

연안어업 어업허가 거래 실태와 개선 필요성에 대한 연구

신 용 민*

부경대학교 인문사회과학연구소

The Status and Improvement of the Fishing Boat Market in Korea Coastal Fishery

Yong-Min Shin*

Institute of Humanities and Social Science, Pukyong National University, Busan, 608-737, Korea

Abstract

The permit system is the most typical regulation system in Korean fishery. Even now, it has caused resource management failure, it has also invited economic inefficiency and inequity. Accordingly, the Korean government has recently introduced the fishing boats market, it would be improve entry barrier for new capital and labor in fishing industry.

This study aims to survey and to analyze the status of coastal fishing boat market using the executive documents on permit system in Gyongnam province. And also, this study put focus on improve fishing permit trade take advantage of the fishing boat trading.

The survey results indicated that the number of fishing boats trading is estimated about 5,000 per year, however, fishing boat market is very narrow. An analysis on fishing permit trading showed that policy support is essential to reduce transaction cost. Therefore, it is necessary to explore corresponding policy tasks, this will be reduce transaction costs and sunk cost.

Key words : Fishery Management System, Permit System, Coastal Fishery, Fishing Boat Market, Transaction Cost

I. 서 론

근대적 어업관리 도입 초기 우리나라의 어업 관리제도는 자원관리적 목적보다는 어업의 민주화와 어업 질서유지적 측면이 강했다. 이로 인해 자원량에 따른 어획노력량의 통제와 어업자원을 누구에게 어떻게 배분할 것인가에 대한 고려가 적을 수밖에 없었다. 따라서 기존 어업인들을 중심으로 어업을 할 수 있는 자격(면허, 허가 등)을 부여하고 새로운 자본과 노동력의 진입을 제한해 왔다.

그러나 급속한 어업인구 감소와 노동력의 고령화로 기존 어업인이 줄어들에 따라 인력난과 생산성의 저하 현상이 심화되어 왔으며, 한편으로는 새로운 젊은 인력과 자본이 수산분야에 진입하는데 장애 요인으로 작용하여 왔다. 또한 최근 증가하고 있는 국내외 수산물 소비에 대응하여 생산량을 지속적으로 유지, 증가시키기 위해서도 수산업에 기술력과 자본력을 가진 사람들이 쉽게 진출할 수 있도록 진입 규제를 대폭 완화할 필요가 대두되었다.

정부는 이러한 어업부분에 대한 진입규제 완화를 위해 최근 젊은 노동력과 신규 자본의 도입을 촉진하기 위한 정책을 계획하고 있다. 그동안 보수적으로 운영되었던 어업관리제도가 시대적 변화를 반영하여 크게 바뀌게 되는 것이다. 이를 위해 현행 어업제도에서 나타난 문제점을 개선하고 새로 어업을 시작하고자 하는 국민들이 용이하게 어업에 참여할 수 있도록 불필요하고 불합리한 규제들을 대폭 개선하기 위해 어업 규제 개선 방안을 마련하고 있다. 특히 어선거래시스템을 구축하여 종합적으로 어선을 관리하는 어선거래소 설립을 추진하고 있다.

이러한 정부의 정책방안은 어선 거래를 활성화 한다는 점에서 바람직한 면도 있으나, 어선매매가 곧 어업허가 거래로 연결되는 현실을 고려할 때 보다 종합적이고 세밀한 접근이 필요하다. 정부에서 추진하고자 하는 정책은 실제 어업현

장에서의 어선매매 실태와 이에 따른 어업허가 거래가 어떤 형태로 나타나고 있으며, 그에 따른 제도적 문제가 무엇인지에 대한 실태조사도 제대로 거치지 않은 상태이다.

본고에서는 이러한 문제의식 하에 우선 우리나라 연안어업의 어업허가 거래실태를 조사하고자 하였다. 아직까지 국내에서는 어선거래나 어업허가 거래에 대한 구체적 조사나 연구가 미미한 실정이다. 최근 어선어업과 관련하여 어선금융제도(Eum, Sun-hee, et al., 2012), 어선펀드(Lee, 2012) 등의 연구가 수행된 적이 있으나, 이들 연구는 근해어업을 대상으로 어선대체를 위한 어선금융 부문에 국한되어 있다. 정작 우리나라 어선의 절대 다수를 차지하고 있는 연안어업의 소유자 변경과 어업허가 거래 실태에 대해서는 현황조차 제대로 파악하지 못하고 있는 것이다.

본 연구를 위해 먼저 연안어업이 발달된 지역을 선정하여 연안어선의 거래 현황, 거래 형태 및 거래 동기 등에 대한 기초자료를 수집, 분석하였다. 그리고 이를 통해 현행 연안어선 매매를 통한 어업허가 거래상의 문제점을 파악하고, 거래비용의 관점에서 그 개선방안을 살펴보고자 하였다.

II. 연안어업 어업허가 거래 실태

1. 어업허가 거래의 성격

1) 어업허가의 성격

어업의 허가는 수산자원의 보호, 어업조정 기타 공익상 필요에 의하여 과해진 금지를 특정한 자에게 그 금지를 해제하여 줌으로써 천연의 자원을 회복하게 하는 행정행위이다. 이런 의미에서 허가어업은 허가를 받은 자가 사실상 독점적인 이익을 누리는 경우가 있어도 그것은 일반적 금지에 대한 반사적 이익에 불과하기 때문에 권리가 아니라 할 수 있다. 또한 허가어업이란 허가를 받은 사람에 대하여 사실상 독점적 상태의

어업활동을 인정해 주지만, 이것은 상대적 이익이기 때문에 특별한 규정이 없는 한 양도의 목적물이 될 수 없다.

이런 점에서 허가어업은 면허어업처럼 어장이 특정되어 있지 않으며, 경제적으로 특권화되고 상당한 가치가 있다고 하더라도 어장의 특성을 물권으로 하여 강하게 보호하고 있는 면허어업과 동일한 법률상의 권리가 될 수 없다. 이와 같이 연안어업을 포함한 우리나라의 어업허가는 권리가 아니라는 것이 일반적 견해이다. 그러나 어업허가가 법률에서 인정하는 권리는 아니지만 어업허가의 경제적 가치나 어업이익의 독점상태는 하나의 이권(利權)으로 간주되고 있는 것이 현실이다. 허가정수가 제한되어 있는 현실상 어업허가는 이권화 될 수밖에 없으며, 이는 실제 어선거래 시 어업허가의 가치가 어선가격에 부가되는 형태로 현재화되고 있다.

