

열린마당1

국제사회의 수산업 동향과 동떨어진 우리의 현실

글로벌 수산 전문기구(Ocean Outcomes) 박지현 한국 프로그램 디렉터



지난 2016년 우리나라 연근해 어업 어획량은 처음으로 1백만 톤 이하로 톱 떨어졌다. 40여 년전 170여만 톤이라는 최고 어획량에서 거의 반 토막이 난 셈이다. 어릴 때 흔히 먹던 갈치니 고등어가 잘 잡히지 않고 값도 비싸진 현실을 통계 수치가 그대로 반영하고 있는 것이다. 그 많던 바다 물고기는 다 어디로 갔을까? 물고기가 고갈되고 있는 현실은 전 지구적 문제다.

북서대서양에 접한 뉴펀들랜드 앞바다는 과거 빛나는 대구 황금어장이었다. 15세기 이탈리아 탐험가 캐벗이 처음 이곳을 발견, 뉴펀들랜드 섬이라고 명명했는데, 대구가 하도 많이 잡혀 케이프 코드(cape cod)라는 지명까지 얻었다. 1980년대 초 캐나다 정부는 이 곳에서 많은 대구를 잡던 소련, 폴란드, 영국 등 외국 어선들을 쫓아내고 자국의 배타적 경제 수역(EEZ)에 대한 자원 관할권을 강화하기 시작했다.

그러나 캐나다 정부의 대구 자원 관리는 첫 단추부터 잘못되었다. 잘못된 수산 데이터와 오류가 있는 모델에 의존해 엉터리로 어획량을 추산한 것이다. 이들은 대구 자원에 대해 1990년까지 연간 40만톤 어획이 가능하다는 장미빛 전망을 내놓았다. 게다가 캐나다 정부는 당시 대구를 잡던 트롤 선단에 대해 국가 보조금을 지급하며 결과적으로 어업 강도를 높였다. 실제 바다에서 잡히는 대구는 점점 눈에 띄게 주는데 어민들의 규제 반발, 정부의 타성적인 시책에 따라 수산과학은 적색 신호를 무시한 채 사전 예방 조치에 실패한 것이다.

결국 1990년까지 대구 남획은 계속되었다. 점차 대구가 잡히지 않자 어민들도 우려하기 시작했다. 결국 전설의 대구 황금 어장은 붕괴되며 1993년 대구 어업에 대해 무기한 중단이 선포되었다. 뉴펀들랜드에서 좀 더 아래쪽에 위치한 미국의 대구 황금어장 조지스 뱅크도 1980년대 규제를 완화해 어민들이 싹쓸이 어업을 하도록 방임했다. 마찬가지로 남획이 진행되며 대구는 씨가 말랐다. 미국 로젠버그 대학팀의 연구에 따르면 150년 전 이 지역 연안의 대구 성어 자원량은 약 139만 톤으로 추산된다고 한다. 현재 대구 성어 자원량은 약 5만 5천 톤 정도로 1세기 반 동안 약 95%나 자원량이 줄었다.¹⁾

1) 찰스 클로버의 <텅 빈 바다> (Charles Clover의 The end of Line) p. 29-31



대구 자원의 붕괴는 인근 캐나다와 미국 어항 도시의 경제 침체를 가져왔다. 필자가 일하고 있는 국제 수산 NGO 오션 아웃컴즈(Ocean Outcomes)의 대표 딕 존스는 이를 몸소 겪은 주인공이다. 그의 고향인 보스턴은 대구 황금어장 조지스뱅크에 가까운 북서대서양에 접해 있는 도시다. 그의 조부, 아버지, 딕 모두 대구 어업과 관련된 일을 했었다. 그 뿐만 아니라 당시 보스턴의 많은 사람들이 대구 어업과 직간접으로 관련된 일로 생계를 유지했다. 그는 어릴 때 대구가 그득히 잡혀와 경매장 터에 쏟아지고 사람들의 분주함과 바쁜 거래 속에 풍요롭던 보스턴을 기억하고 있다. 이제 50이 넘는 그가 기억하는 30년 전의 보스턴은 대구 어업으로 활황이었다. 그러나 지금은 그 모든 대구가 사라지고 많은 사람들이 그 직격탄을 맞았다고 한다. 딕 존스는 몸으로 수산자원의 지속가능성이 얼마나 중요한 지 느꼈다고 한다.

