

최종보고서

어업구조조정 촉진을 위한 제도개선에 관한 연구

2009. 12.

주관연구기관 : 부경대학교

제 출 문

농림수산식품부장관 귀하

본 보고서를 “어업구조조정 촉진을 위한 제도개선에 관한 연구” 용역의 최종보고서로 제출합니다.

2009년 12월

주관연구기관명 : 부 경 대 학 교

총괄연구책임자 : 이 상 고

연 구 원 : 신 용 민

연 구 원 : 차 철 표

연 구 원 : 김 도 훈

연 구 원 : 한 규 설

목 차

슬라이드 요약문

제1장 서론	1
1. 연구 목적과 필요성	1
2. 연구과제 관련 국·내외 동향	5
3. 연구 추진방법과 추진체계	7
4. 연구 세부내용 및 범위	11
5. 연구 기대효과와 활용방안	12
제2장 연근해 어업구조조정 실태와 문제점	15
제1절 어업구조조정 실태	15
1. 어업구조조정 이행 실태	15
2. 어업구조조정의 추진실태	22
제2절 어업구조조정의 문제점	26
1. 어업구조조정의 운용체계의 문제점	26
2. 어업구조조정 사후 대책과 사회경제적 문제	29
3. 어업구조조정의 법체제 문제점과 개선방향	33
제3장 어업구조조정 활성화와 운용체계 개선	42
제1절 참여조건의 완화	42
1. 문제의 제기	42
2. 연안어업 참여조건 완화	44
3. 근해어업 구조조정 참여조건 완화	47
제2절 폐업지원금 지원방식 개선	53
1. 연안어업 폐업지원금 지원방식 개선	53
2. 근해어업 폐업지원금 지원방식 개선	57
제3절 어선·어구 잔존가치 평가방법 개선	62
1. 어선·어구 잔존가치 평가방법	62
2. 어선·어구 잔존가치 평가방법 개선	64
제4절 어업구조조정 사후관리 개선 방안	65

1. 사후관리 개선의 필요성	65
2. 어업구조조정 사후관리 개선 방안	68
제5절 어업구조조정의 운용 및 지원체제 개선	74
1. 어업구조조정의 운용체제	74
2. 어업구조조정의 관리 및 지원체제	80
제6절 어업구조조정의 운용 가이드라인 설정	86
1. 어업구조조정의 정책적 함의	86
2. 어업구조조정의 운용 가이드라인	87
제4장 어업구조조정 촉진을 위한	92
제1절 어업구조조정의 목적과 방향	92
1. 어업구조조정의 목적	92
2. 어업구조조정 정책 방향	98
제2절 어업구조조정 목표의 재정립	101
1. 어업자원관리를 위한 구조조정	101
2. 상설·제도화된 구조조정	103
제3절 어업자본의 진출입성 제고	108
1. 진입·퇴출 시스템 구축	108
2. 연근해 어업구조조정조합의 설립	112
3. 연근해어선은행의 설립	115
제4절 업계 자율적 구조조정	120
1. 어업인의 참여도 제고	120
2. 시장중심의 업계 자율적 구조조정	121
제5절 어업구조조정 활성화 방안	123
1. 어업구조조정 활성화 방향	123
2. 연안어업 구조조정 활성화 방안	126
3. 근해어업 구조조정 활성화 방안	129
제5장 외국 어업구조조정 사례 분석	140
제1절 주요국의 어업구조조정 실태 분석	140
1. 미국	140
2. 노르웨이	143
3. 일본	146

4. 대만	151
제2절 외국 어업구조조정 사례로부터의 시사점 및 교훈	159
1. 미국 어업구조조정의 시사점 및 교훈	159
2. 각국의 어업구조조정의 시사점 및 교훈	160
제6장 어업구조조정 촉진을 위한 제도 구축	166
제1절 입법의 필요성	166
1. 어업구조조정에 관한 근거법 필요	166
2. 새로운 어업구조조정제도의 도입을 위한 특별법 필요	167
3. 수산자원의 지속성을 보장할 수 있는 절차법 필요	168
4. 어업구조조정의 실효성을 보장하는 법률 필요	169
5. 체계적인 구조조정정책 및 제도 구축을 위한 법률 필요	169
6. 입법의 기대효과	170
제2절 수산업 구조조정 관련 법제의 현황과 문제점	172
1. 「수산업법」에 의한 어업구조조정	172
2. 세계무역기구(WTO) 협정의 이행에 관한 특별법	174
제3절 어업구조조정 특별법(안)	175
1. 제정 목적	175
2. 기본이념	176
3. 입법취지	176
4. 법률의 구성원칙	177
5. 법안	179
참고문헌	190
부록 1: 어업관리 구조조정의 기본 이론	195
부록 2: 여타 산업분야 구조조정에 관한 입법 사례	220
부록 3: 미국 어업보존관리법(Magnuson-Stevens Fishery Conservation Management Act)의 구조조정 관련 조항	231

표 차례

<표 2-1> 2009년도 연안어선 입찰 기초금액	18
<표 2-2> 어업구조조정 초기단계(1994-1998년) 추진실적	23
<표 2-3> 어업구조조정 제2단계(1999-2002년) 추진실적	24
<표 2-4> 어업구조조정 제3단계(2003-2008년) 추진실적	25
<표 2-5> 근해어업의 업종별 허가정수와 감소율 비교	34
<표 3-1> 근해어업 구조조정 대상 우선순위(2009년도)	49
<표 3-2> 근해어업 구조조정 참여 선정기준	51
<표 5-1> 노르웨이 어선감척사업 실적(1979-1995)	144
<표 5-2> 노르웨이 대형선망어업 어선감척사업 실적	145
<표 5-3> 노르웨이 트롤 저서어업 어선감척사업 실적	146
<표 5-4> 대만의 어획능력 관리 정책 및 규제	155
<표 5-5> 대만의 어선감척사업 추진 실적	158
<표 5-6> 대만의 계절적 휴어제 추진 실적	159
<표 5-7> 우리나라와 외국의 어업구조조정 비교 시사점	163

그림 차례

<그림 1-1> 어업구조조정 제도 개선의 연구 목적	2
<그림 1-2> 수산업 기반강화 위한 제도적 어업구조조정의 필요성	3
<그림 1-3> 낙후된 산업구조의 탈피 - 선진화된 수산업 구조의 재편	4
<그림 1-4> 연구의 추진전략과 방법	8
<그림 1-5> 연구의 추진전략과 체계	10
<그림 2-1> 어업구조조정 실적 및 투입예산	16
<그림 2-2> 어업구조조정 추진체계도	20
<그림 3-1> 어업구조조정 사후 어업관리 시스템	70
<그림 3-2> 어업구조조정을 통한 자원량과 어획량 조정	75
<그림 3-3> 어업구조조정의 정책적 운용체계	77
<그림 3-4> 정부주도 어업구조조정의 계획수립 체계	80
<그림 3-5> 어업자 자율적 어업구조조정의 계획수립 체계(정부승인 체계)	81
<그림 3-6> 어업자 자율 구조조정 계획수립 체계도	82
<그림 3-7> 어업구조조정의 감시·감독 시스템	83
<그림 4-1> 일본 대중형선망 2척구성선단 조업시스템 비교	134
<그림 5-1> 대만 연안어업의 어선척수와 생산량 변화 (1950-2007)	152
<그림 5-2> 대만 원양어업의 어선척수와 생산량 변화 (1950-2007)	154

슬라이드 요약문

제1장

서 론

제1장 서론

1. 연구 목적과 필요성

가. 연구 목적

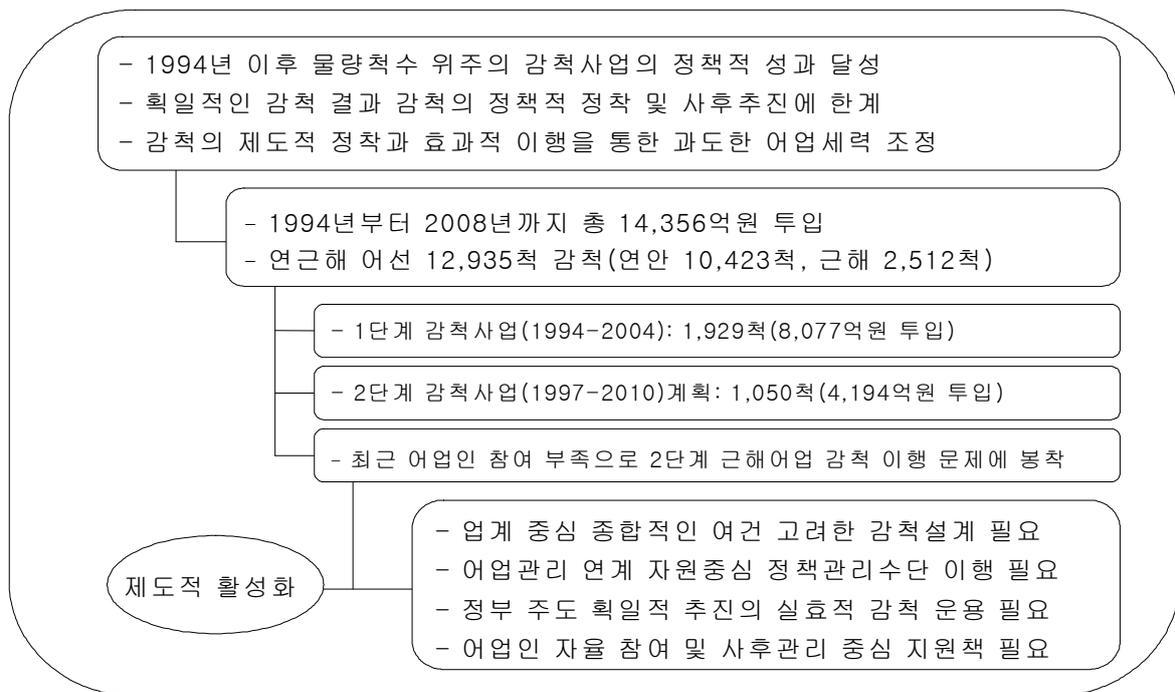
우리나라는 전통적으로 어업노력량 관리 중심의 어업허가제를 근간으로 하는 어업관리체계를 지니고 있다. 이 같은 어업노력량 관리중심의 어업관리 노력에도 불구하고 과잉어업노력량과 자원남획의 결과 연근해 자원량이 줄어들고, 이에 따라 어획량도 1986년을 기점으로 이후 지속적으로 감소하고 있다. 이러한 자원량 수준 저하에 따른 어획량 감소에 따라 어업수입이 저감하고, 유류비, 인건비, 어선·어구 수선유지비 등의 어업경비 상승에 따라 어업경영상황은 계속 악화되고 있다.

이러한 배경으로 우리나라는 어업구조조정 감척을 통해 어업세력을 줄임으로써 자원량의 증가를 꾀하고, 이에 따른 어획량 증대의 어업경영 개선을 도모코자 노력하고 있다. 1994년부터 추진된 어업구조조정의 결과 2008년까지 연안어선 11,280척(3,443억 소요), 근해어선 438척(1,498억원 소요)으로 계획 대비 약 70%의 성과를 달성하였다. 감척 중심의 어업구조조정은 연근해 어업세력을 어업자원에 적합한 수준으로 줄여서 남획이나 고갈된 수산자원을 회복시키고 어업자원의 지속적 이용 및 어업경쟁력 제고에 그 목적을 두었다. 과잉어획이나 자원남획, 지대소멸과 같은 어업문제의 근본 원인이 되는 과잉어업세력의 가장 확실한 조정수단인 감척이 지니는 자원 지속성이나 경제 수익성의 효과는 다양한 업종에서 나타나는 산업적 효과를 거양하고 있다.

그러나 그동안 획일적인 어업구조조정 제도로 인하여 사업의 실질적인 효과나 이행의 효율성 측면에서 많은 문제가 제기되었다. 어업구조조정이 좀 더 다양하게 어업문제의 해결책으로 활용하지 못한 점도 동 사업 이행의 문제점으로 지적되고 있다. 구조조정이 독자적으로 이행됨으로서 얻는 어선감척의 효과도 중요하나 여타 정책과 혼용하여 복합적으로 다양하게 운용함으로써 얻을 수 있는 정책적 효과는 이미 외국사례에서 높이 평가되고 있다. 특히 대규모의 어선감척으로 “어선원의 실업”이 사회문제로 대두되고 있으나, 이에 대한 대책 등이 미흡시급한 점이나 근해 대형·저인망 업종의 참여 부족 등으로 인하여 사업 이행의 제도적 모순점이 도출되었고, 나아가 사업의 지속적 추진에 그 한계를 보이고 있는 실정이다.

그래서 지난 15년동안 추진해 온 어선감척 위주의 어업구조조정에 대한 정책적 전환이 제도적으로 요구된다. 연근해 어업구조조정은 어업관리의 주요 정책수단뿐만 아니라 향후 각종 정책과 연계한 정책의 다변화에 중요한 역할이 기대되므로 기존 이행의 문제점을 극복하고 제도적 활성화가 시급하다. 기존 어업구조조정의 문제점을 극복하고 체계적 제도 마련과 업종별 특성에 맞는 다양한 지원방식을 도입하여 단순 어선감척의 어업구조조정이 아닌 수산업 구조조정으로 제도적 확대 정착은 물론 어업구조조정사업의 효과를 거양하는 변화가 요구된다.

이에 동 연구는 기존 어업구조조정 활성화를 위한 실효성 있는 구조조정제도 도입, 인센티브 부여, 어선감척사업에 수반된 어업인 실업 및 어촌지역 공동화에 대한 안정화 지원, 그리고 잔여 어업인의 부담 부여 등 법적·제도적 근거 마련에 그 목적으로 둔다.



<그림 1-1> 어업구조조정 제도 개선의 연구 목적

나. 연구 필요성

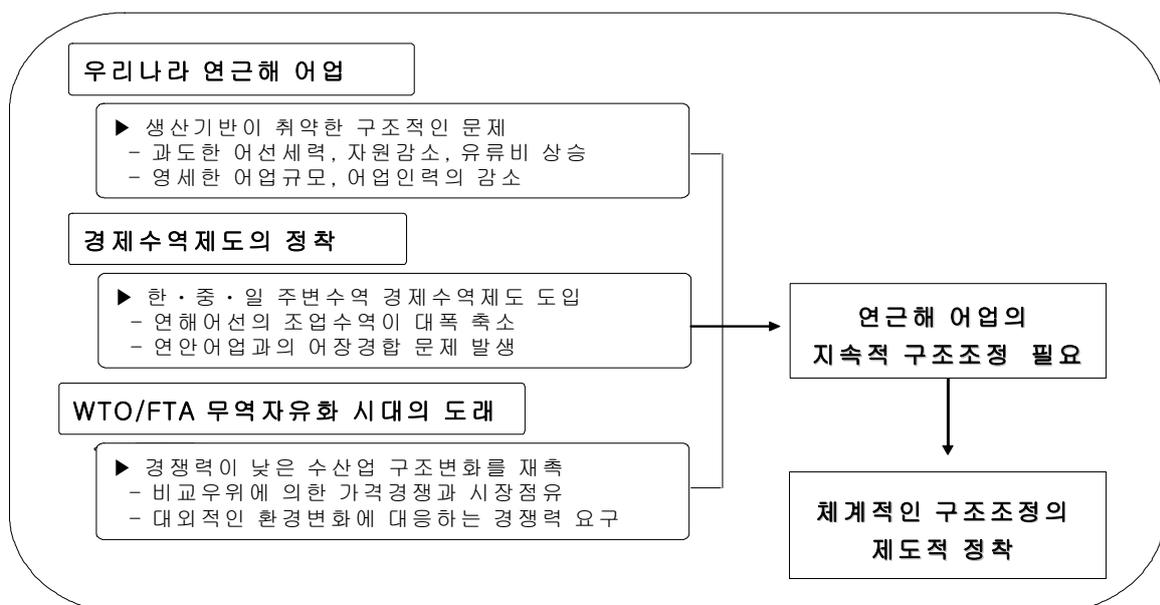
어업구조조정은 국가의 어업노력량의 관리에 가장 유용하게 사용되는 어업관리 수단이다. 최근 세계 각국의 어업자원량이 심각하게 감소되는 원인으로 과잉어업세력을 꼽고 있다. 어업

에서 과잉어업세력은 어업자원이 지나는 공유자원의 성격에서 피할 수 없는 현상으로 받아들이고 있으나 그 정도가 자원붕괴의 근본이라는 심각성을 띠고 있다. 따라서 대부분의 국가에서 과잉 어업세력을 줄이기 위하여 구조조정사업을 다양하게 활용하고 있다.

그러나 어업구조조정을 보다 활성화한 어업관리의 중심 수단으로 제도적 정착이 필요하다. 그래서 어업인 자발적 참여가 부진한 어업구조조정 사업의 활성화를 유도하고, 어업구조조정을 위한 다양한 정책을 개발하고, 나아가 수산선진화에 핵심인 노후 어선의 선진화 문제의 해결하기 위한 어업구조조정 중심의 다양한 정책 개발과 업계 경영전략 구축을 위한 다양한 방안 개발의 필요성에 따라 동 연구가 시급하게 요구된다.

연근해 어업구조조정의 활성화를 위하여 구조조정 이행에 대한 경제적 환경조건의 역할과, 산업과 장기적인 수익분배, 어업에서 광범위한 개혁저항을 감소시키거나 지지를 얻기 위한 전략적 보상책으로의 수단, 어업구조조정으로부터 잠재적 이익의 향유를 통한 정부와 산업간의 신뢰성의 중요성 등을 포함하는 다양한 관점에 대한 어업구조조정의 연구가 요구된다.

어업구조조정은 수산업의 지속적 발전을 위한 유용한 정책수단이었던 것이 증명되어 왔으나 일정한 상황에서만 유용하며, 강력한 어업권과 (노력량 또는 어획량 관리수단) 입어권에 기초하여 관리되고 합리화된 수산개혁의 자원 생태적 어업건강상태의 변화에 대한 동 정책수단의 정책적 결과에 대한 보다 많은 연구가 시도되어야 한다.

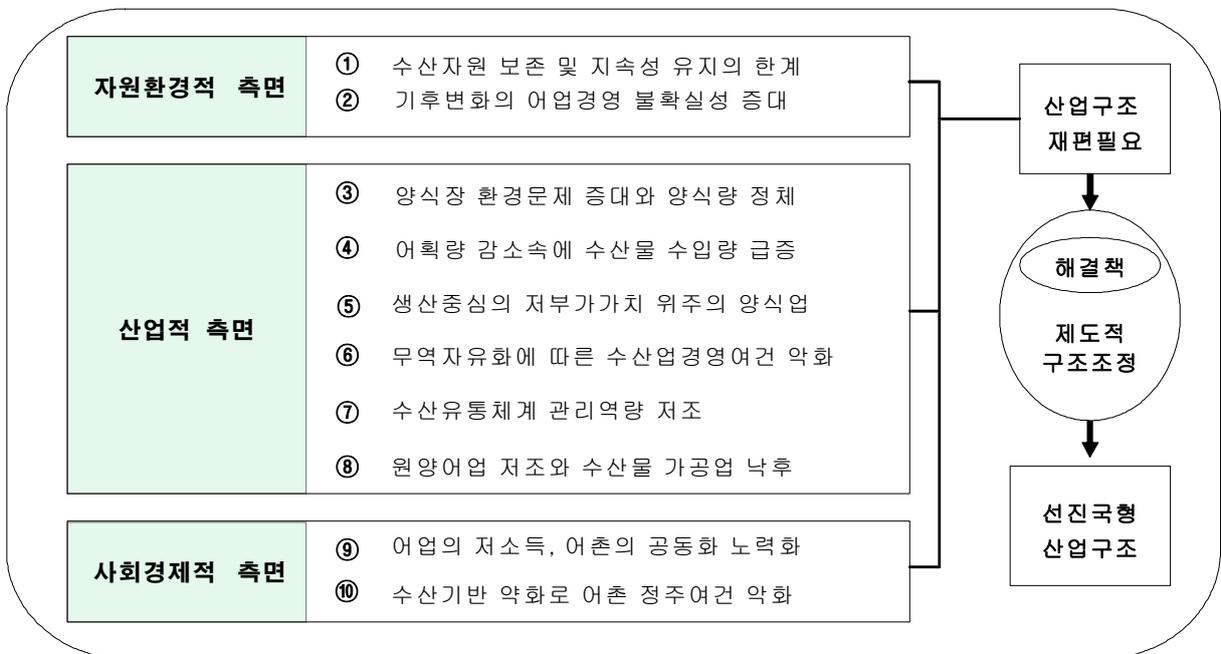


<그림 1-2> 수산업 기반강화 위한 제도적 어업구조조정의 필요성

최근 어업이 지니는 자원고갈의 환경문제 발생의 근본 원인은 자원남획을 일으키는 과잉어업세력이라고 밝히고 있다. 어업에서의 과잉어업세력은 이미 오랜 전부터 어업이 지니는 고질적인 병폐라고 불리고 있으며, 그 원인에 대해서는 여러 가지 의견이 있을 수 있으나, 대체로 어업의 대상이 되는 바다 고기, 즉 어업자원의 공유재산적(共有財産的, common property) 성격에서 비롯된다. 어업이 지니는 환경문제를 해결하기 위해서 바로 과잉어업세력을 적정한 수준으로 줄이는 어업구조조정이라는 정책이 있으며, 대부분 국가에서 많이 사용하고 있다.

구조조정 감척사업은 고질적인 어업의 과잉노력을 감소시키는 적극적이고 확실한 정책수단으로서 광범위하게 활용되며, 동 사업은 어업의 과잉노력 문제를 다루기 위한 다양한 정책수단들(toolkit)중에서 필수적 수단이며, 일반 산업에서도 수익성을 향상 또는 생산구조의 합리성 증진을 위해 종종 어업에서의 감척과 같은 어업구조조정에 관심을 가지게 된다.

경제적 관점에서 감척사업은 어업경영에 뜻하지 않는 투자위험이 있을 수 있으며, 최근의 여러 분석과 경험에서 이론적으로나 실행적인 면에서 보다 신중하게 감척사업을 이행하게 된다. 감척사업과 어업에 대한 사업성과의 성공적 달성은 정책개혁의 정치 경제학적인 관점의 기획과 이행의 영향을 많이 받고 정책적 조치와 관련된 조정 정도에도 크게 영향을 받게 될 것이다.



<그림 1-3> 낙후된 산업구조의 탈피 - 선진화된 수산업 구조의 재편

구조조정 감척사업이 독립적으로 이용되면 어업에서 불완전하게 개발 이행되는 입어 및 이용권의 권리로 남아 있는 “경쟁적 조업” 유인책 문제에 대한 장기의 해결책을 제공하지는 못하며, 보완적인 조치들이 수산업을 효율적으로 관리하기 위해 취해지지 않는다면, 잔존 어업자들이 노력량을 증대함으로써 단기에 감척의 이익은 소멸되고, 이전에 활동하지 않은 어업과 어업권이 다시 활발해 지거나, 어업에 참여하는 새로운 과잉노력량 문제가 발생하게 된다는 점도 어업구조조정의 상시 제도적 체계화의 필요성을 말해주는 것이다.

구조조정 감척사업의 지속적 이행을 위한 기금조성은 미래에 예상되는 자원지대가 자산가치 범위에서 자본화될 것이므로 어선과 어업권의 가격이 증가하는 결과를 가져오며, 이는 미래의 감척사업 비용을 증가시킬 것이고, 장기간에 걸쳐 기술적인 변화와 자본보충을 통해 어업노력량 감소의 감척사업 효과를 상쇄로 인한 지속적인 감척사업이 요구된다.

2. 연구과제 관련 국내외 동향

가. 국내 동향

1994년 이후 지속적으로 어업구조조정을 시행하면서 다른 정책과는 달리 다수의 구조조정 사업에 대한 연구가 반복적으로 진행되어 왔다. 초기의 연구는 1983년도에 수행된 “연근해어업 구조개편 방안”인데 동 연구에서는 1970년대의 개발 일변도 정책의 후유증의 하나인 연근해어업에 대한 어업구조조정 문제 상황을 인식하고 지속적인 수산업 발전 방안을 제시하였다. 그러나 최초의 연구라는 의미를 갖고 있으나 연근해어업을 전체적으로 분석하여 업종간의 구체적인 구조조정 문제 그리고 그에 따른 발전방안을 제시하지는 못했다.

1987년 “연근해 수산자원관리의 합리화 방안”에서는 수산자원관리에 대한 교과서적인 내용을 포함하고 연근해 어업자원의 상태를 비교하였다. 또한 어업자원이 회복되기 위해서는 다양한 어업의 통합이 이루어져야 한다고 주장하였다.

1990년대에 들어서는 연근해어업의 구조개편 문제에 있어 1980년대보다 더욱 구체적인 연구가 수행되었다. 예를 들면 “한국연근해어업의 경영구조에 관한 연구(1990)”에서는 연근해어업의 경영실태를 분석하고 분석결과에 따라 종합적인 경영구조 개편 방향을 제시하였다. 그러나 종합적인 분석이 아닌 경영분석적인 면에만 국한하였다. 또한 1991년에는 “우루과이 라운드(UR) 이후 국제경쟁력 제고를 위한 연근해 어업구조조정 방향”이라는 연구가 수행되었는데

기존의 연구와 달리 구체적인 감척규모를 제시하였다. 1992년도에 수행된 "연근해어업 구조조정을 위한 조사연구"에서는 구체적인 정책방향을 제시하였다.

2000년대에 들어와서는 "근해어업의 종합적인 구조개선에 관한 연구(2001)"가 수행되었는데 연근해어업의 구조적인 문제, 여건변화 및 자료 분석 등 종합적인 접근 방법을 통하여 적정 어선규모, 조업구역조정, 업종통합 등의 방안을 제시하였다. 그러나 정책집행을 위한 구체적인 수단에 대해서는 언급을 하지 않았다.

주요 연구내용을 보면 다음과 같다.

- 어선감척사업의 국제비교와 정책적 함의(한국해양수산개발원, 2003)
- 입찰에 의한 어선 감척제도 도입에 관한 연구(여수대 산업대학원, 2005)
- 어선감척사업 제도개선에 관한 연구(해양수산부, 2005)
- WTO/DDA협상 이후 수산업·어촌 정책방향에 관한연구(한국해양수산개발원, 2006)
- 근해어선감척사업 제도개선에 관한 연구(해양수산부, 2007)
- 연안어업 구조조정 촉진을 위한 연안어선 감척 재추진(농림수산식품부, 2009)

나. 국제 동향

많은 국가에서는 다양한 어업구조조정을 시행해 오고 있다. 미국의 오레곤과 워싱턴 주의 경우 연어어업에서 지속적인 어선 감척사업을 실시하였고 북동지역에서도 다양한 어업에 대한 어업구조조정 감척이 1996년부터 시작되었다. 캐나다는 브리티시 콜럼비아에서 연어어업, 대서양 가재어업, 최근에는 대서양 저서어 어업에 대해서 어업구조조정 감척을 실시하였다. 또한 EU 회원국, 호주, 뉴질랜드, 일본 등의 국가들도 어업구조조정 감척을 시행하였다.

캐나다 연어어장에서 실시한 감척사업은 어업자원이 고갈되거나 아주 심각한 수준으로 줄어드는 상황에서 이루어졌다. 또한 호주 북부지역 참새우 어장에서도 향후 어획 가능성을 위협할 정도로 심각한 남획상황에 대처하기 위해 감척이 시행되었다. 이들 어업구조조정 감척의 목표는 고갈된 자원이 MSY수준으로 회복시키는 것이다. 이와 같이 다양한 외국의 어업구조조정 감척은 i) 과잉어획능력 감축수단, ii) 어업허가권의 재분배 수단, 그리고 iii) 외부 환경변화에 대한 대응수단 등으로 진행되고 있다

다음으로 어업구조조정 감척의 선행연구는 어업에서의 과도한 어획능력을 감소시키기 위한 수단으로써 수행되어져 왔다. Anderson(1998)은 시뮬레이션 모델링을 이용하여 감척사업이 실제의 어업관리 문제에 어떻게 이용되어 질 수 있는지를 분석하였다. Hillis 와 Wium(1998)

은 생물경제학적인 분석을 이용하여 Irish Sea에서의 Nephrops 어업에서의 어선 감척, 어획 할당량과 망목규제 등 3가지 어업관리 방식에 따른 효과를 비교·분석하였다.

Holland와 그 외(1999)는 논문에서 어선 감척사업의 적절한 디자인이 사업의 성과를 향상시킬 수는 있지만 어업에서의 과잉 어획능력의 문제를 해결하기 위한 방법으로는 일반적으로 효과적이지 못해왔음을 지적하였고, Weninger 와 McConnell(2000)은 Cournot 모델을 이용하여 최대어획가능량(total allowable catch; 이하 “TAC” 라고 함)으로 규제되는 어업에서의 어선 감척 및 어업허가권 감축사업의 전후의 어선 운영에 대한 균형을 설명하고 감척사업/어업허가권 감축사업에 의해 기대되어지는 후생효과(welfare effects)와 분배효과에 대해 언급하였다.

감척사업이 캐나다, 미국, 유럽연합, 일본, 노르웨이, 호주 등에서 이용되고 많은 감척비용이 소요되었지만 감척사업 이후 동일어업에 잔존하는 어선의 이윤과 생산성에 대한 감척의 효과를 계량적으로 분석한 연구는 Fox 외(2003)에 의해 처음으로 이루어졌다. 반면 Townsend (1985, 1990)와 Rettig (1998), Campbell(1989) 등은 유효 어획능력의 증가를 억제하기 위해서는 엄격한 조건이 부과돼야 하나 실제 이렇게 엄격한 조건이 부과되는 경우는 거의 없으므로 다른 제도적인 보완이 없으면 감척사업이 목적을 달성할 가능성은 매우 제한적이라고 결론을 내리고 있다.(자료 참조: 조정희 외, 어선감척사업의 국제비교와 정책적 함의, 한국해양수산개발원, 2003)

3. 연구 추진방법과 추진체계

가. 추진전략 및 방법

연구 추진전략 및 방법론은 199년부터 시행되어 온 연근해 어업구조조정의 결과 내용을 토대로 자원 및 어업에 중심의 기초 자료조사, 구조조정사업에 대한 어업인 중심 현장조사, 그리고 어업인의 경영상태와 자원 및 어업관리 수단 및 정책운용 현실을 감안한 어업인의 설문조사를 통하여 어업구조조정의 활성화 방안과 법제도 구축을 위한 전체 연구를 5단계로 나누어 추진한다.

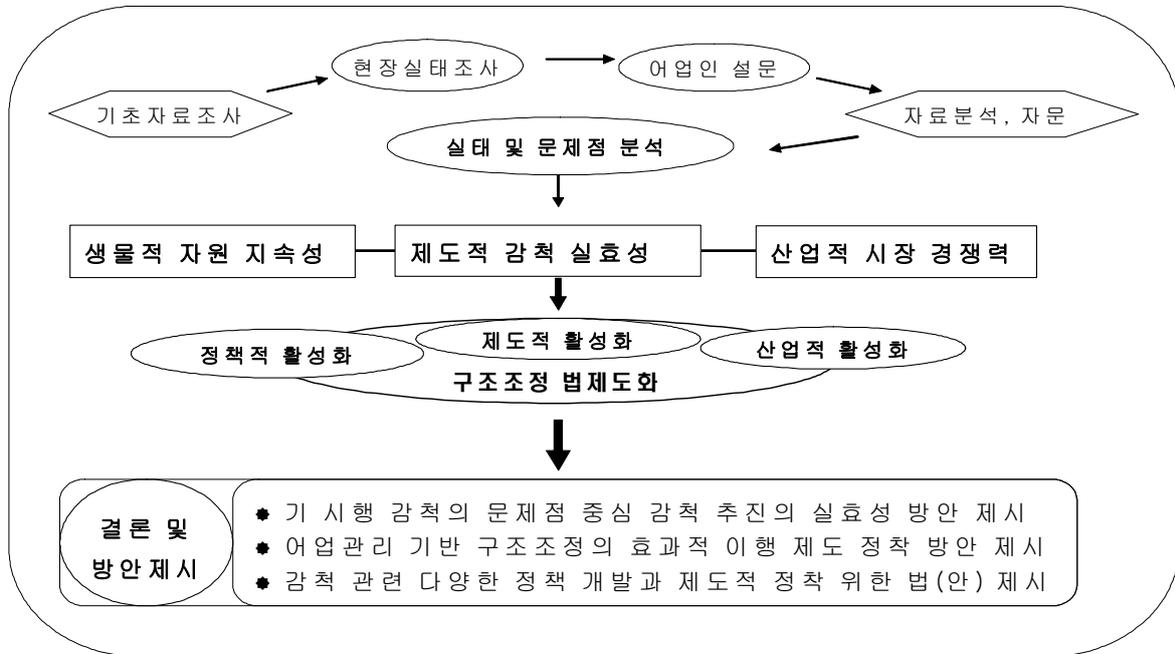
연구 1단계에서는 연근해 어업구조조정에 대한 기존 연구 자료(각종 보고서 및 행정 자료를 종합 검토 한 후, 가용한 모든 자료와 기법을 활용하고, 어업구조조정에 관련된 대내외 변동사항을 충분히 고려하여 어업구조조정의 문제점과 원인에 대한 분석을 하고, 이를 토대로 구체

적으로 구조조정사업의 활성화를 위한 기초자료를 마련한다.

연구 2단계에서는 연근해 어업구조조정 대상 업종 및 구조조정 어업자를 중심으로 어업구조조정에 대한 현장조사를 실시한다. 어업구조조정의 필요성에서부터 구조조정 과정에서의 문제점과 어업구조조정 이후의 어업사태 변화에 대한 제도적, 사회경제적 관점의 정보를 습득한다.

특히 어업구조조정 참여 어업인 및 잔존 어업인 중심의 어업구조조정에 대한 효과 중심의 자원량 및 어획량 변화에 대한 이해 정도를 관찰하고, 구조조정사업이 지니는 기대 효과와 해당 어종의 자원상태의 변화에서 추정되는 어획량의 변화에 대한 이해를 토대로 자원회복의 가능 정도 파악 및 어업노력량의 감소(감척)로 인한 자원상태의 변화를 살펴보고 어업의 과잉이나 남획상태에서 완전 내지 적정상태로 회복하는 개발경로의 관계를 조사한다.

연구 3단계에서는 대상 어종이나 어업구조조정 원인에 대한 종합분석을 시도하며, 이 단계의 분석은 어업구조조정의 핵심임을 고려하여 대상 어업에 대한 자원중심 진단을 기본적으로 생태자원, 기술제도, 경제경영, 어촌사회로 나누어 어업구조조정의 효과와 문제점을 분석한다. 어업구조조정의 문제점은 사회경제적 발전성, 자원생물적 지속성, 제도적 효율성의 관점에서 분석한다.



<그림 1-4> 연구의 추진전략과 방법

연구 4단계에서는 어업구조조정의 활성화를 위한 기초 분석으로 우선 3단계 분석 내용의 어업구조조정사업 실태 및 문제점 분석 내용을 가지고 우선 생물적 지속성, 제도적 어업구조조정의 실효성, 산업적 시장경쟁력의 관점에서 문제점을 다시 재분석한다. 이를 토대로 구조조정사업의 활성화 방안을 첫째, 생물적 지원 지속적 관점에서 어업구조조정의 활성화, 둘째, 제도적 어업구조조정의 실효성 중심의 활성화, 마지막으로 산업적 시장 경쟁력을 위한 어업구조조정의 활성화 방안을 도출한다.

연구 5단계에서는 어업구조조정의 법제도적 구축을 위한 제도적 대안을 제시한다. 어업구조조정의 법제도적 대안은 어업구조조정의 정책적 활성화, 제도적 활성화, 그리고 산업적 활성화를 중심으로 현실적이고 실효적인 어업구조조정의 가버넌스(governance; 協治) 이행체계를 구축하는 방안을 제시한다.

연구 6단계에서는 각 단계별 연구 분석 내용을 종합하여 기존 어업구조조정을 수정·보완하고, 어업인의 어업경영의 관점에서 현실적으로 실행 가능한 가버넌스 유형의 어업구조조정의 법제도적 이행체계를 구축하고, 이에 는 어업인의 관점에서 보다 효율적이고 시장성(이윤성, 수익성) 있는 어업구조조정의 이행방안 수립한다.

나. 연구 추진체계

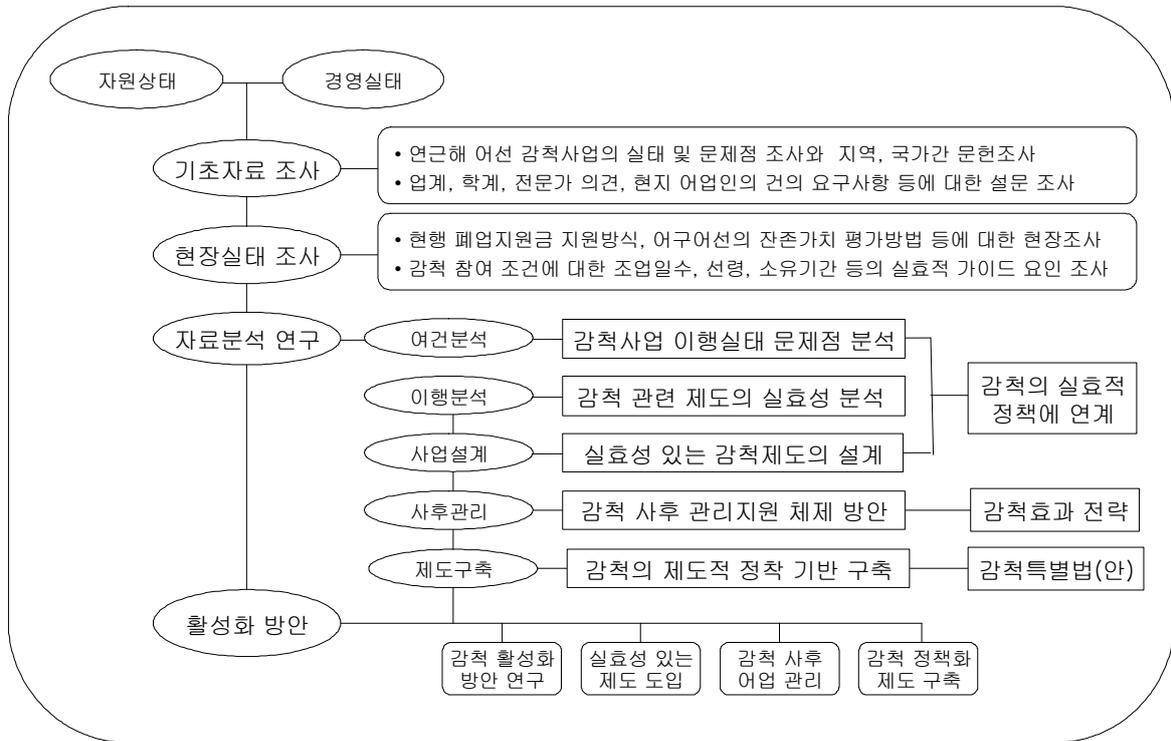
연구개발 추진체계는 주어진 4개월의 연구기간을 효과적으로 이용하고, 제도 및 정책과제임을 감안하여 연구내용의 검증이 연구기간 안에 충분히 이루어 질 수 있도록 현실문제의 다각적인 분석 및 접근, 충분한 사례연구와 내용 검증, 현실적으로 실용 가능한 정책 안의 도출에 연구력을 집중한다.

연구 분석을 여건분석, 이행분석, 사업설계, 사후관리, 제도가축의 5단계로 나누어 단계별로 연구내용을 분석 추진하되 전체의 분석연구가 실용 가능한 정책방안의 도출에 집중 될 수 있도록 아래의 <그림 1-5>와 같은 연구개발 추진 체계도에 따라 분야별 분석연구의 결과가 어업구조조정의 체계적 이행방안에 효과적으로 접근할 수 있도록 분석연구 흐름의 일체화 내지 개방 시스템으로 진행한다.

연구의 목표 접근을 보다 효과적으로 추진하기 위하여 아래의 <그림 1-5>와 같은 연구개발 추진 체계도에 따라 전체 참여 연구원을 순환 책임제 형태로 구성하여, 이러한 연구 체계는 한 분야의 연구원이 다른 분야의 연구에도 책임 있게 참여하게 되므로 각 분야의 독립된 연구가 전체 연구의 흐름에 따라서 연관성 있게 진행한다.

본 연구의 연구원 구성도 여건분석, 이행분석, 사업설계, 사후관리, 제도구축의 5단계별로 각각 혼용구성을 통하여 각 분석 분야별 연구책임제로 전개하여 연구의 독립성을 유지하면서 전체 분석연구의 유기성을 확보하여 분석의 전체론적 접근(holistic approach)이 가능토록 하고, 특히 분석별 연구가 효율적으로 전체 분석연구의 목표에 접근할 수 있도록 분석 내용의 상시 교환체계를 구축한다.

5단계 연구의 연구원 혼용 연구책임제는 연구기간이 충분치 못하고, 과업수행의 세부 분석 연구과제가 서로 단계별 연계성을 지니고 있을 경우에 보다 신속 정확하게 각 세부 분석과제의 동시 수행이 가능하다.



<그림 1-5> 연구의 추진전략과 체계

특히 어업구조조정의 제도적 상시 체계화와 실효적인 이행방안이 각 어종이나 업종에 대한 여건분석, 이행분석, 사업설계, 사후관리, 제도구축의 종합분석이나 종합적 통합 기능화에 대한 기초적 분석과 동시 다발적으로 연구를 수행해야 한다. 이러한 연구방법은 연구의 진행과 수시로 연관 분석분야의 연구 결과를 바탕으로 한 연구의 진행이 가능하므로 최종 연구결과

각 분석간 상호 연계성을 완전하게 갖출 수 있게 된다.

4. 연구 세부내용 및 범위

가. 연구 범위

연구범위는 기존 어업구조조정 실태와 문제점의 실용적 분석을 토대로 활성화 방안을 도출하고, 이를 제도적으로 상시적 이행체계를 구축하기 위하여 법제도적 방안을 제시한다. 동 방안은 어업구조조정의 제도화를 위한 법(안)을 포함한다.

나. 연구 세부내용

연구의 세부내용은 다음과 같다.

- 현행 어업구조조정 실태 및 문제점 조사·분석
- 업계·학계 전문가 의견, 현지어업인의 건의·요구사항 등에 대한 실태(설문) 조사를 통하여 문제점의 조사·분석
 - 문제점 조사분석을 통하여 제도개선을 위한 기초자료로 활용
- 어업구조조정 활성화 방안 연구
 - 현행 폐업지원금 지원방식, 어선·어구의 잔존가치 평가방법 개선 방안
 - 예시) 폐업지원금 상향조정, 어구의 평가범위(육상시설 포함여부) 등
 - ※ 근해 대형·저인망 업종의 참여부진의 주요 요인으로 분석됨
 - 조업일수, 선령, 소유기간 등 현행 참여조건 완화 수준
- 어업구조조정 사후 관리 등
 - 어업구조조정 이후 실직 어선원에 대한 지원대책
 - 폐업어선 재활용 활성화 방안
 - 어선현대화, 우호협력국가 무상지원·수출 등에 관한 사항(폐선으로 인한 환경오염, 자원낭비 등 지적)

- 어업구조조정 시행한 업종·어장 등에 대한 사후 관리방안

- 실효성 있는 다양한 어업구조조정제도의 도입
- 상시 어업구조조정을 제도화 하는 방안
 - 농업분야 ‘농지은행’, ‘경영이양 직불제’ ‘농촌형 역모기지론’등의 제도 벤치마킹
- 참여 어업인에게 다양한 인센티브 부여를 통한 구조조정 지원 방안
- 업종별 단체협약 등을 통한 의무감척 추진 방안
- 잔존 어업인에 대한 부담강화를 통한 구조조정 유도 방안
- 유류소모가 많거나, 노후화된 어선의 구조조정시 유류절감형 내지 규모화된 어선 신조 등 연계방안 등

- 어업구조조정 촉진을 위한 법·제도 구축
- 어업구조조정 촉진을 위한 특별법(안) 마련
 - 어업구조조정의 개념과 목적을 분명히 하고, 대상·방법 등 조문화
 - 어선감척 강행수단, 실직어선원 지원대책, 폐업어선 재활용 등에 대한 근거규정 마련 등

5. 연구 기대효과와 활용방안

어업의 고질적인 병폐인 과잉어업세력, 과잉어획, 지대소멸을 제도적으로 치유할 수 있는 방법은 그 한계를 보이고 있다. 이러한 어업의 병폐를 치유할 수 있는 가능성은 자원에 균형된 적정 어업세력의 유지에 있다. 그러나 자원에 균형된 적정 어업세력의 유지는 현실적으로 불가능한 일이나 어업구조조정과 같은 어업구조조정을 통한 과잉어업세력의 제거는 어느 정도 성과를 거두고 있다. 이러한 성과는 어업구조조정의 지속적 이행체계인 법제도의 구축에서 가능하다.

어업구조조정의 제도적 이행을 위한 법체계의 구축은 구조조정을 어업인 중심 상시화하는 것이다. 어업의 생산주체인 어업인 스스로 과잉투입노력을 조절할 수 있도록 하는 제도적 장치가 마련되는 셈이다. 어업에서 어업세력은 곧 생산에 투입되는 생산요소이다. 이러한 생산요소가 과잉투입된다는 것은 생산주체인 어업인에게도 막대한 경제적 손실을 가져올 뿐만 아니라 과잉생산, 즉 남획의 결과 자원이 붕괴되는 2중의 경제적 손실을 어업인은 입게 된다. 이

러한 상황을 고려한다면 어업구조조정의 법제도적 상시화는 어업을 통한 어업노력량을 어업인이 스스로 조절할 수 있는 체계가 구축되는 것이다.

동 연구는 지난 15년 동안 수행해 온 우리나라 어업구조조정의 실태와 문제점 분석에 기초하여 어업구조조정의 제도적 활성화와 함께 동 사업의 최적이행 지침을 개발하는 것으로 이는 정책 입안자들이 감척계획에 필요한 정보를 제공하며, 연구결과를 토대로 어업구조조정 촉진을 위한 특별법 제정을 위한 기초자료로 활용하게 된다. 특히 어업구조조정 촉진을 위한 특별법(안)은 다양한 관점에서 수용 가능한 법체제를 제안하고, 이러한 법체를 통하여 어업구조조정이 제도적 상시화의 정책수단으로 이행될 수 있게 한다.

제2장

연근해 어업구조조정 실태와 문제점

제2장 연근해 어업구조조정 실태와 문제점

제1절 어업구조조정 실태

1. 어업구조조정 이행 실태

가. 어업구조조정 이행 실태 개요

연근해 어업인원의 불확실한 변화에 적극적으로 대응하고 어업의 경쟁력 강화를 통한 산업 기반 구축을 위해 어업구조조정이 추진되고 있다. 이러한 어업구조조정의 목적은 연근해 어업 인원 수준에 적합한 어업노력량을 유지하여 지속가능한 생산을 통한 어업경쟁력 강화 및 어업인 소득증대에 기여하고자 과잉 어업세력을 제거하는 것이다. 또한 자원남획으로 수산자원 보존에 크게 영향을 미치는 어업과 국내외 어업여건의 변화나 어업생산성의 감소로 어업경쟁력이 취약하거나 악화된 어업을 축소하고 조정하는 데 그 목적을 둔다.

현재 우리나라의 수산업은 자연성장율을 초과하는 과잉 어획과 해양환경 악화 등으로 인해 연근해 어업인원 감소, 소비자 지불가격 증가로 인한 소비자 후생 악화, 그리고 어업 생산량 감소, 어선의 노후화 및 어선원의 임금상승 등으로 인한 어업 경영수지가 악화되고 있는 등 대내적으로 많은 문제점들이 있다. 대외적으로는 면세유를 비롯한 수산보조금이 규제될 가능성이 높아지고, WTO/DDA 및 FTA 협정은 우리나라 어업경쟁력을 더욱 악화시킬 것이다. 이에 따라 연근해어업의 안정적인 수산물 공급과 어업의 국제경쟁력을 유지하기 위해서는 어업세력을 적정 수준으로 축소, 조정하는 등 어업경쟁력 강화를 위한 방안으로 지속적 구조조정이 필요하다. 따라서 효율적이고도 종합적인 구조조정 방안의 수립과 시행이야말로 우리 어업의 지속성 유지를 위한 요구 조건이 되고 있다.

우리나라는 <그림 2-1>에서 보는 바와 같이 1994년 연근해어업 감척사업을 시작한 이래 2008년까지 연안어선 11,280척, 근해어선 2,380척 등 총 13,660척을 감척하였다. 이같이 지속적인 감척을 통해 어선척수는 감소하고 있으나, 어업자원량에 비해 아직도 과도한 실정이며, 불법어업 등으로 인한 어선감척의 효과를 상쇄시키는 요인들 역시 상존하고 있다. 그동안 어선감척의 확대와 더불어 이러한 문제 해결을 위한 여러 정책 대안을 강구하여 왔으며, 구조

조정을 통한 어선 감척이 실질적이고 가시적인 효과를 거두기 위해 사업시행 이전에 유휴 허가 정리와 과학적 자원조사 및 평가에 근거한 적정 허가정수 설정에 노력하여 왔다. 또한 감척 사업과 병행하여 톤수 및 마력수 제한 등 기존의 어업관리수단에 대한 철저한 준수를 통해 더 이상 어획능력이 증가하지 않도록 사후 관리 역시 강화하여 왔다.

▪ 총 1조 5,182억원 투입 16,823척 감척('94~'08)

- 연안어선: 일반감척 10,423척
- 근해어선: 2,512척(일반감척 1,204척, 국제감척 1,308척)
- 소형기저정리: 2,467척('05-'06)

▪ 연근해어선 감척실적 및 예산

(단위: 척수, 억원)

구 분		'94-'96	'97-'98	'99-'02	'03-'08	감척실적	투입예산
계		307	294	1,736	13,065	16,823	15,182
연안어업		275	111	112	9,925	10,423	4,115
근해어업	소계	32	183	1,624	673	2,512	10,241
	일반감척	32	183	316	673	1,204	3,798
	특별감척	-	-	1,308	-	1,308	6,443
소형기저정리		-	-	-	2,467	2,467	826

<그림 2-1> 어업구조조정 실적 및 투입예산

최근에는 연근해 어업구조조정의 실효성 확보를 위해 강제감척의 필요성 제기와 함께 연근해 어업인원 및 경영상태를 고려하여 어업정책상 감척이 필요한 대형인망류 업종(탄소 이행 강제)과 제주 갈치 연승어업(한·일어업협정 이행), 불법어업 가능 업종을 중심으로 구조조정의 제도적 활성화를 위한 정책적 노력을 강화하고 있다. 특히 어업인의 자율적 참여를 위한 인센티브제 도입과 현재 3년간 평년수익액의 50%인 폐업지원금을 80% 정도로 상향 조정하는 등 다양한 활성화 정책과 함께 잔존어업인의 부담 병행을 통한 실행력 확보를 위해 수익자 부담 원칙 도입을 고려하는 등 구조조정의 제도적 상시 체계를 모색해 나가고 있다.

한편 연근해 어업구조조정을 통한 어업경쟁력 제고 및 적정 어업세력을 유지하고, 어업 선

진화의 길을 열기 위한 다양한 정책개발도 추진되고 있다. 이들 정책에는 구조조정정책을 통하여 어선 및 선단규모를 축소하면서 어선 선진화를 촉진하고, 노후어선 2척 감척시 1척 신조를 지원하는 등의 어선 선진화 방안과 저탄소 복지형 표준어선으로의 신조 대체를 지원하는 등 산업계의 관심을 유도할 수 있는 다양한 구조조정 방안을 강구하고 있다.

나. 어업구조조정의 이행방법

1) 연안어업 구조조정의 주요 내용

연안어업 구조조정 이행방법의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 신청자격은 최근 1년간 본인 명의로 어선을 소유하고 최근 1년간 60일 이상 조업 또는 최근 2년간 90일 이상 조업실적이 있는 자이며, 실질적인 어업활동과 관련된 것으로 조업실적은 출입항 신고, 수협 위판실적, 면세유 구입 실적으로 확인한다. 어선 소유자와 어업허가를 받은 자가 동일한 자이며, 다만, 임차어선의 경우 당사자간 합의가 필요하다. 허가받은 어선과 실제 어선이 일치하고, 허가 및 검사증서의 효력이 상실되지 않은 어선을 소유한 자로 입찰 공고일을 기준으로 선령이 6년 이상인 어선(부속선은 본선기준으로 하되 6월 이상 소유)이어야 한다(사업참여 확대와 참여율 제고를 위해 2009년도에 한해 한시적으로 3년 이상인 어선도 참여 가능토록 하였다).

그러나 최근 5년 이내에 감척한 실적이 있는 자, 감척사업대상자로 선정되었으나 포기한 후 3년 미경과자, 대상어선이 법령 등에 의해 기 보상되었거나, 관리 대상이 되는 자, 허위 또는 부정한 방법으로 신청한 어업인은 제외된다.

둘째, 입찰절차 및 방법은 다음과 같다.

- ① 수협·어촌계에 입찰안내 및 지자체 홈페이지·게시판에 입찰 공고한다.
- ② 입찰참가자의 자격을 확인한 후 입찰참가신청서를 접수한다.
- ③ 입찰참가자가 입찰 장소에 참석하여 입찰서에 의한 입찰을 실시한다.
- ④ 예정가격은 시·도지사가 기초가격의 $\pm 2\%$ 범위 내에서 결정한다.
- ⑤ 예정가격 대비 입찰금액의 비율이 가장 낮은 자부터 서열을 부여하고, 입찰대상 130% 이내의 자를 사업대상자로 선정한다.
- ⑥ 사업대상자가 부족한 경우 재입찰, 재공고 입찰을 실시하고 재공고 입찰에도 사업대상자를 선정할 수 없으면 협상에 의해 선정한다.

셋째, 잔존가치의 평가는 사업대상자의 어선·어구 등 시설물의 잔존가액 평가를 실시한다.

넷째, 최종사업자의 선정(계약체결)은 예산의 범위 내에서 최종 사업대상자를 선정하여 계

약을 체결하며, 계약불이행시 향후 3년간 감척사업 참여를 제한한다.

다섯째, 감척어선의 해체처리는 선박해체업체에 매각하여 해체 처리하며, 감척어선을 고선어초 등 공공사업으로 활용하기도 한다. 그리고 폐선 매각수입의 60%는 국고에, 40%는 지자체 수입으로 처리하며, 매각으로 발생하는 부가가치세는 매입자 부담으로 한다.

마지막으로 입찰기초금액의 산정은 2009년도의 경우, 2007년도 기초가격에서 2008년도 소비자물가상승률(4.7%)을 반영하여 상향 조정하여, <표 2-1>과 같이 기초가격을 설정하고 상한가는 2008년도와 같이 4,000만원으로 유지한다.

<표 2-1> 2009년도 연안어선 입찰 기초금액

(단위: 천원)

업종	1톤 이하	2톤 이하	3톤 이하	4톤 이하	5톤 이하	6톤 이하	7톤 이하	8톤 이하	9톤 이하	10톤 이하
복합	19,725	23,920	28,116	32,310	36,506	40,000	40,000	40,000	40,000	40,000
통발	19,725	23,920	28,116	32,310	36,506	40,000	40,000	40,000	40,000	40,000
자망	19,032	23,122	27,209	31,298	35,387	39,475	40,000	40,000	40,000	40,000
선망	12,151	17,834	23,517	29,199	34,881	40,000	40,000	40,000	40,000	40,000
들망	25,947	30,115	34,282	38,448	40,000	40,000	40,000	40,000	40,000	40,000
안강망	20,186	24,313	28,441	32,568	36,695	40,000	40,000	40,000	40,000	40,000
조망	12,910	15,536	18,162	20,789	23,417	26,043	27,543	29,045	30,545	32,046

2) 근해어업 구조조정의 주요 내용

근해어업 구조조정 이행방법의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 사업대상은 수산업법 제43조제1항에 의한 근해어업 중 대형기선저인망(외끌이, 쌍끌이), 중형기선저인망(동해구기저, 외끌이서남구기저, 쌍끌이서남구기저), 근해트롤(대형트롤, 동해구트롤), 근해선망(대형, 소형), 근해채낚기, 기선선인망(기선권현망), 근해자망, 근해안강망, 잠수기, 근해통발(장어, 기타, 문어단지), 근해형망, 근해연승어업으로 한다. 수산업법 제49조제1항의 규정에 의해 현재 어획물운반선으로 등록된 선박 중, 1999년 4월 14일 이전에 어획물운반업허가를 받은 선박으로서 어획물을 운반한 실적이 있는 경우, 동 선박은 어획물운반업등록에 관한 규칙 제4조 규정에 부합하여야 한다. 수산자원보호령 제20조제1항에 의한 근해어업 허가의 정수보다 허가건수가 많은 업종을 우선 사업대상으로 한다.

둘째, 신청자격 및 조건은 다음 요건을 갖춘 자에 한하며, 근해어선 감척사업 시행 기준일은

2009년 4월 30일로 하여, 시행 기준일로부터 기산하여 당해지역 감척 대상어업의 허가를 받은 어업인으로서 최근 1년간 본인 명의로 어선을 소유(공동 소유인 경우 적어도 1인 이상)하고, 최근 1년간(2008.5.1-2009.4.30) 60일 이상 조업 또는 최근 2년간(2007.5.1-2009.4.30) 90일 이상 조업(어획물 운반)실적이 있는 자, 어선의 소유자와 어업허가를 받은 자가 동일한 자이며, 근해어선 감척사업 시행 기준일을 기산하여 어업종류별로 아래의 선령이 경과한 어선으로 하고, 부속선이 있는 경우에는 본선을 기준으로 한다. 그리고 허가받은 어선과 실제 어선이 일치하고, 허가 및 검사증서의 효력이 상실되지 않은 어선(선박 검사증서 효력 만료전 선박안전법령에 의거 계류 사유서를 제출하여 계류 중인 어선을 포함)을 소유한 자로 한다.

셋째, 지원대상 및 조건의 사업비는 폐업지원금, 어선·어구 또는 시설물의 잔존가치평가액, 감정평가입찰·등기 수수료, 선체 확인비용, 위탁관리비 및 어선 해체처리·확인비 등에 사용하며, 폐업지원금은 해당 어업별·톤급별로 조사된 금액의 50%에 해당하는 정액을 국고 보조로 지원하고, 어선·어구 또는 시설물의 잔존가치평가액(이하 “잔존가치평가액”이라 한다)은 개별 어선별로 평가하여 국고 100%로 지원한다.

어획물운반선 및 선단조업 어선 중 본선의 침몰 등으로 인해 조업(어획물 운반)실적이 없는 어선에 대해서는 잔존가치평가액만 지급하며, 어업경쟁력 강화 등 업종 자체 구조조정을 위해 선단조업 어선 중 부속선인 등선 및 어획물운반선만 감척할 경우 잔존가치평가액만 지급한다. 이 경우 당해 업종별 수협은 자체 구조조정계획을 농림수산식품부에 제출해야 하며, 시·도지사는 등선·어획물운반선을 감척한 선단이 재매입한 등선 및 어획물운반선에 대해서는 향후 감척사업 대상어선 제외됨을 본선의 어선원부에 기재해야 한다.

폐선처리비 및 선체사실 확인비용과 감정평가수수료 등은 국고 100%로 보조 지원하고, 시·도지사는 지역의 특수한 어업 여건을 감안하여 원활한 감척이 이루어지도록 지방비를 확보하여 폐업지원금 등을 추가로 지원할 수 있다.

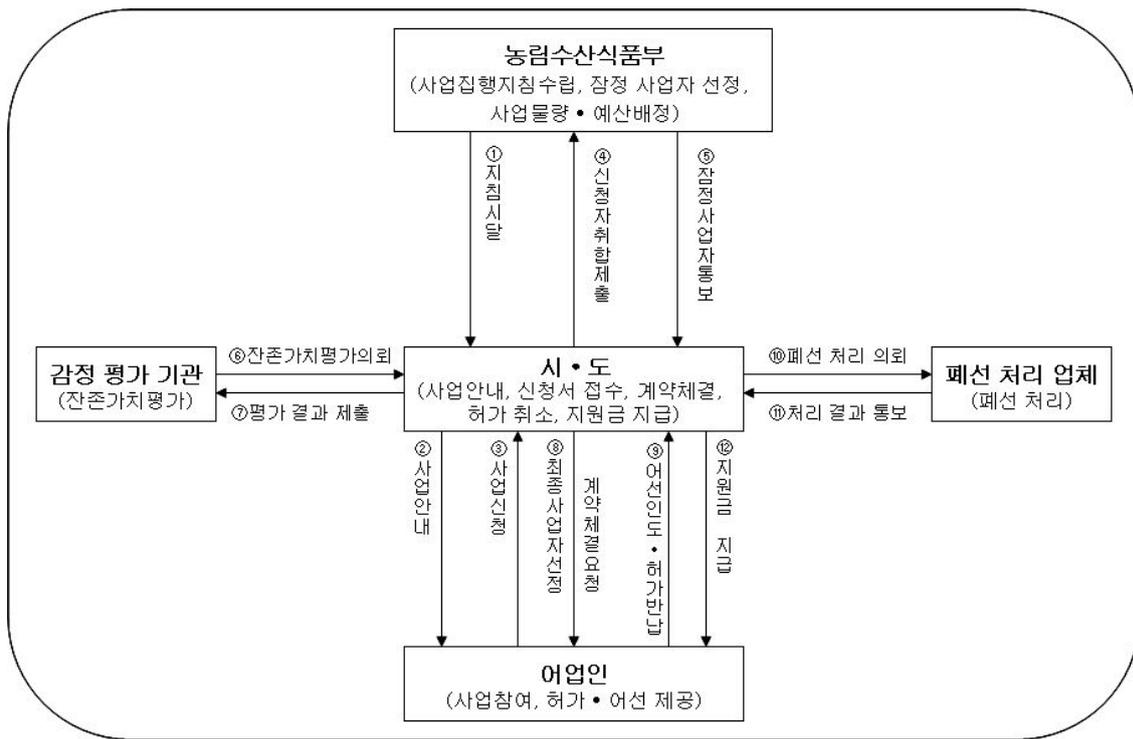
넷째, 감척 어선·어구 등 처리에서 계약 상대자는 시·도지사가 지정하는 일시와 장소에 감척 대상 어선을 인도하여야 하며, 감척 어선의 공공사업 활용은 정부·지방자치단체 및 공공단체(기관) 등이 공공사업 등에 해체 대상어선을 활용하고자 하는 경우에는 농림수산식품부장관의 승인(지정)을 받아 사용할 수 있다. 이 경우 FRP어선을 최우선적으로 활용하여야 한다. 다만, 선체 해체후 발생하는 기관 및 장비 등은 공공사업으로 활용할 수 없다.

감척 대상어선의 어업 외 용도로 매각은 시·도지사는 감척 대상어선을 어업이 아닌 화물선 등의 용도로 사용하고자 하는 자가 있는 경우, 이를 공개경쟁 입찰에 의하여 매각할 수 있으며, 기관 및 장비품 등 매각이 가능한 물품은 공개경쟁 입찰에 의하여 예정가격 대비 최고금액을 제시하는 자를 낙찰자로 결정하여 매각, 해체처리 하여야 한다. 매각대금은 매각에 따른 비

용을 제외한 나머지 금액 중 100분의 70은 국고에 납부하고 100분의 30은 지방자치단체 수입으로 한다.

3) 어업구조조정의 추진절차

우리나라 연근해 어업구조조정의 추진 체계도는 <그림 2-2>에서 보는 바와 같으며, 추진체계는 농림수산식품부, 시·도, 어업인, 그리고 감정평가기관과 폐선처리업체가 참여한다. 농림수산식품부는 사업집행 지침수립, 잠정 사업자 선정, 사업물량 및 예산배정의 임무를 수행한다. 시·도에서는 사업안내, 신청서 접수, 계약체결, 허가취소 그리고 지원금 지급 임무를 수행한다. 어업인은 사업에 참여하며, 허가 어선을 제공하게 된다. 이외 감정평가 기관은 잔존가치 평가를 수행하며, 폐선처리업체는 폐선처리 업무를 수행한다.



<그림 2-2> 어업구조조정 추진체계도

농림수산식품부는 당해연도 예산을 확보하여 어업별 감척 우선순위를 결정하고, 시·도별로 물량을 배정하여 예산과 함께 시·도에 시달한다. 이 과정에서 사업집행 지침을 수립하게 되는

데 1994년 최초 사업을 추진할 때부터 계속 보완하여 현재는 안정된 상태에서 운영되고 있다. 예산 확보는 매년 다음 연도 사업물량을 산정하고 전년도 실적과 최근의 어업경영수지 등을 분석하여 업종별로 단가를 환산하여 예산당국과 협의하여 책정한다.

사업물량 및 예산 배정은 수요조사 결과와 시·도별 어선세력 및 허가어선, 감척실적 등을 종합적으로 감안하고, 자원에 미치는 영향이 큰 업종을 중심으로 사업물량을 배정하고 예산도 물량에 단가를 곱하여 배정한다.

시·도 지방자치단체는 <그림 2-2>에서 보는 바와 같이 사업신청자가 쇄도할 경우 일정한 자격요건을 갖춘 자에 한하여 참여할 수 있도록 조건을 제시하고 있으며, 2005년부터는 입찰을 통해서 사업자를 결정하고 있다.

신청자격 및 조건은 어선감척사업 입찰 공고일을 기준으로 당해지역 감척대상 어업의 허가를 보유하고 있는 어업인으로서 감척하고자 하는 어선을 최근 2년간 본인 명의로 계속하여 소유하고, 최근 1년간 60일 이상 조업실적이 있는 자이어야 한다.

사업대상자 선정은 사업시행주체(시·도)가 폐업지원금에 대해 기초금액을 제시하고, 업종별 사업물량과 사업비의 범위내에서 입찰희망금액을 가장 적게 적은 어업인부터 선정하는 최저가입찰제를 통하여 사업대상자를 선정한다.

지원금 산출에서 지원금은 어선, 어구 또는 시설물 등의 잔존가치평가를 위해 2인 이상의 감정평가사를 통한 평가금액과 어업인이 제시한 폐업지원금을 지원한다. 마지막으로 어업허가 취소 및 폐업어선의 처리는 사업진행주체가 최종사업자를 선정할 때에는 사업자에게 결정내용과 수산업법 관련 규정에 의거 당해 어업의 허가가 폐지될 것임을 통보한 후 지원금을 지급한다.

최근에는 연근해 어업구조조정의 제도적 활성화를 위한 정책적 노력을 경주하고 강제감척의 필요성이 있는 업종을 명문화하고, 인센티브와 부담 병행을 통해 실행력을 확보해 나가고 있다. 연근해 어업인원 및 경영상태를 고려하여 어업정책상 감척이 필요한 대형 인망류 업종(탄소 이행 강제)과 제주 갈치연승(한·일어업협정 이행), 불법어업 가능 업종 등을 명문화하고 폐업지원금도 수익자 부담원칙의 도입에 많은 관심을 보이고 있다. 어업인들의 참여를 높이기 위하여 현재 3년간 평균수익율의 50%선에서 상향 조정하는 등 다양한 활성화 정책을 강구하고 있다.

감척어선은 선체에 장착된 기관 및 장비품 등은 공개경쟁 입찰에 의해 매각하고, 선체는 해체 처리를 원칙으로 하되, 지방자치단체 및 공공기관 등이 인공어초, 조형물 등 공공용으로 활용하고자 할 경우에는 농림수산식품부장관의 승인을 받아 재활용할 수 있도록 하였다.

그리고 어업구조조정을 통한 어업 선진화의 길을 열기 위하여 어선 및 선단규모를 축소하면

서 어선 선진화를 촉진하고, 노후어선 2척 감척시 1척 신조를 지원하는 등 구조조정을 통한 어업경쟁력 제고 및 적정 어선세력을 유지하고, 저탄소 복지형 표준어선으로의 신조 대체시의 지원도 추진하고 있다.

2. 어업구조조정의 추진실태

연근해 어업의 지속적 발전을 위하여 1994년도부터 어업구조조정을 추진하였으며, 1999년 한일, 2001년 한중어업협정 체결에 따른 피해 어업인에 대하여 국제규제 어업인 지원 사업인 국제감척을 1999년부터 2002년까지 추진하였다. 이후 2006년까지 9,477억원의 예산을 투입하여 근해어선 1,942척과 연안어업 3,172척을 감척하였다. 연안어선의 경우 2004~2008년 동안 6,300척을 감척하였으며, 최근 근해어선은 WTO/FTA 등 국내외적인 어업 여건 및 수산자원을 고려한 감척을 적극 추진하고 있다.

우리나라 연근해 어업구조조정의 실태는 1994년도를 원년으로 하여 2009년도 현재의 시점에서 3단계로 구분하여 정리할 수 있다.

가. 어업구조조정 초기단계(1994-1998년) 추진 실적

우리나라는 연근해어업 구조개편을 위해 1990년대 이후부터 어선감척, 허가정수설정, 업종통폐합 등의 정책을 지속적으로 추진하고 있으며, 이중 어업구조조정은 1994년부터 실시되었는데, 연근해어업 중 과잉 어획능력으로 인해 자원을 남획하거나 경쟁력이 없는 업종을 대상으로 어선을 감척하는 구조조정을 추진하고 있다.

초기단계의 어선감척계획을 보면 감척대상 어업으로는 치어 등 어린고기를 남획하여 수산자원에 영향이 크고, 수입개방시 경영이 어려울 것으로 예상되는 해선망, 낭장망 및 연안안강망 어업과 자원량에 비하여 어선세력이 과다하고 수익성 및 생산성이 낮은 동해구기저 및 근해안강망어업 등 13개 근해어업과 소형기선저인망 등 무허가 어선의 감척에 주안점을 두었다.

감척방법은 첫째, 연안안강망, 낭장망 및 해선망 등 연안어업은 보상 후 폐선시키는 것을 원칙으로 하되, 타 어업으로 전환하고자 할 때에는 이를 허용하기도 하였다. 둘째, 근해어업 중 생산성이 낮아 수익성이 적은 동해구기저 등 11개 어업은 적정 수준으로 감척하고, 어획강도가 높은 어업은 총선복량 제한 등 제도개선을 통해 감척하도록 하였다.

감척대상 어업에 대한 폐업지원은 수산업법에 지원근거를 마련하고, 재원은 소규모 어업경영인 연안어업은 중앙정부 및 지방자치단체에서 100% 보조로 하고, 규모가 큰 근해어업은 정부 보조 및 장기 저리 융자자금으로 지원하였다.

<표 2-2> 어업구조조정 초기단계(1994-1998년) 추진실적

(단위: 척, 백만원)

구 분	합계	일 반 감 척			국 제 감 척				
		소계	연안	근해	소계	어선감척	실업지원	어구비	
`94	척수	54	54	54	-	-	-	-	-
	금액	4,910	4,910	4,910	-	-	-	-	-
`95	척수	117	117	111	6	-	-	-	-
	금액	10,410	10,410	9,113	1,297	-	-	-	-
`96	척수	136	136	110	26	-	-	-	-
	금액	13,656	13,656	7,991	5,665	-	-	-	-
`97	척수	135	135	48	87	-	-	-	-
	금액	27,200	27,200	4,227	22,973	-	-	-	-
`98	척수	159	159	63	96	-	-	-	-
	금액	27,513	27,513	5,287	22,226	-	-	-	-

어업구조조정은 추진 목적을 원활히 수행하기 위하여 수차례에 걸쳐 계획을 수정, 보완하였으며, 구조조정 초기단계인 1994년에서 1998년간의 추진실적은 <표 2-2>에서 보는 바와 같다.

나. 어업구조조정 제2단계(1999-2002년)의 추진 실적

연근해어업 구조조정 2단계는 국제감척이 추진된 1999년부터 동 유형의 감척이 완료된 2002년까지를 말한다. 초기단계의 일반감척 위주의 구조조정에서 국제감척이 새롭게 추진되는 2단계에서는 구조조정 감척이 과잉어업세력 문제뿐만 아니라 한일, 한중어업협정과 같은 국제 어업환경의 변화에 대응한 연근해어업의 구조적 개편에도 중요한 역할을 하였다.

어업구조조정에서 국제감척의 법적 근거는 어업인지원특별법에 의한 것이며, 동 법에 준하여 1999년부터 2002년까지 일반감척과 함께 국제감척을 추진하였다. 국제감척은 일반감척과 비교해 볼 때 사업내용과 추진체계의 차이가 없으나, 지원조건에서 약간의 차이가 있다.

<표 2-3> 어업구조조정 제2단계(1999-2002년) 추진실적

(단위: 척, 백만원)

구 분	합계	일 반 감 척			국 제 감 척				
		소계	연안	근해	소계	어선감척	실업지원	어구비	
'99	척수	730	78	-	78	-	652	2,415	27
	금액	357,185	15,180	-	15,180	342,005	330,844	10,654	507
'00	척수	140	109	36	73	-	31	369	-
	금액	31,162	22,500	3,695	18,805	8,662	1,566	7,096	-
'01	척수	586	77	55	22	-	509	4,660	25
	금액	248,914	10,811	5,742	5,069	238,103	196,786	40,442	875
'02	척수	280	164	21	143	-	116	1,441	-
	금액	96,783	41,283	3,805	37,478	55,500	43,786	11,714	-

자료: 농림수산식품부 수산정책실 어업정책과.

일반감척 중 연안어업의 경우는 감척에 소요되는 모든 비용은 국고 80%, 지방비 20%로 지원하고 있으나, 근해어업은 어선 및 어구매입비는 100% 국고, 폐업보상비는 국고 50%, 용자 30%, 자담 20%이다. 반면 국제감척의 지원조건은 어선 및 어구매입비는 100% 국고, 폐업보상비는 국고 90%, 자담 10%이다. 이와 같이 지원조건이 다른 이유는 국제감척의 경우 어업인 본인의 의사와 관계없이 국가간의 협정에 의하여 어업손실을 입게 된 경우의 감척이기 때문이다.

어업구조조정 제2단계의 추진실적은 <표 2-3>에서 보는 바와 같이 일반감척과 특별감척 모두 소기의 성과를 거두었다. 어업별로 보면 연안어업은 국제감척이 없지만, 근해어업의 경우는 총 1,918척 중 1,328척이 국제감척으로서 거의 대부분 한일, 한-중어업협정의 국제규제에 따른 구조조정이었다. 이러한 구조조정 감척의 결과 근해어선은 감소하였으나, 연안어선은 무허가 어선에 대한 양성화로 인해 오히려 증가하여 2001년 연근해 전체적인 어선척수는 1995년도에 비해 34%가 증가된 약 6만 8천척이었다.

다. 어업구조조정 제3단계(2003-2008년)의 추진 실적

어업구조조정 제3단계 감척사업은 WTO, FTA 등 국제무역질서 및 협약 체결로 인한 수산

보조금 감소, 수산물 수입개방 등으로 어려워진 어업환경을 개선하고자 어업경쟁력이 취약한 10톤 미만의 연안어선을 대상으로 국비 80%, 지방비 20%의 예산을 편성, 각 시·군별로 지난 2003년부터 실시하고 있다.

2003년 이후 연안어선의 감척추진 상황을 보면 <표 2-4>에서 보는 바와 같이 1차 감척사업(2004년-2008년) 목표를 초과 달성하였다. 그 내용을 보면 2003년 말 연안어선의 10%인 6,300척의 감척을 계획 추진하였으나, 총 9,659척(2009년 4월)이 감척되어 계획물량 대비 153%를 달성하였다.

근해어선 감척추진 상황을 보면, 1차적으로 2007년~2010년까지 근해어선의 35%인 1,280척의 감척을 목표로 사업을 추진 중이나, <표 2-4>에서 보는 바와 같이 그 실적이 저조한 편이었다. 이는 2008년 하반기 이후 면세유 가격안정에 따른 경영여건 개선 등에 따라 어업인의 참여부진이 그 원인이 된다. 2008년 근해어선 감척사업의 경우 중도 포기자가 다수 발생하여 시도 교부금 중 630억원의 잔여예산이 발생하였다.

<표 2-4> 어업구조조정 제3단계(2003-2008년) 추진실적

(단위: 척, 백만원)

구 분	합계	일 반 감 척			국 제 감 척				
		소계	연안	근해	소계	어선감척	실업지원	어구비	
`03	척수	60	60	16	44	-	-	-	-
	금액	19,011	19,011	1,504	17,507	-	-	-	-
`04	척수	698	698	639	59	-	-	-	-
	금액	17,384	17,384	6,672	10,712	-	-	-	-
`05	척수	841	841	841	-	-	-	-	-
	금액	33,300	33,300	33,300	-	-	-	-	-
`06	척수	1,598	1,598	1,598	-	-	-	-	-
	금액	50,278	50,278	50,278	-	-	-	-	-
`07	척수	2,922	2,922	2,836	86	-	-	-	-
	금액	129,417	129,417	100,000	29,417	-	-	-	-
`08	척수	5,204	5,204	4,852	352	-	-	-	-
	금액	274,501	274,501	154,089	120,412	-	-	-	-

자료: 농림수산식품부 수산정책실 어업정책과.

2009년 근해어선 감척사업비 중 일부를 연안어선 감척사업비로 활용하여 2008년 1차 사업이 완료된 연안어선 감척사업을 재추진하였다. 이는 2008년 하반기 이후 유가안정, 어획실적

향상 등으로 근해어업의 경영여건이 개선되어 어업인들의 사업 참여가 기대에 미치지 못하였기 때문이다.

반면 연안어선의 경우 1차 감척사업을 통해 2003년 말 연안어선의 10% 수준인 6300여척의 감척을 추진하였고, 입찰제 도입 이후 2009년(6월 기준) 10,592척을 감척에 목표 초과 달성하였다. 그러나 연안어업은 어업인의 고령화 및 업종간 분쟁 등으로 감척 수요가 상대적으로 근해어업에 비해 많아 추가적인 감척 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다.

제2절 어업구조조정의 문제점

1. 어업구조조정의 운용체계의 문제점

가. 정부 주도적 어업구조조정의 운용

연근해 어업구조조정은 적정 어업세력을 유지하기 위해 과잉투입된 어선세력을 줄이는 것으로 정부가 직접 재정을 투입하여 폐선을 조건으로 적당 일정금액을 지원하고 있다. 이 과정에서 정부가 감척규모, 폐업지원액, 감척조건 등을 일률적으로 정해 정부 주도로 감척사업을 진행하고 있다. 이같이 정부 주도적 어업구조조정의 문제는 첫째, 어업인의 의견반영이 부족하여 어업인의 참여가 낮고 업종별·지역별 특성을 반영하는데 한계가 있다. 그리고 정부 또는 지자체와 감척 대상 어업인이 서로 계약을 체결하는 형태로 사업이 이루어짐에 따라 어업인의 자율적 감척을 추진하기가 어렵고, 경영여건에 따라 감척수요가 변동하는 등 제도적 사업집행의 어려움이 따르게 된다.