2) 어업허가의 거래

일반적으로 어업에 대한 권리를 재산권적 성격으로 권리유형에 따라 입어권(access rights), 양도권(alienation rights), 배타권(exclusive rights), 관리권(management rights), 그리고 어획권(harvest rights) 등의 5가지 유형으로 세분화할 수 있다. 권리형태에서 보면 권리의 범주는 권리보유자가 가지는 이러한 5가지 권리의 형태에 따라 달라지며, 권리의 묶음은 특별한 권리의 대상물에 따라 상대적이 된다. 예를 들어 재산의 대상물은 어선, 바다에 있는 어류, 또는 어업할 수 있는 허가 등이고, 만일 어업인이 어선을 사용할 수 있는 권리, 어획할 수 있는 권리, 어업허가를 사용할 수 있는 권리 등 3가지 권리를 모두 가질 수 있다면, 타인이 그 어선이나 어업허가를 사용하는 것을 배척하는 배타권도 가질 수 있다. 그러나 이 경우 어업인이 가지는 배타권에 어업자원 자체를 포함하지는 않는다.

만일 어선 소유자가 일부 사회적인 제한은 있을 수 있지만 어선의 사용, 매매, 어선에의 진입

또는 어선의 사용에 대한 모든 사항을 통제할 수 있는 권리를 가진다면 앞서 설명한 5가지의 권리를 모두 가지게 된다고 할 수 있다. 이는 어업자가 바다에서 고기를 어획하여 선상에 가지고 있는 어획물에 대하여 가지는 권리와 같다. 그러나 어류 그 자체를 어업인이 소유하는 것이 아니기 때문에 대부분의 경우 바다에 있는 어류에 대한 집단선택권을 갖는 자는 어선 또는 어획물의 소유자가 아니다. 국가가 진입과 어획 등 운영권에 대한 처분권한을 갖고 있다는 측면에서 관리, 배제, 양도 등의 권리도 국가가 갖고 있다. 이런 점에서 보면 공유(共有)자원인 어류를 실제로는 국가가 사적으로 공유(公有)하고 있는 것이다.

이를 경우 개별적으로 주어진 어획할당, 또는 어떤 양의 어류를 어획할 수 있는 허가 등은 모두 권리이며, 이들은 비록 어선, 양륙된 어획물과 같은 물리적인 재산에 포함되지는 않지만 재산권의 한 형태가 된다. 어업인들이 가지고 있는 이용권은 확실히 가치를 가지고 있으며 어떤 경우에는 사고 팔 수 있다.

이에 따르면 현재 우리나라의 어업허가의 성격은 좁게 해석하여도 어획할 권리의 부여라는 점에서 입어권과 어획권을 가지고 있다고 할 수 있다. 그러나 현행 우리나라 어업허가제도 하에서는 어업허가의 재산권적 성격에 대한 아무런 규정이 없다. 다만 수산업법 제44조에서 어업허가를 받은 자의 지위 승계와 관련하여 “어업허가를 받은 어선·어구 또는 시설물을 그 어업허가를 받은 자로부터 상속받거나 매입 또는 임차한 자는 그 어업허가를 받은 자의 지위를 승계한다”고 규정하고 있다. 또한 “어업허가를 받은 자의 지위를 승계한 자는 승계 받은 날부터 30일 이내에 해당 허가를 처분한 행정관청에 승계 사실을 신고하여야 하며, 어업허가를 받은 어선등의 기준 및 어업허가 신청자의 자격을 갖추지 아니한 자는 승계 받은 날부터 90일 이내에 그 기준과 자격을 갖추어야 한다”고 규정하고 있다. 이러한 점에서 보면 현재 어업허가의 양도를 묵

시적으로 인정하고 있으며, 여기에 별다른 제약을 하고 있지 않는 상태이다.

연안어업에 대한 어업허가시 피허가주체는 어업인이지만 그 대상은 결국 연안어선이 된다. 이는 어업허가제도가 어획노력량 관리를 위한 것이기 때문에 어업활동의 생산수단인 어선을 대상으로 규제하는 것이 필요하기 때문이다. 즉 허가어업에서의 허가정수는 어업참여자 수가 아니라 허가건수를 제한하고 있는 것이다. 따라서 현실적으로 어선이 매매되면 어업허가 지위가 매입자에게 이전, 승계된다. 물론 경우에 따라 어선과 어업허가가 별도로 분리되어 이전되는 경우도 있지만, 대부분의 경우 어선소유자 변경은 어업허가 지위의 이전을 의미한다.

2. 연안어업 어업허가 거래실태 조사

1) 조사 대상

본 조사는 연안어업의 어업허가 거래실태를 분석하기 위한 것이다. 조사 대상은 경남 창원시(구 마산시와 진해시 포함), 고성군, 통영시, 거제시, 부산 강서구 등 5개 지자체 소속 7개 지구별 수협(마산수협, 창원서부수협, 진해수협, 의창수협, 고성수협, 통영수협, 거제수협) 관내의 연안어업 허가를 소유한 어선 5,425척이다. 2011년 말 현재 우리나라 연안어선은 46,643척으로 전체 어선의 61.7%를 차지하고 있다. 따라서 본 조사에 포함된 연안어선은 아래 Table 1에 나타난 바와 같이 전체 연안어선의 11.6%에 해당한다.

이들 지역을 조사 대상으로 선정할 이유는 좁은 지역 내에 많은 수의 어선이 밀집되어 있어 조사가 용이하고, 진해만의 풍부한 어업자원을 바탕으로 연안어업이 발달한 한편, 대도시, 중소도시, 그리고 농어촌지역 등 다양한 형태의 어업

여건을 가지고 있어 어선거래가 비교적 활발할 것으로 판단되었기 때문이다.

2) 조사방법과 기준

본 조사는 행정서류인 어업공부에 의한 문헌조사 방식으로 진행하였다. 공부(公簿)란 법령의 규정에 따라 관공서에서 작성, 비치하는 장부로, 연안어업 관련 공부는 연안어업 허가제도의 운영, 관리와 관련된 일체의 행정서류를 말한다. 따라서 공부조사는 조사대상 연안어업의 적법적 어업활동 여부를 판단하는 가장 기초적인 작업이다. 본 조사는 이러한 어업공부 서류를 이용하여 어업허가 소유와 허가지위 승계 여부, 소유자 변경 내역 등을 조사하였다. 조사에 이용된 공부는 어업허가증, 어업허가대장, 어업허가내역 그리고 어선원부 등이다.

