

지역 '해양인(海洋人)'의 정치세력화는 가능한가?: 현실 진단과 방향 잡기*

우 양 호

국문요약

본 연구의 목적은 우리나라 지역 해양인(海洋人)의 전국적 정치세력화 문제를 시론적으로 제기하고, 정치세력화의 담론을 시작해 보는 것이다. 본 연구는 세 단계에 걸쳐서 객관적인 근거와 논의의 기초적인 토대를 우선 마련하고자 하였다. 첫째는 해양·수산 분야와 관련된 정치세력화의 이론적 논리와 필요성 논증, 둘째는 우리나라 지역 해양인의 현실적 수준에 대한 진단과 정치세력화의 실태 분석, 셋째는 이해관계자의 탐색적 의견 조사를 통한 정치세력화의 진단과 기대효과 검증 등이다. 현실적으로 해양·수산 분야의 각종 사건과 아픔은 일상적으로 계속 되풀이되었고, 오랜 세월에 걸쳐 반복되었다. 그런데 해양인의 시의적 문제 제기와 제도 개선의 요구는 정부와 정치권에 거의 수렴되지 못했다. 그 이유는 우리나라 전체 인구의 약 8% 수준인 400만 지역 해양인이 정치적으로 침묵했고, 지역의 목소리를 뭉쳐내지 못했기 때문이었다. 본 연구는 이론적 명분과 논증에 따라 연구의 틀과 준거를 구성하였다. 즉 해양인의 정치적 명분과 경험, 해양인의 정책적 역량과 경험, 해양인의 이념적 명분과 논리, 해양인의 시민 사회 역량과 경험으로 나누어 우리나라 해양인의 정치세력화 문제를 분석하였다. 또한 본 연구는 지금까지 나타난 해양인의 정치세력화 실태와 현황을 분석하였고, 의견 조사를 통해서 정치세력화의 수준과 기대효과를 재확인하였다. 이를 토대로 본 연구는 우리나라 지역 해양인의 정치세력화를 위한 미래 방향 잡기와 실천적 과제를 구체적으로 제안하였다. 결론에서는 지역 해양인의 단결과 정치세력화 담론이 거의 부재했던 상황에서, 모두가 생각의 전환을 통해 새로운 길을 찾을 명분과 당위성을 주장했다.

주제어: 해양·수산, 해양인, 정치세력화, 지역사회, 직능대표성, 참여민주주의

I. 서론

본 연구의 목적은 우리나라 지역 해양인의 정치세력화 문제를 시론적으로 제기하고, 지역 및 학계의 담론을 끌어내 보려는 것이다. 이를 위해서 본 연구는 세 단계에 걸쳐서 객관적인 근거와 사회적 논의의 기초적인 토대를 우선 마련하고자 하였다. 첫째는 해양·수산 분야와 관련된 정치세력화의 이론적 논리와 필요성 논증, 둘째는 우리나라 지역 해양인의 현실적 수준에 대한 진단과 정치세력화의 실태 분석, 셋째는 해양인과 해양 분야 종사자의 탐색적 의견 조사를 통한 정치세력화의 진단과 기대효과 검증 등이다. 서두에서 밝히고자 하는 구체적인 연구의 동기와 배경은 다음

* 이 논문은 교육부와 한국연구재단의 인문한국(HK) 지원사업 학술대회에서 발표한 논문을 수정 보완하였음.

과 같다.

지금 우리나라 지역에서 바다와 직·간접적으로 생업 및 생계가 연관된 국민의 숫자는 적지 않다. 우리나라의 해양·수산 관련 직·간접 분야에서 종사하는 경제인구의 규모만 따져도, 그 숫자는 결코 적은 수준이 아니다. 이른바 ‘해양인(People in Maritime Field)’이라고 칭할 수 있는 국내 인구는 현실적으로 대략 400만 명 내외로 추정이 되며, 이것은 우리나라 전체 인구의 약 8% 수준에 달할 것으로 잠정 계산된다. 이에 본 연구는 우리나라 지역 해양인의 정치세력화 문제를 탐색적으로 다루고자 하며, 더 상세한 이유와 명분은 이리하다.¹⁾

우리나라는 오래전부터 반도국이었으며, 국민은 바다가 준 각종 혜택에 의존하며 살아왔다. 수출과 수입의 99%가 전부 바닷길을 통하고 있으며, 해양이 국가경제의 영위에서 차지하는 비중이 적지 않다. 우리나라 정부가 1990년대부터 ‘글로벌 해양강국’, ‘해양선진국 도약’을 외친 세월도 무척이나 오래되었다. 국력이 곧 해양력(sea power)이란 점에 대해서는 학계와 전문가들이 계속 주장했고, 많은 이들이 동의해왔다(우양호, 2010). 하지만 우리나라 정부와 정치권의 현실은 여전히 해양과 해양인의 중요성을 도외시키고 있으며, 그동안 굵직한 해양 사건과 사고들은 반복적으로 발생했다. 여기서 몇 가지 중요한 사례를 들어보면, 해양과 해양인의 존재감은 커지고 정치·사회적 문제의식은 더욱 선명해질 것이다.²⁾

먼저 정부와 정책의 부침(浮沈)이다. 우리나라 국가해양정책을 총괄하는 해양수산부는 김대중 정부에서 처음 생겼다가, 노무현 정부에서 확장기를 거쳤으나 약 10년 뒤인 이명박 정부에서 전격 폐지되었다. 이는 국가 통합해양 행정체계 구축이라는 세계적 흐름에도 역행했고, 정치 논리로 해양 부처와 조직이 장기간 부침을 겪었다는 지적을 유발했다(강윤호·최성두, 2012). 또한 이명박 정부의 해양수산부 폐지는 정책과 사회적으로 많은 갈등과 혼란을 촉발했다. 전국 각 지역의 해양 관련 종사자와 전문가들의 반대에도 불구하고, 해양수산부 폐지 단행은 우리나라가 해양 선진국으로 가는 길을 장기간 멈추도록 강제했다.

정부 부처의 부재와 정책 공백이 계속되던 중에 박근혜 정부에서는 2014년 ‘세월호’ 참사의 비극이 발생했고, 당시에 국민 전체가 큰 충격에 빠졌다. 당시 해양경찰은 세월호 구조 미흡의 책임을 떠안고, 가장 먼저 정치적으로 조직이 해체되었다. 같은 해인 2014년에 원양어선 오룡호가 베링해에서 침몰했고, 2017년에는 원양 상선 ‘스텔라데이지호’가 남대서양에서 침몰했다. 당시 선원들은 대부분 실종 혹은 사망했다. 공교롭게도 이들 사건은 수사와 재판을 통해 인재(人災)였음이 밝혀지면서, 해운·원양 업계의 영세성과 제도·정책의 구조적 취약성을 전부 드러냈다.

2016년에는 우리나라 해운업의 기둥이자 최대 국적선사였던 ‘한진해운’이 전격적으로 파산처

1) 해양수산부의 해양수산통계연보에 수록된 국가승인통계에 따르면, 해양·수산 분야의 전체 산업 종사자는 약 112만 명 정도이다. 외국인 종사자를 제외하더라도 순수 내국인은 약 103만 명 정도이고, 이들의 가족을 포함하면 대략 400만 인구에 육박할 것으로 추정된다(해양수산부, 2024a). 여기에 더해 해양·수산 관련 공무원과 공공기관, 해양을 다루는 학계 종사자, 시민사회 종사자와 그들의 가족도 수십만 명에 달할 것으로 추정된다. 이들 역시 해양인의 넓은 범주에 포함될 수 있다.

2) 지면에서 소개하는 우리나라 해양·수산 분야 역대 주요 사건·사고의 상세한 내용은 해사신문(www.haesaneews.com), 한국해운신문(www.maritimepress.co.kr), 수산신문(www.fisheriesnews.co.kr) 해운산업신문(www.cargotimes.net) 등을 검색하여 정리, 재구성한 것이다.

리 되었다. 국가기간산업인 해운업의 극심한 혼란과 피해, 종사자와 선원들의 상처는 아직도 남아 있다. 서해에서는 중국 어선의 침범과 불법어로가 장기적으로 지속되고 있으며, 어업인과 수산 가공의 피해도 누적되고 있다. 그 사이에 해양경찰과 해양수산공무원의 직무수행 도중 사망 소식도 종종 있었다. 동해에서는 일본의 독도 영유권 주장과 해양주권·해양안보 문제가 장기적으로 고착화되는 모양새이다. 그런데도 지금의 해양수산부는 국가 해양정책의 총괄자로서 위상과 기능이 예전보다 강력하지 못한 중앙부처로 인식되고 있다. 일본의 후쿠시마 원전 오염수 방류 실행에도 불구하고, 주무 부처였던 해양수산부는 국민의 대리인 역할이나 존재감이 별로 없었다.

고질적인 문제는 일상생활에도 있었다. 우리나라 해양인의 대다수를 차지하는 어선 선원과 연·근해 어업인의 경우, 사고율이나 재해율이 상당히 높다. 조업 중의 사고가 일반 산업재해율의 거의 10배에 달하지만, 국가적 산재 치료와 보상은 매우 취약하다. 산재보상의 수준도 육상보다도 더 낮은 상황이다(최성두, 2006; 우양호, 2022; 해양수산부, 2024b). 하지만 대다수 국민은 이런 사실을 잘 알지 못하고, 정부 역시 뚜렷한 제도 개선을 장기적으로 하지 못했다. 이렇듯 우리나라 지역 해양·수산계의 각종 사건과 아픔은 일상적으로 계속 되풀이되었고, 오랜 세월을 걸쳐 반복되어 온 것들이 많다.

본 연구가 가장 심각한 문제로 보는 것은 '정치(Politics)'와 '지방(Local)'의 문제이다. 우리나라 지역 곳곳에서 해양인의 시의적 문제 제기와 제도 개선의 요구가 있었지만, 일시적이고 산발적인 수준이었다. 지금껏 정부와 정치권에 해양인의 요구와 목소리가 거의 수렴되지 않았다는 점을 가장 큰 문제로 본다. 근본적인 이유는 해양·수산 분야 종사자가 그 규모에 비해 파편화되었고, 전국 각 지방에 산재되어 있는 해양인이 정치적으로 목소리를 강하게 뭉쳐내지 못했기 때문이라 판단한다. 이런 배경에 근거해서, 본 연구가 갖는 목적은 우리나라 지역 해양인의 정치세력화 담론을 시론적으로 제기하고, 현재의 평가와 미래의 나아갈 방향을 가늠해 보는 것이다.

우리나라 지역사회에서 바다와 연관된 삶을 사는 해양인의 선거 대표성과 정치세력화는 우리 사회 전체에 필요한 담론이 될 수 있다. 표면적으로 지역사회에서 출발하는 해양인의 정치세력화는 해양·수산 분야의 고질적 문제 해결이나 제도 개선의 요구, 정책 반영을 위한 힘을 연계 만든다. 나아가 민주사회의 대표성과 국민 권익의 대변이라는 측면에서 볼 때, 해양인의 정치적 결집은 규범적으로 중요한 의제가 된다. 특히 이 주제에 대한 문제 제기나 현실적 논의가 미흡하다는 측면에서는 더욱 그러하다. 본 연구가 갖는 문제의식과 필요성은 이런 사실과 논리에 규범적 기반을 둔다.