둘째, 정부에서 일률적으로 감척사업을 주도함에 따라 어업효율성이 높은 어업인이 감척에 참여하거나, 감척이 없이도 자연 도태될 한계 어업인이 감척에 참여하여 감척의 효과를 감소시키는 결과를 낳기도 한다. 그리고 감척 대상자를 선정할 때 현실을 반영할 수 있는 방안이 제한되어 지원액 평가 후에 감척을 포기하는 경우가 빈번히 발생하여 결국 행정력과 예산의 낭비를 초래한다.

셋째, 감척사업을 정부주도로만 시행함에 따라 잔존어업인의 비용 부담 등 수혜자 부담 원칙의 적용이 어렵다. 감척사업의 수혜자가 되는 잔존어업인이 감척사업 비용 일부를 부담하는

것이 대부분 국가에서 보편화되어 있음에도 불구하고, 우리나라는 아직도 동 방안의 검토 수준에 머물고 있다. 감척사업에 대한 잔존어업인 부담 원칙은 도덕적 해이를 줄일 수 있고, 국가예산의 효율적 집행에 도움이 된다. 다만 현재 우리의 수산업 현실을 볼 때 당장 잔존어업인 부담 원칙을 적용하는 것은 시기적으로 어렵다고 할 수 있으나, 인센티브 제공이나 어업관리 책임강화 등을 통한 유인책 마련은 제도적으로 장려할 필요가 있다.

넷째, 연근해어업의 업종별 특성을 고려하지 않고 획일화된 방식으로 사업을 추진하다 보니 일부 업종의 경우 감척이 거의 이루어지지 않고 있다. 특히, 유류소모가 많고 어획강도가 높은 저인망류 업종의 사업참여가 부진한 실정이다. 그 외에도 폐업지원금 등 어업인에게 지급되는 금액이 업종 상황에 비해 아주 낮은 경우에는 감척사업 참여가 어려운 경우도 다수 있다.

마지막으로 정부 주도적 감척이 장기화되는 과정에서 어업인들이 구조조정 상황 발생에 대한 책임의식이나 자발적인 구조조정 참여의지가 결여되어 있다. 일반적으로 과잉어획으로 인한 자원고갈이나 시장경제의 여건상 어업경영 유지가 어려운 상황에서의 구조조정 감척으로 인한 폐업은 어업인 스스로 경영여건의 판단을 통하여 결정할 수 있는 사항이다. 즉 어업구조 조정에 의한 폐업은 어업경영의 관점에서 어느 정도의 범위에서는 자율적으로 시장에서 결정되는 어업인의 자율적 구조조정이 선행되어야 하고, 이에 정부 지원이 부가되는 형태로 이루어져야 한다.

그러나 정부 주도적 어업구조조정 감척을 장기간 이행해 온 결과, 감척에 참여하는 어업인은 정부의 완전한 지원에 의한 어선감척을 당연시 하고 있다. 그러나 어업구조조정은 자원남획이나 과잉어업 세력이 존재할 경우 어업세력을 줄여서 적정 어선세력을 유지하려는 어업관리의 한 유형이므로, 자원남획이나 과잉어업 세력의 원인 제공자인 어업인 스스로의 구조조정 노력이 우선되어야 함은 당연하다.

나. 폐업지원금의 현실화 문제

1) 폐업지원금의 현실화

연근해 어선세력을 어업인원에 적합한 수준으로 감척하여 지속가능한 생산을 도모함으로써 어업의 경쟁력을 강화하고, 어업인의 소득증대에 기여할 목적으로 연근해어업 구조조정이 추진되고 있다. 그러나 감척시 폐업지원액에 대해 어업인이 바라는 수준과 정부가 지원해 줄 수 있는 수준간에 차이가 있다. 어업인은 어선으로 생계를 유지해왔는데 구조조정으로 인해 어선

을 처분하게 되면 폐업지원금을 받는다고 해도 원하는 만큼의 액수를 받지 못하는 것은 물론, 생계유지 수단이 없어짐으로 인해 경제적으로 많은 어려움이 따르게 될 것이다. 만약, 현실적으로 정부가 어업인이 원하는 만큼의 금액을 모두 지원해 줄 수 없다면, 어업인의 요구액과 정부 폐업지원금의 격차를 좁히는 것이 고려할 필요가 있다.

2) 폐업지원금 평가의 복잡성과 공정성 문제

현행 제도상 특별감척이나 일반감척 사업의 폐업지원금은 기본적으로 수산업법시행령 제62조에 의거하여 산출하도록 되어 있다. 이러한 폐업지원금은 농림수산물부 장관이 지정하는 전문연구기관 또는 교육기관에서 산출하게 된다. 이 과정에서 다음과 같은 문제를 내포하고 있다.

첫째, 폐업지원금 산출에 많은 시간과 경비가 소요되고 있다. 둘째, 산출기관별로 적용기준이 달라 비슷한 조건에도 불구하고 폐업지원금에 차이가 나고 있다. 이것은 어업인들이 객관적인 기초자료를 가지고 있지 않고, 자료가 있다 하더라도 세부사항에 대해서는 적용을 달리 할 여지가 있기 때문이다. 그러나 그렇다고 하여 산출기관별로 산출결과가 크게 다를 수 있다는 것은 문제이다.

보상지원금 평가과정의 복잡성과 공정성 결여도 다소 문제가 되고 있다. 감척의 폐업지원금 평가에 있어서도 어업소득 추정의 복잡성, 측정항목에 대한 임의평가 가능성, 이해 당사자인 어업인의 임의 제출 자료에 의존, 평가자의 온정적 요인 작용, 평가시기, 평가기관의 이질성의 문제를 안고 있다. 평가기관 및 시점이 다름에 따라 어선간 평가액의 차이가 발생하고, 이해당사자의 임의 제출 자료에 의존한 편향적 평가의 우려가 상존하는 가운데 평가 결과에 대해서는 항상 정부와 어업인간의 상반된 해석이 나타나고 있다.

다. 어업구조조정 입찰제 운용의 한계

어업구조조정 입찰제도는 대다수 국가에서 도입하고 있다. 우리나라도 입찰제를 도입 적용하고 있으나, 기존평가에 의한 감척 어업인들과의 형평성 문제, 응찰자들의 담합행위 우려, 평가방식보다 폐업지원금이 적을 경우 사업 참가자의 포기 등 여러 문제점을 안고 있다. 특히 감척을 경영여건 위주로 이행할 경우, 경영여건이 악화되면 다수 감척 희망자들의 과당경쟁으로 인한 저가입찰이 가능하다는 점이다. 이렇게 감척희망자가 많으면 어업인들은 실질 폐업지원

액에 미치지 못하는 저가입찰로 감척에 참여할 수밖에 없는 상황이 발생할 수 있다.

감척 응찰자 간의 담합을 통해 매각 대금을 편취하는 등의 문제 역시 발생할 수 있다. 입찰 담합이 손쉽게 이루어지는 이유는 입찰에 참가하는 사람이 일정하게 정해져 있고, 입찰참가 자격조건 제한의 문제 때문이다. 이로 인해 잔존가치 부풀리기, 허위평가, 이중수혜 등의 편법을 이용한 폐업지원금 부정수급 문제가 발생하기도 한다.

또한 입찰제 관련 법률이 아직 미흡하며, 입찰제 도입과 관련된 법률 또는 기존 관련법에 대한 어업인의 이해가 부족한 편이며, 정부의 홍보도 부족한 현실이다. 그리고 기존 평가에 의한 지원금 수혜자들과의 형평성에 문제가 생길 수 있으며, 낙찰자가 임의로 계약을 포기해 버리는 문제도 생기고 있다. 또한 조업활동이 거의 없는 어업인들도 경우에 따라서는 보다 많은 폐업지원금을 받을 가능성이 있다는 점이다.

2. 어업구조조정 사후 대책과 사회경제적 문제

가. 어업구조조정 사후관리 대책의 부재

1) 실질 어업노력량 통제의 한계

정부에서 어선감척을 지속적으로 실시하여 실제로 우리나라 연근해 어선의 수가 많이 줄어든 것은 사실이지만, 과연 자원보존이나 경영수지 개선의 효과가 있는지는 알 수가 없다. 어선감척이라는 것이 어획노력량을 줄인다는 점에서 분명히 자원보존을 위함이지만 이를 증명하기 위해서는 이론이 아닌 현실에서는 다양한 변수의 변화값을 평가해야 한다.

문제가 되는 것은 우선 불법어업이다. 어업허가제를 실시하는 우리나라에서 허가받지 않은 어선이나 어업인들이 계속해서 어업활동을 한다면, 어선감척으로 인한 자원보존 및 경영수지 개선 효과는 기대할 수 없다. 실제 불법어선과 같이 정부가 통제하지 못하는 어업노력량 투입 변수에 대한 통제가 불가능하다면, 궁극적으로 어획노력량 감소로 얻게 되는 감척효과는 기대할 수 없다.

어업구조조정은 실질적인 어업노력량을 감소시키는 정책임에도 불구하고 어선척수 이외의 어업노력량을 규제하지 못한다면, 감척 대상이 아닌 업종에서의 어선척수 내지 어업노력량이 증가하면 실질적인 어업노력량 감소효과를 거둘 수 없다. 어업노력량으로는 어선척수 이외에 어선톤수, 어선기관 마력수, 어선규모와 어구수, 출어일수, 투망횟수 등이 있다. 법적으로

어선톤수는 규제되어 있어 어선감척이 시행된 이후 어선척수와 톤수는 감소되나, 어선기관의 마력수나 어구수 및 어구의 규모는 오히려 증가하여 어선척수 감소효과를 반감시키는 결과를 초래한다. 또한 연안어업에서 감척기간에 증가한 어선척수가 감척된 어선척수보다 많은 경우도 발생하였다. 이는 구조조정 정책의 실효성을 떨어뜨리는 결과를 초래한다.

또한 어선감척의 주 대상은 대부분 영세하거나 실제 투입되는 어업노력량이 미미한 경우가 대다수이다. 그래서 정부차원에서 이루어지는 감척은 어선당 투입 노력량이 평균치 이하의 어선을 높은 감척 순위에 두는 경우가 많으며, 이 경우 감척의 실제 효과가 반감된다고 볼 수 있다. 또한 어업노력량의 감소에 크게 영향을 미치지 못하는 고비용 문제나 노령화로 더 이상 어업을 하지 못하여 방치될 예정인 어선의 감척도 마찬가지로 감척의 사후 효과를 경감시키는 요인이 된다.

어업구조조정의 목표가 실제 어업에 종사하면서 어업노력량을 과다 투입하는 어선을 감축함으로써 자원회복은 물론 어업의 경쟁력을 도모하고자 하는 것이므로 실질적인 어업투입 노력량을 감축시킬 수 있도록 감척사업을 실시해야 한다.

2) 불법 및 유희 어선 및 경쟁적 어업에 대한 관리 문제

어업구조조정을 위해 어선감척을 하는 중요한 이유는 어업자원량에 맞게 어획노력량(어선세력)을 조정하고자 하는데 있다. 그러나 불법어업이나 유희허가 및 경쟁적 어업이 상존하는 한 어선감척을 통한 어업자원 회복 효과를 얻기는 어렵다. 또한 감척을 통해 어업자원이 회복된다 하더라도 이와 같은 유형의 불법어업이 자원회복뿐만 아니라 감척의 긍정적인 효과를 상쇄시켜 버리며, 어업자원에 미치는 부정적 영향 또한 심각하다.

특히 근해어업의 대형어선에 의한 연안어장 침범사태가 급격히 늘고 있는 사실은 어업구조조정에 역행하는 조치로서 심각한 문제가 되고 있다. 또한 경쟁적 어업이 근해어업과 연안어업간, 근해어업 상호간, 연안어업 상호간 여러 형태로 존재하고 있다. 이와 같은 경쟁적 어업형태에서 늘어나는 자체 어업노력량 증가로 인하여 막대한 예산을 투입한 감척사업의 효과가 상쇄되는 현상이 나타나고 있다.

3) 어업구조조정 이후 재진입과 경영여건 위주의 수요

어업구조조정 후 대상 어업에 재진입 하는 경우는 대체로 무허가 어선 또는 유희 허가어선을 구입하여 감척한 어업에 참여하는 경우이다. 이같이 감척 후 불법적 또는 합법적으로 감척

어업에 재진입을 하게 되는 가장 큰 원인은 감척 이후 생계유지를 위한 대책이나 전업대책이 충분치 못하거나, 감척으로 수령한 지원금을 이용하여 새로운 어선을 적법하게 구입하여 어업에 재진입하는 경우도 있다.

비정상 조업 어선들의 감척도 여러 가지 문제를 야기 시킨다. 실제 감척 자격을 갖추지 않고, 어업을 하지 않는 선주는 낮은 지원금에라도 구조조정에 참여하려고 할 경우 정상적인 어업인과의 경쟁에서 다소 문제가 야기될 수 있다.

어업구조조정에서 어업경영 여건에 의존한 감척을 할 경우 감척수요의 불확실성 문제가 야기된다. 어업은 조업비용 중 유류비 의존도가 높고, 어업인원이라는 자연의존형 산업이기 때문에 유가의 등락과 어획 상황에 따라 어업인의 경영여건이 심하게 변동하게 된다. 이러한 경영여건의 변동에 따라 실제 감척수요가 나타나게 되고, 어업인의 경영여건에 의한 감척 수요에 의존하는 사업진행 방식으로는 감척사업을 장기 안정적으로 시행하기가 어렵다.

4) 어업구조조정의 사후 효과분석 미흡

정부가 막대한 예산을 투입하여 사용 가능한 어선을 폐선 처리하는 구조조정 감척사업은 납세자인 일반 국민의 입장에서 보면 다소 이해하기 어려운 부분이다. 그래서 동 사업을 추진하는 대부분 국가에서는 구조조정 감척을 추진해야만 하는 이론적 당위성의 사업 효과에 대해서는 비용편익분석을 통해 투명한 결과를 가지고 명확히 시행하고 있다. 그러므로 어업구조조정 감척사업의 효과에 대한 분석이 체계적으로 수행되어야 한다.

어업구조조정의 추진단계에서 막연히 감척을 통하여 어선세력이 줄면 어업자원이 회복되고 경영수지가 개선될 것이라는 단순한 투자효과 분석만으로는 사업의 신뢰성 확보가 어렵다. 물론 정확한 효과를 평가하기에는 현실적으로 수집이 어려운 많은 생태환경적, 사회경제적 정보가 수반되어야 하나, 구조조정 사업에 적지 않은 정부 자금이 투입되는 점을 고려하면, 사업의 실효성을 저해하는 원인분석과 함께 사업효과에 대한 분석은 반드시 체계적이고 종합적으로 수행되어야 한다.

어업구조조정의 효과분석은 어업관리의 목표가 되는 사회적 안정성, 생물적 자원 지속성, 경제적 수익성, 발전성, 그리고 제도적 효율성이나 기술적 생산성의 분야를 종합적으로 분석할 수 있는 모델을 개발하고, 이에 따라 구조조정 감척사업의 사후 평가를 주기적으로 시행하여야 한다. 구조조정 감척의 사후효과에 대한 종합적 평가 없이 계속 사업을 추진하는 것은 어업구조조정 감척사업의 성격상, 왜 국민 세금으로 이용 가능한 어선을 폐선 시키는가하는 정책의 신뢰성 확보에 심각한 문제를 야기시킨다.

나. 어업구조조정의 사회경제적 문제

1) 어선원 실업 및 인력수급 문제

어업구조조정이 주로 어선주(어업허가 소유자) 위주로 진행되는 관계로 피고용자인 어선원들의 사후 정착에 대한 지원책이 소홀해 질 수 있으며, 이러한 문제가 실업 등과 같은 사회적 문제로 나타난다. 실직 어선원들에 대해 선원법과 고용보험법에 따른 실업수당 외에 감척사업과 관련한 별도의 지원책이 충분치 못한 것이 현실이다.

어업구조조정으로 인한 어선원 지원책이 미흡할 경우, 어선원 실업문제는 곧 어촌사회 문제로 발전할 뿐만 아니라 인력 낭비라는 경제적 비효율의 문제도 야기한다. 그리고 연근해 어업에서 선원의 고령화나 젊은층의 승선기피 현상으로 선원수급이 어려운 현실에서 감척으로 인한 어업인 감소는 선원수급 문제를 더욱 어렵게 한다.

그러나 어선감척은 필연적으로 어선원의 대량 실직사태를 동반함에도 불구하고, 현재 어선감척 사후 대책 및 어선원 지원에 대해서는 실업지원금 규정에 따른 실업수당을 제외하고 직업훈련 규정이 있지만 해당 어선원의 자출에 맡겨져 있어 그 실적은 미흡한 실정이다. 더욱이 어업인 다수가 50대 이상의 고령자임을 고려하면 타 업종으로의 전업은 현실적으로 거의 불가능하다는 점이 감척 이후 어선원 실업문제를 더욱 어렵게 한다.

이와 같이 어업구조조정의 어선원 실업문제는 이들 어선원들이 생계를 위해 언제라도 불법 어업으로 재진입할 수 있어 막대한 예산이 투입된 감척사업의 목적 달성에 악영향을 미칠 뿐만 아니라 어촌사회의 불안요소가 될 수 있다.

어업구조조정의 추진에 있어서 어선선주에게만 보상이 돌아갈 뿐 어업에 종사했던 어선원에게는 보상이 없는 것도 문제이다. 어선원들은 어업노동의 특성으로서 임시노동자가 많고 노령화 되어 있다. 감척에 관련된 실직보상에서 이들에 대한 지원책의 고려는 아직도 불명확한 상태이며 향후 보상방법 또한 쉽지 않은 문제로 남아 있다.

2) 어선 및 조업 관련 업계의 타격

어업구조조정은 어구·어선용품 및 어업기자재 등 관련 산업에도 많은 영향을 미칠 수 있어 이에 대한 대책도 함께 마련해야 할 것이다. 감척사업에서 선령이 낮은 어선을 감척하는 경우

폐선 자체의 불합리한 점도 있으나 무엇보다도 폐선의 중고 어구나 선수품이 중고시장으로 나와서 어선 수리업체나 어구 및 선수용품점과 같은 관련 업종이 영향을 받게 된다. 그리고 어선 한 척이 출항을 하려면 수많은 업종의 선박수리 전문가들이 많은 노동력으로 기계 설치 및 보수 작업을 하고 있는바, 감척으로 인해 일거리가 줄어들면 이들 부문이 영향을 받게 된다.

어업구조조정은 어업인원의 감소 및 고유가 지속 등 어업여건의 변화에 적극적으로 대처하고, 과다한 어선세력을 적정수준으로 감척해 어업경쟁력을 제고하고자 추진하고 있는 사업이지만, 이는 어업관련 종사자를 선주만 생각한 것이다. 어선을 상대로 한 주변 영세사업자들이 이 사업으로 인해 산업적 영향이 다소 심각하여 사회적 문제로 발전하고 있으나 이에 대한 부수적인 대책은 거의 없는 것이 현실이다. 어선과 함께 산업을 영위해온 주변 선박 전기·선구 수리업자들을 고려하여, 어구, 어망, 조선수리 및 수산물 유통 등 관련 사업들의 영향을 파악해 적절한 감척 후 지원 대책 역시 수립되어야 할 것이다.

3. 어업구조조정의 법체제 문제점과 개선방향

가. 어업구조조정의 어업관리 법체제의 문제점

1) 어업허가정수제도 중심의 구조조정 이행 미비

어업관리는 기본적으로 자원의 남획이나 자원량 수준에 비해 과잉인 어업노력량을 줄여 자원량에 균형된 적정수준 어업노력량의 유지와 나아가 지속적 어업을 영위하는 데 그 의의를 둔다.

어업관리의 유형은 기술적 어업관리, 노력량 어업관리, 어획량 어업관리로 분류된다. 우리나라와 일본을 포함한 대부분의 아시아 국가들은 기술적 어업관리와 노력량 어업관리를 주로 하고 있으며, 미국이나 유럽의 대부분 국가들은 기술적 어업관리와 어획량 어업관리를 주로 하고 있다. 그러나 최근에는 대부분의 국가들이 이러한 세 유형을 혼합하여 어업관리를 하고 있으며, 우리나라도 1998년부터 어획량 관리인 TAC 제도를 도입하여 운영하고 있다.

어업노력량 중심의 어업관리의 주된 수단이 바로 어업허가제이다. 어업허가제의 목적은 지속적 어업을 영위하기 위하여 어업자원량 수준에 적합한 어업노력량인 어업인원, 즉 어선척수를 제도적으로 제한하는 것이다. 이러한 어업노력량 관리 어업허가제를 효율적으로 운용하기 위해 어업허가 정수제도가 도입, 어업허가 정수의 범위에서 허가되고, 허가된 어선척수 즉, 어업노력량 통제를 통하여 지속적 어업을 영위토록 하는 것이다.

노력량 관리 어업관리체계에서 어업허가 정수의 결정요인은 어업의 대상이 되는 자원의 동태, 다른 어업과의 관계, 당해 어업의 경영실태 등이며, 이들 요인에 대한 종합적인 평가를 통하여 허가정수를 결정, 이들 요인이 변하면 허가정수를 재설정해야 하며, 어업 자원이 줄면 허가정수도 줄여야 하는 것이다. 이 경우 어업허가는 새롭게 설정된 허가정수에 맞게 줄여야 하며, 이와 같이 허가를 줄이는 것이 어업관리에서 말하는 구조조정 감척이다.

<표 2-5> 근해어업의 업종별 허가정수와 감소율 비교

연도	어업별	허가정수					감소율(%) (2006/2001)	
		1953	1976	1982	1993	2001		2006
대형기저인망	외끌이	185		80		80	35	43.7
	쌍끌이			180		180	45	25
중형기저인망	동해구		60	42		42	35	83.3
	서남해구		65	65		65	47	72.3
근해트롤	동해구트롤		25	43		43	35	81.4
	대형트롤			60		60	50	83.3
기선저인망	제1구		160	124		124	64	51.6
	제2구		40	16		16	16	0
	제3구			10		10		-
근해안강망			1100	850		850	290	34.1
대형선망				35		35	30	85.7
근해자망			2200			2200	855/290	38.9/13.2
근해형망			540			540	170	31.5
근해(장어)통발				300		300	32	10.7
잠수기		295	273	273	249	249	230	92.4
소형선망							60	-
채낚기							915	-

우리나라와 같이 노력량 중심의 어업관리 체계를 가진 국가에서는 항상 어업자원 및 경영구조의 변동 등의 요인에 의한 허가정수의 재설정이 필요하고, 이에 따라 허가를 조정하는 구조조정 감척이 상시적으로 운용되어야 한다.

어업관리에서 자원의 변동이나 어업경영 실태의 변화로 인하여 어업노력량이 과잉 상태에 이르게 되면 어업관리의 주안점은 어업노력량의 감축에 둔다. 과잉투입된 어업노력량의 감축

은 단기적으로 휴어제나 출어일수, 투망횟수, 통발갯수, 어망규모 등과 같은 수단을 사용하고, 장기적으로는 일차적인 허가정수 축소, 이차적인 허가수 감축을 위한 구조조정 감척을 단계적으로 추진하게 된다. <표 2-5>에서 보는 바와 같이 2006년도에 업종별 허가 정수가 대폭 줄어들었다. 이같이 허가정수를 줄이면, 즉시 기존 허가정수에 의해서 허가된 어업권은 즉시 구조조정을 통해서 줄여야 하며, 이를 제도적으로 이행하지 않으면 과잉노력 투입에 따른 자원의 남획과 고갈 문제 등과 같은 어업의 고질적인 병폐가 심화된다.

연근해 어업관리가 효율적으로 작동되기 위해서는 허가정수의 재설정과 함께 구조조정의 제도적 이행은 대단히 중요하며 상시화 되어야 한다. 따라서 어업구조조정 감척이 상시 제도화되기 위해서는 대상 업종의 자원상태를 중심으로 어업인이나 노력량, 기타 경영실태 등의 장기적인 추세를 면밀히 분석하여 허가정수를 줄이고, 이에 따라 구조조정 감척을 설계하고 이행해야 한다. 그리고 어업구조조정 감척은 자원감소의 허가정수 축소에 따른 어선척수를 줄여 적정 어업노력량을 통한 어업경영 유지에 사업 목적을 두어야 한다. 이같은 연근해 어업구조조정을 자원량 변동 중심의 허가정수에 기초하지 않고 단순 어선척수의 감축에 두게 되면 지난 15년간의 연근해어업 감척사업의 실태에서 보는 바와 같이 여러 가지 문제점을 낳게 된다.

2) 어업관리 수단으로의 감척과 자원회복

연근해 자원회복계획은 2006년부터 시행되었고, 현재 12개 어종을 대상으로 시행중이다. 자원회복계획은 일반적으로 어업을 멈추거나 아니면 기존 어업노력량을 줄여서 자원회복을 꾀하려는 어업관리이다. 이같이 어업노력량을 줄여 자원을 회복하려면 당연히 감척과 같은 수단이 필요하며, 이로 인해 대부분 자원회복을 추진하는 국가에서는 감척을 자원회복계획의 주요 수단으로 많이 활용하고 있다.

연근해어업에서 자원남획이나 과잉 어획의 주요 원인은 대체로 과잉투입 어업노력량이다. 그래서 어업관리 정책의 대부분은 과잉 어획노력량을 적정 수준으로 줄이는 데 그 목적을 둔다. 과잉 어획노력량의 문제를 해결하는 방법에서 가장 확실한 방법이 바로 어업구조조정 감척이다. 그래서 자원회복계획 이행 과정에는 거의 필수적으로 감척이 요구되며, 많은 국가에서 자원회복의 가장 효과적인 수단으로 감척을 사용하고 있다.

그러나 우리나라는 자원회복계획을 활발히 추진하면서도 아직 감척이란 수단을 잘 활용하지 못하고 있다. 동해안의 도루묵, 대구 어업이나 전라남도 탄자만의 낙지 어업의 자원회복계획 이행에서 감척 도입의 필요성을 제안하고 있는 실정이나 아직 도입된 경우는 없다. 동해안

의 도루묵 어업의 경우 연안의 자망어업과 동해구기저망 어업간의 업종별 어업갈등의 해소와 자원회복을 도모하기 위해서는 동해구기저망의 구조조정 감척이 권고되고 있으며, 대구 어업의 경우도 금지체장의 어린 대구 혼획이 심각한 동해구기저망의 감척 필요성, 그리고 전라남도 탄자만 낙지의 경우에도 낙지 통발어선에 대한 감척이 요구되고 있다.

예) 2009년도 자원회복사업 추진성과 수산자원관리위원회 권고 사항

1. 동해안 대구 자원회복계획의 권고 사항

- 문제점: 동해구기저망 어선 승선 조사
 - 포항 화진리 앞 수심 90m 해상조업, 1일 5회의 투·양망
 - 주 어획물: 기름가지미, 혼획의 80%가 어린 대게
 - 금지체장 미달의 어린대구와 대게는 해상 투기 됨
- 2009년 자원회복 관리방안
 - 금지체장 확대실시는 동해구기저망 어선의 일부 감척 이후 논의
 - 동해구기저망 어선의 특별감척 실시
 - 현실가 감안한 동해구기저망 어선의 특별감척(입찰제를 통하지 않고 정책적으로 감척) 실시

2. 동해안 도루묵 자원회복계획의 권고 사항

- 문제점:
 - 동해구기저망의 산란장으로 회유해 오는 포란어의 집중 포획
 - 동해구기저망의 4월-7월 어기에 소형 치어 집중 포획
- 2009년 자원회복 관리방안
 - 동해구기저망 어선에 대한 감척사업 우선 추진
 - 자망어선들의 자원회복사업 지속적 참여 위한 명분확보 차원

3. 서해 탄도만 낙지 자원회복계획의 권고 사항

- 문제점
 - 생산업종간 갈등발생으로 회복사업 추진 곤란(연승어업과 통발어업)
- 2009년 자원회복 관리방안
 - 통발 어획강도 감축 및 어선감척 위한 정부 특별지원방안 필요
 - 탄도만 통발어선(5톤 이하)에 대한 지원금 적당 38,000천원이 보장되면 어선 감척에 통발어업인 100% 참여하겠다는 의사 보임
 - 수산자원회복 정부특별지원금 지원(소형어선 감척 최소 18,000천원 + 정부특별지원금 지원 20,000천원=38,000천원)

이같이 자원회복계획에 어업구조조정의 수단화는 이미 대부분 국가에서 보편적으로 활용하고 있음에도 불구하고, 우리나라는 감척 수단을 활용하지 못하고 있다. 그러나 자원회복계획

에 어업구조조정의 활용은 무엇보다도 자원회복의 효과적인 추진과 동시에 연근해 어업구조조정도 이루어지는 일석이조의 효과를 동시에 거둘 수 있다.

자원회복계획에 감척이 수단으로 접목시키면, 대상 어업인단체 중심으로 적절한 감척 계획을 수립하고, 이를 정부가 승인하여 업계 자율적으로 구조조정 감척을 이행하게 하는 방안이 필요하다. 따라서 자원회복계획의 감척수단화는 곧 정부 주도적 어업구조조정에서 민간 업계의 자율적 구조조정으로 전환되는 효과도 기대할 수 있다.

3) 어업관리 수단으로의 감척과 TAC 제도

연근해 어업구조조정은 TAC 제도의 활성화에도 유용하게 적용할 수 있다. 우리나라도 1998년도부터 TAC 제도가 도입되어 현재 10여개 어종에 TAC 어업관리를 하고 있다. 이러한 TAC 제도는 자원량의 변동에 따라 TAC도 변하게 되어 자원량이 줄면 TAC도 줄어들게 된다.

이처럼 TAC 대상 어업의 자원상태가 계속 감소할 경우 TAC 또한 계속 줄어들어 참여 어업인들이 TAC 할당량만 어획시 어업경비를 제외하면 실질 소득이 거의 없어 정상적인 어업경영이 어려워진다. 즉 자원상태가 감소 추세에 놓여 있고, 배정된 TAC 물량이 정상적인 어업경영을 유지할 만큼의 규모가 되지 못하는 경우가 발생하게 된다. 이 경우 휴어제를 실시하거나 어업 윤번제를 실시하는 등의 방법을 고려할 수 있으나, 현재 우리나라 어업관리 체계의 가능한 방법은 참여 어업인을 줄이는 구조조정 감척이 가장 효과적인 수단이 된다.

TAC 제도의 지속적 운용을 위해서는 자원상태가 지속적 감소 추세에 놓이게 되면 반드시 어업구조조정을 도입 운용해야 TAC 할당어업이 발전하게 되며, 이와 같은 감척은 대부분 어업인의 자율적 어업구조조정이 된다.

TAC는 어획량 어업관리이므로 노력량 어업관리 수단인 감척을 적절히 잘 혼용하면 TAC 제도의 할당어업 발전에 도움이 된다. 그래서 대부분 TAC 중심 어업관리를 하고 있는 국가에서는 구조조정 감척을 TAC 제도 운용에 잘 활용하고 있다.

우리나라도 어업구조조정과 TAC 제도를 모두 운용하고 있지만, 아직 TAC 제도 운용에 구조조정 감척을 활용한 사례는 없다. 앞서 자원회복계획에서와 마찬가지로 TAC 제도에 감척을 활용하는 것은 TAC 제도의 발전과 함께 구조조정 감척의 제도적 활성화에도 도움이 된다.

나. 어선 선진화 이행 수단화 미흡

어업의 생산구조에서 어선이 차지하는 비중은 크다. 따라서 수산업의 산업적 생산구조의 변화는 주로 어선의 변화이며, 독립된 생산수단으로 다수의 어선이 각각 독립된 임무를 수행하는 선단조직 등 대체로 어업의 생산구조는 어선이 주를 이룬다. 어선이 기술 발달과 함께 어선의 대형화와 선단 규모가 커지면 단위어업노력당 생산력도 향상된다. 따라서 이러한 어선을 줄이는 어업구조조정은 수산업의 산업적 발전에 필요한 생산구조의 변화에 중요한 기능을 수행하게 된다.

선진어업국들에 있어 어선은 대체로 자원변동에 따라 어업노력량 조절이 용이하면서 생태환경적 영향이 최소화되는 자원친화적 어선, 어선원 복지형 어선, 어획물가치 중시 어선, 생력화 및 저에너지화(유류 저소비형), 소형화 등으로 변화되고 있다. 이와 같은 어선 세력 적정화 규모, 선단축소, 어선의 소형화 등의 변화는 무엇보다도 과잉투입된 어업세력이나 남획이 어업자원에 미치는 치명적인 결과의 산업적 해결책으로 어선 선진화의 이행인 것이다.

어업경영의 입장에서 어선 선진화로의 이행은 많은 비용이 투입되기 때문에 업계의 자발적인 접근이 어렵지만, 어업의 지속적 발전과 산업경쟁력 강화를 위해서는 반드시 이행되어야 하는 과제이다. 이러한 과제를 해결하고 수산업 구조개혁의 새로운 변화를 모색하기 위해서는 어업구조조정을 적절히 잘 활용할 필요가 있다.

어업구조조정은 신조대체, 감척을 통한 선단축소, 소형화 등 어선 선진화의 구조개혁을 충분히 이행할 수 있다. 이와 같은 이행에는 우선 기존 과잉투입된 어업노력량의 감축에서 출발하며, 톤수 감소를 통한 어선 소형화나 선단 축소를 통하여 기존 어선이나 선단 구성 어선을 개조하는 것이다. 이같이 어업구조조정을 통하여 과잉어업노력량 문제를 해소하고, 선단축소 및 어선 소형화, 선원복지형 어선 등의 신조 대체를 통해 어선 선진화 문제도 함께 해결해 나가는 것이다.

어선의 선진화 문제가 수산업의 산업경쟁력 강화에 시급한 문제임은 비단 우리나라뿐만 아니라 대부분 선진어업국도 마찬가지이다. 일부 국가들은 이미 어업구조조정을 통하여 이러한 문제를 해결해 나가고 있다. 우리나라도 동일한 문제에 직면해 있음에도 불구하고 지금까지의 연근해 어업구조조정에 연계한 어선 선진화 문제에 대해서는 정책적 관심이 없었다.

수산업의 산업경쟁력 강화를 위한 어선뿐만 아니라 어업의 구조개혁을 위해 감척사업을 충분히 활용하지 못한 것은 어업관리 정책의 문제점으로 지적된다. 어업구조조정을 어업관리의 수단과 정책에 연계하여 얻을 수 있는 다양한 시너지 효과에 대해서 정책적으로 관심은 가질

필요가 있다. 이러한 점에서 최근 일본의 어업구조조정 프로젝트를 통하여 선망어업 선단의 척수 감소를 통한 어선 선진화 정책 추진계획을 눈여겨 볼 필요가 있다.

다. 어업구조조정 법체제 개선의 문제점

연근해 어업구조조정을 도입한지 올해로 15년이 되었다. 그동안의 어업구조조정 추진 결과는 연근해 어업인원의 증대와 경영여건의 개선된 면도 있으나 감척사업이 15년이 넘는 기간 동안에 긍정적인 효과만 낳은 것은 아니다. 정부의 감척사업이 업종을 고려하지 않은 획일적인 정책, 불완전한 어업노력량 관리로 인한 사업효과의 소멸, 불완전한 어업권 관리로 인한 도덕적 해이, 사업대상 선정의 형평성 문제와 적절치 못한 폐업지원액, 잔존어업인의 비용부담 및 참여 문제 등의 다양한 문제점이 지적되고 있다. 이러한 문제들은 대부분 어업구조조정 법체제 등의 제도적 뒷받침이 완벽하지 못하고, 어업인의 자율적 참여 결여의 문제점에서 시작된다.

어업구조조정은 어업자원의 보존과 어업경쟁력 강화를 위하여 자원지속성 및 어업경영상의 수익성 유지의 목적으로 어선감척을 통해 과잉 어업노력량을 조절하는 정책수단이라 할 수 있다. 그러나 그동안 어업구조조정이 어업관리의 수단으로 정착되지 못하고, 단지 정책적 목적에 의해 어선감척이 이루어져 왔으며, 어선감척에 관한 규정 또한 수산업법의 허가정수 등에 따르기 보다는 오히려 농어촌발전특별법과 수산업발전특별법상에서 규정되어 왔다는 점은 우리나라 어업구조조정 정책의 후진성을 보여주는 것이다. 특히 이들 규정에 대해서는 수산자원 보존 또는 국제어업 환경변화 등 법률마다 각기 다른 입법목적에 한정되어 있기 때문에, 수산자원의 보존, 어업 경쟁력 강화, 국제어업 환경변화에의 대응 등 다양한 목적을 위한 감척을 규율하기에는 한계가 있었다.

어업구조조정 법체제의 근본적인 문제는 허가제도를 어업관리의 기본으로 하고 있음에도 불구하고, 허가회수에 관한 법체제가 제대로 갖추어져 있지 않다는 점이다. 어업허가제도는 허가발급만 하는 제도가 아니라, 자원이나 어장이 감소하여 기 허가된 허가수가 과잉 상태로 되면 새로운 허가는 중단하고 적절한 수준으로 허가를 회수하는 즉, 어선감척도 일반화되어 있어야 한다.

우리나라를 포함한 대부분의 국가에서 1980년 초반까지 어업허가제의 주요 행정은 새로운 어장개발, 자원증가, 업종확대 등에 따른 허가 증가가 중심이었으나, 1980년 후반부터 급격한 자원량 감소나 어장 축소 등으로 인하여 허가보다는 오히려 기존 허가된 허가를 줄이는 감척

행정으로 바뀌고 있다. 이는 대부분의 업종과 어종에서 남획의 원인이 되는 과잉투입 어업노력량 상태가 일반화되어 있기 때문이며, 이렇게 과잉투입된 어선을 축소 조정하는 것이 바로 어업구조조정인 것이다.

우리나라도 1986년을 최고점으로 연근해 어업자원량과 어획량이 지속적으로 감소하고 있으나 연근해 어업관리의 중심인 허가제의 운용이 아직도 허가발급 중심에서 벗어나지 못하고 있다. 이와 같은 허가제 운용체계의 기존 법체계에서는 관행적 허가행정을 구조조정 중심으로의 전환하기가 쉽지 않다. 이는 구조조정 중심의 허가행정은 기존의 허가발급 중심 허가행정과는 달리 많은 예산을 수반하기 때문이다. 따라서 우리나라 어업허가제도를 구조조정을 위한 허가관리 즉, 허가환수 중심의 허가행정으로의 전환을 위해서는 기존 법체계의 보완 내지 새로운 법체제로의 이행이 반드시 필요하다.

여기서 기존 법체계에서 어업구조조정을 보다 실효적인 사업으로 활성화하기 위해서는 특별법을 제정할 것인지, 아니면 기존 어선감척에 관한 제반 규정이 모든 업종을 포괄하는 감척을 규율할 수 있는지의 여부가 문제시 된다. 문제는 업종별 맞춤형으로 감척의 목적부터 방법에 관한 절차에 이르기까지 어선감척에 관한 충분한 규율을 도모할 수 있는 법체계가 현재는 없다는 점이다.

기존 법체계는 어업구조조정의 지속적 관리에는 합당하지 않으며, 차후 감척사업이 어업관리의 상시 수단으로 이행될 경우를 대비한다면, 한시법이 아닌 일반 법률에 의해서 규율하는 것이 보다 합리적이다. 다만 기존 법률에 의해서 어선감척을 규율하게 된다면, 법률개정을 통하여 새로운 규정을 추가하거나 농림수산식품부령 등에 의해 자세하게 규정을 하는 등 입법 기술적인 사항이 보완되어야 하는 문제점을 안고 있다.

또한 어업구조조정 감척방법으로서 입찰제의 도입 문제도 입찰제에 관한 일반법인 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률을 준용하고, 그 밖에 어선감척에 필요한 사항은 농림수산식품부령에 의해서 해결해야 하는 문제를 안고 있다. 따라서 어업구조조정 감척의 입찰제에 대한 지속적 관리를 위해 특별법을 제정할 것인가의 문제도 특별법 신설 여부에 대한 신중한 검토 요인이 된다.

제3장

어업구조조정 활성화와 운용체계 개선

제3장 어업구조조정 활성화와 운용체계 개선

제1절 참여조건의 완화

1. 문제의 제기

가. 연근해 어업구조조정 현황

우리나라는 1994년부터 감척사업을 추진해 왔으며, 특히 2008년에는 국제유가가 급격히 상승하면서 추경예산에 연근해 감척사업 예산을 대폭 확대하였다. 3,984척을 감척하기 위해 추경예산까지 포함하여 총 3,685억원을 편성하였으며, 사전 수요조사를 거쳐 근해어선 484척과 연안어선 3,500척을 감척하는 것을 목표로 하였다.

그러나 2008년 하반기에 들어 국제유가가 안정세에 접어들고, 어업 경영여건이 개선되면서 당초 감척을 희망하던 어선들이 다시 출어에 나서게 되어 당초 계획했던 감척사업 물량이 다소 소진되지 못하고 2009년도로 상당액이 이월되기도 하였다. 2009년 농림수산식품부는 근해어선 감척사업비 1,295억원 중 800억원을 연안어선 감척사업비로 활용해 지난해 마무리되었던 연안어선 감척사업을 다시 추진하고 있다.

이를 위해 사업 참여조건을 일부 완화한 2009년도 연안어선 감척사업 집행지침(부록 참조)을 공고했다. 또한 농어업선진화위원회 수산분과위는 연근해어업의 구조조정을 촉진하기 위해 다양한 제도개선 방안을 논의한 바 있으며, 그 일환으로 2008년 1차 사업이 완료된 연안어선 감척사업을 다시 재개하게 된 것이다.

당초 정부는 2007년부터 2010년까지 근해어선의 35%인 1,280척의 감척을 목표로 올해부터는 근해어업 위주로 사업을 진행해 왔으나, 2008년 하반기 이후 유가안정, 어획실적 향상 등으로 경영여건이 개선돼 어업인들의 사업 참여가 기대에 미치지 못했다. 반면, 연안어선의 경우 1차 감척사업(2004~2008년)을 통해 2003년말 현재 연안어선의 10% 수준인 6,300여척의 감척을 추진했다. 2008년말 현재까지 전체 감척실적은 연안어업 9,927척, 근해어업 2,370척 등 총 12,293척에 달한다. 이와 같이 근해어업과는 달리 연안어업은 어업인의 고령

화 및 업종간 분쟁 등으로 감척 수요가 상대적으로 근해어업에 비해 많아 추가적인 감척 필요성이 지속적으로 제기돼 왔다.

현재 근해 감척어선에 대한 감정평가가 마무리 단계에 있고, 연안 감척은 지자체에서 어업인들의 신청 절차가 진행 중이다. 감척에 참여한 어업인들에게는 어선과 어구 잔존가치를 평가한 금액과 최근 3년간의 평년수익액(폐업지원금)을 지급하게 된다. 연안어선에 대해서는 폐업지원금을 최대 100%까지 지급하고, 근해어선은 폐업자금을 50% 수준에서 지원하고 있다.

나. 연근해 어업구조조정 활성화 필요성

우리나라의 어업문제에서 구조조정의 필요성을 강조한 것은 이미 오래된다. 그러나 그 실행이 항상 문제였다. 수산업은 본질적으로 자본주의 경제에 있어서 열외산업의 하나이나 식량공급과 해양개척이라는 시대적 사회경제적 역할과 수산물의 경제가치가 증대되면서 자본주의 산업으로 등장하게 된 것이다.

특히 그 가운데서도 연근해어업은 어업경영문제, 수산경제문제 및 어촌사회문제라는 경제적·사회적 양면성을 가지고 있으며, 이러한 연근해어업 문제는 해방이후부터 지금까지 한국어업의 중심적 과제가 되어왔다. 연근해어업을 경시할 수 없었던 것은 그것이 하나의 산업부문으로서 압도적 다수의 수산인구와 어업종사자 및 경영체수의 비중을 갖고 있기 때문이다.

또한 국토의 개발과 이용이라는 관점에서도 독특한 자연환경과 더불어 경제·사회·역사·문화가 보존되어 자생능력이 있는 어촌의 사회경제를 위해서, 그리고 어촌경제의 핵심산업으로서 연근해어업의 존재성이 있으며, 연안지역 경제의 다양한 관련 산업의 발전에 예도 중요한 문제이기 때문이다.

이와 같은 연근해어업의 건전한 발전을 위해서는 어업재편성 문제가 불가피하며, 그것은 구조조정을 목표로 하는 어선감척사업이 핵심과제가 될 것이다. 한국의 연근해 어장의 자원사정이 날로 악화되어가고 있고, 이를 대상으로 하는 수산경영이 전반적으로 존립에 위협을 받고 있는 것은 여러 가지 통계자료나 업계의 실태가 반영하는 바다. 이러한 현상이 누적되고 있는 것은 자원사정과 어업노력량과의 모순에서 일어나는 현상이다. 따라서 산업전체를 재조정하고, 재편성하는 구조조정사업의 필요성은 절실한 과제가 아닐 수 없다.

그러나 현 단계로서 실천가능한 구조조정사업은 전반적으로 어업세력을 감축하는 산업 감축전략(downsizing strategy)에 의존할 수밖에 없다. 그 안에서 생산효율이 낮거나 경쟁력이 떨어지는 한계업체 또는 자원소모량이 과다한 업종은 퇴출(scrap)시키는 것이 필요하다. 그리

하여 개별 수산경영 기반을 강화시킴으로써 전체적으로 산업의 체질을 바꾸어 나가는 것이 국제경쟁력을 높이는 방책이 될 것이다. 그러므로 구조조정기의 수산업에 있어서는 자생력을 갖는 유망업종은 유지되고, 그렇지 못한 업종은 도태되는 Scrap and Build의 논리가 끊임없이 전개될 수밖에 없는 것이다.

2. 연안어업 참여조건 완화

가. 연안어업 구조조정 현황

연안어업에 대한 구조조정의 목적은 연안어선 세력을 어업자원에 적합한 수준으로 감축하여 수산자원을 회복하고 어업자원의 지속적 이용 및 어업경쟁력을 제고하고자 하는 것이다. 지원대상 및 조건은 어업자원에 미치는 영향이 큰 업종을 중심으로 희망자에 대해 폐업지원금(어업손실액)과 잔존가치평가액을 100% 지원하는데, 이때 국고 80%, 지방비 20%로 부담하도록 하고 있다.

그동안의 연안어선 감척실적은 지난 1994년부터 2008년까지 4,115억원을 들여 연안어선 9,928척을 감척하여 사업을 마무리 하였다. 최근 연도별 감척실적은 2004년 639척, 2005년 841척, 2006년 1,597척, 2007년 2,836척, 2008년 3,500척으로 해마다 크게 증가해 왔다. 2009년도 사업계획은 총 1,000억원을 들여 연안어선 1,600척을 감척할 계획이다.

지난해 마무리된 연안어선 감척사업을 2009년 들어 재추진하게 된 이유는 연안 어족자원에 비해 아직도 어선 세력이 과다하여 감축이 필요한 상태이기 때문이다. 또한 지방자치단체와 연안어업인들이 간담회 및 건의서 등을 통해 연안어선 감척사업이 지속적 추진 및 확대 요구가 많았다. 특히, 연안어업 종사 어업인들의 경우 고령화 등으로 은퇴 희망자가 많고, 업종간 조업분쟁, 불법어업 등 자원남획이 많아 연안 어업자원 회복 측면에서도 추가 감척이 필요한 실정이다.

연안어선 감척사업의 집행주체는 시·도로서, 세부집행계획 수립, 업종 선정, 잔존가치 평가, 입찰집행, 사업자 선정, 폐선처리 등의 업무를 수행한다. 그러나 이들 업무를 기초자치단체인 일선 시·군·구에 위임이 가능하도록 되어 있다.

그리고 감척대상 업종은 농림수산식품부에서는 연안어업 감척 우선순위를 제시하고, 감척대상 업종은 시·도지사가 업종별 단가, 지역실정 등을 감안하여 결정한다. 우선순위는 ① 선망,

② 자망, 통발, ③ 복합, ④ 조망, 안강망, 들망의 순으로 되어 있으며, 허가정수보다 어선척수 또는 허가건수가 많은 업종을 우선 사업대상으로 하도록 되어 있다, 그러나 이러한 우선순위에도 불구하고, 어획강도가 높아 자원에 미치는 영향 등 시급히 해결할 필요성이 있는 경우 별도의 입찰절차로 추진이 가능하도록 하고 있다. 이는 ① 선망, ② 조망, ③ 복합어업허가를 보유한 새우조망어업, ④ 서해유류유출사고 관련 폐업희망 어선, ⑤ 업종간 분쟁해소 필요 업종의 어선 등의 순으로 되어 있다.

시·도별 사업물량 배정기준은 감척희망 수요의 70% 수준에서 시·도별로 물량을 배정한다. 지원금액에 있어 폐업지원금은 어업인이 응찰한 입찰금액을 그대로 적용하고, 어선·어구 등 잔존가치는 감정평가 후 평가액 전액을 지급하도록 하고 있다.

나. 연안어업 구조조정 참여조건

현재 연안어업인이 구조조정에 신청할 수 있는 자격은 다음과 같다. 즉 최근 1년간 본인 명의로 어선을 소유하고 최근 1년간 60일 이상 조업 또는 최근 2년간 90일 이상 조업실적이 있는 자이다. 이러한 조업실적을 확인하기 위해 제출 가능한 서류로는 실질적인 어업활동과 관련된 것으로 조업실적은 출입항 신고, 수협 위판실적, 면세유 구입 실적으로 확인한다.

그리고 어선과 관련해서는 어선의 소유자와 어업허가를 받은 자가 동일한 자여만 하는데, 다만, 임차어선의 경우 당사자간 합의가 필요하다. 또한 허가받은 어선과 실제 어선이 일치하여야 하고, 허가 및 검사증서의 효력이 상실되지 않은 어선을 소유한 자여야 한다. 선령은 입찰 공고일을 기준으로 경우 이상인 어선이어야 하며, 부속선은 본선기준으로 하되 6개월 이상 소유하여야 한다. 그리고 사업참여 확대와 참여율 제고를 위해서 한해 한시적으로 3년 이상인 어선도 참여 가능하도록 어선 참여의 범위를 크게 넓혔다.

어업구조조정을 신청할 수 없는 제외대상자에는 ① 최근 5년 이내에 감척한 실적이 있는 자, ② 감척사업대상자로 선정되었으나 포기한 후 3년 미경과자, ③ 대상어선이 법령 등에 의해 기보상되었거나 관리 대상이 되는 자, ④ 허위 또는 부정한 방법으로 신청한 어업자 등이다.

다. 연안어업 구조조정 참여조건 개선 방안

연안어업 구조조정의 감척사업은 앞에서 언급한 바와 같이 2008년에 종료되었다. 그러

나 어업인들과 일선 지자체에서 연안어업에 대한 추가 감척 요구 사례가 많아, 수요조사 등을 거쳐 국고에서 800억원을 연안사업 감척 사업비로 확보하였으며, 지방비 200억원을 포함 2009년에만 모두 1,000억원을 투입 연안어선 1,600척을 감척할 예정이다.

이와 같이 현재 연안어업은 어업인들의 참여율 부족에 따른 곤란을 크게 겪지 않고 있다. 그러나 다음과 같은 면에서 어업인들의 참여율 제고를 통한 연안어업의 지속적 구조조정 활성화를 도모할 수 있을 것이다.

첫째, 어업구조조정 대상선정과 우선순위에 있어 조정이 필요하다. 대표적으로 유희허가어선의 참여를 촉진할 수 있도록 하여야 한다. 실제 어촌에는 어업허가만 있고 조업실적은 물론 어선마저도 없는 유희허가(소위, 장롱허가)가 다수 존재하고 있다. 이는 연안어업 허가건수와 연안어선수의 차이로 대략 짐작할 수 있는데, 이는 어획노력량 관리면에서는 휴어상태에 있으므로 큰 문제는 없는 것으로 보인다.

그러나 이들이 허가증만 소유하고 있는 이유는 어업허가의 재산권적 성격과 미래의 기대소득 때문이다. 그러므로 경우에 따라 이들은 언제든지 어업에 참여할 수 있는 잠재적 어획노력량 증가 요인인 동시에, 구조조정의 효과를 떨어뜨릴 수 있다. 따라서 이에 대한 어업허가의 일제 정리 차원에서 이들 유희허가에 대한 참여율을 높일 필요가 있다. 이들에 대해서는 구조조정 최우선순위에 두고 조업실적과 어선 등의 참여 조건을 완화하는 특단의 조치가 필요하다.

둘째, 조업일수와 어선 소유기간과 관련해 업종별, 지역별로 차별화가 필요하다. 즉, 연안어업중 구조조정이 시급한 일부 지역의 일부 업종에 대해서는 확실적인 조업일수 조건과 어선소유기간 제한을 완화 내지 폐지할 필요가 있다. 실제 조업일수와 관련해서는 제출 서류만으로는 현실적으로 사실 여부를 판가름하기 힘든 실정이므로, 유희허가를 포함한 일부 업종에 대해서는 이를 보다 완화하거나 아예 폐지하는 식으로 개선할 필요가 있다.

또한 사업참가 자격기준의 조업일수 증빙 자료에 대해서 출입항 신고소가 없는 경우에는 관할 어촌계장의 확인을 받아 이를 제출토록 하고 있는데, 어촌계장이 상주하여 신고소를 운영할 수 있는 상황이 아니라서 자료가 부실할 수밖에 없다. 따라서 해경이나 감사의 표적이 되어 일부 지역에서는 어업인이 구속되어 재판 계류 중인 사건도 있다. 이에 대해서도 제도적인 보완으로 어업인들에게 더 이상 불상사가 발생하지 않도록 해야 한다

셋째, 어업구조조정 참여조건을 선령조건 중심으로 전환할 필요가 있다. 현재 연안어선은 선령조건은 입찰공고일 기준 6년 이상으로 제한되어 있는데, 2009년에 한해 참여율 제고를 위해 획기적으로 3년으로 감축하였다. 그러나 이는 최근 언론에 보도된 바와 같이 자원의 비효율적 배분 내지 낭비를 조장할 수 있으므로 지나친 완화는 곤란하다. 멸종한 어선을 폐업하

여 어업이 아닌 다른 용도로 전환하는 것 자체가 비효율적이며, 그렇다고 폐기하는 것은 더욱 문제가 된다.

따라서 대상자, 조업일수, 소유기간 등 다른 조건을 완화하는 대신 선령조건 완화는 지양하는 방향으로 참여조건을 개선하여야 할 것이다. 그리고 감척대상어선의 기준을 보다 세분하여 감척이 시급한 어선이 감척을 하지 못하고 멸종한 배가 감척되는 사례를 줄여야 한다.

넷째, 감척 유경험자에 대한 참여제한 완화이다. 현재 감척한 적이 있는 경우 5년이 지나야 다시 신청할 수 있도록 되어 있다. 이는 형평성의 차원 및 불법재진입을 막기 위한 조치이나 이를 축소할 필요가 있다. 사실 왜 5년이어야 하는지 그 합리적 이유는 불명확하다. 그냥 막연히 어업허가기간과 같은 의미로 기간을 설정하였는지는 알 수 없으나, 이를 3년 정도로 축소하거나 아예 이 조건을 철폐할 필요가 있다. 유경험자 참여 제한이 형평성을 위해서는 필요한 조건이나, 만일 불법재진입을 막기 위한 것이라면 다른 조건으로 이를 방지할 수 있으며, 유희허가 등을 정리하기 위해서도 이 조건은 개선될 필요가 있다.

다섯째, 허가정수 이하 감척 조건을 완화할 필요가 있다. 현재 허가정수를 초과한 업종에 대해서는 감척의 우선순위를 두고, 허가정수를 하회한 업종에 대해서는 이를 제한하고 있다. 그러나 허가정수제도 자체가 연안어업 자원량에 탄력적으로 조정이 되지 않는 상태에서 이를 제한하는 것은 무의미하다. 또한 연안어업 자체가 다수어종을 대상으로 복수의 어구어법을 사용하는 경우가 많으므로 이러한 제한은 완화 내지 철폐할 필요가 있다. 어업인들이 당해 업종에서 퇴출하겠다는 의사를 갖고 있다는 것은 이미 그 업종이 자원량이나 경영적 측면에서 한계에 있다는 의미임을 인식하여야 하는 것이다.

여섯째, 연안어업에 많은 고령화된 어업인들을 위해 상시 구조조정 방안을 도입할 필요가 있다. 현재 감척사업은 감척 후 폐선 처리하는 것을 원칙으로 하고 있다. 그러나 어업 구조조정은 이와 같은 매우 좁은 의미의 감척뿐만 아니라 어업경영을 그만두고 은퇴를 희망하는 어업인들이 소유한 어선을 젊은 어업인들에게 원활하게 양도할 수 있는 시스템을 만드는 것도 어업 구조조정에 꼭 필요한 부분이라고 생각한다.

3. 근해어업 구조조정 참여조건 완화

가. 근해어업 구조조정 현황

근해어업에 대한 구조조정은 근해어선 세력을 어업자원에 적합한 수준으로 감축하여 지속

가능한 수산물 생산을 도모함으로써 어업의 경쟁력 강화 및 어업인의 소득 증대에 기여함을 목적으로 시행하고 있다. 그동안 근해어선에 대한 감척실적은 1995년 6척을 시작으로 2008년까지 총 2,370척이 감척되었다. 이중 일반감척은 1,062척, 일본과의 한일어업협정에 따른 국제감척이 1,308척에 달한다. 업종별로는 근해안강망이 455척, 근해채낚기 377척, 근해연승 319척, 근해자망 310척 등의 순으로 많이 감척된 반면, 동해구트롤 0척, 동해구기저와 문어단지는 각 1척에 불과하다.

정부는 WTO/DDA, FTA 체결 등 국내·외 어업여건 변화에 대비하여 2011년까지 근해어선의 약 35%인 1,280여척 감척을 추진하고 있다. 주로 조업 분쟁 및 자원 남획형 어업, 외국의 EEZ내 입어규제 강화로 조업 여건이 어려워진 어업, 유류소모량이 많은 업종 등을 주요 대상으로 하고 있다. 2009년도 사업계획은 국고 1,295억원을 투입 근해채낚기, 근해연승, 기선권현망 등을 중심으로 399척을 감척할 계획으로 있다.

근해어업 구조조정사업 대상자로 선정된 자에게는 어업별·톤급별로 조사된 평년 수익액 3년분의 50% 전액을 폐업지원금으로 지급하고, 어선·어구 또는 시설물의 잔존가치 평가액은 개별 어선별로 평가하여 국고 100%로 지원한다. 그리고 어획물운반선 및 선단조업어선 중 본선의 침몰 등으로 인해 조업(어획물 운반)실적이 없는 어선에 대해서는 잔존가치 평가액만 지급하도록 하고 있다.

근해어업 구조조정사업의 집행주체는 시·도지사로서 되어있다. 그리고 시장·군수·구청장, 국립수산물과학원장, 수협중앙회장 및 선박안전기술공단이사장은 사업 집행주체로부터 사업 추진을 위한 지원 요청이 있을 때에는 적극 협조하도록 하고 있다. 시·도별 사업물량 및 사업비 배정은 ① 시·도로부터 제출받은 감척 신청자 내역에 대해 농림수산물식품부는 우선 감척 대상어업 및 사업대상자 결정 우선순위에 의거 감척 대상자를 잠정적으로 결정(이하 “잠정 사업자”라 함)하여 통보하고, ② 농림수산물식품부는 잠정 사업자를 기준으로 시·도별 사업물량 및 사업비에 대한 사업내역서를 작성·통보하고, ③ 시·도지사는 잔존가치를 평가하여 최종 사업자를 선정한 결과 사업비 과부족이 발생한 경우 농림수산물식품부로부터 사업비 내역서 조정을 받아 보조금 교부결정 신청을 하는 순으로 되어 있다.

업종별 사업대상은 ① 수산업법 제43조제1항에 의한 근해어업 중 대형기선저인망(외끌이, 쌍끌이), 중형기선저인망(동해구기저, 외끌이서남구기저, 쌍끌이서남구기저), 근해트롤(대형트롤, 동해구트롤), 근해선망(대형, 소형), 근해채낚기, 기선선인망(기선권현망), 근해자망, 근해안강망, 잠수기, 근해통발(장어, 기타, 문어단지), 근해형망, 근해연승어업이며 수산업법 제49조제1항의 정의에 의해 현재 어획물운반선으로 등록된 선박 중 1999. 4. 14.이전에 어획물운반업허가를 받은 선박으로서 어획물을 운반한 실적이 있는 경우, ③ 수 자원보호령 제20조제1

항에 의한 근해어업 허가의 정수 보다 허가건수가 많은 업종을 우선 사업대상으로 하도록 되어 있다. 2009년도 사업 대상어업의 우선순위는 아래의 표와 같다.

<표 3-1> 근해어업 구조조정 대상 우선순위(2009년도)

순위	대상어업	순위	대상어업
1	기선권현망	11	대형선망
2	근해통발(장어)	12	근해자망
3	근해연승	13	근해채낚기
4	대형트롤	14	서남해구기선저인망(외끌이)
5	대형기선저인망(쌍끌이)	15	서남해구기선저인망(쌍끌이)
6	동해구기선저인망	16	근해형망
7	대형기선저인망(외끌이)	17	잠수기(제1~제5구)
8	근해안강망	18	소형선망
9	동해구트롤	19	근해통발(문어단지)
10	근해통발(기타)	20	어획물운반선

나. 근해어업 구조조정 참여 조건

근해어업 구조조정 참여하기 위해서는 다음 각호의 요건을 갖춘 자에 한하여 신청자격이 있다.

① 근해어선 감척사업 시행 기준일로부터 기산하여 당해지역 감척 대상어업의 허가를 받은 어업자로서, 최근 1년간 본인 명의로 어선을 소유(공동 소유인 경우 적어도 1인 이상)하고, 최근 1년간 60일 이상 조업 또는 최근 2년간 90일 이상 조업(어획물 운반)실적이 있는 자(조업 실적은 출입항 신고실적으로 확인). 다만, 어획물운반선 및 선단조업 어선 중 본선의 침몰 등으로 인해 조업이 불가능한 잔여 어선을 소유한 자는 조업실적여부에 관계없이 감척사업에 참여할 수 있다.

② 어선의 소유자와 어업허가를 받은 자가 동일한 자. 다만, 어선을 임차하여 어선의 소유자와 어업허가를 받은 자가 서로 다른 경우에는 양 당사자간 합의에 의해 사업을 신청한 경우에는 그러하지 아니하다. 이 경우 양 당사자간 합의한 공증 각서를 첨부하여 신청하여야 한다.

③ 근해어선 감척사업 시행 기준일을 기산하여 어업종류별로 아래의 선령이 경과한 어선으로

로 하고, 부속선이 있는 경우에는 본선을 기준으로 한다. 다만 감척희망자가 부족할 경우에는 선령이 미달할 경우에도 감척사업에 참여할 수 있다.

④ 허가받은 어선과 실제 어선이 일치하고, 허가 및 검사증서의 효력이 상실되지 않은 어선(선박 검사증서 효력 만료전 선박안전법령에 의거 계류 사유서를 제출하여 계류 중인 어선을 포함)을 소유한 자. 다만, 감척 신청일 이후에 어업허가 또는 검사증서의 효력이 만료된 어선은 당해연도 감척사업을 목적으로 조업을 중단하고 계류 중인 경우에 한하여 새로운 어업허가 및 검사를 받지 않아도 되며, 이 경우 최종 감척사업 대상자로 확정되지 않을 때에는 「어업허가 및 신고 등에 관한 규칙」 제8조제4항의 규정에 의해 기타 부득이한 사유로 인정하여 기존의 어업허가가 다시 부여될 수 있도록 조치하여야 한다.

한편, 참가가 제한되는 경우는 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우이다.

① 사업시행일 기준으로 5년 이내에 연근해 어업구조조정사업(국제 감척, 근해어선 감척, 연안어선 감척 및 소형기선저인망 정리사업, 태풍피해지원 포함)의 사업자로 선정되어 어선을 감척하였던 자가 다른 어업허가와 어선을 매입하여 사업에 참가하고자 하는 자. 다만, 운반선만을 감척한 자는 예외로 한다.

② 종전에 연근해 어업구조조정사업(국제 감척 포함)의 최종사업자로 선정되었으나 특별한 사유 없이 사업을 포기한 후 어선 감척사업 시행 기준일로부터 3년이 경과되지 않은 자(2009년 추가사업자 선정에 한해 한시적으로 3년이 경과되지 않은 자도 참여가능). 다만, 잠정사업자 선정 후 어선·어구의 잔존가치평가를 받지 않고 포기한 자, 어선·어구의 잔존가치 평가액 보다 정부 지원액이 낮아 최종 사업자로 결정되기 전에 감척을 포기한 자로서 시도지사가 인정하는 경우에는 예외로 한다.

③ 대상 어선이 다른 법령에 의거 보상계획에 포함되어 있는 자. 다만, 일부만 다른 법령에 의한 보상계획에 포함되어 있고, 보상금액이 이미 결정되어 있어 그 금액을 제외하는 조건으로 신청하는 경우는 예외로 한다.

④ “2000년도, 2001년도 및 2002년도의 국제규제에 따른 어업인 지원사업 집행지침”을 적용받아 감척된 폐업어선을 어선 현대화사업으로 매입하거나 증여받은 어선(어선원부, 어업허가 등의 기재사항이 '99.5.30 이후 소유권 또는 선명이 변경된 경우에는 사실 확인). 다만, 현재 시점에서 조사·평가한 잔존가치 평가액에 현대화사업 당시(종전)의 잔존가치 평가액으로 나눈 후 현대화사업 당시 매입가에서 곱한 금액을 수령하는 조건을 수용하는 경우 사업대상에 포함할 수 있다.

〈표 3-2〉 근해어업 구조조정 참여 선정기준

업 종	선정기준	비 고	업 종	선정기준	비 고
대형기저(외)	8		근해자망	6	2척 중 1척 기준
대형기저(쌍)	10	2척 중 1척 기준	근해안강망	6	
동해구기저	8		잠수기	6	
서남해기저(외)	10		근해통발(장어)	6	
서남해기저(쌍)	6		근해통발(기타)	6	
대형트롤	8		근해통발(문어단지)	6	
동해구트롤	6		근해형망	6	
대형선망	10	본선기준	근해연승	6	
소형선망	6	본선기준	어획물운반선	8	
근해채낚기	6		봉수망	6	* 잔여물량
기선권현망	8	2척 중 1척 기준	자리돔들망	6	발생시 반영

⑤ 기선저인망어업의 쌍끌이로 조업하는 어선으로 1척이 침몰하여 시행 기준일 전부터 1척으로 조업한 경우 그 잔여 어선에 대한 쌍끌이 기준 폐업지원금의 50%를 수령하는 조건을 수용하는 경우 사업에 참여할 수 있다. 다만, 1척으로 조업한 기간이 시행기준일 현재 3년 미만인 경우 월할 계산(조업기간이 15일 이상은 1월, 15일 미만은 산입하지 않음) 한다.

⑥ 허위 기타 부정한 방법으로 신청 서류를 제출한 자

다. 근해어선 구조조정 참여조건 완화 방안

근해어선의 감척 참여조건은 기본적으로 연안어업과 유사하다. 따라서 참여율 제고를 위한 개선방안도 연안어업에서 설명한 바와 같다고 할 수 있다. 그러나 근해어선의 감척이 연안어업에 비해 지지부진하고, 참여율 제고의 필요성이 더한 만큼 보다 적극적인 개선책이 요구된다.

2009년도 근해어업의 구조조정 집행지침을 살펴보면, 그동안의 집행부진과 관련하여서는 이미 정부차원에서 감척을 촉진하기 위해 여러 가지 조치를 취한 것으로 보인다. 기존 참여자

와의 형평성을 저해하지 않는 한도에서 근해어선 감척사업의 참여조건을 한시적으로 완화하였다(4.30일 시행). 과거 10년 이내에 감척사업에 참여한 경험이 있는 경우에는 참여자격이 없었으나 5년 이내로 참여제한 기간을 축소하였고, 이와 마찬가지로 선령 등에 대한 제한도 완화하여 참여 폭을 확대하였다.

우선 기존사업자와의 형평성 등을 저해하지 않은 범위내에서 2009년 추가사업 대상자에 대해 한시적으로 참여제한 조건을 완화해 참여를 확대할 필요가 있다. 그리고 참여제한 기간, 선령 등을 하향 조정하고, 어업활동과 직결되는 조업실적은 현행 조업일수 기준을 적용한다. 또 어선 소유기간의 합리적 조정의 검토를 추진할 필요가 있다.

그리고 참여제한 조건의 탄력적 운용이 필요하다. 이는 참여율이 낮거나 대형 저인망업종 등과 같이 구조조정이 시급한 업종에 대해서는 한시적 참여 제한 조건을 폐지할 필요가 있다. 또한 위관실적 이외의 실적 자료 인정이 필요하다.

또한 배에 빛이 있을시 감척대상에서 제외되고 있는데, 현실적으로 영세하고 노후된 어선일 수록 빛이 물려있는 경우가 많고 이들이 우선적으로 퇴출을 희망하고 있다. 따라서 이에 대한 법령 개정이 필요하고 부채 탕감은 다른 방법으로 할 수 있도록 조치를 취할 필요가 있다.

지금까지 약 15년간 감척사업이 실시되어 왔지만 이것이 정부 주도로 진행되어 오면서 어업인 스스로의 자율적 구조조정을 유도하는 데는 다소 미흡하였다는 평가가 있다. 정부가 정한 획일적인 지원조건에 부합하는 경우에 감척사업 대상자로 선정하였으나, 신청 어업인이나 어업인 단체에서 자율적으로 감척 내용을 형성해 나가는 기능은 부족하였다고 본다. 이러한 어업인 단체의 역할을 충분히 살리고 어업인들의 자율적인 감척 노력을 유도하기 위해서는 정부(또는 지자체)와 어업인 단체가 큰 틀의 협약을 체결하고 나머지 구체적인 사항은 단체 스스로 구성원인 어업인들의 이해관계를 조정하는 방식의 감척 방식을 도입하는 등 보다 근본적인 제도적 개선책이 필요하다.

지금의 추세로 본다면 앞으로 탄소배출량을 줄이기 위해 탄소세, 탄소배출량 할당제 등 다양한 제도가 도입될 것이고 어업분야도 탄소저감의 필요성이 대두될 것으로 보인다. 특히 유류 고소비형 대형트롤, 대형쌍끌이 기선저인망 등의 업종에서는 에너지 효율화가 급선무가 되어 경제적 조업이 가능한 적정규모의 신조어선 건조 수요가 발생할 것으로 예상된다. 따라서 감척과 동시에 신조대체를 병행할 수 있도록 감척을 지원할 필요가 있다고 본다.

제2절 폐업지원금 지원방식 개선

1. 연안어업 폐업지원금 지원방식 개선

가. 연안어업 폐업지원금 지원방식

연안어업은 2005년부터 입찰을 통해 폐업지원금을 결정, 지원하고 있다. 먼저 입찰 절차와 방법을 살펴보면, 먼저 수협·어촌계에 입찰안내 및 지자체 홈페이지·게시판에 입찰공고를 하고, 입찰참가자의 자격을 확인한 후 입찰참가 신청서 접수를 받는다. 다음으로 입찰참가자가 입찰 장소에 참석하여 입찰서에 의한 입찰을 실시하는데, 예정가격은 시·도지사가 기초가격의 $\pm 2\%$ 범위 내에서 결정한다.

입찰결과 예정가격 대비 입찰금액의 비율이 가장 낮은 자부터 서열을 부여하고, 중도포기에 대비하여 입찰대상 척수의 130% 이내의 자를 사업대상자로 선정한다. 사업대상자가 부족한 경우 재입찰, 재공고 입찰을 실시하고 재공고입찰에도 사업대상자를 선정할 수 없으면 협상에 의해 선정하도록 하고 있다.

입찰기초금액의 산정은 전년도 기초가격에서 소비자물가지수 상승률을 반영하도록 하고 있다. 즉, 2009년도 기초가격은 2007년도 기초가격에서 2008년도 소비자 물가지수 상승률(4.7%)을 반영하여 상향 조정하는 방식이다. 그리고 상한가인 최대금액은 4,000만원으로 고정되어 있다. 이러한 기초금액은 업종별·톤급별로 세분화 되어 공고된다.

그리고 사업집행주체는 지역실정을 감안하여 업종별, 톤급별 기초가격의 $\pm 2\%$ 범위 내에서 단일 예정가격을 작성한다. 다만, 사업집행주체가 필요하다고 판단하는 경우 복수 예비가격을 작성하여 입찰장에서 최종 예정가격을 결정할 수 있다. 예정가격과 복수 예비가격은 밀봉한 후 보관하여야 하며, 누설하여서는 아니 된다.

입찰은 입찰서에 의하며 직접 방문형식의 입찰로 하고 있으며, 입찰결과 예정가격과 입찰자가 제시한 금액과의 비율이 가장 낮은 자부터 순서대로 서열을 부여하고, 전체예산을 고려하여 입찰 대상척수의 130% 이내에 해당하는 자를 사업대상자로 선정(이하 “사업대상자”라 한다)한다. 또한 입찰결과 입찰자가 제시한 금액이 예정가격보다 높은 경우 해당 입찰자의 입찰은 무효가 된다.

입찰결과 사업대상자가 부족한 경우, 재입찰을 실시하고 재입찰에도 사업대상자가 부족한 경우 재공고 입찰을 실시한다. 만약 재공고 입찰에도 사업대상자를 선정할 수 없는 경우, 예정가격 이하로 협상에 의해 사업대상자를 선정할 수 있도록 하고 있다. 그리고 입찰결과와 예정가격은 입찰집행이 끝난 즉시 공개하여야 한다. 한편, 사업대상자로 선정된 자가 사업을 포기할 경우 향후 3년간 어선감척사업에 참여할 수 없도록 하고 있다.

그리고 입찰을 통해 선정된 사업대상자에게 사업의 집행절차, 예산의 지원방법 및 내용에 대한 자세한 사항을 개인별로 통보하고, 사업대상에서 제외된 자(예비후보자)에게도 사업대상자가 사업을 포기하는 경우 또는 예산이 허용하는 경우 추가로 사업대상자로 선정될 수 있음을 안내한다. 중도 포기로 인해 예비후보자 중에서 추가로 사업대상자를 선정하는 경우 동일 업종·동일 톤급의 서열이 가장 낮은 사업대상자의 응찰율을 일괄 적용하여 선정하게 되어 있다.

나. 연안어업 폐업지원금 지원방식의 문제점

어업인들이 인식하고 있는 우리나라 연근해 어업구조조정의 가장 큰 문제점은 감척에 따른 정부의 감척 보상가가 너무 부족하다는 것이다. 예를 들어 연안어선 5톤급의 폐업지원금과 잔존가치평가액을 합한 전체 보상금액이 약 5,000만원 정도인 것으로 알고 있으나, 실제 어업인들마다 4,000만원이 넘는 빛이 있어 수협이 먼저 보상비를 챙기면 어민들은 생계기반인 어선만 버리는 셈이라는 것이다.

그러므로 어업구조조정 활성화를 위한 가장 확실한 방안은 폐업지원금 등의 획기적 상향 조정이다. 그러나 폐업지원금 자체가 국민의 세금을 통해 형성된 정부재정에 의해 집행되는 만큼, 형평성과 객관적 기준에 따라 산정, 지급되어야 하며, 그렇지 않아도 어업구조조정을 위해 막대한 예산을 투입하는데 대해 일반국민들의 시선이 곱지 않은 만큼 이러한 방식은 해결은 결코 바람직하지 않다.

연안어업의 경우 폐업지원금의 객관성 및 사업대상자 선정의 공정성을 기하기 위해 2005년부터 입찰제를 시행, 지금까지 비교적 성공적으로 시행되고 있다고 할 수 있다. 정부가 어선별·업종별 위관실적 평균가 등을 고려, 기준금액을 제시하고, 어업인들이 응찰가를 써내는 이른바 최저낙찰제 방식으로 운영되고 있다. 하지만 일선 어업인들은 폐업지원금은 물론 어선·어구에 대한 감정평가액이 시가보다 턱없이 낮다고 항상 불만을 제기하는 것이다.

또한 일부 어업인들은 폐업지원금과 어선·어구의 잔존가치 평가에 대한 보상이 턱없이 부족

해서 곤란을 겪는 반면, 또 일부 어민들은 자신들의 폐업지원금과 감정평가액을 과장하여 필요한 보상보다 더 많은 보상을 받고 있기도 하다. 그리고 감척 어업인들이 폐선 뒤 다른 광역 지자체의 어업인들로부터 어선을 매입해 조업을 재개하는 현실에서도 확인되고 있다. 실제로 포항의 일부 감척 어업인들이 최근 호남권에서 낚은 소형어선을 매입해 어로행위를 이어가고 있어 감척사업에 따른 지역 어업자원의 보호·육성 취지가 다소 퇴색되고 있는 사례도 있다고 한다.

이러한 연안어업의 폐업지원금 산정, 지급방식과 관련된 여러 문제들을 요약하면 다음과 같다.

- ① 어선 감척사업을 위한 입찰제 도입과 관련된 제도적 장치(법)가 미흡하다.
- ② 입찰제에 대한 어업인의 이해가 부족하다.
- ③ 입찰로 인해 낙찰가격의 변동성이 커 형평성 문제가 발생할 수 있다.
- ④ 입찰가격 산정에 어려움이 있다.
- ⑤ 입찰자들의 담합 및 부정행위가 있을 수 있다.
- ⑥ 무허가어선을 이용해 저가 낙찰될 가능성이 있다.
- ⑦ 지원금 지급시까지 소요기간이 길다.
- ⑧ 사업대상자가 중도 포기하는 경우에 대한 대책이 없다.

그러나 입찰제도 자체는 어업인이 자신의 수령액을 예측하고 대상자 선정에 능동적으로 참여할 수 있고, 어업자 자신이 지원액을 확정함으로써, 감척사업에 대한 불평을 해소할 수 있으며, 경쟁에 의한 지원액 절약으로 감척사업에 다수를 참여시킴으로써 사업소외자를 최소화할 수 있는 것 등의 장점도 발생한다.

다. 연안어업 폐업지원금 개선 방안

연안어업 폐업지원금 산정방식으로 이용되고 있는 입찰제 시행상 나타난 여러 문제점에 대한 개선방안을 살펴보도록 하자. 첫째, 입찰제 도입과 관련된 법률 제정이나 기존 관련법의 개정은 속히 이루어져야 할 문제이다.

둘째, 어업인들이 입찰제에 대한 이해가 부족한 것은 지속적인 교육과 홍보 등으로 해결할 수 있을 것이다. 즉, 어업인들을 대상으로 사업시행 절차 및 어선감척사업의 입찰제 전반에 대한 홍보를 통하여 어업인들이 사업 시행 전에 충분히 이해하도록 한다.

