최 종
연구보고서

수산부문 직접지불제 도입 타당성 연구

A Study on the Propriety of Direct Payment in the Fishery

2002. 12.

연구주관기관
한국해양수산개발원

농림수산식품자료실

0014283

해양수산부

732

제 출 문

해양수산부장관 귀하

본 보고서를 “수산부문 직접지불제 도입 타당성 연구” 과제의 최종보고서로 제출합니다.

2002년 12월

주관연구기관명 : 한국해양수산개발원
연 구 책 임 자 홍 성 걸
연 구 원 정 명 생
임 경 희
홍 현 표
김 미 애
위탁연구기관명 : 한국농촌경제연구원
연 구 책 임 자 이 규 천
위탁연구기관명 : 협 성 대 학 교
연 구 책 임 자 고 재 모

요 약 문

Ⅰ. 제 목

수산부문 직접지불제 도입 타당성 연구

Ⅱ. 연구개발의 필요성 및 목적

1. 필요성

WTO 체제가 출범하면서 수산보조금을 둘러싼 감축, 폐지 공방이 일고 있다. 미국 등 Fish Friends Group을 중심으로 수산보조금이 무역 및 시장을 왜곡하고 자원을 감소시키는 등 유해한 영향을 미치고 있다는 쪽으로 의견이 모아지면서, 수산보조금을 감축 또는 철폐해야 한다는 주장이 제기되고 있어 기존의 수산보조금 정책은 한계에 봉착하게 되었다.

물론 WTO 협상결과에 따라 달라지겠지만 지금까지 논의된 결과를 보면, 국내 보조금 지원의 많은 부분이 '부정적 보조금'으로 분류될 가능성이 있어 향후 지원금액에 대한 대폭적 삭감이 불가피할 것으로 예상되고 있다.

그런데 국내의 수산업은 국가의 정책적인 지원에도 불구하고 자생력을 갖추지 못한 상태에 머무르고 있다. 총어업생산액의 비율(GDP 대비)은 1997년 0.59%에서 2000년 현재 0.37%로 감소하였고 어업인력의 고령화와, 생산량 감소 및 소득 감소로 최근에는 후계자 확보에도 곤란을 겪고 있다.

국내 수산업은 정부의 지원에도 불구하고 타산업과 비교해 크게 낙후되어 있기 때문에 향후 WTO의 논의에 의해 수산보조금이 감축된다면 산업의 유지와 존속이 크게 위협받을 것으로 예상된다. 따라서 국제 어업환경의 변화에 대비하고 어업인의 소득을 보전하기 위하여 기존의 수산보조금 제도를 전면 개편하는 새로운 정책수단이 개발되어야 할 필요가 있다.

직접지불제는 각국이 공통적으로 논의하는 사항 중 시장주의에 부합하는 보조금의 전환책으로써, 국내의 농업에서는 이미 도입하여 실시하고 있다. 수산업은 농업과 같은 1차 산업이기는 하나 산업적 특성을 달리하기 때문에 농업에서 도입하고 있는 직접지불제를 그대로 도입하기에는 어렵다.

따라서 향후 수산부문에 직접지불제 도입을 체계적으로 추진하고 도입에 따른 시행착오를 최소화하기 위해서는, 먼저 수산부문에 직접지불제 도입이 불가피한 것인지 그 논리적 필요성부터 검토할 필요가 있다.

2. 연구목적

본 연구는 수산보조금 제도의 전환책으로써 직접지불제의 도입에 대한 타당성을 연구하는 것을 목적으로 한다.

세부적으로는 보조금과 관련된 주요 국제기구의 논의동향을 살핀 뒤 이를 근거로 국내 수산보조금을 재분류하고, 직접지불제에 관련된 외국 및 국내농업의 사례를 검토함으로써 도입을 위한 이론적 도입근거를 제시하고자 하였다.

최종적으로는 수산업에서 도입할 수 있는 직접지불제의 유형을 분류하고 직접지불제의 우선순위에 대한 검토에 초점을 두었다.

Ⅲ. 연구범위 및 선행연구 검토

1. 연구범위 및 방법

직접지불제의 도입 타당성을 분석하기 위해 첫째 수산보조금에 대한 국제논의를 바탕으로 국내수산보조금을 분류하고, 둘째 대외환경변화 및 외국의 직접지불제 사례를 검토하여 직접지불제의 필요성을 검토하여, 셋째 도입가능 직접지불제 유형을 검토하였으며, 넷째 도입가능 직접지불제의 유형별 우선순위를 도출하였다.

이를 위해 국제기구에서 논의되고 있는 수산보조금 관련 자료를 검토하고, 국익 차원의 전략적 대응, 시장지향적인 Micro- foundation의 적용과 함께 유치산업 보호론에 입각하는 사회복지적 시각의 합리적 조화 등을 주요 연구방법론으로 삼았다.

2. 선행연구 검토

농업부문에서 직접지불제는 미국, EU, 캐나다, 일본, 대만, 멕시코 등 매우 광범위한 지역에서 시행 중에 있으며, 수산부문의 경우 일부 국가에서 부분적으로 시행 중에 있다.

국내에서도 농업에서는 경영이양 직접지불제(1997년), 친환경농업 직접지불제(1998년), 논농업직접지불제(2001년)를 실시하고 있으며, 조건불리(밭농업) 직접지불제를 시범적으로 실시하고 있다.

농업부문에서 실시된 연구를 보면 1990년대 중반까지는 농업지원제도의 일환으로서 직접지불제도가 소개되는 정도로, 서종혁 등(1996, 농촌경제연구원)은 「WTO 체제하의 농업지원제도 조사연구」에서 직접지불제의 가능성을 검토하였으며 이후 박진도가 직접지불제의 도입가능성을 검토하였다.

이후 보다 다양한 방법에 의해 타당성 검토가 이루어졌는데 김태곤의 「일본과 미국의 직접지불제 연구」, 김정섭의 「아일랜드와 영국에 대한 직접지불제 연구」, 서종혁의 「조건불리지역 및 환경보전에 대한 직접지불제도 조사연구」, 오내원, 황연수, 이규천 등에 의한 사례연구 등이 있다.

2000년에는 박동규, 이규천 등이 논농업 직접지불제에 대한 구체적인 연구를 통해 세부적인 방안을 모색하였으며, 이 연구를 토대로 직접지불제가 정책화된 프로그램으로 입안되기에 이르렀다.

수산부문에서는 해양수산개발원의 「WTO체제하의 수산보조금 정책방안 연구」가 있으며, 수산부문 직접지불제에 대해서는 아직까지 연구된 바가 없다.

Ⅳ. 연구개발결과

1. 수산보조금의 논의동향

가. 국내 수산업의 문제점

국내의 수산업은 생산량의 감소, 산업으로서의 낙후성 지속, 어가경제 위축 등 여러 가지 측면에서 어려움에 직면해 있다.

어장상실 및 환경악화, 자원 감소로 인해 수산물 생산량은 1990년 중반 이후 감소하고 있는데, 수산물의 자급률이 하락하여 식량안보 측면에서 위험이 높아지고 있다. 또한 국내의 생산기반이 지속적으로 위축되고 세계적으로 수산물의 수급이 불안정해질 경우 국민이 지불하게 되는 비용은 높을 수밖에 없으므로, 우수 동물성단백질원의 확보라는 측면에서도 생산능력을 일정 수준으로 유지할 필요가 있다.

한편 최근 경기가 회복하고 있음에도 불구하고 수산부문의 GDP 성장률은 농업 및 여타산업과 비교할 때 침체에서 벗어나지 못하고 있다.정부의 다양한 정책적 지원에도 불구하고 2000년 현재 GDP 대비 총어업생산액의 비율은 0.37%이며 갈수록 그 비중이 감소하고 있다. 이는 국내산업의 균형적 발전이라는 측면에서 장기적으로 산업간 불균형을 초래할 것이므로 수산업의 낙후성을 극복하기 위한 정부의 지원이 필요하다.

국내 생산량의 감소와 수산물 시장개방에 의한 어가의 동반 하락, 인건비 등 제비용 상승으로 인해 어업경영체는 규모가 영세할 뿐 아니라 소득 창출 잠재력이 매우 낮다. 그리고 산업화 과정에서 소외되면서 어업인력의 고령화가 급격히 진행되었으며, 생산량 감소와 이에 따른 소득 감소로 후계자 확보조차 곤란한 실정으로 어촌민의 이어(移魚)가 발생하면서 사회적 비용도 증대하고 있으며, 어촌지역의 황폐화도 가속화하고 있어 국토의 균형적 발전이라는 견지에서 정부개입의 필요성이 높아지고 있다.

나. 국제기구에서의 수산보조금 논의동향

2001년 카타르의 도하(Doha)에서 개최된 제4차 WTO 각료회의에서 뉴라운드(Doha Development Agenda, WTO/DDA로 명명)가 공식적으로 출범하였다. 전체 협상의 타결 시한은 UR협상시에 당초 부여한 시한인 4년보다도 짧은 2005년으로 설정하였으며, 주요 부문별 협상시한은 전체 협상의 시한과는 별도로 설정하고 있다.

수산보조금과 관련된 논의는 주로 WTO/CTE에서 환경과 관련하여 집중적으로 논의되어 왔다. 최근엔 수산보조금 문제가 무역과 환경관련 회의보다는 규범위원회에서 보다 광범위하게 논의되고 있다.

규범위원회에서 논의되는 내용의 초점은 두 가지이다. 첫째, 현재의 SCM협정을 개정할 필요가 있는지에 관한 논의와 둘째, 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.

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. 수산보조금은 무역과 환경을 왜곡하며 장기적으로 자원고갈을 유도하기 때문에 현재의 SCM 규정을 포함하여 WTO에서는 수산보조금과 관련된 내용을 보다 명확히 할 필요가 있다고 주장하고 있다.

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

다. 국내의 수산보조금 현황

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

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 융자 및 융자이차 보전 방식의 보조가 지원되고 있다.

지원형태별로 보면 어업인 직접지원이 가장 높은 비중을 차지하며, 지자체 보조지원, 단체 및 업체지원의 순으로, 연도별로 증감을 되풀이하고 있다

한편 사업의 성격을 기준으로 보면 수산보조금 총액 10,386억원(3개년 평균) 중 어업경영안정지원, 어업구조조정, 어업기반시설, 수산자원조성, 어장환경 개선 및 관리, 수산물 유통개선 및 기반시설 확충 등 6개 사업에 전체의 92.5%인 9,607억원이 집중되었다.

라. WTO 규범에 따른 국내 수산보조금의 분류

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

수산보조금은 WTO 보조금 협정의 향방에 따라 분류가 달라질 것이다. 그러나 현재까지 보조금의 방향에 대해 결정된 바가 없기 때문에 WTO의 논의동향에 근거하여 국내수산보조금을 분류하면 수산보조금 중에서도 경영지원과 기반조성에 해당하는 것들이 금지 또는 조치가능보조금으로 분류될 가능성이 높다. 특히 면세, 공제, 운영 및 시설지원 등 경영지원과 기반조성에 관련된 보조금은 보조금 분류에서 차지하는 비중은 낮으나, 전체 보조금의 금액을 기준으로 하면 높은 비

중을 차지하고 있어 문제의 심각성을 더하고 있다.

이와 같이 어민의 수혜효과가 큰 보조금의 대부분을 WTO를 포함한 대부분의 국제기구에서는 '부정적 보조금'으로 분류하고 있어, 협정이 타결될 경우 지원금액에 대한 대폭적 삭감이 불가피한 실정이다. 그러나 산업화 과정에서 소외되어 온 수산업은 대부분이 자생력을 기르지 못한 상태에 머무르고 있어 향후 WTO의 논의대로 보조금이 감축된다면 국내수산업은 산업의 유지와 존속 자체가 위협받을 것임은 자명하다.

2. 직접지불제 도입에 따른 여건검토

가. 직접지불제의 도입 타당성

(1) 시장지향적 수산정책으로의 전환

WTO, OECD, FAO 등의 국제기구에서는 수산보조금 제도로 인해 유발되는 무역 및 자원의 비효율적 배분 메커니즘을 제거하는 방향으로 논의의 초점이 모아지고 있다. 따라서 지속가능한 경쟁 우위 전략(SCA : sustainable competitive advantage)으로의 적극적인 정책전환이 필요하다. 시장주의를 지향하는 WTO에 대응하여 시장지향적인 수산정책을 사전에 구축해 두는 것이 향후 보조금 협상에 참여하는 우리나라의 입지를 강화시킬 것이다.

각국의 논의사항 중 공통적으로 시장주의에 부합하는 허용가능 보조금 제도가 직접지불제도로 기존보조금의 직접지불제로 전환이 필요한 시점이다.

(2) 외부경제효과에 대한 보상

수산업은 생산과정에서 어업경영체 집단의 공동조업 효과 창출, 해양환경보전, 국토보전 및 개발, 어촌관광 개발효과 등과 같은 경제적 외부효과(external economies)를 창출하고 있다. 인근 어장과 해양자원의 보존, 어촌관광 및 유어 환경의 제공 등에도 외부경제효과를 유발하고 있다. 지역사회의 공동자원으로서 어

촌계의 형성, 연근해 해양오염 관리 책임과 무임승차(free rider)의 자체 해소 등 공공재(public goods)적인 기능도 수행하고 있다.

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

(3) 식량안보 유지

환경에 의존하는 해양자원의 특성상 수급불안정으로 인한 식량안보 문제의 야기를 국가차원에서 사전에 방지할 필요가 있다. 세계 수산물 수급예측에 따르면 현재의 어업관리시스템이 유지될 것이라고 가정하면 평균적으로 2천톤~3천만톤이 부족할 것으로 예측하고 있다.

따라서 어획노력량을 조절하여 해양자원의 어획가능 자연밀도를 유지함으로써 효율적인 해양자원 관리시스템을 구축하여 식량안보를 유지하기 위해 어민에 대한 보상제도가 마련되어야 한다.

(4) 사회복지의 증진

국내 수산업의 낙후성은 전적으로 불균형적인 산업정책의 결과로 형평성 측면에서 지원의 필요성이 제기된다. 산업간의 불균형을 시정하여 국가적 차원에서 형평성을 확보한다는 점에서 수산업에 대한 직접적인 지원정책을 고려해야 할 시점이다. 또한 기존의 사회복지적 어민지원정책은 경쟁력 강화를 위해 소수의 어업경영체에 지원이 집중되어 경영체간에서도 부익부 빈익빈 현상이 심화되고 있어 형평성 측면에서 고려될 수 있다.

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

(5) 수산보조금 규제에 따른 손실보상

어민은 정부의 기존 보조금 정책이 상당기간 존속될 것이라는 전제하에서 어

선・어구 등 고정 생산요소를 구입하고 조업기술을 익히는 등 자본 및 노동・기술을 장기균형상의 최적점에서 생산을 영위하고 있다. 그런데 국내 수산정책은 국제적 환경변화에 따라 총체적으로 전환되어야 할 시점에 직면해 있어 어가에 경제적 손실을 입히게 되므로 정부 차원의 어민 보상은 불가피한 상황이다.

나. 외국의 사례

수산부문 직접지불제에 대한 외국사례는 EU 및 중국을 중심으로 살펴볼 수 있다.

EU에서는 소득보전, 재해보상, 조건불리지역지원, 실업지원 등 다양한 분야에 대해 직접지불제를 실시하고 있다.

소득보전 직접지불제는 어선어업과 양식어업, 수산물 가공・유통에 종사하는 수산어업인의 소득을 지지하기 위하여 어획능력 감소 및 조정 또는 예외적 상황이 인정될 경우 사회・경제적 지원조치의 일부로서 지원될 수 있다. 재해보상 직접지불제의 경우 자연재해나 예외적인 사고가 발생했을 때 입은 피해에 대하여 최고 100%까지 보상받을 수 있다.

조건불리지역지원 직접지불제는 대상지역을 소득수준이 전체 유럽공동체 평균보다 일정수준 낮고, 실업률이 높은 지역을 3가지로 구분하여 지원하고 있다. 실업지원 직접지불제는 실업에 관한 공동체지침(Guideline on Aid to Employment)에 근거하여 실업지원을 할 수 있다.

기타 어선어업과 양식어업 생산물의 공동시장기구에 관한 지원, 어선감척사업 지원, 일시적 조업정지에 대한 보상, 휴어제에 대한 보상 등을 실시하고 있다.

한편 중국에서는 양자강 유역에서 어족자원의 보호・조성을 위하여 금어기를 도입하는데 직접지불제를 실시한 것으로 나타났다. 금어기 기간동안 발생하는 어민들의 소득 피해를 보상하기 위하여, 생계형 어민을 대상으로 36만위안(43,373달러)을 할당하여 매달 어민 1인당 200위안 이상의 보조금을 지급하였다.

다. 농업의 사례

(1) 국내 농업

국내 농업의 경우 경영이양, 친환경농업, 논농업, 조건불리밭농업 등에 실시되고 있다.

첫째, 경영이양 직접지불제는 개별 농가경영의 한계를 극복하여 농업의 국제경쟁력을 강화하기 위해 은퇴하거나 타 직종으로 전업하는 농가가 보유한 농지의 장기 임대를 유도하여 후계자 및 전업농을 육성하기 위한 정책적 대응의 필요성에서 도입되었다.

둘째, 환경윤리 정착과 안전식품에 대한 선호도 증가, 맑은 물 등 깨끗한 생활환경을 위한 환경보호요구가 증가하면서 이에 대응할 수 있는 농업의 필요성이 증대되었다. 또한 환경보호를 위하여 정부가 특정지역을 지정하고 해당지역에 대해 오염을 증가시키는 각종 개발행위 및 활동을 제한하고 있으면서도 규제로 인해 주민들이 받는 경제적 손실에 대한 보상이 없어 적절한 보상이 필요하게 되었다.

셋째, WTO 출범인 1995년부터 추곡수매에 의한 쌀농가 직접소득지지효과가 감소하고 있어 이에 대한 대안으로 논농업 직접지불제가 제시되었다.

넷째, 조건불리지역은 휴경이 심하고, 밭작물의 수입개방 확대는 밭을 중심으로 하는 조건불리지역의 소득감소를 심화시켜 농업기반이 와해될 우려가 높다. 또한 2001년부터 논농업직불제가 실시됨에 따라 주산업인 농업으로 충분한 소득을 올리기 어려운 조건불리지역의 경우 와해될 경우 궁극적으로 국가전체의 부담으로 작용하기 때문에 소득 저위문제에 대한 지원이 필요하다는 문제가 제기되었다. 따라서 WTO 농업협정문상의 허용정책(green-box)인 지역원조계획하의 지불제도를 조건불리지역 밭농업에 적용하여 지역농업인의 소득안정과 영농활동을 지속케 함으로써, 농촌 지역사회의 유지와 국토 자연환경의 보전 및 토양침식방지 등 공익적 기능을 제고하기 위해 조건불리지역 밭농업 직접지불제가 도입되었다.

(2) 외국 농업

외국 농업의 경우 UR 협상에 의해 주요 농산물 수입국들은 각종 법안을 보완하면서 감축대상 보조금은 줄이고 허용보조금은 늘리며 직접지불제를 도입하여 자국의 농업을 보호하기 위해 노력해 왔다.

EU 회원국 농가의 경영규모는 미국이나 캐나다를 비롯한 농산물 수출과는 비교하기 어려울 정도로 영세농인 탓에 국제시장에서의 경쟁력을 높이기 어려워 국내 농업보조를 통해 해결하고 있다. 따라서 정부의 지원이 많은 편인데 2000년의 경우 농업예산의 약 46%인 415억유로가 농업보조금 분야에 투입되었다. EU의 농업보조금 지급형태는 휴경에 대한 보상직불제, 환경보전에 대한 환경보전직불제 및 조건불리지역에 대한 조건불리지역 직불제로 구분된다.

미국은 1995년 WTO가 성립되면서 1996년에 기존의 부족불지불제를 폐지하고 직접지불제를 도입하여 시행하고 있다. 농가에 대해 1991~1995년 생산량을 기준으로 고정적인 보조금을 지급했으며, 액수도 1996년 3억 달러, 1997년 75억 달러, 1998년 122억 달러, 1999년 206억 달러, 2000년 233억 달러 등으로 급격히 증가하는 추세에 있다.

일본은 전통적으로 가격지지정책을 수행해 왔으나 UR협상과 뉴라운드에서 논의를 거듭할수록 가격지지의 한계를 절감하고 직불제를 도입하여 이를 보완하는 방향으로 나아가고 있다. 쌀의 공급과잉을 방지하고 가격지지를 보완하기 위해 1998년부터 직불제를 도입하여 시행하고 있으며, 2000년부터 조건불리지역 직불제도 시행하고 있다.

중국의 경우 최근 보조금 지급을 늘이고 보호의 수준을 높여야 한다는 주장이 제기되면서 직접지불제를 도입하여 운용할 계획이고, WTO 농업협정에서 인정한 허용보조정책과 감축대상정책을 연구 중에 있다.

대만은 WTO 가입 이전부터 오랫동안 직접지불제도 운용해 왔는데, 특히 쌀과 사탕수수의 감산정책 및 휴경에 대한 직접지불제를 실시해 왔다. 앞으로 직접지불제를 확대 실시할 계획이며 직불제와 함께 농지이용 전반에 대한 계획과 구조조정을 도모하고 있다.

3. 도입가능 직접지불제의 유형 및 우선순위

가. 도입가능 직접지불제의 유형

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 있다. WTO의 수산보조금 논의는 수산보조금을 현재와 같이 산업보조금과 같이 다룰 것인지 아니면 별도로 다룰 것인지에 대해서도 결정된 바가 없지만, 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 지속적 어업의 실현이란 정책목표를 만족시킬 수 있어야 하고 셋째, 여건변화로 인한 어업인 소득보전 및 지지란 측면과 수산업의 다면적 기능 유지란 측면이 고려되어야 한다.

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

(1) 환경어업 직접지불제

최근 연안어장이 다양한 오염원으로 인해 심각하게 오염되고 있어 방치할 경우 어업활동에 커다란 영향을 미칠 것으로 예상된다. 따라서 환경어업 직접지불제를 도입하여 연안어장의 환경개선 효과를 유도할 수 있으며, 환경어업을 통해 바다환경을 보전하여 안전한 수산물과 지속 가능한 수산업을 유지하는 데 목적이 있다.

(가) 친환경양식어업 직접지불제

양식어업의 경영난은 심화되고 있는 실정으로 생산자는 생산문제 뿐만 아니라 과잉생산, 소비둔화, 수입증가, 사료값 폭등이라는 4중고를 겪으면서 연쇄도산이 속출하는 등 산업의 기반이 위협받고 있다. 또한 사료 등 폐기물이 어장바닥에 침전·누적되면서 부패되어 양식어의 사육환경을 악화시키고 있으며, 이는 생산물의 품질저하로 연계되는 등 악순환이 되풀이되고 있는 실정이다.

이러한 위기를 타개하기 위해 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 측면에서 도입을 검토해 볼 수 있다.

① 배합사료

어류양식에서 사용되는 사료는 생사료와 배합사료로 대별되는데, 전체의 공급량의 95% 이상이 생사료에 의존하고 있어 매우 높은 비중을 차지하고 있다. 생사료는 유실량과 침전량이 많아 환경에 미치는 영향이 크다. 또한 연근해 자원의 급격한 감소로 인해 생사료의 가격이 폭등하여 경영을 압박하고 있을 뿐 아니라 치어를 남획하여 자원을 고갈시킨다는 점에서 문제된다.

따라서 환경 및 자원보전을 위해 배합사료를 사용에 대해 정부가 지원하여 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.

② 어장휴식년제

최근 가속화되고 있는 연안어장의 환경악화는 수산물의 생육환경을 악화시킴으로써 품질저하를 유발하고 있다. 정부에서는 2001년 오염이 심각한 어장에 대해 휴식년제를 도입하여 어장관리 의무를 부과하는 등 연안어장관리법을 제정하여 실시할 계획에 있다.

따라서 양식생산물의 경쟁력 향상과 어장오염을 방지하기 위하여 휴식년제를 도입하고, 도입으로 인해 발생하는 생산 차질에 대해 어업인의 소득을 보전함으로써 사업의 효과를 증진할 수 있을 것이다.

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

(나) 친환경기자재 직접지불제

연근해 어장의 오염 원인으로 어구, 어망, 부자 등의 파손된 폐기물이 어장에 미치는 영향은 매우 크다. 연안어장의 지속적인 이용을 위하여 어장정화사업이나 친환경어구 개발 등 다양한 방안이 강구되고 있으나 아직까지 실효성이 높지 않은 것으로 평가되고 있다.

자원에 미치는 부정적 영향을 제거하고 오염원의 감소를 위해 친환경 어업기자재 사용에 대해 도입을 검토해 볼 수 있다. 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 환경친화적인 기자재를 사용하는 어업인에 대해 사용에 따른 경영비용 증가분을 적절히 보상함으로써 소득이 보장되도록 정책방향이 결정되어야 할 것이다.

(2) 자원보전 직접지불제

1960년대 성장제일주의의 여파로 증산을 위해 자원에 비해 과도한 어획노력량이 투하되고 이는 어업자원을 지속적으로 감소시키는 원인이 되어왔으며, 어업경영체의 수익도 1980년 이후 지속적으로 악화되어 왔다. 인공어초 투하, 종묘 방류 등 자원조성사업과 어선감척(연근해어업), 금어기 등을 통해 자원회복을 위한 노력이 실시되고 있음에도 불구하고 자원은 지속가능한 생산량(MSY)을 하회하

는 것으로 평가되고 있다.

따라서 수산자원의 번식 및 원활한 보호를 목적으로 MSY 수준을 고려하여 어업자원에 미치는 영향이 큰 어업에 대해 휴어기를 설정함으로써 일정기간 어장 진입을 제한하거나 조업을 금지하여 자원회복을 유도할 수 있으며, TAC의 적용으로 자원을 적정수준까지 회복하도록 유도할 수 있을 것이다.

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

(3) 노령어가 조기은퇴 직접지불제

수산업에 있어 중요한 과제의 하나는 미래의 수산업을 담당해 나갈 후계자의 확보 및 육성이다. 그러나 소득수준이 낮고 노동의 강도가 높아서 신규인력에 대한 유인이 낮아서 은퇴할 연령이 된 어업자가 후계자 확보와 소득 문제 때문에 직접 경영일선에 참여하는 경우가 많다. 노령어가는 어로활동에 많은 부담을 느끼지만 그만 둘 경우 소득이 감소하게 되므로 은퇴하기가 어려운 실정이다.

따라서 노령어가 조기은퇴 직접지불제를 도입하여 생산력이 떨어지는 영세한 규모의 노령어가에 지원함으로써 이들을 생산현장에서 은퇴시켜 잔존 후계자 및 전업어가의 경쟁력 강화를 유도할 수 있으며, 이는 어촌지역 노인복지의 유력한 방안으로도 효과를 발휘할 것이다.

어선어업의 경우 감척사업을 활용하여 노령어가에게 감척사업에 대한 우선권을 부여함으로써 은퇴를 자연스럽게 유도할 수 있다. 양식어업에서도 오염이 심한 지역이나 과밀양식지역을 대상으로 해서 노령어가를 은퇴시켜 환경개선 및 생산능력의 조정을 도모할 수 있다. 보상은 연금 또는 일시보상의 형태로 지불하는 방법을 고려해 볼 수 있다.

(4) 조건불리어촌 직접지불제

조건불리어촌의 경우 국경유지 및 감시, 환경보호 등 다원적 기능을 수행하고

있으나 생산량 감소에 따른 소득 감소 및 정주환경 악화로 지역인구가 감소하고 있는 실정이다. 또한 대내외 어업환경에 변화가 발생하면 입지가 불리한 탓에 어업생산 및 판매기반이 타지역과 비교해 열악하여 피해를 우선적으로 입게 된다. 입지조건상 수산업 이외의 산업이 발전하기 어려워 수산업에 대한 의존도가 높은 지역이 받게 되는 충격은 타지역과는 비교할 수도 없을 것이다.

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. 조건불리어촌 직접지불제는 조건에 따라 지역개발, 소득보조, 어업투자 등에 대한 지원을 고려해 볼 수 있는데, 각 지원방식은 장단점이 있는 바 이를 고려하여 적정한 방법으로 지원할 필요가 있다. 어느 하나의 방안보다는 지역개발정책, 직접소득 보조, 어업투자 지원 등을 적절히 혼용하는 것이 바람직할 것이다.

(5) 재해보상 지원 직접지불제

현행 자연재해대책법 및 농어업재해대책법은 재해로 인한 충격을 완화하기 위해 피해복구비를 지원하고 있으나 지원수준이 재생산이 가능한 수준에 미치지 못한다. 재해가 발생할 경우 지급되는 피해복구비는 어가의 경영안정에 도움이 되지 못하기 때문에, 재해로 감소한 소득을 보장할 수 있는 방안에 대한 생산자의 요구가 증대하고 있는 실정이다.

재해가 발생할 경우 정부가 재해로 인한 어업인의 소득상실분을 지원함으로써 정상적인 경영활동에 복귀할 수 있도록 어업인의 소득을 보장할 필요가 있다. 지원방향은 자연재해로 유발된 생산량 손실이 일정 비율 이상일 때 재생산이 가능한 수준까지 보전함을 원칙으로 하되, 어업재해보험을 도입하여 수익자 부담을 원칙으로 하는 임의가입방식으로 하고 다른 나라와 마찬가지로 보험료의 일정 비율을 정부가 부담하는 방식으로 추진하는 것이 바람직할 것이다.

나. 직접지불제의 우선순위 검토

직접지불제는 각각의 프로그램에 대한 시범실시사업을 통해 직접지불제 적용의 효과 및 한계에 대한 검증이 이루어 진 후 단계적으로 확대하는 방안이 검토되어야 할 것이다.

수산부문 직접지불제의 도입은 국내 수산업이 지닌 특수여건이 고려된 상황에서 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, 어촌을 포함한 어가의 기초통계자료의 정비 등 행정기술적 가능성 등이 종합적으로 검토되어 도입 우선순위가 결정되어야 할 것이다.

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

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

첫째, 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.

둘째, 도입은 가능하나 신중한 정책결정이 필요한 프로그램으로는 자원보전 직접지불제가 해당된다. 자원보전 직접지불제는 지속적 어업 실현이란 정책목표와 부합되고 소득지지 및 안정, 다면적 기능 유지와 상충되지 않는다는 측면에서 필수적이라 할 수 있다. 그러나 연구의 난이도 및 실현가능성 측면에서 다소의 어려움이 제기되고 있어 충분한 사전 검토 및 구체적인 도입방안에 대한 연구가 선행되어야 할 것이다.

셋째, 필요성은 인정되지만 행정기술적 가능성 및 연구의 난이도, 실현가능성

을 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.

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

환경어업 직접지불제 중에서도 제도도입의 용이성, 어업인 수용성, 생산의 지속성 효과, 모니터링과 같은 요인들을 검토해 볼 때 실현가능성 측면에서 배합사료 직접지불제의 도입에 우선순위가 있다.

다. 시행시의 고려사항

수산부문에서 직접지불제를 도입하기 위해서는 사전에 예상되는 문제점에 대한 충분한 검토와 시행착오를 줄이기 위한 노력이 선행되어야 할 것이다.

첫째, 각각의 유형별 직접지불제 지원프로그램이 논의가 진행중인 WTO규정에 합치할 것인가에 대한 검토와 정치적·기술적·경제적인 측면에서 각각의 유형별 직접지불제도의 도입가능성이 검토되어야 할 것이다.

둘째, 누구를 대상으로 지원할 것인가, 지원의 상한선과 하한선을 어떻게 할 것인가에 대한 검토와 대상지역은 어디로 할 것인가, 그리고 대상어업과 대상어종은 어떻게 선정할 것인가 등 유형별 직접지불제의 지원대상에 대한 구체적인 검토가 필요하다.

셋째, 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 것이다.

넷째, 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 것이다.

4. 결론

수산보조금이 무역 및 시장왜곡, 자원감소 등에 많은 영향을 미치는 것으로 의견이 모아지면서 감축 또는 철폐가 주장되고 있다. WTO를 포함한 대부분의 국제기구에서는 국내 수산보조금의 상당부분을 부정적 보조금으로 분류하고 있기 때문에 국내 수산업의 유지·존속을 위해서는 현행보조금체제의 전면적 전환이 불가피한 실정이다.

생산과 연계되지 않는 방식과 환경보전과 관련된 직접지불제는 허용보조로 분류될 가능성이 크며, 또한 자원 및 환경에 대한 지원은 긍정적으로 평가되고 있다. 이러한 측면에서 직접지불제의 도입 필요성과 국제적 논의동향에 의거하여 무역과 환경, 자원에 부정적 영향이 없는 환경어업, 자원보전, 노령어가조기은퇴, 조건불리어촌, 재해보상지원 직접지불제의 도입을 검토하였다. 그리고 수산정책목표와의 합치성, 행정기술적 가능성 등을 종합하여 우선순위를 도출하였다.

첫째, 도입이 용이한 프로그램으로는 환경어업 직접지불제를 들 수 있는데, 환경친화형 지속적 어업 실현 등 기존의 수산정책목표와 부합되며 행정기술적 가능성과 연구의 난이도 측면에서도 별 문제가 없어 우선 도입이 가능한 것으로 판단된다.

둘째, 도입은 가능하나 신중한 정책결정이 필요한 프로그램으로는 자원보전 직접지불제가 해당되며 셋째, 도입의 필요성은 인정되지만 행정기술적 가능성 및 연구의 난이도, 실현가능성을 고려할 때 단기간 내 시행이 곤란한 경우로 노령어가조기은퇴 직접지불제, 조건불리어촌 직접지불제, 재해보상지원 직접지불제를 들 수 있다.

한편 직접지불제의 실시와 관련하여 보다 중요한 점은 각각의 프로그램에 대한 시범실시사업이 이루어질 필요가 있으며, 이를 통해 직접지불제 적용의 효과 및 한계에 대한 검증이 이루어진 후 단계적으로 확대하는 방안이 검토되어야 한다는 것이다.

Ⅴ. 연구개발결과의 활용계획

WTO 체제가 출범으로 향후 수산부문에 대한 보조금 지원금액에 대한 대폭적 삭감이 불가피할 것으로 예상되는 시점에서 기존의 수산보조금 제도를 전면 개편하는 수산보조금 제도의 전환책으로서 제시된 직접지불제는 환경어업, 자원보전, 노령어가조기은퇴, 조건불리어촌, 재해보상지원 직접지불제 등이다.

우선순위 결과에 따라 2003년에는 환경어업 직접지불제 중 환경친화적 양식어업직접지불제에 대한 시범실시계획연구 결과에 따라 2004 시범실시와 2005년 이후 전면적으로 실시할 계획이다.

마찬가지로 나머지 유형의 직접지불제도 우선순위에 따라 시범실시를 거쳐 연차적으로 도입할 계획이다.

SUMMARY

Ⅰ. Title

A Study on the Propriety of Direct Payment in the Fishery

Ⅱ. Research Background and Objectives

The matter is beyond dispute whether fisheries subsidies reduce or abolish under WTO. A lot of domestic subsidies have problems which are due to negative subsidies. They are expected to decrease supporting subsidies in the future.

Domestic fisheries will be faced by threatening problems in relation to fishery industry's duration and preservation. Therefore, we need to improve prior fisheries subsidies against international fisheries environment and to maintain fisherman's income.

Direct payment is a allowable subsidy coincide with the commercial market commonly. The logical necessity is required to introduce direct payment in fisheries.

This research proposes the propriety of direct payment as a conversion strategy in fisheries subsidies. Then, this research classifies the types of direct payment and focuses on the order of priority of direct payment in the current situation.

Ⅲ. Result of Research

In recent, the fisheries subsidies reduction or abolishment is argued in the fishery since fisheries subsides affect the trade, market distortion and reducing resource. If fisheries subsidies decrease in future, domestic fisheries will be threaten and then need to change in the system of current fisheries subsidies.

Supports to resource and environment, considering international discussion trend, are evaluated positively. Investigation to introduce subsidies system will also be unavoidable. Subsides in relation to environmental conservation and resource preservation have little problem in international relationship. Because they will be expected to separate as allowable aids.

This study investigates the necessity of direct payment and simultaneously explores direct payment based on the international discussion trend, regarding trade, environment and resource. The specific issues are as follows: environmental fishing, resource conservation, early resign of old fishing settlement, condition disadvantaged fishing settlement, supporting disaster.

This research would also be study problems when direct payment operates and drives the order of priority through evaluation of administration-technical possibility and agreement with fishery policy objective. The results are as follows:

First, a possible program is the environmental fishing direct payment. It is consistent with the objective of prior fishery policy (i.e., realization of environmental friendly sustainable fishing). There is no problem in relation to difficulty of research.

Second, resource conservation direct payment is allowable, but it takes a caution policy decision. Third, other direct payments are early resign of old fishing settlement, condition disadvantaged fishing settlement and supporting

disaster. They used to recognize the necessity of introduction, but they are difficult to operate in short time when administration-technical possibility, difficulty of problem, and realization possibility are considered.

In effect, in terms of monitoring and policy effectiveness, aquaculture is better off than wild fishing. By the types, environmental fishing direct payment prefers to basic objective of fishery policy and administration-technical possibility.

If we investigates environmental fishing based on the easiness of introducing institution, fishermen's acceptance, sustentation of production, and monitoring, direct payment to assorted feed has the order of priority compare to others. Especially, it must use preferentially when a manager considers aquaculture pond pollution, scale of policy subject, financial burden(charge) and intention of fisherman.

CONTENTS

Chapter 1. Introduction ····· 33
1. Necessity and Objective of Study ····· 33
1) Necessity ····· 33
2) Objective ····· 34
2. Research Scope and Literature Review ····· 35
1) Scope and Methodology ····· 35
2) Literature Review ····· 35

Chapter 2. Background and Postulate Change in the Fishery ····· 37
1. Issues of Domestic Fisheries ····· 37
1) Interior Problems ····· 37
2) International Problems ····· 40
2. Discussions on Fisheries Subsidies in International Organizations ····· 41
1) Topics in relation to Fisheries Subsidies ····· 41
2) Discussion Trend and Background of Fisheries Subsidies ····· 44
3) Current Trend and Policy Response ····· 47
3. Domestic Fisheries Subsidies ····· 53
1) Current Supports ····· 56
2) Characteristics ····· 62
4. Classification of Domestic Fisheries Subsidies Under WTO ····· 65
1) Classification in WTO ····· 65
2) Classification in Korea ····· 66
5. Foreign Cases of Fisheries Subsidies ····· 70
1) USA ····· 70
2) Japan ····· 71
3) EU ····· 71
4) China ····· 72

Chapter 3. Direct Payment ····· 75
1. Concept and Propriety of Direct Payment ····· 75
1) Concept ····· 75

2) Propriety ····· 77
3) Scope ····· 80
2. Foreign Cases ····· 82
1) EU ····· 82
2) China ····· 83
3. Cases in Agriculture ····· 85
1) Domestic Cases ····· 85
2) Foreign Cases ····· 88
4. Direct Payment in The Fishery ····· 93
1) Problems on Direct Payment in Agriculture ····· 93
2) Expecting Issues for Direct Payment in Fisheries ····· 95

Chapter 4. The Order of Priority and Types of Direct Payment ····· 97
1. Types ····· 97
1) Environment Fisheries Direct Payment ····· 98
2) Resource Conservation Direct Payment ····· 107
3) Direct Payment for Old Fisherman early resigned ····· 111
4) Direct Payment on Disadvantaged Condition Fisheries ····· 114
5) Direct Payment to Support Disaster Compensation ····· 118
2. Study on the Order of Priority in Direct Payment ····· 122
1) Tasks ····· 122
2) The Order of Priority ····· 124
3) Problems ····· 126

Chapter 5. Conclusion ····· 129

Literature ····· 131

Appendix Ⅰ. Fisheries Subsidies in Foreign ····· **135**
Appendix Ⅰ. Direct Payment in Domestic Agriculture ····· **181**
Appendix Ⅰ. Direct Payment in Foreign Agriculture ····· **213**

목 차

제1장 연구의 개요 ····· 33
제1절 연구의 필요성 및 목적 ····· 33
1. 필요성 ····· 33
2. 연구목적 ····· 34
제2절 연구범위 및 선행연구검토 ····· 35
1. 연구범위 및 방법 ····· 35
2. 선행연구검토 ····· 35

제2장 수산보조금의 논의동향 ····· 37
제1절 국내 수산업의 문제점 ····· 37
1. 대내적 문제점 ····· 37
2. 대외적 문제점 ····· 40
제2절 국제기구에서의 수산보조금 논의동향 ····· 41
1. 수산보조금 관련 의제내용 ····· 41
2. 수산보조금의 논의배경 및 논의동향 ····· 44
3. 최근의 논의동향과 대응정책 ····· 47
제3절 국내의 수산보조금 현황 ····· 53
1. 수령주체 및 지원형태별 현황 ····· 56
2. 성격별 현황 ····· 62
제4절 WTO 규범에 따른 국내 수산보조금의 분류 ····· 65
1. WTO의 보조금 분류 ····· 65
2. 국내수산보조금의 분류 ····· 66
제5절 외국의 수산보조금 사례 ····· 70
1. 미국 ····· 70
2. 일본 ····· 71
3. EU ····· 71
4. 중국 ····· 72

제3장 직접지불제 도입에 따른 여건검토 ····· 75
제1절 직접지불제의 개념 및 도입 타당성 ····· 75
1. 직접지불제의 개념 ····· 75

2. 직접지불제의 도입 타당성 ····· 77
3. 수산부문 직접지불제의 범위 ····· 80
제2절 외국의 사례 ····· 82
1. EU의 직접지불제 ····· 82
2. 중국의 금어기 보상 ····· 83
제3절 농업의 사례 ····· 85
1. 국내농업의 사례 ····· 85
2. 외국농업의 사례 ····· 88
제4절 수산분야 도입에 따른 검토사항 ····· 93
1. 농업부문 직접지불제 시행상의 문제점 ····· 93
2. 수산부문 도입시 예상 문제점 ····· 95

제4장 도입가능 직접지불제의 유형 및 우선순위 ····· 97
제1절 도입가능 직접지불제의 유형 ····· 97
1. 환경어업 직접지불제 ····· 98
2. 자원보전 직접지불제 ····· 107
3. 노령어가 조기은퇴 직접지불제 ····· 111
4. 조건불리어촌 직접지불제 ····· 114
5. 재해보상 지원 직접지불제 ····· 118
제2절 직접지불제의 우선순위 검토 ····· 122
1. 선결과제 ····· 122
2. 우선순위 검토 ····· 124
3. 시행시의 고려사항 ····· 126

제5장 결 론 ····· 129

참고문헌 ····· 131

부록Ⅰ. 외국의 수산보조금 ····· 135
부록Ⅱ. 국내농업의 직접지불제 ····· 181
부록Ⅲ. 외국농업의 직접지불제 ····· 213

표 목 차

<표 2-1> 전산업 및 농림어업부문의 GDP 추이 ····· 38
<표 2-2> 어가의 연령구성비 추이 ····· 40
<표 2-3> 뉴라운드 주요 협상의제 ····· 42
<표 2-4> 국제기구 또는 주요국가의 수산보조금 논의동향과 분류 ····· 47
<표 2-5> WTO/DDA 2002년 하반기 수산분야 협상예정 일정 ····· 48
<표 2-6> 수령주체 및 지원형태별 분류 ····· 54
<표 2-7> 성격별 구분 ····· 55
<표 2-8> 수령주체 및 지원형태별 보조금 현황 ····· 56
<표 2-9> 어업인 융자 지원금 현황(1999～2001년 평균) ····· 58
<표 2-10> 지자체지원 보조금 현황(1999～2001년 평균) ····· 59
<표 2-11> 단체 및 업체대상 보조금 현황(1999～2001년 평균) ····· 60
<표 2-12> 단체 및 업체대상 융자지원금의 현황(1999～2001년 평균) ····· 61
<표 2-13> 수산보조관련 해양수산부 직접사업 현황(1999～2001년 평균) ····· 62
<표 2-14> 성격별 보조금 현황(1999～2001년 평균) ····· 63
<표 2-15> 연도별·성격별 보조금 현황 ····· 64
<표 2-16> 보조금 협정에 따른 보조금 분류 ····· 65
<표 2-17> 국내 수산보조금 개략 ····· 67
<표 2-18> WTO체제하에서의 우리나라 수산보조금의 분류예상(1) ····· 68
<표 2-19> WTO체제하에서의 우리나라 수산보조금의 분류예상(2) ····· 69
<표 3-1> 주요 국가의 직불제 비교 ····· 92
<표 3-2> 직접지불제 도입을 위한 수산업과 농업의 여건 비교 ····· 96
<표 4-1> 어류양식어업의 유형별 사료이용 현황 ····· 100
<표 4-2> 어류양식어업의 유형별 평균경영비용 현황 ····· 100
<표 4-3> 연안어장 오염도 변화추이(COD) ····· 101
<표 4-4> 주요 연안어장 항목별 오염도 현황(1999년) ····· 102
<표 4-5> 원인별 해양폐기물 발생량(2001년) ····· 104
<표 4-6> 해양폐기물 수거현황 ····· 104
<표 4-7> 금어기의 내용 ····· 108
<표 4-8> 근해어업의 생물학적 초과 어획율 ····· 109
<표 4-9> 우리나라 TAC 실시 실적 및 계획 ····· 110
<표 4-10> 국내 어업인구 • 어업종사자 추이 ····· 112

<표 4-11> 연령별 어업종사자수 추이 ····· 113
<표 4-12> 지역별 어항시설 비중 ····· 114
<표 4-13> 지역별·종류별 어항시설 비중 ····· 115
<표 4-14> 지역별 주거 및 생활환경별 어가수 비교 ····· 116
<표 4-15> 지역별 정보화 현황별 어가수 비교 ····· 116
<표 4-16> 양식방법별 피해현황(1997～2001) ····· 118
<표 4-17> 어종별 피해현황(1997～2001) ····· 119
<표 4-18> 재해원인별 피해현황 ····· 119
<표 4-19> 업종별 여건비교 ····· 125
<표 4-20> 몇가지 선택기준에 의한 직접지불제 프로그램 평가 ····· 125
<표 4-21> 어류양식어업의 유형별 사료이용 실태 ····· 126
<표 4-22> 시행시의 고려사항 ····· 127

그 림 목 차

<그림 2-1> 전산업 및 수산업의 GDP 추이 ····· 38
<그림 2-2> 전산업 및 수산업의 GDP 성장률 추이 ····· 39
<그림 2-3> 연도별 수산보조금 추이 ····· 57
<그림 3-1> 보조금의 분류 ····· 81

제1장 연구의 개요

제1절 연구의 필요성 및 목적

1. 필요성

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 지금까지 논의된 결과를 보면, 국내보조금 지원사업의 많은 부분이 WTO를 포함한 대부분의 국제기구에서 '부정적 보조금'으로 분류될 가능성이 있어 향후 지원금액에 대한 대폭적 삭감이 불가피할 것으로 예상되고 있다.

한편 국내수산업은 정책적인 지원에도 불구하고 대부분 자생력을 갖추지 못한 상태에 머무르고 있다. GDP 대비 총어업생산액의 비율은 1997년 0.59%에서 2000년 현재 0.37%로 감소하였고, 어업인력의 고령화는 심화되며, 생산량 감소와 이에 따른 소득 감소로 최근에는 후계자 확보조차 곤란을 겪고 있다.

즉 국내수산업은 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 개발되어야 할 필요가 있는 것이다.

직접지불제는 각국이 공통적으로 논의하는 사항 중 공통적으로 시장주의에 부합하는 허용가능한 보조금 제도로서, 국내의 경우에는 농업에서 도입하여 실시하고 있다. 그러나 수산업은 농업과 같은 1차 산업이기는 하나 산업적 특성을 달리하

기 때문에 농업에서 도입하고 있는 직접지불제를 그대로 도입하기에는 어렵다.

따라서 향후 수산부문에 직접지불제 도입을 체계적으로 추진하고 도입에 따른 시행착오를 최소화하기 위해서는, 먼저 수산부문에 직접지불제 도입이 불가피한 것인지 그 논리적 필요성부터 검토할 필요가 있다.

2. 연구목적

본 연구는 수산보조금 제도의 전환책으로서 직접지불제 도입의 타당성을 연구하는 것을 목적으로 하고 있다. 즉 직접지불제 도입 절차상 가장 초기단계인 제도적 타당성 검증에 본 연구의 목적이 있으며, 구체적으로는 이론적 도입근거와 경험적 적합성을 분석하는 데 초점을 두고 있다.

이를 위해 수산보조금과 관련하여 주요 국가 및 국제기구의 논의동향과 수산보조금의 향후 전망을 통해 국내수산보조금을 재분류할 것이다. 또한 외국의 수산부문 직접지불제는 물론 농업 등 대내외 직접지불제 사례를 충분히 검토하고, 이를 바탕으로 수산부문 직접지불제 도입을 위한 사회경제적 필요성을 검토하여 직접지불제의 이론적 도입근거를 제시하고자 한다.

동시에 현실적으로 도입이 가능한 직접지불제의 유형을 분류하고 직접지불제의 우선순위에 대한 검토에 초점을 두었다.

제2절 연구범위 및 선행연구검토

1. 연구범위 및 방법

직접지불제의 도입 타당성 분석을 위해, 첫째 수산보조금에 대한 국제논의를 바탕으로 국내수산보조금을 분류하고 둘째 대외환경변화 및 직접지불제 사례 연구를 통한 직접지불제의 필요성을 검토하여, 셋째 도입가능 직접지불제 유형을 검토하는 것이 연구의 범위이다.

본 연구의 목적을 수행하기 위해 다음과 같은 사항을 연구 대상으로 설정하였다.

- ○ WTO 수산보조금 논의 동향
- ○ 주요 국가의 수산보조금 및 직접지불제 사례
- ○ 국내의 수산보조금 현황
- ○ 국내외 농업부문 직접지불제 사례
- ○ 수산부문에 도입가능한 직접지불제 유형 검토
- ○ 직접지불제 도입의 우선순위

이를 위해 국제기구에서 논의되고 있는 수산보조금 관련 자료를 검토하고, 국익 차원의 전략적 대응, 시장지향적인 Micro- foundation의 적용과 함께 유치산업 보호론에 입각하는 사회복지적 시각의 합리적 조화 등을 주요 연구방법론으로 삼았다.

2. 선행연구검토

농업부문 직접지불제는 미국, EU, 캐나다, 일본, 대만, 멕시코 등 매우 광범위한 지역에서 시행 중에 있으며, 수산부문 직접지불제는 일부 국가에서 부분적으로 시행 중에 있다.

국내에서도 농업부문에서 경영이양 직접지불제(1997년), 친환경농업 직접지불제(1998년), 논농업직접지불제(2001년)를 시행하고 있으며, 2003년에 조건불리(밭농업) 직접지불제에 대한 시범실시를 계획하고 있다.

농업부문에서 실시된 연구를 보면 1990년대 중반까지도 직접지불제에 대한 직접적인 연구보다는 농업지원제도의 일환으로서 직접지불제도가 소개되는 정도였다. 서종혁 등(1996, 농촌경제연구원)에 의한 「WTO 체제하의 농업지원제도 조사연구」에서 직접지불제의 가능성을 검토하였으며, 그 이후 박진도가 직접지불제의 도입가능성을 검토하였다.

이후 보다 다양한 방법에 의해 타당성 검토가 이루어졌는데 김태곤에 의한 「일본과 미국의 직접지불제 연구」, 김정섭에 의한 「아일랜드와 영국에 대한 직접지불제 연구」, 서종혁에 의한 「조건불리지역 및 환경보전에 대한 직접지불제도 조사연구」, 오내원, 황연수, 이규천 등에 의한 사례연구 등이 있다.

그리고 2000년에는 박동규, 이규천 등이 논농업 직접지불제에 대한 구체적인 연구를 통해 세부적인 방안을 모색하였으며, 이 연구를 토대로 직접지불제가 정책화된 프로그램으로 입안되기에 이르렀다.

수산부문에 대한 연구로는 해양수산개발원의 「WTO체제하의 수산보조금 정책방안 연구」가 있으며, 수산부문 직접지불제에 대해서는 아직까지 연구된 바가 없다.

제2장 수산보조금의 논의동향

제1절 국내 수산업의 문제점

1. 대내적 문제점

가. 생산량 감소

어업구조조정, 기르는 어업 육성, 해외어장 개발, 어업경영 안정 및 어업인 육성지원 등 일련의 증산정책에도 불구하고 어장상실 및 환경악화, 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. 어패류 자급률은 최근의 수산물 생산감소의 결과로 1990년 121.7%에서 2000년에는 87.4%로 감소 추세를 보이고 있다.

수산물의 생산활동에는 상당한 생산기반, 자본 및 기술 노하우가 필요한데, 현재와 같이 국내의 생산기반이 지속적으로 위축되고 향후 세계 수산물수급이 불안정해질 경우, 국민이 경제적으로 지불해야 하는 비용은 높을 수밖에 없다. 따라서 식량자원의 확보, 특히 우수 동물성단백질원의 확보라는 측면에서도 생산능력을 일정 수준으로 유지할 필요가 있다[1].

나. 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.

---

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

그러나 최근 2~3년간의 국내경제의 전반적인 회복추세에도 불구하고 농림어업부문, 그 중에서도 특히 수산부문의 GDP성장률은 침체에서 벗어나지 못하고 있다. 1998년 IMF 경제위기 여파로 수산부문 GDP성장률은 -7.6%로 급격히 위축되었으며 2000년에도 -9.2%로서 마이너스 성장률에서 벗어나지 못하는 것으로 나타났다(<표 2-1> 참조). 이는 자연환경 변화와 자원 밀도 변화 등과 밀접하게 연계되어 있는 1차산업으로서의 특성을 여실히 보여주는 것이다.

