

최 종
연구보고서

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

A proposal for improving efficiency in
agro-fisheries price stabilization funds

주관연구기관
수협중앙회

해양수산부



제 출 문

해양수산부장관 귀하

본 보고서를 “수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안” 과제의 최종
보고서로 제출합니다.

2002년 3월 25일

주관연구기관명 : 수협중앙회

총괄연구책임자 : 조 용 훈

연구원 : 김 현 용

연구원 : 서 광 문

연구원 : 이 광 남

연구원 : 강 연 실

연구원 : 정 영 태

연구원 : 신 기 준

연구원 : 이 근 응

연구원 : 고 재 석

연구원 : 임 수 범

연구원 : 박 재 연

연구원 : 김 순 정

외부원고 : 정 명 생

외부원고 : 조 정 희

◆ 요약문 ◆

I. 제 목

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

II. 연구개발의 목적 및 의의

WTO체제 출범, 시장개방화에 의한 수입시장 개방 등의 국외적 변화와 인접국가간의 어업협정(한·중·일 어업협정), 국내 연안의 오염심화 등의 내적 요인으로 인하여 어업인의 경쟁력이 더욱 악화되고 있는 것이 국내 수산업의 현실이다. 이에 한국 수산업이 과거와 같이 정부에의 의존적인 경영체제를 유지한다면, WTO체제하에서는 정부의 직접적인 개입에 의한 보조지원이 제약을 받고 있는 현재 상황을 고려하면, 많은 어려움이 뒤따를 것이며, 향후적으로는 근본적인 변화를 요구받을 것으로 생각되어진다. 현재, 수산업과 관련하여 지원되는 보조 및 지원은 정부의 정책사업, 기금의 지원 등을 들 수 있다. 이 중 기금에 대해 살펴보면, 농산물가격안정기금에서 수산물과 관련한 기금 그리고 향후 설립될 수산발전기금 등을 들 수 있다. 이들 기금들은 전술한 바와 같이 현재의 기금 운영형태 및 운용방법을 급속히 변해가는 국제적 환경에 맞춰 재구성해 나갈 필요가 있다고 할 수 있다. 농안기금의 경우, 사업목적인 농수산물의 원활한 수급과 가격안정도모 및 농수산물 유통시설의 근대화 촉진이라는 목적 중 가격안정도모의 사업을 수행하기 위해서는 결론적으로 말해, 장기적으로는 현행의 정부가격안정사업의 비중을 축소하고 민간가격안정사업으로 확대·전환하여 수산업을 시장원리에 의한 자생력을 강화시키는 방향으로 정책을 설정할 필요가 있다고 할 수 있다.

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

한편, 국내 소득수준이 증가함에 따라 수산물에 대한 소비가 고급화되고 있으며, 아울러 국민생활의 중요한 단백질 공급원으로서 식량자원의 관리 및 개발이라는 명제하에 수산물의 안정적 공급과 수요에 대한 안정적 가격의 형성은 필수적 조건이라 할 수 있다. 이에 정부주체의 가격안정사업으로 안정적 가격형성을 가능케 하는 수산물 정부비축사업의 방향에 대한 연구가 필요한 시점이라 할 수 있다.

UR협상의 타결과 WTO체제의 출범 등으로 앞으로 직면하게 될 전면적인 시장개방(보조금 및 관세 철폐 등)에 대응할 수 있는 효율적인 유통체계의 확립을 위하여 유통주체들(생산자-중도매인-소비자)간의 유통서비스와 소유권의 효율적이고 경제적인 이전이 가능하고 효과적인 가격형성기구가 되도록 농안기금사업 중 민간인 가격안정사업과 유통구조개선사업의 문제점을 파악하고 이의 개선을 통한 각 경제주체들(특히 중도매인)의 자생력 증강을 위한 방안을 제시 또한 필요하다고 할 수 있다.

본 연구에서는 정부부문과 민간부문을 나누어 살펴보고 있으나 주로 정부의 가격안정사업인 수산물 정부비축사업의 효율적인 운용에 대해 언급하고자 한다.

III. 연구개발 내용 및 범위

먼저 제1장의 서론에 이어 제2장에서는 농산물가격안정기금의 전반적인 역할과 기능 및 주요사업 그리고 기금의 조성·운용에 관하여 언급하였다.

제3장에 있어서는 농산물가격안정사업중 수산물 가격안정사업에 대해 정부의 가격안정사업 및 민간의 가격안정사업에 대하여 기술하였다.

제4장에서는 농산물가격안정기금에서 실시하고 있는 수산물 유통개선사업에 대하여 전반적인 개요 및 유통개선사업의 문제점을 지적하고 있다.

제5장은 수산물가격안정사업의 주요사업중 하나인 정부의 수산물 비축사업의 효율성을 제고하는 측면에서 정부비축사업의 결손요인을 파악하고, 다음으

로 지금까지 실시되어 온 정부비축사업의 전체적인 효과를 분석하였다. 한편, 향후 농안기금의 효율적인 운영을 위한 비축대상품목의 조정과 비축사업의 전반적인 효율성 제고 방안을 제시하였다.

제6장에서는 현재 진행되고 있는 WTO체제하에서의 수산물 농안기금사업이 어떤 방향으로 나아가야 하며 그런 가운데 정부는 어떤 역할을 수행하여야 하는가에 대하여 언급하였다.

정부 비축사업의 효율성 제고를 위한 분석과 관련하여, 먼저 비축사업의 결손요인 분석에 있어서는 수매 및 판매와 관련된 요소(어종별 수매비율, 어종별수매가격, 어종별방출가격 등)를 변수로 하여 회귀주성분분석(Regression-Principal component Analysis)을 이용하여 결손요인을 파악하였으며, 이를 근거로 수매비축 대상품목의 선정, 수매비축효과분석, 적정수매비축량을 추정하였다.

다시 말해, 수매비축제도를 효율적으로 운용하여 소기의 성과를 얻기 위해서는 첫째, 수매비축사업을 실시해야 할 대상품목의 선정과 사업실시의 우선순위에 관한 기준을 마련해야 한다. 둘째, 지금까지 수매비축사업이 생산자 및 소비자에게 미친 효과를 분석하여야 한다. 즉, 생산자측면에서의 수매효과와 소비자측면에서의 방출효과 비교하여 생산자와 소비자간에 균형된 효과가 이루어 질 수 있도록 수매비축제도를 개선해야 할 필요성 있다. 셋째, 수매비축제도를 실시할 경우 고려해야 할 두 가지 중요 사항은 적정비축규모와 안정기준가격을 결정하여야 한다는 관점에서 접근하였다.

민간가격안정사업과 유통개선사업 운용 개선방안 모색에 있어서는 민간가격안정사업의 실태파악 후, 개선방안을 제시하고, 유통개선사업의 실태 및 문제점 파악한 후 개선방안을 도출하였다.

정부의 역할 및 기능에 있어서는 WTO 뉴라운드 체제하에서 인정된 허용정책(Green Box)의 조건에 합치되는 정책수단을 검토하였다.

IV. 연구개발 결과

1. 농안기금의 개요

농수산물가격안정기금의 설치목적은 농수산물의 원활한 수급과 가격안정을 도모하고 유통구조의 개선을 촉진한다는 것에 있다. 즉, 농안기금은 농수산물의 원활한 수급 및 가격안정을 도모하고 유통시설의 근대화를 촉진하기 위한 재원확보가 목적이다.

기금의 재원은 농수산물유통및가격안정에관한법률 제55조(기금의 조성)에 의거하여 다음을 재원으로 하고 있다.

정부의 출연금, 기금운용수익금, 농산물 시장접근물량 수입이익금의 부과금, 다른 기금으로부터의 출연금, 재정융자특별회계, 한국은행 또는 다른 기금으로부터의 차입금 등을 들 수가 있다.

기금의 용도는 농수산물유통및가격안정에관한법률 제57조에 의거하여 용자 또는 대출형태와 지출사업으로 나눌 수 있다.

기능별 주요사업으로는 가격안정사업, 유통개선사업, 종자수급관리 등을 들 수가 있다.

한편, 수산부문 농안기금의 운영에 있어서 해양수산부 발족 이후 수산부문이 농림부에서 떨어져 나오게 됨에 따라 수산정책사업이 대부분 해양수산부로 이관되었으나 농안법에서는 농안기금의 운용주체는 농림부이고 해양수산부는 농수산물유통공사와 산림청과 같은 사업지원기관으로서 사업을 실시하고 있다. 농안사업에 있어서는 해양수산부가 독자적으로 사업을 확정하거나 탄력적으로 운용할 수 있는 권한이 없고, 단지 사업실시기관과 운용기관 사이에 존재하여 사업확정 전에 사업검토 수준만 참여하고 있어 정부사업 자체가 객관성과 합법성을 충족시키기 위해 사업의 계획을 입안하여 실천하는 데에도 시차가 존재하며 중앙부처 두 개를 거쳐 실시되는 것으로 비효율적인 운영가능성이 존재하고 있다.

또한 지원액이 전체 사업비의 20% 정도에 지나지 않아 물량조절에 한계가 있으며 이 때문에 정부의 개입이 시장에 얼마나 영향을 줄 수 있을지가 의문시된다. 특히, 정부가격안정사업에 있어서는 수매대상 품목에 대하여 그 수매율이 0.2~5%선으로 전체 생산물량에 대한 가격조절기능이 미흡한 실정이다. 그리고 농안기금 10개 사업 중 현재 지원되는 부문은 실제 4개 부문 정도이다. 간접적 수급조절사업(출하조정, 생산출하약정사업, 유통조성사업)에 대한 투자가 적절히 이루어질 수 없어 단기적 정책효과만 기대할 수밖에 없는 실정이다.

2. 수산물가격안정사업

1) 정부가격안정사업(정부수매비축)

정부수매비축사업은 구조적인 문제점과 국내의 환경의 변화로 많은 문제점을 내포하고 있다고 할 수 있다.

현재 농산물가격안정기금을 통하여 운영되고 있는 수산물의 정부가격안정사업의 일환인 수매비축사업은 다음과 같은 구조적 문제점으로 인하여 특별한 대책이 강구되지 않는 한 가격안정의 도모라는 목표를 달성하기 어려운 처지에 놓여 있다.

① 2001년말 현재 결손액 누계가 1,623억원으로서 이는 전체 농수산물 정부비축사업 손실액 6,014억원의 26.9%에 해당하는 금액으로서 농안기금 재원 중 정부출연금(1,475억원) 수준을 능가하고 있다.

② 수산물의 수입판매수익은 수산물 수입의 완전개방으로 전체 농수산물 판매수익 28,879억원에 비해 14억원으로 아주 미미한 실정이다.

③ 수매율이 전체 생산량의 0.2~8% 내외에 불과하여 가격조절기능에 있어 물가상승 견제정도에 그치는 실정으로서 실질적인 가격조절 및 안정의 기능으로서는 미흡한 실정이다.

④ 비축사업효과가 낮은 비실효성 품목인 조기, 갈치, 꽂치, 마른멸치, 간미

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

역, 마른오징어의 관행적 구매로 비축사업에 부정적 시각을 제공함과 아울러 구매비축사업의 본연의 기능을 수행하지 못하는 요인으로 작용하고 있다.

⑤ 도매시장 상장 판매 의존도가 높아 분산 축진의 순기능도 있으나 중간상인의 이익만 제공해주는 역기능도 내재되어 있음.

⑥ 생산자 가격지지 및 소비자 물가안정이라는 두 가지 목적을 동시에 달성해야 되는 사업의 특수성 때문에 고가로 구매하여 저가로 방출(판매)함으로써 인하여 비축사업 수익의 기대가 곤란한 실정이다.

⑦ 연근해 냉동수산물의 경우 고가에 선어를 구매하여 운송·냉동·보관 등의 부대비 즉, 추가원가가 발생함에도 불구하고 선어보다는 상대적으로 저가인 냉동품으로 판매됨으로 인하여 2중적 결손이 발생하며, 또한 선어를 구매하여 육상에서 동결·보관 후 판매함으로써 선상동결품보다 동결료 등 추가부대비가 발생하는 등 연근해산 냉동수산물 비축사업의 구조적 결손요인이 필연적으로 존재하고 있다.

한편 민간비축물량에 대한 불충분한 정보로 정부가 시장을 교란하여 민간유통기능을 위축시킬 수도 있어 시장가격을 왜곡할 가능성이 존재한다고 할 수 있다. 그리고 정부의 비축은 시장수급상황, 가격변동 및 생산동향에 따른 적절한 구매·방출이 이루어지지 않고 있다. 이는 가격변화에 대한 정확한 원인분석이 선행되지 않고 있기 때문이다.

구매계획과 구매실적에 있어서는 가격의 불안정성, 수급계획의 부정확성 등으로 구매시 편차가 발생하고 있으며, 피구매자인 어업인도 구매가격, 구매시기에 따라 선택적으로 호응하고 있어 계획적인 구매가 현실적으로 어려운 실정이다.

또한 정부의 구매비축사업은 WTO에서 규정한 부정적 보조금사업으로 분류될 가능성이 높아 가격지원사업 자체가 불가능하거나 크게 제약받을 것으로 예상되고 있다.

그렇기에 내외적 환경변화로 인하여 어업인의 경쟁력이 약화되는 시점에서 정부에서의 가격안정정책 수단인 구매비축사업이 본연의 기능을 수행하지 못

한다면 수산업의 장기적인 발전에 있어 제몫을 다하지 못할 가능성이 있다고 할 수 있다.

2) 민간가격안정사업

민간가격안정사업의 문제점으로는 자금소요시기와 자금수령시기의 일치 문제, 대출신청업무 관련 문제, 대출한 자금의 상환 및 재배정과 관련된 문제, 대출이자율과 관련된 문제 등이 있다.

자금소요와 수령과 관련된 문제, 자금신청업무 문제, 대출(지원)이자율과 관련된 문제점에 대하여는 개선방안을 모색할 수 있으나, 대출한 자금의 상환 및 재배정과 관련하여서는 대안을 모색하기가 어려운 실정이다. 즉, 대출자금 상환 및 재배정의 문제는 사업수행의 안정성과 지원대상자의 담보력과 관련된 문제로서 농안기금 사업의 범위를 벗어나는 것이기 때문이다.

자금대출후 2차년도의 자금상환기한 연장문제에 대해서는 현재, 자금대출기간이 2년 이내로 되어 있다. 이는 1년 이내를 자금대출의 기본년한으로 하고 이후 1년은 업체의 상황을 파악하여 연장여부를 결정하고 있는 실정이다. 이에 따라, 일선 지원업체들의 입장에서는 대출실행 후 1년이후에 자금의 상환 연기문제에 대한 불확실성으로 인하여 대출실행 당해 말에 다시 새로운 자금대출의 신청함에 따라 실제 필요자금 이상의 자금을 대출하는 경우가 발생하여 상기 추가 대출자금(필요초과 자금)에 대한 이자부담이 가중됨과 동시에 추가자금이 사금고화되어 국가 경제적으로도 경제적 손실을 발생시키는 요인이 되기도 한다. 그렇기 때문에 최초 대출실행시 1년이후 자금상환연기에 대한 명확한 기준을 대출신청자에게 주지시킬 수 있는 근거를 명확히 할 필요가 있다고 할 수 있다.

자금소요 시기 및 자금수령 시의 문제점과 대출취급기관 및 대출신청업무와 관련된 문제에 대한 개선방안은 사업자 선정 방식의 개선을 통하여 해결할 수 있는 방향으로 정책을 수행해 나갈 필요가 있다. 다시 말해, 사업자 선정과 관련하여서는 현행 년 1회(사업 당해연도 1월)의 사업자를 선정을 받기

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

별 혹은 분기별과 같이 사업신청의 기회를 늘림으로서 사업신청자는 자신의 상황에 따라 자금신청의 기간을 선택할 수 있기 때문이다. 또한, 년중 1회에 자금신청이 이루어짐으로 인한 대출취급기관(수협중앙회 도영업부 자금신청 담당자)의 업무의 일시적 과중도 해소할 수 있을 것이다.

한편 현 시점에서 다소 자금의 여유가 있는 업체의 경우에도 타 금융기관에 비하여 자금의 조달에 따른 이자부담 등의 금융부담이 적다는 이유 등으로 여유자금 개념에서 우선 자금을 확보해 놓고 보자는 식의 자금신청으로 인하여 정책성 자금의 본래 취지를 약화시키는 우려 또한 존재한다. 이에, 실제 자금소요시기에 자금을 지원할 수 있는 시스템의 개발이 시급하다고 할 수 있다. 즉, 자금의 회전성을 감안하여 자금배정과 대출실행 시기등의 시스템상에 있어 유동성을 가질 수 있는 방법을 개발하는 것이 시급한 과제라 할 수 있다.

지원(대출) 이자율과 관련하여서는 현행의 5%선의 이자율을 최소 4%선으로 하향조정함과 아울러 대출실행 방식을 개선하는 방향으로 나아가야 한다. 현재의 이자율을 하향조정함과 아울러 현행 일정 시점단위로 이루어지는 융자지원을 자금 실수요가 발생시 그 금액을(배정 한도 내) 연중 수시로 대출할 수 있도록 함으로써 실질적인 이자부담을 감소하게 하여 자금실수요자(지원대상자)의 실질적인 이익을 증대시킬 필요가 있기 때문이다.

결론적으로 자금소요기간에 적기에 자금을 사용할 수 있는 시스템을 개발함과 아울러 자금신청 후 자금 실 수령까지의 기간등 자금조달의 용이성을 증가시킬 수 있는 방안, 현행 어업관련 종사자들의 불만이 가중되고 있는 자금신청시스템의 수정보완에 대한 방안등을 시급히 모색하여야 한다고 생각할 수 있겠다.

3. 수산물유통개선사업

유통개선사업에 있어서의 문제점은 크게 두 가지로 요약될 수 있다. 즉 자

금지원의 대상에 따른 문제점과 자금수요에 대한 배정액의 문제이다.

먼저, 자금지원대상에 따른 문제점으로는 현행 수협중앙회의 일선 조합에 지원과 민간 유통업체에의 지원으로 나누어 볼 수 있는데, 먼저 일선조합에 대한 지원에 있어서는 자금의 상환과 재배정간의 시간의 격차문제이다.

이들 일선 수협에 지원되는 금액은 작게는 수천에서 많게는 수백억원에 이르는 것으로 자금의 1회전주기가 보통 1개월 미만인 점과 대부분 배정된 자금이 의존하여 사업을 수행하고 있는 점을 감안할 경우, 자금의 1회전 배정주기와 자금재배정시기 간에 시간적 격차가 발생할 경우, 사업의 수행에 어려움을 겪을 수밖에 없는 실정이다.

이 경우 소요자금의 일반 금융권에서 고이자율(보통 6%이상)로 대체하거나 상호금융자금으로 대체하고 있는 실정이다. 또한 일선수협을 통하여 수협의 회원들에게 재배정되는 자금의 경우 자금의 재배정 받은 이들(일선 조합회원 등)은 이와 같은 시간의 격차에 대하여 연체금(보통 17% 고액이자)을 부담하여야 하고 있는 것이 현실이다.

다음으로 민간 유통업자에게 지원되는 자금의 경우, 자금지원 시에 요구되는 담보조건(담보력 미약업체가 대부분이었음)에 대하여 상당한 부담감을 가지고 있었으며, 실제적으로 저리의 이자율에 대한 이점이 사라지고 있다.

이에 어느 정도 담보력이 있는 기업체는 현행 시중금리가 농안기금 지급원리와 별반 차이가 없으므로, 향후 자금사용을 기피하고 있는데 반하여, 담보력이 약한 업체는 소요자금의 조달에 상당한 어려움을 겪고 있는 실정인데, 이는 현행 농안기금의 근본이념에도 배치되는 경우라 아니할 수 없다.

또한, 일선 수협과 민간 업체가 공히 가지고 있는 애로점은 현행 시장이자율과 농안기금 지원이자율간의 격차가 줄어들게 됨에 따라 농안기금사용의 실익이 없다는 것이다.

이는 향후 농안기금 지원이자율을 낮추는 방향으로 정책이 이루어져야 한다는 것을 의미한다.

이러한 유통개선사업의 효율성을 제고하기 위해서는 먼저, 현행 자금배정의

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

담보조건을 대폭 완화함과 동시에 1차 자금집행기관이 대손 발생 용자금에 대하여 신의있고 성실하게 대처한 경우에는 어업인 지원대책 차원에서 이에 대한 대손충당을 농안기금차원에서 보장해줌으로서 실질적으로 자금이 필요한 사업체에 자금이 지원될 수 있는 안정성을 강화시켜야 한다. 둘째, 현행의 5% 용자이자율을 낮춤으로서 시장이자율보다 저렴하게 실질적으로 어업인의 복지에 증진을 가져올 수 있는 수준이 되도록 하여야 한다. 셋째, 자금의 상환과 재배정간에 시간적 격차를 최소화할 수 있는 방안을 강구해야하는데 이는 자금의 만기상환을 연장하거나 만기상환이전에 자금배정이 확정되어 상환과 동시에 자금의 재배정이 이루어질 수 있는 방안 등이 검토되어야 한다.

4. 수산물 정부비축사업의 효율성 제고

1) 정부비축사업의 결손요인

본 연구에서는 정부비축의 손실 발생요인을 사업실행과정에서 복합적으로 발생한다고 가정하고 그 정도의 차이를 밝혀 내고자 한다.

본 연구에서 이용하는 결손요인 관련요소로는 사업수행과정에서 결손을 발생시키는 요인으로 생각할 수 있는 수매량(x_1), 수매총액(x_2), 단위당수매가(x_3), 방출량(x_4), 방출총액(x_5), 단위당 방출가격(x_6), 부대비용(x_7) 등 7개의 변수를 주 요인으로 하여 분석하였다.

그 결과를 보면, 1982~1999년의 수산물 농안기금의 결손요인은 단위당수매가격(0.15260)이 결손을 유발시키는 가장 큰 요인으로 나타났으며 그 다음으로 총수매금액(0.13091), 총방출금액(0.10452), 부대비용(0.08968), 총수매량(0.08961), 방출량(0.07167), 방출가격(0.06612) 순으로 나타났다.

이는 수매시 관행적 수매로 인하여 가격안정효과가 충분히 나타나는 어종을 선택하지 못한 결과이며, 한편으로는 어떤 품목을 선택하느냐 즉 가공비용, 구입시의 상태(선어, 냉동 등)가 어떤 것을 구입하느냐 혹은 예측 및 정보의

부족 등으로 적정한 수매가를 책정하지 못한 결과에 따라 결손액이 크게 영향을 받는다는 것을 의미하며, 비축을 위한 구입가격은 향후 판매를 고려한 현실적 가격수준을 유지하여야 한다는 것을 말해주고 있다. 또한 수매후 고부가가치를 창출할 수 있는 형태로 전환하는 체계적 대응이 필요하다는 것을 제시하고 있다고 할 수 있겠다.

2) 정부비축사업의 효과

수매비축사업의 효과를 추정할 품목은 현재 농안기금을 통하여 수행되고 있는 김(마른김), 미역(간미역), 건오징어, 냉동오징어 냉동명태, 냉동조기, 냉동갈치, 냉동고등어 등 8품목을 대상으로 하였다. 분석과정에 있어, 생산자수매효과 분석에 있어서는 가공식품(김, 간미역, 마른미역, 마른오징어)에 대한 생산물량과 생산자가격의 추정에 대한 자료의 한계로 인하여 품목을 생물로 환산하고, 비계통판매에 대한 가격추정의 한계로 계통판매를 기초로 생산자효과를 분석하였다. 이는 분석과정에서 사용되는 가격지수와 소비자 물가지수 등의 추정에 있어 가공식품등은 많은 어려움이 있어 분석의 신빙성을 저하시킬 우려가 있기 때문이다. 그리하여 선어상태와 생물상태로 각각 환산하여 수매비축효과를 분석하였다. 분석기간은 분석의 편의를 위하여 기본적으로 1990년부터 2000년까지로 하였다.

분석에 있어 직접효과는 수매가격과 추정어가판매가격의 차이를 수매량으로 곱한 값이며, 간접효과는 실제어가판매가격과 추정어가판매가격의 차이를 수매된 후의 상품화량에 곱한 값을 말한다.

그리고 추정어가판매가격이란 수매가 없었을 경우에 형성되었을 가격을 말하는 것으로 이를 식으로 나타내면 다음과 같다.

$$\text{추정어가판매가} = \frac{\text{실판매가}}{1 + \left(\frac{\text{수매량}}{\text{상품화량}} \times \text{가격신축성계수} \right)}$$

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

여기서 한가지 주의할 것은 간접효과의 경우 실제어가판매가격과 추정어가 판매가격의 차이를 수매후의 상품화량을 곱한 것이 되어 실제보다 많은 효과가 나타나는 경우가 있다. 그렇기 때문에 간접효과는 수매를 통하여 생산자가 느끼는 실질적인 효과라기 보다는 이론적인 면에서 수매의 효과를 강조한다는 측면이 강하다고 할 수 있다. 그렇기 때문에 여기서는 직접효과를 중심으로 수매효과를 살펴보기로 한다.

전체적으로 보면, 분석결과 전반적으로 수매효과보다 방출효과가 높게 나타나고 있으며, 이를 8개품목을 기준으로 연평균효과(직접효과)를 비교해보면, 수매효과는 14,981백만원인데 반하여 방출효과는 17,682백만원으로 나타나 방출효과가 수매효과보다 약 1.2배 높게 나타나고 있다.

그리고 수매효과가 높은 품목은 냉동오징어, 냉동갈치이고 건오징어, 냉동명태, 냉동고등어는 방출효과가 훨씬 높게 나타나고 있다.

여기에서 간접적으로 추론할 수 있는 것은 향후 상기의 8개 품목에 대하여 정부의 수매비축 정책을 수행함에 있어, 소비자와 생산자의 보호정책에 있어 선택의 적정성을 도출할 수 있는 하나의 기준으로 활용할 수 있다는 것이다.

즉, 수매방출효과만을 가지고 수매비축정책을 수행할 경우, 수매대상 품목을 축소하는 경우(가정, 5개), 생산자보호를 위한 품목과 소비자보호를 위한 품목 그리고 생산자와 소비자를 동시에 고려한 정책의 경우, 전체적인 효과의 량과 수매효과, 방출효과를 감안한 수준에서 수매비축을 결정하여야 한다는 것이다.

3) 효율적 운영을 위한 정부비축 대상품목

방법에 있어 본 연구에서는 수매대상 품목의 선정에 있어 3단계로 구분하여 수매대상 품목과 그 우선순위를 결정하였다.

먼저 1단계로 국민경제에 긴요한 품목기준과 가격변동기준을 적용하여 수매대상품목을 선정하고, 다음 단계인 2단계로 현행 수매대상 품목을 대상으로 절손율을 최소화함과 동시에 가격안정 및 수급조절의 효과가 높은 품목을 선

정한 후, 3단계로 1단계와 2단계 모두에서 선택된 품목을 수매대상 품목으로 선정하였다.

이상의 상황에서 다음과 같은 결론을 말할 수 있다. 1차기준과 2차기준 모두에 포함된 품목은 명태, 고등어, 조기, 냉동오징어, 갈치 선정되었다. 따라서 현재 수매되고 있는 품목 중에서 김과 미역은 향후 그 수매율을 점차적으로 줄이면서 단계적으로 수매에서 제외하여야 할 것으로 판단되며, 선택된 5개 품목 중에서 명태와 고등어, 오징어는 수매량을 늘림과 동시에 연간 생산량이 격감하고 있는 조기와 갈치는 생산량의 변동에 따라 그 수급조절을 하여야 할 것으로 판단된다. 즉, 최종적인 수매대상품으로 수매확대품목은 명태, 고등어, 오징어이며 조정품목(연간생산량 감소품목)은 조기 및 갈치, 축소품목으로 는 김과 미역이 해당된다.

4) 가격안정을 위한 이론적 수매비축량

수매비축제도의 효율성과 관련한 수매비축방법은 “생산자가격안정을 위한 방식”과 “소비자가격안정을 위한 방식”으로 구분될 수 있다. 수산물의 생산자가격안정을 위한 방식은 성어기에 가격폭락을 방지하기 위한 물량만큼을 수매하여 비축하였다가, 그 범위내에서 휴어기(비성어기)에 소비자가격 안정을 위해 비축분을 방출하는 선생산자보호 후소비자보호방식을 말하고, 소비자 가격안정을 위한 방식이란 휴어기(비성어기)에 소비자 가격을 안정시킬 수 있는 방출량 만큼을 수매비축하는 것으로 선소비자보호 후생산자보호방식을 말한다.

또한 수매비축방식을 가격방식과 수량방식으로 구분할 수도 있다. 가격방식은 유량(流量)의 성격을 가진 완충재고를 계산하는데 이용되는 방식으로서 해당 연도의 시장가격과 목표가격에 따라 비축량이 결정된다. 이때, 목표가격을 설정하기 위해서는 대상품목의 가격탄력성과 국내의 교역조건 등을 고려하여야 한다. 수량방식은 저장(貯量)의 성격을 지닌 상시비축량을 계산하는데 이용되는 것으로서 비축량은 해당년도 생산량과 목표생산량에 따라 결정된다.

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

따라서 연내가격변동을 안정시키기 위해서는 가격방식의 수매비축방법을 그리고 연간가격변동 안정을 위해서는 수량방식의 수매비축방법을 이용함으로써 수산물의 연내 및 연간가격안정을 안정화시킬 수 있다. 그런데 적정수매비축규모는 가격방식과 수량방식이 동시에 고려되어 결정되지만 수급상황에 따라 다르게 적용될 수도 있다.

본 연구에서는 앞에서 수매대상 확대품목으로 선정된 명태, 고등어, 오징어(건오징어 포함. 단 생물로 환산하여 적용)에 대하여 과거수매사업 기간의 자료를 기초로 생산자와 소비자 각각에 대하여 2000년도의 적정수매추량을 추정함과 아울러 향후 수매비축사업에 있어서 적정수매량의 산출에 대한 방식을 제시하고자 한다.

생산자 가격안정을 위한 수매비축 규모를 연내가격안정과 연간가격안정을 동시에 고려한 냉동오징어, 냉동고등어, 냉동명태에 대한 적정비축규모의 추정 결과는 다음과 같다.

세가지 품목 중 냉동오징어만이 생산자 가격안정을 위해 연내 및 연간가격안정을 위한 수매비축을, 나머지 냉동고등어 및 냉동명태는 연내가격안정을 이룰 수 있는 수매비축만을 행하면 된다.

첫째, 냉동오징어의 경우 실제생산량(여기서는 상품화량을 의미)이 추정생산량보다 많이 생산되어 과잉생산되었으므로 연내가격안정은 물론 연간가격안정을 위한 수매비축을 행하여야 한다. 즉 실제생산량(상품화량) 104,689톤 중에서 연내가격안정을 위해서는 이의 7.09%인 7,425톤을, 연간가격안정을 위해 총 상품화량의 5.89%인 6,166톤의 합인 13,591톤(상품화량의 12.98%)를 수매하여야 한다.

둘째, 냉동고등어와 냉동명태는 실제생산량(상품화량)이 추정생산량보다 작은 경우로서 과소생산이 예상됨으로 연내 월별 생산자가격 폭락에 대비한 수매비축만을 행하면 된다. 즉 냉동오징어의 연내 수매비축량은 실제생산량 42,488톤의 2.43%인 1,301톤을, 냉동명태는 실제생산량 84,345톤의 0.09%인 3,453톤을 수매비축할 필요가 있다는 것을 의미한다.

한편, 소비자 가격안정을 위한 수매비축 규모를 연내가격안정과 연간가격안

정을 동시에 고려한 냉동오징어, 냉동고등어, 냉동명태에 대한 적정비축규모의 추정결과는 다음과 같다.

세 가지 품목 중 냉동오징어를 제외한 냉동고등어 및 냉동명태는 소비자 가격안정을 위해 연내 및 연간가격안정을 위한 수매비축을 동시에 실시하여야 하는 것으로 분석되었다.

첫째, 냉동오징어의 경우 실제생산량(여기서는 상품화량을 의미)이 추정생산량보다 많이 생산되어 과잉생산되었으므로 소비가 가격안정을 위하여서는 실제생산량(상품화량) 104,689톤의 약 8.39%인 8,789톤만을 수매비축하면 되는 것으로 분석되었다.

둘째, 냉동고등어와 냉동명태는 실제생산량(상품화량)이 추정생산량보다 적은 경우로서 과소생산이 예상됨으로 연내 월별 소비자가격 폭등에 대비한 수매비축 뿐만아니라 연간가격안정을 위한 수매비축을 동시에 실시하여야 한다. 즉 냉동고등어는 총상품량의 27.37%(연내가격안정 3.69%, 연간가격안정 23.68%)인 11,628톤을, 냉동명태는 총상품화량 84,345톤의 15.54%(연내 0.59%, 연간 14.95%)인 13,109톤을 수매비축하여야 하는 것으로 분석되었다.

결과적으로 세 품목 중에서 총상품화량 대비 총 수매비축규모는 냉동고등어, 냉동명태, 냉동오징어 순으로 나타났다.

5) 현 운용규모에 따른 실질적 비축규모

향후 수매대상 조정에 따른 각 품목별 자금의 규모를 2001년(계획) 현재의 수준으로 유지한다는 가정하에 수매비축 품목을 기준으로 시나리오를 구성한 후 1단계로 각 시나리오별 품목의 수매비축 규모를 추정하고 다음으로 각 시나리오별 결손발생 예상액을 추정하여 2001년도(계획)에 따라 수매비축사업을 수행할 시 발생할 것으로 예상되는 결손액과 비교분석 하였다. 이러한 2단계의 과정을 거쳐 순수 결손최소화 관점에서의 적정수매비축 품목 및 각 품목별 자금의 규모를 추정하였다. 시나리오별 결과는 <표 1>~<표 4>와 같다.

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

<표 1> 시나리오1(확대품목)의 수매비축규모 추정결과

(단위 : 백만원, %)

구분		냉동명태	냉동고등어	냉동오징어	건오징어
금액	현행	11,353	7,908	28,255	605
	변경	17,810	13,017	38,448	2,880
수매율	현행	5.25	2.60	13.08	2.51
	변경	15.29	8.11	39.08	2.47

<표 2> 시나리오2(확대품목과 축소품목)의 수매비축규모 추정결과

(단위 : 백만원, %)

구분		냉동명태	냉동고등어	냉동오징어	건오징어	김	간미역
금액	현행	11,353	7,908	28,255	605	13,243	3,457
	변경	13,832	9,869	32,168	1,478	13,243	1,564
수매율	현행	5.25	2.60	13.08	2.51	2.24	6.59
	변경	11.87	6.15	32.71	1.27	2.24	3.0

<표 3> 시나리오3(확대품목과 조정품목)의 수매비축규모 추정결과

(단위 : 백만원, %)

구분		냉동명태	냉동고등어	냉동오징어	건오징어	냉동조기	냉동갈치
금액	현행	11,353	7,908	28,255	605	3,625	2,526
	변경	16,157	11,710	35,840	2,298	3,625	2,526
수매율	연평균	5.25	2.60	13.08	2.51	1.78	2.34
	변경	13.87	7.30	36.44	1.97	1.78	2.34

<표 4> 시나리오4(전품목)의 수매비축규모 추정결과

(단위 : 백만원, %)

구분		냉동명태	냉동고등어	냉동오징어	건오징어	김	간미역	냉동조기	냉동갈치
금액	현행	11,353	7,908	28,255	605	13,243	3,457	3,625	2,526
	변경	12,179	8,562	29,560	896	13,243	1,564	3,625	2,526
수매율	연평균	5.25	2.60	13.08	2.51	2.24	6.59	1.78	2.34
	변경	10.45	5.34	30.06	0.77	2.24	3.00	1.78	2.34

한편, 시나리오별 예상결손율은 <표 5>와 같다.

<표 5> 시나리오별 결손 발생 예상액 종합

(단위 : 백만원)

구분	시나리오1	시나리오2	시나리오3	시나리오4	기준결손액
결손예상액 (결손율 %)	15,234 (21.1%)	17,204 (23.8%)	16,040 (22.2%)	18,819 (26.1%)	19,603 (28.2%)
절감액	4,369	2,399	3,536	784	-

5. WTO뉴라운드와 수산물 농안기금사업

현재 WTO의 장에서는 자유무역을 전제로 하여 수입관세 및 보조금의 철폐 및 축소에 대한 논의가 진행되고 있다. 즉, 수산 보조금이 과잉어획 유발, 자원의 지속적 이용과 환경 저해, 무역의 왜곡 효과 등을 가져온다는 자유무역주의적 논거가 WTO등 국제기구를 통해 활발히 논의되고 있다. 이는 보조금 등이 수산자원에 대한 부정적 영향을 미치고, 무역왜곡을 유발시킬 수 있는 여지가 있으므로 폐지 내지는 축소되어야 한다는 논의이다.

국제적인 수산보조금 논의를 바탕으로 우리나라 수산보조금을 검토해 보면, 우리나라는 타 산업에 비해 수산업이 처한 위기가 상대적으로 열위에 있다는 명분이 있기는 하지만, WTO/SCM 협정에 의하면 특정부문에 대한 자금지원의 성격은 제고될 수밖에 없는 것이다. 한편, 우리나라의 수산정책자금에 의한 사업은 소규모 사업부문의 비율이 상당히 높다. 수산부문 농안기금도 이 부분에 속한다고 할 수 있겠다. 수산부문 농안기금사업은 금지가능성이 있는 보조금으로써 면세유에 이은 제2순위에 해당된다고 할 수 있다. 그렇기에 이에 대한 대책이 절실히 요구되고 있는 실정이다. 물론 수산부문 농안기금 사업을 보다 세세히 구분해 보면 허용보조금적 성격도 존재하지만 대부분이 금

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

지가능성이 강한 사업으로 구성되어 있다.

보조금에 대한 구체적인 협상이 향후 3년간 진행되고, 시행 또한 유예기간을 가지고 진행될 것으로 판단되지만, 그 결과가 어떻게 될지는 추측하기 어렵다. 그러나 직접적인 결과는 도출되진 않았지만, 지금까지의 국제적인 움직임을 살펴보면, 정도의 차이는 있으나 반드시 수산부문 농안기금사업에 대한 대책이 필요하게 될 것으로 판단된다.

이처럼 WTO 체제 출범에 따라 수산보조금이 무역 및 시장왜곡, 자원감소 등에 결정적인 역할을 하는 것으로 의견이 모아지면서, 보조금 감축 또는 철폐가 주장되는 등 우리나라 기존 수산보조금 정책이 한계에 봉착하고 있는 것이 사실이다. 현재까지 국제기구에서 논의되고 있는 보조금 문제는 그 자체의 철폐에 앞서 선진국 및 국제기구에서 채택하고 있는 보조금 분류 방식 및 취지가 우리나라의 그것과 상이하다는 점에서 출발하고 있다.

향후 수산보조금 관련 국제협상에서 능동적으로 대처하려면 현행 국내 보조금 분류체계에 대한 재검토와 함께, 국제적 요구 수준으로 재편하고 각 세부 항목별 정책대안을 마련해야 할 것이다. 현재 국내의 어업인대상 정부의 보조금 사업은 WTO를 포함한 대부분의 국제기구에서 “부정적 보조금”으로 분류되고 있어, 향후 협정이 타결될 경우 지원금액에 대한 대폭적 삭감이 불가피한 실정이다. 그동안 우리나라의 산업화 과정에서 소외되어 온 1차산업, 특히 수산업은 대부분이 자생력을 기르기 못한 상태에 머무르고 있어 향후 WTO의 논의대로 보조금이 감축된다면 국내 수산업은 산업의 유지와 존속 자체마저 위협받을 것이 틀림없다.

이상의 상황을 감안하여 수산부문 농안기금을 보조금으로서 취급한다면 모색되어 질 수 있는 향후 추진방향을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 수산부문 농안기금사업을 다른 소규모 사업부문과 통합화를 추진하여 관리와 성과의 효율성을 제고시키는 방안을 모색할 필요가 있다.

둘째, 사업성격을 자원조성과 일반관리 차원의 보조금 성격과 결합되도록 하는 방안이 모색되어야 한다. 수산부문 농안기금사업을 성격별로 세분화하

여 허용가능한 사업부분은 계속 추진해 나가며, 그 외 부분은 일반관리 차원의 보조금 성격과 결합을 추진할 필요가 있다.

셋째, 수산부문 농안기금을 관계기관과 협의하여 순수 민간기금화하여 운용하도록 하는 것이다. 이 때 수매비축은 결손을 발생시키는 구조적 문제를 안고 있으므로 기금의 고갈을 방지하는 수준에서 운용되어야 한다.

이에 따르는 정부의 역할은 현재의 농안기금사업중 수산물과 관련된 부분은 효율성 및 전문성 제고를 위하여 주무부서인 해양수산부로 분리 이관하여 민간기금화로의 진행에 있어 완충적 역할을 할 수 있도록 하여야 한다. 한편, 사업의 성격에 있어서도 시장개입, 특혜적 지원보다는 조성적 유통기능을 수행할 수 있도록 유통협약 및 명령제, 직접지불제 등에 운용될 수 있도록 개선해 나갈 필요가 있다고 할 수 있다.

여 백

SUMMARY

(영문요약문)

Title : A proposal for improving efficiency in agro-fisheries price stabilization funds

Government Procurement & Stockpile (GPS) business, which is a price stabilization program conducted by Government, is now facing structural problems and difficulties due to changes in environment of both domestic and overseas.

Currently, GPS is run through Price Stabilization Fund for Agriculture & Fisheries Products (PSFAFP).

Followings are structural problems that require special attention to restore the price stability in agriculture and fisheries products

(1) As of the end of 2001, cumulative loss of GPS was 162.3 billion Won, accounting for 26.9% of total loss, 601.4 billion Won. The loss was bigger than contribution by Government to PSFAFP, 147.5 billion Won.

(2) Earnings from sale of imported fisheries was only 1.4 billion Won, compared to 2,887.9 billion Won, total sale of agricultural and fisheries products.

(3) Since the rate of procurement is no more than 0.2 - 8% of total output, it no longer plays its role as buffer tool to control and stabilize

price fluctuation. It only covers the increase in general inflation.

(4) The procurement of those items, which are considered low in the effectiveness of GPS business, takes place customarily, giving negative opinion on GPS business as well as becoming a cause that GPS business is not carried out properly. Those items include yellow corvenia, hair tail, saury, dried anchovy, salted sea mustard and dried squid.

(5) Despite of some positive function with respect to sales diversification by relying mainly on wholesale market, it has also some adverse function to provide only brokers with benefits.

(6) It is difficult to expect profitable GPS business due to "high-buying, low-selling" policy, characteristics of the business that aims to support producers and to stabilize price for consumers respectively.

(7) There are structural loss-making factors in stockpile business of frozen fishes that are captured in coastal and offshore. Generally, frozen fishes are traded cheaper than fresh fishes, despite there occurs such additional expense as transportation, freezing and custody on top of fresh fish price. This aggravates the profit situation and the same adversity applies in cases between frozen fishes on land and those on vessel where freezing cost can be saved.

Meanwhile, there is a possibility that the market price could be distorted by contraction in distribution channels. It may happen when Government disturbs markets with incomplete information on private stockpile level. Government stockpile is not properly made by procurement/supply based on information about market demand and supply situation, price movement and production trend. This is because factors underling price fluctuation have not been correctly analyzed.

With regard to procurement plan and performance, there happens

deviation due to volatile price movement and incorrect demand/supply plan. In reality, it is difficult for GPS to realize planned procurement because fishers, who are suppliers, respond selectively to procurement depending on price term and timing.

Furthermore, GPS business may possibly be classified as in-actionable subsidy by WTO regulation. If so, it is expected that the price support by GPS would be curtailed or become impossible to continue. Under the circumstances that competitive power of fishers are weakening due to changes in internal and external environment, long term development of fisheries industry would be jeopardized unless GDP business functions properly its role as tool of price stabilization policy.

Now, it is gathering pace that future GPS business is to be reduced and be directed to solve structural loss-making factors. The biggest loss factor is known as total procurement amount followed by total supply amount. This is result of choosing fishes that do not have price stabilization effect owing to customary procurement.

Amount of loss could be substantially differentiated depending on items to be chosen (processing cost), condition of fish (fresh, frozen) at the time of procurement or failure of fixing proper price due to miscalculation or incomplete information.

This implies that procurement price for stockpile should be decided to cover re-sale price in future and that systematic measures are needed to create high value-added following procurement.

According to an analysis on species for procurement, pollack, mackerel and squid should be increased for stockpile in the future, whereas yellow corvenia, hair tail are to be put under adjustable item list with laver and sea mustard to be reduced, depending on situation of the year.

As for problems of price stabilization program by private sector, they include matching between time of fund need and that of fund receipt, and those problems in relation to fund application, repayment and re-allotment, and interest rate.

In conclusion, following measures are urgently required for an effective operation of GPS. Fund operation, not only develops the system of facilitating the use of fund in times of need, but also improve the convenience of borrowing, for instance, from fund application to receipt. Furthermore, fund application which has increasingly been complained by fishery workers should also be improved with necessary modification.

Problems in distribution developing business can be summarized in two : subject for fund support and allotment for fund demand.

In order to increase the efficiency in distribution developing business,

Firstly, the pledge of collateral condition must be substantially eased to get an allotment. At the same time, the financial institution concerned needs to be "policy-minded" enough to support fishery workers, and also be able to guarantee the establishment of provision for bad debt from Price Stabilization Fund for Agriculture & Fisheries Products (PSFAFP), in case an insolvent borrower shows his best efforts with a bad debt by declaring and by showing his sincerity to the institution.

This will lead the stable use of support fund for those companies who are in need of practical assistance.

Secondly, As an alternative to improve the welfare of fishery workers, current loan rate 5% should be lowered below market rate so that fishery workers can benefit from.

Thirdly, a scheme to shorten time gap between loan repayment and re-allotment must be studied. For this purpose, the extension of loan

maturity or the swap of matured loan for new allotment simultaneously should be carefully examined.

Lastly, In order for programs of demand/supply and price stabilization to be effective, they must have clear policy objectives and means, that is, attainable objectives and reasonable means.

Meanwhile, price elasticity as well as consumption response from varied income level and consumption habits provide important meaning to the establishment and enforcement of policies controlling demand and supply.

In formulating the long term policy for fisheries demand and supply, it is recommended that products with high income elasticity and consumption habits be increased, or managed under the relevant import control policy.

For products with high price elasticity on long term period, but low income elasticity with habitual diet, price stabilization policy is must be carefully studied. Detailed analysis on the above is to be left for a study in future.

Finally, it is reiterated that rational and effective policy means must be sought in order to achieve policy objectives. Effective policy means are developed only after policy objectives become clear. In general, objectives of price policy should aim both the stability of price and of demand and supply.

CONTENTS

Chapter 1 Introduction

- Paragraph 1 Necessity and Purpose of the Study
- Paragraph 2 Contents and Methods of the Study

Chapter 2 Brief History on Price Stabilization Fund for Agricultural and Fisheries Products

- Paragraph 1 History and Basis for Establishment
- Paragraph 2 Funding and Operation of the Fund
- Paragraph 3 Role and Main Businesses of the Fund
- Paragraph 4 Role and Problems of Price Stabilization Fund for Fisheries Products

Chapter 3 Fisheries Price Stabilization Business

- Paragraph 1 Policy for Fisheries Price Stabilization
- Paragraph 2 Price Stabilization Policy by Government
- Paragraph 3 Price Stabilization Policy by Private Sector

Chapter 4 Fisheries Distribution System Improvement Business

- Paragraph 1 Summary of Fisheries Distribution System Improvement Business
- Paragraph 2 Distribution System Improvement in Producing Area
- Paragraph 3 Distribution System Improvement in Consuming Area
- Paragraph 4 Problems and Improvement of Fisheries Distribution System Improvement Business

Chapter 5 Strengthening the Effectiveness in Government Procurement & Stockpile(GPS) Business

- Paragraph 1 Reason for the loss in GPS Business
- Paragraph 2 Effects of GPS Business
- Paragraph 3 Reselecting GPS Items for Effective Operation
- Paragraph 4 Theoretical Amount of GPS for Price Stabilization
- Paragraph 5 Practical Amount of GPS according to the Operating Scale

Chapter 6 WTO New Round and Price Stabilization Fund for Fisheries Products

- Paragraph 1 Concept and Classification of Subsidies as a Policy Fund
- Paragraph 2 Price Stabilization Fund for Fisheries Products according to the Classification of International Organizations
- Paragraph 3 Price Stabilization Fund for Fisheries Products and the Role of Government

Chapter 7 Conclusions

Appendix

◆ 목 차 ◆

<요 약 >

제1장 서 론1

제1절 연구의 필요성 및 목적 1

제2절 연구의 내용 및 방법 2

제2장 농안기금의 개요5

제1절 연혁 및 설치근거 5

제2절 농수산물가격안정기금의 조성 및 운용 8

제3절 농수산물가격안정기금의 기능 및 주요사업 18

제4절 수산부문 농안기금의 운용 및 문제점 44

제3장 수산물 가격안정사업48

제1절 수산물 가격안정 정책 48

제2절 정부가격안정사업(정부비축사업) 54

제3절 민간가격안정사업 62

제4장 수산물 유통구조개선사업69

제1절 유통구조개선사업의 개요 69

제2절 산지유통개선 70

제3절 소비지유통개선 71

제4절 현행 사업의 문제점 및 개선방안 72

제5장 수산물 정부비축사업의 효율성 제고75

제1절 정부비축사업의 결손요인 75

제2절 정부비축사업의 효과 79

제3절 효율적 운영을 위한 정부비축 대상품목 99

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

제4절 가격안정을 위한 이론적 수매비측량 110
제5절 현 운용규모에 따른 실질적 비축규모 132

제6장 WTO뉴라운드와 수산물 농안기금사업145

제1절 정책자금으로서의 보조금 개념과 분류 145
제2절 국제기구의 분류에 따른 수산물 농안기금사업 167
제3절 수산물 농안기금사업과 정부의 역할 171

제7장 결 론211

부 록217

◆ 표 목 차 ◆

<표 2-1> 농수산물가격안정기금의 설치근거 6

<표 2-2> 농수산물가격안정기금의 연혁 7

<표 2-3> 농수산물가격안정기금의 조성실적 8

<표 2-4> 농안기금 운용 손익누계 내역(2000. 12) 9

<표 2-5> 기금의 사업별 지원대상 및 지원기관 13

<표 2-6> 농안기금의 지원금리 15

<표 2-7> 지원조건 미이행시 제재사항 16

<표 2-8> 기금관련 지원 법률 및 규정 17

<표 2-9> 가공용수산물 구매지원시의 지원조건 21

<표 2-10> 채소수급안정의 기본방향 22

<표 2-11> 비축농산물 판매방법 31

<표 2-12> 생산자단체 유통활성화지원사업 지원조건 34

<표 2-13> 도매시장, 공판장 등의 출하촉진지원사업 지원조건 39

<표 2-14> 출하실적별 지원한도액 41

<표 2-15> 도매시장건설 지원사업의 사업내용 42

<표 2-16> 수산부문 농안기금 운용액 46

<표 3-1> 농안기금의 가격안정지지사업 52

<표 3-2> 수산물 정부비축사업 자금운용현황('95~'00) 56

<표 3-3> 품목별 구매비율 및 결손율 57

<표 3-4> 정부비축사업 품목별 구매비율('01구매품목기준) 58

<표 3-5> 연도별 정부비축 구매품목 59

<표 3-6> 민간가격안정사업 운용규모(1995-2001) 63

<표 4-1> 유통개선사업관련 자금운용 규모 69

<표 4-2> 소비자유통구조개선자금 현황 72

<표 5-1> 결손요인분석 결과 78

<표 5-2> 김 구매시의 생산자측 소득효과 85

<표 5-3> 미역(간미역) 구매정책의 생산자측 효과분석 86

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

<표 5-4> 건오징어 수매정책의 생산자측 효과분석	86
<표 5-5> 냉동고등어 수매정책의 생산자측 효과분석(1993~1999)	87
<표 5-6> 냉동조기 수매정책의 생산자측 효과분석	87
<표 5-7> 냉동갈치 수매정책의 생산자측 효과분석(1994~1999)	88
<표 5-8> 냉동명태(원양) 수매정책의 생산자측 효과분석	88
<표 5-9> 냉동오징어(근해산) 수매정책의 생산자측 효과분석	89
<표 5-10> 냉동오징어(원양산) 수매정책의 생산자측 효과분석	89
<표 5-11> 마른 김 방출정책의 소비자측 효과분석	92
<표 5-12> 간미역 방출정책의 소비자측 효과분석	92
<표 5-13> 건오징어 방출정책의 소비자측 효과분석	93
<표 5-14> 고등어 방출정책의 소비자측 효과분석	93
<표 5-15> 조기 방출정책의 소비자측 효과분석	94
<표 5-16> 냉동갈치 방출정책의 소비자측 효과분석	94
<표 5-17> 명태 방출정책의 소비자측 효과분석	95
<표 5-18> 냉동오징어(연근해) 방출정책의 소비자측 효과분석	95
<표 5-19> 냉동오징어(연근해) 방출정책의 소비자측 효과분석	95
<표 5-20> 수매비축효과의 종합	97
<표 5-21> 가중치의 하한치 계산 결과	101
<표 5-22> 어가판매가격·소비자가격지수의 품목별 가중치	101
<표 5-23> 분석기초 자료	103
<표 5-24> 생산자와 소비자 가격의 변동률 기준하의 품목별현황	103
<표 5-25> 수매대상 선정 변수에 대한 가중치	105
<표 5-26> 수매대상 품목	105
<표 5-27> 현행 수매대상 품목별 수매율, 효과규모, 결손율 현황	107
<표 5-28> 수매대상 품목의 변수항목별 우선순위	107
<표 5-29> 수매대상 우선순위	108
<표 5-30> 각 기준별 수매대상 품목 및 우선순위	109
<표 5-31> 최종수매비축 품목	109
<표 5-32> 품종별 월별 상품화량 및 어가판매가	113
<표 5-33> 품목별 생산자 및 소비자 가격탄력성	113

<표 5-34> 품종별 목표가격	114
<표 5-35> 오징어의 연내 가격안정을 위한 적정수매량 추정(2000)	116
<표 5-36> 고등어의 연내 가격안정을 위한 적정수매량 추정(2000)	117
<표 5-37> 냉동명태(원양)의 연내 가격안정을 위한 적정수매량 추정(2000)	118
<표 5-38> 품종별 과잉생산(상품화량) 비율의 추이(1990-1999)	119
<표 5-39> 생산자측면의 연간가격안정을 위한 수매비축량 추정(2000)	120
<표 5-40> 생산자 가격안정을 위한 적정수매비축 규모추정	121
<표 5-41> 비축기간 경과에 따른 월별 적정가격지수	123
<표 5-42> 소비자 가격의 예상가격지수	124
<표 5-43> 어종별 소비자 가격안정을 위한 적정가격지수 및 예상가격지수	125
<표 5-44> 냉동오징어의 연내 가격안정을 위한 적정비축량 추정	126
<표 5-45> 냉동고등어의 연내가격안정을 위한 적정비축량 추정	127
<표 5-46> 냉동명태의 연내가격안정을 위한 적정비축량 추정	128
<표 5-47> 품종별 과소생산(상품화량) 비율의 추이(1990-1999)	129
<표 5-48> 생산자측면의 연간가격안정을 위한 수매비축량 추정	130
<표 5-49> 소비자 가격안정을 위한 적정수매비축 규모추정	131
<표 5-50> 연도별 수산물 수매비축 실적	132
<표 5-51> 품목별 연평균 수매율(냉동명태, 냉동고등어)	133
<표 5-52> 품목별 연평균 수매율 (냉동오징어, 건오징어)	134
<표 5-53> 품목별 연평균 수매율 (김, 간미역)	134
<표 5-54> 품목별 연평균 수매율 (냉동조기, 냉동갈치)	134
<표 5-55> 품목별 단위당 수매율 평균 및 수매율 1%당 수매액(1997~2001)	135
<표 5-56> 수매대상 품목 및 구분	135
<표 5-57> 시나리오별 구성	136
<표 5-58> 분석비교를 위한 수매비축 규모	137
<표 5-59> 추가자금 할당 배분기준	138
<표 5-60> 시나리오1(확대품목)의 수매비축규모 추정결과	138

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

<표 5-61> 시나리오2(확대품목과 축소품목)의 수매비축규모 추정결과	139
<표 5-62> 시나리오3(확대품목과 조정품목)의 수매비축규모 추정결과	140
<표 5-63> 시나리오4(전품목)의 수매비축규모 추정결과	140
<표 5-64> 품목별 수산물의 연간 수매비축 결손현황	141
<표 5-65> 시나리오별 추정 결손액	142
<표 5-66> 시나리오별 결손 발생 예상액 종합	144
<표 6-1> 보조금협정에 따른 보조금 분류	148
<표 6-2> OECD의 수산보조금 분류기준	153
<표 6-3> FAO의 수산보조금 분류기준	154
<표 6-4> UNEP의 수산보조금 분류기준	155
<표 6-5> 미국의 수산보조금 분류기준	158
<표 6-6> 주요 국제기구의 수산보조금 분류방식 및 특징	163
<표 6-7> OECD 회원국의 해양채취수산물에 대한 정부재정이전규모(1996)	164
<표 6-8> OECD 회원국의 해양채취 수산물에 대한 정부재정이전규모(1997)	165
<표 6-9> 주요 APEC 회원국의 보조금 규모	166
<표 6-10> 국제기구 논의에 따른 수산보조금의 분류	170
<표 6-11> 이관방안의 유형	175
<표 6-12> 농안기금 중 수산부문의 이관규모별 방안	176
<표 6-13> 운용규모 추이 분석(예측)	177
<표 6-14> 이관규모별 사업운용손익 비교분석(예측)	179
<표 6-15> 운용결손액 최소화시 기금운용손익 비교분석	179
<표 6-16> 유통협약 및 명령제의 사업 내용 및 수단	184
<표 6-17> 최근 3년간 양식면허 및 생산 동향	188
<표 6-18> 김 양식 현황	190
<표 6-19> 미역 양식 현황	190
<표 6-20> 김의 연도별 수급동향	191
<표 6-21> 미역의 연도별 수급동향	193
<표 6-22> 미역의 연도별 산지위판가격	194

<표 6-23> 몇 가지 선택기준에 의한 직접지불제 프로그램 평가	209
<부표 3-1> 청과물 가격정책수단과 문제점	232
<부표 3-2> 유통협약 추진 계획 및 추진 실적	235
<부표 3-3> 유통협약 실시에 따른 품목별 가격변화	236
<부표 3-4> 미국의 유통명령 시행체계	240
<부표 3-5> 미국 유통명령의 집행내용	241
<부표 3-6> 연방 및 캘리포니아주 유통명령 프로그램의 비교	242
<부표 3-7> 프랑스 INTERFEL의 유통협약 및 유통명령 사례	245
<부표 3-8> 전어련의 생산조정사업과 수산물조정정보관사업	247
<부표 3-9> 김생산조정의 연도별 추이	251
<부표 3-10> 미국과 프랑스의 유통명령제 비교	254

◆ 그림 목 차 ◆

[그림 2-1] 기금의 체계	10
[그림 2-2] 농안기금 운용계획 수립절차	11
[그림 2-3] 기금의 지원체계	12
[그림 2-4] 농수산물 구매사업의 수행체계도	29
[그림 2-5] 농수산물 수입사업 수행체계도	30
[그림 2-6] 농수산물 판매사업의 사업수행체계도	32
[그림 2-7] 도매시장, 공판장, 종합유통센터 출하촉진지원사업의 사업수행체계 도	40
[그림 3-1] 수산물의 가격안정대	53
[그림 3-2] 민간가격안정사업의 자금변동 추이	63
[그림 3-3] 민간가격안정사업의 지원체계	64
[그림 5-1] 생산자측 구매효과	80
[그림 5-2] 소비자측 구매효과	82
[그림 6-1] 양식어업 해조류 및 패류 생산량 변화추세	189
[그림 6-2] 마른 김 생산량과 가격변동 추이	192
<부그림 3-1> 일본 수산정책의 흐름	250

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

1. 연구목적 및 의의

WTO체제 출범, 시장개방화에 의한 수입시장 개방 등의 국외적 변화와 인접국가간의 어업협정(한·중·일 어업협정), 국내 연안의 오염심화 등의 내적 요인으로 인하여 어업인의 경쟁력이 더욱 악화되고 있는 것이 국내 수산업의 현실이다. 이에 한국 수산업이 과거와 같이 정부에의 의존적인 경영체제를 유지한다면, WTO체제하에서는 정부의 직접적인 개입에 의한 보조지원이 제약을 받고 있는 현재 상황을 고려하면, 많은 어려움이 뒤따를 것이며, 향후적으로는 근본적인 변화를 요구받을 것으로 생각되어진다. 현재, 수산업과 관련하여 지원되는 보조 및 지원은 정부의 정책사업, 기금의 지원 등을 들 수 있다. 이 중 기금에 대해 살펴보면, 농산물가격안정기금에서 수산물과 관련한 기금 그리고 향후 설립될 수산물발전기금 등을 들 수 있다. 이들 기금들은 전술한 바와 같이 현재의 기금 운영형태 및 운용방법을 급속히 변해가는 국제적 환경에 맞춰 재구성해 나갈 필요가 있다고 할 수 있다. 농안기금의 경우, 사업목적적인 농수산물의 원활한 수급과 가격안정도모 및 농수산물 유통시설의 근대화 촉진이라는 목적 중 가격안정도모의 사업을 수행하기 위해서는 결론적으로 말해, 장기적으로는 현행의 정부가격안정사업의 비중을 축소하고 민간가격안정사업으로 확대·전환하여 수산업을 시장원리에 의한 자생력을 강화시키는 방향으로 정책을 설정할 필요가 있다고 할 수 있다.

한편, 국내 소득수준이 증가함에 따라 수산물에 대한 소비가 고급화되고 있으며, 아울러 국민생활의 중요한 단백질 공급원으로서 식량자원의 관리 및 개발이라는 명제하에 수산물의 안정적 공급과 수요에 대한 안정적 가격의 형성은 필수적 조건이라 할 수 있다. 이에 정부주체의 가격안정사업으로 안정적 가격형성을 가능케 하는 수산물 정부비축사업의 방향에 대한 연구가 필요한 시점이라 할 수 있다.

UR협상의 타결과 WTO체제의 출범 등으로 앞으로 직면하게 될 전면적인 시장개방(자유화)에 대응할 수 있는 효율적인 유통체계의 확립을 위하여 유통주체들(생산자-중도매인-소비자)간의 유통서비스와 소유권의 효율적이고 경제적인 이전이 가능하고 효과적인 가격형성기구가 되도록 농안기금사업 중 민간인 가격안정사업과 유통구조개선사업의 문제점을 파악하고 이의 개선을 통한 각 경제주체들(특히 중도매인)의 자생력 증강을 위한 방안을 제시 또한 필요하다고 할 수 있다.

본 연구에서는 정부부문과 민간부문을 나누어 살펴보고 있으나 주로 정부의 가격안정사업인 수산물 정부비축사업의 효율적인 운용에 대해 언급하고자 한다.

제2절 연구의 내용 및 방법

1. 연구의 내용

연구의 목적을 달성하기 위하여 본 연구에서는 총 7개의 장으로 내용을 구성하였다.

먼저 제1장의 서론에 이어 제2장에서는 농산물가격안정기금의 전반적인 연혁과 기능 및 주요사업 그리고 기금의 조성·운용에 관하여 언급하였다.

제3장에 있어서는 농산물가격안정사업중 수산물 가격안정사업에 대해 정부

의 가격안정사업 및 민간의 가격안정사업에 대하여 기술하였다.

제4장에서는 농산물가격안정기금에서 실시하고 있는 수산물 유통개선사업에 대하여 전반적인 개요 및 유통개선사업의 문제점을 지적하고 있다.

제5장은 수산물가격안정사업의 주요사업중 하나인 정부의 수산물 비축사업의 효율성을 제고하는 측면에서 정부비축사업의 결손요인을 파악하고, 다음으로 지금까지 실시되어 온 정부비축사업의 전체적인 효과를 분석하였다. 한편, 향후 농안기금의 효율적인 운영을 위한 비축대상품목의 조정과 비축사업의 전반적인 효율성 제고 방안을 제시하였다.

제6장에서는 현재 진행되고 있는 WTO체제하에서의 수산물 농안기금사업이 어떤 방향으로 나아가야 하며 그런 가운데 정부는 어떤 역할을 수행하여야 하는가에 대하여 언급하였다.

2. 연구방법

본 연구에서는 1단계로 수매비축사업의 실태를 파악하기 위하여 수매사업을 수행하는 일선조합과 관련기관 관계자 및 각종 관련된 관계인들에 대하여 청취조사를 통한 기초자료를 수집하였으며, 문헌조사와 병행하여 수매사업의 현실태를 파악하였다. 또한, 본 수행연구에 필요한 각종 기초자료 즉, 수매사업 분석을 위한 연간 수매내역 자료, 시장가격 자료, 어업생산자료 등 기초분석 자료를 수집하였다.

2단계로 현장 청취와 문헌을 통한 현황과 관련된 정보와 분석을 위한 기초자료를 종합하여 수매사업의 결손요인분석, 수매대상 품목선정 기준 제시, 수매비축사업의 효과분석, 적정수매량 결정, 각종 수매비축사업에 있어서의 개선방안 등 수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안을 제시하였다.

3단계로 수행된 과제 1차년도 해당분에 대한 완결을 하기에 앞서 각계의 전문가와 수매대상 사업수행자, 일선 어민 등을 대상으로 간담회를 개최하여 최종적인 수정보완작업을 함으로서 보고서의 향후 활용방안을 높였다.

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

연구에 필요한 기초자료는 해양수산부 유통가공 및 수협중앙회의 통계자료를 이용하였으며, 지구별 및 업종별 수협에 대한 청취조사 및 일본 기후대학, 일본중앙수산물연구소 및 전어련을 통해 외국자료를 수집하였다.

정부 비축사업의 효율성 제고를 위한 분석과 관련하여, 먼저 비축사업의 결손요인 분석에 있어서는 수매 및 판매와 관련된 요소(어종별 수매비율, 어종별수매가격, 어종별방출가격 등)를 변수로 하여 회귀주성분분석(Regression-Principal component Analysis)을 이용하여 결손요인을 파악하였으며, 이를 근거로 수매비축 대상품목의 선정, 수매비축효과분석, 적정수매배출량을 추정하였다.

다시 말해, 수매비축제도를 효율적으로 운용하여 소기의 성과를 얻기 위해서는 첫째, 수매비축사업을 실시해야 할 대상품목의 선정과 사업실시의 우선순위에 관한 기준을 마련해야 한다. 둘째, 지금까지 수매비축사업이 생산자 및 소비자에게 미친 효과를 분석하여야 한다. 즉, 생산자측면에서의 수매효과와 소비자측면에서의 방출효과 비교하여 생산자와 소비자간에 균형된 효과가 이루어 질 수 있도록 수매비축제도를 개선해야 할 필요성 있다. 셋째, 수매비축제도를 실시할 경우 고려해야 할 두 가지 중요 사항은 적정비축규모와 안정기준가격을 결정하여야 한다는 관점에서 접근하였다.

민간가격안정사업과 유통개선사업 운용 개선방안 모색에 있어서는 민간가격안정사업의 실태파악 후, 개선방안을 제시하고, 유통개선사업의 실태 및 문제점 파악한 후 개선방안을 도출하였다.

정부의 역할 및 기능에 있어서는 WTO 뉴라운드 체제하에서 인정된 허용정책(Green Box)의 조건에 합치되는 정책수단을 검토하였다.

제2장 농안기금의 개요

제1절 연혁 및 설치근거

1. 설치목적 및 설치근거

1) 설치목적

농수산물가격안정기금의 설치목적은 농수산물의 원활한 수급과 가격안정을 도모하고 유통구조의 개선을 촉진한다는 것에 있다. 즉, 농안기금은 농수산물의 원활한 수급 및 가격안정을 도모하고 유통시설의 근대화를 촉진하기 위한 재원확보가 목적이다.

2) 설치근거

농수산물가격안정기금은 <표 2-1>과 같이 농수산물유통및가격안정에 관한 법률 제54조(기금의 설치)에 의거하여 설치된 것으로 특별회계로 분류되어 있다.

농안기금의 근거인 농안법이 제정되기 전에는 농산물가격유지법(제정 1961년 6월)이 있었다. 그러나 이 법은 재원이 부족하여 법의 설치목적을 달성하기 어려웠다. 이에 가격안정정책을 원활히 수행하기 위한 재정운영의 탄력성을 유지하기 위해 농산물가격안정기금을 1966년 8월 제정하고 이 법에 의해 정부일반회계의 세입·세출 외로 가격안정자금을 운용할 수 있게 되었다.

<표 2-1> 농수산물가격안정기금의 설치근거

설치근거	내 용
농수산물유통및가격안정에 관한 법률 제54조(기금의 설치)	정부는 농수산물의 원활한 수급과 가격안정을 도모하고 유통구조의 개선을 촉진하기 위한 재원을 확보하기 위하여 농수산물가격안정기금(이하 "기금"이라 한다)을 설치한다.

2. 농수산물가격안정기금의 연혁

농수산물가격안정기금의 연혁은 <표 2-2>와 같다.

농산물가격유지법의 한계를 극복하고 가격안정을 원활히 수행하기 위한 재정운영의 탄력성을 유지하기 위하여 농산물가격안정기금을 1966년 8월에 제정하고, 이 법에 의해 정부일반회계의 세입·세출 외로 가격안정자금을 운용할 수 있게 되었다. 그리하여 1968년부터 정부출연금에 의한 재원이 조성되어 기금이 운영되어 왔고, 1970년 8월 농수산물가격안정기금법으로 개칭되었다. 그 후 1976년 12월 농수산물유통및가격안정에 관한 법률을 제정하여 농수산물 가격안정법을 통합하였다. 이를 통해 ① 성출하기 농수산물의 출하조절 및 구매비축 등을 적극적으로 실시하여 정부비축사업과 민간구매지원사업을 확대하여 가격안정과 생산자보호를 꾀하며, ② 유통구조개선을 위한 농수협공(위)판장과 도매시장에 대한 출하촉진자금 및 유통시설자금을 지원하여 도매시장의 강화를 꾀하고 있다. 또 농수산물가격안정사업 실시요강(농림수산부훈령 제 539호)을 제정·시행하여 종래 사업주관부서의 산발적 사업지침을 통합함으로써 기금의 목적사업수행에 일관성을 부여하였다.

<표 2-2> 농수산물가격안정기금의 연혁

연 도	내 용
1966. 08. 03	『농수산물가격안정기금법』(법률 제1815호)을 제정하여 기금설치의 법적 근거를 마련, 1968년부터 정부출연금에 의하여 기금 운영
1970. 08. 04	『농수산물가격안정기금법』(법률 제2214호)으로 법률제명 개정
1976. 12. 31	『농수산물유통및가격안정에관한법률』(법률 제2926호)을 제정, 종전의 『농수산물가격안정기금법』을 제정 법률에 통합하여 농수산물의 수급 및 가격안정과 유통구조 개선기능 강화
1983. 01. 01	『농수산물가격안정사업실시요강』(농림수산부 훈령 제539호) 제정
1994. 10. 01	『농수산물가격안정사업실시요강』을 『농수산물가격안정 및 유통 개선 사업 실시요령』(농림수산부 훈령 제796호)으로 제명개정
2000. 06. 01	『중자산업법』 개정(법률 제6190호, 2000.1.21) 및 인삼산업법 개정(법률 제6189호)으로 『중자기금및인삼산업진흥기금』을 흡수통합
2000. 06. 07	『농수산물유통및가격안정에관한법률』 제56조 및 동법 시행령 제22조의 규정에 의하여 농수산물가격안정기금의 운용·관리 사무를 농촌 진흥청장과 농수산물유통공사장에게 위임·위탁
2000. 06. 07	『농수산물가격안정및유통개선사업실시요령』을 『통수산물 가격 안정기금 사업실시규정』으로 제명 개정(농림부 훈령 제1029호)

제2절 농수산물가격안정기금의 조성 및 운용

1. 기금의 재원 및 용도

1) 기금의 재원

기금의 재원은 농수산물유통및가격안정에관한법률 제55조(기금의 조성)에 의거하여 다음을 재원으로 하고 있다.

정부의 출연금, 기금운용수익금, 농산물 시장접근물량 수입이익금의 부과금, 다른 기금으로부터의 출연금, 재정용자특별회계, 한국은행 또는 다른 기금으로부터의 차입금 등을 들 수가 있다.

2) 기금조성실적

기금의 조성 실적은 <표 2-3>과 같다. <표 2-3>에 의하면 2001년도까지 기금의 대부분은 운용수익금에 의한 조달이다. 각각의 비율을 살펴보면, 정부출연금이 5.1%인 1,500억원, 운용수익금이 93.2%인 약 2조 8,000억원, 재특차입금이 1.7%인 500억원이다.

