

# 시장유인적 어업관리를 위한 산업조직정책에 관한 연구

신 용 민\*

## A Study on the Industrial Organization Policy for the Market-oriented Fisheries Management

Shin, Yong-Min

### < 목 차 >

I. 서론	IV. 결론
II. 시장유인적 어업관리	참고문헌
III. 어업관리를 위한 산업조직정책 방향	Abstract

## I. 서론

최근 우리 수산당국은 지속가능한 어업생산기반 구축방안의 일환으로 TAC 제도의 확대와 자율관리형어업을 추진하고 있다. 이는 지금까지의 정부주도의 사전적, 명령지시적 규제중심에서 탈피하여, 사후적이고 자율적 어업관리로 전환됨을 의미하는 것이다. 그러나 이는 단순한 어업관리제도의 변경에 그치는 것이 아니다. 즉 규제론적 관점에서 볼 때 우리 어업도 이제 정부의 행정력에 의한 직접규제에서, 시장의 기능을 중시하는 시장유인적 규제로 전환됨을 의미한다고 할 수 있다.

이러한 변화는 그 동안의 어업관리정책을 실패로 볼 수밖에 없는 우리 어업현실과 대내외적 어업환경의 급변을 고려하면 올바른 정책방향으로 볼 수 있다. 특히 규제일변도에서 효율성과 같은 시장성과를 중시하고 이를 도입하기 시작한 것은 의의가 크다. 이는 정부규제 전반에 대한 규제개혁의 흐름과 함께 대외적 환경의 급변이 어업도 이제 더 이상 정부의 규제와 보호의 대상이 아닌 경쟁시장체제로 본격 편입되었음을 의미한다.

주지하다시피 TAC 제도는 ITQ로의 이행을 목표로 하며, 이는 결국 어업자원의 사유재산권화를 전제로 한다. 그런데 ITQ 제도의 의의는 단순히 자원관리에 그치는 것이 아니다. 이는 어업관리를 정부의 행정력이 아닌 시장의 기능에 맡기고, 이를 통해 어업자원의 효율적 배분과 경제적 효율성을 동시에 제고시키려는 정책수단이다. 자율관리형어업도 자원관리에 대한 기대효과만 있는 것이 아니다. 이는 생산자인 어업인들이 어업관리에 직접 참여함으로써 시장의 신호와 기능에 보다 적극적이고 능동적으로 반응할 수 있

\* 접수 : 2003년 7월 15일      게재확정 : 2003년 8월 21일  
\* 부경대학교 인문사회과학연구소 선임연구원, sym@korea.com

게 된다. 이와 같이 TAC와 자율관리는 여러 면에서 긍정적으로 평가할 수 있으며, 그만큼 이들 제도의 성공적 정착과 효과에 대한 기대는 높다.

그러나 이들 제도가 그 동안 누적되어 온 우리 어업관리상의 여러 문제를 해결해 줄 이상적인 제도라는 근거는 없다. 우선 이들 제도 스스로 이론적, 경험적으로 많은 문제를 갖고 있으며, 더구나 우리 어업환경의 특성으로 인해 새로운 문제점이 나타날 수도 있다. 따라서 문제는 제도 자체보다 이러한 제도의 실시를 위한 사회경제적 여건과 이에 대비한 정책수단이 제대로 강구되어 있는가 하는 점이다.

어떠한 제도나 정책의 성공여부는 제도나 수단의 선택 자체에 있는 것이 아니다. 새로운 제도의 시행이나 정책수단의 변경은 항상 시대적 요구 내지는 사회경제적 여건의 변화를 반영하며, 또 그것을 사후적으로 조장하기도 한다. 따라서 제도시행 이전에 현실을 감안한 체계적이고 면밀한 대책의 수립은 필수적이며, 이를 무시하거나 적절치 못했을 경우에는 소기의 성과를 기대하기 어렵게 된다.

이러한 관점에서 보면 이들 제도의 도입과 정착에는 현실적으로 분명 한계가 있으며, 특히 일반 시장이론적 관점에서 보면 더욱 그러하다. 정부에 의해 강력한 진입제한적 어업관리를 장기간 시행해 오며 따라, 우리 어업은 시장구조면에서 매우 경직적인 구조로 고착되어 있다. 그 동안 정부는 어업관리의 목적을 생산증대와 어업질서 유지에 치중하고 이를 위한 규제에만 집중하여 왔다. 그러나 불행히도 우리 어업은 어업인들의 비순응과 효과적 정책수단의 미비로 제도적으로 성공하지 못하였다. 다시 말해 시장성과를 크게 효율성과 형평성면에서 평가할 때, 우리 어업제도는 그 어느 목적도 제대로 달성하지 못하고 있는 것이다. 허가와 면허제 중심의 기존 진입제한적 어업관리제도가 자원관리에는 실패하면서, 오히려 인위적 지대의 창출, 자원지대의 소수독점화, 비효율적 자원배분, 그리고 비형평적 소득분배와 같은 많은 부작용을 누적시켜 온 것이다.

이러한 점에서 볼 때, 어업관리에 대한 최근의 정부정책은 또 다른 정책실패로 이어질 가능성이 높다. 이는 정부가 TAC 제도의 정착을 통해 ITQ로의 이행을 목표로 하고 있으면서도 아직 TAC 발전에 관한 구체적 계획을 수립하지 못하고 있고, 자율관리형어업의 경우에는 명확한 개념조차 제대로 정립되어 있지 않는 것을 보면 쉽게 짐작할 수 있다.

본고에서는 이러한 우리 어업현실을 고려하여 이들 제도의 도입과 성공적 정착방안을 살펴보고자 한다. 이를 위해 시장유인적 규제의 구체적 개념과 유형에 대해 언급하고, 이를 어업관리에 도입할 경우에 나타날 수 있는 여러 현실적 문제점을 시장이론적 관점에서 제기하고, 이에 효과적으로 대처하기 위해서는 우리 어업도 이제 적극적 산업조직정책이 필요함을 지적하고자 한다. 즉 시장유인적 어업관리로의 성공적 이행을 위해서는 정부주도의 규제제도는 이제 지양되어야 하며, 어업부문에 시장의 효율성과 형평성을 제고시킬 수 있는 적극적 경쟁정책이 필요하다는 것이다. 이러한 시장구조정책은 시장성과는 물론 규제의 순응도 및 감시효과를 높여 어업관리 자체에도 긍정적인 영향을 줄 것으로 기대된다. 이러한 방안의 하나로 본고에서는 경합시장이론을 들고, 그 정책적 시사점을 어업부문에 응용할 가능성을 타진해 보고자 한다.

## II. 시장유인적 어업관리

### 1. 시장유인적 규제

#### 1) 시장유인적 규제의 개념

시장유인적(market-oriented) 규제란 명령지시적 방식의 규제(regulations with command & control approach)가 아닌 규제방식 중 '정책의 중요한 수단이나 내용을 시장 내지는 민간이 결정하게 유도하는 규제방식'을 총칭한다. 즉 투입규제, 공정규제, 산출규제 등의 명령지시적 수단이 아닌 여타의 방식 중 민간 또는 시장의 결정과 참여를 활용하는 성격을 갖고 있는 규제대안들을 시장유인적 규제방식이라 부른다(김태운, 1999).

이와 유사한 개념으로 시장친화적(market friendliness) 규제가 있다. 두 개념을 구분하자면, 시장유인적 규제는 정책이나 규제가 주어진 목표를 달성하는데 민간의 적극적이고 창의적인 참여를 유도할 수 있는 속성을 갖고 있음을 의미하는 비해, 시장친화적이라는 뜻은 규제나 정책의 내용과 방식이 민간이나 시장의 그것과 일정수준 유사하다는 의미이다.

한편 규제대안(regulatory alternatives)이란 명령지시적 방식의 규제가 아닌 정책수단을 총칭한다. 여기에는 규제적 대안과 비규제적 대안(non regulatory alternatives)이 있다. 규제적 대안은 비록 그 속성은 규제이기는 하나 명령지시적 규제에 비해 보다 높은 수준의 대안, 즉 동태성, 유연성, 투명성, 시장원리 존중 등을 기반으로 하는 효율적인 규제체계를 설계, 구축하여 규제순응을 확보하려는 것으로 순응친화적 규제(compliance-friendly regulation)라고도 한다(OECD, 1998).

이에 반해 규제가 아닌 수단을 활용하는 정책대안을 비규제대안이라 한다. 이는 규제적 성격이 줄어들거나 완전히 없는 수단, 즉 규제가 아닌 정책대안으로 대체하자는 발상이다. 여기에는 정보수단(information measures), 경제적 유인(economic incentives), 거래가능한 재산권적 권리(tradeable property rights), 공동규제(co-regulation), 자율규제(self-regulation), 자율협약(voluntary agreements), 그리고 보험(insurance) 등을 들 수 있다. 결국 정의상 시장유인적 규제방식과 규제대안이라는 용어는 근본적으로는 동일하다. 그러나 규제대안의 일부는 정부의 적극적 개입을 필요로 하는 측면이 강하므로, 결국 시장유인적 규제는 규제대안 중 정부주도적 규제방식을 제외한 정책수단으로 좁혀서 볼 수 있다.

이러한 시장유인적 규제의 특징은 명령지시적 규제가 통제지향적이고 경직적이며 규제효과가 직접적으로 나타나는데 비해, 유도적이고 신축적이며 규제효과도 간접적으로 나타난다. 또한 명령지시적 규제정책 수단은 규제대상인 개인이나 기업에 재량성을 인정하지 않는 반면에, 시장유인적 규제정책 수단은 개인이나 기업에 제한된 범위에서나마 어느 정도 재량성을 허용하고 있다는 점에 기본적인 차이가 있다. 그러나 이 두 가지 접근 방법이 상호배타적인 것은 아니다. 왜냐하면 시장유인적 규제정책 수단이 규제대상인 기업과 개인에게 재량성을 부여한다고 하여, 그것이 사회적 규제정책의 목적 그 자체를 부

정하거나 무력화시키는 것까지 허용하는 것은 결코 아니기 때문이다.

또한 시장유인적 규제방식은 주어진 정책의도를 달성하기 위해서 가능한 한 규제적인 정책수단을 피하고, 꼭 규제를 실시해야 하는 경우에도 가능하면 민간의 자율과 창의를 극대화하려 한다. 따라서 명령지시적 규제방안에 비해 피규제자로 하여금 저렴한 방식으로 규제를 준수하게 하는 유연성의 제공, 간접비용의 감소, 결과지형적, 경쟁의 촉진, 민간혁신의 보상, 민간개개의 결정에 대한 불침해, 그리고 재량적인 관의 의사결정과정의 문제점을 극복이라는 여러 장점을 기대할 수 있다.