II. 정치세력화의 의미와 이론적 토대

1. 정치세력화와 이론적 의미

우리나라는 삼면이 바다이고, 해양 반도국으로서 국가 경제는 해양에 크게 의존해 왔다. 전국

연안과 섬 지역에는 바다를 생업으로 하거나 해양과 관련된 수많은 사람이 살아가고 있다. 본 연구에서 다루려는 ‘해양인(海洋人)’의 정의는 “우리나라 전국 지역에서 해양을 통해 경제활동을 하거나 생계 등에 직접적인 영향을 받는 사람들”, 그리고 “우리나라 바다에 관심이 있으며, 직접 혹은 간접적으로 해양·수산을 다루는 지역사회의 모든 사람들”로 통칭하려 한다. 우리나라 지역 수준에서부터 노동자, 종교인, 장애인, 여성 등의 전국적인 정치세력화에 대한 학술적 담론은 활성화되었으나, 오직 해양 분야의 정치세력화에 대한 논의는 아직 없었다. 본 연구의 단초는 이러한 문제의식에서 비롯되었다.

‘정치세력화(Political Empowerment)’는 현대 정치학의 중요한 개념의 하나이며, 우리나라에서 만들어진 용어는 아니다. 국내에서 발간된 정치학 교과서의 서두에 나오듯이, “정치(Politics)는 가치(Values)의 권위적 배분(Authoritative Allocation)”이라고 했다. 이런 정치의 기본 정의는 미국 시카고 대학의 정치학 교수였던 ‘데이비드 이스턴(David Easton)’이 오래전에 한 말이다. 여기에서 ‘가치’란 누구나 갖고 싶어 하는 희소성을 지닌 유·무형의 것이다. 인간이 탐내는 ‘자원(Resource)’은 언제나 한정되어 있으므로, 오늘날 정치는 그것을 누구에게, 얼마나, 어떻게 나눌지를 권위적으로 결정한다. 그래서 민주사회에서 ‘정치(Politics)’는 가장 중요하고, 그러한 배분의 방식과 집행을 맡을 ‘대리자 혹은 대리인(Agent)’을 주권자인 ‘국민(Principal)’이 스스로 결정하도록 만들어 놓았다(Jones, 1978; Miller, 1994; Allen, 2008).

‘선거’가 가장 대표적인 예이다. 선거는 ‘민주사회와 민주주의 정치의 꽃’으로 불리며, 그 결과는 전체 사회와 개개인의 삶에 많은 영향을 미친다. 그래서 정치세력화 개념은 선거와도 밀접한 연관이 있다. 이외에도 자유민주주의 국가를 가정하면, 정치세력화 현상은 다양하게 나타난다. 정당과 결사체의 결성, 시민단체의 조직, 여타 유권자 등의 세력화는 현대 민주사회의 정치과정에 큰 영향을 미치기도 한다(Mansbridge, 1999; Overby, et. al, 2005).

그러면 이론적으로 민주사회에서 보는 정치세력화의 의미는 무엇인가? 민주사회에서 정치는 인간이 스스로의 삶에 대한 기획과 생활에 대한 결정을 하는 행위이다. 이는 어느 개인이나 집단이 스스로 추구하는 이익과 목적을 위해 상대방이나 상대 집단에게 영향력을 행사하는 일이다. 개인이나 집단에게 정치적 세력화라는 말은 한정된 가치를 계속 배분하는 것 혹은 이를 위한 권력을 유지할 목적을 갖게 한다. 이런 과정에서 스스로의 문제를 해결하고, 생활과 삶에 대한 통제권을 위해 필요한 자원을 계속 동원한다. 이것이 정치세력화의 광범위하고 가장 큰 정의로 보인다.

이런 맥락에서 조금 미시적으로 들어가 보면, 단어의 의미가 더 명확해진다. ‘정치적 세력화(Political Empowerment)’라 함은 정치적으로 소외된 집단이나 사회의 구성원들이 서로 연합하여 자신들의 삶에 직접적인 영향을 미치는 문제에 대해 적극적으로 개입하는 것을 의미한다. 정치세력화는 “민주사회에서 참여가 가장 미진한 정치적 영역에서 성원들이 가지고 있는 역량을 스스로 인식하는 과정과 영향력을 확대해 나가는 과정”을 일컫는다. 그럼으로써 각종 사회 제도나 가치 결정에서 소외된 상태를 벗어날 수 있다. 나아가 정치세력화는 국가와 사회의 의사결정구조에 대한 구조적 통제력을 획득하는 시도까지를 포함한다(Behrouzi, 2005; Hirzalla, Zoonen & Ridder, 2011). 정치세력화는 실질적 민주주의를 실현하는 방안이 될 수 있다. 즉 현대 정치학에서 정치세

력화는 민주주의의 확장 과정으로 자연스럽게 이해된다. 우리 사회의 정치가 공식적인 정부와 제도의 수립, 나아가 사회적 의사결정 과정이라고 볼 때 참여민주주의는 중요한 의미를 갖는다. 이런 경우 정치세력화는 우리나라 제도 정치권과 특정 사회계층 및 사회집단 사이의 거리를 좁히는 중요한 역할을 할 수 있다. 따라서 해양인의 정치세력화 문제는 해양·수산 분야의 정치·사회적 과소 대표성(Underrepresented)을 해결하고자 하는 일종의 사회운동(Social Movement)의 성격을 갖는다(Young, 1990; High-Pippert & Comer, 1998; Vanderleeuw & Liu, 2002).

2. 기존 문헌의 고찰과 연구의 틀

서구사회에서 정치세력화에 대한 논의는 제법 익숙한 주제이다. 특히 민족과 인종의 다양성이 불가피했고, 이민자 등으로 인한 다문화 사회가 진전되어 있던 서구사회에서는 각 집단의 정치세력화가 제법 중요한 학문적 주제였다. 여기에는 주로 인종, 민족, 성별, 지역, 사회적 취약계층, 경제적 소외계층 등의 다양한 구분 기준이 나와 있다. 이에 따라 오래전부터 해외 학계에서는 정치세력화 현상에 대한 논의가 크게 진전되어 왔다.

구체적인 연구의 예를 들자면, High-Pippert & Comer(1998)는 여성의 선거 참여와 정치세력화 현상에 대해 논의했다. 미국 사회에서 유색인종과 소수민족의 정치세력화 현상 및 그에 대한 명분적 해석에 대해서는 Jones(1978), Mansbridge(1999), Vanderleeuw & Liu(2002), Overby, et. al(2005) 등의 연구가 보고되어 있다. Allen(2008)은 소수자 집단과 이익집단에 대한 세력화 현상을 분석하고 비교하는 연구를 했다. 지방자치와 민주적 분권이 정착된 유럽 및 미주의 지역 단위와 시민사회 각계에서도 Young(1990), Miller(1994), Behrouzi(2005), Hirzalla, et. al(2011) 등의 정치세력화 논의가 다양하게 나와 있다. 이런 해외 문헌들에 따르면, 서구 민주주의 사회에서 정치세력화는 매우 당연하고 자연스러운 현상으로 받아들여진다. 그리고 정치세력화는 “민주적 의사결정 과정에 포함되며 정치권력의 다양한 요소, 예컨대 자원, 역량, 지위 등이 기존에 이것이 없었던 사람들에게 주어지거나 옮겨가는 현상”으로 정의되고 있다. 쉽게 말해 사회적 약자나 소수자, 혹은 침묵하던 다수가 전부 새로운 정치세력화의 주역이 될 수 있다.³⁾

우리나라의 경우, 민주주의 사회에서 현실정치의 참여를 통한 정치세력화 문제는 그리 낯선 문제가 아니다. 자본주의 사회에서 주로 사회적 약자로 불리는 집단들은 시민단체(NGO) 등과 연합하여 정치세력화를 위해 일찍부터 많은 노력을 기울였다. 과거 민주화 이후, 우리나라에서 나타났던 각종 사회적 현상들이 이를 말해준다. 예를 들면 노동자와 노동운동, 장애인과 장애인복지, 장애인 인권운동, 여성과 여성인권운동, 문화·예술인의 처우와 복지 문제, 경제정의와 환경운동을 중심으로 한 시민사회의 확대 등이 여기에 해당된다. 우리나라 지역사회의 정치세력화 연구와 정

3) 공통적으로 기존 해외의 선행연구와 문헌에서 정치세력화는 다음과 같이 정의되고 있다(Jones, 1978; Mansbridge, 1999). “Political empowerment refers to the process of transferring various elements of power(resources, capabilities, and positions) to those who do not have it. Political empowerment requires inclusion in democratic decision-making processes”.

치참여 논의도 학문적으로 활성화되어 있다. 근래에는 사회적 약자뿐만 아니라, 특정 직업이나 분야의 집단적 권리와 이익을 보호하기 위한 정치세력화의 연구도 적지 않게 나와 있다. 종교계의 위상과 사회적 권리 찾기 운동, 의료인이나 변호사 등의 전문직업인도 정치세력화 문제에 가세한 바 있다. 기존의 다양한 정치세력화 문제와 방향을 다룬 국내의 주요 연구를 고찰하자면, 구체적으로 다음과 같이 분류된다.

이현대(2012)와 노중기(2018)는 산업계와 경제계의 약자로서 우리나라 노동계와 노동자의 정치세력화를 이론적 접근으로 다루었다. 광지영(2011)과 이동석(2020)은 사회적 약자로서 장애인의 정치참여 및 정치세력화 이슈를 다루었다. 김형준(2008)과 김경희(2012)는 여성의 사회참여가 증가함에 따른 정치세력화의 문제와 나아갈 방향을 다루었다. 홍미영(2005)과 우양호(2014) 등은 양성평등 이념의 관점에서 여성의 세력화와 소수자의 지위 극복을 주장하기도 했다. 특히 홍미영(2007)과 우양호(2021) 등은 성별의 관점에서 조직의 소수자인 여성의 네트워크와 세력화 문제를 논의하였다. 이종선(2017)은 기존에 경제적으로 소외되었거나 생계가 취약한 집단으로서 예술인의 처우와 세력화 문제를 다루었다. 이들 연구에서는 정치세력화 현상을 사회적 약자나 취약계층의 문제와 이해관계를 정치와 정책에 반영하거나, 사회 이념적으로 공공성과 신자유주의 가치의 대립 결과 등으로 해석한다.

사회적 약자나 취약집단을 대표하는 것이 아닐지라도, 정치세력화 문제는 종교, 직업, 시민사회 등의 여러 가지 방면에 걸쳐 있다. 예를 들면, 강원돈(2008)과 박희택(2008)은 각각 우리나라 개신교와 불교를 중심으로 종교계의 정치세력화 문제를 다루었다. 이수연 외(2016)는 보건·의료인의 정치세력화를 다루었고, 조현옥(2002)은 환경운동 집단의 현실 정치 참여에 대한 각종 의제와 문제를 다루었다. 이외에 이영제(2006)은 시민사회의 정치참여에 따른 국내 정치지형의 변화를 고찰하였다. 나아가 이선향·이종민(2020)은 각종 사회집단의 다양한 이익을 대변하는 정치세력 간의 경쟁과 갈등을 다루었다. 김은경(2022)의 연구도 각각 지역 인구나 직업집단의 비례대표가 정치세력화와 그들의 정치활동에 얼마나 잘 반영되었는가를 논의하고 있다. 이에 우리나라 지역 수준에서부터 전국적으로 나아가는 정치세력화의 기존 문헌과 연구들이 보여주는 공통점은 두 가지로 보인다.

