

하이에크(Hayek)의 自生的 秩序와 水産規制改革

박 성 쾌*

Hayek's Spontaneous Order and Korean Fisheries Regulatory Reform

Park, Seong Kwae

目	次
I. 서론	V. 성공적인 규제개혁을 위한 전략
II. 자생적 질서와 시장경제	VI. 맺는 말
III. 공유자원의 성격과 재산권 설정	참고문헌
IV. 어업자원 관리와 시장기능 도입	Abstract

I. 서론

수산부문에 대한 정부의 핵심기능은 수산업 발전을 통해 어업인의 경제·사회적 복지를 증대하는 것이다. 정부는 이러한 목적을 달성하기 위하여 어업자원의 이용·관리, 어가소득 증대, 어장환경 보존, 국제무역 촉진, 수산식품 안전에 중점을 둔 정책을 포함한 여러가지 방법을 광범위하게 모색한다.

정부는 보다 나은 공적·사적 이해를 조정하기 위해 오랫동안 경제·사회·행정 규제를 사용해 왔다. 앞으로도 수산부문의 규제는 공익을 확보하고 향상시키기 위한 수단으로서 지속적인 역할을 수행할 것이다. 그러나 급속히 변화하는 여건하에서는 규제가 어업자원 보존과 어민복지 향상을 제약하는 요인으로 작용할 수 있는 위험성이 있다. 혁신을 저해하고, 어업자원의 이용과 관리, 수산투자 효율성 향상에 불필요한 장벽(예 : 규제의 중복, 긴 의사결정 과정, 비경쟁환경 존치)이라든지, 지향하는 정책 목표 달성을 위해 시대에 뒤떨어지거나 조잡하게 설계된 규제들이 바로 문제라고 할 수 있다.¹⁾

정부는 어업인들의 경제 사회적 복지를 효율적으로 증진시키기 위해 수산 규제와 규제구조 및 과정을 지속적으로 검토해야 할 책임을 지고 있다. 최근 수년동안에 선진국은 물론 개도국까지도 자국의 각 산업부문이 안고 있는 규제의 짐을 덜고 아직도 헐파되지 않고 있는 규제의 질적 비효율적 효과를 향상시키기 위해 야심적인 프로그램을 시작했다. 이러한 개혁은 때때로 기대 이상의 복잡하고 어

* 한국해양수산개발원 선임연구위원

1) OECD, 1997, "The OECD Report on Regulatory Reform : Synthesis," 1997, p. 9.

려운 상황이 뒤따르고, 보다 진전된 개혁의 위협과 비용에 대한 의문이 생길 뿐만 아니라, 기득권층으로부터 끊임없이 강한 저항에 직면하게 된다. 그러나 우리는 어떻게 개혁을 해야 하는가에 대해 많은 것을 배워 왔으며, 개혁을 하지 않을 경우 흔히 그 위협과 어려움이 더 크다는 사실도 알고 있다.

특히 우리 수산정책 당국은 수산업의 근간을 이루고 있는 어업자원의 이용과 관리를 위해 시장기능보다는 규제를 더 선호해 왔다. 그러나 규제를 효과적으로 지원할 수 있는 감시력과 집행력의 미비로 인해 현실과 법제도는 커다란 괴리현상을 보여 왔다. 더욱이 개방화와 시장기능 확대를 요구하고 있는 국내의 여건변화는 이러한 수산 현실과 법제도 사이에 존재하는 격차의 해소를 강하게 요구하고 있다.

이 시점에서 우리는 어업자원은 공유자원이기 때문에 규제에 의해서만이 관리가 가능하다는 전통적 사고를 점검해 볼 필요가 있다. 다시 말해서 규제행정의 일부를 시장이 담당케 함으로써 경제적, 사회적, 행정적 비용을 줄일 수 있는 방법을 진지하게 강구할 필요가 있다. 이런 관점에서 본 논문은 하이에크²⁾의 자생적 질서, 즉 '시장기능이 규제의 일부를 대신할 수 있는가?'에 대해 그 가능성을 타진해 보고, 이를 뒷받침하기 위한 규제전략을 모색하는 데 중점을 두어 수행되었다.

Ⅱ. 자생적 질서와 시장경제

1. 자생적 질서의 본질

하이에크가 말하는 자생적 질서의 핵심은 인간이 목적의식을 가지고 창조해 낸 것이 아니라 문화적 진화의 산물이라는 것이다. 이 명제를 규명하기 위해 하이에크는 "무엇이 인간의 본성인가"라는 의문으로부터 자생적 질서에 대한 논의를 시작하고 있다. 흔히 사람들은 인간의 본성을 이기적이거나 또는 이타적이라고 말한다. 그러나 하이에크는 인간의 본성을 이보다 훨씬 더 근원적인 차원에서 찾고 있다. 그는 인간은 구조적으로 무지하다는 사실을 인간의 본성으로 파악하고 있다. 인간이 자신의 삶의 계획을 세우고 이를 실천하기 위해서 필요로 하는 지식은 부분적이고 불완전하다. 이러한 의미에서 인간은 무지하고 이런 무지는 태어날 때부터 타고난 것이다. 따라서 모든 인간은 예외없이 구조적으로 무지하며, 완전히 아는 사람은 인간일 수 없다는 것이다.³⁾

여기서 인간행동을 제한하는 행동규칙(행동의 규칙성)의 역할이 설명될 수 있다. 행동규칙은 복잡한 상황에 관한 정보를 내포하고 있다. 따라서 규칙에 따라 행동할 경우, 복잡한 사정을 일일이 알 필요가 없다. 행동규칙은 구조적 무지를 보완하기 위한 수단이기 때문이다. 인간이 따르는 행동규칙은 도덕규칙, 전통, 법규칙 등이 있는데, 이들은 모두 인간의 특정 행동방식(예: 해서는 안될 행동)을 배제하는 기능을 가지고 있다. 인간이 이러한 행동규칙을 준수함으로써 사회질서가 형성되는데, 하

2) 하이에크(Friedrich August von Hayek)는 1899년 5월 8일 오스트리아 비엔나의 귀족 집안에서 태어나, 1992년 3월 23일 독일 프라이부르크에서 93회 생일을 맞기 직전 세상을 떠났으며, 1974년 노벨 경제학상을 수상하였다.

3) F. A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, Vol. 1, *Rules and Order*, Routledge & Kegan Paul, 1982.

이에크는 이것을 하나의 질서형태인 소위 自生的 秩序로 인식하였다.

자생적 질서는 인간이 각자 자신의 지식을 동원하여 자신의 목적을 추구한다고 해도 혼란상태가 발생하지 않고, 오히려 인간행동이 외부간섭없이도 스스로 조정되는 질서이다. 대표적인 자생적 질서가 바로 시장경제이며, 시장경제하에서 질서가 유지될 수 있도록 하는 보이지 않는 힘 (invisible power)⁴⁾은 우리의 상상을 초월하곤 한다.

이러한 자생적 질서와 대비시켜 인위적 질서 또는 작위적 질서를 설명할 수 있다. 작위적 질서 (man-made order) 하에서는 질서를 유지시키는 사람이 존재한다. 이러한 질서가 바로 하이에크가 말하는 조직질서이다. 조직질서는 사람이 미리 작성한 계획에 따라 조직구성원들에게 그들이 수행해야 할 과제와 역할, 그리고 사회경제적 위치를 배정하는 간섭주의 경제질서이다.⁵⁾

자생적 질서는 조직질서처럼 구성원들이 공동으로 추구할 구체적인 집단적 목적을 위한 질서가 아니라, 오히려 불특정 다수의 개인들이 자신들의 서로 다른 목적을 추구할 수 있게 하는 질서로 이해할 수 있다. 자생적 질서의 구성원들은 서로 다른 다양한 삶을 추구할 수 있고 그 삶은 평등하게 취급되는 반면, 인위적 질서로서 조직질서와 같은 간섭주의 경제질서는 불평등한 질서이고 그것은 지배와 복종 관계를 기초로 하고 있다.