<표 2-3> 농수산물가격안정기금의 조성실적

(단위 : 백만원)

연 도	정부출연금	운용수익금	재특차입금	계	조성누계
'68 - '93	147,500	854,924	198,000	1,200,424	1,200,424
'94	-	209,004	△11,000	198,004	1,398,428
'95	-	243,879	△15,000	228,879	1,627,307
'96	-	215,290	△19,000	196,290	1,823,597
'97	-	210,085	△25,000	185,085	2,008,682
'98	-	190,105	△34,000	156,105	2,164,787
'99	-	299,182	△28,800	270,382	2,435,169
'00	5,207	336,852	34,800	376,859	2,812,028
'01	-	228,860	△50,000	178,860	2,990,888
계	152,707 (5.1%)	2,788,181 (93.2%)	50,000 (1.7%)	2,990,888 (100%)	-

한편, 농안기금의 주요 재원인 운용수익 등을 2000년을 기준으로 하여 살펴 보면, 수입농수산물 판매이익이 26,823억원(수산물 16억원), 비축농수산물 구매 손익 △5,429억원(수산물 △ 1,477억원), 용자이자수입 4,908억원, 경상사업비 △809억원으로 총 25,493억원이다.

<표 2-4> 농안기금 운용 손익누계 내역(2000. 12)
(단위 : 억원)

운용수익	수입농수산물 판 매 이 익	비축농수산물 수 매 손 익	용자이자수입	경상사업비
25,493	26,823 (수산물 16)	△5,429 (수산물△1,477)	4,908	△809

3) 기금의 용도

기금의 용도는 농수산물유통및가격안정에관한법률 제57조에 의거하여 용자 또는 대출형태와 지출사업으로 나눌 수 있다.

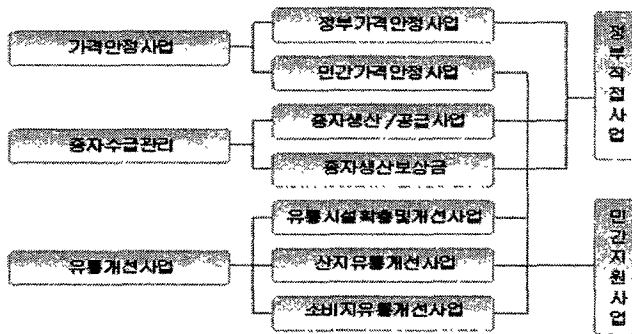
용자 또는 대출을 할 수 있는 사업은 ①농수산물의 가격조절과 생산·출하의 장려 또는 조절, ②농수산물의 수출촉진, ③농수산물의 보관·관리 및 가공, ④도매시장·공판장 및 민영도매시장의 출하촉진·시설 및 운영, ⑤농수산물의 상품성 제고, ⑥기타 농림부장관이 농수산물의 유통구조개선 및 가격안정을 위하여 필요하다고 인정하는 사업 등이다.

한편 지출을 하는 사업으로는 ①법 제7조(자조금의 적립지원) 및 법 제12조(유통명령의 이행자에 대한 지원 등), ②법 제9조(과잉생산시의 생산자보호), 법 제13조(비축사업 등) 및 종자산업법 제121조(품종목록등제품종의 종자생산)의 규정에 의한 사업 및 당해 사업의 관리, ③기금이 관리하는 유통시설의

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

설치·취득 및 운영, ④농수산물의 가공·포장 및 저장기술의 개발, 유통정보화 및 물류표준화의 촉진, ⑤농수산물의 유통구조개선 및 가격안정사업과 관련된 조사·연구·홍보·지도·교육훈련 및 해외시장개척, ⑥종자산업의 진흥과 관련된 우수종자의 품종육성·개발, 우수유전자원의 수집 및 조사·연구 등이다.

이를 그림으로 도식화하면 [그림 2-1]과 같다.

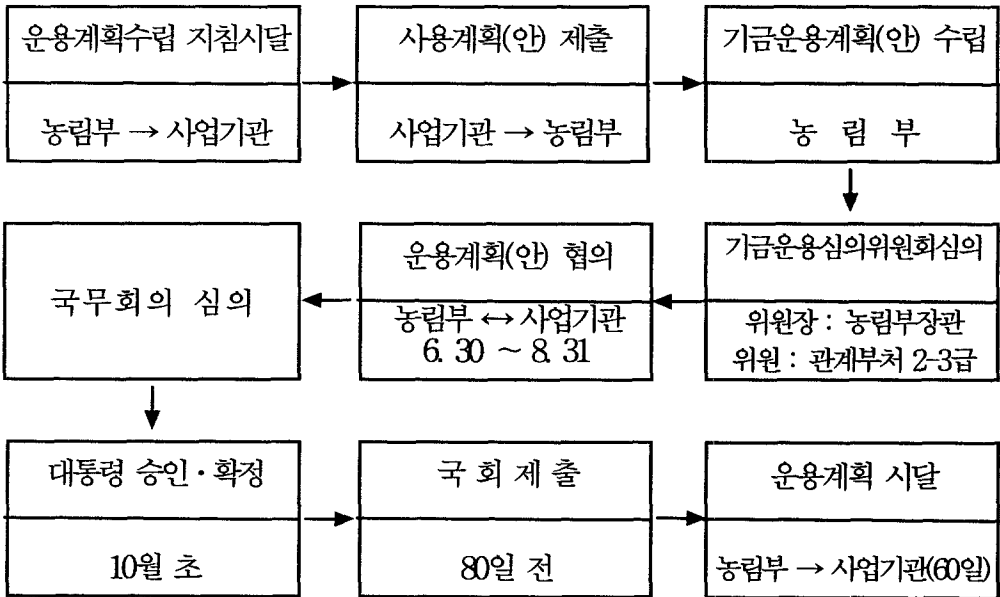


[그림 2-1] 기금의 체계

2. 기금의 운용

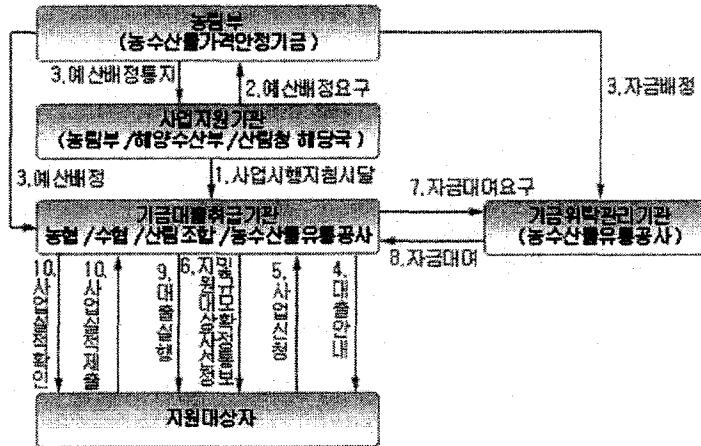
1) 기금의 지원체계

현재의 농안기금의 운용계획은 운용기관인 농림부(유통공사)에서 운용계획을 수립하여 사업기관(유통공사, 농협중앙회, 수협중앙회)에 지침을 시달하고, 이에 따라 사업실시기관은 사용계획을 운용기관인 농림부에 제출하면, 농림부에서는 기금운용계획을 수립하여 기금운용심의회의 심의를 거쳐 재경원원과의 협의를 통하여 다시 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인으로 사업계획을 확정된 후 80일 이내에 이를 국회에 제출하고 다시 60일 이내에 사업실시기관인 유통공사 등에 운용계획을 시달하게 된다. 이를 도시화하면 [그림 2-2]와 같다.



[그림 2-2] 농안기금 운용계획 수립절차

기금의 지원체계는 [그림 2-3]와 같다.



[그림 2-3] 기금의 지원체계

2) 지원대상 및 지원기관

사업별 지원대상 및 지원기관은 <표 2-5>와 같다. 사업으로는 저장용수매 지원사업, 가공용수매지원사업, 채소수급안정지원사업, 과실수급안정지원사업, 우수농수산물지원, 유통시설확충및개선사업, 산지유통개선사업, 소비지유통개선사업 등 총 8개 사업을 실시하고 있으며, 수산부문은 채소수급안정지원사업 과 과실수급안정지원사업을 제외한 6개 사업과 관련이 있다.

제2장 농안기금의 개요

<표 2-5> 기금의 사업별 지원대상 및 지원기관

사업명	지원품목·분야	지원대상	지원기관
저장용 수매 지원사업	농산물		
	두류(콩), 잡곡류	회원조합, 농업인	농협 양곡부
	마늘	회원조합, 농업인	농협 채소부
		저장업체	농수산물유통공사 금융관리팀
	양파	회원조합, 농업인	농협 채소부
		저장업체	농수산물유통공사 금융관리팀
	당근, 감자, 종자, 과실류, 약용류	저장업체	농수산물유통공사 금융관리팀
	수산물		
	냉동보관	생산자단체	수협 경제기획부
저장업체		농수산물유통공사 금융관리팀	
수매보관	생산자단체	수협 경제기획부	
가공용 수매 지원사업	가공용농수산물		
	맥주보리	가공업체	농협 양곡부
	밀(우리밀)	가공업체	농협 양곡부
	콩	회원조합	농협 양곡부
	고구마	가공업체	농협 양곡부
	유채	가공업체	농협 채소부
	양잠산물	생산자단체	농협 채소부
	산지가공산업	회원조합, 농업인 가공업체	농협유통활성화사업단
		어업인, 가공업체	수협 경제기획부
	가공용수삼	가공업체 회원조합	농협 인삼부
	연제품가공	가공업체	수협 경제기획부
	통조림가공	가공업체	수협 경제기획부
	조미·염장품가공	가공업체	수협 경제기획부
	냉동품가공	가공업체	수협 경제기획부
	가공용수매	가공업체	농수산물유통공사 금융관리팀
	사료용어류	가공업체	농수산물유통공사 금융관리팀
채소수급 안정지원 사업	노지채소류:무,배추,마늘,양 파,파,고추,당근,시설채소류: 오이,호박,가지 등	회원조합, 농업인	농협 채소부

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

<표 2-5> 기금의 사업별 지원대상 및 지원기관(계속)

과실수급 안정지원 사업	과실류:사과,배 등	회원조합, 농업인	농협과수화훼부
우수농수 산물지원	원료구매지원		
	냉동수산물	수출업체	수협 경제기획부
	활어·패류	수출업체	수협 경제기획부
	통조림	수출업체	수협 경제기획부
	해조류	수출업체	수협 경제기획부
	채소류	수출업체	농수산물유통공사 수출지원팀
	과실류	수출업체	농수산물유통공사 수출지원팀
	약용류	수출업체	농수산물유통공사 수출지원팀
	버섯류	수출업체	농수산물유통공사 수출지원팀
	화훼류	수출업체	농수산물유통공사 수출지원팀
	인삼류	수출업체	농수산물유통공사 수출지원팀
	임산물	수출업체	농수산물유통공사 수출지원팀
	채소종자	수출업체	농수산물유통공사 수출지원팀
	운영활성화지원	농업인,회원조합, 농협무역	농협유통활성화사업단
	수출업체	농수산물유통공사 수출지원팀	
유통시설 확충및개 선사업	도매시장건설지원	지방자치단체	농수산물유통공사 시장지원팀
	우수농수산물 시설현대화 지원	수출업체	농수산물유통공사 수출지원팀
산지유통 개선사업	산지유통센터운영 지원	산지유통센터	농협유통활성화사업 단
	산지유통전문조직 육성	회원조합,영농법인	농협유통활성화사업단
	생산자조직유통활성화지원	회원조합,농업인	농협 과수화훼부
	공동규격출하촉진	작목반,영농법인	농협 채소부
	임산물생산자조직 육성	회원조합,농업인	농협 과수화훼부, 산림조합 금융부
	참다래생산자조직 육성		농수산물유통공사 금융관리팀
	화훼종자신품종 지원	농업인	농협 과수화훼부
	인삼출하장려	농업인	농협 인삼부
수산물규격출하지원	어업인	수협 경제기획부	

<표 2-5> 기금의 사업별 지원대상 및 지원기관(계속)

소비자 유통개선 사업	도매시장출하촉진 지원	도매시장법인	농수산물유통공사 시장지원팀
	공판장출하촉진 지원	공판장	농협 공판장분사 수협 경제기획부
	종합유통센터출하 촉진 지원	종합유통센터	농협 경제기획실
	산지유통인출하선도 지원	산지유통인	농수산물유통공사 시장지원팀
	직거래매취 지원	생산자단체	농협 과수화훼부, 수협 경제기획부
		소비자단체	농수산물유통공사 시장지원팀
		대형유통업체	농수산물유통공사 시장지원팀
환경농산물 직거래매취지원	생산자단체, 소비자단체	농협 과수화훼부	

3) 지원조건 및 사업의무

먼저 기금의 지원조건을 살펴보면 지원금리는 <표 2-6>와 같이 지원대상에 따라 차이를 두고 있다.

<표 2-6> 농안기금의 지원금리

지 원 금 리	지 원 대 상
연 5%	농업인, 어업인, 영농조합법인, 영어조합법인, 농협·수협·산림조합중앙회의 회원조합, 수출업체
연 4%	단, 우수농수산물지원, 우수농산물시설현대화지원, 산지유통센터 지원, 자조직육성, 인삼출하장려, 수산물규격출하, 직거래매취지 원, 종합유통센터 출하촉진의 경우
연 5.5%	일반저장·가공업체, 산지유통인
연 3%	지방자치단체(시설자금)

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

이와 같은 지원금리는 사업별 평가결과에 따라 기간 및 금리를 0.5~1.0%이내에서 차등하여 적용할 수 있으며, 지원기간은 1년 이내이다. 다만 시설자금의 경우 최장 10년 이내로 할 수 있다.

한편 지원에 따른 사업의무로는 지원대상 사업을 사전에 약정 또는 통보된 기간내에 지원금액의 125%이행하여야 하며, 사업의무는 사업의 성격에 따라 달리 정할 수 있다.

그리고 사업의무 등 지원조건을 미이행 한 경우에는 <표 2-7>과 같은 제재를 받는다. 다만, 천재지변, 중대 재해 또는 이에 준하는 불가피한 사유와 농수산물 가격안정에 중대한 영향이 발생한 시에는 제재가 면제된다.

<표 2-7> 지원조건 미이행시 제재사항

구 분	대 상	제 재 내 용			경 감
		대출정지	대출금회수	위약금징수	
부당사용	목적외 사용 허위자료제출 부도, 사업포기 등에 의한 지원목적 달성 불가능 시설·장비 등을 농림업외로 전용	부당사용의 정도에 따라 1, 2, 3, 5년	부당사용한 대출금전액	연체금리와 당해자금대 출금의 차액	2년이상 정 지시는 관 련분야 기 여도·정황 고려 50% 경감
법령위반등	관련법령위반	2년간 정지 또는 감액	대출금액전 액또는일부	(없음)	
사업의무 미이행	사업실적이 자부담 미만인 경우	2년	전액 회수	연체금리와 당해자금 대출금리의 차액	대출 30일 이내 상환 시는 제재 없음
	사업실적이 사업의 무에 미달한 경우	(없음)	미이행금액		

4) 기금지원업무

기금을 조성하고 운용하는데 있어 외부 지원역할을 하는 법률 및 규정은 <표 2-8>과 같다.

<표 2-8> 기금관련 지원 법률 및 규정

법률 및 규정	내 용
농수산물유통및가격안정에관한법률	법률 제6223호 전문개정(최종) '00.1.28 농수산물의 원활한 유통과 유통구조개선을 촉진함으로써 생산자와 소비자의 이익을 보호하고 국민생활 안정에 이바지 하기 위한 농수산물의 생산조정 및 출하조절, 농수산물 도매시장 및 공판장, 농수산물가격안정기금, 농수산물 유통기구 정비등에 관한 사항을 규정
농수산물유통및가격안정에관한법률 시행령	대통령령 16834호 전문개정(최종) '00.6.7 농수산물의 원활한 유통과 유통구조개선 촉진을 위하여 그 시행에 필요한 사항을 규정
농수산물가격안정기금사업실시규정	농림부 훈령 제1051호 개정(최종) '00.12.15 농수산물가격안정기금 및 기금을 재원으로 시행하는 사업의 효율적인 운용·관리에 필요한 사항을 규정함
기금운용심의회 규정	농림부훈령 제1063호 개정(최종) 2001.3.27 농수산물가격안정기금의 기금운용심의회 구성과 기능 등을 규정
기금관리기본법	법률 제6590호 개정(최종) '01.12.31 기금운용의 공공성과 재정의 효율성 증진에 기여함을 목적으로 기금의 설치·관리 및 운용에 관한 기본적인 사항을 규정
기금관리기본법 시행령	대통령령 제17541호 개정(최종) '02.3.9 기금운용의 공공성과 재정의 효율성 도모를 위하여 그 시행에 필요한 사항을 규정

제3절 농수산물가격안정기금의 기능 및 주요사업

1. 주요기능

농수산물가격안정기금의 기능으로는 첫째, 농수산물의 원활한 수급과 가격 안정을 도모하는 기능을 하고 있다. 다시 말해, 정부의 수입·수매비축과 민간의 저장·가공·수출수매지원을 통한 가격안정 도모와 채소류 수급안정을 통한 계약재배농가의 안정적인 판로확보와 소득보장 등이 그것이다.

둘째, 우량종자의 원활한 수급 및 관리이다.

셋째, 농수산물 유통구조의 개선축진이다. 즉, ①농수산물 유통개혁의 핵심 시설인 공영도매시장 조기 개장으로 공공도매기능의 활성화, ②공동규격출하, 규격포장화 등 출하축진과 수급조절을 통한 산지물류체계 개선, ③공영도매기능 활성화, 유통경로 축소, 농산물 출하축진 및 유통질서 확립 등 소비지 유통 개선, ④수출유망품목 시장개척 및 포장·수송 등 수출부대비 지원으로 농수산물 수출축진, ⑤유통정보조사, 유통종사자의 교육훈련 및 유통시설 운영지도 등 유통기반조상 축진 등을 들 수 있다.

2. 기능별 주요사업

1) 가격안정사업

(1) 저장용 농수산물 수매지원사업

저장용 농수산물 수매지원사업의 사업목적은 저장시설을 보유한 생산자단체와 민간업체 등에게 농수산물 수매자금을 융자 또는 대출하여 성출하기에 농수산물을 수매토록 한 후 필요한 시기에 방출하게 함으로써 농수산물 수급 및 가격안정에 기여한다는 것이다.

지원대상은 저장시설 소유 업체와 저장시설을 보유한 농·수협 회원조합 등과 같은 생산자단체이다.

지원조건으로는 먼저 금리에 있어서는 생산자단체 및 회원조합에 대해서는 연 5%, 일반업체에 대해서는 연 5.5%를 적용하고 있으며, 용자비율은 수매금액의 80%이내에서 용자하여 자부담을 20% 이상으로 하고 있다. 용자기간은 1년 이내로 한다.

수매가격은 생산자단체 지원분에 대해서는 수매에 참여하는 생산자단체가 생산농가와 협의결정하며, 업체 지원분에 대해서는 수매업체가 생산농가 또는 생산자단체와 협의하여 결정한다.

수매대상 및 수매기간으로는 생산자, 생산자단체, 생산농가대표 또는 도매시장, 공판장에서 중도매인 도매·중개에 의한 수매와 매매참가인으로 등록한 후 농수산물품목을 정해진 수매기간중에 수매한 물량 및 금액만을 인정한다.

수매실적은 ①수매장부에 의한 수매물량 및 수매금액 확인, ②대금영수증에 의한 수매사실 확인, ③세금계산서 등에 의한 판매사실 확인, ④실측 또는 목측에 의한 재고량, 저장물량 확인 등을 통하여 확인한다.

(2) 가공용 농산물 수매지원사업

사업의 목적은 정부지원 농산물가공업체와 일반 농산물가공업체에 자금을 지원하여 성출하기 농산물의 수급·가격안정 및 농산물 가공업체의 경영 활성화와 경쟁력을 제고하는데 있다. 사업방향은 첫째, 농산물가공업체의 경쟁력을 높이는데 필요한 국내산 가공용 농산물 수매자금 지원, 둘째, 성출하기 농산물의 수급 및 가격안정 도모, 셋째, 농산물가공업체의 경영평가를 강화, 업체별 발전수준에 따라 차등지원함으로써 상호경쟁체계 구축을 통한 우수경영체를 육성하는 방향으로 추진된다.

지원대상은 먼저 정부지원 농산물 가공업체로써 ①농업인 공동(개인포함): 정부지원 농산물 가공업체로 농가 5호 이상이 출자, 취업, 원채 및 기 지정된

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

특산단지 지정업체(식품분야)와 정부지원 농산물 가공업체중 영농조합법인 또는 농업회사법인을 포함, ②생산자단체 회원조합: 농협 산림조합의 회원조합(가공시설 미지원 회원조합 포함) 단, 산지농협유통활성화 자금 지원대상 회원조합은 대상에서 제외, ③기타 가공업체: 정부지원 농산물 가공업체중 농업인 공동 및 생산자단체 회원조합을 제외한 업체. 단, 정부시설지원을 받지 않은 전통식품 품질인증업체 및 전통식품 명인 지정업체는 기타 가공업체로 포함하여 지원하는 것으로 되어있다. 둘째, 일반 농산물 가공업체로서는 정부지원 농산물 가공업체를 제외한 농산물 가공업체에 대해서 지원한다.

지원대상품목으로는 정부지원 농산물 가공업체는 국내산 가공용 농산물(수산물 제외, 다만 농협회원조합 수산물은 포함)이 해당되며, 일반농산물 가공업체는 국내산 가공용 농산물(쌀, 보리, 축산물, 수산물 제외)이 해당된다.

(3) 가공용수산물 구매지원사업

사업의 목적은 성출하기 수산물의 수급 및 가격안정 도모와 수산물가공업체의 경쟁력을 높이는데 필요한 국내산 가공용수산물 구매자금 지원에 있다.

사업별 가공구매 대상품목을 살펴보면 통조림가공은 통조림가공이 가능한 수산물, 연제품가공은 연제품가공이 가능한 어종 및 연육, 조미염장품가공은 조미 또는 염장품가공이 가능한 수산물(미역제외), 냉동품가공은 냉동품가공이 가능한 수산물, 산지가공(어가공동,일반업체가공)은 국내산 수산물로서 당해 시설내에서 가공이 가능한 품목을 대상으로 한다.

구매방법으로는 ①생산자(어촌계, 영어조합법인 포함) 또는 산지수협공판장(부상공동어시장, 경매식집하장, 원양어획물의 경우 선상구매 또는 최초 양륙 입고하주 포함)으로부터의 직접구매, ②고차가공을 위하여 국내가공업자로부터 국산(원양어업 생산분 포함) 수산물을 원료로 저차가공한 수산물 구매, ③ 동일사업을 동일계열사간 서로 구매하거나 사업자간 담합에 의하여 서로 구매한 금액이 구매총액의 100분의 30을 초과한 경우에는 서로 구매한 실적은 농안사업실적으로 인정하지 아니한다.

가공수매 지원대상으로는 ①연제품가공 : 식품위생법에 의한 어육연제품가공업 신고를 필한 업체, ②통조림가공 : 식품위생법에 의한 수산물통조림가공업 신고를 필한 업체, ③조미·염장품가공 : 식품위생법상 건포류, 절임식품류가공업 신고를 피한 업체 및 농수산물가공업육성및품질관리에관한법률에 의한 전통식품 품질인증을 받은 업체, ④냉동품가공 : 수산업법에 의한 냉동·냉장업 등록을 필한 처리가공시설을 운영하는 업체, ⑤산지가공: 수산업법에 의한 수산물가공업 등록(신고) 또는 식품위생법에 의한 식품가공업 신고를 필한 업체 또는 생산자 단체 및 간 미역가공시설을 갖춘 업체 또는 어촌계 등이다.

지원조건은 <표 2-9>과 같으며, 사업별 대출한도는 30억원이다, 다만 복수사업자인 경우에 한하여 총 50억원 이내에서 지원받을 수 있다.

<표 2-9> 가공용수산물 수매지원시의 지원조건

구 분	대 출 기 간	금 리	사 업 의 무
연제품가공 통조림가공 조미염장품가공 냉동품가공	1년이내	5.5%	지원금액의 125%
산지가공 -어가공동	2년이내	5%	"
-일반업체	2년이내	5.5%	

(4) 채소수급안정지원사업

사업의 목적은 정부와 농협이 공동으로 자금을 조성하여 채소류 수급 및 가격안정 추진, 생산자단체(조직)가 산지시장을 주도하여 시장교섭능력 배양, 생산자단체의 유통참여 확대로 산지유통개선 촉진, 계약재배 물량의 출하조절 및 포전관리 강화로 농가소득지지 등이다.

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

지원근거로는 농안법 제6조(계약생산), 제7조(자조금의 적립지원) 및 제14조(과잉생산시의 생산자보호 등 사업의 손실처리) 등을 들 수 있다.

사업내용은 ①농협중앙회장이 정부지원용자금과 자체기금으로 채소수급안정지원사업자금을 조성, ②산지농협, 산지영농법인등 사업대상자에게 지원하여 사업대상자로 하여금 농가와 계약재배 등을 통해 채소의 생산과 출하 등을 조절, ③재배농가의 소득을 안정적으로 보장하고, 채소류의수급 및 가격안정도모 등이다. 사업대상품목으로는 무·배추(봄, 고랭지, 가을), 고추, 마늘, 양파, 파, 당근 등이다.

가격폭등(폭락)시의 수급안정 기본방향은 <표 2-10>과 같다.

<표 2-10> 채소수급안정의 기본방향

구 분	무·배추 등	마늘, 양파, 고추
가격폭락시	- 저온저장 - 산지폐기	- 수확전 산지폐기 - 수매비축
가격폭등시	- 저온저장물량 방출 - 예비묘 공급 - 직거래 확대	- 수매물량 방출 - 직거래 물량 염가판매

(5) 과일수급안정사업

사업목적은 ①생산자단체의 자율적 사업 추진을 통한 출하조절능력 배양으로 과일수급 및 가격안정 도모, ②생산자단체의 산지시장 주도를 통한 중간상인 견제 및 시장교섭력 제고로 과일수급안정 및 유통개선 도모 즉, 작목반(농가) ↔ 산지농협 ↔ 농협중앙회 ↔ 농림부를 연계한 과일수급안정체제의 구축한다는 것이다.

지원근거는 농안법 제6조(계약생산), 제7조(자조금의 적립지원) 및 제14조(과잉생산시의 생산자보호 등 사업의 손실처리)이다.

사업내용은 ①농협중앙회장이 정부융자금과 자체자금으로 과실수급안정사업자금을 조성하여 산지농협에 사업자금으로 지원, ②산지농협은 지원받은 자금으로 농가와 출하계약을 체결한 후 수확기이후에 계약물량을 수탁 또는 매취, ③수탁 또는 매취물량은 시중가격동향에 따라 판매후 정산기준가격에 따라 정산하고, 차액을 보전 또는 손익 배분, ④이러한 사업의 실시를 통하여 안정적인 농가소득 지원 및 가격안정을 도모하는 사업 등이다.

(6) 수출용 농수산물 수매지원사업

사업의 목적은 ①수출품목 육성을 통한 수출기반 조성과 안정적 수출물량 확보, ②수출작목 및 수산물에 대하여 재배 및 수매를 사전예약함으로써 안정 생산과 농어가 소득증대, ③수출용 원료 수매자금을 수출 전문업체에 적기 지원하여 농림수산물 고품질, 고부가가치 제고 및 수출 활성화에 기여 등이다.

지원대상은 대외무역관리규정에 의거 무역업 고유번호를 부여받은 자로서 농수산물 및 그 가공제품의 수출실적이 있거나 당해연도 수출계획이 있는 업체 단, 과거 수출실적이 없고 당해연도 수출계획만 있는 업체에 대한 지원은 구체적으로 증명할 수 있는 서류(신용장등)가 있는 경우에 한한다. 그리고 수출 목적으로 농수산물을 저장 가공하는 업체 또는 생산자단체가 지원대상이 된다.

지원조건으로는 대출금리가 연 4%이며, 대출액의 범위는 품목별 지원규모의 30%이내를 최고한도로 하며, 품목별 최소수출물량(1콘테이너) 해당액으로 정하되 5천만원 이상을 최저한도로 한다. 그리고 품목별 지원액이 증액되거나 포기하여 이를 업체별로 추가 배정할 때에는 최고 한도를 초과할 수 있으며, 업체별 배정액이 최저한도에 미달할 때에는 소요자금을 자체초달하도록 한다. 자부담 비율은 기금을 대출받은 자는 수매소요자금중에서 기금지원금액의 100분의 10이상을 자기자금으로 부담하여야 한다.

다음으로 대출기관별 취급품목(분야)을 보면 농수산물유통공사는 채소류, 과실류, 화훼류, 버섯류, 약용류, 인삼류, 임산물, 채소종자 등이며, 수협중앙회

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

는 냉동수산물, 활어·패류, 수산물통조림, 해조류 등이다.

(7) 우수농수산물 지원사업

사업목적은 민간 수출업체 및 생산자단체가 우수농수산물을 구매, 가공 및 수출하기 위해 필요로 하는 자금을 지원함으로써 농수산물 가격안정 및 유통 개선 기능을 강화하는데 있다.

지원대상의 목적은 ① 민간 수출업체의 고품질 농산물 구매·수출을 지원하고 계약생산 체제를 적극 유도함으로써 안정적인 농가 소득원 확보, ② 우수농수산물의 포장개선, 규격화와 물류비용 절감을 적극 지원, ③ 저장·가공 및 부대시설, 장비의 현대화를 통하여 수출규격품 생산확대와 고품질화를 적극 유도하는 것이다.

자금지원조건은 대출금리 4%, 대출기간 12개월이내, 자부담비율의 기금 지원액의 100분의 10이상, 업체당 30억원 이내(단, 지원한도별로 배정하되, 여유자금발생시 지원한도를 초과할 수 있음)가 대출한도 등이다.

(8) 정부출하조절사업

정부출하조절사업의 목적은 정부가 저장성 없는 농수산물(무, 배추 등)을 생산자 또는 생산자단체로부터 구매하여 판매 수출 기증 폐기하거나 유통협약·명령을 통한 출하조절 또는 자조금을 지원함으로써 농수산물의 수급 및 가격안정 도모하고자 하는 것이다.

지원근거는 농안법 제13조(비축사업 등), 제12조(유통명령 이행자에 대한 지원 등), 제7조(자조금의 적립지원) 등이며, 사업수행기관으로서 사업실시기관은 농협중앙회 및 그 회원조합이며 구매자금 전도 및 사업정산은 농수산물유통공사가 담당한다.

사업수행방법은 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째가 채소류의 구매·처분이며, 두 번째가 유통협약·명령이다.

① 채소류 구매·처분

사업지원기관(농림부 농산물유통국)은 당해연도 기금운용계획에 따라 저장성이 없는 농수산물의 과잉생산으로 인하여 가격이 크게 하락하거나 하락할 것으로 전망될 때나 농수산물가격안정을 위하여 특별히 필요한 품목으로서 수확시 이전에 일정량을 수매할 필요가 있을 때에 생산수급 및 가격동향을 검토·분석한 결과에 따라 정부출하조절사업 지침을 수립하여 출하조절사업 실시기관 및 시·도에 시달한다.

정부 출하조절 사업지침에 포함되는 사항으로는 수매의 경우는 지역, 대상자, 품목, 규격, 가격, 기간 및 기타 필요한 사항, 판매의 경우는 장소, 기간, 물량, 가격 및 기타 필요한 사항, 수출의 경우는 기간, 물량, 가격 및 기타 필요한 사항, 기증의 경우는 대상자, 시기, 물량 및 기타 필요한 사항, 폐기의 경우는 장소, 물량, 시기 및 기타 필요한 사항 등이 포함되고, 출하조절사업물량의 조작관리와 사업정산보고 및 행정지원 등 기타 필요한 사항 그리고 수매가격과 관련하여 시가, 생산비 등을 감안하여 수매사업지침으로 정한다.

출하조절사업 실시기관은 시·도지사 또는 출하조절사업 실시기관은 사업지침을 받은 날로부터 10일 이내에 생산지 또는 생산자별로 물량을 배정하고 사업지원기관에 보고. 단, 시·도지사가 수매물량을 배정한 때에는 출하조절사업 실시기관에 통지하여야 한다.

수매사업실시기관은 당해 조합별, 수매장소별, 수매물량 및 수매시기 등에 관한 수매사업 세부추진계획을 수립하여 수매사업을 실시, 기타 수매사업 실시에 필요한 사항은 정부비축 농수산물의 수매사업에 관한 규정을 준용한다.

또한 사업실시기관은 수매품 처리 세부추진계획을 수립하여 수매품 관리에 선량한 관리자로서의 주의의무를 다하여야 한다.

그리고 수매품의 보관, 판매, 수출, 기증, 폐기, 사업정산 등에 관하여는 정부비축 농수산물에 대한 관련 규정을 준용(단, 지침에 별도로 정한 경우에는 그에 따름)한다.

② 유통협약·명령

유통협약은 주요 농수산물의 생산지, 산지유통인, 저장업자, 도·소매업자

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

및 소비자 등(이하 생산자 등)의 대표는 당해 농수산물의 자율적인 수급조절과 품질향상을 위하여 생산조정 또는 출하조절을 위한 협약(유통협약)을 체결하는 것을 말한다.

유통명령은 농림부장관 또는 해양수산부장관은 부패·변질되기 쉬운 농수산물로서 현저한 수급불안정을 해소하기 위하여 특히 필요하다고 인정되고 농림부령 또는 해양수산부령이 정하는 생산자 등 또는 생산자단체의 요청이 있는 때에는 공정거래위원회와 협의를 거쳐 일정 기간동안 일정지역의 당해 농수산물의 생산자등에 대하여 생산조정 또는 출하조절을 하도록 하는 유통조절명령(유통명령)을 발한다. 생산자등 또는 생산자단체가 유통명령을 요청하고자 하는 경우에는 유통명령을 발하는 이유, 대상품목, 대상자, 유통조절방법 등이 포함된 요청서를 작성하여 이해관계인·유통전문가의 의견수렴절차를 거치고 당해 농수산물의 생산자 등의 대표나 당해 생산자단체의 재적회원 3분의 2이상의 찬성을 얻어야 한다. 한편 농림부장관 또는 해양수산부장관은 유통명령이 이행될 수 있도록 유통명령의 내용에 관한 홍보, 유통명령 위반자에 대한 제재 등 필요한 조치를 취하여야 한다.

③ 자조금 지원

자조금의 조성은 자조금조성단체가 그 구성원이 자율적으로 납입하는 금액으로 자조금을 조성한다.

자조금의 용도는 소비촉진을 위한 홍보사업, 당해 농수산물의 판로확대를 위한 시장개척사업, 그리고 품질향상, 자율적 수급조절 등을 위하여 당해 자조금조성단체의 구성원에게 실시하는 교육사업, 유통협약이나 유통조절명령을 이행하기 위한 경비의 지출, 당해 농수산물에 관한 유통정보의 제공, 농업관측 및 당해 자조금조성단체 구성원간의 유통정보화추진을 위한 사업, 출하조절 등 당해 농수산물의 자율적 수급안정을 위하여 필요한 사업 등이다.

(9) 농수산물의 수매

농수산물 수매사업의 목적은 농수산물의 성·출하기에 정부수매를 실시하

여 산지가격을 지지함으로써 농어가 소득증대에 기여하며, 수매비축물량은 시장가격동향에 따라 탄력적으로 방출함으로써 소비자가격을 안정시키는 등 생산자와 소비자를 동시에 보호하고 나아가 국민생활의 안정을 도모하는데 있다.

지원근거는 농안법 제13조(비축사업 등)이며 사업수행기관도 동법에 의거하여 비축사업 실시기관은 농수산물유통공사, 수매사업 실시기관은 농 수협중앙회 및 회원조합, 농수산물유통공사, 수매품 검사기관은 국립농산물품질관리원, 국립수산물검사소 등이다.

대상품목은 2002 농안기금 운용계획을 기준으로 살펴보면, 농산물은 7개품목으로써 콩, 땅콩, 고추, 마늘, 양파, 사과, 배이며, 수산물은 8개품목으로써 김, 간미역, 마른오징어, 냉동오징어, 냉동고등어, 냉동조기, 냉동명태, 냉동갈치 등이다.

사업수행방법으로는 사업지원기관(농림부 및 해양수산부 해당국)이 당해연도 기금운용계획에 따라 수매사업 지침을 수립 → 수매개시일 40일전에 시도, 농수산물유통공사, 농 수협 중앙회 및 농관원·수검에 시달 → 지침시달과 동시에 농안기금 관리부서인 농산물유통국에 예산을 요구하게 된다.

수매사업지침에 포함되는 사항으로는 ①수매할 품목, 물량, 가격 또는 가격 결정 기준, 시기 ②지정 품목의 생산자가 출하조직을 통하여 공동출하 하는 농수산물의 우선 수매에 관한 사항 ③수출할 경우의 수출규격 및 수매요령 ④농관원, 수검, 농수산물유통공사, 농 수협의 수매관계 종사원의 합동교육에 관한 사항 ⑤수매품의 보관 관리 및 판매에 관한 사항 ⑥기타 수매사업 추진에 필요한 사항 등이다.

한편 사업세부계획에 따른 해당기관별 추진사항을 살펴보면 다음과 같다.

농수산물유통공사는 수매세부계획 수립시행 → 각지사 시달 및 농 수협, 농관원 수검통보하며, 또한 농·수협의 수매물량 배정통보에 의거 지역별 인수량고 창고별 1일 인수 가능량을 확정하여 수매개시전에 농관원, 수검과 농·수협중앙회에 통보한다.

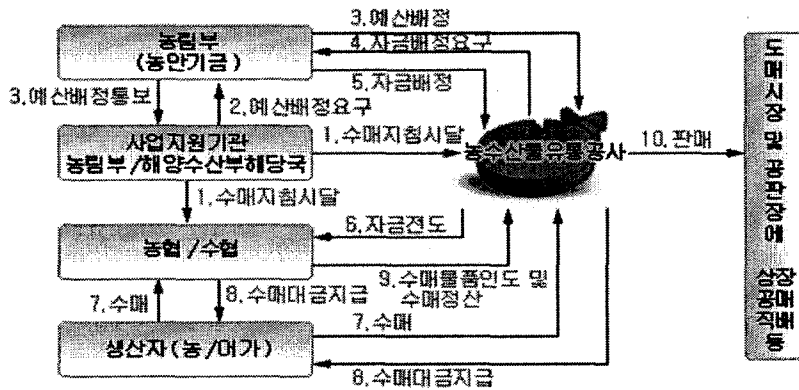
수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

이때 구매세부계획에 포함되는 사항은 ①구매수량 : 지역별 물량은 구매실시기관인 농·수협중앙회에서 배정, 농수산물유통공사에 통보(단, 공사가 직접 구매하는 사과와 공사가 배정) ②구매기간 ③구매가격(·상한가격(구매시기에 결정) : 대체적으로 수산물에 적용, ·하한가격(전년도 파종기에 결정) : 마늘, ·예시가격(당해년도 파종기에 결정) : 콩, 땅콩, ·산지시가 기준(구매시기에 결정) : 고추, 사과) ④구매규격 : 농산물검사법과 수산물검사법에 의한 규격 ⑤구매대금 지급 : 구매당일 구매조합이 농어가에 지급(구매자금은 구매착수 전 농수산물유통공사가 총 구매자금의 1/3범위내에서 농·수협중앙회에 우선 전도하고 잔액은 구매진도에 따라 전도) ⑥구매품 운송 및 인수도(검사완료된 구매품은 구매조합 책임하에 농수산물유통공사가 지정한 보관창고까지 운송하고 농수산물유통공사 창고관리장은 운송물량에 대하여 구매규격에 적합한지의 여부를 검수한 후 인수입고) 등이다.

그리고 농·수협중앙회 및 회원조합은 당해 조합별로 구매물량을 배정 시달하고 이를 사업 지원기관, 검사소 및 농수산물유통공사에 보고 또는 통보하며, 농수산물유통공사가 통보한 지역별 인수창고를 당해 조합에 시달한다.

정산은 구매사업이 완료되면 구매종료일로부터 20일이내에 농·수협은 농수산물유통공사에 당해 구매품목에 대하여 "농수산물가격안정기금사업실시규정"의 구매사업 제경비 지급기준에 의거 정산 요구하고 농수산물유통공사는 동 요구일로부터 10일이내에 이를 정산 확정하여 농·수협중앙회에 통지하고 사업지원기관에 보고한다.

사업수행체계도는 [그림 2-4]와 같다.

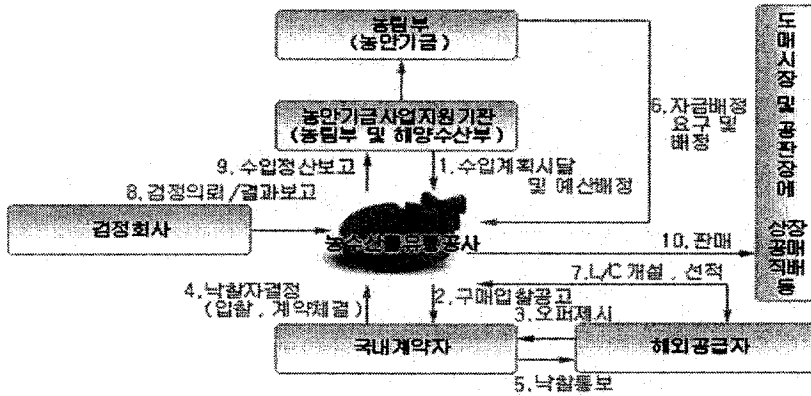


[그림 2-4] 농수산물 수매사업의 수행체계도

(10) 농수산물의 수입

사업목적은 정부가 부족한 농수산물을 수입비축(수입후 가공비축 포함)하여 이를 판매 처분함으로써 농수산물의 수급 및 가격안정을 기하는데 있다. 지원 근거는 수매와 마찬가지로 농안법 제13조(비축사업 등)이다. 사업수행기관은 농수산물유통공사이며, 대상품목은 고추, 마늘, 양파, 생강, 참깨, 땅콩, 콩, 팥, 냉동고등어 등이다.

농수산물 수입사업의 체계는 [그림 2-5]와 같다.



[그림 2-5] 농수산물 수입사업 수행체계도

(11) 농수산물의 판매

사업의 근거는 농안법 제13조(비축사업 등)이며 사업기관은 농수산물유통공사이다.

판매업무 처리절차를 살펴보면 다음과 같다.

품목별 판매시행 계획 수립으로서 사업지원기관(농림부, 해양수산부)의 판매 기본방침이 시달되면 농수산물유통공사에서는 대상품목의 수급상황, 가격동향, 재고량, 품위상태, 보관여건 등을 종합검토하여 판매시행 계획 수립한다. 한편 판매시행계획에 명시해야 할 사항은 판매수량, 시기, 조건, 방법, 대상자 등이다.

다음으로 판매지시로 사업시행계획이 수립되면 판매실시에 필요한 세부사항을 정하여 지사장에게 시달한다. 품목별 판매방법, 수량, 일자, 1회 판매한도량, 조건 등이다.

판매공고는 농수산물유통공사 홈페이지(판매공고) 및 지사 게시판에 하며, 공고내용은 판매품목, 시행일자, 판매대상 또는 자격, 판매방법, 기타조건 등이다.

판매실행은 세부판매시행계획에 따라 각 지사별로 실시하며, 판매실적 보고

는 농수산물유통공사 지사장이 매월말 기준 판매실적을 본사에 보고한다.

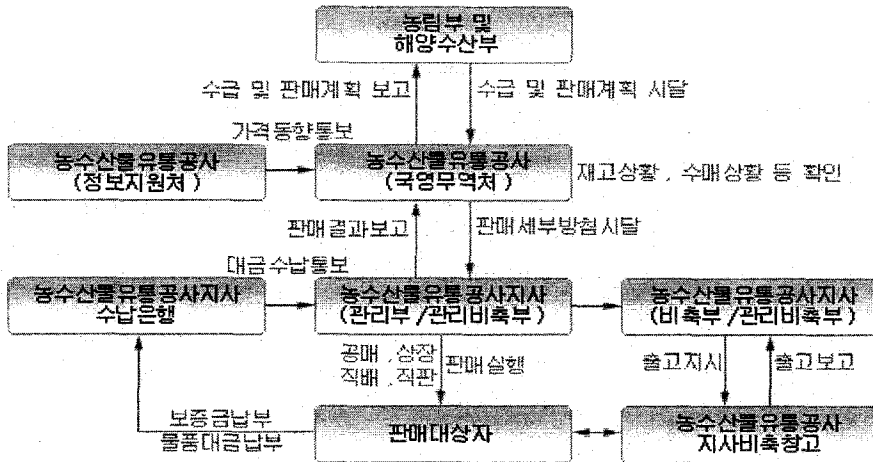
비축농산물의 판매방법은 <표 2-11>과 같다.

<표 2-11> 비축농산물 판매방법

구분	공매	상장	직배	직판
대상	농수산물 도소매상 및 비축농수산물 실 수요업체로서 세무서에 사업자등록을 필하고 점포를 보유하고 있는 자	상장 판매 약정을 체결한 법정도매시장(농협공판장 포함)	농수산물 대량 실수요업체, 농·수협계통판매점, 정부양곡판매점, 정부지정수퍼 등 대량판매조직, 실수요공공기관 또는 공익단체, 기타 사장이 필요하다고 인정하는 자	일반 소비자
판매방법	공매등록업체를 대상으로 한 일반경쟁 입찰을 원칙으로 하되 필요시 판매대상자를 제한할 수 있음(희망수량에 대한 단가입찰 방식)	도매시장으로부터 응찰 내역을 받아 예정가격을 감안하여 응찰자를 대상으로 낙찰자를 결정	품목별 수급상황, 가격동향, 재고량 등을 감안하여 시기, 물량, 대상자를 결정 시행	지사 창구에서 직접 판매 또는 순회 판매

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

농수산물 판매의 사업수행체계는 [그림 2-6]과 같다.



[그림 2-6] 농수산물 판매사업의 사업수행체계도

(12) 농산물 수입권 공매

농수산물 수입권 공매는 수입차익금(Import Mark-Up)의 일부를 납입하는 조건에 시장접근물량 일부 또는 전부를 수입하고자 하는 자를 대상으로 경쟁 입찰을 실시하여 고액서 납입 희망자 순으로 수입권을 부여하는 제도이다.

수입차익금은 판매이익금으로서 국내 가격에서 판매원가를 공제한 금액을 말하며, 수입차익금 전액은 농수산물가격안정기금(농안기금)에 불입하여 농업 투자재원으로 활용하고 있다.

2) 유통개선사업

(1) 농산물산지유통센터 운영지원사업

사업목적은 ①농산물의 규격상품화와 공동규격출하 촉진 및 산지유통센터

를 중심으로 생산자의 조직화 유도, 유통정보수집·전파 ②계약재배·브랜드 개발 등 산지유통의 핵심시설 역할 수행 및 기존시설에 대한 시설보완 및 운영지원을 통해 농산물유통의 현대화 추진 등이다.

지원근거는 농안법 제51조(농수산물산지유통센터의 설치·운영 등)이며 지원대상은 국고보조사업으로 건립한 농산물산지유통센터(청과물종합처리장, 청과물종합유통시설 포함)를 운영하는 농협 회원조합, 영농조합 법인 및 산림조합 등이다.

지원조건은 먼저 지원대상품목으로써 농산물산지유통센터에서 선별·포장 출하하기 위하여 원료매취하는 농산물(곡물류 제외)이며, 금리는 농협회원조합 및 영농조합법인은 연 4%, 일반은 연 5.5%이다. 사업의무액은 지원금액의 125% 이상 매취를 원칙으로 한다.

(2) 산지유통전문조직 육성사업

사업의 목적은 협동조합을 비롯한 발전가능성이 있는 건설한 조합(영농조합 법인 포함)에 중기·저리의 유통종합자금을 지원하여 농산물산지유통의 핵심체로 육성한다는 측면과 산지유통전문조직 육성으로 소비자유통환경변화에 적극 대응한다는 것이다.

사업추진방향으로는 광역화조합, 연합사업조합, 규격출하조합, 자조금 또는 유통명령제실시조합 등 유통개혁에 적극적으로 참여하는 조합을 우선 선정하며, 조합 등의 유통사업 규모를 대형화하여 대형 유통업체의 시장지배력에 대응하는 방향으로 나아간다. 그리고 자금사용에 대한 조합의 재량을 대폭 확대하는 대신, 사업실적에 대한 엄정한 평가를 통하여 책임경영 의식 고취시켜 나간다.

지원조건으로는 정부자금 80%, 자부담 20%로 하며, 협동조합의 자부담은 농협중앙회와 협동조합에서 부담하고 영농조합법인 등은 정부지원액의 125% 이상 사업을 시행한 경우에 자부담한 것으로 인정한다. 용자조건은 연리3%, 3년 거치 후 일시상환으로 한다.

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

(3) 생산자단체 유통활성화지원사업

사업목적은 품목별 주산지화, 전문화를 촉진하여 대량의 규격농산물 공급체계를 구축하고, 생산자 조직의 계열화를 통해 산지생산 유통의 효율성 제고하는데 있다.

사업추진방향은 ①공동선별·공동수송·공동판매를 통한 유통효율 증진 ②조합당 유통사업 취급품목을 전문화하여, 주산지화·전문화 촉진 ③지역협의회 운영활성화를 통해 자율적인 수급조절 능력 및 시장교섭력 강화 ④생산자단체 유통활성화 자금은 점진적으로 산지유통전문조직 지원 자금으로 통합하는 방향으로 추진한다.

지원근거로는 농안법 제57조(기금의 용도) 및 제71조(규격화의 촉진 등) 등이다.

지원대상품목은 품목별 전국협의회 가입품목(미가입품목은 지원액의 50%이내 사용가능)이며 채소·과실 수급안정지원사업 대상품목은 제외된다.

지원조건은 <표 2-12>와 같다. <표 2-12>에서의 인센티브 사용용도는 홍보, 교육, 판촉활동, 지도사업비 등이다.

<표 2-12> 생산자단체 유통활성화지원사업 지원조건

구 분	지원기준	지원기간	지원금리		비 고
			대여금리	대출금리	
회원조합	융 자80% 자부담20%	1년이내	3.5%	4.0%	평가결과 우수 조직에 인센티브지원 (1~2억원 2년 무이자)
영농조합법인, 농업인 등	융 자80% 자부담20%	1년이내	2.0%	4.0%	

지원대상은 품목별 전국협의회에 1개 품목이상 가입한 생산자조직(지역농협, 전문조합, 영농법인)이며, 화훼품목 생산자조직은 예외로 한다. 즉 전국협의회품목(15개품목)인 사과, 배, 복숭아, 포도, 유자, 감귤, 약용, 단감, 참다래, 화훼, 밤, 버섯, 대파, 생강, 시설원예 등이 해당되며 산지유통전문조직 지원자금을 받은 조합은 제외된다.

지원용도는 매취사업, 계약재배사업, 유통설비 및 자재구입비, 육묘·포장재 공동구입비, 규격출하선도금 등이다.

(4) 공동규격출하촉진사업

사업목적은 산지에서의 농산물 공동규격 출하로 상품성을 제고하고 물류이동의 규모화를 도모하여 유통비용을 절감하는 것이다.

사업추진방향은 ①공동규격출하, 공동계산 등을 실시하여, 산지유통전문조직과 연계성 강화 ②공동브랜드사용 등 상품성을 제고하여 생산자조직 경쟁력 강화 ③규격출하 활동정도에 따라 조직을 분류하고 지원을 차등화 ④우수 생산자조직에 집중 지원하여 조직의 상향발전 도모 ⑤공동규격출하촉진자금은 점진적으로 산지유통전문조직자금으로 통합 등이다.

지원대상품목은 17개 품목으로 농산물 표준출하규격 제정품목으로 하되, 우선지원대상 품목과 추가지원 대상품으로 구분하여 지원한다. 우선지원 대상품목은 14개 품목으로 무, 배추, 당근, 오이, 토마토, 참외, 호박, 수박, 딸기, 상추, 풋고추, 감자, 고구마, 가지 등이며, 추가지원 대상품목은 3개품목으로 지역특성상 우선지원 대상품목(14개)외에 지역특화품목육성을 위하여 지원이 불가피한 경우에는 농관원·농협이 합의하여 시·군별로 3개 품목이내에서 추가선정이 가능하다. 다만, 생산자단체유통활성화사업 품목, 채소수급안정사업 지원품목, 시설채소출하조절약정사업 품목, 과실수급안정사업 품목은 제외된다.

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

(5) 임산물 생산자조직 육성사업

사업의 목적은 생산자조직에 대한 집중지원으로 조직의 활성화 및 규모화를 촉진하여 생산자의 소득증대 및 경쟁력을 강화시키는데 있다.

사업추진방향은 임산물 생산자의 조직화·내실화 유도 및 우수조직 집중지원으로 생산자조직을 산지유통의 핵심체로 육성과 임산물 직거래 매취사업 지원으로 직거래를 활성화하는 방향으로 추진한다.

지원조건으로는 금리 및 대출기간은 연 4%, 12개월 이내, 융자한도액은 2,000백만원 이내로 하며 지원비율은 기금용자 80%, 자부담 20%로 한다.

지원용도는 밤, 표고, 대추, 산나물 등 단기소득 임산물 수매·출하조절, 산지유통·생산 시설 및 장비구입비 등이다.

(6) 인삼출하장려사업

사업목적은 생산자조직에 대한 자금지원으로 생산자 단체로서의 역할을 최대한 활용함으로써 조직의 활성화를 유도하고 생산자의 소득증대와 경작의욕을 고취시키는 것이다.

사업추진방향은 ①생산 및 수급조절의 자율적인 추진 ②생산자조직을 통한 규격화 및 공동출하 촉진으로 유통효율 증진 ③사업실적에 대한 평가 강화로 사업성과를 확보하는 방향으로 추진한다.

지원대상은 인삼경작농가중 4~5년근 삼포에서 수확을 하지 않고 5~6년근 까지 재배하는 경작농가에 대하여 소요자금의 일부를 지원한다.

(7) 수산물규격출하지원사업

사업목적은 수산물 표준규격제품의 출하자에 대하여 규격출하 촉진자금을 우선 지원하여 출하를 원활하게 하고 유통능률을 향상시켜 부가가치의 제고로 유통개선을 촉진하기 위한 것이다.

지원근거는 농안법 제57(기금의 용도) 및 제71조(규격화의 촉진 등)이다. 글고 사업수행기관으로서 사업책임기관은 수협중앙회장, 사업집행주체는 지구별

또는 업종별 수협장, 대출취급기관은 수협중앙회 및 지구별(업종별)조합 이다.

지원대상은 어업인, 어촌계, 영어조합법인, 가공업자 또는 지구별(업종별)조합(다만, 어촌계, 영어조합법인, 가공업자 또는 지구별(업종별)수협 등 생산자조직을 우대하여 장기적으로 생산자조직의 규격출하사업이 활성화되도록 하여야 한다)으로 한다.

대상자의 선정방법은 다음과 같다. 사업집행주체는 사업자를 선정함에 있어 모든 대상자에게 균등한 기회를 부여할 수 있도록 선정기준을 마련하여 미리 7일 이상 공고하여야 하며 수산물 표준규격제품(국립수산물검사소 고시 제 1997-3호) 출하자에 우선 지원될 수 있도록 하여야 한다.

사업대상품목은 마른멸치, 북어, 마른오징어, 굴비, 김, 마른미역, 마른실미역, 마른썰은미역, 쥐치포, 마른새우, 마른문어, 뱅어포, 마른까나리, 간미역, 새우젓, 멸치젓, 굴, 어리굴젓, 바지락, 피조개, 고막, 우렁챙이, 홍합, 꽃게, 냉동오징어, 명태, 조기, 고등어, 갈치, 삼치 등이다.

판매방법은 생산자조직이 직접 생산·판매하거나 어업인(가공업자 포함)과 출하약정 계약 등을 통해 규격출하품을 수매후 판매할 수 있으며 개인도 자율판매할 수 있다. 다만, 해양수산부장관 또는 사업책임기관의 지시가 있을 때에는 이에 따라야 한다.

지원조건으로는 대출기간 1년이내, 대출금리 4% 그리고 대출한도는 사업자당 대출한도는 5억원으로 한다(다만, 수협, 어촌계 및 영어조합법인의 요구에 의해 해양수산부장관이 필요하다고 인정할 때에는 조정 가능).

자부담 비율은 사업별 지원금액의 100분의 125이상이어야 하며 사업의 정착도에 따라 품목별 대출비율 조정이 가능하다.

자금차입 및 배정에 있어서 수협중앙회장은 차입한 자금을 지체없이 대출취급기관에 재배정하여야 한다.

또한 자금의 대출 및 운용에 있어서 기금대출취급기관은 배정된 자금을 지체없이 대출하여야 하며 사후에 사업자로부터 실적을 제출받아 확인하여야 한다. 그리고 수협중앙회장은 품목별, 규격별 수매상황을 파악하여 사업이 중

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

료된 자금에 대하여는 필요한 수협에 전배하는 등 기금의 효율적 운용관리에 만전을 기하여야 한다.

시·도에 대한 통보에 있어서는 사업집행주체는 사업계획과 사업자 선정결과 및 분기별 사업 추진실적을 관할 시장·군수에게 통보하고 시장·군수는 시·도지사에게 보고하여야 한다.

대출특약사항과 관련하여서는 대출취급기관은 대출약정서를 작성함에 있어 해양수산부장관 또는 사업책임기관의 요구가 있을 때에는 이를 준수할 것임을 약속하는 최선을 다하여야 하며 사업책임기관은 이에 관한 사항을 수시로 점검하여야 한다.

자금의 운용관리에 있어서 대출취급기관은 사업자에 대하여 자금의 목적의 사용 및 약정사항의 준수여부와 사업실적 등을 조사·확인하여 대출금의 사후관리에 최선을 다하여야 하며 사업책임기관은 이에 관한 사항을 수시로 점검하여야 한다.

그리고 사업책임기관은 분기별 사업추진실적을 매분기 다음달 15일까지 해양수산부장관에게 보고하여야 한다.

(8) 도매시장, 공판장, 종합유통센터 출하촉진지원사업

사업의 목적은 농수산물의 공정거래 정착을 위해 도매시장에서 실시하고 있는 상장경매제를 조기에 정착시키고 도매시장법인의 산지집하와 대금결제 기능을 강화함으로써 도매시장, 공판장 및 종합유통센터로의 출하증대를 유도하여 생산자와 소비자 보호에 기여하는 것이다.

지원근거는 농안법 제29조(산지유통인의 등록) 및 제57조(기금의 용도)이다.

사업실시 기관별 지원대상은 농수산물유통공사는 농수산물도매시장법인, 화훼공판장, 농협중앙회는 농협중앙회 공판장, 농협회원조합, 조합유통센터, 수협중앙회는 수협중앙회 공판장, 수협 공판장 등이다.

지원자금의 종류 및 용도로는 출하선도금은 도매시장법인과 공판장이 생산자(생산자단체 포함) 및 등록된 산지유통인과 출하약정을 위한 선도금, 농수

산물종합유통센터 사업자가 생산자(단체)와 출하약정을 위한 선도금을 말하며, 대금결제자금은 도매시장 및 공판장에 출하되어 도매시장법인에게 상장되거나 농수산물종합유통센터에 출하되는 농수산물의 대금결제 자금을 말한다.

구체적인 지원대상은 ①농수산물도매시장(축산물 제외)의 도매시장법인(제외대상 : 대금 즉시 결제 불이행 법인, 거래질서 문란 등 자금 지원효과가 없는 법인, 위약자 처분기준에 의거 지원중단 기간에 해당되는 법인) ②농·수협중앙회 공판장 및 회원조합 공판장(제외대상 : 대금 즉시결제 불이행 법인, 거래질서 문란 등 자금 지원효과가 없는 공판장) ③농수산물유통공사 화훼공판장 ④농안법 제69조에 근거하여 설립된 농수산물종합유통센터(제외대상 : 농수산물종합유통센터의 운영지침에 위반하여 처벌을 받은 종합유통센터 운영주체) 등이다.

지원조건은 <표 2-13>과 같다.

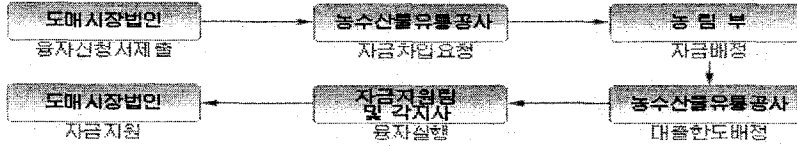
<표 2-13> 도매시장, 공판장 등의 출하촉진지원사업 지원조건

구 분	용 자 기 간	지 원 금 리
• 농·수협 공판장 - 출하선도금 ▶ 수협은 대금결제자금만 지원	1년 이내	5%
• 도매시장법인 - 출하선도금 - 대금결제자금	1년 이내 "	5% 5.5%
• 농수산물 산지유통인 - 출하선도자금	1년 이내	5.5%
• 농수산물종합유통센터 - 출하선도금 - 대금결제자금	1년 이내 "	4% "

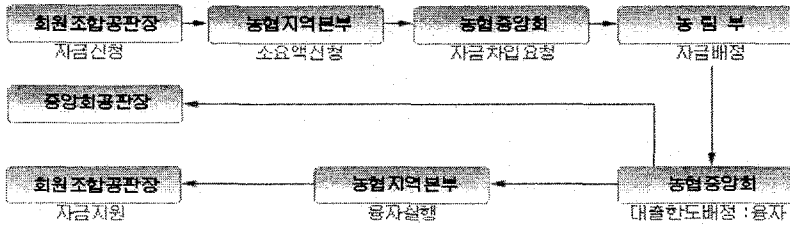
수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

도매시장, 공판장, 종합유통센터 출하촉진지원사업의 사업수행은 [그림 2-7]과 같다.

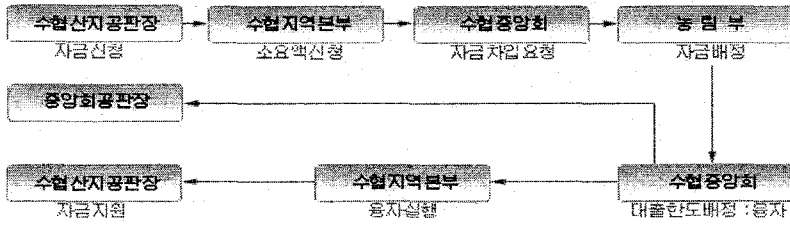
◦ 도매시장 출하촉진자금



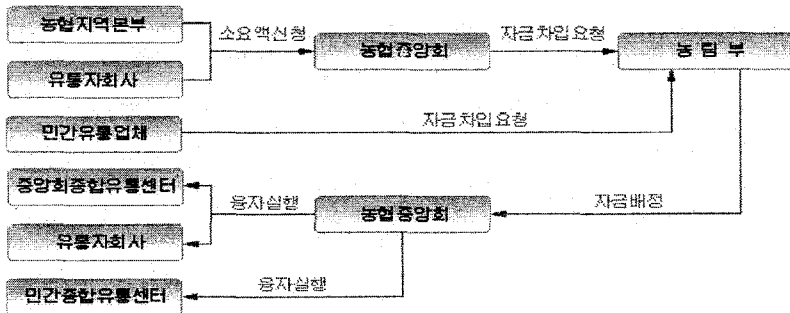
◦ 농협공판장 출하촉진자금



◦ 수협공판장 출하촉진자금



◦ 농수산물종합유통센터 출하촉진자금



[그림 2-7] 도매시장, 공판장, 종합유통센터 출하촉진지원사업의 사업수행체계도

(9) 산지유통인 출하선도지원사업

사업의 목적은 농안법 제29조에 의거 개설자에게 등록된 산지유통인에게 출하선도자금을 지원하여 농수산물의 출하촉진, 유통질서의 확립, 안정적인 출하조절 및 규격출하를 유도하는 것이다.

지원대상은 농안법에 의거 개설자에게 등록한 농수산물 산지유통인(청과부류)중 최근 1년간의 도매시장 또는 공판장 출하금액이 30백만원 이상인 개인, 20억원 이상인 법인(단, 위약자 처분기준에 의거 대출정지중인 자는 제외)으로 한다. 지원한도액은 <표 2-14>와 같다.

<표 2-14> 출하실적별 지원한도액

구 분	출하실적규모	지원한도	출하의무액
법 인	2,000백만원 이상	400백만원	880백만원
개 인 (수산은 산 지중도매인 포함)	300백만원 이상	200백만원	440백만원
	200백만원 이상 ~ 300백만원 미만	150백만원	330백만원
	100백만원 이상 ~ 200백만원 미만	100백만원	220백만원
	30백만원 이상 ~ 100백만원 미만 (수산은 신규사업자 포함)	50백만원	110백만원

(10) 직거래매취지원사업

사업의 목적은 생산자단체, 대형유통업체, 소비자단체(생협) 법인 등에 운영자금을 지원하여 직거래 사업의 활성화를 유도하는 것이다.

사업추진방향은 생산자단체(농·수협 및 산림조합), 소비자단체 등에 직거래사업 추진에 필요한 자금을 지원하여 직거래 확대를 유도하고, 대형점, 할인점 등 대형소매유통업체에 직거래자금을 지원하여 농수산물 취급확대와 경쟁을 유도함으로써 소매유통개선을 촉진시키는 방향으로 추진된다.

지원근거는 농안법 제66조(농수산물소매유통의 개선)이다. 사업실적의 인정

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

은 농어업인, 작목반, 영농조합법인, 산지유통센터, 농협 공판장, 수협 산지위(공)판장, 산지조합 등에서 구입한 것만을 사업실적으로 인정한다.

(11) 친환경농산물 직거래매취지원사업

사업목적은 친환경농업단체에 대한 친환경농산물 구매자금 지원으로 친환경농산물의 안정적인 생산 판로를 도모하기 위한 것이다.

구매대상 품목은 친환경농산물(유기농산물, 전화기유기농산물, 무농약농산물, 저농약농산물)이며 쌀과 보리는 대상에서 제외한다.

(12) 도매시장건설지원사업

사업목적은 ①농수산물의 대량 신속한 유통체계 구축 ②농수산물 유통비용 절감 및 공정거래질서 확립 ③전액 공공투자로 건설하여 운영의 공익성 제고 ④도심자, 재래시장 이전으로 교통 환경문제 해소 등이다.

사업의 추진방향은 ①전국 주요도시에 2002년까지 32개소의 도매시장 건설 ②현재 건설중인 도매시장의 추가건설을 지양 ③도매시장 운영제도 개선을 중점적으로 추진하는 방향으로 추진한다.

지원근거는 농안법 제17조(도매시장의 개설 등) 및 제73조(재정지원)이다. 사업내용은 <표 2-15>과 같다.

<표 2-15> 도매시장건설 지원사업의 사업내용

구 분	농 수 산 물 도 매 시 장
지 원 대 상	도매시장 건설을 추진하는 시(특별시, 광역시, 시)
지 원 내 용	도매시장 건설을 위한 부지매입비 및 건물 건축비
지 원 지 준 및 조 건	국고보조 70%, 지방비 30% ※ 지방비에 농안기금 용자가 포함됨 - 용자기간: 3년거치 7년 균분 상환 - 금리 : 3% (신용대출)

(13) 우수농수산물시설현대화지원사업

사업목적은 농수산물 가공·수출업체의 저장·가공시설 및 부대시설과 부대장비 구입비를 지원하여 수출시설의 현대화와 국내 농수산물의 수출확대 기반을 구축하는 것이다. 지원근거는 농안법 제57조(기금의 용도)이며 사업수행기관은 농수산물유통공사이다.

지원대상은 대외무역법에 의거 무역업 등록 또는 신고를 마친 자로서 농수산물 및 그 가공제품의 수출실적(최근 2개년간 200천\$ 이상)이 있거나 당해연도 수출계획이 있는 업체가 해당된다. 단, 과거 수출실적이 없고 당해연도 수출계획만 있는 업체는 이를 구체적으로 증명할 수 있는 서류(신용장 또는 수출계약서)에 의해 100천\$ 이상인 자에 한한다.

자금의 용도는 ①농수산물수출에 필요한 저장 처리 및 가공시설 증설 및 개보수 ②농수산물수출업체 및 수출지원업체의 부대시설(건물 등)증설 및 개보수 ③농수산물수출업체의 부대장비(운반차량, 물류 장비 등)구입 등이다.

자금지원 조건은 대출금리 4%, 대출기간 3년거치 7년 균분상환, 자부담 비율은 자금지원액의 100분의 25이상으로 하고 있다.

3) 종자수급관리

(1) 종자의 생산 및 공급

사업의 목적은 벼, 보리, 콩, 옥수수(사료용 수입 옥수수 제외), 감자 등 주요농작물 우량 종자의 원활한 수급과 관리의 적정을 기하며, 국민 기본식량의 안정적인 자급기반 확보와 농업생산성 향상으로 농가소득을 증대시키는 것이다. 이는 최근 재배면적 감소에 따른 국민식량 기반 확보를 위해 양질의 다수성 우량 보급종 공급확대의 필요성으로부터 전개된다.

시책 및 추진방향으로는 농업 노동력의 고령화 및 부녀화에 따른 일손부족으로 영농형태의 기계화 변모로 노동 절약효과가 높은 정부 보급종 수요가 증가하고 있는 추세속에서 주요 농작물중 벼, 보리, 감자, 옥수수, 콩 등 우량

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

종자를 국민식량의 안정적인 자급기반 확보를 위해 국립종자관리소에서 수매, 정선, 소독한 종자상태로 수요농가에 공급하는 방향으로 추진된다.

지원근거는 종자산업법 제121조(품종목록등제품종의 종자생산)이며 사업실시기관은 국립종자관리소이다.

사업내용은 채종농가 및 포장지정관리 → 종자수매 → 정선, 소독, 포장 → 농가공급이다.

(2) 종자 생산장려를 위한 보상

사업의 목적은 벼, 보리, 콩 종자에 대한 무병건전 우량종자를 생산하는 것이다. 이를 위해서 ①채종의육 고취로 안정적인 채종기반 확보 ②종자순도유지를 위한 이품종, 이형주, 잡초제거 등 포장관리 철저 ③무병 건전종자를 위한 병충해 방제실시 ④종자 충실도를 높이기 위하여 다수확 지양과 수확조제 철저 한다. 지원근거는 종자산업법 제165조(종자산업의 육성)이며 사업실시기관은 국립종자관리소이다.

제4절 수산부문 농안기금의 운용 및 문제점

1. 수산부문 농안기금의 운용

수산물 유통에 있어 수급안정과 가격안정, 유통시설 근대화를 위해 지원되는 농수산물 가격안정기금이 유일하게 기금에서 지원, 운용된다. 수산물 유통과 관련된 농안기금의 운용내역은 다음과 같다.

주요 사업으로 정부가격안정사업인 정부비축사업, 민간가격안정사업, 수출촉진, 산지유통개선, 소비지유통개선, 수산물 보관관리 및 가공, 도매시장과 공(위)판장에의 출하촉진을 위한 시설 및 운영자금, 사업관리, 손실보전, 유통시설의 설치 및 취득, 가공·포장 및 저장기술과 규격화 촉진, 조사·연구·홍보

및 교육훈련, 기타 수산물의 유통구조개선 및 가격안정을 위하여 필요한 사업에 운용되고 있다.

정부가격안정사업은 수급의 원활한 조절을 통해 생산자수취가격을 제고하고 소비자가격은 안정시키기 위해 수매품목을 선정, 비축·방출하고 국내생산량만으로는 공급의 한계가 있는 경우에는 외국과 공동 합작사업을 통해 수입하여 조달한다. 이 중 수산부문에 특별관리되는 품목은 조기, 명태, 오징어, 고등어, 갈치, 김, 마른 미역 등으로 이들에 대한 수급상황을 특별관리하고 연중 물가관리 비상체제를 운영하고 성수기에는 특별대책을 강구하고 있다.

민간가격안정은 농안기금의 용자 또는 지원을 받은 민간이 주체가 되어 실시하는 사업이다. 주요사업은 민간비축수매지원사업, 수출수매지원사업, 생산자(단체) 출하조절지원 등이다. 민간수매지원사업은 민간사업자가 가격안정을 위해 성어기때 수매하여 저장 혹은 가공하여 자유판매하거나 수출할 수 있도록 자금을 지원하는 것으로 수협중앙회와 농수산물유통공사를 사업책임기관으로 선정하여 시행하고 있다.

또한, 산지유통개선사업에는 산지단계에서의 규격출하와 공동수집 출하사업을 지원하여 산지유통구조 개선을 도모하고자 하는 것으로 수협중앙회가 사업책임기관이 된다. 소비지유통개선사업으로는 수협 위(공)판장 출하촉진사업, 산지수집상 출하촉진사업, 도매시장 출하촉진사업 등을 시행하고 있다.

농안기금 중 수산부문과 관련된 운용액은 <표 2-16>에서 알 수 있듯이 연도에 따라 약간의 차이는 있으나 대체적으로 17~20% 내외 수준이다. 1998년에 3,496억원으로 총 운용액의 19.2%를 수산부문에 운용하였으며, 2001년도에는 절대액수에 있어서는 3,940억원으로 약간 늘었으나 총 운용액 중에서 차지하는 비율은 17.5%로 1.7%포인트 하락했다.