첫째, 기존의 문헌은 정치적, 정책적, 이념적 차원의 결속력과 리더십 창출을 공통적인 정치세력화의 명분 혹은 기준으로 다루고 있다. 노동자, 장애인, 여성, 예술인, 빈곤자 등이 대상은 다르지만 사회적 약자라는 공통분모가 있었고, 이들은 정치세력화를 통해 그들의 의견을 정치와 사회 제도에 어느 정도 반영했다는 것이다. 그런 측면에서 해양·수산업계와 연관되는 전국의 해양인도 정치적, 정책적, 이념적 차원에서 정치참여와 세력화에 대한 이론적 필요성은 분명히 확인된다. 특정 집단이 정치세력화를 시도하지 않고 계속 침묵하였을 때, 문제가 그대로 방치되고 심각해질 개연성"을 지적한다는 것이다. 기존 연구의 논리에 따르면, 사회적 약자나 특정 집단이 정치에 대한 무관심으로 일관하면 변화는 없다고 주장한다. 오히려 지금까지 당한 불합리한 사회구조와 그 피해를 그 집단이 향후에도 고스란히 감수하겠다는 약속을 하는 것이나 다름이 없다고 본다.

둘째, 기존 문헌의 공통점은 시민사회(Civil Society) 차원에서 지역사회로부터의 정치참여와 세력화에 대한 출발이 무척 중요하다고 본다는 것이다. 사회적 약자를 대변하는 문제이든지, 그렇지 않든지 간에 “시민사회를 토대로 하는 정치세력화는 우리 사회에서 중요한 문제 풀이의 한 방식”이라는 점이다. 민주화가 완성된 우리 사회에서 현실의 법과 제도를 바꾸고, 국민적 관심을 받기 위해서는 시민의 정치적 세력화가 거의 유일한 해법(Solution)이라는 대답을 기존 연구들은 공통적으로 내놓고 있다. 기존 연구는 일정 규모 이상의 사회집단일 경우, 스스로의 정치세력화를 통해서 중앙정치권, 중앙정부의 정책 변화를 끌어내는 명분이 생긴다는 것에 동의하고 있다.

〈표 1〉 연구의 틀: 해양인 정치세력화의 개념적 요소

| 구분 | (1) 실태 분석 기준 | (2) 조사 분석 기준 |
|---------|------------------------|--|
| 정치적 차원 | 해양인의 정치적 명분과 경험 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 정치적 차원의 결속력 수준 ■ 정치적 차원의 리더십 수준 |
| 정책적 차원 | 해양인의 정책적 역량과 경험 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 정책적 차원의 결속력 수준 ■ 정책적 차원의 리더십 수준 |
| 이념적 차원 | 해양인의 이념적 명분과 논리 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 이념적 차원의 결속력 수준 ■ 이념적 차원의 리더십 수준 |
| 시민사회 차원 | 해양인의 시민사회 역량과 경험 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 시민사회 차원의 결속력 수준 ■ 시민사회 차원의 리더십 수준 |
| 평가와 방향 | 정치세력화의 기본 방향 도출(방향 잡기) | |
| | 정치세력화의 실천 방안 도출(전략 제시) | |

결과적으로 지금까지 논증한 기존 문헌의 정치세력화 명분과 기준은 본 연구의 틀로 〈표 1〉과 같이 정리되었다. 우선 실태 분석의 기준은 해양인의 정치적 명분과 경험, 해양인의 정책적 역량과 경험, 해양인의 이념적 명분과 논리, 해양인의 시민사회 역량과 경험으로 요약되었다. 조사 분석의 기준은 우리나라 해양인 정치세력화의 현재 결속력 수준과 리더십 수준을 각각 질문해 본다. 따라서 본 연구에서는 이런 실태와 조사로 구분시킨 준거와 틀에 의해 해양인의 정치세력화에 대한 실태 분석 및 조사 분석이 이루어진다. 우리나라 지역 해양인의 정치세력화의 현실 진단, 이해관계자의 의견은 양쪽 모두 정치세력화 의제의 중요한 잣대가 되기 때문이다. 또한 실태 분석과 조사 결과에 따라 정치세력화의 기본 방향과 실천적 방안을 도출해 보고자 한다.

Ⅲ. 지역 해양인의 정치세력화 실태와 현황

1. 해양인의 정치적 명분과 경험

해양인의 세력화가 필요한 이유는 크게 세 가지 정치적 명분으로 정리할 수 있다. 첫째는 제도

와 정책의 과소대표성, 둘째는 해양강국을 위한 단결된 국민 여론의 형성, 셋째는 정치권에 대한 공정하고 비례적인 해양 직능대표성 혹은 직업대표성의 구현 등이다. 해양인의 세력화에 대한 정치적 명분과 경험을 구체적으로 논의하면 다음과 같다.

우선 좁은 의미의 해양인의 정치세력화 명분으로는 국회의 입법행위와 행정부의 정책수립에 그들의 과소 대표된 의견을 반영하기 위해서라는 주장이 있다. 실질적으로 우리 사회의 모든 제도를 만들고 집행하는 것은 정치와 행정이다. 세력화는 이 과정에 스스로의 의견을 투영하고, 최소한의 권리와 이익을 지키고자 함을 뜻한다. 이에 국민의 일정 부분을 차지하는 해양인 스스로가 뭉쳐서 하나의 세력화를 이루고 위상을 높여야 한다는 것이다. 그래야만 해양관련 제도와 정책에서 이해관계가 있는 국민이 홀대받지 않고, 해양이 다른 사회의제와 함께 국정의 중심에 설 수 있다는 논리이다.

이보다 더 넓은 명분으로는 우리나라의 선진 해양강국 도약을 위해 국민의 해양사상을 고취하고, 해양산업과 해양경제를 육성하며, 단결된 국민적 여론을 형성하려는 이유가 있다. 삼면이 바다인 우리나라에서 오랫동안 규범적으로 회자된 국가적 슬로건은 '선진 해양강국 실현'이다. 그런데 이를 실천하기 위한 현실적 구심점과 단단한 정치적 결집체가 필요하다는 의견이 많다. 전국의 해양인 집단이 단합된 목소리를 내고, 이것을 여론으로 수렴하기 위해서는 이제 중앙정부와 국회에 대한 정치세력화가 필요하다는 논리이다.

마지막 논거로서 해양인의 정치세력화 논리를 주장하는 학문적 명분은 해양인의 '직능대표성(Vocational Representation)' 혹은 '직업대표성(Professional Representation)'을 내세울 수 있다. 이것은 현대 정치이론과 교과서에 나오는 기본적 원리 중의 하나이고, 정치세력화를 주장할 수 있는 강력한 근거가 된다. 직능대표성은 바다와 관계된 일을 하는 모든 사람, 해양 관련 직업을 가진 모든 사람의 양적 대표성이 정부와 제도권 정치에 비례적으로 공정하여 반영되어야 한다는 뜻이다(Jones, 1978; Miller, 1994; Allen, 2008).

그런데 전통적으로 민주사회의 정치에서는 사회 구성원 간의 불평등이 가장 심하게 드러나기도 한다. 그 이유로는 제도적 원인도 있지만, 사회·문화적인 원인도 있다. 민주사회에서 제도가 계속 만들어지고, 여러 집단들의 정치참여는 계속 증가하고 있다. 하지만 그 대표성이란 측면에서 보면 사정이 달라진다. 예컨대, 여성이나 장애인의 숫자가 적지 않음에도 불구하고, 정치적 대표성은 남성이나 비장애인에 비해 현저히 낮다(Young, 1990; High-Pippert & Comer, 1998; Vanderleeuw & Liu, 2002).

이러한 경향은 직능별로 살펴봐도 마찬가지이다. 우리 사회에서 농촌지역과 농민의 숫자가 적지 않지만, 이들의 권익이 국회 입법이나 정부 정책에 잘 반영되지 못한 것을 자주 본다. 농민이나 농촌 출신이 정치적 영향력 있는 사람으로 선출되기까지 그 어려움은 적지 않았다. 이러한 대표성의 한계와 권익 수호의 어려움은 어민과 수산인도 마찬가지이다. 해양제조업과 해양서비스업을 포괄하는 해양인 전체의 경우도 그러하다. 우리나라에서 해양인은 그 숫자가 적지 않음에도 불구하고, 정부와 제도 정치권에는 대표자나 대변자가 거의 없었다. 이런 이유 때문인지, 해양·수산 분야에서 굵직한 해양사건이 발생할 때마다 우리나라 지역 해양인은 피해자인 동시에 일정한 책

임론에도 함께 직면해야 했다. 정치권을 중심으로 국민과 언론은 세월호 참사와 한진해운의 파산에 대해서 지역의 해양·수산 기업인, 해양 관련 관료와 지식인의 책임론을 제기했다. 큰 해양사건·사고는 기존 해양·수산 분야의 내부적인 문제와 고질적인 쟁점을 여과 없이 정치의 표면으로 밀어 올리는 역할을 했다.

우리나라 지역사회에서 해양인의 세력화에 대한 정치적 명분은 확실한 몇 가지가 있는 것을 밝혔다. 그러면 지금 시점에서 해양인은 얼마나 정치적으로 세력화가 되어 있는가를 살펴봐야 한다. 결론부터 말하자면, 지금까지 해양인은 국내에서 하나의 정치세력으로 결집되지 못했다. 제도권은 물론이거니와 시민사회 분야에서도 해양인이 뭉쳐서 제대로 목소리를 내지 못했다고 볼 수 있다. 해양인의 세력화 수준을 구체적인 항목으로 살펴보면, 다음과 같이 논의될 수 있다.

먼저 정치세력화 집단의 조직화 측면에서 현실적인 진단이 필요하다. 과거 해양·수산 주요 인사들이 참여한 전국적인 규모의 연대 조직으로는 신해양강국국민운동본부, 해양수산관련지식인 1000인모임, 부산항발전협의회 등이 있다. 2022년 대선 전에 해양인의 연대 단체는 정부와 정치권에 성명을 내고, 여러 가지 건의를 했던 바가 있다. 그래서 전국 단위로 연대한 해양인 단체의 성격과 면면을 보다 구체적으로 살펴보았다.⁴⁾ 신해양강국국민운동본부는 2020년 7월에 출범한 전국 해양·수산 기업인과 연구단체 대표의 모임이다. 전국 18개 해양인 단체가 참여하고 있는 것으로 밝히고 있으며, 정부에 대해 해양 중심의 국가 정책 전환을 촉구하기 위한 목적을 갖고 있다. 신해양강국국민운동본부는 2022년 대선을 앞두고 생긴 연대 조직이었다. 해양을 중히 여기는 새 대통령의 선출과 해양수산부 바로 세우기를 활동의 골자로 삼았다.⁵⁾ 해양수산관련지식인 1000인 모임은 2021년 7월에 결성되었다. 이는 앞선 신해양강국국민운동본부의 주도로 정확히 1년 뒤에 창설된 지식인 모임이다. '해양수산 1000인회'라고 부르는 이 단체는 우리나라가 세계 3대 해양강국 지위로 도약하도록 새로운 비전과 정책을 제안하려는 목적을 갖는다. 전문적인 해양지식인 모임을 표방하여 전국의 대학 및 연구기관, 해양산업체 대표 등이 참여하였다. 그리고 해양정책, 기후정책, 조선산업 성명서를 각각 발표하였다. 이 모임도 역시 2022년 대선을 앞두고 후보자들에게 해양수산 핵심정책과제에 대한 선거공약 채택을 제안했던 바가 있다.

부산항발전협의회는 부산광역시에 2003년에 등록된 시민단체이며, 오랜 활동의 역사를 갖고 있다. 이 단체의 공동대표를 맡고 있는 사람은 전국적인 해양수산인의 모임이나 캠페인의 결성을 주도하는 인물이다. 부산항발전협의회는 우리나라 최대 항구인 부산항을 중심으로 많은 활동을 했다. 부산항만공사 설립, 해양수산부 폐지 반대 및 부활 운동, 한진해운 파산 반대 운동, 해양진흥

4) 주요 해양인 단체의 성격과 활동내역은 전문언론기사를 분석한 것이다. 관련 내용은 해사신문(www.haesasanews.com), 한국해운신문(www.maritimepress.co.kr), 수산신문(www.fisheriesnews.co.kr) 해운산업신문(www.cargotimes.net) 등을 통해 조사되었다.