요컨대, 하이에크의 자생적 질서는 (i) 외부의 간섭없이도 스스로 유지되는 질서, (ii) 개개인이 금지적 가치규범을 지킬 경우에만 형성되는 질서, (iii) 소극적 성격을 가진 가치 (예 : 도덕적 가치)에 기초한 질서, (iv) 도처에 흩어져 있는 지식의 사용을 가능케 하는 질서, (v) 열린 사회를 가능케 하는 질서, (vi) 이성과 본능의 중간에 위치한 현실성있는 질서로 특징지을 수 있다.

2. 문화적 진화로서의 자생적 질서

하이에크의 자생적 질서에 있어서 문화적 진화이론은 자생적 질서 이념을 보완하기 위해 도입된 필수적 부문이다. 하이에크는 문화적 진화를 특정 문화적 행동규칙과 사회제도의 존립을 가능케 하는 발견적 과정(discovery procedures)⁶⁾으로 인식하고 있다. 문화적 진화는 자생적 질서 형성을 가능케 하는 특정 전통과 관행, 도덕적 규칙, 사회적 제도의 선별을 야기한다.

시장경제가 문화적 진화과정에서 현재까지 존립·유지된 원인은 인구를 증대시키고, 이들을 양육시킬 수 있었기 때문이다. 인구의 번식, 인류의 생존과 번영은 문화적 진화과정에서 제도가 선택

4) 하이에크는 자생적 질서를 시장경제 질서와 동일시 하고, 이를 시장경제를 움직이는 원천적 힘 (power)으로 파악했는데, 이는 사실상 아담 스미스의 보이지 않는 손(invisible hand), 즉 시장가격의 힘과 같은 개념으로 해석할 수 있다.

5) 민경국, 하이에크 이야기 I, 자유기업센터, 1997.

6) 하이에크의 발견적 절차와 경쟁은 다음과 같이 요약될 수 있다 : (i) 우리는 여러 곳에서 경쟁을 이용하게 되는 데, 그 이유는 경쟁에 참여하는 사람들의 행동을 결정하는 데 있어서 중요한 구체적인 상황들에 관하여 우리가 알지 못하고 있기 때문이다. 경쟁과 행동자유의 필요성에 대한 설명, (ii) 경쟁은 그것이 없으면 알려지지 않거나, 적어도 이용되지 못하게 될 사실들을 발견하기 위한 절차이다. 발견절차에 의해 발견되어지는 것이 무엇인가에 대한 설명, (iii) 경쟁의 도움으로 발견하고자 하는 사실을 우리가 미리 알 수 없으며, 모든 관련사실들을 발견하는 데 경쟁이 얼마나 효과적인가 하는 문제도 우리는 알 수 없다. 우리가 경쟁과정의 결과를 얼마나 예측할 수 있는가 하는 문제에 대한 설명.

되거나 도태되는 발견원리로서 중요한 역할을 해 왔다. 또한 문화적 진화과정에서 전수되는 것은 제도를 형성하는 행동방식이다. 그렇기 때문에 문화적 진화를 제도의 진화과정이라고 할 수 있으며, 예컨대 언어, 풍속, 도덕적 규칙, 법규칙 그리고 화폐와 같은 제도들이 문화적 진화의 대상이 되는 것이다.

하이에크는 기존의 문화적 규칙 전달과 새로운 문화적 규칙 생성을 구분하고 있으며, 기존의 행동 규칙은 모방을 통해 개인으로부터 개인으로 전달된다는 것이다. 그러나 모방하는 사람은 그 규칙을 알지도 못하고 완전히 이해하지도 않은 채 그 규칙들이 과거에 성공적이었다는 단순한 사실에 기초하여 이들을 모방하게 된다.

일반적으로 새로운 행동규칙은 조직이나 그룹 내부에서 새로이 고안되고 모방되는 가운데 생겨난다. 새로운 규칙의 선별과정은 어느 한 그룹 구성원의 이탈행동과 함께 시작되는데, 그는 전통적인 행동방식 대신 새로운 행동방식을 고안하게 된다. 이로써 때때로 자신의 그룹으로부터 쫓겨나게 되고, 쫓겨난 그룹 구성원들을 유인하고 이들과 함께 새로운 그룹을 형성할 수도 있다.

그런데 이 그룹이 취하고 있는 새로운 관행이 전통적인 것보다 성공적이고, 그 혁신가가 그룹의 다른 구성원들로부터 높은 명망을 얻는다면, 이들은 그 혁신가를 모방하기 시작할 것이다. 이와 같이 문화적 규칙은 혁신과 모방과정에서 생성되고 정착되어 간다.

3. 시장경제와 경쟁

하이에크는 자생적 질서의 경제적 측면을 카탈렉스 (catallaxy)⁷⁾라고 부르고 있는데, 이는 시장을 통해 형성되는 자생적 질서, 즉 시장질서를 의미한다. 그는 카탈렉스를 「개별 경제주체들이 재산권 법, 불법행위법, 계약법을 지키며 행동할 때 시장을 통해 형성되는 자생적 질서의 한 종류」⁸⁾로 보았다. 자생적 질서하에서는 사회구성원 각자의 개별목적 달성을 위해, 사회성원 사이에 흩어져 있는 지식과 정보를 어떻게 생산적, 효율적으로 동원, 전달, 활용할 수 있는가가 문제이다. 따라서 경제문제의 핵심적 과제는 흩어져 있는 지식과 정보를 조직적으로 동원할 수 있는 합리적이고 효율적인 경제 질서를 만들어 가는 것이다.

이러한 합리적 질서는 분권적 의사결정이 지배하는 시장, 즉 카탈렉스의 場에서 가능하기 때문에, 결국 시장을 정보시스템으로, 즉 흩어져 있는 정보가 수집, 교환, 분산, 집중되는 시스템으로 볼 수 있다. 이것이 바로 하이에크의 시장관의 특징이다.⁹⁾ 하이에크는 지식을 과학적 지식과 특수 상황적 지식으로 구분하고 있다. 전자는 전문가들이 그 지식의 내용을 가장 잘 알고 있는 지식으로서 이미 잘 정리·조직화되어 있는 지식인 반면, 후자는 시간과 공간의 제약을 받는 특수 상황적 지식이다. 이 지식은 매우 중요하지만 조직화되어 있지 않은 흩어져 있는 지식이고, 그 지식을 가진 개개인 만이

7) catallaxy는 회랍어 동사인 katallatein에서 유래된 용어로서 “교환하다,” “공동체의 일원으로 받아들인다,” “적을 동지로 만든다” 등의 뜻을 가진 말이다.

8) F. A. Hayek, 앞의 책(1982), p. 56.

9) 시장질서의 본질과 작용에 관한 하이에크의 독창적 사고를 정리한 대표적인 저작으로 하이에크(1936, 1945, 1947, 1978)등이 있다.

그 지식을 가장 잘 숙지하고 활용할 수 있는 지식이다.¹⁰⁾

그런데 흩어져 있는 특수 상황적 개별적 구체적 지식이 어떻게 효율적이고 조직적으로 동원되고, 교환되고, 활용될 수 있으며, 그 과정에서 어떻게 하나의 질서로서의 카탈락스가 형성되는가? 여기서 특수 상황적 지식의 「발견적 과정으로서 경쟁 : competition as a discovery procedure」¹¹⁾이라는 개념이 중요해진다. 바꾸어 말하면 경쟁과정이 바로 특수 상황적 지식을 찾아내어 생산적으로 이용하게 하는 유인으로 작용한다.