수산자원의 남획과 고갈 문제는 전 지구적인 문제다. 어느 곳 하나 성한 곳이 없다. UN 식량농업기구(FAO)의 <2016 세계수산양식 보고서>에 따르면 전 세계 수산자원의 31.4%가 생물학적으로 지속가능한 수준을 넘어 남획되고 있으며, 60% 가까이는 어획 한계치에 다다랐다. 여기에 불법 비보고 비규제(IUU) 어업은 나아지지 않고 있으며 그 손실액은 9십억에서 2백억 달러에 이른다. 그런데 전 세계 사람들의 수산물 수요는 점차 늘고 있으며 1인당 평균 소비량은 연간 거의 20kg이 될 것이라고 한다. 수요와 소비가 늘고 있는데 반해 수산자원은 점차 줄고 있는 형편이다.

이러한 상황을 개선하기 위해 전 세계 많은 환경 단체와 수산 기구, 관련 업계들은 어업 자체 뿐만 아니라 관련 수산업 전체를 바꾸기 위한 다양한 노력을 하고 있다. 불법 비보고 비규제(IUU) 어업의 고발부터 어업 개선에 프리미엄을 주는 각종 인증제까지 다양하다. 그런데 인증제는 현실적으로 어려움이 많다. 어업이 지속가능한 방식으로 관리되고 있는 지 심사하고 관리하여 자격이 충족되면 인증을 준다는 개념은 농업 분야처럼 어업에서도 현실적으로

많은 한계를 갖고 있다. 수산자원의 종류와 이용의 다양성, 지역별 사회 경제적 특성, 비용과 관련해 소규모 생계형 어업인들의 소외, 또한 당초 목적했던 생산자와 소비자 간의 신뢰 시장의 퇴색과 인증의 물신화나 주류화 등의 모순이 불거진다. FAO 등 각종 수산기구의 추산에 따르면 전 세계 어업 중 10% 내외의 어업만이 인증을 충족할 수 있다고 한다. 그렇다면 나머지 90%의 어업은 어떻게 할 것인가? 그 때문에 전 세계에서 매우 효과적인 하나의 대안으로 떠오르고 있는 것이 어업 개선 프로젝트(FIP: Fisheries Improvement Project)다.

어업 개선 프로젝트(FIP)는 특정 어업을 대상으로 다양한 협력자들이 당면한 어업 위기와 문제를 함께 해결하려는 목적이다. 어업 생산자, 수산 전문 과학자, 비정부기구(NGO), 정책 담당 및 정부, 시장 등 다양한 주체들이 협력해 계획하고 단계적으로 지속가능성 기준에 충족하는 수준으로 개선시키는 것이다. 어업 개선 프로젝트가 성공하기 위해서는 다음과 같은 여건이 마련되어야 한다.

첫째, 협업 참여다. 즉 어업 개선에 동기 부여를 위해 시장(도매 유통자 등)의 참여가 핵심이며, 정부나 지자체, NGO, 전문가 등이 참여해야 한다.

둘째, 실질적 지원으로 단지 참여한다는 언사가 아닌 재원과 노력을 투입해야 한다.

셋째, 일정을 세우고 어업의 현황에 맞는(너무나 문제가 많은 어업이라 기초적인 개선을 할 지, 아니면 매우 높은 수준의 지속가능성을 달성할 지) 구체적 목표가 있어야 한다.

