

수산물 수출 활성화를 위한 정책화 과정에 관한 연구

손재학* · 이상건

*부경대학교(교수) · 한국해양수산개발원(해외시장분석센터장)

A Study on the Policy-Making Process for the Activation of Seafood Exports

Jae-Hak SON[†] · Sang-Gun LEE[†]Pukyong National University(professor) · Korea Maritime Institute

Abstract

The purpose of this study is to analyze the policy-making process for the activation of seafood exports of Korea. This study used both theoretical and practical perspectives. The step-by-step process of policy-making to activate seafood exports is reasonable and theoretically acceptable, but the analysis of actual consumers' opinions showed that the competitiveness of Korea's exported seafood was weak compared to those of comparable countries. However it was confirmed that those opinions of actual consumers were reflected in the policies through legislation and by statutory plans. Seafood export can be regarded as an indicator of the development of a country's seafood industry, rather than as a reaction to import, so the efforts to increase the effectiveness of the statutory plans should be made. In particular, if the basic plan needs to predict future changes and improve preemptive response capabilities and competitiveness, the annual implementation plan needs to reflect more concrete measures for problem-solving through continuous situation inspection.

Key words : Fisheries, Seafood export, Policy-making process

I. 서론

2021년은 우리나라 수산물 수출액이 획기적으로 증가하여 역대 최고 기록을 갱신한 해이다. e-나라지표 등에 의하면 우리나라 수산물 수출은 2010년까지는 10억 달러 대에 머물러있다가 2011년에 23억 달러로 급상승한 이후 감소와 증가 추이를 보였다. 코로나19가 발생하기 이전인 2019년에 25억 달러로 최고 수준을 기록했고, 코로나19로 수산물 수출이 정체된 2020년에 23억 달러로 마이너스 성장을 했다가 2021년에는 2020년에 비해 수산물 수출이 22.4% 증가한 28.2억 달러를

기록하였다. 이러한 성과에 힘입어 2021년도 농수산물식품 수출액이 역대 처음으로 100억 달러를 넘어 전년보다 15.1% 증가한 113.6억 달러를 달성하였다. 한편 해양수산부와 한국해양수산개발원 해외시장분석센터 자료를 통하여 2021년 수산물 수출 실적을 2020년과 비교해보면 주력 품목인 김, 참치 이외에도 어묵, 굴, 넙치 등 여러 품목들의 수출액이 고루 상승했다. 특히 농수산물식품 전체를 통틀어 수출 1위 품목인 김은 한류 확산에 따른 인지도 상승에 힘입어 수출시장이 더욱 확대되어 세계 114개국에 전년 대비 15.4% 증가한 6.9억 달러를 수출하였다. 참치의 경우도 횡

[†] Corresponding author : 051-629-5646, gowithson@pknu.ac.kr

* 이 논문은 부경대학교 자율창의학술연구비(2020년)에 의해 연구되었음

감 및 스테이크용 참치 수요가 늘어나고 통조림 수출도 꾸준히 증가하면서 전년 대비 9.7% 증가한 5.2억 달러를 기록하였다. 한편 명태는 중국으로의 수출이 급격히 증가하여 전년 대비 974.1% 증가한 1.5억 달러를 기록하였다. 굴도 일본으로의 수출은 감소하였으나 미국으로의 수출이 늘어나면서 전년 대비 12.0% 증가한 8천만 달러를 기록하였다. 이에 따라 국가별 순위에도 변동이 생겼는데, 2013년부터 2020년까지 우리나라 수산물 수출대상국 1위였던 일본으로의 수출은 3.6% 감소한 반면 중국으로의 수출은 64.6% 증가하여 중국이 우리나라가 수산물을 가장 많이 수출입하는 명실상부한 최대 교역국이 되었다(수출 7.3억 달러, 수입 13억 달러).

한편 2021년 수산물 수출 성과는 수출에 우호적인 대외여건이 마련된 상황에서 수출기업의 적극적인 노력과 정부의 지원을 주요 요인으로 들 수 있다. 실제 해양수산부도 보도자료를 통하여 “이번 수산물 수출액 신기록 달성은 생산·가공업인과 수출업계의 노력에 정부의 지원이 더해져 이룩한 성과”라고 밝힌 바 있다. 따라서 우리는 정책적 관점에서 우리나라 수산물 수출 활성화를 위하여 그동안 어떠한 과정이 있었는지를 분석할 필요가 있다.

Kim and Lee(2017)는 우리나라의 무역 경쟁력에 대한 기존 연구는 주로 제조업 분야를 중심으로 다루어져서 수산업 분야는 거의 다루어지지 않았다고 하였다. Yang et al.(2017)도 수산물 교역에 대한 연구가 부족하다고 지적하고, 국내·외 시장여건의 변화를 고려하여 수산물 수출변화에 영향을 주는 요인을 파악하고 분석하는 것은 수산물 수출전략의 수립 및 평가에 필수적이라고 하였다. Han et al.(2020)은 한국 수산식품 수출 경쟁력의 향상을 위해서는 양적인 측면에서 소비자에 초점을 맞추고, 질적인 측면에서 안전, 가공, 편의에 초점을 맞춰야한다고 하면서, 고도화되고 있는 소비규범을 충족시키는 노력 또한 요구된다고 하였다. 이와 관련, Kim(2018)은 FTA

이후 수입 수산물에 대한 국내 소비자 인식 조사를 한 바 있는데 수출의 관점이 아니라 수입의 관점이었다. Kwon and Kim(2021)은 각 국가의 수산물 수출이 우리나라 시장과 세계 시장에서 가지는 경쟁력을 분석하였으나 역시 수출의 관점은 아니었다. 수출의 관점에서 우리나라 수산물에 대한 조사·분석은 한국해양수산개발원 해외시장 분석센터에서 실시하고 있는데, 특히 2019년 11월~12월 사이에 해외 6개국에서 동시다발적으로 실시한 설문조사가 수산물 수출전략의 수립에 참고할 만하다.