경쟁에 대한 하이에크의 개념은 신고전 경제학자들의 개념과 큰 차이가 있다. 일반 신고전 경제학자들은 상태(situation)로서의 경쟁을 생각하지만, 하이에크는 과정(process)으로서의 경쟁을 말하고 있다. 예컨대, 과정으로서의 경쟁은 소비자가 원하는 물건을 가장 저렴한 가격으로 공급할 수 있는 지식의 소유자를 찾아내는 과정이다. 즉, 가격(P)이 한계비용(MC)으로 접근해 가는 동태적 과정 ($P \rightarrow MC$) 그 자체가 경쟁이다. 따라서 신고전과에서 완전경쟁을 표현하는 가격과 한계비용이 일치하는 상태($P=MC$)란 사실 하이에크의 관점에서 보면 경쟁이 종결된 상태라고 할 수 있다. 특히 신고전 학파의 완전경쟁 모형에서는 완전지식 또는 완전정보(perfect information)가 전제되고 있기 때문에, 이는 하이에크의 경쟁관에서 보면 경쟁이 끝난 단계를 의미한다. 왜냐하면 완전한 지식이 존재하지 않기 때문에 이를 찾아가는 과정이 곧 경쟁이기 때문이다.¹²⁾

요컨대 카탈락스라는 시장질서는 두가지 특성을 가지고 있다. 첫째는 사회 구성원들이 공정한 행위준칙을 지키는 한, 절대자나 지배자의 의지(또는 정부규제)에 의존하지 않고도 자연히 형성될 수 있는 자생적 질서이다. 둘째는 부를 창출하는 질서이다. 사회 각 구성원 사이에 흩어져 있는 지식을 동원함으로써 경쟁과 가격기구를 통하여 생산적, 효율적으로 사적 개별이익과 사회적 후생(social welfare)을 동시에 증대하는 질서이다.¹³⁾

Ⅲ. 공유자원의 성격과 재산권 설정

제2장의 논의에서 보듯이 시장질서는 자생적이며 사적 개별이익과 사회적 후생을 동시에 증대하는 두가지 중요한 기능적 특징을 가지고 있다. 그러나 공유 어업자원의 이용과 관리에 있어서는 카탈락스의 주요 두가지 기능이 작동하기 어렵다는 것이 지금도 여전히 고수되고 있는 전통적 사고방식이다. 과연 그런가? 하는 것이 최근 제기되고 있는 의문이다.

이 장에서는 공유자원으로서 어업자원의 성격을 재음미해 보고, 자원관리에 있어서 시장기능이 작용할 수 있는 여지를 검토하고자 한다.

10) Hayek, F. A., 1948, *Individualism and Economic Order*, The University of Chicago Press, 제4장 The Use of Knowledge in Society.

11) 경쟁에 관한 Hayek의 자세한 개념에 관해서는 앞의 책 제5장 The Meaning of Competition 참조.

12) 분권적 의사결정구조와 경쟁과정 속에서 경제주체들의 개별적 행위를 조정하고 통합해 나가는 것이 바로 가격기구(price system), 즉 A. Smith의 보이지 않는 손(invisible hand)이다.

13) 박세일, 법경제학, 박영사, 1994, p 54.

1. 공유자원의 성격

공유자원 (common-pool resources)은 자연 또는 인위적으로 만들어진 자원체계 (예 : 인공호수)로서 그 양이 매우 크기 때문에 개별 경제주체들이 그 자원을 사용하여 수익을 얻는 행위를 통제하기가 매우 어려운 상태의 자원을 말한다. 통제가 불가능하지는 않지만, 성공적인 통제를 위해서는 매우 높은 비용이 수반된다는 것을 의미한다. 공유자원을 어떻게 관리할 것인가를 모색하기 위해서는 우선 자원체계 (resource system)와 자원단위 (resource units)를 구분해야 한다. 이 두 가지 개념은 상호 의존적 관계를 가지고 있으며, 자원체계로부터 생산되는 부가가치의 유량 (value-added flow)을 자원단위로 정의할 수 있다.¹⁴⁾

자원체계란 일정조건 (예 : 분리성 등)이 만족되었을 때 특정 부가가치로 측정되는 유량변수 (flow variable)의 양을 극대화시킬 수 있는 일종의 스톡변수 (stock variable)로 정의되는데, 이때 유량변수는 그 자원체계 자체의 지속성 (sustainability)에 영향을 주지 않아야 한다. 어장, 지하수, 목초지, 호수 등이 자원체계의 대표적인 예이다. 이러한 자원체계로부터 경제주체들이 생산해 내는 생산물이 바로 자원단위로 나타나며, 일정기간에 어장으로부터 몇 톤의 물고기를 어획하는가, 목초지에 몇 마리의 가축을 방목시킬 수 있는가, 몇 톤의 오염물질이 해양이나 강, 하천, 호수에 의해 자연정화되는가 등이 자원단위를 나타내는 예라고 할 수 있다.¹⁵⁾

재생가능한 자원 (renewable resources)을 다룰 때, 스톡변수와 유량변수의 구분은 매우 중요하다. 자원이 재생가능하다는 것은 자원단위로 계산되어 소진된 부분의 부가가치가 자원체계 내에서 얼마나 빨리 스스로 보충되는가를 계산할 수 있다는 의미이다. 따라서 소진되는 속도 (exploitation rate)가 보충되는 속도 (natural growth rate)를 능가할 경우, 그 자원체계의 재생능력 (renewability)이 위협받고 있음을 시사한다고 볼 수 있다.

공유자원의 정의에서 보는 바와 같이 공유자원은 여러 경제주체에 의해 동시에 이용될 수 있다. 그러나 자원단위는 여러 명이 동시에 전유 (appropriation)할 수 없다는 사실이다. 일단 어장에서 어획된 물고기는 특정 어업인이 그에 대한 배타적 소유권을 가지기 때문이다.

공유자원이 지니고 있는 가장 중요한 특성은 자원체계내에 어떤 개선이 이루어질 때, 그 개선으로부터 혜택이 자원체계를 공유하고 있는 모든 주체들에게 균등하게 귀속된다는 점이다. 속성상 그 개선을 실현하는 데 공헌하지 않은 사람들을 수혜대상에서 배제시키기 위해서는 -불가능하지는 않을 지라도- 막대한 비용이 수반되기 때문이다. 예컨대, 어느 특정 어업인이 어업자원 관리를 위해 노력할 경우, 그의 노력에 관계없이 결과되는 혜택이 해당 자원체계를 이용하고 있는 모든 전유자들 (appropriators)에게 골고루 귀속된다.

따라서 공유자원은 외부효과 (externalities) 또는 무임승차 (free riders)의 속성과 더불어 차감성 (subtractability)이라는 고유한 속성을 가지고 있다. 이러한 공유자원의 속성, 특히 차감성으로 인해

14) 김일중, 1997, 규제와 재산권, 자유기업센터, 제2장 2, 공유자원에 대한 경제논리.

15) 자원체계로부터 자원단위를 생산해 내는 행위를 전유 (appropriation)라고 하며, 그 주체를 전유자 (appropriators)라고 한다 (Plott and Meyer 1975).

어업자원과 같은 공유자원체계는 흔히 남획으로 인해 하딘 (Garrett Hardin)¹⁶⁾ 이 말하는 “공유자원의 비극 (the tragedy of commons)”에 직면하곤 한다.

이러한 공유자원의 비극을 극복하기 위해서는 어떤 형태로든 시장에서 매매가 가능할 수 있도록 어업자원에 대한 재산권을 확립할 필요가 있다. 재산권이 완벽하게 확립되지 못할 경우 경제제화의 소유권이 공공영역 (public domain)에 속할 확률이 높아진다.¹⁷⁾

이는 모든 사람들이 아직 확립되어 있지 않은 부분에 대해 재산권을 먼저 확보하려고 노력하는 경쟁상황의 전개를 의미한다. 공공영역에 속해있는 재화, 예컨대 어업자원에 대해 재산권¹⁸⁾을 확립시키는 방법 중에서 대표적인 것이 바로 허가제도와 면허제도이다. 이는 진입조절을 통해 유량변수를 통제하고자 하는 전통적 어업관리제도이다.¹⁹⁾

2. 공유 어업자원에 대한 재산권 설정

앞에서 언급했듯이, 자생적 시장질서, 즉 카탈락스는 개개인이 재산권법, 불법행위법, 계약법을 지키며 행동할 때, 시장을 통해 형성되는 질서의 한 종류이다.²⁰⁾ 이는 법의 지배원칙을 의미하며, 자유경제·시장경제의 활성화와 가격 시스템의 작동을 가능케 할 수 있는 최소한의 필요조건이라고 할 수 있다.