본 조사지역 연안어업 거래실태조사는 지역별 자료를 수집, 이용하였으나, 분석시에는 지역별 특성에 대한 통계적 의미가 없어 조사대상 전체 연안어업의 총계만을 나타내었다. 한편, 조사기간은 지난 2008년부터 2011년까지 4년간의 자료를 이용하여 어업허가 변동내역과 어선대체 기록 등을 조사하였다. 기간을 4년간으로 한 것은 어업허가의 유효기간이 5년임을 감안하여 연안어업 거래 실태조사에 충분한 기간으로 보았다.

3) 어업허가 및 어선 현황

연안어선들은 1척이 2건 이상의 연안어업 허가를 가진 경우가 많다. 따라서 연안어선 척수와 연안어업 허가건수는 차이가 난다. Fig. 1에 나타나 바와 같이 본 조사대상에 포함된 어선들 중 단일 어업허가를 가진 어선은 전체의 82%이며, 이들 단일 허가업종은 연안복합어업, 연안자망어업, 연안통발어업의 순이었다.

복수 어업허가를 가진 어선은 18%로 연안자망어업+연안통발어업, 연안복합어업+연안통발어업, 그리고 연안복합어업+연안자망어업의 순이었다. 3개 업종의 어업허가를 가진 어선도 18척이 있었다. 결국 이들 어업허가건수를 전체 조

Table 1. The Number of Survey Fishing Boats

Number of coastal fishing boats (A)	Number of survey fishing boats (B)	(B/A)
46,643	5,425	11.6%

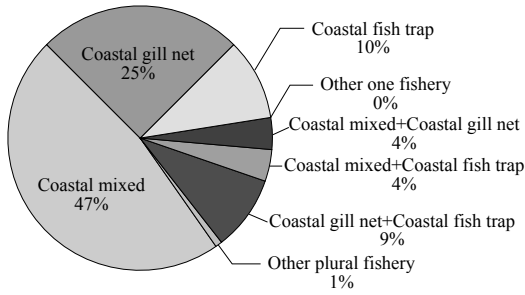


Fig. 1. Fishing Types of Survey Fishing Boats.

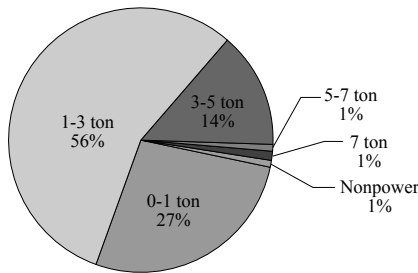


Fig. 2. Size of Survey Fishing Boats.

사대상 어선척수와 비교하면 조사대상 지역의 연안어선들은 평균 1.2건의 연안어업 허가를 소유하고 있는 셈이 된다.

조사대상 어선의 크기를 톤급별로 구분하면 Fig. 2와 같다. 1~3톤 규모의 어선이 전체 어선의 56%로 가장 많은 부분을 차지하고 있으며, 0~1톤 어선이 27%, 3~5톤 어선이 14%로 나타났다. 7톤 이상의 연안어선이 45척이 있는 반면,

1톤 미만의 무동력선도 66척이 있는 것으로 조사되었다.

3. 조사결과 분석

1) 연안어업 어업허가 거래 현황

연안어업 어업허가 거래실태를 파악하기 위해 조사대상 어선들 중 지난 4년간 어선소유자가 변경된 경우를 살펴보았다. 그 결과 아래의 Table 2와 같이 조사대상 연안어업 중 약 21%가 소유자가 변경된 것으로 나타났다. 즉 전체 조사대상 연안어선 중 약 1/5 이상이 지난 4년간 1번 이상 어선소유자가 바뀌었으며, 이로 인해 어업허가 지위가 이전되었음을 의미한다. 이를 수협별로 비교하면 마산수협(25.5%)과 진해수협(24%) 관내가 가장 높았으며, 창원서부수협(11.2%)과 통영수협(14.7%)이 상대적으로 낮게 나타났다.

한편 이들 소유자가 변경된 어선들의 누적 거래횟수를 조사한 결과, Table 3과 같이 평균 2회 정도 소유자가 변경된 것으로 조사되었다. 즉 이들 어선은 4년간 어선소유자가 2번 이상 변경되어 동일 어선으로 어업허가를 받은 사람이 3명인 것으로 나타났다. 따라서 정상적 허가기간만으로 재발급(신규발급) 되는 어선들을 제외한 약 1/5 이상의 어선들은 어업허가 소유기간이 평균 1.3년에 불과한 것으로 나타났다.

이러한 통계를 단순히 우리나라 전체 연안어

Table 2. The Number of Coastal Fishing Boats Owners Change

	Number of survey fishing boats (A)	Number of fishing boats owners change	
		Number of change (B)	Ratio of change (B/A)
Masan	1,635	417	25.5%
West Changwon	295	33	11.2%
Jinhae	696	167	24.0%
Euchang	499	84	16.8%
Goseung	392	78	19.9%
Tongyoung	685	101	14.7%
Geojae	1,223	253	20.7%
Total	5,425	1,133	20.9%

Table 3. The Cumulative Number of Fishing Boats Owners Change

	Number of fishing boats owners change (A)	Cumulative number of fishing boats owners change (B)	Average (B/A)
Masan	417	866	2.08
W. Changwon	33	47	1.42
Jinhae	167	317	1.90
Euchang	84	196	2.33
Goseung	78	227	2.91
Tongyoung	101	255	2.52
Geojae	253	444	1.75
Total	1,133	2,352	2.08

선 척수와 비교해 보면, 전체 연안어선의 약 10% 이상에 해당하는 연간 5,000여건의 연안어선이 매매되고, 전체 어선의 20% 이상이 5년의 허가기간 동안 적어도 1회 이상 소유자가 변경되는 것으로 추정 가능하다. 따라서 어업현장에서는 연안어업 어업허가 거래가 비교적 활발하게 이루어지고 있음을 알 수 있다.