세계식량농업기구(FAO)에 의하면 우리나라는 국민 1인당 수산물 소비가 세계 최상위권이지만 국민의 수산물 수요를 국내 생산에서 충족할 수 없어 수입에 의존하고 있는 것이 현실이다. 하지만 부족한 공급 속에서도 우리가 수산물 수출의 중요성을 인식하고 있는 것은 수출이 단순히 잉여 생산물의 배분이 아니라 우리의 수산식품이 국제적인 수준에 위치해 있는 것인지 나아가 국제적인 경쟁력을 가지고 있는 것인지를 판단하는 지표가 되고 이것은 결국 수산식품산업의 발전을 대변하는 지표로서 간주될 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구는 수산물 수출을 활성화하기 위하여 전개된 일련의 정책화 과정을 분석하여 시사점을 도출하고 향후 과제를 제시하는데 목적이 있다.

II. 연구 방법

일반적으로 하나의 정책이 결정되려면, 정책의 제를 설정하고, 정책과 관련된 각종 자료와 정보를 수집, 그 수집된 자료를 바탕으로 대안을 탐색하여 최적의 대안을 선택하여 공식화하게 된다. 이러한 일련의 과정을 본 연구에서 정책화 과정으로 본다.

정책화 과정을 보다 구체화하기 위하여 정책의 전 과정을 단계화한 기존 이론과 비교해보면,

Anderson(1974)은 정책의 과정을 정책의제의 설정(Agenda setting), 정책형성(Policy formulation), 정책채택(Decision-making), 정책집행(Implementation), 정책평가(Evaluation) 등 5단계로 구분하였다. 정책화라는 관점에서 보면 정책의제의 설정과 정책형성 그리고 정책채택까지의 과정을 정책화 과정으로 볼 수 있다. Bridgman and Davis(2004)는 정책의 과정을 상황파악(Issue identification), 정책분석(Policy analysis), 의견수렴(Consultation), 정책수단개발(Policy instrument development), 협력·연정(Building coordination and coalitions), 정책채택(Program design: Decision making), 정책이행(Policy implementation), 정책평가(Policy evaluation) 등 8단계로 구분하였다. 정책화라는 관점에서 보면 상황파악에서 부터 정책채택까지를 정책화 과정으로 볼 수 있다. 한편 영국 재무부(HM Treasury)는 새로운 방식의 세금 정책과 관련한 문서(2010)에서 정책의 과정을 제안(propose), 의견수렴(consult), 입법화(legislate), 집행(implement), 평가(evaluate) 등 5단계로 구분하였다. 정책화라는 관점에서 보면 제안과 의견수렴 그리고 입법화까지를 정책화 과정으로 볼 수 있다. 이를 정리하면 <Table 1>과 같다.

본 연구에서 정책화 과정만을 다루고 정책화 이후 과정인 집행과 평가 단계를 다루지 않는 이유는 비로소 최근에야 정책화의 최종산물로서 입

법화가 완성되었기 때문이다. 따라서 향후 집행 단계와 평가단계에서 고려해야 할 시사점을 사전에 도출하고 향후 과제를 제시하는 것은 시의적으로도 의미가 있다고 판단된다.

한편 Kwon(2019)은 서구에서 비롯한 다양한 정책과정모형들이 한국의 정부부문에서 실제 이루어지고 있는 현실과 어느 정도 부합하고 있는가에 대해서는 일정 부분 의구심을 가지게 되고 하였다. Lee(2012)는 전 세계적으로 국가의 정치·경제·사회의 구조가 점점 더 복잡해지면서 정부의 정책실패를 정부차원에서 방지하고 보완하려는 시도 중의 하나로써 ‘증거에 기반한 정책(evidence-based policy)’의 중요성을 강조하였다. Kim and Kim(2020)은 증거기반 정책에 있어 증거라 함은 일반적으로 인식하고 있는 통계, 행정자료, 빅데이터 등과 전문가 및 정책대상자의 의견 등이 될 것이며, 정책전문가의 연구결과 역시 중요한 증거가 될 것이라고 하였다.

따라서 본 연구는 질적 연구방법을 통하여 신뢰성 있는 자료를 기반으로 두가지 관점에서 정책화 과정을 분석하고 평가한다. 첫째, 정책화의 단계적 과정이 합당하였는지 하는 이론적 관점이다. 둘째, 정책화 과정에서의 실수유자 의견이 정책에 제대로 반영됐는지 하는 실제적 관점이다.

첫째, 정책화의 단계적 과정에 대한 분석은 수산물 수출 활성화를 위한 정책적 접근이 이루어

<Table 1> Comparison of policy-making process

| This Paper | Anderson(1974) | Bridgman & Davis(2004) | HM Treasury(2010) |
|-----------------------------|---------------------------------------|----------------------------------|-------------------|
| Policy Making Process (PMP) | ·Agenda setting | ·Issue identification | ·Propose |
| | | ·Policy analysis | |
| | | ·Consultation | |
| | ·Policy formulation | ·Policy instrument development | ·Consult |
| | ·Building coordination and coalitions | ·Legislate | |
| | ·Decision-making | ·Program design: decision making | |
| After PMP | ·Implementation | ·Policy implementation | ·Implement |
| | ·Evaluation | ·Policy evaluation | ·Evaluate |

진 2016년부터 2021년까지 진행된 정책화 과정을 대상으로 해양수산부의 보도자료 등 정부자료, 정책연구기관의 보고서를 중심으로 한 학술연구 자료, 그리고 「수산식품산업 육성 및 지원에 관한 법률」 및 하위법령과 법정계획들을 시계열별로 단계화하고, 정책의 전 과정을 단계화한 이론에 대입하여 그 정합성을 확인하고 특징을 밝힌다. 이를 위해 우리나라 수산물 수출 동향과 이에 대한 정부의 반응을 먼저 살펴보고 후속적으로 정책화 과정을 분석한다.

