

입법평가 회의자료집 ⑤

「어업허가 일제정비제도에 관한 입법평가」 연구성과보고회

2011. 3. 2.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

입법평가 회의자료집 ⑤

「어업허가 일제정비제도에 관한 입법평가」 연구성과보고회

2011. 3. 2.

회의 일정

□ 목 적 : 최종보고서 요약 및 시사점 도출 논의
정책반영 및 추진방향 논의

□ 일 시 : 2011년 3월 2일(수) 17:00-18:30

□ 장 소 : 엘타워 라벤더(B1)

□ 참석자

1) 원 외

<농림수산식품부>

라인철(농림수산식품부 어업정책과 과장)

이세오(농림수산식품부 어업정책과 사무관)

김옥식(농림수산식품부 어업정책과 사무관)

조영복(농림수산식품부 어업정책과 주무관)

<어업제도개혁위원회>

김병호(부경대학교 해양산업경영학과 교수)

박종화(수산과학원 동해수산연구소 자원환경과 과장)

김대영(한국해양수산개발원 어업자원연구실 부연구위원)

김현용(수협중앙회 경제연구원 연구실장)

임정수(한국수산업경영인중앙연합회 사무총장)

<지방자치단체>

김영표(부산광역시 해양농수산물 수산정책과 사무관)

손시형(인천광역시 항만공항물류국 해양수산물과 사무관)

안환수(울산광역시 경제통상실 항만수산물과 사무관)

회의 일정

박영일(경기도 농정국 해양수산과 사무관)
김중기(강원도 환동해출장소 수산개발과 사무관)
최동용(충청남도 농림수산국 수산과 사무관)
고대곤(전라북도 농수산식품국 해양수산과 사무관)
박상욱(전라남도 해양수산환경국 수산자원과 사무관)
하성찬(경상북도 농수산국 수산진흥과 사무관)
유재선(경상남도 농수산국 어업진흥과 사무관)
조동근(제주도 해양수산국 수산정책과 사무관)

<공동연구자>

한규설(중앙수산조정위원회 위원)
이광남(한국수산회 수산정책연구소 소장)
정진호(한국수산회 수산정책연구소 연구원)

2) 원 내

이순태(입법평가연구센터장)
박종원(입법평가연구센터 부연구위원)
윤광진(입법평가연구센터 부연구위원)
윤계형(입법평가연구센터 부연구위원)
장민선(입법평가연구센터 부연구위원)
조영기(입법평가연구센터 초청연구원)
김현수(입법평가연구센터 초청연구원)
원소연(입법평가연구센터 초청연구원)
배건이(입법평가연구센터 연구지원)
정진성(입법평가연구센터 연구인턴)
강명원(입법평가연구센터 연구인턴)
이진홍(입법평가연구센터 연구인턴)

