

수산특정연구과제

신어업 · 어촌발전전략연구

---

# 수산업에 대한 합리적인 지원체제의 확보



한국해양수산개발원

수산어촌연구센터

# 목 차

제1장 수산부문 직접지불제 도입 .....	1
제1절 직접지불제 도입 .....	1
1. 현황 및 문제점 .....	1
가. 대내적 문제점 .....	1
나. 국제기구에서의 수산보조금 논의동향 .....	4
다. 국내의 수산보조금 현황 .....	11
라. WTO 규범에 따른 국내 수산보조금의 분류 .....	21
2. 여건변화 .....	24
가. 직접지불제 도입배경 .....	24
나. 직접지불제의 개념 .....	25
다. 직접지불제 도입의 필요성 .....	25
3. 외국 및 국내사례 .....	28
가. 외국의 직접지불제 사례 .....	28
나. 농업부문의 직접지불제 .....	30
4. 정책의 기본방향 .....	48
가. 수산부문 직접지불제의 범위 .....	48
나. 도입가능 직접지불제의 유형 .....	49
다. 우선순위 검토 .....	57
5. 세부 추진방안 .....	60
제2절 환경친화형 양식어업에 대한 직접지불제 시범실시 .....	61
1. 현황 및 문제점 .....	61
2. 여건변화 .....	61

3. 국내사례(농업부문 친환경농업 직접지불제) .....	62
가. 제도도입 필요성 .....	62
나. 정책내용 .....	66
다. 정책집행기관 .....	66
라. 모니터링 .....	67
4. 정책의 기본방향 .....	67
5. 2004년 예산 근거 .....	67
가. 대상품목 .....	67
나. 사업내용 .....	68
다. 2004년 시범실시 예산 .....	68
〈부록〉 수산부문 직접지불제 이해를 위한 Q&A .....	70
제2장 수산정책자금 지원제도 개선 .....	75
제1절 수산정책자금 지원체제 개편 .....	75
1. 현황 및 문제점 .....	75
가. 수산정책자금 규모 및 조달 .....	75
나. 수산정책사업의 분류 및 지원 현황 .....	82
다. 수산정책자금 지원체계 .....	91
라. 수산정책자금 지원 보완제도 .....	92
마. 민간 수산금융제도 실태 .....	93
바. 문제점 .....	95
2. 여건변화 .....	99
3. 이론적 배경 .....	100
가. 수산부문 정부재정지원정책의 이론적 배경 .....	100
나. 수산부문 정부재정지원정책의 기본문제 .....	105
4. 정책의 기본방향 .....	107

5. 세부 추진방안 .....	107
가. 수산정책사업의 재분류 및 통폐합 .....	107
나. 정책자금의 지원체제 개선 .....	108
다. 수산발전기금의 확충 및 운영의 효율화 도모 .....	109
라. 종합자금제도 도입 .....	111
마. 민간 수산금융제도 활성화 .....	111
바. 소요 예산 .....	114
〈부록〉 일본의 수산금융제도 .....	115
제2절 영어자금 지원제도의 개선 .....	142
1. 영어자금의 지원 현황 .....	142
가. 영어자금 개요 .....	142
나. 지원규모와 지원조건 .....	143
2. 현행 영어자금 지원체제의 문제점 .....	145
가. 높은 영어자금 의존도 .....	145
나. 어업경영 위험과 높은 연체비율 .....	146
다. 영어자금의 수급불균형 .....	148
라. WTO 협상에 따른 보조금 축소의 과급효과 .....	149
3. 영어자금 지원체제의 개편 방향 .....	149
가. 어업인의 신용도에 따른 원활한 자금공급 체계의 구축 .....	149
나. 만성적 수요초과에 대응하기 위한 영어자금 지원체제의 확보 .....	150
다. 직접지불제등을 통한 소득보전 .....	151
제3절 수산정책자금 부실채권 및 부채경감 대책 .....	152
1. 현황 및 문제점 .....	152
가. 어가 자산 동향 .....	152
나. 어가 부채 동향 .....	153
다. 연령별 어가 부채 현황 .....	154
라. 수산정책자금 부채 현황 .....	156
마. 농림수산정책자금대손보전기금 제도 .....	158
바. 문제점 .....	159

2. 여건변화 .....	160
3. 정책의 기본방향 .....	160
4. 세부 추진방안 .....	161
가. 어업인 지원자금 금리인하 .....	161
나. 비어업인 지원자금 금리인하 .....	162
다. 부채대책 지원자금 금리인하 및 상환기간 연장 .....	162
라. 대손보전기금의 법정화 및 기금 확대 .....	163
제4절 면세유 등 수산조세 지원체제 개선 .....	164
1. 현황 및 문제점 .....	164
가. 면세유 .....	164
나. 어업용 기자재 .....	168
다. 소득세의 비과세 .....	170
2. 여건변화 .....	170
3. 이론적 배경과 외국사례 .....	171
가. 이론적 배경 .....	171
나. 외국사례 .....	172
4. 정책의 기본방향 .....	176
5. 세부 추진방안 .....	177
가. 면세유 대책 .....	177
나. 어업용 기자재 부가가치세 환급 대상품목 확대 .....	183
다. 소득세 비과세 범위 확대 .....	185
제3장 수산부문 정책보험제도 도입 .....	187
제1절 어선원 및 어선공제의 정책보험화 .....	187
1. 제도 도입의 필요성과 배경 .....	187

2. 현황 및 문제점 .....	188
가. 현행제도의 검토 .....	188
나. 수협공제 가입현황 .....	190
다. 재해보상책임 및 보상제도의 이원화 .....	193
라. 정부 주도의 어업재해보상 보험제도 미실시 .....	193
마. 수협공제의 어업재해보상 제도로서의 한계 노정 .....	194
바. 공제가입 촉진을 위한 정부의 재정적·행정적 지원미흡 .....	194
3. 국내외 재해보험 사례 .....	195
가. 산업재해보상보험제도 .....	195
나. 일본의 선원 및 어선보험제도 .....	200
4. 정책의 기본방향 .....	202
가. 기본목표 .....	202
나. 기본방향 .....	202
5. 세부 추진방향 .....	202
가. 적용범위 .....	202
나. 임금 및 재해보상심의(심사)위원회 .....	203
다. 보험사업의 위탁 및 감독 .....	203
라. 재해보상보험사업 .....	203
마. 심사청구 및 벌칙 .....	204
바. 소요 예산 .....	204
제2절 양식수산물 재해보험 도입 .....	206
1. 현황과 문제점 .....	206
가. 제도도입의 필요성 및 배경 .....	206
나. 현황 .....	207
다. 문제점 .....	211
라. 보완대책 .....	212
2. 국내외 재해보험 사례 .....	213
가. 국내 농작물 재해보험 .....	213
나. 일본의 어업피해구제제도 .....	214

3. 정책방향 .....	215
가. 기본목표 .....	215
나. 추진계획 .....	216
4. 세부추진 계획 .....	216
가. 대상품목 .....	216
나. 가입방법 .....	216
다. 보험적용대상 자연재해 .....	217
라. 보험실시 지역 .....	218
마. 보험운영기관 .....	218
바. 보험금 지급 기준(보장수준) .....	219
사. 기준생산량 .....	219
아. 손해평가 .....	220
자. 보험요율 산정 .....	220
차. 국고보조 및 재보험 .....	221
카. 「양식재해보험법」(가칭)의 제정 .....	221
타. 소요예산 .....	221
제4장 수협의 조기 경영정상화 .....	223
제1절 회원조합의 경영정상화 .....	223
1. 현황 및 문제점 .....	223
가. 회원조합의 자본잠식 .....	223
나. 경영개선자금 지원실적과 자구노력 현황 .....	224
다. 공적자금 미지원으로 인한 문제점 .....	226
2. 여건변화 .....	228
3. 이론적 배경 .....	229
가. 전통적 협동조합 이론 .....	229
나. 현대적 협동조합 이론 .....	230
다. 경제조직으로서의 협동조합 .....	232
라. 우리나라 회원조합의 비효율성 요인 .....	234

4. 정책의 기본방향 .....	235
5. 세부 추진방안 .....	236
가. 정책의 주요 내용 .....	236
나. 과제별 추진방안 .....	237
다. 소요예산 산정시 고려사항 .....	241
<b>제2절 수협중앙회의 경영효율화 .....</b>	<b>242</b>
1. 수협중앙회의 경영실태와 자구노력 현황 .....	242
가. 건전성기준 강화 및 경영부실에 따른 수지악화 .....	242
나. 공적자금의 투입 .....	242
다. 수협중앙회의 자구노력 현황 .....	244
라. 문제점 .....	245
2. 여건변화 .....	249
3. 수협중앙회의 경영부실화 가능성 .....	251
가. 보호막의 상실 .....	251
나. 비영리사업조직의 한계 .....	252
4. 정책의 기본방향 .....	253
5. 세부 추진 방안 .....	254
가. 경제사업부문 자본적립금 잠식액 정부보조 지원 .....	254
나. 유류저장시설 구축 지원 .....	255
다. 『농림수산정책자금대손보전기금』 제도 개선 .....	256
라. 수협법 개정을 통한 경영체제 개선 .....	257
마. 어업인과의 연계기능 강화를 위한 해역별 회원조합 지원 본부 설치 .....	258
6. 기대효과 .....	259
가. 조기 경영개선 도모 가능 .....	259
나. 안정적 유류공급 및 가격인하 효과 발생 .....	259
다. 효과적인 대손보전 도모 가능 .....	260
라. 협동조합 본연의 기능 가능 .....	260
마. 회원조합 지원기능의 강화 .....	261

## 표 차 례

〈표 1-1-1〉 전산업 및 농림어업 부문의 GDP 추이 .....	2
〈표 1-1-2〉 어가의 연령구성비 추이 .....	3
〈표 1-1-3〉 뉴라운드 주요 협상의제 .....	5
〈표 1-1-4〉 국제기구 또는 주요국가의 수산보조금 논의동향과 분류 .....	9
〈표 1-1-5〉 WTO/DDA 2002년 하반기 수산분야 협상예정 일정 .....	9
〈표 1-1-6〉 수령주체 및 지원형태별 분류 .....	12
〈표 1-1-7〉 성격별 구분 .....	13
〈표 1-1-8〉 수령주체 및 지원형태별 보조금 현황 .....	14
〈표 1-1-9〉 어업인 용자 지원금 현황(1999~2001년 평균) .....	16
〈표 1-1-10〉 지자체지원 보조금 현황(1999~2001년 평균) .....	17
〈표 1-1-11〉 단체 및 업체대상 보조금 현황(1999~2001년 평균) .....	18
〈표 1-1-12〉 단체 및 업체대상 용자지원금의 현황(1999~2001년 평균) .....	18
〈표 1-1-13〉 수산보조관련 해양수산부 직접사업 현황(1999~2001년 평균) .....	19
〈표 1-1-14〉 성격별 보조금 현황(1999~2001년 평균) .....	20
〈표 1-1-15〉 연도별·성격별 보조금 현황 .....	20
〈표 1-1-16〉 보조금 협정에 따른 보조금 분류 .....	21
〈표 1-1-17〉 국내 수산보조금 개략 .....	22
〈표 1-1-18〉 WTO체제하에서의 우리나라 수산보조금의 분류예상(1) .....	23
〈표 1-1-19〉 WTO체제하에서의 우리나라 수산보조금의 분류예상(2) .....	24
〈표 1-1-20〉 EU 회원국별 농지 및 가축 프리미엄(1998년 기준) .....	32
〈표 1-1-21〉 주요 국가의 직불제 비교 .....	35
〈표 1-1-22〉 경지규모 2.0ha 이상 농가 호수의 변화 .....	36
〈표 1-1-23〉 연령별 농가인구 .....	37
〈표 1-1-24〉 비료의 종류·성분별 작물 흡수율 .....	39
〈표 1-1-25〉 환경보호구역의 지정 현황 .....	39
〈표 1-1-26〉 쌀 수매에 의한 소득효과 및 미곡 조수입 .....	41
〈표 1-1-27〉 미국의 쌀 직접지불 보조금 추이 .....	42
〈표 1-1-28〉 직접지불제의 도입가능 유형 .....	50
〈표 1-1-29〉 업종별 여건비교 .....	58
〈표 1-1-30〉 몇가지 선택기준에 의한 직접지불제 프로그램 평가 .....	58
〈표 1-1-31〉 환경어업직접지불제 중 양식어업의 우선순위 검토 .....	59
〈표 1-2-1〉 비료의 종류·성분별 작물 흡수율 .....	64
〈표 1-2-2〉 농법별 환경농업 실행 실태 .....	64
〈표 1-2-3〉 환경보호구역의 지정 현황 .....	65
〈표 1-2-4〉 양식어류 생산량 .....	68

〈표 1-2-5〉	사료 이용량(2001년 양식생산량을 기준으로 추정) .....	68
〈표 1-2-6〉	사료비용(2001년 양식생산량을 기준으로 추정) .....	69
〈표 2-1-1〉	수산정책자금별 규모(2002년) .....	75
〈표 2-1-2〉	수산 투융자와 GDP 비교 .....	76
〈표 2-1-3〉	영어자금 재원조달 현황(2002년) .....	76
〈표 2-1-4〉	농특회계예산 보조 및 용자 내역(2002년) .....	77
〈표 2-1-5〉	해외자원생산 지원을 .....	78
〈표 2-1-6〉	농안기금 운용 내역 .....	78
〈표 2-1-7〉	수산발전기금 조달 및 운용 재원 현황 .....	80
〈표 2-1-8〉	수산발전기금 운용 계획 .....	80
〈표 2-1-9〉	수산정책자금의 지급근거와 성격 .....	82
〈표 2-1-10〉	어장환경개선 및 기르는어업 사업내용 .....	84
〈표 2-1-11〉	연근해어업 구조조정 및 어업자원관리 사업내용 .....	85
〈표 2-1-12〉	어촌소득원개발 및 어업생산기반시설 사업내용 .....	86
〈표 2-1-13〉	수산물유통 및 가공 사업내용 .....	86
〈표 2-1-14〉	국제어업협력 및 원양어업 사업내용 .....	87
〈표 2-1-15〉	수산기술개발 사업내용 .....	87
〈표 2-1-16〉	어업인 육성, 교육 및 홍보 사업내용 .....	88
〈표 2-1-17〉	어업인 경영지원 사업내용 .....	88
〈표 2-1-18〉	수혜주체별 지원형태별 수산정책자금의 분류 .....	89
〈표 2-1-19〉	지원형태별 수산정책자금의 구성비 .....	90
〈표 2-1-20〉	주요 사업별 수산정책자금 지원 현황(1999~2001년 평균) .....	90
〈표 2-1-21〉	우리나라 어가의 차입원별 부채조달 현황 .....	94
〈표 2-1-22〉	수협이 취급중인 공제(보험) 사업 종류 .....	94
〈표 2-1-23〉	수협의 공제(보험)사업 가입건수 및 계약고 추이 .....	95
〈표 2-1-24〉	수협의 예수(탁)금 실적 추이 .....	95
〈표 2-1-25〉	WTO 뉴라운드에 의한 우리나라 수산보조금 분류(가상) .....	96
〈표 2-1-26〉	기존 투융자제도와 농업종합자금제도와 비교 .....	112
〈표 2-2-1〉	영어자금 공급 추이 .....	143
〈표 2-2-2〉	해외자원생산지원자금 공급현황 .....	144
〈표 2-2-3〉	어업경영체당 융자비율 .....	144
〈표 2-2-4〉	영어자금 대출규모별 분포 현황(2002.12말 현재) .....	145
〈표 2-2-5〉	은행권의 고정이하 여신비율(2002년 12말 현재) .....	147
〈표 2-2-6〉	영어자금의 담보별 대출 및 연체율 현황 ('02. 12말 현재) .....	148
〈표 2-2-7〉	영어자금의 수급불균형 현황 .....	148
〈표 2-2-8〉	기금구성 예상규모 .....	150
〈표 2-3-1〉	우리나라 어가 자산 현황 .....	153

〈표 2-3-2〉 우리나라 어가 부채 현황 .....	154
〈표 2-3-3〉 차입처별 어가부채 현황(2001년말 기준) .....	154
〈표 2-3-4〉 수협 전체 경영주 연령별 대출 현황 .....	155
〈표 2-3-5〉 수협중앙회 경영주 연령별 대출 현황 .....	156
〈표 2-3-6〉 회원조합 경영주 연령별 대출 현황 .....	156
〈표 2-3-7〉 우리나라 총 어가 부채 현황 .....	157
〈표 2-3-8〉 우리나라 수산정책자금 지원 현황 .....	157
〈표 2-3-9〉 농신보와 대손보전기금의 비교 .....	158
〈표 2-3-10〉 대손보전기금 조성 및 운용 현황(2002년 6월말 현재) .....	159
〈표 2-3-11〉 어업인 지원자금에 대한 금리인하 소요예산 .....	161
〈표 2-3-12〉 비어업인 지원자금에 대한 금리인하 소요예산 .....	162
〈표 2-3-13〉 부채대책 지원에 대한 금리인하 및 상환기간 연장 소요예산 .....	163
〈표 2-4-1〉 어업용 석유류의 면세내역 .....	165
〈표 2-4-2〉 어업용 면세유 공급규모 .....	166
〈표 2-4-3〉 시설별 면세유 공급 현황(2000년) .....	167
〈표 2-4-4〉 면세유 공급에 따른 어업인 수혜 내역 .....	168
〈표 2-4-5〉 유종별 어업인 수혜액 .....	168
〈표 2-4-6〉 어업용 기자재 부가가치세 영세율 적용 및 환급대상 품목 .....	169
〈표 2-4-7〉 영세율적용 품목별 어업인 수혜액 .....	169
〈표 2-4-8〉 부가세 사후환급제에 의한 어업인 수혜액 .....	170
〈표 2-4-9〉 한·일간의 어업용 유류 면세제도 비교 .....	173
〈표 2-4-10〉 한·일간의 어업용(어업인) 이외 판매가능 비교 .....	173
〈표 2-4-11〉 수협중앙회(한국)와 전어련(일본)간의 유류담당자 비교 .....	174
〈표 2-4-12〉 한·일간 어업용 저유시설 비교 .....	174
〈표 2-4-13〉 한·일간 어업용 유류공급체계 비교 .....	175
〈표 2-4-14〉 한·일간 어업용 유류 원양어선 공급 여부 비교 .....	175
〈표 2-4-15〉 주요 수산국과 한국의 세금감면 혜택 비교 .....	177
〈표 2-4-16〉 관세 및 석유사업부과금 면세시의 어업별 영향변화 .....	180
〈표 2-4-17〉 정유사별 해상 저유시설 현황 .....	181
〈표 2-4-18〉 추가대상 기자재의 부가가치세 부담액 .....	185
〈표 3-1-1〉 법령별 재해규정 비교 .....	188
〈표 3-1-2〉 연근해어선원 보험가입현황 (2000년 12월말) .....	191
〈표 3-1-3〉 연도별 톤급별 선원공제가입률 .....	191
〈표 3-1-4〉 연근해어선 보험가입현황 (2000년 12월말) .....	192
〈표 3-1-5〉 연도별 어선공제가입률 .....	192
〈표 3-1-6〉 어선규모별 선주책임과 선원보험 제도 .....	193
〈표 3-1-7〉 업종별 적용사업장수 .....	197

〈표 3-1-8〉 연도별 보험료율 변동현황 .....	198
〈표 3-1-9〉 업종별 보험급여별 지급건수(2000년) .....	198
〈표 3-1-10〉 연도별 보험급여 지급현황 .....	199
〈표 3-1-11〉 일본의 해상보험과 육상보험 비교 .....	200
〈표 3-1-12〉 어선손해보험의 종류 .....	201
〈표 3-2-1〉 지역별 연도별 어류 생산액 .....	208
〈표 3-2-2〉 어종별 생산액 및 단가 .....	209
〈표 3-2-3〉 양식방법별 피해현황('97~'01) .....	210
〈표 3-2-4〉 어종별 피해현황('97~'01) .....	210
〈표 3-2-5〉 재해별 연도별 피해현황 .....	211
〈표 3-2-6〉 농작물 재해보험의 연도별 시행 비교 .....	213
〈표 3-2-7〉 어업공제사업의 종류 및 성격 .....	214
〈표 3-2-8〉 양식공제의 대상 및 내용 .....	215
〈표 4-1-1〉 자본잠식액 현황 .....	223
〈표 4-1-2〉 제충당금 적립현황('97~2001년 누계) .....	224
〈표 4-1-3〉 경영개선자금 지원현황 .....	225
〈표 4-1-4〉 금융권별 공적자금 지원 현황(2002.2) .....	226
〈표 4-1-5〉 추가지원이 없을 경우의 경영개선 예상치 .....	227
〈표 4-1-6〉 상임이사제와 전무제의 비교(현행제도 기준) .....	238
〈표 4-1-7〉 회원조합의 등급별 경영개선 방안 .....	240
〈표 4-2-1〉 중앙회의 누적손실 규모(2000.12말 기준) .....	242
〈표 4-2-2〉 구조조정 추진 현황 .....	245
〈표 4-2-3〉 일반관리공통비 및 지도사업비용 분담 내역 .....	247
〈표 4-2-4〉 경제사업자금 조달 및 운용 현황(2002.4.30 현재 잔액) .....	248
〈표 4-2-5〉 사업비 지원율 비교 .....	248
〈표 4-2-6〉 수협의 임무와 기능 .....	250
〈표 4-2-7〉 연도별 지원액 예시(5년 분할 지원시) .....	255
〈표 4-2-8〉 연차별 투자소요액 .....	255
〈표 4-2-9〉 대손보전기금 조성 및 운용 현황(2002. 6월말 현재) .....	256
〈표 4-2-10〉 「농림수산업자신용보증기금」과 「농림수산정책자금대손보전기금」의 비교 .....	256
〈표 4-2-11〉 자본잠식액 지원시 경영개선효과 .....	259
〈표 4-2-12〉 수출가 및 수협 구매가격 비교 .....	260

## 그림차례

[그림 1-1-1] 전산업 및 수산업의 GDP 추이 .....	2
[그림 1-1-2] 전산업 및 수산업의 GDP 성장률 추이 .....	3
[그림 1-1-3] 연도별 수산보조금 추이 .....	15
[그림 1-1-4] 보조금의 분류 .....	48
[그림 2-1-1] 우리나라 수산정책자금 지원체제 .....	91
[그림 2-1-2] 우리나라 수산정책자금 대출방식 .....	92
[그림 2-2-1] 어업별 대출건수 및 대출건당 금액(2002년 12월말 현재) .....	146
[그림 2-3-1] 우리나라 어가 자산 추이 .....	152
[그림 2-3-2] 우리나라 어가 부채 추이 .....	153
[그림 2-3-3] 경영주 연령별 대출 추이 .....	155

# 제1장 수산부문 직접지불제 도입

## 제1절 직접지불제 도입

### 1. 현황 및 문제점

#### 가. 대내적 문제점

##### (1) 생산량 감소

어업구조조정, 기르는어업 육성, 해외어장 개발, 어업경영 안정 및 어업인 육성지원 등 일련의 증산정책에도 불구하고 어장 상실 및 환경 악화, 자원 감소로 인해 연근해 생산량은 물론, 양식어업에서도 생산량이 감소하고 있다.

수산물 생산량 감소는 1990년 중반 이후 지속되고 있는데, 이러한 사태가 지속된다면 수산물의 자급률이 현재보다 급격히 하락하여 식량안보 측면에서도 위협이 될 수 있다. 최근의 자급률 하락은 수산물 생산감소의 결과로 어패류 자급률은 1990년 121.7%에서 2000년에는 87.4%로 감소추세를 보이고 있다.

수산물의 생산활동에는 상당한 생산기반, 자본 및 기술 노하우가 필요한데, 현재와 같이 국내의 생산기반이 지속적으로 위축되고 향후 세계 수산물수급이 불안정해질 경우, 국민 경제적으로 지불해야 하는 비용은 높을 수밖에 없다. 따라서 식량자원의 확보, 특히 우수 동물성 단백질원의 확보라는 측면에서도 생산능력을 일정 수준으로 유지할 필요가 있다<sup>1)</sup>.

##### (2) 절대적 낙후성

우리나라 경제는 IMF 기간의 일시적인 충격을 제외하고 국내총생산 기준으로 정상적인 회복세를 보이고 있으며, 이에 따라 농림어업 분야의 GDP 성장률도 크게 영향을 받고 있다.

그러나 최근 2~3년간의 국내경제의 전반적인 회복추세에도 불구하고 농림어업부문, 그 중에서도 특히 수산부문의 GDP성장률은 침체에서 벗어나지 못하고 있다. 1998

1) 우리나라 국민의 동물성단백질 중 어패류는 2000년 현재 36%의 비중을 차지함.

년 IMF 경제위기 여파로 수산부문 GDP성장률은 -7.6%로 급격히 위축되었으며 2000년에도 -9.2%로써 마이너스 성장률에서 벗어나지 못하는 것으로 나타났다. 이는 자연환경 변화와 자원 밀도 변화 등과 밀접하게 연계되어 있는 1차산업으로서의 특성을 여실히 보여주는 것이다.

〈표 1-1-1〉 전산업 및 농림어업 부문의 GDP 추이

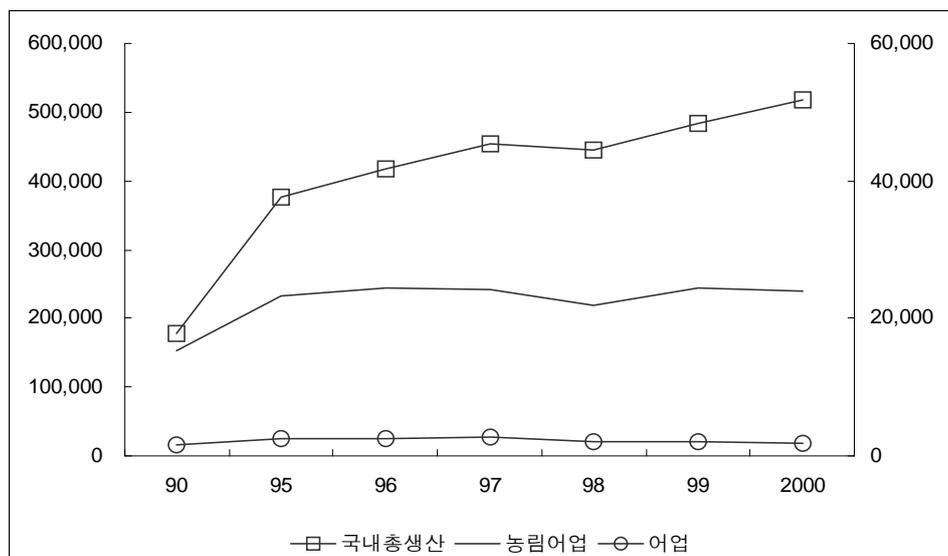
(단위 : 10億, %)

구 분	1997		1998		1999		2000	
	금액	성장률	금액	성장률	금액	성장률	금액	성장률
국내총생산	453,276	5.0	444,366	△ 8.8	482,744	10.7	517,096	8.8
농림수산업	24,257	4.6	21,977	△ 6.1	24,481	4.7	23,867	0.1
수산업	2,665	8.2	2,058	△ 7.6	2,113	△ 3.1	1,926	△ 9.2
수산업/GDP	0.59	-	0.46	-	0.44	-	0.37	-
수산업/농업	11.0	-	9.36	-	8.63	-	8.07	-

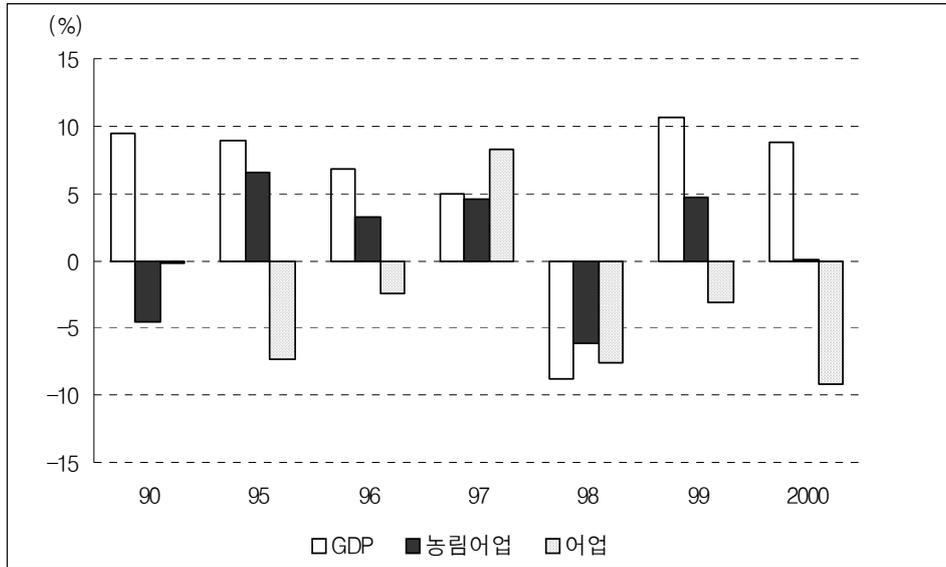
자료 : 해양수산부, 『수산행정기본자료』, 2001.

정부의 다양한 수산정책에도 불구하고, 국내 수산업은 2000년 현재 GDP 대비 총어업생산액의 비율이 0.37%로써, 갈수록 그 비중이 감소하고 있어 타산업과 대비할 때 절대적으로 낙후되어 있는 실정이다. 이는 국내 산업의 균형적 발전이라는 측면에서 장기적으로 산업간 불균형을 초래할 것이며, 이러한 점에서 수산업의 낙후성 극복을 위한 정부 지원의 당위성을 확보할 수 있다.

[그림 1-1-1] 전산업 및 수산업의 GDP 추이



[그림 1-1-2] 전산업 및 수산업의 GDP 성장률 추이



### (3) 어가경제의 위축

국내 어업경영체의 경우 생산량 감소와 어가 하락, 인건비 등 제비용 상승은 물론 규모의 영세성, 정책의 일관성 결여 등으로 인해 소득 창출 잠재력이 매우 낮은 수준이다. 특히 어업소득은 농업 및 타산업과 비교해 매우 낮은데, 이는 최근 근해 및 원양어장 상실로 생산량 감소가 현저할 뿐 아니라, WTO 출범에 따른 수산물시장개방으로 인한 가격 하락이 중요한 원인으로 작용하기 때문이다.

〈표 1-1-2〉 어가의 연령구성비 추이

구 분	15세미만	15~19	20~59	60세이상
1996	15.4%	10.1%	54.3%	20.2%
1997	14.2%	10.2%	55.5%	20.1%
1998	14.6%	9.2%	55.2%	20.9%
1999	14.1%	8.7%	55.2%	21.9%
1999	13.2%	7.9%	58.2%	20.7%

자료 : 해양수산부, 『해양수산통계연보』, 각 연도.

한편 수산업은 산업화 과정에서 소외되면서 어업인력의 고령화가 급격히 진행되었으며, 생산량 감소와 이에 따른 소득 감소로 후계자 확보조차 곤란한 실정이다. 또한 어가소득 감소, 교육 및 생활기반 미비 등으로 인하여 어촌민의 이어(移魚)가 빈발하면서 이와 관련된 사회적 비용도 증대하고 있으며, 어촌지역의 황폐화도 가속화하고 있어 국토의 균형적 발전이라는 견지에서 정부개입의 필요성이 높아지고 있다.

#### (4) 대외적 문제점

국제적으로 생산 및 무역을 왜곡하는 보조금에 대한 규제가 기정사실화 되면서 국내 보조금의 체계개편이 요구되고 있다. WTO 체제 출범에 따라 수산보조금이 무역 및 시장왜곡, 자원감소 등에 결정적인 역할을 하는 것으로 의견이 모아지면서, 보조금의 감축 또는 철폐가 주장되는 등 국내 수산보조금 정책이 한계에 봉착하고 있다. 실제로 선진국 및 국제기구에서 논의되고 있는 보조금의 분류 방식을 근거로 국내 수산보조금을 재분류 해보면 전체 보조금의 50% 이상이 규제대상에 해당된다.

따라서 보조금 중심의 기존의 수산정책으로는 더 이상 효과적인 대응이 곤란하므로 수산업의 지속성을 위해서는 새로운 정책적 대안의 제시가 필요한 시점이다.

#### 나. 국제기구에서의 수산보조금 논의동향

##### (1) 수산보조금 관련 의제내용

2001년 카타르의 도하(Doha)에서 개최된 제4차 WTO 각료회의는 뉴라운드(Doha Development Agenda, WTO/DDA로 명명)의 출범을 공식 선언하였다. 뉴라운드의 출범이 공식적으로 선언되었으나 이는 새로운 협상의 시작에 불과하고, 앞으로 각국이 제출하는 양허안을 기초로 본격적인 협상이 이루어질 전망이다. 도하 각료선언이 쉽게 이루어진 것은 동 선언문이 향후 협상의 원칙만을 규정하고, 출범 이전 단계에서 회원국간의 갈등소지를 최소화하였기 때문이다<sup>2)</sup>.

도하 각료회의에서는 전체 협상의 타결시한을 약 3년 후인 2005년 1월 1일로 예정하고 있는데, UR협상 당시 부여했던 4년보다도 짧은 시간을 설정함으로써 WTO의 권위와 신뢰성을 강조하고 있다.

그러나 주요 부문별 협상시한은 전체 협상의 시한과는 별도로 설정하고 있다. 농업협상은 세부원칙의 수립시한을 2003년 3월 31일까지로 정하고 양허안의 제출시한을 제5차 각료회의가 시작되기 이전으로 설정하였다. 서비스협상은 2003년 3월 31일까지 양허안을 제출하도록 하였고, 분쟁해결과 관련된 개정내용은 2003년 5월 이전까지로 개정안의 도출시한을 설정하였다.

그동안 뉴라운드의 협상범위와 관련하여 선진국과 개도국, 혹은 미국, EU, 일본, 한국 등 참여국가는 각국의 이해관계를 중심으로 심각한 대립양상을 보여왔다. 그러나 협상의 최종 단계에서 세계경제의 침체와 무역의 위축을 극복해야 한다는 데 공감대를 표시하고 포괄협상의 원칙에 동의하면서 선언문의 합의가 도출되었다.

2) 1999년 시애틀 각료회의 때보다 문항수도 20여 개 축소시켰고, 당시의 실패를 타산지석으로 삼았기 때문에 가능하였음.

주요 관심사는 농업분야와 서비스분야로, 특히 농업분야는 UR협상 과정에서뿐만 아니라 뉴라운드 출범 이전부터 국가별 시각차이가 현저하여 많은 문제점이 노출되었다. 농업분야에서는 우선 시장접근의 실질적 개선, 수출보조의 단계적 폐지를 목표로 한 감축, 국내보조의 실질적 감축 등 3대 과제가 협상의 목표로 제시되었다. 비농산품 분야는 향후 협상의 원칙과 방향을 명시하는 선에서 합의되었다

〈표 1-1-3〉 뉴라운드 주요 협상의제

협 상 의 제	양허안 제출 및 특기사항
농업, 서비스	5차 각료회의(농업), 2003년 3월(서비스)
분쟁해결양해	2003년 5월(개선 및 명료화)
비농산물 시장접근	개도국 및 최빈 개도국 이익고려
무역관련 지적재산권(TRIPS)	TRIPS와 공중보건은 특별선언문 채택
WTO 규범(반덤핑, 보조금, 지역협정)	규정의 명확화 및 개선
환경(무역장벽감축, MEA, WTO정보교환)	무역과 환경의 상호보완성 제고
무역원활화, 정부조달 투명성, 투자, 경쟁정책	5차 각료회의 이후 협상 개시
전자상거래, 환경(CTE)의제, 무역·부채·금융	5차 각료회의 보고사항
소규모경제 등 개도국 관련사항	검토작업 대상

자료 : 최낙균 외, 『2001년 WTO 뉴라운드의 협상의제별 주요 쟁점 및 대응방안』, 대외경제정책연구원.

이와 관련하여 세부원칙의 수립과 양허안의 제출시한도 결정되었는데, 제출시한까지 명시된 것은 농업관련 의제가 현재 각국의 제안서를 바탕으로 1단계 작업을 마무리하고 2단계 작업을 추진하고 있기 때문이다. 여기서 주목할 점은 우리나라와 일본, EU 등에서 주장해 온 비교역적 관심사항(NTC : Non-Trade Concerns)이 협상의 고려사항임이 확인되었고, 동시에 위에서 언급한 3대 협상목표 또한 그 결과를 예단하지 않는다는 점을 명확히 하였다는 점이다.

그러나 수산분야는 WTO/DDA의 주요의제로 다루어지지 않았으며, 아직도 수산분야가 어느 분야에 포함되어 논의되어야 하는지에 대해 논란이 끊이지 않고 있다. 하지만 전체 경제에서 수산분야의 비중이 크거나 관심이 많은 국가를 중심으로 수산분야에 대한 논의가 지속적으로 이루어지고 있는데, 주요 논의대상은 3분야로 압축할 수 있다.

첫째, WTO의 규범 중 보조금 분야에서의 수산보조금에 대한 논의이다. 이 분야 논

의의 핵심은 ‘보조금 및 상계조치에 관한 협정(SCM : Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)’ 중 수산보조금에 대한 WTO의 규범을 보다 명확히하고 개선하는 것이다.

농업협정은 농업보조금에서 별도로 규정하고 농업 이외의 제조업, 임업, 수산업 등 모든 산업의 보조금 지급에 대해 정의와 종류 등을 구체화하자는 것이다.

둘째, 수산보조금을 무역 및 환경과 연계한다는 논의이다. 이 분야 논의의 핵심은 수산보조금으로 인해 수산자원을 고갈시키거나 무역을 왜곡시키는 경우 해당 보조금을 감축 혹은 철폐하여 무역과 환경왜곡을 방지하자는 것이다.

예를 들면 어선에 대한 면세유 공급이나 영어자금의 지원 등은 자원고갈에 기여하거나 무역왜곡에 직접적인 영향을 미칠 수 있으므로 감축 혹은 폐지될 가능성이 많다.

셋째, 비농산물 시장접근분야에서 수산물을 비농산물로 구분하고 이와 관련된 관세·비관세 문제를 논의한다는 것이다. 이 논의의 핵심은 수산물 무역에 있어서 관세 혹은 비관세 장벽을 완화하거나 철폐하자는 것이다.

이 분야는 아직까지 공식적으로 합의된 사항은 아니지만 노르웨이, 뉴질랜드, 아이슬란드 등 일부 수산물 수출국이 주장하고 있는 분야이다. 우리나라의 수산물 평균 수입관세율은 16.9%로서, EU의 12.1%보다 높은 것은 말할 것도 없고, 일본의 5.9%, 미국의 2.4%, 아이슬란드의 1.4%, 호주와 노르웨이의 무관세 등과 비교해 볼 때 상당히 높다.

따라서 수산물 수출국의 주장이 받아들여져 공식화된다면 상당한 타격이 될 것임은 분명하다. 물론 다른 국가의 수산물 관세 및 비관세 장벽이 완화되면서 수출여건의 개선이란 장점도 기대할 수 있으나 우리나라의 생산 및 수출여건을 고려할 때 큰 효과는 기대하기 어려울 전망이다.

## (2) 수산보조금의 논의배경 및 논의동향

보조금(subsidy)은 정책당국이 특정 정책목표를 달성하기 위하여 산업 및 기업활동에 제공하는 금융·조세상의 각종 지원을 의미한다. 보조금이 지급되면 해당 재화나 용역의 생산을 촉진시켜 균형가격을 낮추고 소비를 증가시키며, 해당 분야로의 자원배분이 유리하도록 조정된다. 또 특정 산업이나 상품을 대상으로 보조금이 지급되는 경우 수출촉진 혹은 수입대체 등 자국에 유리한 방향으로 정책을 추진할 수 있다.

따라서 각국 정부는 자국의 기업이나 산업에 대한 정치적·경제적 효과를 도모하기 위하여 보조금을 지급할 유인을 갖는다. 그러나 모든 국가가 보조금 지급을 결정한다면 세계경제 전체의 후생수준은 하락할 것이며 전형적인 수인(囚人)의 딜레마(Prisoner's Dilemma)에 빠지게 될 것이다.

이러한 모순을 극복하기 위하여 GATT에서는 오랫동안 농산물을 제외한 전분야에서 수출보조금을 사용할 수 없다는 입장을 견지해 왔다. 수출보조금에 대한 구체적인 규제조항은 이미 1955년 GATT에서 등장했다. 그러나 다양한 국내 생산보조금에 대한 국제적 합의를 이끌어내는 것은 어려운 일이었기 때문에 다자간 협정으로 성립하는 데 많은 시간이 소요되었다. 특히 방위산업의 육성, 낙후지역의 개발, 인적 자본의 개발, 환경보존, 연구개발 등에 대한 보조금 지급은 과거부터 상례화된 상황이었다.

보조금이 주요 이슈로 등장한 것은 1970년대이다. 당시 일부 개도국은 국내의 보조금 지급을 통해 수출드라이브 정책을 실시하고, 그 결과 많은 상품이 선진국으로 수출되기 시작했다. 선진국은 이 같은 보조금 지급에 의한 수출증가를 불공정 무역으로 간주하면서 상계관세를 활용하기 시작하자 국제적 무역분쟁이 급증하기 시작했다. 보조금 및 상계관세와 관련된 무역분쟁이 증가하자 도쿄라운드와 UR협상에서 광범위하게 논의되기 시작했다. 그 결과 보조금의 범위와 기준을 명확히 설정하고 WTO가 출범하면서 ‘보조금 및 상계조치에 관한 협정(SCM)’이 타결되었다.

동 협정에서는 보조금에 대한 정의를 명확히하고 무역왜곡효과가 명백하거나 우려되는 경우 보조금의 지급이 금지되며, 금지된 보조금을 지급하여 수출하면 수입국에서 상계조치를 취할 수 있도록 하였다. 다만 연구개발, 환경보존, 지역개발 등을 위해 지급되는 보조금은 상계조치를 취할 수 없는(Non-Actionable Subsidies) 허용보조금으로 구분하여 분야에 따라서는 보조금의 지급도 가능토록 하였다. 동 협정에서는 경과조치와 개도국 우대조항을 설정하였다. 즉 일반적으로 협약과 어긋나는 보조금의 지급은 WTO성립 이후 3년 이내 철폐하도록 했으며, 다만 개도국의 경우 8년간의 유예기간을 부여하였다. 1인당 소득수준 1,000달러 미만의 국가는 수출보조금 금지조항 자체를 적용하지 않았다.

수산보조금 논의는 UR협상이 타결되기 이전인 1992년 FAO에서 정부보조금이 과잉어획을 야기하고 이는 최종적으로 수산자원의 고갈로 이어질 것이라는 보고서가 제출되면서 본격화되었다.

그 후 UR협상을 거치면서 WTO/CTE(무역환경위원회), WTO/SCM(보조금 및 상계조치에 관한 협정), WWF(세계야생동물기금), OECD, APEC 등 국제기구 혹은 국제지역경제기구 등에서 꾸준히 논의되어 왔다.

FAO는 1990년대 초반 책임어업과 지속가능한 수산업 발전을 강조하면서 수산보조금의 폐해를 지적하고 나섰다. 전 세계적으로 700억 달러의 수산물 생산을 위해 1,240억 달러의 생산비를 지불해야 하는 생산의 비효율성과 비용초과분은 모두 국고보조금으로 충당되고 있다고 지적하고 있다. 또한 1990년대 초 1억 2천만톤(해조류 포함) 정도의 수산물 수요가 2010년에는 1억 5천만톤으로 증가할 것으로 예상하고 이 같은 수요증가는 남획과 자원고갈을 야기할 것으로 판단하였다.

이에 근거하여 FAO는 자원고갈을 방지하기 위한 남획(over-fishing)과 과도어획능력(over-capacity)에 가장 많은 관심을 가지고 있으며, 지속가능한 발전을 유지하기 위해서 정부의 불필요한 보조금 지급을 중점적으로 다루고 있다. 이러한 논의의 연장선상에서 FAO는 1999년에는 ‘어획능력 관리에 관한 국제 행동계획’을 발표하고 환경에 유해한 보조금의 감축이나 제거를 촉구하기에 이르렀다.

OECD는 수산위원회(COFI)를 통하여 어업분야의 자유무역을 주장하면서도 수산업이 환경에 미치는 영향에 주목해 왔다. 특히 OECD는 FAO와 긴밀한 관계를 유지하면서 책임있는 어업과 정부 재정이전이 수산부문에 미치는 영향을 중시하고, 이와 관련된 각종 보고서를 제출하고 있다.

WTO는 수산보조금과 관련하여 주로 환경에 대한 역기능과 무역 왜곡효과를 중심으로 논의하고 있다. WTO/CTE, 환경관련 NGO 등은 현재의 SCM 협정이 수산업에도 적용되고 있으나 환경보전이라는 측면에서 충분한 기능을 유지하지 못하고 있다고 지적한다. 심지어 현재의 SCM 규정 이외 수산업과 관련된 새로운 협정이 필요하다고 주장하기도 한다.

2001년 5월에 개최된 보조금·상계조치위원회(SCM)에서 아이슬랜드는 수산보조금 문제를 차기위원회에서 논의할 것을 제의하였고, 미국, 노르웨이, 호주, 뉴질랜드 등이 이 제안에 동조하였다. 말레이시아는 수산보조금의 환경관련 이슈는 SCM이 아닌 CTE에서 논의되어야 한다고 주장하였으며, 일본, 캐나다 등이 이와 유사한 입장을 표명하였다. 이러한 입장 차이는 제4차 각료회의에서도 재현되었는데, 협상결과 수산보조금에 대한 기존의 WTO 규정을 명확히 개선하기로 합의하였으며, 수산업이 일부 개도국에서 차지하는 중요성 역시 고려하기로 하였다.

수산보조금은 각료회의 선언문의 환경관련 조항(31항)에서도 다시 언급되었는데, 수산보조금이 환경관련 협상의제일 뿐만 아니라 규범관련 의제임을 다시 지적하고 있다. 이와 같이 환경보호와 관련되어 논의가 진행되어 온 수산보조금은 도하 각료회의 제1차 초안에서는 제시되지 않다가 제2차 초안에서 처음 제시되었다.

그후 제3차 초안에서는 환경부문에서도 수산보조금에 대한 내용이 삽입되었는데, 이는 전통적으로 환경분야에 대해 적극적인 EU의 입장을 고려한 타협안이었다. 수산자원 고갈에 대한 우려로 제기된 수산보조금 협상은 한국과 일본 양국만이 부정적인 입장을 취하고 있다<sup>3)</sup>. 그러나 이 문제는 환경이슈와 연계되어 앞으로도 계속 논란이 있을 전망이다.

3) 최낙균 외, 『WTO 뉴라운드의 협상의제별 주요 쟁점 및 대응방안』, 대외경제정책연구원, p.134., 2001,

〈표 1-1-4〉 국제기구 또는 주요국가의 수산보조금 논의동향과 분류

구 분	논의의 핵심
FAO	○ 지속가능한 수산업의 발전을 저해하고 환경에 유해한 보조금에 주목
OECD	○ FAO와 긴밀한 관계하에서 정부 재정이전이 수산업에 미치는 영향
WTO	○ 보조금이 환경 및 무역에 미치는 왜곡효과에 주목

### (3) 최근의 논의동향

수산보조금과 관련된 논의는 주로 WTO/CTE에서 환경과 관련하여 집중적으로 논의되어 왔다. 금년에도 미국, 뉴질랜드, 칠레, 호주 등은 3월 20일 개최된 CTE 회의에서 수산보조금 논의를 주장했다. 또 금년 1월 28일과 3월 11일 개최된 CTE 회의에서도 유사한 주장을 하였으나 회원국간의 합의에 이르지 못하였다. 최근엔 수산보조금 문제가 무역과 환경관련 회의보다는 규범위원회에서 보다 광범위하게 논의되고 있다.

〈표 1-1-5〉 WTO/DDA 2002년 하반기 수산분야 협상예정 일정

시기	수산보조금 분야		수산물 시장접근 분야
	규범	환경	비농산물 시장접근
7월	제3차회의(8~10)	-	제2차회의(월말 예정)
8월	-	-	-
9월	-	-	제3차회의(12~13)
10월	제4차회의(16~18)	제3차회의(8~11)	-
11월	제5차회의(25~27)	-	제4차회의(4~6)
12월	-	-	제5차회의(2~3)

자료 : 해양수산부, 『WTO/DDA 수산분야 협상동향 및 향후전망』, p.7., 2002.

규범위원회에서 논의되는 내용의 초점은 두 가지이다. 현재의 SCM협정을 개정할 필요가 있는지에 관한 논의와 수산보조금을 현재와 같이 제조업, 임업 등 기타 산업의 보조금과 같이 다룰 것인지(general approach), 아니면 별도로 다룰 것인지(sectoral approach)에 대한 논쟁이다.

WTO 규범위원회에서 논의되는 주요의제는 보조금, 반덤핑 및 지역협정의 세 분야로서, 2002년에만 이미 5차례의 회의가 개최되었다(3월 11일, 5월 6일, 7월 8일, 10월 16일, 11월 25일). 수산보조금은 보조금협상에서 논의될 예정이나 앞에서 언급한대로

아직 구체적 세부사항이 확정되지 않은 상황이다. 각국에서 제출될 제안서를 바탕으로 하나의 의제로 다루어질 수도 있고 전체 보조금협상에 포함되어 일괄 처리될 수도 있다.

2002년 5월 6일 개최된 2차 규범위원회 회의에 제출된 8개국 공동제안서에 의하면 수산보조금은 별도의 토픽으로 중요하게 다루어져야 하고, 현재의 WTO/SCM 규정도 반드시 개정되어야 할 의제로 간주되고 있다<sup>4)</sup>. 8개국 제안서는 최근까지 논의되어 온 주요 내용을 망라하고 있으므로 보다 구체적으로 그 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 수산분야의 보조금은 과도하게 지급되고 있다는 점이다. 수산분야에 대한 보조금은 보수적으로 계산하더라도 14.0조~20.5조 달러에 이르고, 이는 대략 어민 총수입의 20~25%를 차지한다고 추정되는데, 수산보조금의 특징은 보조금을 지급받는 생산자들로 하여금 과잉능력과 과잉어로를 유도함으로써 여타 생산자들의 공유자원 접근을 제한하는 효과를 가진다는 것이다.

둘째, SCM 규정의 개정이 절대적으로 필요하다는 점을 지적한다. SCM에 관한 협정에서는 특수한 형태의 보조금을 금지하고 있는데, 보조금이 다른 회원국의 이익을 침해하여 어떤 부작용을 야기하게 되면 이를 보상해야 한다고 명시하고 있다. 또한 보조금 지급으로 야기되는 시장왜곡(가격인하 포함)에 대해서도 이를 우선적으로 고려하도록 명시하고 있다. 하지만 이같은 규정들이 수산보조금의 무역, 환경, 개발 등에 미치는 부정적 충격을 충분히 반영하고 있지 못하다고 지적한다. 특히 수산보조금이 수산물 생산구조에 현저한 왜곡현상을 초래할 수 있다는 점을 간과하고 있다고 주장한다.

셋째, 수산물 생산의 이질성을 지적하고 있다. 즉 수산분야는 한 번 보조금을 지급하면 그 보조금이 확대되는 성격이 있으며, 이러한 성질은 현재의 SCM 규정 하에서 관찰된 각종 시장왜곡의 존재를 증명하는 데 어려움을 가중하고 있다고 보고 있다. 결론적으로 위에서 지적한 내용에 의하면 수산보조금은 무역과 환경을 왜곡하며 장기적으로 자원고갈을 유도하기 때문에 현재의 SCM 규정을 포함하여 WTO에서는 수산보조금과 관련된 내용을 보다 명확히 할 필요가 있다는 것이다.

이러한 주장에 대해 우리나라, 일본, EU의 일부국가, 캐나다 등은 현행 SCM 협정만으로도 수산보조금의 부정적 영향을 충분히 다룰 수 있다고 주장한다. 동시에 수산보조금은 제조업, 임업 등 기타 산업의 보조금과 함께 논의되어야 한다고 주장하고 있다.

2002년 7월 8일 개최된 WTO 규범위원회 제3차 회의에서는 뉴질랜드, 일본, 중국 등이 독자적인 제안서를 제출했다<sup>5)</sup>. 뉴질랜드는 기존의 주장을 강화하여 수산보조금

4) WTO Negotiating Group on Rules, April 23, 2002. The Doha Mandate to Address Fisheries Subsidies, Submission from Australia, Chile, Ecuador, Iceland, New Zealand, Philippines and the United States.

의 부정적인 영향을 규제하기 위한 보조금의 가격인하 효과를 증명하기 어렵다고 주장하고 있다. 즉 수산물의 다양성(heterogeneous nature) 때문에 수산물에 대한 준거가격(reference price)을 산정하기 어렵고, 따라서 수산보조금의 부정적인 영향도 판별하기 어렵다고 주장하면서 보조금지급의 철폐를 강조하고 있다. 이 같은 주장에 미국, 호주 등은 당연히 동조하고 있다.

우리나라, 일본, EU 등은 임산물, 광물, 농산물 등도 다양성을 내포하고 있는데 수산물의 다양성만 특별히 취급할 필요가 없으며 수산물의 준거가격 산정도 가능하다는 점을 지적하여 뉴질랜드의 주장에 반대하고 있다.

일본은 수산보조금에 대한 자국의 입장을 제안서로 제출하였는데 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 수산보조금이 수산자원을 고갈시켰다고 하나 구체적인 사례나 증거가 없다. 둘째, APEC, OECD 등의 자료에 의하면 실제로 무역왜곡효과를 가지는 보조금의 규모는 미미한 수준이다. 따라서 수산보조금에 관한 별도의 논의(sectoral approach)에는 반대한다는 입장이다.

중국은 자국의 제안서를 통해 개도국에 대한 특별한 배려의 필요성, 양식어업, EEZ 내 어로어업, 공해상에서의 조업 등 어업의 종류에 따른 보조금의 특성을 고려해야 한다고 주장하고 있다.

#### 다. 국내의 수산보조금 현황

수산보조금은 수산업의 발전과 어가경제의 지원을 위해 다양한 형태와 방법으로 시행되어 왔는데, 크게 국고나 지방비에서 지원되는 직접 보조금과, 융자금 지원시 시장이자율과 저리지원 이자율간의 차를 보전하는 융자이차 방식 등 두 가지로 구분할 수 있다.

이는 다시 수령주체 및 지원형태별로 어업인이 직접 수령하는 보조금, 지방자치단체가 수령주체가 되거나 지자체 자체자금으로 운영되는 보조금, 단체 및 업체가 수령하는 보조금, 지원주체가 직접 사업을 영위하는 보조금 등으로 나눌 수 있다(〈표 1-1-6〉 참조).

보조금이 수행하는 역할과 기능에 따라 구분해 보면 어업구조조정, 수산자원 조성, 기르는 어업육성, 어장환경 개선 및 보전 등 폭넓은 분야를 대상으로 다양한 목적을 위해 지급되고 있다(〈표 1-1-7〉 참조).

5) 해양수산부, 『WTO/DDA 수산분야 협상동향 및 향후전망』, 2002.7.18.

〈표 1-1-6〉 수령주체 및 지원형태별 분류

수령주체	지원형태	세 부 내 역
어업인 직접	보조포함	가격안정기금 정부비축, 어선공제료지원, 선원공제료지원, 면세기자재 수혜액, 면세유공급 수혜액, 어선현대화(기계공급, 노후어선대체, 무선표지설비), 어업구조조정(국제규제·연근해), 개량부자구입, 김유기산처리제, 살포식패류, 어패류양식, 중간종묘육성, 해외어장개발(해면양식)
	순수용자	귀어가어촌정착자금, 어선현대화(어선기관대체, 장비설비개량), 어업인선도어업경영체육성, 어업인전업어가육성, 어업인후계자육성, 영어자금공급, 기타자금공급, 기르는어업육성
지방자치단체	보조(간접보조포함)	독도박물관운영, 서해5도공동운반선운영, 수산물공동폐수처리시설, 수산도매시장건설, 수산유통시설보완, 수산물종합유통센터건설, 어선수리소시설, 시도어업지도선유류비지원, 어장정화(일반어장, 특별관리어장), 어장정화선(건조·운영), 어촌관광휴양단지조성, 어촌민속전시관건립, 어촌종합개발, 2종어항건설, 육지소규모항, 오염해역준설사업, 자연수산과지원(해수부, 교육부), 수산자원조성(담수치어방류, 인공어초시설, 종묘매입방류, 도립종묘배양장), 장보고석상건립, 적조방제사업, 지방해양수산과학관건립, 청해진유민이주지발굴사업, 폐각처리비, 폐선처리장설치, 해양문화사업, 해양박람회유치
단체 및 업체	보조포함	내수면어업개발, 수산계특성화대학시설, 수산단체운영비(한국어항협회), 수산물가공공장기술운영지도, 수산물가공식품표준화, 수산물물류표준화사업, 수산물산지가공시설, 수산물직거래시설 및 운영자금, 수산물처리저장시설, 수산물포장재개선사업, 수산물활어위판장시설, 수산특정연구과제, 양식단지조성(담수어시설), 양어장수질정화시설(시설비·운영비), 어업구조조정(원양어업), 어업무선국지원, 유류운반선건조, 장보고재조명사업, 해외시장개척지원, 해외어장개발(근해어선)
	순수용자	가격안정기금(구조개선사업, 민간비축), 김산업화종합처리시설, 수산물가공시설현대화, 수산물가공업체운영자금, 수산물유통자금, 수산물종합가공단지조성, 양식진주가공시설, 어망생산운영자금, 전통식품개발, 조합경영개선자금(무이자)
직접사업		연안해역신규등록, 폐유수거용기설치, 해양종합수련시설 건립, 해외박람회참가

〈표 1-1-7〉 성격별 구분

성격구분	특 징
어업구조조정	연근해 어업의 일반 감척, 국제규제에 따른 구조조정, 원양어업 구조조정
기르는어업육성	양식단지조성사업, 내수면 어업개발, 살포식패류양식시설, 어패류해면양식시설
어장환경개선 및보전	오염해역준설사업, 어장정화사업, 적조방제사업, 폐유수거용기설치
수산자원조성 및관리	인공어초시설, 종묘매입방류, 담수어치어방류
어업질서 및안전조업지도	어업질서 및 안전조업 지도
수산연구기반조성	수산특정연구과제
어업경영안정지원	면세유공급 및 면세기자재공급, 영어자금공급, 기타자금공급, 회원조합경영개선자금
어로시설사업	어선현대화사업, 어선수리소시설, 서해5도 공동운반선 운영, 유류운반선 건조
어업기반시설	어항건설, 어촌종합개발, 어촌민속전시관건립, 어촌관광휴양단지조성
어업인육성지원	어업 전문인력 육성
수산물유통개선 및기반시설	도매시장건설, 수산물직거래시설 및 운영자금, 수산물유통시설 보완, 수산물종합유통센터건설, 수산물포장재개선사업, 수산물활어위판장시설
수산물 가공산업 육성	수산물처리저장시설, 수산물종합가공단지조성, 수산물가공업체 운영자금, 수산물전통식품개발, 수산물가공공장기술운영지도
해외활동 및기타사업	해양박람회유지지원, 해외시장개척지원, 해외어장개발, 가격안정기금을 통한 가격지지사업
해양수산공동사업	공동 사업의 추진

### (1) 수령주체 및 지원형태별 현황

국내 수산부문에 최근 3년간(1999~2001년 기간) 지출된 보조금의 총액은 3조 1,158 억원으로, 연평균 1조 386억원이 어업인, 지자체, 단체 및 업체 등에게 직접 혹은 간접적으로 지원되었다. 이는 연평균 금액으로 국고에서 지급된 것이 8,539억원, 지방비 794억원, 융자금 저리지원에 따른 융자이자 보전금 1,052억원 등으로 구성된다.

〈표 1-1-8〉 수령주체 및 지원형태별 보조금 현황

(단위 : 백만원)

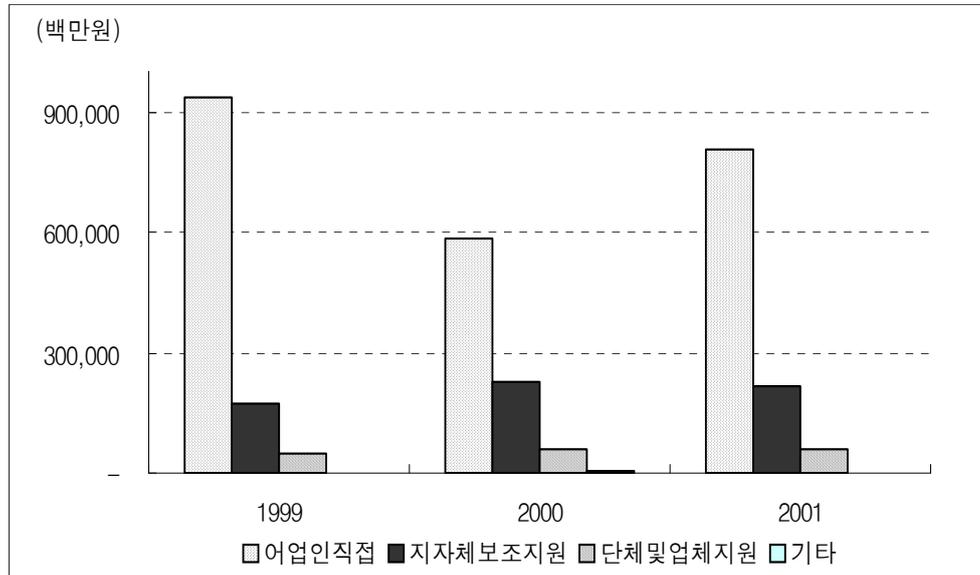
구 분	합 계	어업인 직접		지 자 체 보조지원	단체 및 업체		기 타 자체사업	
		보조포함	순수용자		보조포함	순수용자		
1999	보조계	1,159,004	839,338	97,834	171,077	30,317	20,091	347
	국 고	977,525	837,034	0	111,511	28,633	0	347
	지방비	61,331	1,700	0	59,566	65	0	0
	(용 자)	2,184,500	10,974	1,778,805	0	29,432	365,289	0
	용자이차	120,148	604	97,834	0	1,619	20,091	0
2000	보조계	876,457	498,301	86,424	227,326	35,119	24,353	4,934
	국 고	674,857	495,173	0	147,271	27,479	0	4,934
	지방비	88,923	2,708	0	80,055	6,160	0	0
	(용 자)	2,156,900	8,232	1,694,588	0	29,023	425,057	0
	용자이차	112,677	420	86,424	0	1,480	24,353	0
2001	보조계	1,080,400	742,594	63,570	214,358	39,805	18,049	2,024
	국 고	909,489	739,252	0	138,131	30,082	0	2,024
	지방비	87,951	3,124	0	76,227	8,600	0	0
	(용 자)	2,098,300	5,674	1,651,165	0	29,159	412,302	0
	용자이차	82,960	218	63,570	0	1,123	18,049	0
평균	보조계	1,038,620	693,411	82,609	204,254	35,080	20,831	2,435
	국 고	853,957	690,486	0	132,304	28,731	0	2,435
	지방비	79,402	2,511	0	71,949	4,942	0	0
	(용 자)	2,146,567	8,293	1,708,186	0	29,205	400,883	0
	용자이차	105,261	414	82,609	0	1,407	20,831	0

자료 : 해양수산부, 「연도별 해양수산사업집행지침 및 예산서」, 각 연도.

어업인, 단체 및 업체 등에 대한 직접보조금은 국고에서 전액 충당되고 있으며, 지자체가 시행하는 보조지원도 대부분 국고에서 충당한 후 소요자금의 35% 가량을 지방비에서 충당하고 있다. 어업인, 단체 및 업체 등에 대해서는 별도로 용자 및 용자이차 보전 방식의 보조가 지원되고 있다.

지원형태별로 보면 어업인 직접지원이 가장 높은 비중을 차지하며, 지자체 보조지원, 단체 및 업체지원의 순으로, 연도별로 증감을 되풀이하고 있다( [그림 1-1-3] 참조).

[그림 1-1-3] 연도별 수산보조금 추이



## (가) 직접지원금

2001년 현재 어업인에게 직접 지원되는 보조금(보조 포함)은 국고 7,393억원, 지방비 31억원, 융자이자 2억원을 포함하여 7,426억원 수준이다.

어업인에 대한 직접지원 보조금의 경우 대부분이 국고에서 충당되며, 이 중 면세유 공급에 따른 수혜보조금은 4,176억원으로 직접보조금 대비 60.2%에 이른다. 그 밖에도 어업구조조정 용도로 2,113억원(30.5%), 어업용기자재에 대한 부가가치세 면세 338억원 등으로, 면세유, 어업구조조정, 기자재면세 보조금이 직접 보조금의 대부분을 차지하고 있다.

어업인 융자사업의 경우 어업인후계자 육성, 기르는 어업 육성, 전업어가 육성 명목으로 2001년 현재 1조6,511억원의 융자가 이루어졌으며 635억원의 융자이자 혜택을 제공하였다.

최근 3년 동안 연평균 1조7,082억원의 순수융자가 이루어졌으며 이에 대한 융자이자 826억원의 보조금 지원이 이루어졌다.

세부적으로 보면, 영어자금 공급을 위한 순수융자 1조 2,050억원(3년 평균) 및 이에 대한 융자이자 보전액 580억원의 지원이 전체의 약 70%로 가장 큰 규모를 차지하고 있으며, 다음으로 어업인 후계자 육성, 어업인 전업어가 육성, 어선현대화(어선기관 대체 및 장비설비 개량)의 순서를 보인다.

〈표 1-1-9〉 어업인 용자 지원금 현황(1999~2001년 평균)

(단위 : 백만원)

구 분	(용 자)	용자이차
귀어가어촌 정착 자금	533	28
어선현대화 어선기관 대체	1,496	76
어선현대화 장비설비 개량	832	42
어업인 선도 어업경영체 육성	200	11
어업인 전업어가 육성	8,550	417
어업인 후계자 육성	15,363	745
영어자금 공급	1,205,000	58,041
기타자금 공급	465,386	22,722
해면 양식 기르는어업육성	10,825	528
합 계	1,708,186	82,609

자료 : 해양수산부, 「연도별 해양수산사업집행지침 및 예산서 등」, 각 년도.

## (나) 지자체 보조지원금

지자체에 지원되는 보조금 및 자체 자금은 주로 자원조성사업, 어장환경 개선사업, 어업기반시설사업 등에 많이 투여되고 있다.

국고와 지방비를 합산한 총보조금은 1999년에서 2001년까지 3개년 평균 2,043억원으로 국고가 64.8%, 지방비가 35.2%를 차지하고 있다.

이 중 인공어초 시설에 397억원, 2종어항건설 및 어촌종합개발에 각각 382억원, 338억원, 수산도매시장 건설, 특별어장 정화사업, 일반어장 정화사업에 각각 191억원, 117억원, 90억원이 투하되었다.

## (다) 단체 및 업체대상 보조금

수산물 관련 단체와 업체를 대상으로 하여 이루어지는 보조사업은 담수어 양식단지 조성, 수산물 직거래 시설 및 운영자금 지원, 어업 무선국 지원, 수산물 처리저장 시설, 수산계 특성화대학 시설 지원 사업 등이 있으며, 1999년에서 2001년까지 평균 약 351억원이 지원되었다.

담수어 양식단지조성사업은 국고보조 44억원, 지방비 37억원 및 81억원의 용자에 따른 용자이차 3억 7천만원 등 총 85억원의 보조금이 지급되고 있다.

특히 수산물 직거래시설 및 운영자금 용도로 지난 3년 기간동안 연평균 71억원의 보조금이 지급되었다. 이 중 91.9%인 66억원이 국고에서 지원되었고, 용자금 117억원 및 그 용자이차 보전금 5억 8천만원이 지급되었다.

그 밖에도 순수용자금을 통한 보조는 최근 3개년 평균 208억원에 이르며, 이 중 가

격안정기금에서 운용되는 민간비축과 구조개선사업이 각각 48.7%, 24.4%로 높은 비중을 차지하고 있다.

〈표 1-1-10〉 지자체지원 보조금 현황(1999~2001년 평균)

(단위 : 백만원)

구 분	계	국고	지방비	융자	
독도박물관운영	167	50	117	0	
서해5도공동 운반선운영	105	46	59	0	
수산물공동 폐수처리시설	999	500	500	0	
수산도매시장건설	19,136	13,817	5,318	0	
수산유통시설보완	2,723	1,906	817	0	
수산물종합 유통센터건설	3,504	2,453	1,051	0	
어선수리소시설	533	267	267	0	
시도어업지도선 유류비지원	4,395	3,031	1,364	0	
어장정화일반어장	9,020	7,790	1,230	0	
어장정화 특별관리어장	11,742	9,394	2,349	0	
어장정화선건조	1,333	1,067	267	0	
어장정화선운영	506	506	0	0	
어촌관광휴양 단지 조성	2,500	1,750	750	0	
어촌민속전시관건립	5,333	2,667	2,667	0	
어촌종합개발	33,816	17,877	15,939	0	
어항건설 2종어항	38,200	19,100	19,100	0	
어 항 건 설 육지소규모항	3,813	1,907	1,907	0	
오염해역준설사업	11,845	8,292	3,553	0	
자영수산물 지원	해수부	125	125	0	0
	교육부	75	75	0	0
수산자원조성 담수치어방류	386	293	93	0	
수산자원조성 인공어초시설	39,663	31,730	7,933	0	
수산자원조성 종묘매입방류	726	581	145	0	
수산자원조성 도립종묘배양장	3,000	1,500	1,500	0	
장보고석상건립	333	167	167	0	
적조방제사업	2,906	1,487	1,419	0	
지방해양수산 과학관건립	1,467	667	800	0	
청해진유민 이주지말굴사업	89	63	27	0	
폐각처리비	800	640	160	0	
폐선처리장설치	840	420	420	0	
해양문화사업	267	133	133	0	
해양박람회유치	3,907	2,007	1,900	0	
합 계	204,254	132,304	71,949	0	

자료 : 해양수산부, 「연도별 해양수산사업집행지침 및 예산서」, 각 년도.

〈표 1-1-11〉 단체 및 업체대상 보조금 현황(1999~2001년 평균) (단위 : 백만원)

구 분	계	국고	지방비	(용자)	용자이차
내수면어업개발	1,067	256	667	2,930	144
수산계특성화대학시설	1,691	1,691	0	0	0
수산단체운영비한국어항협회	965	965	0	0	0
수산물가공공장기술운영지도	88	88	0	0	0
수산물가공식품 표준화	55	55	0	0	0
수산물물류표준화사업	275	268	0	161	7
수산물산지가공시설	482	385	0	2,079	97
수산물직거래시설및운영자금	7,146	6,565	0	11,720	581
수산물처리저장시설	2,422	1,733	533	3,159	155
수산물포장개선사업	156	145	0	193	11
수산물활어위판장시설	336	316	0	422	20
수산특정연구과제	854	854	0	0	0
양식단지조성담수어시설	8,476	4,387	3,720	8,080	370
양어장수질정화시설	71	45	22	87	5
양어장수질정화시설운영비	773	773	0	0	0
어업구조조정원양어업	1,525	1,512	0	240	13
어업무선국지원	6,475	6,475	0	0	0
유류운반선 건조	171	166	0	133	5
장보고재조명사업	1,264	1,264	0	0	0
해외시장개척지원	455	455	0	0	0
해외어장개발근해어선	333	333	0	0	0
합 계	35,080	28,731	4,942	29,205	1,407

자료 : 해양수산부, 「연도별 해양수산사업집행지침 및 예산서」, 각 연도.

〈표 1-1-12〉 단체 및 업체대상 용자지원금의 현황(1999~2001년 평균) (단위 : 백만원)

구 분	계	국고	지방비	(용자)	용자이차
가격안정기금구조개선사업	5,091	0	0	105,645	5,091
가격안정기금민간비축	10,142	0	0	211,164	10,142
김산업화종합처리시설	18	0	0	411	18
수산물가공시설현대화	48	0	0	1,000	48
수산물가공업체운영자금	595	0	0	12,333	595
수산물유통자금	859	0	0	17,833	859
수산물종합가공단지조성	678	0	0	13,747	678
양식진주가공시설	9	0	0	167	9
어망생산운영자금	292	0	0	5,967	292
전통식품개발	14	0	0	283	14
조합경영개선자금(무이자)	3,084	0	0	32,333	3,084
합 계	20,830	0	0	400,883	20,830

자료 : 해양수산부, 「연도별 해양수산사업집행지침 및 예산서」, 각 연도.

## (라) 직접사업

연안해역 신규등록 사업, 해양 종합 수련시설 건립, 해외 박람회 참가 등은 해양수산부가 주체가 되어 지자체의 자금 지원을 받아 보조형식으로 이루어지는 사업이다. 전액 국고에서 보조가 이루어지며, 해양종합수련시설의 건립에 12억원, 연안해역신규등록사업에 7억6천만원, 해외박람회참가에 4억3천만원이 지원되고 있다.

〈표 1-1-13〉 수산보조관련 해양수산부 직접사업 현황(1999~2001년 평균)

(단위 : 백만원)

구 분	계	국고	지방비	(융자)
연안해역신규등록	761	761	0	0
폐유수거용기설치	13	13	0	0
해양종합수련시설 건립	1,233	1,233	0	0
해외박람회참가	428	428	0	0
합 계	2,435	2,435	0	0

자료 : 해양수산부, 「연도별 해양수산사업집행지침 및 예산서」, 각 년도.

## (2) 성격별 현황

수산보조금 총액 10,386억원(3개년 평균)을 보조금 성격별로 구분할 때, 어업경영안정지원, 어업구조조정, 어업기반시설, 수산자원조성, 어장환경 개선 및 관리, 수산물유통개선 및 기반시설 확충 등 6개 사업에 전체의 92.5%인 9,607억원이 집중되었다. 그 중에는 어업경영안정지원금이 연평균 5,355억원(전체의 51.6%)으로 가장 큰 규모를 차지하고 있는데, 여기에는 면세유 수혜액 4,176억원이 포함되어 있다.

다음으로 많은 금액이 지원된 분야는 어업구조조정으로 총보조금의 20.5%인 2,128억원이 사용되었다. 어업구조조정은 1999년에 발효된 한·일어업협정으로 인해 3,823억원이 근해 어업 구조조정에 지원되었으며, 2001년에도 2,107억원이 사업비로 책정되었다.

어업기반시설의 경우 지방비의 지원비중이 가장 높은데 총 860억원 중 48.4%인 416억원이 지방비로서 충당되었다. 어장환경개선 및 보전사업에도 102억원의 지방비가 소요되었으며, 비중은 24.5%를 차지한다.

기르는 어업육성은 1999년 39억원에서 2000년과 2001년 각각 154억원과 180억원으로 급성장한 것으로 나타났다.

어업기반시설과 수산물유통개선 및 기반시설확충사업도 연도별로 큰 성장세를 보이고 있으나 수산자원의 조성 및 관리사업은 1999년 553억에 비해 2001년 316억원으로 감소추세에 있는 것으로 나타났다.

〈표 1-1-14〉 성격별 보조금 현황(1999~2001년 평균)

(단위 : 백만원)

구 분	계	국 고	지방비	(용 자)	용자이차
어업구조조정	212,791	212,079	663	892	49
기르는 어업육성	12,424	6,777	4,507	23,849	1,141
어장환경개선및보전	41,782	31,546	10,231	87	5
수산자원조성및관리	44,404	34,704	9,671	600	29
어업질서및안전조업지도	10,870	9,506	1,364	0	0
수산연구기반조성	2,712	2,595	117	0	0
어업경영안정지원	535,466	451,328	0	1,708,686	84,139
어로시설사업	3,940	2,746	821	7,489	373
어업기반시설	85,969	44,387	41,582	0	0
어업인육성지원	7,514	6,312	0	24,647	1,201
수산물유통개선및기반시설	40,243	25,970	7,686	136,385	6,587
수산물가공산업육성	4,391	2,262	533	32,768	1,596
해외활동및기타사업	32,006	19,831	2,033	211,164	10,142
해양수산공동사업	4,108	3,915	193	0	0
합 계	1,038,620	853,957	79,402	2,146,567	105,261

자료 : 해양수산부, 「연도별 해양수산사업집행지침 및 예산서」, 각 연도.

〈표 1-1-15〉 연도별 · 성격별 보조금 현황

(단위 : 백만원)

구 분	평 균	1999	2000	2001
어업구조조정	212,791	386,998	40,704	210,671
기르는어업육성	12,424	3,878	15,412	17,983
어장환경개선및보전	41,782	28,694	51,606	45,047
수산자원조성및관리	44,404	55,252	46,380	31,580
어업질서및안전조업지도	10,870	14,111	8,616	9,883
수산연구기반조성	2,712	2,470	2,570	3,095
어업경영안정지원	535,466	524,219	521,001	561,179
어로시설사업	3,940	3,475	4,483	3,861
어업기반시설	85,969	75,483	90,444	91,980
어업인육성지원	7,514	7,456	7,113	7,972
수산물유통개선및기반시설	40,243	24,824	48,042	47,861
수산물가공산업육성	4,391	4,237	4,006	4,930
해외활동및기타사업	32,006	27,084	29,389	39,545
해양수산공동사업	4,108	821	6,692	4,812
합 계	1,038,620	1,159,004	876,457	1,080,400

자료 : 해양수산부, 「연도별 해양수산사업집행지침 및 예산서」, 각 연도.

## 라. WTO 규범에 따른 국내 수산보조금의 분류

### (1) WTO의 보조금 분류

WTO 체제 출범에 따라 수산보조금이 무역 및 시장왜곡, 자원감소 등에 결정적인 역할을 하는 것으로 의견이 모아지면서, 보조금 감축 또는 철폐가 주장되는 등 국내의 수산보조금 정책이 한계에 봉착하고 있다.

현재까지 국제기구에서 논의되고 있는 보조금 문제는 그 자체의 철폐에 앞서 선진국 및 국제기구에서 채택하고 있는 보조금 분류 방식 및 취지가 우리나라의 그것과 상이하다는 점에서 출발한다.

WTO 보조금 협정에서는 보조금 유형으로서 금지보조금(prohibited), 조치가능보조금(actionable) 등으로 구분하고 있으며, 허용보조금(non-actionable)은 1999년 이후 사용되고 있지 않다<sup>6)</sup>.

〈표 1-1-16〉 보조금 협정에 따른 보조금 분류

보조금 구분	주요 내용
prohibited (금지보조금)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 특정 수출목표를 위한 보조금</li> <li>· 수입물품 대신 국내 물품 사용을 촉진하기 위해 제공되는 보조금</li> </ul>
actionable (조치가능보조금)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 한국가의 보조금이 수입국의 국내산업을 손상</li> <li>· 제3국 시장에서 경쟁할 경우 다른 국가의 수출 경쟁자를 손상</li> <li>· 국내 보조금이 해당 국가의 시장에서 경쟁하려는 다른 국가의 수출자를 손상 시키는 보조금</li> </ul>

주 : 허용보조금에 대한 정의는 1999년 12월로 사문화됨.

### (2) 국내수산보조금의 분류

WTO 체제 출범에 따라 수산보조금의 무역·환경에 대한 유해성 논란이 끊이지 않는 가운데, 보조금의 감축 또는 철폐가 주장되고 있어 보조금 중심으로 실시되고 있는 국내정책에 대한 과급효과가 막대할 것으로 예상된다.

따라서 수산보조금과 관련된 국제논의에 능동적으로 대처하기 위해서는 현행 국내 보조금의 분류체계에 대한 재검토 및 재편방향에 맞추어 각 세부 항목별 정책대안을 마련해야 할 것이다.

현재 어민대상 보조금 사업은 WTO를 포함한 대부분의 국제기구에서 '부정적보조금'으로 분류하고 있어, 향후 협정이 타결될 경우 지원금액에 대한 대폭적 삭감이 불

6) 조치가능보조금은 특정성이 있는 보조금으로서, 다른 회원국의 이익에 부정적 효과를 초래하는 보조금을 의미하며 그렇지 않을 경우에 해당되는 보조금은 허용됨.

가피한 실정이다. 그러나 그동안 우리나라의 산업화 과정에서 소외되어 온 1차산업, 특히 수산업은 대부분이 자생력을 기르지 못한 상태에 머무르고 있어 향후 WTO의 논의대로 보조금이 감축된다면 국내수산업은 산업의 유지와 존속 자체가 위협받을 것임은 자명하다.

수산보조금은 WTO 보조금 협정의 향방에 따라 분류가 달라질 것이다. 그러나 현재까지는 보조금의 방향에 대해 결정된 바가 없기 때문에 WTO의 주장에 근거하여 국내수산보조금을 분류할 수밖에 없다. 이러한 예상하에 보조금을 분류하면 <표 1-1-17> ~ <표 1-1-19>와 같다.

<표 1-1-17>은 국내 수산보조금을 성격별로 개략적으로 분류한 것으로서, 표시된 부분은 세부정책이 금지 또는 조치가능에 해당하는 것이다. 보다 세부적인 정책을 기준으로 분류한 것은 <표 1-1-18>에서 제시한 바와 같으며, 그 중에서도 금지보조금과 조치가능보조금에 해당되는 부분을 추출하여 성격별로 분류한 것은 <표 1-1-19>에서 나타난 바와 같다.

<표 1-1-17> 국내 수산보조금 개략

구 분	교육 홍보	생산기반조성		어촌 관광	연구 개발	유통	가공	환경 보전	기타
		기르는 어업	어선 어업						
경 영 지 원			○			○	○		
교 육 홍 보									
기 반 조 성			○			○	○		
어 업 관 리									
연 구 지 원									
환 경 관 리									
기 타									

주 : ○는 금지 또는 조치가능보조금으로 분류되는 항목임.

<표 1-1-17> ~ <표 1-1-18>에서 공통적으로 나타나는 사실은 수산보조금 중에서도 경영지원과 기반조성에 해당하는 것들이 금지 또는 조치가능보조금으로 분류될 가능성이 높다는 것이다. 뒤에서 보다 세부적으로 논의할 것이나 면세, 공제, 운영 및 시설지원 등 경영지원과 기반조성 보조금 항목은 보조금 분류상으로 차지하는 비중은 낮으나, 전체 보조금 내에서 금액기준으로 높은 비중을 차지하고 있어 문제의 심각성을 더하고 있다.

〈표 1-1-18〉 WTO체제하에서의 우리나라 수산보조금의 분류예상(1)

구 분	내 역
prohibited (금지보조금)	가격안정기금(민간비축, 정부비축), 공제료지원(어선, 어선원), 면세(기자재, 면세유공급), 어망생산운영자금, 어선현대화(기계공급, 노후어선대체, 기관대체, 장비설비개량, 무선표지설비), 영어자금공급, 해외어장개발(근해어선), 수산물가공업체운영자금, 수산물유통자금지원, 해면양식해외어장개발
actionable (조치가능보조금)	가격안정기금(구조개선사업), 어업인선도어업경영체육성, 어업인전업어가육성, 어업인후계자육성, 귀어가어촌정착자금, 김산업화종합처리시설, 서해5도 공동운반선운영, 수산물가공공장기술운영지도, 수산물가공시설현대화, 수산물물류표준화사업, 수산물산지가공시설, 수산물종합가공단지조성, 수산물종합유통센터건설, 수산물직거래시설및운영자금, 수산물처리저장시설, 양식진주가공시설, 유류운반선건조, 조합경영개선자금(무이자), 해외시장개척지원, 어선수리소시설
non-actionable (허용보조금)	내수면어업개발, 독도박물관운영지원, 수산계특성화대학시설, 수산단체운영비한국어항협회, 수산물가공식품표준화, 수산물공동폐수처리시설, 수산물도매시장건설, 수산물유통시설보완, 수산물포장재개선사업, 수산물활어위판장시설, 수산특정연구과제, 양식단지조성(담수어), 양어장수질정화시설, 양어장수질정화시설운영비, 어업구조조정(국제규제 및 연근해, 원양어업) 어업무선국지원, 어업지도선시도유류비지원, 어장정화(일반어장, 특별관리어장), 어장정화선(건조, 운영), 어촌관광휴양단지조성, 어촌민속전시관건립, 어촌종합개발, 어항건설2종, 어항건설육지소규모항, 연안해역신규등록, 오염해역준설사업, 자연수산과지원, 자원조성(담수치어방류, 인공어초시설, 종묘매입방류, 종묘배양장도립시설), 장보고석상건립, 장보고재조명사업, 적조방제사업, 전통식품개발, 지방해양수산과학관건립, 청해진유민이주지발굴사업, 패각처리비, 패유수거용기설치, 폐선처리장설치, 해면양식개발부자구입, 해면양식(기르는어업육성, 김유기산처리제, 살포식패류, 어패류양식, 중간종묘육성), 해양문화사업, 해양박람회유치, 해양종합수련시설건립, 해외박람회참가지원

〈표 1-1-19〉 WTO체제하에서의 우리나라 수산보조금의 분류예상(2)

구 분	내 역		
prohibited (금지보조금)	경영 지원	어선 어업	공제료(어선, 어선원), 영어자금, 면세(기자재, 면세유), 어망 생산운영자금, 서해5도운반선운영비
		유통	해외시장개척, 유통자금, 직거래시설운영자금
		가공	가공업체운영자금
	기반 조성	어선 어업	어선현대화(어선용기계공급, 노후어선대체, 어선기관대체, 장비설비개량), 해외어장개발(근해어선신어장개발, 해면양식)
		유통	가격안정기금(민간비축, 정부비축)
actionable (조치가능 보조금)	경영 지원	어선 어업	어업인육성(선도경영체, 전업어가, 후계자), 어촌정착자금 (귀어가), 조합경영개선자금
		가공	기술운영지도
	기반 조성	어선 어업	유류운반선건조, 어선수리소시설
		유통	물류표준화사업, 종합유통센터건설, 직거래시설
		가공	산지가공시설, 처리저장가공시설(냉동냉장시설자금, 수산물 종합가공단지조성), 시설현대화(냉동냉장개보수, 시설현대 화), 기타(전통식품개발, 김산업화, 특수가공)

## 2. 여건변화

### 가. 직접지불제 도입배경

WTO 체제가 출범하면서 수산보조금을 둘러싼 감축, 폐지 공방이 일고 있다. 즉 Fish Friends Group을 중심으로 수산보조금이 무역 및 시장을 왜곡하고, 자원을 감소시키는 등 유해한 영향을 미치는 쪽으로 의견이 모아지면서, 감축 또는 철폐가 주장되고 있어 기존의 수산보조금 정책은 한계에 봉착하게 되었다.

물론 향후 WTO 협상결과에 따라 달라지겠지만 지금까지의 논의결과를 바탕으로 보면, 국내보조금 지원사업의 많은 부분이 WTO를 포함한 대부분의 국제기구에서 ‘부정적 보조금’으로 분류될 가능성이 있어 향후 지원금액에 대한 대폭적 삭감이 불가피할 것으로 예상되고 있다.

국내수산업은 그동안 정책적인 지원에도 불구하고 타산업과 비교해 크게 낙후되어 있는 실정으로서, 향후 WTO의 논의대로 수산보조금이 감축된다면 산업의 유지와 존속 자체가 크게 위협받을 것으로 예상된다. 따라서 국제 어업환경의 변화에 대비하고 어업인의 소득을 보전하기 위하여 기존의 수산보조금 제도를 전면 개편하는 새로운

정책수단이 개발될 필요가 있는 것이다.

국제적인 보조금 규제 하에서 각국의 보조금제도와 국내 시행중인 실제 보조금 유형을 비교했을 때 허용보조금으로 인정될 수 있는 것이 직접지불제이다.

## 나. 직접지불제의 개념

‘직접지불제(direct payment)’란 정부지원 중 하나의 방식을 의미하는 일반명사로서, 정부가 생산자에 대해서 직접 소득을 보조하는 것을 의미하며, 가격지지정책이나 생산기반조성을 위한 지원, 기술개발 및 보급과 같이 지원의 효과가 간접적이거나 집단적이 아닌 특정 그룹의 농·어가 개개인에 대한 소득보조를 의미한다. 직접지불 방식의 보조는 최근에 새롭게 등장한 개념이 아닌 기존의 보조금 정책에서도 실시되고 있는 방법이다.

이는 1980년대 후반부터 OECD에서 가격지지 중심의 농정 개혁을 논의하는 과정에서 대안으로 검토되었고, WTO 체제에서 농정 개혁의 대안으로 인정된 방식이다.

직접지불과 유사하게 사용되는 용어로서 ‘직접소득지지(direct income support)’, ‘직접소득지불(direct income payment)’, ‘디커플링(decoupling)’, ‘생산과 연계되지 않은 소득지지(decoupled income support)’ 등이 있는데, 성격에 따라 직접소득지지 또는 직접소득지불과 디커플링 혹은 디커플된 소득지지로 분류할 수 있다.

직접지불제를 의미하는 이러한 용어들은 약간의 의미차는 있으나, 시장지향적 정책을 전개함에 있어 시장 및 무역왜곡 영향을 최소화시키는 보조금이라고 간주할 수 있다<sup>7)</sup>.

## 다. 직접지불제 도입의 필요성

직접지불제에 관한 국제기구와 선진국들간의 논의에서 보았듯이, 도입 필요성의 이론적 핵심은 미국의 입장과 같이 수산업에서도 궁극적으로 보조금제도를 폐지하여 시장주의를 도입해야 한다는 것과 EU 등의 입장과 같이 시장실패를 보완하는 것을 목적으로 하는 기존 수산보조금 제도의 취지를 유지하되, 제도의 비효율성을 제거하는 방식으로 변경해야 한다는 등으로 대별할 수 있다.

### (1) 시장지향적 수산정책으로의 전환

WTO, OECD, FAO 등의 국제기구에서는 수산보조금 제도로 인해 유발되는 무역

7) 직접지불제는 생산감소나 비용증가에 의한 어업인의 소득감소분을 보상해주는 제도로 직접지불액의 크기는 유형에 따라 효용을 동등하게 해주는 소득수준이나 구매력을 동등하게 유지해 주는 소득수준으로 결정할 수 있음.

및 자원의 비효율적 배분 메커니즘을 제거하는 방향으로 논의의 초점이 모아지고 있다. 경험적으로 논란의 여지는 있으나 수산물의 가격이나 생산요소에 대한 보조금, 특정성이 있는 보조금 등은 시장기능을 왜곡시켜 제한된 자원을 비효율적으로 배분시킨다는 것이 경제학의 기본 논리이다. 그런데 자원배분에 영향을 미치는 보조금(혹은 세금)중에서도 지불(부과)방식에 따라서 효율성 손실(efficiency losses)을 절감시킬 수 있다. ‘시장지향적’ 방향이란 이처럼 배분적 비효율성을 개선하는 정책과 제도의 도입을 일컫는 것이다.