둘째, 정책화 과정을 통하여 결정된 정책에 대한 분석은 먼저 우리나라의 수출 수산물에 대한 실수요자(외국 소비자)의 인식 조사 결과를 종합적으로 재정리한 후, 「수산식품산업 육성 및 지원에 관한 법률」 및 하위법령 등 입법화 과정에서 이루어진 수산물 수출에 대한 인식과 역할을 탐색하고, 법정계획에 반영된 내용을 확인하여 실수요자 인식 조사 결과와 비교 분석한다. 그리고 이를 통하여 향후 과제 또는 시사점을 제공한다.

Ⅲ. 연구 결과

1. 정책화 과정에 대한 분석

가. 수산물 수출 동향과 정부의 반응

우리나라 수산물 수출은 1976년에 5억 달러, 1986년에 10억 달러, 1987년에 15억 달러, 그리고 2011년에 20억 달러를 넘어서고 2012년에 23.6억 달러를 기록했으나 이후 감소 추세를 보이면서 2015년에 19.2억 달러까지 떨어졌다가 2016년부터 다시 반등하기 시작하였다.

2016년 수산물 수출은 21.3억 달러로서 2011년

과 2012년의 23억 달러대의 기록에는 미치지 못하였지만 2015년에 비하면 10.6% 증가한 기록이었다. 해양수산부는 “세계경제 침체 등 어려운 수출 여건 속에서도, 수산물 수출액이 크게 증가한 21억 달러를 달성하고 김과 전복 수출액이 역대 최고치를 경신하는 등 소기의 성과를 거두었다.”라고 평가하며, “2017년에는 보호무역주의 심화, 중국 비관세장벽 강화 등 수출 장애 요인이 많을 것으로 예상되나 부가가치가 높은 활어, 신선냉장, 가공품 등의 수출에 역점을 두고 밀착 지원하여 수출실적을 최대한 끌어올리겠다”라고 했다.

2017년 수산물 수출은 2016년 대비 약 9.5% 증가한 23.3억 달러로서 2012년 이후 5년만에 이룬 23억 달러대의 실적이었다. 해양수산부는 “대내외적으로 어려운 여건 속에서도 수산물 수출이 역대 2위 실적을 달성하고, 참치, 김 등이 사상 최고치를 달성하는 등 소기의 성과를 거두었다”라고 평가하며, “2018년에도 원화 강세, 비관세장벽 강화 등으로 수출 여건이 녹록치 않을 것으로 전망되나, 수출시장 다변화와 고부가가치화에 역점을 두고 수출 증가세를 이어갈 수 있도록 최선을 다하겠다”라고 했다.

2018년과 2019년은 2년 연속으로 역대 최대 실적을 기록하였다. 2018년 수산물 수출은 2017년 대비 2.2% 증가한 23.8억 달러를 기록하였고, 2019년에는 2018년 대비 5.8% 증가한 25.1억 달러를 달성하였다. 해양수산부는 “국가 전체 수출이 어려운 상황에서도 수산업계의 노력으로 역대 최대의 수산물 수출 실적을 달성하는 성과를 거두었다”라고 평가하며, “2020년에도 수산물 수출

<Table 2> Seafood export by year

(unit : million\$/thousand ton)

| Year | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Amount | 2,308 | 2,361 | 2,151 | 2,067 | 1,924 | 2,128 | 2,329 | 2,377 | 2,505 | 2,306 | 2,828 |
| Volume | 687 | 708 | 687 | 702 | 651 | 612 | 540 | 632 | 688 | 614 | 813 |

성장세가 지속되어 국가 전체 수출에도 활력을 불어넣을 수 있도록 최선을 다하겠다”라고 했다.

2020년 수산물 수출은 2019년 대비 7.4% 감소한 23억 달러를 기록하였다. 이는 코로나19로 인하여 김을 제외한 참치, 전복, 넙치 등 외식용 품목의 수출 감소가 영향을 미친 것으로, 해양수산부는 “코로나19로 인한 전 세계적 경기 침체로 국제 교역이 크게 위축되는 상황에서도 23억 달러가 넘는 수출을 이뤄낸 점은 매우 값진 성과라고 할 수 있다”라고 평가하며, “2021년에는 변화하는 소비경향에 맞춰 비대면 수출 지원을 확대하고, 수산 가공품 개발·수출을 촉진하여 수출 회복에 총력을 다하겠다”라고 했다.

2021년 수산물 수출은 서론에서 언급한 것과 같이 2020년 대비 22.4% 증가한 28.2억 달러로서 역대 신기록을 달성하였다. 해양수산부는 “생산·가공업업인과 수출업계의 노력에 정부의 지원이 더해져 이룩한 성과”라고 평가하며, “2022년에도 비대면 소비에 대응하여 온라인 수산 박람회와 상시 화상 상담회를 개최하는 등 수산식품 업체들에 대한 수출지원 정책을 강화해 나갈 것”이라고 말했다. 한편 이러한 성과에 힘입어 국제적 물류대란, 코로나19 변이바이러스 확산 등 어려운 수출 여건에도 불구하고 2021년도 농수산물 수출액이 역대 처음으로 100억 달러를 넘어 전년 보다 15.1% 증가한 113.6억 달러를 달성했다고 농림축산식품부와 해양수산부가 합동으로 발표하였다.

나. 정책화 과정

제1단계: 정부의 의지 표명

이러한 일련의 과정에서 보면 수산물 수출은 2015년까지는 그다지 정책적으로 주목받고 있지 못하다가 변곡점이 된 2016년 실적부터 해양수산부의 입장이 표명되고 이후 수산물 수출 활성화를 위한 정부의 의지가 지속적으로 반영되고 있다. 따라서 이러한 정부의 입장 표명을 Bridgman 모델에 의한 상황과약으로 볼 수 있다.

