵심가치

1. 개념

사전적 의미에서 선진화는 ‘문물의 발전 단계나 진보 정도가 다른 것보다 앞서게 되는 것 또는 그렇게 하는 것’을 말한다. 실천적 의미에서 선진화란 ‘성장·통합·시민적 덕성을 평가하는 개념이며, 그것은 성장과 통합이 조화를 이루며 증진되고, 시민적 덕성²⁾이 높은 수준으로 고양된 상태’로 정의할 수 있다(김선빈 외, 2010).

그렇다면, 수산업의 선진화란 무엇인가? 그것은 한국 수산사회의 역사적 흐름 속에서 도출된 미래 지향적인 실천적 개념이며, 수산자원의 이용(正)과 관리(反)를 뛰어넘어 한국 수산업을 지속 가능한 고

2) 시민적 덕성이란 높은 수준의 인격을 실현하는 삶을 추구하는 태도와 자질로서 배려, 관용, 절제, 상호존중, 협력, 식견, 공동체 의식, 공적 책임감, 소통 등의 덕목을 체화하고 실천하는 것을 의미한다.

부가가치 생명산업으로 한 단계 더 발전시키고자 하는 변증법적 합(합)의 개념이다. 수산업 개발론자들은 증산 중심의 수산업 발전을 이룩하였지만, 수산자원과 수산업 그리고 어촌의 지속성을 희생시켰다. 반면 수산업의 민주화 옹호론자들은 의사결정의 하향 분산(예: 허가 와 면허 처분권의 지방정부 이양과 어업인의 자유 증진)이라는 성과를 거두었지만, 지속가능한 수산업을 발전시키고 세계화를 진전시키는 데는 한계를 드러냈다. 따라서 수산업의 선진화는 어업의 산업화와 민주화 그리고 세계화라는 커다란 흐름의 장점을 계승·발전시키고 단점을 극복하는 동태적 과정이라고 할 수 있다.

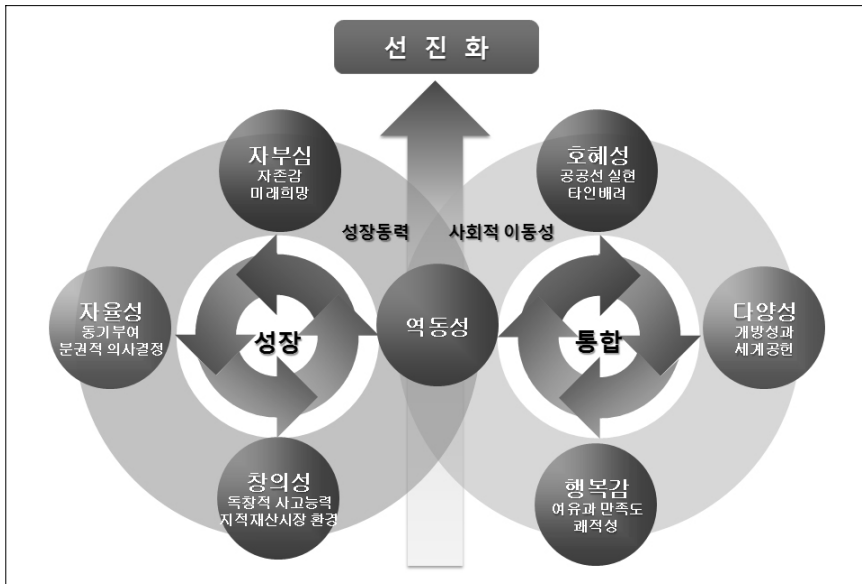
수산업의 선진화는 그 요건과 선순환구조에 의해 보다 구체적으로 설명될 수 있다. 수산업 선진화의 양대 축은 수산업의 성장(성장 동력)과 수산사회의 통합(사회적 이동성)³⁾이다. 성장의 주요 요소에는 자부심(자존감, 미래희망), 자율성(동기부여, 분권적 의사결정), 창의성(독창적 사고능력, 지식재산시장 환경), 역동성이 포함되고, 수산사회 통합은 호혜성(공공선 실현, 타인과 자연에 대한 배려), 다양성(개방성과 세계 공헌, 가치의 다양성), 행복감(여유, 만족도, 쾌적성), 역동성을 포함한다. 여기서 역동성은 수산업의 선진화를 위한 성장과 통합의 공통분모다(<그림-1> 참조).

산업성장의 첫 번째 요소로서 자부심은 자존감과 미래희망을 나타내는데, 자존감이란 자기 스스로를 귀하게 여기는 것을 말한다. 우리 삶의 각 분야에는 전문가들이 있다. 예컨대, 수산 분야의 전문가란 오랫동안 수산 분야에 대해 연구하고 일한 경험을 토대로 그렇지 않은 사람들보다 수산 분야의 일을 잘하는 사람이다. 이런 사람들은 스스로를 귀중하게 여길 만하고 적어도 수산 분야의 일에 관해서는 다른 사람들의 인정을 받아 마땅하다. 따라서 미래에 희망이 살아 숨 쉬는 수산업이란 비전과 꿈 그리고 직업적 매력에 높은 수산업을 의미하

3) 사회적 이동성(social mobility)은 개인이나 그룹의 지위가 사회계층에 있어서 위치의 변화 정도를 의미한다. 예컨대, 경제력의 세대 간 대물림이 비교적 강한 것으로 평가되는 영국에서 사회적 이동성을 제고하는 것은 현재 핵심적 국정과제 중 하나이다. 우리나라의 경우, 산업화 이후 세대는 대체적으로 부모 세대보다 나은 생활을 할 수 있고, 교육은 부모가 자녀의 신분을 효과적으로 상승시킬 수 있는 방편으로 인식되고 있다.

고, 종사자 스스로가 수산업에 종사하는 것을 자랑스럽게 생각할 때 수산업은 미래에 꿈과 희망이 있는 산업이라고 할 수 있다.

<그림-1> 선진화 요소의 선순환구조⁴⁾



두 번째 요소인 자율성은 수산사회 구성원들의 자기 동기부여와 자치차원의 분권적 의사결정을 말하는데, 이는 구성원과 관련 단체가 스스로 동기를 부여할 수 있는 역량을 가지고 있고, 중앙집권적 의사결정이 아닌 분권적(민주적) 의사결정이 정착되어 있는 상태를 말한다. 현재 수산 부문에서 확산되고 있는 자율관리어업이 그에 대한 좋은 사례라고 할 수 있다.

수산업 선진화의 두 번째 축은 수산사회의 통합이며 호혜성, 다양성, 행복감, 역동성을 포함한다. 통합의 첫 번째 요소는 공공선(公共善)의 실현과 타인·자연에 대한 배려를 포함하는 호혜성이다. 호혜성은 상호성이며, 협상과 타협을 통해 사회·경제적 갈등을 해소하는 방편

4) 김선빈 외, “지표로 본 한국의 선진화 수준”, 『CEO Information』, 제757호, 삼성경제연구소, 2010, p. 5.

의 핵심 개념이다. 사람이 사는 사회에 있어서 사회구성원 간 갈등의 발생은 필연적 현상이다. 이를 평화적이고 건설적이며 창조적으로 해결해 나갈 수 있는 가장 효과적인 방법은 협상과 타협이다. 왜냐하면 이는 영합(零和)게임(zero-sum game)이 아닌 정합(正和)게임(positive game)이기 때문이다. 호혜성을 실현해가는 데 있어서 중요한 요소는 공공선(예: 공익)⁵⁾의 추구하고 신뢰와 배려라는 소위 사회자본을 형성·축적하는 것이다. 여기에는 사회구성원 개개인의 희생이 요구되고 그 결과로 공익이 증진된다.

통합의 두 번째 요소는 다양성이다. 이는 분권적(민주적) 의사결정 체제를 정립해가는 데 있어서 매우 중요한 요소다. 어떤 사안에 대하여 서로의 의견이 다를 때 그것을 효과적으로 조정해 나가기 위해서는, 그 ‘다름’을 ‘옳고 그름(즉 가치판단)’이 아닌 ‘다양성(차이)’이라는 실존적 차원에서 이해할 필요가 있다. ‘다름’의 본질은 ‘입장의 다름’을 의미하며, 서로의 입장은 사회구성원 개개인이 성장하고 살아온 사회·경제·문화적 환경의 차이로 인해 다르게 표명될 수 있다. 이런 다양성을 수용하고 협력적으로 타협하는 것이 민주화이며 선진화의 중요한 요체이다.

통합의 세 번째 요소로 행복감, 즉 여유와 만족 그리고 쾌적함을 들 수 있다. 행복감은 주관적 지표이긴 하지만 사회적 이동성의 척도다. 수산사회 구성원들이 느끼는 행복감은 한국 수산업의 직업적 매력과 가치를 분명하게 나타내주는 지표라고 할 수 있다. 한국 사회에 수많은 산업이 존재하지만, 수산사회 구성원들이 수산업에 종사함으로써 느끼는 행복감(여유, 만족, 쾌적함)의 상대적 지표에 따라 우리는 수산사회의 통합과 수산업의 선진화 수준과 가능성을 가늠할 수 있기 때문이다. 또한 수산사회 구성원들의 행복감이 증진되면 될수록 되먹임(feedback) 작용에 의해 수산업은 역동적 성장과 통합을 통해 더욱

5) 公益(public interest)이란 공동체 전체에 무엇이 공동선(common good)이 될 수 있는가를 공동체 구성원들이 토론과 사색을 통하여 찾아내는 것이다. 이는 단순한 사익의 총합이 아니다. 따라서 공익은 구성원들이 자신의 사익을 앞세우지 않고 오히려 사익의 희생을 전제로 모두가 함께 무엇이 공동체 전체의 이익이 되는가를 심사숙고하고 연구·토론하여 합의에 도달한 결과다. 그리고 그 결과가 곧 입법이 된다(박세일, 2000, p. 702).

높은 수준의 선진화를 실현해 갈 수 있기 때문이다.

수산업의 성장과 수산사회의 통합이 지속적 역동성을 확보하기 위해서는 그 자양분으로서 사회자본(social capital)이라는 제3의 자본 축적이 필수적이다. 사회자본이란 신뢰, 배려, 공적 책임감, 규범, 네트워크 등 사회적 관계에서 발생하는 일체의 무형자산을 말한다(박성쾌, 2009; 김선빈 외, 2010). 최근 들어 사회자본은 국가와 산업의 부를 증대시키고 사회적 안정을 달성하기 위한 핵심 조건으로서 다른 어떤 형태의 자본보다도 경제·사회적 선진화에 더 많이 기여하는 것으로 평가되고 있다(Flap and Völker, 2008). 사회자본이 개인 간의 협력을 촉진하고 거래비용을 낮춰 사회의 생산성을 높일 뿐만 아니라 산업 또는 기업의 협력과 신기술 창출과 제품 혁신을 촉진할 수 있기 때문이다. 특히 수산업은 공유자원인 수산자원을 기반으로 성립하는 산업이기 때문에, 수산자원에 대한 배려와 수산사회 구성원 간 배려, 어업인 간·수산사회와 수산행정 간 신뢰, 수산규범 혁신과 준수, 네트워크 등은 수산업 선진화에 있어서 필수불가결한 무형자본이다. 왜냐하면 수산 부문의 사회자본이 축적되면 될수록, 수산자원의 이용에 있어서 사적 이익과 공적 이익 사이의 균형을 보다 자율적으로 실현해 나갈 수 있기 때문이다. 사실, 우리가 관심과 사랑의 눈으로 세상을 바라보면(또는 사회자본이 사회구성원 개개인에게 체화되면 될수록), 우리에게는 볼 수 없었던 것들, 또 보이지 않는 것들, 또 남들이 보지 못하는 것들을 볼 수 있는 신비로운 힘이 생기게 되고, 공동선(공익)을 고려한 협력적 경쟁의식이 짝트게 된다.