이를 위해 소위 지속가능한 경쟁 우위 전략(SCA ; sustainable competitive advantage)으로의 적극적인 정책전환이 필요하다. 시장주의를 지향하는 WTO 출범과 함께, 다른 분야와 마찬가지로 수산분야도 시장지향적인 수산정책을 사전에 구축해 두는 것이 향후 보조금 협상에 참여하는 우리나라의 입지를 강화시킬 것이다.

따라서 수산시장 개방이 확대됨에 따라 수산물 생산 및 거래의 비효율성을 야기하는 금지보조금(prohibited), 혹은 다른 회원국의 이익에 부정적 효과를 초래하는 조치가능보조금(actionable) 등을 단계적으로 감축 혹은 철폐해 나감으로써 수산물시장 메커니즘의 효율화를 도모할 수 있다. 각국의 논의사항 중 공통적으로 시장주의에 부합하는 허용가능 보조금 제도가 직접지불제도로, 기존보조금의 직접지불제로 전환이 필요한 시점이다.

## (2) 외부경제효과에 대한 보상

외부효과에는 그것이 발생하는 경제주체별로 구분할 때 소비자 외부효과(consumption externalities)와 생산자 외부효과(producer externalities)가 있다.

수산업은 생산과정에서 어업경영체 집단의 공동조업 효과 창출, 해양환경보전, 국토보전 및 개발, 어촌관광 개발효과 등과 같은 경제적 외부효과(external economies)를 창출하고 있으나 이와 같은 역할은 시장에서 평가되지 않고 있다.

어업인들의 소비 및 생활 과정에서도 인근 어장과 해양자원의 보존, 어촌관광 및 유어 환경의 제공 등에 결정적인 외부경제효과를 가져오고 있다. 지역사회의 공동자원으로서 어촌계의 형성, 연근해 해양오염 관리 책임과 무임승차(free rider)의 자체 해소 등 공공재(public goods)적인 기능도 수행하고 있는 것이다.

이와 같이 다원적 기능을 보유하는 수산업의 생산활동을 기존의 시장기능만으로는 창출할 수 없기 때문에 직접지불제와 같은 허용가능 보조금으로 생산자의 소득을 보전해 줄 필요가 있다.

### (3) 식량안보 유지

환경에 의존하는 해양자원의 특성상, 수급불안정으로 인한 식량안보 문제의 야기를 국가차원에서 사전에 방지할 필요가 있다.

세계 수산물 수급예측(FAO 2010년)을 보면 낙관적인 시나리오(전해역의 어업관리 시스템 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.

따라서 어민의 어획노력량을 조절하여 해양자원의 어획가능 자연밀도를 유지함으로써 효율적인 해양자원 관리시스템을 갖추어 놓아야 한다. 이와 같이 효율적인 해양자원 관리와 이에 근거한 식량안보를 위해서라도 어민 보상제도가 마련되어야 한다.

### (4) 사회복지의 증진

이는 두가지 측면에서 제고해볼 수 있다.

첫째, 국내 수산업의 낙후성은 수산업 내부적으로 열악한 경쟁력 수준에 전적으로 기인하기보다는 불균형적인 산업정책의 역사적 귀결임을 감안할 때, 산업간 형평성 측면에서 지원의 필요성이 제기된다. 산업간 불균형적인 발전이라는 현실 앞에서 국가적 차원에서 형평성이 확보되어야 한다는 점에서 수산업에 대한 직접적인 지원정책을 고려해야 할 시점에 이른 것이다.

둘째, 또한 기존의 사회복지적 어민지원정책은 경쟁력 강화를 위해 소수의 어업경영체에 지원이 집중되어 다수 경영체가 지원에서 배제되는 성향이 있으므로 경영체간의 형평성 측면에서 고려될 수 있다. 각종 국제협정에 따른 어장축소 및 자원감소로 인해 어업경영체의 경쟁력 확보차원에서 시행 중인 어업구조개선사업 등 일련의 수산정책은 사회복지 증진보다는 대규모 어업경영상의 지원에 초점을 두고 있다. 이에 따라 어가경제 내부에서도 부익부 빈익빈 현상은 심화되고 있으며, 영세어가의 경우 존립기반이 위협받고 있다<sup>8)</sup>.

따라서 산업간 불균형을 시정하고 동종산업내 계층간 불균형을 해소하여 전체 복지의 증진을 위해 직접지불제의 도입 당위성을 찾을 수 있다.

### (5) 수산보조금 규제에 따른 손실보상

오늘날 국내 수산정책은 국제적 환경변화에 따라 총체적으로 전환되어야 할 시점에

8) 2000년 현재 어가소득 중 어업소득이 차지하는 비중은 53.4%로 절반이상을 차지하고 있음.

직면해 있는데, 기존 보조금과 관련된 국내 수산정책을 국제기구 논의 결과에 따라 변경하게 될 경우 이로 인한 어민의 손실을 보상해야 한다.

어민은 정부의 기존 보조금 정책이 상당기간 존속될 것이라는 전제하에서 어선, 어구 등 고정 생산요소를 구입하고 조업기술을 익히는 등 자본 및 노동·기술을 장기균형상의 최적점에서 생산을 영위하고 있다. 이러한 상황하에서 각국의 정부당국들간의 협의에 의한 수산정책 변경은 어가에 경제적 손실을 입히게 되므로 정부 차원의 어민 보상은 불가피한 상황이다.

향후 WTO에서 수산보조금 규제가 채택될 경우 국내 수산보조금 중 상당부분이 감축 혹은 철폐대상에 포함되어 수산분야에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상되고 있다.

### 3. 외국 및 국내사례

#### 가. 외국의 직접지불제 사례

##### (1) EU의 직접지불제

EU의 ‘수산업에 대한 국가지원검토를 위한 지침’에 의하면 소득보전, 재해보상, 조건불리지역지원, 실업지원 등 다양한 분야에 대해 직접지불제가 실시되고 있다.

- ① 소득보전 직접지불제는 어선어업과 양식어업, 수산물 가공·유통에 종사하는 수산업인의 소득을 지지하기 위하여 어획능력 감소 및 조정 또는 예외적 상황이 인정될 경우 사회·경제적 지원조치의 일부로서 지원될 수 있다. 예를 들면 이사회규칙에 의해 도입된 일시적 정지조치(휴어제 등)로 인해 발생하는 어민들의 소득상실분에 대한 보전이 가능한 것이다.
- ② 재해보상 직접지불제의 경우, 자연재해나 예외적인 사고가 발생했을 때 입은 피해에 대하여 최고 100%까지 보상받을 수 있다.
- ③ 조건불리지역지원 직접지불제는 대상지역을 소득수준(GDP기준)이 전체 유럽공동체 평균보다 일정수준 낮고, 실업률이 높은 지역을 3가지로 구분하여 지원하고 있다<sup>9)</sup>.
- ④ 실업지원 직접지불제는 실업에 관한 공동체지침(Guideline on Aid to Employment)에 근거하여 실업지원을 할 수 있으며, 실업수당, 재교육지원 등이 해당된다.
- ⑤ 어선어업과 양식어업 생산물의 공동시장기구에 관한 지원은 생산자 단체가 유통조절을 위한 퇴거가격(withdrawl price)을 설정하고 생산물의 가격이 그 이하로 형성될 경우 판매하지 않고 시장에서 퇴거시켜 식용소비 외에 다른 용도로 사용

9) 대상지역은 소득수준과 어업에 대한 의존정도에 따라 결정됨.

될 때 보상해주고 있다<sup>10)</sup>.

- ⑥ 어획노력량 조정을 위한 지원의 경우 어선감척사업에 해당되는 것으로, 선령에 따라 3단계로 구분하여 감척에 대해 지원한다. 다만 EU는 조기감척 신청순서에 따라 지원금을 더 많이 배정하여 어선감척을 유도한다.
- ⑦ 일시적 조업정지에 대한 보상은 2000~2006년까지 시행하는데 1년에 2개월, 전체 시행기간 동안 6개월을 넘을 수 없다. 지원은 공동체재정지원 중 1만 EUR 또는 해당 회원국의 당해 부분에 대하여 할당된 공동체 재정지원의 4%를 넘을 수 없다.
- ⑧ 마지막으로 휴어제에 대한 보상으로, 1983년부터 EU는 어업에 관한 공동어업정책(CFP : Common Fisheries Policies) 10개년 계획을 세워 추진하였는데, 수산지원프로그램(FIFG : Financial Instrument for Fisheries Guidance)을 통하여 어획노력량 감축정책의 재정을 지원하였다.

## (2) 중국의 금어기 보상

양자강 유역에서 주요 자원이 멸종 또는 급격히 감소하여 어족자원조성을 위한 금어기 도입이 긴급히 요구되었다. 청어어획량은 1970년대 1,500톤 규모였으나 현재 어획량이 전무하며, 아오시에(계의 일종)도 1980년대 72톤 규모에서 1990년대 2톤으로 감소한 것이다. 양자강 유역에서 생산되는 담수어류 중에서도 잉어류는 과거 20년에 비해 10분의 1수준으로 감소하는 등 최근 자원감소가 심각한 수준인 것으로 나타났다.

대상지역은 양자강 유역(신추아, 장시, 후난, 장수, 안후이지역)과 동팅호 및 포양호를 포함(중국은 내수면어류가 어류공급량의 상당부분을 차지함)한 4,251km에 걸쳐 적용되었다. 지역으로 보면 양자강 상류 지역인 윈난지역에서부터 중류지역인 허베이성, 하류지역은 허베이성에서부터 난징을 포함한 상하이지역까지에 이르는 규모이다.

금어기의 실시기간을 보면 상류에서 중류는 2월에서 4월, 중류에서 하류까지는 2002년부터 매년 4월 1일부터 6월 30까지(3개월간)로 동기간동안 이 수역의 모든 어선의 출어가 금지되었다.

이로 인해 발생하는 어민의 피해액을 추정해보면 4월은 성어기인 탓에 지역어민들의 어로수입에 많은 타격을 가져 올 것으로 예상되어, 전체적으로 5만명 정도의 어민과 2만3천척 정도의 어선이 피해를 입을 것으로 추정되었다. 장수성의 난징지역만 해도 400척의 등록어선 출어가 금지되고 1500명 이상의 어민들이 조업을 할 수 없게 되었다.

10) 실시 첫해는 퇴거가격의 최고 85%까지 보상하였으나, 점차 비율이 낮아져서 2003년에는 퇴거가격이 55% 정도 지급할 계획임.

따라서 이 수역 어민들의 소득 피해를 보상하기 위하여, 생계형 어민을 대상으로 36만위안(43,373달러)을 할당하여 매달 어민 1인당 200위안 이상의 보조금을 지급하였다<sup>11)</sup>. 어민들은 금지기간 설정이 장차 어족자원을 회복시킬 것이라고 기대하면서 긍정적으로 받아들였다.

동 기간동안 어민들은 관련법규교육 및 직업교육 또는 다른 산업에 종사하게 되며 이 정책이 유통시장에 미칠 영향은 별로 없을 것으로 예상하고 있다. 왜냐하면 지금까지의 비축물량으로 금지기간설정으로 인한 공급부족을 해결하기 충분하다고 판단하기 때문이다.

## 나. 농업부문의 직접지불제

### (1) 외국의 직접지불제

WTO 도하각료회의에서는 전체 협상의 타결 시한을 약 3년 후인 2005년 1월 1일로 예정하고 있다. 농업협상은 세부원칙의 수립시한을 2003년 3월 31일까지로 정하고 양허안의 제출시한을 제5차 각료회의가 시작되는 이전까지로 설정하였다. 양허안이 제출되고 협상이 시작되면 2004년 말까지는 협상을 완료하도록 결정한 것이다. 농업협상 중에서 보조금 지급문제는 거의 모든 국가의 주요 관심사항이다. 우리나라, EU, 일본 등 주요 농산물 수입국은 UR협상 타결 당시의 약속에 따라 농업부문의 보조금을 상당수준 감축해 왔다.

최근의 국제경제정세와 뉴 라운드 협상 진행과정을 고려할 때 다시 상당량의 보조금 감축이 불가피할 전망이다. 케언즈그룹으로 통칭되는 농산물 수출국들의 보조금 감축에 대한 자세가 강경하기 때문이다.

UR협상에서의 보조금에 대한 원칙은 직접 가격을 지지하거나 생산을 증가시키는 보조금(감축대상보조금)은 매년 감축하되 생산이나 가격지지와 직접적인 관계가 없는 보조금은 허용한다는 것이다(허용보조금).

농산물 수입국들은 각종 법안을 보완하면서 감축대상 보조금은 줄이고 허용보조금은 늘리는 이중정책을 수행하면서 자국의 농업을 보호하기 위해 노력해 왔다. 이 과정에서 중요한 대안으로 제시된 내용이 직접지불제(direct payment)이다. 직접지불제는 정부가 가격지지와 생산증가에 영향을 미치지 않는 방법으로 농민들의 소득을 직접 보전하는 방법이다.

이 방법은 정부가 농산물의 가격지지와 증산에 투입하던 예산을 다른 방법으로 전용하는 것이므로 정부의 부담도 적을 뿐만 아니라 농민들도 일정한 소득을 보전할 수

11) 약 25달러 수준으로 생계보조로는 상당한 액수임.

있어서 양측 모두가 수용할 수 있는 방법이다. 따라서 농산물 수입국인 우리나라, EU, 일본 등은 물론이요 수출국인 미국, 캐나다 등도 이 제도를 도입하여 운용하고 있다.

#### (가) EU의 직불제

EU회원국은 오래 전부터 공동농업정책(CAP)을 채택하고 있다. EU 회원국 농가의 경영규모는 전체농가의 약 73%가 20ha미만이며, 미국이나 캐나다를 비롯한 농산물 수출과는 비교하기 어려울 정도로 영세농이다. 그래서 국제시장에서의 경쟁력을 높이기 어렵고, 이를 국내 농업보조를 통해 해결하고 있다. 따라서 정부의 지원이 많은 편이며, 2000년의 경우 농업예산의 약 46%인 415억유로(유로, 당시 환율 기준 한화 약 53조원)가 농업보조금 분야에 투입되었다.

EU의 농업보조금 지급형태는 휴경에 대한 보상직불제, 환경보전에 대한 환경보전 직불제 및 조건불리지역에 대한 조건불리지역 직불제로 구분된다. 보상직불제는 곡물 재배농가의 의무 휴경비율을 원칙적으로 10%로 정해 놓고 이를 준수할 경우 ha당 약 235유로(한화 약 30만원)를 지급하는 것이다. 환경보전 직불제는 비료나 농약을 적게 사용하는 환경보전 프로그램에 참여하는 농가에 대해 약 45만원~90만원을 지급하는 것이다. 조건불리지역 직불제는 600~800m 이상의 산간지역에서 국가전체의 평균생산량보다 80% 이하로 생산하고 있는 조건불리지역 농가에 대해 ha당 약 2만 5천원~20만원 가량을 지급하는 제도이다. 조건불리지역에 대한 지원은 반드시 농업생산에만 목적이 있다기보다는 농촌의 경관을 유지함으로써 관광자원화하려는 의도도 포함되어 있다. EU가 직불제를 도입하여 가격지지의 수준을 낮추고는 있지만 아직까지 곡물, 쇠고기 및 낙농제품에 대해서는 가격지지정책이 정책의 기본이다. 다만 1999년 공동농업정책을 개혁하면서 가격지지 수준을 평균 15~20%가량 낮추었다. 그 대신 직불제로 지급할 수 있는 단가를 국별로 할당된 금액 내에서 재량에 따라 올리도록 함으로써 직불제를 확대하는 추세이다.

EU 대부분의 국가는 위에서 언급한 직불제를 기본으로 하여 보조금제도를 운용하고 있는 데 반해 프랑스는 국토경영계약제(CTE)라는 독특한 제도를 2000년에 도입하여 운용하고 있다. 물론 프랑스의 국토경영계약제도도 EU의 공동농업정책의 틀 안에서 이루어지고 있지만 농업의 다원적 기능을 더욱 강조하는 제도이다. 즉 농민들이 영농에 종사하면서 수질보호, 경관유지, 생태계 보호 등 프로그램에 참여하게 되면 국가가 이를 보상의 형식으로 직불금을 지급하는, 직불제의 광범위한 적용방식이라 할 수 있다. 이 때 개별 농가는 국가와 직접 계약을 체결한다. 예를 들어 어떤 농가가 매년 농약사용량을 일정량씩 감소시키겠다고 계약서를 쓰면 정부는 수질보호의 대가라는 명목으로 일정 금액(약 ha당 84만원)을 지불한다. 재원은 EU 공동농업정책 지원금 50%와 프랑스 정부의 자체 예산 50%로 충당하고 있으며, 2001년의 경우 전체 농가의

10% 가량인 7만 5천 가구가 참여하여 3억 3,600만유로(한화 약 4,300억원)가 지급되었다. 계약의 내용은 수질, 경관 및 생태계 보호를 비롯해 농업의 다원적 기능을 발휘케 하는 모든 분야에 적용할 수 있으므로 아주 다양할 수밖에 없다. 따라서 가구당 수혜금액의 한도를 약정해 두고 있으며(한화 약 2,100만원), 농민이 계약내용을 이행하지 않을 경우 농업지도위원회의 점검 결과를 거쳐 보조금 지급을 정지시키거나 계약자체를 취소할 수 있도록 규정하고 있다.

〈표 1-1-20〉 EU 회원국별 농지 및 가축 프리미엄(1998년 기준)

구 분	농지 프리미엄				가축 프리미엄			합계
	곡물	유지류	휴경	계	소	양·염소	계	
EU15개회원국 (100만유로)	11,784	3,115	1,263	16,162	4,253	1,535	5,788	21,950
EU 15개국에서 차지하는 비중								
벨기에	1.1	0.1	0.4	0.9	2.6	0.1	2.0	1.2
덴마크	4.1	2.7	4.6	3.9	1.1	0.1	0.8	3.1
독일	20.4	18.1	24.4	20.3	8.2	2.3	6.7	16.7
그리스	3.8	0.3	0.2	2.8	1.2	10.3	3.6	3.0
스페인	9.7	9.7	13.9	10.0	9.3	27.3	14.1	11.1
프랑스	28.2	38.3	29.5	30.2	25.1	10.2	21.1	27.9
아일랜드	0.9	0.2	1.3	0.8	12.8	7.1	11.3	3.5
이탈리아	12.3	13.0	5.1	11.8	4.5	8.3	5.5	10.2
룩셈부르크	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1
네델란드	1.1	0.0	0.3	0.8	1.3	0.7	1.1	0.9
오스트리아	2.2	2.0	2.0	2.2	2.3	0.1	1.7	2.0
포르투갈	1.1	0.6	0.4	1.0	2.0	3.4	2.4	1.3
핀란드	1.5	0.6	2.3	1.4	0.9	0.1	0.7	1.2
스웨덴	2.7	1.3	4.9	2.6	1.8	0.2	1.3	2.3
영국	10.8	13.1	10.7	11.2	26.8	29.8	27.6	15.5

자료: Danish Research Institute of Food Economics, Policy Brief 5. 2002.1.

EU는 다수의 국가로 구성되어 있고, 앞으로도 동구권 국가들의 가세가 예상된다. EU 집행위원회는 중·동부 유럽의 후보 회원국 농민들이 유럽연합의 보조금 시스템에 완전히 통합될 때까지 향후 10년 정도의 과도기 동안 공동농업정책을 통해 직접지불제도를 적용하는 방안을 제기한 바 있다. 이와 관련하여 덴마크의 식품경제연구원은 최근의 정책보고서를 통해 EU에서의 직접지불제 폐지를 주장하고 있다<sup>12)</sup>. 동보고

12) Danish Research Institute of Food Economics, Policy Brief 5. 2002.1.

서는 우선 직접지불제도가 정책수단으로서 많은 비용을 수반한다는 점을 지적하고 있다. 동 보고서에 의하면 1998년에 '유럽농업지도보증기금(EAGGF)'으로부터 총당된 총 금액은 390억유로에 달했다. 직접지불 금액은 282억유로였으며, 이 가운데 (작부체제를 갱신하거나 휴경할 경우에 지급되는) 농지에 대한 직접지불 금액은 160억유로였고, 가축 사육에 대한 프리미엄은 58억유로에 달했다.

달리 말한다면, 1992년의 McSharry 개혁에 따라 도입되었던 토지 및 가축 프리미엄은 유럽 농업지도보증기금으로부터 총당되는 총 재원의 57%에 달했던 것이다. 그리고 이러한 직접지불이 차지하는 비중은 '아젠다(Agenda) 2000' 개혁이 시작되면서 더욱 커졌다고 지적하고 있다. 회원국들간의 농지에 대한 직접지불 금액 분배 현황을 보면, 프랑스와 독일이 총 직접지불 금액의 절반을 수혜받고 있으며, 이 두 국가들은 또한 가축 프리미엄에서도 상당한 비중을 점하고 있다고 지적한다. 이와 관련하여 직접지불제는 폐지되어야 한다고 주장하고 구체적으로 다음 두 가지를 지적하고 있다. 첫째, 이러한 정책수단이 처음 도입될 당시의 이유가 여건변화로 점차 타당성을 잃고 있기 때문이다. 당초의 의도는 EU의 시장개입정책 때문에 농산물 공급이 크게 증가하는 것을 막고 시장 자유화와 관련한 생산구조의 급격한 변화를 피하기 위한 것이었는데, 그러한 목표는 휴경, 기본농지 제한, 프리미엄 수혜 자격이 있는 가축사육두수 제한 등과 같은 양적 제한 정책을 통해 이미 달성되고 있다. 둘째, EU는 2003년 이후 현재 블루박스로 분류되어 있는 직접 지불을 철폐하거나 재조정하도록 압력을 받게 될 것이라는 점 때문이다.

#### (나) 미국의 직불제

주지하다시피 미국은 세계에서 가장 중요한 농산물 생산국이면서 동시에 농산물 수출국이고, UR협상을 비롯한 모든 국제협상에서 국내의 인위적 가격지지 철폐와 대외적 시장개방을 강력히 요구한 나라였다. 그러나 이러한 미국이 2002년 6월 13일 부족불지불제(Deficiency Payment)라는 가격지지 방식의 보조금을 부활하는 새로운 농업법을 제정하고 이를 부시 대통령이 서명하였다. 부족불지불제의 대상품목은 쌀, 밀, 옥수수, 귀리 등 7개 품목이다. 정부가 이들 품목에 대한 목표가격을 먼저 설정하고, 만약 시장가격이 이 목표가격을 상회하면 개입하지 않지만 시장가격이 목표가격을 하회한다면 목표가격과 시장가격의 차액만큼 가격을 지지한다는 전형적인 가격지지 방식이다. 이는 UR협상에서 합의한 국내 가격지지정책의 점진적 폐지와 어긋나는 조치이다. 미국은 1995년 WTO가 성립하면서 1996년에는 기존의 부족불지불제를 폐지하고 그 대신 직접지불제를 도입하여 시행해 오고 있었다. 농가의 1991~1995년 생산량을 기준으로 고정적인 보조금을 지급했으며, 그 액수도 1996년 3억 달러, 1997년 75억 달러, 1998년 122억 달러, 1999년 206억 달러, 2000년

233억 달러 등으로 급격히 증가하는 추세였다. 미국이 국내 가격지지정책을 폐지하면서 여타 국가에 대해서도 같은 논리를 적용하여 각국의 가격지지정책을 폐지하도록 압력을 행사해 왔다. 가격지지정책은 시장왜곡을 초래한다는 경제적 논리에 입각하여 각국의 국내 농업정책에 간섭한 것이다. 그 결과 EU를 비롯한 우리나라, 일본 등 세계 각국은 국내 가격지지정책을 점진적으로 전환하고 있던 중이었다. 미국이 부족불지불제 대신 다시 가격지지정책으로 선회한 것은 국제 곡물가격이 낮아지면서 농민들의 소득보전이 어렵게 되고, 그 결과가 정치적으로 영향을 미친 때문이다. 부족불지불제를 채택하면서도 미국정부는 긴급예산을 편성하여 기존의 고정보조금에다 1998년에는 50%를, 1999~2000년에는 100%를 추가하여 지급해 왔다. 부족불지불제는 직접지불제에 의한 최근의 이러한 지원도 부족하여 폐지되었던 과거의 가격지지정책을 다시 부활한 것이다. 미국 농무부는 부족불지불제를 새로 도입함에 따라 기존의 직불제에 의한 보조금 174억 달러 이외 매년 약 34억 달러의 추가재원이 소요될 것으로 추정했다. 미국의 이 같은 조치는 가격지지정책에 의한 보조금을 축소하고 직불제를 도입하고 있는 많은 국가들에게 충격을 주고있다. 농산물 시장의 가격지지 철폐에 의한 정상적인 시장기능 강화, 시장개방과 보호무역의 완화 등이 설득력을 잃게 되기 때문이다.

#### (다) 일본의 직불제

일본은 전통적으로 가격지지정책을 수행해 왔는데, 특히 주곡인 쌀은 수매정책을 통해 가격을 지지하고 농민들의 소득을 보전해 왔다. 그러나 UR협상과 뉴라운드에서 논의를 거듭할수록 가격지지의 한계를 절감하고 직불제를 도입하여 이를 보완하는 방향으로 나아가고 있다.

일본은 쌀의 공급과잉을 방지하고 가격지지를 보완하기 위해 1998년부터 직불제를 도입하여 시행하고 있는데, 종래 쌀농사를 경작하던 곳에 타작물을 경작하거나 휴경을 하게 되면 일정액의 보조금을 지급하는 생산조정제를 시행하고 있다. 정부와 생산조정제 참여한 농가가 공동으로 기금을 설치하여 과거 3년간 평균가격보다 쌀값이 떨어지면 그 차액의 80%를 지급하는 도작(稻作) 경영안정제가 바로 그것이다.

또한 2000년부터 조건불리지역 직불제도 시행하고 있다. 조건불리지역 직접지불제는 경사지와 같은 조건불리지역(특히 중산간지역)과 조건이 양호한 평지의 생산비 격차를 조사하여 차이가 발생하면 차액의 80%를 조건불리지역 농가에 지급하는 것이다.

〈표 1-1-21〉 주요 국가의 직불제 비교

구 분	EU	미국	프랑스	일본	한국
직불제 형태	○ 보상직불제 ○ 환경보전직불제 ○ 조건불리지역 직불제	○ 생산자율 계약제(PFC) ○ 환경보전직불제	○ EU의 일반적보조금제도 ○ 국토경영계약제(CTE)	○ 생산조정제 ○ 수도작경영안정제 ○ 조건불리지역 직불제	○ 논농업직불제 ○ 친환경농업 직불제
지급조건	휴경, 환경보전, 조건불리지역	농지 혹은 환경보전	농촌경관유지 등 농업의 다원적기능 제공	생산조정 또는 조건불리지역	논의 형상유지, 친환경농산물 인증
총농경지 대비대상 면적비중	○ 보상직불42% ○ 환경보전20% ○ 조건불리20~50 (중복수령 가능)	○ PFC 49% ○ 환경보전 4%	○ CTE에만 7.5만 가구(전체 농가의 10% 참여)	○ 생산조정 36% ○ 조건불리 34%	○ 논농업직불제 46% ○ 친환경직불제 0.3%

자료: 농림부 농정국 내부자료.

#### (라) 중국과 대만의 직불제

중국은 2001년 11월 10일 카타르의 도하에서 개최된 WTO 각료회의에서 WTO 가입이 승인되었다. 중국은 미국과의 오랜 협상 끝에 AMS 감축의무 면제 상한을 8.5%로 확정하고 WTO에서도 그대로 인정받았다. 이 기준을 적용할 경우 중국정부의 농업부문에 대한 국내보조액은 마이너스(-) 액수를 보여준다. 그 이유는 중국정부의 농업부문에 대한 보조가 주로 국유 유통기구와 농자재에 대한 보조에 집중되어 있고, 농민들로부터는 오히려 농업세를 징수하기 때문이다. 따라서 최근의 주장은 보조금 지급을 늘이고 보호의 수준을 높여야 한다는 것이다. 이 같은 주장에 의거하여 중국정부는 직접지불제를 도입하여 운용할 계획이고, WTO 농업협정에서 인정한 허용보조정책과 감축대상정책을 연구 중에 있다. 대만도 중국과 함께 지난해 WTO에 가입하였다. 그러나 대만은 WTO 가입에 대비하여 오랫동안 준비해 왔고, 직접지불제도 운용해 왔다. 특히 쌀과 사탕수수의 감산정책 및 휴경에 대한 직불제를 실시해 왔다. 쌀경작지를 휴경하거나 녹비재배로 전작할 경우 ha당 약 4만원(한화 약 120만원)을 보조금으로 지급하고 있다. 앞으로 직불제를 확대 실시할 계획이며, 직불제와 함께 농지이용 전반에 대한 계획과 구조조정을 도모하고 있다.

## (2) 국내 농업부문의 직접지불제

### (가) 경영이양 직접지불제

#### ㉠ 도입필요성

○ 전업농 육성으로 경쟁력 강화

농정의 핵심과제 중 하나는 농업의 국제경쟁력 강화이기 때문에 정부는 후계자, 전업농 지원사업을 추진하고 있으며, 개별 농가경영의 한계를 극복하기 위하여 영농조합법인, 농업회사법인의 설립 등 다양한 대책을 수행하였다. 이와 아울러 은퇴하거나 타 직종으로 전업하는 농가가 보유한 농지의 장기 임대를 유도하여 전업농의 경영확대를 추진하였다.

그러나 정부의 전업농 육성시책 추진에도 불구하고 우리나라의 경지규모 확대 속도는 매우 완만하게 진행되다가 1999년에는 오히려 줄고 있다. 1999년 기준으로 2ha 이상 농가수는 15만 3천호로 총농가수의 11.2%에 불과한 실정이다.

〈표 1-1-22〉 경지규모 2.0ha 이상 농가 호수의 변화

(단위 : 천호)

구 분	1985	1990	1995	1999
2.0~3.0ha	87 (4.5)	129 (7.3)	123 (8.2)	90(6.6)
3.0 ha 이상	23 (1.2)	44 (2.5)	70 (4.7)	63(4.6)

주 : ( ) 안은 총 농가 호수에 대한 비율(%)임.

자료 : 농림수산부, 「농림수산주요통계」, 2001.

이처럼 규모 확대의 속도가 늦은 데에는 여러 가지 이유가 있지만 무엇보다도 영세한 규모의 농가가 탈농하지 않고 농업부문에 체류하고 있는 것이 가장 큰 원인이라 할 수 있다.

즉, 농촌지역에 비농업취업기회가 충분하지 않아 젊은 영세농들이 탈농하지 못하고 오히려 농지를 임차함으로써 임대차 시장에서 중대농과 경합하고 있는 것이다<sup>13)</sup>. 노령농가의 경우에도 영농을 중지하고 농지를 임대하거나 판매할 경우 소득이 크게 줄어들기 때문에 은퇴시기를 최대한 늦추고 있어 농지의 공급이 적고 임대차료도 높은 수준을 유지하고 있는 형편임.

따라서 전업적 대농의 육성을 위해서 농촌지역에 비농업취업기회를 확대함으로써 젊은 영세농·겸업농의 탈농을 용이하게 하는 농촌공업화 정책과 함께, 노령농가의 은퇴시 소득 감소를 보전하는 경영이양 직접지불제를 도입할 필요가 있었다.

○ 노령농가의 복지 제고

농가의 노령화는 1970년대 이후 지속된 현상이지만 최근 들어 그 속도가 빨라지고 있다. 신규로 경제활동에 참여하는 젊은이들의 농업부문 참여가 줄어들기 때문에 노

13) 이정환, 1983

령농가의 비율이 늘어나는 것은 국내뿐만 아니라 이웃 일본이나 유럽을 포함하여 전 세계적인 현상이다<sup>14)</sup>. 그렇지만 노령농가의 절대수가 늘어나고 있는 것은 우리나라의 특이한 현상이라 할 수 있다.

이처럼 노령농가의 절대수가 늘어나고 있는 것은 이들의 은퇴 연령이 점차 늦어지고 있기 때문인데, 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 영농 일선에서 물러나거나 보조적인 위치에서 참여하는 연령이 되어서도 직계자녀인 후계자가 확보되지 않기 때문에 직접 경영주로서 영농을 담당해야 한다.

둘째, 기계화가 어려운 조건불리지역 농지의 구입 및 임차에 대한 수요가 적다.

셋째, 평야지역에서는 기계임작업과 위탁영농이 일반화되어 노령농가라 하더라도 최소한의 경영능력만 있으면 자영이 가능하게 되었다.

마지막으로 노령농가들은 노동능력의 저하, 기계화의 어려움, 경영능력의 저하로 생산성이 떨어지고 농사일에 부담을 많이 느끼지만, 영농을 그만 둘 경우 소득의 감소로 은퇴하기 어려운 것이다.

〈표 1-1-23〉 연령별 농가인구

(단위 : 천명, %)

구 분	1985	1990	1995	1999
49세 이하	6,215 (72.9)	4,363 (65.5)	2,729 (56.3)	2,144(50.9)
50~59세	1,129 (13.3)	1,111(16.7)	867(17.8)	710(16.9)
60세 이상	1,177 (13.8)	1,187 (17.8)	1,255 (25.9)	1,356(32.2)
계	8,521 (100.0)	6,661 (100.0)	4,851 (100.0)	4,210(100.0)

자료 : 농림부, 「농림업주요통계」 2001.

#### ㉠ 경영이양 직접지불제 내용

##### ○ 목적

농업경영을 이양하는 고령은퇴농가의 소득안정을 도모하고 쌀 전업농의 영농규모 확대를 촉진하여 쌀산업의 경쟁력을 강화하는 것을 목적으로 한다.

##### ○ 정책내용

- 연령 : 65세 이상
- 영농경력 : 3년간 계속 영농자로서 1년 이상 벼재배
- 대상농지 : 답(휴경답은 제외)
- 지원조건 : 허용된 규모(1,000m<sup>2</sup>)를 초과한 영농금지. 단, 1필지인 경우 2,000m<sup>2</sup>)
- 지원단가 : ha당 281만원(1997년 258만원, 1998-1999년 268만원)

14) OECD 1995a, pp.105~106

- 정책시행연도
  - 1997년도
- 정책집행기관
  - 농업기반공사
- 정책추진현황
  - 10,588ha(1997년), 8,132ha(1998년), 6,483ha(1999년), 4,021ha(2000년), 1,952ha(2001년도)

(나) 친환경농업 직접지불제

㉠ 제도도입 필요성

- 환경에 대한 관심 증대

최근 환경에 대한 관심이 고조되면서 몇 가지 변화가 일고 있다. 첫째, 환경윤리를 정착하고 세대간의 형평성을 제고해야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 즉 생태중심적(ecocentric) 윤리관과 인류에 중심적(anthropocentric) 윤리관의 조화를 통해 환경윤리를 정착하고, 세대간의 형평성을 유지하여 지속가능한 농업을 유도해야 하는 것이다.

둘째, 안전식품에 대한 선호도가 증가하였다. 따라서 농산물 가격이 비싸지더라도 공해가 없이 생산해야 할 필요(소비자의 69.4%)가 높아지고 있으며, 또한 관세 등 무역장벽이 철폐되는 상황에서 안전농산물 생산으로 농업 경쟁력을 제고해야 하기에 이르렀다.

셋째, 맑은 물 등 생활환경 보호에 대한 요구가 높아졌다. 상수원, 지하수 수질 악화의 주요염원으로 생활, 산업, 축산, 경종농업이 지목되어<sup>15)</sup>, 환경부의 「상수원수질개선특별조치법」 제정으로 상수원 관리가 강화되는 등 깨끗한 생활환경에 대한 요구가 증가한 것이다.

- 농약 및 비료의 과다 사용으로 환경문제 심화

채소류, 특히 시설채소류에서 비료 및 농약이 과다하게 사용되고 있는데, ha당 농약 사용량은 13kg 이상으로 일본(20kg), 이탈리아(13.8kg)보다 적으나 미국(3.1kg) 및 독일(2.6kg)보다는 4배 이상 높은 수준이다. 또한 비료의 시비량도 농진청 표준시비량의 1.4배를 사용하는 것으로 나타났다.

문제는 농약의 30~60%(年 8,000~16,000톤)가 유실되어 자연환경으로 유입되는 것으로 추정되고, 화학비료와 유기질 비료의 작물 흡수율 저조로 수질과 토양의 오염이 심화하고 있다는 데 있다.

15) 팔당호 오염부하량 비율 : 산업(40%), 축산(35%), 생활하수(24%)

〈표 1-1-24〉 비료의 종류·성분별 작물 흡수율

(단위 : %)

구분	질소	인산	가리
화학비료	30~60	5~25	40~60
유기질 비료(종류별 범위)	13~55	18~20	50

자료 : 농업과학기술원

## ○ 환경농업의 보급 및 지원정책 미흡

유기·저투입농업의 보급 실태를 보면 1996년 현재 품질인증을 받은 유기·저투입 농업 농가는 6,720호로 0.5% 미만인데, 유기·저투입 농가는 이행기간 중 단수의 감소, 판로의 미확보로 소득 감소, 기술체계가 미비한 등 애로를 호소하고 있다.

또한 유기·저투입농업에 대한 명확한 기술적 기준이 확립되지 않아 현재 정농회, 유기농업협회, 자연농업협회 등 관련단체의 환경농업기술이 통일되지 않고 정부의 공인을 받지 못하고 있다. 뿐만 아니라 부숙비료, 농약을 사용하는 등 국제 기준과도 상이한 실정이다.

유기·저투입농업에 대한 지원도 미비하다. 정부는 중·소농 고품질농산물 생산 지원사업을 통해 해마다 100개 단지에 2억 5천만원씩 지원하나 지역적으로 한정되어 있다. 축산분뇨자원화사업에 의해서도 시설비가 지원되고 있으나, 생산된 비료의 판매가 문제되고 있다.

## ○ 환경보호구역 규제로 인한 농민 피해에 대한 보상

환경보호를 위하여 상수원보호구역, 팔당·대청특별대책지역, 자연공원지역 등을 지정하고 이 지역에 대해 오염을 증가시키는 각종 개발행위 및 활동을 제한하고 있다. 그러나 규제로 인해 주민들이 받는 경제적 손실에 대한 보상이 없는데, 환경보호구역의 농민들은 축산규제로 기대소득이 상실되고 농산물가공에 필요한 시설의 제한 등 농외소득기회를 제약받으며, 농지전용(주택, 공장, 서비스업 등)의 제약을 당하는 등 피해를 입고 있다.

〈표 1-1-25〉 환경보호구역의 지정 현황

구분	총면적(ha)	농지면적(ha)	농가 수(호)
상수원보호구역	117,593	21,637	10,984
팔당특별대책지역	122,300	37,300	29,742
대청특별대책지역	55,234	6,420	6,524
자연공원지역	744,298	13,663	10,124
계	1,039,425	79,020	57,374

○ 국제적으로 환경농업과 관련한 규제와 지원 확산

1980년대 이후 농업의 환경적 역효과를 축소하고 순기능을 고양하기 위해 저투입농업 지원, 휴경 보상, 조립 지원, 야생동식물 보호 등 각종 지원정책이 확대되었다.

반면 환경농업 지원의 명목으로 사실상 무분별한 보조가 이루어질 수 있다는 평가하에 환경농업의 기준을 강화하고 공동기준을 마련하려는 움직임도 있다.

FAO 규정위원회(Codex)에서 유기농산물 공통 기준 제정 추진 중에 있으며, Codex에서 검토중인 주요 기준은 다음과 같다.

첫째, 화학비료 및 농약의 사용은 원칙적으로 금한다.

둘째, 가축분뇨의 사용, 콩과식물의 재배, 윤작 등은 권장사항이다.

셋째, 유기질비료의 사용한도를 규정하지 않고 각 나라의 자율에 맡긴다.

넷째, 축산분뇨는 원칙적으로 유기축산농가에서 나온 분뇨를 사용한다는 것 등이다.

그런데 이러한 검토는 유럽의 전작지역을 기준으로 작업이 진행 중이므로 한국, 일본과 같은 답작지역의 특성(예 : 축산분뇨의 농장내 생산 문제, 윤작 의무화)이 감안되도록 적극 참여할 필요가 제기된다. 즉

미국도 유기농산물 공통기준 제정에 참여할 것으로 예상되고 있다<sup>16)</sup>.

㉠ 친환경농업 직접지불제 내용

○ 대상지역 : 상수원보호구역, 팔당·대청특별대책지역, 자연공원구역

• 전체대상면적 : 약 86,000ha(85,000호)

• 2001 사업 : 약 11,000ha(18,000호)

○ 대상자 : 대상지역내에서 농업을 경영하는자로서 자발적 참여자

○ 지원금액 : ha당 52만 4천원(총예산 : 57억원/년)

○ 지원조건 :

• 축산물 및 임산물을 제외한 식용작물(벼가 약 82% 차지)

• 저농약농산물 이상

• 표준시비량 이내(지원 3년 후 표준시비량의 40% 감축의무 부과)

• 안전사용기준 및 잔류허용 기준의 1/2 이하

• 친환경농업교육 이수

• 비료·농약 사용대장 작성·관리

○ 정책집행기관

• 지방자치단체, 농검

○ 모니터링

• 작목반 단위의 자율규제와 정부 검사(농검, 지도소)로 이원화

16) NOP(National Organic Program)

- 정부 검사 방법
  - 생산물에 대한 생체검사 : 잔류농약 검사
  - 토양검사 : 표준시비량 준수 검사 (연 3회)
- 위반시 제재방법: 지급중단, 향후 5년간 참여 금지

(다) 논농업 직접지불제

㉠ 도입 필요성

- WTO 출범 이후 소득효과 감소분에 대한 보완

WTO 출범인 1995년부터 추곡수매에 의한 쌀농가 직접소득지지효과가 감소하고 있다.

추곡수매로 인한 농가소득 지지효과는 WTO 출범 이전에는 연간 6,000억 원을 상회하였으나, 1999년에는 300여 억원 수준으로 격감하였고, 또한 미곡 생산농가를 대상으로 하는 추곡 수매제도는 자급유지 및 식량안보 달성에 큰 기여를 한 것으로 평가되기 때문에, 식량의 자급유지를 위해서는 수매제도 위축에 따른 소득효과 감소분을 지급할 필요가 있다.

장기적으로 유지되어 온 가격지지 정책은 농업인의 직업선택, 투자 등에 영향을 미침으로써 결국 사회와 농민들 사이에 ‘농업지원유지’와 ‘농업종사 및 그것을 위한 인적, 물적 자본형성을 위한 가역성(可逆性)이 낮은 투자’라는 급부를 주고받는 암묵적 계약의 성격이 있다. 따라서 가격지지정책의 암묵적 사회계약(social contract) 측면에서 볼 때 급작스러운 보조감축은 인적·물적 자산가치의 예기치 못한 손실을 가져오기 때문에 이에 대한 적절한 보상이 필요한 것이다.

〈표 1-1-26〉 쌀 수매에 의한 소득효과 및 미곡 조수입

연 산	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
산지시장가격 (원/80kg, 중품)(A)	95,938	99,579	120,085	130,927	132,117	141,993	149,719
수매가격 (원/80kg, 1등급)(B)	132,680	132,680	132,680	137,990	137,990	145,580	152,860
가격차(C=B-A)	36,742	33,105	12,595	7,064	5,874	3,588	3,141
생산량(천톤)	4,750	5,060	4,695	5,323	5,450	5,097	5,263
수매량(천톤)	1,437	1,512	1,375	1,241	1,224	929	876
수매에 의한 소득지지효과(억원)	6,600	6,257	2,165	1,096	899	416	344

주 : 농림부 조사자료, (11~12월 평균)에서 가공임 5,536원/80kg을 제외한 수치임.

## ○ 식량안보 유지를 위한 지원

개방의 확대 및 가격지지정책의 축소로 농업생산이 위축되어 농지의 비농업용으로의 전용 등 논농사 생산기반 축소가 일어나고, 급격한 세계 농산물 수급조건의 변화로 곡물의 구매·획득이 어려워질 경우 가격이 급등하더라도 국내공급이 신속적으로 늘어나기 어렵다.

또한 우리나라의 경우 예기치 못한 속도로 통일이 이루어질 경우 수급불균형이 극심하게 나타날 수 있기 때문에, 이러한 상황에 대비하기 위해서 어느 정도의 생산능력을 유지할 필요가 있으며, 농민의 농업지속 혹은 농지(혹은 논)유지에 대한 지원의 당위성이 있다.

## ○ 논외부경제효과에 대한 보상

WTO에서도 농업의 다원적 기능을 인정하고 있다. 논농업의 환경보전 기능으로 홍수조절, 토양 보전, 지하수 함양 등이 있으나 소비자는 그 대가를 지불하지 않고 그 효과를 향유하고 있기 때문에 이에 대한 적절한 보상이 필요한 것이다.

## ○ 기타 논농업직불 도입 필요성

수입곡물은 국내보조, 수출보조에 의하여 가격이 낮게 왜곡된 것이기 때문에 우리도 그에 상응한 보조를 하여야 공정하다는 입장으로, 실제 미국은 1996~1998년동안 ha당 연평균 276달러의 생산자율계약 직불을 지급하였다.

〈표 1-1-27〉 미국의 쌀 직접지불 보조금 추이

구 분	1996	1997	1998	1999
100 파운드당 보조금 (달러)	2.77	2.71	4.37	5.64
ha당 보조금 (달러)	330	323	520	671
농가판매가격(100파운드당 달러)	9.96	9.70	8.83	5.5~6.0
연말 환율 (원/달러)	844.2	1,415.2	1,207.8	1,145.4
ha당 보조금(원)	278,600	457,000	628,000	768,000

주 : 1) 1998년과 1999년 보조금은 긴급보조금 포함

2) 1999년도 농가판매가격은 전망치

3) ha당 보조금은 100 파운드 당 보조금에 정부지정단수(에이커 당 4,818 파운드)와 환산율(1 에이커 = 0.40468 ha)를 적용하여 산출

자료 : USDA, Rice Situation and Outlook Yearbook, 1999. 11.

(<http://www.econ.ag.gov>)

(<http://usda.mannlib.cornell.edu/reports/erssor/field/rcs-bby/>)

따라서 첫째, 농지전용 및 전작 억제 등으로 농지 소유자의 재산상 피해를 보상하기 위해 직불제가 도입되어야 한다. 여기서 농지전용 및 전작 억제 등에 대한 보상 개념이면 진흥지역 위주의 직접지불이 되나, 소득이 낮고 외부경제효과가 큰 지역에 대한 보상 개념이면 조건불리지역 위주의 보상이 되어야 할 것이다.

둘째, 화학비료 사용량을 줄이는 대가로 직접지불을 하여 토양과 물 오염을 완화시키자는 관점에서 직접지불 도입 필요성이 제기된다.

셋째, 농농업의 공익적 기능 유지에 따른 기회비용을 제공해야 한다는 측면에서도 도입의 필요성을 검토할 수 있을 것이다. 즉 논의 밭 전환을 억제함으로써 논면적 유지에 따른 식량안보 달성 및 공익적 기능을 발휘하기 때문에 농농업과 밭농업의 ha당 소득 차이를 반영한 직불이 도입되어야 하는 것이다.

○ 시장지향적 농정방향 지향에 따른 농농업 직불 도입 필요성

농업정책 수단 중 시장을 왜곡시키는 가격지지 및 생산요소 보조 등은 WTO 농업협정의 기본방향에 따라 점차 축소하고, WTO 허용보조적(green box)인 직접지불제 도입을 확대할 필요성이 있다.

가격지지정책을 허용 보조적인 직접지불로 전환할 경우 지원대상자, 지원 방식, 대상농지는 수매제도에서 적용되었던 원칙을 따르는 것이 합리적이다.

WTO 체제이후 각국은 생산이나 무역에 대한 왜곡효과가 많은 시장개입적 농업정책으로부터 허용보조적인 소득정책으로 전환을 추구하고 있으며, WTO 출범에 따라 미국, EU, 일본, 멕시코 등도 가격지지정책을 축소하는 대신에 다양한 직불제를 도입·확대하고 있다.

㉠ 정책내용

○ 목적 : 재배농가의 소득보전

○ 지급단가

- 농업진흥지역: ha당 25만원
- 비진흥지역: ha당 20만원

○ 지급단가 산정근거

- 농농업의 기회비용 : 30만원/ha
  - 30만원/ha = 소득차이(약 100만원/ha)×노동투입시간비율(약30%)
  - 논·밭 ha당 소득차이('96~'99, 4년 평균) : 약100만원/ha
  - 노동력 투입시간 : 27% ~ 35%(약 30%)

연도	총소득(억원)			재배면적(천ha)			ha당소득(천원)		차액(천원)
	재배업	미곡	밭작물	재배업	미곡	밭작물	미곡	밭작물	
'96	161,879	70,661	91,218	2,142	1,050	1,092	6,730	8,353	1,623
'97	154,444	73,612	80,832	2,097	1,052	1,045	6,997	7,735	738
'98	149,237	71,006	78,231	2,118	1,059	1,059	6,705	7,387	682
'99	164,829	77,308	87,520	2,116	1,066	1,050	7,252	8,335	1,083

주 : 4개년 평균 1,032천원

- AMS감축분 보상(농업인단체) : 50만원/ha
  - 50만원/ha = AMS감축액 (4,497억원) / 대상면적(90만ha)
  - AMS감축액 : 4,497.3억원 = ('94)21,093.3-('00) 1조 6,596억원
- 기획단 제3안 : 약 50만원/ha
  - 50만원/ha = 기회비용(30만원)+비료보조감축(1천억원)+
  - 수매대금감축(연간 825억원)
- 지급단가 수준별 효과비교

구 분	20만원/ha	25만원/ha	30만원/ha	40만원/ha	50만원/ha
수매가인상효과	2.00%	2.50%	2.99%	3.99%	4.99%
가마당(80kg)	3,220원	4,020원	4,830원	6,440원	8,050원
평 당	67원	83원	100원	133원	167원

주 : 수매가격 : 161,270원/80kg(2000년 1등급), 단수 : 497kg/10a(2000년)

- 지원조건
  - 안전사용기준 및 잔류 허용기준 이내
  - 친환경농업교육 이수
  - 비료·농약 사용대장 작성·관리
  - 60일 이상 담수 등 논의 형상과 기능유지

(라) 조건불리지역 발농업 직접지불제

㉠ 도입 필요성

- 조건불리지역의 농업기반 유지

조건불리지역은 휴경이 심하고, 발작물의 수입개방 확대는 밭을 중심으로 하는 조건불리지역의 소득감소를 심화시켜 농업기반이 와해될 우려가 높다.

2001년부터 논농업직불제를 실시함에 따라 발농업 지역에 대하여도 지원하는 것이 형평에 맞다는 형평성 요구가 강하게 나타났다.

- 지역균형발전 도모

주산업인 농업으로 충분한 소득을 올리기 어려운 조건불리지역의 소득 저위문제에 대한 대책이 필요하다. 조건불리지역은 농업생산성이 낮고 여건이 열악하여 주민의 소득 수준이 낮고 지역사회의 활력이 급격히 저하되고 있다. 총 1,423개 읍·면중 인구감소율이 연평균 4.5% 이상인 면이 395개, 인구밀도 40명/km<sup>2</sup> 미만인 면이 312개로 서 농업공동체 기반유지 차원에서 지원이 필요하다.

한편 도시영세민과 형평성에 문제가 있다는 지적이 있으나, 조건불리지역의 직불제

는 지역균형 차원의 지원정책으로서, 조건불리지역의 와해는 궁극적으로 국가전체의 부담이 된다.

○ 농업의 다원적 기능 진작

WTO 농업협정문상의 허용정책(green-box)인 ‘지역원조계획하의 지불제도’를 조건 불리지역 밭농업에 적용하여 지역농업인의 소득안정과 영농활동을 지속케 함으로써 농촌 지역사회의 유지와 국토 자연환경의 보전 및 토양침식방지 등 공익적 기능을 제고할 필요가 있다.

㉠ 정책개요

○ 정책의 기본방향

조건불리지역내 밭농업에 이용되는 농지(초지 포함) 중 평균 경사도가 14% 이상인 농지를 대상으로 실시하며, 조건불리지역은 오지개발촉진법에 의해 지정·고시된 399개 오지면을 대상으로 한다.

경작지 소재 읍·면(또는 연접 읍·면)에 거주하는 실질적인 농업경영자(실경작자)로서 지급요건을 이행하는 자에게 지급한다.

농지관리 및 공익적 기능 제고를 위한 활동 등의 의무를 부과하여 이행 여부를 점검하여 보조금을 지급한다. 지원대상으로 선정된 농지에 대해 지원요건 불이행 등 특별한 사정이 없는 한 정책시행기간 동안 보조금을 지원한다.

마을(리)별 또는 영농회별로 마을대표를 선정, ‘마을협약’을 작성하고 ‘마을 공동기금’을 조성하여 농지관리, 마을공동체 유지 및 공익적 기능 활성화를 유도한다. 시범사업기간은 2003년~2005년까지 3년으로 한다.

○ 법적 근거

- 세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법 제11조
- 농업·농촌기본법 제39조
- 농산물의 생산자를 위한 직접지불제 시행규정
- WTO 농업협정문 부속서 2의 13

㉡ 정책내용

○ 사업주관기관 : 시장·군수

- 사업계획 수립 및 예산확보 : 농림부
  - 사업대상지역·농지 선정기준 마련 및 지침 시달
- 사업시행 및 예산집행 : 시·군
  - 마을별 자율추진체계 구축 : 리(마을대표)
  - 대상자 적격여부 확인 및 대상자 관리 : 면
  - 대상자 확정, 지급요건에 이행점검 및 보조금 지급 : 시·군

- 사업대상지 기준에 의한 구역도 작성 : 농업기반공사
- 대상농지
  - 조건불리지역 : 오지개발촉진법에 의해 지정·고시된 399개 오지면이 대상임.
  - 밭농업으로 이용되는 농지 또는 초지법에 의한 초지
    - 2000년부터 2002년까지 3년 동안 밭농업 또는 초지로 이용된 농지나 초지
    - 농지원부상 실제지목(공부상 지목이 아님)이 전 또는 과수원인 농지
    - 초지법에 의해 허가를 받아 조성된 초지 : 초지조성허가대장 및 초지조성관리 카드
    - 지목이 임야인 토지로서 그 형질을 변경하지 않고 다년생식물(종묘, 인삼, 약초 및 조림용 묘목은 제외) 재배에 이용되는 토지는 제외
  - 평균경사도 14% 이상인 농지
    - 여러 필지가 인접했을 경우 개별 필지별로 구분하지 않고 구역전체 경사도를 기준으로 판정. 단, 구역 내에서 경사도가 급하게 변하는 경우에는 구역을 세분하여 판정
    - 농업기반공사가 지리정보시스템과 현지실사를 통해 작성된 구역도를 시·군에 제공
  - 특별지구의 인정
    - 경사도 기준에서는 조건불리성을 증명하기 어려우나 마을과의 접근성 등 여타 조건의 불리함이 입증된 경우 시장·군수의 재량으로 시·군의 경사도 14% 이상 경지면적 대비 5% 이내에서 추가로 지정
- 대상농지로부터 제외되는 대상농지
  - 친환경농업직접지불제, 논농업직접지불제 수혜대상 농지. 단, 예산사정, 사업변경 등으로 친환경농업직접지불제, 논농업직접지불제 대상 농지에서 제외된 경우 상기 기준에 적합한 경우에는 지급대상농지로 선정할 수 있음.
  - 농지법 제36조의 규정에 의해 농지전용허가·협의를 거쳤거나 농지법 제37조 및 제45조의 규정에 의한 농지전용 신고를 거친 농지
  - 각종 개발사업예정지안의 농지로서 보조금 지급요건의 이행이 어려운 다음의 농지. 단, 보조금 지급개시년도부터 향후 3년간 밭농업에 이용이 가능하다고 시장·군수가 판단하는 경우에는 지급대상에 포함 가능
    - 도시계획법상 도시계획구역의 주거·상업·공업지역 안의 농지
    - 산업입지 및 개발에 관한 법률에 의해 지정된 산업단지·농공단지 안의 농지
    - 택지개발촉진법에 의해 지정된 택지개발 예정지구 안의 농지
    - 기타 법률에 의해 각종 개발사업 예정지로 지정되었거나 고시된 지역으로서 향후 지급요건 이행이 곤란한 농지

- 대상농지 선정절차
  - 시행지침 수립·통보 및 사업홍보
    - 조건불리지역발농업직접지불제시행지침 수립·시달
    - 시행지침 홍보 및 사업안내
  - 사업대상지 구분 및 지정·공고
    - 사업대상지 구역구분
    - 사업대상지 현지실사
    - 사업대상지 구역도와 필지명부 지정·공고
    - 이의신청 및 정정
  - 특별지구의 지정·공고
  - 마을대표 선정 및 마을협약 체결
  - 사업신청
  - 대상농지 적격여부 및 신청자격 확인 : 면장
  - 지급대상 선정 및 결과 통지
- 지급요건
  - 농지관리 의무
    - 지급개시년도부터 향후 3년간 대상농지(초지)를 관리 보전 : 사업시행기간 동안 재배작목변경에는 제한 없음
    - 농지관리를 위해 폐비닐, 농약병수거, 농지주변 제초작업 등 실시
    - 조건이 특히 불리하여 경작이 어려운 경지를 임지로 조성할 경우 3년간 관리 의무를 이행하는 것으로 간주. 단, 임지조성시 적정한 관리가 요구되고 잡목림의 방치는 제외.
  - 마을공동기금 조성의무
    - 보조금의 최소 30% 이상 마을공동기금을 조성하여 마을공동사업 등에 활용
    - 기금액 및 사용방법은 구성원의 합의에 의해 마을협약에 명시
    - 마을공동기금은 별도의 계좌를 개설하여 구분 관리하되, 회계관리를 명확히 하여 차후 분쟁의 소지를 미연에 방지
  - 공익적 기능증진 활동 실천 의무
    - 국토 환경보전 활동 : 토양유실을 배려한 영농, 유기 및 저투입농업실천확대, 겨울철사료·녹비작물재배, 가축분뇨의 자원화 및 친환경 축산 등.
    - 농촌경관 유지 : 마을 내 체험농원 설치, 녹색마을 등 그린투어연계, 경관작물 재배 등
    - 자연생태계 보전 : 야생동물·어류·곤충류 보호, 조류모이장 확보 등

- 인력정책지원 : 신규취농자 정착지원, 신기술 연수
- 이행여부 점검
  - 농지관리의무 이행여부 확인
    - 사업주관기관(시·군) 책임하에 실시
    - 신청농가의 연간 40% 이상 실사(3년내 1회 전수조사)
  - 마을 공동기금적정관리여부 확인
    - 시·군 책임하에 실시
  - 공익적 기능 증진활동 실천 이행 여부 확인
    - 시·군책임하에 실시
- 보조금 지급 방법
  - 대상면적비례로 지급 : 지급상한 2ha.

#### 4. 정책의 기본방향

##### 가. 수산부문 직접지불제의 범위

보조금 지원대상과 WTO/DDA의 논의동향을 근거로 수산보조금의 범주를 구분하여 [그림 1-1-4] 로 나타내었다.

[그림 1-1-4] 보조금의 분류

	금지 또는 조치가능	이외
간접지원 보조금	A	B
직접지원 보조금	D	C

수산보조금은 지불방식에 따라 수혜대상(어업인 및 단체 포함) 이외에 간접적으로 지원되는 것과, 수혜대상자에게 직접적으로 지원되는 것으로 나눌 수 있고<sup>17)</sup>, WTO/

17) 국내 수산보조금을 예로 들면 간접보조금에는 자원조성, 어장환경개선, 연구개발 보조금 등이 속하며, 직접보조금으로는 어업인 육성, 영어자금, 구조개선 보조금 등이 있음.

DDA 동향을 고려할 때 금지 및 조치가능에 속하는 것과 이외의 것으로 구분될 수 있다.

두 가지 기준에 의해 보조금은 크게 4개의 영역으로 구분할 수 있는데, 그림의 A, D는 WTO/DDA를 참고할 때 점차 축소·폐지될 가능성이 높은 부분에 해당되므로 B, C로의 전환이 요구되고 있다.

WTO 협상여하에 따라 변동이 있을 수 있으나, 금지 또는 조치가능에 해당되는 보조금의 감축 또는 철폐로 국내 수산업이 위축될 가능성이 큰 만큼 기존 보조금 정책을 시장지향적으로 전환하는 것이 불가피한 실정이며, 각 국가는 이를 타개하기 위한 방안으로 직접지불제에 주목하고 있는 것이다.

직접지불제는 [그림 4]의 C에 해당되며 수산보조금의 일부를 전환하는 방안의 하나로서, WTO의 규정에 위배되지 않도록 방향을 설정한 보조금의 전환책이다<sup>18)</sup>.

#### 나. 도입가능 직접지불제의 유형

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.

이러한 상황하에서 EU의 경우 기존의 보조금 정책방향을 전환하는 과정에서 자원 및 무역을 왜곡하는 소지가 있는 보조금을 축소하고 있으며, 이의 대안으로 재해보상, 벽지지원, 실업지원, 휴어보상 등과 같은 직접지불제를 실시하고 있다.

WTO의 수산보조금 논의가 아직까지 확정되지는 않았으나 최근까지 수산보조금에 대한 문제가 자원보전 및 환경개선에 대한 지원은 긍정적으로 평가되고 있는 만큼 향후 어족자원 보전 및 환경개선 등에 대한 지원제도를 중심으로 직접지불제의 도입가능성이 검토될 수 있을 것이다.

즉, 아직까지 WTO의 수산보조금 논의는 수산보조금을 현재와 같이 산업보조금과 같이 다룰 것인지 아니면 별도로 다룰 것인지에 대해서도 결정된 바가 없지만, 추세로 볼 때 생산과 연계되지 않는 방식과 환경보전과 관련된 직접지불제는 향후 허용보조금으로 분류될 가능성이 크기 때문에 국제적인 문제의 발생소지를 방지한다는 차원에서 다음의 세가지 요인을 기준으로 직접지불제를 검토할 수 있다.

첫째, WTO 수산보조금의 논의동향에 따라 무역과 환경 및 자원에 부정적인 영향이 없어야 하며,

둘째, 중장기적으로 지속적어업의 실현이란 정책목표를 만족시킬 수 있어야 하고,

셋째, 여건변화로 인한 어업인 소득보전 및 지지란 측면과 수산업의 다면적 기능 유

18) 기존 수산보조금을 직접지불제 형태로 대체하는 것이며, 전체 보조금을 직접지불제로 전환한다는 것은 불가능함.

지란 측면이 고려되어야 한다.

따라서 수산분야에서 상기와 같은 요인을 고려한 직접지불제로서 도입이 가능한 프로그램으로는 환경어업, 자원보전, 노령어가조기은퇴, 조건불리어촌, 재해보상지원 직접지불제 등이 있다.

〈표 1-1-28〉 직접지불제의 도입가능 유형

구 분			내 용	
			도입배경	정책방향
환경어업	친환경양식어업	배합사료	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생사료 사용에 따른 어장오염                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현재 약 95% 이상이 생사료 이용</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 배합사료 사용에 따른 경영비용 증가분 보상                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 배합사료와 생사료의 차액</li> </ul> </li> </ul>
		어장휴식년	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 어장휴식년제 도입계획 중                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 어장의 환경오염 개선</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 휴식년제 도입어장의 소득감소분 보상                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 어업별, 어종별 휴식기간의 차별화</li> </ul> </li> </ul>
	친환경기자재	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 어구, 어망, 부장 등 친환경기자재 사용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 환경오염원 감소</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 친환경기자재 사용에 따른 경영비용 증가분 보상                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 친환경기자재의 성능 검증</li> </ul> </li> </ul>	
노령어가조기은퇴			<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고령화로 인한 경쟁력 저하</li> <li>• 전업어가 육성에 한계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 은퇴에 따른 소득감소분 보상                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 어선감척시 노령어가 우선권 부여</li> <li>- 오염지역 양식어가 및 과밀지역 조정시 노령어가 우선권 부여</li> </ul> </li> </ul>
자원보전			<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연근해자원의 감소</li> <li>• 어업경영구조의 악화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일정기간 어장진입 금지와 휴어                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이로 인한 소득상실분 보전</li> </ul> </li> </ul>
조건불리어촌			<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소득감소 및 정주여건 악화</li> <li>• 수산업의 다원적 기능 수행 곤란</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조건분리 어촌의 소득보전</li> <li>• 환경보전 및 국토의 균형적 발전</li> </ul>
재해보상지원			<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재해발생시 지원수준이 재생산 가능수준에 미달</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재해로 인한 어업소득 상실분 보전                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 어업재해보험 도입(정부가 일부 보전)</li> </ul> </li> </ul>

### (1) 환경어업 직접지불제

#### (가) 도입배경

최근 연안어장의 환경오염이 다양한 오염원으로 인해 점차 심각한 수준으로 접어들고 있으며, 이대로 방치할 경우 어업활동에 커다란 영향을 미칠 것으로 예상된다. 따라서 환경어업 직접지불제의 도입을 통해 연안어장의 환경개선 효과를 유도할 수 있는데, 환경어업을 통해 바다환경을 보전하여 안전한 수산물과 지속 가능한 수산업을 유지하는 데 목적이 있다.

도입이 가능한 대상으로는 생사료 사용으로 인한 침전물이나 폐각 등 양식폐기물의 증가로 인해 어장오염이 가속화되고 있는 양식어업과 어구, 어업용기자재 등의 어업 폐기물로 어장환경을 오염시키고 있는 어선어업에 대해 도입을 검토할 수 있다.

구체적으로는 배합사료, 휴식년제 등에 대한 친환경양식어업 직접지불제와 환경친화적 어업용 기자재에 대한 직접지불제로 구분할 수 있다.

#### ㉠ 친환경양식어업 직접지불제

최근 수산정책이 기르는 어업으로 전환되면서 양식어업은 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.

즉, 생산자는 생산문제 뿐만 아니라 과잉생산, 소비둔화, 수입증가, 사료값 폭등이라는 4중고를 겪으면서 연쇄도산이 속출하는 등 산업의 기반이 위협받고 있는 실정이다.

뿐만 아니라 양적 팽창과정에서 사료 등 폐기물이 어장바닥에 침전·누적되면서 부패되어 양식어의 사육환경을 악화시키고 있으며, 이는 생산물의 품질저하로 연계되는 등 악순환이 되풀이되고 있는 실정이다.

어장환경 악화의 요인에는 여러 가지가 있으나, 그 중에서도 어류양식의 경우 생사료, 폐각, 양식어업폐기물이 큰 문제로 작용하고 있다.

현재 이러한 위기를 타개하기 위한 방안의 하나로써 면허 및 어장정비와 같은 양식어업에 대한 구조조정, 고품질화 대책, 수입활어 규제 및 대응, 유통조정제 등의 정책이 모색되고 있다. 즉 양식어민에게 적정 어가를 보장할 수 있는 유통·가격정책, 어장정화사업 실시, 휴식년제 도입 등 환경개선 사업이 도입되고 있는 가운데, 어가소득을 보전하고, 자원을 보호하는 동시에 어장의 오염을 저하시키고 환경을 개선한다는 세 가지 측면에서 직접지불제 도입을 검토해 볼 수 있다.

#### ○ 생사료

현재 어류양식의 대부분의 형태라 할 수 있는 해상가두리양식 및 육상수조식양식에서 사용되는 사료는 생사료와 배합사료로 대별되는데, 어류의 성장, 육질 및 품질, 배합사료의 가격수준 문제 등으로 인해 이들 두 유형의 경우 전체 공급량의 95%이상이 생사료에 의존하고 있어 이에 대한 의존비율이 매우 높은 것으로 나타난다<sup>19)</sup>.

그런데 최근 연근해 자원의 급격한 감소로 인해 생사료의 가격이 폭등하여 경영압박을 가중하고 있을 뿐 아니라, 양식어장의 환경오염이 유발되고 치어를 남획한다는 문제를 야기하고 있다. 더욱이 생사료는 일정기간 동안 면허구역 내에 지속적으로 투입되어 왔기 때문에 많은 부분이 퇴적되고 있는 실정으로, 이로 인해 유발된 오염은

19) 해양수산부, 『기르는 어업의 잠재력조사 및 발전방안에 대한 연구』, 2002.

심각한 수준인 것으로 인식되고 있다.

한편 국내 농업분야에서도 환경보호를 목적으로 비료나 농약 감축분에 대해 지원하는 친환경농업 직접지불제가 실시되고 있다.

#### ○ 어장휴식년제

최근 가속화되고 있는 연안어장의 환경악화는 수산물의 생육환경을 악화시킴으로써 품질저하를 유발하고 있다. 이에 정부에서는 2001년 오염이 심각한 어장에 대한 휴식년제를 도입하고 어장관리 의무를 부과하는 등 연안어장관리법을 제정하여 실시계획 중에 있다. 어장휴식년제는 EU, 미국, 캐나다, 노르웨이 등 선진국에서는 환경오염이 심각한 해역에 대해 실시되고 있으며, 국내에서도 인천(옹진군), 제주도 등 일부지역에서 자율적으로 실시하고 있다.

따라서 양식생산물의 경쟁력 향상과 어장오염을 방지하기 위하여 양식어장에 대한 휴식년제를 도입하여, 이에 따른 생산 차질에 대한 어업인의 소득을 보전함으로써 사업의 효과를 증진할 수 있을 것이다. 또한 이를 어장정화사업과 연계할 경우 환경보전 및 개선효과도 증대할 것으로 예상된다.

#### ㉠ 친환경기자재 직접지불제

과거 자원수탈형, 환경파괴형 어업에서 탈피하여 지속가능한 어업으로의 전환을 위해 노력하는 가운데, 연근해 어장의 황폐화가 가속되면서 정책의 효과가 저하되고 있는 실정이다. 산업화로 인한 공업폐수 및 생활 오폐수의 증가, 양식어장의 무분별한 개발 및 남획으로 야기된 어장오염은 어민소득 저하는 물론 해양의 공익적 기능마저 저하시킨다는 측면에서 문제로 부각되고 있다.

특히 연근해 어장의 오염 원인으로 어구, 어망, 부자 등의 파손된 폐기물이 어장에 미치는 영향<sup>20)</sup>은 매우 큰 것으로 알려져 있다. 따라서 연안어장의 지속적인 이용을 위한 환경친화적 어업에 대한 요구가 증대하는 가운데, 이를 위해 폐기물 수거와 같은 어장정화사업이나 친환경어구 개발<sup>21)</sup> 등과 같은 다양한 방안이 강구되고 있으나 아직까지 실효성이 높지 않은 것으로 평가되고 있다. 이는 어망, 어구 등 친환경 어업기자재 사용에 대한 어민의 공감대는 형성되어 있으나, 교체시 증가되는 경비에 대한 부담이라던가 기존 어구와 비교할 때 성능 및 효과에 대한 불확실성 등으로 인해 기피하고 있기 때문으로 풀이된다.

따라서 자원에 미치는 부정적 영향을 제거한다는 측면에서 뿐만아니라 연안어장의 오염원 감소를 위해 친환경 어업기자재 사용에 대한 직접지불제 도입을 검토해 볼 수 있다.

20) 어업행위로 인해 발생하는 어구, 어망, 부자 등 폐기물은 환경 뿐 아니라 자원에도 악영향을 미치고 있는 것으로 평가됨.

21) 생분해성 또는 미생물생산형 그물실 재료가 개발되어, 방치된 어망이 일정기간 지나면 분해되는 어구가 실용화 단계에 접어들고 있음.

## (나) 정책방향

## ㉠ 친환경양식어업 직접지불제

## ○ 배합사료 이용

최근 정부에서도 연안양식어장의 오염원을 감소시킬 목적으로 배합사료의 사용비율을 높이려는 계획<sup>22)</sup>을 추진하고 있어 사료부분에 대한 직접지불제를 도입하는 것은 시기적으로도 적절한 것으로 평가된다.

따라서 환경 및 자원보전을 위해 배합사료를 사용하게 하고 배합사료 사용으로 인한 양식어업인의 소득 감소분에 대해서는 그 차액만큼 정부가 지원함으로써, 양식어장의 환경개선은 물론 양식어업인의 어가소득을 유지하고 생산의 지속성을 유지할 수 있는 기반을 제공할 필요가 있다. 동시에 만연화된 양식어장의 불법시설 및 밀식을 방지하여 생산이 적정수준에서 이루어지도록 유도함으로써 소득이 일정수준으로 보장되도록 정책방향을 설정하여야 할 것이다.

## ○ 어장휴식년제

양식생산물의 품질제고 및 어장의 환경오염을 방지하기 위하여 양식어장 휴식년제를 도입하고, 도입에 따른 생산 차질에 대해 어업인의 소득을 보전할 수 있는 방향으로 결정되어야 할 것이다.

특히 연안어장을 오염도에 따라 구분하고 어업별·어종별로 휴식기간을 차별화함으로써, 어장휴식년제 도입의 효과를 배가할 수 있는 방향으로 정책이 결정될 필요가 있다.

## ㉡ 친환경기자재 직접지불제

아직까지 환경친화적인 기자재는 성능에 대한 검증 뿐만 아니라 일반 기자재에 비해 고가로 형성되어 있기 때문에, 이를 사용할 경우 경영비용이 상승하게 되어 어업인이 사용을 기피하고 있다.

따라서 어장의 환경개선이란 측면에서 환경친화적인 기자재를 사용하는 어업인에 대해 사용에 따른 경영비용 증가분을 적절히 보상함으로써 소득이 보장되도록 정책방향이 결정되어야 할 것이다.

## (2) 자원보전 직접지불제

## (가) 도입배경

연근해어업의 어업경영체의 수익구조는 1980년대 이후 지속적으로 악화되어 왔는데, 이는 1960년대 성장제일주의의 여파로 증산을 위해 연근해어장에 자원에 비해 과도한 어획노력량이 투하된 데 그 원인이 있다. 즉 어업자원은 한정되어 있는데 반해

22) 배합사료의 사용비율을 2005년 50%, 2011년 80%까지 증대키로 계획됨.

어선세력의 증대, 고마력화 및 어선톤수의 증가 등과 같은 어획노력량의 증대는 적정한 수준을 크게 상회하였으며, 이는 어업자원을 지속적으로 감소시키는 원인이 되어왔다.

따라서 지속적 어업이 가능한 수준으로 자원회복이 선행되어야 하는데, 이를 위해서는 투입산출균형(input-output balance)을 유지시키기 위한 노력이 필요하며, 이러한 방안의 하나로써 휴어, 금어에 대한 지원을 고려해 볼 수 있다.

덧붙여 적정자원의 유지를 위해 실시중인 TAC제도로 인해 감소하는 어업인의 소득에 대해서도 투입산출균형이란 측면에서 자원보전 직접지불제의 도입을 검토해볼 수 있을 것이다.

#### (나) 정책방향

자원회복을 위한 노력이 인공어초투하, 종묘방류 등 자원조성사업과 어선감척(연근해어업), 금어기 등을 통해 실시되고 있음에도 불구하고 최근의 자원수준은 지속가능한 생산량(MSY)을 하회하는 것으로 평가되고 있다. 따라서 수산업 존속의 근간인 수산자원의 회복·유지를 위하여 어획노력을 축소하는 추가적인 대안모색이 필요한 시점이다.

수산자원의 번식 및 원활한 보호를 목적으로 MSY 수준을 고려하여 어업자원에 미치는 영향이 큰 어업에 대해 휴어기를 설정함으로써 일정기간 어장진입을 제한하거나 조업을 금지하여 자원회복을 유도할 수 있으며, TAC 적용으로 적정수준의 자원으로 회복을 유도할 수 있을 것이다.

다시 말해 자원보전 직접지불제 도입을 위해서는 제도도입으로 인한 소득상실분을 적절하게 보전해 줌으로써, 정책의 효율성을 증대시킬 수 있는 방향으로 정책이 결정되어야 할 것이다.

### (3) 노령어가 조기은퇴 직접지불제

#### (가) 도입배경

수산업의 있어 중요한 과제중의 하나는 미래의 수산업을 담당해 나갈 후계자의 확보 및 육성이다. 그러나 전업어가를 육성하고자 하는 정부의 노력에도 불구하고 소득수준이 낮고, 노동 강도가 높은 등으로 인해 사실상 젊은 인력의 신규참여에 대한 유인이 낮은 것이 사실이다.

따라서 예전 같으면 일선에서 물러나거나 보조적인 위치에서 참여하는 연령이 되었음에도 불구하고 많은 경우 후계자 확보의 어려움때문에 직접 경영일선에 참여하고 있으며, 이로 인해 산업전체의 생산성 및 효율성 저하의 원인으로 작용하고 있다. 노

령어가는 노동능력의 저하, 기계화의 어려움, 경영능력의 저하로 생산성이 떨어지며 어로활동에 많은 부담을 느끼지만, 그만 둘 경우 소득이 감소하게 되므로 은퇴하기가 어려운 실정이다. 이것이 노령어가의 은퇴를 가로막는 가장 근본적인 원인이 되고 있는 것이다.

따라서 생산성이 떨어지는 노령어가에 대해 일정부분 소득을 보조하여 조기은퇴를 유도함으로써, 전업어가의 경영규모 확대와 젊은 어업후계자의 신규진입을 유도할 수 있을 것이다. 또한 노동능력이 떨어지는 노령어가의 경우 무리하게 어업에 종사하게 하는 것보다는 보조금을 지급하여 은퇴할 수 있도록 유도하는 것이 어촌지역 노인복지의 유력한 방안이 될 수 있을 것이다.

#### (나) 정책방향

노령어가 조기은퇴 직접지불제의 목적은 생산력이 떨어지는 영세한 규모의 노령어가에 지원함으로써 이들을 생산현장에서 은퇴시켜 잔존 후계자 및 전업어가의 경쟁력 강화를 유도하기 위해 은퇴하는 어가를 지원하는 것이다.

우선 어선어업의 경우 감척사업을 활용하여 노령어가에게 감척사업에 대한 우선권을 부여함으로써 노령어가의 조기은퇴를 자연스럽게 유도할 수 있는데, 이에 따른 보상의 형태로는 연금 또는 일시보상의 형태로 지불하는 방법을 고려해 볼 수 있다.

또한 양식어업의 경우도 오염이 심한 지역이나 과밀양식지역을 대상으로 노령어를 은퇴시킴으로써 환경개선 및 생산능력의 조정을 도모할 수 있을 것이며, 이에 대한 보상도 어선어업에서와 같이 연금이나 일시보상의 형태로 지불하는 방법을 병행하여 실시할 수 있다.

### (4) 조건불리어촌 직접지불제

#### (가) 도입배경

수산물 시장개방으로 인해 어업인이 받는 피해는 지역별로 상이할 것이다. 이는 어업생산기반이 지역별로 상이하기 때문인데, 조건불리어촌의 경우 낙도, 오지에 위치하고 있기 때문에 기자재 및 원료구입, 수산물 판매 등이 타지역과 비교해 열악하여 피해를 우선적으로 입을 것으로 예상된다. 또한 입지조건 상 수산업 이외의 산업이 발전하기 어려워 수산업에 대한 의존도가 높은 지역이 받게되는 충격도 타지역과는 비교할 수도 없을 것이다.

조건불리어촌의 경우 국경유지 및 감시, 환경보호 등 국가차원에서는 간과할 수 없는 다원적 기능을 수행하고 있으나, 생산량 감소에 따른 소득 감소 및 정주환경 악화로 지역인구가 감소하고 있는 실정이다.

따라서 수산업이 지닌 다원적 기능을 유지하기 위해 생산기반시설 및 환경이 열악한 조건불리어촌에 지원함으로써, 지역사회에 활력을 불어넣어 지역을 유지시키고 환경보전과 국토의 균형적 발전을 달성할 필요가 있다.

이는 어촌의 황폐화 및 관리부채로부터 야기되는 어촌환경의 파괴를 방지하고 해양환경을 보전함으로써 수산업의 다원적 기능을 유지하는 동시에 해양을 감시하고 경계함으로써 국가안보 차원에서도 일익을 담당할 것으로 예상된다.

#### (나) 정책방향

조건이 불리한 지역의 경제를 유지하고 사회를 활성화시키기 위한 공공정책으로는 지역개발 정책과 소득보조 정책의 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 지역개발 정책은 사회기반시설을 개선하거나 성장산업을 유치·개발함으로써 지역의 자생력을 높이는 정책인 반면, 소득보조 정책은 일정한 조건을 갖춘 지역 내의 주민에게 소득형태로 직접 지원하는 방안으로 볼 수 있다.

우리나라의 경우 벽지어촌 조건불리어촌에 대한 별도의 소득보조정책은 없는 실정이며, 지역개발 정책으로 내무부의 오지종합개발사업과 도서종합개발사업 등이 있을 뿐이다. 또한 어업개발 측면에서 낙후지역을 대상으로 하는 지역정책은 아직 실시되지 않고 있다.

조건불리어촌 직접지불제는 조건에 따라 지역개발, 소득보조, 어업투자 등에 대한 지원을 고려해 볼 수 있는데, 각 지원방식은 장단점<sup>23)</sup>이 있는 바 이를 고려하여 적절한 방법으로 지원할 필요가 있다. 단 어느 하나의 방안보다는 지역개발정책, 직접소득보조, 어업투자 지원 등을 적절히 혼용하는 것이 바람직할 것이다.

### (5) 재해보상 지원 직접지불제

#### (가) 도입배경

현행 자연재해대책법 및 농어업재해대책법은 재해로 인한 충격을 완화하기 위해 피해복구비를 지원하고 있으나 지원수준이 재생산이 가능한 수준에는 미치지 못한다는 한계를 가지고 있다.

---

#### 23) ①지역개발 정책

- 장점 : 효과가 지속적이고 장기적임.
- 단점 : 단기간 효과가 나타나지 않고 투자비용 소요가 큼.

#### ②직접소득 보조

- 장점 : 지원의 효과가 바로 나타남.
- 단점 : 효과가 일회성에 그치며 수해자와 비수해자간의 갈등이 발생.

#### ③어업투자 지원

- 장점 : 어업투자 확대와 연계가 가능.
- 단점 : 수해가 일부 계층에 한정.

실제로 재해가 발생할 경우 이러한 법률에 의한 피해복구비는 어가의 경영안정에 도움이 되지 못하기 때문에, 재생산이 가능하도록 재해로 감소한 소득을 보장할 수 있는 방안에 대한 생산자의 요구가 증대하고 있는 실정이다.

일본에서는 재해발생으로 인한 어민의 피해를 줄이고 정상적인 경영활동으로 복귀할 수 있도록 하기위해 양식공제 및 어획공제 등 광의의 직접지불제를 실시하고 있다.

#### (나) 정책방향

자연재해 또는 이와 유사한 재해(전염병, 적조, 태풍, 사고 등)가 발생할 경우, 정부는 재해가 발생하였거나 발생증임을 공식적으로 인정하고 재해로 인한 어업인의 소득 상실분을 지원함으로써 정상적인 경영활동에 복귀할 수 있도록 어업인의 소득을 보장할 필요가 있다.

지원방향은 자연재해로 유발된 생산량 손실이 일정 비율 이상일 때 어업인이 입은 경영상의 손실분을 재생산이 가능한 수준까지 보전함을 원칙으로 하되, 이를 위해 어업재해보험을 도입하여 수익자 부담을 원칙으로 하는 임의가입방식으로 하고 다른 나라와 마찬가지로 보험료의 일정 비율을 정부가 부담하는 방식으로 추진하는 것이 바람직할 것이다.

### 다. 우선순위 검토

#### (1) 어업별 검토

수산업의 여건은 농업과 비교할 때 여러모로 차이가 있다. 기본적으로 식량자원이라는 측면에서는 공통점이 있을지라도 생산터전이 바다라는 개방된 공간에서 이루어지기 때문에 상대적으로 제약이 많은 것이 사실이다.

그런데 수산업 내에서도 업종에 따라 여건에 차이가 있다. 양식어업은 바다를 이용한다는 측면에서는 어선어업과 동일할지라도 가두리 양식어업을 비롯한 대부분이 비교적 고정된 공간에서 생산되고 있기 때문에 모니터링이 어선어업에 비해 용이하며, 대상자원의 소유문제도 공유재를 대상으로 하는 어선어업에 비해 양식어업의 경우 일정부분 사유화가 진행되어 있다.

또한 개방적인 바다에서 이루어지는 어선어업에 비해 직접지불제의 도입으로 인한 정책효과가 단기에 나타날 수 있으며, 정책대상 어업인의 불법행위도 상대적으로 곤란하다는 특징을 가지고 있다.

〈표 1-1-29〉 업종별 여건비교

구 분	어선어업	양식어업	농 업
공통점	식량산업	식량산업	식량산업
생산현장	유동적	고정가능	고정적
소유권	공공재	사유재화	사유재
모니터링	곤란	어느정도 가능	용이
효과	중장기	단기	단기
불법행위	용이	어선어업에 비해 곤란	곤란

## (2) 유형별 검토

수산부문 직접지불제의 도입은 앞서 검토한 문제점을 바탕으로 국내 수산업이 지닌 특수여건이 고려된 선상에서, 기초식량의 공급, 지속적 어업의 실현, 어업인의 소득향상 및 안정화, 국토의 유지개발과 같은 수산업의 다면적 기능 유지 등 수산정책 목표와의 합치성 여부가 기본적으로 검토되어야 할 것이다.

또한 어업인을 포함한 관련자의 정책 지지도와 유형별 재원조달 문제, 그리고 어촌을 포함 어가의 기초통계자료의 정비 등 행정기술적 가능성 등이 종합적으로 검토되어 도입 우선순위가 결정되어야 할 것이다.

여기서는 직접지불제 도입의 우선순위를 결정하기 위하여 수산부문 직접지불제의 개별 프로그램에 대한 수산정책 목표와의 관계, 행정기술적 가능성을 기준으로 검토를 하였다.

〈표 1-1-30〉 몇가지 선택기준에 의한 직접지불제 프로그램 평가

구 분		환경어업	자원보전	노령어가 조기은퇴	조건불리 어촌지원	재해보상
기본 수산 정책 목표	기초식량공급	△	×	×	×	×
	지속적어업실현	○	○	△	△	△
	소득지지및안정	△	△	○	○	○
	다면적기능	○	△	△	○	△
행정기술적가능성		△	×	×	×	×

주 - ○ : 선택기준과 합치(우선적임), △ : 관계없음(또는 보통), × : 문제있음.

이러한 기준에 따른 개별 프로그램의 평가와 더불어 연구의 난이도 및 실현가능성을 기준으로 할 때 직접지불제의 도입 우선순위는 다음과 같이 제시할 수 있다.

도입이 용이한 프로그램으로는 환경어업 직접지불제를 들 수 있다. 환경어업 직접지불제는 환경친화형 지속적 어업 실현이라는 수산정책의 기본목표와 부합되며 다면적 기능 유지, 기초식량 공급 등 여타 정책목표와도 상충되지 않는 것으로 평가할 수 있다. 또한 행정기술적 가능성과 연구의 난이도 측면에서도 큰 문제가 없어 우선적으로 도입이 가능한 것으로 판단된다.

도입은 가능하나 신중한 정책결정이 필요한 프로그램으로는 자원보전 직접지불제가 해당된다. 자원보전 직접지불제는 지속적 어업실현이란 정책목표와 부합되고 다면적 기능유지, 소득지지 및 안정이라는 측면에서 상충되지 않는다.

그러나 연구의 난이도 및 실현가능성 측면에서 다소의 어려움이 제기되고 있어 충분한 사전 검토 및 구체적인 도입방안의 연구가 선행되어야 할 것이다.

필요성은 인정되지만 행정기술적 가능성 및 연구의 난이도, 실현가능성을 고려할 때 단기간 내 시행이 곤란한 경우로 노령어가 조기은퇴 직접지불제, 조건불리어촌 직접지불제, 재해보상지원 직접지불제를 들 수 있다.

이들 프로그램의 경우 소득지지 및 안정, 지속적 어업실현, 다면적 기능 유지란 측면에서는 큰 문제가 없으나, 행정기술적 가능성과 연구의 난이도 및 실현가능성이란 측면에서 어려움이 부각되고 있어 단기적 도입보다는 충분한 검토를 통한 중기적 도입이 바람직 할 것이다.

다시 말해 어업별로는 양식어업이 어선어업에 비해 모니터링이나 정책효과 등 정책실효성이란 측면에서 우선순위가 있으며, 유형별로는 기본수산정책목표나 행정기술적 가능성 측면에서 환경어업 직접지불제가 우선적으로 도입될 수 있다.

환경어업의 직접지불제로로는 배합사료, 휴식년제, 친환경기자재의 직접지불제가 있는데, 이 중에서도 양식어업이 주 대상이 되는 배합사료와 휴식년제의 경우 제도도입의 용이성, 어업인 수용성, 생산의 지속성 효과, 모니터링의 용이성과 같은 요인들을 검토해 보면 실현가능성 측면에서 배합사료 직접지불제의 도입에 우선순위가 있다.

〈표 1-1-31〉 환경어업직접지불제 중 양식어업의 우선순위 검토

구 분	배합사료 : 휴식년제
제도도입의 용이성	>
어업인 수용성	>
생산의 지속성	>
정책의 효과	>
모니터링의 용이성	≤

## 5. 세부 추진방안

WTO체제도입으로 향후 구체화 될 수산보조금 감축으로 인한 어업인의 피해를 최소화하고 환경친화적이고 지속적인 어업을 실현하기 위하여 앞서 언급된 유형별 직접지불제를 연차적으로 도입할 필요가 있다. 직접지불제 도입으로 인한 시행착오를 최소화시키고 정책의 효율성을 높이기 위하여 다음과 같은 우선순위에 따라 유형별로 세부실시방안 연구를 통해 수산부문 직접지불제를 연차적으로 도입하기 위한 연구를 실시한다.

- 환경친화형 양식어업 직접지불제 시범실시방안 연구
- 자원보전 직접지불제 도입방안 연구
- 노령어가 조기은퇴 직접지불제 도입방안 연구
- 조건불리어촌 직접지불제 도입방안 연구
- 재해보상지원 직접지불제 도입방안 연구

구체적으로는 제도도입의 용이성, 어업인 수용성, 생산의 지속성 효과, 모니터링의 용이성 등의 요인으로 인해 최우선 순위로 실시될 친환경 양식어업 직접지불제 시범 실시방안 연구를 2003년에 시작한다. 이후 2004년 자원보전 직접지불제 도입방안 연구를 시작으로 2007년까지 나머지 4개 유형에 대한 직접지불제 실시방안에 대한 연구 실시를 통해 연차적으로 직접지불제 도입을 위한 기초를 마련한다.

## 제2절 환경친화형 양식어업에 대한 직접지불제 시범실시

### 1. 현황 및 문제점

최근 연안어장의 환경오염이 다양한 오염원으로 인해 점차 심각한 수준으로 접어들고 있으며, 이대로 방치할 경우 어업활동에 커다란 영향을 미칠 것으로 예상된다.