한편 2001년에는 총운용규모 2조 2,500억원의 17.5%에 해당하는 3,940억원을 수산부문에 운용하였다. 특히 이중 정부비축사업이 722억원으로 18.3%, 민간가격안정사업이 2,174억원으로 55.2%를 차지하여 가격안정사업이 수산부문 총 운용규모의 73.5%를 차지하는 반면 유통개선사업에는 전체의 26.5%인

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

1,044억원이 지원되었다.

<표 2-16> 수산부문 농안기금 운용액

구 분	1998	1999	2000	2001	2002계획
총운용규모	17,940	18,720	22,400	22,500	22,800
수산부문	3,496	3,549	3,865	3,940	4,004
점유율	19.2%	19.0%	17.3%	17.5%	17.6%
정부비축사업	540	597	662	722	764
민간가격안정	1,756	1,927	2,058	2,174	2,209
유통개선사업	1,150	1,025	1,145	1,044	1,031

2. 운영상의 문제점

수산부문 농안기금의 운영에 있어서 해양수산부 발족 이후 수산부문이 농림부에서 떨어져 나오게 됨에 따라 수산정책사업이 대부분 해양수산부로 이관되었으나 농안법에서는 농안기금의 운용주체는 농림부이고 해양수산부는 농수산물유통공사와 산림청과 같은 사업지원기관으로서 사업을 실시하고 있다. 농안사업에 있어서는 해양수산부가 독자적으로 사업을 확정하거나 탄력적으로 운용할 수 있는 권한이 없고, 단지 사업실시기관과 운용기관 사이에 존재하여 사업확정 전에 사업검토 수준만 참여하고 있어 정부사업 자체가 객관성과 합법성을 충족시키기 위해 사업의 계획을 입안하여 실천하는 데에도 시차가 존재하며 중앙부처 두 개를 거쳐 실시되는 것으로 비효율적인 운영가능성이 존재하고 있다.

또한 지원액이 전체 사업비의 20% 정도에 지나지 않아 물량조절에 한계가 있으며 이 때문에 정부의 개입이 시장에 얼마나 영향을 줄 수 있을지가 의문

시된다. 특히, 정부가격안정사업에 있어서는 수매대상 품목에 대하여 그 수매율이 0.2~5%선으로 전체 생산물량에 대한 가격조절기능이 미흡한 실정이다. 그리고 농안기금 10개 사업 중 현재 지원되는 부문은 실제 4개 부문 정도이다. 간접적 수급조절사업(출하조정, 생산출하약정사업, 유통조성사업)에 대한 투자가 적절히 이루어질 수 없어 단기적 정책효과만 기대할 수밖에 없는 실정이다.

여 백

제3장 수산물 가격안정 사업

제1절 수산물 가격안정 정책

1. 가격안정지지정책¹⁾

가격안정지지정책이란 정부가 생산물의 가격형성에 직접 또는 간접적으로 개입하여 생산가격의 수준이나 변동을 일정한 방향으로 유도하는 것을 의미한다. 가격안정지지정책은 기본적으로 수급안정, 가격지지를 통한 생산자의 소득안정을 그 목적으로 한다. 특히 농업이나 수산업과 같은 1차산업은 자연조건에 의한 생산량변동과 가격변동이 심하고, 재생산기반이 취약한 경제적 약자인 농어업인을 주요 정책대상으로 하고 있기 때문에 생산지원정책과 더불어 가격안정지지정책(수매비축제도 등)²⁾이 가격안정지지사업의 주된 정책수단이 되어 왔다.

현재 여러나라에서 시행되고 있는 농수산물의 가격정책은 크게 생산조정정책과 가격안정 및 지지정책으로 나눌 수 있다. 우리나라에서 시행되고 있는 것은 주로 가격안정 및 지지정책이며, 수산물에 있어서는 수산물 가격안정지지제도라고 부르고 있다. 한편 생산조정정책은 1990년대 후반부터 농업에 도입되기 시작하였다.

- 1) 강종호, 「양식미역산업의 가격안정지지제도 개선을 위한 정책방향」, KMI, 2001. 11
- 2) 가격안정과 가격지지는 각 학자에 따라 구분이 모호하다. 이영기(한국의 농업경제, 동아대학출판부, 1998)는 가격을 시장균형가격 이상으로 지지하는 경우를 가격지지라고 하고 있다. 그러나 우리나라 가격정책의 수단이 되는 수매비축에 대해 시장가격유도형의 종합수급정책으로 구분하고 있고, 박기혁 등(현대농업경제학, 박영사, 1990)은 가격안정화정책으로 구분하고 있다. 주우일 등(연근해수산물의 가격안정과 지지정책에 관한 소고, 농촌경제 제2권 제4호, 1979)은 또한 완충제고정책과 최저가격정책의 절충형이라고 보고 있고, 유동운(현대수산경제론, 태화출판사, 2000)은 가격안정지지라고 하고 있다. 따라서 이를 정확히 구분하기 어려우므로 가격안정지지로 통합하였다.

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

우리나라의 농수산물 가격안정지지정책은 1968년부터 정부출연금을 시초재원으로 운용되기 시작하였다. 이후 농수산물의 가격안정과 원활한 수급을 목적으로 1976년에 제정된 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률(이하 농안법으로 함)」의 농수산물가격안정기금(이하 농안기금으로 함)사업으로 통합되어 현재에 이르고 있다.

수산업의 가격안정지지정책은 1975년에 수협중앙회에서 농수산물안정기금, 연근해어업육성자금, 일반금융자금에서 운용되던 자금을 재원으로 수산물 가격안정사업 특별회계를 설치하여 운영하였다. 이후 1976년에 농안법의 성립과 함께 농수산물가격안정기금으로 통합되어 운용되고 있다³⁾.

2. 수산물의 가격안정지지정책

수산업이 안고 있는 생산의 불확실성, 생산가능 자원량의 극심한 변화, 계절성, 부패성 등은 수산물가격의 심한 변동과 불안정성을 초래한다. 이 때문에 어업인의 소득은 연중을 통해 보면 도시근로자등에 비해 분산이 상대적으로 크며, 어업인들간의 규모에 있어서도 많은 격차를 보이고 있어 계층간의 격차가 크게 나타나고 있다. 이처럼 수산물은 가격변동이 심하여 어업인의 가계를 불안정하게 하고, 한편으로는 소비자에 대해서도 급격한 가격변동으로 인한 후생복지 및 소비의 불안정성이 초래되고 있는 실정이다. 그렇기에 수산부문에 있어서는 생산자와 소비자를 함께 보호하기 위해 수급균형가격을 형성시켜서 소득의 적정배분을 실현하도록 하는 가격안정지지정책의 필요성이 다른 부문보다 크다고 할 수 있다.

3) 주우일, 최수철, “연근해수산물의 가격안정과 지지정책에 관한 소고”, 농촌경제 제2권 제4호, 1979. 12.

1) 수산물가격안정지정정책의 유형과 특징

여러 나라에서 이용되고 있는 수산물 가격안정과 지지를 위한 정책으로는 최저가격정책, 고정가격정책, 계약판매, 생산과 양륙제한, 완충재고정책, 수입 제한과 같은 방법들이 있다. 이들 중 최저가격정책은 구미 등에서 가장 보편적으로 채택되고 있는 방법이다⁴⁾.

최저가격정책은 수산물시장의 경매에서 어획물 가격이 낮은 수준으로 떨어지는 것을 방지하여 어업인을 보호할 목적으로 실시되는데, 이는 영국, 서독, 프랑스, 스웨덴, 벨지움, 네덜란드, 덴마크에서 채택되고 있었다. 이 제도는 최저가격에도 미치지 못하는 과잉공급 수산물을 시장에서 수거하여 어분(魚粉) 혹은 어유(魚油)용으로 돌림으로써 공급과잉에 의한 수산물 가격하락과 이에 따른 어업인소득 감소를 저지하는 효과가 있다.

최저가격정책은 보상금지급 최저가격정책과 보상금미지급 최저가격정책의 두 가지 형태가 있다. 고정가격정책은 어업인들이 판매기구에 의해 규정된 일정수준의 고정가격으로 어획물을 판매하도록 하는 제도로 노르웨이에서 실시하고 있다. 노르웨이에서는 양육되는 모든 어획물들이 어업인들의 판매기구를 통하여 판매되며, 여기에서 공동으로 이미 정해진 가격으로 어업인들에게 어대금을 지불하게 된다. 이 방법은 가격이 일정수준에서 고정되어 있어 불안정한 어획량에 따라 어업인소득도 변동되므로 소득안정에 미치는 효과는 의문시되고 있다.

계약판매는 생산자들과 생산물을 사는 구매자가 협정된 가격으로 매매하는 방법으로, 양에 제한을 두지 않는 계약판매, 양에 제한을 두는 계약판매, 사전인도에 기초한 계약판매의 세 가지 형태가 있다. 사전인도에 기초한 계약판매란 총양륙량의 일정량을 경매자에게 판매하는 방법을 말한다. 계약판매제도는 미국, 아이슬란드, 서독, 영국, 아일랜드에서 채택하고 있다.

4) 주우일, 최수철, “연근해수산물의 가격안정과 지지정책에 관한 소고”, 농촌경제 제2권 제4호, 1979.12

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

생산과 양륙량 제한은 어로항해, 어로기간의 제한, 어선 1척당 어획할당량을 제한하거나 어업행위를 못하게 하는 제도 및 양륙의 일시정지와 양륙항의 지정이 있는데, 영국, 서독, 스웨덴, 프랑스, 일본에서 그 예를 찾을 수 있다.

완충재고정책은 수산물에서 전통적으로 실시하고 있는 방법으로, 정부가 생산량이 집중되거나 일시 다량으로 어획되어(성출하기) 가격이 급격히 하락할 가능성이 있을 때 이를 구매하여 비축해 두었다가 생산량이 감소되어 가격이 폭등할 가능성이 있을 때(성수기), 구매 비축된 수산물을 방출하는 정책이다. 이 제도는 수산물의 경우 심한 부패성으로 인해 적용하기가 쉽지 않으나 저장성이 있는 냉동물이나 건어물 등은 적용이 가능하며, 우리나라에서 최저가 적정책과 절충하는 형태로 채택하고 있는 수산물의 가격안정지지정책이다.

수입제한정책은 수산물 가격안정과 지원책의 보조수단으로 채택하고 있으며, 양륙금지, 관세부과 및 수입량 제한 등의 형태를 취하고 있다.

이처럼 서구의 각국에서 일찍부터 수산물 가격안정지지정책이 여러 형태로 부분적이거나 실시될 수 있었던 것은, 어업자들의 자주적 조직에 의한 자율생산조절 혹은 가격안정기금의 마련이 있었고, 수산업구조가 단순하며, 양륙지가 한정되어 있고 큰 어항에 집중되어 있는 등 가격정책을 용이하게 실시할 수 있는 기본조건이 구비되어 있었기 때문이다. 또한 어획물의 종류가 비교적 단순하고, 정부가 어업인 소득의 불균형을 축소시킬 수 있는 재정능력이 있었기 때문이다.

이에 반해 우리나라는 수산업여건이 서구와는 다르므로 이를 그대로 수용하기에는 곤란한 부분이 많다. 우리나라는 어획되는 수산물의 종류가 다양하며, 어업경영규모의 격차가 크고 복잡한데다 양륙지도 전국적으로 분산되어 있기 때문이다. 또한 어업자 자신들이 자율적으로 기금조성이나 자율생산조절을 할 수 있는 기반이 미약하며, 정부가 충분히 재정적인 뒷받침을 할 수 있는 상황도 아니다.

그렇기에 수산물과 관련하여 우리나라에 도입된 것은 상기의 여러 정책 중에서 완충재고정책과 가격안정지지정책의 절충형태인 농수산물가격안정기금

에 의한 수매비축사업이라 할 수 있다.

2) 우리나라의 수산물 가격안정지지정책

1975년에 도입된 수산물 가격안정지지사업은 갈치, 고등어, 건멸치의 3개 어종에서 출발하였다. 1976년부터는 농안법이 만들어지면서 「농수산물 수매비축사업」으로 통합되어 꽁치를 포함한 기타 수산물에도 확대되기 시작하였다. 1978년에는 갈치, 고등어, 건멸치, 꽁치, 기타품목으로 확대되어 약 96억원, 45천M/T의 실적을 보였으며, 2001년 현재 김, 마른오징어 등 수산물 8개 품목에 대해 시행되고 있다.

농안기금을 통한 사업으로는 가격안정지지사업과 유통구조개선사업이 있으며, 이중 가격안정지지사업은 정부사업(비축사업과 출하조정사업)과 민간사업(수매지원사업과 채소수급안정지원사업)으로 대별된다.(<표 3-1> 참조)

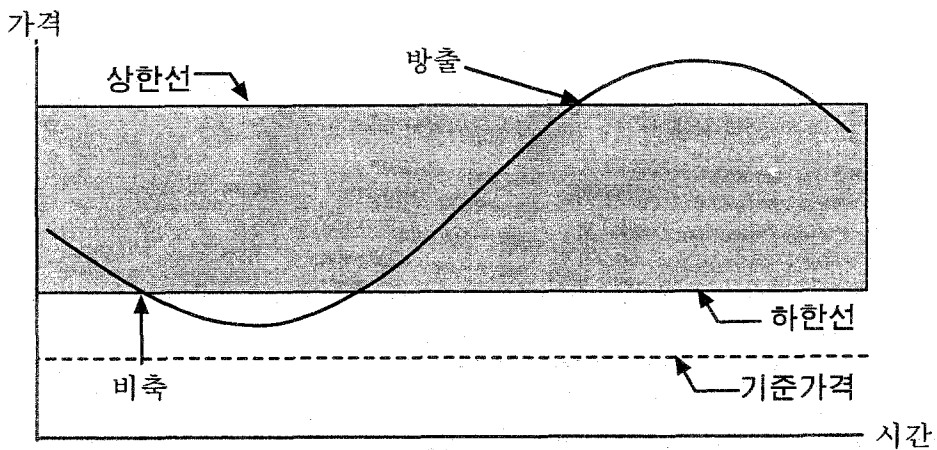
<표 3-1> 농안기금의 가격안정지지사업

사업별	사업내용	품목 및 분야
정부비축사업	- 수급 및 가격안정을 위해 정부가 저장성이 있는 농수산물 수매, 수입, 비축관리	농산물 10개, 수산물 8개 품목 김, 간미역, 마른오징어, 냉동오징어, 냉동고등어, 냉동조기, 냉동명태, 냉동갈치
수매지원	- 출하기에 생산자 단체 및 저장·가공·수출업체 등에 농수산물 수매자금 융자지원 - 필요한시기에 방출, 가공용 사용, 수출(가공수출포함)	· 저장용 : 수산물 · 가공용 : 품목불특정 · 수출용 : 수출용
우수농수산물지원사업	- 수출촉진을 위해 수출유망품목의 원료구입 및 포장수송 등 수출부대비용 융자지원	수출유망 우수농수산물

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

수산물의 수매비축사업은 “개정농안법 제13조(비축사업 등)”에 근거하여 “농수산물의 성출하기에 정부수매를 실시하여 산지가격을 지지함으로써 농어가 소득증대에 기여하며, 수매비축물량은 시장가격동향에 따라 탄력적으로 방출함으로써 소비자가격을 안정시키는 등 생산자와 소비자를 동시에 보호하고 나아가 국민생활의 안정도모”를 위한 것이다.

이러한 수매비축사업에 있어서 핵심이 되는 것은 「수산물 가격안정대(價格安定帶)」이다. 1979년에 농림수산부에 의해 설정되어 실시되고 있는 가격안정대는, 가격의 상·하한선을 정하여 하한선 이하로 떨어지면 수매비축하고, 상한선을 넘으면 비축물량을 방출하게 된다. 이러한 방법을 통해 수산물의 가격을 상·하한선의 범위 내에서 안정시키고자 하는 정책이며, 최저가격정책과 완충재고 정책을 절충한 성격을 띄고 있다.([그림 3-1] 참조)



자료 : 허신행, “농산물가격정책Model”, 1979.

[그림 3-1] 수산물의 가격안정대

그러나 실질적으로는 이러한 가격의 기준가격은 물론 상·하한선이 정확히 계측되어 실시되고 있지는 못하며, 일정시기 즉 생산이 집중되는 시기(성출하기)에 비축하고 소비가 집중되는 시기(성수기)에 방출하는 경우가 대부분이다. 또한 비축물량이 그리 많지 않으므로 최저가격에 대한 지지와 최고가격에 대한 조절이 사실상 힘들므로 최저가격정책의 성격보다는 완충재고정책의 성격이 강하다. 이러한 가격안정대는 소비자보호라는 측면에서 가격상한선을 정하고, 재생산기반 확대조성을 위한 생산자보호라는 측면에서 하한선을 정한다. 이를 정할 때는 ① 저장·보관을 감안한 연중 평균 변동폭과 ② 생산의 풍흉을 고려한 가격변동폭을 감안하여야 한다.

1979년에 농림수산부에 의해 설정된 가격안정대는 농수산물 18개 품목을 대상으로 하였으며, 이 중 수산물은 조기, 갈치, 고등어, 물오징어 등 선어류 5종과 건멸치, 건오징어, 건명태, 김의 건어류 4종으로 총 9개 품목에 대해 실시되었다. 이후 선어류는 저장과 보관문제로 제외되고 냉동수산물과 건어류만이 대상이 되어, 2001년 현재 김, 미역, 마른오징어, 냉동오징어, 냉동고등어, 냉동조기, 냉동명태, 냉동갈치의 8개 품목을 수매비축품목으로 하여 사업이 시행되고 있다. 1979년의 경우 수매비축품목으로 선정된 9개 품목은 한국은행이 조사하는 도매물가 조사대상 10개 품목에 해당되며, 이 중 미역만이 제외되었으나 1982년부터 포함되었다.

제2절 정부가격안정사업(정부비축사업)

수산물수매비축사업의 사업시행방법을 살펴보면, 사업지원기관(해양수산부)의 해당국이 당해 연도의 기금운용계획에 따라 수매사업지침(수매품목관련사항, 수매가 결정기준, 수매요령 등)을 수립하여 수매개시 40일 전에 시·도, 수협중앙회 및 수산물품질검사원에 시달함과 동시에 농안기금 관리부서인 농림부의 농산물유통국에 예산을 요구하며, 배정된 예산은 농수산물 유통공사에

배정된다.

미역의 수매비축은 사업실시기관인 농수산물유통공사가 수매세부계획(수매 물량, 수매가격, 수매기간, 수매규격, 수매대금지급방식, 수매품 운송 및 인수 등)을 수립·시행하며, 각 지사, 수협, 수산물품질검사원에 자금전도를 합과 동시에 이를 시달·통보한다. 또한 지역별 인수창고, 창고별 1일 인수 가능량을 확정하여 수매개시 전에 수산물품질검사원과 수협중앙회에 통보한다.

수협중앙회는 농수산물유통공사로부터 전도 받은 자금을 의거하여 단위조합 별로 수매물량을 배정·시달하고 이를 사업지원기관, 검사원, 공사에 보고 또는 통보하고, 공사가 통보한 지역별 인수창고를 당해 조합에 통보한다. 수매사업이 완료되면 수매 종료일로부터 20일 이내에 수협은 공사에 당해 수매 품목에 대하여 “농수산물가격안정 및 유통개선사업실시요령”의 수매사업 제경비 지급기준에 의거 정산을 요구하고 공사는 동 요구일로부터 10일 이내에 이를 정산·확정하여 수협중앙회에 통지하고 사업지원기관에 보고한다.

1. 수산물 정부비축사업의 자금운용현황 및 수매비율

‘96년부터 ‘00까지의 농안기금을 통한 정부비축수매사업의 자금운용액을 살펴보면, <표 3-2>와 같이 총자금운용액 중 수산물에 운용된 금액은 ‘95년에서 ‘97년까지는 20%를 상회하였으나, ‘98년을 기점으로 15%로 줄어들었다.

그리고 연간 결손액을 살펴보면 94년까지의 44,775백만원에, 95년에서 98년까지의 결손누계 80,158백만원을 고려하면 1,2249억원에 달하며, 연간 평균액 200억원의 손실이 발생하고 있다는 것을 알 수 있다. 이를 다시 품목별 수매비율 및 결손율을 1997~2001년의 5개년 평균으로 살펴보면 <표 3-3>과 같다. 품목별로 차이는 있으나 결손액에 있어서는 6~53억원을 보이고 있으며 김이 가장 많은 53억원, 다음으로 냉동오징어 26억원, 간미역 15억원 순이다. 결손율에 있어서는 9~43%의 결손율을 보이고 있다. 그 중 간미역이 43%로

가장 높으며 냉동명태가 9%으로 상대적으로 낮은 결손율을 보여주고 있다.

전체 정부비축사업에서 수산부문은 약 20% 정도를 차지하고 있으며, 수산물 내에서는 오징어(냉동)와 김의 비중이 가장 높은 것으로 나타나고 있다.

수매금액에 있어서는 냉동오징어, 김, 냉동고등어, 냉동명태 등의 순으로 높게 나타나고 있으며, 전체적으로 동일 품목 내에서도 연도별로 수매금액의 변동이 다소 높게 나타나고 있는 실정이다.

<표 3-2> 수산물 정부비축사업 자금운용현황('95~'00)

(단위: 백만원)

구분	96년	97년	98년	99년	00년
비축사업 금액	300,179	301,424	331,186	423,612	430,236
수산물 소 계	49,634	62,888	51,749	44,288	39,549
김	12,775	12,576	13,302	13,166	13,143
간미역	34,34	3,916	4,534	3,795	3,632
마른미역	877	559	318	-	-
마른오징어	1,450	2,340	1,937	528	875
냉동오징어	6,298	32,223	5,448	13,511	5,447
냉동고등어	6,545	2,465	6,121	2,527	1,904
냉동명태	6,562	6,438	5,217	10,039	10,351
냉동조기	10,025	2,041	5,782	696	1,664
냉동갈치	1,368	-	6,989	26	2,533
냉동꽂치	-	-	2,101	-	-
금액비율(%)	16.53	20.86	15.63	10.45	9.19
년간결손액	△25,240	△15,794	△23,183	△11,451	△11,315

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

<표 3-3> 품목별 수매비율 및 결손율

(단위 : 백만속, 천톤, 억원)

	김	간미역	냉 동 오징어	냉 동 고등어	냉 동 조 기	냉 동 명 태	냉 동 갈 치	마 른 오징어
생산량(A)	70	210	402	172	31	201	83	-
수매량(B)	3	15	13	3	0.3	7.5	2	-
수매율(B/A) %	4.3	7.0	3.2	1.8	0.9	3.7	2.4	-
수매액(C)	131	33	153	56	35	84	22	14
결손액(D)	△53	△15	△26	△7	△12	△7	△8	△6
결손율(D/C) %	△40	△43	△32	△16	△35	△9	△37	△39

주 : 1997~2001년(5개년) 평균임

다음으로 주요품목에 있어 총생산량에 대한 수매량의 비율 즉 수매율을 살펴보면 <표 3-4>과 같다. <표 3-4>에 의하면, 김의 경우 총생산량의 3.5~5.0%가 수매되고 있으며, 간미역은 6.6~7.4%, 냉동오징어는 0.2~6.3%, 냉동고등어는 0.5~1.9%, 냉동조기 0.2~3.3%, 냉동명태 1.9~9.1%, 냉동갈치 0.8~4.6%로 대부분이 3%미만 수준을 보이고 있다.

수매품목에 있어서는 <표 3-2>와는 약간의 차이가 있으나 <표 3-5>에서 알 수 있듯이 대표적으로 마른미역이 '98년이후로는 수매품목에서 제외되었다.

제3장 수산물 가격안정사업

<표 3-4> 정부비축사업 품목별 수매비율('01수매품목기준)

품 목	구 분	'97	'98	'99	'00	'01	평 균
김 (천속)	생산량(A)	60,089	62,207	86,785	69,659	75,200	70,788
	수매량(B)	3,000	2,913	3,000	3,300	2,984	3,039
	수매율(A/B)	5.0%	4.7%	3.5%	4.7%	4.0%	4.3%
간미역 (톤)	생산량(A)	-	239,742	213,690	212,429	175,490	210,338
	수매량(B)	-	15,714	15,000	15,624	12,510	14,714
	수매율(A/B)	-	6.6%	7.0%	7.4%	7.1%	7.0%
냉동오징어 (톤)	생산량(A)	432,599	250,261	532,709	404,152	388,692	401,683
	수매량(B)	27,418	601	11,576	5,000	19,600	12,839
	수매율(A/B)	6.3%	0.2%	2.2%	1.2%	5.0%	3.2%
냉동고등어 (톤)	생산량(A)	160,448	172,925	177,540	145,945	203,726	172,117
	수매량(B)	1,234	2,918	1,150	713	3,800	3,033
	수매율(A/B)	0.8%	1.7%	0.6%	0.5%	1.9%	1.8%
냉동조기 (톤)	생산량(A)	47,349	31,302	31,874	30,895	12,030	30,690
	수매량(B)	158	498	69	199	400	265
	수매율(A/B)	0.3%	1.6%	0.2%	0.6%	3.3%	0.9%
냉동명태 (톤)	생산량(A)	338,751	236,375	147,112	86,832	196,011	201,016
	수매량(B)	8,000	4,361	7,322	7,870	10,000	7,511
	수매율(A/B)	2.4%	1.9%	5.0%	9.1%	5.1%	3.7%
냉동갈치 (톤)	생산량(A)	78,816	85,425	74,500	93,185	83,303	83,046
	수매량(B)	1,234	2,918	1,150	713	3,800	1,963
	수매율(A/B)	1.6%	3.4%	1.5%	0.8%	4.6%	2.4%

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

<표 3-5> 연도별 정부비축 수매품목

연도별	수매품목	신규품목
'79~'80	김	김
'81	김, 건멸치	건멸치
'82	김, 간미역, 건오징어	간미역, 건오징어
'83	간미역	
'84	김, 간미역, 건오징어	
'85	김, 건멸치, 간미역, 건오징어	
'86	김, 건멸치, 간미역	
'87	건멸치, 간미역, 건오징어, 냉동오징어	냉동오징어
'88	간미역, 냉동오징어	
'89	김, 간미역, 건오징어, 냉동오징어	
'90	김, 건멸치, 냉동오징어	
'91	김, 건오징어, 냉동오징어	
'92	김, 간미역, 건오징어, 냉동오징어	
'93	김, 간미역, 건미역, 건오징어, 냉동고등어, 냉동오징어	고등어
'94	김, 건멸치, 간미역, 건미역, 건오징어, 냉동고등어, 냉동오징어, 냉동명태, 냉동조기, 냉동갈치	명태, 조기, 갈 치
'95	김, 간미역, 건미역, 건오징어, 냉동고등어, 냉동오징어, 냉동명태, 냉동조기, 냉동갈치	
'96	김, 간미역, 건미역, 건오징어, 냉동고등어, 냉동오징어, 냉동명태, 냉동조기, 냉동갈치	
'97	김, 간미역, 건미역, 건오징어, 냉동고등어, 냉동오징어, 냉동명태, 냉동조기	
'98	김, 간미역, 건미역, 건오징어, 냉동고등어, 냉동꽁치, 냉동오징어, 냉동명태, 냉동조기, 냉동갈치	
'99	김, 간미역, 건오징어, 냉동고등어, 냉동오징어, 냉동명태, 냉동조기, 냉동갈치	
'00	김, 간미역, 건오징어, 냉동고등어, 냉동오징어, 냉동명태, 냉동조기, 냉동갈치	
'01	김, 간미역, 건미역, 건오징어, 냉동고등어, 냉동오징어, 냉동명태, 냉동조기, 냉동갈치	

2. 수산물 정부비축사업의 운용상의 문제점

정부수매비축사업은 구조적인 문제점과 국내외 환경의 변화로 많은 문제점을 내포하고 있다고 할 수 있다.

현재 농산물가격안정기금을 통하여 운영되고 있는 수산물의 정부가격안정사업의 일환인 수매비축사업은 다음과 같은 구조적 문제점으로 인하여 특별한 대책이 강구되지 않는 한 가격안정의 도모라는 목표를 달성하기 어려운 처지에 놓여 있다.

① 2001년말 현재 결손액 누계가 1,623억원으로서 이는 전체 농수산물 정부비축사업 손실액 6,014억원의 26.9%에 해당하는 금액으로서 농안기금 재원 증정부출연금(1,475억원) 수준을 능가하고 있다.

② 수산물의 수입판매수익은 수산물 수입의 완전개방으로 전체 농수산물 판매수익 28,879억원에 비해 14억원으로 아주 미미한 실정이다.

③ 수매율이 전체 생산량의 0.2~8% 내외에 불과하여 가격조절기능에 있어 물가상승 견제정도에 그치는 실정으로서 실질적인 가격조절 및 안정의 기능으로서는 미흡한 실정이다.

④ 비축사업효과가 낮은 비실효성 품목인 조기, 갈치, 쾡치, 마른멸치, 간미역, 마른오징어의 관행적 수매로 비축사업에 부정적 시각을 제공함과 아울러 수매비축사업의 본연의 기능을 수행하지 못하는 요인으로 작용하고 있다.

⑤ 도매시장 상장 판매 의존도가 높아 분산 축진의 순기능도 있으나 중간상인의 이익만 제공해주는 역기능도 내재되어 있음.

⑥ 생산자 가격지지 및 소비자 물가안정이라는 두가지 목적을 동시에 달성해야 되는 사업의 특수성 때문에 고가로 수매하여 저가로 방출(판매)함으로서 인하여 비축사업 수익의 기대가 곤란한 실정이다.

⑦ 연근해 냉동수산물의 경우 고가에 선어를 수매하여 운송·냉동·보관 등의 부대비 즉, 추가원가가 발생함에도 불구하고 선어보다는 상대적으로 저가인 냉동품으로 판매됨으로 인하여 2중적 결손이 발생하며, 또한 선어를 수

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

매하여 육상에서 동결·보관 후 판매함으로써 선상동결품보다 동결료 등 추가부대비가 발생하는 등 연근해산 냉동수산물 비축사업의 구조적 결손요인이 필연적으로 존재하고 있다.

한편 민간비축물량에 대한 불충분한 정보로 정부가 시장을 교란하여 민간 유통기능을 위축시킬 수도 있어 시장가격을 왜곡할 가능성이 존재한다고 할 수 있다. 그리고 정부의 비축은 시장수급상황, 가격변동 및 생산동향에 따른 적절한 수매·방출이 이루어지지 않고 있다. 이는 가격변화에 대한 정확한 원인분석이 선행되지 않고 있기 때문이다.

수매계획과 수매실적에 있어서는 가격의 불안정성, 수급계획의 부정확성 등으로 수매시 편차가 발생하고 있으며, 피수매자인 어업인도 수매가격, 수매시기에 따라 선택적으로 호응하고 있어 계획적인 수매가 현실적으로 어려운 실정이다.

또한 정부의 수매비축사업은 WTO에서 규정한 부정적 보조금사업으로 분류될 가능성이 높아 가격지원사업 자체가 불가능하거나 크게 제약받을 것으로 예상되고 있다.

그렇기에 내외적 환경변화로 인하여 어업인의 경쟁력이 약화되는 시점에서 정부에서의 가격안정정책 수단인 수매비축사업이 본연의 기능을 수행하지 못한다면 수산업의 장기적인 발전에 있어 제몫을 다하지 못할 가능성이 있다고 할 수 있다.

제3절 민간가격안정사업

1. 개 요

민간가격안정사업은 농수산물의 저장·가공시설을 운영하는 자(농수산물의 생산자단체 포함) 또는 농수산물을 수출하는 자(수출목적으로 저장·가공하는 자와 농수산물 생산자단체 포함)에게 기금을 융자하여 농수산물을 구매토록 한 후 필요한 시기에 방출케 함으로서 가격안정에 기여하는 것이다.

향후 수산물 유통에 있어 수산물 유통의 내·외적 여건 변화를 고려할 경우 기존의 정부주도의 농수산물 수급 및 가격안정사업에서 민간 중심으로 이동하여 민간 자체의 경쟁력을 향상시킬 수 있는 방향으로 정책목적을 두어야 할 것으로 예상된다.

2. 자금 운용 현황

민간가격안정사업은 크게 저장(가공)수매지원, 수출수매지원, 생산자출하조절지원, 채소수급안정지원사업으로 구분되어 지원되고 있는데 이중 생산자출하조절지원과 채소수급안정지원사업은 농산물에 한정되어 지원되고 있기에 수산부문에 있어서는 저장(가공), 수출수매지원에 한정하여 살펴보기로 한다.

이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 민간가격안정사업의 운용규모는 <표 3-6>과 같다.

농안기금의 총운용규모는 2001년의 경우 1995년의 1,352,181백만원보다 166% 증가한 2,250,000백만원이었으며, 이중 민간가격안정사업에 지원된 금액은 676,733백만원(30.08%)으로 가공저장수매지원 487,508(민간가격안정사업 대비 약 72%)백만원과 수출수매지원사업 189,225백만원(약 28%)으로 나뉘어 진다.

한편 민간가격안정지원 중에서 수산부문이 차지하는 금액은 가공저장수매지원이 148,544백만원(30.47%), 수출수매지원은 71,920백만원(38.01%)이다.

이를 95년도를 기준으로 하여 그 증감율을 보면 전체 가공저장수매지원에

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

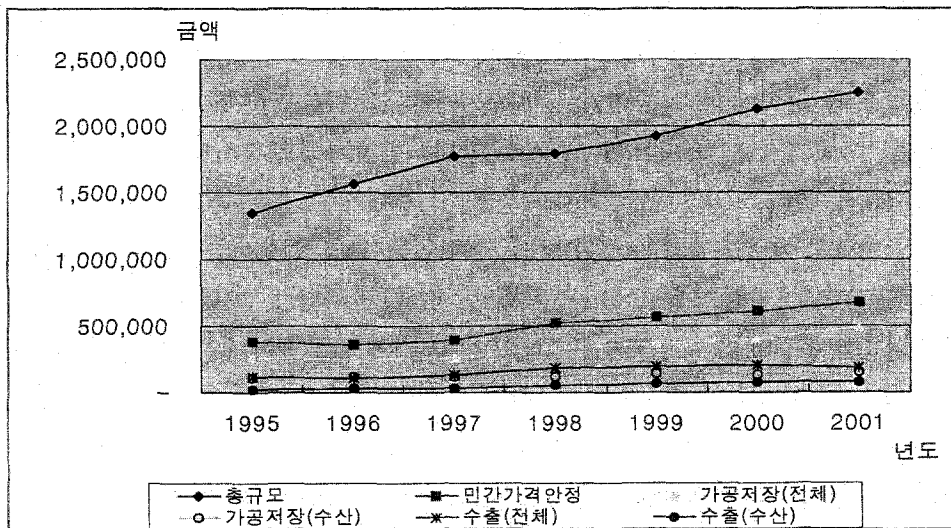
있어서는 수산부문의 상대적 비중이 감소하고 있는 반면, 수출수매지원에 있어서는 상대적으로 그 비중이 증가되고 있음을 알 수 있다. 이를 그림으로 나타내면 [그림 3-2]와 같다.

<표 3-6> 민간가격안정사업 운용규모(1995-2001)

(단위 : 백만원)

분야	'95	'96	'97	'98	'99	2000	2001
합계	376,266	375,298	390,862	523,967	493,076	565,048	676,733
(수산부문)	(137,973)	(146,881)	(159,773)	(176,638)	(200,558)	(197,306)	(221,474)
가공,저장	261,257	244,969	258,291	337,607	317,876	373,616	487,508
(수산부문)	(112,420)	(119,323)	(122,970)	(119,638)	(137,578)	(127,556)	(148,554)
수출	115,009	112,329	132,571	186,360	175,200	191,432	189,225
(수산부문)	(25,553)	(27,558)	(36,763)	(57,000)	(62,980)	(79,750)	(72,920)

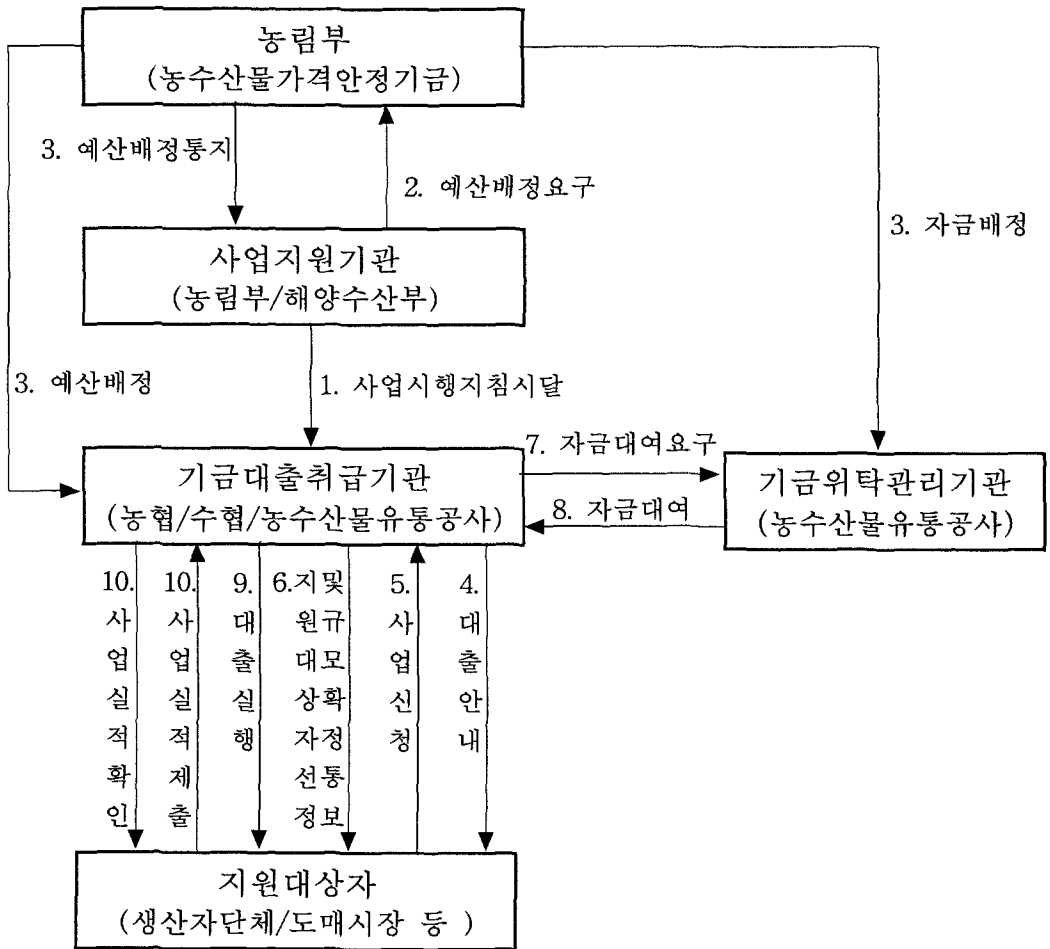
주 : 민간가격안정사업 중 생산자출하조절지원과 채소수급안정지원은 제외한 후의 금액임



[그림 3-2] 민간가격안정사업의 자금변동 추이

3. 지원체계

민간가격안정기금의 지원체계는 [그림 3-3]과 같다.



[그림 3-3] 민간가격안정사업의 지원체계

3. 민간가격안정사업 자원의 문제점

1) 자금소요시기와 자금수령시기의 일치문제

자금배정 이후 추가 자료보완(담보물권 설정 등)에 소요되는 시간 과다로 인하여 자금배정 확정 이후 실제 자금 수령(용자실현)까지 보통 2~3개월이 소요되며, 최대 5개월의 시간이 걸리는 경우도 있어 자금소요시기 자금이 투입되지 못하는 사례가 발생하고 있다.

예를 들어, 까나리 및 새우를 원료로 하여 가공품을 제조하고 있는 사업체의 경우, 이들 원료의 구입시기가 대개 5월경에 이루어지고 있는데, 5월 이후에도 자금 수령이 완결되지 않고 있는 경우가 있다. 이로 인하여, 자금의 유용성이 결여되는 현상이 발생하며 원료구입시 타 금융기관이나 유사금융권을 통하여 자금을 조달하여 원료를 구입한 후 차후 수령할 정책자금으로 기존에 차입한 자금을 상환 등의 추가적인 자금(이자)부담이 불가피한 경우 발생한다.

2) 대출신청업무 관련 문제

2000년도 이전에는 대출관련 서류를 일선 회원조합에서 취합하였으나, 2001년도부터는 중앙회의 구조개편(도지부 폐쇄)에 따라 각도 영업본부로 모든 업무과 이관됨에 따라 대출관련 서류의 취합업무도 도영업본부에서 취급하게 되었다.

이로 인하여 일선 대출신청업체들은 대출업무에 대하여 대출완료시까지 소요기간이 증가하는 경우가 발생하여 적기 자금지원이라는 목적에 배치되는 현상이 발생할 우려가 있다. 예를 들어, 섬지역에서 업을 하거나 가족형 영세업의 경우에 어장형성기와 자금대출신청기간이 중복되는 경우 자금신청을 아

에 포기하는 경우도 다소 발생하고 있는 실정이다.

또한 도영업부 담당자의 업무과중으로 일일이 사전에 방문예약후 시간약속을 하고 방문해야하는 등의 문제로 어업관련 종사자들의 불만이 점점 커지고 있는 실정이다.

3) 대출한 자금의 상환 및 재배정과 관련된 문제

자금지원을 받고 있는 대부분의 업체들은 영세·소규모 업체들로서 사업운영자금중 농안기금을 통한 융자금의 비중이 상당히 높은 편이다. 따라서 융자를 받은 자금이 상환일에 사업에 투자되어 운용(회전)되고 있는 경우, 상환할 자금이 부족한 것이 현실이다. 그렇기 때문에 자금의 조기배정을 실시하고 있다. 그러나, 지원대상업체들의 담보력 부족으로 인하여 소요예산 자금을 전액 지원받지 못하거나 조기배정을 포기하는 경우가 발생하고 있는 실정이다.

4) 지원(대출)이자율과 관련된 문제

현행 대출취급기관(수협중앙회)에서 민간가격안정사업 대상자에게 지원되는 금리는 5~6.5%로서 일반 시중금리에 비하면 2~3%정도 저렴하다고 할 수 있다.

그러나, 자금의 실수요자 중 일반업체의 경우, 신용보증 기금 등으로부터 보증을 받기 위하여 발생하는 보증수수료 부담이 발생한다. 또한 대출 취급기관의 대출관리에 대한 사후관리 차원의 예치금제도로 인하여 융자금액을 전액 사업운영에 사용하지 못하는 것이 현실이다.

그리고 보증수수료와 예치금에 대한 부담을 감안할 경우, 일반시중금리에 비해 저렴한 농안기금을 통한 융자대출 이자율에 대한 이점이 반감되는 현상 발생이 발생할 수도 있다.

4. 개선방안

자금소요와 수령과 관련된 문제, 자금신청업무 문제, 대출(지원)이자율과 관련된 문제점에 대하여는 개선방안을 모색할 수 있으나, 대출한 자금의 상환 및 재배정과 관련하여서는 대안을 모색하기가 어려운 실정이다. 즉, 대출자금 상환 및 재배정의 문제는 사업수행의 안정성과 지원대상자의 담보력과 관련된 문제로서 농안기금 사업의 범위를 벗어나는 것이기 때문이다.

자금대출후 2차년도에 자금상환기한 연장문제에 대해서는 현재, 자금대출기간이 2년 이내로 되어 있다. 이는 1년 이내를 자금대출의 기본년한으로 하고 이후 1년은 업체의 상황을 파악하여 연장여부를 결정하고 있는 실정이다. 이에 따라, 일선 지원업체들의 입장에서는 대출실행 후 1년이후에 자금의 상환연기문제에 대한 불확실성으로 인하여 대출실행 당해 말에 다시 새로운 자금대출의 신청함에 따라 실제 필요자금 이상의 자금을 대출하는 경우가 발생하여 상기 추가 대출자금(필요초과 자금)에 대한 이자부담이 가중됨과 동시에 추가자금이 사금고화되어 국가 경제적으로도 경제적 손실을 발생시키는 요인이 되기도 한다. 그렇기 때문에 최초 대출실행시 1년이후 자금상환연기에 대한 명확한 기준을 대출신청자에게 주지시킬 수 있는 근거를 명확히 할 필요가 있다고 할 수 있다.

자금소요 시기 및 자금수령 시의 문제점과 대출취급기관 및 대출신청업무와 관련된 문제에 대한 개선방안은 사업자 선정 방식의 개선을 통하여 해결할 수 있는 방향으로 정책을 수행해 나갈 필요가 있다. 다시 말해, 사업자 선정과 관련하여서는 현행 년 1회(사업 당해연도 1월)의 사업자를 선정을 반기별 혹은 분기별과 같이 사업신청의 기회를 늘림으로서 사업신청자는 자신의 상황에 따라 자금신청의 기간을 선택할 수 있기 때문이다. 또한, 년중 1회에 자금신청이 이루어짐으로 인한 대출취급기관(수협중앙회 도영업무 자금신청담당자)의 업무의 일시적 과중도 해소할 수 있을 것이다.

한편 현 시점에서 다소 자금의 여유가 있는 업체의 경우에도 타 금융기관에 비하여 자금의 조달에 따른 이자부담 등의 금융부담이 적다는 이유 등으로 여유자금 개념에서 우선 자금을 확보해 놓고 보자는 식의 자금신청으로 인하여 정책성 자금의 본래 취지를 약화시키는 우려 또한 존재한다. 이에, 실제 자금소요시기에 자금을 지원할 수 있는 시스템의 개발이 시급하다고 할 수 있다. 즉, 자금의 회전성을 감안하여 자금배정과 대출실행 시기등의 시스템상에 있어 유동성을 가질 수 있는 방법을 개발하는 것이 시급한 과제라 할 수 있다.

지원(대출) 이자율과 관련하여서는 현행의 5%선의 이자율을 최소 4%선으로 하향조정함과 아울러 대출실행 방식을 개선하는 방향으로 나아가야 한다. 현재의 이자율을 하향조정함과 아울러 현행 일정 시점단위로 이루어지는 융자지원을 자금 실수요가 발생시 그 금액을(배정한도 내) 년중 수시로 대출할 수 있도록 함으로써 실질적인 이자부담을 감소하게 하여 자금실수요자(지원대상자)의 실질적인 이익을 증대시킬 필요가 있기 때문이다.

결론적으로 자금소요기간에 적기에 자금을 사용할 수 있는 시스템을 개발함과 아울러 자금신청 후 자금 실 수령까지의 기간등 자금조달의 용이성을 증가시킬 수 있는 방안, 현행 어업관련 종사자들의 불만이 가중되고 있는 자금신청시스템의 수정보완에 대한 방안등을 시급히 모색하여야 한다고 생각할 수 있겠다.

여 백

제4장 수산물 유통구조개선사업

제1절 유통구조개선사업의 개요

농안기금을 통하여 지원되는 유통개선사업에는 유통시설을 확충하거나 개선하고자 하는 유통시설 지원사업, 유통장비의 확충을 위한 유통장비 지원사업, 품목별 생산자조직을 육성하고 생산 농수산물의 유통능률을 향상시키거나 부가가치 제고를 위한 산지유통개선 지원사업, 도매시장·공판장·위판장 및 물류센터에 생산 농수산물의 출하를 원활하게 하기 위한 소비지 유통개선 사업 등이 있다.

이중에서 수산관련 자금지원의 실적이 산지 및 소비지 유통개선을 위한 자금 이외에는 미비함으로 이들 두 지원사업만을 대상으로 살펴보기로 한다.

제2절 유통구조개선사업의 자금운용

1995~2001년까지의 농안기금의 운용사업중 유통개선에 사용된 자금을 살펴보면 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 유통개선사업관련 자금운용 규모

(단위 : 백만원)

분야	'95	'96	'97	'98	'99	2000	2001
합계	483,666	621,083	693,590	633,224	622,138	715,146	629,347
(수산부문)	87,469	95,150	98,500	94,776	89,134	93,264	99,082
산지유통	305,897	407,983	451,690	384,352	376,900	43,4200	350,484
(수산부문)	13,700	16,650	20,000	27,776	20,000	21,000	15,000
소비지유통	177,769	213,100	241,900	248,872	245,238	280,946	278,863
(수산부문)	73,769	78,500	78,500	67,000	69,134	72,264	84,082

수산부문에 있어서의 유통개선자금은 산지유통개선사업의 경우 95년이후 증가하다가 98년을 기점으로 다시 감소하는 추세이며, 소비지유통의 경우도 이와 유사한 경향을 나타내고 있으며 이 둘 간의 비중은 보면 산지유통에 비하여 소비지유통이 차지하는 비율이 높음을 알 수 있다.

반면, 농안기금 전체적으로는 사업규모가 꾸준히 증가하는 추세임에도 불구하고 수산부문이 감소 경향을 보이는 것은 농안기금사업에 있어 수산부문의 특수성 등 제반 요소의 반영이 미약하거나 아니면 자금소요가 감소하고 있는 추세로 해석될 수 있으나 기존에 자금수요에 비하여 그 소요가 작았던 점을 생각하면, 상대적으로 농안기금에서의 수산의 비중이 점차 감소하고 있음을 추측할 수 있다.

제2절 산지유통개선

산지유통개선사업이라 함은 농안법 제57조(기금의 용도) 및 제71조(규격출하의 촉진 등)에 근거하여 수산물 표준규격 제품의 출하자(어업인, 어촌계, 영어조합법인, 가공업자 또는 회원조합)에 대하여 규격출하 촉진자금을 우선 지원하는 것으로, 출하를 원활하게 하고 유통능률을 향상시켜 부가가치를 제고함과 아울러 유통개선의 촉진을 위한 수산물 규격출하 촉진사업을 말한다.

수협중앙회가 사업책임기관이 되어 어업인, 어촌계, 영어조합법인, 가공업자 또는 지구별(업종별) 조합을 대상으로 회원조합이 사업집행기관이 되어 사업을 수행하고 있다.

지원대상 품목은 마른멸치, 북어, 마른오징어, 굴비, 김, 마른미역, 마른실미역, 마른썰은미역, 쥐치포, 마른새우, 마른문어, 뱀어포, 마른까나리, 간미역, 새우젓, 멸치젓, 어리굴젓, 바지락, 피조개, 고막, 우렁챙이, 홍합, 꽃게, 냉동오징어, 명태, 조기, 고등어, 갈치, 삼치 등이다.

산지유통구조개선(규격출하촉진)의 지원체계 및 흐름을 보면, ①사업대상자

선정시 사업자 선정이전에 7일 이상 공고하며, ②지원조건은 대출기간 1년, 연 5%의 대출이자율, 한도는 5억원이며, ③지원에 따른 사후관리와 관련하여 기금 대출취급기관은 배정된 자금을 지체없이 대출하여야 하며 사후에 사업자로부터 실적을 제출받아 확인하여야 하며, 품목별, 규격별 수매상황을 파악하여 사업이 종료된 자금에 대하여는 필요한 수협에 전배하는 등 기금의 효율적 운용관리에 만전을 기하여야 하는 것으로 되어 있다.

제3절 소비자유몽개선

산지유통개선과 더불어 수산물의 유통개선(유통시설확충 및 유통조성사업 제외)과 관련된 소비자유몽개선사업에는 생산자 단체인 수협에서 운영하는 위(공)판장과 도매시장의 출하촉진사업, 직거래매취지원과 도매시장출하촉진 사업등이 있다.

도매시장 및 위(공)판장 출하촉진사업이란 농안법 제29조(산지유통인의 등록) 및 제57조(기금의 용도)에 의거 수협중앙회가 운영하는 위(공)판장과 유통공사를 통하여 지원되는 수산물 관련 도매시장에 대하여 출하선도금과 대금결제자금을 융자함으로써 수산물의 공정거래 정착을 위해 도매시장에서 실시하고 있는 상장경매제를 조기에 정착시키고 도매시장법인의 산지집하와 대금결제 기능을 강화하여 위(공)판장의 출하증대를 유도하여 생산자와 소비자 보호하고자 하는 사업을 말한다.

직거래매취지원사업은 농안법 제68조(농수산물 소매유통의 개선)에 의거 생산자단체, 영어조합, 대형소매유통업자 등에 직거래 사업 추진에 필요한 자금을 지원하여 직거래 활성화 유도함과 아울러 수산물 취급확대와 경쟁을 유도함으로써 소매유통 개선 촉진을 그 목적으로 하고 있다.

<표 4-2>를 보면, 2001년도의 소비자유몽개선사업의 총규모는 2000년의 88,161백만원보다 4,079백만원 감소한 84,082백만원으로 사업규모가 감소하였

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

다.

각 사업별로 보면, 3개사업(수협 위/공판장출하촉진, 직거래매취지원, 도매시장출하촉진) 중 직거래매취지원사업을 제외하고는 모두 지원규모가 감소하였는데 특히, 도매시장 출하촉진사업의 감소폭이 현저하게 크게 나타나고 있다.

<표 4-2> 소비자유통구조개선자금 현황

(단위 : 백만원)

구분	2000	2001	증감
합계	88,161	84,082	△ 4,079
○수협위(공)판장 출하촉진	66734	65776	△958
- 수협중앙회	4958	5000	42
- 회원조합 (부산공동어시장)	61776 (3,000)	60776 (3000)	△1000 -
○직거래매취지원(생산자 단체)	5530	6000	470
○도매시장출하촉진	13946	9553	△4393
- 출하선도금	2250	-	△2250
- 결제자금	11696	9553	△2143

제4절 현행 사업의 문제점 및 개선방안

1. 문제점

유통개선사업에 있어서의 문제점은 크게 두 가지로 요약될 수 있다. 즉 자금지원의 대상에 따른 문제점과 자금수요에 대한 배정액의 문제이다.

먼저, 자금지원대상에 따른 문제점으로는 현행 수협중앙회의 일선 조합에 지원과 민간 유통업체에의 지원으로 나누어 볼 수 있는데, 먼저 일선조합에 대한 지원에 있어서는 자금의 상환과 재배정간의 시간의 격차문제이다.

이들 일선 수협에 지원되는 금액은 작게는 수천에서 많게는 수백억원에 이르는 것으로 자금의 1회전주기가 보통 1개월 미만인 점과 대부분 배정된 자금이 의존하여 사업을 수행하고 있는 점을 감안할 경우, 자금의 1회전 배정주기와 자금재배정시기 간에 시간적 격차가 발생할 경우, 사업의 수행에 어려움을 겪을 수밖에 없는 실정이다.

이 경우 소요자금의 일반 금융권에서 고이자율(보통 6%이상)로 대체하거나 상호금융자금으로 대체하고 있는 실정이다. 또한 일선수협을 통하여 수협의 회원들에게 재배정되는 자금의 경우 자금의 재배정 받은 이들(일선 조합회원 등)은 이와 같은 시간의 격차에 대하여 연체금(보통 17% 고액이자)을 부담하여야 하고 있는 것이 현실이다.

다음으로 민간 유통업자에게 지원되는 자금의 경우, 자금지원 시에 요구되는 담보조건(담보력 미약업체가 대부분이었음)에 대하여 상당한 부담감을 가지고 있었으며, 실제적으로 저리의 이자율에 대한 이점이 사라지고 있다.

이에 어느 정도 담보력이 있는 기업체는 현행 시중금리가 농안기금 지원금리와 별반 차이가 없으므로, 향후 자금사용을 기피하고 있는데 반하여, 담보력이 약한 업체는 소요자금의 조달에 상당한 어려움을 겪고 있는 실정인데, 이는 현행 농안기금의 근본이념에도 배치되는 경우라 아니할 수 없다.

또한, 일선 수협과 민간 업체가 공히 가지고 있는 애로점은 현행 시장이자율과 농안기금 지원이자율간의 격차가 줄어들게 됨에 따라 농안기금사용의 실익이 없다는 것이다.

이는 향후 농안기금 지원이자율을 낮추는 방향으로 정책이 이루어져야 한다는 것을 의미한다.

2. 개선방안

이러한 유통개선사업의 효율성을 제고하기 위해서는 먼저, 현행 자금배정의 담보조건을 대폭 완화함과 동시에 1차 자금집행기관이 대손 발생 용자금에 대하여 신의있고 성실하게 대처한 경우에는 어업인 지원대책 차원에서 이에 대한 대손충당을 농안기금차원에서 보장해줌으로서 실질적으로 자금이 필요한 사업체에 자금이 지원될 수 있는 안정성을 강화시켜야 한다. 둘째, 현행의 5% 용자이자율을 낮춤으로서 시장이자율보다 저렴하게 실질적으로 어업인의 복지에 증진을 가져올 수 있는 수준이 되도록 하여야 한다. 셋째, 자금의 상환과 재배정간에 시간적 격차를 최소화할 수 있는 방안을 강구해야하는데 이에는 자금의 만기상환을 연장하거나 만기상환이전에 자금배정이 확정되어 상환과 동시에 자금의 재배정이 이루어질 수 있는 방안 등이 검토되어 져야 한다.

제5장 수산물 정부비축사업의 효율성 제고

제1절 정부비축사업의 결손요인

생산의 예측 및 분석이 어려운 수산물에 대해 가격을 안정시킨다는 전제하에 정부의 가격안정기금을 투입하고 있으나 성과의 고저는 차제하고라도 수산물의 정부비축물 구입 및 판매로부터 파생되는 손실은 살펴본 바와 같이 연간 200여억원에 도달하고 있다. 손실을 발생시키는 요인은 한가지의 요인만이 작용하여 발생하는 것이 아니라 사업실행의 전체 과정속에서 유기적 연결고리를 가지고 발생한다고 할 수 있다. 이에 본 절에서는 정부비축의 손실 발생요인을 사업실행과정에서 복합적으로 발생한다고 가정하고 그 정도의 차이를 밝혀 내하고자 한다.

본 연구에서 이용하는 결손요인 관련요소로는 사업수행과정에서 결손을 발생시키는 요인으로 생각할 수 있는 수매량(x_1), 수매총액(x_2), 단위당수매가(x_3), 방출량(x_4), 방출총액(x_5), 단위당 방출가격(x_6), 부대비용(x_7) 등 7개의 변수를 주 요인으로 하여 분석하기로 한다.

한편 본 연구에서의 행동방정식은 (1)식과 같이 한다.

$$\ln q_j = \ln A_0 + A_1 \ln x_1 + A_2 \ln x_2 + A_3 \ln x_3 + A_4 \ln x_4 + A_5 \ln x_5 + A_6 \ln x_6 + A_7 \ln x_7 \quad (1)$$

여기서, j 는 각연도, x_1, x_2, \dots, x_7 은 결손액과 관련된 상기의 변수이다.

(1)식에서 통상적인 회귀분석을 실시해 본 결과 계수의 표준오차가 통계적으로 유의적인 결과를 얻지 못하였다. 이는 아마도 설명변수간에 다중공선성이 발생하였기 때문인 것으로 생각된다. 설명변수간의 상관을 살펴보아도 상

당히 큰 것이 존재하였다.

이 문제를 회피하기 위하여 회귀주성분분석을 실시하였다. 수순은 먼저 설명변수간의 상관 매트릭스를 구하여 얻어진 값을 乘冪法으로 수렴계산하여 고유치(이는 상관 매트릭스로부터 각 고유치 λ_i 를 구하므로, $\lambda_i/p(p=5)$ 로 함으로써 기여율을 구할 수 있음)와 고유벡터를 구한다. 그러면 주성분은 (2)식과 같은 5개의 고유벡터 가중합이 되어 나타난다.

$$\hat{z}_{pj} = v_{1p} \ln x_1 + v_{2p} \ln x_2 + v_{3p} \ln x_3 + v_{4p} \ln x_4 + v_{5p} \ln x_5 + v_{6p} \ln x_6 + v_{7p} \ln x_7 \quad (2)$$

$$p = 1 \sim 7$$

여기서 $\hat{z}_1, \hat{z}_2, \hat{z}_3, \hat{z}_4, \hat{z}_5, \hat{z}_6$ 및 \hat{z}_7 는 각각 제1, 제2, 제3, 제4, 제5, 제6 및 제7주성분이고, v 는 고유벡터를 나타낸다.

다음으로 (2)식의 각 주성분을 설명변수로 하여 연평균 손실액을 이들의 주성분에 회귀시켰다. 그것은 (3)식과 같다.

$$\ln q_j = a_0 + \sum_{p=1}^7 a_p \hat{z}_{pj} + e_t \quad (3)$$

이 (3)식의 $\hat{z}_{p(p=1-5)}$ 를 대입하여 원래의 회귀계수를 구하였다. 즉

$$\begin{aligned} \ln q_j &= a_0 + \sum_{p=1}^7 a_p (v_{1p} \ln x_1 + v_{2p} \ln x_2 + v_{3p} \ln x_3 + v_{4p} \ln x_4 + v_{5p} \ln x_5 + v_{6p} \ln x_6 + v_{7p} \ln x_7) \\ &= a_0 + \sum_{p=1}^7 a_p v_{1p} \ln x_1 + \sum_{p=1}^7 a_p v_{2p} \ln x_2 + \sum_{p=1}^7 a_p v_{3p} \ln x_3 + \sum_{p=1}^7 a_p v_{4p} \ln x_4 + \sum_{p=1}^7 a_p v_{5p} \ln x_5 \\ &\quad + \sum_{p=1}^7 a_p v_{6p} \ln x_6 + \sum_{p=1}^7 a_p v_{7p} \ln x_7 \end{aligned} \quad (4)$$

그리고 (4)식에서 주성분의 회귀계수를 계측하고, 다음으로 그것과 (2)식의

고유벡터로부터 원래의 계수를 구하면, 다중공선성 문제를 안고 있는 통상의 회귀분석과 같은 결과를 얻게되는 것이다. 그래서 먼저 다소간의 정보는 없지만 설명변수로서 (3)식의 주성분을 한 개씩 탈락시켜가면서 주성분 계수의 표준오차가 통계적(t검정)으로 유의하게 되고, 또 그 단계에서 원래 회귀계수의 표준오차가 통계적으로 유의한 수준을 갖도록 시뮬레이션을 실시하였다.

주성분을 몇 개까지 탈락시켜 분석할 것인가의 판단기준은 다음과 같이 하였다. ①주성분 계수의 표준오차와 원래 계수의 표준오차가 통계적으로 유의한가를 검정한다. ②현상이나 이론적인 부호의 정합성으로 판단한다. ③ ϵ_{it} 가 무시할 수 있을 정도로 작은가를 시뮬레이션에 의해 얻어진 기여율(누적기여율)의 크기로 판단하였다.

그 결과는 <표 5-1>과 같다. <표 5-1>의 계수탄성치에 의하면 1982~1999년의 수산물 농안기금의 결손요인은 수매가격(0.15260)이 결손을 유발시키는 가장 큰 요인으로 나타났으며 그 다음으로 총수매금액(0.13091), 총방출금액(0.10452), 부대비용(0.08968), 총수매량(0.08961), 방출량(0.07167), 방출가격(0.06612) 순으로 나타났다.

이는 수매시 관행적 수매로 인하여 가격안정효과가 충분히 나타나는 어종을 선택하지 못한 결과이며, 한편으로는 어떤 품목을 선택하느냐 즉 가공비용, 구입시의 상태(선어, 냉동 등)가 어떤 것을 구입하느냐 혹은 예측 및 정보의 부족 등으로 적정한 수매가를 책정하지 못한 결과에 따라 결손액이 크게 영향을 받는다는 것을 의미하며, 비축을 위한 구입가격은 향후 판매를 고려한 현실적 가격수준을 유지하여야 한다는 것을 말해주고 있다. 또한 수매후 고부가가치를 창출할 수 있는 형태로 전환하는 체계적 대응이 필요하다는 것을 제시하고 있다고 할 수 있겠다.

<표 5-1> 결손요인분석 결과

(1) 주성분과 고유벡터

	고 유 벡 터						
	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7
제1주성분	0.40784	0.41246	0.32136	0.40332	0.41530	0.21122	0.42484
제2주성분	-0.27199	-0.03802	0.43346	-0.23304	0.00731	0.79819	-0.21628
제3주성분	-0.04978	0.36831	0.67497	-0.33849	-0.08476	-0.50764	-0.16370
누적기여율	95.494%						

(2) 회귀주성분분석

회귀정수항	회귀계수			결정계수	증상관계수
α_0	α_1	α_2	α_3	R^2	R
3.4916*	0.26405*	0.05453	0.06535	0.83537	0.91399
(0.07161)	(0.03155)	(0.07289)	(0.09490)		

주 : 1) ()내의 수치는 표준오차

2) *는 1% 유의수준

(3) 계수의 탄성치

정수항	수매량	수매금액	수매가격	방출량	방출금액	방출가격	부대비용
3.4946	0.08961	0.13091	0.15260	0.07167	0.10452	0.06612	0.08968

제2절 정부비축사업의 효과

1. 수매비축사업의 효과추정 모형

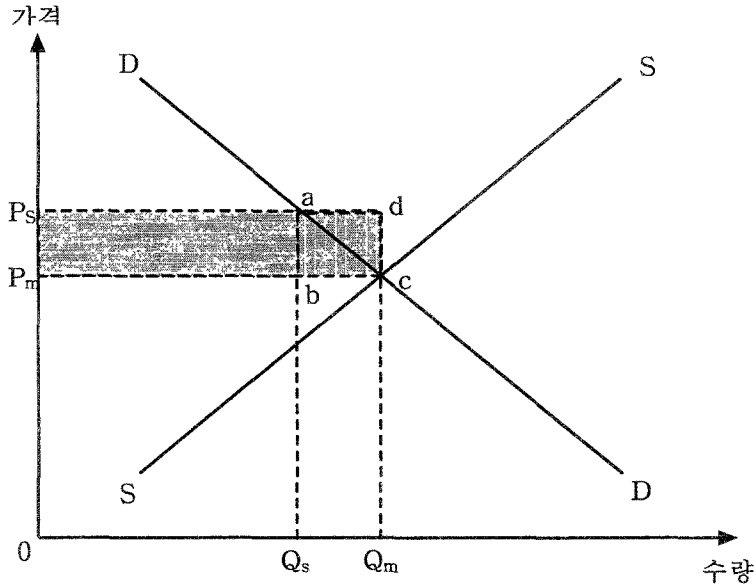
수매비축사업은 적절한 시기에 수산물을 정부나 유관기관에서 가격안정을 위하여 수매를 하여 비축을 하였다가 특정시기에 그리고 일정 시점에 도달하면 방출하는 것으로 생산어가와 소비자 모두에게 효과를 주게 된다.

한 수산물에 대한 수매비축정책은 해당 품목의 수급과 가격을 변동시킬 뿐만 아니라, 그 수산물과 대체 또는 보완관계를 가지고 있는 품목의 수급과 가격에 영향을 미치게 된다. 그러나 대체·보완관계에 있는 품목 모두를 취급하는 것은 현실여건상 많은 제약이 있어 여기서는 해당 품목의 효과에만 국한시킨 간단한 분석모형을 이용하여 이를 추정해 보기로 한다.

1) 생산자측 수매효과

먼저 생산자 측면에서의 수매효과를 어떻게 추정하여야 할 것인가에 대해서 살펴 보기로 한다.

폐쇄경제를 가정할 때, 어느 해 하나의 특정 품목(수산물)의 생산량 가운데에서 어가소비량을 제외한 나머지 상품량은 이출입이 없다고 가정하면, 그 해의 총공급량과 같게 되며 이 때의 어획기 가격을 자급자족가격이라 할 수 있다. 이에 생산자측 수매효과를 도식화하면 [그림 5-1]과 같다.



[그림 5-1] 생산자측 수매효과

수매가 없을 때 가격(자급자족가격) OP_m 이 해당 품목의 생산비와 같거나 낮은 관계로 정부가 수매를 통해 지지가격을 OP_s 로 보장해 주고자 한다면 총공급량 중에서 $Q_sQ_m(OQ_m - OQ_s)$ 만큼을 수매하여야 할 것이다. 한편 수매로 인해 생산여가가 얻게 되는 효과는 직접효과와 간접효과로 구분할 수 있는데, 직접효과는 수매에 의한 여가의 정부수매물량(Q_sQ_m)에 수매가격과 자급자족가격의 차액($OP_s - OP_m$)을 곱해준 것으로 [그림 5-1]의 $\square abcd$ 와 같으며, 간접효과는 총공급량에서 수매량을 차감한 공급량의 가격상승효과로서 OQ_s 에 가격차($P_s - P_m$)를 곱한 것으로서 [그림 5-1]의 $\square P_sP_mab$ 와 같다.

수매효과를 측정하기 위해서는 수매가 없을 때의 자급자족가격 OP_m 과 차기의 생산량 OQ_m 을 추정해야 한다. 자급자족가격 OP_m 을 추정하기 위해서 수매량을 제외한 나머지 상품화량에 의해서 실제 형성되었던 높은 수준의 여가판매가격을 OP_s^* 라 하자. OP_s^* 는 다음과 같이 정의된다.

$$OP_s^* = OP_m(1+\delta)$$

따라서 OP_m 은 다음과 같이 된다.

$$OP_m = OP_s^* / (1+\delta)$$

여기서 δ 는 가격상승률로서 다음과 같이 계산된다.

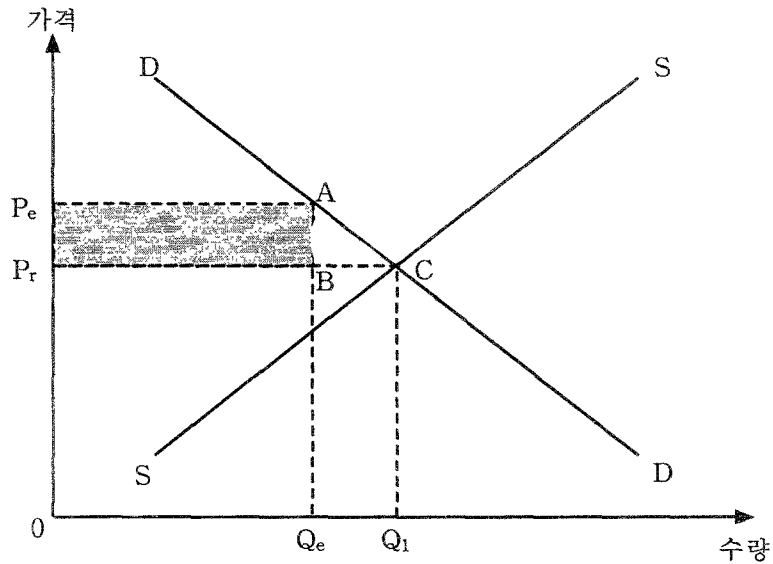
$$\delta = \frac{Q_s Q_m}{OQ_m} \cdot \varepsilon, \quad \varepsilon = \text{가격신축성계수}$$

한편, 생산자 측면에서 살펴본 구매효과를 측정함에 있어서 간과해서는 안될 것은 직·간접효과의 일부가 소비자 측면에서의 손실이라는 것이다. 이러한 소비자잉여의 손실을 [그림 5-1]에서 보면 $\square P_s P_m c_a$ 가 된다.

2) 소비자측 방출효과

소비자측 방출효과에 있어서는 수입등의 비축수단이 소비자에게 미친 영향을 고려하지 않고 다만, 비축물량을 방출했을 때의 효과만을 고려하기로 한다. 왜냐하면 비축물량이 없을 경우, 휴여기의 가격은 공급부족으로 인하여 폭등하는 경우가 많아서 이 때의 소비자 보호는 구매기의 구매와는 큰 관계가 없기 때문이다. 그리고 수입에 의한 비축은 방출수단을 통해서 소비자에게는 정(正)의 효과를, 생산자에게는 부(負)의 효과를 주므로 소비자 측면에서는 수입이 비축에 의한 방출효과에 모두 포함되어 있기 때문이다.

소비자측의 비축량 방출효과를 알아보기 위해 [그림 5-2]에서의 가격 OP_e 를 비축에 의한 방출이 없을 경우의 시장균형가격이라 하고, 방출가격을 OP_r , 방출량을 $Q_e Q_1$ 이라 하자.



[그림 5-2] 소비자측 구매효과

여기서 비축(방출)에 의한 직접적인 효과는 $\square Q_e Q_1 CA$ 이며 간접효과는 $\square P_e P_r BA$ 이다. 그리고 직접효과는 다시 방출수량($Q_e Q_1$)에다 방출가격(OP_r)을 곱한 것($\square Q_e Q_1 CB$)과, 비축에 의한 방출량이 없었을 경우의 시장균형가격과 방출가격의 차이($OP_e - OP_r$)에다 방출량을 곱하여 준 것의 1/2인 $\triangle ABC$ 로 나누어진다. 이러한 직접효과는 비축수량이 수입에 의해서 이루어질 때 생기는 것이며, 만일 수입에 의하지 않고 국내생산물의 구매에 의해서 비축이 이루어진 것이라면 비축효과는 $\triangle ABC$ 뿐이다. 그리고 간접효과는 $(OP_e - OP_r^*) \times OQ_e$ 로 계산되며, OP_r^* 는 방출량 이외의 거래량에 의해서 실제로 형성된 낮은 수준의 시장가격이다.