목 차

I. 연구목적 및 방법	9
II. 주요내용	
1. 어업허가 일제정비제도의 경제분석	11
2. 어업허가 일제정비제도의 설문분석	14
3. 전자어업허가증의 경제분석	20
III. 결 론	23
◎ 회의록	25

어업허가 일제정비제도에 관한 입법평가 연구성과보고회

윤광진 · 이순태 · 조용준 · 조영기 · 한규철 · 이광남 · 박광호



목차

I. 연구목적 및 방법

II. 주요내용

1. 어업허가 일제정비제도의 경제분석
2. 어업허가 일제정비제도의 설문분석
3. 전자어업허가증의 경제분석

III. 결론

I. 연구목적 및 방법

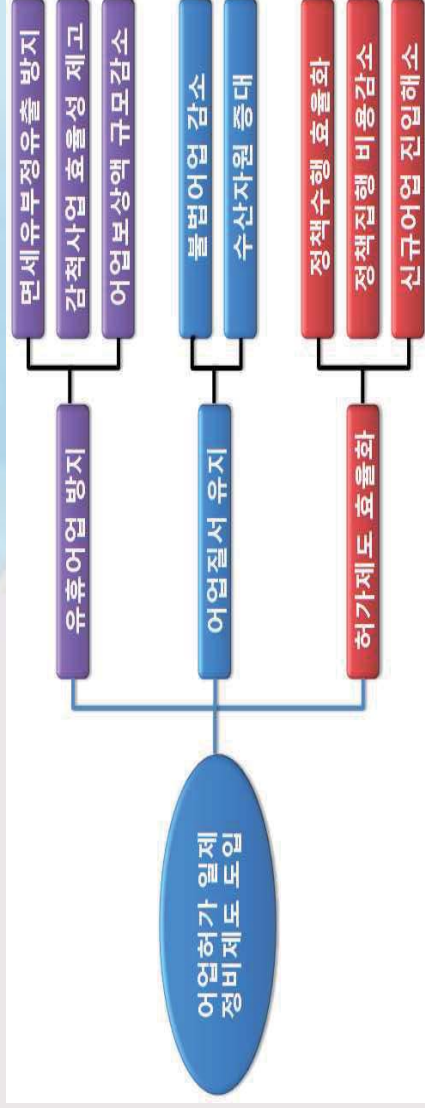
- 현행 수산업법 제46조에는 어업허가의 유효기간은 5년으로 허가기간의 만료시 새로운 허가를 받도록 규정하고 있고, 수산업법 제48조에는 어업을 할 수 없게 된 경우에는 어업허가의 폐지를 신고하도록 하고 있다. 또한 허가를 받은 자는 1년 이내에 어업에 어업을 시작해야 하고, 2년 이상 휴업을 금지하고 있으며 1년 이상 휴업할 경우 신고하도록 규정하고 있음.
- 그러나 어업현실을 보면 면세유 공급, 어업보상, 감척사업 참여 등에 활용 할 목적으로 조업을 하지 않으면서 어선만 보유하거나 신고없이 1년 이상 휴업하고 어업허가를 임대하는 등 어업허가의 관리상 여러 가지 문제점이 나타나고 있음.
- 이러한 문제점을 해결하는 방안으로 어업허가 일제정비제도는 어업경영주(선주)의 잔존 허가기간에 관계없이 정부가 공고한 날(예, 2012년 12월 31일)에 허가기간을 종료하고, 새로운 5년의 어업허가를 허가절차와 기준에 따라 일제히 발급하여 다음 허가기간 종료일(예, 2017년 12월 31일)이 되도록 허가의 유효기간을 통일시키는 것을 말함.

I. 연구목적 및 방법

- 어업허가 일제정비제도의 도입을 통해 허가관리의 실효성을 제고함으로써 불법어업 및 무조업 어선을 근절하는 데 기여하고 수산자원의 적정관리와 어업질서의 유지 그리고 감척사업의 효과증대 등을 확보하고자 하는 것이 제도도입의 취지임.
- 본 연구에서는 어업허가 일제정비제도의 도입여부 및 향후 예상효과를 파악하기 위해 일본사례를 통한 법적 고찰과 제도도입의 비용-효과 비교를 통한 타당성 분석 그리고 제도도입의 순응도 측정을 위한 설문분석을 실시하였으며 이를 근거로 허가관리의 실효성을 높이는 차원에서 전자어업허가증의 도입 타당성을 검토함.
- 연구범위와 대상은 수산업법상 허가어업을 대상으로 어업허가 일제정비제도의 도입에 대한 타당성을 분석하고 제도도입의 타당성을 분석하기 위해 문헌연구 및 전문가회의를 통해 제도도입시 수산업에서 발생할 수 있는 비용-효과 항목을 도출하였고, 각 비용-효과항목에 대하여 객관적으로 정량적·정성적 효과를 추정하는 분석방법을 검토하였으며 설문분석을 위한 조사설계 및 설문항목에 대해 면밀하게 고찰함.

1. 어업허가 일제정비제도의 경제분석

<그림 1-1> 어업허가 일제정비제도의 도입 효과항목



1. 어업허가 일제정비제도의 경제분석

<표 1-1> 어업허가 일제정비제도의 도입 비용항목

- 어업허가 일제정비제도의 도입에 대한 발생비용은 순증비용 및 정책집행비용 등이 발생됨. 정책집행비용은 정확하게 추정하기에는 어려움이 있음. 이에 본 연구에서는 정책집행의 효율성 증대효과와 상쇄되는 것으로 가정하여 어업경영인(선주)의 정책순응비용만을 고려함.
- 정책순응비용을 추정하기 위해 CVM모형(Contingent Value on Method)을 이용함.
- 제도의 도입시기에 따라 현재 어업인 보유 어업허가 유효기간의 단축하여 실시하는 방안과 허가의 유효기간의 보장하며 실시하는 방안의 2개 시나리오를 가정하여 비용을 추정함.