2. 핵심가치

선진화의 핵심 가치는 ‘함께 성장하는 통합된 사회’로 정의될 수 있다. 지난 10여 년간 정부는 과거 높은 성장시대에 부족했던 사회지출을 늘리기 위해 노력해 왔다. 이 과정에서 우리나라 사회보장제도의 기본 틀이 갖춰졌으며, 사회지출 규모는 연 평균 13%의 빠른 증가추이를 보였다. 그럼에도 불구하고 우리 사회의 소득 불평등은 90년대

중반 이후 지속적으로 악화되고 있다. KDI 추계(KDI정책포럼 제215호, 2009)에 따르면 소득 GINI 계수(빈부격차와 계층 간 소득분포의 불균형 정도를 나타내는 수치)로는 1996년 0.275에서 2008년에는 0.321로 크게 늘어났다. 또한 중산층을 중위소득의 50~150%에 속한 가구라고 볼 때, 중산층 비율은 1996년 68.7%에서 2008년 56.4%로 무려 10%포인트 이상 줄었다. 사회 안정과 균형성장을 위해서는 폭넓은 중산층이 핵심요소다. 따라서 중산층의 감소는 필연적으로 사회통합 기반을 약화시킬 수밖에 없다.

중산층 감소로 사회적 이동성(social mobility)이 낮아지고 이로 인한 경제적 역동성이 줄어드는 점도 우려된다. 특히 공교육 실패와 사교육 팽창으로 소득계층 간 교육 격차가 확대되고 있으며, 이에 따라 빈곤의 대물림 현상이 나타나고 있다. 또한 노조-비노조, 대기업-중소기업, 정규-비정규직, 제조·서비스업-1차 산업(농림수산업)의 임금 수준이나 고용 안정성의 격차도 심각하다. 이런 노동시장 이중구조화 현상도 소득계층 간 상향이동(즉, 사회적 이동성)을 약화시키는 요인으로 대두되고 있다.

이러한 상대적 빈곤의 증가에도 불구하고 우리나라(특히 수산사회)의 사회안전망은 빈곤예방 및 빈곤탈출을 지원해 주는 데 충분한 역할을 하지 못하고 있다. 그동안 각종 사회보험의 확대가 주로 정규직 근로자 위주로 이루어져 왔기 때문에 임시·일용직 근로자들이나 영세영업자 등에 대한 보호기능은 취약하다. 현재 비정규직 근로자의 고용보험 가입률은 39%에 불과하며, 국민연금 가입대상자 중 650만명 이상이 실제로 보험료를 납부하지 못하고 있다. 또한 세계 최하위 수준의 출산율과 급속한 인구고령화도 우리 사회가 대처해야 할 심각한 사회적 이슈로 부각되고 있다. 특히 육아와 취업을 병행할 수 있는 지원체계 미흡, 과다한 사교육비 및 노동시장에서의 기혼여성 차별 등은 여성의 취업과 출산을 동시에 억제하는 요인이 되고 있다.

특히 수산업 등 1차 산업사회는 분배 악화, 사회적 이동성 약화, 저출산·고령화 등 새로운 도전에 직면해 있다. 또한 다양한 사회적 불안정성의 증가와 중산층의 축소는 기존의 사후적·소극적인 사회정

책을 넘어 정부의 보다 적극적이고 사전적인 개입을 요구하고 있다. 특히 빈곤 감소 및 중산층 복원을 위해서는 각 개인이 지닌 잠재력과 의지를 최대한 발휘할 수 있도록 인적 역량에 대한 선제적 투자가 필요하다. 이런 맥락에서 이명박 정부는 2009년 3월 중산층 탈락 방지 및 진입 촉진, 미래 중산층 육성을 위한 새로운 ‘휴먼 뉴딜(Human New Deal)’정책을 추진한다는 정책적 의지를 표명하였다.

‘휴먼 뉴딜’에 대한 구체적 정의는 아직 완전히 정립되지 않았다. 그렇지만 개략적으로는 ‘각 생애주기마다 처할 수 있는 위험요인에 대처할 수 있는 역량을 키우고 개인의 발전을 도모하기 위한 선제적인 사회적 투자와 제도개선을 위한 사회정책’을 의미한다고 볼 수 있을 것이다. ‘휴먼 뉴딜’이 지향하는 목표는 i) 사회안정과 균형발전의 기반인 중산층이 두터운 사회, ii) 기회의 평등이 보장되고 상향적 사회 이동성이 높은 사회, iii) 지속가능하고 폭넓은 성장이 가능한 사회다. 이러한 ‘휴먼뉴딜’이 정책적 목표를 달성하기 위해서는 다음과 같은 추진 전략이 필요할 것이다.

첫째, 자생적인 경제성장이 지속되기 위해서는 인적자본의 축적이 필수적이다. 그래서 휴먼뉴딜은 인적역량 증진을 위한 선제적 투자로 빈곤과 소득불평등 문제를 예방하는 데 중점을 두어야 할 것이다. 또한 인적자본 형성의 불평등을 완화하려면 저소득층 아동을 대상으로 집중적인 투자를 통해 기회의 평등을 제고해야 할 것이다. 환언하면, 아동기의 빈곤은 낮은 학업성취도와 열악한 사회경제적 지위로 연결되기 때문에 빈곤아동의 역량개발을 위한 조기개입 프로그램을 획기적으로 강화해 나갈 필요가 있을 것이다. 미국의 ‘Head Start’, 영국의 ‘Sure Start’ 프로그램 등이 이 분야의 좋은 사례이다.

둘째, 수요자 중심의 융합적 접근이 필요하다. 기존의 사회정책은 복지, 교육, 노동, 주거 등이 공급자 중심으로 제공되어 실효성이 낮고 사업 간 중복과 누락사례가 자주 발생하였다. 재정지원방식도 대부분 기관단위의 공급자 중심으로 돼있기 때문에 성과유인이 약화되었다. 특히, 교육정책의 경우 공급자 단위의 균등투입으로 교사와 학교의 성과유인이 약화되어 공교육 붕괴와 사교육 팽창의 원인이 되고 있

다. 이런 문제를 극복하기 위해서는 돌봄과 교육, 그리고 직업훈련 등의 융합교육 서비스가 이뤄져야 한다. 그럴 때 인적적·사회적·정서적 역량의 포괄적인 증진을 도모해 나갈 수 있을 것이다. 재정지원에 있어서도 수요자를 직접 지원하는 바우처(voucher)방식⁶⁾을 통해 수요자의 선택권을 확대하고 서비스 공급기관 간의 경쟁을 통해 서비스의 질을 높일 수 있어야 한다.

셋째, 각 개인은 생애주기별로 위험에 처하는 정도와 자기계발이 필요한 타이밍이 다르다. 그러므로 정부의 역할 또한 생애주기별로 달라져야 한다. 따라서 정부는 학령전기, 학령기, 생산 활동기와 노년기의 위험(불확실성)요인을 정확히 파악하여 각 단계별 맞춤형 서비스를 제공하는 데 주력해야 한다. 앞서 언급했듯이 빈곤으로 인한 인적 역량의 결핍을 완화하기 위해서는 취학 전 영유아기에 지원하는 것이 가장 효과적이기 때문에 학령전기 조기개입에 정책우선순위를 두어야 할 것이다.

끝으로 중산층 복원으로 폭넓은 성장을 도모하려면 중산·서민층의 경제적 안정성과 상향이동성을 높이기 위한 사회안전망 강화가 필수적이다. 미국 브루킹스연구소(Brookings Institute)의 해밀턴 프로젝트(Hamilton Project)⁷⁾에서 보듯이 적절한 사회안전망은 각 개인이

6) 바우처(voucher)방식이란 서비스 이용자에게 국가가 지급을 보증한 이용권을 직접 제공하고, 이용자가 기관을 선택하여 이용하도록 하는 것이다. 최근 이용권 방식의 사회복지서비스가 급격히 확대되고 있다. 기존에는 국가가 서비스를 제공하는 기관에게 재원을 제공하는 방식이었으나 이른바 바우처 제도라 불리는 이용권 방식은 이용자의 선택권을 강화하고 전달체계를 효율화할 수 있다는 장점이 있지만 급격한 확대 추세 속에 문제점에 대한 우려도 있다. 이 방식은 시장 활성화를 바탕으로 하기에 실질적인 이용자 중심성이 보장되기 보다는 공급자 확대에 초점이 맞춰져 오히려 사회복지서비스의 시장화를 가속화하는 데 일조하는 부작용이 나타날 수 있기 때문이다. 또한 기관 간의 불필요한 경쟁 및 지역에 따라서는 특정 기관이 독점하는 현상이 발생할 수 있으며, 사례에 대한 질적 관리보다는 양적 팽창, 영리 추구 공급기관의 확대에 의한 사회공공성 약화, 사회복지서비스에 대한 복지시설의 정체성 혼란, 사회복지서비스 종사 노동자들의 저임금·노동권 미보호 문제까지 이어질 수 있다.

7) 로버트 루빈 전 재무장관과 로저 알트만 전 재무차관 등이 주도한 「해밀턴 프로젝트」는 미국 민주당의 싱크탱크인 브루킹스 연구소가 지난 2006년 4월 발표한 보고서로 양극화 해소와 사회안전망 확충, 정부의 역할을 강조했다. 보고서는 작은 정부나 감세정책 등으로 대표되는 공급 경제학의 오류를 지적하고, 작은 정부 대신 할일은 하는 효율적인 정부를 대안으로 제시했다. 이와 같은 맥락의 보고서로 최근 미국의 「신(新) 해밀턴 프로젝트」, 유럽연합(EU)의 「유럽 2020」, 일본의 「신 성장전략」, 한국의 「저탄소·녹색성장」 등을 들 수 있다. 이 보고서들은 공

경제적 역경에서 헤쳐 나오도록 돕고 창업이나 교육훈련 등을 통해 불확실한 미래를 꿈꾸고 투자할 수 있는 ‘보다 나은 미래를 향한 도약대’ 역할을 할 것이다. 미래 사회정책은 무엇보다도 사람에 대한 투자(특히 1차 산업의 경우)⁸⁾가 강조되어야 한다. 수산 부문의 경우, 수산 사회 구성원의 인적 역량을 강화시켜 21세기 수산 선진화에 역동적으로 참여할 수 있도록 ‘함께 성장하는 통합된 수산사회’를 구현하는 것이 수산업 선진화의 핵심 가치가 될 것이다.