비축량의 방출효과를 추정하는데 있어서 먼저 추정해야 할 사항은 방출이 없었을 때의 시장균형가격 OP_e 이다. OP_e 와 OP_r^* 은 다음과 같은 관계가 있다.

$$OP_r^* = OP_e(1-a)$$

따라서 OP_e 는 다음과 같이 된다.

$$OP_e = OP_r^* / (1-a)$$

여기서 a 는 방출에 의한 가격하락을 나타내며, 다음과 같이 계산된다.

$$a = \frac{Q_e Q_1}{Q_e^T} \times \varepsilon, \quad \text{여기서, } Q_e^T = \text{총유통량, } \varepsilon = \text{가격신축성계수를 의미함}$$

2. 수매비축사업의 효과분석 결과

수매비축사업의 효과를 추정할 품목은 현재 농안기금을 통하여 수행되고 있는 김(마른김), 미역(간미역), 건오징어, 냉동오징어 냉동명태, 냉동조기, 냉동갈치, 냉동고등어 등 8품목을 대상으로 하였다. 분석과정에 있어, 생산자수매효과 분석에 있어서는 가공식품(김, 간미역, 마른미역, 마른오징어)에 대한 생산물량과 생산자가격의 추정에 대한 자료의 한계로 인하여 품목을 생물로 환산하고, 비계통판매에 대한 가격추정의 한계로 계통판매를 기초로 생산자효과를 분석하였다. 이는 분석과정에서 사용되는 가격지수와 소비자 물가지수 등의 추정에 있어 가공식품등은 많은 어려움이 있어 분석의 신빙성을 저하시킬 우려가 있기 때문이다. 그리하여 선어상태와 생물상태로 각각 환산하여 수매비축효과를 분석하였다. 분석기간은 분석의 편의를 위하여 기본적으로 1990년부터 2000년까지로 하였다.

분석에 있어 직접효과는 수매가격과 추정어가판매가격의 차이를 수매량으로 곱한 값이며, 간접효과는 실제어가판매가격과 추정어가판매가격의 차이를 수매된 후의 상품화량에 곱한 값을 말한다.

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

그리고 추정어가판매가격이란 수매가 없었을 경우에 형성되었을 가격을 말하는 것으로 이를 식으로 나타내면 다음과 같다.

$$\text{추정어가판매가격} = \frac{\text{실판매가}}{1 + \left(\frac{\text{수매량}}{\text{상품화량}} \times \text{가격신축성계수} \right)}$$

여기서 한가지 주의할 것은 간접효과의 경우 실제어가판매가격과 추정어가판매가격의 차이를 수매후의 상품화량을 곱한 것이 되어 실제보다 많은 효과가 나타나는 경우가 있다. 그렇기 때문에 간접효과는 수매를 통하여 생산자가 느끼는 실질적인 효과라기 보다는 이론적인 면에서 수매의 효과를 강조한다는 측면이 강하다고 할 수 있다. 그렇기 때문에 여기서는 직접효과를 중심으로 수매효과를 살펴보기로 한다.

1) 생산자측 수매효과

먼저 김의 연도별(1990년~2000년) 수매효과를 보면 <표 5-2>와 같다. <표 5-2>에 의하면 직접적인 연평균 소득효과가 2,841백만원으로 1990~2000년에 투하된 평균수매자금의 11,711백만원을 감안할 경우, 약 24.3%의 효과가 있다고 할 수 있다. 여기에 간접적인 연평균소득효과 3,542백만원을 더하면 연평균 총효과 6,374백만원으로 그 효과는 약 54.4% 수준이다. 그러나 김의 경우 가격변동이 매우 심해 방출시의 효과가 다른 품목에 비해 떨어진다고 할 수 있으며, 수매비축 자체가 가격안정의 목적보다는 과잉생산되고 있는 김에 대한 직접적인 소득보전 정책으로 간주되고 있다.

제5장 수산물 정부비축사업의 효율성 제고

<표 5-2> 김 수매시의 생산자측 소득효과
(단위 : 톤, 원/kg, 백만원)

년도	상품화량	수매량	수매단가	실제어가 판매가격	추정어가 판매가격	직접소득 효과	간접소득 효과
1990	10,117	334	16,943	15,580	15,458	455	1,190
1991	14,507	400	19,381	17,152	16,992	892	2,259
1992	16,342	800	15,833	12,448	12,217	2,708	3,583
1993	23,531	600	20,580	13,004	12,823	4,546	4,156
1994	26,966	600	20,869	14,124	13,927	4,047	5,190
1995	19,302	600	21,767	13,084	12,902	5,210	3,410
1996	16,639	600	21,305	12,748	12,570	5,134	2,850
1997	14,033	750	16,776	13,396	13,163	2,535	3,089
1998	19,161	737	17,816	15,832	15,561	1,462	4,993
1999	20,612	759	17,364	14,704	14,446	2,019	5,128
2000	13,149	800	16,438	13,756	13,503	2,146	3,119
평균	17,669	635	18,643	14,166	13,960	2,841	3,542

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

간미역에 대한 연도별 수매효과는 <표 5-3>과 같다. 수매로 인한 직접적인 연평균 소득효과는 1,232백만원이며, 간접적으로 나타나는 효과는 1,303백만원이다.

<표 5-3> 미역(간미역) 수매정책의 생산자측 효과분석
(단위 : 톤, 원/kg, 백만원)

년도	상품화량	수매량	수매가격	실제어가 판매가격	추정어가 판매가격	직접소득 효과	간접소득 효과
1992	374,891	1,900	1,182	830	827	669	1,106
1993	377,453	1,000	1,293	814	812	479	577
1994	416,990	2,000	1,201	802	799	798	1,251
1995	390,687	4,400	1,219	721	715	2,191	2,293
1996	312,455	3,000	1,245	671	667	1,721	1,168
1997	436,362	3,000	1,305	815	810	1,470	1,987
1998	240,526	3,300	1,337	893	887	1,465	1,311
1999	214,306	3,150	1,205	834	829	1,168	1,040
2000	214,146	3,281	1,107	763	758	1,129	990
평균	330,686	2,781	1,233	794	790	1,232	1,303

<표 5-4>는 마른오징어에 대한 연도별 수매효과를 나타내고 있다. 직접적인 연평균 소득효과는 360백만원으로 수매량이 적은 관계로 간접적인 연평균 소득효과(5,100백만원)의 약 7%수준을 나타내고 있다.

<표 5-4> 건오징어 수매정책의 생산자측 효과분석
(단위 : 톤, 원/kg, 백만원)

년도	상품화량	수매량	수매가격	실제어가 판매가격	추정어가 판매가격	직접소득 효과	간접소득 효과
1991	6,926	200	14,223	13,148	12,402	215	5,019
1992	6,057	500	10,693	10,352	8,832	171	8,447
1993	11,939	480	11,042	8,911	8,222	1,023	7,895
1994	9,232	455	12,409	10,991	9,967	645	8,988
1995	18,767	300	11,903	11,142	10,782	228	6,648
1996	14,652	122	11,927	11,067	10,878	105	2,746
1997	14,446	194	12,060	9,664	9,401	465	3,748
1998	6,244	137	13,950	10,335	9,883	495	2,760
1999	3,241	60	8,798	7,287	6,897	91	1,241
2000	8,780	80	10,938	8,895	8,492	163	3,506
평균	10,028	253	11,794	10,179	9,576	360	5,100

제5장 수산물 정부비축사업의 효율성 제고

냉동고등어에 대한 연도별 수매효과는 <표 5-5>와 같다. 직접적인 연평균 소득효과는 368백만원이며 간접적인 연평균효과는 5,688백만원으로 나타나고 있다.

<표 5-5> 냉동고등어 수매정책의 생산자측 효과분석(1993~1999)
(단위 : 톤, 원/kg, 백만원)

년도	상품화량	수매량	수매가격	실제어가 판매가격	추정어가 판매가격	직접소득 효과	간접소득 효과
1993	174,728	1,000	1,667	1,613	1,519	54	2,461
1994	210,716	5,034	1,421	1,400	1,350	106	10,272
1995	200,481	2,940	1,795	1,487	1,448	923	6,495
1996	415,003	7,422	909	892	868	126	9,796
1997	160,448	1,234	2,175	1,395	1,379	963	2,614
1998	172,925	2,918	1,981	1,862	1,815	347	5,060
1999	177,540	1,150	2,197	2,032	2,012	190	3,559
2000	145,908	713	2,669	2,338	2,320	236	2,549
평균	207,176	2,801	1,852	1,627	1,599	368	5,688

냉동조기에 대한 연도별 수매효과는 <표 5-6>와 같다. 직접적인 연평균소득효과는 257백만원이며 간접적인 연평균효과는 2,305백만원으로 나타나고 있다.

<표 5-6> 냉동조기 수매정책의 생산자측 효과분석
(단위 : 톤, 원/kg, 백만원)

년도	상품화량	수매량	수매가격	실제어가 판매가격	추정어가 판매가격	직접소득 효과	간접소득 효과
1994	61,800	120	5,480	4,999	4,992	58	459
1995	45,198	600	7,591	6,894	6,824	418	3,100
1996	42,610	956	10,871	10,085	9,914	751	7,108
1997	34,947	158	16,218	14,589	14,539	257	1,754
1998	27,454	497	6,252	5,911	5,830	169	2,183
1999	27,990	69	6,955	6,232	6,220	50	328
2000	26,735	199	8,454	7,987	7,942	93	1,203
평균	38,105	371	8,832	8,100	8,037	257	2,305

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

냉동갈치에 대한 연도별 수매효과는 <표 5-7>과 같다. 직접적인 연평균소득효과는 222백만원이며 간접적인 연평균 효과는 2,355백만원으로 나타나고 있다.

<표 5-7> 냉동갈치 수매정책의 생산자측 효과분석(1994~1999)
(단위 : 톤, 원/kg, 백만원)

년도	상품화량	수매량	수매가격	실제어가 판매가격	추정어가 판매가격	직접소득 효과	간접소득 효과
1994	101,100	111	5,912	5,571	5,565	38	622
1995	94,596	481	7,567	7,115	7,079	216	3,413
1996	74,461	171	9,900	8,420	8,401	253	1,444
1997	-	-	-	-	-	-	-
1998	74,851	687	10,175	9,308	9,223	596	6,324
1999	64,434	4	6,060	5,308	5,308	3	21
2000	81,050	245	10,324	9,393	9,364	228	2,304
평균	81,749	283	8,323	7,519	7,490	222	2,355

냉동명태(원양산)에 대한 연도별 수매효과는 <표 5-8>과 같다. 직접적인 연평균 소득효과는 1,310백만원이며 간접적인 연평균효과는 2,424백만원으로 나타나고 있다.

<표 5-8> 냉동명태(원양) 수매정책의 생산자측 효과분석
(단위 : kg, 원/kg, 천원)

년도	상품화량	수매량	수매가격	실제어가 판매가격	추정어가 판매가격	직접소득 효과	간접소득 효과
1994	303,969	5,000	541	452	448	445	1,148
1995	336,810	7,500	596	477	472	893	1,800
1996	218,753	8,000	820	734	720	688	2,891
1997	215,714	8,000	775	705	692	560	2,774
1998	230,143	4,361	956	858	850	427	1,893
1999	145,720	7,322	1,284	970	945	2,299	3,423
2000	86,060	7,870	1,356	866	827	3,856	3,036
합계	219,596	6,865	904	723	708	1,310	2,424

제5장 수산물 정부비축사업의 효율성 제고

근해산 냉동오징어에 대한 연도별 수매효과는 <표 5-9>와 같다. 직접적인 연평균소득효과는 656백만원이며 연평균 간접적인 효과는 23,549백만원으로 나타나고 있다.

<표 5-9> 냉동오징어(근해산) 수매정책의 생산자측 효과분석
(단위 : kg, 원/kg, 백만원)

년도	상품화량	수매량	수매가격	실제어가 판매가격	추정어가 판매가격	직접소득 효과	간접소득 효과
1990	41,044	787	2,332	2,095	1,964	187	5,259
1991	79,120	2,999	2,304	2,246	1,985	174	19,866
1992	112,872	6,000	1,612	1,559	1,316	318	25,938
1993	166,405	6,000	1,315	1,231	1,094	504	21,950
1994	148,541	11,773	2,153	2,078	1,630	883	61,284
1995	137,488	8,185	2,098	1,857	1,600	1,973	33,272
1996	187,498	4,042	1,558	1,423	1,350	546	13,306
1997	160,755	15,155	1,466	1,380	1,169	1,303	30,682
1998	-	-	-	-	-	-	-
1999	235,587	76	2,239	2,027	2,025	16	382
2000	-	-	-	-	-	-	-
평균	141,034	6,113	1,897	1,766	1,571	656	23,549

원양산 냉동오징어에 대한 연도별 수매효과는 <표 5-10>와 같다. 직접적인 연평균소득효과는 819백만원이며 간접적인 효과는 13,713백만원으로 나타나고 있다.

<표 5-10> 냉동오징어(원양산) 수매정책의 생산자측 효과분석
(단위 : kg, 원/kg, 백만원)

년도	상품화량	수매량	수매가격	실제어가 판매가격	추정어가 판매가격	직접소득 효과	간접소득 효과
1997	227,016	12,263	884	851	771	405	17,106
1998	112,291	601	1,229	1,141	1,123	53	2,060
1999	310,408	11,500	1,151	1,035	948	1,334	26,088
2000	177,843	5,000	1,147	850	794	1,485	9,597
평균	206,890	7,341	1,103	969	909	819	13,713

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

직접적인 효과와 간접적인 효과를 비교해 보면, 간접적인 효과가 매우 높은 것으로 나타나는데 이는 수매량 등을 감안해 보면 당연한 귀결이라 할 수 있지만, 이는 수매시에 시가보다 높은 가격에 수매함으로써 발생하는 이익보다, 수매에 따른 판매가격의 상승으로 수매되지 않고 남은 물량을 수매가 없었을 경우보다 높은 가격에 판매함으로써 얻은 이익이 많다는 것을 나타내는 것으로 수매가 가격안정효과와 아울러 생산어가 소득증대의 한 요인으로도 작용할 수 있다는 것을 보여준다.

현재 수행되고 있는 수매비축 품목에 대한 직접적인 연평균 수매효과는 마른김(2,841백만원), 원양명태(1,310백만원), 간미역(1,232백만원), 원양산 냉동오징어(819백만원), 연근해산 냉동오징어(656백만원), 냉동고등어(368백만원), 건오징어(360백만원), 냉동조기(257백만원), 냉동갈치(222백만원) 순으로 나타나고 있다.

2) 소비자측 구매(방출)효과

비축 수산물의 방출로 인하여 발생하는 소비자측의 구매비축 효과는 유통물량에 대한 방출량의 비율에 의하여 결정된다고 할 수 있다.

소비자측 방출효과 분석에 사용된 자료는 유통물량(상품화량+수입량-수출량+이입량-이출량), 방출량, 방출가격, 실제소비자가격을 이용하였다. 소비자 효과는 직접효과와 간접효과로 나누어 구분하였으며, 직접효과는 연내 총유통물량(상품화량+이입량+순수입량)과 관련된 것이고, 간접효과는 실제로 소비자가 소비한 유통물량(연내 총유통물량에 이출량을 제외한 것)과 관계가 있다.

다만, 소비자 방출효과는 실질적으로 방출물량의 한계 등으로 인하여 수매품의 방출에 의한 가격인하효과가 전 유통물량에 대해 발생했다고는 보기 어려운 현실이기 때문에 효과의 이론적인 측면이 강하다고 할 수 있다. 이런 관점에서 본 장에서 다루는 수매품의 방출에 의한 소비자효과는 수매물량에 의한 소비자효과도 존재한다는 이론적 점성수준에 그친다고 할 수 있다. 보다 구체적인 효과에 대해서는 향후 정확한 실증적 연구를 통한 효과의 분석이 과제라 할 수 있다.

<표 5-11>은 김의 소비자 방출효과를 나타낸 것이다. 소비자효과 생산자측 효과와 마찬가지로 직접방출량을 방출가격에 구입함으로써 얻는 효과보다 방출량으로 인하여 소비자가격이 하락했다는 것을 전제로 하여 얻는 간접효과가 더 큰 것으로 나타난다. 여타 품목에 있어서도 마찬가지로의 결과가 도출된다고 할 수 있다.

<표 5-11>에 의하면, 연도별 직접효과는 방출량, 방출가격 등에 의하여 직접적인 효과는 상당한 분산을 나타내고 있다. 특히 연도별 김의 가격 변동에 따른 방출가격의 변동에 의한 효과의 분산정도가 다른 요인에 의한 것보다 훨씬 크다고 할 수 있다.

이와 같이 직접효과의 범위는 연도에 따라 667백만원~8,835백만원이지만 연평균을 살펴보면 4,271백만원 수준으로 나타나고 있다.

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

<표 5-11> 마른 김 방출정책의 소비자측 효과분석

(단위 : 톤, 원/kg, 백만원)

년도	유통물량 (I)	유통물량 (II)	방출량	방출 가격	실제 소비자 가격	추정 소비자 가격	직접 효과	간접 효과
1990	7,160	5,749	333	15,319	20,680	22,324	1,785	16,086
1991	11,315	9,097	400	14,710	21,763	23,052	2,821	18,181
1992	11,830	9,144	800	8,099	16,481	18,543	6,705	32,060
1993	22,042	20,023	600	10,932	16,964	17,636	3,619	15,408
1994	15,405	13,241	262	14,750	17,297	17,743	667	11,921
1995	11,020	8,950	353	9,452	16,664	17,544	2,546	16,671
1996	18,159	16,908	1,138	8,717	16,481	18,023	8,835	23,908
1997	14,433	12,633	796	10,412	16,664	18,115	4,976	19,211
1998	19,268	18,179	734	14,786	19,563	20,622	3,507	19,501
1999	21,426	19,026	686	9,594	19,813	20,765	7,010	8,969
2000	13,377	11,697	392	7,966	19,480	20,347	4,513	11,061
평균	15,040	13,150	6,363	11,340	18,350	19,519	4,271	18,453

<표 5-12>는 간미역의 방출에 따른 소비자측 효과를 나타낸 것이다. 간미역의 경우도 김과 마찬가지로 방출량과 방출가격의 영향으로 직접적인 효과는 연도에 따라 많은 차이를 보여주고 있다. 연평균 직접효과는 약 355백만원 수준이다.

<표 5-12> 간미역 방출정책의 소비자측 효과분석

(단위 : kg, 원/kg, 백만원)

년도	유통물량 (I)	유통물량 (II)	방출량	방출 가격	실제소비 자가격	추정소비 자가격	직접 효과	간접 효과
1992	368,493	365,935	1,900	525	635	643	223	2,762
1993	365,575	365,575	1,000	521	734	739	218	1,675
1994	400,278	397,798	1,726	504	758	766	451	2,992
1995	382,204	380,047	3,552	592	761	778	659	6,222
1996	305,392	303,804	4,121	642	764	788	603	7,287
1997	428,785	427,631	3,000	758	765	777	58	5,266
1998	231,993	229,988	3,235	919	932	963	142	6,983
1999	205,098	203,324	1,713	579	797	813	400	3,139
2000	207,342	205,802	1,631	530	786	785	441	2,945
평균	321,956	319,989	2,431	619	770	790	355	4,363

제5장 수산물 정부비축사업의 효율성 제고

<표 5-13>는 건오징어의 수매품 방출에 따른 소비자측 효과를 나타낸 것이다. 연평균 직접효과가 340백만원 수준을 나타내고 있다.

<표 5-13> 건오징어 방출정책의 소비자측 효과분석
(단위 : 톤, 원/kg, 백만원)

년도	유통물량 (I)	유통물량 (II)	방출량	방출 가격	실제소비 자가격	추정소비 자가격	직접 효과	간접 효과
1990	7,555	7204	141	10,825	10,870	11,377	6	3,580
1991	-	-	-	-	-	-	-	-
1992	6,131	5642	200	6,454	9,770	10,628	663	4,667
1993	11,739	11,050	500	6,460	7,636	8,513	588	9,251
1994	8,951	8,095	480	7,378	8,913	10,304	737	10,591
1995	18,519	17,623	456	8,441	8,863	9,433	192	9,790
1996	14,347	13,334	300	7,708	8,501	8,891	238	5,086
1997	14,454	14,201	233	5,409	8,131	8,420	634	4,034
1998	5,692	5,357	194	7,153	7,954	8,357	155	2,079
1999	3,292	2,825	147	9,819	10,152	11,124	49	2,603
2000	8,197	7,630	49	5,551	8,382	8,473	139	693
평균	9,888	8917	270	7,520	8,917	9,552	340	5,237

<표 5-14>는 냉동고등어의 수매품 방출에 따른 소비자측 효과를 나타낸 것이다. 연평균 직접효과는 4,378백만원이다.

<표 5-14> 고등어 방출정책의 소비자측 효과분석
(단위 : 톤, 원/kg, 백만원)

년도	유통물량 (I)	유통물량 (II)	방출량	방출가격	실제소비 자가격	추정소비 자가격	직접 효과	간접 효과
1994	223,926	197,041	1,002	1,478	1,886	1,907	429	4,038
1995	212,431	197,417	5,033	1,472	2,282	2,387	4,606	20,243
1996	376,889	337,864	4,568	1,317	2,270	2,398	4,938	42,696
1997	193,276	180,871	5,793	891	2,282	3,300	13,955	178,229
1998	182,790	157,079	801	2,651	2,762	2,781	104	3,002
1999	190,899	158,444	3,352	2,091	3,374	3,459	4,587	13,248
2000	169,425	142,590	1,150	2,277	3,991	4,035	2,022	6,246
평균	221,377	195,901	3,100	1,740	2,692	2,895	4,378	38,243

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

<표 5-15>는 냉동조기의 수매품 방출에 따른 소비자측 효과를 나타낸 것이다. 연평균 직접효과는 644백만원 수준이다.

<표 5-15> 조기 방출정책의 소비자측 효과분석
(단위 : 톤, 원/kg, 백만원)

년도	유통물량 (I)	유통물량 (II)	방출량	방출가격	실제소비 자가격	추정소비 자가격	직접효과	간접효과
1995	61,566	55,563	210	3,638	6,459	6,502	592	2,404
1996	50,991	45,409	806	5,895	6,741	6,959	682	9,737
1997	49,301	40,036	661	8,278	8,761	9,024	319	10,367
1998	55,635	45,120	213	6,252	9,087	9,163	406	3,433
1999	92,687	68,983	447	6,955	10,031	10,147	1,375	7,964
2000	109,114	90,546	60	5,687	10,520	10,532	290	1,116
평균	69,882	57,610	400	6,118	8,600	8,722	644	5,837

<표 5-16>은 냉동갈치의 수매품 방출에 따른 소비자측 효과를 나타낸 것이다. 직접적인 연평균 소비자효과는 498백만원이다.

<표 5-16> 냉동갈치 방출정책의 소비자측 효과분석
(단위 : kg, 원/kg, 백만원)

년도	유통물량 (I)	유통물량 (II)	방출량	방출가격	실제소비 자가격	추정소비 자가격	직접 효과	간접 효과
1995	99,924	95,542	111	3,474	6,280	6,287	312	702
1996	76,908	72,326	511	5,892	6,794	6,843	486	3,498
1997	79,974	67,418	141	6,227	7,781	7,797	221	1,105
1998	-	-	-	-	-	-	-	-
1999	88,538	75,873	687	6,067	8,105	8,180	1,451	5,610
2000	108,817	98,128	4	3,749	8,165	8,165	18	33
평균	90,832	81,857	291	5,082	7,425	7,454	498	2,190

<표 5-17>는 냉동명태(원양산)의 수매품 방출에 따른 소비자측 효과를 나타낸 것이다. 명태의 경우는 다른 품목과는 달리 상대적으로 안정적인 효과를 나타내고 있다. 직접적인 연평균 소비자효과는 4,544백만원 수준이다.

제5장 수산물 정부비축사업의 효율성 제고

<표 5-17> 명태 방출정책의 소비자측 효과분석

(단위 : 톤, 원/kg, 백만원)

년도	유통물량 (I)	유통물량 (II)	방출량	방출 가격	실제소비 자가격	추정소비 자가격	직접 효과	간접 효과
1994	394,055	352,658	3,002	543	1,488	1,563	3,061	26,085
1995	433,262	431,213	4,980	529	1,677	1,747	6,067	29,980
1996	279,306	275,305	6,616	758	1,630	1,765	6,663	36,309
1997	253,356	206,377	6,902	786	1,348	1,470	4,718	24,249
1998	251,773	215,070	7,417	839	1,394	1,524	5,084	27,082
1999	245,155	171,654	5,472	1,424	1,416	1,581	859	27,415
2000	209,999	163,164	7,560	1,122	1,433	1,831	5,359	61,915
평균	295,272	259,349	5,993	857	1,484	1,640	4,544	33,291

<표 5-18>은 연근해산 냉동오징어의 수매방출에 따른 소비자측 효과를 나타낸 것으로 1,274백만원의 소비자 직접효과를 보여주고 있다.

<표 5-18> 냉동오징어(연근해) 방출정책의 소비자측 효과분석

(단위 : 톤, 원/kg, 백만원)

년도	유통물량 (I)	유통물량 (II)	방출량	방출가격	실제소비 자가격	추정소비 자가격	직접 효과	간접 효과
1991	88,567	88,567	787	2,551	2,791	2,833	189	3,684
1992	142,006	141,686	3,000	1,402	1,611	1,693	627	11,314
1993	183,553	183,356	6,000	1,350	1,570	1,700	1,320	23,052
1994	188,174	187,998	6,234	1,464	1,902	2,034	2,730	23,906
1995	113,206	113,013	11,540	1,835	2,086	2,652	2,897	57,456
1996	159,292	159,120	6,892	1,844	1,952	2,071	744	18,169
1997	47,643	47,330	1,950	891	1,547	1,662	1,279	5,217
1998	63,018	62,839	17,195	1,244	1,405	2,599	2,768	54,504
1999	189,782	189,559	1,344	1,887	2,007	2,031	161	4,551
2000	75,644	75,446	76	1,730	1,987	1,990	20	254
평균	125,117	124,891	5,502	1,620	1,886	2,127	1,274	20,211

<표 5-19>는 원양산 냉동오징어의 수매방출에 따른 소비자측 효과를 나타낸 것으로 1,942백만원의 연간 소비자 직접효과를 보여주고 있다.

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

<표 5-19> 냉동오징어(연근해) 방출정책의 소비자측 효과분석
(단위 : 톤, 원/kg, 백만원)

년도	유통물량 (I)	유통물량 (II)	방출량	방출가격	실제소비 자가격	추정소비 자가격	직접 효과	간접 효과
1998	40,044	39,865	12,263	749	950	1,965	2,465	28,009
1999	264,603	264,380	1,400	1,271	1,450	1,463	251	3,421
2000	66,200	66,002	12,591	833	1,080	1,589	3,110	27,182
평균	123,616	123,416	8,751	951	1,160	1,672	1,942	19,537

정부비축사업으로써 실시되고 있는 수산물 8개 품목(냉동오징어를 연근해산과 원양산으로 구분시 9개 품목)에 대한 소비자효과를 전체적으로 살펴보면, 생산자측 효과와 마찬가지로 방출량의 한계 등으로 인하여 직접효과보다 간접효과가 높게 나타나고 있다. 또한 이는 시가보다 낮은 가격에 방출함에 따른 효과보다 방출이후 소비자가격의 하락으로 방출이 없었을 경우보다 낮은 가격에 소비함으로써 얻은 이익이 많았음을 의미하는 것으로, 방출정책이 가격유지(폭동방지)효과와 아울러 소비자의 소득증대 역할을 할 수도 있다는 것을 반증하는 것이라 할 수 있다.

한편, 수매비축 품목에 대한 방출효과에 대하여 직접효과를 중심으로 연간 평균 금액으로 효과의 크기를 살펴보면, 원양산 냉동명태(4,544백만원), 냉동고등어(4,378백만원), 마른김(4,271백만원), 원양산 냉동오징어(1,942백만원), 연근해산 냉동오징어(1,274백만원), 냉동조기(644백만원), 냉동갈치(498백만원), 간미역(369백만원), 건오징어(340백만원) 순으로 나타난다.

3. 수매비축사업의 효과분석 종합

<표 5-20>은 정부비축사업의 수매방출효과를 생산자와 소비자로 나누어 표시한 것이다. 생산자의 측면에서는 수매효과가 되고 소비자측면에서는 방출

제5장 수산물 정부비축사업의 효율성 제고

효과를 의미하고 있다.

전체적으로 보면, 분석결과 전반적으로 수매효과보다 방출효과가 높게 나타나고 있으며, 이를 8개품목(냉동오징어를 원양산과 연근해산으로 구분시 9개 품목)을 기준으로 연평균효과(직접효과)를 비교해보면, 수매효과는 8,065백만원인데 반하여 방출효과는 18,246백만원으로 나타나 방출효과가 수매효과보다 약 2.3배 높게 나타나고 있다.

그리고 냉동명태(원양산)와 마른김은 수매효과 및 방출효과에서 모두 높게 나타나고 있다.

<표 5-20> 수매비축효과의 종합

(단위 : 백만원)

구	분	총 효과			연 평균 효과		
		합 계	직접효과	간접효과	합 계	직접효과	간접효과
마른김	생산자	70,119	31,153	38,966	6,373	2,841	3,542
	소비자	249,971	46,985	202,986	22,724	4,271	18,453
간미역	생산자	22,812	11,089	11,723	2,535	1,232	1,303
	소비자	42,465	3,195	39,270	4,718	355	4,363
건오징어	생산자	54,598	3,601	50,997	5,460	360	5,100
	소비자	55,775	3,402	52,373	5,577	340	5,237
냉동고등어	생산자	48,751	2,945	45,806	6,056	368	5,688
	소비자	298,346	30,643	267,703	42,621	4,378	38,243
냉동조기	생산자	17,933	1,797	16,136	2,562	257	2,305
	소비자	38,883	3,862	35,021	6,481	644	5,837
냉동갈치	생산자	15,459	1,334	14,125	2,577	222	2,355
	소비자	13,436	2,489	10,947	2,688	498	2,190
냉동명태 (원양산)	생산자	26,133	9,168	16,965	3,734	1,310	2,424
	소비자	264,846	31,811	233,035	37,835	4,544	33,291
냉동오징어 (연근해산)	생산자	217,843	5,903	211,940	24,205	656	23,549
	소비자	214,842	12,736	202,106	21,485	1,274	20,211
냉동오징어 (원양산)	생산자	58,127	3,277	54,850	14,532	819	13,713
	소비자	64,437	5,825	58,612	21,479	1,942	19,537
합계	생산자	531,775	70,267	461,508	68,044	8,065	59,979
	소비자	1,243,001	140,948	1,102,053	165,608	18,246	147,362

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

여기에서 간접적으로 추론할 수 있는 것은 향후 상기의 8개 품목에 대하여 정부의 수매비축 정책을 수행함에 있어, 소비자와 생산자의 보호정책에 있어 선택의 적정성을 도출할 수 있는 하나의 기준으로 활용할 수 있다는 것이다.

즉, 수매방출효과만을 가지고 수매비축정책을 수행할 경우, 수매대상 품목을 축소하는 경우(가정, 5개), 생산자보호를 위한 품목과 소비자보호를 위한 품목 그리고 생산자와 소비자를 동시에 고려한 정책의 경우, 전체적인 효과의 량과 수매효과, 방출효과를 감안한 수준에서 수매비축을 결정하여야 한다는 것이다.

제3절 효율적 운영을 위한 정부비축 대상품목

수산물의 수급이 어항여건과 상업화 등의 요인으로 수급불균형과 그에 따른 가격의 불안정이 심화되고 있다. 그런데 생산어나 소비자는 거의 완전경쟁적 시장에서 가격수용자로서의 역할밖에 하지 못한다. 수급불균형과 가격안정을 기하기 위해서는 공공기관의 개입이 불가피한 실정이다. 그러나, 수산물의 수급과 가격을 안정화시키기 위하여 모든 품목을 수매비축할 수는 없으며, 반드시 그렇게 하는 것 또한 시장경제논리와 상반되는 결과를 가져올 수도 있다. 즉, 어떤 품목은 수매비축을 통한 긍정적 효과보다도 이에 소요되는 비용이 더 클 수가 있는데 이는 국민경제 전체적으로 손실을 유발하는 결과를 초래하게 된다.

정부는 수산물의 가격안정을 위해 매년 많은 자금을 투입하고 있으나 그 효과에 있어서는 눈에 보이는 성과가 나타나고 있지 않은 실정이며, 운영상에 있어서도 많은 적자를 보고 있는 실정이다. 이에 수매비축사업의 운영의 원활화를 위한 최소한의 방안을 강구한다는 측면에서 현재 실시하고 있는 수매품목의 적정성을 검토하여 생산자 및 소비자에 대한 효과를 극대화하고 수매비축자금의 손실을 최소화하는 방향으로 수매대상 품목을 조정할 필요가 있다.

한편, 수매비축이 필요한 품목을 선정함에 있어 모든 상황을 고려한다는 것은 현실적으로 불가능한 사항이 다수 존재함으로써 수매비축사업의 목적과 관련성이 큰 사항을 선정기준으로 하여 수매비축사업의 효율성을 극대화할 수 있는 수매대상품목을 선정하는 것이 본 절의 목적이다.

방법에 있어 본 연구에서는 수매대상 품목의 선정에 있어 3단계로 구분하여 수매대상 품목과 그 우선순위를 결정하였다.

먼저 1단계로 국민경제에 긴요한 품목기준과 가격변동기준을 적용하여 수매대상품목을 선정하고, 다음 단계인 2단계로 현행 수매대상 품목을 대상으로 결손율을 최소화함과 동시에 가격안정 및 수급조절의 효과가 높은 품목을 선정한 후, 3단계로 1단계와 2단계 모두에서 선택된 품목을 수매대상 품목으로

선정하였다. 구체적인 사항은 다음과 같다

1. 국민경제에 중요한 품목기준

대상품목으로 고려되는 품목이 국민생활에 있어 어느 정도 중요한가 하는 것을 생산자가측면에서 볼 때는 어가소득 중 해당품목이 차지하는 비중으로, 소비자측면에서는 소비지출가액 가운데서 해당품목이 차지하는 비중으로 볼 수 있다. 그렇기 때문에 어가와 소비자에게 있어 각각의 소득 중에서 해당품목이 차지하는 비중을 사용하여야 하나 이에 대한 자료 취득의 한계로 인하여 이를 대신하여 어가와 소비자 가격지수작성에 사용되는 품목별 가중치를 이용하였다. 또한 대상품목은 생산자와 소비자 모두의 가격지수 산정에 해당하는 품목을 대상으로 하였으며 산출기간은 1995년~2000년을 그 범위로 하였다.

대상품목 선정에 있어, 품목별 가중치를 이용한 특정 품목의 중요도가 크다는 것은 해당품목의 가중치가 총 가중치의 평균보다 크다는 것을 의미하므로 가중치의 95%신뢰구간을 추정한 후, 이의 하한치보다 큰 품목 우선적으로 선정하였다. 이때 사용되는 가중치의 하한치 수식은 아래와 같으며 그 결과는 < 표 5-19>와 같다.

$$\mu_1 = \bar{X} - 1.96(S_x/\sqrt{n})$$

\bar{X} : 표본의 평균치

S_x : 표본의 표준편차

n : 표본의 수

제5장 수산물 정부비축사업의 효율성 제고

<표 5-21> 가중치의 하한치 계산 결과

구분	평균	표준편차	평균의 하한치(95% 신뢰수준)
생산자	76.92	50.91	49.25
소비자		46.70	51.54

<표 5-21>에 의하면, 총 13개 품목에 대한 어가판매가격지수에서의 가중치 평균은 76.92%이고, 표준편차는 50.91%이므로 하한치는 49.25%가 되고, 소비자 가격지수상에서의 평균은 어가판매가격지수와 동일한 76.92%이고 표준편차는 46.70%로서 평균의 하한치는 51.54%이 된다.

이에 따라, 국민생활에의 긴요한 품목을 기준으로 수매대상 어종을 선택해 보면 <표 5-22>과 같다.

<표 5-22> 어가판매가격·소비자가격지수의 품목별 가중치
(단위 : %)

품 목	가 중 치		품 목	가 중 치	
	생산자(어가)	소 비 자		생산자(어가)	소 비 자
가 자 미	27.8(0.2)	15.5(0.3)	조 개	97.2(0.7)	67.0(1.3)
명 태	94.2(0.7)	67.0(1.3)	물(냉동)오징어	180.6(1.3)	180.2(2.1)
조 기	152.8(1.1)	159.8(3.1)	건오징어	41.7(0.3)	82.5(1.6)
갈 치	111.1(0.8)	159.8(3.1)	건 멸 치	41.7(0.3)	92.8(1.8)
고 등 어	83.3(0.6)	61.9(1.2)	김	83.3(0.6)	92.8(1.8)
풍 치	27.8(0.2)	15.5(0.3)	미 역	13.9(0.1)	41.2(0.8)
굴	41.7(0.3)	36.1(0.7)	합 계	1000(7.2)	1000(19.4)

주1) 밑줄이 있는 수치는 95%신뢰수준하에서의 평균의 하한치 이상의 값을 의미함

주2) ()의 수치는 가격지수 상의 가중치를 의미함

전체적으로 볼 때 생산어가에 긴요한 품목은 소비자가계에도 긴요한 것으로 나타나고 있으나 건어오징어, 건멸치의 경우는 소비자가계에만 긴요한 것으로 나타나고 있다. 그러나 국민경제 전체적으로 볼 때는 어가나 소비자가계 중 어느 한쪽에 상대적으로 긴요한 품목도 정책대상에 포함시키는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

따라서, 국민경제에 긴요한 품목 기준하의 수매비축 대상품목은 명태, 조기, 갈치, 고등어, 조개, 물(냉동)오징어, 건오징어, 건멸치, 김으로 선정되었다.

2. 가격변동 기준

국민생활에의 긴요도가 높다고 하더라도 가격변동이 심하면, 생산어가나 소비자 모두에게 있어 항상 가격폭동에 따른 실질적 경제손실에 직면하게 된다. 이에 비축사업의 가격안정이라는 관점에서 가격변동이 심각한 품목을 수매대상의 기준으로 선정하였다.

생산자와 소비자에 대하여 1995년을 기준연도로 하는 가격지수를 사용하여, 국민생활에의 긴요도 기준에서 사용된 13개 품목에 대하여 연간의 가격변동이 심한 품목을 선정하였다.

품목선정기준은 품목별로 1996년에서 2000년까지의 연간가격변동률을 평균하여 이의 평균과 표준편차를 이용하여 정규화된 정규분포에서의 평균의 95% 신뢰구간의 하한치 이상의 값을 가지는 품목을 선정하였는데, 이에 적용한 공식은 국민생활에의 긴요도 기준에서 사용한 것과 동일하다. 그 결과는 <표 5-23>과 같다.

가격변동률에 있어 생산자의 경우는 평균이 23.79%, 표준편차 14.33%로서 평균의 하한치는 16.00%로 계산되었고, 소비자의 경우는 평균이 24.66%, 표준편차 15.04%로서 평균의 하한치가 16.48로 계산되었다.

제5장 수산물 정부비축사업의 효율성 제고

<표 5-23> 분석기초 자료

구분	평균	표준편차	평균의 하한치(95% 신뢰수준)
생산자	23.79	14.33	16.00
소비자	24.66	15.04	16.48

가격변동기준에 있어서도 생산자와 소비자별로 대상품목 18개에 대하여, 계산된 평균의 하한치값보다 높은 가격변동률을 가지는 품목을 수매대상 품목으로 선정하였다. 특히, 연간가격변동률의 평균을 산정함에 있어 전년대비 가격이 하락한 경우와 상승한 경우가 모두 포함되어 연간변동률의 평균산정에 오차를 줄이기 위하여 부호를 (+)로 단일화시켜서 계산하였으며, 대상품목 선정결과는 <표 5-24>와 같다.

<표 5-24> 생산자와 소비자 가격의 변동률 기준하의 품목별현황
(단위 : %)

품 목	순 변 동 율		품 목	순 변 동 율	
	생산자(어가)	소 비 자		생산자(어가)	소 비 자
가 자 미	2.99	3.29	조 개	23.95	22.34
명 태	22.24	22.67	물(냉동)오징어	38.13	37.77
조 기	36.13	43.36	건오징어	11.26	11.84
갈 치	15.83	20.20	건 멸 치	57.47	60.87
고 등 어	33.31	24.67	김	15.56	14.89
꽁 치	22.14	25.59	미 역	13.32	14.91
굴	16.00	18.18			

주) 밑줄이 있는 수치는 95%신뢰수준하에서의 평균의 하한치 이상의 값을 의미함

13개의 대상 품목 중에서 가자미, 건오징어, 미역, 김은 생산자, 소비자 모두에게 있어 가격변동에 대한 위험성이 낮으며, 갈치는 소비자에게 있어 가격변동에 대한 위험성을 가지고 있는 것으로 나타나, 생산어가 및 소비자 모두에게 있어 가격변동의 위험이 있는 품목은 명태, 조기, 고등어, 꽁치, 냉동(물)오징어, 건어징어, 건멸치로 나타났다. 그러나, 수매정책이 생산자와 소비자 모두를 가격의 변동위험으로부터 보호하는 목적을 가지고 있기에 수매대상품목으로는 생산자와 소비자 모두가 가격위험을 느끼는 품목은 물론, 생산자나 소비자 중 어느 한쪽에서라도 가격위험을 느끼는 품목은 포함해야한다.

따라서, 가격변동을 기준에 의한 수매대상 품목은 명태, 조기, 갈치, 고등어, 꽁치, 굴, 조개, 물오징어, 건오징어, 건멸치가 선정되었다.

3. 1차 수매대상 품목 및 우선순위 결정

수매비축 정책은 성어기와 잠어기에 따른 수산물의 공급과다와 과소에 따른 가격폭등과 폭락으로부터 생산자를 보호하기 위한 가격안정정책의 일환이다. 이에 따라, 성어기에 수산물의 공급과잉시에는 가격폭락으로부터 생산자를 보호하기 위한 정책이 주목적이라면, 생산자 위주의 물가지수상의 가중치가 높고 생산자물가 변동이 심한 품목을 대상으로 수매를 해야하며, 잠어기의 수산물의 가격폭등을 방지하여 소비자를 보호하기 위한 정책이 우선순위이라면 소비자소득 중에서 차지하는 비중이 높고(소비자물가지수상의 가중치) 소비자 물가변동이 심한 품목을 선정하면 된다. 즉, 상기의 두가지 기준인 국민생활 긴급도와 가격변동 기준에서 소비자나 생산자 위주의 대상품목을 선정하면 된다. 그러나, 여기서는 소비자와 생산자를 동시에 고려한 가격정책이 주요 목적이므로 국민생활 긴급도 기준과 물가변동 기준을 동시에 고려하여 살펴보기로 한다.

즉, 국민생활 긴급도 기준과 물가변동 기준을 대상으로 소비자와 생산자 각

제5장 수산물 정부비축사업의 효율성 제고

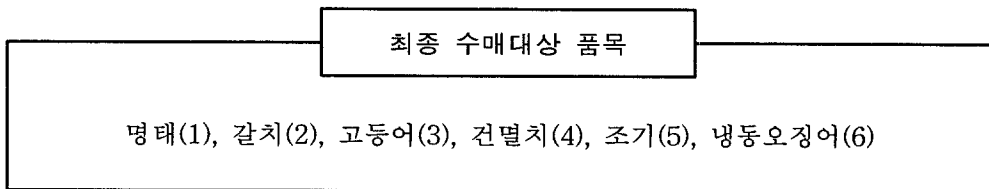
각에 대한 가중치가 동일하다는 전제하에 각 기준별로 생산자와 소비자 각각에 대하여 품목별 중요도에 대한 우선순위를 선정하여 이들 순위를 가중합계를 계산하여 이에 대한 95%신뢰수준의 상한값(점수가 높을수록 중요도가 낮은 수치를 사용하였기 때문)을 기준으로 이보다 낮은 품목을 수매대상품목으로 선정하고 이들 품목 중에서 합계점수가 낮은 순으로 우선순위를 정하였다.

<표 5-25> 수매대상 선정 변수에 대한 가중치

구 분	생산자	소비자
국민생활 긴급도	0.25	0.25
물가변동률	0.25	0.25

이리하여 국민경제에의 긴급도 품목기준과 가격변동률 기준에 의하여 수매대상품목으로 선정된 품목은 명태, 갈치, 고등어, 건멸치, 조기, (냉동)오징어로 선정었는데 이들간의 우선순위는 <표 5-26>과 같다.

<표 5-26> 수매대상 품목



즉, 최종 수매대상 품목으로는 명태, 갈치, 고등어, 건멸치, 조기, 냉동오징어 순으로 나타났으며, () 안의 수치는 우선순위를 나타낸다. 단, 조개(키조개)의 경우도 대상품목의 선정 기준에 포함되었으나, 저장성의 문제로 인하여 대상품목에서 제외시켰다.

4. 수급조절 및 가격안정 기여도기준 및 농안사업 결손 최소화기준

2000년말을 기준으로 수매되고 있는 김, 간미역, 마른오징어, 냉동오징어(원양산과 연근해산을 단일화합을 가정함), 냉동고등어, 냉동조기, 냉동갈치, 냉동명태 등 8개 품목을 분석대상으로 하였다. 또한 분석의 세부기준으로는 수매율, 효과규모(즉, 생산자총효과와 소비자 총효과의 합을 수매금액으로 나눈 값), 연평균 결손율의 변수를 사용하였다. 특히, 각 품목별로 수매 및 방출기간이 상이하므로 모든 품목에 공통적으로 적용되는 기간을 대상으로 1998년부터 2000년을 그 분석대상 기간으로 하였다.

1998년부터 2000년까지의 8개 품목에 대한 연간 수매율, 효과규모, 결손율의 현황 및 각 변수에 대한 순위는 <표 5-27> 및 <표 5-28>과 같다.

<표 5-27>를 보면, 수매율에 있어서는 마른김(4.34%)과 냉동명태(4.23%)로 가장 높고 냉동오징어가 2.85%로 중간대를, 그 다음으로 마른오징어와 간미역이 각각 1.52%와 1.45%를 나타내고 있는 반면 냉동고등어(0.96%), 냉동조기(0.93%) 냉동갈치(0.42%)로 1%미만의 수매율을 기록하였다. 이는 가격안정에의 기여도가 미흡하다는 것을 의미하는 것으로 최소한 수매율이 20%대는 되어야 가격안정 기여도가 있다는 설이 제기되고 있는 현실에 비하면, 상당히 낮은 수준의 수매율을 가지고 있다. 또한 효과규모는 냉동오징어가 8.27배로 가장 높고 다음으로 냉동명태, 냉동고등어, 건오징어, 김, 간미역, 냉동갈치 순으로 나타났으며, 결손율을 통하여 살펴본 수매의 결손최소화 관점에서의 결과 결손율에 있어서는 냉동고등어, 냉동명태, 냉동오징어 등의 순으로 결손율이 낮았다(간미역, 냉동갈치, 냉동조기, 마른오징어, 김 순으로 결손율이 높았음).

제5장 수산물 정부비축사업의 효율성 제고

<표 5-27> 현행 수매대상 품목별 수매율, 효과규모, 결손율 현황

구 분	연평균수매율 (%)	효과규모 (배수)	연평균결손율 (%)
김	4.34	2.12	35.35
간미역	1.45	1.79	43.01
마른오징어	1.52	4.22	35.68
냉동고등어	0.96	4.32	1.20
냉동조기	0.93	2.34	42.35
냉동갈치	0.42	1.74	42.63
냉동명태	4.23	5.88	7.12
냉동오징어	2.85	8.27	29.33

<표 5-28> 수매대상 품목의 변수항목별 우선순위

우선 순위	수매율		효과규모		결손율	
	품목	율(%)	품목	배수	품목	율(%)
1	김	4.34	냉동오징어	8.27	냉동고등어	1.20
2	냉동명태	4.23	냉동명태	5.88	냉동명태	7.12
3	냉동오징어	2.85	냉동고등어	4.32	냉동오징어	29.33
4	마른오징어	1.52	마른오징어	4.22	김	35.35
5	간미역	1.45	냉동조기	2.34	마른오징어	35.68
6	냉동고등어	0.96	김	2.12	냉동조기	42.35
7	냉동조기	0.93	간미역	1.79	냉동갈치	42.63
8	냉동갈치	0.42	냉동갈치	1.74	간미역	43.01

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

이에 상기의 변수별 결과를 토대로 각 변수에 대한 가중치가 동일하다는 전제하에 8개 품목의 수매 우선순위의 결과는 <표 5-29>와 같다.

<표 5-29> 수매대상 우선순위

품목	냉동 명태	냉동 오징어	냉동 고등어	김	마른 오징어	냉동 조기	간미역	냉동 갈치
순위	1	2	3	4	5	6	7	8

<표 5-29>을 보면, 현재의 수산물 정부비축사업 대상품목에 대하여 가격안정기여도와 결손최소화라는 기준으로 수매대상 우선순위를 결정하면, 냉동명태와 냉동오징어, 냉동고등어, 마른 김, 마른 오징어, 냉동조기, 간미역, 냉동갈치 순으로 나타나고 있다.

5. 최종 수매대상 품목 선정

최종수매대상 품목은 국민생활에 긴요한 품목기준과 가격변동률 기준에 의하여 1차적으로 선정된 품목(이하 1차기준이라 함) 중에서 현재 수행하고 있는 수매비축품목에 해당하는 품목을 대상으로 우선순위가 결정된 품목(이하 2차기준이라 함)을 이용하여 최종 수매대상 품목을 선정하였다. 단, 1차기준과 2차기준간의 가중치는 각각 동일하다고 가정한다.

우선, 각 기준에 의한 수매대상품목의 결과는 <표 5-28>과 같다.

<표 5-30> 각 기준별 수매대상 품목 및 우선순위

구 분	결 과
1차기준	냉동명태(1), 냉동갈치(2), 냉동고등어(3), 건멸치(4), 냉동조기(5), 냉동오징어(6)
2차기준	냉동명태(1), 냉동오징어(2), 냉동고등어(3), 김(4), 마른오징어(5), 냉동조기(6), 간미역(7), 냉동갈치(8)

이상의 상황에서 다음과 같은 결론을 말할 수 있다. <표 5-28>에서 1차기준과 2차기준 모두에 포함된 품목은 냉동명태, 냉동고등어, 냉동갈치, 냉동오징어, 냉동조기가 선정되었다. 따라서 현재 수매되고 있는 품목 중에서 김과 간미역 및 마른오징어는 향후 그 수매율을 점차적으로 줄이면서 단계적으로 수매에서 제외하여야 할 것으로 판단되며, 선택된 5개 품목 중에서 냉동명태와 냉동고등어, 냉동오징어는 수매량을 늘림과 동시에 연간 생산량이 격감하고 있는 냉동조기와 냉동갈치는 생산량의 변동에 따라 그 수급조절을 하여야 할 것으로 판단된다. 즉, 최종적인 수매대상품을 확대 수매품목과 조정품목(연간생산량 감소품목), 축소품목으로 구분하여 보면 <표 5-31>와 같이 나타낼 수 있다.

<표 5-31> 최종수매비축 품목

구 분	확 대	조 정	축 소
품목	냉동명태, 냉동고등어, 냉동오징어	냉동조기, 냉동갈치	김, 간미역, 건오징어

제4절 가격안정을 위한 이론적 수매비축량

1. 수매비축 방법

수매비축에서 가격을 안정시키는데 있어 중요한 것은 어떤 수산물 가격을 기준으로 하여 정책을 수행하는냐 하는 것이다. 즉, 기준가격을 수산물의 생산자가격을 기준으로 하느냐 아니면 소비자의 가격이나 하는 것과 또는 이를 동시적으로 감안한 제3의 가격기준이나 하는 것이다. 그리고 기준가격이 어떤 것이 되었든 간에 그것의 연내가격 안정이 목적인가 아니면 연간가격을 안정화시켜려는 것이 목적인가 하는 것도 하나의 주요 쟁점이라 볼 수 있다. 그런데 정부비축제도는 생산자가격 및 소비자가격 그리고 연내가격 및 연간가격을 어떻게 동시에 안정화 내지 평준화시키느냐 하는 문제를 모두 포함하는 정책수단이다.

그러나 위와 같은 목적을 동시에 달성하기란 매우 어려운 과제가 아닐 수 없다. 따라서 위와 같은 목적을 염두에 두고 가장 효율적인 수매비축방법을 모색하여야 한다. 여기서 효율적이라 함은 비축능력의 한계를 초과하지 않는 범위내에서의 비축규모 즉, 비축제고의 누적으로 인한 부차적 손실이 발생하지 않는 정책운용상에 있어 최소한의 운용을 의미한다. 그리고 수매비축방법이란 수산물가격을 일정수준에 안정 내지 평준화시키기 위해 필요한 적정수매비축량을 산출하는 기준이 되는 공식을 말한다. 따라서 수매비축방법에서는 우선적으로 수입에 의한 비축을 고려하지 않고 전적으로 국내생산공급량 가운데서 수매를 통해 비축할 경우를 원칙으로 한다.

수매비축제도의 효율성과 관련한 수매비축방법은 “생산자가격안정을 위한 방식”과 “소비자가격안정을 위한 방식”으로 구분될 수 있다. 수산물의 생산자가격안정을 위한 방식은 성어기에 가격폭락을 방지하기 위한 물량만큼을 수매하여 비축하였다가, 그 범위내에서 휴어기(비성어기)에 소비자가격 안정을

위해 비축분을 방출하는 선생산자보호 후소비자보호방식을 말하고, 소비자 가격안정을 위한 방식이란 휴어기(비성어기)에 소비자 가격을 안정시킬 수 있는 방출량 만큼을 수매비축하는 것으로 선소비자보호 후생산자보호방식을 말한다.

또한 수매비축방식을 가격방식과 수량방식으로 구분할 수도 있다. 가격방식은 유량(流量)의 성격을 가진 완충재고를 계산하는데 이용되는 방식으로서 해당 연도의 시장가격과 목표가격에 따라 비축량이 결정된다. 이때, 목표가격을 설정하기 위해서는 대상품목의 가격탄력성과 국내외 교역조건 등을 고려하여야 한다. 수량방식은 저장(貯量)의 성격을 지닌 상시비축량을 계산하는데 이용되는 것으로서 비축량은 해당년도 생산량과 목표생산량에 따라 결정된다. 따라서 연내가격변동을 안정시키기 위해서는 가격방식의 수매비축방법을 그리고 연간가격변동 안정을 위해서는 수량방식의 수매비축방법을 이용함으로써 수산물의 연내 및 연간가격안정을 안정화시킬 수 있다. 그런데 적정수매비축규모는 가격방식과 수량방식이 동시에 고려되어 결정되지만 수급상황에 따라 다르게 적용될 수도 있다.

본 연구에서는 제3절에서 수매대상 확대품목으로 선정된 냉동명태, 냉동고등어, 냉동오징어(단, 연근해산에 한정)에 대하여 과거수매사업 기간의 자료를 기초로 생산자와 소비자 각각에 대하여 2000년도의 적정수매추량을 추정함과 아울러 향후 수매비축사업에 있어서 적정수매량의 산출에 대한 방식을 제시하고자 한다.

2. 생산자 가격안정을 위한 수매비축

1) 연내가격안정방식

(1) 비축량 추정 과정

연내가격안정을 위한 수매비축 물량을 결정한다 함은 어가판매가격을 목표 가격으로 안정시키기 위해 상품화량의 일부를 정부나 공공기관에서 수매하여야 한다는 것으로서 수매방식 중에서 가격방식을 운용한다는 것을 의미한다.

생산자를 위한 연내가격안정을 위한 적정 수매비축 규모를 아래와 같은 과정을 통하여 추정할 수 있다.

첫째, 월별 상품화량과 어가판매가를 결정한다. 여기서 상품화량이란 생산량에서 자가소비 및 감소 등의 감소분을 제외한 순 공급량을 의미하나 이에 대한 자료의 미비로 본 분석에서는 해양수산부통계연보(2001)의 월별생산량을 상품화량으로 가정하였다. 어가판매가격은 수협중앙회에서 발간되는 수산물계통판매고통계연보(2001) 및 원양협회의 원양통계연보(2001)의 자료를 사용하였다

둘째, 품종별로 공급(생산자) 및 수요(소비자) 가격탄력성을 추정한다. 공급 가격탄력성은 세 가지 품목 모두에 대하여 1980년에서 2000년까지의 21년간의 수협중앙회에서 발간하는 수산물계통판매고통계연보(각년도)의 판매량과 판매가격을 회귀하여 추정하였으며, 수요가격탄력성은 소비자 소매물가 가격지수를 회귀하여 도출하였다.

제5장 수산물 정부비축사업의 효율성 제고

<표 5-32> 품종별 월별 상품화량 및 어가판매가

(단위: 톤, 원/kg)

월별	냉동오징어		냉동고등어		냉동명태	
	상품화량	어가판매가	상품화량	어가판매가	상품화량	어가판매가
2000 1	11,401	1,426	20,368	676	1,523	10,832
2	2,807	1,585	9,847	812	14,598	3,109
3	154	2,659	12,331	879	6,821	7,558
4	591	2,135	9,521	763	286	13,719
5	1,977	2,396	4,078	1,524	1,043	9,044
6	3,989	2,121	6,269	2,232	1,614	6,037
7	1,640	2,444	6,814	2,406	4,794	7,193
8	5,166	904	13,862	1,334	6,991	6,315
9	25,094	1,422	12,876	1,116	9,618	5,693
10	77,726	928	12,383	784	907	12,748
11	21,783	1,245	20,151	697	7,021	5,686
12	34,959	1,058	17,408	743	18,495	3,131
계	187,287	-	145,908	-	86,060	-

자료 : 월별상품화량(해양수산통계연보, 해양수산부, 2001), 어가판매가(수산물계통판매고통계연보(수협중앙회) 및 원양통계연부(원양협회), 2001)

<표 5-33> 품목별 생산자 및 소비자 가격탄력성

구분	1980	1990	1996	1997	1998	1999	2000
<오징어>							
생산자가격	0.5827	0.2883	0.3701	0.4014	0.5231	0.3257	0.4023
소비자가격	1.3998	0.4393	0.4280	0.5127	0.4783	0.7517	0.5956
<명태>							
생산자가격	0.2851	0.2782	0.3357	0.3411	0.3322	0.3238	0.3412
소비자가격	0.1783	0.2869	0.3139	0.4043	0.4031	0.3055	0.2132
<고등어>							
생산자가격	0.2503	0.1213	0.1057	0.1966	0.0939	0.0674	0.1860
소비자가격	0.8568	0.4099	0.4707	0.5784	0.2531	0.5300	0.7382

<표 5-33>에 의하면, 수매선정대상품목인 냉동오징어(이하 오징어라함), 냉동명태(이하 명태라함), 냉동고등어(이하 고등어라함)에 대하여 생산자가격 및

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

소비자가격의 탄력성이 모두 1보다 작은 값(비탄력적)을 가지는 것으로 나타나고 있다. 이를 각 수매선정 상품별로 보면, 오징어와 명태의 경우에는 생산자가격의 신축성 값이 소비자가격의 신축성 값보다 상대적으로 높게 나타나고 있으며 고등어의 경우는 반대적 양상을 나타내고 있다. 이는 오징어와 명태에 대하여는 생산자가, 고등어에 대하여는 소비자가 가격에 상대적으로 탄력적인 대응을 하고 있다는 것을 의미한다.

한편, 가격탄력만을 기준으로 수매비축사업을 수행하고자 하는 경우, 오징어와 명태는 소비자가격안정을 위한 수매방법을, 고등어는 생산자가격안정을 위한 방법을 채택할 수도 있다고 할 수 있다.

셋째, 목표가격을 설정하여야 한다. 즉 생산자가격안정을 위한 적정수매비축량을 결정한다는 것은 어가판매가격을 목표어가판매가격으로 안정시키기 위해 상품화량 일부를 정부가 수매해야 함을 뜻하는 것으로 수매비축방법 가운데 가격방식을 적용한다는 것이다. 목표어가판매가격을 오징어와 고등어에 대하여서는 수협중앙회에서 발간하는 어업경영조사보고서에서 발표되는 어업판매원가 분석자료를, 명태(원양)에 대하여는 원양협회의 협조를 통한 내부자료를 이용하여 년중 평균판매가격에 생산비 상승률(증가율)을 적용한 가격으로 가정하였다.

<표 5-34> 품종별 목표가격

품종	목표가격	'99년 평균가격	생산비증가율(%)	비고
오징어	1,566원/kg	1,416원/kg	10.58%	<생산비> '99년: 1,228원/kg '00년: 1,358원/kg
고등어	1,189원/kg	944원/kg	25.85%	<생산비> '99년: 586원/kg '00년: 737.5원/kg
명태	932원/kg	866원/kg	7.67%	<생산비> '99년: 587원/kg '00년: 632원/kg

자료 : 어업경영조사보고(수협중앙회, 2000~)

마지막으로, 월별 적정 수매비축량을 추정한다. 즉, 월별상품화량과 가격신축성계수(가격탄력성의 역수, 단 1999년의 수치가 2000년에도 동일하다는 가정) 및 가격변동을 이용하여 월별 월별수매비축량을 결정하게 된다. 이를 수식으로 나타내면 다음과 같다.

$$\text{월별수매량} = \text{월별상품화량} \times \left(\frac{\text{가격변동률}}{\text{연내생산자가격신축성계수}} \right)$$

$$\text{여기서, 가격변동률} = \frac{\text{월별생산자판매가격} - \text{목표가격}}{\text{목표가격}}$$

그런데, 수매는 가격변동률이 음수인 월에만 실시하여야 한다. 다시 말해, 월별 어가판매가격이 목표어가판매가격보다 낮은 경우에만 수매를 통하여 가격을 평준화시켜야 한다는 것이다.

(2) 비축량 추정 결과

위와 같은 과정을 거쳐 오징어(연근해산), 고등어(연근해산), 명태(원양산)를 대상으로 생산자측면의 연내가격안정을 위한 적정수매비축 규모를 추정한 결과는 <표 5-35>~<표 5-36>과 같다.

① 냉동오징어

2000년의 생산자측면의 냉동오징어에 대한 연내 가격안정을 위한 수매는 가격변동율이 음(-)인 9월에서 익년 1월까지 총 23,498톤을 수매하여야 하는데 이는 총상품화량 226,309톤의 10.38%에 해당한다. 특히 과다한 공급의 초과로 가격폭락이 심하여 가격변동율이 가장 크게 나타나는 10월에 14,215톤의 오징어를 수매해야 한다.

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

<표 5-35> 오징어의 연내 가격안정을 위한 적정수매량 추정(2000)

(단위: 톤, 원/kg, %)

월별	상품화량(A)	어가판매가(B)	변동률(C)	월별수매량(D)
2000 1	12,325	1,426	-8.94	443
2	3,873	1,585	-	-
3	1,267	2,570	-	-
4	1,177	2,136	-	-
5	2,068	2,397	-	-
6	4,667	2,121	-	-
7	4,565	2,444	-	-
8	10,994	1,964	-	-
9	27,630	1,422	-9.20	1,023
10	86,734	928	-40.74	14,215
11	28,603	1,246	-20.43	2,351
12	41,886	1,058	-32.44	5,466
계	226,309	-	-	23,498

비고 : 월별수매량(D)=(A)×(C/100)÷생산자가격신축성계수

※ 냉동오징어 생산자가격신축성 계수 : 2.4857

② 냉동 고등어

2000년의 냉동고등어 연내 가격안정을 위한 수매는 6월, 7월, 8월, 11월을 제외한 8개월의 기간동안 총 총상품화량 145,908톤의 3.54%인 5,158톤을 수매하여야 한다. 주 수매기간은 1월에서 3월로 특히 상대적으로 공급이 과다초과되어 가격폭락이 가장 심하게 예상되는 1월에는 1,329톤의 고등어를 수매해야 하는 것으로 분석되었다.

제5장 수산물 정부비축사업의 효율성 제고

<표 5-36> 고등어의 연내 가격안정을 위한 적정수매량 추정(2000)

(단위: 톤, 원/kg, %)

월별	상품화량(A)	어가판매가(B)	변동률(C)	월별수매량(D)
2000 1	20,368	772	-35.07	1,329
2	9,847	661	-44.41	813
3	12,331	601	-49.45	1,134
4	9,521	876	-26.32	466
5	4,078	1,180	-0.76	6
6	6,269	1,684	-	-
7	6,814	1,721	-	-
8	13,862	1,441	-	-
9	12,876	1,100	-7.49	179
10	12,383	950	-20.10	463
11	20,151	1,304	-	-
12	17,408	907	-23.72	768
계	145,908	-	-	5,158

비고 : 월별수매량(D)=(A)×(C/100)÷생산자가격신축성계수

※ 냉동고등어 생산자가격신축성 계수 : 5.3763

③ 냉동명태

냉동오징어나 냉동고등어의 경우처럼 주 수매기간의 집중되어 있는 것과는 달리 냉동명태의 경우에는 수매기간이 년중 고르게 발생하는 것으로 분석되었는데, 이는 분석에 사용된 냉동명태의 공급원이 원양에서 주로 행하여지고 있기 때문이다. 명태의 경우에는, 연내 가격안정을 위한 수매량은 총 3,939톤으로 총 상품화량(86,066톤)의 4.58%를 수매하여야 한다. 주 수매기간은 12월과 2월이며, 가격변동률이 가장 심한 12월에는 1,578톤의 명태를 수매해야 하는 것으로 분석되었다.

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

<표 5-37> 냉동명태(원양)의 연내 가격안정을 위한 적정수매량 추정(2000)

(단위: 톤, 원/kg, %)

월별	상품화량(A)	어가판매가(B)	변동률(C)	월별수매량(D)
2000 1	1,524	1,026	-	-
2	14,599	742	- 25.61	1,276
3	6,821	939	-	-
4	288	1,070	-	-
5	1,043	939	-	-
6	1,614	983	-	-
7	4,794	830	-10.94	179
8	6,991	873	-6.33	208
9	9,618	808	-13.30	436
10	908	1,048	-	-
11	7,021	830	-10.94	262
12	18,495	699	-25.00	1,578
계	86,066	-		3,939

비고 : 월별수매량(D)=(A)×(C/100)÷생산자가격신축성계수

※ 냉동명태(원양) 생산자가격신축성 계수 : 2.9308

2) 연간가격 안정 정책

연내가격안정 수매비축과 더불어 연간가격을 안정시키기 위한 수매비축물량도 확보하고 있어야 한다. 즉 연내가격안정 정책은 당해연도의 일시적인 과잉생산에 따른 생산자 보호를 위한 가격안정을 목적으로 하는데 반하여, 연간가격안정이란 어업생산기술 발달, 어장환경 개선 등으로 장기적으로 과잉생산이 예상되는 경우 그 과잉생산된 만큼을 정부에서 비축을 해주어야만 연간가격을 안정시킬 수 있다는 것이다. 다시 말해, 과잉생산이 예상될 경우, 과잉생산비율을 추정하여 그 과잉생산비율만큼을 수매하여야 한다.

그렇다면 과잉생산 비율은 어떻게 도출되는가? 과잉생산비율을 가격과 관련시켜 보면 수요량에 비해 많은 생산(공급)량을 뜻하겠지만, 여기서는 과거의 생산추세에서 볼 때 추세치보다 많이 생산되었던 물량의 비율을 뜻한다.

1990년에서 1999년 기간의 냉동오징어, 냉동고등어, 냉동명태의 생산량 추세

제5장 수산물 정부비축사업의 효율성 제고

식을 유도해 보면 다음과 같다.

$$Y_1 = 99,860.933 + 15,034.503T \quad (R^2 = 0.583)$$

$$Y_2 = 117,176.200 - 9,100.800T \quad (R^2 = 0.068)$$

$$Y_3 = 301,563.667 - 9,770.103T \quad (R^2 = 0.202)$$

Y_1 : 냉동오징어생산량
 Y_2 : 냉동고등어생산량
 Y_3 : 냉동명태생산량
 T (연도)=1,2,...,10

여기서, 각 품종별생산량(상품화량)의 추세치와 실제 상품화량을 비교해서 과잉생산된 연도의 과잉생산비율들만을 합해서 10으로 나누면 각각의 과잉생산비율⁵⁾이 계산된다.

<표 5-38> 품종별 과잉생산(상품화량) 비율의 추이(1990-1999)

(단위 : %)

년도	냉동오징어			냉동고등어			냉동명태		
	실제 생산량	추정 상품화량	과잉생산 비율	실제 생산량	추정 상품화량	과잉생산 비율	실제 생산량	추정 상품화량	과잉생산 비율
1990	75,293	114,895	-	97,227	126,277	-	311,703	291,794	6.39
1991	109,902	129,930	-	91,538	135,378	-	177,392	282,023	-
1992	139,792	144,964	-	116,422	144,479	-	320,858	272,253	15.15
1993	219,467	159,999	27.10	174,684	153,579	12.08	217,119	262,483	-
1994	189,572	175,033	7.67	210,442	162,680	22.70	303,969	252,713	16.86
1995	200,897	190,068	5.39	200,481	171,781	14.32	336,810	242,943	27.87
1996	252,618	205,102	18.81	415,003	180,882	56.41	218,753	233,173	-
1997	224,959	220,137	2.41	160,448	189,983	-	215,814	223,403	-
1998	163,016	235,171	-	172,925	199,083	-	230,143	213,633	7.17
1999	249,991	250,206	-	177,540	208,184	-	145,720	203,863	-
평균	182,511	182,551	6.11	181,671	167,231	10.55	247,828	247,828	7.34

5) 과잉생산비율 및 과소생산비율은 다음의 공식에 따라 산출됨

$$\text{과잉생산비율} = \left(\frac{\text{실제생산량}}{\text{추세식에 의한 추정생산량}} - 1 \right) \times 100$$

$$\text{과소생산비율} = \left(\frac{\text{추세식에 의한 추정생산량}}{\text{실제생산량}} - 1 \right) \times 100$$

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

1990년부터 1999년 기간동안의 냉동오징어, 냉동고등어, 냉동명태의 과잉생산율은 각각 6.11%, 10.55%, 7.34%로 냉동고등어의 과잉생산율이 가장 높게 나타났다. 과거의 생산량 추세를 기초로 산정된 연간 과잉생산율을 2000년도 생산량과 비교하여 과잉생산이 예상되면 과잉생산율만큼을 수매함으로써 당 년도의 초과공급으로 인한 가격폭락의 위험을 방지함과 아울러 수매분을 재고로 보유하고 있으면서, 과소생산되는 연도에 방출하여야 한다. 각 품종별 연간가격안정 여부를 판단하면 <표 5-39>와 같다.

<표 5-39> 생산자측면의 연간가격안정을 위한 수매비축량 추정(2000)

(단위 : 톤)

구분	실제생산량	추정생산량	비축물량
냉동오징어	226,309	265,240	-
냉동고등어	145,908	217,285	-
냉동명태	86,066	194,093	-

분석결과, 세 개품목 모두 과소생산(실제생산량<추정생산량)이 예측됨에 따라 생산자 보호 목적의 연간 가격안정을 위한 수매비축은 하지 않아야 한다.

3) 생산자 가격안정을 위한 적정 수매비축 종합

생산자 가격안정을 위한 수매비축 규모를 연내가격안정과 연간가격안정을 동시에 고려한 냉동오징어, 냉동고등어, 냉동명태에 대한 적정비축규모의 추정 결과를 <표 5-40>과 같이 요약할 수 있다.

제5장 수산물 정부비축사업의 효율성 제고

<표 5-40> 생산자 가격안정을 위한 적정수매비축 규모추정
(단위 : 톤, %)

수매 품목	실제생산량 : 추정생산량	비축비율			적정 비축규모
		소계	연내가격안정	연간가격안정	
냉동오징어	177,843<265,240	10.38	10.38	-	23,498
냉동고등어	145,908<217,285	3.54	3.54	-	5,158
냉동명태	86,066<194,093	4.58	4.58	-	3,939

주: 여기서의 실제생산량이란 상품화량을 의미하며, 비축비율에 따른 적정비축규모는 비축비율이 근사치로 계산되었으므로 다소 차이가 남

세가지 품목 모두 실제생산량(상품화량)이 추정생산량보다 작은 경우로서 과소생산이 예상됨으로 연내 월별 생산자가격 폭락에 대비한 수매비축만을 행하면 된다. 즉 냉동오징어의 연내 수매비축량은 실제생산량 177,843톤의 10.38%인 23,498톤을, 냉동고등어는 5,158톤(실제생산량 145,908톤의 3.54%), 냉동명태는 실제생산량 86,066톤의 4.58%인 3,939톤을 수매비축할 필요가 있다는 것을 의미한다.

3. 소비자 가격안정을 위한 수매비측량

1) 연내가격안정 정책

(1) 비측량 추정 과정

소비자 가격안정을 위한 수매비측은 비성어기에 수산물의 공급부족으로 인한 소비자가격의 폭등을 방지할 수 있는 물량만큼을 수매비측하는 것으로 방출량을 먼저 결정하고 이월재고가 발생하지 않게 한다는 것으로 선소비자보호 후생산자보호 방식이라 한다. 그리고 생산자 가격안정을 위한 수매비측에 서와 같이 연내가격안정을 위한 비측과 연간가격안정을 위한 비측으로 구분할 수 있다.