그러나 토지나 건물, 일반 상품과 같은 경제제화와는 달리, 어장이나 어업자원과 같이 재산권 확립이 극히 어려운 공유자원은 대부분 공공영역에 속해 있으며, 소유권의 주체는 국가이다. 따라서 국가는 허가 (permits) 또는 면허 (licenses)제도와 규제를 통해, 개별 이용자의 이익 극대화보다는 거시적 공유자원 (또는 어장)의 이용과 지속성 (sustainability) 사이에 균형을 유지시키고자 한다.

어업의 경우, 허가 (즉, 어업자원을 체포할 수 있는 권리)는 주어진 제약 (또는 규제)조건하에서 사적재산권 (private property right)의 법적 지위를 지니고 있지만, 어업자원에 대해서는 매우 느슨한 형태의 배타적 집단재산권 (collective property right)을 묵시적으로 부여하고 있다. 우리 나라 어선 어업에 있어서 定數制度는 어업자원의 지속성을 유지하기 위해 도입된 제도이긴 하지만, 강력한 진입규제 또는 진입장벽의 대표적인 예라고 할 수 있다. 정수제도와 더불어 허가어업에는 어기, 조업구역, 조업시기, 체장, 망목크기 등에 대해 제한이 가해지고 있다.

그러면 문제는 이러한 어업관리제도가 어떻게 자원의 자연재생력 유지와 목표 지향적 유량변수 통제를 가능하게 할 수 있느냐 하는 것이다. 사실, 어획시기, 조업구역, 망목 크기 등에 대한 규제가 자연생태계에 내재되어 있는 자원의 재생질서 유지를 위한 것이라면, 정수제도는 어획률과 자원성장률

16) Hardin, Garrett, "The Tragedy of Commons," Science, 1968, vol. 162, pp. 1243 - 1248.

17) Bazel, Yoram, 1989, *Economic Analysis of Property Right*. Cambridge : Cambridge University Press.

18) 일반적으로 재산권이란 배타적으로 소비할 수 있고, 자원의 사용으로부터 발생하는 소득을 배타적으로 취할 수 있으며, 자율적으로 양도할 수 있는 세가지 권리를 의미한다.

19) 허가 및 면허 당국이 자원에 대한 정확한 지식을 통태적으로 파악할 수 있는 능력을 가지고 있으며 충분한 감시 능력과 집행력의 확보가 전제될 때에 비로소 전통적 어업관리제도는 효과적으로 운영될 수 있다.

20) F. A. Hayek, 앞의 책 (1982), p. 56.

사이의 균형 유지를 위해 유량변수의 통제를 목적으로 하고 있다. 따라서 이 어업관리정책이 성공적이기 위해서는 해양생태계와 어획활동에 대한 지속적이고 매우 정교한 모니터링이 전제되어야 한다.

그러나 오늘날 첨단 과학기술의 급속한 발전이 이루어지고 있음에도 불구하고, 바다가 물고기를 키우는 원리와 과정을 명확히 이해하고 유량변수를 정확하게 예측한다는 것은 거의 불가능한 일이다. 따라서 유엔을 비롯한 국제수산기구는 각국이 어업자원관리에 내재되어 있는 높은 불확실성을 감안한 보수적 자원관리 방식으로 소위 예방적 접근방법 (precautionary approach)²¹⁾에 입각한 자원관리를 실시할 것을 권고하고 있다. 모라토리움 (moratorium)²²⁾ 방식과 총어획허용량 (total allowable catch : TAC)²³⁾제도가 예방적 접근방법의 전형적인 예라고 할 수 있다.

이중 TAC제도와 ITQ 방식은 주로 노르웨이 등 어업선진국에서 보편적으로 시행되고 있으며, 이를 실시하는 국가의 수가 확대되고 있다. 특히 유엔해양법협약 제61조 제1항은 “연안국은 자국의 배타적 경제수역에서 생물자원의 허용어획량 (allowable catch)을 결정하여야 한다”고 규정하고 있고, 제2항은 “연안국은 이용가능한 최선의 과학적 증거를 고려하여, 남획으로 인하여 배타적 경제수역에서 생물자원의 유지가 위태롭게 되지 않도록 적절한 보존 및 관리조치를 통하여 보전하여야 하며, 적절한 경우에는 연안국과 권한있는 소지역적, 지역적 또는 전지구적 국제조직은 이를 위하여 협력하여야 한다”고 규정하고 있다.²⁴⁾

그러면 왜 어업자원 관리방식이 전통적 어획수단 규제방식에서 양적 규제방식인 TAC 제도로 전환되어 가고 있는가? 그 이유는 후자가 가지고 있는 단점²⁵⁾에도 불구하고, (i) TAC 제도를 도입함으로써 어업자원의 비극이 초래되기 전에 예방적 조치가 취해질 수 있으며, (ii) TAC 제도는 자원관리에 자생적 질서로서의 시장기능을 도입할 수 있는 제도적 기반을 제공해 줄 수 있기 때문이다.

21) 예방적 접근방법은 수산 시스템에 존재하는 불확실성과 불안정한 지식을 가지고 조치를 취할 수 밖에 없는 상황적 필요성을 고려하여 자원을 이용하거나 환경에 변화를 가함에 있어 사전적 확인주의를 지향하는 것이다 (FAO, 1996, *Precautionary Approach to Capture Fisheries and Species Introduction*, Technical Guidelines for Responsible Fisheries 2, Rome).

22) 중부 베링공해 명태조업은 1994/6/16 “Convention On The Conservation and Management of Pollock Resources In The Central Bering Sea,”이 체결됨으로써 그 후 사실상 모라토리움 상태에 있으며, 1993년 4월 16일 러시아연방 최고회의는 “러시아 연방정부는 이 수역의 공해 생물자원 보호에 대한 책임을 지고 있으며 국제적 합의가 이루어질 때까지 1993년 6월 15일부로 모든 국가에 대하여 잠정적으로 오호츠크 공해 조업을 금지한다”는 포고령을 선포하였다 (박성래, 1996, 도전받고 있는 한국원양어업 : 대응방안, 한국농촌경제연구원).

23) 현재 뉴질랜드, 캐나다, 미국, 노르웨이, EC, 아이슬란드 등 수산 선진국들이 총어획허용량 (TAC) + 개별양도가능쿼터(ITQ) 제도를 시행하고 있다 (Park, Seong K., 1996, “A Comprehensive Review of Individual Transferable Quota (ITQ) Systems : Lessons To Be Learned From Advanced Fisheries,” *J. of Rural Development* Vol. 19 : 177 -200).

24) 1997년과 1998년에 각각 한중, 한일 어업협정이 체결되었고, 한중 어업협정도 멀지 않아 체결될 것으로 예상된다. 동중국해와 제주남부 수역, 동해에는 이미 잠정조치 수역 내지 중간수역이 설정되었다. 한중어업협정이 체결될과 동시에 황해에도 중간수역 개념을 도입한 모종의 공동관리수역이 설정될 것으로 보인다. 따라서 중장기적으로는 동북아 수역에 있어 쌍무간 또는 3자간 모종의 새로운 국제자원관리 시스템이 도입되고, 국별쿼터가 설정될 것으로 전망된다.

25) TAC+ITQ제도의 단점으로 높은 등급화, 과소보고, 조잡한 데이터, 집행, 영세어업자의 제외, 고용 및 소득 감소, 업계 반발, 불평등 등의 문제를 들 수 있다. 이에 대한 자세한 설명은 Campbell, David, 1984, *Individual Transferable Catch Quotas : Their Role, Use and Application*, Fishery Report No. 11, Australia Department of Primary Production 참조.