5) 구체적으로 신해양강국국민운동본부(일명 해국본)는 기존의 해양수산부를 해양수산물류부로 대폭 강화할 것을 주장했다. 국토교통부의 국내육상물류 기능에 국제해운물류가 종속되어 물류정책이 혼선을 빚고, 비효율성이 높다고 지적했다. 2022년 대선을 앞두고 새 대통령과 정부의 국정운영에서 국내물류와 국제물류를 해양수산부로 통합하여 종합적인 총괄정책을 수행해야 한다고 강조했다. 또한 이런 맥락에서 해양·수산·해운·항만·조선·물류업계 전체를 아우르는 '해양경제인전국연합(전해련)'의 신설, 총선에서는 해양선거구 비례의원 선출 등의 제안도 했다.

공사 설립 운동 등을 주도했으며, 오랜 기간 전국 해양인을 대표하는 목소리를 냈다(우양호, 2024). 부산항발전협의회 대표자는 앞선 단체의 공동대표를 맡고 있기도 하다. 이러한 신해양강국 국민운동본부, 해양수산물관련지식인1000인모임, 부산항발전협의회 등은 과거의 시점에서 전국적인 규모의 해양·수산 연대 조직으로 규정된다. 그런데 해양인 정치세력화의 전제조건을 논하기 위한 문제는 바로 이 지점에서 발생한다. 몇 가지 주요 쟁점을 분석해 보면 다음과 같다.

첫째, 해양·수산 분야는 시민운동이나 정치세력화를 이끌 리더십 체제가 취약하고, 이른바 ‘인물난(人物難)’에 시달리고 있다. 해양인을 결집할 리더, 혹은 집단적 지도자 그룹이 잘 보이지 않는 점이 가장 큰 약점이다. 단적인 예를 들면, 우선 공동대표 체제로 운영되고 있는 전국구 단체에서 대표자를 맡고 있는 인물이 상당히 겹친다. 신해양강국국민운동본부, 해양수산물관련지식인1000인모임, 부산항발전협의회 등의 공동대표자의 면면을 보면 거의 동일 인물이다. 서로 다른 단체에 정치적으로 다양한 인물이 대표를 맡지 않는다는 말은 반대로 그만큼 해양인을 대표하는 인물이 국내에 없다는 이야기도 된다.

둘째, 우리나라 해양인은 가시적으로 세력화된 집단이 미약한 수준이다. 특히 정치적 명분으로 뭉친 세력화 집단은 지금껏 거의 없었다고 봐도 무방하다. 근래에 생겨난 이들 해양단체는 해양관련 기업 대표, 전문가와 학자, 시민운동가들이 뭉친 결사체로 볼 수 있다. 그런데 이들 단체조차 해양강국 실현을 위한 단결된 여론을 새로 만들고, 해양인의 구심점을 위한 새 결집체가 필요하다고 주장하였다. 기존에는 해양인을 대표하는 정치세력이 없었다는 평가를 스스로 한 셈이다. 게다가 전국 규모의 연대를 표방하는 단체들도 2020년 이후에야 생겨난 신생조직에 불과하다.

셋째, 기존 해양·수산을 대표한 전국구 단체는 해양을 중시하는 대통령의 유권자 선택을 위해 모였다고는 하지만, 대통령 선거에서 그 영향력에 한계가 있었다. 즉 실질적으로 공약 채택을 위한 제안에 비해, 내실이나 성과는 적었다. 특히 대통령 후보들의 공약집에 정치적으로 반영된 해양 관련 공약의 비중, 내용상의 실제 성과는 크지 않았던 것으로 보인다.

무엇보다 국정 반영의 측면에서 이들 해양·수산 연대 조직이 대통령 선거 직전에 강력하게 주장했던 내용은 2022년 윤석열 정부 출범 이후에 별다른 힘을 쓰지 못했다. 우리나라 해양수산 부처의 위상 강화, 대통령 국정과제 반영 등은 실제로 윤석열 정부에서 크게 진전을 보이지 못했다. 더구나 이들 조직은 대통령 선거 이후에는 전국적인 캠페인 운동이나 활발한 움직임을 보여주지 못했다. 따라서 몇몇 특정 인물을 중심으로 전국구를 표방했던 여러 해양단체가 대선 전에 만들어진 것은 어느 정도 활동에 한계가 있었던 것으로 봐야 한다.

결과적으로 해양·수산 분야와 해양인의 전국적 연합이 보여주었던 과거의 정치적 행보는 존재감을 드러내는 일부 성과도 있기는 했지만, 확실한 한계점도 노정하고 있다. 무엇보다 유의미한 정치세력으로서의 인정, 현실정치에서의 기대효과, 제도 개선이나 정책적 반영의 측면에서 가시적 성과는 거의 없었다. 오히려 각종 선거 직전에서 시도되었던 해양인의 일시적인 정치세력화라는 이상과 현실 사이의 커다란 간극만 확인해주었다고 생각된다. 앞으로는 이런 방향성에서 벗어나 새로운 정치세력화 방향을 고민해야 할 필요성이 크다.

2. 해양인의 정책적 역량과 경험

과거에 해양수산부가 전격 폐지되었던 이유, 해양경제와 해양산업의 오랜 부침(浮沈), 반복된 해양안전 사고, 해양안보의 불안과 각종 현안의 미해결 등은 사회적으로 고질적인 문제가 되었다. 돌이켜 보면 이것은 모두 해양산업, 해양안전, 해양안보 분야의 정책 문제로서 해양인의 정치세력화 문제와 무관하지 않다. 과거 이명박 정부에서 2008년 해양수산부가 갑자기 폐지되었을 때만 해도 해양·수산 업계에서 전국적 반발이 있었다. 하지만 중앙부처와 국회 등의 정치권에서는 해양수산부 폐지 반대의 목소리를 제대로 내지 못했다. 해양관련 정책 전문가, 언론과 해양인 단체 등의 역량과 경험이 부족했다는 인식이 우리 사회에 생긴 것은 대략 이 무렵으로 보인다.

한진해운의 파산, 세월호 참사의 근본적 대책 마련, 반복되는 원양어선과 상선 침몰, 해양주권의 수호 문제에서도 마찬가지였다. 정작 가장 밀접한 당사자인 해양인의 의견은 국정운영과 입법과정, 정책적 이슈에 별로 수렴되지 못했다. 우리나라 해양인과 해양·수산 업계에서 느끼는 이런 문제점은 현실적으로 장기간 축적된 것이다. 해양·수산 분야와 관련 업계에서 기존 제도가 미비하거나 구조적 환경이 열악했음에도 불구하고, 사건·사고가 발생하면 순간적인 관심을 받을 뿐이었다. 시간이 지나 국민적 관심이 줄어들면, 여전히 과거의 상태 그대로 돌아가는 경우가 빈번했다. 물론 그 중심에는 정부와 정치권이 있었다. 전문가 사이에서는 그동안 정부의 공공적 개선을 비판·감시·조언할 정치세력 혹은 사회집단이 별로 없었다는 지적이 흘러나왔다.

해양 분야의 정치세력화를 주장하는 목소리에는 해양인 스스로의 위기의식도 일부 자리하고 있다. 인구의 고령화, 해양산업 경쟁력 약화, 해양에 대한 국민의 관심 부족으로 해양 분야의 발전 기반은 갈수록 약화될 개연성이 높다. 이제는 해양인을 우리 사회에서 건전한 방향으로 세력화하고, 그 위상을 스스로 높이는 길이 유력한 대안이 되었다. 특히 해양·수산업계와 시민단체를 중심으로 이런 의식은 어느 정도 정책적으로 공유되고 있다.

결국 정책적 차원에서 우리나라 지역 해양인의 정치세력화가 필요하다는 주장은 해양이 우리나라 정부 국정운영의 중심부에 서야 하고, 해양수산부가 정부 조직 및 정책의 체제 안에서 제자리를 찾아야 한다는 논리와 통한다. 해양인 세력의 연합화를 통하여 항만, 수산, 조선, 해운, 물류 등으로 각각 파편화된 정책의 분야들이 하나로 뭉쳐야 한다는 것이다. 환언하면, 이것은 해양 분야 전반을 서로 소통시키고 연결해서 결속시켜야 한다는 주장이다. 나아가 이를 위한 해양인 세력의 통합적인 정책적 리더십이 요구된다는 당위성의 제기이기도 하다.

3. 해양인의 이념적 명분과 논리

우리나라에서 이념적으로 다루어지는 해양인의 정치세력화 문제는 민주주의의 원리와 해양의 가치적 속성에 근거한다. 이념적 차원의 정치세력화는 “해양인의 정치 이념적 참여를 확대하고 (Expansion of Political Participation), 스스로 국가의 해양 의제를 만들어 내고(Agenda Setting), 현안이나 문제를 풀어낼 수 있도록(Resolving Issues) 연합하는 행위로 정의된다(Behrouzi, 2005;

Hirzalla, Zoonen & Ridder, 2011). 보다 현실적으로는 “정부와 정치권에서 세력화된 국민의 목소리를 채택하고 결정하도록 유도함”을 뜻한다. 이것은 ‘유사정당(Similar Political Party)’의 역할까지를 포괄하는 개념이다. 또한 이런 정의는 특정 사회집단의 정치세력화 운동(Movement of Political Empowerment)으로까지 묘사될 수 있는데, 그 방법은 다양할 수 있다. 예컨대, 대통령 선거, 국회의원 선거, 지방선거에서 해양인들이 뭉쳐서 해양인 출신 후보를 발굴하고 지원하거나, 해양·수산 분야의 유권자 운동, 해양 공약발굴과 평가 등이 있을 수 있다. 그리고 직접적인 참여 외에도 기존 해양 관련 시민사회와 언론을 통한 간접적인 참여도 유도될 수 있다. 최종적으로는 민·학·연의 연결과 연합을 통한 정치세력화를 통해 정부와 정치권에 일정한 의제와 현안 상의 영향을 미칠 수 있다.

해양인의 정치세력화 문제는 기존 다른 분야에서의 사례나 연구를 찾아보면, 또 하나의 중요한 이념적 동기가 있다. 해양인의 정치세력화 담론의 근본적 기원은 ‘바다(Sea)’ 혹은 ‘해양(Maritime)’ 갖는 고유한 특성(Unique Characteristics), 혹은 해양이 가진 기본적인 ‘속성(Properties)’과 깊은 연관성이 있다. 삼면이 바다인 우리나라에게 해양의 의미는 국민의 삶과 생활에 각별한 의미가 있다는 주장이다. 특히 해양·수산 분야가 갖는 고유의 복잡다단한 특성은 해양인의 결속과 정치참여의 이유가 된다. 예컨대, 해양의 공유자원적 속성, 해양산업의 통합적 속성, 이해관계자의 다양성과 복잡성, 국가와 정부개입의 불가피성 등이다. 이런 이유를 구체적으로 논의하자면 크게 네 가지 차원으로 정리할 수 있는데, 각각의 이념과 논리적 명분은 다음과 같이 정리된다.