Ⅲ. 한국 수산업의 현실과 도전

1. 현실

1) 수산 사회·경제 질서

사전적 의미에서 질서(order)는 ‘혼란 없이 순조롭게 이루어지게 하는 사물의 순서나 차례’를 말한다. 본고에서 질서는 법질서를 의미하며, 그것은 법에 의하여 사회가 통일적으로 규율되는 상태, 또는 많은 개개의 법규가 통일적으로 체계화된 상태(법체계)를 말한다. 법질서의 유지, 또는 확립이라고 할 때는 전자의 뜻에서 사용된다. 후자는 부분적 법질서(예: 민법, 형법 질서)를 뜻할 때도 있으나 일반적으로는 국가의 법질서 전체를 가리킨다. 사회생활을 법으로서 질서 있게 한다는 것은 법의 고유한 목적과 임무이며, 법질서가 없다면 정의를 실현할 수도 없다. 질서는 크게 두 가지, 즉 사회질서와 경제 질서로 구분될 수 있다.

사회질서란 사회집단에서 사회과정이 일정하고 조화 있는 균형을 지니고 있는 상태를 말한다. 사회질서가 성립하기 위해서는 사회의

통적으로 ‘혁신·인재·산업기반 등 미래 성장 원천에 대한 투자 확대’를 강조하고 있다.

8) Schultz, Theodore W., *Investing In People: The Economics of Population Quality*, University of California Press: Berkeley, 1982, pp. 3~40.

중심부인 결합적 통합의 확립이 전제된다. 따라서 질서의 확립에는 사회의 성원 사이에 질서를 요구하는 자발적 의지가 필요하다. 이같이 성원 사이에 자발적·자연적으로 생기는 질서를 자연적 질서라고 한다. 그러나 사회질서가 자발성·자연성만으로, 즉 관습적으로 성립하는 일은 드물기 때문에, 일반적으로는 어떤 강제가 작용하게 된다. 이런 의미에서 사회질서는 자발성·자연성과 강제성과의 사이에 성립하는 것이다.

경제 질서는 사람이 경제행위를 하는 데 있어서 사회적으로 지켜야 할 규율을 말한다. 경제행위의 정당성은 그 사회를 지배하는 이념에 합치하느냐의 여부에 따라 정해지고, 사회적 평가는 경제행위를 규율하고 제약하는 규범이다. 경제가 지니는 여러 가지 규범의 집합이 전체로서 하나의 이념을 갖는 체계를 이룰 때, 이 체계가 곧 경제 질서다. 경제정책의 과제는 정립된 이념에 대하여 합목적적인 경제 질서를 형성하는 데 있다. 한국의 경제 질서는 개인과 기업의 경제상 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다. 국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체 간의 조화를 통해 경제민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다는 것이 그 골격이다.

국가적 관점에서 보면, 수산 사회·경제 질서는 국가 질서의 틀 속에서 형성·운영된다. 수산사회 질서는 수산사회집단에서 사회과정이 일정하고 조화 있는 균형을 지닌 상태로 정의되고, 수산경제 질서는 어업인이 수산자원의 이용 및 관리 등 수산경제활동을 하는 데 있어서 사회적으로 지켜야 할 규율(예: 수산업법, 수산자원관리법 등)을 말한다. 특히 수산 사회·경제 질서는 수산자원이 가지는 공유재의 특성을 근간으로 형성되어 있다. 수산자원과 같은 공유재산의 특성을 근간으로 형성된 질서는 이용 권리와 관리 책임 사이에 불균형을 필연적으로 초래한다. 어업활동에 대한 감시·감독·집행(조정)체제가 완벽하거나 충분하지 않을 경우, 수산자원의 이용에 있어 불법행위와 무임승차(free rides) 문제가 구조적으로 발생하고, 관리에 있어서도 광범위한 도덕적 해이(moral hazards)가 초래될 수 있기 때문이다. 또

한 수산 부문에 있어서는 일단 어떤 형태든 사회·경제 질서가 만들어지면 공유자원 이용에 대한 기득권(예: 사적 소유권에 버금가는 권리)이 형성되고 기존질서의 변화는 풍선효과⁹⁾를 수반하기 때문에 여건이 크게 변화해도 필요한 질서 변화를 유인하기가 쉽지 않다.

2) 수산경제

수산업은 수산자원에 대한 사적 재산권이 아닌 공유 재산권을 근간으로 성립하기 때문에 면허와 허가 처분이 제도적 핵심이다. 현재 수산경제를 규율하는 제도적 양대 축은 수산업법과 수산자원관리법이다. 면허와 허가 처분에는 반드시 수산자원과 어장의 이용권한과 관리책임을 동시에 규정하고 있으므로 수산인들이 합법적으로 권한을 행사하고 동시에 책임을 이행하도록 하기 위한 감시·통제·집행체제가 여타 산업보다 훨씬 강력하고 강제적이다.

바다가 넓긴 하지만, 그것의 생물자원 부양능력과 개발 잠재력에는 한계가 있다. 따라서 사적 재산권과 그 경계가 명확하게 설정되기 어렵고 동시에 최소한 수산자원과 어장자원을 둘러싸고 비배타적 이용경쟁이 치열하게 전개될 수밖에 없다. 자유시장경제체는 배타적 사적 소유권과 경쟁을 기반으로 성립·발전·유지된다는 사실을 상기할 때, 자원에 대한 공적·사적 관리가 적절하게 이루어지지 않을 경우 공유자원인 수산자원의 이용에 있어서 경합은 개별 어업경영과 수산경제 자체를 붕괴시키기에 충분한 파괴력을 지니고 있다. 수산자원이 남획되고 어장환경이 악화되면 될수록, 어업인들의 사익 추구하고 수산행정의 공익 추구 사이에는 충돌과 갈등이 발생하게 된다.

수산식품에 대한 지속적 수요 증가와 공급 제약 조건(예: 해양의 생물자원 부양능력과 어장 면적), 해양의 다원적 기능, 어촌인력의 고령화 등을 고려하면, 대안적 어가소득원 개발이 없는 한 지속 가능한 수산업 및 어촌 발전은 현실적으로 어렵다. 그렇다면, 수산자원만을 가지고는 미래에도 어가·어촌소득과 도시근로자 가구소득 사이의 격

9) 풍선효과는 풍선에서 한 곳을 누르면 다른 곳이 튀어나오는 것과 같이 하나의 문제가 해결되면 바로 또 다른 문제가 생기는 현상을 나타내는 용어다.

차가 해소되기 어려울 것이라는 예측이 가능하다. 이 문제를 해결하는 데는 크게 두 가지 방법이 있을 수 있다. 하나는 어업 외 소득원(예: 어촌관광 소득원 개발 등)을 적극적으로 개발해 나가는 것이고, 다른 하나는 국가가 어가소득과 도시 근로자 가구소득의 격차를 보전하는 것이다. 국가 선진화에 있어서 수산업 선진화는 필수적이기 때문에 국가는 어느 한 방법을 택하거나 두 방법을 적절하게 조합한 효과적인 정책을 개발·추진해야 한다.

이런 수산정책의 선택이 이루어질 때, 어업 간·지역 간 소득 격차와 수산사회·수산행정 간 충돌과 갈등이 완화내지 해소되고, 성장과 통합을 통한 수산업 선진화가 진전될 수 있을 것이다. 우선적으로 소득이 증대되고 불평등이 완화 또는 해소되면, 수산사회 구성원들은 자부심과 행복감을 가질 수 있고, 꿈과 희망을 가진 젊은이들이 수산사회에 유입되어 수산경제의 성장과 수산문화의 계승·발전 그리고 사회자본 축적이 순환적으로 이루어질 수 있다. 이것이 곧 수산업 선진화의 선순환구조를 만들어 낼 수 있는 방법 중 하나가 될 것이다.

3) 수산문화

문화라는 용어는 라틴어의 컬쥘라(cultura)에서 파생한 컬처(culture)를 번역한 말로 본래의 뜻은 경작이나 재배였는데, 후에 교양·예술 등의 뜻을 가지게 되었다. 영국의 인류학자 E. 타일러는 『원시문화 Primitive Culture 1874』에서 문화란 ‘지식·신앙·예술·도덕·법률·관습 등 인간이 사회의 구성원으로서 획득한 능력 또는 습관의 총체’로 정의하였다.

일반적으로 문화는 i) 구미풍의 요소나 현대적 편리성(문화생활·문화주택 등), ii) 높은 교양과 깊은 지식, 세련된 생활, 우아함, 예술풍의 요소(문화인·문화재·문화국가 등), iii) 인류의 가치적 소산으로서의 철학·종교·예술·과학 등을 가리킨다. iii)의 경우는 독일의 철학이나 사회학에 전통적인 것이며, 인류의 물질적인 소산을 문명이라 부르고 문화와 문명을 구별한다. i)과 ii)의 경우는 문화가 없는 인류는 과거에 존재하였고, 현재도 존재하고 있다는 것이다. 그러나 현재의 사회와

학, 특히 문화인류학에서는 미개와 문명(高文化)을 가리지 않고, 모든 인류가 문화를 소유하며 인류만이 문화를 가진다고 생각한다. 여기서 문화란 인류에서만 볼 수 있는 사유와 행동 양식(생활방식)으로 유전에 의하는 것이 아니라 학습(또는 교육)에 의하여 소속한 사회(협동 또는 통합을 학습한 사람들의 집단)로부터 습득하고 전수받은 것 전체를 포괄하는 개념으로 정의된다.

그렇다면 한국 수산문화는 어떤 상태에 있는가? 이를 계량지표로 나타내기란 쉽지 않지만, 정성적인 분석은 가능하다. 우리 수산업과 수산사회는 1900년대 초 일제 강점기부터 오늘에 이르기까지 일제의 유산을 지닌 수산법·제도와 서구의 기술 모방 그리고 현대 문명(문화)이라는 옷을 걸치고 있다. 따라서 우리 수산업에 맞는 색깔과 적절한 크기의 법제도적 옷이 무엇인지를 연구·토론하지 않은 채, 지난 100년 동안 선진국의 수산 질서와 문화를 수입해 오면서 수산사회의 갈등은 여전히 지속되고 있다. 또한 우리 수산역사 속에 간직되어 있는 공동체 의식과 배려 문화, 즉 훌륭한 사회자본도 수산사회 구성원들의 잠재의식 속에 잠들어 있을 뿐, 현대 사회에 적합하게 계승·발전되지 못하고 있다. 이는 곧 한국 수산사회에 사회자본의 복원과 확충을 위한 평생학습(교육)과 전수 시스템이 절실히 요청되고 있는 현실을 반영하고 있다.

2. 도전

1) 글로벌화

우리는 우선 국제화나 세계화라는 말의 사전적 의미보다는 이 말이 사용되는 사회적 맥락을 따져볼 필요가 있다. 국제화(internationalization)란 기업경영에 있어서 국가 간 국경의 개념을 인정하며 자기 국가를 기초로 다른 나라와의 일정한 관계 하에서 경영활동을 전개해 나가는 것으로 볼 수 있다. 이에 비해 세계화(globalization)는 국가 간 국경 자체의 한계나 차이를 뛰어넘어 처음부터 지구촌 전체를 하나의

경영단위로 삼는 보다 공세적이고 전략적 기업 활동을 말한다(한스 마틴·하랄트 슈만, 1996).