2) 거래 유형

연안어업의 어업허가 소유자 변경은 대부분 매매 형태로 이루어지고 있다. 아래 표와 같이 어선 소유자 변경사유 중 매매가 96.4% 정도를 차지하고 있으며, 상속과 증여는 3.6% 정도에 불과하다. 물론 부부나 부모 자식간의 증여시에도 매매형태로 나타나는 경우가 있어 실제 매매 비율과는 다소 차이가 있을 수 있으나, 이는 극

히 일부에 불과하였다.

다음으로 어선의 지역간 거래현황을 살펴보았다. 조사결과 어업처분관청이 동일한 지자체 내에서의 거래가 약 90.5%로 나타났으며, 어업처분관청이 다른 인접 시·군과의 거래가 약 8.1%였다. 그리고 다른 시·도로의 전입과 전출은 1.4%에 불과하였다. 이러한 사실은 거래 어선의 약 10%만이 기존 어업허가 처분 행정구역을 벗어나 거래가 이루어지고 있음을 의미하는데, 이는 어선 매매시장이 공간적으로 좁다는 것을 의미한다. 주소지 변경에 따른 기존 피허가자의 전출이 아닌 타 시·도로 거래가 이루어지는 경우는 어선을 구입하는 과정에서 마땅한 거래대상자를 찾지 못할 경우에 장거리 이동에 따른 추가비용에도 불구하고 거래가 형성되는 것으로 나타났다.

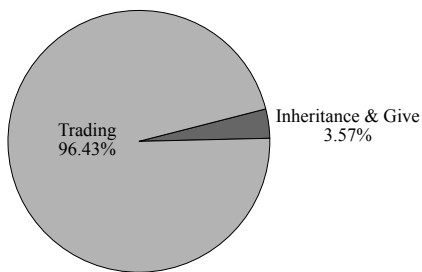


Fig. 3. Reasons of Fishing Boat Change.

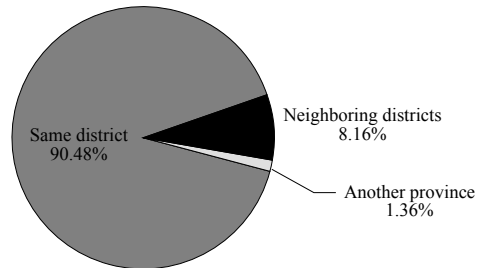


Fig. 4. Trading Districts of Fishing Boats.

3) 어선 거래 동기

소유자가 변경된 어선을 대상으로 변경 사유를 살펴보았다. 일반적으로 어선의 소유자가 바뀌는 경우는 어선을 대체하기 위한 목적에서 비롯된다. 본 조사에서는 먼저 대상 기간 중 각 어업건의 어선대체 현황을 조사하여본 바, 아래 Table 4에 나타나 바와 같이 전체 어선의 약 12%가 대체된 것으로 나타났다.

어선대체는 어선노후화로 인한 신조대체와 경제적 또는 업종 변경 등의 여러 사유로 이루어진다. 어선대체 중 가장 일반적인 경우가 기존 어업허가 소유자가 어선만을 대체하는 경우이다. 그러나 기존 어업허가 소유자가 아닌 신규 진입자가 어업에 진입하기 위한 방안으로 어선을 매매하는 경우도 있고, 반대로 기존 어업인이 연안어업에서 퇴출하기 위해 어선을 매도하기도 한다. 또 한편으로는 일부 기존 어선을 감척한 이후 다시 연안어선을 매입하여 진입하는 경우도 있었다.

Table 4. The Number of Replaced Fishing Boats

Number of survey fishing boats (A)	Replaced fishing boats	
	Number of replaced fishing boats (B)	(B/A)
5,425	669	12.3%

Ⅲ. 연안어업 어업허가 거래 개선 방안

1. 재산권 거래와 거래비용

자본주의의 기본제도는 사유재산권, 계약의 자유, 그리고 입헌정부 등이다. 이러한 제도의 수립과 시행을 통해 각 경제주체들의 의사결정에 있어 구체적이고 예측 가능한 인센티브를 제공해 준다. 다시 말해 자원 사용에 대한 권리, 자원으로 부터 얻어지는 소득에 대한 권리, 다른 개인에게 이전할 수 있는 권리의 성질 등이 제도에 의해 결정된다(Yu, 1999).

거래비용(transaction costs)이 낮을 때는 사유

재산권이 보다 정교화 되고 완전 배분되고 집행이 편리해지며, 자원에 대한 권리는 기회비용으로 가격이 책정되어 가장 높은 가치에 사용되도록 배분된다. 다시 말해 낮은 거래비용은 강한 사유재산권을 보장하고 이득과 손실에 대한 높은 인센티브 제공을 가져와 높은 수준의 자원 이용을 가져오는 이른바 ‘코즈의 정리(Coarse theorem)’에 연결된다.

따라서 현대 산업사회에서 정부기능은 민간 경제활동에 따른 제반 거래비용을 줄이는 데 최우선 순위를 두어야 한다. 거래비용이란 협상, 정보, 측정, 감독, 집행, 그리고 정치행위 등에 소요되는 비용을 포함한다. 이러한 거래비용을 줄이는 최상의 방법은 경제주체들의 각종 유·무형의 재산권을 명료하고 효율적으로 확립하고 관리하는 데 있다. 재산권의 확립 또는 배분이란 특정 경제자원에 대하여 법적으로 부여한 사용특권 및 그 사용으로부터 발생하는 비용과 편익을 할당하는 행위를 말한다(Shin, 2005).

공유재인 어업자원의 자유 이용에서 오는 자원지대의 소멸을 막기 위해 정부는 면허제나 허가제도를 이용하여 어업을 관리한다. 이때 이러한 한정된 자원을 사용할 수 있는 허가를 가진 어떤 생산자가 이를 시장에서 자유롭게 거래할 수 있다면, 이 제도는 더욱 효율적일 수 있다. 이유는 허가의 가치를 가장 높게 평가하는 생산자에게 허가가 배분될 것이며, 결국 이는 경제적으로 가장 효율적인 결과를 유도하기 때문이다. 이러한 관점에서 보면 현재 우리나라는 어업허가 거래에 대한 별다른 제재조치가 없어 제도적 효율성을 기대할 수 있다.