셋째, 입찰가격 작성 등 입찰에 관련된 구체적인 사항은 사업시행시 현장설명회를 통하여 할 수 있도록 하여야 한다. 그러나 낙찰가격 변동성 문제와 입찰가격 산정의 어려움 해결을 위해서는 제도적 개선방안이 필요하다. 일반적으로 입찰에 참여하고자 하는 어업인들이 응찰가격 산정시에는 어업허가 및 어선의 매매 가격, 자신의 현재수익, 미래 기대소득, 어선의 잔존가치, 부채 등 다른 경제적 여건 등과 함께 어업자원량, 시장상황, 그리고 건강상태, 연령, 가족관계 등 개인적 특성과 같은 여러 가지가 복합적으로 고려된다. 그러나 실제 어업인들은 이 모든 변수에 대한 정보가 부족하며, 특히 어업생산과 소비 관련 시장정보에는 취약하다. 따라서 정부에서 제시하는 기준금액만으로는 응찰가격 산정에 어려움이 크다.

이를 해소하기 위한 방안으로 업종별 평균 수익액 조사 및 이를 기초로 한 적정 예정가격을 산정하는 한편, 최저보장액 입찰제를 도입할 필요가 있다. 이는 기준금액과 함께 최저낙찰가격을 제시함으로써 어업인들의 낙찰가격 산정에 대한 부담을 줄이고 연도별 낙찰가격 차이에 따른 형평성도 완화할 수 있을 것이다. 최저보상액제는 비용적인 측면이 강하기 때문에 잔존자 부담제의 도입을 가정하였을 때 실효성이 강한 정책으로 보여 진다. 또한 유희어업허가의 정리와 앞서 언급한 문제점 중 하나인 무허가어선을 이용한 저가낙찰 방지를 위해서도 이들에 대해서는 입찰제가 아닌 최저보장액을 제시하고, 이를 양성화 시켜 어업허가를 회수하도록 하는 방안이 필요하다.

넷째, 담합 내지 부정행위로 인한 잡음이 간간히 나타나고 있는바, 이를 방지하기 위한 대책 마련이 필요하다. 이를 위해서는 입찰 참여의 공간적·시간적 확대와 전자입찰로 이행하는 방안이 있다. 그러나 어업인들을 대상으로 입찰 신청방법의 선호도 분석결과, 대부분 현재 연안어업 감척에서 시행되고 있는 직접입찰을 선호하는 것으로 나타났으며, 우편입찰 또는 전자입찰은 어업인들에게 아직 익숙하지 않은 것으로 보인다. 그러나 국가를 당사자로 하는 계약에서 점차 전자입찰이 증가하는 추세를 감안할 때 어업인 상대의 교육, 홍보를 시행하는 등 중장기적으로 이에 대한 대책 마련이 요구된다.

다섯째, 지원금 지급시까지의 기간 소요 문제는 현실적으로 가능한 수준까지 단축하여야 한다. 현재 연안어업의 경우 사업고시부터 지원금 지급시까지 최소 5개월 정도가 소요된다. 이는 현재로서도 행정적으로 처리 가능한 최소 기간이라고 할 수 있으나, 실제 어업인들은 더 단축되기를 원하고 있다. 따라서 신속한 사업자 선정과 감정평가기간의 단축 등을 통해 어업인들의 신속한 의사결정을 지원하고 금융적 부담도 덜어주는 한편, 또 다른 문제점의 하나로 지적되고 있는 중도포기를 예방하는 효과도 기대할 수 있다.

여섯째, 중도 포기자에 대한 규제강화이다. 중도포기는 행정 비효율과 사업기간 지연 등의 여러 부작용을 초래하는 만큼, 중도포기가 발생하지 않도록 사전예방적 차원에서 적절한 홍보

와 계도가 필요하며, 여러 유형의 불이익을 주는 방안이 마련되어야 할 것이다. 그리고 제도적으로는 현재 3년으로 되어 있는 입찰 제외 규정을 종전과 같이 5년으로 강화하는 한편, 전술한 바와 같이 사업기간 단축도 유용한 해법이 될 수 있다.

일곱째, 입찰기초금액 상한가를 상향조정할 필요가 있다. 현재 입찰기초금액은 전 연안어업과 톤급을 불문하고 4,000만원으로 제한되어 있으며, 이는 입찰제 도입이후 한 번도 조정된 적이 없다. 이러한 기초입찰금액 상한제는 정부예산의 제약 및 어업인들로 하여금 저가입찰을 유도하기 위한 기능을 할 수 있을지 모르겠으나, 5톤급 이상 어선의 어선들의 응찰을 제도적으로 막는 수단이 되고 있다. 구조조정 사업이 어획노력량의 축소를 통해 어업자원의 회복을 도모하는 것이라면, 가급적 규모가 큰 어선의 감척을 유도하여 유효어획노력량을 감축하도록 제도적으로 뒷받침되어야 한다. 이러한 면에서 현재의 입찰기초금액은 비현실적이며 보다 탄력적으로 상향조정되어야 할 것이다.

2. 근해어업 폐업지원금 지원방식 개선

가. 근해어업 폐업지원금 지원방식

근해어업 구조조정의 대상자로 선정되면 폐업지원금과 잔존가치평가액을 지급 받는다. 폐업지원금은 해당 어업별·톤급별로 조사된 금액의 50%에 해당하는 정액을 국고 보조로 지원하고, 어선·어구 또는 시설물의 잔존가치 평가액은 개별 어선별로 평가하여 국고 100%로 지원하도록 되어 있다.

그리고 어획물 운반선 및 선단조업 어선 중 본선의 침몰 등으로 인해 조업(어획물 운반)실적이 없는 어선에 대해서는 잔존가치 평가액만 지급한다. 어업경쟁력 강화 등 업종 자체 구조조정을 위해 선단조업 어선 중 부속선인 등선 및 어획물운반선만 감척할 경우 잔존가치 평가액만 지급한다. 한편, 시·도지사는 지역의 특수한 어업 여건을 감안하여 원활한 감척이 이루어지도록 지방비를 확보하여 폐업지원금 등을 추가로 지원할 수 있도록 하고 있다.

사업절차와 관련하여 시·도지사는 사업시행 이전에 “세부사업 집행계획” 등 어업인이 감척사업 참가 요령을 충분히 이해할 수 있도록 자료 등으로 허가 어업자, 관련행정기관, 관할수협 등에 안내하고, 시·도지사는 어업인 설명회를 1회 이상 개최하도록 하고 있다. 그리고 사업참가를 희망하는 자는 관련 서류를 갖추어 정해진 기한 내에 시·도지사에게 제출하여야 한다.

사업대상자 결정 방법은 시·도지사는 사업신청자 접수 결과를 취합하여 농림수산식품부장관에게 제출하는데, 이때 접수된 신청자에 대해 집행지침에 따른 어업종류별, 시·도별 우선순위를 정하여 제출한다. 시·도에서 제출한 신청자에 대해 농림수산식품부가 전국을 대상으로 어업종류별 사업물량 및 사업비 범위 내에서 우선순위에 의거 잠정 사업자를 시·도에 통보한다. 시·도는 농림수산식품부로부터 통보받은 잠정 사업자에 대한 자격 여부 등에 대해 정밀 확인한 후, 어선에 대한 잔존가치 평가를 거쳐 최종 사업자로 선정하고 농림수산식품부에 보조금의 교부결정(신청) 및 송금(요청)을 받아 사업자와의 계약체결로 사업을 추진한다.

그리고 농림수산식품부장관은 다음과 같은 방법으로 잠정 사업대상자를 결정한다. 우선 감척 대상어업 순위별로 잠정 사업대상자를 선정한다. 1순위 어업의 사업신청자가 없는 경우 해당어업의 사업대상자는 없으며, 1순위 어업의 감척대상 척수보다 사업 신청자가 많은 경우 다음 우선순위에 따라 잠정 사업대상자를 결정한다. 즉, ① 외국수역 조업허가증 보유, ② 오래된 선박, ③ 다수 어업허가 보유, ④ 어선 규모의 크기(톤수), ⑤ 어선소유 기간, ⑥ 누적 출어일수(사업시행 기준일로부터 1년 이내) 등이다.

특히 일본 EEZ에서 일본측 어선과의 조업분쟁, 어장경합, 각종규제를 받는 연승어선과 일본의 경계선 조업으로 인한 조업분쟁, 수산자원보호 및 관리에 큰 영향을 미치는 자망어선 및 통발어선에 대해 가능한 범위 내에서 우선적으로 잠정 사업대상어선으로 선정할

그리고 농림수산식품부장관은 잠정 사업대상자 선정결과를 시·도지사에게 통보하고, 시·도지사는 이를 모든 사업신청자에게 서면으로 통보하여야 한다. 시·도지사가 잠정 사업대상자 선정결과를 통보할 때 사업의 집행절차, 지원금의 지원 방법 및 내용 등에 대한 자세한 사항을 안내하여야 한다. 시·도지사는 예산 부족에 따라 잠정 사업자로 결정된 자 중 최종 사업자에서 탈락할 수도 있음을 잠정 사업자에게 고지하여야 한다.

나. 폐업지원금 지원방식의 문제점

연안어업과는 달리 근해어업의 감척희망은 정부의 사업계획에 미달하고 있다. 실제 어업자원관리 측면에서 자원에 미치는 영향이 큰 근해어업에 대한 구조조정이 이처럼 부진한 이유는 연안어업 보다 근해어업의 어업경영 사정이 좋거나, 구조조정 사업에 대한 어업인들의 부정적 심리가 더욱 심하기 때문일 것이다.

실제 근해어업 구조조정에 대한 한 조사결과에 따르면, 전체 응답자의 46.6%가 기존의 근해어선 감척에 대해 부정적인 견해를 나타내고 있으며, 불만족에 대한 주된 이유는 낮은 평가

금액을 들고 있다. 그러나 우리나라의 감척사업 지원조건은 세계 어느 나라에 비해서도 양호하며 1999년 한·일 어업협정으로 인한 감척지원금도 비교적 충분하게 지원되어 지급시기의 지연을 제외하고는 큰 문제가 없었다. 그러나 같은 기간 동일한 업종에서 일반 감척사업으로 추진된 어선의 지원금은 실 수령액(보조)을 기준으로 할 때 특별 감척사업 지원금의 1/3 수준에 불과하여 어업인들이 감척사업에 참여하기를 기피하는 원인이 되었다. 이로 인해 지원액보다 부채가 더 많은 경우도 있었다. 그러나 연안어업과 마찬가지로 폐업지원액에 대한 불만족은 피할 수 없는 것이며, 현실적으로 가능한 수준에서 어업인의 만족도 제고를 통한 참여율 증대 방안을 찾아야 할 것이다.

근해어업 구조조정시 지급되는 폐업지원금과 관련하여 제기되는 문제점들은 다음과 같은 것들이 있다. 첫째, 지원액 평가 체계의 문제점이다. 최근까지 근해어선감축에 따른 어업인들의 폐업지원금은 평가기관의 평가를 통해 지불하였으며, 이러한 지원액 결정 방법은 경쟁력이 높은 어선 즉, 경영 능력이 우수하거나 선박 성능이 양호한 어선이 한계 어선보다 지원액이 높게 평가되어 경쟁력이 높은 어선이 퇴출하기에 유리하게 작용하였다. 따라서 지원액 평가 후에 지원액에 불만이 있는 어업인들이 감척수혜를 포기하는 경우가 빈번히 발생하였으며, 이 경우 다시 사업 희망자를 선정하여 지원금을 새롭게 평가하는 절차를 거쳐야 함으로써 감척사업기간이 당해 연도에 끝나기 어려울 정도로 오랜 기간이 소요되고, 결국 행정력과 예산의 낭비로 초래하는 요인으로 지적되고 있다. 이러한 문제점의 해소를 위하여 새로운 지원금지원체계가 절실하다고 볼 수 있다.

둘째, 지원금 평가과정의 복잡성이다. 현행 어업제도상 특별 감척이나 일반 감척사업의 지원금은 기본적으로 수산업법시행령에 의해 산출하도록 되어 있다. 어선 감척사업과 같이 어업허가가 취소시 어업손실보상금은 평년수익액의 3년분이다 어선·어구 또는 시설물의 잔존가액을 더해 산출하되, 평년수익액은 평균연간어획량을 평균연간판매단가로 환산한 금액에서 평년어업경비를 공제한 금액을 말한다.

이러한 보상금은 국가가 지정하는 전문기관에서 산출하는데, 이 과정에서 다음과 같은 문제를 내포하고 있다. 우선 폐업지원금 지급에 시간이 많이 소요된다는 점이다. 실제 2001년도 목포시에서 시행한 특별감척의 경우 2001년 9월 19일 사업후보자가 선정된 후 가장 일찍 지원금을 수령한 어선이 2002. 8. 6일로 무려 11개월 정도가 소요되었다. 이러한 결과로 앞서 살펴본 바와 같이 감척을 신청한 어선 대부분이 부채를 안고 있는 상황이고 어업적자를 발생하는 어선들로 감척 신청이후 조업을 중단하는 것이 일반적인 상황인 점을 고려할 때 지원금지급지연은 어업인에게 이자부담이 가중되는 결과를 낳고 있다.

셋째, 평가의 형평성 문제이다. 현재의 폐업지원금 지급방식은 각 업종별, 톤급단위별로 평

년수익액을 산정, 그 50%에 해당하는 금액을 폐업지원금 기준금액으로 책정해 놓고 있다. 이러한 방법은 과거 개별적 평가에 따른 개별 어업소득 추정의 복잡성, 측정항목에 대한 임의평가 가능성, 이해 당사자인 어업인의 임의 제출 자료에 의존, 평가자의 온정적 요인 작용, 평가시기와 평가기관의 이질성의 문제를 해소할 수 있는 장점이 있다. 즉 과거 어업인들로부터 형평성·합리성·지역성에 대한 이의제기는 물론 복잡한 개별평가로 인한 예산의 낭비요인 내재와 어선 감척에 대한 신뢰성 논란을 일으키고, 한계생산자보다 고수익 생산자가 유리한 감척제도라는 문제점은 어느 정도 피할 수 있었다.

그러나 동일 업종, 동일 톤급에 대한 일률적 폐업지원금 산정은 오히려 생산성이 높은 어선의 입장에서는 역차별을 당하는 역 형평성의 문제를 낳고 있다, 이로 인해 생산성이 낮은 어선 위주로 감척 사업에 참여하게 만들고 있으며, 이로 인해 어선감척을 통한 자원보호라는 근본 목적에 부합하지 못하고 있다. 이는 어선감척 효과 저하는 물론 어업인들의 참여 자체를 꺼리게 만드는 주 요인이 되고 있다.

이와 같이 어업인들이 생각하는 감척사업의 문제점은 전문용역기관이 평가한 폐업보상금과 어업인들이 요구하는 보상금이 차이를 보이고 있어 감척사업에 적극적으로 응하지 않는다는 점이다. 그리고 감척사업에 참여하고 배를 담보로 한 대출금이 걸려있는 어선은 그 대출금을 탕감해야 감척사업에 참여할 수 있기 때문에 참여하고 싶어도 할 수가 없다는 의견이 있다. 그리고 감척사업에 들어가는 예산을 써야하는데 신청자는 없어 멀쩡한 배까지 사들이는 자원낭비도 일어나고 있다고 한다. 평가액 산정에 필요한 위관실적 자료와 관련해서도 문제점이 발생하고 있다. 실질적으로 활어를 전문으로 하는 어선의 경우 수협위판과는 거리가 멀어, 객관적 산정자료로 삼는 생산실적 자료 제출에 어려움이 많다고 불만 토로하고 있다.

넷째, 근해어업은 산업의 특성상 출어에 많은 자금이 필요하고 예로부터 그 자금은 객주라 불리는 자본가에게 빌린 뒤 조업을 끝내고 잡은 수산어획물을 판매, 처분하여 그 빚을 갚아나가는 형식이 아직까지 이어져 오고 있다. 그에 따라 배에 빚이 있는 어업인이 대부분인데 과태료와 담보 대출금이 물려 있는 어선은 먼저 해당 금액이 탕감되지 않는 한 감척 대상에서 제외된다는 것이다.

다섯째, 사업수행에 많은 시간이 소요됨으로써 행정력 낭비가 심하다. 사업신청 및 사업후보자 선정까지 최소 3개월 이상이 소요되고, 사업 신청량 부족시 시도간 사업물량 조정 등을 위한 기간이 상당히 소요된다는 점이다. 이는 행정력의 낭비는 물론, 빠른 지원금 수령을 원하는 어업인들에게는 또 다른 부담으로 작용한다.

다. 근해어업 폐업지원금 개선 방안

앞서 언급한 바와 같이 감척사업의 정책적으로 가장 큰 문제점은 예산의 부족이다. 수산보조금으로 가장 많은 비중을 차지하는 것이 감척 즉, 폐업지원금이지만 실제 감척을 원하는 어선수에 비해 예산이 충분치 못해 어민들이 원하는 적정 보상수준에 도달하지 못하고 있는 실정이다.

그리고 근해어업의 경우 폐업지원금에 대한 어업인들의 불만이 큰 만큼, 이를 획기적으로 개선할 수 있는 정책적 의지가 필요하다. 즉 형평성에 큰 문제가 없는 범위에서 정액제 폐업지원금 지급 비율을 상향 조정할 필요가 있다. 이는 현재의 평년수익액 50% 지급비율을 70-80%로 높이는 것이다. 실제 일반 어업손실보상금의 경우 평년수익액의 100% 전액 지급되는 것과 비교해 볼 때, 지급의 50%는 어업인들에게 참여를 망설이게 하는 근본이유가 되고 있다. 이렇게 낮은 비율은 어업생산활동이 활발한 어업인보다 한계생산자 중심으로 참여할 유인을 갖게 만들게 되어 구조조정을 통한 어획노력량 감축 효과도 기대할 수 없게 만든다.

둘째, 정액제 폐업지원금의 탄력적 운용이 필요하다. 개별 폐업지원금이 어선 톤수별 산정금액과 감정평가액 등을 기준으로 책정되면서 원자재 가격 상승 등으로 올라간 어선 가격 등이 제때 반영되지 않기 때문에 일률적인 기준을 적용, 보상비를 산정하는 것은 현실을 반영하지 않은 것이라는 목소리가 높아지고 있다. 어업인들은 어선가격이 40~50% 오른 상황에서 감척보상비는 전혀 오르지 않아 구조조정사업에 관심이 점점 멀어지고 있다고 한다. 따라서 근해어업 구조조정사업 참여율 제고를 위해서는 탄력적인 폐업지원금 책정이 우선되어야 할 것이다. 따라서 자원량, 유가, 어가변동 등 경영여건 변화에 따라 수시로 조정하는 식의 폐업지원금의 탄력적 조정이 필요하다.

셋째, 폐업지원금 적용률에 대한 차등화가 필요하다. 이는 다양한 구조조정 목적에 따라 폐업지원금도 차등화 되어야 한다는 것이다. 즉 자원회복계획이나 TAC 대상업종, 기타 자원에 미치는 영향이 큰 업종, 탄소이행강제 대상 업종, 그리고 해양생태환경에 부정적 영향이 큰 업종 등 특별히 구조조정을 활성화해야 할 필요가 있는 업종과 지역에 대해서는 일률적인 폐업지원금을 적용하지 말고, 정책적으로 특별 지원하는 방식을 확대하여야 할 것이다.

넷째, 폐업지원금의 보다 신속한 지급이 필요하다. 이는 구조조정 사업 추진 기간을 최대한 단축하는 한편, 평년수익액 산정과 감정평가 등에 소요되는 기간을 축소하여야 한다는 것이다. 이를 위해서는 현재의 정액제 폐업지원금 지급방식을 입찰제로 전환하는 등의 근본적인 개편이 필요하다. 연안어업은 지난 2005년에 폐업지원금에 대한 입찰제가 도입되었지만, 근

해어업에 대해서는 아직 정액제를 유지하고 있다.

그러나 근해어선 감척사업에도 입찰제도가 도입될 경우에 근해어선 감척을 촉진하는 등 장기적으로 사업 효과가 커질 것으로 기대된다. 정부는 2010년부터 근해어선 감척사업에도 연안어선 감척사업과 마찬가지로 입찰제를 도입할 계획으로 있다. 다만 감척수요가 유가 수준에 따라 고무줄처럼 늘어났다 줄어드는 상황에서 일률적으로 입찰제로 전환하는 것은 일시적으로 감척신청을 저해할 수도 있으므로 폐업지원금 지원방식을 유가 수준에 연동하여 이원화하는 방안도 검토하고 있다. 즉, 유가가 안정되어 감척수요가 정부 목표에 미달할 경우에는 평년 수익액의 50~80% 범위에서 정액제를 실시하고, 유가가 상승되어 감척수요가 늘어날 경우에는 폐업지원금 입찰제를 실시하여 우선 희망자부터 감척하는 방식이다.

이상 근해어업의 폐업지원금 지원방식과 관련된 문제점을 해결하기 위한 방안들을 살펴보았다. 기본적으로 지금까지의 감정평가를 통한 매입방식에 의한 감척사업 체계는 어업인들의 불만과 사업시행 절차의 복잡함 등의 많은 문제점이 내재하고, 따라서 지속적이고 효율적인 감척사업을 수행하기 위하여 새로운 감척제도에 대한 방안이 절실히 요구된다. 근해어업에서의 입찰제도입은 이에 대한 효율적인 대안으로 인식되고 있으며, 어업인들의 자발적인 지원액 결정으로 이루어지는 입찰제의 도입은 기존의 많은 문제점을 해소할 수 있을 것으로 보인다.

제3절 어선·어구 잔존가치 평가방법 개선

1. 어선·어구 잔존가치 평가방법

가. 어선·어구 잔존가치 평가방법

어업구조조정 대상자에게 폐업지원금과 함께 지급되는 어구·어구 등에 대한 잔존가치 평가는 다음과 같이 절차에 따라 시행되고 있다.

① 어업구조조정 사업집행주체는 사업대상자의 어선·어구 또는 시설물 등의 잔존가치 평가를 위해 둘 이상의 감정평가사(법인을 달리하는 감정평가법인)를 지정하여야 한다. 근해어업

의 경우 어업인(단체)이 원할 경우는 시·도지사가 지정한 기한까지 감정평가법인을 추천할 수 있다.

② 평가방법 및 기준 등은 “어선감척사업 입찰유의서”와 “어선·어구 및 어업시설물 평가기준”에 의한다.

③ 사업집행주체가 감정평가기관과 용역계약을 체결한 경우에는 관계공무원으로 하여금 계약당사자가 계약조건에 따라 평가가 수행되고 있는지 여부를 수시로 확인하여야 한다.

④ 사업집행주체는 잔존가치 평가내용이 부실할 경우, 당해 감정평가기관에 대하여 추후 3년간 감정평가 용역을 제한할 수 있다.

⑤ 감정평가기관의 선정, 계약의 체결, 계약의 이행상태 등에 대해 국가재정법, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」, 지방재정법 및 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 등 관련법령에서 정한 절차에 의한다. 다만, 농림수산식품부장관이 감정평가기관을 지정·통보한 경우에는 당해 기관과 수의계약 할 수 있다.

한편, 어선·어구 잔존가치는 표준가격을 참고하되 기초가격 공개시 함께 공개하도록 하고 있다. 그러나 표준가격은 입찰시 참고자료에 불과하며, 실제 잔존가치는 해당어선의 개별 평가에 의하여 결정된다.

어선·어구 및 어업시설물 평가기준은 감정평가사가 어선감척 평가시점 현재를 기준으로 하여 “부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률”에 의한 평가방법 및 기준에 따라 어선, 기관, 의장품, 어구 등을 대상으로 평가하되 한국감정원에서 발간하는 유형 고정자산 연수표를 참고하여 평가할 수 있도록 하고 있다.

나. 잔존가치 평가방법의 문제점

현재 연안어업과 근해어업의 구조조정 대상자에 대한 폐업지원금 지급방식은 다르나, 어선·어구에 대한 평가는 동일하게 감정평가에 의해 개별적으로 산정된 금액을 지급하고 있다. 따라서 수익지원금에 대한 입찰과 어선·어구에 대한 평가 등 절차가 이원화되어 시간적·경제적으로 정부부담을 초래하는 실정이다.

그리고 어업인들 역시 사업자체가 지나치게 기간이 많이 소요된다고 불만이 많은 동시에, 감정평가시 잔존가치를 제대로 평가하지 않아 제값을 받지 못한다는 불만을 제기하고 있다. 즉 어선, 기관, 의장품, 어구 등의 시세가 하루가 다르게 변화하고, 중고품의 시세 또한 상승일로에 있는데, 감정평가시에는 이를 제대로 반영하지 않는다는 것이다. 또한 어선별로 어선·어

구의 종류와 상태가 다양한데, 너무 단순화되고 일률적인 평가를 하고 있다는 점도 지적하고 있다.

2. 어선·어구 잔존가치 평가방법 개선

가. 입찰제 도입

앞서 지적한 바와 같이 현재는 폐업지원금 산정과 잔존가치평가가 구분되어 있어 여러 문제가 나타나고 있다. 따라서 폐업지원금과 잔존가치를 동시에 입찰방식으로 결정하도록 하면, 감척사업을 보다 경제적이고 효율적으로 추진할 수 있을 것으로 기대된다. 어업수익액 및 어선·어구 등에 대한 동시 입찰제를 도입할 경우 기존의 입찰체계에서 어선·어구 등의 잔존가치 평가 절차 등이 생략되고 입찰평가를 통하여 바로 최종낙찰자가 선정되는 것이다.

그러나 현재 많은 어업인들이 입찰제에 대한 인식이 낮아 자칫 동시 입찰제시행으로 입찰참여가 낮아 감척사업 추진이 어려울 수도 있다. 그러나 감척행정 관련비용을 절감하고 감척업무 행정의 효율화를 높이기 위하여 어업수익액 및 어선·어구 등 동시 입찰제 도입에 대한 고려는 필요한 것으로 보이며, 이에 대한 어업인들의 인식 제고를 위하여 충분한 검토와 홍보기간을 거쳐야 할 것으로 보인다.

나. 감정평가 방법 개선 방안

현행 연근해어업 감정평가 방법과 관련 개선이 필요한 사항을 들면 다음과 같다. 첫째, 감정평가기관을 확대할 필요가 있다. 이는 어업인들의 평가기간 소요에 대한 불만을 줄일 수 있을 것이다. 둘째, 표준화된 평가 적용을 확대할 필요가 있다. 이는 감정평가 표준가격을 확대하는 것으로, 현재는 표준가격이 단순한 참고자료에 불과하나, 이를 기초 감정평가자료로 활용하도록 하는 것이다. 이럴 경우 평가기간 단축, 평가비용 절감, 그리고 어업인들이 자신의 평가금액을 예측가능하게 한다는 장점이 기대된다.

셋째, 평가범위 확대가 필요하다. 어업인들은 현재의 어선·기관·의장·품·어구에만 국한된 평가에서 벗어나 어업활동에 직접 관련이 있는 육상시설 및 장비에 대한 평가를 포함해 줄 것을 요구하고 있는 만큼, 이에 대한 평가포함도 고려할 필요가 있다. 즉 어선이 아닌 육상에 있으

면서 어업생산과 직접 관련이 있는 어장막과 가공시설 등에 대해서도 어선이 감척되고 나면 마우런 소용이 없는 만큼 적정 가격으로 평가하여 보상해 주기를 바라고 있다.

넷째, 잔존가치평가액 현실화이다. 앞서 문제점으로 지적한 바와 같이 어선·어구 등의 평가 시 평가시점의 원자재가격 상승 등을 고려하여 평가하는 동시에, 현지 실거래가를 최대한 반영하도록 평가하여야 할 것이다. 이는 결국 어업인들이 잔존가치 평가 금액이 실제 현지의 거래금액에 미치지 못한다는 의미이다. 특히 어선과 어구 등의 시장가격은 단기에 수시로 급변하나 평가금액은 이러한 시장가치 변화를 제대로 반영하지 않고 있다는 점에서 보다 탄력적으로 조정해 주기를 바라고 있는 것이다.

제4절 어업구조조정 사후관리 개선 방안

1. 사후관리 개선의 필요성

가. 사후관리 현황

현재 연근해 어업구조조정 집행지침에 따른 사후관리는 감척어선의 해체와 어선·어구 등의 처리에 관한 것이 전부이다. 먼저 연안어선의 처리는 선박해체업체와 계약을 체결하여 해체 처리하도록 되어 있다. 이 경우 해당 지자체가 폐선 처리하는 것이 원칙이지만 해당 지자체의 승인을 받은 경우 어업인이 직접 처리하는 것도 가능하다. 어선 내 기관, 장비 등은 매각할 수 있으나 선체는 반드시 해체하여야 한다. 그리고 어업인이 직접 장비의 일부를 매각하는 경우 그만큼을 지원금에서 공제하도록 하고 있다.

근해어업 구조조정 대상 감척어선의 선체와 어구 등에 대한 처리에 있어, 시·도지사는 감척 대상어선을 인도받은 후 전문관리 업체를 선정하거나 관리인을 배치하는 등 감척 대상어선이 폐선 처리되기 직전까지 양호한 상태를 유지하도록 하고 있다. 그리고 시·도지사는 어선·어구 및 장비를 인도받을 때 감정평가사의 목록과 대비하여 변동 및 누락 등이 없는지 확인하여 인도받아야 한다.

한편, 감척 어선의 공공사업 활용과 관련하여, ① 정부·지방자치단체 및 공공단체(기관) 등이 공공사업 등에 해체 대상어선을 활용하고자 하는 경우에는 농림수산식품부장관의 승인(지정)을 받아 사용할 수 있다. 이 경우 FRP어선을 최우선적으로 활용하여야 한다. 다만, 선체 해체

후 발생하는 기관 및 장비 등은 공공사업으로 활용할 수 없다. ② 인공어초로 활용하고자 하는 경우에는 “인공어초시설사업 집행 및 관리규정” 등 별도로 정하는 지침에 따라 추진하여야 하며, 이 경우 당해 선박의 폐선처리비는 인공어초시설사업으로 활용하는데 필요한 비용으로 사용할 수 있다. ③ 감척어선의 공공사업 활용이 종료된 경우 활용기관은 당해 어선을 해체하여야 한다(박물관 및 전시용으로 활용할 경우는 예외로 한다)고 규정하고 있다.

그리고 감척 대상어선을 어업외의 용도로 매각할 수 있도록 하고 있다. 즉, ① 시·도지사는 감척 대상어선을 어업이 아닌 화물선 등의 용도로 사용하고자 하는 자가 있는 경우 이를 공개 경쟁 입찰에 의하여 매각할 수 있다. ② 매각대금은 잔존가치 평가액을 예정가격으로 정하고 예정가격 이상으로 최고 금액을 제시한 자를 낙찰자로 결정하여야 한다. ③ 입찰에 참여하고자 하는 자는 감척어선 재활용 계획서를 제출하여야 하며, 어업 외 사용목적에 부합되지 않는 경우 입찰에 참여할 수 없도록 하고 있다.

감척 선박의 해체처리와 관련, ① 기관 및 장비품 등 매각이 가능한 물품은 공개경쟁 입찰에 의하여 예정가격 대비 최고금액을 제시하는 자를 낙찰자로 결정하여 매각 또는 해체처리 하여야 한다. ② 선체는 선박 해체처리 업체(조선소, 구조물 철거업체, 폐기물 처리업체 등)에 위탁하여 해체 처리하여야 한다. ③ 사업 집행주체는 위의 규정에 불구하고 기관 및 장비품 등을 매각한 후 선체에 대해 계약상대자로 하여금 선박 해체처리업체와 개별 계약에 의해 해체 처리할 수 있다. ④ FRP어선의 선체는 해체처리 업체가 소각처리 업체에 위탁하여 소각 처리한 후 소각 증빙서류를 시·도지사에게 제출하여야 한다. ⑤ 상기의 규정에도 불구하고 사업집행 주체가 필요하다고 인정하는 경우 해체처리대상 업체선정과 감척어선의 활용 가능한 기관, 장비, 어구 등의 매각을 일괄하여 공개경쟁 입찰할 수 있다. ⑥ 시·도지사는 선박 해체처리 여부를 수시로 관리·감독하여야 한다는 등의 규정을 담고 있다.

나. 사후관리의 문제점

우리나라 어업구조조정의 가장 큰 문제점 중의 하나가 바로 사후관리의 부재라는 데에 의문의 여지가 없다. 이는 전술한 어업구조조정사업 집행지침을 통해서도 알 수 있는데, 동 지침에는 감척선박의 처리와 해체에 대해서만 언급이 되어 있을 뿐, 감척후의 어업관리, 어장관리, 퇴출어업인 관리, 재진입방지 등에 대해서는 아무런 언급이 없다.

주지하다시피 어업구조조정을 위해 어선감척을 하는 중요한 이유는 어업자원량에 맞게 어획노력량을 조정하고자 하는데 있다. 그런데 불법어업이나 유힬허가 및 경쟁적 어업이 상존하

는 한 어선감척을 통한 어업자원 회복을 상쇄시키는 결과를 가져 올 것이다. 또한 어떤 업종의 감척을 통해 어업자원이 회복되었다 하더라도 당해 업종의 희생으로 다른 업종에 이익을 가져다주었다는 인식을 야기해 당해 업종에 대한 추가적인 감척이나 타 업종의 감척을 제약할 수 있을 것이다.

이러한 사실은 구조조정의 효과에 대한 조사 결과에서도 나타나는데, 구조조정의 효과가 없는 이유에 대해 많은 어업인들이 감척 후 다시 어선척수가 증가했다거나 불법어업 및 경쟁적 어업이 지속되고 있다는 점을 들고 있다는 데서도 알 수 있다.

불법어업이 어업자원에 미치는 영향은 더 이상 강조할 필요가 없는데, 어선감척이 시작된 1994년을 고비로 이것이 줄어들고 있다고는 하지만 여전히 연간 수천 건을 넘고 있다. 이러한 수치는 단속이 된 것만을 나타낸 것으로서 적발되지 않은 불법행위는 이보다 훨씬 많을 것이며, 특히 한일어업협정 이후 대형어선에 의한 연안어장 침범사태가 급격히 늘고 있다는 사실은 어업구조조정에 역행하는 조치로서 심각한 문제가 되고 있다.

경쟁적 어업의 경우 근해어업과 연안어업간, 근해어업 상호간, 연안어업 상호간 여러 형태로 존재하고 있는데, 최근 근해어업은 구조조정으로 인해 많은 척수가 감소하였으나 연안어업은 그렇지 못해 문제가 되고 있다. 또한 어선수가 비록 감소하더라도 어구와 같은 다른 대체노력량의 증가를 막을 수 없어 구조조정의 취지를 무색하게 만드는 경우가 비일비재하다.

한편 유희허가는 실질적으로 조업을 하지 않은 채 타 어업자가 생산한 어획량의 대리위관 등으로 명목만 유지하는 것을 말하는데 타 어선의 감척 후 중고선 구입을 통하여 다시 어업에 종사함으로써 구조조정으로 인한 어획노력량 삭감효과를 상쇄하고 있다.

이와 같이 어선감척정책이 실질적인 어획노력량을 감소시키는 가장 강력한 정책임에도 불구하고, 어선 척수 이외의 어획노력량을 규제하지 못한다던가, 감척대상이 아닌 업종에서의 어선척수가 증가하여 실질적인 어획노력량 감소효과를 거둘 수 없다는 문제점이다. 어획노력량으로서는 어선어업의 경우 어선척수 이외에 어선 톤수, 어선기관의 마력, 어구규모 및 어구수 등이 있다. 법적으로는 어선톤수도 규제되어 있어 어선감척 정책이 시행된 이후 어선척수와 어선톤수는 감소하였다, 그러나 어선기관 마력수와 어구수 및 어구의 규모는 증가하여 어선척수 감소효과를 반감시키는 결과를 초래하였다.

어업자가 정부에서 시행한 감척사업자로 선정되면 자신의 선박을 정부에 인계하고 지원금을 수령하게 된다. 그 후 어업자가 다른 사람의 어선을 구매하여 어업에 다시 진입하는 감척 후 재진입 역시 발생하고 있다. 현재까지 정부가 추진한 국제 감척과 일반감척의 결과를 보면 당초 정부가 감척사업에 대한 정책계획을 수립할 때 예상하지 못한 부작용중의 하나로 나타난 것이 감척된 어선의 재진입과 감척한 어민의 불법적인 재진입이었다. 두 가지 모두 불법 재진

입의 형태이다.

감척어선은 특별한 경우에 한하여 해체하거나 어초로 사용하지 않고 재사용하고 있다. 특별한 경우란 감척선박을 국제협력 사업용으로 외국에 제공하거나 어선 현대화사업의 일환으로 감척에 참여하지 못한 어업인이 자신이 소유한 선박을 폐선하는 대신에 감척 선박 중에서 성능이 우수한 선박으로 대체하는 경우이다. 두 가지 경우 중 감척사업의 부작용을 크게 일으킨 사례는 국제협력용으로 외국에 공여한 선박이었다. 당초 외국에 공여할 때 한국 근해어장에 접근할 수 없다는 약정을 하였음에도 불구하고 한국어선과 경합적이거나 한국 어민에게 영향을 주는 어장에 진출하게 된 사례가 사회적 물의를 일으킨 경우도 있었다.

그러나 감척어업인의 재진입은 감척어선의 재진입과는 사정이 다르다. 감척어업인이 재진입한다고 재진입자체가 모두 불법은 아니다. 취업의 자유가 보장된 자유경제체제하에서 감척어업인의 재진입은 본인의 선택사항이다. 어업인의 재진입이 문제가 되는 것은 재진입을 불법적으로 자행하거나 적법하게 재진입하였다 하더라도 그 후에 불법적인 어업에 종사하는 경우이다.

이와 같이 어업구조조정 이후 재진입 원인은 대부분 생계유지나 전업대책이 없기 때문이다. 즉 다른 생계유지 수단이 없기 때문에 어쩔 수 없이 어업에 종사한다는 의미이다. 감척한 연안어업자들은 다른 직종으로 전환할 마땅한 취업의 기회도 없고, 기술도 없기 때문에 앞으로 재진입률이 높을 것으로 전망된다.

이와 같이 어업 구조조정의 사후관리 부재는 결국 구조조정 의미 자체를 흐리게 만드는 동시에 불법과 어촌사회의 갈등을 조장하는 또 다른 요인으로 작용하고 있는 만큼, 이에 대한 효과적 방안 마련이 시급하다 하겠다.

2. 어업구조조정 사후관리 개선 방안

가. 어업관리 강화

연근해어업 구조조정의 목적이 어획노력량 감소를 통해 어업자원의 회복을 도모하고자 하는 것인 만큼, 사후관리의 일차적 목적 역시 어획노력량의 관리에 있다. 즉 구조조정 대상 업종에 대해서는 철저한 어업관리를 통해 어업허가건수와 대체적 어획노력량 증가를 억제하여야 한다.

이를 위해서는 신규 진입과 타업종의 어획량에 대한 관리를 강화하는 한편, 잔존어업인의

어획노력량에 대한 철저한 관리가 필요하다. 즉 구조조정 대상업종은 기존 어업관리와 차별화하고 잔존어업인의 책임을 강화하고 지속적으로 어획노력량을 감시하는 체제가 마련되어야 한다.

구체적 어획노력량 증가 방지책으로는 다음과 같은 기존의 어업관리제도와 신규제도의 도입을 고려할 필요가 있다.

첫째, TAC(총허용어획량) 제도를 이용해 어획량 제한을 통한 생산면에서의 어획노력량에 대한 감축과 제한을 한다.

둘째, 어선별 어획량을 제한한다. 이는 IVQ(선박별개별할당량) 제도와 같이 어선별 어획량 제한을 통해 어획노력량의 감축과 제한을 도모한다.

셋째, ITQ(개별양도성할당량)제도를 이용한다. 일반적으로 ITQ제도를 시행하는 어업에서는 장기적으로 어획노력량 감축효과가 큰 것으로 알려지고 있는 만큼, 이를 도입·운영할 필요가 있다.

넷째, 어획노력에 대한 과세를 하도록 한다. 어획량에 대한 과세 대신에 어획노력, 즉 투입 요소에 대해서도 적절히 과세할 경우 어획량과세의 경우와 같이 자원의 최적이용을 유도할 수 있다. 그러나 어획노력에 대한 과세는 어획량에 대한 과세보다 기술적으로 더 어렵다. 경제학 이론에서 어획노력(fishing effort)은 자본, 노동, 기타 어구들을 망라한 일종의 지수(index)이다. 실제로 과세할 경우 무엇을 기준으로 해야 할 것인가의 문제에 봉착하게 되는데, 어획노력에 대한 과세는 다음의 세 가지 측면을 적절히 고려하여 실시할 수 있다. 즉, ㉠ 표준어선의 마력수, ㉡ 어선의 척수, ㉢ 어선의 적당 조업시간 등 세 가지 측면에 대한 동시적 규제를 해야 한다. 이 세 측면에 대해 동시에 영향을 줄 수 있는 과세가 아니면 효과를 거두기 힘들다. 만일 어선의 척수에 대해서만 규제를 하면 어선은 더욱 커질 것이고 마력수도 점점 강력해질 것이다. 또 어선의 크기와 마력수에 대해서만 과세하면 한 번 출항한 어선의 조업시간이 점점 길어질 것이기 때문이다.

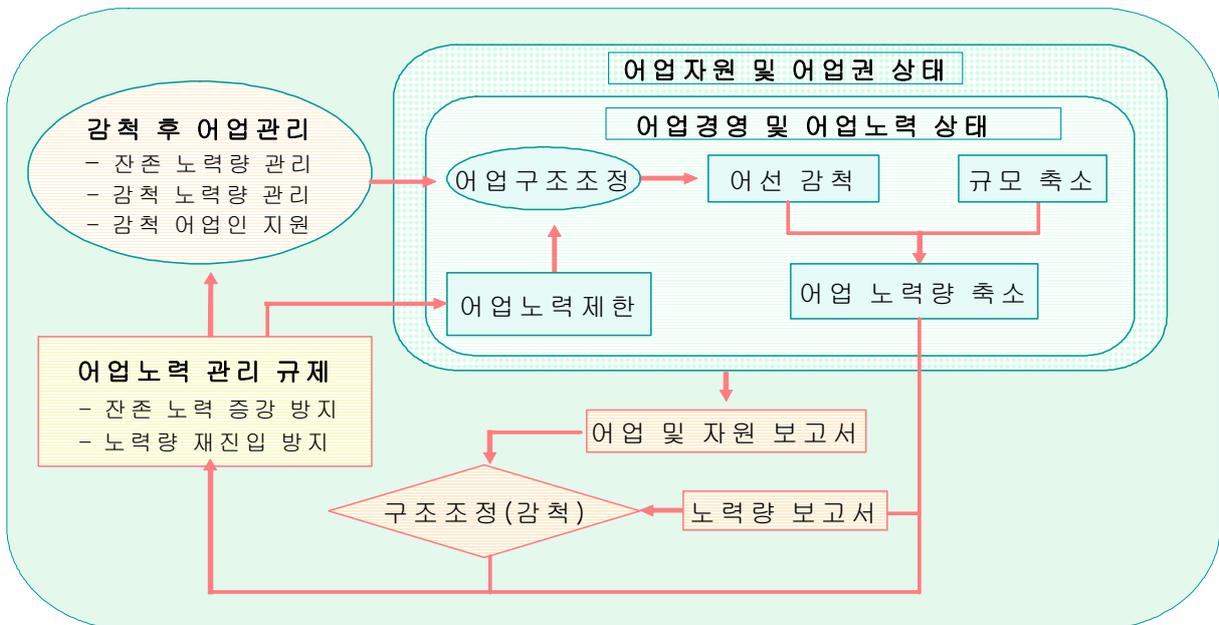
다섯째, 어획노력량할당제(IFQ)의 운영이다. 이는 어업관리에서 어업규제를 위해 가장 많이 쓰이는 관리수단으로 어업에 종사하는 어선 척수나 톤수 또는 어업 허가건이나 면허권수 등을 제한하여 어획노력량의 과잉투입을 방지하려는 제도로서 투입할 총어획노력량이 할당제에 묶여 있는 제도를 말한다. 이론적으로 어획노력량을 정확하게 나타낼 수 있는 측정단위가 있고, 이것을 정확히 할당할 수 있으며, 시장거래를 허용한다면 다른 방법과 마찬가지로 자원의 최적이용에 머물게 할 수 있다.

그러나 현실적으로 어획노력량의 단위를 어떻게 정할 것이냐, 또 어떻게 제한하느냐가 매우 복잡한 문제이다. 어획노력량의 할당제를 어선으로 할 것이냐 어업자수로 할 것이냐, 투입자

본으로 할 것이냐, 어선에 중점을 둘 경우 총톤수를 규제할 것이냐, 마력수로 할 것인가 하는 문제를 결정하지 않으면 안된다. 어업자들은 할당량의 기준이 일단 결정되면 기준에 포함되지 않은 생산요소로 대체하려고 하기 때문에 어획노력에 대한 과세문제와 똑같이 빠져나갈 맹점이 많은 데 문제점이 있다. 즉 어획노력량의 할당제를 어선의 척수로 할 경우 어선의 크기와 성능, 건조년도 등에 따라 커다란 차이가 있으므로 단순히 척수나 톤수로 허가나 면허를 내줄 경우 승선인원을 증가시킨다든지 최신장비를 탑재하는 등의 방법으로 대체하므로 어획노력을 효과적으로 통제할 수 없게 된다.

흔히 어획노력량을 줄이기 위해 할당제나 면허제를 도입할 경우 이미 자원이 남획상태에 들어간 경우가 많으므로 이미 투입된 어선을 어떻게 줄이는가 하는 것이 실제적인 문제가 될 수 있다. 이런 때 정부에서 할당량이나 면허를 매입처분하는 방법이 있으나 시간이 많이 걸리고 어업자들이 나머지 배의 마력수를 증가한다든지 하는 문제가 생긴다. 또 어획물의 시장가격이 상승할 때는 큰 효과를 내지 못한다.

여섯째, 공동어업권 제도이다. 최근 들어 어촌공동체를 기반으로 한 어업관리시스템 (community-based management system)이나 협동관리시스템(co-management system)에 대한 국제적 관심이 증대하고 있는데, 일부 사례 연구에 따르면 이 시스템이 어업노력량 감축 효과가 큰 것으로 나타나고 있다.



<그림 3-1> 어업구조조정 사후 어업관리 시스템

나. 잔존어업자의 책임 강화

우리나라에서는 감척에 소요되는 비용 전액을 국가가 부담하고 있는데 외국의 감척사례를 보면 정부 외에 잔존어업자, 국제기구, 유어낚시 이용자 그룹, NGO에서 감척비용을 부담하기도 한다. 정부가 감척비용을 부담하는 것은 공공재인 어업자원 관리를 담당하는 정부가 정책 실패에 대한 책임을 진다는 취지이며, 잔존어업자가 감척비용을 부담하는 것은 잔존어업자를 감척으로 인한 어업자원 개선의 수혜자로 간주하여 수혜자 부담의 원칙을 적용하는 것이다.

미국의 경우 어선감척을 위한 어선과 어업허가 매입비용은 초기에는 연방정부가 전액 부담하다가 최근에는 공공부문과 민간부문이 분담하였으며, 지금은 민간부문에서 전액 부담하는 실정이다. 어선감척에 대한 민간부문의 비용부담에 대한 법적근거는 미국 의회가 1996년 “지속가능한 어업법(Sustainable Fisheries Act)”에 의해 “어업보존 및 관리법(Magnuson-Stevens Fishery Conservation Management Act)”을 개정함으로써 마련되었다(<부록 3> 참조). 이러한 법률개정으로 감척사업의 비용은 연방정부나 주정부, 기타 공공기관, 민간기업, 비영리기관, 어업인의 입어료(fee) 등으로부터 조달할 수 있게 되었다. 이와 같은 민간부문의 비용부담은 수혜자부담 원칙에 따른 것으로 감척사업이 시작된 이후 많은 전문가들이 사업의 효율성 제고를 위해서는 민간부문의 비용부담이 바람직하다는 의견이 지배적이었기 때문이다.

일본을 살펴보면 자원관리형 어업의 정착에 따라 어선감척을 어업인 스스로 참여하도록 유도하고 있다. 이는 어선감척을 자원관리의 하나의 수단으로 두고 어업자의 선택사항으로 하고 있다. 즉 정부예산에 의한 강제적인 감척사업을 피하는 동시에 자발적 감척을 하도록 하는 방식이다. 따라서 어업인들에게 감척을 강요하지는 않지만, 결국 자기 책임과 부담하에 스스로 감척하게 만드는 잔존자 부담의 또 다른 유형이라 할 수 있다.

이러한 취지에서 어선감척의 사업비 일부를 지금까지의 재정 중심에서 잔존자 부담 확대로 전환할 필요가 있다. 공유자원인 수산자원의 이용제한과 수산자원의 세대간 최적이용을 유도하기 위한 어선감척에 대한 투자재원의 확보와 지원은 국가재정에서 담당하는 것은 지극히 당연하다. 그러나 어업경영의 효율성을 제고하기 위한 업종통폐합이나 ITQ 제도 시행에 따른 폐업의 경우 상실되는 어업허가는 잔존어업자에게 부가되어 이전되는 것이므로 실질적인 권리의 소멸이 아니라 동등한 권리로 이전된 것으로 볼 수 있기 때문에 국가가 전적으로 재정 부담을 하는 것은 원칙에 합치되기 어렵다. 따라서 잔존어업자가 폐업보상금의 일부를 부담하

는 것이 합리적이다.

또한 잔존자 부담은 구조조정에서의 참여를 촉진하게 하는 확실한 방안이 되며, 폐업자들과 잔존 어업자들간의 형평성에도 맞을 것이다. 사실 현재의 방식으로는 감척에 참여하지 않고 버틸수록 유리한 위치에 서게 되는데, 자율적인 감척을 촉진하기 위해서는 감척 참가자와 비참가자간 이해를 조절할 수 있는 장치가 필요하다. 외국에서는 잔존 어업자들에게 입어료 등을 부담시키는 방식으로 하거나 감척 사업비를 어업인들 스스로 조성하여 활용하는 경우가 있는데 이는 우리에게 시사하는 바가 크다고 하겠다.

이와 같이 잔존자 부담 강화는 수혜자 부담차원에서 수혜자가 되는 잔존 어업인에게 사업비용의 일부를 부담하는 방안으로 장기적으로 검토되어야 한다. 그렇게 함으로서 도덕적 해이를 줄일 수 있고 국가예산의 효율적 집행도 추구할 수 있다. 다만 현재 우리의 수산업 현실을 볼 때 당장 수혜자 부담 원칙을 적용하는 것은 시기적으로 어렵다는 문제점이 있다. 따라서 전면 실시에 앞서 이러한 원칙을 정부에서는 천명하고, 이를 수용하는 업계나 단체협약 유형의 감척사업에 대해 우선적으로 선정하는 방안을 강구할 필요가 있다.

그러나 잔존자에 대한 감척비용 부담에 대해서는 많은 어업인들이 부정적인 의견을 보이고 있다. 그러나 수익자 부담의 원칙에 대한 올바른 이해와 그 필요성에 대해 어업인들을 대상으로 지속적으로 홍보 및 교육을 하여야 할 것이다.

한편, 잔존자 부담원칙은 반드시 비용부담과 같은 경제적인 측면에만 국한할 필요는 없다. 즉 잔존 어업인들에게 어업·자원·어장 관리의 책임을 강화시키고, 관련 감시·감독을 보다 철저히 하는 방안이 필요하다. 이는 사후관리 강화로 구조조정의 효과를 높이는 동시에, 잔존자에게 구조조정 사업 참여 유인기능도 할 수 있을 것이다.

다. 퇴출자에 대한 지원 강화

감척 후 해당 어업인들이 일정한 수준의 생활을 유지할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 특히 연안어업의 경우 감척 후 주 가계 소득원이 없어지므로 새로운 소득원 창출을 통해 어업인의 재진입을 방지할 필요가 있다.

이를 위해서는 폐업지원금 이외에 실제적이고 효과적인 다양한 인센티브를 개발, 제공할 필요가 있다. 즉 이직, 재취업, 재교육 등을 위한 금전적 지원을 함으로써 불법적 재진입도 예방하고 구조조정사업 참여율도 제고시킬 수 있다.

사실 고령의 퇴출어업인들은 노동의 대체성이 극히 낮기 때문에 전직이 쉽지 않다. 따라서

이에 대한 대책을 전적으로 본인의 선택으로만 할 경우, 어업으로의 재진입은 물론 장래 어촌 사회의 사회문제화 될 가능성도 배제할 수 없다.

따라서 지금의 소극적 대책에서 벗어나 효과적 퇴출후 프로그램의 개발과 이를 위한 재정확보가 필요하다. 연근해어업 구조조정 사업비를 현재와 같은 폐업지원금과 잔존가치평가액 지급에만 국한할 것이 아니라, 사후대책 비용으로도 활용할 수 있도록 하여야 한다. 또한 수협과 지자체는 물론 구조조정 활성화를 위한 대책의 일환으로 제기되고 있는 어업구조조정조합이나 어선은행 등의 신규조직을 통해 이러한 사후대책을 마련하고 시행하도록 하는 사업주체로 하는 방안도 고려할 필요가 있다. 한편, 근해어업의 감척으로 실업이 된 선원에 대해서는 이들을 고용하는 업체에 대해 인센티브를 제공하도록 하면 성과를 높일 수 있을 것이다.

라. 불법적 재진입 감시 강화

감척사업의 실질적이고 가시적인 효과를 얻기 위해서는 사업시행 이전 혹은 이후에 유희허가의 정리, 허가정수 설정 및 조정, 톤수나 마력수 제한 등 기존의 어업관리 수단들과 병행하여 감척사업을 실시하여야 한다. 이러한 수단들이 있어야 감척 후 재진입 혹은 어획능력의 재증대를 사전에 차단할 수 있기 때문이다.

현재까지 정부가 추진한 어선감척의 결과를 보면, 당초 정부가 감척사업에 대한 정책계획을 수립할 때 예상하지 못한 부작용중의 하나로 나타난 것이 감척된 어선의 재진입과 감척한 어민의 불법적인 재진입이었다. 사실 감척어업자 중 감척자금으로 다른 어선을 구입하여 연근해어업에 재진입하는 것은 비록 불법은 아니지만 형평성과 도덕적인 면에서 문제가 되며, 감척사업에 대한 효과도 반감시키므로 이를 막을 수 있는 대책마련이 필요하다.

이러한 문제점을 예방하기 위한 대책으로, 먼저 무허가를 구매한 후 재진입하는 불법재진입에 대해서는 자율관리어업의 확산, 주민신고제, 어선 수리 및 건조시 허가증 제시제도 등의 방안에 대한 검토가 필요할 것으로 판단된다. 그리고 무허가 어선이나 새로 구입한 어선으로 허가받은 어구어법이 아닌 다른 어구어법으로 조업하는 경우, 규모가 큰 어구로 불법 개조한 경우, 허가받은 어선으로 불법조업 하는 경우, 그리고 선복량을 불법적으로 높이는 경우 등과 같이 불법적인 어업을 할 경우 강력한 제재조치가 필요하다.

또한 감척을 신청하여 지원받은 사실이 있는 어업자가 합법적인 절차에 의해 어선을 구입하여 재진입을 한다고 할지라도 헌법이 보장하는 직업선택의 자유를 해치지 않는 범위 즉, 과잉금지조치에 해당하는 경우 일정기간 피허가권을 취득하지 못하도록 하는 조치도 필요할 것으로

로 보인다. 그리고 재진입시 폐업지원금을 반환하는 방안이나, 위에서 살펴본 감척실업자에 대한 전업 및 재취업 유도방안도 생각해 볼 수 있을 것이다.

그리고 감척대상자가 폐업지원금을 받은 후 무허가 어선을 사들여 어업에 재진입할 경우, 감척사업자금이 불법어선 현대화자금으로 둔갑할 우려가 있다고 보고 어선이력제 강화, 무허가어선의 강제구매, 선복량 제한, 재진입후 불법어업을 할 경우 처벌규정강화와 함께 전업 및 재취업을 유도해야 한다.

마. 감척어선의 효과적 처리

현재까지 감척어선을 이용한 재활용 방법으로는 인공어초 시설로 이용하거나 공공기관에서 시험조사선이나 어장관리선, 연근해실습선 등으로 이용 또는 노후 어선의 대체용으로 이용하였다. 현재까지 이러한 정책방향은 바람직한 것으로 보이며, 특히 어업이외의 용도로의 재활용 확대하도록 유도하는 것이 자원의 재활용 측면에서도 권장되어야 할 것이다. 특히 현재 선령 3년의 어선도 감척에 참여하도록 허용하고 있는 만큼 보다 다양한 용도로 활용할 수 있는 방안이 수립되어야 할 것이다.

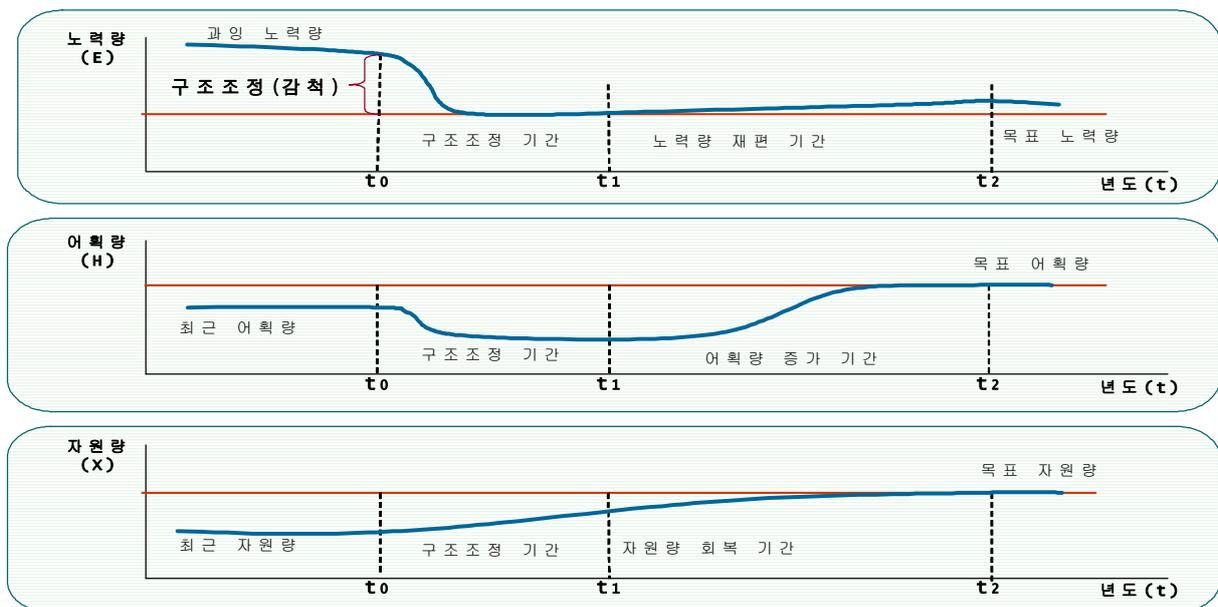
제5절 어업구조조정의 운용 및 지원체제 개선

1. 어업구조조정의 운용체제

가. 어업구조조정의 운용의 기본 방향

어업구조조정의 운용은 기본적으로 어선의 감척이나 어업허가 건수의 환수를 통하여 과잉 어업세력, 즉 과잉노력량을 감소시켜 적정 노력량을 유지하려는 목적을 효과적으로 달성하는데 있다. 이와 같은 어업구조조정의 운용은 어업생산의 주요 수단인 어선을 감척하여 폐기 처분하는 것에 상응하여 자본적 손실과 어업구조조정 이후 자원량과 어획량의 변화에 대한 경제적인 분석이 어업구조조정운용의 중요한 의사결정 요소이다. 그래서 어업구조조정의 효과적 목적 달성은 항상 경제적 관점에서 운용방법이 모색되어야 한다.

어업구조조정은 일반적으로 어선을 감척하여 어업노력량을 감소시키는 것으로, 이에 수반하여 자원량이 변하고, 그 결과 어업경제의 생산량인 어획량도 함께 변하게 된다. 이러한 어업경제의 변화를 수반하는 어업구조조정의 어선 감척은 다양한 경제적 연관효과를 지닌다. 우선 어업구조조정에서 감척되는 생산수단인 어선은 선원을 비롯하여 그물, 선구용품, 유류, 미끼 등과 같이 다양한 생산요소로 구성된다. 이와 같은 어선의 감척은 어업 관련 산업이나 상품시장에도 간접적인 영향을 미치게 되며, 이러한 경제적 요인은 노동과 같은 생산요소들의 기회가 다른 산업에 비하여 제한되어 있는 어업에서는 그 영향이 심각할 수 있다. 이와 함께 어업구조조정의 어선감척은 일시적으로 일어나는 어획량의 감소는 물론 어획물을 원료로 하는 다른 2차, 3차 수산물 가공업에도 경제적 영향을 미치게 된다. 이럴 경우 수산물 가공업의 종사자들은 원료 공급의 불안정으로 인해 직접적인 생산비용 증가뿐만 아니라 경제적, 사회적 비용도 함께 증가시키는 요인이 된다. 이를 정리하면 어업구조조정의 어선감척은 대상 어업이외 다른 관련 산업의 고용이나 기타 경제적 연관효과가 다양하게 일어난다고 볼 수 있다.



<그림 3-2> 어업구조조정을 통한 자원량과 어획량 조정

한편 어업구조조정은 일차적으로 어업노력량의 감축으로 인하여 자원회복이 이루어진다면 높은 자원수준으로 인한 잔존 어업자들의 미래 어업수익 증대에 따른 중장기적 사회와 산업에 대한 경제적인 긍정적 효과가 발생하게 된다. 다시 말하면 어업구조조정의 감척은 대상 자원

에 대한 자원투자의 성격을 지니게 되고, 이로 인한 사회경제적 비용은 증가할 수 있으나, 이러한 자원투자 비용증가가 미래의 어업 생산량의 증대와 수익증가로 나타난다. 이와 같은 이유 때문에 대부분 국가에서는 어업구조조정에 대한 비용을 수혜자 부담원칙에 따라 잔존 어업자가 일부 또는 전부를 부담하게 하는 경우가 많다.

어업구조조정은 실제 어업경제적 관점에서 보면 어업노력량을 조절하여 어업자원의 지속성을 유지할 수 있는 장기적인 적정 수준에 머물게 하는 것이나 최종적인 목적은 어업자로 하여금 어업을 통하여 향유하는 자원지대나 이윤 극대화를 가능케 한다. 이같이 어업경제의 이윤 극대화 수준의 자원을 어획량을 고려한 어업구조조정의 목표 자원량 수준이라 하며, MSY(최대지속적생산량)이나 MEY(최대경제적생산량)의 자원수준과 같을 수도, 높을 수도, 아니면 낮을 수도 있다.

<그림 3-2>는 어업구조조정을 통한 어업노력량의 감소가 어획량, 자원량과의 변화 및 적용방법에 대해서 보여주고 있다. <그림 3-2>의 첫째 그래프는 어업구조조정을 통해 감소되는 어업노력량의 변화를 나타내고, 둘째 그래프는 어업노력량의 감소와 함께 일어나는 주어진 자원변동의 수준에서 어획량의 변화를 나타내고 있으며, 마지막 그래프에서는 마찬가지로 어업노력량의 변화와 함께 일어나는 자원량 수준의 변화를 나타낸다. 여기서 어업구조조정 이전의 어업경제 상태는 과잉투입노력량, 낮은 어획량과 자원량 수준으로 특징지어 진다. 만일 어업구조조정이 효과적으로 진행되어 어업노력량이 적량 줄어들어 자원량이 적정수준으로 회복된다면 어업구조조정 이전의 어업경제와는 달리 낮은 노력량으로 높은 어획량과 자원량 수준이 가능할 것이다.

또한 <그림 3-2>는 어업구조조정에서의 어업경제상 어려움도 나타내고 있다. 만일 어업자들이 감척을 통하여 남획된 자원을 회복시키기 위해 경제적 비용부담을 한다면, 둘째 그래프에서 보는 바와 같이 어획량은 어업구조조정 기간 동안 감소되며, 장기 목표보다 더 낮은 수준으로의 감소될 수도 있다.

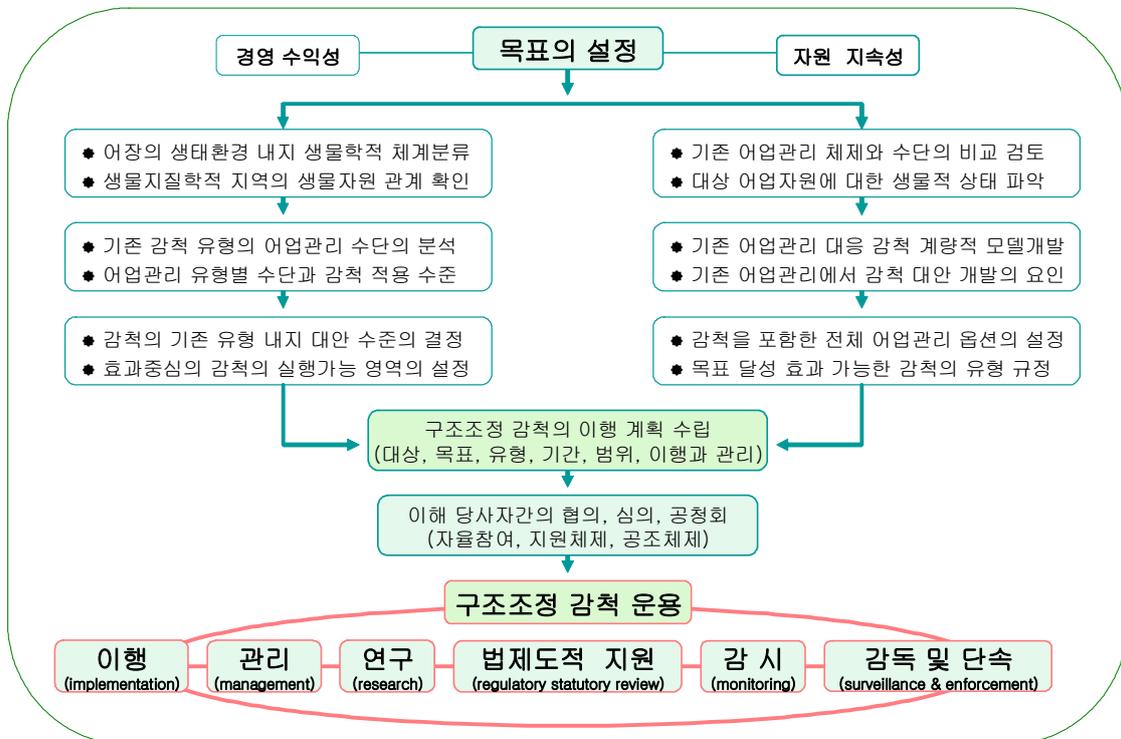
어업구조조정 이후 시간이 지난 뒤 t_1 에서 t_2 로의 이동은 감척에 따른 노력량, 어획량과 자원량의 모두 증가하는 조정단계의 국면을 보여주고 있으며, 여기서 감척된 어업노력량의 증가 현상은 잔존 어업자의 자원량 증가 대응 노력량 증가로 이해되어야 한다. 이러한 과정은 거쳐 어업구조조정 이후 어업자원의 크기는 목표 수준만큼 증가하게 되고 이에 따라 어획량 점차 증가하는 모습을 보이게 된다. 자원량의 증가로 인하여 회복된 자원은 어업에서 보다 많은 어획량을 보다 낮은 수준의 어업노력량으로 얻게 되는 어업구조조정의 효과를 나타내게 된다.

어업구조조정 운용에서 목표 자원량과 어획량을 얻기 위한 조정의 이익과 비용은 자원의 생태적인 특징에 의해서도 달라진다. 단년생 어종의 경우 어업구조조정의 결과 자원이 회복하는

시간은 다년생 어종보다 짧을 것이다. 더디게 성장하는 어종의 경우 감척과 같은 노력량 감소 이후 자원회복에 그 만큼의 많은 시간이 필요할 것이며, 이 경우 감척에 따른 이익은 더 먼 미래에 나타난다. 이러한 제반 현상은 어업구조조정 운용에 중요한 요인이 된다.

나. 어업구조조정의 정책적 운용체계

어업구조조정의 정책적 운용체계는 현실과 계획, 수단과 통제를 묶어 종합적 관리 시스템으로 운용체계를 구축한다. 우선 어업구조조정 대상 어종이나 어업의 자원량이나 경영상태를 잘 파악되어야 하고, 이를 바탕으로 어업구조조정의 목표 수준을 결정한다. 그리고 현재 자원량이나 경영상태에서 어업자원의 생태적 특성과 사회경제적 요인들을 고려하여 목표 수준을 달성하기 위한 어업구조조정 규모가 결정되어야 한다. 그리고 결정된 어업구조조정규모에 의해서 자원량 회복이나 경영상태의 변화를 통한 효율적 목표수준에 달성하기 위해서는 가능하면 다른 유형의 어업관리 수단과 혼용하는 것이 바람직하다.



<그림 3-3> 어업구조조정의 정책적 운용체계

어업구조조정의 정책적 운용체계는 어업구조조정 자체가 감척을 통하여 과잉어업세력의 감축의 목적으로 도입되는 어업노력량 관리수단이므로 기본적으로 기존 어업관리의 운용체계에 준하여 이행하여야 한다. 이러한 어업구조조정의 정책적 운용체계에 대한 단계적 개요는 <그림 3-3>에 나타난 바와 같다.

1) 어업구조조정의 정책적 운용의 기본전략

어업구조조정 정책적 운용의 기본전략은 운용주체의 공조화, 수단의 효율화, 관리의 체계화, 그리고 사후 실리적 평가에 둔다. 이러한 운용전략은 어업구조조정의 유형에 따른 목적에 의해서 달리할 수 있으나, 자원남획에 따른 자원관리 어업구조조정의 경우를 보면 첫째, 어업구조조정 운용주체의 구성과 어업자 협의체, 어업자 지원체제의 공조화이다. 이는 어업구조조정의 운용에는 어업자와 정부(또는 지자체) 모두가 과잉어업세력과 자원감소에 대한 책임적으로 참여하여야 한다는 것이다. 그래서 자원관리 어업구조조정의 정책적 운용은 정부 및 업계의 기능별로 공조화하고, 어업자의 지원 프로그램 개발에도 정부는 물론 어업자의 참여를 고려해야 한다.

둘째, 어업구조조정의 정책적 운용은 감척을 중심으로 다양한 어업관리 정책 및 수단과의 혼용체계를 구축해야 한다. 이를 위해서 관련 정책과 수단의 유형별 대상 자원과의 관계를 이해하고, 감척과의 효과적 혼용상태를 명확히 파악할 수 있어야 한다.

셋째, 어업구조조정의 정책적 운용에서 이행과정의 통제 및 감시·감독이 가능해야 한다. 어업구조조정대상 어업뿐만 아니라 관련 어업의 잔존어업자의 어업노력량 투입 및 조업을 통제할 수 있어야 한다.

넷째, 자원조사평가, 예측 및 결과분석, 평가체계를 완비해야 한다. 이를 위해서는 어업구조조정의 독자적인 체계보다는 자원회복계획 등 기존 체계를 잘 활용할 수 있도록 해야 한다.

2) 어업구조조정의 정보 및 평가전략

어떤 유형의 어업구조조정이든 어업구조조정의 이행에는 경제적, 사회적, 생물학적, 생태학적 정보가 일정 부분 필요하며, 이러한 정보는 어업구조조정의 구성단계에서 접근 가능성을 사전에 파악해야 한다. 어업구조조정의 다양한 유형을 고려하여, 유형별 적합한 정보를 선별

적으로 확보하고, 시기의 제한과 생물학적 자원량 자료, 그리고 어업 자료가 일반적으로 필요한 정보이다. 어업구조조정의 정보 전략에서 다음 사항을 고려하여 필요한 정보와 이의 수집을 위한 비용효과적인 방안을 강구하는 것도 중요하다.

① 대상자원의 회복 내지 보호의 가능성

어업구조조정의 결과 경영유지 및 자원회복 내지 보호의 가능성이 있는지에 대한 판단을 중요하다. 이같은 판단은 기본적으로 어느 정도의 어업구조조정을 할 것인지, 어떠한 유형으로 어업구조조정을 운용할 것인지에 대한 구체적인 대안이나 실행방법이 제시되어야 가능하다. 이는 복잡하고 어려운 과정임에 틀림없다. 왜냐하면 어선을 감축하여 과잉노력량을 줄여 자원회복을 한다는 것은 그리 간단한 문제가 아니기 때문이다.

어업구조조정의 효과에 대하여 일부 국가의 분석에서 다양한 유형의 어업구조조정에서 제도적 성공을 거두고 있음은 사실이다. 실지로 어업경영의 유지뿐만 아니라 어업의 부수적 어획문제나 산호초 지역과 그 외 열대 지역에서 어업자원 보존을 위한 성어 서식지 보존에 있어서 어업구조조정은 대체로 효과를 거두고 있다. 대부분 어업구조조정 실시 이후 노력량 조절을 통하여 어업구조조정 관리가 효과적인 것으로 나타나고 어업자원의 생물학적 상태는 호전되었다. 그러나 일부 지역에서는 과잉노력량의 조절이 여의치 않아서 어업구조조정 효과에 대한 확신을 얻지 못하고 있는 경우도 있다.

② 어업구조조정의 영향과 시행을 위한 법적 문제

어선을 감축하는 어업구조조정에 관한 결정은 어업에 직접적인 이해관계가 있는 어업자와 관련 기관이나 관련단체를 연계할 필요가 있다. 그리고 어업구조조정 설정은 어업자뿐만 아니라 관계기관과의 협정이나 협상이 요구된다. 어업관리자의 입장에서 보면 어업구조조정 목표를 효과적으로 달성하기 위하여 당초에 주어진 어업구조조정을 위한 계획과 그 과정을 주어진 어업구조조정 기간에 지속적으로 유지할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 그리고 어업구조조정의 계획과 이행에 대하여 자문과 어업구조조정 과정의 상황변화에 영향을 미칠 수 있는 정보와 자료를 많이 수집하는 것도 중요하다. 특히 어업구조조정시행에서 다음 사항을 갖출 때 그 효과를 거둘 수 있다.

- ① 어업구조조정 계획의 기초는 어업경영 정보와 함께 실질적인 생물적 물리적 정보와 자료를 토대로 한다.
- ② 그 기초에는 문화적 측면과 이해당사자의 사회경제적 위치에 대한 자료도 포함되어야 한다.

- ③ 이러한 정보와 자료들은 필요하다면 언제든지 설명이 가능하고 이해관계와의 조치를 정당화할 수 있도록 신뢰성과 체계적 구성이 필요하다
- ④ 여기에는 관련 업계를 포함한 다양한 이해당사자들과 관련되어 어업구조조정에 대한 자문과정을 반드시 거쳐야 한다.

어업구조조정을 설정하게 될 적절한 법적 환경은 어업구조조정 대상 업종마다 다를 수 있다. 그러므로 어업의 상황을 충분히 고려하여 관리를 할 수 있는 일반적인 지침을 사전에 준비할 필요가 있다.

2. 어업구조조정의 관리 및 지원체계

가. 어업구조조정 운용의 계획수립 및 관리체계

어업구조조정 운용의 관리체계는 우선 대상 업종이나 어종의 선정에 있어 주어진 법제도의 규정하에 이루어져야 한다. 만약 어업구조조정이 실시되어야 한다고 결정되면, <그림 3-4>에서 보는 바와 같이 정부주도적 구조조정 계획수립과 <그림 3-5>에서 보는 바와 같이 어업자 자율 구조조정 계획수립의 체계가 가능하다.

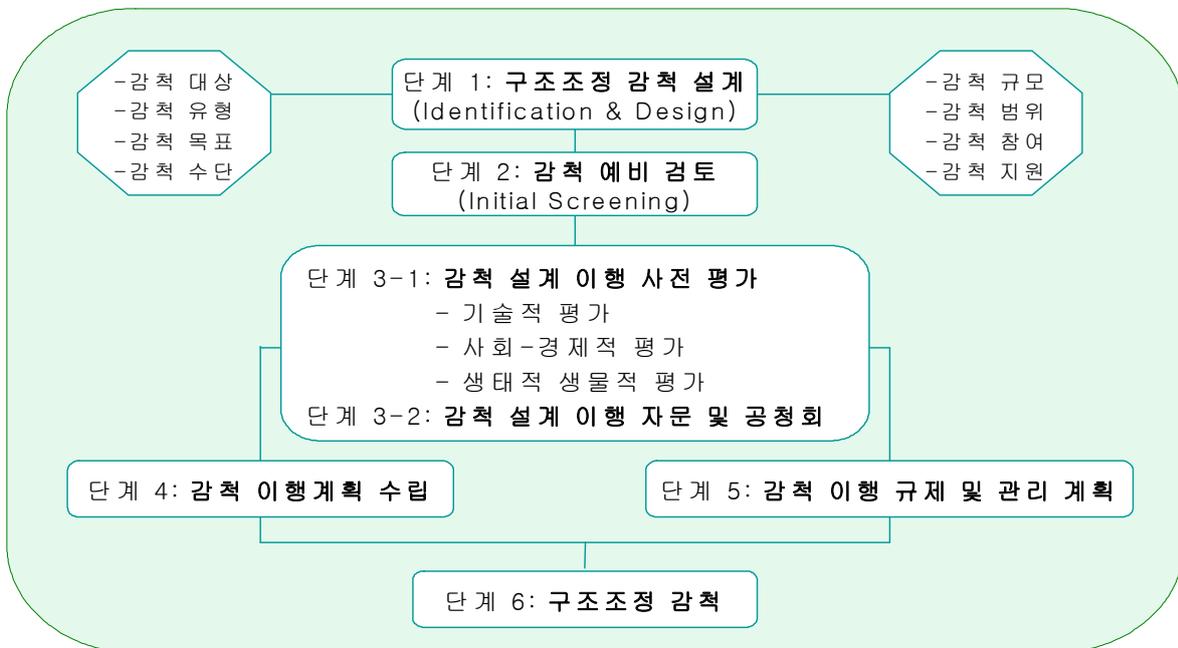


<그림 3-4> 정부주도 어업구조조정의 계획수립 체계

이들 모두의 어업구조조정 운용의 계획수립 및 관리체계는 다음과 같이 단계적으로 구축된다.