그러나 그것은 모두 기업경영의 입장에서 본 것이다. 국제화는 상대적으로 조심스런 개념으로, 세계화는 상대적으로 공격적인 개념으로 구분될 수 있을 뿐이다. 그러나 이 개념들을 일하는 사람의 입장에서 보면 그렇게 큰 차이가 발견되지 않는다. 국제화가 되던 세계화가 되던 가족노동에 의해 땀 흘려 일하면서 벌어먹고 살아야 하는 어업인들에게는 국경과 민족의 개념이 냉혹한 현실로 다가오고, 그들은 국가 간, 민족 간에 서로 다름을 확인하면서 살아가야 한다. 환언하면 기업들은 범지구적인 범위에서 국경을 초월하여 활동하고 민족의 틀을 뛰어넘은 지 오래 되었지만, 그들은 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 의미에서만 진보적인 것이지 어업인들에게는 세계화가 완전히 다른 의미로 다가온다. 그들에게는 세계적인 무한경쟁에서 살아남기 위해 보다 높은 능력과 자질을 갖추고 보다 더 열심히 일해서 세계적으로 높은 생산성과 부가가치를 달성해야 하는 것이 세계화에 대비하는 과제다. 그러나 어업인들이 직면하고 있는 중요한 문제는 그들의 생산수단을 거의 전적으로 자연력에 의존해야 하고 자본(예: 선박, 가공, 유통·마케팅 등을 위한 자본)의 유동성이 극도로 낮기 때문에 제조업 생산자들과 같이 그들의 계획과 의지에 의해 생산성과 부가가치를 쉽게 향상시킬 수 없다는 것이다. 세계화 속에서 어업이 직면하고 있는 이러한 제약조건과 한계 때문에 헌법(제123조)은 국가에 어업 및 그 자조조직을 지원·육성할 책무를 부과하고 있는 것이다.

앞서 정의했듯이, 세계화란 국가 간 국경을 뛰어넘어 처음부터 지구촌 전체를 하나의 경영단위로 삼는 보다 공세적이고 전략적인 기업 활동이다. 세계화의 구체적 모습이 자유무역주의의 확산이며, 이에 대한 수단은 곧 WTO DDA와 FTA 협상에서 주요 의제로 대두되고 있

는 관세장벽·비관세장벽·각종 보조금의 완화 내지 철폐다. 그러나 일반 기업경영과 달리 어업경영은 국경을 초월하여 지구촌 전체를 하나의 경영단위로 삼을 수 없는 중요한 제약조건을 가지고 있다. 그것은 바로 수산자원이 지니고 있는 공유성의 특성에서 기인한다. 세계 대부분의 연안국들은 자국의 영해와 경제수역 내에서 외국인의 직간접 투자를 강력하게 제한하고 있다.

수산자원을 상대적으로 풍부하게 가지고 있는 연안국들은 영해 밖 200해리 경제수역 내에서 입어료와 직간접 원조를 지불하는 조건으로 타국(예: 조업국)의 어선들에게 한시적으로 할당입어를 허용한다. 따라서 어업 부문은 국가 간 자본과 기술의 이동이나 이전이 제약을 받고 그 격차 또한 크다. 대부분의 세계 연안국들은 왜 어업의 세계화를 제한하는 것일까? 그 이유는 분명하다. 수산자원은 사유재산권 설정이 극히 어렵고, 책임관리가 어려울 뿐만 아니라 남획에 노출되기 쉽기 때문이다.

반면, 수산물가공업 경영자들은 지구촌 전체를 하나의 경영단위로 한 경영활동을 전개하기가 상대적으로 용이하다. 그 이유는 수산물 무역이 자유화됨으로써 가공원료의 이동 정도, 임금수준 등 생산 여건에 따라 원료 수산물과 자본 그리고 기술의 국가 간 이동이나 이전이 비교적 자유롭게 이루어질 수 있기 때문이다. 우리나라, 일본, 미국 등의 수산물 가공기업들이 가공공장을 동남아시아, 중국 등 연안개발도상국가로 이동하는 이유가 바로 여기에 있다.

2) 국제 수산자원 관리질서 강화

유엔해양법협약(1982년 채택, 1995년 발효)과 유엔공해어업협약(1995년 채택, 2001년 발효)은 공해상 자유어업과 200해리 배타적경제수역 내에서의 조업을 극도로 제약하는 역사적 계기를 마련하였다. 이 2개의 글로벌 어업규범은 많은 지역수산기구(중서부태평양수산위원회, 중부베링공해명태자원보전관리위원회, 국제포경위원회 등)와 더불어, 글로벌·지역·소지역·개별 국가 차원에서 수산자원 관리를 강화해나갈 수 있는 제도적 근거를 제공하였다.

한반도 수역에서는 한일어업협정(1999), 한중어업협정(2001), 일중어업협정(2000)이 발효됨으로써 이미 두 글로벌 어업 규범의 효력이 시험되었고, 2004년 중서부태평양수산위원회(WCPFC)가 설립됨으로써 남태평양 다랑어자원과 우리나라 남부 근해를 회유하는 북방참다랑어자원의 이용·관리와 양식도 영향을 받고 있다. 그런가 하면 불법·비보고·비규제(IUU)어업¹⁰⁾의 예방·저지·근절을 위한 국제적 규제도 한층 강화되고 있다. FAO는 2009년 IUU 근절을 위해 ‘불법어업 근절을 위한 항구국 조치 협정’을 채택하였고, 시행이 전 세계적으로 확산되는 계기를 마련하였다. 현재 수산자원관리 강화를 위한 노력은 한편으로는 유엔 결의, FAO, 생물다양성협약 등을 통한 글로벌 차원에서, 다른 한편으로는 지역수산기구를 통한 지역·소지역 차원에서 다면적으로 전개되고 있다.

국제수산 차원에서 보면, 한국 수산업을 선진화해 나가는 데 있어 우리나라가 어장과 자원이 빈약한 조업국이라는 사실은 매우 고통스런 현실이다. 문제는 글로벌 수산 규범 내지 표준을 여하히 국내 법·제도로 수용·실천하고 국제수산사회에 대한 공헌도를 높임으로써 호혜적 수산자원 이용과 관리를 실현해 가느냐 하는 것이다. 환언하면, 여하히 조업국과 연안국이 함께 성장하고 통합된 국제수산사회를 만들어가는 데 기여할 수 있느냐 하는 것이다. 예컨대, 노르웨이는 원양 조업국이 아니면서도 국제수산사회에 대한 기여도가 높고, 수산업의 성장과 수산사회의 통합이 잘 조화된 세계에서 가장 선진화된 수산국이다. 노르웨이의 수산 여건이 우리나라와 사뭇 다르긴 하지만, 노르웨이 수산업의 높은 역동성, 자부심, 자율성, 창의성, 호혜성, 다양성, 직업적 매력도 등은 우리나라가 수산업의 글로벌화와 선진화를 이루어감에 있어 시사하는 바가 크다.

10) 불법·비보고·비규제(IUU) 어업이라는 용어는 1997년 남극해양생물보존자원위원회 상임위원회의 의제 중에 처음으로 나타났으며, 이후 지역기구 차원에서 논의되어 왔다. IUU어업 개념의 등장은 IUU어업으로 인하여 전 지구적으로 자원관리가 불가능해지고 있으며, 어족자원의 고갈이 심화되고 있다는 인식에 따른 것이다.

3) 수산인력 고령화와 성장 잠재력 저하

한국 수산업의 선진화, 즉 수산업의 성장과 수산사회의 통합에 있어서 왜 수산인력의 고령화가 핵심 도전이며 문제인가? 역사를 발전시키고, 성장 잠재력을 높이고, 문화를 계승·발전시키는 주체는 사람이다. 특히 젊은 경제활동 인구의 규모는 산업이나 국가 성장 잠재력 제고의 핵심이다. 사람은 태어나고 죽고 새로운 세대를 탄생시키기 마련이지만, 이런 순환구조가 균형을 잃을 때 산업과 국가의 성장 잠재력은 필연적으로 쇠퇴하고 사회·경제적 불안정이 초래된다.

우리나라의 수산인력이 고령화 단계에 접어든 지도 오래 되었다. 그렇다면 정부의 지속적인 투자에도 불구하고 수산인력의 고령화 비율은 왜 낮아지지 않고 있는 것인가? 그 이유는 간단하고 분명하다. 수산업에 대한 비전과 직업적 매력이 상대적으로 크게 낮기 때문이다. 꿈이 없고 직업적 매력이 낮은 산업에 있어서 젊은 인력의 순유입(net inflow)이 마이너스(minus)라는 것은 그 자체로 자명한 사실이다. 대학 졸업생들이나 졸업예정자들은 왜 삼성전자 등과 같은 대기업을 그토록 선호하는 것일까? 상대적으로 높은 보수와 좋은 근무환경도 중요하지만, 더 중요한 것은 거기에는 자존감과 공공선의 실현을 위한 꿈과 희망과 자부심이 있기 때문이다.

한국 수산업의 선진화에 필요한 핵심 요소가 높은 자율적 학습역량을 가진 수산사회 구성원이라는 사실을 고려할 때, 현재와 같이 수산인력의 노령화가 지속되거나 더 진전된다면, 수산 정책과 투자는 그 기대효과를 거양하기 어려울 것이다. 잘 설계된 평생 학습훈련이 지속적으로 이루어질 경우 노령화가 반드시 성장 잠재력을 쇠퇴시키지는 않을지라도 그것을 높이는 데는 분명한 한계가 있다. 즉 한국 수산업은 성장과 통합의 역동성을 점차 상실하게 된다는 것이다. 비교적 젊은 어업 경영인(후계자)이 선발·육성·조직화되고는 있지만, 수산업의 선진화, 즉 수산업의 성장과 수산사회의 통합을 위한 기반을 형성하기에는 역부족이다.

그에 대한 중요한 원인으로 수산평생학습(교육) 시스템의 부재를 들 수 있다. 지식정보화 시대에 성공하기 위하여 요구되는 중요한 과

제 중 하나는 평생학습 수산사회를 구축하는 것이다. 21세기 지식정보화 시대에는 지식과 정보의 양이 크게 증대할 뿐만 아니라 지식과 정보의 생애주기가 매우 짧아지는 특징을 보인다. 따라서 젊었을 때 고등학교나 대학에서 공부한 것만으로는 새로운 지식과 정보 습득하는 데 제약이 있을 수밖에 없다. 새롭게 나타나는 새로운 지식과 정보를 끊임없이 접하고 습득하기 위해서는 국가가 수산사회 구성원이면 누구든 언제 어디서나 쉽게 첨단 수산 신지식과 정보를 접할 수 있는 학습(교육)환경을 제공할 수 있어야 한다. 또한 우리나라 수산업과 직접 비교할 수는 없을지라도 노르웨이(예: IT지수 세계 1위) 등 선진 수산국들의 발전과 선진화 과정 그리고 방법 및 수단을 치밀하게 분석·검토하고, 문화적 배경과 특징을 고려한 시사점을 벤치마킹할 필요가 있다.