<그림 1-2> 어업허가 일제정비제도의 도입 비용 시나리오

시나리오 1	현재 어업인 보유 어업허가 유효기간의 단축하여 실시 방안		
시나리오 2	현재 어업인 보유 어업허가 유효기간의 보장하며 실시 방안		
	잔존어업허가기간	시나리오 1	시나리오 2
A 어업인	3개월	3개월후 실시 (A 어업인 기준)	4년 3개월후 실시 (D 어업인 기준)
B 어업인	1년		
C 어업인	3년		
D 어업인	4년 3개월		

1. 어업허가 일제정비제도의 경제분석

<표 1-2> 시나리오별 NPV 비교

	최소 가정	일반 가정	최대 가정
시나리오 1	-25.6	1,655	3,337
시나리오 2	446	1,551	2,658

- 시나리오별 NPV의 도출결과를 보면 제도도입에 대한 효과를 최소로 가정할 경우 시나리오 2가 타당성이 높은 것으로 파악되지만 효과의 평균과 최대한으로 가정시 시나리오 1의 NPV 3,337억원으로 나타나 시나리오 2의 NPV 2,658억원과 비교시 타당성이 더 높음을 볼 수 있음.
- 제도도입에 있어서 미래에 발생할 효과의 규모가 커질수록 시나리오 1의 경우가 제도 도입의 효과가 더 긍정적인 것으로 판단됨. 결국 미래에 대한 불확실성과 제도도입의 시급성을 고려할 경우 시나리오 1의 현재 어업인의 어업허가 유효기간을 단축하여 실시하는 방안이 타당하다고 할 수 있음.

「어업허가 일제정비제도에 관한 입법평가」 연구성과보고회

2. 어업허가 일제정비제도의 설문분석

<표 2-1> 조사설계

조사대상	현재 어업허가권을 소유한 전국의 어업경영주(선주) 200명				
조사방법	개별방문 1:1 면접조사				
조사기간	2010년 11월 15일 - 2010년 12월 15일				
표본추출	임의할당추출법				
유효표본	총 200명				
	응답률	서해안	남해안	소 계	
배 포	57명	61명	82명	200명	
회 수	57명	61명	82명	200명	
회수율	100%	100%	100%	100%	
자료분석	SPSS(Statistics Package for Social Science) 활용				

2. 어업허가 일제정비제도의 설문분석

<표 2-2> 조사내용

조업현장의 문제점	문항 1
조업현장의 불법행위 지속이유	문항 2
어업문제 해결방안	문항 3
실제 조업허부 판단근거	문항 4
어업허가기간의 적정여부	문항 5
어업허가기간의 개선방향	문항 6
어업허가 일제정비제도의 도입 필요성	문항 7
어업허가 일제정비제도의 도입 기대효과	문항 8
어업허가 일제정비제도의 수용의사	문항 9
어업허가 일제정비제도의 도입시기	문항 10
어업허가 일제정비제도의 업종별 실시	문항 11
어업허가 일제정비제도의 지역별 실시	문항 12
어업허가 일제정비제도의 정착방안	문항 13

설문항목

2. 어업허가 일제정비제도의 설문분석

<문항 1> 조업현장의 문제점

	빈도(명)	비율(%)
어업허가 없이 조업하는 경우	88	44.0
허가받지 않은 다른 어선으로 조업하는 경우	74	37.0
어망크기 등 어구어법 위반하여 조업하는 경우	73	36.5
조업금지 구역을 침범하여 조업하는 경우	71	35.5
조업금지 기간을 위반하여 조업하는 경우	66	33.0
수산 동식물의 체장을 위반하여 조업하는 경우	28	14.0
소 계	200	100.0

<문항 5> 어업허가기간의 적정성

	빈도(명)	비율(%)
적당하다	128	64.0
개선이 필요하다	72	36.0
소 계	200	100.0

2. 어업허가 일제정비제도의 설문분석

<문항 7> 어업허가 일제정비제도의 도입 필요성

	빈도(명)	비율(%)	
매우 필요하다	57	28.5	78.0
필요하다	99	49.5	
별로 필요없다	31	15.5	22.0
전혀 필요없다	13	6.5	
소 계	200	100.0	