이러한 여러 시장유인적 규제방식 중 특히 어업관리와 관련되어 고려할만한 비규제 대안들에 대해 구체적으로 살펴보도록 하겠다.

## 2) 시장유인적 규제의 유형

### (1) 경제적 유인

경제적 유인은 사회적으로 보다 적합한 결과를 달성하기 위해 세금이나 과태료, 보조금, 사용자 요금, 그리고 외부성을 내부화하기 위한 자금계획 등을 이용하는 비규제 대안의 하나이다. 정부는 일차적으로 조세정책을 통해 생산자, 소비자에게 경제활동에 영향을 주는 경제적 인센티브를 조절하여 경제정책이나 사회정책의 목표를 달성할 수 있다. 대표적인 예가 각종 조세의 차별적 부과나 면제, 지원제도 등이다.

어업의 경우에도 생산활동 장려 및 소득보전을 위해 면세유류 공급, 어선·어구 구입 시 세제상의 지원, 영어자금 등 재정, 금융상의 지원정책이 다양하게 실시되고 있다. 그러므로 어업도 이러한 종류의 비규제 대안은 이미 오랫동안 시행되어 왔다고 할 수 있다. 이외에도 일정한 행정법상 의무의 이행을 확보하기 위하여 과징금, 부과금 등의 공적 부과금이 부과될 수 있다. 이들은 비단 의무불이행에 대한 제재로서 작용할 뿐만 아니라, 일종의 시장유인적 규제의 수단으로써 불법어업이나, 어장환경보전 등의 의무위반에 대해 경제적 수익의 박탈이나 비용-수익의 유인을 통하여 사회적으로 바람직하지 못한 행위를 규제하기 위하여 사용되고 있다.

### (2) 거래가능한 재산권적 권리

현대 산업사회에서 정부기능은 민간경제활동에 따른 제반 거래비용(transaction costs)을 줄이는 데 최우선 순위를 두어야 한다. 거래비용이란 협상, 정보, 측정, 감독, 집행, 그리고 정치행위 등에 소요되는 비용을 포함한다. Coase(1960), Barzel(1989) 등에 의하면 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.<sup>1)</sup>

1) 여기서 재산권은 특정 경제재를 배타적으로 사용할 수 있는 권리, 해당 경제체로부터 배타적 소득을 취할 수 있는 권리, 그리고 양도가능 등 세 가지 권리를 포함한다.

어업자원과 같이 공공목적을 위해 어떤 생산이나 소비 또는 활동이 제한되어야 할 때 일반적으로 정부는 면허나 허가권을 사용한다. 이때 이러한 한정된 자원을 사용할 수 있는 허가권을 가진 어떤 생산자가 이를 시장에서 거래할 수 있다면, 이 제도는 더욱 효율적일 수 있다. 이유는 허가권의 가치를 가장 높게 평가하는 생산자에게 허가권이 배분될 것이며, 결국 이는 경제적으로 가장 효율적인 상황을 유도하기 때문이다. 이러한 과정은 거래가능한 재산권적 권리제도를 통해 생산자는 생산과정에서 사회에 미치는 외부비용을 내부화하려는 유인을 갖기 때문이다.

그리고 거래가능한 재산권적 권리는 최소비용이 드는 기술의 채택을 촉진한다. 따라서 기업이나 개인이 외부비용을 내부화하는데 요구되는 효율적이고 적합한 메커니즘을 제공하므로 완전한 배분적 효율성을 기대할 수 있다. 즉 자발적 기술혁신을 통해 장기적인 산업의 발전이나 국제경쟁력의 향상도 기대할 수 있다.

물론 이 제도는 재산권적 권리의 최적 수준과 공급량을 결정하는 것이 매우 어렵다는 문제를 안고 있다. 또한 거래가능한 재산권적 권리를 구매하려는 양질의 후보자를 어떻게 선별하고, 또 어떻게 그 재산권을 분류해야 하느냐는 문제에도 직면한다. 이를 위해서는 거래대상 재산권이 외부성조건, 비상품조건, 반독점적 요소 등을 가지고 있어야 한다. 다시 말해 거래가능한 재산권적 권리가 제도적으로 성공하기 위해서는 우선 재산권의 도입단계에서부터 거래시장의 구성에 이르기까지 거래가능한 재산권의 도입에는 철저적 투명성이 보장되어야 한다.

또한 허가권이나 소유권의 최초 할당량을 어느 정도로 할 것인가는 매우 중요한 문제인 만큼 매우 어렵다. 우선 허용하게 되는 거래량의 최적 수준을 산정하는 데는 상당한 양의 과학적 정보가 요구되는 경우가 많다. 예를 들어 TAC를 결정하는 것은 그 수준의 어획을 당국이 공인하는 것이 된다. 만약 본의 아니게 그 수준이 지나치게 높게 책정되면 자원고갈을 촉진하게 되고, 반대로 적정수준을 하회할 경우 자원의 효율적 이용을 막게 된다. 또한 거래방식이나 시장의 구성과 형태를 결정하는 데도 상당한 정도의 행정적 투입이 필요하다.

그리고 거래가능한 재산권제도가 도입되었다 하더라도 전통적인 규제체제와 마찬가지로 순응상황을 감시하는 감시활동은 여전히 유지되어야 하며, 거래시장의 동향에 대해서도 상당한 수준의 감시가 지속적으로 이루어져야 한다. 그렇지 않을 경우 형평성 면에서도 중대한 문제를 초래할 수 있기 때문이다. 특히 거래가능한 재산권 제도는 한계생산자에게는 불리하기 때문에 어업의 경우 영세어업자에 대한 사회정책적 고려가 개입되게 된다.

이러한 여러 문제들을 고려하면 거래가능한 재산권적 권리제도가 도입될 수 있는 분야는 시장과 그 시장에의 참여자들이 쉽게 확정될 수 있고, 관련된 권리가 법적으로 정의 및 확인될 수 있어야 한다. 또한 거래비용이 크지 않고 시장이 경쟁적이어서 기존의 참여자들이 시장지배력에 한계가 있으며, 거래권 사용에 대한 감시가 현실적으로 가능할 때 비로소 사용가능하다.

### (3) 공동규제

공동규제는 생산자 단체나 전문가 단체와의 합의가 규제역할을 대신하는 비규제 대안이다. 이는 사회의 다원화에 따라 규제정책의 집행에도 민간부분의 다양한 참여자들을 적극적으로 활용하기 위해 제기된 방식의 하나이다. 이러한 공동규제를 위한 실행규칙은 피규제 대상인 기업체로 구성된 산업조직이나 직능대표와 규제자인 정부사이 협의를 통해서 이루어진다.

공동규제가 이렇게 협의를 통해 결정되는 이유는 우선 업체나 전문가단체 내의 전문지식을 충분히 활용할 수 있고, 피규제자 간의 상호규제를 통해 규제효과를 높일 수 있기 때문이다. 이때 제정된 규칙을 이행하지 않는 당사자에 대해서는 산업조직이나 직능조직 내에서 효과적인 처벌이 이루어진다. 즉 내부적인 자체처벌을 통하여 규칙에 대한 순응도를 높일 수 있는 것이다. 업계에서는 산업기준이라는 공동규제를 통하여 그 구성원을 통제할 수 있으며, 구성원의 행위에 대해 사회일반에게나 정부에게 보다 높은 수준의 책임을 지게 되는 것이다.

이러한 협조적 규제방식은 규제에 대한 불필요한 오해나 저항을 줄일 수 있을 뿐만 아니라, 집단간의 시너지 효과를 통해 규제비용을 최소화하는데도 도움이 될 수 있다. 공동규제는 직접 규제대상이면서도 높은 수준의 전문가 집단에게 자치권을 부여하므로 정부 부문과의 의사소통뿐만 아니라, 집단내부 의사결정과정의 투명성도 중요하다. 따라서 이러한 정치적 투명성을 지키는 것이 중요하며, 그렇지 못할 경우 구성원들의 협조를 얻기 힘들고 결국 실패로 연결될 수 있다.

공동규제의 장점은 정부 단독 규제시에 비해 자원을 절감할 수 있다는 것이다. 즉 잠재적인 피규제자의 입장에서 전문적인 판단으로 실행규칙을 결정한 것이므로 상대적으로 준수비용을 낮출 수 있고, 직접 당사자들의 적극적 협조와 전문지식을 활용할 수 있어 정보수요를 적은 비용으로 충당할 수 있다. 그리고 무엇보다 정부의 정책집행 및 감시가 용이하다는 장점이 있다. 다만 민간의 자발적인 모니터링과는 별도로 정부의 감시활동은 계속되어야 한다. 마지막으로 공동규제는 문제의 현장에서 참여자들이 스스로 문제에 대해 규칙을 세운 것이므로 규칙자체에 상당한 유연성을 가지고 있다.

반면에 이들 단체가 지대추구행위를 할 경우, 진입장벽을 높이는 결과를 초래하여 서비스나 생산물의 다양성을 감소시키고 경쟁을 제한하는 부작용도 있을 수 있다. 이로 인해 규제기관이 산업이나 전문가단체의 이해관계에 포획될 가능성이 있으며, 단체의 의사가 관련 당사자들 의견의 효율적인 집합체가 아닐 경우에는 평형성의 면에서 심각한 왜곡을 초래할 가능성도 있다.

### (4) 자율규제

자율규제는 피규제자로 구성된 조직화된 집단이 그 조직원의 행동양식을 규제하는 방식이다. 그러나 자율규제는 개념적으로 엄격하게 독립된 정책수단은 아니며, 민간부분에 일정한 책임을 부여하려는 방식이다. 그러나 전적으로 민간이 모든 권한과 책임을 지

지 않는 이상, 정부와 개별조직이 규제의 권한과 감시역할을 공유하게 된다.

이는 잠재적인 피규제자인 내부자에 의해 규칙이 만들어지기 때문에 자주 관찰할 수 있고 변화에 능동적이며, 피규제 집단이 규제비용을 부담하므로 정부 입장에서는 비용이 적게 든다는 장점이 있다. 그러나 자율규제는 책임성을 확보하기 힘들며, 또한 기득권을 보유하고 있는 당사자들의 이해를 대변할 개연성이 높다는 문제점도 있다. 무엇보다도 자율적으로 합의된 규칙이나 협약을 어기는 것에 대해 정부차원에서의 합법적인 치유책이 없다는 것이다.