최근 수산정책이 기르는 어업으로 전환되면서 양식어업은 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.

즉, 생산자는 생산문제 뿐만 아니라 과잉생산, 소비둔화, 수입증가, 사료값 폭등이라는 4중고를 겪으면서 연쇄도산이 속출하는 등 산업의 기반이 위협받고 있는 실정이다.

뿐만 아니라 양적 팽창과정에서 사료 등 폐기물이 어장바닥에 침전·누적되어 부패되면서 양식어의 사육환경을 악화시키고 있으며, 이는 생산물의 품질저하로 연계되는 등 악순환이 되풀이되고 있는 실정이다.

특히 어류양식의 대부분의 형태라 할 수 있는 해상가두리양식 및 육상수조식양식에서 사용되는 사료는 생사료와 배합사료로 대별되는데, 어류의 성장, 육질 및 품질, 배합사료의 가격수준 문제 등으로 인해 이들 두 유형의 경우 전체 공급량의 90%이상이 생사료에 의존하고 있어 이에 대한 의존비율이 매우 높은 것으로 나타난다<sup>24)</sup>.

그런데 최근 연근해 자원의 급격한 감소로 인해 생사료의 가격이 폭등하여 경영압박을 가중하고 있을 뿐 아니라, 양식어장의 환경오염이 유발되고 치어를 남획한다는 문제를 야기하고 있다. 더욱이 생사료는 일정기간 동안 면허구역 내에 지속적으로 투입되어 왔기 때문에 많은 부분이 퇴적되고 있는 실정으로, 이로 인해 유발된 오염은 심각한 수준인 것으로 인식되고 있다.

### 2. 여건변화

WTO 체제가 출범하면서 수산보조금을 둘러싼 감축, 폐지 공방이 일고 있다. 즉 Fish Friends Group을 중심으로 수산보조금이 무역 및 시장을 왜곡하고, 자원을 감소시키는 등 유해한 영향을 미치는 쪽으로 의견이 모아지면서, 감축 또는 철폐가 주장되고 있어 기존의 수산보조금 정책은 한계에 봉착하게 되었다.

물론 향후 WTO 협상결과에 따라 달라지겠지만 지금까지의 논의결과를 바탕으로 보면, 국내보조금 지원사업의 많은 부분이 WTO를 포함한 대부분의 국제기구에서 ‘부

24) 해양수산부, 『기르는 어업의 잠재력조사 및 발전방안에 대한 연구』, 2002.

정적 보조금'으로 분류될 가능성이 있어 향후 지원금액에 대한 대폭적 삭감이 불가피할 것으로 예상되고 있다.

국내수산업은 그동안 정책적인 지원에도 불구하고 타산업과 비교해 크게 낙후되어 있는 실정으로서, 향후 WTO의 논의대로 수산보조금이 감축된다면 산업의 유지와 존속 자체가 크게 위협받을 것으로 예상된다. 따라서 국제 어업환경의 변화에 대비하고 어업인의 소득을 보전하기 위하여 기존의 수산보조금 제도를 전면 개편하는 새로운 정책수단이 개발될 필요가 있는 것이다.

국제적인 보조금 규제 하에서 각국의 보조금제도와 국내 시행중인 실제 보조금 유형을 비교했을 때 허용보조금으로 인정될 수 있는 것이 직접지불제이다.

이러한 상황하에서 EU의 경우 기존의 보조금 정책방향을 전환하는 과정에서 자원 및 무역을 왜곡하는 소지가 있는 보조금을 축소하고 있으며, 이의 대안으로 재해보상, 벽지지원, 실업지원, 휴어보상 등과 같은 직접지불제를 실시하고 있다.

WTO의 수산보조금 논의가 아직까지 확정되지는 않았으나 최근까지 수산보조금에 대한 문제가 자원보전 및 환경개선에 대한 지원은 긍정적으로 평가되고 있는 만큼 향후 어족자원 보전 및 환경개선 등에 대한 지원제도를 중심으로 직접지불제의 도입 가능성이 검토될 수 있을 것이다.

즉, 아직까지 WTO의 수산보조금 논의는 수산보조금을 현재와 같이 산업보조금과 같이 다룰 것인지 아니면 별도로 다룰 것인지에 대해서도 결정된 바가 없지만, 추세로 볼 때 생산과 연계되지 않는 방식과 환경보전과 관련된 직접지불제는 향후 허용보조금로 분류될 가능성이 크기 때문에 국제적인 문제의 발생소지를 방지한다는 차원에서 다음의 세가지 요인을 기준으로 직접지불제를 검토할 수 있다.

첫째, WTO 수산보조금의 논의동향에 따라 무역과 환경 및 자원에 부정적인 영향이 없어야 하며,

둘째, 중장기적으로 지속적어업의 실현이란 정책목표를 만족시킬 수 있어야 하고,

셋째, 여건변화로 인한 어업인 소득보전 및 지지란 측면과 수산업의 다면적 기능 유지란 측면이 고려되어야 한다.

### 3. 국내사례(농업부문 친환경농업 직접지불제)

#### 가. 제도도입 필요성

##### (1) 환경에 대한 관심 증대

최근 환경에 대한 관심이 고조되면서 국내·외적으로 안전농산물에 대한 선호가 높아지고 있다.

첫째, 환경윤리를 정착하고 세대간의 형평성 제고해야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 생태중심적(ecocentric) 윤리관과 인류애 중심적(anthropocentric) 윤리관의 조화를 통해 환경윤리를 정착하고, 세대간의 형평성 유지하여 지속가능한 농업을 유도해야 하는 것이다. 즉 생태중심적 윤리관과 인류애 중심적 윤리관의 이원론에 대한 하나의 대안으로서 지속가능성(sustainability)이라는 개념이 제시되는데 이는 전체적인 환경 체계와 개인적 이해관계에 공통적으로 적용될 수 있는 개념으로 농업에서의 지속가능성은 환경친화적 농업의 필요성이 강조되고 있다.

둘째, 안전식품에 대한 선호도가 증가하였다. 따라서 농산물 가격이 비싸지더라도 공해가 없이 생산해야 할 필요(소비자의 69.4%)가 높아지고 있으며, 또한 관세등 무역장벽이 철폐되는 상황에서 안전농산물 생산으로 농업 경쟁력을 제고해야하기에 이르렀다. 현재 국제적 농업의 움직임을 나타내는 Codex에서는 유기농산물이 아니면 국제적 무역이 불가능하게 될 것이 분명해지는 상황에서 국내농업의 경쟁력을 향상시키기 위해서 환경농업에 대한 지원은 필요하다.

셋째, 맑은 물 등 생활환경 보호에 대한 요구가 높아졌다. 상수원, 지하수 수질 악화의 주요오염원으로 생활, 산업, 축산, 경종농업이 지목되어, 환경부의 「상수원수질개선특별조치법」 제정으로 상수원 관리 강화되는 등 깨끗한 생활환경에 대한 요구가 증가한 것이다. 지금까지의 환경정책은 점원오염원에 관한 정책으로 점원 오염원은 발생지점과 원인을 알고 있기 때문에 규제를 하거나 오염방제시설 등을 통하여 통제하기가 비교적 용이하였다. 최근에는 농업활동에 의한 환경오염에 관심이 높아지면서 어떤 특정지역(특정오염원)에 기인하지 않고 산재되어 있는 비점오염원으로서 농업이 지목되고 있다. 화학비료와 농약사용으로 식품안전성 저하에 대한 사회적 우려가 증대되어 농업의 환경오염에 대한 대책이 요구된다.

## (2) 농약 및 비료의 과다 사용으로 환경문제 심화

우리나라의 농약과 화학비료 사용량은 지속적으로 증가하는 추세에 있다. 1970년까지는 조방농업을 하는 나라의 소비수준인 2kg/ha 이하였으나 매년 20%씩 증가하고 있다. 채소류, 특히 시설채소류에서 비료 및 농약이 과다하게 사용되고 있는데, ha당 농약 사용량은 13kg이상으로 일본(20kg), 이탈리아(13.8kg)보다 적으나 미국(3.1kg) 및 독일(2.6kg)보다는 4배 이상 높은 수준이다. 또한 비료의 시비량도 농진청 표준시비량의 1.4배를 사용하는 것으로 나타났다.

문제는 농약의 30~60%(年 8,000~16,000톤)가 유실되어 자연환경으로 유입되는 것으로 추정되고, 화학비료와 유기질 비료의 작물 흡수율 저조로 수질과 토양과 오염이 심화하고 있다는데 있다.

〈표 1-2-1〉 비료의 종류·성분별 작물 흡수율

(단위 : %)

구 분	질 소	인 산	가 리
화학비료	30~60	5~25	40~60
유기질 비료(종류별 범위)	13~55	18~20	50

자료 : 농업과학기술원

**(3) 환경농업의 보급 및 지원정책 미흡**

우리나라의 환경농업은 국가가 종합적인 계획을 가지고 출발한 것이 아니라 유기농업 및 자연농업 관련단체들의 노력에 의해서 태동되었다. 따라서 각 관련단체들이 시행하고 있는 환경농업기술은 통일되어있지 않고 정부의 공인도 받지 못하는 실정이다.

유기·저투입 농업의 보급 실태를 보면 1996년 현재 품질인증을 받은 유기·저투입 농업 농가는 6,720호로 0.5% 미만인데, 유기·저투입 농가는 이행기간중 단수의 감소, 판로의 미확보로 소득 감소, 기술체계가 미비한 등 애로를 호소하고 있다.

또한 유기·저투입농업에 대한 명확한 기술적 기준이 확립되지 않아 현재 정농회, 유기농업협회, 자연농업협회 등 관련단체의 환경농업기술이 통일되지 않고 정부의 공인을 받지 못하고 있다. 뿐만 아니라 부속비료, 농약을 사용하는 등 국제 기준과도 상이한 실정이다.

유기·저투입 농업에 대한 지원도 미비하다. 정부는 중소농 고품질농산물 생산 지원사업을 통해 해마다 100개 단지에 250백만원씩 지원하나 지역적으로 한정되어 있다. 축산분뇨자원화사업에 의해서도 시설비가 지원되고 있으나, 생산된 비료의 판매가 문제되고 있다.

우리나라에서도 정부의 직접지불제를 통한 환경농업지원 이전에 유기 및 저투입농법이 보급되었다. 1997년 기준으로 유기 및 저투입농업을 실시하고 있는 농가와 경지면적은 〈표 1-2-2〉와 같다.

〈표 1-2-2〉 농법별 환경농업 실행 실태

유기농업		무농약재배		저투입재배		계	
농가수	면적	농가수	면적	농가수	면적	농가수	면적
1,313	1,080	1,558	1,268	6,231	4,967	9,132	7,314

자료 : 한국농촌경제연구원, 조건분리지역 및 환경보전에 대한 직접지불제도 조사연구, 1998.

#### (4) 환경보호구역 규제로 인한 농민 피해에 대한 보상

환경보호를 위하여 상수원보호구역, 팔당·대청특별대책지역, 자연공원지역 등을 지정하고 이 지역에 대해 오염을 증가시키는 각종 개발행위 및 활동을 제한하고 있다.

그러나 규제로 인해 주민들이 받는 경제적 손실에 대한 보상이 없는데, 환경보호구역의 농민들은 축산규제로 기대소득이 상실되고, 농산물가공에 필요한 시설의 제한 등 농외소득기회를 제약받으며, 농지전용(주택, 공장, 서비스업 등)의 제약을 당하는 등 피해를 입고 있다.

선진국에서는 환경적 필요에 의해 규제지역을 설정할 경우 국가가 매입하여 관리하거나(미국, 캐나다, 영국 등) 관련법에 보상규정(스위스)을 두어 주민에게 보상하고 있다. 농민이 받고 있는 피해에 대한 적절한 보상이 이루어지지 않아 사회적 형평성 차원에서 피해에 대한 보상이 요구된다.

〈표 1-2-3〉 환경보호구역의 지정 현황

구 분	총면적(ha)	농지면적(ha)	농가 수(호)
상수원보호구역	117,593	21,637	10,984
팔당특별대책지역	122,300	37,300	29,742
대청특별대책지역	55,234	6,420	6,524
자연공원지역	744,298	13,663	10,124
계	1,039,425	79,020	57,374

#### (5) 국제적으로 환경농업과 관련한 규제와 지원 확산

##### (가) 국제적 동향

1980년대 이후 농업의 환경적 역효과를 축소하고 순기능을 고양하기 위해 저투입농업 지원, 휴경 보상, 조립지원, 야생동식물 보호 등 각종 지원정책이 확대되었다. 반면 환경농업 지원의 명목으로 사실상 무분별한 보조가 이루어질 수 있다는 평가 하에 환경농업의 기준을 강화하고 공동기준을 마련하려는 움직임도 있다.

##### (나) 유기농산물의 공통기준 제정 동향

FAO 규정위원회(Codex)에서 유기농산물 공통 기준 제정 추진 중에 있으며, Codex에서 검토중인 주요 기준은 다음과 같다.

첫째, 화학비료 및 농약의 사용은 원칙적으로 금한다.

둘째, 가축분뇨의 사용, 콩과식물의 재배, 윤작 등은 권장사항이다.

셋째, 유기질비료의 사용한도를 규정하지 않고 각 나라의 자율에 맡긴다.

넷째, 축산분뇨는 원칙적으로 유기축산농가에서 나온 분뇨를 사용한다는 것 등이다.

그런데 이러한 검토는 유럽의 전작지역을 기준으로 작업이 진행 중이므로 한국, 일본과 같은 답작지역의 특성-예 : 축산분뇨의 농장내 생산 문제, 윤작 의무화-이 감안 되도록 적극 참여할 필요가 제기된다. 즉, 미국도 유기농산물 공통기준 제정에 참여할 것으로 예상되고 있다.

### (6) 환경농업에 대한 지원의 기본 방향

환경농업에 대한 지원 방법은 ①환경농법 기술의 개발과 보급, ②환경농산물의 유통체계 확립과 지원, ③유기질비료 등 투입재에 대한 지원, ④환경농법시행농가, 환경규제지역에 대한 직접소득지지 등 4가지가 있다.

이 중 ① ②는 환경농업 기반에 관한 것이고, ③ ④가 직접지불제 범주에 속한다.

#### 나. 정책내용

- 대상지역 : 상수원보호구역, 팔당·대청특별대책지역, 자연공원구역
  - 전체대상면적 : 약 86천ha(85천호)
  - 2001 사업 : 약 11천ha(18천호)
- 대상자 : 대상지역내에서 농업을 경영하는자로서 자발적 참여자
- 지원금액 : ha당 524천원(총예산: 57억원/년)
- 지원조건 :
  - 축산물 및 임산물을 제외한 식용작물(벼가 약 82% 차지)
  - 저농약농산물 이상
  - 표준시비량 이내(지원 3년 후 표준시비량의 40% 감축의무 부과)
  - 안전사용기준 및 잔류허용 기준의 1/2 이하
  - 친환경농업교육 이수
  - 비료·농약 사용대장 작성·관리

#### 다. 정책집행기관

- 지방자치단체, 농검

## 라. 모니터링

- 작목반 단위의 자율규제와 정부 검사(농검, 지도소)로 이원화
- 정부 검사 방법
  - 생산물에 대한 생체검사 : 잔류농약 검사
  - 토양검사 : 표준시비량 준수 검사(연 3회)
- 위반시 제재방법 : 지급중단, 향후 5년간 참여 금지

## 4. 정책의 기본방향

최근 정부에서도 연안양식어장의 오염원을 감소시킬 목적으로 배합사료의 사용비율을 높이려는 계획<sup>25)</sup>을 추진하고 있어 사료부분에 대한 직접지불제를 도입하는 것은 시기적으로도 적절한 것으로 평가된다.

따라서 환경 및 자원보전을 위해 배합사료를 사용하게 하고 배합사료 사용으로 인한 양식어업인의 경영비용 증가분에 대해서는 그 차액만큼 정부가 지원함으로써, 양식어장의 환경개선은 물론 양식어업인의 어가소득을 유지하고 생산의 지속성을 유지할 수 있는 기반을 제공할 필요가 있다.

동시에 만연화된 양식어장의 불법시설 및 밀식을 방지하여 생산이 적정수준에서 이루어지도록 유도함으로써 소득이 일정수준으로 보장되도록 정책방향을 설정할 필요가 있다.

이를 위하여 2003년 친환경 양식어업 직접지불제 시범실시방안에 대한 연구를 통해 2004년 시범지역에 대한 친환경 양식어업 직접지불제를 시범실시하고 2005년부터 전면적 적용을 함으로써 양식어장의 환경오염을 감소를 유도한다.

## 5. 2004년 예산 근거

### 가. 대상품목

2001년 현재 넙치 생산량은 16,426톤(56.1%), 조피볼락은 9,330톤(31.8%)으로 어류 양식 전체생산량(29,297톤)의 87.9%를 차지하고 있어 친환경 배합사료 직접지불제 시범실시의 대상 어종으로 한다.

25) 배합사료의 사용비율을 2005년 50%, 2011년 80%까지 증대키로 계획

〈표 1-2-4〉 양식어류 생산량

(단위 : M/T)

구 분	1999	2000	2001
양식어류 합계	33,453	25,986	29,297
넙 치	21,368	14,127	16,426
조피볼락	10,180	8,698	9,330
돔	454	1,019	1,010
방 어	236	494	95
기 타	1,215	1,648	2,436

자료 : 해양수산부, 「해양수산통계연보」, 각 연도.

## 나. 사업내용

2001년 넙치와 조피볼락의 생산량을 기준으로 사료별 생산량을 추정한 결과(생사료 또는 배합사료만을 100% 사용했다고 가정), 생사료 112,354톤, 배합사료(EP) 56,177톤으로써 생사료의 투하량이 2배 가량 많은 것으로 나타난다.

〈표 1-2-5〉 사료 이용량(2001년 양식생산량을 기준으로 추정)

(단위 : M/T)

구 분	합 계	어 종 별	
생 사 료	112,354	넙 치	65,704톤(사료계수 4를 적용)
		조피볼락	46,650톤(사료계수 5를 적용)
배합사료	56,177	넙 치	32,852톤(사료계수 2를 적용)
		조피볼락	23,325톤(사료계수 2.5를 적용)

「기르는 어업의 잠재력 조사 및 발전방안에 관한 연구(1차년도)」에 의하면 가두리 및 축제식 양식어업의 생사료 이용비중은 각각 88%, 92%로 평균적으로 90% 이상인 것으로 나타나, 어류 양식어업의 경우 어장오염과 밀접한 관계에 있는 생사료 이용비중이 절대적으로 높은 실정이다.

## 다. 2004년 시범실시 예산

2001년을 기준으로 할 때 사료비용은 생사료 61,795백만원, 배합사료 112,354백만원으로 추정되므로, 90% 이상인 생사료 비중을 배합사료로 100% 대체한다고 가정할 때 배합사료 이용에 따른 경영비용 증가분 50,559백만원에 대해 직접지불제를 실시할 수 있다.

〈표 1-2-6〉 사료비용(2001년 양식생산량을 기준으로 추정)

(단위 : 백만원)

구분	합계	어종별	
		넙치	
생사료	61,795	넙치	36,137(단가 : 550원/kg)
		조피볼락	25,658(단가 : 550원/kg)
배합사료	112,354	넙치	65,704(단가 : 2,000원/kg)
		조피볼락	46,650(단가 : 2,000원/kg)
비용증가분	50,559	넙치	29,567
		조피볼락	20,992

따라서 2004년에는 친환경 배합사료의 직접지불제를 20% 수준에서 시범적으로 실시하는 것을 목표로 소요예산을 추정하면 10,011백만원이 된다.

## 〈부록〉 수산부문 직접지불제 이해를 위한 Q&A

### 1. 직접지불제란 무엇인가?

- ‘직접지불제(direct payment)’란 정부지원 중 하나의 방식을 의미하는 일반명사로써, 정부가 생산자에 대해서 직접 소득을 보조하는 것을 의미합니다.
- 직접지불제는 가격지지정책이나 생산기반조성을 위한 지원, 기술개발 및 보급과 같이 지원의 효과가 간접적이거나 집단적이 아닌 특정 그룹의 농·어가 개개인에 대한 소득보조를 의미합니다.
- 이는 정부가 수산물의 가격지지와 증산에 투입하던 예산을 다른 방법으로 전용하는 것이므로, 정부의 부담도 적을 뿐만 아니라 어민도 일정한 소득을 보전할 수 있어서 양측 모두가 수용할 수 있는 방법입니다.
- 직접지불 방식에 의한 보조는 최근에 새롭게 등장한 개념이 아니며, 과거에도 직접지불방식에 의한 지원제도가 있었습니다.
- 직접지불제는 1980년대 후반부터 OECD에서 가격지지 중심의 농정 개혁을 논의하는 과정에서 대안으로 검토되었고, WTO 체제에서 농정 개혁의 대안으로 인정된 방식으로 우리 나라 뿐만 아니라 여러 나라에서 시행중입니다.

### 2. 직접지불제를 왜 도입하는가?

- WTO 체제가 출범하면서 수산보조금을 둘러싼 감축, 폐지 공방이 일고 있습니다. 즉 Fish friends 국가를 중심으로 수산보조금이 무역 및 시장을 왜곡하고, 자원을 감소시키는 등 유해한 영향을 미치기 때문에 감축 또는 철폐되어야 한다는 주장이 커지고 있습니다.
- 물론 향후 WTO 협상결과에 따라 달라지겠지만 지금까지의 논의결과에 의하면 국내 수산보조금의 많은 부분이 ‘부정적 보조금’으로 분류되고 있어 향후 지원금액에 대한 대폭적 삭감이 불가피할 것으로 예상되고 있습니다.

- 이와 같은 추세를 감안해서 국내보조금을 분류해 보면, 전체 보조금의 약 54.9%가 금지보조금에 포함되고, 조치가능보조금은 2.3%로써 전체 보조금의 절반 이상이 금지대상에 해당되는 것으로 볼 수 있습니다.
- 한편 국내 수산업은 정책적인 지원에도 불구하고 대부분 자생력을 기르지 못한 상태에 머무르고 있는 상태입니다. GDP 대비 총어업생산액의 비율은 1997년 0.59%에서 2000년 0.37%로 감소하였고, 어업인력의 고령화는 심화되고 있으며, 계속되는 생산량 감소와 이에 따른 소득감소는 어업인 후계자의 확보조차 어렵게 하고 있습니다.
- 이처럼 국내수산업은 정책적인 지원에도 불구하고 타산업과 비교해 크게 낙후되어 있는 실정으로서, 수산보조금 제도에 대한 국제적인 규제의 수용은 불가피하기 때문에 향후 WTO의 논의대로 보조금이 감축된다면 산업의 유지와 존속 자체가 크게 위협받을 것으로 예상됩니다.
- 따라서 어업인의 수혜폭이 줄지 않고 WTO 협정에 위배되지 않는 방식으로 수산보조금 지원정책의 틀을 전환하는 작업이 반드시 필요합니다.
- 직접지불제는 WTO 체제하에서 시장주의에 부합하는 허용보조금으로써 국내의 경우 농업부문에서 이미 도입하여 실시하고 있습니다.

### 3. 농업부문과 달리 도입이 어렵다고 하는데?

- 수산업은 농업과 함께 식량공급산업으로서의 역할을 담당하고 있는데, 두 산업 간에는 1차산업이라는 점에서 공통부분이 있으나 생산현장 및 생산물에 근본적인 차이가 있습니다.
- 가장 큰 차이는 농업은 생산현장이 고정되어 있고 사유재인 반면, 수산업은 생산현장이 유동적이며 공유재란 특성을 지니고 있다는 것입니다.
- 다시 말해 농업 생산활동이 고정된 토지에서 이루어지는 것과 달리, 수산업은 수계(해면 및 내수면)를 대상으로 개방된 바다에서 생산활동이 이루어지기 때문에 감시 및 효과 측정이 상대적으로 곤란하다는 것입니다.

- 또한 농업은 생산터전인 농경지의 소유관계가 분명하고 경작면적이 한정되어 있는 반면, 수산업은 개방적이기 때문에 제도의 실효성에 의문이 제기되고 있습니다.
- 특히 어선어업의 경우 불법어로 활동에 대한 감시가 곤란하며, 양식업처럼 농업과 유사한 성격의 업종조차도 바다에서 이루어지기 때문에 생산과정에서 발생하는 불법에 대한 감시·관리에 난점이 있습니다.
- 친환경 직접지불제(배합사료)를 예로 설명하면 가두리양식업의 경우 시설초과는 불법이라는 말이 무색할 만큼 만연되어 있는 실정이나, 지불기준이 면허면적 기준으로 도입될 수밖에 없기 때문에 초과부분에 대해서는 고려되지 않을 가능성이 커 지불금액 대비 환경 개선효과가 농업에 비해 상대적으로 떨어질 수 있습니다.
- 이러한 점에서 농업은 직접지불제에 대한 감시 및 효과가 즉각적으로 나타날 수 있는 반면, 수산업은 감시(모니터링)가 어렵고 효과를 확인하기가 매우 어려운 것이 농업부문에 비해 도입이 어려운 것입니다.

#### 4. 직접지불제를 어떤 부분에 도입할 수 있는가?

- WTO의 수산보조금 논의가 아직까지 확정되지는 않았으나 최근까지 수산보조금에 대한 문제가 자원 및 환경에 대한 지원은 긍정적으로 평가되고 있는 만큼 향후 어족자원 및 환경 보존 등에 대한 지원제도를 중심으로 직접지불제가 도입될 수 있을 것입니다.
- 수산분야에서 무역과 환경에 부정적 영향이 없는 직접지불제로서 도입이 가능한 프로그램으로는 환경어업, 자원보전, 노령어가조기은퇴, 조건불리어촌, 재해보상 지원 직접지불제 등이 있습니다.
  - 환경어업 직접지불제는 친환경 배합사료, 유기산 혹은 기자재를 사용하거나 일정기간 양식어장을 쉬게 하는 등 연안어장의 환경개선을 유도하여 바다환경을 보전함으로써 안전한 수산물과 지속 가능한 수산업을 유지하기 위한 것입니다.
  - 자원보전 직접지불제는 일정기간동안 어장을 이용하지 못하게 하거나 전면금지함으로써 투입산출균형(input-output balance)을 유지시켜 지속적 어업이 가능한 수준으로 자원이 회복되도록 하기 위한 것입니다.

- 노령어가조기은퇴 직접지불제는 생산성이 떨어지는 노령어가에 대해 일정 부분 소득을 보조하여 조기은퇴를 유도함으로써 전업어가의 경영규모 확대와 젊은 어업후계자의 신규진입을 유도하기 위한 것입니다.
- 조건불리어촌 직접지불제는 어촌의 황폐화 및 관리부채로부터 야기되는 어촌환경의 파괴를 방지하기 위하여 생산기반시설 및 환경이 열악한 어촌 등 조건불리어촌에 대한 지원을 통해 어촌 지역사회에 활력을 불어넣어 지역사회를 유지시키고 환경보전과 국토의 균형적 발전을 달성하기 위한 것입니다.
- 재해보상지원 직접지불제는 재해로 인한 충격을 완화하기 위해 현행 자연재해대책법 및 농어업재해대책법에 의거 피해복구비를 지원하고 있으나, 지원수준이 재생산이 가능한 수준에는 미치지 못하기 때문에 적정수준으로 지원함으로써 정상적인 경영활동에 복귀할 수 있도록 어업인의 소득을 보장하기 위한 것입니다.

## 5. 어느 유형부터 도입할 것인가?

- 국내 농업부문의 경우 1997년 이후 연차적으로 경영이양 직접지불제, 친환경농업 직접지불제, 논농업 직접지불제를 시행하고 있으며, 내년에는 조건불리지역 밭농업 직접지불제를 시범실시할 계획으로 있습니다.
- 수산부문의 경우 농업과는 달리 바다라는 개방적인 공간에서 생산활동이 이루어지기 때문에 상대적으로 도입이 어려운 것이 사실입니다. 또한 수산업 내에서도 어업종류에 따라 성격이 상이하기 때문에 모든 유형을 한꺼번에 도입한다는 것은 불가능합니다.
- 직접지불제는 무엇보다도 어민이 적극적으로 참여해야만 성공할 수 있으므로, 실현가능성이 높은 유형부터 순차적으로 도입하여 성공사례를 만드는 것이 중요합니다.
- 양식업은 어선어업과 비교해 생산현장이 고정가능하고 소유문제도 어느 정도 사유화가 진행되어 있으며, 모니터링도 어느 정도 가능하고 어업인의 불법행위도 곤란하다는 차이가 있습니다.
- 따라서 수산업 내에서도 농업과 성격이 유사한 양식업에 대해 친환경 직접지불제의 도입을 우선적으로 검토해볼 수 있습니다.

## 6. 도입시 준비해야 할 점은?

- 수산부문의 직접지불제를 도입하기 위해서는 사전에 예상되는 문제점에 대한 충분한 검토와 시행착오를 줄이기 위한 노력이 선행되어야 하며, 향후 직접지불제 시행과 관련하여 필수적으로 고려되어야 할 사항으로 다음과 같습니다.
  
- 각각의 유형별 직접지불제 지원프로그램이 논의가 진행중인 WTO규정에 합치할 것인가에 대한 검토와 정치적, 기술적, 경제적인 측면에서 동 제도의 도입가능성이 검토되어야 할 것입니다.
  
- 또한 누구를 대상으로 지원할 것인가, 지원의 상한선과 하한선을 어떻게 할 것인가에 대한 검토와 대상지역은 어디로 할 것인가, 그리고 대상어업과 대상어종을 어떻게 선정할 것인가 등 유형별 직접지불제의 지원대상에 대한 구체적인 검토가 필요합니다.
  
- 다음으로 지원수준 및 지원조건에 대한 검토의 필요성으로 국제규범에 합치하는 적합한 지원수준은 얼마인가, 그리고 이를 결정하기 위한 자료, 지원액 산정, 지원액 산정방식 검토와 유형별 지원프로그램에 적합한 지원조건의 검토도 중요한 요인이 될 것입니다.
  
- 마지막으로 해양수산부, 지방자치단체, 해양경찰, 어촌계 등 누구를 집행주체로 할 것인가와 같이 집행주체간의 역할 분담에 대한 방안과 제도의 실효성과 관련해 효율적 모니터링 방식과 위반시 제재수단 및 정도 등 사후관리방안에 대한 구체적인 검토가 병행되어야 할 것입니다.
  
- 따라서 각 유형별 직접지불제가 전면적으로 실시되기에 앞서 유형별 시범실시를 통하여 시행착오를 최소화하는 것이 중요합니다.

## 제2장 수산정책자금 지원제도 개선

### 제1절 수산정책자금 지원체제 개편

#### 1. 현황 및 문제점

##### 가. 수산정책자금 규모 및 조달

##### (1) 수산정책자금의 규모

우리나라의 수산정책자금은 크게 운용자금과 정부예산으로 구분되고, 운용자금은 시설자금과 운영자금으로 분류할 수 있다. 시설자금은 어로시설, 수산물유통·제조시설 등에 필요한 자금으로서 수산업을 경영하는 데 필요한 초기자본이라 할 수 있다. 반면에 운영자금은 연근해어업, 원양어업, 수산물유통·제조 및 가격안정 등을 위해 필요한 운영성 자금을 말한다. 운영자금 중 가장 큰 비중을 차지하는 자금이 영어자금이다.

수산부문의 총 투융자규모는 <표 2-1-1>에 보는 바와 같이 2002년 현재 31,741억이고, 이중 수산부문예산이 8,765억 원이고 운용자금이 22,976억 원이다. 가장 중요한 정책자금은 운용자금이라 할 수 있는데, 운용자금 채원은 1963년 설립된 영어자금으로부터 2001년 수산발전기금에 이르기까지 총 5개로 구성되어 있다. 즉 영어자금, 해외자원생산지원자금, 농어촌구조개선특별자금, 농수산물가격안정기금, 수산발전기금 등이다.<sup>26)</sup>

<표 2-1-1> 수산정책자금별 규모(2002년)

(단위 : 억원)

구 분	1990	1995	2000	2001	2002
투융자 총계	9,390	18,412	29,560	30,054	31,741
수산부문 예산	1,697	6,287	7,991	9,312	8,765
운용자금 합계	7,693	12,125	21,569	20,742	22,976
- 영어자금	6,000	7,500	12,050	12,050	14,050
- 농특회계 융자금	343	1,418	2,124	1,619	1,157
- 해외자원생산지원자금	-	1,050	3,520	3,310	3,000
- 수산발전기금	-	-	-	262	765
- 농안기금	1,350	2,137	3,865	3,501	4,004
- 기타자금	-	20	10	-	-

26) 어업인부담경감대책자금은 1986년에 신설하여 2001년에 종료됨.

수산부문 투융자는 1990년과 2000년을 비교해 볼 때 전체적으로는 약 3.4배(9,390억 원에서 31,741억 원으로 증가), 수산부문 예산은 5.2배(1,697억 원에서 8,765억 원), 운용자금은 3.0배(7,693억 원에서 22,976억 원) 증가하였다. 이와 같이 투융자가 증가하게 된 계기는 1992년의 해외자원생산지원자금, 1994년의 농어촌특별세 및 2001년의 수산발전기금이 신설되었기 때문이다.

수산부문 투융자와 어업부문 GDP를 비교하여 보면 <표 2-1-2>와 같이 어가당 정부투융자는 동기간에 770만원에서 3,850만원으로 5배 증가한 반면, 어가당 GDP는 1990년 1,280만원에서 2001년에는 2,870만원, 어가소득은 동기간에 1,000만원에서 2,230만원으로 2.2배 증가에 그쳤다.

<표 2-1-2> 수산 투융자와 GDP 비교

구 분	1990	1995	2000	2001
어업부문GDP(억원)	15,580	24,586	22,654	22,384
어가수(천호)	122	105	82	78
정부 투융자(억원)	9,390	18,412	29,560	30,054
1어가당 GDP(백만원)	12.8	23.4	27.6	28.7
1어가당 정부투융자(백만원)	7.7	17.5	36.0	38.5
어가소득(백만원)	10.0	18.8	18.9	22.3

## (2) 운용자금의 종류 및 성격

### (가) 영어자금

영어자금의 설립목적은 어업인들의 어업경영에 필요한 운영자금을 저리로 공급하여 어업인의 금융부담을 완화시키고, 지속적인 수산물 생산을 위하여 지원하는 것으로서 1963년에 설립되었다. 자금 공급규모는 <표 2-1-3>에서 보는 바와 같이 2002년 현재 14,050억원으로 융자조건은 연리 4.0%(원양 4.5%)에 융자기간 1년(2회 연장 가능)이고, 사업 시행주체는 수협중앙회 및 회원조합이다.

<표 2-1-3> 영어자금 자원조달 현황(2002년)

(단위 : 억원)

합 계	재정자금	수협 자체자금		
		소 계	수협중앙회	상호금융
14,050	5,814	8,236	3,844	4,392

주 : 재정자금은 “재정융자특별회계”에서 수협이 차입하며 5년 거치 5년 분할 상환함(금리는 변동금리 적용).

## (나) 농특회계자금

농특회계자금은 농어촌구조개선특별자금의 약칭으로써 농림수산업의 경쟁력 강화와 농어민후생복지 증진 등을 위한 농어촌구조개선사업에 지원하기 위하여 1994년에 설립되었는데 2004년까지만 운용되도록 하였다. 법적 근거는 농어촌특별세관리특별회계법 제3조이며, 재원조달은 농어촌특별세(이하 '농특세'라 함), 융자금의 원리금 수입, 재특회계 예수금 등이다.

농특회계 관리자는 농림부장관이고(동법 제2조), 운용방향은 농림수산업의 경쟁력 강화, 농어촌 생활환경개선, 농어민후생복지증진을 위한 사업에 지원하되 사업에 따라 융자 비율을 결정하도록 하고 있다. 즉 보조·융자·자담 비율은 예산편성시 결정하고, 융자조건(융자금리, 융자기간)은 재경부장관과 협의하여 결정하도록 되어있다.

농특회계예산 보조 및 융자내역은 <표 2-1-4>에서 보는 바와 같이 중앙정부 직접집행, 지자체 보조, 민간 보조 및 융자로 구성되어 있다. 2002년 현재 총 4,612억원중 직접집행이 1,268억원, 지자체 보조 2,040억원, 민간 보조147억원 및 융자 1,157억원이다.

<표 2-1-4> 농특회계예산 보조 및 융자 내역(2002년)

(단위 : 억원)

구 분	합 계	직접집행	지자체보조	민간보조	융 자
합 계	4,612	1,268	2,040	147	1,157
농어촌구조개선	2,373	584	534	147	1,108
농특세 전입금	2,239	684	1,506	-	49

## (다) 해외자원생산지원자금

동 자금을 설립하게 된 배경은 종전의 원양어업 운영자금원이 영어자금으로 한정되어 있고, 영어자금의 대부분을 연근해어업 부문에서 사용되고 있어 원양부문은 만성적으로 운영자금이 부족하게 된 데 기인한다. 따라서 1992년 원양어업의 지속적인 생산증대와 국제어업의 여건 변화에 신속적으로 대응하기 위하여 새로운 운영자금으로 해외자원생산지원자금을 설립하였고, 기존의 영어자금 혜택도 그대로 수혜토록 하였다.

대출대상자는 원양어업자, 해외합작사업(어선어업, 양식어업)이며, 자금의 규모는 2002년의 경우 3,000억원으로 이는 재정투융자특별회계 융자금이다. 해외생산자금 대출기간은 1년(단, 1년씩 2회까지 연장 가능)이고 대출금리는 4.5%이다.

지원율은 <표 2-1-5>에서 보는 바와 같이 자금규모에 따라 다르고, 지원한도액은 선박별 소요액에 업체별 지원율을 곱하여 산정하며, 원양 영어자금 지원율과 합하여 100%를 초과할 수 없도록 되어 있다.

〈표 2-1-5〉 해외자원생산 지원율

소요액별	지 원 율	소요액별	지 원 율
50억 미만	40%	150-300억 미만	50%
50-100억 미만	45%	300-500억 미만	55%
100-150억 미만	50%	500억 이상	60%

## (라) 농안기금

농안기금은 농수산물가격안정기금의 약칭으로서 설립목적은 농수산물의 원활한 수급과 가격안정 도모 및 유통구조의 개선을 촉진시키고자 하는 것으로서 「농수산물유통및가격안정에관한법률」 제54조에 의하여 1976년 설립되었다.

재원은 정부출연금, 기금잉여금, 농산물수입 이익금, 재정특별회계 등이며, 쌀과 보리는 양특회계, 축산물은 축발기금(축산업발전기금의 약칭임)에서 조달한다.

운용방향은 일시 다확성, 예측불가능성 등 수산물의 특성을 고려한 수산물 가격안정 기능을 강화하고, 주요사업별 성과목표를 설정·운영하여 기금운용의 효율성을 제고하여 사업효과 극대화를 도모하도록 하는 것이다.

농안기금 중 수산부문의 비중은 〈표 2-1-6〉에서 보는 바와 같이 2001년에 총 농안기금 23,606억원중 16.7%인 3,939억원이고 2002년에 다소 증가한 17.6%이다. 농안기금은 정부비축사업, 민간가격안정 지원 및 유통개선사업에 주로 사용되었는데, 이중 민간가격안정 지원에 2001년에는 60%, 2002년에는 약 56%가 투자되었고, 유통개선사업과 정부비축사업이 그 다음이다.

〈표 2-1-6〉 농안기금 운용 내역

(단위 : 억원)

구 분	2001년		2002년	
	계획	실적	계획	실적
○기금 총규모	23,606		22,800	
○수산 부문 (점유율, %)	3,939 (16.7)	3,501 (14.8)	4,004 (17.6)	3,314
- 정부비축사업	721	390	764	488
- 민간가격안정	2,174	2,117	2,209	1,848
- 유통개선사업	1,044	994	1,031	978

주 : 2002년은 12월 말까지가 아님.

## (마) 수산발전기금

수산발전기금은 주변국과의 어업협정체결 등에 능동적으로 대응하기 위하여 어업인 지원 및 수산업 경쟁력 강화를 목적으로 2001년에 설립하였다. 근거는 「어업협정체결에따른어업인등의지원및수산업발전특별법」 제22조이고 재원은 정부출연금, 감척어선매각대금, 해양환경개선부담금 등에서 조달한다.

이 법에 따라 조성되는 수산발전기금의 지원대상을 경제주체별로 살펴보면, 우선 i) 어업자 및 어획물운반업자 등의 ‘어업자등’과, ii) ‘어선원’, iii) 수산물가공업·어망제조업·어선수리·조선업 및 어업용 기자재 제작·수리업 등 기타 ‘어업관련 산업’ 등이다. 이들에 대하여 협정으로 인하여 어업활동이 제한될 경우 어선 및 어구의 매입비, 폐업지원금 및 실업지원금 등을 지급할 수 있도록 하고 있다.

그 중 ‘어업자등’에 대한 지원재원은 어업협정으로 인한 어업활동 제한시 어업등을 폐업하고자 하는 경우 어선·어구의 감정가격에 의한 매입 및 평년수익액의 3년분의 범위 내에서 폐업지원금을 지원한다. 또한 어장의 이동이나 업종의 전환으로 어구의 전부 또는 일부를 사용할 수 없게 된 경우 그 어구의 감정가격에 의한 매입 등을 지원할 수 있도록 하였다(동법 제4조1 제2항).

그리고 정부는 어업등의 폐업으로 인하여 실업한 어선원중 대통령령이 정하는 자에 대하여 통상 임금의 6월분에 상당하는 금액의 실업지원금을 지급토록 하였다(동법 제5조 제1항), 또한 실직어선원에 대하여 직업훈련을 실시하고 취업알선을 위한 시책을 강구하도록 하고 있다(동법 제5조 2항).

어업관련산업에 대해서는 협정 체결로 인하여 영향을 받을 경우 경영안정을 위하여 특별용자등의 필요한 지원대책을 강구할 수 있으며(동법 제6조), 동 관련산업에 종사하는 근로자가 실업하는 경우에는 직업훈련과 취업알선 등 필요한 시책을 강구하여야 한다(동법 제6조 제2항).

기금의 용도를 보면, i) 어업구조조정의 촉진, ii) 기르는 어업의 육성, iii) 어업경영자금의 융자, iv) 산지위탁판매사업등 수산물 유통 및 가격안정에 관한 사업, v) 수산자원 보호를 위한 해양환경개선, vi) 새로운 어장의 개발, vii) 수산물가공업의 육성, viii) 어선원의 복지증진 등 기타 수산업의 발전에 필요한 사업 등이다. 지원방법은 대용자 등의 방법으로 지원할 수 있도록 하였다.

수산발전기금의 규모는 설립초년도인 2001년에는 262억원에 불과했으나, 2002년에는 765억원으로 증가하였다. 그러나 아직도 정부가 목표로 하는 5조원에는 턱없이 모자란 실정이다. 발전기금의 조달 및 운용은 <표 2-1-7>에서 보는 바와 같다.

〈표 2-1-7〉 수산발전기금 조달 및 운용 자원 현황

조 달	운 용
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부출연금</li> <li>- 해양환경개선 부담금</li> <li>- 폐업어선·어구의 매각대금</li> <li>- 국가어항의 토지매각대금</li> <li>- 다른 회계·기금으로부터의 전입금</li> <li>- 정부외의 자의 출연금·기부금</li> <li>- 기금운용 수익금 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 어업구조조정의 추진</li> <li>- 기르는 어업의 육성</li> <li>- 어업경영자금의 융자</li> <li>- 수산물유통 및 가격안정사업</li> <li>- 수산자원보호를 위한 해양환경개선</li> <li>- 새로운 어장의 개발</li> <li>- 수산물가공업의 육성 등</li> </ul>

최근까지의 동 기금 운용 및 운용계획 실태를 〈표 2-1-8〉과 같다. 즉 2002년 현재 TAC 참여어업인 경영개선 사업 등에 총 764억원의 기금중 기금관리비와 여유자금 운용분 6억원을 제외한 758.5억원이 전액 용자지원되었으며, 2003년도에는 1,550억원의 용자사업(총사업비중 95.7%) 이외에도 35억원의 경상사업과 34억원의 자본지출 등 총 1,619억원의 사업비 운용계획을 수립한다.

그러나 아직까지 그 조성규모가 워낙 작아서 어업인 피해지원과 수산발전 등 본래의 취지를 본격적으로 수행하기에는 원천적으로 어려움이 많을 뿐만 아니라, 체계적인 시행도 곤란한 실정이다.

〈표 2-1-8〉 수산발전기금 운용 계획

구분	사업별	사업내용	지원 대상	지원규모	
				2002	2003
경상 사업	[수산물유통구조개선] ○ 수산물유통정보화운영	- 수산물 유통정보의 과학적인 관리와 전자상거래 기반조성을 위한 정보시스템 유지보수	직접수행	-	5
	[해양환경개선] ○ 폐기물해양배출종합관리시스템 구축	- 폐기물 종류별 해양배출 평가체제 개발 및 배출해역 정밀모니터링	직접수행	-	30
자본 지출	[해양환경개선] ○ 어업용 페스티로폼 감용시스템 보급	- 어업용 페스티로폼의 친환경 처리를 위한 감용기 보급	지자체	-	10
	○ 해양폐기물 전용소각로 보급	- 염분 및 고수분 등으로 처리에서 배제된 폐기물의 친환경적 처리시설 보급	지자체	-	24
용자 사업	[수산자원관리] ○ 자원관리형어업육성	- 붉은대게 등 총허용어획량 제도에 참여하는 어업인에게 경영개선자금 지원	어업인	70	150
	- 어업질서 확립자금	- 어선 어업인들의 합법어업 진입자금을 지원하여 불법어업 근절대책의 실효성 제고	어업인	30	50

〈표 2-1-8〉 계속

구분	사업별	사업내용	지원 대상	지원규모	
				2002	2003
용자 사업	[기르는 어업육성] ○ 양식장 지하해수개발	- 하절기 고수온 및 바이러스에 의한 양식수산물대량폐사방지를 위한 지하해수양수시설 설치	어업인	12	14
	○ 패각처리업체 운영자금	- 연안 환경보전 및 자원 재활용 촉진을 위해 패각처리업체에 운영자금 지원	패각처리업체	6.5	14.5
	○ 해면양식시설	- 기르는어업육성을 위한 어패류양식시설, 수산종묘생산시설등의 시설비 지원	어업인	-	197.4
	○ 내수면양식시설	- 내수면양식 활성화를 위한 담수어양식장 시설비 지원	어업인	-	49
	○ 사료제조시설	- 안정적인 어류양식 생산을 위한 사료저장고, 사료제조시설비 지원	어업인	-	16.4
	[수산물유통 및 가공산업 육성] ○ 산지중도매인 유통자금	- 산지 수산물 가격지지 및 안정적인 수산물 공급을 위해 산지 중도매인에게 경영자금 지원	수산물 중도매인	50	30
	○ 수산물 유통자금	- 수산물 수급 및 가격안정을 위해 소비지 수산물 유통업체의 구매지원 및 소포장 규격품화 지원	수산물 유통업체	230	350
	○ 수산물 가공업체 운영자금	- 우량제품 생산 및 수산물소비 확대, 다확성 어종의 가공촉진을 통한 어업인 소득증대를 위해 수산물 가공업체에 운영자금 지원	수산물 가공업체	100	150
	○ 수산물 가공시설	- 수산물 가공산업 육성을 위한 가공시설 현대화 및 산지 가공시설비 지원	수협, 어업인 등	-	56.2
	○ 수산물 냉동냉장시설	- 냉동 선어류의 적기 입출하 및 수급조절을 위한 냉동냉장시설비 지원	수협, 어업인 등	-	36
	[어업기자재생산촉진] ○ 어망생산 운영자금	- 어업활동의 필수 기자재인 어망류의 원활한 생산 공급을 위해 생산업체에 대한 운영자금 지원	어망생산업체	60	60
	○ 양식기자재 구입자금	- 자금수요가 크고 경영비 비중이 높은 양식기자재, 배합사료 구입자금을 지원하여 양식어가 경영개선 도모	어업인	200	360
	○ 어선기관 및 장비개량	- 노후어선의 선박용 기관대체 및 장비·설비개량	어업인	-	16.7

자료 : 해양수산부, 2003년도 수산발전기금운용계획(안), 2002.6.

## 나. 수산정책사업의 분류 및 지원 현황

### (1) 수산정책자금 지급근거와 성격

우리나라 수산정책자금을 지급하는 근거는 <표 2-1-9>와 같이 「수산업법」, 「농어촌발전특별조치법」, 「수산업보조장려금교부규칙」, 「농수산물유통및가격안정에관한법률」, 「농수산물수출진흥법」, 「농·축산·임·어업용기자재에대한부가가치세영세율적용에관한 특례규정」, 「농어촌정비법」 등이 있다. 그리고 정책자금의 지급성격은 자원보전, 수산진흥, 구조조정, 수산물 가격안정, 수출지원 등 다양하다.

<표 2-1-9> 수산정책자금의 지급근거와 성격

지급근거	지급성격
수산업법	- 공익상 필요에 의한 어업제한·정지에 대한 보상(제34조, 제81조 1항 1호) - 수산자원보호 및 기타 공익보조금(제81조 1항 1호, 제87조, 동법 시행령 제67조) - 수산진흥 재정자금, 운영자금, 시설자금
농어촌발전특별조치법	- 구조개선 지원(제4조, 5조, 8조, 11조), - 수산물 수급안정 지원(제14조~18조)
수산업장려보조금교부규칙	- 연구개발보조금, 낙후지역개발보조금, 생산 및 소득지보조금(제2조)
농수산물유통및가격안정에관한법률	- 가격안정기금을 통한 생산자손실보상, 가격지지보조금, 유통구조개선지원(제7조, 제57조)
농수산물수출진흥법	- 수출단지의 생산기술지도 및 시설자금지원(제13조)
농수산물가공산업육성법	- 수산물의 가공기술·포장·용기·저장 등의 연구개발과 보급에 대한 지원, 경영개선지원(제10조, 제11조)
농·축산·임·어업용기자재에대한부가가치세영세율적용에관한 특례규정	- 조세특별제한법 제105조 제5호~제6호에 근거한 어민의 어업용 기자재에 대한 부가가치세 면세조치로서 낙후지역개발보조금(제1조~제4조)
농어촌정비법	- 농어촌생활환경정비사업을 위한 낙후지역개발보조금(제29조)

### (2) 정책목표에 따른 수산정책자금의 분류

우리나라 수산정책자금의 분류는 수산정책 목표 및 이를 실현하기 위한 수단으로서의 사업과 관련하여 구분하는 것이 필요하다. 우리나라 수산정책의 최종목표는 수산업에 종사하는 어업인들의 소득증대, 지속가능한 수산업의 육성 발전 및 안정적인 수산식량의 공급이라고 할 수 있다. 이러한 목표를 달성하기 위한 수단은 우리나라 수산

업 구조와 밀접한 관련을 가지게 된다. 따라서 이러한 목표를 달성하기 위한 수단의 분류에 따라 수산정책자금을 분류하는 것이 필요할 것이다.

우리나라 수산업은 어장을 중심으로 어촌, 어업경영, 기술이라는 요소로 구성돼 있다. 어장은 수산업 형성의 가장 기초가 되는 어업생산 활동의 장으로서의 기능을 가지고 있다. 따라서 정책적으로는 어장의 기능을 유지할 수 있도록 보전하는 것과 수산자원을 관리하는 것이 될 수 있다.

어촌은 어업을 영위하는 어업경영체의 입장에서 생산요소의 공급원이면서 어업생산물이 양육되는 장소로서의 기능외에 어촌사회를 형성하는 사회적 기능을 수행하고 있다. 어촌에 관한 정책은 어항의 건설 등 수산 사회간접자본 투자가 대부분이다.

어업경영은 어업생산을 비롯하여 판매에 이르는 일련의 경영활동으로서 수산업이 하나의 산업으로서 존립하게 하는 중요한 기능을 하고 있다. 주요정책으로는 어선건조나 출어에 필요한 자금을 지원하는 것이다.

기술은 수산물 생산 및 어장환경 유지에 필요한 지식을 제공하는 기능을 하고 있다. 이상과 같이 수산업은 어장(자원)과 어촌이라는 공간적 내지는 물리적 요인과 어업경영이라는 산업적 요인 그리고 기술적 요인에 의하여 형성되어 있다. 이러한 수산업의 구조와 수산업의 목표와 연계하면 어장환경, 수산물 생산(양식어업, 연근해어업, 원양어업), 유통·가공, 어항·어촌 등 수산사회간접자본, 어업경영, 수산기술 등 6개 분야로 분류할 수 있다.

어장환경분야는 연안어장으로 유입되는 환경오염원을 차단하거나 이를 저감시키는 것과 어업활동으로 인한 환경생태계 파괴를 방지하는 것이 주요 사업이라 할 수 있다. 이는 연안 수산자원의 서식·산란장을 보전하여 기르는 어업의 기반조성 뿐만 아니라 연근해 어선어업의 생산기반 조성을 목표로 하고 있다.

수산물 생산분야는 크게 기르는 어업, 연근해어업 및 원양어업으로 구분되는데 주 사업내용은 과거와는 달리 자원관리와 어업구조조정 그리고 연안의 자원조성 등 지속적인 어업 및 책임있는 어업의 실현을 목표로 하고 있다. 이를 위한 수단으로 연안에서는 인공어초, 방류, 바다목장을 통한 자원조성과 연근해 어선어업의 구조조정 및 어업 자원관리 정책이 시행되고 있으며, 원양어업은 국제어업 협력, 원양어업자원조사 등이 시행되고 있다.

유통 및 가공분야는 안전하고 안정적인 수산물 공급을 목표로 수산물 유통 및 가공 시설의 확충이 주 사업내용이다.

수산 사회간접자본은 어업생산 기반 및 어촌사회개발을 위한 기반시설을 확충하여 지속가능한 수산업 실현 및 복지어촌 건설이 목표이다.

어업경영은 어업인들의 안정적인 어업소득 및 어업 경쟁력을 향상시키는 것으로서 어업경영체에 대한 수산자금 융자가 주 사업내용이다.

마지막으로 수산기술 개발은 저비용 고효율 어업실현을 목표로 종묘생산기술, 양식 기술, 어병치료기술 및 어구·어법과 어선형 개발 등에 관한 연구개발투자이다.

이상과 같은 6개 분야의 수산정책 목표를 실현하기 위하여 실제 집행되고 있는 우리 나라 수산정책자금의 내역과 연계하여 구분하면 ① 어장환경개선 및 기르는 어업, ② 연근해어업 구조조정 및 어업자원관리, ③ 어촌소득원 개발 및 어업생산기반, ④ 수산물 유통 및 가공, ⑤ 국제어업협력 및 원양어업, ⑥ 수산기술개발, ⑦ 어업인 교육 및 홍보, ⑧ 어업경영지원 등과 같이 8개 분야로 나눌 수 있다.

어장환경개선 및 기르는 어업 정책은 연안의 어장을 환경친화적으로 이용하여 지속적인 어업을 실현하는 것으로서 <표 2-1-10>과 같이 어장환경보전, 수산자원조성, 양식어업개발에 총 22개 단위사업으로 구성되어 있다.

어장환경보전과 관련된 사업의 내용은 어장정비 및 정화관련사업이 주가 되고 기타 수질정화, 어장보전, 김유기산, 적조방제 등 대부분 연안어장의 환경을 개선 및 보전하는 것이다.

<표 2-1-10> 어장환경개선 및 기르는어업 사업내용

사업분류	세부사업내용	
어장환경 보전	① 어장정비정리 ③ 어장정화사업 ⑤ 적조방제사업 ⑦ 어항청소선 운영 ⑨ 바다가꾸기 행사 ⑪ 양어장 수질정화	② 김유기산 처리제 구입 ④ 어장정화선 운영 지원 ⑥ 어장정화선 건조 ⑧ 어장보전관리 ⑩ 폐유수거용기 설치 ⑫ 굴폐각처리 시설
수산자원조성	① 인공어초시설 ③ 연어치어방류 ⑤ 종묘매입방류	② 종묘배양장시설 ④ 토산어종치어방류 ⑥ 바다목장사업
양식어업개발	① 어장개발 ③ 양식어장개발 ⑤ 양식용기자재공급 ⑦ 수출활어축양시설 ⑨ 공동양식어장개발	② 가두리양식장 육상양식전환 ④ 담수어양식장개발 ⑥ 대단위담수어양식단지 ⑧ 폐염전활용새우양식시설

수산자원조성사업은 연안에 대해서는 인공어초시설, 방류가 주된 사업이고, 내수면은 치어방류가 대부분이며 최근 바다목장사업이 추가되었다. 이들 사업의 목적은 연안과 내수면의 자원을 증식하는 것으로서 적극적인 자원관리의 수단으로서 대부분 공공기관이 사업주체가 되어 시행되고 있다.

양식어업개발사업은 국내 수산물 수요는 증가함에도 연근해 수산자원의 감소에 따라 자연산 생산량이 줄어들면서 수산물 공급량 증대의 수단으로 적극적인 양식어업 개발을 유도한 사업이다.

연근해어업 구조조정 및 어업자원관리 정책의 목표는 우리나라 연근해 수산자원의 보전 및 경영구조의 합리화를 추구하는 것으로서 <표 2-1-11>에서 보는 바와 같이 크게 어업감시, 어업자원관리, 어업구조조정 및 어선과 어구의 개량 사업으로 총 28개 세부사업으로 나누어진다.

우리나라 어업자원 관리제도는 기본적으로 허가제이다. 즉 어선 척수, 톤수를 제한하는 입구관리시스템을 기본으로 조업구역, 금어기, 체장제한 등과 같은 기술적 수단을 병용하고 있다. 이러한 어업자원관리의 목적은 자원의 감소를 막고 지속가능한 책임있는 어업을 실현하기 위한 것으로서 어업감시와 어업자원관리 정책이 있다.

이 외에도 과도한 어획능력을 줄이고 저비용 어업을 유지하기 위한 수단으로 어업구조조정과 어선 및 어구개량사업이 있다.

<표 2-1-11> 연근해어업 구조조정 및 어업자원관리 사업내용

사업분류	세부사업내용
어업감시	① 어업지도선건조 ② 시·도어업지도선 건조 ③ 헬기운영 ④ 시·도어업지도선 운영 ⑤ 불법어업단속 ⑥ 해수부 불법어업단속 ⑦ 검사장비 ⑧ 어업감시 청사관리 ⑨ 검사추진 경비 ⑩ 어업지도선사무소 운영 ⑪ 국유재산관리 ⑫ 어업질서확립자금
어업자원관리	① 어선등록 및 건조 ② 수산물증산관리 ③ 연안어업기본조사 ④ 폐선처리장
어업구조조정	① 어업조정 ② 연근해어업구조조정
어선 및 어구개량	① 한국선박기술협회 ② 서해5동공동운반선운영 ③ 어선용기계공급 ④ 계획조선손실금지원 ⑤ 어망생산운영자금 ⑥ 어선건조 및 설비보완 ⑦ 어선용기자재생산 ⑧ 어망생산시설현대화

어촌소득원 개발 및 어업생산기반 정책은 연안어촌 어가의 소득을 증대시키고 어업생산기반 시설을 갖추어 안정적인 수산업을 유지하기 정책으로서 <표 2-1-12>와 같이 어촌소득원개발, 어업생산기반시설 및 어촌사회개발로 구분되고 세부사업은 16개가 있다.

어촌소득원 개발사업으로는 어촌종합개발사업과 어촌관광휴양단지 조성사업이 대표적인 사업으로서 도시 근로자에 비하여 상대적으로 소득이 낮은 연안 어가들의 소득을 증대시키기 위한 정책이다.

어업생산 기반시설 사업은 대표적인 것이 어항건설이고 기타 어선수리소 등이 있으며, 어촌사회개발을 위한 사업으로는 어업인 복지회관 건립, 어촌민속전시관 건립 등이 대표적이거나 최근에는 하드웨어 보다는 소프트웨어 개발에 치중하고 있다.

〈표 2-1-12〉 어촌소득원개발 및 어업생산기반시설 사업내용

사업분류	세부사업내용
어촌소득원개발	① 어촌종합개발사업      ② 어촌관광휴양단지 조성
어업생산기반시설	① 제2종어항건설(일반)    ② 제1·3종어항건설(일반) ③ 어항공사관리            ④ 한국어항협회보조 ⑤ 수산시설관리            ⑥ 어항청소선건조 ⑦ 제1·3종어항건설(특별) ⑧ 제2종어항건설(특별) ⑨ 어선수리소시설
어촌사회개발	① 어업인복지회관건립    ② 어촌민속전시관건립 ③ 어촌개발업무지원      ④ 지방해양수산과학관건립 ⑤ 어촌개발 등

수산물 유통 및 가공 정책은 〈표 2-1-13〉에서 보는 바와 같이 수산물 유통과 위생 가공 정책으로 구분되는데 총 28개 세부사업이 추진되고 있다.

〈표 2-1-13〉 수산물유통 및 가공 사업내용

사업분류	세부사업내용
수산물유통	① 급유급수시설    ② 활선어위판장 및 폐수처리시설 ③ 수산물공동폐수처리시설    ④ 내륙지 공판장 건설 ⑤ 수산물 직매장      ⑥ 담수어 유통시설 ⑦ 활어유통시설 등    ⑧ 수산물 종합판매장 ⑨ 수산물원산지관리    ⑩ 부산감천항 수산물도매시장 ⑪ 수산물 포장재개선    ⑫ 광주 수산물도매시장 ⑬ 농수산물 종합유통센터    ⑭ 유통구조 및 가격관리 ⑮ 수출입관리 및 수산물 소비촉진
수산물 위생가공	① 수산물산지가공시설    ② 가공업체운영자금지원 ③ 수산물냉동냉장시설    ④ 수산물특수가공시설 ⑤ 냉동냉장시설개보수    ⑥ 수산물종합가공단지조성 ⑦ 수산물가공시설현대화    ⑧ 가공단지수질정화운영 ⑨ 수산가공단지 조성    ⑩ 활어 및 냉동냉장차량 ⑪ 수산물가공식품규격화    ⑫ 수산물HACCP도입 ⑬ 수산물산지종합처리시설

수산물 유통정책의 목표는 수산물 생산자와 소비자의 이익을 동시에 추구하는 것으로서 산지와 소비지의 유통시설에 대한 투자가 대부분이다. 세부내용을 보면 산지와 소비지의 수산물 도매시장 건설, 수산물 직매장 및 종합판매장 건설, 유통관련 환경오염 방지 시설 등이 있다. 수산물 위생가공사업은 안전한 수산물의 공급을 통한 국민들의 위생안전 확보와 수산업의 고부가치 창출을 통한 어업인들의 수익 증대가 목표이다. 세부사업은 산지 가공시설 내지 가공단지 조성, 가공시설 현대화 및 가공단지 수질정화시설, 냉동냉장시설, HACCP제도 도입 등이다.

국제어업협력 및 원양어업 정책은 크게 국제수산사회에 변화에 대응하면서 원양어업을 발전시키기 위한 것으로 <표 2-1-14>와 같이 국제어업협력과 원양어업으로 구분되고 세부사업은 총 8개가 있다. 국제어업협력은 크게 국가간 어업협력사업과 민간어업협정사업으로 구분되고, 원양어업은 어장개발, 어업구조조정이 주요정책이 되고 있다.

<표 2-1-14> 국제어업협력 및 원양어업 사업내용

사업분류	세부사업내용
국제어업협력	① 해외어업협력경비    ② 민간어업협정지원 ③ 연안국어업협력자금
원 양 어 업	① 신어장개발자금        ② 북태평양유자망어업대책 ③ 해외어장개척        ④ 알첸틴 수리조선소 건설 ⑤ 원양어업구조조정

수산기술개발 정책은 양식, 어구·어법, 어병, 가공, 어선 등의 기술을 개발하는 것으로 <표 2-1-15>에서 보는 바와 같이 크게 5개 세부사업이 있다. 그러나 국립수산진흥원의 수산기술개발과 농어촌특별법에 의한 농어촌특별세로 운영되는 특정수산기술개발사업이 주축이 되고 있다.

<표 2-1-15> 수산기술개발 사업내용

사업분류	세부사업내용
수산기술개발	① 수산기술개발        ② 수산물유통구조개선연구 ③ 철갑상어 시험양식    ④ 어선기술개발 ⑤ 특정수산기술개발

어업인 교육 및 홍보 정책의 목표는 날로 심화되고 있는 이어(離漁)현상을 막고 우수 인력을 수산업에 종사토록 하여 경쟁력 있는 산업으로 발전시키고자 하는 것으로서 <표 2-1-16>에서 보는 바와 같이 어업인 육성과 교육 및 홍보 정책으로 구분되는데 현재 시행하고 있는 사업은 총 13개가 있다.

<표 2-1-16> 어업인 육성, 교육 및 홍보 사업내용

사업분류	세부사업내용
어업인 육성	① 후계자관리                      ② 수협운영개선제도 ③ 무선국시설 및 운영        ④ 자영수산과지원 ⑤ 어업인후계자                ⑥ 국제박람회참가지원 ⑦ 전업어가육성                ⑧ 선도어가육성 ⑨ 조합경영개선자금        ⑩ 귀어가정착자금
어업인 교육 및 홍보	① 해양수산연수원보조        ② 어업인교육 ③ 수산계특성화대학지원

어업경영지원 정책은 수산업의 특성상 일반 금융계를 통해서는 자금의 조달이 어렵기 때문에 정책적으로 수산자금을 지원하여 어업경영을 유지시키고자 하는 것으로서 <표 2-1-17>과 같이 영어자금을 주축으로 4개 세부사업이 있다. 가장 대표적인 어업경영지원 자금이 영어자금으로서 어업을 경영하는 연근해, 양식 및 원양어업인에게 지원되는 자금으로 수산자금의 주요 조달원이다.

<표 2-1-17> 어업인 경영지원 사업내용

사업분류	세부사업내용
어업인 경영지원	① 수산물유통자금지원        ② 영어자금 ③ 경영안정특별자금        ④ 해외자원생산자금

**(3) 수혜주체 및 지원에 따른 수산정책자금 분류**

한편 정책자금 수혜주체 및 지원형태에 따라 수산정책자금을 분류하면, <표 2-1-18>에서 보는 바와 같이 어업인에 대한 직접 지원(24개 사업, 보조 15, 융자 9), 지방자치단체에 대한 지원(30개 사업), 기타 민간·공공단체 및 업체(32개 사업, 보조 21, 융자 11), 및 정부 직접사업(4개 사업)으로 분류될 수 있다.

지원형태로 세분해 보면, 어업인에 대한 직접 지원에는 보조금이 포함된 경우와 순수한 융자만 이루어지는 경우로 나누어지고, 단체 및 업체에 대한 지원도 역시 보조와

순수용자로 나누어진다.

수혜주체 및 형태별 비중은 어업인에 대한 직접 보조사업이 66.8%, 순수용자가 8.0%, 지자체를 통한 지원 19.7%, 단체 및 업체에 대한 지원 5.4%으로 어업인에 대한 직접 지원은 74.8%, 지자체·단체 및 업체에 대한 지원은 25.1%이다(〈표 2-1-19〉 참조). 수산관련 최근 3년간 평균 보조금의 총액은 1조 386억원이고, 국가의 직·간접보조금 8,539억원, 지방비 794억원, 용자금의 저리지원에 따른 이차보전금 1,052억원이다. 보조액 중 어업인에 대한 직접지원금은 보조가 포함된 사업 6,934억원과 순수용자의 이차보전금 826억원을 합한 7,760억원이다(〈표 2-1-20〉 참조).

지자체가 국가로부터 수혜한 보조금과 자체 지원한 보조금은 2,042억원, 단체 및 업체에 대한 지원은 보조지원액 351억원과 순수용자에 따른 이차보전 208억원을 합한 559억원이다. 1999~2001년까지 3개년의 평균 수산보조금 1조 386억원의 재원별 비중은 국고 보조 82.2%, 지방비 보조 7.6%, 이차보전 10.2%이다.

〈표 2-1-18〉 수혜주체별 지원형태별 수산정책자금의 분류

수혜주체	지원형태	세 부 내 역
어업인 (24)	보조포함 (15)	가격안정기금 정부비축, 어선공제료지원, 선원공제료지원, 면세기자재, 면세유공급, 어선용기계공급, 노후어선대체, 위성비상위치지사용무선표지설비 및 안전·구명설비, 국제규제 및 연근해 어업 구조조정사업, 해면양식 개량부자구입, 해면양식 김유기산처리제지원, 패류살포양식사업, 어패류양식시설, 해면양식 중간종묘육성시설, 해면 양식 해외어장개발
	순수용자 (9)	귀어가어촌정착자금, 어선기관대체, 어선장비 및 설비개량, 선도어업 경영체육성, 전업어가육성사업, 어업인후계자육성, 영어자금지원, 기타 자금지원, 해면양식 기르는어업육성
지방자치단체 (30)	보조 (30)	독도박물관운영, 서해5도공동운반선운영, 수산물공동폐수처리시설, 수산물도매시장건설, 수산물유통시설보완, 수산물종합유통센터건설, 어선수리소시설, 시도어업지도선유류비지원, 양식어장 정화사업, 특별 관리어장 정화사업, 어장정화선건조, 어장정화선운영비, 어촌관광휴양 단지조성, 어촌민속전시관건립, 어촌종합개발사업, 제2종어항건설, 육지소규모항개발, 오염해역준설, 자연수산과지원(해수부, 교육부), 담수어치어방류, 인공어초시설사업, 수산종묘매입방류, 도립종묘배양 장시설, 장보고석상건립, 적조방제사업, 지방해양수산물학관건립, 청해진 유민이주지발굴사업, 패각처리비, 폐선처리장설치, 해양문화사업, 해양박람회 유치
단체 및 업체 (32)	보조포함 (21)	내수면어업개발, 수산계특성화대학시설지원, 수산단체운영비 (한국어항협회), 수산물가공공장기술운영지도, 수산물가공식품표준화, 수산물물류표준화사업, 수산물산지가공시설, 수산물직거래시설 및 운영 자금, 수산물처리저장시설, 수산물포장개선사업, 활어위판장시설지원, 수산특정연구과제, 육상양식단지조성사업, 양어장수질정화시설, 양어장 수질정화시설운영비, 원양어업 구조조정사업, 어업무선국지원, 유류 운반선건조, 장보고재조명사업, 해외시장개척, 근해어선 해외신어장개발
	순수용자 (11)	가격안정기금 구조개선사업, 가격안정기금 민간비축, 김산업화 종합 처리시설, 수산물가공시설현대화, 수산물가공업체운영자금, 수산물유통 자금지원, 수산물종합가공단지조성, 양식진주가공시설, 어망생산운영 자금, 전통식품개발, 조합경영개선자금(무이자)
직접사업 (4)		연안해역신규등록, 폐유수거용기설치, 해양종합수련원시설 건립, 국제박람회 참가지원

〈표 2-1-19〉 지원형태별 수산정책자금의 구성비

(단위 : 백만원)

구 분	합 계	어업인 직접		지자체	단체 및 업체		지자체	
		보조포함	순수용자		보조포함	순수용자		
평균	보조계	100.0	66.8	8.0	19.7	3.4	2.0	0.2
	국 고	100.0	80.9	0.0	15.5	3.4	0.0	0.3
	지방비	100.0	3.2	0.0	90.6	6.2	0.0	0.0
	(용 자)	100.0	0.4	79.6	0.0	1.4	18.7	0.0
	용자이차	100.0	0.4	78.5	0.0	1.3	19.8	0.0
1999	보조계	100.0	72.4	8.4	14.8	2.6	1.7	0.0
	국 고	100.0	85.6	0.0	11.4	2.9	0.0	0.0
	지방비	100.0	2.8	0.0	97.1	0.1	0.0	0.0
	(용 자)	100.0	0.5	81.4	0.0	1.3	16.7	0.0
	용자이차	100.0	0.5	81.4	0.0	1.3	16.7	0.0
2000	보조계	100.0	56.9	9.9	25.9	4.0	2.8	0.6
	국 고	100.0	73.4	0.0	21.8	4.1	0.0	0.7
	지방비	100.0	3.0	0.0	90.0	6.9	0.0	0.0
	(용 자)	100.0	0.4	78.6	0.0	1.3	19.7	0.0
	용자이차	100.0	0.4	76.7	0.0	1.3	21.6	0.0
2001	보조계	100.0	68.7	5.9	19.8	3.7	1.7	0.2
	국 고	100.0	81.3	0.0	15.2	3.3	0.0	0.2
	지방비	100.0	3.6	0.0	86.7	9.8	0.0	0.0
	(용 자)	100.0	0.3	78.7	0.0	1.4	19.6	0.0
	용자이차	100.0	0.3	76.6	0.0	1.4	21.8	0.0

〈표 2-1-20〉 주요 사업별 수산정책자금 지원 현황(1999~2001년 평균)

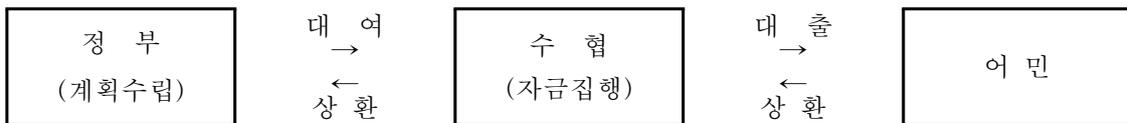
(단위 : 백만원)

구 분	보 조 합 계		국 고	지방비	(용 자)	이차보전
	금 액	구성비				
어업 구조 조정	212,791	20.5	212,079	663	892	49
기르는 어업육성	12,424	1.2	6,777	4,507	23,849	1,141
어장환경개선및보전	41,782	4.0	31,546	10,231	87	5
수산자원조성및관리	44,404	4.3	34,704	9,671	600	29
어업질서 및 안전조업지도	10,870	1.0	9,506	1,364	0	0
수산연구기반조성	2,712	0.3	2,595	117	0	0
어업경영안정지원	535,466	51.6	451,328	0	1,708,686	84,139
어로시설사업	3,940	0.4	2,746	821	7,489	373
어업기반시설	85,969	8.3	44,387	41,582	0	0
어업인육성지원	7,514	0.7	6,312	0	24,647	1,201
수산물유통개선 및 기반시설	40,243	3.9	25,970	7,686	136,385	6,587
수산물가공산업육성	4,391	0.4	2,262	533	32,768	1,596
해외활동및기타사업	32,006	3.1	19,831	2,033	211,164	10,142
해양수산공동사업	4,108	0.4	3,915	193	0	0
합 계	1,038,620	100.0	853,957	79,402	2,146,567	105,261

### 다. 수산정책자금 지원체제

수산정책자금은 크게 시설자금과 운영자금으로 구분한다. 시설자금 지원체제를 보면 [그림 2-1-1]에서 보는 바와 같이 첫째, 정부가 사업계획을 수립하고 사업시행지침 및 정책사업 대상자를 선정하여 수협중앙회(이하 수협이라 한다)에 통보하고 사업추진정도에 따라 정책자금을 수협에 배정한다.

[그림 2-1-1] 우리나라 수산정책자금 지원체제



둘째, 수협은 정책자금 지원지침 및 내부 여신규정에 의하여 각 회원조합(이하 조합이라 한다)에 자금을 배정하고, 조합은 어민에게 대출하게 된다. 즉 수협→조합→어민이라는 수협의 계통조직을 통하여 대출한다. 이때 조합은 어민에게는 채권자, 수협에 대해서는 채무자의 입장에 있게 되고, 수협은 조합에는 채권자, 정부에는 채무자가 되어 다중 채권채무관계가 성립된다.

셋째, 정부는 수협에 대여하는 자금에 대한 금리와 수협이 어민에게 대출해 주는 자금에 대한 금리에 차이를 둬으로써 수협에 정책자금 취급에 따른 일정률의 취급수수료(현재 1%)를 지급하는데, 이는 대출취급에 따른 실비보상금과 위험부담보상금의 성격이 가지게 된다. 이러한 정부→수협→조합→어민 간의 다중 채권채무관계는 어민들의 경영 악화에 따른 대출금 미상환시 발생하는 대손(대출에 따른 손실)을 수협이 부담하게 된다는 것이다.

한편 운영자금은 영어자금이 대부분인데, 재원은 수협의 예금과 정부채정자금으로 구성되고, 대출은 수협에서 담당하되 저리로 융자하고 시중금리와 대출금리의 차액(이차라 함)은 정부에서 보전하고 있다. 대출과정 및 대손 보전 관계는 시설성 자금과 동일하다.

이상과 같이 우리나라 수산정책자금의 지원체제를 요약하면, 첫째, 재원은 정부의 회계, 기금, 자금 등 정부자금과 수협의 예금으로 구성되어 있고, 둘째, 대손 의무 관계는 영어자금에 대해서는 정부에서 이차보전을 하고 대손 책임은 수협이 지며, 영어자금 외의 정책자금은 정부에서 수수료를 지급하고 대손 책임은 수협이 지게 된다. 따라서 정책자금 지원에 따른 손실이 발생할 경우 수협의 경영악화 요인으로 작용할 가능성이 있다.

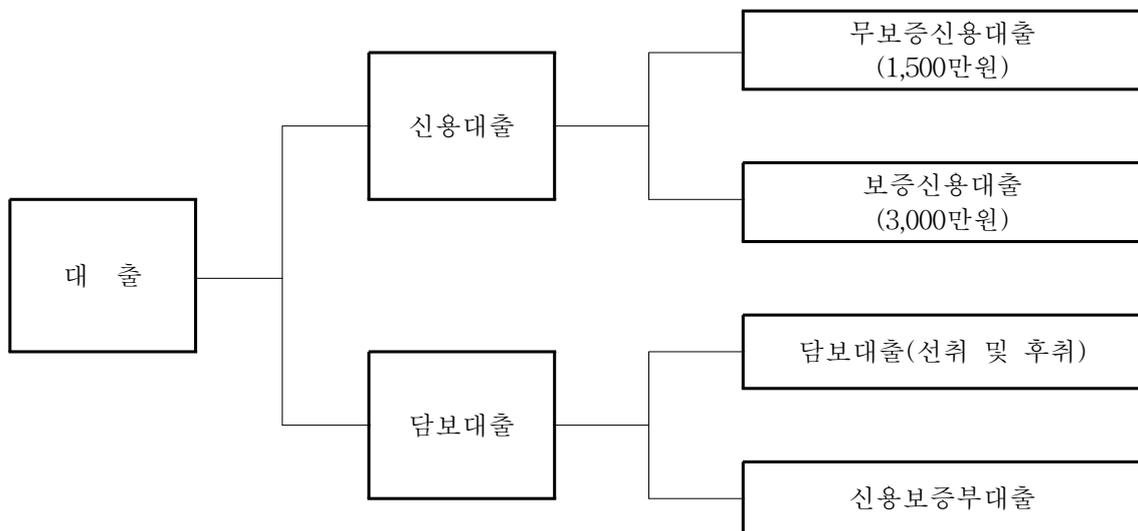
정책자금 대출은 [그림 2-1-2]와 같이 신용대출과 담보대출로 구분되고, 신용대출

은 무보증신용, 보증신용으로 구분되며, 담보대출은 담보대출과 신용보증부대출로 구분된다. 신용대출은 보증신용대출이 원칙이고, 재산 및 신용상태에 따라 일정금액까지 무보증신용대출하도록 되어 있으며, 담보대출은 선취담보가 원칙이고, 후취담보 및 신용보증부대출은 대출편의를 위한 보완적 수단이다.

### 라. 수산정책자금 지원 보완제도

어업인들이 정책자금을 대출받고자 할 때 담보력이 취약하여 자금조달이 어려운 경우가 허다함에 따라 이를 보완하기 위한 제도적 장치가 마련되어 있고, 정책자금 취급에 따른 손실을 보전하기 위하여 민간기구의 기금이 마련되어 있다.

[그림 2-1-2] 우리나라 수산정책자금 대출방식



먼저 담보력 확보를 위한 기구로는 농림수산업자신용보증기금이 있다. 동 기금은 담보능력이 미약한 농림수산업자의 신용을 보증하여 금융기관으로부터 자금조달을 원활하게 함으로써 농어촌 경제의 균형있는 발전을 도모하기 위하여 1971년에 농림수산업자신용보증법(1971년 1월 13일)에 의하여 설립되었다. 취급대상 정책자금은 수산정책자금뿐만 아니라 농업정책자금도 포함돼 있고, 기금의 설치 및 관리는 농협중앙회에서 관장하고 있다.

한편 정책자금 취급에 따른 손실을 보전하기 위한 기구로는 농림수산정책자금대손보전기금이 있다. 이는 농어민, 농림수산업자 및 단체 등에 지원하는 정책자금의 원활한 대출을 위하여 금융기관이 대출업무를 수행하는 데에 부득이 하게 발생하는 손실을 보전해 주기 위하여 설립된 기구로서, 농림수산정책자금대손보전규정(1995년 1월

1일)에 의하여 1995년에 미법정기구로서 설립되었다. 기금의 조성은 금융기관 출연금, 기금운용 수익금, 기타로 구성되어 있는데, 실체는 농협, 수협 및 임협에서 취급하는 정책자금의 수수료 중 0.5%를 적립하여 조성하였다. 따라서 종전에 정책자금 취급수수료 1.5%가 1%로 하향조정되고 0.5%를 대손보전을 위한 기금으로 전환하게 된 것이다. 대상 정책자금은 농업 및 수산업 정책자금이며, 기금의 설치 및 관리는 농협중앙회가 관장하고 있다.

#### 마. 민간 수산금융제도 실태

우리나라 수산업 및 어촌을 대상으로 금융서비스가 이루어지고 있는 수산금융기관으로는 정책금융을 집행하고 있는 수협 및 각종기금, 그리고 이를 보완하는 농협·우체국 등이 있으며, 민간금융기관으로는 어촌지역에서 영업행위를 하는 일반은행, 저축은행(상호신용금고), 새마을금고, 보험회사 등이 있다.

수협 등 공공기관은 주로 시설 및 경영개선자금 등을 지원하는 역할을 수행하고, 기타 금융기관은 어가의 소비성 생활자금 등을 지원하거나 기타 금융상품을 취급하고 있다.

우리나라 어가의 가구당 부채는 2001년 현재 15,466천원이고 그중 37.9%인 5,862천원을 수협을 통해 차입하였다. 같은 해 어가는 그보다 많은 39.0%인 6,039천원을 농축협을 통해 차입하였으며, 기타 금융기관에서 854천원(5.5%), 사채 2,711천원(17.5%)를 각각 차입하였다.

1983년에는 어가가 수협을 통해 차입한 비율은 42.1%에 이르렀었고, 농축협은 9.5%에 불과하였다. 그러나 당시 사채를 통한 차입은 45% 수준에 이르러 전통적인 개인금융 제도가 존속했음을 알 수 있다. 그러던 것이 20년 가까이 흐르면서, 수협차입 비중이 급격히 감소하는 추세이고 전통적인 유통성 자금 차입원이었던 사금융도 현저히 줄어들었다. 이에 따라 이들 금융조달원을 대체할 여타 금융기관의 역할이 증가하고 있으며 그 자리를 농·축협 등이 대신해오고 있다(〈표 2-1-21〉 참조).

영어자금등 저리의 정책자금은 수협을 통해 지원되므로 여타 금융기관의 자금은 상업성 대출 혹은 일반 영세민에 적용되는 대출조건의 자금으로 분류될 수 있다. 결국 우리나라 어가의 금융수요는 양적으로도 증가하고 있으나 다양한 금융서비스 수요로 질적인 전환이 이루어지고 있음을 의미한다.

이 같은 현상은 단지 어가에 대한 대출상품에 국한된 것이 아니다. 다양한 저축상품 및 연기금·보험상품 등으로 어가의 금융서비스 수요가 다양화하고 있다. 현재 수협이 취급하고 있는 어선·선원 보험 등 공제사업도 어가의 필요에 따라 다양한 보험상품으로 개발되어야 한다.

〈표 2-1-21〉 우리나라 어가의 차입원별 부채조달 현황

(단위 : 천원)

구 분	합계	수협	농축협	기타금융기관	사채
1983	2,040	859 (42.1%)	194 (9.5%)	70 (3.4%)	918 (45.0%)
1985	3,378	1,491 (44.2%)	513 (15.2%)	152 (4.5%)	1,221 (36.2%)
1990	5,925	2,059 (34.7%)	2,147 (36.2%)	309 (5.2%)	1,411 (23.8%)
1995	11,033	4,275 (38.7%)	4,353 (39.5%)	481 (4.4%)	1,924 (17.4%)
2000	13,635	5,112 (37.5%)	5,477 (40.2%)	504 (3.7%)	2,541 (18.6%)
2001	15,466	5,862 (37.9%)	6,039 (39.0%)	854 (5.5%)	2,711 (17.5%)

자료 : 한국해양수산개발원, 수산·해양환경 통계, 2001

현재 수협은 〈표 2-1-22〉에서 보는 바와 같이 손해보험 14종, 생명보험 9종 등을 각각 취급하고 있으며, 2001년말 현재의 가입건수도 301천건에 9조 4,149억원의 계약고(공제보험료 4,544억원)에 이르고 있다(〈표 2-1-23〉 참조).

〈표 2-1-22〉 수협이 취급중인 공제(보험) 사업 종류

구 분	종 류
손해(14종)	어선보통, 어선만기, 어선건조, 선원보통, 선원종합, 선주배상책임, 보통화재, 주택화재, 장기화재, 신원보증, 선박, 소형어선, 임금보장보증, 저당물손실보상보증
생명(9종)*	스페셜암, 알찬보장, 교통상해, 청개구리보장, 수퍼저축 III, 스페셜 건강, 파워저축, 장수연금, 연금저축

\* 인수중단 28종 보험 : 생활복지, 무지개, 치료, 복지양로, 돌고래저축, 베스트적립, 후생, 교육, 단기저축, 자녀, 저축, 복지, 새희망, 복지저축, 수산물한두름, 재해보장, 비과세가계저축, 수퍼저축, 수퍼저축II, 참사랑, 점보보장, 노후적립연금, 장학, 돌고래보장, 가족사랑암, 퇴직적립, 암치료, 119교통상해

〈표 2-1-24〉에서 보듯이 2001년 수협의 수신실적은 일반수신의 점유율이 예수금 전체 중 거의 절반에 이르는 5조원 규모를 나타내고 있다. 어가 및 수산기업의 수신상품 취급 규모가 확대될수록 여타 종류의 다양한 금융상품과 연계되는 복합적인 금융서비스 수요가 발생할 수밖에 없다. 이 같은 수요에 대한 적극적인 금융서비스 체계가 마련될 필요가 있다.

〈표 2-1-23〉 수협의 공제(보험)사업 가입건수 및 계약고 추이

구 분	건수(천건)	계약고(억원)	공제(보험료)(억원)
1985	114	7,256	165
1990	116	16,465	312
1995	186	47,099	1,119
2000	238	80,468	4,036
2001	301	94,149	4,544

자료 : 수협중앙회

〈표 2-1-24〉 수협의 예수(탁)금 실적 추이

(단위 : 억원)

구 분	합 계	일반수신	신탁	상호금융
1985	3,436	2,673	-	763
1990	13,326	7,485	703	5,138
1995	55,173	19,770	6,947	28,456
2000	100,187	38,536	3,064	58,587
2001	115,189	50,018	1,644	63,527

자료 : 수협중앙회

## 바. 문제점

### (1) 국제기구 규제 강화

국제기구의 보조금 금지는 무역왜곡(가격지지, 생산비용 절감, 소득보조 등), 자원 고갈(어획노력 증대 등) 및 환경파괴에 영향을 미치는 정책자금에 초점이 맞춰져 있다. WTO/DDA 논의 및 미국에서 제안한 기준에 근거하여 우리나라 수산정책자금의 무역왜곡 및 자원고갈에 영향을 미치는 자금을 분류한 가상적인 안이 〈표 2-1-25〉와 같이 약 60%대에 이르고 있다. 따라서 국제기구의 규제가 강화될 경우 우리나라 수산업 발전에 커다란 장애요인이 될 가능성이 있다.

### (2) 영세어업자 경영압박

이상과 같이 국제기구의 규제중 가장 영향을 많이 받는 것은 어업경영자금 중 운영비의 41%를 공급하고 있는 영어자금이다. 만일 영어자금 지원이 중단될 경우, 자금조

달 능력이 취약한 국내 영세어업자의 경영을 압박하여 도산이 일어날 가능성이 있다. 즉 영세 어업인의 사채 및 사금융에 대한 의존도가 더욱 증가하게 되고 이자부담이 가중하며, 특히, 어선어업의 경우 출어경비의 증가로 조업 위축이 불가피할 수밖에 없다고 할 수 있다.

〈표 2-1-25〉 WTO 뉴라운드에 의한 우리나라 수산보조금 분류(가상)

구 분	내 역
금지보조금 (14)	가격안정기금민간비축, 가격안정기금정부비축, 어선공제료, 선원공제료, 면세기 자채수혜액, 면세유공급수혜액, 어망생산운영자금, 어선현대화기계공급, 어선현대화노후어선대체, 어선현대화어선기관대체, 어선현대화장비설비개량, 영어자금공급, 영어자금기타공급, 해외어장개발근해어선
금지유예/ 감축보조금 (7)	수산물가공업체운영자금, 수산물유통자금지원, 어선현대화무선표지설비, 어업인선도어업경영체육성, 어업인전업어가육성, 어업인후계자육성, 해면양식해외어장개발
상계가능 보조금 (16)	가격안정기금구조개선사업, 귀어가어촌정착자금, 김산업화종합처리시설, 서해5도공동운반선운영, 수산물가공공장기술운영지도, 수산물가공시설현대화, 수산물물류표준화사업, 수산물산지가공시설, 수산물종합가공단지조성, 수산물종합유통센터건설, 수산물직거래시설및운영자금, 수산물처리저장시설, 양식진주가공시설, 유류운반선건조, 조합경영개선자금(무이자), 해외시장개척지원
허용보조금 (55)	내수면어업개발, 독도박물관운영지원, 수산계특성화대학시설, 수산단체운영비한국어항협회, 수산물가공식품표준화, 수산물공동폐수처리시설, 수산물도매시장건설, 수산물유통시설보완, 수산물포장재개선사업, 수산물활어위판장시설, 수산특정연구과제, 양식단지조성담수어, 양어장수질정화시설, 양어장수질정화시설운영비, 어선수리소시설, 어업구조조정 국제규제 및 연근해, 어업구조조정원양어업, 어업무선국지원, 어업지도선 시도유류비지원, 어장정화일반어장, 어장정화특별관리어장, 어장정화선건조, 어장정화선운영, 어촌관광휴양단지조성, 어촌민속전시관건립, 어촌종합개발, 어항건설2종, 어항건설육지소규모항, 연안해역신규등록, 오염해역준설사업, 자영수산과지원(교육부), 자영수산과지원(해수부), 자원조성담수치어방류, 자원조성인공어초시설, 자원조성종묘매입방류, 자원조성종묘배양장도립시설, 장보고석상건립, 장보고재조명사업, 적조방제사업, 전통식품개발, 지방해양수산과학관건립, 청해진유민이주지발굴사업, 패각처리비, 패유수거용기설치, 폐선처리장설치, 해면양식개량부자구입, 해면양식기르는어업육성, 해면양식김유기산처리제, 해면양식살포식패류, 해면양식어패류양식, 해면양식중간종묘육성, 해양문화사업, 해양박람회유치, 해양종합수련시설건립, 해외박람회참가지원

2002년말 현재 영어자금 지원대상자의 77%가 1천만원 이하를 사용하는 영세 생계형 어업인이고 1억원 이상을 사용하는 기업형 어가는 전체의 1% 정도인 점을 고려할 때 완충장치 없이 금리보조정책을 폐지하여 이미 지원된 영어자금의 대출금리를 시장금리 수준으로 인상할 경우 대부분의 어가는 파산의 위험에 직면할 것이다.