제2단계: 정부계획 수립

이어서 2017년에는 두 가지 정책적으로 의미있는 일이 진행되었는데 첫째는 정부의 대책 발표이고, 둘째는 국책연구기관의 정책 제언이다. 2017년 2월 해양수산부는 경제관계장관회의에서 「수산물 수출 경쟁력 강화방안」을 발표하였는데 수산물 수출 경쟁력을 근본적으로 강화하기 위해 체계적인 수출전략 수립 및 범정부적 총력 지원을 하겠다고 선언하였고, 추진과제로 ①지속 가능한 생산기반 마련 ②고부가가치 수산물 수출 산업 육성 ③수산업체의 수출활동 지원 ④수산물 수출 지원체계 강화 등을 설정하였다. 이 과정은 전후관계를 고려하지 않으면 얼핏 정책채택으로 보여지나, 상황과약에 이어서 이루어졌고 후속적으로 심도있는 연구가 진행된 점을 고려하면 Anderson 모델에 의한 정책의제의 설정으로 볼 수 있다.

제3단계: 국책연구기관의 정책 제언

이어서 한국해양수산개발원은 2017년 12월 Lim et al.의 연구에 의한 「한국 수산식품 세계화 전략(수산물 수출을 중심으로)」을 발표하였다. 동 연구는 정부에 4가지 정책 제언을 했는데 ①수출정책 패러다임의 확장 ②수출 수산물 품질·위생의 관리 체제 정비 ③수산물 수출 전담기구 설립 ④수출 진흥 법률 정비 등이다. 이 과정은 Anderson 모델에 의한 정책형성, HM Treasury 모델에 의한 제안에 해당하나, 정책환경에 대한 검토와 수출기업들에 대한 설문조사 결과를 바탕으로 제언한 것을 고려하면 Bridgman 모델에서는 정책 분석, 의견수렴, 정책수단개발로 볼 수 있다.

제4단계: 입법화 및 법정계획 수립

이후 해양수산부는 위 연구를 통한 정책적 제언 중 수출 진흥 법률 정비에 주목하고 국회를 통하여 입법화 과정에 돌입하였는데, 국회에서 2019.4.19일 경대수의원 등 10인의 「수산식품산업 육성 및 지원에 관한 법률안」 발의와 2019.5.27일 이만희의원 등 10인의 수정제안, 그

리고 2019.7.8일 경대수의원 주최, 해양수산부 주관, 한국해양수산개발원 협조의 공청회를 거쳐 드디어 2020.1.9일 「수산식품산업 육성 및 지원에 관한 법률」이 국회에서 의결(수정가결)되었다. 이후 국무회의 심의를 거쳐 2020.2.18일 공포되었고, 1년 후인 2021.2.19일부터 동 법 시행령, 동 법 시행규칙과 함께 시행되었다. 그리고 이어 동 법 제5조(수산식품산업육성 기본계획 수립 등)에 따라 2021년 3월에 「제1차 수산식품산업육성 기본계획(2021~25년)」을 수립하였고, 2021년 12월에 「2022년도 수산식품산업 육성 시행계획」을 수립하였다. 이러한 입법화와 법정계획의 수립은 Anderson모델에 의한 정책채택, Bridgman 모델에 의한 협력·연정과 정책채택, 그리고 HM Treasury모델에서는 입법화로 볼 수 있다.

한편 이러한 입법화 과정 중에 한국해양수산개발원은 2019년 11월~12월 사이에 영국, 이태리, 인도네시아, 필리핀, 호주, 러시아 등 6개국에서 해당 국가의 소비자를 대상으로 한국산 수산물 소비에 대한 전반적인 인식을 파악하고, 향후 한국산 수산물 수출 전략을 수립하는데 기초 자료를 제공하고자 설문조사를 실시하였다. 이 과정

은 HM Treasury모델에 의한 의견수렴으로 볼 수 있다. 이를 종합하여 정리하면 <Table 3>과 같다.

다. 소결

이상과 같이 우리나라의 수산물 수출 활성화를 위한 정책화의 단계적 과정을 분석해 본 결과는 다음과 같다.

첫째, 수산물 수출 활성화를 위한 정책적 접근이 수산물 수출 20만 달러대를 처음으로 기록한 2011~2012년에 이루어지지 못하고 2015년까지 수출이 감소하다 다시 회복한 2016년부터 비로소 정부 입장이 발표되기 시작된 것은 늦은 감이 있다. 그러나 상황 파악이 있고나서 곧바로 경제장관회의에서 「수산물 수출 경쟁력 강화방안」을 발표한 것은 비록 충분한 과정의 준비 없이 정책화를 서두른 것으로 보이지만 정책화를 위한 출발이 늦은 것을 상쇄하려는 정부의 의지가 적극적으로 반영된 것으로 볼 수 있다. 또한 이를 계기로 국책연구기관의 조사 및 분석과 정책제언이 이어지고, 정책제언에 따라 입법화가 이루어진 일련의 과정을 볼 때 정책화 과정으로서는 무리가 없다고 판단된다.

<Table 3> Actual policy-making process

| | Anderson | Bridgman | HM Treasury |
|--------------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------------------------------------------------------------|-------------|
| Government's position since 2016 | | ·Issue identification | |
| Plan to strengthen competitiveness of seafood exports (March 2017) | ·Agenda setting | | |
| Strategy for globalization of fisheries products (Dec. 2017) | ·Policy formulation | ·Policy analysis ·Consultation ·Policy instrument development | ·Propose |
| Fisheries consumer survey in major countries (2019) | | | ·Consult |
| Act on the promotion and support of seafood industry (2019~2021) | ·Decision-making | ·Building coordination and coalitions ·Program design: decision making | ·Legislate |

둘째, 이러한 일련의 과정은 앞에서 살펴 본 정책 단계별 모델들과 비교할 때도 대체적으로 정합성을 보이고 있다. 따라서 수산물 수출 활성화를 위한 정책화의 단계적 과정은 합당하고 이론적으로도 문제가 없다.