이러한 자율규제의 특징은 규제의 내용이 회원간에 충분히 인식된다면 광범위한 절차적 투명성을 갖고 있다는 점이다. 또한 정부가 자체적으로 규제를 생산하는데 드는 자원을 절감할 수 있으며, 상대적으로 준수비용이 낮고 정부는 적은 비용으로 정보수요를 충족할 수 있다. 무엇보다도 자율규제는 규제되는 당사자에 의해 규제가 이루어지기 때문에 정책집행 및 감시가 매우 용이하며, 피규제자의 인지와 순응의 정도가 비교적 높다는 장점을 갖고 있다. 그리고 변화에 대해 다른 규제수단보다 유연성이 높고 규제제정 참여자간의 이해관계의 조정을 통해 분쟁에 대한 해결이 가능하다.

그러나 자율규제에 대한 경험이 적은 경우에는 정부의 지속적인 지도와 검토가 필요하다. 또한 자율규제는 산업내 생산자간의 비순응을 없애려는 의도가 서로 충분히 일치하고, 비순응자를 효과적으로 억제하고 처벌할 수 있는 수단과 힘을 가지고 있어야 시행 가능하다.

## 2. 시장유인적 어업관리

### 1) 시장유인적 어업관리제도

어업은 자율갱신성 생물자원을 대상으로 하는 산업이므로, 자유어업상태로 방임할 경우 초래되는 자원지대의 소멸이라는 독특한 사회경제적 현상을 막기 위해 공적개입이 필수적이다. 따라서 어업은 가장 대표적인 규제산업일 만큼 정부개입이 필요하나, 이를 현재와 같이 면허나 허가제도로 반드시 운용되어야 할 이유는 없다.

다시 말해 어업관리도 명령지시적 규제가 아닌 규제대안으로서 시장유인적 규제를 도입할 수 있다. 어업관리에 있어 도입가능한 시장유인적 규제의 대표적 유형으로는 경제적 유인, 거래가능한 재산권적 제도, 그리고 공동 내지 자율규제 등이다. 이중 경제적 유인은 이미 제도화되어 있어 제외하고, 최근 우리 수산당국이 도입을 시도하고 있거나 추진 중에 있는 ITQ와 자율관리형어업의 규제적 성격에 대해 살펴보도록 하겠다.

어업관리에 있어 시장유인적 규제의 성격을 띠는 대표적 유형으로 ITQ 제도와 같이 어업자원을 특정 생산자의 사유재산권화 하는 방법이 있다. 어업면허도 특정 어장에 대한 배타적 이용권과 소득을 취할 수 있는 권리를 부여한다는 면에서 유사하나, 자원자체가 재산권의 대상이 아니고 권리에 대한 양도성이 제한된다는 면에서 ITQ와 구분된다. ITQ 제도의 기본적 시각은 자유시장원리의 추구이다. ITQ 제도의 이론체계는 어업관리

제도가 허용한 지속적 허용어획량의 일부를 어획할 수 있는 어획권이 개별어업자에게 주어짐으로써, 어업자원의 보전과 동시에 어업자원이용의 경제적 효율성을 달성하게 하는 자발적 어업행위를 유도하는데 중점을 둔다.

다시 말해 ITQ 제도하에서 어업자는 어획량이 제도적으로 제한되기 때문에 어업비용을 최소화하고, 나아가 어획물에 대한 최고가격을 형성하도록 하여 어업이윤을 극대화할 수 있는 자발적인 노력을 하게 된다. 이러한 노력은 개별어업자에게 ITQ를 배당하여 이에 대한 개인 재산권적 권리를 향유케 함으로써 가능하고, 또한 개별어업자간의 경쟁적 어업행위를 막을 수 있기 때문에 어업자원의 남획이나 과잉어획노력량의 투입과 같은 문제를 해결할 수 있다.

또 하나의 유형으로 공동규제 내지 자율규제가 있다. 우리나라의 경우 아직까지 자율관리형어업에 대한 명확한 정의가 없는 상태이지만, 일반적으로 '정부의 규제나 간섭을 최소화한 상태에서 어업인 스스로 어업자원을 적절히 관리 및 이용'하는 것으로 정의할 수 있다. 따라서 자율관리형어업은 그 동안의 정부에 의한 명령지시적 규제중심 어업관리를 어업인 주도의 자율적 관리로 대체시키려는 것으로, 그 목적은 규제순응을 통한 자원의 효율적인 이용, 보전과 어업인들의 주인의식 고취 및 자립심 함양에 있다하겠다. 따라서 정부주도의 강제적 관리형태에서 어업인들이 직접 어업관리를 주도하는 어업인 참여 형태로 전환하는 것이라고 말할 수 있다.

그러나 사실 우리나라의 자율관리형어업은 시장유인적 규제의 유형 중 단어적 의미의 자율규제보다는 공동규제에 더 가깝다고 할 수 있다. 즉 우리나라의 자율관리형어업은 정부에 의해 어업허가 등의 공적규제가 이미 구축된 상태에서 어업인의 참여를 확대하는 형태로 이루어지므로 정부와 어업인에 의한 공동규제의 성격을 띠고 있는 것이다. 이는 국가에 의한 제도적 관리와 함께 어업인의 자주적이고 적극적인 참여에 의한 관리가 효과를 극대화할 수 있으며, 제도에 의한 공적인 관리만으로는 관리 목적의 달성에는 한계가 있기 때문이다.

따라서 어장 및 자원의 이용주체인 어업인이 주인의식을 갖고 지속가능한 어업생산기반을 조성할 수 있도록 적극적 참여를 유도할 수 있으며, 어장관리, 자원관리, 생산관리에 있어 어업인의 책임과 권한을 확대하고자 함이다. 이를 위해 어업인 공동체의 기능을 활성화 하고, 공동체내 어업인간 합의에 따라 자율관리를 실시하게 된다. 결국 자율관리형어업은 정부의 강제적 규제에서 탈피하여 피규제자인 어업인의 자율적 내지 정부와의 공동규제로 전환하게 됨으로써 시장유인적 규제의 형태를 띠게 되는 것이다.

사실 어업관리는 자원자체보다는 자원이용의 주체인 어업인이 직접적 관리대상인 피규제자가 되므로 규제자인 정부와 어업인은 상호 대립관계가 되며, 결국 갈등에 빠지기 쉽다. 이로 인해 규제효과가 떨어지는 동시에 비효율이 초래되는 등 어업관리 실패의 커다란 요인이 되어 왔다. 따라서 자율관리형어업은 어업인들 스스로 규제에 참여함으로써 그들의 전문적 지식을 충분히 활용할 수 있고, 어업인 상호규제를 통해 규제효과를 높일 수 있다. 다시 말해 단순한 허가의 성격을 넘어 제한적이거나 어업자원에 대해 배타적



권리를 부여함으로써, 어업인 스스로 자원관리에 대한 경제적 동기를 갖게 되고, 결국 관리효과와 규제의 순응도를 높일 수 있게 된다.

## 2) 시장유인적 어업관리의 문제점

### (1) ITQ 제도와 자원지대의 독점화

정부는 ITQ로의 이행과 자율관리형어업의 정착을 통해 명령지시적 규제의 실패를 보완하고자 계획하고 있다. 그러나 이러한 시장유인적 규제 역시 많은 문제점을 안고 있다. 이러한 여러 문제점 중 여기서는 우리 어업현실 면에서 이들 제도의 성공적인 도입과 정착을 위해 반드시 고려되어야 할 것들을 살펴보고자 한다.

일반적으로 ITQ에 있어서 발생하는 문제는 어업자체의 불확실성과 관리규제하의 개별 어업자의 불합리한 어업행위에서 비롯되는 경우가 많다. 그러나 어업자원과 같이 한정된 자원을 대상으로 시장유인적 규제제도가 성공하기 위해서는 다음과 같은 조건이 필요하다. 첫째, 거래권의 대상이 되는 산출량을 적은 비용으로 측정할 수 있는 경우, 둘째, 자원의 남용이나 잠재적 사용자에 대한 할당이 필요한 경우, 셋째, 시장자체가 구조적 결함이 없어야 하며, 넷째, 거래가능한 재산권적 권리가 효율적으로 거래될 수 있도록 잠재적 거래자의 수가 충분하여야 한다. 반면에 성립하기 어려운 경우는 관련시장의 참여자가 적거나, 목표대상 시장이 교환거래를 숨기는 정보결합의 성격을 가지고 있는 경우, 사용자의 신원이 중요한 경우, 그리고 시장참여자들 사이에 시장원리에 대한 불공정한 재분배의 결과를 낳는 불평등이 존재할 경우 등이다.

이러한 조건들을 고려하면 시장의 구조적 결함에서 비롯되는 자원지대의 독점현상이 ITQ 시행시 나타날 수 있는 대표적 문제점이다. 즉 ITQ가 어업자원에 대한 양도성을 가지게 되므로 개별어업자가 이를 독점할 수 있으며, 이는 어업의 특성상 생산은 물론 유통부문에까지 연결될 수 있다. 물론 이러한 자원지대의 독점화 여부와 그 정당성에 관해서는 논란의 소지가 많다.

어업자원과 같은 자연자원은 본질적으로 지대를 발생시킨다. 자연자원은 본래 그 자체가 자연적으로 주어져 있고 그 가치의 크기는 소비자가 부여하는 가치, 즉 수요의 크기에 의존한다. 또한 일반 공산품과는 달리 장기적으로 이를 생산하는 기업의 전입이나 전출에 의해 그 공급량이 동일한 최저비용으로 자동적으로 조정되지 않는 성질을 갖고 있다. 따라서 그 가격은 평균비용을 초과하는 현상이 계속될 수도 있으며, 이때 발생하는 이러한 초과이윤을 지대(rent)라고 한다. 이러한 어장지대의 성립은 자연적 조건에 의해 일정한 어장수역이나 자원의 부존에 관계되는 어업의 외부효과에 기반을 두고 있다. 이러한 어업자원의 지대화는 어업관리의 목표인 동시에 자원의 합리적 이용의 기초가 되고, 자원의 사회적 편익극대화과 효율적 배분을 의미한다는 점에서 지대자체는 바람직하다.