넷째, 목표가 세워지면 그에 따른 업무 계획을 세우고 이행한다.

다섯째, 어업 개선 프로젝트(FIP)의 진행 상황을 점검하고 추적하며 평가할 수 있는 체계가 있어야 한다.

앞서 설명한 여건이 마련되면 어업 개선 프로젝트(FIP)는 통상 다음과 같은 단계로 진행된다.

FIP 사전 조사 → FIP 계획 착수 (해당 어업 평가, 자문, 시장 협업 계획) → FIP 발족 → FIP 실행 → FIP를 통한 어업 행위나 어업 관리의 개선 → 수산 해양 생태계 개선

어업 개선 프로젝트의 최종 목표는 어업 개선을 통한 수산자원 및 해양 생태계 회복 개선이다. 물론 쉽지 않은 일이지만 현재 수산물 수출입 강국인 미국, 중국, 유럽, 일본에서는 어업 개선을 위해 절실한 노력들이 펼쳐지고 있다.

특히 한, 중, 일, 러시아 등 동북아시아 지역 국가들로부터 상당 부분 수산물을 수입하는 미국의 대형 유통 기업들은 매년 수백 억에 이르는 돈을 생산 국가의 어업을 개선하는 데 쓰고 있다. 특히 월마트는 월튼 재단을 설립, 매년 수십억을 수산자원의 지속가능성을 위해 투자



하고 있다. 유럽의 마크 앤 스펜서, 세인스 베리 등의 유명 대형 유통 업체도 중간 도매업체들에 수산물의 지속가능성을 요구하며 재원을 투자하고 있다. 일본에서도 현재 정부가 적극 나서 지속가능성과 환경을 모토로 도쿄 올림픽을 준비하며 수산물의 지속가능성과 관련해 정부 나름의 인증 기준을 준비하고 있다. 또한 세이유를 비롯 대형 유통업체들과 다양한 생협 단체 등이 이러한 운동에 가세, 국제사회에 일본의 수산자원 관리 노력을 적극 알리고 있다. 해외의 수산 박람회에서 매우 고무한 'K-Fish'를 내세우며 한류 연에 문화로 수산 홍보를 하는 우리 정부나 대기업들과는 사뭇 다른 양상이다. (개인적으로 국제 사회의 외국인 전문가들은 한국의 K Fish 홍보에 대해 부정적인 인상을 개인적으로 전했다.) 현재 국제사회의 수산자원에 대한 위기 의식과 지속가능성에 대해 무지한 탓일까?

국제사회는 유럽 미국 일본과 같은 시장 국가 뿐만 아니라 러시아부터 시작해 중국, 일본, 남미, 인도, 동남아시아 등 여러 곳에서 어업 개선을 위한 다양한 노력들이 펼쳐지고 있다. 수년간 불법어업으로 골치를 앓아 온 러시아 극동 지역 캄차카의 야생 연어 어업은 어업 개선으로 지속가능성 인증을 받았다.

이러한 변화 뒤에는 수백 개의 유럽 및 미국의 대형 유통기업(월마트, IKEA, 홀푸드 등)의 참여와 함께 오션 아웃컴즈(Ocean Outcomes)와 같은 NGO들, 러시아 지역 어민, 러시아 정부 등 다양한 참여자의 노력이 있었다. 또한 중국에서는 게(Res Swimming Crab)와 오징어에 대해 어업 개선 프로젝트를 시작, 준비중이다. 또한 양식을 포함해 전세계 수산물 공급



의 35%를 차지하고 있는 수산 대국 중국의 수산식품가공마케팅협회(CAPPMA)는 최근 오션 아웃컴즈(Ocean Outcomes)와 협력 MOU를 맺었다. 이 협회장인 쿤이씨는 중국의 잡는 어업과 기르는 어업이 모두 지속가능하고 친환경적으로 책임있게 개선되어야 한다고 말하고 있다. 그는 중국의 잡는 어업 어획량을 2020년까지 현재의 1,300만톤에서 1,000만 톤 수준으로 낮춰야 한다는 매우 개혁적인 생각을 갖고 있다. 일본도 도쿄 만의 불락(Sea Perch) 어업 개선 프로젝트에 이어 자국 내 참치 어업 개선 프로젝트도 이어 진행하고 있다.²⁾