<문항 9> 어업허가 일제정비제도의 수용의사

	빈도(명)	비율(%)	
매우 그렇다	45	22.5	76.5
그렇다	108	54.0	
그렇지 않다	31	15.5	23.5
전혀 그렇지 않다	16	8.0	
소 계	200	100.0	

2. 어업허가 일제정비제도의 설문분석

<문항 10> 어업허가 일제정비제도의 도입시기

	빈도(명)	비율(%)
약 1년후 (2012년 1월부터)	71	35.5
약 2년후 (2013년 1월부터)	44	22.0
약 3년후 (2014년 1월부터)	38	19.0
약 5년후 (2016년 1월부터)	24	12.0
약 10년후 (2021년 1월부터)	23	11.5
소 계	200	100.0

<문항 11> 어업허가 일제정비제도의 업종별 실시

	빈도(명)	비율(%)
환성	167	83.5
반대	33	16.5
소 계	200	100.0

2. 어업허가 일제정비제도의 설문분석

<문항 12> 어업허가 일제정비제도의 지역별 실시

	빈도(명)	비율(%)
찬성	124	62.0
반대	76	38.0
소계	200	100.0

<문항 8> 어업허가 일제정비제도의 도입 기대효과

	빈도(명)	비율(%)
허가 절차의 간소화	54	27.0
불법 어업의 근절	53	26.5
장기간 방치된 어선 근절	48	24.0
어획고 증대	33	16.5
면세유 부정사용 방지	9	4.5
기타	3	1.5
소계	200	100.0

「어업허가 일제정비제도에 관한 입법평가」 연구성과보고회

3. 전자어업허가증의 경제분석

〈표 3-1〉 전자어업허가증 도입의 효과항목

	세부 항목	비 고	
어업질서 확보효과	어업 허가증 위·조 불법어업 방지 효과 지도·단속시 효율성 효과	일제정비의 효과에 포함	
	행정적 효과		정성적 추정 정성적 추정
어업인 효과	민원조치 시간감소 및 노동력 절감 효과 통계자료 확보 및 조업실태 등 D/B	정량적 추정, 이진지출에 포함	
	어업허가증 재발급 수수료 절감		정량적 추정,
	재발급시 소요시간에 대한 기회비용 절감효과 훼손 및 분실방지 어업인 만족효과(소비자잉여)		정량적 추정 CVM 분석결과

3. 전자어업허가증의 경제분석

〈표 3-2〉 전자어업허가증 도입의 비용항목

	구성내역	단 가	수 량	합 계
H/W	스마트 카드 (어업허가증)	10	54,000	54,000
	어업허가증 인증 단말기	300	1,000	30,000
	발급 서버 (OS 포함)	50,000	11	55,000
	스마트카드 발급기(전사포함)	30,000	11	33,000
	키발급시스템 (암호화 모듈 포함)	50,000	11	55,000
	소 계			227,000
S/W	발급 시스템 S/W	150,000	1식	15,000
	기존시스템 연계	50,000	1식	5,000
	소 계			20,000
	합 계			247,000

3. 전자어업허가증의 경제분석

〈표 3-3〉 전자어업허가증 도입의 타당성 비교

	가정 1(훼손율 90% 감소)		가정 2(훼손율 80% 감소)	
	값	경제적 타당성	값	경제적 타당성
NPV	24,030	타당성 있음	7,973	타당성 있음
IRR	10.7%	타당성 있음	8.6%	타당성 있음
B/C ratio	1.059		1.020	

- 〈가정1〉 사업의 내용연수는 인증단말기 및 서버를 기준으로 10년으로 가정함.
 - 〈가정2〉 발급서버 및 발급기, 키발급시스템은 각 도청에 1대, 농림수산식품부 2대로 총 11대를 가정함.
 - 〈가정3〉 사회적 할인율은 7.5%를 가정함.
 - 〈가정4〉 어업허가증의 훼손율은 80%, 90% 감소한다고 가정함.
- ⇒ 경제성 분석에 포함되지 않은 허가증 위·변조 불법어업 방지 효과 및 지도단속시 효율성 제고 효과 등 정성적 효과 및 조업실태 등 D/B 구축 효과 등을 고려할 때 경제적 효과는 더 클 것으로 예상됨.