Ⅳ. 어업자원 관리와 시장기능 도입

우리나라의 어업관리제도는 관리당국이 해양생태계의 질서, 어업인의 조업행위, 시장의 역동적 변화 등에 대해 완전한 정보를 가지고 있으며, 철저한 감시와 강력한 법 집행이 가능하고, 여건변화에 따라 정책을 동태적으로 변화시킬 수 있다는 것을 묵시적으로 전제하고 있다. 즉, 수산당국은 어업관리에 관한 한 사실상 전지전능하다는 것이다.

그러나 성공적인 자원관리를 위한 이 3가지 주요 기능중 어느 하나에 대해서도 관리당국이 유효한 실행능력을 확보하고 있다는 증거를 찾기가 어렵다. 우리 사회와 많은 다른 국가들의 과거 경험을 통해서 우리가 분명하게 인식할 수 있는 사실은 자원관리 전반에 걸쳐 정부가 유효한 실행능력을 확보한다는 것이 불가능하지는 않지만, 매우 높은 인적 물적 비용을 수반한다는 점이다.

그렇다면 어업자원과 같은 공유자원 관리에 있어 중요한 정부기능중 일부를 시장기능으로 대체할 수 없는 것인가? 이 의문에 대한 답은 우리 사회의 법의식, 전통문화, 가치체계를 바라보는 시각에 따라 달라질 수 있겠지만, 중요한 것은 인위적이거나 조직화된 질서보다는 사회구성원들이 능동적으로 받아들일 수 있는 자생적 경제사회질서를 법제도적으로 뒷받침함으로써 사회적 비용을 최소화하고 국민후생을 증대할 수 있다는 사실이다.²⁶⁾

몇 가지 현실 문제를 예로 들어 설명해 보기로 하자. 첫째, 양식면허의 경우 면허당국은 일정한 구역에 양식면허를 할 때 품목(예 : 김, 미역, 홍합, 굴, 우렁쉥이, 조피불락 등)을 지정하고 시설량을 정한다.²⁷⁾ 이에 대한 납득할 만한 이유로 천적생물의 근접양식 금지, 밀식 방지, 생산 조절 등을 들 수 있다. 반면 양식어업자의 입장에서 면허어장을 이용하여 이익을 극대화하고 사업위험을 줄이는 것이 그가 추구하는 가장 중요한 현실적 목표이다.

그러나 어업인이 원하는 품목이라 할지라도 일단 지정되면, 그 양식어민은 시장가격이나 수요 변동에 따라 품목과 시설량을 변경할 수 있는 탄력성을 잃게 되고 위험 회피와 이익 극대화의 기회를 그 만큼 상실하게 된다. 양식품목과 시설량을 시장상황을 고려한 양식어민의 자유로운 의사결정에 맡길 때, 앞서 언급한 우려 사항에 대한 대응은 지방자치단체와 어촌지도 담당자들 그리고 수산업협동조합의 몫이다.

둘째, 1995년 경남과 전남 사이에 발생했던 소위 “멸치분쟁”을 보면, 관리당국이 가지고 있는 思考의 경직성을 분명하게 엿 볼 수 있다. 분쟁의 핵심 내용은 경남 권현망업계가 경남과 전남 사이에 존재하고 있는 道境界를 트고 서로가 넓은 어장에서 자유롭게 멸치조업을 할 수 있도록 법개정을 주장한 반면, 전남은 그것이 불가하다는 것이었다. 결국 아무런 변화 없이 분쟁은 수그러들었지만, 재발의 소지는 상존하고 있다.

이 문제를 전향적으로 해결하기 위해 “어떤 재화든 권리만 부여되면 시장거래가 성립된다”는 코

26) 함병춘, 1993, 한국의 문화전통과 법: 갈등과 조화, 한국학술연구원.

27) 자세한 내용은 수산업법 제8조제3항; 어업면허 및 어장관리에 관한 규칙 제5조제2항 참조.

스 (Coase)의 定理²⁸⁾를 도입하면 아마도 경남 - 전남간의 멸치 분쟁이 시장기능에 의해 자연스럽게 해결될 수 있는 가능성을 발견하게 된다. 예컨대, 전남은 멸치 쿼터를 설정하고 그것을 경남과 전남이 서로 사고 팔수 있도록 하면, 자연히 쿼터시장이 형성되고 상호 후생을 증대시킬 수 있는 방향으로 가격과 어획 쿼터가 결정됨에 따라 우리 사회는 전체적으로 경제적 정치적 비용을 크게 줄일 수 있을 것이다.

전남은 쿼터 공급곡선을 가지고 있고, 경남은 쿼터 수요곡선을 가지고 있기 때문에 전남의 공급곡선과 경남의 수요곡선이 자연스럽게 만나게 되면 단위기간당 시장균형 쿼터량과 가격이 결정될 것이다. 반면 전남은 잉여 멸치자원을 경남에 유상 배분함으로써 자원관리에 필요한 재원을 확보하게 될 것이다.

셋째, 어업관리를 어획수단규제 위주에서 어업자원에 재산권을 설정함으로써 시장기능 중심으로 전환하는 문제이다. 그것의 일환으로 TAC 제도를 들 수 있다. TAC제도는 개별양도가능쿼터 (individual transferable quotas : ITQ) 방식, 올림픽 (olympic) 방식, 개별쿼터 방식 (individual quotas : IQ) 등 여러가지 방식으로 실행될 수 있다. 자생적 시장질서와 관련해서 여기서 주목하고자 하는 것은 TAC 제도하에서 ITQ 방식을 시행하는 것이다. ITQ 방식이란 바로 시장경제의 근간이 되는 재산권 설정을 의미하며, 재산권 설정을 통해 어업관리의 목적을 달성하고자 하는 일종의 할당어업(quota fisheries)이다.

일단 재산권이 설정되고 시장에서 매매가 가능하게 되면, 어업 시스템에 가해지고 있는 정수설정, 허가제한, 감척, 우선순위 설정 등 신축성이 없고 비효율적이며 높은 비용을 수반하는 규제들이 완화 내지 철폐될 수 있다. 국가가 과학적으로 정확하게 TAC를 설정하면, ITQ할당 (즉, 재산권 설정)과 그것의 배분은 전혀 제한을 받지 않는다. 시공을 초월하여 쿼터의 배분과 매매가 신축적으로 이루어지고, 개별 어업자의 경영능력에 따라 입·퇴출이 매우 자유롭게 이루어질 수 있다.

시장기능은 여기서부터 작동하기 시작한다. ITQ방식이든 IQ방식이든 두 방식하에서는 공히 쿼터를 소진하지 못하는 어업자와 쿼터를 더 필요로 하는 어업자가 동시에 발생할 수 있다. 그러나 어떤 방식을 채택하느냐에 따라 자원배분의 효율성에는 큰 차이가 있다. 매매가 불가능한 IQ방식을 채택하는 경우, 추가적 쿼터 수요자와 공급자가 발생하기 때문에 어획쿼터 암시장 (black markets)이 필연적으로 형성된다. 따라서 시장기능이 작동할 수 있는 여지가 충분히 있음에도 불구하고, 보이지 않는 힘 (invisible power) 또는 보이지 않는 손 (invisible hand)의 역할을 제한함으로써 사회적 비용이 발생하게 된다.

반면, ITQ방식을 채택하는 경우를 상정해 보자. 잔존 쿼터를 가지고 있는 어업자나 어업을 더 이상

28) 코 -스의 정리에 의하면 권리의 부여를 특정하지 않고는 시장거래는 성립될 수 없다. 그러나 법이 어느 입장을 취하든 생산물이나 자원 가치의 극대화라는 최종결과는 동일하다. 코 -스의 논문에는 다음과 같이 설명되어 있다 : It is necessary to know whether the damaging business is liable or not for damage caused since without the establishment of this initial delimitation of rights there can be no market transactions to transfer and recombine them. But the ultimate result (which maximizes the value of production) is independent of the legal position if the pricing system is assumed to work without cost (Coase, Robert H., 1960, "The Problem of Social Cost," *The J. of Law and Economics* Vol. 1, p.2).