먼저 연내가격안정을 위한 수매비측은 목표가격 수준을 결정한 후 실제로 월별가격수준이 어떻게 변동할 것인가를 추정하여 월별 예상수준이 목표가격 수준에 이르는 정도의 물량을 비측하는 것으로 그 추정과정을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 가격안정의 기준이 되는 목표가격 수준을 산출하여야 한다. 적정가격지수(목표가격 수준)는 비측기간의 경과에 따른 보관비(냉장비), 감모, 지급이자 등 판매원가를 감안하여 월별로 추정하였다.

$$\text{월별적정가격지수} = \text{물품대} + \text{지급이자율} + \text{보관비} + \text{감모에의한가격상승률}$$

여기서, 지급이자율, 보관비, 감모에 의한 가격상승률은 물품대를 100%로 가정했을 때의 상대가격으로서 지급이자율은 1년만기정기예금이자율로 이율 10%를 적용하였으며, 보관비(냉장비) 및 감모량은 농수산물유통공사에서 발행하는 주요 농수산물의 유통실태 및 마진을 분석(1999년 6월)의 자료를 이용하였다.

제5장 수산물 정부비축사업의 효율성 제고

<표 5-41> 비축기간 경과에 따른 월별 적정가격지수

(단위 : 톤, 원/kg)

경과 월별	물품대	지급 이자율	보관비(냉장비)			감모에 의한 가격상승률			적정가격지수		
			냉동 오징어	냉동 고등어	냉동 명태	냉동 오징어	냉동 고등어	냉동 명태	냉동 오징어	냉동 고등어	냉동 명태
1	100	0.8	0.6	1.1	1.5	1.01	1.01	1.01	102.41	102.91	103.31
2	100	1.7	1.2	2.2	3.0	1.02	1.02	1.01	103.92	104.92	105.71
3	100	2.5	1.8	3.3	4.5	1.03	1.03	1.02	105.33	106.83	108.02
4	100	3.3	2.4	4.4	6.0	1.04	1.04	1.02	106.74	108.74	110.32
5	100	4.2	3.0	5.5	7.5	1.05	1.05	1.03	108.25	110.75	112.73
6	100	5.0	3.6	6.6	9.0	1.06	1.06	1.03	109.66	112.66	115.03
7	100	5.8	4.2	7.7	10.5	1.07	1.07	1.04	111.07	114.57	117.34
8	100	6.7	4.8	8.8	12.0	1.08	1.08	1.04	112.58	116.58	119.74
9	100	7.5	5.4	9.9	13.5	1.09	1.09	1.05	113.99	118.49	122.05
10	100	8.3	6.0	11.0	15.0	1.10	1.10	1.05	115.40	120.40	124.35
11	100	9.2	6.6	12.1	16.5	1.11	1.12	1.06	116.91	122.42	126.76
12	100	10.0	7.2	13.1	18.0	1.12	1.13	1.06	118.32	124.23	129.06

주: 감모에 의한 가격상승률은 {물품대/(물품대-감보량비율)}로 계산함

<표 5-41>과 같이 계산된 비축기간 경과에 따른 월별 적정가격지수를 살펴보면, 냉동명태가 12개월이 경과후 29.06%의 가격상승이 예상되며, 냉동고등어와 냉동오징어는 각각 24.23%와 18.32%로 가격상승이 예상된다.

둘째, 목표가격 수준이 설정된 다음에는 실제로 월별가격이 어떻게 변동할 것인가를 결정하는 예상가격지수를 추정해야 한다. 여기서는 소비자들의 소비패턴이 과거년도의 추세를 따라가는 점을 감안하여 2000년도의 월별가격 변동은 1999년도의 추세가 반복된다고 가정하여 2000년도의 예상가격지수를 산정하였다.

<표 5-42> 소비자 가격의 예상가격지수

(단위: 원/kg %)

월	냉동오징어		냉동고등어		냉동명태	
	'99년 소비자가	'00년 예상가격지수	'99년 소비자가	'00년 예상가격지수	'99년 소비자가	'00년 예상가격지수
1	1,906	118.24	1,769	100.00	1,715	117.63
2	2,131	132.20	2,125	120.12	1,890	129.63
3	2,215	137.41	2,364	133.63	1,762	120.85
4	2,237	138.77	2,388	134.99	1,711	117.35
5	2,227	138.15	2,234	126.29	1,644	112.76
6	2,338	145.04	1,896	107.18	1,541	105.69
7	2,291	142.12	1,772	100.17	1,493	102.40
8	2,178	135.11	1,983	112.10	1,458	100.00
9	1,858	115.26	2,044	115.55	1,556	106.72
10	1,661	103.04	1,808	102.20	1,538	105.49
11	1,669	103.54	1,975	111.64	1,520	104.25
12	1,612	100.00	2,021	114.25	1,578	108.23

자료 : 해양수산통계(KMI)

<표 5-42>는 소비자 가격의 예상지수를 보여주고 있는데 연중 최저월을 기준으로 볼 때 냉동오징어는 6월에 45.04%, 냉동고등어는 4월에 34.99%, 냉동명태는 2월에 20.85%씩 상승할 것으로 전망되어 오징어의 가격변동폭이 가장 높게 나타날 것으로 예상된다.

한편, 어종별로 예상가격지수가 100.0인 월을 기준월로 하여 앞서 계산한 기간경과에 따른 적정가격지수와 비교하면 <표 5-43>과 같다.

제5장 수산물 정부비축사업의 효율성 제고

<표 5-43> 어종별 소비자 가격안정을 위한 적정가격지수 및 예상가격지수

(단위: %)

월	냉동오징어		월	냉동고등어		월	냉동명태	
	적정 가격지수	예상 가격지수		적정 가격지수	예상 가격지수		적정 가격지수	예상 가격지수
12	100.00	100.00	1	100.00	100.00	8	100.00	100.00
1	102.41	118.24	2	102.91	120.12	9	103.31	106.72
2	103.92	132.20	3	104.92	133.63	10	105.71	105.49
3	105.33	137.41	4	106.83	134.99	11	108.02	104.25
4	106.74	138.77	5	108.74	126.29	12	110.32	108.23
5	108.25	138.15	6	110.75	107.18	1	112.73	117.63
6	109.66	145.04	7	112.66	100.17	2	115.03	129.63
7	111.07	142.12	8	114.57	112.10	3	117.34	120.85
8	112.58	135.11	9	116.58	115.55	4	119.74	117.35
9	113.99	115.26	10	118.49	102.20	5	122.05	112.76
10	115.40	103.04	11	120.40	111.64	6	124.35	105.69
11	116.91	103.54	12	122.42	114.25	7	126.76	102.40

셋째, 월별 목표(적정)가격지수와 예상지수가 결정된 다음에는 예상가격지수가 높은 경우 이를 목표가격지수에 이르도록 하는데 필요한 방출량을 추정하여야 한다. 즉, 월별 소비율은 일정하다는 가정하에 가격변동률이 양(+)⁶⁾의 값을 가지는 월에 방출함으로써 예상가격이 목표가격까지 하락하도록 방출량을 예측하여 이에 해당하는 물량만큼을 수매시에 수매하였다가, 방출 예상월에 예상액만큼을 방출함을 의미한다.

$$\text{월별 방출량} = \text{월별 추가방출량 비율} \times \text{상품화량} \times \text{월별 예상소비지수}$$

여기서, 월별 추가방출량비율은 해당 품목별 월별 가격변동률⁶⁾을 소비자가 적신축성계수로 나누어 준 값이며, 해당 품목별 가격변동률은 상기의 과정에서 산출된 월별 목표가격지수와 예상가격지수를 이용하여 산출된다. 또한, 월별 예상소비지수는 매월 일정하다고 가정한다.

6) 월별 가격변동률 = {(월별 예상가격지수 - 월별 목표가격지수) / 월별 목표가격지수} × 100

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

(2) 비축량 추정 결과

상기의 과정을 거쳐 냉동오징어, 냉동고등어, 냉동명태에 대한 연내 가격안정을 위한 적정 비축량 규모를 추정한 결과 다음의 <표 5-44>~<표 5-46>와 같이 요약할 수 있다.

① 냉동오징어

냉동오징어의 경우에는 거의 연중 소비자가격안정을 위하여 수매비축한 물량을 방출하여야 하는 것으로 분석되었다. 즉, 1년간 총 상품화량 226,309톤의 약 2.52%인 5,692톤을 수매비축하였다가 예상가격지수가 적정가격지수보다 높은 월인 1월에서 9월까지 거의 연중 방출하여야 하는 것으로 분석되었다.

<표 5-44> 냉동오징어의 연내 가격안정을 위한 적정비축량 추정

(단위: 톤, %)

월	상품화량	방출비율	월간 소비지수	가격변동률			방출량
				변동률	적정가격지수	예상가격지수	
12	41,886	-	100.0	0.00	100.00	100.00	-
1	12,325	9.21	100.0	15.46	102.41	118.24	1,135
2	3,873	16.21	100.0	27.21	103.92	132.20	628
3	1,267	18.15	100.0	30.46	105.33	137.41	230
4	1,177	17.88	100.0	30.00	106.74	138.77	210
5	2,068	16.46	100.0	27.62	108.25	138.15	340
6	4,667	19.22	100.0	32.26	109.66	145.04	897
7	4,565	16.65	100.0	27.95	111.07	142.12	760
8	10,994	11.92	100.0	20.01	112.58	135.11	1,310
9	27,630	0.66	100.0	1.11	113.99	115.26	182
10	86,734	-	100.0	-10.71	115.40	103.04	-
11	28,603	-	100.0	-11.44	116.91	103.54	-
계	226,309						5,692

주 : 가격탄력성은 0.5956임(생산자 연내가격정책 참조)

② 냉동고등어

냉동고등어의 예상가격지수를 보면, 2월에서 5월 사이에 가격의 변동이 심하게 나타나고 있다. 이러한 결과에 따라 동 기간동안 예상가격지수가 적정가격지수보다 높을 것으로 예측되었으며, 그 결과 연간 총상품량(145,908톤)의 약 4.14%인 6,045톤을 방출하여야 하는 것으로 분석되었다.

<표 5-45> 냉동고등어의 연내가격안정을 위한 적정비축량 추정

(단위 : 톤, %)

월	상품화량	방출비율	월간 소비지수	가격변동률			방출량
				변동률	적정가격지수	예상가격지수	
1	20,368	-	100.0	0.00	100.00	100.00	-
2	9,847	12.34	100.0	16.72	102.91	120.12	1,215
3	12,331	20.20	100.0	27.36	104.92	133.63	2,491
4	9,521	19.46	100.0	26.36	106.83	134.99	1,853
5	4,078	11.91	100.0	16.14	108.74	126.29	486
6	6,269	-	100.0	-3.22	110.75	107.18	-
7	6,814	-	100.0	-11.09	112.66	100.17	-
8	13,862	-	100.0	-2.16	114.57	112.10	-
9	12,876	-	100.0	-0.88	116.58	115.55	-
10	12,383	-	100.0	-13.75	118.49	102.20	-
11	20,151	-	100.0	-7.28	120.40	111.64	-
12	17,408	-	100.0	-6.67	122.42	114.25	-
계	145,908						6,045

주 : 가격탄력성은 0.7382임(생산자 연내가격정책 참조)

③ 냉동명태

상기의 냉동오징어와 냉동고등어에 비하여 냉동명태의 연간 예상가격지수에 의한 가격변동 예상폭이 가장 적은 것으로 조사되었으며, 이에 따라 소비자가격안정을 위한 수매비축 물량도 다른 품목(냉동오징어, 냉동고등어)에 비하여 상품화량에 대한 방출량의 비중이 가장 낮게 분석되었다. 즉, 총 상품량 86,066톤의 0.60%인 520톤을 방출함으로써 이론적인 소비자 연내가격안정을 달성할 수 있는 것으로 분석되었다.

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

<표 5-46> 냉동명태의 연내가격안정을 위한 적정비축량 추정

(단위 : 톤, %)

월	상품화량	방출비율	월간 소비량	가격변동률			방출량
				변동률	적정가격지수	예상가격지수	
8	6,991	-	100.0	0.00	100.00	100.00	-
9	9,618	0.70	100.0	3.30	103.31	106.72	67
10	908	-	100.0	-0.21	105.71	105.49	-
11	7,021	-	100.0	-3.49	108.02	104.25	-
12	18,495	-	100.0	-1.89	110.32	108.23	-
1	1,524	0.93	100.0	4.35	112.73	117.63	14
2	14,599	2.71	100.0	12.69	115.03	129.63	395
3	6,821	0.64	100.0	2.99	117.34	120.85	44
4	288	-	100.0	-1.20	119.74	117.35	-
5	1,043	-	100.0	-7.61	122.05	112.76	-
6	1,614	-	100.0	-15.01	124.35	105.69	-
7	4,794	-	100.0	-19.22	126.76	102.40	-
계	86,066						520

주 : 가격탄력성은 0.2132임(생산자 연내가격정책 참조)

2) 연간가격안정 정책

소비자가격안정을 위한 연간가격안정을 위한 수매비축은 연평균 과소생산 비율⁷⁾을 이용하여 추정하는 것으로 이는 생산자보호를 위주로 한 과잉생산비율 만큼의 수매비축과 대조적이다.

생산추세식은 상기의 생산자가격안정을 위한 적정수매비축에 추정된 식을

7) 여기서의 과소생산비율이란 1990년부터 1991년까지 상품화량을 이용하여 추정 한 생산추세식을 도출한 후 실제생산량(상품화량)이 생산추세식에 의한 생산량(상품화량)보다 적게 생산된 비율의 합을 분석기간인 10년으로 나누어 준 값을 의미함

$$\text{과소생산비율} = \left(\frac{\text{추세식에 의한 추정생산량}}{\text{실제생산량}} - 1 \right) \times 100$$

동일하게 적용한다.

$$Y_1 = 99,860.933 + 15,034.503T \quad (R^2 = 0.583)$$

$$Y_2 = 117,176.200 - 9,100.800T \quad (R^2 = 0.068)$$

$$Y_3 = 301,563.667 - 9,770.103T \quad (R^2 = 0.202)$$

Y_1 :냉동오징어생산량

Y_2 :냉동고등어생산량

Y_3 :냉동명태생산량

T (연도)=1,2,...,10

상기의 생산추세식에 근거하여 냉동오징어, 냉동고등어, 냉동명태의 1990년에서 1999년 동안의 과소생산비율을 추정하면, <표 5-47>와 같다.

<표 5-47> 품종별 과소생산(상품화량) 비율의 추이(1990-1999)

(단위 : %)

년도	냉동오징어			냉동고등어			냉동명태		
	실제 상품화량	추정 상품화량	과소생산 비율	실제 상품화량	추정 상품화량	과소생산 비율	실제 상품화량	추정 상품화량	과소생산 비율
1990	75,293	114,895	52.60	97,227	126,277	29.88	311,703	291,794	-
1991	109,902	129,930	18.22	91,538	135,378	47.89	177,392	282,023	58.98
1992	139,792	144,964	3.70	116,422	144,479	24.10	320,858	272,253	-
1993	219,467	159,999	-	174,684	153,579		217,119	262,483	20.89
1994	189,572	175,033	-	210,442	162,680		303,969	252,713	-
1995	200,897	190,068	-	200,481	171,781		336,810	242,943	-
1996	252,618	205,102	-	415,003	180,882		218,753	233,173	6.59
1997	224,959	220,137	-	160,448	189,983	18.41	215,814	223,403	3.52
1998	163,016	235,171	44.26	172,925	199,083	15.13	230,143	213,633	-
1999	249,991	250,206	0.09	177,540	208,184	17.26	145,720	203,863	39.90
평균	182,511	182,551	11.89	181,671	167,231	15.27	247,828	247,828	12.99

주 : () 수치는 과잉산비율을 의미함.

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

1990년부터 1999년 기간동안의 냉동오징어, 냉동고등어, 냉동명태의 과소생산비율은 각각 11.89%, 15.27%, 12.99%로 냉동고등어의 과소생산율이 가장 높게 나타났다. 과거의 생산량 추세를 기초로 산정된 연간 과소생산율을 2000년도 생산량과 비교하여 과소생산이 예상되면 과소생산율만큼을 수매함으로써 당년도의 초과수요로 인한 가격폭등의 위험을 방지함과 아울러 수매분을 재고로 보유하고 있어야 한다. 각 품종별 연간가격안정 여부를 판단하면 다음과 같다.

<표 5-48> 생산자측면의 연간가격안정을 위한 수매비축량 추정

(단위 : 톤)

구분	실제상품화량	추정상품화량	비축물량
냉동오징어	226,309	265,240	26,908
냉동고등어	145,908	217,285	22,280
냉동명태	86,066	194,093	11,180

세품목 모두 과소생산이 예상됨에 따라 연간 가격안정을 위한 수매비축을 하여야 한다. 즉, 냉동오징어는 총상품화량 226,309톤 중에서 연간 과소생산비율인 11.89%에 해당하는 26,908톤을, 냉동고등어는 총상품화량 145,908톤 중에서 15.27(과소생산비율)%인 22,280톤을, 냉동명태는 총상품화량 86,066톤의 12.99%인 11,180톤을 소비자 연간가격안정을 위하여 수매비축하여야 한다.

3) 소비자 가격안정을 위한 수매비축 종합

소비자 가격안정을 위한 수매비축 규모를 연내가격안정과 연간가격안정을 동시에 고려한 냉동오징어, 냉동고등어, 냉동명태에 대한 적정비축규모의 추정 결과를 <표 5-47>과 같이 요약할 수 있다.

제5장 수산물 정부비축사업의 효율성 제고

<표 5-49> 소비자 가격안정을 위한 적정수매비축 규모추정

(단위 : 톤, %)

수매품목	실제생산량 : 추정생산량	비축비율			적정 비축규모
		소계	연내가격안정	연간가격안정	
냉동오징어	177,843<265,240	14.41	2.52	11.89	32,600
냉동고등어	145,908<217,285	19.41	4.14	15.27	28,325
냉동명태	86,066<194,093	13.59	0.60	12.99	11,700

주 : 여기서의 실제생산량이란 상품화량을 의미하며, 비축비율에 따른 적정 비축규모는 비축비율이 근사치로 계산되었으므로 다소 차이가 남

세 가지 품목 모두 소비자 가격안정을 위해 연내 및 연간가격안정을 위한 수매 비축을 동시에 실시하여야 하는 것으로 분석되었다.

즉, 냉동오징어의 경우 실제생산량(여기서는 상품화량을 의미)이 추정생산량보다 많이 생산되어 과잉생산되었으므로 소비가 가격안정을 위하여서는 실제생산량(상품화량) 177,843톤의 약 14.41%(연내가격안정 2.52%, 연간가격안정 11.89%)인 32,600톤을, 냉동고등어는 총상품량의 19.41%(연내가격안정 4.14%, 연간가격안정 15.27%)인 28,325톤을, 냉동명태는 총상품화량 84,345톤의 13.59%(연내 0.60%, 연간 12.99%)인 11,700톤을 수매비축하여야 하는 것으로 분석되었다.

결과적으로 세 품목 중에서 총상품화량 대비 총 수매비축규모는 냉동고등어, 냉동오징어, 냉동명태 순으로 나타났다.

제5절 현 운용규모에 따른 실질적 비축규모

1. 개요

2000년 현재 농안기금을 통한 수산물의 수매비축 8개품목에 대해 총 39,549백만원을 투입하여 18,188톤의 실적을 기록하고 있다. 이들을 금액기준으로 보면 김 13,143백만원(800톤), 냉동명태 10,351백만원(7,870톤), 냉동오징어 5,477백만원(5,000톤), 간미역 3,632백만원(3,281톤), 냉동갈치 2,533백만원(245톤), 냉동고등어 1,904백만원(713톤), 냉동조기 1,644백만원(199톤), 마른오징어 875백만원(80톤) 순이다. 1991년부터 2000년까지 수매실적 및 2001년도의 계획을 요약하면, 다음의 <표 5-50>과 같다.

<표 5-50> 연도별 수산물 수매비축 실적

(단위: 백만원, 톤)

품목	구분	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	2000	2001
계	수량	3,600	9,205	9,159	25,212	25,104	24,412	40,854	14,930	24,089	18,188	18,988
	금액	17,508	29,951	29,117	58,171	57,872	49,974	62,928	45,634	43,540	40,161	37,148
김	수량	400	800	600	600	600	600	750	737	758	800	806
	금액	7,753	12,659	12,339	12,513	13,050	12,775	12,576	13,133	13,166	13,143	12,038
간미역	수량		1,900	1,000	2,000	4,400	3,000	3,000	3,300	3,150	3,281	2,627
	금액		2,246	1,293	2,402	5,364	3,734	3,916	4,413	3,795	3,632	2,629
마른미역	수량		5	79	100	100	100	100	36	수매		40
	금액		35	669	860	878	877	889	312	계외		419
마른오징어	수량	200	500	480	455	300	121	194	137	60	80	6
	금액	2,843	5,340	5,259	5,640	3,568	1,450	2,340	1,912	528	875	67
마른멸치	수량				19						수매	
	금액				237						계외	
냉동오징어	수량	3,000	6,000	6,000	11,773	8,184	4,042	27,418	601	11,576	5,000	11,194
	금액	6,912	9,671	7,890	25,347	17,172	6,298	32,283	1,138	13,403	5,735	14,133
냉동고등어	수량			1,000	5,034	2,940	7,422	1,234	2,918	1,150	713	454
	금액			1,667	7,151	5,276	6,745	2,684	5,781	2,527	1,904	1,153
냉동명태	수량				5,000	7,500	8,000	8,000	4,361	7,322	7,870	3,685
	금액				2,706	4,472	6,562	6,197	4,171	9,400	10,674	4,966
냉동조기	수량				120	600	956	158	498	69	199	1
	금액				660	4,510	10,025	2,043	5,684	695	1,665	13
냉동갈치	수량				111	480	171	-	687	4	245	175
	금액				655	3,582	1,508		6,989	26	2,533	1,730
냉동꽂치	수량								1,655	-		수매
	금액								2,101	-		계외

자료 : 해양수산부(2001년)

주 : 수매금액은 물품대 및 수매부대비 집행금액임

제5절에서는 향후 수매대상 조정에 따른 각 품목별 자금의 규모를 2001년 현재의 수준으로 유지한다는 가정하에 수매비축 품목을 기준으로 시나리오를 구성한 후 1단계로 각 시나리오별 품목의 수매비축 규모를 추정하고 다음으로 각 시나리오별 결손발생 예상액을 추정하여 수매비축사업을 수행할 시 발생할 것으로 예상되는 결손액과 비교분석을 하고자 한다. 이러한 2단계의 과정을 거쳐 순수 결손최소화 관점에서의 적정수매비축 품목 및 각 품목별 자금의 규모를 추정함으로써 향후 수매비축 정책에 대한 일련의 방안으로 제시하고자 한다.

2. 기초자료

본 분석에서 사용되는 자료는 1997년도부터 2001년도까지의 품목별 수매실적을 기초로 하고 있다. 즉, 현행 8개 품목의 년도별 생산량, 수매금액, 수매량, 수매율로서 년도별 생산량은 해양수산부 통계연보(각년도)에 의하여 작성하였으며, 수매금액 수매량은 해양수산부 유통가공과에서 발표한 년도별 수매실적에 의하였다. 다음으로 연간 생산량과 수매량에 근거하여 수매율을 계산하였다.

<표 5-51> 품목별 연평균 수매율(냉동명태, 냉동고등어)

(단위: 톤, %)

구분	냉동명태(원양)			냉동고등어		
	생산량	수매량	수매율	생산량	수매량	수매율
연평균	175,373	6,248	3.6	172,115	1,294	0.8
1997	215,814	8,000	3.7	160,448	1,234	0.8
1998	230,143	4,361	1.9	172,925	2,918	1.7
1999	145,720	7,322	5.0	177,540	1,150	0.6
2000	86,066	7,870	9.1	145,945	713	0.5
2001	199,123	3,685	1.9	203,717	454	0.2

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

<표 5-52> 품목별 연평균 수매율 (냉동오징어, 건오징어)

(단위: 톤, %)

구분	냉동오징어			마른(건)오징어		
	생산량	수매량	수매율	생산량	수매량	수매율
연평균	416,108	11,158	2.7	8,690	95	1.1
1997	451,975	27,418	6.1	14,446	194	1.3
1998	275,307	601	0.2	6,244	137	2.2
1999	560,399	11,576	2.1	3,241	60	1.9
2000	404,152	5,000	1.2	8,780	80	0.9
2001	388,708	11,194	2.9	10,738	6	0.1

※ 냉동오징어는 근해산과 원양산의 합계임.

<표 5-53> 품목별 연평균 수매율 (김, 간미역)

(단위: 톤, %)

구분	마른 김			간미역		
	생산량	수매량	수매율	생산량	수매량	수매율
연평균	17,455	770	4.4	256,699	3,072	1.2
1997	14,033	750	5.3	436,362	3,000	0.7
1998	19,161	737	3.8	240,526	3,300	1.4
1999	20,612	758	3.7	214,306	3,150	1.5
2000	13,149	800	6.1	214,146	3,281	1.5
2001	20,318	806	4.0	178,154	2,627	1.5

※ 간미역은 생미역을 수매함으로 생미역을 기준으로 함

<표 5-54> 품목별 연평균 수매율 (냉동조기, 냉동갈치)

(단위: 톤, %)

구분	냉동조기			냉동갈치		
	생산량	수매량	수매율	생산량	수매량	수매율
연평균	25,610	185	0.7	75,058	278	0.4
1997	34,947	158	0.5	-	-	-
1998	27,454	498	1.8	74,851	687	0.9
1999	27,990	69	0.2	64,434	4	0.0
2000	26,735	199	0.7	81,050	245	0.3
2001	10,924	1	0.0	79,898	175	0.2

제5장 수산물 정부비축사업의 효율성 제고

한편, 상기의 8개품목에 대한 연간 평균수매율, 평균 수매금액, 1%당 수매금액은 <표 5-55>과 같다. 여기서 연간 평균수매액이란 각년도별 수매액의 합을 수매년도로 나눈 값, 연간 평균수매율이란 품목별 각 년도의 총 수매물량을 총 생산량으로 나눈 값, 1%당 수매액이란 연간 평균수매액을 연간 평균수매율로 나눈 값을 각각 의미한다.

<표 5-55> 품목별 단위당 수매율 평균 및 수매율 1%당 수매액(1997~2001)
(단위 : %, 백만원)

구분	명태	고등어	냉동 오징어	마른 오징어	김	간미역	조기	갈치
평균수매율	3.6	0.8	2.7	1.1	4.4	1.2	0.7	0.4
평균수매액	7,082	2,810	13,338	1,138	12,811	3,677	2,020	2,819
1%당수매액	1,967	3,513	4,940	1,035	2,912	3,064	2,889	7,048

3. 비축품목별 시나리오

2001년(계획) 기준 총 8개 품목은 냉동명태, 냉동고등어, 냉동오징어, 김, 간미역, 냉동조기, 냉동갈치 등 총 8개 품목이다. 1차적으로 이들 품목을 제3절에서 분류한 방식에 따라 <표 5-56>과 같이 확대품목, 축소품목, 조정품목으로 분류한다.

<표 5-56> 수매대상 품목 및 구분

구분	확대	축소	조정
품목	냉동명태, 냉동고등어 냉동오징어, 건오징어	김, 간미역	냉동갈치, 냉동조기

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

확대품목이란 시나리오 구성시 축소 및 조정 품목의 수매비축규모가 상대적으로 축소됨(단, 자금의 총규모는 2001년도 금액으로 고정됨을 가정함)으로 인하여 잔여 운용금액을 추가배정하는 하는 품목으로 냉동명태, 냉동고등어, 냉동오징어, 건오징어가 속한다. 축소품목이란 시나리오 구성시 그 배분금액의 한도를 수매율 기준으로 3%를 초과하지 아니하는 품목으로 김, 간미역을 들 수 있으며, 조정품목이란 당해연도의 어획량의 여건 등을 고려하여 수매비축이 결정되는 품목으로 그 규모는 2001년도 금액 수준을 한도로 하는 냉동갈치, 냉동조기가 포함된다.

이러한 품목별 구분은 기초로 <표 5-57>과 같이 4가지의 시나리오를 구성하였다. 즉 확대품목만 수매하는 경우(시나리오1), 확대품목과 조정품목을 수매하는 경우(시나리오2), 확대품목과 축소품목을 수매하는 경우(시나리오3), 모든 품목을 수매하는 경우(시나리오4)로 구분하였다.

<표 5-57> 시나리오별 구성

시나리오	내 용	수매품목
시나리오1	확대품목만 수매	냉동명태, 냉동고등어, 냉동오징어, 건오징어
시나리오2	확대품목과 축소품목 수매	냉동명태, 냉동고등어, 냉동오징어, 건오징어, 김, 간미역
시나리오3	확대품목과 조정품목 수매	냉동명태, 냉동고등어, 냉동오징어, 건오징어, 냉동갈치, 냉동조기
시나리오4	모든 품목 수매	냉동명태, 냉동고등어, 냉동오징어, 건오징어, 김, 간미역, 냉동갈치, 냉동조기

4. 분석결과

분석에 우선하여 총 사업규모(수매비축)는 2001년도의 금액인 36,729백만원으로 한정하고, 분석결과에 대한 비교분석의 기초자료로 활용한다.

<표 5-58> 분석비교를 위한 수매비축 규모

(단위 : 톤, 백만원)

구분	계	명태	고등어	냉동 오징어	마른김	간미역	조기	갈치	마른 오징어
물량	18,948	3,685	454	11,194	806	2,627	1	175	6
금액	36,729	4,966	1,153	14,133	12,038	2,629	13	1,730	67

※ 2001년의 경우 마른미역이 수매에서 제외되었다가 일시적으로 수매됨에 따라 이의 실적을 제외하였음.

또한, 각 시나리오별 품목의 자금배정은 2001년도 수매실적(<표 5-53> 참조)에 기초한 각 품목별 수매비축 규모의 금액을 우선적으로 배정한 후 총 사업규모(36,729백만원)대비 잔여 규모(금액)은 수매비축 효과분석(제2절 참조)에서 분석된 각 품목별 생산자 및 소비자 직접 연간 평균효과 합을 기준으로 배분하였다. 한편, 축소품목인 김과 간미역의 자금배정 한도는 1%당 수매율에 대한 금액 기준 3%에 해당하는 금액으로 하였고(한도 : 김 8,736백만원, 간미역 9,192백만원), 조정품목인 냉동조기와 갈치는 기초규모(2001년도)액을 그 한도로 하였다(조기 13백만원, 갈치1,730백만원).

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

<표 5-59> 추가자금 할당 배분기준

(단위 : 백만원)

구 분	냉동명태	냉동고등어	냉동오징어	마른(건)오징어
생산자효과	1,310	368	1,475	360
소비자효과	4,544	4,378	3,216	340
총효과	5,854	4,746	4,691	700
가중치	0.37	0.30	0.29	0.04

1) 시나리오별 수매비축 규모 추정

첫째(시나리오1), 확대품목인 냉동명태, 냉동고등어, 냉동오징어, 건오징어만을 수매비축하는 경우로서(총 4개품목) 총 운용규모 36,729백만을 중에서 가장 많은 금액을 차지하는 것은 냉동오징어로서 총 운용규모는 14,133백만원에서 18,892백만으로 확대되고 그 결과 수매율은 과거 연간평균 2.9%에서 3.9%로 확대되는 것으로 분석되었다. 단, 이 경우 수매율 계산의 근거가 되는 연간 생산량은 과거의 추세를 따른다고 가정하였다. 다음으로 냉동명태는 11,038백만원, 냉동고등어 6,076백만원, 건오징어 723백만원으로 모두 기초 금액보다 증가됨을 알 수 있다. 또한 수매율에 있어서도 각각 4.2%, 1.1%, 1.1%로 냉동오징어와 마찬가지로 증가하는 것으로 분석되었다.

<표 5-60> 시나리오1(확대품목)의 수매비축규모 추정결과

(단위 : 백만원, %)

구분		냉동명태	냉동고등어	냉동오징어	건오징어
금액	현행	4,966	1,153	14,133	67
	변경	11,038	6,076	18,892	723
수매율	현행	1.9	0.2	2.9	0.1
	변경	4.2	1.1	3.9	1.1

둘째(시나리오2), 확대품목과 축소품목을 수매하는 경우로서 수매비축 품목은 냉동명태, 냉동고등어, 냉동오징어, 건오징어, 김, 미역으로 총 6개품목이다. 시나리오1에서와 마찬가지로 확대품목은 전반적으로 수매금액 및 수매율에서 증가하는 것으로 분석되었다. 단, 축소품목인 김과 간미역은 최대 수매율이 3%를 초과하지 않음을 가정하고 있다.

<표 5-61> 시나리오2(확대품목과 축소품목)의 수매비축규모 추정결과

(단위 : 백만원, %)

구분		냉동명태	냉동고등어	냉동오징어	건오징어	김	간미역
금액	현행	4,966	1,153	14,133	67	12,038	2,629
	변경	6,724	2,579	15,511	257	9,029	2,629
수매율	현행	1.9	0.2	2.9	0.1	4.0	1.5
	변경	2.6	0.4	3.2	0.4	3.0	1.5

셋째(시나리오3), 확대품목과 조정품목을 수매하는 경우로서 수매비축 품목은 확대품목 4개 품목에 조정품목인 냉동조기와 냉동갈치로 총 6개품목이며, 분석결과 시나리오2의 경우와 같이 확대품목은 전반적으로 수매금액 및 수매율이 증가할 것으로 추정되었다. 단, 조정품목인 냉동조기와 냉동갈치는 기초규모(2001년도 규모)를 초과하지 않는 것으로 가정하였다.

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

<표 5-62> 시나리오3(확대품목과 조정품목)의 수매비축규모 추정결과

(단위 : 백만원, %)

구 분		냉동명태	냉동고등어	냉동오징어	건오징어	냉동조기	냉동갈치
금액	현행	4,966	1,153	14,133	67	13	1,730
	변경	10,393	5,553	18,386	654	13	1,730
수매율	현행	1.9	0.2	2.9	0.1	0.0	0.2
	변경	4.0	1.0	3.8	1.0	0.0	0.2

넷째(시나리오4), 확대, 조정, 축소 전 품목을 모두를 수매하는 경우로서 분석결과 전반적으로 상기의 다른 시나리오와 유사한 추이를 보이고 있다. 특히, 확대품목인 냉동명태, 냉동고등어, 냉동오징어, 건오징어의 수매금액 및 수매율은 전체 시나리오 중에서 그 증가폭이 가장 낮게 나타나고 있다.

<표 5-63> 시나리오4(전품목)의 수매비축규모 추정결과

(단위 : 백만원, %)

구 분		냉동명태	냉동고등어	냉동오징어	건오징어	김	간미역	냉동조기	냉동갈치
금액	현행	4,966	1,153	14,133	67	12,038	2,629	13	1,730
	변경	6,079	2,056	15,006	187	9,029	2,629	13	1,730
수매율	연평균	1.9	0.2	2.9	0.1	4.0	1.5	0.0	0.2
	변경	2.3	0.4	3.1	0.3	3.0	1.5	0.0	0.2

2) 시나리오별 예상 결손정도 비교

시나리오별 예상결손율을 추정하기에 앞서 과거 '90년부터 '01년까지의 수매 품목별 결손액 및 그 결손율을 살펴보면 <표 5-64>와 같다.

제5장 수산물 정부비축사업의 효율성 제고

<표 5-64> 품목별 수산물의 연간 수매비축 결손현황

(단위 : 톤, 백만원)

구 분	'90 ~ '98	최근3개년 평균	'99	'00	'01	
결손합계 (결손율: %)	△120,982 (33.7)	△12,678 (27.9)	△11,452 (31.5)	△11,315 (30.0)	△15,236 (29.5)	
김	결손액	△43,058	△6,174	△5,464	△3,383	△9,673
	결손율(%)	△41.7	△47.9	△45.4	△52.0	△48.0
간미역	결손액	△18,350	△1,346	△1,126	△1,047	△1,865
	결손율(%)	△59.7	△49.0	△53.1	△54.8	△44.2
마른 미역	결손액	△4,095	△64	-	-	△191
	결손율(%)	△90.0	△45.7	-	-	△45.7
마른 오징어	결손액	△10,044	△301	△304	△292	△307
	결손율(%)	△35.3	△28.0	△17.4	△51.7	△33.5
마른 멸치	결손액	△109	-	-	-	-
	결손율(%)	△17.2	-	-	-	-
냉동 오징어	결손액	△29,828	△1,882	△71	△4,591	△984
	결손율(%)	△24.8	△20.4	△1.6	△30.2	△12.2
냉동 고등어	결손액	△4,038	△85	△206	△229	181
	결손율(%)	△15.4	△2.1	△2.9	△8.1	9.0
냉동 꽂치	결손액	△890	-	-	-	-
	결손율(%)	△42.3	-	-	-	-
냉동 명태	결손액	△3,070	△465	989	△1,529	△856
	결손율(%)	△15.7	△4.9	14.5	△15.3	△7.5
냉동 조기	결손액	△6,576	△1,108	△2,190	△214	△918
	결손율(%)	△34.8	△42.6	△41.3	△38.8	△47.1
냉동 갈치	결손액	△1,814	△1,243	△3,080	△28	△622
	결손율(%)	△29.8	△38.2	△42.5	△63.7	△25.3

자료 : 해양수산부 발표자료에 근거하여 산출

<표 5-64>에 의하면, 2001년을 기준으로 최근 3년간의 평균결손율을 보았을 경우 간미역, 김, 냉동조기 등은 그 결손율이 40%이상으로 상당히 높은 수준을 보였으며, 냉동갈치(38.2%), 마른오징어(28.0%), 냉동오징어(20.4%), 냉동명태(4.9%), 냉동고등어(2.1%) 순으로 결손율이 낮게 나타나고 있다. 특히 냉동명태와 냉동고등어는 거의 결손이 발생하지 않았으며, 전반적으로 결손율이

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

감소하고 있는 추세를 보이고 있다고 할 수 있다.

다음으로 수매비축의 결손은 정부비축사업도 일종의 경영성의 성격을 가지는 것으로 최근의 결손발생율이 과거의 결손발생율보다 향후 결손발생의 추이를 더욱 잘 반영할 수 있다는 가정하에 최근 3개년의 품목별 결손율을 기준으로 각 시나리오별 예상결손율을 산출한 후 <표 5-64>의 2001년도 결손액(15,236백만원)과 비교분석하여 결손감소 가능정도를 분석하였다.

<표 5-65> 시나리오별 추정 결손액

○ 시나리오1(확대품목)

(단위: 백만원, %)

구 분	합 계	냉동명태	냉동고등어	냉동오징어	미른오징어	결손액 감소
사업규모	36,729	11,038	6,076	18,892	723	10,512 백만원
결손율	12.9	4.9	2.1	20.4	28.0	
추정결손금액	4,724	540	128	3,854	202	

○ 시나리오2(확대품목 및 축소품목)

(단위 : 백만원, %)

구 분	합 계	냉동명태	냉동고등어	냉동오징어	미른오징어	김	간미역	결손액 감소
사업규모	36,729	6,724	2,579	15,511	257	9,029	2,629	6,004 백만원
결손율	25.1	4.9	2.1	20.4	28.0	47.9	49.0	
추정결손금액	9,232	329	54	3,164	72	4,325	1,288	

제5장 수산물 정부비축사업의 효율성 제고

○ 시나리오3(확대품목과 조정품목)

(단위 : 백만원)

구 분	합 계	냉동양파	냉동고등어	냉동오징어	미역오징어	냉동조기	냉동갈치	결손액 감소
사업규모	36,729	10,393	5,553	18,386	654	13	1,730	10,009 백만원
결손율	14.2	4.9	2.1	20.4	28.0	42.6	38.2	
추정결손금액	5,227	509	117	3,751	183	6	661	

○ 시나리오4(전품목)

(단위 : 백만원)

구 분	합 계	냉동양파	냉동고등어	냉동오징어	미역오징어	김	간미역	냉동조기	냉동갈치	결손액 감소
사업규모	36,729	6,079	2,056	15,006	187	9,029	2,629	13	1,730	5,502 백만원
결손율	26.5	4.9	2.1	20.4	28.0	47.9	49.0	42.6	38.2	
추정결손금액	9,734	298	43	3,061	52	4,325	1,288	6	661	

<표 5-65>에서 알 수 있듯이, 시나리오별 예상결손액은 시나리오1(확대품목만 구매), 시나리오3(확대품목과 조정품목 구매), 시나리오2(확대품목 및 축소품목 구매), 시나리오4(전품목 구매) 순으로 낮게 나타났다. 전반적으로 기존의 방식에 따라 정부수매비축사업을 할 경우 예상되는 결손액(기준결손액) 15,236백만원(결손율 : 약 29.5%)보다 모두 결손을 절감할 수 있는 것으로 나타났다. 또한, 시나리오별 결손액 절감의 편차는 최소 절감액 5,502백만원에 비해 최대 결손절감액은 10,512백만원으로 약 5,010백만원으로 나타나고 있다.

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

<표 5-66> 시나리오별 결손 발생 예상액 종합

(단위 : 백만원)

구분	시나리오1	시나리오2	시나리오3	시나리오4	기준결손액
결손예상액 (결손율 %)	15,234 (21.1%)	17,204 (23.8%)	16,040 (22.2%)	18,819 (26.1%)	19,603 (28.2%)
절감액	4,369	2,399	3,536	784	-

제6장 WTO뉴라운드와 수산물 농안기금사업

제1절 정책자금으로서의 보조금 개념과 분류⁸⁾

오늘날 정부는 가계, 기업과 함께 현실경제에서 중요한 축을 이루고 있으며, 정부의 역할은 여러 분야에서 다양하게 나타나고 있다. 특히, 시장기구에 의한 자원배분의 효율적 분배가 이루어지지 않는 시장실패와 같은 상황이 발생하고 있는 현 상황에서 정부의 역할은 날로 증가하고 있다.

이러한 시장 실패는 수산업과 같은 1차 산업에서도 흔히 보이는 현상인데, 이는 수산물이 가지는 공공재적 성격과 수산부문의 특수성으로 인해 일어난다고 볼 수 있다. 이러한 수산물의 자원배분의 비효율성을 극복하기 위한 방안으로 수산정책자금과 같은 정부재정 지원이 요구된다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 본다면, 수산물 구매비축자금이나 민간가격안정사업, 유통개선사업 등도 자원의 원활한 배분을 위한 정부의 역할이라 할 수 있다. 다시 말해, 개방경제하에서 국제경쟁을 치루고 있는 수산업의 경쟁력을 제고시킬 수 있는 적극적인 대응으로 직접보조와 우대금리 조건의 융자지원과 같은 간접보조금을 공급함으로써 정부의 역할을 수행하고 있는 것이다.

WTO 뉴라운드의 출범으로 상기와 같은 정부의 역할에 대한 여러 가지 논의가 진행되고 있다.

WTO체제에서의 수산보조금 논의는 전반적으로 보조금에 대한 규범적 접근 이전에 수산보조금이 갖는 환경적 측면(즉 보조금 지급으로 인한 어획의 남용과 자원의 고갈 등)에서 먼저 논의가 전개되었다. WTO 보조금협정에 따

8) 주문배외, “수산정책자금의 효율성 제고방안” 해양수산부(2001.6)을 참조.

르면 아주 제한적으로 일정한 조건 하에서 정부의 보조금 지급의 허용되고 있는 실정이다. 즉 환경개선이나 환경보호 등 환경관련 정책 목표의 수행을 위하여 정부의 지원이 불가피한 경우가 있는 것이다. 그러나 이러한 보조금등이 문제가 되어 논의의 대상이 되었다. 그 배경을 살펴보면, 환경정책의 목표에 부합하는 보조금이라 할지라도 환경규제수준의 차이가 무역에서 장벽역할을 하거나 국가경쟁력과 직접적으로 연관되는 상황이 발생할 수 있어 규제기준의 설정 필요성이 대두되었다. 그리하여 수산 보조금이 괴잉어획 유발, 자원의 지속적 이용과 환경 저해, 무역의 왜곡 효과 등을 가져온다는 자유무역주의적 논거가 WTO등 국제기구를 통해 활발히 논의되고 있다. 다시 말해, 보조금 등이 수산자원에 대한 부정적 영향을 미치고, 무역왜곡을 유발시킬 수 있는 여지가 있으므로 폐지 내지는 축소되어야 한다는 논의이다.

이와 같은 배경하에서 WTO, FAO, OECD 등 국제기구에서 다양한 측면에서 수산보조금 규제를 위한 논의가 개시되었다.

본 장에서는 상기와 같이 수산업의 경쟁력 제고 일환으로 지원되고 있는 보조금 문제와 수산부문 농안기금사업을 관련시켜 살펴보기로 한다.

보조금이라는 용어는 오랫동안 사용되었던 용어임에도 불구하고, 그 의미는 용어를 이해하는 방식에 따라 다르게 사용되고 있다. 따라서 어업관리의 분석적 목적을 위한 준거기준으로 삼기에는 많은 어려움이 따른다고 할 수 있다.

기존 보조금의 정의는 1994년 UR 라운드의 타결과 함께 보조금 및 상계조치에 관한 협정(Subsidies and Countervailing Measure)을 통해 나타났다. 그러나 현재 수산보조금 논의에 있어서는 WTO/SCM 협정상의 개념정의의 불충분으로 인해 논의가 지속되고 있는 실정이다.

1. WTO/SCM협정상 수산보조금 개념

1) WTO/SCM 협정상 보조금의 성격과 특징

WTO/SCM 협정상 보조금의 성격은 보조금에 관한 정의와 특정성의 개념을 도입하고, 보조금의 종류별로 달리 적용되는 다자적 규제절차를 강화 함으로써 '상계조치'보다는 '보조금'에 관한 규율강화라는 성격을 내포하고 있다. 즉, 보조금 수여가 협정문에 위배된다고 판단할 경우에 대상국은 다자 및 일방적인 구제수단에 의해 권리규제를 받는다. 단, 수입국은 어느 일방·다자적인 한 형태의 규제수단만이 이용가능하다.

따라서 국내의 정책 입안시에 국제적으로 허용되는지 여부를 미리 검토하여야 분쟁을 사전에 예방할 수 있다. 또한 외국의 문제제기를 예상하여 제도 운영에 있어서 허용되는 방향으로 시행규칙 등을 준비하여야 한다. 외국의 협정위반의 보조금부여로 국내기업에 불이익을 미칠 때에는 협정이 정한 구제수단을 이용하는 규제절차를 밟는 것이 필요하다. 따라서 산업정책을 고안하고 운영할 때 보조금 협정을 검토하여 허용되는 정책수단을 선택하여야 한다.

WTO/SCM 협정상 보조금의 특징은 국가 정책수단으로서의 대내적 정당성과 무역을 왜곡시키는 대외 부정적 효과를 가지고 있다고 본다. 즉, 반덤핑 관행이 '민간기업의 가격설정행위'에 대한 주권국가의 행위인데 반해, 보조금은 '국가정책'에 대한 제재이므로 타 주권국가 결정에 영향을 미치며, 그 효과도 국가제도 자체의 존폐나 개선을 요구한다는 점에서 다르다. 결국 보조금은 중요한 경제·사회적 정책수단이며 나아가 개별국가의 '주권행위'라는 측면과 특정산업이나 기업의 경쟁력 구조를 인위적으로 변화시켜 자원의 효율적인 배분을 왜곡시키는 '불공정 무역행위'라는 측면을 가지는 것으로 본다.

그리고 무역왜곡 문제와 관련하여 SCM협정에 의거 회원국은 국내보조금을 매년 통보하고, WTO는 이를 정기적으로 심사한다.

<표 6-1> 보조금협정에 따른 보조금 분류

구 분	주 요 내 용
Red Light/ Amber Box (금지보조금)	· 수출성과에 따라 제공되는 보조금 · 수입물품 대신 국내 물품사용을 촉진하기 위하여 제공되는 보조금
Green Light/ Green Box (허용보조금)	· 특정성이 없는 보조금 · 특정성이 있더라도 연구보조금, 지역개발의 일반적 틀에 따라 제공되는 낙후지역보조금, 환경보조금
Yellow Light (상계가능보조금)	· 특정성이있는 보조금으로서 다른 회원국의 이익에 부정적 효과를 초래하는 보조금

2) WTO/SCM 협정상 보조금의 재검토

WTO/SCM 협정상의 보조금을 재검토함에 있어 제일 먼저 야기될 수 있는 것은 보조금의 정의가 매우 광의로 규정되어 있기 때문에 다양하게 해석될 수도 있다는 것이다. 즉, “회원국 영토내에서 정부 또는 공공단체의 재정적 기여”가 보조금이며, 그것은 직·간접적인 기여를 포괄하는 것으로 정의하고 있기 때문에 다양한 해석에 따른 분쟁의 소지가 있다고 할 수 있다. 이러한 보조금의 개념은 구체적으로 다음과 같은 내용이 검토되어야 하고 또한 논의되고 있다.

보조금 협정상 규제대상 보조금은 첫째, 상품교역과 관련하여, 둘째, 정부의, 셋째, 재정적 기여로, 넷째, 혜택이 부여되는 경우, 다섯째, 특정성이 있는 대상에 수여하는 경우이다. 여기서 기술되고 있는 다섯가지에 대하여 구체적으로 검토를 하면 다음과 같다.

첫째, ‘상품교역과 관련하여’란 무엇을 의미하는가?

WTO협정문은 크게 상품교역의 규율(Annex A1)과 서비스 교역의 규율(Annex A2)로 구분되고, 보조금 협정문은 ‘상품교역(trade in good)’에 관련된

규범이므로 상품교역에 지급되는 보조금만을 대상으로 하고 '서비스'에 대하여 지급되는 보조금은 그 규율대상이 아니다. 이는 OECD의 정부재정이전에 관한 보고서에서 밝혔듯이 정부재정이전(Government Financial transfers)의 약 77%가 일반서비스로 분류될 수 있는 것으로 감안하면, 현실을 포괄하지 못한다고 할 수 있다. 서비스 협정문에는 현재 보조금에 대한 구체적이고 실질적인 의무규정이 없으며, 향후 이에 대한 규범을 마련 협상을 하도록 GATS에 규정되어 있다. 따라서 특정 지원조치가 있을 경우 첫번째로 상품교역에 관한 지원인가를 확인하고 이에 해당되면, 비로소 WTO 보조금 협상하에서의 보조금에 해당하는지를 파악하기 위한 첫단계인 '정부의 재정적 기여'가 있는가의 검토를 시작할 수 있다. 결국 수산보조금에 대한 논의 핵심 가운데 하나는 바로 이러한 일반서비스를 보조금에 포함시키느냐가 되는 것이다.

둘째, '정부의 범위'란 무엇을 의미하는가?

협정상 보조금의 개념은 어떠한 조치가 보조금이 되기 위해서는 '정부'의 재정적 기여나 가격 및 소득지지에 해당하여야 한다고 규정하고 있는데, 여기서의 정부는 '정부(government) 또는 공공기관(public body)'을 정부로 지칭한다고 규정함으로써 '정부의 재정적 기여'에서 '정부'는 공공기관까지 포괄하는 개념임을 명확히하고 있다(제1.1조(a)(1)). 따라서 지방정부와 정부투자기관의 재정적 기여도 당연히 해당된다.

셋째, '재정적 기여'란 무엇을 의미하는가?

동 협정 1조1항(a)(1)에 의한 정부의 재정적 기여는 무상지원, 대출, 지분참여, 대출보증과 같은 정부의 직접적·잠재적인 '자금이전', 세액공제와 같은 정부 '세입의 포기', 정부에 의한 특정적인 '재화·용역의 공급 또는 재화 구매', 정부의 권한위임 및 감독에 따른 '민간기관의 상기 기능 수행'이 있는 경우 등을 의미한다. 지원조치에 따라서는 상기 4가지 요건중 하나에 명백히 해당되어 쉽게 그 성격을 파악할 수 있는 것도 있지만, 복잡한 운영요건으로 말미암아 재정적 기여에 해당하는지 정확히 판단하기 어려운 조치도 적지 않다. 따라서 재정적 기여에 대한 보다 구체적인 사례별 검토가 필요할 것이다.

넷째, ‘혜택의 부여’란 무엇을 의미하는가?

정부의 재정적 기여가 있거나 GATT XVI조에 의한 소득·가격지지가 있다고 해서 무조건 보조금에 해당하는 것은 아니고 “이러 인하여 혜택(benefit)이 부여될 경우”에만 보조금에 해당된다. 이 때 ‘혜택’이란 수혜자가 시장에서 대체적인 방법을 사용할 때 지불하여야 할 비용을 초과하는 부분을 일컫는 것으로, 정부의 재정적 기여 내용에 따라 계산방법이 다르다.

이외에도 WTO/SCM 보조금 협정은 수여국가가 선진국, 개도국인지 여부에 따라 그 허용여부와 제재수단에 관한 특별한 규정을 두고 있다. 따라서 보조금 수여국가의 보조금 협정상 법률적 지위에 관한 판단이 있어야 한다.

결국 WTO/SCM 협정상 보조금을 수산보조금의 논의에 적용시킴에 있어서는 수산보조금의 정의, 일반서비스 부분의 포함여부, 해석상과 실제 운영상의 차이로 인한 분쟁의 소지 그리고 개도국의 지위를 수산부문에 적용하는 방안 등에 있어 불명확함을 안고 있고, 이에 따라 여러 국제기구와 국가들에 의해서 연구와 논의가 되고 있는 실정이다.

2. 수산정책자금의 국제기구별 분류기준 비교

인류의 공동자산인 수산자원 고갈의 위기에 따라 수산보조금의 과잉어획과 과잉어획능력에 대한 영향을 분석하기 위한 여러 국제기구들의 노력이 계속되면서, 이러한 보조금의 분류문제는 정의 문제와 결부하여 수산보조금 논의의 중요한 부분이 되고 있다.

WTO/SCM의 보조금 분류의 불충함으로 인해 OECD, FAO, APEC 등의 국제기구와 미국 등은 새로운 보조금 분류를 도입하고 있다. 이러한 국제기구와 국가들의 보조금 분류는 기본적으로는 보조금의 효과에 주목하면서도 각각의 이해와 입장에 따라 공통점과 차이점이 존재하고 있다. 따라서 향후 국제기구의 논의 과정을 통해 우리나라 수산보조금에도 많은 영향을 미치게 될

것이다. 따라서 국제기구의 분류방식 특징을 검토·분석하여 향후 국제적 논의에 있어 능동적으로 대처해야 할 것이다.

1) OECD의 분류기준

OECD는 1999년 3월 10일 COFI(수산위원회)에서 '98년말까지의 각국자료를 토대로 한 “정부재정이전이 자원의 지속적 이용에 미치는 영향”에 대한 1차 종합보고서를 배포하여 수산업 보조금이 수산업 자원에 유해하다는 잠정적 결론을 발표하였다. 그리고 1999년 10월 18일에는 “정부재정이전이 자원의 지속적 이용에 미치는 영향”에 대한 1차 보고서 검토 및 2차 종합보고서를 배포하고 2000년 2월 18일 3차 종합보고서를 배포하였다.

즉, OECD는 그 동안 정부재정이전에 관한 연구를 바탕으로 “책임있는 어업으로의 전환 : 경제적 및 정책적 의미”라는 보고서의 ‘정부재정이전과 자원 지속가능성’이라는 부분을 통하여 OECD 회원국들의 정부재정이전 현황을 발표하였다. 동 보고서에서 어업부문(Marine Capture Fishery Sectors)에 대한 정부재정이전은 주요한 시장개입을 의미한다고 정의하였고, 이러한 시장개입은 다양한 정책적 목표와 수단을 가지고 있다고 보았으며, 또한 동 보고서에서는 정부재정이전을 <표 6-2>와 같이 세 가지로 분류하고 있다.

첫째, 시장가격지지 형태의 수입증대 목적을 위한 재정이전(즉, 생산자 가격 및 소비자 가격에 영향을 미치는 것)과 정부예산으로부터 직접지불형태의 수입증대를 목적으로 하는 재정이전(이는 곧 납세자 부담이 됨)이 있다. 시장가격지지는 정부정책의 결과로 생산품의 국내가격이 국제가격보다 높을 때 발생한다. 그러므로 어업인은 부풀려진 가격(inflated price)을 받게 되지만 이는 곧 소비자의 부담으로 전가된다. 어업인에 대한 이러한 지원은 일반적으로 무역제한에 의해 발생된다. 정부는 또한 시장가격지지의 일부에 대해 재정지원을 할 수 있다(예, 수출보조금), 직접지불형태의 재정이전에는 오획 및 판매수준 또는 어선의 수에 기초한 지불, 어업소득, 어업인의 관습적 이익에 근거

한 지출을 포함한다.

둘째, 고정자산 및 가변생산요소의 비용감소를 위한 비용감축 재정이전이 있으며, 어업비용감축을 위한 재정이전은 각각의 어획노력수준에 있어서 총비용을 감소시킨다. 셋째, 수산자원의 관리, 집행, 연구비에 대한 중앙 또는 지방 정부의 재정이전과 같은 일반서비스부문에 대한 재정이전으로 분류하고 있다. 수산부문에 제공되는 정부행정 서비스의 대부분이 특정집단에게만 그 이익이 돌아가게 되는 “클럽재화”(Club goods)라는 사실을 감안하여, 점점 더 많은 국가들이 정부의 어업조사 및 관리에 소요되는 비용의 일부를 어업인에게 부담시키고 있다.

또한 3가지 대분류를 구체적으로 7가지로 다시 분류하고 있다. 즉, OECD의 분류기준은 “정부재정이전이 자원의 지속적 이용에 미치는 영향”의 세 가지의 대분류에서 좀 더 세분화된 분류를 제시하였는데, 분류방식의 기본은 정부재정이전(정부재정의 변화)을 통해 수이과 비용측면에 영향을 미쳐 수산업자의 행동변화를 가져오고, 이것이 자원의 지속적 이용에 미치는 영향을 기준으로 분류하고 있다.

또한 OECD 보고서는 정부재정이전이 자원의 지속가능성에 미치는 영향분석을 목적으로 하고 있기 때문에, 수산생물 시스템의 지속가능성을 유지시키는 데 가장 필요한 것으로 언급한 연구, 관리, 집행활동과 같은 일반서비스를 제외하고, 수익증대를 위한 재정이전과 비용감축을 위한 재정이전은 자원의 지속가능성에 부정적인 영향을 미친다는 잠정적인 결론을 도출하게 된다.

결국, OECD의 분류기준은 정부재정이전 가운데 자원의 지속가능성에 부정적인 영향을 미치는 정부재정이전의 감축 내지는 폐지라는 특징을 가진 것으로 볼 수 있다. 그러나 동 보고서에서도 지적한 것처럼 수익증대를 위한 재정이전과 비용감축을 위한 재정이전이 자원의 지속가능성에 어획노력이 부재한 상태에서 는 부정적인 영향을 미친다는 일반적인 사실은 인정되지만, 정부재정이전과 자원의 지속가능성간의 연계성이 설명되지 않았으며, 특정한 재정이전이 긍정 혹은 부정적인 영향을 미치는 지에 대해서도 상이한 관점을 보인다.

<표 6-2> OECD의 수산보조금 분류기준

분 류	분 류 기 준
직접지불 보조금	시장가격지지 형태의 수입증대목적을 위한 재정이전과 정부예산으로부터 직접지불형태의 수입증대를 목적으로 하는 재정이전
비용감축 보조금	고정자산 및 가변생산요소의 비용감소를 위한 비용감축 재정이전
일반 서비스 보조금	수산자원의 관리, 집행, 연구비에 대한 중앙 또는 지방정부의 재정이전과 같은 일반서비스부문에 대한 재정이전

주 : OECD가 사용하고 있는 “정부재정이전(Government Financial Transfers)”을 용어의 통일성성을 위해 ”수산보조금“으로 치환하여 사용함. 전체적인 적용범위면에서 보면 큰 차이가 없음.

자료 : Contributions to the Study on the Impact on Fisheries Resource Sustainability of Government Financial Transfers. Review of Fisheries in OECD countries - 1999 edition (in preparation).

2) FAO의 분류기준

FAO(유엔식량농업기구)는 2000년 3월 22일 제7차 FAO 수산무역 소위원회에서 다수 개도국은 소규모 생계위주의 수산업에 대한 정부지원의 지속성을 강조하고, 6차 회의시의 결정(mandate)에 근거하여 수산보조금에 대한 Task Force 구성을 승인하였다. 그리고 일본측이 제안한 “보조금과 자원의 지속적 이용 및 국제 수산물 교역에 관한 전문가 협의회” 개최안을 지지하였다.

FAO의 수산보조금 논의에 대한 주된 관심사는 “자원보존”문제이며, 그 연장선상에서 과잉어획능력, 과잉어획, 과잉자본화 등에 있어 보조금의 영향을 지속적으로 연구하고 있다.

그리하여 수산자원의 지속적 이용과 수산보조금간의 관계에 대하여 연구하고 있으며, 그 일환으로 “경제적 유인과 책임있는 어업에 관한 전문가회의

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

(2000. 11. 28~ 12. 1)”를 개최하였다. 동 회의에서는 수산보조금의 정의, 수산보조금이 수산자원 지속가능성에 미치는 영향, 국제무역에 수산보조금 효과의 분석으로 옮겨, 이러한 효과에 따라 보조금을 <표 6-3>과 같이 분류하고 있다.

이러한 분류는 보조금의 주된 효과, 즉, 생산자에 대한 영향을 중심으로 하여 이윤의 변화에 직·간접적으로 영향을 미치는 보조금으로 분류한다. 이러한 방법은 보조금에 대한 선행적 부정성을 탈피할 수 있고, 생산자의 이윤 변화를 통한 수산자원의 변화를 가져오는 메카니즘을 취함으로써, 수산보조금이 수산자원에 미치는 효과에 주목할 수 있도록 하는 특징을 가지고 있다.

<표 6-3> FAO의 수산보조금 분류기준

분 류	분 류 기 준
수익 증대 보조금	가격지지, 보상프로그램(휴폐업, 수산자원손실 보상 등), 판매촉진, 무역제도 (관세와 관세할당, 수입쿼터, 외국직접투자금지 등) 등
비용 감축 보조금	자본확충, 노동비용감축, 비용감축의 혼합, 조세포기와 연기, 대부와 보험, 시장개입 등
비용 증대 보조금	투입요소, 산출량 규제, 어구·어선의 제한, 환경규제 등
미확인 보조금	어획능력감축, 과학과 어업관리, 국제어업협력, 수산업에 영향을 미치는 여타 산업에 대한 지원프로그램 등

주 : FAO의 경제적 유인과 책임있는 어업을 위한 전문가회의의 결론과 권고사항의 “보조금과 수산자원의 지속가능성에 대한 보조금의 효과를 재구성한 것임.

자료 : FAO Report of EXPERT CONSULTATION ON ECONOMIC INCENTIVES AND RESPONSIBLE FISHERES, FINAL DRAFT, 2000. 12. 1

3) 유엔환경계획(UNEP)의 분류기준

UNEP는 수산보조금의 개혁 필요성에 관한 논의자료로써 제안서를 제공하고 있다

동 제안서의 보조금 분류는 OECD, APEC, 미국등의 분류기준을 검토하여 <표 6-4>와 같이 통합분류기준으로 단순화하고 있다. 여기서 UNEP가 제시한 통합 분류기준은 정책결정자들의 지침서를 마련하기 위한 것은 아니고, 오히려 수산자원에 대한 수산보조금의 영향에 대한 체계적 논의가 더욱 진전될 수 있는 방안을 모색하기 위함이다. 즉, 최소한의 기준을 사용하면 전체를 포괄할 수 있는 장점이 있다는 점을 활용한 것이라고 할 수 있다.

<표 6-4> UNEP의 수산보조금 분류기준

분 류	분 류 기 준
어업관리서비스	자원조성, 연구, 감시 등의 어업자원관리를 위한 일반서비스
기반시설투자를 포함한 자본비용보조금	수산업의 기반시설투자 및 여타 자본비용 감축지원
취역해제계획과 허가종료	어선감축과 어업허가 환수제도
외국조업에 대한 보조금	외국조업 자국어선에 대한 입어료 지원
소득지지 보조금	어가소득지지사업
중간투입물 보조금	중간투입물에 대한 지원이 수익증대와 비용감축을 가져오는 보조금

자료 : UNEP Division of Technology, Industry and Economics/Economics and Trade Unit, "Fisheries Subsidies and Overfishing : Toward a Structured Discussion" (2001.2.12), 수정제안서를 참조함

4) 미국의 분류기준

미국은 여러 국제포럼에서 각국 정부 및 전문가들이 자원지속성과 수산보조금의 관계에 대한 논의 결과를 다음과 같이 분석하고 있다.

① 각국 정부 및 어업관리 전문가들은 필요이상의 과도 어획능력 및 지속적 수준을 초과하는 지나친 어획이 어선어업에서 주요문제이며, 세계의 어선 세력이 가용 어족자원에 비하여 지나치게 크다는데 대체로 공감하고 있다.

② 보조금의 긍정적, 부정적 측면에 대한 다른 견해가 있으나 일부보조금이 환경에 부정적인 영향을미치고 있다는데 모두들 동의하고 있다.

③ 보조금이 어업의 경비절감, 수익제고 및 위험완화 등에 기여함으로써 과도어획 및 과도어획능력을 조장하고 있다.

④ 수산자원개발은 이미 최대지속적생산(MSY) 수준에 도달했거나 최대 지속적 생산수준을 넘어서고 있다.

⑤ 이와 같은 자원지속성에 유해한 보조금은 자유입어제하에서 가장 나쁜 영향을 미치며, 제한된 자유입어제하에서는 자유입어제하에서보다 부정적인 영향이 적게 나타나며, 어업권에 입각한 어업에서는 부정적인 영향이 가장 적은 것으로 나타났다.

⑥ 지난 수년간 대부분 국가에서 자유입어제하에서 어선척수를 감축하고 있고, 대다수의 국가는 규제를 병행하여 자유입어제를 실시하고 있으며, 일부 소수 WTO 회원국가만이 어업권 제도를 실시하고 있다.

⑦ 환경에 유해한 보조금의 대부분이 제한된 자유입어제하에서 제공되고 있어 자원보존 측면에서 바람직하지 않으며, 보조금의 환경에 대한 영향은 200해리 경제수역 이원의 공해에도 미친다.

그리고 미국은 무역과 수산보조금의 관계에 대해 다음과 같이 의견을 제시하고 있다.

① 비정부 전문가, 국제기구 및 WTO에서 어선어업에 대한 보조금의 정확한 역기능이 신중히 평가되진 않았지만 보조금은 무역을 왜곡시킬 수 있다.

② 비정부 전문가, 국제기구 및 WTO 논쟁에서 아직 신중히 평가되지 않고 있으나 대부분의 수산보조금이 조업을 늘리고 경비(고정/유동)절감, 가격지지 및 소득증대에 기여하는 것으로 나타나고 있으며, 보조금은 무역왜곡 효과를 유발하고 있다.

미국은 수산보조금의 철폐 및 축소에 대한 각국의 의견이 상충되고 있는 시점에서, 1999년 수산보조금이 국내어업의 어획능력에 미치는 영향을 의회의 위임을 받아 검토·연구한 결과를 2000년 7월 5일 열린 WTO/CTE 제2차 회의에 환경에 유해하고 무역을 왜곡하는 수산보조금이라는 제목의 제안서로 제출하였다.

미국의 수산보조금에 대한 견해는 이 제안서에 집약되어 있다고 볼 수 있을 수 있는데, 동 제안서는 먼저, 수산자원의 지속성과 수산보조금의 문제 및 무역과 수산보조금의 관계에 대하여 수산보조금이 환경과 무역왜곡을 초래하고 있다는 내용을 언급하고 있으며, 이에 근거하여 과잉어획과 과잉어획능력의 증진, 그리고 무역을 왜곡시키는 수산보조금을 <표 6-5>와 같이 분류하고, 이러한 범주에 포함되는 수산보조금의 철폐 및 축소를 주장하였다.

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

<표 6-5> 미국의 수산보조금 분류기준

구 분	내 용
고정자본 및 운영경비 절감보조금	국내어업 <ul style="list-style-type: none"> - 상업적 연구 및 개발에 활용되는 정부자금 - 시중금리보다 낮은 정부융자 및 융자상환 - 시중금리보다 낮은 정부 융자보증 - 정부융자의 상환포기 - 투자우대 - 소득세 유예/특별감가상각 - 국내판매세/유통세 감면 - 시중금리보다 낮은 정부지원 해상보조 - 시장조건에 일치하지 않는 정부소유 및 수산업체 관리 - 시장조건 및 관세 실태에 일치하지 않는 국영무역 - 어업자에 대한 특별한 혜택을 주는 선박건조 지원
	해외어업 <ul style="list-style-type: none"> - 외국입어경비지원 정부자금 - 해외어업합작을 위한 정부지원 - 어선수출을 위한 정부지원 - 해외어업투자시 시중 보험금리보다 낮은 정부지원
소득 및 가격지지 보조금	<ul style="list-style-type: none"> - 국내가격 지지사업 - 정부수매사업 - 완제품수출시 포함된 세금환불 - 수출보조 정부자금 - 분야별 특정소득 유지사업 - 지역경제개발
지속가능 어업보조금 및 일반서비스	<ul style="list-style-type: none"> - 어획능력감축을 위한 어선 매입사업(Buybacks) - 자원증식(서식처) 사업 - 새로운 어로기법개발(혼획 축소 기구개발)사업 - 자원감소와 관련 경제적 어려움에 대비한 조정 등

자료 : WTO, Environmentally harmful and Trade-distorting subsidies in fisheries, 2000, WT/CTE/W/154.

3. 수산보조금 분류기준의 비교

전술한 바와 같이 WTO/SCM 협정이 존재하고 있음에도 불구하고, 여러 국제기구와 국가들이 수산보조금의 분류에 대한 새로운 기준을 제시하는 것은 동 협정의 자의적 해석 여지가 존재하고 있을 뿐만 아니라, 각국의 상이한 산업현실에 일률적으로 동 협정을 적용하는 데에는 여러 가지 한계가 존재하고 있기 때문이다.

따라서 새로운 보조금 규범에 대한 국제적 합의를 도출하기 위한 노력은 계속될 것으로 전망된다.

이상에서 검토한 여러 국제기구와 미국의 새로운 보조금 분류기준 및 방식은 기구의 성격, 국가의 입장과 여건에 따라 공통점과 차이점을 나타내고 있다.

수산보조금 분류기준에 있어 공통적인 부분은 다음과 같다. 첫째, 수산자원의 지속가능성과 무역 교역조건이 위협받고 있다는 것이다. 이는 공산품과 달리 수산자원의 특수성에 기인하는 것으로, 지금과 같은 어획과정이 지속될 경우, 수산자원이 회복되기 어렵다는 것을 의미한다. 또한, 정부 혹은 공공기관에 의한 보조금으로 인해 수산물 무역의 왜곡이 발생하여, 국가간 마찰의 소지가 증가할 수 있다는 것이다.

둘째, 수산보조금과 자원의 지속가능성 및 무역왜곡에 대한 연관관계가 명확하게 드러나지 않는다는 것이다. 여러 연구사례와 실증분석이 시도되었으나, 수산보조금을 문제의 핵심으로 유일하게 지목하기에는 지역별, 국가별, 관리유형별 등의 차이와 통계상의 한계가 있다고 할 수 있다.

셋째, 위에 언급한바와 같이 수산보조금의 개혁에는 여러 난점이 존재하나, 수산보조금이 긍정적, 부정적 영향이 있다는 일반적인 사실에는 동의하고 있다. 따라서 부정적인 영향을 억제하기 위한 새로운 보조금 규율이 필요하다는 점에 인식을 같이 하고 있다.

이와 같은 공통점 이외에 다음과 같은 차이점은 새로운 보조금 규율을 만

드는데 큰 어려움으로 작용한다. 첫째, 보조금에 대한 인식이다, 보조금이라는 용어에 대한 정치적이고 규범적이며 선협적인 접근으로 인한 부정적인 인식을 극복하지 않고 합의에 도달한다는 것은 기본적으로 어렵다고 할 수 있다. 즉, 국가별, 어업규모별로 보조금이 가지는 중요성과 의미가 상대적임에도 불구하고, 이에 대한 실증적이고 객관적인 고려가 이루어지고 있지 않다. 이는 WTO의 각종회의에서 수산보조금에 대한 부정적인 견해를 피력하고 있는 미국, 노르웨이, 뉴질랜드, 아이스랜드, 칠레 등이 OECD에서도 큰 영향력을 행사하고 있기 때문이다. 반면에 FAO의 경우는 수산부문의 전문가 집단이라고 할 수 있으므로, 이러한 정치적 의도나 목적보다는 객관적이고, 실증적인 연구에 중점을 두고 있다.

둘째, 보조금의 개념과 범위 확대 문제이다. 이것은 OECD의 보고서에서 수산보조금의 약 77%를 차지하는 것으로 파악되었고, WTO/SCM 협정에 의해서 보조금에서 제외되는 일반서비스를 수산보조금의 범위로 확장할 수 있는가 하는 문제이다. 이는 보조금의 정의문제와 결부되어, 개념자체에 중심을 두는 부분과 보조금이 가져오는 실제효과에 주목하는 부분으로 나뉘어 진다. 즉, OECD에서 정부재정이전을 어업부문(Marine Capture Fishery Sectors)에 대한 주요한 시장개입을 의미한다고 정의하는 것보다는 FAO와 같이 단기, 중기, 장기의 기업의 이윤에 영향을 미치는 것으로 파악되는 정부의 활동과 활동 부재로 넓게 정의할 때, 보조금 개념의 모호함과 분쟁소지가 없으며, 실제적인 보조금 효과에 주목할 수 있을 것이다. 이는 보조금의 개념 정의에 있어 정치적인 의도나 목적으로 정의가 이루어져서는 안되며, 보조금 평가에 대한 선협적인 가정이 없어야 한다.