우리나라는 지난 2013년 일부 원양어선들이 국제 수역에서 자행한 불법어업(IUU: 불법, 비보고, 비규제 어업)으로 가나, 탄자니아 등과 나란히 예비 불법어업 국가로 지정되었다. 당시 이 불명예의 여파는 상당했다. 아프리카 수역에 입어하던 트롤 선사들은 대거 정리되었고 원양산업발전법은 강력한 벌금제를 도입하며 대폭 개정되었다. 정부는 책임감 있게, 지속가능하게 원양어업을 개혁하겠다는 약속과 함께 내부적으로는 국내 연근해 어업 문제를 반성하며 2015년 불법어업 국가 낙인에서 해방되었다. 국제 불법어업 국가 목록에서 탈출한 뒤 2년 이상 흐른 지금 우리나라 수산업은 어느 지점에 와있을까? 앞서 국제사회의 흐름과 비교해 우리는 바다와 물고기의 미래에 대해 어떤 고민을 갖고 있는지 생각해봐야 할 때다.

2) www.oceanoutcomes.org

열린마당2

지금 이 외국인 주민을 위한 정책 방향을 제시할 때

사회복지사 이하나

요즘 어디를 가든 외국인을 쉽게 찾아 볼 수 있다. 한국으로 여행을 온 외국인, 내국인과 결혼하여 가정을 꾸린 외국인, 일을 하러 온 외국인, 공부하러 온 외국인 등 우리 주변에 외국인은 낯선 존재가 아니다.

2016년 11월 인구주택총조사를 살펴보면, 국내체류 외국인 인구가 2백만 명을 돌파하였다. 이는 우리나라 전체인구의 3.9%에 해당된다. 2007년 1백만 명이었던 것이 약 10년이 지난 기간 동안 2배로 늘어난 것이다. 일부 연구기관에서는 2021년을 전후하여 300만 명을 돌파할 것으로 예측하고 있다.

● 외국인 주민 수 : 총 95,553명(충남 도민의 4.5%)

(단위: 명)

지역	총 인구	총계	한국국적을 가지지 않은 자						한국국적을 취득한 자	외국인 주민자녀 (국내출생)
			소 계	외국인 근로자	결혼 이민자	유학생	외국국적 동포	기타 외국인		
서울	9,805,506	404,037	335,167	85,878	33,139	37,178	80,712	98,260	40,775	28,095
부산	3,440,484	59,872	46,168	15,934	6,672	7,346	3,644	12,572	5,181	8,523
대구	2,461,002	40,251	30,492	11,181	4,793	2,844	2,637	9,037	3,610	6,149
인천	2,913,024	94,670	71,873	25,628	9,873	2,702	11,881	21,789	11,115	11,682
광주	1,501,557	31,162	23,701	7,538	3,298	3,577	2,173	7,115	2,703	4,758
대전	1,535,445	26,656	19,687	3,079	3,361	5,467	1,644	6,136	2,538	4,431
울산	1,166,033	35,929	28,792	11,690	3,332	1,067	5,150	7,553	2,885	4,252