- ㉠ 1단계: 어업구조조정의 검토 및 확인
- ㉡ 2단계: 어업구조조정의 초기 평가
- ㉢ 3단계: 어업구조조정의 평가와 추천
- ㉣ 4단계: 예비어업구조조정 실시에 대한 관리계획의 개발
- ㉤ 5단계: 어업구조조정의 지정
- ㉥ 6단계: 어업구조조정관리

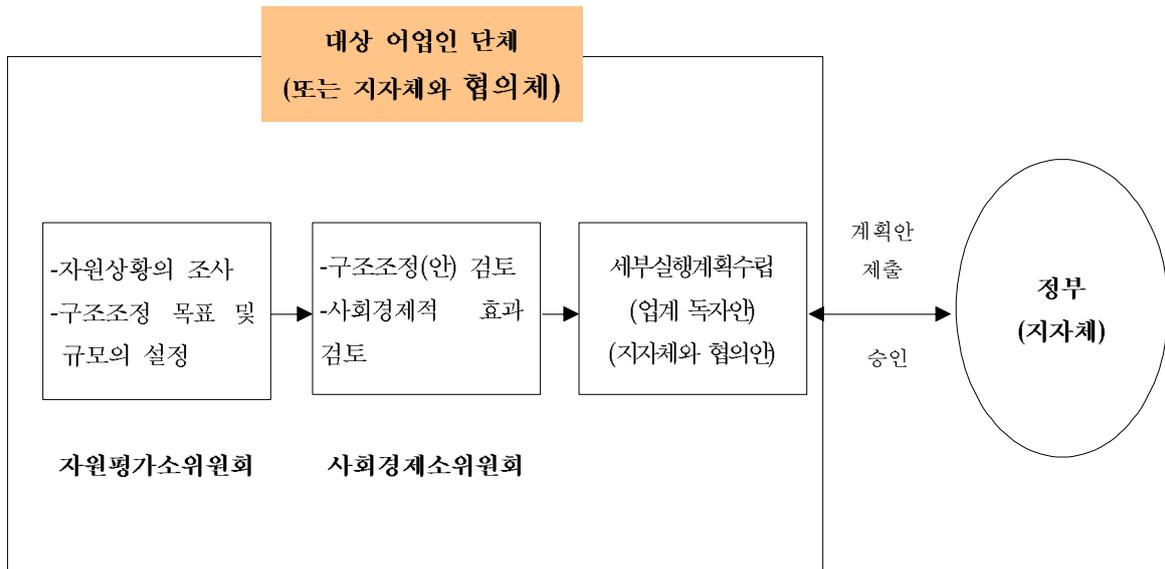
어업구조조정 운용의 계획수립 및 관리체계의 구축은 위와 같은 단계별로 실시할 수 있으나 경우에 따라서는 이러한 단계들은 동시에 또는 질서 없이 취해질 수 있다. 어업관리 주체는 어업구조조정을 제도적으로 도입한다면 특정 상황에 처해 있는 업종이나 어종에 대하여 어업구조조정을 시행해야 하는지 아닌지를 선정할 책임을 가지고 있다. 그리고 반드시 어업구조조정 시행에 있어 초기 계획 단계에서부터 전 단계에 걸쳐 어업구조조정 관리주체는 대상 업종이나 어종 관련 어업자와 필수적으로, 그리고 필요성에 따라서는 관련 기관과 협의를 거쳐야 한다.



<그림 3-5> 어업자 자율적 어업구조조정의 계획수립 체계(정부승인 체계)

물론 이러한 어업구조조정 계획수립은 기본적으로 어업관리 주체가 기본계획을 정책적으로 수립하되 실제 구조조정에 대한 세부 실시계획 수립은 어업자 단체 또는 어업자 단체와 지자체가 협의하여 세부실시 계획을 수립하고, 이를 정부가 승인과 동시에 정책적 기본계획에 의하여 지원책을 시행한다. 이를 <그림 3-6>에서 보는 바와 같이 어업자 자율적 구조조정 계획 수립이며, 엄격히 가버넌스 스타일(정부와 업계의 협치(協治)) 구조조정 체계이며, 어업인 자율참여 정부승인 구조조정 계획수립 체계이다.

어업인 자율적 구조조정 계획 수립(안)은 농림수산식품부 장관에게 제출하여 승인을 받고, 필요한 경우 구조조정 계획(안)을 재작성하여 제출하는 절차를 거치도록 한다. 이후 농림수산식품부 장관에 의한 최종 승인이 되면 구조조정 진행과정의 정부지원과 함께 이에 상응하는 어업활동에 대한 규제와 지도를 행한다. 또한 구조조정 계획수립 이행에 대한 평가를 실시하여 어업인 자율 구조조정 운용의 실효성을 높여 나가도록 한다.

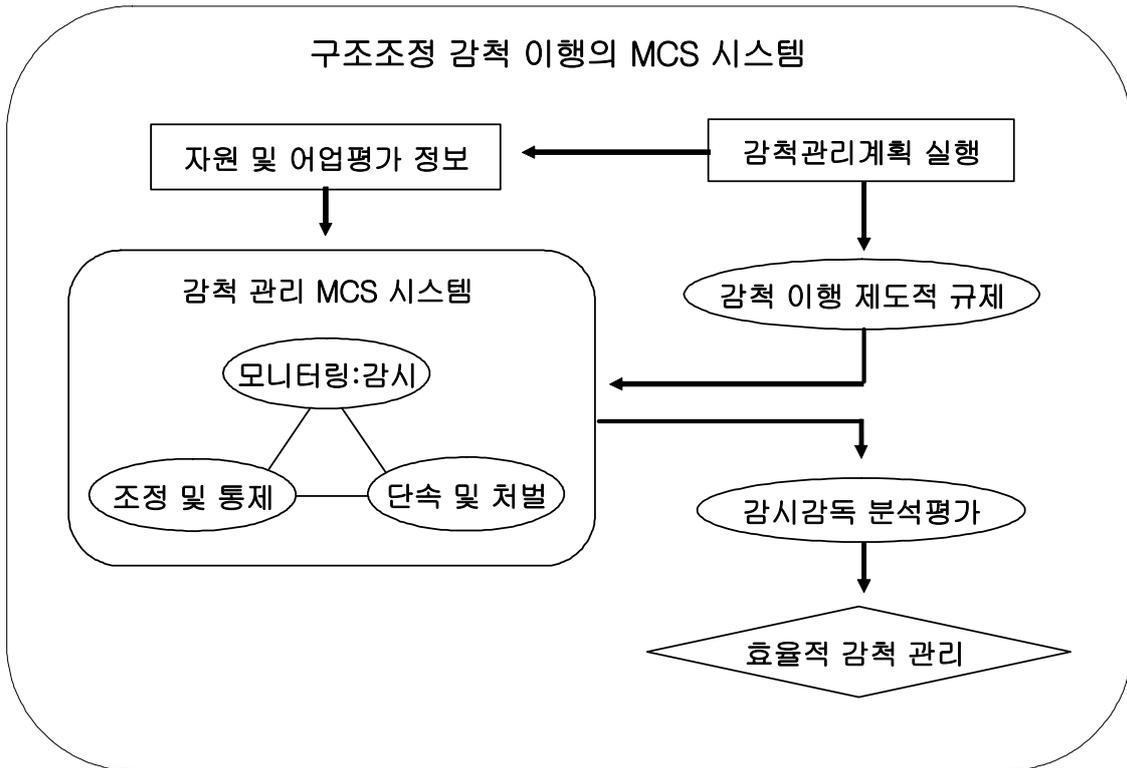


<그림 3-6> 어업자 자율 구조조정 계획수립 체계도

이외에도 어업구조조정은 지자체가 독자적으로 정책적 기본계획을 수립하고, 이에 세부실시 계획은 지자체 관리 어업의 어업자 단체가 수립하고 이를 지자체가 승인 및 지원하는 방식의 지자체 주도 어업구조조정도 가능하리라 본다.

나. 어업구조조정의 감시·감독 시스템

모든 어업관리 수단에 있어서 그 감시·감독과 집행이 용이하면 수단의 실행이 훨씬 쉬워진다. 그러나 어업구조조정은 실행이 단순하다는 장점(어업관리에서 과잉노력량을 줄이기 위해서 출어일수, 투망횟수, 어망규모, 통발갯수 등 다양하고 복잡한 수단을 사용하지만, 구조조정은 아주 단순하게 어선척수를 줄여서 과잉노력량을 제거한다는 점)이 있으나 고비용의 문제(감적을 위해 많은 추가적인 예산의 투입과 사용 가능한 어선을 폐기에 따른 자본 손실의 비용)와 다양한 이해당사자간의 협상 내지 협의의 문제(잔존어업인, 폐업어업인 및 어선원, 관련 업체들과의 사회경제적 이해관계))가 항상 존재한다. 따라서 구조조정 사후관리 감시감독 시스템이 효과적으로 작동하지 않으면 구조조정의 사후 기대효과는 감소 내지 소멸된다.



<그림 3-7> 어업구조조정의 감시·감독 시스템

어업구조조정 감척이 비록 간단하게 과잉노력량을 제거하는 수단이 될 수 있으나 비용에 관

련된 다양한 문제점들로 인하여 어업구조조정의 사후관리 감시감독 시스템의 효과적인 이행은 대단히 중요하다. 예를 들어, 연안어업의 경우 단일 어종에 대한 다양한 어업이 복잡한 생산구조를 지니고 있어 구조조정 시행 비용의 증가와 협상이나 이행당자간의 문제점이 많이 발생한다. 한편 일부 연안어업에서는 좁은 어장과 짧은 어기, 그리고 양육항의 수가 제한되어 조업에 연계된 어업노력량의 감시감독이 수월한 반면 대규모의 근해어업의 구조조정은 어선의 위성추적이나 항공 감시와 같은 기술적인 지원이 없이는 조업에 연계된 어업노력량의 감시감독은 쉽지 않다. 이처럼 조업에 투입되는 노력량의 감시감독이 효과적으로 작동하지 않으면 막대한 예산을 투입한 구조조정의 효과는 기대할 수 없게 된다.(〈그림 3-7〉 참조).

다. 어업구조조정에 대한 지원체계

1) 어업구조조정에 대한 재정 및 어업자 지원

어업구조조정 시행으로 어선 감척에 따른 어업노력량이 제한될 때 중요한 것은 감척어선과 어선원에 대한 지원뿐만 아니라 어떤 어업노력량이 어느 어장에 배치되고 감소되어야 하며 그 결과는 어떠한 어업노력량의 상태가 유지될 것인지에 대한 문제이다. 어선 감척을 통하여 어업노력량의 감소 내지 조정이 관건이라면 어선감척에 따른 해당 어선과 어선원에 대한 보상과 함께 어업노력량 축소와 입어손실에 따른 어업자들 보상에 소요되는 어업구조조정 비용을 마련할 수 있는 가능성을 고려하여야 한다.

어업구조조정은 기본적으로 과잉 어업노력량을 줄여서 남획된 자원문제를 해결하는 것이나 결과적으로 보면 남획된 자원의 회복을 통한 어업경영의 지속성을 위한 것이므로 구조조정 초기에는 잔존 어업자의 어획량 수준이 낮아지게 되고, 이에 따라 어업수입이 감소하게 된다. 그리고 구조조정에 대한 잔존어업자의 비용부담도 아직 구조조정의 자원혜택이 일어나지 않는 초기에 이루어지므로 결국 어업비용의 증대로 인한 어업경영을 어렵게 한다. 따라서 구조조정의 자원혜택이 일어나지 않는 초기단계에서는 잔존 어업자의 경영유지 대책이 마련되어야 한다. 어업구조조정에 따른 잔존 어업자의 지원방안은 구조조정의 유형이나 대상, 그리고 가공업과 같은 관련 산업의 유무 등에 따라서 실효성 있는 지원체제를 갖추어야 한다.

2) 어업구조조정에 따른 어업자 지원의 기본 원칙과 체계

어업구조조정의 효과적인 지원전략에서 첫째, 어업자 지원의 기본원칙은 다음과 같이 수립한다.

- ① 수혜자 원칙에 의한 어업자의 부담을 고려한 정부와 어업자의 공조를 원칙으로 함
- ② 경영관리 어업구조조정은 기본적으로 어업자가 자율적으로 실시하는 것이 바람직 함
- ③ 자원관리 어업구조조정의 경우 자원회복 시급성 고려하여 예외적 지원
- ④ 소득감소에 대한 보상보다는 자원관리형 어업의 장려 차원에서의 지원

둘째, 어업구조조정 어업자의 효과적인 지원을 위해 어업자의 유인책과 모니터링 시스템을 구축한다. 이러한 유인책과 모니터링 시스템을 다음 사항을 구비하여야 한다.

- ① 어업구조조정 책임성 확보를 위한 어업자의 참여를 유도할 수 있는 지원책
- ② 어업자의 자발적인 호응과 참여를 위한 소득안정과 경쟁력 강화 유인책
- ③ 도덕적 해이에 대한 어업자 단체 중심 지속적 즉시적 모니터링 시스템
- ④ 어업노력량 추가 투입 방지와 기술적 생산성 중심의 조업능력 증대 방지책

셋째, 어업구조조정을 효과적으로 시행하기 위해 어업경영의 안정지원 및 자원회복 내지 증대의 편익수혜 장치가 완전하게 구비되어야 한다.

- ① 중앙정부, 지자체 그리고 잔존 어업자 공동으로 경영안정지원 자금조성
- ② 자원지대 증가, 생산비용 감소, 관리비용 절감, 분쟁 경합완화 등의 편익 수혜장치 구축

3) 어업구조조정의 효과적인 어업자 지원전략

어업구조조정의 효과적인 어업자 지원전략은 다음과 같다. 첫째, 어업구조조정의 수혜자 부담원칙에 따른 수익자 공동분담 형식의 어업자 참여 전략이다.

- ① 정부의 일방적 지원을 배제하고 참여를 통한 경제적 보상
- ② 어업구조조정에 대한 책임 있는 지원과 필요성, 자원 및 어업관리의 중요성

둘째, 어업관리 반감해소 및 참여를 위한 차별화 전략이다.

- ① 어업경영 상황을 고려한 시의적절한 지원책 강구
- ② 어업구조조정의 차별화된 장기적인 제도금융지원책 강구

셋째, 어업구조조정 및 일시적 대체 소득원 지원 등 포괄적 지원전략이다.

- ① 어선감척 외에 어구·어법 개량 및 처분 등 포괄적인 지원책
- ② 어업구조조정 어업소득 안정화를 위한 대체 소득원 개발 지원

넷째, 어업구조조정 대상 업종의 어선원에 대한 산업지원 전략이 지원책에 포함되어야 한다.

- ① 감척 어선원에 대한 재취업 교육을 포함한 다양한 지원책 강구

제6절 어업구조조정의 운용 가이드라인 설정

1. 어업구조조정의 정책적 함의

어업구조조정은 미국이나 캐나다, 일본, 유럽 국가 등의 어업선진국은 물론 일부 개도국에서도 자원회복과 남획방지, 시장경쟁력 강화와 어촌사회의 안정을 확보하기 위한 어업노력량 조절수단으로 이용하고 있다. 많은 국가의 어업관리에서 다양한 수단이 개발·이용되고 있지만 어업구조조정과 같이 다양하게 이용되는 수단도 드물다. 어업구조조정이 이처럼 많은 국가에서 다양하게 어업관리 수단으로 이용되고 있으나 우리나라도 1994년 이후 연근해 어업의 포괄적인 어업구조조정을 실시해 왔으나 아직 본격적으로 제도화된 것은 아니다.

우리나라도 연근해 어업자원 감소를 막기 위해 여러 유형의 어업관리 수단을 이용하고 있으나 어업자원 감소는 여전히 심각하게 진행되고 있다. 어업자원이 계속 감소되는 상황에서는 무엇보다도 어업자원과 균형 잡힌 수준의 어업노력량 투입을 조절하는 것이 중요하다. 그러나 자원량에 대한 정보의 불완전성이 높아 적정 수준의 노력량 투입 자체가 어렵고, 적용되는 수단 또한 실효성이 낮은 형편이다. 그래서 종전의 실효성 없고 상황별 개별 수단의 비효과적 적용보다는 보다 실용적이면서 효율성 높은 어업노력량 관리수단이 사용되어야 한다.

어업구조조정은 일정기간 일정수역에서 어업에 참여하는 어선을 감척하는 것으로 지속적 어업을 위해서 자원 및 시장의 상황변화에 가변적으로 대응하고, 다양한 목적에 따라 어업관리 기능을 수행한다. 이러한 기능은 어장의 자원상태와 어획물 시장상태를 모두 고려하게 되므로 어업에 투입되는 노력량을 종합관리 운용시스템으로 조절한다는 것이다. 이같이 어업구조조정은 어업에서 생산요소인 어장이나 자원과 어획물의 시장상황에 대응하는 양방향적 어업관리 기능을 수행한다. 이러한 어업구조조정의 양방향적 기능이 현재 우리나라 연근해 어

업이 직면하고 있는 자원문제나 시장문제를 고려하면 실효성 있게 적용될 가능성이 높다.

어업구조조정은 21세기 새롭게 변화하고 있는 어업 패러다임에 부합하고, 수산부문에 있어 중요과제라 할 수 있는 과잉어업노력량의 조절과 어업관리를 효율적으로 수행할 수 있을 것으로 판단되며, 어업에 연관되는 산업적 고용문제, 소득문제, 인접 관련 산업과의 상충관계 등의 문제뿐만 아니라, 시장접근에 대한 경영전략 부분도 함께 고려할 수 있다는 다목적 수단임을 알 수 있다.

그래서 우리나라 어업관리 현실을 고려하여 어업구조조정 도입을 추진하고, 효과적인 도입을 위해서 어업구조조정 이행에 필요한 체계적인 운용시스템 구축이 필요하다. 이러한 운용시스템 구축에는 어업구조조정이 대상 어업을 전체 또는 부분적으로 제한한다면 이로 인하여 자원회복 내지 보호의 효과에 대한 판단이 우선되어야 한다. 그리고 어업구조조정의 목적을 달성하기 위해서는 어느 정도의 어장과 어기를 제한할 것인지, 어떠한 방법으로 접근해야 할 것인지에 대한 구체적인 대안이나 실행방법도 제시되어야 한다. 그래서 어업구조조정의 체계적인 운용시스템 구축은 복잡하고 어려운 과정이며 다양하고 충분한 자원 및 어업관리정보도 요구한다. 특히 어업구조조정으로부터 어업노력량 조절효과를 얻기 위해서는 어업구조조정의 적용에서 주어진 관리정보를 잘 활용하여 운용시스템 구축계획을 수립해야 한다.

이 밖에 어업구조조정 도입에 관한 결정은 어업에 직접적인 이해관계가 있는 어업자의 관련 기관이나 단체를 연계할 필요가 있다. 그리고 어업구조조정의 설정은 기본적으로 이들과의 협정이나 협상이 요구된다는 점도 고려해야 한다. 어업구조조정을 위한 계획과 그 과정을 주어진 어업구조조정 기간 동안 지속적으로 유지할 수 있도록 하는 것이 중요하며, 어업구조조정의 계획과 이행에 대한 자문과 어업구조조정의 과정의 상황변화에 영향을 미칠 수 있는 정보와 자료를 충분히 수집하고 관리하는 것도 대단히 중요하다.

어업구조조정의 관리주체는 어업구조조정의 성공과 실패를 가늠하게 될 체계를 이해하고, 어업구조조정의 어업관리 수단으로의 장단점을 폭넓게 이해할 수 있어야 한다.

어업구조조정의 효율성을 감시하는 노력과 실패와 성공의 원인을 이해하려는 노력 없이는 어업구조조정이 추구하는 바의 목적을 실현하기란 어렵다. 어업이 적절한 시기에 걸친 어업구조조정에서 효과를 얻기 위해서는 많은 시간이 요구되며, 어업구조조정을 설정한 이후 어업노력량 조절에 의한 어업자원의 변화와 이에 따른 어업구조조정의 효과를 인식하기 위해서는 시간적, 공간적 어업관리의 지속적 노력이 선행되어야 한다.

2. 어업구조조정의 운용 가이드라인

가. 어업구조조정 기본 가이드라인

- ① 어선감척은 과잉어획 상황에서 어획노력을 감소시키는데 유용한 정책수단이며, 이는 이용 가능한 어업자원에 균형된 어업노력량 유지를 위한 긴급한 상황이 요구될 때 이용할 수 있음을 인식해야 한다.
- ② 존재하는 과잉어획을 피하기 위해 예방적 조치로서의 어업노력을 조정하기 위해 감척 사업을 이용하는 곳은 바람직하며, 어업관리는 과잉노력과 과잉어획을 예방하고, 어업자들로 하여금 어업노력을 자율적으로 조절하는 적절한 인센티브를 확보할 수 있어야 한다.
- ③ 감척사업에 있어서 비록 어업노력 감소나 이의 실행과 집행을 위한 합의 등이 필요하지만 과잉노력량을 줄이기 위한 적절한 수단을 개발 적용하고, 과잉노력량의 평가에 관한 관리사항을 지연시켜서는 아니 된다.
- ④ 감척사업은 주어진 어획노력을 줄이는 목표를 달성하기 위해 투입되는 공공자금의 비용 효율적인 “금전적 최고가치”를 달성토록 기획되어야 하며, 이러한 감척사업 기획은 제한된 목표와 제한된 시간 내에서 달성되어야 한다.
- ⑤ 감척사업은 과잉노력이나 과잉어획의 근본적인 문제를 제기하지 않지만, 어업의 지속 가능하고 신뢰할 수 있는 어업정책의 조정에 부합되도록 기획되어야 하며, 어업자의 재훈련 지원과 공동체 조정 등과 같은 사회적 수단을 어업조정 정책의 부분으로 고려되어야 한다.

나. 어업구조조정 기획 가이드라인

- ① 감척사업은 자원생물적 지속성과 경제적 수익성에 긍정적인 효과를 얻을 수 있다는 것을 확실하게 측정할 수 있는 뚜렷한 목표를 가져야 한다.
- ② 감척사업을 포함하여 어업에 관련된 적절한 관리정책의 모든 분야의 유기적이면서 상호 보완적이라는 것을 필수적으로 고려하여야 한다.
- ③ 어업관리 정책은 감척사업에서 발생하는 동 어업 또는 다른 어업으로의 어업노력 재진입을 방지해야 하며, 그렇지 못할 경우 감척사업에서 기대수익의 효과는 중장기에 걸쳐 소멸됨을 유의해야 한다.

- ④ 정부는 미래에 어업에서 자율적인 조정을 용이하게 하기 위해서 어업자들의 인센티브가 적절하게 유지토록 해야 하며, 이는 입어권(각각 노력량 및 어획량 관리수단)을 보다 개선시킴으로서 가능해 질 수 있으며, 이러한 개선은 과잉노력의 시장실패 문제를 해결하는 데 도움이 될 것임을 인식해야 한다.
- ⑤ 감척사업은 이 분야의 예상범위 안에서 통합이 되는 것과 현재와 미래 투자 인센티브와 계획들을 왜곡하는 것을 방지하기 위해서 일회적인 구조 조정 프로그램의 한 부분으로서 기획되어야 한다.
- ⑥ 감척사업의 예상되는 수익과 비용은 그 계획이 경제적 후생의 순 증가의 결과가 된다는 것을 보증하기 위해서 기획 단계에서 평가되어야 한다.
- ⑦ 정부는 감척사업의 기획과 실행에 이해관계자가 참여하는 것을 용이하게 하여 감척사업의 목표와 이행을 보다 효율적으로 유도해 나가야 하며, 시범사업을 시행하는 것이 도움이 되고, 이해관계자의 참여는 감척사업 이후의 어업관리에서도 협력가능성을 향상시킬 것임을 인식해야 한다.

다. 어업구조조정 이행 가이드라인

- ① 감척사업의 이행에서, 정부는 감척사업 대상자의 결정이나 이들에게 지불하는 보상금이 투명하게 이루어질 수 있도록 이행기준을 명확히 해야 한다.
- ② 감척되는 어선, 허가권, 면허권, 기타 다른 권리 등에 지급되는 금액을 결정하는 메커니즘은 생산능력과 수익가능성 효과 측면에서 공공 자금을 최대한 효율적으로 활용해야 하며, 실질적으로 정부는 감척에 대한 지급금을 받는 사람들과 그 지급금을 결정하는데 경매 방법을 사용해야 하며, 이는 일반적으로 가장 비용 효율적인 방법을 제공할 것이고, 가장 경제적으로 효율적인 자원의 할당 결과를 이룰 것이기 때문임을 인식해야 한다.
- ③ 어업권과 선단에 대한 감척사업의 대상화를 보다 명확하게 하기 위해서는 고정금리 지급 등과 같은 다른 메커니즘은 보다 덜 복잡하나 이행 비용이 많이 들 것이기 때문에 신중하게 고려되어야 하며, 정부는 이러한 메커니즘들이 공정하고 목표가 있다는 것을 확실히 하고, 그 이용에 포함되는 거래비용을 최소화해야 한다.
- ④ 정부는 감척사업을 통하여 실제 및 잠재적 어업노력을 효율적으로 감소시키고, 사후

감소된 어업노력이 다시 과잉되지 않도록 해야 하며, 감척사업 결과로서 일어나는 자원 지속성과 경제적 수익성에 대한 실제 및 잠재적 어업노력 모두를 고려해야 한다.

- ⑤ 잔존수혜자 부담 원칙하에서, 정부는 감척사업에 소요되는 비용을 감척사업의 잔존 수혜자들이 부담할 수 있도록 하고, 이러한 비용을 잔존 수혜자를 포함한 업계의 비용 부담과 공공자금으로 충당케하는 것이 미래 어업에 대한 보다 강한 동기를 지니게 하는 협동적인 어업관리의 인센티브를 증진시킴을 인식해야 한다.
- ⑥ 감척사업의 평가에서 목표와 결합한 발전된 측정할 수 있는 이행지표와 연계된 사후 평가는 공정성과 책임을 증진시키기 위한 것이며, 이는 미래 감척사업의 기획과 이행이 이전의 경험으로부터 정보를 얻는 다는 것을 확실히 하는데 도움을 줄 것임을 인식해야 한다.

제4장

어업구조조정 촉진을 위한 제도 도입 방안

제4장 어업구조조정 촉진을 위한 제도 도입 방안

제1절 어업구조조정의 목적과 방향

1. 어업구조조정의 목적

가. 어업구조조정의 개념과 목적

어업구조란 생산요소를 결합하여 생산(어획)하는 메커니즘을 말한다. 따라서 어업구조개선이란 의미는 이러한 생산요소의 효율적 결합을 통한 생산성 향상을 통해 경영개선 내지 경쟁력 향상을 목적으로 한다. 한편 어업구조 개편은 생산요소의 재배분, 재편성을 말하는 것으로 어업권의 수역별·업종별 재배치나 업종통합 등이 해당된다.

어업구조조정이란 자원 대비 과잉상태인 생산요소 투입량의 조정을 말하는 것으로, 어선과 어구 등 어획노력을 조정하는 것이다. 이 중에서 어선을 줄이는 감척은 어업구조를 단기간에 가장 확실히 조정할 수 있는 대표적 정책수단으로, 이러한 점에서 통상적으로 어업구조조정을 말할 때 어선감척을 의미한다고 할 수 있다.

일반적으로 연근해어업 구조조정에 있어 구조조정이라는 용어를 구조개선과 같은 의미로 사용하거나 어선감척사업을 일컫는 말로 이해하기도 한다. 그런데 엄밀히 볼 때, 구조개선은 구조조정보다 광의의 개념이고 적극적 구조조정이라 할 수 있다. 이러한 경영개선 목적의 구조개선에는 어선선진화, 어구규모(그물의 길이, 어구수)의 축소, 어획강도가 낮은 업종으로의 업종전환, 그리고 에너지 절약을 위한 어선규모(톤수) 축소 등도 포함될 수 있다.

따라서 단순히 어선의 수를 줄이는 어선감척은 소극적 또는 협의의 구조조정이라 할 수 있으며, 어선감척과의 관계에 있어서도 구조조정이 목표인 반면, 어선감척은 수단이라는 점에서 차이가 있다. 이와 같이 어선감척은 일반적으로 현재의 어획능력이 과도하다고 판단될 경우에 과잉인 어획능력을 영구적 또는 일시적으로 감축하기 위해 어선, 어업허가, 어선용적, 어구 등을 어업자로부터 구매하여 폐기하는 것을 말한다.

또한 어선감척은 그 목적과 기간에 따라 일반감척, 특별감척, 그리고 일시감척으로 구분할 수 있다. 먼저 일반감척은 어업자원량과 어획노력량의 균형을 고려하여 중장기적으로 상시, 제도화된 감척을 말하며, 이는 어업정한수제도, TAC제도, 자원회복계획 등 관련 어업관리의 병행하여 시행된다. 특별감척은 어업협정, 국제수산규제, 대외개방 등 대외여건과 해양환경, 경영환경, 수산물수급 등 대내여건이 급변으로 일반감척의 변경이 불가피한 경우 시행되는 것을 말한다. 과거 한일어업협정에 따른 국제감척에 이에 해당한다. 마지막으로 일시감척은 단기적 자원량의 변화나 시장상황의 변화로 일시적 어획노력량의 조정이 필요한 경우, 어선의 영구적 퇴출이 아닌 일시적 휴어형태의 감척을 말한다. 이는 요인의 변동이 발생할 경우 어업으로의 재진입이 가능한 경우이다.

어선감척은 어획능력 감축을 위해 최근 전세계적으로 널리 사용되거나 제안되고 있는 수단 중의 하나이다. 이는 문자 그대로 어선척수나 허가건수를 환수함으로써 어획능력을 감축시키는 정책수단이다. 현재 어선감척사업을 추진 중인 국가로는 우리나라를 포함하여 일본, 미국, 캐나다, 노르웨이, 호주, EC, 그리고 대만 등이 있다. 어선감척사업은 국가별로 다소 상이하게 추진되고 있는데, 어떤 국가에서는 어선 자체를 환수하고 있는 반면 어선 대신 허가권만을 환수하는 국가도 있다. 그리고 일부 국가에서는 허가권 사용을 제한하거나 상업적 어업에 대한 참여를 제한하는 조치를 취하고 있다. 그러나 어선감척의 목적은 공통적으로 어업자원의 회복, 적정 어선수준 유지를 통한 경영합리화 도모 등에 있다.

Holland, Gudmundsson, and Gates(1999)는 전 세계적인 어선감척사업의 동향을 분석하여 그 유용성을 평가하였다. 분석 결과, 앞서 언급한 바와 같이 어선감척사업의 목적은 대부분 유사한 반면, 사업내용은 크게 상이한 것으로 나타났다. 이들은 어선감척사업을 통해 단기적으로는 어획능력이 다소 감소될 수 있지만, 자유어업(open access) 혹은 불완전한 규제어업(regulated open access) 하에서는 어선감척사업을 통한 어획능력 감축에 한계가 있는 것으로 결론지었다. 이는 자유어업 하에서는 어선감척사업 후에도 어업자원 변동 등에 따라 추가적인 어선진입이 이루어질 수 있어 결과적으로 어획능력이 다시 증강될 수 있기 때문이다. 하지만 어선참입 등에 대한 관리 및 통제가 제대로 이루어지고 또한 어선감척 후 더욱 능률적인 어구·어법을 사용하여 어획능력이 다시 증강되지 않도록 기술적 규제 등이 병행된다면 어선감척사업은 어획능력 감축을 위한 효과적인 수단이 될 수 있다고 주장하였다.

이와 같이 감척의 주된 목적은 어획강도를 낮추어 자원상태를 개선하는데 있다. 이와 더불어 어선감척은 낚고 생산성이 떨어지는 어선의 퇴출을 유도하거나 환경피해유발 업종의 퇴출 등 어업구조조정 수단으로 사용되고 있으며, 어업허가제, 어획량 할당제, 금어·휴어기 설정, 체장 및 망목크기 제한 등 여타의 어업관리수단이 작동하지 않을 경우의 극단적인 처방으로

감척을 실시하는 경우도 있다.

나. 어업구조조정의 후생 효과

일반적으로 어선감척사업은 어획노력량의 감축, 어업자원의 회복, 어업경영 개선, 산업경쟁력 제고, 어업 재편성, 그리고 소득재분배 등의 다양한 효과를 기대할 수 있다. 한편, 생태계나 해양환경 보호, 유류고소비형 어선 감축 등을 목적으로 어선을 감척할 경우에는 이러한 어업적 편익 외에 해당 지역 생태계와 환경 등의 비시장가치 증가 효과도 감척사업 시행의 효과에 포함될 수 있을 것이다.

그러나 이러한 효과에 대한 분석과 평가는 쉬운 문제가 아니다. 정부예산에 대한 편성과 집행여부를 평가할 때는 무엇보다도 사회적 관점에서의 비용과 편익을 고려하여 타당성이 있는지를 살펴보아야 한다. 비용보다 편익이 크다면 정부의 재정지출을 통해서라도 사업을 진행하여야 할 근거를 갖게 되고, 그렇지 않다면 정부가 개입할 정당성을 갖지 못한다.

사회적으로 지불해야할 비용은 직접적으로는 어선을 다시 구입하기 위한 비용이 있고, 간접적으로는 어획노력의 감소로 인한 일시적 어획량의 감소로 나타난다. 감척사업이 진행되는 동안 어획량은 일시적으로 감소하지만 자원의 양은 증가하고 있다는 점에서 비용 추정에 혼란을 가져올 수 있다. 하지만 이는 현재의 소비를 감소시키고 미래의 소비를 증가시킨다는 점에서 명확하게 비용으로 간주해야한다. 왜냐하면 현재의 소비가 미래의 소비보다 더 높은 가치가 있기 때문이다. 반대로 어선감척사업의 직접적인 편익은 어획량의 증가로 인한 전용수입의 증가를 꼽을 수 있고, 간접적인 편익은 소비자 잉여의 증가와 어업비용의 감소가 있다.

그러나 이러한 편익은 모두 긍정적인 효과로, 비용은 부정적인 효과로 볼 수 있는 것은 아니다. 왜냐하면 이러한 비용과 편익은 정확한 추정이 불가능하기 때문이다. 신고전학파의 경제학 이론에 근거하여 살펴보면 정확한 가치만큼 가격의 설정이 이루어지지 않으면 언제라도 시장의 실패로 연결된다.

우선 비용항목부터 살펴보면 정부가 민간부문으로부터 선박을 매입할 때 선박의 가격을 어떻게 책정하고 보상하는지에 따른 문제점을 살펴보도록 한다.

첫째, 선주의 입장에서 보면 실제선박의 잔존가치보다 높은 가격을 보상받으려고 노력하기 때문에 정부는 높은 보상액을 책정할 가능성이 높다. 그 결과 정부는 필요이상의 재정지출을 부담해야하며 정당하지 못한 보상금을 받은 선주는 어업에 진출하지 않은 다른 민간사업자와 비교해볼 때 불공평한 부의 이전을 받게 된다.

둘째, 조업활동의 포기에 대한 보상금을 지급하게 되는데 이는 공유재산(common property)인 어업자원의 어획과 판매에 대한 권리(사용권)가 선주에게 있음을 인정하는 것으로 소유권을 인정하는 것은 아니지만 실제로는 재산권을 인정하는 것과 별다른 차이가 없다는 점에서 효율성 측면에서 문제를 발생시키지는 않지만 형평성의 측면에서 보면 부의 분배에 있어서 정당성 문제를 야기한다. 즉 어업에 진출하지 않은 사업자나 양식업에 종사하는 사업자와 비교할 때 여전히 형평성의 문제를 안고 있다.

셋째, 시장에서 거래되는 어선의 가격은 이론적으로 어업활동으로 인한 이윤이 자본화된 수준에서 거래가 되는 것이므로 어선의 제작비보다 높은 가격에서 거래된다. 따라서 정부는 시장에서 거래되는 가격으로 어선에 대한 보상을 하여야 하며 추가적으로 어업활동에 대한 보상이 이루어지는 경우 이중계산의 문제를 피할 수 없다.

이외에 어선감척이 강제적으로 일어나는 경우 선주의 저항을 야기할 수 있으며 자발적으로 감척사업이 진행된다고 할지라도 선주의 경제적 목표와 선원의 경제적 목표가 다르기 때문에 나타나는 선원의 실업 문제가 또 다른 문제점으로 나타날 수 있다. 한편 지속적인 적자로 자발적으로 시장에서 퇴출할 계획에 있던 업자들에게까지 어선감척사업이 시행됨에 따라 보상의 기회가 주어진다는 점도 문제가 된다.

다음으로는 조정기간동안 일시적으로 감소하는 어획량에 따른 사회적 비용을 살펴보면 어선감척사업이 자원의 회복효과를 기대하기 위해서는 성장률보다 낮은 수준까지 어선을 감척해야 한다. ① 충분한 양의 어획노력을 일시에 감소하지 못하거나, ② 시간이 지연되는 경우 유효 감척량의 증가에 따라 정책이 실패하는 경우 사업비용만 지출하고 원하는 목표에 도달할 수 없게 된다. 이러한 경우 국민의 세금만 일부 민간부문에 이전하고 정부의 재정을 소비하는 결과로 이어지게 된다. 정책이 성공하더라도 조정기간동안 일시적으로 나타나는 어획량의 감소는 현재의 소비감소를 감내해야한다는 점에서 일종의 고통으로 간주할 수 있다. 어획량의 감소로 인한 소비의 감소와 이로 인한 어류가격의 급등 등은 빈곤층의 소비기회를 박탈한다는 점에서 쉽게 예상할 수 있는 부정적인 면이다.

다. 어업구조조정 목표 재정립의 필요성

정부는 어업구조조정사업 집행지침을 통해 동 사업의 목적을 “연안어선 세력을 어업자원에 적합한 수준으로 감척하여 수산자원을 회복하고 어업자원의 지속적 이용 및 어업경쟁력 제고”하는 것으로 되어 있다. 그러나 지원대상과 조건에 대해서는 “어업자원에 미치는 영향이

큰 업종을 중심으로 희망자에 대해 폐업지원금(어업손실액)과 잔존가치 평가액을 지원”하도록 하고 있다. 따라서 일단 정부가 어업구조조정을 어업자원에 미치는 영향이 큰 업종을 중심으로 한다는 목표와 방향성은 바람직하다고 할 수 있다.

어선감척사업의 목표가 이렇게 분명함에도 그동안 우리나라의 어선감척은 정책성과면에서 많은 문제점이 제기되고 있다. 이는 지원대상과 조건을 희망자 우선으로 시행하고 있어 자원관리라는 정책적 효과를 내기 힘들기 때문이다. 즉, 어업구조조정을 통해 어업자원을 회복하려면 어업인의 희망보다는 정책적 판단에 따른 강제성이 동원될 필요가 있다.

실제로 어업인, 학계 및 관계를 대상으로 한 설문조사 결과에 의하면 58%가 감척사업을 통한 어업자원관리 효과가 없다고 보고 있다고 한다. 이는 어선감척의 효과를 자원회복보다는 경영개선이라고 보는 어업현장의 시각이 많음을 대변하는 것으로, 자원회복에 우선을 두고 자연스럽게 경영개선으로 이어지게 하려는 어선감척 정책의 기본 목표와는 다소 거리가 있다.

또한 실질적인 어획노력량 감소효과가 있는가에 대한 의문도 있다. 어선감척정책이 실질적인 어획노력량을 감소시키는 정책임에도 불구하고 어선척수 이외의 어획노력량을 규제하지 못한다던가, 감척대상이 아닌 업종에서의 어획노력량이 증가하여 실질적인 어획노력량 감소 효과를 거둘 수 없다는 점이다.

이러한 문제는 어업구조조정의 정책목표가 불분명함에서 비롯된다 하겠다. 정책목표가 자원회복인지 경영개선인지, 감척사업이 복지정책인지, 산업정책인지 너무 복잡적이고 다양하여 정책목표가 분명하지 않고, 그에 따라 업종별·지역별 특성을 감안하기가 어렵다는 것이다. 그러다보니 정책대상과 수단 자체가 구조조정인지, 구조개선인지, 그리고 구조개편인지도 불분명한 경우에까지 이르는 경우도 있다.

일반적으로 어업구조조정의 목적을 어업경영 개선에 두는 경우가 많다. 그런데 어업경영의 부실의 원인은 여러 가지가 있다. 먼저 생산요인으로 자원고갈, 어장환경 악화, 어장축소, 해양오염, 연안매립 등의 요인이 있다. 시장적 요인으로는 공급과잉과 소비부족으로 인한 수급 불일치와 이로 인한 수산물 가격하락, 수산물수입 증대, 상품성 저하, 유통구조 등 여러 복합적 요인이 존재한다. 그러나 이들 모두는 어업의 자연 및 자원적 특성, 그리고 어업이라는 산업의 생산경제적, 산업적 특성에서 비롯되는 고유의 것이다.

이러한 구조조정에 대한 혼란을 없애기 위해서는 어업구조조정의 목적과 원칙이 분명해야 한다. 더구나 구조조정을 정부재정을 이용하여 상설·제도화할 경우에는 이것이 더욱 분명하게 정립되어 있어야 한다. 일반적으로 어업구조조정은 다음과 같은 기본 원칙은 갖추어야 할 것이다.

① 어업자원관리를 위한 구조조정

- ② 상설·제도화된 구조조정
- ③ 예측가능한 과학적 구조조정
- ④ 평가에 기초한 자원효과 중심의 구조조정
- ⑤ 실효적 이행 가능한 구조조정
- ⑥ 법·제도적 절차에 따른 구조조정

나아가 어업구조조정을 제도화하기 위해서는 다음과 같이 목표를 재정립하고 이에 대한 우선순위를 두어야 할 것이다. 이는 다음과 같이 요약가능하다. 첫째, 어업자원관리에 기초한 구조조정이 되어야 한다. 이는 어업자원량에 따라 구조조정의 대상과 우선순위를 선정하여야 함을 의미한다. 그리고 어획노력량 관리를 목적으로 과학적이고 체계적인 감척량 도출 프로그램 운영하여야 한다. 이는 결국 현재의 자원회복계획 및 TAC 등 어업관리제도와 연계하여 운영되어야 할 것이다.

둘째, 어업선진화를 위한 구조조정을 들 수 있다. 이는 일반적으로 어업경영개선이나 어업경쟁력의 강화 등 경영적 측면 내지 고령자 어업인을 대체하거나 어업자본의 진출입성을 높이려는 경우에 해당된다. 기존의 허가제도가 갖고 있는 가장 큰 문제점의 하나는 자율적 진출입의 제한, 진출입의 자유도 저하 등이다. 이는 어업허가가 일종의 권리화 내지 재산권화 되어 있기 때문에 나타나는 현상으로 결국 허가권자인 정부가 해결하지 않을 수 없는 구조가 되어 버린 것이다.

셋째, 새롭게 대두되고 있는 구조조정 목표의 하나로 들 수 있는 것이 기후변화에 대응한 구조조정이다. 이는 최근 전세계적 화두인 기후변화가 수산업에 미치는 영향이 큰 것으로 판단되는 만큼, 향후 어업구조조정에 있어 결코 간과할 수 없는 부분이다. 수산업에 있어 기후변화는 수산업이 기후변화에 미치는 영향과 기후변화로 인해 수산업에 미치는 영향으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 전자의 경우 대형화, 동력화한 어선의 이산화탄소 배출로 인해 기후변화에 영향을 미치는 것을 고려 저탄소 녹색성장 정책의 일환으로 이산화탄소 배출을 줄이기 위한 방안이다. 이는 최근 탄소이행강제의 방안으로 일부 연료고소비형 업종의 감척, 기관 교체, 조업방법 개선 등이 있다. 후자의 경우 기후변화가 연근해 어종변화를 초래하여 업종을 재편하는 것이다.

넷째, 어업관리면에 있어서는 어업질서 유지, 조업경쟁 완화, 그리고 조업수역, 업종간 조정을 위한 어업재배치 원활화 등의 목적으로 구조조정을 할 수 있다. 마지막으로 국제수산질서의 변화에 따른 구조조정으로는 과거 한일어업협정에 따른 국제감척, FAO 어획능력관리국제행동계획(IPOA-Fishing Capacity)에 따른 국내행동계획으로 어획노력량 감축을 위한 구조조

정, 그리고 최근 UN총회 등에서 논의되어 온 해양생태계 보호를 위한 저층어업 관리에 대응한 국내대책으로 저인망류에 대한 구조조정의 필요성이 제기되고 있으며, WTO/DDA 협상진전에 따른 수산보조금 개편과 연계하여 어업구조조정 사업을 시행할 수 있다.

감척사업을 장기적이고 안정적으로 끌고 가기 위해서는 이후로도 꾸준히 보완하고, 보다 현실에 맞추어 발전적인 방향으로 개선이 되어야 할 것이다. 그리고 결과적으로 지속적인 자원 확보를 통해 어업인의 경영 안정에 기여토록 해야 한다

그러나 어선감척사업은 국가 정책상 예외적으로 시행되는 제도이며 앞으로 수산자원이 풍부해지고 어선세력이 적정하게 유지될 경우, 감척사업은 일시적으로 시행이 중단될 것으로 여겨진다. 이에 대비하여 어업인 스스로 자생력을 갖기 위한 능동적인 노력이 필요하다. 이젠 어업인 인식도 새롭게 변화되어야 할 시기가 도래한 것이다. 장기적으로는 어선어업도 시장경제 논리로 접근해야 한다.

그동안 정부의 지속적인 감척 노력으로 일부 근해 업종의 경우에는 적정 수준 가까이 도달하여 어업인들이 더 이상 감척을 희망하지 않을 정도이다. 이는 현재의 어업 여건이 어느 정도 경영 여건에 부합하기 때문으로 이와 같은 추세라면 연안어선의 경우에도 조만간 근해어선과 같은 점점에 근접할 것으로 보인다.

농림수산식품부에서도 “내년부터는 정부정책상 감척이 필요한 대형 인망류 업종(탄소 이행 강제), 제주지역 갈치연승(한·일 어업협정), 불법어업 가능업종(국제적인 IUU 근절) 등 일부 업종에 대한 감척 위주로 사업을 진행해 나갈 계획”이라고 밝혔다. 따라서 이후로는 어선어업인들도 어업인 판단으로 어선어업이라는 시장에 진입하고 탈퇴해야 한다.

그리고 이제는 우리의 텃밭을 가꾸고 일구듯이 어업인 스스로 어족 자원 적정유지에 다 함께 동참해야 한다. 자원남획형 어업을 지양하고, 어종에 따라서는 그물코를 확대하는 등 자율적으로 자원을 관리하고자 하는 의지가 선행되어야 한다.

2. 어업구조조정 정책 방향

우리나라의 어선감척사업은 1994년 어업구조조정 정책 일환으로 1994년부터 시작한 연근해어선 감척사업이다. 이 사업을 추진하게 된 배경은 시대마다 다소 차이가 있으나 첫째, 지속적인 어업자원의 감소에 따라 어획량이 감소하고 있고, 둘째, 어업자원에 비하여 과도한 어선세력으로 인하여 단위 노력 당 어획량이 감소하고 있으며, 셋째, 어획량은 줄어들고 어가는 하

락하는 반면 국내의 여건 변화에 따라 어업비용은 상승하여 어업경영 악화가 심화되고 있다는 것이다. 마지막으로 EEZ선포에 따른 어업협정 체결로 어장이 축소되어 어업분쟁은 날로 심화되고 있다는 것이다.

따라서 정부에서는 단위어선당 생산성을 높이고, 어업경쟁력을 향상시키는가 하면 어업경영의 안정과 어업분쟁의 조정 및 자원의 합리적 이용관리를 추구하기 위한 수단으로 자원수준에 맞게 어선세력을 유지시키는 감척사업을 실시하였다. 즉 우리나라의 어선감척사업 목표를 요약하면 어업경영 안정, 어업경쟁력 강화, 어업자원의 보전 및 어업분쟁 조정 등 다소 복합적이라 할 수 있다.

이러한 정책목표를 보면 매우 복합적이고 다양한 반면, 구체성이 결여되어 있다는 문제점이 있다. 특정 어종 및 어업을 중심으로 한 구체적인 정책목표를 제시하기보다는 우리나라 어선 어업이 안고 있는 국내외적인 문제를 어선감척을 통하여 해결하려는 듯한 측면이 강하다.

또한 계획 수립과정을 보면 과학적인 자료를 근거로 하여 정책대상인 어업인들과의 충분한 논의를 거쳐 이뤄지기보다는 부족한 과학적 자료에 의거하여 정부중심의 계획이 수립되었다는 문제점이 있다. 예를 들어 일부 근해어종의 경우 어획강도가 지속적 어업생산량 수준에 비해 20~30%가 초과되었다고 보고 있는 반면, 어업인들은 약 50% 정도가 초과되었다고 보고 있어 과학적 자료를 근거로 하고 있다는 목표량과 어업인들이 느끼는 체감 목표량간에는 많은 괴리가 있음을 알 수 있다.

그리고 정책집행상의 문제로 ① 감척물량의 과소, ② 지원조건의 상이, ③ 불법 및 유희어업에 대한 관리 부재, ④ 종합적인 실질어획노력량 관리 부재, ⑤ 정부주도의 어선감척의 한계 등을 들 수 있다.

이러한 그동안의 어업구조조정 정책 시행과정에 나타났던 문제들을 해결하기 위해서는 앞으로 다음과 같은 기본 정책방향을 수립, 시행하여야 할 것이다. 첫째, 감척사업의 목표를 어업자원 보전에 중점을 두어 단순화 할 필요가 있다. 현재까지 우리나라의 감척 사업의 주요 목적이 자원보존임에도 불구하고, 감척대상 선정시 어업의 경영상태를 고려하는 것은 어업자원의 회복과는 거리가 있다. 물론 감척의 결과로 어업경영의 개선 및 어업경쟁력 향상이라는 목표도 실현될 수 있으나 국가가 주도하는 감척사업의 경우는 어업자원보전이 주된 목표가 되어야 할 것이다.

또한 감척목표 설정시 연안어업이라든가 근해어업이라는 포괄적 목표 설정보다는 어업자원, 어획능력, 어구·어법, 선령, 불법어업 정도 등을 감안하여 특정어업, 특정어종, 특정지역에 대한 구체적인 감척목표량을 정할 필요가 있다. 또한 그 기준은 단지 어선이 아니라 톤수, 마력수까지도 포함하여 보다 실질적인 어획능력을 나타낼 수 있는 기준을 마련할 필요가 있다.

둘째, 감척사업의 실질적이고 가시적인 효과가 있기 위해서는 사업시행 이전에 유희허가의 정리, 허가정수 설정 및 조정, 톤수 및 마력수 제한 등 기존의 어업관리 수단 및 자원회복계획과 TAC 등 어업관리제도들과 병행하여 실시되어야 한다. 이러한 수단들이 있어야 감척 후 재진입 혹은 어획능력의 증대를 사전에 차단할 수가 있기 때문이다. 이와 더불어 감척대상자 선정시 동어업을 포기하고 재진입을 하지 않겠다는 조건을 첨부하여 재진입에 따른 감척효과 반감요인을 줄이는 방안도 적극 검토되어야 할 것이다.

셋째, 현재 감척사업의 시행주체는 정부가 맡고 있는데 일본처럼 어업인 단체가 사업을 주관하는 방법도 고려해 볼 필요가 있다. 즉 정부는 감독 기능만 가지고 있고 민간단체인 수협등에서 감척사업을 위한 조직(어업구조조정조합, 어선은행 등)을 만들어 어업인들과 협의하여 감척사업을 추진하는 방안도 바람직할 것 같다. 그리고 업계가 감척비용을 마련하고 일정부문의 재원을 정부에 요구할 경우 해당업계 자발적인 감척을 인정하는 제도도 필요하다고 본다. 우리나라에서 초기에 이러한 제도를 도입하였으나 업계의 기금마련이 부진하여 사업이 원활히 추진되지 못함으로써 정부주도로 실시한 바가 있다. 그러나 우리나라의 경우 근해어업의 경우는 자원에 비하여 상당히 감척이 이뤄졌기 때문에 앞으로는 자원보전을 위한 감척보다는 어업경영 개선을 위한 감척수요가 많을 것으로 예상되므로 사업추진 주체의 다원화를 꾀하는 것도 필요하다.

넷째, 감척사업 비용에 대해서는 수혜자 부담 원칙을 적용하여 감척사업의 수혜자가 되는 잔존 어업인이 사업비용의 일부를 부담하는 방안이 검토되어야 한다. 그렇게 함으로서 도덕적 해이를 줄일 수 있고 국가예산의 효율적 집행을 추구할 수 있다. 다만 현재 우리의 수산업 현실을 볼 때 당장 수혜자 부담 원칙을 적용하는 것은 시기적으로 어렵다는 문제점이 있다. 따라서 전면 실시에 앞서 이러한 원칙을 정부에서는 천명하고, 이를 수용하는 해당 업계를 우선적으로 감척대상 업계로 선정하거나, 최소한 잔존어업인에게 자원관리의 책임성을 강화시키는 등의 사후관리조치가 수반되어야 할 것이다.

다섯째, 감척대상 선정시 자원보전, 환경보호 등에 미치는 영향 정도에 따라 순위를 두어야 한다. 즉 1척을 감척하더라도 자원보존 효과나 해양생태계 보호 효과가 큰 업종을 먼저 감척해야 한다. 또한 근해어업에 있어서도 감척대상자 선정방식을 현행 희망자 접수, 수요 판단, 예산 범위내 대상자수 결정 방식을 지양하고 일정 입찰조건을 제시하고 공개입찰방식에 의하여 결정하는 방식을 도입할 필요가 있다. 그리고 입찰조건에 있어서도 정부의 감척목적에 부합되는 자원보전, 환경보호, 경영개선, 어선규모, 선령, 어업인의 연령 등 다양한 목적에 따라 차별화할 필요가 있다.

여섯째, 사후대책의 하나로 감척후 해당 어업인들이 기존의 생활을 유지할 수 있는 방안이

마련되어야 한다. 특히 연안어업의 경우 감척후 주 가계소득원이 없어짐으로 새로운 소득원이 마련되어야 어업으로의 재진입을 방지할 수 있다. 이와 같이 효과적 어업인력 및 소득정책은 결국 자원보전이라는 감척의 기본 목적달성을 위해서도 반드시 필요한 것이다.

일곱째, 현재 시행되고 있는 TAC 제도에서 소유권 중심의 관리체제 즉, ITQ 제도로 이행시 기존 어업인의 어획능력을 줄이기 위해서는 감척을 통해 과잉 어획능력을 먼저 줄여야 한다. 이러한 경우 뉴질랜드처럼 ITQ 제도 도입을 하면서 감척을 시행하는 것도 바람직하다고 할 수 있다.

제2절 어업구조조정 목표의 재정립

1. 어업자원관리를 위한 구조조정

어선감척은 수단이지 목표가 아니다. 즉 어선감척은 어업자원회복과 이를 통한 어업경영 개선을 위한 수단이지 그 자체가 목적이 아니기 때문에 그 효과는 자원량과 경영에서 찾아야 한다. 따라서 어선감척 후 적절한 사후평가를 통해 감척효과를 제고할 수 있도록 하여야 하고, 기타 자원관리정책 및 어업경영개선 정책과의 연계성을 고려하여 지속적인 수정, 보완을 통해 발전시켜 나가야 한다.

그동안 정부가 연근해어업 구조개편을 위한 다양한 정책을 추진해 왔지만, 가장 중점을 두고 지속적으로 추진되어온 시책은 적극적인 자원관리 수단인 어선감척 사업이었다. 그러나 어선감척사업에 1조 4,000억 원을 투입하여 연근해 전체 어선의 약 20%에 이르는 1만 3,000여 척을 감척하였음에도 불구하고, 여전히 감척수요는 지금까지의 감척 실적에 버금가는 정도로 상존하고 있으며, 감척사업의 정책집행의 실효성이 낮고 감척에 대한 어업인들의 만족도 역시 그리 높지 않은 것으로 나타나고 있다.

어선감척사업은 현실적으로 어획량이 증가하고 있는 일부 어종을 제외하고 모든 어종에 대해 실시해야 한다. 그러나 어획량보다 충분히 낮은 수준까지 어획능력을 감소시키지 못하면 어선의 감척으로 인한 어자원의 증가를 기대하기 어렵고, 어획활동을 지속할지 혹은 자발적으로 시장에서 퇴출할지를 가늠하고 있는 유희어획능력에 대해 보상의 기회를 제공할 뿐으로 단순하게 국가재정을 경영이 악화된 선주에게로 이전시키는 결과를 초래할 수 있다. 이를 위하

여 어획량이 감소하였음에도 불구하고 가격의 상승으로 인하여 이윤을 내고 있는 어업에 대해서만 감척사업의 대상으로 범위를 한정할 필요가 있다. 물론 이러한 어업만을 대상으로 하더라도 어자원이 회복되는 것은 단언할 수 없지만 감척사업이 적어도 불필요한 재정지출이 아니라는 것을 보증해주는 최소한의 근거가 될 수 있는 것이다. 이러한 경우 이론적으로는 어업 기반의 붕괴로 인한 사회·경제적 충격을 완화하고 이러한 시기를 연장시키는 효과가 있을 뿐이다.

어선감척사업은 그것이 성공적으로 달성되어 어업자원이 회복되고 이로 인한 어획량이 증가하게 되더라도 다시 늘어나는 어획량의 증가에 따라 어획노력을 증가시켜야 한다는 문제점을 내재하고 있다. 감척사업이 성공적으로 시행되기에 어려움이 크지만 이렇게 성공하더라도 피할 수 없는 문제를 해결해야한다. 이와 같이 어선감척사업은 그 규모와 방법에 따라 그 정책효과가 전혀 없을 수도 있다. 따라서 어선감척에 대한 올바른 정책방향을 수립하는 것이 무엇보다 중요한 일이다.

어선감척사업의 직접적인 효과는 어획노력량의 일시적 감소로 인한 어획량의 증가이다. 한편으로 어선감척정책으로 인한 자원량의 증가는 미래세대가 소비할 수 있다는 점에서 장래의 편익으로 볼 수 있으나 MSY 수준이상으로 증가하게 되면 현재세대의 소비가 감소하기 때문에 아무런 의미가 없으며, MSY 수준까지 증가한 자원량은 어획량의 증가로 편익이 나타나므로 자원량 자체를 편익으로 계산하는 것은 이중계산의 위험이 따른다.

어선감척사업의 간접적인 효과는 필요 이상으로 어획행위에 참여하던 노동과 자본 등의 생산요소가 사회의 다른 부분에서 생산활동에 투입될 수 있다는 점에서 어획비용의 감소를 편익으로 산정 할 수 있다. 비교적 어획노력에 대한 비용함수는 일반적으로 단조 증가하는 함수형태를 가진다고 예상할 수 있으므로 자료가 존재하는 경우 비교적 추정이 용이하다.

앞에서 언급한 바와 같이 어획노력의 감소로 어획량이 일시적으로 감소하는 것은 불가피한 현상으로 현재소비의 감소를 감수해야한다. 한편 이는 어선감척사업이 사업 직후부터 어획량의 증가로 인한 편익이 나타나지 않는다는 것을 보여준다. 환언하면 성장률 이하로 어획노력을 감소시키는 정책을 시행했다라도 일시적으로 어획량은 감소하며 그 효과는 자원량의 회복으로 나타나기는 하지만 이는 자원량을 직접적으로 관측하는 방법 이외로는 확인이 불가능하다는 점이다. 여기에서 얻을 수 있는 또 하나의 정책적 시사점은 어획량이 증가하지 않는다고 해서 정책을 쉽사리 포기해서는 안 된다는 것이다. 왜냐하면 자원의 회복효과는 단기간 내에 어획량의 증가로 이어지지 않기 때문이다.

어선감척사업의 직접적인 효과는 사업과 동시에 혹은 직후에 표면상으로 나타나지 않는다. 그 이유는 ① 어획노력의 감소가 어자원의 성장률 이하로 감소하지 않았기 때문에 효과가 없

는 경우, ② 어획노력의 감소에 따라 어획량이 일시적으로 감소한 경우, ③ 어자원의 성장률에 따라 일정한 시간차를 두고 나타나기 시작하는 경우 등이 이에 해당한다고 할 수 있다.

이와 같이 감척사업의 효과에 대해서는 우리나라뿐만 아니라 외국의 경우도 계량화되어 있지는 않다. 다만 외국의 경우 분석결과에 의하면 어선감척 효과가 목적인 대로 나타나지 않은 원인들에 대하여 지적하고 있는데, 이는 향후 우리나라 감척사업의 효과제고에 많은 시사점을 던져주는 사항들이다.

우선 감척된 어업인이 다시 동 어업에 재진입하거나 잔존 어업인들이 어선척수가 아닌 다른 어획 능력을 증가시켜 실질적인 어획노력량이 증가하고 있다는 것을 가장 큰 문제점으로 지적하고 있다는 것이다. 이러한 현상은 우리나라에서도 나타났던 것으로, 재진입 방지 및 어선척수 이외의 어획노력량 증대를 예방할 수 있는 장치가 필요하다는 것이다. 재진입의 제한, 비활동적인 어업인의 활동재개 방지, 잔존어업자의 확장적 어업자본 투자 방지 등이 병행되어야만 감척 효과를 증대시킬 수 있다는 점은 향후 어선감척사업 추진시 충분히 고려하여야 할 것이다.

이와 같이 철저한 감척 어선 사후처리체제가 마련되어야만 애초 산정하였던 감척 수요에 근접한 감척평가의 달성이 가능하다. 어선감척사업은 결국 감척어선이 완전히 폐선될 때 종료된다.

2. 상설·제도화된 구조조정

가. 어업구조조정 상설·제도화 필요성

우리 헌법은 국민의 재산권을 보장하면서도, 국토와 자원의 보전과 국민경제의 성장 등과 같은 공공필요에 의하여 국민의 재산권행사에 일정한 제한을 가할 수 있도록 하고 있고, 또한 재산권행사를 제한할 때에는 법률이 정하는 바에 따라 그에 대한 정당한 보상을 하도록 규정하고 있다. 어업구조조정도 어업자원보전과 어업경쟁력 강화 등의 목적에서 행해질 수 있는 바, 본 연구의 대상인 어선감척 또한 어업경쟁력을 강화하고 WTO/DDA, FTA 체결 등 국내·외적인 어업여건 변화에 대비한 것이라 할 수 있다.

그러나 현재 어선감척에 관한 규정은 전혀 다른 계기로 마련된 농어촌발전특별법과 수산업발전특별법상에만 규정되어 온바, 이들 규정에 대해서는 수산자원보호 또는 국제어업 환경변화 등 법률마다 각기 다른 입법목적에 한정되어 있기 때문에, 수산자원보호, 어업경쟁력강화, 국제어업 환경변화에의 대응 등 다양한 목적을 위한 감척을 규율하기에는 한계가 있다는 문제 제기가 있다. 그러므로 어선감척정책의 실효성 제고를 위한 (가칭)연근해어업구조조정특별법

을 조속히 제정할 필요가 있다. 특별법 제정이 필요한 이유와 그 기대효과는 다음 몇 가지로 요약 가능하다.

첫째, 어선감척에 대한 합리적 목표와 원칙을 정립할 수 있다는 것이다. 정부가 재정투입을 통하여 어선감척사업에 개입하는 것이 정당화 될 수 있는 최소한의 이유는 공유자원인 수산자원이 적정수준 이상으로 지나치게 사용되는 것을 막기 위하여 어장 및 수산자원 이용에 제한하고자 할 때와 미래 세대의 이익을 위하여 현재의 세대가 수산자원 이용의 공정한 결정을 내릴 수 있도록 유도할 필요가 있을 때이다. 따라서 감척사업이 어업의 경쟁력을 향상시켜 어업인의 경영을 개선하는 효과도 도모할 수 있지만, 보다 근본적으로 어업자원의 상태를 안정적으로 유지하는 것이 전제가 되어야 하기 때문에 합리적으로 설정된 계획의 집행에 대해서는 그 실행력을 보장할 수 있도록 제도화할 필요가 있다.

둘째, 어선감척 방법과 절차에 관한 명확한 규정이 필요하다는 것이다. 특별법에 의한 방법은 어선감척을 규정하고 있는 농어촌발전특별조치법과 수산업발전특별법이 일반감척을 위한 근거법으로 불충분하다고 볼 때 제시될 수 있는 규율방법이다. 이 논리에 따르면 수산업발전특별법은 어업구조조정에 관한 절차규정까지 마련하고 있으나, 구조조정의 대상을 어업협정 등과 같이 국제어업 질서의 변화에 따른 경우로 한정적으로 해석하여, 일반감척의 경우 동법을 적용할 수 없는 데 있다는 것이다. 따라서 이들 규정만으로는 수산자원보호, 어업경쟁력강화, 국제어업 환경변화 등 다양한 목적을 위한 감척을 규율하기에는 한계가 있을 뿐만 아니라, 감척방법과 절차 등 감척에 따르는 제반 문제를 함께 규율하기 위해서는 일반감척에 관한 특별법제정이 요구된다고 한다.

셋째, 감척방법으로서의 입찰제도이다. 어업구조조정시 폐업지원금의 입찰제에 관한 일반법으로는 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률이 있지만, 이는 제도 목적상 또는 절차요건상 어선감척 방법으로서 입찰제의 근거법으로 삼기에는 문제가 있다고 보기 때문에, 별도의 특별법 제정이 필요하다는 것이다. 그리고 입찰제 이외의 감척에 관한 규정이 필요하다. 즉 입찰제 이외에 어선감척을 위해서는 어업허가권의 거래, 경매어선의 정부매입이 필요하며, 이를 토대로 어업구조조정을 활성화하기 위해 제기되고 있는 (가칭)연근해어업구조조정조합이나 (가칭)연근해어선은행 등의 설립과 규율을 위한 새로운 규정이 필요한 것이다.

넷째, 어선감척을 위한 재원 확보나 자금지원의 근거 때문이다. 앞으로 연근해어선 감척을 상설, 제도화하여 지속적으로 추진해 나가기 위해서는 이와 관련된 합리적인 추진규정의 마련과 함께 필요한 자금을 어떻게 확보할 것인가 하는 점이 가장 중요하다. 최근 수산부문 정부재정 지원액이 지속적으로 상승해 왔다. 특히 1990년대 후반 이후 수산부문 지원금이 약 2배 가까이 상승하였는데, 이는 한일어업협정으로 인한 국제규제에 따른 어업인 지원사업으로 인하

여 폐업지원금이 약 4천억원 집행되는 등 연근해어업 구조조정사업에 기인한 바가 크다. 그러나 이러한 사업비가 전부 정부재원으로만 조달되는 구조로 되어 있다. 즉, 국민의 세금을 정부에서 할당하여 정부가 어업인에게 보상해주는 식으로만 감척이 실행되어 온 것이다. 이는 감척으로 인해 이익을 보는 잔여 어업인들에게 감척비의 일부를 충당케 하는 어업선진국들의 방식과는 차이가 있으며, 정부의 재정적 부담으로도 작용하고 있다.

따라서 어선감척의 추진동력을 예산(자금)에서 제도 중심으로 전환할 필요가 있다. 즉 감척사업의 목표가 공적관리의 대상인 수산자원의 지속적 유지에 있음에도 불구하고, 감척보상비의 수준에 따라 사업참여 여부를 전적으로 개별경영체가 결정함으로써 정책 실행의 조정이 불가능하다. 그러므로 수산자원의 회복을 촉진하기 위한 국가적 책무를 효과적으로 달성하기 위해서는 관련 제도적 틀을 갖추는 필요가 있다. 즉 어선감척을 장기 지속적 계획에 따라 상설, 제도화하게 되면 관련 예산의 안정적 확보가 가능해지는 한편, 어업인 주도의 민간 참여를 확대시킬 수 있고 잔존자에 대한 비용부담에 대한 제도화를 통해 어선감척 필요자금 일부를 민간에게 분담시킬 수도 있다.

다섯째, 비용효과적인 어업구조조정이 가능하다는 점이다. 어업구조조정에 대한 상설, 제도화는 구조조정 방법과 관련 절차를 명확히 함으로써 정책 이행의 시간적, 행정적, 금전적 낭비요인을 크게 완화시킬 수 있을 것이다. 또한 잔존자에 대한 책임성 강화를 통해 사후관리 효과를 높일 수 있어 감척사업의 효과 역시 제고시킬 수 있을 것이다. 결국 정부로서는 어업구조조정의 상설, 제도화를 통해 재정집행의 효율성을 높이는 한편, 민간 참여도 제고와 비용분담 등을 통해 보다 비용효과적인 어업구조조정사업이 가능할 것이다.

어업구조조정의 어선감척사업은 일회적으로 끝나는 단기사업이 아니라 어업자원의 변화에 따라 척수 또는 톤수를 고려하여 지속적으로 수행되어야 할 사업이다. 이와 같이 중장기에 걸쳐 시행되는 어선감척사업은 감척의 계획·원칙·내용·절차·별칙 등 감척에 관한 제반 사항을 규정한 법률에 의하여 감척에 관한 지속적인 관리·감독과 어업인들의 예측가능성을 담보할 수 있어야 한다. 따라서 장기적 관점에서 본다면 감척에 관한 단일법으로서 특별법 제정이 필요하다고 할 수 있다.

특별법은 일반적으로 다음과 같은 내용을 포함되어야 할 것이다.

- ① 어업구조조정의 목표, 기준, 원칙
- ② 어업구조조정에 관한 장기기본계획
- ③ 어업구조조정 관련 재원이나 자금 확보 방법
- ④ 어업구조조정 수단으로서 어선감척의 대상, 규모, 우선순위
- ⑤ 어선감척의 절차와 방법

- ⑥ 폐업지원금 및 어선·어구 등의 시설물 잔존가치 산정 기준
- ⑦ 어선감척을 위한 입찰제의 절차
- ⑧ 감척에 따른 감척어업자 및 선원을 위한 전업 및 실업대책
- ⑨ 감척어선(폐업어선) 처리방안(처리주체 및 처리방법)
- ⑩ 다른 어업관리수단과의 관계, 연계성
- ⑪ 무·저조업선 감척방안
- ⑫ 감척 후 불법적인 어업 재진입방지대책
- ⑬ (가칭)어업구조조정조합과 (가칭)연근해어선은행의 설립 근거

이러한 어업구조조정 상설·제도화의 필요성과 관련 특별법의 구성 및 그 구체적 내용에 대해서는 제6장에서 상술하고자 한다.

나. 새로운 제도 도입의 가능성

현재 어업구조조정이 시행되고 있지만, 앞서 살펴본 바와 같이 어업인들의 소극적 참여 등 여러 문제점들이 나타날 수 있다. 이를 개선하기 위해서는 어업인들의 참여를 제고시키는 한편 어업구조조정의 기본 목표 달성을 가능하게 하는 여러 방안들을 도입, 제도화하도록 하여야 할 것이다. 그러나 도입을 고려중인 이들 방안들 중에는 제도화가 가능한 것도 있고, 현실 여건이나 타 제도와의 관계 등 여러 이유로 실현이 불가능한 것들도 있을 수 있다.

구조조정을 활성화하기 위한 여러 방안은 기본적으로 구조조정의 목표에 부합하여야 한다. 즉 자원관리 효과면에서 어획노력량의 감축 효과, 타 어업관리수단과의 연계성 등을 고려하여야 한다. 어업구조 개선면에서는 경영개선 효과와 경쟁력 강화 효과 등이 고려되어 하며, 어업관리면에서는 조업분쟁 조정 기능, 어업질서 유지 효과, 어업건의 재배치 기능 등을 검토하여야 한다. 그리고 기후변화에 대한 대응도 고려대상이다. 즉, 녹색성장과의 연계성, 어종변화에 대응성을 살펴보아야 한다. 그리고 국제수산물질서에 대한 순응성 차원에서 어업협정이나 대외 어업환경 변화에 대한 대응정도도 검토되어야 한다.

또한 제도화 가능성면에서는 ① 정책집행의 용이성, ② 절차의 편리성, ③ 재정 부담 정도, ④ 관리의 용이성, ⑤ 타 정책과의 연계성에 대한 고려가 필요하다. 다음으로 어업인 참여도면에서는 어업인의 이해도, 지원액 및 인센티브 규모 등이 고려 대상이다.

결국 검토되는 각 방안들은 이러한 여러 평가기준별로 지수화 하여 이를 매트릭스 기법을

통해 종합적으로 판단, 선택하도록 하여야 할 것이다.

다. 예측가능한 과학적 구조조정

어업구조조정을 어업자원에 연계하여 상설제도화 하게 되면, 중장기적 수산환경 변화를 감안한 연근해어선의 감척수요를 도출할 수 있다. 지금까지의 연근해어선 감척수요는 수산자원 회복을 위한 목표의 실현을 위한 ABC 수준만을 바탕으로 추정하였다. 그러나 앞으로는 이를 바탕으로 하되, 자원회복계획, TAC제도 등의 다른 어업관리수단들과 병행하는 한편, 저탄소 산업구조로의 전환, 고유가 등 경영비 구조의 변화에 따른 경제적 적정어선 규모로의 대체, 지구온난화에 따른 조업구역 조정 및 업종통합, 해양생태계 등의 여러 요인을 종합적으로 고려한 중장기 감척수요를 새롭게 도출할 필요가 있다.

이러한 감척수요는 관련 법제도적 기준과 절차에 따라 체계적으로 시스템화 할 필요가 있다. 어선감척을 점수제화하여 자동화된 구조로 운영하고 있는 미국의 사례에서 보듯이

자원, 환경, 생산, 소비, 경영 등의 여러 변수를 고려하여, 이를 업종별·지역별·어종별로 구체적인 감척수요를 산정하는 종합프로그램을 개발 운영할 필요가 있다. 이럴 경우 어선감척이 예측가능한 과학적 기반에서 운영될 수 있다. 이는 어업인의 참여와 이해도 제고 및 어업구조 조정의 성과달성에도 매우 긍정적 효과를 낼 것이다.

아울러 정부는 어업구조조정을 촉진하기 위해 관련 전문가들이 모여 적절한 방안을 검토할 수 있도록 하여야 한다. 장기적으로 우리나라가 일본, 노르웨이 등과 같은 수산 선진국으로 발전하기 위해서 연근해어업 구조조정을 총허용어획량제도(TAC), 개별양도성쿼타제(ITQ) 등 과학적 어업자원관리 시스템으로의 변화와도 긴밀히 연계하여 추진해 나가야 할 것이다.

라. 실효적 이행 가능한 구조조정

감척은 짧은 기간에 대규모로 이루어져야 그 효과를 극대화할 수 있다. 여러 연구결과에 의하면 감척의 어획능력 저감 효과는 단기적인 것으로 나타났으며, 다수 업종이 경쟁적인 어업을 하고 있는 우리나라 연근해어업의 경우에는 감척으로 인하여 자원이 회복되면 어획능력은 다시 증가할 가능성이 크다.

그리고 앞으로는 어선감척의 정책 집행을 경직적 운용형태에서 유연한 운용형태로 전환한

다. 국내외적인 경제 환경은 매우 빠른 속도로 변화하고 있다. 특히 외생변수인 국제적인 거시 경제의 환경은 예측이 매우 어렵다. 최근의 유가 인상이나 환율변동, 각국과의 FTA 체결 등 대외적인 여건변화는 국내 어업경영에 지대한 영향을 미치게 되며, 그 결과가 어선감척의 수요로 귀결된다. 따라서 여건변화에 탄력적으로 대응할 수 있는 계획의 수립과 정책의 집행이 요구된다.

현재 개별경영체의 어업이익, 또는 생산량 등 전반적인 통계가 부실하다. 이러한 통계들이 부실하면 감척사업과 같이 통계나 자료를 근거로 하는 사업들은 지연되기 쉽고, 자칫 정부의 예산을 낭비하는 경우가 생길 수 있다. 어업자원관리를 함에 있어서도 이러한 통계 정확하지 않다면, 사업을 시행한다고 해도 어느 정도 효과를 거두었는지, 무엇이 잘못 되었는지 구체적으로 알 길이 없어 결국 많은 비용을 날려버리는 꼴이 되고 만다. 통계를 투명하게 함으로써 감척 보상금이 감척자가 생각하는 양보다 적더라도 정확한 통계에 의한 보상금 책정이라면 감척대상자도 수긍할 수 있을 것이다. 통계가 현재처럼 불명확함으로서 보상금 책정에 정부와 감척자가 서로 상반되는 일이 자주 발생하며, 감척자가 감척을 포기하거나 적극적으로 참여하지 않게 되어 감척사업이 지연되고 무산되는 경우가 많기에 그 중요성은 더욱 강조된다.

그리고 어선감척의 실행률 제고를 위한 업종별 혹은 지역별(수협별)로 (가칭)어선감척추진 협의회를 구성, 상설화하여 업계 참여형 감척사업을 추진할 필요가 있다. 각급의 협의회에서는 정부에서 제시한 감척수요를 바탕으로 당해 연도 감척물량을 설정하고, 정부는 협의회와 협약을 체결하여 감척물량에 따른 폐업지원금 총액을 지원한다. 그리고 협의회는 효율적인 감척사업의 수행을 위하여 감척대상 어선의 우선순위 설정을 위한 기준을 설정하거나 잔존어업자의 부담, 감척대상 어업인에 대한 자체적인 지원방안도 강구할 필요가 있다.

제3절 어업자본의 진출입성 제고

1. 진입·퇴출 시스템 구축

가. 어업허가제하 진·출입 제한

어업이 경쟁시장적 요소를 갖추기 위해서는 우선 진입제한적 어업규제제도의 완전한 철폐

가 전제가 되어야 하며, 또한 항상 시장진입을 노리는 잠재적 경쟁자가 많아야 한다. 그러나 현실적으로 면허와 허가제의 폐지는 예상되는 여러 부작용과 기존 어업자의 저항 등으로 인해 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 등 시장유인적 어업관리제도 하에서는 진입제한이 해제된다 해도 어획량 자체가 한정되기 때문에 적정 규모로 생산자의 수가 줄어들 가능성이 높다.

그러나 어업에 참여하기 위해서는 대체탄력성이 낮은 다수의 고정자본과 기술 및 경험 등이 필요하고, 생산과 수익의 불확실 등 여러 산업적 특징이 자유로운 진입의 장해요인으로 작용하고 있다. 이러한 경제적 진입장벽은 퇴출장벽의 속성도 갖고 있다. 특히 어업은 고정자본 중에서 매몰비용의 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 어업에 있어서의 매몰비용은 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 매몰비용의 부담이 이를 제한시키고 있다. 면허와 허가가 이권화 되어 있는 현행 제도 하에서 이러한 매몰비용의 존재는 이중삼중으로 생산요소의 이동을 제약하게 되고, 결국 자원의 비효율적 배분과 산업의 효율성 저하를 초래하게 만든다.

그러므로 현재의 어업허가제에서 TAC와 ITQ 등 시장유인적 어업관리제도로 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 유통 또는 재판매시장이 활성화되도록 만들어야 한다. 향후 ITQ 제도가 정착되면 어업허가에 대한 자유로운 매매는 물론, 어업자본재의 거래시장 역시 존재하여야 한다.

따라서 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 향후 ITQ 시장이 설립되더라도 소수의 기존어업자만이 참여하는 제한적인 범위에 머물게 되며, 이는 시장성과는 물론 효과적 어업관리라는 제도적 목적 달성조차 어렵게 만들 것이다.

나. 진입·퇴출 시스템 구축의 필요성

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.

그동안 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 규제개혁 차원에서 추진해 왔다. 나아가 TAC 확대를 통한 ITQ로의 이행과 자율관리어업의 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.

이를 해결하기 위한 방안의 하나로 어업관리에서도 시장요소를 도입하고자 하는 것이며, 이를 위한 전제조건으로 하나 들 수 있는 것이 어업자본재 매매시장의 육성이다. 이는 진입제한을 해제하지 않은 상태에서도 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.

이러한 어업자본재 유통, 매매시장의 도입은 어업구조조정의 효과적 추진에도 유용한 정책방안이 될 수 있다. 정부는 1994년 이후부터 어선감척사업 및 업종 통폐합 등 다양한 구조개편 정책을 추진하고 있다. 그럼에도 불구하고 자원감소 및 비효율적 어업구조로 인해 생산성

저하와 이에 따른 어업경영 악화의 악순환은 지속되고 있다. 또한 시장경제 원리에 의해 자연 퇴출되어야 할 업종에 정부의 막대한 예산이 지원되고 있다는 예산 집행의 비효율성에 대한 논란과 더불어 이러한 정책지원이 오히려 수산업의 구조개선에 역행한다는 비판론마저 제기되고 있는 실정이다.