그러나 이 제도는 재산권적 권리를 누구에게 공급할 것인가 하는 매우 어려운 문제를 안고 있다. 또한 거래 가능한 재산권적 권리를 구매하려는 양질의 후보자를 어떻게 선별하고, 또 어떻게 그 재산권을 분류해야 하는냐는 문제에도 직면한다. 이를 위해서는 거래대상 재산권이 외부성 조건, 비상품 조건, 반독점적 요소 등을 가지고

있어야 한다. 다시 말해 거래 가능한 재산권적 권리가 제도적으로 성공하기 위해서는 우선 재산권의 도입단계에서부터 거래시장의 조성에 이르기까지 거래 가능한 재산권의 도입에는 절차적 투명성이 보장되어야 한다.

어업관리를 위해 어업허가정수를 설정하였다면, 정부의 다음 역할은 어업허가 배분 대상자의 선정과 이를 자유롭게 거래하게 함으로써 보다 효율적인 생산자에게 어업허가가 쉽게 이전되도록 하는 것이다. 즉 어업허가의 거래를 허용하는 동시에 거래비용을 줄이는 것이 정부의 역할이라는 것이다.

2. 어선거래 개선 방안

1) 문제의 원인

앞서 살펴 본 바와 같이 현행 어업허가제도는 어선 매매를 통한 어업허가의 거래를 제한하고 있지 않다. 그리고 본 조사를 통해 살펴본 바와 같이 실제 어업현장에서는 어선거래가 비교적 활발하게 이루어지고 있다. 따라서 표면적으로는 이러한 어선매매를 통한 어업허가의 거래가 자연스럽게 이루어지고 있으며, 이를 통해 연안 어업 진출입에는 별다른 장애나 장벽이 없는 것으로 보인다.

그동안 어업허가는 허가를 가진 사람들의 특권적 인식하에 소유하여 왔고, 이로 인해 어업허가가 어업관리보다는 어업질서 유지적 기능에 치중되고 있다는 비판을 받아 왔다. 특히 어업허가 관리가 행정편의적으로 이루어지고 있어 제대로 된 어업관리 기능을 못하면서 진입규제 역할만 하고 있다고 지적받아 왔다.

한편으로는 어선매매를 통한 어업허가 거래를 규제하고 있지 않음면서도 이와 관련된 제도적, 행정적 절차나 체계 등이 전혀 없어 제대로 된 거래현황 조차 파악되지 못하고 있다. 이로 인해 어선의 거래질서나 어업허가의 이전에 관한 정보는 허가증 교체와 어선원부 기재 등의 행정절차만 처리하고 있는 실정이다.

연안어업 허가업무는 시·군·구에서 담당하고 있지만, 허가 우선순위에 관해서는 아무런 규정이 없다. 즉 어업허가를 누구에게 발급하여야 하는지에 대한 아무런 고민 없이 기존 어업허가 소유자를 대상으로 어업허가를 갱신(재발급)하는데 그치고 있다. 그러다보니 어업허가가 피허가자 중심이 아닌 어선 중심으로 관리될 수밖에 없으며, 결국 연안어선에 대한 관리가 연안어업 관리의 핵심이 되고 있다. 즉 어선거래에 대한 행정의 곧 어업허가 관리 업무가 된 셈이다.

현재 어선거래는 대부분 사적 정보에 의해 비공개적으로 이루어지고 있다. 따라서 구체적 어선거래와 관련된 정보제공, 관련 거래규칙, 제약 조건 등에 아무런 장치가 없다. 이로 인해 어업허가와 연계된 공식적 어선 거래시장이 없어 어선가격과 거래물량에 대한 정보와 현황이 제대로 파악되지 못하고 있으며, 이는 수요자와 공급자 모두가 불편을 겪고 있고, 거래비용의 증대에 따른 피해를 보고 있다.

따라서 어선거래를 활성화시켜 어업 허가가 자유로이 거래될 수 있도록 양성화하여야 한다. 이는 허가어업에 대한 진출입성을 높여 신규 자본과 노동력의 어업부문으로의 진입을 촉진하고 어업자원 관리비용을 절감할 수 있게 하는 한편, 어업생산과 부가가치 창출을 높일 수 있는 새로운 동력이 될 수 있다.

앞서 설명한 바와 같이 현재 어선시장이 제대로 형성되지 못하고 있다. 이로 인해 불법 중개인인 어선 브로커가 생기고 있다. 실제 본 조사 지역에서도 3명 정도의 어선 브로커가 활동 중인 것으로 확인되었다. 이는 어선거래와 관련된 행정적 절차를 복잡하게 하는 동시에 불필요한 시간과 비용을 지출하게 만든다. 실제 상당수의 어선이 불과 1~2일간만 중개인이 매입, 등록하였다가 다시 실 소유자에게 매도, 이전되고 있으며, 이로 인해 1개월에 5번 이상 어선소유자가 변경되는 사례도 다수 있었다.

또 다른 문제는 어업허가의 물권적 권리화로

인한 진입제한이다. 어업허가제도가 지난 60여 년 간 큰 변화없이 운영되면서 어업허가가 면허 어업과 같이 특권화, 이권화 되면서 젊은 인력의 진입을 차단하는 부작용이 발생해 왔다. 어업허가는 권리가 아님에도 불구하고 불법어업 여부 및 허가정수 등에 관계없이 재허가하고 있어 어업구조개편에 장애가 되며, 어업분쟁 빈발 등 어업관리 제도 시행에 걸림돌이 되고 있다. 특히 업종간·어업인간 집단민원으로 인해 제도 실효성이 담보되지 못하는 문제가 상존하고 있다.

이러한 문제를 해소하기 위해 정부는 전국 동시 허가제도를 도입하여 5년마다 개별 어업허가 갱신 등에 소요되는 행정경비를 절감하고, 동시 허가과정에서 유희허가를 정리할 계획이다. 특히 연근해어업의 허가제도는 기존의 관행화된 제도 개편을 통해 어업인 편의 제고 및 신규인력 진입 허용에 중점을 두고 제도를 개선해 나간다는 방침이다.

이들 정책은 보다 근본적인 문제를 간과하고 있다. 이는 현재 어업허가제도에 대한 보다 깊이 있는 실태분석과 어업현장의 문제점을 제대로 헤아리지 못한 측면이 있다. 즉 허가제도가 갖고 있는 어업관리적 측면의 실패 보완과 제도적 부작용을 동시에 고려해야함에도 이를 위한 제도적 해결방안에는 소홀한 것이다. 따라서 허가정수와 허용어획량을 설정 이후의 어업허가에 대한 관리는 시장기능에 대폭 이양하도록 하고, 정부는 이를 지원하는 시스템으로 전환할 필요가 있다.