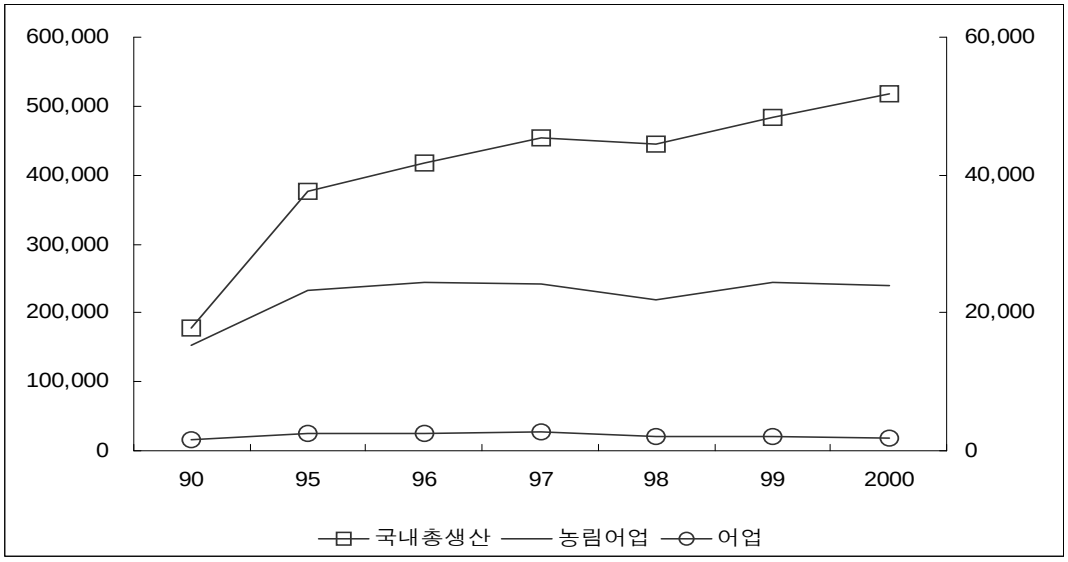
<표 2-1> 전산업 및 농림어업부문의 GDP 추이

단위 : 10억, %

구분	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	-

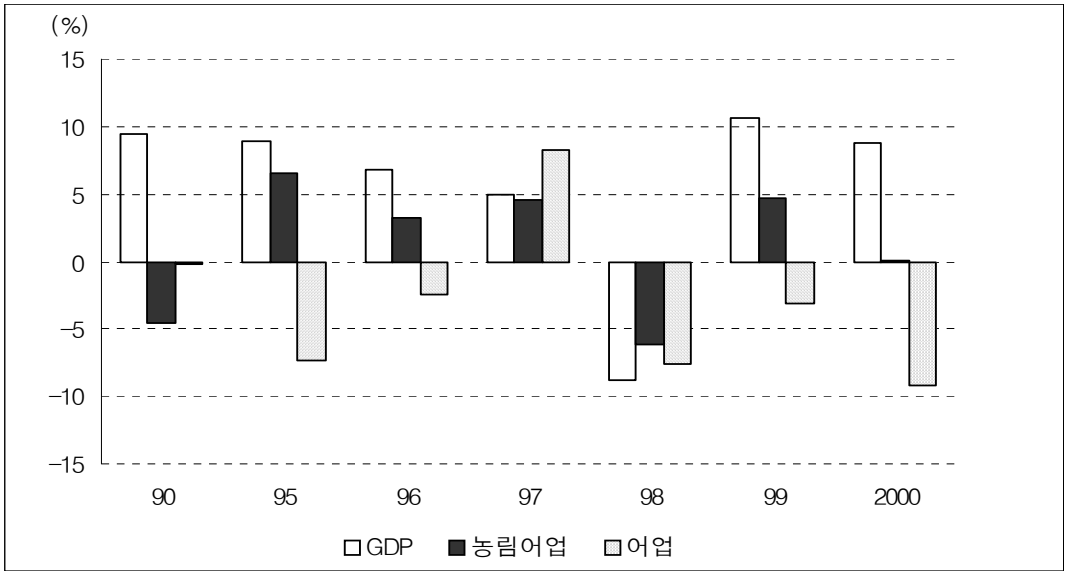
자료: 해양수산부, 「수산행정기본자료」, 2001.

<그림 2-1> 전산업 및 수산업의 GDP 추이



정부의 다양한 수산정책에도 불구하고 국내 수산업은 2000년 현재 GDP 대비 총어업생산액의 비율이 0.37%로서, 갈수록 그 비중이 감소하고 있어 타산업과 대비할 때 절대적으로 낙후되어 있는 실정이다. 이는 국내산업의 균형적 발전이라는 측면에서 장기적으로 산업간 불균형을 초래할 것이며, 여기서 수산업의 낙후성 극복을 위한 정부 지원의 당위성을 확보할 수 있다(<그림 2-2> 참조).

<그림 2-2> 전산업 및 수산업의 GDP 성장률 추이



다. 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 원인으로 작용하기 때문이다.

한편 수산업은 산업화 과정에서 소외되면서 어업인력의 고령화가 급격히 진행되었으며, 생산량 감소와 이에 따른 소득 감소로 후계자 확보조차 곤란한 실정

이다(<표 2-2> 참조). 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 정부 개입의 필요성이 높아지고 있다.

<표 2-2> 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.

2. 대외적 문제점

국제적으로 생산 및 무역을 왜곡하는 보조금에 대한 규제가 기정사실화되면서 국내보조금의 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 규제 대상에 해당된다.

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

제2절 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 회권국간의 갈등소지를 최소화하였기 때문이다[2].

도하 각료회의에서는 전체 협상의 타결시한을 약 3년 후인 2005년 1월 1일로 예정하고 있는데, UR협상 당시 당초 부여한 시한인 4년보다도 짧은 시간을 설정함으로써 WTO의 권위와 신뢰성을 확인할 예정이다.

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 공감을 표시하고 포괄협상의 원칙에 동의하면서 선언문의 합의가 도출되었다.

주요 관심사는 농업분야와 서비스분야로, 특히 농업분야는 UR협상 과정에서뿐만 아니라 뉴라운드 출범 이전부터 국가별 시각차이가 현저하여 많은 문제점

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

이 노출되었다. 농업분야에서는 우선 시장접근의 실질적 개선, 수출보조의 단계적 폐지를 목표로 한 감축, 국내보조의 실질적 감축 등 3대 과제가 협상의 목표로 제시되었다. 비농산품분야는 향후 협상의 원칙과 방향을 명시하는 선에서 합의되었다

<표 2-3> 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 기설정의제가 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.

① WTO의 규범 중 보조금 분야에서의 수산보조금에 대한 논의이다. 이 분야 논의의 핵심은 '보조금 및 상계조치에 관한 협정(SCM : Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)' 중 수산보조금에 대한 WTO의 규범을 보다 명확히 하고 개선하는 것이다.

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

② 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.

③ 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

가. 보조금의 논의배경

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)[3]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.

---

3) 국제정치에서 국가간의 협력이나 갈등관계를 설명할 때 흔히 사슴사냥게임, 수인의 딜레마 혹은 치킨게임 등이 인용됨. 이 중 수인의 딜레마는 중대한 혐의가 있는 두 죄수가 검사를 사이에 두고 벌이는 게임임. 첫째, 두 죄수가 모두 중범죄 사실을 부인한다면 둘 다 가벼운 형을 받고 풀려날 것임(CC). 둘째, 중범죄 사실에 대해 한 명은 시인하고 다른 한 명은 시인하지 않는다면 시인한 쪽은 석방되고(DC), 시인하지 않고 부인한 쪽은 극형을 받게 될 것임(CD). 셋째, 둘 다 중범죄 사실을 시인한다면 모두가 중형을 선고받을 것임(DD).
이를 수산보조금에 적용해보면, 만약 A국이 보조금을 지급하지 않는다면 B국은 보조금을 지급하는 것이 후생(welfare)을 극대화시키는 내쉬균형(Nash Equilibrium)이 될 것임. 만약 양국이 모두 경제적 혹은 정치적으로 보조금을 지급할 이유가 있어서 실제로 보조금을 지급하게 되면 이 때는 수인의 딜레마가 작용하여 위에서 언급한 (DD)가 내쉬균형(Nash Equilibrium)이 될 것이며, 양국 모두 후생이 하락하는 결과를 초래할 것임. 여기서 C는 협력(Cooperation)을, D는 배반(Defect)을 의미함. 김의곤, 「현대국제정치론」, 집문당, pp.83～99., 1996.

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 Subsides) 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.

나. 수산보조금의 논의동향

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. ①전 세계적으로 700억 달러의 수산물 생산

을 위해 1,240억 달러의 생산비를 지불해야 하는 생산의 비효율성과 비용초과분은 모두 국고보조금으로 충당되고 있다고 지적하고 있다. ②또한 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 지적

하고 있다. 이와 같이 환경보호와 관련되어 논의가 진행되어 온 수산보조금은 도하 각료회의 제1차 초안에서는 제시되지 않다가 제2차 초안에서 처음 제시되었다.

그 후 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[4]. 그러나 이 문제는 환경이슈와 연계되어 앞으로도 계속 논란이 있을 전망이다.

<표 2-4> 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 논의동향과 대응정책

가. 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.

4) 최낙균 외, 「WTO 뉴라운드의 협상의제별 주요 쟁점 및 대응방안」, 대외경제정책연구원, p.134., 2001.

규범위원회에서 논의되는 내용의 초점은 두 가지이다. ①현재의 SCM협정을 개정할 필요가 있는지에 관한 논의와 ②수산보조금을 현재와 같이 제조업, 임업 등 기타 산업의 보조금과 같이 다룰 것인지(general approach), 아니면 별도로 다룰 것인지(sectoral approach)에 대한 논쟁이다.

<표 2-5> 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.

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[5]. 8개국 제안서는 최근까지 논의되어 온 주요 내용을 망라하고 있으므로 보다 구체적으로 그 내용을 요약하면 다음과 같다.

5) 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.

① 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.

② 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.

③ 수산물 생산의 이질성을 지적하고 있다. 즉 수산분야는 한 번 보조금을 지급하면 그 보조금이 확대되는 성격이 있으며, 이러한 성질은 현재의 SCM 규정하에서 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[6]. 뉴질랜드는 기존의 주장을 강화하여 수

6) 해양수산부, 「WTO/DDA 수산분야 협상동향 및 향후전망」, 2002.7.18.

산보조금의 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. ①수산보조금이 수산자원을 고갈시켰다고 하나 구체적인 사례나 증거가 없다. ②APEC, 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, EEZ내 어로어업, 공해상에서의 조업 등 어업의 종류에 따른 보조금의 특성을 고려해야 한다고 주장하고 있다.

나. 국내의 대응정책

앞으로 WTO를 중심으로 전개될 수산분야의 주요 이슈는 수산보조금과 수산물의 시장접근 문제이다. 수산보조금 분야는 ①수산보조금의 부정적 영향에 대한 구체적 논의, ②현재의 SCM협정을 포함한 각종 규정의 개정, ③수산보조금의 별도 논의 필요성 등이 집중적으로 논의될 예정이다. 시장접근 분야는 협상방식(modality) 및 관세·비관세 장벽의 인하 혹은 철폐가 주요 과제로 논의될 전망이다. 위의 두 분야를 중심으로 협상의 타결이 예정되어 있는 2004년까지 각국은 자국의 이해관계 여부에 따라 협상에 임할 것이다.

우리나라 정부는 협상을 위한 대외적 대책과 대내적 대책을 구분하여 발표하였다[7]. 대외 협상대책은 수산보조금과 수산물 시장접근으로 구분하여 다루고 있

고, 국내 대책은 '농어업·농어촌특별대책위원회'를 구성하여 각종 대안을 마련 중에 있다.

우선 대외 협상대책 중 수산보조금 관련 대책부터 살펴보면, 정부는 2003~2004년 기간 중 수산보조금협상의 목표를 규제대상 보조금의 범위 최소화, 허용보조금의 최대한 확보, 충분한 유예기간 설정 및 점진적 이행 등으로 설정하고 있다.

구체적 내용을 보면 ①각 보조금별 협상전략을 마련하여 가능한 한 현행 보조금 지급체제가 유지될 수 있도록 교섭하고, ②직불제, 연구개발, 낙후지역 지원 등 허용보조금의 범위를 최대한 확보하며, ③일부 수산보조금의 감축 내지 폐지가 불가피할 경우 일정 유예기간 및 점진적 이행을 확보하여 보조금 축소에 따른 어업인의 충격을 최소화한다는 방침이다.

이와 같은 협상 목표를 달성하기 위하여 단기적으로 ㉠수산보조금이 무역왜곡과 수산자원 고갈의 주원인이 아니고, ㉡현행 SCM 협정으로도 충분히 수산보조금을 규율할 수 있으며, ㉢수산보조금의 별도 논의에 반대한다는 기존의 입장을 고수할 방침이다. 필요하다면 수산보조금이 무역이나 수산자원에 미치는 영향은 확실치 않으며 어업관리에 따라 달라질 수 있다는 FAO, OECD 등 국제기구의 연구결과를 적절히 인용할 예정이다. 동시에 일본 등 우리나라와 유사한 입장에 있는 국가들과 공조하고, 미국 등 입장이 반대되는 국가를 설득하여 우리 어업인의 피해가 최소화될 수 있도록 교섭할 예정이다.

대외 협상대책 중 수산물 시장접근과 관련하여 정부는 2003~2004년 기간 중의 목표를 점진적이고 단계적인 관세 인하, 민감품목에 대한 특별한 배려, 수산물 수출여건의 개선 등으로 설정하고 있다.

구체적 내용을 보면 다음과 같다. ①가능한 한 장기간에 걸쳐 점진적으로 관세를 인하함으로써 급격한 수입 증가에 따른 어업인의 충격을 최소화한다. ②생산량, 수출입동향, 종사자수 등 여러 요소를 고려, 수입 증가에 따른 영향이 큰 민감품목은 양허대상에서 제외하거나 관세인하 폭이 최소화될 수 있도록 교섭한

7) 해양수산부, 「WTO/DDA 수산분야 협상동향 및 향후전망」, 2002.7.18.
한국수산회, 「WTO/DDA 수산보조금협상」, 2002.7.18.

다. ③수입수량제한 등 외국의 무역장벽을 완화 내지 제거하여 우리나라 수산물의 수출확대를 도모한다는 계획이다. 이 같은 협상목표를 달성하기 위하여 단기적으로 우리나라 수산업에 가장 유리한 관세인하방식이 채택될 수 있도록 교섭하고, 우리 수산물의 수출을 저해하는 선진국의 비관세장벽에 대해 지속적인 문제제기를 할 방침이다.

대외 협상대책이 다소 구체성을 가지고 진행되고 있는 데 비해 아직 국내대책은 구체화되지 않았다. 2002년 3월 대통령 직속으로 '농어업·농어촌 특별대책위원회'를 구성하고 동 위원회에서 현재 대책을 마련 중에 있다. 다만 기본원칙은 WTO 체제에 적합하면서도 어업인의 수혜폭이 줄지 않도록 보조금 지원의 틀(패러다임)을 변경하고, 수산업이 고부가가치 산업으로 재편될 수 있도록 제도적 개편과 집중적 투자방안을 강구한다는 것이다.

제3절 국내의 수산보조금 현황

수산보조금은 수산업의 발전과 어가경제의 지원을 위해 다양한 형태와 방법으로 시행되어 왔는데, 크게 ①국고나 지방비에서 지원되는 직접 보조금과, ②융자금 지원시 시장이자율과 저리지원 이자율간의 차를 보전하는 융자이차 방식 등 두 가지로 구분할 수 있다.

이는 다시 수령주체 및 지원형태별로 ①어업인이 직접 수령하는 보조금, ③지방자치단체가 수령주체가 되거나 지자체 자체자금으로 운영되는 보조금, ③단체 및 업체가 수령하는 보조금, ④지원주체가 직접 사업을 영위하는 보조금 등으로 나눌 수 있다(<표 2-6> 참조).

보조금이 수행하는 역할과 기능에 따라 구분해 보면 어업구조조정, 수산자원조성, 기르는 어업육성, 어장환경 개선 및 보전 등 폭넓은 분야를 대상으로 다양한 목적을 위해 지급되고 있다(<표 2-7> 참조).

<표 2-6> 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)
	순수융자	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, 자영수산과지원(해수부, 교육부), 수산자원조성(담수치어방류, 인공어초시설, 종묘매입방류, 도립종묘배양장), 장보고석상건립, 적조방제사업, 지방해양수산과학관건립, 청해진유민이주지발굴사업, 패각처리비, 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)
	순수융자	가격안정기금(구조개선사업, 민간비축), 김산업화종합처리시설, 수산물가공시설현대화, 수산물가공업체운영자금, 수산물유통자금, 수산물종합가공단지조성, 양식진주가공시설, 어망생산운영자금, 전통식품개발, 조합경영개선자금(무이자)
직접사업		연안해역신규등록, 폐유수거용기설치, 해양종합수련시설 건립, 해외박람회참가

<표 2-7> 성격별 구분

성 격 구 분	특 징
어업구조조정	연근해어업의 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	해양박람회유지지언, 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 1,158억원으로, 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 융자이차 보전금 1,052억원 등으로 구성된다.

<표 2-8> 수령주체 및 지원형태별 보조금 현황

단위 : 백만원

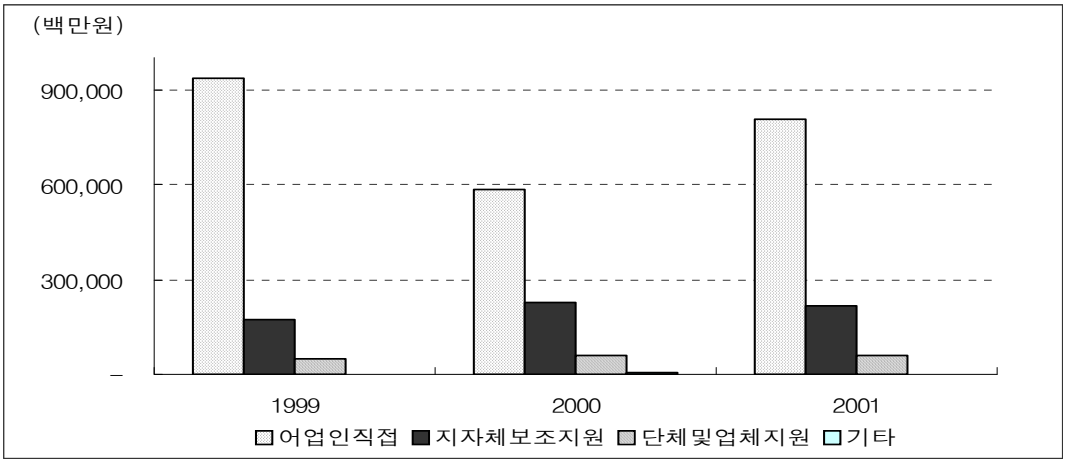
구 분		합 계	어업인 직접		지 자 체 보조지원	단체 및 업체		기 타 자체사업
			보조포함	순수융자		보조포함	순수융자	
1999	보조계	1,159,004	839,338	97,834	171,077	30,317	20,091	347
	국 고	977,525	837,034	0	111,511	28,633	0	347
	지방비	61,331	1,700	0	59,566	65	0	0
	(융 자)	2,184,500	10,974	1,778,805	0	29,432	365,289	0
	융자이차	120,148	604	97,834	0	1,619	20,091	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
	(융 자)	2,156,900	8,232	1,694,588	0	29,023	425,057	0
	융자이차	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
	(융 자)	2,098,300	5,674	1,651,165	0	29,159	412,302	0
	융자이차	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
	(융 자)	2,146,567	8,293	1,708,186	0	29,205	400,883	0
	융자이차	105,261	414	82,609	0	1,407	20,831	0

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

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 융자 및 융자이차 보전 방식의 보조가 지원되고 있다.

지원형태별로 보면 어업인 직접지원이 가장 높은 비중을 차지하며, 지자체 보조지원, 단체 및 업체지원의 순으로, 연도별로 증감을 되풀이하고 있다(<그림 2-3> 참조).

<그림 2-3> 연도별 수산보조금 추이



(1) 직접지원금

2001년 현재 어업인에게 직접 지원되는 보조금(보조 포함)은 국고 7,393억원, 지방비 31억원, 융자이차 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 직접보조금의 대부분을 차지하고 있다.

<표 2-9> 어업인 융자 지원금 현황(1999~2001년 평균)

단위 : 백만원

구 분	(융 자)	융자이차
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.

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

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

세부적으로 보면, 영어자금 공급을 위한 순수융자 1조 2,050억원(3년 평균) 및 이에 대한 융자이차 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.

(2) 지자체 보조지원금

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

<표 2-10> 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
자영수산과 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 이주지발굴사업		89	63	27	0
패각처리비		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.

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.

(3) 단체 및 업체대상 보조금

수산관련 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.

<표 2-11> 단체 및 업체대상 보조금 현황(1999~2001년 평균)

구 분	계	국고	지방비	(융자)	융자이차
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
수산물포장재개선사업	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
유류운반선건조	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 년도.

담수어 양식단지조성사업은 국고보조 44억원, 지방비 37억원 및 81억원의 융자에 따른 융자이차 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, 융자금 117억원 및 그 융자이차 보전금 5억 8천만원이 지급되었다.

그 밖에도 순수융자금을 통한 보조는 최근 3개년 평균 208억원에 이르며, 이 중 가격안정기금에서 운용되는 민간비축과 구조개선사업이 각각 48.7%, 24.4%로 높은 비중을 차지하고 있다.

<표 2-12> 단체 및 업체대상 융자지원금의 현황(1999~2001년 평균)

단위 : 백만원

구 분	계	국고	지방비	(융자)	융자이차
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 년도.

(4) 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, 연안해역 신규등록사업에 7억6천만원, 해외박람회참가에 4억3천만원이 지원되고 있다.

<표 2-13> 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, 수산물 유통개선 및 기반시설 확충 등 6개 사업에 전체의 92.5%인 9,607억원이 집중되었다.

그 중에는 어업경영안전지원금이 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 한일어업협정으로 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 신장세

를 보이고 있으나 수산자원의 조성 및 관리사업은 1999년 553억에 비해 2001년 316억원으로 감소추세에 있는 것으로 나타났다.

<표 2-14> 성격별 보조금 현황(1999~2001년 평균)

단위 : 백만원

구 분	계	국 고	지방비	(융 자)	융자이차
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 2-15> 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 년도.

제4절 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[8].

<표 2-16> 보조금 협정에 따른 보조금 분류

보조금 구분	주요 내용
prohibited (금지보조금)	· 특정 수출목표를 위한 보조금 · 수입물품 대신 국내 물품 사용을 촉진하기 위해 제공되는 보조금
actionable (조치가능보조금)	· 한 국가의 보조금이 수입국의 국내산업을 손상 · 제 3국 시장에서 경쟁할 경우 다른 국가의 수출 경쟁자를 손상 · 국내 보조금이 해당 국가의 시장에서 경쟁하려는 다른 국가의 수출자를 손상 시키는 보조금

주 : 허용보조금에 대한 정의는 1999년 12월로 사문화됨.

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

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 파급효과가 막대할 것으로 예상된다.

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

현재 어민대상 보조금 사업은 WTO를 포함한 대부분의 국제기구에서 '부정적 보조금'으로 분류하고 있어, 향후 협정이 타결될 경우 지원금액에 대한 대폭적 삭감이 불가피한 실정이다. 그러나 그 동안 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 2-17>~<표 2-19>와 같다.

<표 2-17>은 국내 수산보조금을 성격별로 개략적으로 분류한 것으로서, 표시된 부분은 세부정책이 금지 또는 조치가능에 해당하는 것이다. 보다 세부적인 정책을 기준으로 분류한 것은 <표 2-18>에서 제시한 바와 같으며, 그 중에서도 금지보조금과 조치가능보조금에 해당되는 부분을 추출하여 성격별로 분류한 것은 <표 2-19>에서 나타난 바와 같다.

<표 2-17> 국내 수산보조금 개략

구 분	교육 홍보	생산기반조성		어촌 관광	연구 개발	유통	가공	환경 보전	기타
		기르는 어업	어선 어업						
경영 지원			○			○	○		
교육 홍보									
기반 조성			○			○	○		
어업 관리									
연구 지원									
환경 관리									
기타									

주 : ○는 금지 또는 조치가능보조금으로 분류되는 항목임.

<표 2-17>~<표 2-18>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 2-18> 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 (조치가능 보조금)	가격안정기금(구조개선사업), 어업인선도어업경영체육성, 어업인전업어가육성, 어업인후계자육성, 귀어가어촌정착자금, 김산업화종합처리시설, 서해5도공동운반선운영, 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, 자영수산과지원, 자원조성(담수치어방류, 인공어초시설, 종묘매입방류, 종묘배양장도립시설), 장보고석상건립, 장보고재조명사업, 적조방제사업, 전통식품개발, 지방해양수산과학관건립, 청해진유민이주지발굴사업, 패각처리비, 패유수거용기설치, 폐선처리장설치, 해면양식개량부자구입, 해면양식(기르는어업육성, 김유기산처리제, 살포식패류, 어패류양식, 중간종묘육성), 해양문화사업, 해양박람회유치, 해양종합수련시설건립, 해외박람회참가지원

<표 2-19> WTO체제하에서의 우리나라 수산보조금의 분류예상(2)

구 분	내 역		
prohibited (금지보조금)	경영 지원	어선 어업	공제료(어선, 어선원), 영어자금, 면세(기자재, 면세유), 어망생산운영자금, 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, 수산물종합가공단지조성), 시설현대화(냉동냉장개보수, 시설현대화), 기타(전통식품개발, 김산업화, 특수가공)

제5절 외국의 수산보조금 사례

1. 미국

미국의 수산보조금은 주로 우리나라의 해양수산부에 해당하는 NOAA에 의해 지급되는 NMFs(National Marine Fisheries)와 타기관에 의한 재정이전(Non-NMFs)으로 분류된다[9].

① NMFs는 연방정부가 실시하는 자국내 어업관련 프로그램 정책을 총괄하고 있는데, 1996년 SFA가 통과된 이후 목적과 수해대상이 변화하여 생산량 증대와 개발위주의 정책에서 지속적 개발을 위한 어업자원보호 등으로 방향이 전환되었다[10].

② 타기관에 의한 재정이전(Non-NMFs)의 종류는 다음과 같다.

㉠미연안경비대에 의해서 어업법 및 관련규제를 바다 현장에서 집행하기 위한 기금으로서, 수송부(Department of Transportation)에서 보조적으로 지급된다. ㉡수산업지원프로그램 중 시장촉진프로그램과 잉여상품처리프로그램(Surplus Commodity Removal Programme)은 농림부에서 관장하며, 이는 수산업에 할당된 농업지원프로그램에 해당된다. ㉢수산업에 혜택을 주기 위한 주요 세금우대정책은 유류판매세에서 비도로사용자(어민포함)에 대한 면세혜택이 있으며, 이는 미 세무성(IRS :Internal Revenue Service, Treasury Department)에서 관할한다. ㉣어항건설 및 하수처리 등 수산업기반시설에 관련된 것으로서, 미국무성의 육군소속 기술군이 지원한다.

수산업에 대한 미국정부의 재정이전은 10억달러 수준으로, NMFs의 정부재정이전(GFTs), 미국해양경비대의 수산업법 현장집행, 디젤 및 가솔린 소비세 면제의 세 가지에 대부분 지급되고 있다[11].

---

9) 외국보조금과 관련된 구체적인 내용은 부록 참조.

10) NMFs의 재정이전에서 95% 정도가 수산업의 과학화 및 관리프로그램에 사용되며, 수산업지원 프로그램은 대폭 감축되어 NMFs의 5% 미만인 1,500만달러만이 지원됨. 또한 생산품질과 안전 및 해산물의 검역에 절반이상의 재정이전이 사용되고, 사실상 모든 수산업프로그램에 대한 NMFs의 재정이전(전체 38,700만달러에서 37,000만달러로 추정됨)은 OECD가 제시하고 있는 정부재정이전에서 일반서비스그룹에 해당됨.

11) 정부재정이전을 OECD가 제시한 정부재정이전분류와 비교해보면, 소득을 증대시키는 정부재정이전 2,000

2. 일본

일본에서는 수산보조금을 수산자원관리의 한 측면에서 고려하고 있으며, 보조금지급에 있어서 중앙정부와 지방정부의 역할분담이 분명하기 때문에 중앙정부의 예산편성에서 보조금액을 추정하는 것은 어렵다. 단, 수산보조금 중 경비절감 및 어획추진을 위해 지급되는 어업경영 유지 안정기금, 국제규제관련 경영안정기금, 어업공제사업 업무비 보조금, 소규모 영세지역 수산업 촉진 대책사업, 어업신용기금협회 출자보조금, 수산물산지유통가공시설 고도화 대책사업지원, 어협계통신용사업실시 기반강화 대책사업 등은 금지보조금에 해당될 것으로 예상된다.

일본의 수산보조금 중 어업포기를 전제로 한 직접지불제 및 포괄적인 사회간접자본, 해양환경청정비용, 기반시설사업 등 허용보조금에 분류될 수 있는 보조금은 전체의 약 77.4%에 해당된다.

3. EU

EU의 수산보조금 정책은 유럽공동어업정책(CFP : Common Fisheries Policies)의 일환으로서, 주로 수산지원프로그램(FIFG : Financial Instrument for Fisheries Guidance)규칙에 의해 이루어진다. FIFG 규칙은 EU 연합법의 일종이며 결과 및 도달방법에 있어서도 회원국에게 구속력을 지닌다. 수산보조금의 재원은 EU 예산에서 지급되는 수산보조금과 각 회원국내에서 지급되는 국가보조금(state aid)이 있다.

주요 수산보조금을 보면 FIFG 지원, 제3국 수산자원에 대한 접근, 시장지지, 회원국의 보조정책으로서 국가보조, 그리고 일반지출(연구, 감시, 검사, 감찰)이 있다.

첫째, FIFG는 EU의 사회경제적 발전을 위하여 마련된 4개의 EU 구조기금 중 하

만달러, 비용을 낮추는 정부재정이전 2억달러, 일반서비스에 관한 정부재정이전 8억달러 이상 수준임. 또한 소득증대와 비용감축에 22,000만 달러가 지급되었으며 그 중 90% 이상이 비용감축에 해당되는 한편 NMFs에서 지급된 부분은 10% 미만의 비중을 차지함. 일반서비스에 지급된 것은 전체의 약 80%를 차지하며 1990년대 해양과학 및 기초관리분야에 집중적으로 투입됨.

나로서, 어로, 유통 및 가공, 양식업, 그리고 항만설비 개발에 직접 지원되며 수산업에 의존하고 있는 지역 중 경제적으로 낙후된 지역에 대한 재정적 지원을 위하여 직접적으로 사용되는 기금이다[12]. 이는 EU와 각 회원국의 합의에 의해 수립되었으나, 지출사업 초안 및 이행 프로그램은 각 회원국이 전적으로 책임지는 시스템이다.

둘째, 제3국 수산자원에 대한 접근은 EU 전체예산 중 FIFG 지출 다음으로 많은 지원으로서 원양어업에 대한 지원이 해당된다.

셋째, 시장지지보조금은 EU 공동시장체제에서 수산물가격을 지지하기 위한 정책으로 사용하고 있으며, 어민의 소득안정화를 위하여 가격보상기금과 이월금액으로 잉여물의 구매, 관리, 저장에 지원하고 있다.

넷째, 보조정책으로서 '국가보조(state aid)'는 각 회원국들이 개별적으로 다양한 수산보조정책을 수립하여 지원하는 것을 의미하는데, 여기에는 국가지원(grants), 이자보조, 세금우대, 기타 세금조치, 사회안정보장기금의 의무금액을 감축시키는 정책 등 다양한 보조정책들이 포함된다.

마지막으로 일반지출은 수산업분야에 대한 활동을 지원, 관리, 개발하는 데 지원하는 것을 말한다.

4. 중국

중국의 수산보조금 정책은 중앙정부와 각 성 및 지역차원에서 이중적으로 이루어지고 있는데, 세금보조, 특별자금 지원, 인프라지원으로 나눌 수 있다.

중앙정부에서는 원양어업지원, 기업소득세면제, 어민전업지원 및 어선감척사업지원, 그리고 해양환경개선지원을 하고 있는데, 그 중 금지보조금으로 예상되는 원양어업지원은 재정, 신용, 세금혜택지원과 원양어업어선을 위한 기름창고지원으로 나뉘어 지원되고 있다.

12) 4개의 구조기금은 다음과 같음.
① 유럽지역개발기금(the European Regional Development Fund, ERDF)
② 유럽사회기금(the European Social Fund, ESF)
③ 유럽농업지원 및 보증기금(the European Agriculture Guidance and Guarantee Fund, EAGFF)
④ 수산지원재원기금(the Financial Instrument for Fisheries Guidance, FIFG).
FIELD & WWF, 'The Application of European 'Right to Know' Laws to Fishing Subsidies', p.32., 2000.

지역적으로 지원되는 보조금 중 저장성에서 지급하고 있는 보조금을 보면 원양어업지원, 수산가공업에 대한 세제지원과 융자지원이 상당부분 차지하고 있는 것으로 나타났다. 또한 어획강도 감축을 위한 어선감척사업을 강도 높게 실시하고 있으며, 이와 함께 늘어나는 어민 실업에 대응하기 위하여 어민전업지원도 실시예정인 것으로 조사되었다. 복건성의 경우 세금우대 및 융자지원의 대부분이 가공산업에 집중되어 있는데, 특히 수산가공업지원은 수출을 조건으로 한 세금감면정책까지 쓰고 있는 것으로 나타났다.

제3장 직접지불제 도입에 따른 여건검토

제1절 직접지불제의 개념 및 도입 타당성

1. 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 농어가 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, 그 성격에 따라 위의 4가지로 분류할 수 있다.

직접지불제를 의미하는 이러한 용어들은 약간의 의미차는 있으나, 시장지향적 정책을 전개함에 있어 시장 및 무역왜곡 영향을 최소화시키는 보조금이라고 간주할 수 있다.

가. 직접소득지지 또는 직접소득지불

‘직접소득지지’ 또는 ‘직접소득지불’은 OECD에서 주로 논의된 개념이다.

1987년 5월 OECD 각료이사회에서는 시장·무역을 왜곡하는 농업보조를 감축하여 생산 중심에서 시장원칙 중심의 농업정책으로 개혁하기로 합의하였다. 이 선언에서 회원국가는 농민에 대한 소득지지를 가격보장이나 생산과 연계된 조치가 아닌 직접적인 소득지지 형태로 실시하기로 합의한 것이다.

1994년 OECD 보고서에서는 직접소득지지를 '공공재정으로써 특정 농가집단에 대해 제공하는 모든 명백한(화폐적) 소득 이전을 의미', '과거나 현재, 미래의 생산 또는 생산요소와 연계되지 않으며, 보조금의 사용목적에 대한 어떠한 조건이나 규정도 없는 보조금' 등으로 정의하고 있다(OECD 1994, 44).

그러나 실제 정책에서 순수한 형태의 직접지불은 거의 없고 대부분 개별 품목에 대해 가격지지효과가 있거나 또는 생산 수준, 투입재와 연계된 경우가 많아 '경제적으로 생산과 소비, 무역에 대한 경제적 왜곡을 최소화시키는 방식의 생산자 보조'를 직접소득지지로 인정하고 있다(OECD 1994, 45).

시장 또는 무역에 대한 왜곡이 적은 직접지불 방안으로는 구조조정, 소득안정화, 최저소득 지지, 공공재에 대한 지불(환경, 조건불리지역 지원), 보상적 지불의 5가지를 들고 있다(OECD 1994).

나. 디커플링 또는 디커플된 소득지지

'디커플링(decoupling)'이란 생산과 보조를 분리하는 것, 즉 농업정책이 지니는 소득지지를 시장왜곡효과로부터 단절시키는 것을 의미한다. 이 용어는 1987년 1월 미국의 대통령경제보고에서 '농가소득지지는 생산물에 대한 가격지지 등을 통해서 생산과 연계되어서는 안 된다'는 논지로 등장하였다. 미국은 대외적으로도 1987년 7월에 GATT에 제출한 농업무역개혁안에서 농업보호 폐지(zero option)의 예외로 '디커플된 직접지불'과 '진정한 식량원조'를 제시하였다.

디커플링은 OECD의 '순수한 직접소득지지'에 가까운 개념으로서 일반적으로 사용하는 직접소득지지보다는 엄격한 개념이다. 디커플링이라는 용어는 OECD에서는 사용되지 않는데, 프랑스는 미국이 EU의 농정을 공격하기 위해서 이 용어를 사용하고 있다고 보고 있다.

EU는 직접지불제의 도입을 농업에 대한 보조방식의 변화로 보고 있는 반면, 미국은 장기적으로 농업보호의 폐지를 목적으로 하고 있는 점이 양자의 중요한 차이이다(박진도, 1996).

미국 내에서도 농업단체 등의 디커플링에 대한 반발이 심하였지만 미국 농정은 이러한 방향으로 전환되고 있는데, 1996년 농업법에서 새로 도입한 '계약지불제'가 중요한 사례이다.

2. 직접지불제의 도입 타당성

직접지불제에 관한 국제기구와 선진국들간의 논의에서 보았듯이, 도입 필요성의 이론적 핵심은 ①미국의 입장과 같이 수산업에서도 궁극적으로 보조금제도를 폐지하여 시장주의를 도입해야 한다는 것과 ②EU 등의 입장과 같이 시장실패를 보완하는 것을 목적으로 하는 기존 수산보조금 제도의 취지를 유지하되, 제도의 비효율성을 제거하는 방식으로 변경해야 한다는 등으로 대별할 수 있다.

가. 시장지향적 수산정책으로의 전환

WTO, OECD, FAO 등의 국제기구에서는 수산보조금 제도로 인해 유발되는 무역 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[13]. 그런데 자원배분에 영향을 미치는 보조금(혹은 세금) 중에서도 지불(부과)방식에 따라서 효율성 손실(efficiency losses)을 절감시킬 수 있다[14]. '시장지향적' 방향이란 이처럼 배분적 비효율성을 개선하는 정책과 제도의 도입을 일컫는 것이다.

이를 위해 소위 지속가능한 경쟁 우위 전략(SCA : sustainable competitive

13) Optimal Taxation and Subsidies 이론에 따르면 생산물 가격이나 소득에 부과하는 세금(혹은 보조금)은 효율성, 나아가서 사회적 후생극대화를 저해한다고 함.

14) D.M. Kreps, A Course in Microeconomic Theory, Princeton Univ. Press, 1990, p.291

advantage)[15]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[16].

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.

나. 외부경제효과에 대한 보상

외부효과에는 그것이 발생하는 경제주체별로 구분할 때 소비자 외부효과(consumption externalities)와 생산자 외부효과(producer externalities)가 있다[17].

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[18].

이와 같이 다원적 기능을 보유하는 수산업의 생산활동을 기존의 시장기능만

15) D.A, Aaker, Strategic Market Management, 5th ed.John Wiley & Sons, Inc., 1998, pp. 141～147

16) 보다 현실적인 차원에서 시장지향적 정책 방향을 적극 추진할 경우 D.A.Aaker(1998)의 지적과 같이 다음 몇 가지 차원에서 SCA를 구축할 필요가 있음. 첫째, 생산 및 포지셔닝 전략, 유통전략 등 지속가능한 제반 경쟁의 방법을 구축하고 둘째, 해당 산업의 자산 및 역량 등 경쟁의 인프라 구축 셋째, 목표 생산물 시장의 합리적 선정 넷째, 경쟁 상대방의 선정 및 대응전략 수립 등을 들 수 있음. 국제적인 경쟁이 갈수록 치열해지는 수산업에서도 이같은 내용을 참조할 필요가 있음.

17) D.M. Kreps, 전게서, pp.203, 288～291.

18) 공공재(public goods)는 외부효과(exteranlities)의 극단적인 사례에 불과함.

으로는 창출할 수 없기 때문에 직접지불제와 같은 허용가능 보조금으로 생산자의 소득을 보전해 줄 필요가 있다.

다. 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 어업관리시스템 개선, 어획투기의 현저한 감소)를 상정할 경우 수요와 공급이 비슷한 수준으로 균형을 이루나, 비관적인 경우(현재의 어업관리시스템 유지)는 수요 1억톤～1억2천톤, 공급 9천만톤으로, 평균적으로 2천톤～3천만톤이 부족할 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.

라. 사회복지의 증진

이는 두가지 측면에서 제고해 볼 수 있다.

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

둘째, 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[19].

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

마. 수산보조금 규제에 따른 손실보상

오늘날 국내 수산정책은 국제적 환경변화에 따라 총체적으로 전환되어야 할 시점에 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. 수산부문 직접지불제의 범위

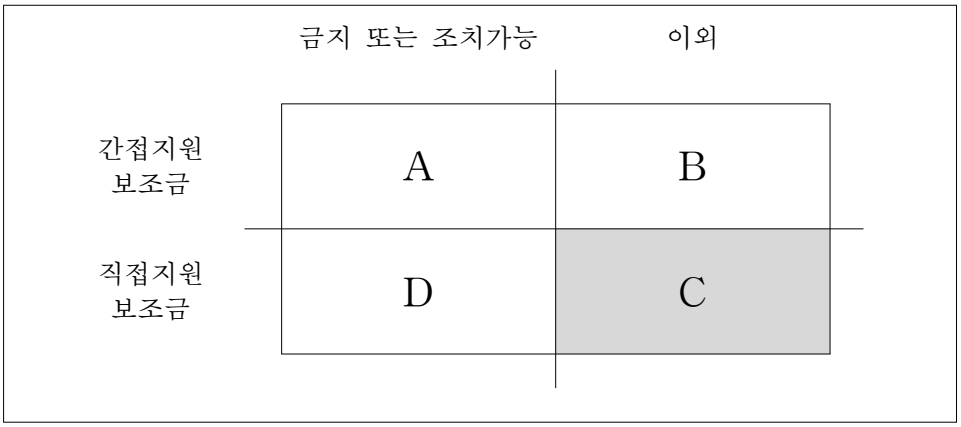
보조금 지원대상과 WTO/DDA의 논의동향을 근거로 수산보조금의 범주를 구분하여 <그림 3-1>로 나타내었다.

수산보조금은 지불방식에 따라 수혜대상(어업인 및 단체 포함) 이외에 간접적

19) 2000년 현재 어가소득 중 어업소득이 차지하는 비중은 53.4%로 절반 이상을 차지하고 있음.

으로 지원되는 것과, 수혜대상자에게 직접적으로 지원되는 것으로 나눌 수 있고[20], WTO/DDA 동향을 고려할 때 금지 및 조치가능에 속하는 것과 이외의 것으로 구분될 수 있다.

<그림 3-1> 보조금의 분류



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 3-1>의 C에 해당되며 수산보조금의 일부를 전환하는 방안의 하나로서, WTO의 규정에 위배되지 않도록 방향을 설정한 보조금의 전환책이다[21].

20) 국내 수산보조금을 예로 들면 간접보조금에는 자원조성, 어장환경개선, 연구개발 보조금 등이 속하며, 직접보조금으로는 어업인 육성, 영어자금, 구조개선 보조금 등이 있음.
21) 기존 수산보조금을 직접지불제 형태로 대체하는 것이며, 전체 보조금을 직접지불제로 전환한다는 것은 불가능함.

제2절 외국의 사례

수산부문 직접지불제에 대한 외국사례는 EU 및 중국을 중심으로 살펴볼 수 있다.

1. EU의 직접지불제

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

소득보전 직접지불제는 어선어업과 양식어업, 수산물 가공·유통에 종사하는 수산어업인의 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.

재해보상 직접지불제의 경우 자연재해나 예외적인 사고가 발생했을 때 입은 피해에 대하여 최고 100%까지 보상받을 수 있다.

조건불리지역지원 직접지불제는 대상지역을 소득수준(GDP기준)이 전체 유럽공동체 평균보다 일정수준 낮고, 실업률이 높은 지역을 3가지로 구분하여 지원하고 있다[22].

실업지원 직접지불제는 실업에 관한 공동체지침(Guideline on Aid to Employment)에 근거하여 실업지원을 할 수 있으며, 실업수당·재교육지원 등이 해당된다.

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 사용될 때 보상해주고 있다[23].

---

22) 대상지역은 소득수준과 어업에 대한 의존정도에 따라 결정됨.

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.

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.

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(게의 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 4,251㎞에 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 하류까지

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

는 2002년부터 매년 4월 1일부터 6월 30까지(3개월간)로 동기간동안 이 수역의 모든 어선의 출어가 금지되었다.

이로 인해 발생되는 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 1,500명 이상의 어민들이 조업을 할 수 없게 되었다.

따라서 이 수역 어민들의 소득 피해를 보상하기 위하여, 생계형 어민을 대상으로 36만위안(43,373달러)을 할당하여 매달 어민 1인당 200위안 이상의 보조금을 지급하였다[24]. 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 해결하기에 충분하다고 판단하기 때문이다.

24) 약 25달러 수준으로 생계보조로는 상당한 액수임.

제3절 농업의 사례

1. 국내농업의 사례

가. 경영이양 직접지불제

정부는 농업의 국제경쟁력 강화를 위해 후계자, 전업농 육성을 위한 지원사업을 추진하고 있으며, 개별 농가경영의 한계를 극복하기 위하여 영농조합법인, 농업회사법인의 설립 등 다양한 대책을 수행하였다.

그런데 이러한 정책과 아울러 은퇴하거나 타 직종으로 전업하는 농가가 보유한 농지의 장기 임대를 유도하여 전업농의 경영확대를 효율적으로 추진해야 할 필요가 발생하였다. 즉 노령농가들은 노동능력의 저하, 기계화의 어려움, 경영능력의 저하로 생산성이 떨어지고 농사일에 부담을 많이 느끼지만, 영농을 그만 둘 경우 소득이 감소되는 탓에 은퇴로 연계되지 못하고 있어 이에 대한 정책적 대응이 필요하게 된 것이다.

경영이양 직접지불제의 구체적 내용을 보면 다음과 같다.

- ○ 연령 : 65세 이상
- ○ 영농경력 : 3년간 계속 영농자로서 1년 이상 벼재배
- ○ 대상농지 : 답(휴경답은 제외)
- ○ 지원조건 : 허용된 규모(1,000㎡)를 초과한 영농금지. 단 1필지인 경우 2,000㎡)
- ○ 지원단가 : ha당 281만원(1997년 258만원, 1998～1999년 268만원)

나. 친환경농업 직접지불제

환경윤리 정착과 안전식품에 대한 선호도 증가, 맑은 물 등 깨끗한 생활환경을 위한 환경보호요구가 증가하면서 이에 대응할 수 있는 농업의 필요성이 증대되었다. 즉 환경친화적인 농업으로의 전환요구에 부응하여 이의 실현을 위한 정

부지원의 필요성도 증가한 것이다.

한편 정부는 환경보호를 위한 지역을 지정하고 이 지역에 대해 오염을 증가시키는 각종 개발행위 및 활동을 제한하고 있으면서도 규제로 인해 주민들이 받는 경제적 손실에 대한 보상이 없어 적절한 보상이 필요하게 되었다.

또한 1980년대 이후 농업의 환경적 역효과를 축소하고 순기능을 고양하기 위한 각종 지원정책이 확대되고 있으며, 환경농업 지원의 명목으로 사실상 무분별한 보조가 이루어질 수 있다는 평가 하에 환경농업의 기준을 강화하고 공동기준(Codex)을 마련하려는 움직임이 일어났다.

친환경농업 직접지불제의 구체적인 내용은 다음과 같다.

- ○ 대상지역 : 상수원보호구역, 팔당·대청특별대책지역, 자연공원구역
- ○ 전체대상면적 : 약 8만6천ha(8만5천호)(2001 사업 : 약 1만1천ha(1만8천호))
- ○ 대상자 : 대상지역내 농업을 경영하는 자로 자발적 참여자
- ○ 지원금액 : ha당 52만4천원(총예산 : 57억원/년)
- ○ 지원조건 : 축산물 및 임산물을 제외한 식용작물(벼가 약 82% 차지), 저농약농산물 이상, 표준시비량 이내(지원 3년 후 표준시비량의 40% 감축의무부과), 안전사용기준 및 잔류허용 기준의 1/2 이하, 친환경농업교육 이수, 비료·농약 사용대장 작성·관리

다. 논농업 직접지불제

논농업 직접지불제는 WTO 출범인 1995년부터 추곡수매에 의한 쌀농가 직접소득지지효과가 감소하고 있어 이에 대한 대안으로 제시되었다.

정부지원의 당위성은 ①시장개방이 확대되고 가격지지정책이 축소됨으로써 농업생산이 위축되어 농지의 비농업용으로의 전용 등 논농사 생산기반이 축소되었을 때, 세계 농산물 수급조건에 변화가 발생하여 곡물의 구입이 어려워져 전체 농산물의 수급에 문제가 발생할 수 있기 때문에 이에 대비하기 위해서 생산능력을 일정 수준으로 유지하기 위해 농민의 농업지속 혹은 농지(혹은 논)를 유지해야 한다는 데 있다. ②또한 수입 곡물이 국내보조, 수출보조에 의하여 가격이 낮

게 왜곡된 것이기 때문에 우리도 그에 상응한 보조를 하여야 공정하다는 입장과 농지전용 및 전작 억제 등으로 농지 소유자의 재산상 피해를 보상하기 위해서도 직접지불제의 필요성이 제기될 수 있다.

세부적인 내용은 다음과 같다.

○ 지급단가

- 농업진흥지역 : ha당 25만원(2003년 : 50만원으로 증액)
- 비진흥지역 : ha당 20만원(2003년 : 40만원으로 증액)

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

라. 조건불리지역 밭농업 직접지불제(2003년 시범사업 시행)

조건불리지역은 휴경이 심하고, 밭작물의 수입개방 확대는 밭을 중심으로 하는 조건불리지역의 소득감소를 심화시켜 농업기반이 와해될 우려가 높다. 또한 2001년부터 논농업직불제를 실시함에 따라 밭농업 지역에 대해서도 지원하는 것이 형평성에 맞다는 요구가 강하게 제기되었다. 즉 주산업인 농업으로 충분한 소득을 올리기 어려운 조건불리지역의 경우 와해될 경우 궁극적으로 국가전체의 부담으로 작용하기 때문에, 이러한 점에서도 소득 저위문제에 대한 대책이 필요한 것이다. 물론 도시영세민과 비교해 형평성에 문제가 있다는 지적도 있으나 조건불리지역의 직불제는 지역균형발전을 도모하는 차원에서도 지원이 필요하다.

따라서 WTO 농업협정문상의 허용정책(green-box)인 지역원조계획하의 지불제도를 조건불리지역 밭농업에 적용하여 지역농업인의 소득안정과 영농활동을 지속케 함으로써, 농촌 지역사회의 유지와 국토 자연환경의 보전 및 토양침식방지 등 공익적 기능을 제고할 필요가 있는 것이다.

세부적인 내용은 다음과 같다.

○ 대상농지 선정요건 : 조건불리지역(오지개발촉진법에 의해 지정·고시된 399개 오지면이 대상임), 밭농업으로 이용되는 농지 또는 초지법에 의한 초지, 평균경사도 14% 이상인 농지, 특별지구의 인정

○ 지급요건

- 농지관리 의무 : 지급개시년도부터 향후 3년간 대상농지(초지)를 관리·보전(사업시행기간 동안 재배작목변경에는 제한 없음), 과농지관리를 위해 폐비닐 농약병 수거, 농지주변 제초작업 등 실시, 조건이 특히 불리하여 경작이 어려운 경지를 임지로 조성할 경우 3년간 관리의무를 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 저투입농업 실천 확대, 겨울철사료·녹비작물 재배, 가축분뇨의 자원화 및 친환경 축산 등), 농촌경관 유지(마을 내 체험농원 설치, 녹색마을 등 그린투어연계, 경관작물재배 등), 자연생태계 보전(야생동물·어류·곤충류보호, 조류모이장 확보 등), 인력정책지원(신규취농자 정착지원, 신기술 연수)

○ 보조금 지급 방법 : 대상면적비례로 지급, 지급상한 2ha.

○ 지급수준 : 선진국은 소득차의 70~80% 수준을 보전하지만 논농업 직접지불제와의 형평성을 고려하여 논농업직접지불제 지원단가 이내로 설정

2. 외국농업의 사례

최근의 국제경제정세와 뉴라운드 협상 진행과정을 고려할 때 상당부분의 보조금 감축이 불가피할 전망이다. 이는 케언즈그룹으로 통칭되는 농산물 수출국들의 보조금 감축에 대한 자세가 강경하기 때문이다.

그러나 대부분 수입국들은 각종 법안을 보완하면서 감축대상 보조금은 줄이고 허용보조금은 늘리는 이중정책을 수행하면서 자국의 농업을 보호하기 위해 노력해 왔는데, 이 과정에서 중요한 대안으로 제시된 내용이 직접지불제이다.

가. EU

EU 회원국은 오래 전부터 공동농업정책(CAP)을 채택해왔다. EU 회원국 농가의 경영규모는 전체농가의 약 73%가 20ha 미만이며, 미국이나 캐나다를 비롯한 농산물 수출과는 비교하기 어려울 정도로 영세농인 탓에 국제시장에서의 경쟁력을 높이기 어려워 이를 국내 농업보조를 통해 해결하고 있다. 따라서 정부의 지원이 많은 편인데, 2000년의 경우 농업예산의 약 46%인 415억유로가 농업보조금 분야에 투입되었다[25].

EU의 농업보조금 지급형태는 휴경에 대한 보상직불제, 환경보전에 대한 환경보전 직불제 및 조건불리지역에 대한 조건불리지역 직불제로 구분된다.

첫째, 보상직불제는 곡물재배농가의 의무 휴경비율을 원칙적으로 10%로 정해놓고, 이를 준수할 경우 ha당 약 235유로(한화 약 30만원)를 지급하는 것이다. 둘째, 환경보전직불제는 비료나 농약을 적게 사용하는 환경보전 프로그램에 참여하는 농가에 대해 약 45만원~90만원을 지급하며 셋째, 조건불리지역 직불제는 600~800m 이상의 산간지역에서 국가전체의 평균생산량보다 80% 이하로 생산하고 있는 조건불리지역 농가에 대해 ha당 약 2만5천원~20만원 가량을 지급하는 제도이다.

EU는 직접지불제를 도입하여 보조금에 의한 가격지지의 수준을 낮추고는 있지만 아직까지 곡물, 쇠고기 및 낙농제품에 대해서는 가격지지정책이 정책의 기본을 구성하고 있다. 그러나 1999년 공동농업정책을 개혁하면서 가격지지 수준을 평균 15~20%가량 낮추고, 대신 직불제로 지급할 수 있는 단가를 국별로 할당된 금액 내에서 재량에 따라 올리도록 함으로써 직접지불제를 확대하는 추세이다.

다수의 국가로 구성되어 있는 EU는 앞으로도 동구권 국가들의 가세가 예상되는 가운데 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.

25) 당시 환율을 기준으로 하면 한화 약 53조원 수준임.

나. 미국

미국은 1995년 WTO가 성립되면서 1996년에 기존의 부족불지불제를 폐지하고 직접지불제를 도입하여 시행하고 있다. 농가에 대해 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 추세에 있다.

1996년과 2002년의 농업법에 나타난 직접지불과 관련된 주요 제도는 다음과 같다.