반면에 이러한 허가권 거래제도를 반대하는 사람들은 독점기업이 시장에서 이를 모두 사들일 것이라는 데 문제가 있다고 주장한다.<sup>2)</sup> 물론 독점의 폐해 중 독점이 경쟁시장보

다 공급량을 축소하는 것이 가장 큰 문제라는 점을 고려한다면, 이는 큰 문제가 되지 않을 수도 있다. 즉 TAC나 ITQ 제도는 자원관리에 우선한 어업관리방법이므로 어획허용량 이하로 어획하는 것이 더 이익이 된다. 그러므로 허가권을 조절함으로써 얻는 독점적 지대라는 것은 존재하지 않는다. 허가권은 정부정책에 의해 이미 희소하며, 허가권의 가격이 그 희소성을 반영한다. 독점업체도 모든 허가권을 사들이기 위해서는 시장가격과 같은 수준이나 혹은 그 이상을 지불하여야 하는데, 그렇게 하는 것이 아무런 이익이 없음을 충분히 알고 있다. 결국 독점적 지대가 존재하지 않는 이상 독점기업이 허가권을 전부 사들이지는 않을 것이다. 예를 들어 환경규제에 있어 오염배출권은 비가치재를 거래하므로 특정 재화생산과 직접 관련이 없고, 이로 인해 독점적 지대를 발생시키지 않는다는 것과 같은 논리이다.

그러나 동일 산업만을 대상으로 할 경우 오염배출권을 특정기업이 모두 구입할 수 있으며, 이는 경쟁기업의 생산량을 제한하게 되고 결국 시장독점으로 이어질 수 있다. 또한 시장허가권 제도를 도입함에 있어서 독점은 아니더라도 카르텔이 결성될 수 있다. 이는 시장허가권이 산업적 생산품, 즉 가치재에 적용될 경우 특히 문제가 된다. 이럴 경우 자연스럽게 독점적인 카르텔이 형성되고 그 폐해가 커진다.

ITQ 제도와 같은 거래가능한 재산권 정책의 정당성 문제는 산업 및 개인의 관점에서 제각기 고려해야 한다. 산업의 관점에서는 재산권의 총량이 적당하게 규정되어야 하고, 그 재산권의 초기 할당도 평등하게 이루어져야 한다는 문제가 있다. 이러한 요건에 차질이 생기면 형평성에 있어 중대한 결함이 발생할 수 있으며, 여론의 입장에서는 특정자원을 전유할 권리가 있다는 것에 대한 도덕적 문제가 야기될 가능성도 있다. 또한 거래가능한 재산권적 권리는 생산자에게 바람직한 행동을 하는데 있어 경제적인 유인을 제공하지만, 그 과정에서 특정 당사자에게 과도한 지대를 창출할 수도 있기 때문에 때로는 불공평하다는 반발이 야기될 수도 있는 것이다.<sup>3)</sup>

결국 교훈은 허가권이 비상품에만 관련이 되도록 규제자가 세심한 관심을 기울여야 하며, 또 허가권이 허용하는 물량의 수준은 공공정책목표를 달성하도록 설계되어야 한다

2) 실제로 Edwards는 미국의 대서양 가리비어업에 대한 지대추구를 추정하였다. 그는 진입제한과 선박별할당제도(IVQ)의 시행으로 잠재적 지대의 불균형적인 분배가 이전성을 저해하였다고 주장하였다. 그는 측정대상으로 삼은 147개 기업 중 단 5%의 기업이 전체 어획허용량의 27%를 차지하고 있고, 결국 이들 기업의 연간이윤이 급증하였음을 측정하였다. 또한 그는 어업에서의 지대추구는 어업자들만의 지대추구 뿐만 아니라, 향후 환경단체 등 어업이외 부문과의 지대추구활동도 활발할 것으로 지적하였다(Steven. F. Edwards, "Rent-Seeking in the U. S. Atlantic Sea Scallop Fishery", IIFET 2000, Oregon State University, 2000.)

3) 일반적으로 거래가능한 재산권적 권리제도가 정치적인 신뢰와 지지를 받기 위해서는 상당한 수준의 전문적인 분석의 축적과 함께 적극적인 홍보가 필요하다. 또한 규제의 목표가 명확하게 규정되었는가, 계량화될 수 있는가, 일반대중이 이해할 수 있는 수준으로 표현되어 있는가, 거래가능한 재산권적 권리가 거래되면 피규제자의 입장에서 순응비용을 경감시키거나 경제적 편익을 증진시킬 수 있는가, 거래의 대상이 객관적으로 검증가능한가, 피규제자의 입장에서 볼 때 다양한 대안적 순응방법이 존재하는가, 거래비용이 너무 높지는 않은가, 시장 감독기구가 거래 프로그램과 잠재적으로 상충되는 이해관계를 갖고 있는가, 프로그램을 수행할 수 있는 충분한 행정적 권한을 갖고 있는 규제기관이 존재하는가 등에 대한 심층적인 조사와 분석이 선행되어야만 한다.

는 것이다. 이유는 어떤 규제적인 전략도 지대를 창조하지만, 상업적 생산품을 조절하는 시장 허가권의 사용은 현금에 상응하는 지대를 창출하는 경향이 있기 때문이다. 이것이 잘못 설계되면 큰 규모의 부의 재분배를 초래할 수 있기 때문이다. 따라서 허가권의 도입으로 어떻게 지대가 분배될 것인가에 대해 주의를 기울이지 않으면, 지대추구행위로 인한 사회적 비용의 시장의 시장허가권과 효율성 측면에서의 사회적 이익을 상쇄하고도 남음이 있을 수 있기 때문이다.

이러한 관점에서 보면 ITQ 제도의 시행을 위해 해결해야 할 선결과제가 많다. 특히 우리나라는 장기간 진입제한 정책을 시행함으로써 시장에 대한 진출입의 자유가 거의 봉쇄된 상태였다. 이러한 진입제한 하에서 제한된 어업자를 대상으로 ITQ를 시행할 경우 시장이 독과점화 될 가능성이 높다. 더구나 어업자원은 양적으로 제한된 가치재이다. 만약 특정 자본이나 소수의 생산자가 어획할당량을 독식할 경우 독점적 지대가 발생하게 된다. 이는 현재도 대중적 소비자층의 경우 매점매석을 통해 독점적 지대를 확보하려는 수산물 유통업자의 행동을 통해 충분히 예견할 수 있다. 그리고 현실적으로 많은 한계어업자가 존재하고 있는 만큼, ITQ 등 시장유인적 어업관리제도가 시행될 경우 과도한 운송비용, 즉 상대적으로 높은 재산권 가격으로 그들이 시장에 참여하지 못할 가능성도 있다.

결국 시장유인적 규제를 실시할 경우 어업자원의 소수 집중화 현상이 나타날 가능성이 매우 높다. 이러한 어업자원의 독과점화 현상은 비형평은 물론 배분적 비효율성, X-비효율성, 그리고 지대추구활동까지 초래하여 커다란 경제적 비효율을 낳게 된다. 따라서 우리나라가 ITQ 제도로 이행하기 위해서는 무엇보다 이러한 문제를 예방할 수 있도록 어업부문의 시장구조 개선에 관한 정책방안이 강구되어야 할 것이다.

## (2) 자율관리형어업과 어장지대의 독점화

자율관리형어업이 이제 시작단계인 관계로 아직 구체적 정책방안이 완전히 정립되지는 못했지만 정부의 정책의지는 다음과 같다. 해양수산부의 자율관리형 어업시범사업 실시요령(2001)에 의하면 자율관리형 어업의 정착방안으로 기존의 어촌계 및 지구별 조합 중심의 어업권제도에서 탈피하여, 젊고 의욕있는 외부인력이 어업에 종사할 수 있도록 하고, 자원상황 및 경영여건 등을 고려하여 허가정수의 탄력 조정, 어획강도가 낮은 어업종 경영을 개선할 수 있는 일부업종의 통폐합 등을 시도하고 있다. 그 구체적 실시방안으로 우선 마을별 자율조업구역을 설정하고 어업인, 시·도 전문가가 참여하는 조정위원회를 설치하여 자율적으로 조업척수, 조업방법 등을 정하여 책임있는 자원관리를 실현하고, 2단계로 마을별 자율조업 정착 후 도별 광역 자율관리구역의 설정을 추진하고 있다.

이러한 자율관리형어업은 그 동안 우리 어업관리가 정부규제만 있었지 관리효과는 제대로 거두지 못했음을 상기하면 기대를 갖기에 충분하다. 그러나 자율관리형어업의 도입과 정착에는 철저한 제도적 보완책이 필요하다. 자율관리형어업은 허가어업에 해당하는 개념이다. 마을어업 등 면허어업은 이미 해면에 대한 배타적 이용권과 수익권이 부여된 상태이므로 제도적 의미의 자율관리형어업 범주에 넣을 필요가 없다. 따라서 정부가 추

진하고자 하는 자율관리형어업은 연안어업에 한정된다고 보아야 한다.

그러나 우리 연안어업은 정부가 시도하고자 하는 외부인력, 즉 효율적 생산요소의 신규진입, 허가정수의 탄력조정, 업종통폐합을 하기가 매우 어려운 구조로 되어 있다. 즉 장기간의 진입규제정책으로 인해 산업구조가 매우 경직되어 있는 동시에, 어업활동에 대한 지나친 정부간섭으로 어업인들이 타율적 습성에 젖어 있다. 더구나 자율관리를 담당할만한 자생적이고 조직적인 어업인 단체가 없으며, 법적, 제도적으로 어장 및 어업활동에 대한 관리의 권한과 책임 주체가 명확히 구분되어 있지 않다.

앞서 언급한 바와 같이 자율규제는 피규제자로 구성된 조직화된 집단이 그 조직원의 행동양식을 규제하는 방식이다. 따라서 일차적으로 자율규제를 담당할 능력과 의사를 갖고 있는 자발적 조직 내지 단체가 있어야 하며, 이들 조직의 성격과 행동양식 역시 제도 자체의 성패를 좌우하는 주요한 요인이 된다. 만약 그 조직이 자율관리를 넘어지대추구 행위를 할 경우 이는 진입장벽을 높이는 결과가 되어 경쟁을 제한하게 되고, 이로 인해 규제기관이 이들 집단의 이해관계에 포획될 가능성이 있다. 또한 관리단체가 조직원의 효율적인 집합체가 되지 못할 경우에는 평형성이 크게 왜곡될 수도 있다.

한편으로는 이렇게 특정 어업인 단체에게 자율관리수역을 설정하여 배타적 이용권을 부여할 경우, 연안어업의 성격이 다른 면허어업과 마찬가지로 점유적(4) 어장이용을 허용하는 결과가 된다. 어장에 대한 점유적 이용은 어장지대를 낳게 된다. 일반적으로 지대가 토지용역의 가격인 것처럼 어장지대는 어장용역의 가격이다. 원칙적으로 어장은 사적 소유의 대상이 되지 않는다. 따라서 어장의 소유자와 이용자간의 시장가격으로서의 지대는 존재하지 않는다고 볼 수 있다.