2) 퇴출 시스템의 구축

어업허가제와 같이 어업자원을 관리하는 주체는 국가라고 해도 그 이용에 있어서는 어업인에게 최대한의 경제적 자율성을 보장해 주고, 또한 개인의 창의적인 노력의 결실이 아닌 자연자원의 속성에서 오는 지대가 이권화로 전락되어 사회적 후생을 감소시키지 않도록 하는 정책대안이 필요하다. 이를 위한 방안으로 ITQ제도와

자율관리어업의 확대 등 기존의 명령지시적 규제일변도에서 벗어나 시장유인적 관리로의 전환을 시도하고 있다(Shin, 2001).

어업이 경쟁시장적 요소를 갖추기 위해서는 우선 진입제한적 어업허가제의 철폐가 전제되어야 하며, 또한 항상 시장진입을 노리는 잠재적 경쟁자가 많아야 한다. 그러나 현실적으로 어업허가제의 폐지는 예상되는 여러 부작용과 기존 어업자의 저항 등으로 인해 사실상 불가능하다. 또한 어업의 특성상 잠재적 경쟁자가 많은 것도 아니며, 더구나 이들 중 일부는 단순히 진입제한으로 인한 인위적 지대만을 목적으로 한 경우도 있다.

어업에 참여하기 위해서는 대체탄력성이 낮은 다수의 고정자본과 차별화된 기술과 경험 등이 필요하고, 생산과 수익의 불확실 등 여러 산업적 특징이 자유로운 진입의 장애요인으로 작용하고 있다. 이러한 경제적 진입장벽은 퇴출장벽의 속성도 갖고 있다. 특히 어업은 고정자본 중에서 매몰비용(sunk cost)의 비중이 높다. 즉 어선, 어구 등은 일단 투입되고 나면 다른 생산요소나 타 용도로의 전용이 어렵고, 회수비용이 높거나 아예 불가능한 경우가 많다. 이러한 매몰비용의 존재는 기존 어업자의 퇴출을 제약시키는 동시에 잠재적 경쟁자의 시장진입도 제한하는 주요 요인이 되고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 어업자본재 거래시장의 육성이 필요하다. 이는 허가제도를 철폐하지 않은 상태에서도 매몰비용을 낮추어 시장구조를 보다 경쟁적으로 만드는 동시에, 이를 육성하지 않고는 시장유인적 어업관리가 성공하기 어렵다. 이를 위해 어선, 어구 등 어업자본재의 거래시장과 임대시장을 육성하고, 거래관련 재정금융상의 편의를 제공하는 정책수단이 필요하다.

실제 어업부문의 매몰비용은 자본자체의 성격보다도 제도적, 인위적 성격이 강하다. 즉 진입제한 뿐만 아니라 허가 거래까지 어려운 현행

제도하에서는 비효율적 생산요소를 어업에 잔존시키는 동시에, 비록 퇴출을 원하더라도 매몰비용의 부담이 이를 제한시키고 있는 것이다. 어업허가가 면허어업과 유사하게 이권화 되어 있는 현 제도 하에서 이러한 매몰비용의 존재는 이중삼중으로 생산요소의 이동을 제약하게 되고, 결국 자원의 비효율적 배분과 산업의 생산성 저하를 초래하게 만든다.

현재의 어업허가제에서 진입제한의 완전한 해제는 어려우므로 자유로운 퇴출이 가능한 시장구조라도 만들어주어야 된다. 이를 위해서는 진입제한이 폐지되기 이전부터 어업허가에 대한 자유로운 매매가 가능하도록 어선, 어구 등의 어업자본재의 유통 또는 재판매시장이 활성화되도록 만들어야 한다. 이는 어선의 자유로운 매매 허용은 물론, 어업자본재의 거래시장에 대한 육성성이 필요하다.

기존 어업자가 시장에서 쉽게 퇴출하고 신규 진입자 역시 자유롭게 진입할 수 있도록 하는 이러한 생산요소의 거래시장, 특히 어선, 어구, 선구 등 어업자본재의 매매와 임대시장을 정책적으로 육성시켜야 한다. 그렇지 않을 경우 향후 연안어업에 ITQ가 도입되더라도 소수의 기존어업자만이 참여하는 제한적인 범위에 머물게 되며, 이는 시장성과는 물론 효과적 어업관리라는 제도적 목적조차 달성하기 어렵게 만들 것이다.

허가제 중심의 전통적 어업관리제도는 진입제한을 통해 어획노력량을 관리하는 취지에서 시행되고 있으나, 한편으로는 자유로운 퇴출을 저해하는 부작용도 초래하고 있다. 그러므로 어업이 향후 경쟁력 있는 산업으로 발전하기 위해서는 이들 어업인을 중심으로 원활하고 역동적인 퇴출제도가 마련되는 한편, 새로운 사업기회를 겨냥하는 신규 자본과 전문경영인, 기술의 유입을 촉진할 수 있도록 진입·퇴출 지원 시스템을 구축하는 것이 중요하다.

3) 거래비용의 절감

완전경쟁이론은 공간상의 한 지점에서 동질

의 상품이 교환되는 것처럼 가정한다. 더구나 구매자가 모든 상품의 모든 단위마다 그 속성을 충분히 알고 있고, 여러 판매자의 시장청산가격을 사전에 알고 있다고 본다. 교환의 효력을 발생시키는 데 아무런 거래비용이 들지 않기 때문에 자원이란 단지 생산시에만 사용되는 것으로 본다.

그러나 현실적으로 자원은 재화를 생산하는데뿐만 아니라 소비자에게 이전, 운송하거나 교환의 효력을 발생시키는 데에도 들어간다. 즉 구매자를 찾고, 교역조건을 설정하고, 그리고 권리를 이전하는 데에도 자원이 투입된다. 거래비용이 드는 경제에서는 거래과정에서 자원이 투입된다는 것이다.

코즈에 따르면 거래비용이란 시장거래를 위한 거래대상자를 찾고, 거래조건을 알려주고, 교환까지 서로 협의하고, 계약서를 작성하고, 계약조건이 준수되는지를 확인하는 데 필요한 검사 등에 소요되는 비용을 말한다(Coase, 1960). 결국 거래비용이란 거래당사자들간의 정보불완전에 따라 발생하는 자원의 손실을 말한다.