### (3) 수산정책자금원의 다양화와 유연성 결여

수산정책자금으로 활용되는 국가의 자금 조달원이 다양하다는 것은 자금조달의 용이성이 있다는 장점이 있다. 그러나 상호 독립된 자금원이기 때문에 동일 사업에 중복 투자될 가능성도 있고, 사업별 집중투자가 곤란하다는 문제점이 있다.

또한 다양한 자금원의 기준이 달라 사업의 투자의 일관성이 결여될 가능성이 있고, 대부분의 자금이 국가에서 지원하는 것으로서 국제규제가 강화될 경우 가장 우선하여 감축 내지는 폐지하여야만 할 형편이다.

### (4) 수산정책사업의 세분화와 수산업 특성에 부합치 않는 자금 분류

수산정책자금중 상당수는 농업부문과 혼재되어 있어 수산부문의 특성에 부합하는 독자적인 정책 수행 곤란하다. 수산업 특성상 사업이 세분화되어 있어 효율적인 예산 확보 및 집행이 곤란한 실정이다.

또한 유사한 성격의 정책사업들이 세부 단위사업 중심으로 분류되어 있어 효율적인 자금 내지는 예산확보가 곤란하고, 집행 또한 어려운 형편이다.

### (5) 수산정책자금 지원의 한계

우리나라 수산업 경영규모의 확대, 기술 및 자본집약화에 따라 경영단위당 소요자금은 계속 증가 추세이나 담보력이 취약하여 자금이 확보되어도 지원이 곤란하다. 농수산신용보증기금(이하 농신보라 함)를 통하여 담보력은 어느 정도 해소되고 있으나 신용조사, 보증서 발급신청 등 절차가 복잡하고 보증금액 한도가 낮아 실효성 저하되고 있다.

더욱이 정책자금을 취급하는 수협이 채권확보를 위해 여신규정을 강화하면서 어민들의 정책자금 대출이 곤란하다는 문제점이 있다. 즉 유사한 사업임에도 불구하고 금리가 6단계로 세분화되어 있고, 일부 지원조건이 상이하여 사업대상자에 대한 형평성 문제를 야기시키고 있다.

### (6) 수산정책자금 지원체제의 문제

정책사업대상자를 행정기관에서 일방적으로 선정함으로써 신용 및 담보상태, 경영능력 등이 부족한 대출자에게 대출시 부실이 우려되고 있다. 즉 정책자금 대출의 다중채무채권 관계설정으로 채무자인 어업인이 부실시 수협도 부실하게 된다.

더욱이 영어자금을 제외한 정책자금은 정부가 어업인에게 대출하는 것임에도 불구하고 수협이 이를 대행하면서 취급수수료를 받고 있으나, 부실시 모든 책임을 수협이 져야 함으로써 수협의 부실 가능성이 내재하고 있다. 일본의 경우 정부의 정책적 목적에 의해 대출되는 자금에 대해서는 공익기관에서 손실을 책임지고, 어협 등은 대행기관으로서 이차보전만 받고 있다.

### (7) 수산자금의 다양화

어업인들이 수산정책자금을 사용하는 이유는 공급의 원활화, 저리 및 대출조건이 일반금융보다 유리하기 때문이다. 그러나 현재의 추세는 점차 차입처를 다양화하는 추세에 있으나, 여전히 수산업이 리스크가 큰 산업으로 분류되어 차입처의 다양화를 통한 포트폴리오를 달성하지 못한다는 문제점이 있다.

영세한 어업인의 경우에는 정책금융에 의존할 수밖에 없으나 기업화된 업종의 경우에는 다양한 사금융의 활용도 필요한 것이다. 이는 단순한 자금의 조달 측면이 아닌 운용의 효율화를 통한 재테크의 일환이기도 하나 여전히 그러한 기회는 제한되어 있다.

### (8) 자금배분의 비효율성

2002년말 현재 수협중앙회를 통한 수산정책자금 지원액은 총 2조 8,232억원으로 이중 영어자금이 1조 1,699억원으로 약 절반을 점유할 정도로 비중이 큰 사업으로 개별 어가의 현실적 출어자금 조달원으로 기능하여 수산물의 증산이나 정부의 수산정책목표의 달성(불법어업 방지 등)에 기여한 점은 높이 평가할 수 있다.

그러나 개별사업(운전성자금지원사업, 시설성자금지원사업)을 중심으로 정책자금이 지원되어 정책금융상호(영어자금, 시설자금)간은 물론 상호금융 등 일반금융과의 유기적인 관계를 경시함으로써 금융지원의 보완효과를 상실하는 부작용이 있다.

즉, 단순한 수산물의 양적 생산 증대보다는 생산의 조절, 어업 생산구조의 개편을 통한 본질적인 수산업의 경쟁력 강화가 우리 수산업이 지향해야 할 과제라면 이는 주로 단위 어업경영체를 중심으로 수산정책이 이루어져야 하며 사업중심의 개별적 수산정책자금 공급은 그 효율성에 한계를 지닌다고 볼 수 있다.

## 2. 여건변화

그동안 수산어촌 분야의 정책과 관련하여 생산 및 유통 등에 비하여 항상 우선 순위가 밀려왔던 수산금융부문이 대내외적으로 급격하게 여건이 변하고 있다.

첫째, 수산업 및 어촌 부문의 금융규모가 갈수록 증가하고 있다. 어선어업 및 양식업 등 경제활동을 수행하기 위한 시설 및 경영자금에서부터 어가의 생활용도로 차입하는 자금 규모 등이 갈수록 증가하고 있다. 특히 용자기간이 1년 미만인 단기 소비성 자금 수요가 늘어나면서 수산어촌 지역에 대한 금융서비스를 원활히 지원하는 금융시스템이 마련되어야 한다.

둘째, 수산·어촌 분야에 소요되는 자금 수요를 전액 정책자금으로 충당하기도 어려울 뿐 만 아니라, WTO/DDA 협상 이후 보조금 철폐 조치에 따라 공급되는 자금의 성격이 바뀌어야 하므로 민간금융에 대한 수요가 증가할 것으로 전망되고 있다. 더구나 수산물 시장개방이 확대되면서 어업 경영인의 경제활동도 시장수급과 대내외 경쟁력 등을 충분히 고려하지 않을 수 없다. 이에 따라 수산보조금 규제 확산에 따른 수산금융정책의 새로운 방향을 모색할 필요성이 높아지고 있으며, 그중 민간금융 분야의 제도적 기반을 마련하여 재정지원 편향에서 민간금융수산 제공의 원활화로 전환해 나아가는 방안이 마련되어야 한다.

셋째, 기존의 정책자금이 저금리로 공급되어 항상 초과수요가 발생할 뿐만 아니라, 특혜성 자금으로 인한 도덕적 해이(moral hazard) 현상이 자금배분과 운용의 측면에서 모두 발생할 수 있다. 다시 말해 제한된 정책자금의 배분 측면에서 투자 우선순위의 왜곡으로 인한 배분적 비효율성일 발생할 뿐만 아니라, 개별 수혜자의 정책자금 운용측면에서도 정책자금 사용처의 기대 투자효율성을 저하시키는 요인으로 작용하여 수산업의 경쟁력을 저하시키는 악순환의 고리가 되고 있다. 소위 시장금리에 따른 자금배분이 이루어지지 않음으로써 자금시장과 실물시장의 왜곡을 가져온다.

넷째, 정책자금은 정부의 주도로 투자사업이 선정되고 관리되기 때문에 효율적인 배분과 관리에 한계가 있고, 또한 정해진 요건과 절차에 따라 이루어지므로 전혀 새로운 사업이나 기준에 미달되는 사업 등 주변 사업들에 대한 자금지원 체계가 제한될 수밖에 없다. 이 같은 용도의 사업에 대한 금융지원 시스템이 구조적으로 마련될 필요가 있다.

다섯째, 현재 구조조정을 추진하고 있는 일선수협 및 수협중앙회의 조기 경영정상화를 위해서도 상업성 대출의 확대와 신용사업 부문의 활성화가 필요하다. 이를 위해서는 기존의 저금리 자금을 일정율의 대손률을 가산하던 방식에서 개인별 신용도에 따른 시장금리 상품의 취급 확대가 불가피하다.

### 3. 이론적 배경

#### 가. 수산부문 정부재정지원정책의 이론적 배경<sup>27)</sup>

오늘날 정부는 가계, 기업과 함께 현실경제에서 중요한 축을 이루고 있으며, 정부의 역할은 여러 분야에서 다양한 모습으로 나타나고 있다. 즉, 정부도 하나의 독립된 경제주체로써 재정정책을 통해 시장에서 기능을 하고 있다.

정부재정의 주요 기능은 세입·세출을 통해 자원의 효율적 배분을 추구하고, 조세제도를 통한 소득재분배의 역할, 그리고 경제의 안정화 등이다. 특히, 시장기구에 의한 자원배분의 효율적 분배가 이루어지지 않는 시장실패(market failure)가 발생하는 것이 일반적인 현상으로 등장함에 따라 정부의 역할은 날로 증가하고 있다.

이와 같은 상황에서 정부재정지원정책은 시장기구에 의한 자원의 효율적 배분이 이루어지지 못하는 시장실패(market failure)의 상황에 대처하는 정부의 정책수단이라고 할 수 있다. 시장실패가 일어나는 원인으로서는 시장의 비경쟁성, 정보의 비대칭성, 외부효과, 공공재, 소득분배의 불공평 등이 있으며, 이 가운데 시장의 비경쟁성과 정보의 비대칭성은 금융시장의 불완전성에 기인하는 요인이며 나머지는 비금융시장에서의 시장실패 요인으로 볼 수 있다.

이러한 시장실패는 수산업과 같은 1차 산업에서도 흔히 보이는 현상인데, 이는 수산업의 생산물이 가지는 공공재적 성격<sup>28)</sup>과 환경보전, 사회적 안정, 지역문화 등 비교역적 성격으로 인해 일어난다고 볼 수 있다. 이러한 수산업의 공공재적 성격과 비교역적 성격에 따른 자원배분의 비효율성을 극복하기 위한 방안으로 정부에 의한 수산부문의 정부재정지원정책이 수행되고 있다.

또한 우루과이라운드 타결 이후 수산업도 역시 개방경제하의 국제경쟁을 치루게 되어 있어 단순한 유치(幼稚)산업의 보호라는 수동적인 대응 뿐만 아니라 수산업의 경쟁력을 제고시킬 수 있는 적극적인 대응의 중요성이 대두되었다. 따라서 수산업의 경쟁력제고를 위해 직접보조와 우대금리조건의 융자지원과 같은 재정지원정책 역시 이루어지고 있다.

결국, 정부의 재정지원정책은 경쟁적 시장기구에 의해 자원의 효율적 배분이 이루어지지 않는 시장실패를 보정하는 부분과 상대적으로 열위에 있는 산업의 경쟁력제고라는 정책목표를 추진하기 위한 제반의 지원정책을 의미하는 것이다. 이러한 제반의 지원정책은 재정투융자사업을 통해 정책목표의 실현을 추구하게 된다. 재정투융자사

27) 주문배 외, 『수산정책자금의 효율성 제고방안』, 해양수산부·한국해양수산개발원, 2001, pp.35, 44.

28) 공공재(Public Goods)는 기본적으로 비경합성(non-rivalry)과 비배제성(non-exclusion)을 가지며, 이로 인해 무임승차자(free-rider)의 문제와 시장실패를 초래함.

업은 일반적으로 재정지출 중 자본적 지출과 금융적 투융자지출을 의미하는데 자본적 지출이라 함은 건물, 설비, 기계, 도로, 교량 등 정부자산을 증대시키는 일체의 지출을 말하며, 금융적 투융자 지출은 정부가 재정자금 및 각종 기금 등의 유상자금을 민간산업이나 정부정책사업에 출자 또는 융자의 형태로 임차관계를 맺는 지출, 즉 기간산업의 육성, 농업구조의 개선, 수출산업의 진흥, 중소기업의 육성 등을 위하여 민간기업의 자금부족을 보완하거나 민간자금에 의하여 행할 수 없는 부문에 자금을 공급하는 것을 일컫는다. 일반적으로 정부의 재정투융자사업은 금융적 투융자 지출, 즉 정책금융을 의미한다.

정책금융이란 정부가 특정부문에 보조금을 지불하는 정책수단이라고 볼 수 있으며, 이러한 정책운용수단으로서의 금융은 각국의 경제발전 및 금융시장의 발전단계에 따라 그 성장과정과 운용형태를 달리하여 왔기 때문에 그 내용이나 포괄범위를 일률적으로 정의하는 것은 사실상 곤란하다. 경제발전 초기단계에 있는 후진국뿐만 아니라 금융시장 및 자본시장이 고도로 발달한 선진 자본주의 국가에서도 각기 다른 목적을 위하여 다양한 형태로 정부의 금융시장 개입이 광범위하게 이루어져 왔다.

일반적으로 정책금융은 국가 정책적으로 특정 부문을 집중적으로 육성하기 위해 특정 부문에 금리, 상환기간 등의 융자조건이나 자금의 가용성(availability)면에서 일반상품업금융보다 유리한 조건으로 자금을 배분해 주는 제도로 공업화 초기에는 경제발전을 위해 특정 업종(국가 기간산업 등)이나 수출업체 등을 지원하기 위해 도입한 것이 많으나 특정 부문(농어촌 분야 등)을 보조하기 위해 설치된 것도 있다.

수산부문의 정부재정지원정책은 기본적으로는 수산부문이 가지고 있는 공공재적 성격과 비교역적 기능이라는 특수성으로 말미암아 발생하는 시장실패를 보정하기 위한 정책적 목표를 달성하기 위해 재정투융자사업을 통해 지원하는 정책이라고 할 수 있다. 이를 좀 더 세분해서 살펴보면 다음과 같다.

### (1) 특산산업 보호 정책

일반적으로 산업의 투자 수익률은 낮지만 그 산업이 공공재를 생산·공급하는 성격을 갖고 있거나 비교역적 기능(예: 환경보전, 사회적 안정, 지역 및 산업 문화 등)을 갖고 있어, 산출되는 상품가치가 시장가격으로 측정될 수 없는 경우 정부는 재정지원을 제공하여 이런 산업을 보호 육성하게 된다.

즉 해당산업에서 공공재를 제공하거나 자연독점 현상이 나타나거나, 외부효과 등이 있어 시장실패가 나타나는 경우, 사회간접 자본형성을 위한 공공투자의 경우 정부가 개입하게 되고 필요한 경우 직·간접 보조금을 제공하게 된다.

산업을 보호 육성하기 위해 오랫동안 사용되었던 대표적 이론은 유치산업보호론

(Infant-Industry Protection)이었다. 유치산업보호론이 주장하는 이유는 한 나라가 어떤 제품에 잠재적인 비교우위가 있더라도 기술수준이나 자본의 부족으로 그 제품을 생산할 수 없거나 생산을 하고 있어도 외국 제품과 경쟁할 수 없는 경우, 해당 제품을 생산하는 산업을 일정기간 보호하여 국제경쟁력을 확보토록 하는 것이다.

유치산업보호론은 한동안 개발도상국이 특정 산업을 보호하는 이론으로 가장 높은 지지를 얻었다. 그러나 최근 유치산업보호에 대한 문제들이 지적되고 있다. 우선 일정기간 해당 산업을 보호하기 위해서는 보호기간 도안에 소비자들이 지불한 대가를 보상할 수 있을 만큼 산업의 성장이 있어야 하고, 한 산업내에서도 어떤 제품 생산을 유치산업으로 보호할 것인지 결정하기가 어렵다는 것이다. 특히 어려운 점은 일단 유치산업으로 규정되어 보호를 받게 되면 해당 산업이 충분히 성장한 뒤에도 보호를 철폐할 수 없다는 문제가 발생한다는 것이다. 아직까지 유치산업보호론이 과연 정당한 이론인가에 대해 많은 논란이 있지만 많은 경우 정책적인 보조는 이런 입장에서 이루어지고 있다.

유치산업보호론은 수동적인 입장에서 산업을 보호해야 한다는 것이지만, 불완전경쟁시장에서 보다 적극적으로 산업을 보호해야 한다는 입장이 나타났는데 이것이 바로 전략적 무역정책론(Strategic Trade Policy)이다. 전략적 무역정책이 주장하는 바는 국가가 적극 개입하여 전략적으로 인위적인 대규모 투자를 할 경우 특정산업이 비교우위를 갖는다는 것이다. 이런 산업은 대체적으로 대규모의 생산설비가 필요하고 산업의 외부효과가 크기 때문에 국가가 인위적으로 이런 산업을 지원함으로써 높은 경제성장과 광범위한 외부경제 효과를 누릴 수 있다는 것이다. 이런 예로서 일본의 1950년대 철강산업, 1970년대, 1980년대 반도체산업, 유럽의 1980년대 여행항공기 개발 등을 들고 있다. 이는 대규모 투자가 필수적인 특정산업에 적용될 수 있는 이론이며 실제로 사용한 나라도 일부 국가에 한정되어 있다는 것이다. 따라서 어떤 산업을 선택하여 인위적으로 대규모 투자를 할 것인지가 불분명하다는 것이다. 또한 해당 산업을 선택하였다고 하더라도 이들을 육성할 수 있는 정책을 입안하여 시행하는 것이 매우 어려운 일이라는 것이다. 설사 이런 정책이 가능하다고 하더라도 대부분 국가들이 비슷한 정책을 사용하려고 하기 때문에 정책효과가 적어지게 된다는 것이다. 전략적인 정책으로 산업이 성장하여도 이는 다른 나라를 희생하여 얻어지는 결과이기 때문에 자유무역보다는 바람직하지 않은 정책이라는 것이다.

이들 이론들이 방어적인 입장이든 적극적인 입장이든 대체로 이런 입장에서 해당 산업을 보호/발전시키기 위해 재정지원을 하고 있다. 우리나라 수산업도 UR이 타결되고 WTO체제가 출범하면서 개방경제 하에 처하게 되자 과거와 같이 단순히 해당 산업을 보호한다는 입장이 아니라 보다 적극적인 자세에서 해당 산업을 전략적으로

육성하여 경쟁력을 갖춘다는 입장을 취하고 있다. 이런 입장에서 수산부문은 농업부문과 더불어 정부투융자에 의한 정책자금이 공급되어 왔다.

특정 산업을 보호·육성한다는 목적 하에서 제공되는 보조는 매우 다양하다. 국경 조치로는 수출입보조가 있고 국내조치로는 구매자금 보조, 투입제 가격 인하·면세, 이차 보전적 보조, 직접보조, 자원조성, 기반투자에 대한 직접보조, 생산요별 보조금 등이 제공되고 있다.

## (2) 소득이전 정책(교육, 문화, 후생복지)

정부가 해양할 중요한 역할 중 하나가 소득재분배 정책이라 할 수 있다. 소득재분배 측면에서 고려할 것은 인간의 기본적 욕구(Basic Needs) 충족과 소득재분배라고 할 수 있다. 사회 빈곤층들도 사회 구성원으로서 인간답게 여러 욕구들을 누릴 자격이 있으며 이들의 이런 욕구를 충족시켜주는 것이 바로 정부가 해야 할 일 중의 하나라는 것이다. 이런 의미에서 기본의료시설과 의료진의 제공, 영양상태의 개선, 주택개량, 교육환경 개선 등은 정부가 해야 할 중요한 역할이라 할 수 있다.

또한 경제발전 과정에서 필연적으로 나타나는 것이 계층간, 산업간, 지역간 불평등 문제이다. 주로 재산과 소득에서 불평등이 발생하는데, 정부는 여러 정책수단을 통해 이런 불평등을 해소하고 있다. 농업, 어업을 비롯한 1차산업부문은 여타부문에 비하여 생산성이 낮거나 성장이 지연되고 있어 금융시장으로부터 필요한 자금을 충분히 조달할 수 없는 경우가 많다. 따라서 정부는 산업간, 계층간, 지역간 불평등을 해소하기 위해 일반적으로 조세방식이나 보조방식을 통해 소득재분배의 차원에서 소득보조를 할 수 있다. 조세는 소득이전을 위한 재원을 마련하고 보조방식으로 직접소득을 이전하게 된다. 이처럼 소득이전지출로서의 보조금이란 정부가 재화나 서비스를 구입하기 위해 지출하는 것이 아니라 일방적으로 생계유지가 곤란한 이들에 대한 소득보조, 사업성격상 국가가 소득을 직접지불 해야하는 사업 등이 대표적인 예라 할 수 있다.

## (3) 융자 정책

보조가 재정수단임에 비해 융자는 금융수단으로 이자율로 자금을 중개하는 기능을 말한다. 금융은 크게 보면 사업금융과 정책금융으로 구분되는데 상업금융은 다시 제1금융권인 은행금융과 제2금융권인 상호금융으로 구분된다. 정책금융은 광의의 정책금융은 우리나라의 경우 이자율이 인위적으로 시장균형 이자율보다 낮은 수준에서 유지되어온 결과 제도금융권에서는 만성적인 초과자금수요가 존재하여 왔으므로, 제도금융으로 대출은 전부 금융상의 보조를 내포하고 있다는 의미를 가진다. 그러나 일반적으로 정책금융은 정부가 특정 정책목표를 달성하기 위하여 한정된 자금을 특정 부문

에 금리, 상환기간 등의 용자조건이나 자금의 가용성(availability)면에서 일반상품업 금융보다 우대하여 공급하는 신용을 뜻하는 것으로 정의될 수 있을 것이다.

이러한 정책금융의 기능은 일반상업금융을 양적·질적으로 보완하는 역할을 하는데, 양적 보완은 특정분야에 대한 금융기관의 자금 부족분을 보충하는 기능을 하며, 질적 보완은 용자조건을 우대하여 자금을 공급하는 기능을 의미한다. 현실의 정책금융에 있어서는 이 두 가지 기능이 혼합적으로 이루어지는 것이 일반적이다. 또한 정책금융은 특정산업 또는 경제의 특정부문에 대하여 자원배분에 있어서의 유도효과(directional effect)를 목적으로 하고 있다는 점에서 금리정책, 공개시장조작정책, 지급준비율정책 등 통화신용의 공급을 총량면에서 무차별적으로 조절하려는 양적 통제수단과 구별되는 질적·선별적 수단인 것이다.

정책금융의 목적은 금융시장의 실패에 따른 자원배분의 왜곡을 시정하여 시장메카니즘의 효율성을 제고시키고 기술혁신을 촉진하고 공익적 가치를 갖는 산업을 지원하며 정책적으로 지원해야 할 특정그룹에 대한 소득재분배 등을 위한 것이다. 따라서 정책금융은 정부가 특정 정책환경 하에서 특정한 정책목표를 달성하기 위해 일반 사업금융을 보완하여 금리나 지원조건에서 특별한 혜택을 주어 특정부문에 자금유입을 증대시키는 선별금융이라고 정의할 수 있다. 즉, 정책금융은 이러한 시장의 불완정성 보완, 형평성(equity) 제고를 통한 사회 전체적인 후생증진(pareto improvement)을 목적으로 한다. 즉 정책금융은 전체적인 자원배분의 기능은 시장에 맡기되 그것이 제대로 작동하지 않거나, 소득이 낮은 특정 그룹으로의 소득이전을 의도하는 것이기 때문에 목표그룹과 분야를 전제로 지원되는 질적·선별적 정책수단이라고 할 수 있다.

이런 정책금융은 정책목표 달성과 금융시장의 실패요소를 해소한다는 점에서 긍정적이지만 근본적으로 시장메카니즘에 정부가 개입함으로써 오는 몇가지 문제점도 가지게 된다.

첫째, 금리를 제한하기 때문에 금리가 신속적으로 변동할 수 없으며 이에 따라 금리가 갖는 자금중개기능이 떨어지게 된다. 그리고 실세금리보다 낮기 때문에 만성적인 자금수요의 초과현상이 나타나고 이에 따라 자금할당(Credit Rationing)이 인위적으로 이루어지게 된다.

둘째, 금융시장 안에서 일반 상업금융과 다른 금리체제와 지원조건을 가짐으로써 금융시장이 단절되고 금리체제가 다단계로 형성된다. 이런 이자율 체계는 흔히 이자역진 현상을 발생시켜 자금이 지원목적 이외로 사용될 소지가 있게 된다.

셋째, 금융중개활동에 정책개입이 들어가 각종 거래비용이 증가하게 되고 금융기관의 경쟁력을 약화시키고 대출심사시기능이 약화되어 금융기관의 자율성이 약화된다는 것이다. 따라서 정책금융 지원의 정책적 과제는 어떻게 하면 정책개입으로 발생하는 문제를 최소화시키고 본래의 정책목표를 달성하는가 하는 것이다.

#### (4) 조세 정책

정부는 국가가 해야 할 기본적인 역할 이외에 여러 정책목표를 위해 많은 사업을 하게 된다. 정부는 이런 사업을 하기 위해 재화와 서비스를 구입하거나 이전지출을 한다. 재화구입이나 이전지출을 위기 위해서는 경비가 소요되며 경비를 충당하기 위해 재정수입이 필요하게 된다. 조세는 이렇게 재정수입의 필요성에 따라 민간부문으로부터 자원을 강제로 징수하는 행위를 의미한다.

조세는 민간부문의 자원배분 활동을 왜곡시킴으로써 자원분배의 비효율성을 초래하고 사회적 비용을 초래한다. 보조와 조세는 모두 재정수단이지만 보조는 인센티브를 제공하여 정책목표를 달성하고자 하는 수단이며, 조세는 불이익을 주어 정책목표를 달성하고자 하는 수단이라 할 수 있다. 조세에 있어서도 보조적 성격을 지닌 것이 있는데 이를 조세지원제도라 한다. 조세지원제도는 국가가 정책목표를 달성하기 위해 세금을 경감·면제(예컨대 수산부문 어업기자재에 대한 영세율 적용 등을 들 수 있음)해 주는 제도로 각종 세목별로 그 종류와 적용범위가 매우 다양하다.

이런 이론적 배경에 근거하여 정부정책자금 공급을 통해 수산부문에 적지 않은 지원이 이루어져 왔음에도 불구하고 수산업의 거시경제지표, 즉 어업자원 상태와 어가 소득 수준은 절대적인 면에서든 상대적인 면에서 뚜렷한 긍정적 효과를 나타내지 못하고 있으며, 한국 수산업을 둘러싸고 있는 국제적 여건 또한 한국 수산업에 불리한 방향으로 전개되고 있다. 예컨대, 주요 국제수산기구에서의 보조금 감축, 어획능력 조정, 시장자유화 등에 대한 논의가 심도 있게 이루어지고 있다. 이러한 국내외적 수산 상황은 현재 수산부문에 공급되고 있는 정책자금을 보다 효율적이고 시장 지향적 방향으로 그 운영을 요구하고 있다. 이런 관점에서 현행 수산정책자금 운영을 검토하고 개선을 위한 분석이 필요하다.

#### 나. 수산부문 정부재정지원정책의 기본문제<sup>29)</sup>

##### (1) 수산부문 정부재정지원정책(투융자정책)의 특성

수산부문 투융자는 수산업이 가지고 있는 타산업과의 차이점으로 인해 일반 투융자와 다른 여러 가지 주요한 특성을 가지고 있다. 수산업의 특수성은 다음과 같다.

- ① 수산업은 어장을 주요한 생산수단으로 하여 영위되는 산업으로서 어장의 풍도가 수산업생산에 중요한 영향요인으로 작용하는 산업이다.
- ② 수산업은 해황 등 자연적인 영향을 많이 받는 산업으로서 특히 생산과정에서 타 산업에 비해 위험부담이 상대적으로 높은 산업이다.

29) 상계서, pp.44-46.

- ③ 수산부문에서 생산되는 수산물의 수요와 공급의 탄력성이 일반적으로 비탄력적이어서 수산물의 시장가격 변동이 상대적으로 매우 크게 나타난다.
- ④ 수산업의 생산주체를 보면 일반적으로 가족어업 위주이며, 소규모 영세 생산형태이다.
- ⑤ 수산업은 생산 자체가 생물을 생산하는 유기적 생산이며, 결합생산형태이고 일단 생산에 투입된 노동과 고정자산은 그 기회비용이 0에 가깝다.

이와 같은 수산업의 특수성으로 인해 수산부문 정부재정지원은 일반 투융자와 다른 재정지원의 특성으로는 ①자금규모의 영세성, ②자금이용상의 혼합성, ③투융자의 높은 위험부담, ④자금수요의 계절성, ⑤수산금융의 신용금융성(담보능력 취약), ⑥수산투융자의 낮은 자금회전율과 저수익성 등이다.

## (2) 수산부문 정부재정지원정책의 기본문제

수산부문이 타산업과는 다른 특수성을 가지고 있기 때문에 일반적인 정부재정지원정책이 가지고 있는 기본문제와 함께 수산부문만의 문제점도 안고 있게 된다.

앞서 언급했듯이 정부재정지원정책은 특정한 정책목표를 달성하기 위해 선별적으로 집행되는 양적, 질적 정책수단이며, 재정투융자라는 정책금융의 형태로써 정책과정을 수행하고 있다. 하지만 이와 같은 상황하에서도 정부의 금융시장 개입이 항상 시장실패를 보정하여 차선(second-best)의 자원배분을 보장하는 것은 아니다. 경제의 규모가 커지고 구조가 복잡해짐에 따라 정부의 정보수집 및 분석능력이 민간부문에 비해 약화되고, 부처간 이기주의와 관료주의 등 비경제적인 논리에 의한 방만한 금융배분이 만연하게 되면 오히려 정부실패(government failure)를 초래하여 그 비용이 편익을 초과할 수 있다.

이와 같은 시장실패의 보정수단이 정부실패로 귀결될 수 있다는 기본적인 문제점 이외에도 사회적 투자수익율을 밑도는 사적수익율로 인해 만성적인 자금초과수요상태에 있기 때문에, 불균형적인 자금할당(credit rationing)이 일어날 수 있다. 즉, 정책금융의 집행과정에서 금융기관은 자금회수의 안전성을 확보하기 위하여 자산규모나 담보력이 큰 어가를 우선적으로 선택하게 됨으로써 자금이 편중되는 현상이 발생할 수 있다. 이와 같은 자금할당은 또한 자금의 적절한 공급이 이루어지지 않게 함으로써, 소기의 정책목표의 달성여부에도 영향을 미칠 수 있다.

이외에 농촌과 마찬가지로 어촌사회를 둘러싼 정치적 여건이 정책금융과 결합되었을 경우, 정치적 이해에 따라 정책목표의 달성이 어렵게 될 수 있다.

결국, 수산부문에 정책금융으로 지원되는 정부재정지원사업은 일반적인 정부실패의 문제와 수산부문의 특수성으로 인한 문제점을 안고 있다고 할 수 있다.

#### 4. 정책의 기본방향

수산정책자금 지원체제 개편의 기본목표는 수산정책자금의 지원체제 개선방안 및 효율적이고 합리적인 운영방안을 마련하여 국내 수산업의 자립기반 조성 및 안정적인 수산업의 발전을 도모하고, WTO 수산보조금 규제에 대한 충격의 최소화 및 협상에 대비하는 것이다.

이를 위하여 첫째, 수산부문의 독자적 정책수행과 효율적 예산 확보 및 집행을 위하여 수산정책자금의 공급체제를 개선하는 것이다. 이를 위하여 우선 수산정책사업을 사업별, 재원별, 시행주체별, 금지 가능성별, 직접지불제로의 전환 가능성별로 재분류하고 통폐합하여 단순화한다. 또한 WTO의 허용보조금 기준에 적합하고 수산업 생산기반 유지를 위한 영어자금의 원활한 공급과 지원제도에 대한 정비를 추진한다.

두 번째는 어업인들의 신용보증규모 및 범위 확대와 자금조달 능력을 확보하기 위하여 농신보 규모를 확대하고, 대출에 따른 손실보전제도를 보완하여야 한다. 농신보는 대출전 사전보증제도로 정착시키고, 농림수산정책자금대손보전기금은 대출후 부실채권으로 인한 손실을 보전하는 제도로 이원화하는 것이다.

세 번째는 각종 수산부문의 정책자금을 수산발전기금으로 일원화하여 정부의 직접적인 지원을 최소화하고, 여건의 변화에 능동적으로 대응할 수 있는 자금의 공급체계를 갖추도록 하다는 것이다.

네 번째는 자금지원방식을 개별금융 지원방식에서 종합금융 지원방식으로 전환한다. 이를 위하여 수산업종합자금제도 도입을 검토한다. 즉 운전자금과 시설자금을 별도로 공급하는 현재의 용도별 지원방식은 자금을 필요로 하는 어업인의 입장에서는 필요한 자금을 적기에 원활히 공급받지 못하여 효율성이 떨어지게 된다. 이러한 문제점을 타계하기 위하여 우리나라에서는 농업부문에서 종합자금제도를 도입하고 있다. 마지막으로 수산금융 정책의 효율성 제고를 위한 민간주도 수산금융 실태를 면밀히 검토하여 개선방안을 강구하는 것이다. 주요 선진국의 수산금융제도 사례 조사, 시장지향적인 민간주도형 수산금융기관 세분화 및 유형별 특징 분석과 우리 어업인과 어촌의 금융수요조사, 민간 주도형 수산금융제도의 도입 방안 등을 검토하여야 한다.

#### 5. 세부 추진방안

##### 가. 수산정책사업의 재분류 및 통폐합

기존의 세분화된 수산정책사업(약 90여 개)을 유사한 성격별로 통폐합하여 단순화함으로써, 중복투자 방지 등 효율성 제고 및 시행의 간편성 도모하도록 한다. 이는 현

행 국내 수산정책사업을 필요시 사업별·재원별·시행주체별·금지 가능성별·직불제 전환 가능성별로 재분류 추진하는 것이다. 이러한 재분류를 통해 자원관리 및 친환경적 어업 등 긍정적 보조금 대상사업은 확대하여 종전 수준 이상으로 지원할 수 있는 방안을 검토하고, 국제기구의 논의동향에 맞춰 부정적 보조금으로 예상되는 사업에 대해서는 직불제 전환 또는 폐지 및 축소 방안 강구 등 사전에 단계별 대응 시나리오를 준비하는 것이다.

또한 WTO·DDA 협상을 위한 외국 수산정책사업 사례에 대한 조사·분류 및 각국의 제안내용 조사·분석을 통하여 구체적인 대응전략의 수립을 위한 연구를 추진하도록 한다. 이러한 검토는 WTO·DDA 시행단계 이전에 기반을 조성할 수 있도록 완비를 원칙으로 하되, WTO의 논의동향과 연계하여 추진하도록 한다.

#### 나. 정책자금의 지원체제 개선

우선 어업용 운전자금 지원을 위한 영어자금제도는 국내 금리가 선진국 금리수준으로 하향될 때까지 유지할 수 있는 국제적 대응논리를 개발한다. 국제기구의 규제를 피하면서 국내 어업의 지속성을 확보하기 위하여 수협을 통한 재정자금 지원 및 이차보전 방식을 수산발전기금을 통한 지원방식으로 전환하여 정부의 직접적 지원을 지양하도록 한다.

둘째는 어업인들의 신용보증 규모 확대 및 자금조달 능력을 확보하기 위하여 농신보의 기금 및 역할을 확대하고, 어업 담보물건 대상을 확대하도록 한다. 농신보의 역할 강화는 두 가지 측면에서 요구되고 있는데 우선은 기금의 확충을 통한 보증여력의 확대가 필요하다. 2002년 말 현재 농신보의 보증잔액은 19조 3,889억원으로 기본재산 1조 1,236억원의<sup>30)</sup> 17.3배에 달해 법상 운용배수인 20배에는 미달하나 안정적 운영배수로 보고 있는 18배에 육박하고 있어 대책마련이 시급한 것으로 보인다. 또한 농신보 자체의 신용조사 및 심사기능의 역량을 강화하도록 한다. 이는 농신보뿐만 아니라 수산정책자금 취급 금융기관인 수협에도 해당되는 사항이다.<sup>31)</sup>

한편 담보력 확보를 위하여 현재는 건물·토지·어선에만 인정되는 어업 담보물건 대상을 2004년까지 양식보험부에 '양식중인 수산동식물' 추가하고, 향후 ITQ제도 도입과 연계하여 양도성개발권터도 담보물로 추가하도록 한다.

셋째, 수산정책자금 부실채권 대손보전 제도를 보완한다. 정책적 목적에 의하여 어업인에게 지원하는 수산정책자금 대출에 따른 손실을 보전할 수 있는 제도를 보완하

30) 농신보의 기본재산은 정부 15,334억원, 수·농협중앙회 1,250억원, 손익 △5,348억원임.

31) 신용조사 및 심사기능의 원시성 사례로서 수조식 육상양식어업의 신용조사를 들 수 있음. 수조내의 치어 및 중간 육성어의 자산가치를 평가시 육성단계별 표준시가 및 정확한 어류수를 파악할 수 없다는 이유로 치어 입식비와 사료비만을 자산가치로 인정하고 있어 저평가로 인한 담보력 부족을 낳고 있음.

여 효율적인 정책수행, 수산업의 경쟁력 확보 및 대출기관의 부실을 방지할 필요가 있다. 이를 위한 방안으로 농신보를 확충하여 통합하는 방안과 농림수산정책자금대손보전기금을 법정화하고, 기금은 정부와 대출기관이 적절하게 분담하여 출연하는 방안이 있다. 또한 수산발전기금의 취급에 따른 손실도 동 기금에서 취급토록 법개정하여야 한다. 이를 위하여 2002년에 법제화를 위한 연구를 실시하여 2002년에 법제화한다.

#### 다. 수산발전기금의 확충 및 운영의 효율화 도모

당초 수산발전기금의 설립 취지는 한·일어업협정에 따른 어업인 피해 보상에 초점을 맞추는 것이다. 그 동안 대내외 여건이 변화함에 따라 어업인 경영수지 악화의 폐해를 구조적으로 개선하기 위해서는 합리적인 정책방향을 수립할 필요가 있다.

첫째, 어업협정 등에 따른 어업인 피해를 보전하되 그 대상을 합리적으로 선정하여 충분한 지원이 되도록 용자조건을 설정할 필요가 있다. 근거법의 취지를 충분히 살려야 하기 때문이다.

둘째, 향후 수산발전기금의 규모확대에 따라 동 기금은 수산정책의 핵심적인 재정금융 수단으로 자리잡아가고 있다. 이에 따라 동 기금의 역할은 수산업의 경쟁력 강화와 지속적인 운영·발전을 도모하는 정책적 목적을 뒷받침해야 하고 이를 실현하는데 충분한 재원이 마련되어야 할 것이다.

셋째, 이를 위해서 동기금은 가치중심의 수산정책을 실현하는데 초점을 두어 시장기능과 경쟁을 지원하는 재정금융수단으로서의 기금의 특성을 심분 발휘해야 한다.

수산발전기금은 이제 수산정책 집행을 위한 독자적인 정책수단으로 자리잡아가고 있다. 그러나 진정한 기금으로서의 기능을 다하기 위해서는 다음과 같은 전략이 필요하다.

첫째, 수산발전기금의 제도적 정착을 위하여 이에 대한 본격적인 연구를 추진하는 것이다. 즉 수산발전기금의 적정규모 산출 및 효율적 운영체계 등에 관한 연구를 통해 장기적으로 어업인 피해지원과 수산업 발전을 위한 기금소요 규모 추세를 객관적으로 추정하여 이를 근거로 기금사업 및 운용 계획이 수립되어야 한다. 말하자면 수산발전기금의 제도적 정착을 위한 장기 계획 및 이에 따른 역할과 기능을 수립해 놓을 필요가 있다.

둘째, 정책자금 수요조사를 통해 기금규모에 따른 재원조달 방식을 다각도로 검토해야 한다. 향후 수산정책의 추진은 수산발전기금으로 일원화될 것이므로 이를 위한 각종 정책자금의 일원화와 재원확보 방안이 마련되어야 한다. 정부에서는 2010년까지 일단 5조원 규모의 기금을 조성하는 것으로 목표를 잡은 바 있으나, 기금확보가 어려운 실정이다.

기존에 농안기금에서 수산부문에 투입되었던 자금 5천억원과, 영어자금, 해외자원 생산자금, 기타 용자성 운영자금 등의 용자성 정책자금(재정자금) 2조3천억원을 이관 하더라도 동 기금의 조성 목표에는 훨씬 미치지 못하므로 추가적인 신규재원을 마련 하는 방안이 강구되어야 한다.

그 방안으로는 첫째, FTA 이행특별법등 제정시, FTA 체결로 인한 관세감면액 상 당액을 의무적으로 출연하도록 하여 신규재원으로 충당하는 방안이다. 양국간 FTA 체결은 갈수록 확산될 것이다. 이에 따라 현재 추진중인 한·일, 한·칠레간의 FTA 이외에도 여타 국가의 FTA 체결에 대비하여 동 법의 제정시 이로 인한 관세감면 수 혜 주체로 하여금 의무 출연토록 제도화시킬 필요가 있다. FTA 체결이 확산될 경우 동 법에 따라 조성할 수 있는 재원은 그만큼 확대될 수 있기 때문에 적극 추진할 사항 이다.

둘째는 어업인지원특별법 제23조 2항에 따라 차관 및 채권의 발행을 통한 재원조달 방안이다. 동 기금은 기업회계기준을 따라 계리하도록 되어있고, 어업인지원법상 차 관 및 채권발행이 가능하므로 대규모 신규재원 조달 수단으로 심각하게 고려해볼 필 요가 있다. 다만, 차관 및 채권의 성격상 조달비용 과다로 동 기금의 집행에 따른 역 마진 발생분을 정부예산에서 부담해야하는 문제가 남아있다. 그러나 동 기금의 운용 방향이 시장금리에 준하는 용자조건으로 시행될 경우 당연히 고려할 수 있는 수단이 다. 특히 동 기금의 운영을 민간으로 이양할 경우 기금운영의 안정을 위해 도입할 필 요가 높아질 것이다. 그러나 기금의 확충은 어떤 단일 방안만을 고려할 것이 아니라 여러 가지 방안을 복합적으로 활용하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 수산발전기금이 본체도에 오를 수 있도록 이를 효율적으로 추진하기 위한 운 영체제의 개편 효율화하여 신설기금의 사업 효과성 제고 및 지원제도의 실효성을 높 이도록 해야할 것이다. 충분한 기금 재원 조성을 통하여 명실상부한 수산발전 기금으 로서의 역할 수행하려면 제도적 개선이 앞서야 하기 때문이다.

기금사업의 자체점검 및 평가 시스템을 개발하고, 사업자에 대한 설문조사 실시로 지원조건 등의 제도개선 추진을 통한 평가·환류 시스템등이 구축되는 것도 바람직하 다. 그리고 동 기금의 특성상 예산사업은 보조사업과 정책성 용자사업을 대상으로 국 한시키고, 상업성 용자사업은 전부 기금에 편성토록 사업과목을 개편하도록 한다.

또한 사업별 과부족을 적기에 해소하고, 운용부처에서 탄력적으로 활용하도록 운영 의 융통성을 확보하는 보완적 장치도 마련되어야 할 것이다.

넷째, WTO 보조금 논의등 대내외 여건변화가 가시화되고 있는 만큼, 이에 따른 어 업인 피해가 갈수록 확대될 것으로 예상되고 있다. 이처럼 WTO 보조금 규제등 여건 변화에 탄력적으로 대응하기 위해서는 장기적으로는 기금의 민간이양 방안도 적극 검 토하도록 한다. 수산발전기금의 운용방식은 결국 시장금리에 가까운 가격으로 시설 및 경영자금에 대해 용자하는 방식으로 가야하기 때문이다.

## 라. 종합자금제도 도입

종합자금제도는 분야별·용도별 지원사업을 묶어 수요자 중심 지원으로 전환하는 것이다. 또한 금융기관 대출심사방식에 의한 지원체제를 도입하는 것이다. 즉 금융기관이 사업타당성 심사를 통해 대출여부를 결정하고 행정·지도기관과의 긴밀한 협조를 통한 시너지효과를 극대화하는 것이다.

우리나라에서는 농업분야에어 농업종합자금제도를 도입한 바 있다. 즉 농업인이 필요로 하는 모든 자금을 하나로 묶어 지원하기 위해 세부항목으로 분산되어 있는 각종 정책지원사업을 통합한 바 있다.<sup>32)</sup> 그리고 이러한 통합과 아울러 농업인이 필요할 때마다 연중 수시 신청할 수 있도록 하고 수시 대출해주고 있다. 이렇게 함으로써 경영단계별로 필요한 시설·개보수 및 운영자금의 지속적 지원이 가능해졌고, 경영실태 파악 및 컨설팅과 연계한 적극적인 사후관리가 가능하게 되었다. 농업종합자금제도와 기존투융자 제도와의 차이점은 <표 2-1-26> 과 같다.

이러한 종합자금제도를 수산분야에 도입하기 위해서는 단계별 추진이 필요하다. 우선 1단계로서는 수산분야의 현실 및 특성을 감안한 추진체계를 구축하는 것이다. 즉 적격대상자 선정을 위한 사업타당성 대출심사 모델 개발, 어업인이 쉽게 활용할 수 있는 표준화된 회계시스템 등을 마련하여 보급(인터넷 등 IT 기술 활용)하는 것과 더불어 수산금융 컨설팅 기능을 수행할 수 있는 전문인력 육성을 위한 교육훈련을 실시할 필요가 있다. 이러한 조치는 정부, 수협 및 연구기관 등이 공동 프로젝트화하여 수행하는 것이 효과적일 것이다. 2단계는 시범실시단계이다. 즉 특정 지역 및 업종을 대상으로 시범 실시 후 문제점을 점검·보완하는 것이다. 따라서 3단계에는 전국 확대 실시가 가능하게 되는 것이다.

## 마. 민간 수산금융제도 활성화

무엇보다도 WTO·DDA 협상 등의 추세에 맞추어 어가 및 수산기업에 제공되는 자금의 금리가 점차 개별적인 신용도에 따라 설정되는 민간시장금리 수준으로 이행할 수 있도록 제도적 여건을 단계적으로 개선해 나아가야 한다.

그리고 갈수록 규모가 커지고 다양화하는 어가경제와 수산기업의 금융수요를 충족시키기 위해서 다양한 여수신 상품이 제공될 수 있는 금융시스템으로 개선되어야 할 것이다. 이를 위해서는 기존의 수협의 신용사업을 포함하여 민간금융기관의 다양한 금융상품과 서비스를 활용할 수 있도록 적극적인 지원체제를 마련해야 한다. 이같은

32) 분야별통합 : 채소지원+과수지원+화훼지원+특작지원+축산지원+유통가공, 용도별통합 : 시설자금+개보수자금+운영자금

정책방향으로 민간수산금융제도를 개선하기 위해서 단계적으로 다음과 같은 세부정책을 추진할 필요가 있다.

〈표 2-1-26〉 기존 투융자제도와 농업융합자금제도와 비교

구분	기존 투융자제도	농업융합자금제도
지원방식	개별사업 중심 지원	농업인 중심 지원
대상자선정	시장·군수	금융기관의 사업타당성 심사 ⇒ 시군의 농정시책 합치검토 ⇒ 금융기관 최종 확정
지원시기	년1회 신청(신청에서 지원까지 약 1년 6개월 소요)	연중 수시 신청, 수시 지원 (신청후 1개월이내 지원)
지원내용	① 1회성 시설자금 위주지원 ② 신규시설투자 위주지원 ③ 채권관리 : 금융기관 사업관리 : 행정기관 ④ 사후 경영지원 미흡	① 시설·운영자금의 연계지원 ② 신규시설, 기존시설 연계지원 ③ 채권관리, 사업관리를 금융기관이 일관 담당 ④ 경영실태 파악에 의한 체계적 사후관리 실시

### (1) 기존 수협의 상업금융 활성화

수산기업 및 어가에 대한 수산금융 기능을 주업무로 하고 있는 수협의 역할을 단계적으로 재조정하여 상업금융(Commercial Banking)을 활성화하도록 한다.

첫째, WTO/DDA 협상결과에 따라 수협의 정책자금 지원규모를 조정하고 수협중앙회가 취급하고 있는 정책금융자금의 지원조건을 단계적으로 현실화하여 수협의 자금조달과 운영의 효율성을 도모해야 한다. 일선조합과 조합원으로부터 조달되는 상호금융자금의 운용도 단계적으로 시장금리 수준으로 현실화해 나갈 필요가 있다. 수협중앙회 및 일선수협의 건전성 경영을 보장하기 위해서도 필요한 조건이기 때문이다.

둘째, 수협중앙회의 신용사업부 역할도 민간금융기관과 같이 어촌·어민과 수산기업 등에 대한 다양한 금융서비스 제공에 맞추고 운용금리를 개인별 신용도에 따라 차등 적용하는 실질금리로 운용하도록 한다.

그리고 재원조달의 안전성을 확보하기 위해 수협은 일반 예수금 조달 비중을 점차 확대하여야 한다. 재정여신차입금, 농특 차입금, 농안기금차입금 등의 정부예산 및 기금 출연의 비중을 단계적으로 줄이고, 민간수신자금 확대 및 채권발행 활성화 등으로 안정적인 금융수단을 확보해 나간다.

셋째, 현재 취급하고 있는 보험 및 예수금의 종류를 다양화할 수 있도록 수협중앙회의 금융상품 구성을 다양화하거나 민간금융기관의 금융서비스를 원활히 제공할 수 있도록 기반을 제공한다. 어촌과 어업인에 대한 정보를 가장 많이 보유하고 있는 수협이

이들의 욕구에 알맞는 맞춤형 금융상품을 적극 개발하고, 필요시 여타 금융기관과 제휴 등을 추진하여 복합 금융상품등을 도입할 필요가 있다.

넷째, 장기적으로는 수협신용사업부의 일반은행화를 지향하여 계통조직의 자금조달과 안전성과 운용의 건전성을 확보하여야 한다. 그리고, 어업인등에 대한 지원은 일선수협을 통해 실질적으로 이루어지도록 한다.

## (2) 민간수산금융의 활성화 기반 조성

어업인등 수산어촌분야에 대한 다양한 금융서비스를 안정적으로 제공하기 위해 이들 시장을 대상으로 하는 민간 수산금융회사의 역할을 제고시키도록 한다.

첫째, 우선 시중은행·지방은행, 저축은행, 새마을금고, 신용협동조합, 보험회사, 및 기타 금융회사 등이 수산어촌 지역에 원활히 진출할 수 있는 기반을 조성해 나아간다. 이를 위해서는 수산어촌분야 금융서비스 취급확대 기관에 대해 영업점개설 인허가 완화, 수산관련기금의 대여 및 출연 등의 인센티브를 제공하여 낙후된 어촌지역의 금융서비스를 선진화하도록 한다.

둘째, 어가·어촌의 특수여건을 고려한 노인복지 연기금, 금융보험상품 등을 개발·보급할 수 있도록 민간금융회사의 진입을 권장하도록 한다.

셋째, 수산금융지원센터를 신설하여 어업인등의 금융정보 접근을 용이하게 하고, 이들에 대한 민간금융회사의 역할을 활성화하기 위해 수산관련 각종금융정보 네트워크 구축 등의 편의지원기구를 운영토록 한다.

## (3) 수협과 민간금융기관의 연계 방안

수협자금의 운용 효율화와 민간금융기관의 활성화를 도모하기 위하여 수협자금을 민간금융기관에 대여·출자하는 등의 형태로 어업인에 대한 보조금 지원방법을 개선하도록 한다. 이때 수협은 대여·출자 등을 통해 민간금융기관으로 하여금 수산·어촌분야에 대한 대출을 확대하도록 하고, 일선수협은 해당 차입자에 대한 신용보증 등의 지원업무를 수행하도록 한다. 그리고 수협중앙회는 이들 대손발생에 대비하여 「대손보전기금」에 추가적으로 반영시키는 재보험기관의 역할을 수행한다.

## (4) 신디케이트형 민간주도 기금의 도입

장기적으로는 수산어촌 분야에 대한 독자적인 재원조달과 자산운용을 위하여, 관민합동 신디케이트형 펀드를 조성하여 민간주도로 어업인등에 대한 자금운용을 수행하도록 한다. 이를 위해서는 현행 수산발전기금의 민간이양을 포함하여, 독자적인 펀드가 조성되도록 체계적인 검토가 필요하다. 장기적으로 민간주도의 펀드는 관민합동

출연금과 채권발행 등으로 통해 독자적으로 운영되고, 어업인 지원 및 어항·어촌개발을 위한 민간자금 재원으로 활용할 수 있도록 한다.

#### 바. 소요 예산

수산정책자금 지원체제 개편을 위해서는 수산정책사업의 재분류 및 WTO DDA 대응전략 마련에 약 5억원, 농신보 및 보전기금 확충을 위해 약 490억원, 수산발전기금 50,000억원과 종합금융제도 도입, 수산금융지원센터 설립 및 관련 연구를 위하여 각각 약 5억원이 소요될 전망이다.

## 〈부록〉 일본의 수산금융제도

### 1. 수산금융의 구조

일본의 수산금융 흐름은 크게, ① 정부·현 등의 재정자금을 재원으로 용자되는 것, ② 정부·어가 등의 예금을 재원으로 어업협동조합(이하 어협) 계통 금융기관에 의해 용자되는 것, ③ 일반 예금자 등의 예금을 재원으로 은행 등 민간금융기관에 의해 용자되는 것의 세 가지 흐름으로 크게 구분할 수 있다.

먼저 어협 계통 금융기관의 수산관계자금 흐름은 시(市)·정(町)·촌(村)단계의 어협→도(都)·도(道)·부(府)·현(縣) 단계의 현(縣)신용사업협동조합연합회(이하 신어련)→중앙단계의 농림중앙금고(이하 농림중금)의 3단계 조직으로 되어 있다. 이 조직에 의한 용자는 정부·현 등에서 이차보전을 받아 용자하는 어업근대화 자금, 천재자금 등과 어협이 스스로 판단해서 용자하는 어협 자체자금으로 나눌 수 있다.

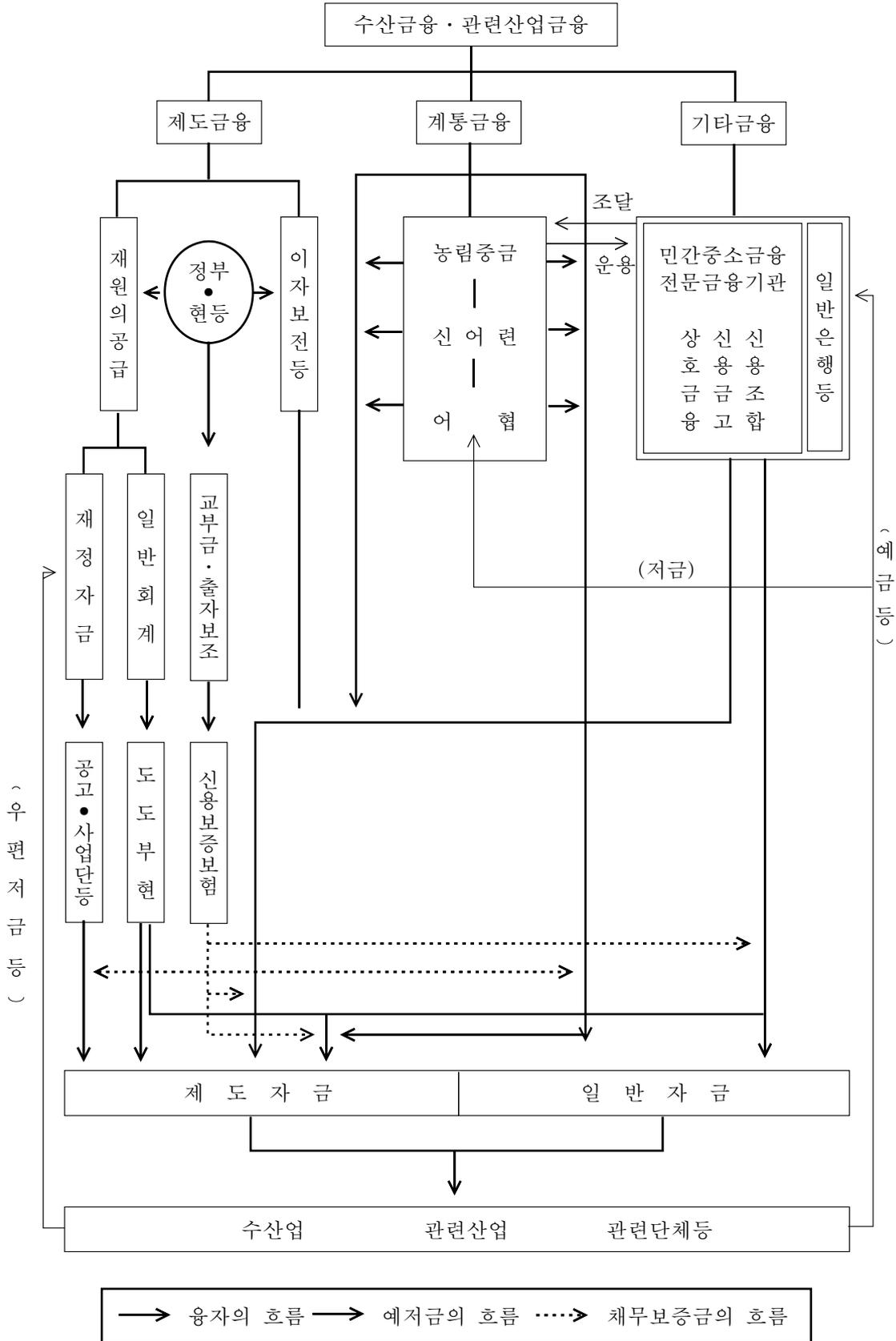
다음으로 정부·현 등의 재정자금을 재원으로 한 것은 ① 우체국 예금 등을 재원으로 하는 재정자금을 차입하여 농림어업금융공고(이하 농림공고) 등에 의해 용자되는 것, ② 정부·현 등의 재정자금을 재원으로 해서 都道府縣의 특별회계에 의해 용자되는 것, ③ 정부·현 등의 재정자금과 민간금융기관의 자금을 더하여 이들을 재원으로 용자되는 것, ④ 어협계통 금융기관 및 민간금융기관에 의한 것으로 정부·지방공공단체 등이 이차보전과 채무보증을 실시하는 금융이 있다. 일본에서는 이들 4가지 형태로 나눌 수 있는 일련의 금융을 총칭해서 제도금융(또는 정책금융)이라고 한다.

마지막으로 관련산업금융에 대해서는 일반은행(도시은행, 지방은행) 및 상호은행, 신용금고 등의 민간 중소기업 전문 금융기관에 의한 용자가 주류가 되고 있다.

이들 수산금융의 실태를 금융기관별로 나타낸 것이 <표 1>이다. 2000년 3월말의 수산업에 대한 어협 계통조직의 용자를 포함한 전 금융기관에서 2조 2,225억 엔이 대출되었고, 그 내역으로는 조합 계통금융기관이 60%, 민간 금융기관이 30%, 농림어업금융공고를 중심으로 하는 정부계 금융기관이 10%를 차지하고 있다.

이를 금융기관별 년차별 추이를 통해서 살펴보면, 1970년 이전에는 민간금융기관이 50%전후의 추이를 보여 어업에 대한 대출은 민간금융 기관에 의해 주도되고 있었다. 그러나 제 1·2차 오일쇼크, 200헤리 체제에 돌입한 1970년 이후에는 민간금융기관의 비중이 30%전후로 감소하고 장기저리 자금인 정부계 금융기관의 비중이 18%까지 증가하였다.

[그림 1] 일본 수산금융의 흐름



〈표 1〉 어업에 대한 금융기관 별 대출금 잔고

구 분	1965.3	1970.3	1975.3	1980.3	1985.3	1990.3	1995.3	2000.3
민간금융기관 (지방 은행)	2,087 620	3,158 1,137	4,787 1,674	7,185 2,659	8,952 3,740	9,085 4,257	9,859 4,316	6,776 3,159
조합금융기관	1,449	3,268	8,626	13,343	14,868	13,545	14,088	13,331
농림중금	930	1,731	3,754	4,232	4,533	3,631	3,430	2,959
신어련	400	1,168	3,473	7,049	8,010	7,708	7,126	8,293
어협	119	369	1,399	2,062	2,325	2,206	3,532	2,079
정부계금융기관 (농림 공고)	503 475	906 808	2,014 1,830	4,203 3,962	5,231 4,965	4,960 4,786	3,570 3,411	2,118 1,709
합 계	4,039	7,332	15,427	24,731	29,051	27,590	27,517	22,225
민간금융기관 (지방 은행)	51.7 15.4	43.1 15.5	31.0 10.9	29.1 10.8	30.8 12.9	32.9 15.4	35.8 15.7	30.5 14.2
조합금융기관	35.9	44.6	55.9	54.0	51.2	49.1	51.2	60.0
농림중금	23.0	23.6	24.3	17.1	15.6	13.2	12.5	13.3
신어련	9.9	15.9	22.5	28.5	27.6	27.9	25.9	37.3
어협	2.9	5.0	9.1	8.3	8.0	8.0	12.8	9.4
정부계금융기관 (농림 공고)	12.5 11.8	12.4 11.0	13.1 11.9	17.0 16.0	18.0 17.1	18.0 17.3	13.0 12.4	9.5 7.7
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주 : 하단은 합계를 100으로 한 금융기관 별 구성비이다.

자료 : 일본은행 「금융경제통계월보」, 농림중금, 「업무통계연보」, 오키나와진흥 개발금융공고 「업무통계연보」

이는 원유수입가격의 상승, 해외어장의 축소에 의한 중소어업의 규모확대, 자본장비의 고도화를 도모하기 위해 긴급융자자금이 투입되었기 때문이다. 수산업에 대한 소금융기관의 대출잔고가 1985년도에 2조 9,051억엔을 정점으로 감소경향으로 전환하는 가운데 1990년대부터는 민간 금융기관과 정부계 금융기관의 비중이 저하하고 조합계통 금융기관의 비중이 60%에 달하게 되었다.

최근 어업자의 자금 차입처로서 어업계통 금융기관의 비중이 커지고 있다. 이는 전술한 바와 같이 수산금융의 특징으로 인해 어업자는 민간 금융기관의 대출대상이 되기 어려운 점이 반영된 것이며, 제도자금이 장기저리의 자금임에도 불구하고 감소하고 있는 것은 어업경영의 환경이 매우 어려워 졌기 때문임을 간접적으로 시사하는 것이다.

## 2. 어업계통금융

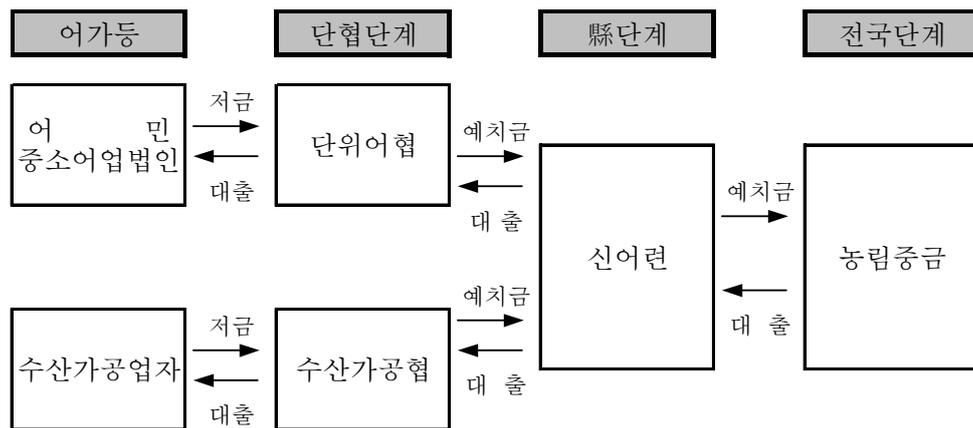
어업계통금융이란 어업계통조직이 뒷받침해주는 시스템 금융을 말한다. 즉 시정촌

(市町村)단계의 각각 독립된 경영체인 개개의 어협, 현단계의 신어련, 전국단계의 농림중금으로 구성되는 3단계에서 각각 기능을 분담해서 조직적·계통적인 금융 체도를 실시하고 있다.

어협은 정관에서 정하고 있는 일정의 지역 내에서 조합원 등과 직접적으로 접하는 신용사업을 경영하고 있지만, 이와 병행하여 구매·판매 등의 경영사업도 실시하는 한편, 겸업하고 있는 각각의 사업을 상호간에 보완함으로써 각 사업을 종합적으로 운영하고 있다.

어협은 조합원 등으로부터의 예금을 재원으로 조합원 등에게 대출하고, 남은 자금의 일부를 유가증권에 투자하는 등 자주적으로 신용사업을 운영하고 있지만, 여유자금의 대부분은 신어련에 예치해두고 있으며 지불준비의 관점에서 계통예치금이 의무화 되어있다.

[그림 2] 어업계통금융의 흐름



신어련은 어협으로부터 예치된 예금 등을 재원으로 자금을 필요로 하는 현대의 어협에 대해 대출을 실시하는 등 현대 조정의 역할을 하고 있다. 이 외에 신어련은 지방 공공단체와 현연합회 등에도 사업자금을 대출하고 있다. 이와 같은 대출을 실시하고 남은 자금은 농림중금에 예치한다.

농림중금은 어협 계통금융기관을 종합하는 중앙금융기관으로서 업종·지역·계절적 특성에 따라 발생하는 자금의 편중 등에 대한 전국적 조정을 실시하는 외에 관련 산업과 지방공공단체에 대출을 하고 있다. 여유자금은 유가증권 등으로 운용하고 있다( [그림 2] 참조).

[그림 3]은 전술한 어협 계통 3단계의 자금구성을 나타내고 있다. 2000년 3월 말 현재, 어협의 자금 조달은 1.5조엔(신어련에의 양도분을 제외)의 예금과 0.5조엔의 신용사업차입금(이 중 농림공고자금은 217억엔)과 기타 금액을 포함하여 약 2조엔이다. 한

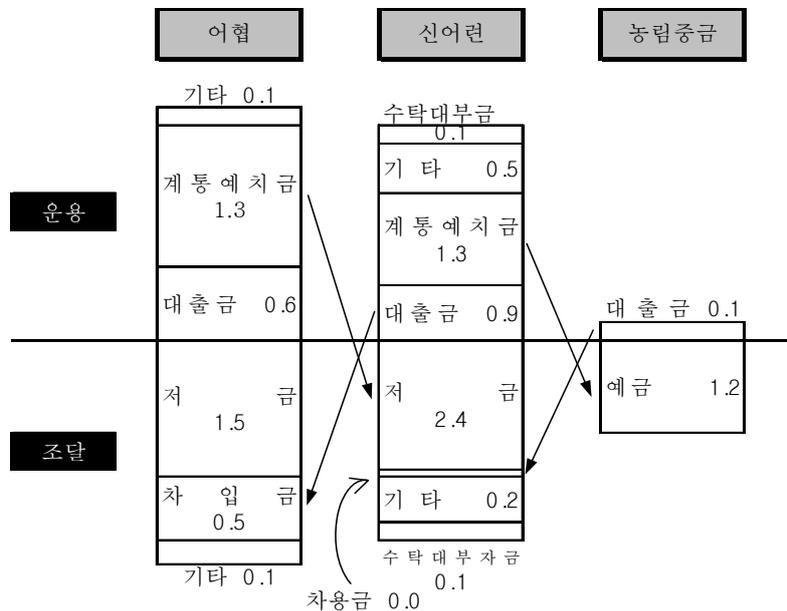
편 0.6조엔의 대출(이 중 농림공고자금은 226억엔)을 하고 남은 여유금 1.3조엔을 신어련 등에 예치하고 있다.

신어련은 주로 어협으로부터 모아들인 예금 2.4조엔과 기타를 포함한 2.7조엔을 재원으로 0.9조엔을 대출하고, 남은 여유자금은 유가증권(0.2조엔)의 형태로 운용하며, 어협과 마찬가지로 농림중금에 1.3조엔을 예치하고 있다.

농림중금에서는 주로 신어련에서 조달받은 1.3조엔의 자금가운데 0.1조엔을 대출(주로 신어련을 대상)하고 1.2조엔을 예금으로 하고 있다.

[그림 3] 어업계통조직의 자금개황(2000.3말 현재)

(단위: 조엔)



## 가. 어협

### (1) 어협조직

〈표 2〉에서 어협의 조직상황을 보면 어협은 지역적인 결합에 의한 지구 어협과 업종별 결합에 의한 업종별 어협으로 나뉘며, 그 중 지구 어협은 연안지구 어협과 내수면 어협으로 나누어진다. 이들 어협에서는 구매·판매 등의 경제사업을 실시하고 있는데, 이 가운데 60%가량이 신용사업이다.

또한 어협 외에 수산가공업자 및 수산가공업을 운영하는 법인(종업원 100명 이하)을 조합원으로 하는 수산가공업협동조합이 있고, 어협과 마찬가지로 약 50%가 신용사업을 실시하고 있다.

〈표 2〉 어업협동조합의 조직상황

구 분			1960.3	1965.3	1970.3	1975.3	1980.3	1985.3	1990.3	1995.3	2000.3
출 자 조 합	어협	연안	3,026	2,522	2,285	2,211	2,174	2,151	2,127	2,001	1,822
		내수면	667	671	668	701	718	733	731	729	728
	업종별 어협		290	294	286	304	299	280	248	216	188
	어업생산조합		883	805	787	786	812	817	687	644	590
	수산가공어협		228	173	192	190	195	188	175	165	155
합 계			5,094	4,465	4,218	4,192	4,198	4,169	3,968	3,755	3,483
비출자조합			348	289	260	227	217	197	190	179	172
실 시 사 업 별	신 용	저 금	2,314	2,217	2,174	2,129	2,085	2,061	1,958	1,631	875
		대 부									958
	관 매		2,229	2,159	2,076	2,039	2,009	2,030	2,003	1,863	1,702
	구 매		2,170	2,082	2,083	2,047	2,103	2,123	2,101	2,013	1,844
어업자영			1,165	1,106	969	874	901	850	705	766	689

주 : 1. 대신인가와 도도부현지사인가의 합계수 임.

2. 96년 3월 말부터 단위조합의 「신용」 조합수는 각각 잔고가 있는 경우임.

자료 : 전어련 「어업협동조합통계표」.

## (2) 신용사업

어협의 신용사업은 일반 금융기관으로부터 저리의 대출을 받지 못한 조합원을 대상으로, 상호금융에 의한 어가경영과 생활의 개선을 도모하는 것을 목적으로 설치되었다. 현재 어협은 조합원으로부터 예금의 예치·자금의 대출·국내 어음거래라는 3대 금융업무 이외에, 공공채 자금운용과 지방공공단체의 지정금융기관업무 등을 실시하고 있어, 다른 금융기관과 거의 같은 업무를 실시하고 있다.

그러나 어협의 신용사업과 일반 금융기관과의 금융업무의 차이는 첫째, 이용자는 일부의 예외를 제외하고 조합원 이용으로 한정하고 있다는 점이다. 비 조합원 이용의 제한에 대해서는 조합원 이용분량의 20% 이내로 정해져 있다. 그리고 둘째로는, 동일인에 대한 신용공여에 있어서 제한이 있고, 제한을 넘는 경우 행정청의 승인을 받아야 한다. 셋째, 해당지구 외의 대출은 전부 이사회의 승인을 필요로 한다.

어협신용사업의 특징을 요약하면 아래와 같다.

첫째, 신용사업을 실시하는 어협 1조합 평균 예금잔고는 2000년 3월말 현재 17억엔(농협은 457억엔)으로 금융기관으로서 규모가 영세하다. 둘째, 어협에 예치된 예금을 대부분 신어련에 예금하고, 조합원에 대한 대출은 그 재원을 신어련에서 조달하는 방식인 「재예치 전대(轉貸)방식」<sup>33)</sup>이 광범위하게 운영되고 있다는 점이다. 재예치 전대

33) 어협의 대출심사·관리체제가 충분하지 않은 조합이 있기 때문에 신어련이 이를 보완하는 의미에서 어협은 예금을 일단 신어련에 예치하고 대출상황이 발생한 경우 그 만큼의 轉貸자금을 차입하는 방식임. 즉 신어련의 창구기관으로서 어협이 존재하고 있음.

방식을 시행하고 있는 것은 특정의 어업자에게 큰 자금을 빌려준다는 리스크를 고려하면, 어협 전체의 신용유지를 위해서는 예금과 대출금을 분리해 두는 편이 보다 적절하다는 판단에서이다. 환언하면 어협단계에서 책임질 수 없는 리스크를 상부계통 단계에 위임한다는 의미를 가진다. 셋째, 조합원에 대한 대출잔고에 있어 제도금융이 차지하는 비율이 높다는 점등의 특징이 있다.

〈표 3〉은 어협 신용사업의 주요 계정을 나타낸 것이다. 어협의 예금은 1965년도 말에 667억엔에 지나지 않았지만, 1990년에는 2조엔을 상회하여 30배 가까이 증가하였다. 그러나 2000년에는 2조엔에 못 미치고 있는데, 이는 전술한 신어련으로의 신용사업 양도가 원인으로, 신어련으로의 양도분을 포함하면 약 2조엔으로 최근에는 거의 정체상태에 있다. 대출금은 1985년의 1.1조엔을 정점으로 감소경향인데 이는 농림공고 자금과 어업근대화자금인 제도자금의 감소를 원인으로 볼 수 있다.

예금의 증가와 자금수요의 감소에 의한 대출금의 감소는 貯貸率(예금에 대한 대출금의 비율)의 감소를 의미한다. 1965년에는 저대율이 119.5%로 오버론(over loan)-대출의 비율이 큼-이었지만 2000년에는 저축의 증가에 비해 대출금이 증가하지 않았기 때문에 40%로 감소하였다. 한편 저대율의 감소는 여유금 증가를 유발하여, 1980년에는 계통예치금이 대출금을 상회하는 등 그 격차는 점점 커지고 있다.

## 나. 신어련

신어련은 어협의 상부 금융기관이다. 현재 신어련은 전국에 35개소 밖에 없기 때문에 신어련이 없는 현(이는 어협의 수가 적기 때문임)의 어협은 농림중금의 지점(사업소)과 직접거래를 하는 등 변칙 3단계의 경우도 있다. 어협의 신용사업이 경제사업 등과 겸업의 형태로 실시하고 있는 것에 비해 신어련은 신용사업만을 실시하고 있다. 신어련은 회원인 어협으로부터 예치금을 받아들여 자금이 필요한 어협에게 대출을 실시하는 등 현단계에서의 자금의 조정과 어협의 융자기능을 보완하고 있다.

신어련도 어협의 신용사업과 같이 비조합원의 이용에 제한이 있다. 비 조합원 이용의 제한에 대해서는 통상 회원의 이용분량의 20% 이내로 정해져 있지만, 신어련 자금의 안정적·효과적 운용을 확보하고 어협 경영기반의 안정을 도모하는 관점에서, 농림수산대신이 지정하는 신어련에 대해서는 예금 및 정기적금의 합계액의 10%이내의 비조합원 대출이 인정되고 있다.

2000년도 말의 신어련의 주요 계정을 개관해 보면 〈표 4〉와 같다. 자금 총액은 2.7조엔에 달하며, 매년 순조롭게 증가하고 있다. 자금의 조달면에서는 주로 단위 어협으로부터의 예금이 대부분이다. 운용면에서는 1985년을 정점으로 하여 감소하고 있는 대출금이 2000년에는 다시 증가하고 있다. 이것은 어협이 행하고 있던 신용사업을 신

어련에 양도하였기 때문이며, 양도분을 제외하면 여전히 감소 경향에 있다. 한편 1985년부터는 예금은 증가하고 있지만 대출금이 감소하고 있기 때문에 1990년부터 저대율이 40%를 하회하고 있다. 저대율 감소는 여유금의 증가를 불러일으켜 여유금의 80% 이상(신농련은 70%)을 계통 예치금으로서 운용하고 있다.

〈표 4〉 신어련의 주요 계정

(단위 : 억엔, %)

구 분		1965.3	1970.3	1975.3	1980.3	1985.3	1990.3	1995.3	2000.3
조 달	저 금(A)	583	1,810	5,014	11,247	15,650	20,430	22,250	23,910
	차 입 금	48	161	747	386	386	69	253	370
	기 타	118	431	566	1,176	1,939	3,235	2,287	2,438
	합 계	4,465	4,218	4,192	4,198	4,169	3,968	3,755	3,483
조달/운용 공통 합계		749	2,402	6,327	12,809	17,975	23,734	24,790	26,718
운 용	대 출 금(B)	449	1,330	4,220	7,435	8,396	7,777	7,379	8,663
	여 유 금(C)	218	732	1,812	4,674	8,309	13,450	15,593	16,314
	- 계통예치금(D)	185	572	1,447	3,875	7,189	10,555	12,851	13,283
	- 계통외예치금	32	137	265	557	662	805	653	894
	- 유 가 증 권	1	23	100	242	458	2,090	2,089	2,137
	기 타	82	340	295	700	1,270	2,507	1,818	1,741
저 축 율(B/A)		77.0	73.5	84.2	66.1	53.6	38.1	33.2	36.2
계통이용율(D/C)		84.9	78.1	79.9	82.9	86.5	78.5	82.4	81.4

자료 : 농림중금, 「신어련잔고시산표」.

단위 어협의 경우에는 예금을 신어련에 예치하며 장려금을 포함한 실질이율이 설정되어 있기 때문에 일정의 채산성이 보장되지만, 신어련의 경우는 여유금을 단순히 농림중금에 예치하는 것만으로는 채산성이 희박해 진다. 이 때문에 여유금의 운용이 중시되어 유가증권(정부보장 채권 및 각종의 社債)의 투자가 증가하고 있다.

#### 다. 농림중금

농림중금이란 농림어업자가 조직한 농협, 어협, 산림조합 및 이들의 연합회 등이 출자해서 만든 전국 금융기관으로 협동조합 조직체로서, 「농림중금법」이라는 특별법에 근거하여 설립되었고 건전한 농림수산업의 발전을 목표로 해서 만들어진 농림수산업 전문 금융기관이라는 성격을 가지고 있다.

그리고 그 목적은 단위협동조합, 신용사업연합회 자금의 지역적, 계절적인 편재를 없애는 것, 계통단체로부터 예치된 자금을 효율적으로 운용하여 그것에 의해 얻어진 이익을 계통단체에 환원하는 것에 있다.

농림중금의 업무의 개요를 살펴보면, 먼저 자금의 조달은 농협, 어협 등의 창구에서 모이는 계통예치금을 중심으로 하는 예금과 일반개인법인에게 판매하고 있는 농림

채권에 의해 이루어지고 있다. 채권은 5년 기한의 「이부농림채권(利付農林債券)」과 1년 기한의 「할인농림채권」의 두 종류가 있다. 이상의 두 가지의 방법에 의해 조달된 자금량은 2000년 3월까지 49억 7,555억엔에 달하고, 이는 일본국내의 금융기관 가운데서 상위권을 차지하고 있다.

이와 같은 방법으로 조달된 자금의 운용방법은 다음과 같다. 첫째로 계통단체가 필요로 하는 자금을 대출하는 것을 기본으로 하고 있다. 둘째로 농림수산업에 필요한 자재를 생산하거나 농림수산물의 가공·유통을 실시하는 농림수산 관련산업에의 대출, 지방공공단체 등이 실시하는 농산어촌의 산업기반과 생활환경 정비사업에의 대출, 공사·공단에서 실시하는 경제사회 발전을 위한 사업에 대출하고 있다.

〈표 5〉 農林中金の 주요 계정

(단위 : 억엔)

구 분		1965.3	1970.3	1975.3	1980.3	1985.3	1990.3	1995.3	2000.3
조 달	예 금	5,907	14,516	28,814	84,935	156,323	213,265	300,624	33,799
	농 립 채 권	2,054	4,647	10,531	20,610	36,865	62,202	91,841	69,780
	출자금과 기타	1,368	1,611	3,818	12,589	23,578	78,105	53,372	93,976
조달/운용 공통 합계		9,329	20,774	43,163	118,134	216,766	353,572	445,837	497,555
운 용	대 출 금	7,352	14,743	31,708	57,980	90,418	118,458	158,153	213,831
	유 가 증 권	703	4,954	7,376	48,627	81,886	125,689	134,733	148,709
	예 치 금	95	146	648	813	3,434	37,537	97,459	60,655
	매입어음, 콜론	-	-	800	1,094	22,478	32,016	29,624	27,225
	기 타	1,179	931	3,261	9,620	18,550	39,872	25,868	47,135

자료 : 농림중금, 「신어연잔고시산표」.

이상의 대출 외에 유가증권 운용, 콜-론(call-loan) 등을 통해 금융시장과도 깊은 관계를 가지고 있다.

또한 쌀·보리의 정부수매대금 등을 농가에 지불하거나 농림공고의 위탁을 받아 농림어업을 위한 재정자금에 대출하고 있는 외에, 계통단체의 신용사업을 대표해서 외국환어음, 국채 등의 창구 판매를 실시하고 있다.

농림중금의 2000년도 말의 주요 계정에 대해서 개관하면 〈표 5〉와 같다. 총 자금량은 약 49조 8천만엔에 달하고 매년 순조로운 증가경향을 보이고 있는데, 조달 면에서는 예금이 2000년도말 잔고에서 67%로 매년 증가경향에 있다. 1990년대까지 예금, 채권, 출자금·기타가 거의 균형을 이루는 신장을 보였지만 1995년부터는 농림채권이 증가에서 감소로, 출자금·기타가 감소에서 증가로 전환하고 있다. 특히 출자금이 증가한 것은 국제결제은행(BIS) 자기자본비율 8%를 달성하기 위한 유력한 수단으로서 우선출자제도의 도입에 의한 우선출자금이 발행되었기 때문이다.

운용면에서는 대출금이 매년 증가 경향에 있고 2000년도 말에는 21조엔으로 총자금

량의 약 43%를 점한다. 유가증권에 대해서는 절대액은 증가하고 있지만 그 비중은 매년 저하경향을 보이고 있는데 이것은 상장의 불안정으로 인해 구매를 기피하였기 때문이다. 유가 증권, 예탁금, 매입어음, 콜-론이 그다지 증가하지 않는 가운데 「기타」부분에서의 운용이 대폭 증가하고 있다. 이는 자유화, 국제화의 진전에 의한 장·단기 금융시장의 구조변화, 규제완화의 가운데서 장기 채권 금리의 변동이라는 환경에 대응해서 운용의 다양화가 진행되고 있는 것을 의미한다.

### 3. 제도금융

수산제도금융에는 정부나 현의 자금을 재원으로 하는 자금과 계통자금 등을 재원으로 하는 자금으로 크게 나뉜다. 전자는 농림어업금융공고, 오키나와진흥개발공고, 일본개발은행 등 소위 정부금융기관 자금과, 현이 출자하는 연안어업개선자금 등이 있다. 후자는 재원으로 되어있는 민간자금을 대하여 정부 등이 이자보전 등을 행하는 것으로 어업근대화자금이 대표적이다( [그림4] 참조).

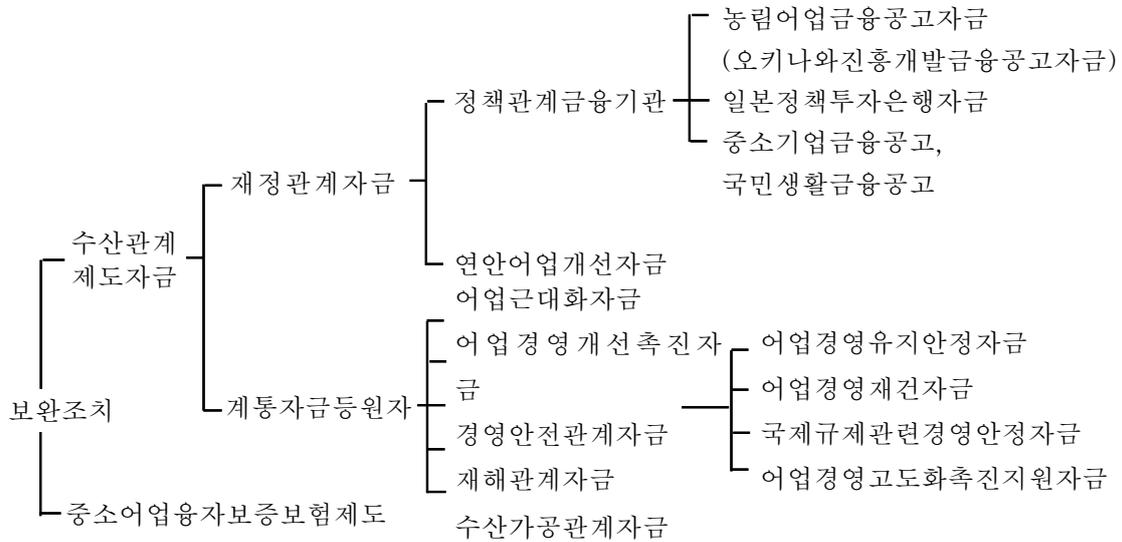
먼저 농림공고자금(수산관계)은

- ① 어항자금 등 생산기반의 정비에 필요한 자금,
- ② 연안어업구조개선 사업추진 자금,
- ③ 어업경영 재건정비 자금 등 경영구조의 개선에 필요한 자금,
- ④ 기타 어선자금,
- ⑤ 개인, 공동이용의 시설자금,
- ⑥ 수산가공자금,
- ⑦ 연안어업경영안정 자금

등의 용자가 행해지고 있다. 연안어업개선자금은 1979년에 창설되어 연안어업종사자들이 자주적으로 행하는 연안어업의 경영, 조업상태, 어가 생활의 개선, 어업후계자의 양성에 필요한 자금을 도도부현이 무이자로 대출하고 있다.

다음으로 어업근대화자금은 「어업근대화자금조성법」에 의해 1979년 창설되어 어업자들의 자금장비의 고도화를 도모하고, 어업경영의 근대화에 필요한 자금으로서 어선, 어구, 기타 개인 및 공동이용시설의 구입 등에 필요한 자금이 융자되고 있다. 그 외 태풍 등 재해에 대해서 융자되는 天災자금, 각종의 경영안정자금(긴급융자자금)이 있다.

[그림 4] 수산제도금융의 체계 (개요도)



예를 들면 「어업경영의 재건을 도모하기 위해 긴급히 필요한 고정채권의 정비 등」을 목적으로 하는 어업경영유지안정자금(1976년에 창설), 「감선, 창설의 합리화 등에 참가하는 어업자를 위한 과거 부채의 정리」를 위한 어업구조재편정비자금(1982년 창설, 1994년 이후 폐지), 어업구조 재편정비 자금을 대신하여 「어업자 스스로가 자원관리형 어업으로의 참가 등 미래를 향한 구조개편을 촉진하고, 소기의 목적달성까지 종합적으로 지원하는 자금」인 어업경영고도화촉진지원자금(1998년에 창설), 「경영이 매우 곤란한 어업자에 관계기관의 지원, 협력에 의한 경영의 재건을 도모」하기 위한 어업경영개선자금(1986년에 창설), 「제 외국의 200해리 경제수역의 설정, 어업조약의 규제강화 등에 의해 영향을 받는 경영체」에 대한 국제규제관련경영안정자금(1978년 창설), 「어업용 연료의 가격상승에 대한 대책」으로서 어업용연료대책특별자금(1976년에 창설, 1986년도 이후에 폐지) 등이 있다.

<표 6>에 의한 이상의 수산관계 제도자금의 용자 상황은 1999년도 950억엔 (일부의 자금은 제외)의 용자액 가운데 농림공고자금과 어업근대화자금이 전체의 77%를 점하고 있다. 1965년부터의 추이를 보면 1980년도까지는 2,472억엔 까지 증가했지만 그 후 는 일본의 어업 부진과 동시에 감소하고 있다.

제도금융은 법률, 정령, 규칙, 조례 등에 준하여 정책적으로 추진할 필요가 있는 사업을 수행하기 위해 창설된 것이다. 결국 정책적 유도가 제도금융의 첫 번째 역할 (정책적 유도 기능) 이지만 이것을 지탱하는 제도금융의 그 외의 중요한 기능으로써 다음과 같은 것을 들 수 있다.

- ① 수산업의 기술적인 특질 등에 유래하는 리스크를 보완한다. (리스크 보완 기능)

- ② 경영의 취약성 등으로부터 오는 신용력의 결여를 보완한다. (신용력 보완 기능)
- ③ 수익성이 낮은 사업에 대해 저리 자금을 공급하는 것에 의해 그 수익을 보완한다. (수익 보완 기능)
- ④ 회수 기간이 장기에 걸친 사업에 대한 자금을 공급한다. (기간 보완 기능)
- ⑤ 단기적 자금의 수요변동에 좌우되지 않고 양적으로 안정적인 공급을 보완한다. (양적 안정 보완 기능)

그리고, 정책 목표를 달성하는 수단으로써 정부, 현, 공단 등에 의한 직접적인 사업, 보조금 지불, 세제 혜택 등이 있지만, 제도금융은 이러한 수단과 비교하여 보면 정부의 개입이 적고 수산관계자의 독자성이나 창조적 기능을 개발시키는 특징을 가지고 있다. 그 운영에 대해서는 시대의 새로운 요청에 따라 능동적·탄력적으로 대응하고 있다.

제도자금의 차입이 실현되면 그 차입 목적에 따라 사업을 실시하는 것으로 되지만, 제도 자금은 다른 자금과 달리 차입 후에도 약간의 규제가 따른다.

- ① 자금은 계획적으로 예정한 것에만 사용할 것,
- ② 자금의 지출용도를 명확히 해 둘 것,
- ③ 경영 상황에 대하여 보고를 요구하는 경우가 있는 것,
- ④ 재해 사고 등으로 경영에 지장이 생겼거나, 경영 내용의 변경이 필요한 경우에는 용자 창구에 연락할 것 등이다.