또한 어업자원조사, 연구, 감시 등의 어업관리비용으로 대부분 지출되는 일반서비스를 OECD의 경우는 수산보조금에 포함시키고 있으나, FAO의 경우는 이에 대해 조심스러운 접근을 하고 있다. 즉, 보조금의 정의에 포함여부와 포함시키는 방안에 대해서는 더 많은 연구가 필요하다는 입장을 보인다.

셋째, 수산보조금 추진기구의 적절성이다. 어떤 기구가 수산보조금 문제를

말기에 가장 적절한 기구인가 하는 점 또한 국가별로 차이를 보이고 있다. 즉, 위에 전술한 바와 같이 WTO/CET, OECD, FAO, UNEF 등의 국제기구들이 수산보조금에 대한 연구를 거듭하고 있는 가운데, 어떤 기구의 이는 최근 개최된 WTO/CET 2001년 제1차 회의에서도 나타났는데, 동 회의에서 칠레가 언급했듯이 수산보조금의 문제해결기구로써 WTO/CET가 유일하다는 주장을 하였다. WTO/CET는 다자간 무역체계의 모든 분야를 포괄하는 광범위한 책임을 가지고 있으며, 주요업무로는 무역·환경간의 관계를 연구하고 무역협정에서 필요한 환경관련 문제들에 대해 권고하는 역할을 수행한다. 즉, 무역에 보다 더 중점이 놓인 기구라고 할 수 있다. 이보다는 유엔의 산하기구로 식량, 농업, 자원보존에 관한 가장 크고, 영향력 있는 전문기구라 할 수 있으며, 수산보조금 역시 주요한 논의 주제로 다루고 있는 FAO의 역할이 보다 증대되어야 할 것이다.

이와 같이 수산보조금의 분류기준에 대한 비교분석에서 중요하게 나타나는 점은 기본적으로 수산보조금 규정이 개정되어야 한다는 점에는 동의하나, 세부적인 내용에서는 많은 차이점이 있다는 것이다. 이는 수산보조금 문제를 정치적이거나, 규범적인 입장에서 사고하는 것과, 객관적이고 실증적인 자세로 사고하는 것의 차이라고 할 수 있다.

이밖에 APEC, 일본등의 분류기준을 포함시켜 요약하면 <표 6-6>와 같다.

OECD/COFI와 APEC은 정부재정이전(보조금)의 규모를 각각 연구하여 발표하였는데, 그 결과는 <표 6-7>, <표 6-8>, 그리고 <표 6-9>과 같다.

<표 6-7>, <표 6-8>과 같이 OECD회원국들이 제출한 정부재정이전현황의 대부분은 수산자원의 관리, 집행, 연구비와 같은 일반서비스부문에 대한 재정이전이였다. 또한 사례연구에서도 나타나듯이, 일반서비스 부문을 제외한 수익증대나 비용감축지원은 각 국의 여건에 맞게 다양하게 지원되고 있다.

가장 포괄적인 지원은 어업인에 대한 조세혜택의 부여이다. 이는 오스트레일리아, 아이슬란드, 뉴질랜드, 미국 등 거의 모든 국가에서 지원되고 있다. 또한 가격지지정책 역시 EU, 노르웨이 등에 의해 지원되고 있다. 이밖에도 중요

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

하계 자원회복을 위해 어획능력감축을 위한 지원이 캐나다, EU, 미국 등에 의해 이루어지고 있다.

APEC 보고서에 나타난 결과 역시 대부분의 국가들은 일반서비스 분야가 가장 많은 부분으로 언급되고 있다.

<표 6-6> 주요 국제기구의 수산보조금 분류방식 및 특징

구분	논의핵심	분류방식 및 특징
OECD	수산업에 정부재정이전이 미치는 영향	1. 수익증대 직접지불 2. 비용감축 재정지원 3. 일반서비스
FAO	"자원보존"의 문제이며, 그 연장선상에서 과잉어획능력, 과잉어획, 과잉자본화 등에 대한 보조금의 영향	1. 수익증대 2. 비용감축 3. 비용증대 4. 미확인
UNEP	WTO/CTE의 기본입장인 수산보조금이 무역왜곡과 환경유해에 미치는 영향	1. 어업관리서비스와 기반시설 지원 2. 자본비용감축과 위험경감 보조금 3. 선박해체와 허가종료 4. 소득과 특정부문의 지역개발 지원 5. 가격지지 6. 조세감면 7. 외국조업에 대한 지불
미국	표면 : 무역왜곡과 환 경유해 내면 : 무역이익의 극 대화	1. 지속가능한 어업과 일반서비스 2. 고정자본 및 운영경비 절감 보조금 3. 소득 및 가격지지 보조금
APEC	수산보조금과 자원관리 (기본적으로 WTO 입장)	1. 수산업과 수산업자에 대한 직접지원 2. 대부지원 프로그램화 3. 조세감면과 보증지원 프로그램 4. 자본과 기반시설지원 프로그램 5. 마케팅과 가격지지 프로그램 6. 어업관리와 보존 프로그램
일본	수산보조금의 효과에 대한 사실확인 (전부 부정적인 것 아님)	보조금의 분류와 관리시스템의 매트릭스 (보조금 효과의 사실확인 작업)

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

<표 6-7> OECD 회원국의 해양채취수산물에 대한 정부재정이전규모 : 1996년¹⁾

(단위: U.S 백만달러)

구 분	직접지불 (A)	비용감축 재정이전 (B)	일반 서비스 (C)	총 재정이전 (D)	총 자산가치 (Total Landed value:TL)	(A+B)/TL	D/TL
호주 ²⁾	-	8	8	16	244	3%	7%
캐나다 ³⁾	339	17	152	509	1,107	32%	46%
EU	428	397	738	1,562	9,466	9%	16%
아이슬랜 드	-	22	19	41	877	3%	5%
일본	28	27	3,132	3,187	14,117	0%	23%
한국	20	65	283	368	4,929	2%	7%
멕시코	-	-	14	14	1,017 ⁶⁾	-	1%
뉴질랜드	-	-	15	15	475 ⁷⁾	-	3%
노르웨이	6	59	107 ⁴⁾	173	1,343	5%	13%
폴란드	-	-	8	8	215	-	4%
터키	-	0	28	29	212	-	14%
미국	17	194	665	877	3,644	6%	24%
OECD합 계	838	789	5,171	6,799	37,646	4%	18%

주 : -는 '0'을 의미함. 0 = 측정단위의 0.5%이하 가격

- 1) 표는 개별프로그램이 자원의 지속가능성에 미친 영향을 고려하지 않은 결과임
- 2) 연방수산물만 포함
- 3) EU의 통계는 EU회원국의 합임. 단, 비용감축이전은 제외, 또한 제3국에서의 조업은 개별국가에는 포함되지 않고 EU의 합계에 포함되었음
- 4) 1997년 통계에 따른 추정치임.
- 5) 외국항의 양륙가치는 미포함.
- 6) 1997년 통계임
- 7) 추정치임

자료 : OECD Fisheries Committee, Transition to Responsible Fisheries : Economic and Policy Implication, OECD, 2000

6장 WTO뉴라운드와 수산물 농안기금사업

<표 6-8> OECD 회원국의 해양채취 수산물에 대한 정부재정이전규모 : 1997년¹
(단위 : U.S 백만달러)

구분	직접지불 (A)	비용감축 재정이전 (B)	일반 서비스 (C)	총 재정이전 (D)	총 자산가치 (Total Landed value:TL)	(A+B)/ TL	D/TL
호주 ²⁾	5	7	11	24	259	5%	9%
캐나다 ³⁾	252	18	135	405	1,621	17%	25%
EU	366	358	710	1,434	9,324	8%	15%
아이슬랜 드	-	18	18	36	877	2%	4%
일본	25	22	2,899	2,946	14,117	0%	21%
한국	30	59	253	342	4,929	2%	7%
멕시코	-	-	17	17	1017 ⁶⁾	-%	1%
뉴질랜드	-	-	17	17	475 ⁷⁾	-%	4%
노르웨이	3	62	98 ⁴⁾	163	1,343	5%	12%
폴란드	-	-	8	8	215	-	4%
터키	-	1	27	29	212	1%	13%
미국	21	194	662	877	3,644	6%	24%
OECD 합계	702	740	4,856	6,298	38,032	4%	17%

주 : -는 '0'을 의미함. 0 = 측정단위의 0.5%이하 가격

- 1) 표는 개별프로그램이 자원의 지속가능성에 미친 영향을 고려하지 않은 결과임
- 2) 연방수산물만 포함
- 3) EU의 통계는 EU회원국의 합임. 단, 비용감축이전은 제외, 또한 제3국에서의 조업은 개별국가에는 포함되지 않고 EU의 합계에 포함되었음
- 4) 1997년 통계에 따른 추정치임.
- 5) 외국항의 양륙가치는 미포함.
- 6) 1997년 통계임
- 7) 추정치임

자료 : OECD Fisheries Committee, Transition to Responsible Fisheries : Economic and Policy Implication, OECD, 2000

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

<표 6-9> 주요 APEC 회원국의 보조금 규모

구분	한국	일본	미국	뉴질랜드	태국
직접 지원		· 농림수산신용 기금에 의한 자연재해보상	· 자연재해로 인한 생산실패에 대한 지원 · 우발적 사고에 대한 보상(대륙붕 밖의 유전개발)		· 소규모 어민에 대한 지원
대부 지원	· 원양어업 지원 (외국과의 기술협력, 입어료 지원) · 영어자금(저리의 운영자금) · 양식어민에 대한 금융기관과의 자금지원	· 어업관리의 현대화를 위한 시설투자자금	· 어선구입, (재)건조, 재조정, 양식시설등에 대한대부(FFP, FOG) · 조선사업과 어선에 대한 원할한 투자 · 양식시설, 운영에 대한 지원		· 중앙은행에 의한 선도부문에 대한 저리의 자금지원 · 원양어업 촉진율을 위한 저리(4%/12%) · 어업개혁을 위한 자금지원 (ADB)
조세 혜택과 보증 지원		· SMEs에 의한 조세지원 프로그램: 어선과 기관에 대한 빠른 감가상각 (연기)	· 상업조업에 대한 유류세 감면 · 상업조업 어선에 대한 세액 공제 및 감면 · 어선과 기관의 빠른 감가상각		· 원료, 시설구입에 대한 저리의 자금지원 및 세금감면
자본과 기반 시설	· 수산물 저장, 시설, 가공, 현대화 건설 자금 지원 · 어항시설에 대한 무료 이용료 운영을 위한 대수송선건조에 대한 지원	· 어업시설과 기 및 선박 개선 사업 · 연어양식업에 대한 투자 · 양식업 구조 개선			· 양식기술지원
마케팅과 가격 지지	· 수산물 판매촉진 · 가격지지		· 수출상품 마케팅과 가격지지		· 가격안정화 기금(참치) · 수출경쟁력 강화 지원과 가격지지 · 양식수산물 생산촉진
어업 관리와 보존	· 어선감척보상	· 신규수산기술에 대한 R&D 투자	· 수산기술지원 · 어선감척보상	· 지속가능한 어업을 위한 어업관리(모니터링, R&D투자 등)	· 자원조성 특정 프로젝트 지역 어업관리와 보존 · 양식업 R&D 투자

주 : 국가별 세부내역은 APEC 보고서 참조

자료 : PRICEWATERHOUSECOOPER, Study into the Nature and Extent of Subsidies in the Fisheries Sector of APEC Members Economics, APEC, 2000

제2절 국제기구의 분류에 따른 수산물 농안기금사업

정부의 역할을 수행하는 수산정책사업을 세출회계기준으로 보면, 어업구조 개선, 유통구조개선, 수산기술개발, 정예인력육성, 어촌 소득원개발 등으로 분류되고 있으며, 「해양수산사업집행지침」에서 보면 수산자원조성, 어장환경관리, 어업구조조정 및 개발, 면세유·영어자금, 어촌개발, 유통지원, 지도선 및 급유시설, 어선어망지원, 어업인육성, 기타지원으로 분류되고 있다. 그런데 이와 같은 수산정책사업을 사업목적과 세출회계기준만으로 구분하는 것은 수산보조금이 가져오는 효과에 대하여 정확한 기준을 제시할 수 없어 국제적으로 대응하는 데에는 한계가 있을 수 있다. 즉, 불명확한 기준을 가지고 있을 경우에는 국제적인 행동합의에 있어 분쟁의 소지가 증가하고, 향후 수산보조금 철폐 내지 축소 논의에 있어 적극적인 대응이 어렵다는 것이다. 따라서 수산정책자금이 가져오는 효과에 주목하여 재분류하는 방법과 국제기구에서 제시한 분류방법에 따라 재분류하는 방법을 통하여 그 영향을 파악하여야 향후 진행되는 수산보조금 논의에 있어 보다 진전된 대응을 할 수 있다는 것이다.

지금 지금까지의 수산보조금 관련 국제기구의 논의동향에 의하면, 수산보조금의 개념 및 범위설정, 분류기준등이 핵심적인 문제로 검토되고 있다. 물론 수산보조금이 국제무역과 자원관리에 미치는 영향에 대한 실증적인 분석작업이 명확히 선행될 때, 보다 가시적인 결론이 도출 되겠지만, 일반적인 사실에 대한 잠정적인 동의가 이루어지고 있는 시점에서 어떤 기준하에서 수산보조금을 분류하느냐 하는 문제는 수산보조금의 철폐와 축소문제에 있어 중심이 되는 것이다.

WTO와 미국의 보조금 분류를 기준으로 하여 우리나라의 보조금을 금지가능성이 있는 보조금과 허용보조금으로 분류해 보면 <표 6-10>와 같다.

금지가능성이 있는 보조금은 비용절감의 목적으로 어업인에게 직접적인 혜택이 주어지는 면세유에 대한 지원이 가장 가능성이 높다고 볼 수 있다. 다음

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

으로 운영자금에 대한 우대금리의 적용으로 지원하는 각종 자금지원을 들 수 있으며, 마지막으로 우대금리에 의한 시설투자 등에 대한 지원을 들 수 있다.

금지가능성이 있는 보조금 선정을 위한 우선순위 결정은 일차적으로 WTO, OECD, FAO, 미국의 분류기준에 따라 해당 수산정책자금 집행사업에 대한 평가를 한 것이다. 면세유와 같은 직접적인 지원형태를 1순위로 하고, 정부재정의 직접지원형태가 아닌 금융기관을 통한 간접지원형태를 2, 3순위로 구분하였다. 시설투자의 경우, 개별 어업인이 투자하기 힘든 부문이므로 국고 혹은 지방비의 지원이 어느 정도 근거를 가진다고 할 수 있지만, 운영자금의 지원은 이와는 다른 경우이다.

반면에 허용보조금은 여러 국제기구에서 언급한 바와 같이 자원조성, 구조조정 그리고 어업관리에 대한 일반서비스에 대한 지원이라고 할 수 있다.

국제적인 수산보조금 논의를 바탕으로 우리나라 수산보조금을 검토해 보면, 우리나라는 타 산업에 비해 수산업이 처한 위기가 상대적으로 열위에 있다는 명분이 있기는 하지만, WTO/SCM 협정에 의하면 특정부문에 대한 자금지원의 성격은 제고될 수밖에 없는 것이다. 한편, 우리나라의 수산정책자금에 의한 사업은 소규모 사업부문의 비율이 상당히 높다. 수산부문 농안기금도 이 부분에 속한다고 할 수 있겠다. <표 6-9>에 의하면, 수산부문 농안기금사업은 금지가능성이 있는 보조금으로써 면세유에 이은 제2순위에 해당된다고 할 수 있다. 그렇기에 이에 대한 대책이 절실히 요구되고 있는 실정이다. 물론 수산부문 농안기금 사업을 보다 세세히 구분해 보면 허용보조금적 성격도 존재하지만 대부분이 금지가능성이 강한 사업으로 구성되어 있다.

보조금에 대한 구체적인 협상이 향후 3년간 진행되고, 시행 또한 유예기간을 가지고 진행될 것으로 판단되지만, 그 결과가 어떻게 될지는 추측하기 어렵다. 그러나 직접적인 결과는 도출되진 않았지만, 지금까지의 국제적인 움직임을 살펴보면, 정도의 차이는 있으나 반드시 수산부문 농안기금사업에 대한 대책이 필요하게 될 것으로 판단된다.

이처럼 WTO 체제 출범에 따라 수산보조금이 무역 및 시장왜곡, 자원감소

등에 결정적인 역할을 하는 것으로 의견이 모아지면서, 보조금 감축 또는 철폐가 주장되는 등 우리나라 기존 수산보조금 정책이 한계에 봉착하고 있는 것이 사실이다. 현재까지 국제기구에서 논의되고 있는 보조금 문제는 그 자체의 철폐에 앞서 선진국 및 국제기구에서 채택하고 있는 보조금 분류 방식 및 취지가 우리나라의 그것과 상이하다는 점에서 출발하고 있다.

향후 수산보조금 관련 국제협상에서 능동적으로 대처하려면 현행 국내 보조금 분류체계에 대한 재검토와 함께, 국제적 요구 수준으로 재편하고 각 세부 항목별 정책대안을 마련해야 할 것이다. 현재 국내의 어업인대상 정부의 보조금 사업은 WTO를 포함한 대부분의 국제기구에서 “부정적 보조금”으로 분류되고 있어, 향후 협정이 타결될 경우 지원금액에 대한 대폭적 삭감이 불가피한 실정이다. 그동안 우리나라의 산업화 과정에서 소외되어 온 1차산업, 특히 수산업은 대부분이 자생력을 기르기 못한 상태에 머무르고 있어 향후 WTO의 논의대로 보조금이 감축된다면 국내 수산업은 산업의 유지와 존속 자체마저 위협받을 것이 틀림없다.

이상의 상황을 감안하여 수산부문 농안기금을 보조금으로서 취급한다면 모색되어 질 수 있는 향후 추진방향을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 수산부문 농안기금사업을 다른 소규모 사업부문과 통합화를 추진하여 관리와 성과의 효율성을 제고시키는 방안을 모색할 필요가 있다.

둘째, 사업성격을 자원조성과 일반관리 차원의 보조금 성격과 결합되도록 하는 방안이 모색되어야 한다. 수산부문 농안기금사업을 성격별로 세분화하여 허용가능한 사업부분은 계속 추진해 나가며, 그 외 부분은 일반관리 차원의 보조금 성격과 결합을 추진할 필요가 있다.

셋째, 수산부문 농안기금을 관계기관과 협의하여 순수 민간기금화하여 운용하도록 하는 것이다. 이 때 수매비축은 결손을 발생시키는 구조적 문제를 안고 있으므로 기금의 고갈을 방지하는 수준에서 운용되어야 한다.

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

<표 6-10> 국제기구 논의에 따른 수산보조금의 분류

구 분		사 업 명
분류	우선 순위 ¹⁾	
금지가능성이 있는 보조금(34)	1순위(1)	면세유
	2순위(10)	영어자금, 경영안정특별자금, 조합경영개선자금, 수산물유통개선자금, 해외시장개척자금, 어망생산운영자금, 귀어가정착자금, 해외자원생산자금, 가공업체운영자금 지원, 신어장개발자금
	3순위(23)	수산물기술개발, 수산물종합판매장, 특정수산물기술개발, 수산물산지종합처리시설, 공동양식어장개발, 어선건조, 설비보완, 수산물냉동냉장시설, 어선용기계공급, 양식어장개발, 수산물산지가공시설, 수산물종합가공단지조성, 어업인후계자, 전업어가육성, 활선어위판장 및 폐수처리시설, 국제박람회참가지원, 담수어양어장시설, 대단위 담수어양식단지, 수산물특수가공시설, 수산물소비촉진, 어선기술개발, 수산물가공시설현대화, 폐염전활용 새우양식시설, 선도어가육성
허용보조금(43) ²⁾	연근해어업구조조정, 제1·3종어항건설, 인공어초시설, 제2종어항건설, 어장정화, 종묘배양장시설, 어촌민속전시관건립, 무선국시설 및 운영, 지방해양수산물과학관건립, 수산물 공동폐수처리시설, 폐선처리장, 원양어업구조조정, 어장정비정리, 김유기산처리제구입, 지도선건조, 적조방제사업, 시도지도선 운영, 통영해역 해양복장화사업, 어장정화선운영지원, 종묘매입방류, 담수어치어방류(토산어 치어, 연어 치어), 자영수산물지원, 민간어업협정지원, 수산물 HACCP 도입, 수산물유통구조개선 연구, 급유급수시설, 수산물 원산지관리, 수산물가공식품규격제개정, 어업질서확립자금지원, 폐유수거용기설치, 어촌종합개발사업, 해양수산물수원보조, 한국선박기술협회, 농수산물종합유통센터, 수산계특성화대학지원, 부산감찬항 수산물 도매시장 건립, 가공단지 수질정화운영비 지원, 한국어항협회 보조, 어촌곤광휴양단지 조성, 광주수산물 도매시장, 서해5도 공동운반선 운영지원, 어업인 교육	

- 주 : 1. 1순위 : 비용절감목적으로 어업인에 대한 직접지원형태
 2순위 : 비용절감 및 수익증대를 위해 우대금리에 의한 운영자원 용자지원
 3순위 : 비용절감 및 수익증대를 위해 우대금리에 의한 직간접 시설투자지원
 2. 자원조성, 구조조정 그리고 연구개발 등의 일반서비스
 3. 팔호안은 해당 사업수
 4. 국제기구의 분류기준이 다양하기 때문에 단일기준으로 분류하기가 곤란함. 따라서, 관점에 따라 순위가 달라질 수 있으며 협상과정에서 지금까지와는 다른 차원의 분류도 제안될 수 있음

제3절 수산물 농안기금사업과 정부의 역할

전술한 바와 같이 첫째, 수산부문 농안기금사업을 다른 소규모 사업부문과 통합화를 추진하여 관리와 성과의 효율성을 제고시키는 방안을 모색하고, 둘째, 사업성격을 자원조성과 일반관리 차원의 보조금 성격과 결합되도록 하여 허용가능한 사업부분은 계속 추진해 나가며, 셋째, 수산부문 농안기금을 관계기관과 협의하여 순수 민간기금화하여 운용하도록 하기 위해서는 기금운용의 자율성이 보장되고 상황에 적극 대응할 수 있는 체제를 갖추어야 한다.

그렇기에 수산부문 농안기금은 정부의 개입을 최소화하고 적자를 점진적으로 해소해 나가는 민간사업으로 활성화되어야 하며, 그 과도기적 단계로써 현재의 수산부문 농안기금의 운용을 현재와 같은 농림부 중심에서 해양수산부 중심으로 나아가야 하는 것이 바람직하다.

또한 어업인에 대한 보조금의 감축 등으로 인한 소득의 감소 등에 대비하여 소득보전 및 물가안정을 위한 안전판으로써 시장과 가격기구를 통하지 않고 직접 어업인에게 소득을 지원하는 직접 지불제(Direct Payment)와 계약생산이 가능하거나 출하시기에 따라 가격의 변동이 큰 김·미역 등에 대해서는 유통협약 및 유통조정제의 도입이 필요하다.

1. 수산물 농안기금사업의 분리

1) 배경

1996년 농림부 소속의 수산청이 분리되어 해양수산부로 개편되면서, 수산관련 업무의 대부분이 이관되어 지금까지 이어지고 있다. 그러나 농안기금사업

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

중 수산물 관련 사업이 아직까지 이관되고 있지 않은 상황이다

1998년 수산물 유통개혁을 추진하면서 수산물 특성에 맞는 가격안정사업을 수행하기 위해 농림부와 해양수산부간의 협의에서 수산부문 농안기금 분리의 당위성과 필요성 등을 공동으로 인식하고 수산부문의 분리를 추진하였다. 즉, 장기적으로 분리(이관)를 추진하되 수산부문 운용의 자율성 확보를 위하여 우선은 농안기금 내에 수산부문에 대한 별도계정을 설치하기 위한 임의규정을 신설하였다⁹⁾.

그러나 한일어업협정으로 어업인들의 불만이 표출되고 대내적으로 어업 구조조정이 추진되는 과정에서 의원입법으로 『어업협정체결에따른어업인등의 지원및수산업발전특별법』을 제정('99.9.7)하여 수산발전기금 설치 근거를 마련하였다. 당초 동법 제정(안)에 정부비축사업 등 수산물 유통 및 가격안정사업 지원근거와 농안기금 이관근거 등을 반영하려 했으나 농림부와 미협의와 법제처와의 협의과정에서 법률에 규정할 중요사항이라는 이유로 농안기금 이관근거는 동법에 반영되지 않았다.

이후에도 국무조정실¹⁰⁾에 수산부문 농안기금 이관 관련 업무조정을 신청하여 조정과정을 거쳤으나 무산되었다. 또한 농안법 개정시 마다 수산부문 농안기금 이관근거를 반영하려 하였으나 농림부의 강력한 반대¹¹⁾로 실현되지 못

9) 1999년 농안법 개정 준비단계에서 본법 제56조에 수산부문에 대한 별도계정 운용에 대한 설치근거를 마련하였으나 농안법 개정시 반영되지 않았음

10) <국무조정실 조정안> : 농안기금과 수산발전기금은 법적근거 및 운용주체 등이 달라 부처별 별도 운용이 바람직하다는 전제하에 우선 농안법 개정안에 수산물 유통 및 가격안정사업을 농안기금에서 계속지원할 수 있도록 부활하고 이관문제는 총선후 협의키로 함

11) <농림부의 이관반대 이유>

- 농수산물가격안정기금의 설치 목적이나 재원조성의 내역으로 미루어 볼 때 동 기금의 일부를 수산발전기금으로 이관하는 것은 곤란함
- 수산부문 농안기금사업의 경우 그 동안 정부비축사업의 결손으로 인해 재원조성에 기여도가 거의 없었기 때문에 농안기금의 일부를 이관할 경우 농민단체 등의 반발이 예상됨
- 농안법상 농안기금을 다른 기금으로 출연할 수 있는 근거조항이 없음

하고 현재에 이르고 있다.

한편, 해양수산부는 1999년 9월 「어업인지원 특별법」 제정시 수산업 육성발전을 위한 안정적 투자재원 확보를 위해 설립키로 한 수산발전기금을 신설하여 현행 농안기금의 수산부문을 수산발전기금으로 이관하는 문제를 농림부와 협의하였다. 그러나, 농림부는 농안기금 조성에 수산물이 기여한 바 없고 농민의 반대 여론과 농안기금에 미치는 영향이 부담스럽다는 이유를 내세워 분리에 반대하면서 용자 또는 출연+용자 형태로 수산발전기금을 운용하고 현행대로 농안기금체제에서 계속 지원할 수 있도록 하자는 대안을 제시하고 있다.

이에 대해 해양수산부는 기금 조성에 수산물이 기여하지 않은 것은 사실이지만, WTO체제하에서 농산물은 수산물 정도의 시장개방이 이루어지지 않아 국내산과 수입산의 차액등으로 기금조성을 할 수 있었지만 수산물은 수입이 완전 개방된 상태이기 때문에 재원조성에 기여할 수가 없음을 언급하였다. 그리고 농안기금 중 수산부문을 이관하는 것은 이전에 없던 새로운 것을 조성하는 것이 아니고 지금까지 운용되고 있는 부문을 기금 관리 주체만 변경하는 것이므로 농민들이 반발할 이유가 없다고 반박하였으나, 아직까지 농안기금 중 수산관련부분이 수산업무를 주관하고 있는 해양수산부로의 이관은 이루어지지 않고 있는 실정이다.

그리고 이관규모에 있어서도 농림부 주장대로 용자 또는 출연+용자 형태로 기금을 이관한다고 하면, 정부비축사업에 있어 연간 약 200억원의 손실이 발생하여 기금을 잠식하는 상황에서 농림부에 지급하는 이자까지 부담해야 하므로 현행 농안기금 운용액 중 수산부문에의 약 4천억원을 이관 받는 경우, 20여년후에는 기금이 바닥날 것이라는 단순 계산이 가능하다.

이에 해양수산부는 현재 운용중인 수산부문 농안기금 3천6백88억원(내년 3천8백29억원)에 1천3백억원 정도를 추가, 총 5천억원을 이관받아 우선 운용하고 장기적으로는 여기에다 정부출현 1천5백억원, 한은차입 1천억원 등을 합해 7천5백억원 규모로 운용할 계획하에 현재 농림부와 협의 추진을 계속하고 있는 실정이다.

이에 본 절에서는 현행 농안기금 중 수산부문의 해양수산부로의 이관에 대한 필요성을 검토한 후, 이에 근거하여 적정 이관규모 위주로 농안기금의 수산부문 이관 방안을 검토하고자 한다.

2) 수산부문의 이관 필요성

해양수산부 발족이후 수산부문이 농림수산부에서 분리됨에 따라 농업정책과 수산정책을 각각의 담당 정부부서에서 관할하고 있다. 따라서 수산물 가격안정 및 유통개선을 목적으로 하는 농안기금 중의 수산부문은 사업의 효율성 제고와 안정적인 사업의 추진이라는 측면에서 사업의 주체를 통일시켜야 한다. 즉, 수산물은 생산 및 유통과정이 농산물과는 근본적으로 다른 특성을 지니고 있으므로 수산물에 관해서는 해양수산부가 주체가 되어 사업을 수행하는 것이 타당하다고 할 수 있다¹²⁾.

한편, 농림부에서는 농안기금 조성에 수산부문이 기여한 바가 전혀 없고 오히려 결손액만 누적시켜 왔기 때문에 이관이 불가능하다는 입장을 취하고 있으나, 기금분리를 통해 오히려 적자요인을 해소할 수 있으므로 농림부 입장에서도 분리하는 것이 타당하다. 정부의 수매비축사업으로 매년 적자가 발생하여 농안기금 조성에 기여한 바가 없기 때문에 이관할 수 없다는 것은 논리의 비약이라 할 수 있으며, 농산물 수매비축의 경우 매년 적자액이 800여억원으로 수산물의 몇 배에 이르고 있다.

더욱이 수산부문에서 매년 200억원씩 적자를 보전해야 하는 상황이므로 장기적으로 이관을 하는 것이 농안기금 입장에서도 유리하다고 할 수 있다.

12) 그 동안 농안기금의 운용이 농산물 위주로 운용됨에 따라 수산부문의 지원규모조정, 지원시기의 탄력적 운용 등 수산물의 특성을 감안한 기금운용이 절실한 실정임

⇒ 일시·다확성, 예측 불가능성, 강한 부패·변질성 등 수산업 특성에 신속히 대처할 수 있는 체제로 전환, 수산물 유통 개선 및 가격안정사업의 효율적 추진과 기금운용의 책임성 강화

3) 농안기금 수산부문 이관방안 검토

농안기금 중 수산부문을 이관하는 방안은 <표 6-11>과 같이 이관방식과 이관기간에 따라 6가지로 구분하여 볼 수 있다.

이관방식에는 출연하는 방법과 용자하는 방법 및 출연과 용자를 혼합한 방법을 들 수 있으며, 이관기간에 대하여는 일괄적으로 행하는 방법과 점진적으로 행하는 방법으로 세분하여 볼 수 있다.

<표 6-11> 이관방안의 유형

방식 기간	출연방식	용자방식	출연+용자방식
일괄적	●	◎	◎
점진적	○	○	○

※ ● : 해양수산부 의견, ◎ : 농림부 의견, ○ : 기타 의견

상기와 같이, 농안기금의 이관방안으로 6가지의 경우를 고려해 볼 때, 이관기간에 있어 점진적 방법은 동일 사업에 대한 사업기관의 2원화를 더욱 심화시키는 결과를 가져옴으로 타당성이 없다고 할 수 있다. 그리고 이관방식에 있어서도 용자방식의 경우, 농안기금을 이관받아도 사업내용은 크게 변할 수 없으므로 적자발생 또한 어느 정도는 불가피하므로, 운용재원을 용자(차입)하는 것은 현행 농안기금의 정부비축사업 등에서 연간 200여억원의 결손이 발생하는 점을 고려하면 오히려 이자부담 등의 이중적 부담을 가져오게 된다.

따라서, 본 절에서는 출연방식에 의한 일괄이전 방식에 한하여 그 적정 이관 규모를 제시하고자 한다. 농안기금의 출연방식에 의한 일괄이관 규모에 따른 방안은 <표 6-12>와 같다.

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

<표 6-12> 농안기금 중 수산부문의 이관규모별 방안

구 분	제1안	제2안
이관규모	4,000억원(현운용액)	최소 5,000억원
장 점	농안기금 입장에서 자금이관에 부담이 낮음	- 사업의 확대가능 - 자금운용의 융통성 증대
단 점	운용결손액 누적(운용재원 고갈)	농안기금입장에서의 자금이관에 부담
비 고	(전체) 농안기금의 이관에 따라 수산부문의 특성을 반영할 수 있는 등 사업운용의 효율성을 증대가 기대됨. (대안선택) 제2안 : 기금운용의 효율성 증대와 신규사업 확대 등의 운용의 다양성 강화 등으로 인한 자금운용의 시너지효과가 기대됨.	

(1) 제1안 : 현 운용액(4,000억원)을 이관하는 방안

2001년도 수산부문 운용액은 393,939백만원 수준인 4,000억원을 일괄 이관받는 방안으로 농안기금 관리부처인 농림부의 입장에서 보면, 자금이관에 따른 부담이 가장 적은 방안이 될 것으로 판단된다. 이관 초년도에는 농안기금 내에서 사업을 수행하는 것과 실질적인 차이는 없으나 운용결손액 발생이 불가피한 점을 고려한다면 이관이후 2차년도부터는 결손액만큼의 운용규모를 축소할 수 밖에 없고, 중국에는 운용재원의 고갈이라는 결과가 초래될 것으로 예상된다.

현재의 운용규모 약 4,000억원에 대하여 기존의 농안기금 중 수산부문의 사업을 동일하게 수행한다고 가정하면, 정부비축사업(운용규모 : 800억원)에서 연간 약 200억원의 결손이 예상되고, 융자사업인 민간가격사업(운용규모 : 2,200억원)과 유통개선사업(운용규모 : 1,000억원)에서 연리 4%(향후, 융자이자

을 절감계획 반영)로 운용함에 따른 연간 128억원의 이자수익이 예상된다. 따라서 현 운용규모를 이관받아 사업을 수행할 경우 연간 72억원의 결손이 발생하여 매년 약 1.8%의 운용재원의 고갈이 예상되어 이관 후 약 20년 후 운용규모는 2,782억원으로(운용규모 잠식액 : 1,218억원) 최초 이관액 4,000억원의 약 70%수준까지 운용규모 잠식이 예상되며, 장기적으로는 운용규모가 완전히 고갈될 수 밖에 없는 상황에 직면하게 된다.

<표 6-13> 운용규모 추이 분석(예측)

(단위 : 억원)

년차	이관시점	1	5	10	15	20
운용규모	4,000	3,928	3,653	3,336	3,046	2,782

따라서 현재 운용규모만을 이관받는 것은 특단의 운용결손액 감축방안이 마련되지 않는 이상 사업운용의 결손누적이 예상되므로 중국에는 자금잠식이라는 결과를 초래함은 물론, 오히려 수산부문의 가격안정사업 및 유통구조개선사업을 위축시킬 요소로 작용할 수 있다.

(2) 제2안 : 최소 5,000억원이상 이관받는 방안

제2안은 농안기금의 2001년도 자금운용실적 중 수산부문에 배정된 약 4,000억원에 구매사업을 통한 가격안정사업에서 발생하는 연간 200억원의 손실을 감안하여 최소한 5,000억원을 출연받는 방안이다.

먼저 각 이관규모별로 사업운용 손익을 예측함으로써 최소한 현재의 사업을 지속할 수 있는 이관의 규모를 추정하였다.

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

사업의 내용은 현재의 농안기금사업과 동일하게 정부비축사업, 민간가격사업, 유통개선사업으로 구분하였으며, 각 사업별 운용규모는 2001년도의 수산부문의 사업별 자금운용 구성비를 토대로 배분하였다. 즉, 정부비축사업은 운영상의 적자 등의 문제점으로 인하여 그 규모를 현재수준인 800억원으로 고정시키고 자금운용 규모에 따라 잔여 자금을 민간가격안정사업과 유통개선사업에 2:1의 비율로 배분하였다. 단, 정부비축사업의 연간 결손액은 200억원으로, 용자사업인 민간가격사업과 유통개선사업은 현행의 연리 4%의 대출이자율(결손을 반영) 운용된다고 가정하였다.

상기의 비교분석을 토대로 살펴보면, 최소한 6,000억원 이상은 이관을 받아야 사업운용에 있어 결손 즉, 운용규모의 잠식은 없는 것이나, 이는 농림부의 현 농안기금이관에 대한 입장을 고려하면, 자금이관에 따른 부담이 높아 현실성이 없다고 할 수 있다. 따라서 농안기금으로부터 5,000억원을 이관받되 비축사업에서 발생하는 연간 200억원의 현행 운용결손액을 최소화하여 매년 150억원 수준으로 낮춘다면 5,000억원을 이관받아도 사업운용이 가능할 것으로 판단된다.

한편, WTO 뉴라운드 출범 및 어선어업의 축소 등으로 정부의 가격조절에 대한 직접 개입 강도가 약해지는 상황을 고려할 때 차후 결손발생이 불가피한 정부비축사업은 그 규모가 점차적으로 축소될 것으로 예상되고 있다.

따라서 농안기금 중 수산부문 운용액 이관은 일괄적 출연방식을 전제로 하되 이관규모는 최소 5,000억원 이상이 되어야 할 것이다.

6장 WTO뉴라운드와 수산물 농안기금사업

<표 6-14> 이관규모별 사업운용손익 비교분석(예측)
(단위 : 억원)

이관규모 구분	4,000억원	5,000억원	6,000억원
예산운용손익	△72	△32	8
비축사업결손	△200	△200	△200
<이자수입>	128	168	208
- 민간가격사업	88 (2,200×4%)	112 (2,800×4%)	140 (3,500×4%)
- 유통개선사업	40 (1,000×4%)	56 (1,400×4%)	68 (1,700×4%)

<표 6-15> 운용결손액 최소화시 기금운용손익 비교분석
(단위 : 억원)

이관규모 구분	4,000억원	5,000억원	6,000억원
예산운용손익	△22	18	58
비축사업결손	△150	△150	△150
<이자수입>	128	168	208
- 민간가격사업	88 (2,200×4%)	112 (2,800×4%)	140 (3,500×4%)
- 유통개선사업	40 (1,000×4%)	56 (1,400×4%)	68 (1,700×4%)

4) 소결

농안기금을 재원으로 수산부문에서 운용되는 사업은 정부비축사업과 민간 가격안정사업, 유통개선사업이다. 그러나, 동 사업은 사업내용은 수산과 관련된 부분임에도 농안법(농수산물유통및가격안정에관한법률)에 의거 농림부에서 사업을 수행하고 있다. 이로 인하여 사업수행에 있어 수산(물)의 특성이 제대로 반영되지 못하는 경우도 있는 실정이며, 또한 전체 농안기금사업의 총 운용규모의 약 18%에 해당하는 자금이 수산부문에 운용되고 있어 실질적인 수산물의 가격안정기능과 유통구조개선 기능을 달성하는데 한계가 있다고 할 수 있다. 다시 말해, 사업운용에 있어 수산물의 특성을 제대로 반영하지 못하고 그 운용규모 또한 본연의 목표인 가격안정과 유통개선을 달성하기에는 미흡함으로 인하여 사업의 효율성 저하 및 결손누적이라는 문제점을 야기시키고 있다고 할 수 있다.

이에 따라, 수산부문을 분리이관하여 사업의 효율성을 증대시킬 수 있는 방안을 모색하고 사업 운용의 탄력성을 제고한다는 전제하에서는 현행 농안기금 중 수산부문의 분리이관에 대한 방안(이관규모)이 필요하다고 할 수 있다.

자금운용의 분리이관에 따라 사업수행기관은 해양수산부로 함으로써 수산의 특성을 제대로 반영할 수 있으며, 아울러 사업운용의 능동성과 자율성의 증대로 사업수행의 효율성을 더욱 강화할 수 있으며, 이에 부수하여 수산부문의 적자운영규모도 최소화할 수 있는 방안을 모색할 수도 있을 것이다. 즉, 수산물 유통 및 가격안정사업을 효율적으로 활용하기 위해선 현행 농안기금에서 분리하여 해양수산부내에 별도 계정 혹은 현 수산발전 기금내의 사업으로 조정하고, 사업의 운용적 측면에서는 정부수매와 방출은 수입과 연계해 실시함으로써 기금의 적자보전을 추진해야 하며 또한 사업비용 절감 차원에서 생산자단체를 비롯하여, 민간부문 비축사업의 적극적인 참여를 유도하며 남북경협 진전을 통한 북한수산물 반입을 적극 추진해 수입원을 확대해 나가야 할 것이다.

이와 함께 수매비추제도와 관련, 정부의 가격정책 목표를 전면 수정하고 사업의 효율화를 위한 연구투자의 확대가 요구되며 가격정책 목표를 단순히 수산물 가격안정에만 둘 것이 아니라 수산업 생산구조 조정이나 지속적 수산업 영위 등 관련정책과의 연계를 강화할 필요가 있다.

상기의 수산부문 농안기금 분리 이관은 WTO체제하에서 각종 보조금의 폐지 및 축소 움직임에 대응하여 향후 완전한 민간기금으로서의 역할을 수행하기 위한 과도기적 조치로 받아들여 내실있게 준비해 나가야 할 필요가 있다.

2. 유통명령제도의 도입

불법어업으로 인한 남획과 오염·간척에 따른 어장환경의 악화로 연근해 어업자원은 급격히 감소하고 있고, 한·일 및 한·중 어업협정의 체결에 따른 어장축소로 인해 국내 수산물 공급여건이 불안정한 전환기를 맞이하고 있다. 원양어업의 경우도 입어조건 협상에 있어 연안국과의 갈등이 증폭되는 등 많은 문제점들이 제기되어, 수산물 생산증대는 고사하고 현 수준의 생산을 유지하는 것조차 어려운 상황에 있다.

또한 증가하는 국내 수산물 수요량을 충족시키기 위해 수산물 수입이 크게 늘어나고 있는 실정이다. 수산물 수입은 앞으로 WTO/DDA, FTA 등의 협상으로 인한 수산물의 관세·비관세 장벽들이 점차 철폐될 가능성이 큼에 따라 증가될 전망이다.

이러한 대내외적인 환경 변화에 따라 정부는 1999년 8월에 “기르는 어업발전 종합대책”을 발표하면서, 수산물의 공급증대를 위한 새로운 정책방안으로 2004년까지 2조 766억원을 투자하여 양식수산물 생산량을 150만톤 수준까지 확대시킨다는 계획을 발표했다. 이와 같이 양식어업에 대한 투자가 계획한 대로 이루어진다면, 수산물 생산에 있어 양식부문이 차지하는 비중이 커질 것이고, 역할 또한 크게 증대될 것으로 전망된다.

그러나 수산물 공급량중 양식수산물이 차지하는 비중이 점차 증가하고 있는 추세이기는 하나 일부 품목에 있어 생산량조절의 실패와 불확실한 시장가격의 정보하에서 생산·유통이 이루어짐으로써 연작·밀식 및 과잉생산, 가격정체 현상이 일어나고 있고, 그 결과로 인해 양식산업기반 자체가 흔들리고 있다.

따라서 가격안정 및 자율적인 생산량 조정이 어느 때보다 필요한 시점에 와 있다고 볼 수 있다. 특히, 김의 경우 양질의 상품 생산 보다 증산에 의해서만 소득을 보전하려 하고 있어, 불법시설이 늘어나고 있음은 물론, 무기산 사용에 따른 어장환경을 악화시켜 제품의 질이 저하됨에 따라 소비자의 수요기피를 야기하고 있다.

이와 같은 수급조절 문제를 해결하기 위해 정부는 주요 수산물의 수매 비축사업을 시행하고 있다. 그러나 과잉생산과 가격 하락의 악순환으로 인해 정부수매비축사업이 순기능보다는 “민간유통 왜곡” 및 “정부비축사업 결손누적” 등 역기능을 초래하여 정부비축사업에 대한 근본적인 개선이 필요하게 되었다. 특히 비축대상 수산물중 양식미역과 김은 수산물 수매비축사업 결손의 주원인이 되고 있는 품목이다.

한편 2000년 7월 WTO 제2차 무역환경위원회에 제출된 미국의 제안서의 내용 중 “가격지지사업, 정부수매사업, 수출보조 및 세금환불 등 소득과 가격지지 효과가 있는 보조금은 철폐되어야 한다”는 부분이 있음을 고려해 볼 때, 향후 WTO/DDA 협상에 따라 동 제도들이 철폐될 가능성이 매우 높다. 따라서 정부수매 물량을 점진적으로 감축 내지는 폐지하는 대신 시장원리에 의한 수급조절이 가능하도록 생산자단체나 민간수매지원을 강화하여 자율적인 생산 및 유통체제를 구축하기 위한 정부의 지원이 필요하다.¹³⁾ 즉 현재의 문제점을 해소시키면서 WTO에서 허용하는 새로운 수급조절 및 가격안정시스템

13) 농어업특위 본위원회 심의 결과 요지(2002년 7월 24일). “만성적인 공급과잉 품목인 김에 대해서는 정부비축사업을 줄이고 유통협약 및 명령제를 도입하여 출하조절과 가격안정을 도모하기로 결정”하였다.

으로 개편이 필요하다고 할 수 있다.

결론적으로 기존의 가격안정사업은 수급조절 및 가격안정을 이루는데 한계가 있고, WTO/DDA 협상결과에 따라 감축대상보조금으로 분류될 가능성이 매우 높으므로 양식수산물에 대한 새로운 수급정책 개념, 즉 어업인들의 자율적인 생산조정을 통해 수산물의 가격안정과 어가 소득향상을 도모할 수 있는 생산자 중심의 유통조절시스템이 필요하다.

이와 같은 시점에서 과잉생산에 따른 문제점을 해결하고 기존의 가격안정사업의 한계를 극복하기 위한 새로운 정책으로서 선진 외국 및 국내 농업부문에서 시행중인 유통협약과 유통명령제(이하 “유통명령제”라고 함)의 도입을 적극 검토할 필요가 있다. 그 이유는 비록 유통명령제가 처음에는 농업부문에서 시행되고 있으나 양식어업의 특성이 농업과 유사하여 생산자 중심의 생산량조절이 가능하기 때문이다.

이에 대한 법적인 근거로서 개정농안법 제10조 “유통협약 및 유통조절명령”이 있다. 따라서 유통명령제의 도입을 통해 양식수산물의 수급과 가격의 안정은 물론 생산 및 유통구조를 개선함으로써 어업인의 소득증대와 소비자들의 고품질 수요욕구를 만족시킬 수가 있을 것으로 기대된다.

1) 유통명령제도의 정의

(1) 유통협약제란

유통협약(Marketing Agreement)과 유통명령제(Marketing Order)는 미국·프랑스 등 선진국에서는 오래 전부터 운영하고 있는 생산자 중심의 농산물 가격안정 프로그램으로서, 생산자·소비자·유통인 등이 자율적으로 생산이나 출하를 조절하면서 동시에 품질을 규제하여 농가소득을 향상시키고 질서있고(orderly) 효율적인(efficient) 유통 환경을 조성하는 제도이다. 그러나 유통협약과 유통명령제가 같은 목적을 가지고 행하여지는 제도이기 때문에 혼용되고 있으나 엄밀한 의미에서는 구분이 가능하다.

따라서 유통협약제를 정의하면 농산물의 수급불안 문제를 해결하기 위하여

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

생산자, 유통인, 소비자 등의 대표가 자율적으로 협약을 맺어 수급을 조절하거나 품질을 제고하기 위해 상호 역할을 분담하는 제도이다. 유통협약의 주요 프로그램은 크게 i) 물량규제(quantity control), ii) 품질규제(quality control), iii) 시장지원활동(market support activities) 등으로 구분되는데, 유통협약제의 주요 사업내용 및 수단을 살펴보면 <표 6-16>과 같다.

<표 6-16> 유통협약 및 명령제의 사업 내용 및 수단

구 분	내 용	수 단
물량규제	출하물량을 조절하는 조치	출하량조절, 출하시기조절, 시장차별화
품질규제	품질에 대한 최저기준을 적용하여, 저급품의 유통을 저지하는 것	저급품폐기
시장지원	시장유통에 대한 경쟁력 강화	규격표준화와 소비촉진, 연구개발

① 물량규제

우선 물량규제는 공급량을 조절하여 시장에서의 수급을 균형시키기 위해 실시하는 것으로, 물량규제 수단으로는 출하량조절, 출하시기조절, 시장차별화 등이 있다. 출하량을 조절하는 방법으로는 산지폐기, 생산자 출하량 할당 등이 있으며, 출하시기조절은 생산단계에서 생산시작시기를 조절함으로써 출하시기를 분산하고, 성출하기의 출하물량을 배분 조정함으로써 이를 수 있다. 이외에도 출하 휴일제를 운영하는 것도 가능한 방법이다. 시장차별화에는 국내시장에 대한 출하물량을 제한하고, 해외시장·가공시장 등 2차 시장으로 판매를 전환하는 방법 등이 있다. 그러나 이러한 방법들은 농산물에서 행하여지고 있는 방법들이나, 앞에서 언급한 수산물의 특성상 적용하기 어려운 방법들도 있다

② 품질규제

품질규제는 품질에 대한 최저기준을 적용하여, 저급품의 유통을 저지함으로써 생산자에게는 고품질 공급을 유도하여 수익을 높이고, 동시에 소비자에게도 고품질의 소비를 유도할 수 있다. 또한 E-Commerce시대에 있어서는 소비자의 신뢰도가 상품구입결정에 중요한 역할을 함으로 지속적인 고품질의 제품을 시장에 출하함으로써 소비촉진을 강화 시킬 수 있다.

③ 시장지원

마지막으로 시장지원을 할 수 있는 수단으로는 규격표준화와 소비촉진, 연구개발 등이 있다. 규격을 표준화시킬 수 있는 방법으로는 포장규격, 표시방법통일, 비규격품 거래제한 등이며, 소비촉진은 소비촉진을 위한 홍보, 광고 등을 행하고, 연구개발은 소비촉진, 가공 등에 관한 연구개발을 지원하는 것이다.

(2) 유통명령제란

유통명령제의 정의는 유통협약과 비슷하다. 그러나 유통명령제는 유통협약의 시행효과를 감소시키는 무임승차(free rider) 문제를 해결하기 위하여 생산자·유통인의 요청에 의해 물량·품질에 관한 법적인 규제를 하는 제도이다. 다시 말하면, 법으로 정해진 물량규제, 품질규제, 규격표준화와 같은 기준에 대하여 생산자 및 유통인 등이 준수하지 않을 경우에는 벌금과 같은 법적인 제재를 통하여 사업의 효과를 제고 시킬 수 있다. 유통명령제의 사업내용은 앞에서 언급한 유통협약의 사업내용과 동일하다.¹⁴⁾ 그러나 정확히 말하면 규정의 적용성, 자발성, 대상 등에 따라 구분이 가능하다.

결론적으로 말하면, 유통협약 및 명령제는 단지 과잉생산만을 해결하기 위

14) Dahl, Dale C. and Jerome W. Hammond, Market and Price Analysis, 1997, p.263.

한 제도가 아니라, 생산, 유통, 시장, 소비촉진 등 종합적인 접근방법을 통하여 질서 있고, 효율적인 유통환경을 조성해 가는 선진국형 제도라고 할 수 있다.

2) 국내 양식 수산물에 대한 유통명령제도

(1) 양식수산물의 수급 실태 및 가격 추이

양식수산물의 생산실태를 알아보기 이전에 생산량 변동의 기초가 되는 양식 면허건수와 면적에 대해 알아보면 다음과 같다. 최근 3년간 해수면 양식어업 면허건수 및 면적은 증가추세인데 면허건수의 경우 1999년도에 8,245건에서 2,000년도에는 8,465건으로 늘어났다. 또한 허가된 면적은 1999년도에 112,587ha에서 2000년도에는 전년대비 8%가 증가한 121,979ha이다. 일반적으로 면허건수와 면적이 증가하면 생산합수에 있어 생산요소가 생산량에 미치는 영향이 증가된 것으로 생산량이 늘어날 것이라고 예측할 수 있다. 그러나 전체 품종별 양식 생산량은 과거 3년간을 기준으로 볼 때 통계청과 지방해양수산청 통계치¹⁵⁾가 일치하지는 않으나 대체로 감소하는 것으로 나타났다(<표 6-17> 참조). 2000년도의 경우에는 지속적인 허가면적 증가와 새로운 양식기술 및 품종 보급 등에도 불구하고 어장의 오염 및 양식어장 환경의 악화로 전년도에 비해 약 16%가 줄어든 653,373톤이 생산되었다.

각 양식종류별로 살펴보면, 어류 양식의 경우는 정부의 적극적인 개발 육성 정책과 새로운 기술의 개발·보급 등에 기인하여 안정적인 생산기반이 구축되어가고 있다. 그러나 2000년도에는 어류양식의 주 대상품목인 넙치의 생산저조로 전년보다 7,467톤이 감소한 25,986톤이 생산되었다. 어류양식의 품종은

15) 양식 통계에 있어 통계숫자가 일치하지 않으므로 인해 정책수립의 기초 자료로서 사용에는 한계가 있다. 따라서 양식어업의 비교적 정확한 실태 파악이 가장 먼저 선행되어야 한다. 그러나 본 연구에서는 통계수치의 불일치에도 불구하고 기존의 공식통계를 이용하여 양식어업의 실태를 파악하였다. 생산통계와 실제생산량의 차이점의 요인으로는 불법시설에 의한 생산과 김의 경우 물김 상태의 이동량이 누락되었기 때문이다. 따라서 어업인의 협조 없이는 정확한 통계 집계 어렵다.

넙치, 조피볼락, 돔, 방어, 농어 등으로 다양화되는 추세이다. 그러나 몇 개의 어종은 수요량에 비해 공급량이 늘어나 공급과잉에 따른 여러 가지 사회적인 문제가 대두되고 있다.

패류양식의 주종은 굴과 바지락인데, 2000년도 생산량은 1999년도와 비슷한 수준인 222,608톤이 생산되었다. 총 생산량중 굴이 80%를 점유하고 있고 그 뒤로 바지락(17,927톤), 홍합(11,713톤), 피조개(910,618톤) 순이다.

해조류의 양식은 주로 김과 미역인데 품목별로 미역이 50% 수준을 점하고 있고, 다음으로 김이 40% 수준을 점하고 있다. 따라서 미역과 김이 해조류 총 생산량의 90% 이상을 차지하고 있다. 2000년도의 생산량은 이상기온으로 인한 채엽 및 성장부진, 품종변경 등으로 인해 1999년도에 비해 99,216톤이 감소한 374,406톤이었다. 기타동물로는 우렁챙이와 대하 등이 있는데 우렁챙이의 경우 생산량이 늘어나고 있는 추세이다. 시계열자료를 이용하여 해조류와 패류의 생산량 변화를 살펴보면¹⁶⁾, 해조류의 경우 연간 생산량이 37~75만톤 사이에서 비교적 심하게 변화하고 있고, 패류의 경우는 30만 톤을 기준으로 비교적 안정된 추세를 보이고 있다([그림 6-1] 참조).

16) 어류는 해조류와 패류에 비해 데이터의 부정확성이 너무 심해 분석에서 제외하였다. 예를 들면 1999년도부터 2001년까지 3개년간의 생산량 1 과 생산량 2의 차이가 어류의 경우 생산량 2 대비 215%, 해류 65%, 그리고 패류가 11%를 나타내고 있다.

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

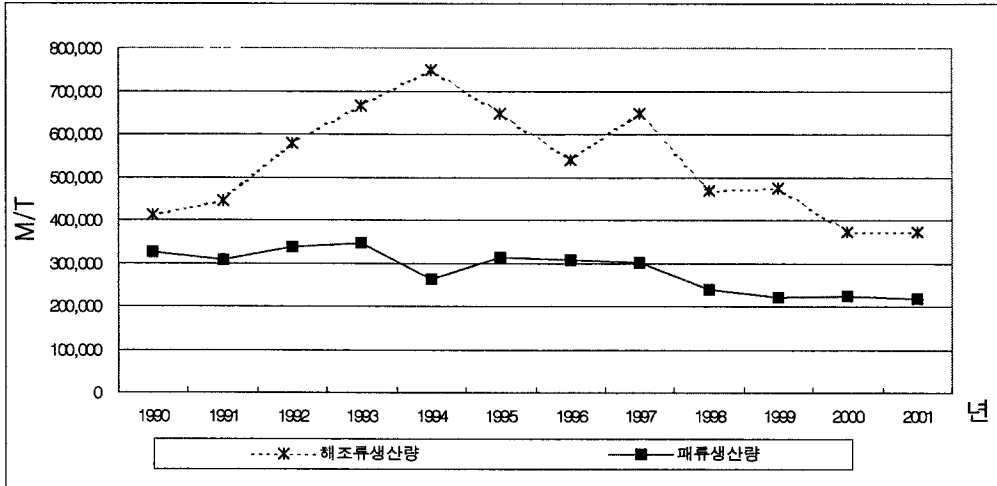
<표 6-17> 최근 3년간 양식면허 및 생산 동향

(단위 : ha, M/T)

품 종	1999				2000				2001	
	건수	면적	생산량1	생산량2	건수	면적	생산량1	생산량2	생산량1	생산량2
합계	8,245	112,587	959,792	765,252	8,465	121,979	919,088	653,373	891,135	655,827
어류	712	3,266	90,061	33,453	741	3,346	90,908	25,986	95,585	29,297
넙치	-	-	36,585	21,368	-	-	36,636	14,127	40,730	16,426
돔	-	-	2,360	454	-	-	2,463	1,019	3,426	1,010
방어	-	-	3,035	236	-	-	1,981	494	311	95
조피	-	-	37,280	10,180	-	-	39,148	8,698	40,845	9,330
불락	-	-	37,280	10,180	-	-	39,148	8,698	40,845	9,330
기타	-	-	10,801	1,215	-	-	10,680	1,648	10,273	2,436
패류	4,667	43,262	354,516	221,031	4,813	43,599	370,412	222,608	368,425	217,078
굴	1,063	7,955	249,523	177,259	1,171	8,125	272,266	177,079	251,518	174,117
가리비	146	1,214	670	377	152	1,224	1,349	2,371	304	66
바지락	549	4,896	20,706	16,135	560	4,992	19,286	17,927	23,146	16,433
피조개	887	8,226	2,499	8,550	895	8,321	1,505	10,618	729	7,359
홍합	150	781	51,996	15,042	138	782	57,623	11,713	71,926	13,653
기타	1,872	20,190	29,122	3,668	1,897	20,155	18,383	2,900	20,802	5,450
해조류	2,533	64,783	492,551	473,672	2,584	73,902	446,346	374,456	409,336	373,538
김	1,337	47,492	212,752	205,706	1,316	56,239	181,595	130,488	193,350	167,909
다시마	118	1,571	3,756	25,447	152	1,887	5,184	14,160	5,943	17,506
미역	864	13,179	266,256	213,706	914	13,379	248,493	212,429	203,387	175,490
톳	176	1,978	9,414	22,679	170	1,893	10,780	11,654	6,350	6,865
기타	38	563	373	6,134	32	504	294	5,725	306	5,768
기타동물	333	1,276	22,664	37,096	327	1,132	11,422	30,323	17,789	35,914
우렁쉥이	298	1,047	20,284	11,845	308	1,060	8,366	2,336	14,491	4,603
대하	-	-	1,578	1,142	-	-	3,056	1,158	3,241	2,081
기타	35	229	802	24,109	19	72	-	26,829	57	29,230

자료 : 1) 생산량 1 : 해양수산지방청 내부자료
 2) 건수, 면적, 생산량 2 : 해양수산통계 각년도

[그림 6-1] 양식어업 해조류 및 패류 생산량 변화추세



세부적으로 해조류 품목 중 대표적인 김과 미역에 대한 양식현황을 살펴보면 김의 경우 어가수는 14,080호, 생산량은 69,658천속이고, 양식 방법에서는 부류식이 66%(467,297책), 지주식 34%(237,236책)으로 부류식에서 많이 생산되고 있다(<표 6-18> 참조). 주 생산지는 전남지역으로 전체 생산량의 76%를 생산하고 있다. 양식어가의 경우 생산 및 가공의 기계화로 양식인력이 감소하는 추세이고 어장면적은 내만어장 오염 및 노화 등에 따라 감소하는 추세이다.¹⁷⁾

17) 양식어가(천호) : 43(1990년) ⇒ 21(1995) ⇒ 14(2000)
 어장면적(ha) : 56,536(1990년) ⇒ 47,668(1997) ⇒ 46,870(2000)

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

<표 6-18> 김 양식 현황

구분	어장		어가수 (호)	시설량(책)			생산량 (천속)
	건수	면적 (ha)		계	지주식	부류식	
계	1,321	46,870	14,080	704,533 (100%)	237,236 (34%)	467,297 (66%)	69,658 (100%)
전남	1,063	38,550	9,157	571,818	197,112	374,706	53,073 (76%)
전북	110	2,874	1,259	31,468	10,602	20,866	6,855 (10%)
충남	70	3,115	2,266	59,614	25,342	34,272	5,601 (8%)
부산	18	1,347	1,081	33,675	-	33,675	3,564 (5%)
기타	60	984	317	7,958	4,180	3,778	565 (1%)

* 2000년 기준

미역양식의 경우 2000년도 생산량은 265,835톤이고 어가수는 6,429호이며, 주로 전남지역이 총생산량의 90%을 차지하고 있다(<표 6-19> 참조). 양식어 가수는 감소하는 추세이나 어장면적은 증가하는 추세이다. 2000년의 경우 양식어장 면적(11,577ha)은 1997년에 비해 36% 증가하였다.

<표 6-19> 미역 양식 현황

구분	어장		어가수(호)	시설량(대)	생산량(톤)
	건수	면적(ha)			
계	771	12,795	6,429	182,840	265,835(100%)
전남	559	11,644	5,321	164,458	239,700(90%)
부산	77	510	477	10,204	14,828(6%)
울산	37	310	302	5,067	7,563(3%)
기타	98	331	329	3,111	3,744(1%)

* 2000년 기준

① 김 수급현황 및 가격추이

김의 수급현황을 살펴보기 위해 생산량, 수출·입량, 소비량 등의 자료를 이용하였다. 공급량은 국내생산량과 수입량을 합하여 계산하였고, 수요량은 수출량과 국내에서 소비되는 양을 더하였다. 1994년 이후부터 김 공급량은 수요량에 비해 초과되고 있음을 보여주고 있다(<표 6-20> 참조). 또한 1인 1일당 공급량은 2000년도에는 4.5g인데 이 수치는 1994년도에 비해 70%나 감소되었다. 이러한 소비량의 급감은 무기산 사용에 대한 소비자들의 불신감 가중에 따른 소비 감소가 주된 요인으로 보인다.

또한 수출량은 1994년부터 증가되고 있는 추세인데 그 이유는 1978년부터 매일 수출이 중단되어 오다가 1994년에 수출이 재개되었기 때문이다.¹⁸⁾

<표 6-20> 김의 연도별 수급동향

(단위 : 천M/T, g)

구 분	1992	1994	1996	1998	2000	
공급	국내생산	163.6	269.6	166.2	191.0	130.5
	수 입	0.06	0.36	0.11	0.21	2.96
	소 계	163.66	269.96	166.31	191.21	133.46
수요	수 출	6.8	13.9	16.2	25.8	51.7
	내 수	228.5	244.7	143.2	155.2	77.2
	소 계	235.3	258.6	159.4	181.0	128.9
1인1일당 공급량(g)	14.31	15.02	8.62	9.19	4.50	
초과공급량	-98.64	11.36	6.91	10.21	4.56	

자료 : 식품수급표, 한국농촌경제연구원, 각년도.

주 : 1. 내수는 연도별 식품공급량입(=1인1일당 공급량×365일×인구).

2. 초과공급량 = 공급 - 수요

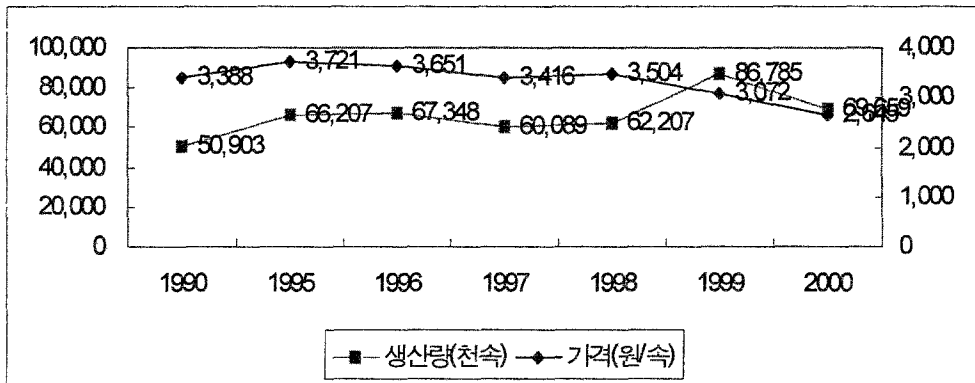
18) 일본에 김을 수출할 경우 일본이 정한 매일 수출 킬로그램(2002년:1,800천속)에 따라 수출방법이 다소 상이하다. 매일 수출킬로그램은 수요자할당(1,120천속), 상사할당(302천속), 선착순할당(378천속)으로 구분되는데, 수요자할당의 경우 우리나라 김 수출업체에서 자율적으로 운영하고 있고 일정조건을 갖추어 한국수산물수출입조합에 신청하면 일본 김 협회에서 추천한 수입업체와 입찰상당을 통해 수출할 수 있다. 상사할당과 선착순할당은 일본 경제산업성(수산청)에서 배정하는 수입킬로그램을 확보한 수입바이어와 거래가 이루어진다.

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

마른 김의 가격¹⁹⁾은 공급과잉과 함께 소비증가 추세가 둔화됨에 따라, 10년 이상 속당 3천원 수준을 유지하고 있는 실정이다. 또한 생산량 변동은 1999년도에 40%(전년대비)가 증가한 것 이외에는 6천만속대에서 등락을 거듭하고 있다. 김의 생산량 변동에 따른 가격변동의 폭은 다른 품목에 비해 적은 편이고 속당 가격은 1998년도 이후 계속 하락하는 추세이다([그림 6-2] 참조).

생산량과 가격의 관계에 있어 산지 생산량이 줄어들면 시장에 공급되는 양이 또한 줄어들어 가격이 올라가는 것이 일반적인 현상이나 김의 경우는 [그림 6-2]에서 보듯이 생산량과 가격이 반비례 관계에 있지 않다. 예를 들면 1990년에서 1995년간의 생산량의 변화는 30%나 증가하였음에도 불구하고 가격은 9.5%가 상승하였다. 또한 1999년도와 2000년도를 비교해 볼 때 생산량과 가격 모두가 감소됨을 보여주고 있다. 따라서 김의 경우 가격과 생산량 즉, 시장에 공급되는 양과의 상관관계가 다른 품목에 비해 매우 낮은 것으로 추정할 수 있다. 이러한 현상을 설명하는 데에는 여러 가지 이유가 있을 수 있으나, 저가격 구조하에서 과잉생산 할 수밖에 없는 구조, 다시 말하면 시장 시스템이 제대로 작동될 수 없는 구조에 기인한다고 할 수 있다.

[그림 6-2] 마른 김 생산량과 가격변동 추이



19) 김 가격은 향기, 건조도, 헐잡물의 정도로 설정된다. 향기는 고유의 향미에 따라, 우수(특등), 우량(1등), 양호(2등), 보통(3등), 떨어짐(등외)으로 구분하며, 건조도는 “얼구운 김”은 수분함량 5% 이하, “마른 김”은 수분함량 15% 이하로 본다. 또한 토사, 다개비, 갈대잎 및 기타 헐잡물이 있는 것과 없는 것으로 결정된다.

② 미역 수급현황 및 가격추이

미역수급의 가장 큰 문제점은 공급과잉으로 인한 수급구조의 불균형이라고 할 수 있다.²⁰⁾ <표 6-21>에서 보는 바와 같이 1980년에는 11만M/T이 초과공급되었으나, 1985년에는 초과공급량이 1만M/T으로 감소하였다. 1995년의 초과공급량 1만1,700M/T을 제외하면, 1990년대에는 매년 6~7천M/T이 과잉 생산되고 있는 것으로 나타나고 있다. 미역의 소비는 1995년 1인당 1일 소비량이 17.47g에 이를 때까지 지속적으로 증가하였으나 그 후 감소추세에 있다. 미역의 공급은 주로 국내생산에 의존하고 있으며, 중국산 염장미역이 저 가격품 시장에서 신장세를 보이고 있으나 아직 그 양은 많지 않은 것으로 조사되었다.

<표 6-21> 미역의 연도별 수급동향

(단위 : 천M/T, g)

구 분		1980	1985	1990	1995	1999
공급	국내생산	206.4	262.8	274.4	390.7	214.3
	수 입	-	0.02	0.02	1.02	5.88
	소 계	206.4	262.8	274.4	391.7	220.2
수요	수 출	2.0	126.4	155.2	96.0	84.3
	내 수	94.0	126.0	113.0	284.0	129.0
	소 계	96.0	252.4	268.2	380.0	213.3
1인1일당 공급량(g)		6.7	8.7	7.2	17.5	7.6
초과공급량		110.4	10.4	6.2	11.7	6.9

자료 : 식품수급표, 한국농촌경제연구원, 각년도.

주 : 1. 내수는 연도별 식품공급량임(=1인1일당 공급량×365일×인구).

2. 초과공급량 = 공급 - 수요

20) 초과공급량은 공급량에서 내수와 수출을 제외한 부분을 말한다.

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

미역 생산량은 1999년 이후 연간 20만M/T 수준을 유지하고는 있지만, 소비량과 수출량이 계속 감소하고 있어 이러한 초과공급은 향후 지속될 전망이다.

이상에서 살펴본 것처럼 1990년대 이후의 양식미역의 수급구조는 과잉생산, 수출감소, 식품 기호의 변화에 따른 소비량감소가 수급 불균형의 원인이 되는 복합적 구조를 가지고 있다.²¹⁾

다음으로 미역의 생산량과 산지위판가격의 장기 변동 상황을 살펴보면 <표 6-22>와 같다. 산지위판가격은 1998년 Kg당 280원을 정점으로 하락세에 있다. 2000년의 가격은 1986년의 kg당 97원과 거의 동일한 수준으로 그 동안 가격의 일시적인 상승은 있었으나 10년전 산지 위판가격수준에 머물고 있다. 또한 김의 경우와 마찬가지로 가격과 생산량의 상관관계는 매우 낮다고 할 수 있다.

<표 6-22> 미역의 연도별 산지위판가격

(단위 : M/T, 원/kg)

년도	생산량	위판가격	년도	생산량	위판가격
1982	231,236	76	1992	371,432	118
1983	242,963	80	1993	372,182	109
1984	236,424	81	1994	411,602	112
1985	262,816	85	1995	386,819	109
1986	354,661	97	1996	305,813	149
1987	292,259	110	1997	431,872	172
1988	281,657	117	1998	239,742	280
1989	280,856	119	1999	213,706	159
1990	269,333	123	2000	212,429	98

자료 : 1. 수협중앙회, 「수산물계통판매고통계년보」, 각년도
2. 해양수산부, 「해양수산통계년보」 등.

21) 수출량의 감소는 대일 염장미역 수출 부진으로 생산량을 소진할 수 있는 창구가 급격히 줄어들고 있기 때문이다. 따라서 총 수출량은 계속 감소추세에 있으며, 일본 시장에서의 점유율도 중국산 미역에 잠식당하여 계속 낮아지고 있다. 따라서 일본시장에서 시장점유율이 하락되는 만큼 수출되지 못하는 양이 내수용으로 전환되어 초과공급의 원인이 되고 있다.

(2) 유통명령제도의 도입

앞에서 언급했듯이, 수산물 중에서 일부 양식 수산물은 “수요·공급의 원칙”이 제대로 고려되지 않아 과잉생산 현상이 일어나고 있다. 과잉생산의 대표적인 폐해는 가격하락(또는 저가격구조의 형성) 내지는 가격폭락(주기적인 가격폭락 구조의 형성)이며, 가격하락을 상쇄하기 위한 과밀양식으로 인하여 과잉생산의 악순환 및 어가의 경영파탄이 초래된다는 것이다.

특히 해조류 양식업의 경우 종묘대 그리고 인건비 등의 원가는 고정되어 있어 생산량 증가에 따른 한계비용이 매우 낮다. 따라서 과잉생산 하의 저가격구조에서는 일반적으로 양식업자는 과밀양식을 통해 생산량을 증가시킴으로써 낮아진 가격으로 인한 이윤감소를 보충하려 한다.