이러한 거래비용은 사회제도를 적절히 변경함에 따라 줄일 수 있으며, 이로 인해 거래를 통한 자원배분의 효율성을 제고할 수 있다. 즉 현실의 경제제도는 거래비용을 절약하기 위해 생겨나고 또 생겨나야 하는 것이다.

Fig. 5는 에지워드의 일반균형모형을 이용하여 재산권 할당의 효율성과 거래비용의 비효율

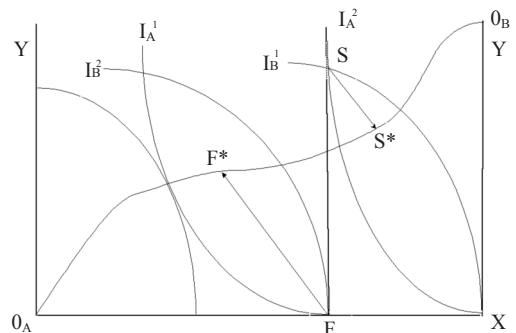


Fig. 5. Inefficiency of Transaction Cost.

성을 설명하는 해독과 스피겔(Haddock & Spiegel, 1984)을 일부 변형한 것이다. 먼저 복합 상품(X)과 어업생산물(Y)을 소비하는 두 사람 A, B가 있는 경제를 가정하자. 복합상품 X의 최초 위치는 어업허가를 가지지 않은 경우 F점, 가지고 있는 경우에는 S점이다. 이때 A와 B의 부여자산이 F를 기준으로 주어져 있을 경우, 무차별곡선은 I_A, I_B , 그리고 A와 B의 소비계약곡선은 $0_A F * S * 0_B$ 이다. 최초 위치 F와 S는 계약곡선과 떨어져 있어 비효율적이다. 그러나 만약 어업허가에 재산권을 부여하여 두 사람간 자유로운 거래가 가능하도록 하면 거래를 통해 F에서 F*로, S에서 S*로 이동이 가능하다. 문제는 거래비용이 높을 경우에는 이러한 이동이 불가능하여 여전히 F와 S 상태에 머물게 된다는 것이다.

이런 경우 정부가 개입하는 방법은 두 가지이다. 즉 배타적 권리를 부여하거나 계약행위를 제한하는 것이다. 높은 거래비용으로 시장을 통한 자원배분이 사회적으로 경제적 부담이 될 때에는 국가가 개입한다. 이때 배타적 권리를 부여하는 방식으로 어업허가제를 시행하되 거래비용을 낮추어 시장교환을 권장하는 재산권 구조로 변경하여야 한다. 현실적으로 ITQ제도가 이에 해당한다. 그러나 자유로운 거래행위를 제한하는 인위적, 제도적 장벽이 존재할 경우에는 높은 거래비용으로 인해 자원의 효율적 이용을 위한 정책 효과가 사라진다.

이 그림이 의미하는 바는 간단하다. 완전재산권을 갖지 못하는 어업허가제하에서도 어업허가의 자유로운 거래 허용과 이를 지원하는 시장체제를 만들어 주어야 한다는 것이다. 앞서 조사에서 나타난 바와 같이 우리나라 연안어업에서도 어선거래가 활발하지만 거래비용이 매우 높다는 것이다. 시장이 제대로 형성되지 못해 개인간의 사적 정보에 의존하고 있어 선택의 폭이 제한되고, 어업경영에 적합한 어선 매입에 애로를 겪고 있는 것이다

따라서 정부가 정책적으로 이를 개선하기 위

한 방안을 수립하여야 한다. 이를 위해서는 관련 경제조직이 형성되도록 하여야 한다. 즉 어선 거래시장이나 어선 거래기업을 설립하는 것이다. 다시 말해 단기적으로는 종합포털을 구축하여 어선 공개거래를 추진하고, 중장기적으로는 어선리스, 어선펀드 등 금융기법을 활용하여 종합적으로 어선을 관리하는 어선거래소 등의 조직 설립을 추진할 필요가 있다. 면허어업과 마찬가지로 허가어업은 추가 허가가 엄격히 제한되어 있고, 퇴출 또한 어려운 구조로 되어 있어 경쟁시장과는 거리가 멀다. 따라서 어선거래시스템을 구축하여 과도한 프리미엄을 붙여 판매를 하는 등 불합리한 관행을 폐지하고 중고어선 제값받기가 실현될 수 있도록 하여야 한다.

어선거래소는 퇴출을 희망하는 어업인과 진입을 희망하는 어업인이 신속하고 적절한 가격에서 의사결정을 할 수 있도록 소프트웨어 및 하드웨어 시스템을 제공하도록 한다. 이와 함께 임대차 거래도 활발하게 이루어질 수 있도록 임대·임차인 간의 거래도 동 어선거래소에서 수용하는 것이 바람직하다.

구체적으로는 전국을 지자체별로 구분하거나 단일권으로 하는 어선거래소를 설립할 필요가 있다. 이때 관련 시설 및 소프트웨어 등은 정부가 지원하고 거래소 거래 어선에 대한 정보 기록과 보관을 담당한다. 어선의 원활한 중개 및 거래를 촉진하기 위해 중개인 제도를 도입하도록 한다. 중개인은 어선 소유자와 진입 희망자 등을 각각 발굴하고 가격 등의 매매조건에 대한 협상을 지원하는 역할을 한다. 정부가 어선거래를 통한 어업허가 거래가 활성화 될 수 있도록 제도적 지원이 필요한 것이다.

IV. 결 론

새로운 제도의 시행이나 정책수단의 변경은 항상 시대적 요구 내지는 사회경제적 여건의 변화를 반영하며, 또 그것을 사후적으로 조장하기

도 한다. 따라서 제도시행 이전에 현실을 감안한 체계적이고 면밀한 대책의 수립은 필수적이며, 이를 무시하거나 적절치 못했을 경우에는 제도가 경제의 발목을 잡기도 한다. 이러한 관점에서 보면 적시에 적절한 제도의 도입과 시행은 정부의 중요한 과제이다.