지역	총 인구	총계	한국국적을 가지지 않은 자						한국국적을 취득한 자	외국인 주민자녀 (국내출생)
			소 계	외국인 근로자	결혼 이민자	유학생	외국국적 동포	기타 외국인		
세종	242,507	6,084	4,835	1,876	598	556	604	1,201	455	794
경기	12,671,956	571,384	472,699	204,280	46,297	11,879	88,179	122,064	49,551	49,134
강원	1,521,751	28,469	19,364	6,533	3,547	2,358	1,584	5,342	3,221	5,884
충북	1,603,404	56,660	44,901	19,718	4,841	2,951	6,453	10,938	4,592	7,167
충남	2,132,566	95,553	77,533	34,044	8,020	5,032	12,263	18,174	6,843	11,177
전북	1,833,168	45,836	31,549	11,045	5,768	3,342	1,986	9,408	4,800	9,487
전남	1,796,017	53,066	36,630	17,409	6,645	1,301	2,223	9,052	5,104	11,332
경북	2,682,169	78,339	60,706	28,267	7,473	5,470	4,959	14,537	6,167	11,466
경남	3,339,633	114,594	92,185	50,113	9,554	1,770	8,125	22,623	8,375	14,034
제주	623,332	22,102	17,476	7,460	2,290	1,123	1,709	4,894	1,532	3,094

출처: 2016년 인구주택총조사

충청남도의 경우 외국인 주민 수가 총 95,553명으로 전체 도민 4.5%에 해당된다. 총 인구대비 비율로는 경기도에 이어 전국 2위 수준이며, 외국인 주민 수는 경기, 서울, 경남에 이어 전국 4위로 이미 전국 상위권 수준이다.

● 결혼 이민자 및 귀화자 : 14,863명(충남 도민의 0.69%)

(단위: 명)

계			결혼 이민자 (국적미취득자)			국적취득자		
계	남	여	계	남	여	계	남	여
14,863	1,797	13,066	8,020	824	7,196	6,843	973	5,870

출처: 2016년 인구주택총조사

한편, 충청남도의 외국인 주민의 구성을 보면 결혼 이민자나 귀화자는 14,863명에 불과하다. 이는 충남 도민의 0.69% 수준으로 전체 외국인 주민 중에서도 약 15%에 해당된다.

● 연도별 결혼 이민자 및 귀화자 : 최근 9년간 2.4배 증가

(단위: 명)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016.11.
5,970	8,614	9,544	11,294	12,348	12,649	13,460	14,035	14,863

물론 2008년 5,970명이던 도내 결혼 이민자 및 귀화자가 2016년도에 14,863명으로 도내 다문화가정의 수가 큰 폭으로 늘어났으며, 쉽게 접할 수 있는 외국인 주민 정책 역시 "다문화가족"을 위한 정책으로 한정되어 있다. 전체 외국인 주민에 비하여 상대적으로 낮은 비율인 결혼 이민자 및 귀화자에 대한 지원이 외국인 주민에 대한 지원의 대부분을 차지하고 있다는 것은 거시적인 관점으로 볼 때 분명히 조정이 필요한 부분이다.

우리 사회는 외국인 주민에 대하여 '다문화'라는 명칭을 붙여가며 다양한 문화적 정체성을 존중하고자 하는 의지를 보여주고 있다. 하지만 '다문화'정책도 과연 다문화스러운지에 대해서는 여러 의문이 있다. 외국인 주민가족을 다문화가족으로 한정시켰기 때문이다.

우선, 다문화가족지원법에서는 다문화가족을 다음과 같이 정의하고 있다.

- 가. 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호의 결혼 이민자와 「국적법」 제2조부터 제4조까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족
- 나. 「국적법」 제3조 및 제4조에 따라 대한민국 국적을 취득한 자와 같은 법 제2조부터 제4조까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족

우리사회가 다문화가족에 대한 정책에 집중하고 있는 이유는 아주 간단하고 분명하다. 다문화가정은 내국인과의 혼인으로 이루어진 가정이기 때문이다. 그 가정에서 태어나는 자녀들은 대한민국의 국민이고, 결혼 이민자가 국적취득을 하지 않더라도 대한민국의 국민을 양육하는 위치가 된다. 이 밖의 외국인 주민은 흔히 말하는 외국인노동자, 외국인 유학생 등과 같이 일정기간 국내에 체류하고 본국으로 돌아갈 사람들이기에 이들에 대한 정책과 이에 수반하는 예산보다는 우리 국민을 위한 정책을 우선적으로 펼치는 것이 당연해 보일지 모른다. 하지만 현재와 같은 내국인 우선정책은 급속도로 늘어나는 외국인 주민과 관련된 사회문제를 효과적으로 풀어나가기에 역부족일 수밖에 없다.