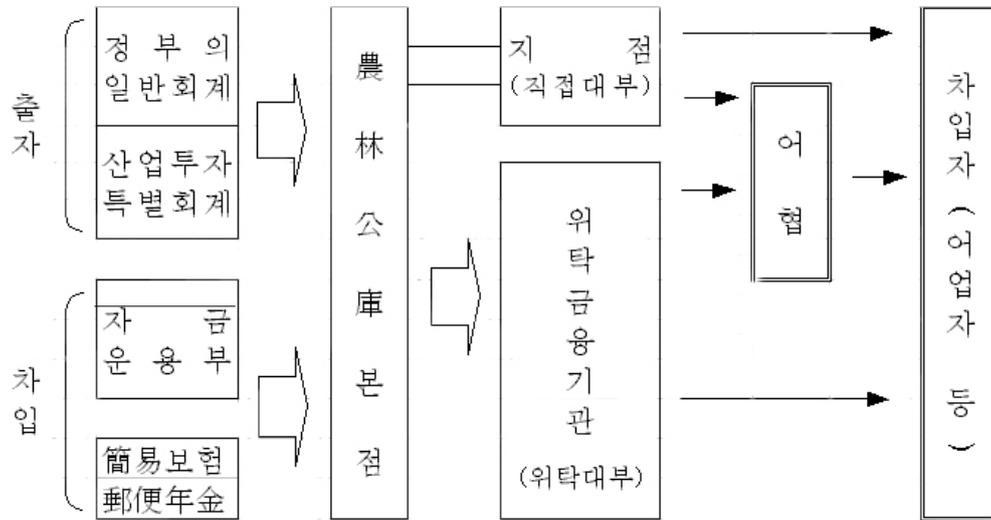
## 가. 재정관계자금

### (1) 농림공고자금

농림공고는 농림어업금융공고법 (1952년 법률 제 355호)을 기본으로 하여 1953년 4월1일에 설립되었다. 당 공고는 농림어업의 생산력의 유지 증진에 필요한 장기 저리 자금을 융통하는 것을 목적으로 하는 정부계 금융기관의 하나이다. 농림공고에 의해 융자된 자금은 농림어업의 경영구조 개선이나 생산기반의 정비 등에 이바지하기 위한 것으로 극히 정책성이 높은 것이다. 자금 종류는 정책 목적에 따라 현재 27 종류가 만들어져 있다.

금융잔고는 2000년 3월말 현재에 4조엔에 달하고 그 내역은 농업관계 2.4조엔(60%), 임업관계 1조엔(25%), 어업관계 0.2조엔(5%), 그 외 기타 0.5조엔으로 구성되어 있다. 그리고 2000년도의 융자액은 4,152억엔이다. 이러한 융자를 행하기 위한 재원은 주로 채투자금(자금운영부 자금등)의 차입금에 의해서 메워지고 있다. 또 농림공고가 저리자금의 용자로 인하여 결손이 발생했을 경우에는 그 부족분을 정부의 일반회계로 보조금 형태로 지원한다.

[그림 5] 농림어업금융공고의 구조



농림공고는 현재 본점(동경)과 22개의 지점을 배치하여 용자 업무를 행하는 것 이외에 상당부분의 업무를 농림중금, 신농련, 신어련, 지방은행, 상호은행, 신용금고 등 284개의 금융기관에 위탁하여 행하고 있다. 그 중에서 공고 본 지점에 의한 대출을 직접 대출, 위탁 금융기관에 의한 대출을 위탁대출이라고 한다. 그리고, 위탁 금융기관인 신농(어)련이 직접 개별 농어가에 대출하지 않고 일단 단협에 대출하여 농(어)협이 농어가에 대출하는 것으로 소위 轉貸 방식을 취하고 있는 경우도 있다( [그림 5] 참조).

<표 7> 농림공고의 자금종류별 대부결정액의 추이(수산관계)

(단위 : 백만원)

구 분	1970.3	1975.3	1980.3	1985.3	1990.3	1995.3	1999.3
경영구조개선	15,170	29,603	72,966	48,278	55,427	3,948	3,845
어업기반정비	616	3,342	6,142	5,734	10,352	3,367	2,795
- 어 항	616	3,342	3,597	3,461	4,497	954	883
- 어장정비	-	-	2,545	2,273	5,855	2,413	1,912
일반시설	13,327	23,532	27,827	11,449	20,034	27,977	13,623
- 어 선	12,529	18,226	14,254	5,548	5,125	12,035	5,405
- 어업시설	798	5,277	8,3910	4,770	5,006	3,318	2,406
- 수산가공	-	-	5,183	1,131	9,903	12,624	5,812
연안어업경영안정	34	1,571	4,511	1,373	1,796	125	1,702
합 계	29,147	58,018	111,446	66,834	87,609	35,417	21,974

자료 : 농림어업금융공고, 『업무통계년보』.

〈표 7〉의 수산관계 농림공고 자금의 대출 결정액은 1999년도 3월 말 현재 약 220억 엔이고 그 내역은 연안어업 구조개선 사업추진, 어업경영 재건정비, 조건불리지역 활성화, 진흥산촌·過疎지역경영개선을 목적으로한 경영구조개선자금이 약 39억엔(17.5%), 어항 및 어장 정비에 관한 어업기반정비자금이 28억엔(12.7%), 어선, 어업시설, 수산 가공시설에 관한 일반시설자금이 136억엔(62.0%), 연안어업경영안정자금이 17억엔(17.7%)으로 되어 있다.

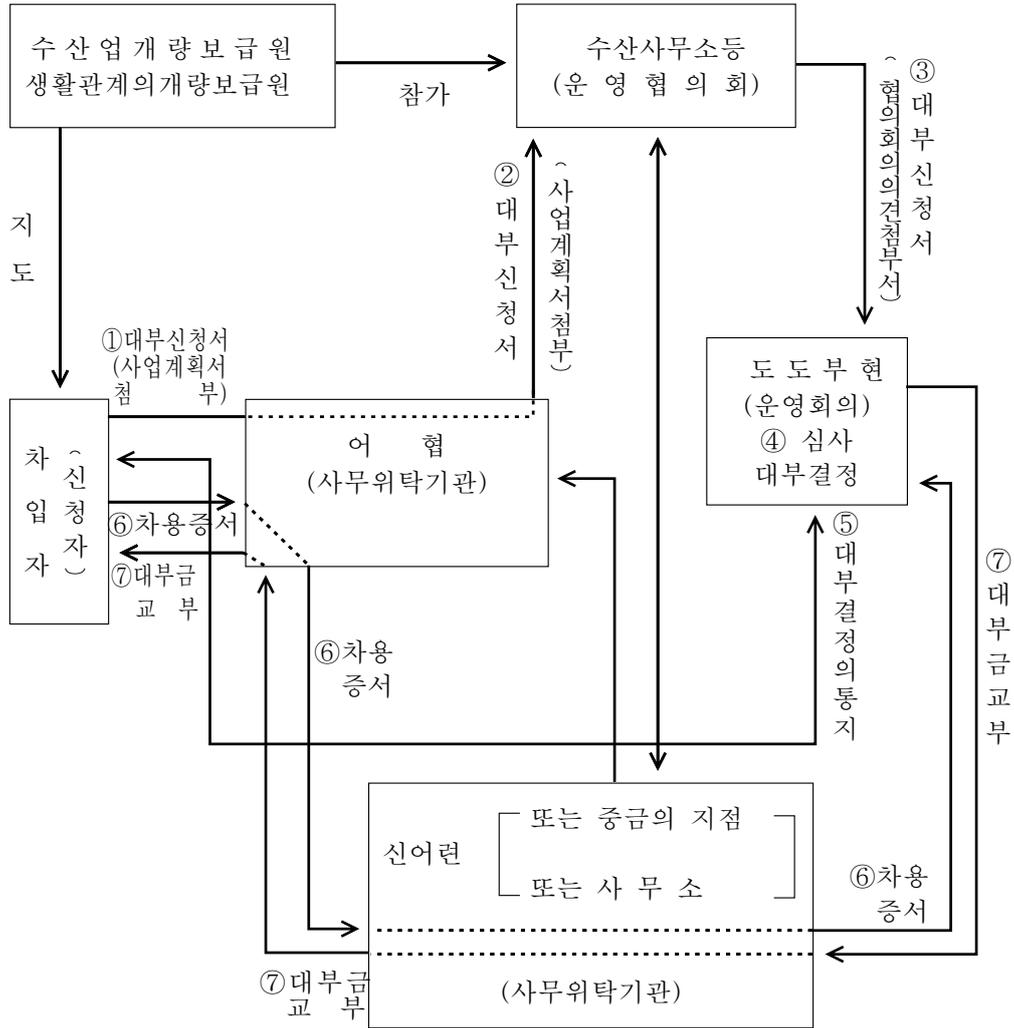
이것을 시계열로 보면 전체의 대출 결정액은 1980년도의 1.1조엔에서 대폭 감소하고 있다. 자금 종류별로는 1970년대 중반까지는 어선(원양 가다랭이 어업, 원양 마구로 어업, 선망어업, 원양 오징어 채낚기 어업)과 어업시설을 포함하는 일반시설자금이 주류이다. 그러나 두 번에 걸친 오일쇼크와 1977년의 200해리 시행에 동반한 감전자금이 크게 증가하여, 1985년에 1.1조엔까지 증가하기에 이르렀다. 그 후 일반설비 자금과 감전자금이 줄어들고, 어장과 어항정비자금이 일정비율을 점하게 되는데, 최근에는 재차 일반설비자금이 주류로 되고 있다.

## (2) 연안어업개선자금

연안어업개선자금은 「연안어업개선자금조성법」(1979년 법률 제25호)에 의거하여 창설되었다. 동 자금은 곤란한 상황에 처해있는 연안어업 종사자 등이 자주적으로 경영·생활을 개선해 나가는 것을 적극적으로 조장하기 위해서 무이자로 자금을 대부해, 연안어업 경영의 건전한 발전, 어업생산력의 증대, 연안어업 종사자의 복지 향상 및 청년 어업자 등의 육성·확보하는 것을 목적으로 한다. 이에 연안어업 종사자들은 도도부현으로부터 무이자로 빌릴 수 있으며, 동 자금의 종류로는 다음과 같은 것들이 있다.

- ① 경영 등 개선자금(근대적인 어업기술 및 합리적인 어업생산 방식의 도입 또는 어로 안전 확보를 위한 시설의 도입에 필요한 자금)
- ② 생활개선 자금(어가의 생활개선을 위한 시설 등의 도입에 필요한 자금)
- ③ 청년어업자 등 육성확보 자금(청년 어업자에 의한 근대적인 연안어업의 경영 방법 또는 기술의 습득, 그 외 근대적인 연안어업 경영의 기초형성에 필요한 자금)

[그림 6] 연안어업 개선자금의 구조



나. 계통자금 등의 재원자금

(1) 어업근대화자금

어업근대화자금은 「어업근대화자금조성법」(1969년 법률 제 52호)에 의거하여 1969년에 설립되었다. 이 자금은 어업자의 자금장비의 고도화를 도모하고 어업경영의 근대화에 이바지하는 것을 목적으로 하고 있다.

어업구조의 개선·근대화는 1960년대부터 큰 과제였지만, 어협의 신용사업은 영세성을 면치 못하고 있었으며 자금량도 충분하지 않았다. 이러한 사태를 타개하기 위하여 어협이 저축증강운동을 전개해 자금량의 확대를 도모하였음에도 불구하고 자금비용면에서의 대응도 곤란한 상태였다. 이리하여 정부 및 도도부현은 어선의 대형화·장비의 근대화와 양식장의 확대 등의 자금수요에 대하여 어업계통 금융기관에게 이자

의 일부를 부담함으로써 장기·저리의 융자체제인 근대화 자금 체제를 설립하였다.

동 자금은 ① 도도부현이 어업자 등의 융자기관에 대해 이자보전을 행하고 그 경비의 1/2을 정부가 보조하는 경우, ② 어협, 신어련이 대응하기 어려운 분야에 농림중금이 융자하고 정부가 직접 이자보전을 행하는 경우 등에 활용되고 있다. 이 자금의 융자기관으로는 ① 대출업무를 행하는 어협 및 수산가공협, ② 신용사업을 행하는 어련 및 수산가공련, ③ 농림중금 등이 있다.

그리고 융자의 대상자금은 어선의 개조·건조 또는 취득 외에 어구, 양식시설, 수산물 처리시설, 수산물 냉동시설, 수산물 가공시설, 그 외 시설의 개량 또는 취득, 성육기간이 통상 1년이상인 수산동식물의 종묘 구입 및 육성, 어협 등에 의한 공동이용시설 및 어촌 환경 정비를 위한 시설, 특정의 어가주택자금(1998년에 추가) 등에 요하는 자금 등이 차지한다. 이 중 어선의 경우는 원칙적으로 총 톤수 70톤 미만의 어선이 대상이다. 그러나 농림수산대신이 특별한 이유가 있는 경우에 한하여 어업의 종류와 어선의 총 톤수를 따로 정하는 경우는 정해지는 총 톤수의 범위까지가 대상이 된다.

또한 본 자금의 융자를 받을 때에 어업신용기금 협회의 채무보증을 받을 수 있으며 어업자는 빌리기 쉽고, 융자기관은 빌려주기 쉬운 형태이다.

〈표 8〉 漁業近代化資金의 資金種類別 貸付實績

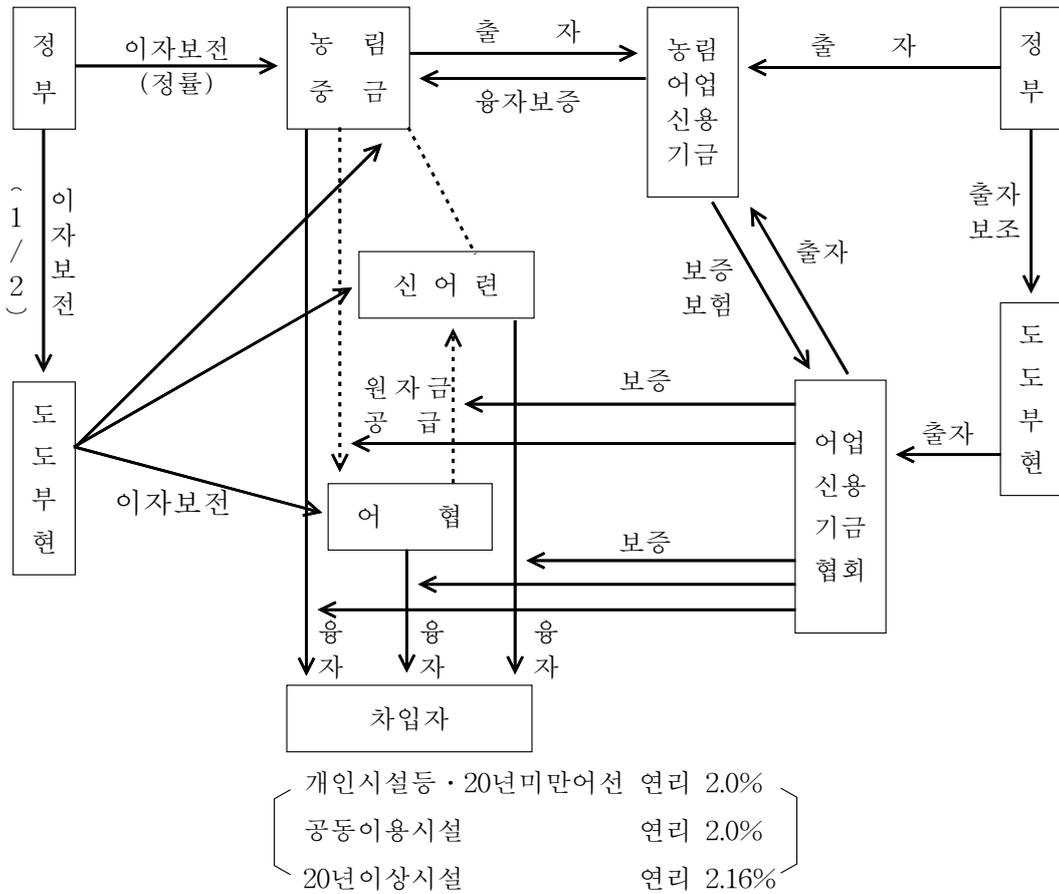
(단위 : 백만엔)

구 분	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1999
도도부현	24,087	68,730	88,672	68,548	78,316	61,502	51,312
- 어 선	14,965	44,832	52,919	37,549	39,835	30,734	26,354
- 기타개인시설	5,427	18,305	30,001	27,554	33,631	28,402	23,415
- 공동이용시설	3,695	5,593	5,656	3,445	4,850	2,366	1,543
정부(공동이용시설)	152	-	206	162	1,369	-	-
합 계(A)	24,239	68,730	88,878	68,710	79,685	61,502	51,312
융자설정액(B)	24,239	68,730	88,878	68,710	79,685	61,502	51,312
(A/B) (%)	97.0	80.9	71.1	55.0	63.7	49.2	41.0

1999년의 융자계획액은 1,250억엔으로 계상되었지만 이에 대한 융자실적은 513억엔으로 융자 계획액 대비 실적은 41%에 머물고 그 비율도 매년 감소하고 있다. 200해리체제의 이행에 따라 연안어업의 중요성이 고조되고 있지만 연안어업 경영체의 어선 건조 감소로 인한 설비자금 수요의 감소는 연안어업생산성의 악화를 입증하는 것으로, 금후도 근대화자금의 수요증가는 크게 기대할 수 없는 상황에 있다.

자금을 용도별로 보면 어선자금(주로 20톤 미만)이 과반수 점하고 있으며, 다음으로 기타 개인시설이 차지하고 있다. 전체의 융자 실적은 감소경향에 있으나, 양식용 시설 자금은 증가하고 있다.

[그림 7] 어업근대화자금의 구조

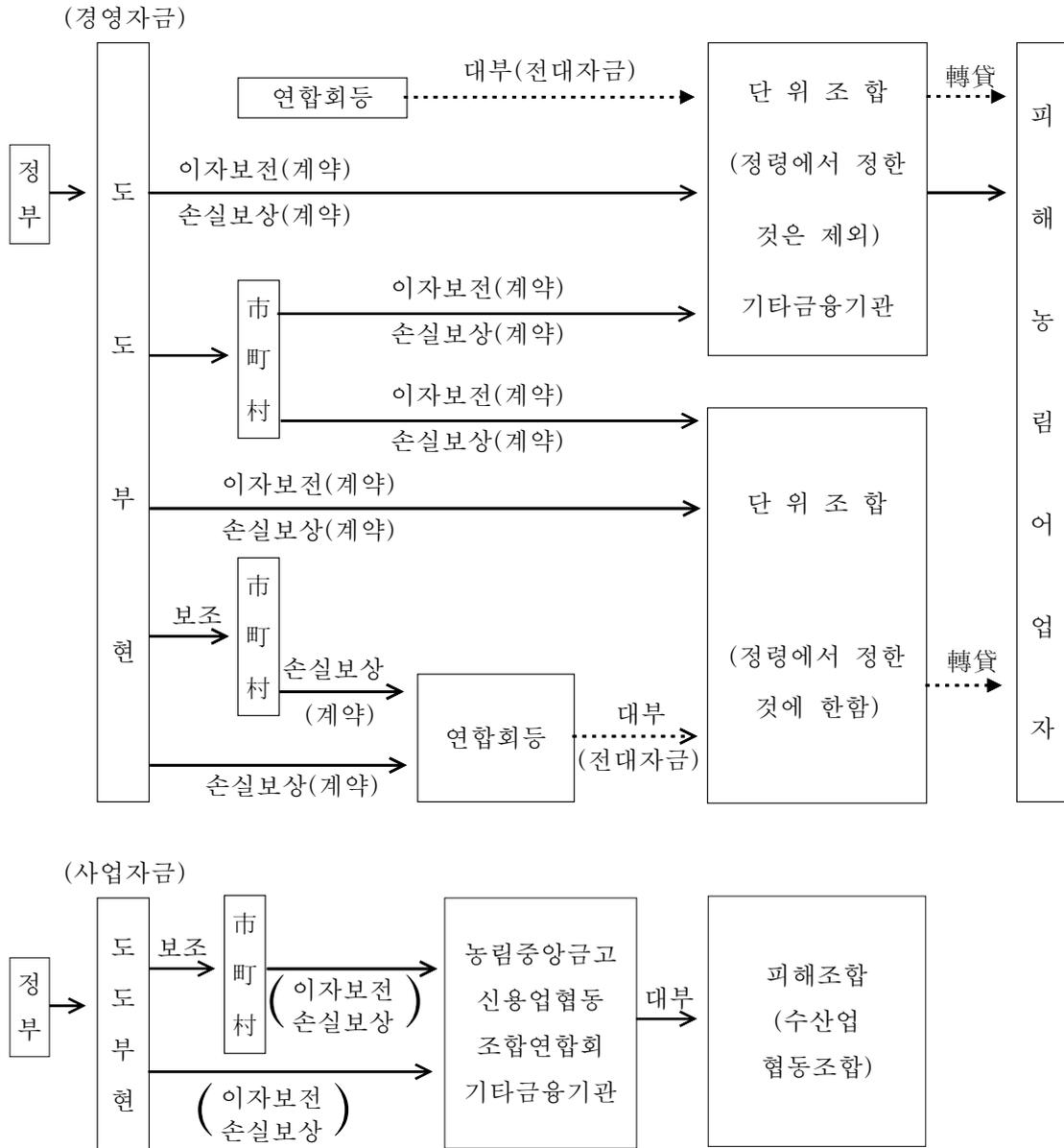


## (2) 천재자금

동 자금은 천재에 의한 피해를 입은 농림어업자에 대한 자금의 유통에 관한 잠정조치법(1955년 법률 제136호) 및 심각한 재해에 대처하기 위한 재정 원조 등에 관한 법률(1957년 법률 제150호)에 의거하여 창설되었다.

천재자금의 재원은 계통자금 및 은행 등이다. 이 제도는 지방공공단체가 이자보전계약 및 손실보상계약을 체결하고 있는 계통금융기관과 은행에 대해서 시중금리와 천재융자법에 의거한 대부금리와의 차액을 보조할 때 정부가 도도부현에게 이자보전보급을 행한다. 또 미상환에 의한 융자기관의 손실에 대해 지방공공단체가 손실보상을 행할 때, 정부가 도도부현에게 손실보상보조를 행한다( [그림 8] 참조).

[그림 8] 천재자금의 구조



(3) 경영안전자금(긴급용자자금)

(가) 어업경영유지안전자금

경영안전자금중 어업경영유지안전자금은 「어업재건정비특별조치법」(1976년 법률제 43호)에 의거하여 창설되었다. 이 자금은 어업 경제적 조건의 급격한 변동, 어업을 둘러싼 국제환경의 변화 등으로 경영곤란을 겪고 있는 중소 어업자에게 경영 재건을 도모하기 위해 긴급히 필요한 자금을 용자기관이 유통해 정부가 이자보전 등 조치를 강구하도록 되어있다.

이에 따라 본 자금의 용자를 받는 중소 어업자는 어업경영재건계획을 작성해 도도부현 지사 또는 농림수산대신의 승인을 받아야 한다.

(나) 어업경영고도화촉진지원자금

2000년에 창설된 동 자금은 어업자 스스로 자원관리형 어업 및 유통고도화 등에 참여하는 것을 종합적으로 지원하기 위해 필요한 低利의 자금을 용자하는 금융기관에게 사업주체가 이자보전을 하기 위해 필요한 경비를 정부가 보조함으로써 창의정신에 의해 수익을 확보해 의욕과 능력있는 경영체를 주축으로 하는 경영구조를 확립해 어업경영의 고도화를 도모함을 목적으로 한다.

(다) 어업경영재건자금

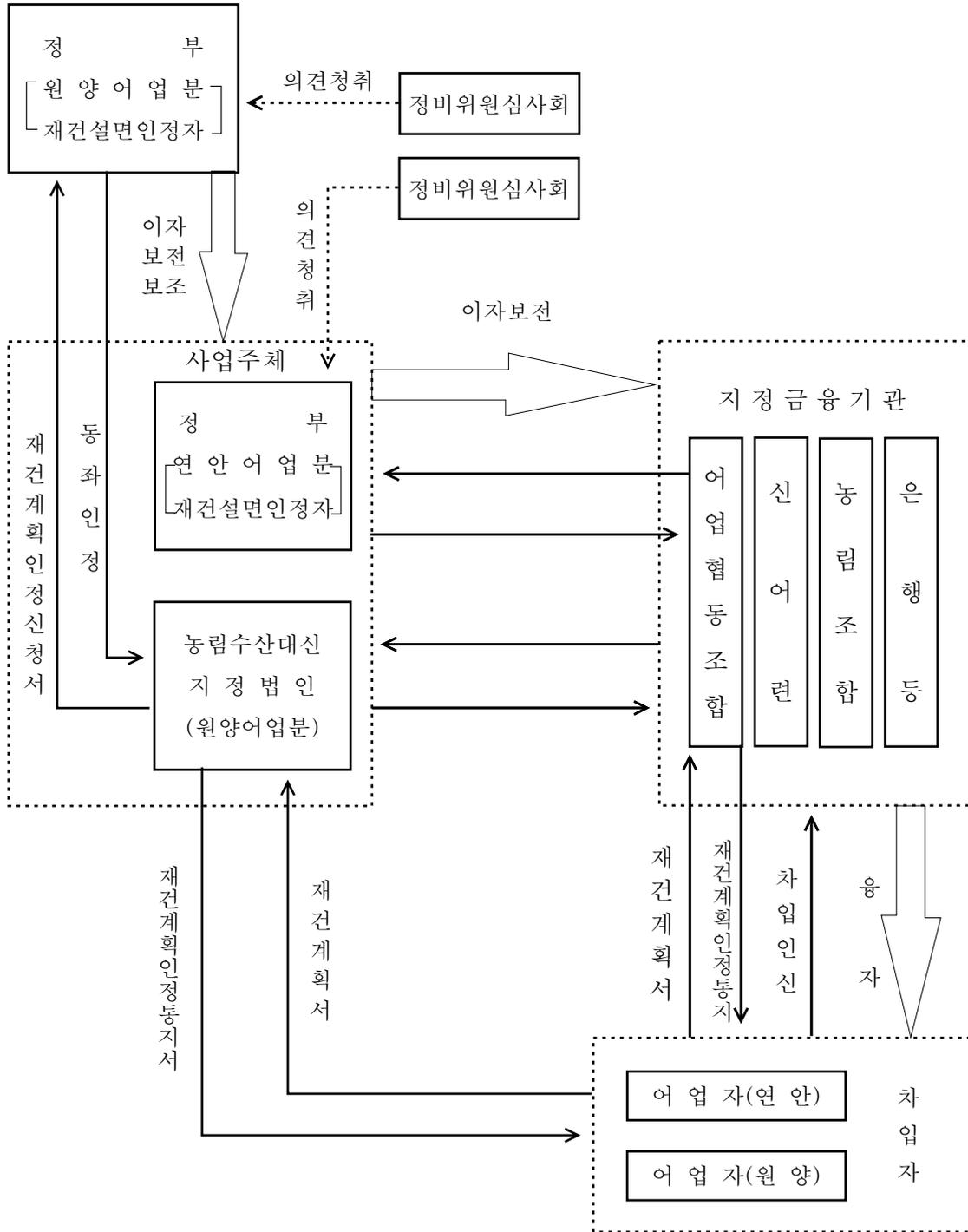
1986년에 창설된 동 자금은 1970년대 후반 이후, 제2차 오일쇼크, 국제규제의 강화, 수산물 수요의 정체 등에 의해 어업경영이 이전보다 곤란한 상태에 처하게 됨에 따라, 종래의 긴급용자 등의 조치로는 경영을 재건시킬 수 없는 어업자가 속출하자 이와 같은 사태를 방지하면 어업자, 어촌, 어협이 큰 영향을 입게 되므로 경영 재건의 의욕이 있고 자조노력과 관계기관의 지원을 전제로 재건이 가능한 자에게 새롭게 저리의 대체자금의 용자를 행하는 것으로 한다.

이에 동 자금은 ① 경영이 부진한 어업자로 경영 재건의 의욕과 자조노력을 전제로 해서 재건이 가능하다고 인정되는 者가, ② 주 은행인 어협 등의 계통금융기관과 그 외 관계 채권자의 협력 하에 경영재건계획을 작성해서, ③ 도도부현 지사의 승인을 받는 것으로 한다. ④ 이에 따라 어협 등의 금융기관이 저리의 대체용자를 행하여, 경영 재건을 촉진한다.

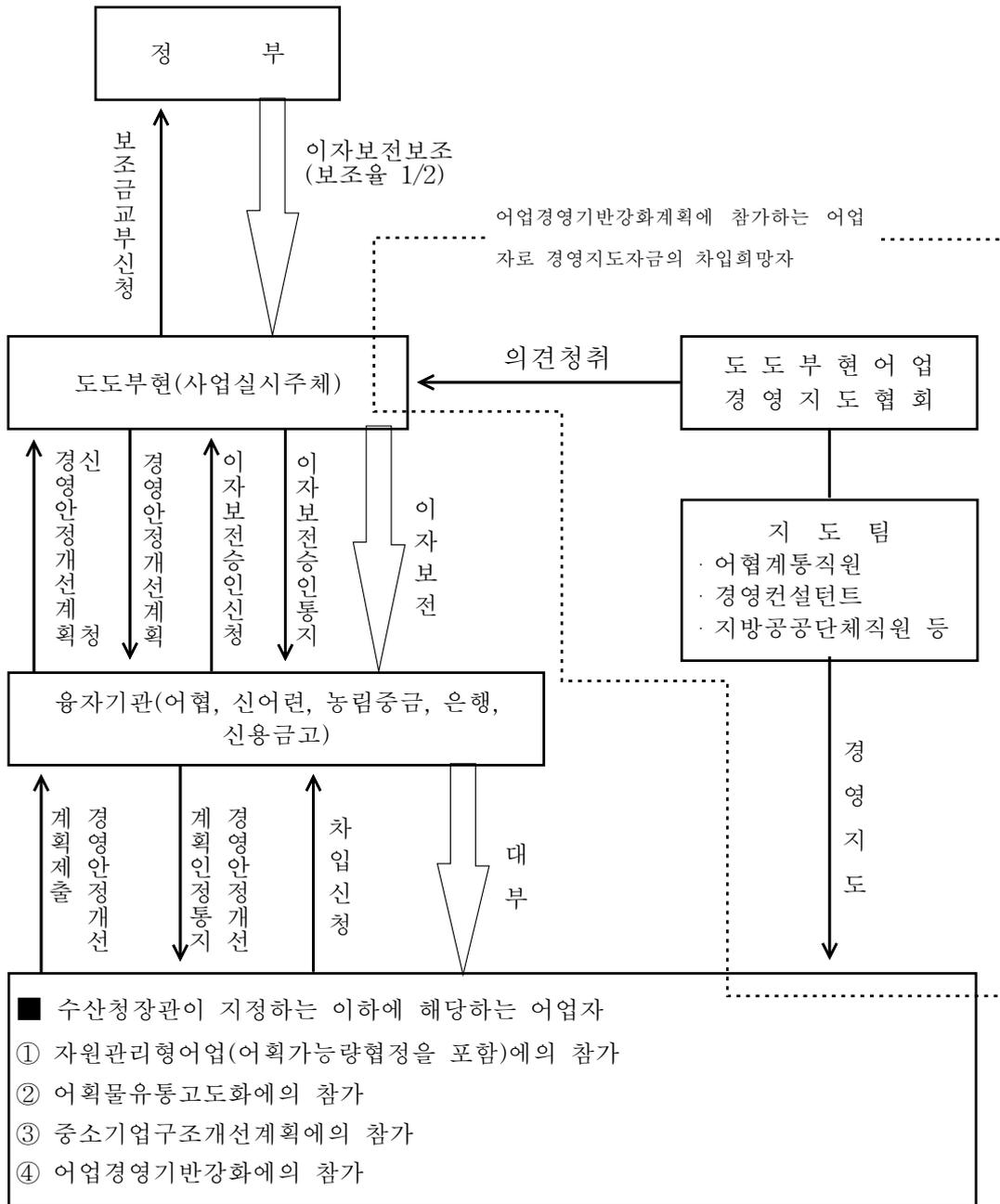
(라) 국제규제관련 경영안정자금

1988년에 창설된 국제규제관련 경영안정자금은 외국의 200해리 수역의 설정에 따른 국제어업조약에 의한 조업규제, 어업규제 등의 강화가 중소어업자의 경영에 미치는 악영향을 감안해서 이러한 어업자에 대해서 어업경영에 긴급히 필요한 저리의 자금을 금융기관이 용자해서 정부가 이자보전조성의 조치를 강구하기 위한 것이다.

[그림 9] 어업경영유지안정자금의 구조



[그림 10] 어업경영고도화촉진지원자금의 구조



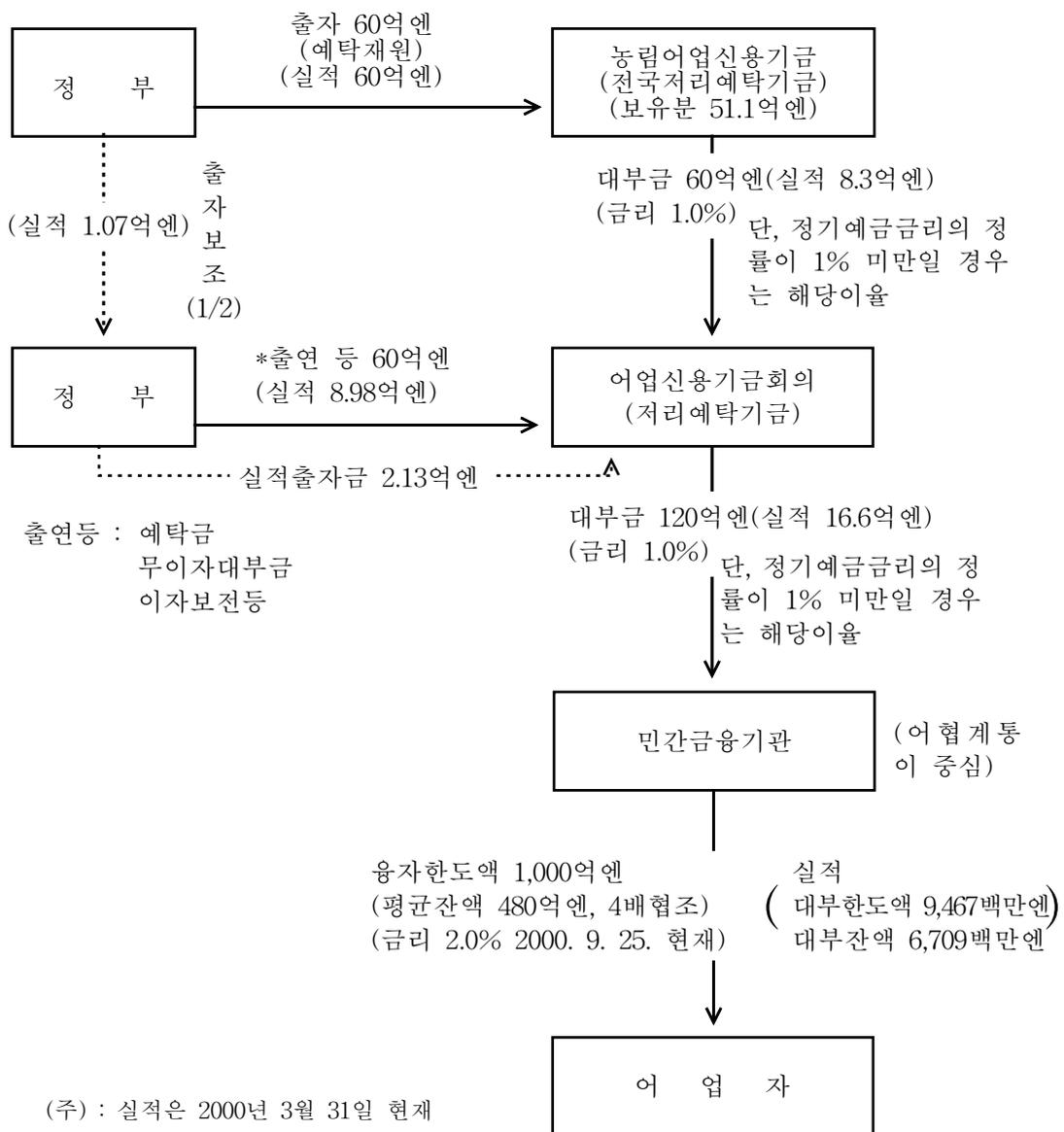




여 중소어업구조개선사업에 참가하는 중소어업자 중, 경영의 다각화 및 협업화, 판매 방법의 개선 등의 어업경영의 근대화를 추구하는 자에 대해 원활한 추진을 자금면에서 지원하기 위하여 1995년에 창설되었다.

농림어업신용기금에 조성된 정부의 출자금에 의한 저리예탁기금 및 어업신용기금협회에 조성된 저리예탁기금을 재원으로 어업신용기금협회에 용자기관에 저리로 예탁하여 용자기관이 협조융자방식에 의해 저리의 단기 운전자금을 어업자에게 대부한다.

[그림 14] 어업경영개선촉진자금의 구조



#### 4. 수산금융관련 보완조치 제도

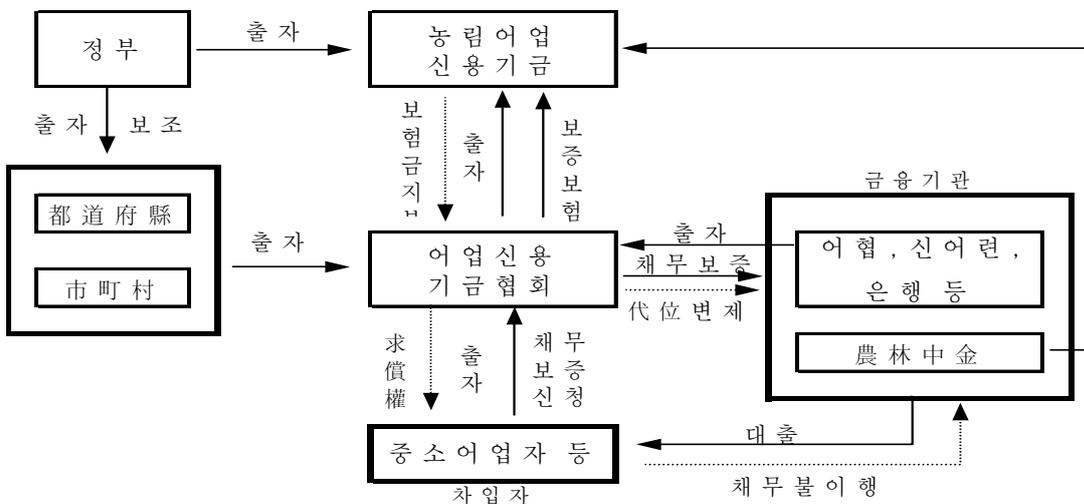
##### 가. 중소 어업용자 보증보험 제도

『중소어업용자보증법』에 의해 1952년에 창립된 것으로 금융기관의 중소어업자에 대한 대출 등에 대해 『어업신용기금협회』가 채무보증하고, 중앙어업신용기금(현농림어업신용기금)이 그 보증에 대해 보험을 실시하고 있다.

이에 따라 동 제도는 먼저 중소어업자 등의 관계자가 어협 등 용자기관으로부터 자금을 차입할 때 그 채무에 대해 어업신용기금협회라는 공익법인이 보증한다. 만일 도산 폐업 등의 사정에 의해 자금의 변제가 불가능한 경우 협회가 중소어업자 등을 대신하여 변제(대위변제)를 한다. 이에 따라 협회는 중소어업자 등으로부터 상환을 요구하는 권리(구상권)을 취득하게 되어 구상권 채무에 대해서는 협회에 변제하는 것으로 한다. 또한 협회는 보증채무에 대해 전국기관인 중앙어업신용기금의 보험(보증채무에 대해서 70% 또는 80%)에 부가하는 것이 가능하고 이에 의해 협회의 위험부담을 줄이는 구조이다.

동 자금의 보증액은 1980년도의 2,291억엔을 정점으로 감소하고 1998년도에는 1,570억엔 이었다. 이것을 자금 종류별로 볼 때 어업근대화 자금의 비중이 감소하고 일반자금의 비중이 점점 높아져 1998년도에는 각각 22.9%, 77.1%를 점하고 있다. 한편 보증잔고는 50% 이상을 어업근대화 자금이 점하고 있다. 다음으로 대위변제액은 전체의 보증잔고의 감소와 같이 감소하고 있지만 대위변제에 의한 구상권 잔고는 매년 증가하여 1995년부터는 1천억엔을 상회한다.

[그림 15] 중소어업금융보증보험제도의 구조



〈표 9〉 中小漁業融資保證事業의 동향

(단위 : 억엔)

구 분		1970.3.	1975.3.	1980.3.	1985.3.	1990.3	1995.3	1998.3
보증액	어업근대화자금	76	354	469	369	481	419	360
	일 반 자 금	-	-	1,822	1,374	935	1,282	1,210
	(긴급자금융자금)	-	-	447	297	20	23	25
	합 계	544	1,384	2,291	1,743	1,416	1,701	1,570
보 증 잔 고	어업근대화자금	95	468	1,628	1,368	1,537	1,614	1,488
	일 반 자 금	460	916	2,813	2,640	1,466	1,179	1,197
	(긴급자금융자금)	-	-	1,567	1,618	562	225	178
	합 계	555	1,384	4,441	4,008	3,002	2,793	2,685
대 위 변 제	어업근대화자금	-	-	3	16	14	4	7
	일 반 자 금	9	11	38	95	85	24	22
	(긴급자금융자금)	-	-	15	62	99	6	5
	합 계	9	11	41	111	99	29	28
구상권 잔고		-	-	131	534	890	1,021	1,000

자료 : 어업신용기금중앙회, 「어업신용기금협회의 보증 상황 등」.

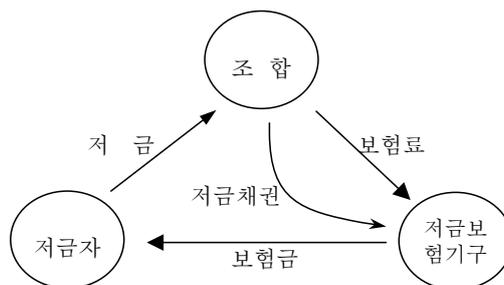
### 나. 농수산업협동조합예금보험제도

1973년의 「농수산업협동조합예금보험법」에 의거해 농수산업협동조합 예금보험기구가 설치되었다. 이에 따라 어협 등이 경영과탄으로 예금의 지불이 곤란한 경우에 예금자 한사람에 대해 1천만엔을 한도로 예금자에게 보험금을 지불하는 제도이다.

이 제도는 농어협 예금이 예금보험이라는 형태로 보호되어 있어 예금자에 대해 신용력을 고조시키기 위한 제도이다. 이 제도는 1971년에 창설된 일반 금융기관의 「예금보험제도」의 농어협판이다.

저축 업무를 실시하고 있는 농협, 어협, 수산가공협, 특정 어협연합회는 강제가입으로 기구에 대하여 6월말의 예금, 적립금의 합계잔고의 0.012%(1998년 현재)에 상당하는 보험료를 지불하는 의무를 가진다

[그림 16] 저금보험의 구조



농수산업협동조합예금보험 제도는 ① 농협, 어협, 수산가공협이 해산·파산 등의 사태에 처할 경우 기구가 예금자에 대해 1,000만엔을 한도로 지급하는 것, ② 보험금의 지불에 더해 기구가 예금자가 가지고 있는 예금자의 채권 중 보험금 지불 대상이 외의 부분(예금의 이자 및 1,000만엔이 넘는 원금)을 매취하는 것, ③ 구제조합 및 연합회 등(신어련, 신농련, 농림중금)에 대해 기구가 직접 또는 간접적인 자금원조(금전증여, 대출, 예입, 자산의 매취, 채무보증, 채권인수)를 행하고, 그 외에도 상호원조제도에 의거한 자산매취에 대한 지원과 후순위채권 공여가 있다. 1998년 6월 현재의 예금보험제도의 발동실적은 금전증여방식으로 8개 농협과 2개 어협이 있다.

#### 다. 전국어협신용사업상호원조제도

전술한 공적인 예금보험제도 외에 어협(수산가공협)의 신용사업의 건전한 운영을 유지하기 위해 자주적인 상호원조체제를 확립해서 긴급사태가 발생하는 경우 예금지불준비금의 확보와 재건자금의 원활한 공급에 의해 어협의 경영과탄을 미연에 방지하고 어협신용의 유지향상을 도모하기 위한 것으로 1972년에 어협, 신어련, 전어련 및 농림중금 등에 의해 사단법인 전국어협신용사업 상호원조기금을 설립하였다.

이 제도는 전국의 조합이 자주적으로 상호부조의 이념에 의거하여 설립된 것을 특징으로 하고 예금보험제도와 상호보완 작용을 하며, 어협예금의 신용력을 높이는 데 기여하고 있다.

어협은 예금의 연간 평균잔고의 30%(일부 예외가 있다)에 상당하는 금액을 신어련에 상호원조자금으로서 적립하고, 신어련은 일정의 비율을 농림중금에 적립하고 있다. 지원의 내용에는 이들 자금을 재원으로 하여 채무초과 어협 및 신어련에 대한 재무안정화지원과 예금지불사고 등의 위기에 직면한 어협에 대한 유동성 지원 및 재건에 관한 지원(긴급대출, 정비대출금)이 있다.

최근 금융자유화와 합병의 진전에 동반하여 리스크 증가, 자기책임경영을 강하게 요구하는 금융행정의 동향의 변화에 따라 이 제도의 중요성은 점점 높아지고 있다.

## 제2절 영어자금 지원제도의 개선

### 1. 영어자금의 지원 현황

#### 가. 영어자금 개요

수산업은 국민들에게 기초식량을 제공하고, 도서지역등 조건불리 지역의 경관유지와 지역사회 유지라는 공익적 기능을 수행하고 있는 기초산업이다. 더구나 3면이 바다인 넓은 해안지역과 많은 도서지역의 환경과 경관보호를 위해서도 8만여호에 이르는 어가의 경제안정은 매우 중요한 문제이다.

그러나 수산물은 생산량과 가격 그리고 생산과정 등에서 발생하는 불확실성이 높아 정책자금의 공급이 원활하게 이루어지지 않고 있다. 그중 어가의 경제에 가장 밀접한 영향을 미치는 정책자금이 영어자금으로서, 수산부문의 불완전한 금융시장 구조에 따르는 제반 문제점들이 여전히 해결되지 않고 있다. 수산업의 불확실성(uncertainty)과 위험(risk)에 따른 시장실패(market failure)를 보완하기 위한 수단중의 하나가 영어자금이다<sup>34)</sup>.

영어자금은 어업생산과정에서 자연지배에 의한 생산의 불확실성 등에 의해 어가자금 수지의 부족분을 충당하기 위한 자금을 말한다. 이와 달리 운전자금은 한 기간의 생산과정에서 투하된 자본이 완전 소모되는 성격을 강조하여 시설등에 축적되는 설비자금과 대칭되는 개념으로 사용되고 있다.

정부는 이와 같이 어가의 자금수지를 충당하기 위한 영어자금을 수협을 통해서 시중 금리 보다 낮은 저리로 어업인에게 공급하고 있다. 영어자금 취급 금융기관인 수협은 저금리공급으로 인한 금리손실을 보전하기 위하여 정부로부터 이차보전을 받고 있다.

영어자금은 정부의 재정자금과 수협 자금을 재원으로하여 수협중앙회가 위탁관리하는 방식으로 운영되고 있으며, 해양수산부에서는 매년말 영어자금운용지침을 제정하여 영어자금 운용규모, 운용방향, 융자기준 등을 수협중앙회에 통보하고 있다.

이에 따라 수협중앙회는 회원수협별 소요액<sup>35)</sup>을 기준으로 분기별 자금계획을 수립하되 전체조합 평균 공급률 미달 조합, 재해 등 특수한 사정으로 자금수요가 많은 조합 등은 증액 전배하고, 회원수협별 평균 공급률 보다 20% 이상 높은 조합, 정책자금 부실관리 조합 등은 감액 배정하여 자금운영의 효율화 및 사장 방지를 도모하고 있다.

34) 황의식, “영어자금 공급제도 개편방향”, 농어업·농어촌특별대책위원회 제4분과위원회, 2002.5.29

35) 영어자금의 지원기준이 되는 어업별 건당 영어자금 소요액은 해양수산부의 의뢰로 수협중앙회 조사부에서 연1회 조사하며 어선어업의 경우 초출어 1항차를, 양식어업의 경우 1회임 기간을 기준으로 조사하고 있음.

그리고 어선 조난, 흉어, 기타 특수한 상황이 발생하여 재해관련 피해복구비 지원에도 불구하고 어업활동 재개가 어려운 경우 특별영어자금을 배정, 지원하고 있다<sup>36)</sup>.

이와 함께 회원수협은 어촌계 대표 등으로 「영어자금융자협의회」(원양어업의 경우에는 「한국원양어업협회의 융자협의회」)를 구성하여 어가별 융자 희망액을 심의·배정하고 기타 영어자금 운영에 관한 주요사항을 협의하고 있다.

## 나. 지원규모와 지원조건

영어자금은 1963년 연근해 어업인을 대상으로 2억원을 지원하던 것을 시발로 하여 1970년 31억원, 1980년 1,200억원, 2000년 1조 2,050억원, 2002년 1조 4,050억원으로 꾸준히 증가하고 있다. 수협중앙회는 1971년부터 자체자금을 투입하기 시작하였고, 그 해부터 영어자금소요액 개념을 적용하여 운용하고 있다.

2002년말 현재, 영어자금 소요액 3조4,394억원중 1조 4,050억원을 공급하여 41%의 공급률을 보이고 있다. 그중 재정자금 5,814억원(41%), 수협중앙회 신용자금 3,844억원(27%), 회원조합의 상호금융자금 4,392억원(31%) 등으로 각각 충당되었다(〈표 2-2-1〉 참조).

〈표 2-2-1〉 영어자금 공급 추이

(단위 : 억원)

		'63	'70	'80	'85	'90	'95	'99	2000	2001	2002
합	소요액	-	-	2,955	5,789	9,110	18,805	27,970	29,749	32,745	34,394
	공급액	2	31	1,200	2,870	6,000	7,500	12,050	12,050	12,050	14,050
	공급률 (%)	-	-	41	50	66	40	43	41	37	41
	재원										
	재정자금	2	26	90	301	765	2,393	5,814	5,814	5,814	5,814
	한은차입	-	5	465	1,070	2,617	1,723	-	-	-	-
	금융자금	-	-	460	1,499	2,618	3,084	4,796	4,796	2,844	3,844
	상호금융	-	-	185	-	-	300	1,440	1,440	3,392	4,392
연	소요액	-	-	1,951	4,328	7,287	14,098	22,857	24,931	26,858	28,921
	공급액	2	31	950	2,400	5,190	6,500	10,900	10,900	10,900	12,900
	공급률 (%)	-	-	49	56	71	46	48	44	41	45
	재원										
	재정자금	2	26	90	301	765	2,393	5,814	5,814	5,814	5,814
	한은차입	-	5	345	855	2,212	1,365	-	-	-	-
	금융자금	-	-	330	1,244	2,213	2,442	3,646	3,646	1,694	2,694
	상호금융	-	-	185	-	-	300	1,440	1,440	3,392	4,392
원	소요액	-	-	1,004	1,461	1,823	4,707	5,113	4,818	5,887	5,473
	공급액	-	-	250	470	810	1,000	1,150	1,150	1,150	1,150
	공급률 (%)	-	-	25	32	44	21	22	24	20	21
	재원										
	한은차입	-	-	120	215	405	358	-	-	-	-
	금융자금	-	-	130	255	405	642	1,150	1,150	1,150	1,150

자료 : 수협중앙회

36) 허영만, “영어자금 지원현황 및 개선방향”, 수산정책자금의 효율적집행에 관한 정책 토론회, 해양수산부, 2001.2.11

그리고 1조 4천억원의 영어자금 공급액중 92%인 1조 2,900억원을 연근해어업에 공급액되었고, 8%가 원양어업에 공급되었다. 연근해어업 영어자금은 대부분 재정자금으로 충당되고 있으나, 원양어업의 경우는 수협중앙회의 신용자금에서 공급되고 있다. 1974년부터는 원양어업에 대한 영어자금 지원도 개시되었으며, 1992년부터는 해외수역의 어업생산을 증진시키기 위한 운전성 자금으로 “해외지원생산지원자금”이 공급되기 시작하였다.

2002년말 연근해어업에 대한 영어자금 대출잔액은 1조 1,191억원, 원양어업 508억원으로서 총 1조 1,699억원의 잔고를 보유하고 있다.

〈표 2-2-2〉 해외자원생산지원자금 공급현황

(단위 : 억원)

		'92	'95	'00	'01	'02
소요액(A)		4,091	4,707	4,818	5,887	5,473
공급액	원양 영어자금	810	1,000	1,150	1,150	1,150
	해외자원 지원자금	200	1,050	3,520	3,310	3,000
	계(B)	1,010	2,050	4,670	4,460	4,150
공급율(B/A, %)		25	44	97	76	76

자료 : 수협중앙회

〈표 2-2-3〉 어업경영체당 융자비율

구 분	융자 비율	비 고
<b>□ 연근해 및 내수면어업</b>		
○ 신고(맨손)어업	○ 가구당 300만원까지	
○ 구획·마을·협동양식·신고(투망,나잠)및 자율관 리시범실시어업 참여 어업인	○ 소요액의 100%까지	
○ 어업인후계자, 영어조합법인	○ 소요액의 100%까지	
○ 가구(업체)당 경영비 2억원미만 2~5억원미만 5~10억원미만 10억원이상	○ 소요액의 80%까지 ○ 소요액의 70%까지 ○ 소요액의 60%까지 ○ 소요액의 50%까지	신용도, 담보능력 등에 따라 10% 증감 가능
<b>□ 원 양 어 업</b>		
○ 업체당 경영비 50억원미만 50~100억원미만 100~150억원미만 150~300억원미만 300~500억원미만 500억원이상	○ 소요액의 50%까지 ○ 소요액의 40%까지 ○ 소요액의 30%까지 ○ 소요액의 20%까지 ○ 소요액의 15%까지 ○ 소요액의 10%까지	소요액은 해외자 원생산지원자금과 합계임

자료 : 수협중앙회

또한 제한된 정책자금을 효율적으로 집행하기 위해 동일인에 대한 편중지원을 방지하고 어업별 특성을 감안하여 용자조건과 규모를 제한하고 있다. 해양수산부에서는 가구당(업체당) 소요액 대비 용자비율 및 동일인당 용자 최고 한도를 연근해 10억원, 원양 50억원으로 정하여 시행하고 있으며, 연근해어업의 경우는 소요액의 50%에서 100%까지를 용자하는 한편, 원양어업의 경우는 10%에서 50%까지 어업경영체 규모와 조건에 따라 차등하여 용자하고 있다.

어업경영체에 대한 영어자금 대출금리는 연근해어업 및 내수면어업의 경우 연 4.0%, 원양어업의 경우 연 4.5%를 각각 적용하고 있으며, 원칙적으로 1년의 대출기한을 정해놓고 예외적으로 2년 이내의 지원이 가능하도록 해놓고 있다<sup>37)</sup>.

그리고, 2002년 12말 현재로 영어자금 대출 규모의 분포를 살펴보면, 1천만원 이하의 경우가 7만여건으로서 전체의 77%를 차지하고 있으며 금액기준으로는 전체의 29%인 2,625억원이 지원되었다. 1억원 이상의 지원을 받은 대출건수는 1,148건에 불과하여 전체건수의 1%에 불과하지만 금액기준으로는 총영어자금의 24%를 지원하고 있다.

〈표 2-2-4〉 영어자금 대출규모별 분포 현황(2002.12말 현재)

(단위 : 억원, 건)

구 분	건 수		금 액(%)	
계	91,304	(100%)	11,699	(100%)
1천만원 이하	70,432	(77%)	3,412	(29%)
1천만원 ~ 3천만원	14,414	(16%)	2,625	(22%)
3천만원 ~ 1억원	5,310	(6%)	2,967	(25%)
1억원 ~ 5억원	1,091	(1%)	2,227	(19%)
5억원 ~ 10억원	49	(-)	330	(3%)
10억원 이상	8	(-)	138	(2%)

## 2. 현행 영어자금 지원체제의 문제점

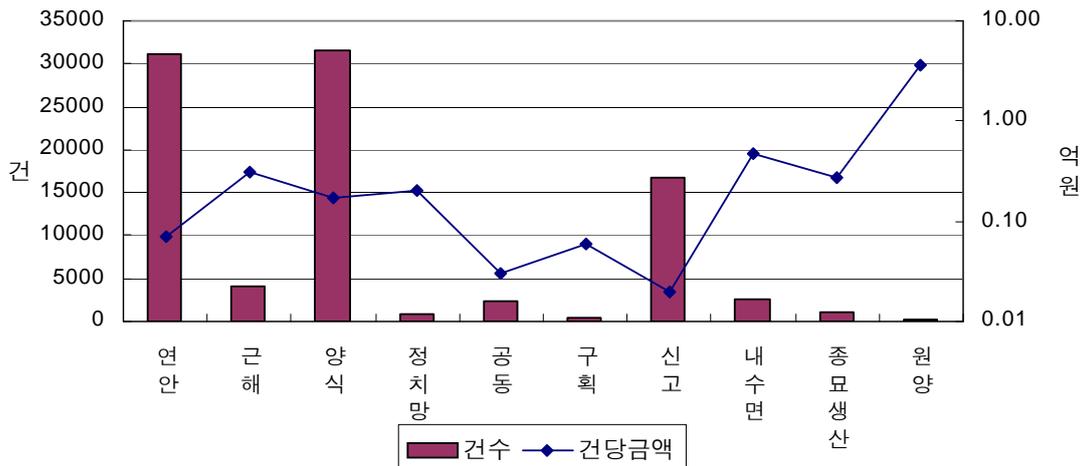
### 가. 높은 영어자금 의존도

우리나라 어업인들의 경영규모가 영세하다는 점을 고려하면 영어자금의 건당 대출 규모가 작음에도 불구하고 그 의존도는 매우 높은 편이다. 건수기준으로 77%를 차지하는 1천만원 이하의 영어자금 규모를 보더라도 대다수 연근해 어업인들이 영어자금을 사용하고 있음을 알 수 있다.

37) 1년씩 2회 기간연장이 가능하며 어업 및 자연재해를 입었을 경우 최장 2년까지 특별연장이 가능하여 최초대출기간을 포함 최장 6년까지 지원이 가능함.

실제 업종별로 건당 대출규모를 살펴보면 2002년말 현재 연안어업과 양식어업의 건당규모는 7백만원(대출건수는 31,211건)과 1천7백만원(31,500건)에 불과하다. 그러나 원양어업의 경우는 133건에 불과하지만 건당규모는 3억5천5백만원에 이르러 어업경영체 규모와 비례하여 지원되고 있음을 알 수 있다.

[그림 2-2-1] 어업별 대출건수 및 대출건당 금액(2002년 12월말 현재)



그런데 우리나라 어가의 평균 소득규모가 2001년 2천225만원이고 어업소득은 1천108만원임을 고려하면<sup>38)</sup>, 어업경영과 관련하여 운전성으로 지원되는 영어자금의 평균 규모가 7백만원(연안어업 건당평균 지원규모)으로 낮춰 잡더라도 어업소득의 70%에 가까운 자금을 영어자금에 의존하고 있는 것으로 보인다.

이같은 사실은 영어자금 정책이야말로 우리나라 어업인들의 어업경영과 소득안정에 직접적인 영향을 미치는 가장 중요한 요인이 되고 있는 것으로 평가할 수 있다. WTO/DDA 협상 방향에 따라 정책자금의 운용 방식의 변화가 어업인 경영에 매우 민감할 것으로 분석되고 있는 것도 이 때문이다.

#### 나. 어업경영 위험과 높은 연체비율

일반적으로 어업경영체의 위험은 일반 가게 및 경영체의 위험보다 훨씬 높은 것으로 알려져 있다. 그동안 금융위기 아래서 은행권의 부실채권이 매우 높았음에도 불구하고 어업경영체에 대한 영어자금의 부실률과 대비하면 여전히 나은 편이다. 2002년말 현재 시중은행의 고정이하 여신비율은 22.44%, 지방은행은 2.17%였다. 그리고 특수은행으로 분류되는 농협은 1.72%, 수협은 2.09%로서 일반자금에 대한 위험도 자체

38) 통계청, 각년도

도 농협보다 수협이 높았다.

2002년말 현재 일반은행과 특수은행을 통틀어 평균 2.33%의 연체율을 시현하였다. 이에 대해 수산업분야에 대한 지원자금인 영어자금의 연체율은 2002년 12월말 현재 8.28%에 이르고 있다.

〈표 2-2-5〉 은행권의 고정이하 여신비율(2002년 12말 현재)

(단위 : 억원, %)

구 분	고정이하여신 <sup>2)</sup>	비율 <sup>1)</sup>
시중은행	105,642	2.44
지방은행	7,034	2.17
일반은행	112,676	2.43
농 협	10,788	1.72
수 협	1,057	2.06
특수은행	38,276	2.09
은행권계	150,952	2.33

주 : 1) 고정이하여신비율 = 고정이하여신(고정+회수의문+추정손실) / 총여신 \* 100

2) 부도여부, 연체상황(고정이하: 연체3개월이상)외에도 차주의 미래 채무상환능력을 감안하여 건전성 분류

자료 : 금융감독원

2002년 12월말 현재 영어자금 잔고기준으로 1조1,699억원의 대출중 연체금액 968억원이 발생하여 연체비율이 8.28%를 기록하였다. 영어자금이 대출될 때 신용으로 지원되는 금액은 4,162억원으로 35.6%이지만, 건수기준으로는 71,664건으로서 담보대출의 19,640건 대비 훨씬 많다.

대부분 어업인들이 신용대출로 영어자금을 공급받고 있기 때문이다. 영어자금중 담보가 있는 대출은 총 7,536억원(64.4%)로서 그중 절반 가량은 농신보등 보증서담보대출로 이루어지고 있으며, 부동산 담보도 1,906건의 1,570억원에 이르는 것으로 나타났다. 이에 따라 어업인 대부분이 지원받고 있는 신용대출에서는 연체비율이 11.20%에 이르고 있으며, 담보대출의 경우는 6.66%를 기록하고 있다.

거시적 경제침체와 더불어 WTO/DDA 협상에 따른 대외적 여건 변화가 어업인의 경영에 영향을 미칠 경우, 영세어가와 기업형 어업인들의 위험증가가 예상되므로 이로 인한 연체 증가가 영어자금 운영의 문제점으로 지적되고 있다.

〈표 2-2-6〉 영어자금의 담보별 대출 및 연체율 현황 ('02. 12말 현재)

(단위 : 건, 억원, %)

구 분	대 출			연 체 액	연체비율	
	건 수	금 액	%			
<b>총 계</b>	<b>91,304</b>	<b>11,699</b>	<b>100</b>	<b>968</b>	<b>8.28</b>	
담 보	소 계	19,640	7,536	64.4	502	6.66
	선 박	1,306	625	5.3	66	10.56
	축 양 장	649	909	7.8	17	1.87
	부 동 산	1,906	1,570	13.4	123	7.83
	동산·채권	737	469	4.00	10	2.13
	보 증 서	15,042	3,963	33.9	286	7.22
신 용	소 계	71,664	4,162	35.6	466	11.20
	인 보 증	9,765	869	7.40	144	16.57
	무 보 증	61,899	3,293	28.1	322	9.78

자료 : 수협중앙회

#### 다. 영어자금의 수급불균형

애초부터 어업인들의 수요조사에 근거하여 영어자금 소요액을 산정한 후 영어자금을 단위조합등을 통해 배정해 왔으나 실제 대출되는 규모는 상당한 차이를 보이고 있다. 다음의 〈표 2-2-7〉에 따르면 2002년도 현재 영어자금 총 소요액은 3조 4,394억원이었으나 배정액은 1조 4,050억원에 불과하여 40.9%의 배정률을 보이고 있다. 동 배정률이 2000년 50.6%에서 2001년 36.8%, 2002년 40.9% 등으로 감소하고 있는 것으로 보아 만성적인 자금 초과수요 현상이 해소되지 않고 있다.

〈표 2-2-7〉 영어자금의 수급불균형 현황

(단위 : 억원, %)

	소요액(A)	배정액(B)	대출액(C)	배정률(B/C)	미대출률(B-C)/B
2000	29,749	15,050	11,279	50.6%	25.1%
2001	32,745	12,050	11,011	36.8%	8.6%
2002	34,394	14,050	11,699	40.9%	16.7%

주 : 원양어업의 해외자원생산자금은 제외  
 자료 : 수협중앙회

그러나 정작 배정된 영어자금 대비 대출집행액은 2002년 현재 83.3%로 미대출되는 몫이 16.7%에 이르고 있다. 동 비율 역시 2000년 25.1%, 2001년 8.6%에 이어 2002년

16.7%를 시현하여 미대출 잔고가 해소되지 않고 있다. 일시적인 공급과잉 상황에 처해있다. 특히 원양어업의 경우는 미대출율이 2000년 10.78%에서, 2001년 38.17%, 2002년 55.83%로 급격히 높아지고 있어 원양어업 분야의 영어자금 공급체계상의 문제점이 심각한 상황에 있음을 알 수 있다.

그동안 수요측면에서는 영어자금 소요액이 꾸준히 증가하였다. 소요액 산정의 척도가 되는 어업처분건수(면허·허가·신고)는 90년대 이후 크게 변동이 없으나, 인건비·사료비 등 어업원가 측면에서는 비용상승 요인이 작용하여 가구당 어업경영비 증가에 따른 영어자금 수요 증가 요인은 상존하였다. 이에 따라 영어자금의 소요금액에 대한 대출배정률은 절반에도 못미치는 상황이 지속되고 있다. 그럼에도 불구하고 배정된 대출금액중 미대출 금액이 존재하는 것은 최근의 어업경영체의 경영 악화에 따른 신용도 감소 및 담보여력의 축소에 기인하는 것으로 추정된다. 특히, 원양어업의 경영난이 가중되고 있는 상황에서 미대출률이 50%를 넘어선 것은 정상적인 경영이 이루어지지 않고 있음을 보여주는 것이다.

#### 라. WTO 협상에 따른 보조금 축소의 파급효과

영어자금 지원정책의 핵심은 정부자금으로 이차를 보전하여 직접적으로 어업경영인에게 혜택이 돌아가도록 하는 것이다. 그러나 WTO/DDA 협상 결과에 따라 이같은 금리보조가 축소 내지는 폐지될 경우에 영어자금 지원체계 방식이 근본적으로 탈바꿈되어야 하는 문제점을 야기시킬 것으로 예상되고 있다.

수산보조금에 대한 규제가 강화될 경우, 영어자금등에 의한 보조를 유지하기는 어려울 것으로 보인다. 저리 영어자금 수혜로 인한 어업경영 지원은 실질적으로 398억 원에 이르고 있으며, 이를 사용하는 어업인중 77%가 생계형 어업이므로 이차보전 금리를 폐지할 경우 심각한 타격이 있을 것으로 예상되고 있다.

그러나 어업인 지원이 생산과 연계되지 않은 친환경적 직접지불제에 국한할 경우, WTO/DDA 체제 아래서 허용 가능한 출어자금과 경영자금등 실질적인 어업인 지원을 위한 정책자금 지원체계가 새로이 구축될 필요가 커지고 있다.

### 3. 영어자금 지원체계의 개편 방향

#### 가. 어업인의 신용도에 따른 원활한 자금공급 체계의 구축

보조금 형식의 영어자금 이차보전 방식이 향후 불가능할 경우, 정책자금의 수급 불균형 해소를 통한 실질적인 어업인 지원에 역점을 두어야 할 것이다. 즉 저리의 (이

차)보조금형 영어자금에서 융자형 영어자금 지급 방식으로 전환하되, 최소한 미배정률을 해소하는 제도적 장치를 마련하여 자금이 실질적으로 필요한 어업인에게 신속하게 배정되도록 어업인의 신용도에 따라 융자가 이루어져야 한다.

이를 위해서는 영어자금의 지원조건을 단순화하고, 어업인의 담보능력을 제고시킬 수 있는 장치를 마련해야 할 것이다. 기존의 농신보 자체의 신용조사 및 심사기능의 역량을 강화하고, 별도의 신용보증 기구의 설립도 검토할 필요가 있다.

아울러 어업인의 부족한 담보능력과 신용 등을 체계적으로 지원할 수 있는 보험제도의 개선으로 보완해 나가야 한다. 수산부문은 재해위험이 높아 어가의 자산에서 큰 비중을 차지하고 있는 어선, 양식수산물 등 자산을 일반금융기관에서는 담보가치로 인정하지 않고 있으나, 수산보험제도 개선을 통해 위험을 제거하여 고정가치를 유지하도록 할 필요가 있기 때문이다 .

#### 나. 만성적 수요초과에 대응하기 위한 영어자금 지원체계의 확보

현재 절대적으로 부족한 자금수요에 대응하기 위하여 민간부문에서 자금을 조달하는 방안을 모색할 필요가 있다. 특히 과도기적으로 이차보전이 허용되는 범위 내에서 금리보조 지원체계를 탄력적으로 운용할 수 있도록 민간기금을 통한 재원조달과 운용 방안을 강구해야 할 것이다.

〈표 2-2-8〉 기금조성 예상규모

(단위 : 억원)

구분	이차보전 소요액(A)	운용수익율 (B)	기금규모 (A/B)	이차보전소요액 산정 근거
'01	404	연5.65%	7,150	실수령액
'02	417		7,380	실수령액
'03	595		10,530	정부예산액
'04	614		<b>10,867</b>	'01~'02 증가율

- 주 : 1) 조성비용은 없는 것으로 가정
- 2) 운용수익율은 02년말 현재 3년만기무보증회사채(AA기준)기준금리
- 3) 해외생산지원자금 포함

자료 : 수협중앙회

영어자금 및 해외자원생산자금으로 이차보전 상당액의 수익창출이 가능한 분야에 대해서는 민간자금을 조달하는 것도 바람직하다. 뉴라운드로부터 수혜를 받는 여타 업종으로부터 재원을 부담하는 방식도 필요하지만, 보다 적극적으로는 차관 혹은 채권 발행을 통한 재원조달도 검토할 필요가 있다. 아울러 시중은행 자금 유입을 촉진

하는등 민간수산금융의 활성화를 통해 어업인 경영자금의 원활한 지원 체계를 구축해야 할 것이다.

더구나 수산발전기금이 민간기금 방식으로 전환될 경우, 영어자금을 여기에 통합·운영하는 것도 자금운용의 효율성을 증대시킬 수 있을 것이다.

#### 다. 직접지불제등을 통한 소득보전

대부분 생계형 어업인을 대상으로 하는 영어자금의 성격상, 향후 보조금 철회에 따른 피해액에 대해 기업형 어가와 구분하여 영세어업인을 대상으로 직접지불제를 실시하는 방안을 확대해 나가도록 한다.

### 제3절 수산정책자금 부실채권 및 부채경감 대책

#### 1. 현황 및 문제점

##### 가. 어가 자산 동향

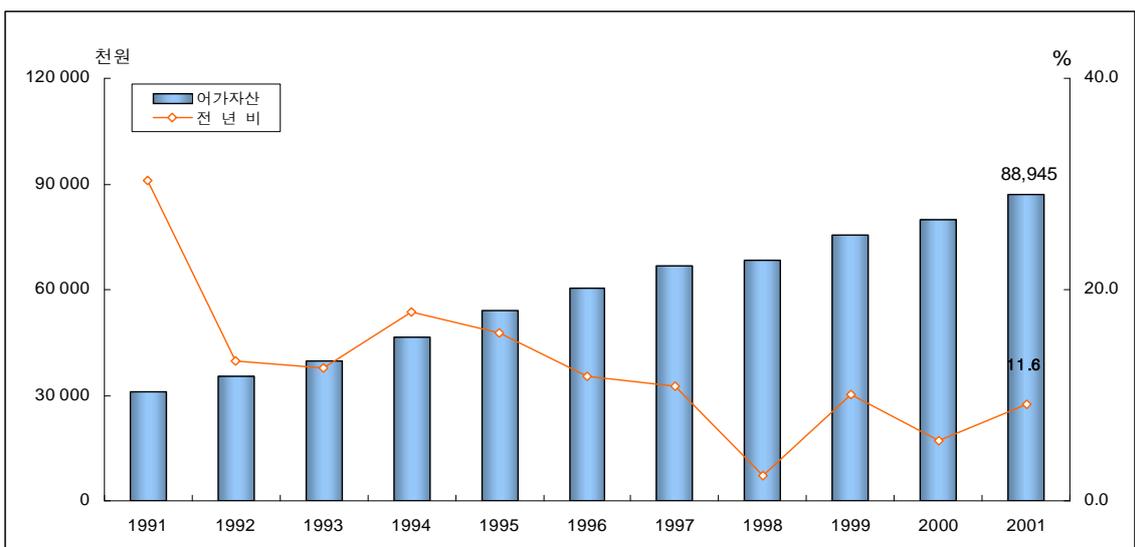
어가의 정의는 우리나라 어가경제통계조사에 의하면 어업 및 양식어업을 경영하는 개인경영 가구로서, 피고용자 가구, 원양어업 경영체 및 승선원 가구, 회사 및 공동사업체 등은 제외된 것이다. 따라서 연근해어업 가구중 회사 및 공동사업체가 아닌 가구에 한정하고 있다. 그러나 실제 수산정책자금의 부채경감을 논할 때는 원양어업을 제외한 연근해어업 및 양식어업 모두를 일컫는 경우가 일반적이다.

그러나 본절에서는 우선 어가경제통계에서 말하는 어가를 중심으로 자산 및 부채 현황을 살펴보고자 한다.

토지를 제외한 우리나라 어가의 평균 자산은 [그림 2-3-1] 에서 보는 바와 같이 매년 증가하여 1991년 30,000천원에 비해 58,945천원이 증가하였다. 또한 2001년말 현재는 88,945천원으로서 2000년 말(79,723천원)에 비해 11.6%(9,222천원) 증가하였다.

어가 자산의 증감 동향을 보면 <표 2-3-1>에서 보는 바와 같이 고정자산(51.4%)이 큰 폭으로 증가한 반면 유통자산(-26.7%)은 감소하는 경향을 보이고 있다. 따라서 고정자산의 증가에 의하여 어가 자산이 증가한 것을 알 수 있다.

[그림 2-3-1] 우리나라 어가 자산 추이



〈표 2-3-1〉 우리나라 어가 자산 현황

(단위 : 천원, %)

구 분	1991	1995	1998	1999	2000	2001	증감(2001/2000)	
							금 액	증감율
어 가 자 산	31,050	54,056	68,503	75,393	79,723	88,945	9,222	11.6
고 정 자 산 <sup>1</sup>	17,255 (55.6)	33,276 (61.6)	36,225 (52.9)	35,320 (46.9)	35,133 (44.1)	53,176 (59.8)	18,043	51.4
유 동 자 산 <sup>2</sup>	4,911 (15.8)	5,057 (9.3)	4,868 (7.1)	5,145 (6.8)	5,201 (6.5)	6,898 (7.8)	1,697	32.6
유 통 자 산 <sup>3</sup>	8,883 (28.6)	15,723 (29.1)	27,410 (40.0)	34,928 (46.3)	39,389 (49.4)	28,871 (32.5)	-10,518	-26.7

주 1) 토지를 제외한 건물 및 어업용 시설물, 어선 및 어구, 농구, 동·식물 자산

2) 어로·양식·농업용자산, 재고 농수산물, 동물 등의 재고 자산

3) 현금, 예금, 빌려준 돈 등의 금융자산

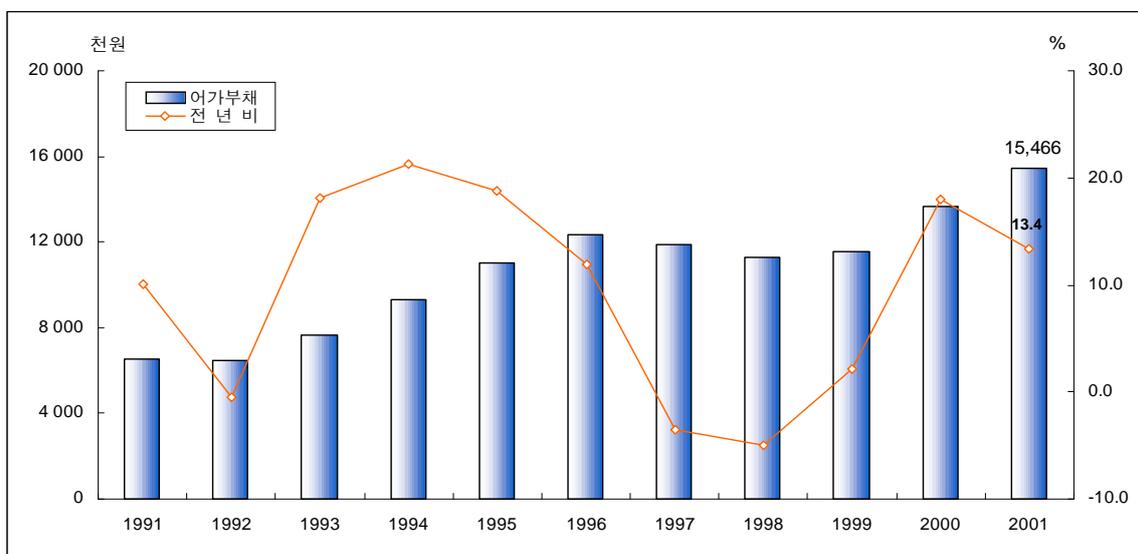
## 나. 어가 부채 동향

우리나라 어가 부채는 [그림 2-3-2] 및 〈표 2-3-2〉에서 보는 바와 같이 2001년말 현재 가구당 15,466천원으로 전년말(13,635천원)에 비해 13.4%(1,831천원) 증가하였다.

생산성 자금은 10,923천원으로 12.5%(1,214천원) 증가하였고, 가계성 자금은 3,179천원으로 24.6%(627천원) 증가하였으나 채무상환용은 소폭 감소하였다.

어가의 「단기상환능력」 평가지표인 유통자산 대비 부채비율은 53.6%으로서 전년(34.6%)에 비해 19.0% 높아진 것으로 나타났다. 즉 1999년 33.1%에서 2000년에는 34.6% 그리고 2001년에는 53.6%이다.

[그림 2-3-2] 우리나라 어가 부채 추이



〈표 2-3-2〉 우리나라 어가 부채 현황

(단위 : 천원, %)

구 분	1991	1995	1998	1999	2000	2001	증감(2001/2000)	
							금 액	증감율
어 가 부 채(A)	6,520	11,033	11,319	11,555	13,635	15,466	1,831	13.4
○ 생 산 성 자 금 (구 성 비)	5,240 (80.4)	8,928 (80.9)	9,056 (80.0)	8,294 (71.8)	9,709 (71.2)	10,923 (70.6)	1,214	12.5
○ 가 계 성 자 금	958	1,724	1,794	2,097	2,552	3,179	627	24.6
○ 채 무 상 환 용	322	381	469	1,164	1,374	1,364	-10	-0.7
유 통 자 산(B)	8,883	15,723	27,410	34,928	39,389	28,871	-10,518	-26.7
단기상환능력{(A/B×100)}	73.4	70.2	41.3	33.1	34.6	53.6	-	-

〈표 2-3-3〉 차입처별 어가부채 현황(2001년말 기준)

(단위 : 천원, %)

연 도	합 계	금 용 기 관				사 채		
		소 계	수 협	농(축)협	기 타	소 계	어 가	기 타
1990	5,925 (100.0)	4,515 (76.2)	2,059 (34.7)	2,147 (36.2)	309 (5.2)	1,411 (23.8)	801 (13.5)	609 (10.3)
1995	11,033 (100.0)	9,110 (82.6)	4,275 (38.7)	4,353 (39.5)	481 (4.4)	1,924 (17.4)	875 (7.9)	1,049 (9.5)
2000	13,635 (100.0)	11,094 (81.4)	5,112 (37.5)	5,477 (40.2)	504 (3.7)	2,541 (18.6)	744 (5.5)	1,798 (13.2)
2001	15,466 (100.0)	12,755 (82.5)	5,862 (37.9)	6,039 (39.0)	854 (5.5)	2,711 (17.5)	817 (5.3)	1,894 (12.2)

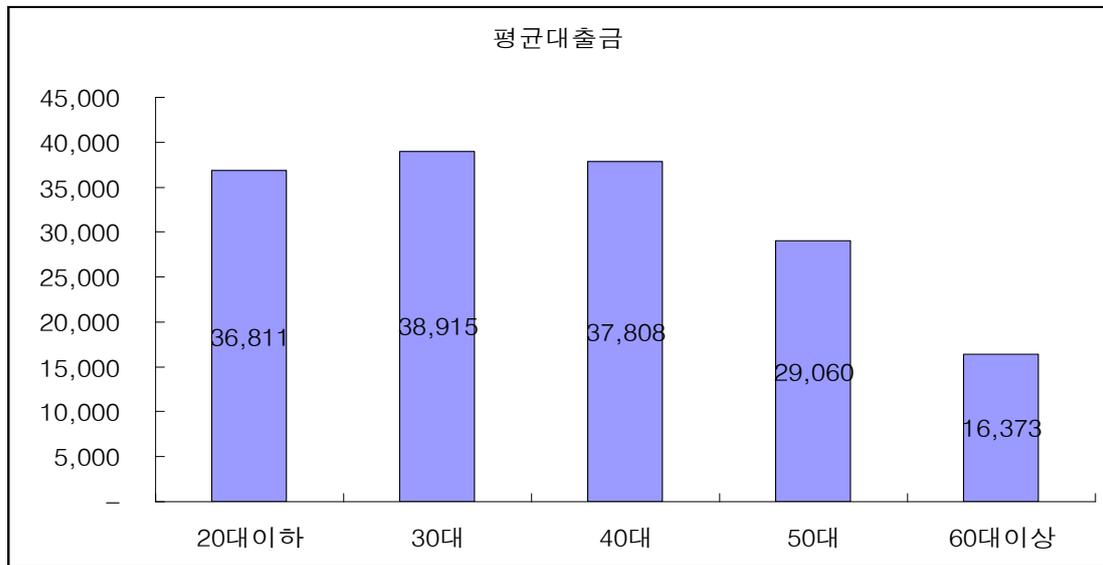
#### 다. 연령별 어가 부채 현황

한편 어가 경영주의 연령별로 부채현황을 보면, [그림 2-3-3]에서 보는 바와 같이 2002년말 경영주의 연령층이 낮을수록 부채비율이 높은 것으로 나타났으며, 특히 30~40대 연령층의 부채비율이 높게 나타났다.

이는 새로운 어업에 대한 투자가 젊은층에서 이루어지고 있음을 보여주고 있다. 그러나 어업경영이 악화되고 있는 상황에서 젊은층의 부채비율이 높은 현상은 자칫 수산업 생산의 원동력인 젊은층이 무너져 수산업 기반이 흔들릴 수도 있다는 문제점을 노정하고 있다고 할 수 있다.

[그림 2-3-3] 경영주 연령별 대출 추이

(단위 : 천원, %)



한편 수협중앙회 및 회원조합을 통해 대출된 어가 경영주 연령별 대출현황은 <표 2-3-4>에서 <표 2-3-6> 과 같다.

<표 2-3-4> 에서 보듯이 전체적으로 정책자금 대출이 많으나 일반대출의 비중도 27%에 달하고 있음을 볼 때 어가부채는 심각한 사회적 문제를 보여주고 있음을 알 수 있다. 특히 일반대출의 비율을 보면 40대 27%, 50대 26%, 60세 이상 27%인 반면 30대 29%, 20대는 36%로써 평균 일반대출 비율을 초과하고 있다.

어가당 평균 대출금액도 30대와 20대가 가장 활발한 40대와 비슷한 양상을 보이고 있는 반면, 일반대출 비율이 높아 부채로 인한 경영압박은 젊은층이 많이 받고 있음을 알 수 있다.

&lt;표 2-3-4&gt; 수협 전체 경영주 연령별 대출 현황

(단위 : 백만원, %)

연령별	인원수	평균	총 대출		정책대출		일반대출	
			건수	금액	건수	금액	건수	금액
계	93,860	29,176	198,039	2,738,463	147,054	1,992,014	50,985	746,448
29세이하	1,478	36,811	2,860	54,407	1,768	35,019	1,092	19,388
30~39	9,714	38,915	22,457	378,024	15,798	267,156	6,659	110,868
40~49	28,696	37,809	69,884	1,084,955	51,368	789,578	18,516	295,377
50~59	26,593	29,060	57,132	772,805	42,507	571,975	14,625	200,831
60세이상	27,379	16,373	45,706	448,272	35,613	328,287	10,093	119,985

〈표 2-3-5〉 수협중앙회 경영주 연령별 대출 현황

(단위 : 백만원, %)

연령별	인원수	평균	총대출		정책대출		일반대출	
			건수	금액	건수	금액	건수	금액
계	2,889	68,951	3,643	199,199	3,251	158,686	392	40,513
29세이하	118	39,273	127	4,634	108	3,694	19	940
30~39	638	50,687	729	32,338	626	25,350	103	6,988
40~49	1,214	72,751	1,575	88,319	1,433	66,159	142	22,160
50~59	640	80,204	848	51,331	760	42,784	88	8,547
60세이상	279	80,921	364	22,577	324	20,699	40	1,878

〈표 2-3-6〉 회원조합 경영주 연령별 대출 현황

(단위 : 백만원, %)

연령별	인원수	평균	총대출		정책대출		일반대출	
			건수	금액	건수	금액	건수	금액
계	90,971	27,913	194,396	2,539,264	143,803	1,833,328	50,593	705,935
29세이하	1,360	36,597	2,733	49,773	1,660	31,325	1,073	18,448
30~39	9,076	38,088	21,728	345,685	15,172	241,805	6,556	103,880
40~49	27,482	36,265	68,309	996,636	49,935	723,419	18,374	273,217
50~59	24,953	27,799	56,284	721,475	41,747	529,191	14,537	192,284
60세이상	27,100	15,708	45,342	425,695	35,289	307,588	10,053	118,107

#### 라. 수산정책자금 부채 현황

전기한 어가의 개념의 의한 우리나라 어가의 부채를 〈표 2-3-7〉에서 보면, 가구당 부채는 매년 증가하여 2001년 말 현재 15,466천원이다. 가구당 부채에 어가수를 곱하여 총 어가부채를 구하면 2001년말 현재 12,020억원에 이르고 있다.

이는 일반적으로 정부에서 말하는 어가부채 경감의 대상이 될 수 있다, 그러나 실제로 정책자금으로 어업인들에게 대출된 자금은 이보다 훨씬 크다. 즉 〈표 2-3-8〉에서 보는 바와 같이 2002년말 현재 수협을 통하여 어업, 수산물 유통 및 가공 등에 대출된 자금은 총 32,011억원에 이른다. 이는 어가경제통계에 의한 어가의 총 부채와는 많은 차이점을 보이고 있다. 더욱이 수협을 통해 어가가 조달한 자금이 전체의 약 38%에 불과한 것을 보면 그 차이는 실로 크다고 할 수 있다.

〈표 2-3-7〉 우리나라 총 어가 부채 현황

구 분	1998	1999	2000	2001
어가수(가구)	98,972	97,754	81,571	77,717
가구당부채(천원)	11,319	11,555	13,635	15,466
총어가부채(억원)	11,203	11,295	11,122	12,020

주 : 어가수 및 가구당 부채는 통계청 어가경제통계조사 결과이고, 총어가부채는 추정치임(어가수×가구당부채).

본절에서는 정부가 어업인들의 부채를 경감하여 경영을 개선하고자 하는 것을 목표로 한다는 측면에서 어가경제통계에 의한 어가부채가 아닌 실제 수협을 통하여 대출된 정책자금을 대상으로 한다.

이러한 관점에서 볼 때 2002년 현재 부채경감의 일차적인 대상자금은 총 32,011억원이 된다. 그러나 여기서 최종상환기일이 경과한 자금 125억억원과 지방자치단체 자금 140억원을 제외하면 31,746억원이 된다.

〈표 2-3-8〉 우리나라 수산정책자금 지원 현황

(단위 : 억원)

자 금 명		2002말 잔액	부채대책 대상자금
합 계		32,011	31,746
운전자금	소 계	15,856	15,856
	영어자금	11,699	11,699
	농안기금	2,464	2,464
	기타자금	1,693	1,693
시설자금	소 계	9,092	8,928
	농특회계자금	8,097	8,073
	피해복구자금	603	603
	기타자금	392	252
부채대책	소 계	7,063	6,962
	중장기분할자금	589	589
	상호대체자금	3,566	3,566
	수산업경영개선자금	2,558	2,558
	연대보증피해자금	249	249
기타자금	101	-	

자료 : 수협중앙회 내부자료.

이상의 부채대책 대상자금을 연근해어업 및 양식어업인들에게 대출한 자금(이하 '어업인 지원자금'이라 함), 원양어업인, 수산물 유통 및 가공업자들에게 대출한 자금

(이하 ‘비어업 지원자금’이라 함) 그리고 어업인들에게 기존에 대출한 자금중 부채경감을 위하여 지원한 자금(부채대책 지원자금)으로 구분하여 논하기로 한다.

어업인 지원자금은 운전자금 11,342억원, 시설자금 6,465억원으로 총 17,807억원이고 부채대책 지원자금은 6,962억원으로 어업인들 부채와 관련한 자금은 총 24,769억원이다. 반면에 비어업인 지원자금은 총 6,977억원으로 운전자금이 4,514억원, 시설자금이 2,463억원이다.

### 마. 농림수산정책자금대손보전기금 제도

농림수산정책자금대손보전기금은 농림수산정책자금 대손보전기정(농림부, 해수부 공동 훈령)에 의하여 설립된 기금으로서 농림수산정책자금 대출에 따른 손실 발생시 이를 보전해 주는 것이다.

그러나 <표 2-3-9>에서 보는 바와 같이 대손보전기금은 농신보와는 달리 정부출연금이 없이 농·수·산림조합 출연금 및 농특자금 또는 농안자금 대출 평잔의 0.5%에 의하여 기금이 조성되다 보니, 2002년 6월말 현재 910억원으로서 농신보 12,813억원의 7%에 불과하다.