- ○ 환경보전 직접지불제 : CRP(환경보전계획), EQIP(환경보호장려계획), WRP(습지보전계획)
- ○ 생산중립적 직접지불제 : 농산물시장전환계획
- ○ 기타 생산자율 직접지불제 관련 제도 : 비상환 판매지원 융자제도, 융자차액 보상제도, 유통 융자제도
- ○ 품목별 3대 농가소득 안전망 직접지불제 : 유통융자지불제, 경기변동대응 직접지불제
- ○ 수입(收入)보험 직접지불제

한편 미국은 2002년 6월 13일 부족불지불제(Deficiency Payment)라는 가격지지 방식의 보조금을 부활하는 새로운 농업법을 제정하였는데, 이는 UR협상에서 합의한 국내 가격지지정책의 점진적 폐지와 어긋나는 조치이다. 부족불 지불제의 대상품목은 쌀, 밀, 옥수수, 귀리 등 7개 품목인데, 이는 정부가 이들 품목에 대한 목표가격을 먼저 설정하고, 만약 시장가격이 이 목표가격을 상회하면 개입하지 않지만 시장가격이 목표가격을 하회할 때 목표가격과 시장가격의 차액만큼 가격을 지지하는 전형적인 가격지지 방식이다. 그런데 미국은 국내 가격지지정책을 폐지하면서 여타 국가에 대해서도 같은 논리를 적용하여 각국의 가격지지정책을 폐지하도록 압력을 행사해 왔으며, 그 결과 EU를 비롯한 우리나라, 일본 등 세계 각국은 국내 가격지지정책을 점진적으로 전환하고 있던 중이었다[26]. 미국이 부족

26) 가격지지정책은 시장왜곡을 초래한다는 경제적 논리에 입각하여 각국의 국내 농업정책에 간섭한 것임.

불지불제 대신 다시 가격지지정책으로 선회한 것은 국제 곡물가격이 낮아지면서 농민들의 소득보전이 어렵게 되고, 그 결과가 정치적으로 영향을 미친 때문으로 풀이된다.

다. 일본

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 생산조정에 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 평지와의 생산비 격차를 조사하여 차이가 발생하면 차액의 80%를 조건불리지역 농가에 지급하는 것이다.

라. 중국과 대만

최근의 보조금 지급을 늘이고 보호의 수준을 높여야 한다는 주장이 제기되면서, 이에 의거하여 중국정부는 직접지불제를 도입하여 운용할 계획이고, WTO 농업협정에서 인정한 허용보조정책과 감축대상정책을 연구 중에 있다.

직접지불제의 도입은 2001년 11월 WTO에 가입하는 과정 중 미국과의 사전협의에서 AMS 감축의무 면제상한을 8.5%로 확정하고 WTO에서도 그대로 인정받

았는데, 이 기준을 적용할 경우 중국정부의 농업부문에 대한 국내보조금은 마이너스(－)가 되므로 이에 근거한다.

대만은 중국과 함께 2001년 11월 WTO에 가입하였으나 가입 이전부터 오랫동안 직접지불제도 운용해 왔다. 특히 쌀과 사탕수수의 감산정책 및 휴경에 대한 직불제를 실시해 왔다. 쌀의 경우 경작지를 휴경하거나 녹지재배로 전작할 경우 ha당 약 4만元(한화 약 120만원)을 보조금으로 지급하고 있다.

앞으로 직불제를 확대 실시할 계획이며, 직불제와 함께 농지이용 전반에 대한 계획과 구조조정을 도모하고 있다.

<표 3-1> 주요 국가의 직불제 비교

구 분	EU	미국	프랑스	일본	한국
직불제 형 태	· 보상직불제 · 환경보전 직불제 · 조건불리 지역직불제	· 생산자율계약제(PFC) · 환경보전직불제	· EU의일반적보조금제도 · 국토경영계약제(CTE)	· 생산조정제 · 수도작경영안정제 · 조건불리지역직불제	· 논농업직불제 · 친환경농업 직불제
지급조건	휴경, 환경보전, 조건불리지역	농지 혹은 환경보전	농촌경관유지 등 농업의 다원적 기능 제공	생산조정 또는 조건불리지역	논의 형상유지, 친환경농산물 인증
총농경지 대비대상 면적비중	· 보상직불 42% · 환경보전 20% · 조건불리 20~50 (중복수령 가능)	· PFC 49% · 환경보전 4%	· CTE에만 7.5만가구 (전체 농가의 10% 참여)	· 생산조정 36% · 조건불리 34%	· 논농업직불제 46% · 친환경직불제 0.3%

제4절 수산분야 도입에 따른 검토사항

1. 농업부문 직접지불제 시행상의 문제점

농업부문에서 직접지불제가 실시된 바에 의하면 ①직접지불제의 기본성격에 대한 농민의 이해가 불충분한 상태에서, 직접지불제가 농정전환의 일환이라기보다는 농업과 농민에 대한 추가적인 보조로 인식됨으로써 직접지불제에 대한 정확한 인식이 부족하다는 한계가 노출되었다. ②또한 현행 농업부문 직접지불제가 일정한 원칙에 따르기보다는 사회적 이슈에 따라 산발적으로 도입됨으로써 우선순위나 지역, 품목간에 형평성이 충분히 고려되지 못하고 있다는 문제도 나타났다.

가. 경영이양 직접지불제

경영이양 직접지불제의 경우 ①우선적으로 구조정책의 효과가 미흡하다는 한계가 나타났다. 즉 노령연금 등 사회보장이 부족한 상황에서 별다른 선택기회가 없는 다수의 노령층이 계속 영농에 종사함으로써 전업적 농가의 규모확대에 제약을 가하고 있다는 것이다. 실제로 65세 이상 경영주가 452,000명으로 전체 경영체 중 32.7%에 이르며, 이들이 소유한 논면적이 24만ha로 전체의 20.9%를 차지하는 것으로 나타났다.

②그리고 2001년까지 47,000여명에 달하는 조기은퇴자가 소유한 농지 31,176ha를 전업농 30,000명에게 이양시킨 성과를 가져왔으나, 지원수준이 낮아 조기은퇴로 인한 소득감소를 충분히 보전하지 못했다는 문제[27]와 ③대상연령에 상한이 없어 자연적으로 은퇴할 농가에 보조금을 지급하는 비효율의 문제가 발생하기도 했다. 다시 말해 현제도는 조기은퇴를 촉진한다기보다는 기왕 은퇴할 농가가 쌀 전업농에 농지를 임대(판매)하도록 유도하는 장려금의 성격이 강하다

27) ha당 281만원을 일시불로 지급함.

는 것이다. ④덧붙여 농업진흥지역의 집단화된 밭(과수원)도 대상지에 포함하지 못하여 정책의 효과가 미흡했다는 문제가 제기되고 있다.

나. 친환경농업 직접지불제

①친환경농업 직접지불제는 시행과정에서 다른 환경농업정책과 연계되지 못하고 여러 정책 중의 하나로 취급되면서 효과가 미흡하였다. 즉 축산분뇨자원화, 친환경농업지구, 친환경농업시범마을, 친환경가족농단지 등 여타 환경농업정책들과 연계·추진되지 못하고 개별적으로 사업이 추진됨으로써 사업의 연계효과가 나타나지 못한 것이다.

②또한 논농업 직접지불제 실시 후 직접지불제의 단가가 인상됨에 따라 친환경농업 직접지불제의 인센티브 효과가 약화되고 있는 실정으로, 2002년 친환경농업의 단가는 ha당 524,000원인데 논농업 직접지불제는 500,000원으로 큰 차이가 없다.

③또한 친환경농법의 도입이 용이한 논농업에서 주로 이루어져왔기 때문에 수질보전 등 환경보전을 위한 효과가 적었다는 문제도 제기되고 있다.

다. 논농업 직접지불제

논농업 직접지불제에 대한 평가작업은 아직 실시되지 않았으며, 2003년에 논농업 직접지불제에 대한 효과를 평가할 계획으로 농림부 정책과제로 선정된 상태이다. 단 제기되고 있는 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

①논농업 직접지불제의 실시목적이 농업의 다원적 기능유지인가, 아니면 쌀값 하락에 대응한 소득보조인가가 불분명한 상태이고, ②최근의 쌀 공급 과잉기조 및 2004년 쌀 재협상 등 쌀산업의 여건 변화와 정책간의 관계가 분명하게 정립되지 않은 상태로 직접지불액의 산정근거가 불분명하여, ③매년 시장여건 변화에 따라 직접지불액수를 둘러싼 논란이 재연되고 있다.

2. 수산부문 도입시 예상 문제점

가. 산업적 특성에 따른 한계

수산업은 농업과 함께 식량공급산업으로서의 역할을 담당하고 있는데, 두 산업간에는 1차산업이라는 점에서 공통부분이 있으나 생산현장 및 생산물에 근본적인 차이가 있다. 농업은 생산현장이 고정되어 있고 사유재인 반면, 수산업은 생산현장이 유동적이며 공유재란 특성을 지니고 있다. 이러한 점에서 농업은 직접지불제에 대한 감시 및 효과가 즉각적으로 나타날 수 있는 반면, 수산업은 감시(모니터링)가 어렵고 효과를 확인하기가 매우 어려운 것이 사실이다.

즉 수산업은 수계(해면 및 내수면)를 생산현장으로 자연제약 하에서 스스로 재생산되는 공유자원을 대상으로 하고 있으며, 농업의 생산활동이 고정된 토지에서 이루어지는 것과 달리 수산업은 개방된 바다에서 이루어지기 때문에 감시 및 효과 측정이 상대적으로 곤란하다. 양식업처럼 농업과 유사한 성격의 업종조차도 바다에서 이루어지기 때문에 생산과정에서 발생하는 불법에 대한 감시·관리에 난점이 있다.

또한 농업은 생산터전인 농경지의 소유관계가 분명하고 경작면적이 한정되어 있는 반면, 수산업은 개방적이기 때문에 제도의 실효성을 둘러싼 의문이 끊이지 않고 있다. 어선어업의 경우 불법어로 활동에 대한 감시가 곤란하며, 양식업도 면적 및 시설이 면허내용과 달리 대부분 초과[28]되어 있는 등 현실적인 문제가 제도 도입의 제약요인으로 작용하고 있다.

친환경 직접지불제를 예로 설명하면 양식업의 경우 시설초과는 불법이라는 말이 무색할 만큼 만연되어 있는 실정이나, 지불기준이 면허면적 기준으로 도입될 수밖에 없어 초과부분에 대해서는 고려되지 않는 한 지불금액 대비 환경개선 효과가 농업에 비해 상대적으로 떨어질 수 있는 가능성이 있다.

28) 해면양식업 중 어류양식업의 경우 시설초과면적이 기준면적의 1.8배에 달함(한국해양수산개발원, 「기르는 어업 잠재력 조사 및 발전방안 연구」, 2002).

<표 3-2> 직접지불제 도입을 위한 수산업과 농업의 여건 비교

구 분	수산업	농 업
공통점	식량산업	식량산업
생산현장	유동적	고정적
소유권	공공재	사유재
모니터링	곤란	용이
효과	중장기	단기
불법행위	용이	곤란

나. 공통적인 문제점

직접지불제 실시와 관련하여 중요한 점은 농업에서 나타난 바와 같이 어민에게 있어 직접지불제가 기존 보조금 중심의 지원방식을 대체하는 정책의 전환책이라는 인식의 전환이 필요하다는 점이다. 다시 말해 농업에서와 같이 직접지불제의 도입은 정부의 추가적인 지원이 아닌, 기존 보조금 지원의 일부분을 전환한 형태라는 것을 어민이 인식할 필요가 있다.

또한 직접지불제의 특성상 무임승차문제나 부정행위 등에 대한 모니터링 방법의 문제가 정책의 성패를 결정지을 정도로 중요하다는 것과 직접적으로 돈이 지불되는 제도이기 때문에 도덕적 해이가 발생할 가능성이 크다는 점이다.

제4장 도입가능 직접지불제의 유형 및 우선순위

제1절 도입가능 직접지불제의 유형

국제적으로 수산보조금의 무역 및 환경에 대한 유해성 여부를 둘러싼 논란이 계속되고 있는 가운데, WTO를 중심으로 OECD, FAO 등 주요 국제기구는 보조금에 대한 부정적인 견해를 표명하고 있다.

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

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

WTO의 수산보조금 논의는 수산보조금을 현재처럼 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 크다. 따라서 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 지속적 어업의 실현이란 정책목표를 만족시킬 수 있어야 하고,

셋째, 여건변화로 인해 발생하는 어업인의 소득 감소분을 보전하고 지지한다는 측면과 수산업이 보유한 다면적 기능이라는 측면이 고려되어야 한다.

수산분야에서 상기와 같은 요인을 고려했을 때 직접지불제로서 도입이 가능한 프로그램으로는 환경어업, 자원보전, 노령어가 조기은퇴, 조건불리어촌, 재해보상지원 직접지불제 등이 있다.

1. 환경어업 직접지불제

가. 도입배경

최근 연안어장의 환경이 다양한 오염원에 의해 점차 심각하게 오염되고 있으며, 이대로 방치할 경우 어업활동에 커다란 영향을 미칠 것으로 예상된다. 따라서 환경어업 직접지불제를 도입하여 연안어장의 환경개선 효과를 유도할 수 있다.

환경어업 직접지불제는 환경어업을 통해 바다환경을 보전하여 안전한 수산물과 지속 가능한 수산업을 유지하는 데 목적이 있다. 도입이 가능한 대상으로는 생사료 사용으로 인한 침전물이나 패각 등 양식폐기물의 증가로 인해 어장오염이 가속화되고 있는 양식어업과 어구·어업용기자재 등의 어업폐기물로 어장환경을 오염시키고 있는 어선어업에 대해 도입을 검토할 수 있다.

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

(1) 친환경양식어업 직접지불제

수산정책이 기르는 어업으로 전환되면서 양식어업은 증산위주의 정책으로 인해 양산체제를 갖추었으나, 수급목표 수준이 설정됨으로서 않은 상태에서 양적 팽창만 이루어졌고 이조차도 특정 품목에 편중되어 수급균형이 이루어지지 않아 생산자수취가격이 하락하고 있으며 생산자의 경영난이 심화되고 있는 실정이다.

뿐만 아니라 생산자는 과잉생산, 소비둔화, 수입증가, 사료값 폭등이라는 4중고를 겪으면서 연쇄도산이 속출하는 등 산업의 기반이 위협받고 있다.

생산과정에서도 사료 등 폐기물이 어장바닥에 침전·누적되어 부패되면서 양

식어의 사육환경을 악화시키고 있으며, 이는 생산물(양식어류)의 품질을 저하시키는 등 악순환이 되풀이되고 있다. 어장환경을 악화시키는 요인에는 여러 가지가 있으나, 어류양식의 경우 생사료, 패각, 양식어업폐기물 등이 원인이 되고 있다.

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

(가) 배합사료

현재 어류양식의 대부분을 차지하고 있는 해상가두리양식 및 육상수조식양식에서 사용되는 사료는 생사료와 배합(EP)사료로 크게 나눌 수 있다. 어류의 성장, 육질 및 품질, 배합사료의 가격수준 문제 등으로 인해 전체 공급량의 90% 이상이 생사료로 공급되고 있는 것으로 나타나 생사료에 대한 의존비율이 매우 높다. 어류양식어업의 사료이용실태를 보면 가두리어업의 경우 전체 사료 중 88%가 생사료를 사용하고 있으며, 수조식의 경우 92%에 달하고 있다. 반면 축제식의 경우 대부분이 배합사료를 이용하고 있는 것으로 나타났다(<표 4-1> 참조).

어류양식어업의 평균 경영비용 현황을 살펴보면 유형에 따라 차이가 있으나 사료비가 전체의 43%로 경영비용 중 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 이 중 생사료의 사용비중이 매우 높은 가두리식과 수조식의 경우 54%, 32%가 사료비용이며, 배합사료를 주로 사용하는 축제식은 48%를 차지하고 있는 것으로 나타났다(<표 4-2>참조).

그런데 최근 연근해 자원이 크게 감소하면서 생사료의 가격이 폭등하여 경영압박을 가중하고 있을 뿐 아니라, 생사료의 사용증대는 양식어장의 환경오염을 유발시키는 문제를 야기하고 있다. 더욱이 생사료가 일정기간 동안 면허구역 내에 지속적으로 투입되어 오면서 많은 부분이 퇴적되고 있는 실정으로, 이로 인해

유발된 오염은 심각한 수준인 것으로 인식되고 있다.

<표 4-1> 어류양식어업의 유형별 사료이용 현황

단위 : kg, %

구 분	가두리	수조식	축제식
합 계	424,156 (100)	354,624 (100)	142,922 (100)
초기사료	3,429 (1)	0 (0)	5 (0)
생사료	374,371 (88)	324,667 (92)	0 (0)
분말사료	30,178 (7)	22,083 (6)	250 (0)
EP사료	16,178 (4)	7,874 (2)	142,667 (100)

자료 : 해양수산부, 「기르는 어업의 잠재력조사 및 발전방안에 대한 연구」, 2002.

<표 4-2> 어류양식어업의 유형별 평균경영비용 현황

단위 : 천원, %

구 분	가두리	수조식	축제식	평균
총비용	363,048 (100)	546,531 (100)	222,277 (100)	410,319 (100)
인건비	39,323 (11)	71,392 (13)	9,800 (4)	47,017 (11)
종묘비	58,038 (16)	53,668 (10)	46,333 (21)	55,174 (13)
사료비	194,924 (54)	175,666 (32)	106,888 (48)	178,100 (43)
감가상각비	14,414 (4)	33,355 (6)	10,858 (5)	20,560 (5)
기 타	56,349 (16)	212,451 (39)	48,398 (22)	109,467 (27)

자료 : 해양수산부, 「기르는 어업의 잠재력조사 및 발전방안에 대한 연구」, 2002.

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

(나) 어장휴식년제

현재 우리나라 양식어장의 오염은 심각한 수준으로 어장환경의 악화는 양식어장의 생산성을 하락시키는 주요한 원인의 하나이다.

연안어장의 오염실태는 대표적인 오염지표로 사용되는 화학적 산소요구량 COD[29](化學的 酸素要求量 : chemical oxygen demand)로 살펴볼 수 있다. 연안어장의 평균적인 수질상태를 보면 제주도 연안이 가장 양호한데, 이는 해류의 흐름이 원활하여 오염물질의 정체가 일어나지 않고 제주도의 인구분포와 산업구조상 다른 해역보다 기본적으로 오염부하량이 많지 않기 때문이다. 이에 비해 동해 연안은 오염도가 높은 것으로 나타나는데, 청초호 등 특정 해역의 오염도가 매우 높기 때문이다.

<표 4-3> 연안어장 오염도 변화추이(COD)

단위 : ㎎/ℓ

연도 / 해역	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
서 해	2.0	1.7	1.6	1.7	1.8	1.5	1.5	1.4	1.2	1.5
남 해	2.0	1.8	1.5	1.7	1.9	1.7	1.7	1.4	1.8	1.6
동 해	4.6	2.4	2.2	2.1	2.0	2.1	1.8	1.1	1.0	1.2
제 주	1.5	1.1	1.1	1.2	1.3	1.3	1.3	0.6	1.1	0.9
평 균	2.4	1.8	1.7	1.8	1.8	1.7	1.6	1.3	1.3	1.2

자료 : 해양수산부, 2000

전체 연안어장의 평균오염도는 대체로 개선되고 있는 것으로 나타났다. 그러나 적조발생의 주요 원인물질로 지적되고 있는 총질소(總窒素 : total nitrogen), 총인(總燐 : total phosphorus) 등 영양염류의 오염도는 해수의 수질기준을 크게 초과하고 있어 질소·인 제거시설을 갖춘 하수처리장, 축산폐수처리장 등 환경기초시설의 신·증설이 시급한 과제로 대두되고 있다. 영양염류는 유기오염의 원인물질로서만이 아니라 해양생태계 내에서 식물플랑크톤, 조류 등을 포함한 일차생산자

29) 해수 내에 존재하는 유기물을 산 등을 사용하여 화학적으로 산화시킬 때 필요한 산소의 양으로 계산하며, 시간적인 이점, 부하량의 종합적 분석, 비교의 용이성이라는 장점을 지님.

(一次生産者 : primary producer)의 성장에 필요한 기본물질로써, 연안어장의 생산성과도 매우 밀접한 관계를 갖고 있다.

해역별로 살펴보면 남해안의 광양·마산만, 동해안의 울산, 서해안의 인천 등에서 COD가 높게 나타남을 알 수 있다. 영양염류의 공급 및 이동과 빛의 투과율 등에 관련하여 해양의 일차생산에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 부유물질의 비율은 지형 지질학적 특성에 따라 육상으로부터 부유토사의 유입량이 막대한 서해가 매우 높으나, 이를 단순히 '오염현상의 심화라고 단정할 수는 없다. 하나의 해양환경요소와 전반적인 오염현상을 연결하여 결론을 내리기에는 해양환경요소의 상호관계가 너무나 복잡하기 때문이다. 반면 부유물질의 유입량이 상대적으로 적은 남해·동해안의 경우 광양만의 높은 부유물질량은 오염지표로 사용될 수 있다.

<표 4-4> 주요 연안어장 항목별 오염도 현황(1999년)

단위 : ㎎/ℓ

연 안		수 온 (℃)	COD	DO	pH	SS	T-N	T-P
서해	인 천	13.9	1.58	9.15	7.95	22.9	0.547	0.031
	아 산	13.7	1.59	9.33	8.03	14.6	0.308	0.022
	태 안	13.5	1.22	8.84	7.93	11.4	0.127	0.015
	군 산	15.3	1.40	9.93	7.96	26.4	0.540	0.019
	목 포	15.9	1.37	8.15	8.14	16.4	0.148	0.012
남해	여 수	17.0	2.22	9.25	8.18	8.4	0.079	0.036
	광양만	17.0	2.76	9.50	8.17	11.3	0.174	0.039
	충 무	16.4	1.48	6.39	8.01	4.6	0.149	0.021
	진해만	17.2	2.30	8.83	8.35	4.5	0.239	0.027
	마산만	17.6	4.22	9.90	8.44	7.1	0.491	0.065
	부 산	17.5	1.38	8.33	8.28	5.6	0.425	0.029
동해	온 산	17.5	1.37	8.99	8.26	4.5	0.338	0.030
	울 산	17.4	1.63	8.41	8.21	5.3	0.551	0.021
	영일만	17.1	1.32	8.47	8.20	4.3	0.162	0.011
	삼 척	16.1	0.89	8.68	8.07	2.9	0.096	0.011
	주문진	16.4	1.37	7.57	8.03	5.1	0.174	0.022
	속 초	16.0	1.42	8.81	8.11	6.2	0.142	0.016
제주	제 주	17.8	1.05	8.31	8.11	6.7	0.252	0.026
	서귀포	19.1	0.95	8.27	8.22	5.7	0.190	0.015
	표 선	19.5	0.83	8.18	8.23	6.6	0.033	0.011

자료 : 해양수산부, 2000

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

양식어장 휴식년제에 대해서는 현행 어장관리법에서 구체적으로 규정하고 있다. 동법 제9조에 의하면 시장·군수·구청장은 어업면허를 받은 어장이 있는 어장관리특별해역에 대해 어업권자와 협의하여 어장휴식에 관한 계획을 수립하도록 하고 있다. 그리고 대상이 되는 해역에 대해서는 어장정화·정비를 우선적으로 실시하며 어장휴식을 실시하지 않은 어장은 면허기간 만료 후 2년간 어장휴식을 실시한 후 신규 면허를 받도록 하고 있다.

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

(2) 친환경기자재 직접지불제

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

해양환경의 보전을 저해하는 물질에는 육상에서 바다로 유입되는 폐기물, 해상에서 발생하는 폐기물, 어업활동에서 발생하는 폐기물 등으로 구분할 수 있다[30].

30) 육상에서 바다로 유입되는 폐기물에는 ① 장마철 집중호우시 강이나 하천을 따라 유입되는 쓰레기, 합성수지, 목재류, 각종 생활폐기물, ② 해안출입자가 버리는 쓰레기, 유리병 등 음료수용기, 포장지, 기타 레저용 소모품, ③ 상업, 주거지역 주민들의 불법투기 자동차, 오토바이, 가사용품 및 잡쓰레기 등이 있음. 해

이중 연근해 어장의 오염 원인으로 폐어구, 폐어망, 로프, 부자 등 어업활동 중 발생하는 파손된 폐기물이 어장에 미치는 영향[31]은 매우 큰 것으로 알려져 있다.

해양폐기물의 발생량을 보면 육상기인 폐기물이 52,100톤으로 46.1%, 해상기인 폐기물이 60,900톤으로 53.9%를 차지하고 있다. 해상기인 폐기물 중 폐어망, 폐로프 등 어업기인 폐기물이 37,000톤으로 전체 해양폐기물 발생의 32.7%를 차지하고 있다.

<표 4-5> 원인별 해양폐기물 발생량(2001년)

단위 : 톤

구 분	세 부 구 분	발생량
육상기인 폐기물	하천유입	30,100
	해안활동기인(관광, 낚시 등)	22,000
해상기인 폐기물	선박기인	23,900
	어업기인(어망, 폐로프 등)	37,000
합 계		113,000

자료 : 해양수산부 해양보전과

<표 4-6> 해양폐기물 수거현황

단위 : 톤

구 분	1999	2000	2001
일반쓰레기	24,153	31,591	19,304
스치로폼	44,124	5,027	2,964
어구어망	21,650	21,761	11,975
패 각	3,286	11,476	935
기 타	14,513	17,486	29,824
합 계	107,726	87,340	65,002

자료 : 해양수산부 해양보전과

상에서 발생되는 폐기물에는 선박이나 승객의 음식물 쓰레기, 종이류, 폐비닐, 선박의 운항과정에서 발생하는 기름걸레, 플라스틱류 등이 있고 어업활동에서 발생되는 폐기물에는 어로활동시 손망실되는 폐어망, 로프, 부자 등과 정치망, 가두리양식장 등에서 어구교체시 해양투기되는 폐기물과 낚시꾼 등이 버린 낚시 기자재 등이 있음.

31) 어업행위로 인해 발생하는 어구, 어망, 부자 등 폐기물은 환경뿐만 아니라 자원에도 악영향을 미치고 있는 것으로 평가됨.

해양폐기물 수거현황을 보면 1999년에 107,726톤에서 2001년에는 65,002톤으로 감소하고 있으며 이 중 어업행위로 발생하는 스치로폼, 어구어망, 패각의 경우 2,964톤, 935톤을 수거하여 수거량이 점차 줄어들고 있는 것으로 나타나고 있다.

연안어장의 지속적인 이용을 위하여 환경친화적 어업에 대한 요구가 증대하는 가운데 폐기물 수거사업, 어장정화사업, 친환경어구 개발[32] 등과 같은 다양한 방안이 강구되고 있으나 아직까지 실효성이 높지 않은 것으로 평가되고 있다. 특히 친환경 어구를 이용하여 오염을 감소시키는 방안의 경우 어망·어구 등 친환경 어업기자재 사용에 대한 어민의 공감대는 형성되어 있다. 그러나 교체시 증가되는 경비에 대한 부담이라든가 기존 어구와 비교할 때 성능 및 효과에 대한 불확실성 등으로 인해 사용을 기피함으로써 친환경 어구에 대한 이용이 기대만큼 나타나지 않을 수 있는 것이다.

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

나. 정책방향

(1) 친환경양식어업 직접지불제

(가) 배합사료 이용

최근 정부에서도 연안양식어장의 오염원을 감소시킬 목적으로 배합사료의 사용비중을 높이려는 계획[33]을 추진하고 있어 사료부분에 대한 직접지불제를 도입하는 것은 시기적으로도 적절한 것으로 평가된다.

따라서 환경보전을 위해 배합사료를 사용하게 하고 배합사료 사용으로 인해 발생하는 경영비용 증가분에 대해서는 차액을 정부가 지원함으로써, 양식어장의

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

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

환경을 개선하는 것은 물론이고 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.

(나) 어장휴식년제

양식어장의 환경개선을 위해서는 어장정화사업의 효율적인 추진이 무엇보다 중요하다. 여러 국가에서 도입하고 있는 휴식년제의 경우 환경개선과 어장생산성을 회복시키는데 효과가 있으므로 이 부분에 대해 직접지불제의 도입을 검토해 볼 수 있다. 직접지불제 실시를 통해 일정 기간 양식어장을 휴식케 하여 어장환경개선은 물론 과잉생산을 예방함으로써 어장생산성 회복을 위한 효율성을 높일 수 있는 것이다.

양식생산물의 품질을 제고하고 어장의 환경오염을 방지하기 위하여 양식어장 휴식년제를 도입하고, 도입에 따라 유발되는 생산 차질부분에 대해서는 어업인의 소득을 보전할 수 있는 방향으로 추진할 수 있다.

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

(2) 친환경기자재 직접지불제

연안어장의 지속적인 이용을 위한 환경친화적 어업에 대한 요구가 증대하는 가운데, 폐기물 수거사업, 어장정화사업 등의 방안과 더불어 친환경기자재의 사용을 유도할 필요가 있다.

환경친화적인 기자재는 성능에 대한 검증이 부족하고 일반 기자재에 비해 고가로 형성되어 있기 때문에, 이를 사용할 경우 불확실성과 더불어 경영비용이 상승하게 되어 어업인이 사용을 기피할 수 있다.

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

2. 자원보전 직접지불제

가. 도입배경

연근해어업경영체의 수익구조는 1980년대 이후 지속적으로 악화되어 왔는데, 이는 1960년대 성장제일주의의 정책이 실시되면서 증산을 목적으로 자원에 비해 과도한 어획노력량이 연근해 어장에 투하된 데 원인이 있다. 어업자원은 한정되어 있는 데 반해 어선세력, 마력, 어선톤수 등과 같은 어획노력량이 자원량에 대비하여 적정한 수준을 크게 상회하여 투입되면서 어업자원을 지속적으로 감소시켜 왔다.

어업자원이 감소하였기 때문에 개별어가의 경영수지는 악화되었고, 이를 회복하기 위하여 정부에서는 다각도의 노력을 기울여 왔다. 악화된 경영수지를 보전하기 위하여 면세유 공급 등 각종 보조금을 통해 지원하였으며, 어업자원을 회복하기 위하여 어업구조조정사업, 금어기 등을 실시하여 어획노력량을 감소시키려 노력하였다.

어업구조조정의 경우 1994년 이후 연근해 어선 2,200여척을 감척하기 위하여 약 7,000억원의 예산을 투입하기도 하였다. 그러나 연안지역에서의 산업공동화 현상을 초래할 수도 있고, 어업의 산업연관효과 등 어업이 가져오는 간접적 효과가 감소할 수 있다는 측면에서 한계가 있다.

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

휴어는 수산자원의 번식과 보호를 목적으로 어업자원에 미치는 영향이 큰 어

업에 대하여 일정기간 어장진입을 규제하는 것으로, 대규모 감척으로 많은 어업인을 퇴출시키기 보다는 감척규모를 최소화하여 다수의 어업인이 어촌에서 어업을 영위할 수 있는 대안으로 등장하고 있다.

<표 4-7> 금어기의 내용

규 제 어 업	내 용	금 어 기
소형선망	동해안 일부해역 남해안 일부해역	연중 12.1~익년 2.말
중형기선저인망	일부 연안해역 강원도 해역	연중 4.1~6.30
게통발	강원, 경북 일부해역	4.1~7.31. 10.31~익년 1.31
형망	전국	6.1~7.31
새우어망	전남 일부해역	7.1~8.31
연안조망	충남, 전북해역	5.1~9.30
구획어업에서의 새우조망	경남 일부해역 전남 일부해역	10.1~익년 4.30 9.1~익년 6.30
근해안강망 및 연안안강망류	전국 충남 이북의 서해	5.16~6.15 7.16~8.15
멸치어획선망	전남 및 경남 일부해역	연중
멸치들망	경남 일부해역	3.1~6.30
멸치포획을 위한 근해선망, 연안선망, 기선선인망, 들망	동해남부 및 남해동부 일부해역	4.1~6.30
연안선인망에서 인망	전국 연안	1.1~9.30
은어포획금지	충남 보령시 일부수역	6.1~9.15
전면 조업금지	전북 금강하구 일부해역	4.1~10.31
가리비 포획금지	경북 영일만 일원	3.1~6.30

금어는 수산자원을 원활히 번식시키고 보호하기 위해 어업자원의 산란기 또는 주성육기에 어업을 금지하는 것으로, 양적 어업관리에 대응하는 개념이다. 조업금지구역 설정, 조업금지어법 설정과 더불어 질적어업규제의 한 축을 이루고 있으며 단독으로 시행되기도 하나 보통 금어구역, 금지어법 등과 결합하여 시행

되는 것이 일반적이다. 수산자원보호령에 의하면 어업의 채포 금지기간은 <표 4-7>과 같다.

또한 연근해의 자원감소 방지 및 보호를 위해 시행중인 TAC제도와 관련해서 검토해볼 수 있다. 우리나라 연근해 어업생산량은 1950년대 초 약 30만톤 수준에 불과하였으나, 어선세력이 증가하고 어업이 근대화되면서 생산량이 크게 증가하여 1970년대에는 100만톤을 넘게 되었다.

그러나 1980년대 중반부터 생산 증가율은 둔화되기 시작하였고 1980년대 이후 150만톤 수준에서 정체되어 있다가 최근에는 130만톤 수준으로 감소하였다.

우리나라 연근해어업의 연도별 평균 어업생산량의 증가율은 1950년대 8.8%, 1960년대 72.8%, 1970년대 113.1%로 급격히 증가하였으나 1980년대에는 33.9%로 감소하기 시작하여 1990년대에는 -6.1%로 감소하였다. 반면 어획노력량은 크게 증가하여 연근해 자원은 고갈위기에 처하게 되었다.

<표 4-8> 근해어업의 생물학적 초과 어획율

어 업	어획동향	적정어획강도(%)
전 체	최근 감소	70～80
대형기저쌍끌이	최근 감소	51～66
대형기저외끌이	감소 추세	60～72
대형트롤	최근 증가	80～90
대형선망	감소 경향	86～95
근해안강망	감소 추세	46～69
근해채낚기	일정 수준	94～97
서남구 쌍끌이	감소 추세	56～67
서남구 외끌이	일정 수준	54～74
동해구 외끌이	감소 추세	62～80
동해구트롤	감소 추세	69～84
근해통발	감소 추세	86～92
기선권현망	감소 경향	50～70

자료 : 국립수산과학원.

<표 4-8>은 근해어업의 생물학적 남획 정도를 나타내는 초과 어획율을 나타낸 것으로서 모든 근해어업이 생물학적 남획상태에 놓여있음을 알 수 있다. 어업별로 보면 근해채낚기어업만 다소 양호한 편이고 근해안강망어업과 저인망어업의 생물학적 남획은 심각한 상태에 있음을 알 수 있다.

이에 정부는 1999년 이후 연근해 어장의 자원고갈을 방지하여 자원을 보전하고 지속적 어업을 실현하기 위해 TAC제도를 도입·운영하고 있다.

TAC의 실시실적은 <표 4-9>에 나타난 바와 같이 20만톤을 조금 상회하는 수준에서 시행되고 있다. TAC가 처음 시작된 1999년에는 고등어, 전갱이, 정어리, 붉은대게의 4개 어종에 대해 208,440톤의 TAC가 실시되었으며, 2000년에는 동 어종에 대해 245,400톤의 TAC가 실시되었다.

<표 4-9> 우리나라 TAC 실시 실적 및 계획

단위 : 톤, %

대상업종	대상어종	1999		2000		2001	
		TAC	소진량	TAC	소진량	TAC	소진량
대형선망	고 등 어	133,000	152,640(115)	170,000	83,629(49)	165,000	156,081(95)
	전 갱 이	13,800	6,499(47)	13,800	9,376(68)	10,600	6,504(61)
	정 어 리	22,660	9,533(42)	22,600	661(3)	19,000	125(0.6)
근해통발	붉은대게	39,000	25,249(65)	39,000	30,362(52)	28,000	19,309(69)
	대 게	-	-	-	-	-	-
잠수기	개 조 개	-	-	-	-	9,500	6,051(64)
	키 조 개	-	-	-	-	4,500	1,479(33)
마을어업	소 라	-	-	-	-	2,150	1,938(90)
합 계		208,460	193,921(93)	245,400	124,028(51)	238,750	191,028(80)

자료 : 해양수산부, 총허용어획량(TAC) 실시대상 어종의 연차적 확대방안에 관한 연구, 2002
주 : ( )는 TAC 소진율

2001년에는 개조개, 키조개, 제주도 소라의 3개 어종이 더해져 총 238,750톤이 배정되었으며, 2002년에는 대게가 추가되어 총 8개 어종에 230,378톤으로 결정되었다.

TAC의 소진율을 살펴보면 1999년 93%였으나 2000년에는 51%로 줄어들었다가 2001년에는 80% 수준으로써, 어종에 따라 다소 차이는 있으나 도입된 이후 TAC 배정량을 완전히 소모하지는 못하고 있는 실정이다.

그런데 어민의 입장에서는 TAC제도를 적용함으로써 어획량 감소로인한 소득의 감소란 결과를 가져올 수 있다. 따라서 적정자원의 유지를 위해 실시중인 TAC제도로 인해 발생하는 어업인의 소득감소에 대해서도 투입산출균형을 유지한다는 측면에서 자원보전 직접지불제의 도입을 검토해볼 수 있을 것이다.

나. 정책방향

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

이를 위해 첫째, 수산자원의 번식 및 원활한 보호를 목적으로 MSY 수준을 고려 어업자원에 미치는 영향이 큰 어업에 대해 휴어기를 설정함으로써 일정기간 어장진입을 제한하거나 조업을 금지하여 자원회복을 유도할 수 있다. 둘째, TAC의 확대적용으로 적정수준의 자원으로 회복을 유도할 수 있을 것이다.

따라서 자원보전 직접지불제를 도입하여 휴어제나 TAC제도 실시로 발생하는 어업인의 소득상실분을 적절하게 보전해 줌으로써, 정책의 효율성을 증대시킬 수 있는 방향으로 정책이 결정되어야 할 것이다.

3. 노령어가 조기은퇴 직접지불제

가. 도입배경

수산업에 있어 중요한 과제 중의 하나는 미래의 수산업을 담당해 나갈 후계자를 확보하고 육성하는 것이다. 그러나 전업어가를 육성하고자 하는 정부의 노력에도 불구하고 소득수준은 낮고 노동 강도는 높아서 젊은 인력의 신규참여를 유발할 수 있는 유인이 낮은 것이 사실이다.

따라서 예전 같으면 일선에서 물러나거나 보조적인 위치에서 참여하는 연령이 되었음에도 불구하고 많은 노령어업자가 후계자를 확보하지 못해 경영일선에 직접 참여하고 있으며, 이는 산업의 생산성 및 효율성을 저하시키는 원인으로 작용하고 있다.

국내 어업인구는 지속적으로 감소하고 있는 추세로 어업가구와 어업종사자수도 동반해서 감소하고 있다. 어업가구수는 2001년 현재 78천호로 1975년에 대비하여 절반 수준으로 감소하였다. 그 중 겸업가구는 1975년 130천호에서 2001년 58천호로 급속히 감소한 반면, 전업가구는 같은 기간 2만3천호에서 2만호로 비교적 안정적이 추세를 보이고 있다.

가구원을 포함하는 어업인구도 1975년 894천명에서 2001년 235천명으로 감소하고 있다. 실제로 어업에 종사하는 어업종사자수는h 1975년 283천명에서 2001년에 137천명으로 감소하였다.

<표 4-10> 국내 어업인구•어업종사자 추이

단위 : 천호, 천명

구 분	어업가구			어업인구	어업종사자
		전업가구	겸업가구		
1975	154	23	130	894	283
1980	157	27	130	844	295
1985	145	27	118	689	237
1990	122	28	93	496	212
1995	104	26	78	347	176
2000	82	31	51	251	140
2001	78	20	58	235	137

주 : 1990년부터는 어업종사자중 피용자가구 조사가 제외됨.
자료 : 어업기본통계조사보고서

연령별 어업종사자수를 보면 60세 이상의 어업종사자 비중이1975년 전체의 8.5%였던 것이 2001년에는 30.9%까지 꾸준히 증가하고 있어 어촌지역에서 노령화가 급속히 진행되고 있는 것으로 나타났다.

<표 4-11> 연령별 어업종사자수 추이

단위 : 명, %

구 분	계	15~19세	20~29세	30~39세	40~49세	50~59세	60세이상	60세이상 비 중
1975	282,923	33,055	53,695	62,095	64,499	45,586	23,993	8.5%
1980	294,928	22,218	54,989	61,975	78,105	49,687	27,954	9.5%
1985	236,637	3,984	38,152	52,051	68,693	50,428	23,329	9.9%
1990	211,753	1,499	21,134	47,019	57,841	57,018	27,242	12.9%
1995	176,123	404	7,851	30,160	47,112	52,509	38,087	21.6%
2000	139,837	414	5,654	18,616	38,114	40,236	36,803	26.3%
2001	136,869	167	3,982	14,914	35,280	40,190	42,336	30.9%

자료 : 어업기본통계조사보고서

어촌지역에서 60세 이상의 노령어가의 비율이 계속 증가하면서 노동능력과 경영능력은 저하되고 어업생산성은 떨어지고 있다. 이들은 어로활동에 많은 부담을 느끼면서도 그만 둘 경우 당장의 소득이 감소하기 때문에 어업현장에서 은퇴하기가 어려운 실정이다. 이것이 노령어가의 은퇴를 가로막는 가장 근본적인 원인이 되고 있다.

따라서 생산성이 떨어지는 노령어가에 대해 일정부분의 소득을 보조하여 조기은퇴를 유도함으로써, 전업어가의 경영규모를 확대하고 젊은 어업후계자의 신규진입을 유도할 수 있을 것이다. 노동능력이 떨어지는 노령어가가 무리하게 어업에 종사하게 하는 것보다는 보조금을 지급하여 은퇴할 수 있도록 유도하는 것은 어촌지역 노인복지의 유력한 방안으로도 효과적일 수 있다.

나. 정책방향

노령어가 조기은퇴 직접지불제의 목적은 생산력이 떨어지는 영세한 규모의 노령어가를 지원하여 이들을 생산현장에서 은퇴시키고 잔존 후계자 및 전업어가의 경쟁력 강화를 유도하며 신규인력을 참여시키기 위한 것이다.

따라서 어선어업의 경우 감척사업을 활용하여 노령어가에게 감척사업에 대한 우선권을 부여함으로써 노령어가의 조기은퇴를 자연스럽게 유도할 수 있다. 보상

은 연금 또는 일시보상의 형태로 지불하는 방법을 고려해 볼 수 있다.

양식어업에 있어서는 오염이 심한 지역이나 과밀양식지역의 노령어가를 은퇴시켜 환경을 개선하고 생산능력을 조정할 수 있을 것이다. 이에 대한 보상도 어선어업에서와 같이 연금이나 일시보상의 형태로 지불하는 방법을 병행하여 실시할 수 있다.

4. 조건불리어촌 직접지불제

가. 도입배경

대내외 어업환경이 크게 변화하면서 어업인이 받는 피해는 지역별로 상이할 것인데, 입지조건상 수산업 이외의 산업이 발전하기 어려워 수산업에 대한 의존도가 높은 지역이 받게 되는 충격은 타지역과는 비교할 수도 없을 것이다. 이는 어업생산기반이 지역별로 상이하기 때문인데 낙도, 오지에 위치하고 있는 어촌(이하 조건불리어촌)의 경우 기자재 및 원료 구입, 수산물 판매 등 생산 및 판매에 필요한 기반시설이 타지역에 비해 열악한 수준으로 피해를 우선적으로 입을 것으로 예상된다.

전국의 어항시설의 경우 국가 전체 시설 중에서 각 지역별 시설이 어느 정도의 비중을 차지하고 있는지를 비교하기 위하여 전국의 어촌 중에서도 어업에 대한 비중이 높은 지역인 경남 통영시, 전남 신안군, 전남 고흥군과 어업에 대한 비중이 낮은 부산시 기장군을 각각 선별하여 비교하였다(<표 4-12참조>).

<표 4-12> 지역별 어항시설 비중

지 역	어항수	방파제	물양장	선착장	호 안
전 국	100.0	100.0 (100.0)	100.0 (100.0)	100.0 (100.0)	100.0 (100.0)
부산시 기장군	0.9	1.5(1.7)	3.6(2.6)	0.5(0.5)	3.2(3.8)
경남 통영시	8.2	4.5(3.1)	4.9(3.3)	12.5(7.2)	25.8(21.2)
전남 신안군	8.3	1.8(1.7)	2.9(2.0)	7.3(5.9)	-
전남 고흥군	6.4	14.1(8.6)	2.5(1.9)	5.8(6.1)	0.2(0.2)

주 : 숫자는 각 시설의 개수에 대한 비중이며, ( )는 길이(m) 또는 면적(㎡)에 대한 비중임.
자료 : 통계청, 어업총조사, 1995.

경남 통영시, 전남 신안군 및 고흥군은 어업에 대한 의존도가 높은 지역으로써 어항수가 6~8% 정도의 수준을 차지하고 있으며, 개별 시설에 대한 비중은 경남 통영시와 고흥군이 부산시 기장군 및 전남 신안군에 비해 높은 것으로 나타났다.

어항의 종류별로 시설물의 기반실태를 살펴보면 지역내 산업중에서 어업의 중요도가 낮은 기장군을 제외하면 경남 통영시 및 전남 고흥군에 비해서 신안군의 기반시설이 다소 미약한 것으로 나타났다(<표 4-13> 참조).

<표 4-13> 지역별·종류별 어항시설 비중

종 류	지 역	방파제	물양장	선착장	호 안
1종 어항	전 국	100.0(100.0)	100.0(100.0)	100.0(100.0)	100.0(100.0)
	부산시 기장군	1.4(0.7)	2.0(3.1)	0.0(0.0)	5.3(4.0)
	경남 통영시	0.0(0.0)	0.0(0.0)	8.0(4.6)	10.5(7.7)
	전남 신안군	2.8(0.8)	2.0(0.2)	4.0(4.2)	0.0(0.0)
	전남 고흥군	11.3(4.5)	6.1(6.2)	20.0(12.9)	5.3(4.1)
2종 어항	전국	- (100.0)	100.0(100.0)	100.0(100.0)	100.0(100.0)
	부산시 기장군	- (2.6)	6.1(5.0)	1.3(1.7)	7.7(7.1)
	경남 통영시	- (5.3)	3.5(1.3)	11.0(6.3)	21.8(25.8)
	전남 신안군	- (2.6)	6.1(3.3)	3.9(1.8)	-
	전남 고흥군	- (8.6)	2.6(1.2)	8.7(9.7)	
3종 어항	전국	- (100.0)	100.0(100.0)	100.0(100.0)	100.0(100.0)
	부산시 기장군	-	-	-	-
	경남 통영시	- (6.1)	11.4(15.8)	25.9(11.1)	42.9(22.7)
	전남 신안군	- (2.3)	2.9(0.7)	-	-
	전남 고흥군	- (7.6)	5.7(6.0)	3.7(6.9)	
소규모 어 항	전국	100.0	100.0(100.0)	100.0(100.0)	100.0(100.0)
	부산시 기장군	0.6	1.4(2.0)	3.2(1.5)	0.4(0.3)
	경남 통영시	8.9	3.8(2.4)	5.6(2.7)	12.6(7.3)
	전남 신안군	9.4	0.5(0.2)	1.2(1.0)	7.9(6.7)
	전남 고흥군	6.5	17.5(12.0)	1.6(0.6)	5.2(5.4)

주 : 숫자는 각 시설의 개수에 대한 비중이며, ( )는 길이(m) 또는 면적(㎡)에 대한 비중임.
자료 : 통계청, 어업총조사, 1995.

한편 조건이 불리한 지역의 경우 생산기반시설 뿐만 아니라 주거나 생활환경이 전국 평균에 못 미치기 때문에 정주환경이 열악하여 어업인의 의욕도 감소하는 경우가 발생한다고 할 수 있다.

<표 4-14>는 지역별로 주거 및 생활환경을 비교한 것으로 전남 신안군의 경우 주거 및 생활환경을 여타지역과 비교할 때 부산의 기장군이나 경남의 통영시는 물론 전국 평균에도 미치지 못하고 있음을 알 수 있다. 특히 전남 신안군의 경우 상수도 보급률은 11.1%로 전국 어촌지역 평균인 40.4%와 큰 차이를 보이고 있다.

<표 4-14> 지역별 주거 및 생활환경별 어가수 비교

지 역	어가수	수세식화장실	상수도시설	차량보유 (승용・승합)
전 국	81,571 (100)	50,828 (62.3)	32,946 (40.4)	18,018 (22.1)
부산시 기장군	766(100)	457(59.7)	528(68.9)	291(38.0)
경남 통영시	3,693(100)	2,575(69.7)	1,402(38.0)	1,002(27.1)
전남 신안군	2,237(100)	980(43.8)	249(11.1)	135(6.0)
전남 고흥군	3,372(100)	2,161(64.1)	419(12.4)	335(9.9)

주 : ( )는 백분율임.
자료 : 통계청, 2000 어업총조사보고서, 2002.

어촌지역의 정보화 정도를 파악할 수 있는 컴퓨터 보급대수를 봐도 신안군의 경우 전국 평균의 절반에도 미치지 못하고 있으며, 컴퓨터를 활용한다던가 어업과 관련해서 인터넷을 사용하는 정도도 기장군이나 통영시에 비해 많이 떨어지고 있다.

<표 4-15> 지역별 정보화 현황별 어가수 비교

지 역	어가수	컴퓨터 보유대수	컴퓨터 활용	어업관련 인터넷사용
전 국	81,571 (100)	17,669 (21.6)	1,837 (2.3)	1,385 (1.7)
부산시 기장군	766(100)	288(37.6)	30(3.9)	27(3.5)
경남 통영시	3,693(100)	977(26.5)	118(3.2)	94(2.5)
전남 신안군	2,237(100)	213(9.5)	58(2.6)	32(1.4)
전남 고흥군	3,372(100)	338(1.0)	54(1.6)	44(1.3)

주 : ( )는 백분율 임.
자료 : 통계청, 2000 어업총조사보고서, 2002.

조건불리어촌의 경우 국경을 유지하고 감시하며 환경을 보호하는 등 국가차원에서는 간과할 수 없는 다원적 기능을 수행하고 있으나, 생산량이 감소하고 시장개방으로 어가도 낮은 수준에 머무르면서 소득이 감소하고 또한 정주환경도 타지역과 비교해 열악한 탓에 지역인구가 감소하고 있다.

따라서 수산업이 지닌 다원적 기능을 유지하기 위해서 생산기반시설 과 정주환경이 열악한 조건불리어촌을 지원함으로써, 지역사회에 활력을 불어넣고 지역사회를 유지하여 환경을 보전하고 국토를 균형적으로 발전시킬 필요가 있다.

조건불리어촌에 대해 직접지불제를 실시하여 어촌의 황폐화 및 관리부재로 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 지역사회를 활성화시키기 위한 공공정책으로는 지역개발 정책과 소득보조 정책의 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 지역개발 정책은 사회기반시설을 개선하거나 성장산업을 유치·개발함으로써 지역의 자생력을 높이는 방안인 반면, 소득보조 정책은 일정한 조건을 갖춘 지역내의 주민에게 소득형태로 직접 지원하는 방안이다.

국내에서는 도서·벽지어촌 등 조건불리어촌에 대한 별도의 소득보조정책도 없는 실정이며, 지역개발 정책으로 내무부의 오지종합개발사업과 도서종합개발사업 등이 있을 뿐이다.

조건불리어촌 직접지불제는 조건에 따라 지역개발, 어업투자, 소득보조 등에 대한 지원방식을 고려해 볼 수 있다. 각 지원방식은 장단점[34]이 있는 바 상황에

34) 지역개발 정책
- 장점 : 효과가 지속적이고 장기적임.
- 단점 : 단기간 효과가 나타나지 않고 투자비용 소요가 큼.
어업투자 지원
- 장점 : 어업투자 확대와 연계가 가능.
- 단점 : 수해가 일부 계층에 한정.
직접소득 보조

따라 적정한 방법으로 지원할 필요가 있다. 정책의 효율성을 높이기 위해서는 어느 하나의 방안보다는 지역개발정책, 직접소득 보조, 어업투자 지원 등을 적절히 혼용하는 것도 바람직할 것이다.

5. 재해보상 지원 직접지불제

가. 도입배경

수산업 중에서도 양식어업은 농업과 같이 어장이 대체로 고정되어 있기 때문에 적조, 태풍, 한파와 같은 자연재해에 쉽게 노출되어 피해를 입는 경우가 많다.

예로 어류양식어업의 피해현황을 살펴보면 1999년~2001년 5년간 해상가두리의 경우 13,207톤의 피해가 발생하였으며 지원금액은 587억원으로서 중량을 기준으로 할 때 전체지원금액 중 81.2%의 비중을 나타내고 있다.

육상수조식에서는 2,495톤이 피해를 입었으며 220억원이 지원되어 15.3%의 비중을 보이고 있다. 축제식에서도 피해는 발생하고 있으나 경미한 수준이다. 양식방법별로는 해상가두리와 육상수조식이 입는 피해규모가 큰 것을 알 수 있다.

<표 4-16> 양식방법별 피해현황(1997~2001)

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

자료 : 해양수산부, 신어업·신어촌 발전전략, 2003.

어종별로는 조피볼락이 7,882톤(48.5%)으로 가장 많은 피해를 입었으며 넙치 5,156톤(31.7%), 돔 2,200톤(13.5%)의 순서를 보이고 있다.

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

<표 4-17> 어종별 피해현황(1997~2001)

단위 : 천마리, 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
돔	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

자료 : 해양수산부, 신어업·신어촌 발전전략, 2003.

피해현황을 재해원인별로 살펴보면 태풍으로 인한 재해가 75.9%로 가장 많았고, 적조가 원인이 된 경우가 11.5%로 나타났다. 동해(저수온)에 의한 피해도 5.3%로 높은 비중을 보이고 있으며, 폭설 2.1%, 폭풍 1.6%, 해일 1.4%로 나타났다.

<표 4-18> 재해원인별 피해현황

단위 : 천마리, 톤, 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

자료: 해양수산부, 신어업·신어촌 발전전략, 2003.

현행 자연재해대책법 및 농어업재해대책법은 재해로 인한 충격을 완화하기 위해 피해복구비를 지원하고 있으나 지원수준이 재생산이 가능한 수준에는 미치지 못한다는 한계를 가지고 있다. 농어업재해대책법에 의한 지원은 법 제4조 및

동법 시행령 제3조에 의해서 이루어지고 있다.

주요 지원내용을 보면 양식생물이 폐사하였을 때 종묘·치어대금과 죽은 양식 어획물의 철거비용이 지원되고, 간접지원으로서 이재민 구호, 학자금 지원, 영어자금의 상환연기 및 이자감면, 정부양곡 지급 등이 이루어지고 있다. 2000년의 경우 양식어장에서 530억원의 피해가 발생하였으나 복구지원은 자담 21억 2천만원을 포함하여 181억원의 복구비가 지원되었다.