경영하기를 원하지 않는 쿼터 소유자는 자유롭게 시장에서 더 많은 쿼터를 필요로 하는 어업자를 만나서, 가격을 협상하게 될 것이고, 그 결과 자유로운 매매과정을 통해 공급자와 수요자는 상호 후생을 증대하게 될 것이다. 이것이 바로 카탈렉스(즉, 시장질서)의 산물이다.

따라서 어업자원관리에 있어 국가는 TAC 관리를, 시장은 쿼터 배분 및 쿼터에 대한 소유권 이전을 담당하게 되고, 국가는 더 이상 감척, 정수 등의 문제에 관여할 필요가 없게 된다. 즉, 해양생태계의 질서 유지를 위한 규제(예: 체장, 망목 제한 등)를 철저히 집행하는 것 외에 다른 큰 짐을 덜게 되는 것이다. 또한 쿼터에 대한 재산권의 매매과정에서 취득세, 양도차액세 등이 발생하기 때문에 국가는 세수를 증대시킬 수 있으며, 이 세금수입으로 ITQ를 포함한 TAC 시스템을 운영하는 데 소요되는 비용의 일부를 충당할 수 있다.

V. 성공적인 규제개혁을 위한 전략

수산부문에 시장질서를 성공적으로 도입하기 위해서는 어업자원에 대한 재산권 설정, 어업인들 사이에 얽혀있는 복잡한 이해관계 조정, 변화의 결과에 대한 두려움 제거, 동태적인 사회경제적 환경의 불안정성 완화 등의 문제를 효과적으로 다루는 것이 중요할 것으로 보인다. 이를 위한 최적의 규제개혁 접근방법이 아직까지는 부적절하게 이해되고 있으며, 매우 가변적이지만, 선진 OECD 회원국들의 경험으로부터 몇가지 공통적인 주제를 찾아볼 수 있다.²⁹⁾

즉, 정치적 지도력 확보, 개혁에 대한 공감대 형성, 개혁의 범위 및 우선순위 결정, 국제적 협력, 의사결정 체크리스트 작성 등은 성공적 규제개혁을 추진함에 있어 중요하게 고려되어야 할 사항들이다.

1. 필수적인 정치적 지도력

개혁의 기회는 자주 오지 않으며, 위기와 외부 압력으로 인해서 비용을 치르게 되는 경우에만 가능하다. 불행하게도 한 산업부문이나 국가가 문제발생 이전에 개혁의 필요성을 절감하기란 쉽지 않다. 최근의 한일 어업협정 결과 국내 수산업의 문제점들이 불거져 나온 연후에야 흔히 그 심각성이 표명되곤 한다. 위기에 당면하기 이전에 변화에 대한 가능성을 예견하고, 보다 빨리 이행기의 고통을 줄일 수 있는 개혁전략을 설계하고 실행에 옮기기 위해서는 유능한 정치적 지도력이 요구된다. 그러나 개혁은 정부에만 국한된 것이 아니라, 어업인, 유통업자, 수산기업인도 개혁의 성공을 위해 일정부분 역할을 분담해야 한다.

2. 개혁의 필요성에 대한 공감대 형성

수산당국과 어민들은 그들 자신과 그 후세들의 미래를 위해서 수산개혁이 얼마나 중요한가 하는

29) 규제문제와 관련하여 최근 5년 동안 OECD와 각종 학회는 분야별로 수많은 보고서와 논문을 발간하였다. 주요 보고서와 논문은 Winston(1995), EIM/Institute for Policy Research(1995), Hopkins(1996), OECD(1997a, 1997b, 1997c) 등이 있다.

사실을 깊이 인식할 필요가 있다. 개혁에 따른 비용과 편익에 대해서는 정부, 어민, 유통가공업자 모두가 동참해서 개방된 대화와 의견교환을 해야 하며, 이는 개혁조치의 장단기 효과를 이해하는 데 도움이 될 것이다. 대부분의 어민들은 보다 광범위하고 보다 개방적인 협의를 통해서 개혁의 편익을 누리게 되고 정부는 행정비용을 절감할 수 있을 것이다.

투명한 규제개혁 정책을 통해서 만이 정치적 위임의 토대를 구축하고, 결과적으로 보다 일관되게 계획된 개혁을 이룰 수 있으며, 개혁의 지지자를 결집하고, 이익단체간의 토론을 개혁의 편익과 이익에 집중시킬 수 있을 것이다. 개혁의 신뢰성은 미래지향적인 비전을 제시할 때 더욱 제고될 수 있다. 이는 어업인들이 개혁조치 결과의 위험을 감당하기보다는 그 편익을 누릴 수 있다고 수긍할 때 비로소 개혁의 효과는 나타난다. 또한 긴밀한 협의는 개혁을 지지하고 개혁 결과의 편익을 누릴 수 있다고 기대하는 집단의 목소리를 강화시켜 줄 것이다.

가능한 한 모든 수산 이해집단들이 개혁정책에 대한 자신들의 견해를 피력할 수 있는 기회를 가질 수 있어야 한다. 노르웨이는 각 수산부문을 대표하는 특별그룹을 구성함으로써 수산부문에 대한 정부 재정지원을 크게 감축할 수 있었다. 이렇게 함으로써 정부는 자원보존과 어업종사자 감축을 동시에 성공적으로 진전시킬 수 있었다.

3. 단편적인 개혁보다 포괄적인 개혁

포괄적인 개혁은 시의적절한 시간표에 따라 특정 목표를 달성할 수 있도록 설계된 완전하고 투명한 개혁 프로그램에 기초해야 한다. 포괄적 개혁은 모든 변화가 즉각적으로 일어나는 것을 의미하지 않는다. 오히려 포괄적 개혁은 연속적인 전략과 그에 따라 변화해 가는 수단과 일치해야 한다. 포괄적 개혁에는 예를 들어 개혁의 편익이 보다 빨리 나타나는 등 여러가지 이점이 있다. 또한 포괄적 개혁 프로그램을 제시한다면 다양한 정책목표와 이해관계를 보다 용이하게 조화시킬 수 있다. 포괄적 개혁은 조정과정을 필요로 하는 예기치 못하는 결과를 야기할 수도 있기 때문에 개혁을 감시하고 실행할 수 있는 효과적인 제도를 요구한다.

반면, 단편적 접근은 무계획적이거나 예측 불가능할 수 있다. 보다 어려움이 따르는 개혁의 효과가 훨씬 크게 나타남에도 불구하고 단편적 접근은 보다 쉬운 개혁을 먼저 수행함으로써 개혁의 편익을 지연시킨다. 더욱이 신중하고 투명한 계획없이 몇몇의 개혁은 도입조차 불가능하다. 예를 들어 완전경쟁을 향한 점진적 진전이란 매우 어려운 문제이다. 이는 이행기간에 경쟁적 요소와 독점적 요소가 혼재해 있다는 것을 의미하기 때문에 규제에 대한 감독과 정보수집에 보다 큰 투자가 요구된다. 어업투자자는 개혁이 예측 불가능하거나 반전 또는 지연의 위험이 따를 경우 시장진입을 꺼리게 된다는 사실이다.

4. 신중하게 결정해야 할 개혁의 우선순위

개혁의 우선순위와 그 중요성에 대해서는 많은 논쟁이 있었다. 개혁의 최적 순서에 대해서는 경제적 관점과 정치적 관점이 다를 수 있다. 전자는 이행과정의 비용을 줄이고 개혁 편익을 빨리 달성하

는 것에 초점을 두며, 후자는 개혁의 정치적 추진력을 극대화하는 것을 의미한다. 개혁의 최적 순위를 결정하는 데 들어가는 시간만큼 개혁이 지연된다고 생각하기 때문에 대부분의 정책당국은 매우 실용적인 관점에서 우선순위를 결정하게 된다. 순위의 결정은 사례별 평가에 달려있지만 아래의 사항은 반드시 고려되어야 한다.