IV. 한국 수산업 선진화의 길: 평생교육(학습)과 사회자본

1. 교육(학습)의 역할

수산자원과 수산업 그리고 어촌의 지속성을 회복하고 유지하는 것은 지속 가능한 수산발전의 근간이며, 수산업의 성장과 수산사회의 통합은 선진화라는 명제에 대한 정책적 대응 목표이다. 이는 물질과 정신의 상보적 표상이다. 따라서 선진화는 사회구성원 또는 사회집단의 내재적 변화, 즉 성장과 통합에 대한 사회적 인식·가치·태도·행동양식(Cognition, Value, Attitude and Action : CVAA)을 변화시킬 수 있는 새로운 교육(학습) 시스템을 필요로 한다.

교육은 관점에 따라 다양한 양상으로 이해되지만, 공학적 개념에서 교육은 ‘국가·사회적 목표 실현을 위한 인간의 CVAA의 계획적 변화’로 정의된다(정범모, 2000). 어떤 활동이 교육인가 아닌가 하는 것은 그 활동이 의도하는 인간행동의 변화가 실제로 관찰되는가 아닌가에 달려 있다. 교육에는 공학과 공통된 요소가 있는데, 공학의 가장

중요한 특징 또는 임무는 우리가 바라는 변화를 목표 지향적으로 유인하는 데 있기 때문에 공학의 핵심 개념은 ‘의도적 변화’라고 말할 수 있다. 교육도 이와 마찬가지로 교육이 행해지는 곳에는 반드시 어떤 목표를 실현하기 위한 의도적인 교육(학습)과정이 수반된다.

따라서 교육은 어떤 사회든 그 사회가 지향하는 목표를 실현하기 위해 ‘사회집단의 CVAA를 계획적으로 변화시키는 과정’이라고 할 수 있다. 예컨대, 수산업을 포함한 우리의 국가적 목표가 민주주의와 시장경제 그리고 남북통일, 선진화를 실현하는 것이라면, 교육은 그런 국가적 목표를 달성하기 위하여 사회집단의 CVAA를 계획적으로 변화시킬 수 있는 유효한 수단이며 과정이다.

특히 수산업의 녹색성장·선진화가 중요한 수산발전 패러다임이라면, 새로운 패러다임으로의 이행에는 수산사회 구성원들의 CVAA의 근본적인 변화가 요구된다. 이는 사회자본을 축적할 수 있는 새로운 수산해양 평생교육 시스템 구축에 의해 뒷받침되어야 한다. 그 이유는 21세기 지식정보화 시대에서는 평생교육만이 수산사회집단을 국가·사회적 목표, 즉 수산업의 지속가능한 발전과 선진화에 부합하게 수산사회구성원들의 CVAA를 계획적이고 동태적으로 변화시킬 수 있기 때문이다.

2. 사회·공동 인식과 의사소통

사회집단을 구성하고 있는 모든 성원이 시차를 달리하여 태어나고 죽는다는 원초적이고 불가피한 사실이 교육의 필연성 또는 필요성을 규정한다. 새로 태어난 집단 구성원과 집단의 지식과 풍습을 습득해 있는 성인들 사이에 미성숙과 성숙의 차이가 있다. 또한 이 미성숙한 구성원은 수적으로 적절한 만큼 보존되어야 하며, 성숙한 구성원이 가지고 있는 관심, 목적, 정보, 기술, 활동에 참여할 필요가 있다. 이 필요성이 충족되지 않으면 그 집단은 본래의 생명력을 잃게 된다. 문명이 발전하면 할수록, 미성숙한 구성원이 태어날 때부터 가지고 있는 능력과 성인들의 규범·지식·풍습 사이의 간극은 점점 더 크게 벌어

지게 된다.

단순한 신체적 성장과 생명을 이어나가는 데 있어서 필요한 전문 기술을 배우고 전문 지식을 쌓는 것만으로는 집단의 삶을 재생 또는 갱신하는 데 충분하지 않다. 의도적인 노력과 시행착오 끝에 터득한 지혜가 필요하다. 사회집단의 목표와 임무를 의식하지 못한 채, 그것에 전혀 무관심한 상태로 살아가는 사회구성원들로 하여금 그것을 의식하게 하고 그것에 능동적으로 관심을 가지도록 하고, 또한 여건 변화에 능동적으로 신축성 있게 대응할 수 있도록 해야 한다. 여기에 교육(학습)은 가장 핵심적인 역할을 수행할 수 있다(Dewey, 1919).

사회는 전수(傳受)와 의사소통에 의해서 존속할 뿐만 아니라 그 속에서 존속한다고 할 수 있다. 따라서 공동, 사회, 의사소통은 새로운 국가적 산업적 집단목표를 설정하고 실현해가는 데 중요한 실천적 개념이다. 사람들이 사회에서 살아간다는 것은 그들이 무엇인가 공동으로 해야 할 일(예: 수산업 선진화, 남북통일, 민주주화, 녹색성장 등)을 가지고 있기 때문이며, 의사소통은 공동으로 해야 할 일을 설정하고 추진하는 과정을 의미한다. 사람들이 사회를 이루기 위해 공유해야 하는 것은 공동의 이해(예: 목적, 신념, 가치, 포부, 지식, 지혜 등) 또는 비슷한 마음가짐이다. 이런 것들은 물건처럼 이 사람에서 저 사람으로 전해줄 수 있는 것이 아니며, 몇 사람이 떡을 나누어 먹듯이 조각을 내어서 나누어 가질 수 있는 것도 아니다. 의사소통(예: 교육)에 의한 공동의 이해 증진은 구성원들로 하여금 유사한 정서적 지적 성향을 가지게 하며, 국가적·사회적·산업적 기대와 요구조건에 대하여 유사한 방식으로 반응할 수 있도록 해준다.

사람들이 실제로 가까이 있다고 해서 사회가 되는 것이 아니고, 서로 멀리 떨어져 있다고 해서 사회적 영향을 주고받지 않는 것도 아니다. 스마트폰이나 인터넷, 국제특송(예: DHL)을 통하여 사람들은 아무리 멀리 떨어져있더라도 한 지붕 밑에 사는 사람들 사이보다 더 긴밀한 관계를 맺을 수 있다. 또한 개인들이 모두 공동의 목표를 위하여 일한다고 해서 사회집단을 이루는 것도 아니다. 기계의 부품들은 고도로 긴밀하게 협동하여 공동의 결과를 실현하기 위해 일하지만, 기

실 사회를 이루고 있지는 않다. 그러나 그 부품들이 모두 공동의 목적을 인식하고 모두가 그 목적에 관심을 가짐으로써 각자의 활동을 그 목적에 맞게 조정할 수 있다면, 그 부품들도 사회를 이룬다고 볼 수 있다. 기계의 부품들이 그런 방식으로 일을 하려면, 의사소통을 할 수 있어야만 한다. 환언하면, 각각의 부품은 다른 부품들이 어떤 일을 하는가를 알아야 하고 그 다른 부품들에게 자기 자신의 목적과 진전 상황을 알릴 수 있는 방법을 가지고 있어야 한다. 요컨대, 의견의 일치와 공동의 목표에 대한 사회적 정책적 지지는 의견의 교환, 즉 의사소통을 필요로 한다는 것이다.

이런 관점에서 볼 때, 인간 사회집단 안에도 사회적 관계라고 볼 수 없는 많은 관계들이 존재하고 사회집단에 있어서 상당히 많은 인간관계는 여전히 기계와 같은 수준에 머물러 있다(Dewey, 1919). 개인들은 서로 상대방을 이용하여 각자가 바라는 결과를 얻고자 하며, 상대방의 정서적 지적 성향이나 동의에는 주의를 기울이지 않는다. 이와 같이 남을 이용하는 관계는 지위, 기술, 수완, 기계적 또는 금전적 수단을 다루는 솜씨의 우월성에 의해 성립된다. 부모와 자녀, 교사와 학생, 고용주와 종업원(선주와 선원), 통치자와 피통치자의 관계가 이 수준에 머물러 있다면, 그들의 활동이 아무리 서로 밀접하게 관련되어 있더라도 진정한 의미에서 결코 사회집단을 이루고 있다고 볼 수 없다. 명령을 주고받는 것은 행위와 그 결과에 변화를 가져오기는 하지만 그것만으로는 목적과 핵심가치의 공유, 관심의 교환, 사회집단의 활력과 변화에 대한 지지를 유인하기 어렵다.

사회생활은 바로 네트워크이자 의사소통을 의미하며 모든 의사소통은 교육적 의미를 지니고, 의사를 전달한다는 것은 바로 경험이 교류되고 확대된다는 것을 의미한다. 이 과정에서 한 사람은 다른 사람의 생각과 느낌과 경험을 공유하며, 따라서 정도의 차이는 있지만 그 자신의 CVAA에 수정이 가해진다. 경험을 전달하기 위해서는 그것을 체계화하는 것이 중요하다. 경험을 체계화 또는 조직화하려면, 그 경험을 다른 사람의 입장에서 바라보고(예: 관심과 배려-일종의 사회자본), 그것이 다른 사람의 삶과 어떤 연관을 가질 수 있는가를 생각하

면서 그 사람이 그 의미를 알 수 있도록 형식을 가다듬어야 한다.

또한 우리의 직·간접 경험을 다른 사람이 이해할 수 있도록 하려면 그 사람의 경험의 일부를 우리 자신의 마음속에 동화시키지 않으면 안 된다. 그렇기 때문에 국가는 살아 있고 변화하면서 정체성이 강한 수산사회의 조직화와 평생학습(교육) 시스템 구축을 통해 수산사회 구성원들에게 목적 지향적이며 동태적으로 지대한 교육적 영향(예: 수산사회의 목표 지향적 변화, 즉 수산업 선진화에 영향)을 미칠 수 있어야 한다.

3. 사회자본 축적

앞서 정의했듯이, 사회자본이란 사회구성원들 간의 관계와 그것에 체화되어 있는 배려, 신뢰, 인정 등의 역량과 이를 촉진하는 조직과 법·제도 그리고 네트워크의 총체(즉, 소프트 파워)이다. 그렇다면 경제자본, 인적자본, 문화자본 등¹¹⁾과 구분되는 사회자본의 특징은 무엇인가? 그것은 다음과 같이 여섯 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 사회자본은 행위자들이 개인적으로 소유하고 있는 자본이 아니라 행위자들 사이의 관계 속에 내재되어 있는 사회집단 자본이다. 즉, 둘 이상의 행위자가 맺고 있는 관계의 특성이 사회자본을 다른 형태의 자본과 구분 짓는 가장 근본적인 차이점이다. 따라서 사회자본은 개인이 소유하고 있는 개인자원(personal resources)이 아니라 개인 간의 관계

11) 경제자본(통상적으로 자본으로 지칭)은 재화와 용역의 생산에 사용되는 자산을 말하며, 인적자본은 미래 금전적 소득을 창출하는 데 있어서 인간에 내재되어 있고 활용할 수 있는 자산을 말한다. 일반적으로 자본이라고 할 때는 자본과 토지 등 물질 자본만을 지칭하는 좁은 의미로 받아들여졌으나, 경제가 발전하고 제2차 세계대전 이후 교육이 경제성장을 촉진하는 요인으로 주목받게 되면서 그 중요성이 강조되고 있다. 문화자본이란 용어는 1970년대에 피에르 부르디외(Pierre Bourdieu)와 장 클로드 파스롱(Jean-Claude Passeron)이 그들의 공저인 'Reproduction in Education, Society and Culture 1977'에서 처음으로 사용하였다. 문화자본이라는 용어는 상징적 표현이 화폐나 재산과 마찬가지로 사회의 지배계급에 의하여 결정된 교환가치라는 주장에 근거하여 성립된 개념이다. 즉, 어떤 사회의 구성원은 그 사회의 지배계급에 의해 가장 높이 평가되는 언어를 이해하고 활용하는 능력이 많으면 많을수록 문화자본을 많이 소유할 수 있을 뿐만 아니라, 문화자본의 분배와 전수방법 역시 통제할 수 있다는 것이다.