2. 실수요자 의견의 정책화에 대한 분석

가. 실수요자 의견

우리나라 수산물 수출은 전통적인 수출 대상국(일본, 중국, 미국)과 신흥 수출 대상국(태국, 베트남)에 집중되어 있는 구조이기 때문에 지속적인 수출 활성화를 위해서는 수출 대상국의 확대가 필수적이다. 한국해양수산개발원은 정부의 신남방정책과 신북방정책 등 산업통상전략과 연계하여 아세안 중 2개국(인도네시아, 필리핀)과 러시아, 수산물 수요가 많은 유럽 2개국(영국, 이탈리아)과 호주 등 6개국을 전략적으로 선정하여 해당 국가의 소비자(실수요자)를 대상으로 우리나라 수출 수산물에 대한 인식과 우리나라와 경쟁이 예상되는 주요 국가(중국, 일본, 노르웨이, 태국)의 경쟁력에 대한 설문조사를 실시하였다.

동 조사는 2019년 11월~12월 사이에 구조화된 설문지에 의한 온라인 조사를 통하여 진행되었고, 수출 경쟁력을 결정하는 주요 요인(가격, 품질, 구매편의성, 위생·안전성, 친숙성)에 대한 평가와 선호도 등을 물었다. 각 국가마다 최소 300명 이상의 소비자 응답을 받았고, 국가별 경쟁력 비교 분석을 위하여 우리나라에 대한 데이터와 중국, 일본, 노르웨이, 태국에 대한 데이터를 추출하여 종합화하였다. 분석 결과 우리나라는 경쟁력 비교에서 대체적으로 중간 수준 또는 열세를 보이고 있었다. 설문조사한 국가별로 편차는 있으나 5점 리커트 척도를 활용하여 6개국의 소비자가 부여한 점수를 평균하여 비교해보면 다음과 같다.

가격 측면에서 노르웨이가 가장 좋은 평가를 받았고, 그 다음으로 일본, 중국, 태국의 순이었고 우리나라는 비교대상 국가들 중 최하위의 평가를 받았다(<Table 4>).

품질 측면에서는 우리나라가 중간 정도의 평가를 받았고, 노르웨이가 가장 좋은 평가를 받았다. 그 다음으로 일본, 우리나라, 태국, 중국의 순으로 평가되었다(<Table 5>).

<Table 4> Price

| | Korea | China | Japan | Norway | Thailand |
|----------------|-------|-------|-------|--------|----------|
| United Kingdom | 3.08 | 3.20 | 3.18 | 3.48 | 3.14 |
| Italy | 2.71 | 3.30 | 3.02 | 3.45 | 2.78 |
| Indonesia | 3.09 | 3.16 | 3.23 | 3.04 | 3.03 |
| Philippines | 3.60 | 3.21 | 3.68 | 3.22 | 3.41 |
| Australia | 2.89 | 3.15 | 3.06 | 3.14 | 3.07 |
| Russia | 2.98 | 3.14 | 3.05 | 3.03 | 3.04 |
| Average | 3.06 | 3.19 | 3.20 | 3.23 | 3.08 |

<Table 5> Quality

| | Korea | China | Japan | Norway | Thailand |
|----------------|-------|-------|-------|--------|----------|
| United Kingdom | 3.15 | 3.15 | 3.47 | 3.84 | 3.16 |
| Italy | 2.62 | 2.80 | 3.13 | 3.73 | 2.67 |
| Indonesia | 3.39 | 3.21 | 3.65 | 3.36 | 3.10 |
| Philippines | 3.86 | 3.14 | 4.08 | 3.56 | 3.47 |
| Australia | 2.88 | 2.77 | 3.35 | 3.45 | 2.86 |
| Russia | 3.16 | 2.84 | 3.55 | 3.72 | 3.07 |
| Average | 3.18 | 2.99 | 3.54 | 3.61 | 3.06 |

구매편의성 측면에서 우리나라는 태국을 앞서기는 했으나, 노르웨이가 가장 좋은 평가를 받았고 그 다음으로 일본, 중국, 우리나라, 태국의 순으로 평가되었다(<Table 6>).

위생·안전성 측면에서 우리나라는 중간 정도의 평가를 받았는데, 노르웨이가 가장 좋은 평가를 받았고 그 다음으로 일본, 우리나라, 태국, 중국의 순으로 평가되었다(<Table 7>).

친숙성 측면에서도 우리나라는 중간 정도의 평가를 받았는데, 노르웨이가 가장 좋은 평가를 받았고 그 다음으로 일본, 우리나라, 태국, 중국의

순으로 평가되었다(<Table 8>).

그 결과 우리나라 수산물에 대한 전반적 선호도는 5점 만점에 3.08점에 불과하여 비교대상국 중 태국과 중국을 앞서기는 했으나 노르웨이와 일본에 상당 수준 뒤떨어지는 것으로 평가되었다(<Table 9>).