III. 결론

- 앞에서 살펴본 바와 같이 어업허가 일제정비제도에 관한 제도 도입의 비용-효과분석과 전자어업허가증의 비용-효과분석 및 설문분석을 종합해 본 결과 어업허가 일제정비제도의 도입과 전자어업허가증의 실시는 경제적 및 사회적으로 그 효과가 있음을 확인하였음.
- 또한 어업허가 일제정비제도와 전자어업허가증의 도입시기는 빠르면 빠를수록 그 효과는 더욱 더 커질 것으로 판단되며 다만 정책을 추진하는 경우 어업허가 일제정비제도의 업종별 실시 및 지역별 실시에 대한 고려와 새로운 허가를 발급하는 경우 합리적인 절차와 기준을 통해 불법행위 및 무조업어선에 대한 선별적 제한이 요구됨.

회 의 록

< 김옥식 >

정책과 맞물린 시기적절한 과제이다. 전자허가증이라고 하면 IT강국의 면모에 맞게 필요한 제도가입이라고 생각된다. 1조 5천억을 투자했어도 어선감시를 했음에도 불구하고 효과가 크지 않았는데, 어업허가 일제정비제도가 도입되면 시너지 효과를 얻지 않을까 싶다. 7월부터 대게어업등에 한해 근해 어업에 전자어업허가증은 바로 실시할 예정이다. 인풋 콘트롤 시스템보다 아웃풋 콘트롤 시스템으로 정책을 돌려야만 어민들을 고려한 정책이 된다고 생각하며 정책전환을 고려 중이다. 다만 TAC 및 쿼터량 제도도 도입의 경우 부작용도 있으므로 이에 대한 검토를 하고 있는 중이다. 현재 이 과제의 경우 제도개선 위에 올라와 있으므로 법제연구원의 경우 아주 시기적절한 연구주제라 생각하며, 좋은 연구를 해주셔서 감사하다고 생각된다.

< 임정수 >

한국법제연구원에서 연구한 내용은 이론적으로는 당연한 것이고 그러한 방향으로 추진되어야만 하지만 현장에서 진행될 때 실무를 하고 계시는 계장님들이 실행가능성이 있는지에 대한 의견을 받아 보는 게 추후 연구를 집행하는데 도움이 되지 않을까 생각한다. 또한 제도도입에 따른 후속조치에 대한 연구도 보완되면 좋은 연구가 되지 않을까 예상해본다. 농산부의 어업정책의 추진과 연구가 어떻게 관련이 되는지를 알고 싶고 설문결과 어민들도 이를 굉장히 환영하고 있다고 하셨는데 대부분의 설문의 경우 총론에는 긍정하지만, 각론에서는 자기밥그릇에 대한 얘기가 된다면 반대할 수도 있다는 생각이 든다.

< 조동근 >

일선에서는 어업허가일제정비제도는 현장에서 가장 시급했고 전자어업허가증의 경우 오히려 더 시급한 경우가 된다. 현재 어민들의 경우 각종 서류들을 바인더에 넣어서 선내 비치하게 되어 있는데 비치하지 않는 경우 상당한 불이익을 받게 된다. 선적, 입출항, 면세류에 대한 정보내역, 사업자등에 관한 정보 내역 등 한꺼번에 정보를 통합해서 관리할 수 있는 발전된 시스템이 있었으면 한다. 어선뿐만 아니라 육상양식업의 경우 5년에 한 번씩 갱신하도록 되어 있는데, 이 분야를 비롯해 면허의 경우에도 전자어업증을 도입해 어민들의 불편이 해소되지 않을까 싶다.

< 박상욱 >

전라남도의 경우 15,000건이다. 16개 시군에서 어업허가를 내어주고 있는데, 수시로 관련 내용이 바뀌고 있는데 전자어업허가증이 이런 변환내용이 수시로 변동 게재될 수 있는지를 고려해야만 할 듯 싶다. 그러나 실무상에서 전자어업허가증을 발급하기까지는 상당한 혼돈이 예상된다. 일선에서 보면 허가기간이 일치하지 않아서 애로사항은 전혀 없다. 일제정비를 해서 다시 허가기간을 설정한다면 어민들의 불편을 감수할 수 없으며 지방자치단체의 인력을 고려할 때 실행이 어렵다는 점이 있다. 막대한 국비 3억원을 들여서 2년 동안에 거쳐서 15,000건을 전수조사를 했는데 그에 부합되는 것은 140척정도이다. 지금은 자원조성을 하는데 힘써야지 허가 제도를 일시적으로 한다는 것은 쉬운 것은 결코 아니며 오히려 자원을 고갈시키는 문제도 있다고 고려해야 된다고 생각한다.

