

발간등록번호  
11-1541000-000651-01

최종보고서

# 고령 양식어가 은퇴 직물제 시행방안 연구

2010. 12

주관연구기관  
한국해양수산개발원



# 제 출 문

농림수산식품부장관 귀하

본 보고서를 「고령 양식어가 은퇴 직불제 시행방안 연구(원제:고령어가 은퇴 수산보전제 시행방안 연구)」용역의 최종보고서로 제출합니다.

2010년 12월

한국해양수산개발원장 김학소

연구기관 : 한국해양수산개발원

총괄책임자 : 주 문 배

연 구 진 : 이 현 동

마 창 모

정 재 호

이 승 진

강 주 리

유 혜 미

연구감리 : 김 정 봉



# 목 차

요 약 .....	v
<b>제1장 서 론 .....</b>	<b>1</b>
제1절 연구 필요성과 목적 .....	3
제2절 연구의 범위와 방법 .....	4
1. 연구의 범위 .....	4
2. 연구방법과 추진체계 .....	5
<b>제2장 고령 양식어가 은퇴 직불제 관련 국내외 정책동향 .....</b>	<b>7</b>
제1절 수산부문 직접지불제 관련 국내외 동향 .....	9
제2절 국외사례 .....	12
1. 캐나다 .....	12
2. 미국 .....	13
3. 유럽 .....	15
제3절 국내사례 .....	17
1. 농업사례 .....	17
2. 수산사례 .....	33
3. 기타 부문의 유사 지원제도 .....	38
제4절 특징과 시사점 .....	42
<b>제3장 고령 양식어가 현황 및 직불제 수요조사 .....</b>	<b>45</b>
제1절 전국 어업권 현황 .....	47
1. 지역별·품종별 어업권 현황 .....	47
2. 품종별·소유자별 어업권 현황 .....	52
제2절 양식어가의 연령구조 분석 .....	53
1. 공식통계를 이용한 양식어가 연령구조 분석 .....	53
2. 전국 양식어가 연령구조 조사 .....	56
제3절 고령 양식어가 은퇴 직불제에 대한 수요조사 .....	64

1. 어업인 설문조사 .....	64
2. 주요 양식어업 시·군 현장조사 .....	68
제4절 시사점 .....	72
<b>제4장 고령 양식어가 은퇴 직불제 시행방안 .....</b>	<b>73</b>
제1절 도입 필요성 및 타당성 .....	75
제2절 기본방향 및 추진방안 .....	77
1. 기본방향 .....	77
2. 추진방안 .....	78
<b>제5장 결론 : 총괄 및 정책제언 .....</b>	<b>93</b>
참고문헌 .....	103
부    록 .....	105
부록 1) 고령 양식어가 은퇴 직불제 수요조사표 .....	108
부록 2) 지자체 면허대장에 기록관리되는 정보 .....	114
부록 3) 고령 양식어가 은퇴 직불제 시행방안 연구결과(검토자료) .....	116

## 표 목 차

<표 2-1> 캐나다 직접지불 관련 사례 .....	12
<표 2-2> 미국의 수산보조금 종류별 지원액 변화 .....	15
<표 2-3> 농지연금의 월지급금(추정) .....	21
<표 2-4> 농업부문 직접지불제 현황< .....	31
<표 2-5> 농업분야의 품종별 소득통계 구축 현황 .....	32
<표 2-6> 국내 수산보전제 세부시행 방안 .....	33
<표 2-7> 국민기초생활보장 제도의 지원 수준 .....	41
<표 3-1> 지역별·류별 전국 어업권 현황 .....	47
<표 3-2> 품종별·소유자별 전국 어업권 현황(면허면적 기준) .....	52
<표 3-3> 어업별 경영주의 연령구조 현황(2005년 기준) .....	53
<표 3-4> 주요 양식품종별 어가 현황 .....	54
<표 3-5> 양식어업 경영주 추정치(2009년 기준) .....	55
<표 3-6> 전국 양식어가 연령구조 조사 개요 .....	57
<표 3-7> 양식어가 연령구조 조사대상 및 자료 제출 지자체 .....	58
<표 3-8> 2009년 양식어업 경영주의 연령대별 추정 .....	59
<표 3-9> 2009년 기준 양식품종별 어가수 추정(1+2단계) .....	62
<표 3-10> 양식품종별 고령자 비율 및 면허소유권의 비율 .....	63
<표 3-11> 양식품종별 고령 어가(경영주)수 추정결과(3+4단계) .....	63
<표 3-12> 양식품종별 조사표본수 및 대상 시·군 분포 .....	64
<표 3-13> 고령 양식어가 은퇴 직불제 시행의 어려움 .....	68
<표 4-1> 통계청 기대여명 .....	81
<표 4-2> 농지연금 월지급금 제시모형(70세 가입, 2억원 기준) .....	83
<표 4-3> “(가칭)어촌계 고령양식어가 은퇴직불제” 우선 사업 대상자 .....	88
<표 4-4> 70세 이상 어가의 어가경제잉여 .....	90