실제로 재해가 발생할 경우 이와 같은 법률에 의하여 여러 가지 측면에서 피해복구비가 지원되고 있다. 그러나 피해복구비가 어가의 경영안정에 도움을 주는 수준으로 지원되고 있지 못하기 때문에, 재생산이 가능한 수준으로 소득을 보장받을 수 있는 방안에 대한 생산자의 요구가 증대하고 있는 실정이다.

일본에서는 재해가 발생하였을 때 어민이 입는 피해를 줄이고 정상적인 경영활동으로 복귀할 수 있도록 하기 위해 양식공제 및 어획공제 등 광의의 직접지불제를 실시하고 있다.

나. 정책방향

국제어업질서의 변화는 원양어장의 어장상실은 물론 국내 근해어장의 축소를 가져왔다. 이에 따라 어선어업을 통한 어업생산 증대은 기대하기 어려운 상황에 놓여 있다. 근해 및 원양어장의 축소·상실로 인해 향후 국내의 수산업은 연안을 중심으로 발전방향의 모색이 불가피하다. 양식업을 중심으로 한 기르는 어업의 지속적 육성이 수산업 발전의 주요 방안으로 인식되고 있는 실정이다.

그러나 양식어업의 경우 재해가 지속적으로 발생하면서 피해규모가 대규모화되고 있어 전체 수산업의 발전을 위해 재해에 대한 구제책이 마련되어야 할 시점이다. 어업인의 소득에 도움이 되도록 어업재해보험제도를 도입함으로써 양식어업을 중심으로 수산업의 원활한 발전을 기대해 볼 수 있을 것이다.

따라서 자연재해 또는 이와 유사한 재해(전염병, 적조, 태풍, 사고 등)로 인해 어업인의 피해가 발생하였을 때 직접지불제를 통해 어업인의 소득상실분을 지원함으로써 이들이 신속하게 정상적인 경영활동에 복귀하도록 유도하여 어업생산

차질을 최소화 할 수 있다. 지원방향은 자연재해로 유발된 생산량 손실이 일정 비율 이상일 때 어업인이 입은 경영상의 손실분을 재생산이 가능한 수준까지 보전하는 것을을 원칙으로 한다. 이를 위해 어업재해보험을 도입하되 수익자 부담을 원칙으로 하는 임의가입방식으로 하고 다른 나라와 마찬가지로 보험료의 일정 비율을 정부가 부담하는 방식으로 추진하는 것이 바람직할 것이다.

제2절 직접지불제의 우선순위 검토

1. 선결과제

직접지불제를 실시함에 있어 예상되는 문제점은 각 유형별 특징에 따라 각기 다를 것이다. 농업의 예에서 볼 수 있듯이 공통적으로는 직접지불제의 특성상 모니터링 방법과 도덕적 해이 방지 여부가 정책의 성패를 결정짓는 최대 관건이 될 수 있다.

가. 환경어업 직접지불제

가두리 양식어업에 있어 생사료의 사용에 의한 오염이 심각해지면서 다양한 측면에서 친환경사료에 대한 수요는 높으나, 어업인의 입장에서는 어류의 성장도라든가 품질 등의 문제로 인해 배합사료에 대한 신뢰도가 낮은 실정이다. 따라서 친환경양식어업의 직접지불제의 효율성을 높이기 위해서는 노르웨이와 같이 친환경적이며 저오염·저비용·고효율 사료에 대한 개발이 무엇보다 선행되어야 한다.

더불어 가두리 양식어업의 경우 면허면적에 비해 실제 양식면적은 최소 1.8배에 이르는 것으로 나타나고 있어[35], 단순히 면허면적을 기준으로 제도를 시행할 경우 제도의 효율성이 떨어질 것은 자명하므로, 제도 실행시 이러한 부분에 대한 고려도 간과되어서는 안 된다.

무엇보다 제도의 시행에 앞서 실효성을 증대시키고 시행착오를 줄이기 위해서라도 시범실시를 통해 문제를 보완할 필요가 있으며, 이를 위해 친환경적 경영비 조사를 통한 적정한 지원수준 및 지원조건 결정과 대상지역, 대상자선정, 모니터링 방법 등 구체적인 시범실시계획에 대한 연구가 선행되어야 할 것이다.

35) 해양수산부, 「기르는 어업의 잠재력조사 및 발전방안에 대한 연구」, 2002.

나. 자원보전 직접지불제

휴어제의 경우 모니터링의 가능성 여부가 직접지불제도의 성패를 가늠할 정도로 중요하다고 할 수 있다. 어선어업에 대한 모니터링은 불법어업과 같이 단속에 의존할 수밖에 없는 실정이나, 대상어업 전체의 조업이 금지되는 금어기와는 다르기 때문에 모니터링은 한층 더 어려운 것이 사실이다.

이 경우 어업인들의 자율적 결정에 따른 상호감시가 효율적이기 때문에 자율적 결정은 사업시행의 성패를 좌우한다고 할 수 있다. 감시 뿐만 아니라 휴어순번의 결정 등 구체적인 방법까지 어업자들이 자율적으로 결정하는 것이 효율적이나 실제로는 상당한 마찰이 발생할 가능성이 있으므로, 자원보전 직접지불제의 실행 효율성을 높이기 위해서는 이러한 부분에 대한 세부적인 추진방안 및 전략수립이 선행되어야 할 것이다.

다. 노령어가 조기은퇴 직접지불제

수산부문에서도 농업부문의 경영이양 직접지불제의 예처럼, 조기은퇴로 인한 소득감소를 충분히 보전하지 못할 정도로 지원수준이 낮게 결정될 경우 대상자의 참여가 부진할 수 있다는 문제와 대상 연령에 상한이 없을 경우 자연적으로 은퇴할 어가에 보조금을 지급하게 되는 비효율의 문제가 발생할 수도 있다.

또한 농업부문의 예처럼 조기은퇴 대상의 완전한 이탈이 실현되지 않을 수도 있으므로, 이에 대한 적절한 관리 방안의 모색이 필요하다. 동시에 어업마다 자원수준, 조업강도 등에 차이가 있으므로 적정한 수준의 은퇴연령을 설정하는 것이 필요한데, 이러한 문제에 대한 어업자간의 이견차는 클 수 있다.

그리고 경영이양을 유도할 만한 적정수준의 단가 및 지급방식을 설정하는 것이 제도의 실효성에 결정적인 영향을 미치는 만큼 제도시행 이전에 이러한 부분에 대한 구체적인 추진방안 및 전략수립이 선행되어야 할 것이다.

라. 조건불리어촌 직접지불제

조건불리어촌 직접지불제의 시행에 있어 가장 큰 문제점으로 예상되는 것은 대상지역 선정에 관한 공감대 형성으로, 지역구분에 관한 광범한 의견 수렴과 설득이 이루어지지 않으면 정책의 형평성에 문제가 제기될 것이고 정책지지도는 하락할 것이다.

또한 조건불리어촌에 대한 직접소득보조는 경쟁력 강화라는 차원에서 퇴출되어야 할 어업인력을 잔류시키는 정책이 될 수도 있다. 이미 구조조정이 상당부분 진행된 EU와는 상황이 틀리기 때문에 조건불리어촌에 대한 지원이 가능하지만, 우리나라는 아직까지는 시기상조라는 의견도 제시되고 있다.

따라서 조건불리어촌의 구분작업 등에 대한 심층적인 연구가 필요하며, 각 지원방법에 대한 구체적인 추진계획 수립이 필요하다.

2. 우선순위 검토

가. 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 4-19> 업종별 여건비교

구 분	어선어업	양식어업	농 업
공 통 점	식량산업	식량산업	식량산업
생산현장	유동적	고정가능	고정적
소 유 권	공공재	사유재화	사유재
모니터링	곤란	어느정도 가능	용이
효 과	중장기	단기	단기
불법행위	용이	어선어업에 비해 곤란	곤란

나. 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 검토하였다.

<표 4-20> 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.

<표 4-21> 어류양식어업의 유형별 사료이용 실태

단위 : %

유 형	구 분	경영비 중 사료비 비중	생사료 사용비중
가두리	합 계	62.8	95.1
	1ha 미만	59.3	97.6
	1ha 이상	64.7	93.6
수조식	합 계	30.6	98.2
	1,000평 미만	35.6	96.2
	1,000～2,000평	29.8	96.7
	2,000평 이상	32.3	99.4
축제식	합 계	44.1	0.2
	1～5ha	36.1	2.6
	5ha 이상	49.6	0.0

자료 : 해양수산부, 「기르는 어업의 잠재력조사 및 발전방안에 대한 연구」, 2002.

결론적으로 상기 제시한 요소를 기준으로 종합적인 검토가 실시된 후 우선순위가 설정되어야 하며, 덧붙여 각각의 프로그램에 대한 시범실시사업을 통해 직접지불제 적용의 효과 및 한계에 대한 검증이 이루어 진 후, 단계적으로 확대하는 방안이 검토되어야 할 것이다.

3. 시행시의 고려사항

수산부문에서 직접지불제를 도입하기 위해서는 사전에 예상되는 문제점에 대한 충분한 검토와 시행착오를 줄이기 위한 노력이 선행되어야 할 것이다. 향후 직접지불제 시행과 관련하여 필수적으로 고려되어야 할 사항은 다음과 같다.

우선 각각의 유형별 직접지불제 지원프로그램이 논의가 진행중인 WTO규정에 합치할 것인가에 대한 검토와 정치적·기술적·경제적인 측면에서 각각의 유형별 직접지불제도의 도입가능성이 검토되어야 할 것이다.

또한 누구를 대상으로 지원할 것인가, 지원의 상한선과 하한선을 어떻게 할 것인가에 대한 검토와 대상지역은 어디로 할 것인가, 그리고 대상어업과 대상어종은 어떻게 선정할 것인가 등 유형별 직접지불제의 지원대상에 대한 구체적인 검토가 필요하다.

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 것이다.

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 것이다.

<표 4-22> 시행시의 고려사항

구 분	고 려 사 항
도입가능성	• WTO 규정에 대한 합치성 • 정치적·기술적·경제적 측면에서의 도입가능성
지원대상	• 지원대상 선정의 합리성 • 지원 상한선 및 하한선의 설정 • 대상지역 및 대상어종 선정의 적합성
지원조건	• 지원수준 및 지원조건의 결정 • 지원금액 산정 및 산정방법의 타당성
역할분담	• 집행주체의 결정(중앙 및 지방정부, 어촌계, 수협 등) • 모니터링 방식 및 제재수단

제5장 결 론

최근의 보조금 논의동향에 의하면 수산보조금이 무역 및 시장왜곡, 자원감소 등에 많은 영향을 미치는 것으로 의견이 모아지면서 보조금의 감축 또는 철폐가 주장되고 있다.

지금까지의 논의결과를 바탕으로 보면, 현재 국내보조금의 많은 부분이 WTO를 포함한 대부분의 국제기구에서 부정적 보조금으로 분류되고 있어 향후 지원금액에 대한 대폭적 삭감이 불가피한 실정이다.

향후 WTO의 논의대로 보조금이 감축된다면 국내 수산업은 산업의 유지와 존속 자체가 위협받을 것이므로 현행보조금체제의 전면적 전환이 불가피한 실정이다.

이러한 국제적 논의 동향을 고려할 때 자원 및 환경에 대한 지원은 긍정적으로 평가되고 있는 만큼 향후 자원 및 환경 보존 등에 대한 지원제도 도입에 대한 검토는 필수적일 것이다.

생산과 연계되지 않는 방식과 환경보전과 관련된 직접지불제는 허용보조로 분류될 가능성이 크기 때문에, 환경보전과 자원보존 등에 관련된 보조는 국제적인 문제가 발생할 소지가 적다고 판단할 수 있다.

이러한 측면에서 본 연구에서는 직접지불제의 도입 필요성과 국제적 논의동향에 의거하여 무역과 환경, 자원에 부정적 영향이 없는 직접지불제로서 환경어업, 자원보전, 노령어가조기은퇴, 조건불리어촌, 재해보상지원 직접지불제의 도입을 검토하였다.

또한 직접지불제 실시할 때 발생하게 될 문제점을 검토하고 수산정책 목표와의 합치성, 행정기술적 가능성 등을 종합하여 우선순위를 도출하였으며 그 결과는 다음과 같다.

첫째, 도입이 용이한 프로그램으로는 환경어업 직접지불제를 들 수 있는데, 환경친화형 지속적 어업 실현 등 기존의 수산정책목표와 부합되며 행정기술적 가능성과 연구의 난이도 측면에서도 별 문제가 없어 우선 도입이 가능한 것으로 판

단된다.

둘째, 도입은 가능하나 신중한 정책결정이 필요한 프로그램으로는 자원보전 직접지불제가 해당되며, 셋째, 도입의 필요성은 인정되지만 행정기술적 가능성 및 연구의 난이도, 실현가능성을 고려할 때 단기간 내 시행이 곤란한 경우로 노령어가조기은퇴 직접지불제, 조건불리어촌 직접지불제, 재해보상지원 직접지불제를 들 수 있다.

다시 말해 어업별로는 양식어업이 어선어업에 비해 모니터링이나 정책효과 등 정책실효성이란 측면에서 우선순위가 있으며 유형별로는 기본수산정책목표나 행정기술적 가능성 측면에서 환경어업 직접지불제가 우선적인 도입이 필요하다는 것이다.

환경어업의 직접지불제 중에서도 제도도입의 용이성, 어업인 수용성, 생산의 지속성 효과, 모니터링과 같은 요인들을 검토해 보면 실현가능성 측면에서 배합사료 직접지불제의 도입에 우선순위가 있다. 특히 배합사료 이용 직접지불제의 도입은 최근 사회적으로 양식어장의 오염에 관한 관심의 고조와 더불어 정책대상의 규모, 재정부담, 대상어업인의 의향 등을 고려할 때 최우선적으로 도입이 가능한 것으로 판단할 수 있다.

직접지불제의 실시와 관련하여 보다 중요한 점은 각각의 프로그램에 대한 시범실시사업이 이루어질 필요가 있으며, 이를 통해 직접지불제 적용의 효과 및 한계에 대한 검증이 이루어진 후 단계적으로 확대하는 방안이 검토되어야 한다는 것이다.

참고문헌

국내문헌

강문성, 미국 2002년 농업법(Farm Bill)의 주요내용과 시사점, 대외경제연구원,「세계경제」, 2002년 7월호.

김의곤, 「현대국제정치론」, 집문당, 1996.

김제현 외, 「주요국의 임업보조금제도에 관한 연구」, 임정연구회, 산림청, 1999.

농림부 친환경농업과, 2002. 논농업직접지불제, www.maf.go.kr/html/issue/issue10.htm

박동규 외.「논농업 직접지불제」, 한국농촌경제연구원, 2001.

서종혁 외,「WTO체제하의 농업지원제도 조사연구 : 직접지불제를 중심으로」, 한국농촌경제연구원, 1996.

서종혁 외,「외국의 직접지불제」, 한국농촌경제연구원, 1996

이규천 외, 「조건불리지역 및 환경보전에 대한 직접지불제도 조사 연구 : 환경보전 직접지불제」, 한국농촌경제연구원, 1998

주문배 외, 「수산정책자금의 효율성 제고방안」, 해양수산부, 2001.

최낙균 외, 「WTO 뉴라운드의 협상의제별 주요 쟁점 및 대응방안」, 대외경제정책연구원, 2001.

한국농촌경제연구원, 「외국의 직접지불제 - WTO 체제하의 농업지원제도 조사연구 자료집Ⅰ」, 1996.

한국수산회, WTO/DDA 수산보조금협상, 2002.6.

_____, WTO/DDA 수산보조금 협상동향과 전망 회의자료, 2002.11.

해양수산부, WTO/DDA 대응 수산업·어촌발전 중장기 실천계획안(2003~2011), 2002.7.

_____, WTO/DDA 수산분야 협상동향 및 향후전망, 2002.7.18

_____, WTO규범 협상분야 제4차 회의결과 보고서(스위스, 제네바), 2002.10.16~10.18

_____, 해양수산통계연보, 각 연도.

한국농촌경제연구원, 식품수급표, 각 연도.

외국문헌

APEC, 2000. Study into the Nature and Extent of Subsidies in the Fisheries Sector of Apec Members Economies.

Bentham, Jeremy. An Introduction to the Principles and Morals and Legislation, New York : Harper & Row.

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

European Commission, 1996. National data and calculation of the Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Economy No.6, Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe

European Commission, 1999. CAP reform; The arable crops sector.

FAO, 1997. State of World Fisheries and Aquaculture-1996.

Hegel, Georg Wilhelm Friedrich. The Philosophy of Right, Chicago : Encyclopaedia Britanica, 1952.

Jenkins, Iredell. "Justice as Ideal and Ideology", C.J. Friedrich and J.W. Chapman. eds. Nomes Ⅵ : Justice, New York : Atherton Press, 1963.

Kart, Immanuel. "Preface and Introduction to the Metaphysical Elements of Ethics". T. K. Abbott. trans. Robert Maynard Hutchins, ed. Great Books of the Western World, Chicago : Encyclopaedia Britanica, 1952.

Lee, Gyu-chen. "An Injustice Model for Policy Analysis". Ph.D. Dissertation, 1994.

Locke, John. Two Treatises of Government, Peter Laslett. ed. New York : Cambridge UP. 1998.

Lowi, Theodore J. The End of Liberalism : The Second Republic of the United States, 2nd. ed. New York : W. W. Norton, 1979.

Mckeon, Richard. Introduction to Aristotle, New York, McGraw-Hill. 1947.

Mill, J. S. Utilitarianism, New York : Prometheus Books, 1987.

Nozick, Robert. Anarchy, State and Utopia, New York : Basic Book, 1974.

OECD(1995a), Adjustment in OECD Agriculture - Issues and Policy Responses, 1995.

OECD(1995b), Agricultural Policies, Markets and Trade in OECD Countries – Monitoring and Outlook 1995.

OECD, Agricultural and Environmental Policy Integration, 1993.

OECD, Agricultural Policy Reform : New Approaches The of Direct Income Payment, 1994.

Rawls, J. A Theory of Justice, Cambridge : Harvard UP. 1971.

Rawls, J. Political Liberalism, New York : Columbia UP. 1973.

Rousseau, Jean-Jacques. "A Discourse on the Origin of Inequality". Britanica Great Books London : Encyclopaedia Britanica, 1952

U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, http://www.ers.usda.gov/data/caas.net.cn/expert/expert.asp?(2002.1.28)

US Senate, 2002. Farm Bill Conference Summary.

Willer, H. 1999. Die EU-Getreide- und Ölsaatenpolitik in den 90er Jahren- Rück- und Ausblick, Berichte über Landwirtschaft

World Bank Technical Paper 406, 1998. Subsidies in World Fisheries : A Re-examination.

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.

柯炳生, 2001. 6. WTO農業協議中的國內支持規定解讀,「中國農村研究」, 第15期, 農業部農村經濟研究中心.

孫大光, 2001. 關稅配額與加入WTO後我國穀物進口管理”「中國農村觀察」, 第3期.

錢克明, 2001. 加入WTO對我國農業管理體制與政策的影響, 中國農業科學院 農業經濟研究所,

陳文德, 鄭鶯,「2002, 水旱田利用調整後續計劃內容簡介」, 臺灣省政府 農糧處農糧科.

韓一軍, 2001. 6.「中國的農業支持與保護研究」,「中國農村研究」, 第15期, 農業部農村經濟研究中心.

부록Ⅰ. 외국의 수산보조금

1. 미국의 수산보조금

가. 미국의 수산정책 기조

(1) 관할권 확장 이전(1976년 이전)

미국의 수산정책은 상업적 측면에 집중되어, 수산업 개발과 기술 증대에 초점이 두어져 있었다. 따라서 1970년대 초반까지는 자원에 대해 별도의 규제를 하지 않았다. 미국정부는 외국어선이 대규모로 미 연안에서 조업하기 시작하면서 규제의 필요성을 인식하게 되었다.

(2) 미국화 및 그 이후(1976～1996)

미국이 어업자원을 고려하기 시작한 것은 불과 20여년에 지나지 않는다. 미의회에서 1976년 어업보존및관리법(FCMA ; the Fishery Conservation and Management Act in 1975)을 채택함으로써 미연안의 어업관할권이 1977년 3월부터 영해 및 200해리까지 확대되었는데, 이때부터 외국어업에 의해 조달되던 어획량을 국내생산으로 대체하기에 이르렀으나, 그때까지는 어획량의 과도어획 및 고갈에 대한 아무런 정책적 고려가 없던 때이다[36].

1980년에는 200해리 이내의 수역에서 적극적인 국내수산업 개발정책의 일환으로 개발공제(development grants)를 제공하고 수산업에 유리한 무역정책 및 협상을 도모하였다.

1980년대 말에는 자원관리적 측면에서 선개발정책을 수정하여, 개발공제나 금융서비스제공프로그램을 지양하고 과도어획에 대한 규제에 초점을 맞추기 시작하였다.

---

36) 이와 같이 국내어업으로의 수산업 물량 대체사업을 미국화(Americanising)라고 지칭함.

(3) 현재(1996년 이후)

1996년 미의회는 1976년 채택된 어업보존및관리법(FCMA)이 대폭적으로 개정되어야 함을 인정하고 지속적어업법(SFA : Sustainable Fisheries Act)를 통과시켰다. 지속적어업법은 수산업발전을 위한 지원사업보다는 과도어획, 과도어획된 자원의 회복, 어획량 감축, 서식지 보호 등의 사업에 초점이 맞추어져 있으며, 특히 매년 연방정부 차원에서 관리되는 자원의 상태를 연차보고서에 작성하여 의회에 보고하도록 규정하였다[37].

나. 수산업에 대한 정부의 지원

미국의 수산업에 대한 지원은 연방정부의 재정이전(Governmental financial transfers : GFTs)인 NMFs(National Marine Fisheries Service)와 타기관에 의한 재정이전(Non-NMFs)으로 분류할 수 있다.

정부재정이전의 대부분은 NMFs에서 지급되고, 나머지 다른 기금조성기관은 예외적인 역할을 수행하는 경우가 많다.

(1) NMFs에 의한 재정이전

NMFs에 의한 연방정부의 재정이전은 현재의 과도어획에서 지속적이고 환경친화형 어업으로 이행하기 위하여 어민에게 지급된다.

NMFs는 연방정부가 시행하고 있는 국내어업관련프로그램·정책·규범 등을 총괄하고 있는데, 1996년 SFA가 통과되고 난 뒤 생산량 증대와 개발위주의 정책에서 지속적 개발을 위한 어로자원보호로 방향이 전환되는 등 시대가 변화함에 따라 목적과 수혜대상이 변화하고 있다.

정부의 재정이전은 1993년 2억 3,200만달러에서 1999년 3억 8,700만달러로 증가하였다(<표 1> 참조). NMFs에서 지불된 GFTs는 네 가지 범위의 사업으로 구분된다.

37) 별도의 Agency가 설치되어 있음.

<표 1> 연방정부의 수산부문 재정이전

단위 : 천달러

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Information Collection and Analysis	124,266	133,206	150,398	156,474	165,733	177,497	213,924
Conservation and Management	70,264	71,537	87,533	98,936	102,141	119,216	138,602
State and Industry Assistance	28,496	26,009	30,719	26,232	26,982	22,724	30,024
Special Account	9,201	10,875	11,094	12,174	1,831	4,644	4,336
Fishery Finance Programme	470	1,459	250	250	250	338	338
Fishery Vessel Gear Damage Programme	1,306	1,273	1,273	1,032	200	0	0
Fisherman's Contingency Fund	1,025	999	306	999	1,000	953	953
Promotion and Development og Fisheries	6,400	7,144	9,265	9,893	381	3,353	3,045
Total	232,227	241,627	279,744	293,816	296,687	324,081	386,886

① 정보수집 및 분석 : 정보란 어업자원의 정보 및 수산업정보를 뜻하며, 1993～1999년 사이에 9,000만달러가 증가하였다.

② 자원보존 및 관리 : 어족자원보호, 어류서식지 보존, 해안관리프로그램 등 수산업관련 관리활동을 포함하며, 1999년에 1억 3,800만달러가 지급되었다.

③ 주정부 및 수산업 지원 : 이는 주정부에게 지급하는 공제와 수산업개발에 지급하는 공제로 구분할 수 있으며, 1993년 2,850만달러에서 1999년 3,000만달러로 약간 증가하였다. 주정부에 대한 공제는 주로 수산업관련 과학활동 및 관리활동에 지급된 것으로 1993년 1,100만달러에서 1999년 2,000만달러로 증가하였다. 그러나 수산업개발프로그램은 동기간 1,750만달러에서 1,050만달러로 상당부분 감액되었는데, 예산의 대부분이 생산품 품질과 안정성/수산물 검사(product quality and

safety/seafood inspection)에 주로 할당되어 있다.

④ 특별회계 : 특별회계는 지원프로그램에 대한 지원을 지속적으로 감소시키고 지속가능한 수산업으로 육성하기 위한 환경개선과 어민의 전향유도에 집중되어 있다. 세부 프로그램으로는 수산업금융프로그램, 어선엔진손상기금, 어민의 우발적 손해기금, 수산업 증진 및 개발 등이 있으며, 예산은 1993년 920만달러에서 1999년 430만달러로 감소하였다.

1993~1999년 NMFs의 재정이전 내역은 다음과 같다. 첫째, NMFs의 재정이전에서 95% 정도가 수산업의 과학화 및 관리프로그램에 사용되었으며 둘째, 수산업지원 프로그램은 대폭 감축되어 현재 NMFs의 5% 미만인 1,500만달러만이 지원되고 있다. 셋째, 생산품질과 안전 및 해산물의 검역에 절반 이상의 재정이전이 사용되고 넷째, 사실상 모든 수산업프로그램에 대한 NMFs의 재정이전(재정이전 전체 3억 8,700만달러에서 3억 7,000만달러로 추정됨)은 OECD가 제시하고 있는 정부재정이전에서 일반서비스그룹에 해당한다.

(2) 타기관(Non-NMFs)에 의한 재정이전

연방정부 이외에 타기관에 의한 재정이전의 종류는 다음과 같다.

첫째, 미연안경비대에 의해서 어업법 및 관련규제를 현장에서 집행하기 위한 기금으로서, 수송부(Department of Transportation)에서 보조적으로 지급한다.

둘째, 수산업지원프로그램 중 시장촉진프로그램과 잉여상품처리프로그램(Surplus Commodity Removal Programme)은 농림부에서 관장하는데, 이 활동은 수산업에 할당된 농업지원프로그램에 해당된다.

셋째, ③수산업에 혜택을 주기 위한 주요 세금우대정책으로 유류판매세에서 비도로사용자(어민포함)에 대한 면세혜택이 있는데, 이는 미세무성(IRS :Internal Revenue Service, Treasury Department)에서 관할하고 있다.

넷째, 어항건설 및 하수처리 등 수산업기반시설에 관련된 것으로서, 미국무성의 육군소속 기술군이 지원한다.

다. 정부재정이전의 분석 및 평가

NMFs와 Non-NMFs에 의한 정부재정이전을 OECD가 제안한 정부재정이전과 비교·분석해 보면 다음과 같다.

(1) 소득을 증대시키는 정부재정이전

NMFs의 정부재정이전은 소득증대를 위한 정부재정이전에 포함되지 않으나, Non-NMFs 중 농림부가 지원하는 두 개의 프로그램은 소득증대에 기여한다.

시장접근프로그램(MAP : Market Access Programme)은 원래 농산물 수출 증대를 목적으로 조성되었는데, 몇 가지 수산물에도 지원되고 있다. 1998년 3개의 수산그룹이 340만달러에 해당하는 정부재정이전을 받았는데, 이는 전체 MAP(9,000만달러)의 약 4%수준에 해당된다. 수산물 수출증대를 위한 MAP기금은 연어, 메기, 뉴잉글랜드 저서어 등을 대상으로 지원된다.

잉여상품처리프로그램의 경우 국내산 수산물과 잉여상품의 정부수매를 대상으로 하며 연평균 1,400만달러가 지급되었다.

(2) 비용을 절감시키는 정부재정이전

정부재정이전은 소득증대보다 가격비용을 절감시키는 재정이전이 훨씬 높은 것으로 나타났다.

① NMFs 지원

NMFs에 의해 지원되는 정부재정이전프로그램으로서 상품가격의 비용을 낮추는 성격을 지닌다.

㉠ 살톤스톨-케네디프로그램(S-K programme)이란 NMFs 예산에 의한 특별회계프로그램으로서, 수산업의 발전 및 개발을 목적으로 사용된다. 과거 10년 동안 이 프로그램의 지원방향이 상당히 변경되었으며, 지원범위는 소액지원을 원칙으

로 하고 있다.

㉡ 어업채무보장(Fisheries Obligation Guarantee)/수산업금융프로그램(Fisheries Finance Programme)으로, 1996년까지 융자보증(loan guarantee)에 속해 있던 사업이었으나, 지속적어업법의 의회통과 후 직접융자프로그램(direct loan programme)으로 변경되었다. FFP는 새로운 어선구입이나 어선보수를 위한 목적 외의 다른 용도로 지속적 어업을 지지하기 위함이다.

㉢ 자본축적기금(Capital Construction Fund)의 경우 세금채무(tax liabilities)를 낮추어 가격비용을 완화시키는 소득세이연프로그램으로서 350가지가 활성화되어 있다. CCF의 연간적립액은 2,500~3,000만 달러이며, 전체 CCF는 3억 2,000만 달러이다.

㉣ MARFIN(해양수산주권)과 R&D프로그램은 미국 남동해지역을 대상으로 매년 약 300만 달러가 지급된다. 이 기금의 일부는 수산업지원에 지원(융자)되며, 일부는 연구 및 타당성 분석에 사용된다.

② Non-NMFs 지원

가격비용을 낮추는 정부재정이전은 주로 NMFs 외의 관련 정부기관에서 지급되고 있다.

㉠ 디젤과 가솔린 판매세 면제(IRS/Treasury ; 미재무성)란 비도로사용자에 대해 유류세를 면제하는 것으로서, 어민의 유류판매세 면제와 관련 연간세금혜택은 대략 1억 5000만달러로 나타났다.

㉡ 바다융자(Sea Grant, by National Office of Oceanin and Atmospheric Research : NOAA)는 대학기관이 참여한 가운데 공공으로 조성된 기금에 의한 기술연구융자프로그램이다. 이 프로그램에 의한 활동은 NMFs와 NOAA에서 부과한 기술연구작업을 광범위하게 수행하기 위한 것이므로 일부는 수산업을 지원하게 되는데, 이러한 경우에는 수산업 지원을 목적으로 한 비정부기금이 함께 투입된 것으로 나타났다.

(3) 일반서비스 증진을 위한 정부재정이전

① NFMs

1999년 NFMs의 총 예산 3억 8700만 달러(5031억 상당) 중에서 3억 7000만 달러(4810억 상당)가 연구, 관리, 내수면어업집행 등을 위한 목적으로 사용되었다. 이러한 것들은 정부재정이전(GFTs)에서 일반서비스에 해당되는데, 과거 10년 동안 과학연구 및 관리기금이 크게 증가하였다. 예를 들면 국내 멸종위기에 있는 어류보호법, 어선감축사업 그리고 재난구호사업(비정규 사업) 등이 이에 해당된다.

② Non-NFMs

Non-NMFs에 의한 가장 큰 규모의 일반서비스프로그램은 미해안경비대에 의한 조업규제로, 약 4억달러 이상 지출되었다.

그 외 수산업의 일반서비스를 위한 활동프로그램은 국립해양국(National Ocean Service), NOAA, 미상무성(Department of Commerce)의 연안지역프로그램, 식품관리국(FDA), 보건국(Health and Human Services)에 의한 수산물안전관리프로그램, 미국방성 육군소속기술군의 어항건설 및 준설작업, 무역대표부의 무역협상, 대외상무부(U.S. and Foreign Commercial Service), 상무성의 시장정보 및 시장지지, 환경보호국의 연근해주거관련 오염과 폐기물처리 등이 있다.

(4) 평가

수산업에 대한 정부재정이전은 총 10억달러 수준이며, 실질적으로 NMFs의 정부재정이전(GFTs), 미국해양경비대의 수산업법 현장집행, 디젤 및 가솔린 소비세 면제의 세 가지에 대부분 지급되는 것으로 나타났다.

정부재정이전을 OECD가 제시한 정부재정이전분류와 비교해보면, 소득을 증대시키는 정부재정이전 2,000만달러, 비용을 낮추는 정부재정이전 2억달러, 일반서비스에 관한 정부재정이전이 8억달러에 달한다.

소득증대와 비용감축에 2억 2,000만 달러가 지급되었는데, 그 중 90% 이상이

비용감축에 해당되며, 이 중 NMFs에서 지급된 부분은 10% 미만이다. 일반서비스에 지급된 것은 전체의 약 80%를 차지하고 있는데, 1990년대에 해양과학 및 기초관리분야에 집중적으로 투입되었다.

라. 수산보조금에 대한 미국의 입장

1998년 개최된 WTO의 무역과 환경에 관한 고위급 회의에서는 정부보조금이 수산자원에 대한 어획능력을 증가시키기 때문에 세계적으로 수산자원의 고갈을 초래한다는 결론을 도출하였다. 본 회의에서 미국은 보조금이 수산물가격을 낮추고 수산식품의 가격을 하락시키는 등 무역왜곡효과가 있기 때문에, 이러한 보조금의 지급을 저지하기 위하여 WTO에서 수산보조금에 대해 논의해야 한다고 주장하였다.

뿐만 아니라 1997년 WTO/CTE에 제출한 제안서, FAO의 과도어획능력에 관한 토론, 1999년 OECD의 정부재정이전에 관한 검토, APEC 포럼에서 환태평양대 국가들의 수산보조금에 관한 연구 등을 보면 자원의 지속성과 무역왜곡이라는 측면에서 수산부문의 보조금 개혁(subsidies reform)이 필요하다는 주장을 전개하고 있다.

미국이 주장하는 수산자원의 지속성과 무역에 악영향을 미치는 보조금은 다음과 같다[38].

첫째, 고정자본 및 운영경비를 절감케 하는 보조금으로써 국내어업에서는 다음의 것들이 해당된다.

- ○ 고정비용 및 가변비용 감소 : 상업적 어업에 대한 연구 및 개발에 활용되는 정부 기금
- ○ 선박구입 및 지원금으로 자본비용 감소 : 시중 금리보다 낮은 정부 융자 및 융자에 대한 재대출[39], 시중금리보다 낮은 정부 융자보증[40], 정부 융자

38) 참고로 환경과 무역왜곡을 초래하지 않는 허용가능한 보조금으로는 환경연구, 관리, 집행(단속) 등 정부의 기능에 대한 것임.
예 : 어업관리, 연구, 단속 및 공공의 항구 및 양륙시설을 위한 정부사업, 지속가능한 어업으로의 전환을 용이하게 하기 위한 정부기금사업(어획능력감축을 위한 어선 매입사업(Buybacks), 자원증식(서식처) 사업, 새로운 어로기법개발(혼획 축소기구 개발) 사업, 자원감소와 관련 경제적 어려움에 대비한 조정 등)

의 상황 포기[41]

- ○ 소득세와 판매세 감면 : 투자세 우대[42], 소득세 이연/ 가속상각공제[43], 판매세/유류소비세 감면(고속도로 및 정비를 위한 비수산업계획에 사용되는 사용료가 아니라는 가정 하에서 해당됨)[44]
- ○ 위험경감과 비용절감 수단으로 어로작업 강화 : 상업적으로 이용될 수 있는 부문에 대하여 정부지원에 의한 시장이자율 이하의 해상보험[45]
- ○ 수산분야 행정상의 관리 및 통제 : 시장조건에 일치하지 않는 수산업체의 정부 소유/관리[46], 시장조건 및 기업관행에 일치하지 않는 국영무역[47]
- ○ 비수산분야(조선소 제공 보조금) : 어업인에게 특별한 혜택을 주는 선박건조 지원. 이는 국내뿐만 아니라 국제(해외)어업에서 고정자본 및 운영경비를 절감하는 보조금에도 해당되는데, 공해어업 및 타 연안국 EEZ에 입어하는 어업의 노력을 증진시키는 지원과 개발도상국 EEZ에서의 과다한 어선조업을 지지하는 지원금도 포함된다.
- ○ 외국입어 경비지원 정부기금, 해외어업합작을 위한 정부지원, 어선수출을 위한 정부지원, 해외어업투자시 시중보험금리보다 낮은 정부지원

둘째, 소득 및 가격지지 보조금으로써 3가지의 형태가 있다[48].

- ○ 가격지지사업 : 국내가격 지지사업, 정부 수매사업
- ○ 직접적인 수출증대 지원보조 : 완제품 수출시 포함된 세금의 환불, 수출보조 정부기금

---

39) Government Loans and Loan Refinancing at Below Market Rates

40) Government Loan Guarantees that Facilitate Below Market Rates Loans

41) Government Forgiveness of Government-Funded Loans.

42) Investment Tax Credits

43) Income Tax Deferrals/Accelerated Depreciation Allowances : 소득세 이연이나 가속(압축)상각공제는 결과적으로 순이익을 장부상 낮게 잡아서 세금을 적게 내는 세금회피의 방법임. 따라서 이는 실제이익을 늘일 수 있는 회계방법이 될 수 있음.

44) Exemption from National Sales and Fuel Excise Taxes(unless the tax is a user fee that funds a non-fishery programme such as highway construction and maintenance)

45) Government-Supported Marine Insurance at Below Market Rates Where Such Insurance is Commercially Available

46) Government Ownership/Management of Fishing Enterprise if Inconsistent with Market Terms : 시장조건과 일치하지 않는다는 것은 수산기업에 대한 정부의 특혜적 조치가 있음을 의미하며 따라서 결과적인 보조금효과가 나타날 수 있음. 또한 이러한 수산기업을 정부가 소유한다는 것은 국영수산기업을 의미함.

47) State Trading if Inconsistent with Market Terms and Cuustomary Business Practices

48) WTO 보조금 통보사항을 포함한 각종 정보에 기초하여 작성되었는데, 앞서 언급한 보조금의 사례보다는 구체적이지 못함.

○ 특정분야의 사회적 지원사업 : 특정분야의 소득 유지사업, 지역경제개발

결론적으로 미국은 자국뿐만 아니라 각 국가에서 실시되고 있는 수산보조금의 대부분은 자원의 지속성과 무역질서에 악영향을 미치는 것으로 간주하고, 이의 금지 또는 감축을 주장하고 있다.

2. 일본의 수산보조금

가. WTO 협상에 대한 일본의 입장[49)]

(1) 차기교섭의 목적

적절한 관리가 행해지지 않으면 고갈될 수 있는 수산자원처럼 재생가능 천연자원에 대한 관리 목적은 그 적절한 보존관리의 추진을 통한 자원의 지속적 이용에 공헌하고, 수출국과 수입국 어느 쪽에서도 공평한 무역 규칙(rule)을 확립하는 데 있다.

(2) 차기교섭의 시점

수산물과 같이 적절한 관리가 행해지지 않으면 고갈될 수 있는 재생가능 천연자원을 차기교섭의 대상으로 할 경우에는 전세계의 환경문제나 다른 국제적인 체제에 대한 검토, 규율 등도 충분히 고려하면서 종합적인 차원에서의 검토가 필요 불가결하다.

시장 접근문제를 검토할 경우에는 각국의 수산자원 보존관리의무의 실시상황과 수산물 안정공급의 관점, 각국에 있어서의 어업・어촌이 맡고 있는 역할・기능 등을 고려하고, 편의치적선(便宜置籍船) 등의 조장과 자원관리를 무시한 남획 등에 관련되지 않는 국경조치 규율로 해야 한다.

어업보조금 문제에 대해서는 자원의 지속적인 이용을 어떻게 확보해 가야 하

49) http://www3.jf-net.ne.jp/hamanokoe/wto/wto_1.html. 2002/02/11 참조.

는가 하는 관점에서 모든 저해(沮害) 요인을 추출하고, 대책을 검토할 것인가를 고려해야 한다. 또한 자원의 지속적 이용에 공헌하는 어업보조금에 대해서는 그 의의를 적극적으로 평가해야 한다.

이 작업은 어업관리에 깊은 지견(知見)을 가지고 있는 FAO에서 해야할 것이고, WTO에 있어서는 이러한 전문적인 작업을 근거로 하여, 어업보조금의 취급을 검토해야 한다.

어떻든 자원관리제도의 불비(不備)나 편의치적선을 위한 조업 등이 자원의 지속적인 이용을 저해하는 큰 요인이고, 이같은 것의 해결을 위해서 관계국의 노력이 필요하다.

(3) 차기교섭의 장(場)

수산물과 같은 천연자원에 대해서는 전세계의 환경문제 및 자원의 보존관리 등의 측면을 고려하여 자원의 지속적인 이용과 관련된 사항을 종합적으로 검토하는 것이 필수적이고, 그런 논의가 가능할 수 있도록 교섭의 체제를 마련하기 위해 다른 비농산물과 구별되는 검토그룹을 설립하여 논의해야 한다.

(4) 수산자원 보존관리를 위한 무역규칙(Rule)의 방향

수산물은 적절한 관리를 행하지 않으면 고갈될 수 있는 재생 가능한 천연자원이라는 전제하에, 현재 세계 수산자원의 많은 양이 과잉(過剩) 어획(漁獲)되고 있는 상황에 있고, 세계의 생산량의 약 40%가 국제무역의 대상이 되고 있는 것으로 평가된다.

수산물 무역에 대해서는 지속적 이용을 위한 보존관리조치(保存管理措置)를 보완・강화한다는 관점을 반영할 수 있는 교섭의 기초 작업(Frame work)이 필요하고 광・공업품과는 독립된 검토 그룹을 설립하여 의논하는 것이 타당하다는 입장이다.

적절한 자원관리조치를 강구하지 않고 자유무역을 지향한다면, 자원상황을 무시한 남획이나 보존관리 규칙(Rule)에 따르지 않는 조업 등이 전개될 것이고

여기서 어획된 어획물의 수출입이 조장될 수 있는 위험이 있다.

현재 ICCAT(태평양 다랑어류 보호 협회) 등 국제적 자원관리의 체제하에서 자원의 보존관리 효과를 확보하기 위해 무역 제한조치가 강구되어 있고 또한 독자적인 무역제한조치를 가지고 있는 나라도 있다.

수산물은 귀중한 동물성 단백질을 공급하여 식품의 안전보장에 공헌하고 있다. 한편 세계적인 과잉어획으로 자원의 감소가 지속적 공급을 위협하고 있으므로, 세계적인 수산물의 안전공급을 위해서는 특정 어종에 편중되지 않고 모든 생태계의 레벨을 균형있게 이용하면서 각국이 자국수역(自國水域), 자국어업(自國漁業)을 적절히 관리하는 의무를 다하면서 자국생산을 기본으로 국민에 대한 수산물의 안전공급을 확보해야 할 필요가 있다.

수산업에 대한 국제무역규칙(Rule)에 대하여 이러한 관점이 충분히 배려되어야 한다는 것이다. 또 지역사회의 유지, 연안역(沿岸域)의 관리, 환경보전에의 공헌, 국민에의 여가활동기회의 제공, 어업・어촌이 가진 역할・기능에도 충분히 배려해야 할 것이다.

(5) 시장 access의 전제조건

수산자원에 대한 시장 접근입장에 대해서는 다음과 같은 점이 고려되어야 한다.

수산물의 관세・비관세 조치에 대해서는 자원보존 조치와의 관계, 각국의 수산자원 보존관리 의무의 실시상황, 수산물 안전공급의 관점, 어업・어촌이 가지는 사회적・경제적・문화적 역할 등에 대한 충분한 배려가 있어야 한다.

또한 자원관리 비용을 부담하지 않고 저비용으로 조업을 하고 있는 편의치적선 등의 조장이나 자원관리를 무시한 남획과 관련된 점도 중요하다.

(6) 어업보조금에 대한 평가

어업보조금 문제의 본질은 자원의 지속적 이용에 있으며, 어업 보조금에만 지나치게 논의의 초점을 둘 것이 아니라 먼저 자원에 지속적 이용을 저해 하는 모든 요인을 추출하여 대책을 검토해야 한다.

어업보조금 중에서는 과잉어획능력의 삭감, 자원관리의 추진, 자원의 보호·육성 등에 유효한 기능을 다하는 것이고, 이 같은 어업보조금의 의의는 적극적으로 평가해야 한다.

이러한 전문적 작업은 어업관리에 전문성을 가진 FAO에서 해야 할 것이다. FAO가 자원의 지속적 이용을 저해하는 모든 요인을 추출하여 대책을 검토하고, 그 일환으로 WTO의 어업 보조금 논의도 수행되어야 할 것이다.

더구나 자원의 지속적 이용을 저해(沮害)하는 것으로서 어업관리제도의 불비(不備), 어획노력량의 억제 결여, 불충분한 단속, 국제적인 규제에 따르지 않는 편의치적선(便宜置籍船)으로 인한 조업 등 매우 중요한 요인들이며 이것의 해결을 위해서 관계 각국의 노력이 선행되어야 한다.

나. 수산보조금 관련 주요 논의 사항

(1) WTO 교섭을 향한 일본의 제안[50)]

'어업보조금의 자원관리·보호·육성기능을 적극적으로 평가해야한다'는 것은 자원의 관리·보호·육성 이외의 보조금에 대해서도 단정적으로 무역당사국의 이익을 저해한다고 평가해서는 안 된다는 것이다.

농산물도 기본적인 방침은 마찬가지지만, 요컨대 보조금 모두에 대해 무역을 저해한다는 논리를 가지고 단정적으로 삭감해서는 안 된다.

특히 수산물은 유한의 천연자원이고 관리체제의 확립·실행 및 이를 위한 자원의 파악 등 관리를 위해 적지않은 비용이 소요된다.

따라서 이를 위한 보조금은 단순히 일국(一國)만의 이익이 아니라 전세계적으로 공헌하는 것이므로, 모든 보조금이 일률적으로 삭감해야 할 대상이 되는 것은 아니다. 그러나 명백히 무역왜곡적(貿易歪曲的)인 어업보조금이라면, 그것은 일본으로서도 받아들여야 할 것이다.

---

50) http://www.hokuriku.maff.go.jp/kaikaku/news/wto-teiansetsu.htm 2002/02/11.
일본 정부당국의 北陸地方 설명회.

(2) 전국 어업협동조합의 의견[51]

일본의 어업관계자는 WTO에 있어서 수산물무역규칙 확립을 위한 교섭동향에 큰 관심을 가지고 있다.

수산물은 적정하게 자원을 관리하면 지속적으로 이용하는 것이 가능하지만 자유화의 촉진에 따라서 더욱 많은 수산물을 수출하기위해 어획노력량이 증가하고 그 결과 남획으로 인한 자원의 고갈(枯渴)이나 어업환경의 악화가 유도되고 있다.

FAO의 보고에 따르면 세계 수산물의 자원상황은 매년 악화되었고, 1996년 현재 약 70%가 어획가능량의 한계 또는 그 이상으로 어획되어 있다.

그러므로 시급하게 각국에 있어서 자원의 보호·관리를 철저히 하는것이 중요하며, 방치할 경우 세계의 수산자원은 남획으로 인한 고갈을 일으킬지도 모른다.

다랑어의 예에서 볼 수 있듯이 자원상황을 무시한 남획이나 국제적인 자원관리의 약속을 무시한 편의치적선 등에서 어획된 수산물을 수출하는 행위는 이미 국제적인 문제로 되어 있다.

수산물은 귀중한 동물성 단백질의 공급을 위한 식료의 안정공급에 공헌하고 있으며 세계의 인구증가에 따라서 수산물에 대한 수요는 증가 할 것으로 예상된다. 그러나 부존 자원의 악화가 진행되고 있는 상황에서 장래 수산식품의 부족이 우려되면서 자원의 보호·관리가 전세계적인 관심사로 부각되고 있다.

세계 수산물의 4%가 무역을 통해 거래되고 있으므로 모든 사람들이 바다의 은총(수산물)을 계속 받을 수 있도록 무역규칙(Rule)도 자원의 관리를 통해 지속가능한 어업으로 발전할 수 있도록 보장해야 한다.

전국어업협동조합의 의견을 보면 어업을 유지하기 위해서는 자국만이 아니라 각국이 협조하여 자원을 보호하고 관리하는 것이 대전제(大前提)로 되어 있다. 이를 위해 눈앞의 경제이익을 위한 자원의 남획이나 자원관리 규칙을 무시한 어획을 조장하지 않는 무역이 필요하다.

수입관세 등의 국경조치는 각 나라의 자연적·경제적인 차이점을 조절하기 위한 정당한 수단으로 인정받고 있다. 세계의 인구증가가 예상되는 가운데 각국

51) http://www3.jf-net.ne.jp/hamanokoe/wto/appeal20008.html 2002/02/10

이 책임을 가지고 각국의 자원·어업을 관리하고 국내 생산을 기본으로 해서 식량의 안정보장을 꾀할 수 있는 무역규칙이 필요하며, 각국에 있어서 자원의 지속적 이용과 지속적인 어업이 가능한 적절한 국경조치가 강구되어야 한다.

어업은 수산물의 안정공급 외에 환경보전, 지역사회의 활성화, 전통문화의 계승 등 여러 가지 역할을 담당하고 있다. 각 나라의 지리적 조건이나 문화·역사 등을 고려하고, 각 나라의 어업이 지속적으로 발전을 꾀할 수 있는 무역규칙이 필요하다.

일부의 수출국은 어업보조금이 자원의 남획이나 무역을 일그러뜨릴 수 있다고 생각하기 때문에 폐지해야 한다는 주장이 있다. 그러나 자원 남획의 최대 요인은 보조금하고는 관계가 없는 자원관리체제의 결여나 규칙을 어기는 편의치적선 등 국제규제에 따르지 않는 어업이고, 어업보조금에는 자원의 관리·증대, 어획노력의 삭감 등 여러 가지 역할이 있다는 것이 적극적으로 평가되어야 한다. 그러므로 일부 수출국이 주장하는 어업보조금의 폐지론은 극론(極論)이고, 어업의 정상적인 발전을 방해할 수도 있다.

따라서 어업보조금 문제에 대해서는 FAO가 계속 검토를 거듭하고 향후 WTO는 어업보조금에 대한 취급을 신중하게 검토할 필요가 있다.

(3) 어업보조금과 세계수산식료의 안전보장에 관한 결의[52)]

요코하마 포럼에서는 다음과 같은 수산식량 보장에 대한 결의문을 확인하였다.

수산물은 재생가능한 천연자원이지만 세계의 주된 어류의 약 70% 정도가 어획 가능량의 한계 또는 그 이상이 어획되고 있고 따라서 자원의 감소 혹은 고갈이 우려되고 있다. 수산식량의 안전보장을 위하여 각국이 국련해양법조약(國連海洋法條約)을 기본으로 해서 FAO의 책임있는 어업을 위한 행동규약에 대해 책임을 가지고 실천하고 수산물을 지속적으로 이용하는 것이 필요하다.

어업은 인류의 생존, 건강유지에 불가결한 수산식량을 공급하는 것 뿐만 아니라, 관련 사업을 포함 소득 창출을 위한 지역경제 유지 등의 역할을 짊어지고 있

52) 요코하마 국제어업 포럼(國際漁業 Forum)(2000.8.27)에서 세계의 수산식료보장에 관하여 이하 내용을 확인한 것임.
http://www3.jf-net.ne.jp/hamanokoe/wto/ketsugi20000827.html 2002/02/10

다. 특히 세계의 인구증가로 인한 식량부족이나 빈곤의 확대가 예상되는 가운데 이러한 역할이 충분히 발휘되도록 각국이 자국의 어업을 적절하게 관리하고 동시에 국제적인 협력 하에서 어업의 유지·발전을 꾀할 필요가 있다.

한편 세계 어업생산량의 약 4%가 무역의 대상이 되어 있는 점을 감안, 무역규칙에 대해서는 시장경제원리로 인한 자원관리 조치를 무시한 편의치적어선(便宜置籍船)이나 자원상황을 무시한 남획을 조장하지 않도록 배려할 필요가 있다. 또는 각국의 지리적 조건·문화 등을 배려하고 각각 나라의 어업이 공존하면서 지속적으로 발전할 수 있는 규칙을 만들 필요가 있다.

어업보조금은 자원의 남획이나 무역의 왜곡성(歪曲性)에 관련되기 때문에 폐지해야 한다고 주장하고 있는 나라가 있지만 어업보조금 중에서는 감선조치(減船措置) 등으로 인한 과잉어획능력의 삭감, 자원관리의 추진, 자원의 보호·육성, 단속의 강화 등 자원의 지속적 이용에 유익한 기능을 가지고 있으며, 이러한 어업보조금의 의의를 적극적으로 평가해야 한다.

따라서 일부 수산물 수출국이 주장하는 어업보조금의 폐지론은 극론(極論)이고, 순조로운 어업의 발전을 저해할지도 모른다. FAO는 지속 가능한 어업의 발전을 확립할 관점에서 어업보조금 문제에 대해서 검토하고 WTO는 어업보조금의 취급에 대해서 신중하게 검토할 필요가 있다.

이상의 관점에서 요코하마 국제포럼에 참가한 각국은 자원 관리형어업(資源管理型漁業)의 추진에 힘을 주고 수산식량의 안전보장을 꾀할 수 있도록 노력하는 것과 동시에, 어업생산자가 부당한 불이익을 입지 않도록 공정한 무역규칙의 확립을 요구하여 FAO/NGOs/COSs Asia 태평양지역회합을 비롯해서 FAO, WTO 등 국제기구, 지역기관, 정부, NGO 등에 호소하며 이상을 결의하였다.

(4) 제88회 OECD 수산위원회의 결과[53)]

2003년부터 2004년에 해야 할 작업계획은 수출입국의 협력에 의한 무역조치

53) 제88회 OECD 수산위원회 2001년 10월 15일~17일 Paris 본부에서 개최.
http://www.suikei.co.jp/gyojyo/2001/604.htm, 2002/02/11.

를 포함한 IUU 조업의 철폐를 위한 시스템을 검토하는 것으로 생태계에 의거한 자원관리 등의 검토를 적극 도입해야 할 필요성이 확인되었다.

무역왜곡에 관련된 보조금의 검토는 많은 나라에서 지지가 있었지만 이미 구축되어 있는 WTO의 체제에서 검토해야 할 것이라고 주장하였다.

어업관리 비용에서는 각국의 어업관리 시스템 및 비용이 비교・검토되었는데 특히 관리비용은 어업자가 부담해야 한다는 입장에 대해, 일본의 경우 자원관리는 국민의 수산자원 안정공급, 환경유지에의 공헌 등 여러 가지 효과가 있고, 어업자가 부담해야 한다는 근거는 거의 없다는 의견을 개진하였다. 중요한 것은 어업관리 내용이고 어업관리 비용의 내용은 각국이 판단해야 한다는 의견이 여러 사람으로부터 지지되었다.