그러나 토지의 소유나 점유가 전제로 하는 사회관계에 있어서는 자기가 토지 내지 어장을 점유하는 경우에도 지불하는 대가는 지대로 볼 수 있다. 이는 잠재적 지대나 가상적인 지대라 할 수 있다. 실제로 풍도가 높은 어장을 이용하는 어업자는 풍도가 낮은 어장의 어업자보다 높은 소득을 얻을 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 자원지대의 창출은 어업관리의 목표인 동시에 효율적 자원이용을 가져오지만, 그것이 효율적 자원이용의 결과가 아닌 제도적, 인위적 장벽에 의한 지대의 창출은 후생의 저하를 초래하게 된다는 점에서 부정적인 결과를 낳는다.

만약 연안어업에 대해 점유적 어장이용을 허용하게 되면 차별적 어장지대를 낳게 되어, 지역적 또는 어업인간의 비형평적 자원배분이 초래된다. 따라서 이들 조직에 대한 진입이 제한된다면 그 평균소득은 지대를 포함한 형태로 보다 높게 형성될 수 있게 되고, 이로 인해 자원지대의 비효율적 배분과 함께 어장지대의 독점화 현상이 나타나게 되는 것이다.

일반적으로 자율규제의 성공여부는 과연 현실적으로 법적 제재가 없는 상태에서 피규제자가 자율적인 순응을 할 것인가의 여부, 규제순응이 자율에 맡겨질 경우 피규제자가

4) 이를 분류하면 정치망어업과 같은 사적 점유이용, 마을어업과 같은 정착성 자원에 대한 지선어민의 공동적 점유이용, 양식어업과 같은 어장의 분할적 점유이용 등이 있다.

자신의 이해관계에 의존하느냐의 여부, 그리고 스스로 규제할 수 있는 능력의 존재여부 등에 달려 있다. 이러한 점에 비추어 볼 때, 업종간의 오랜 조업분쟁과 불법어업단속에 대한 저항이 공권력에 대한 조직적 도전으로까지 이어지는 우리 어업현실을 생각해 보면 그렇게 낙관적이지 못한 것이 현실이다.

따라서 어업관리의 효과를 높이기 위해서는 자율규제에 대한 정부의 보완적 감독과 사후적 처벌 등 순차적 규제수단을 충분히 확보하여야 하는 동시에, 예상되는 부작용을 최소화하기 위해서는 연안어업에도 시장기능의 강화를 위한 적절한 시장구조정책이 병행되어야 할 것이다.

### Ⅲ. 어업관리를 위한 산업조직정책

#### 1. 어업에서의 산업조직정책의 필요성

##### 1) 산업조직정책의 개념

산업조직정책이란 '어떤 산업을 효과적으로 유지 또는 개선하기 위해 국가 또는 정부가 직접적으로 개입하는 정책으로, 한 나라 기업행동의 기본적 틀과 시장경제질서를 확립하여 시장에서의 기업간 경쟁형태나 시장구조에의 영향을 통해서 기업 또는 산업의 효율이나 성과를 증진시키려는 정책'을 말한다. 어업은 그 산업적 특성으로 인해 이러한 산업조직정책의 대상에서 벗어나 있지만, 어떤 면에서는 정부규제에 의해 특이한 시장구조를 가진다는 점에서 산업조직정책의 특수한 예로 다루어져 왔다고 볼 수 있다.

그러나 진입제한적 어업관리의 실패, 시장개방, 각종 보조금 정책에 대한 국제적 규제의 움직임 등 최근의 어업환경은 어업에도 새로운 시장질서가 구축되기 시작했음을 의미한다. 이와 같이 우리 어업도 이제 본격적인 시장경제 패러다임으로 편입되고 있는 이상, 어업도 이제 산업조직론적 방법론을 적극 활용해야 할 필요성이 증대된 것이다. 다시 말해 지속가능한 어업의 실현과 개방시대 경쟁력을 지닌 산업으로 유지, 발전하기 위해서는 어업에서도 시장구조, 시장행동, 그리고 시장성과를 고려한 정책이 필요하게 된 것이다. 이러한 정책대상은 어업내부적으로도 업종간 또는 업종내의 어장 및 어획경쟁, 수입수산물과의 경쟁 등 이미 다양한 형태로 나타나고 있다.

##### 2) 산업조직정책의 필요성

시장이론적 관점에서 보면 일반 기업의 경우 경쟁을 배제하고 시장지배와 비용절감 등의 이익을 위해 합병을 원한다. 물론 소규모 기업간에는 이것이 어렵고 더구나 영세 어업인에게는 사실 불가능하다. 그러나 어업에서도 향후 ITQ 제도가 시행되거나, 어업면허와 어업허가의 자유매매가 가능할 경우 이러한 현상은 보다 일반화 될 수 있다. 특히 수협 등의 대규모 생산자단체나 대기업이 어업에 참여하여 활발한 활동을 할 경우 어업이 독과점화 될 가능성은 더욱 커질 것이다. 이는 허가어업 뿐만 아니라 양식어업과 정치어

업 등 면허어업의 경우에도 마찬가지이다. 면허어업은 일반적으로 어장위치에 따라 어장 지대를 발생시키게 되는데, 이것이 소수의 어업자본에 집중될 수 있다.

또한 어업인들은 자신은 지속적으로 어업에 참여하기를 바라고 있는 대신, 기존어업자들은 퇴출되어 경쟁이 더욱 제한되기를 원하는 배타성을 갖고 있다. 이는 어업이 한정된 자원을 대상으로 한다는 점에서 여타 산업의 경우보다 더욱 분명하다. 특히 어업인들은 미래의 자원이 내 것이라는 보장이 없기 때문에 제한된 기간내에 수익을 극대화 하려는 동기를 가지며, 이는 결국 불법어업, 남획, 환경악화를 야기시켜 산업의 지속성을 어렵게 만든다.

시장구조에 영향을 줄 수 있는 어떠한 제도나 정책의 변경시에는 당해 산업의 특성을 고려한 대책이 있어야 한다. 특히 어업의 경우 다양한 산업적 특징을 가지고 있어 이를 충분히 고려하여야 하며, 더구나 경쟁제한적 규제만 시행해 온 까닭에 규제대안에 대한 경험이 없다. 최근 우리 정부가 새롭게 추진하고자 하는 시장유인적 규제로의 전환도 산업조직정책의 한 유형이다. 이러한 점에서 정부규제에서 탈피하는 것이 시대적 추세임에도 불구하고, 다른 국가들에서처럼 자율규제로부터 시작하는 민간부문 우선의 전략은 우리 어업에서는 또 다른 문제를 야기할 가능성이 크다. 이는 규제순응을 담보할 수 있는 정치사회적 기반이 허약한 상태라는 것이 가장 큰 이유가 된다. 또한 민간부문의 정부에 대한 신뢰성이 낮고, 국민이나 생산자들 또한 법 준수 의식이 아직 제대로 형성되어 있지 못하다. 게다가 규제대상 집단이 규제순응에 필요한 경제적 능력을 결하고 있는 경우도 종종 있다. 아울러 규제현장에 대한 정보가 미비하여 어떠한 규제대안을 사용하는 것이 적합한 지도 불투명하다.

새로운 제도는 그것이 잘 작동할 수 있는 여건의 구비를 필요로 한다. 그렇지 못할 경우 이 제도는 기존의 명령지시적 규제수단보다 못할 수도 있다는 것이다. 우리나라는 아직은 이러한 선진 어업관리기법을 성공적으로 적용할 수 있을만한 여건을 제대로 갖추고 있지 못하다. 이러한 상황에서 새로운 제도를 성급하게 도입, 시행하게 될 때, 그것은 오히려 어업관리에 대한 정부개입을 확대시키면서, 결국은 어업관리가 또 다시 관료적으로 다루어지게 될 가능성이 높은 것이다.

따라서 중장기적으로는 민간부문의 자발적 순응능력을 증시하는 방향으로 나아가되, 당분간은 어업인들의 순응능력, 인식 및 의지를 신장시키려는 노력이 필요하다. 이는 전통적 정부규제에서 갑작스럽게 자율규제 쪽으로 나아가는 것이 아니라, 일정한 기간동안은 자발적 규제순응을 위한 기반을 조성하면서 점진적으로 접근해야 함을 시사한다(박경호·정윤수, 2001). 그러나 무엇보다 중요한 것은 경직된 경쟁제한적 시장구조를 어떻게 효과적으로 시장유인적 규제가 작동하도록 바꾸어 주느냐에 정책의 초점을 두어야 할 것이다.

## 2. 시장유인적 어업관리를 위한 산업조직정책

### 1) 경합시장

(1) 경합시장의 개념

Baumol, Panzar and Willig(1982), Bailey(1981) 등에 의하면 경합시장(contestable market)이란 '그 시장으로의 진입이 자유롭고, 또한 아무런 비용도 들이지 않고 그곳에서 퇴출이 가능한 시장'을 의미한다. 이 이론의 방법론을 두드러지게 하는 것은 어떤 획기적인 착상이나 혁신적인 기법의 발견에 있는 것이 아니라, 오히려 분석상의 세 가지 중요한 영역, 즉 잠재적인 경쟁의 역할, 다수상품생산비용간의 상관관계의 중요성 및 현실세계의 제약조건 하에서의 바람직한 가격결정 등을 강조한 점에 있다. 그럼에도 불구하고 경합시장이론은 산업조직론과 가격이론에 새로운 접근방법을 제시하는 데에 커다란 공헌을 했다고 할 수 있다.

경합시장은 진입장벽과 퇴출장벽에 대한 다음의 몇 가지 조건들이 만족될 때 정의되는 새로운 개념이다. 첫째, 진입은 자유로우며 아무런 제한없이 이루어진다. 즉 잠재적인 진입기업들이 원할 경우 즉각적으로 어떤 규모로든지 진입할 수 있다. 그리고 신규기업이 진입하는 데는 시간적으로도, 기술적으로도, 규모 및 시장수요측면에서도 아무런 제약조건이 존재하지 않는다. 다시 말해 동일한 수요조건 및 비용조건하에서 경쟁한다는 조건이 필요하다.