이러한 결과는 우리나라 수출 수산물의 실수요자는 가격과 품질 양면에서 그리고 구매편의성과 위생·안전성, 친숙성에 있어서 전반적인 개선의 필요성을 지적한 것이다. 특히 가장 낮은 평가를 받은 가격과 그 다음으로 낮은 평가를 받은 구매

<Table 6> Convenience of purchase

| | Korea | China | Japan | Norway | Thailand |
|----------------|-------|-------|-------|--------|----------|
| United Kingdom | 3.00 | 3.12 | 3.24 | 3.67 | 3.12 |
| Italy | 2.71 | 3.05 | 3.02 | 3.45 | 2.80 |
| Indonesia | 3.10 | 3.06 | 3.28 | 3.02 | 2.96 |
| Philippines | 3.59 | 3.17 | 3.75 | 3.20 | 3.30 |
| Australia | 2.79 | 2.83 | 3.15 | 3.19 | 2.90 |
| Russia | 2.91 | 2.99 | 3.14 | 3.34 | 2.90 |
| Average | 3.02 | 3.04 | 3.26 | 3.31 | 3.00 |

<Table 7> Hygiene and safety

| | Korea | China | Japan | Norway | Thailand |
|----------------|-------|-------|-------|--------|----------|
| United Kingdom | 3.08 | 3.04 | 3.42 | 3.80 | 3.06 |
| Italy | 2.62 | 2.71 | 3.07 | 3.72 | 2.66 |
| Indonesia | 3.35 | 3.12 | 3.68 | 3.37 | 3.09 |
| Philippines | 3.79 | 3.01 | 4.08 | 3.55 | 3.46 |
| Australia | 2.85 | 2.66 | 3.27 | 3.45 | 2.77 |
| Russia | 3.10 | 2.74 | 3.44 | 3.65 | 2.97 |
| Average | 3.13 | 2.88 | 3.49 | 3.59 | 3.00 |

<Table 8> Familiarity

| | Korea | China | Japan | Norway | Thailand |
|----------------|-------|-------|-------|--------|----------|
| United Kingdom | 3.01 | 2.97 | 3.31 | 3.67 | 3.05 |
| Italy | 2.56 | 2.69 | 3.02 | 3.60 | 2.60 |
| Indonesia | 3.21 | 3.09 | 3.49 | 3.13 | 3.04 |
| Philippines | 3.63 | 3.13 | 3.89 | 3.29 | 3.32 |
| Australia | 2.76 | 2.75 | 3.14 | 3.25 | 2.82 |
| Russia | 2.91 | 2.74 | 3.20 | 3.39 | 2.86 |
| Average | 3.01 | 2.90 | 3.34 | 3.39 | 2.95 |

<Table 9> Overall preference

| | Korea | China | Japan | Norway | Thailand |
|----------------|-------|-------|-------|--------|----------|
| United Kingdom | 3.03 | 3.07 | 3.22 | 3.65 | 3.06 |
| Italy | 2.63 | 2.75 | 3.06 | 3.56 | 2.67 |
| Indonesia | 3.29 | 3.10 | 3.54 | 3.22 | 3.07 |
| Philippines | 3.70 | 3.06 | 3.90 | 3.38 | 3.42 |
| Australia | 2.78 | 2.70 | 3.17 | 3.27 | 2.77 |
| Russia | 3.02 | 2.84 | 3.29 | 3.49 | 2.99 |
| Average | 3.08 | 2.92 | 3.36 | 3.43 | 3.00 |

편의성은 서로 관련이 있고, 위생·안전성은 품질, 친숙함은 그 나라의 문화와 관련이 있다고 볼 때, 우리나라 수산물 수출을 활성화하기 위해서는 기본적으로 가격과 품질 그리고 문화의 측면에서 필요한 대책을 정책에 반영할 필요가 있다. 또한 동시에 진행된 우리나라 수출 수산물에 대한 개선점 조사에서는 대체적으로 판매점 확대와 홍보·관측 등 구매편의성 및 마케팅문제, 안전하고 위생적인 수산물의 공급 등 우수한 품질의 수산물 공급 문제도 지적되었다. 따라서 우리나라 수산물 수출을 활성화하기 위해서는 이러한 내용이 정책화 과정의 최종 단계에서 제대로 반영될 필요가 있고, 특히 법률에 근거를 둔 법정계획에 이러한 내용이 잘 반영되었는지는 반드시 확인이 필요하다.

나. 정책화 여부

2021.2.19.일 시행된 「수산식품산업 육성 및 지원에 관한 법률」은 수산식품산업의 육성 및 지원에 필요한 사항을 정함으로써 수산식품산업의 부가가치 향상을 위한 기반을 마련하고 수산식품산업과 수산업의 지속적인 발전을 도모하여 국민경제 발전에 이바지함을 목적으로 하며, 수산물 수출 활성화를 위한 조항은 제5조(수산식품산업육성 기본계획 수립 등), 제10조(국제협력 및 해외시장 진출 촉진), 제12조(수산식품 수출 지원 기관)가 있다. 여기서 제10조(국제협력 및 해외시장 진출 촉진)는 선언적인 조항이며, 제12조(수산식품 수출 지원기관)는 해양수산부장관이 수산식품의 해외시장 진출에 필요한 종합적인 지원 등

을 위하여 대통령령으로 정하는 관련 기관·단체 또는 법인을 수산식품 수출 지원기관으로 지정하여 1.수산식품의 수출 지원 2.수산식품의 해외시장개척 및 홍보 3.원활한 원자재 수급에 관한 사항 4.수산식품의 해외시장 진출에 필요한 해외인증지원에 관한 사항 5.그 밖에 수산식품 수출 지원을 위하여 해양수산부장관이 위탁하는 사업등을 수행하도록 하고, 그 기관의 운영에 필요한 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있도록 하였다. 이러한 입법화는 이전에 제기된 정책 제안 그리고 입법화 과정의 해외 실수요자 조사를 통한 정책 대안들을 포괄적으로 정책화한 것으로 간주될 수 있다.