<표 2-3-9> 농신보와 대손보전기금의 비교

구 분	농신보기금	대손보전기금
○ 관련근거	○ 농림수산업자신용보증법	○ 농림수산정책자금 대손보전기정(농림부, 해수부 공동 훈령)
○ 기금조성	○ 정부 출연금 ○ 농·수·산림조합 출연금 ○ 비정책자금 대출액의 0.2%	○ 정부 출연 없음 ○ 농·수·산림조합 출연금 ○ 농특자금, 농안자금 대출 평잔의 0.5%
○ 기금잔액	○ 12,813억원(2002년 6월말)	○ 910억원(2002년 6월말)
○ 보전대상대출	○ 보증서 발급 대출금	○ 농·수·임협 정책자금대출금
○ 보전절차	○ 대출취급전 보증서 발급 ○ 대손발생시 취급 및 관리내용 심사후 기금으로부터 보전	○ 사전 보증서 발급 없음 ○ 대손발생시 취급 및 관리 내용 심사후 기금으로부터 보전
○ 보전한도	○ 개인 및 단체 : 10억원 ○ 법 인 : 15억원	○ 보전한도 없음
○ 관리기관	○ 농신보기금사무국 (농협)	○ 농특사무국(농협)
○ 대출금에 대한 대손충당금부담	○ 0.5%(정상 분류)	○ 0.5%~100%(일반여신과 동일)
○ 불건전채권 대상 포함여부	○ 불건전채권 대상에서 제외	○ 불건전채권 대상에 포함

특히 대손보전기금중 수산부문 출연금은 188억원에 불과하여 운용도 출연한 비율에 그치고 있어, 부실채권에 따른 대손보전의 기능을 제대로 수행할 수 없고, 법적기금이 아니다.

〈표 2-3-10〉 대손보전기금 조성 및 운용 현황(2002년 6월말 현재)

(단위 : 억원)

구 분	출 연 금	대손보전	
		금 액	보전율(%)
총 계	1,918	1,216	63.3
수 협	188	158	84.0
농 협	1,644	1,035	63.0
산림조합	86	23	26.7

## 바. 문제점

경영학적으로 볼 때 부채가 많다는 것이 반드시 나쁜 것만은 아니다. 왜냐하면 부채는 많은 이윤을 내기 위하여 타인의 자금을 조달하는 것이기 때문이다. 그러나 이윤을 극대화하기 위하여 타인자본을 차입하였으나 경영여건이 나빠 경영수익이 제대로 실현되지 못할 경우에는 빚으로서 많은 경영압박을 받게 된다는 것이다.

현재 우리나라 어가의 부채는 저리의 정책자금이 대부분을 차지하고 있어 일반대출에 비해서는 유리한 입장이다. 그러나 사업목적을 위하여 정책자금만으로는 이를 충족할 수가 없어 일반대출 및 사채를 통하여 자금을 조달함으로써 금융비용이 증가하고 있다. 반면에 경영수익은 기대치만큼 증가하지 않아 경영악화 현상이 발생하고 있다.

둘째는 부채의 누적 및 증가는 경영뿐만 아니라 가계의 파산도 가져올 수 있다는 것이다. 어촌에서 어업을 통하여 생계를 유지하는 것이 일반적인 우리나라의 어업현실을 감안할 때 어업이 어려워지고 부채가 늘어나면 이는 곧 가계파산으로 이어질 가능성이 많다는 것이다. 어가의 파산은 단순한 한 경제주체의 파산이 아닌 어촌사회 공동화를 가속화시킬 수 있다는 문제점이 있다.

셋째는 이러한 부채를 감당할만한 어업경영수익의 증대를 가져올 수 없어 특단의 조치가 취해지지 않는 한 부채의 누적은 가속화되고 장기화될 전망이다.

넷째는 어촌의 노령화 추세에서 어업을 하고자 귀어하였거나 아니면 어촌에서 대를 이어 어업을 하고 있는 젊은층들의 부채가 많아 사회적인 문제를 발생시킬 수 있다는 것이다.

다섯째, 어가부채의 증가로 인한 부실채권 발생은 곧 어가에 대출을 해 준 금융기관의 부실로 연결된다는 것이다. 특히 수산정책자금을 취급하는 수협은 어업인들의 조합임에도 어업인들이 부채증가로 파산할 경우 그 영향이 수협에도 오고, 그 영향은 다

시 다른 어업인들에게 돌아가는 악순환이 계속될 수 있다는 것이다.

여섯째, 어가가 부채의 증가와 어업경영의 악화로 인하여 어쩔 수 없이 부도를 낼 경우 발생하는 대손을 효과적으로 처리할 수 있는 장치가 미비하여 어가에 대한 자금 지원이 제약을 받게 된다는 것이다. 즉 부실채권의 증가로 수협의 대손충당금 적립 부담이 커지게 되어 원활한 영어자금 등의 수산정책자금 지속적 지원이 곤란하다. 특히 대손보전기금이 법적기금이 아니다 보니 정부출연이 어려워 기금확대도 곤란하다.

## 2. 여건변화

어가의 부채와 관련한 국내의 여건은 우선 우리나라 수산업이 점차 더욱 더 어려운 상황에 처하게 되었다는 것이다. 특히 첫째로 한·중·일 어업협정 등에 따른 어선감축 및 수산업의 불황은 지속될 전망이다. 이러한 수산업의 경기침체는 어업인들의 부채상환 능력을 저하시킬 수밖에 없다.

둘째는 대부분 수산업자의 재무구조가 취약하고 담보 제공능력이 부족하다는 것이다. 재무구조 취약 및 담보 능력부족은 부채로 인한 금융부담의 가중이 심화될 수 있다는 것을 나타내주고 있다.

셋째, 회원대출에 대해 FLC에 의한 건전성 분류로 정책자금 취급에 따른 대손충당금 부담 및 손실위험이 노출되고 있다는 것이다.

국제적으로는 WTO/DDA가 발효할 경우 어업인들의 부채경감을 위한 정부지원이 불가능하여 연쇄도산을 막을 수가 없는 상황이 발생할 수도 있다.

## 3. 정책의 기본방향

어가의 부채와 관련한 정책의 기본방향은 우선 어가의 부채부담을 줄이거나 최소화시켜 금융비용을 줄여줌으로써 어업경영을 개선시킨다는 것이다.

이를 위하여 첫째, 지원대상 자금은 수산정책자금으로 한정한다. 사채 등은 그 규모를 파악하기도 곤란하고 일률적으로 금리인하 등을 적용하기가 어렵기 때문이다.

둘째는 어업인에 대한 금융부담 경감 위주로 하고, 단체·업체는 최소한의 범위에 서만 지원한다는 것이다. 또한 금리도 어업인에 대한 지원과 단체·업체에 대한 적용을 차등화하여 어업인을 우선한다.

셋째는 부채부담을 줄이는 방법으로 금리 인하를 원칙으로 하고, 상환기간 연장은 부채대책자금중 수산업경영개선자금으로 한정한다. 시설자금의 경우는 단기자금이 아닌 중장기 자금으로 상환기간을 연장할 필요가 없고, 운전자금의 경우 상환기간을 중장기로 할 경우 자금의 회전이 안되어 신규 대출이 불가능하여 어업경영 자금조달이

어렵기 때문이다. 따라서 2000년과 2001년에 어업인들의 경영이 악화되면서 단기성 자금을 중기성 자금으로 전환한 수산업 경영개선자금에 한해서만 상환기간을 연장하기로 한다.

두번째는 어가에 대출하는 정책자금을 취급하는 금융기관의 대손보전을 위한 장치를 확고히 하여 금융기관이 어업인들에게 실효성있게 자금을 공급하게 한다는 것이다. 이를 통해서 어업경영을 개선함과 아울러 금융기관의 부실도 방지하는 것이다.

#### 4. 세부 추진방안

##### 가. 어업인 지원자금 금리인하

우선 어가의 부채부담을 경감하는 방안으로서 어업인들에게 지원한 수산정책자금의 금리를 인하하는 것이다. 즉 어업인들에게 지원한 자금의 금리를 연차별로 1%씩 인하하여 1.5%까지 인하하되, 최종 년도는 잔여금리만 인하하도록 한다.

〈표 2-3-11〉 어업인 지원자금에 대한 금리인하 소요예산

(단위: 억원, %)

구 분	대상 자금	현행 금리	소 요 예 산						
			합 계	2003	2004	2005	2006	2007~2011	
계	17,807		3,669	178	355	445	449	2,242	
운 전 자 금	소 계	11,342	2,321	114	226	282	284	1,415	
	영어자금	11,191	4.0	2,294	112 (3.0)	224 (2.0)	280 (1.5)	280 (1.5)	1,398 (1.5)
	농안자금	47	5.0	12	1 (3.0)	1 (2.0)	1 (1.5)	2 (1.5)	7 (1.5)
	기타자금	104	3.0~5.0	15	1 (2.0~4.0)	1 (1.5~3.0)	1 (1.5~2.0)	2 (1.5)	10 (1.5)
시 설 자 금	소 계	6,465	1,348	64	129	163	165	827	
	농특자금	5,610	4.0~5.5	1,168	56 (3.0~4.5)	113 (2.0~3.5)	142 (1.5~2.5)	143 (1.5)	714 (1.5)
	피해복구	603	4.0	123	6 (3.0)	12 (2.0)	15 (1.5)	15 (1.5)	75 (1.5)
	기타자금	252	3.5~5.5	57	2 (2.5~4.5)	4 (1.5~3.5)	6 (1.5~2.5)	7 (1.5)	38 (1.5)

주 : ( )는 인하후 실수요자 대출금리(%)  
자료 : 수협중앙회 내부자료

이상과 같은 기준에 의하여 현행금리 3~5.5.%의 금리를 연차적으로 인하할 경우 <표 2-3-11> 에서 보는 바와 같이 약 3,669억원이 소요될 전망이다.

### 나. 비어업인 지원자금 금리인하

원양어업자, 수산물 유통 및 가공업체에 지원한 정책자금의 금리도 수산업 경쟁력 강화 차원에서 연차별로 1%씩 인하하되 어업인 지원금리와 차별하여 3%까지만 인하한다. 또한 최종 연도는 잔여금리만 인하하도록 한다.

현행금리 0~5.5.%의 금리를 연차적으로 인하하여 2007년에 이후에는 3%로 할 경우 <표 2-3-12> 에서 보는 바와 같이 약 834억원이 소요될 전망이다.

<표 2-3-12> 비어업인 지원자금에 대한 금리인하 소요예산

(단위 : 억원, %)

구 분	대상 자금	현행 금리	소 요 예 산						
			합 계	2003	2004	2005	2006	2007~2011	
합 계	6,977		834	57	96	98	98	485	
운 전 자 금	소 계	4,514	661	45	76	78	78	384	
	영어자금	508	4.5	66	5 (3.5)	8 (3.0)	8 (3.0)	8 (3.0)	37 (3.0)
	농안기금	2,417	4.0~5.5	383	24 (3.0~4.5)	44 (3.0~3.5)	45 (3.0)	45 (3.0)	225 (3.0)
	기타자금	1,589	4.0~5.5	212	16 (3.0~4.5)	24 (3.0~3.5)	25 (3.0)	25 (3.0)	122 (3.0)
시 설 자 금	소 계	2,463	173	12	20	20	20	101	
	농특자금	2,463	0.0~5.0	173	12 (0.0~4.0)	20 (0.0~3.0)	20 (0.0~3.0)	20 (0.0~3.0)	101 (0.0~3.0)
	피해복구	-	-	-	-	-	-	-	-
	기타자금	-	-	-	-	-	-	-	-

주 : ( )는 인하후 실수요자 대출금리(%)  
 자료 : 수협중앙회 내부자료,

### 다. 부채대책 지원자금 금리인하 및 상환기간 연장

부채대책 지원자금은 이미 기존 부채를 대체한 자금이므로 금리만 1.5%까지 다음과 같이 연차별로 인하하되, 수산업경영개선자금은 현행 2년 거치 3년 상환조건을 4년 거치 5년 상환으로 연장한다.

즉 수산업경영개선자금 및 상호금융대체자금은 현행 6.5%를 연차별로 인하하여 2005년 이후에는 1.5%로 한다. 한편 중장기 분할자금 및 연대보증 피해자금은 현행 3%를 연차적으로 인하하여 2004년 이후에는 1.5%로 한다.

이상과 같이 금리인하를 할 경우 소요되는 예산은 <표 2-3-13> 에서 보는 바와 같이 1,199억원이 소요되고, 상환기간 연장에 따른 소요예산은 153억원이다. 따라서 부채대책 지원자금 금리인하 및 상환기간 연장에 따른 지원액은 총 1,352억 정도가 소요될 것으로 추정된다.

<표 2-3-13> 부채대책 지원에 대한 금리인하 및 상환기간 연장 소요예산

(단위 : 억원, %)

자금별	대상자금	조치내용	현행금리	소요예산						
				합계	2003	2004	2005	2006	2007~2010	2011
합계	6,962			1,352	138	284	346	315	268	1
상호금융대체 (5년일시)	3,566	금리인하	6.5	553	71 (4.5)	143 (2.5)	178 (1.5)	161 (1.5)	-	-
경영개선 (2년거치 3년상환)	2,558	소계		693	55	118	147	136	237	-
		금리인하	6.5	540	51 (4.5)	102 (2.5)	119 (1.5)	100 (1.5)	168 (1.5)	-
		기간연장		153	4	16	28	36	69	-
중장기분할 (2년 거치 5년상환)	589	금리인하	3.0	87	10 (2.0)	19 (1.5)	18 (1.5)	15 (1.5)	25 (1.5)	-
연대보증피해 (3년 거치 7년상환)	249	금리인하	3.0	19	2 (2.0)	4 (1.5)	3 (1.5)	3 (1.5)	6 (1.5)	1 (1.5)

## 라. 대손보전기금의 법정화 및 기금 확대

미법정 대손보전기금을 법정화하여 정부출연의 근거를 마련하고, 정부 출연 등을 통하여 기금을 확대하는 방안을 강구한다. 그러나 장기적으로 농신보와의 관계를 고려하여 농신보와 통합하는 방안도 아울러 검토한다.

또한 농업보다 불확실성이 큰 수산업의 특성을 감안하여 기금의 확대와 더불어 수산부문에 활용될 수 있는 대손보전 기금의 비율을 확대한다.

## 제4절 면세유 등 수산조세 지원체제 개선

### 1. 현황 및 문제점

#### 가. 면세유

##### (1) 면세유 공급의 법적 근거와 대상

어업용 석유류는 조세특례제한법 제106조의2(농·어업용 및 연안여객선박용 석유류에 대한 부가가치세 등의 감면)의 규정에 법적 근거를 두어 면세가 이루어지고 있으며, 수협중앙회에서 공급을 맡고 있다. 수협중앙회가 어업용 유류공급사업을 처음 개시한 것은 1965년이나 당시는 면세가 아니라 과세되고 있었다. 어업용 유류가 면세되기 시작한 것은 1972년부터로 당시 석유류세가 면제되었고, 그후 1978부터는 조세감면규제법에 의해 부가가치세와 교통세(특별소비세)가 면제되었다.

그러나 2000년 12월 29일 법률 6297호로 개정된(2003년 7월1일부터 시행) 조세특례제한법 제106조의 2 제1항에 의하면 농업용 또는 어업용 석유류 등은 대통령령이 정하는 바에 따라 부가가치세의 100분의 75에 상당하는 세액을 감면한다라고 규정하고 있고, 제2항에서는 이에 해당하는 석유류에 대하여는 2003년 12월 31일까지 제조장 또는 보세구역으로부터 반출되는 분에 한하여 특별소비세 또는 교통세의 100분의 75에 상당하는 세액을 감면한다라고 하고 있어 처음으로 면세범위를 축소하였다. 이어 2001년 12월 29일에 법률 제6538호로 개정된 동 법에서는 25%의 과세시기를 시행일의 조정을 통한 과세에서 조문내용의 일자리를 명기하여 명확하게 하였다. 이로써 가뜰이나 열악한 연근해어업 경영은 더욱 어려운 상황에 놓이게 되었다.

현재 어업용 면세유류의 공급대상은 ① 연근해 및 연안구역 어업용 선박, ② 나잠어업 종사자의 탈의실용 난방시설, ③ 오징어·미역·새우·김 등 자숙·건조시설, ④ 해수육상양식어업용 시설 및 수산종묘생산어업용 시설, ⑤ 내수면 육상양식어업용 시설·내수면 어업용 선박, ⑥ 도서지방 자가발전시설 등이다. 반면 원양어업용 면세유는 특별소비세법 제18조에서 조건부면제를 규정하고 있고, 부가가치세법 제11조에서는 영세율적용을 규정함으로써 이에 의거하여 면세혜택을 받고 있다.

면세액은 <표 2-4-1>과 같이 부가가치세·교통세·주행세·교육세 등이며, 부가가치세는 물품가의 10%, 교통세는 경유의 경우 리터당 191원, 교육세와 주행세는 각각 교통세의 15%와 11.5%이다.

〈표 2-4-1〉 어업용 석유류의 면세내역

유종별	부가가치세	교통세 (특별소비세)	교육세	주행세
경유	물품가격의 10%	ℓ당 191원 (100% 면세)	ℓ당 28.65원 (100% 면세)	ℓ당 21.965원 (100% 면세)
휘발유	"	ℓ당 588원 (100% 면세)	ℓ당 88.20원 (100% 면세)	ℓ당 67.620원 (100% 면세)
기타유종	"	-	-	-

주: 현재 어업용 면세 유류 중 특별소비세 부과대상 유종은 없음.

자료: 해당 법령을 이용하여 재작성한 것임.

## (2) 면세유 공급현황

어업용 면세유의 공급량은 1999년까지 꾸준히 증가해 839만 드럼에 이르다가 2000년 들어서는 9.1%가 감소한 762만 8천톤을 보이고 있다(<표 2-4-2>참조). 금액으로는 유가상승의 영향으로 사상최고인 4,436억원에 이르러 1999년에 비해 30.0%가 증가하였다. 2000년에 들어 어업용 유류공급량이 감소한 것은 한일어업협정 후 국제어업규제에 따른 어선감척사업의 영향으로 판단된다. 반면 가격은 1999년 드럼당 평균 40,670원이었으나 2000년에는 58,147원으로 43.0%나 상승함으로써 공급금액의 증대를 가져왔다.

어업용 유류의 공급을 개시한 1965년에는 그 량이 208드럼에 불과하였으나, 1980년에는 235만 8천 드럼, 1990년에는 436만 2천 드럼으로 증가해 왔다. 1998년에도 환률상승으로 인한 고유가로 1997년에 비해 0.6% 감소한 소요량을 보였으나, 1999년에는 소요량을 회복하였다.

다양한 석유류 가운데 어업용으로 사용되는 유류 중에는 경유의 소비가 가장 많다. 2000년의 경우 경유의 소비비중은 83.4%에 이르며, 1999년에는 이보다 더 많은 84.7%였다. 그 다음으로 높은 비중을 보이는 것은 휘발유로서 8.0%, 벙커-A유는 5.8% 등의 순서를 보이고 있다.

어업용 면세유의 공급규모를 시설별로 나누어 보면(<표 2-4-2> 참조), 총 762만 8천 드럼, 4,436억원의 공급액 중 연근해어선에 가장 많은 물량인 87.7%가 공급되었고, 수산물생산 기초시설로서 김 건조시설에 38만 1,500드럼(5.0%) 육상 양식어업용시설에 19만 3천드럼(2.5%), 내수면 육상양식어업용시설에 13만 9천드럼(1.8%)이 공급되었다(<표 2-4-2>참조).

총 3,956억원의 면세액 중 교통세인 특별소비세의 면세액이 가장 많아 2,702억원(68.3%)에 이르고, 부가가치세는 19.3%인 763억원이다. 높은 염가율(廉價率)<sup>39)</sup>을 보이는

39) 시중가격 대비 면세되는 금액의 비율임.

유종(油種)은 휘발유와 경유로 파악되는데, 연근해어선은 경유를 다량으로 소비하는 관계로 공급량(87.7%) 및 공급금액(88.3%)에 비해 면세액의 비중(90.6%)이 높은 것으로 나타나고 있다.

〈표 2-4-2〉 어업용 면세유 공급규모

(단위 : 천D/M, 백만원)

유 종	년도	공급수량	공급금액	단가(원)	면세액	염가율(%)
휘발유	1998	342	19,753	57,757	49,153	71.3
	1999	474	24,091	50,825	85,557	78.0
	2000	613	40,831	66,646	103,678	71.7
경 유	1998	6,152	278,716	45,305	200,844	41.9
	1999	7,095	279,553	39,401	314,391	52.9
	2000	6,365	359,398	56,466	287,622	44.5
중 유	1998	32	1,669	52,156	167	9.1
	1999	35	1,197	34,200	120	9.1
	2000	21	1,065	49,974	107	9.1
B-A유	1998	546	22,556	41,311	2,256	9.1
	1999	556	20,401	36,692	20,740	50.4
	2000	441	23,292	52,769	2,329	9.1
B-C유	1998	153	6,321	41,314	632	9.1
	1999	185	6,231	33,681	623	9.1
	2000	142	6,909	48,612	691	9.1
윤활유	1998	31	6,255	201,774	626	9.1
	1999	45	9,747	216,600	975	9.1
	2000	46	12,065	263,072	1,206	9.1
합 계	1998	7,256	335,270	46,206	253,678	43.1
	1999	8,390	341,220	40,670	403,706	54.2
	2000	7,628	443,560	58,147	395,633	47.1

자료 : 수협중앙회, 자재사업팀(원양어업 제외).

### (3) 어업인 수혜액

면세형태 및 공급량에 따라 어업인이 누리는 수혜액도 연도별로 달리 나타나고 있다. 염가율의 변화는 과세율의 변화 및 면세기준의 변화 등으로 인해 나타나게 되는데, 1980년의 경우는 236만 드럼의 공급량, 727억원의 공급액으로 어업인이 혜택을 받

은 수혜액은 부대비 절감 11억원, 면세액 103억원 등 총 114억원이었다(염가율 13.6%). 그후 염가율은 계속 증가하여 1999년에 가장 높은 염가율을 보였는데, 면세유에 따른 염가율은 47.5%, 부대비용의 절감을 포함한 총 염가율은 59.9%에 이르렀다. 2000년에 들어서는 유류가격 상승에 따라 상대적인 세액의 감소로 염가율도 전년에 비해 7.4%p가 감소한 52.5%, 2001년에는 53.8%를 보이고 있다(<표 2-4-4>참조).

〈표 2-4-3〉 시설별 면세유 공급 현황(2000년)

(단위 : 천D/M, 백만원)

구 분	공급량	공 급 액	면 세 액				
				부 가 가치세	특 별 소비세	주행세	교육세
총 계	7,628.2	443,560	395,633	76,290	270,173	8,644	40,526
연근해어선	6,687.7	391,814	358,352	68,265	246,292	8,030	36,947
나잠어업종사자 탈의실용 난방시설	1.5	86	69	14	46	2	7
수산물생산 기초시설	463.2	26,084	20,014	4,228	13,728	-	2,058
김건조시설	381.5	21,539	17,237	3,525	11,601	371	1,740
멸치자숙건조시설	26.2	1,411	766	197	482	15	72
미역자숙건조시설	53.7	3,027	2,365	489	1,588	50	238
오징어건조시설	1.9	107	84	17	57	2	8
육상양식어업용시설	193.0	10,816	7,239	1,654	4,849	9	727
육상종묘 생산어업용시설	82.5	4,556	3,178	701	2,097	66	314
도서지방 자가발전용시설	55.5	3,166	2,502	515	1,682	53	252
내수면육상 양식어업용시설	139.1	7,038	2,079	829	1,059	33	158
내수면어업용선박	5.7	346	580	84	420	13	63

주 : 비면세시의 유류금액 = 공급금액 + 면세액.

자료 : 수협중앙회 자재사업팀(원양어업 제외).

〈표 2-4-4〉 면세유 공급에 따른 어업인 수혜 내역

(단위 : 천D/M, 억원)

구 분	1980	1985	1990	1998	1999	2000	2001	
공 급 량	2,360	3,033	4,362	7,256	8,390	7,628	8,056	
공 급 액	727	1,253	1,103	3,353	3,412	4,437	4,692	
어 업 인 수혜액	114	329	381	4,334	5,092	4,901	5,456	
	면세액	103	224	215	2,537	4,037	3,956	4,566
	부대익	11	105	166	1,797	1,055	1,245	890
염가율	전 체	13.6	20.8	25.7	56.4	59.9	52.5	53.8
	면세유	12.2	14.2	14.5	33.0	47.5	42.4	45.0

자료 : 수협중앙회 자재사업팀(원양어업 제외).

최근 3년 간에 걸쳐 면세유의 공급에 따른 어업인의 수혜액을 유종별로 보면, <표 2-4-5>와 같다. 1999년부터 2001년까지 원양어업용 면세유를 합산한 3개년간 평균 수혜액은 4,831억원에 이른다. 연근해어업에서는 1999년 4,005억원, 2001년 4,566억원 등 3년 평균 4,176억원이고, 원양어업에서는 평균 433만 드림을 사용하면서 655억원의 혜택을 누리고 있다.

〈표 2-4-5〉 유종별 어업인 수혜액

(단위 : 드림, 백만원)

구 분	1999		2000		2001		
	공급량	면세액	공급량	면세액	공급량	면세액	
연근해 어업	경 유	7,094,695	314,432	6,364,877	287,622	6,615,050	328,826
	B-A	556,305	1,995	441,394	2,329	446,553	2,766
	B-B	34,765	127	21,311	107	26,273	146
	B-C	184,545	714	142,126	691	198,591	1,031
	휘발유	474,870	82,282	612,655	103,678	714,870	122,473
	윤활유	44,855	975	45,862	1,206	54,448	1,331
	소 계	8,390,035	400,525	7,628,225	395,633	8,055,785	456,573
원양어업 (공급액)	4,563,000	70,330	4,320,000	60,830	4,120,000	65,330	
총 계	12,953,035	470,855	11,948,225	456,463	12,375,785	521,903	

주 : 원양어업은 협회 추정액.

자료 : 수협중앙회 자재사업팀.

### 나. 어업용 기자재

어업용 기자재는 조세특례제한법 제105조에 의거하여 어업용사료, 어망, 로프 등 41개 품목에 대해서는 부가가치세의 영세율을 적용하고 있고, 동법 제105조의 2에 의거하여 어상자, 어업용발전기 등 8개 품목에 대해서는 2001년부터 사후환급의 형태로

보조가 이루어지고 있다(<표 2-4-6> 참조).

적용대상 품목수를 보면, 1992년에 15개 품목이었으나 1997년 16개, 그리고 1999년에는 41개 품목으로 그 수가 크게 증가하였다. 그리고 2001년 이후 신설된 환급품목 8개를 포함하여 총 49개 품목에 대해 부가가치세의 영세율적용 또는 환급을 실시하고 있다. 영세율 적용품목 수혜액을 보면, 1999~2001 3년 평균 338억원이고, 사후 환급 적용품목 수혜액은 2001년 경우 80억원에 이르고 있다(<표 2-4-7> 및 <표 2-4-8> 참조).

<표 2-4-6> 어업용 기자재 부가가치세 영세율 적용 및 환급대상 품목

1989~'97까지 적용품목 : 16개 품목	1999. 9. 15 추가 : 25개 품목	2002. 1. 1 추가 : 8개 품목(환급대상)
어망, 부자, 집어등, 자동조상기, 양망기, 양승기, 통발, 초호, 낚시, 연승, 발장, 해녀용 잠수복 등, . PP로프등, 선박(20톤미만), 선박용 무선전화기,양식용 배합사료	선박용 기관, 선외내연기관, 어선용레이다, 위성항법장치, 비디오플로터, 어군탐지기, 어선용냉동기, 어망감시기, 샤클, 코스, 보빈, 전개판, 물뚫, 양식용수차, 김양식용 유기산, 팜사, 진주양식용핵, 양식용 양수기, 양식용약품, 폐각분쇄기, 양식용블로어, 어선용호중, 어선용선등, 어선용기적, 어선용수온계	양어장용 폴리에틸렌 필름, 양어장용 파이프, 수산물 포장용 목재어상자, 어선용 와이어로프, 어선 및 양어장용 발전기, 양어장용 초파기, 어선용 활어냉각기, 양어장용 취배수관

<표 2-4-7> 영세율적용 품목별 어업인 수혜액

(단위 : 백만원)

구 분	1999년	2000년	2001년	3년평균
어 망	7,273	6,545	2,273	5,364
부 자	705	655	1,814	1,058
양 승 기	1,273	1,145	1,145	1,188
로 프	5,236	4,975	4,364	4,858
어선(20톤미만)	598	523	6,325	2,482
어업용사료	9,091	10,000	11,273	10,121
선박용기관	545	2,182	1,818	1,515
선외내연기관	3	2,473	2,664	1,713
양식용약품	314	1,364	1,973	1,217
기타 33종	2,783	5,311	4,879	4,324
합 계	27,821	35,173	38,528	33,841

자료 : 수협중앙회 자체사업팀

〈표 2-4-8〉 부가세 사후환급제에 의한 어업인 수혜액

(단위 : 개, 백만원)

기 자 재 명	수 량	공 급 액	수 혜 액
양어장용파이프	199,200	5,976	543
양어장용필름	298,800	5,976	543
양어장용취배수관	119,500	8,365	760
어 상 자	35,080,200	35,080	3,189
와이어로프	5,760	5,760	524
어업용발전기	780	1,500	1,773
양어장용초과기	150	4,500	409
활어냉각기	240	2,400	218
합 계	-	87,557	7,960

자료 : 수협중앙회 자재사업팀

#### 다. 소득세의 비과세

현재 원양어선 또는 해외를 행해하는 선박이나 항공기에서 근로를 제공하는 승무원이 받는 근로소득 중 월 150만원 이내의 금액은 소득세 전액 비과세하고 있다. 그러나 연근해어선에서 근로를 제공하고 있는 어선원의 근로소득에 대해서는 비과세혜택이 없고 식사료 및 수당 중의 일부에 대해서만 비과세하고 있다.

한편 협동조합은 실비주의 또는 원가주의<sup>40)</sup>에 따라 사업용역을 제공하므로 사업시행 결과 잉여가 발생하지 않음이 원칙이다. 따라서 시가로 징수한 사업이용료(수수료)와 실제 정산원가의 차액인 잉여금은 당연히 조합원에게 반환되어야 하나 조세특례제한법의 개정으로 2001년부터는 과세로 전환되었다.

## 2. 여건변화

면세유 공급 경우 대외적으로는 현재 진행중인 WTO/DDA 협상에서 무역을 왜곡시키거나 자연을 훼손하는 보조금은 정도 차이는 있으나 감축될 것이 거의 확실시되고 있고, 국내적으로는 현재 면세유 공급의 근거가 되고 있는 조세특례제한법의 무한정 연장 역시 한계가 있을 것으로 전망되고 있으며 어업용 기자재도 WTO-DDA 협상결과 여하에 따라서는 일부 보조금이 감축 내지 금지될 가능성이 크다.

반면 어업인 소득세에 대해서는 타 부문 근로자와 균형이 맞지 않으므로 연근해 어업인들이 수용하지 않고 있고, 수협에 대한 조합원의 사업이용실적 배당금에 대한 소득세 부과도 상당 기간 저항을 불러일으킬 것으로 전망되고 있다.

40) 영리를 목적으로 하지 않고 실제 투하된 경비만큼 부과 또는 징수하는 제도임.

### 3. 이론적 배경과 외국사례

#### 가. 이론적 배경

어업용 석유류 및 어업기자재에 대한 면세제도는 전반적인 침체 상태에 있는 수산업의 활성화, 어업경영악화 등으로 낙후된 어촌경제의 활성화, 국민 식생활의 기초식품인 수산물의 가격안정화 도모 등 국가의 정치·경제·사회적인 면에서 그 이론적 근거를 찾을 수 있다.

#### (1) 국가 기초산업의 육성 보호

우리나라의 어업현실은 수산물 수입개방화에 따른 수산물 수입증대 및 이로 인한 가격하락, 자원의 고갈, 국제어업협정으로 인한 어장축소, 장시간의 조업에 따른 고된 노동으로 인한 인력난, 인건비 상승 등으로 어업경영악화가 가중되고 있다. 또한, 매립·간척사업 등으로 인한 생산기반의 상실, 해양오염 및 적조, 백화현상 등의 피해로 어업 자체의 존립기반이 위축되고 있는 실정이다.

따라서 어업생산비의 약 19.1%(2000년 근해어업 평균)를 차지하는 유류비용은 1997년 환율상승에 따른 유가폭등, 2000년 OPEC 감산합의에 따른 유가상승 등 가격 불안요인이 상존하여 어업경영을 더욱 어렵게 하고 있다.

이러한 어려운 여건 하에서도 어업인들은 잡는 어업에서 기르는 어업으로의 전환, 조업구역 재설정 등 최선의 노력을 기울이고 있으나, 현재 어업의 여건 변화와 어려움에 더불어 WTO/DDA의 보조금 감축은 국가의 기초산업인 수산업의 존립 자체를 위협하고 있다. 따라서 기초산업의 육성보호를 위하여 면세제도의 존속 및 면세혜택은 반드시 필요하다.

#### (2) 균형 있는 국민 복지 실현

어촌경제의 현실을 보면, 어촌사회의 소득, 생활 면에서 농촌 및 도시와의 격차가 심화되는 추세를 뚜렷이 나타내고 있다. 어가소득은 1990년의 1,002만원에서 2000년에는 1,888만원으로 증가되었으나, 그 증가율은 88.4%에 불과하여 동기간 농가의 소득증가율 109.3%에 비해 낮아 상호간 격차가 심화되었다. 이 때문에 어가의 농가대비 소득비율은 1990년도에 90.8%에서 2000년도에는 82.0%로 하락하였고, 어업외소득의 비율도 1990년의 32%에서 2000년에는 28%로 떨어졌다. 도시근로자 가구와의 소득격차는 더욱 심하여 2000년 2,864만원의 소득을 올린 도시가구에 비해 65.9%에 머물고 있다.

이와 같이 어촌경제는 시대적, 산업적으로 가장 열악한 상태에 놓여 있으며, 그 격차 또한 확대되어 가고 있다. 어가소득은 수산물의 특성상 극심한 가격등락 및 환경변화에 따른 어황의 변동으로 소득의 불규칙성 및 비용과다도 동시에 발생하여 실질소득의 저하로 이어지고 있다. 뿐만 아니라 어촌은 섬지역과 같이 지역별로 산재되어 있어 교육여건, 문화환경, 기타 제반생활여건이 열악하며, 불리한 지리적 여건으로 인해 쉽게 개선될 수 있는 여지도 없는 형편이다.

이러한 어촌경제의 어려운 현실 하에서 소득 불균형의 해소를 위해서는 어업용 유류에 대한 면세제도를 통한 어업비용절감으로 어가소득 유지 및 향상을 꾀하여야 하며, 이것은 어촌의 균형 있는 복지 실현의 필수 요청사항이 된다.

### (3) 국민생활 안정

현행 어업비용 중 유류비용이 차지하는 비율은 약 19.1%로 타 산업과는 달리 생산비에서 차지하는 비중이 상대적으로 높으며, 연근해 어업자원의 고갈로 원거리 조업에 따른 유류비용은 지속적으로 증가하고 있다. 어업인의 실질소득 감소 없이 소득을 보전하기 위해서는 수산물 가격상승이 필수적으로 요청되는 바, 이 경우에는 물가상승의 압력으로 작용하여 물가불안의 요인이 되기도 한다. 따라서 국민 식생활의 기본식품인 수산물의 가격안정화를 위해서는 면세제도의 유지를 통하여 안정적인 수산물 공급이 뒤따라야 한다.

## 나. 외국사례

### (1) 일본

일본의 경우, 어업용유류에 대한 감면세는 관세감정조치법 제8조의7의 적용을 받는 조건부 감세제도를 시행하고 있다. 일본의 경우 어업용 면세유류를 직접 수입하여 사용하고 있는데, 이때, 유종별로 A중유의 경우, 제품수입에 대한 관세 2,620엔/kl과 석유세 2,040엔/kl가 면제되어 합계 5,820엔/kl이 면제되고 있다.

또한, 석유세는 석유세법에서 정하는 세율을 조세특별조치법 제90조의4의 적용을 받는 것으로 되어 있으며, 경유의 경우는 지방세인 도로세가 32,000엔/kl이 면제되어 시중가격 7~8만엔/kl에 비하면 상당히 낮은 수준이다.

그런데 일본의 면세유류 공급은 우리나라와 비교할 때 몇 가지 점에서 차이가 있는데 첫째, 어업용유류 면세제도의 차이점을 보면, 우리나라의 경우 유종별로 경유 및 휘발유, 중질유 모두 관세 및 석유사업기금은 과세 및 납부를 하고 있으나, 교통세(특소세), 교육세, 주행세, 부가가치세는 면세를 받고 있다. 이에 반하여 일본의 경우는

수입시에는 관세와 석유세를 면제받고 있으며, 일본 국내 정유회사들로부터의 공급시에는 지방세 중에서 교통세가 면제되고 있다.

이러한 차이점은 한국의 수협에서는 수입을 하지 않고, 전량 국내의 5개 정유사로 부터만 공급을 받고 있지만, 일본의 경우 전어련에서 자체 저유탱크를 보유하고 있어 수입시 관세와 석유세를 면제받기 때문이다(일본의 경우 1999년도 수입량은 190만 D/M으로서 이는 전체의 어업용 유류공급량의 14.6%에 해당되는 물량이다).

둘째, 어업인 이외의 판매 문제로서 최근 일본 전어련에서는 A중유의 경우, 원내(員內)판매보다 원외(員外)판매 비중을 조금씩 늘려나간다는 것을 알 수 있다. 유류의 원외판매는 수익증대를 위한 하나의 방편으로 이용되고 있으며, 원외판매 형태는 정유회사와 제휴하여 정유회사의 판매점(특약점)등에 공급하기도 하고, 관공서의 조사선, 현어련의 페리호 등에도 공급하고 있다. 이러한 유류의 원외판매는 수산업협동조합법 제11조제7항에 의거하여 가능하게 되는 것이다.

〈표 2-4-9〉 한·일간의 어업용 유류 면세제도 비교

한 국	일 본	비고
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 교통세(특소세), 교육세, 부가가치세는 면세</li> <li>○ 전체적으로 시중가격에 비하여 약 62% 염가율</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 관세,석유세, 도로세(지방세) 면제</li> <li>○ 수입시에는 5,820엔/kl이 면세(관세 2,620엔/kl, 석유세 2,040엔/kl)</li> <li>○ 지방세(도로세)가 32,000엔/kl이 면세되어 시중가격 7~8만엔/kl에 비하면 낮은 수준임.</li> <li>○ 관련법규 : 관세잠정조치법, 조세특별조치법 등</li> </ul>	

자료 : 이광남, 어업용 면세유 및 기자재 공급제도 개편, 농어업 특위 발표자료, 2002.5

〈표 2-4-10〉 한·일간의 어업용(어업인) 이외 판매가능 비교

한 국	일 본	비고
없음	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정유회사와 제휴하여 정유회사의 판매점(특약점)등에 공급하기도 하고, 관공서의 조사선, 현어련의 페리호 등에도 공급</li> <li>○ 근거법 : 수산업협동조합법 제11조제7항</li> </ul>	

자료 : <표 2-4-8>와 동일

셋째, 어업용 유류사업관련 담당자를 비교해 보면, 우리나라는 1999년 말 현재 전국 87개 회원조합 중 67개(전체의 77%) 조합이 면세유류를 취급하고 있다. 즉 수협의 유류사업 관련 조직 및 인력으로서 1팀, 3사업소 2지회 총 27명인데 반해 일본(전어련)은 석유제1과 9명, 석유제2과 15명, 해외사업제1과 5명, 해외사업제2과 13명으로 총 4개과 42명이 어업용 유류를 담당하고 있다.

〈표 2-4-11〉 수협중앙회(한국)와 전어련(일본)간의 유류담당자 비교

한 국	일 본
1단, 3사업소, 2지회 27명	4과 총 42명
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 수협중앙회 자재사업단 5명</li> <li>○ 여수유류사업소 3명</li> <li>○ 군산유류사업소 8명</li> <li>○ 울산유류사업소 7명</li> <li>○ 경인지회 2명</li> <li>○ 부산시지회 2명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 석유제1과(9명)</li> <li>○ 석유제2과(15명)</li> <li>○ 해외사업제1과(5명)</li> <li>○ 해외사업제2과(13명, 일부 기자재 등 담당자 포함)</li> </ul>

자료 : <표 2-4-8>과 동일

넷째, 한·일간 어업용 저유시설 규모를 비교해 보면, 일본이 총 용량 1,245,990 D/M으로 한국에 비하여 약 5배가 많은 것으로 조사되었다.

〈표 2-4-12〉 한·일간 어업용 저유시설 비교

(단위 : D/M)

국별	계		탱크 (기)		빠지 (척)		급유선 (척)		유조차 (대)	
	수량	용량	수량	용량	수량	용량	수량	용량	수량	용량
한국 (1999)	264	254,270	159	192,288	19	47,775	9	11,252	77	2,955
일본 (1996)	-	1,245,990	1,649	595,990	-	50,000	없음		저유탱크 (전어련) 용량 : 600,000	

\* 일본의 현어련, 어협 포함  
 자료 : <표 2-4-8>과 동일

다섯째, 어업용 유류공급체계로서 일본의 경우 어업용 유류구입은 한국과 러시아 등으로부터 직접 수입하던가, 일본 국내정유사에서 생산되는 어업용 유류를 대리점이나 특약점을 통하여 구입하며, 현어련, 어협 등에서도 직접 구매하는 등 다양한 형태를 보이고 있다. 일본이 이렇게 다양화 형태로 어업용 유류를 구매할 수 있는 것은 자체 저유시설이 있기 때문이며, 이를 통하여 어업용 유류를 안정적으로 공급할 수 있다. 이러한 구매 및 공급방법은 우리나라의 경우 국내 5개 정유사를 통해서만 전량을 수협중앙회에서 일괄 구매하는 것과 비교된다.

〈표 2-4-13〉 한·일간 어업용 유류공급체계 비교

한 국	일 본	비 고
수협중앙회에서 독점공급	전어련 : 1/3 민영석유회사 등 : 2/3	

자료 : <표 2-4-8>와 동일

여섯째, 면세유의 원양어선에 대한 공급문제로서 우리나라는 제한적으로 공급하고 있으나 일본은 1976년에 원양가다랑어 어선의 어업경영과 생활안정을 위하여 동부태평양에 어업용 유류의 해상보급을 시작하였으며, 1977년 3월에는 원양어선 어업용 유류보급 및 진료선으로 '전어련 코프마루호'를 취항하여 운행하였다. 또한, 1986년에는 기존의 '전어련 코프마루호'를 대체하여 원양어선들에게 유류보급 등을 하기 위해 '전어련 신코프마루호'를 새로이 취항하여 운행하고 있다.

〈표 2-4-14〉 한·일간 어업용 유류 원양어선 공급 여부 비교

한 국	일 본	비 고
제한적으로 공급하고 있음	1977년부터 원양어선들에게 공급	일본의 경우 원양어선들에 어업용유류 공급 뿐만 아니라 진료가 가능한 "전어련 신코프마루호"를 취항하고 있음

## (2) 미국

미국에서는 자동차에 유류세를 부과하고 있으며, 이것은 국가 고속도로 운영체계에 사용되고 있는 내용이다. 고속도로 운영체계에서 거두어 들이는 유류세 수익기금은 정책을 집행하는데 도움을 주고 있으나, 어선에 사용되는 어업용 유류에는 이러한 세금이 부과되지 않는다. 이와 같은 어업용 면세유류는 연간 약 USD 150백만 달러에 이르고 있다. 또한 하와이주의 경우는 상업적 어업어선(Commercial Fishing Vessels)의 연료에 대해 소득세를 면제해주고 있다.

또한, 본래 미국의 조산업에 혜택을 주기 위해 만들어진 어선개조기금이 소득세 부과연기 프로그램으로 전용되었다. 이것은 현행 세금 부담과 어업비용을 줄여주는 것으로, 최근의 동 비용은 연간 평균적으로 약 USD 25백만 달러에서 USD30백만달러에 이르고 있으며 최근 합계 금액은 USD 32백만 달러로 집계되고 있다.

## (3) 호주

호주는 어업용 유류에 대해 면세제도를 사용하고 있는데, 그것은 어업용 디젤(경유)

에 대한 소비세의 환급제도이다. 1996~1997년 호주 남동해역의 어업 연료비용은 척당 평균 AUD 80,700(1996-97)달러가 소요되었으며, 이것은 총 어업비용의 약20%에 해당하는 것이다. 같은 해 어업전체의 환불액은 AUD1.93백만(1996-97)달러로 추정되었다.

또한, 호주의 경우는 세금감면 제도를 이용하여 많은 부문을 정부에서 공제를 해주고 있다. 그 사례로 자본비용과 구조적 개선지출은 당해 연도 세금공제, 자본비용 USD 3000달러 이상의 경우 특별세 공제의 투자공제, 어업인 세율을 당해 기준으로 지난 4년에 대한 평균소득에 따라 소득평균화, 소득평균화 예탁금(정책상의 예탁금)은 세금공제 및 인출시 과세, 당해 발생 세금손실은 이월되어 공제 대상 등의 제도를 시행하고 있다.

#### (4) 노르웨이

노르웨이의 경우도 석유에 대한 천연석유(Mineral Oil)세 환급 및 면세제도를 실시하고 있는데, 그 내용은 1970년 부가가치세 세율이 11%에서 두 배로 증가(1990년 20%, 1993년 22%, 1995년 23%)로 증가하였으나 종전 세율을 유지하여 혜택을 주고 있다. 또한, 세계상 어선에 대하여 소비세를 부과하지 않도록 하고 있으며, 농업과 마찬가지로 어업에 대하여도 1년에 한번씩 기 납부한 세금에 대하여 환급 받는다(연말 정산 후 차액 돌려 받음).

#### (5) 아이슬란드

아이슬란드에서도 세금감면 제도(정산하여 공제)를 시행하고 있는데, 어업인들의 조업일수에 기초한 특별세액 공제<sup>41)</sup>를 제공해 주고 있다. 이것은 현재 어업부문에 대한 정부재정지원의 상당한 부분을 차지하고 있으며, 1996년에는 ISK15억 달러가 제공되었고, 1988년~1996년 동안 ISK11억7천 달러(krona, 1990)가 정책에 의해 어업부문으로 지원된 바 있다.

### 4. 정책의 기본방향

어업용 석유류는 어업생산에서 차지하는 비중이 너무 커 면세제도가 중단될 경우 어업경영에 미치는 영향이 너무 커 어업경영체의 집단 파산으로 이어질 가능성도 있

41) 세액공제는 어업에 종사하는 모든 사람이 해당되며, 세액의 공제를 받는 어업자는 전체의 약 95%정도 된다.

고, 기타 어업기자재도 어업경비에서 차지하는 비중이 작지 않으므로 우선 유류 25% 과세조항을 포함하여 어업기자재에 대한 세제지원 기한연장을 추진해 나가야 할 것이다. 다만 향후 WTO/DDA의 협상에서 현행 세제지원 제도의 유지가 불가능해 질 경우, 간접환급 방안에 대한 세부방안을 수립할 필요가 있다.

〈표 2-4-15〉 주요 수산국과 한국의 세금감면 혜택 비교

국가명	주요 내용	비고
한국	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 교통세, 주행세, 교통세, 부가세 면제</li> <li>○ 연간 총어업경비의 10-40%차지</li> <li>○ 어민 수혜액 연간 <b>약 4천억원</b></li> </ul>	보조금 축소 반대
일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 수입어업용유류 : 관세, 석유세 면제</li> <li>○ 도로세(지방세) : 면세</li> </ul>	보조금 축소 반대
미국	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 조세감면제도 시행(연방 및 주정부)</li> <li>○ 연간 소비세 면세액 : 15,000만 달러(<b>약 2천억원</b>)</li> <li>※ 하와이주의 경우 어선에 소득세 면세</li> <li>○ 소득세 부과 연기 프로그램 : 연간 25~30백만달러</li> </ul>	보조금 축소 주장
호주	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사용한 어업용 디젤연료비 소비세 환급 제도</li> <li>○ 연료비 적당 평균 AUD 80,700달러(총어업비용의 20%)</li> <li>○ 어업인환불액 AUD 1.93백만달러(1996~97년 12.5억원)※ 호주 남동부해역 사례</li> </ul>	보조금 축소 주장
노르웨이	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부가세 감면제도</li> <li>※ 70년 부가세율이 11%에서 두 배로 증가했으나 종전 세율 유지</li> <li>○ 어선에는 소비세 비적용 및 낮은 세율</li> <li>○ 어업용유류 석유세 환급제도 : 1년1번 환급</li> </ul>	보조금 축소 주장
아이슬란드	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 세금감면 제도 시행</li> <li>○ 조업일수 기초 특별세액 공제</li> <li>○ 1996년 ISK 15억달러, 1988년~96년 동안 ISK 11억7천달러 지원</li> </ul>	보조금 축소 주장

자료 : <표 2-4-8>과 동일

## 5. 세부 추진방안

### 가. 면세유 대책

#### (1) 필요성

연근해어업에서 면세유 세제지원은 전체 수산보조금 1조 386억원(1999~2001 3년 평균)의 40.2%를 차지하는 중요 어업지원 제도로서 어업경비 절감 및 어가경영 안정의 핵심적인 사안이다. 따라서 안정적인 어업경영을 위해서는 어업용 석유류에 대한 세제지원 제도는 계속 유지되어야 할 필요성이 있다. 다만 특별소비세법 및

부가가치세법에 따라 면세혜택을 받는 원양어업용 석유류에 대해서는 별도의 검토가 필요하다.

## (2) 기본목표

WTO/DA 협상 타결 이후에도 어업용 석유류에 대해 전액 면세혜택을 받을 수 있도록 하고, 이것이 불가능할 경우에 최소한 유예기간 중에는 면세를 하도록 하며, 이마저 여의치 않을 경우 별도의 간접적인 지원방안을 강구해 나가야 할 것이다.

## (3) 사업내용

### (가) 부가가치세의 면세

부가가치세는 최종소비자가 부담하는 간접세로서 부가가치세의 부담 의무는 수산물을 소비하는 일반국민에게 있고, 어업인은 생산물에 대한 최종소비자가 아니므로 부가가치세의 부담의무가 없다. 어업인은 생산물에 대한 소비의 주체가 아니므로 생산물에 부과되는 부가가치세에 대한 납세의 의무가 없는 것이다.

가공되지 않은 1차 산품에 대하여 우리나라는 부가가치세를 면세하고 있다. 이러한 면세에 의해 혜택을 보는 것은 일반소비자이며, 생산자인 어업자에 대한 직접적 혜택은 아니므로 어업용 기자재에 대한 영세율 적용으로 어업자가 받는 혜택은 결국 일반 소비자의 혜택으로 돌아가는 것이다. 즉, 부가가치세만큼 생산물의 가격에 전가되지 않으므로 일반소비자가 혜택을 받는 것이다. 이 때문에 어업용 기자재에 대한 영세율 적용은 어업에 대한 정부의 보조로 볼 수 없고, 결과적으로 일반소비자에 대한 보조로 볼 수 있는 것이다. 따라서 어업인에 대한 보조가 아니라고 주장할 수 있다.

가공되지 않는 상품에 대한 부가가치세 면제는 농산물에 대해서도 적용되고 있고, 어업용 이외에 부가세의 면세 및 영세율 적용은 광범위하게 이루어지고 있으므로 어업에 특정된 것도 아니어서 문제시되는 보조금으로 보지 말아야 한다. 농업보조금 협정에서도 기자재는 영세율이 허용되고 있으므로 농업보조금과의 형평성 차원에서도 어업용 기자재의 영세율 적용은 유지되어야 한다. 우리는 먼저 이러한 점을 WTO/DDA 보조금 협정시 강력하게 주장해 나갈 필요가 있다.

### (나) 교통세 면세

교통세 등 목적세의 국제적인 사례를 고려할 때, 어업인은 석유류 소비에 부과되는 목적세의 수혜대상에 포함되지 않으므로 어업용 유류에 대한 목적세의 면제는 수혜자

부담원칙에 따라 어업생산에 대한 정부의 보조금으로 볼 수 없다. 이를 보다 구체적으로 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 교통세 수입은 전액이 교통시설특별회계에 전입되는 바, 동회계의 세출은 도로, 철도, 공항, 항만, 광역교통시설 등에 대해 이루어지므로 어업생산활동과 직접적인 관련이 없으며, 어업기반시설인 어항의 건설은 농특회계에서 지원되고 있다. 따라서 어업용 석유류에 대한 교통세는 수혜자부담원칙에 따라 면제되어야 한다.

둘째, 석유류에 대한 교육세 및 주행세 부과는 교통세와 연동되어 있으므로 교통세 면제대상이 되는 어업용 석유류에 대해서는 동 조세가 면제되어야 한다.

셋째, 교통세가 특별소비세에 편입된다고 하더라도 석유류에 부과되는 특별소비세 전액이 교통시설 특별회계에 전입될 것이므로 2004년도 이후 어업용 석유류에 부과될 특별소비세 역시 면제되어야 한다.

#### (다) 조세특례제한법 개정

조세특례제한법은 근본적으로 한시법으로서 면세기간을 반복하여 연장하는 형태를 띠고 있다. 따라서 농어업용 석유류에 대한 면세기한 도래 후에도 향후 재차 연장을 하여야 하며, 현행법상의 25% 과세내용도 법률의 근본 기조가 한시법으로 반복연장을 추구하는 만큼 앞으로 연장시 ① 25% 과세내용의 기간도 계속 연장시키는 방안, ② 본 조항을 삭제하여 이전의 형태로 회귀하는 방안 두 가지가 있다.

UR 당시 농업협상의 주요내용은 감축대상보조금을 각국의 이행기간(선진국은 1995~2000년의 6년간, 개발도상국은 1995~2004년의 10년 간) 동안에 줄여 나가도록 한 것이었다. 감축규모는 선진국이 6년 간 20%, 개도국이 10년 간 13.3%로서 해당 총 규모 중 매년 일정한 금액을 감축한다는 내용이었다. 그러나 실제로 감축금액이 문제가 아니라 중요한 것은 감축금액을 제외한 당해연도의 보조가능금액으로서 이 금액이 감시지표가 된다.

따라서 현 상태에서 많은 보조금을 유지하여 최초 감축대상보조금의 총액을 많이 산정해 놓아야 금지금액을 제외한 보조가능금액이 커지게 된다. 이를 위해서는 25%의 석유류 과세는 반드시 철회되어야 하고, 우리 정부가 미리 나서서 과세를 할 하등의 이유가 없다. 충격완화를 위한 점진적 과세와도 아무런 상관이 없고 오히려 협상시 불리한 위치에 설 수 있는 빌미를 주게 될 것이다. 현재의 시점에서는 국내에서 부처간 협의를 통하여 취할 수 있는 법률상의 문제에 매달려서는 안된다. 어업용 석유류의 면세는 농업용과 보조를 같이 함으로써 국내법의 개정은 농림부와 연계하여 추진할 필요가 있다.

## (라) 관세 및 석유수입부과금 면제

면세유류의 안정화 대책으로서 관세 및 석유사업부과금의 면제를 검토할 필요가 있다. 현재 원양어선용 유류에는 관세와 부과금이 면제되고 있으나, 연근해어선용 유류는 면제가 안되고 있어 형평성에서도 문제가 된다. 특히, 이들 면세는 WTO/DDA 협상으로 인해 여타부문에서의 수산보조금이 감축될 경우 유류의 면세확대로 보조금 감축액을 최소화 할 수 있는 길이 되기도 한다.

현재 관세율은 관세법 제3조 및 제7조에 의해 제품가격의 5%가 적용되고 있으며, 석유사업부과금은 석유사업법 제18조의 규정에 의해 배럴당 1.7달러가 부과되고 있다. 따라서 이들 세금 및 부과금이 면제될 경우 그 가격인하 효과는 드럼당 4,260원에 이를 것으로 추산되고 있다. 이 금액은 2000년 3/4분기 경유가격을 기준으로 할 때, 7.5%의 어업용 면세유가격의 인하효과가 발휘되는 것이다.

7.5%의 면세유가격 인하효과를 역산(감세의 효과를 국제원유가 변동분으로 역산)하여 그 감세효과를 어업별로 살펴보면 <표 2-4-16>과 같다. 근해어업 평균은 -2.0%의 당기순이익률로 변동하던 수치가 -1.54%로 되어 0.46%포인트 즉, 23%의 경영수지 개선효과가 발휘된다. 어업별로는 대형선망어업이 -1.64%포인트의 개선효과로 인해 적자로 전환되었던 경영수지가 다시 흑자로 재 전환될 수 있고, 쌍끌이대형기저(-0.71%P)·근해안강망(-0.66%P)·근해채낚기(-0.63%P) 등이 상대적으로 높은 경영수지 개선효과를 보이고 있다.

<표 2-4-16> 관세 및 석유사업부과금 면세시의 어업별 영향변화

일련	어업종류	변동전	변동후(a) (73.3%)	감세영향		변동률
				감세후(b) (67.7%)	변동폭 (a-b)	
1	쌍끌이대형기저	2.60	-6.82	-6.11	-0.71	10.4
2	외끌이대형기저	4.81	-2.57	-2.02	-0.55	21.4
3	대형트롤어업	8.12	0.65	1.21	-0.56	86.8
4	동해구기선저인망	9.91	6.17	6.45	-0.28	4.5
5	서남구기선저인망	7.51	1.44	1.89	-0.45	31.6
6	동해구트롤어업	8.49	3.42	3.82	-0.40	11.8
7	대형선망어업	4.31	-1.02	0.62	-1.64	흑자전환
8	기선권현망어업	6.00	0.14	0.58	-0.44	315.3
9	근해통발어업	17.65	13.54	13.85	-0.31	2.3
10	잠수기어업	28.70	27.16	27.28	-0.12	0.4
11	근해안강망어업	-15.58	-24.37	-23.71	-0.66	2.7
12	근해채낚기어업	-10.80	-19.18	-18.55	-0.63	3.3
13	근해자망어업	16.46	12.48	12.73	-0.25	2.0
14	근해연승어업	7.24	3.89	4.14	-0.25	6.5
근해어업 평균		4.22	-2.00	-1.54	-0.46	23.1

자료 : 김현용, 어업용 면세유류 및 기자재 지원제도 개편, 농어업특위 발표자료, 2002. 5

## (마) 유류비축시설 신설 및 기금활용

유류비축시설의 신설을 통하여 유류가격의 상승이 예상될 때 비축을 행함으로써 가격안정화를 도모할 수 있도록 하여야 한다. 국제 원유가는 원유의 국제수급에 따라 변동이 심하다. 우리나라는 원유에 대한 가격순응자의 입장에 있을 수밖에 없고, 이에 따라 석유류의 가격이 연동하는 현 상태에서는 적절한 비축을 통하여 유류 공급가격의 안정화를 꾀할 필요가 있다. 그리고 조성되고 있는 수산발전기금의 사업내용으로서 당 기금을 유류사업의 안정화에 투자해야 한다. 이것은 유가변동의 최소화로 안정적 어업활동의 지원을 목적으로 한다.

저유시설이 확보되지 않아 발생하는 문제점을 보면, 현재 최저가격제가 아닌 희망수량입찰제(최소 4개 정유사와 계약)를 시행하고 있어 정유사간 가격 경쟁이 거의 없는 실정에 있다. 이것은 정유사의 저유시설이 전국에 골고루 분포하지 않고 특정지역에 편중되어 있어 최저가격제에 의거하여 단일업체와 계약시 수송 원거리, 시간 과다 소요로 원활한 유류수송이 곤란하기 때문이다.

〈표 2-4-17〉 정유사별 해상 저유시설 현황

(단위 : 천드럼)

구 분	동 해 안	서 해 안	남 해 안	
			동부	서부
SK	울산공장(15,417)	인천(1,694), 군산(131)	부산(286)	목포(103)
LG		인천(824), 군산(119)	부산(299)	여수공장(14,308)
현 대	울산(763)	대산공장(167)	부산(726)	
S-Oil	온산공장(37,933)		부산(34)	
인 천		인천공장(7,074)	부산(56)	

자료 : 김현용, 어업용 면세유류 및 기자재 지원제도 개편, 농어업특위 발표자료, 2002. 5

둘째, 정유사 저유시설은 수협 수송선 외에도 상선용 급유선 등이 같이 사용되고 있어 거의 포화상태(선석점유율이 70%에 달함)에 달하였기 때문에 유류 구매업체수를 1~2개사로 축소할 경우 수협 수송선 장시간 대기해야 할 뿐만 아니라 이로 인해 적기 수송이 곤란해지는 문제도 발생할 수 있다.

셋째, 정유사들의 가격입찰 담합이 빈번하게 이루어지고 있어 이를 막기 위해 국제입찰제 실시가 필요하나 수입유류의 보관시설이 없어 시행이 불가능하다. 정유사별 낙찰가 편차를 보면, 특별한 경우가 없는 한 0.4~3.0원 내외에 불과한 것으로 나타나고 있는데, 최소 10원 이상의 편차가 발생해야 정상이라는 점을 고려하면 담합이 현실적으로 이루어지고 있음을 짐작할 수 있다.

## (바) 직접환급으로의 전환

면세유류에 대한 과세가 불가피할 경우에는 선과세 후환급의 방향으로 전환하는 방안도 고려될 수 있다. 환급하는 방식은 크게 두 가지로 나눌 수 있는데, 첫째는 과세유류를 구입한 당사자에게 그 만큼의 과세액을 환급하는 것이고, 둘째는 간접환급으로서 세액을 어업인 단체에 환급하여 이를 운용하도록 하고 그 과실을 소속 어업인들이 골고루 나누게 하는 것이다. 간접환급방식 즉, 생산자 단체에 대한 지원을 통한 방식은 다음과 같은 문제점을 내포하고 있어 도입이 어려울 것으로 예상된다.

첫째, 세금을 부담자한 어업인에게 직접 혜택이 주어지지 않고, 소속 어업인 모두에게 과실이 분배됨으로써 형평성 문제가 제기될 수 있다.

둘째, 현재의 어업인은 대부분 용자를 통하여 어업을 경영하고 있는 바, 유류구입시 지불하는 세금 만큼을 차입금에 의존하게 되고 그에 따른 금융비용도 증가한다.

셋째, 세금지불시기와 생산자 단체를 통한 간접지원의 시기에 시차가 발생하여 그 시기만큼 어업인의 고충은 방치되고, 자의 또는 타의에 의한 퇴출 어업인이 있을 경우, 기존 어업인 또는 신규진입 어업인과의 형평성에도 문제가 발생할 수 있다.

넷째, 단체를 통한 간접지원에서는 지원의 실제 성사 가능성과 투명성을 보장받기 어렵다. 환급세액을 운영하는 데는 절대적인 한계가 있고, 이를 통하여 직접환급에 가까운 소득을 발생시킬 수 있을 지는 의문이기 때문이다.

다섯째, WTO/DDA에서 타결될 보조금 협정을 전망하건데, 간접환급은 해당금액을 단체에 증여(직접지불)하여 정부의 간섭이 완전히 배제되지 않고는 여전히 보조금 규정으로부터 자유로울 수 없을 것으로 예상된다.

따라서 간접환급방식을 따를 경우 예상되는 위와 같은 문제점을 해소하기 위해서는 세금을 부담한 자가 그 만큼의 혜택을 직접 받을 수 있는 직접환급을 도입해야 할 것으로 판단된다. 직접환급은 다음과 같은 장점을 가지고 있을 뿐만 아니라 향후 보조금 협상시에서도 보다 자유스러울 수 있을 것으로 예상된다.

첫째, 세금을 납부한 당사자가 그 해당분을 직접 받을 수 있어 수혜자 부담원칙(부담자 수혜원칙)이 존중된다.

둘째, 환급 당국의 의지에 따라서 환급시기를 줄여 세금납부시기와 환급시기간의 시차를 줄일 수 있다. 현재 어업용 기자재에 적용되고 있는 영세율 해당액의 환급도 수협이 대행하고 있는데, 지급기일은 5일 이내로서 매우 단기이다.

셋째, 시차를 줄일 수 있기 때문에 금융비용의 지출을 저감시켜 어업인의 경영안정에 도움을 준다.

넷째, 어업인의 대한 지원이 확실하고 투명하게 이루어질 수 있다.

다섯째, WTO/DDA에서도 자유스러운 대안이 될 수 있다. 이것은 우선 ① 현재의

원천적 면세 시에 발생할 수 있는 부정사용을 보다 투명하게 막을 수 있기 때문에 타국으로부터 제기될 수 있는 투명성문제 제기를 막을 수 있다. 즉, 현재의 면세제도는 유류의 방출 시만 적정사용여부를 점검할 수 있으나, 직접환급 시에는 2중 환급시에도 적정성을 점검할 수 있기 때문이다. ② 직접환급은 현재 농업보조금 협정에서 허용되고 있는 직접지불에 해당하는 것으로 볼 수 있기 때문에 이를 보완하여 허용보조금으로 이끌어 낼 수 있다. 즉 미국, 호주 등에서도 사후환급은 실시되고 있으므로 협상시 이들 국가와 공동보조를 기대할 수 있는 여지가 있다.

한편 이렇게 간접환급을 추진하는데 있어 세부 방안으로는 다시 납부 세액을 특별회계 또는 기금으로 관리하는 방안과 자원조성·어항건설 등 어업에 투자 또는 회원조합에 지원하여 운용수익 어업인에게 환원하는 방안이 있을 수 있는데 그의 구체적인 내용에 대해서는 WTO 및 외국의 동향에 따라 다시 수립해야 할 것이다.

## 나. 어업용 기자재 부가가치세 환급 대상품목 확대

### (1) 필요성

어업용 기자재에 대한 부가가치세 환급의 필요성에 대해서는 면세유의 경우에서 살펴본 바와 같다. 즉 부가가치세는 최종소비자가 부담하는 간접세로서 부가가치세의 부담 의무는 수산물의 소비하는 일반국민에게 있고, 어업인은 생산물에 대한 최종소비자가 아니므로 부가가치세의 부담의무가 없다는 것이다.

### (2) 기본목표

조세특례제한법 특례규정 제7조를 개정하여 어업기자재에 대한 조세지원을 확대하고 이를 통해 궁극적으로는 어업비용을 절감해 나가야 할 것이다.

### (3) 사업내용

WTO/DDA 협상에서의 교섭여하에 따라 어업용 기자재의 면세에 대한 전면적 내지 부분적 금지가 불가피할 경우에는 어업인들이 부담한 세액에 상당하는 금액을 지방수협에 조합육성 보조금으로 교부하여 어업인들에게 간접적으로 지원하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이때 단위수협이 교부받은 자금을 어업인에게 환원할 때에는 수산보조금 규제에 문제가 되지 않도록 각 어촌의 관광개발 사업, 향토음식점, 민박점, 유람선 운영 등 어획과 무관한 사업에 지출하도록 하여야 할 것이다. 그리고 감축이 불가피한 여타 보조금과 더불어 소득보장을 위한 직접지불금의 지급으로 감축된 보조금

액수를 보전해 주는 방안도 있다. 이와 같은 방안은 법적인 근거 하에서 이루어져야 하므로 여러 감축보조금의 납세 상당액을 조합육성지원금 또는 직접지불금으로 교부할 수 있도록 하는 법률을 제정하여야 할 것이다.

한편, 어업인에 대한 우리나라의 지원은 단순히 어업경비의 절감을 위한 것이 아니라 사회적 약자인 영세 어업인에 대한 사회보장적 차원의 지원임을 주장하여 차별화해야 한다. 이것은 국토의 균형발전과도 연계가 되는데, 우리나라의 조세특례제한법에는 지역의 균형개발을 위해 조세혜택이 가능하도록 법제화되어 있다. 우리나라는 섬이 많고 섬에서 거주하는 주민들의 대부분은 어업을 주업으로 생계를 이끌고 가고 있기 때문에 어업경비의 과다한 상승은 어업포기와 대도시로의 이전을 가속화시키게 되어 어촌지역 공동화까지 우려된다. 어촌지역의 공동화는 지역 및 국토의 균형발전에 저해될 것임이 자명하다.

또한, 어업인들은 작은 섬의 곳곳 및 대해로 나아가 국토와 영해의 파수꾼 역할을 하고 있다. 동해안 북한 잠수함 발견 등이 그 역할의 대표적 예가 될 것이며, 이러한 점에서 전 세계 최후의 분단국가인 우리나라의 정치적 군사적 안정에도 어업은 간접적으로 도움을 주고 있다고 볼 수 있다. 우리나라의 특성상 어업은 수산물의 생산뿐 아니라 분단 국토의 파수꾼, 지역균형발전 등 다원적 역할을 하고 있다는 점을 내세워 외국과의 차별화를 유도해 가야 한다. 따라서 이러한 어업의 유지를 위해서는 어느 정도의 정부지원이 수반되어야 할 필요성을 가지고 있는 것이다. UR협상 당시 쌀시장 개방과 관련하여 우리나라의 분단 특성이 고려되어 상당한 이해를 이끌어 낸 사례가 있음을 상기할 필요가 있다.

이상의 논의를 종합해 보면, 어업용 기자재에 대한 지원이 기본적으로 조건불리지역에 대한 사회지원적인 성격과 다원적 기능을 가지고 있음을 고려할 때, 어업용 기자재의 보조금 감축협상에는 국내외적으로 다음과 같은 3단계로 대응해 나갈 필요가 있다. 우선 국외적 협상 시 새로운 수산보조금 협정의 규제대상에서 영세어민에 대한 지원은 제외가 되도록 협상을 추진해 나간다. 둘째, 어업용기자재에 대한 영세율적용이 불가피하게 규제를 받게 된다면, 국내적으로는 어업인의 개별적 수혜액에 해당하는 만큼을 어업인들에게 직접 지불하는 방법을 강구한다. 셋째, 앞으로 영세율 적용의 대상이 되는 어업용 기자재를 환경 친화적인 기자재로 변경함으로써 환경적 접근을 통해 당해 기자재에 대한 보조는 허용될 수 있도록 하는 것이다.

한편 국내적으로는 우선 부가가치세 사후 환급대상 어업용 기자재의 품목을 현재의 8개 품목에서 13개 품목으로 확대할 필요가 있다. 즉 어업활동에 필수적인 선박용 도료, 축전지, 구명벌, 구명동의, 기상팩시밀리 등 5개 품목을 추가하는 것이다.

그리하여 이를 통해 영세어업인의 출어비용에 대한 부담을 경감하고, 영세어업인의 어선장비현대화를 지원해 나가야 할 것이다.

〈표 2-4-18〉 추가대상 기자재의 부가가치세 부담액

품 목	수 량	2001 공급	부가세부담액	용 도
합 계	-	17,188백만원	1,563백만원	
선박용 도료	1,716kl	8,580	780	선체 및 어망의 마모와 부식방지
축전지	81,600개	6,533	594	어선의 기관고장시 비상전원 공급장치
구명벌	250대	875	80	비상시 선원을 태우고 뜨는 구명설비
구명동의	50,000벌	900	82	비상시 선원이 착용하는 구조용 의류
기상팩시밀리	100개	300	27	어선 항해시 기상정보 수신장비

자료 : 수협중앙회, 내부자료

## 다. 소득세 비과세 범위 확대

### (1) 필요성

소득수준이 가장 낮은 상태에 있는 어업인들의 소득향상을 위해서는 적어도 타 부문에 지원하고 있는 정도의 소득세 일부를 경감하고, 이용고배당에 해당하는 금액에 대해서는 수협의 설립정신에 비추어 과세를 하는 것이 부당하므로 개선이 필요하다.

### (2) 기본목표

연근해어선원의 근로소득세 비과세 범위를 확대하고, 수협 조합원의 사업이용고 배당금에 대한 소득세를 비과세 함으로써 어가소득을 증대시켜 나가야 할 것이다.

### (3) 사업내용

#### (가) 연근해어선원의 근로소득세 비과세 범위 확대

연근해 어선원에 대해서도 원양어선원, 광산근로자 및 , 항공기승무원 등과 같이 월 150만원 이하의 근로소득에 대해서는 전액 비과세 해야 할 것이다. 그리고 이를 위해서는 소득세법시행령 제16조 중 근로소득세 비과세 관련 내용을 개정할 필요가 있다.

(나) 수협 조합원의 사업이용고 배당금에 대한 소득세 비과세

수협의 설립목적에 따라 조합의 잉여금 발생 시 수협법에 따라 손실보전 및 재적립을 위한 금액이나 출자배당 후 남는 잉여의 사업이용고 배당금에 대하여 소득세를 비과세해야 할 것이다. 그리고 이를 위해서는 조세특례제한법 제88조의 5의 배당금소득 비과세 관련 내용을 개정할 필요가 있다.

## 제3장 수산부문 정책보험제도 도입

### 제1절 어선원 및 어선공제의 정책보험화

#### 1. 제도 도입의 필요성과 배경

우리나라의 근로활동에 관한 제반사항은 「근로기준법」에 그 근간이 규정되어 있다. 다만, 배 안에서 근로를 제공하는 특수 근로자인 선원에 대하여는 해상의 선박이라는 격리된 장소, 근로시간의 불확정성, 해상근로의 위험성 등 근로환경의 특수성으로 인해 「근로기준법」<sup>42)</sup>에 대한 특별법으로서 별도로 「선원법」<sup>43)</sup>이 제정되어 있다. 「근로기준법」과 「선원법」은 근로자 및 선원에 대한 사업주(어선소유자)의 재해보상규정을 두고 있다. 두 법률에서 재해보상에 대한 의무를 강제하고 있다고는 하나 사업의 도산 등 부득이한 사유로 사업주의 재해보상 능력이 상실된 경우에는 어쩔 수 없이 재해를 입은 근로자만 보호막 외로 나갈 수밖에 없게 된다. 따라서 국가에서는 이러한 근로자의 보호를 위하여 「산업재해보상보험법」이라는 재해보상을 위한 특별법을 제정하여 국가주도의 정책보험을 운영하고 있다.

그러나 「근로기준법」의 적용범위와 재해보상규정에 그 근원을 두고 있는 산업재해보상보험은 어선원의 경우 일부에만 적용되고 있어 근본적인 문제점을 내포하고 있다. 즉, 선원법은 25톤 이상의 어선을 적용대상으로 하고 있고, 근로기준법은 25톤 미만의 어선에 적용되어 재해보상을 규정하는 근거법률 자체가 이원화되어 있고, 이에 따라 「산업재해보상보험법」도 25톤 미만의 어선에만 적용되고 있다. 그리고 적용상의 어려움으로 인해 그 중에서도 5인 미만 승선하는 어선은 적용대상에서 제외되고 있다.

해상 근로에 종사하는 선원들은 열악한 근로조건 아래에서 소외 받고 있는데, 특히 선원 중에서도 소형어선에서 과중한 어로작업에 시달리고, 위험에 과도하게 노출되어 있는 연근해 어선원의 소외감은 더욱 큰 실정에 있다. 이에 어선원 및 어선에 대한 현

42) 동법 제81조 (요양보상) ①근로자가 업무상 부상 또는 질병에 걸린 경우에는 사용자는 그 비용으로 필요한 요양을 행하거나 또는 필요한 요양비를 부담하여야 함. ②제1항의 규정한 업무상 질병과 요양의 범위는 대통령령으로 정함. 제82조 (휴업보상) 제81조의 규정에 의하여 요양중에 있는 근로자에 대하여는 사용자는 근로자의 요양중 평균임금의 100분의 60의 휴업보상을 행하여야 함. 제83조 (장해보상) 근로자가 업무상 부상 또는 질병에 걸려 완치후 신체에 장애가 있는 경우에는 사용자는 그 장애정도에 따라 평균임금에 별표에 정한 일수를 곱하여 얻은 금액의 장해보상을 행하여야 함.

43) 동법 제10장은 사용주가 선원의 재해보상 의무에 대한 내용을 규정하고 있음. 즉, 제85~86조 요양보상, 제87조 상병보상, 제88조 장해보상, 제89조 일시보상, 제90조 유족보상 등을 규정하고 있음.

행 재해보험제도를 비교·검토하고, 제도상의 문제점을 고찰하여 어선원 및 어선에 대한 재해보상을 보장하는 정책보험을 도입할 필요가 있다.

## 2. 현황 및 문제점

### 가. 현행제도의 검토

어업과 관련한 우리나라의 재해규정은 4개의 법률 즉, 「산업재해보상보험법」(근로기준법), 「선원법」, 「자연재해대책법」, 「농어업재해대책법」에서 다루고 있다.

〈표 3-1-1〉 법령별 재해규정 비교

법령	구분	관련내용	관련조항
산업재해보상보험법	적용범위	○ 근로자를 사용하는 모든 사업	법 제5조
	적용제외사업	○ 법 제5조 단서의 “대통령령으로 정하는 사업” - 선원법 또는 사립학교교원연금법에 의한 사업 - 농업·임업(벌목업 제외)·어업·수렵업중 상시 5인미만의 근로자를 사용하는 사업	시행령 제3조
	보험가입	○ 적용대상사업장은 강제가입 - 미가입시에도 보상(가입대상자에게 보험금 추징 실시)	
선원법	적용범위	○ 총톤수 5톤이상인 선박 및 25톤이상인 어선	법 제2조 제1항
	보험가입	○ 선박소유자는 이 법에서 정한 재해보상을 완전히 이행할 수 있도록 보험에 가입하여야 함 - 보험에는 한국해운조합법 및 수산업협동조합법에 의한 공제를 포함	법 제98조 시행령 제32조
자연재해대책법	대상재해	○ 태풍·홍수·호우·폭풍·해일·폭설·가뭄 또는 지진 기타 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 피해	법 제2조
	지원대상	○ 동일한 재해기간에 발생한 피해액이 다음 금액이상 - 특별시구 : 20억원, 광역시구 : 11억원, 기타시군 : 7억이상 - 어선·어구, 수산증·양식시설, 수산생물의 입식	재해구호및 복구비용부담기준 제3조
농어업재해대책법	어업재해	○ “어업재해”라 함은 이상조류·적조현상, 태풍·해일 기타 어업재해대책심의위원회가 인정하는 자연현상으로 인하여 수산양식물, 어업시설물의 피해	법 제2조
	지원대상	○ 이상조류 또는 적조현상 등으로 인하여 양식수산물이 시·군 기준 3억이상 피해시 지원	시행령 제3조

### (1) 「산업재해보상보험법」

산업재해보상보험 제도는 근로기준법에 의한 사업주의 재해보상책임을 정책보험이라는 형태를 통하여 부담하는 제도이다. 적용범위는 근로기준법의 적용대상 사업장으로 되어 있으나<sup>44)</sup>, 어선원의 경우 선원법이 적용되지 않는 25톤미만 선박의 선원중 5인이상 승선어선에 한정되어 있다. 보험의 성격은 국가가 관장하는 정책보험이며, 적용대상이 되는 사업장은 당연히 보험가입의 대상이 되도록 강제하고 있다. 보상범위는 「근로기준법」의 기준을 상회하는 수준으로 「산업재해보상보험법」에서 별도로 정한 기준을 적용하고 있다.

### (2) 「선원법」

「선원법」은 해상 근로에 종사하는 선원의 권익옹호와 보호를 위하여 제정된 법률로서 재해보상을 포함한 해상근로의 제반 조건을 규정하고 있다. 「산업재해보상보험법」과 「자연재해대책법」, 「농어업재해대책법」이 재해대책을 위한 실정법이라면, 선원법은 그 보상의 의무를 명시한 선언법인 것이다. 이에 따라 선원법에 의한 보상이 원활히 이루어지기 위해서는 별도의 재해보상특별법이 제정되어야 하나, 특별법으로서의 「선원보험법」이 후속조치의 미비로 시행이 유보되어 있다.

「선원법」에서는 근로기준법과 같이 어선소유자의 선원에 대한 재해보상규정을 명기하고 있으나, 이의 원활한 이행을 위한 조치로서는 어선소유자로 하여금 보험에 가입하도록 하고, 그 보험의 종류로서 민간보험과 「수산업협동조합법」 및 「한국해운조합법」에 의한 공제 등이 포함됨을 명시하고 있을 뿐이다.

따라서 「근로기준법」에 대한 재해보상특별법으로서 산업재해보상보험제도가 존재하듯이 「선원법」에 대한 특별법으로서 「선원재해보상보험법」이 제정되어야 하지만, 선원보험법이 제정된 지 40여년이 지난 현재에도 현실에 맞는 제도 도입은 요원한 형편이다.

### (3) 「자연재해대책법」

「자연재해대책법」에 의한 재해복구는 동법 제62조와 대통령령인 재해복구및복구비용부담기준등에관한규정에 의하여 이루어지고 있으며, 태풍의 내습 등으로 대형재해가 발생할 때 복구지원을 통하여 신속한 재생산 기반을 구축하는 데 그 목적을 두고 있다. 지원대상은 동일한 재해기간 동안 시·군·구 단위로 피해액이 일정금액 이상인

44) 동법 제5조 (적용범위) 이 법은 근로자를 사용하는 모든 사업에 적용함. 다만, 사업의 위험율·규모 및 사업장소등을 참작하여 대통령령이 정하는 사업은 그러하지 아니함.<개정 1999.12.31>

때이며, 농작물 등 동산피해는 제외된다. 일정금액이란, 특별시의 구는 20억원이상, 광역시의 구는 11억원이상, 기타 시군은 7억원이상 (인구 30만이상인 시는 11억원 이상)으로서 대량 재해피해가 발생한 경우에 지원이 이루어진다.

피해시 지원내용은 어선의 경우, 40톤미만에 20%의 국고지원과 장기융자 60%이며, 선원에 있어서는 그 유가족에 대하여 사망선원 1인당 1,000만원~500만원이 지원된다. 증양식 시설은 어망, 시설, 생물 등으로 구분하여 규모에 따라 20~60%의 국고보조가 있다. 간접지원으로는 영어자금 상환연기 및 이자감면(1~2년분), 중고생 수업료 면제, 지방세 감면, 이재민 구호 및 무상 양곡지원 등이 있다.

#### (4) 「농어업재해대책법」

「농어업재해대책법」에 의한 지원은 동법 제4조<sup>45)</sup> 및 동법시행령 제3조에 근거하며, 생산력의 증진 및 안정적 어업경영을 기하는 데 지원목적이 있다. 지원대상은 이상조류 또는 적조현상으로 인한 수산 양식물의 피해이며, 지원내용은 양식생물에 있어서 종묘대금 또는 치어대금, 죽은 양식물의 철거비 등이다. 간접지원으로는 이재민 구호, 학자금 지원, 영어자금의 상환연기 및 이자감면, 정부양곡 지급 등이 있다.

### 나. 수협공제 가입현황

#### (1) 선원공제

수산업에 종사하는 어선원이 공제에 가입한 현황은 <표 3-1-2>와 같이, 산업재해보상보험에 가입한 1,672명을 포함할 경우 총 가입대상 어선원수 156,462명중 33,170명이 가입하여 21.2%의 가입률을 보이고 있다. 이중 25톤 이상의 대형선은 평균 75.7%의 가입률을 보이고 있고, 5인 미만의 소형선은 118,483명의 대상인원 중 6.2%인 7,325명만이 가입하고 있다. 5인이상 25톤미만 중 산재보험에 가입한 비율은 28.4%로서 수협공제의 71.8%보다 가입률이 낮게 나타나고 있으며, 동급의 전체 가입률은 43.3%를 보이고 있다.

45) 동법 제4조 (보조 및 지원) ①국가 및 지방자치단체는 재해대책에 소요되는 비용을 전부 또는 최대한 보조하고 재해를 입은 농가 및 어가에 대한 지원을 하여야 된다. 다만, 자연재해대책법 기타의 법령에 의하여 재해의 예방·피해의 경감·재해의 복구 및 지원의 조치를 받은 농가 및 어가는 이 법에 의한 보조 및 지원의 대상에서 제외된다.<개정 1993.6.11, 1995.12.6>

〈표 3-1-2〉 연근해어선원 보험가입현황 (2000년 12월말)

(단위 : 명, %)

구 분	25톤미만				계	25톤이상	합계
	5인미만	5인이상		소계			
가입대상	118,483	3,084	5,889	8,973	127,456	29,006	156,462
가입	수협공제	7,325	2,215		2,215	9,540 (7.5%)	21,958 (20.1%)
	산재보험			1,672	1,672	1,672 (1.3%)	1,672 (1.1%)
	계	7,325	2,215	1,672	3,887	11,212	21,958
가 입 률	6.2%	71.8%	28.4%	43.3%	8.8%	75.7%	21.2%
미 가 입	111,158	869	4,217	5,086	116,244	7,048	123,292

주 : 25톤미만 5인이상은 2000. 11. 8부터 수협공제 신규가입 제한

자료 : 수협중앙회, 공제보험부 ; 근로복지공단

선원공제의 톤급별 가입률 추이를 살펴보면 〈표 3-1-3〉과 같이, 전체적으로는 20% 내외의 실적을 보이며 증감을 거듭하고 있다. 5톤미만의 어선은 1999년까지 3.6%이하의 가입률을 보이다가 2000년에 들어 4.9%로 증가하여 다소 상승하였으나, 여전히 가장 낮은 가입률을 보이고 있다. 5톤이상 20톤미만의 톤급도 1999년까지는 10% 이내의 가입률에 불과하였으나 2000년에는 10%를 상회하고 있다.

「선원법」의 적용을 받는 25톤 이상의 어선은 60%이상의 선원공제 가입률을 나타내고 있으며, 30톤이상 50톤 미만의 톤급이 2000년에 가입률의 상승 폭이 크다. 100톤이상의 대형어선은 1996년에 90% 이상의 높은 가입률을 기록하였으나, 어업경영수지의 악화로 가입률이 점차 감소하여 1999년에는 53%수준으로 하락하였다가 2000년에 다소 상승한 59%를 나타내었다.

〈표 3-1-3〉 연도별 톤급별 선원공제가입률

구 분	평 균	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년
합 계	19.4	21.3	20.1	18.3	17.6	20.1
5톤미만	3.6	3.3	3.1	3.4	3.6	4.9
8톤미만	10.0	11.0	9.6	9.8	8.2	11.8
10톤미만	7.0	4.5	4.4	5.4	6.5	14.1
20톤미만	19.3	24.2	19.7	15.9	15.6	21.9
25톤미만	24.8	25.1	23.4	21.6	23.3	32.4
30톤미만	43.3	38.1	36.5	31.4	48.1	66.8
50톤미만	67.9	67.3	66.7	59.8	65.6	85.4
100톤미만	80.5	84.5	84.2	78.1	75.6	79.6
100톤이상	66.8	90.7	74.2	55.0	52.7	59.4

자료 : 수협중앙회, 공제보험부

## (2) 어선공제

2000년 현재 어선공제의 가입대상이 되는 어선은 84,048척으로서 이중 4,916척이 수협공제에 가입하여 5.8%의 가입률을 보이고 있다. 이중 25톤이상의 어선은 가입대상 3,399척중 76.6%가 가입을 하였고, 25톤미만 중에서 5인이상은 1,859척중 33.3%가 가입하였다. 절대다수를 차지하는 5인미만 승선어선은 78,790척이 가입대상으로 되어 있으나, 이중 가입한 어선은 1,692척에 불과하여 2.1%의 가입률을 보이고 있다.

〈표 3-1-4〉 연근해어선 보험가입현황 (2000년 12월말)

(단위 : 척, 명, %)

구 분	25톤미만			계	25톤이상	총 계
	5인미만	5인이상				
가입대상	78,790	771	1,088	1,859	80,649	3,399
가입수 (수협공제)	1,692	619		619	2,311	4,916
가입률	2.1	33.3		33.3	2.9	5.8
미가입	77,098	1,240		1,240	78,338	794

자료 : 수협중앙회, 공제보험부

어선공제의 가입률 추이를 보면, 5개년간 평균 7.3%의 가입률을 보이고 있는데, 해가 지날수록 감소추세를 보여 1996년에는 8.2%이던 것이 2000년에는 5.8%로 감소하였다. 5톤미만의 어선은 1.4%정도의 가입률로 큰 변화가 없이 일정하며, 5톤이상 8톤미만은 1996년의 16.0%에서 2000년에는 11.2%로 큰 감소폭을 보이고 있다.

반면, 8톤이상 10톤미만의 어선은 1996년의 5.9%에서 2000년은 2배가 넘는 12.1%를 나타내었다. 어선공제는 대형선으로 톤급이 변할수록 가입률이 현저하게 증대하고 있는데, 이것은 선박가치의 상승에 따른 안전장치의 확보 및 담보대출에 따른 채권확보와 관련이 있다. 50톤급부터는 80%에 가까운 공제가입률을 보이고, 특히 100톤이상은 거의 모든 어선이 공제에 가입하고 있다.

〈표 3-1-5〉 연도별 어선공제가입률

구 분	평 균	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년
합 계	7.3	8.2	8.1	7.4	6.9	5.8
5톤미만	1.5	1.5	1.5	1.5	1.4	1.4
8톤미만	13.9	16.0	16.1	13.5	13.0	11.2
10톤미만	9.1	5.9	6.6	8.8	11.8	12.1
20톤미만	26.7	32.6	29.9	25.0	22.8	22.9
25톤미만	51.4	58.7	54.6	50.8	47.3	45.0
30톤미만	60.1	64.3	63.7	57.0	57.4	57.7
50톤미만	78.8	86.9	82.9	77.8	73.5	71.6
100톤미만	92.6	99.1	100.3	89.6	88.2	84.2
100톤이상	96.7	100.0	100.0	99.5	100.0	84.1

#### 다. 재해보상책임 및 보상제도의 이원화

어선원에 대한 재해보상규정은 어선규모에 따라 적용법령이 달라 선주의 재해보상책임 및 보상제도가 상이하다. <표 3-1-6>과 같이 25톤이상 어선의 선원은 선원법의 적용을 받아 수협·선원종합공제, 민간보험사의 선원근재보험에 가입하고 있고, 25톤미만 어선은 다시 2가지로 구분되어 5인이상 승선어선은 「산업재해보상보험법」의 적용대상이 되어 보호를 받고 있으나 5인미만의 경우는 적용에서 제외되어 있다. 이에 수협에서 실시하는 공제중 선원보통공제에 가입하여 최소한의 보호만 이루어지고 있는 실정이다.

이와 같이 어선원에 대한 재해보상은 형식적으로는 이원화, 내용적으로는 3가지로 나누어져 있어 적용 상에서도 문제점이 발생하고 있다. 즉, 선망·권현망 등과 같이 대소형의 여러 어선이 선단을 이루어 조업을 행하고 있는 어업의 경우, 어선의 톤수에 따라 가입하여야 하는 보험이 달라지는 등 동일한 사업장에 보험은 이원화되는 사태의 발생으로 행정적 비용도 증가되고 있다.