정부의 제도적 간섭이 가장 심한 산업분야 중의 하나가 어업이다. 우리나라는 그동안 어업관리에 있어 시장보다는 행정력에 의존하고, 효율적 경영보다는 생산 증대에만 자원을 투입해 왔다. 이로 인해 진입제한 중심의 규제정책으로 일관하여 어업관리의 기본목적인 자원의 지속가능한 채출도 어려운 상태에서 생산자원의 비효율적 배분과 지대의 비형평적 분배, 사회적 비용증대 등의 여러 부작용을 낳는 한편, 경쟁력의 저하와 산업적 지속성을 위협하는 단계에까지 이르게 되었다.

어업관리를 위해 어업허가제를 운영하고 있지만, 누구에게 어업허가를 배분하여 어업활동에 참여하도록 할 것인가에 대한 제도적 고려가 없었다. 허가의 우선순위에 대한 규정도 없으면서 허가의 거래에 대한 명시적 규정도 없다.

본고에서는 우리나라 연안어업의 어업허가 거래실태를 살펴보았다. 그리고 이를 통해 어업허가 거래의 문제점을 찾고 그 개선방안을 제시하고자 하였다. 조사결과 연안어업은 실제 상당수가 어선거래를 통해 어업허가가 매매되고 있는 것이 확인되었다. 본 어선거래 실태조사를 통해 나타난 결과를 요약하면 다음과 같다.

먼저 우리나라 전체 연안어업의 어선소유자 변경건수는 연간 약 5,000건에 달할 것으로 추정된다. 이는 전체 연안어선의 10%를 상회하는 수치로 비교적 활발하게 어선 소유자가 변경되고 있음을 알 수 있었다. 또 대부분이 어선매매를 통해 어업허가가 이전되는 형태로 이루어지고 있어 어선거래를 통한 어업허가의 매매가 연안어업에서는 주요한 진출입 수단임을 파악할 수 있었다.

거래가 활발한 반면, 거래대상자의 대부분이 동일 지자체 내에서 거래가 이루어지고 있어 시장이 공간상으로는 매우 좁게 형성되어 있음을 알 수 있다. 이는 어업허가가 수적으로 제한되고 있고, 어선이동에 따른 추가비용 등 여러 제약조건에 따른 결과이기도 하나, 기본적으로 어선거래 시장이 매우 불완전한 시장형태임을 말해 준다. 이로 인해 어선거래에 있어 거래당사자들은 거래비용의 존재로 거래에 상당한 어려움을 겪고 있으며, 특히 거래 정보를 얻을 수 있는 방법이 없어 사적 정보에 전적으로 의지하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 문제점을 통해 도출 가능한 정책적 개선 필요점과 그 방향은 크게 다음 두 가지로 집약된다.

첫째, 어업허가의 거래가 양성화 되도록 어선거래 시장을 활성화 하여야 한다. 이는 연안어업에 대한 진출입성을 제고하는 가장 손쉬운 방안이다.

둘째, 어업자본재 매매시장을 중점 육성하여야 한다. 이는 진입제한을 해제하지 않은 상태에서 거래비용과 매물비용을 낮추어 시장구조를 보다 경쟁적으로 만드는 동시에, 이를 육성하지 않고는 시장유인적 어업관리가 성공하기 어렵다. 이를 위해 어선, 어구 등 어업자본재의 거래시장과 임대시장을 육성하고, 거래관련 재정금융상의 편의를 제공하는 정책수단이 필요하다.

이러한 시장구조에 대한 정책방안은 거래비용의 절약을 통해 경제적 효율성과 형평성을 동시에 제고시켜 어업부문의 시장성과를 개선할 뿐만 아니라, 우리 어업관리의 주요 실패요인인 피규제자의 규제에 대한 순응도 제고와 불법어업에 대한 사회적 감시기능을 증대시켜 시장유인적 어업관리의 성공적 정착에도 기여할 것으로 기대된다.

정책은 목표와 수단이 포괄된 개념이다. 목표가 모호하거나 수단이 불완전하면 산업에 개입하는 행정은 권한만을 의미한다. 어업관리와 관련한 최근의 정부정책은 단순한 어업관리수단의

변경이나 시장에 대한 방관에 그칠 것이 아니라 적극적 조장쪽으로 전환하여야 한다. 이를 위해 정부는 자원관리에 치중하고 어업관리, 어장관리는 어업인과 시장에 맡겨 효율성과 형평성을 동시에 제고시킬 수 있도록 하여야 할 것이다.

경쟁이란 결코 한 산업내에 기업의 수가 좌우하는 것은 아니다. 경쟁은 기존 생산자가 초과이익을 획득하고 있는지, 또는 이런 부분에 과연 새로운 생산자가 자유롭게 진입하여 경쟁을 할 수 있는지의 여부를 결정하는 구조적인 점을 감안하는 것이 되어야 한다. 어업은 이러한 경쟁을 통해 주어진 자원량이나 허용어획량 하에서 결국 가장 효율적인 생산자가 시장에 참여하도록 하는 가장 원론적인 정책목표에 도달하도록 하여야 한다. 이제 우리나라 어업정책도 여기에 눈을 맞추어야 할 때이다.

REFERENCES

- Barzel, Yoram (1985), "Transaction Cost; Are They Just "Costs?," *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 4-16.
- Barzel, Yoram (1989), *Economic Analysis of Property Rights*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Baumol, W. J., J. C. Panzar, and R. D. Willig (1982), *Contestable Market and the Theory of Industry Structure*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- Coase, Ronald (1960) "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.
- Eum, Sun-hee, et al. (2012.12), *Introduction of Finance for Fishing Boat Building - with focus on the lease -*, Korea Maritime Institute.
- Haddock, David, Menaham Spiegel (1984), *Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Edgeworth Box*, Goran Skog eds., Papers Presented at the First Meeting of European Association for Law and Economics.
- Ladegaard, Peter (2000), *Regulatory Management: Best Practises*. Paris: OECD.
- Lee, M. Y. (2012.10), *An Analysis on Establishment of the Fishing Boat Fund*, Fisheries Economy Institute, National Federation of Fisheries Cooperatives.
- McDonald F. (1987), "Contestable Market-a new ideal model?" *Economics*, Spring, 83-186.
- Ostrom, Elinor (1990), *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Shin, Y. M. (2005), "A Study on the Industrial Organization Policy for the Market-oriented Fisheries Management," *The Journal of Fisheries Business Administration*, 34 (2), 1-25.
- Yu, D. W. (1999), *New Institutional Economics*, Sunhaksa.