둘째, 진입은 기존기업이 진입에 대해 어떤 보복적인 조치를 취하기 전에 성공할 수 있다. 즉 기존기업에 의한 가격반응시차가 진입기업의 퇴출시차보다 커 초과이윤의 여지만 있으면 진입은 언제나 성공할 수 있다는 것이다. 다시 말해 신규진입에 대해 기존기업은 가격을 신속하게 변동시키지 않는다는 조건이 필요하다. 결국 경합시장은 기존기업과 잠재적 기업을 플레이어로 하는 시장게임에서 잠재적 기업이 게임의 주도권을 잡고 있는 시장을 의미한다.<sup>5)</sup>

셋째, 퇴출 또한 완전히 자유롭고 아무런 비용도 수반하지 않는다. 즉 시장에 진입했다가 퇴출할 때 투하자본의 회수가 가능하지 않으면 안 된다. 이러한 매몰비용이 진입의 장벽으로 작용한다는 것이 일반적인 가설이나, 경합시장이론은 이러한 매몰비용이 존재하지 않는 시장이다. 이를 위해서는 자본의 재판매시장의 존재유무, 다른 생산활동에의 전용가능성의 정도 또는 자본의 임대시장의 존재여부 등에 의존한다.

이와 같이 이 이론에 있어서 핵심적인 위치를 차지하는 것은 진입과 퇴출의 용이성이다. 이처럼 진입과 탈퇴가 완전히 자유로운 시장이기 때문에 이 시장내의 기업들은 치고 빠지는(hit and run) 식의 위협에 항상 노출되어 있다는 것이 모형의 핵심이다. 다시 말해 경합시장이론에서는 잠재적 진입기업에 의한 시장의 진입과 시장으로부터의 퇴출이 완전히 자유롭고 쉽다. 따라서 초과이윤의 여지만 있으면 얼마든지 기존기업을 쉽게 밀어내고 성공적으로 진입할 수 있는 소위 초자유진입시장(ultra-free entry market)<sup>6)</sup>을

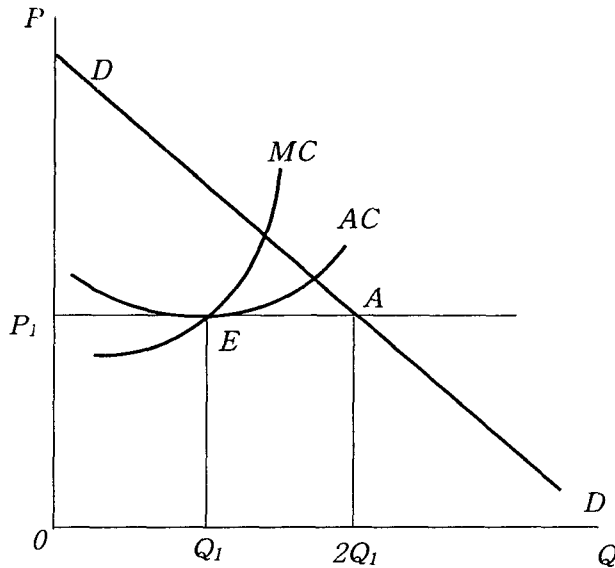
5) 정병휴·조병택, 현대산업조직론, 형설출판사, 1996년, pp.493~494.

6) 초자유진입시장은 완전경쟁에 가져다주는 가장 이상적인 시장성과를 똑 같이 보장해 주고 있다. 즉 전통적인 시장이론에서는 완전경쟁에서만 효율적인 자원배분을 통해 후생을 극대화시키는 최선의 파레토최적(first-best Pareto optimality)이 달성될 수 있다고 보았으나, 완전경쟁시장이론에 따르면 과점시장에서도 효율적인 자원배분을 통한 후생극대화가 보장되는 최선의 파레토최적이 달성될 수

의미한다. 그러므로 이 조건이 갖춰진 시장에서는 기업의 수가 얼마 되지 않더라도 경쟁 시장과 비슷한 움직임을 볼 수 있다는 것이다.

(2) 경합시장의 의의

경합시장이론을 제시한 사람들은 한 산업내의 기업의 수가 아무리 적더라도 진입과 탈퇴가 용이하고 전혀 비용이 들지 않는다면 경쟁시장과 거의 흡사한 자원배분이 나타날 수 있다고 말하고 있다. 물론 현실에서 이와 같은 조건이 충족되기란 매우 어렵다. 그러나 이 이론은 정책적인 측면에서 신선한 충격을 주고 있다. 종래의 공정거래정책이 한 산업내에 존재하는 기업의 수에 과도하게 집착했다면, 이 모형은 그것보다는 진입과 탈퇴의 자유를 보장하는 데에 주력함으로써 더욱 바람직한 결과를 가져올 수 있다는 점을 보여주고 있다.



<그림 III-1> 경합시장의 모형

이러한 그림을 통해 설명하면 <그림 III-1>과 같다. 어떤 경합시장에서 동질적인 두 개의 기업이 영업활동을 하고 있다고 가정하자. 만약 각 기업이  $Q_1$ 만큼의 생산량을  $P_1$ 의 가격에 판매하고 있다면 시장전체의 산출량은  $2Q_2$ 가 될 것이다. 이 가격과 산출량의 조합은 DD곡선상의 A점으로 표시되는데, 경합시장의 모형에 의하면 전체시장에서 일단 이 점이 정해지면 개별기업이 직면하게 되는 수요곡선은 PIA와 나머지 부분의 시장수요곡선을 이은 것이 된다는 것이다. 왜냐하면  $P_1$ 의 가격에 물건을 공급할 용의가 있는 수많은 잠재적 진입자들이 대기하고 있기 때문이다. 따라서 개별기업은 E점에서 이윤이 극

있으며, 독점시장이라 하더라도 가격이 평균비용을 초과하지 못하는 차선의 파레토최적(second-best Pareto optimality)이 달성될 수 있다고 보고 있다.



대화되며, 이때의 이윤은 0이 된다. 나아가 생산은 평균비용곡선(AC)의 최저점에서 이루어지고 있으며,  $P=MC$ 의 관계도 성립하는 것을 확인할 수 있다.

요컨대 경합시장이론은 기존기업과 잠재적 진입기업간의 경쟁이라는 외부시장조건이 기존기업간의 실제적 경쟁이라는 내부시장조건을 압도하는 것으로 가정되는 시장으로서, 전술한 바와 같이 퇴출비용이 없다는 것이 매우 중요한 요소이다. 그러므로 경합시장은 그 산업의 생산기술의 성질상 소수기업에 의한 집중화가 불가피한 경우에도 이상적인 시장성과를 달성시켜 줄 수 있다.

이와 같이 경합시장이론은 잠재적 경쟁의 역할을 실제적 경쟁의 역할보다 더 중시하는 등 기업간의 경쟁개념을 극한으로까지 확장시킨 반면, 초경쟁적 시장을 상정함으로써 현실과의 괴리라고 하는 문제 또한 내포하고 있다. 그러나 경합시장이론이 직접 적용될 수 있는 현실이 존재하지 않는다 하더라도 기존의 전통적 시장이론에서 볼 때 다음과 같은 중요한 몇 가지 시사점을 제공하고 있다(김광수, 1992).

첫째, 진입과 퇴출의 장벽이 낮은 경우에도 잠재경쟁이 촉진되며, 기존기업의 수가 적은 경우에도 배분적 효율성이 나타날 수 있다. 이는 진입과 퇴출이 완전히 자유로운 상태에서는 기존기업과 잠재기업이 시장에서 동등한 역할을 할 수 있음을 의미하는 것이다. 따라서 모든 기업에게 진입의 자유뿐만 아니라, 퇴출의 자유 또한 부여되지 않으면 안 된다.

둘째, 규모의 경제가 존재하여 자연독점이 발생하더라도 시장이 경합적인 한 정부가 개입하지 않아도 효율적인 자원배분이 달성될 수 있다. 이는 자연독점 등 독과점적인 산업에서도 진입규제나 가격규제를 당연한 것으로 여기지 말고, 진입과 퇴출에 따르는 매몰비용의 존재여부 등 경합성의 조건을 확인하면서 정부개입을 재검토해야 한다는 점을 제기하고 있다. 즉 경합시장조건이 충족되고 있다면 설령 완전경쟁시장이 아니더라도 정부개입은 불필요하다는 것이다.

셋째, 모든 경제분야에서 기술혁신이 급진전됨으로써 종래 매몰비용이 커 경합적이지 않던 시장이 경합적인 시장으로 전환될 가능성이 있는 경우, 정부의 산업정책도 전환되어야 한다는 점이다. 이러한 산업에서 정부는 시장의 경합성을 높이면서 시장에 직접 개입하기보다는 시장메카니즘에 의해 효율적인 자원배분이 달성될 수 있도록 해야 한다. 이러한 가능성이 있는 분야에서는 매몰비용을 초래하는 고정자산의 공동이용, 진입·퇴출의 자유화, 가격설정의 자유화 등의 조치가 필요하다.

결론적으로 경합시장이론에서의 산업정책방향은 전통적인 시장이론에서의 그것과 다르다고 볼 수 있으며, 경합시장이론에서의 정책의 기본방향은 경합성에 대한 모든 인위적 장벽과 자연적 장벽을 제거해야 한다는 것이다. 따라서 인위적 장벽이 되는 정부의 진입규제와 공공정책에 의해 야기되는 진입장벽이 모두 제거되어야 하며, 아울러 기존기업에 의한 약탈적 행동이나 진입을 방해하기 위한 어떠한 위험도 제거되어야 한다는 것이다. 또한 자연적 장벽이 되는 매몰비용도 적절한 정책수단을 통해 제거되어야 한다는 것이다.

## 2) 시장유인적 어업관리를 위한 산업조직정책

### (1) 어업자본재 거래시장의 육성

경합시장이론의 정책적 함의가 정부의 산업조직정책에 던져주는 시사점은 많다. 어업관리에 있어서도 경합시장이론은 중요한 몇 가지 단서를 제공하고 있다. 특히 정부에 의한 경쟁제한적 어업관리정책이 시장유인적 규제로 전환함에 따라 예상되는 시장의 독과점화 우려에 대해 경합시장이론은 중요한 정책적 함의를 주고 있다.

물론 어업을 시장성과만을 목적으로 경합시장 형태로 만들 수는 없으며, 그렇게 해야 할 당위성도 없다. 현행 우리나라의 어업제도상으로 볼 때 경합시장 요소를 가진 것은 신고어업이다. 신고어업은 원칙적으로는 간단한 신고절차만 거치면 어업에 진입할 수 있고, 고정비용이 거의 없어 퇴출 또한 자유롭다.<sup>7)</sup> 이에 비해 먼허나 허가어업은 진입자체가 엄격히 제한되어 있고, 퇴출 또한 어려운 구조로 되어 있어 경합시장과는 거리가 멀다. 따라서 어업은 자유어업이 아닌 이상 경합시장과 같은 초자유진입시장체제가 불가능하다.