를 통해서 접근할 수 있는 공공자원(public resources)의 속성을 지닌다 (Lin, 1998: 4).

둘째, 경제자본이나 인적자본 또는 문화자본은 자본의 소유자에게 이익이 배타적으로 귀속되지만 사회자본은 이익이 공유되는 속성을 지닌다. 그러나 이익이 공유되는 모습은 두 가지형태로 나타난다. 하나는 사회자본을 통해 관계를 맺고 있는 구성원 사이에서만 이익이 배타적으로 공유되는 경우다. 예컨대, 특정 사회집단 내에 구축된 신용을 통해 어떤 경쟁 우위를 점할 수 있다. 다른 하나는 관계에 포함되지 않은 구성원에게도 이익이 돌아가는 경우다. 예컨대, 특정 해역에서 물고기를 잡는 몇몇 어업인들이 상호 신뢰를 통해 그들 스스로 어업활동을 관리할 경우 그 해역에서 물고기를 잡는 다른 사람들도 관리의 혜택을 누릴 수 있는 것이다.

셋째, 사회자본은 다른 형태의 자본과 달리, 보유하기 위해서 지속적으로 관계를 유지하려는 노력이 필요한 자본이다. 사회자본은 그것이 일단 획득되었다고 해서 미래에도 변함없이 그 사람에게 머물러 있으리라는 보장이 없다. 사회집단의 구성원들 사이에서 서로의 관계를 끊임없이 확인하고 인정을 받는 일련의 지속적이고 역동적인 교환과정을 거쳐야만 사회자본은 유지되고 재생산될 수 있다(Bourdieu 1986). 따라서 한 개인이 특정한 시점에서 보유하고 있는 사회자본은 다른 사람과의 관계를 만들고 유지하기 위해 오랫동안 의도적으로 또는 비의도적으로 노력한 결과라는 사실이다.

넷째, 사회자본을 매개로 하는 사회적 교환관계는 다른 경제적 거래처럼 동등한 가치를 지닌 등가교환이 아니다. 일반적으로 시장 거래는 받는 것만큼 주는 것을 전제로 한다. 그러나 사회자본을 매개로 하는 거래에서는 당사자들 사이에 존재하는 신뢰가 반드시 영합관계(zero-sum relationship)로 나타나지 않는다. 오히려 사회자본은 거래당사자 모두가 사용하면 할수록 더욱 촉진되고 더욱 증가되는 소위 정합관계(positive-sum relationship)로 나타난다. 그런 의미에서 사회자본은 사용하면 할수록 총량이 늘어나는 특성을 지닌 자본이다 (Putnam, 1993).

다섯째, 경제자본의 교환은 일반적으로 시간적 차원에서 볼 때 동시적으로 이루어지는 반면 사회자본의 교환은 동시성을 전제로 하지 않는다. 왜냐하면 경제적 교환과 달리 사회적 교환에서는 개인의 동기가 서로 다르기 때문이다(Lin, 2001: 21). 또한 단 한 번의 사회자본 거래로는 신뢰가 쉽게 생기지 않기 때문에 교환관계가 반복적으로 이루어져야 한다. 그러나 거래가 반복되더라도 사람 사이에 존재하는 믿음에 기초한 거래의 안정은 언제든지 쉽게 깨어질 수 있다. 이런 점에서 사회자본은 일반적 호혜성에 기반을 둔 자원이지만, 그 호혜성은 근본적으로 불안정한 성격을 지닌다.

여섯째, 자연환경과 인간의 관계의 측면에서 볼 때 자연은 인간에게 에너지의 보고이며, 동시에 사회자본을 형성하는 데 필요한 교육(학습)과 수련의 장이기도 하다. 그러나 자연은 당사자 권리를 가지고 있지 않을 뿐더러 어떤 의도성도 가지고 있지 않기 때문에 인간과 자연 사이의 건강한 관계가 손상되면 자연은 인간과의 관계를 단절하기보다 미묘하고 복잡한 질서에 의해 스스로를 회복하고 재생산해 나간다. 반면, 자연과의 관계를 지속적으로 손상시키는 당사자는 인간이기 때문에 자연에 대한 인간의 CVAA와 행동양식에 따라 자연과 인간 사이의 관계는 긍정적 또는 부정적 영향을 받게 된다. 이것이 오늘날 자연환경과 인간의 관계 속에서 발생하는 문제의 핵심이다.

자연이 스스로 그러하다면, 자연과 인간의 관계에서 관리의 대상은 누구인가? 그것은 자연과 일방적 관계를 설정하고 있는 인간이다. 그렇다면 자연이 그 지속성을 회복하고 유지하기 위해서 인간은 스스로를 어떻게 관리해야 할 것인가? 크게 두 가지 방법이 있을 수 있다. 그중 하나는 사회집단이 자연에 대한 사회구성원들의 CVAA 변화를 법·제도적으로 강제하는 것이다. 이는 인간 활동에 대한 철저한 감시·감독·집행체제를 필요로 하고 일반적으로 높은 비용을 수반한다. 둘째, 사회자본의 축적을 통해 자연에 대한 사회구성원들의 CVAA를 능동적으로 변화시켜 나가는 것이다. 여기에는 강제되는 수동적 질서보다 순응적 질서(adaptive orders)가 더 효과적일 수 있다. 환언하면, 사회구성원들이 기꺼이 그리고 적극적으로 수용할 수 있는 최소한의

강제된 질서 하에서는 능동적 자율질서가 보다 더 잘 작동할 수 있다. 이를 위해서는 대안학교와 같은 새로운 교육 시스템을 통해 자연에 대한 인간의 CVAA를 변화시키고 사회집단 내에 사회자본을 지속적으로 축적해 나가는 것이다. 이는 곧 기존의 교육(학습) 시스템이 새로운 국가·사회적 목표(예: 선진화)에 부합하도록 상보적으로 변화되어야 함을 의미한다.

V. 한국 수산업의 사회자본·선진화 지표 설계와 측정방법

1. 사회자본

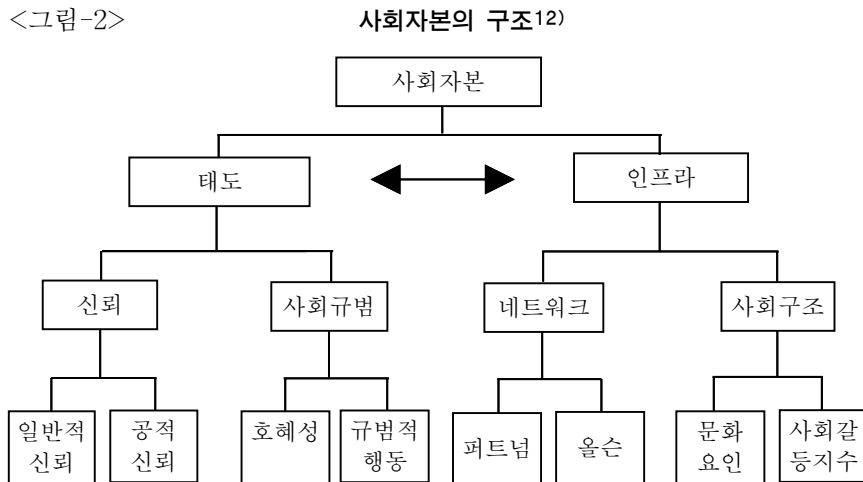
하나의 산업 차원에서 사회자본의 지표를 설정하고 측정한 선행 실증연구는 거의 없다. 현실적으로 참조할 선행연구가 적기 때문에 지수의 구조는 가능한 단순하면서도 사회자본에 대한 기존 이론을 종합적으로 반영할 수 있도록 설계되어야 한다.

사회자본의 모형구조는 기존 이론연구 결과를 바탕으로 구성할 수 있는데, <그림-2>에서 보듯이 기존의 이론연구는 사회자본 구조가 대체로 신뢰, 규범, 사회적 네트워크로 구성되어 있다고 본다. 예컨대, R. 퍼트남(2000)은 미국의 50개 주를 대상으로 한 사회자본 지수를 설정했는데, 주로 지역사회 네트워크와 사회적 신뢰를 지표로 구성했다. 그러나 수산 사회자본 지수 개발에 있어서는 기존의 이론적 논의를 바탕으로 좀 더 포괄적인 사회자본 지수를 포함할 수 있다. 즉, 수산 사회자본 지수의 구조는 크게 태도와 인프라 측면에서 설명될 수 있다. 태도적인 측면은 신뢰와 사회규범으로, 인프라 측면은 네트워크와 사회구조로 구성된다. 태도와 인프라가 유기적으로 사회자본을 형성하고 결국 사회협력과 결속을 증진하는 원동력이 된다.

4개 분야는 다시 각각 2개의 세부 항목으로 나눌 수 있다. 신뢰는

일반적 신뢰와 공적 신뢰로, 사회규범은 호혜성과 규범적 행동으로, 네트워크는 퍼트넘 그룹과 올슨 그룹으로, 사회구조는 문화적 요인과 사회갈등 지수로 구분된다. 8개의 항목은 다시 다수의 세부 항목과 각각의 세부 항목에 대해 다수의 변수로 구성할 수 있다(<그림-2>).

<그림-2>



1) 사회자본의 태도: 신뢰와 규범

(1) 신뢰

신뢰는 크게 일반적 신뢰와 공적 신뢰로 구분된다. 일반적 신뢰는 신뢰도, 공정성, 수산금융시장 신뢰로 측정된다. 신뢰도란 대부분의 사람을 신뢰할 수 있다고 응답한 비중을 말한다. 대부분의 사람을 신뢰한다는 것은 가족이나 친구뿐만 아니라 친교 관계가 없는 타인까지 신뢰한다는 것을 의미한다. 일반적으로 신뢰도는 사회구성원 별로 격차가 뚜렷하게 나타나는 특징을 지닌다. 공정성은 남들이 자신을 이용하지 않고 공정하게 대한다고 응답한 비중이다. 일반적으로 공정성도 신뢰와 마찬가지로 높은 비중을 나타내는 경향이 있다. 신뢰 측면

12) 이동원·정갑영 외, 『제3의 자본: 사회자본은 어떻게 증진되는가?』, 삼성경제연구소, p. 149.