<표 3-1-6> 어선규모별 선주책임과 선원보험 제도

구 분		25톤이상 어선원	25톤미만 어선원	
			5인이상 승선어선	5인미만 승선어선
선 주 책 임		선원법상의 재해보상책임	근로기준법상의 재해보상책임	좌 동
보 험 제 도	수협	선원종합공제		선원보통공제
	민보	선원근재보험		
	정부	(선원보험)	산업재해보험	
시행일 또는 적용일		선원보험 시행보류	1991. 7. 1 시행	

#### 라. 정부 주도의 어업재해보상 보험제도 미실시

수산업에 대한 「자연재해대책법」 및 「농어업재해대책법」에 의한 피해복구지원은 한계가 있다. 이들 법률에 의한 지원은 대형사고에 한하여 재해구호 차원의 보상을 실시하는 것으로서 일상적인 고유의 재해사고에 대한 보상은 불가능한 실정이다. 또한 정부지원은 자력복구가 아닌 자선적 복구지원이기 때문에 어업인이 자발적으로 재해에 대비하려는 의식을 부족하게 만드는 원인이 되기도 한다.

「선원법」 및 「산업재해보상보험법」에 의한 재해보상도 선원의 경우 정책보험의 혜택이 상대적으로 빈약하다. 25톤미만 어선중 5인이상 승선어선원에 한해서만 산업재해보상보험의 가입의무가 있어 가입대상자가 극소수(3.8%)에 불과하다. 선원보험법의 시행보류로 수협 선원공제가 선원의 재해보상에 대하여 지원기능을 수행하고 있으나 정책보험이 아닌 수협공제는 어선원의 보호에 한계를 지닐 수밖에 없다.

#### 마. 수협공제의 어업재해보상 제도로서의 한계 노정

수협중앙회가 연근해어선에 대한 보험으로서 공제사업을 실시하고 있으나, 공제가입률이 저조하여 안정적인 어업생산기반을 구축하는 디딤돌이 되기에는 한계가 있다. 2000년도의 경우, 어선공제가입률이 5.8%(84,048척중 4,916척 가입), 선원공제가입률이 20.1%(156,462명중 31,498명 가입)에 불과한 실정이다.

공제가입률이 부진한 사유로는 다음과 같은 요인을 들 수 있다.

- 어업환경의 악화(EEZ 및 한일어업협정 등으로 인한 어장축소)
- 입어 및 어획할당량 제한으로 인한 어업손실
- 휴폐업 및 사업 도산 등 수산업 존립위기 도래
- 조업부진으로 인한 어가소득의 저하로 공제료 납입부담
- 도시가계소득에 비해 낮은 어가소득 (2000년 기준 도시가계대비 69%, 농가대비 83% 수준)
- 정부의 복구지원 기대심리 등으로 자진가입 저조
- 해난사고에 대한 인식결여와 무사고 어업인의 피해의식(본전심리) 과다
- 공제가입을 강제할만한 실질적인 제재수단 미존재

#### 바. 공제가입 촉진을 위한 정부의 재정적·행정적 지원미흡

선원공제에 대하여는 1978년부터 국고보조가 이루어지고 있으나 정부의 공제료 국고보조율이 낮은 상황이다. 육상의 타산업과 비교해 볼 때, 보험료에 대하여 보조금이 지급된다는 자체가 형평성의 문제로 이어질 수 있으나, 열악한 어로작업의 환경을 극복하고 경쟁력 강화와 생산성 향상을 위해서는 어업에 대한 보조금은 현실적으로 존재할 수밖에 없다.

육상의 평균 위험율인 1.7%에 비해 연근해어업의 위험률은 5배이상 높은 8.8%에 달해 국조보조가 있다고 해도 어선소유자의 부담은 육상 사업주에 비해 매우 높은 실정이다. 특히, 어선공제에 있어서는 극히 제한적 보조(2001년부터 10톤미만에 대하여)가 이루어지는데 그치고 있고, 선원공제에 있어서는 톤급별 차등지원 및 정부예산에 따라 국고보조율 매년 상이한 문제점이 있다.

공제에 가입하지 않은 어선에 대한 행정제재도 미흡하여 가입률을 높이지 못하는 원인이 되고 있다. 미가입자에 대하여 입출항통제 등을 실시하고 있으나, 규모가 작은 출입항 신고소의 경우에는 전화통보 및 약식통제로 인해 실질적인 가입강제수단이 되지 못하고 있는 것이다.

### 3. 국내외 재해보험 사례

#### 가. 산업재해보상보험제도

##### (1) 산업재해보상보험제도의 의의 및 특징

산업재해보상보험제도는 근로자의 업무상의 재해를 신속·공정하게 보상하고, 불의의 재해를 당한 근로자나 그 가족의 생활을 보호하기 위한 보험시설의 설치·운영과 근로복지사업을 실시하며, 뜻하지 않은 재해로 인한 사업주의 부담을 분산·경감시켜 기업안정에 기여하기 위하여 사회보험의 방식에 의하여 실시하는 보험제도이다. 산업안전보건법<sup>46)</sup>이 사전 예방적 성격을 가지는데 비해, 「산업재해보상보험법」은 사후 보상 내지 사후 구제적 성격이 있다. 이와 같은 목적과 성격 때문에 「산업재해보상보험법」은 사회보장제도의 확립을 기본이념으로 하고 있다.

「산업재해보상보험법」이 사회보장제도의 일환으로 실시된다는 점에서 사회보장제도로서의 성격에서 유래되는 고유한 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 무과실 책임원칙이 적용되는 것으로 사용자의 고의·과실의 유무를 불문하고 업무상의 재해에 대하여 사용자에게 무과실책임을 부과한다.

둘째, 보험급여의 내용이 정형화되어 있다. 보험급여의 내용은 현실적으로 발생한 전 손해에 대한 전보가 아니고, 평균임금을 기초로 법령에 의한 정률보상 방식에 따라 산정 함으로 보험급여가 정해져 있다고 볼 수 있다.

셋째, 보험료는 사업주가 부담하되 사무 집행비에 대하여는 국가의 보조가 있다. 즉, 보험사업에 소요되는 비용은 원칙적으로 사업주가 전액을 부담한다. 다만, 보험사업의 사무집행에 소요되는 비용은 국가가 일반회계에서 부담한다. 또한, 국가는 매년도 예산의 범위 안에서 보험사업에 소요되는 비용의 일부를 지원할 수 있다.

넷째, 보험제도를 채택하고 있다. 재해보상의 이행을 확실히 하기 위하여 사업주가 보험가입자가 되고 노동부장관이 보험 관장자로서 보험사업을 운영·관리하는 사회보험제도를 채택한다. 이와 같이 정부를 보험 관장자로 한 것은 업무상의 재해를 신

46) 동법 제1조에 따르면, “이 법은 산업안전·보건에 관한 기준을 확립하고 그 책임의 소재를 명확하게 하여 산업재해를 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성함으로써 근로자의 안전과 보건을 유지·증진함”을 목적으로 하고 있음.

속·공정하게 보상하고, 이에 필요한 보험시설을 설치·운영하며, 기타 근로자의 복지증진을 행함으로써 근로자를 보호하기 위한 데에 그 취지가 있다.

『산업재해보상보험법』과 근로기준법의 관계를 보면, 업무상의 재해에 대한 보상은 근로기준법에 의하여 사용자가 직접 행하거나, 사업주인 사용자가 산업재해보상보험의 가입자가 된 경우에는 『산업재해보상보험법』에 의한 사회보험방식인 보험급여를 통하여 보상이 실현되기 때문에 양자의 관계는 근로기준법상의 보상책임을 보험의 형태로 대행하는 것으로 볼 수 있다.

『근로기준법』의 재해보상의 특징은 다음과 같다. ㉠ 개별 사용자의 무과실책임을 원칙으로 한다. ㉡ 재해보상의 내용은 요양보상·휴업보상·장해보상·유족보상 및 장사비 등이다. 다만, 근로자의 중대한 과실로 인하여 업무상 재해가 발생하였을 때에는 노동위원회의 인정을 받은 경우, 휴업보상 또는 장해보상을 행하지 아니해도 무방하다. ㉢ 재해보상의 책임자는 사용자이다. ㉣ 보상의 범위는 전 손해의 전보가 아니라 평균임금을 기초로 한 정률 보상이다. ㉤ 보상확보를 위하여 행정감독과 벌칙을 명시하고 있다.

이러한 『근로기준법』상의 재해보상책임을 사업주가 고의 또는 부도 등 재정적 능력의 상실로 이행할 수 없게 될 경우에는 재해근로자가 피해를 보게 되므로 이를 방지하고 재해보상의 완전한 이행이 가능하도록 사회보험화한 것이 산업재해보상보험이다.

## (2) 재해보상 현황

### (가) 적용사업장 및 요율 현황

2000년 12월말 현재 산재보험의 적용을 받는 사업장수는 706,231개소로서 1999년에 비해 183.2%의 증가를 보이고 있으며, 여기에 종사하는 근로자는 948만 5천명으로 전년도에 비해 27.5%가 증가하였다. 사업장당 근로자수는 13.4명으로 1999년의 29.8명에 비해 1/2이상 감소하여 소규모 사업장으로의 보험대상 확대가 이루어졌음을 알 수 있다.

업종별 현황을 보면, 제조업이 164,817개의 사업장에서 275만명의 근로자가 가입을 하고 있고, 사업장당 근로자수는 16.7명으로 다소 적은 편이다. 1차 산업에서는 임업이 1,922개의 사업장에 65,179명의 근로자가 가입하여 농업의 사업장당 근로자수 16.9명보다 많게 나타나고 있다. 어업은 213개소에 1,839명이 가입하여 1개 사업장당 8.6명으로 나타나고 있다. 사업장당 인원수는 어업이 타산업에 비해 매우 적은 편인데, 이것은 어업중 『산재보험법』의 적용을 받는 대상이 25톤 미만의 어선에 한정되어 있기 때문이다.

〈표 3-1-7〉 업종별 적용사업장수

(단위 : 개소, 명)

구 분	1999년			2000년		
	사업장수	근로자수	사업장당 근로자	사업장수	근로자수	사업장당 근로자
총 계	249,405	7,441,160	29.8	706,231	9,485,557	13.4
어 업	190	2,086	11.0	213	1,839	8.6
농 업	584	15,973	27.4	1,032	17,435	16.9
임 업	1,284	72,531	56.5	1,922	65,179	33.9
광 업	888	20,066	22.6	1,051	20,261	19.3
제 조 업	79,088	2,339,941	29.6	164,817	2,749,361	16.7
전기, 가스 및 상수도사업	544	50,971	93.7	688	50,195	73.0
건설업	59,176	1,812,702	30.6	94,898	2,228,719	23.5
운수, 창고 및 통신업	11,809	598,232	50.7	26,996	640,682	23.7
금융 및 보험업	5,532	383,963	69.4	6,803	375,289	55.2
기타사업	90,310	2,144,695	23.7	407,811	3,336,597	8.2

자료 : 노동부, 「산재보험사업연보」, 2001.

연도별 보험요율의 변화는 〈표 3-1-8〉에 나타나 있다. 산업전체의 평균 요율은 2000년에 1.76%로 나타나고 있고, 1993년의 2.21%로 최고치를 보인 이후, 1996년의 1.52%까지 감소하였다가 다시 증가세를 보이고 있다.

어업은 1993년까지 보험요율의 산정체계가 현재의 1개 체제와는 달리 해면어업, 정치망·어류양식업, 기타어업의 3종류로 구분되어 있었다. 1994년부터는 어업 단일산업으로 통합되어 요율이 산출되고 있다. 어업의 보험요율은 2000년에 9.0%였는데, 1994년의 2.9%에서 계속 증가하여 3배 이상에 이르렀고, 그 증가추세는 높은 사고율에 따른 수지불균형으로 인해 당분간 이어질 것으로 예상되고 있다.

어업요율과 전산업 평균 요율을 대비해 보면, 어업의 요율이 5배 이상 높게(2000년) 나타나고 있으며, 농업의 보험요율은 전산업 평균치에 미달하기 때문에 농업에 비해서도 훨씬 높은 요율을 보이고 있다. 어업의 보험요율이 이와 같이 높은 것은 열악하고 위험한 근로조건을 그대로 반증하고 있는 것이지만, 우리나라는 아직 제도적으로 어업분야의 재해보상체계가 「선원법」과 「근로기준법」으로 이원화되어 있고, 「선원법」의 재해보상책임을 강제할 수 있는 정책보험의 부재로 어업은 위험한 근로환경 속에서도 제도까지 뒷받침해 주지 못하는 이중고의 상황에 놓여 있다.

〈표 3-1-8〉 연도별 보험료율 변동현황

(단위 : %, 배)

구 분	전산업 평균	어 업		해 면 어 업	정치망 · 어류 양식업	기 타 어 업	농 업		일 반 농 업	기계화 농 업
			평균대비 (배수)					평균대비 (배수)		
1991	1.64	-	-	1.70	1.70	0.30	-	-	0.30	1.70
1992	1.94	-	-	1.90	1.90	0.40	-	-	0.40	1.90
1993	2.21	-	-	2.90	4.70	1.80	-	-	1.00	1.20
1994	1.94	2.90	1.5	-	-	-	0.90	0.5	-	-
1995	1.50	3.50	2.3	-	-	-	0.80	0.5	-	-
1996	1.52	4.60	3.0	-	-	-	1.00	0.7	-	-
1997	1.68	6.30	3.8	-	-	-	1.30	0.8	-	-
1998	1.55	6.00	3.9	-	-	-	1.40	0.9	-	-
1999	1.65	7.80	4.7	-	-	-	1.60	1.0	-	-
2000	1.76	9.00	5.1	-	-	-	1.70	1.0	-	-

자료 : 노동부, 「산재보험사업연보」, 각 년도

## (나) 보험급여 현황

보험급여가 이루어진 건수를 보면, 2000년 총 98만 3천건 중 어업에서는 1,700건이 발생하였다(〈표 3-1-9〉 참조). 이 중 요양급여가 837건으로 가장 많고, 휴업급여 671건, 장해보상연금이 57건으로 다음을 차지하고 있다. 지급건수와 가입근로자수를 대비하여 보면, 전산업 평균은 10.4%의 지급건수율을 보이고 있으나, 어업은 92.4%로 가장 높게 나타난다.

〈표 3-1-9〉 업종별 보험급여별 지급건수(2000년)

(단위 : 건)

구 분	총 계	요양급여	휴업급여	상병보 상연금	장해보상 일시금
총 계	982,753	520,663	340,499	45,909	19,934
어 업	1,700	837	671	27	26
농 업	1,707	958	611	47	31
임 업	10,826	6,065	4,498	48	154
광 업	110,198	58,237	24,664	22,227	594
제 조 업	406,861	214,958	147,881	7,716	11,307
전기가스 및 상수도업	2,402	1,365	471	199	27
건설업	266,656	134,975	102,730	8,837	4,771
운수창고 및 통신업	66,886	36,815	21,502	3,221	1,060
금융 및 보험업	3,801	2,613	971	-	74
기타 사업	111,716	63,840	36,500	3,587	1,890

〈표 3-1-9〉 계속

구 분	장해보상연금	유족보상일시금	유족보상연금	장의비	간병급여
총 계	47,083	2,826	3,105	2,629	105
어 업	57	39	7	33	3
농 업	33	8	15	4	-
임 업	28	7	13	8	5
광 업	3,139	498	434	403	2
제 조 업	22,480	768	978	731	42
전기가스 및상수도업	212	10	104	14	-
건설업	13,543	674	456	636	34
운수창고 및 통신업	3,426	258	345	248	11
금융 및 보험업	9	35	59	40	-
기타 사업	4,156	529	694	512	8

자료 : 노동부, 「산재보험사업연보」, 2001

연도별로 지급된 보험급여를 보면, 건수는 총 평균 86만 8천건으로 비슷한 수치를 유지하고 있고, 금액은 임금상승 등의 영향으로 1991년의 7천억원에서 2000년에는 1조 4,563억원으로 2배 가량 증가하였다. 어업은 1994년부터 천명이상으로 급증한 후 1999년까지 1,200여명을 유지하다 2000년 들어 1,700명으로 크게 증가하였다. 건당 지급금액은 기타산업이 연도별로 큰 차이 없이 150만원 내외로 나타나고 있으나, 어업은 큰 변동을 나타내어 연도별로 많은 차이를 보이고 있다.

〈표 3-1-10〉 연도별 보험급여 지급현황

(단위 : 건, 억원)

구 분	총 계		어 업		기 타		건당금액(천원)		
	건 수	금 액	건 수	금 액	건 수	금 액	전 체	어 업	기 타
1991	835,029	7,015.1	26	0.5	835,003	7,015	840	2,024	840
1992	932,395	9,315.6	222	6.9	932,173	9,309	999	3,121	999
1993	784,770	8,725.3	533	8.5	784,237	8,717	1,112	1,598	1,111
1994	804,575	9,985.6	1,285	10.0	803,290	9,976	1,241	777	1,242
1995	826,651	11,335.8	1,286	15.9	825,365	11,320	1,371	1,239	1,371
1996	928,764	13,553.4	1,284	17.5	927,480	13,536	1,459	1,360	1,459
1997	956,763	15,560.4	1,281	21.9	955,482	15,538	1,626	1,713	1,626
1998	845,108	14,510.7	924	22.8	844,184	14,488	1,717	2,465	1,716
1999	781,427	12,742.3	1,257	23.3	780,170	12,719	1,631	1,850	1,630
2000	982,753	14,562.7	1,700	18.4	981,053	14,544	1,482	1,085	1,483

자료 : 노동부, 「산재보험사업연보」, 각연도

## 나. 일본의 선원 및 어선보험제도

### (1) 선원보험제도

일본의 선원보험제도는 종합적인 사회보험 제도로서 육상의 제도와는 달리 독자적으로 운영되고 있다. 선원보험은 1939년에 제정된 선원보험법에 의하여 1940년부터 실시하였는데, 출발 초기에는 의료보험과 연금보험 부분만이 실행되었으나, 1947년부터 실업보험과 재해보상보험이 추가되었다. 일본에는 국민 복지의 향상을 위하여 여러 가지의 사회보험 제도가 있으나, 그 중심이 되는 제도는 의료보장을 목적으로 하는 건강보험, 실업자의 생활을 보장하는 고용보험, 업무재해를 입은 근로자를 위한 근로자 재해보상 보험이 있다. 선원보험은 이러한 3가지 보험을 하나로 묶은 제도이다.

〈표 3-1-11〉 일본의 해상보험과 육상보험 비교

보험구분	해상보험	육상보험
재해보상부문	선원보험	- 근로자 재해보상보험 - 각종 공제조합(단기급여)
질병부문	선원보험	- 건강보험 - 각종 공제조합(단기급여)
실업부문	선원보험	- 고용보험
연금부문	후생연금보험	- 후생연금보험, 국민연금 - 각종 공제조합(단기급여)

선원보험의 보험자는 일본 정부이다. 정부가 관장하는 선원보험의 업무중에 일부를 도도부현 지사에게 위임하여 처리하고 있는데, 위임 업무의 내용은 피보험자의 자격에 관한 사항, 표준 보수에 관한 사무, 피보험자증과 피부양자증에 관한 사무, 요양급여·상병수당금·장제비·실업 등의 급여, 행방불명 수당금, 이전비 급여에 관한 사무 등이다.

운영기구를 보면, 선원보험의 관장은 중앙정부의 사회보험청이 하며, 여기서는 사업 전반에 관한 운영관리 및 직무상의 연금 급여의 결정과 지급업무를 담당하고 있다. 도도부현에는 민생주관 부서의 보험담당과 또는 사회보험사무소, 공공직업안정소, 지방운수국·해운감리부·해운지국 및 출장소 등이 보험업무를 맡고 있다.

보험담당과 또는 사회보험사무소에서는 피보험자의 자격에 관한 사무 및 표준 보수, 보험료 징수, 의료급여·고액 의료비·상병수당·장제비, 가족 요양비·가족 장제비 등의 지급 결정 및 지급, 고령고용 계속급여·육아 휴업급여의 지급결정 및 지급 등의 업무를 맡고 있다. 공공직업안정소, 지방운수국·해운 감리부·해운지국 및 출

장소는 실업의 인정 및 실업급여의 지급 업무를 담당하고 있다.

사회보험청 장관은 도도부현 지사가 지정하는 선박소유자의 조직단체로 하여금 선박소유자가 사용하는 선원에 관한 사무의 일부를 행하게 할 수 있는데, 이를 선원보험사업조합이라 하고, 지방에서는 어업협동조합이 이 업무를 담당한다.

## (2) 어선보험제도

일본의 어선보험제도는 「어선손해등보상법」에 의하여 실시되고 있다. 어선손해등보상제도는 어선에 대하여 불의의 사고로 인한 손해의 복구 및 적기의 갱신을 용이하게 하고, 아울러 어선의 운항에 따른 불의의 비용부담 및 책임 등의 발생으로 인하여 어업경영이 곤란해지는 것을 방지하며, 어선에 적재한 어획물 등에 발생한 사고로 인한 손해를 보상하여 어업경영의 안정에 이바지함을 목적으로 하고 있다. 어선보험은 법률에 의거하여 어업인을 위한 비영리 공영보험제도로 운영되고 있으며, 100톤 미만의 어선에 대해서는 보험료의 일부를 국가에서 보조하고 있어 일반손해보험과 비교해 볼 때 유리하다.

〈표 3-1-12〉 어선손해보험의 종류

보험의 종류	보험금의 지급요건
보통손해보험	- 침몰, 좌초, 화재 등으로 인해 어선의 선체, 기관, 설비 등에 발생한 손해와 어선을 구조하는 데 소요되는 비용
만기보험	- 보통손해보험과 동일한 보험금을 지급하는 경우, 만기가 도래할 경우에 보험가입시의 보험가액상당액을 만기보험금으로 지급하는 적립보험
특수보험	- 전쟁, 변란, 습격, 포획, 체포 또는 억류로 인해 어선에 발생한 손해
어선선주책임보험	- 어선이 충돌하는 경우에 상대 선체에 발생한 손해배상책임과 어선의 운항으로 인해 발생한 제3자에 대한 책임 및 비용
어선승선선주보험	- 어선에 승선한 선주(선주인 동시에 승무원인 자)가 어선상에서 불의의 사고를 입어 사망하거나 행방불명된 경우에 또는 후유장해가 생긴 경우
어선적하보험	- 어선에서 발생한 사고가 원인이 되어 어선에 적재된 어획물과 필수품에 손해를 입은 경우
어선승무원 급여보험	- 어선의 승무원이 억류된 경우에 이 승무원의 급여 지급 보장(이 보험은 어선승무원 급여보험법에 근거해서 지급함)
유람선책임보험	- 5톤 미만의 보트로 인해 발생한 배상책임. 보트 운행으로 인해 발생하는 배상책임과 구조비용
전재적하보험	- 냉동운반선에 적재된 어획물 등에 발생한 손해

어선보험을 인수하는 어선보험조합은 어업자로 구성된 상호보험조직을 보유하고 있다. 51개의 어선보험조합이 어업인으로부터 보험을 인수하는 원수보험자가 되고,

어선보험조합은 어선보험중앙회 또는 정부의 특별회계에 재보험을 가입한다. 어선보험중앙회는 어선보험조합으로부터 인수한 재보험을 재재보험에 가입하며, 정부의 특별회계는 어업인에게 공제료를 보조하고, 조합 및 중앙회에 대하여는 사무경비 등을 지원해 준다. 도도부현과 농림수산성은 어선보험조합과 중앙회에 대해 감독을 실시한다.

어선손해등보상제도의 종류로는 <표 3-1-12>와 같이 보통손해보험, 만기보험, 특수보험, 어선선주책임보험, 어선승조선주보험, 어선적하보험, 어선승무원 급여보험, 유람선책임보험, 전재적하보험 등이 있다.

#### 4. 정책의 기본방향

##### 가. 기본목표

정책의 기본목표는 어업에 종사하는 어선원 및 어선에 대한 재해보상보험사업을 행하여 어선원재해를 신속·공정하게 보상함으로써 어선원을 보호하고, 어선재해의 복구를 촉진함으로써 어선소유자의 재생산능력 확보를 통한 어업경영의 안정에 이바지하는데 있다.

##### 나. 기본방향

정책의 기본방향은 「어선원및어선재해보상보험법」의 제정을 통하여 수협이 행하고 있는 기존의 선원 및 어선공제를 법률에 의한 정책보험으로 전환하여 효율적인 보험운영의 도모와 어업인 복지증진 및 어업경영의 안정성 확보를 기하는데 두었다. 나아가 어업과 관련한 재해보상 체계구축의 시발점이 되고자 한다.

사업주체는 해양수산부 장관이 되어 수산재해보험 장·단기계획수립, 소요예산의 확보 등을 행하고, 보험업무는 수협에 위탁하여 시행한다. 보험가입의무자인 어선소유자는 보험가입과 보험료의 납부를 통하여 재해보상의 책임을 면하고, 어선의 경우에는 재해시 보상을 받도록 한다.

#### 5. 세부 추진방향

##### 가. 적용범위

적용범위는 어선원재해보상보험의 경우 일정규모 이상의 어선 예를 들어, 근해어업 허가어선, 5톤이상 모든 어선 및 5인이상 상시어선원 고용어선의 소유자는 당연가입

자가 되도록 강제적인 가입제도를 둔다. 어선재해보상보험의 경우는 모든 어선이 가입대상이며, 가입방식은 임의가입을 채택한다.

#### 나. 임금 및 재해보상심의(심사)위원회

보험료와 보험급여 산정의 기준이 되는 어선원의 임금은 선원법의 규정에 의한 “임금”을 기초로 하되 협약임금과 기준임금을 도입한다. 협약임금은 단체협약·취업규칙·근로계약서 기타 노사간의 협의에 의하여 지급하는 일체의 금전을 말하며, 임금과 관련한 자료가 없거나 비율급·생산수당 등의 임금지급으로 인하여 협약임금을 확인하거나 산정하기 곤란한 경우 등에는 해양수산부장관이 정하여 고시하는 금액을 임금으로 삼고, 그 금액을 기준임금이라 한다. 또한 협약임금은 기준임금 이상이 되도록 한다.

어업재해보상보험심의위원회는 보험료 및 보험급여, 손실보전준비금의 조성·운용, 보험요율의 결정 등 중요사항을 심의하는 업무를 하기 위하여 해양수산부 내에 설치하며, 심사위원회는 위탁보험자의 결정에 불복하여 보험가입자가 재심사청구를 한 경우 재결을 행하기 위하여 해양수산부 내에 구성된다. 두 위원회는 보험사업의 효율적인 운용을 위한 기구로서의 역할을 행하게 된다.

#### 다. 보험사업의 위탁 및 감독

재해보험사업은 해양수산부장관이 관장하는 것이나, 그 목적을 달성하기 위한 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 「수산업협동조합법」에 의하여 설립된 수산업협동조합중앙회에 보험사업의 업무를 위탁하여 운영하도록 한다. 중앙회가 위탁받아 수행하는 업무는 보험가입자 및 어선에 관한 기록의 관리·유지, 보험급여의 결정 및 지급, 보험료 기타 이 법에 의한 징수금의 부과·징수, 보험급여에 관한 심사청구의 심리·결정, 보험사업관련 조사·연구, 기타 정부로부터 위탁받은 사업 등이다.

해양수산부장관은 중앙회를 감독하고, 결산보고 및 수시 점검을 통한 지도 감독을 실시하게 된다. 중앙회의 회계처리는 재해보험사업에 대하여 특별회계로 명확히 구별하여 관리하고, 지급준비금·미경과보험료적립금·비상위험준비금의 적립을 의무화한다. 손익계산 후 잉여금이 발생할 시에는 손실보전준비금으로 적립하도록 한다.

#### 라. 재해보상보험사업

어선원재해보상보험사업의 보험급여 종류는 선원법의 규정에 의한 요양보상, 상병보상, 장해보상, 유족보상, 장제비, 행방불명보상, 소지품유실 보상 등으로 한다. 기존

의 25톤이하 어선에 승선하는 어선원은 산재법의 적용으로 업무상 재해만 인정받았으나, 본 법안에 의해서는 선원법의 재해보상규정이 적용되어 비업무상 재해 및 소지품 유실보상도 받을 수 있게 된다.

어선원재해보상보험사업은 강제가입제도로써 당연가입자의 어선원은 가입대상자인 선주가 보험관계의 신고를 태만히 한 경우라도 재해시 보상이 이루어지며, 가입신고를 태만히 한 선주에게는 3년간의 보험료 및 지급 보험금의 일부를 추징하여 보험재정의 안정과 가입신고를 독려하고 있다. 보험료등이 체납(어선원재해보험사업 관련) 되었을 경우에는 국세징수의 예에 의해 체납처분이 가능하도록 하며, 이것은 해양수산부장관의 승인에 의하여 위탁보험자가 처분하게 되는데, 보험료 기타 징수금(연체금 포함) 등이 그 대상이 된다.

어선재해보상보험사업은 선체·기관·의장품 전체를 일괄단위로 가입하도록 하고, 보험가입 한도액은 감가상각 후 잔존가치로 하며, 가입형태는 임의가입을 원칙으로 하되 보험료에 국고보조가 있을 경우에는 보험가액의 일정비율 이상을 가입하도록 한다.

#### 마. 심사청구 및 벌칙

위탁보험자가 행하는 징수금 처분이나 보험급여의 사항에 불복이 있을 시는 보험가입자가 보험자에게 심사청구를 할 수 있다. 심사청구의 결정에 대하여도 불복이 있을 시는 심사위원회에 재심사청구를 할 수 있다.

벌칙은 과태료로 구성되어 있으며, 보험관계의 신고를 하지 아니하거나 허위의 신고를 한 자는 100만원 이하의 과태료에 처하고, 검사의 거부·방해, 관계서류의 제출명령에 응하지 아니하거나 허위의 보고를 한 자, 중앙회의 소속직원의 질문에 답변을 거부하거나 조사를 거부·방해 또는 기피한 자 등에 대하여도 과태료 처분이 있게 된다.

#### 바. 소요 예산

다음과 같은 전제조건 하에서 소요예산을 산정할 경우, 국고보조 소요액은 향후 10년간 약 4천억원에 이를 것으로 예상되고 있다.

##### ○ 보험료 산정 전제조건

- 보험료율 : 연임금총액의 8.8%(2000년 기준)
- 국고보조율 : 현행과 같이 30톤미만 50%, 30~50톤 20%, 50~100톤 10%
- 임금 : 2002년 재해적용 최저임금 100만원

- 가입율 : 연차별 증가 및 구조조정으로 인한 척수 감소 고려
- 국고보조 소요액
  - 1978년~2002년 소요 및 예산 : 456.5억원
  - 2003년~2014년(12년간) : 3,941억원 예상
  - 2015년이후 매년 : 487억원 예상

## 제2절 양식수산물 재해보험 도입

### 1. 현황과 문제점

#### 가. 제도도입의 필요성 및 배경

우리나라의 수산업 특히 양식업은 양적인 면에서 급진적으로 성장해 왔으며, 전체 수산업에서 차지하는 비중도 점차 증대되어 왔다. 양식업이 크게 발전함에 따라 각종 재해로부터의 피해도 대규모화되어 이들 재해가 수산업 경영에 미치는 영향도 매우 심각한 실정에 있다. 2000년의 경우 양식어장에서 530억원의 피해가 발생하였으며, 복구지원에 자담 21억 2천만원을 포함하여 181억원의 복구비(자담제외 30.2%)가 지원되었다.

수산업을 포함한 1차산업은 경제상황의 변동에 따른 경제적인 위험 이외에도 천재지변에 의한 자연적 위험에도 노출되어 있는 열악한 산업이다. 특히 공적 구조기능이 손쉽게 닿을 수 있는 육지와는 달리 바다는 재해 시에도 구조가 어려워 정부의 공적 보호에 상대적으로 소외되어 있는 곳이므로 정부주도의 보험제도가 수립되어야 한다. 양식기술의 안정 및 발달로 양식 어가의 대형화 및 기업화가 이루어졌고, 양식수산물의 사회적·경제적 비중이 높아져 보험사업 실시의 여건 및 필요성이 증대되고 있다. 또한, 수산업은 경제적인 위험과 함께 천재지변에 의한 자연적 위험에도 노출되어 있는 열악한 산업이므로 어업인의 손해보상을 위한 양식재해보험제도가 체계적으로 수립되어야 한다.

어업에서 어선 및 선원에 대한 공제는 형성되어 있으나 소득보장을 위한 생산물 보험사업은 전무하고, 대형사고 위주의 생계형 지원에 그치고 있어 일상적으로 발생하는 재해에 대해서는 지원이 불가하다. 지원내용도 수산생물 입식비(종묘·치어 대금 등)에 한정되어 있어 안정적인 생업보장 및 소득확보가 어려운 실정이므로 양식재해보험제도의 수립과 이의 효율적인 운용방안의 모색을 통하여 양식어업인의 안정적인 소득보장을 기해야 할 때이다. 농업의 경우는 2001년 3월 1일부터 사과와 배를 대상으로 태풍, 서리, 우박 등 3종류의 자연재해에 대하여 농작물재해보험을 실시하고 있다.

어업인도 재해에 대한 정부 의존적 자세에서 탈피하여 스스로 재해에 대비하는 자조적 여건 조성으로 평시 사유물에 대한 책임의식 제고 및 위험관리체제의 확립이 도모되어야 한다.

## 나. 현황

### (1) 법률상 지원개요

우리나라의 자연재해에 대한 지원은 「자연재해대책법」과 「농어업재해대책법」에 의해 이루어지고 있다. 「자연재해대책법」에 의한 지원은 법 제62조에 근거하고 있으며, 지원은 아래와 같이 지역별 거대 재해시 만 가능하다.

- 동일 재해기간 동안 특별시의 구 : 20억원 이상
- 광역시의 구 : 11억원 이상
- 기타 시·군 : 7억원 이상 피해시 지원

「농어업재해대책법」에 의한 지원은 법 제4조 및 동법 시행령 제3조에 의해서 이루어지며, 이상조류 또는 적조현상으로 인하여 양식수산물이 시군 기준 3억원 이상의 피해에 한해 이루어진다. 주요 지원내용을 보면, 양식생물의 폐사시 종묘대금 또는 치어대금, 죽은 양식물의 철거비가 지원되고, 간접지원으로서 이재민 구호, 학자금 지원, 영어자금의 상환연기 및 이자감면, 정부양곡 지급 등이 이루어진다.

### (2) 양식공제도입의 추진경과

양식공제는 1974년에 수협중앙회에서 검토되기 시작하여 '76년에는 수협중앙회의 의뢰로 부산수산대학에서 연구를 수행한 바가 있고, '83년에는 한국농촌경제연구원에서 「수산재해에 따른 양식공제 제도 도입가능성 연구」를 수행한 바 있다. 1988년에는 한국농촌경제연구원에서 「수산재해에 따른 양식공제시험사업 설계(굴수하식 양식을 중심으로)」의 연구결과가 도출되어 이를 중심으로 수협에서 도상연습을 실시하였다.

도상연습의 공제대상은 굴수하식 양식업으로서 시설 및 생물이었고, 대상사고는 폭풍, 태풍, 해일, 일시 대량발생의 병충해(납작벌레 등), 적조, 이상수온, 독수대 등이었다. 연습이 이루어진 지역은 경남 고성만과 전남 가막만이었으며, 1991년 2월부터 5월까지의 준비단계를 거쳐 도상연습은 1991년 6월부터 이듬해 2월까지 실시되었다.

### (3) 어류의 재해피해 현황

#### (가) 생산현황

우리나라의 양식어업에서 생산되고 있는 해산어류의 생산실적은 통계청에서 공식적으로 집계(2003년부터는 다시 해양수산부에 이관)를 하고 있으나, 조사표본의 오차, 매매의 성행으로 인한 조사의 어려움 등으로 실질 생산량과는 많은 차이를 보이고 있다. 1997년부터 2001년까지 양식어류의 생산실적을 보면, 지방해양수산청에서 자체 조사하고 있는 자료보다 통계청의 자료가 과소평가 되고 있다. 즉, 통계청의 자료는 5

년간 평균 3만 3,036톤이 생산된 것으로 나타나고 있으나, 지방해양수산청의 자료에는 8만 6,078톤으로서 2.6배가 많다. 양식보험의 도입을 위해서는 생산량 및 생산액과 피해액에 대한 정확한 자료가 필수적인데, 그것은 보험요율 산정의 기초가 되기 때문이다. 따라서 현장에 밀착해 있는 지방해양수산청의 자료를 기초로 생산액을 살펴보고록 한다.

지역별 연도별 생산액을 <표 3-2-1>을 통해 살펴보면, 5년간 총 4조 4,171억원의 생산실적을 올려 연간 평균 8,834억원에 이른다. 생산액이 가장 많은 해는 2001년으로서 9,608억원이며, 1997년의 7,524억원 이후 연차별로 계속 증가하고 있다. 지역별로는 경남이 연평균 4,089억원으로 가장 많은 비중(43.6%)을 차지하고 있으며, 전남은 연평균 2,406억원으로 27.2%의 비중을 보이며 다음을 차지하고 있다. 제주도는 육상수조식 양식어장이 많이 분포해 있어 생산액도 평균 1,074억원으로 3위의 비중(12.2%)을 보인다.

지역의 구분을 행정구역이 아닌 지리적 근접성으로 보면, 부산과 울산은 경남에 포함되므로 이들 지역의 생산액을 경남에 포함할 경우는 4,416억원(50.0%)에 달하며, 전남, 제주를 포함한 3개 생산밀집지역의 집중도는 89.4%에 이른다.

<표 3-2-1> 지역별 연도별 어류 생산액

(단위 : 백만원)

지 역	1997	1998	1999	2000	2001	합 계
부 산	20,319	16,604	11,838	12,389	11,184	72,334
인 천	1,430	1,480	1,870	3,300	2,400	10,480
울 산	12,864	7,158	23,445	21,704	25,857	91,027
경 기	0	0	0	1,152	1,115	2,267
강 원	8,924	10,205	12,487	13,578	10,966	56,159
충 북	0	0	0	0	0	0
충 남	9,424	13,716	20,841	15,292	18,055	77,328
전 북	690	2,190	5,252	4,420	3,194	15,746
전 남	285,927	225,436	265,087	210,065	216,251	1,202,766
경 북	36,179	45,155	42,827	44,705	138,343	307,208
경 남	324,345	418,989	430,070	481,421	389,786	2,044,610
제 주	52,332	72,889	123,474	144,832	143,608	537,135
합 계	752,434	813,821	937,190	952,857	960,758	4,417,061

어종별로는 넙치의 생산이 연평균 4,037억원, 45.7%로 가장 많고, 조피볼락은 3,556억원(40.3%)으로 다음을 차지하고 있다(〈표 3-2-2〉 참조). 연평균 314억원의 생산액을 올린 돔을 포함하면, 넙치·조피볼락·돔 등 3종의 생산액은 89.5%에 이른다.

생산단가는 5년 평균 10,300원이며, 돔의 단가는 11,800원으로 가장 높고, 넙치는 11,600, 조피볼락이 9,400원이다. 방어는 평년의 8천원대로서 2000년에 10,800원으로 다소 높게 나타난 것 이외에는 큰 변화를 보이지 않는다. 생산량은 조피볼락이 5년간 18만 8,641톤(43.8%)으로 가장 많고, 넙치는 17만 3,519톤(40.3%)을 나타내었다.

〈표 3-2-2〉 어종별 생산액 및 단가

(단위 : 백만원)

구 분		1997	1998	1999	2000	2001	합 계 (평균)
생산액	넙 치	360,929	354,346	422,898	438,983	441,353	2,018,510
	조피볼락	297,794	345,175	370,810	371,516	392,781	1,778,077
	돔	24,727	29,259	29,572	32,363	41,228	157,149
	방 어	23,949	10,421	26,406	22,643	4,145	87,564
	기 타	45,034	74,620	87,504	87,352	81,251	375,761
	합 계	752,434	813,821	937,190	952,857	960,758	4,417,061
생산단가	넙 치	11,400	10,800	12,300	12,500	11,200	11,600
	조피볼락	9,300	8,900	9,900	9,400	9,500	9,400
	돔	11,800	12,000	11,800	11,800	11,500	11,800
	방 어	8,100	8,000	8,800	10,800	8,500	8,900
	기 타	8,400	8,700	8,100	8,400	8,100	8,300
	합 계	10,200	9,700	10,600	10,600	10,100	10,300

## (나) 피해복구비 현황

재해에 대하여 지원한 피해복구비를 중심(실제 피해액과 복구비는 약 2.5배의 차이가 있음)으로 피해현황을 살펴보면, 〈표 3-2-3〉~〈표 3-2-6〉과 같이 5년간 총 1만 6,263톤의 피해량<sup>47)</sup>에 857억원(연평균 171억원)의 복구비가 지원되었다. 양식방법별 피해현황은 5년간 해상가두리에서 13,207톤의 피해량에 587억원이 지원되어 중량기준 81.2%의 점유율을 나타내고, 육상수조식에서는 2,495톤의 피해량에 220억원이 지원되어 15.3%의 비중을 보인다. 축제식에서도 피해는 발생하고 있으나 경미한 수준이고, 해상가두리와 육상수조식에서 대부분의 피해인 96.6%(중량기준)가 발생하고 있다.

47) 일부지역의 경우는 자료 누락됨. 피해중량이 누락된 지역은 경남 전지역과 경북 포항·울진·삼척, 전남 영광·무안, 충남 보령임. 피해액은 전남 무안과 충남 보령이 누락되었음.

〈표 3-2-3〉 양식방법별 피해현황('97~'01)

(단위 : 천미, 톤, 백만원)

양식방법	피해수량	피해중량	복구비
육상수조식	11,667	2,495	22,014
축 제 식	6,074	561	5,044
해상가두리	60,914	13,207	58,681
합 계	78,655	16,263	85,740

주 : 경남지역의 피해수량 및 중량은 미집계

어종별로는 조피볼락이 7,882톤(48.5%)으로 가장 많고, 넙치가 5,156톤(31.7%), 돛이 2,200톤(13.5%)으로 나타나고 있다. 조피볼락의 경우 생산량은 43.8%으로 나타났으나 피해량은 48.5%를 나타냄으로써 피해정도가 심각하였다고 볼 수 있으며, 넙치는 40.3%의 생산비중에 비해 피해비중은 31.7%에 머물러 상대적으로 피해가 적었던 것으로 파악되었다.

〈표 3-2-4〉 어종별 피해현황('97~'01)

(단위 : 천미, 톤, 백만원)

어 종	피해수량	피해중량	복구비	톤당복구비
넙 치	16,114	5,156	23,398	4.5
조피볼락	38,809	7,882	33,008	4.2
돛	12,378	2,200	7,698	3.5
방 어	1,182	100	2,807	28.2
기 타	10,172	925	18,829	20.3
합 계	78,655	16,263	85,740	5.3

재해 종류별 피해현황을 보면, 태풍으로 인한 재해가 75.9%로 가장 많았고, 적조에서 11.5%가 발생하여 다음을 차지하고 있다. 동해(저수온)에 의해서도 5.3%의 높은 피해비중을 보이고 있으며, 폭설에서 2.1%, 폭풍에서 1.6%, 해일에서 1.4%의 피해비중을 보인다.

〈표 3-2-5〉 재해별 연도별 피해현황

(단위 : 백만원, %)

구 분	1997	1998	1999	2000	2001	합 계	
							점유율
태 풍	3,260	5,852	39,179	15,754	1,057	65,102	75.9
폭 풍	1,229	0	0	0	172	1,401	1.6
적 조	1,276	191	273	722	7,377	9,839	11.5
해 일	0	0	0	0	1,223	1,223	1.4
폭 설	0	0	0	317	1,512	1,829	2.1
동 해	0	0	0	4,486	26	4,512	5.3
이상조류	125	0	0	0	0	125	0.1
저수온	0	0	0	167	0	167	0.2
호 우	0	473	0	0	9	482	0.6
취수펌프고장	0	0	0	0	1,060	1,060	1.2
합 계	5,890	6,516	39,452	21,446	12,436	85,740	100.0

동해 피해는 판정할 수 있는 기준이 모호한 것으로 파악되고 있는데, 그 피해는 2000년에 대부분이 발생하여 보험대상으로는 부적절할 것으로 예상된다. 태풍과 적조는 비록 연도별 편차는 크게 나타나고 있으나, 매년 발생하고 있어 기본담보의 보험대상재해로 적절한 것으로 파악된다. 해일과 폭풍은 연도별 편중을 보이고는 있으나, 재해원인이 확실하고 피해비중이 높아 보험대상이 될 필요성이 있는 자연재해이다.

#### 다. 문제점

「자연재해대책법」과 「농어업재해대책법」으로 재해에 대한 복구지원을 하고 있으나, 지원액이 미비하여 자력 갱생이 곤란한 근본적 문제점을 보유하고 있다. 양식수산물의 공제에 관한 기존연구 및 농업부문의 선행연구를 통해 보험제도의 도입과 관련한 문제점을 살펴보면, 생산물에 대한 보험의 실시는 대수의 법칙을 다소 만족시키기 위한 강제가입의 필요, 손해평가의 현실적 어려움, 특별법의 제정, 일시 다발성의 자연재해 특성상 정부주도의 안전장치 필요 등 많은 문제점을 안고 있다. 기존의 연구를 통해서도 소득보장 보험사업으로서 수산양식물에 대한 보험 도입의 가능성은 높은 것으로 인식되고 있으나, 또한 피할 수 없는 많은 문제점도 안고 있는 것이다. 제시되고 있는 문제점들은 다음과 같다.

첫째, 재해 보험에 대한 인식부족으로 인해 실제 도입시 어업인의 보험가입 여부가 불투명하고, 일부 소수의 가입시에는 위험분산이 불가능해져 보험운영자체가 어려울

수 있다.

둘째, 높은 재해율과 피해발생규모가 커서 어업인의 공제료 부담이 과중 되고 이 때문에 보험사업이 불안정해질 가능성이 크다.

셋째, 피해원인이 복잡하고, 태풍·이상난동·적조·수질오염 등 그 재해원인이 다양하여 어업재해에 대한 정확한 피해액 산정이 불가능하다.

넷째, 기초 통계자료의 미비로 공제요율 산정 등 공제 기본 설계의 수립이 곤란하다. 기존의 자료는 대형재해를 위주로 조사된 통계로서 일상적 재해는 기초자료가 전혀 없다.

다섯째, 수익성의 결여 및 업무의 복잡성 등으로 민간보험 기관의 참여가 기피되고 있다.

여섯째, 어업재해보험 전문가가 필요하나 이의 양성에는 많은 시일이 소요된다.

일곱째, 보험가입 어업인과 미가입 어업인간의 사회적 위화감이 조성될 우려가 있다.

여덟째, 제도 구상 및 기본 설계 등에 대한 전문지식이 결여되어 있다.

아홉째, 성급한 제도 도입후 실패시 어민 불만의 고조 및 정부재정의 부담이 가중될 수 있다.

농업의 경우 벼에 대하여 1979년부터 1992년까지 도입을 검토하였으나, 규모가 영세하고 호응의 부족으로 실시하지 못하였으며, 1993년부터 다시 사과, 고추에 대하여 도입을 검토하여 오다 1999년부터 사과, 배에 대하여 본격적인 준비를 거쳐 2001년 3월에 시범 실시하게 되었다.

## 라. 보완대책

양식수산물의 재해보험 도입시 예상되는 문제점이 다소 해결되고 보험의 원활한 추진이 기해지기 위해서는 다음과 같은 선행조건이 먼저 해결되어야 할 필요성이 있다.

첫째, 보험사업의 설계, 요율결정 등을 위해서는 이에 필요한 기초통계조사가 먼저 이루어져야 한다. 정확한 자료가 바탕이 되지 않으면 재해보험의 시행자체가 곤란하다.

둘째, 철저한 준비와 도상연습의 과정을 거친 후 시험사업을 통한 단계적인 실시가 바람직하다. 선불리 우선도입·후보완으로 나아가서는 안될 것이다.

셋째, 시험사업과 본 사업의 실시에 대비한 조직구성이 먼저 이루어져야 한다. 이를 위해서는 소요 재원의 재원확보가 우선적으로 필요하다.

넷째, 재해보험사업이 안정적으로 이루어지기 위해서는 특별법의 제정이 선행되어야 하며, 이를 통해 원활한 사업운영도 기대될 수 있다.

다섯째, 법규의 제정을 통해 정부의 지원 및 재보험의 규정 등이 명확해져야 한다.

여섯째, 가입대상자의 확대와 가입료의 증가를 통해 대수의 법칙이 적용될 수 있도록 해야 한다. 이것은 어업인에 대한 재해보험의 홍보와 인식 제고만이 이끌어 낼 수 있을 것이다.

## 2. 국내외 재해보험 사례

### 가. 국내 농작물 재해보험

농작물재해보험은 태풍, 우박 등 자연재해로 인한 농가의 경영불안요소 해소와 소득안정을 도모하기 위해 실시되고 있다<sup>48)</sup>. 보험대상품목은 2001년 사과·배 2개에서 2002년에는 포도·단감·감귤·복숭아까지 확대하여 시범사업을 실시하였다.

정부지원비율은 2001년 순보험료 50%, 운영비 50%에서 2002년에는 운영비의 70%로 대폭 상향조정하여 2001년보다 18%~25%의 보험료부담을 경감하고 있다. 보장수준에 따른 상품종류도 다양화하여 농가의 선택범위를 확대하고 있다. 즉, 2001년에는 70% 보장형과 80% 보장형의 2종류가 있었으나, 2002년에는 70%, 75%, 80%, 85%의 4종류가 도입되었다. 또한, 피해보상 대상재해를 확대(사과·배의 경우 호우를 추가)하고, 선택 폭을 넓힐 수 있도록 특약제도를 도입하고 있으며, 태풍·우박은 주계약, 동상해와 호우는 특약으로 하여 재해발생 경험을 감안하여 농가가 선택하여 가입할 수 있도록 하였다. 보험요율 적용단위는 시·도단위에서 시·군단위로 개선하여 재해 발생빈도에 따라 차등화된 보험료부담이 가능하도록 하였다.

2001년의 가입 및 보험금 지급현황을 보면, 사과·배를 대상으로 시범사업을 실시하여 8,204농가(가입지표 대상 35% 가입율)가 보험에 가입하였고, 이중에 우박, 동상해 등의 피해를 입은 410농가에게 1,367백만원의 보험금을 지급하였다.

〈표 3-2-6〉 농작물 재해보험의 연도별 시행 비교

구 분	2001년 시행	2002년 시행
○ 대상품목	○ 사과, 배	○ 사과, 배, 포도, 단감, 감귤, 복숭아
○ 대상재해	○ 태풍, 우박, 동상해	○ 사과·배 - 태풍, 우박, 동상해, 호우 ○ 포도·단감·감귤·복숭아 - 태풍, 우박, 동상해 * 태풍·우박은 주계약, 동상해·호우는 특약
○ 보장수준(상품)	○ 70%보장형, 80%보장형	○ 70%, 75%, 80%, 85%

48) 시행일은 2001년 3월 1일, 대상작물은 사과와 배, 대상 재해는 태풍, 우박 및 서리 등이며 보장한도는 피해액의 70~80%에 해당함.

〈표 3-2-6〉 계속

구 분	2001년 시행	2002년 시행
○ 보험료납입방식	○ 가입시 전액 납입(일시납)	○ 2회분납제도 도입 - 가입시 70%, 5.31일 30%
○ 보험가입단위	○ 농가소유 전과수원가입	○ 농가소유 일부 과수원가입가능 * 과수원 경계가 명확하게 설정된 경우에 한한다.
○ 보험요율적용	○ 시·도단위로 적용	○ 태풍·우박은 시·군단위, 동상해·호우는 시·도단위
○ 보험료 할인대상 방재 시설 및 할인율	○ 할인대상시설 - 덕시설, 방풍망, 방상팬, 서리방지용스프링쿨러, 방풍림	○ 할인대상시설 - 덕시설, 방풍망, 방상팬, 서리방지용스프링쿨러, 방풍림, Y자형시설, 지주, 비가림시설(포도), 바닥비닐멀칭(포도) ○ 할인율 상향조정 - 방충망(15→20), 덕시설(10→15)
○ 정부지원	○ 순보험료 50%, 운영비 50%	○ 순보험료 50%, 운영비 70%

### 나. 일본의 어업피해구제제도

우리나라의 어업피해구제는 국가의 보호 차원에서 행해지고 있으나, 일본의 어업피해구제도는 협동조직의 자력(공제)을 통한 보상의 개념으로 이루어져 있다. 어업피해구제의 법적 근거는 1964년 제정된 「어업재해보상법」에 두고 있으며, 어업자가 이상현상 또는 불의의 사고에 의해 입는 경영상의 손실을 국가 또는 공적기관이 직접 보전하는 것이 아니라 공제 및 보험의 방법으로 어업자의 부담에 의해 보전하는 것이다. 어업자의 협동조직(어업공제조합) 및 보험료에 대하여는 국가가 보조를 실시한다.

〈표 3-2-7〉 어업공제사업의 종류 및 성격

종 류	사 업 의 성 격
어획공제	어획부진에 따른 어업소득이 감소한 경우의 손실을 보상
양식공제	양식수산물동식물의 폐사, 유실 등에 따른 손해 및 양식시설의 손괴 등으로 인한 손해를 보상
특정양식 공 제	특정 양식업을 대상으로 하며, 생산금액의 감소, 생산수량이 일정량에 달하지 않는 경우의 손실 및 양식시설이 손괴한 경우의 손해를 보상
어구공제	조업중에 어구가 손괴한 경우의 손해를 보상

자료 : 일본 전국 어업공제조합 연합회

일본의 어업재해보상제도는 공제에서 기초적으로 출발하며, 그 종류는 <표 3-2-7>과 같이 어획공제·양식공제·특정양식공제·어구공제로 이루어져 있다. 이중 양식공제는 양식수산물 및 시설의 손해에 대해 보전해 주는 제도인데, 특히 적조로 인한 피해는 적조특약으로서 양식공제에 포함되며, 양식공제에 가입한 어업인에 대하여 보험료를 국가에서 전액 부담해 준다.

불특정 다수의 국민에 의한 환경오염으로 인해 발생한 적조현상은 인위적인 것으로 간주(이상적조)하여 공제에서 손해 책임을 지지 않는다. 그러나 적조특약에 가입한 경우에는 보상을 행하며, 따라서 적조로 인한 피해를 보상받기 위해서는 양식공제(어업인 부담)에 가입을 하고, 이에 더하여 적조특약(정부지원)에 가입하여야 한다.

<표 3-2-8> 양식공제의 대상 및 내용

구 분	어 업 종 류		내 용	비 고
양 식 공 제	패류 양식업	굴 양 식 업	수하식에 한한다.	국고보조 있다.
		진주 양식업	수하식에 한한다. 해면에 한하며, 종패로 구분	
	어 류 양 식 업	방어 양식업	그물활어조에 방양하는 것에 한하며, 1~2년어로 구분	
		도미 양식업	" , 1~3년어로 구분	
		은송어양식업	그물활어조에 방양하는 것에 한한다.	
		복어 양식업	"	
		방어 양식업	" 1~2년어로 구분	
		넙치 양식업	그물활어조에 방양하는 것에 한한다.	
특정 양식 공제	김 양 식 업		망홍 또는 염홍을 사용하는 것에 한한다.	국고보조 있다.
	미역 양식업			
	다시마 양식업			

자료 : 일본 전국 어업공제조합 연합회

공제의 상하구조를 보면, 어업인이 지역별 어업공제조합에 공제가입을 하고, 어업공제조합은 대형재해에 대비하여 그 연합회의 재공제에 가입하며, 연합회는 정부의 보험(재재공제)에 가입하고 있다.

### 3. 정책방향

#### 가. 기본목표

수산업에 있어 어민의 소득과 직결되는 생산물보험은 실시되지 않고 있는 상황이므로 양식수산물에 대한 재해보험을 도입하여 어업인의 소득안정, 재산의 보호 및 수산업의 지속적인 발전의 도모를 목표로 한다.

## 나. 추진계획

양식보험제도의 성공적 수행을 위해서는 대상품종, 대상재해, 대상어가 및 국고보조의 범위 등을 면밀히 검토한 후 재해보험 도입이 가능한 품종을 선정, 대상어업인의 설문조사 등을 거쳐 정부의 어업재해보상대책의 일환으로 추진한다. 사업주체는 해양수산부 장관이 되어 수산재해보험 장·단기계획수립, 소요예산 확보 등을 행하고, 사업수행은 수협이나 민간보험사 등이 해양수산부 장관과 약정 체결을 통하여 선정된 자가 수행한다.

피보험자인 양식 어업인은 보험가입과 보험료의 납부를 통하여 재해보상의 혜택을 받게 된다. 사업기간은 준비기간으로서 연구추진은 2002~2003년까지 행하고, 2003년~2005년까지 도상연습 및 법안마련으로 기초문제점을 해결하고 여건을 마련하며, 2005년부터는 시험사업을 실시할 수 있을 것으로 예상된다.

## 4. 세부추진 계획

### 가. 대상품목

#### (1) 검토방향

대상품목의 선정은 양식어업자의 수, 지역분포, 밀집도, 소득수준, 생산량, 양식방법, 재해유형, 가격변동률 등을 종합적으로 고려하여 실시한다. 양식방법별 대상 품목 선정여부에 있어서는 동일한 품목이라도 양식방법이 다를 경우 대상품목으로 적용할 필요성이 적은 경우가 있으므로 다방면으로 검토할 필요가 있다.

#### (2) 추진방향

대상품목으로는 어류가 현재 가장 적합한 것으로 예상되고 있다. 양식어류의 생산은 지역적으로 광범위하고, 소득수준이 높으며, 가두리 혹은 수조식의 양식형태로 자연재해의 주요 대상이 되기 때문이다.

농작물보험의 경우 2001년에는 사과, 배 2종류에 대하여 실시하다가 2002년에는 복숭아, 단감, 포도, 감귤 등 4개 품목이 확대되었다.

### 나. 가입방법

#### (1) 검토방향

가입자의 수가 많을수록 대수의 법칙이 작용할 수 있으므로 일정규모 이상의 양식

어가의 의무 가입시키는 방안이 고려될 수 있다. 그러나 재해보험은 개인의 재산상 손해에 관한 사항이므로 의무가입으로 시행하는 것은 어려운 것으로 판단되고 있다.

## (2) 추진방향

임의가입을 원칙으로 하고, 가입을 제고를 위한 인센티브제를 병행하는 방법으로 운용할 수 있다. 인센티브의 예시로는 보험료 분납 및 무사고 재가입시 개별 어장에 대한 할인혜택 부여, 영어자금 등 정책자금 지원 우선권 부여, 재해 무사고 환급 및 재해대책 우수 어가 우대제도 도입 등이 고려될 수 있다.

농작물의 경우도 임의가입을 원칙으로 하고 있으나, 일본의 양식공제는 일정규모 이상을 의무가입으로 하고 있다.

## 다. 보험적용대상 자연재해

### (1) 검토방향

어업에 있어서 재해의 종류는 태풍, 해일, 적조, 어병, 냉해, 이상조류, 빈산소수괴 등 다양하게 나타나고 있다. 재해중에는 자연재해 뿐 아니라 어병과 같은 다른 요인에 의한 재해도 발생하고 있다. 모든 재해를 대상으로 할 경우 보험요율이 높아져 어가의 부담이 커지고, 국가의 보조로 이루어지는 보험은 자연재해에 의한 영향을 보험으로 피해를 방지하고자 하는 정책적 의지가 내포되어 있으므로 자연재해를 우선적으로 고려하는 것이 타당할 것이다.

### (2) 추진방향

보험 대상품목에 많이 발생하는 자연재해인 태풍, 폭풍, 해일, 적조 등 피해가 많은 주요 자연재해를 우선적인 보험대상으로 하여 제도를 시행하고, 시행후 제도가 정착 되면 점차 대상을 확대해 나가는 것이 바람직할 수가 있다. 그러나 대상어종에 대하여 「자연재해대책법」과 「농어업재해대책법」에서 지원되고 있는 자연재해를 모두 포함하는 것이 효율적인 양식어업인의 보호에 도움이 될 것으로 보인다.

농작물의 경우는 초기 년도에 태풍, 우박, 동해(서리 등) 3종류의 재해에 대하여 보험을 실시하다가 2차 연도에 호우를 대상에 포함하여 확대하였으며, 이중 동해와 호우는 특약으로 처리하고 있다.

## 라. 보험실시 지역

### (1) 검토방향

초장기 보험의 실시범위는 전국적으로 구분 없이 실시하는 방안이 있고, 시·도, 시·군 등의 지역별로 우선 실시하는 방안이 있다. 전국을 대상으로 할 경우는 많은 보험가입자의 확보가 가능하고 짧은 기간 내에 보험제도에 관한 인식을 확산시킬 수 있는 장점이 있다. 시·도 혹은 시·군을 대상으로 할 경우는 시행초기에 예상되는 문제점을 보완·개선하여 점차적으로 안정된 보험제도 구축이 가능하다는 장점이 있다. 다만, 전국적으로 실시할 경우는 보험료의 산정 등 실시상의 어려움 예상되고 있다.

### (2) 추진방향

어류는 전남지역부터 경북지역, 제주지역에 이르기까지 다양하게 양식이 이루어지고 있고, 지역별 특성을 구분할 필요성이 낮아 최초 실시단계에서부터 전국적으로 시행해도 큰 문제가 없을 것으로 판단되고 있다.

농작물의 경우는 작물별 재배면적이 많은 주산지를 중심으로 전체 재배면적의 50%를 대상으로 시·도별 실시를 먼저 추진하였다.

## 마. 보험운영기관

### (1) 검토방향

보험사업을 행하는 사업자는 수협 또는 민간보험사업자 모두가 대상이 될 수 있을 것이다. 다만, 시장이 협소하므로 시장을 분할하면 대수의 법칙이 작용하기 어려운 문제점이 있고, 국고가 지원되므로 해양수산부 장관이 약정을 체결하는 1개 사업자가 사업을 수행하는 것이 규모의 경제 실현 측면에서도 타당할 것이다.

수협이 보험사업을 수행할 경우는 기존의 해안선에 분포해 있는 생산자 단체의 조직을 이용하여 보험운영비의 절감, 어업에 대한 지식 구비 등 장점을 보유하고 있어 보험운영의 효율성을 기할 수 있을 것이며, 민간보험사에 의한 사업에서는 민간부분에서 발달한 보험관리기법 등을 활용할 수 있는 장점이 있을 것이다.

### (2) 추진방향

수협 및 민간보험사 등에 대하여 법률적인 참여는 개방하고, 해양수산부장관이 정한 사업자 기준에 따라 약정을 체결하여 실시하는 것이 적절할 것으로 판단된다. 농작물보험에서도 농협 및 민간보험사에 문호를 개방한 후, 약정을 체결하여 실시하고 있다.

## 바. 보험금 지급 기준(보장수준)

### (1) 검토방향

보험금의 지급기준은 재해시 보장의 수준을 말하는 것으로 지급기준이 높으면 피해 어업인의 갱생에는 도움이 될 수 있으나, 보험료가 상승하여 어가에 부담을 줄 수 있고, 도덕적 해이가 발생할 가능성 증대하는 단점이 있다. 또한 자연 및 농어업 재해대책법에 의해서 지원되는 금액이 있을 경우에는 이를 지급기준에서 제외할 것인 지의 여부가 관건이 될 수 있다.

### (2) 추진방향

지급기준은 도덕적 해이의 방지 및 보험료 부담의 경감을 위해 상품에 따라 지급기준을 선택사항으로 제시하는 것이 바람직하다. 즉, 지급한도를 70% 또는 80%로 나눔으로서 소액 피해분인 30%와 20%의 피해에 대하여는 본인의 부담으로 하고, 나머지 손해에 대하여는 보험금을 지급한다.

농작물은 2001년의 경우 20%와 30%의 선택상품으로 본인부담을 행하고, 나머지에 대하여 보험금을 지급하였다. 「재해대책법에 의한 지원금은 농작물보험의 경우도 별도로 지급하고 있으며, 재해보험에 대한 국가의 지원은 보험의 형태를 통한 간접적인 지원이므로 별개로 하여 지원하는 것이 경영안정을 기한다는 측면에서 정책적 의도에 부합한다. 다만, 재해보험제도가 정착이 되면 자연재해에 의한 지원부분을 보험제도로 흡수하는 방안을 고려할 수 있다.

## 사. 기준생산량

### (1) 검토방향

피해율 및 피해액이 산정 되기 위해서는 최초 입식량이 정확히 기록되어야 하며, 자연폐사율을 산정(생산율)하여 재해 이외의 원인으로 인한 손실을 감안하여 이를 기준으로 피해량 대비 피해율을 산정하여야 한다. 생물의 경우는 현재의 상태에서 금전적 가치가 있는 것이 아니라 성장에 의해 가치가 증대해 가는 것이므로 성장시 투하되는 직접 경비 등을 반영하고, 성장 정도에 따라 보험가액과 피해액을 산정하여야 하는 까다로움이 있다.

### (2) 추진방향

성장 정도에 따른 가치는 연령별 경과율을 적용하여 피해당시의 가치를 피해액으로 산정하고, 생산률을 적용하여 기준생산량을 산정한다.

## 아. 손해평가

### (1) 검토방향

어업에 발생하는 재해는 동시다발적으로 발생하여 단기간에 많은 손해평가 인력이 소요되는 특성이 있으며, 재해원인의 파악이 어렵기 때문에 피해율 산정에서 논란의 여지가 많을 것이다. 이러한 논란을 방지하기 위해서는 실제로 양식어업을 행하는 전업어가를 손해평가 요원으로 참여시키는 방안이 강구될 필요가 있다.

### (2) 추진방향

손해평가원에 전업 양식어가를 포함하고, 보험자의 손해사정 직원과 함께 상호 타지역의 손해평가에 교차 참여시켜 논란을 최소화 한다.

## 자. 보험요율 산정

### (1) 검토방향

보험요율은 전국 평균치의 생산실적과 피해실적을 대비하여 산정할 수도 있고, 시도별 혹은 시군별로 산정할 수도 있다. 어업종류에 따른 구별은 어류양식방법이 육상과 해상이라는 차이가 있고, 양식특성도 다르므로 구별이 필요하다.

요율의 적용에 있어 전국 평균요율을 사용할 경우에는 재해 안전지역은 상대적으로 피해율이 낮아 가입율이 저조하고, 재해 빈발지역은 과소평가된 요율하에서 많이 가입하는 역선택 발생할 수 있다. 지역별 요율의 적용은 경제논리에는 부합되나 요율의 격차가 심하여 가입율을 확보하기 어려운 문제점이 있다.

### (2) 추진방향

그 동안의 재해복구 지원을 위해 행정기관이 파악한 과거 5년간의 피해현황을 기초로 어업종류에 있어서는 육상수조, 해상가두리 및 축제식으로 구분한다. 지역별 요율 구분은 몇 개의 시군을 통합하여 권역별로 산정하되, 산출된 결과를 이용하여 최저요율 및 최고요율의 상하한선 내에서 탄력적으로 조정하도록 한다.

사업실시 이후에는 경험자료인 전년도의 지역별 피해정도 및 개인별 피해정도에 따라 년차별로 요율을 조정하고, 상하 50%이내의 할인·할증제를 도입한다.

## 차. 국고보조 및 재보험

### (1) 검토방향

어업은 해황에 따른 위험성이 많아 재해에 과도하게 노출되는 산업이므로 보험요율이 육상의 여타 산업보다 높게 나타난다. 따라서 양식어가의 부담을 경감하고 가입율의 제고를 위하여 보험료의 일정율을 국고에서 지원토록 한다. 지원시는 면적 혹은 시설규모에 따라 차등 지급하는 방안과 규모에 관계없이 일정율을 적용할 수가 있다.

재해의 규모가 통상적 피해 이상으로 과다하게 발생하는 경우도 빈발하므로 일정 피해 이상에 대하여는 재보험을 추진하여 보험운영의 안정을 기해야 할 것이다.

### (2) 추진방향

보험료의 국고보조는 가입율을 제고할 수 있는 방향으로 정부예산 및 농작물재해보험의 사례를 기초로 결정한다. 재보험은 농작물보험과 같이 국내 대형 민간보험사 및 외국보험사에 부보험할 수 있으며, 재보험 이외에 기금설립이 고려될 수 있으나 기금신설을 지양하는 정부정책과 상반되어 곤란한 것으로 나타나고 있다. 보험자 자체적으로는 특별위험준비금의 계상 등 안전장치를 개발하여 보험사업의 안정을 기해야 할 것이며, 이익금의 일부를 유보하여 손실보전준비금으로 적립할 필요도 있다.

2002년 농작물보험의 국고보조율은 총보험료의 59% (순보험료 50%, 부가보험료 70%)로 나타나고 있으나, 양식물에 대한 보조지원시에는 다음의 2가지 사안이 고려될 필요가 있다. 첫째, 보험요율에 있어 농작물(약 5%) 보다 양식물(약 8% 예상)이 높아 어업인의 부담 또한 과중한 측면이 있으므로 이를 감안하여 보조율을 높일 필요가 있다. 둘째, 어업의 재해는 육상에 비해 원인 확인, 피해물 보전 등이 어려워 손해사정에 소요되는 운영비가 과다할 것으로 예상된다.

## 카. 「양식재해보험법」(가칭)의 제정

이상의 방안이 추진되기 위해서는 「양식재해보험법」의 제정이 우선되어 제도적 여건을 마련하여야 할 것이다.

## 타. 소요예산

소요예산을 산정하려면 다음과 같은 조건들을 고려해야 할 것이다.

- 보험료율 : · 기준요율 → 8.0% (총생산액 대비)
- 손해 반영요율(20%이하 미보상) → 7.2%(적용치)

- 국고보조율 : 60%(가중평균)
  - 위험보험료의 50%, 운영비의 70%
  - 총보험요율 = 위험보험료율 (50%) + 운영비 (50%)
- 가입률 : 30% ~ 80%
  - 최초연도(2005년) 30%~ 3차연도까지 10%P씩 증가
  - 4차연도 이후 5%P씩 증가, 9차연도(2013년) 이후 80% 유지
- 연간 총보험료 : 445.2억원 (70% 가입률시)
  - 총생산액 : 86,078톤 × 10,263원 = 8,834억원
  - 총보험료 : 8,834억원 × 소손해 반영요율 7.2% × 가입률 70% = 445.2억원
- 국고보조액 : 267.1억원
  - 국고보조 : 총보험료 445.2억원 × 보조율 60% = 267.1억원

## 제4장 수협의 조기 경영정상화

### 제1절 회원조합의 경영정상화

#### 1. 현황 및 문제점

##### 가. 회원조합의 자본잠식

2001년 말 현재 회원조합<sup>49)</sup>의 결산결과를 보면, 총 5,370억원의 자본잠식 상태를 기록하고 있다. 이같은 규모의 자본잠식은 총 62개의 개별조합에서 발생하였고, 이중 일부잠식 조합은 15개의 129억원이고, 완전잠식조합은 47개의 5,241억원 규모였다.

〈표 4-1-1〉 자본잠식액 현황

(단위 : 개소, 억원)

합 계		일부잠식		완전잠식	
조합수	잠식금액	조합수	잠식금액	조합수	잠식금액
62	5,370	15	129	47	5,241

이 같은 결과를 야기한 것은 회원조합이 IMF 경제위기를 거치는 지난 5년 동안(1997년~2001년)에 7,082억원의 누적적자를 시현했기 때문이다. 그동안 회원조합은 자산재평가에 따른 자본잉여금 증가 및 조합원의 출자금 증자액 1,744억원의 자기자본 증가 노력이 있었음에도 불구하고 이와 같은 대규모 누적적자<sup>50)</sup>를 차감하여 총 5,370억원의 자본잠식이 발생하게 된 것이다.

그런데, 자본잠식의 가장 큰 요인인 회원조합의 누적적자가 발생하게 된 사유는 첫째로 IMF체제 이후 대손충당금 및 퇴직급여 충당금의 적립기준이 강화됨에 따라 각각 5,056억원과 2,132억원을 적립하는등 최근 5년간 총 8,335억원에 달하는 제충당금을 일시에 적립하였기 때문이다.

49) 2002년말 현재 회원조합은 총 97개로서 지구별 74개, 업종별 21개, 제조업 2개임. 그리고 회원조합은 2001년말 현재로 총 11.1조원의 사업규모를 갖추어 신용사업에 1조5910억원, 경제사업에 2조 8,978억원, 지도사업에 169억원, 공제사업에 3,841억원, 그리고 상호금융에 6조 2,438억원을 각각 운용하고 있음. 2001년말 자산규모로 보면 회원조합이 10조원, 중앙회가 11.1조원에 이르고 있음.

50) 회원조합은 외환위기가 발발한 1997년부터 228억원의 적자로 전환되기 시작하여, 1998년 489억원 적자, 1999년 1,556억원 적자, 2000년 1,958억원 적자, 그리고 2001년 2,430억원의 적자가 계속되었음.

〈표 4-1-2〉 제충당금 적립현황('97~2001년 누계)

(단위 : 억원)

합 계	대손충당금	퇴직급여충당금	감가상각충당금
8,335	5,056	2,132	1,147

둘째, 금융기관 여신중에서도 수협 회원조합의 대출은 담보력이 취약한 경제적 약자인 어업인이 직접적인 대상이 됨으로서, 불건전 채권비율이 다른 부문보다 상대적으로 높았던 것이 대손충당금의 규모를 크게 하는 구조적 요인이 되었다. 부실채권비율의 비율을 비교해 보면, 시중은행은 2~4%<sup>51)</sup>, 중앙회 신용사업은 3.7%인데 비해, 회원조합은 10.5%로 매우 높은 수준이었다.

셋째, 회원조합은 자기자본이 미약하여 상호금융예탁금의 20%(1조 2,467억원)를 경제사업<sup>52)</sup>에 전용함으로써 상호금융자금의 수익률도 저하되는 악순환이 되풀이 되었다. 위판되는 어류대금의 경우, 제도적으로 판매자인 영세 어업인에게는 즉시 대금을 지급해 주어야 하는 한편, 구매자인 상인(중매인)에게는 15일간의 외상(무이자)을 허용토록 하고 있어 대금변제 기간동안에 금융비용을 부담해야하는 결과를 초래하고 있다. 더구나 면세 석유류나 선수물자 등의 경우에도 제도적으로 수협이 어업인에게는 30일간 외상(무이자)으로 공급하는 등 회원조합이 본연의 경제사업 수행에는 금융비용 발생이 동반되고 있기 때문이다.

#### 나. 경영개선자금 지원실적과 자구노력 현황

1997년부터 2001년까지 회원조합에 지원된 경영개선자금은 총 2,681억원이며, 이중 정부의 무이자 자금은 2000년의 535억원과 2001년의 435억원으로 총계 970억원이었다. 정부에서는 5%의 저리 자금도 공급하였는데, 2001년까지 711억원이 공급되었고, 중앙회에서도 5% 금리로 2001년까지 1,000억원을 지원하였다.

51) IMF 외환위기 기간중 은행권의 부실채권의 규모는 1999년 새로 도입된 FLC 기준으로 산정하여 66.7조원에 이르렀음. 이는 당시 해당은행들의 총여신 대비 11.3%에 해당됨. 그러나 금융권 구조조정이 이루어졌던 2001. 12월말 현재 은행·보험·증권 등 전체 금융회사가 보유한 고정이하여신 규모는 35.1조원으로 전년말대비 29.5조원(45.7%) 감소하였으며, 고정이하여신비율은 10.4%에서 5.4%로 5.0%p가 하락하였음. 게다가 대손충당금을 차감한 순고정이하여신은 15.3조원으로 전년말대비 16.3조원(51.6%) 감소하여 순고정이하여신비율은 5.4%에서 2.5%로 2.9%p 하락하였음.

52) 중앙회와 마찬가지로 수협 회원조합은 수산물 위판사업, 유류·선수품·생필품등의 구매사업, 유류공급시설 구비 및 면세유류 공급, 산지·소비지의 판매시설, 가공시설, 제빙냉동공장, 직매장 등을 운영하고 있음.

〈표 4-1-3〉 경영개선자금 지원현황

(단위 : 억원)

구 분	1997	1998	1999	2000	2001	2002계획
합 계	950	1,220	1,490	2,025	2,681	2,949
정부 무이자 자금	-	-	-	535	970	1,305
정부 5% 자금	200	470	740	740	711	644
수협 5% 자금	750	750	750	750	1,000	1,000

회원조합에서는 경영정상화를 위하여 자구노력을 실시해 왔으며, 중앙회에서도 회원조합의 경영개선 및 추가적인 부실의 예방을 위해 다양한 노력을 경주해 오고 있다. 먼저 회원조합의 인원감축 현황을 보면, 2000년 회원조합 전체 총 6,217명의 임직원을 2001년에는 5,746명으로 471명 감축하였으며, 점포는 494개소에서 443개소로 51개소를 폐쇄하였다. 고정자산도 2000년에 62억원, 2001년에 123억원 등 총 185억원을 매각하였으며, 불건전채권의 감축노력도 병행하여 동 비율을 12%에서 10.5%로 저하시켰다.

그리고 추가부실 방지를 위해서 2001년 1월부터 격년제 정기감사 수감 의무화 및 조합자율 감시체제가 강화되었고, 2001년 7월부터 회원조합 조기경보 시스템 도입, 조합사내 부도제도 시행, 분기별 경영실태 평가제도를 통한 부실예방 등을 실시하였다. 격년제 정기감사 수감 의무화에 따라 조합감사위원회설치 및 격년제 감사가 의무적으로 수감되었고, 조합경영개선자금 지원을 계기로 경영개선 이행계획서 징구 및 분기별 점검 등 경영정상화 조기 정착을 위한 조치가 추진되었다. 이때 경영개선계획 이행실적이 부진한 조합은 특별감사를 받도록 하였다.

또 이 때부터 일정 사업규모 이상 되는 조합에 상근감사제 도입 근거가 마련<sup>53)</sup>되어 조합에 대한 자율 감시체제가 강화되었다.

회원조합 조기경보 시스템은 금감원과 합동으로 매분기별 회원조합의 주요 경영지표를 상시 파악하여 부실화 가능성이 있는 조합에 대하여는 금감원과 합동감사를 추진하는 것이다.

조합사내 부도제도는 지불준비예치금(1주일) 부족시 경고 및 경영개선계획서가 징구되는 1차부도, 1년내 예치금부족 재발시 검사인력 파견 및 경영진단을 실시하는 2차부도, 2차 부도 후 1년내 예치금부족 발생시 자기앞수표 발행을 중단하고 특별경영관리를 실시하는 3차부도로 세분하여 적용하는 제도이다.

분기별 경영실태 평가제도는 매분기별 자본의 적정성, 자산의 건전성, 수익성, 유동

53) 「수산업협동조합법」 제 55조 2항에 따르면 “제1항의 규정에 의한 이사중 조합원이 아닌 자로서 2인 이내의 상임이사 또는 이사를 둘 수 있으며, 감사중 1인을 상임으로 할 수 있다”고 지정하고 있음.<개정 2000.1.28>

성 등을 평가하여 3~5등급 조합에 대해서는 상여금의 지급제한, 인력감축, 경영개선 권고 등의 추가 자구노력 이행을 지도하여 부실을 예방코자 하는 제도이다.

#### 다. 공적자금 미지원으로 인한 문제점

정부는 1997년말 IMF 구제금융사태 당시 예금자에 대해서는 예금잔액 보장방침을 천명하고 156조원의 공적자금을 조성하여 부실화된 은행부분에 86조원을 투입하였다. 당시 연이은 기업의 부도로 종금사 등이 잇달아 파산하자 거의 모든 제2금융권에 68조원을 추가로 투입하기에 이르렀다. 이에 수협중앙회에도 1조 1,581억원의 공적자금이 지원되었고, 농협중앙회에도 5,000억원의 공적자금이 지원되었다.

이러한 공적자금의 투입을 통해 예금자는 예금잔액을 지급보장 받았고, 금융기관은 불량채권 만큼의 정부지원(출자, 예금 대지급)을 받음으로써 금융신용의 질서 유지가 가능하게 되었고, 금융기관의 회생기반이 구축되었다.

IMF 수습을 위한 이러한 초유의 대금융기관 공적자금 지원 속에서도 일선의 농수협에는 자금지원이 제외되었다. IMF 당시 일선수협 및 농협도 제2금융권 이상으로 대출 미회수, 거래처의 파산 속출로 고통을 받았으나 회원조합에 대하여는 아직까지 공적자금의 지원이 없었다.

〈표 4-1-4〉 금융권별 공적자금 지원 현황(2002.2)

(단위: 조원)

구 분	출 자	출 연	예 금 대지급	자 산 매입등	부실채권 매 입	합 계
은 행	33.9	13.6	-	13.6	24.5	85.6
제 2 금 용 권	종 금	2.7	-	17.2	1.6	21.5
	증권·투신	7.7	-	0.01	8.3	16.0
	보 협	15.9	2.7	-	1.8	20.8
	신 협	-	-	2.2	-	2.2
	금 고	-	0.1	6.5	0.6	0.2
소 계	26.3	2.8	25.9	1.0	11.9	67.9
해외금융기관 등	-	-	-	-	2.3	2.3
합 계	60.2	16.4	25.9	14.6	38.7	155.8

공적자금의 지원이 제외된 경위를 보면, 재정부에서는 일선수협 부실의 절반이 ‘금융 외적 이유’에서 기인하였음을 근거로 회원조합에 대하여는 금융산업의 구조조정방식 적용을 기피하였다.

거꾸로 기획예산처에서는 일선수협 부실의 과반이 ‘금융적 이유’에서 기인하였음을 근거로 예산지원에 소극적인 입장을 취하는 등 지원의 핵심부처인 재정부와 기획예산처가 서로 지원 책임을 회피하여 결국 공적자금 지원대상에서 제외되어 버린 것이다.

이에 따라 회원조합에 대한 추가적인 경영개선자금의 지원이 이루어지지 않을 경우를 상정하여 예상한 향후 자본잠식 규모를 추정해 보았다. 적정한 금융비용을 반영하여 추정할 결과에 따르면 2020년의 잠식규모는 6,729억원으로 증가하는 것으로 예상되고 있다.

정부의 무이자 지원액 1,305억원에서 연간 8.2%의 지원효과가 발생하여 2007년까지 매년 107억원이 지원된 것으로 상정해 보면, 매년 279억원의 자구노력을 통한 자본금 충당에도 불구하고 금융비용의 과다로 인해 자본잠식액은 2007년에 5,520억원까지 감소한 이후에 다시 증가하기 시작할 것으로 예상된다. 여기서 지원효과 산출을 위해 적용한 8.2%는 2002년 상반기 기준의 “수협내부 사업간 전용이자율”로서 전반적인 이자율 하락에 따라 향후 하향조정될 가능성이 있으며, 이 경우에는 지원효과도 저하되어 경영정상화가 더욱 어려워질 것이다.

이와 같이 현재의 자본잠식액 크기에 비하여 무이자 지원자금의 규모가 과소하여 단기 효과는 물론 장기적으로도 경영정상화는 거의 불가능한 것으로 전망되고 있다. 이에 따라 회원조합의 정상화가 곤란하면 협동조합의 역할수행이 곤란할 뿐만 아니라 파산에 이르는 조합이 속출하여 결국에는 조합원인 어업인의 피해로 이어질 것으로 보인다.

〈표 4-1-5〉 추가지원이 없을 경우의 경영개선 예상치

(단위 : 억원)

연 도	자본 잠식	수지개선 (a+b)	소 계			융자 금액	지원효과 (b)
			(a)	자구 노력	금융 비용		
2002	-5,496	-126	-341		-341	1,305	107
2003	-5,604	-108	-215	126	-341	1,305	107
2004	-5,636	-32	-139	208	-347	1,305	107
2005	-5,600	37	-70	279	-349	1,305	107
2006	-5,561	39	-68	279	-347	1,305	107
2007	-5,520	41	-66	279	-345	1,305	107
2008	-5,583	-63	-63	279	-342	0	0
2009	-5,650	-67	-67	279	-346	0	0
2010	-5,721	-71	-71	279	-350	0	0
2011	-5,797	-76	-76	279	-355	0	0
2012	-5,877	-80	-80	279	-359	0	0
2013	-5,963	-85	-85	279	-364	0	0
2014	-6,053	-91	-91	279	-370	0	0
2015	-6,150	-96	-96	279	-375	0	0
2016	-6,252	-102	-102	279	-381	0	0
2017	-6,361	-109	-109	279	-388	0	0
2018	-6,476	-115	-115	279	-394	0	0
2019	-6,599	-123	-123	279	-402	0	0
2020	-6,729	-130	-130	279	-409	0	0
합 계		-1,359	-2,108	4,798	-6,906		642

주 : ① 금융비용은 (전기 자본잠식액 × 수협예탁금 평균지급이자율 6.2%)

② 지원효과는 (융자금액 × 수협내부 사업간 전용이자율 8.2%)

## 2. 여건변화

수협의 회원조합은 당초부터 경쟁력이 취약한 상태였으며, 특히 IMF 구제금융의 여파로 적자 누적에 이어 대출금 회수불능, 대손충당금 적립기준 강화 등으로 2001년 말 총 91개 회원조합 중 62개 조합에서 5,370억원의 자본잠식이 발생하였다. 그러나 농협의 경우는 건실한 중앙회의 존재 및 일선 행정기관의 금고 취급(약 30조원)으로 인해 상대적으로 부실이 적었으며, 단위농협 87개(전체 1,177개)와 단위축협 107개(전체 192개)에서 총 5,875억원의 부실이 발생하였다.

정부는 IMF 이후 예금자의 보호를 위해 국내의 많은 부실 금융기관에 총 156조원의 공적자금을 투입하였으나, 수협의 회원조합은 공적자금이 투입되지 않은 금융기관으로 남아있었다. 지금까지 시행된 정부의 금융기관 지원은 예금자를 보호하기 위한 것이었으나, 수협 회원조합에 대해서는 공적자금 투입이 이루어지지 않아 그동안 누적된 자본잠식의 결과가 그대로 남아있어서 생산자 단체로서의 지속적인 역할 수행이 곤란하고 어업인을 보호하기도 어려운 실정에 놓였다.

이런 상황이 계속될 경우 회원조합의 자본잠식에 따른 지속적인 적자 발생이 불가피하고, 중앙회와 조합·조합 상호간 대차관계로 인한 연쇄파산 초래시 상호금융 고객의 피해발생 및 어촌경제의 기반 붕괴 등이 불가피한 실정에 놓이게 되었다.

정부는 이런 문제점을 파악하여 2000년부터 일선수협에 무이자로 경영개선자금을 융자 지원(2002년까지 1,305억원)하고 있으나, 그 지원 규모가 부실규모에 비하여 너무 빈약하여 경영정상화에 실효를 거두지 못하고 있다.

이에 회원조합이 자본잠식액을 회복할 수 있도록 정부는 그 지원방안을 마련하는 동시에 회원조합의 부실 재발을 방지할 수 있도록 조합경영의 전문성을 높이고, 부실채권을 감축하는 등 다양한 경영개선 시스템을 구축할 필요가 있다. 회원조합의 경영실태를 평가하고 그 결과에 따라 경영개선 권고·경영개선 요구·경영개선 명령 등 적기 시정조치를 취할 수 있도록 하고, 부실채권의 매입 및 처분 등을 통한 부실채권 감축을 촉진하여 조기 경영정상화를 도모하는 등 제도적인 개선을 꾀할 수 있도록 수협법 개정 등이 추진되어야 할 것이다.

### 3. 이론적 배경<sup>54)</sup>

#### 가. 전통적 협동조합 이론

협동조합의 형성과 특성에 관한 전통적인 이론으로서 유럽의 정치단체이론과 미국의 이익단체이론으로 대별되고 있다. 유럽에서의 협동조합은 자본주의경제의 횡포에 대항하는 세력으로 출발하다보니 정치적 단체의 성격을 가질 수밖에 없었다.

그 가운데에서도 프랑스의 포아송(Ernest Poisson)이 제창한 협동주의공화국사상(cooperative commonwealth)은 비록 기존의 정치조직을 변혁하려는 운동으로 발전하지는 않았지만 협동조합주도의 경제변혁을 꾀하려고 하였던 점에서는 정치단체로서의 성격을 떨 수밖에 없었다. 그리하여 조합을 독자적인 국가경제체제로 인식하여 협동조합이 국가의 경제의 기본요소를 구성하는 협동조합공화국을 건설한다는 사상으로 나아갔다. 협동조합이 소비자와 생산자 농민들 사이에 가교역할을 떠맡음으로써 시장경제를 지배하는 핵심적인 기구로 탄생한다는 관념적인 이론은 조합을 정치조직으로밖에 해석할 수 없겠끔 만들었다.

그러나 미국의 협동조합은 유럽의 협동조합과는 달리 생산을 효율적으로 조직하는 방안에서 출발한 결과, 조합원을 공평하게 대우하고 조합원들에게 사업혜택을 제공하는 한편, 생산물을 시장에 출하하고 가격이나 교역조건 - 시장수급조건에 합치하면서 - 에 영향을 주기 위한 자조적인 사업 형태로 발전하였다.

원래 유럽에서 시작한 협동조합공화국 학파의 사상은 협동조합이 협동조합단체 그리고 노동조합과 같은 전문직능단체와 연계하여 경제 및 사회 질서를 창출하면서 소비자와 생산자(농민)가 시장지배력을 가질 것을 목표로 삼았으나 사피로(Aaron Sapiro)에 의해 창시된 미국 캘리포니아 학파(california school)는 강자에 의한 불공정을 시정하고, 좀 더 질서 있는 시장을 조성하기 위해 상품별로 조직된 협동조합을 이용하여 시장의 조정기능을 개선하려고 하였다<sup>55)</sup>.

미국의 또 하나의 협동조합 사상 학파는 노즈(Edwin Nourse)<sup>56)</sup>에 의해 발전된 경쟁자대학파(competitive yardstick school)로서 협동조합이 제한된 범위에서 시장활동을 조절하는 기능을 발휘할 수 있도록 시장유통구조를 지배하는 일반기업의 행위를 조합원들이 측정하는 잣대 역할을 수행할 수 있다고 주장하였다. 이들은 캘리포니아

54) 이 부분은 부경대학교 유동운 교수("협동조합에 관한 경제이론", 『수협조사월보논단』, 2002년 6월~7월)의 글을 재정리한 것임을 밝혀둠. 그리고 이 같은 협동조합의 이론적 배경들은 『현대수산경제론』(유동운저, 2000.2 태화출판사)에 잘 정리되어 있으므로 참조하면 됨.