첫째, 해양은 우리나라 국가 전체의 이익과 국민의 공공복리 증진과 깊은 연관이 있었다는 점이 제시된다. 왜냐하면, 해양은 그 자체가 아주 강한 공공성(Publicness)을 가진 자연재화이기 때문이다. 자연환경을 구성하는 바다는 가장 대표적인 공유자원(Commons)이기 때문에, 스스로의 남용과 자원고갈 방지를 위해서 강력한 이해관계자 집단이 필요하다. 해양을 중심으로 발생하는 다양한 현안을 대변하고 문제를 해결하기 위해서는 해양인의 전국적인 참여와 공유된 의식의 결집체가 필요하다는 것이다. 이것은 기존의 하향식, 정부의 일방향적 시책의 비효율성과 비민주성을 극복할 수 있다는 논리와 맞닿아 있다.

둘째, 해양·수산 분야는 경제적으로 그 대상이 통합적이고 광범위하다. 해양·수산 분야는 국민경제 구조에서 1차 산업부터 3차 산업까지 두루 포함된 거의 유일한 분야이다. 1차 산업으로는 어업과 양식업을 포함한 수산업이 존재하고 있다. 2차 산업으로는 각종 수산물 가공업과 조선 및 기자재 산업 등의 제조업이 자리하고 있다. 3차 산업으로는 항만·물류, 해운업, 여객업 등의 서비스업이 포함되어 있다. 해양·수산 분야는 이들 산업을 모두 통합적인 대상으로 포함한다. 즉 해양·수산과 관련된 국민경제 구조에서 제도와 정책의 대상은 전 산업에 두루 걸쳐 있으므로, 그 범위와 파급효과가 실로 방대하다.

셋째, 해양·수산 분야에서는 이해관계자가 상당히 복잡하다. 예컨대, 해양산업 전반에서 공급자와 수요자 간의 서로 다른 입장과 관심이 얽히게 되면, 심각한 사회 갈등으로 표면화된다. 해양·수산 분야의 갈등이 발전되면 급기야 정치적 해결을 요구하게 되는 수순으로 가게 된다. 해양을 이용하는 이해관계자들의 조정자와 구심점이 있어야 하나, 정치권과 해양수산부가 그 역할을 충

실히 맡고 있는지는 아직 확실치 않다는 것이 해양인의 주장이다. 그간의 경험으로 보면, 해양수산부가 해양산업, 해양영토, 해양오염 문제에서 산업통상자원부, 외교부, 환경부 등의 다른 부처보다 높은 역량을 갖고 능동적으로 움직이지 못한 기억이 있기 때문이다.

넷째, 삼면이 바다인 우리나라의 해양은 주권의 문제, 국방과 안보 같은 상위의 개념과 밀접하다. 해양자원 개발, 해양과학기술, 해양교육, 해양환경과 같은 하위 개념도 폭넓은 국정목표와 연관성을 맺고 있다. 그렇기 때문에 해양문제의 결정과정에는 다양한 정부의 부처가 개입되는 복잡성도 있다. 게다가 해양은 육지와 달리 국경선이 없어서 국제관계를 기본 전제로 삼는 경우가 빈번하다. 과거의 경험으로 보건대, 우리나라 이웃 국가와의 해양분쟁은 국민감정을 촉발시키는 성향도 갖고 있다. 이럴 경우, 국민의 의사를 상시적으로 대변할 수 있는 정치집단이나 세력은 있어야 한다는 것이 해양인의 주장과 논리로 분석된다.

4. 해양인의 시민사회 역량과 평가

우리나라 지역 수준에서부터 시작하는 해양인의 정치세력화 진단에서 중요한 맥락의 하나는 그 기초적 자양분이 되는 시민단체(NGO)와 시민운동의 수준이다. 예컨대, 우리나라 대표 시민단체로는 정치·행정 분야와 시민운동 전반을 아우르는 '참여연대', 경제·산업 분야의 '경제정의실천시민연합', 환경 분야의 '환경운동연합' 등이 있다. 이른바 "우리나라 3대 시민단체"로 불리는 이들은 정부와 정치권, 대기업 등의 권력에 대해 강력한 비판과 견제세력으로 자리하고 있다. 선거철이 다가오면 각 분야에서 민의(民意)를 대변하는 정치세력으로서의 역할도 자처한다. 그래서 해양인의 정치세력화를 가능하기 위해서는 해양·수산 분야의 시민단체, 해양NGO의 현황과 실정을 들여다보아야 한다. <표 2>는 우리나라 지역 해양·수산 비영리민간단체(NGO)를 총괄 정리한 것이며, 이에 대한 진단과 해석은 다음과 같다.

<표 2> 우리나라 지역의 해양·수산 비영리민간단체(NGO) 현황

| 비영리민간단체 명칭 | 소재 지역 | 설립 일자 | 주요 사업 및 활동 |
|--------------|-------|------------|--------------------------|
| 한국해양환경안전협회 | 서울 | 2000.05.09 | 해양수중 및 수변의 각종 정화활동 등 |
| 연안보전네트워크 | 경기 | 2001.03.09 | 환경정보교류 및 교육 지원개발 등 |
| 해양보호 국민연대 | 서울 | 2001.08.18 | 오,폐수 방류 및 무단해상투기감시 등 |
| 한국수중환경안전협회 | 서울 | 2004.05.04 | 수중환경오염 감시활동 및 환경보전 캠페인 등 |
| 해양환경국민운동연합 | 서울 | 2001.02.10 | 해양환경보전 정책개발사업 등 |
| 바다살리기국민운동본부 | 서울 | 2000.11.14 | 해양환경 보존 및 개선을 위한 정책개발 등 |
| 한국물사랑연합 | 경주 | 2010.03.16 | 해양 및 수자원환경보호 및 회복운동 등 |
| 지구환경해양보호연대 | 서울 | 2006.02.14 | 해양오염실태조사, 해양쓰레기 투기감시 등 |
| 대한민국해양특수구조단 | 부산 | 2012.04.03 | 수중침적물 수거 및 해양생태계 개선활동 등 |
| 바다사랑실천운동시민연합 | 서울 | 2001.01.05 | 바다가꾸기사업, 바다오염방지운동 등 |

| 비영리민간단체 명칭 | 소재 지역 | 설립 일자 | 주요 사업 및 활동 |
|----------------|-------|------------|---------------------------|
| 한국농수산물환경·안전협회 | 서울 | 2010.11.12 | 바다환경재해 예방, 연안수역 보호 등 |
| 한국전통견지협회 | 단양 | 2011.09.20 | 민속전통견지늬시, 환경친화 늬시문화 정착 등 |
| 한국해양소년단연맹 | 서울 | 2000.05.15 | 해양청소년육성, 해양훈련 및 수상레저수탁 등 |
| 대한민국해양연맹 | 서울 | 2002.01.07 | 해양사상고취, 해양력 연구, 홍보장학사업 등 |
| 한국극지연구진흥회 | 서울 | 2007.02.05 | 극지연구기관자문, 극지사업, 국민홍보 등 |
| 한국수산업경영중앙연합회 | 서울 | 1991.10.22 | 회원 상호간 정보교환 및 기술교류 등 |
| 한국청소년스킨스쿠버협회 | 서울 | 2003.10.06 | 해양오염감시 및 해양환경 정화활동 등 |
| 해릉 | 고양 | 2011.02.09 | 독도수호, 국민계몽활동, 해양환경 정화사업 등 |
| 독도수호대 | 서울 | 2003.03.27 | 독도 영유권 국내외 홍보사업 등 |
| 독도살리기국민운동본부 | 서울 | 2009.05.22 | 국내외 독도홍보, 독도표기요류 시정 활동 등 |
| 독도유인화국민운동본부 | 춘천 | 2007.12.31 | 독도의 재산적 학술적가치 발굴 계승 등 |
| Korea 독도녹색운동연합 | 강릉 | 2007.12.31 | 독도가 대한민국 영토임을 대내외 홍보 등 |
| 해양조사발전협의회 | 안양 | 2009.05.06 | 해양조사와 홍보, 관련 정책사항 건의·자문 등 |
| 독도최종덕기념사업회 | 경기 | 2010.01.08 | 독도주민생활 자료수집 및 홍보 등 |
| 한국잠수산업연구원 | 서울 | 2013.12.31 | 수중산업/잠수업연구, 바다사랑운동 등 |
| 한국해양환경보호중앙회 | 부산 | 2014.01.22 | 해양오염방지, 침적폐기물수거, 해양환경봉사 등 |
| 해양수산교육원 | 광양 | 2014.11.7 | 수산자원보호, 해양환경교육 전문지식 함양 등 |
| 대한민국독도 | 전주 | 2018.02.13 | 독도 음악회, 독도탐방행사, 기념식 등 |
| 고스트다이빙코리아 | 서울 | 2020.12.18 | 수중·해안 쓰레기 수거 및 조사·홍보 등 |
| 대한민국독도사랑중앙회 | 대구 | 2021.11.19 | 독도방문, 홍보(독도알리기, 캠페인 등) 등 |

* 자료: 해양수산부(2024c), 비영리민간단체 등록현황(<https://www.mof.go.kr>) 재구성.

우선 양적인 측면에서 우리나라 해양수산부 소관 비영리민간단체(NGO)는 약 30개 내외 정도에 불과하다. 그나마 활동실적이 있어서 중앙정부의 비영리민간단체(NGO) 국고의 지원을 받는 곳은 20개 단체 정도에 그친다. 반면에 우리나라 보건복지부 소관 NGO는 500개, 여성가족부 소관 NGO는 300개, 환경부 소관 NGO는 200개 단체 수준으로 조사되었다. 이런 상황을 감안하면 해양 분야의 NGO는 양과 질에서 상당히 미약하다. 따라서 해양·수산 분야에서 지역 시민사회의 세력화를 위한 자양분은 상당히 부족하며, 거의 불모지 상태나 다름이 없다고 볼 수 있다.⁶⁾

질적인 측면에서도 해양·수산 분야 비영리민간단체는 다른 분야와 비교하면 무게감이 많이 떨어지는 편이다. <표 2>에서 비영리민간단체들이 펼치는 주요 사업을 보자면, 내용 대부분이 대동소이(大同小異)하고 단편적인 수준임을 파악할 수 있다. 그마저도 서울과 수도권 일부에 대부분의 소재지가 있다. 이런 이유로 국민 다수의 공감을 얻기는 쉽지 않아서인지, 전국 각지에서 시민의 자발적인 참여는 적은 편으로 보인다. 특히 해양·수산 분야 비영리민간단체(NGO) 중에서 정

6) 해양·수산 분야 비영리민간단체(NGO) 현황은 해양수산부가 공식적으로 집계한 수치이다. 중앙정부인 해양수산부에 신고하지 않은 지역의 해양인 단체와 NGO는 부산이나 인천 등지에 몇 곳이 있었으나, 이는 공식 집계에서는 제외하였다.

식 회원을 두고, 이들에게 소액의 기부금이나 회비를 받는 곳은 거의 없는 것으로 조사되었다. 특히 해양·수산 분야 시민단체는 해양수산부의 공익사업이나 보조금 사업에 의존한다는 판단을 할 수 있었다. 그렇기 때문에 대부분의 단체는 재정이 열악하여 별다른 활동을 펼칠 수가 없으며, 이것이 다시 외부의 후원이나 지원을 받는데 있어서 큰 약점이 되고 있음이 파악되었다.