에서 나타나는 사회자본에 영향을 주는 변수는 소득 수준뿐만 아니라 소득 불균형, 종교, 교육 등 여러 가지가 있다. 오히려 1인당 GDP는 신뢰의 원인이라기보다 신뢰사회에서 나타날 수 있는 결과 중 하나일 수도 있다.

금융시장 신뢰는 국내 민간부문 대출 규모로 측정할 수 있는데 (Guiso et al., 2004), 수산 부문 대출규모는 수산 부문에 대한 민간 대출 규모가 GDP에서 차지하는 비중으로 측정할 수 있다. 신뢰도와 공정성은 설문조사에 근거한 주관적인 데이터인 반면, 대출 규모는 수산 부문의 신뢰수준과 밀접한 관련이 있는 수산금융시장의 발전 수준을 객관적으로 나타낼 수 있다. 정부나 사회기관에 대한 공적 신뢰 또한 일반적 신뢰와 밀접한 연관이 있다. 예컨대, 공공기관이 공정하고 효율적으로 작동하는 사회는 타인을 신뢰하기 쉽다. 공적 신뢰는 공공기관 신뢰도, 법률기관 신뢰도, 정부의 소유권 보호, 사회기관 신뢰도로 구분하여 측정하고, 공공기관 신뢰도는 정부, 국회, 경찰(해양경찰), 사법제도, 행정사무 등의 기관에 대한 각각의 신뢰도로 측정한다.

정부의 소유권 보호는 법적 구조·소유권(수산업의 경우, 허가권, 면허권 등)을 이용해 추정한다. 소유권이 법적으로 잘 보장되는 사회일수록 타인과 자유롭게 각종 계약을 체결하며 거래할 수 있다. 안정된 소유권은 사회신뢰의 척도이다. 국가의 법적 시스템이 소유권 보호, 계약 집행 및 분쟁 조정에 실패할 경우 투자가 줄고 시장거래가 원활하게 이루어지지 않는다. 법적 구조·소유권은 경제자유 지수의 한 부분으로서 사법제도의 독립성과 소유권 보장을 주요 변수로 사용할 수 있다. 사회기관 신뢰도는 종교기관, 노조, 방송, 기업 등 사회기관에 대한 각각의 신뢰도로 측정할 수 있으며 종교, 교육, 언론 등은 사회의 문화적·도덕적 배경을 보여준다.

<표-1>

사회자본 지수의 기본 구조¹³⁾

구분	구성요소	구성항목
신뢰	일반적 신뢰	신뢰, 공정성, 수산금융시장 신뢰
	공적 신뢰	공공기관, 법률기관, 기획기관에 대한 신뢰도, 소유권 보호
사회규범	호혜성	시민의식
	규범적 행동	부패, 법치, 법의 기원
네트워크	퍼트넘 그룹	종교, 교육/예술/문화, 스포츠/여가단체 가입 비율
	울슨 그룹	노조, 정당, 전문협회 가입 비율
사회구조	문화	외국인 선원 비중, 도시화, 비공식 교제, TV보급률, 인터넷보급률, 정치적 권리, 종교
	사회갈등	소득 불균형, 민주주의 지수, 정부역량, 사회갈등 지수

(2) 사회규범

사회자본을 구성하는 두 번째 분야인 사회규범은 호혜성과 규범적 행동으로 나누어진다. 호혜성에 기초한 사회규범은 구성원 간의 책임 의식을 증진시킴으로써 사회협력 수준을 높여 준다(Putnam, 2000; Fukuyama, 1995; Lin, 2001). 호혜성은 시민의식을 이용해서 측정된다. 시민의식은 탈세, 정보 보조금 부정수급, 공공교통 무임승차, 뇌물 수수 등의 행위가 정당하지 못하다고 응답한 비중이다. 이런 부정행위가 정당하다고 생각하는 사람이 많은 사회일수록 시민의식이 낮아져 있다고 볼 수 있다. 이는 자신의 행동이 타인과 사회 전체에 미치는 영향과 그러한 행동이 결과적으로 자신에게 부메랑이 된다는 사실을 고려하지 않기 때문이다. 규범적 행동은 법률, 제도 등 강제성을 지닌 사회규범이 지켜지는 정도를 나타낸다. 일반적으로 법질서가 잘 지켜지는 사회에서는 타인에 대한 신뢰도가 높고 사회협력도 증진되는 것으로 알려져 있다(LaPorta et al., 1997).

13) 이동원·정갑영 외, 전제서, p. 169.

2) 사회적 자본의 인프라: 네트워크와 사회구조

(1) 네트워크

네트워크는 퍼트넘(R. Putnam) 그룹과 올슨(M. Olson) 그룹으로 구분할 수 있다. 퍼트넘 그룹은 종교단체, 교육·문화단체, 스포츠·여가단체에 가입한 비중으로 측정된다. R. 퍼트넘 등은 자발적 단체 활동을 통해 수평적 인간관계가 활성화되면 사회적 신뢰와 협력 수준이 증진된다고 주장한다. 즉, 사회구성원들이 단체 활동을 통해 서로 신뢰하고 협력하는 방법을 배우으로써 사회자본이 증진된다. 또한 사회적 네트워크는 호혜성에 기초한 사회규범을 촉진하고 남을 속이거나 배신하는 행위를 어렵게 함으로써 사회협력을 증진시킨다. 네트워크가 발달된 사회에서는 구성원 간 소통과 주요 정보가 이동하기 쉽다.

올슨 그룹은 노조, 전문협회에 가입한 비중으로 측정된다. M. 올슨(1982)에 따르면 멤버들의 이익을 보호하는 것이 주요 목적인 단체들은 사회 전체에 과중한 비용을 초래할 수 있다. 이러한 이익집단이 늘어나면 지대추구(rent seeking) 경쟁이 심화되어 사회협력을 저해할 수 있다. 그러나 여기서 단체가입 비중은 구성원들이 얼마나 적극적으로 단체 활동에 참여하는지를 측정할 수 없는 한계가 있다.

(2) 사회구조

사회구조는 사회협력이나 화합과 관련된 사회구조적 특징을 나타내는 항목과 변수로 구성되고, 문화적 요인과 사회갈등 요인으로 구분된다. 문화적 요인은 사회의 협력과 화합에 영향을 주는 사회 저변에 깔려 있는 문화적 배경을 나타낸다. 일반적으로 수평적 사회관계가 발달한 문화일수록 사회협력 수준이 높다는 의견이 지배적이다(Putnam et al., 1993; Laporta et al., 1997; Bjørnskov, 2006). 특히 정치적 권리는 사회가 구성원의 정치적 견해를 표명하거나 실천할 자유를 허용하는 정도를 나타낸다. 또한 구성원의 정치적 권리를 보장하는 사회일수록 개인의 소유권이 잘 보호되기 때문에 정부에 대한 공적 신뢰 형성이 용이하다. 종교는 사회의 신뢰수준에 영향을 미치는 사회의 네트워크 구조를 보여주는 변수이고 TV나 인터넷 보급률은

수평적 네트워크 발전에 영향을 준다.

사회갈등은 사회적 합의를 저해하고 이익집단 간 지대추구 경쟁을 자극함으로써 경제적 비용을 초래하는 경향이 있다(박준 외, 2009). 오일쇼크 등 외부 충격이 가해질 때, 사회가 가지고 있는 잠재적 사회갈등 요인과 갈등관리 제도는 경제성장과 사회통합에 영향을 미친다. 사회갈등은 사회협력에 영향을 미치는 구조적 제도적 특징인 소득 불균형, 민주주의 지수, 정부역량, 사회갈등 지수를 이용해서 측정된다. 소득 불균형으로 나타나는 구조적 사회갈등을 적절하게 관리하고 계층 간 합의를 이끌어내는 갈등관리 장치로서 민주주의와 정부역량을 들 수 있다. 민주주의는 다양한 이해관계를 공식적 의사결정 절차를 통해 조종함으로써 갈등을 관리하는 제도다. 사회갈등 지수는 소득 불균형과 다양성 등 구조적 갈등요인을 갈등관리 장치인 민주주의와 정부 역량의 평균으로 나눈 값으로 나타낼 수 있다. 갈등지수는 결국 구조적 갈등 요인에 대처하는 국가의 전략적 대응 수준을 보여준다. 사회갈등 지수 측정에는 사회갈등의 관리가 경제성장에 미치는 영향을 보여주는 로드릭 모형(Rodrik, 1999)이 이용될 수 있다.

2. 선진화 지표 설정

한국 수산업의 선진화 지표는 크게 요건과 세부 항목으로 구성할 수 있다. 먼저 선진화 요건을 설정하고, 각각을 몇 개 부문으로 나눈 후, 이를 다시 세분화하여 선진화 지표항목을 구성하는 것이다. 세부 항목은 수산업 선진화 요건을 달성하는 데 필요한 질서·경제·사회·문화적 측면과 수산인의 의지 그리고 관련된 요소를 포괄할 수 있다. 각 세부 항목에 해당하는 하위 지표는 여러 개의 변수로 구성할 수 있는데, 우리나라와 OECD 연안국의 세부항목 수준¹⁴⁾을 실증적으로 비교·분석할 수 있다.

14) 국내외 연구기관, 국제기구 등의 자료를 수집하고 측정치를 고려하여 표준화할 수 있을 것이다.

한국 수산업의 선진화 지표는 세부 항목을 설명하는 관련 변수의 조합으로 측정할 수 있고, OECD 국가 간 상대적 성취도 측정방식으로 도출할 수 있다. 이를 위해 i) OECD 연안 국가의 수산업 선진화 정도를 기준으로 한국 수산업의 상대적인 위치를 파악할 수 있다. 이때 한국 수산업의 각 변수를 OECD 국가들과 비교한 상대 점수로 환산하여 항목별 수준을 측정할 수 있다. ii) 각 수산 부문의 선진화 정도는 하위 세부 항목을 종합하여 현재 수준을 도식화한 펜타곤(pentagon)¹⁵⁾의 크기(평균)와 균형 있는 발전 정도(분산)로 파악할 수 있다. 이때 한국 수산업이 지향하는 선진화 목표는 세부 항목 지표의 수준이 상향되는 것과 아울러 지표가 균형을 이루는 것이다. iii) 펜타곤의 크기가 크고(높은 평균) 균형 잡힌 모양(낮은 분산)일수록 선진화 목표에 접근하게 됨을 의미한다. iv) 최종적으로 한국 수산업 선진화 지표는 선진화 요건 점수의 산술평균으로 계산하고 개별 요건의 점수는 각 요건별 변수의 지표수준을 평균하여 산출할 수 있다.

15) 주요 지표의 설정과 도식화가 반드시 펜타곤(5각형)일 필요는 없다. 육각형(6각형) 이상이 될 수도 있지만 지표가 너무 많아질 경우 우선순위에 따른 목표 설정과 정책 설계가 그 이상으로 어려워질 수 있다.