이에 따라 수산업의 지속적인 발전과 경쟁력 강화를 위해서는 어떠한 형태로든 비효율적인 어업관리 시스템을 개선할 수 있는 중장기적 전략 수립이 필요하다. 이를 위해서는 어선 혹은 양식어장과 같은 생산수단의 원활한 구조조정과 함께, 이를 이용하여 경제활동을 영위하는 경제주체의 활력을 극대화하는 시스템이 주효할 것이다. 그리고 일방적인 정부지원을 통한 구조개선이 아니라, 일반 산업적 측면에서 구조개선을 위한 다양한 정책의 도입을 적극 검토할 필요가 있다.

따라서 ① 최근 일반 산업분야에서 부실기업의 정리 및 경쟁력 제고를 위해 도입된 기업구조조정전문회사 제도를 수산분야에 적용하는 방안과 함께, ② 새로운 인력과 자본의 지속적인 유입을 촉진할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있다.

면허와 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.

이와 같이 원활한 어업구조조정을 위해서는 정부에 의한 경직적 어업 허가조절의 한계를 극복할 수 있는 연근해어업구조조정전문회사(조합)나 연근해어선은행 등의 새로운 어업허가 거래 활성화 제도를 도입할 필요가 있다. 이들 방안은 연근해 어선어업의 진입·퇴출을 활성화하여 어업이 역동적인 산업으로 도약할 수 있는 발판이 될 수 있다.

어선감척사업은 연근해어업 구조조정 시책 중의 하나이다. 그리고 향후 추진될 새로운 어선감척사업은 저탄소 배출 어선 및 경제성 어선으로의 대체나 업종통폐합 등을 수반하게 된다. 이러한 연근해어업의 원활한 구조조정을 도모하기 위해서는 저탄소 어선개발과 건조, 어선리스사업, 어선감척사업 등의 업무를 전담할 연근해어업구조조정전문회사를 설립할 필요가 있다. 이를 위해서는 전문적인 구조조정회사(CRC)를 통해 ‘조합’(펀드)을 조성하되, 정부는 민간자본의 유입을 촉진하기 위해 후순위채 방식 등으로 상기 ‘조합’에 출자하도록 한다. 실제 출자하는 방안은 직접 출자 혹은 수산관기관 등을 경유하는 간접 출자 방식 등을 고려할 수 있다. 농업분야에서는 ‘농지은행’제도가 도입되어 있어서, 농지의 임대수탁사업, 매도수탁사업, 경영회생 지원사업, 농지매입 비축사업, 농지매매 등의 영농규모화 사업 등을 통해 원활한

구조조정을 지원하고 있다.

2. 연근해 어업구조조정조합의 설립

가. 기업구조조정전문회사 제도

기업구조조정전문회사(Corporate Restructuring Company: CRC)는 산업발전법 제14조(기업구조조정전문회사의 등록)에 의해 제도화되었으며, ‘구조조정대상기업에 대한 인수와 인수한 기업의 정상화 및 매각을 전업으로 영위하는 회사’로 정의된다. 쉽게 말해 CRC는 부실기업을 인수한 후 구조조정을 통해 정상화시키고, 기업가치를 높인 후 매각하여 그 차액으로 이익을 실현하는 회사이다. CRC는 구조조정대상기업에 대한 투자를 통해 구조조정을 유도하고, 인수기업의 정상화 및 매각 등을 핵심적인 업무로 수행한다. 구조조정전문회사의 주요 업무 및 구조조정 대상기업의 요건은 ‘산업발전법’ 제14조 및 동법 시행령 제11조에 근거하고 있다.

동 제도는 IMF 외환위기 이후 양산된 부실기업의 정리를 위해 서구의 벌처펀드(vulture fund)를 모델로 1999년부터 도입된 제도이다. 동 제도의 도입을 통해 2005년까지 약 460개의 구조조정 대상기업에 대해 총 6.9조원의 투자를 실시하는 등 우리나라 경제의 구조조정에 큰 기여를 한 것으로 평가되고 있다. 특히 기타 기관과는 달리 지분참여를 통해 경영활동에 직접 개입함으로써 생산, 고용, 판매 등 영업적 측면의 구조조정을 수행한 것은 기업의 경쟁력 제고 측면에서 의미가 있다.

따라서 어선어업, 양식어업, 원양어업 등 수산부문에서도 철저한 사전검토를 통해 기업구조조정전문회사 제도의 도입 가능성을 검토하고, 이를 통해 부실기업의 과감한 정리와 경영정상화를 유도하는 등 수산업의 중장기적 경쟁력 확보를 위한 제도 개선이 필요할 것으로 판단된다.

이와 같은 시스템을 인적 자원 측면에서 뒷받침하기 위해서는 수산 부문의 젊고 우수한 전문인력을 집중 육성하는 정책 마련이 시급히 요구된다. 개방화 시대에 부응하여 규모화 및 기업화된 생산체제로 전환하기 위해 전문경영인의 유입 촉진과 신규진입 어가의 안정적 창업지원 등을 위해 전문적인 교육훈련 프로그램의 마련이 시급하다.

나. 연근해 어업구조조정조합의 설립

1) 목적과 기능

수산부문에 있어 구조조정 전문회사제도 도입이 필요한 이유는 앞서 설명한 바와 같이 어업 면허제도와 어업허가제도가 갖고 있는 기본적인 문제점에만 국한되는 것은 아니다. 특히 구조조정과 관련해서는 구조조정의 활성화와 효과를 높일 수 있다는 점에서 본격적으로 추진할 필요가 있다. 연근해어업 구조조정과 관련 보다 구체적 이유를 살펴보면 다음과 같다.

먼저 현재 감척사업 추진은 정부주도형으로 감척대상척수·폐업지원금액은 물론 감척 참여조건, 사업 신청 시기 등에 대해서도 지역이나 개별 어선의 특성을 고려하지 않고 일률적으로 정하여 이들 조건을 수용하는 어선에 한해 감척사업을 하고 있다. 그러나 이와 같은 정부 주도하에서의 감척사업은 어업인 자율 참여라고는 하지만, 어선 개개의 특성이 고려되지 않고, 어업 여건이 수시로 변화하는 상황에서 이를 반영하기에는 한계가 있다. 따라서 별도의 법인을 설립하여 이러한 여건 변화에 대응할 수 있도록 하고, 상시 감척사업이 추진되도록 검토할 필요가 있다.

또한 감척사업 어선은 대부분 폐기처분하여 소각하고 있는데, 이들 어선 중에는 감척사업을 하지 않은 어선보다도 상태가 양호한 경우가 있어서 이들 어선을 재활용할 수 있도록 매매나 임대 가능성이 높도록 해야 한다는 점이다.

이러한 연근해어업구조조정조합의 목적으로는 ① 구조조정의 상시 활성화, ② 단체협약을 통한 감척 원활화, ③ 유희어업허가의 정리, ④ 어선·어구 등 생산수단의 매매 활성화, ⑤ 어업자본의 진·출입 활성화 등을 들 수 있다.

이하에서는 기업구조조정 전문회사 제도를 수산부문에 도입할 경우 고려되어야 할 ① 설립 및 운영방법, ② 기대효과, ③ 문제점 등의 순으로 보다 구체적으로 살펴보도록 하겠다.

2) 설립 및 운영 방안

연근해어업 구조조정전문회사는 일반 회사형태나 조합형태 모두 고려될 수 있다. 그리고 처음부터 독자 설립하거나 아니면 기존의 일반기업 구조조정전문회사를 이용하는 방안이 있다.

먼저 기존의 구조조정전문회사를 이용하는 방법부터 살펴보도록 하자. 설립을 위한 근거법으로는 수산부문에서는 산업발전법상의 기업구조조정조합(산업발전법 제15조) 관련 조항에 근거하는 연근해어업 구조조정회사(조합)를 설립하도록 한다. 이는 산업발전법상의 기업구조조정전문회사와 기타 일반 금융기관 등이 출자하는 자금으로 설립되는 일종의 SPC(Special Purpose Company) 혹은 ‘펀드’로서, 기업구조조정전문회사가 주간사를 맡아 연근해어업구조

조정조합 기금을 운영하도록 하는 방안이다. 현재 기업구조조정전문회사 업종에는 50여개의 기존 전문업체들이 있으며, 지난 IMF 시기에 기업구조조정을 위한 첨병의 역할을 수행한 바 있다.

다음으로 별도로 설립하는 방안에 대해 보다 구체적으로 살펴보도록 하자. 설립방법에 있어 분야별, 단계별로 추진하려면 ① 우선 각종 산업정책의 수단에 대한 사전적 검토 등을 위한 준비, ② 과도적 도입 기간의 산업정책 추진 단계, 그리고 ③ 정상 상태 돌입시 산업정책 추진 단계 등의 절차에 따라 추진하는 것이 바람직할 것이다. 여기서 정상 상태란 수산업에 대한 진입 및 퇴출제도가 어느 정도 자유화되어 유효경쟁 상태에 도달한 것을 말하며, 이때부터는 과도적인 구조조정정책 등 산업구조 정책이 더 이상 필요하지 않는 장기 균형 상태를 말한다.

연근해어업구조조정조합은 다음과 같이 단계적 검토를 거쳐 설립을 추진할 필요가 있다. 초기인 1단계에는 수산정책 중 산업정책의 중요도와 기존 정책과의 관계 등을 검토해야 한다. 이를 위해서는 국내 여타 부문대비 수산업의 비중을 어느 수준에서 유지해야 하는지 적정 수준에 대한 공감대 형성과 이를 달성하기 위한 산업경쟁력 수준 및 산업정책 방향이 검토되어야 한다.

또한 새로이 도입되는 산업정책의 적용대상 산업을 선정하여야 한다. 이와 관련해서는 연근해어업, 양식어업, 원양어업 등이 산업정책 대상이 될 수 있으나, 어업구조조정과 관련해서는 연안어업과 근해어업으로 구분하여 추진될 필요가 있다. 이와 함께 앞서 제시된 각종의 산업정책 수단들에 대한 도입 가능성 및 시범사업 계획 등을 연구 및 검토하도록 한다. 즉 신산업정책의 중요도에 대한 공감대 확보 및 현행 수산정책 중 유사사업과의 관계 등을 검토할 필요가 있다.

다음 단계는 도입기로 2단계 과도적 산업정책 기간에는 산업정책 대상 업종을 기준으로 진입과 퇴출 장벽을 해소하기 위한 제도적 장치를 도입하는 등의 산업구조 정책에 초점을 두도록 한다. 이와 함께, 산업기반 확충 및 산업구조 고도화를 위한 제도 정비, 그리고 수산금융산업의 고도화 등을 위한 대책들이 우선적으로 시행되어야 할 것이다.

마지막인 3단계는 본격 추진기로 2단계에서 산업구조 정책을 중심으로 수산업의 구조가 경쟁형으로 고도화 되면, 3단계에서는 자유로이 진입 및 퇴출하는 어업인들을 대상으로 일반 제조업의 산업정책과 마찬가지로 조세재정·금융정책과 같은 거시정책이나 간접적인 유인 정책으로 전환해야 한다. 즉 연안어업, 근해어업을 대상으로 산업정책이 추진되어 3단계에 이르러 일단 정상 상태에 도달하면 과거와 같은 양적 지원정책은 더 이상 필요가 없으며, 각사업체의 행동전략과 성과를 규제하는 산업정책에 집중하도록 한다.

구체적 법인설립 방법은 다음과 같다. 우선 자본금은 조합설립이나 펀드 모집을 통한 민간

자본을 형성하고 여기에 정부가 일정 비율을 출자하는 형식으로 조달하는 방법이 있다. 다음으로 법인의 구성형태는 전국단위의 단일 법인으로 하는 방안과 연안 및 근해어업의 어종별·업종별·지역별로 구분하는 방법 모두 고려될 수 있다. 그러나 현실적으로는 앞서 단계별 추진 전략에서 언급한 바와 같이 구조조정이 시급한 업종이나 어종부터 단계적으로 설립하고 점차적으로 이를 전국단위로 확대하는 방안이 보다 시행착오를 줄일 수 있을 것이다. 그리고 법인 구성에 있어 기존의 어업인 조직인 수협과 영어법인, 어업인 단체 등을 우선적으로 참여시키는 것이 어업인 참여율 제고면이나 구조조정의 효과면에서 보다 유용하다고 할 수 있다.

3) 기대효과 및 문제점

연근해어업구조조정조합이 담당할 주요 업무로는 ① 기존 어업인 내지 수산회사의 어선과 어구의 리스·유통·매매 등의 거래 업무, ② 구조조정 목적의 신조대체 담당, ③ 어선감척 관련 일부 행정적 업무 대행 등이 될 수 있다.

이러한 연근해어업구조조정조합의 설립시 기대되는 효과는 앞서 설명한 바와 같이 우선 어업구조조정 상설화 및 활성화가 가능하다는 것이다. 이를 통해 어업자본의 진입·퇴출이 활성화되고, 구조조정에 필요한 정부재정 부담의 완화효과도 기대할 수 있다.

그러나 구조조정전문회사가 수산부문에 도입되기 위해서는 몇 가지 우선적으로 고려되어야 할 사항이 있다. 먼저 어업허가의 법적 성격에 대한 것으로 어선어업에 대한 허가를 자유롭게 매매하기 위해서는 수산업법 등 관련 법규의 개정이 선행되어야 할 것이다. 또한 경우에 따라서는 구조조정전문회사로 인해 어업에서 반드시 퇴출되어야 할 한계생산자가 어업에 남아있는 현상이 나타날 수도 있어, 이에 대한 대책도 마련되어야 할 것이다.

결국 어업이 향후 경쟁력 있는 산업으로 발전하기 위해서는 어업인을 중심으로 원활하고 역동적인 퇴출제도가 마련되는 한편, 새로운 사업기회를 겨냥하는 신규 전문경영인과 자본, 기술의 유입을 촉진할 수 있도록 진입·퇴출 지원 시스템을 구축하는 것이 시급하다. 특히 어업허가제도와 관련해서는 어업허가 거래 활성화 장치를 도입함으로써, 어선어업의 진입·퇴출을 활성화하여 어업구조조정은 물론 어업이 역동적인 산업으로 도약할 수 있는 발판을 마련할 필요가 있다.

3. 연근해어선은행의 설립

가. 농지은행제도

농업부분의 농지은행제도는 영농규모의 확대를 지원하기 위해 농지의 신탁, 임대, 매매, 관리를 담당하는 기관으로 농지금융고라고 부르기도 한다. 현재 도시인이나 비농민은 헌법상 농지를 소유할 수 없다. 그러나 농지은행에 자금을 신탁하면 소유권을 이전하지 않고도 나중에 농사를 지을 경우 농지은행이 관리하던 농지를 소유할 수 있게 된다.

정부는 구체적인 세부지침을 마련해 농지은행을 설립하였으며, 농지은행의 연간 운용규모는 약 5,000억원에 달할 전망이다. 재원은 농지관리기금 및 국채발행, 재정출연, 국영기업체 매각대금 활용 등의 방안을 검토 중이다. 이 은행의 설립으로 현재 농어촌진흥공사에서 농지관리기금법에 따라 농지규모의 확대를 위해 실시하고 있는 농지유동화사업(매매 및 임대차)이 흡수 통합될 전망이다.

이와 같이 농업분야에서는 농지은행제도가 도입되어 있어서 농지의 임대수탁사업, 매도수탁사업, 경영희생 지원사업, 농지매입 비축사업, 농지매매 등의 영농규모화 사업 등을 통해 원활한 구조조정을 지원하고 있다.

나. 연근해어선은행의 설립

1) 설립 필요성

어선어업의 경영 여건이 날로 악화되고 있다. 특히 지난해 이후 고유가·고환율·고금리 등의 위기요인이 가중되어 경영채산성이 급속히 악화되거나 경쟁력을 상실하는 경영체가 급증하였다. 이러한 경영체에 대해서는 다양한 구제·지원이 필요하지만, 궁극적으로 경쟁력 상실 기업 등의 선별을 통해 대상별로 다른 대책을 추진해야 한다.

특히 경쟁력을 상실하는 어선어업 경영체에 대한 임시방편적인 지원 대책은 구조조정을 지연시켜 산업경쟁력의 약화를 초래할 수 있기 때문에 원활한 퇴출을 도와주는 것이 궁극적으로 연근해어선어업의 경쟁력을 높이고 대상 어업인의 활로를 열어주는 것이 될 것이다.

원활한 퇴출 지원정책으로서의 기존의 감척사업의 효과를 정부재정 부담없이 극대화 할 수 있는 방안의 마련이 필요하다. 연근해 수산자원의 관리와 연계되어 추진되고 있는 연근해어업 감척사업은 정부보조 사업으로 대상 어업인들의 주요 퇴출 수단이 되고 있다. 그러나 이는 재

정부담이 크며, 자원량, 생산량, 어업비용, 어가 등의 변화에 따라 어업수익의 변화가 심해 감척수요도 매우 가변적이다.

따라서 어선어업중 비교적 자본적 특성을 지닌 근해어업에 대해서는 시장친화적인 제도적 장치를 통해 퇴출을 유도하는 것이 산업경쟁력 강화에 효과적이다. 다시 말해 보조금보다는 퇴출 시장의 형성을 통해 새로운 투자자의 진입과 규모화를 촉진할 필요가 있다.

현재 면허어업권에 대해서는 일부 개인소유 어업권 등을 중심으로 매매가 이루어지고 있으나, 원활한 구조조정을 유도하기에는 역부족이다. 이에 대해 자주 거론되고 있는 퇴출희망 어선에 대한 전량 정부매입 방안은 소요예산의 대규모성, 도덕적 해이 및 합리적 경영 지연 등의 문제점이 있다. 그러므로 어업허가와 어선의 매매, 임대차 등을 장소 및 시간적으로 집중할 수 있게 하는 어선은행을 설립할 필요가 있다.

2) 설립 및 운영 방안

어선은행은 면허어업에서 언급되고 있는 어업권 거래소와 유사한 기능을 한다고 할 수 있다. 어선은행 제도를 통해 퇴출을 희망하는 어업인과 진입을 희망하는 어업인이 신속하고 적절한 가격에서 의사결정을 할 수 있도록 소프트웨어 및 하드웨어에 시스템을 제공한다. 이와 함께 임대차 거래도 활발하게 이루어질 수 있도록 임대·임차인 간의 거래도 동 어선은행에서 수용하는 것이 바람직하다.

구체적으로는 전국을 지자체별로 구분하거나 단일권으로 하는 어선은행을 설립한다. 이때 관련 시설 및 소프트웨어 등은 정부가 지원하고, 어선은행이 거래 어선에 대한 정보 기록과 보관을 담당한다. 어선의 원활한 중개 및 거래를 촉진하기 위해 잠정적으로 중개인 제도를 도입하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다. 이 때 중개인은 어선 소유자와 진입 희망자 등을 각각 발굴하고 가격 등의 매매 조건에 대한 협상을 지원하는 역할을 한다. 중개인은 10~20명 범위 내에서 법인 혹은 개인 등이 신청하여 자격을 취득할 수 있도록 한다.

필요시 정부 관련부처는 어선매수 촉진정책 혹은 어선매도 촉진정책 등의 정책 수단을 개발하여 시장거래에 개입할 수 있다. 예를 들어 어선매수 촉진정책은 수협 등을 통해 어선매수 희망 대상자에게 정책자금을 저리 지원하는 방안이, 어선매도 촉진정책은 퇴출의 원활한 유도를 위해 어선 매각 희망자를 대상으로 어선 중개인수수료 등의 비용 일부를 지원하거나, 다른 정책과 연계하여 지원하는 방안이 될 수 있다.

이와 함께 전술한 어업구조조정조합과 함께 적극적인 어선 매수세력을 형성할 수 있도록 시스템화 하는 방안도 생각할 수 있다. 또한 사거래가 가능한 양식어업권 유형을 확대하는 등 어

선 거래 활성화를 위해 어선제도의 실태와 유형 등을 재검토하고, 법적 뒷받침을 위해 수산업법 관련 조항의 개정, 혹은 장기적으로는 새로이 제정될 어업구조조정특별법(가칭)에 포함시키는 것이 바람직할 것이다.

연근해어선은행의 설립 및 운영은 수협과 같은 어업인 단체와 유관 정부 및 민간조직이 참여하여 설립하도록 하여야 할 것이다. 이를 위해서는 전문적인 구조조정회사(CRC)를 통해 조합(펀드)을 조성하되, 정부는 민간자본의 유입을 촉진하기 위해 후순위채 방식 등으로 이러한 조합에 출자하도록 한다. 실제 출자하는 방안은 직접 출자 혹은 수산관련기관 등을 경유하는 간접 출자 방식 모두 고려할 수 있다.

연근해어선은행의 조성 규모는 어선의 현실적 가격을 반영하되, 1~3년 정도의 시간을 가지고 구조조정 작업을 추진한 후, 구조조정 어선 매수사업 등을 통해 투자자금을 회수하는 방식으로 운영하는 것이 바람직할 것이다. 이때 소요되는 펀드 조성의 규모 및 효율적 운영 방안 등에 대해서는 전문적인 연구용역 등을 통해 세부적인 방안을 마련해야 할 것이다.

연근해어선은행의 구체적 운영방법은 고령어업인 또는 일시적 퇴출자 어선을 리스하거나 매입하여 이를 판매하거나 어선 운영(어로활동)을 대행하는 것이다. 그러나 어업구조조정 목적에 충실하기 위해서는 이들 유휴 생산요소들을 재투입하여서는 안 된다. 일시적으로 퇴출된 생산요소는 어업자원이 회복되거나 다른 이유로 어획노력량의 증가가 필요한 경우에 한해 재이용되어야 할 것이다. 이런 점에서 보면 어선은행 제도는 어업구조조정조합보다는 탄력적인 어획량 조절수단이 될 수 있다.

3) 기대효과 및 문제점

연근해어선은행 제도의 도입과 설립, 운영, 그리고 기대효과 등은 기본적으로 앞서 설명한 연근해어업구조조정조합과 큰 차이가 없다. 따라서 향후 순수하게 구조조정 목적으로 이들 제도의 도입을 고려할 경우에는 두 제도 모두 한꺼번에 도입할 필요는 없다. 두 가지 방안 중 하나를 먼저 도입하고, 그 운영결과에 따라 추가적으로 도입하거나 통합 운영할 필요가 있다.

앞서 설명한 바와 같이 어업구조조정 목적에서 연근해어업 어선은행 설립이 필요한 이유는 구조조정전문회사와 동일하다고 할 수 있다. 그러나 어업관리 내지 나아가 전체 수산제도면에서 고려하면 어선은행은 어선·어구 등 어업자본의 이용 효율성 증대 및 규모화 등의 보다 포괄적인 목적과 기능이 존재한다고 할 수 있다.

연근해어선은행의 설립으로 기대되는 효과는 장단기 유휴 어선·어구 등의 상시 등록과 매입을 통해 어업 인력과 자본의 퇴출을 활성화하고, 대신 신규인력과 자본의 유입을 촉진할 수 있

는 점이다. 따라서 연근해어선은행이 제대로 설립, 운영될 경우 기대되는 효과로는 ① 어업인력과 자본의 진출입 활성화, ② 고령화 어업인 퇴출 촉진, ③ 구조조정 관련 정부재정 부담완화, ④ 어획노력량 조절 용이 등이다.

특히 어선은행은 신규 어업인력의 발굴 및 양성면에서 어업구조조정조합과는 차별화 된다. 우리나라의 수산업의 산업경쟁력을 근본적으로 강화시키기 위해서는 무엇보다 우수한 인재의 발굴과 육성이 전제되어야 한다. 수산부문의 ① 우수한 인력의 유입 문제는 유능한 경영인의 진입을 촉진하는 방안과 함께, ② 날로 감소하는 어업노동력의 확충 문제로 요약될 수 있다.

우선 최근 국내외 수산여건의 악화에 따른 어업경영 악화와 어업인력의 고령화 등으로 인해 생산성 저하에 따른 수산업의 위축이 갈수록 심각한 문제로 제기되고 있다. 이에 따라 기존의 어업경영인 중에서 고령화하고 경쟁력 개선에 한계가 있는 어업인을 중심으로 적극적인 퇴출을 유도해야 한다.

이와 함께 기존 어업인 및 잠재적 진입자 등을 대상으로 적극적인 교육·훈련 체계를 제공하여 유능하고 새로운 어업경영인의 진입을 촉진해야 할 것이다. 요컨대 어업경영 주체의 경쟁력을 극대화하기 위한 대책이 다각도로 마련되어야 할 것이다. 즉 전문적으로 경영 교육 및 훈련 등의 프로그램을 제공하는 컨설팅시스템의 구축, 고령어가 등의 퇴출 지원을 위한 프로그램 마련 등의 대책을 수립할 필요가 있다.

이러한 프로그램은 개방화 시대의 확대되는 사업리스크 하에서 합리적 경영기법을 적극 도입하고, 자생력과 기업가 정신을 집중 육성하는데 정책목표를 설정해야 한다. 이를 위해서는 전문경영인 양성을 위한 전담기관을 두고 기존 어업인 뿐만 아니라, 전혀 새로운 분야의 잠재적 경영자도 발굴·교육하도록 해야 할 것이다.

둘째, 어업인력의 수급관리가 시급한 실정이다. 어업인구 자체가 고령화로 생산 활력이 저하되고 있는 가운데, 연근해 및 원양어업의 경기침체로 어선원 수급 갭(공급 부족)이 확대될 것으로 전망되기 때문이다. 이에 따라 우선 인력난 해소를 위한 새로운 인재 발굴 및 양성체제의 조기 구축이 필요하다.

이러한 점에서 어선은행제도는 어선어업에 대한 진출입성을 제고시켜 어업에 참여하고자 하는 신규 인력의 유입을 촉진할 수 있는 또 다른 방안의 하나가 될 수 있을 것이다. 연근해 어선은행 제도 역시 예상되는 몇 가지 문제점을 들 수 있다. 우선 농지은행에서 설립 취지를 들고 있으나, 어선은행의 설립 목적과 기능은 농지은행과는 엄격히 차이가 난다는 점을 인식하여야 한다는 점이다. 주지하다시피 농지은행은 영농의 규모화를 지향하고 있으나, 이는 어선어업에 있어서 규모화와는 구분된다. 또한 사유재산인 토지는 위탁영농이 가능하나 공유재

산인 어업자원을 대상으로 하는 어선어업의 위탁영역은 어업허가의 성격 등 먼저 해결되어야 할 많은 법적, 제도적 한계가 있다.

또한 앞서 언급한 바와 같이 어선은행제도가 어획능력을 증가시키는 방향으로 기능해서는 안 될 것이다. 장기적 또는 단기적으로 유휴상태에 있는 어선들이 어선은행을 통해 조업에 참여하게 될 경우 어업생산이나 자본 효율성의 증대는 가져올 수 있으나, 본 구조조정의 목적에는 정면으로 배치되는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 구조조정 목적으로 어선은행제도를 이용할 경우에는 이에 대한 세심한 대책이 수립되어야 할 것이다.

그리고 앞서 설명한 어업구조조정회사의 경우와 마찬가지로 어선은행제도는 자칫 한계생산자의 온존을 초래할 가능성도 있으므로 이러한 구조조정에 역행하는 경우가 없도록 제도적 뒷받침이 필요할 것이다. 마지막으로 정부가 어업구조조정을 위해 어선은행제도는 어업구조조정조합과 그 기능이 중복되는 경우가 많으므로 현실적 제도화 가능성 등의 여러 조건을 면밀히 검토, 단일 형태나 복합된 형태로 추진할 필요가 있으며, 단기적으로 두 제도를 동시에 도입하는 것은 바람직하지 않은 것으로 판단된다.

제4절 업계 자율적 구조조정

1. 어업인의 참여도 제고

현재 제기되고 있는 어업구조조정 정책의 문제점 중 많은 부분이 지나친 정부주도에서 비롯되고 있다고 지적받고 있다. 이로 인해 다음과 같은 문제점이 나타나고 있다. 첫째, 어업인들이 어업구조조정의 목적과 원칙, 그리고 사업절차 등에 대한 이해의 부족으로 소극적, 수동적으로 참여함에 따라 사업집행의 효율성이 크게 떨어지며, 둘째, 어선감척사업의 효과는 잔존 어업인들이 가장 많이 향유하게 됨에도 동 정책을 정부주도로만 시행함에 따라 어선감척정책에 대한 어업인들의 이해를 반영할 수 없으며, 셋째, 업종별·지역별 특성과 다양성을 반영하는데 한계가 있으며, 넷째, 정부에서 일률적으로 감척사업을 주도함에 따라 어업효율성이 높은 어업인이 감척에 참여하거나 감척이 없이도 자연도태 될 한계어업인이 감척에 참여하여 감척의 효과를 감소시키는 것 등이다. 이러한 여러 문제는 결국 감척사업 자체가 어업현실을 제대로 반영하지 못하고 있다는 근본적인 문제로 귀착된다.

이를 해결하기 위해서는 우선 감척사업의 추진주체를 정부 주도에서 민간참여 확대로 전환

하여야 한다. 어선감척 정책은 산업축소 정책 즉, 연착륙(soft landing) 정책의 성격이 강하므로 충실히 시행한다고 해도 긍정적인 평가를 얻기 어려운 정책이다. 왜냐하면 자본주의 경제에서 경제주체의 경쟁력은 시장을 통해서 길러지는 것이 원칙이기 때문에 시장을 통하지 않은 인위적인 구조조정정책은 그 원래 목적인 경쟁력을 키우는데 실패하기 쉽기 때문이다. 따라서 정부가 어선감척 정책을 시행하는 정당성을 확보하기 위해서는 어업인들이 동의하는 원칙을 세우고 그 원칙에 벗어나지 않는 범위 내에서 개입하는 정책을 수립하여 시행하는 것이 필요하다. 따라서 어선감척은 그 실행에 있어서 정부가 담당할 부분과 민간이 담당할 부분을 적절히 구분하고 민간참여의 범위를 확대할 필요가 있다.

현재 감척사업의 시행주체는 정부가 맡고 있는데 일본처럼 어업인 단체가 사업을 주관하는 방법도 고려해 볼 필요가 있다. 즉 정부는 감독 기능만 가지고 있고 민간단체인 수협 등에서 감척사업을 위한 조직을 만들어 어업인들과 협의하여 감척사업을 추진하는 방안도 바람직할 것 같다. 또 다른 대안으로는 업계가 감척비용을 마련하고 일정부분의 재원을 정부에 요구할 경우 해당업계 자발적인 감척을 인정하는 제도도 필요하다고 본다. 우리나라에서 초기에 이러한 제도를 도입하였으나 업계의 기금마련이 부진하여 사업이 원활히 추진되지 못함으로써 정부주도로 실시한 바가 있다. 그러나 우리나라의 경우 근해어업의 경우는 자원에 비하여 상당히 감척이 이뤄졌기 때문에 앞으로는 자원보전을 위한 감척보다는 어업경영 개선을 위한 감척 수요가 많을 것으로 예상되므로 사업추진 주체의 다원화를 꾀하는 것도 필요하다.

2. 시장중심의 업계 자율적 구조조정

어업구조조정의 일환으로 어선감척을 시행할 경우, 실행률 제고를 위해서는 지금까지 획일화된 경직적인 구조를 탈피하고 어종별·업종별·지역별(수협별)로 차별화된 어선감척을 시행하여야 한다. 이를 위해서는 각 단위별 어선감척을 주도할 어업인단체 중심으로 (가칭)어업구조조정협의회를 구성하고, 이를 상설화하여 업계 자율형 감척사업을 추진할 필요가 있다. 이러한 각급 협의회는 어업인의 참여를 획기적으로 촉진시킬 수 있는 어업인 자율적 구조조정 방안의 하나이며, 후술할 단체협약을 통한 구조조정 방안과 유사하다.

이러한 협의회는 어업구조조정 필요성이 있는 각 어종별·업종별·지역별로 구분하여 설립하도록 한다. 그리고 그 구성은 업종(지역)별 수협이나 지역단위의 어촌계 등 기존 생산자 조직을 이용하거나, 아니면 이들 조직을 결합하여 별도로 설립할 수도 있을 것이다. 특히 기존의 자율관리조직이 있는 경우 이를 이용하면 되며, 기존 조직이 없는 경우 그 설립을 유도, 지원

하여야 할 것이다.

어업구조조정협의회를 통한 어업구조조정의 절차는 다음과 같다. 첫째, 각 협의회는 자체적으로 어업자원, 해양환경, 경영상태 등 여러 요소를 종합적으로 고려하여 감척수요를 도출한다. 이때 정부는 관련 정보와 자료를 제공하여 합리적 의사결정을 지원하도록 하며, 협의회는 정부와의 협의를 통해 장·단기적 감척대상과 구체적 감척물량을 산정하도록 한다. 둘째, 정부는 협의회와 협약을 체결하여 감척물량에 따른 폐업지원금 총액을 지원한다. 셋째, 협의회는 효율적인 감척사업의 수행을 위해 감척대상 어선의 우선순위 설정을 위한 기준을 설정하거나 잔존어업자의 부담, 감척대상 어업인에 대한 자체적인 지원방안 등을 강구한다. 넷째, 협의회와 정부는 감척이후의 어업·어장·자원에 대한 관리를 강화한다.

이러한 어업구조조정협의회를 통한 구조조정은 다음과 같은 여러 효과를 기대할 수 있을 것이다. 첫째, 감척의 원칙과 목적에 충실히 부합하는 구조조정이 될 수 있다. 둘째, 감척사업에 대한 어업인의 이해와 참여도를 제고할 수 있다. 셋째, 감척업무의 효율성을 높일 수 있다. 넷째, 정부의 행정적·재정적 부담을 경감시킬 수 있다. 다섯째, 효과적 사후관리를 통해 감척효과를 크게 높일 수 있다.

이러한 어업구조조정협의회는 시장중심의 민간 자율적 구조조정을 촉진하게 한다. 즉, 어업구조조정을 어업인 스스로 선택하게 하는 시장중심적 구조조정으로 이행할 수 있도록 하는 것이다. 이는 어업인 또는 어업인 단체(조직)가 업종별 자율적 맞춤형 구조조정 계획을 수립한다는 의미이다.

이를 위해 각 업종별 특성을 감안, 자율적으로 업계 실정에 맞는 구조조정계획을 수립하고, 정부는 이러한 구조조정사업을 우선적으로 지원한다. 그동안 정부주도의 감척 결과, 각 업종별 구조조정에 차이가 크게 나타나게 되었는데, 특히 어업자원 남획적인 대형 저인망류 어선의 구조조정이 매우 미흡하였다. 실제로 2007년과 2008년간 감척실적을 비교해보면 근해채낚기는 127척이 감척되었으나, 대형기저는 14척, 동해구기저는 1척에 불과하였다.

그리고 업종별 구조조정 계획을 수립할 시 해당 지자체(시도, 시군)와 긴밀한 협의를 거쳐 수립할 필요가 있으며, 필요시 지자체도 구조조정을 지원하도록 한다. 업종별 민간자율적 구조조정 계획에는 어선 척수에 대한 구조조정과 해당 업종의 전반적인 경영개선계획까지 포함하여 작성, 제출하도록 한다. 그리고 이러한 계획은 다음과 같은 단계로 시행하도록 한다.

① 어선현대화, 어선 생력화, 에너지 및 인력 절감, 부가가치 제고, 선원복지공간 확보, 어선톤수 조정, 필요 자금 및 조달방법 등 해당 업종의 상세한 경영개선 방안까지 포함하도록 한다. 이는 일본 의 경우 ‘어업경영개선 및 재건정비특별조치법’에 따라 어업인 자율적으로 정비계획을 작성하는 것과 유사한 방법이다.

② 정부가 업계의 구조조정계획을 검토하고 이를 승인할 경우, 구조조정에 필요한 지원금을 지원한다.

③ 정부가 제반사항을 감안하여 특정 업종의 구조조정이 필요하다고 판단하는 경우, 구조조정에 대한 권고 조치를 취한다. 이러한 정부의 권고가 있을 경우, 해당 업종은 구조조정협의회를 구성하여 관련 조치를 이행할 방안을 마련하도록 한다.

제5절 어업구조조정 활성화 방안

1. 어업구조조정 활성화 방향

가. 기본 정책방향

연근해 어업구조조정 활성화를 위해서는 먼저 전술한 ① 어업구조조정 목표의 재정립, ② 어업자본의 진출입 활성화, ③ 업계 자율적 구조조정이라는 기본 방향을 정립하여야 한다. 이를 토대로 연안어업과 근해어업의 구조조정을 활성화하기 위한 다양한 방안을 기존제도의 활용과 개선, 그리고 새로운 제도의 도입 등을 통해 살펴보고자 한다.

가장 효과적인 어업구조조정 활성화 방안은 어업인에 대한 폐업지원금과 잔존가치평가 등의 금전적 지원을 대폭 늘리는 것이다. 그러나 이는 정부재정의 부담, 사회적 형평성, 그리고 어업인의 도덕적 해이 조장 등 많은 부작용이 예상되는 만큼 근본적인 해결책이 되지 못한다. 따라서 현실적으로 주어진 정치·경제·사회적 여러 여건을 토대로 행정적으로 실현가능하고 제도화가 가능한 방안을 실현가능하고 보편타당한 방안을 마련하여야 한다.

어업구조조정을 효율적으로 추진해 나가기 위해서는 장기적인 어업허가 목표로서 업종별·지역별 허가정수를 조정하고 이를 준수하는 한편, 조업구역 조정과 유희허가 정비 등이 병행 추진되어야 할 것이다. 허가정수를 조정하는 방안으로서 첫째, 한일·한중 어업협정 타결이후 축소된 어장을 대상으로 업종별 최대 지속적 생산량을 산정하고 이를 업종별로 배정하여 구하는 방법이 있고, 둘째, 현행 정수에서 자원측면에서의 감척비율, 어업협정으로 인한 감척비율, 경영상태 및 어업인의견 등을 종합하여 구하는 방식 등을 고려할 수 있다.

그리고 유희허가 정비에 있어서는 업종별 또는 지역별로 행정기관, 어업인 단체, 업계대표 등으로 가칭 어업허가정비위원회를 구성하고, 정비대상 어업허가를 결정토록 하는 방법이 있

다. 따라서 이 위원회에서 정비대상 어업허가를 선정하면 정부와 지방자치단체 등은 확인절차를 거쳐 허가취소를 위한 행정처분을 할 필요가 있다.

또한 앞서 언급한 바와 같이 어선감척의 실행률 제고를 위한 업종별 혹은 지역별(수협별)로 어업구조조정협의회를 구성, 이를 상설화하여 업계 참여형 감척사업을 추진하도록 한다. 각급의 협의회에서는 정부에서 제시한 감척수요를 바탕으로 당해 연도 감척물량을 설정하고, 정부는 협의회와 협약을 체결하여 감척물량에 따른 폐업지원금 총액을 지원한다. 그리고 협의회는 효율적인 감척사업의 수행을 위하여 감척대상 어선의 우선순위 설정을 위한 기준을 설정하거나 잔존어업자의 부담, 감척대상 어업인에 대한 자체적인 지원방안도 강구할 필요가 있다.

그리고 연안어업과 근해어업의 감척목표를 재정립하여야 한다. 어업자원에 기초한 구조조정의 목표를 설정하고 이를 상설, 제도화하는 한편, 구조조정을 제도적으로 뒷받침 할 수 있는 연근해어업구조조정조합이나 연근해어선은행의 설립을 추진하도록 한다. 그리고 지금까지의 정부주도의 구조조정이 어업인들의 이해와 참여부족으로 어려움을 겪고 있는 만큼, 어업구조조정협의회나 어업허가정비위원회 등을 신설, 어업인들이 제도적으로 참여할 수 있는 길을 마련하도록 한다.

구조조정의 목표와 원칙에 있어 연안어업은 생계형어업으로서 사회복지정책적 요소가 일부 고려될 수 있다. 즉 연안어업은 구조조정에 있어 어업자원뿐만 아니라 경영개선 요소도 고려 대상이 되며, 구조조정 시에도 이에 대한 정책적 배려가 필요하다.

그러나 근해어업은 기업형 어업으로서 산업정책의 대상이 되며, 구조조정을 통해 경쟁력을 갖출 수 있도록 유도하여야 한다. 따라서 구조조정의 목표는 궁극적으로는 MSY 달성에 있으며, 이를 통해 잔존어업자는 어업경영개선 효과를 기대할 수 있다. 경우에 따라서는 어업경쟁력을 제고할 수 있도록 감척을 통해 잔존어업자의 규모의 경제를 실현할 수 있는 방안도 고려할 필요가 있다.

또한 수혜자부담원칙을 적용한 감척이 필요하다. 잔존어업자가 감척비를 일부 부담하게 하여 도덕적 해이 방지와 효과를 제고하고, 정부는 감척비용을 추후 잔존어업자의 어업수익에서 일부 징수하도록 할 필요가 있다. 그러나 현실적으로 잔존자부담원칙의 적용이 곤란한 경우 최소한 이들에게 자원관리의 책임을 강화시켜 사후관리 효과를 증대시키는 한편, 구조조정의 자발적 참여를 유도할 수 있을 것이다.

나. 상설·제도화 방안

연안어업 및 근해어업의 구조조정을 활성화하기 위한 방안으로 다음과 같은 새로운 유형의 제도의 도입을 검토할 필요가 있다. 이들 신규 조직유형은 상호 보완적 관계 내지는 중복되는 성격이 있는 만큼, 어업현실과 제도적 실현가능성을 충분히 검토하여 단일 조직으로 하거나 경우에 따라서는 단계별 조직으로 설치, 운영할 필요도 있을 것이다.

1) 연근해 어업구조조정조합 설립

어업구조조정을 상설·제도화하고 그 효율성을 제고하는 한편, 어업자본의 진출입 활성화 방안으로 기업구조조정전문회사제도를 도입한 연근해어업구조조정조합을 설치, 운영한다.

2) 연근해어선은행 설립

어업구조조정의 상설·제도화 및 재정부담의 경감, 탄력적 어획노력량 조절, 그리고 신규어업자본과 인력의 진출입을 활성화 하기 위해 농업부문의 농지은행제도와 유사한 연근해어선은행을 설치, 운영한다.

3) 어업구조조정협의회 설치

어업구조조정 실행률을 높이고, 지역별·업종별·어종별 차별화된 구조조정을 활성화하기 위한 방안으로 어업구조조정협의회를 설립, 운영한다. 이는 어업인 자율적 구조조정 방안으로서 구조조정의 대상, 물량, 순위, 절차 등에 있어 효율성을 증진시킬 것으로 기대된다.

4) 어업허가정비위원회 설치

어업구조조정의 효과를 제고시키고, 어업인의 참여를 촉진하기 위해서는 기존의 어업허가에 대한 정비를 통해 무허가조업, 불법조업, 유희허가 등을 조사, 이에 대한 정비를 토대로 어업구조조정이 추진되어야 한다. 이는 구조조정의 효과적 사후관리를 위해서도 필요하다.

5) 단체협약

어업인의 참여를 촉진하고 업계 자율적 구조조정을 위한 방안으로 단체협약을 통한 구조조정을 적극 추진할 필요가 있다. 이는 각 어종별·업종별·지역별 자발적인 감척을 유도하는 것으로 1단계로 업종별 생산자 단체(업계)가 자체 협의를 통해 감척의 규모 설정하고, 2단계로 정부는 생산자 단체에 감척 물량에 대한 폐업지원금 총액을 교부한다. 그리고 3단계로는 실제 사업실시 단계에서 감척 참여자가 설정된 감척규모에 미달할 경우 정부의 폐업지원금(50%)보다 초과(상한선 100%)하여 지원하고 초과분(0%~50%)은 잔존자가 공평하게 분담한다. 4단계는 잔존자 부담금은 정부가 (10년간) 장기저리 용자로 지원한다.

이러한 단체협약에 참여한 어업인 내지 단체에는 인센티브를, 그리고 불참 어업인이나 단체(업계)에게는 잔존자 부담 차원에서 책임감을 강화하는 식의 불이익을 부여하여 단체협약을 촉진하고, 단체 내부적으로도 구성원들의 자발적인 참여를 유도하여야 할 것이다.

2. 연안어업 구조조정 활성화 방안

가. 연안어업 구조조정 개선점

연안어선에 대한 감척사업은 2008년 1차 사업이 종료됐으나 어업인들이 추가적인 요구에 의해 사업이 재개되었다. 이와 같이 연안어업은 감척물량 소진이 힘든 근해어업 비해 감척수요가 많아 추가적인 감척활성화 대책이 긴급히 요구되지 않는 상황이다. 그러나 이는 현재 시행중에 있는 연안어업 구조조정이 별다른 문제가 없다는 것은 아니다. 이러한 감척요구의 증대는 연안어업의 어업환경이 그만큼 열악하다는 방증이며, 구조조정과 관련해 개선되어야 할 사항 역시 적지 않다.

현행 연안어업 구조조정 추진 과정에서 나타난 대표적 문제점들을 요약하면 다음과 같다. 우선, 감척대상 업종과 동일한 어종을 생산하는 경쟁적 어업이 상존하고 있어 감척사업의 효과를 상쇄시키는 문제점이 있다. 이러한 문제점 해소를 위하여 단순한 어선의 감척에서 머무를 것이 아니라 어종에 따른 어선의 감척이라는 한 단계 더 진전된 감척이 필요하다.

둘째, 정상조업을 하지 않는 어선들이 어선감척사업에 많이 참여함으로써 아직까지는 뚜렷한 성과를 보이지 못하고 있다는 문제점이다. 어선감척사업이 효과인 성과를 얻기 위해서는 실제로 조업하고 있는 어선들의 감척이 바탕이 되어야 하는데 정부로부터 폐업 지원금을 받기 위하여 조업하고 있지 않은 어선들이 많이 참여하게 되기 때문이다.

셋째, 정책상의 문제점과 어민들의 도덕적 해이에 따른 문제점이 있다. 최근 일부 지역 일

부 어민들이 어선 감척사업자 선정에 의혹을 제기하며 전면조사를 요구해 파문이 일고 있다. 또한 사업 대상자를 결정하는 증빙서류 발급과정에도 일부 허점이 드러나 의혹이 커지고 있다. 어업인들은 작년 어선감척사업에 일부 부적격 의심 자가 선정되고 올해 대상자 역시 일부 부적격 의심 자가 있어 정상적인 어민들이 제외돼 피해보는 일이 없도록 요구하고 있다. 어민들에 따르면 어선감척사업 대상자는 조업실적이 있는 실제 어업인어야 하는데도 어업을 하지 않는 일부 주민들이 증빙서류 중 하나인 입출항 신고실적을 허위로 제출해 선정된 의혹이 있다. 또한, 입출항 신고실적은 입출항 대행 신고소에 비치된 직인을 이용하면 누구라도 만들어 낼 수 있는 허점이 있다며 과거 선정자나 올 신청자들을 대상으로 입출항신고실적 대비 수협 위판실적, 면세유 구입실적 등 검증작업을 해야 한다고 주장했다.

아울러 시도지사 허가어업인 연안어업은 신규허가를 지양하고 업종간 조정을 통해서 적정 어획노력량을 유지토록 함과 동시에 어선감척을 확대해 나가야 할 것이다. 어업자원 보호와 어민들간의 과열 경쟁을 막기 위해 정부가 추진해온 어선 감척 사업이 16년째를 맞고 있지만, 감척이 소형 어선 위주로 이뤄져 감척 효과가 크지 않은데다, 일부 어민들은 감척 보상금으로 배를 다시 구입하는 등의 부작용까지 나타나고 있다.

그러나 어획노력량 감축이라는 면에서 연안어업에 대한 감척의 효과는 매우 낮다. 감척 어선의 대부분이 감척 효과가 적은 10톤 미만의 소형 연안어선이며 특히, 어획 강도가 높아 어족자원 고갈의 주범적인 저인망과 트롤 어선은 매우 적다. 저인망과 트롤 감척 없는 감척 사업은 의미가 없다고 할 수 있다.

연안어업 구조조정은 WTO, FTA 등 국제협약 체결로 인한 수산보조금 감소, 수산물 수입 개방 등으로 어려워진 어업환경을 개선하고자 어업경쟁력이 취약한 10톤 미만의 연안어선을 대상으로 국비 80%, 지방비 20%의 예산을 편성, 각 시·군별로 지난 2005년부터 실시하고 있다. 그러나 정부가 어획실적이 있는 어선의 감척을 하기에 앞서 허가만 있고 어선이 없는 경우나, 있어도 노령으로 어업을 하지 않고 방치되고 있는 어선 등 소위 유휴어선을 위주로 선행돼야 한다는 지적이 많다.

능력 있는 어업인들 중에는 높은 감척보상비를 받아 챙기기 위해 감척을 한 후 다시 친인척 명의로 값싼 어업권을 구입해 재차 어업을 영위하는 경우가 있어 감척의 취지를 무색하게 할 정도로 정부예산만 낭비하고 있다는 것이 그 이유다.

이처럼 감척을 실행한 대상자들은 일정기간 본인 명의는 물론이고 친인척 명의로도 어업권 취득을 하지 못하게 하는 제도적인 장치가 마련돼야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 정부가 추진하는 구조조정의 효과보다는 일시에 시세보다 많은 배상을 쫓 수 있다는 데에 눈이 어두운 일부 어업인들이 욕상에 장기 방치된 선박을 출어·조업한 것처럼 위판실적을 허위로 신

고하거나 남의 어획물을 마치 직접 조업해 잡은 것처럼 위관 서류를 속이는 등의 수법으로 국고 보조금을 타내 구속된 경우가 많다.

결국 어업고 부진 등의 이유로 어쩔 수 없이 손을 놓을 수밖에 없는 절박한 상황의 어업인들에게 지급돼야 할 어선 감척보상비가 약속빠른 일부 양체 어민들의 배만 불린 셈이 되며, 입찰을 통해 결정되는 폐업지원금과는 별도로 선채 및 부수 기자재 보상금은 별도로 책정되는 만큼 선령이 낮은 좋은 선박들이 감척 대상이 될 가능성이 높다는 것이다. 게다가 감척 목표량에 비해 신청 어선이 적다 보니 이를 채우려고 정부가 기준을 완화, 몇 년은 더 사용할 수 있는 멀쩡한 배까지 폐선을 하도록 한 것이라는 지적이 많이 일고 있다.

또, 감척제도가 가지는 가장 큰 문제 중에 하나가 감척 어업인들의 실업·전업 문제이다. 정부가 어업구조개선 사업의 일환으로 추진중인 어선 감척 사업이 실업선원과 선주·선장에 대한 재취업교육과 관리 프로그램이 병행되지 않아 이들이 도시빈민으로 전락하고 연쇄 도산하는 등 사회문제화 되고 있다. 이에 따라 상당수 선주들이 감척을 포기하거나 이미 감척한 선주들은 8톤 미만 연안안강망어업 면허를 새로 구입해 바다로 나서고 있는 실정이어서 당초 사업목적이 퇴색되고 있다.

그 외에 어선감척사업 입찰제 도입에 따른 관련법이 미흡한데다 입찰체계에 대한 어업인들의 이해가 따르지 못할 뿐 아니라 기존 평가에 의한 지원금 수혜자들과의 형평성문제 그리고 예정가격 산정의 어려움과 낙찰자의 계약포기 등의 문제가 있으며 감척사업의 입찰 자격조건에 별다른 제약이 없다는 점을 악용하여 입찰 과정에서 응찰자들의 담합 및 부정부패가 일어나는 문제점도 있다.

나. 연안어업 구조조정 활성화 방안

1) 기본 방향

연안어업 역시 어업자원 중심의 구조조정을 하되, 경영여건 등 지역특성에 따른 차별화된 구조조정이 필요하다. 이는 지방자치단체나 지구별 수협 등을 중심으로 지역별로 당해지역의 어업환경에 따라 구조조정의 대상, 물량, 우선순위 등을 정하여야 한다. 특히 연안어업은 불법어업에 대한 단속과 함께 유희허가의 정비를 전제로 시행되어야 소기의 성과를 높일 수 있을 것이다.

또한 어선이외 어업인에 대한 구조조정 정책의 차별화가 필요하다. 연안어업인의 노령화로

감척희망자가 고령의 어업인들이 많아 전업지원 등 사후관리에 있어 소극적인 면이 없지 않다. 이로 인해 감척을 희망하는 젊은 어업인들이 차별화된 폐업지원금과 전업대책을 받지 못하고 있어 구조조정에 소극적일 수밖에 없으며, 이는 결국 국가전체적인 자원의 비효율적 배분을 초래하고 있다고 할 수 있다.

2) 활성화 방안

연안어업은 생계형 영세 어업인들로 구성되어 있는 만큼, 고령의 많은 한계생산자가 어업에 종사하고 있다. 이들은 어획량, 어업비용, 어가 등 생산여건 및 시장상황의 변화에 매우 민감하나, 그에 대한 탄력성은 극히 떨어진다. 따라서 정부의 적극적인 구조조정정책 여부에 따라 많은 수의 어업인과 어선의 퇴출이 가능하다.

그러나 대부분 고령의 어업인들인 까닭에 노동의 대체성이 매우 낮고, 어촌지역의 특성상 전업의 기회를 찾기도 힘들다. 따라서 연안어업의 구조조정을 활성화하기 위해서는 이들 고령화 어업인들의 퇴출을 촉진할 수 있도록 폐업지원금의 현실화와 합리적인 잔존가치의 평가, 그리고 사후관리가 중요하다.

연안 어업인들이 구조조정에 적극적으로 참여하게 하는 참여율 활성화는 제4장에서 설명한 바 있다. 여기서는 보다 근본적인 연안어업 구조조정 활성화를 위한 제도적 개선책을 간단히 살펴보고자 한다. 우선 연안어업은 어업허가정비위원회와 어업구조조정협의회와 같은 지역단위의 조직을 설립하여 구조조정을 상설·제도화 하도록 하여야 한다. 또한 구조조정조합이나 어선은행의 설립 역시 필요하다. 특히 어선은행은 경우 다수의 한계생산자의 생산자재(어선, 어구 등)의 유통기능을 담당함으로써 구조조정 활성화하는 동시에 퇴출활성화에 도움이 될 것이다.

3. 근해어업 구조조정 활성화 방안

가. 근해어업 구조조정 방향

근해어업은 어획강도가 높은 중대형어선 위주로 선단형태로 조업하고 있다. 따라서 연안어업에 비해 감척에 따른 자원관리 효과가 커 우선적으로 시행되어야 한다. 그러나 연안어업에 비해 감척수요가 높지 않아 구조조정 실적이 지지부진한 상태이다.

연안어업과는 달리 근해어업은 기업형어업으로서 산업정책적 시각에서 구조조정문제를 접근하여야 한다. 즉 근해어업은 개방 확대에 따른 수산물가격 하락과 유가 등 국제원자재 가격 상승이 동시에 전개되는 상황에 대응하여야 하며, 이를 위해 구조조정에 있어서도 어업자원량에 따른 적정 어선척수로의 감척과 함께 비용절감형 산업구조로의 전환을 통해 산업경쟁력을 갖추어 가야 할 것이다. 다시 말해 유류사용이 많아 비용 절감이 어려운 업종을 단계적으로 축소하고, 비용절감을 통해 경쟁력 확보가 가능한 업종에 자원을 집중하여 산업구조를 재편해 나가야 한다.

한편, 근해어업은 일본, 중국 등 인접국과 경쟁적 조업관계에 있는 만큼, 적정어선세력의 유지와 규모화 역시 필요하다. 따라서 근해어업 구조조정시에는 이에 대한 고려가 필요하며, 실직선원에 대한 사후대책 역시 필요하다.

이를 위해서는 첫째, 근해어업 대상 어종별 자원조사를 토대로 업종별 적정 어선세력을 산정하고, 자원 대비 과잉 어선세력을 구조조정의 대상으로 하여, 구체적 감척물량을 산정하도록 한다. 둘째, 구조조정 우선순위 선정에 있어 업종별로 어획강도가 높은 업종을 우선 대상으로 한다. 셋째, 해양생태환경에 영향이 큰 업종을 우선순위 산정시 고려한다. 즉 어구어법상 해양생태환경에 미치는 영향이 큰 저인망류 등을 중점 감척 대상으로 한다. 넷째, 기후변화와 관련 유류고소비형 업종을 우선 조정대상에 포함한다. 이는 저탄소 녹색성장에 부여하는 한편, 어업경영개선을 위해서도 필요하다. 다섯째, 선단규모나 어선규모 축소 등을 전제로 신조 대체 감척을 시행한다. 여섯째, 어장이동과 조업구역 조정과 같은 어업구조개편을 위한 감척을 추진한다.

또한 우리 수산업은 연료 사용이 적은 업종으로 단계적인 구조재편의 추진이 불가피할 것이다. 이를 위해 연료 사용이 많은 연근해어업에 대해서는 향후 적극적인 구조조정을 추가로 확대할 필요가 있다. 최근의 금융위기와 관련하여 우선적으로 연료비 비중이 높은 업종을 대상으로 감척사업의 확대가 필요하다.

아울러 비교적 연료사용이 적어 상대적으로 비용절감이 용이한 업종을 중심으로 장기 성장 전략을 마련해야 할 것이다. 그 밖에도 어업인들이 스스로 에너지를 절감하고자 자구책을 강구하는 경우, 정부차원에서 이를 적극 지원해야 한다. 예를 들어, 소규모 연안 어업인들이 자율관리어업과 연계하여 윤번제 휴어제를 도입하여, 에너지 절감 목표를 수립 및 실행하는 경우 등이 이에 해당된다.

나. 구조조정 활성화 방안

1) 기본 방향

근해어업의 어업구조조정 목표는 어업자원량에 기초하여야 한다. 따라서 어업정한수제도를 토대로 TAC와 자원회복계획 등 다른 어업관리수단들과 병행, 시행하여야 한다. 기존에 시행 중인 근해어업 구조조정에 대한 참여율을 높이기 위한 방안은 제4장에서 이미 설명한바 있다. 여기서는 보다 근본적인 근해어업 구조조정 활성화를 위한 제도적 개선책을 살펴보고자 한다.

근해어업 역시 구조조정협의회와 같은 업종별 조직을 설립하여 구조조정을 상설·제도화 하도록 한다. 또한 어업구조조정조합이나 어선은행의 설립 역시 필요하다. 특히 어선은행의 경우 진출입 활성화를 통한 구조조정은 물론, 신규 자본의 유입을 촉진하여 근해어업의 경쟁력 제고에도 유용할 것으로 보인다.

지지부진한 근해어업 구조조정을 활성화하기 위해서는 참여자에 대한 다양한 인센티브를 부여하는 한편, 비참여자인 잔존어업자에게는 경제적 부담 내지 다른 불이익을 부여하도록 한다. 특히 근해어업은 대부분 업종별 수협이 결성되어 있어 이를 통한 단체협약 형태의 구조조정 방안의 도입이 필요하다.

2) 자원회복 수단으로서의 구조조정

전술한 바와 같이 어업구조조정은 어업자원관리를 기본 목적으로 하여야 하며, 구조조정의 대상, 물량, 우선순위, 사후관리 등도 어업자원관리에 중점을 두어야 한다. 그러므로 근해어업의 구조조정 역시 각종 자원관리수단과 병행되어야만 제도적 효과를 발휘할 수 있을 것이다. 허가정한수제도, 자원회복계획, TAC 등이 그 대표 적 연계수단들이다.

특히 어업자원을 회복하기 위해서는 어업자원량 대비 과잉상태인 어획노력량을 획기적으로 감축하여야 한다. 이를 위해 휴어제가 주로 자원회복수단으로 이용되고 있으나, 가장 효과적인 동시에 항구적인 방안은 어선을 감척하는 구조조정이다. 따라서 자원회복수단으로서 구조조정을 적극적으로 활용하는 것이야말로 구조조정의 상설·제도화 및 활성화를 위해 반드시 필요하다고 할 수 있다.

현재 자원회복 수단으로서 어선감척을 활성화 하는 방안의 예로 들 수 있는 것이 동해안 도루묵, 서해안 낙지, 그리고 대구 자원회복 등이며, 이들 업종에 대해서는 자원회복계획과의 연계 차원에서 특별 감척이 필요하다. 먼저 도루묵의 경우 자원회복과 관련 강원도 자망업계와 기선저인망업계가 첨예하게 대립하고 있다. 즉 도루묵 자원회복을 위해 산란장으로 회유해 오

는 포란어에 대한 집중포획 방지를 위해 기선저인망어성에 대한 감척이 필요하며, 이는 연안 자망어선의 지속적 참여 명분 확보차원에서도 시급히 요구되고 있다. 이는 자원회복을 위해서는 관련 업종간 어업세력의 균형유지 및 전체 시장가치를 고려한 어획이 필요하다. 실제 자망어업에서 어획되는 도루묵 1마리는 천원의 시장가치가 있으나 기선저인망에서 잡는 도루묵의 경우 1상자에 천원(마리당 20원)에 불과하다는 것이다.

서해남부인 전남 무안·신안 지역 탄도만 낙지 자원회복의 경우 통발어업에 대한 특별감척이 필요하다. 현재 낙지를 어획하는 어업은 낙지연승, 낙지도수, 그리고 통발에 어업이 이루어지고 있는데, 자원회복계획과 관련 낙지연승과 통발어업이 서로 갈등하고 있다. 따라서 효과적인 자원회복을 위해서는 이들에 대한 어획노력량 감척이 요구되고 있다. 그런데 통발어업의 경우 폐업지원금이 척당 3,800만원일 경우 전원 감척에 참여하겠다는 의사를 밝히고 있다. 이는 기존의 5톤미만 소형어선 폐업지원금 1,800만원에 자원회복지원금 형식으로 2,000만원의 특별지원금의 추가를 요구하는 것이다. 따라서 낙지 자원회복과 관련한 통발어업과 연승어업간의 갈등 해소 및 효과적인 자원회복을 위해서는 특별지원 형식의 감척 추진이 필요하다.

그리고 대구 자원회복을 위해 동해구기선저인망에 대한 특별감척 역시 필요하다. 동해구기선저인망의 경우 금지체장 미달 대게와 대구를 80% 정도 혼획하고 있으며, 이를 해상투기하고 있는바 대구 자원회복에 걸림돌이 되고 있다. 따라서 이러한 자원 파괴적 업종인 기선저인망에 대해서는 현실가를 감안한 특별감척이 요구되고 있다.

3) TAC 제도의 정착을 위한 구조조정

TAC는 총허용어획량의 범위에서만 어획할 수 있는 출구규제 형식의 대표적 어업관리제도이다. 그러나 TAC 제도의 성공적 정착을 위해서는 TAC 대상 어종을 어획하는 업종에 대한 어획노력량 관리가 수반되어야만 한다. 따라서 TAC와 어획노력량에 대한 면밀한 분석을 통해 상호 불균형이 심한 어종업종에 대해서는 구조조정을 통한 어획노력량의 항구적 감축이 필요하다. 그러므로 TAC 제도의 성공적 정착을 위해서는 TAC 대상 어종을 어획하는 업종에 대한 구조조정을 활성화할 필요가 있다.

이에 대한 대표적 사례로 개조개를 어획하는 잠수기어업에 대한 특별감척이 필요하다. 현재 TAC에 따른 척당 개조개 연간 허용어획량은 10톤 정도에 불과한데, 이는 사실 경영유지가 불가능한 수준이다. 이로 인해 불법조업과 미성패에 대한 조업증가로 TAC 제도의 정착이 불가능한 실정이다. 그러므로 자원량 감소에 따른 TAC의 제도적 정착을 위해서는 잠수기어업에 대한 척수 조정이 불가피하며, 이에 대한 특별 감척이 필요하다.

서해안 꽃게의 경우에도 충분한 TAC 물량 배정을 위한 특별 감척이 실시되어야 한다. 실제 TAC 할당량만 어획할 경우 어업경비 등을 제외한 실질소득이 미미하여 충분한 물량 배정이 필요한데, 자원량 회복이 이에 미치지 못할 경우 결국 구조조정을 통해 어선수를 감척하는 방안이 가장 효과적일 수밖에 없다.

4) 어업자원관리를 위한 구조조정

어획노력량 규제를 통한 어업관리는 어업자원량과 어획노력량간 불균형이 심할 경우, 허가정한수를 신축적으로 조정함으로써 제도적 효과를 얻을 수 있다. 현재 우리나라는 업종별로 정한수를 설정하고 있으나, 자원량 변동에 따른 탄력적 조정이 제대로 되지 않고 있는 동시에, 정한수 변화에 따른 노력량 조절은 더욱 비탄력적인 구조로 되어 있다. 어업구조조정이 어업자원관리라는 기본 목표에 부합하기 위해서는 이러한 노력량 조절 수단으로 활용되어야 한다.

주지하다시피 어선감척은 어획노력량 감축을 위해 가장 확실하고도 강력한 수단이다. 따라서 어업관리수단으로 어선감척을 할 경우, 어획강도가 높은 업종을 우선적으로 감척하여야 한다. 연근해 저인망류가 대표적 업종으로 특히, 대형기저 쌍끌이, 대형선망, 채낚기 어선 등 근해 저인망류는 어구·어법상 자원남획 가능성이 높고, 조업비용 중 연료비의 비중이 커 이들 근해어업에 대한 우선적 감척이 필요하다.

이를 위해서는 연근해 어구의 형태와 어획방법에 대한 조사를 통해 명확하고도 구체적인 기준을 제시하는 한편, 이를 통해 업종간 분쟁예방과 어업질서 효과도 얻을 수 있다. 그리고 이를 토대로 어업질서유지를 위한 구조조정도 필요하다. 즉, 조업경쟁이 심한 업종간 조업분쟁 완화를 위한 구조조정과 어업 및 어선 재배치를 원활화하고, 어장이동과 업종 전환시 촉진하기 위한 수단으로 구조조정을 활용할 수 있다.

5) 어업선진화를 위한 구조조정

우리 어업의 선진화를 위해서는 현대적 어업자원관리 시스템 구축을 통한 자원관리의 선진화, 어업인의 안정적 소득 유지, 조업비용의 절감과 수산물 가격안정을 통한 어업경쟁력의 확보, 어선·어구 등의 현대화를 통한 조업조건 개선, 수산물 품질향상, 그리고 유통구조 개선 등 많은 과제가 해결되어야 한다. 이러한 어업선진화를 위한 실천방안의 하나로 어업 구조조정사업을 적극적으로 활용할 수 있다. 이는 구조조정을 통해 어업자원의 효과적 관리와 어업경영 및 어업경쟁력 등의 구조 개선효과는 물론, 어선현대화, 선단규모 축소 등을 통한 신조사

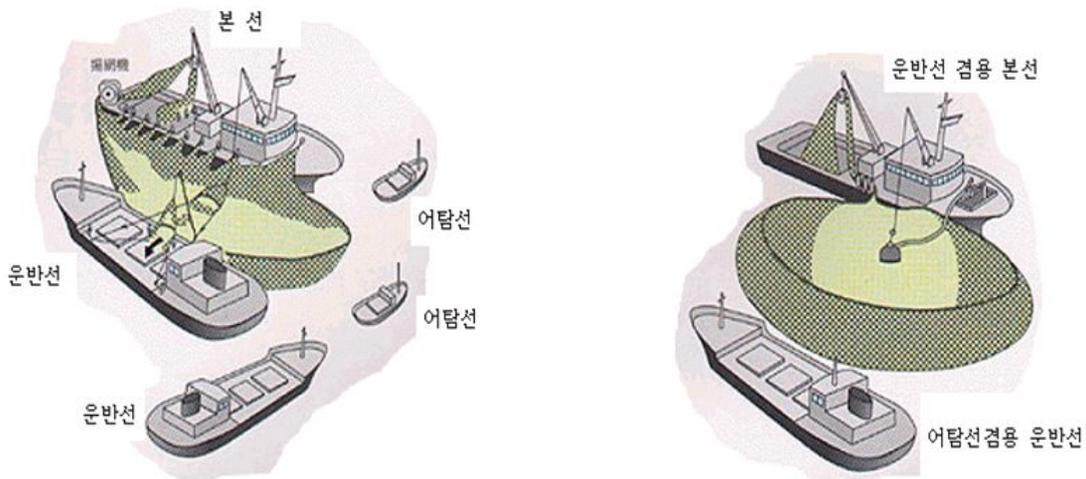
업에 구조조정을 활용하는 것이다. 이를 위한 방안은 다음과 같다.

① 어선 소형화 신조 지원

이는 기존 어선보다 축소된 크기나 톤수로 신조를 원할 경우 지원하는 방식이다. 이를 통해 어획노력량의 감축은 물론, 유류소비 절감에 따라 경제성 향상 및 이산화탄소 배출량도 줄일 수 있다.

② 선단규모 축소 신조 지원

이는 기존의 선단(통) 규모를 축소할 경우, 신조를 지원하는 형식의 구조조정이다. 선망어업의 경우 기존 5~6척에 달하는 기존의 선단조업으로는 인건비, 유류비등의 절감에 한계가 있다. 따라서 선단조업시스템의 재정립을 통해 소선단화 조업시스템을 구축할 필요성이 오래전부터 제기되어 왔다. 이는 2~3척으로 축소하여 새로운 조업용도에 맞추는 한편 어선내 어선원들의 거주성을 향상되도록 신조를 하는 것이다.



<그림 4-1> 일본 대중형선망 2척구성선단 조업시스템 비교

이는 고정비용 절감을 통한 채산성 확보, 2011년 국제노동기구(ILO) 어선원노동 협약 시행 대비 등을 위해 시급히 해결되어야 할 문제이다. 위의 <그림 4-1>에서 보는 바와 같이 실제 일본의 경우, 그림에서 보듯 대중형선망과 대형건착망 등에 있어 오래 전부터 이러한

선단규모 축소를 위한 시험 조업에 나서 본격적으로 추진하고 있으나, 우리나라는 이에 대한 연구가 부진한 동시에 관련 업계의 여건상 정부 지원 없이는 추진이 힘든 실정이다. 따라서 이러한 선단규모 축소 및 복지형 어선으로의 현대화를 지원하기 위한 어업구조조정이 필요하다. 선단 척수 감축시 기존 2척의 선체평가액과 1척의 표준어선 건조비를 일부 지원(융자)하는 방식으로 지원이 가능한데, 물론 이러한 지원이 어획노력량이 증가하는 방향으로 추진되어서는 아니된다. 이러한 구조조정은 선단규모 축소를 통해 전체적인 어선감척 효과 및 유류사용 절감 등의 효과도 기대할 수 있을 것이다.

③ 연료 고효율 어선 신조 지원

이는 연료절약형 저탄소어선 대체 신조를 지원하는 방안이다. 즉 유류 고소비형 비효율 선박을 이용하는 업종의 에너지 효율화를 위해 감척과 신조대체를 병행하는 것이다. 우리 어업은 최근의 고유가 등 요소가격 상승에 대응하여 탄소에너지 절감형 기술개발 및 이를 적극 도입하는 비용절감형 생산체제의 구축이 시급히 요구된다. 그리고 노후 어선의 현대화를 통해 비용을 절감하고, 슬림화·합리화된 어선으로 대체하는 어선 현대화 사업을 적극 추진해야 한다.

또한 저렴한 혼합유 전용 급유선의 건조 및 동 절감장치의 설치비 등을 지원하여 어업의 생산시스템을 에너지 저소비형으로 개선하는 방안도 적극 마련되어야 할 것이다. 특히 유류고소비형 대형트롤과 선령 20년 이상으로 노후화된 대형쌍끌이어선의 에너지 소모율이 심각한 상태이므로 탄소저감 이행강제(탄소세, 탄소배출량 할당제 등)를 대비해 유류소모가 많거나, 노후화된 어선의 감척시 경제성 조업이 가능한 어선 규모화로의 대체를 지원한다.

6) 기후변화에 대응한 구조조정

기후변화와 수산부문의 관련성은 일방적이지 않다. 즉, 어업생산 활동이 기후변화에 영향을 주는 경우와 기후변화로 인해 어업활동이 영향을 받는 양자 모두 해당한다. 먼저 어업활동이 기후변화에 영향을 주는 것은 조업시 유류소비가 이산화탄소등 배기가스를 배출하는 것으로, 이는 저탄소 녹색성장 정책의 추세에 맞추어 개선되어야 할 것으로 지적받고 있다. 특히 어선에서 사용하는 연료는 일반 자동차 배기가스 규제와는 달리 그동안 별다른 규제를 받지 않았다.

그러나 앞으로는 이에 대한 규제가 강화될 것이며, 이에 따라 저탄소 어선으로의 개조, 고연료 어선의 감척, 근해어업보다 연료를 적게 사용하고 기후변화에 대응이 유리한 연안어업의

육성 등 탄소이행강제와 같은 기후변화에 따른 저탄소 어업생산구조로의 변화를 모색하고 있다. 따라서 이들 연료고소비형 어선에 대한 대체 신조 등을 어업구조조정 차원에서 접근하여 어업구조조정을 활성화 할 필요가 있다.

한편으로 기후변화로 인해 연근해 어종의 변화에 예상되고 있다. 실제 최근 들어 해수 온도의 상승 등으로 우리 연근해 어종이 변화하고 있으며, 이에 따라 자원량 변동에 따른 업종 개편, 조업구역 변경 등의 어업구조개편 정책이 필요하다. 이에 대해서도 어업구조조정 정책 차원에서 이들 어업에 대한 감척을 시행할 필요가 있다.

7) 국제수산물질서에 순응하는 구조조정

인접국과의 어업협정과 국제수산물질서 변화, 그리고 FTA 체결과 WTO/DDA 수산물보조금 협상 등 외부적 영향에 탄력적으로 대응하기 위한 구조조정을 활성화 할 필요가 있다. 이를 유형별로 요약하면 다음 몇 가지를 들 수 있다.

① 어업협정에 따른 구조조정

그동안 한일어업협정의 체결에 따라 국제감척의 형태로 많은 수의 근해어선을 감척하였다. 이러한 인접국과의 어업협정에 따른 감척 수요는 앞으로도 지속될 것으로 보인다.

② 해양생태계 보호를 위한 구조조정

최근의 국제수산물질서는 지속가능한 수산업이 실현을 목표로 어업자원 보호를 위한 어획능력 관리, 해양환경생태계의 보호 등을 위한 유무형의 규제를 강화하고 있다. 특히 지난 2006년 UN은 공해상 저층어업을 대상으로 심해어업자원과 취약한 해양생태계의 보존관리를 위한 결의(UNGA 결의 61/105)를 채택하는 등 국제적 규제를 강화하고 있다.

이는 비록 공해상을 대상으로 하고 있으나, 관련 FAO 지침은 각국의 독자수역에서도 이를 적용할 수 있도록 하고 있다(FAO 심해어업관리국제지침 제10조). 따라서 우리 연근해 해양생태계에 부정적 영향을 미치는 연근해 저인망류에 대해서도 해양생태환경 보호 차원에서 구조조정을 시행할 필요가 있다. 이는 국제수산물질서에 부합하는 한편, 해양생태계 보호를 통해 우리 어업의 지속성에도 기여할 것이다.

③ 수산물보조금 개편에 대응한 구조조정

WTO/DDA 협상결과에 따라 우리나라의 수산물보조금의 커다란 변화가 불가피해졌다. 그러므

로 향후 금지될 보조금에 대한 의존도가 컸던 업종과 어종에 대한 구조조정이 불가피하다. 특히 향후 면세유와 영어자금 등 생산보조적인 보조금 지급이 중단될 경우 대규모 조업중단 사태가 우려되는 만큼, 이를 해소하기 위한 구조조정 사업을 시행하여야 할 것이다.

④ FTA 체결에 따른 구조조정

현재 우리나라는 미국, EU 등과의 FTA 비준을 앞두고 있는 상태이며, 페루등과는 FTA 협상을 진행하고 있다. 특히 주요 수산국인 페루와의 FTA는 우리 수산부문에 많은 영향이 예상되는데, 특히 오징어어업에 대한 구조조정이 필요할 것으로 보인다. 이와 같이 국제수산물시장과 대외 경제환경의 변화에 대응한 구조조정의 활성화 역시 필요하다.

8) 업계 자율적 구조조정의 제도적 활성화

앞서 언급한 바와 같이 효과적 구조조정을 위해서는 관련 어업인(업계)들의 적극적인 참여와 이해가 필수적이다. 이를 위해 구조조정협의회 등의 조직을 신설하거나, 업종별 수협, 자율어업공동체, 어촌계, 영어법인 등의 기존 조직과 단체를 통한 자율적 구조조정이 제도적으로 활성화 되어야 한다. 또한 중앙정부의 획일화·경직화된 구조조정에서 벗어나 지역별로 차별화 내지 특화된 구조조정이 필요한 만큼, 앞으로는 당해 지자체의 기능과 역할이 중시되어야 한다.

따라서 이들 업계, 조직, 단체 등이 자율적으로 구조조정계획을 수립하고, 이를 당해 지자체와 협의를 거친 후 지자체를 통해 구조조정의 기획 및 계획서를 작성, 이를 중앙정부에 제출하면, 정부가 이를 승인·지원, 감독하는 방식으로 전환할 필요가 있다.

9) 입찰제의 도입

현재까지 근해어선 구조조정시 어업인들에 지급되는 폐업지원금은 평가기관이 각 어업인별로 3년간의 평년수익액을 평가하여 지불하여 왔다. 그러나 이러한 지원액 결정 방법은 경쟁력이 높은 어선 즉, 경영 능력이 우수하거나 선박 성능이 양호한 어선이 한계 어선보다 지원액이 높게 평가되어 경쟁력이 높은 어선이 퇴출하기에 유리하게 작용하였다.

따라서 지원액 평가 후에 지원액에 불만이 있는 어업인들이 감척수혜를 포기하는 경우가 빈번히 발생하였으며, 이 경우 다시 사업 희망자를 선정하여 지원금을 새롭게 평가하는 절차를 거쳐야 함으로써 감척사업기간이 당해 연도에 끝나기 어려울 정도로 오랜 기간이 소요되었으

며 결국 행정력과 예산의 낭비를 초래하는 요인으로 지적되고 있다.

연안어업 구조조정시 시행되고 있는 폐업지원금 입찰제는 다음과 같은 장점이 있다. (a) 어업인이 자신의 수령액을 예상하고 대상자 선정에 능동적으로 참여할 수 있고, (b) 어업자 자신이 지원액을 확정함으로써 감척사업에 대한 불평을 해소할 수 있으며, (c) 예산을 효율적으로 이용할 수 있고, (d) 어로 활동에서 경쟁력이 부족한 어업자가 퇴출되기 쉬운 제도이며 이로써 어업구조조정 사업이 합리적으로 수행될 것으로 예상된다. 이는 것이다.

반면 단점으로는 (a) 기존 평가에 의한 감척어업인들과의 형평성 문제가 발생 가능하며, (b) 사업시행 초기 새로운 제도의 도입에 따른 혼란 야기가 우려되고, (c) 응찰자들의 담합행위 가능성과, (d) 평가방식보다 지원금이 적을 경우 사업 참가자가 없이 사업이 실패할 가능성이 있다는 점이다.