이런 상황을 종합적으로 판단해 보면 해양·수산 분야 비영리민간단체(NGO)는 운영의 악순환이 반복되고 있는 가운데, 상당수는 명목상으로만 존재하고 있을 것으로 보인다. 그런 관계로 환경 분야나 경제 분야의 시민·사회단체와 같은 뛰어난 활약이나 높은 위상은 찾아보기 어렵다. 이에 해양인의 정치세력화를 위한 시민사회의 기반이 탄실하지 못하다는 해석은 가능하며, 해양 시민사회 기반 확충의 필요성을 새롭게 발견할 수 있다. 특히 시민사회단체(NGO) 출신 인사들이 정치권에 대거 등용되는 현실을 고려한다면, 해양 시민사회의 풀뿌리 토대 구축은 해양인의 정치세력화에 장기적으로 중요하다는 결론을 얻을 수 있다.

IV. 지역 해양인의 정치세력화 방향과 과제

1. 해양인의 정치세력화에 대한 의견 조사

앞선 논의와 같이 우리나라 지역사회에서부터 해양인의 정치세력화 시도는 필요하고, 그 명분과 논리도 충분했다. 다만 현재 해양인이 가진 정치적 세력화 경험, 정책적 역량, 이념적 논리, 시민사회의 준비도 등에서는 부족한 면이 어느 정도 드러나기도 했다. 본 연구는 이론적 논거와 연구의 틀에 근거하여 이러한 현실적 수준을 우리나라 해양인에 대한 의견조사를 통해 재확인해 보았다. 조사의 기준은 앞선 연구의 틀에서 제시된 바와 같이 정치적 차원, 정책적 차원, 이념적 차원, 시민사회 차원으로 구분하여, 현재 수준과 기대효과 평가항목으로 각각 나누어 질문하였다. 본 연구는 전국에서 지역 해양인과 정치세력화 의제에 대한 비교적 정확한 정보와 지식을 갖춘 이 해관계자 총 182명이 이것을 계량화된 점수로 평가하도록 했다. 등간비율척도의 7점 만점을 기준으로 평균이 높을수록 정치세력화의 현재 수준이 높으며, 향후의 기대효과도 높음을 의미한다. 의견 조사자료의 분석 결과는 <표 3>과 같이 나타났으며, 구체적인 해석 및 논의는 다음과 같다.⁷⁾

7) 조사는 표본오차와 측정오차 방지를 위해서 우리나라 해양·수산 분야의 각종 사건, 문제점, 현안에 대해 어느 정도 지식을 가진 사람을 선별하여, 사전 명부를 작성하여 진행했다. 그 결과, 앞의 <표 2>에서 집계했었던 전국 해양시민단체(NGO) 대표와 관계자 75명을 비롯하여 해양산업 기업인 57명, 해양 언론인과 기자 34명, 해양학과와 민간전문가 16명 등 총 182명을 조사했다. 특히 표본은 민간부문에만 한정하였고, 정부 관계자와 공직 직무 관련자는 제외하였다. 우리나라 지역 해양인의 정치세력화 문제에 대해서 정치적 중립의무가 있고, 자기 의견을 표명하기 곤란할 수 있는 중앙정부 부처와 지방자치단체의 공무원, 공공기관 및 지방공기업, 국립대학 등은 조사에서 모두 제외하였다. 조사 문항은 기재형 8개와 개방형 1개였으며, 척도는 '매우 그렇다(적극 긍정)'가 7점, '보통이다(중간)'가 4점, '전혀 그렇지 않다(적극 부정)'가 1점으로 구성된 Likert-Type 7점 척도가 사용되었다. 추가로 조사 결과의 심층적 해석을 위해 표본(N=182)이 응답 이유에 대한 개방형 응답도 함께 적도록 하였다. 평균 수치 해석과 별개로, 본 연구는 해양인의 정치세력화를 위해 필요한 방향과 과제에 대한 응답자의 자유로

〈표 3〉 우리나라 지역 해양인의 정치세력화를 위한 의견 조사

| 구분 | 평가 기준 | 현재수준 | 기대효과 |
|---------|----------------|------|------|
| 정치적 차원 | ■ 정치적 차원의 결속력 | 2.98 | 6.18 |
| | ■ 정치적 차원의 리더십 | 3.19 | 6.24 |
| 정책적 차원 | ■ 정책적 차원의 결속력 | 3.27 | 5.96 |
| | ■ 정책적 차원의 리더십 | 3.45 | 5.74 |
| 이념적 차원 | ■ 이념적 차원의 결속력 | 2.83 | 4.58 |
| | ■ 이념적 차원의 리더십 | 2.75 | 4.21 |
| 시민사회 차원 | ■ 시민사회 차원의 결속력 | 3.40 | 6.07 |
| | ■ 시민사회 차원의 리더십 | 3.56 | 5.93 |
| 전체 | | 3.42 | 5.88 |

* 비교: Likert-Type 7점 등간비율 척도 기준(N=182).

첫째, 지역 해양인 정치세력화의 전체 평균을 보면 7점 만점에 현재 수준이 3.42로 나타나 보통 수준(4.0)을 크게 하회하고 있었다. 반면에 기대효과의 전체 평균은 5.88로 나타나, 보통 수준(4.0)보다 상당히 높은 수치를 보였다. 정치세력화의 현재 수준과 기대효과 간의 평균 차이는 2.46 정도로 나타나, 서로 적지 않은 간극을 보였다. 응답한 해양인의 입장에서 이를 해석하면, 지금 당장은 정치세력화가 미흡하고 잘 되지 못한 상황이지만, 향후 정치세력화가 실현된다면 그 기대효과가 상당히 클 것으로 생각한다는 의미가 된다. 즉 정치세력화 문제의 현실 진단과 향후의 기대 차이가 분명함을 해석할 수 있는 대목이다.

둘째, 개별적인 평가 기준에서 정치세력화 현재 수준의 평가는 많은 차이를 보였다. 정치세력화의 현재 수준에서는 이념적 차원의 결속력(평균 2.83)과 리더십(평균 2.75) 항목의 평균이 가장 낮았다. 정치적 차원의 결속력(평균 2.98)과 리더십(평균 3.19) 항목의 평균도 상당히 낮은 편이었다. 반면에 시민사회 차원의 결속력(평균 3.40)과 리더십(평균 3.56) 항목의 평균은 가장 높았다. 이를 해석하면, 지역 해양인의 정치세력화에 대한 현재 수준 평가에서 이념과 정치 결속력 및 리더십은 상당히 열악한 상황임이 추정된다. 시민사회의 결속력 및 리더십 평균은 상대적으로 높았지만, 이마저도 보통의 수준(4.0)을 전부 하회하고 있었다. 그래서 전반적으로 정치세력화 현재 수준은 보통 미만의 낮은 편임을 응답자 모두가 인지하고 있는 것으로 해석되었다.

셋째, 지역 해양인 정치세력화 기대효과의 평가에서는 정치적 차원의 결속력(평균 6.18)과 리더십(평균 6.24) 항목의 평균이 가장 높았다. 다음으로 시민사회 차원의 결속력(평균 6.07)과 리더십(평균 5.93) 항목이 높은 평균을 보였다. 반면에 이념적 차원의 결속과 리더십에 대한 기대효과는 가장 낮았다. 이를 해석하면, 해양인은 향후의 정치세력화 방향에 있어서 정치적 차원과 시민사회 차원을 매우 중요하게 바라보고, 이 방향을 원한다는 의미가 된다. 이와 반대로 정치세력화에 있어서 이념적 차원의 접근과 정치이념의 결부는 상대적으로 조심스러울 수 있음을 의미한다.

이상의 의견 조사 결과와 해석에 근거해서, 본 연구는 다음과 같은 질문이 가능하다고 본다. “우리나라 지역 해양인에게 정치세력화는 무엇이고, 앞으로 그 방식은 어떠한가?”. 지금까지 분석하고 논의한 바와 같이, 해양·수산 분야에 있어서 수많은 고민과 쟁점을 갖는 이슈가 정치세력화 문제이다. 우리나라 지역 해양인의 정치참여에 있어서 세력화는 해양인의 대표성만이 아니라, 국민의 대표성도 고려되어야 한다는 논리에 근거한다. 즉 두 마리 토끼를 모두 품에 안아야만 하고, 결코 풀어내기가 쉽지 않은 문제이기도 하다. 일단 여기서는 해양인의 세력화를 위한 잠정적인 방향성을 잡아보려 한다. 처음부터 ‘노’를 열심히 짓기보다는 ‘방향’을 잘 잡는 것이 중요하기 때문이다.

2. 지역 해양인의 정치세력화를 위한 방향 잡기

해양인의 권익 보호를 넘어서 해양인의 존재와 의견이 국민과 정부의 가시권에 들어가기 위해서, 본 연구는 지역 해양인의 정치세력화 경험과 실태를 진단하였고 의견 조사를 병행했다. 지금까지의 실태와 의견 분석을 종합하여, 본 연구는 지역 해양인의 정치세력화를 위해서 잠정적으로 네 가지 방향을 잡아보았다. 그것은 연구의 틀과 분석에서 이미 다른 정치적 차원, 정책적 차원, 이념적 차원, 시민사회 차원의 측면의 결속력 혹은 리더십의 문제이다. 이에 대한 상세한 제언과 설명은 다음과 같다.

첫째, 정치적 차원의 결속력 혹은 리더십의 창출 방향이다. 해양인은 정치적 목소리와 힘을 만들기 위한 전국 규모의 상시적 세력화와 조직화가 필요하다. 이것은 해양·수산 분야를 대변하고 대표하는 정치인과 언론인 등을 많이 육성하고 만들어내야 한다는 뜻이다. 향후 전국적 연대를 통한 상시적 정치세력화의 과제는 해양인 스스로가 확실히 확인하고 실천해야 한다. 이는 해양인이 우리나라에서 정치적으로 유의미한 세력이 되고, 이것을 인정받기 위해서 필요한 사회적 절차로 보인다. 여기에는 실무적으로 해양언론인, 해양지식인, 해양경제인 연합이 주축이 되어야 한다. 특히 지역사회와 시민사회의 단위에서 해양인은 참여의 저변 확대를 도모해야 한다. 이를 통해서 해양인은 지역적으로나 사회적으로 국민의 지지와 승인을 얻어야 한다. 그런 다음에 해양인을 대변하는 정치인이나 선출직 공직자를 배출해 제도권 정치에 진입시키는 단계가 가능해질 것이다. 결국 해양인의 정치세력화는 특정한 선거 캠페인이나 정치적 이벤트로 등장할 것이 아니라, 멀리 내다보면서 차근차근 준비해나가야 할 성격의 일이다. 정치적 결속과 리더십은 하루아침에 만들어지지 않기 때문이다.

둘째, 정책적 차원의 결속력 혹은 리더십의 창출 방향이다. 해양·수산 분야의 정책은 그동안 선거철에도 국민에게 친근하게 다가오지 못했다. 우리나라 해양의 문제는 주권, 국방, 안보, 경제, 산업, 자원개발, 과학기술, 환경, 교육 등 거의 모든 부문에 다방면으로 걸쳐 있다. 그럼에도 불구하고, 여기에 관련된 수많은 정책의제(Policy Agenda)는 대중들에게 가시화되지 못했다. 지금껏 해양의 문제를 국민에게 잘 표현하고 전달하고 대중화하는 과정이 미흡했음을 해양인 스스로 인정하지 않을 수 없다. 정책은 소망성과 실현가능성도 중요하지만, 누가 어떻게 표현하는지가 더 중

요하다고 본다. 여기에는 지식인과 미디어의 역할이 결정적이다. 하지만 기존의 순수하고 고지식한 방식으로는 국민을 설득하는 대안을 만들고, 공론의 장에서 활성화되기 쉽지 않다. 이에 해양의 문제와 해양정책을 상징하는 지식인과 언론, 미디어를 먼저 만들어내야 한다.