이러한 현상은 경제학적인 용어인 “거미집 과정(Cobweb process)”으로 설명되어질 수 있다. 즉, 공급량의 반응이 한 기간(period) 뒤쳐져서 나타날 수밖에 없는 시장에서는 주어진 여건에 따라 가격의 시간경로(time path)가 제각기 다른 모습을 보이게 된다. 어떤 경우에는 시간이 지남에 따라 가격이 균형수준으로부터 점점 멀어져서 불안정하게 되고 또 반대로 균형수준으로 점차 수렴해 가는 경우도 있다. 거미집 모형의 동적 안정조건은 공급곡선 기울기의 절대값이 수요곡선 기울기의 절대값보다 커야만 한다. 따라서 이러한 안정적인 조건을 갖추기 위해, 즉 해조류의 가격탄력성을 높이기 위한 정책이 필요하다.

또한 과잉생산은 어장의 집약적 이용에 의한 것이 대부분이므로 연안어장의 환경을 파괴시키는 문제점도 지니고 있다. 그리고 과밀양식이 각종 질병 발생의 원인이 되고 있기 때문에 이를 예방하거나 치료하기 위해 약품을 남용하는 경우도 있다. 따라서 생산량의 제한을 통해 일정한 생산수준(혹은 적정 생산수준)을 유지함으로써 지속적 생산을 위한 어장환경보호를 할 수 있게 된다.

양식어업은 농업과 유사한 산업적 특성을 가지고 있다. 즉 생산요소의 투입(input)과 산출(output)간 관계를 비교적 정확하게 추정할 수 있다. 또한 일정

한 기간에 걸쳐 생산이 이루어지며 그 기간동안 생산요소의 투입 등에 관한 의사결정도 조정할 수 있다. 즉, 양식어업은 어선어업과 달리 일정한 면적의 어장에서 이루어짐에 따라 소유권 확립이 가능하고, 농업과 같이 노동, 기계, 비료 등 투입요소의 사전결정이 가능하고 물관리와 채취시기의 임의결정도 가능하다. 결국 양식어업에서는 자기소유어장이 농업에서의 자영토지와 같이 독점관리권이 어느 정도 부여됨으로 생산물은 타인생산물과 경쟁적이며, 투입요소량과 수확량은 생산물시장에 의해 일반적으로 결정된다. 따라서 양식어업자는 시장여건에 따라 수확량통제가 어느 정도 가능 할 수 있다.

결론적으로 양식어업자는 가격순응자(price taker)보다 가격조성자(price maker)가 될 수 있다. 이런 점에서 이미 미국과 프랑스 그리고 국내 농업부문에서 과잉생산 문제를 해결하기 위해 도입된 유통명령제를 벤치마킹하여 양식산업에 도입을 고려해야 한다.

3. 직접지불제 도입

1) 직접지불제의 개념

“직접지불제(direct payment)”란 정부지원 중 하나의 방식을 의미하는 일반명사로서, 정부가 생산자에 대해서 직접 소득을 보조하는 것을 의미한다.

직접지불 방식의 보조는 최근에 새롭게 등장한 개념이 아니며, 과거에도 직접지불방식에 의한 지원제도가 있었다. 1980년대 후반부터 OECD에서 가격지지 중심의 농정의 개혁을 논의하는 과정에서 대안으로 검토되었고, WTO 체제에서 농정 개혁의 대안으로 인정된 방식인 것이다.

2) 직접지불제의 도입 필요성

WTO 체제 출범에 따라 수산보조금이 무역 및 시장왜곡, 자원감소 등에 결정적인 역할을 하는 것으로 의견이 모아지면서, 보조금 감축 또는 철폐가 주장되는 등 우리 나라의 기존 수산보조금 정책이 한계에 봉착하고 있다고 할 수 있다. 즉 기존의 가격지지, 수출지원 등과 관련된 어업인 지원정책의 축소가 예견되는 가운데 수산정책의 전면적인 전환이 불가피할 것으로 예상되고 있다.

그리고 WTO 협상결과에 따라 달라지겠지만 지금까지의 논의결과를 바탕으로 보면, 현재 국내보조금 사업은 WTO를 포함한 대부분의 국제기구에서 “부정적 보조금”으로 분류되고 있어 향후 지원금액에 대한 대폭적 삭감이 불가피한 실정에 놓여 있다고 할 수 있다.

따라서 국제 어업환경의 변화에 대비하고, 양질의 수산물 공급 및 어업인의 소득 보전을 위하여 기존의 수산보조금 제도를 전면 개편하는 새로운 정책수단이 개발될 필요가 있으며, 각국의 논의사항 중 공통적으로 시장주의에 부합하는 허용가능 보조금 제도가 직접지불제도라 할 수 있다.

한편 수산업은 농업과 같은 1차 산업이기는 하나 산업적 특성을 달리하고 있기 때문에 농업에서 도입하고 있는 직접지불제를 그대로 도입하기에는 어려운 실정이다. 향후 수산부문에 직접지불제 도입을 체계적으로 추진하고 도입에 따른 시행착오를 최소화하기 위해서는 수산부문에 직접지불제 도입이 불가피한 것인지 그 논리적 필요성을 검토할 필요가 있다.

(1) 시장지향적 수산정책으로의 전환

① WTO체제하의 경쟁력 강화

WTO, OECD, FAO 등의 국제기구에서는 수산보조금 제도로 인해 유발되는 무역 및 자원의 비효율적 배분 메커니즘을 제거하는 방향으로 논의의 초

점이 모아지고 있다. 즉 경험적으로 논란의 여지는 있으나 수산물의 가격이나 생산요소에 대한 보조금, 특정성이 있는 보조금 등은 시장기능을 왜곡시켜 제한된 자원을 비효율적으로 배분시킨다는 것이 경제학의 기본 논리라는 것이다.

그래서 자원배분에 영향을 미치는 보조금(혹은 세금)중에서도 그 지불(부과)방식에 따라서 효율성 손실(efficiency losses)을 절감시킬 수 있는 경우도 있기 때문에 이러한 방향을 모색하고자 하는 것이다.

또한 지속가능한 경쟁우위전략(SCA ; sustainable competitive advantage)으로의 적극적인 정책전환이 필요할 시점에 왔다는 것이다. 시장주의를 지향하는 WTO 출범과 함께, 다른 분야와 마찬가지로 수산분야도 시장지향적인 수산정책을 사전에 구축해 두는 것이 향후 보조금 협상에 참여하는 우리 나라의 입지를 강화시킬 수 있는 것이다. 각국의 논의사항 중 공통적으로 시장주의에 부합하며 허용가능한 보조금제도가 바로 직접지불제도이다.

② 외부경제효과의 보전

외부효과에는 그것이 발생하는 경제주체별로 소비자 외부효과(consumption externalities)와 생산자 외부효과(producer externalities)가 있다. 수산물을 생산하는 과정에서 어업경영체의 공동조업효과 창출, 해양환경보전, 국토보전 및 개발, 고용창출, 어촌관광개발효과 등과 같은 경제적 외부효과(external economies)를 창출하고 있으나 시장에서 이와 같은 역할이 평가되지 않고 있는 실정이다. 그리고 어업주민들의 소비 및 생활 과정에서도 인근 어장과 해양자원의 보존, 어촌관광 및 유어환경 제공 등에 결정적인 외부경제효과를 가져오고 있는 것은 주지의 사실이다. 또한 지역사회의 공동자원으로서 어촌계의 형성, 연근해 해양오염관리과 무임승차(free rider)의 문제 자체해소 등 공재(public goods)적인 기능도 수행하고 있다.

한편 공공수요의 충족 및 외부경제효과 극대화를 통해 시장실패(market failure)를 사전에 보완할 필요가 있다는 것이다. 즉 다원적 기능을 보유하는

수산업의 생산 활동을 기존의 시장기능만으로는 창출할 수 없기 때문에 직접지불제와 같은 허용가능 보조금으로 생산자의 소득을 보전해 줄 필요가 있는 것이다.

③ 효율적인 해양자원 관리와 식량안보 지원

자연환경에 의존하는 해양자원의 특성상, 국가적 차원에서 수급불안정으로 인한 식량안보 문제의 야기를 사전에 방지해야 한다. 세계 수산물 수급예측(FAO 2010년)을 보면 낙관적인 시나리오(전해역의 어업관리시스템 개선, 어획투기의 현저한 감소)를 상정할 경우 수요와 공급이 비슷한 수준으로 균형을 이루나, 비관적인 경우(현재의 어업관리시스템 유지)는 수요 110백만톤~120백만톤, 공급 90백만톤으로, 평균적으로 부족 20백만톤~30백만톤이 발생할 것으로 예측하고 있다.

이때문에 어민의 어획노력량을 조절하여 해양자원의 어획가능 자연밀도를 유지함으로써 효율적인 해양자원 관리 시스템을 갖추어 놓아야 한다.

④ 사회복지의 증진

기존의 어민 지원정책은 경쟁력 강화를 위해 소수의 어업 경영체에 지원이 집중되어 있는 성향이 강했으며, 각종 국제협정에 따른 어장축소 및 자원감소로 인해 시행 중인 어업구조개선사업 등 일련의 수산정책은 사회복지 증진보다는 대규모 어업경영상의 지원에 초점을 두고 있었다.

이제는 산업간 형평성 확보라는 측면에서 어업자체에 대한 직접적인 소득 지지 정책을 고려할 시점에 이르렀다고 할 수 있다. 그리하여 국내 수산업의 낙후성이 열악한 경쟁력에 기인하는 것 외에도그 동안 국내 불균형 산업정책의 역사적 귀결임을 감안할 때, 향후 수산분야에 대한 직접지불제의 적극적인 운용이 더욱 절실할 것으로 판단된다.

(2) 수산보조금 규제시의 소득감소분 보상 필요성

국내 수산정책은 국제적 환경변화에 따라 총체적으로 전환되어야 할 시점에 직면해 있다. 국내 수산정책을 국제기구 논의 결과에 따라 변경하게 될 경우 이로 인한 어민의 손실을 보상해야 한다. 즉 어민은 기존 보조금 정책이 상당기간 존속될 것이라는 전제하에서 어선, 어구 등 고정 생산요소를 구입하고 조업기술을 익히는 등 자본 및 노동·기술을 장기균형상의 최적점에서 생산을 영위하고 있는 것이다. 이러한 상황하에서 각국의 정부당국들간의 협의에 의한 수산정책 변경은 어가에 경제적 손실을 입히게 되므로 정부 차원의 어민 보상은 불가피한 상황이라고 할 수 있다.

그리고 향후 WTO에서 수산보조금 규제가 채택될 경우 국내 수산보조금 중 상당부분이 금지대상에 포함되어 수산분야에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상되고 있다. 즉 수산보조금의 경우 교섭력 여하에 따라 다소간의 조정은 있을 것이나 크게 금지보조금, 조치가능보조금, 허용보조금 등 3가지로 분류되어 운용될 가능성이 크다. 이를 기준으로 국내 수산보조금을 개략적으로 구분하여 계산해보면 1999~2001년 3년 평균 전체 보조금의 약 54.9%가 금지 또는 감축보조금이며, 조치가능보조금과 허용보조금은 각각 2.3%, 42.8%로써 농안기금의 가격안정기금등을 포함하여 전체 보조금의 절반 이상이 협정에 따라서는 금지대상인 것으로 나타난다.

결론적으로 수산보조금 제도에 대한 국제적인 규제 추세 하에서 이러한 변화를 불가피하게 수용해야 하므로, 어민에 대한 기존 보조금의 중요도를 고려할 때 수산보조금 정책을 WTO 협정에 위배되지 않는 방안으로 전환하는 작업이 반드시 필요하다고 하겠다.

3) 수산부문 직접지불제와 우선순위

(1) 수산부문 직접지불제의 유형

전술한 바와 같이 국제적으로 수산보조금의 무역 및 환경에 대한 유해성 여부를 둘러싼 논란이 계속되고 있는 가운데, WTO를 중심으로 OECD, FAO 등 주요 국제기구의 경우 대부분 보조금에 대한 부정적인 견해를 표명하고 있다.

이에 EU 등은 어업의 지속성을 유지하기 위해 기존의 보조금 정책방향을 전환하고 있는데, 자원 및 무역을 왜곡하는 소지가 있는 보조금을 축소하고 있는 실정이다.

한편 자원 및 환경에 대한 지원은 긍정적으로 평가되고 있는 만큼 향후 어족자원 및 환경 보존 등에 대한 지원제도 도입이 검토될 수 있다. 즉 생산과 연계되지 않는 방식과 환경보전과 관련된 직접지불제를 허용보조로 구분하기 때문에, 환경보전과 자원보존 등에 관련된 보조는 국제적인 문제가 발생할 소지가 적다고 판단할 수 있다.

따라서 무역과 환경에 부정적 영향이 없는 직접지불제로서 도입이 가능한 프로그램으로는 환경어업, 자원보전, 노령어가조기은퇴, 조건불리어촌, 재해보상지원 직접지불제 등을 들 수 있다.

① 환경어업 직접지불제

환경어업 직접지불제는 환경어업을 통해 바다환경을 보전하여 안전한 수산물과 지속 가능한 수산업을 유지하는 것을 목적으로 하며, 환경친화형 양식업과 기자재에 대한 직접지불제로 구분할 수 있다.

즉 양식업에 대해서는 배합사료 문제, 유기산 사용문제, 휴식년제 실시문제 등이며, 기자재와 관련하여서는 환경친화형 어구 및 기자재에 관한 문제이다.

가. 양식업 관련 직접지불제

수산정책이 기르는 어업으로 전환되면서 양식업은 증산위주의 정책으로 인해 양산체제를 갖추었으나, 수급목표 수준이 설정되지 않은 상태에서 양적 팽창만 이루어졌고, 이조차도 특정 품목에 편중되어 수급균형이 이루어지지 않아 생산자수취가격이 하락하고 있으며 생산자의 경영난은 심화되고 있는 실정이다. 다시 말해, 생산자는 과잉생산, 소비둔화, 수입증가, 사료값 폭등이라는 4중고를 겪으면서 연쇄도산이 속출하는 등 산업의 기반이 위협받고 있다.

뿐만 아니라 양적 팽창 과정에서 사료 등 폐기물이 어장바닥에 누적·부패되어 사육환경을 악화시키고, 이는 생산물의 품질저하로 연계되는 등 악순환이 되풀이되고 있다. 어장환경 악화의 요인에는 여러 가지가 있으나, 그 중에서도 어류양식의 경우 사료, 폐각, 양식업폐기물, 김(해조류)양식의 경우 무기산 등이 주요 요인으로 작용하고 있다.

이와 같은 상황의 위기 타개의 방안으로써 양식업에 대한 구조조정(면허 및 어장정비 등), 적정 어가를 보장할 수 있는 유통·가격정책(고품질화 대책, 수입할어 규제 및 대응, 유통조정제 등), 환경개선 사업(어장정화사업 실시, 휴식년제 도입 등) 등이 도입되고 있는 가운데, 어가소득 보전, 자원보호, 오염저하·환경개선이라는 측면에서 다음과 같이 세가지 부문에 대해 직접지불제 도입을 검토해 볼 수 있다.

○ 생사료

해상가두리양식에서 투하되는 양식사료는 생사료와 배합사료로 대별되는데, 어류의 성장 문제, 육질 및 품질 문제, 배합사료의 가격수준으로 인해 생사료에 대한 의존비율이 높다. 생사료는 연근해 자원의 급격한 감소로 가격이 폭등하여 경영압박을 가중하고 있을 뿐 아니라, 환경오염을 유발하고 치어 남획을 야기하고 있다. 또한 일정기간 동안 면허구역 내에 지속적으로 퇴적되어 유발된 오염은 심각한 수준인 것으로 인식되고 있다. 농업부문에서는 환경보

호를 목적으로 비료, 농약 감축분에 대해 지원하는 친환경농업 직접지불제를 실시하고 있다.

○ 유기산

김 양식의 경우 잡태 방지용으로 사용하는 무기산으로 인한 오염이 심각한 수준으로 김작황 부진은 물론 연안어장 오염의 주요 원인이 되고 있다. 따라서 무기산(폐염산) 사용을 방지하여 어장의 환경을 개선하고 양질의 김생산으로 안전한 해조류가공품의 공급을 도모한다는 측면에서 정부의 유기산처리제 지원사업과 연계하여 지원을 고려할 수 있다.

○ 어장휴식년제

어장환경의 악화는 생산물의 생육환경을 악화시켜 품질저하를 유발하고 있다. 정부에서는 2001년 오염이 심각한 어장에 대한 휴식년제 도입, 어장관리 의무를 부과하는 연안어장관리법을 제정하여 실시하고 있으나, 효과는 그다지 크지 않은 것으로 나타나고 있다.

어장휴식년제는 미국, 캐나다, 노르웨이 등 선진국에서는 환경오염이 심각한 해역에 대해 실시되고 있으며, 국내에서도 인천(옹진군), 제주도 등 일부지역에서 자율적으로 실시하고 있다. 따라서 양식생산물의 경쟁력 향상과 어장 오염을 방지하기 위하여 휴식년제를 도입하고 생산 차질에 대한 어업인의 소득을 보전함으로써 사업의 효과를 증진할 수 있으며, 또한 어장정화사업과 연계하여 환경보전·개선효과도 기대할 수 있다.

나. 기자재 관련 직접지불제

과거 자원수탈형, 환경파괴형 어업에서 탈피하여 지속가능한 어업으로 전환되고 있는 가운데, 연근해 어장의 황폐화가 가속되면서 정책의 효과가 저하되고 있다. 지속적인 자원이용을 위해 환경친화적 어업에 대한 요구가 증대하고 있으며, 이를 위해 어장정화사업(폐기물 수거사업), 친환경어구 개발²²⁾ 등 다

양한 방안이 강구되어 왔으나 실효성이 낮은 것으로 평가되고 있는 실정이다.

특히 연근해 어장 오염의 원인으로 어구, 어망, 부자 등 파손된 폐기물이 미치는 영향도 매우 크나 수거 등 정화사업의 효과는 낮은 것으로 평가되고 있다.

한편 친환경 어업기자재(어망, 어구 등) 사용에 대한 어민의 공감대는 형성되어 있으나, 교체시의 증가되는 경비에 대한 부담, 기존어구와 비교할 때 효과에 대한 불확실성 등으로 인해 기피하고 있으므로, 이 부분에 대해 직접지불제 도입을 검토해 볼 수 있다고 할 수 있다.

다. 친환경 직접지불제 방향

가) 양식업관련 직접지불제

○ 양식생사료

정부에서도 오염원을 감소시킬 목적으로 배합사료 사용비중을 높이려는 계획²²⁾하고 있어 사료부분에 대한 직접지불제는 시기적으로도 적절한 것으로 평가되고 있다. 따라서 환경 및 자원보전을 위해 배합사료를 사용케 하고 소득 감소분에 대해서는 정부가 지원함으로써 어가소득을 유지하고 또한 밀식을 방지하여 적정수준이 생산되게 함으로써 일정 수준의 소득이 보장되도록 정책방향을 설정할 수 있다.

○ 수산의약품

효능이 높은 유기산처리제 공급체제를 구축하기 위해서는 무엇보다도 가격 현실화가 전제되어야 하므로, 경영비용 증가분을 보전할 수 있다.

22) 생분해성 또는 미생물생산형 그물실 재료가 개발되어, 방치된 어망이 일정기간 지나면 분해되는 어구가 실용화되었음.

23) 배합사료의 사용비율을 2005년 50%, 2011년 80%까지 증대키로 계획.

○ 어장휴식년제

양식생산물의 경쟁력 향상과 어장의 오염을 방지하기 위하여 휴식년제를 도입하고 생산 차질에 대한 어업인의 소득을 보전하는 것이다. 다시 말해, 해역을 오염도에 따라 구분하고 어업별·품종별로 휴식기간을 차별화한 어장휴식년제를 도입하고, 이로 인한 소득 감소분을 지원하는 것이다.

나) 기자재 관련 직접지불제

환경친화적인 기자재를 사용하게 하고 이에 따른 비용 증가분을 보상하여 소득을 보장하는 것이다.

② 자원보전 직접지불제

가. 필요성

연근해어업의 어업경영구조는 1980년대 이후 지속적으로 악화되어 왔다. 이는 1960년대 이후 성장제일주의의 영향으로 연근해어장에 어획노력량이 과도하게 투하된 데 그 원인이 있다고 할 수 있다.

어업자원은 한정되어 있는데 비해 어선세력 증대, 어선 고마력화, 어선톤수 증가 등과 같은 어획노력량 증대는 적정한 수준을 크게 상회하였으며, 이는 어업자원을 지속적으로 감소시키게 되었다.

따라서 지속적 어업이 가능한 수준으로 자원회복이 선행되어야 하며, 이를 위해서는 input-output balance를 유지시키기 위한 노력이 필요하며, 이러한 방안의 하나로써 휴어, 금어에 대한 지원을 고려해 볼 수 있다.

나. 추진방향

수산자원의 번식, 보호를 원활하게 이루기 위하여 어업자원에 미치는 영향이 큰 어업에 대하여 일정기간 어장진입을 규제 또는 금지하고 이로 인한 소득상실분을 보전해 준다.

③ 노령어가 조기은퇴 직접지불제

가. 필요성

수산업의 있어 중요한 과제중의 하나는 미래의 수산업을 담당해 나갈 전업어의 확보 및 육성이라고 할 수 있다. 그러나 전업어를 육성하고자 하는 정부의 노력에도 불구하고 소득수준의 저위, 노동 강도 등으로 인해 젊은 인력의 산업내 신규참여 유인이 낮은 것이 현실이다.

예전 같으면 일선에서 물러나거나 보조적인 위치에서 참여하는 연령이 되어서도 후계자 미확보로 직접 경영일선에 참여하여 산업전체의 생산성 및 효율성 저하의 원인으로 작용하고 있다. 노령어가는 노동능력의 저하, 기계화의 어려움, 경영능력 저하로 생산성이 떨어지고 어로에 많은 부담을 느끼지만, 그만큼 둘 경우 소득이 감소하게 되므로 은퇴하기가 어려운 실정이며, 이는 노령어가의 은퇴를 가로막는 가장 근본적인 원인이 되고 있다.

이와 같이 생산성이 떨어지는 노령어가에 대해 소득을 보조하여 조기은퇴를 유도함으로써 전업어의 경영규모 확대와 젊은 어업후계자의 신규진입을 촉진할 수 있는 것이다.

나. 추진방향

경쟁력 강화를 위해 영세한 규모의 노령어가를 생산현장에서 은퇴시킴으로써 은퇴하는 어가를 지원해야 한다.

어선어업의 경우 감척사업을 활용하여 노령어가에게 우선 감척사업에 참여하게 하고 연금 또는 일시보상의 형태로 지불하는 방법을 고려해 볼 수 있으며, 양식업의 경우는 노령어가를 은퇴시켜 양식면적의 축소를 도모하고 이에 대한 보상을 실시하는 방향을 고려해 볼 필요가 있다.

④ 조건불리어촌 직접지불제

가. 필요성

조건불리지역의 경우 소득 감소 및 정주환경 악화로 어촌지역의 인구가 감소하여 어촌이 담당하는 다원적 기능의 수행이 현실적으로 어려운 실정에 놓여 있다.

환경, 국토보호 등 수산업이 지닌 다원적 기능을 유지하기 위해 어업생산환경이 열악한 어촌 등 조건불리지역의 지원을 통해 어촌 지역사회에 활력을 불어넣어 지역사회를 유지시키고 환경보전과 국토의 균형적 발전을 달성할 필요가 있다.

이는 어촌의 황폐화 및 관리부재로부터 야기되는 어촌환경 파괴를 방지하여 해양환경을 보전하고, 또한 해양을 감시·경계함으로써 국가안보 차원에서도 일익을 담당할 수 있다.

나. 추진방향

조건불리지역의 조건에 따라 지역개발, 소득보조, 어업투자 등에 대한 지원을 고려해 볼 수 있다.

지원방식에 있어서 여러가지 장단점²⁴⁾이 있는 바 이를 고려하여 적절한 방법으로 지원하여야 한다. 그러나 조건불리지역에 대한 지원은 어느 하나의 방안보다는 지역개발정책, 직접소득 보조, 어업투자 지원 등을 적절히 혼용하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

24) 지역개발 정책

- 장점 : 효과가 지속적이고 장기적임.
 - 단점 : 단기간 효과가 나타나지 않고 투자비용 소요가 큼.
- 직접소득 보조
- 장점 : 지원의 효과가 바로 나타남.
 - 단점 : 효과가 일회성에 그치며 수해자와 비수해자간의 갈등이 발생.
- 어업투자 지원
- 장점 : 어업투자 확대와 연계가 가능.
 - 단점 : 수해가 일부 계층에 한정.

⑤ 재해보상 지원 직접지불제

가. 필요성

현행의 자연재해대책법 및 농어업재해대책법은 재해로 인한 충격을 완화하기 위해 피해복구비를 지원하고 있으나 재생산이 가능한 수준에는 미치지 못하고 있는 실정이다. 즉 어가의 경영안정에 크게 도움이 되지 못하고 있는 실정이기에 재해로 감소한 소득을 보장할 수 있는 방안에 대한 생산자의 요구가 증대하고 있다. 이에 대해 일본에서는 양식공제 및 어획공제 등 광의의 직접지불제를 실시하고 있다.

나. 추진방향

자연재해 또는 이와 유사한 재해(전염병, 적조, 태풍, 사고 등)가 발생하였거나 발생중임을 정부가 공식적으로 인정하고 소득상실을 지원하여 소득을 보장하여야 한다. 다만 지원은 자연재해로 유발된 생산량 손실이 일정 비율 이상일 때 손실분을 보전하는 것으로 한다.

그리고 어업재해보험을 도입하되 수익자 부담을 원칙으로 하는 임의가입방식으로 하고 다른 나라와 마찬가지로 보험료의 일정 비율을 정부가 부담하는 방식으로 추진하여야 한다.

(2) 직접지불제 도입의 우선순위 및 고려사항

① 우선순위

직접지불제 도입의 우선순위를 결정하기 위해서는 예상되는 여러가지 문제점을 검토하여 개별 프로그램의 수산정책 목표와의 관계, 행정기술적 가능성을 검토하면 다음 <표 6-23>과 같다.

<표 6-23> 몇 가지 선택기준에 의한 직접지불제 프로그램 평가

구 분		환경어업	노령어가 조기은퇴	자원보전	조건불리 어촌지원	재해보상
기본 수산 정책 목표	기초식량공급	△	×	×	△	×
	지속적어업실현	○	△	○	△	△
	소득지지 및 안정	△	○	△	○	○
	다면적기능	○	△	△	○	△
행정기술적가능성		△	△	×	×	×

주 : ○ : 선택기준과 합치(우선적임), △ : 관계없음(또는 보통), × : 문제있음

상기 기준에 따른 개별 프로그램의 평가와 더불어 연구의 난이도 및 실현 가능성을 기준으로 할 때 직접지불제의 도입 우선순위는 다음과 같다.

첫째, 도입이 용이한 프로그램으로는 환경어업 직접지불제를 들 수 있다. 환경어업 직접지불제는 환경친화형 지속적 어업 실현이라는 정책목표와 부합되며 다면적 기능 유지, 기초식량 공급 등 여타 정책목표와도 상충되지 않으며, 또한 행정기술적 가능성과 연구의 난이도 측면에서도 별 문제가 없어 우선 도입이 가능한 것으로 판단된다.

둘째, 도입은 가능하나 신중한 정책결정이 필요한 프로그램으로는 노령어가 조기은퇴 직접지불제가 해당된다고 할 수 있다. 노령어가 조기은퇴 직접지불제는 소득지지 및 안정이란 정책목표와 부합되고 지속적 어업실현, 다면적 기능유지, 행정기술적 가능성 측면에서 상충되지 않으나, 연구의 난이도 및 실현 가능성 측면에서 어려움이 있다고 할 수 있다.

셋째, 필요성은 인정되지만 행정기술적 가능성 및 연구의 난이도, 실현가능성을 고려할 때 단기간 내 시행이 곤란한 경우로 자원보전 직접지불제, 조건불리어촌 직접지불제, 재해보상지원 직접지불제를 들 수 있다. 이들 프로그램의 경우 소득지지 및 안정, 지속적 어업실현, 다면적 기능 유지란 측면에서 큰

문제가 없으나 행정기술적 가능성과 연구의 난이도 및 실현가능성이란 측면의 어려움이 부각된다.

결론적으로 제시한 요소에 대한 종합적인 검토하에 도입의 우선순위가 설정되어야 하며, 중요한 것은 각각의 프로그램에 대한 시범실시사업 통해 직접 지불제 적용의 효과 및 한계에 대한 검증이 이루어진 후 차츰 확대하는 방안이 검토되어야 한다.

② 시행시 고려사항

직접지불제를 도입·시행하기 위해 고려되어야 할 사항은 다음과 같이 들 수 있다.

- WTO 규정의 합치성(지원프로그램이 WTO규정에 합치하는가에 대한 신중한 검토)
- 실현가능성(정치적, 기술적, 경제적인 면에서 제도도입의 가능성 검토)
- 지원대상자 선정(누구를 대상으로 지원할 것인가, 지원의 상한선과 하한선을 둘 것인가 여부 검토)
- 대상지역 선정(대상지역을 어디로 할 것인가에 대한 분명한 이유 검토)
- 대상어업 혹은 대상 어종 선정(어업 혹은 양식업, 어종 중에서 어떤 어종에 대해 지원할 것인가 검토)
- 지원수준(적합한 지원수준(국제규범에 합치하는 지원액)을 결정하기 위한 자료, 지원액 산정, 지원액 산정방식 검토)
- 지원조건(지원프로그램에 적합한 조건 검토)
- 집행주체와 이들 간의 역할 분담(해양수산부, 지방자치단체, 해양경찰, 어촌계 등 누구를 집행주체로 할 것인가 검토, 집행주체간의 역할 분담방안 강구)
- 모니터링 방식과 위반시 제재수단과 정도 등 사후관리

제7장 결 론

정부의 가격안정사업인 정부수매비축사업은 구조적인 문제점과 국내외 환경의 변화로 많은 문제점을 내포하고 있다고 할 수 있다.

현재 농산물가격안정기금을 통하여 운영되고 있는 수산물의 정부가격안정사업의 일환인 수매비축사업은 다음과 같은 구조적 문제점으로 인하여 특별한 대책이 강구되지 않는 한 가격안정의 도모라는 목표를 달성하기 어려운 처지에 놓여 있다.

① 2001년말 현재 결손액 누계가 1,623억원으로서 이는 전체 농수산물 정부비축사업 손실액 6,014억원의 26.9%에 해당하는 금액으로서 농안기금 재원 중 정부출연금(1,475억원) 수준을 능가하고 있다.

② 수산물의 수입판매수익은 수산물 수입의 완전개방으로 전체 농수산물 판매수익 28,879억원에 비해 14억원으로 아주 미미한 실정이다.

③ 수매율이 전체 생산량의 0.2~8% 내외에 불과하여 가격조절기능에 있어 물가상승 견제정도에 그치는 실정으로서 실질적인 가격조절 및 안정의 기능으로서는 미흡한 실정이다.

④ 비축사업효과가 낮은 비실효성 품목인 조기, 갈치, 썩치, 마른멸치, 간미역, 마른오징어의 관행적 수매로 비축사업에 부정적 시각을 제공함과 아울러 수매비축사업의 본연의 기능을 수행하지 못하는 요인으로 작용하고 있다.

⑤ 도매시장 상장 판매 의존도가 높아 분산 축진의 순기능도 있으나 중간상인의 이익만 제공해주는 역기능도 내재되어 있음.

⑥ 생산자 가격지지 및 소비자 물가안정이라는 두가지 목적을 동시에 달성해야 되는 사업의 특수성 때문에 고가로 수매하여 저가로 방출(판매)함으로써 인하여 비축사업 수익의 기대가 곤란한 실정이다.

⑦ 연근해 냉동수산물의 경우 고가에 선어를 수매하여 운송·냉동·보관

등의 부대비 즉, 추가원가가 발생함에도 불구하고 선어보다는 상대적으로 저가인 냉동품으로 판매됨으로 인하여 2중적 결손이 발생하며, 또한 선어를 구매하여 육상에서 동결·보관 후 판매함으로써 선상동결품보다 동결료 등 추가부대비가 발생하는 등 연근해산 냉동수산물 비축사업의 구조적 결손요인이 필연적으로 존재하고 있다.

한편 민간비축물량에 대한 불충분한 정보로 정부가 시장을 교란하여 민간 유통기능을 위축시킬 수도 있어 시장가격을 왜곡할 가능성이 존재한다고 할 수 있다. 그리고 정부의 비축은 시장수급상황, 가격변동 및 생산동향에 따른 적절한 수매·방출이 이루어지지 않고 있다. 이는 가격변화에 대한 정확한 원인분석이 선행되지 않고 있기 때문이다.

수매계획과 수매실적에 있어서는 가격의 불안정성, 수급계획의 부정확성 등으로 수매시 편차가 발생하고 있으며, 피수매자인 어업인도 수매가격, 수매시기에 따라 선택적으로 호응하고 있어 계획적인 수매가 현실적으로 어려운 실정이다.

또한 정부의 수매비축사업은 WTO에서 규정한 부정적 보조금사업으로 분류될 가능성이 높아 가격지원사업 자체가 불가능하거나 크게 제약받을 것으로 예상되고 있다.

그렇기에 내외적 환경변화로 인하여 어업인의 경쟁력이 약화되는 시점에서 정부에서의 가격안정정책 수단인 수매비축사업이 본연의 기능을 수행하지 못한다면 수산업의 장기적인 발전에 있어 제몫을 다하지 못할 가능성이 있다고 할 수 있다.

이에 정부수매비축사업은 향후적으로 축소되어 나가야 측면이 강하며, 한편으로는 구조적 결손요인을 해결해 나가는 방향으로 진행되어야 한다. 결손의 최대요인은 총수매금액이며 다음이 총방출금액으로 나타났다. 이는 관행적 수매로 인하여 가격안정효과를 충분히 발휘하는 어종을 선택하지 못한 결과이며, 한편으로는 어떤 품목을 선택하느냐 즉 가공비용, 구입시의 상태(선어, 냉동 등)가 어떤 것을 구입하느냐 혹은 예측 및 정보의 부족 등으로 적정한

수매가를 책정하지 못한 결과에 따라 결손액이 크게 영향을 받는다는 것을 의미하며, 비축을 위한 구입가격은 향후 판매를 고려한 현실적 가격수준을 유지하여야 한다는 것을 말해주고 있다. 또한 수매후 고부가가치를 창출할 수 있는 형태로 전환하는 체계적 대응이 필요하다는 것을 제시하고 있다고 할 수 있겠다. 분석에 의한 수매대상어종을 살펴보면, 향후적으로 수매비축을 늘려 나가야 할 품목은 명태, 고등어, 오징어이며, 당해연도의 사정에 따라 조정해 나가야 할 품목은 조기 및 갈치 그리고 축소되어야 할 품목은 김, 미역으로 나타났다.

민간가격안정사업의 문제점으로는 자금소요시기와 자금수령시기의 일치 문제, 대출신청업무 관련 문제, 대출한 자금의 상환 및 재배정과 관련된문제, 대출이자율과 관련된 문제 등이 있다.

자금소요와 수령과 관련된 문제, 자금신청업무 문제, 대출(지원)이자율과 관련된 문제점에 대하여는 개선방안을 모색할 수 있으나, 대출한 자금의 상환 및 재배정과 관련하여서는 대안을 모색하기가 어려운 실정이다. 즉, 대출자금 상환 및 재배정의 문제는 사업수행의 안정성과 지원대상자의 담보력과 관련된 문제로서 농안기금 사업의 범위를 벗어나는 것이기 때문이다.

자금대출후 2차년도에 자금상환기한 연장문제에 대해서는 현재, 자금대출기간이 2년 이내로 되어 있다. 이는 1년 이내를 자금대출의 기본년한으로 하고 이후 1년은 업체의 상황을 파악하여 연장여부를 결정하고 있는 실정이다. 이에 따라, 일선 지원업체들의 입장에서는 대출실행 후 1년이후에 자금의 상환연기문제에 대한 불확실성으로 인하여 대출실행 당해 말에 다시 새로운 자금대출의 신청함에 따라 실제 필요자금 이상의 자금을 대출하는 경우가 발생하여 상기 추가 대출자금(필요초과 자금)에 대한 이자부담이 가중됨과 동시에 추가자금이 사금고화되어 국가 경제적으로도 경제적 손실을 발생시키는 요인이 되기도 한다. 그렇기 때문에 최초 대출실행시 1년이후 자금상환연기에 대한 명확한 기준을 대출신청자에게 주지시킬 수 있는 근거를 명확히 할 필요가 있다고 할 수 있다.

자금소요 시기 및 자금수령 시의 문제점과 대출취급기관 및 대출신청업무와 관련된 문제에 대한 개선방안은 사업자 선정 방식의 개선을 통하여 해결할 수 있는 방향으로 정책을 수행해 나갈 필요가 있다. 다시 말해, 사업자 선정과 관련하여서는 현행 년 1회(사업 당해연도 1월)의 사업자를 선정을 반기별 혹은 분기별과 같이 사업신청의 기회를 늘림으로서 사업신청자는 자신의 상황에 따라 자금신청의 기간을 선택할 수 있기 때문이다. 또한, 년중 1회에 자금신청이 이루어짐으로 인한 대출취급기관(수협중앙회 도영업무 자금신청 담당자)의 업무의 일시적 과중도 해소할 수 있을 것이다.

한편 현 시점에서 다소 자금의 여유가 있는 업체의 경우에도 타 금융기관에 비하여 자금의 조달에 따른 이자부담 등의 금융부담이 적다는 이유 등으로 여유자금 개념에서 우선 자금을 확보해 놓고 보자는 식의 자금신청으로 인하여 정책성 자금의 본래 취지를 약화시키는 우려 또한 존재한다. 이에, 실제 자금소요시기에 자금을 지원할 수 있는 시스템의 개발이 시급하다고 할 수 있다. 즉, 자금의 회전성을 감안하여 자금배정과 대출실행 시기등의 시스템상에 있어 유동성을 가질 수 있는 방법을 개발하는 것이 시급한 과제라 할 수 있다.

지원(대출) 이자율과 관련하여서는 현행의 5%선의 이자율을 최소 4%선으로 하향조정함과 아울러 대출실행 방식을 개선하는 방향으로 나아가야 한다. 현재의 이자율을 하향조정함과 아울러 현행 일정 시점단위로 이루어지는 융자지원을 자금 실수요가 발생시 그 금액을(배정한도 내) 연중 수시로 대출할 수 있도록 함으로써 실질적인 이자부담을 감소하게 하여 자금실수요자(지원대상자)의 실질적인 이익을 증대시킬 필요가 있기 때문이다.

결론적으로 자금소요기간에 적기에 자금을 사용할 수 있는 시스템을 개발함과 아울러 자금신청 후 자금 실 수령까지의 기간등 자금조달의 용이성을 증가시킬 수 있는 방안, 현행 어업관련 종사자들의 불만이 가중되고 있는 자금신청시스템의 수정보완에 대한 방안등을 시급히 모색하여야 한다고 생각할 수 있겠다.

유통개선사업에 있어서의 문제점은 크게 두 가지로 요약될 수 있다. 즉 자금지원의 대상에 따른 문제점과 자금수요에 대한 배정액의 문제이다.

이러한 유통개선사업의 효율성을 제고하기 위해서는 먼저, 현행 자금배정의 담보조건을 대폭 완화함과 동시에 1차 자금집행기관이 대손 발생 용자금에 대하여 신의있고 성실하게 대처한 경우에는 어업인 지원대책 차원에서 이에 대한 대손충당을 농안기금차원에서 보장해줌으로서 실질적으로 자금이 필요한 사업체에 자금이 지원될 수 있는 안정성을 강화시켜야 한다. 둘째, 현행의 5% 용자이자율을 낮춤으로서 시장이자율보다 저렴하게 실질적으로 어업인의 복지에 증진을 가져올 수 있는 수준이 되도록 하여야 한다. 셋째, 자금의 상환과 재배정간에 시간적 격차를 최소화할 수 있는 방안을 강구해야하는데 이에는 자금의 만기상환을 연장하거나 만기상환이전에 자금배정이 확정되어 상환과 동시에 자금의 재배정이 이루어질 수 있는 방안 등이 검토되어야 한다.

이상의 결과에 덧붙여 언급하면, 수급 및 가격안정대책이 성과를 거두기 위해서는 정책의 목표와 수단이 분명해야 하고, 목표가 실현가능하여야 하며 수단은 합리적이어야 한다.

공급을 조정하는 정책수단으로는 연간수급안정화를 목표로 하는 생산 이전의 정책수단으로써의 생산조정과 계절적수급안정화를 목표로하는 생산 이후의 정책수단으로써의 출하조정이 있다.

현재 정부는 수산물 가격안정을 위해서 계절적 안정화정책으로서 수매비축 사업을 수행하고 있으며, 민간단체가 출하조절을 수행할 수 있도록 수매지원 사업 및 출하조절사업을 실시하고 있다.

한편, 정부가 시장에 개입해서 수매정책을 수행하기 위해서는 가격탄력성에 대한 정보가 필요하다. 즉, 가격안정을 위해서 필요한 수급량을 결정하기 위해서는 가격신축성을 알아야 한다는 것이다.

그리고 수산물 수요의 특성을 파악하여야 한다. 즉, 가격탄력성 및 소득탄력성 분석으로 품목별로 수요에 미치는 결정요인을 파악한다는 것이다. 가격

및 소득탄력성이 높은 어종, 소득탄력성은 낮지만 가격탄력성이 높은 어종(자체가격에 의해 소비량 결정), 가격 및 소득탄력성이 낮은 어종(식관습에 의해 소비가 이루어지는 품종)을 파악하여 수종의 특성을 파악하여야 한다.

이러한 결과는 소비습관 소득수준에 따른 소비반응, 가격탄력성 등이 수급 조절을 위한 정책수립 및 시행에 있어서 중요한 의미를 내포하고 있다는 것을 의미한다. 따라서 수산물 장기수급정책을 수립함에 있어서 소비습관과 소득탄력치가 비교적 높은 품목은 증산정책을 실시하거나 적절한 수입관리정책이 수반되어야 할 것으로 판단된다. 그리고 식관습성 및 소득탄력치가 높지 않더라도 장기 가격탄력성이 높은 품목은 가격안정을 위한 적절한 대책이 있어야 한다.

이상의 분석에 대하여는 차후의 과제로 남겨둔다.

반복하면, 정책목표 내지 목적을 달성하기 위해서는 합리적이고 효율적인 정책수단을 발견해야 한다. 따라서 정책목표가 분명하게 설정되어야 만 적절한 정책수단을 발견할 수 있다. 일반적으로 가격정책의 목표는 수급 및 가격 안정에 두어야 한다.

참 고 문 헌

[국내문헌]

- 강봉순외, 「주요 생산조정 보고작목의 지역특화에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원, 연구보고 76, 1984.12.
- 구천서, 이승래, 「수입농산물의 국내시장에서의 경쟁력분석」, 한국농촌경제연구원, 연구중간보고 3, 1978.12.
- 김영식, “농안기금(수매·방출사업)의 성과분석”, 한국농촌경제연구원, 「농수산물가격안정정책 개발을 위한 조사연구」제6장, 1984.12.
- 김중기외, 「농가소득창조개선방안」, 한국개발연구원, 1982.9.
- 김준영외, 「국민연금 기금관리체계의 효율적 구축방안에 관한 연구」, 국민연금공단, 1998.6.15.
- 문팔룡, 유병서, 「정부주요농산물 비축사업 효과 분석」, 한국개발연구원, 연구·조사보고 제74-01 권, 1974.2.
- _____ , 「농산물가격분석론」, 한국개발연구원, 연구총서 5, 1975.7.
- 문팔룡, “농산물가격정책의 발견,” 「한국농업의 근대화과정」, 한국농촌 경제연구원, 연구총서 3, 1980.
- 박준기, 「양파가격의 안정을 위한 적정저장량 추정」, 전남대학교 학위논문, 1994.2.
- 신우식, 「국가재정상 양곡관리기금의 수지개선책에 관한 연구」, 한양대 학위논문, 1987.
- 유병서, 「업종전환을 위한 식량안보비축제도」, 한국개발연수원, 연구·조사보고 제82-01권, 1982.2.

- 유동운·강세훈, 『자원경제학』, 법문사, 1992.
- 유동운, 『환경경제학』, 비봉출판사, 1992.
- 유지성·이상돈, 『RATS를 이용한 계량경제학』, 박영사, 1996.
- 이남국, 「정부관리기금의 효율적 운용 및 관리에 관한 연구」, 연세대학교 학위논문, 1997.
- 이상원, 「경제작물의 가격 및 수급에 관한 연구 - 비축품목중심 - 」, 국립농업경제연구소, 농업경제연구보고 64, 1974.5.7.
- 이 선, 「수급구조와 물가정책 - 1차상품을 중심으로」, 한국개발연구원, 연구총서 44, 1981.3.
- 조경선, 「정부기금 운용개선에 관한 연구」, 경희대학교 학위논문, 1996.
- 주용재외, 「정부양곡경리제도개선에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원, C-86-2, 1986. 6.
- 최상대, 「정부관리기금의 운용 및 관리상의 문제점과 개선방안에 관한 연구」, 서울대학교 학위논문, 1991.
- 하현철외, 「주요농산물의 수매비축제도 개선방안」, 한국농촌경제연구원, 연구보고 124, 1986.
- 허신행, 「농산물가격정책」, 한국농촌경제연구원, 연구총서 10, 1982.
- _____, 「농산물가격변동분석 및 예측과 수익사업의 교과분석」, 한국농촌연구원, 연구보고 25, 1980. 12.
- 허신행외, “주·부작목별 가격변동에 대한 농민의 생산반응과 최소보장 가격 결정,” 「농촌경제」, 제9권 제3호, 한국농촌경제연구원, 1986. 9.
- _____, “주요 농산물의 상한가격 설정 모형개발과 상용,” 「농촌경제」, 제9권 제4호, 한국농촌경제연구원, 1986. 12.
- 황연수의, 「농산물가격정책의 체계화방안」, 한국농촌경제연구원, 연구보고 51, 1982., 12.

[외국문헌]

- 中嶋千尋, 「食糧自給度向上のための政策提案」, 農業經濟研究 第46卷, 日本農業經濟學會, 岩波書店, 1974.
- 輸入食糧協議會, 『食糧備蓄論叢』, 1976.
- 常盤政治, 『農産物價格政策』, 家の光協會, 1978.
- 今村奈良臣, 『補助金と農業・農村』, 家の光協會, 1978.
- 土屋圭造, 『農業經濟學』, 東洋經濟新報社, 1990.
- 今村幸生, 『新食料經濟學』, ミネルヴァ書房, 1994.
- 梅木利己, 『多様化する農産物市場』, 農山漁村文化協會, 1991. 4. 10.
- 高橋伊一郎, 『農産物市場論』, 明文書房, 1991. 4. 20.
- 福田稔, 『食料經濟論』, 明文書房, 1991. 10. 30.
- 宇澤弘文, 『社會的共通資本と社會的費用』, 岩波書店, 1994.
- 福岡克也, 『流通經濟の構造分析』, 世界書院, 1985.
- 小野征一郎・堀口健治, 『日本漁業の經濟分析』, 農林統計協會, 1992.
- 多屋勝雄, 『國際化時代の水産物市場』, 北斗書房, 1991.
- Chaipravat, Olarn, "International Rice Buffer Stock Operations : A Simulation Study, "F. Gerard Adams and Sonia Klein(eds.), Stabilizing World Commodity Markets, Lexington Mass. : D. C . Heath and Co., 1978, Chapter 3, pp. 63-81.
- Gardner, B.L., Optimal Stockpiling of Grain, Lexington Book, 1979.
- Reutlinger, S. "A Simulation Model for Evaluating Worldwide Buffer Stocks of Wheat," A.J.A.E., Vol. 58, 1976.
- Steele, W. Scott., "The Grain Reserve Issue," Economics Research Service, U.S.D.A, Foreign Demand and Competition Devision Working Paper, July 1974.
- Steven G. Medema, "The Legacy of Ronald Coase in Economic Analysis",

Cambridge, 1994.

Waugh, Frederick V., "Reserve Stocks of Farm Products," Agricultural Policy : A Review of Programs and Needs, National Advisory Commission on Food and Fiber, Vol, V Technical Papers, Section 1, August 1967, pp. 1~52.

부

록

1. (재)어가안정기금
2. 수산물 신공급시스템 개발사업
3. 유통명령제 사례
4. 직접지불제 사례

부록 1

(재)어가안정기금(일본)

1. 설립취지

- 재단법인 魚價安定基金은 어업자 단체등이 행하는 주요 수산물의 조정보관사업에 대해서 조성금의 교부와 필요한 자금의 대부등을 행하므로써 산지 및 소비지를 통한 수산물 가격의 안정을 도모함과 동시에 수산물의 소비확대 사업등에 대한 조성을 행하는 어업경영과 국민 소비생활의 안정에 기여하는 것을 목적으로 하고 있음

2. 기금의 역사

- 1973년말의 오일파동 이후 연료, 자재비의 급상승등으로 어업경영이 불안정해져, 정부는 1975년도부터 어업자 단체등이 공판체제를 확립하고 어가의 하락시에는 원료어를 매입하여 필요에 따라 가공하여 조정보관하고 소비지가격을 배려하여 방출하는 「수산물조정보관사업」에 대한 보조를 실시하였음
 - 또한 이 사업의 원활화를 도모하기 위하여 정부, 관계단체의 협력으로 재단법인 魚價安定基金이 1976년 12월2일에 설립되었음
 - 오늘날까지 이 기금은 정세의 변화에 따른 조정보관사업의 확충과 이를 보완하는 새로운 사업에 착수하며, 이러한 사업의 조성과 필요한 자금의 대부등을 실시해 오고 있음
- 지금까지의 조정보관사업 확충의 발자취중 주요 내용은 다음과 같음
 - 사업의 종목은 기금발족 당초의 4종목(다핵성어, 김·미역, 냉동어육, 가다

- 랭이·참치류류)에서 현재의 10종목으로 순차적으로 확대되어지고 있음
- 조정보관사업을 보완하는 소비확대사업등에 대한 조성의 새로운 도전중 중요한 내용을 보면 다음과 같음
 - 1996년도부터는 어업자가 수요자의 니즈를 집적 파악하여 어획물의 안정적인 수요처의 확보가 중요하다는 것을 밑바탕으로 어업자 단체와 양식업자단체와의 장기수급안정계약에 의한 원활한 거래를 촉진하는 「수산물수급안정모델사업」에 대하여 사업실시자에게 필요한 경비의 조성을 하게 되었음
 - 1997년도부터는 국산수산물의 수요자의 니즈에 적합한 안정적인 공급을 도모하기 위하여 산지에 의한 공급체제의 강화, 수요자가 지향하는 것에 적합한 신제품 개발에 의한 수산물의 새로운 공급 시스템의 개발을 추진하는 「수산물신공급시스템개발사업」에 대해 사업실시자에게 필요한 경비를 조성하는 것으로 되어 있음

3. 기금의 사업

- 조정보관사업의 실시에 따른 경비 조성
- 조정보관사업 실시에 의한 손실 발생시 당해 사업을 안정적 또는 지속적 으로 실시하기 위해 필요한 자금의 대부
- 조정보관사업의 중점적 또는 효과적인 실시를 도모함과 동시에 특히 필요성이 있는 경우에는 주요수산물에 대해서 매입하기 위한 필요한 자금의 대부
- 조정보관사업의 실시로 인한 손실이 생긴 경우, 당해 손실에 대한 보전
- 수산물의 소비확대를 위한 사업이 필요한 경우 경비 조성
- 前各號의 사업에 필요한 부대사업
- 기타 기금의 목적을 달성하기 위해 필요한 사업

4. 사업별 구조와 개요

1) 수산물調整保管事業

○ 수산물調整保管事業의 취지

- 수산물調整保管事業의 취지는 다음과 같으며 이 調整保管事業의 원활한 운영에 이바지하기 위한 재단법인 魚價安定基金이 助成등을 행함. 이 助成등을 행하기 위해 필요한 자금은 국가의 보조에 의해 기금으로 조성됨
 - a. 漁海況에 따른 생산의 변동이 커서 어획량이 집중하고 산지가격이 폭락하는 수산물 가격형성의 특성을 바탕으로 어업자단체등이 집중어획시에 일정수량의 대상수산물을 일정가수준으로 매입하여 냉동 가공등의 방법으로 보관하여 그 어획시기이외에 방출함으로써 산지 및 소비지를 연결하는 수산물가격의 안정을 도모함
 - b. 어업자 단체등의 판매사업의 일환으로 실시하며 계통공판체제의 강화에 이바지함
 - c. 어업자 단체등의 調整保管事業을 원활히 실시함으로써 수산업의 건전함 발전과 어업자의 경영 안정에 이바지함

○ 수산물調整保管事業의 구조개요

- a. 사업의 주체는 調整保管事業실시전에 「사업실시기준(실시방침, 최저매입 가격등)」 및 「사업실시계획(월별매입수량, 보관수량, 판매수량)」을 작성하고 기금을 경유하여 수산청 장관의 승인을 얻음
- b. 사업주체와의 매입 계약을 근거로 냉동가공업자는 대상어종의 시황이 a에서 정한 최저가격을 밑돌거나 혹은 그러한 우려가 있는 경우에는 이것을 최저 매입 가격 이상의 가격으로 매입하여 냉동 가공함
- c. 사업의 주체는 매입 계약을 근거로 냉동가공업자로부터 b의 냉동가공품을 매입함
- d. 사업의 주체는 c의 냉동가공품을 냉장고에 보관하고 수요자의 가격안정에 이바지할 수 있도록 방출함
- e. 기금은 사업주체에 대해 c 및 d에 필요한 매입 대금의 금리 및 보관경비

등의 2분의 1이내(특별 사업의 경우는 3분의 2이내, 특정수산물調整保管事業의 경우는 3분의 1이내) 상당액을 助成함

- f. 또한, 보관품의 방출의 결과, 손실이 생긴 경우는 보충 기본 계약을 근거로 보충금적립금을 납입한 사업주체에 보충금을 교부하며, 대부기본계약에 근거를 두고 손실액의 8할(특정사업의 경우는 전손실액) 상당액이내를 무이자 융자함(특정수산물보관사업의 경우는 대상 예외)

2) 수급안정모델사업

○ 수산물수급안정모델사업의 취지

- 일본근해의 경우 어획량의 감소, 수산물 수요의 침체, 어가의 하락등의 심각한 상황 속에서 어업경영의 안정을 도모하기 위하여 어업자가 수요자의 니즈를 직접파악하고 어획물의 안정적 수요처 확보에 주력하는 것이 중요하다. 특히 混獲된 소형어류의 수요처 확보를 도모하고 그 효과적인 이용을 추진하는 것이 중요 과제임
- 한편, 어류양식업자는 지금까지 양식용사료로 그다지 사용하지 않았던 어종을 사료로서 조달하는 것이 급박해짐
- 이와 같은 상황에 대처하기 위해 식용으로 이용가치가 낮은 소형어류를 양식용사료로서 안정적인 공급 확보를 꾀하는 관점에서 어업자단체와 양식업자단체의 계약에 의한 원활한 거래를 촉진하는 조치를 강구함으로써 어업자 및 양식업자의 경영의 안정을 도모하며 이것에 필요한 경비에 대해서 재단법인어가안정기금이 助成을 행함
- 이 조성을 행하기 위해 필요한 자금은 국가의 보조에 의해 기금으로 조성됨

○ 수산물 수급안정모델사업의 구조개요

- a. 기금이 지명하는 사업실시자는 어업자단체, 양식업자단체, 학식경험자 등을 구성원으로 하는 중앙협의회를 개최한다. 중앙협의회는 수급안정계약 메뉴얼의 작성, 지방협의회를 개최할 지역 및 개최자의 선정을 행함
- b. 중앙협의회에서 선정된 사업실시자는 관련 어업자단체, 양식업자단체, 시장관계자등을 구성원으로 하는 지방협의회를 개최한다. 지방협의회는 실

- 시체제의 정비 및 사업실시계획의 내용에 대해서 협의, 검토를 행함
- c. 사업실시자는 수급안정계약 메뉴얼을 근거로 수급안정계약(3년이상)의 안을 작성하고 기금을 경유하여 수산청 장관의 승인을 얻어 계약자가 되는 어류양식관계 어련 등과 수급안정계약을 체결함
 - d. 사업실시자는 수급안정계약을 근거로 계약자와 협의하여 사업실시계획(매년)을 책정하고 기금의 승인을 얻음
 - e. 사업실시자는 사업실시계획을 근거로 산지 시장등에 대상수산물을 매입하여 보관, 공급함
 - f. 기금은 사업실시자에 대해서 사업의 실시에 필요한 매입대금금리, 냉장고 보관경비등 협의회경비의 2분의1이내 상당액을 助成함

3) 수산물 신공급시스템 개발사업

- 사업의 취지 : 이 사업은 국산 수산물에 대해서 수용자의 니즈에 적합한 안정적인 공급을 도모하기 위해 생산자가 산지에서 스스로 수산물의 직접 판매등에 임하므로써 공급체제의 강화, 수요자의 고선도 지향, 간편지향 등에 대응한 신제품의 개발등 수산물의 새로운 공급시스템의 개발을 추진하기 위한 사업을 실시함
 - 이것에 필요한 조성을 행하기 위한 자금은 국가가 보조하여 재단법인 魚價安定基金에 조성하게 되어있으며 1997년도부터 5개년간의 계획으로 보조되어 오고 있음
- 사업구조
 - 수산물신공급시스템개발사업은 ① 신산지시스템개발사업, ② 신제품시스템 개발사업, ③ 시스템추진사업 등 3가다 사업으로 구성되어 있음(이 사업들 중 ①과 ②의 사업은 수산업협동조합등이 행하는 것으로 되어 있음)
 - 이 사업 구조의 개요는 다음과 같음
 - 기금은 국가의 보조를 받아 자금을 조성하며 이 자금으로 사업실시자가 실시하는 사업에 대해서 조성을 한다.(다시 말해 간접보조사업이라 할 수 있음)
 - 사업실시자는 수산업협동조합등임(單協도 사업실시자가 될 수 있음)

- 사업실시기간은 원칙으로는 2개년간임(실제적으로 24개월간으로 하고 있음)
- 조성률은 조성대상사업비의 2분의 1임
- 기금이 사업실시자에 대해서 직접 조성한다(市町村, 현은 경유하지 않음)
- 신규실시개소의 수는 각 사업당 매년 5개소를 원칙으로 함
- 소정의 수속을 거쳐 기금의 승인을 받으면 년도 도중이라도 실시할 수 있음

A. 산지 신시스템사업

- 산지 신시스템개발사업이란, 수산업협동조합등이 산지에서 관계자에 의해 검토회를 설치하고 계기의 도입 혹은 냉장고의 보관에 따라 집하판매력을 강화하여 수요자의 니즈에 적합한 수산물 공급을 실현하기 위한 시스템을 구축함
 - a. 도매업자, 중개업자등 도매시장 관계자, 양판점등 소매관계자와 가공업자등을 구성원으로 하는 시스템 개발검토회(이하 「검토회」라고 함)를 설치함
 - b. 사업구상, 사업계획을 검토회에 자문을 구한 뒤 결정함
(c.의 I형, II형, 혹은 III형을 결정함)
 - c. 그 계획(기금의 승인을 얻어야함)에 근거하여 사업을 실시한다.(조사 및 리더의 육성을 요함)
즉, 사업의 종류는 다음과 같음
 - I. 자동선별기등을 정비하여 산지수산물의 집하판매력을 강화하는 공급 시스템을 개발하는 형태(집판강화계기형)
 - II. 대상수산물의 일시보관등에 따라 판매방법을 변경하고 집하판매력을 강화하는 공급시스템을 개발하는 형태(집판강화보관형)
 - III. I형 및 II형을 조합해 실시하는 형태(집하강화형)
 - d. 조성대상경비는 각각의 사업의 종류에 따라 달라짐.
I형은 계기정비경비, II형은 냉장고 보관경비(보관료, 입출고료), III형의 경우는 계기정비경비 및 냉장고 보관경비(보관료, 입출고료)가 소요됨.

그 밖에 사업의 종류에 상관없이 직접경비(조사의 실시, 검토회의 개최, 리더의 육성에 따른 인건비 이외의 직접 사무비)도 조성의 대상이 되어 있음

B. 신제품 시스템 사업

- 신제품 시스템 개발사업이란 수산업협동조합등이 새로운 기술을 구사하여 수요자의 니즈에 대응한 새로운 수산물 제품을 개발하고 각각의 어패류 특성에 따른 효율적인 공급을 실현하기 위한 시스템을 구축함
 - a. 사업구상, 사업계획을 정리함
 - b. 그 계획을 근거로 새로운 수산물 제품을 개발함과 동시에 어종의 특성에 따른 수산물 제품의 효과적인 공급을 실현하기 위한 시스템을 개발함그리고 사업의 종류는 다음과 같음
 - 가을연어, 가다랭이등의 중·대형어를 원료로 하여 선도 혹은 간편성에 대한 차별화된 상품의 공급시스템을 개발하는 형태(중·대형어원료형)
 - 양식어등의 활어를 원료로 하여 선도 또는 간편성에 대한 차별화된 제품의 공급시스템을 개발하는 형태(활어원료형)
 - 전갱이, 고등어등과 같은 다획성어를 원료로 하여 선도 또는 간편성에 대한 차별화된 제품의 공급시스템을 개발하는 형태(다획성어원료형)
 - 국산어를 원료로 하여 선도 또는 간편성에 차별화를 둔 완전 조리제품을 소비자등에게 공급하는 시스템을 개발하는 형태(완전조리형)
 - 복수의 산지와 연계하여, 연안어개류를 원료로 하여 선도 또는 간편성에 차별화를 둔 제품을 안정적으로 공급하는 시스템을 개발하는 형(복수산지연계형)
- c. 助成對象經費는 사업의 종류에 관계없이 계기정비경비, 포장자재경비, 검사경비, 직접경비(지도, 검토회 및 연구회의 개최, 유통촉진대책 등에 필요한 직접 사무비)로 되어 있음

부록 2

수산물 신공급시스템 개발사업(일본)

1. 新産地시스템사업

1) 사업의 개요

이 사업은 사업실시자가 산지에서 관계자(도매업자, 중도매업자등 도매시장 관계자, 양판점등 소매관계자, 가공업자)로 구성된 검토회를 설치하여, 필요에 따라 보완적 조사를 실시하면서 산지집하장 판매강화력을 도모하기 위한 각종 대책을 검토한다. 그 대책에 의거하여 자동선별기 등과 같은 기기류, 일시적인 어류의 축양에 필요한 활어조의 도입 또는 냉장고에서의 일시적 보관을 행하여 사정(정시, 정량, 정질, 정규격)조건을 만족시켜 원활하고 효율적인 공급을 꾀할 수 있는 시스템 만들기를 행함과 동시에, 이러한 사업을 추진하는 리더를 육성하기 위한 지도회의 및 선구지 시찰을 행한다.

사업의 규모개요는 다음과 같다.

- ① 조성규모 : 1사업체당 원칙적으로 2,500만엔이 한도
- ② 조성율 : 1/2
- ③ 사업실시기간 : 1~3년간
- ④ 사업실시자 : 수산업협동조합등
- ⑤ 사업실시 개소수 : 원칙적으로 5개소
- ⑥ 사업종류

I형 : 자동선별기등을 선별하고, 산지수산물의 집하판매력을 강화하는 공급시스템을 개발하는 형(집판강화기기형)

II형 : 대상수산물의 일시보관으로 판매방법을 변경하여 집하판매력을 강

화하는 공급시스템을 개발하는 형(집하강화 보관형)

Ⅲ형 : I형 및 Ⅱ형을 조합하여 실시하는 형(집판강화형)

이중 하나를 선택하여 사업을 실시하는 것으로 되어 있다.

⑦ 조성대상경비

가. 기기정비경비·보관료(I형 및 Ⅲ형)

나. 냉장고 보관경비·보관료, 입출고료(Ⅱ형 및 Ⅲ형)

다. 직접경비·검토회 개최경비, 지도회의 경비, 선구지시찰 경비, 조사경비 등의 직접사무비)

2) 구체적 사업내용

I형, Ⅲ형에 대해서는 기기의 도입, Ⅱ형 및 Ⅲ형은 냉장고 보관을 할 수 있다.

I형, Ⅲ형으로 도입가능한 기기는 현재로서는 다음과 같다.

- 양륙관련기기 : 핏쉬펌프, 거치형 크레인, 컨테이너, 스틸 또는 플라스틱 어상자, 파렛트, 각종 선별기, 어체청소기, 오존수 생성장치 등
- 반송관련기기 : 포크리프트, 벨트콘베어, 지체차 등
- 보존관련기 : 활어조, 냉장장치(활어조의 부대기기로서), 간이냉장고, 간이냉동고, 활어조 등
- 제빙관련기기 : 제빙기기, 썰빙기기, 썰빙삽입차 등
- 수송관련기기 : 활어차, 활어 컨테이너 등
- 포장관련기기 : 각종 포장기기, 라벨프린터 등
- 판매관련기기 : 냉동 진열대, 냉장 진열대, 직매점용 간이냉장고, 스톡용 간이냉장고, 판매촉진용기재, 이동지판차, 수주시스템기기 등

구체적인 사업으로는 다음과 같다.

- 양륙작업을 효율화하기 위하여 핏쉬펌프를 도입함과 동시에 수작업으로 하고 있던 선별작업을 기계화함으로써 기획화를 철저히 하여 판매시스템을 새롭게 구축한다.
- 산지시장을 거점화하여 판매사업 강화를 위하여 수개의 어협이 제휴하여 산지수산물 유통의 집약화를 도모하고 일단 수산물을 동결시켜 냉

- 장고에 보관해 가면서 정량적으로 판매하는 시스템을 구축한다.
- 정치망에서 어획되는 어종이 다종다양하여 선별작업이 어렵고 시간이 많이 걸리기 때문에 선도유지에 문제가 많다. 이 때문에 선별기를 도입하여 선별의 효율화를 꾀하고, 규격화를 도모함과 동시에 일부 어류에 대해서는 동결하여 냉장고에 보관하여 정규격, 정량적으로 판매하는 시스템을 새롭게 구축한다.
 - 양육된 생선을 선별기로 선별하여 판매함과 동시에 직판점에 진열대나 스톡용 간이냉장고를 설치하여 판매하는 시스템을 구축한다.

다만, 이와 같은 사업을 실시함에 있어 유의할 필요가 있는 점은 다음과 같다.

먼저 검토회를 설치하는 것이 필요하다. 그렇게 함으로써 기기의 도입과 냉장보관으로 집하판매력을 강화하여 4定조건에 적합한 수산물 공급을 위한 새로운 시스템을 개발하는 것이 된다.

즉, 본 사업은 기기의 도입과 냉장보관을 하는 것뿐만 아니라 공급시스템을 새롭게 구축하는 것이 필요하다는 것이다.

2. 新製品시스템사업

1) 사업의 개요

이 사업은 사업실시자가 새로운 가공기기를 도입하여 수요자의 니즈에 대응한 새로운 수산물 제품을 개발하고 각각의 어류 특성에 맞는 효율적인 공급시스템을 개발하는 것이다.

사업의 규모개요는 다음과 같다.

- ① 조성규모 : 1사업체당 원칙적으로 4,000만엔을 한도로 함
- ② 조성율 : 1/2
- ③ 사업실시기간 : 2년간
- ④ 사업실시자 : 수산업협동조합등

⑤ 사업실시 개소수 : 원칙적으로 5개소

⑥ 사업종류

Ⅳ형 : 가을연어, 가다랑어 등의 중·대형어를 원료로 하여 선도 또는 간편성에 있어 차별화된 제품의 공급시스템을 개발하는 형(중·대형어 원료형)

Ⅴ형 : 양식어등의 활어를 원료로 하여 선도 또는 간편성에 있어 차별화된 제품의 공급시스템을 개발하는 형(활어원료형)

Ⅵ형 : 전갱이, 고등어 등과 같은 다확성어를 원료로 하여 선도 또는 간편성에 있어 차별화된 제품의 공급시스템을 개발하는 형(다확성어 원료형)

Ⅶ형 : 국산어를 원료로 하여 선도 또는 간편성에 있어 차별화된 조리제품을 소비자에게 공급하는 시스템을 개발하는 형(조리제품형)

Ⅷ형 : 복수의 산지 제휴로 연안 어개류를 원료로 하여 선도 또는 간편성에 있어 차별화된 제품을 안정적으로 공급하는 공급시스템을 개발하는 형(복수산지 연계형)

이중 어느 하나를 선택하여 사업을 실시하는 것으로 되어 있다.

⑦ 조성대상경비

가. 기기정비경비·기기류

나. 검사경비·조사경비, 검사도구 구입경비

다. 포장자재경비

라. 직접경비·지도, 검토회개최 경비, 연수회경비, 유통촉진대책경비 등의 직접사무비

2) 구체적 사업내용

본 사업에서 도입 가능한 기기는 다음과 같은 것으로 되어 있다.

○ 어체처리기 : 활어처리기, 아가미제거기, 어체세척기 등

○ 가공기기 : 진공버큘기, 헤드캣타, 휘레머신, 복강세척기, 카타, 슬라이서, 지느러미카타, 구이기, 버터링기 혼연기기 건조기, 꼬치기, 충전기, 조개껍질 탈락기, 도마, 칼 등

- 가공주변기기 : 각반기, 정염수(定鹽水) 생성장치, 냉염수 생성장치, 찹장치 등
- 반송(搬送)장치 : 단퍼, 훗퍼, 컨베이어류, 선별기, 테이블 등
- 동결보관기기 : 터널 프리저, 스파이럴 프리저, 컨테이너, 파레트 등
- 위생관리기재 : 오존발생장치, 살균생성장치, 냉각장치 등
- 포장기기 : 벨트식진공포장기, 피로포장기 등
- 계량·탐지기 : 계량기기, 금속탐지기 등
- 인쇄기기 : 라벨 프린터등
- 품질·위생검사기기 등 : PH분석기, K치검사기기 등

사업으로서는 상기의 기기를 도입하여 수요자의 니즈에 대응한 새로운 수산물 제품을 개발하여 각각의 어종 특성에 적합한 효율적인 공급시스템을 개발하는 것이다.

다만, 사업실시자가 어협, 수산가공협의 경우는 소재지 시정촌 및 현연합회 또는 현의 추천이 필요하다.

3. 사업의 특징

이 사업은 (재)어가안정기금이 산지신시스템사업 및 신제품시스템사업 실시에 관한 시스템개발추진위원회의 개최 및 사업실시자에 대한 지도, 시스템의 활용촉진을 하게 되어 있다.

수산물 신공급시스템 개발사업은 다른 보조금과는 달리 다음과 같은 특징이 있다.

첫째, 전술한 바와 같이 「자금조성」사업이라는 점이다. 다른 보조사업과는 달리, 이 사업은 이미 어가안정기금에서 사업실시를 위한 조성금이 조성되어 있다는 것이다. 따라서 사업실시자로서의 일정한 자격 및 요건을 갖춘 사업실 희망자가 있으면 즉시 사업을 실시할 수 있다는 것이다. 종래에는 사업을 실시 희망자가 있는 경우, 市町村, 도도부현을 통하여 국가에 예산을 요청하게 되어 있어 빨라도 다음 연도의 사업이 되어버리는 것이 일반적이었다.

둘째, 이 사업의 실시계획 승인은 기금이 행한다는 것이다. 이 사업에서는

기금이 「승인」을 하는 것으로 되어 있어 각종 보고를 국가에 함과 동시에 지도감독도 한다.

셋째, 국가의 간접보조사업으로서 市町村, 도도부현을 경유하지 않고 직접 기금이 사업실시자에 대하여 조성한다는 것이다. 일반적으로 도도부현, 시정촌(지방공공단체)을 경유한 보조사업은 국가의 보조에 도도부현 내지는 시정촌의 보조가 더해져 사업실시자의 부담이 경감되는 것으로 되어 있으나 이 사업은 그러한 지방공공단체의 부담은 없다. 다만, 지방공공단체가 어떠한 형태로 이 사업에 대하여 재정적인 지원을 하는 데에는 아무런 문제가 없다.

넷째, 사업실시자가 수산업협동조합등이라는 것이다. 이는 일본의 수산업협동조합등이 사업을 실시하는 자격을 가진다는 것으로 그 중에서 사업의 목적 부합하고 시범적인 사업으로서 실시하여 사업실시로 얻어진 사업을 폭넓게 보급할 수 있는 것으로 되어 있다.

다섯째, 이 사업은 하드적인 측면과 소프트적인 측면이 합체한 사업이라는 것이다. 이 사업에서는 공급시스템의 개발이 중요한 사업목적의 하나이어서, 이를 위해 산지신공급시스템에 있어서는 검토회, 지도회의, 선진지시찰, 조사등을 통하여 리더육성과 시장조사 등을 행하며, 또한 신시스템사업에서는 지도, 검토회 개최, 연수회, 유통촉진대책에 의한 상품개발, 가공기술의 연마·보급·판매를 행할 수 있는 것으로 되어 있다.