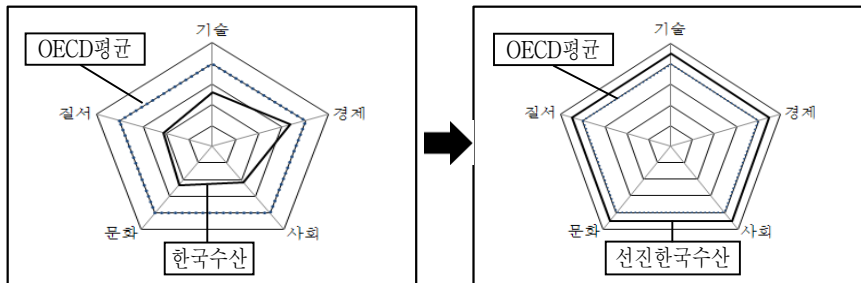
<표-2>

한국 수산업의 선진화 지표 체계¹⁶⁾

요건	세부 항목					
역동성	성장동력	경제사회적 안정	수산 관련 법제도 혁신	기술진보	인적자본	어가 성장력
	사회적 이동성	정치적 대표성	경제적 성취동기	소득배분 수준	교육기회	어가성장 가능성
자부심	자존감	하드파워 ¹⁷⁾	소프트파워	탁월한 리더십	수산업의 글로벌 파워	수산인의 자긍심
	미래 희망	수산업 비전	경제적 풍요	사회통합	문화적 풍취	수산인의 자신감
자율성	동기 부여	의사결정 참여	경제 활력	기회균등	실패의 자원화	자발성
	분권적 의사결정	분권	수산자원 이용 및 관리의 자율성	지역균형	사회적 대화	의사소통
창의성	독창적 사고력	기초 연구개발	수산·해양 교육혁신	융복합 역량	제도적 지원	문화적 토양
	지식재산 시장 환경	기술투자	특허	사업서비스	수산문화	규제의 질
호혜성	공공선 실현	정치적 신뢰	공정거래 질서	사법적 신뢰	노블레스 오블리주	준법의식
	타인 배려	공공질서	사회 안전망	약자 보호제도	수산인의 사회적 책임감	에티켓
다양성	개방성과 세계 공헌	국제사회 기여	국제사회 발언권	민간의 국제사회 공헌	다문화성	국제 네트워크
	가치의 다양성	표현의 자유	개방성	양성평등	다원적 문화 향유	의식의 수용성
행복감	여유와 만족도	근로의 질	건강	생활의 질	여가	구매력
	쾌적성	자연환경	주거환경	안전	생활편의	인격존중

<그림-3>은 예시적 그림으로 한국 수산업의 선진화 모습을 설명한 것이다. 왼쪽 그림은 현재의 한국 수산업과 OECD 평균 펜타곤을 나타내며, 오른쪽 그림은 한국 수산업의 바람직한 선진화의 모습을 상징적으로 묘사한 펜타곤이다. 수산질서, 수산경제, 수산사회, 수산문화 등 다섯 부문으로 평가할 때, 현재 한국 수산업의 선진화 지표가 OECD 평균에 크게 미치지 못한다면, 한국 수산업의 선진화 목표는 오른쪽 그림에서와 같이 OECD 수산업의 선진화 평균지표를 뛰어 넘는 수준으로 고양시키는 것이다.

<그림-3> **현재의 한국 수산업과 OECD 평균 펜타곤(왼쪽),
바람직한 한국 수산업의 선진화를 달성한 때의 펜타곤(오른쪽)**



수산업 선진화 수준을 실천적으로 제고하기 위해서는 먼저, 실증분석을 통해서 현재의 수준(지표)을 파악해야 할 것이다. 이어서 그 지표를 활용하여 선진화의 구체적인 일정과 노력을 관리하고 수산 선진국과 격차가 크고 실행이 용이한 과제를 우선적으로 추진할 필요가

- 16) 김선빈 외, “지표로 본 한국의 선진화 수준”, 『CEO Information』, 삼성경제연구소, 2010, p. 6. 참조 : 선진화 요건 중 자부심은 경제/사회/문화 역량을 바탕으로 미래 발전 가능성을 긍정하는 자세, 자율성은 선진사회 구성원답게 주체적/능동적으로 의사결정과 행동을 하는 태도, 창의성은 기존 통념/가치에 매몰되지 않고 참신하고 유용한 생각과 가치를 창안하는 능력, 호혜성은 자기 이익을 추구하면서도 공공질서와 규범을 준수하고 공동체적 가치도 중시하는 태도, 다양성은 다양한 가치를 존중하고 포용할 수 있는 열린 성향, 행복감은 현실에 만족을 느끼고 여유와 쾌적함 속에서 활력을 추구하는 상태, 역동성은 환경 및 가치 변화에 대응하여 끊임없이 자기혁신을 이루어 갈 수 있는 역량을 의미한다.
- 17) 하드파워(hard power)란 군사력, 경제력 따위를 앞세워 상대방의 행동을 바꾸게 하거나 저지할 수 있는 힘을 지칭하는 반면, 소프트파워(soft power)는 소통과 포용, 신뢰, 투명성, 법치 등에 기반을 둔 힘, 즉 사회자본을 지칭한다.

있다. 이를 통해 수산업 성장과 수산사회 통합의 선순환 고리를 역동적으로 창출해 나가야 할 것이다.

VI. 결 론

수산업의 선진화란 ‘수산경제의 성장·수산사회의 통합·구성원들의 시민적 덕성을 평가하는 개념이며, 성장과 통합이 조화를 이루며 증진되고, 시민적 덕성이 높은 수준으로 고양된 상태’로 정의할 수 있다. 환언하면, ‘다 함께 잘 살고, 덕이 충만한 상태의 수산사회’가 바로 선진화된 수산업·수산사회이다.

과거 반세기 동안 우리 수산사회와 수산행정은 나무만 보고 숲을 보지 못한 채, 자원 이용경쟁의 악순환에 빠져 있었다. 그 와중에 자원 이용의 경쟁구조와 수산정책은 상당한 진보를 해 왔지만, 다분히 서구 선진국과 일본의 정책을 모방했으며, 우리의 의식과 문화에 맞는 일관성 있는 정책기반을 구축하는 데는 크게 성공하지 못했다. 그 결과 수산사회와 수산정책의 근저에는 수동적 태도가 강하게 자리 잡았고, 수동적 태도는 수산사회와 수산정책이 창조성과 소통문화 그리고 공공선을 실현해가는 데 제약요인으로 작용하였다. 그런 제약 속에서도 수산 부문의 하드 파워는 상당 수준으로 확보되었지만, 수산업의 선진화에 필수적인 소프트 파워(또는 사회자본)의 축적에는 괄목할 만한 진전이 없었다.

한국 수산업이 선진화되기 위해서는 창조적 성장 동력을 확보해야 하고 수산사회의 사회적 이동성을 역동적으로 제고할 수 있어야 한다. 수산업 성장에는 자율성, 창의성, 자부심의 고양ی 필수적이며, 수산사회 통합에는 호혜성, 다양성, 행복감의 증진이 이루어져야 한다. 이 요건들이 다 함께 증진될 때, 수산업은 새로운 성장 동력을 창출할 수 있고 수산사회는 사회적 이동성 제고를 통해 통합을 실현할 수 있으며, 마침내 수산업의 선진화를 이루어 낼 수 있을 것이다. 이를 위한 가장 중요한 전제는 수산사회 구성원 개개인의 크고 작은 양보와 희

생이 반드시 수반된다는 사실이다. 따라서 선진화에는 사회자본 축적을 뒷받침 할 수 있는 평생학습(교육) 시스템의 구축이 필수적이다.

마지막으로 수산업 선진화 지표의 설정과 측정을 위한 실증연구에는 치밀한 사전준비가 필요하다. 우선 선진화 요건, 세부 항목, 하위변수를 결정하는 데는 광범위한 선행연구 검토가 이루어져야 하고, 이를 토대로 수산 관련 분야의 전문가 토론이 심도 있게 이루어질 필요가 있다. 다음으로 전문가 토론과 자문을 통해 결정된 범위와 변수에 대하여 대상 선진 수산국(예: 노르웨이 등)의 직간접 관련 자료를 수집하고, 이를 표준화하여 비교·분석함으로써 구체적인 우리나라 수산업 선진화의 로드맵을 설정할 수 있을 것이다.

투고일(2010년 8월 25일)

심사일(1차 : 2010년 11월 12일, 2차 : 2010년 12월 7일)

게재확정일(2010년 12월 13일)

참고문헌

1. 김선빈 외, “지표로 본 한국의 선진화 수준.” 『CEO Information』, 제757호, 삼성경제연구소, 2010.
2. 박세일, 『법경제학』, 박영사, 2000.
3. 박세일, 『대한민국 선진화전략』, 21세기북스, 2008.
4. 박성쾌, “사회자본 패러다임과 사회·감성재화에 관한 소고”, 『한국수산해양교육학회』, 16(2), 2004.
5. 박준 외, 『한국의 사회갈등과 경제적 비용』, 삼성경제연구소, 2009.
6. 신영태 외, 『우리나라 수산업의 선진화를 위한 기초연구』, 한국해양수산개발원, 2009.
7. 이동원·정갑영 외, 『제3의 자본: 사회적 자본은 어떻게 증진되는가?』, 삼성경제연구소, 2010.
8. 정범모, 『교육과 교육학』, 배영사, 1976.
9. 존 듀이, 이홍우 옮김, 『민주주의와 교육』, 교육과학사, 1919.
10. 한스 피터 마틴·하랄트 슈만, 강수돌 옮김, 『세계화의 뒷』, 영림카디널, 1996.
11. Bjørnskov, C., “Determinants of Generalized Trust: A Cross-Country Comparison”, *Public Choice* 130, 2006.
12. Bourdieu, Pierre and Jean-Claude Passeron, *Reproduction in Education, Society and Culture*, London: Sage Publications, 1977.
- Guiso, L., P. Sapienza and L. Zingales, “The Role of Social Capital in Finance Development”, *The American Economic Review*, 94(3).
13. Fukuyama, F., *Trust: The Social Values and the Creation of Prosperity*, New York: Free Press, 1995.
14. Fukuyama, F., “Social Capital and Civil Society”, Paper Prepared for delivery at the IMF Conference on Second Generation Reforms, 1999.
15. LaPorta, R. et al., “Trust in Large Organizations”, *The American Economic Review: Papers and Proceedings of the Hundred and Fourth Annual Meeting of the American Economic Association*(May 1997), 1997.

16. Lin, N., *Social Capital*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
17. Flap, Henk and Beate Völker, Nan Lin & Bonnie Erickson ed., *Social Capital, and Economic Capital and Job Attainment: The Position Generator as a Measure of Cultural and Economic Resources in Social Capital: An International Research Program*, New York: Oxford University Press, 2008.
18. Putnam, R., R. Leonardi and R. Nanetti, *Making Democracy Work*, New Jersey: Princeton University Press, 1993.
19. Putnam, R. D., *Bowling Alone: The Collapse and Revival of Community*, New York: Touchstone Books, 2000.
20. Rodrik, D. "Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapse", *Journal of Economic Growth*, 4(4).
21. Schultz, Theodore W., *Investing In People: The Economics of Population Quality*, University of California Press: Berkeley, 1982.
22. Tylor, E. B., *Primitive Culture: Researches Into the Development of Mythology, Philosophy, Religion, Language, Art and Custom*, Vol. 1(Originally Published in 1874), Cornell University Library(Scanned), 2009.