이러한 예상되는 문제점을 해결하기 위해서는 기존 평가에 의한 감척 어업인들과의 형평성을 유지하기 위해 기초금액 산정시 기존 근해어선 감척사업을 위해 어업인들에게 지급되었던 폐업지원금 수준을 고려할 필요가 있다. 그리고 사업시행 초기 새로운 제도의 도입에 따른 혼란을 방지하기 위하여 어업인들을 대상으로 입찰제 도입에 대한 효과를 적극적으로 홍보하도록 한다. 또한 응찰자들의 담합행위를 방지하기 위해서는 어선척수가 적은 업종은 통합하여 입찰하고, 입찰방식에서는 기일 입찰보다 기간입찰이 담합방지에 유리할 것으로 보인다.

한편 입찰제로 이행하더라도 현행 3년간 평균수익액의 50% 정액제로 일원화된 폐업지원금 지원방식을 유가(면세유 가격)에 연동해 이원화할 필요가 있다. 이는 석유가격 안정시에는 감척 수요자가 정부 목표에 미달하는 경우가 발생하므로 50~80% 범위내에서 폐업지원금 정액제를 실시하고, 감척수요가 정부목표를 상회하는 유가 상승시에는 폐업지원금 입찰제(80%)를 실시해 우선 희망자부터 감척하도록 하는 방안이다. 이러한 유가연동입찰제는 폐업지원금의 탄력적 운영방안의 하나로 근해어업의 구조조정 활성화에 유용한 정책수단이 될 것으로 보인다.

제5장

외국 어업구조조정 사례 분석

제5장 외국 어업구조조정 사례 분석

본 장에서는 외국의 어업구조조정 사례를 살펴보았다. 외국의 사례분석에 있어서는 미국, 노르웨이, 일본, 대만 등 주요국들의 어선감척사업 사례를 살펴보고, 향후 우리나라 어업구조조정을 위한 시사점을 정리해 보았다.

제1절 주요국의 어업구조조정 실태 분석

1. 미국

가. 개요

미국에 있어서 상업적 어업수역의 관리는 주 정부와 연방 정부로 나뉘어져 행해지고 있다. 주 정부는 그들의 관할해역에 있어서의 어업활동에 대한 허가를 행하고 있으며, 각종 규제들을 개발하고, 강화하여 어업관리를 행하고 있다. 주 정부 관할해역 밖의 경우는 미국 상무부 소속의 수산국(National Marine Fisheries Service, NMFS)이 어업활동에 대한 허가를 행하고, 어업관리를 위한 각종 규제를 개발하고 통제하고 있다.

NMFS는 8개의 지역어업관리위원회(regional fishery management council)와 협력해서 어업관리를 행하고 있는데, 이들 위원회는 어업관리에 관한 구체적인 관리계획이나 각종 관리수단들을 개발한다.

나. 어선감척사업 사례

1976년 이후 현재까지 10개의 어선감척사업이 진행되었는데, 사업비는 총 1억 6천만 달러

가 소요되었다. 이 사업비 중 약 87%에 해당하는 1억 4천만 달러는 1995년 이후 추진된 어선감척사업에서 사용되었다. 그리고 나머지 2천만 달러는 1970년대와 80년대 북서지역 연어 어업 어업인들의 지원을 위한 프로그램에 사용되었다. 미국 어선감척사업에 대해 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 베링해 명태어업 어선감척사업

비용이 가장 많이 소요된 베링해 명태어업(Bering Sea Pollock Fishery)에 대한 어선감척사업은 1998년 당시 미국 어업법(American Fisheries Act) 하에서 시작되었다. 동법에서는 NMFS로 하여금 30척의 공모식 트롤어선 중 9척을 감척하도록 하였다. 총 감척사업비는 90.2백만 달러로 이 중 15.2백만 달러는 연방정부의 기금으로부터 활용되었고, 나머지 75백만 달러는 연방 용자로부터 활용되었다. 연방 용자의 경우 향후 30년간 잔존 어업자들이 명태 어획에 따른 비용(fee)을 지불함으로써 변제하도록 하였다.

2) 뉴잉글랜드 저서어업 어선감척사업

미국 역사상 두 번째로 비용이 가장 많이 소요된 뉴잉글랜드 저서어업(New England Groundfish Fishery)에 대한 어선감척사업은 1994년 긴급보완조치법(Emergency Supplemental Appropriation Act) 하에서 1995년 6월과 1998년 5월 사이에 걸쳐 추진되었다.

NMFS 79척의 어선과 허가권을 감척하는데 총 24.4백만 달러를 사용하였고, 감척대상이 된 어선들의 경우 폐기하거나, 침몰시키거나, 혹은 어업 이외의 활동을 위해 사용되어지도록 하였다.

3) 북서지역 어선감척사업

미국 역사상 가장 긴 어선감척사업은 1976년에 시작되었는데, 여기에서는 북서지역 어업허가권과 연어어업 어선에 대한 감척을 목표로 5개의 분리된 프로그램들이 추진되었다. 이들 프로그램 중 3개의 프로그램에 대해서는 총 20.5백만 달러가 투입되었으며 미국 어업법 하에서 1976년과 1986년 사이에 실시되었다. 나머지 2개 프로그램에서는 총 14백만 달러가 소요되었으며, 어업법 하에서 1995년부터 1998년 기간 동안 추진되었다.

5개 어선감척사업 프로그램 모두 워싱턴 주에 의해 실시되었으며, 주의 어업허가권을 환수하였다. 어업허가권 환수에 있어서는 감척대상 어업자들로 하여금 향후 10년간 상업적 연어어업을 행하지 못하도록 하였다.

4) 기타 어선감척사업

이 외의 미국 어선감척사업으로는 텍사스 주 정부가 멕시코만 새우 어업의 허가권을 감척하는 사업을 추진하였고, 그리고 알래스카 Glacier 만에서의 게 어업에 대한 어선감척사업이 실시되었다. 이들 어선감척사업에서는 총 10.4백만 달러가 연방정부 기금으로 사용되었다.

다. 미국 어업구조조정의 시사점 및 교훈

1) 어업 재진입에 대한 규제 필요

어업자들의 어업 재진입에 대한 규제가 없을 경우 어선감척사업에 대한 기대효과는 사라질 것이다. 뉴잉글랜드, 베링해 명태 어업, 그리고 워싱턴 주 연어어업에 대한 어선감척사업 추진 결과 초기에 각 어업의 어획능력이 10~24% 정도 감축되었다. 하지만 뉴잉글랜드의 경우 감척대상 어업인들이 이전의 어선과 허가권 사용을 제한하지 못해 어선척수가 오히려 점차 증가하게 되었다.

이와 반대로, 베링해 어선감척사업의 경우 추가적인 어선의 진입을 법적으로 효과적으로 규제하여 어선감척사업 후 어획능력의 재증강 현상이 일어나지 않았다. 그리고 워싱턴 주 연어어업의 경우에는 어선감척사업 후 어선의 재진입에 대한 규제가 없었지만, 연어자원의 심각한 감소에 따라 어업으로의 어선의 추가적인 진입이 없었고 그 결과 어획능력이 다시 증강되지 않았다.

2) 잔존어선의 어획능력 증강 억제 필요

어선감척사업 후 잔존어업인들의 경우 어업활동에 대한 선점("race to fish")을 위해 그들 자신의 어획능력을 더욱 증강시킬 수 있다. 이러한 현상은 어업인들로 하여금 어획능력 증강을 위해 더 많은 투자를 하도록 한다. 즉, 어업인들은 가능한 한 많은 수익을 올리기 위해 어

구사용량을 늘리거나, 조업 시간과 인원을 증대시키거나, 어선의 현대화 등을 도모하고자 한다. 경제학적 관점에서 이러한 행동들은 결국 어업비용을 증가시키게 되고, 그 결과 어업이익은 감소하며 어업자원에 대한 부정적인 영향도 더욱 커지게 된다.

베링해 명태어업 어선감척사업의 경우 이러한 'Race to Fish' 현상을 잘 인식하고, 잔존 트롤어업의 소유자들로 하여금 어업협동조합(fishing cooperatives)을 만들도록 하였다. 이 협동조합은 특정 어종에 대한 어획할당량을 정하고, 각 회원들에게 배분함으로써 'race to fish' 현상이 일어나지 않도록 설계되었다. 특히 이러한 어획할당량 배분으로 인해 조합원 회원들은 어획능력 증강을 도모할 필요가 없게 되었으며, 오히려 자신들의 능력 범위 내에서 어업비용을 최소화하여 생산을 하는 것이 가능하게 되었다. 그 결과, 잔존 트롤어업 어선들의 어업이익은 더욱 증대되었고, 조업기간도 훨씬 길어지게 되었다.

3) 어선감척사업 추진에 대한 철저한 평가 필요

계획된 어선감척사업의 결과에 대한 평가는 반드시 향후 프로그램을 설계함에 있어 반영되어야 한다. 미국의 경우 NMFS가 어선감척사업에 대한 결과를 평가하고 있는데, 구체적인 평가에 있어서는 어선감척사업의 초기 목표가 잘 달성되고 있는지, 어획능력에 대한 어선감척사업의 효과 등을 점검한다. 그리고 이러한 평가 결과는 향후 관련 어선감척사업 프로그램 수립 시 아주 중요한 역할을 행하며, 어선감척사업의 효과를 보다 극대화할 수 있는 다양한 시사점을 제공해 줄 수 있다.

2. 노르웨이

가. 개요

노르웨이에 있어 어선감척사업은 1979년 이후 추진되기 시작하였다. 어선감척사업들은 다양한 기간동안 다양한 업종별 어선들을 대상으로 진행되었고, 어선감척사업의 주된 추진 목적은 잔존어선들의 수익성을 증대시키기 위한 것이었다.

1979 ~ 1995년 기간동안 어선감척사업의 대부분은 규모가 큰 업종인 대형선망어업과 트롤어업을 대상으로 실시되었다. 하지만 1998년 어선감척사업이 재기된 이후에는 어선길이 28m 이하인 소규모 어선을 주 대상으로 하였다. 그 이유는 큰 어선들의 경우 소위 '단위당 할당량

제도(unit quota regime)' 하에 있었는데, 이는 어선 간에 어획할당량을 자유롭게 사고 팔수 있도록 함으로써 어선의 어획능력 및 규모 관리가 자연스럽게 이루어질 수 있게 되었기 때문이다.

<표 5-1> 노르웨이 어선감척사업 실적(1979-1995)

해당 어업	예산(Million kroner)	감척 수
Coastal fleet	324.0	706
Sprat	6.3	26
Whaling	3.2	10
Trawling for pelagics	65.0	57
Trawling for cod	146.2	28
Purse seiners	449.7	102
Sealing	12.5	12
Small trawlers	10.7	4
Shrimp trawlers	2.3	1
Other	18.3	
Total	1,038.2	946

어선감척사업에 소요된 비용을 살펴보면 <표-1>에서 보는 바와 같이, 어선감척사업 초기에 보다 많은 비용이 투입되었다. 초기 투자비용의 거의 절반이 대형선망어업 어선감척사업에 투입되었고, 약 15% 정도가 트롤어업 어선감척사업에 소요되었다. 이와 반대로, 1998년 이후의 어선감척사업에서는 이미 앞서 언급한 바와 같이, 어선길이 28m 이하의 소규모 어선에 집중되었다. 단, 예외적으로 2000년에는 예외적으로 전통적 어구를 사용하는 20m 이상의 어선에 대해서도 감척이 이루어졌다.

나. 어선감척사업의 사례 및 효과

1) 대형선망어업 어선감척사업

노르웨이에 있어 90피트 이상인 대형선망어선들은 1970년대 초반 이후 어업허가를 취득해야 했다. 하지만 허가를 사고파는 것을 가능하게 함으로써 어선들은 허가 구입을 통해 어선의

규모를 확대할 수가 있었다.

대형선망어선에 대한 어선감척사업은 1979년 어업부(ministry of fisheries)에 의해 시작되었다. 대형선망어업 어선감척사업의 실적은 아래 <표-2>에서 보는 바와 같다. 어선감척사업은 1979-83년 기간과 1987-91년 기간동안에 집중적으로 추진되었고, 102척의 어선이 감척되었다. 현재는 100척 미만의 대형선망어선들이 조업 중이다.

<표 5-2> 노르웨이 대형선망어업 어선감척사업 실적

기간	예산(Million kroner)	감척 수
1979-83	225.2	67
1984-86	24.5	5
1987-91	193.8	29
1992-93	3.0	1
	446.5	102

어선감척사업 실시 후 어선척수와 총 어획능력이 감소하기 시작하였다. 그리고 대형선망어업의 수익성도 크게 향상된 것으로 나타났다. 특히 어선감척사업 기간인 1979-2001년 동안 어선별 어업비용이 크게 감소한 것으로 나타나 어선감척사업에 따른 잔존어선들의 수익이 증대된 것으로 평가되었다.

2) 트롤 저서어업 어선감척사업

트롤 저서어업 어선감척사업의 실적은 아래 <표-3>에서 보는 바와 같다. 트롤 저서어업에 대한 감척사업은 1979-83년 기간과 1987-91년 기간동안에 집중적으로 추진되었고, 총 36척의 어선이 감척되었다. 어선감척사업 비용은 어선 자체를 폐기하거나 어업 이외의 다른 용도로 사용하는데 사용되어졌다.

1993년 이후에는 트롤어선에 대한 감척사업이 진행되지 않았지만, 1996년 '단위당 할당량 제도'가 새로이 도입되어 어선감척사업을 대신하게 되었다. 어선감척사업으로 인한 수익성 효과는 해당 어업자원의 변동에 따라 정확하게 평가하기 어렵지만, 대체적으로 1989년 이후 증가추세에 있는 것으로 평가된다.

<표 5-3> 노르웨이 트롤 저서어업 어선감척사업 실적

기간	예산(Million kroner)	감척 척수
1979-83	81.8	17
1984-86	16.1	3
1987-91	34.7	10
1992-93	38.0	6
총 합	170.6	36

3. 일본

가. 개요

제2차 세계대전 후, 일본 수산업의 진흥 및 발전은 식량 확보를 위한 우선적인 과제였고, 1952년 평화조약의 발효, 맥아더라인의 철폐, 그리고 이듬해 1953년의 어업법 특례법에 의해 어장의 확대와 어선의 대형화가 추진되었다. 그리고 1954년 어업의 전환·촉진에 관한 요강의 발표와 함께 연안어업과 마찰이 많은 어업을 근해 및 원양으로 전환하는 5개년 계획이 시작되었고, “연안에서 근해로, 근해에서 원양으로”라는 어업의 외연적 발전이 일본 어업정책의 핵심이 되었다.

가장 대표적인 어업이 「가다랑어·다랑어 어업」이지만, 이러한 어업은 200해리 체제 등 국제 규제의 강화와 자원수준의 저하 등으로 구조의 재편 과정에 있다. 어업조정이 일본 어업 정책상 오늘날의 가장 중요한 과제로 등장하였다. 그리고 국제 규제 또는 자원관리, 모든 경우에서도 어선감척이 그 중심이 되고 있다.

나. 어선감척사업의 역사

일본 어업에서 있어 어선감척사업의 역사는 1950년에 시작되었다. 1950년에 제정된 「수산 자원의 고갈방지법」을 토대로 사업이 실시되었고, 이러한 경위로 자원 고갈형 어선감척의 대표어업이 된 「일본 이사이(以西) 저인망어업」의 138척이 감척되었다.

그 후, 「연어·송어 유망어업」에서도 어선감척이 실시되었지만, 연어·송어의 경우는 소련의 불가닌라인¹⁾의 설정(1956년), 일·소 어업교섭에서 할당량 감소에 의한 것이고, 이런 의미에서 국제 규제형 어선감척의 전형이 된다. 「중형 연어·송어 유망어업」에서는 1955, 1956년(2년간) 3/4에 가까운 수치인 약 1,400척을 감척하는 대규모의 작업이 이루어졌고, 「모선(母船)식 연어·송어 유망어업」에서도 1959년 이후 순차적으로 어선감척이 실시되었다.

다랑어 어업의 경우는 유가(油價) 등 어업 비용의 증대, 어가(魚價)의 하락, 국제 규제의 강화 등의 요인이 복합된 것이고, 이것은 지금까지 세 번에 걸쳐 실시되었다. 이러한 어선감척의 대부분은 일부 남아 있는 어업자에 의한 상호 보상(공동 보상)이 이루어졌고, 기본적으로는 국가에서 보상금이 교부되었고, 그런 의미에서 국가 주도로 실시된 것이라고 말할 수 있다. 한편, 1971, 1972년의 「일본 이사이(以西) 저인망어업」(전체의 15%, 107척)과 1976년의 「원양 다랑어 연승어업」의 감척 등은 업계의 자주 감척으로 의무화되었고, 잔존(殘存) 어업자가 보상금을 전액 부담하는 형식으로 이루어지고 있다.

잔존(殘存) 어업자에 의한 「공동 보상」의 배경으로 「감척→자원회복」(또는 경합의 감소)→어획의 증가」를 상정한 수익자 부담의 방식을 생각할 수 있지만, 어획의 증가로 이어지지 않는 경우는 잔존(殘存) 어업자의 경영에 어려움을 가중시킬 수도 있을 것이다.

다. 어선감척사업 사례별 보상 실태

지금까지 일본에서는 여러 어업에 대한 어선감척사업이 실시되었다. 이러한 감척사업의 대부분은 일부 잔존(殘存) 어업자에 의한 상호 보상(공동 보상)이 이루어지고, 국가에서도 보상금, 소위 경비보전금을 중심으로 하는 구제비 교부금과 불요(不要)어선 처리비 교부금(어선을 처분하는 경우)을 교부하고 있다.

이러한 보상금의 수준은 국가 재정의 상황 등 다른 요인에 의해서도 좌우될 것이다. 북양어업을 예로 들면, 어선 1척 당 교부금액은 1985년도의 어선감척에 대해서는 제1~2차 감선(減船)(1977, 1978년도)에 비해 반액 이하, 1986년도 어선감척은 대략 30% 이하로 큰 차이가 발생하였다. 보상금의 근거 등에 대해 서술한 것은 많지 않지만, 보상금액의 기준은 총 톤수 75톤, 기관마력 150 마력 목선(木船) 1조(2척) 당 300만 엔 정도이고, 당시의 일본 이사이(以

1) 1955년의 해양생물자원의 유지에 관한 국제회의에서 소련이 주장. 이른바 모천국(母川國)주의를 토대로 한 공해어업에 관한 규제 조치.

西) 저인망어업의 「어권」의 가격에 맞는 금액이다.

1) 북양어업의 어선감척(제1차 어선감척)

소련의 200해리 어업전관수역을 설정하는 1977년의 일·소의 어업교섭은 미어획 할당량을 대폭 삭감하는 현상을 초래하였다. 이를 위해 23개의 업종에서 어선의 총 척수 3,163에 대해 1,025척[수산회사 경영의 모선(母船)식 연어·송어어업의 모선(母船) 등 5척은 제외됨], 실제로 32%를 초과한 대규모 어선감척을 어쩔 수 없이 하였다. 이러한 일본 어업 역사상 유례가 없는 북양어업의 어선감척에 대해 정부도 구제 대책을 실시하였다.

여기서 기본적인 방식은 ①소련이 200해리 수역을 실시하는 것을 고려하지 못해서 이루어진 어선감척이고, 국가 주도 하에서 구제 조치를 강구해야 하는 것이다. 하지만, 손실이 발생한 모든 것을 보상하는 것은 적당한 것이 아니며, 적절한 구제 조치에 대한 방안을 강구해야 한다.

② 구제는 어선감척에 의해 발생하는 손실경비의 보전과 영업상 지위의 손실, 즉 기대이익의 손실에 대한 보전의 양면에서 이루어져야 하고, 원칙적으로 전자에 대해서는 국가의 교부금 지급, 후자에 대해서는 잔존(殘存) 어업자에 의한 「공동 보상」을 한다. 또, 이것에 드는 자금의 융통 조치를 별도로 강구하는 것이 적당하다.

재료비, 노무비, 고정경비 등으로 구분하여 적산(積算)하는 손실경비는 별도로 하고, 영업상 지위의 손실이 어떻게 산정되는 지에 대한 관심은 높다. 이것에 대해서는 여러 사례를 토대로 한 이익의 자본 환원방식에 따라 산정되는 이익은 12.5년분(연 이율 8%)에 상당하는 금액으로 하고, 원칙적으로 1년분을 특별구제금에서 남은 11.5년분을 「공동 보상」으로 부담한다.

즉, 정부교부금은 경비보전금(4~7월의 출어를 할 수 없었던 기간의 소요 경비보전금)과 1어기분의 이익에 상당하는 특별구제금이 그 내용이다. 또한, 잔존(殘存) 어업자가 없는 경우는 모든 특별구제금(단, 12.5년분의 반을 한도로 함), 「공동 보상」의 부담 능력이 부족한 경우는 특별구제금에서 가산(加算) 조정하는 등의 조치도 실시하고, 최종적으로는 정부교부금 총액 797억 엔, 용자대상사업비 546억 엔을 23개 업종, 1,025척이 넘는 어선감척사업을 실시하였다.

2) 다랑어 어업의 어선감척

200해리 체제의 본격화를 전제로 하고, 국가업계 단체는 구조 재편의 검토를 추진하였지만,

1976년의 「어업경영의 개선 및 재건정비에 관한 특별조치법」(이하 「어업재건정비특별조치법」)의 제정을 계기로 어선감척이 구체화 되었다. 제1차 어선감척사업의 당초 계획에서는 1976~1979년도 4년간 20%(258척, 7만 톤)을 감척할 예정이었지만, 실제로는 1976년도에만 이것을 실시하였다. 주요 어장인 남태평양의 여러 나라가 연이어 200해리 전관수역을 설정하는 정세였고, 그 동향을 본 후 재검토하였다.

어선감척을 실시한 어업자에 대한 보상금은 「당해 어선이 속하는 조업단체의 최근의 어선 1척 당 평균 어획금액에 당해 어선의 최근 3년간의 평균 수익률을 더해 얻은 금액을 8%로 자본 환원한 금액」으로 하였고, 잔존(殘存) 어업자가 그것을 부담하게 하였다. 여기서는 앞서 서술한 「어업권 등의 소멸에 드는 보상」 기준이 적용되었을 것으로 추정된다. 이렇게 산정된 「공동 보상」은 총액 17억 엔이 조금 못되었고(톤 당 238(천 엔)), 농림수산성 공고(公庫)인 「어업경영개선지원자금(정비)」 주체로 차입, 조달되어 어선감척 대상어업자에게 지불되었다.

1981년과 1982년도에 실시한 제2차 어선감척(20%)은 자주 감척이라고는 하나 처음부터 「어선 1척당(평균 275톤) 2억 엔」의 선에서 내세우는 등 양상을 달리 하였다. 그 후에 나타난 「원양 가다랑어·다랑어 어업의 체제정비에 관한 소속어업자의 의견을 정리」한 것에서는 「어권(漁權) 단가×허가 톤수 + 실제 손실분(實損分)(정액)」, 구체적으로는 「350(천 엔) × 평균 선(船)형 279톤 + 1억 엔」으로 표현되고, 「어권(漁權)」가격이 기준이 되고 있다.

최종적으로는 제1차 어선감척에 비해 2배가 넘는, 톤당 540천 엔(총액 256억 엔)의 보상금이 지불되었다. 전년도의 매출 총이익이 마이너스라는 상황에서 「어업권 등의 소멸에 드는 보상」 기준이 방기(放棄)되었다고 생각이 드나, 그 금액이 아니면 감척대상 어업자를 확보할 수 없는 사정도 생길 것이다.

이렇게 추진된 것이 수산청에 의한 20% 어선감척을 하는 지원책의 전개라고 보면 된다. 수산청은 1982년도의 어업허가의 갱신에 즈음하여 어획노력량 삭감의 구체적인 방안으로 종래(매년) 해오던 조업기간을 일률적으로 「10개월」로 하였고, 톤수 보충선에 한하여 「매년」 변경 신청을 인정하였다. 그리고 정비계획 참가어선에 대해서는 이것을 실시한 것으로 간주한 것도 20%(164척) 어선감척 실현에 기여한 것이라고 할 수 있다.

3) 시사점

지금까지의 일본 어선감척사업에 대해서는 위에서 살펴본 바와 같이, 정부에 의한 구제금의 교부 또는 「어업재건정비특별조치법」 등 어업금융을 통한 「공동 보상」의 지원이 이루어져

왔다. 앞으로도 어업조정의 주체로서 어선감척이 의무화되겠지만, 앞에서 설명한 바와 같이 어획의 증가가 예상되지 않는 한 「공동 보상」은 생각할 수 없고, 이런 의미에서 어업금융의 역할은 극히 한정적이라고 말할 수 있다. 또, 이것의 중요성에 대한 인식을 높이는 것은 국가에 의한 「보상」적 대응이라고 할 수 있지만, 지금까지는 「보상」에서만이 아니라, 「구제」의 내용에 관한 정리도 해왔다.

어업법의 규정을 토대로 하고, 「어업권」의 취소와 변경에 대해 보상을 한 사례는 있지만, 「지정어업의 허가」의 취소와 변경에 대한 사례는 볼 수 없다. 국제 규제의 강화 등에 따른 어업재편정비대책으로 실시되고 있는 「국제어업재편대책」(1989년 내각회의에서 승인)과 같다. 이와 같은 사업에서는 「특정어업재편정비대책」으로 감선(減船)을 의무화하고 있지만, 그 내용은 ①어선감척 어업자 구제 대책으로 「구제비 교부금」, ②불요(不要) 어선의 처리대책으로 「불요(不要) 어선의 처리비 교부금」에 관한 지급이 중심이 되고 있다. 지금까지 7개 업종이 대상이 되었고, 총액 783억 엔이 지급되었다.

라. 어선감척사업의 효과

1) 원양 다량어 연승어업

① 감척의 실시

1981년, 1982년 2년간 합계 169척의 어선감척을 실시(기본 허가 척수에서 감척율 17.5%)하였고, 이것에 따른 허가 척수를 보면, 1981년 964척에서 1983년에는 770척으로 총 194척이 감척되었다.

② 감척 효과

생산량은 1979년~1981년 평균 236톤에서 1983년~1985년 평균 284톤으로 약 20% 증가하였고, 1989년~1991년의 불어기(不漁期)를 제외하고 1995년경까지 비교적 높은 수준에서 유지되었다. 그리고 생산액은 1979년~1981년 평균 244(백만 엔)에서 1983년~1985년 평균 325(백만 엔)로 약 33% 증가하였고, 1993년경까지 비교적 높은 수준에서 유지되었다.

어업지수의 개선 효과로는 1982년 이후 1989년까지 계속해서 어업지수를 개선하는 경향이 있었고, 1986년부터는 흑자가 되었다.

③ 감척 효과의 저해요인

1979년 말에 시작된 제2차 석유 위기에 의해 연유 등 어업용의 자재비가 폭등하였다. 그 영향으로 유가가 상승하여 1986년까지 어업지수의 개선 효과는 적었다. 그리고 1986년부터 엔화가 상승하였고, 1987년 이후 다랑어 청새치류의 수입량이 증대되었다. 이것에 의해 외국 어선의 조업이 활발하게 되었고, 자원·어장 및 시장의 경합이 격화 되었고, 「평성(平成) 경기」로 인해 어획량이 많을 때는 총 공급량이 안정되어 그 영향이 적었으며, 거품경제의 붕괴 후에도 총 공급량의 증대로 인하여 어가의 안정화 경향이 높아졌다. 또한 외국의 200해리 수역을 시작으로 남방 참다랑어의 대서양 조업규제가 강화되었다.

2) 붉은 대게 어업

① 감척의 실시

1989년에 니이가타현(新潟県) 1척, 토토리현(鳥取県) 4척, 시마네현(島根県) 5척, 합계 총 10척의 어선감척을 실시하였다. 이것에 의해 허가 척수는 총 43척(니이가타현(新潟県) 3척, 토토리현(鳥取県) 17척, 시마네현(島根県) 23척)에서 33척으로 감소되었다.

② 감척 효과

어선감척사업 전 3년간 평균(니이가타현(新潟県)은 2년간 평균)과 감척 후의 평균 어선 1척당 어획량을 비교하면, 니이가타현(新潟県)은 197.9톤~572.1톤, 토토리현(鳥取県)은 583.4톤~720.2톤, 시마네현(島根県)은 546.5톤~561.6톤으로 약간 증가 경향을 보였고, 세 현의 평균은 496.9톤~609.8톤 정도 증가하였다.

그리고 어선감척사업 전과 후의 생산액을 비교하면, 니이가타현(新潟県)은 48.3(백만 엔)~112.6(백만 엔), 토토리현(鳥取県)은 134.0(백만 엔)~143.6(백만 엔)으로 증가 경향을 보였지만, 시마네현(島根県)은 128.7(백만 엔)~116.0(백만 엔)으로 약간 감소하였다. 세 현의 평균은 111.5(백만 엔)~124.4(백만 엔)로 증가하였다.

4. 대만

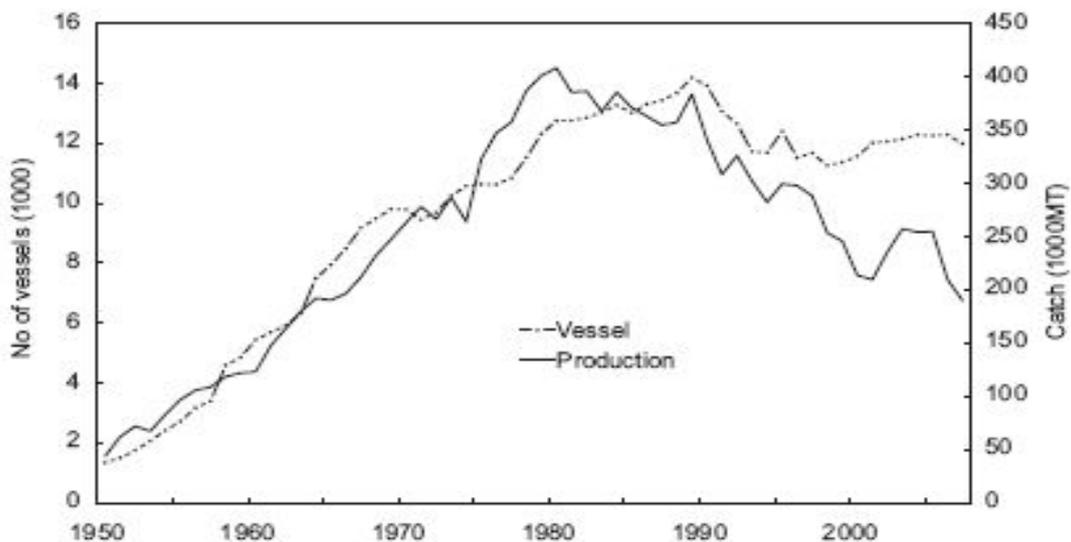
가. 개요

1950년 이후 어업이 발전된 대만은 세계적으로 중요한 어업국 중의 하나가 되었다. 과잉어획능력(overcapacity)에 직면하고, 관련 지역수산기구들(Regional Fisheries Management Organizations)에 의해 강한 비판을 받은 대만은 어획능력을 제한하기 위한 각종 규제들을 공식화할 뿐만 아니라 1991년부터 2008년까지 근해 연승어업 어선의 어획능력 30%와 연안어업 어선의 18%를 감척하는데 미화 약 3억 5천만 달러를 사용하였다.

나. 대만어업의 역사

1) 연안어업의 발전(1950-1980)

대만의 어업은 일본으로부터 도입되었다. 하지만 어업기반시설들은 대부분 제2차 세계대전 기간동안 파괴되었다. 타이완 정부는 일찍부터 어선을 만드는데 사적 부문(private sector)을 장려해 왔다. 1953 ~ 1973년 기간동안 다섯 번의 4개년 경제발전프로그램이 있었다. 그리고 미국, 세계은행, 아시아개발은행, 그리고 Sino-American Foundation으로부터 조성된 자금은 어업발전을 위해 용자되었다. 어선척수는 1950년 1,349척에서 1970년 10,515척으로 증가되었는데, 이들 90% 이상은 100톤 미만의 어선들이었다. 주요 어업은 트롤, 자망, 연승, 정치망, 그리고 선망 등이었다.



<그림 5-1> 대만 연안어업의 어선척수와 생산량 변화 (1950-2007)

어선척수의 급격한 증가는 연안지역에서 단위노력당어획량(catch per unit effort)을 감소시켰고, 이에 따라 대만 정부는 1967년 몇몇 주요 업종별 어선에 대한 어업허가를 동결했다. 이것은 대만의 어획능력 관리를 위한 첫 번째 규제였다. 그러나 이러한 조치는 다른 비규제 어업의 어선척수의 증가를 초래하였다. 1975년 대만 정부는 1973년 1차 세계 오일 위기에 기인하여 새로운 어선의 건조를 동결했는데, 여기서 원양 참치 연승어선은 제외되었다.

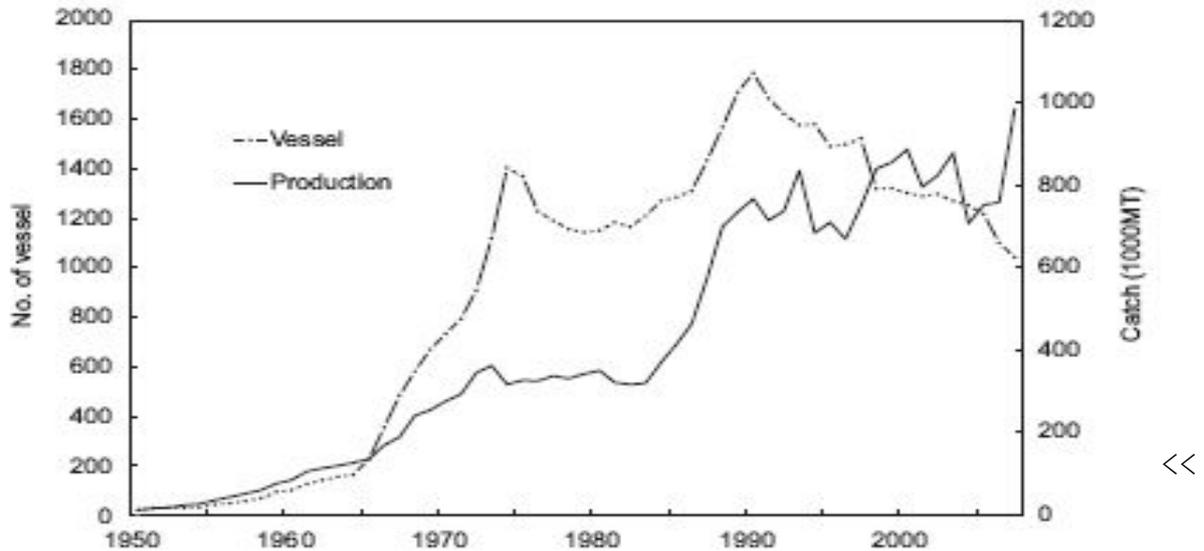
하지만 1980년대 들어서 20톤 미만 어선의 신조선 건조를 허용하였고, 더욱이 1983년에는 100톤 미만의 어선에 대한 신조를 허용하였다. 그 결과, 100톤 미만의 어선척수는 급격히 증가하여 1989년에 정점에 이르렀다. 하지만 같은 기간동안 어획은 감소경향을 보였다(<그림 5-1> 참조).

2) 원양어업의 발전(1965-1990)

1950년대에는 100톤 이상의 원양어선은 총 22척밖에 없었는데, 이들 중 81%는 또한 200톤 미만이었다. 대만 정부는 원양어업의 발전을 위해 민간 부문 장려를 위한 대부 지원(loan assistance)을 제공하였다. 호주 연안어업에서 조업 중인 대부분의 트롤 어업은 1960년대 초반부터 발전되었다. 이후 1960년대 후반에서 1970년대 초반, 참치 연승, 오징어 채낚기, 그리고 참치 대형 선망어업이 성공적으로 발전하였다. 1974년 어선척수는 총 1,403척이었고, 이 중 200톤 이상인 어선이 전체 어선 중 40% 정도였다.

주요 연안 국가들의 200마일 EEZ 선포 이후 트롤어업 어장의 감소와 세계적인 오일 위기로 인하여 원양어업의 발전은 1970년대 중반과 1980년대 동안 침체기에 접어들었다. 하지만 이와 반하여, 냉동 참치 어업과 오징어 어업은 더 높은 어업이익과 남서부 대서양 지역의 새로운 어장의 발견으로 크게 번성하였다.

게다가 대만 정부는 1988년 700톤 이상의 대형 선망과 참치 연승어선의 신조를 위해 용자를 지원하였다. 이러한 상황 아래, 150척의 연승어선과 22척의 대형 선망어선이 1988~1990 기간동안 건조되었다. 대만의 원양어업 어선척수는 1990년 총 1,786척으로, 이들의 생산량은 767,000톤 그리고 생산액은 미화 11억 달러에 달했다(<그림 5-2> 참조). 1990년대 초반 동안 대만의 참치 생산은 일본과 인도네시아에 이어 세계에서 세 번째를 차지하게 되었다.



<그림 5-2> 대만 원양어업의 어선척수와 생산량 변화 (1950-2007)

3) 어획능력 제한 규제

발전의 40년 후, 대만의 연간 생산량과 생산액은 1991년 1.455 백만 톤에 달했다. 어선척수는 연안과 원양어업을 합해 총 15,706척이었다. 원양어선은 총 어선척수의 약 11% 수준이지만 생산량에서는 53% 이상을 차지하고 있다. 그러나 생산은 어선척수가 증가하는 만큼 비례하여 증가되지 않았고, 특히 연안어업에서 생산량의 큰 감소경향이 나타났다. 어획능력을 관리하고, 다양한 변화에 적응하기 위해 다양한 수단들이 공표되어졌다(<표-4> 참조).

① 진입제한

1991년 어선건조에 대한 제한은 2000톤 이상의 운반선을 예외로 모든 업종별 어업에 적용되어졌다. 이러한 규제 하에서 어선 소유주는 새로운 어선을 건조하기 위해서는 사전에 동일한 업종에서 동일한 톤급의 어선 하나를 최소한 감척시켜야 한다. 그 이후 모든 어선에 대한 총 어선척수와 톤수는 규정된 제한 범위 내에서 관리되어졌다.

② 공해 유자망어업 금지

대만의 공해 유자망 어업은 1980년대 빠르게 성장했다. 북태평양과 인도양에서 조업하는 어선척수는 1980년대 후반 약 300척 정도였다. 1992년 12월 31일 공해상 모든 대규모 유자망어업에 대한 국제적 모라토리엄이 UN에 의해 채택된 Resolution 46/125에 따라 대만 정부는 유자망 원양어업의 금지하는 규정을 만들었다. 그리고 원양 유자망 어선 소유자들에게 조업 중단과 다른 유형의 어업으로 전환하도록 요구하였다.

<표 5-4> 대만의 어획능력 관리 정책 및 규제

연도	정책 및 규제
1952-1960	소형 어선의 건조를 장려하는 첫 번째 그리고 두 번째 4개년 경계개발계획
1961-	대형 어선의 건조를 장려하는 세 번째 경제개발계획
1967	120톤 미만의 bull trawl 어업과 300톤 미만의 otter trawl 어업의 허가 동결
1975	원양 참치 연승과 원양 트롤어업 제외한 어업허가 동결
1980	20톤 미만 어선 건조 허가
1983	100톤 미만, 1000톤 이상 트롤어선, 700톤 이상의 원양어선에 대한 건조 허가
1989	어선 건조 허가 및 허가 발급에 대한 규제, 1000톤 이상의 선망어선과 2000톤 이상의 운반선을 제외한 모든 어선에 대한 진입 제한
1991	유자망 어업 관리에 대한 규제 강화
2004	둘 이상의 작은 어선의 허가를 이용하여 100톤 이상의 대형 어선 건조 금지
2005	어선의 수출에 대한 허가 규제
2006	어선 길이에 의해 정의된 어선 규제
1991-1995	모든 노획된 어선에 대한 자발적 어선감척사업 프로그램
2000-	2000년 이후 자발적 어선감척사업 프로그램(2008년까지 매년 알림)
2003-2008	2003년부터 2008년까지 자발적 계절적 어업휴업에 대한 규제
2006	2006년 남서부대서양에서의 오징어 채낚기 어업과 북서부대서양에서의 콩치류 어업에 대한 강제적 계절적 어업 휴업
2005-2007	2005년부터 2007년까지 심해 연승 어선 척수 조정에 관한 규제
2007-2009	2007년부터 2009년까지 연승어선에 대한 구조조정
2008	남서부 대서양에서의 오징어 채낚기 어업과 북서부 태평양에서의 콩치류 어업에 대한 계절적 어업 휴업 규제

③ 대규모 참치 연승어업 제한

대규모 어선의 높은 이동성과 지역수산기구들(RFMOs)에 의해 할당된 제한된 어획량을 고려하여, 참치 연승어선의 척수와 운조업활동에 대해 2003년 이후 통제해 왔다. 어선들은 사전 허가 없이 대양 사이에서 이전되도록 허락되지 않았다. 게다가 대만 정부는 또한 2004년 이후 대규모 어선의 척수를 제한하고자 하였고, 두 개 이상의 작은 어선을 폐기함으로써 100톤 이

상의 큰 어선 건조를 허용하지 않았다. 게다가 대만 정부는 RFMOs의 권고에 따라 원양 어선에 대한 조업금지 및 조업구역 조치와 개별 양도성 어획할당량 제도(individual transfer quota system)를 이행하였다. 어선 감시 시스템(vessel monitoring system), 통계적 문서 시스템(statistical documents system) 또한 관련 어선들에 대해 적용하였다.

기술적 현대화를 통해 100톤 미만의 어선이 공해에서 조업이 가능하게 되었고, 많은 지역수산기구들은 24m보다 더 큰 어선을 대규모 어선으로 정의했다. 이에 따라 2006년에 대만 정부는 100톤 미만이지만 24m 이상인 어선에 대해서는 100톤 이상의 어선에 대한 각종 규제를 따르도록 하였다.

④ 신조선의 수출에 대한 규제

대만 정부는 1991년 이후 국내 어획능력을 통제하기 위한 많은 규제수단들을 구축하였는데, 이것이 몇몇 어업자들로 하여금 새로운 어선 건조를 위해 오래된 어선을 다른 국가로 수출하도록 자극하였다. 하지만 국제적 어획능력의 증강을 억제하기 위해, 대만 정부는 1992년 이후 어선이 수출되는 동안 어업허가가 취소되도록 하였다. 이 규정 하에서 어업인들은 새로운 어선을 건조할 수 없을 뿐만 아니라 동시에 낡은 어선도 수출할 수 없게 되었다.

다. 어획능력 감축 프로그램

정책 규제의 불적절함에 보충하여 대만 정부는 더 나아가 의무적/자발적 어선감척제도와 계절적 휴어제를 도입하는 등 보다 다양한 어획능력 감축 프로그램을 채택했다.

1) 자발적 어선감척사업

해양자원의 감소를 피하고, UN General Assembly 동안 채택된 공해 유자망 어업에 대한 모라토리움을 따르기 위해, 대만 정부는 1991년부터 1995년까지 허가권과 어선 모두에 대한 첫 번째 어선감척사업을 추진하였다. 어선에 대한 감척 가격은 톤수에 기초하였는데, 가격은 톤당 미화 500달러 정도였다. 상한 감척 가격은 선박당 미화 220,000달러로 책정되었다. 이 어선감척사업을 통해 총 2,237척의 어선이 감척되었으며, 총 9천만 달러의 감척비용이 소요되었다.

두 번째 자발적 어선감척사업은 어획능력 관리에 관한 국제적 행동계획(IPOA-capacity)의

요구에 부응하고, 연안 해양자원을 보호하기 위해 2000년도에 실시되었다. 감척 가격은 다소 낮게 책정된 제1차 어선감척사업 시와 같았기 때문에 단지 다섯 척의 어선만이 감척되었다. 이에 대만 정부는 어선감척 가격을 올려야만 했고, 특히 작은 어선에 대한 감척 가격이 보다 높게 책정되었다. 최대 감척 가격은 작은 어선에 대해서는 톤당 미화 2,000달러로 설정되었고, 큰 어선에 대해서는 톤당 미화 500달러로 책정되었다. 이후 2006년까지 총 467척의 어선이 감척되었, 이 프로그램은 여전히 현재까지 시행 중에 있다.

앞서 언급한 어선감척사업은 특정한 어업을 대상으로 한 것이 아니었다. 이에 따라 대만 정부는 2007년 대규모 트롤어업과 소규모 연승어업에 대한 세 번째 자발적 어선감척사업을 추진하였다. 이는 1990년대 후반 조업어장 감소에 기인한 트롤어선의 감소 때문이었다. 소규모 참치 연승어업에 대해 WCPFC에서는 회원국들로 하여금 어획능력을 제한하도록 요구록 요구 어선감척 가격은 이전 프로그램들 보다 높게 책정되었고, 2008년도 어선감척사업에 있어서는 어업자원과 시장적 요소 때문에 날개다랑어(albacore) 연승어업과 오징어 채낚기 어업에 어선감척사업이 우선 추진되었다.

2) 대규모 참치 연승어선에 대한 강제적 어선감척사업

대만은 1990년대 이후로 어획능력을 제한해 왔고, 몇몇의 어업인들은 편의치적선(Flag of Convenience)의 형태로 어선을 확장시켰다. 한편, 눈다랑어 자원량 감소에 직면하여 많은 지역수산기구들은 이 어종에 대한 어획을 제한을 하거나, 어획 할당량을 설정하도록 하였다. 비록 감척 가격이 참치 연승어업 허가권에 대해 2002년에 증가하였지만, 감척된 어선은 없었다. 그리고 이러한 과잉어획능력 상황이 대서양에서 대만 연승어선의 불법어업과 눈다랑어에 대한 과잉 어획을 야기했다고 2004년도에 일본이 ICCAT 회의에서 보고하였다. 이후 ICCAT에서는 어업자원의 관리 및 보존 조치를 위반한 대만 어선의 사례를 확인하였고, 이에 대하여 160척의 참치 연승어선을 감척할 것을 대만 정부에게 요구하였다.

ICCAT 권고에 따라 대만은 2005년부터 2007년까지 세 개의 대양에서 어획할당량 제한과 함께 총 183척의 참치 연승어선을 감척할 것을 결정하였다. 참치 연승어업의 높은 수익에 기인하여, 감척 가격은 더욱이 톤당 미화 2,200달러로 증가하였다. 이러한 감척사업에 대해 대만 정부는 어선감척 비용의 43%를 부담한 반면, 참치 연승업계에서 57%를 부담하도록 하였다. 특히 업계에서는 그들이 일본에 냉동 참치 1톤을 판매할 때 미화 30달러를 지불해야만 했다. 이 어선감척사업에 대한 총 예산은 미화 2억 2천만 달러에 달했다. 그리고 본 사업은 2007년도에 완료되었는데, 어획능력의 약 30% 감축과 20,000-25,000톤 참치 및 참치와 같

은 어종의 어획량 수준으로 최종 보완되었다.

위에 말한 어선감척사업 프로그램의 과정 중에 정부는 2007년까지 미화 총 3억 4천 6백만 달러의 총 예산을 배정했다. 그 결과 구체적으로 총 어선척수의 18.4%인 2,887척의 어선이 감척되었으며, 총 톤수의 24.9%인 239,400톤의 톤수가 감척되었다(<표 5-5> 참조)

<표 5-5> 대만의 어선감척사업 추진 실적

기간	프로그램	접근 유형	감척 수	톤수 감소	선단감소(%)	예산(US\$)
1991-1995	All fisheries	Voluntary	2,237	118,000	14.2	90 million
2000-	All fisheries	Voluntary	467	23,400	4.0	36 million
2005-2007	Bigeye tuna logline	Mandatory	183	98,000	30.0	220 million
2007-2009	Specific fisheries	Voluntary	-	-	-	-

3) 자발적 계절적 어업 휴업 프로그램

어선감척사업은 낮은 감척 가격으로 인하여 다소 비효과적이게 되었다. 이러한 어선감척사업과 더불어 대만 정부는 2003년 이후 “계절적 휴어제에 대한 보조금 프로그램”을 추진하였다. 이전 연도에 적어도 120일 동안 어업 조업을 중단한 소규모 연안 어선들이 이 프로그램에 대해 적용 가능하였다. 보조금은 어선 톤수에 따라 지원되었는데, 평균 크기 100톤 어선의 경우 보조금은 한 해 동안 미화 1,150달러가 지원되었다. 2003 ~ 2007 기간동안 총 6,900척의 어선이 이 프로그램에 참가하였고, 연간 총 847,000일의 조업일수가 감소한 것으로 평가되었다.

4) 강제적 계절적 어업 휴업 프로그램

강제적 계절적 어업 휴업 프로그램은 단지 오징어/꽁치류 어업에 대해서만 추진되었다. 오징어 어선척수는 약 100척이었고, 중요 어장은 남서부 대서양이다. 오징어 자원의 높은 변화와 항해에 대한 높은 비용을 고려할 때, 대만 오징어 협회는 어선척수를 감축할 계획으로 있었다. 하지만 어선감척 가격이 너무 낮아 어선감척사업은 추진되지 않았으며, 대신에 정부와 협상 이후, 강제적인 계절적 휴어제가 2006년부터 2008년까지 실시되었다. 그리고 이 휴어제에 있어서는 조업 기간 동안 전체 어선의 18%가 휴어제에 동참할 것이 요구되었다. 보조금은

톤별로 최대 미화 55,000달러로 책정되었다. 이러한 강제적 계절적 휴어제는 또한 2008년도에 북대평양 콩치류 어업에 대해서도 실시되었다. 계절적 휴어제에 대한 구체적인 추진실적은 <표 5-6>에서 보는 바와 같다.

<표 5-6> 대만의 계절적 휴어제 추진 실적

기간	프로그램	접근 유형	금어 횟수	휴어 일수	참여율(%)
2003-	Coastal fisheries	Voluntary	6900 per year	847,000 per year	50
2006	Southeast Atlantic squid fisheries	Mandatory	19	120 days per vessel	18
2008	Southeast Atlantic squid fisheries	Mandatory	19	150 days per vessel	18
2008	North East Pacific saury fisheries	Mandatory	12	120 days per vessel	18

제2절 외국 어업구조조정 사례로부터의 시사점 및 교훈

1. 미국 어업구조조정의 시사점 및 교훈

가. 어업 재진입에 대한 규제 필요

어업자들의 어업 재진입에 대한 규제가 없을 경우 어선감척사업에 대한 기대효과는 사라질 것이다. 뉴잉글랜드, 베링해 명태 어업, 그리고 워싱턴 주 연어어업에 대한 어선감척사업 추진 결과 초기에 각 어업의 어획능력이 10~24% 정도 감축되었다. 하지만 뉴잉글랜드의 경우 감척대상 어업인들이 이전의 어선과 허가권 사용을 제한하지 못해 어선척수가 오히려 점차 증가하게 되었다.

이와 반대로, 베링해 어선감척사업의 경우 추가적인 어선의 진입을 법적으로 효과적으로 규제하여 어선감척사업 후 어획능력의 재증강 현상이 일어나지 않았다. 그리고 워싱턴 주 연어어업의 경우에는 어선감척사업 후 어선의 재진입에 대한 규제가 없었지만, 연어자원의 심각

한 감소에 따라 어업으로의 어선의 추가적인 진입이 없었고 그 결과 어획능력이 다시 증강되지 않았다.

나. 잔존어선의 어획능력 증강 억제 필요

어선감척사업 후 잔존어업인들의 경우 어업활동에 대한 선점("race to fish")을 위해 그들 자신의 어획능력을 더욱 증강시킬 수 있다. 이러한 현상은 어업인들로 하여금 어획능력 증강을 위해 더 많은 투자를 하도록 한다. 즉, 어업인들은 가능한 한 많은 수익을 올리기 위해 어구사용량을 늘리거나, 조업 시간과 인원을 증대시키거나, 어선의 현대화 등을 도모하고자 한다. 경제학적 관점에서 이러한 행동들은 결국 어업비용을 증가시키게 되고, 그 결과 어업이익은 감소하며 어업자원에 대한 부정적인 영향도 더욱 커지게 된다.

베링해 명태어업 어선감척사업의 경우 이러한 'Race to Fish' 현상을 잘 인식하고, 잔존 트롤어업의 소유자들로 하여금 어업협동조합(fishing cooperatives)을 만들도록 하였다. 이 협동조합은 특정 어종에 대한 어획할당량을 정하고, 각 회원들에게 배분함으로써 'race to fish' 현상이 일어나지 않도록 설계되었다. 특히 이러한 어획할당량 배분으로 인해 조합원 회원들은 어획능력 증강을 도모할 필요가 없게 되었으며, 오히려 자신들의 능력 범위 내에서 어업비용을 최소화하여 생산을 하는 것이 가능하게 되었다. 그 결과, 잔존 트롤어업 어선들의 어업이익은 더욱 증대되었고, 조업기간도 훨씬 길어지게 되었다.

다. 어선감척사업 추진에 대한 철저한 평가 필요

계획된 어선감척사업의 결과에 대한 평가는 반드시 향후 프로그램을 설계함에 있어 반영되어야 한다. 미국의 경우 NMFS가 어선감척사업에 대한 결과를 평가하고 있는데, 구체적인 평가에 있어서는 어선감척사업의 초기 목표가 잘 달성되고 있는지, 어획능력에 대한 어선감척사업의 효과 등을 점검한다. 그리고 이러한 평가 결과는 향후 관련 어선감척사업 프로그램 수립 시 아주 중요한 역할을 행하며, 어선감척사업의 효과를 보다 극대화할 수 있는 다양한 시사점을 제공해 줄 수 있다.

2. 각국의 어업구조조정의 시사점 및 교훈

가. 사후적인 감척사업을 실시하기 보다는 과잉능력(over-capacity)과 남획(over-fishing)을 방지하는 것이 훨씬 수월하고, 효과적이며, 경제적이다.

나. 어선감척사업의 실효성을 거두기 위해서는 몇 가지 선행조건이 충족되어야 하는데, 무엇보다 어선이나 허가 등록(registration of licenses and vessels)에 대한 관리가 철저해야 감척대상 어선그룹을 명확하게 설정할 수 있으며, 감척사업을 효과적으로 추진할 수 있다.

다. 어선감척사업은 공공부문과 민간부문 그리고 다른 관련 이해관계자들의 협력(cooperation)과 공동관리(co-management)를 통해서 가장 효과적으로 추진될 수 있다. 특히 관련 업계의 강력한 참여와 의지가 어선감척사업의 성공 확률을 높이는데 크게 기여할 수 있다. 또한 워크숍 및 자문회의를 통해 이해관련자들이 서로 의견을 교환함으로써 보다 실효성 있는 어선감척사업 프로그램을 설계할 수 있고, 이를 바탕으로 효과적인 감척사업을 추진할 수 있다.

라. 도덕적 해이(moral hazard) 문제가 발생할 수 있다. 감척대상이 되는 어선들은 잔존어선들에 비해 대게 오래되었거나 비생산적인 어선들이다. 따라서 어선감척사업은 어떠한 경우에도 퇴출될 수밖에 없는 한계적 어선에 대한 퇴출을 보다 촉진시키는 역할만을 수행할 수 있다. 또한 상대적으로 비활동적인 어선에 대한 감척사업으로 어업 전체의 경제적 생산효율성이 크게 증가되지 않을 뿐만 아니라 어업자원의 회복에도 크게 기여하지 않을 수 있다. 따라서 어선감척사업에 있어서는 잔존어선들에 대한 관리 및 인센티스 강화에도 보다 주의를 기울여야 한다.

마. 어선감척사업에 대한 유일하고 만병통치약과 같은 해법은 없다. 그럼에도 불구하고, 어선감척사업의 설계에 있어서는 목적을 분명히 하고, 사업의 대상범위를 명확히 해야 한다. 또한 본격적인 어선감척사업을 시행하기 이전에 사전적인 시범사업을 추진해 보는 것도 좋은 방안이다. 또한 많은 전문가들에게 조언이나 자문 등을 구하는 것도 어선감척사업의 설계하고 추진함에 있어 반드시 필요한 부분이다.

바. 감척의 대상이 활동 중인 어선이거나 허가권인지 아님 비활동적인 어선이나 허가권인지를 분명히 판단해야 한다. 비활동 중인 어선이나 허가권을 감척대상으로 할 경우 비용이 적게 소요되지만, 어업이익이 증대되거나 어업자원이 증가할 경우 어획능력이 점차 증강될 수 있는 우려가 있다. 대부분의 경우에 있어서는 어선과 허가권이 함께 구매되어 감척되는데, 이는 어선의 어획능력 증강을 방지하고, 다른 어업에 대한 파급 효과(spillover effects)를 줄이기 위해서이다.

사. 어선감척사업으로부터의 수익자는 감척사업 프로그램의 기금에 대해 부분적으로나 혹은 전적으로 기여할 수 있다. 가령 상업적 어업자들은 증대된 어업이익을 향유할 수 있고, 유어자

들도 보다 높은 어획으로부터 편익을 증대시킬 수 있다. 그리고 공공부문이나 NGO들도 가령 개선된 생태계 환경 등으로부터 비시장적 가치를 얻을 수 있다.

어선감척사업을 위한 초기 자금은 특히 어업에서 수익이 발생하지 않을 경우, 연방 정부나 주 정부로부터의 용자를 활용할 수 있다. 그리고 국제적 어업의 경우에는 국제기구의 기금을 활용할 수 있을 것이다. 공공자금의 사용은 과거 정책적 실수에 대한 보상으로써 간주될 수 있다. 사용자 그룹에 대한 공공 용자 지원은 일반 국민들이 용자에 따른 위험을 감수해야 함을 의미한다. 공공 지출은 사용자 사용료(fees) 등을 회수될 수 있을 것이고, 또한 가장 이익을 향유하는 사람이 가장 큰 재정적 책임을 감수해야 한다. 지대 증대로부터 회수하지 않는 공공 자금은 궁극적으로 이전적 지출(transfer payment)이고, 이는 다른 경제부분에서 보다 생산적인 용도로 사용되어질 수 있다.

아. 선택적인 어선감척사업은 자원보전의 목적보다 사회적 목적을 달성하는데 보다 효과적일 수 있다. 어선감척사업은 어업자원의 회복이나 업계의 구조조정으로부터 퇴출될 수 있는 사람들에 대한 보상시스템을 제공한다. 어선감척사업은 어구의 유형이나 지역 등에 대해 각각 다른 영향을 미치지만, 어획기회의 평등한 배분을 유지함으로써 정치적 지원을 획득하는데 도움이 될 수 있다.

자. 어선감척사업의 목적은 주로 과잉어획능력, 남획, 수익성 증대, 재해 구제 등에 중점이 있었지만, 생태계 관리에는 그 목적이 그다지 집중되지 않았다. 일반적인 어선감척사업은 다소 비선택적인 수단(blunt instrument)이지만, 그래도 어느 정도 지역이나, 시기, 어구 유형 등을 선택할 수 있다. 이에 따라 어선감척사업은 생태계 건강을 복원하는데도 유용한 수단으로서 사용될 수도 있다. 그리고 어업방법에 대해서도 선택적인 적용을 하여 혼획(bycatch) 등을 줄일 수 있다.

차. 국가간 경계를 회유하는 어업자원을 어획대상으로 하는 어업에 대한 어선감척사업은 관련 국가간 이해와 협력적 노력 없이는 그 성과를 기대하기 어렵다. 이러한 어업에 대한 어선감척사업에 있어서도 새로운 진입자에 대한 제한을 강화해야 한다.

타. 어선감척사업 프로그램들은 종종 단지 차선의 결과(second-best outcomes)만을 제공하곤 한다. 어선감척사업 자체가 자유어업에서 혹은 제한적 규제어업에서 장기적인 과잉어획능력이나 남획 문제를 해결하는 유일한 수단이 아니다. 즉, 재산권(property rights)이 완전히 형성되어 있지 않을 경우 어선감척사업 추진에도 불구하고 여전히 남획이나 과잉어획능력 문제가 발생할 여지가 존재한다. 이런 경우에는 어업자들간의 자율적인 규제 합의가 상당히 중요한 역할을 할 수 있다. 이러한 합의는 어선감척사업을 통해서 시도 및 강화될 수 있으며, 이를 통해 수익성 개선, 어업참여자의 제한, 어업자원의 회복 등을 보다 효과적으로 도모할 수

있다.

과. 어선감척사업은 일종의 투입 규제(input control) 중의 한 수단으로, 규제되지 않은 수단의 경우 더욱 증강되어 전체적인 어획능력은 오히려 보다 더 증강될 수 있다. 이는 어업에 있어서의 재산권(property right)이 명확하게 설정되어 있지 않은 경우 여전히 과잉어획능력이거나 남획문제가 잠재하는 것처럼 어선감척사업에 있어서도 여전히 그와 같은 문제는 존재한다.

하. 어획능력 감소를 위한 어선감척사업의 장기적인 성공은 어획노력에 대한 추가적인 투자의 억제를 통해 향후 잠재적인 어획능력 증강을 억제함으로써 달성할 수 있다. 잠재적인 어획능력 증강 억제를 위한 가장 중요한 방안 중의 하나는 감척된 어선이나 비활동적인 허가의 사용으로 해당어업의 재진입을 적극 제한하는 것이다. 이는 미국의 사례나 다른 국가들의 사례에서도 언급된 바와 같이, 어업에 대한 재진입이 이루어질 경우 어획능력은 다시 증강되게 되고, 그 결과 어선감척사업에 대한 기대효과는 사라지게 된다.

<표 5-7> 우리나라와 외국의 어업구조조정 비교 시사점

항목	외국	우리나라	시사점
시행배경	-어업구조조정을 위한 출발점 -다른 정책들과 효과적인 병용	-어업구조조정에 대한 뚜렷한 목표 설정 미흡 -다른 정책과의 병용 미흡	어업구조조정에 대한 출발점으로서 어선감척사업을 추진하고 다른 정책들과 효과적으로 병용되어야 함
시행시기 및 목표	-목표와 기간이 명확히 설정 -예산을 미리 확보하여 정해진 어선척수를 감척 -일시적인 사업이 아니라 여건 변화에 따라 시행	-업종별 감척사업에 대한 목표와 기간설정 미비 -연간 예산의 활용가능한 범위 내에서 임기응변적으로 추진	어업여건의 변화에 따라 항시적으로 시행할 수 있는 감척사업체제를 구축하고, 명확한 목표 및 기간 하에서 예산을 확보하여 목표 감척수준이 이루어져야 함
시행방법 및 주체	-강제적 및 자발적 형태로 추진 -정부, 업계 등 다양한 주체	-일반감척의 경우 자발적 형태로 추진 -정부 및 지자체 주도로 진행	자발적 어선감척사업이 미진하게 추진될 경우 법제도 마련을 통한 강제적 추진을 도모할 필요가 있으며, 정부 주도 외에 업계가 참여할 수 있는 방안을 강구하는 것도 필요
감척 보상액 산정	-입찰방식을 기본으로 조업실적 등을 고려하여 보상액 산정 -고정액을 지원하는 경우	-어업인들의 희망 보상액 수준과 실질 보상액 수준의 차이가 커 추진실적이 미미	실질적인 어선감척사업의 추진을 위해서는 합리적 보상근거 기준이 마련되어야 하고, 이를 바탕으로 예산을 확보하여 효과적으로 추진되어야 함
사후관리	-사후관리를 위해 어업재진입, 잔존어선들의 어획능력 증강 방지 -어선감척시 재교육, 경영자문 지원, 실직자 지원 등을 고려	-사후적 관리가 체계적으로 수행되지 못하고 있으며, 재교육, 경영자문 지원, 실직자 지원 등에 대한 고려가 미진	보다 효과적인 어업구조조정을 위해서는 어선감척에 대한 사후관리를 철저히 추진해야 하며, 감척사업에 따른 필요한 지원체계를 구축해야 함

미국의 사례에서 언급된 바와 같이, 어선감척사업 프로그램은 반드시 그 결과에 대한 평가

를 행해야 하고, 평가결과는 향후 어선감척사업 설계에 반영되어야 한다. 그리고 어획능력 관리를 위한 수단이나 자원회복을 위한 수단들이 어선감척사업과 동시에 병행될 경우 어선감척사업에 대한 기대효과를 더욱 극대화할 수 있으므로 어선감척사업 추진 시 어획능력 관리를 위해 병행할 수 있는 수단들을 개발하여 운용해 가는 것도 중요하다.

제6장

어업구조조정 촉진을 위한 제도 구축

제6장 어업구조조정 촉진을 위한 제도 구축

제1절 입법의 필요성

1. 어업구조조정에 관한 근거법 필요

가. 헌법

우리나라 헌법에서는 광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있고(제120조 제1항), 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립하도록 규정(제2항)하고 있다. 이러한 규정에 의해 「수산업법」에서는 어업의 허가에 관한 규정을 두고 일정한 요건을 갖춘 어업자로 하여금 어업활동을 보장하고 있다. 반면에, 대한민국의 경제 질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 함과 아울러 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제 주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 국가가 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다(헌법 제119조).

나. 「수산업법」

수산자원의 보호와 어업 경쟁력을 강화하기 위한 어업구조조정은 1990년 「농어촌발전특별조치법」에서 처음으로 규정되었다. 이 법에서는 수산자원보호와 어업경쟁력 강화를 위한 어선척수의 조정에 관한 사항에 관한 시책과 지원 대책을 강구할 수 있도록 규정하고 있을 뿐만 아니라, 어업자원의 상태 등 어업여건의 변화로 인하여 어업의 구조조정이 요청되는 어업에 대하여는 구조조정 촉진 대상 어업으로 지정하고 필요한 지원 대책을 강구할 수 있다고 규정하고 있다(제11조 제1항, 제2항).

그리고 어업구조조정 촉진 대상 어업의 범위를 수산자원 보호에 현저한 영향을 미친다고 판단되거나 또는 예상되는 어업, 현저한 어업생산성의 감소로 경영이 악화되거나 악화가 예상되

는 어업, 수입 자유화 및 어업의 환경 변동으로 어업경쟁력이 크게 약화되거나 또는 약화가 예상되는 어업, 외국과의 어업협정 또는 국제어업 환경의 변동 등으로 인하여 어업구조 개선이 필요한 어업, 기타 어업 환경의 변화 또는 어업조정상 구조조정이 필요하다고 해양수산부 장관이 인정하는 어업으로 정의하고 있다(시행규칙 제14조).

그리고 「농어촌발전 특별조치법」은 2009년 11월 19일에 폐지되고 2010년 4월에 시행되는 개정 「수산업법」 제75조로 이관하여 수산업의 체제를 새로운 국제어업 환경 변화에 적합하도록 개편하고자 하고 있다.

다. 「어업협정체결에 따른 어업인 등의 지원 및 수산업발전특별법」

「어업협정체결에 따른 어업인 등의 지원 및 수산업발전특별법」(이하 「수산업발전특별법」이라 약칭함) 제19조(어업구조조정의 촉진)는 해양수산부 장관으로 하여금 새로이 형성되는 국제어업질서에 대처하여 연·근해 수산자원을 조성·보호하고 수산업의 경쟁력을 강화하기 위하여 어선척수의 조정 등 어업구조조정에 필요한 시책과 지원 대책을 강구하여야 한다고 규정함으로써 어업구조조정의 법적 근거가 되고 있다. 그 뿐만 아니라, 어업구조조정에 관한 지원금의 지급, 감정평가, 의견수렴, 이의신청에 따른 재심의 등의 구체적인 절차를 규정하고 있다. 그러나 동법은 구조조정사업의 대상자를 어업협정으로 인하여 어업활동이 제한됨에 따라 어업등을 계속하는 것이 곤란한 어업자로 제한함으로써 전체 어업의 균형있는 구조조정을 도모하기 곤란할 뿐만 아니라, 일반감척에 대해 동법의 적용이 곤란하다는 문제가 있다.

동법은 2009년 4월 22일 개정에서 수산진흥종합대책(제18조)과 어업구조조정의 촉진(제19조) 등에 관한 사항을 삭제하고 「수산업법」으로 이관 정리하였다.

2. 새로운 어업구조조정제도의 도입을 위한 특별법 필요

어업구조조정과 관련한 규정을 포함하고 있던 농어촌특별조치법이 삭제되고 수산업법으로 이관되고, 「어업협정체결에 따른 어업인 등의 지원 및 수산업발전특별법」상의 어업구조조정에 관한 사항이 삭제되는 상황에서 어업인들의 인식은 여전히 특별감척과 일반감척을 구분하고 있다는 것은 자원보호나 어업정책상의 필요에 의한 어업구조조정이 원만하게 이루어지지 않고 있는 이유 중의 하나이다.

어업구조조정의 효율적인 추진을 위해서는 특별감척과 일반감척의 규정들을 통합하고, 이에

필요한 규정을 조정하고 정비할 필요가 있다. 예를 들어, 현행 규정은 어업자의 자발적인 참여를 전제로 하고 있기 때문에, 어업자 또는 어선수의 조정을 통한 어업정책에 한계가 있을 뿐만 아니라, 어업구조조정사업을 위한 사전 조사시에는 어업구조조정에 참여하겠다는 의사를 피력하나, 정작 어업구조조정사업이 추진될 경우에는 참여하지 않는 불합리한 경우가 많았다.

수산자원을 전제로 한 어업의 지속성이 보장되는 것이기에, 수산자원의 상황에 따라 수산정책의 집행력을 높이는 차원에서 강제감척 등의 제도를 확립해 두어야 할 필요가 있고, 업종별 조합이나 협회차원에서 상생의 목적상 어업자 스스로가 어업의 구조를 조정하는 것을 유도 및 지원 근거를 마련할 필요가 있다.

이와 같이 어업구조조정을 촉진하거나 장려할 수 있는 방안의 법적 근거가 미약하여 어업구조조정의 원활한 추진이 되지 않는 점을 감안하여 새로운 입법에 의한 어업구조조정의 촉진을 도모하여야 할 것이다.

3. 수산자원의 지속성을 보장할 수 있는 절차법 필요

과거에는 수산자원은 무주물 선점의 논리와 무고갈성에 입각하여 어업허가를 가진 자는 누구든지 얼마를 잡든 규제되지 않는 것이 우리나라의 어업허가제도이다. 그러나 수산자원의 감소가 뚜렷하게 나타나기 시작하면서 어획노력량을 규제하기에 이르렀으나, 자원상황을 정확하게 파악하지 못한 상태에서의 어획노력량 관리는 그 기본 목표를 달성하지 못하고 있다는 것이 전문가들의 일관된 견해이다.

이처럼 자원상황에 비해 과도한 어획노력량은 자원의 남획과 더불어 고갈의 위기에 봉착하게 되고, 이로 인하여 모든 어업이 산업으로서의 기능을 상실하게 된다고 할 수 있다. 현재의 어선수는 과거 수산물 증산정책의 일환으로 자원상황보다 많은 어업허가 또는 어획노력량이 투입되었고, 1994년부터 자원상황에 맞는 어획노력량 감축을 주된 목적으로 자원남획이 심한 업종을 우선 감척하는 어업구조조정사업을 추진하여 왔다.

그러나 현행 어선감척사업은 어업자의 신청에 의해 입찰방식으로 추진하고 있고, 어선폐업 보상금의 대소에 따라 감척참여 의사를 밝히고 이에 대해 행정적인 절차를 마친 상황에서 돌연 감척 참여를 취소하는 등 정부차원의 어업구조조정사업이 원활하게 추진되지 못하고 있다는 문제가 계속적으로 제기되고 있다. 따라서 원활한 어업구조조정을 추진하기 위하여 업계 자율의 어업구조조정을 위한 절차와 지원, 주변국가와의 어업협정, FTA, IUU 어업, 수산자원 관리법 제7조 제2항 제4호의 자원회복계획 및 수산자원의 보호에 악영향을 미치는 업종에 대해 농림수산식품부장관이 대상선박과 척수를 지정하여 행하는 특별어업구조조정 및 어선 및

선단규모를 축소하면서 생태환경적 영향이 최소화되는 자원 친화적 어선, 어선원 복지어선, 성력화 및 저에너지화(유류 저소비형) 등 어선규모를 조정하는 어선의 선진화 등을 위한 사항을 규정함으로써 수산자원의 지속성 확보는 물론, 이를 위한 절차법의 기능을 수행하게 될 것이다.

4. 어업구조조정의 실효성을 보장하는 법률 필요

어업구조조정이라 함은 자원수준에 맞도록 어선감척이나 업종통합, 경쟁력이 없거나 성장성이 희박한 어업의 정비를 의미한다. 우리나라는 허가어업에 대해 1994년부터 자원수준에 비해 어선세력이 높은 대형기선저인망, 대형선망, 근해안강망어업 등 근해어업과 자원에 미치는 영향이 큰 낭장망, 연안안강망, 해선망 등 연안어업을 구조조정하는 구조조정사업을 추진하여 왔다. 그리고 1999년도에 한·일 어업협정의 체결로 인하여 영향을 받는 어업인에 대한 지원을 하기 위하여 의원입법으로 「수산업 발전특별법」을 제정하고 동법률에 따라 어선을 구조조정하는 구조조정을 실시하였다.

우리나라 수산업은 자원감소로 인한 고비용 저효율 어업의 문제를 개선하기 위하여 노력하고 있으나, 저비용 고효율의 어업은 많은 시간과 비용 뿐만 아니라, 이와 관련된 노력들이 투입되어야 한다. 따라서 고비용 저효율 어업의 문제를 단시간에 해결하기 위하여 상대적으로 손쉬운 어선감척 또는 비용절감(임금삭감, 인원감축 등)에 역점을 두고 있다.

어업구조조정은 수산자원의 여건 변화에 따라 상대적으로 어획노력량이 높은 업종, 어획강도가 높은 업종을 폐업시키든가 또는 소형화를 통하여 어획노력량과 어획강도를 낮추는 것이다. 그러나 1994년부터 현재까지 일반감척과 1999년의 특별감척 등 어업구조조정사업이 추진되어 왔으나, 여전히 일부 업종들은 어업구조조정사업의 필요성이 제기되고 있다. 이것은 20여년의 국가정책이 미완성으로 사업의 실효성에 문제를 나타내고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 게다가 FTA, 엘리뇨와 같은 어업환경의 급변으로 인한 어업구조조정의 수요는 향후에도 계속될 수 있기에 어업구조조정촉진법의 제정을 통하여 자율감척과 강제감척 등의 근거를 마련하고 급변하는 어업환경에 따라 수시로 어업구조조정을 할 수 있도록 함으로써 어업구조조정사업의 실효성을 확보할 수 있을 것이다.

5. 체계적인 구조조정정책 및 제도 구축을 위한 법률 필요

어업구조조정은 수산자원의 감소, 어업경영의 개선, 수산업의 국가 경쟁력 제고 등 다양한 목적 실현을 위해 인위적으로 어선을 줄이는 것으로, 어업자의 입장에서가 아니라, 국가적 목적에서 추진되는 것이 일반적이다. 그러나 지금까지의 어업구조조정은 어업자의 신청에 의해 정부가 폐업보상금을 지급하는 형태로 추진되었으나, 어업구조조정에 의한 폐업지원방식이나 잔존가치의 평가방법 등의 부정적인 요소로 인하여 국가목표에 부합되는 어업구조조정은 미흡하였다.

어업관리 시스템은 어업자원의 지속성과 생태적 다양성을 유지하는 것이며, 이를 위해서는 현재 과도한 어획노력량을 보이고 있는 업종을 적정수준으로 조정하는 등의 어업구조조정의 목표 설정과 더불어, 폐업지원 방식, 잔존가치 평가방법, 구조조정활성화를 위한 제도적 기반 구축 등 체계적인 구조조정시스템의 동력원 마련이 필요하다.

6. 입법의 기대효과

가. 수산자원의 상황에 맞는 어업세력 유지

기존의 어업구조조정은 실제 어업구조조정을 해야 하는 업종의 어업인들이 참여하지 않을 경우 강제할 수 없었으나, 입법하고자 하는 (가칭) 어업구조조정특별법에는 강제감척과 어업인 단체의 자율적인 어업구조조정을 추진할 수 있는 법적 근거와 지원규정을 마련함으로써 수산자원의 상황에 맞는 어업세력을 유지할 수 있다.

나. 어업구조조정 목표 달성 수월성 확보

기존의 어업구조조정은 어업인의 신청과 참여 의지에 따라 추진되었기 때문에 정부가 정한 어업구조조정의 목표에 도달하는 데는 한계가 있었다. 입법하고자 하는 (가칭) 어업구조조정특별법에는 주변국과의 어업협정, FTA, IUU 어업, 수산자원관리법 제7조 제2항 제4호의 수산자원회복계획의 시행과 관련하여 어선수를 줄이는 것이 필요하다고 인정되는 업종 및 수산자원의 보호에 지장을 초래하는 업종에 대해서는 어업구조조정의 대상 업종 및 척수를 지정하여 어업구조조정을 할 수 있도록 특별어업구조조정에 관한 규정을 신설함으로써 정부가 정한 어업구조조정의 목표를 달성할 수 있다.

다. 어업구조조정에 대한 어업자의 불신 해소

과거의 어업구조조정은 농어촌발전특별조치법에 의한 일반감척과 어업협정체결에 따른 어업인 등의 지원 및 수산업발전특별법상의 특별감척을 혼용함으로써 어업인들은 보상금이 보다 많은 특별감척을 선호함은 물론, 일반감척자가 특별감척의 보상금을 주지 않을 경우, 감척사업 참여를 포기하는 등의 문제가 발생하였다.

입법하고자 하는 (가칭) 어업구조조정특별법은 농어촌발전특별조치법의 어업구조조정에 관한 사항과 어업협정체결에 따른 어업인 등의 지원 및 수산업발전특별법상의 어업구조조정에 관한 사항을 통합함으로써 더 이상 보상금의 대소나 절차적인 문제가 어업구조조정에 걸림돌로서 존재할 수 없게 되었다고 할 수 있다.

라. 민간업계 자발적 어업구조조정의 필요

지금까지의 어업구조조정은 정부가 어업인의 신청을 받아 당해 연도 어업구조조정의 목표를 설정하고 예산확보 등을 통하여 추진하는 형태로서 정부 주도형 어업구조조정이었다. 그리고 어업자 또는 업종별 단체에 의한 자발적인 어업구조조정사업은 대형기선저인망조합의 경우를 제외하고는 거의 없었고 이에 대한 지원규정도 없었다.

그러나 입법하고자 하는 (가칭) 어업구조조정특별법은 수산자원의 보호 및 경영개선을 위하여 업종별 수산업협동조합 또는 관련 단체가 해당 지자체와의 협의를 거쳐 자발적으로 동종업종의 어업경영개선계획을 포함한 어업구조조정을 추진하고자 할 경우에는 우선해서 지원할 수 있도록 하는 규정을 마련함으로써 민간 주도의 어업구조를 조정할 수 있다.

마. 어선의 선진화 등 어업구조조정의 활성화

지금까지의 어업구조조정은 어선척수를 줄이는 것에 초점을 두고 정부 주도의 사업이었다. 특히 어업구조조정사업의 원활한 추진이 될 수 있는 부수적인 사업이나 지원 등의 규정이 마련되어 있지 않았다.