여섯째, 수산업협동조합등이 자주적인 사업으로서 입안, 계획하는 것이 가능하다는 것이다. 즉, 산지신시스템사업은 1사업체당 조성규모가 2,500만엔 정도, 신상품시스템사업은 4,000만엔 정도로 되어 있어 하드적인 측면을 주로 한 억단위의 국가 대단위 보조사업에 비해 조성액이 소규모이기 때문에 사업실시자가 비교적으로 사업을 하기 쉽다는 것이다.

이상과 같은 특징이 있는 사업을 기금은 1997년부터 실시하고 있으며 사업의 내용도 전국적으로 이해되고 있어 사업 희망자도 많이 나오고 있는 실정이다. 이 사업은 2001년까지 실시하는 것으로 되어 있다.

부록 3

유통명령제 사례

1. 농업부문에 있어서의 유통협약제 적용

1. 유통협약제 도입 배경

농산물은 생산 특성상 재배면적이 일정하더라도 생육과정 동안 기상여건에 따라 생산량 변동이 심하게 일어날 수 있어 수확량의 불안정 요인이 상존하고 있다. 또한 농산물 수요의 비탄력성으로 인해 시장에 공급되는 양이 약간만 증감되어도 가격은 큰 폭으로 변동하는 경향이 있고, 더욱이 농산물 재배를 위한 의사결정과 수확시점까지 수개월 이상의 시차(time lag)가 존재하게 된다. 이러한 농산물 생산 특성하에서 농산물 가격의 급격한 변동은 소비자들에게 물가불안을 불러일으켜 결국 국민경제의 안정을 해치고, 생산자에게도 불리하게 작용하게 된다. 따라서 생산자와 소비자 모두의 후생증진과 자원의 합리적인 배분을 위해서는 안정적 공급을 통한 농산물의 가격안정이 매우 중요하다.

따라서 농산물 특히 수급 및 가격변동이 심한 채소의 가격안정을 위해 1980년대 중반 이후부터 가격안정대사업, 생산출하약정사업, 채소유통활성화사업 등 다양한 가격정책을 추진하였다. 그러나 근본적으로 가격안정의 구조적인 한계, 생산자조직의 자조적인 노력 부족과 수급조정에 대한 생산자의 참여의식 부족 등으로 시행착오를 겪게 되었다(<부표 3-1> 참조).

이러한 농산물의 만성적 과잉생산에 따른 문제점을 해결하기 위해 농산물 수급조정 제도로서 유통협약·유통명령제의 도입 가능성과 필요성이 제기되었다.²⁵⁾ 또한 1990년대 후반 외환위기에 따른 IMF 구제금융 이후 환율 상승에 의한 농산물 생산비 상승,

38) 허신행·김병률, 2000년대 채소수급전망 및 가격안정방안에 관한 연구, 한국농촌경제연구원, 1989.2.

김병률, 주요채소의 수급안정방안, 한국농촌경제연구원, 1995.5

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

경기 침체에 따른 소비 부진, 과잉생산 기조 등 복합적인 요인으로 인해 농가수취가격이 하락하여 농가의 소득은 크게 감소하였고, 기존의 계약재배, 수매비축 등 정부주도의 수급 및 가격안정 시책만으로는 「농산물 재값받기」에 한계에 이르렀다. 그리고 WTO체제 출범이후 정부가 가격기구에 직접 개입하는 것이 점차 어려워질 것이 예상됨에 따라 민간이 주도하는 자율적 수급조절의 필요성도 대두되었다. 이러한 상황에서 농림부는 생산자 단체가 주도하는 새로운 수급조절프로그램인 「유통협약」, 「유통명령제」를 생산자와 소비자를 동시에 보호하기 위해 도입하였다.²⁶⁾

<부표 3-1> 청과물 가격정책수단과 문제점

정책수단	년도	대상품목	문 제 점
가격 안정대 사업	'86~91	고추, 마늘, 양파	<ul style="list-style-type: none"> - 사후적 공급조정에 치중되어 과잉생산시 대응 곤란('88년 고추과동), 재정부담 과중 - 적절한 하한가격 설정 : 생산확대 잠재력이 커 하한가 인상 한계 - 상한가격의 실효성 없음
생산출하 계약사업	'93~96	마늘, 양파	<ul style="list-style-type: none"> - 사업절차 복잡, 시간소요로 면적 조정이 행정편의상 신고면적 대비 일정비율로 시행되어 효과 미흡 - 약정 이행확인 곤란 및 자율적 참여의식 부족으로 약정과 실제의 괴리 - 대체작목 부재로 면적조정의 근본적 한계 - 지역별, 품종별 특성을 고려치 않은 획일적 사업 시행 - 가격하락시 정부책임 과중 - 시행주체의 소극성
채소가격 안정사업 (채소유통 활성화)	'95-현재	무, 배추, 마늘, 양파, 파, 고추	<ul style="list-style-type: none"> - 일부 발매기품목의 계약재배로 수집상 전제, 농민 위험분산, 사후적 출하조절은 부분적으로 가능하나 사업량 부족으로 가격안정 한계 - 가격상승시 계약불이행 등 농민들 참여의식 부족과 계약문화 미정착 - 산지농협에서 손실부담 때문에 사업의 적극적 추진 한계 - 발매기품목이 아닌 고추, 마늘의 계약재배 한계

26) 사업근거 법령은 농안법 제10조(유통협약 및 유통조절명령)임.

2. 유통협약 대상 품목

농업부문의 유통협약 대상품목을 살펴보면 다음과 같다. 대상품목은 생산이 전문화·주산지화 되고 전국단위의 생산자조직을 갖춘 품목 등을 감안하여 선정하였다. 유통명령 우선 도입대상 품목으로는 채소류(5개)의 경우 겨울배추, 고랭지무, 고랭지배추, 양파, 마늘 등이 있고 과일류(5개)에는 감귤, 참다래, 포도, 복숭아, 사과 등이 있다. 기타품목의 경우에는 당면한 수급불안 해소를 위해서 참여 농가수, 추진주체의 역량 등을 감안하여 유통협약 대상으로 선정을 하고 있다.

3. 유통협약제 운영체계 및 정부지원

유통협약의 운영체계는 주요 농산물의 생산자, 산지 유통인, 도소매업자, 소비자 등의 대표로 구성된 유통조절추진위원회를 품목별로 구성하여 유통협약체결, 유통명령요청, 명령내용의 이행 등을 주관하여 실행한다. 유통명령 요청은 유통조절추진위원회에서 의견수렴을 거쳐 유통인·생산인 등의 대표간 합의(제적회원 3분의 2 이상 찬성)로 농림부 장관에게 요청함으로써 이루어진다. 또한 유통명령은 농림부장관이 발령하며, 유통명령의 집행에 있어서는 업무의 일부를 시·도지사, 유통조절추진위원회에 위임이 가능하도록 되어 있다. 발령대상은 생산자, 산지유통인, 도소매업자, 저장업자 등을 포함한다. 발령내용으로는 물량통제(생산할당, 시장격리, 시장 출하제 등), 품질규제(출하를 위한 등급, 크기, 숙성도 등), 그리고 시장지원(출하규격 표준화, 공동연구, 광고활동 등) 등을 포함한다. 그러나 현재까지 농림부에서는 유통협약만 시행하고 있고 유통명령제는 유통명령에 따른 강제성에 대한 우려로 실시하지 않고 있다.

유통협약을 체결한 생산자에 대한 정부의 지원은 유통협약 시행에 따른 경비 및 손실의 일부를 지원해 주고 있다. 예를 들면 대과유통협약실시에 따른 지원으로 정부가 산지폐기 비용 일부 (12억원)를 지원한 바 있다. 또한 유통협약에 참여한 생산자단체나 품목을 중심으로 계약재배, 생산자조직 육성자금 집중 등을 통해 우대하고 있다.

4. 유통협약 추진실적

농림부의 유통협약 시행을 위한 추진 계획과 추진 실적을 정리하면 <부표 3-2>과 같다. 1999년에 유통명령제 도입을 위한 연구용역을 실시하였고, 2000년도에는 유통명령제 도입의 필요성에 대한 공감대 형성과 교육, 홍보, 사전연습 등을 위해 2회에 걸친 유통명령제 도상연습을 실시하였다. 2001년에는 대파에 대하여 유통협약을 실시하였는데, 대파 가격지지를 위해 대파전국협의회 주도로 물량규제를 하기 위해 대파 전체 면적의 9%를 감축하고 정부는 산지폐기비용으로 12억원을 지원하였다. 또한 품질규제 사업의 일환으로 2001년 조생양파 유통협약 실시 때 저급품 출하 억제르 실시하였고, 시장지원의 예로서 1만톤의 양파를 추가로 소비 시켰다.

<부표 3-2> 유통협약 추진 계획 및 추진 실적

추진 계획	추진 실적
<ul style="list-style-type: none"> ○ 출하조절기획단을 설치·운영하여 과소·과잉 생산이 우려될시 자율적으로 수급조절 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 채소류 출하조절기획단 구성 및 운영('98.10) <ul style="list-style-type: none"> - 구성품목 : 무, 배추, 마늘, 양파, 고추 - 운영실적 : 8회 ('98년 1회, '99년 3회, '00년 4회) - 기능 : 출하조절 및 최저 보장가격심의 ○ 과잉 생산시 농가경영안정을 위한 최저보장가격 예시제 시행 <ul style="list-style-type: none"> - 예시품목수 : '98년 4품목 → '00년 10품목 → '01년 12품목
<ul style="list-style-type: none"> ○ 유통명령제 도입실시를 위한 연구용역추진 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유통명령제도도입실시를 위한 연구용역 완료('99.11) <ul style="list-style-type: none"> - 한국농촌경제연구원
<ul style="list-style-type: none"> ○ 유통명령제세부시행계획수립(2000,하반기) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유통명령제 시행방안마련을 위한 여론수렴('00.2~3): 실무협의회(3회), 간담회1회 개최 ○ 유통협약·조정제 세부시행계획수립 시달('00.7) <ul style="list-style-type: none"> - 대상품목, 시행절차, 추진체계 등 ○ 유통협약·조정제의 원활한 시행을 위한 도상연습실시(2회) <ul style="list-style-type: none"> - 1차 : '00.7.24~ 26, 강원도 고랭지 배추 - 2차 : '00.12.5 ~7, 제주도 감귤 - 연습결과 <ul style="list-style-type: none"> · 유통명령제의 필요성 공감대형성 · 생산자·유통인 등에 대한 교육·홍보 · 연습결과 제도개선 발전 ○ 유통협약·조정제, 자조금제 해설자료배포(35천부) : 생산자, 유통인, 소비자, 지자체 등 ○ 대파 유통협약실시('01.2.15~2.28) <ul style="list-style-type: none"> - 전체 재배면적의 9% 감축(449ha) ○ 법인화 완료조직에 대한 자조금 지원('01.4, 30백만원) ○ 조생양파 유통협약 실시('01.3.5~5.10) <ul style="list-style-type: none"> - 공급과잉물량 70천톤 시장격리 <ul style="list-style-type: none"> · 포전폐기 35, 저급품출하억제 25, 소비확대 10

4. 유통협약 사업의 성과

농림부의 유통협약은 유통명령제 사업내용인 물량규제, 품질규제, 시장지원활동 중 주로 물량규제를 추진하고 있다. 유통협약 추진에 따른 성과를 살펴보면 첫째로는 과잉생산으로 가격폭락이 예상되는 품목에 대한 유통협약 실시(산지폐기)로 성출하기에 가격안정을 도모하였다. 예를 들면, 대파 유통협약(2001.2.15~2.28)의 경우 가락동 도매 시장 가격기준으로 볼 때 2월 초순에는 Kg당 446원하던 가격이 2월 중순에는 458원 그리고 2월 하순에는 673원으로 상승하였고, 포전거래가격 또한 평당 1,500~2,000원에서 2,000~3,000원으로 상승하였다. 또한 조생양파의 유통협약(2001.3.5~3.20)의 경우 제주산 조생양파의 가락도매가격은 4월1에 Kg당 232원에서 2일에는 309원 그리고 5일에는 360원으로 상승하였다(<부표 3-3> 참조).

<부표 3-3> 유통협약 실시에 따른 품목별 가격변화

년도	품목	수매량(톤)	수매전		수매후	
			시기	가격	시기	가격
1999	봄배추	10,894	6월 상순	92만원/5톤차	6월 하순	175
2000	〃	6,880	5월 하순	123만원/5톤차	〃	224
2001	마늘	12,547	〃	1,255원/Kg	〃	1,392
〃	양파	10,413	〃	204원/kg	〃	353
2002	월동배추	22,000	2월 중순	1,907원/10Kg	4월 상순	2,522

자료 : 농림부 내부자료

둘째로는 유통명령제까지는 실시되지 않고 있지만, 유통협약 등 수급조절을 생산자 단체가 주도적으로 추진함에 따라(지자체 지원) 농민들이 정책 추진에 있어 협조하는 추세를 보여주고 있다. 예를 들면, 정부정책에 대한 지방단체와 생산자단체의 협조체제가 강화되고 유통협약, 산지폐기 정책에 대해 농민들이 농민회 환영 성명 등을 통하

여 긍정적 반응을 보여주고 있다.

마지막으로 농업관측사업과 연계로 인해 신뢰성 있는 실태분석과 전망을 토대로 산지폐기 결정 등 의사결정이 시의 적절히 이루어짐으로써 유통협약의 사업효과가 커졌다.

5. 문제점 및 정책적 시사점

유통협약 시행에 있어 긍정적인 면만 있는 것이 아니라 시행에 따른 문제점도 대두되었다. 문제점에 따른 정책시사점을 보면, 첫째, 유통명령제에 대한 용어 인식, 도입 필요성, 참여 방식, 효과에 대한 농민들의 인식 부족 등이 있다. 비록 유통협약 추진에 있어 부분적으로 협조적이기는 하나 농민 전체적인 공감대 형성이 필요하고 유통협약·유통명령제에 대한 도입 필요성, 방식, 효과에 대해 충분한 홍보, 교육이 선행되어야 한다.

둘째, 유통명령제가 미국의 농업상황에서 최초로 실시되었기 때문에 영세성·농어민의 전문성·생산자단체의 조직력 부족·민주적 투표참여 인식 부족 등이 특징인 한국적 상황하에 신속하게 도입하는데에는 어려움이 있다. 따라서 한국적 상황에 적합한 방식의 유통협약, 유통명령제 도입 및 실시가 필요하다. 예를 들면 유통명령제 실시를 위한 의사결정도 직접적인 농민투표 보다는 생산자대표의 투표방식이 고려될 수 있고 운영체계, 자조금 조성 및 정부지원 등이 우리의 실정에 맞게 고려되어야 한다.

셋째, 유통협약·유통명령제 내용이 물량통제(공급조절), 품질규제, 시장지원활동 등 다양함에도 불구하고, 정부에서 물량통제에 집중된 사업 추진으로 인해 다양성이 매우 부족하다. 따라서 품목에 따라 물량통제를 포함한 품질규제, 시장지원 활동 등 균형적이고 종합적인 접근이 필요하다.

넷째, Free-rider 문제의 완전한 해결은 본질적으로 불가능하다. 따라서 유통협약 정책목적 달성을 위해 불가피한 정도의 Free-rider는 수용할 수밖에 없다. 즉, free-rider의 문제가 유통명령제의 효과에 커다란 영향을 미치지 않는 범위 내에서는 수용되어야 하고 Free-rider를 없애기 위한 정책을 수립시 소요되는 비용과 효과에 대한 경제적인 분석도 필요하다.

마지막으로 직접적인 가격지지를 위해 산지폐기 등에 최저보장가격을 보상해주고

있는데, 이에 대한 부정적인 2차 효과로서 농민들이 유통협약 정책품목을 집중적으로 재배하는 현상이 일어나고 품목별 농가간 형평성 문제가 발생한다. 따라서 품목 선정 시 최저보장가격과 연계를 신중 검토해야 하고 자율적인 유통협약과 수급조절을 유도해야 한다.

II. 외국의 사례

농산물 생산조정(Production Adjustment)제도를 주요국의 사례를 통하여 살펴보고자 한다. 현재 각국에서 시행되고 있는 생산조정제도 중 대표적인 것은 미국과 프랑스의 유통명령제(Marketing Order)²⁷⁾와 일본의 생산조정제도 등이 있다.

1. 미국의 유통명령제²⁸⁾

1) 유통명령제의 필요성과 역사

미국의 유통명령제는 대공황 기간 중 생산자들의 필요에 의해 자발적인 유통협약을 통해 유통조절을 시도한 후 발생한 무임승차자 문제를 해결하기 위해 정부의 법적인 지원을 요청하여 만들어진 제도이다. 유통명령제의 역사를 살펴보면 1920년대에는 대공황에 따른 가격하락으로 생산자들이 과일·채소의 유통량과 품질을 규제하기 위해 생산자들을 광범하게 조직화하는 노력하였다. 그리고 1930년대 초부터는 생산자들은 특정 농산물에 대해 자조적 프로그램을 실시하였으나 농민들은 무임승차자(free-rider) 문제를 스스로 해결하는 것이 불가능하다는 것을 깨닫게 되었다. 이에 따라 1933년

27) 유통명령제도는 미국, 프랑스, 영국, EU연합 등에서 유사제도를 시행중이며, 스페인, 오스트리아도 도입을 추진 중에 있다. 그 중에서도 대표적인 국가는 1930년대초 유통명령제를 실시하기 시작한 미국과 1975년에 이 제도를 변형하여 도입한 프랑스이다.

28) 참조 : www.ams.usda.gov, MO and Agreement Committee and Managers

농업조정법(Agricultural Adjustment Act)에서는 면허와 협약(Licences and Agreements) 시스템을 허용하여 시유, 농축우유, 탈지분유, 복숭아 및 기타 과일, 채소, 견과류 및 쌀 등에 유통협약과 면허를 적용하였으며, 1935년 농업조정법에서 면허가 유통명령으로 대체되고 1937년 농산물유통협약법(Agricultural Marketing Agreement Act)에서는 유통명령과 협약 규정이 명료화되고 프로그램 적용 품목이 구체적으로 나열되어 Positive list system이 되었다. 그러나 1963년의 수정 농업법에서는 품목 적용을 확대하기 위해 프로그램 적용 배제 품목을 나열하는 Negative list system을 실시하였다.²⁹⁾ 그 후 많은 주에서 유통명령과 협약을 사용하여 생산량조절을 시도하였다. 1966년에는 총 90개 유통명령이 실시되었는데, 그 중 연방법하에 47개가 시행되고, 주법하에 43개 시행되었다. 특히 캘리포니아는 청과물의 최대산지로서 미국 전체 유통명령제 90개 중에서 44개 명령을 시행하였다.

2) 유통명령제도의 시행체계

미국 유통명령의 시행은 <부표 3-4>에서 보는 바와 같이 ① 제안 ⇒ ② 공청회 개최 ⇒ ③ 농무부의 결정 ⇒ ④ 농민투표 ⇒ ⑤ 유통명령 관리위원회의 구성과 같은 절차를 거쳐 시행하게 된다. 이 과정에서 최종결정은 농무부가 하게 되지만, 결정되기까지 이해관계자들로 구성된 추진위원회에 의한 제안과 여론 형성, 공청회를 통한 의견수렴, 농민투표 등을 통하여 농무부 결정을 검증하게 된다. 유통명령제는 이해관계자들의 합의에 의한 자율적 생산 출하조정을 통하여 가격안정을 도모하는 것이 주된 내용이므로 이러한 합의와 검증과정이 필수적이라고 할 수 있다.

시행에 있어서도 생산농민과 유통업자의 추천을 받아 농무장관이 임명하는 10~20명의 위원으로 구성된 유통명령 관리위원회가 구성된다. 이 위원회는 농무장관의 대리인으로서 유통명령 시행에 따른 주요 사항을 관리 집행하고 농무장관에 대한 보고업무를 담당하며, 매년 수확·출하기 이전에 당해연도의 유통대책을 농무장관에게 보고하고 발동할 규제조치에 대해 동의를 요청한다. 따라서 정부는 직접적으로 유통명령에 관여하기보다는 이해관계자들의 합의에 의해 시작된 유통명령을 간접적으로 지원하는 체제를 가지고 있고, 이를 조정해 주는 이해조정자의 역할을 하고 있다고 볼 수 있다.

29) 사료곡물, 대두, 가축, 가금(칠면조 제외), 계란 등이 열거되었다.

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

<부표 3-4> 미국의 유통명령 시행체계

시행요건 및 절차	내 용
① 제안 (Proposal)	- 생산자와 유통업자 등 이해관계자 대표 추진위원회 구성 - 해당지역 유통문제 해결을 위한 MO발동 여론 형성
② 공청회 개최	- MO의 범위 및 방법 검토 후 공청회 개최를 청원하는 최종 제안서를 농무부 장관에게 제출 - 현지 이해 관계자들의 MO 발동 찬반 여부 확인하기 위해 농무부 장관은 현지 공청회를 개최 - 공청회 개최일 15일 이전에 개최사실을 관보에 게재하고 현지의 모든 이해 관계자에게 개최사실을 우편으로 통보 - 농무부 장관이 임명한 현지 법률심판관 주재로 MO 추진위원회에서 제안설명을 한 뒤 찬반 토론을 진행
③ 농무부 결정 (Secretary's Decision)	- 공청회 이후 일정기간내에 이해 관계자들의 의견서를 제출 받아 종합하여 잠정결정(Recommended Decision)내림 - 잠정결정 내용은 관보와 언론에 게재 - 잠정결정후 일정기간동안 이의신청을 접수 검토한 뒤, 농무장관은 MO 시행여부를 최종결정
④ 농민투표 (Referendum)	- 법령에 의한 강제사항은 아니나, 농무부는 관행상 MO의 시행에 관한 농무부 최종 결정을 현지의 농민투표에 회부 - 경우에 따라서 유통업자도 포함 - 해당지역, 해당품목 생산자 찬반투표 결과, 생산농가 % 이상 (또는 생산량의 % 이상 해당하는 농가) 찬성 가결
⑤ 시행	- MO의 시행기간은 보통 24개월 - 시행 도중이라도 농무장관 직권이나 생산농가 1/3(또는 생산량의 1/3 해당 농가)의 찬성으로 소멸시킬 수 있음
⑥ MO 관리위원회 구성	- 농무장관의 대리인으로서 MO 시행에 따른 주요 사항을 관리 집행하고 농무장관에 대한 보고업무를 담당 - 생산농민과 유통업자의 추천을 받아 농무장관이 임명하는 10~20명의 위원으로 구성 - 매년 수확·출하기 이전에 당해연도의 유통대책을 농무장관에게 보고하고 발동할 규제조치에 대해 동의를 요청 - MO 집행 실무추진을 위해 약간명(4~5명, 많게는 수십명)의 정규직원을 두고, 출하기에 임시직원도 고용

3) 유통명령제도의 사업내용 및 정부 지원

이미 앞에서 유통명령제도의 사업내용을 언급한 바와 같이, 미국의 유통명령제도도 품질규제와 물량규제 그리고 시장지원 활동 등을 포함하고 있다(<부표 3-5> 참조). 세부 집행내용을 보면 유통명령이 단순한 생산조정만을 의미하는 것이 아니라 출하전과 출하후의 관리 즉, 유통 및 품질에 대한 내용도 함께 포함시키는 종합적인 가격정책을 의미한다는 것을 알 수 있다.

<부표 3-5> 미국 유통명령의 집행내용

구 분	집 행 내 용
품질규제(Quality Regulation)	최저등급 및 크기(Minimum Grade and Size)
물량규제(Quantity Regulation)	생산자 할당(Producer Allotment) 시장배정(Market Allocation) 출하유보(Reserve Pools) 유통업자 할당(Handler Prorates) 출하휴일 지정(Shipping Holidays)
시장지원활동 (Market Support Activities)	포장기준(Pack and Container Standard) 조사연구·시장정보(R&D, Market Information) 판촉·홍보(Promotion and Advertising)

유통명령제도 시행에 따른 비용에 있어서는 정부의 직접적인 재정지원은 없고, 정부 고유의 기능수행을 위한 행정비용만 지출한다. 즉, 정부가 주요 행정비용으로서 조사 및 각종 출장비, 우편통신료 등을 부담한다. 유통명령 집행 및 위원회 운영비용은 취급물량에 비례해 유통인에게 부과하는 부과금으로 충당되며, 예산집행 결과는 매년 공인회계사에 의한 감사를 받아야한다.

4) 유통명령제도의 특징 및 평가

미국에서 그동안 실시해 온 유통명령제도 특징과 평가를 해보면 다음과 같다. 비록 연방 유통명령 프로그램이라 할지라도 실시 대상 지역이 1~3개 주이며 생산자도 수십 명에서 많게는 수천 명에 제한되어 있어 규제범위가 좁아, 생산자의 면적, 생산량, 출하량, 1차 거래자인 산지유통기업(packer, shipper 등)에 대한 파악이 용이하고 거래가 투명하여 유통명령제 시행과 규제가 상대적으로 용이할 수 있었다. 또한 연방과 각 주정부에서 공표한 유통명령제는 각각의 시행주체의 특성에 따라 맞게 운영되고 있다. 미국의 연방 유통명령과 주정부 유통명령의 차이점은 첫째, 연방법하에서는 생산이나 전체 유통에 대한 통제가 가능하지 않으나, 일부 주법에는 각 생산자가 판매할 수 있는 물량을 규정하는 판매할당을 허용하고 있다. 둘째, 연방법하에서는 품질규제, 컨테이너 및 팩 표준 규제, 연구 및 시장개발 프로그램 등 주로 품질 표준 및 시장 지원 활동에 집중되어 있다. 셋째, 연방프로그램은 가공품을 대상으로 하지 않으나 주에서 시행하는 유통명령은 캔 및 냉동품을 포함하고 있다(<부표 3-6> 참조).

<부표 3-6> 연방 및 캘리포니아주 유통명령 프로그램의 비교

	연방 유통프로그램	캘리포니아주 유통프로그램
구 성	유통명령	유통명령, 위원회, 이사회
법률적 근거	Agricultural Marketing Agreement Act (1937)	California Marketing Act(1937: 유통명령) 각 특별법(위원회, 이사회)
대상 기능	물량 관리, 품질 관리	연구 개발, 시장 촉진
대상 품목	우유, 특정 과채류, 특산물	모든 농축산물

결과적으로 미국에서는 유통명령의 실시로 농가 가격·수익·소득이 증대되었다는 평가 결과가 있으나, 일부 유통명령은 부정적인 평가를 받기도 하고 다수 생산자의 지지를 얻는 데 실패하여 단기간 시험 후 중단되기도 하였다. 또한 유통명령의 물량통제는 비록 자율적인 합의를 전제로 하지만 일단 시행되면 해당품목 생산자 또는 유통업자 전체에 대한 구속력을 위임받으므로 자유를 보장하는 헌법정신에 위배된다는 비판

이 제기되었다.³⁰⁾ 특히 생산자할당(Producer Allotment)방식의 물량통제는 기존 참여자의 기득권을 유지시켜주는 반면 신규진출을 제약하는 폐단을 낳는다는 비난이 있고, 취급업자할당(Handler Prorates)방식으로 물량을 통제할 경우 유통업자간 이해 대립이 나타났다.

따라서 유통명령은 모든 농민의 시장교섭력, 가격 문제를 해결하지 못하나, 생산조정 등 다른 정책 수단과 함께 사용하면 과잉생산문제에 대처 할수 있는 효과적인 유통 정책 수단이 될 수 있다고 주장하고 있다. 또한 최근 들어 유통명령은 직·간접적인 생산조정보다는 품질관리와 연구개발을 통해 해당지역 품목의 판매를 촉진하는데 주력하는 등의 변화를 보이고 있다.

2. 프랑스의 유통명령제도

1) 유통명령제도의 시행체계

프랑스의 유통명령제는 1975년에 농산물 과잉문제를 해결하기 위한 방편으로 미국의 유통명령제를 수정하여 도입하였다. 유통명령 도입절차는 일반적으로 ① 문제제기 → ② 연구(기술·경제적 측면) → ③ 해결방법제시 → ④ 운영위원회 합의 → ⑤ 관계부처협의 및 정부법령화의 단계를 밟고 있다. 구체적인 절차는 다음과 같다.

① INTERFEL³¹⁾ 회원조직인 생산자·유통인 조직 9개 단체가 생산과잉으로 인해

30) 연방교역위원회(Federal Trade committee)나 법무성(US Department of Justice)가 유통명령제도가 불공정거래 행위가 된다하여 1980년대 부터 농무부장관이 유통명령제 가이드라인을 공표하여 진입제한, 공급량규제, 독점적 규제 등을 제한하게 되었다.

31) 프랑스 생산자·유통인 연합회(INTERFEL)

- 설립연도 : 1975년

- 구성 : 9개 Family(26명)

· 생산자대표(13명) : 과일생산자전국연맹(FNPF), 채소생산자전국연맹(FNPL), 과일·채소·화훼 협동조합연맹(FELCOOP), 과일·채소경제위원회협회(AFCOFEL), 감자생산자전국연맹(FNPPTP)

· 유통인대표(13명) : 과일·채소수집상·수출상전국협회(ANEEFEL), 과일·채소도매상전국연합회(UNCGFL), 슈퍼체인연맹(FEDIM), 과일·채소

- 어려움에 처했을 경우, 유통협약 제안이 가능하고, 제안범위는 명시적으로 없다.
- ② 유통협약이 제안되면 연구팀을 구성하여 기술·경제적 측면에서 연구하고, 대안을 이사회에 제시한다.
 - ③ 제안에 대하여 이사회에서 만장일치로 서명하면 정부에 유통명령을 제안한다.
 - ④ 정부는 제안한 날로부터 2개월 이내에 발령 여부를 결정해야 하며, 만약 2개월 이내에 결정사항이 공고되지 않을 경우 제안이 받아들여진 것으로 간주된다. 정부는 유통명령을 발령할 의무는 없으나, 만장일치에 의한 유통명령 제안을 거절한 적은 없다.

또한 유통명령의 이행을 감시감독하기 위해 INTERFEL 직원, INTERFEL이 자격을 부여한 사람, 경제·재정·예산부 직원, 농수산부 직원, 경쟁·소비·부정방지 국가본부 직원들이 통제와 사전 검열할 수 있도록 하고 있다. 그리고 유통명령의 운영비용은 INTERFEL 회원조직들의 모든 회원들에게 분배하여 사전 강제 징수되며 이 분담금은 민법상 채권으로 간주되고 있다. 또한 법에 의해 수입 농산물에 대해서도 세관에서 징수된다.

유통명령을 위반했을 경우에는 협의회 조직들의 요청에 의해 지방법원에서 판결하여 벌과금을 500프랑에서부터 피해액 전체를 부과할 수 있도록 하였다. 채무 즉, 분담금의 납부기한은 3개월로 정해져 있으며, 분담금과 벌과금이 납부되지 않을 경우 협의회는 채무자에게 채납이행을 촉구한 후 소송을 제기할 수 있다.

2) 유통명령제도의 추진실적

<부표 3-7>은 프랑스 유통협약 및 유통명령 사례이다.³²⁾ 프랑스는 미국과 달리 주

소매상전국연합회(UNFD)

- 정부지원은 없으며, 각 조직산하의 4,500개 조직의 회비로 운영, 회비는 회원조직별 매출액 기준으로 납부
- 연예산은 120억원 정도임(6,00만 프랑)

32) 또한 유통명령제도 이외에도 프랑스는 최근 2~3년간 농가수취가격이 하락한 원인을 가르푸 등 대형소매업체의 구매가격 인하압력과 상인들의 폭리로 보고 이를 견제하기 위해 사과 등 9개 품목에 대하여 이들 품목을 취급하는 소매점이 생산자에게서 구입한 가격과 판매가격을 나란히 표시하도록 하는 ‘생

로 채소와 과일에 한하여 유통명령제를 시행하였는데, 앞에서 언급했듯이 물량규제를 하지 않고 주로 품질규제가 많으며 일부 품목에 한해서 출하시기 조절이 행해지고 있다.

품목에 따라 일부 생산자, 유통인들의 반발이 있기는 하지만, 일단 시행된 협약은 장기적이고 국가적인 차원에서 운영되고 있다. 예컨대 1997년에 감자 과잉생산을 억제하기 위해 직경 75mm이상 감자의 소비자 판매금지 조정 후 감자가격이 올라가 농민들이 협약을 완화할 것을 요구하였으나 품질제고를 위해 이를 수용하지 않았다.³³⁾

<부표 3-7> 프랑스 INTERFEL의 유통협약 및 유통명령 사례

품 목	유통협약	서명일	공고일	만료일
사 과	· 달콤하면서 변형된 중자(Golden Granny와 Early Smith)의 출하시기 조절	1998. 7. 21	1998. 8. 12	1999. 8. 11
	· Bushel(신품종인 것)	1995. 5. 10	1995. 8. 3	1998. 12. 31
	· Golden(작은 초록)	1995. 5. 10	1995. 8. 3	1998. 12. 31
	· 산업가공	1996. 7. 10	1996. 8. 11	1999. 7. 31
배	· Comice/Pass-Crassane(직경크기, 포장조건)	1997. 7. 9	1997. 9. 6	2000. 8. 31
	· Guyot(직경크기)	1997. 6. 11	1997. 7. 9	1998. 12. 31
	· William's(직경크기)	1997. 6. 11	1997. 7. 9	1998. 12. 31
	· Guyot와 William's(출하시기, 속도)	1997. 6. 11	1997. 7. 9	1998. 12. 31
	· Beune Hardy/Comice/Pass-Crassane(출하시기, 속도)	1998. 8. 4	1998. 8. 23	1999. 8. 22
키 위	· 출하시기	1998. 8. 4	1998. 9. 11	-
	· 회비 납부	1998. 8. 4	-	-
복숭아	· "C"등급 직경 출하금지	1997. 4. 30	1997. 7. 8	1999 이후
	· 경도(단단한 정도)	1998. 4. 22	1998 미적용	-
신선 감자	· 직경 크기	1997. 4. 30	1997. 6. 3	1999 시즌후
	· 등급	1998. 4. 22	1997. 7. 21	2001. 7. 20
기 타	· 싸렁드메론과 기타 형태	1997. 2. 12	1997. 7. 8	1998. 12. 31
	· 파리 버섯	1996. 1. 11	1996. 3. 15	1998. 12. 31
	· 잉디브(셀러드 일종)	1996. 9. 11	1996. 10. 2	1999. 8. 31
	· 에쌀로프(마늘 일종)	1998. 4. 22	1998. 7. 11	2001. 4. 22
	· 신선 Truffe 버섯(주먹코 버섯)	1996. 10. 8	1996. 12. 17	1999. 8. 10
	· 신선 호두	1996. 7. 10	1996. 8. 11	1999. 8. 10
	· 종가세 납부	1997. 12. 17	1998. 1. 29	연장 가능

자료 : 농림부 유럽연수 결과보고자료, 1998.

산자·판매가격 동시표시제(Dual Pricing System)'를 실시하였다. 이러한 제도는 대형유통업체의 농산물 시장점유율이 높고 생산자와 소비자간의 거래단계가 단순하기 때문에 시행할 수 있었다.

33) 가공업체, 음식점, 수출용은 제외하였다.

3) 유통명령제도의 특징

프랑스의 INTERFEL은 미국의 유통명령제와 유사한 제도이나 몇 가지 다른 점이 있다. 첫째, 생산자조직과 수집상·도매상·소매상으로 구성된 조직에서 출하·품질 규제에 대해 합의하면 정부가 이를 특별법(Interprofession Agricoles)으로 공포하고, 이행을 강제로 하고 있다.³⁴⁾

둘째, 미국과 달리 유통명령제도 이행을 위한 농민투표제가 없고 그 대신 정부가 인정한 이사회에서(생산자 대표 50%, 유통인 대표 50%, 소비자대표는 없음) 만장일치로 결정함으로써 동의 절차를 단순화하였다.

셋째, 미국의 유통명령제와 달리 프랑스에서 시행하는 유통명령은 출하조절에 의한 가격인상은 경쟁력을 떨어뜨리고 수입업자에 의한 외국농산물의 수입을 증가시켜 프랑스 농민들에게 손해가 돌아가기 때문에 주로 품질규제, 소비촉진에 중점을 두고 있다.³⁵⁾ 유통명령제 예산의 80%가 소비촉진, 즉 내수 촉진과 수출 촉진에 이용되고 있다. 또한 유통명령제에 따른 정부지원은 없다.

3. 일본의 생산조정제³⁶⁾

일본의 김생산조정정책은 크게 생산자단체인 전국어업협동조합연합회(이하 “전어련”이라함)에서 수행하는 생산조정사업과 사단법인 어가안정기금의 수산물조정보관사업으로 크게 나누어 볼 수 있다. 우선 전어련의 생산조정사업은 다시 목표생산량의 설정과 어기의 제한, 하급품의 폐기라는 3개의 축으로 구성된다.

생산조정사업은 전어련이 관리 주체이고, 주로 생산에 관련된 내용만을 포함한다. 그러나 수산물조정보관사업은 각 어련이 수행하고 있다. 어가안정기금의 조정보관사

34) 프랑스 생산자·유통인 협의회 근거법인 Interprofession Agricoles는 유통명령 시행을 위해 1975.7.10일, 1980.7.4일, 1986.12.1일 및 1995.2.1일 수정되었다.

35) 가격조절은 EU 역내시장이 개방되어 있는 상황에서 비용만 많이 들고 어렵기 때문이다.

36) 일본 현지 출장 중 김 전문가와의 면담 및 수집된 자료를 번역·정리하였다

업은 “집중어획이 발생하였을 때 어업자단체 등이 일정수량의 대상수산물을 일정가격 수준으로 매입하여 냉동·가공 등의 방법으로 보관하고, 그 어획시기 이외에 방출함으로써 산지 및 소비지를 연결하는 수산물가격의 안정을 도모하는 것이다. 이는 해·어황에 따른 생산의 변동으로 어획량이 집중되고, 이에 따라 산지가격이 폭락하는 수산물 가격형성의 특성을 바탕으로 한 것이다”라고 하여 우리나라의 수매비축사업과 비슷한 목적을 가지고 있는 것처럼 보인다. 그러나 그 내용을 보면 상당히 다른 양상을 띄고 있는데, 문제는 사업의 수행방법이다. 우리나라의 수매비축사업이 기금을 통한 직접적인 구매에 중점을 두는데 비하여 일본의 수산물조정보관사업은 각 어련 혹은 어협이 조정보관사업을 하였을 때 소요되는 보관료와 차용자금의 이자를 보전하여 주는 것을 골자로 한다. 따라서 정확한 양을 계측하여 구매보관, 방출을 하는 것이 아니라 각 어련이나 어협이 자기 판단하에 구매하여 보관하였다가 방출하는 것이다. 결국 수급조절의 의미보다는 각 생산자단체의 사업에 대한 보조적인 역할을 한다고 보는 것이 옳바를 것이다.<부표 3-8> 참조).

<부표 3-8> 전어련의 생산조정사업과 수산물조정보관사업

	관리주체	시행주체	방 법	사업내용
생산조정	전어련	전어련	목표생산량 설정	생산능력과 수요량을 기준으로 설정하여 관리
			어기 제한	생산종료, 공판시기를 제한
			하급품 폐기	일정가격 이하 저급품을 폐기
수급조절	어가안정기금	각 어련	수산물 조정보관사업	각 생산자단체의 보관사업에 대해 보관료, 이자 보전

1) 생산조정사업의 도입배경

1970년대부터 양식 김의 급격한 생산량의 증가 이후 1976년 갑작스런 흉작으로 인한 생산량의 하락 그리고 소비동향의 변화에 의한 생산자가격의 하락 등이 나타나면서 생산량과 가격의 급격한 변동이 생기게 되었다. 또한 1980년부터 도입되기 시작한

대형 전자동건조기의 도입³⁷⁾ 등으로 인한 시설투자비의 확대에 의한 생산비용이 늘어나 채산성이 악화되어 파산에 이르는 어가가 속출하였다. 그 결과 저가격인 상황 하에서 양식기술과 가공기술에 기인하여 증산이 심화되고 저품질의 김이 양산되어 다시 저가격으로 이어지는 구조적인 문제가 순환되기 시작하였다.

이와 같은 상황은 이미 1970년대 초반부터 진행된 것이 더욱 심화된 것이다. 결국 생산자가가격의 실질적인 저하를 막기 위해 양질의 김을 생산하며, 어가경영을 합리화하고, 생산비용을 절감하기 위해 1978년부터 계획생산에 의한 생산조정이 시작되었다.³⁸⁾

계획생산을 통한 생산조정 주요목표는 다음과 같다.³⁹⁾

- ① 수요에 맞춘 적정생산량의 확보
- ② 소비자에게 선호되지 못하는 하급품의 배제
- ③ 수급조정을 통한 판매로 적정가격의 실현과 유통합리화
- ④ 소비확대

이와 같은 목표하에서 전어련의 김 생산조정은 김의 적정가격을 유지하고, 김양식어가의 경영안정을 확보하고자 하였다.

김의 생산조정 프로그램은 i) 목표량 설정, ii) 어가의 제한, iii) 하급품의 폐기 등과 같은 요소들로 구성되어 있는데 이를 위해 매년 어기가 시작되기 전에 어기대책을 결정하여 계획생산량, 공동판매시기, 하급품 대책으로서의 기준가격을 정하여 관계자의 협의하에 목표생산량을 설정하여 생산조정을 하여 온 것이다.

37) 사상체의 발견과 냉동망의 사용, 부류식 양식기술 등이 증산을 가능하게 했다 면, 자연건조에 개별 어가가 일일이 수작업으로 건조하고 있던 것이 건조기가 개별어가로 보급되면서 증산된 김을 처리할 수 있었다.

38) 일본에서 김에 대한 생산조정이 시작된 것은 1978년부터로 2002년 현재까지 약 24년의 역사를 가지고 있다. 1960년대까지 약 40억매 정도였던 생산량이 1970년대에 들어서면서 생산기술의 발달로 인해 60억매를 넘게 되었고, 1974년에 이르면 약 90억매까지 생산되어 시장이 포화상태에 이르렀다. 이후 1980년대부터는 생산량이 100억매에 이르게 되었지만, 조직적인 생산조정을 통해 현재까지도 약 100억매 전후의 생산량을 유지하고 있다. 물론 생산조정이 시작된 이후 지속적인 생산자가가격의 하락과 경영악화가 나타나기는 했지만, 전체적인 구조와 체질개선이 지속적으로 이루어져 김 양식산업을 유지하여 왔다는 점에서 큰 의의가 있다.

39) 유통명령제의 사업내용과 비슷함.

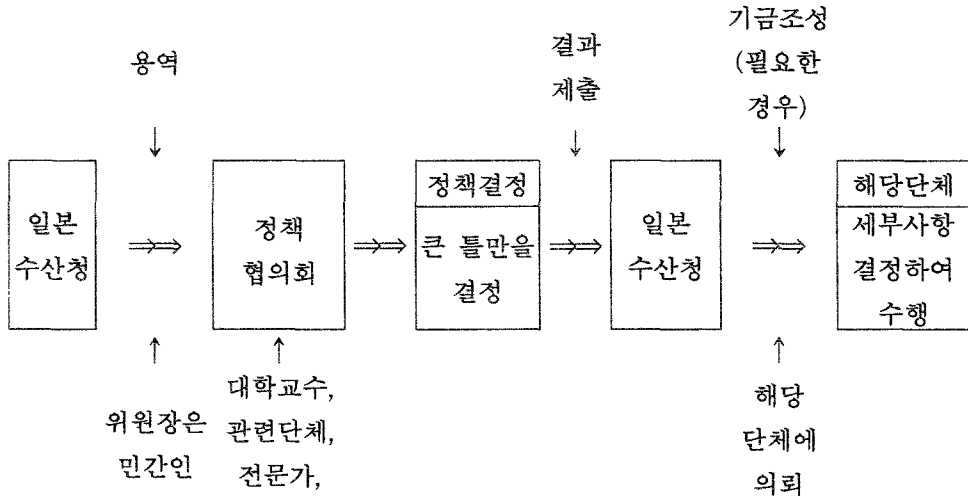
2) 김 생산조정사업 시행주체 및 사업내용

일본의 김생산조정은 전어련의 김사업추진협의회를 주축으로 이루어지며, 산하의 어기대책검토 전문위원회에서 주된 업무를 수행한다. 일본의 전어련은 우리나라의 수협중앙회에 해당하는 민간단체이므로, 결국 김의 생산조정이 생산자단체에 의해 주도되고 있음을 의미한다. 따라서 생산조정에 관련된 일체의 추진과 세부사항, 책임은 전어련의 몫이다. 그렇다면 과연 이것을 생산자단체에 의한 자율적인 생산조정이라고 할 수 있을 것인가. 물론 일체의 추진을 전어련이 주체가 되어 행하여지고, 책임 또한 전어련이 지기 때문에 그렇다고 볼 수도 있다. 그러나 여기에서 우리가 주목해야 하는 것은 정책의 시작단계이다.

대개 일본의 수산정책은 수산청이 중심이 되어 추진된다. 그러나 수산청은 정책을 입안하고, 자금을 조성하는 등의 지원을 수행하기는 하지만, 직접적인 실행문제에는 간섭하지 않는다. 즉, 필요한 현안사항에 대해 정책을 만들고 지원을 하지만 세부적인 실천과 그에 대한 책임은 생산자단체나 별도의 법인 등이 맡게 된다.⁴⁰⁾ (<부그림 3-1> 참조).

40) 또한 정책의 입안과 결정에 있어서도 우리나라의 경우와는 달리 위원회의 형태로 운영되는데, 대학교수 등의 전문가가 위원장을 맡고 각 관련 업계의 장 혹은 전문가와 학자, 수산행정전문가가 공동으로 필요한 정책을 입안하게 된다. 대개의 경우 이 위원회는 위원장을 맡게 되는 대학교수 등에게 용역의 형태로 추진하여 수행하게 하고, 보고서는 약식보고서의 형태를 띠게 된다. 이렇게 하여 정책이 입안이 되면 그 정책의 실행과 관련된 세부사항은 생산자단체나 별도의 법인 등의 단체에 위임하게 된다. 위임을 받은 생산자단체나 별도의 법인 등의 단체는 세부사항 등에 대해 결정하여 실행을 하게 되고, 수산청은 필요하다고 판단될 경우 자금지원 등의 역할을 하게 된다

<부그림 3-1> 일본 수산정책의 흐름



그러나 이를 반드시 민간의 자율적인 행위라고 보기는 어려운 것은 보통 일본 수산청은 결정된 정책에 대해 해당 단체에 요청, 혹은 권고 등의 형태를 취하게 되며, 원칙적으로 해당 단체는 이를 거부할 수 있지만, 그렇게 될 경우 아무런 정책도 수행되지 못하고, 단체의 성격이 주로 생산자단체라는 점도 있어서 이를 거부하는 일은 없다. 김의 생산조정 정책도 이러한 과정을 거쳐서 시작되었으며, 전어련의 전국어련김사업추진협의회에서 세부적인 실천방안과 실행을 맡아 오늘에 이르고 있다. 사업내용으로는 목표량 설정, 어기제한 그리고 하급품 폐기 등을 포함한다.

(1) 목표생산량의 설정

계획생산을 위한 목표생산량은 전어련의 전국어련김사업추진협의회에서 어장면적과 시설량, 수요량, 재고량을 조사하여 결정하게 되며, 결정된 목표생산량은 각 어련별로 수량이 결정되어 통보된다. 이때 목표생산량의 결정을 위해 주로 이용되는 자료는 어장면적과 시설수를 이용한 생산 가능량 자료와 김유통업체를 통해 조사한 소비량, 재고량이 주가 되는데 소비량자료가 우선적으로 이용된다.

$$\text{목표생산량} = \text{수요추정량(생산가능량, 소비량)} - \text{재고량}$$

그러나 이 목표생산량이 실제로 정확히 유지되고 있다고 보기는 힘들다. 왜냐하면 생산량이 자연환경의 변화에 의해 좌우되는 측면이 크고, 목표생산량은 김의 수급상황

에 대응한 가이드라인의 성격이 강하며, 강제적인 것이 아니기 때문이다. <표 4-9>은 김 생산조정의 연도별 추이를 나타낸 것이다. 이 표에서도 알 수 있는 바와 같이 목표 생산량이 정확히 지켜지고 있지는 않음을 보여주고 있다.

따라서 일본의 정서상 마을에서 정해진 것을 지키지 않는 경우에는 사회적 벌칙⁴¹⁾이 가해지기 때문에 일반 정해지면 지켜지기는 하지만, 기본적으로 목표생산량 자체가 강제규정이 아니고, 각 어협별로 할당되고 있지 않기 때문에 목표생산량의 달성이 힘들다. 이러한 단점을 보완하기 위하여 나타난 것이 어기의 제한과 하급품의 폐기라는 보조적인 수단이다.

<부표 3-9> 김생산조정의 연도별 추이

년도	생산량		어기제한			하급품		결과		
	목표 생산량 (A)	조정 수량	공판 개시	생산 완료	공판 완료	대상품	기타	생산 실적 (B)	평균 가격	B-A
1974	70억매	-억매	11월15일	-	4월30일	3엔미만		67억매	12.0엔	△3억매
1975	65	5	〃	-	〃	〃	1엔	71	11.3	6
1976	68	4	〃	-	〃	〃	보조	71	14.2	3
1977	71	3	〃	-	3월말일	〃		71	18.4	0
1978	73	2	〃	-	〃	4엔미만	1엔으로 매취	90	16.9	17
1979	80	-	〃	-	〃	〃	-	88	18.7	8
1980	75	-	〃	-	〃	〃	-	83	14.3	8
1981	75	-	〃	3월15일	〃	3엔미만	-	79	12.8	4
1982	75	-	〃	〃	〃	〃	-	75	17.7	0
1983	75	-	〃	3월말일	4월10일	〃	-	108	12.3	33
1984	80	-	〃	〃	〃	〃	2회 공판	90	12.9	10
1985	80	-	〃	〃	〃	〃		93	11.5	13
1986	80	-	〃	3월10일	3월20일	〃		89	11.4	9
1987	80	-	〃	30월20일	3월말일	〃		96	13.7	16
1988	80	-	〃	〃	〃	〃		108	10.6	28
1989	90	-	〃	〃	〃	〃		105	11.4	15
1990	90	-	〃	〃	〃	〃		93	10.3	3

주 : 2회공판은 첫 번째 공판에서 폐기대상가격이 되었을 때 다시 공판하는 것을 말함

41) 일본의 마을이라는 단위는 상당한 구속력을 가진다. 예를들어 마을에서 정한 것을 지키지 않았을 때 심한 경우는 그 마을에서 떠날 수밖에 없는데 이는 그 죄가 자손에게까지 이어지기 때문이다.

(2) 어기 제한

어기의 제한은 크게 생산종료시기와 공동판매시기의 제한으로 나누어 볼 수 있다. 먼저 생산종료시기의 경우 3월말이 종료시기라면 이후에는 채취를 할 수 없도록 함으로써 하급품의 생산을 막기 위한 것이다. 대개 결정된 생산종료시기 이후에 생산되는 김은 품질이 떨어져 하급품일 경우가 많지만 지역적으로 수온 등이 달라 이를 일괄적으로 적용하는 것은 문제가 있으므로 예외를 적용하기도 한다.⁴²⁾

다음으로 공동판매시기의 제한이다. 일본의 경우 생산되는 김의 대부분이 어협 등의 계통조직을 통해 판매되는 것이 일반적이며, 따라서 시기를 정하였을 경우 특별한 경우가 아니면 생산자가 판매할 수 있는 방법이 거의 없다. 생산자가 개인적으로 거래하는 경우가 있기는 하지만 극히 예외적이다. 대개 공동판매시기의 결정은 어협과 구매자인 김도매상들의 협의에 의해 결정되는데, 이때 입찰의 회수와 시기를 같이 결정함으로써 판매기회를 제한하여 하급품의 생산을 막는 것이다. 또한 하급품을 생산하더라도 판매할 기회가 없기 때문에 생산이 제한되는 효과가 있다.

(3) 하급품 폐기

하급품의 기준가격은 현재 3엔 이하로 되어 있으며, 이는 김의 상품이미지를 유지하고, 품질을 높이며, 과잉생산을 방지하고자 하는 목적이다. 이 경우 입찰에서 3엔 이하의 가격으로 판정을 받은 김은 소각하는데, 1974년부터 1977년까지는 1엔을 전어런에서 보상하였으며, 1978년에는 기금을 조성하여 1엔으로 매수⁴³⁾를 하였다. 그러나 이후 별다른 대책이 없다가 1984년부터 1회제의 공판에서 일정가격 이하가 되었을 경우 다시 한 번 더 입찰을 하여 마찬가지로 일정가격 이하일 때 폐기하는 것으로 바뀌어 현재에 이르고 있다.

하급품의 폐기방법은 소각에 의하며, 그 비용의 부담은 일부 어련 등에서 소각비용을 부담하는 곳도 있지만, 기본적으로 생산자부담이다. 하급품의 폐기에서 문제가 되는 것은 생산자가 가격을 알수 없다는 점이다. 즉 가격변동이 계속적으로 일어남으로 인해 생산자가 정확히 일정가격이하가 될 것이라는 확신을 하기 힘들다는 것이다. 따라서 이러한 일정가격이하의 물량들이 계속 나타나고 있지만, 결국 채취비용부터 소각

42) 효고현의 경우가 대표적이다.

43) 이후 하급품이 증가하는 역효과가 나타나 폐지되었다.

비용까지 생산자가 부담하여야 하기 때문에 과자류의 첨가물 등의 용도인 최하급품으로 개인이 판매하는 경우도 있다.

이상의 세가지 요인이 복합되어 일본의 김생산조정이 이루어지고 있지만, 결국 강제적인 규정이 아니라 생산자단체인 전어련이 주축이 되어 시행하고 있는 사업이므로 목표생산량을 완전히 유지할 수는 없다. 그러나 이를 기준으로 생산자단체가 노력하여 왔고 나름대로의 성과는 있었다는 점을 간과할 수 없다. 그리고 여기에서 자세히 언급하지는 않았지만, 생산지도를 통해 품질개선과 소비촉진 등의 활동을 병행하여 왔다는 점이 또 하나의 주목할 만한 점이라고 하겠다.

4. 외국의 경험이 주는 시사점

서구와 일본의 생산조정정책은 그 규제방식에서 커다란 차이를 살펴볼 수가 있는데, 서구의 농산물 생산조정정책은 생산자와 유통업자의 자율적인 합의와 참여를 바탕으로 생산량과 판매량을 직접 규제하는 것이다. 그러나 영세 소농구조로 재배작목의 변동이 빈번한 일본의 경우에는, 서구와 같은 자율 규제방식의 생산조정정책 대신에 참여농가에 대한 가격안정지지를 통해 소득 안정화를 도모함으로써 해당품목의 재배면적 또는 출하량 변동요인을 최소화하는 간접적인 생산조정 정책이라는 특징을 갖는다.

또한 서구에서 직접 규제방식의 생산조정이 가능하게 된 이유는 50~100ha의 대규모 전업농 체제와 높은 참여의식 이외에도 통제 가능한 유통거점이 확보되어 있기 때문이다. 즉, 대규모 전업농들은 이해관계에 있어 동질성을 가지고 있으므로 구성원간 합의 도출이 용이하고, 유통거점을 통해 생산 및 출하조정의 이행여부를 점검할 수 있었다. 또한 결정사항의 이행 및 위반자 제재를 위한 공권력 발동이 가능한 법적 제도적 장치가 정비되어 있었다.

그러나 1990년대 들어서는 시장개방의 확대에 따른 농산물 생산조정의 의의와 효과가 제약을 받음으로서 서구의 자율 규제방식의 생산조정정책은 퇴조경향을 보이게 되었다. 또한 이를 추진하던 자율단체는 자조금 조성을 통해 판매, 홍보, 조사 등을 수행하는 순수 생산자단체로 전환되었다. 예를 들면 미국의 유통명령제에 의한 생산 및 유통 규제 활동이 축소되었다.

수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안

1) 미국과 프랑스

현재 유통명령제를 실시하고 있는 미국과 프랑스의 유통명령제를 비교해 보면 <부표 3-10>과 같다. 특히, 이들 두 국가간 차이점은 첫째, 근거법의 차이로 미국은 농산물유통명령법에 근거하는 반면 프랑스는 특별법에 근거하며, 둘째 유통명령 실시를 위한 산업 동의 또는 투표 절차에 있어 미국은 일반적으로 농민투표를 실시하고 있으나, 프랑스는 INTERFEL에서 일괄적으로 만장일치에 의해 산업동의를 이루어진다. 셋째 부담금의 부과방법에 있어 미국은 생산자 또는 유통업자로부터 직접 부담금(자조금)을 부과하나 프랑스는 각 단체 회원조직들로부터 회비를 각출하여 운영비용으로 사용한다.

<부표 3-10> 미국과 프랑스의 유통명령제 비교

	미국의 유통명령제	프랑스 유통명령제 (INTREFEL)
실시시기	1937 (유통협약 1933)	1975
근거법규	유통협약(1933 농업조정법) 유통명령(1937 농산물유통협약법)	특별법(Interprofession Agricoles)
운영주체	각 품목 생산자단체 (품목별 생산자, 유통업자 대표, 공적 대표 등으로 구성된 위원회)	INTERFEL(채소·과일 생산자·유통인 협의회): 생산자단체 5개, 유통단체 4개, 이사 26명, 소비자 제외
감독	USDA 농산물유통국(AMS) 지방사무소	농림부 생산유통국
기본여건	대공황 소비침체 등으로 유통조정 필요성 증대	공급과잉 기초
협약절차	생산자단체, 유통업자들 제안⇒장관이 합법성 확인⇒공청회⇒농민투표⇒장관이 협약과 동시에 조정 공포	제안⇒연구⇒이사회 동의 및 제안(만장일치)⇒농림장관 조정
농민투표제	있음	없음
협약 및 발령내용	· 물량규제, 품질규제, 시장지원활동 · 우유: 가격, 공급통제허용 (1993년 38개) · 청과물: 대부분 품질규제 및 시장지원활동에 집중(1998년 36개)	가격·출하조절보다는 품질규제, 판촉위주 사업

	미국의 유통명령제	프랑스 유통명령제 (INTREFEL)
협약품목	축산 : 우유 과일 : 감귤, 오렌지, 레몬, 아보카도, 배, 키위, 자두, 복숭아, 체리, 올리브 채소 : 감자, 양파, 토마토, 셀러리, 상치, 메론, 아몬드 등	배(직경크기, 포장조건, 출하시기와 속도), 키위(출하시기), 감자(직경크기, 등급), 복숭아(일정등급 이하 출하 금지), 사과(출하시기), 기타(버섯, 메론, 셀러드, 마늘, 호두 등)
예산조달	· 거래업자(first buyers)로부터 거래단위당 부과비율 또는 금액 정해 거출	· 각 조직산하 4,500개 조직의 회비로 운영(회비는 조직별 매출액 기준으로 납부), 세관 징수 · 예산 120억원(6000만F)
예산지출	지출시 장관승인 필요	80%를 소비촉진광고에 이용(내수시장 판촉, 수출촉진)
정부지원	없음	없음
위반시 처리	초과금액의 3배 벌금 부과	벌과금 500F이상 피해전액

미국과 프랑스의 사례를 통하여 우리가 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 미국의 유통명령제의 경우 신규진입 제한에 대한 제도적 장치가 없으면 유통명령제도의 효과를 감소시킬 수가 있다는 것이다.

둘째, 프랑스의 경우는 유통명령제 대상품목 선정 시 수입 농산물량을 고려해야 한다는 것이다. 즉, 유통명령에 의해 국내 시장에 공급물량이 줄어들어 가격이 상승하면 수입업자들은 경제적인 인센티브가 커져 수입량을 늘리게 된다. 따라서 유통명령제에 의한 효과가 감소하게 됨으로 유통명령제도 대상품목 선정시 선정 가능품목들에 대한 수입량도 고려해야 한다.

셋째, 유통명령에 대한 동의 절차도 유통명령 대상품목의 실정, 즉 양식어가수, 기존 단체 유무 등에 맞게 선택하여야 한다.

마지막으로 서구의 직접적인 규제방식의 생산조정이 가능케 한 이유 중 하나는 유통거점을 통해 생산 및 출하 이행여부 점검이 쉬었다는 점이다. 예를 들면 우리나라의 김의 경우 다른 품목에 비해 유통명령제 시행시 물김에서 가공공장으로 이전하는 단계에서 유통되는 물량을 모니터링 할 수 있는 이점이 있다.

2) 일본

일본의 김 생산조정 제도에 대한 문제점과 시사점을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 목표생산량의 경우 계속적으로 목표생산량을 상향조정하고 있음에도 불구하고 초과생산이 나타나고 있다. 이것은 또한 목표생산량을 설정한 이유 중의 하나인 가격안정이 이루어지고 있지 못하다는 것을 반증하는 것이다. 이러한 결과가 나올수 밖에 없는 이유는 i) 목표생산량의 초과에 대한 벌칙 등의 강제력이 없고, ii) 자연환경에 의한 초과생산분이 나타났을 경우 이를 생산자가 부담하여야 한다는 점, iii) 강제적으로 생산을 조정한다면 결국 공판비율이 감소할 우려가 있는 점 등의 문제점을 안고 있다. 더욱이 생산량을 조정하여 가격의 안정을 꾀한다는 당초의 목표가 달성되고 있지 못한 상황에서 과연 생산자들의 협조가 얻어질 수 있을 지에 대한 의문도 있어 일본의 김에 대한 목표생산량 설정은 딜레마에 빠져 있다.

다음으로 어기 제한의 문제를 보았을 때 생산종료시기의 제한이 품질저하를 막기 위한 방안이었음에도 불구하고 각 생산자가 생산종료시기 이내에 보다 많은 김을 생산하려고 함으로써 역으로 품질의 저하를 초래하고 있다는 측면이 대두되고 있다.

마지막으로 하급품의 폐기를 보았을 때 크게 두 가지의 문제를 안고 있다. 즉, 하급품의 폐기비용을 생산자가 부담함으로써 결국 비용증가를 초래한다는 측면과 생산자는 입찰이 끝나기 전에는 가격을 판단할 수 없다는 점이다. 그러나 이 경우에도 생산자가 폐기하지 않고 개인적으로 판매하였을 경우 벌칙이 없기 때문에 이를 막을 수 없다. 또한 생산자는 가격을 알지 못하는 상황에서 생산을 할 수밖에 없기 때문에 반드시 일정가격 이하의 김이 생산될 수밖에 없다는 측면이 있다.

부록 4

직접지불제 사례

1. 제외국의 수산보조금

1. EU의 수산보조금

EU의 수산보조금정책은 유럽공동어업정책(CFP)의 일환으로 수행되고 있다. 즉 EU의 수산보조금 정책은 주로 FIFG규칙에 의해 이루어지며, FIFG규칙은 EU연합법의 일종으로서 결과 및 도달방법에 있어서도 회원국에게 구속력을 가지고 있다. 크게 EU수산보조금의 재원을 분류하면 EU예산에서 지급되는 수산보조금과 각 회원국내에서 지급되는 국가보조금(state aid)이 있다.

주요 수산보조금을 살펴보면, FIFG지원, 제3국 수산자원에 대한 접근, 시장지지, 회원국의 보조정책으로서 “국가보조”, 그리고 일반지출(연구, 감시, 검사, 감찰) 등이 있다. 그리고 FIFG는 EU 수산보조금 지원정책의 핵심기능을 수행하고 있는데 구조기금의 일환으로서 수산업 종사지역의 낙후도에 따라 분리하여 지원하는 프로그램이다. 지역분류는 3개로 이루어져 있는데, 가장 낙후된 지역에 대하여는 FIFG재원의 75%이상이 투입되어 그 지역의 구조적 경쟁력을 강화시키기 위한 것이다. 또한 FIFG는 어선의 개선 및 현대화, 어획노력조정, 양식업지원, 일시적 휴어에 대한 지원 등 전반적 수산업분야에 대하여 지역별로 지원을 실시하고 있다.

제3국 수산자원에 대한 접근은 EU 전체예산 중 FIFG지출 다음으로 많은 지원으로서 원양어업에 대한 지원에 해당 된다.

그리고 시장지지보조금은 EU공동시장체제에서 수산물가격을 방어하기 위한 정책으로 사용하고 있으며, 어민의 소득안정화를 위한 정책으로서 가격보

상기금과 이월금액으로 잉여물의 구매, 관리, 저장에 지원하고 있다.

보조정책으로서 “국가보조(state aid)”는 각 회원국들이 개별적으로 다양한 수산보조정책을 수립하여 지원하는 것을 의미하며, 여기에는 국가지원(grants), 이자보조, 세금우대, 기타 세금조치, 사회안정보장기금의 의무금액을 감축시키는 정책 등 다양한 보조정책들이 포함된다.

일반지출은 수산업분야에 대한 활동을 지원, 관리, 개발하는데 지원하는 것을 말한다.

2. 미국의 수산보조금

미국의 수산보조금은 주로 우리 나라의 해양수산부에 해당하는 NOAA에 의해 지급되며 NMFs(National Marine Fisheries)가 어민들에게 지급되고 있다. NMFs의 재정이전에서 95% 정도가 수산업의 과학화 및 관리프로그램에 사용되고 있으며, “산업지원” 프로그램은 대폭 감축되었고, 현재 NMFs의 5% 미만인 1500만달러만이 NMFs에서 재정이전되고 있다.

미국의 수산보조금프로그램을 OECD가 제시한 3가지 범위로 나누어 분류해 보면 다음과 같다.

첫째, 소득증대를 위한 정부재정이전은 시장접근프로그램(MAP)과 잉여상품처리프로그램이 있다.

둘째, 비용을 절감시키는 정부재정이전에는 살톤스톤-케네디 프로그램, 어업채부보장/수산업금융프로그램(FFP), 자본축적기금, MARFIN(해양수산주권프로그램)과 R&D 프로그램이 있으며, 그리고 NMFs에서 지원되는 것은 아니나 가격비용을 낮추는데 지원되는 지원정책은 미재무성에서 이루어지는 디젤과 가솔린 판매세 면세와 “바다용자”라는 기술연구용자프로그램이 있다.

셋째, 일반서비스를 증진시키는 어업부문의 정부재정이전은 크게 NMFs에서 지원되는 것으로서 수산업 연구, 관리, 내수면어업집행 기금 등이 있고, 비NMFs에서 지원되는 것으로서 미해안경비대에 의한 어로현장감시가 가장 큰 규모의 지원을 받고 있는 실정이다. 미국 수산업의 정부재정이전의 규모는 약 13조에 상당하며 OECD가 제시한 분류표에 의하면 일반서비스분야에 대한 지원이 전체 지원금액 중 80%이상에 해당된다.

3. 일본의 수산보조금

일본은 수산보조금을 수산자원관리의 한 측면에서 고려하고 있으며, 보조금지급에 있어서 중앙정부와 지방정부의 역할분담적 성격이 강하기 때문에 중앙정부의 예산편성에서 보조금액을 추정하는 것은 어려움이 있다.

구체적으로 일본보조금을 분류해 보면, 금지예상보조금으로서 직접적인 경비절감 및 어획추진을 위해 지급되는 보조금은 약 9가지가 있는데 어업경영 유지 안정기금, 국제규제관련 경영안정기금, 어업공제사업 업무비 보조금, 소규모 영세지역 수산업 촉진 대책사업, 어업신용기금 협회 출자보조금, 수산물 사지유통가공시설 고도화 대책사업 지원, 어협계통 신용사업실시 기반강화 대책사업 등이 있다.

한편 일본의 수산보조사업에서 어업포기를 전제로 한 직접지불제 및 포괄적인 사회간접자본, 해양환경정정비용, 기반시설사업 등 허용보조금에 분류될 수 있는 보조금은 전체 보조액 중 약 77.4%를 차지하고 있다.

4. 중국의 수산보조금

중국의 수산보조정책은 중앙 정부차원과 각 성 및 지역차원에서 이중적으로 이루어지고 있으며, 크게 세금보조, 특별자금 지원, 인프라지원으로 나눌 수 있다.

중앙정부차원에서는 원양어업지원, 기업소득세면제, 어민전업지원 및 어선감척사업 지원, 그리고 해양환경개선지원을 하고 있음. 특히 금지보조금으로 예상되는 원양어업 지원은 재정, 신용, 세금혜택지원과 원양어업어선을 위한 기름창고지원으로 나뉘어 지원되고 있다.

예로 절강성에서 지급하고 있는 보조금은 원양어업지원, 수산가공업에 대한 세제지원과 융자지원이 상당부분을 차지하고 있다. 그리고 어획강도감축을 위한 어선감척사업을 강도높게 실시하고 있으며 이와 함께 늘어나는 어민 실업에 대응하기 위하여 어민전업지원도 실시예정에 있다.

복건성의 경우는 세금우대 및 융자지원의 대부분이 가공산업에 집중되어 있다. 특히 수산가공업지원은 수출을 조건으로 한 세금감면정책까지 쓰고 있는 실정이다.

II. 제외국의 수산부문 직접지불제

수산부문 직접지불제에 대한 구체적인 외국사례는 많지 않은 실정으로 여기서는 EU 및 중국의 직접지불제에 대한 사례를 중심으로 살펴보고자 한다.

1. EU의 직접지불제

EU의 “수산업에 대한 국가지원검토를 위한 지침”에 의하면 소득보전, 재해보상, 벽지지원, 실업지원 등에 대한 직접지불제가 실시되고 있다.

먼저 소득보전과 관련한 직접지불제를 살펴보면, 잡는어업과 양식어업, 그리고 수산물 가공·유통에 종사하는 수산어업인의 소득을 지지하기 위하여 어획능력감소 및 조정 또는 사례별로 인정되는 예외적 상황하에서 사회·경제적 지원조치의 일부로서 인정되는 지원이 행해 질 수가 있다. 이는 이사회규칙에 의해 도입된 일시적 정지조치(휴어제 등)로 인해 발생하는 어민들의 소득상실분에 대한 보전을 말하는 것이다.

재해보상과 관련하여서는 자연재해나 예외적인 사고가 발생했을 때 입은 피해에 대하여 최고 100%까지 보상받을 수 있다.

벽지지원과 관련하여서는 대상지역(소득수준과 어업에 대한 의존도에 따라 지정된 지역)에 장차 경쟁력 향상을 위한 지원으로 소득수준(GDP기준)이 전체 유럽공동체 평균보다 일정수준 낮고, 높은 실업률을 기준으로 3가지 대상지역으로 구분하여 지원체계를 마련하고 있다.

실업지원과 관련하여서는 실업에 관한 공동체지침(Guideline on Aid to Employment)에 근거하여 실업지원을 할 수 있으며 실업수당, 재교육지원 등이 해당된다.

잡는어업과 양식어업 생산물의 공동시장기구에 관한 지원은, 생산자 단체가 유통조절을 위한 퇴거가격(withdrawal price)을 설정함으로써 생산물의 가격이 그 이하로 형성될 경우 판매하지 않고 시장에서 퇴거시킬 경우(식용소비 외에 다른 용도로 사용될 때 보상해줌) 지급되는 것이다. 실시 첫해는 퇴거가격의 최고 85%까지 보상하나, 점차 비율이 낮아져서 2003년에는 퇴거가격이 55% 정도 지급할 계획으로 되어 있다.

어획노력량 조정을 위한 지원으로서는 어선감척사업이 해당되며 선령에 따라 3단계로 구분하여 감척지원하고 있다. 다만, EU는 조기감척 신청순서에 따라 지원금을 더

많이 배정하여 어선감축을 유도하고 있다.

일시적 조업정지 및 보상과 관련하여서는 2000~2006년까지 시행하는 것으로 1년에 2개월을 넘을 수 없고, 전체시행기간동안 6개월을 넘을 수 없도록 되어 있다. 지원은 공동체재정지원 중 1만 EUR 또는 해당 회원국의 당해 부분에 대하여 할당된 공동체 재정지원의 4%를 넘을 수 없게 되어 있다.

휴어제 보상으로는, 1983년부터 EU는 어업에 관한 공동어업정책(CFP; Common Fisheries Policies) 10개년 계획을 세워 추진하였 왔다. 이에 EU 공동수산정책을 지원하기 위한 수산지원프로그램(FIFG; Financial Instrument for Fisheries Guidance)을 통하여 어획노력량 감축정책의 재정을 지원하고 있다.

2. 중국 양자강 유역의 금어기 보상

중국은 양자강 주요 어종들의 멸종 또는 급격한 감소로 어족자원조성을 위한 금어기를 실시하고 있다. 실시대상지역은 양자강 상류 지역인 윈난지역에서부터 중류지역인 허베이성까지, 하류지역은 허베이성에서부터 난징을 포함한 상하이지역까지에 이르고 있으며, 실시기간은 상류에서 중류는 2월에서 4월까지, 중류에서 하류까지는 2002년부터 매년 4월 1일부터 6월 30까지(3개월간)로 동기간동안 이 수역의 모든 어선의 출어가 금지된다.

주 의

1. 이 보고서는 해양수산부에서 시행한 수탁사업의 연구보고서입니다.
2. 이 보고서의 내용을 대외적으로 발표한 때에는 반드시 해양수산부에서 시행한 수탁사업의 연구결과임을 밝혀야 합니다.
3. 국가과학기술 기밀유지에 필요한 내용은 대외적으로 발표 또는 공개하여서는 아니됩니다.
4. 이 보고서의 내용은 연구진의 개인적인 견해이며, 수협중앙회의 공식견해가 아닙니다.