55) Sapiro, Aaron, Co-operative Marketing, American Farm Bureau Federation, 1920, Larsen, G.E. & H. Erdman, "Aaron Sapiro : Genius of Farm Cooperative Promotion", Mississippi Valley Historical Review, 1962

56) Nourse, Edwin G., "The Economic Philosophy of Cooperation", *American Economic Review*, 1922

학파의 주장대로 시장을 개선시켜 완전경쟁시장이 만들어진다면 협동조합은 더 이상 필요하지 않는 존재가 되기 때문에 현실적으로 협동조합이 존재하는 터전을 기업에 대한 견제기능에서 찾았다.

### 나. 현대적 협동조합 이론

이후 수십 년이 지나면서 협동조합의 주요 관심사는 시장에서 일반기업과 경쟁하는 일보다는 협동을 조직화하고 유지하는 내부조직구조로 옮겨졌다. 그 까닭은 농산물가격지지정책의 출현으로 협동조합이 독점 시장에 대항하여 공공의 이익을 향상시키고 하는 역할이 줄어들었기 때문이다. 그 대신 협동조합의 운동이 어느 정도 성숙해지고 외부의 환경변화에 부닥치자 조직과 관련하여 조합원의 자발적 구속이라든지 효율적 조합운동을 둘러싼 과제에 관심을 두게 되었다.

협동조합에 관한 조직내부의 경제학을 이해하는데 있어 커다란 발전은 1940년대에 멜리안노프(Ivan Emelianoff)가 협동조합의 개념을 수직적 통합형태로 사용한 데에서 출발한다. 에멜리안노프와 필립스(Richard Phillips)는 협동조합의 조합원, 조합, 그리고 일반시장이 기능적으로 어떤 관계를 가지고 있는가에 관심을 두고 연구한 결과, 협동조합이 경제단위(조합원)의 집합이고, 협동조합 그 자체가 경제단위는 아니라고 결론지었다. 다시 말하면 에메리아노프는 주인으로서의 조합원에 대한 순수한 대리자로서의 협동조합의 개념을 발전시켰다. 조합원과 협동조합과의 관계를 주인과 대리자(principal-agent)의 관계로 해석하여, 주인의 역할은 조합원이 이사회를 통해, 그리고 대리자의 역할은 조합경영자를 통해 특정 목적을 실현하는 경제조직으로 인식하기에 이르렀다. 협동조합이 경제조직으로 인식되기에 이르자 조합원들의 거래를 정의하는 데에서나 이들 상호간의 관계는 기여도와 이용고에 비례한 의사결정권을 통해 이루어지는 계기가 마련되었다.

다른 한편, 노동자관리조직으로서의 협동조합의 형성이론이 있다. 즉 조합원이 공동으로 생산하고 그 성과를 조합원들에게 공동으로 분배한다는 원칙을 지키는 조직을 말한다. 노동자관리기업의 실제 사례로서는 이스라엘의 기부츠와 소비에트체제의 기업, 그리고 동업자 조직인 법무서비스 회사 등을 들 수 있다. 노동자(조합원)관리기업에서는 생산한 수입을 가지고 노동이 아닌 생산요소에 대한 댓가를 공제한 나머지를 조합원들에게 분배한다. 우리나라 어촌계에서 신규계원이 진입하는 것을 탐탁하게 여기지 않는 까닭은 어촌계 자체가 노동자가 관리하는 기업의 성격을 지니고 있기 때문이라는 사실을 지적한다.

협동조합의 또다른 측면은 재산권(property rights)이란 희소한 자원 이용을 둘러싸고 전개되는 각 개인의 사회적 지위와 힘을 규정해 주는 경제적 가치의 집합으로

서 어떤 사물을 이야기하는 것이 아니고, 사물에 대한 사람과 사람 사이의 관계에서 성격을 규명할 수 있다. 재산권은 외부효과를 보다 크게 내부화하도록 인센티브를 제공하여 경제적 성과에도 커다랗게 영향을 미친다. 전통적으로 경제학자들은 협동조합의 내적 구조가 구성원들의 인센티브에 미치는 영향을 무시하였다. 그러나 1960년대 이후 경제이론에 있어서 몇 가지 새로운 접근 방향이 나타났는데 내부조직을 모형화하는 데에 재산권의 경제학, 신제도주의경제학, 클럽이론 및 게임이론 등이 등장하였다. 템세츠(Harold Demsetz)는 인간 사이의 협약은 명확하게 정의되고 구속시키는 재산권이 없이는 작동할 수 없다고 주장하였다<sup>57)</sup>. 재산권의 연구는 경제조직을 비교하는 연구를 통해 입증되었고, 조합원에게 분배권을 부여하는 데에도 합리성을 제공하였다.

협동조합에 재산권이란 개념을 도입하게 됨으로써 미국의 신세대협동조합이 폐쇄조합원제를 택하여 시장경쟁력을 제고하고 있는 현상을 비로소 설명할 수 있게 되었다. 협동조합과 조합원간의 재산권을 명확히 규정하여야 하는 까닭은 조합사업을 둘러싸고 기회주의적인 행위가 발생하여 조합원이 재산상의 위험을 부담하는 사태가 벌어지는 것을 방지하기 위한 조치가 깔려 있기 때문이다. 협동조합은 집단내 지분 지방 공공재적 성질을 갖고 있으므로 비조합원의 무임승차자(free rider) 문제가 대두된다. 이를 해결하기 위해 조합원의 수를 제한하고 비조합원으로 하여금 일정한 지분을 가질 수 있도록 재산명도권제도를 도입하는 사례도 있다. 이와 같이 재산명도권을 거래 가능케 함으로써 조합원의 기회주의적 행동을 막을 수 있다. 왜냐하면 출자금에 대한 지분거래가 가능해지면 조합원은 이 지분의 가치를 높이기 위해 행동함으로서 협동조합의 수익을 증대시키는 일에 열중할 것이기 때문이다. 협동조합이 경제조직으로서 경쟁지향적이 되어 가면 갈수록 주식회사의 주식과 같이 협동조합에서도 재산명도권의 거래가 전제되어야 하며, 실제로 미국에서 신세대협동조합운동(new generation cooperative movement)으로서 투자지향 기업(investment oriented firms)인 부가가치형조합(value-added cooperation)이 부활되고 있다. 현재 협동조합은 1인 1표의 정치이념적 사회조직으로부터 탈퇴하여 조합사업을 통해 수익을 향상시켜 분배하려는 경제조직으로 변해가고 있다. 협동조직을 경제조직으로 보는 이상, 조합이 경제적 성과가 관심사로 떠오르지 않을 수 없다.

우리나라의 수산업협동조합 중앙회가 신용사업과 경제사업에 독립사업부제를 채택하여 엄격한 내부이체계산가격을 바탕으로 내부거래를 가능하게 하는 까닭도 각 독립사업체의 재산적 권리를 보장해주기 위한 조치로 분석된다. 이처럼 재산권의 경제학

57) H. Demsetz, "The Exchange and Enforcement of Property Rights", *Journal of Law and Economics*, 1964, pp.11~26 ; H. Demsetz, "Toward a Theory of Property Rights", *AER*, 1967, pp.347~359

은 이질적인 생산참여자(조합원, 임원, 직원)가 이질적인 사업을 벌이는 대규모의 경제조직을 효율적으로 운영하는 방향을 제시하는 데 기여하고 있다.

그밖에도 1960년대에서 부캐넌(James Buchanan)은 순수공공재(pure public goods)와 사적 재화(private goods) 사이에 존재하는 공백을, 클럽(club) 또는 협동조합의 회원제(membership)이론을 가지고 메울 필요성이 있다는 점에 주목하였다<sup>58)</sup>. 클럽이론은 공유재산을 관리하고 이용하는데 안정적이고 최적의 협동을 위한 조건을 모형화한 것인데 클럽이 하나의 공유재산으로서 전 회원이 동등하게 이용하게 되는 경우, 클럽내의 회원이 이용함으로써 발생하는 혼잡비용과 편익의 감소로 적정수준의 회원수와 적정수준의 클럽시설규모(사업규모)가 동시에 결정된다는 이론이다.

어촌지역의 어민들은 자신의 마을 앞에 있는 어장을 공동으로 소유·이용하기 위해 공동체, 가령 계(契)나 영어조합이나 협동조합을 만든다. 여기서 클럽이론은 적정수준의 공동체의 범위와 조합원 수가 동시에 결정될 수 있음을 보여준다. 즉 공동체를 구성하는 범위를 광범위하게 잡지도 않고, 그렇다고 한 두사람만으로 공동체를 형성하지도 않는다. 공동체의 범위(공간이나 사업규모)와 여기에 회원으로 참여하는 사람의 수는 무언가의 경제적 힘에 의해 자연발생적으로 결정된다.

#### 다. 경제조직으로서의 협동조합

신제도주의이론은 경제조직이 왜 그러한 구조를 가지게 되었는가를 규명하는데 기여하였는데 가령, 농업에서 수직적 조정과 전략적 제휴가 일어나고 있는 현상을 설명하는데 설득력을 가지게 되었다. 즉 농산물을 구매하는 기업들의 기회주의적인 행동으로 이들과 거래하는 농업생산자들이 피해받기 쉽기 때문에 그러한 위험을 피하고자 수직적 통합이나 전략적 제휴가 일어난다고(Oliver Williamson)<sup>59)</sup> 설명한다.

신제도주의 경제학(new institutional economics)은 조직형태의 형성 및 발전을 거래비용을 가지고 설명한다<sup>60)</sup>. 거래비용을 감축하기 위해 수직적 통합이 이루어지는데, 거래비용은 고유한 자산(specific asset)<sup>61)</sup>을 거래하는 데서 오는 당사자의 기회주

58) J. Buchanan, "An Economic Theory of Clubs", *Economica*, 1965, pp.1~14

59) O. Williamson의 거래비용 경제학은 코즈이론을 발전시켜 1979년에 정리한 논문에서 잘 소개되고 있음.  
O. Williamson, "Transaction-Cost Economics : The Governance of Contractual Relationship", *Journal of Law and Economics*, 1979, pp.297~326

60) 거래비용이란 ① 시장거래를 위해서 거래하고 싶은 사람이 누구인지를 발견하고, ② 거래하고 싶은 사람에게 거래조건을 알려주고, ③ 교환이 이루어지도록 하기까지 협의하고, ④ 계약조건이 준수되는가를 확인하는 데 필요한 검사 등을 수행하는데 들어가는 비용으로 봄. 거래비용의 개념은 운송비용이나 유통비용과 같은 실제 거래 당사자간에 지불하는, 곧 거래를 내부화하는데 들어가는 비용이 아니라 거래 당사자끼리 상대방이 계약을 이행하는지를 추적하거나, 계약이행내용이 정확하다고 평가를 내리거나, 만일 계약을 파기하였을 경우에 보상을 위해 드는 비용 등을 포함하는 포괄적인 비용임.

61) 고유자산(asset specificity)이란 특정 용도에 투입되어 다른 용도로 전용하기 어려워서 매몰비용(sunk cost)이 매우 큰 자산을 말함.

의를 방지하거나 준지대를 발생시키는 거래로부터 발생한다. 준지대는 거래에 필요한 투자가 고정화됨으로서 발생한다. 하나의 자산이 다른 특정된 자산에 강하게 의존하면서 상대방의 준지대가 발생하게 되어 두 자산은 수직으로 통합될 수밖에 없다.

예를 들면, 수협이 산지 중매인과 계약을 통해 거래(전방수직통합)하는 이유는, 중매인은 수산물을 분산시킬 수 있는 거래처(거래에 고유한 고객)를 확보하고 있어 수협에게 이득을 제공하고, 그 대신 수협은 중매인이 납부하여야 할 어대금(魚代金)의 지급을 상당 기간동안 유예시켜주거나, 경쟁입찰에 참여하는 중매인의 수를 제한한다거나, 산지 위판장의 유통질서를 유지시키는 등의 방법으로 중매인에게 이득을 주기 때문이다. 수협과 중매인이 통합하지 않은 경우에는, 같은 양의 수산물을 팔기 위해서는 서로에게 거래비용이 더 많이 들게 한다. 중매인이 거래처를 확보하고 있다는 것은 고객에 대한 고유의 정보를 가지고 있다는 것이고, 이는 수년동안 쌓아온 경험에서 누적된 인적 자본이다. 만일 수직적 통합이 이루어지지 않은 채, 거래가 이루어진다면 어대금의 체불이나 미지급, 자의적인 경매불참, 관리의 곤란 등으로 수협은 거래비용을 부담하고 중매인은 중매인대로 고객에게 반출하여야 할 물량을 제대로 확보하지 못해 거래비용을 부담하게 된다.

이러한 결합은 수협과 산지 중매인, 그리고 산지 중매인과 소비지 중도매인, 또한 소비지 중도매인과 소매상과의 사이에도 이루어진다. 산지 중매인은 자신의 고정거래처(소비지 중도매인)와 거래한다. 소비지의 도매시장에 거래하는 중도매인은, 시장이 다르면 몰라도, 한 사람의 거래처뿐이다. 이러한 유통업자 사이의 거대한 계약의 연결망(nexus of contract)을 기업(firm)이라고 부른다

협동조합은 거래비용을 줄이기 위해 수직적 통합과 장기계약 등 시장의 내부화가 이루어지진 결과로 태어난 경제조직이다. 협동조합이 아닌 거래에 고유한 자산을 투자한 다른 경제조직이라면 기회주의적인 거래상대방이 준지대를 착취할 터인데 협동조합이므로 준지대를 착취당하지 않는 이점이 존재하기 때문에 거래비용을 줄일 수 있다. 경제조직으로서의 협동조합이 갖는 이점은 거래에 고유한(transaction-specific) 자원을 보유한 자들로 하여금 공동으로 소유하도록 함으로써, 환언하여 자원을 내부화시킴으로써 준지대를 착취하려는 기회주의자들의 잠재적인 위협에서 벗어나게 한다는 데 있다.

거래 상대방이 보유한 고유한 기술이나 정보, 시설 등 자산의 고유성에서 생기는 기회주의를 발동시키지 못하도록 하고자 유통단계에서 제휴와 통합이 이루어진다. 이러한 현상에 기초하여 사피로(Saphiro)는 협동조합이 관련있는 모든 제품을 통합(전후방수직통합)하여 독점적 지위를 확보할 수 있게 된다고 주장하였으며, 노즈는 생산물의 판매조직을 통합(수평통합)하여 시장경쟁력을 제고시킬 수 있다고 주장하였다.

협동조합이나 일반기업의 행동을 설명하는 이와 같은 신제도주의의 접근방식은 공정거래에 위배되는 시장거래의 관행이나 수직적 결합 또는 독과점의 존재를 합리화시키는 근거를 제공한다. 이러한 분석 방법은 농어업에서 관찰되는 수직적 조정이나 전략적 제휴에 이용된다. 많은 농어민들은 농수산물을 구매하는 상인들의 기회주의적 행동으로 피해 받지 않으려고 자신들이 생산물을 직판하거나 또는 고정거래처와 결합한다.

#### 라. 우리나라 회원조합의 비효율성 요인

1962년 4월에 생겨난 「수산업협동조합」은 그 동안 정부의 수산행정기능을 보조하고 또한 경제사업단체로서 조합원인 어민들의 권익을 신장시키는데 커다란 역할을 수행하여 왔다. 그러나 1차산업으로서의 수산업에서 오는 성장의 한계, 국내 어업경쟁력 기반의 약화, 국가재정지원의 한계, 불필요할 정도로 잦았던 수산정책의 실시에서 오는 안정성의 상실, 일반 상업자본의 진입을 막아주는 보호막의 상실, 조합임직원의 직무상의 해태 등으로 인한 대리자비용의 발생 등으로 일부 조합은 건전하게 발전하지 못하였다.

수산업이 갖는 산업상의 지위하락은 특히 10년 전까지만 하여도 어민들이 생산한 수산물을 공판하는 판매사업과 어민들이 필요로 하는 물자를 공급해주는 구매사업이 조합이 수행하는 사업의 중추적인 역할을 떠맡도록 하여 왔으나 91년부터 상호금융사업이 조합의 구매사업을 앞지르면서 수산업협동조합이 생산조합이라기 보다 신용조합의 성격으로 변질하는 과정을 밟도록 유도하였다.

신용조합이라고 하더라도 신용업무를 취급하는 과정에서 대리행위나 외부 일반금융기관과의 경쟁격화로 사업수지가 악화하면 당연히 조합의 자산을 불실화시킬 가능성을 근원적으로 안고 있었다. 그런 까닭으로 가령 상호금융사업에서 예탁고를 올린다고 하여 그대로 조합의 사업수익신장으로 이어지지 않았다. 비록 상호금융이긴 하나 조합원보다는 비조합원이나 일반인들이 예탁자의 상당 부분을 점유하고 있어 원래의 조합원 끼리의 상호금융의 본질이 퇴색하고 있는 실정이다. 게다가 현재 상호금융기관을 이용하는 예금자는 이자에 대한 세제상의 혜택을 제공받는 까닭으로 상호금융기관을 이용하고 있는 실정이므로 향후 이러한 혜택이 철회되는 때에는 금리자유화와 더불어 상호금융사업의 경쟁력약화로 조합의 사업기반을 한꺼번에 상실할 가능성이 있는 점이 우려된다.

조합의 본원적 사업에 해당하는 위판사업은 계통판매량의 감소로 1981년을 기점으로 하여 줄어들고 있는데 국내 수산물생산고가 증가하는 데에도 불구하고 계통판매량이 줄어들고 있다는 사실은 비계통출하되는 부분이 늘어나고 있어 조합원의 조합에

대한 인식이 퇴색하고 있다는 사실을 반증한다. 이는 바꾸어서 말한다면 계통기능이 비계통기능의 서비스 기능에 흡수당하고 있다는 것을 의미하고 궁극적으로 조합기능이 경쟁면에서 일반 상업기능에 비해 뒤떨어진다는 것을 뜻하기도 한다.

조합의 본원적 사업인 위판기능이 축소되고 그 대신 신용사업의 확대에 의해 신용업무취급과정에서 발생한 불실 채권이 일부 조합의 출자금을 잠식하는데 한몫을 차지하였다. 전체적으로 조합출자금을 잠식하게 된 조합의 사정을 살펴보면, 첫째 무리한 고정자산에 대한 투자나 재고자산에 대한 투자로 자금회전이 둔화되어 조합의 수익성이 현저히 저하되었다거나, 둘째 수산업 자체의 부진과 정부의 유통정책의 변화로 인한 중매인 미수금의 회수부진이나 경기침체에 따른 일반대출금에 대한 불실 채권이 늘어나는 바람에 이자수입이 실현되지 않아 수익성이 떨어졌거나, 셋째 임직원의 도덕적 행태로 인한 금융사고로 인해 불실 채권이 늘어났거나, 넷째 조합의 사업규모에 맞추어 탄력적으로 적응하지 못한 경직된 조합의 직제로 인한 과다한 사무경비로 인해 수익성이 줄었다는 데에 그 원인이 있으나 굳이 경제분석에 의지한다면 주인의식이 없는 대리자비용이 발생하는데 그 원인이 있다.

조합의 조직구조는 과거 조합장이 명예직으로 되어 있는 까닭으로 전무를 중심으로 하여 상무, 과장의 서열로 전통적인 기능형의 U-형의 위계질서를 존중하는 구조이다. 그러나 조합이 수행하는 사업을 종류별 및 사업체수별로 살펴보면 가령 1997년말 현재 전체 86개의 조합에서 경영하는 경제사업소의 갯수는 456개이고 신용사업소의 갯수는 517개로 전체 973개의 사업체를 운영하여, 조합당 평균 11개의 사업소를 거느리고 있는 셈이다. 또한 1997년말 현재 조합장을 제외한 직원의 수는 7,050명이므로 사업개소당 평균 7명이 종사하고 있다.

각 조합이 평균 11개의 사업소를 운영하고 있으므로 비록 많은 수는 아니지만 사업소는 독립적인 위치에서 사업을 운영할 수 있으므로 직급보다 사업중심의 경영구조를 갖는 것이 조합에 안주하는 무임편승자를 줄이고 임직원의 기회주의적인 성향을 막을 수 있으리라 기대된다. 그러므로 D-형의 사업부제 조직이 가지고 있는 독립채산제를 도입하여 사업개소별로 살아갈 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 년공서열제에 충실한 관료조직 형태의 경영형태를 가지고서는 조합의 경제사업을 적극적으로 수행할 수 없을 것으로 판단된다.

#### 4. 정책의 기본방향

현재의 회원조합은 자본잠식에 따른 지속적인 적자 발생이 불가피하고, 중앙회와 조합 또는 조합 상호간 대차관계로 인한 연쇄파산 초래시 상호금융 고객의 피해발생 및 어촌경제의 기반이 붕괴되는 악영향이 불가피할 것으로 예상되고 있다.

이에 따라 회원조합에 대한 정책의 기본방향은 5,370억원에 달하는 자본잠식액을 회복할 수 있도록 정부지원방안을 마련하여 경영정상화를 통한 협동조합의 역할 강화를 도모하고, 동시에 부실채권 정리로 대외신인도 및 업무효율성을 증대시켜 부실의 재발을 방지할 수 있는 체제를 구축해 나아가야 한다.

## 5. 세부 추진방안

### 가. 정책의 주요 내용

회원조합의 정상화를 위한 세부정책 내용으로는 우선 회원조합의 현행 상임이사제 또는 전무제의 선택적 운용방식을 상임이사제로 일원화하고, 조합장은 수협의 고유목적 사업인 지도사업·경제사업 등을 수행하며, 경영리스크가 큰 금융사업 등은 전문경영인인 상임이사가 수행토록 함으로써 전문경영인에 의한 책임경영체제를 구축해 놓아야 한다. 또한 해양수산부장관이 부실조합으로 결정한 조합으로서 경영개선 요구 또는 경영개선 명령을 받은 조합의 경우는 경제사업까지 상임이사가 전담하도록 한다.

그리고 조합장 선출방식을 기존의 방식 외에 이사회가 이사 중에서 선출하는 방식을 추가하고, 상임이사의 선출방식도 「수협법」 개정시 개선하며, 사업부문별 경영평가제도를 도입하여 경영개선계획을 달성하지 못한 사업부문의 경영자에게 책임을 부여토록 해야 한다. 조합감사위원회가 행하는 감사의 객관성을 확보하기 위해 피 감사대상인 회원조합장의 감사위원 임명을 배제하고, 조합감사위원회 사무국의 인력 충원 등을 통한 전문성 제고를 추진하도록 한다.

다른 한편으로 실질적인 회원조합의 구조개선을 위하여 회원조합에 대한 경영실태 평가를 실시하여 그 결과에 따라 경영개선방안을 마련하도록 한다. 회원조합의 부실채권을 한국자산관리공사에 매각하여 불건전채권 보유비율을 현재의 10.5%에서 4% 이하로 감축하고, 인원감축, 부실점포 폐쇄, 고정자산 매각 등 2004년까지 예정중인 경영개선계획은 조기 완료토록 한다.

전체 회원조합을 대상으로 전문회계법인에 의한 경영진단 실시로 자본잠식액 수준의 경영개선자금 지원시 회생가능성의 여부를 판단하고, 회생가능 조합은 강력한 추가적인 자구노력 수준을 제시하고, 회원조합의 추가부실 발생으로 인한 부실규모 확대를 방지하기 위하여 자본잠식액을 회복할 수 있도록 다양한 지원방안을 마련하고, 수협법의 개정시 여신한도 제한의 기준이 되는 자기자본을 조합지원자금으로 일시적인 확충이 가능하도록 법적 근거를 마련한다.

## 나. 과제별 추진방안

### (1) 전문경영인 책임경영체제 도입

그동안 부실이 누적된 회원조합의 경영을 정상화하기 위해서는 우선 경영체제를 개편하여 명실상부하게 전문인에 의한 책임경영이 도입되도록 해야 한다. 이를 위해서는 현행 상임이사제 또는 전무제의 선택적 운용방식을 상임이사제로 일원화한다.

조합장은 수협의 고유목적 사업인 지도사업·경제사업 등을 수행하고, 상임이사는 경영리스크가 큰 금융사업 등을 수행하되, 개정 「수협법」에 따라 해양수산부장관이 부실조합으로 결정한 조합으로서 경영개선 요구 또는 경영개선 명령을 받은 조합은 경제사업까지 상임이사가 전담하도록 한다. 다만, 경제사업 및 지도사업은 조합정관이 정하는 바에 따라 상임이사에게 분장이 가능토록 한다.

상임이사제 도입으로 현 전무의 직위가 상실되는 자에 대한 구제 대책은 향후 검토하여 조치하며, 상임이사의 자격은 「수협법시행령」에서 별도로 규정하면 된다.

기존의 전무제의 경우 조합장에게 경영권을 부여하였으나, 그에 상응하는 책임경영 장치가 미흡하였고, 조합원에 의한 조합장 해임제도는 투표제도의 속성으로 사실상 그 실현인 불가능한 상태였으므로 상임이사제로 일원화하는 것이 바람직하기 때문이다. 현행 상임이사제의 경우 상임이사 선임권을 사실상 조합장이 행사하고 있고 제도만 전문경영인 체제로 바뀌었을 뿐 기존의 전무 또는 상무가 상임이사로 선임되어 외부 전문가 수혈이라는 상임이사제 도입의 의미가 퇴색되었다.

한편, 전무의 경우 사실상 전문경영인에 준하는 대우에 비하여 직원의 신분인 이상, 일단 발령을 받게되면 특별한 사유가 없는 한 정년을 보장받도록 되어 있어 이에 대한 제재방안으로 2000년 1월 「수협법」 개정시 전무를 해임할 수 있도록 하였으나 해임 이후 전무의 보직, 전보 등 인력 운영상 문제점이 발생하였다. 따라서 이와 같은 문제점의 개선과 회원조합의 조속한 경영정상화를 위해서는 모든 조합이 상임이사제를 전면 도입토록 하고 상임이사가 확실하게 경영권을 행사할 수 있도록 한 뒤 경영결과에 대하여 엄격한 책임을 묻는 형태로 관련제도를 개선하고자 하는 것이다.

〈표 4-1-6〉 상임이사제와 전무제의 비교(현행제도 기준)

구분	상임이사	전 무
법률 관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 위임관계</li> <li>- 선량한 관리자의 주의의무 및 성실의무 부담(법 제58조의2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 고용관계</li> <li>- 간부직원으로서 상법상 지배인의 신분임(법 제61조의 2 ③, ⑤)</li> </ul>
직무 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 업무집행권을 보유</li> <li>- 경제 및 신용업무를 전담처리(법 제56조 ①)</li> <li>- 소속 직원의 승진, 전보 등 인사권 행사(법 제61조의2 ①)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 조합장 보좌 책임 부여</li> <li>- 조합장의 지휘·감독을 받아 조합의 업무를 처리(정관 제61조③)</li> </ul>
책임 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경영책임(법 제56조 ①)</li> <li>○ 민사책임(법 제58조의2 ②, ③) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 고의 또는 과실로 조합이나 제3자에게 손해를 끼쳤을 경우</li> </ul> </li> <li>○ 형사책임(법 제164조, 165조) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 관련 법령 등을 위반하여 수협에 손해를 끼쳤을 경우</li> <li>- 인가 또는 승인사항 미이행</li> <li>- 총회 등에 부실한 보고 등</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 내부규정에 의한 변상책임</li> <li>○ 민사책임 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지배인 의무 위반으로 조합이나 제3자에게 손해를 끼쳤을 경우</li> </ul> </li> <li>○ 형사책임(법 제165조) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인가 또는 승인사항 미이행</li> <li>- 총회 등에 부실한 보고 등</li> </ul> </li> </ul>
임용 자격	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 조합장이 이사회의 동의를 얻어 추천한 자를 총회에서 선출(법 제55조 ④)</li> <li>○ 상임이사 자격(령 제32조) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조합 또는 중앙회에서 상근직으로 10년 이상 종사한 자 등</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 중앙회장이 임면(법 제61조의2 ②)</li> <li>○ 전무자격(정관 제61조 ②) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 상무로써 3년 이상 종사한 자</li> </ul> </li> </ul>
해임 절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 총회의 특별의결로 해임(법 제63조) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조합원 1/3 이상의 동의를 얻어 요구하는 경우</li> <li>- 경영실적이 부실하거나 관련 법령 등을 위반하여 조합장이 요구하는 경우</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 조합장이 조합 이사회의 의결을 받아 중앙회장에게 요구(법 제61조의 2 ④) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙회장은 정당한 사유가 없는한 해임 조치</li> </ul> </li> </ul>

뿐만 아니라, 조합장의 선출방식을 기존의 방식 외에 이사회가 이사 중에서 선출하는 방식을 추가하고, 상임이사의 선출방식도 개선토록 한다. 현행 일선 수협의 조합장 선출방식으로는 ① 총회 외에서 조합원들이 직접 선출하는 방법, ② 총회에서 조합원들이 직접 선출하는 방법, ③ 대의원회에서 선출하는 방법 등 3가지가 있다<sup>62)</sup>.

업종별 수협인 안강망·근해유망·피조개양식의 3개 조합을 제외한 대부분의 조합이 조합원 직선제를 채택하고 있어 선거의 과열 및 선거경비의 과다지출 등으로 조합 경영에 지장을 초래하고 있는 실정이다. 따라서 조합 형편에 맞게 이사회에서도 조합장을 선출할 수 있도록 선출방법의 다양화를 기함과 아울러 위와 같은 문제점을 보완하려는 것이다.

부실조합의 경우 상임이사의 선출방법은 조합장이 이사회 의 동의를 받아 추천한 자를 총회에서 선출하되 추가로 상호예금자 보호기금관리위원회의 동의를 받게 한다.

아울러 사업부문별 경영평가제도를 도입하고 경영개선계획을 달성하지 못한 사업부문의 경영자에게 책임을 부여하도록 해야 한다. 이를 위해서는 경영이 악화되거나 경영목표를 달성하지 못할 경우 사업부문별 부진의 원인을 분석하고, 부진한 부분에 경영책임이 있는 경영자에게 부실의 책임을 부과하여 MOU약정 체결시 반영토록 한다.

## (2) 조합감사위원회의 기능강화

조합 감사의 객관성 확보를 위해 피 감사대상인 회원 조합장의 감사위원 임명을 배제하고, 조합감사위원회 사무국의 인력 충원 등을 통한 전문성 제고를 추진한다.

조합감사위원장에게 농협과 같이 기금관리위원회 위원장으로서 역할을 부여하도록 한다. 회원조합의 효율적인 구조조정과 기금운영 내부감사를 위하여 조합감사위원장이 기금관리위원회 위원장을 겸직하는 것이 효과적이기 때문이며, 농협의 경우에도 이와 같이 운영하고 있다.

## (3) 회원조합의 경영개선방안 마련

회원조합의 경영실태평가 결과에 따라 경영개선방안을 차등하여 추진하도록 한다. 회원조합의 경영실태평가 결과에 따라 3개의 그룹으로 분류하여 경영개선권고, 경영개선요구, 경영개선 명령 등의 경영개선방안을 별도로 마련한다.

## (4) 회원조합 부실채권 매각 추진

93개 회원조합의 부실채권액이 과다하여 대외신인도 및 자산 유동성 저하에 따른 경영부실의 악화가 초래되고 있다. 2002년 6월말 현재 회원조합 부실채권은 5,383억원(총채권대비 10.1%)에 이르며, 이중 무담보 신용채권이 4,330억원으로 대부분(79.8%)을 차지하고 있다.

62) 유사기관인 농협의 경우에는 위의 3가지 선출방법 이외에 이사회에서 선출(호선)할 수 있도록 규정되어 있음.

〈표 4-1-7〉 회원조합의 등급별 경영개선 방안

구 분	순 자 본 비 율	조 치 사 항
경영개선 권고	순자본비율 0%미만(25개)	인력감축 등 자구노력
경영개선 요구	순자본비율 △7%미만(15개)	임원개선, 파견관리 등
경영개선 명령	순자본비율 △20%미만(4개)	강력한 구조조정 실시 등

※ 순자본비율(%) = 자기자본/총자산

정부의 경영개선자금 지원과 연계하여 회원조합 자체의 경영건전화 추진기반을 마련하기 위해 회원조합의 부실채권을 매각하도록 한다. 부실채권 보유액은 불건전채권 비율이 4% 이하로 내려갈때까지 감축하도록 한다.

부실채권의 매각처는 한국자산관리공사로 한다. 수협자산관리회사 설립과 공사매각 방안의 타당성 등에 대하여 금융감독원, 금융연구원 등 관계기관과의 협의결과 해당 업무의 전문성, 매각조건, 별도회사 설립에 따른 비용문제 등을 고려할 경우 자체관리 회사 설립보다 공사매각이 보다 효율적이라는 결론에 도달했기 때문이다.

#### (5) 회원조합 경영진단 실시

회원조합에 대해 자본잠식액 수준의 경영개선자금을 지원할 경우 회생가능성의 여부를 판단하기 위해 경영진단을 추진하고, 회생가능 조합은 강력한 추가적인 자구노력의 수준을 제시토록 한다.

경영진단 대상은 기존의 92개 조합과 법인어촌계 정리에 따른 5개 신설조합 등 97개 전조합(보성조합 제외)에 대하여 실시하도록 한다. 경영진단의 객관성 확보를 위해 전문 회계법인에 진단을 의뢰하여 2002년 하반기~2003년 상반기중 완료토록 한다.

경영진단결과에 따라 회생이 불가능한 조합은 통폐합하는 방안을 강구하고, 회생이 가능한 조합은 강력한 추가 자구노력을 전제로(MOU체결) 경영개선자금을 확대 지원토록 한다.

#### (6) 부실조합에 대한 경영개선자금 확대지원

회원조합의 추가부실 발생으로 인한 부실규모의 확대를 방지하기 위하여 현재의 자본잠식액을 회복할 수 있도록 경영개선자금의 지원규모와 시기를 적절히 판단하는 등 다양한 지원방안을 마련하도록 한다.

그리고 동일인에 대한 여신한도의 확대를 위하여 자기자본 범위와 관련한 특례규정을 마련하도록 한다. 상호금융감독규정에 의거 자본잠식조합의 동일인 대출한도는 1억원으로 제한되어 있어 자본이 잠식된 회원조합이 경영개선자금을 지원 받더라도 여

신사업에 의한 수익재원 확보가 어려워 수익성 제고에 애로점이 있기 때문이다. 현행 규정상 조합의 자기자본은 납입출자금, 회전출자금, 가입금, 제적립금, 미처분 이익잉여금의 합계액이다. 이 같은 규정에 따르면 경영개선자금이 지원되더라도 여신한도 제한의 기준이 되는 자기자본을 일시적으로 확충할 수 없으므로, 여신한도를 산출하는 경우에 한하여 부실조합 등에 지원한 자금을 2007년말까지는 자기자본에 포함할 수 있도록 「수협법」 부칙에 특례규정을 마련하도록 한다.

보완자본은 전형적인 자기자본은 아니나 자기자본에 포함하는 것이 타당하다고 인정되는 항목이기 때문에 각국의 회계·조세제도에 따라 감독당국의 재량으로 결정하되 BIS 기준에 제시된 일정한 조건<sup>63)</sup>을 충족하도록 지원되어야 한다.

#### 다. 소요예산 산정시 고려사항

회원조합 경영정상화를 위한 소요예산은 정부자금 및 상호금융자금의 차입금을 재원으로 하여 지원을 행하되 그 규모는 현재의 자본잠식액을 조기에 탕감할 수 있는 규모라야 한다.

이에 따른 자금의 지원방식은 ① 자금지원 기간 동안 자본잠식액을 운용수익률로 할인하여 산출된 규모에 대하여 무이자로 지원하는 방식과, ② 같은 방식으로 산출된 지원규모를 조달금리로 계산한 이차보전금을 예산으로 지원하는 방식, 그리고 ③ 현재잠식액을 기준으로 이를 보전하는 방안 등이 있을 수 있다.

우선 첫째 방식으로 소요액을 산정할 경우 무이자지원 용자규모가 1조 5,800억(기준 1,307억원 포함)에 이르러 현실적인 문제에 봉착할 수 있다. 이를 위해서는 정부의 자금이 대규모로 투입되기 때문에 이 자금을 다른 용도로 활용할 경우의 기회비용을 비교해 보아야 한다.

두 번째 방식으로 지원할 경우, 용자원금을 수협중앙회로 하여금 대여하도록 하고 그 이자분에 대해서 정부가 일정한 방식의 이율을 적용하여 이차보전형태로 지원하는 것이다. 이 경우 정부로서는 소요예산규모가 훨씬 절감될 수 있지만, 이차보전 소요액 산정시의 적용이율에 따라서 수협중앙회의 대여자금의 효율적 운용여부가 영향을 받을 소지가 존재하게 된다.

셋째 방식은 지원대상 기준금액 자체를 2001년말 현재의 자본잠식된 금액 5,370억원을 무상지원 혹은 융자하는 방안이다. 이 경우 2001년 이후의 추가적인 부실이 반영되지 않게 되고, 무상융자로 지원할 경우는 회원조합이 원금상환이라는 부담을 계속 가지게 되어 지원효과가 반감될 우려가 있다.

63) 은행법상의 보완자본은 동법 제2조 제2항·동법 시행령 제1조의2 및 은행감독규정 제1조의2·동시행세칙 제25조에 근거를 두고 있음. 보완자본이 될 수 있는 자금은 재평가적립금, 투자유가증권 평가이익의 100분의 45 상당액, “정상” 및 “요주의”로 분류된 자산에 대하여 적립된 대손충당금, 영구 후순위채권, 누적적 우선주 등으로 조달된 자금, 만기 5년 이상의 기한부후순위채권 발행자금 등임.

## 제2절 수협중앙회의 경영효율화

### 1. 수협중앙회의 경영실태와 자구노력 현황

#### 가. 건전성기준 강화 및 경영부실에 따른 수지악화

1997년말 IMF 구제금융 지원사태로 인해 금융기관의 건전성 기준이 강화되자 이에 따른 손실이 대거 발생하였고, 게다가 경영부실까지 겹쳐 대규모 누적손실이 발생하였다. 2000년까지의 누적손실이 발생한 내역을 보면, 대손충당금의 적립에 5,808억원, 퇴직급여충당금의 적립에 1,655억원 등이 소요되었다. 게다가 대우그룹의 부도와 관련하여서도 1,910억원의 손실이 발생하였다<sup>64)</sup>.

자본·재산 분리 및 공적자금 투입을 위한 부실규모의 파악에 회계법인의 자산실사가 이루어졌는데, 2000년까지 신용사업에서 9,412억원의 손실이 발생하였고, 지도사업에서는 2,022억원의 손실이 발생하였다. 이와 달리 경제사업에서는 1,024억원, 공제사업에서는 523억원 등의 이익이 발생했음에도 불구하고, 중앙회 전체적으로는 총 9,887억원의 누적손실이 발생하였다.

〈표 4-2-1〉 중앙회의 누적손실 규모(2000.12말 기준)

(단위 : 억원)

구 분	계	신용사업	비 신용 사업			
			계	지도	경제	공제·상호
자본적립금	1,871	57	1,814	146	943	725
회계별손익	△9,887	△9,412	△475	△2,022	1,024	523

주 : 일반관리부문을 제외한 각 사업별 누적 손익 상황  
자료 : 수협중앙회

#### 나. 공적자금의 투입

##### (1) 투입경위 및 규모

공적자금관리위원회가 신용사업부문에 공적자금의 지원을 결정한 사유는 수협중앙회 신용사업부문에 우선출자방식으로 공적자금을 지원하여 경영을 정상화하는 것이

64) 수협중앙회는 IMF 위기가 시작된 1997년부터 적자로 전환되어 1997년 397억 적자, 1998년 3,283억원 적자, 1999년 1,338억원 적자, 2000년 6,167억원 적자 등으로 확대되었음. 그리고 공적자금이 투입된 2001년부터 141억원의 흑자로 전환되었음.

「공적자금관리특별법」 제13조<sup>65)</sup>에서 규정하는 국민경제적 손실을 감안한 총 비용을 최소화하는 방안으로 인정했기 때문이다.

또한, 신용사업 외의 사업부문 미처리결손금(475억원)을 공적자금 지원대상에서 제외하도록 하여 엄격한 손실분담원칙을 적용하였고, 수협의 경영정상화 추진계획과 철저한 사후관리 방안 등은 공적자금 지원시 체결하는 MOU에 반영하여 추가적인 부실이 발생하지 않도록 하였다.

공적자금의 투입은 「수협법」의 개정(2000.12.30)<sup>66)</sup>을 통하여 지원근거가 마련되면서 가능하게 되었고, 공적자금의 지원을 통해 BIS비율 10%가 유지될 수 있도록 11,581억원이 지원되었다. 그리고 공적자금의 투입을 위해 경제사업과 신용사업 부문의 자본 및 재산을 분리하여 독립 경영체제로 전환하게 되었고, 자산실사 결과에 따라 중앙회의 미처리결손금은 신용사업에 이전하였다.

## (2) 신용사업부문의 손실에 국한한 지원

애초부터 공적자금은 예금자보호 차원에서 신용사업부문의 손실액 보전과 BIS기준 자기자본비율을 맞추기 위해서 신용사업부문에 한하여 지원되었다. 즉 공적자금관리 위원회와 재정경제부 및 예금보험공사 등 관련 기관의 요구에 따라 수협법과 동법 시행령 및 중앙회 정관 등을 개정하여 신용사업과 비신용사업 부문간에는 방화벽을 설치하여 별도의 법인에 준하는 자본과 자산의 분리 및 책임경영체제를 도입하였다.

이에 따라 신용사업부문이 타사업부문에 자금을 지원할 경우에는 일반기업에 대한 대출과 마찬가지로 철저한 여신심사와 리스크관리를 제도화하였음은 물론이다. 결국 공적자금은 전액 신용사업부문에 우선출자금으로 투입되었으며, 비신용사업부문에 대하여는 지원이 전혀 없었다. 오히려 협동조합의 고유목적사업인 지도사업비에 대한 분담금까지도 신용사업부문에는 금하도록 하는 등 철저한 독립경영체제로 전환되었다.

- 
- 65) 동법 제13조의 각항 내용은 다음과 같음. ①정부, 예금보험공사 및 한국자산관리공사는 공적자금의 투입비용이 최소화되고 그 효율을 극대화할 수 있는 방식을 채택하여 공적자금을 지원하여야 함. ②금융감독위원회가 금융산업의구조개선에관한법률 제12조의 규정에 의하여 정부 또는 예금보험공사(이하 "정부등"이라 한다)에 대하여 부실금융기관에 대한 출자 또는 유가증권의 매입을 요청하는 경우에는 제1항의 규정에 의한 최소비용의 원칙의 준수를 입증하는 자료 및 당해 금융기관에 대한 자산부채 실사자료를 대통령령이 정하는 바에 따라 정부등에 제출하여야 함. ③정부, 예금보험공사 및 자산관리공사는 공적자금의 지원이 제1항의 규정에 의한 최소비용의 원칙에 의하여 이루어졌음을 입증하는 자료를 작성·보관하여야 함. ④제1항 내지 제3항의 규정에 의한 최소비용의 원칙의 기준, 절차 등 세부적인 사항은 대통령령으로 정함.
- 66) 동법 제152조의2 (국가등의 출자지원 등)에 따르면, 수협에 대한 공적자금의 지위근거를 추가하고 있음. 즉 ①국가 또는 공공단체는 중앙회의 신용사업부문이 계속된 예금인출 등으로 인한 재무구조의 악화로 영업을 지속하기가 어렵다고 인정되는 경우 또는 예금자보호 및 신용질서의 안정을 위하여 신용사업부문의 재무구조 개선이 필요하다고 인정되는 경우에는 중앙회 신용사업부문에 대한 출자 또는 대통령령이 정하는 유가증권의 매입을 할 수 있음. ②예금자보호법 제3조의 규정에 의하여 설립된 예금보험공사가 제1항의 규정에 의하여 중앙회에 대한 출자나 유가증권의 매입을 한 때에는 이를 동법 제38조의2의 규정에 의한 자금지원이 있는 것으로 봄. [본조신설 2000.12.30]

### (3) 중앙회미처리결손금의 신용사업 이전

2000년말 수협법의 개정시 신용·경제사업의 자본·재산분리 및 비신용사업부문의 결손금을 신용사업부문으로 이전시키도록 하였다(부칙 제4조67). 신용사업 외의 각 사업 이익잉여금과 지도사업손실금을 상계한 차액만 신용사업부문에 이전하고 후순위채권을 발행하였다.

신용사업과 경제사업은 자산과 자본을 분리하도록 하였으나 신용사업만 자산과 자본을 분리하고, 비신용사업부문 각 사업의 이익금과 지도사업의 손실금을 상계한 잔액만을 신용사업부문에 이전하였다. 공적자금관리위원회에서는 신용사업부문이 이전 받은 미처리결손금 만큼을 후순위채권을 발행하여 자체적으로 부담하도록 하고 공적자금으로는 순수한 신용사업부문의 부실만을 처리하도록 하였다.

수협에서는 후순위채권을 비신용사업부문에서 인수하도록 하여 결과적으로 비신용사업부문 손실금을 비신용사업부문에서 스스로 부담하도록 한 결과가 되었다. 지도사업부문에서 신용사업부문으로 이전한 미처리결손금(475억)은 지도사업부문과 신용사업부문간의 채권·채무관계로 처리하고, 서로가 채권·채무를 이중으로 지게됨에 따라 결과적으로 무이자가 되었다. 지도사업부문 미처리결손금은 지도사업부문에서 신용사업부문이 발행하는 후순위채권을 매입토록 하여 충당한 것이며, 동 후순위채권은 신용사업부문으로 이전시킨 미처리결손금을 지도사업에서 보전할 때까지 계속적으로 인수하도록 하였다.

#### 다. 수협중앙회의 자구노력 현황

이에 따라 수협중앙회는 경영효율화의 도모를 위하여 자구노력을 경주하고 있다. 구조조정 추진현황을 보면, 정원은 1997년의 3,000명에서 2001년에는 1,949명으로 35%를 감축하였고, 9개의 도지회를 폐쇄하였다. 그리고 신용점포는 1997년의 137개소에서 2001년에는 99개로 38개가 감소하였다.

지도사업은 어업인 지원기능 강화, 회원조합 경영개선 추진, 조합감사위원회 기능 강화, 상호금융자금의 효율적 운용으로 수익 극대화 등을 통하여 내실화를 도모하고

67) 동법 부칙 제6337호(2000.12.30)의 내용중 이와 관련된 사항은 다음과 같음.

제4조 (중앙회의 신용사업과 경제사업 분리추진) ①중앙회장은 이 법 시행일부터 1월 이내에 평가기준을 마련한 후 제132조제7항, 제134조제2항 및 제152조의3제1항의 규정에 따라 중앙회의 자본 및 재산분리를 위하여 전문기관에 평가를 의뢰하여 그 결과에 따라 필요한 조치를 한 후 그 조치사항을 해양수산부장관에게 보고하여야 함. 다만, 이 경우 평가기준일 현재 중앙회의 미처리결손금은 신용사업부문의 미처리결손금으로 하고, 회원조합이 출자한 출자금은 자본분리 대상에서 제외함. ②국가 또는 공공단체가 제152조의2의 개정규정에 따라 중앙회 신용사업부문에 출자하기 위하여 중앙회의 자산 및 부채를 평가하는 경우에는 평가 기준일 현재 중앙회의 미처리결손금은 신용사업부문의 미처리결손금으로 하고, 회원조합이 출자한 출자금 전액은 지도사업부문의 자본으로 함.

있다. 공제사업은 지도사업부문의 유일한 수익사업으로서 그 실적배가로 수수료 수입이 2배 증대하였고, 정책보험 실시로 어업인의 부담경감 및 안정적인 어업경영 도모를 추진하고 있다.

경제사업부문에서도 직거래사업(바다마트) 경영개선, 공판사업 활성화, 외발산동공판장 시설재배치, 노량진수산물시장 활성화 추진, 인천공판장 기능재편, 수산물 유통정보화시스템 구축 등을 통하여 경영개선을 추진하고 있다.

〈표 4-2-2〉 구조조정 추진 현황

(단위 : 명, 개소)

구 분	'97년(A)	'98~2000년	2001이후(B)	(B-A)	비 고
정 원	3,000	2,166	1,949	△1,051	△35% 감축
도 지 회	9	9	-	△9	전면 폐지
신용점포	137	110	99	△38	폐쇄 47개소
바다마트	23	24	24	1	폐쇄 16개소

자료 : 수협중앙회

신용사업은 경영혁신을 위한 인프라 구축, 지역 밀착형 소매금융 기능 강화, 해양수산 전담 금융기관으로 특화, 자산건전성 제고 등을 추진하여 경영개선에 힘쓰고 있다.

## 라. 문제점

### (1) 신용부문의 방화벽 설치로 비신용사업의 경영여건 악화

수협중앙회와 한국자산관리공사간에 체결한 경영정상화 협약(MOU)에 따라 타사업 부문에 대한 신용부문의 지원이 제한되었다. 비신용사업부문 및 회원조합에 금리 등 거래조건에 우대가 금지되고 일반여신에 준한 자금의 지원으로 전환되고, 이에 따라 운전성 자금은 약정된 지원한도 범위내에서 지원할 수 있으며, 시설성 자금은 기업여신에 준하여 사업성을 사전 심사하여 지원하도록 하였다.

금융감독위원회의 지시로 유통정책사업에 대하여도 건별로 사업성 심사후 자금의 지원 여부를 결정하였다. 또한, 부실회원조합에 대한 경영개선자금의 대출 및 관련차입금은 비신용사업부문으로 이전하였다.

정부에서는 중앙회의 신용사업 부문에는 공적자금을 투입하였으나, 비신용사업부문은 신용사업부문의 미처리결손금을 줄이기 위해 (공적자금 및 후순위채권 발행액 축소) 고정자산 재평가차액인 자본적립금 1,814억원을 신용사업부문으로부터 차입하는

형식으로 일반관리 및 지도 사업부문의 미처리 결손금과 전액 상계함으로써 차입금만 증가한 결과가 되었다.

따라서 비신용사업부문은 자기자본이 전혀 없이 지도사업부문 미처리 결손금으로 상계된 자본적립금 잠식액 1,814억원 만큼의 새로운 채무를 부담한 상태에서 독립사업부제로 전환되어 기존 시설투자 및 사업자금을 전액 차입하여 경영함으로써 과다한 금융비용을 떠안고 있다.

결과적으로, 공적자금 투입후 비신용사업부문은 자본적립금(재평가적립금) 1,814억원이 신용부문에 대한 새로운 채무가 되어 동 원금과 고금리의 금융 비용 부담으로 장기간 경영정상화에 장애 요인으로 대두하고 있다. 뿐만 아니라 자산재평가 적립금 잠식으로 인하여 장부가액만 증가된 고정자산의 처분시 매각손실 과다로 손실금 규모의 증대가 예상되고 있는 실정이다.

## (2) 대손충당금 적립 요인 추가

게다가 부실 회원조합에 대한 지원 차입금이 비신용사업부문으로 이전되면서 회원조합에 대한 농안기금(경제사업)의 인수시 대손충당금을 적립해야 하는 추가 요인이 발생하였다. 그러나 신·경분리 원칙에 따라 신용부문에서 대손충당적립금이 이관되지 않아 경제사업부문이 부담해야 할 대손충당금의 추가 적립액이 대출액의 10%인 62억원에 이를 것으로 예상되고 있다.

## (3) 지도사업비 분담액 증가

또한 2000년까지는 일반관리비와 지도사업비용을 경제사업 및 신용사업 등에서 공동으로 분담해 왔으나, 공적자금의 지원 이후에는 신용사업의 지도사업비 분담 금지(MOU 제11조 4항)에 따라 부담이 중시되었다. 일반관리부문과 지도사업부문은 경비지출부문으로서 자체 수익 창출이 곤란한 협동조합 고유목적의 비수익사업이기 때문에 비용지원이 있어야 함은 당연한 일이다. 그런데 일반관리비용에 대해서는 신용사업부문에서도 계속 비용을 분담하고 있으나, 지도사업부문은 신용사업부문에서 부담을 하지 않게 됨으로써 경제사업 부문의 부담액이 증가(부담율 20% → 24%)하게 되었다.

이에 따라 2001년도의 경제사업부문 부담액은 101억원으로 경영 정상화의 걸림돌로 작용하고 있다.

〈표 4-2-3〉 일반관리공통비 및 지도사업비용 분담 내역

(단위 : 억원)

구 분	2001년		2002. 4	
	일반관리비	지도사업비	일반관리비	지도사업비
합 계	335	88	91	23
신용사업	240	0	61	0
경제사업	67	34	18	8
상호금융	7	12	6	3
공제사업	21	42	6	12

자료 : 수협중앙회

**(4) 전액 차입 경영으로 금융비용 부담 과중**

경제사업은 누적이익잉여금 1,024억원(자본적립금 943억원 포함)을 실현하였으며, 동 금액은 수협법 부칙 제4조에 따라 경제사업 부문의 자본으로 분리했어야 함에도 불구하고 이를 지도사업 손실금과 상계 조치하는 형태로 전액 신용사업부문에 이전되었다. 이에 경제사업부문은 동부문과 무관하게 이익잉여금 이체액에 대한 이자와 원금을 추가로 상환하여야 하는 금융부담을 안게 되어 신용사업부문에 대한 공적자금 투입의 결과로 오히려 경영에 막대한 지장을 초래받고 있는 실정이어서 독립경영체제에 따른 조기 경영정상화가 어려운 상황이다.

이러한 상황에서 경제사업은 자기자본이 없어 유통시설투자 및 사업자금을 전액 차입금에 의존하게 되어 과다한 금융비용을 부담하고 있다. 수산물 유통사업은 냉동시설 등 필수 시설투자가 일반 유통업체보다 과중한 편이다. 수산물공판장(도매사업)의 경우 농안법상 냉동냉장 시설은 필수시설이며, 수산물종합판매장(바다마트 직판사업) 시설은 수산물 취급면적이 50%이상(정부의 사업지침)이어야 한다. 그런데 경제사업부문은 이같은 용도의 시설 및 운영자금의 대부분인 3,259억원(2001년말)을 신용부문에서 차입하여 조달하고 있어 금융비용 부담이 커질 수밖에 없다.

〈표 4-2-4〉 경제사업자금 조달 및 운용 현황(2002.4.30 현재 잔액)

(단위 : 억원)

운 용		조 달		금리
○ 유통시설투자액	4,408	○ 정부융자금	1,577	
- 취득가액	3,465	- 시설자금	447	8.20%
- 재평가 차액	943	- 농안기금	1,130	5.00%
○ 사업채권 등	1,418	○ 내부차입금	3,259	
○ 재고자산	292	- 시설투자	1,126	8.20%
○ 기타자산	495	- 재평가차액	943	8.20%
		- 운전자금	1,190	8.20%
○ 예치금등	24	○ 타행 시설차입금	1,494	6.81%
		○ 기타 조달 자금	307	0%
합 계	6,637	합 계	6,637	

주 : '타행 시설차입금'은 노량진 수산시장 인수 자금  
 자료 : 수협중앙회

특히, 수협 경제사업의 자금조달 조건은 농협에 비하여 상대적으로 불리한 상태이다. 유통정책사업 수행을 위한 정부의 지원이 유사기관에 비해 상대적으로 미흡하기 때문이다.

〈표 4-2-5〉 사업비 지원을 비교

구 분	수 협		농 협	
	보 조	융 자	보 조	융 자
판매장 시설	30% (종합)	40% (판매장)	50% (파머스)	20% (마켓)
종합유통센터	7% (외발산동)	21% (공관장)	36% (하나로)	34% (클럽)
유통활성화자금	-	-	-	8,613억원

주 : ① 농협유통활성화자금은 2000~2002년도 농특회계 및 농안기금 지원금액임(융자금리 3%, 3년거치 일시상환)  
 ② 생산자단체유통활성화자금 5,061억원 및 축협경제활성화자금 (축산발전기금) 2,210억원 제외  
 자료 : 수협중앙회

신용사업부문으로부터 경제사업 소요자금의 차입시에도 수협법에 규정된 취지<sup>68)</sup>와는 달리 불리한 대우를 받고 있다. 수협법 제134조 제5항<sup>69)</sup>에서는 중앙회의 신용사업

68) 『수협법』 제132조(사업)에서 ⑧ 신용사업대표이사는 경제사업 및 지도사업이 원활히 수행될 수 있도록 정관이 정하는 바에 의하여 우선적으로 자금지원을 하여야 한다고 규정하고 있음.

69) 동법 제134조(여신자금의 관리)에서는 ⑤ 중앙회 신용사업대표이사는 중앙회의 신용사업외의 사업 및 회원조합에 대한 자금지원을 하는 경우 대통령령이 정하는 사업을 제외하고는 여타 신용업무에

외의 사업 및 회원조합에 대한 자금지원시 우대를 원칙적으로 금지하고, 다만 대통령이 정하는 사업에 대하여는 우선지원 및 금리, 거래조건 등을 우대할 수 있도록 하였다. 그러나 수협법 시행령의 미비로 내부거래가 아닌 일반기업체 여신에 준하고 있으며, 이로 인해 여신조건이 불리하여 경제사업은 보다 조건이 유리한 외부 금융기관으로부터 차입금을 조달하는 모순도 발생하고 있다.

## 2. 여건변화

IMF를 거치는 과정에서 신용사업부문에 대한 감독이 강화되고 경제사업분야의 독립적 운영 및 역할 수행의 필요성이 높아지고 있다. 조합원의 필요에 의해 설립된 수협조직은 그동안 외부적 공적자금 지원과 신용경제 환경의 급속한 변화로 그 역할과 책임을 투명하게 구분하여 경영효율화를 달성해야 하는 상황에 이르렀다.

수협중앙회는 생산 어업인과 소비자를 동시에 보호하기 위해 지도·경제·신용부문에서 다양한 사업을 수행하고 있다. 즉, 어업인들의 안정적인 생산활동을 위한 지원과 생산된 수산물의 판매를 통한 가격지지 및 소비자 물가의 안정을 위한 정책사업을 수행하며, 수산정책자금 및 회원조합 경제사업자금의 조달·공급을 통하여 어업생산활동을 위한 자금을 지원하고 있다.

조합원과 어업인을 지원할 목적을 수행되었던 이 같은 기능도 금융위기 이후 신용사업분야의 건전성 강화를 위한 경영효율화가 주요 제약요인으로 작용하고 있다.

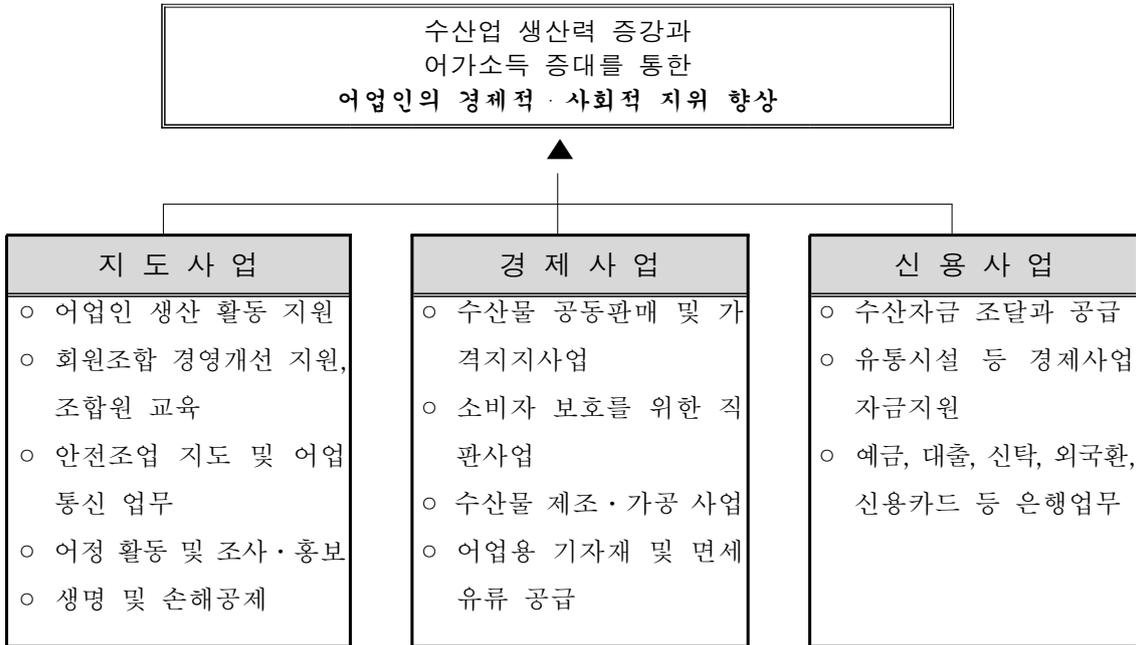
1997년말 IMF 사태로 인한 금융기관의 건전성 기준 강화·의무화에 따른 손실 및 경영부실의 발생으로 2000년까지 9,887억원의 누적 손실이 발생하였다. 이로 인해 경제사업과 신용사업부문의 자본 및 재산을 분리하여 독립 경영체제로 전환하고, 자산실사결과에 따라 중앙회 미처리결손금의 신용사업 이전을 전제로 하여 공적자금이 투입되었다.

당시 경제사업의 누적이익금이 1,024억원에 이르는 것으로 실사되었으나 공적자금의 투입에 따라 943억원의 자본적립금이 신용사업부문의 손실액과 대체·소진되었고, 신용사업부문에 대한 방화벽 설치로 인해 다양한 문제점을 야기시키게 되었다.

---

비하여 금리등 거래조건을 부당하게 우대하여서는 아니된다고 규정하고 있음. 수협법 개정후 시행령 개정시 우대지원할 수 있는 사업을 대통령령에 반영하려 했으나, 재정경제부측의 반대로 동 내용이 삭제됨으로써 수협법 제134조제5항과 관련된 시행령은 현재까지 미비된 실정임.

〈표 4-2-6〉 수협의 임무와 기능



특히 경제사업의 경우는 다음과 같은 문제점이 노정되어 경영효율화에 걸림돌이 되고 있다. 즉 타사업의 경영요인에 의한 비용 부담으로 경영 정상화 추진이 지난하고, 이로 인한 적자 누적은 협동조합의 기본적인 목적 사업의 수행을 어렵게 만들고 있다. 또한 생산자에게는 수취가격 제고를, 소비자에게는 지출가격 안정을 위해 일반 유통업체에 비해 낮은 이익율로 정책사업을 운영하는 수협의 경제사업은 일반 유통업체의 이익 우선 추구와는 다르게 수익성과 공공성을 함께 추구하며 소비자 물가안정사업을 대행하고 있어 정책사업 수행을 위해 저수익 사업의 운영이 불가피하다.

따라서 경제사업은 연간 약 2백여 억원의 사업 이익을 내고 있으나 자기 자본이 전혀 없는 무자본 상태에서, 막대한 시설투자 비용과 사업운영비 전액을 차입에 의존하여 운영함으로써 과도한 금융 비용과 지도 관리비 부담 및 각종 충당금 적립으로 인하여 적자를 시현하고 있는 상황이다.

그런데 공적자금의 투입으로 인해 신용부문이 분리된 상태에서 협동조합 본연의 기능을 수행하기 위해서는 지도부문에 대한 경제부문의 지원은 필수적이기 때문에 경제사업의 조기 효율화가 필요하다. 신용사업의 방화벽 설치에 따른 비용분담 분까지 부담하게 된 경제사업부문의 연간 타회계 (일반관리 및 지도사업)비용 분담액은 103억 원에 이르러 독자적인 흑자시현이 어려운 구조적 문제점을 가지고 있기 때문이다.

### 3. 수협중앙회의 경영부실화 가능성<sup>70)</sup>

중앙회는 조합과 마찬가지로 설립 초기에 경제사업이 커다란 비중을 차지하였으나 이후 신용사업이 급격하게 증가하였고 현재 경제 및 지도사업은 담보상태를 머물고 있는 형편이다.

중앙회의 경제사업은 수산물 소매점(바다마트) 운영사업과 구매사업으로 구분되는데 그 중에서도 구매사업은 90% 이상이 선박용 면세유를 취급하여 발생하는 수입으로, 정부의 정책에 의존하는 사업이어서, 향후 면세유류 제도가 없어지는 때에는 중앙회의 사업수지에 커다란 영향을 미치리라 예상된다.

수협은 비영리기관인 까닭으로 그 동안 신용사업에서 벌어들인 재원을 축적시키지 못하고 지도사업비에 충당하여 왔다. 정부가 재정지원의 형태로 보조하였을 지도사업 자금을 경제사업의 잉여자금으로부터 충당하는 바람에 경제사업과 신용사업의 잉여자금을 축적시키지 못하였다. 그 결과 유통기관이나 일반 신용기관에 비해 자본축적이 미비하여 유통개방과 신용개방의 시기에 시련을 겪을 수밖에 없었다.

#### 가. 보호막의 상실

수산업협동조합이 수행하는 사업은 다른 협동조합이 영위하는 사업과 마찬가지로 영세한 1차 산업 생산자들이 일반 상업 및 산업자본가의 횡포로 인해 경제적 지위가 하락하는 것을 막고자 이들이 수행하는 사업에 대해 특별히 국가가 보호하는 사업이다. 그에 따라 일반인들의 독과점적 영업활동은 제한을 받으나 이들이 수행하는 독점적인 사업에 대해 국가는 「공정거래에관한법률」의 적용을 배제시키면서까지 보호하고 있다.

그러나 현재 조합이 수행하고 있는 사업들을 살펴보면 신용사업은 상호금융이나 일반 신용사업 모두 진입장벽이 사라져, 일반 상업자본과 경쟁하는 위치에서 사업을 수행한다. 그 외에 수산물유통제도가 산지 위판장에서부터 어업자의 사정에 따라 수산물을 위판장에 상장할 수도 아니할 수 있는 임의상장제로 바뀌게 되어, 조합원들의 자발적인 협동적인 노력에 의해 조합시설을 이용하지 않는 이상, 위판사업도 일반 상인자본, 특히 객주와의 경쟁으로 진입장벽의 혜택을 받지 못하고 있는 실정이다. 구매사업의 경우에도 유류와 같은 정부가 보조금을 지급하는 물품을 제외하고는 거의 일반 상업자본의 전문화된 선수물자 공급시설과의 경쟁에서 뒤져, 조합원들이 조합의 시설을 외면하고 있는 실정이다. 그리고 냉동·냉장 및 가공사업의 경우에도 일반 산업자본과의 경쟁으로 인해 독점적인 사업으로 영위되고 있지 않는 실정이다. 이처럼 협동

70) 유동운, “협동조합에 관한 경제이론(2)”, 「수협조사월보논단」, 2002년 7월 참조

조합사업이 원래의 취지에 따라 보호받지 못하고 있는 까닭으로 조합사업은 협동조합 고유의 특혜에서 벗어나 일반 상업 및 산업자본과 경쟁하여야 하는 단순한 하나의 경제사업을 영위하는 조직으로 굳혀져 가고 있다.

여기에 수산업협동조합의 특성이라고 할 수 있는 공동어장을 어촌계로 하여금 소유·행사토록 함으로써 수협은 공동어장에 대한 이해관계에 배제된 처지가 되고 말았다. 그 결과 조합이 어장에 대해 소유권을 전혀 행사할 수 없는 까닭으로 조합원으로 하여금 조합사업을 이용토록 하는 상호급부의 대가관계가 끊어지고 말았다. 그로 인해 조합이 조합원을 위해 사업을 통한 협동운동을 벌이고자 하더라도, 조합원의 개별적인 인센티브의 결여로 협동운동에 참여의식이 결여되어, 조합사업이 원활하게 이루어지지 못하는 결과를 낳고 말았다. 일본의 수협은 공동어장을 수협이 소유하도록 하고 조합원이 실제 행사하도록 하여 조합원들이 조합의 협동운동에 어쩔 수 없이 참여하게 하는 담보장치가 제도적으로 마련되어 있으나 우리나라의 경우 그렇지 못해 일본의 협동운동과 같은 훌륭한 성과를 기대할 수 없는 실정이다.

일본과 해황이나 지리적 및 문화적 조건이 유사하지만 우리나라의 경우 협동운동을 벌일 수 있는 담보장치가 상실된 마당에서 수협이 벌이고 있는 여러 가지 사업내용이 일반 상업 및 산업자본과 경쟁하는 사업이어서 경쟁력을 강화시키는 차원으로 사업의 경영구조를 개선시키지 못한다고 한다면 경쟁력있는 조직으로 생존하기 어려운 조직이다.

## 나. 비영리사업조직의 한계

주식회사제도가 갖는 장점은 주주가 주식을 무한정하게 팔아치울 수 있는 권리를 가지고 있고, 경영자가 기업을 잘못 경영한다고 판단되는 경우에 주주가 의결권의 행사라고 하는 결정적인 권리를 통해 경영자를 갈아치울 수 있다는 데 있다. 그런 까닭으로 주식회사제도는 경제조직의 하나로 커다랗게 성장하였다. 이처럼 주식회사와 같은 법인기업의 경우에는 새로운 경영으로 미래의 편익이 자본화되어 현재의 주식가치를 올릴 가능성이 있으나 대학, 교회, 칸트리클럽, 상호저축은행, 상호보험회사, 협동조합과 같은 비영리기업의 경우, 경영을 개선하여 향후 개선되는 이득이 주주에게 현재가치로 자본화되지는 않는다.

이처럼 출자자에게 자본화되기 어려운 상호금융기관의 경우, 일반적으로 여기에 종사하는 임직원들이 게으름을 피우는 행동이 일어날 가능성이 가장 높다고 경제학자들<sup>71)</sup>은 지적하고 있다. 그런 까닭으로 비영리기업은 임직원이 게으름을 피우더라도

71) Jensen, M.C. and W.H. Meckling, "Theory of Firm : Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure", *Journal of Financial Economics*, 1976, pp.305~360

별다른 지장이 없는 사업영역이나, 또는 시장에서 이루어지는 환경변화에 민감하지 않는 사업분야에 적합하게 성장할 수 있다.

상호금융(mutuals)은 원래 이용자들, 예를 들면 은행의 예금자나 보험회사의 보험 가입자가 소유하는 기업이다. 다만 실무상 이들이 경영권을 관리자들에게 부여하였을 따름이다. 그런데 상호금융기관의 경영자는 회사의 이득을 자신의 것으로 만들고자 높은 봉급을 챙기려고 하는 인센티브가 생긴다. 또한 경영자는 투자에 대한 인센티브가 없어 사업보다는 자신의 재직기간을 늘리는 데 자원을 보다 많이 투입하여 자신의 미래소득의 현재가치를 올리려고 하고, 위험성이 낮은 투자와 저성장으로 주인 있는 주식회사의 경영자에 비해 보수적인 방식으로 영업을 운영할 것이 기대된다.

여기에 상호금융기관의 잔여재산에 대한 청구는 고객이 그 기업에서 철수할 때 상환되지만 도중에 환급할 수 있도록 사거나 팔 수가 없다. 또한 상호금융기관의 잔여재산에 대한 청구가 경쟁시장에 의하여 붕괴되지도 않는다. 그렇기 때문에 경제적 결과는 경영에 의한 비교적 광범위한 태만과 기회주의적 행위를 낳는다고 한다.

즉 니콜스는 주식기업과 상호저축 및 저축대부조합을 비교하였을 때 상호금융기관이 높은 비용합수를 가지고 있으며, 성장률이 더디고(때문에 그들의 시장지분을 잃는) 위험한 포트폴리오와 마케팅행위를 줄이며, 직위에 오래 머무는 경영자가 존재하고 대규모로 참모진이 존재하며, 경영자는 친척들을 고용하려는 경향이 많음을 지적하였다. 실제 주식회사와 비교하여 상호금융회사의 비용지출이 높은 것으로 밝혀졌는데<sup>72)</sup> 동일한 영업을 경영하더라도 주식회사에 비해 상호금융회사가 비용지출이 62.6%~72.6% 정도로 높았고, 성장률도 낮았고, 시장점유율도 떨어졌고, 지분의 가치도 주식에 비해 낮았다고 한다. 따라서 경제조직으로서 비영리기관이 갖는 특성과 한계를 이해하는 일이 수협의 경영구조를 정립하는 데 필요로 한다.

경제학자들은 상호금융기관에 대한 증거가 부정적이므로 이러한 형태의 조직이 결국에는 살아남지 못할 것으로 극언하고 있다. 구태여 생존가능하려면 정부가 효과적인 보호막을 쳐주는 수밖에 없다. 그러나 정부의 효과적인 보호막은 높은 사회적 비용을 치르게 한다는 경제적 효율성의 논리에 밀리어 1차 산업에 대한 보호막이 점차 얇아짐에 따라 상호금융기관이 성장과 수익성의 측면에서 한계에 부딪칠 것이 예상된다.

#### 4. 정책의 기본방향

중앙회 신용사업의 건전성 강화를 위한 방화벽을 수용하더라도 경제 및 지도사업분야의 협동조합 고유 기능 수행은 조속히 활성화되어야 할 것이다. 즉, 수협조합의 공

72) Nicols, A., "Stocks versus Mutual Savings and Loan Association : Some Evidence of Differences in Behavior", AER, 1967, pp.337~347

적자금의 투입으로 인해 신용사업부문이 강화된 독립사업부제로 분리된 상태에서도 중앙회는 회원조합 및 어업인에 대한 지도사업 등을 원활히 추진하여 어업인과 조합의 정상적인 활동을 지원하도록 해야한다.

이처럼 협동조합 본연의 기능을 효율적으로 수행하기 위해서는 지도부문에 대한 경제부문의 지원이 필수적이므로 경제사업부문의 자본잠식금 정부지원 등을 통해 중앙회의 경영활성화를 도모함으로써 장기적으로 어업인을 위한 협동조합으로 거듭날 수 있는 기반을 조성하도록 한다.

이에 따라 우선, 수협 신용부문 공적자금 투입시 경제사업부문 자본(적립금 : 943억원)이 신용부문으로 이전(차입금 전환)됨으로써 경영이 어려워진 수협중앙회 경제사업부문에 대해 정부 지원이 필요하다.

둘째, 장래 불투명한 유가 등락 및 수산보조금 감축에 대비하여 대형저장시설의 설치를 정부보조(50%) 등 다양한 방안으로 지원함으로써 어업인의 안정적인 생산활동을 도모하여야 한다.

셋째, 『농림수산정책자금대손보전기금』의 법제화를 통해 공신력의 증대 및 자금기능을 확보하여야 한다.

넷째, 현행 수협법의 운영과정에서 나타난 역기능 현상을 치유하여 협동조직으로서의 기능을 원활히 수행할 수 있도록 수협법의 개정을 추진하도록 한다.

다섯째, 공적자금 투입 및 강화된 독립사업부제 실시로 훼손된 협동이념 실천을 위한 중앙회와 조합의 연계역할의 강화 및 회원조합에 대한 중앙회의 지역 역량의 강화를 위해 해역별 회원조합지원본부의 설치가 필요하다.

## 5. 세부 추진 방안

### 가. 경제사업부문 자본적립금 잠식액 정부보조 지원

#### (1) 지원요청 배경

IMF 이후 부실화된 신용부문에 대한 공적자금 투입으로 경제사업의 경영이 악화되어왔다. 타사업 경영요인에 의한 금융부담으로 경제사업 경영정상화 추진이 지난하고, 이로 인한 적자누적은 협동조합 기본목적 사업의 수행불능을 초래하여 협동조합 존립가치가 상실될 어려움에 처하게 되었다.

경제사업 누적잉여금의 신용사업 이관으로 자산재평가적립금 등 1,024억원에 대한 채무전환 및 연간 84억원에 이르는 금융비용을 신규로 부담해야 하는 어려움이 발생하였다.

## (2) 지원대책

수협 신용부문에 대한 공적자금 투입시 경제사업부문의 자본(적립금)이 신용부문으로 이전됨으로써 경영이 어려워진 수협중앙회의 경제사업부문에 대해 5년 분할로 총 943억원의 정부보조를 지원하도록 한다. 이때 분할지원에 따른 연차별 미지원 잔액에 대해서는 이자를 보전하는 방식을 추진한다. 아울러 2005년부터는 흑자전환을 달성하도록 자구노력을 강화하여, 2020년까지 총 1,202억원의 누적흑자를 실현하도록 정부 지원과 자구노력을 병행한다.

〈표 4-2-7〉 연도별 지원액 예시(5년 분할 지원시)

(단위 : 억원)

구 분	계	2003	2004	2005	2006	2007
합 계	1,131	132	250	250	250	249
자본적립금 보 전	943	132	203	203	203	202
이자 보전	188	-	47	47	47	47

주 : 미지원 잔액에 대한 이자발생액은 4년간 균등 분할  
자료 : 수협중앙회

## 나. 유류저장시설 구축 지원

장래의 불투명한 유가 등락 및 WTO/DDA의 수산보조금 감축에 대비하여 대형저장시설을 설치함으로써 어업인의 안정적 생산활동을 지원하여야 한다.

이에 따라 2개 지역에 대해 각 20만드럼씩 총 40만 드럼 규모의 유류저장시설을 설치하여 2003년~2005년 (3개년)간 총 31,770백만원 (추정)을 지원하도록 한다.

유류저장시설 설치를 위한 소요자금에 대하여 사업자 자담 30%, 국고보조 50%, 융자 20% 등 다양한 방안으로 지원함으로써 어업용 석유류의 안정적인 공급을 도모하도록 한다.

〈표 4-2-8〉 연차별 투자소요액

(단위 : 백만원)

구 분	합 계	2003	2004	2005
합 계	31,770(100)	3,186	17,584	11,000
국고보조	15,885(50)	1,593	8,792	5,500
융 자	6,354(20)	637	3,517	2,200
자 담	9,531(30)	956	5,275	3,300
사업내용	- 부산, 여수 저유소 각20만 드럼 규모	- 여수 저유소 설계 및 부지 조성	- 여수저유소 시설공사 - 부산저유소 설계 및 부지 매입	- 부산저유소 시설공사

### 다. 『농림수산정책자금대손보전기금』 제도 개선

『농림수산정책자금대손보전기금』은 수산정책자금등의 대손발생시 이를 보전하기 위한 기금으로 출발하였으나, 그 법률적 근거가 미비하고 기금규모가 과소하여 농·어업인에 대한 원활한 정책자금 지원을 위해 설립된 본 기금의 당초 목적에 합당한 기능을 수행하기 곤란한 실정이다.

〈표 4-2-9〉 대손보전기금 조성 및 운용 현황(2002. 6월말 현재)

(단위 : 억원)

구 분	출 연 금	대손보전	
		금 액	보전율(%)
총 계	1,918	1,216	63.3
수 협	188	158	84.0
농 협	1,644	1,035	63.0
산림조합	86	23	26.7

자료 : 수협중앙회

대손보전기금은 2002년 6월 현재까지 1,918억원이 조성되었고, 이중 1,216억원이 대손보전에 소요되어 출연금 대비 63.3%의 보전율을 보이고 있다. 현재의 기금잔액은 910억원에 불과한데 반해, 대손보전의 대상이 되는 정책자금의 대출금은 11조 3,500억원에 이른다.

그런데 대손보전기금은 전액 정책자금을 취급하는 협동조합에서만 출연하여 그 규모가 과소하다. 이에 따라 『농림수산정책자금대손보전기금』의 법제화를 통해 『농림수산업자신용보증기금』에 준하는 공신력을 증대시키고 기금기능을 활성화시켜야 한다.

〈표 4-2-10〉 『농림수산업자신용보증기금』과 『농림수산정책자금대손보전기금』의 비교

구 분	농신보기금	대손보전기금
○ 관련근거	○ 농림수산업자신용보증법	○ 농림수산정책자금 대손보전 규정(농림부, 해수부 공동훈령)
○ 기금조성	○ 정부 출연금 ○ 농·수·산림조합출연금 ○ 비정책자금 대출액의 0.2%	○ 정부 출연 없음 ○ 농·수·산림조합 출연금 ○ 농특자금, 농안자금 대출 평잔의 0.5%
○ 기금잔액	○ 12,813억원(2002. 6월말)	○ 910억원(2002. 6월말)
○ 보전대상대출	○ 보증서 발급 대출금	○ 농·수·임협 정책자금대출금

〈표 4-2-10〉 계속

구 분	농신보기금	대손보전기금
○ 보전절차	○ 대출취급전 보증서 발급 ○ 대손발생시 취급 및 관리 내용 심사후 기금으로부터 보전	○ 사전 보증서 발급 없음 ○ 대손발생시 취급 및 관리내용 심 사후 기금으로부터 보전
○ 보전한도	○ 개인 및 단체 : 10억원 ○ 법 인 : 15억원	○ 보전한도 없음
○ 관리기관	○ 농신보기금사무국 (농협)	○ 농특사무국(농협)
○ 대출금에 대한대 손충당금부담	○ 0.5%(정상 분류)	○ 0.5% ~ 100%(일반여신과 동일)
○ 불건전채권 대상 포함여부	○ 불건전채권 대상에서 제외	○ 불건전채권 대상에 포함

## 라. 수협법 개정을 통한 경영체제 개선

### (1) 개정의 필요성

2000년 2차에 걸친 「수협법」 개정으로 중앙회의 경우 단일법인내 신용사업부문과 함께 경제사업부문이 독립법인에 준하여 운영됨에 따라 중앙회의 업무집행과 의사결정기능이 지도·경제·신용사업부문으로 분산·중복되어 있고, 그에 대한 조정제도가 없어 구조적 경영손실 및 부문간 갈등요인이 되므로 중앙회 경영시스템을 개선할 필요가 있다.

그간 개정 「수협법」 운영과정에서 나타난 역기능 현상을 치유하여 협동조직으로서의 기능을 원활히 수행하고 조직전체의 역량을 집결할 수 있도록 중앙회 조직체계의 정비가 요구된다. 게다가 위축된 협동조합 본연의 기능과 정체성을 회복하여 어업인과 회원조합 편익위주로 중앙회사업의 사업을 재편하기 위해서도 수협법 개정을 통해 적극 지원할 필요가 있다. 따라서 「수협법」 전반에 대한 계통조직 및 수산업계의 의견을 수렴하여 현행제도상의 미비점을 개선·보완해 나가야 한다.

### (2) 개정방향

중앙회 전체의 업무집행에 관한 의사결정과 집행부의 업무집행상황 감독기능을 원활히 수행하고, 회원조합장의 중앙회에 대한 경영참여폭을 확대하기 위하여 이사회의 권한을 강화하도록 한다.

그리고 중앙회 일부사업의 경영시스템을 정비하여 지도기능 및 회원사업과의 연계 강화를 통한 시너지효과와 향상과 어업인·회원조합의 권익보호 및 경영효율성을 도모토록 사업운영 체제를 개선하도록 한다.

또한 중앙회의 임원선출을 협동조직의 기본원리 및 자율성의 원칙에 부합되도록 개선함으로써 협동조합의 정통성을 확립하도록 하고, 중앙회직원 인사제도를 부문간 인력수급의 불균형과 정체성을 완화하는 방향으로 보완토록 추진한다.

## 마. 어업인과의 연계기능 강화를 위한 해역별 회원조합 지원 본부 설치

### (1) 도지회의 폐지 경과

1998년 2월 수협개혁위원회의 수협개혁방안(안)에서 도지회를 폐지하고 권역별사업추진본부를 설치·운영하자는 의견이 대두된 바 있다. 그리고 1999년 7월에는 가립회계법인 경영진단시 '지회'를 폐지하고 중앙회나 정부의 인적·물적지원을 배제한 자생적인 연합회조직의 구성 권고안이 발표되었다. 이에 따라 1999년 9월에는 해수부 수협 경영합리화 계획에 의거 '지회'를 폐지하고 5개 권역별사업본부 설치안이 대두되었다.

2000년 5월의 감사원 감사시에는 도지회 설치 및 운영의 부적정과 책임경영체제의 확립에 지장을 초래할 우려가 있다는 이유로 도지회의 전면 폐지가 권고됨에 따라 2001년 2월에 폐지되기에 이르렀다.

### (2) 권역별 회원조합지원본부 설치의 필요성

그동안 지회의 폐지에도 불구하고, 수협중앙회는 다음과 같은 근거때문에 권역별 회원조합지원본부가 설치되어야 할 것으로 판단된다.

우선, 공적자금 투입 및 강화된 독립사업부제 실시로 훼손된 협동이념 실천을 위해서는 중앙회와 조합의 연계역할이 한층 강화되어야 할 것이다. 그리고 회원조합 및 어업인과 관련되는 업무에 대하여 현장에서 즉시 해결·조정하는 역할을 수행하거나, WTO 뉴라운드 출범에 따른 각종 대책 수립시 어업인과 긴밀한 협조체제의 유지가 필요가 있기 때문이다.

둘째, 권역별 회원조합지원본부는 침체망인양, 무선국 및 어업기반시설 등 지방자치단체 소관 수산부문의 예산 확보시 창구역할을 수행할 수 있기 때문이다.

셋째, 권역별 회원조합지원본부는 지방자치단체에 대한 어정기능을 수행하는 역할을 할 수 있다. 즉 회원조합과 어업인에 대한 정보를 신속하게 파악하여 그 입장을 대변할 수 있고, 수산업에 대한 대외 위상 제고 및 공신력 강화를 추진하고, 어업인과의 이질화를 예방하려면 권역별로 회원조합을 지원할 수 있는 본부가 필요하기 때문이다.

## 6. 기대효과

### 가. 조기 경영개선 도모 가능

수협중앙회 경영효율화를 위한 자본잠식액 지원효과를 보면, 자본잠식액 지원금을 포함하여 2010년부터는 “+”의 자본조성을 시작하여 2020년에는 1,315억원의 자본금 조성이 가능하게 되어 조기의 경영효율화 도모가 가능해질 수 있다.

〈표 4-2-11〉 자본잠식액 지원시 경영개선효과

(단위 : 억원)

년 도	자본잠식	수지개선 (a+b)	소 계 (a)			보조금계 (b)		
				자구 노력	금융 비용		자본 보전	이자 보전
2002	-943.0	8.7	-122.3	-35.0	-87.3	131.0		131.0
2003	-918.3	24.7	-107.3	-20.0	-87.3	132.0	132.0	
2004	-758.4	160.0	-90.0	-5.0	-85.0	250.0	203.0	47.0
2005	-568.6	189.8	-60.2	10.0	-70.2	250.0	203.0	47.0
2006	-351.2	217.3	-32.7	20.0	-52.7	250.0	203.0	47.0
2007	-104.8	246.5	-2.5	30.0	-32.5	249.0	202.0	47.0
2008	-74.5	30.3	30.3	40.0	-9.7			
2009	-31.4	43.1	43.1	50.0	-6.9			
2010	25.7	57.1	57.1	60.0	-2.9			
2011	93.0	67.3	67.3	66.0	1.3			
2012	170.3	77.3	77.3	72.6	4.7			
2013	258.7	88.4	88.4	79.9	8.5			
2014	359.4	100.8	100.8	87.8	12.9			
2015	474.0	114.6	114.6	96.6	18.0			
2016	604.0	130.0	130.0	106.3	23.7			
2017	751.2	147.1	147.1	116.9	30.2			
2018	917.3	166.2	166.2	128.6	37.6			
2019	1,104.7	187.3	187.3	141.5	45.9			
2020	1,315.5	210.9	210.9	155.6	55.2			
총 계						1,131.0	943.0	188.0

주 : ① 자본잠식액 943억원에 대해 보조금을 5년간 분할지원하고, 자본잠식액 비보조액에 대한 이자를 보전. ② 자구노력은 전년도 수익대비 2010년까지는 매년 10~15억원 증가, 2011년 이후 10% 증가. ③ 자구노력 : 자본잠식액(신용차입금) 금융비용을 제외한 이자비용 및 지도관리비분담금 포함, 자체 경영개선 노력 결과 손익금. ④ 금융비용은 자본잠식액×9.26%(수협내부자금 이자율). 단, 2011년부터는 자본잉여에 대한 수익이자(5%), 이자보전은 (전년도 잠식액 - 금년도 보조금액)×9.26%. ⑤ 이자보전은 매년 미보전액에 대한 이자(연 9.26%)을 4년간 균등 분할계산

자료 : 수협내부자료

### 나. 안정적 유류공급 및 가격인하 효과 발생

유류 저장시설의 확보시 현물시장·국제입찰·해외직수입 등 유류구매방법의 다변화로 어업용 유류가격의 안정이 가능하고, 유사시 정부의 군관수용 유류비축 물량확

보 기능을 수행할 수 있으며, WTO-DDA 수산업에 대한 보조금(세금감면)의 규제에 대비한 저가공급 대책의 일환이 되는 등 다양한 기대효과가 발생할 수 있다.

저유시설의 설치를 통하여 기대되는 금전적 효과를 보면, 연간 유류구매비용의 절감액은 392억원<sup>73)</sup>으로 추산되고, 저장시설의 운영에 소요되는 경비는 약 18억원으로 예상됨에 따라 어업인 수혜액은 374억원으로 추정되고 있다.

〈표 4-2-12〉 수출가 및 수협 구매가격 비교

(단위 : 원/리터)

구 분	정유사 수출가	수협 구매가격	차 액	연간 환산액
2000. 1	203.24	219.23	-15.99	224억
2000. 2	194.32	219.23	-24.91	349억
2000. 3	190.41	219.23	-28.82	404억
2000. 4	203.84	246.92	-43.08	603억
2000. 5	220.26	246.92	-26.66	373억
평 균	202.40	230.30	-27.90	392억

주 : 정유사 수출가는 한국석유공사 공시자료

자료 : 수협중앙회

#### 다. 효과적인 대손보전 도모 가능

현재 대출시 지원되고 있는 농림수산업자신용보증기금은 자금공급을 원활하게 하는 사전적 장치인데 비해, 대손보전기금은 담보물권 등이 부득이하게 부실화 되었을 때, 사후적으로 보전을 해주는 역할을 하는 것이다. 농림수산정책자금대손보전기금이 법제화되면, 정부출연의 근거를 마련할 수 있어 농림수산업자신용보증기금에 준하는 공신력의 증대가 가능하고, 기금으로서의 원활한 기능의 확보가 가능할 것으로 기대된다.

#### 라. 협동조합 본연의 기능 가능

수협법의 개정을 통해서도 중앙회 일부사업의 경영시스템이 정비됨에 따라 지도기능 및 회원사업과의 연계강화를 통한 시너지효과의 제고와 어업인·회원조합의 권익 보호 및 경영효율성이 도모될 수 있으며, 협동조합으로서의 본연의 역할 수행이 가능해 질 것으로 예상된다.

73) 절감액 산출근거 : (정유사 해외수출가 - 수협 유류구매가) × 200리터 × 700만드림

#### 마. 회원조합 지원기능의 강화

회원조합 지원본부를 설치하면 협동이념 실천을 위한 중앙회와 조합의 연계역할의 도모가 가능하고, 문제의 현장 즉시 해결·조정 및 어업인과 긴밀한 협조체제 유지가 가능해질 것이다. 그리고 회원조합과 어업인에 대한 정보의 신속한 파악과 입장을 대변하고, 수산업에 대한 대외위상의 제고와 공신력 강화가 가능해질 수 있다.