< 김중기 >

위조변조 방지를 위해서는 전자어업허가증은 필요하다고 생각된다. 등록하고 같이 가야 하는데 허가만 먼저 가면 안 된다는 생각이 든다. 강원도의 경우 상대적으로 관리가 편한 부분이 있다. 우선은 실행을 해보고 여기서 나온 문제점을 가지고 개선해 나갔으면 한다.

< 김영표 >

해경에서 하는 PDA와 같이 연결해서 정책을 진행했으면 한다.

< 최동근 >

전자어업허가증의 경우 연안어업의 경우 서해안의 양식장 관리를 볼 때 실제 어업에 종사하지 않은 어선이 많아 관리차원에서 전자어업허가증은 효과적일 수 있으나 근해어업에서 시작해 연안어업으로 발전시켜나갔으면 한다.

< 김현용 >

급하게 내용들을 훑어본 결과 제도개혁위원회에서 일제갱신인 것 같고 내용차원에서 다양하게 구성을 하신 듯싶다. 시나리오 1의 단축의 의미가 무엇인지 궁금하다. 일제갱신의 순응도가 80%이상 긍정적으로 나온 것 같은데, 합리적인 관리는 어민들이나 개인적으로나 동의하는데 결국 근본적인 목적은 자원관리로 가야지 어민통제에만 중심이 된다면 문제가 되지 않을 런지 행정편의로만 보이지 않도록 홍보에 노력하셨으면 한다. 일제정비만 한다고 해서 행정편의가 지켜질 수 있을런지를 고민해봐야 한다.

< 이광남 >

큰 틀에서 이해를 해야 하는데 우리 자원관리시스템은 인풋시스템으로 라이선스 제도를 주로 한다. 반대로 쿼터제로 하는 아웃풋시스

템이 경우 이를 고민할 필요가 없다는 생각이 된다. 지금 논의되고 있는 타켓은 적절한 자원이용을 지속적으로 관리해야 하는데 부적절한 어민들이 있기 때문에, 이런 논의가 되었는데 이런 정책의 주된 타켓은 지속가능한 자원 관리가 되는 것을 강조하겠다.

<한규설>

어업허가에는 유효기간이 있다. 일반적으로 이발소나 식당의 허가의 경우는 기간이 없지만 어업에 있어서 유효기간을 두는 것은 자원을 잘 관리를 하기 위해서 어획량을 조절할 수 있는 기회를 갖자는 의미에서 유효기간을 둔 것이다. 유효기간 동안 사회상황, 자원상황을 봐가면서 어획량을 조절하기 위해서 이를 설정한 것이다. 우선순위를 주어가면서 허가를 주고 있는데, 전남의 경우는 영세한 소형어선들이 포함되어 있기 때문에 그런 의견이 나온 것이라 생각된다. 만일 그렇다면 어떤 정책도 진행될 수 없다. 연구를 통해서 정책을 전개해 나갈 때의 여러 가지 대안들이 논의되어야 한다고 생각된다. 연구원에서 한 연구의 경우 시기적으로 적절하다는 생각이 든다. 일제정비는 한번 하면 끝이지만 일제갱신의 경우 어업허가는 주고 5년이 되는 시점에서는 그 업종에 한해서는 모든 허가를 다시 한다는 것이죠. 그럴 때 자원관리, 사회 및 국제적인 입장 등을 고려해서 그때 허가여부를 다시 결정한다는 것이다.

<조영복>

어업허가 일제정비제도의 경우 한규설 선생님의 의견에 동의합니다. 미세한 부분은 현장과 지속적인 의견을 교환해서 수정하는 것이 좋겠다. 어업허가 일제정비제도라는 것은 일제조사가 아니라 허가기간을 동일하게 해서 일률적으로 기간을 설정하는 것을 말한다.