따라서 어업이 경합시장적 요소를 갖추기 위해서는 우선 진입제한적 어업규제제도의 완전한 철폐가 전제가 되어야 하며, 또한 항상 시장진입을 노리는 잠재적 경쟁자가 많아 야 한다. 그러나 현실적으로 먼허와 허가제의 폐지는 예상되는 여러 부작용과 기존 어업자의 저항 등으로 인해 쉽게 시행될 가능성이 낮다. 또한 어업의 특성상 잠재적 경쟁자가 많은 것도 아니며, 더구나 이들 중 일부는 단순히 진입제한으로 인한 인위적 지대만을 목적으로 한 경우도 있다. 나아가 ITQ 제도하에서는 진입제한이 해제된다 해도 어획량 자체가 한정되기 때문에 적정 규모로 생산자의 수가 줄어들 가능성이 높다.

이와 같이 어업은 그 산업적 특성상 진입제한을 해제하기는 힘들며, 설사 이를 해제한다 해도 경쟁시장의 조건을 갖추기는 어렵다. 따라서 현재와 같은 어업현실 하에서 경합시장이론을 어업관리에 적용하는 것은 무리가 될 수도 있다. 그러나 현재와 같은 시장구조 하에서 ITQ 제도를 이행하게 되면 ITQ 시장이 활성화 될 가능성은 낮은 반면, 어업자원이 독과점화 될 가능성은 커지게 되므로 바람직한 어업관리를 위해서도 이에 대비한 정책적 수단이 병행되어야 한다.

이러한 점에서 우리가 여기서 주목해야 하는 것은 경합시장이론에서 지적하는 퇴출장벽 해소정책이다. 즉 ITQ 시장의 독과점 폐해를 줄여 시장성과를 높이고, 어업관리의 효과 또한 제고하기 위해서는 시장의 퇴출장벽을 제거해야 한다는 것이다. 사실 엄격한 의미의 ITQ 하에서는 제도적 진입장벽은 없다. 즉 ITQ 하에서는 기존 어업자는 물론 잠재적 경쟁자, 환경단체, 나아가 일반시민 등 누구나 어획쿼터를 매매할 수 있고, 어업활동에 직·간접적으로 참여할 수 있게 되므로 이론적으로는 자유진입시장에 속한다.

그러나 어업에 참여하기 위해서는 생산요소면에서 대체탄력성이 낮은 다수의 고정자본

7) 그러나 현실적으로 신고어업도 진입이 자유로운 것은 아니다. 즉 어업질서유지 등의 목적으로 특정 기간에만 한정하여 신고를 받았으며, 여러 자격요건을 갖추어야 하는 등 사실상 진입이 제한되어 있어 경합시장과는 거리가 멀다.

과 기술 및 경험 등의 인적자본이 필요하고, 생산과 수익의 불확실 등 여러 산업적 특징이 자유로운 진입을 방해하고 있다. 이러한 경제적 진입장벽은 퇴출장벽의 속성도 갖고 있다. 특히 어업은 고정자본 중에서 매물비용의 비중이 높다. 즉 어선, 어구 등은 일단 투입되고 나면 다른 생산요소나 타 용도로의 전용이 어렵고, 회수비용이 높거나 아예 불가능한 경우가 많다. 이러한 매물비용의 존재는 어업이 갖는 낮은 노동이동성과 함께 기존 어업자의 퇴출을 제약시키고 있으며, 나아가 잠재적 경쟁자의 시장진입도 제한하는 주요 요인이 되고 있다.

이러한 어업에 있어서의 매물비용은 자본자체의 성격보다도 제도적, 인위적 성격이 강하다. 즉 진입제한 뿐만 아니라 면허나 허가에 대한 매매까지 제한하는 현행 제도는 비효율적 생산요소를 어업에 잔존시키는 동시에, 비록 퇴출을 원하더라도 매물비용의 부담이 이를 제한시키고 있다. 면허와 허가가 이권화 되어 있는 현행 제도하에서 이러한 매물비용의 존재는 이중삼중으로 생산요소의 이동을 제약하게 되고, 결국 자원의 비효율적 배분과 산업의 효율성 저하를 초래하게 만든다.

따라서 현재의 허가제에서 ITQ로 성공적으로 이행하기 위해서는 진입제한의 해제뿐만 아니라, 자유로운 퇴출 또한 가능한 시장구조를 만들어주어야 한다. 이를 위해서는 진입제한제도가 폐지되기 이전부터 어업면허와 허가에 대한 자유매매를 허용하는 동시에, 어선, 어구 등의 어업자본재의 재판매시장이 활성화되도록 만들어야 한다. ITQ 제도가 정착되면 어업허가에 대한 자유로운 매매는 물론, 어업자본재의 거래시장 역시 존재하여야 한다.

그러므로 기존 어업자가 시장에서 쉽게 퇴출하고 신규 진입자 역시 자유롭게 진입할 수 있도록 하는 이러한 생산요소의 거래시장, 특히 어업자본재의 매매와 임대시장을 정책적으로 육성시켜야 한다. 그렇지 않을 경우 ITQ 시장은 소수의 기존어업자만이 참여하는 제한적인 범위에 머물게 되며, 이는 시장성과는 물론 효과적 어업관리라는 제도적 목적달성 조차 어렵게 만들 것이다.

### (3) 새로운 성격의 자율관리 조직 구성

경합시장이 주는 정책적 시사점은 자율관리형어업의 경우에도 동시에 적용된다. 규제 산업에 대한 자율관리를 시행하기 위해서는 다음과 같은 전제조건이 충족되어야 한다. 첫째, 자율관리를 담당할 대다수의 관련자들을 회원으로 보유하고 있는 강력한 협회가 존재하여야 한다. 둘째, 당해 산업에 대한 평가가 쉬워야 한다. 셋째, 산업간 기술의 공유가 많아야 한다. 넷째, 협회나 개별회원의 입장에서 볼 때 공동규칙을 준수하는 것이 서로 이득이라는 경제적 유인과 이해관계가 연계되어야 한다.

따라서 자율관리형어업을 위해서는 우선 대외적 대표성과 대내적 구속력을 가진 어업인 단체가 있어야 하며, 또한 이들 단체가 당해 지역의 어업을 배타적으로 관리할 능력을 가지고 있어야 된다. 이를 위해 관리단체는 자연스럽게 강력한 권한을 부여받게 되는데, 그 이유는 만약 자율관리조직이 이러한 배타성을 갖지 못하게 되면 구성원들의 무임승차

(free-rider) 문제가 발생하여 자율관리조직 자체가 성립하기 어렵기 때문이다. 따라서 자율관리조직은 자연히 카르텔적 성격을 갖게 되고, 이는 산업조직면에서 보면 어업의 독점화라는 부작용이 초래될 수 있다. 다시 말해 특정 어업인 단체가 당해 지역의 어업관리를 담당하게 되면 어업활동이 조직화, 집단화, 계획화되는 동시에 독점화되는 것이다. 물론 우리 실정상 연안어업에서 과연 자율관리가 가능하며, 가시적 성과를 얻을 것인가에 대한 우려도 많다. 또 자율관리가 제도화된다고 하더라도 지역적으로, 어업형태별로 분리된 다수의 자율어업조직이 존재하는 이상, 이들에 의한 시장독과점화 문제는 기우일 수 있다.

그러나 시장전체의 효율성과 자원배분의 형평성을 고려한다면 자율관리형어업에 대해서도 보완적 시장구조정책이 필요하다. 이를 위해서는 자율관리를 담당할 새로운 성격의 어업인 조직의 결성이 필요하다. 이는 정부가 추진하고 있는 기존의 어촌계 등을 통한 자율관리는 효과적이지 못함을 의미한다. 즉 어촌계 등 기존 어업인 단체는 다양한 업종에 종사하는 어업인들로 구성되어 있어 동일한 이해관계를 가질 수 없으며, 진출입이 극히 제한된 경직적 구조로 되어 있다. 또한 어촌계 조직에 대한 법적, 제도적 뒷받침이 되어 있지 않는 등 전체적으로 자율관리를 담당할 만한 능력과 기능을 갖고 있지 못하다.

따라서 새로운 조직은 첫째, 조직원간의 관계에 있어 단일 업종에 종사하여 동일한 경제적 이해관계를 가진 구성원들로 조직화 되어야 하며, 둘째, 조직의 성격면에서 원칙적으로 참여구성원에 대한 진출입 제한을 갖지 않도록 하여야 할 것이다. 이를 위해서는 제도적인 면에서 어업허가에 대한 매매제한을 완화하는 동시에, 경합시장이론에서 지적하는 바와 같이 진출입 장벽을 제거할 수 있도록 어선, 어구 등의 어업자본재 거래시장을 육성하여야 한다. 이는 자율규제의 기본조건이므로 이러한 구조개선을 무시한 행정력에 의한 인위적 조직화나 현재와 같은 형식적 유도정책으로는 성공할 수 없음을 의미한다.

자율관리 조직에 대한 이러한 진출입 제한 완화는 시장성과면에서 효율성과 형평성을 증대시킬 수 있으며, 또한 기존 어업인 이외에 일반 지역민들도 잠재적 경쟁자가 되게 함으로써 어업활동에 대한 이해관계를 가지게 만든다. 따라서 관리조직내의 어업인 상호간의 감시효과 못지않게 이들에 의한 어업 감시기능도 기대할 수 있어, 어업인의 규제순응과 어업관리효과를 동시에 제고할 수 있다는 것이다.

이와 같이 현재와 같은 진입제한적 어업규제제도는 퇴출장벽의 성격도 동시에 갖고 있다. 면허나 허가가 권리화 됨으로써 비효율적 생산요소가 어업에 잔존하는 한편, 한계생산자가 보조금등으로 겨우 어업에 남아있거나, 이권화된 권리를 목적으로 단지 서류상으로만 존재하는 경우도 적지 않다. 이들이 어업에서 자연스럽게 퇴출하지 않는 이유는 시장유인적 어업관리제도의 미비인 동시에, 퇴출장벽의 제거와 같은 시장구조에 대한 정책적 고려가 부족했기 때문이다.

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 참여하는 길이 된다.

## IV. 결 론

어업 각 부문에 대한 정부의 개입은 어업발전을 통한 국민후생 증대에 필요불가결한 것이었다고 전제하더라도, 어업자원에 대한 생산수단의 불균형적인 배분은 자원재생산의 기회감소로 생산자와 소비자, 나아가 현세대와 미래세대간의 이해를 대립시키는 양상으로 발전하여 장래의 국민경제에까지 부정적인 영향을 미치게 된다.