그러나 입법하고자 하는 (가칭) 어업구조조정특별법은 어업구조조정조합의 설립 및 운영에 관한 사항, 어선은행 설립 및 운영에 관한 사항, 어선선진화에 관한 사항, 폐업 어업인과 잔존 어업인의 지원에 관한 사항, 기타 농림수산식품부장관이 필요하다고 인정하는 사항 등의 시책과 지원할 수 있는 규정을 신설하고 있을 뿐만 아니라, 어선감척 중심의 어업구조조정사업의 내용을 어선 및 선단규모를 축소하면서 생태환경적 영향이 최소화되는 자원 친화적 어선, 어선원 복지어선, 성력화 및 저에너지화(유류 저소비형) 등으로 다양화하였다.

제2절 수산업 구조조정 관련 법제의 현황과 문제점

1. 「수산업법」에 의한 어업구조조정

가. 관련 규정

「수산업법」은 1995년 12월 개정에서부터 어선감척과 관련한 규정을 신설하였다. 동법 제 79조의 2는 행정관청으로 하여금 수산자원을 조성하기 위하여 필요한 경우에는 어선감척 등 어업구조조정을 시행하도록 규정하고 있다. 그러나 「수산업법」은 어업구조조정에 대한 근거 규정만 마련했을 뿐, 어업구조조정사업의 기준, 범위, 절차 및 소요재원 등에 대해 구체적으로 정하고 있지 않다. 이 규정도 2001년 1월 14일 기르는 어업육성법의 제정으로 「수산업법」 제 79조의 2가 삭제되었다.

그리고 「수산업발전특별법」상 어업구조조정에 관한 사항은 2009년 4월 22일 삭제하고, 「농어촌발전특별조치법」은 2009년 11월 28일에 폐지되면서 어업구조조정에 관한 사항은 「수산업법」으로 이관하였다. 따라서 「수산업법」은 2개 조문으로 구성된 제7장에 수산업의 육성에 관한 장을 신설하고, 「수산업발전특별법」에서 규정하고 있던 어업진흥종합대책(제74조)과 「농어촌발전특별조치법」에서 규정하고 있던 어업구조조정의 촉진(제75조)가 신설되었다. 2010년 4월부터 시행되도록 유보규정을 두고 있다.

나. 문제점

1) 농업중심의 구조조정제도의 원용

「농어촌발전특별조치법」에 의한 어업구조조정은 1994년부터 처음으로 실시되었다. 그러나 어업구조조정에 필요한 재원인 농어촌발전기금은 1991년 5월 31일 개정(법률 제4377호)에서 농어촌발전계정과 농수산업구조조정계정으로 구분하고, 농어촌발전계정에서 지원할 수 있는 사업은 농어촌인력의 개발을 위한 농어민후계자 및 전업농어가의 육성, 농업기계화사업, 농수산물가공산업의 육성, 전업하고자 하는 농어가에 대한 직업훈련 및 취업알선, 농공단지·특산단지·농어촌휴양지등 농외소득원의 개발, 농수산물수입자유화의 예시에 따른 보완대책, 정주생활권개발사업, 기타 농어촌의 발전을 위하여 대통령령이 정하는 사업으로 규정하고, 농수산업구조조정계정에서 지원할 수 있는 사업은 원예·전작·잠업·인삼·염연초생산시설의 현대화, 농수산물의 산지의 저장·가공 및 유통시설과 그 운영, 경제림조성 및 산림의 활용, 연근해 수산자원의 조성 등 수산업 구조조정, 축산단지의 개발, 축산계열화 등 축산업구조조정, 농어촌취락의 구조조정 등을 지원하게 함으로써 어선구조조정에 소요되는 재원의 확보가 곤란하여 어선구조조정사업은 원활하게 추진되지 않았다고 볼 수 있다.

문제는 「농어촌발전특별조치법」의 폐지와 더불어 어업구조조정에 관한 근거규정을 수산업법 제75조로 이관하였으나, 「농어촌발전특별조치법」에 의한 어업구조조정의 문제가 개선되지 않고 그대로 이관되었다는 것이다.

2) 수산분야 어업구조개선 중심의 어선척수 조정

어업구조조정에 소요되는 재원은 농어촌구조조정특별회계에서 지원하고 있으나, 동회계는 어업구조조정에 필요한 재원을 전액 지원한 것은 아니다. 그 단적인 예로 경상북도의 2001년도 농어촌발전기금의 운용계획을 보면, 농림수산업시설장비현대화, 농어촌소득증대사업, 지역특화작목육성 및 특산품개발, 대체작목개발과 생산시범사업, 품목별 수출협업단지육성 및 농림수산물, 수출업체에 대한 지원사업, 농림수산물의 유통구조조정 및 가공산업 육성, 벤처농업육성사업, 기타 농어촌구조조정에 필요한 사업을 대상으로 하고 있으며, 이도 주로 융자하는 방식을 취하고 있다.

이는 「농어촌발전특별조치법」의 제11조에서 정하고 있는 어업구조조정의 촉진사업의 시책과 지원대책은 구조조정의 측면에서보다는 어업의 구조개선을 통하여 생산성의 향상을 도모하는 측면이 강했다. 그럼에도 불구하고 수산업법은 「농어촌발전특별조치법」상의 어업구조개선 시책을 그대로 이관하면서 조문명만 “어업구조조정의 촉진”으로 변경하였다.

그리고 어업구조조정과 관련하여 대두되고 있는 문제, 즉, 강제감척이나 민간 자율의 어업

구조조정을 장려하여 자원관리정책이나 어업정책의 실효성을 높여야 하나, 이와 같은 규정의 부재가 새로운 특별법의 제정을 요구하는 것이라 할 수 있다.

3) 감척의 활성화 시책과의 부조화

1994년부터의 일반감척과 1999년의 특별감척에 의해 어업구조조정사업이 마무리 단계로 평가되기도 하나, 일부 업종은 여전히 어업구조조정사업이 필요하다고 인정하고 있다. 지금까지의 어업구조조정은 어업자의 희망과 신청에 전적으로 의존하고 있기 때문에 정부차원에서 어업구조조정이 필요한 업종임에도 불구하고 원활한 사업추진이 되지 않았으며, 어업관리 또는 자원관리 측면에서 강제강제 또는 의무감척이 필요함에도 관련 규정의 미비로 인하여 효율적인 사업추진이 되지 않은 결과라 할 수 있다.

자원관리상의 문제로 인한 어업구조조정은 어업자의 선택이 아니라, 필수이며, 경영상의 문제로 인한 어업구조조정은 어업자의 필수가 아니라, 선택이라 할 수 있다. 정부의 어업구조조정 시책에 어업자들이 따르도록 의무를 부과하거나 또는 어업자의 자발적인 참여를 유도하기 위한 지원대책 등을 명확히 할 필요가 있다. 그러나 현행 수산업법 규정은 수산자원보호와 어업경쟁력 강화를 위한 어선척수의 조정에 관한 사항, 어업별 표준어선의 개발 및 이의 보급에 관한 사항, 어선의 설비 및 장비의 개선에 관한 사항, 어업경영규모의 적정화 및 협업화등 어업경영의 개선에 관한 사항, 어항등 어업기반시설의 정비·보강에 관한 사항, 공동어장등 어장의 정비·개발에 관한 사항, 기타 대통령령이 정하는 사항 등 다양한 분야의 어업구조개선 시책을 정하고 있다.

이와 같은 시책은 정부의 지원시책이 주류를 이루는 것으로 어업구조조정 시책에 어업자들이 따르도록 의무를 부과하거나 또는 어업자의 자발적인 참여를 유도하기 위한 내용과는 조화롭지 못하다고 할 수 있다.

2. 세계무역기구(WTO) 협정의 이행에 관한 특별법

가. 개요

우리나라가 새로운 세계무역 질서의 규범인 세계무역기구설립을 위한 마라케쉬협정에 가입하게 됨에 따라 동 협정의 회원국으로서의 권리와 이익을 확보하고 농수산업부문 등에 있어서 협정의 이행으로 인하여 발생할 수 있는 피해를 최소화하기 위하여 제정된 법이다.

이 법은 다른 나라와의 협상의 결과가 협정의 기본정신에 어긋나거나 협정상의 의무의 이행으로 인하여 특정 품목의 피해가 클 경우에는 협정의 절차에 따라 이를 수정하기 위한 협상을 추진하고, 다른 회원국이 협정에 위반되는 보조금 등에 의하여 수출하는 경우에는 협정과 관계법령이 정하는 바에 따라 적절한 조치를 취하도록 하고 있다.

또한 남북한간의 거래는 협정에 의한 국가간의 거래로 보지 아니하도록 하고 있으며, 농림수산물의 수입물량이 급증하거나 국제가격이 현저히 하락하는 때에는 특별 긴급 관세를 부과할 수 있도록 하는 등 농어민의 보호와 농어촌의 발전을 위한 대책을 강구하도록 하고 있다. 그리고 유해물질을 함유한 식품 등 건강을 해하거나 환경오염의 위험이 있는 물품의 수입을 금지 또는 제한할 수 있도록 하고 있다.

나. 어업구조조정

세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법 제13조(농림수산업의 구조조정사업의 실시)는 협정 이행과 관련하여 농림수산업의 구조조정을 시행하여야 하며, 협정 발효 후 년 1회 시행 내용을 국회에 보고하여야 한다고 규정하여 수산업 구조조정에 관한 근거를 정하고 있다.

다. 문제점

1995년에 제정 세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법은 제14조에서 이 법의 시행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다는 규정에도 불구하고 2006년 현재까지 하위법령이 제정되지 않고 있다. 또한 농림수산업의 구조조정의 실시의 규정(제13조)에도 불구하고, 수산업 구조조정의 구체적인 범위와 방법 및 재원에 관한 사항을 정하지 않음으로써 지금까지 이 법에 의한 구조조정이 이루어지지 않고 있다.

제3절 어업구조조정 특별법(안)

1. 제정 목적

- 1) 수산자원의 감소, 인건비, 유류비 등 어업경영비용 상승, WTO/FTA 협정에 의한 시장 개방화 등 어업을 둘러싼 국내외 어업환경 변화에 대응하는 어업구조조정을 추진하여 어업의 경쟁력을 확보한다.
- 2) 수산자원 보호와 동떨어진 어업구조조정 대상어선의 선정 등 지금까지의 어업구조조정 사업상의 미비점을 보완하는 차원에서 정부가 대상어선을 지정하고 감척을 강제할 수 있는 법적 근거를 신설하여 합리적인 어업구조조정을 촉진한다.
- 3) 어업 환경변화에 따른 어선 선진화 등 어업경영안정을 도모하기 위한 지원방안을 마련하여 어업의 지속적인 발전을 도모한다.

2. 기본이념

- 1) 자원상황 등 국내외 환경변화에 따라 어업구조조정의 실천력을 제고하고, 지금까지의 어업 구조조정상 나타난 미비점을 보완하여 어업구조조정의 실효성을 확보하기 위한 집행법으로 한다.
- 2) 어업의 경쟁력을 강화하기 위한 국가차원의 어업구조조정 기능의 강화방안 마련 및 지원시책의 강행법으로 한다.
- 3) 어업구조조정사업의 추진을 위한 기본계획, 방법, 절차 등 어업구조조정과 관련한 제반 사항을 정하는 절차법으로 한다.
- 4) 어업의 산업적 경쟁력을 제고하기 위하여 필요한 경우 상시 또는 일시적 또는 집중적이고 지속적인 어업구조조정과 그에 따른 지원 등의 사항을 정하는 근거법으로 한다.

3. 입법취지

수산자원의 지속적인 감소나 유가의 급등, 세계무역기구협정 및 자유무역협정(FTA)의 체결 등에 따라 관세철폐, 수산보조금의 철폐 및 시장 개방 등 수산업 환경변화에 대응하기 위하여 1994년부터 지속적으로 연근해 어업구조조정을 추진하여 왔다. 그러나 정책집행상의 문제와 정책 설정상의 문제 등으로 효과적인 어업구조조정이 추진되었다고 평가하기에는 미비한 점이 있다. 또한 어업구조조정은 무조건적인 감척보다는 자원상황에 맞도록 탄력적으로 운용할 수 있는 법제의 정비는 물론, 자원상황에 따라 정부가 정한 목표치에 맞는 업종별 구조조정사업이 추진되지 않는다고 판단할 경우에는 수산업의 지속성을 보장하기 위한 차원에서의 어업

구조조정 대상 선박의 지정 및 강제감척에 관한 근거를 마련할 필요가 있다.

따라서 (가칭) 어업구조조정특별법은 이에 대응하여 경쟁력 있는 산업으로의 체질개선을 도모하기 위한 어업구조조정을 촉진하는 절차법을 마련하려는 것이며, 원활한 어업구조조정이 추진될 수 있도록 어업구조조정에 필요한 방법과 절차 등을 정하기 위함이다. 또한 어업구조조정으로 인한 어업인 등의 피해를 최소화하기 위한 시책을 강구하고 어업경영안정을 도모할 수 있도록 지원의 근거를 마련하려는 것이다.

4. 법률의 구성원칙

1) 상위법과의 조화

헌법 제123조에서 국가는 어업을 보호·육성하기 위하여 필요한 계획을 수립·시행하여야 하며, 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성하여야 하며, 수산물의 수급균형과 유통구조의 개선에 노력하여 가격안정을 도모함으로써 어민의 이익을 보호하도록 규정하고 있다.

또한 헌법에서 모든 국민의 재산권은 보장되며, 공공 필요에 의하여 재산권의 수용, 사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 정한다고 규정함으로써(제23조) 어업구조조정은 절차법적인 법률을 요구한다고 할 수 있다.

따라서 어업구조조정특별법은 어업구조조정상 나타난 미비점을 보완하며, 어업구조조정의 추진을 위한 기본계획, 방법, 절차 등 어업구조조정과 관련한 제반 사항을 정하여 상시 또는 집중적이고 지속적인 어업구조조정과 그에 따른 지원 등의 사항을 정하는 것으로 한다.

2) 어업구조조정촉진법 제정

WTO/FTA 체결로 인한 시장개방화에 대응하여 우리나라 각 부처에서 해당산업에 대한 구조조정 관련법률 입법화로 구조조정정책을 펼치고 있는데, 재정경제부에서는 1997년 1월에 금융산업의 구조개선에 관한 법률을 제정하여 금융산업의 구조조정을 추진하고 있고, 산업자원부는 2001년 8월에 기업구조조정 촉진법을 제정하여 기업구조조정사업을 추진하고 있으며, 중소기업청에서는 2004년 10월에 재래시장 육성을 위한 특별법을 제정하여 재래시장의 구조를 재편하고 있다.

수산업분야는 1994년부터 농어업발전특별조치법에 근거하여 수산자원보호와 어업경쟁력 강화를 주된 목적으로 어업구조조정사업을 추진하는 것으로 되어 있었을 뿐, 어업구조조정 촉

진을 위한 지원에 관한 사항은 거의 없었다. 자유무역협정체결에 따른 농어업인들의 지원에 관한 특별법은 어업의 경쟁력 제고와 원활한 어업구조조정을 위한 조치를 취하도록 기본원칙만 정하고 있을 뿐, 구체적인 사항이 규정되어 있지 못하다.

그리고 수산업법은 농어업발전특별조치법의 폐지와 더불어 어업구조조정에 관한 사항을 이관하여 규정하고는 있으나, 어업구조조정 촉진을 위한 지원이나 수단이 확립되어 있지 못하다고 할 수 있다.

따라서 새로이 제정하는 어업구조조정특별법은 수산자원에 악영향을 미치는 업종 및 어업분쟁을 유발하는 업종 등은 우선적으로 감척하도록 유도하고, 한계를 보이고 있는 정부차원의 어업구조조정사업은 민간 주도의 어업구조조정으로 장려하며, 자원보호 등의 필요에 따라 농림수산식품부장관이 어업구조조정 대상 업종과 감척어선수 등을 정하여 감척을 강제할 수 있도록 하되, 이에 필요한 지원 방안 등의 마련하여 어업구조조정을 촉진하는 법률로 한다.

3) 어업구조조정 기본법의 제정

2010년 4월 개정 수산업법이 시행되기 전까지 어업구조조정에 관한 법률로는 농어업발전특별조치법, 어업협정체결에 따른 어업인 등의 지원 및 수산업발전 특별법, 자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법 등이 있었다. 이들 법률 중 농어업발전특별조치법은 폐지되고, 어업협정체결에 따른 어업인 등의 지원 및 수산업발전 특별법은 어업구조조정사업에 관한 사항을 일부 삭제함으로써 어업구조조정에 관한 사항은 수산업법과 수산업발전 특별법, 자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법이 남아 있다.

그러나 수산업법은 농어업발전특별조치법의 폐지와 더불어 어업구조조정에 관한 사항을 이관하는 차원에서 어업구조조정에 관한 사항을 규정하고 있으나, 어업구조조정의 촉진을 위한 새로운 제도의 도입이나 촉진수단 및 지원관련 규정이 마련되지 못하고 있고, 절차적인 규정도 미약하다고 할 수 있다. 자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법은 어업구조조정의 촉진이라는 근거규정에도 불구하고 후속규정이 부재하고 지원관련 규정이 없다.

따라서 어업구조조정특별법은 어업구조조정과 관련한 절차와 지원 등을 규정함과 동시에 어업구조조정 촉진을 위한 각종 지원제도를 정하는 법률로 한다.

5. 법안

조 문

제1조(목적) 이 법은 수산자원의 변동과 국내외 어업환경변화에 대응하여 어업구조조정이 원활하고 신속하게 추진될 수 있도록 필요한 사항을 규정함으로써 어업자원 수준에 적합한 어업 노력량의 유지 및 수산업의 건전한 발전을 도모함을 목적으로 한다.

□ 입법 사유 : 수산자원의 감소로 인하여 어업경영의 채산성이 악화되고, WTO/FTA 등에 의한 시장개방으로 국내 수산업의 경쟁력이 악화되고 있다. 이에 국가의 산업적 관리 측면에서 어업구조조정을 추진하여야 하나, 여러 요인으로 인하여 그 효과를 거두지 못하고 있다. 따라서 어업구조조정이 원활하고 신속하게 추진될 수 있도록 필요한 사항을 규정하여 자원수준에 맞는 어획노력량의 유지에 최우선의 입법 목적을 둔다.

조 문

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “어업구조조정”이라 함은 어업자원량과 어획노력량의 균형을 맞추거나 또는 어업환경 변화에 따라 어선수를 줄이는 것(일반어업구조조정)을 말한다.
2. “특별(강제)어업구조조정”이라 함은 주변국가와의 어업협정, FTA, IUU 어업, 수산자원관리법 제7조 제2항 제4호의 자원회복계획 및 수산자원의 보호에 악영향을 미치는 업종에 대해 농림수산식품부장관이 대상선박과 척수를 지정하여 행하는 감척을 말한다.
3. “어업인”라 함은 「수산업법」 제2조 제13호의 규정에 따른 어업자와 동조 제14호의 어업종사자, 동법 제2조 15항의 어획물운반업자와 동조 제16호의 어획물운반업종사자 및 「수산업협동조합법」 제2조 규정에 의한 수산업협동조합을 말한다.
4. “어선의 선진화”라 함은 어선 및 선단규모를 축소하면서 생태환경적 영향이 최소화되는 자원친화적 어선, 어선원 복지 공간 확대, 성력화 및 저에너지화(유류 저소비형) 등 어선규모를 조정하는 것을 말한다.
5. “지원금”이라 함은 어업구조조정 또는 어업경영개선으로 어업활동이 제한되는 어업인에 대하여 지급하는 어선 및 어구의 매입비, 폐업지원금, 실업지원금 및 그 밖에 이에 준하는 지원을 말한다.
6. “어업경영개선”이라 함은 어업인이 어업의 경영개선을 위하여 어선 기타 시설의 정비, 생산방식 합리화 등의 조치를 말한다.

□ 입법 사유 : 제2조의 용어의 정의에서는 어업구조조정특별법을 시행함에 있어서 용어가 혼동되는 것을 예방하고, 해석상의 문제가 발생하는 것을 최소화하기 위하여 입법적 해석

규정을 둔다.

조 문
<p>제3조(국가 및 지방자치단체의 책무) ①국가는 수산자원의 감소와 국내외적 어업환경의 변화에 의하여 어업을 계속적으로 영위하는 것이 곤란하거나, 경쟁력이 낮은 어업 등에 대하여 구조조정의 촉진 및 경쟁력 제고를 위한 시책 등을 마련하여 추진하여야 한다.</p> <p>②지방자치단체는 관할수역 내의 수산자원이 급격하게 감소하거나 또는 어업의 구조조정이 필요하다고 판단되는 경우에는 자체 어업구조조정계획을 수립하여 추진하는 등의 지원대책을 마련하여야 한다.</p>

□ 입법사유 : 이 조에서는 수산자원의 감소와 국내외적 어업환경의 변화에 대해 능동적이고 적극적인 정책의 수립과 집행을 통해 국가 경쟁력을 확보하도록 국가와 지방자치단체에게 책무를 부여하기 위함이며, 또한 중앙정부 중심의 어업구조조정 시책에서 지방자치단체가 해당 지역의 어업여건에 따라 탄력적인 구조조정 시책을 수립하여 시행하도록 하기 위함

조 문
<p>제4조(어업구조조정 기본계획의 수립·시행) ①농림수산식품부장관은 제6조의 수산업의 실태조사를 기초로 하여 5년마다 다음 각호의 사항이 포함된 어업구조조정기본계획(이하 기본계획이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 어업구조조정의 기본방향, 목표 및 그 범위에 관한 사항 2. 어업구조조정의 추진방법 및 평가에 관한 사항 3. 수산자원의 변동에 따른 업종별 어획노력량 조정에 관한 사항 4. 어업구조조정 대상 어업 및 어업인의 지원에 관한 사항 5. 특별어업구조조정 및 어업경영개선에 관한 사항 6. 기타 농림수산식품부장관이 필요하다고 인정하는 사항 <p>②농림수산식품부장관은 제1항의 기본계획을 어업구조조정심의위원회의 심의를 거쳐 확정·공포하여야 한다.</p> <p>③농림수산식품부장관은 제1항의 기본계획을 수립·시행하고자 하는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장의 의견을 들어야 하며, 필요한 경우에는 관련 자료의 제공을 요청할 수 있다.</p> <p>④제1항의 기본계획의 수립·시행에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

□ 입법사유 : 이 조에서는 5년 마다의 어업구조조정계획을 수립하여 어업구조조정을 추진하게 함으로써 보다 체계적이고 계획적인 어업구조의 개선은 물론, 일시적이고 즉흥적인 현상에 의한 어업구조의 변화를 예방하기 위함임. 또한, 어업구조조정의 기본방향과 목표를 명확히 하고 어업구조조정과 관련한 정책의 편중을 예방함은 물론, 어업구조조정에 관한 종합적

인 정책을 수립 집행하게 하기 위함.

조 문

제5조(어업구조조정 시행계획의 수립·시행) ①농림수산식품부장관은 제4조의 기본계획에 따라 다음 각호의 사항을 포함하는 어업구조조정 시행계획(이하 시행계획이라 한다)을 매년 수립·시행하여야 한다.

1. 당해연도 어업의 구조조정사업 범위와 대상 및 지침
2. 전년도 어업의 구조조정 추진실적의 분석 및 평가
3. 실직한 어업인의 전업·취업 등 생계대책
4. 어업의 경쟁력 제고를 위한 지원사업의 대상 및 범위
5. 어업기술개발에 관한 지원 대상 및 사업 추진 방안
6. 그밖에 농림수산식품부 장관이 필요하다고 인정하는 사항

②농림수산식품부장관은 제1항의 규정에 의한 시행계획을 매년도마다 어업구조조정심의위원회의 심의를 받아야 한다.

③제1항의 시행계획의 수립·시행에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

□ 입법사유 : 이 조에서는 기본계획에 따라 어업구조조정 시행계획을 매년 수립·시행하게 함으로써 기본계획의 집행력을 제고하며, 어업구조조정 추진실적의 분석과 평가를 통하여 당해연도 어업구조조정을 보다 효율적으로 추진하며, 실직한 어업인의 전업·취업 등 현실적인 생계대책을 마련하기 위함

조 문

제6조(수산업 및 수산업 관련 산업의 실태조사) ①농림수산식품부장관은 어업의 구조조정을 촉진하기 위하여 사항을 조사하여야 한다.

1. 수산자원의 변동 상황
2. 업종별 허가수와 어업의 경영 실태
3. 관련 산업의 창업·경영상황·사업전환 등의 실태
4. 국내외 수산물의 수요와 공급
5. 그 밖에 농림수산식품부장관이 필요하다고 인정하는 사항

② 제1항의 규정에도 불구하고 수산업법 제96조의 수산데이터베이스 및 수산자원관리법 제10조에서 정하는 수산자원의 조사평가, 기타 어업총조사 등의 자료로 대체할 수 있다.

③농림수산식품부장관은 제1항 또는 제2항의 조사결과를 기본계획과 시행계획 및 기타 어업구조조정 정책에 반영하여야 한다.

□ 입법사유 : 이 조에서는 현재의 어업구조에 관한 정확한 자료에 근거하여 어업구조조정의 범위를 정하게 함으로써 보다 현실적인 어업구조조정을 추진하며, 어업구조조정의 효과를 극

대화하기 위함

조 문
<p>제7조(어업구조조정의 촉진) ①농림수산식품부장관은 어업구조조정의 원활한 추진을 위하여 필요한 시책과 지원 대책을 강구하여야 한다.</p> <p>②제1항의 규정에 따른 시책과 지원 대책에는 다음 사항을 포함하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 어획노력량의 조정에 관한 사항 2. 어업구조조정조합 또는 어선은행의 설립 및 운영에 관한 사항 3. 어선선진화에 관한 사항 4. 폐업 어업인과 잔존 어업인의 지원에 관한 사항 5. 기타 농림수산식품부장관이 필요하다고 인정하는 사항

□ 입법사유 : 이 조에서는 어업구조조정의 추진과 관련한 시책과 지원 대책의 범위를 명확하게 함으로써 어업구조조정의 원활한 추진을 확보하기 위함

조 문
<p>제8조(특별어업구조조정의 지원) ①농림수산식품부장관은 주변국과의 어업협정, 자유무역협정(FTA), 불법 비보고 비규제(IUU) 어업, 수산자원관리법 제7조 제2항 제4호의 수산자원회복계획의 시행과 관련하여 어선수를 줄이는 것이 필요하다고 인정되는 업종 및 수산자원의 보호에 지장을 초래하는 업종에 대해서는 어업구조조정의 대상 업종 및 척수를 지정하여 어업구조조정을 할 수 있다.</p> <p>②제1항의 규정에 따라 지정을 받은 업종별 수산업협동조합 또는 관련 단체는 소속 어선을 대상으로 어업구조조정계획서를 지정받은 날로부터 1월 이내에 농림수산식품부장관에게 제출하여야 한다.</p> <p>③제2항의 어업구조조정계획서는 다음 각호의 사항을 포함하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 어업구조조정의 목표 2. 어업구조조정의 범위, 내용 및 실시시기 3. 어업구조조정사업에 필요한 자금액 및 그 조달방법 4. 어업구조조정을 하고자 하는 어선을 관할하는 시·도지사 및 어업구조조정에 관한 어선척수, 예산, 폐업 어업인의 지원에 관한 사항 등에 관하여 협의한 내용 <p>④농림수산식품부장관은 제2항의 어업구조조정계획서가 적합하다고 판단되는 경우, 원활하고 신속한 어업구조조정이 될 수 있도록 필요한 시책과 지원을 강구하여야 한다.</p> <p>⑤제2항의 규정에 따라 지정을 받은 업종별 수산업협동조합 또는 관련 단체가 어업구조조정계획서를 제출하지 않거나 또는 어업구조조정계획서에 따라 어업구조조정이 추진되지 않을 경우에는 해당 조합 및 단체에 대하여 영어자금, 면세유류 등 정부지원 사업을 중단하거나 축소하는 등의 조치를 취할 수 있다.</p>

□ 입법사유 : 이 조에서는 주변국과의 어업협정, 자유무역협정(FTA), 불법 비보고 비규제(IUU) 어업, 수산자원관리법 제7조 제2항 제4호의 수산자원회복계획의 시행과 관련하여 정부 주도형 어업구조조정을 추진할 수 있는 법적 근거를 마련함으로써, 어업구조조정에 관한 국가 정책의 집행력을 확보함은 물론, 이에 대한 지원방안을 마련하기 위함. 또한 어업구조조정 대상으로 지정된 업종의 어업자가 어업구조조정계획서를 작성하게 함으로써 어업구조조정에 어업자가 적극 참여하는 민간 주도형 어업구조조정을 추진하기 위함

조 문
<p>제9조(어업경영개선 지원) ① 업종별 수산업협동조합 또는 관련 단체는 수산자원 및 어업경영 여건 변화로 해당 업종의 경영개선이 필요하다고 판단하는 경우 소속 어선을 대상으로 하는 어업경영개선계획서를 작성하여 농림수산식품부 장관에게 제출할 수 있다.</p> <p>② 농림수산식품부 장관은 특정 업종의 경영개선이 필요하다고 판단하는 경우 해당 업종 수산업협동조합 또는 관련단체에 경영개선을 권고할 수 있다. 이 경우 해당 수산업협동조합 또는 관련단체는 어업구조조정협의회를 구성하여야 한다.</p> <p>③ 어업경영개선 계획서에는 다음 각호의 사항을 포함하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 어업경영개선의 목표 2. 어업경영개선의 범위, 내용 및 실시시기 3. 어선 척수감축, 어선 톤수조정, 어선 선단축소, 어선 경량·효율화, 선원 복지 공간 확보, 에너지 및 인력 절감 방안 등 기타 경영개선방안 4. 어업경영개선사업에 필요한 자금액 및 그 조달방법 <p>④ 제1항의 어업경영개선계획서는 관할 시·도지사와 협의를 거쳐야 한다.</p> <p>⑤ 농림수산식품부장관은 제1항의 어업경영개선계획서가 해당 업종의 경영안정과 경쟁력 강화를 위하여 필요하다고 인정될 때에는 어업구조조정심의회회의 심의를 거쳐 어업경영개선계획서를 승인하고 필요한 지원을 할 수 있다.</p> <p>⑥ 농림수산식품부장관은 제5항에 따라 승인받은 어업경영개선계획이 계획대로 추진되지 않거나 또는 그 목적을 달성할 수 없다고 판단되는 경우에 어업경영개선계획의 승인을 취소할 수 있다.</p> <p>⑦ 제1항의 어업경영개선에 필요한 지원 범위 등에 관하여 구체적인 사항은 농림수산식품부령으로 정한다.</p>

□ 입법사유 : 이 조에서는 수산자원 및 어업경영 여건 변화로 해당 업종의 경영개선이 필요하다고 판단하는 경우 업종별 수산업협동조합 또는 관련 단체가 자율적으로 어업경영개선 계획서를 작성하게 하고, 관할 시·도지사와 협의를 거치도록 함은 물론, 농림수산식품부장관의 승인과 지원 등의 절차 등을 규정함으로써 어업구조 개선에 관한 중앙정부, 지방정부, 민간 등의 3자 역할을 명확히 하여 경영개선을 보다 효과적으로 추진하고자 함

조 문

제10조(어업구조조정에 참여하는 어업인에 대한 지원) ①농림수산식품부장관은 제7조제2항, 제8조제1항, 제9조제1항의 규정에 따라 어업구조조정사업에 참여하는 어업인에 대한 지원기준은 다음과 같다.

1. 제7조의 규정에 따라 어업등을 폐업하고자 하는 경우 어선·어구의 감정가격에 의한 매입 및 평년수익액의 3년분의 범위 내에서 대통령령이 정하는 지원금
2. 제8조의 규정에 따라 어업등을 폐업하고자 하는 경우 어선·어구의 감정가격에 의한 매입 및 평년수익액의 3년분의 범위 내에서 대통령령이 정하는 지원금
3. 제9조의 규정에 따라 어업등을 폐업하고자 하는 경우 어선·어구의 감정가격에 의한 매입 및 평년수익액의 3년분의 범위 내에서 대통령령이 정하는 지원금
4. 어장의 이동이나 업종의 전환으로 어구의 전부 또는 일부를 사용할 수 없게 된 경우 그 어구의 감정가격에 의한 매입

②농림수산식품부장관은 제1항의 규정에 따라 지원금을 지급함에 있어서 수산자원의 상황과 수산업의 국내외적 환경변화로 인한 어업활동의 피해정도, 기본계획 및 어업기반의 유지, 기타 어업여건을 감안하여 필요한 경우에는 업종별로 지원금의 지원 대상 어업자의 수를 정할 수 있다.

③제1항의 규정에 따라 지원금을 받고자 하는 자는 농림수산식품부령에서 정하는 서류를 첨부하여 농림수산식품부장관에게 지원금의 지급을 신청하여야 한다.

④제1항의 규정에 의한 지원금의 지급기준, 산출기준과 방법 및 지원대상 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하며, 제3항의 규정에 따라 지원금을 신청하고자 하는 경우에 제출하여야 하는 구비서류, 절차 기타 필요한 사항은 농림수산식품부령으로 정한다.

□ 입법사유 : 이 조에서는 어업구조조정 도는 어업경영개선에 참여하는 어업인에 대한 지원 기준을 정함으로써 지원금의 범위를 명확하게 함은 물론, 이에 관한 갈등을 해소하여 어업 구조조정을 신속하게 추진하기 위함

조 문

제11조(감정평가) ①어업구조조정심의위원회는 제10조 제1항의 지원금을 확정하기 위하여 필요한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 수산에 관한 전문조사연구·교육기관 또는 공인된 전문 감정기관에 조사 또는 감정평가를 의뢰할 수 있다.

②지원금 산정을 위한 어선·어구 등의 잔존가치 평가는 「부동산의 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 의한 평가방법과 기준에 의하며, 폐업지원금 산정은 수산업법 시행령 제55조에 의한 “어업 보상에 대한 손실액의 산출방법·산출기준 및 손실액 산출기관”을 준용하여 업종·톤급 구간별로 산정한다.

③어업구조조정심의위원회는 사실 확인을 위하여 필요한 경우에는 현장조사 및 검증 등을 할 수 있으며, 신청인·증인 및 관계인으로부터 증언 또는 진술을 청취하거나 행정기관 기타 관계기관에 대하여 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다.

□ 입법사유 : 이 조에서는 감정평가의 공정성을 기하기 위하여 공인된 기관으로 하여금 감정평가를 하도록 규정함은 물론, 평가방법을 명확하게 함으로써, 감정평가에 대한 분쟁과 갈등을 예방하기 위함.

조 문
<p>제12조(의견청취) ①어업구조조정심의위원회는 제10조 제1항의 규정에 의한 지원금 지급신청이 있는 경우 그 지원여부 및 금액을 의결하기 전에 당해 신청인으로부터 서면 또는 구술에 의한 의견을 청취하여야 한다. 다만, 신청인이 정당한 이유없이 의견을 제출하지 아니하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>②제1항의 규정에 의한 의견청취의 구체적인 절차는 대통령령으로 정한다.</p>

□ 입법사유 : 이 조에서는 어업자로 하여금 감정평가에 대한 의견진술의 기회를 부여하여 감정평가의 신뢰도를 높이기 위함

조 문
<p>제13조(지원금의 지급) ① 농림수산식품부 장관은 제11조 제2항의 어선·어구의 감정평가와 폐업지원금 산정 결과에 따라 지원금 지급결정을 하여야 한다. 이 경우 해당 어업인에게 그 결과를 지체없이 통지하여야 한다.</p> <p>② 지원금의 지급신청은 지원금을 결정·통지한 날부터 2월 이내에 청구하여야 하며, 청구한 날로부터 1월 이내에 지급하여야 한다. 다만, 예산 등 집행상의 어려움이 있는 경우에는 6월의 범위 내에서 대통령령으로 정하는 날까지 연장할 수 있다.</p> <p>③지원금은 현금으로 일시에 지급한다. 다만, 예산 등의 사정으로 인하여 불가피한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 이를 분할하여 지급할 수 있다.</p>

□ 입법사유 : 이 조에서는 지급절차를 정함으로써 지원금의 지급과 관련한 불신을 해소하기 위함

조 문
<p>제14조(재심의) ①제10조 제1항의 규정에 의하여 지원금의 지급을 신청한 어업자가 제13조 제1항의 규정에 의한 지급결정 등에 대하여 이의가 있는 경우에는 다음 각호의 1에 해당하는 경우에 한하여 그 결정의 통지를 받은 날부터 1월 이내에 관계 증빙서류를 첨부하여 농림수산식품부장관에게 재심의를 신청할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 어업자가 고의 또는 중대한 과실 없이 어업구조조정심의위원회의 심의·의결에 영향을 미칠 수 있는 자료를 제출하지 못한 경우 2. 어업구조조정심의위원회가 의결에 영향을 미칠 수 있는 사항에 관하여 판단을 하지 아니하게

나 기타 심의·의결에 중대한 하자가 있는 경우

②농림수산식품부장관은 재심의 신청사유가 제1항 각호의 1에 해당한다고 인정하는 경우 지체없이 어업구조조정심의위원회에 재심의를 의뢰하여 그 심의·의결한 결과에 따라 다시 지원금의 지급결정 등을 하여야 한다. 이 경우 그 처리기한은 제1항의 규정에 의한 신청이 있는 날부터 2월을 넘지 못한다.

□ 입법사유 : 이 조에서는 제13조의 어선·어구의 감정평가와 폐업지원금 산정 결과에 이의가 있는 경우, 이의신청을 할 수 있는 조건과 기간을 정함으로써 무분별한 이의신청을 예방하여 지원금의 지급문제를 신속하게 처리하기 위함

조 문

제15조(어업인의 전업 또는 다른 산업에의 취업 지원) ①농림수산식품부장관은 수산업의 국내외적 환경의 변화에 의하여 어업을 계속적으로 영위하는 것이 곤란하여 폐업한 어업인이 전업 또는 다른 산업에 취업하고자 하는 경우 다음 각호의 지원을 할 수 있다.

1. 직업교육훈련
2. 고용정보 제공·취업지도 및 취업알선
3. 전업 장려금의 지원
4. 기타 대통령령이 정하는 사항

②제1항의 규정에 의한 지원 대상, 지원방법 및 장려금의 범위에 관하여 구체적인 사항은 농림수산식품부령으로 정한다.

□ 입법사유 : 이 조에서는 폐업한 어업인이 전업 또는 다른 산업에 취업하고자 하는 경우의 지원범위를 명확히 함으로써 어업자의 참여를 유도함은 물론 신속한 어업구조조정을 추진하기 위함

조 문

제16조(어선원에 대한 지원) ① 정부는 어업 등의 폐업으로 인하여 실업한 어선원 중 대통령령이 정하는 자(이하 “실직어선원”이라 한다)에 대하여 통상 임금 6개월 이내의 금액을 생활안정자금으로 지급할 수 있다. 다만, 실직어선원이 제13조에 의한 지원금을 지급받은 경우에는 그러하지 아니하다.

② 농림수산식품부 장관은 실직어선원에 대하여 직업훈련과 취업알선을 위해 노력하여야 한다.

③ 실직어선원이 제1항의 규정에 의하여 실업지원금을 지급받은 경우에는 선원법 제40조의 규정에 의한 실업수당을 지급받은 것으로 본다.

□ 입법사유 : 이 조에서는 폐업으로 인하여 실직한 어업종사자의 지원범위를 정함으로써 다

른 산업에의 취업 기회를 보장하는 등의 생계대책을 명확히 하기 위함

조 문

제17조(어업구조조정의 재원 조달) ①농림수산식품부장관은 제7조의 어업구조조정의 촉진 및 제8조의 특별어업구조조정, 제9조의 어업경영개선계획에 따라 어업구조조정사업을 추진하는 경우 그 소요액을 대통령령에서 정하는 범위 내에서 시·도지사 또는 업종별 수산업협동조합에 분담시킬 수 있다.

②농림수산식품부장관은 어업구조조정의 원활한 추진을 위하여 어업구조조정 대상 업종의 잔존 어업인에게 어업구조조정사업의 재원 일부를 부담하게 할 수 있다.

③농림수산식품부장관은 제13조의 지원금 지급을 원활하게 하기 위하여 필요하다고 판단되는 경우 수산업법 제79조의 수산발전기금에 어업구조조정계정을 설치할 수 있다.

□ 입법사유 : 이 조에서는 어업구조조정사업에 소요되는 재원의 분담에 관한 규정을 마련함으로써 중앙정부, 지방정부, 어업인의 역할을 명확하게 하기 위함. 또한 과거와는 달리 잔존 어업자가 어업구조조정에 대한 책임의 일부를 부담하도록 하기 위함

조 문

제18조(어업구조조정심의위원회) ①수산자원을 합리적으로 보존하고 수산업의 경쟁력 강화를 위한 어업구조조정에 필요한 사항 등을 심의하기 위하여 농림수산식품부장관 소속하에 어업구조조정심의위원회를 둔다.

②위원장은 농림수산식품부장관으로 한다.

③위원회는 위원장 1인을 포함하여 농림수산식품부제2차관, 관계 공무원, 장관이 위촉하는 어업인 단체, 학계 전문가 등 15인 이내의 위원으로 구성한다.

④위원회는 다음 각호의 사항을 심의한다.

1. 어업인의 지원에 대한 기본방침 및 재원확보 대책
2. 제5조의 기본계획 및 제6조의 시행계획의 수립·평가에 관한 사항
3. 지원시책의 조정에 관한 사항
4. 구조조정대상자 선정·지원방법의 결정 및 지원금 확정을 위한 세부기준에 관한 사항
5. 기타 농림수산식품부장관이 필요하다고 인정하는 사항

⑤위원회의 조직 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

□ 입법사유 : 이 조에서는 어업구조조정에 필요한 사항 등을 심의하기 위하여 농림수산식품부장관 소속하에 어업구조조정심의위원회를 두기 위함

조 문

제19조(매입 어선·어구의 처리)①농림수산식품부 장관과 시·도지사는 국유재산법, 물품관리법 및 지

방재정법의 규정에 불구하고 이 법에 의하여 매입한 어선·어구를 다음 각호의 1의 방법에 의하여 처리할 수 있다.

1. 어업구조조정에 지장이 없는 범위 안에서 매각 또는 양여
2. 해외수출 또는 국제협력차원에서의 무상공여
3. 공공사업에의 활용
4. 소각 또는 해체
5. 기타 농림수산식품부 장관이 정하는 용도와 방법

②매입한 어선·어구의 취득 및 처리절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

□ 입법사유 : 이 조에서는 매입한 어선·어구 등의 처리 절차를 명확히 함으로써 어업구조조정 대상 선박이 무분별하게 어업에 재투입되는 것을 방지하기 위함

조 문
<p>제20조 (조세의 감면) 국가 또는 지방자치단체는 이 법에 의한 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 조세특례제한법 또는 지방세법이 정하는 바에 의하여 조세를 감면할 수 있다.</p>
<p>제21조 (권한의 위임·위탁 등) 농림수산식품부장관 또는 시·도지사는 이 법의 규정에 의한 권한의 일부를 대통령령이 정하는 바에 의하여 시·도지사 또는 시장·군수·자치구의 구청장에게 위임하거나, 수산물의 생산자단체·정부투자기관·정부출연기관 또는 수산관련단체에 위탁할 수 있다.</p>
<p>제22조 (별칙적용에 있어서의 공무원 의제) 제11조의 규정에 의하여 용역평가 또는 감정평가 업무를 행하는 자는 형법 제129조 내지 제132조의 적용에 있어서는 이를 공무원으로 본다.</p>
<p>제23조 (벌칙) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원이하의 벌금에 처한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제10조의 규정에 의한 폐업지원금의 지급신청서류를 허위로 작성하거나 위조한 자 2. 제11조 제1항의 규정에 의한 용역조사 또는 감정평가를 허위로 한 자
<p>제24조 (과태료) ①다음 각호의 1에 해당하는 자에 대하여는 200만원 이하의 과태료에 처한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제11조 제2항의 규정에 의한 현장조사 및 검증 등을 거부·방해 또는 기피한 자 2. 제11조 제3항의 규정에 의한 허위로 진술한 자 <p>②제1항의 규정에 의한 과태료는 대통령령이 정하는 바에 의하여 농림수산식품부장관 또는 시·도지사(이하 이 조에서 "부과권자"라 한다)가 부과·징수한다.</p> <p>③제2항의 규정에 의한 과태료 처분에 불복이 있는 자는 그 처분의 고지를 받은 날부터 30일 이내에 부과권자에게 이의를 제기할 수 있다.</p>

④제2항의 규정에 의한 과태료처분을 받은 자가 제3항의 규정에 의하여 이의를 제기한 때에는 부과권자는 지체없이 관할법원에 그 사실을 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 관할법원은 비송사건절차법에 의한 과태료의 재판을 한다.

⑤제3항의 규정에 의한 기간 내에 이의를 제기하지 아니하고 과태료를 납부하지 아니한 때에는 국세체납처분 또는 지방세체납처분의 예에 의하여 이를 징수한다.

부칙

제1조 (시행일) 이 법은 공포 후 **6월**을 넘지 아니하는 범위 안에서 대통령령이 정하는 날부터 시행한다.

제2조 (다른 법률의 개정) ①어업협정체결에따른어업인등의지원및수산업발전특별법중 다음과 같이 개정한다.

②수산업법중 다음과 같이 개정한다.

참고문헌

참 고 문 헌

- 김미애, 「EU의 공동수산정책 개정 내용과 원용방안」, KMI 해양수산현안 분석, 2003-09, 한국해양수산개발원, 2003.
- 김정봉, 「근해 저인망류어업 구조개편에 관한 연구 제안서」, 한국해양수산개발원, 2003.
- 농림수산식품부, 연안어업 구조조정 촉진을 위한 연안어선 감척 재추진, 2009
- 농림수산식품부, 연근해 어업 구조조정, 농림수산식품부, 2008
- 백영수, 선망어선어업 선단조업시스템 선진화, 대형선망어업 발전방안 도출 심포지엄, 2009
- 신영태 외, 근해어업의 종합적 구조개선에 관한 연구, 해양수산부, 2001.
- 신영태, 연근해어업 구조개선의 의의, 문제점과 추진 방향, 한국해양수산개발원, 2009
- 신영태, 연근해어업 구조개선의 의의, 문제점과 추진방향, 수산경영론집, 제30권, 2호, 1999.
- 신용민, 시장유인적 어업관리를 위한 산업조직정책에 관한 연구, 수산경영론집, 2003.
- 이상고, 해양생물(Bio)경제학, 부경대학교 출판부, 2007
- 정준규, 입찰에 의한 어선감척제도 도입에 관한 연구, 여수대학교 산업대학원 경영학 석사 학위 논문, 2005.8.
- 조정희 외, 어선감척사업의 국제비교와 정책적 함의, 한국해양수산개발원, 2003.
- 표희동·최세힘, 우리나라 근해어업의 잠재적 감척규모분석에 관한 연구, Ocean and Polar Research, Vol. 27(3):311-322, 2005
- 한국개발연구원, 어업구조조정사업, 2008
- 해양수산부, 근해어선감척사업 제도개선에 관한 연구 : 최종보고서, 2007
- 해양수산부, 어선감척사업 제도개선에 관한 용역, 2005
- 해양수산부, 연근해어업 구조개편 종합대책 추진상황 보고, 해양수산부, 2002
- 해양수산부, 연근해어선 감척사업 투자효과 분석, 해양수산부, 2003
- 해양수산부, 어선감척사업 제도개선에 관한 용역, 해양수산부, 2005
- 해양수산부, 근해저인망류 어업의 구조개편에 관한 연구, 해양수산부, 2006

해양수산부, 근해어선감척사업 제도개선에 관한 연구, 해양수산부, 2007

해양수산부, 근해어선감척사업 제도개선에 관한 연구, 해양수산부, 2007

홍현표·최성애·이현동, 수산업의 구조변화와 정책방안에 관한 연구, 한국해양수산개발원, 2005

Anderson, L. G., "A closer look at buybacks: A simulation approach", Proceedings of the Ninth Conference of the International Institute of Fisheries Economics and Trade, Arne Eide and Terje Vassdal (eds.), IIFET, Corvallis, OR, 110-119, 1998.

Colin W. Clark, et al., Subsidies, buybacks, and sustainable fisheries, Journal of Environmental Economics and Management, Vol.50, pp.47-8, 2005.

Campbell, H., 1989, Fishery buy-back programs and Economic welfare, Australian Journal of Agriculture Economics, Vol.33(1), pp.21-31.

FAO, Managing Fishing Capacity, FAO Fisheries Technical Paper 386, 1999.

Holland, D., Eyjolfur Gudmundsson and John Gates.1998. Do fishing vessel buyback programs work: a survey of the evidence, Marine Policy 23(1):47-69.

Holland, D., On Direct and Indirect Management of Fishing Capacity, Marine Resource Economics, Volume 14, 2000.

Holland, D. and Sutinen, J., Draft Guidelines on Fishing Capacity, presented to the Technical Working Group on the Management of Fishing Capacity, La Jolla, California, 15-18 April, 1998.

Kitts, A. and Thunberg, E., Description and Impacts of Northeast Groundfish Fishery Buyout Programs, Northeast Fisheries Science Center Reference Document 98-12, 1998.

Kirkley, J. and Squires, D., Capacity and Capacity Utilization in Fishing Industries, Discussion Paper 99-16, University of California, San Diego, 1999

Kirkley, J., Squires, D., Walden, J., and Ward, J., Assessing Efficiency and Capacity in Fisheries, A National Marine Fisheries Service Workshop.

OECD, Downsizing by Design: Best Practice Guidelines for Decommissioning Schemes, Trade and Agriculture Directorate Fisheries Committee, 2008.3.

- Walden, J. and Kirkley, J., Measuring Capacity of the New England Otter Trawl Fleet.
- Walden, J., Thunberg, E. and Kirkley, J, Northeast regional fishing capacity assessment, 2000.

부 록

부록 1: 어업관리 구조조정의 기본 이론

1. 어업구조조정의 제도적 이해

가. 과잉어업세력과 어업구조조정

우리나라 연근해 어업은 허가제도를 기반으로 하여 어업경영 및 자원에 균형된 어업세력의 안정적 조절을 위한 어업관리에 많은 노력을 경주해 왔으나 여전히 자유어업의 3대 병폐인 자원남획, 자본손실, 지대소멸의 문제를 안고 있다. 이러한 자유어업 3대 병폐의 원인은 불완전한 자원변동과 자원왜곡적 어업경영, 그리고 어업관리의 비효율성 결과에 따른 과잉어업세력과 남획이며, 지속적 어업 측면에서 우리나라 연근해 어업이 해결해야 할 시급한 과제이다. 연근해 어업은 수산물에 대한 수요가 증가함에 따라 1970년대까지 경쟁적으로 어업투자를 확대하여 어업세력을 증대 시켜왔다. 그러나 1980년대에 들어서면서 과잉어업세력에 의한 자원고갈과 남획이 일어남에 따라 과잉어업세력은 지속적 어업발전에 걸림돌이 되기 시작했다.

과잉어업세력, 즉 과잉어업노력량은 지속가능한 어업자원을 유지 할 수 없게 자원을 과도하게 어획할 수 있는 어업세력을 의미한다. 이러한 과잉어업세력은 남획을 통하여 자율갱신자원의 특성을 가지고 있는 어업자원의 재생산능력에 영향을 미치게 된다. 특히, 과잉어업세력은 이러한 재생산 능력을 저하시키며 최소생존자원량(minimum viable population) 이하로 이르게 되면 자원은 재생산 능력을 잃게 되어 고갈의 위기에 처하게 된다. 따라서 현재의 어업자원량에 비해 너무 많은 어선들이 어획활동을 하고 있어 과잉 어업세력을 적정하게 유지하는 것이 지속가능한 수산업을 위해 시급히 필요하다고 할 수 있다.

과잉어업세력과 함께 어업자원의 불완전한 관리정보에 대한 어업관리의 현실적 해결책은 보다 효과적인 어업세력 관리수단을 이용하는 것이다. 바다에 몇 마리의 물고기가 살고 있으며, 몇 마리를 잡아야 하며, 이를 잡기위해 몇 척의 어선이 필요한 것인가? 불완전한 자원 및 어업정보하에서 이루어지는 어업관리에서는 과잉어업세력이 필연적으로 발생한다. 과잉어업세력에 대한 효과적인 관리수단을 얻기 위해서는 어업관리가 새로운 패러다임으로 변해야 하나 어장이나 어업자원이 이미 안정된 생태환경의 궤도를 벗어나 불확실성이 더해가고 있기 때문에 어업관리에 대한 새로운 패러다임의 변화는 더욱 절실하다. 마찬가지로 어업자원이 고갈

되고 남획이 지속되면 어장이나 자원에 대한 정보의 불완전성은 더욱 심각해진다. 이러한 현실에서 새로운 패러다임 변화에 따른 어업관리 수단의 대안 중 하나로 등장하는 것이 어업세력의 종합적 관리시스템인 어업구조조정(decommissioning schemes)이다²⁾. 구조조정은 허가제도의 어업관리하에서 불완전한 어장이나 자원정보에 대응한 효과적인 어업세력 관리수단으로 많은 나라에서 시행을 통한 효과를 인정받고 있으며, 어업관리의 주요 수단으로 자리매김하고 있다.

어업구조조정은 과잉어업세력, 즉 과잉상태인 어업노력량을 자원량에 균형 잡힌 수준으로 줄이기 위해 어선을 감척하는 것으로 최근 전 세계적으로 널리 사용되고 있는 어업노력량 관리 수단이다. 이러한 구조조정 수단은 과잉어업세력에 대하여 문자 그대로 어선척수나 허가건수를 줄여서 어업세력을 적정 수준으로 가축시켜서 지속적 어업을 위한 다양한 목적에 따라 어업세력의 관리기능을 수행한다.

어업구조조정은 생산요소인 자원의 상태를 고려한 적정 어업세력의 유지를 통하여 어업 목적을 다양하게 구성하며, 이같은 목적의 달성에 실효적으로 접근하는 다목적 어업관리 수단이다. 따라서 구조조정은 어장의 자원상태를 고려하여 어선 척수 중심의 어업노력량을 조절할 수 있는 종합적 기능을 가진 어업노력량 관리시스템으로 볼 수 있다.

어업구조조정은 수산부문에 있어 중요과제라고 할 수 있는 과잉 어업세력의 해소와 자원중심의 어업노력량 관리를 효율적으로 수행한다. 또한 자원량과 노력량과의 상충효과 등의 문제뿐만 아니라 어업의 자본투입에 연계한 경영전략도 함께 고려한다. 이를 미루어 보면 우리나라 수산업이 직면하고 있는 수산문제의 본질이나 어업노력량 관리의 효율성 문제를 고려한다면 어업구조조정과 같은 다목적 어업노력량 관리 수단의 제도적 활성화는 시급하다 하겠다.

나. 어업구조조정의 제도적 성격

어업구조조정이란 어업자원의 회복과 남획방지 및 어업소득 및 경영유지 등을 위하여 과잉 어업노력량을 자원량에 균형 잡히게 조정함으로써, 궁극적으로 어업관리 목적을 달성하려는 어업관리 수단의 일종이다. 그래서 어업구조조정이 지니는 어업관리의 일반적 목적은 대체로

2) 어업구조조정의 영문표기는 최근에 "decommissioning schemes", 이외 유사하게 decommissioning vessels, decommissioning programmes, 또는 structural adjustment", "adjustment of structure"등을 많이 사용하며(최근 OECD 수산위원회 중심으로 국제적으로 사용), 종전에는 "buyback system", "buyback programmes" 등으로 다양하게 사용되어 왔다. 본 연구에서는 어업구조조정을 "decommissioning schemes"로 표기한다.

어업노력량의 감축 및 조절하여 안정의 일반적기반을 유지해 나갈 수 있도록 하는 것이다. 이러한 어업구조조정은 어업관리의 노력량 관리도록 하는볼 수 있으며, 다른 어업관리 수단과 혼용하여 종합적으로 많이 이용된다. 어업관리에서 어업노력량 조정의 제도적 체계를 어업구조조정이라 한다.

어업구조조정의 요건이 되는 특정한 목적을 좀 더 세분하여 보면, 크게 자원의지속성을 위한 자원관리와 경영지속성을 위한 어획량 수급조절, 그리고 어획물 가치조절이나 일반적인 수산식품의 안정이나 어업자원에 관련된 다수 이해당사자 업종간 내지 연안 산업간 자원이용의 형평성 유지 등이 될 수 있다. 이들 목적에 따라 어업구조조정의 유형이나 성격이 다양하게 전개 된다.

어업구조조정은 특정 목적을 달성하기 위해 기본적으로 감척을 통하여 어업에 투입되는 노력량을 조절한다. 이러한 감척 중심의 노력량 투입 조절은 결국 어획량을 조절하게 되고, 자원이나 생태환경에 미치는 어업 스트레스를 줄이고, 또한 다양한 유형의 연근해 업종간의 상충관계(conflicts)를 줄이게 된다. 특히 어업구조조정은 휴어제나 다른 유형의 노력량 관리와는 달리 생물자원인 어업자원이 지니고 있는 자원량의 장기적 가변성에 생산구조적으로 어업노력량을 조절 내지 제거할 수 있을 뿐만 아니라, 광역 연안수역의 다양한 업종간 생산구조의 총체적 관리에도 효과적이다.

어업구조조정은 일반 어업관리 수단과 쉽게 혼용되며, 다양한 상태의 어업이나 자원 변화에 대응할 수 있다. 어업 대상 자원이 남획되어 자원량이 적정 수준이하로 줄어들면 어업노력량을 줄여서 자원을 회복시키는 본원적 기능에서부터 어업경영을 안정적으로 유지하는 경영유지 기능도 수행하게 된다. 그래서 일본이나 미국 등 선진어업국에서 어업자원의 보호에 적합한 어업노력량 조절뿐만 아니라 어업경영의 유지에 적합한 생산구조의 조절 기능도 함께하고 있는 어업구조조정을 많이 활용하고 있다.

어업구조조정은 어업관리체계에 연계하여 살펴보아야 한다. 어업구조조정은 기본적으로 국가 어업관리의 기본골격이 노력량 관리 체제, 어획량 관리 체제 또는 기술적 수단에 중점을 두느냐에 따라 결정되어지기 때문이다. 그래서 어업구조조정은 어업관리의 체계나 수단과의 관계에서 이해될 수 있으며, 어업관리 수단의 유형 중에서 노력량 관리에 중점을 둔 관리수단이다. 또한 어업관리에서 노력량 관리수단이나 어획량 관리수단들과 혼용하여 사용되는 경우가 많다. 그래서 어업관리의 노력량 관리나 어획량 관리의 다양한 수단에 따라서 어업구조조정의 성격도 다양하게 규정된다.

미국이나 대부분 유럽국가처럼 어획량 관리수단인 TAC를 주요 어업관리체계로 하는 국가들과 우리나라나 일본을 비롯한 대부분 아시아 국가들과 같이 어업노력량 관리수단인 허가제

도를 주로 하는 국가들의 어업구조조정에 대한 기본 성격은 달리 규정되어 있다. 그리고 어업 노력량 관리수단을 주로 하는 국가들에 있어서의 어업구조조정은 어획량 관리수단을 주로 하는 국가들에 비하면 그 이용도나 활용도가 낮다. 그 이유는 어업구조조정자체가 어업노력량 관리수단의 성격을 지니고 있기 때문이다.

다. 어업구조조정의 제도적 유형

어업구조조정의 개념에서 설명한 바와 같이 구조조정은 상황 변수적 접근성이 높고, 어업관리체계에 연계되어 다양한 성격을 지니기 때문에 유형 또한 다양하게 구분된다. 어업구조조정의 동기와 목적이 유사함에도 불구하고 제도적 유형은 다양하다. 단일어업의 어업구조조정이라도 어선과 어구 모두를 구매하는 경우도 있는가 하면 허가권만 사들이는 경우도 있다. 어떤 경우에는 어선을 구매하지 않는 조건으로 향후 어선의 사용을 엄격히 제한하기도 한다. 또한 어업자에게 허가권을 유지하되 상업적 어업을 하지 못하도록 하는 경우도 있다. 이처럼 감척 위주의 어업구조조정은 업종과 어종 그리고 사회경제적, 정책적 다양한 현실을 고려한 다양한 유형이 시행되고 있다.

일반적으로 어업구조조정은 어업관리의 기본 체계에서 제도적으로 자원의 고갈이나 남획에 대한 책임 이행을 요구하는 자원관리 어업구조조정과 어업자의 경영적 요소나 시장상황 변화에 의한 다양한 방법으로 접근하는 경영관리 어업구조조정, 그리고 식품안전이나 공공위생의 국가적 관리나 다양한 업종간 형평성을 고려한 일반관리 어업구조조정으로 구분된다.

자원관리 어업구조조정은 자원의 남획이나 고갈에 따른 자원회복을 위해 수반되는 어업관리 수단이나 자원의 안정적 보존을 위한 혼획이나 부수적 어획을 방지하기 위한 것이다. 이러한 자원관리 어업구조조정은 어업관리의 책임을 다하지 못한 관리주체와 과잉노력량 투입으로 어업자원 남획의 결과를 낳는 어업자 모두가 공동으로 협력하여 어업자원 문제에 대한 책임을 이행하는 것이다. 자원회복을 목적으로 한 자원관리 어업구조조정은 주어진 어업이나 어종에 대한 감척을 기본으로 일정기간 어업노력량을 제한 또는 조절하여 대상 어업자원량과 어업노력량간의 안정된 균형을 이루게 하여 지속적 어업을 달성하게 한다.

경영관리 어업구조조정은 어업경영 내지 생산 및 시장중심의 어업구조조정으로서 어업자 스스로 어획량의 물량, 시기, 체장, 가격조절 등 다양한 목적을 달성하기 위하여 어기, 어장, 어종에 대하여 적절한 어선 척수 중심의 어업노력량을 조절 내지 제거하는 것이다. 이러한 경영관리 어업구조조정은 첫째, 자원량에 비하여 어선이 너무 많아서 경영유지를 위한 적정 규

모의 어획량을 확보하기 어려운 상황에 대비한 어선 감척이며, 둘째 경영유지를 위한 어획량이나 시기의 조절을 위한 감척으로, 주로 시장공급량의 과잉으로 인한 가격하락을 막고, 공급시기를 조절하여 가격유지를 통하여 어업 이윤의 극대화를 이루게 한다.

일반관리 어업구조조정은 일반적인 수산식품의 안정이나 공공위생, 어업자원에 관련된 다수의 이해당사자 업종간 자원이용의 갈등 내지 산업간 자원이용의 형평성 유지 등의 목적을 위해 감척 중심의 어업노력량을 조절한다. 그래서 일반관리 어업구조조정은 자원이나 생태환경에 미치는 어업 스트레스를 줄이고 다양한 유형의 업종 및 어업 이외 연근해 산업간의 상충관계(conflicts)를 줄이기 위해서 어업세력의 감소 내지 제거하는 것이며, 광역 연안수역의 총체적 관리에 효과적이다.

위와 같은 보편적인 어업구조조정의 유형 구분 이외에도 어업구조조정을 많이 시행하는 미국이나 서구에서는 또 다른 형태로 어업구조조정의 유형을 구분하기도 한다. 이들 국가들은 어획량 관리를 어업관리의 기본체제로 하기 때문에 어업구조조정을 통상 세 가지 포괄적인 범주로 유형별 구분을 한다. 첫째, 현행 어업관리 수단으로의 어업구조조정, 둘째, 보다 폭 넓은 어업자원 보존을 고려한 어업관리의 광의적 수단으로의 어업구조조정, 셋째, 어업관리의 형평성 문제를 고려한 어업관리 수단으로의 어업구조조정이 있다. 실지로 이 세 가지 유형은 범주간 경계가 다소 모호하기는 하나 어업구조조정의 중요성을 고려하여 구분된 것이다.

우리나라를 비롯한 일본 등 아시아 국가에서는 노력량 관리를 중심으로 어업관리체계를 구축하고 있기 때문에 어업구조조정의 유형별 구분은 어업노력량 관리수단 이외의 다양한 어업관리 수단에 의해서 이루어지며, 그 적용 또한 다양하다. 예를 들면 최근 우리나라는 일반감척과 국제감척으로 나누어 어업구조조정을 추진해 왔다.

위와 같이 어업구조조정의 유형이나 기능이 다양하여 어업구조조정의 일반적인 개념 정립이 쉽지 않다. 일부 이론적 관점에서 어업구조조정은 어업이 지니는 과잉투입노력량에서 비롯되는 고질적인 문제들을 해결하기 위한 하나의 치료법으로 어선의 감척이나 어업건수를 제거하게 된다.

2. 어업구조조정의 기본이론

가. 어업관리체계의 허가어업의 정수와 어업구조조정

1) 어업관리 허가어업의 정수제도

어업허가의 정수제도는 자원보호 또는 어업조정 등을 위하여 어업노력량을 일정 한도 규제하고자 하는 취지에서 특정 어업의 허가건수를 제한하는 제도이다. 어업노력량을 조절하기 위한 수단으로서의 어업허가 정수는 1929년 조선어업령에서 시행되기 시작하여 다소 내용 변경은 있었지만 현행 수산업법에 그대로 계승되고 있다.

우리나라의 어업관리 허가정수는 어선 톤수의 상한선을 정한 어업과 하한선을 정한 어업으로 구분되며, 어선 톤수의 상한선을 규정한 것은 총톤구의 제한을 염두에 둔 것이며, 하한선만을 정한 것은 어업의 발달 및 어선 대형화 촉진을 위하여 상한선을 두지 않은 것으로 판단되며, 이 경우 정수의 기준은 자연적 조건보다 사회경제적 조건에 비중을 둔 것으로 볼 수 있다.

<부록 표 1-1> 근해어업의 업종별 허가정수의 변천

어업별		년도	1953	1976	1982	1993	2001	2006
대형기선저인망	외끌이	185			80		80	35
	쌍끌이				180		180	45
중형기선저인망	동해구		60	42		42	35	
	서남해구		65	65		65	47	
근해트롤	동해구트롤		25	43		43	35	
	대형트롤			60		60	50	
기산저인망	제1구		160	124		124	64	
	제2구		40	16		16	16	
	제3구			10		10		
근해안강망				1100	850		850	290
대형선망					35		35	30
근해자망				2200			2200	855/290
근해형망				540			540	170
근해(장어)통발					300		300	32
잠수기		295	273	273	249	249	249	230
소형선망								60
채낚기								915

그리고 수산업법 제43조 4항 또는 제53조 1항 5호의 규정에 의한 어업허가의 정수선복량

(船腹量)을 정할 때에는 자원상태, 현재 당해 어업에 종사하고 있는 어업자 수, 기타 자연적 사회적 조건 등을 참작하여야 하고, 수산조정위원회의심의를 거쳐야 한다고 규정하고 있다(수산업법 제55조).

그리고 연안어업은 1975년부터 허가정수를 정하도록 되어 있었으나, 1976년부터 일부 어업에 대하여 허가정수를 정하였으며, 일부 연안어업의 허가는 시·도지사의 판단에 일임되어 있었을 뿐만 아니라, 영세 어업자에 대한 정책적 배려로 인하여 지역간 어업세력의 불균형을 초래하게 되었다. 1999년에는 연안선망어업의 허가정수를 조정하고, 연안안간망어업과 연안통발어업에 대하여 지방자치단체별 허가정수를 신설하였다.

이와 같이 수산업법상 허가정수는 자원상태, 현재 당해 어업의경영하는 어업자 수, 기타 자연적 사회적 조건을 참작하여 결정하도록 되어 있었으나(수산업법 제55조), 허가정수를 결정하는 조건을 충분히 고려하기에는 여러 구조적인 문제 때문에 사실상 곤란하여 그 실효성이 확보되지 못하였다. 1953년 수산업법이 제정되고, 근해어업에 대하여 허가정수제도가 시행된 이래 업종별 허가정수의 변천상황을 나타낸 것이 <부록 표 1-1>이다.

2) 어업구조조정 수단

우리나라 연근해 자원량 수준에 비추어 어업노력량을 제한하는 바람직한 기준으로 1982년에 어업허가정수를 설정하였다. 그리고 수산업법은 어업허가정수를 정할 때에는 수산자원의 상태, 현재 당해 어업을 경영하는 어업자 수, 기타 자연적 사회적 조건 등을 감안하여 수산조정위원회 심의를 거쳐야 한다고 규정하고 있다(수산업법 제55조). 또 수산자원보호령에서는 대형기선저인망어업, 중형기선저인망어업, 근해트롤어업, 기선저인망어업, 잠수기어업, 근해안강망어업, 근해유자망어업, 근해형망어업, 근해선망어업, 근해통발어업 등에 대하여 그 조업구역과 어업허가정수를 특정하고 있다(수산자원보령 별표). 이러한 규정에도 불구하고 어업구조조정 이전에 우리나라 어업허가건수는 어획강도가 높은 대형트롤어업, 대형기선저인망어업, 대형선망어업 등의 일부 업종은 어업허가정수를 상회하기도 하였다(2007년의 실태를 보면 대형트롤허가정수는 60척이지만 87척이 허가된 상태이었고, 외끌이 대형기선저인망은 어업허가정수가 80척이지만 90척이 허가되어 있었으며, 쌍끌이 대형기선저인망어업은 180척이지만 190척이 허가되었고, 대형성망어업은 85척이 어업허가정수이지만 48척이 허가되어 있었다).

어업허가정수의 설정에 대한 유효성이 검증된 것은 아니지만 어업허가정수를 초과하여 어업을 허가한다는 것은 조업 방법상 연안 수산자원의 남획, 나아가 고갈을 방지하고자 하는 어업허가정수에 간한 규정의 입법취지에 반하는 것이다. 그리고 어업세력이나 성능이 대폭적인 강화에도 불구하고, 연근해어업의 단위노력당생산량(CPUE; catch per unit of effort)이 계속

감소한다는 것은 자원량 수준에 비하여 어업노력량이 과잉상태인 것을 입증하는 것으로 추정할 수 있다. 이에 따라 어선세력을 자원량 수준에 적합한 수준으로 조절하고, 어업생산성의 향상과 안정적 수산물 공급 및 어업 경쟁력 강화를 위한 연근해 어업구조조정이 진행되고 있는 것이다.

어업구조조정은 세망을 사용하여 치어나 미성숙 어류를 포획함으로써 자원보호에 영향이 큰 연근해 선망, 낭장망, 연안자망어업은 폐지 또는 타 어업으로 전환하고, 대형선망어업, 대형트롤어업, 대형기선저인망어업 등 어선세력이 과다한 어업은 어선을 감척하며, 기타 경영상태가 악화되어 경쟁력이 없는 부실 어업은 폐지하거나 타 어업으로 전환한다는 목표아래 1994년부터 시행되고 있다.

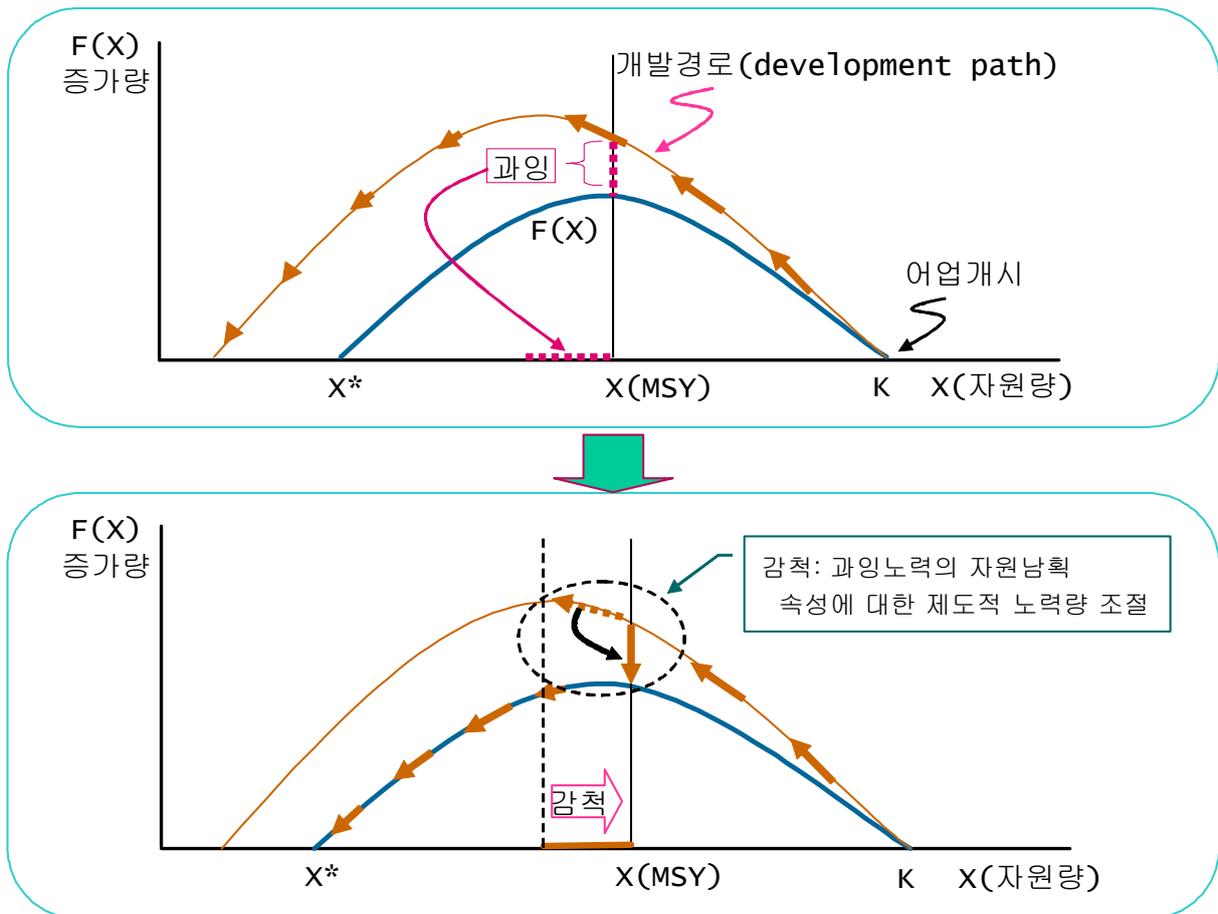
나. 어업구조조정의 기본이론

어업관리는 어업의 성장과 발전, 자원의 지속성, 어촌사회의 안전성, 어업제도의 효율성 등 다양한 목적을 지니고 있으나, 무엇보다도 어업자원이 지니는 생물 및 사회경제적 속성상 어업노력량이 과도하게 투입되어 어업자원이 남획되는 결과를 막기 위한 제도적 장치이다. 그러나 어업관리는 여러 가지 내외적 요인에 의해서 그 어업세력, 즉 어업노력량의 조절 효과가 미미하고 관리 자체가 불완전한 것이 일반적이므로 어선을 제거하는 어업구조조정과 같은 어업노력량 조절 방법을 선택하게 된다. 즉 다양한 어업관리의 수단을 동원하여도 어업이 지니는 고질적인 과잉투입노력량으로 인한 남획의 문제가 해결되지 않으면 차선의 제도적 노력은 어업구조조정과 같은 어선을 제거함으로써 과잉노력량의 조절과 남획문제를 포함한 어업의 고질적 문제의 악화를 방지하려 한다.

어업이 과잉 개발경로에서 균형 개발경로로 전환되면 단기적으로 어업노력량과 어획량 수준이 감소하나 장기적으로 자원량이 크게 회복되어 적정 노력량 수준에서도 어획량이 증대되는 경제적 효과를 얻게 된다, 즉 어업구조조정을 통하여 노력량의 감소가 경제적 이윤증대 효과로 나타나는 것이다. 따라서 <부록 그림 1-1>에서 보는 바와 같이 자원이 지니는 자연증가량을 초과하는 어업남획을 유발하는 과잉어업노력량 대해서는 일단 어선 제거와 같은 어업구조조정을 통하여 어업 노력량 수준을 조절한다. 이러한 어업구조조정은 어업노력량을 자연증가량과 균형을 이루어 지속적 어업경영이 유지되도록 개발경로를 과잉에서 균형으로 조절해 나간다.

<부록 그림 1-1>의 상단 그림에서 보는 바와 같이 어업개시 이후 어업자원 개발경로는 어

업과 자원의 속성상 과잉노력량으로 인한 남획은 필연적으로 일어날 수밖에 없다. 그래서 <부록 그림 1-1>의 하단 그림에서와 같이 과잉어업과 자원남획의 속성에 대한 제도적 조절기능으로 어업구조조정을 적용하여 과잉요인을 어업구조조정으로 상쇄시킨다는 것이다. 그러면 어업의 과잉 개발경로가 균형 개발경로로 전환되어 지속적 어업이 유지된다는 것이다.

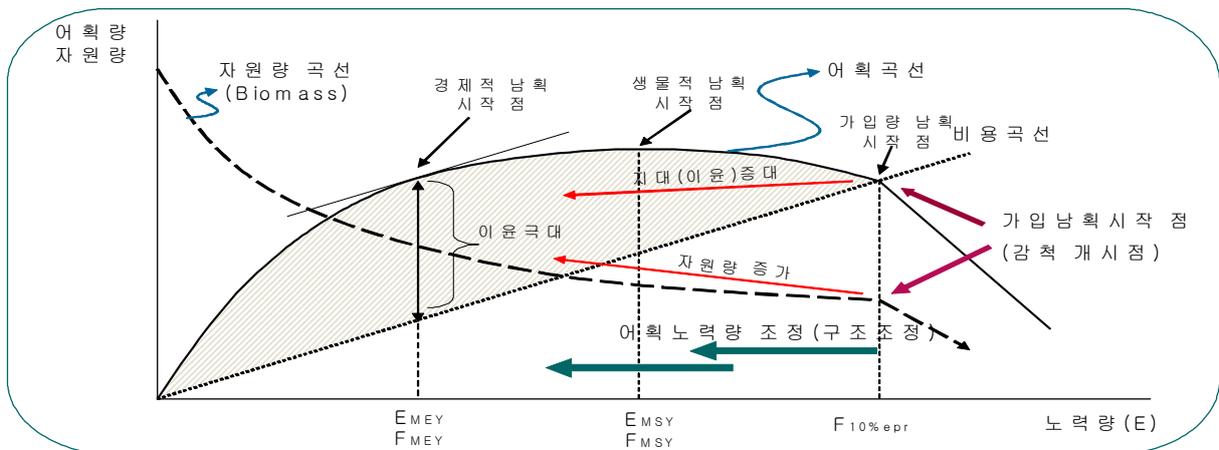


<부록 그림 1-1> 어업구조조정의 자원과 어업왜곡 현상의 조절

자율적 재생이 가능한 생물자원을 이용하는 어업에서 적정노력량의 조절기능이 상실하면 어업에서 발생하는 생물적, 사회경제적 문제점은 <부록 그림 1-2>에서 자세히 설명하고 있다. 어업에 투입되는 노력량의 변화에 따라 어업에서 발생하는 고질적인 문제 중에서 가장 심각한 것은 <부록 그림 1-2>에서 보는 바와 같이 자유어업의 균형노력량과 같은 수준의 과잉 투입 노력량이 제도적 관리어업에서 발생한다는 점이다.³⁾ 자유어업의 균형노력량 수준에서는

자원의 가입량보다 어획량이 많아서 자원이 남획되고 고갈되기 시작한다. 즉 자원이 남획되는 과잉 어업노력량의 투입이 이루어지는 점이다. 이 점에서 일반적으로 어업구조조정이 적용되는 것으로, 과잉노력량 문제의 해결을 위해서는 <부록 그림 1-2>의 화살표 방향으로 과잉투입된 자유어업 균형노력량인 과잉노력량을 적절한 수준으로 감소시키는 것이다. 여기서 어선을 감척시킴으로서 어업노력량을 화살표 방향으로 감소시키자는 것이 어업구조조정인 셈이다.