셋째, 이념적 차원으로 해양인의 정치참여는 스스로의 자부심과 해양인에 대한 국민적 신뢰에 근거해야 한다. 그런 면에서 해양인의 정치세력화는 해양의 존재와 중요성을 알리면서 직능적 성격을 우선시하되, 초기 일정 기간은 보수와 진보 혹은 좌·우 정치이념과는 일정한 거리를 두어야 한다. 그런 점에서 기존 우리나라의 노동운동이나 여성운동, 환경운동 등의 선례를 깊이 참고해야 한다. 즉 초창기의 세력화 방향은 특정한 정치이념의 노선으로 흐르지 않고, 실용적 노선과 저변 확대에 방점을 두어야 한다. 해양인의 세력화와 정치참여는 이제 논의와 시작의 단계이다. 정치적 체력이 허약한 상황에서 과거의 노동운동이나 여성운동과 같이 진보적 이념에 기울어지면 곤란할 것으로 예상된다. 현실 정치에 대한 참여는 더욱 신중해야 한다. 보수정당이나 진보정당을 통한 선거 참여부터 서두른다면 해양인 내에서는 물론이고, 국민적 저변을 확대하기 어렵다. 우선은 해양·수산 분야에 산적한 모순이나 불합리에 맞서 공동의 행보를 만들자는 취지에서 출발하는 것이 바람직할 것이다.

넷째, 시민사회 차원의 결속력 혹은 리더십의 창출 방향이다. 이것은 앞서 논의한 해양·수산 분야 시민단체의 역량을 전반적으로 키우자는 의미이다. 해양인에 대한 정치적 소외와 외면은 시민사회와 시민운동의 취약성에서 유래한 것이라 해도 과언이 아니다. 우선은 전국 해양인을 대표할 수 있는 강력한 단체가 상설적으로 활동해야 한다. 그리고 전국의 연안이나 섬 지역 단위에서부터 시민사회의 자양분을 보강해야 한다. 해양·수산업체와 종사자, 어업인 등이 몰려 있는 전국 연안과 지역사회에서부터 풀뿌리 조직화를 실천해야 한다. 해양·수산 분야 시민단체가 지역민에게 어떻게 다가가서 그들을 대변할 수 있는지 보여주는 일은 생각보다 무척 중요하다.

3. 정치세력화의 실질적 수단과 방법

지금까지 해양인의 정치세력화에 대한 과거의 경험과 현실적 진단, 의견 조사를 토대로 향후 해양인이 세력화로 나아갈 방향성을 가늠해 보았다. 그러면, 보다 현실과 실무적으로 나아가 정치세력화의 수단과 방법, 세력화를 위한 도구적 측면의 논의도 필요하다. 방향성의 끝에 있는 목표를 달성하기 위해서는 반드시 행동과 실천전략이 필요하기 때문이다. 여기서는 잠정적 단계이지만 앞선 실태 분석과 의견 조사에 근거하여 이를 제안해보려 한다. 특히 정치선거, 시민사회, 언론의 세 가지 측면에서 현실적인 수단과 방법론적 논의를 해보려 한다.⁸⁾

첫째, 정치선거의 측면에서 실천적 논의를 해보면 정치세력화를 위한 전략적 도구 중에서 가장 많이 사용되는 것이 '선거'라는 점에는 이견이 없다. 1990년대 민주화 이후 우리 사회에서 선거는

8) 여기서의 실천과 도구적 제안 설명은 주관적 의견이 아니다. 앞선 해양인 실태 분석의 결과 및 의견 조사에서 나온 정치세력화 방법에 관한 개방형 응답 내용을 분석하여 반영한 것이다. 중복되거나 반복적으로 나온 개방형 응답 내용만을 선별해서 반영하였으며, 본 연구의 아이디어와 의견도 함께 병합하여 기술했다.

정치의 꽃이 되었다. 어느 집단이 선거를 정치세력화를 위한 기회의 변곡점으로 삼는다면, 총선과 대선은 그러한 기회의 절정을 이룬다. 그런 점에서 총선은 국회의원을 선출하는 선거이므로, 해양 전문가와 지식인의 국회 진출을 도모해야 한다. 명분은 이론적으로 충분하다. 앞선 논의와 같이 국회의 해양·수산 직능비례대표제(Vocational Representation System) 실천을 명분으로 삼아야 하고, 각 정당의 공천과정에서부터 해양전문가를 입후보시키도록 노력해야 한다. 우리나라 정당의 당헌·당규에는 직능대표 규정이 대부분 있다. 실제로 농민, 교사, 과학기술인 등의 입후보 사례도 많다. 여성, 장애인, 청년 비례는 거의 일반화되었다. 물론 해양리더와 해양전문가를 정치적으로 양성하는 것은 쉽지 않은 문제지만, 장기적인 안목으로 접근할 당위성은 있다. 대선에서도 해양인의 직능대표성을 토대로 목소리를 단일화시켜, 대통령 선거공약의 수립과 작성에 영향력을 행사해야 한다.

국회 안에서는 해양·수산 분야 상임위원회에서 현역 국회의원들의 연대와 결집을 더욱 강화해야 한다. 예를 들어, 여당과 야당의 참여로 과거에는 이런 사례들이 줄곧 있었다는 점은 다행스러운 일이다. 제19대 국회(2012년~2016년)에서는 '남해안 시대를 위한 의원 연구모임'이 운영되었고, 제20대 국회(2016년~2020년)에서는 '국회 해양문화 포럼'이 활동했다. 제21대 국회(2020년~2024년)에서는 '섬 발전연구회'가 운영되었다. 해양을 매개로 삼은 현역 국회의원들의 모임은 각종 해양·수산 특별법 등의 입법 성과로 이어졌다는 점을 우리는 크게 주목할 필요가 있다. 그런데 국회의원의 회기와 임기가 제한된 탓으로 모임의 해체와 결성이 반복된 약점이 있다. 이런 한계를 극복하기 위해서는 국회 상임위원회와 사무처가 관여하여 국회해양법연구회, 해양의정포럼 같은 기구를 상설화하도록 노력해야 한다. 경제나 외교와 같이 국회에서 해양 관련 입법 기능과 정책 수립을 위한 상설 조직의 공고화는 정치적으로 상당히 중요하다.⁹⁾

둘째, 시민사회의 측면에서는 전국 해양인을 대표하는 상시적이고 항구적인 거대 시민단체가 있어야 한다. 앞서 소개한 신해양강국국민운동본부, 해양수산관련지식인1000인모임, 부산항발전협의회를 넘어서는 새로운 해양인의 전국적 연대가 필요하다. 그리고 중앙정부와 정치권 가까이에 상시적인 비판과 조언의 목소리를 내야 한다. 가칭 '한국해양인연합', '전국해양인연맹', '한국해양인연대' 등과 같이 명명하여, 보다 강력하고 통합적이며 항구적인 해양인의 세력화가 필요해 보인다. 노동운동, 경제정의운동, 환경운동을 대표하는 거대 시민단체들이 대부분 지역사회에 전국적인 조직망을 두고 있다는 점은 우연의 일치가 아니다. 가장 중요한 이유는 시민단체가 지역사회 일선의 정치 현장에서 그만큼 정치세력화 활동의 수월성과 영향력을 효과적으로 행사하려는 목적이 있었기 때문이다.

9) 구체적으로 해양·수산 분야 특별법은 일반법보다 전문화되고 시의적이며, 해양인과 국민의 요구에 충실한 특징을 갖는다. 이에 국회의원의 의정모임이 만든 역대 특별법의 입법 성과에는 다음과 같은 것들이 있었다. 동·서·남해안권 발전 특별법(2009), 어촌특화발전 지원 특별법(2012), 여수세계박람회 기념 및 사후활용에 관한 특별법(2012), 어촌특화발전지원 특별법(2013), 항만인력공급체제의 개편을 위한 지원특별법(2016), 4·16 세월호 참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법(2016), 해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법(2016), 항만지역등 대기질 개선에 관한 특별법(2019), 항만안전특별법(2021), 내수면 가두리양식어업 면허기간 연장불허에 따른 손실보상에 관한 특별법(2021) 등이다.

그런 면에서 우리나라 지역 해양인 집단도 정치적으로 영향을 민감하게 받는 해양산업과 해양·수산경제인의 세력화부터 도모할 수 있다. 이들은 가장 뚜렷하고 가시적이며 생계와 직결된 산업의 이해관계자이기 때문이다. 일단 해운, 항만, 조선, 물류, 수산업 부문의 기업인과 종사자를 묶어서, 전국해양경제인연합으로 세력화하는 것은 현실적으로 좋은 방법의 하나로 생각된다. 같은 방식으로 해양전문가로 구성된 해양지식인연합, 해양언론인연합 등의 전국적 단체들이 구상될 수도 있다.

셋째, 언론의 측면에서는 정론지를 추구하는 새로운 해양통합언론의 창설과 후원이 필요하다. 언론은 해양인의 목소리를 대변하는 창구이므로, 정치세력화에 상당히 중요한 역할을 한다. 현재 해양수산부를 출입하는 '해운전문지 기자단'은 소규모 인터넷언론을 포함하여 14개 매체 정도가 있다. 그러나 개별 매체는 대부분 영세하고 파편화되어 있어서, 영향력이 크지 않아 보인다. 해사신문, 한국해운신문, 해운산업신문, 수산신문, 해사정보신문, 해사경제신문 등이 현재 해양언론의 면면이다. 그래서 이들을 포함하여 해양인 전체의 위상과 권익을 대변할 수 있는 강력한 '해양전문 통합언론사'는 새로 필요해 보인다.

본 연구는 장기적으로 정치권과 기업인이 협력하여 '해양전문 보도채널 및 방송사(News and Broadcasting Network)'의 설립을 검토할 필요성도 있다고 본다. 우리나라에서 종교계와 농민, 여성이 정치세력화에 일정 부분 성공하였고, 방송사가 전부 운영되고 있는 것도 이런 맥락이다. 우리나라 BBS불교방송, CBS기독교방송, CPBC가톨릭평화방송, NBS한국농업방송, 여성신문과 여성방송 등은 각계를 대변하는 독립적인 언론기관으로 정착하였다. 따라서 향후에는 가칭 'MFBS해양·수산방송사(Maritime & Fisheries Broadcasting System)'의 설립이 실천적 방법의 하나로 검토될 필요성을 제안한다. 해양·수산 분야에 정통성을 갖춘 주류 언론과 방송사의 존재는 해양인의 존재와 목소리를 정부와 국민에게 상시적으로 각인시킬 수 있을 것이다. 나아가 정치세력화로 나아가는 윤회제 역할을 기대할 수도 있다.

V. 결론

정당과 제도 정치권에서의 기반 구축이 굳이 아니더라도, 지역 해양인의 정치세력화 담론은 우리 사회의 다원성과 참여민주주의의 측면에서 적지 않은 의미를 가질 수 있다. 이는 지금까지와 달리 정부와 정치권의 결정에 무시될 수 없는 새로운 의견이나 해양강국으로 가는 길이 더해질 수 있는 폭넓은 의미로 간주된다. 그동안 해양인의 단결과 정치세력화 담론과 방향성이 거의 부재했다면, 앞으로는 생각과 관점의 전환을 통해 새로운 길을 찾아볼 필요성도 있다. 본 연구는 현재까지의 실태 분석과 탐색적 의견 조사를 통해 그러한 구상의 시발점이 되고자 했다.