한편 입법화가 실질적인 사업으로 이행될 수 있도록 담보하는 것은 정책화 과정의 최종 단계로써 공식적으로 성립된 추진계획에 반영하는 것이다. 가장 확실한 계획은 법률에 근거한 법정계획이라고 할 수 있다. 해양수산부는 법 제5조(수산식품산업육성 기본계획 수립 등)에 따라 「제1차 수산식품산업육성 기본계획(2021~25년)」과 「2022년도 수산식품산업 육성 시행계획」을 수립하였는데, 동 계획은 법정계획으로 관계부처가 이 계획의 이행에 구속된다는 점에서 정책화의 최종 산물이자 곧 정책이라고 할 수 있다. 동 계획은 소비자가 선호하는 품질 좋고 안전한 ‘수산식품’ 국가경제에 기여하는 ‘수산식품산업’을 비전으로 하고, 수산식품산업의 양적·질적 성장과 수산식품 소비·수출 확대라는 두가지 목표를 설정하였다. 그리고 이를 위한 4대 전략으로 ①수

산식품 기업 역량 강화 ②소비자 맞춤형 수산식품 개발 ③수산식품 품질 향상 및 소비 확대 ④ 해외시장 진출·전후방 산업과의 연계 등으로 정했다. 해외시장 진출과 관련한 추진과제로는 수출 다변화 및 K-FISH 브랜드 확산과 글로벌 비대면 교역·소비시장 대응 등으로 설정하였다.

이를 세부적으로 보면, 가격 및 구매편의성 측면에서는 수출시장 다변화와 국내외 물류 체계 활성화 및 능동적 효율적 수출지원 체계 강화 등으로 반영되었고, 마케팅 측면에서는 디지털 기반 교역시장 활성화 기반 구축 및 디지털 기반 소비시장 진출 확대와 글로벌 현지시장 정보 제공 확대 등으로 반영되었다. 품질 및 위생·안전성 측면에서는 신 소비 트렌드에 맞는 5대 수산식품 개발 지원 및 수출 식품 전략 육성과 수산가공식품 품질·안전 관리체계 구축 등으로 반영되었다.

그리고 문화적 측면에서는 K-FISH 브랜드 확산 및 소비자 신뢰 제고 등으로 반영되었다. 이러한 내용을 정리한 결과는 <Table 10>과 같다.

따라서 수산물 수출을 위한 정책화 과정에서 제기된 사항들이 법률에서는 지원의 근거를 마련하고 법정계획을 수립하도록 하는 수준에서 포괄적으로 반영되었으나 법정계획에서는 실수요자의견의 대부분이 비교적 구체적으로 추진계획에 반영되었으며, 향후 집행과정에서 그 성과를 점검해 볼 필요가 있다.

IV. 결론

2021년은 우리나라 수산물 수출액이 획기적으로 증가하여 역대 최고 기록을 갱신하였는데 그러한 성과의 배경에는 정부의 노력이 있었다.

<Table 10> Tasks related to the activation of seafood export

| Strategy | Tasks | Detailed tasks |
|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ① Strengthening the capabilities of seafood companies | ·Systematic fostering of seafood enterprises | ·Supporting the growth of global export companies |
| ② Development of consumer-tailored seafood products | ·Support for the development of five major seafood products in line with new consumption trends | ·Fostering seafood export strategies |
| ③ Improving seafood quality and increasing consumption | ·Establishment of quality and safety management system for processed seafood | |
| ④ Advancing into overseas markets and link with front and rear industries | ·Export diversification and spread of K-FISH brand | ·Export market diversification ·Spread the K-FISH brand and enhance consumer trust ·Vitalization of domestic and overseas logistics systems ·Reinforcement of active and efficient export support system |
| | ·Response to global non-face-to-face trade and consumption markets | ·Establishment of foundation for vitalization of digital-based trade market ·Expansion into digital-based consumer market ·Expand the provision of global local market information |

본 연구는 정책적 관점에서 우리나라 수산물 수출 활성화를 위하여 그동안 어떠한 과정이 있었는지를 분석하기 위하여 두 가지 관점에서 접근하였다. 즉 정책화의 단계적 과정이 합당하였는지 하는 이론적 관점과 정책화 과정에서의 실수요자 의견이 정책에 제대로 반영됐는지 하는 실제적 관점이다.

연구 결과는 다음과 같다.

첫째, 이 논문에서 사용한 정책화 과정이라는 용어는 기존의 정책연구에서는 거의 다루어지지 않았으나, 정책 이론에 비추어 볼 때 정책 과정 중 일정 범위를 형성하며 용어의 정의가 성립됨을 알 수 있었다.

둘째, 우리나라 수산물 수출 활성화와 관련된 그동안의 정책화 과정은 기존의 이론에 의한 정책 과정의 순서와 완벽하게 일치하지는 않지만, 일련의 과정이라는 관점에서 보면 정책화의 시작에서부터 결과까지의 흐름에 무리가 없다. 일련의 과정은 정책 단계별 모델들과 비교할 때도 대체적으로 정합성을 보이고 있어 수산물 수출 활성화를 위한 정책화의 단계적 과정은 합당하고 이론적으로도 문제가 없었다.

셋째, 우리나라 수출 수산물에 대한 실수요자 의견을 종합적으로 비교·분석한 결과, 가격, 품질, 구매편의성, 위생·안전성, 친숙성, 그리고 전반적인 선호도에서 비교대상국가들에 비해 중간 또는 열세를 보이고 있다. 우리나라 수출 수산물에 대한 개선점 조사에서도 판매점 확대와 홍보·판촉 등 구매편의성 및 마케팅 문제와 안전하고 위생적인 수산물의 공급 등 우수한 품질의 수산물 공급 문제가 지적된 것을 고려할 때, 이러한 문제를 개선할 수 있는 대책이 정책에 반영될 필요성이 확인되었다.

넷째, 우리나라 수산물 수출 활성화를 위한 정책화 과정은 입법 및 법정계획의 수립으로 완성되었다. 하지만 정책화 과정에서 제기된 실수요자의 의견이 제대로 반영되어야 이를 정부정책의 실패를 방지하는 증거기반의 정책으로 볼 수 있

고 실제적인 성과를 기대할 수 있다. 「수산식품산업 육성 및 지원에 관한 법률」에서는 수산물 수출에 대한 지원의 근거를 마련하고 법정계획을 수립하도록 하는 수준에서 포괄적으로 반영되었고, 법정계획인 「제1차 수산식품산업육성 기본계획(2021~25년)」과 「2022년도 수산식품산업육성 시행계획」에서는 실수요자 의견이 비교적 구체적으로 추진계획에 반영되었다.