어업에서 과잉노력량을 적정수준으로 감소시키는 어업관리 수단은 허가제도, 어업구조조정, 노력할당제, 어기제한, 어장제한 등 다양하다. 이러한 수단들은 대부분 조업을 전제로 한 어업노력량 감소 수단이다. 이들 수단과는 달리 어선의 제거, 즉 감척과 같은 극단적인 방법으로 어업노력량을 감소시키는 것이 바로 어업구조조정이다. 따라서 어업구조조정은 어업자원에 균형 잡힌 어업노력량을 유지하기 위한 확실하고 효과적인 어업노력량 관리수단으로 보편된다.



<부록 그림 1-2> 자원남획과 어업구조조정의 노력량 조절

어업경영의 관점에서 감척과 같은 어선의 제거를 통하여 과잉어업노력량을 조절하려는 어업관리의 필요성은 <부록 그림 1-2>에서 보는 바와 같이 과잉 투입된 노력량의 감소는 오히려 어획량이 늘어나고 어업이윤을 증가시키는 효과가 있기 때문이다. 이러한 역설적인 효과의

- 3) 정부가 제도적으로 어업노력량을 관리하지 않을 경우에 일어나는 과잉투입노력량 수준이 자유어업의 균형노력량 수준이다. 이점에서는 어업에 따른 이윤이 존재하지 않는다. 이같은 자유어업의 문제점을 해결하기 위하여 정부가 어업을 제도적 관리하게 된다. 그렇다면 정부가 어업을 관리함에도 불구하고 어업의 과잉투입노력량이 자유어업의 균형노력량 수준에 머물고 있다면 정부의 제도적 어업관리는 심각한 문제에 당면하게 된다. 이러한 현상을 일반적으로 어업관리의 실패라 부른다.

발생은 어업의 대상이 자율적 재생이 가능한 생물자원이기 때문에 가능하다. 생물자원인 어업 자원은 자체적으로 성장함수를 지니는 자율갱신적, 밀도의존적 자원이므로 <그림 2-7>에서 보는 바와 같이 노력량의 다소에 관계없이 최대경제적어획량(MEY: maximum economic yield), 최대지속적어획량(MSY: maximum sustainable yield)을 가지고 있다. 결국 어업경제는 어업노력량의 조절에서 이윤극대화의 경제적 논리가 달성된다. 이것이 어업노력량 조절 수단인 어업구조조정의 수산경제학적 기본이론이다.

어업노력량 조절수단인 어업구조조정에 대한 기본이론은 수산경제적 이론을 중심으로 한 <부록 그림 1-2>을 통하여 좀 더 구체적으로 이해할 수 있다. <부록 그림 1-2>에서 과잉투입 상태에 놓인 어업세력, 즉 어업노력량을 감소시켜서 남획된 어업자원을 단기간 내에 안정적인 어업경영을 유지할 수 있는 수준까지 회복시키는 것은 감척과 같은 어업구조조정외에는 확실하게 어업노력량을 줄이는 방법은 거의 불가능하다. 자원고갈이 과잉노력량 투입으로 인한 남획의 결과라면 기존의 허가제도하에서 어업노력량 통제 수단의 효과를 기대할 수 없으며, 당연히 감척과 같은 어업구조조정이 최선의 수단이 될 수 있다.

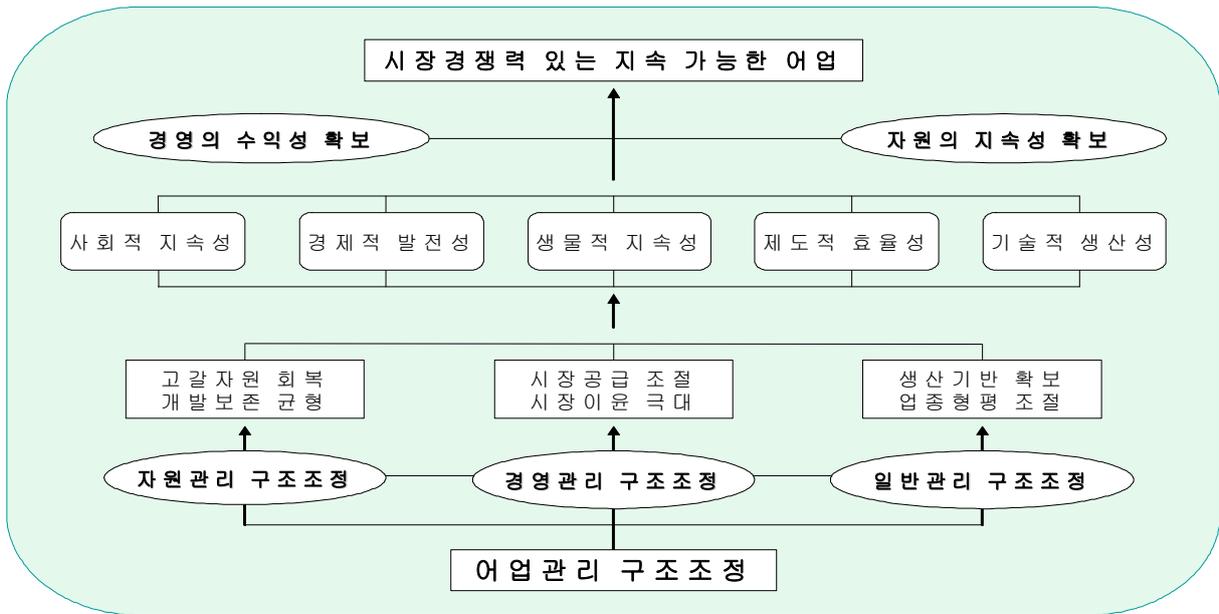
여기서 감척과 같은 어업구조조정의 경우 단기적으로는 제도적 비용증가와 어획량의 감소로 인한 경제적 손실이 발생하고, 어업구조조정에 대한 경영유지 지원책이 수반되는 어업관리의 추가 비용부담이 문제가 될 수 있으나, <부록 그림 1-2>에서 보는 바와 같이 노력량의 감소가 오히려 어획량 증대, 어업비용 감소, 자원량 증가와 같은 효과가 지속적으로 일어난다. 이 결과 장기적으로 어업구조조정의 경제적 손실은 충분한 보상을 받게 된다. 그 외에도 어업의 지속성 유지효과나 자원의 동태적 효과를 고려하면 일시적 어업구조조정으로 인한 경제적 손실 이면에 어업이 지니는 안정된 산업적 효과도 있다.

다. 어업구조조정의 제도적 목적과 참여 활성화

1) 어업구조조정의 제도적 목적

어업구조조정의 제도적 목적은 다양한 어업구조조정의 유형에 따라 달리하고 있으나, 기본적으로 어업관리의 목적과 마찬가지로 생물적 지속성, 사회적 안전성, 경제적 성장발전성이나 제도적 효율성 등에 두고 있다. 그리고 어업구조조정은 궁극적으로 <부록 그림 1-3>에서 보는 바와 같이 어업자의 경영 수익성 내지 시장경쟁력 확보와 어장 및 자원의 지속성 유지를 통하여 지속가능한 어업을 영위하는 것에 두고 있다. 따라서 어업구조조정의 구체적인 목적은

대부분 어업경영의 수익성과 자원의 지속성을 강화시키기 위한 것이다. 이와 동시에 수산업이 직면하고 있는 사회적 정책적 상황에 대응한 사회적 조정(social adjustment)을 포함하기도 한다.



<부록 그림 1-3> 어업구조조정의 제도적 목적

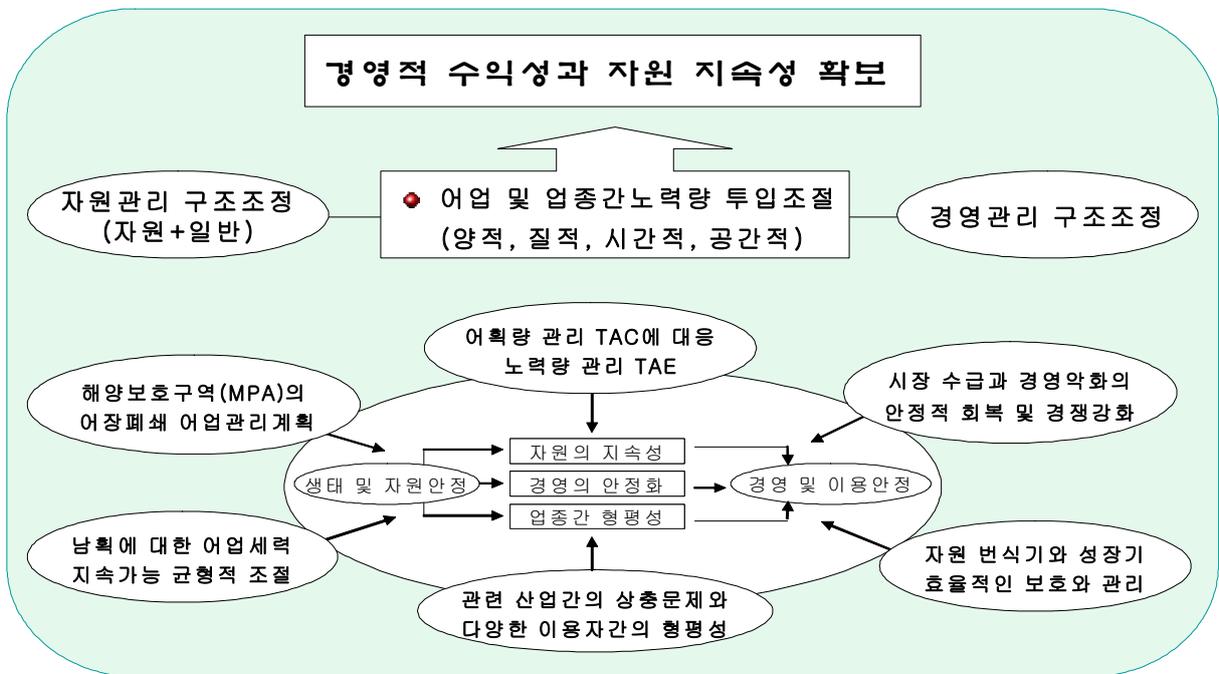
이러한 어업구조조정의 제도적 목적에 따라 유형별 어업구조조정의 세분화된 목적을 지닐 수 있다. 그래서 자원관리 어업구조조정은 어업세력의 감소를 통한 남획된 자원의 회복과 자원이용의 균형을 유지하도록 하고, 경영관리 어업구조조정은 경영유지 적정 어획량 확보와 시장공급력을 조절하여 적정한 어업이윤을 확보토록 하며, 일반관리 어업구조조정은 어업의 생산기반을 조절하여 업종간 뿐만 아니라 연안의 다양한 산업간 형평성을 유지토록 하는 각각의 목적을 두게 된다. 이러한 유형별 어업구조조정의 세분화된 목적도 결국 어업자의 경영 수익성 확보와 자원의 지속성 유지를 통하여 지속가능한 어업기반을 구축토록 한다.

2) 어업구조조정의 제도적 활성화

어업구조조정의 제도적 활성화는 어업의 3대 병폐 외에도 대부분의 문제가 과잉어업세력에서 비롯된다는 점에서 그 방향을 찾을 수 있다. 그래서 어업구조조정의 활성화는 대부분의 어

업관리 문제를 해결하려는 각종 정책이나 관리수단과 연관을 지니게 된다. 어업관리에서 다른 어업관리 수단의 보완조치나 혹은 어업관리 전략의 주요 방안으로 어업구조조정을 고려해야 하는가에 대한 이유는 여러 가지이다. 우선 어업구조조정을 시행하고 있는 여러 국가의 사례에서 어업구조조정이 지니는 어업관리의 현실적 문제의 해결 능력과 어업경영의 수익성 유지에서 그 이유를 찾는다. 어업구조조정이 지니는 어업관리 수단으로의 차별화된 효과가 어업관리 수단의 보완조치나 전략적 어업관리의 중요한 수단으로 자리매김하고 있기 때문이다. 어업 관리에 있어서 어업구조조정에 대한 입법과 시행과정, 영구적 어장폐쇄, 어선의 장기적, 그리고 단기적인 어업구조조정에 이르기까지 다양한 어업구조조정의 이행결과는 어업관리의 효과 뿐만 아니라 어업경영 유지와 같은 다양한 효과를 지닌다.

어업구조조정은 어업자원의 생물적 특성을 고려하고, 생물자원이 지니는 재생력과 자연증가량을 고려한 어업세력을 조절하여 어업관리 효과를 통해 어업경영 유지의 효과를 달성한다. 더구나 일부 어선의 영구적인 어업구조조정으로 자원이 보존되면 인근 어장의 생산성을 높일게 되며, 그 잠재적 이익의 영향도 높다. 그리고 어업구조조정으로 인한 생산성의 증가는 새로운 어업자로 하여금 어업에 진입하는 기회를 제공하기도 한다.



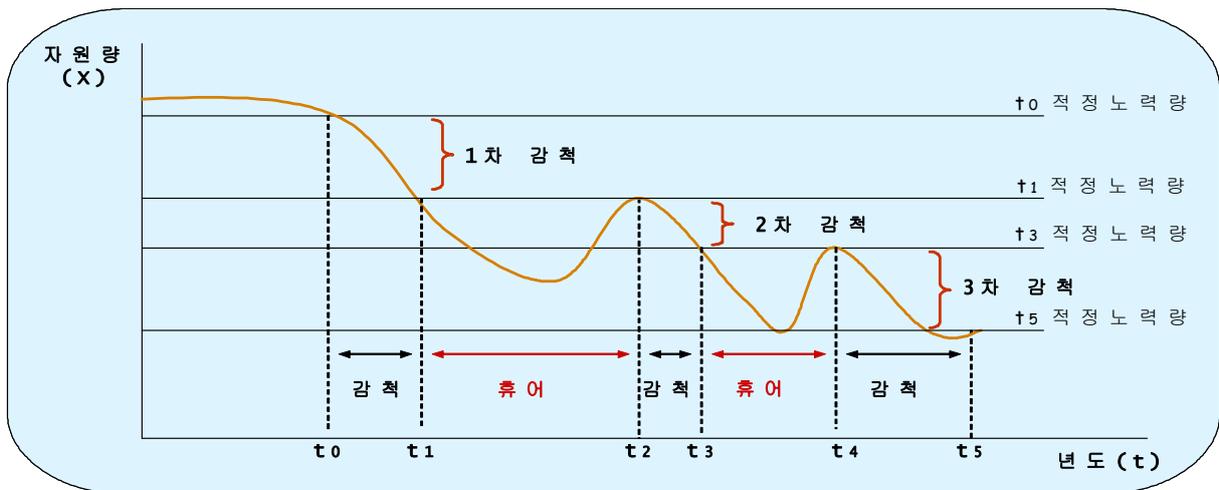
<부록 그림 14> 어업구조조정의 제도적 활성화 체계

지속적 어업을 전제로 한 거시적인 자원보존 측면에서 어업구조조정은 중요한 역할을 하게 되며, 어선의 어업구조조정은 효과적인 자원회복과 보존가치, 그리고 어업경영의 유지에 중요한 역할을 한다. 또한 어업관리자들은 어업구조조정의 목적을 효과적으로 달성하기 위하여 어업구조조정수역이나 업종에 대한 업종간, 어종간 어업자원이나 어업경영 상태에 대한 정보 네트워크 등을 통하여 이행당사자간의 어업갈등 문제를 보다 합리적이고 현실적으로 해결할 수 있게 된다. 따라서 어업구조조정의 제도적 활성화는 <부록 그림 1-4>에서 보는 바와 같이 어업자로 하여금 어업경영 중심의 수익성과 자원중심의 지속성을 통해 지속가능한 어업의 주체로서 그 역할과 책임을 다하도록 어업구조조정에 쉽게 접근할 수 있어야 한다.

라. 기존 어업관리 수단과 어업구조조정

1) 어업구조조정과 휴어

휴어제나 어업구조조정은 동일하게 대상 어업자원의 변동에 대응한 어업노력량의 조절을 목적으로 하는 어업관리 기능을 지닌다. 그러나 어업구조조정은 어업노력량을 통제하는 어업관리 수단이나 휴어제는 어업관리의 기술적 수단의 유형이다. 그래서 휴어제와 어업구조조정은 어업관리의 관점에서 보면 그 성격을 달리하는 점도 있다.



<부록 그림 1-5> 어업구조조정과 휴어제

어업구조조정은 <부록 그림 1-5>에서 보는 바와 같이 장기적인 어업자원의 감소 추세에 따라 기존 어업노력량의 과잉상태를 해소하기 위해 어업노력량을 줄이기 위하여 어선을 영구히 제거하는 수단이다. 반면 휴어제는 단기적이고 일시적인 자원변동에 대응하여 어업노력량을 조절하는 수단의 기능을 지닌다. 그래서 휴어제에 의한 어업노력량 감축은 노력량 자체가 소멸되지 않고 자원이 회복되면 다시 어업노력량을 증투하게 된다. 즉 휴어제는 어업노력량이 어업구조조정과 같이 영구히 소멸되지 않고 일시적 노력량 투입이 조절되는 상태이다. 따라서 휴어제와 어업구조조정은 어업노력량 조절에 있어서도 기본적으로 접근 방법이 다르다고 볼 수 있다.

구 분	구조조정 감척	휴어제
주요 관련 정책	- 생산요소 구조조정 정책	- 자원회복과 식품 및 경영전략
관리수단 기능	- 과잉투입된 노력량 제거 - 다양한 보조정책 수반	- 생산과 소비 양방향적 기능 - 자원과 시장 중심 기능의 다양화
어선과 어업인 수	- 어선 수 감소(영구 감척) - 어업인 퇴출, 어촌지역 황폐화	- 어선 수 불변(일부 퇴출) - 어업인 수 불변 내지 질적 조절
출어횟수 조업일수	- 부분적 조절 내지 감소 - 양적 질적 조절 거의 불가	- 총합적 조절 내지 감소 - 양적 질적 조절의 유용한 활용
대상어업 경영상태	- 경영악화, 자본손실 급증 - 어업권, 어선 감척 지원정책	- 통상적인 경영전략 - 경영유지, 생산수단 지원정책
대상어업 자원상태	- 주기적 변동없이 지속적 감소 - 남획으로 인한 자원재생력 상실	- 일시적이고 주기적인 변동 - 일시 자원공황 및 회복상태
타 수단과 관계	- MPA와 영구적 어업금지(영국) - No take Zone	- 어업관리 수단과의 연계성 - 시장가격 내지 경영유지 수단
기대 효과	- 경영규모 내지 자본의 적정화 - 자원과 균형된 어업규모 유지	- 자원회복 및 지속성 유지 - 경영전략적 이윤 극대화

<부록 그림 1-6> 어업구조조정과 휴어제의 비교

한편 어업구조조정은 어업관리에서 어업노력량 감축의 큰 축을 이루고 있으나, 자원적인 측면에만 관심을 집중한 결과 고용정책이나 어가인구 정책에 대한 부분이 크게 간과되고 있으며, 자원의 단기적인 변동에 대응하기에는 접합하지 않다. 즉 어업구조조정은 기본적으로 장

기적인 자원변동에 대응하여 어업노력량을 조절하는 관리수단이다. 우리나라에서도 1994년부터 감척사업을 시행하고 있으며, 이러한 감척을 통해 어업자를 퇴출시킴으로써 어업경영체수를 감소시켜 왔는데, 이는 수산업 자체의 존립 의의를 상실시킬 뿐 아니라 고용감소, 연관 산업에 대한 악영향 등 많은 파생적 문제를 야기시키고 있다.

이에 비해 휴어제는 어업자수 또는 어업경영체를 그대로 유지시킴으로써 연안어촌의 적정 인구 및 어업경영체의 유지로 인한 수산업의 존립근거 부여, 관련 산업의 유지 등 수산업 문제뿐만 아니라 수산외적 문제까지도 해결할 수 있는 효과를 볼 수 있다.

휴어제와 어업구조조정과의 어업관리 주요 요소별 차이점을 요약하면 <부록 그림 1-6>와 같다.

2) 어업구조조정과 TAC 제도

TAC 제도는 어업관리 유형별 분류에서 어획량 통제수단이며 어업구조조정은 노력량 관리수단이다. 또한 어업구조조정은 어업노력량의 조절을 통하여 자원회복이나 남획을 방지하거나 기타 목적하는 바를 달성하지만, TAC는 기본적으로 자원량의 평가를 통해 생물적허용어획량(ABC: allowable biological catch)을 산정하여 TAC를 통한 어획량을 조절하여 자원에 균형 잡힌 어업을 유지토록 한다. 그래서 TAC는 어업구조조정과 같은 어업관리수단을 이용하는 복잡한 어업관리체계이다. TAC 어업관리에는 TAC 결정체계, TAC 분배체계, TAC 보고체계, TAC 조업체계 등이 구성되어 있어 어업구조조정과 같은 어업관리 수단과는 기본적으로 다르다.

그러나 자원량이 줄어들어 TAC가 줄면 당연히 TAC참여 어업자 수를 줄이는 어업구조조정이 요구된다. 그래서 TAC 제도에서의 어업구조조정은 자원량 변동에 따른 TAC 어업경영 적정 할당량 유지를 위하여 할당량 참여 어업자 수를 조정하는 중요한 관리수단이 된다.

TAC 제도와 어업구조조정의 차이점을 요약 정리하면 다음과 같다.

- ① TAC는 어획량을 관리하지만 어업구조조정은 어업노력량을 규제 대상으로 한다.
- ② TAC는 1년 단위의 양적 어획량의 관리제이나 어업구조조정은 주어진 단위로 기간을 설정하지 않고 어업노력량의 단위로 행위제한을 주로 하는 어업관리 수단이다.
- ③ TAC는 어업관리 시스템 유형이며, 어업구조조정은 어업관리수단의 유형이다.
- ④ TAC는 다양한 규제요인이 요구되나 어업구조조정은 단순히 어선을 감척함으로써 수단적 기능을 다한다.

3) 어업구조조정과 자원회복계획

자원회복계획은 주로 남획으로 인하여 자원이 고갈상태에 놓여 더 이상 어업이 불가능한 경우 자원을 어업이 가능한 상태로 증대시키는 것을 말하며, 자원회복을 보다 효과적으로 진행하기 위하여 어업관리의 종합적 계획을 수립한 것이 자원회복계획이다. 따라서 일단 자원회복계획이 수립되면 어업관리에서 가용할 수 모든 어업관리 수단이 자원회복수단으로 동원된다. 그래서 자원회복계획을 어업관리의 종합적 계획이라고도 한다. 여기서 자원회복계획의 이용 가능한 어업관리 수단 즉, 자원회복수단 중에서 가장 효과적으로 널리 이용되는 것이 어업구조조정이다. 달리 말하면 어업구조조정은 기본적으로 자원회복계획에서 가장 효과적이며 널리 이용되는 자원회복수단이다.

미국과같이 자원회복계획을 중시하는 대부분의 국가는 대체로 어업관리체계가 TAC 중심의 어획량 관리체계이므로 어업노력량에 대해서는 제도적 관리가 미흡하다. 그래서 과잉어업노력량으로 인한 남획의 결과 자원이 고갈되어 결국 자원회복계획이 필요하다면, 모라토리움과 같이 일정기간(보통 5-10년) 어업을 중단시키거나 과잉어업노력량을 조절하기 위해서 어업구조조정을 자원회복 수단을 이용한다. 그래서 자원고갈 문제를 해결하기 위하여 자원회복계획을 어업관리에서 빈번하게 활용하는 국가에서는 이미 어업구조조정은 자원회복계획의 주요 수단으로 많이 이용한다.

어업구조조정은 자원회복계획이 어업관리 계획에 도입되기 전에 자원고갈, 남획, 혼획, 부수적 어획 문제를 해결하기 위한 어업관리 수단으로도 많이 이용한다. 그래서 어업구조조정은 자원문제의 초기단계에서 간단히 약으로 치료를 하는 경우이고, 자원회복계획은 자원문제가 심각하여 병원에 입원하여 수술을 해야 하는 경우로 보면 된다.

자원회복계획과 자원회복수단인 어업구조조정과의 차이는 다음과 같이 요약된다.

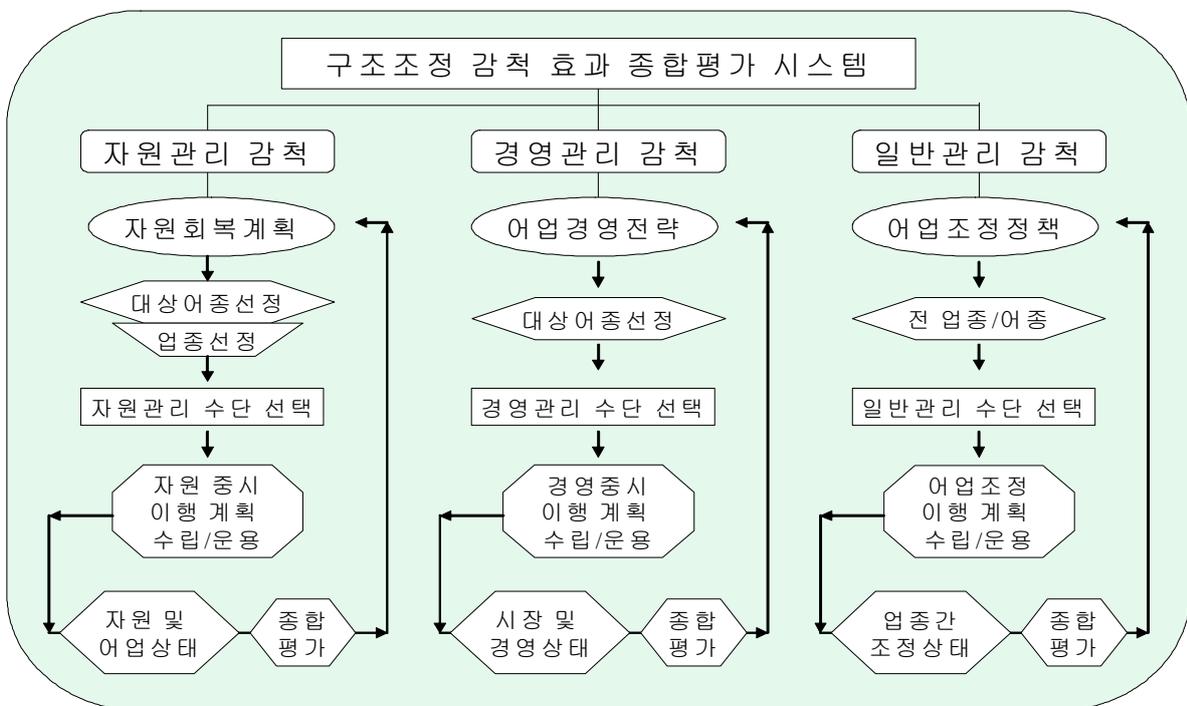
- ① 어업구조조정은 자원회복계획에서 어업구조조정과 함께 가장 많이 이용하는 핵심적인 자원회복수단중의 하나이다.
- ② 자원회복계획은 어업구조조정을 포함한 어업관리의 다양한 수단을 종합적으로 이용하며, 이들 수단과의 상호관계를 효과적으로 결합하여 효과적인 자원회복을 위한 어업관리계획을 수립한 후 시행한다.
- ③ 어업구조조정은 주어진 어업관리에서 상시적 시행 가능한 어업관리 수단의 유형이다.

3. 어업구조조정 종합평가 시스템

가. 어업구조조정 효과

어업구조조정의 효과분석은 이해 관계자의 사용을 전제로 어업구조조정이 집행된 후에 목적하는 바의 대상이나 현상의 변화가 효율적으로 접근하였는지를 확인하기 위해 정보를 체계적으로 수집하는 행위로 볼 수 있다. 또한 이러한 분석은 합리적인 어업구조조정 운용을 위해서 사전에 효과를 예측하거나 대안들의 비교검토를 위한 평가와 효과의 예측에 필요한 체계적인 정보를 관리하는 것이다.

또한 감척 위주의 어업구조조정 효과분석은 특히 어업의 사회적 안정성, 어업자원의 생물학적 지속성, 어업의 경제적 발전성, 그리고 어업구조조정의 행정 및 제도적 효율성을 달성하기 위해 관리수단을 개발하거나, 기존의 관리수단을 검증하거나, 관리체계를 재정립시키고, 관리정책 이론의 일반화를 위한 기초적이고 과학적인 연구를 위해 수행된다. 그리고 어업구조조정 정책이나 수단의 평가는 어업구조조정의 의사결정을 위한 정보를 제공하고, 관리수단의 선택 대안들을 명확하게 하고, 정책의 불확실성을 감소시켜 어업의 경제적 가치 증대, 시간, 공간적 자원의 효율적 배분을 위한 정보를 제공하는 것이다.



<부록 1-7> 어업구조조정유형별 효과분석 시스템

일반적으로 어업구조조정 집행기관인 행정부서가 수산업법을 포함한 다양한 법과 제도를 통하여 관리 및 운용체제를 구축한다. 그리고 주어진 어업구조조정 목적을 달성하기 위하여 관리자원을 효율적으로 배분, 적용한 합리적 관리정책을 채택하고 관리체계를 운용하게 된다. 그리고 어업구조조정의 행정체계나 구체화된 생산조직을 통하여 어업구조조정을 집행하며, 어업구조조정의 효과는 지원대상 업종에서 장·단기적으로 일어난다고 가정한다.

어업구조조정의 효과는 실제 어업의 산업경제적 부분과 수산자원을 포함한 생태환경적 부분에 걸쳐서 일어나는 모든 효과를 의미한다. 따라서 경영의 수익성, 즉 경제적 성장·발전성에는 대상 업종의 생산, 고용, 수입 등의 변화와 대상 업종 이외의 업종이나 관련 산업에의 영향을 포함한다. 생물학적 지속성은 주로 자원상태와 생태환경적 변화에 관한 것이다. 사회적 안정성에는 어촌사회의 정주력 확립, 안정적 생산량 유지와 생물다양성 유지가 포함되며, 행정적, 제도적 국제성, 효율성은 어업구조조정의 직접적인 비용과 간접적인 기회비용에 관한 것이다.

어업구조조정은 기본적으로 관리주체인 정부 즉, 행정부서가 투입요소 즉, 관리요원, 관리정보, 관리권한, 관리시설과 같은 관리행정력을 투입하여 어업자에게 공급하는 일종의 정부 서비스이다. 따라서 관리행정력이 적정수준에 이르지 못하면 어업구조조정의 효율성을 기대하기 어렵다. 특히 어업구조조정의 효과적 의사결정에 필요한 관리정보는 어업 대상이 되는 자원을 포함한 생태환경, 그리고 어업구조조정의 대상이 되는 어업 또는 비어업, 그리고 관련 산업에 대한 영향 등 모든 것을 포함한다. 이러한 정보에 완전하게 접근하는 경우는 불가능한 일이다.

나. 어업구조조정 효과의 구성요인

어업구조조정이 지니는 목적에 대한 접근은 어업구조조정의 유형별 분류 수단이 지향하는 목적에 따라서 달리 적용된다. 일반적으로 어업구조조정의 분류 유형에 따라 지향하는 목적이 다르다. 기술관련 관리수단은 기술적 생산성(productivity)에, 생산관련 관리수단은 수산경제적 성장·발전성(viable)에, 자원관련 관리수단에는 자원생물적 지속성(sustainable)에, 그리고 사회관련 관리수단은 어촌사회의 안정성(stable)에 그 목적을 각각 두게 된다. 이같이 분류된 어업구조조정 수단이 지향하는 목적들은 곧 어업구조조정의 생물경제적 종합평가 모델의 주요 구성체가 된다.

따라서 어업구조조정 효과에 대한 생물경제적 종합평가 모델의 주요 구성체는 생태환경적 자원생물의 변화, 행정 및 제도적 변화, 수산경제적 변화, 그리고 어촌사회적 변화로 나눈다. 이들 구성체의 성격과 내용 구성의 주요 요소를 살펴보면 다음과 같다.

1) 생태환경적 자원생물의 지속성

생태환경적 자원생물의 지속성은 어업의 대상자원이 생물자원이라는 관점에서 적정수준의 어획량은 자원의 지속성을 가능케 한다. 그러나 어획량이 적정수준을 능가하면 궁극적으로 자원은 점차 줄어들어 결국 자원은 고갈된다. 이는 곧 어업이란 생산활동의 대상 자원이 어업 그 자체로 인하여 없어지게 된다는 것이다. 기본적으로 어업의 생산함수는 생태환경이 지니는 자연성장함수에 의해서 좌우된다. 따라서 생태환경적 지속성은 곧 어업자원의 지속성을 가능케 한다. 따라서 TAC와 같이 연도별로 주어진 어획량에 대하여 자원량의 연도별 예상치, 가입량, 성장률과 같은 계량화된 변화량의 값을 이용하여 어업구조조정이 어업자원의 지속성 유지에 미치는 영향이나 효과를 평가하게 된다. 이와 같은 평가에는 어업자원이 지니는 생물다양성의 지속성도 포함된다.

생태환경적 자원생물 구성체의 주요 요소는 어업자의 평균어획량(어획량/어업자), 어획량의 변동지수(variability), 어업자원 이용상태, 치어 생산상태, 가입상태, 치어혼획상태, 대상어종의 수, 혼획의 해상투기상태, 혼획의 양육상태, 그리고 기초생산량에 관한 것들이다.

2) 기술적 생산성

어업기술의 발달은 주로 어구의 개량 및 개발, 어군의 탐지기 등의 어업생산성과 안전성 기술, 어획물의 저장, 냉동 및 냉장, 가공기술 등 어획물 가치의 증대 기술, 그리고 대상 어류와 혼획을 줄이는 선별성 높은 생태친화적 기술에 둔다. 이러한 기술의 발달은 생산성 증대를 통한 어획량의 증대, 비용절감을 통한 이윤의 증대로 인하여 어업투입노력량을 증대시키는 효과를 지니며, 자원의 과잉개발 이용의 원인이 되기도 한다. 한편 생태친화적 어업기술은 오히려 자원의 자연성장량을 증대시키는 효과가 있다. 따라서 어업기술에 연관된 어업구조조정의 지원은 어업의 생산성의 증대와 자원의 자연성장량 향상을 조화롭게 전개할 수 있도록 어업구조조정의 안배가 선행되어야 할 것이다.

기술적 생산성 구성체의 주요 요소는 상업적 어업의 규모, 생계적 어업의 규모, 유어의 가능

성, 어선의 생산성 상태, 조업기간, 양육지, 어구·어법의 상태, 저장상태, 그리고 어구·어법의 선별성에 관한 것이다.

3) 경제적 수익·발전성

어업이 지니는 산업적 특성에서 생산 활동이 경제적으로 성장·발전할 수 있는 생산량, 가격 및 비용과 같은 경제적 투입요소나 산출물에 대한 일반적 이윤창출을 통하여 적정수준의 소득을 향유할 수 있게 한다. 우리나라의 경우 주로 연근해 어업의 가격안정을 위한 운영자금, 해외자원 생산자금 등과 같이 대부분 어업구조조정 기본목적이 어업의 경제적 유지, 발전에 두고 있다. 수산경제의 유지, 발전은 주로 자원의 개발·이용에 따른 소득의 흐름과 부가가치, 그리고 순가치 흐름, 그리고 어업비용 구조의 변화, 국내외 시장접근의 경쟁력의 변화를 포함한 계량화된 변화량으로 평가된다.

어업구조조정이 지니는 궁극적인 정책적 목표는 어업자원 이용에 따른 자원이대를 포함한 사회경제적 편익의 극대화란 관점에서 어업자원이 지니는 사회경제적 잠재가치를 극대화하는 것이다. 따라서 어업자원 이용에 따른 자원이대의 실현과 이의 극대화 추구는 어업구조조정 수단의 중요한 정책요인으로 작용하게 된다.

모든 경제 활동의 최적조건에서는 항상 시장가격체계가 경제적 국제성, 효율성을 보장한다. 이는 곧 시장가격체계에 의해서 자원의 효율적 배분이 이루어진다는 것이다. 그러나 어업부분에서는 어업자원이 지니는 자원생물적 사회경제적 특성으로 인하여 경제활동의 최적조건이 시장가격체계에 의해서 성립되기 어렵기 때문에 어업구조조정을 통하여 경제적 국제성, 효율성을 달성하게 된다. 따라서 어업구조조정에서는 자원생물적, 경제적 남획을 초래할 수 있는 어획물의 가격왜곡과 외부효과와 같은 경제적 비효율성의 주요 요인을 제거할 수 있는 기능을 갖추어야 한다. 이는 어업구조조정 수단의 필요성이 요구되는 것은 어업부분 특히 어업자원의 이용에 있어 시장접근이 근본적으로 불가능하여 항시 경제적 비국제성, 효율성이 존재하기 때문이다.

구성체의 주요 요소는 어획물 가격, 어업의 산업비중(수산업 부가가치/국내총생산액), 어업구조조정지원수준, 투입노력량 통제상태, 어업구조조정의 시장요소 적용상태, 어업 이외 수입상태, 어업고용 및 실업상태, 어선소유 상태, 사회할인율, 그리고 어획물 시장상태에 관한 것이다.

4) 사회적 안정성

어업의 사회적 안정성은 주로 어촌사회의 정주력 유지 및 향상, 어업의 고용력 유지 및 증대, 그리고 어업부문과 가공처리부문으로 나누어 고용량, 실업률, 노동소득과 같은 어촌사회의 기본적 형평성 유지에 있다. 어촌사회의 형평성은 동일한 기대, 대변성(representation), 과정의 투명성(process clarity), 동질의 기대성(homogeneous expectations), 그리고 배분효과(distributive effects)로 구분한다.

어촌사회의 안전성에는 수산물의 질적, 양적 안정화를 통한 소비자 만족도의 유지, 장기적인 관점에서 동물성 단백질 공급원로서의 식품의 안정성 유지, 그리고 고용과 수산식품에 연계한 지역개발도 포함된다.

구성체의 주요 요소는 선원의 사회적 조직상태, 임금구조 및 형태, 선원의 조업 숙련도, 어촌의 경제지리적 상태, 어업의존도, 교육수준, 공공서비스 상태, 어업의 타산업과의 상충정도, 어업정보의 공유도(어업자간, 어업자와 정부간), 어업자의 사회적 공헌도, 그리고 어업수입에 관한 것이다.

5) 수산제도 및 행정의 효율성

수산제도 및 행정의 효율성은 주로 어업의 이윤증대나 이전비용(transactions costs)을 줄이는 목적을 달성하기 위한 비용효과로 나타낸다. 제도 및 행정의 효율성은 수산제도의 실행에 있어 제도적인 기본 목적 달성과 정책의 운용에 따른 감시, 집행, 면허, 허가, 그리고 연구 및 관리의 효율성을 말한다.

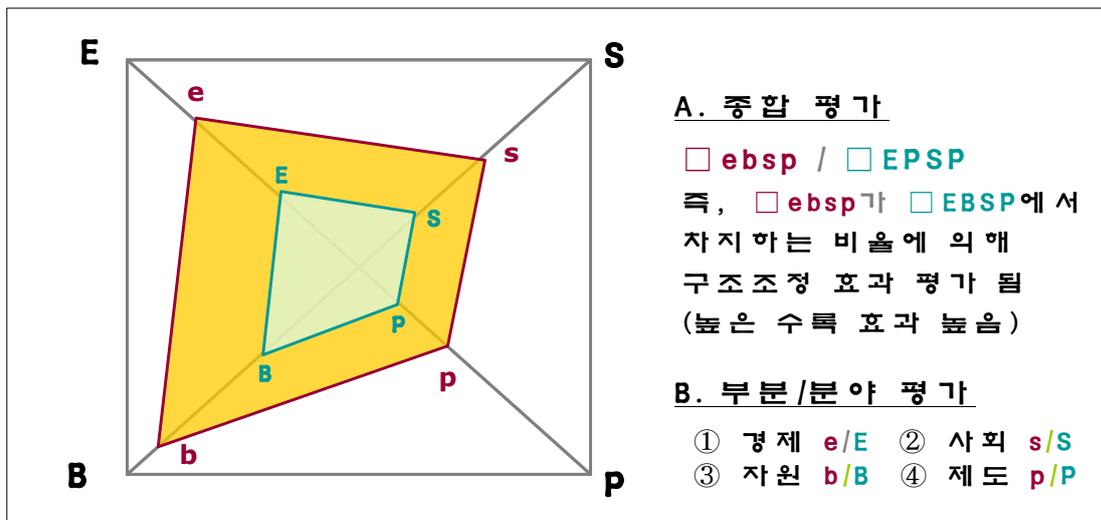
어업구조조정의 시행과 집행에서 발생하는 불법적인 이용행위에 대한 규제관리, 시행, 그리고 집행의 효율성에 대한 평가이다. 그리고 어업구조조정정책에 대한 어업관련자들의 이해와 공감도, 그리고 어업자들의 제도적 순응의 정도에 대한 평가도 포함된다. 수산제도 및 행정의 효율성의 평가는 실제 분석모델의 구성체의 모듈로서는 적용하지 않고 단지 분석의 마무리 단계의 종합적 평가에 이 부분을 적용한다.

다. 어업구조조정 평가모델

어업구조조정의 종합평가모델을 이용한 기본평가는 앞에서 설명한 바와 같이 수산경제적 구성요소(E), 어촌사회적 구성요소(S), 생태환경적 구성요소(B), 행정 및 제도적 요소(P)가 있다. 이들 구성요소들은 각기 어업구조조정이 요구되어진 시점의 계량화된 값(E, S, B, P)과 어업구조조정의 종료된 시점 또는 지속적인 영향이나 효과에 대한 일정 시점에서의 계량화된 값(e, s, b, p)을 지니게 된다. 이러한 계량적 평가에서 얻은 지수값을 다시 종합평가 모델로 전환하여 주어진 어업구조조정 효과의 종합평가는 실시한다.

$$\diamond esbp / \square ESBP = \%$$

이 수식의 결과에 따라서 즉 $\diamond esbp$ 가 $\square ESBP$ 에서 차지하는 비율 %가 높으면 높을수록 바람직한 어업구조조정으로 평가되고, 비율 %가 낮으면 낮을수록 바람직하지 못한 어업구조조정으로 평가된다.



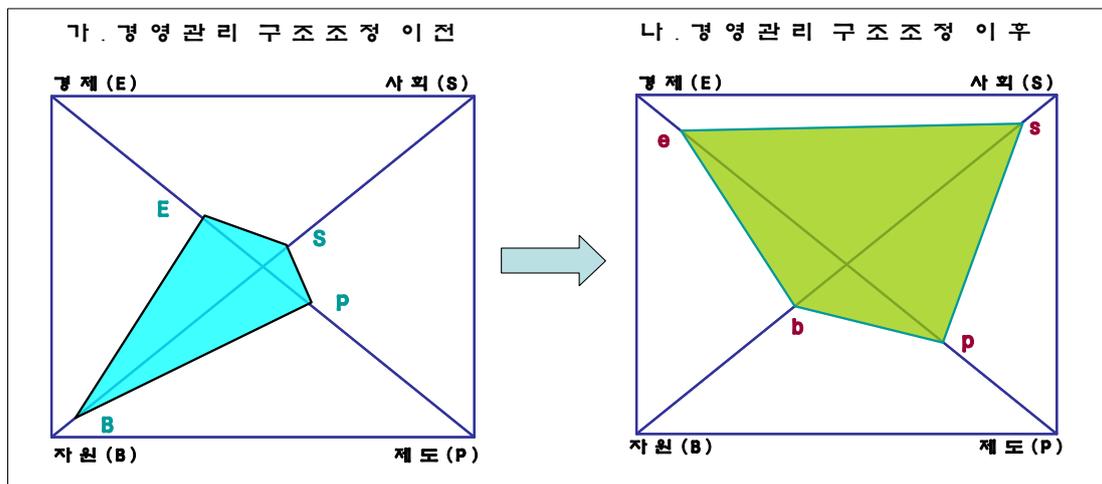
<부록 1-8> 어업구조조정효과의 종합평가 모델

<부록 1-8>에서 보는 바와 같이 종합평가모델에서 $\square ESBP$ 의 값은 네 가지 구성요소에서 어업구조조정의 필요성을 나타내는 어업상태, 즉 어업구조조정 이전의 실제 어업상황의 지수화된 분야별 값을 나타낸다. 그리고 내부 사각형의 각 대각선상에 주어진 실제 효과의 지수화된 값으로 표시되어 이루어진 $\diamond esbp$ 는 주어진 어업구조조정이 네 가지 구성요소에서 달성되는 효과의 값을 나타낸다. 이 두 사각형의 비율로서 어업구조조정의 이전과 이후가 비교된

효과의 종합평가가 이루어진다. 따라서 어업구조조정 효과의 종합평가의 수식은 다음과 같다.

<부록 1-8>에서 보는 바와 같이 어업구조조정 효과의 종합평가에 사용될 수 있는 통계치는 기존 통계치를 활용하는 방법이 있으나 대체로 해당 어업자의 설문조사를 통하여 각 요소에 대한 계량화된 지수값을 얻는 것으로 어업구조조정 효과에 대한 종합평가에 충분한 정보를 제공할 수 있다. 이는 어업자가 지닌 생태적 정보의 접근이란 점에서 그 신뢰성을 지닐 수 있다는 것이다. 어업자는 다년간 어업구조조정으로부터 일어나는 현상이나 효과에 대한 경험적 지식을 충분히 지니고 있으며, 이같은 경험적 정보를 단순한 수량화로 전환하기 때문에 정보의 유용성과 효과분석의 신뢰성도 확보할 수 있을 것이다.

<부록 1-9>에서 어업구조조정 이전과 이후에 상태변수적 효과의 평가를 두 가지 유형으로 예를 들고 있다. 먼저 어업구조조정 이전 어업의 상태를 나타내는 왼쪽 가의 그림이다. 가는 어업구조조정 이전의 어업상태 기본평가에 의하면 어업구조조정이 필요한 바람직하지 못한 어업상태를 보이고 있다. 어업상태를 분야별로 보면 다른 e, s, p의 값보다 b의 값은 높은 값을 지니고 있는 ◇ESBP를 구성하고 있다. 동 어업의 자원상태는 양호하나 경제, 사회 및 제도 분야는 바람직하지 못한 상태이므로 어업구조조정의 유형으로 분류하면 당연히 경영관리 어업구조조정이 필요한 것으로 판단된다.



<부록 1-9> 어업구조조정이전과 이후의 어업상태적 효과

어업구조조정 이후의 어업상태를 나타낸 것이 오른쪽 나 그림이다. 나의 그림에서 보는 바와 같이 어업구조조정의 이후의 어업상태를 보면 전체적으로 바람직한 어업구조조정효과로

평가 될 수 있으나 자원의 지속성인 b 의 값은 다른 구성요소보다 낮은 값을 지니고 있으며, e , s 는 모두 높은 값을 지니고 있다. 이 경우 어업구조조정효과의 평가는 자원의 지속성의 효과는 없으나 경제적 성장성, 수익성, 사회적 안정성에 대한 높은 효과를 보이고 있어 동 어업구조조정은 상회 및 경제 지향적 어업구조조정으로 평가된다.

부록 2: 여타 산업분야 구조조정에 관한 입법 사례

1. 기업구조조정 촉진법

가. 제정이유

2005년 12월 31일까지 한시적으로 「기업구조조정촉진법」을 적용하여 채권금융기관 주도의 기업구조조정을 추진하였으나, 여전히 채권금융기관의 자율적인 합의를 통한 기업구조조정 관행이 시장에 정착되지 아니하고 있으므로 기업구조조정이 신속하고 원활하게 추진될 수 있도록 하기 위하여 2010년 12월 31일까지 한시적으로 적용되는 「기업구조조정 촉진법」을 다시 제정하려는 것으로 기업구조조정 촉진법은 법률 제8572호(2007.8.3)로 제정되고 2007.11.4부터 시행되었다.

나. 주요내용

(1) 부실징후기업의 관리(법 제7조)

주채권은행은 부실징후기업에 대하여 채권금융기관협의회에 의한 채권금융기관 공동관리, 채권은행협의회에 의한 채권은행 공동관리, 주채권은행에 의한 은행관리 또는 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 회생절차 등의 절차에 들어가거나 들어갈 수 있도록 조치하도록 함.

(2) 채권행사의 유예(법 제9조)

채권금융기관 공동관리를 위하여 소집되는 1차 채권금융기관협의회에서 채권행사의 유예기간을 유예 개시일부터 1개월(자산부채의 실사가 필요한 경우에는 3개월)을 초과하지 아니하는 범위에서 정하되, 1회에 한하여 1개월의 범위 내에서 연장할 수 있도록 함.

(3) 경영정상화계획의 이행을 위한 약정(법 제10조 및 제11조)

채권금융기관협의회는 채권금융기관의 공동관리절차가 개시된 부실징후기업과 경영 목표수

준, 구조조정 계획 등이 포함된 경영정상화계획의 이행을 위한 약정을 체결하도록 하고, 주채권은행은 약정의 이행실적을 분기별로 점검하도록 함.

(4) 채권재조정 등(법 제12조)

채권금융기관은 부실징후기업의 경영정상화를 위하여 필요하다고 판단되는 경우 4분의 3 이상의 담보채권을 보유한 채권금융기관의 찬성으로 부실징후기업에 대하여 채권재조정 또는 신규 신용공여를 할 수 있도록 함.

(5) 채권금융기관협의회의 의결방법(법 제22조)

채권금융기관협의회는 채권금융기관 총신용공여액 중 4분의 3 이상의 신용공여액을 보유한 채권금융기관의 찬성으로 의결하도록 함.

(6) 반대채권자의 채권매수청구권(법 제24조)

채권금융기관협의회의 의결에 반대한 채권금융기관은 채권금융기관협의회의 의결일부터 7일 이내에 채권금융기관협의회에 대하여 자기의 채권을 매수하도록 청구할 수 있도록 함.

(7) 출자 및 자산운용제한 등에 대한 특례(법 제29조)

채권금융기관이 기업구조조정을 위하여 채권을 출자전환하거나 채권재조정을 하는 경우에는 「은행법」 등에서 규정하고 있는 다른 기업에 대한 출자한도제한 및 투자한도제한 등을 부실징후기업의 관리절차가 완료 또는 중단된 후 2년이 경과하는 날까지 적용하지 아니하도록 함.

(8) 유효기간(법 부칙 제2조)

이 법의 유효기간을 2010년 12월 31일까지로 함.

조문명	주요 내용
제1장 총칙 제1조 (목적)	시장기능에 의한 상시적인 기업구조조정이 촉진될 수 있도록 함
제2조 (정의)	1. "채권금융기관" 2. "채권은행" 3. "주채권은행" 4. "기업" 5. "부실징후기업"

	6. "신용공여" 7. "채권재조정"
제3조 (다른 법률과의 관계)	기업구조조정 등에 관하여 규정하고 있는 다른 법률에 우선
제2장 부실징후기업의 구조조정 제4조 (감사보고서의 제출요구)	신용공여를 받고자 하는 기업에 대하여 직전 2개 사업연도의 감사보고서를 제출하도록 요구
제5조 (부실징후기업에 대한 조치)	부실징후기업에 대하여 지체 없이 필요한(제7조) 조치
제6조 (외부전문기관의 평가)	부실징후기업에 대하여 자산부채실사 및 계속기업으로서의 존속능력평가 등을 받도록 요구
제7조 (부실징후기업의 관리)	부실징후기업의 경영정상화 가능성이 있다고 판단하는 경우의 조치 1. 협의회에 의한 채권금융기관 공동관리 2. 제17조제1항에 따른 채권은행협의회에 의한 채권은행 공동관리 3. 주채권은행에 의한 은행관리 4. 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 회생절차 부실징후기업이 경영정상화 가능성이 없다고 판단하는 경우의 조치 1. 당해 기업에 대한 해산·청산의 요구 2. 당해 기업에 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 파산의 원인이 있다고 판단되는 경우에는 파산의 신청 또는 파산신청의 요구 채권금융기관의 회생절차 신청
제8조 (채권금융기관 공동관리)	채권금융기관 공동관리절차의 개시 자금관리인의 승인
제9조 (채권행사의 유예)	채권금융기관 공동관리절차를 개시하기 위한 협의회를 소집하는 경우에는 그 사실을 금융감독원장 및 채권금융기관에 통보 채권행사의 유예기간을 정하지 못하거나 채권행사 유예기간의 종료일까지 대상기업의 경영정상화계획을 확정하지 못한 경우에는 공동관리절차의 중단
제10조 (경영정상화계획의 이행을 위한 약정)	협의회와 부실징후기업과 경영을 정상화하기 위한 계획의 이행을 위한 약정 체결 당해 기업의 경영정상화를 위한 사항 당해 기업의 경영정상화에 필요한 유동성을 지원하기 위하여 수립되는 채권재조정 및 신용공여 계획
제11조 (약정의 이행점검)	약정의 이행실적을 분기별로 점검 기업의 경영정상화 가능성을 정기적으로 평가·점검 및 보고 매 2년마다 1회 이상 외부전문기관에 평가
제12조 (채권재조정 등)	부실징후기업의 경영정상화를 위하여 필요하다고 판단되는 경우에는 당해 기업에 대하여 채권재조정 또는 신규 신용공여
제13조 (신규 신용공여의 우선변제)	신규 신용공여는 법정담보권 다음으로 다른 채권금융기관의 채권에 우선하여 변제

제14조 (공동관리절차의 중단)	공동관리절차의 중단
제15조 (회생계획의 사전제출)	회생절차를 신청하는 경우 경영정상화계획 또는 이를 개선한 계획을 법원에 제출
제16조 (회생기업의 경영정상화 가능성 점검)	기업의 경영정상화 가능성을 매년 1회 이상 정기적으로 평가·점검 경영정상화의 가능성이 없다고 판단되는 경우 회생절차 폐지 신청
제17조 (채권은행의 공동관리)	채권은행만으로 구성된 채권은행협의회설치
제18조 (주채권은행에 의한 관리)	단독으로 당해 기업에 대한 관리절차 개시
제3장 채권금융기관협의회 등 제19조 (채권금융기관협의회)	부실징후기업의 효율적인 구조조정을 위한 채권금융기관 협의회설치
제20조 (소액채권금융기관의 배제)	소액채권금융기관의 협의회에서 배제
제21조 (협의회의 업무)	1. 부실징후기업의 인정 2. 채권금융기관 공동관리절차의 개시 및 지속 여부 결정 3. 채권행사의 유예기간의 결정 및 연장 4. 약정의 체결 5. 약정 이행실적에 대한 점검 및 조치 6. 대상기업의 경영정상화 가능성에 대한 점검·평가 및 조치 7. 채권재조정 또는 신용공여 계획의 수립 8. 제7조제4항에 따른 주식의 매각 9. 소액채권금융기관의 배제 결정 10. 그 밖에 제1호부터 제9호까지의 규정과 관련된 사항
제22조 (협의회의 의결방법 등)	채권금융기관 총신용공여액 중 4분의 3 이상의 신용공여액을 보유한 채권금융기관의 찬성으로 의결
제23조 (신용공여액의 신고 등)	당해 기업에 대한 신용공여액 신고 신용공여액에 비례하여 협의회에서 의결권을 행사
제24조 (반대채권자의 채권매수 청구권)	의결에 반대한 채권금융기관의 자기 채권 매수 청구권 행사
제25조 (손해배상책임)	채권금융기관이 받은 손해의 범위 안에서 연대하여 손해를 배상
제26조 (채권금융기관 조정위원회)	부실징후기업의 효율적 정리와 채권금융기관 간의 이견조정 등을 위하여 채권금융기관 조정위원회 설치
제27조 (조정신청 등)	협의회의 심의사항과 관련하여 이의가 있는 경우에는 조정위원회에 신청 내용을 기재한 서면으로 조정신청
제28조 (조정절차 등)	조정신청에 대한 조정결과를 지체 없이 당해 채권금융기관 및 협의회에 통지
제4장 기업구조조정 촉진을 위한 특례 제29조 (출자 및 재산운용제한 등에 대한 특례)	채권재조정을 하는 경우의 적용 제외 규정 1. 「은행법」 제37조 및 제38조제1호 2. 「보험업법」 제106조·제108조 및 제109조 3. 「종합금융회사에 관한 법률」 제17조 4. 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」 제24조 5. 「금융지주회사법」 제19조 6. 그 밖에 출자 및 재산운용제한 등에 관한 법령 중 대통령령으로 정하는 법령의 규정

제5장 시정조치 제30조 (채권금융기관에 대한 시정조치)	시정조치 내용 1. 제7조를 위반하여 정당한 사유 없이 관리절차를 개시하지 아니한 때 2. 제11조제3항, 제16조제1항 또는 제3항을 위반한 때 3. 제19조제4항 본문을 위반하여 보유채권을 매각하거나 관리권을 위탁한 때
부칙	부칙

2. 도축장구조조정법

가. 제정이유

최근 수입자유화 및 자유무역협정의 체결 등으로 외국 축산물의 국내유입이 계속 증가됨에 따라 국내 사육 가축두수의 감소가 예상되고 있으나, 도축장의 수는 감소되지 않고 그대로 존치 운영되고 있어 낮은 가동율로 인해 도축업 전반이 경영에 어려움을 겪고 있음에 따라, 가축 사육두수에 상응하는 적절한 도축능력을 유지하도록 구조조정을 유도·지원하여 도축장의 경영안정과 위생적이고 안전한 축산물을 소비자에게 공급토록 하며 수입축산물에 대응하여 우리축산물의 경쟁력을 확보하려는 것임.

나. 주요내용

(1) 도축장구조조정추진협의회(법 제3조)

도축장경영자는 도축장의 구조조정을 효율적으로 수행하기 위하여 도축장구조조정추진협의회를 법인으로 설립할 수 있도록 함.

(2) 도축장구조조정자금(법 제5조부터 제7조까지)

가축 또는 축산물의 평균거래가격의 1천분의 3이하에서 도축장경영자가 부담하는 분담금 등으로 도축장구조조정자금을 조성하여, 폐업하는 도축장의 지원 등에 사용할 수 있도록 함.

(3) 폐업 신청자에 대한 지원(법 제10조)

폐업신청자에 대한 조정자금 지원 시 과거 3년간의 도축실적 등을 근거로 조정자금을 지원할 수 있도록 함.

(4) 폐업장소에서의 영업제한(법 제11조)

조정자금을 지원받고 폐업한 도축장이 소재한 장소에서는 폐업한 날부터 10년 동안 도축업을 할 수 없도록 함.

다. 조문의 구성

조문	주요 내용
제1조 (목적)	도축업의 건전한 발전과 공중위생의 향상에 이바지
제2조 (정의)	도축장경영자”
제3조 (도축장구조조정추진협의회 설립)	도축장의 구조조정을 효율적으로 수행하기 위하여 도축장구조조정추진협의회 설립 협의회는 법인으로 한다.
제4조 (임원 및 이사회)	협의회의 임원으로 이사장 1인을 포함한 15인 이내의 이사와 2인 이내의 감사를 둔다. 이사장을 제외한 이사와 감사는 비상임으로 한다.
제5조 (도축장구조조정자금 조성 등)	협회가 도축장의 구조조정에 필요한 비용 및 협의회의 설치 및 운영 등에 필요한 자금을 충당하기 위하여 다음의 재원으로 도축장구조조정자금을 조성 1. 협회에 소속된 도축장경영자의 분담금 2. 도축장경영자 외의 자의 출연금 3. 조정자금의 운영수익금 등 그 밖의 수입
제6조 (분담금의 한도)	분담금의 한도는 가축 또는 축산물의 평균 거래가격의 1천분의 3 이하로 함
제7조 (조정자금의 용도)	조정자금의 사용 1. 폐업하는 도축장에 대한 지원 2. 그 밖에 협회에서 도축장구조조정사업과 관련하여 필요하다고 인정하는 사업
제8조 (조정자금의 회계)	조정자금의 예산과 결산은 협의회의 의결을 거쳐 농림수산물부장관의 승인 조정자금의 조달 및 운용에 관한 회계를 명확히 하여야 하며, 다른 회계와 구분 계리
제9조 (조정자금의 신청)	폐업을 희망하는 도축장경영자는 협회에 조정자금의 지급을 신청
제10조 (폐업신청 도축장경영자에 대한 지원 등)	조정자금을 신청한 도축장경영자에 대하여 조정자금을 지급 1. 이 법 공포일부터 지난 3년간의 해당 도축장의 도축실적 2. 해당 도축장의 적정이윤 과거 6개월 전부터 도축실적이 없는 도축장경영자 또는 협회에 가입하지 아니하거나 분담금을 납입하지 아니한 도축장경영자는 조정자금의 지급을 신청 불가
제11조 (도축업의 영업제한)	조정자금을 지급받고 폐업한 도축장이 소재한 동일 장소에서는 폐업

	한 날부터 10년 동안 도축업의 영업을 금지
제12조 (축산시책의 우선지원)	축산시책을 수립·시행하는 때에는 협의회에 가입하고 분담금을 납부한 도축장경영자에 대하여 우선적으로 지원
제13조 (지도·감독)	농림수산물부 장관은 협의회에 대하여 조정자금의 조성 및 운영 등에 관한 업무를 지도·감독 및 필요한 명령
제14조(별칙 적용에서의 공무원 의제)	협회의 임직원은 특정별칙의 적용에서는 공무원으로 의제
부칙	① (시행일) ② (유효기간)

3. 농업협동조합구조개선에 관한 법률

가. 제정이유

농업협동조합법에 의하여 설립된 조합의 조합원과 예금자 등을 보호하고 조합의 건전한 발전을 위하여 조합의 합병, 부실자산정리 등 구조개선에 관한 사항을 규정하려는 것임.

나. 주요골자

- (1) 농림부장관은 부채가 자산을 초과하거나, 거액의 금융사고 또는 부실채권의 발생으로 정상적 경영이 어려운 조합은 부실조합으로, 재무구조가 취약하여 부실조합이 될 가능성이 큰 조합은 부실우려 조합으로 지정함(법 제2조제3호 내지 제4호).
- (2) 농림부장관이 부실조합등에 대하여 임·직원 문책, 사업정지·계약이전·합병 기타 경영개선조치 등의 명령을 할 수 있도록 적기시정조치제도를 도입함(법 제4조).
- (3) 조합과 중앙회가 보유하고 있는 부실자산을 조기에 정리하기 위하여 조합과 중앙회는 공동으로 출자하여 자산관리회사를 설립·운영할 수 있도록 함(법 제29조 내지 제32조).

다. 조문의 구성

제1장 총칙
제1조 목적

- 제2조 정의
- 제2장 부실조합등의 관리 및 지원
- 제3조 중앙회의 책무
- 제4조 적기시정조치
- 제5조 적기시정조치의 이행을 위한 지원조치등
- 제6조 행정처분
- 제6조의2 행정처분의 통지 및 등기
- 제7조 계약이전 결정의 효력
- 제8조 관리인의 선임 및 임무등
- 제9조 파산신청
- 제10조 청산인 또는 파산관재인인 업무등
- 제3장 상호금융예금자보호기금
- 제11조 기금의 설치·운영
- 제12조 보험관계
- 제13조 보험료의 납입
- 제14조 관리기관
- 제15조 기금관리위원회
- 제16조 기금의 회계
- 제17조 보험금의 지급등
- 제18조 보험사고 등의 통지
- 제19조 예금등채권의 취득 및 매입
- 제20조 관리기관의 대위상계권
- 제21조 손해배상청구권의 행사등
- 제22조 자료제공의 요청
- 제23조 배상책임보험에의 가입
- 제24조 자금지원의 신청
- 제25조 자금지원의 결정
- 제26조 부실우려조합에 대한 지원
- 제27조 자금지원의 원칙
- 제28조 경영정상화이행약정의 체결

제4장 농업협동조합자산관리회사
제29조 자산관리회사의 설립
제30조 업무
제31조 자금의 조달 및 운용
제32조 다른 법률의 준용
제5장 감독등
제33조 감독
제34조 권한의 위탁
제6장 벌칙
제35조 벌칙
제36조 과태료
부칙

4. 산림조합의 구조개선에 관한 법률

가. 제정이유

1997년 외환위기 이후 급격한 금융환경 변화로 인한 유가증권 투자 손실, 대손충당금의 일시 적립 및 사업규모의 영세성 등으로 부실이 심화되어 경영정상화가 어려운 조합에 대한 조기 구조조정을 추진하고, 상시적인 부실정리 및 경영개선 시스템을 마련하여 부실의 발생 및 악화를 사전에 예방함으로써 예금자와 조합원을 보호함은 물론 산림조합의 건전한 발전을 통하여 임업인 및 산촌경제의 안정을 도모하려는 것임.

나. 주요내용

(1) 부실조합 등의 기준 및 지정절차 마련(법 제2조)

- ① 산림조합의 구조개선을 추진하기 위해서는 부실조합 및 부실우려조합의 기준 및 지정 절차를 정할 필요가 있음.
- ② 산림청장은 부채가 자산을 초과하여 정상적인 경영이 어렵거나, 재무상태가 산림청장이

정한 기준에 미달한 조합 등을 기금관리위원회의 심의를 거쳐 부실조합 또는 부실우려 조합으로 지정할 수 있도록 함.

- ③ 부실조합 등의 기준을 명확히 하고 기금관리위원회의 엄격한 심사를 거쳐 지정하도록 함으로써 부실조합 등에 대한 구조개선의 공정성 및 투명성을 확보할 수 있을 것으로 기대됨.

(2) 부실조합 등에 대한 적기시정조치 근거 마련(법 제4조)

산림청장은 부실조합 등이나 그 임원에 대하여 기금관리위원회의 심의를 거쳐 조직의 축소, 위험자산의 취득금지, 임원의 직무정지, 사업의 정지·양도 등을 내용으로 하는 권고·요구 또는 명령을 하거나 그 이행계획을 제출할 것을 명할 수 있도록 함.

(3) 적기시정조치의 실효성 확보(법 제10조 및 제41조부터 44조까지)

- ① 적기시정조치를 통하여 조기에 부실조합 등의 경영정상화를 유도하기 위해서는 적기시정조치의 실효성을 확보할 필요가 있음.
- ② 산림청장은 조합이 적기시정조치의 요구 또는 명령을 위반하거나 이를 이행하지 아니할 경우 기금관리위원회의 의견을 들어 당해 조합의 임원의 직무정지, 6개월 이내의 사업정지, 설립인가 취소 등의 행정처분을 할 수 있고, 조합의 임원 등에 대하여 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금 등에 처할 수 있도록 함.
- ③ 적기시정조치의 실효성 확보로 사전에 부실심화를 방지하고, 조기에 부실조합 등의 경영정상화를 도모할 수 있을 것으로 기대됨.

(4) 조합 임직원들의 책임경영체제 유도(법 제15조 및 제38조)

- ① 부실조합 등의 임직원의 도덕적 해이를 방지하고 책임경영체제를 유도하기 위해서는 부실 원인제공자에 대한 손해배상청구제도의 도입이 필요함.
- ② 상호금융예금자보호기금을 관리하는 산림조합중앙회는 조합에 자금지원을 하거나 보험사고로 보험금을 지급할 경우 부실책임이 있는 임직원 등 부실관련자에 대하여 손해배상을 청구할 수 있도록 하고, 자기자본의 잠식 등 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 조합에 대하여 조합임직원의 채무불이행 또는 불법행위로 인한 조합의 재산상 손해를 보전하기 위하여 배상책임보험에 가입할 것을 요구할 수 있도록 함.
- ③ 산림조합 임직원의 책임경영의식을 고취시켜 부실조합 등으로부터 예금자 및 조합원의 보호를 강화할 수 있을 것으로 기대됨.

(5) 상호금융예금자보호기금의 조성 및 운용 강화(법 제17조 및 제18조)

- ① 부실조합 등의 구조개선을 원활히 추진하기 위하여 소요되는 재원을 확보하기 위해서는 상호금융예금자보호기금을 설치하고 이에 대한 재원조성 및 이용 범위를 확대할 필

요가 있음.

- ② 부실조합 등의 구조개선 촉진을 위하여 중앙회에 조합의 보험료 외에 국가·중앙회의 출연금, 다른 금융기관으로부터의 차입금, 상호금융예금자보호기금채권을 발행하여 조성한 자금 등을 재원으로 하는 상호금융예금자보호기금을 설치·운영할 수 있도록 하고, 기금운용의 전문성·공정성을 강화하기 위하여 관리기관에 기금관리위원회를 두고 외부 전문 인사를 위원으로 위촉할 수 있도록 함.
- ③ 보험사고가 발생한 경우 보험금을 지원하여 피해를 최소화하고 부실조합의 구조개선에 필요한 자금을 적기에 공급함으로써 부실조합의 구조개선 및 조기 경영정상화를 도모할 수 있을 것으로 기대됨.

부록 3: 미국 어업보존관리법(Magnuson-Stevens Fishery Conservation Management Act)의 구조조정 관련 조항

104-297

SEC. 312. TRANSITION TO SUSTAINABLE FISHERIES 16 U.S.C. 1861a

(a) FISHERIES DISASTER RELIEF.—

109-479

(1) At the discretion of the Secretary or at the request of the Governor of an affected State or a fishing community, the Secretary shall determine whether there is a commercial fishery failure due to a fishery resource disaster as a result of—

(A) natural causes;

(B) man-made causes beyond the control of fishery managers to mitigate through conservation and management measures, including regulatory restrictions (including those imposed as a result of judicial action) imposed to protect human health or the marine environment; or

(C) undetermined causes.

(2) Upon the determination under paragraph (1) that there is a commercial fishery failure, the Secretary is authorized to make sums available to be used by the affected State, fishing community, or by the Secretary in cooperation with the affected State or fishing community for assessing the economic and social effects of the commercial fishery failure, or any activity that the Secretary determines is appropriate to restore the fishery or prevent a similar failure in the future and to assist a fishing community affected by such failure. Before making funds available for an activity authorized under this section, the Secretary shall make a determination that such activity will not expand the size or scope of the commercial fishery

failure in that fishery or into other fisheries or other geographic regions.

(3) The Federal share of the cost of any activity carried out under the authority of this subsection shall not exceed 75 percent of the cost of that activity.

109-479

(4) There are authorized to be appropriated to the Secretary such sums as are necessary for each of the fiscal years 2007 through 2013.

(b) FISHING CAPACITY REDUCTION PROGRAM.—

109-479

(1) The Secretary, at the request of the appropriate Council for fisheries under the authority of such Council, the Governor of a State for fisheries under State authority, or a majority of permit holders in the fishery, may conduct a voluntary fishing capacity reduction program (referred to in this section as the 'program') in a fishery if the Secretary determines that the program—

(A) is necessary to prevent or end overfishing, rebuild stocks of fish, or achieve measurable and significant improvements in the conservation and management of the fishery;

(B) is consistent with the Federal or State fishery management plan or program in effect for such fishery, as appropriate, and that the fishery management plan—

(i) will prevent the replacement of fishing capacity removed by the program through a moratorium on new entrants, practicable restrictions on vessel upgrades, and other effort control measures, taking into account the full potential fishing capacity of the fleet; and

(ii) establishes a specified or target total allowable catch or other measures that trigger closure of the fishery or adjustments to reduce catch; and

(C) is cost-effective and, in the instance of a program involving an industry fee system, prospectively capable of repaying any debt obligation incurred under section 1111 of title XI of

the Merchant Marine Act, 1936.

109-479

(2) The objective of the program shall be to obtain the maximum sustained reduction in fishing capacity at the least cost and in a minimum period of time. To achieve that objective, the Secretary is authorized to pay—

(A) the owner of a fishing vessel, if the permit authorizing the participation of the vessel in the fishery is surrendered for permanent revocation and the vessel owner and permit holder relinquish any claim associated with the vessel or permit that could qualify such owner or holder for any present or future limited access system permit in the fishery for which the program is established or in any other fishery and such vessel is (i) scrapped, or (ii) through the Secretary of the department in which the Coast Guard is operating, subjected to title restrictions (including loss of the vessel' fisheries endorsement) that permanently prohibit and effectively prevent its use in fishing in federal or state waters, or fishing on the high seas or in the waters of a foreign nation; or

(B) the holder of a permit authorizing participation in the fishery, if such permit is surrendered for permanent revocation, and such holder relinquishes any claim associated with the permit and vessel used to harvest fishery resources under the permit that could qualify such holder for any present or future limited access system permit in the fishery for which the program was established.

(3) Participation in the program shall be voluntary, but the Secretary shall ensure compliance by all who do participate.

109-479

(4) The harvester proponents of each program and the Secretary shall consult, as appropriate and practicable, with Councils, Federal agencies, State and regional authorities, affected fishing communities, participants in the fishery, conservation organizations, and other interested parties

throughout the development and implementation of any program under this section.

109-479

(5) PAYMENT CONDITION.—The Secretary may not make a payment under paragraph (2) with respect to a vessel that will not be scrapped unless the Secretary certifies that the vessel will not be used for fishing in the waters of a foreign nation or fishing on the high seas.

109-479

(6) REPORT.—

(A) IN GENERAL.—Subject to the availability of funds, the Secretary shall, within 12 months after the date of the enactment of the Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Reauthorization Act of 2006 submit to the Congress a report—

(i) identifying and describing the 20 fisheries in United States waters with the most severe examples of excess harvesting capacity in the fisheries, based on value of each fishery and the amount of excess harvesting capacity as determined by the Secretary;

(ii) recommending measures for reducing such excess harvesting capacity, including the retirement of any latent fishing permits that could contribute to further excess harvesting capacity in those fisheries; and

(iii) potential sources of funding for such measures.

(B) BASIS FOR RECOMMENDATIONS.—The Secretary shall base the recommendations made with respect to a fishery on—

(i) the most cost effective means of achieving voluntary reduction in capacity for the fishery using the potential for industry financing; and

(ii) including measures to prevent the capacity that is being removed from the fishery from moving to other fisheries in the United States, in the waters of a foreign nation, or on the high seas.

(c) PROGRAM FUNDING.—

(1) The program may be funded by any combination of amounts—

(A) available under clause (iv) of section 2(b)(1)(A) of the Act of August 11, 1939 (15 U.S.C. 713c-3(b)(1)(A); the Saltonstall-Kennedy Act);

(B) appropriated for the purposes of this section;

(C) provided by an industry fee system established under subsection (d) and in accordance with section 1111 of title XI of the Merchant Marine Act, 1936; or

(D) provided from any State or other public sources or private or non-profit organizations.

(2) All funds for the program, including any fees established under subsection (d), shall be paid into the fishing capacity reduction fund established under section 1111 of title XI of the Merchant Marine Act, 1936.

(d) INDUSTRY FEE SYSTEM.—

(1) (A) If an industry fee system is necessary to fund the program, the Secretary may conduct a referendum on such system. Prior to the referendum, the Secretary shall—

(i) identify, to the extent practicable, and notify all permit or vessel owners who would be affected by the program; and

(ii) make available to such owners information about the industry fee system describing the schedule, procedures, and eligibility requirements for the referendum, the proposed program, and the amount and duration and any other terms and conditions of the proposed fee system.

(B) The industry fee system shall be considered approved if the referendum votes which are cast in favor of the proposed system constitute at least a majority of the permit holders in the fishery, or 50 percent of the permitted allocation of the fishery, who participated in the fishery.

(2) Notwithstanding section 304(d) and consistent with an approved industry fee system, the Secretary is authorized to establish such a system to fund the program and repay debt obligations incurred pursuant to section 1111 of title XI of the Merchant Marine Act, 1936.

The fees for a program established under this section shall—

(A) be determined by the Secretary and adjusted from time to time as the Secretary considers necessary to ensure the availability of sufficient funds to repay such debt obligations;

(B) not exceed 5 percent of the ex-vessel value of all fish harvested from the fishery for which the program is established;

(C) be deducted by the first ex-vessel fish purchaser from the proceeds otherwise payable to the seller and accounted for and forwarded by such fish purchasers to the Secretary in such manner as the Secretary may establish, unless the Secretary determines that such fees should be collected from the seller; and

(D) be in effect only until such time as the debt obligation has been fully paid.

109-479

(e) IMPLEMENTATION PLAN.—

(1) FRAMEWORK REGULATIONS.—The Secretary shall propose and adopt framework regulations applicable to the implementation of all programs under this section.

(2) PROGRAM REGULATIONS.—The Secretary shall implement each program under this section by promulgating regulations that, together with the framework regulations, establish each program and control its implementation.

(3) HARVESTER PROPONENTS'IMPLEMENTATION PLAN.—The Secretary may not propose implementation regulations for a program to be paid for by an industry fee system until the harvester proponents of the program provide to the Secretary a proposed implementation plan

that, among other matters—

(A) proposes the types and numbers of vessels or permits that are eligible to participate in the program and the manner in which the program shall proceed, taking into account—

(i) the requirements of this section;

(ii) the requirements of the framework regulations;

(iii) the characteristics of the fishery and affected fishing communities;

(iv) the requirements of the applicable fishery management plan and any amendment that such plan may require to support the proposed program;

(v) the general needs and desires of harvesters in the fishery;

(vi) the need to minimize program costs; and

(vii) other matters, including the manner in which such proponents propose to fund the program to ensure its cost effectiveness, as well as any relevant factors demonstrating the potential for, or necessary to obtain, the support and general cooperation of a substantial number of affected harvesters in the fishery (or portion of the fishery) for which the program is intended; and

(B) proposes procedures for program participation (such as submission of owner bids under an auction system or fair market-value assessment), including any terms and conditions for participation, that the harvester proponents deem to be reasonably necessary to meet the program's proposed objectives.

(4) PARTICIPATION CONTRACTS.—The Secretary shall contract with each person participating in a program, and each such contract shall, in addition to including such other matters as the Secretary deems necessary and appropriate to effectively implement each program (including penalties for contract nonperformance) be consistent with the framework and implementing regulations and all other applicable law.

(5) REDUCTION AUCTIONS.—Each program not involving fair market assessment shall involve a reduction auction that scores the reduction price of each bid offer by the data relevant

to each bidder under an appropriate fisheries productivity factor. If the Secretary accepts bids, the Secretary shall accept responsive bids in the rank order of their bid scores, starting with the bid whose reduction price is the lowest percentage of the productivity factor, and successively accepting each additional responsive bid in rank order until either there are no more responsive bids or acceptance of the next bid would cause the total value of bids accepted to exceed the amount of funds available for the program.

(6) BID INVITATIONS.—Each program shall proceed by the Secretary issuing invitations to bid setting out the terms and conditions for participation consistent with the framework and implementing regulations. Each bid that the Secretary receives in response to the invitation to bid shall constitute an irrevocable offer from the bidder.