- 기존의 왜곡현상을 제거할 수 있는 수단을 통해서 규제개혁이 이루어진다면, 개혁의 편익이 증가할 수 있고 이행과정의 고통이 경감될 수 있다. 예를 들어 자원관리의 유연성을 제고하는 일이라면, 어업자원에 대한 재산권을 보다 효율적으로 확립할 수 있으며, 배분을 보다 쉽게 경쟁적 환경으로 이행시킬 수 있을 것이다.
- 전략적인 개혁 순위에 의해서 지속적이고 광범위한 개혁을 전개할 수 있다. 어민들은 가시적인 개혁의 편익을 확인할 때, 지속적인 개혁을 강력하게 지지할 것이다. 마찬가지로 비수산분야에서도 새로운 이익집단이 개혁에 대한 압력을 지속적으로 가할 것이다.
- 개혁의 실패를 피하기 위해서는 새로운 환경에 적응하기 위해 부여된 유인책을 신중하게 관찰하고 평가할 필요가 있다.

5. 국제적 협력과 개혁 촉진

수산부문도 다른 산업부문과 마찬가지로 규제개혁으로 인한 편익, 즉 무역 및 투자의 증가 등에 이해관계를 갖는다. 오늘날에는 많은 국가들의 개혁에 따른 축적된 경험과 개혁에 필요한 국제적 기준에 쉽게 접근할 수 있기 때문에 개혁을 실행하기가 보다 용이해졌다. 이들 정보를 수집함으로써 개혁의 편익이 나타난다는 사실을 알게 되면, 사람들은 개혁 방향에 대한 위험을 감수하고자 할 것이다.

규제개혁의 국제적 협력을 위해서는 보다 높은 수준의 정치적 주의(注意)가 요구된다. 의원입법의 압력을 통해서 개혁과정의 투명성이 제고되고 개혁의 추진력이 유지될 수 있다. 개혁의 공정성이 인식된다면 개혁에 대한 저항을 줄일 수 있으며, 규제를 개선하고자 하는 국제적 노력을 통해서 국내에서의 개혁을 촉진시킬 수 있다. 국제적 협력 즉, 유엔해양법, OECD 지침서 및 정책권고안, 책임있는 어업에 관한 시행규칙, WTO 합의문 등이 국내 수산관련법의 개혁에 반영됨으로써 수산부문의 개혁을 자극하게 될 것이다.³⁰⁾

6. 개혁적 의사결정을 위한 체크 리스트 (check list)

정부는 공적 사적 이해를 보다 나은 방향으로 조정하고 지속적 수산업 발전을 위해 경제적, 사회적, 행정적 규제를 오랫동안 사용해 왔다. 그러나 경제 사회적 여건 변화가 급속히 진전되고 있는 현실점에서 볼 때, 수산부문의 규제개혁은 규제가 (모두는 아니지만 부분적으로) 수산업 발전과 경제 사회적 후생을 증진시키고, 능동적 질서를 창출하는 데 있어 장애요인으로 작용할 수 있는 높은 위험

30) Chayes, A. and A. Handler Chayes, 1991, "Compliance Without Enforcement : State Behavior Under Regulatory Treaties," *Negotiation Journal* 7, pp. 311 - 30. ; OECD, 1994, *Regulatory Cooperation for an Interdependent World*.

성을 지니고 있다는 인식하에서 출발하고 있다. 현재 광범위하게 이루어지고 있는 수산규제개혁은 반드시 모든 규제를 완화 내지 철폐하는 것을 의미하지는 않는다. 오히려 兩面規制改革 (two level regulatory reform)을 의미한다고 봐야 할 것이다.³¹⁾

규제는 앞으로도 공공의 이익을 증진하고 보호하기 위한 중요한 수단이 될 것이라는 데는 의문의 여지가 없다. 그러면 규제란 무엇인가? 일반적으로 매우 다른 규제 시스템에 일률적으로 적용할 수 있는 규제 개념을 설정하기란 현실적으로 어렵다. 그러나 OECD에 따르면 “규제는 정부가 기업과

규제개혁을 위한 체크 리스트

항 목	내 용
1. 문제가 올바르게 정의되어 있는가?	문제의 성격과 중요성에 대한 분명한 증거를 제시하고 문제가 발생한 이유를 설명함으로써 해결해야 할 문제를 정확히 해야 한다.
2. 정부행위는 타당한가?	문제의 성격, 정부 조치의 예상되는 편익과 비용(정부 효율성에 대한 현실적인 평가에 근거한), 문제 제기의 대안적 메커니즘이 주어지면 정부 간섭은 분명한 증거에 근거해야 하고 정부행위는 타당성을 지녀야 한다.
3. 규제는 최선의 정부 행위인가?	비용, 편익, 배분효과, 행정 필수사항을 고려하여, 규제당국은 규제과정 초기에 다양한 규제와 비규제 수단을 고지(告知)에 입각하여 비교해야 한다.
4. 규제에 대한 법적 근거가 있는가?	모든 규제과정에 있어서 규제적 결정은 “법의 규칙”을 철저히 존중해야 한다. 즉, 모든 규제는 상위규제에 의해 규율되고 확실성, 균형, 적용할 수 있는 절차적 필요조건과 같은 합법적 원칙 준수를 확보하기 위해 책임을 분명히 해야 한다.
5. 정부행위를 위한 적절한 정부 의사결정 단계는 무엇인가?	규제당국은 조치를 취할 가장 적절한 정부 의사결정 수준을 선택해야 하는데, 다중 수준(multiple levels)을 수반할 경우 정부 의사결정 수준 사이에 효과적인 조정체제를 수립해야 한다.
6. 규제로부터 얻게 되는 편익은 규제 비용을 정당화할 수 있는가?	규제당국은 각 규제적 제안과 가능한 대안의 총비용과 편익을 추정해야 하며, 그 추정치가 의사결정권자들에게 접근 가능한 포맷으로 이용될 수 있어야 한다. 정부행위 비용은 조치가 취해지기 전의 편익을 정당화할 수 있어야 한다.
7. 규제의 편익과 비용의 배분효과는 사회 전반에 걸쳐 형평성을 가지는가?	배분적, 형평적 가치는 정부 간섭에 의해 어느정도 영향을 받기 때문에 규제당국은 사회 전반에 걸친 규제 비용과 편익의 배분을 투명하게 해야 한다.
8. 규제는 이용자들에게 투명하고, 일관성있고, 포괄적이고, 접근이 용이한가?	규제당국은 예상되는 이용자들이 규칙을 이해할 것인지를 평가하고, 규제 목적에 비추어 규칙의 내용과 구조가 가능한 한 분명하도록 해야 한다.
9. 모든 이해당사자들에게 그들의 견해를 피력할 기회가 주어졌는가?	규제의 영향을 받을 업계와 무역조합, 기타 이해그룹 또는 다른 정부 수준과 같은 이해당사자들이 효과적이고 적시에 의견 개진을 할 수 있는 적절한 절차와 함께, 규제는 공개적이고 투명한 방식으로 개발되어야 한다.
10. 어떻게 규제를 준수케 할 것인가?	규제는 유인(incentives)과 제도(institutions)를 통해 효력을 발생하게 된다. 규제당국은 이 유인과 제도를 평가해야 하며, 그것을 가장 잘 이용할 대응적 시행전략을 수립해야 한다.

자료 : OECD, 1995, “Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation.” pp. 9-12.

31) 여기 말하는 양면규제개혁이란 한편으로는 해양환경을 보다 철저히 보존할 수 있도록 규제를 강화하고, 다른 한편으로는 자원관리와 이용 규제중 시장이 대신할 수 있는 규제는 완화 내지 철폐하는 것이다.

시민에게 의무를 부과하는 법제도를 포함한 다양한 종류의 수단”으로 정의될 수 있으며, 그것은 크게 경제적 규제, 사회적 규제, 행정규제로 구분된다. 반면 규제개혁이란 규제의 질을 향상시키는 변화, 즉 규제와 절차의 수행성과 비용효과를 향상시키는 변화라고 할 수 있다. 또한 단일 규제를 개정하거나, 규제 시스템을 폐지 또는 재구축하거나, 규제를 만들고 개혁을 관리하는 과정의 개선을 의미할 수도 있다.