그 동안 우리정부는 어업관리에 있어 시장보다는 행정력에 의존하고, 효율적인 경영보다는 생산증대에만 집중해 왔다. 이로 인해 진입제한 중심의 규제정책으로 일관하여 어업관리의 기본목적인 자원의지의 창출도 어려운 상태에서, 생산자원의 비효율적 배분과 지대의 비형평적 분배, 사회적 비용증대 등의 여러 부작용을 낳는 한편, 정부의존형의 영 어체질을 어촌사회에 제도화시켜, 자율적인 어업을 바탕으로 한 자주적 어업질서와 경제 활동을 막고 있다. 이는 결국 개방시대 산업경쟁력의 저하는 물론 지속적 어업의 위협으로까지 이어지게 되었다.

최근 정부는 이러한 어업관리의 실패를 보완하고 규제로 인한 각종 부작용을 시정하기 위해 어업면허의 우선순위 및 유효기간 개선, 어로행위 규제완화, 그리고 어업권의 이전·분할에 대한 규정완화 등의 정책을 규제개혁차원에서 추진해 왔다. 나아가 TAC 확대를 통한 ITQ로의 이행과 자율관리형어업의 도입 등 기존의 명령지시적 규제일변도에서 벗어나 시장유인적 규제로의 전환을 시도하고 있다.

그러나 우리 어업현실을 고려하면 이러한 제도변화가 단순한 규제수단의 변경에 지나지 않고, 오히려 자원독점이나 지대독점을 심화시키는 또 다른 정책실패로 이어지지 않을까 우려된다. 그러므로 어업자원을 관리하는 주체는 비록 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.

본고에서는 이를 위해 어업부문에 이제 시장성과를 고려한 산업조직정책을 추진할 때가 되었음을 지적하고자 한다. 그리고 그 방안의 하나로 경합시장이론에서 제기한 시장의 진출입장벽의 중요성에 주목하면서, 경합시장이론의 현실적 제약성에도 불구하고 우리 어업에 주는 정책적 시사점을 크게 두 가지로 집약하여 제기해보고자 한다.

첫째, 시장유인적 규제제도의 도입에 맞추어 어업에 관한 각종 규제의 과감한 개혁이 추진되어야 한다. 특히 어획량이 전제되어 있는 ITQ 대상어업은 물론, 자율관리 대상어업에 대해서도 진입제한은 점진적으로 해제되어야 한다. 나아가 이들 제도의 대상이 아닌 어업도 어업권의 이전·분할·양도 제한 등을 완화하여, 현재와 같은 경쟁제한적인

정부의 인위적 규제를 대폭 축소하여야 할 것이다.

둘째, 어업자본재 매매시장을 중점 육성하여야 한다. 이는 진입제한을 해제하지 않은 상태에서 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 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. 물론 현실적으로 경합시장이론이

정책은 목표와 수단이 포괄된 개념이다. 목표가 모호하거나 수단이 불완전하면 산업에 개입하는 행정은 권한만을 의미한다. 어업관리와 관련한 최근의 정부정책은 단순한 어업관리수단의 변경에 그칠 것이 아니라, 이와 같은 산업조직적 차원에서 접근하여야 한다. 이를 위해 정부는 자원관리에 치중하고, 어업관리, 어장관리는 어업인과 시장에 맡겨 효율성과 형평성을 동시에 제고시킬 수 있도록 하여야 할 것이다.

어업은 그 사회경제적 특수성으로 인해 사회적 형평성과 경제적·기술적 효율성의 기준을 동시에 고려해야 하는 다원적 정책목표를 가지고 있다. 그러나 어업 역시 자유시장원리가 작용하는 개방시대에 경쟁력을 가진 산업으로서 존속할 수 있어야 하며, 우리 어업의 대내외적 현실은 계속 이를 요구하고 있다. 결국 어업인과 정부는 이용자와 관리자로서 경제적 효율성의 추구에 보다 주안점을 두어, 어업이 사회적 후생증대에 기여하는 산업으로 성장할 수 있도록 하여야 하며, 그러한 방향으로의 전환에서 우리 어업의 지속적 존재가치를 찾을 수 있을 것이다.

## 참 고 문 헌

- 김광수, 외항해운산업에 대한 정부규제정책의 개선방향, 한국해양수산개발원 정책보고서, 1992. 7.
- 김기태, "경합시장이론", 경제연구, 1985. 12.
- 김일중, 규제와 재산권, 자유기업센터, 1998.
- 김재홍, "진입규제의 비효율성", 산업조직연구, 제3집, 1994, pp. 1-17.
- 김태윤, 시장유인적 규제방식의 개발, 한국행정연구원 연구보고서, 1999. 12.
- 김태윤, 규제준수와 시장친화성, 한국행정연구원 연구보고서, 2000.
- 남일청·김종석, "과당경쟁과 정부규제", 한국개발연구, 제13권 제4호, 1991.
- 류정곤, "수산업규제개혁 평가와 향후과제에 관한 연구", 해양정책연구, 제16권 제1호, pp. 241-274.

- 박경효 · 정윤수, "규제순응의 확보전략-규제대안 및 규제다원주의 관점에서-", 한국행정연구, 제10권 제2호, 2001. 7.
- 신영태 · 김승, "연안어업의 관리제도 개선방향-어선어업을 중심으로", 수산경영론집, 제33권 제1호, 2002. 6. pp.69-85.
- 신용민, 어업제도의 사회적 비용에 관한 연구, 부경대학교 경제학박사 학위논문, 2001. 2.
- 신해용, 효율과 공정의 경제학, 세명서관, 1991.
- 스테인 에거트슨 저, 장현준 역, 경제행위와 제도, 자유기업센터, 1999.
- 유동운, "해양자원의 합리적 이용 · 개발에 관한 경제학적 연구(Ⅰ)", 수산경영론집, 제13권 제2호, 1982. 12.
- 유동운, "한국어업제도변화의 경제적 성과", 수산연구, 제14호, 2000. 12. pp.19-37.
- 이상고 · 강연실, "개방시대 자유시장원리적 어업관리제도에 관한 경제학적 연구", 수산경제연구, 제1권 제1호, 1994. 12, pp.1-32.
- 이상고 · 류정곤, "한국형 TAC 제도의 협동관리적 할당량관리체계(QMS)에 관한 연구", 수산경영론집, 제32권 제1호, 2001. 6, pp.99-123.
- 이준구, 미시경제학, 법문사, 1998.
- 정병휴 · 조병택, 현대산업조직론, 형설출판사, 1996.
- 최성애 · 한규설, "자주적 연안어업 관리주체에 관한 연구", 한국해양수산개발원 정책연구, 2002. 12.
- 최재송 외, "공유재 문제의 자치적 해결 : 충남 보령시 장고도 어촌계의 사례를 중심으로", 한국행정연구, 제10권 제2호, pp.152-172.
- 해양수산부, 자율관리형 어업 시범사업 실시요령, 2001. 5.
- 해양수산부, 해양개발기본계획-2001 시행계획, 2001. 6.
- 岡本清造, 漁場地代論, 御茶の水書房, 1979.
- 清光照夫 · 岩崎壽男, 水産經濟, 恒星社厚生閣, 1982.
- Barzel, Yoram, *Economic Analysis of Property Rights*, Cambridge : Cambridge University Press, 1989.
- Baumol, W. J., J. C. Panzar, and R. D. Willig, *Contestable Market and the Theory of Industry Structure*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1982.
- Coase, Ronald, "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics*, Vol.3, 1960. pp.1-44.
- Hausman, J., *The Effect of Improper Cost Regulation on Consumer Welfare from New Services and Investment in Telecommunications*, Auckland University, 1997.
- Hill, Jefferson, "Government Capabilities to Assure High Quality Regulation". *OECD Regulatory Management and Reform Seminar*, November, 2001

- Moscow, Russian Federation, 2001.
- Ladegaard, Peter, *Regulatory Management : Best Practises*. Paris : OECD, 2000.
- McDonald F, "Contestable Market-a new ideal model"? *Economics*, Spring, 1987, pp.183-186.
- OECD, "The Preliminary Report on the State of Regulatory Compliance", *The PUMA Regulatory Quality Review : Review of Japan and Mexico*, PUMA/REG, 1998.
- OECD, "Regulatory Reform in Korea", *OECD Reviews of Regulatory Reform*, 2000.
- ORIA, "Project on Alternative Regulatory Approaches", *Alternative Regulatory Approaches : An Overview*, OMB, 1981.
- Ostrom, Elinor, *Governing the commons : The evolution of institutions for collective action*, Cambridge, UK : Cambridge University Press, 1990.
- Ostrom, Elinor, *Crafting institutions for self-governing irrigation systems*, San Francisco : ICS Press, 1992.
- Scott, H. Jacobs, "An Overview of Regulatory Impact Analysis in OECD Countries". *Regulatory Impact Analysis : Best Practices in OECD Countries*, 1997.



## A Study on the Industrial Organization Policy for the Market-oriented Fisheries Management

Shin, Yong-Min

### Abstract

During the past 100 years, Korean fisheries management policies have enforced the license system, it is the most typical regulation system in Korean fisheries. Even now, it has caused resource management failure, it has also invited economic inefficiency and inequity. Accordingly, the Korean government has recently introduced the self-regulatory management system for fishermen with the TAC system.

These systems are one of the most market-oriented regulation systems in fisheries management systems. It is defined as regulatory policy tools other than regulations with command and control approach. It is also called "alternatives" which is composed of regulatory alternatives and non-regulatory alternatives.

The self-regulatory management system and the ITQ system are cooperative-based co-management between government and fishermen as an alternative management strategy ; it is gaining the increasing attention to improve the effectiveness of fisheries management in Korea. It is expected not only to positively improve function in fisheries regulation, but also to decrease inefficiency in fisheries policies.

However, these systems have many problems. The monopolization of rent is one of the typical examples. As solutions for the problem in the aspect of fishery management, fisheries policy is need of approach to industrial organization. For instance, Contestable market theory is one of the good theoretical background, it mean that market is able to free entry and free exit. Thus, fisheries management carry out policies such as revitalization of the used market of capital goods in fisheries, organize of the self-regulatory management group.

Conclusively, as the exploiters and managers, fishers and the government should put emphasis on improving economic efficiency so that fishery would grow as an industry that contributes to the increase of social welfare, and the change to that direction will be the only way for our fisheries to preserve its importance.

Key words : Fisheries Management System, ITQ, Self-regulatory Management, Market-oriented Regulation, Contestable Market