시장자유화에서는 시장자유화와 자원관리의 관계 등 각국의 분석이 보고되었는데 일본은 앞서 개최된 위원회에서는 IUU조업(操業)이 자원에 미치는 영향을 제시하고, 이런 조업의 경제적 유리성에 대해서 불법조업어선과 정규조업어선과의 차이 및 일본시장에 있어서 다랑어시장의 동행 분석을 보고하였다.

많은 나라에서 IUU조업을 철폐하기 위한 무역조치가 필요하다는 것이 새삼 확인되었으며 어떤 나라에서는 작업계획에서도 보조금으로 인한 무역 왜곡의 영향을 검토과제에 도입해야 한다는 제안이 있었지만 일본 등에서는 검토의 예산도 없고, 게다가 WTO의 검토와 중복을 피해야 하며 이미 합의한 검토내용에도 포함되지 않았다고 반론, 더 이상 논의가 진전되지 않았다.

(5) 제7회 FAO 수산물무역위원회의 결과

수산물 무역에 관한 최근의 상황이나 세계화가 수산물 무역 및 식량 안전 보장에 주는 영향 그리고 전회의 무역 소위원회에 있어서 제기된 어업보조금과 Ecolevel, IUU(불업, 비규제, 비보고)어업, 수산자원의 지속적인 이용, Washington 조약과의 협력에 대해 논의하였다.

수산물 무역을 둘러싼 현재 상황에서는 일본, 미국 및 EU가 세계 수산물의 약 70%를 차지하고 있고, 그 중에서도 일본은 전체의 약 30%를 수입하는 최대의 수

산물 수입 대국이라는 것을 주지시켰다.

또 일본의 수산물 수입은 근년의 불경기 때문에 저조한 현상을 보였지만 최근 경기회복의 징조로 앞으로 일본의 수산물 수입의 증가에 대한 기대감을 확인할 수 있었다.

어업보조금에 대해서는 많은 나라가 어업보조금이 과잉어획의 원인이 될 수 있음을 지적했고, FAO에서 본 건을 검토할 것을 지지했다.

개도국에서는 개도국 연안어업 개발을 위해서는 어업보조금이 필요하다는 주장이 나왔으며, 어업보조금 문제는 자원관리의 문제와 분리할 수 없고 일단 FAO에서 전문적인 검토를 해야 한다고 주장하여, 논의 결과 앞으로 FAO가 전문가 회의를 개최하기로 하였다.

다. 자민당의 수산정책[54)]

(1) 수산자원의 회복과 지속적 이용을 위한 자원관리 강화

(가) 체제정비와 계획적 수행

수산자원은 수산업 발전의 기초이고 그 보존과 지속적 이용에 중심을 두고 수산정책을 전개하는 것이 중요하다. 그러나 지금 일본 주변 수역의 자원수준은 심각한 상황에 처해 있다.

그 배경을 과학적으로 규명하여 자원회복을 조급하게 실현하는 것이 최우선 당면과제이며, 이것에 대해 긴급하게 대응하면서 장래의 자원회복 후에 있을 자원의 지속적인 관리・이용체제까지 시야(視野)를 넓혀 어업자가 참여하는 자원관리체제를 만들 필요가 있다.

이를 위해 복수의 都道府縣에 걸친 광역적인 해역단위에의 자원관리 체제정비와 동시에 일정 기간을 정해서 자원회복의 목표를 설정하고 또 계획적인 자원회복조치를 강구하기로 하였다.

54) 일본 자유민주당 수산기본정책 소위원회,
http://www.jimin.jp.jimin/ saishin9998/ seisaku-58.html, 2002/02/12.

자원조사에 대해서 정부와 현의 역할분담과 제휴의 강화를 진행하면서 자원의 상태나 악화의 원인을 정확하게 파악할 필요가 있다.

어업자가 주체적으로 자원관리에 참여하도록 해역마다 어업관계자, 都道府縣, 연구기관 등이 참가하는 자원회복계획의 책정・진행관리체계의 정비가 필요하다.

자원회복을 위해서는 많은 종류의 어류에 대해 어획제한 조치가 필요하지만 그 실시에 대해서는 자원회복계획에 의거하여 어업자로 인한 감선(減船)・휴어(休漁) 등 실효성 있는 어획노력량 삭감의 수행이나 체장제한(体長制限), 어구(漁具)・어법의 규칙 등 자원회복에 도움이 되는 조치를 취해야 한다.

자원회복조치의 실시에 따라 일시적인 휴어에 대응하기 위한 경영안전조치에 대해서는 공제제도(共濟制度)와의 연관을 포함해서 구체적 마무리가 필요하다. 수산자원의 관리는 과학적 근거에 의거해서 생태계 전체의 보전・관리 측면에서 수행할 필요가 있고, 자원관리 시책의 실시에 대해서는 고래 등 해산 포유동물을 포함한 생태계의 일괄관리 아래 수산자원의 지속적 이용을 위해 노력해야 한다.

(나) 수산자원의 증식과 양식

수산자원의 고도이용을 꾀하기 위해서는 앞에서 언급한 자원관리시책의 강화와 함께 자원의 증식이나 양식을 추진할 필요가 있다.

이를 위해 재배어업의 종묘생산(種苗生産) 효율화 등과 관련된 기술개발을 진척시키는 것과 동시에 자원의 생식・번식의 자리로서의 간석(干潟)의 중요성을 거울삼아 재생을 적극적으로 추진하는 것 등을 통해서 기르는 어업을 강력히 추진할 필요가 있다.

양식업에 대해서는 지속적 양식생산확보법(養殖生産確保法)에 의거 환경을 고려하여 지속적 생산이 가능한 양식을 추진하면서 수요에 정확히 대응하는 생산을 수행할 필요가 있다.

(다) 국제적인 어업・자원관리질서의 확립

한일・한중 신협정 하에서 어업질서의 조속한 정비를 통해 일본 주변수역에

대한 자원관리 체제의 확립을 꾀할 필요가 있다. 세계적 과잉어획의 시정(是正), 편의치적선 대책 등 국제적인 자원관리체제의 확립에 적극적으로 공헌할 필요가 있다.

연안어업은 주변수역의 공급력을 고려하여 시장의 요구(needs)에 충족할 수 있는 수산물을 공급하는 것으로 수산물자급의 확보에 중요한 역할이 있고, 강력한 어업 외교의 전개를 통해 어업을 확보하도록 노력하면서 비용(cost) 삭감 등으로 국제경쟁력의 강화를 꾀할 필요가 있다.

(라) 어업관리제도의 개선

어업법(어업권・어업허가 등) 등 어업관리제도에 대해서는 어업을 둘러싼 변화, 특히 어선의 능력이나 어로(漁勞) 기술의 향상 등에 대응하고 또는 자원의 회복과 지속적 이용의 체제의 확립이나 어업경영의 효율화를 위한 제도의 개선・검토를 수행하여야 한다.

구체적으로는 2002년 시정어업(市政漁業) 허가의 일제(一齊) 갱신이나, 2003년 공동어업권을 일제히 개혁시킬 목표로 기존 제도의 검토가 필요하다. 예를 들면 어업노력량의 증대를 억제하기 위한 어선, 어구 등의 규제방법, 어업경영의 합리화에 기여하는 시정어업제도의 방법, 어협의 광역합병에 대응한 어업권관리의 방법, 어업・자원관리와 비용부담의 방법 등에 대한 작업계획 등에 대한 검토가 필요하다.

이 때 유어(游漁)가 지역이나 어종에 따라서는 자원관리상 무시할 수 없는 존재이기 때문에 지역마다 자원과 유어의 실태를 근거로 하여 유어관리의 방법에 대해서도 검토를 할 필요가 있다. 예를 들면 종묘방류(種苗放遊)를 하는 어종을 대상으로 한 유어에 대해서 실험적으로 관리나 비용부담의 방법을 검토할 필요가 있다.

실효성 있는 자원관리를 수행하기 위해 어업이나 체장제한(体長制限)의 존재에 대해서도 검토함과 동시에 밀업(密業)의 단속을 강화할 필요가 있다.

TAC 제도에 대해서는 자원관리의 관점을 중시한 실효성 있는 TAC 설정을 수

행하기로 하고 자원관리체제를 통해서 설정과정에 어업인을 주체적으로 참가하도록 해서 강제규정의 발동 등과 같은 제도의 실시방법을 검토할 필요가 있다.

이러한 검토에 대해서는 지방분권(地方分權)의 취지를 근거로 하면서 자원의 특성 등에 대응해서 정부와 지방의 적절한 역할분담을 꾀할 필요가 있다.

(2) 어민의 육성·확립과 중소어업의 경영 개선

(가) 의욕과 능력이 있는 경영체 집중육성

계속되고 있는 어업취업자의 감소·고령화의 진행은 어느 정도 피할 수 없는 것이지만 경쟁력 있는 경영체의 육성확보책을 강구해서 수산물 공급능력의 확보나 지역 활력의 유지를 꾀할 필요가 있다.

이를 통해 '의욕과 능력이 있는 경영체'를 주체로 한 경영구조를 확립할 필요가 있다.

'의욕과 능력 있는 경영체'에 대해서는 효과적인 어업경영으로 다른 산업과 균형이 맞게 어업소득을 올리고 자원관리도 적극적으로 수행함으로써 어업의 중심적 역할을 할 수 있도록 지원이 필요하다.

신규진입을 촉진하기 위하여 예를 들면, 어업정비위원회 등의 제3기관을 활용하든가 혹은 어업허가의 개선이나 어협 가입의 촉진을 꾀하고 또한 지역에 있어서 여성이나 고령자의 역할을 명확히 하며 각종 활동에 적극적인 참여를 유도할 필요가 있다.

(나) 중소어업의 경영개선

자원상태가 냉엄한 가운데 중소어업의 경영상태는 두드러지게 악화되고 있고 자원수준을 고려하여 균형적이고 합리적인 생산체제의 확립에 관해서 근본적인 경영구조의 개혁을 꾀할 필요가 있다.

이 때문에 업계 자신의 재건(再建)계획에 의거하여 자원균형이 이루어지는 어획노력량의 실현, 조업비용의 삭감 및 어획물의 부가가치 향상을 위해 앞으로 자

원관리와 경영안정을 진척시킨 다음에 더욱 효과적인 감선대책(減船對策)이나 융자·보증대책의 존재방법에 대해서 개선 방법을 검토해야 한다. 더불어 중소어업의 재편에 따라서 영향을 받는 수산가공업 등의 관련산업이나 이직자 등의 배려도 고려해야 한다.

(다) 유통·가공·소비대책

유통의 변화 등에 대응한 수산물의 안정적 공급과 국제적 무역 규칙의 확립을 위하여 유통과정에 있어서 양판점의 지위가 높아지고 수산물에 대한 소비자 요구의 고도화·다양화 등 실수요자의 요구에 적절하게 대응하고, 국내수산물의 경우 수입수산물과 비교해 품질, 안정성 같은 면에서 우위성을 향상시켜 안정적으로 공급할 수 있는 체제를 정비하는 것이 중요하다.

이를 위해서 어획만으로 끝내지 말고 소비까지 고려한 산지 쪽의 주체적 계획 아래 이 보고서에서 제언한 각종의 시책에 대해 적극적인 전개가 필요하며 자원의 지속적 이용에 공헌한 국제무역규칙의 확립에 노력해야 한다.

다음으로 산지시장 통합의 촉진으로 수산물 유통 비용의 삭감을 꾀하여 정량·정규격 등 양판점에서의 요구가 높아지고 있는 것을 감안 이에 대응할 수 있는 체제를 정비하기 위해 산지단계의 수산물 공급을 거점(據點)으로 산지시장의 통합을 촉진하는 것이 중요하고, 또는 산지가 살아남기 위해서도 시장통합의 이점을 가리키면서 시장통합의 책정과 지원의 중점화를 꾀해야 한다.

그리고 수산가공업의 체질강화와 관련해서 수산가공업은 어업과 같이 어업지역을 지탱하는 기간산업이고, 가공경영체의 체질강화를 이루기 위해 업계의 체질강화를 꾀하면서 어업자와의 제휴강화, 식용사료량의 확대 등으로 인한 원료의 안정성을 확보시킬 필요가 있다. 유통·가공잔사를 자원으로 해서 재활용(recycle) 하는 것과 동시에 가공에 대해서는 식용에 한정하지 않고, 미이용(未利用)자원의 유효활용을 꾀할 필요가 있다.

품질·위생대책의 강화와 관련해서는 수산물에 대한 소비자의 신뢰를 확보하기 위해 수산물 안정성의 향상을 꾀하는 것이 필요하고, HACCP의 도입 등을 진

작시키고 어획에서 유통・가공・소비에 이르기까지의 각 단계를 통해서 일관된 위생적・효율적인 수산물 공급시스템의 확립을 목표로 한다.

적절한 어가형성(魚価形成)을 위해 수요에 정확하게 대응하는 어업생산과 안정적이고 질서 있는 수입을 꾀하면서 시장통합을 비롯한 산지시장의 기능강화로 인한 산지유통체제의 정비, 수산물조정보관사업의 정확한 운영 등으로 적절한 어가 형성을 꾀할 필요가 있다.

마지막으로 원산지 표시와 관련해서는 2000년부터 원칙적으로 모든 수산물을 대상으로 실시하는 것을 목표로 표시항목, 표시내용 등에 대해서 소급 검토를 진척시킨다.

(라) 지역진흥과 수산기반 정비

어업지역에 있어서는 어업취락이 어업생산만이 아니라 밀어(密漁), 밀입국 등의 감시, 연안역(沿岸域)의 환경 감시 등 다양한 기능을 하고 있다. 냉엄한 어업환경이나 도시에 비하여 뒤지는 생활환경 가운데 지역의 활력저하가 심각한 문제로 되어 있고, 자원의 회복이나 어업경영의 개선을 포함하여 지역주민이 사는 보람을 가지고 생활할 수 있는 매력있는 정주권(定住圈)이 되도록 어촌지역의 종합적인 활성화를 꾀할 필요가 있다. 이 때문에 관계자가 지역의 실정에 입각해서 지혜를 내어 풍부한 자연이나 개성이 있는 정통문화 등 지역 고유의 자원을 살려서 해양성 레크리에이션 등도 함께 하는 지역경영전략 만들기와 인재를 육성할 필요가 있다.

어업지역 진흥과 관련해서는 충분한 효과를 올리도록 지역 수산업의 특성이나 발전가능성에 입각해서 중심적으로 실시함과 동시에 지방교부세(地方交付税) 등 지방 재원의 유효활용도 꾀하여야 한다.

수산기반정비에 대해서는 지역의 요구에 대응하고 자원의 증식부터 생산, 유통까지 일체적 또는 효과적인 정비를 진척시킬 필요가 있다. 이 때문에 수산기반정비를 아래에 기술한 세 가지 시책의 방향으로 정리해서 지역의 계획에 의거하여 종합적・중점적으로 실시하기 위한 체제정비를 꾀하고, 사업의 재편이나 중

점화도 포함해서 정책효과를 올릴 수 있는 구조개선을 유도한다.

첫째, 일본 200해리 수역 내 수산자원의 지속적 이용과 안전에 효율적인 수산물 공급체제의 정비

둘째, 자원의 회복을 꾀하기 위한 수산자원의 생식환경에 도움이 되는 어장 등의 적극적인 보전 및 창조

셋째, 수산업의 진흥을 중심으로 한 양호한 생활 환경의 형성을 목표로한 어촌의 종합적인 진흥

또한 현행사업에 있어서도 각종 사업을 편성시켜 시범적으로 복합적인 사업의 실시를 추진하는 것이 중요하다.

어업의 정비·관리에 대한 제도에 대해서는 지방분권의 취지를 근거로 하는 나라와 지방의 역할분담의 존재방법의 관점, 또한 수산물의 안전공급이나 수산자원의 관리 등의 수산정책 관점, pleasure-boat(유람선)의 계류(係留) 등 어항의 적절함과 동시에 효과적인 이용, 어항주변의 환경을 위한 배려 등의 관점부터 검토를 진척시킬 필요가 있다.

어항간의 역할분담을 진척시키면서, 거점적인 어항과 산지시장의 계획정비를 꾀하기 위해 동시에 지역진흥의 관점에서 어항시설 등의 유효이용을 유도한다.

어업·어촌의 지역적인 여러 조건, 어업자의 해난구조활동에의 참여 등을 근거로 한 시책의 존재방법에 대해서도 더 논의를 깊게 하여야 한다.

(마) 어장환경의 보전

어업은 본래 환경에 크게 의존하는 사업이고, 어장환경을 양호하게 보전하는 것은 안정된 수산물을 지속적으로 공급하기 위해서 불가결한 요소이다. 근래의 자원 감소가 바다매립 등의 개발행위에 따른 자원 번식·육성의 환경 소실이나, 유해물질로 인한 물질오염 등에 따른 어장환경의 악화에 기인한 경우도 적지 않다고 생각하기 때문에 자원감소의 원인을 내외의 양면에서 밝히고, 어장환경을 보전하기 위해 관계 있는 성(省), 청과의 제휴를 강화하면서 수산 쪽에서도 가능한 분야에서 적극적으로 수행할 필요가 있다.

어협 등 어업자의 대응은 물론이고, 일관된 환경보전을 위해 식림을 비롯해서 농림수산업의 제휴, 그리고 광범위한 국민적 운동을 환기할 필요가 있다.

(바) 어협의 소식 정비

어협이 지역・사회의 중핵적(中核的) 소식으로서의 역할을 충분히 짊어지도록 하고 산지시장의 통합을 추진하기 위해서도 합병을 촉진할 필요가 있다. 자원・어업 관리를 비롯해서 수산업의 새로운 관계에 대응하는 사업・소식의 존재방법에 대해서 개선을 진척시키면서 농협 등과의 제휴강화에 대해서도 검토해야 한다.

(사) 기술 개발

기술 개발에 대해서는 국가, 도도부현, 민간이 역할을 적절하게 분담하고 자원이나 어장환경의 회복 등 목표의 중점화・효율화를 도모하는 동시에 어업담당자에게 기술을 보급하여야 한다.

라. 수산지원제도 사례

(1) 친환경적 자원관리형 어업[55]

일본 히미시(氷見市)의 정치망어업교류단(定置網漁業交流團)은 2002년 8월 20일부터 11일간 남미 코스타리카에서 정치망어업의 기술을 지도했다. 코스타리카에서는 해양오염이 넓어지고 있고, 남획 등으로 어업자원의 고갈이 문제화되며, 자원관리형어법인 정치망어업에 대한 관심이 높아지고 있다. 교류단원은 낚싯봉을 만드는 방법과 모형망을 실제로 부설하고 유지 방법에 대해 바다 속에 들어가서 열심히 기술지도를 하였다. 교류단은 코스타리카의 해저의 지형이나 기후 등도 고려해서 앞으로 더욱 적절한 부설 방법을 검토할 필요가 있다고 했지만, 어법이나 자원관리에 대해서는 현지 사람들의 이해를 받을 수 있었던 것에 만족하

55) http://www.hokuriku.maff.go.jp/toukei/genchi/select17.html 2002/02/11.

고 있다. 또한 현지 신문은 교류단의 방문을 크게 게재해서 코스타리카 어업이 장래 희망을 가지게 할 것이라고 환영했다.

정치망어업의 발상지라는 이 도시에서는 2000년부터 3년 계획으로 '히미(氷見) 정치망 training program을 시행하고 있고, 2001년에는 코스타리카와 중국으로부터 어업연수생을 초대해서 기술시도 등을 시행했다.

2002년에는 본 프로그램을 집대성해서 '세계정치망 summit (가칭)'에서 세계 각국의 어업관계자나 해양환경학자들을 초대해서 정치망어법의 보급과 해양환경의 보전을 위해서 의논하였다.

(2) 일본의 수산가공업의 쇠퇴[56]

수산가공생산은 해마다 감소하여 1999년의 실적은 과거 최고치의 약 70% 수준이 되었다. 그러나 11년 연속 전년대비 감소하고 있는 추세를 보이고 있다.

경영체도 14,590 까지 줄고 있는데 가공업을 둘러싼 여러 가지 환경의 격변이 원인이지만 이런 상황을 타파하기 위해서도 업계의 여러 계획이 필요한 실정이다.

가공업이 지역사회・경제와의 관련성은 아주 크다. 그러므로 가공업의 지반침하(地盤沈下)는 지역경제의 지반침하와도 관련되는 중요한 문제로 어업에 대해서도 마찬가지이다. 양자의 발전없이 지역의 활성화는 있을 리가 없다라는 측면에서 가공업에 대한 진흥책 강화는 꼭 필요하다.

최근 어업자의 가공분야에의 진출이 활발하고 어업자와 가공업자의 연대는 점점 밀접하게 되고 있으나 어협과 지역가공소합, 어업자와 가공업자의 제휴 및 연대는 더 필요할 것이다. 그렇다면 생선의 유효이용 촉진, 지역 Brand로 되는 신상품의 공동개발, 판매의 효과적 전개 등도 기대할 수 있고 활성화에도 연결할 수 있을 것이다.

56) http://www.suikei.co.jp/newstopics/2001/0205.html 2002/02/19.

(3) 특정어선 건조를 위한 정부지원

중소어업의 경영안정대책의 수단으로서 어선건조 시스템 개선을 위한 제안이 제기된 바 있다[57].

원양 가다랭이·다랑어 어선이나 그물, 어선의 건조 자금은 농림어업금융공고 및 민간금융기관에 의존하고 있지만, 그 반제(返濟)는 생각보다 순조롭게 수행되지 않고 있다.

또 선주(船主) 중에서는 '대선(代船)을 건조하고 싶어도 금융기관이 융자를 해주지 않는다' 라는 절실한 의견도 있다. 물론 담보 능력이 없는 선주에게 융자해주는 금융기관은 없다. 그러나 국가의 식량전략의 일관으로서 수산식료를 확보하기 위해서 일정의 범위로 원양 및 근해어업을 유지할 필요가 있다.

이에 '어업수역 관리센터'는 정부의 지원으로 일정의 목적과 역할을 하는 특정어선을 건조해서 이것을 선주에게 빌려주는 방식을 제안하고 있다.

3. EU의 수산보조금

가. 수산보조금의 역사

1980년대 EU어업정책은 국가별 배타적 경제수역이 확정·확대됨에 따라 공동체시장의 수산물 수급에 타격을 받게 되었고, 이를 타개하기 위한 방법으로 잡는 어업 및 기르는 어업의 능력을 증강시키고 수입을 확대하게 되었다. 이러한 상황에서 수산부문의 자본투자를 위해 조성된 구조기금(Structural Funds)은 어선건조, 양식업개발, 그리고 EU전역의 유통가공 현대화와 새로운 어장개발, 역외국가들, 즉 제3국과의 공동투자합작 지원, 어선의 휴어기 설정 목적으로 사용되었다.

그런데 1990년대 초기에 들어와서 어족자원이 어선건조 증가와 반비례하여 급격히 감소하자 역내 선박의 어획능력을 감축하고 자원의 효율적인 관리가 절실하다는 주장이 대두되었다. 그러나 현실적으로 각 회원국은 국내어선 및 투입

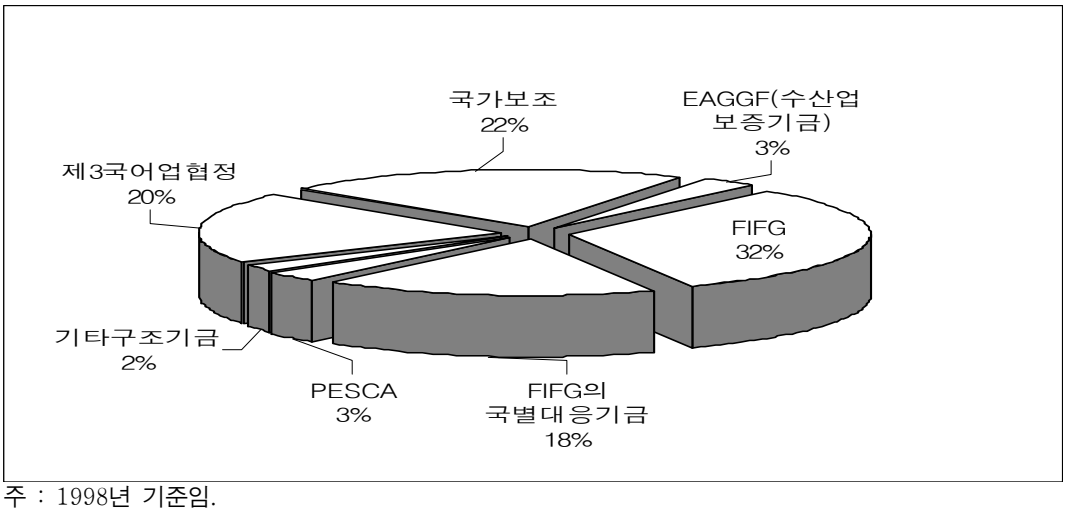
57) http://www.suikei.co.jp/newstopics/2001/0423.html 2002/02/19

자본보호라는 정치적 명분을 무시할 수 없다는 이유로 계속해서 투자보조금을 지급하고 있다[58].

나. EU의 수산보조금

EU의 수산보조금은 크게 두 가지 재원에서 지급되고 있다. ①1994년 이래로 FIFG를 포함한 EU 예산 항목으로부터 지급되는 수산보조금과 ②각 회원국가에서 지급되고 있는 국가보조금(State aid)으로 구분될 수 있으며, 세부적인 구성은 <그림 1>과 같다.

<그림 1> EU의 수산보조금



주 : 1998년 기준임.
자료 : IEEP & WWF, 'Reforming European Union Fisheries Subsidies', 2000.

(1) 수산지원을 위한 재원(FIFG)

EU의 경우 FIFG(Financial Instrument for Fisheries Guidance)를 통한 지원프로그램이 수산지원의 주요한 부분을 담당하고 있다. FIFG는 EU의 사회경제적 발전을 위하여 마련된 4개의 EU 구조기금 중 하나로서, 어로, 유통 및 가공, 양식업, 그리고 항만설비 개발에 직접 지원되며 수산업에 의존하고 있는 지역 중 경제적으로

58) supra note 1., p.5.

낙후된 지역에 대한 재정적 지원을 위하여 직접적으로 사용되는 기금이다[59].

FIFG는 7년 기간으로 수립되는 수산지원 정책으로서 EU와 각 회원국의 합의에 의해 수립되었으나, 지출사업 초안 및 이행 프로그램은 각 회원국이 전적으로 책임지는 시스템이다. 기금은 우선지역 순으로 지원되며, 기금의 일부는 각 회원국의 공적 또는 사적 기금조성에 의존하고 있다. 과거 1994～1999년의 FIFG 프로그램의 시행에서는 28억달러 정도가 수산부문에 지원되었다[60]. 만약 FIFG 시행을 위한 각 국가의 자체기금까지 고려한다면 전체적으로 45억달러 정도가 지급된 것으로 볼 수 있다.

주요 사업은 어선의 어획능력 감축, 어선건조 및 현대화, 유통가공설비 투자, 양식부문 투자로 구성되어 있다. 그런데 각각의 보조금은 다음과 같은 이유로 논란의 대상이 되고 있다.

첫째, 어선감축 보조금은 투입된 보조금이 실질적인 효과를 내지 못하여본 사업이 장래에 지속적으로 행해지지 않을 것이기 때문이다. 둘째, 양식업에 대한 투자는 서부 유럽지역에서 환경오염 문제를 일으키고 있는 실정이며[61], 셋째, 어선개조 및 어선의 현대화조치는 1990년 초반 구조기금의 지원과 어족자원의 고갈정도간에 상관관계가 인정되어 어선건조사업에 지원되는 보조금의 삭감 필요성이 회원국간에 인식되었기 때문이다.

(2) 제3국 수산자원에 대한 접근

EU는 1977년 이후 EU 수역 밖에서 조업하기 위하여 제3국과 협약을 맺어 EU 어선이 조업을 할 수 있게 하였는데, 이 대가로 재정적 보상을 해 주고 있다. 현재까지 15개의 보상협약이 체결되어 있는데 그 대상국은 주로 모로코, 아프리카,

59) 4개의 구조기금은 다음과 같음.
①유럽지역개발기금(the European Regional Development Fund, ERDF)
②유럽사회기금(the European Social Fund, ESF)
③유럽농업지원 및 보증기금(the European Agriculture Guidance and Guarantee Fund, EAGFF)
④수산지원재원기금(the Financial Instrument for Fisheries Guidance, FIFG).
FIELD & WWF, 'The Application of European 'Right to Know' Laws to Fishing Subsidies', p.32., 2000.
60) supra note1., p.6.
61) supra note 1., p. 7.

카리브해 그리고 태평양 국가들이며, 아르헨티나와는 별도의 제2협약을 맺어 합작벤처를 설립하도록 유도하기도 하였다.

총 지불액은 1998년 2억 7,700만달러에 이르렀으며, 1993년부터 1997년까지 지급된 이 분야의 보조금은 10억달러를 초과하고 있다. 이는 직접적으로 어민들의 소득을 지지하는 것은 아니나, 수산보조금의 한 형태로서 생산자 비용감축 보조금에 속한다고 할 수 있다[62].

2000년 EU 위원회 보고서에 따르면 이 협정에 의해 지불되는 보상금은 FIFG에서 지원되는 재원을 포함한 다른 수산지원금과 함께 새로운 어선건조에 지원되고 있는 것으로 파악되고 있다고 보고하고 있다.

(3) 시장지지

EU는 공동시장체제에서 수산물의 최소가격을 지정하여 관리하는 가격지지시스템을 운영하고 있으며, 이 정책에 의하여 수요되지 않은 수산물을 구매・저장함으로써 가격안정을 꾀하고 있다.

이러한 지정가격제는 생산자인 어민의 소득을 안정화시키기 위한 정책으로, 매년 그 적정가격을 정하게 되며 가격보상기금과 전기에 남은 이월금액으로 잉여물을 구매, 관리, 저장(냉장・냉동)하는 데 지원하고 있다. 이는 잠재적으로 소득증대를 위한 시장지지의 역할을 하게 되는데 실제로 1998년 EU는 4,280만 달러의 보조금을 시장의 가격지지에 사용하였으나, 전체 보조금 중 차지하는 비중은 그리 크지 않다.

정부 수매가격 지지정책 실시를 위한 지원금은 향후 지속적으로 감소될 것으로 전망되고 있다.

(4) EU 회원국 보조정책으로서 국가보조

EU예산에서 지원되는 수산보조금 외에도 각 회원국이 개별적으로 다양한 수산보조정책을 수립하고 있는데, 이를 전체적으로 국가보조(State aid)라고 부른다.

62) supra note 1., p. 7.

국가지원(grants), 이자보조, 세금우대, 기타 세금조치, 사회안정보장기금의 감축 등의 다양한 정책들이 모두 포함된다. 뿐만 아니라 순수보조에 해당하는 자금의 이동이 없이도 소프트론(특혜성 만기연장), 성공투자를 전제로 한 선금지급, 생산지지를 위한 세금이연의 방법을 통하여 지원하고 있다.

1996년에서 1998년 사이에 회원국이 지원한 수산부문의 지원은 공식적으로 2억 9,680만달러에 해당하며 이는 부가가치액 기준(양륙량 및 평균가격 기준)의 4.5%의 금액에 해당된다. 국가지원정책을 실시할 것인가 말 것인가는 회원국의 재량이지만, 일단 실시하려면 우선 EU위원회의 승인을 받아야 하며 EU의 국가지원(State aid) 기준과 양립하여야 한다[63].

한편 EU는 이 분야의 지원을 점차적으로 줄여 나갈 계획이며, 각 회원국에서 공통적으로 적용 가능한 보조정책만을 가려내어 새로 입안하는 방법을 구상 중에 있다.

(5) 일반서비스에 대한 지원금

이는 수산분야 활동에 대한 연구, 감시, 검사 및 감찰 등을 수행하여 효율적으로 관리·개발하고자 하는 목적으로 보조되는 일반서비스에 포함된 지원금이다[64].

다. 평가

지금까지 EU의 수산보조금을 살펴보았는데, EU의 수산정책은 환경적 측면과 연결된 지속적 자원보존 및 개발에 그 기조가 맞추어져 있다고 할 수 있다.

①EU는 수산보조금의 지급과 수산자원의 지속성 관계에 대한 명확한 연결고리가 여전히 발견되지 않는다는 데 문제를 제기하고 있다. ②게다가 OECD나 WTO의 수산보조금에 대한 정책방향이 보조금의 출처와 무역 및 소득증대에 관

63) OJL 100, 'Guidelines for the examination of state aid to fisheries and aquaculture', 19973.27.

64) 2000년 OECD의 조사결과에 의하면 OECD 회원국들은 자국 생산자(어업인)의 소득증대를 위하여 지원되는 정부 재정이전보다 훨씬 많은 50억달러에 해당하는 지원금을 일반서비스부분에 지출하고 있는 것으로 보고되고 있음. 이는 새로운 자원 및 수산업 개발에 사용되는 연구비용이 상당한 비중을 차지하고 있으며, 이러한 일반 서비스 비용, 특히 관리 서비스 분야에 대한 지원이 무상으로 지원될 경우 영어비용을 낮추게 되는 효과가 발생하게 되므로 잠재적인 정부 재정이전의 형태라고 볼 수 있음.

한 효용에만 초점이 맞추어져 있어 보조금의 환경에 대한 실제 영향평가가 소홀히 취급되고 있음을 지적하고 있다. ③그리고 수산보조금 집행에 있어서 투명성 제고 및 정부지출의 책임 관계를 개선할 필요가 있음을 지적하면서, 수산보조금 논쟁에서 환경적 이해와 연구기관의 대폭적인 연계가 있어야만 실질적인 수산업의 지속적인 발전이 가능하다고 지적하고 있다.

한편 1998년 EU 감사법원은 EU수역 내의 어획능력을 감축시키기 위하여 회원국가들이 지급하고 있는 EU 수산보조금에 대한 감사를 실시하여 보고서를 작성하였는데, 결과보고서를 통하여 EU 수산보조금의 지급에 있어서 투명성이 결여되어 있음을 지적하고 있다[65].

구체적으로 보면 EU 국가들이 지역내 수역에서의 과도어획 및 과도어획능력 감축을 위하여 1991년부터 1997년 사이에 3억 ECU[66]가 수산보조금으로 지급되었음에도 불구하고, 여전히 전체 수산업 자원보호 및 개선에는 별다른 성과가 없었던 것으로 평가하였다[67]. 그 이유는 어선활동을 할 수 없는 부적합한 어선에 대하여 수산보조금을 지급하거나 잘못된 담보 요건 설정 및 보조금의 과도 지급 등 수산보조금의 불명확한 지급이 정책적 실패를 가져오게 했기 때문으로 풀이된다[68]. EU는 어업자원의 보존 및 그 수역에서의 어획능력을 높이기 위하여 인접국가들과 협약을 맺어 타어장으로 어선작업을 전환시키는 한편, 적극적인 환경친화적 어업정책을 실시할 필요가 있다는 데 동의하는 입장이다. 그러나 이러한 EU의 수산정책 목표는 적용에 실패함으로써 소기의 성과를 내지 못하였는데, 주요한 이유는 회원국과 EU위원회의 감독 소홀과 이행관할의 부족에 있다고 볼 수 있다[69].

결론적으로 EU위원회가 각 회원국의 특정선박에 지원하고 있는 수산 보조에 대하여 감찰할 수 있는 능력이 부족하다고 EU감사법원은 언급하고 있다.

---

65) "These clear rebukes to the European Commission and the EU Member States are a stark indication of need for improved transparency in fishing subsidy programmes."Refoming European Union Fisheries subsidies, Clare Coffey, 2000, WWF, p.5.

66) 유럽공동체가 유로화를 만들기 전 사용되었던 화폐단위, 대략 1달러 정도에 해당.

67) supra note2., p. 4.

68) European Court of Auditors, Special Report No 18/98(available at htt://www.eca.en.int/EN/reports_opinions.htm; Concerning the Community measures to encourage the creation of joint enterprises in the fisheries sector accompanied by the replies of the Commission, 1998.

69) supra note2., p.4.

라. EU의 FIFG 프로그램

FIFG 프로그램은 EU의 수산보조금 지원 정책의 핵심적 기능을 수행하고 있는 정책으로서, 유럽 수산정책(CFP)의 재정적 뒷받침을 하고 있다[70]. 지원의 목적은 2000~2006년까지 진행되는 구조기금의 일환으로서 수산업 종사지역의 지역적 낙후성을 개발하여 사회·경제적 결속력을 강화하려는 데 있다.

FIFG 프로그램은 낙후지역을 낙후성의 정도에 따라 지리적으로 우선순위를 정하여 지원하게 되어 있으며, 대상지역은 다음의 3개로 분류할 수 있다(<표 2> 참조).

<표 2> FIFG 지원 대상지역 분류

우선순위	내 용	비 고
목표1 (Objective1)	EU의 가장 낙후된 지역으로서 회원국의 나머지 지역의 비해 경제적으로 상당히 뒤쳐진 지역임. 지원의 75% 이상이 이 지역에 투입되며 FIFG의 가장 중요한 지역임.	FIFG가 EU 지역에서 실시되기 위해서는 각 회원국과 EU 사이에 특별협약이 맺어져야 함.
목표2 (Objective2)	EU에서 상당히 경제적·사회적으로 침체된 지역임. 수산업의 의존도가 높아서 수산업부문에 문제가 발생하면 심각한 실업이 발생하는 지역임.	
목표3 (Objective3)	교육, 훈련, 그리고 취업정책을 통한 현실적응 및 현대화가 지원되어야 할 지역임.	

주 : EU의 지원대상지역의 우선순위는 아젠다 2000의 개혁계획에 따라 구분됨.

(1) 목적

1999년에 채택된 FIFG개혁안 규칙에 대한 세부목적은 다음과 같다[71]. ①수산자원보존과 개발사이의 지속적 균형 달성, ②수산업의 구조적 경쟁력 강화와 경제적으로 자생 가능한 기업 개발, ③수산물의 시장공급능력 향상과 수산·양식

70) Council Regulation(EC) No 1263/1999 of 21 June 1999 on the Financial Instrument for Fisheries Guidance. 이 규범은 1994~1999년 동안 시행되었던 FIFG programmes and Pesca programmes의 후속 프로그램임.
71) supra note 15., p.52.

생산물의 부가가치 향상, ④수산·양식업에 의존하고 있는 낙후지역의 경제활성화에 기여하는 것이다[72].

상기 FIFG의 목적은 1994~1999년 계획목표와 비교할 때 크게 달라진 것은 없으나, 환경적 규제와 연결되어 있기 때문에 그 기준을 충족시켜야만 재정적 지원을 받을 수 있다는 점에 차이가 있다.

FIFG프로그램의 이 같은 목적은 보조금 정책을 지속적 개발과 연결시킴으로써 과도어획을 저지하려는 데 있다.

(2) 시행범위

FIFG의 시행범위는 규칙 제2조3항에 의하면 다음과 같다.

어선개량 및 현대화, 어획노력 조정, 제3국과의 공동협력기업, 소규모 연안어업, 어촌지역의 사회·경제적 조치, 연안수역의 해양자원 보호, 양식업 지원, 어항시설, 수산·양식 생산물의 유통·가공, 수산물 시장판로 개척 및 개선, 회원국의 수산물 무역 영업지원, 일시적 정지에 대한 지원 및 기타 재정적 보상, 혁신 분야 및 기술지원 등으로 구성되어 있다.

(3) 주요사업

FIFG의 주요사업은 어선건조 및 현대화, 어선의 영구폐기, 제3국과의 합작기업설립, 소규모 연안어업, 사회·경제 조치 등으로 구분된다.

첫째, 어선건조 및 현대화 사업은 아젠다 2000 개혁 사업에서 폐지해야 한다는 주장에도 불구하고 규칙(2792/1999)이 채택됨으로써 계속해서 어선건조 및 현대화에 재원을 지급할 수 있게 되었다. 그러나 이 사업은 어선건조 및 현대화가 어획능력을 제고시키는 방향으로 기여되지 못하도록 어선구조조정사업, MAGP(Multi-Annual Guidance Programmes)[73] 요건을 세분화하고 있다[74].

---

72) supra note 25., Article 1 : The tasks of the measures referred to in paragraph 1 shall be :
ⓐ to contribute to achieving a sustainable balance between fishery resources and their exploitation,
ⓑ to strengthen the competitiveness of structures and the development of economically viable enterprises in the sector;
ⓒ to improve market supply and the value added to fishery and aquaculture products,
ⓓ to contribute to revitalizing areas dependent on fisheries and aquaculture.

이에 따르면 어선능력과 어획노력량에 대한 적절한 정보를 제공해야 하며 FIFG 규칙 제5조에 의하여 각 회원국은 MAGPs의 진척상황을 매년 보고하여야 한다. 또한 회원국은 어선별로 실질적인 특성에 대한 정보를 제공하고 어업에 대한 어선분리를 통하여 어획노력량을 감독할 협정을 맺게 한다. 각 회원국은 어선 개선 및 현대화를 감독할 상시협정을 맺도록 하여 어선의 신규진입을 관리함으로써 MAGP의 목적을 달성하고 공공기금에 의하여 감축된 어선능력은 다시 대체 활용될 수 없도록 한다. 그리고 각 회원국은 어획능력 목표량의 분명하고도 계량화된 증가를 요청할 수 있다. 다만 어로개발비율을 증가시키지 않는 한 어선의 안전, 항해, 위생, 품질 및 작업환경 개선을 위한 증가는 가능하다[75].

<표 3> MAGPs(1997~2001) 어선능력 감축을 위한 사업

1986년부터 MAGP사업은 연차적으로 수립되어 시행되었다. 이 사업의 목적은 EU의 어선능력을 감축시키기 위한 사업임. 제4차 MAGP사업(1997~2002)은 어선을 분류하여 각각의 세부적으로 수립된 목적을 다음과 같이 설정하고 있다. 1 : 북해의 대구 빔트롤어선을 30%로 감축하고자 함. 2 : 과잉어획되는 어종의 어획을 보호하기 위하여 어선능력을 20%감축할 것임.(예를 들어 지중해 황새치) 3 : 과거 프로그램에서 제시된 수준만 달성된다면 12미터이하의 어선(트롤제외)은 이 규정에서 제외됨.

어선건조를 위한 지원프로그램을 포함하고 있는 FIFG 계획이 어선건조 및 현대화를 위한 MAGP와 연계된 이유는 어선의 어획능력을 현수준 또는 감축시키면서도 어획된 자원의 가치를 제고시킬 수 있는 방법을 모색하려는 것이다. 그러나

73) 97/413/EC : Council Decision of 26 June 1997 Concerning the objectives and detailed rules for restructuring the Community fisheries sector for the period from 1 January 1997 to 31 December 2001 with a view to achieving a balance on a sustainable basis between resources and their exploitation. 제4차 MAFG는 제10조와 부속서2개로 이루어져 있으며, 유럽이사회의 결정으로 채택되었음. 결정(Decision)은 일반적이 아니라 개별적으로 적용되며 도달할 결과 및 그 방법에 있어서 모두 법적 구속력을 지님. 따라서 규칙과는 일반적으로 적용되느냐 개별적으로 적용되느냐 하는 점만 다를 뿐 나머지 점은 동일함. 결정은 이유를 명시하여 대상자에게 통보하여야 함. supra note 8., p.188.

74) 공동체 어선관리체제는 제4차 MAGP(Multi-annual Guidance Programme, 1997년)에 의해 규율되고 있는데 그 주요한 원칙은 어획능력의 향상에 보조금이 지급되지 않도록 하는 것임. 매년 설정되는 MAGP에 의해 설정된 한도를 넘지 않은 범위에서 어선개선 및 현대화가 가능함. supra note 15., p.52.

75) supra note 28., Article 6.

2000년 유럽공동체위원회의 보고서[76]에 의하면 국제적인 어획능력 감축수준과 MAGP에서 요구하는 활동수준이 부적절하다고 지적하고 있다.

둘째, 어선의 영구폐기 사업으로서 어선의 어획능력 감축을 위한 휴어 사업은 여러 반론이 제기되었음에도 불구하고 효과가 있었던 것으로 평가되고 있다. 보조금을 지원받는 어선은 EU 어선명단에 등록되어 있어야 하고, 그 당시 계속 작업 중이어야 한다. 영구폐기 후에는 그에 상응하는 어선허가도 영구 폐지되는데 다음과 같은 세 가지 방법에 의해 가능하다.

㉠ 가장 많이 알려진 방법인 어선 폐기의 경우 가장 효율적이나, 과거에 시행된 바에 따르면 효과가 불명확했던 것으로 나타나 문제가 되고 있다. 예를 들어 어선폐기용으로 지원된 보조금이 어선개량 또는 현대화 사업에 투입되기도 했으며, 게다가 투입된 보조금에 비해 효율성이 현저히 떨어지는 비대칭적 상황이 발생하여 경제적 측면에서 문제시되고 있다. ㉡ 제3국으로의 영구이전으로, 제3국에 어선을 수출하는 데 보조금을 지불한다. 이 정책은 여러 측면에서 문제가 제기되고 있기 때문에 다음 세 가지 기준을 모두 충족할 경우에만 이전하는 것으로 제한하고 있다. ⓐ 우선 해양자원보호 및 관리에 관한 국제규범에 위반되지 않는 범위의 보증제도를 운용해야 하며, ⓑ 어선이 제3국에 이전될 경우 그 국가에 들어가 어로활동을 할 수 없으며, ⓒ 어선 이전이 실질적으로 어획노력량의 감소를 가져와야 한다[77]. 이러한 규정은 어선을 완전히 폐기시키지 않고 제3국에 이전시킬 경우 발생할 수 있는 어획노력량 감소의 실패를 방지하기 위한 것이다. 그러나 이와 같은 방지규범에도 불구하고 이 정책이 실질적으로 어선의 영구폐기와 달리 실효성이 있는지는 의문이다[78]. ㉢ 영구적으로 어선의 용도를 변경시키는 방법으로써, 어선의 어획노력량을 감소시키기 위해 보조금을 지급하여 어로활동 이외에 다른 용도의 활동을 하도록 지원하는 방법이다. 예를 들어 어로활동 정찰선으로 변경시킨다든지, 해양환경조사 및 훈련어선으로 변경시키는 방법 등이 있다.

---

76) General Report 2000, EuropeanCommission
http://www.europa.eu.int/abc/doc/off/rg/en/2000/pt0423.htm

77) Council Regulation No. 2792/1999, Article 7(3)

78) supra note 1., p.17.

4. 중국의 수산지원 제도

가. 어업구조조정 제도 – 저장성(浙江省)의 계획안

중일, 한중 어업협정이 저장성 지역 해양어업에 막대한 영향을 끼치고 있는 가운데, '바다는 좁고 어류는 한정적인데 어선은 넘쳐나는 '모순 구조가 날로 심각해지면서 디젤유 상승과 조업 효율 저하라는 문제 또한 대두되고 있다.

이러한 상황에 대한 대책 마련을 위해 저장성은 어업구조조정을 확대 실시하고 어민들의 부담을 경감시킴으로써 해양어업이 계속 안정된 발전을 할 수 있는 기반을 마련하고 어민들의 소득 증가와 어촌지역의 사회안정을 보장해야 한다고 제시하고 있다[79].

이를 위해 성장은 저장성이 추진해야 할 다음의 10가지 조치를 촉구하고, 실제로도 이들 조치에 대한 단계적 검토 및 계획 수립에 들어가고 있다.

① 양식업 발전을 위한 적극적 지원

해수 양식은 간척지 양식 및 저수양식을 계속 장려하는 것 이외에, 심해 Net-Pen(網箱)양식도 적극 지원. '10.5계획(제 10차 5개년 계획)'기간에 저장성은 1만대의 심해Net-Pen양식을 설치하고, 3년 내에 5,000대 이상 증가시킬 계획이다.

2001년 초 성 정부는 매년 1,000만 위안 상당의 해수 양식 보조금을 편성하기로 확정했으며, 이를 기반으로 '10.5계획' 실시 기간의 초반 3년 간 매년 3,000만 위안의 연해 양식업 보조 특별 기금을 마련해 주로 심해양식과 국산화 제조, 양식 해역의 인프라 개선 및 양식용량 연구 등에 집중 투자할 방침이다.

또한 2~3개 심해 Net-Pen양식 국산화 제조 지정기업을 선정해 적극 지원하고, 인증을 거친 후 성 단위 첨단기술기업 등의 특별혜택을 누릴 수 있도록 하고 어민들이 전업하여 해수 양식업에 종사할 경우, 5년간 어업자원 부가가치 보호비용을 면제해 줄 계획에 있다.

② 원양어업을 적극적이고 단계적으로 발전시킴

79) 저장성(省) 해양어업실무회의에서 차이송위에(柴松岳) 저장성 성장(省長)이 2001년 9월 11일 발표한 내용임.

'10.5'기간 동안 저장성은 매년 보조자금 500만 위안을 마련해, 주요 원양어업 기업들의 발전을 중점적 지원하고 동시에 원양어선의 첨단설비 도입과 조선물자 수입지표 배정 등에 중점적으로 투자함으로써 원양어선의 국산화 과정을 촉진할 것이다.

③ 수산물 정밀가공 발전의 가속화

수산물 정밀가공과 종합적인 활용 방안을 적극 모색해 나감으로써 산업 라인을 연장하고, 수산물 수출 증대를 통해 외화를 창출하고 어민들의 소득을 증가시킬 계획으로 성 정부의 인증을 거친 주요 수산가공기업에 대해서 성에서는 기술전환항목 대출보조를 제공하고 성에서 지정한 농업우수기업의 전기사용, 용지사용 등의 특별 혜택을 누릴 수 있도록 한다. 수산 가공기업으로부터 징수한 수매부분 농업 특산세는 현지 세금기관의 허가를 얻어 적절한 선에서 감면할 계획을 수립한다.

④ 수산 종묘작업 병충해 방지 및 시장확대

성에서는 '10.5계획'실시 3년 동안 매년 500만 위안의 자금을 수산물 우량 종묘의 배양과 보급에 투입할 계획. 또한 수산 병충해 방지, 시장 개척 및 정보망 구축 작업을 강화할 것이다.

⑤ 어업세 농업 특산세 정책 조정

현행 어업세와 농업 특산세를 통합하여 일률적으로 농업 특산세를 징수하고 농업 특산세 계정 임무를 전면 검토중이다.

저우산(舟山)을 비롯한 재정 상태가 상대적으로 열악한 8개 연안 지역에 대해서는 중일・한중 어업협정 실시로 인해 부과되는 농업 특산세의 일부를 감면해 주고 '10.5'실시 후 3년 동안 성에서 전이(轉移)지출보조를 검토, 기타 연해 어업지역에서는 현지 재정 담당 기관이 그 세수 감면 부분을 자체적으로 부담할 계획이다.

⑥ 어업관련 지급항목의 전면 조정

어업선박 신고세 등 4개 항목을 당분간 폐지하고 어업 자원 증식 보호비 등 4개 항목을 전면 재검하고 어선 무선 주파수 사용비는 반으로 줄이며, 어업자원 보상비 및 각종 허가증 제작비용 등은 현실에 맞게 징수해야 한다. 어업 증빙서류를 통합하여, 60마력 이상의 어선은 기본 서류가 3가지 이상을 넘어서는 안 되

며 60마력 이하 어선은 한 척에 서류 하나의 제도를 실행한다.

⑦ 어획강도 절감 주력

3년 내에 신규 어선의 운항 허가를 정지시킨다. 선박 수리 제작업에 대한 특별 단속을 전개하고 불법으로 배를 생산하는 조선소에 대해서는 영업정지 명령을 내리거나 영업허가증을 취소한다.

10.5기간에 저장성은 매년 1,000척의 선박을 감소시키고, 재정 부서에서는 1,000만 위안 상당의 특별자금을 투입해 폐기 어선을 사들이고 인공어초 등을 건설해 어민들의 전업을 유도 추진한다. 또한 확실한 해양 어획업 허가제도를 마련하여 어민들의 소양을 향상시켜 나간다.

⑧ 어업제도 집행능력 강화

각 지역은 간소화, 단일화, 효율 추구의 원칙에 근거하여 기존의 해양감찰 어업행정 집행, 항구 감독, 어선 검열, 어선 무선관리 등의 집행 기능을 하나로 통합한 단일화된 해양·어업 종합 집행 관리기구를 설치하고 그 경비는 각급 재정 예산에 포함한다.

⑨ 어업인프라 설비 구축 강화

3~4년 안에 22개 중점 항구를 건설하여 80% 이상의 어선과 어민들이 근처에서 안전하게 대피할 수 있도록 검토한다. 동시에 저장성에서는 10.5 실시 3년 동안 매년 4000만 위안 상당의 항구 건설 보조금을 지원 추진한다.

⑩ 해양어업에 대한 지도력 강화

정세적으로나 전반적으로 어업지역 경제사회 안정유지를 중시한다는 차원에서 어업 지도를 강화하고 해양문제 및 어업분쟁 처리 연석회의 제도를 마련하여 어장의 생산 질서를 철저히 유지해 나간다.

연안지역에서는 현지어업간부와 어민들에 대한 법제 교육을 강화하고 어업구조조정을 적극 추진해 나감으로써 어업 효율증가와 어민 수입증대 및 어업지역 안정의 목표를 실현하도록 노력한다.

나. 세금 보조 제도

(1) 푸저우(福州-福建省)) 수산가공업 진흥을 위한 세금 우대정책

2001년 10월 25일 발표된 廣東信息網 자료에 따르면, 푸저우는 수산가공기업의 진흥을 위해 각종의 세금우대 정책을 수립하였다

수산 가공 기업의 투자 발전과 확대에 전용 토지의 토지세(보상비 등 포함)가 요구되는데 징지비(徵地費), 경지 개간비, 토지세 전액 징수 외에 새로 늘어난 건설 용지 유상 사용비, 경지 점용세, 징지 관리비는 등급 비율에 따라 재정에서 적절히 보조해 주도록 하고 있다.

새로 창업하는 기업이나 사업을 확장하는 수산물가공기업에는 관련 부서에서 위생 예방성 심사비를 감면해 주고 검역, 상품 검사, 직원 건강체크 등의 비용의 절반을 감면해 준다.

수산 가공기업의 소득세의 미납 부분은 1999년을 기준으로 초과부분을 3년 안에 동급 재정에서 보조해주고 재생산에 사용하도록 한다. 어느 부서나 향진(鄕鎭)도 마음대로 세비를 올리거나 세관을 설치할 수 없으며 각종 변종 방법으로 수산가공물의 특산세를 거둘 수 없다.