수산당국은 업무수행에 있어 많은 이익집단과 사회구성원들로부터 항상 압력을 받고 있다. 또한 수산문제에 대한 어민들의 요구와 여건변화에 대응적 의사결정을 하고 그러한 결정을 시행하기 위한 적절하고 조화된 수단과 동기유발을 강구해야 할 책임도 가지고 있다.

정부는 규제개혁을 시행해 나감에 있어서 위 표와 같은 체크 리스트 (check list)를 참고할 필요가 있을 것으로 보인다. 이 체크 리스트는 정보 수집과 분석, 협의 과정, 기존 규제의 체계적 평가와 같은 요소를 포함한 폭 넓은 규제관리 시스템내에서 적용되어야 할 것이다.

VI. 맺는 말

사람이 모여 사는 사회에는 두가지 종류의 질서가 있다. 하나는 자생적 질서 (spontaneous order) 이고, 다른 하나는 작위적 질서 (man-made order)이다.³²⁾ 자생적 질서의 대표적인 것이 도덕률과 시장질서라면, 법질서는 전형적인 작위적 질서이다. 우리는 도덕률을 최고의 흠으로 하여 법이 이를 뒷받침할 수 있는 사회를 흔히 법치사회 (법 앞에 평등한 사회)라 부른다. 즉, 현실과 법이 일치하는 사회이다.³³⁾

이런 관점에서 보면, 오늘날 우리 사회에서 광범위하게 논의되고 있는 규제개혁은 현실과 법제도 사이에 여전히 커다란 격차가 존재하고 있다는 것을 의미한다. 특히 어업자원은 재산권 설정이 극히 어려운 공공영역의 재화로 간주됨으로써 어업자원 관리에 있어서 작위적 질서의 지배가 이루어져야 한다는 것이 보편적 사고의 틀이다. 그러나 많은 경우 이러한 작위적 질서는 『사람은 매우 현명하며 규제의 결과를 정확하게 예측할 수 있다』는 현실적으로 불가능한 전제의 산물이다.

하이에크가 지적하는 것처럼 사람은 기본적으로 무지하기 때문에 인위적 질서보다는 지식과 정보의 발견적 절차로서 경쟁구조를 내재하고 있는 시장질서가 바로 자원을 가장 효율적으로 배분하고 인간의 경제자유를 극대화할 수 있는 자생적 질서라고 할 수 있다. 그러나 공유 어업자원에 완전한 재산권을 설정한다는 것은 자원의 특성상 현실적으로 어려운 일인 것만은 분명하다.

현재 우리가 직면하고 있는 중요한 과제는 어업자원에 완벽한 재산권을 설정하기보다는 오히려 ITQ와 같은 제한된 재산권을 설정하는 방법을 모색하는 것이다. 이것은 하나의 예에 불과하지만 수산 규제개혁은 단편적이기보다 포괄적이고 양면적으로 이루어질 필요가 있다. 즉, 한편으로는 자원 관리, 양식어업을 비롯한 많은 수산부분에 가해지고 있는 작위적 규제질서를 자생적 시장질서로 대

32) 박세일(1994), 앞의 책, p. 3.

33) 이병호, “부패한 관료주의가 경제위기 불러,” 동아일보 1998년 10월 11일자 7면.

체하고, 다른 한편으로는 해양환경 보전을 위해 도덕률을 한층 강화시켜 나가야 한다.

규제개혁을 성공적으로 추진해 나가기 위해서는 정부는 사전적으로 철저한 전략을 수립해야 하고 정확한 체크 리스트를 준비해야 한다. 또한 정부는 강력하고 실질적인 감시·감독·집행 체제를 갖추어야 하고, 공정한 조정자의 역할을 수행할 수 있어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 김일중, 규제와 재산권, 제2장 2. 공유자원에 대한 경제논리, 자유기업센터, 1997.
- 민경국, 하이에크 이야기 I, II, 자유기업센터, 1997.
- 박세일, 법경제학, 박영사, p. 54, 1994.
- 박성패, 도전받고 있는 한국원양어업 : 대응방안, 한국농촌경제연구원, 1996.
- 조순 외, 하이에크 연구, 민음사, 1995.
- 함병춘, 한국의 문화전통과 법 : 갈등과 조화, 한국학술연구원, 1993.
- Bazel, Yoram, *Economic Analysis of Property Right*, Cambridge : Cambridge University Press, 1989.
- Campbell, David, *Individual Transferable Catch Quotas : Their Role, Use and Application*, Fishery Report No. 11, Australia Department of Primary Production, 1984.
- Chayes, A. and A. Handler Chayes, "Compliance Without Enforcement : State Behavior Under Regulatory Treaties," *Negotiation Journal* 7, pp. 311 - 30 ; OECD, 1994, *Regulatory Cooperation for an Interdependent World*, Paris, 1991.
- Coase, Robert H., "The Problem of Social Cost," *The J. of Law and Economics* 1, p.2, 1960.
- EIM/Institute for Policy Research, *A Study of the Costs of Administrative Regulations in the Netherland*, The Hague, 1995.
- FAO, *Precautionary Approach to Capture Fisheries and Species Introduction*, Technical Guidelines for Responsible Fisheries 2, Rome, 1996.
- Hardin, Garrett, "The Tragedy of Commons," *Science*, Vol. 162, pp. 1243 - 1248, 1968.
- Hayek, F. A., "Economics and Knowledge," in *Individualism and Economic Order*, 1984, Gateway Edition Ltd, 1936.
- _____, "The Use of Knowledge," in *Individualism and Economic Order*, 1984, Gateway Edition Ltd, 1945.
- _____, *Free Enterprise and Competitive Order*, *Individualism and Economic Order*, 1984, Gateway Edition Ltd, 1947.
- _____, *Individualism and Economic Order*, The University of Chicago Press, 1948.
- _____, "Competition as a Discovery Procedure," in *The Essence of Hayek*, C. Nishiyama & K. R. Leube(eds.), 1984, Stanford : Hoover Institution Press, 1978.
- _____, *Law, Legislation and Liberty*, Vol. 1, Rules and Order, Routledge & Kegan Paul, 1982.
- Hopkins, Tom D. Profiles of Regulatory Costs, Rochester Institute of Technology, Rochester, pp. 14 - 15, New York, 1995.
- OECD, *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*, pp. 9 - 12, 1995.
- _____, *The OECD Report on Regulatory Reform : sectoral studies*, Paris, 1997a
- _____, *The Economy - wide Effects of Regulatory Reform : Country Notes* in *The OECD Report on Regulatory Reform : thematic studies*, Paris, 1997b
- _____, *The OECD Report on Regulatory Reform : Synthesis*, 1997, p. 9, Paris, 1997c.

- Park, Seong K., "A Comprehensive Review of Individual Transferable Quota (ITQ) Systems : Lessons To Be Learned From Advanced Fisheries," *J. of Rural Development* 19 : 177 - 200, 1996.
- Plott, C. and R. Meyer, "The Technology of Public Goods, Externalities and the Exclusion Principle," in Mills, E. (eds.), *Economic Analysis of Environmental Problems*, 1975, New York : Columbia University Press, 1975.
- Winston, C., "Economic Deregulation : Days of Reckoning for Microeconomists," *J. of Economic Literature* Vol 31, pp. 1263 - 1289, 1995

Hayek' s Spontaneous Order and Korean Fisheries Regulatory Reform

Park, Seong Kwae

Abstract

This paper seeks to find out possibility of introducing market order into Korean fisheries regulatory system. Hayek tells us that market order is equivalent to spontaneous order, while regulations are man-made order created based on incomplete knowledge. He also sees market competition as a discovery procedure of knowledge and information. From this perspective is discussed Korean fisheries regulatory reform-particularly issues of establishing property right on fishery resources. It appears that there is quite a large room for substituting market functions for the regulations regarding fishery resources management, even though fishery resources have a very nature of common pool. Advanced fisheries suggest that successful regulatory reform require a well-prepared strategic plan and check list. In addition, the government should be able to secure sufficient monitoring and surveillance power and to play an important role as a fair supervisor.