본 연구에서 다룬 지역 해양인의 정치세력화 문제의 제기와 논거들은 적지 않은 의미를 갖는다고 생각한다. 해양인은 정치참여를 통해서 스스로의 가치나 지향을 현실화할 수 있기 때문이다. 특히 선거에서의 정치세력화는 해양인의 집단적 선택을 전제로 하는데, 이는 해양과 직능 정체성

을 매개로 뭉친다는 말과 통한다. 그런 점에서 정치적 세력화 문제는 단순한 주장이나 구호의 성격이 아니다. 앞으로 국내에서 해양·수산 분야의 제도적 발전과 숙원사업의 해결에도 필요조건이 될 것으로 보인다.

결론적으로 본 연구의 처음 질문을 되새겨 본다. “우리나라 지역 해양인(海洋人)의 정치세력화는 가능한가?” 그 대답은 “충분히 가능하고, 명분과 당위성도 높다”로 정할 수 있다. 우리나라 해양인의 단합된 목소리를 수렴하고 표출하는 전국적 통합 정치결집체가 적어도 하나 정도는 만들어져야 한다는 것이 해양인에 대한 의견 조사의 결론이었다. 해양인 입장에서는 적어도 400만 명이 상으로 추산되는 지역 해양인이 뭉치면 정부와 정치권에 목소리가 들릴 것으로 보고 있었다. 이는 본 연구의 생각이자 결론과도 다르지 않다.

앞선 본문에서는 정치적 명분과 경험, 해양인의 정책적 역량과 경험, 해양인의 이념적 명분과 논리, 해양인의 시민사회 역량과 경험 등으로 나누어 정치세력화의 논리와 근거, 당위성을 충분히 강조했다. 정치세력화의 방향성과 과제에 대해서도 본 연구는 대략적이거나 구상을 밝혔다. 물론 우리 사회에서 해양인의 세력화가 현실화되고, 정치적 영향력이 튼실하게 뿌리 내리려면 시간은 제법 길게 필요해 보인다. 아마 우리나라에 해양수산부가 처음 생겼던 1997년 김대중 정부 시절부터 해양인이 장기적인 결집을 시작했더라면, 지금 어느 정도의 결실을 거둘 수도 있었을 것이다. 지금 단계에서 과거의 경험과 아쉬움을 뒤로 하지만, 해양인에게 미래의 희망은 있다고 생각한다. 본 연구의 구상과 방향을 시금석으로 삼는다면, 지금도 새로운 출발은 늦지 않았다고 본다. 해양인의 정체성과 중요성에 대해 스스로가 자각하고 관심을 갖는다면, 우리나라 해양인의 위상을 제고하고 정치세력화의 길을 걷는 새 출발을 할 수 있다.

우리나라가 진정으로 21세기 글로벌 해양 강국이 되기 위해서는 정치적으로 지역 해양인이 앞장서야 한다. 누구도 그 역할을 대신해 주지는 않을 것이다. 향후에 우리나라 지역사회에서 출발하는 해양인의 정치적 행보에 대한 생산적 담론은 그래서 더 활발해져야 한다. ‘글로벌 일류 해양 강국 도약’이라는 거대한 수레바퀴를 함께 밀기 위해서, 지역과 해양인의 정치세력화는 필요조건이라는 점에 많은 이들이 공감할 것으로 본다. 본 연구는 탐색적으로 몇 가지 방향과 대안을 제시했지만, 앞으로 해양인의 단합과 정체성에 대한 우리 사회의 다양한 의견 수렴과 토론도 늘어날 것을 기대한다.

참고문헌

- 강윤호·최성두. (2012). 우리나라 통합 해양행정체계의 논리와 설립 방향. 『한국향해항만학회지』, 36(10): 917-924.
- 강원돈. (2008). 한국 개신교 정치세력화의 현실과 과제. 『종교문화연구』, 10: 49-75.
- 곽지영. (2011). 장애인 정치참여 영향요인에 관한 연구. 『사회복지실천』, 10, 5-26.
- 김경희. (2012). 19대 총선을 통해 본 여성 정치할당제의 지속가능성과 여성 정치세력화. 『경제와

- 사회」, 94: 118-147.
- 김은경. (2022). 비례대표 의원은 누구를 대표하는가?. 「사회과학연구」, 61(3): 371-386.
- 김형준. (2008). 정치참여를 통한 여성의 정치세력화 고찰. 「여성학논집」, 25(1): 101-138.
- 노중기. (2018). 한국 노동운동 1기 정치세력화 30년. 「산업노동연구」, 24(3): 179-209.
- 박희택. (2008). 불교의 정치세력화와 불교 세력에 관한 성찰. 「종교문화연구」, 10: 31-47.
- 우양호. (2010). 지방정부 해양행정의 문제점과 발전방향: 해양거버넌스(Ocean Governance) 구축을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 17(2): 1-22.
- _____. (2014). 우리나라 공직사회의 양성평등 문제에 대한 새로운 접근. 『행정논총』, 52(1): 271-301.
- _____. (2019). 마을공동체의 진화와 젠트리피케이션의 극복: 부산 감천문화마을의 경우. 「항도부산」, 17(1): 393-418.
- _____. (2021). 고위직 여성공무원의 '유리절벽' 경험에 대한 질적 연구. 「여성연구」, 108(1), 5-38.
- _____. (2022). 우리나라 '선원' 직업은 남성의 전유물인가?: 현직 해기인력의 성불평등 실태와 인식 연구. 「해양정책연구」, 37(2), 1-30.
- _____. (2024). '해양수도'는 부산에 대한 특혜인가?: '해양특별자치시법' 제정의 험로와 교훈. 「항도부산」, 47, 405-447.
- 우양호 · 강성철. (2006). 지방정부간 생산적 협력관계 구축의 성공조건. 「한국지방자치학회보」, 18(3): 77-101.
- 이동석. (2020). 장애인 정치세력화 측면에서의 21대 총선 평가와 향후 과제. 「한국장애인복지학」, 49: 59-82.
- 이현대. (2012). 대안적 운동의 재건을 위한 새로운 노동자 정치세력화운동. 「뉴 래디컬 리뷰」, 53: 41-64.
- 이수연 · 손승혜 · 이귀옥. (2016). 민주화 이후 정치행위자들의 의료민영화 및 의료공공성 관련 정치적 행위 분석. 「사회복지연구」, 47(1): 291-315.
- 이영제. (2006). 시민운동의 정치참여와 정당의 변화에 관한 연구. 「시민사회와 NGO」, 4(1): 247-275.
- 이선향 · 이종민. (2020). 한국의 정치세력간 정치갈등: 게임이론적 접근. 「사회과학담론과 정책」, 13(1): 47-67.
- 이종선. (2017). 예술시장 구축을 위한 담론생산과 정치세력화에 관한 소고. 「동양예술」, 36: 213-233.
- 조현옥. (2002). 환경운동의 정치세력화에 대한 평가와 과제: 환경련의 2002년 지방선거 참여를 중심으로. 「사회이론」, 22: 6-11.
- 최성두. (2006). 선원의 '삶의 질' 제고를 위한 사회복지행정 개선방안: 선원 사회보험제도를 중심으로. 「한국행정논집」, 18(4): 1131-1148.
- 홍미영. (2005). 지방공무원의 여성관리자에 대한 차별원인과 태도 및 행태의 구조적관계. 「한국행정논집」, 17(4): 1207-1230.

- _____. (2007). 지방자치단체 여성공무원에 대한 승진과 보직차별의 성차 분석. 「한국지방자치연구」, 8(3): 65-87.
- _____. (2008). 여성관련 연구수요와 전망에 관한 델파이 연구. 「한국사회와 행정연구」, 19(1): 235-259.
- 해양수산부. (2024a). 「해양수산통계연보(2020~2023)」.
- _____. (2024b). 「제1차 어선안전조업기본계획(2022~2026)」.
- _____. (2024c). 「해양·수산 분야 비영리민간단체 등록현황」.
- Allen, A.(2008). Power and the Politics of Difference: Oppression, Empowerment and Transnational Justice. *Hypatia*, 23(3): 156-172.
- Behrouzi, M.(2005). *Democracy as the Political Empowerment of the Citizen: Direct-Deliberative E-Democracy*. Lanham, MD: Lexington Books: 1-252.
- Hirzalla, F., van Zoonen, L., and de Ridder, J.(2011). Internet Use and Political Participation. *The Information Society*, 27(1): 1-15.
- High-Pippert, A. and Comer, J.(1998). Female Empowerment: The Influence of Women Representing Women. *Women & Politics*, 19(4): 53-66.
- Jones, M.(1978). Political Empowerment in Atlanta: Myth and Reality. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 439(1): 90-117.
- Mansbridge, J.(1999). Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women?: A Contingent Yes. *Journal of Politics*, 61(3): 628-657.
- Miller, B.(1994). Political Empowerment, Local—Central State Relations, and Geographically Shifting Political Opportunity Structures. *Political Geography*, 13(5): 393-406.
- Overby, M. L., Brown, R. D., Bruce, J. M., Smith, C. E., Jr., & Winkle, J. W.(2005). Race, Political Empowerment and Minority Perception of Judicial Fairness. *Social Science Quarterly*, 86(2): 444-462.
- Vanderleuw, J. M., and Liu, B.(2002). Political Empowerment, Mobilization, and Black Voter Roll-Off. *Urban Affairs Review*, 37(1): 380-396.
- Young, M. I.(1990). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton, IL: Princeton University Press: 1-304.

우양호(禹良昊): 부산대학교에서 행정학 박사학위를 취득(논문: 공공서비스 관리이론의 한국적 적실성에 관한 연구, 2009)하고, 현재 국립한국해양대학교 교양교육원 교수로 재직하고 있다. 한국지방정부학회 총무위원장 및 감사, 대한지방자치학회 편집위원, 지방자치인재개발원 외래교수, 부산광역시 시사편찬위원, 지방공기업 경영평가위원, 부산문화상 심사위원 등을 역임했다. 연구와 저술의 주요 관심 분야는 도시 및 지방행정, 해양행정 및 정책, 공공관리, 지역개발 및 국제교류 등이다. 한국학술지인용색인(KCI)에 다수의 서적과 논문이 등재되어 있다 (woo8425@kmou.ac.kr).

Abstract

Is the Political Empowerment of People in the Local Maritime Field Possible?:
Past Lessons and Future Challenges in Korea

Woo, Yang-Ho

The purpose of this study was to raise the issue of the political empowerment of the people engaged in the local maritime field, and to start discourse and social discussions in the maritime and fisheries sectors. The content of this study consists of three parts. The first is the theoretical logic and justification of the political empowerment of the people engaged in the local maritime field. Second, it is a diagnosis and analysis of the level of the political empowerment of the people engaged in the local maritime field. The third is a survey of stakeholders' opinions on the political empowerment of the people engaged in the local maritime field. Various accidents in the maritime and fisheries sectors have been repeated, and negative events have occurred again over the years in Korea. However, the government and politicians did not actively accept suggestions and demands to improve the system in the maritime and fisheries sectors. The most important reason was that the people engaged in the maritime field were politically silent and did not have a strong unified voice against the government. Political empowerment refers to the process of transferring various elements of power(resources, capabilities, and positions) to those who do not have it. Political empowerment of the people engaged in the maritime field requires inclusion in democratic decision-making processes. This study presented justifications based on theoretical, political, and marine characteristics in the maritime field. Based on this, this study argued for the validity and rationality that marine people should have political power. In practice, this study proposed a method of political empowerment through elections, civil society, and the media. In conclusion, this study suggested that political empowerment will be important in terms of participatory democracy and vocational representation in the maritime and fisheries sectors in the future.

Keywords: Maritime and Fisheries, People in local Maritime Field, Political Empowerment, Political Power, Vocational Representation, Participatory Democracy