수산물 가공기업의 자체 경영과 위탁 수출하는 자산물은 부가가치세를 면제, 환급, 감세해 주도록 한다. 서류 불충분으로 그 기간에 납세 금액이 증가했다면 그 증가세는 부분적으로 보고 및 허가를 거쳐 3개월 납부연기나 3개월 저당 면제해 준다. 3개월 동안 서류가 구비되지 않는다면 세금을 추가로 국고에 귀속시킨다.

기업이 연구 개발한 신상품과 신기술, 신공예품은 연구 개발비용이 10% 이상 증가했다면 그 항목 비용의 전액을 납세 전에 공제해 주는 것 외에 비준을 거쳐 다시 실제 발생액의 50%를 소득 공제해 준다.

(2) 농업산업화 중점기업 소득세 일시 면제

국가 세무총국은 2001년 12월 15일, 심사를 통해 농업산업화 국가 중점 우수

기업 및 관련 규정에 부합하는 직접 지분 비율이 50% 넘는 자회사를 선정하여 기업 소득세를 일시 면제해 준다고 발표하였다.

농업산업화 중점 우수 기업에 속하는 지분 자회사는 그 직접 지분 비율이 50%를 넘어야 하고 종식업, 양식업, 농림상품 일차 가공에 종사하며 다른 업무와 따로 심사한 것으로, 동일 우대정책을 받을 수 있다.

(3) 저장성(浙江省) 어업세 철폐, 어민들 농특세만 납부

저장성 정부는 2002년 1월 13일, 전년에 마련한 <해양어업구조조정 촉진과 어민 부담 절감에 관한 몇 가지 정책 의견>에 근거하여 어업세와 농업 특산세 정책에 대대적인 조정을 가하여 두 세금을 농업특산세로 통합 징수한다는 기본원칙을 마련했다.

성에서 지급되는 자금은 우선 향촌(鄕村) 단위에서 필요한 지출과 어민구조조정 및 어민전업 등의 문제 해결에 쓰도록 했다. 다른 기타 연안 어업지역 시, 현은 위의 시행 정책을 참조하고 감세 부분은 그 지역 재정 자체에서 해결하도록 하였다.

(4) 국가차원의 원양어업 우대정책

2001년 12월 1일에 새로 수정된 <어업법> 제 21조 규정을 보면 국가가 재정과 신용, 세금 측면에서 원양어업 발전을 장려하고 지원한다는 내용을 담고 있다.

현 단계에서 중국 원양어업기업이 국외에서 조업한 수산물에 대해 국내 생산물로 취급하여 중국 국내로의 반입을 허가하고 농업 특산세를 면제해 주고 있다.

다. 유무상 자금 및 장려금 지원 제도

(1) 수산가공업체 자금지원 제도

푸딩시(福鼎-福建省)는 수산물 가공 우수기업을 지원하는 우대 정책을 제정하

여 향촌(鄕村)과 단체, 개인 경영체, 그리고 우수외자기업을 장려하고 지원하고 있다.

이러한 기업에 대해 수출세 환급과 대출이자를 보조해 주고 기업을 위한 은행 대출, 농업 발전 유상자금, 농업 산업화 항목 등의 자금을 적극 유치하고 있다.

시 재정과 농업위, 계획위, 경제위, 해양수산, 금융 등의 부서에서 대출, 항목 자금, 이자보조의 측면에서 적극 지원하고 있다.

푸저우(福州)시는 새로 창업하는 총 투자금 500만 위안(토지는 제외)의 수산 가공기업에 대해 생산 시작일로부터 동급 재정에서 주는 반년간의 이자율 혜택을 제공하고 있다[80].

첫해 생산액이 5,000만 위안이 넘는 기업에 대해서는 그 해 납입한 현(縣)급 재정세수의 20%를 일회성 장려금으로 지급하고 1억 위안이 넘는 기업에는 세수의 25%를 일회성으로 지급한다.

(2) 농업부(農業部)의 어민 전업 보조금 정책

국가 농업부의 발표에 따르면[81], 2002년부터 어획량을 관리하고 어업의 지속 가능한 발전 목표를 실현하기 위해 국가 차원에서 어민 전업에 대한 보조정책을 실시한다.

농업부 어업국은 2002부터 2004년까지 국가에서 매년 어민 전업과 폐기 신고 어선 처리를 위해 2억 7천 위안을 투입할 계획이다.

(3) 저장성 어민 전업에 대한 재정보조

저장성은 매년 어민 전업을 위해 1억 위안 이상을 책정할 계획이며 어민 부담을 경감시켜 준 후 재정이 어려워진 지역 시정부에 대해서는 재정보조를 할 예정이다[82].

농업부 어업국은 앞으로 5년간 전국에 3만 척의 배를 줄이고 약 20만 노동력

80) 2001년 10월 25일 <廣東信息網>
81) 2002년 1월 4일 <中國新聞社>
82) 2002년 1월 11일 <新華社>

을 전업시킬 계획으로 폐기 신고와 전업 어선의 보조자금은 국가와 지방이 공동으로 분담하고, 국가가 전업을 보조한 어선이 다시 조업에 종사하지 않고 전업 어민이 수산 양식업에 종사하는 데 대해 우선적으로 양식을 위한 수역을 제공하고 양식 허가증을 발부하는 등 우대해 줄 계획이다.

(4) 저장성 해양어획어선 폐기신고와 전업 특별자금 관리법

이 법은 해양 폐어선 신고와 전업 특별 자금의 사용 관리 강화와 폐어선 신고 및 전업의 유도 지원, 어획 강도 절감, 인공어초 건설사업 발전, 어업자원의 합리적인 이용 및 보호, 어업의 지속 가능한 발전 등을 위해 제정되고 시험시행중이다.

동 시행 기간은 10.5계획 3년간이며, 어민 전업계획 중 어업어선 폐기 신고, 전업 후 경제보조 및 관련 특별 자금 관리 등에 적용된다. 성 특별 자금은 10.5계획 3년간 성 정부가 매년 예산한 해양 어획어선 폐기 신고 및 전업자금으로 구성된다.

(5) 2001년 저우산(舟山-浙江省)시 어민 전업을 위한 자금지원

3년 내 어선 폐기 신고와 어민 전업을 위해 시와 현에서 각각 50%씩 부담하여 1,800만 위안의 자금을 마련할 계획이며 시와 현, 향(鄕)이 함께 정책과 사상, 자금 등 다방면에 걸쳐 힘을 써 해양 어획 강도를 낮추고 어업 구조 조정을 가속하여 어업의 지속 가능한 발전을 촉진시켜 나갈 계획이다

라. 인프라 지원

(1) 저장성의 종합항만시설과 관광어업 발전 전략

저장성 해양어업국은 성내 관광어업 발전을 위한 인프라 지원 계획을 수립하고 있다.

성 정부에서는 10.5 계획실시 초반 3년 동안 매년 400만 위안을 투입해 항만으로서의 기능을 다각도로 갖춘 20~30개의 1급 항만 건설을 추진하고 있다. 이러한 항만시설은 관광어업의 발전에 중요한 매개체 역할을 할 것으로 보고 있다.

기름과 물의 공급, 선박용 부품 공급, 해산물 시식, 관광 유람 등의 기능을 두루 갖춘 종합항만 건설을 추진하고 있다.

성정부 해양어업국에서는 전략적 구조조정 가속화 방침의 실행을 위한 핵심 조치의 하나로 관광어업 발전과 인공어초 건설 강화를 추진 계획 중에 있으며 2001년 7월 12일, 국가급 해양 자연보호구역인 난지섬 해역에 2,400㎥에 달하는 2개의 인공어초가 건설되면서 중국인들의 많은 관심을 불러일으킨 바 있다.

(2) 저장성 샹산현(象山縣)의 관광 기초시설 투자

저장성 섬 지역 샹산현(象山縣) 가오탕다오현(高塘島縣)은 전통적인 어업지역이지만, 최근에는 관광지역개발로 가오탕 섬의 새로운 경제적 원동력이 되고 있다.

동 지역의 자먼커우(家門口)가 경제적 가치가 있고 특히 화아오섬의 자연경관이 매우 독특하기 때문에 관광자원 개발 잠재력이 매우 크며 이를 위한 어민 전업 필요성이 갈수록 커지고 있어, 향 정부도 관련 기초 시설 건설을 위해 600만 위안을 투자하여 많은 관광객을 끌어 모으는 동시에, 지역 어민들에게 새로운 취업의 기회를 제공하고 있다.

마. 정책지원 및 해양환경 개선 지원

(1) 푸저우(福州) 수산가공업 진흥을 위한 우대정책

수산가공기업이 대졸학력 이상의 기술 관리 인원을 채용하는 데 기업 소재 현에 거주할 필요가 있을 시 본인과 그 배우자, 18세 미만 자녀, 그리고 본인이 부양하는 부모의 전입이 허가되며, 도시 인구 가계 성장 지표의 제한을 받지 않도록 하고 있다[83].

현(縣) 지구 인재서비스 센터에서는 수산가공업 활성화를 위해 이력서 보관, 행정관련 전담, 급여합의, 보험기금 수납과 직책 평가 등 인사 대리 서비스를 제공하고 있다.

83) 2001년 10월 25일 <廣東信息網>

(2) 발해벽해 행동계획(渤海碧海行動計劃)

2001년 11월 8일, 중국 국가환경보호총국은 앞으로 15년간 550억 위안이 투입되는 발해벽해 행동계획을 발표하였는데 이 계획은 중국이 해양생태계 환경 개선을 위해 실시하는 최대 규모의 것이다.

이 계획에는 국가환경보호총국, 해양, 교통, 농업부서, 그리고 해군과 발해 주변 지역의 라오닝(遼寧), 허베이(河北), 산뚱(山東), 톈진(天津)의 3개 성과 한 개 시가 공동으로 참여하여 제정한 것이다. 이에 각 지역 정부는 지역 국민 경제와 사회 발전 계획에 맞추어 행동계획을 공동으로 추진해 나갈 것이다.

톈진(天津)시는 벽해 2001년 부터 2015년까지 15년간 170여 억 위안을 투입하여 톈진 벽해행동계획을 단계적으로 실시할 계획이라고 한다.

(3) 국가급 해양자원 보호구역 설정과 재정지원

국가급 자원 보호 구역 특별자금은 중앙 재정에서 마련한 전용 자금으로 이 특별자금은 기본 조건이 합당하고 관리체제가 원활한 곳을 중점적으로 지원하고 있으며, 보호가치를 중시하고 모범적 의의가 있는 자금을 시설이 상대적으로 빈약한 국가급 자연보호구역을 관리 및 보호하는 데 쓰이고 있다.

2002년 초 최근 재정부와 국가 환보총국(環保總局)은 신중한 조사를 거쳐 이미 일차적으로 南鹿列島를 국가급 해양자연 보호구역 특별자금 시범지역으로 지정하였으며, 첫 특별자금은 60만 위안을 편성하여 2002년 초에 지원할 계획이다.

부록Ⅱ. 국내농업의 직접지불제

< UR 농업협정문 관련조항 검토(부속서 2) >

1. 국내보조의 감축약속 면제기준

국내보조정책은 무역왜곡효과나 생산에 미치는 효과가 없거나 최소수준이어야 한다. 보조는 정부의 징수감면액을 포함하여 정부의 공공재정계획에 의해 제공된 것이어야 하며 소비자로부터 전가된 것이 아니어야 하고, 당해 보조는 생산자에 대한 가격지지효과가 없는 것이어야 한다.

2. 일반서비스

농업이나 농촌사회에 대한 서비스나 수혜를 제공하는 정책과 관련된 지출(징수감면)은 포함하고, 직접지불은 포함되지 않는다.

- ○ 연구사업 : 일반연구사업, 환경보존 관련 연구사업, 특정품목 관련 연구사업을 포함
- ○ 병충해 방제
- ○ 교육훈련
- ○ 지도 및 자문
- ○ 검사 : 일반검사, 특정품목의 위생 안전 규격화 또는 표준화를 포함
- ○ 유통 및 판매촉진 : 시장정보, 특정품목에 대한 조언 및 판매 촉진을 포함. 단, 판매자가 판매가격을 인하하거나 구매자에게 직접적인 경제적 이익을 줄 수 있는 불특정 목적의 지출은 제외
- ○ 하부구조지원 : 전력공급시설, 도로와 운송수단, 시장 및 항만시설, 환경계획과 관련된 하부구조사업을 포함. 단, 지출은 고정설비의 설치나 건설에

직접 관련된 것에 한하며, 일반적으로 유용한 공공설비시설 이외의 농업시설에 대한 지원은 제외(투입재보조, 운영비보조, 사용자부담 경감 등에 대한 보조금은 제외)

3. 식량안보 목적의 공공재고

국가입법으로 명시된 식량안보정책의 주요 부분을 이루는 품목의 재고비축 및 유지와 관련된 지출로, 민간의 재고보유에 대한 정부의 지원도 포함될 수 있다.

재고유지량은 전적으로 식량안보를 위하여 사전 결정된 목표량에 합치하여야 하며, 재고의 유지와 처분에 관한 재정운용은 명료해야 한다.

정부에 의한 식량구매는 현행시장가격에 의하여야 하며, 식량안보용 재고식량의 판매는 당해품목 및 해당품목의 품질을 고려한 시장가격보다 낮지 않아야 한다.

4. 국내식량원조

영양학적 목적과 관련하여 명료하게 정의된 기준에 의해 결정되어야 한다. 즉 수혜자에게 직접 식량을 공급하거나, 식량을 시장 또는 보조가격으로 구매하도록 하는 수단으로 제공되어야 하며, 정부의 식량구매는 시장가격으로 하여야 한다.

5. 생산자에 대한 직접지불

생산자에 대한 직접지불을 통해 제공된 보조가 감축대상에서 면제되기 위해서는 상기 1항에서 제시된 일반기준과 아울러 다음의 6～13항에 제시된 직접지불의 개별정책에 적용될 기준을 충족해야 한다.

다음의 6～13항에 나열된 것을 제외한 기존 또는 새로운 형태의 직접지불이 감축대상에서 면제되기 위해서는 1항의 일반기준 외에 6항의 ②～⑤의 기준에 합치해야 한다.

6. 소득지지 (Decoupled Income Support)

① 이 지원의 수혜대상은 설정된 기준기간 동안에 소득, 생산자 또는 농지소유자의 지위, 생산요소사용 또는 생산수준 등과 같은 명백하게 정의된 기준에 따라 결정되어야 한다.

② 특정연도의 소득지원규모는 기준기간 이후의 특정연도의 생산자의 생산량 또는 생산형태(가축단위 포함)를 기준으로 하거나 연계되지 않아야 한다.

③ 특정연도의 소득지원규모는 기준기간 이후의 특정연도의 모든 생산에 적용되는 국내 또는 국제가격을 기준으로 하거나 연계되지 않아야 한다.

④ 특정연도의 소득지원규모는 기준기간 이후 특정연도에 사용되는 생산요소를 기준으로 하거나 연계되지 않아야 한다.

⑤ 이러한 지원의 조건으로 농산물 생산을 요구하는 것이 아니어야 한다.

7. 소득보험이나 소득안정계획에 대한 정부의 재정지원

① 보조의 수혜자격은 농업소득 손실의 정도에 의하여 결정됨. 소득손실은 이전 5개년 중 최소·최대치를 제외한 3개년 평균소득이나 이전 3개년간의 평균 총소득 또는 순소득상당액(이와 동일하거나 유사한 제도로부터의 지원은 제외)의 30%를 초과해야 한다. 모든 생산자는 이 조건에 합치할 경우 지원의 수혜자격이 주어진다.

② 지원규모는 수혜연도 생산자 소득손실의 70% 이하로 보상하여야 한다.

③ 지원액은 단지 소득에만 관련되어야 하고, 생산자의 생산량이나 생산형태, 생산에 적용되는 국내외 가격, 생산에 사용된 생산요소와는 연계되지 않아야 한다.

④ 생산자가 동일연도에 본항과 아래 8항(자연재해구호)의 지원을 받는 경우, 수혜총액은 생산자 총소득손실의 100%를 초과해서는 안 된다.

8. 자연재해구호지원(직접 또는 농산물 보험계획에 정부의 재정참여를 통하여 이루어진 지원)

① 이 지원은 정부가 자연재해 또는 이와 유사한 재해(전염병, 병충해, 핵사고, 관련회원국 영토내에서의 전쟁)가 발생하였거나 발생중임을 정부가 공식적으로 인정한 경우에 한하며, 이전 3개년간 또는 이전 5개년 최고치와 최소치를 제외한 3년 평균 생산량의 30%를 초과한 생산량 손실에 의해 결정된다.

② 재해에 따른 지원은 단지 문제의 자연재해에 기인한 소득, 가축(동물의 수의적 치료와 관련된 지불포함), 토지 또는 여타해당 자연재해로 인한 생산요소의 손실에만 적용된다.

③ 지원은 그러한 재해복구에 필요한 총비용을 초과하거나 장래의 생산량 또는 생산유형을 요구한 것이거나 또는 특정지은 것이 아니어야 한다.

④ 재해기간동안 이루어진 지원은 기준 ②항의 정의에 따른 추가적인 손실을 방지하거나 경감시키는 데 요구되는 기준을 초과하여서는 안 된다.

⑤ 생산자가 본항과 위의 7항에 의한 지원을 동일연도에 받는 경우, 수혜총액은 생산자 총소득손실의 100%를 초과할 수 없다.

9. 탈농지원

① 이 지원은 상업적 농업생산에 종사한 사람의 은퇴와 비농업 활동으로의 이동을 용이하게 하기 위하여 입안된 계획하에 명료하게 규정된 기준에 의하여 결정되어야 한다.

② 지원은 수혜자가 상업적 농산물 생산으로부터의 완전하고 영구적인 탈농을 조건으로 한다.

10. 휴경보상을 통한 구조조정지원

① 이 지원은 토지, 가축 기타 지원을 상업적 생산으로부터 제거시키기 위하여 입안된 계획하에 명료하게 규정된 기준에 따라 결정되어야 한다.

② 지원은 최소한 3년 동안 시장판매목적의 농업생산토지를 휴경하거나 축산의 경우는 도축이나 또는 영구적인 처분을 조건으로 한다.

③ 지원은 시장판매용 농산물을 생산하는 당해 토지나 기타 자원에 대해 타용지로 사용할 것을 요구하거나 지정하여서는 안 된다.

④ 지원은 잔여농지나 자원을 사용하여 이루어진 생산에 적용되는 농산물의 생산형태, 생산량, 국내외가격과 연계되지 않아야 한다.

11. 투자원조를 통한 구조조정지원

① 이 지원은 객관적으로 나타난 구조적으로 불리한 여건에 대응해서 생산자의 재정적, 물리적 구조조정사업을 지원하고자 입안된 정부정책에 명시적으로 정의된 기준을 참조하여 결정되어야 한다. 또한 이 지원은 농업용지의 사유화를 위해 명백하게 규정된 정부계획을 토대로 할 수도 있다.

② 특정연도의 지원금은 다음 ⑤항에 규정된 경우를 제외하고는 기준기간 이후의 생산형태나 생산량(가축단위 포함)에 근거하거나 연계되어서는 안 된다.

③ 특정연도의 지원금은 기준기간 이후에 이루어진 생산에 적용되는 국내 또는 국제가격과 연계 또는 이에 근거해서는 안 된다.

④ 보조지급은 지원목적의 투자가 필요한 기간동안에 한정한다.

⑤ 보조지급의 대가로 특정품목의 생산금지를 요구하는 것 이외에 수혜자에게 특정품목의 생산을 명령하거나 또는 어떠한 방법으로든 지정할 수 없다.

⑥ 보조지급은 구조적 불이익을 보상하기 위해 필요한 비용에 한정되어야 한다.

12. 환경 보전지원

① 이 지원은 정부의 환경 또는 토양보존정책에 따라 결정되어야 하며, 아울러 생산방법과 투입에 관련된 조건을 포함, 정부계획하의 특정조건의 이행에 따른 것이어야 한다.

② 보조지급기준은 정부정책을 준수함으로써 발생하는 추가비용 또는 소득손실에 한정된다.

13. 지역원조계획하의 지불

① 이 지원은 낙후된 지역의 생산자에게 한정된다.

낙후된 지역이라 함은 법이나 규정에 명백하게 설정된 중립적이고 객관적인 기준에 근거하여 낙후되었다고 판단하며, 그 낙후성이 일시적이 것이 아닌 지역을 말하며, 경제적 또는 행정적 동일성을 갖춘 명백히 지정된 지리적 구역을 말한다.

② 특정연도의 이 보조금 지원기준은 생산감축의 경우를 제외하고는 기준기간 이후의 생산자의 생산량(축산단위 포함), 생산형태를 기준으로 하거나 연계시켜서는 안 된다.

③ 특정연도의 보조지급수준은 기준기간 이후의 국내 또는 국제가격과 연계 혹은 근거해서는 안 된다.

④ 보조지급은 대상지역의 생산자에게만 이용가능하나 대상지역내 모든 생산자에게 일반적으로 지급되는 것이어야 한다.

⑤ 생산요소와 연계되어 보조금이 지급될 경우 동 보조지급은 당해 생산요소의 기준수준에서 체감률로 지급되어야 한다.

⑥ 보조지급은 대상지역에서 농업생산에 종사함으로써 발생하는 추가비용 또는 소득손실에 한정된다.

< 국내농업의 직접지불제 사례 >

1. 경영이양 직접지불제

가. 도입필요성

(1) 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> 경지규모 2.0ha 이상 농가 호수의 변화

단위 : 천호

	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 비농업 취업기회가 충분하지 않아 젊은 영세농들이 탈농하지 못하고 오히려 농지를 임차함으로써 임대차 시장에서 중대농과 경합하고 있는

것이다[84]. 노령농가의 경우에도 영농을 중지하고 농지를 임대하거나 판매할 경우 소득이 크게 줄어들기 때문에 은퇴시기를 최대한 늦추고 있어 농지의 공급이 적고 임대차료도 높은 수준을 유지하고 있는 형편이다.

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.

(2) 노령농가의 복지 제고

농가의 노령화는 1970년대 이후 지속된 현상이지만 최근 들어 그 속도가 빨라지고 있다. 신규로 경제활동에 참여하는 젊은이들의 농업부문 참여가 줄어들기 때문에 노령농가의 비율이 늘어나는 것은 국내뿐만 아니라 이웃 일본이나 유럽을 포함하여 전 세계적인 현상이다[85]. 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.

---

84) 이정환, 1983
85) OECD 1995a, pp.105～106

<표 2> 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)
합 계	8,521 (100.0)	6,661 (100.0)	4,851 (100.0)	4,210(100.0)

자료 : 농림부, 「농림업주요통계」 2001.

나. 경영이양 직접지불제 내용

(1) 목적

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

(2) 정책내용

○ 연령 : 65세 이상
○ 영농경력 : 3년간 계속 영농자로서 1년 이상 벼재배
○ 대상농지 : 답(휴경답은 제외)
○ 지원조건 : 허용된 규모(1,000㎡)를 초과한 영농금지. 단, 1필지인 경우 2,000㎡)
○ 지원단가 : ha당 281만원(1997년 258만원, 1998-1999년 268만원)

(3) 정책시행연도

○ 1997년도

(4) 정책집행기관

○ 농업기반공사

(5) 정책추진현황

○ 10,588ha(1997년), 8,132ha(1998년), 6,483ha(1999년), 4,021ha(2000년), 1,952ha(2001년도)

2. 친환경농업 직접지불제

가. 제도도입 필요성

(1) 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 인류애 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 수질악화의 주오염원으로 생활, 산업, 축산, 경종농업이 지목되어[86], 환경부의 「상수원수질개선특별조치법」 제정으로 상수원 관리가 강화되는 등 깨끗한 생활환경에 대한 요구가 증가한 것이다.

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

(2) 농약 및 비료의 과다 사용으로 환경문제 심화

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

<표 3> 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

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 있다는데 있다.

(3) 환경농업의 보급 및 지원정책 미흡

유기·저투입농업의 보급 실태를 보면 1996년 현재 품질인증을 받은 유기·저투입농업 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 한

정되어 있다. 축산분뇨자원화사업에 의해서도 시설비가 지원되고 있으나, 생산된 비료의 판매가 문제되고 있다.

(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.

<표 4> 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
합 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, 조림 지원, 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 감안되도록 적극 참여할 필요가 제기된다. 즉 미국도 유기농산물 공통기준 제정에 참여할 것으로 예상되고 있다[87].

(6) 환경농업에 대한 지원의 기본 방향

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

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

다. 정책내용

○ 대상지역 : 상수원보호구역, 팔당·대청특별대책지역, 자연공원구역

- 전체대상면적 : 약 86,000ha(85,000호)
- 2001 사업 : 약 11,000ha(18,000호)

87) NOP(National Organic Program

○ 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

라. 정책집행기관

○ 지방자치단체, 농검

마. 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

3. 논농업 직접지불제

가. 도입 필요성

(1) 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.

<표 5> 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, 1등품)(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.

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.

(2) 식량안보 유지를 위한 지원

개방의 확대 및 가격지지정책의 축소로 농업생산이 위축되어 농지의 비농업용으로의 전용 등 논농사 생산기반 축소가 일어나고, 급격한 세계 농산물 수급조

건의 변화로 곡물의 구매·획득이 어려워질 경우 가격이 급등하더라도 국내공급이 신축적으로 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.

(3) 논의 외부경제효과에 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.

(4) 기타 논농업직불 도입 필요성

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

<표 6> 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 직접지불제가 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, 논농업의 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 논농업과 밭농업의 ha당 소득 차이를 반영한 직불이 도입되어야 하는 것이다.

(5) 시장지향적 농정방향 지향에 따른 논농업 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 직접지불제를 도입・확대하고 있다.

나. 정책내용

○ 목적 : 벼재배농가의 소득보전

○ 지급단가

- 농업진흥지역: ha당 25만원
- 비진흥지역: ha당 20만원

○ 지급단가 산정근거

① 논농업의 기회비용 : 30만원/ha

30만원/ha = 소득차이(약 100만원/ha)×노동투입시간비율(약 30%)

논·밭 ha당 소득차이(1996~1999, 4년 평균) : 약 100만원/ha

연도	총소득(억원)			재배면적(천ha)			ha당소득(천원)		차액
	재배업	미곡	밭작물	재배업	미곡	밭작물	미곡	밭작물	(천원)
1996	161,879	70,661	91,218	2,142	1,050	1,092	6,730	8,353	1,623
1997	154,444	73,612	80,832	2,097	1,052	1,045	6,997	7,735	738
1998	149,237	71,006	78,231	2,118	1,059	1,059	6,705	7,387	682
1999	164,829	77,308	87,520	2,116	1,066	1,050	7,252	8,335	1,083

주 : 4개년 평균은 1,032천원

노동력 투입시간 : 27% ~ 35%(약 30%)

② AMS감축분 보상(농업인단체) : 50만원/ha

50만원/ha = AMS감축액 (4,497억원) ／ 대상면적(90만ha)

AMS감축액 : 4,497.3억원 = ('94)21,093.3-('00) 1조 6,596억원

③ 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 : 수매가격은 161,270원/80kg(2000년 1등품), 단수는 497kg/10a(2000년)

○ 지원조건

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

4. 조건불리지역 밭농업 직접지불제(2003년 시범사업 시행)

가. 도입 필요성

(1) 조건불리지역의 농업기반 유지

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

2001년부터 논농업직접지불제를 실시함에 따라 밭농업 지역에 대하여도 지원하는 것이 형평에 맞다는 형평성 요구가 강하게 나타났다.

(2) 지역균형발전 도모

주산업인 농업으로 충분한 소득을 올리기 어려운 조건불리지역의 소득 저위 문제에 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/㎢ 미만인 면이 312개로서 농업공동체 기반유지 차원에서 지원이 필요하다.

한편 도시영세민과 형평성에 문제가 있다는 지적이 있으나, 조건불리지역의 직접지불제는 지역균형 차원의 지원정책으로서, 조건불리지역의 와해는 궁극적으로 국가전체의 부담이 된다.

(3) 농업의 다원적 기능 진작

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

나. 정책개요

(1) 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.

(2) 법적 근거

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

다. 정책내용

(1) 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

(2) 대상농지

(가) 대상농지 선정 요건

① 조건불리지역 : 오지개발촉진법에 의해 지정·고시된 399개 오지면이 대상임.
② 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 초지조성관리카드
  - 지적접상 지목이 임야인 토지로서 그 형질을 변경하지 않고 다년생식물(종묘, 인삼, 약초 및 조림용 묘목은 제외) 재배에 이용되는 토지는 제외
③ 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
④ 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

(나) 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

(다) 대상농지 선정절차

○ 시행지침 수립·통보 및 사업홍보
  - 조건불리지역밭농업직접지불제시행지침 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

(라) 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 관리의무를 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 저투입농업실천 확대, 겨울철사료・녹비작물재배, 가축분뇨의 자원화 및 친환경 축산 등.
- 농촌경관 유지 : 마을 내 체험농원 설치, 녹색마을 등 그린투어연계, 경관작물재배 등
- 자연생태계 보전 : 야생동물・어류・곤충류 보호, 조류모이장 확보 등
- 인력정책지원 : 신규취농자 정착지원, 신기술 연수

(마) 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

(바) 보조금 지급 방법

○ 대상면적비례로 지급 : 지급상한 2ha

5. 다른 분야 직접지불제도 도입 실태 및 국내 적용가능성

가. 임업분야

(1) 직접지불제 적용 실태

직접지불제를 통한 임업분야 지원제도는 EU의 공동농업정책(CAP)에서만 시행하고 있으며, 각국은 지금까지 시행해오던 국가의 특성에 따른 임업분야 지원제도를 지속하고 있다.

(2) EU의 임업분야 직접지불제(EU의 공동농업정책)

(가) 환경 보호적 농업생산방식에 대한 지원

임업분야의 환경보호적 지원은 경작포기된 농지 및 임야를 유지하기 위한 것이며, 정책근거는 Council Regulation (EEC) No 2078/92이다.

환경보호적 농업생산방식에 대한 지원제도의 목적은 공동시장조직 규칙의 예상되는 변화에 대해 대응, 농업과 환경에 관한 공동체의 정책 목표 달성, 농민의 적정한 소득 확보에 있다.

이러한 목적을 달성하기 위하여 도입된 주요 정책수단들은 영농방식의 규제, 휴경 및 생산의 조방화, 농용지 보전 및 이용개선, 교육 및 훈련 등이며(외국의 직접지불제의 EU 부문 참조), 휴경을 제외하고는 5년 이상 시행시 지원한다.

(나) 농지의 조림사업 지원

Reg(EEC)No. 2080/92에 의한 농지의 조림지원은 농지의 대체이용을 제고하고 산림의 개발을 위하여 조림면적당 보조금을 지불함으로써 농경지의 조림에 따른 농민의 소득손실을 보상하는 제도이다. 이를 통해 영농의 포기로 인한 경관의 파괴 또는 악화를 방지하며, 농업생산 여건을 향상시키기 위한 것이다.

농용지의 조림 지원은 ① 조림비용에 대한 지원 ② 조림유지비용에 대한 지원 ③ 농지 조림으로 인한 소득손실에 대한 지원 ④ 삼림 개선을 위한 투자 지원 등으로 이루어지며, 지원금액은 외국의 직접지불제 EU 부문의 EU의 농지조림화에 대한 농가 지원규모에 의한다. 1993～1997년까지 농지의 조림사업지원금액은 13억 2천 4백만 ECU이다.

조림사업의 실적은 1993～1997년이 1차 계획기간이며, 회원국이 계획을 제출하며 수종선택은 자유롭다[88]. 1993～1997년 기간 동안 100만 ha 예상했지만 실제로 70만 ha를 조림화했다.

공동농업정책에서의 지원은 50%로 지역사회예산에서 이루어진다.

(3) 임업분야 지원제도

임업분야 지원제도는 환경프로그램, 농촌개발프로그램 등을 통해 지원하고 있으며, 각 국은 상황에 따라 다른 정책을 실시하고 있다.

88) 국가별로는 상황이 상당히 다른데, 예를 들어 핀랜드는 이미 조림이 잘 되어 있어 별 관심이 없지만 아일랜드와 이탈리아, 스페인 등은 관심이 많은 편이며, 덴마크는 국가가 조림대상지를 구입하여 조림하고 있음.

임업분야 보조금은 조림보조금(농용지 조림 포함), 육림보조금, 산림관리 보조금으로 대별된다.

(4) 우리나라 도입가능성

(가) 도입가능성 검토의 전제 조건

농지에 일단 조림을 하면 다시 농지로 환원하기는 곤란하기 때문에 따라서 조림정책에 대해서는 농민들이 위험(risk)을 느끼게 된다. 이와 같은 점을 고려하면 임간방목 등을 지원하는 agroforest 정책도 고려하는 것이 바람직하다. 농민수의 감소에 대한 농민단체들의 반대도 예견하여야 한다.

또한 조림사업과 농업정책과의 상충 가능성이 있어 시간변수를 생각하며 조화시켜야 하기 때문에, 조림사업은 우선 한계지를 대상으로 실시하고 농업정책의 일환으로 장기간에 걸쳐 조금씩 할 필요가 있다. 산림정책이란 측면에서 보면 효율성 있는 조림사업은 대규모로 단일수종으로 하여야 하는데, 현재는 농업정책 측면에서 접근하여야 할 것이다.

차기 라운드 협상시 심각해지는 환경문제, 특히 부정적 기후변화에 대처하기 위해서 환경보전에 대한 지원을 강화시키는 반면에 국내보조금을 감축하는 방향으로 농업정책이 정립될 가능성이 높다.

임업분야 지원은 각 국의 역사적・지형적・지질학적 특성에 따라 이루어져왔으며 산림의 중요성을 인식하여 현재까지의 농업협정 제외사업 기조에 큰 변화가 없을 것으로 예상된다. 그러나 보조금 감축대상으로 되는 것에 대비하고 임업분야 투자의 효율성을 확보하기 위해서 보다 적극적인 임업정책을 추진할 필요성이 있다.

따라서 지역개발정책의 일환으로 임업정책을 추진할 수도 있고 직접지불제를 전면적으로 도입하여 정책적 통일을 기할 수도 있다.

목재생산 증대를 위한 지원은 목재수출국의 반대주장이 가능하나 우리나라는 수입목재에의 의존도가 매우 높아 일정부분 국내생산으로 대체하기 위한 임업분

야 지원은 문제가 될 소지가 적다. 또한 지원의 목적을 목재생산보다 환경보전이나 농촌개발을 임업지원의 일차적 목적으로 하는 것이 마찰의 소지가 줄 것이다.

임업분야 지원정책은 장기적 투자의 관점에서 접근하여야 할 것이다. EU는 차기 협상에 대한 대응으로 Agenda 2000에서 제시된 내용(농업보조금의 전반적 감축, 농촌지역개발에 대한 지원 강화, 환경보전을 위한 지원 강화, 수출보조금 유지)을 고수하려는 입장을 보일 것이으로 이와 보조를 맞출 필요성이 있다.

임업분야에 대한 보조금 지원은 농촌지역개발을 강화시키려고 하는 정책방향과 환경보전을 위한 지원을 강화하려는 국제적 시각과 일치하기 때문에 현재의 임업분야 보조금지원은 최소한 유지되거나 강화될 것으로 판단되므로 지속가능한 자원관리(sustainable resource management)를 위한 프로그램이나 정책으로 추진되고 있으며, 농촌개발을 강화하는 방향과 한계농지의 조림화를 위한 직접지불제를 강화하는 방향으로 전개될 것이다.

보조금이 임목생산 향상을 위한 것일 경우 WTO체제의 생산중립적이라는 정신에 어긋나 이 점으로 임업분야 지원의 논리를 세울 수는 없으나, 보조금이 환경보전을 위한 지원이라는 논리가 적절할 것이다. 특히, 기후협약의 목적에 부합되는 수단으로서 도입될 수 있다는 논리를 제시할 수 있다.

임업분야 전체에 직접지불제를 동시에 도입하기는 어려울 수 있지만, 농정과 관련되는 일정지역(한계농지, 부실초지)을 대상으로 조림화를 위해 도입할 수 있다고 판단된다. 장기적인 국가의 비전하에서 환경보전과 자원의 효율적 관리를 위해 도입할 수 있으며, 직접지불제 도입시 UR협정문의 환경농업지원 조항을 원용하는 것이 차기 협상에 대비하여 바람직하다(개도국 농업투자에 대한 보조는 감축허용 대상에서 제외되거나 축소될 가능성이 높음).

(나) 우리나라 임업분야 직접지불제 도입 방향

기존 임정의 틀에 제한적으로 직접지불제를 새롭게 도입하는 방안과 전면적으로 농정의 틀을 직접지불제로 전환하는 방안을 고려할 수 있다.

직접지불제는 사유림지를 중심으로 도입하여야 한다.

<대안 1> 직접지불제를 도입하여 기존의 임업정책을 통합하는 방안

현재의 임업정책의 기조를 이루고 있는 사업과 새롭게 정책의 도입이 필요한 부분에 대해 직접지불제를 도입하여 임업정책의 틀을 전환하는 것이다.

직접지불제 도입은 환경보전농업 지원이나 농업투자 지원을 활용하여 WTO 협정상 문제를 발생시키지 않는다. 단, 차기 협상에서 blue box에 해당하는 농업투자지원에 대한 보조금 감축가능성이 높기 때문에 환경보전농업지원인 green box 규정에 합치하는 환경보전을 위한 정책방향으로 직접지불제를 도입하는 것이 바람직하다.

재정상의 문제 등으로 전면적 도입이 어려울 경우 우선 조림, 육림, 산림관리에 관한 지원에 한정하여 직접지불제를 도입하고 점차 확대하는 방향으로 하는 것이 바람직하다.

이 때 ① 회계의 단순화로 정책집행의 용이성 제고, ② 정책효과 제고, ③ 임업정책의 틀을 국제적 농정의 흐름에 일치시킬 수 있어 국제적 분쟁의 소지가 적다는 등의 장점이 있는 반면, ① 직접지불제를 실시하기 위한 행정비용과 행정소요, ② 쌀 증산 등 농업정책과의 상충 가능성(특히, 한계농지의 조림화) 등의 단점도 있다.

<대안 2> 제한적 직접지불제 도입(한계농지, 부실초지, 5대강 강유역 조림과 육림)

환경파괴를 야기하는 한계농지와 부실초지에 대해 국토의 효율적 관리를 도모하기 위한 조림과 육림을 유도하기 위한 직접지불제이다.

이는 임지의 산림관리보다 비교적 적은 비용으로 환경보호와 경관보호, 목재생산, 휴식공간제공 등 산림의 공익적 기능을 제고할 수 있고, 제한적 부분에서의 직접지불제 도입의 성공은 파급효과를 가져와 전국의 산림에 대한 경제성 있는 종합적 관리를 유인하는 데 기여할 수 있다. 또한 국제적인 동향과 일치하여 차기 협상에서 국가간의 갈등의 소지가 적으며, 차기 협상에서 예상되는 기존의 임업지원 보조금의 감축에 대비하여 보조금 감축대상에서 제외될 것이 확실시되는

green box정책으로 전환함으로써 임업분야를 활성화할 수 있는 장점이 있다.

그러나 직접지불제를 실시하기 위한 행정수요가 증대하고, 장기투자로 재정부담이 많은 단점도 있다.

(다) 직접지불제 도입 가능 분야

① 한계농지와 부실초지의 조림화

조림화는 사회발전과 경제적 여건변화에 따른 토지의 비효율적 이용(유휴토지, 저수익성)을 제거해야 한다는 측면에서 필요성을 찾아볼 수 있다.

따라서 한계농지와 부실초지의 조림화를 통해 공익적 기능, 즉 산림의 공익적 가치, 유휴토지의 산림전환은 장기적인 비용 절감과 국토의 효율적 활용이 가능하며, 척박한 토양을 비옥화할 수 있고, 토양의 물리적 구조를 개선시켜 미래의 필요시 좋은 농경지로의 환원이 용이하는 등 제기능의 향상이 가능하다.

② 한계농지와 부실초지 조림화의 법적 근거

○ 한계농지

- 산림청장은 해당토지의 소유자에게 그 토지를 산림으로 전환하도록 권장하고 산림소유자가 유휴토지를 산림으로 전환하고자 할 때 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.
- 관계 행정기관의 장은 전환을 위한 필요한 조치를 취하고, 결과를 유휴토지의 소유자 및 해당 토지의 지적사무를 관장하는 시장·군수에게 통지. 단, 산림으로 전환하고자 하는 토지가 농지인 경우에는 농지 전용 허가 등에 필요한 절차를 미리 거쳐야 한다(산림법 시행령 제22조 5의 2항).
- 유휴토지의 범위를 농어촌정비법 제2조제9호의 규정에 의한 한계농지와 2년 이상 해당 토지 본래의 용도에 사용하고 있지 아니하는 토지로 규정(산림법 시행령 제22조 5의 1항)하고 있다.

○ 부실초지

- 초지는 초지법 제2조에 다년생 개량목초의 재배에 이용되는 토지 및 사

료작물 재배지와 목도, 진입도로, 축사 및 부대시설을 위한 토지로 규정하고 있다.

- 초지로서의 관리가 불가능하여 기능이 상실된 경우에, 천재지변으로 인하여 초지가 유실되거나 매몰되어 초지로의 복구가 불가능할 경우 또는 초지의 대리관리를 희망하는 자가 없어 산림으로 환원하는 경우 등으로 발생되는 부실초지에 대하여 초지조성지구에서 제외되는 토지(임야)를 산림으로 보고 조림화를 권장(초지법 제24조 2항)할 수 있다.

③ 조림화 직접지불제 도입가능 대상지역

○ 한계농지

- 농업진흥지역 밖의 농지 중에서 영농조건이 불리하여 생산성이 낮은 농지 중 농지개량조합법의 규정에 의한 농지개량조합의 조합구역 밖의 농지로서 최상단부에서 최하단부까지의 평균경사율이 15% 이상이거나 집단화된 농지의 규모가 2만㎡ 미만인 농지이다. 광업법에 의한 광업권이 기간만료 또는 취소로 소멸된 광구의 인근지역의 농지로서 토양오염 등으로 인하여 농업목적으로 사용하기에 부적당한 농지이다.

○ 한계농지와 그 주변 산지

- 토지를 효율적으로 관리·이용 및 개발하기 위하여 과수·원예·특용작물·축산단지·양어장 조성 등 농림수산업적 이용, 관광농원, 주말농원 등 농어촌 휴양자원 이용과 농어촌 주택·택지 및 부속농지·공업·문화 및 체육시설 등 다목적으로 이용할 수 있게 정비하도록 규정(농어촌정비법 제76조, 제77조)하고 있다.

○ 2년 이상 본래의 토지용도에 사용되지 않고 있는 토지

- 유휴농지와 초지로서 관리가 불가능한 부실초지(목장용지 포함)가 해당된다. 산림법에서는 유휴토지를 산림으로 전환할 것을 권장하고 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 규정하고 있다. 단, 농지의 경우 산림법 시행령에서 농지전용 허가 등에 필요한 절차를 미리 거쳐야 하도록 규정하고 있어 전용경비의 과다로 나무를 심는 것이 불가능할 수 있다.

- 농지전용허가를 받기 위하여 농지법에 의한 농지조성비(농지법 제40조, 농지법시행령 제 50조~58조)와 농어촌발전특별조치법(제45조의 2와 시행령 제52조의 2 내지 10, 시행규칙 제35조의 2와 7)에 의한 전용 부담금을 납부해야 한다.
- 산림청에서는 유휴농지에 농지법에 의한 유실수 기타 다년생 식용 또는 약용수목과 조경 또는 관상용 수목의 식재를 권장하고 있으며, 국고보조를 할 수 있도록 1997년도 농림사업시행지침서에 반영하고 있다.

○ 5대강 유역 수원함양림 조성

- 수원함양림 조성을 위한 조림, 육림사업은 장기적으로 목재생산과 경관, 레크레이션 등을 종합적으로 고려한 계획하에 직접지불제를 고려할 수 있다.
- 물수요의 계속적인 증가로 물공급 부족사태가 예상되고 수질의 오염문제가 심각해지는 시점에서 산림의 용수공급능력의 확대와 깨끗한 물의 공급, 국민의 휴식공간, 목재생산 등의 다목적을 달성하기 위해 산림의 관리가 중요하다. 따라서 단순한 보전보다는 적극적인 산림관리를 위한 직접지불제를 도입하여 임업정책의 통합적 운영이 행정수요나 절차상 효율적일 수 있다.

부록Ⅲ. 외국농업의 직접지불제

1. 개요

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. 정부가 농산물의 가격지지와 증산에 투입하던 예산을 다른 방법으로 전용하는 것이므로 정부의 부담도 적을 뿐만 아니라 농민들도 일정한 소득을 보전할 수 있어서 양측 모두가 수용할 수 있는 방법이

다. 따라서 농산물 수입국인 우리나라, EU, 일본 등은 물론, 수출국인 미국, 캐나다 등도 이 제도를 도입하여 운용하고 있다.

수산분야에서도 보조금지불문제가 본격적으로 거론되고 있으므로 농업분야에서 시행하고 있는 직접지불제 사례는 좋은 참고자료로 활용될 수 있다.

가. EU의 직접지불제

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 보상 직접지불제, 환경보전에 대한 환경보전 직접지불제 및 조건불리지역에 대한 조건불리지역 직접지불제로 구분된다. 보상직접지불제는 곡물재배농가의 의무 휴경비율을 원칙적으로 10%로 정해 놓고 이를 준수할 경우 ha당 약 235유로(한화 약 30만원)를 지급하는 것이다. 환경보전 직접지불제는 비료나 농약을 적게 사용하는 환경보전 프로그램에 참여하는 농가에 대해 약 45만원~90만원을 지급하는 것이다. 조건불리지역 직접지불제는 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 직접지불제를 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 직접지불제로 지급할 수 있는 단가를 국별로 할당된 금액 내에서 재

량에 따라 올리도록 함으로써 직접지불제를 확대하는 추세이다.

EU 대부분의 국가는 위에서 언급한 직접지불제를 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, 직접지불제의 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 계약 자체를 취소할 수 있도록 규정하고 있다.

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[89]. 동보고서는 우선 직접지불제도가 정책수단으로서 많은 비용을 수반한다는 점을 지적하고 있다. 동 보고서에 의하면 1998년에 '유럽농업지도보증기금(EAGGF)'으로부터 충당된 총 금액은 390억유로

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

에 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 충당되는 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.

<표 1> 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.

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 재구조화 하도록 압력을 받게 될 것이라는 점 때문이다.

나. 미국의 직접지불제

주지하다시피 미국은 세계에서 가장 중요한 농산물 생산국이면서 동시에 농산물 수출국이고, UR협상을 비롯한 모든 국제협상에서 국내의 인위적 가격지지 철폐와 대외적 시장개방을 강력히 요구한 나라였다.

그러나 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 압력

을 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 직접지불제에 의한 보조금 174억 달러 이외 매년 약 34억 달러의 추가재원이 소요될 것으로 추정했다.

미국의 이 같은 조치는 가격지지정책에 의한 보조금을 축소하고 직접지불제를 도입하고 있는 많은 국가들에게 충격을 주고있다. 농산물 시장의 가격지지 철폐에 의한 정상적인 시장기능 강화, 시장개방과 보호무역의 완화 등이 설득력을 잃게 되기 때문이다.

다. 우리나라와 일본의 직접지불제

우리나라와 일본은 전통적으로 가격지지정책을 수행해 왔다. 특히 주곡인 쌀은 수매정책을 통해 가격을 지지하고 농민들의 소득을 보전해 왔다. 그러나 UR 협상과 뉴 라운드에서 논의를 거듭할수록 가격지지의 한계를 절감하고 직접지불제를 도입하여 이를 보완하는 방향으로 나아가고 있다.

우선 일본의 경우를 보자. 쌀의 공급과잉을 방지하고 가격지지를 보완하기 위해 1998년부터 직접지불제를 도입하여 시행하고 있다. 종래 쌀농사를 경작하던 곳에 타 작물을 경작하거나 휴경을 하게 되면 일정액의 보조금을 지급하는 생산조정제를 시행하고 있다. 정부와 생산조정에 참여한 농가가 공동으로 기금을 설치하여 과거 3년간의 평균가격보다 쌀값이 떨어지면 그 차액의 80%를 지급하는 도작(稻作) 경영안정제가 바로 그것이다.

2000년부터는 조건불리지역 직접지불제도 시행하고 있다. 경사지와 같은 조건불리지역(특히 중산간지역)과 조건이 양호한 평지와의 생산비 격차를 조사하여 차이가 발생하면 차액의 80%를 조건불리지역 농가에 지급하는 것이다. 지불상한은 가구당 1,000만원 정도이다.

일본의 직접지불제는 도입시기도 EU에 비해 늦었을 뿐만 아니라 지급금액도 적은 편이다. 이는 일본의 농가가 대부분 겸업농이거나 아니면 농업소득의 비중이 20% 이하로 낮기 때문이다.

<표 2> 주요 국가의 직접지불제 비교

구 분	EU	미국	프랑스	일본	한국
직접지불제 형 태	○ 보상직불제 ○ 환경보전직불제 ○ 조건불리지역 직불제	○ 생산자율 계약제(PFC) ○ 환경보전직불제	○ EU의 일반적 보조금제도 ○ 국토경영계약제 (CTE)	○ 생산조정제 ○ 수도작경영 안정제 ○ 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

우리나라는 일본보다도 직접지불제의 도입시기가 늦었다. 농약과 비료를 적게 사용하는 농가에 ha당 52만 4천원의 친환경 직불금을 지급한 것은 1999년부터였으며, 논농사를 짓는 농민에게 ha당 40만원~50만원 정도의 보조금을 지불하는 논농사 직접지불제는 2001년부터 시행하였다. 우리나라의 논농사가 주곡인 쌀 위주로 경작되고 있고, 농업소득이 농가소득에서 차지하는 비중이 약 50%에 이르는 현실을 고려할 때 허용보조금의 적극적인 확대가 필요한 시점이다.

라. 중국과 대만의 직접지불제

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 직접지불제를 실시해 왔다. 쌀 경작지를 휴경하거나 녹비재배로 전작할 경우 ha당 약 4만元(한화 약 120만원)을 보조금으로 지급하고 있다.

앞으로 직접지불제를 확대 실시할 계획이며, 직접지불제와 함께 농지이용 전반에 대한 계획과 구조조정을 도모하고 있다.

2. EU의 직접지불제

가. 직접지불제의 도입 배경

EU에서 직접지불제가 도입된 배경은 크게 두 측면에서 찾을 수 있다. 첫째는 농업의 외부성에 대한 인식 때문이며, 둘째는 농산물의 과잉생산 압력이 가중되고 UR협상이 진행되었기 때문이다.

우선 외부성에 대한 인식부터 살펴보자. 농촌의 여러 가지 외부성에 대한 인식에 기초를 둔 조건불리지역 지원은 이미 1970년대에 도입되어 시행되고 있었고, 1990년대에는 농업환경과 관련된 프로그램이 도입되었다. 즉 1970년대 이후 자연적·경제적 조건이 불리한 지역에서 농업이 갖는 인구부양, 공간유지, 자연경관 유지의 기능에 대한 보정수단으로서 직접지불 정책이 이미 시행되고 있었다. 그 후에는 농산물 과잉상황과 더불어 집약적 농업방식이 갖는 부(負)의 외부성에 대한 인식이 커지면서 환경친화적이고 조방적인 농법, 농지의 임지로의 전환, 휴경에 대한 보조정책이 개발되었다.

직접지불제가 EU 농업정책의 기본구도와 관련하여 더욱 중요해진 것은 농산물 과잉생산의 압력이 증대되고 UR협상이 진행된 이후부터이다. 공동농업정책이 수립되고 추진된 이후 지속적인 국경보호와 가격보장으로 만성적 농산물 과잉생산이 초래되었고, 이는 재정부담을 증대시키는 요인이 되었다. EU의 농산물 생산은 1970년대에 자급상태에 도달하고, 1980년대 이후엔 과잉상태가 나타나기 시작했다. 국제가격보다 높은 역내 가격 하에서 과잉생산이 만성화되었고, 이는 재고증가로 이어졌다. 재고감소를 위해 수출을 장려하였으나 수출가격에 보조금이 포함됨으로써 재정운용에 압박요인으로 작용하였다.

곡물을 예로 들어 보면, 곡물재고가 1993년 3,270만 톤으로 생산량의 20%에 달하였다(<표 3> 참조). 곡물로 인한 EU의 재정 중 시장질서와 관련된 내용(수출보조, 개입가격제도에 의한 매입 등)만 보더라도 1990년 38억Ecu에서 1993년 66억Ecu로 급증하였으며, 곡물가격은 10년 동안 약 31% 하락하였다(<표 4> 참조). 이와 같은 상황을 극복하기 위해 1992년 농업개혁이 이루어졌으며, 개혁의 주요

내용은 지지가격 수준의 인하 및 휴경의무와 결부된 재배면적 혹은 가축두당 직접소득지원이 그 골자였다. 즉 보상지불제, 조기은퇴 직접지불제, 조건불리지역 직접지불제 및 환경보전 직접지불제를 실시한 것이다.

<표 3> 1990년대 초 EU 12개국의 곡물수급상황

단위 : 백만톤

구 분	1991/1992	1992/1993	1993/1994
생 산	181.0	168.3	164.8
수 입	5.5	4.0	5.2
소 비	140.5	134.5	144.9
수 출	34.5	37.0	35.2
이 월	7.5	6.3	△14.7
재 고	18.9	26.4	32.7

자료 : Willer, H. 1999. Die EU-Getreide- und Ölsaatenpolitik in den 90er Jahren- Rück- und Ausblick, Berichte über Landwirtschaft

<표 4> EU 재정지출 중 곡물시장관련 지출

단위 : 백만Ecu

구 분	1990	1991	1992	1993
시장질서관련(A)	3,800	5,077	5,457	6,560
그 중 수출보조	2,443	3,602	3,140	2,789
개입매입	1,251	1,419	2,497	2,724
휴경보조(B)	42	77	138	437
합 계 (A+B)	3,482	5,154	5,595	6,997

자료 : Willer, H. 1999. Die EU-Getreide- und Ölsaatenpolitik in den 90er Jahren- Rück- und Ausblick, Berichte über Landwirtschaft

나. 보상지불제도

(1) 보상지불제도의 도입배경 및 목적

유럽연합은 1980년대 이후 주요 농산물의 과잉생산과 재정문제에 직면하여 공동농업정책을 실시했음에도 불구하고 뚜렷한 성과를 거두지 못하자 1992년 주

요 농산물의 획기적인 가격인하를 주요 내용으로 하는 공동농업정책(CAP) 개혁을 단행하였다. 가격인하가 필연적으로 농민의 소득을 감소시키므로 직접소득보상제도를 도입하여 보완하고 휴경제도를 병행 실시함으로써 과잉문제를 해결하고자 하였다. 곡물류, 유종실, 단백작물 및 쇠고기의 가격을 인하하였고, 그에 따른 농민의 소득감소분을 보전하기 위하여 휴경 또는 감산의무가 부여되는 보상지불제도(Compensatory payment)를 도입하였다.