다만, 본 연구가 정책화 과정만을 다루고 정책화 이후 과정인 집행과 평가 단계를 다루지 못하는 본원적 한계(최근에야 입법화가 완성)를 가지고 있었기 때문에 향후 후속 연구를 통하여 집행과정에서의 문제점을 다시 점검하고 평가를 통해 성과를 측정해 볼 필요가 있다.

References

- Anderson JE(1974). Public policymaking. Retrieved from <https://en.wikipedia.org/wiki/Policy#Cycle>.
- Bridgman P and Davis G(2004). The Australian policy handbook. Retrieved from <https://en.wikipedia.org/wiki/Policy#Cycle>.
- Choi JH(2012). Evaluation of presidential agenda and their policy-making processes. *Journal of Political Science & Communication*, 15(1), 67~92. <https://doi.org/10.15617/psc.2012.06.15.1.67>
- Choi JH(2021). Evidence-based policymaking and procedural justice: the case of energy transition and climate change impact assessment. *Environmental Law Review*, 43(1). 138~170.
- E-National Indicator(2022). Seafood import and export trends. Retrieved from https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=3052.
- FAO(2020). The state of world fisheries and aquaculture 2020: Sustainability in action, Rome. <https://doi.org/10.4060/ca9229en>
- Han KO, Lee DY, Lee SG and Lim KH(2020). Considering changes in the global seafood consumption structure, the need to enhance the competitiveness of fisheries food exports. *KMI Weekly Report*, 176.

- Han KO, Lee SG, Lee DY, Kim MH, Park GH and Kim MS(2022). Determinants of competitive advantage in global seafood exports: based on M. Porter's diamond mode. Korea Maritime Institute, 2021-3.
- HM Treasury(2010). Tax policy making: a new approach, 3.
- K-Fish Information Center(2022). The monthly review of fishery export information, 2021-12, 21~23.
- K-Fish Information Center(2022). Statistics of seafood. Retrieved from <https://kfishinfo.co.kr/kor/view.do?no=624>.
- Kim BT(2018). An analysis of the consumer perception on imported fisheries products after implementation of FTAs: focusing on main products. *Journal of Fisheries and Marine Sciences Education*, 30(2), 633~642. <https://doi.org/10.13000/JFMSE.2018.04.30.2.633>
- Kim CB and Lee MH(2017). Analysis on the comparative advantage and competitiveness of aquatic products trade in Korea. *Journal of Shipping and Logistics*, 33(95), 433~455.
- Kim JH and Kim DH(2020). A study on system of evidence-based policy making : using statistical indicators of culture and tourism sectors. Korea Culture & Tourism Institute, 2020-05.
- Kim SY(2020). What is big data in the evidence-based policy?. *International Journal of Policy Studies*, 29(1). <https://doi.org/10.33900/KAPS.2020.29.1.4>
- Kwon HW(2019). A policy process model in the central governments: grounded theory approach. *Korean Policy Studies Review*, 28(3), 123~155. <http://dx.doi.org/10.33900/KAPS.2019.28.3.5>
- Kwon OM and Kim BT(2021). An analysis on the export competitiveness of fishery products in Korea's FTA partners. *Journal of Fisheries and Marine Science Education*, 33(3), 584~596.
- Lee G(2012). In search of the role of survey research methods in the evidence-based police process. *The Korea Policy Journal*, 12, 94~112.
- Lee JR(2014). Determinants and processes of regional policy on the international garden exposition Suncheon Bay Korea 2013. *Journal of the Korean Geographical Society*, 49(6), 849~864.
- Lee JR(2014). Establishing process of national regional policy for the sunbelt development initiative of the southern coastal area in Korea. *Journal of the Korean Geographical Society*, 48(5), 651~666.
- Lee SG, Lim KH and Han KO(2020). A study on the discovery of strategic items for next generation seafood export. Korea Maritime Institute, 2019-14.
- Lee SM(2012). A study on the impact on policy management based on evidence by changes in the policy evaluation system. *International Journal of Policy Evaluation & Management*, 22(4), 35~68.
- Lim KH, Lee SG, Kim JH and Han KO(2017). Korean seafood globalization strategy (focusing on the export of seafood). Korea Maritime Institute, 2017-08.
- MOF(2022). Law. Retrieved from <https://www.mof.go.kr/law/list.do>.
- MOF(2022). News Room. Retrieved from <https://www.mof.go.kr/article/list.do?menuKey=971&boardKey=10>.
- MOF(2022). Statutory Plan. Retrieved from <https://www.mof.go.kr/article/list.do?menuKey=1067&boardKey=81>.
- MOF and Related Ministries(2017). Competitiveness of seafood export strengthening plan. Meeting of Ministers on Economic Relations, 17-3-3.
- Nam SW, Lee HR and Hwang JY(2019). A typology of policy learning on the government-led pilot project for the development of sport club. *Korean Journal of Sport Science*, 30(4), 813~827. <https://doi.org/10.24985/kjss.2019.30.4.813>
- Reg A. Watson RA, Nichols R, Lam VWY and Sumaila UR(2017). Global seafood trade flows and developing economies: Insights from linking trade and production. *Marine Policy*, 82, 41~49. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2017.04.017>
- Yang YS, Ahn KA and Kim TY(2017). An analysis of the determinants of korean fishery products export using spatial gravity model, *Journal of Distribution and Management Research*, 20(5), 13~22.

-
- Received : 26 April, 2022
 - Revised : 02 June, 2022
 - Accepted : 10 June, 2022