정부는 인구구조의 고령화 대응정책의 일환으로 이민자 확대를 지속적으로 추진하고 있다. 이 과정에서 결혼 이민자와 더불어 외국인 노동인력의 유입도 큰 폭으로 증가 하였다. 고용허가제를 통해 9년 8개월까지 국내체류가 가능해 졌고, 불법 체류 등으로 국내에 잔류하게 되는 경우뿐 아니라, 이 과정에서 국내에 출생신고

가 되지 않은 무국적 아동들이 발생하고 있다. 이들은 원칙적으로 국내에서 교육을 받을 권리가 있으나 실제로 교육 혜택을 받는 경우는 매우 드물다. 노동이나 교육 등 단편적인 정책만으로는 외국인 주민에 대한 문제를 해결하기 어렵다. 우리 사회가 정책마련을 더욱 거시적인 관점에서 고민해봐야 하는 이유이다.

우리는 지금까지 외국인 주민을 이해할 시간이 부족했다. 급속한 외국인 주민의 유입은 우리에게 다문화주의이나 동화주의이나 하는 고민의 시간을 허락하지 않았다. 하지만 어떤 자세를 취할 것인가 하는 프레임의 문제를 떠나 우리사회가 외국인 주민을 어떻게 생각하고 받아들이고 있는지에 대한 성찰이 우선적으로 이루어져야 한다. 우리의 국민정서는 과연 무엇인지 그것이 외국인 주민에 대한 정확한 정보를 기반으로 한 것인지를 고려한 후 외국인 주민에 대한 사회적·국가적 정책의 방향을 공유하고 논의해야 할 것이다.

지난 해 한 신문에서 반가운 기사를 읽을 수 있었다. 충남도가 외국인 주민 증가에 발맞춰 유관기관, 관련 단체 및 현장 전문가 등으로 사회통합 T/F팀을 꾸리고, 핵심과제 22건을 발굴·추진 중이라는 소식이었다.

폭력 피해 이주여성그룹 '홈'과 외국인근로자 쉼터를 개소하여 운영하고 있으며 '충남 외국인 주민통합지원 콜센터'를 열어 외국인 주민의 고충을 종합적으로 해결할 수 있는 기반을 마련하였고 '다문화이주민플러스센터'를 전국 최초로 개소하여 여러 부처에 걸친 민원을 한 번에 해결할 수 있도록 돕고 있다고 했다. 뿐만 아니라 충남도가 우리나라 자치단체 중 처음으로 UN 산하 국제이주기구(IOM)와 '이주민 인권협약'을 맺고, 외국인 주민 관련 정책 컨설팅과 이주민 지원 등 국제 협력을 강화하기로 했다고 한다.

외국인 주민의 수가 늘어나는 만큼 선도적인 정책추진을 하고 있는 충남의 모습이 우리 사회가 앞으로 나아가야 할 청사진을 보여주고 있다고 본다.

이와 더불어 좀 더 거시적인 관점에서 충남도민들과 충분한 공감대를 형성하고 이를 기반으로 정책추진에 박차를 가한다면, 다문화가족정책이 내국인에 대한 역차별이라는 불멘소리는 나오지 않을 것이다. 또한 이를 계기로 지역 내 여러 업종에서 근무하고 있는 외국인 노동자를 젊은이들의 일자리를 빼앗는 존재로 보는 삐딱한 시선도 거두어지기를 기대해 본다.