(2) 기준면적

보상지불제도의 실시에 따른 보상지불액은 ha당 지역화된 단수에 의해 계산되며, 각 회원국은 보상지불의 대상이 되는 기준면적(base area)을 결정하였다. 이때 기준면적은 1989~1991년 기간 중의 작물 재배면적과 공공자금의 지원계획하에 휴경하게 된 면적의 합이었다. 동일한 기준에 의해 각 회원국은 각 생산자에 대해서도 기준면적을 산정할 수 있게 하였다. 실제로 모든 회원국은 국가 단위로 기준면적을 제출하고, 생산자별 기준면적은 산정하지 않았다.

(3) 보상지불액

보상지불이 가능한 대상품목에는 곡물(grain), 소맥(common wheat), 듀럼밀, 보리, 호밀, 옥수수, 귀리, 수수, 기장, 메밀, 카나리아 씨앗 등 곡물, 밀가루를 포함한 곡물의 1차 가공품, 타피오카와 같은 곡물 대용작물 등이 포함되었다. 본문에서는 비교적 중요하다고 생각되는 곡물류와 쇠고기에 대해서만 고찰하기로 한다.

(가) 곡물류

곡물류에 대한 구체적 보상지불액수는 1993/94 유통연도를 기준으로 25Ecu/톤에 단수를 곱한 액수였다. 곡물의 단수는 단수가 가장 높았던 해와 가장 낮았던 해를 제외한 1986/87~1990/91년간의 평균 단수를 적용하였다. ha당 보상지불액은 <표 5>와 같이 매년 인상되어 왔다. 실제 면적당 지급액은 톤당 보상지불액에

지역별 단수를 곱하여 얻어진다. 이 지역별 단수는 국가 혹은 국가 내의 지역단위별로 과거의 실적을 기준으로 정하였다. 또 보상의 대상이 되는 기준면적(base area)이 회원국별로 정해져 있어서 직접지불 지급 신청면적이 기준면적을 초과할 경우 면적당 지불액이 그에 반비례하여 감소하였다.

<표 5> EU의 곡물 지지가격 인하수준 및 보상지불액

유통연도	목표가격	개입가격	ha당 보상지불액
1993/94	130Ecu/톤	117Ecu/톤	25Ecu/톤×곡물단수
1994/95	120Ecu/톤	108Ecu/톤	35Ecu/톤×곡물단수
1995/96	110Ecu/톤	100Ecu/톤	45Ecu/톤×곡물단수

자료 : 한국농촌경제연구원, 「외국의 직접지불제-WTO 체제하의 농업지원제도 조사연구 자료집 Ⅰ」, p.18., 1996.

(나) 쇠고기

쇠고기 보상지불의 대상이 되는 품목은 생우, 신선·냉장·냉동 및 부산물 등이다. 1992년 CAP 개혁에서 가격지지의 기초가 되는 개입가격을 1993년부터 1995년까지 3년간 15% 인하하고 개입 상한물량도 매년 축소하였다. 가축의 과도한 사육을 방지하기 위하여 기존에 장려금의 형태로 제공되었던 보조금은 목초지 ha당 일정 두수(LU)로 제한하였다[90]. 단 가경면적(arable land scheme)하에서 보상지불을 받는 목초용 옥수수와 곡물을 재배하는 면적은 목초지 면적에 포함되지 않으며, 15두 이하를 사육하는 소규모 축산농가도 이 조치의 적용을 받지 않는다.

축산농가에 대한 장려금에는 수송아지에 대한 장려금, 암송아지 장려금, 쇠고기 가공장려금, 조방화 장려금 등 네 가지 유형이 있다. 농가당 90두 이하의 수송아지에 대하여 1993년 60Ecu, 1994년 75Ecu, 1995년 이후 90Ecu의 장려금이 지급되었다. 이 장려금은 농가단위에 대해서는 제한을 두지 않지만 지역별로 지원상한두수를 정하여 운용하였다. 만일 송아지의 두수가 각 지역별로 정해진 상한선

90) 장려금의 지급대상이 되었던 최대 가축사육두수는 1993년 3.5/ha, 1994년 3두/ha, 1995년 2.5두/ha, 1996년 이후 2두/ha 등임.

을 초과하면 거기에 비례하여 생산자가 장려금을 받을 수 있는 두수는 그만큼 삭감되었다. 또 회원국에 따라 농가별로 지원상한두수를 정할 수 있었다.

과잉생산을 방지하기 위해 각 회원국은 자국의 생산구조를 고려하여 가공장려금 또는 일정 중량에 도달하지 않은 소의 도살에 대한 특별 개입장치를 도입할 수 있었다. 동시에 환경보전에 기여하는 사육방식을 장려하기 위하여 목초의 ha당 1.4두 이하의 소를 사육하는 농가에 대하여 두당 30Ecu의 특별장려금을 지급하였다.

(4) 휴경하의 보상지불제도

(가) 휴경하의 보상지불 규모

농민들의 휴경계획 참여 여부는 자유의사에 맡기되 보상지불을 받기 위해서는 소유경지의 일정 비율을 반드시 휴경해야 하는 의무가 부여되었다. 임대차지의 경우, 휴경의무는 당연히 경작자에게 부과되었고 지원도 경작자에게 지불되었다.

순환휴경(rotation set-aside)을 기준으로 한 의무 휴경비율은 개별농가 기초면적의 15%였다. 1994/95 유통연도부터 비순환휴경의 경우 휴경비율은 20%로 조정하였다. 그러나 이 비율은 질소성분에 대하여 민감한 지역과 질소사용을 현저하게 줄인 지역에 대하여는 18%로 낮추었다.

한편 소규모 농가, 즉 경지면적이 곡물 92톤을 생산하는 데 소요되는 면적보다 작은 농가(EU 평균으로는 20ha)에 대해서는 휴경의무가 부과되지 않았으며 보유하고 있는 전체 경지에 대하여 보상지불이 지급되었다. 휴경은 모든 기초면적에 적용되었다. 휴경한 경지에 대해서 1993/94 유통 연도부터 ha당 45Ecu/톤에 지역 평균 곡물단수를 곱한 휴경보조가 별도로 지급되었고, 1995/96 유통연도에는 55Ecu/톤으로 인상되었다. 영구목초지, 영년생 작물, 임산물 생산 또는 비식용 작물은 휴경대상에서 제외되었으며 휴경의무를 준수하는지 확인장치를 하였다. 즉 회원국이 법으로 통제시스템을 마련하여 제출하면 일단 인정하고, 각 회원국은 제출한 통제시스템에 맞추어 지방정부와 함께 확인할 의무를 가진다. 때로는

인공위성 촬영사진을 분석하여 확인하고 경우에 따라 지역별 표본조사를 수행하여 평가하였다.

(나) 각국의 휴경 하의 보상지불제 실시 실적

1995/96년 유통연도를 기준으로 할 때 12개 회원국엔 총 2백 7천만 농가가 있었으며, 이 중 20ha 미만의 휴경의무가 없는 농가가 2백만 농가로 전체의 73.4%였다.

<표 6> 1995/96 유통연도의 휴경 실적

단위 : 천ha

EU-15개국	총기준면적 (A)	영세농보유지	상업적 농가 보유지		B/A(%)
			경작지	휴경지(B)	
벨기에	477	269	132	22	4.6
덴마크	2,017	374	1,365	248	12.3
독일	9,994	1,894	6,362	1,325	13.3
그리스	1,206	1,060	102	18	1.5
스페인	9,102	1,854	5,718	1,426	15.7
프랑스	13,550	2,120	9,295	1,727	12.8
아일랜드	299	88	163	32	10.7
이탈리아	5,060	2,856	1,464	248	4.9
룩셈부르크	41	23	13	2	4.9
네덜란드	402	298	70	12	3.0
오스트리아	1,171	446	596	123	10.5
포르투갈	818	370	381	67	8.2
핀란드	1,309	416	654	212	16.2
스웨덴	1,548	262	950	329	21.3
영국	4,449	282	3,392	604	13.6
합 계	51,444	12,613	30,659	6,394	12.4

주 : 각 항목의 농지면적 합과 총기준면적이 맞지 않는 것은 폐경지, 기타 정책적용 대상이 아닌 농지가 있기 때문임.

자료 : 한국농촌경제연구원, 「외국의 직접지불제-WTO 체제하의 농업지원제도 조사연구 자료집 Ⅰ」, p.22., 1996.

면적을 기준으로 할 때 15개 회원국 총 51.4백만ha 중 12.6백만ha(24.5%)가 휴

경의무 없는 영세농의 농지였다. 특히, 그리스, 포르투갈, 이탈리아, 벨기에, 네덜란드의 경지규모가 영세하여 대부분 휴경의무가 부과되고 않았다. 동 기간 중 실제 휴경면적은 15개국 합계 6.4백만ha로 휴경대상 농가의 18%였으며, 면적을 기준으로 할 때 12.4%였다.

(5) 아젠다(Agenda) 2000에서의 보상지불제 변화

(가) 작물 보상지불제

작물(곡류, 유종실, 단백작물을 포괄)에 대한 구체적 보상지불액이 아래 <표 7>에 제시되어 있다.

<표 7> Agenda 2000의 경작작물에 대한 보상지불액

단위 : 유로/톤

구 분		1999	2000	2001	2002
곡류/옥수수	개입가격	119.19	110.25	101.31	101.31
	보상지불액	54.34	58.67	63.00	63.00
단백작물		78.49	72.50	72.50	72.50
유종실		94.24	81.74	72.37	63.00
seed flax		105.10	88.26	75.63	63.00
휴경지		68.83	58.67	63.00	63.00
듀럼 밀	전통재배지역	344.50	344.50	344.50	344.50
	기타지역	138.90	138.90	138.90	138.90
감자전분	최소가격	209.78	194.05	178.31	178.31
	생산자 지불분	86.94	98.74	110.54	110.54
목초		none	58.67	63.00	63.00

자료 : EU commission, CAP reform ; The arable crops sector, 1999.

곡류를 보면 개입가격이 2001년까지 2단계에 걸쳐 15% (17.88유로/톤)인하되었다. 보상지불액은 '톤당 보상액 × 면적당 기준수확량 × 적용면적'에 의해 결정되며, 보상지불액이 두 단계에 걸쳐 상승하였지만 개입가격 감소분의 절반(8.66유로/톤)만을 보상하였다. 휴경지에 대한 보상액 기준은 2001/02년도부터 곡

물과 같은 톤당 63유로로 하였으며, 지원을 받기 위한 의무 휴경면적은 지원면적의 10%로 축소(기존 17.5%)되었다.

(나) 쇠고기 관련 보상지불제

쇠고기의 시장지지가격은 1999년 2,780유로/톤였는데 세 단계에 걸쳐 20%의 동일한 인하율을 적용하여 2002년에 2,224유로/톤까지 감소하였다. 쇠고기에 대해서는 종류에 따라 다음과 같이 서로 다른 보상액이 지불되었다. 예를 들면 수소장려금은 도살 시에 일시 지불하며, 수송아지 장려금은 송아지가 9개월 되는 때와 21개월 되는 때에 두 번 지급하고, 암송아지 장려금은 우유나 낙농제품 생산을 위한 종자가 아닌 고기 생산을 목적으로 사육하는 경우 매년 지불한다. 장려금별 지급액은 다음 <표 8>에 제시된 내용과 같다.

<표 8> 쇠고기 관련 보상지불액

단위 : 유로

구 분	수소 장려금	수송아지 장려금	암송아지 장려금	도살장려금	
				성우(成牛)	송아지
2000	160	122	163	27	17
2001	185	136	182	53	33
2002 이후	210	150	200	80	50

자료 : EU Directives 1251/99, 1999.

다. 조기 은퇴 직접지불제

(1) 도입배경

EU는 1992년 공동농업정책 개혁의 일환으로 환경보호정책과 농업구조정책이 결합된 3개의 '동반정책(Accompanying Measures)'을 도입하여 실시하였다. '환경보호적 농법과 농촌지역 유지를 위한 규정(Council Regulation 2078/92)', '조기은퇴 지원에 관한 규정(Council Regulation 2079/92)' 및 '조림 지원에 관한 규정(Council

Regulation 2080/92)' 등이 그것이다. 이러한 정책을 실시하게 된 배경은 농산물가격정책만으로 소규모농가들의 문제를 해결할 수 없었기 때문에 근본적인 구조개선정책이 필요하게 되었고, 그 일환으로 조기은퇴제도가 도입되어 실시되었다.

조기은퇴제도는 농업을 주업으로 하는 55~65세의 농민이 자신이 경영하던 농지를 규모를 확대하려고 하는 농가에게 판매하거나 또는 이전하는 경우 수당과 연금을 지급받을 수 있게 하는 제도이다. 정책의 목적은 첫째, 영농을 중단하는 노령농가의 소득보전 둘째, 농업자원의 경제적 활력을 높이기 위해 노령농가를 젊은 농가로 대체 셋째, 농업용도로 적절하지 않은 농지는 타용도로 전환 등이다.

(2) 정책지원의 내용

노령농가가 이 조기은퇴 프로그램에 참여하여 자신의 농업자원을 조건을 만족시키는 다른 승계자에게 양도하고 모든 상업적 영농을 중단하게 되면 다음과 같은 지원을 받게 된다.

은퇴수당은 농장(농가)당 4,000Ecu, 경지면적당 250Ecu/ha이다. 단 양자를 합하여 연간 10,000Ecu를 넘을 수 없게 하였다. 지급기간은 정상적 은퇴시기(예 : 농민연금의 수급 연령)까지이며, 10년을 넘을 수 없고 70세 이후에는 지급대상에서 제외한다. 조기은퇴자에 대한 지원액의 산정은 국가마다 다른 방법으로 계산하고 있다. EU는 상한선으로 정한 연간 10,000Ecu를 실제 은퇴자가 받아야 하는 최소소득에 가까운 개념으로 정하여 실시하고 있다[91].

한편 조기은퇴자의 농장에서 일하는 노령의 가족종사자나 고용노동자가 동반은퇴할 경우에도 은퇴일시지급금과 연불수당을 받을 수 있다. 연불수당은 노동자 1인당 2,500Ecu 이내이며, 10년 이내에서 정상 은퇴연령까지만 받을 수 있고, 이 수당은 농장당 2명까지만 인정된다.

조기은퇴 지원을 받기 위해서는 승계자를 확보하여야 하며, 조기은퇴 신청자

91) 주요 국가의 지급규모를 보면 아일랜드 9,306Ecu, 덴마크 9,957Ecu임. 그러나 경지규모가 작고 국가재정상태가 어려운 스페인과 그리스는 2,500Ecu에 불과함.

가 자녀에 상속시킬 경우에도 지원대상이 되지만 자녀가 별도로 농지를 소유한 독립적인 가구여야 한다. 경영이양과 농업규모 확대를 담당하는 기구나 조직을 둘 수 있으며 이에 대해서는 EU가 담당자의 인건비를 보조하도록 했다. 각 회원국은 구체적 계획을 제출하여 승인을 받아야 하며, 계획서에는 대상지역과 해당 지역의 실태, 조기은퇴의 개념정의와 기준, 조기은퇴 대상농가, 농지이동량, 소요예산 등의 추산과 연차별 계획이 포함되어야 한다.

라. 조건불리지역 직접지불제

(1) 도입배경

EU는 1975년부터 조건불리지역에 대한 대책을 수립하여 농민에게 소득보조를 실시하고 있다. 조건불리지역에 대한 정책적 배려는 회원국간 또는 지역간 자연 및 사회경제조건이 상이한 데도 불구하고 단일가격을 적용함으로써 정상지역과 불리지역간의 소득격차가 발생한 데 따른 대책의 일환이다. 즉 조건불리지역 농업지원제도는 구조정책의 한계, 특히 지역적 특성으로 효율성 향상을 위한 구조정책이 수용되기 어려운 지역에 대한 대책이다.

이 제도는 1973년 영국이 EEC에 가입하면서 자국이 1946년부터 독자적으로 실시해 오던 조건불리지역 정책을 EEC에 요구하면서 시작되었다. 정책의 주된 목적은 조건불리지역 농민들의 소득을 보전해 줌으로써 이농을 억제하고 최소한의 인구밀도를 유지하며 자연경관을 보존하기 위한 것이다.

(2) 조건불리지역의 지정

조건불리지역의 선정은 EU가 정한 일반적 원칙 하에서 회원국이 각자의 사정을 감안하여 지정하고 이 지역에 대해서 EU가 기준과 지역실태를 검토하여 승인한다. 승인된 지역의 농업지원은 각국 정부가 먼저 지원액을 지불하면 EU의 공동재정(co-financing)에서 일정 비율을 지급한다.

조건불리지역은 다음과 같은 3개의 카테고리로 구분되며 각각 최소한의 기준

이 설치되어 있다.

<표 9> 국별 조건불리지역의 현황(1993년 기준)

단위 : 천ha

회 원 국	조 건 불 리 지 역 면 적				경지면적	조건불리지역비율
	산악지역	일반조건불리지역	특수불리지역	합 계		
벨기에	-	273	-	273	1,357	20.1%
덴마크	-	-	-	0	2,770	0.0%
독일	338	7,958	199	8,495	17,015	49.9%
프랑스	5,197	7,794	729	13,720	29,834	46.9%
프랑스DOM	87	15	75	177	177	100.0%
아일랜드	-	3,456	12	3,468	4,892	79.9%
이탈리아	5,218	3,405	218	8,841	16,496	53.6%
룩셈부르크	-	122	3	124	127	98.0%
네덜란드	-	-	111	111	2,100	5.5%
영국	-	8,341	1	8,342	18,658	44.7%
9개국 소계	10,840	31364	1,346	43,550	93,337	46.7%
그리스	3,914	964	402	5,280	6,408	82.4%
스페인	7,503	11,343	700	19,546	26,330	74.2%
포르투갈	1,227	2,056	150	3,433	3,998	85.9%
12개국 소계	23,484	45,727	2,599	71,809	130,073	55.2%
오스트리아	2,047	208	164	2,419	3,524	68.6%
핀랜드	1,407	536	220	2,164	2,549	84.9%
스웨덴	526	1,011	333	1,869	3,634	51.4%
15개국 소계	27,464 (35.09%)	47,482 (60.07%)	3,316 (4.24%)	78,261 (100.00%)	139,780	56.0%

자료 : European Commission, 1996. National data and calculation of the Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Economy No.6, Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe

첫째, 산악지역은 해발고도 600～800m 이상이거나 경사도가 최소 18°이상인 지역 또는 이 두 경우가 결합되어 나타나는 지역으로써, 산악지역에 해당하는 면적은 모두 27.5백만ha로서 전체 농경지의 19.6%, 조건불리지역 면적의 35%에 해당된다.

둘째, 일반 조건불리지역의 경우 아래 세 가지 조건을 동시에 만족시키는 지역으로 총경지면적의 34%, 지정면적의 61% 정도가 이에 해당된다. ① 토지생산

력이 낮아 조방적 축산에 적합한 지역으로써, 목초나 곡물의 ha당 생산량이 국가 평균의 80% 이하이고 EU 전체의 평균을 넘지 않는 지역, 가축밀도가 ha당 1두 이하인 지역, 농경지의 대부분이 목초지로 구성된 지역 등이다. ② 위의 사유로 농장소득이 평균보다 상당히 낮은 지역이며, 노동단위당 농업부가가치 혹은 순농장소득이 국가 1인당 평균 GDP의 80% 이하인 지역이다. ③ 농업인구가 대부분을 차지하고 인구유출로 인구 과소화가 우려되는 지역이며 인구밀도가 국가 전체 평균의 50% 이하이고, 27명/㎢를 넘지 않거나 연간 인구감소율이 0.5% 이상인 지역이다.

셋째, 특수 불리지역은 총경지면적의 4% 이하로 규정하며, 토양의 생산조건(수리조건 포함)이 불리한 지역, 해안・도서지역(염도가 높거나 운송비가 높은 지역), 전원보전・해안보호・환경보호 등 공공규제로 영농에 지장을 받는 지역 등이 포함되어 있다.

위의 기준에 의거하여 각국은 일정 범위 안에서 재량권을 가지고 조건불리지역인가를 결정하며, 농업위원회의 토론을 의회에서 승인한다. 지역선정은 행정구역(commune)단위를 기준으로 하며, 1993년 현재 유럽연합의 조건불리지역은 EU 전체 경지면적의 56%인 약 78.3백만ha였다. 국별 조건불리지역 현황은 <표 9>에 제시되어 있다.

(3) 조건불리지역에 대한 지원 내용

조건불리지역에 대한 보조의 실시여부는 회원국 자율에 맡겨지고 보조의 유형에는 보상수당, 특별보조, 우유공동과징금 감면 혜택 등 세가지 유형이 있다. 국가에 따라서는 지원여부를 지방정부의 자율에 맡기고 지방정부가 일정 비율을 부담하도록 하고 있다.

우선 보상수당(Compensatory Allowances)부터 살펴보자. 조건불리지역 농민의 소득손실을 직접소득보조를 통하여 보상해 주는 제도로 대상 농가는 3ha 이상이며, 지원 후 5년 이상 농업에 종사하여야 한다[92].

92) 그리스, 포르투갈, 스페인, 프랑스 등 경지면적이 작은 나라는 기준면적을 낮춤.

지원대상은 경지면적(ha) 또는 가축두수이며, 밀, 과수원, 포도밭 등 집약적 작물을 경작하는 경지는 제외된다. 지원규모는 일정 범위 내에서 회원국이 결정하며 최소 20.3Ecu/ha,두수~최대 150Ecu/ha,두수이다. 조건이 매우 불리한 곳에서는 180Ecu까지 가능하나 증빙자료가 첨부되어야 한다. 지원한도는 60ha까지이며 기준액의 100%까지 지원이 가능하나 60~120ha는 50% 이내, 그 이상의 면적에 대해서는 지원하지 않도록 하고 있다.

<표 10> 국별 조건불리지역의 보상수당

단위 : 개, Ecu

회 원 국	조 건 불 리 지 역 에 대 한 보 상 수 당					
	수 혜 농 가 수			보상총액	농가평균보상수당액	
	1992	1993	1994	1944	1993	1994
벨기에	7,450	7,001	6,873	93,131,264	1,326	1,329
덴마크[1]	n.a.	n.a.	n.a.	-	-	-
독일	234,292	240,422	231,275	500,271,949	2,216	2,163
그리스	197,789	190,262	190,262	99,036,973	678	678
스페인	210,027	195,409	183,561	82,117,247	514	447
프랑스[2]	149,098	139,435	139,435	296,532,367	2,127	2,127
아일랜드	118,274	108,955	105,619	166,312,226	962	1,575
이탈리아[3]	68,923	47,768	39,056	26,926,666	742	689
룩셈부르크	2,779	2,648	2,515	11,159,167	4,225	4,437
네덜란드	1,866	3,449	3,901	3,447,809	717	884
포르투갈	120,370	104,902	89,510	36,729,858	419	410
영국	55,257	64,452	60,912	147,328,220	2,625	2,419
전 체	1,166,125	1,104,703	1,052,919	1,378,993,748	1,301	1,310

주 : 1) 덴마크는 조건불리지역지원제도를 채택하지 않음.
2) 1994년 자료는 잠정치임.
3) 불완전한 자료임.

자료 : 한국농촌경제연구원, 「외국의 직접지불제-WTO 체제하의 농업지원제도 조사연구 자료집Ⅰ」, p.111., 1996.

다음엔 특별보조를 살펴보자. 특별보조의 종류에는 개별투자보조와 공동투자보조가 있다. 개별투자보조를 받을 수 있는 투자규모는 노동단위당 60,606Ecu, 호당 121,212Ecu 이내이다. 투자규모에 대한 보조비율은 산악, 구릉 및 조건불리지역이 고정자산투자비용의 45%, 기타 지역은 30%이다. 공동투자보조는 사업건당 100,000Ecu, 초지개량의 경우 ha당 500Ecu, 관개사업은 ha당 5,000Ecu이다.

마지막으로 우유의 공동과징금 면제는 1989년부터 산악 및 구릉지역의 농가가 생산한 우유에 대해 공동과징금 전액을 면제시켰으며, 조건불리지역 농가에 대해 최초 60톤에 대하여 부과금을 면제하였다.

마. 환경보전농업 직접지불제

(1) 정책개요

EU는 1992년 공동농업정책을 수립하면서 직접지불의 대상에 환경보전농업을 포함시켰다.

<표 11> EU의 환경농업관련 프로그램 참여 농경지 면적 추정(1995년)

단위 : ha

회 원 국	참여면적 (A)	총농경지면적 (B)	A/B(%)
벨기에	63,000	1,377,200	4.6
덴마크	210,000	2,799,900	7.5
독일	3,000,000	11,956,000	25.1
스페인	4,073,882	27,074,400	15.0
프랑스	6,727,808	31,353,900	21.0
아일랜드	1,036,268	5,700,800	18.0
이탈리아	1,484,863	17,597,400	8.4
룩셈부르크	16,400	127,000	12.9
네덜란드	67,359	2,014,300	3.3
오스트리아	3,158,046	3,482,000	90.7
포르투갈	871,685	4,858,500	17.9
영국	n.a.	18,528,000	n.a.
합 계	20,709,311	126,869,400	16.3

자료 : 한국농촌경제연구원, 「외국의 직접지불제-WTO 체제하의 농업지원제도 조사연구 자료집Ⅰ」, p.131., 1996.

환경보전농업은 구체적으로 ① 환경보호적 영농활동(화학비료·농약의 감축, 유기농업, 환경친화적 휴경), ② 조림사업지원, ③ 농촌의 문화유지 및 자연경관 보존 프로그램 등을 포함하고 있다. EU회원국의 환경보전농업 프로그램에 참여하는 농경지 규모는 국가에 따라 아주 상이하게 나타난다. 예를 들면 네델란드는 전농경지의 3.3%만이 참여하고 있는 데 비해 오스트리아는 전농경지의 90.7%가 참여하고 있다. EU 회원국 전체 농경지 중 환경보전농업에 참여하는 비율은 약 16.3%였다(<표 11> 참조).

(가) 환경 보호적 농업생산방식에 대한 지원

환경보호적 농업생산방식에 대한 지원제도의 목적은 농업과 환경에 관한 EU 공동체의 정책목표 달성과 농민에 대한 적정한 소득확보이다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 도입된 주요 정책수단은 영농방식의 규제, 휴경 및 생산의 조방화, 농업용지 보전 및 이용개선, 교육 및 훈련 등이다. 휴경을 제외하면 5년 이상 참여하여야 지원이 가능하다.

<표 12> EU의 환경보전방식 프로그램 참여에 대한 농가지원규모

환경보전 방식의 유형		지불한도액
조방화 및 환경보전적 생산방식의 도입	직접지불대상의 단년생작물	150Ecu/ha
	기타 단년생 작물 및 목초지	250Ecu/ha
	양 및 소의 사육두수 감축	210Ecu/두
	소멸 위험이 있는 가축품종의 사육	100Ecu/두
	전문화된 올리브 농장	400Ecu/ha
	감귤류	1,000Ecu/ha
	기타 다년생 작물 및 포도	700Ecu/ha
경작포기된 농지 및 임야의 유지		250Ecu/ha
20년간 환경보전을 위한 휴경		600Ecu/ha
지역조건에 적합하고 소멸위험이 있는 유용식물 재배 및 보급		250Ecu/ha
환경교육 및 훈련에 대한 참여		2,5000Ecu/명

자료 : 한국농촌경제연구원, 「외국의 직접지불제-WTO 체제하의 농업지원제도 조사연구 자료집Ⅰ」, p.132., 1996.

각 회원국은 환경보전농업지원을 실시할 지역의 환경실태와 지원 조건, 내용 등을 포함하는 계획서를 제출하여 승인을 받아야 한다. 환경보전 방식의 유형과 지원 한도액은 <표 12>에 보여주는 바와 같이 환경교육 및 훈련에 참여할 경우 지불한도액이 가장 높고, 작물·가축의 조방화나 환경보전적 생산방식 중에서는 감귤류에 대한 지불 한도액이 가장 높다.

(나) 농지에 대한 조림사업 지원

농지에 대한 조림사업 지원은 농지의 대체이용율 높이고 산림자원을 확보하는 데 목적이 있다. 이 제도는 1990년대에 들어와 농산물 잉여가 누적되면서 한편으론 이를 해소하고 다른 한편에선 환경상황을 개선할 목적으로 추진되었다. 이 때 조림면적당 보조금을 지불함으로써 농경지의 조림에 따른 농민의 소득손실을 보상한다. 이를 통해 영농의 포기로 인한 경관의 파괴 또는 악화를 방지하며 여타 지역의 농업생산 여건을 향상시킬 수 있다.

<표 13> EU에서의 농지의 조림화 참여에 대한 농가 지원규모

구 분	지 원 사 업 내 용		지 불 한 도 액
조림비용 지원	침엽수 조림비용 지원		3,000Ecu/ha
	활엽수 조림비용 지원		4,000Ecu/ha
삼림관리비용 지원	침엽수의 삼림유지	처음 2년간	250Ecu/ha
		차후년도	150Ecu/ha
	활엽수의 삼림유지	처음 2년간	500Ecu/ha
		차후 년도	300Ecu/ha
소득 손실 보상	조림으로 인한 농업소득 손실 보상(20년간)	경작농민 조림	600Ecu/ha
		다른 주체가 조림	150Ecu/ha
삼림개선 투자지원	삼림개량 및 방풍림 조성		700Ecu/ha
	코르크나무 삼림지의 재조림 및 개량		1,400Ecu/ha
	임도의 건설		18,000Ecu/km
	방화림 및 방화수의 조성		150Ecu/ha

자료 : 한국농촌경제연구원, 「외국의 직접지불제-WTO 체제하의 농업지원제도 조사연구 자료집Ⅰ」, p.134., 1996.

농업용지에 대한 조림사업 지원은 조림비용에 대한 지원, 조림유지비용에 대한 지원, 농지의 조림으로 인한 소득손실에 대한 지원, 삼림자원 개선을 위한 투자지원 등으로 이루어지며 지원금액은 <표 13>과 같다.

농업용지의 전용을 수반한 조림사업의 구체적 실적을 보면 1차 계획기간(1993~1997) 중 100만ha의 실적을 예상했으나 실제는 70만ha 정도에 불과했다. 각 회원국은 자국의 실정에 맞게 수종을 선택할 수 있으며 결과는 나라마다 다양한 형태로 나타났다. 예를 들어 핀란드는 이미 조림이 잘 되어 있는 지역이어서 관심이 적었지만 아일랜드, 이탈리아, 스페인 등은 관심이 많았다.

(2) 아젠다(Agenda) 2000에서 나타난 환경보전농업 직접지불제의 변화

아젠다 2000에서는 환경보호를 개선하기 위하여 환경친화적인 농법과 목초방식의 농지보전, 경관과 역사적 보존가치가 있는 농지의 보존 등을 목적으로 환경보전농업 직접지불제의 일부 내용을 바꾸었다. 우선 지급조건은 환경친화적 생산방식을 최소한 5년 이상 지속할 것을 약속하는 경우에만 가능토록 규정했다. 또 지원방식은 환경친화적 농업방식으로 인해 포기되는 소득과 추가되는 비용을 고려하여 매년 지급하되 ha당 단년작물은 600유로, 특화된 다년생 작물은 900유로, 기타 용도인 경우에는 450유로를 상한선으로 정했다.

각 회원국들은 농지이용이나 농산물의 생산상황 및 환경을 고려하여 농민이 시행할 적절한 환경관련 조치를 정할 수 있으며 위반시에 직접지불액을 감액하거나 취소할 수 있도록 하였다. 특히 농업경영자의 노동력(연간 노동시간으로 측정)이 일정수준 이하인 경우, 경영자의 농업소득이 일정수준 이상인 경우, 직접지불액 총계가 일정한 한도를 넘는 경우 등은 지불액을 감액할 수 있도록 규정하였다[93]. 이 규정에 의한 감액분은 각 회원국의 농업환경 정책, 조기은퇴 프로그램, 조건불리지역 및 환경규제지역 지원을 위해 사용할 수 있도록 하였다.

93) 이러한 경우에도 감액수준은 원 수령액의 20%를 초과하지 못함.

3. 미국의 직접지불제

미국은 농가보조, 저소득 계층에 대한 식량지원, 농촌지역개발 등을 목표로 하는 농업법을 매 5~6년 주기로 제정 혹은 개정해 왔다. 이 같은 법률적 근거에 의거하여 1990년대 중반까지 미국은 농업부문에 대한 보조금을 지속적으로 확대하였고, 농업관련 각종 규제조치 역시 증가하였다. 그러나 1996년 농업법의 제정으로 미국정부의 역할은 상당히 축소되었는데 이는 WTO의 성립과 무관하지 않다. 즉 1996년의 농업법은 농산물시장의 수급에 맞게 농업환경을 운용하는 시장지향적 농정개혁이었으며, 그 결과 농업보조금도 대폭 축소되었다.

1990년대 후반 들어 국제고물시장에서의 재고가 증가하면서 농산물 가격이 지속적으로 하락하여 농가소득이 감소하였고, 이러한 농가소득 감소분에 대한 시장손실지원 및 직접지불의 필요성이 대두되었다. 또한 1998년 연방재정수지가 흑자로 전환하면서 농가지원에 대한 재정환경도 긍정적으로 변화하였다. 이러한 환경변화와 더불어 농업 및 환경단체의 강력한 로비가 맞물리면서 농업보조금 증액을 주요 내용으로 하는 법제정이 추진되었고, 그 결과가 2002년의 농업법으로 나타났다[94].

동 농업법의 주요내용은 농가소득안정과 환경보전을 위해 대규모의 연방정부 재정을 지원한다는 것이다. 본문은 1996년과 2002년의 농업법에 나타난 직접지불과 관련된 내용만을 요약하여 정리한 것이다.

가. 환경보전 직접지불제

미국은 1996년 농업법을 개정하면서 농업자원보전과 환경보전 농업경영을 추구하는 농민에 대해 보조금을 지불하도록 규정하고 있다. 이를 통칭하여 환경보전 직접지불제라 하고, 이 계획에는 환경보전계획(CRP), 환경보호장려계획(EQIP), 습지보전계획(WRP) 등 대표적인 프로그램을 포함하여 다수의 계획이 포

94) 강문성, 2002. 미국 2002년 농업법의 주요 내용과 시사점, 세계경제 2002년 7월호, 대외경제정책연구원, p.39.

함되어 있다. 이러한 계획을 실시하는 목적은 토양침식이 심한 토지, 습지, 환경보호가치가 있는 토지보호 및 수질향상을 도모하기 위하여 토지를 보전해야 하는 경우 이에 대한 농민의 소득손실을 보상하는 것이다. 그러면 환경보전 직접지불제의 구체적인 내용과 운영방식을 살펴보자.

(1) CRP(Conservation Reserve Program, 환경보전계획)

환경보전계획은 토양침식이 심하고 환경변화에 민감하게 작용하는 토지를 보호하려는 프로그램이다. CRP를 운영하는 구체적인 목적은 물과 바람에 의한 토양의 침식 감소, 식량생산을 위한 장기의 농업역량 보호, 침전물의 감소, 수질의 향상, 물고기나 야생조수의 서식처 제공, 농산물 과잉생산의 조절, 농가에 대한 소득보전 등이다.

CRP에 등록할 수 있는 최대 면적은 3,640만 에이커(147,304㎢)이며, 새롭게 참여하기 위해서는 기 참여한 토지가 CRP에서 계약해지될 때 계약해지에 해당하는 만큼 가능하다. CRP에의 참여자격요건은 일단 토지의 침식정도가 매우 높은 경작지(highly erodible cropland)가 우선이다. 침식의 정도는 지력등급(Land Capability Classes)을 기준으로 결정되며, 정상적인 침식의 정도에 비해 몇 배의 침식이 일어날 수 있는가가 고려된다.

토양침식의 정도를 결정하기 위해 USLE(Universal Soil Loss Equation)나 WEQ(Wind Erosion Equation)을 이용하며 이 방법에 의해 계산된 연평균 토양이동을 일반적으로 견딜만한 토양유실의 수준과 비교한다. 견딜만한 토양유실의 정도는 계속적으로 높은 수준의 곡물생산을 가능하게 하는 최대한의 토양 유실률을 의미한다. 토양침식의 정도가 결정되면 보상액을 지급할 수 있는데 지급규모는 각 주마다 다르기는 하나 대개 토지의 임차료를 기준치로 이용한다.

(2) EQIP(Environmental quality Incentives Program : 환경보호장려계획)

환경보호장려계획은 생산자에게 환경의 질에 도움을 주는 프로그램을 개발하고 실시할 것을 요구하고, 그 대가로서 보조금을 지불하는 제도이다. 이 계획은

5년 이상 10년 이하 지속되어야 하며, 생산자가 지급받을 수 있는 혜택은 비용분담지급금, 장려금 및 교육과 기술적 지원 등이다.

전체 비용분담과 장려금은 1년에 1만 달러까지 가능하며, 다년 계약시 5만 달러까지 가능하다. 50%의 자금은 축산농가의 기술지원, 비용분담, 장려금지급과 교육을 위한 재정으로 배정되어 있고, 1996년 1억3천만 달러, 1997~2002년 기간 중 매년 2억 달러가 배정되었다.

(3) WRP(Wetland Reserve Program : 습지보전계획)

습지보전계획으로 지정하여 관리할 수 있는 최대한의 면적은 97만 5천에이커(3,946㎢)이다. 이 중에서 1/3은 영구지역권(Permanent easement)으로 지정하여 국가의 정책목적을 위하여 국가가 영원히 사용권을 행사한다. 1/3은 30년 동안 지역권으로 지정하여 국가가 30년 동안 사용권을 행사하며, 나머지 1/3은 농지로 부활시키기 위한 비용분담용으로 사용한다.

<표 14> 환경보전계획(Conservation Reserve Program)

구 분	내 용
도입시기 및 시행기간	도입시기 : 1985(식량안전법) 시행기간 : 계속
도입목적	토양침식이 심하고 환경에 민감한 토지를 보호 - 물과 바람에 의한 토양침식 감소, 식량생산을 위한 장기역량 보호, 침전물의 감소 및 수질의 향상, 물고기나 야생조수의 서식처 제공
지원 대상자	일반적 조건 - 최근 5년 중 2년간 농산물이 재배된 경지(정상적으로 재배 가능한 농지) - water bank program에 등록된 한계 목초지 추가사항 - 침식도(EI)가 8이상이거나, 침식 정도가 매우 심한 경지, 식부된 적이 있다고 여겨지는 습지, 매우 환경친화적인 활동을 한 토지, 주 또는 중앙 CRP 보존 지역에 위치한 경지, 비식부된 습지 주위 또는 관련 경지 생산자 - 신청 마감 12개월 전에 대상토지를 소유 또는 경작해야 함(예외조항 있음)
지급조건 (이행사항)	계약면적에 풀, 나무 등을 심거나, 방풍림 등을 조성 - 특별 보호활동(계속 계약)은 25가지로 구분
시행절차	계약기간 : 10～15년
지급단가	임대료율 지급(기본) : 주마다 다름 - 각주의 평균 생산성 및 지난 3년간 평균 건지 임대료율 기준 - 대략 1acre당 $48.9('87～'98 평균) ※ 1인당 $50,000로 제한 특별활동 장려금 : 매년 임대료 지불액의 20% 기타 습지 회복비용 : 소요비용의 50%까지 1회 지급
지급규모	1999년 $1,492백만, 2000년 $1,660, 2001년 $1,742, 1999년 참여면적 : 12백만ha
재원조달	전액 연방자금
종 류	자원폐기 구조조정 직불(WTO 이행 통보서상) - 실질적으로는 환경직불에 가까움
기 타	최대 계약면적 : 36.4백만에이커 ※ 최근 2003년까지 40백만에이커로 확대 계획 <기타 관련제도> - CREP : 주-연방 합작 보전 프로그램으로 기본 추진은 CRP의 한 부분으로 추진되며 특별한 몇 개 주만 참여(1998년 $1,158백만, 510천에이커) - ECP(비상보존계획) : 자연재해에 따른 경지회복비용을 지원(1999년 $28백만)

자료 : U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, http://www.ers.usda.gov/data/CRP/

<표 15> 환경보호장려계획(Environmental Quality Incentives Program)

구 분	내 용
도입시기 및 시행기간	도입시기 : 1996('96 농업법) 시행시기 : 1996～2002(7년간)
도입목적	보전상태가 심각한 토양, 물, 관련자원을 가진 토지를 환경에 유익하고 비용절감적인 방법으로 사용하도록 함 - 이에 따른 재정적, 기술적, 교육적 지원을 함
지원 대상자	축산업이나 농산물 생산업에 종사하는 자 - 단, 대규모 축산농가(1,000마리 이상의 대가축을 경영 규모)의 경우는 비용분담 보조 - 장려금이나 기술적, 교육적 지원은 받을 수 있음 토지 : 경종지, 초지, 삼림지 등 농축산업을 하는 경지면 대상이 됨
지급조건 (이행사항)	비용분담 보조일 경우 - 계약 경지내의 자연자원을 유익하게 유지하기 위한 가축 폐기물 처리시설, 수질정화, 영구적 야생동물 서식지 마련 등의 이행 장려금 보조일 경우 - 한가지에 국한되지 않고 토양 양분관리, 병충해 관리, 방목지 관리, 관개용수 관리 등의 이행
시행절차	계약기간 : 5～ 10년 시행 첫연도에 환경문제가 심각한 우선지역에 대해 가용자금의 65%를 집중 투입 ※ 우선지역 : 환경적으로 취약한 특별지역, 토양과 물 관련자원 보전이 염려되는 지역
지급단가	비용분담 : 소요비용의 75%까지 분담, 1인당 $10,000를 초과할 수 없으며, 계약기간동안 $50,000를 초과할 수 없음
지급규모	1996년 $1.2억, 1997～2002년 매년 $2억, 총 $13억(1997년 참여면적: 3.5백만ha), 총금액의 50%는 축산분야에 지원해야 함 총 계약면적 계획 : 36백만에이커
재원조달	전액 연방자금
종 류	환경 직접지불제
기 타	이 제도는 기존의 4가지 비용분담에 의한 보전계획을 통합하여 환경적 편익을 극대화하기 위한 것임 - 폐지계획 * 대평원 보전계획(great plains conservation program) * 농업보전계획(agricultural conservation program) * 콜로라도강 유역 염분관리계획(colorado river basin salinity control program) * 수질장려계획(water quality incentive program) CRP, WRP(토지를 농업용 목적으로 사용 안함)와는 달리, EQIP는 토지를 농업용 목적으로 사용하면서 자연자원을 관리하는 점이 다름

자료 : U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, http://www.ers.usda.gov/data/EQIP/

<표 16> 습지보전계획(Wetlands Reserve Program)

구 분	내 용
도입시기 및 시행기간	도입시기 : 1985년(식량안전법) 시행기간 : 계속
도입목적	방치되는 한계지인 습지를 복구하여 환경 친화적인 토지로서의 역할을 하게 함으로써 국토의 보전
지원대상자	대상자 - 프로그램 등록 최소 1년 전에 대상토지를 소유한자. 단, 상속받았거나, 프로그램에 등록하기 위해 토지를 구입하지 않았다는 것을 증명할 수 있는 자는 예외. 토지 - 일반적 조건: 야생서식처로 회복 가능하거나 적당한 토지 - 세부적 조건 * 자연상태로 경작된 습지 * 경작된 습지 * 이전에 전환된 경작지 * 경작된 습지목초지 * 홍수로 습지가 된 경지 * 수분이 심하게 감소되었으나 회복이 가능한 경지. 목초지. 삼림지 * 보호된 습지와 연결된 강기슭 지역 * 습지 기능과 가치를 증진시킬 수 있는 보호된 습지와 인접한 토지
지급조건 (이행사항)	지역권 - 토지소유자는 USDA에 영구적 또는 30년간 임대계약하고, 또한 습지로 회복시키기 위한 일정비용(전액)을 분담함 복구비용 분담 - 토지소유자는 습지로 회복시키기 위한 일정 비용을 분담함 ※ 토지소유자는 계약토지를 관리하고 사냥, 수렵, 비개발적 레저 활동에 사용할 수 있음 - 복구비용 분담 계약의 경우도 계약기간 동안 습지로 보전할 의무가 있음
시행절차	신청서 제출 NRCS의 현지 방문 및 적격성 검토 - 예비 회복계획서 및 비용 추정 수용가능한 내용을 토지소유자에게 통보(영구30년) 승인 계약 체결
지급단가	영구 지역권 : 토지의 농업적 가치 및 회복비용 전액 지원 30년 지역권 : 〃 의 75% 지원 복구비용 분담 : 회복비용의 75% 지원
지급규모	('99) $1.8억, (2000) $1.6억, (2001) $2.9억 ('99년 참여면적: 30만 ha) 최대 등록면적 : 975,000에이커(2001년 예산 제안시 면적을 확대함)
재원조달	전액 연방자금
종 류	환경 직접지불제
기 타	3가지 형태로 나누어 시행됨 - 영구 지역권 : 농지소유자와 USDA가 영구적으로 계약 - 30년 지역권 : 농지소유자와 USDA가 30년 임대계약을 함 - 복구비용 분담 계약(최소 10년): 농지소유자와 USDA가 복구비용을 분할하여 부담 ※ 소유권은 토지소유자가 계속 보유하며, 습지를 활용한 영리활동을 할 수 있음

자료 : U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, http://www.ers.usda.gov/data/WRP/

(4) 2002년 농업법 개정과 환경보전 직접지불제의 강화

미국은 2002년 농업법을 개정하면서 1996 농업법에서 제시된 환경보전정책을 더욱 강화하고 있다. 농산물 생산과 환경정책을 분리하여 환경변화에 민감한 토지를 보호하는 정책을 꾸준히 확대·강화하고 있다. 동시에 축산업을 포함해서 생산에 이용되는 토지에 대한 보전활동 지원정책들을 강화하고 있으며, 환경보전 감시계획(Conservation SEcurity Program, CSP)과 초지보전계획Grassland Reserve Program, GRP)을 새롭게 도입하였다.

2002년 농업법이 개정됨에 따라서 농민들은 자연자원을 보호하기 위해서 고안된 다양한 환경보전정책을 종전보다 다양하게 선택할 수 있게 되었다. 농민들이 경작하고 있는 농지를 대상으로 환경보전 관리계획을 개선하도록 지원하는 정책들은 연방정부의 환경보전지출에서 차지하는 비중이 지난 15년 동안 15%에도 미치지 못하는 수준이었다. 그러나 2002년 농업법 개정과 함께 예산이 60% 증액한 171억 달러 이상 배정되었다. 즉 2002년의 농업법 개정을 통해 기존의 환경보전계획에 대한 보조금 지급대상면적을 확대하고, 예산을 대폭 증액한 것이다. 구체적인 내용을 살펴보면 <표 17>과 같다.

① 환경보전계획(Conservation Reserve Program, CRP) : 농민들이 보유하고 있는 환경에 민감한 토지에 대해 장기적인 자원보전계획을 수립하도록 지원하기 위해서 매년 일정 보조금과 비용분담금을 제공하고 있다. 계획대상 경지면적의 상한을 3,640만 에이커에서 3,920만 에이커로 상향조정하였다.

② 습지유보계획(Wetland Reserve Program, WRP) : 농지로 전환된 습지를 복구하기 위해서 소요되는 비용의 일부를 분담하고, 장기적인 영구지역권(permanent easements)을 제공하는 정책이다. 지원대상면적의 상한을 107.5만에이커에서 227.5만에이커로 확대하였다.

<표 17> 환경보전 프로그램

프로그램	내 용	예산액
CRP(Conservation Reserve Program)	지급대상면적 한도를 3,640만 에이커에서 3,920만 에이커로 확대하고 각주의 습지보전시범사업 면적을 백만에이커로 확대	15억 1700만 달러
WRP(Wetland Reserve Program)	대상면적 한도 227만 5천에이커	15억 달러
GRP(Grasslands Reserve Program)	신규 및 양호한 목초지 2백만에이커 확대	2억 5,400만 달러
FPP(Farmland Protection Program)	1996년 농업법 이후 108,000에이커에 대해 5,340만 달러가 지급되었는데 이를 약 20배 확대	9억 8,500만 달러
WHIP(Wildlife Habitat Incentives Program)	1996년 농업법 이후 160만 에이커에 약 6,250만 달러가 지급되었는데 이를 10배이상 늘림	7억 달러
EQIP(Environmental Quality Incentive Program)	연간 지원수준을 현행 2억 달러에서 13억 달러로 단계적으로 상향조정하며 우선 지역제도는 폐지하고 가축과 작물생산자에 대해 60대 40의 비율로 나누어 지급	90억 달러
Water Conservation Program	수자원 보전을 위해 5천만 달러를 클라머스(Klamath)지역 생산자에 별도 지원	6억 달러
CSP(Conservation SEcurity Program)	환경보전 감시활동에 대한 보조금 신규 도입	20억 달러
Small Watershed Rehabilitation Program	50년 이상 오래된 작은 저수지의 복원을 위한 자금 지원	2억 7,500만 달러
Underserved States	'Agricultural Risk Protection Act of 2000'에 의한 프로그램 지속	5천만 달러
Desert Terminal Lakes	사막 접경지 호수를 보전하기 위한 지원	2억 달러
계		171억 달러

자료 : U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, http://www.ers.usda.gov/features/FarmBill/

③ 환경보호장려계획(Environmental Quality Incentives Program, EQIP) : 환경보전 및 개선활동을 하는 축산업자나 농민을 지원하기 위해서 비용의 일부를 분담하고, 기술지원이나 인센티브 보조금을 제공하는 정책이다. 2002~2007년 회계연도 기간 중 상품신용공사로부터 58억 달러의 예산지원을 포함하여 향후 10년 동

안 총 90억 달러를 지원 받게 된다. 또한 지하수와 지표수를 보호하기 위해서 상품신용공사의 추가기금이 향후 2002～07년 기간 중 2억 5,000만 달러가 제공될 예정이다.

④ 야생서식지보호장려계획(Wildlife Habitat Incentive Program, WHIP) : 야생서식지를 개발하고 개선하는 토지소유주나 농민에게 비용의 일부를 분담하는 정책이다. 향후 10년 동안 소요될 예산지원액을 총 7억 달러 배정하였다.

⑤ 농지보전계획(Farmland Protection Program, FPP) : 주정부 및 지방정부와 민간단체를 대상으로 생산용 토지를 농업용도로 관리하고, 개발권을 취득하도록 지원하기 위한 정책이다. 상품신용공사로 하여금 향후 10년 동안 총 9.85억 달러를 배정하였다.

⑥ 그 외 보전감시계획(Conservation SEcurity Program, CSP)에 향후 10년 동안 총 20억 달러, 초지유보계획(Grassland Reserve Program, GRP)에 200만 에이커의 초지보호를 위해 2.54억 달러를 배정하고 있다.

나. 생산중립적 직접지불제

(1) 도입배경

생산중립적 직접지불제는 1996년부터 2002년까지 한시적으로 시행되는 정책이다. 이 제도는 1995년까지 시행되던 부족불지불제(deficiency payment)가 시장을 왜곡시키는 지원제도로 비난받으면서 1996년 농업법 제정 당시 도입되었다. 또한 WTO에서 허용하고 있는 시장왜곡을 최소화시키는 허용보조정책으로 전환하기 위한 것이었다.

1996년 농업법의 가장 두드러진 특징은 1973년이래 20년 이상 유지되던 목표가격에 의한 부족불지불제가 폐지되고 과거의 경작면적과 생산량을 기준으로 농가에 직접보상을 제공하는 '농산물시장전환계획(Agricultural Market Transition Program)'이 도입된 것이다. 이에 따라 생산조정을 위해 부족불지급의 조건으로 일정면적을 휴경하도록 한 식부감축프로그램(ARP)도 폐지하고 농업의 시장지향성

을 강화하였다. 즉 기존의 부족불지불제가 농민의 시장지향적 의사결정을 제한하고 미국농업의 국제경쟁력을 약화시킨다는 인식에 따라 시장지향적 정책전환을 통해 미국농업의 경쟁력을 강화시키고, 2002년까지 균형예산을 달성하기 위해 농업부문의 재정지출을 최대한 감축하는 목적(7년간 130억달러 감축)으로 생산중립적 직접지불제가 도입되었다.

(2) 생산중립적 직접지불제의 기본골격

생산중립적 직접지불제는 '농산물시장전환계획'에 따라 농가는 정부와 생산자율계약(Production Flexibility Contracts)을 맺고 농지보전 요건을 준수하는 등의 조건으로 매년 일정액의 보상 (Contract Payments)을 받게 된다. 즉 품목별(밀, 옥수수, 수수, 보리, 귀리, 면화, 쌀)로 주어진 예산한도 내에서 과거의 재배면적을 기준으로 보상받는다.

예를 들면 1991~1995년 동안 기준면적에 밀을 재배하던 농가가 금년부터 콩을 재배하더라도 밀에 대해 설정된 예산으로 보상이 제공된다. 생산자율계약제의 도입으로 농가는 재배품목에 대한 의사결정을 정책품목과 정책가격이 아닌 시장가격을 기준으로 하게 되어 농업경영의 시장지향성이 강화될 수밖에 없다. 계약된 면적에는 과채류를 제외한 모든 품목의 재배가 가능하도록 하여 생산의 자율성도 확대하였다.

생산중립적 직접지불제의 계약대상자는 1996년 농업법에 의해 정해진 7가지 품목(소맥, 옥수수, 수수, 보리, 귀리, 면화, 쌀)을 재배하는 농민이며, 대상농가는 ① 자기 소유농지의 전부 혹은 일부의 영농에 종사하는 농지소유자, ② 계약대상농지를 병작임차하는 농업생산자, ③ 계약대상농지를 현금임차 하는 농업생산자여야 한다. 계약대상농지는 1991~1995년 기간 중 1회 이상 경작면적감축계획에 참여한 적이 있는 농지와 CRP계약이 종료된 농지이며, 생산의 자율성이 보장된 과일과 채소를 제외한 어떤 품목이든 재배할 수 있다.

생산중립적 직접지불제의 총 지원액수는 7년 동안 356.8억 달러로 고정되어 있다. 재원은 연방정부 예산에 편성하며, 지급시기는 매년 9월 30일 이내(선도금은

매년 12월 15일 또는 1월 15일에 보상액의 50% 지급) 지급토록 규정하고 있다.

<표 18> 품목별 계약보상금 예산

단위 : 백만달러

구 분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	합계
소맥	1,463	1,414	1,523	1,471	1,347	1,085	1,053	9,356
옥수수	2,547	2,489	2,682	2,590	2,371	1,909	1,852	16,466
수수	285	275	296	286	262	211	205	1,820
보리	120	116	125	121	111	89	87	769
귀리	8	8	9	8	8	6	6	53
면화	648	626	675	652	597	480	466	4,144
쌀	472	465	500	483	443	358	348	3,069
합 계	5,570	5,394	5,809	5,612	5,139	4,139	4,017	35,680

자료 : 미국 농무성 내부자료

(3) 기타 생산자율 직접지불제 관련 제도

(가) 비상환 판매지원 융자제도(Nonrecourse Marketing Assistance Loans)

이 제도는 상품신용공사(Commodity Credit Corporation)에 의해 수행되며, 곡물가격의 지지를 위한 정책수단으로 생산자가 농작물을 담보로 제공하고 융자를 받는 제도이다.

생산자율 계약제도에 참여한 농가의 품목별 수입의 최저가격을 보장하기 위해서 품목의 출하조절을 목적으로 시행되는 제도이며, 1990년도에 작목범위를 확대하였다. 이는 생산자율 계약제도가 과일과 채소를 제외하면 경작의 자율성이 인정되기 때문이다.

융자를 받은 생산자는 융자의 원금과 이자를 상환하고 담보로 제공했던 작물을 처분하거나, 담보농작물을 포기하고 상환하지 않을 수 있도록 하여 융자가격이 정부의 최저보장가격이 된다.

(나) 융자차액 보상제도(Loan Deficiency Payments)

이 제도의 도입목적은 융자의 수혜자격이 있으면서 융자를 받지 않은 농민의 소득을 보장하기 위한 것이다.

생산자율 계약프로그램에 참여한 농가가 융자를 받을 자격이 있으며, 시장가격이 융자가격보다 낮을 때 차액을 정부가 보조금으로 지급한다. 정부의 보조금은 무제한적으로 지급되는 것이 아니며, 개별농가의 경우 연간 한도액은 75,000달러이다.

(다) 유통 융자제도(Marketing Loan Program)

이 제도의 도입목적은 농산물의 국제가격이 융자가격보다 낮을 경우, 생산자들은 비상환 판매지원 융자금을 융자가격 이하로 상환할 수 있도록 하여 생산자의 수입을 보장하고, 정부입장에서는 재고의 누적을 방지하여 시장경쟁력을 높이기 위한 것이다.

이 제도를 통해 농민은 유통융자이익(Marketing Loan gains)을 얻을 수 있다.

(4) 2002년 농업법에서의 생산자율 직접지불제

생산자율 직접지불제(production flexibility contract payment)는 1996년 농업법에서 종전의 부족불지불제를 폐지하는 대신 도입되어, 2002년 농업법에서도 고정형 직접지불제(fixed decoupled payment)로 계속되고 있다.

지불액은 '기준면적(계약면적)×85%×계획단수×지불단가'로 계산된다. 기준면적은 1998~2001년을 기준으로 갱신이 가능하며 계획단수는 현재의 수준을 적용한다. 그러나 지불단가는 현행보다 인상되었고, 대상품목에 대두와 유지작물이 추가되었기 때문에 총 지불금액은 크게 증가되었다. 품목별 지원내역은 다음 <표 19>에 제시된 바와 같다.

<표 19> 품목별 직접지불 단가

구 분	2002년 직불단가	2002년 농업법	증감액(%)
옥수수($/부셀)	0.26	0.28	0.02(7.7)
수수($/부셀)	0.31	0.35	0.04(12.9)
대맥($/부셀)	0.19	0.24	0.05(26.3)
귀리($/부셀)	0.020	0.024	0.004(20.0)
소맥($/부셀)	0.46	0.52	0.06(13.0)
대두($/파운드)	none	0.44	-
유지작물($/파운드)	none	0.0080	-
면화($/파운드)	0.0554	0.0667	0.0113(20.4)
쌀($/100파운드)	2.04	2.35	0.31(15.2)

자료 : US Senate, 2002. Farm Bill Conference Summary.

다. 품목별 3대 농가소득 안전망 직접지불제

2002년의 농업법에는 품목별 소득안정 제도로서 1996년 농업법에 제시된 고정형 직접지불제(fixed decoupled payment) 이외 유통 융자 지불제(marketing loan)를 유지하는 한편 목표가격제를 내용으로 한 경기변동 대응 직접지불제(counter-cyclical payment)를 새로 도입하였다. 그 내용을 간단히 살펴보면 다음과 같다.

(1) 유통 융자 지불제

현재 시행되고 있는 유통 융자제도를 유지하면서 대두를 제외한 모든 작물의 융자단가를 상향 조정하였다. 1996년의 농업법에서는 대두가 고정형 직접지불보조금 대상에 포함되지 않는다는 점을 감안하여 융자단가를 5.26달러/부셀로 비교적 높게 설정하였다. 그러나 2002년 농업법에서는 대두도 3대 농가소득 안전망 정책에 포함시키는 대신 융자단가는 다른 작목과의 형평을 위해 5달러/부셀로 하향 조정하였다.

수수는 옥수수와 동일한 시장에서 거래되는 사료작물이지만 상대적으로 융자단가가 낮게 책정되었기 때문에 수수의 재배면적이 감소되어 2002년 농업법에서는 수수의 융자단가를 옥수수에 상응하는 수준으로 상향 조정하였다.

(2) 경기변동 대응 직접지불제

경기변동 대응 직접지불제[95]는 대상품목의 실효가격(effective price)이 목표가격(target price)보다 낮은 경우 지급된다. 실효가격은 대상품목의 유통연도 12개월 동안 전국 평균 시장가격과 전국 평균 융자단가 중 높은 가격과 고정형 직접지불 보조금 지급단가의 합계가 된다.

<표 20> 품목별 융자단가, 보조금 단가 및 목표가격 비교

구 분	융자단가			고정직접 지불단가		목표가격		
	현행	2002 ~2003	2004 ~2007	현행	2002 ~2007	부족불제 (1995년)	2002 ~2003	2004 ~2007
옥수수 (부셸)	1.89	1.98	1.95	0.26	0.28	2.75	2.60	2.63
수수 (부셸)	1.71	1.98	1.95	0.31	0.35	2.61	2.54	2.57
보리 (부셸)	1.65	1.88	1.85	0.19	0.24	2.36	2.21	2.24
귀리 (부셸)	1.21	1.35	1.33	0.02	0.024	1.45	1.40	1.44
밀 (부셸)	2.58	2.80	2.75	0.46	0.52	4.00	3.86	3.92
대두 (부셸)	5.26	5.00	5.00	없음	0.44	없음	5.80	5.80
유지종자 (파운드)	0.093	0.0960	0.0930	없음	0.0080	없음	0.0980	0.1010
면화 (파운드)	0.5192	0.5200	0.5200	0.0554	0.0667	0.7290	0.7240	0.7240
쌀 (100파운드)	6.50	6.50	6.50	2.05	2.35	10.71	10.50	10.50

자료 : US Senate, 2002. Farm Bill Conference Summary.

95) 종전의 부족불제도는 생산조정과 연계되어 있었기 때문에 UR 농업협정상 생산제한하의 직접지불제로 분류되어 감축의무 대상정책에서 제외되는 블루 박스정책이었음. 경기대응 직접지불제는 개별품목의 가격과 생산량에 연계되어 있어서 감축대상 국내 보조정책임. 1998년 이후 지속적인 농업불황을 맞아 고정형 보조금만으로 농가소득 안정에 충분치 못했다는 경험에 바탕을 둔 정책임.

경기변동 대응 직접지불제의 단가는 목표가격과 실효가격의 차액으로서 지불총액은 보조금단가, 보조금 대상면적, 기준단수에 의해 결정된다. 시장가격이 목표가격보다 높은 경우 생산자는 경기변동 대응 직접지불금을 지급 받지 않음으로써 정부의 예산지출이 없게 된다.

라. 수입(收入)보험 직접지불제

수입보험 직접지불제도는 1996년 농업법 개정 이후 농가의 어려움을 해소하는 방안으로 농가의 소득과 수입을 보장할 수 있는 제도적 필요성이 대두되어 도입하게 되었다. 기존에 위험관리(Risk Management)차원에서 실시해 온 민간보험회사의 다중 위험작물보험(Multi Peril Crop Insurance, MPCI)의 보완적 제도로서 새롭게 직접지불제 형태의 프로그램을 가미한 것이다. 따라서 보험금 지급시 계산하는 평균생산량 등은 과거 MPCI에서 해온 방식을 그대로 사용한다.

1994년 연방작물보험개혁법(Federal Crop Insurance Reform Act)은 가격과 생산량의 감소 때문에 감소된 총소득을 보전하는 실험적 작물보험프로그램을 개발하도록 규정하고 있고, 연방작물보험공사(Federal Crop Insurance Corporation: FCIC) 이사회는 세 가지 시범적인 작물수입보험을 1997년에 시작하여 계속 시행하고 있다. 세 가지 프로그램은 각각 작물수입보조(Crop Revenue Coverage, CRC), 소득보호(Income Protection, IP) 및 수입보장(Revenue Assurance, RA) 등이다.

CRC는 각 주에서 몇몇 품목을 선정하고 이와 관련된 생산자의 수입을 보장하기 위한 정책으로서 정부는 재보험, 행정관리비용 및 프리미엄을 보조한다. IP는 생산량과 가격이 하락하였을 때 총소득의 감소를 보호하기 위한 보험제도이다. RA는 생산량 감소와 가격하락 혹은 두 가지를 혼합한 수입보험제도로서 오직 오하이오주의 전 지역에서만 시험적으로 실시하고 있다.

4. 일본의 직접지불제

가. 도입배경

일본은 1997년 새로운 식료・농업・농촌기본법을 제정함으로써 과거의 농업기본법을 대체하고, 이로써 변화하는 국내외 환경변화에 대처하는 법제를 마련하였다. 동 기본법을 제정하게 된 구체적 배경은 식료자급률의 저하, 농민의 고령화와 농지면적의 감소, 농촌의 활력저하를 더 이상 방치하기 어려웠기 때문이다.

이에 식료의 안정적 공급, 농업의 다원적 기능 발휘, 농업의 지속적 발전 및 농촌의 진흥이라는 4대 목표를 설정하고, 이 목표를 달성하기 위하여 식량자급률 목표와 관련된 '식료안보정책', 전업농의 소득을 보장하는 '소득안정화 정책', 농촌발전을 위한 '조건불리지역 직접지불제' 등을 시행하게 되었다. 즉 일본의 직접지불제는 기본적으로 조건불리지역에 대한 보상차원에서 이루어진 것이다. 일본의 농업정책에서 직접지불이라고 정식으로 이름 붙여진 제도는 '중산간지역 직접지불 교부금'이다.

이 외에도 논을 대상으로 '도작경영안정대책', '전작보상제도', '다락논 보전 기금사업' 등이 있는데 여기서도 직접지불의 방식에 의한 보조금이 지불된다. 본문에서는 중산간지역 직접지불제와 조작경영안정대책을 중점적으로 살펴보고, 중요성이 떨어지고 지원금액이 미미한 전작보상제도와 다락논 보전 기금사업은 검토대상에서 제외한다.

나. 중산간지역 직접지불제

(1) 일본에서 중산간지역의 역할

일본에서 중산간지역이라 함은 평야의 외연부에서 산간지에 이르는 곳을 의미한다. 중산간지역은 하천의 상류역에 위치하여 경사지가 많은 입지적 특성 때문에 농업생산활동 등을 통해 국토 보전, 수원 함양, 양호한 경관형성 등 공익적

기능을 발휘하고, 전국민의 생활기반을 지키는 중요한 역할을 하고 있다.

중산간지역은 국토면적의 약 70%을 차지하고 있으며, 전체 인구의 15%가 거주하고 있다. 중산간지역의 농업비중을 보면 농업조생산액을 비롯하여 취업인구, 경지면적 등에서 전국의 40% 정도를 차지하고 있다.

중산간지역이 일본의 농업과 농촌에서 이처럼 중요한 데도 불구하고 최근엔 전체 시정촌(市町村)의 3/4이 고령화와 인구의 자연감소가 이루어지면서 농지의 유휴화와 지역사회의 유지와 국토・자연환경의 보전 등에 심각한 지장을 초래하고 있다. 이에 정부에서는 직접지불제를 도입하여 농촌의 다원적 기능회복과 농업활동의 원활화를 기하고자 하는 것이다.

일본정부는 직접지불제를 검토하는 과정에서 다음과 같은 몇 가지 원칙을 제시하고 있다. 첫째, 정책지원이 꼭 필요한 주체에 초점을 맞추어 운용한다. 둘째, 생산조건이 불리한 지역의 농지에 대하여 경작포기를 방지하여 공익적 기능을 계속적・효과적으로 발휘할 수 있도록 기존정책과의 정합성을 도모한다. 셋째, 광범위한 국민의 이해를 얻기 위해 명확하고 합리적・객관적인 기준 하에 투명성을 확보한다. 넷째, 직접지불은 농업수익의 향상, 생활환경 정비 등에 의해 당해 지역의 농업생산활동이 지속가능하다고 인정될 때까지 실시한다. 다섯째, WTO 농업협정에 근거한 조건불리지역 직접지불에 대한 규정에 합치할 수 있도록 조치한다.

<표 21> 중산간지역의 농업 비중

구 분	농업조생산액 (억円)	농업취업인구 (만명)	경지면적 (만ha)	경작포기지율 (%)
전 국①	105,846	414	504	3.8
중산간지역②	38,913	161	209	5.2
②/①(%)	37	39	41	-

자료 : 일본 농림수산성, 2000. 「농업센서스」,「생산농업소득통계」,「경지및식부면적통계」

(2) 대상지역 및 대상농지

직접지불제의 대상지역은 특정농산촌법 등의 법제에 의하여 지정토록 하고

있다. 또 대상농지는 경사도를 고려하여 생산조건이 불리하고 경작포기의 발생 우려가 큰 농업지구 내의 농지로 하고, 지정은 국가가 제시하는 기준에 근거하여 시정촌장이 하도록 하고 있다. 구체적인 대상지역은 지역진흥입법[96]에서 규정한 지정지역 중 생산조건이 불리한 1ha 이상의 농지이다.

생산조건이 불리한 농지란 ① 급경사농지(논은 1/20이상, 밭・초지・채초방목지는 15도 이상), ② 자연조건에 의해 소구획・부정형 논(대다수가 30a미만으로 평균 20a 이하), ③ 초지비율이 70% 이상인 지역의 초지 등으로 한정하고 있다. 이 외에도 완경사농지(논은 1/100～1/20, 밭・초지・채초방목지는 8도～15도), 고령화율・경작포기율이 높은 농지 등에 대해서는 시정촌장의 판단에 따라 지정할 수 있도록 재량을 부여하고 있다.

대상농민은 협정에 근거하여 5년 이상 계속해서 농업생산활동을 수행한 자에 국한한다. 구체적으로는 부락협정에 관련되는 농지의 경작, 농지관리 등을 행하는 자(농업생산법인, 생산조직), 부락협정에 관계된 수로나 농도의 유지관리와 관련하여 수리조합과 토지개량구 등, 개별협정과 관련하여 경작지를 인수하는 농민이나 이에 준하는 자로서 시정촌장이 인정한 자 및 생산조직 등이 직접지불의 대상이 된다.

(3) 지불단가

지불단가는 지원을 받지 않는 평지지역과의 균형을 도모하는 동시에, 생산성 향상의욕을 저해하지 않아야 한다는 관점에서 평지지역과 대상농지와의 생산조건 격차(비용차)의 80%를 기준으로 설정하고 있다. 논・밭・초지・채초방목지별로 단가를 설정하고, 원칙적으로 급경사농지와 그 이외 농지의 생산조건 격차에 따라 2단계로 구분하여 설정하고 있다. 그리고 1호당 100만엔의 지급상한을 설정하고 있다.

96) 지역진흥입법이란 자연적・경제적・사회적 조건이 나쁜 지역을 대상으로 특정농산촌법, 산촌진흥법, 과소법, 반도법, 도서법, 오끼나와, 아마미 및 오가사와라의 지역진흥입법 등 8법을 의미함.

<표 22> 지목별 지불단가

지 목	구 분	단 가(엔/10 a)
논	1/20이상	21,000
	1/100～1/20	8,000
밭	15도 이상	11,500
	8～15도	3,500
초지	초지율 70% 이상	1,500
	8～15도	3,000
	(15도 이상)	(10,500)
채초방목지	15도 이상	1,000
	8～15도	300

주 : 1) 소구획·부정형 논, 고령화율·경작포기율이 높은 농지는 완경사지의 단가와 동액으로 함.
2) 신규취농, 인정농업자 및 이에 준하는 자로서 시정촌장이 인정한 자가 조건불리 농지를 인수하여 규모를 확대하는 경우는 일정액(논 1,500엔, 밭 및 초지 500엔)을 추가함.
자료 : 박동규 외. 2000. 논농업 직접지불제, 한국농촌경제연구원, p.264.

(4) 지원금액과 실시기간

직접지불제의 실시주체는 시정촌으로 하고 있다. 시정촌은 이 대책을 원활히 실시하기 위해 기본방침(부락협정의 공통사항, 부락간의 연계 등)을 수립해야 한다. 이 대책은 국가와 지방자치단체가 공동으로 실시하고, 양자가 긴밀한 연계를 가지고 부담과 집행을 분담하는 것을 원칙으로 하고 있다. 초년도 사업비는 700억엔으로 예상하고, 이 중 국비 330억엔, 지방비 370억엔으로 분담하고 있다.

실시기간은 농업수익이 향상되어 대상지역에서 농업생산활동 등의 지속이 가능하다고 인정될 때까지 실시하는 것으로 하고 있다. 사업자체는 5년을 단위로 하여 개선해 나가고 개별부락은 제2단계 종합계획을 작성한 경우에 다음 단계가 직접지불의 대상이 될 수 있도록 하고 있다.

<표 23> 중산간지역 직접지불제의 개요

구 분	요 건	비 고
대상지역	○ 지역진흥 8법 중 농업진흥지역 농용지구 내	○ 8법 이외 지역도 경작포기가 우려되는 농지를 지정할 수 있는 '특인'제도 도입
대상농지	① 급경사지 농지(1ha이상의 단지) ② 소구획·부정형 농지 ③ 농지의 70%이상이 초지인 지역의 초지 ④ 급경사 채초방목지 ⑤ 완경사지 농지 ⑥ 고령화율·경작포기율이 높은 지역 등	○ ①, ②, ③, ④는 당연 지정 대상이며, ⑤, ⑥은 시정촌장의 판단으로 지정 ○ 지정대상농지는 90만ha로 예상
대상행위	○ 농업생산활동 ○ 다면적 기능증진활동	○ 부락협정, 개별협정에 명시
대상자	○ 5년 이상 농업생산활동을 계속하는 자(생산조직, 수리조합, 토지개량구, 부락 등 포함)	
단가	○ 평탄지와의 생산비 격차의 8할, 급경사 농지와 그 외 농지 등 2단계로 설정 ○ 지불 상한 설정 : 1호당 100만엔	○ 농지 구분별 단가는 <표 22>참조
기간	○ 5년간 실시	○ 5년 이후 부락협정을 수립한 부락에 한하여 계속 실시
지자체 역할	○ 시정촌장이 지역지정 ○ 도도부현·시정촌, 비용 일부부담	○ 국가가 기준제시 ○ 사업비는 국가 330억엔 부담, 지방 370억엔 부담, 계 700억엔

주 : 대상농지에서 급경사지는 논 1/20이상, 밭 15도 이상, 완경사지는 논 1/100－1/20, 밭 8～25도를 의미함.

자료 : 박동규 외, 2000. 논농업 직접지불제, 한국농촌경제연구원. p.266.

다. 도작경영안정대책

(1) 도입배경

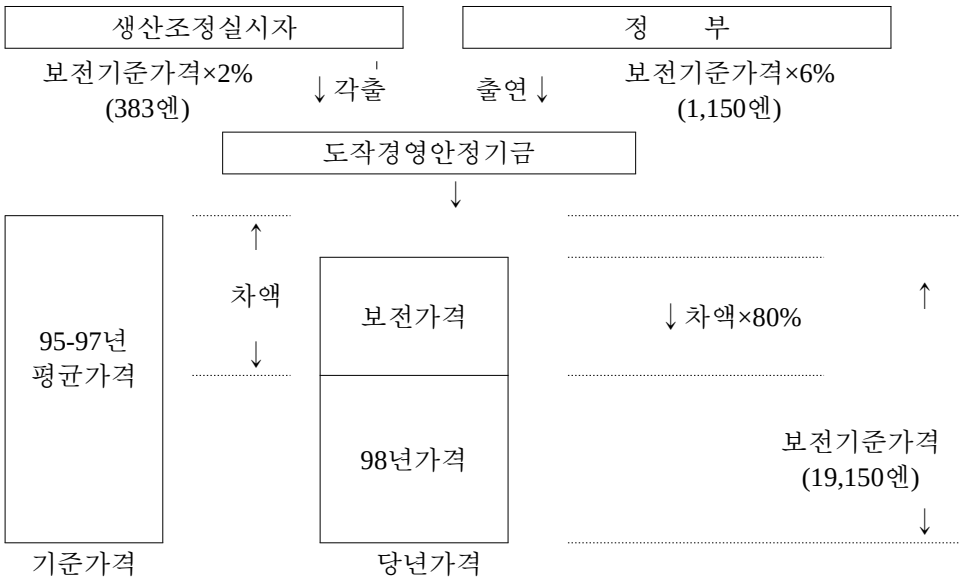
일본은 쌀의 수요감소와 풍작으로 공급이 확대되자 가격하락, 생산조정에 대한 불만, 정부비축의 증가 등 각종문제가 발생했다. 이에 정부는 쌀의 수급과 가격안정 및 쌀 생산 농가가 안심하고 영농활동을 할 수 있도록 정책적 배려가 필

요하게 되었다. 이러한 배경에서 쌀 가격이 하락할 경우 쌀 생산농가를 보호하기 위해 가격하락분의 일정비율을 정부가 보전하는 '도작경영안정' 대책이 1998년 도입되어 시행되고 있다.

(2) 지원요건 및 재원

정부의 지원요건은 참여 농민이 생산조정을 100% 달성하고, 동시에 쌀 수급안정대책과 도작경영안정대책에 가입하여 각출금을 지불한 경우 이 생산자가 출하한 자주유통미[97]를 보전대상으로 하고 있다.

<그림 1> 도작경영안정대책의 개념도



자료 : 박동규 외, 2000. 논농업 직접지불제, 한국농촌경제연구원, p.269.
주 : ( )는 1998년의 60kg당 예상금액임.

재원은 생산자가 지불한 각출금과 정부가 도작경영안정기금을 출연하여 조성하였다. 생산자의 각출액은 보전기준가격의 2%×자주미 출하량, 정부지원액은

97) 자주유통미는 생산자조직 혹은 집하상 조직을 통하여 미곡 판매업자에게 유통되는 쌀로서 품질이 좋다고 인정되는 품종만을 대상으로 함. 1995년의 경우 44개 산지별로 95개 품종, 연 186개 산지 품종이 대상으로 지정됨.

보전기준가격의 6%×자주미 출하량으로 계산한다.

관련업무의 실시 주체는 농협(경제전, 전농)이며, 기금은 전농이 담당한다(<그림 1> 참조).

5. 중국의 보조금 정책

가. 중국의 WTO 가입과 농업보조금

중국은 2001년 11월 10일 카타르의 도하에서 개최된 WTO 각료회의에서 WTO 가입이 승인되었고, 국내에서는 동년 11월 11일 전국인민대표대회를 개최하여 비준을 얻음으로써 WTO의 143번째 회원국이 되었다. 중국의 WTO 가입은 세계시장에서 강력한 경쟁자의 출현이라는 부정적 평가와 중국의 시장개방을 이용할 수 있다는 긍정적 평가가 공존한다.

본문에서는 중국의 WTO 가입 자체와 관련된 평가에 역점을 두는 것이 아니라 중국이 WTO에 가입하는 과정에서 농수산분야에서 어떠한 조건으로 가입하였느냐를 살펴보는 데 초점이 있다. 특히 보조금과 관련하여 협상내용과 그에 대한 평가를 하는 데 목적이 있다. 중국은 아직까지 직접지불제를 시행하고 있지 않기 때문에 정부의 보조금을 중심으로 살펴보기로 한다.

중국은 WTO에 가입하기 전에 미국과 사전 협상하여 대부분의 내용을 마무리지은 후 WTO 가입을 성사시켰다. 이 과정에서 WTO의 기본원칙 혹은 UR협상의 결과와는 다소 다른 내용이 포함될 수밖에 없었다. 기본적으로는 중·미간의 합의가 WTO 가입에 거의 반영되었다고 볼 수 있으므로 이에 의거하여 살펴볼 예정이다.

중국이 WTO와 협상하는 과정에서 나타난 중요한 세 가지 주요 내용은 관세율의 인하, 관세할당 및 보조금에 대한 것이다. 관세인하율은 농산물 전체의 평균 관세율을 17%로 인하하되 미국이 특별히 관심을 가지고 있는 쇠고기, 돼지고기 및 일부 가금육, 오렌지와 포도를 비롯한 일부 과일류, 치즈를 포함하는 일부 유제품 등은 14.5%까지 인하하기로 합의했다. 관세율의 인하보다는 관세할당량을

얼마로 할 것인가가 가장 큰 관심사였는데 <표 24>에서 보는 바와 같이 1999년의 협상결과에 비해 2001년의 협상결과 관세할당량이 대폭 상향조정되었다. 물론 관세할당량이 의무수입량은 아니며 할당이행가능성을 다시 검토해야겠지만 중국의 연평균 수입량이나 소비량과 비교할 때 상당한 부담으로 작용할 것은 분명하다. 특히 중국이 기술발전에 의한 자급률을 높이고 수입의 필요성이 줄어들수록 이 같은 현상은 심해질 것이며, 2000년의 수입량을 보더라도 입증이 가능하다.

<표 24> WTO와 합의한 중국의 관세할당량과 수입량의 비교

단위 : 톤

구 분	1999년 협상결과 할당량(A)	2001년 협상결과 할당량(B)	연평균 수입량 (1995～97)	연평균 수입량 (1996～98)	연평균 소비량(C) (1995～97)	A/C (%)	B/C (%)	2000년 수입량
밀	730	930	725	389	11,400	6.40	8.16	88
쌀	250	530	91	44	13,086	1.91	4.05	24
옥수수	450	720	187	23	10,758	4.18	6.69	0
합 계	1,430	2,180	1,003	456	35,244	4.06	6.19	112

자료 : 孫大光, 2001. "關稅配額與加入WTO後我國穀物進口管理", 「中國農村觀察」, 第3期, p.30.

보조금과 관련된 협상내용을 보면 UR농업협정에서는 1986～1988년을 기준으로 향후 6년간 농업보조금을 20% 감축하기로 했다. 다만 AMS(농업보호총액측정치)[98]가 농산물 생산액의 5% 이하일 경우에는 AMS감축이 면제되었다. 대부분 개도국의 경우 우대조치를 통해 AMS를 10년간 13.3% 감축하며, AMS 감축의무 면제 상한을 농산물 생산액의 10%로 정하였다. 중국은 미국과의 오랜 협상 끝에 AMS 감축의무 면제 상한을 8.5%로 확정하고 WTO에서도 그대로 인정받았다. 이는 AMS 감축의무 상한과 관련하여 중국은 개도국의 지위를 인정받아 10%를 주장하였고, 미국은 이를 인정하지 않으려는 양자간의 합의에 의해 도출된 건설적 모호성(constructive ambiguity)의 결과였다. 물론 중국은 이 합의가 발표된 이후에도 개도국의 지위를 포기할 수 없다고 주장하고 있다.

그러면 중국의 농업부문에 대한 실제 상황은 어떠한가? 많은 학자들은 국내보

98) 허용보조(green box)를 제외한 국내 보조조치에 의한 보조금과 국내외 가격차 상당액의 합계를 의미함.

조액이 마이너스(-)의 상황으로 추정하고 있다. 농업부문의 보호를 측정하는 주요 수단인 PSE의 측정결과 1980년대 중반 이후 줄곧 마이너스의 보호를 지속하고 있다. 이러한 결과가 나온 것은 중국정부의 농업부문에 대한 보조가 주로 국유 유통기구와 농자재에 대한 보조에 집중되어 있고, 농민들로부터는 오히려 농업세를 징수하기 때문이다. 즉 농민에게 직접 보조하는 액수가 아주 적고 농업세를 부과하기 때문이다. 이 결과에 의하면 중국은 국내보조금을 삭감해야 할 이유가 거의 없다. 오히려 최근의 많은 연구논문에서 주장하는 것처럼 보조금 지급을 늘이고 보호의 수준을 높여야 한다는 것이다[99]. 많은 학자들이 제시한 중국의 농업부문 보조금의 내용을 정리하면 다음과 같다.

<표 25> 중국 농업부문의 실제 보호수준

구 분	1986	1988	1990	1992	1994
농업생산총액	4,010	8,870	766	9,090	12,800
생산자보조상당액(PSE)	-1,620	-3,790	-,1,790	-1,480	-240
총생산액 중 PSE 비중	-40	-65	-26	-16	-2

자료 : 韓一軍, 2001. "中國的農業支持與保護研究", 「中國農村研究」, 第15期, 農業部農村經濟研究中心, p.38.

나. 허용보조정책(green box)에 의한 지원수준과 주요내용

중국의 허용보조정책에 의한 지원수준은 1996~1998년 기간 중 연평균 1,514.2억元(182.42억 달러)이었으며, 다음에 열거하는 6개 분야로 나누어 살펴볼 수 있다.

(1) 정부의 일반 행정서비스에 대한 지원

1996~1998년 기간 중 정부의 일반 행정서비스에 대한 지원은 연평균 785.6억元(95.1억 달러)이었으며, 허용보조정책에 의한 전체 지원액의 51.9%였다. 구체적

99) 柯炳生, 2001. WTO農業協議中的國內支持規定解讀, 中國農村研究, 第15期, 農業部農村經濟研究中心.

지원내역은 다음과 같다.

① R&D분야에 대한 지원 약 40.58억元(4..90억 달러), 허용보조정책에 의한 지원금액의 2.7%

② 병충해방제에 대한 지원 약 21.32억元(2.57억 달러), 허용보조정책에 의한 지원금액의 1.4%

③ 기술훈련분야에 대한 지원 약 2.1억元(0.25억 달러), 허용보조정책에 의한 지원금액의 0.1%

④ 농업보급 및 정보서비스에 대한 지원 약 62.5억元(7.60억 달러), 허용보조정책에 의한 지원금액의 4.0%

⑤ 검사 및 시험분야에 대한 지원 약 13.18억元(1.59억 달러), 허용보조정책에 의한 지원금액의 0.9%

⑥ 농업기초시설분야에 대한 지원 약 485.9억元(59.16억 달러), 허용보조정책에 의한 지원금액의 32.1%

(2) 식량비축을 위한 보조

식량비축을 위한 보조는 1996~1998년 기간 중 연평균 383.78억元(46.4억 달러)이었으며, 허용보조정책에 의한 전체 지원수준의 25.3%였다.

주요 내역을 보면 중앙정부의 식량유통기구에 대한 보조, 식량 외상판매에 대한 보조, 국가비축에 따른 가격차이 보조, 각 지방 식량유통기구에 대한 보조, 식량회계 이자부담금 보조, 국가의 비축식량에 대한 이자비용 보조, 지방정부식량유통회사의 외상판매에 대한 보조 등이 있다.

(3) 국내 식량지원

국내 식량지원을 위한 보조는 1996~1998년 기간 중 연평균 18.84억元(2.3억 달러)이었으며, 허용보조정책에 의한 전체 지원수준의 1.2%였다. 주로 사회구제활동에 필요한 경비가 포함되어 있다.

(4) 자연재해 구제활동 지원

농업부문 자연재해를 위한 지원은 1996~1998년 기간 중 연평균 4.29억元(5.3억 달러)이었으며, 허용보조정책에 의한 전체 지원수준의 2.9%였다. 이 항목에는 재난구제, 농촌 지역사회 구제활동, 대규모 자연재해 구제, 대규모 자연재해 발생 이후 재건을 위한 구제, 자연재해 구제사업 지원 등이 포함되어 있다.

(5) 환경보호

환경보조를 위한 보조는 1996~1998년 기간 중 연평균 53.45억元(6.5억 달러)이었으며, 허용보조정책에 의한 전체 지원수준의 3.5%였다.

(6) 지역원조

지역원조를 위한 보조는 1996~1998년 기간 중 연평균 90.0억元(10.8억 달러)이었으며, 허용보조정책에 의한 지원수준의 5.9%였다. 지역원조는 농촌 빈곤지역 농민들의 기초생활 문제, 농촌 빈곤지역의 사회·경제적 발전 등을 위해 중앙정부가 배정한 자금이다.

허용보조정책의 주요 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 총 지원수준이 증가 추세를 보이고 있다는 것이다. 1998년의 총 지원수준은 1,536.44억元이었으며, 이는 1997년과 비교하여 408.25억元, 36.2% 증가한 것이었다. 1997년의 총 지원수준은 1,128.0억元이었으며, 이는 1996년과 비교하여 219.55억元, 24.2% 증가한 것이었다.

둘째, 허용보조정책의 지원내역과 관련하여 세 가지 특징을 살펴볼 수 있다. 첫째, 정부의 일반 행정서비스에 대한 지원분야가 전체 지원의 51.9%를 차지하고 있을 정도로 매우 큰 비중을 차지하고 있다는 점이다. 이러한 특징은 일본(82%), 브라질(72%), 한국(65%), 오스트리아(61%), 캐나다(58%) 등 여러 나라에서 비슷한 양상을 보인다. 둘째, 중국의 경우 식량비축을 위한 보조의 비중이 매우 크다는 특징을 갖는다. 식량안보를 위한 비축에 일본은 5억 달러, 브라질은 3억 달러,

한국은 0.5억 달러 등을 지원하고 있음을 고려할 때 중국의 40억 달러 이상 지원은 아주 많은 편이다. 셋째, 농업환경 및 생태농업 분야에 대한 지원비중이 점차 증가하고 있는 특징을 보인다.

셋째, 허용보조정책에 할애된 총 지원액이 많지 않다는 점이다. ① WTO에서 인정하고 있는 지원정책 중에서 아직 운용되지 않는 항목이 있다. 1996~1998년 기간 중의 자료에 의하면 WTO 농업협정 허용보조정책에서 11개 항목을 인정하고 있다. 이 중 중국은 5개 항목에 대해선 지원프로그램 자체가 없다. 예를 들면 보험과 안전망 계획에 대한 지원, 생산자 퇴직시 지원 가능한 구조조정 지원금, 휴경을 비롯한 자원 비사용 계획시 지원 가능한 구조조정 지원금, 투자를 통한 구조조정 지원금 등 항목은 아직 운용되지 않고 있다. ② 허용보조정책에 의해 지원되고 있는 일부 항목 중에서는 사실상 농어발전을 위한 지원이 아닌 경우도 있다. 농업기초시설분야에 대한 투자 중 대부분은 대규모 하천의 정비, 도시지역 홍수방지를 위한 수리(水利)투자 등으로 지출된다. 이 경우 진정한 의미에서 농업발전을 위한 투자라고 보기는 어렵다.

넷째, 허용보조정책에 의한 지원내역이 구조적 모순을 가지고 있다는 점이다. 앞에서 언급한 정부의 일반 행정서비스에 대한 과다한 지원 이외 가격개입에 대한 주요 수단으로 활용되고 있고, 국제규정에도 부합하지 않는 부분이 많이 있다. 농업발전과 농민들의 수입증대를 위한 효과적인 지원체계도 미흡하고, 농업구조조정과 농업정보화를 위한 지원도 미흡하며, 효율적인 유통서비스를 위한 지원체계도 확립되어 있지 않다.

다. 감축대상정책(Amber Polices)에 의한 지원수준과 주요내용

감축대상정책과 관련하여 중국정부는 WTO 농업협정 제6조의 농업부문 투자지원과 투입요소 보조에 동의한 바 있다. 특정성이 있는 상품과 투입요소에 대한 보조금 지급을 농산물 총생산액의 8.5%까지 인정받은 것이다.

(1) 특정 상품에 대한 지원

특정 상품은 정부가 정한 가격으로 수매하는 농산물을 의미한다. 1996～1998년을 기준으로 중국의 특정 상품은 쌀, 옥수수, 밀, 면화 등 4개 품목이다. 농업산출액의 8.5%를 기준으로 할 때 아직 66.25억 달러를 지원할 수 있는 여유가 있다. 특정 농산물의 가격지지정책을 수행하기 위해서는 해당 농산물의 국내 수매가격과 국제시장가격과의 차이가 종합적으로 반영되어야 한다. 하지만 그 모든 지원이 국가 재정으로부터의 직접지출을 의미하는 것은 아니다. 만약 국내 수매가격이 상승하거나 혹은 국제시장가격이 하락한다면 해당 상품의 가격지지에 대한 여유는 축소될 것이다.

(2) 투입요소에 대한 지원

투입요소에 대한 지원은 정부의 농업생산자재에 대한 보조 및 농업투자에 지원(예를 들면 대출이자 보조)하는 경우를 의미한다. 1996～1998년 기간 중 중국의 농업생산자재 가격차이에 대한 지원액은 33.87억 달러였으며, 투자보조액은 1.56억 달러였다. 농업산출액 8.5%를 기준으로 할 때 투입요소에 대한 지원은 174.40억 달러의 추가지원이 가능하다.

감축대상정책의 주요 특징을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 중국정부의 농업부문에 대한 지원은 아직 마이너스(－) 보호수준에 머물러 있다. 그러나 최근 들어 마이너스 보호의 수준 정도는 점차 줄어드는 추세에 있다. 1996～1998년 기간 중 중국의 농업보호총액측정치(AMS)는 3년 평균 －267.13억元이었다. 정부의 농업부문에 대한 보호가 마이너스 수준이었음을 단적으로 보여주는 것이다. 그러나 1990년대 초, 중반 정부가 농산물 수매가격을 올리고 농업부문에 대한 투자를 강화하면서 마이너스 보호수준은 점차 줄어들기 시작했다. 1996～1998년 기간 중 각 연도별 AMS는 각각 －360.64억元, －405.70억元 및 －35.06억元이었다.

둘째, 감축대상정책에 의한 농업부문의 지원은 아직 다소의 여유가 있으며 특

정 농산물에 대한 지원 가능성보다는 투입요소에 대한 지원 가능성이 많이 남아 있다. 국제시장가격이 불변이라 가정하고 AMS 감축의무 면제 상한을 8.5%로 설정하자. 그리고 2000년 자료를 기준으로 계산할 때 쌀, 밀, 옥수수, 면화 등 4개의 특정 농산물에 대한 정부의 가격지지 가능액은 각각 20.23억 달러, 11.21억 달러, 9.22억 달러 및 4.55억 달러였다. 만약 상기 4개 특정 농산물의 국내가격이 kg당 0.534원, 0.236원, 0.208원 및 1.38원씩 오른다면 더 이상 지원할 수 있는 여유분은 남지 않는다. 따라서 감축대상정책에 의한 특정 농산물의 지원 가능성은 많지 않다고 할 수 있다. 그러나 투입요소에 대한 지원 가능성은 상당히 많이 남아 있으며, 1999년 자료에 의거하여 계산한 바에 따르면 약 121억 달러에 달한다.

셋째, 감축대상정책의 지원목표와 지원구조가 비교적 큰 폭으로 조정되어야 한다. WTO 농업협정에 의하면 정부의 가격지지정책은 농민을 대상으로 한 것이어야 하며 유통부문이 포함되어서는 안 된다. 그러나 중국정부는 농산물 유통에 대한 정책성 보조금을 지원하고 있다. 예를 들면 농산물 유통분야 지원에 쓰인 정부의 재정보조는 1998～2000년 기간 중 각각 638.963억元, 564.652억元 및 596.0억元 이었다. 이 중 농업생산과 관련이 있는 항목은 부식품안정기금(1996년 0.6억元), 면화산업 발전을 위한 보조(1999～2000년 기간 중 0.6억元), 최소생산성 유지를 위한 화학비료 구입보조(1998～2000년 기간 중 0.1억元) 등에 불과하였다. 따라서 감축대상정책의 지원목표와 지원구조는 반드시 조정되어야 한다.

라. 농업보조금 정책 개선방향

앞의 내용을 종합적으로 요약하면 중국의 국내 농업지지정책은 적지 않은 문제점을 내포하고 있으며, 문제를 야기한 원인도 여러 측면에서 분석할 수 있다. 재원의 부족이 지적될 수도 있고, 투자・금융・세제 등이 원인으로 지적될 수도 있다. 그러나 많은 학자들은 무엇보다 근본적인 원인은 농업부문의 거시적 관리 정책이 확실하지 않은 데 있다고 지적하면서, 각종 개선방안을 제시한다. 우선 정책목표의 조정, 그 중에서도 가장 중요한 정책목표로서 농민의 소득증가와 환경보호의 강화가 지적되고 있고, 식량자급률의 목표도 완화할 필요성이 있다고 지

적되었다. 다음엔 생산요소의 유동성 제고가 지적되었고, 마지막으로 지역간 소득격차 해소와 빈곤지역 투자증가가 지적되었다[100]. 이 같은 개선방안은 정부 내에서도 광범위한 동의를 얻고 있으며, 앞으로 중국의 보조금제도가 변화할 것임을 암시하고 있다.

6. 대만의 직접지불제[101]

가. 도입배경

농업부문에 있어서 쌀 생산 감산을 포함한 구체적 정책대안은 1997년 7월부터 시작된 '농지이용조정계획'과 2001년부터 시작된 '농지이용조정 후속계획'에서 비롯된다. 특히 후자는 2001년 11월 카타르의 도하에서 대만의 WTO 가입이 성사됨으로써 많은 정책적 의의를 내포하고 있다. WTO 가입 이후 최근 실시되고 있는 '후속계획'의 주요 내용을 중심으로 살펴보고, 필요에 따라 1997년 7월부터 실시된 '농지이용조정계획'도 추가적으로 비교 검토해 보면 다음과 같다.

농지이용조정계획에는 쌀, 보증가격으로 수매하는 잡곡[102], 사탕수수산업의 구조조정 등이 포함되어 있으며, 대만정부가 WTO에 가입하기 위한 국내의 농업정책 일환으로 추진되었다. 이 계획은 원래 1997년 7월부터 2001년 6월까지 4년 계획으로 추진되었지만 2001년부터 국가의 회계제도가 1월~12월을 회계연도로 바뀌면서 2000년 12월에 마치게 되었다.

이 계획을 추진한 이래 국내 쌀 재배면적은 1987년 36.4만ha에서 2000년 34.0만ha로 감소했다. 같은 기간 중 계약재배의 대상이 되었던 잡곡의 면적은 4.5만ha에서 2.1만ha로 감소했으며, 원료 사탕수수의 생산면적은 2.2만ha에서 1.2만ha로 감소했다. 보증가격 수매대상의 잡곡과 사탕수수의 재배면적은 계획의 목표를 초

100) 錢克明, 2002. 1. 28. 加入WTO對我國農業管理體制與政策的影響, 中國農業科學院 農業經濟研究所, www/.caas.net.cn/expert/expert.asp?.

101) 陳文德, 鄭鶯, 2002, 水旱田利用調整後續計劃內容簡介, 臺灣省政府 農糧處農糧科. 동 보고서를 주로 참고하였음.

102) 주식인 쌀과 밀을 제외한 잡곡으로서 주로 옥수수, 수수, 조 등을 의미함.

과 달성한 실적이다.

대만은 원래 2001년 말 경 WTO에 가입할 계획이었으며 그에 따라 쌀 시장의 개방이 불가피한 것으로 판단하고 있었다. 그에 따라 쌀의 수급조정을 위한 조치가 이루어져야만 했다. 동시에 국내 농업보조(AMS 기준)의 삭감이 불가피하여 그에 따른 농지이용조정계획의 실시가 이루어질 수밖에 없었다.

국내외 농업동향을 살펴보면 '농지이용조정 후속계획'의 실시가 불가피해졌다. 그에 따라 행정원 농업위원회는 2001년 3월 2일 '농지이용조정 후속 계획'을 행정원에 보고하였다. 동 계획의 실시기간은 2001년부터 2004년까지 4년 동안이다.

동 계획은 ① 수급균형과 재고량의 확보를 통한 안전한 식량수급체계 확립, ② 농산물의 수급구조 조정과 농업의 다양한 기능 유지 및 확보, ③국 제규범에 맞는 농업보조정책의 실시 및 농가소득의 안정성 도모 등을 목적으로 하였다.

나. 계획의 실시전략

(1) 쌀 수급의 구조조정

대만에 있어서 쌀은 식량안보, 농촌경제, 생태계환경, 수자원 함양, 기후조절, 경관유지 및 보호, 공기정화 등의 다양한 기능을 가진 가장 중요한 농산물이다. 따라서 국내의 경제발전을 위해 쌀 산업은 유지되어야 할 뿐만 아니라 보호되어야 한다. 2004년 경 국내 쌀 소비량은 약 150만톤(조곡기준) 내외가 될 것으로 추정된다. WTO 가입 이후 매년 약 14만톤의 쌀이 수입될 예정이므로 수급 균형을 달성하기 위해서는 쌀 재배면적의 조정이 불가피한 실정이다. 2001년의 쌀 재배면적 34만ha가 2004년에는 31만ha로 감소되어야 한다. 같은 기간 중 쌀 생산량도 154만톤에서 140만톤 내외로 감소되어야 한다.

한편으로 국내 잡곡의 생산비가 너무 높아서 수입 잡곡과 경쟁이 되지 않는다. 정부의 수매가격과 시장에서의 판매가격 차이가 너무 커서 정부의 재정부담도 막대하다. 다른 한편으로 잡곡은 주요 식량작물이 아니면서 보조금이 지불되고 있어서 보조금 삭감이 불가피하다. 따라서 앞으로는 잡곡의 수매는 줄이는 대

신 직접지불제를 통한 소득보전을 할 수밖에 없다.

정부에서 추진 중인 농지이용 조정 후속계획에 의하면 보증가격 수매제도에 의한 잡곡의 재배면적과 생산량은 모두 줄어들 전망이다. 동 후속계획이 추진되는 2001년부터 2004년 기간 중 재배면적은 2.1만ha에서 1.8만ha로, 생산량은 9.7만톤에서 8.3만톤으로 감소할 전망이다.

(2) 사탕수수산업의 구조조정

사탕수수산업을 주관하는 부서는 경제부이다. 경제부는 사탕수수산업의 시장자유화 추세와 농업위원회에서 제출한 국내 사탕수수산업 조정계획에 의거하여 사탕수수산업의 조정을 추진하고 있다. 우선 일반 사탕수수농가와 대만사탕수수공사(臺糖公司)와 계약재배하고 있는 농가를 대상으로 이농 자원자는 본 후속계획에 의거하여 전작(轉作)이나 휴경에 참여시킬 예정이다. 본 후속계획 기간 중 사탕수수 재배면적을 1.2만ha에서 0.9만ha로 줄일 계획이다.

(3) 윤작 및 휴경의 지도

쌀 생산의 조정, 보증가격에 의한 잡곡의 수매 및 계약재배에 의한 사탕수수의 생산면적을 줄이는 것이 관건이다. 이와 관련하여 쌀, 잡곡 및 사탕수수가 재배되고 있는 경작지를 지역특산물로 전작하거나 휴경 후 녹비재배로 전환할 수 있도록 적극 지도할 예정이다. 지력유지와 농업의 다원적 기능을 유지할 수 있는 방편기도 하다. 정부의 지도에 의해 전작 혹은 휴경하는 면적은 2001년까지 18.6만ha를 비롯해 2004년까지 23.7만ha에 이를 전망이다.

다. 실시방법 및 업무분장

본 후속계획은 1997년부터 시작된 농지이용조정계획에 이어 추진되는 정부의 정책사업이다. 동 정책사업의 목표가 순조롭게 달성되기 위해선 쌀, 잡곡, 사탕수

수 재배농가를 적극적으로 지도할 예정이다. 본문에서는 내용의 중요도를 고려하여 우선 쌀을 제외한 다른 작물의 직접지불에 대해서는 고찰하지 않으며, 다음엔 다른 나라에서 보기 드문 윤작과 관련된 직접지불에 대해 고찰한다.

(1) 쌀 산업의 조정과 직접지불제

기본취지는 식량공급원의 장악과 가격의 안정을 위하여 쌀의 보증가격에 의한 수매제도를 당분간 유지하는 데 있다. 수매가격과 수매방식은 변경하지 않고 현행 제도를 그대로 유지한다. 다만 쌀의 경쟁력 제고를 위한 방안으로 선택육종과 양질미의 보급, 양질미와 유기농 쌀 재배의 적극적인 지도, 쌀의 등급화와 검사 강화, 쌀의 보관·운송 및 가공업무에 대한 전자시스템 도입과 자동화 추진 등을 시행한다. 또한 쌀의 감산조치를 다음과 같이 추진토록 한다.

첫째, 동 조치가 수행되는 제 1차 연도부터 윤작과 휴경을 추진한다. 동시에 저생산성이 나타나거나 적당한 특산물을 윤작하기 어려운 지역에 대해선 계획적으로 녹비생산을 장려한다. 이 때 대파비용 1,000元/ha과 녹비의 종자를 보조·지원하며, 쌀 재배가 연간 1기작에 그치도록 특별히 지도한다.

둘째, WTO 가입과 더불어 시장개방이 이루어진 이후에도 계획적 휴경 추진이 예상했던 대로 진행되지 않을 때는 제 2차 연도부터 대만 전역의 쌀 재배면적을 구분하여 2기작 쌀의 윤번제 휴경을 실시한다. 윤번제 휴경지역에서 생산되는 쌀은 보증가격에 의해 수매를 한다. 하지만 휴경지역 밖에서 생산되는 쌀은 1994~1996년의 재배면적 혹은 전작이나 휴경계획에 참여한 농지를 대상으로 녹비를 재배하는 경우에 한해서 4,600元/ha의 직접지불금을 지급한다. 갈아엎기나 윤작계획에 참여한 농가에 대해서는 현재의 기준에 의거하여 보조하며 계속 갈아엎기와 윤작할 것을 장려한다. 윤작이나 휴경계획에 포함되지 않았으면서 윤작이나 휴경을 계속하는 농가에 대해서도 현재의 기준에 의거하여 보조금을 지급하며 계속 윤작이나 휴경할 것을 장려한다.

(2) 직접지불제와 윤작장려

직접지불제를 적용받을 수 있는 윤작장려의 인정기준은 1994～1996년을 기준연도로 하여 해당 기간 중 쌀 혹은 보증가격 수매대상이 되는 잡곡 혹은 사탕수수 계약재배 계획에 참여한 농지, 쌀 생산 및 농지 전작계획에 의거하여 휴경이나 전작을 실시함으로써 보조를 받은 농지는 본 후속 계획에 계속 참여하여 윤작이나 휴경을 실시할 수 있다. 또한 이 때 윤작장려금이나 휴경에 따른 직접지불금을 수령할 수 있다.

후속계획은 농지이용조정계획에 의거하여 집단적인 휴경을 장려하였고 동 조치에 참여한 농가는 직접지불금을 수령해 왔는데, 이를 고쳐 휴경 내용에 따라 직접지불금의 지급기준을 달리하는 동시에 간소화한다. 그 외에도 쌀 재배농지가 윤번제 휴경을 실시하는 경우 휴경 기간 중 녹비작물을 재배하게 된다면 직접지불금의 수준을 높여서 지급한다. 직접지불, 윤작장려금 등과 관련된 구체적 기준은 다음 <표 26>과 같다.

윤작지역에서 지역특산물이나 기타 비식량작물을 재배하는 자는 윤작장려금을 지급받을 수 있다. 윤작장려의 대상이 되는 작물은 매년 실시되는 세부계획에 의해 결정된다. 윤작장려작물에서 제외된다면 윤작장려금을 수령할 수 없다. 윤작장려작물의 제외 여부는 윤작 장려작물로 지정되었던 지역특산물이나 기타 비식량작물의 국내 수급 상황을 검토하여 결정해야 한다[103].

103) 윤작과 관련하여 ① 윤작장려가 중지된 작물, ② 윤작장려가 제한되는 작물, ③ 윤작장려에 포함되는 작물, ④ 집단적으로 윤작을 장려하는 품목, ⑤ 윤작장려의 취소시기 등이 품목별·시기별로 명시되어 있음(陳文德, 鄭鶯, 2002, 水旱田利用調整後續計劃內容簡介, 臺灣省政府 農糧處農糧科 참조).

<표 26> 직접지불과 윤작장려의 기준

단위 : 元(NT)/ha, 每期作

	항 목		지불(장려) 금액	비 고
직접지불	일반지역	1. 특수 휴경지에 대한 기초 지급	27천元	○ 휴경농지에서 직접지불금을 수령하기 위해서는 직접지불금을 수령하는 연도와 휴경하는 연도가 같아야 하며, 휴경하는 농지도 휴경신청 당시의 농지와 동일해야 한다. 단, 한발, 천재지변 등이 발생하면 예외로 인정한다. 갈아엎기, 녹비재배, 생태계와 경관보호 등의 조치는 반드시 규정에 의거하여 처리한다. ○ 녹비재배, 생태계와 경관보호를 목적으로 직접지불금을 지급하는 경우는 녹비의 종자와 간작(間作)재배에 따른 경비 지급을 포함한다. ○ 현시(縣市)정부가 농업위원회에 보고하고 동의를 얻어서 경제성이 없지만 생태계와 경관보호를 위한 어떤 작물을 재배하는 경우「녹비재배 및 생태계와 경관보호」의 기준에 의거하여 직접지불금을 지급한다. ○ 쌀 재배농지를 계획적으로 윤번제 휴경에 참여시키는 경우, 윤번제 휴경지역 내의 농지에 녹비작물을 재배하게 되면 직접지불금을 올려서 지급한다.
		2. 휴경 후 갈아엎은 농지에 대한 지급	34천元	
		3. 녹비재배와 생태계 및 경관보호 농지에 대한 지급	41천元	
	윤번제 휴경지역	4. 녹비재배 농지에 대한 지급	46천元	
윤작장려	5. 윤작 시 지역 특산물이나 각종 비식량작물을 장려하는 경우		22천元	○ 윤작지역에서 지역 특산물이나 기타 각종 비식량작물을 재배하는 경우 구체적 재배작물은 각 현시(縣市)정부가 매년 연구하여 결정한다.
	6. 집단 윤작지역에서 지역 특산물이나 각종 비식량작물을 장려하는 경우		26천元	

자료 : 陳文德, 鄭鶯, 2002, 水旱田利用調整後續計劃內容簡介, 臺灣省政府 農糧處農糧科.