## 그림 목차

<그림 2-1> OCED 회원국의 수산보조금 내용별 지원액 추이 (1996 ~2003) .....	10
<그림 2-2> 직접지불 관련 예산규모와 농림수산식품부 일반지출 대비 비중의 추이 .....	11
<그림 2-3> 경영이양직접지불제 사업추진절차 .....	19
<그림 2-4> 농지연금의 사업추진 절차 .....	21
<그림 2-5> 쌀소득등보전직접지불제 사업추진절차 .....	24
<그림 2-6> 친환경농업직접지불제 사업추진절차 .....	26
<그림 2-7> 조건불리지역직접지불제 사업추진절차 .....	29
<그림 2-8> 경관보전직접지불제 사업추진절차 .....	30
<그림 2-9> 수산부문소득보전직접지불제 추진체계 .....	36
<그림 2-10> 환경친화형배합사료지원사업 추진체계 .....	37
<그림 3-1> 김의 지역별 어업권 현황 .....	48
<그림 3-2> 미역의 지역별 어업권 현황 .....	49
<그림 3-3> 다시마의 지역별 어업권 현황 .....	49
<그림 3-4> 굴의 지역별 어업권 현황 .....	49
<그림 3-5> 피조개의 지역별 어업권 현황 .....	50
<그림 3-6> 바지락의 지역별 어업권 현황 .....	50
<그림 3-7> 새꼬막의 지역별 어업권 현황 .....	50
<그림 3-8> 전복의 지역별 어업권 현황 .....	51
<그림 3-9> 우렁챙이의 지역별 어업권 현황 .....	51
<그림 3-10> 어류 등의 지역별 어업권 현황 .....	51
<그림 3-11> 양식어업 경영주의 연령구조 추정 .....	59
<그림 3-12> 양식 류별 경영주 연령구조 추정 .....	60
<그림 3-13> 주요 품종별 65세 이상 양식어업 경영주 추정절차 .....	61
<그림 3-14> 고령 양식어가 은퇴 직불제의 필요성 및 참여의향 .....	65
<그림 3-15> 직불제 대상 어업인의 적정한 양식어업 종사기간 및 연령 .....	66
<그림 3-16> 직불제 시행시 연금의 지급기준 .....	67
<그림 4-1> 어업형태별 어가소득 현황 .....	75
<그림 4-2> 고령 개인양식어장 연금제도의 사업추진 절차도 .....	85
<그림 4-3> 초기 형태의 고령 개인양식어장 연금제도의 사업추진 절차도 .....	86
<그림 4-4> 어촌계 고령양식어가 은퇴직불제 지원수준 개념도 .....	89
<그림 4-5> 어촌계 고령어가 은퇴직불제 사업추진 방법 .....	91

# 요 약

## 제1장 서 론

### 제1절 연구 필요성과 목적

- 최근 WTO/DDA 수산보조금 협상 및 동시 다발적인 FTA 협상 타결이 진행되면서 이에 대한 국내대책 마련이 다각도로 시도되고 있음. 더구나 우리나라 고도 성장기간 중 수산업은 상대적으로 위축되어 온 가운데, 최근 보조금 및 관세 철폐 등으로 시장개방 압박이 가중되면서 많은 어려움을 겪고 있음
  - 시장개방이 빠르게 진전되면서 수산업의 지속적 발전을 위해서는 보다 전문화된 수산업으로의 구조개선이 필요함
- 농업부문에서는 이미 WTO 출범 이후 1997년부터 9개의 직접지불제를 통한 구조개선 사업을 실시해 왔으며, 최근에는 도입 이후 시행과정에서 직불제간 상충되는 문제점 해결을 위해 공익형과 경영안정형 2개 유형으로 통합, 개편 추진 중에 있음
  - 또한, 국외 수산업의 경우 어업인의 피해를 최소화하고 경쟁력 강화를 위해 직접지불제가 중요한 정책 수단으로 도입, 활용되고 있음
- 그러나 수산부문에서는 어선 감척사업을 제외하고, 실질적인 구조개선 사업이 전무한 실정임
  - 농업부문의 어려움과 유사한 특징을 가지는 수산부문에서는 직접지불제 활용이 매우 미흡한 실정임
  - 어가인구의 감소 및 고령화 등으로 어업인력의 양적·질적 저하가 뚜렷해지고 있는 실정이며, 어업 경영자의 연령이 많아질수록 어가소득이 감소하는 경향을 보이고 있음. 이러한 현상은 양식어업부문에서 더욱 뚜렷하게 나타나고 있음

- 이와 같은 상황에서 국내 양식 어업인에 대한 부정적인 영향을 최소화하고 경쟁력 강화를 위해 다각적인 대책 마련이 절실함. 더욱이 수산업의 낙후성은 전적으로 수산업 내부의 열악한 경쟁력 수준에 기인한다기보다는 불균형적인 산업정책의 귀결임을 감안할 때, 산업간 형평성 측면에서 지원의 필요성이 있음
- 이러한 맥락에서 양식어업의 구조개선 및 시장개방에 따른 개별 양식어가의 피해보전, 고령으로 은퇴하는 양식어가의 소득안정, 유능한 신규인력의 진입을 용이하게 하기 위한 하나의 수단으로 (가칭)고령양식어가 은퇴 직불제 도입에 대한 연구가 시급함
- 따라서 이 연구는 안정된 노후생활 보장과 양식어업의 경쟁력 제고 및 신규 인력 진입 원활화를 목적으로 하는 (가칭)고령 양식어가 은퇴 직불제도의 도입을 위한 실시방안 마련을 목적으로 함

## 제2절 연구의 범위와 방법

- 이 연구에서는 고령 양식어를 대상으로 한 은퇴 직불제 도입을 위하여 양식어가의 현황 및 연령구조를 분석하고, 은퇴 직불제에 대한 양식어업인의 의견 수렴을 바탕으로 (가칭)고령 양식어업인 은퇴 직불제 시행방안을 마련하는 것이 주요 연구 범위임
- 구체적으로는 첫째, 고령 양식어가 은퇴 직불제 관련 제도 및 FTA 등 시장개방 영향을 분석하고, 둘째, 고령 양식어가 은퇴 직불제 실시를 위한 대상 양식어장 선정기준, 사업 추진체계, 도입 시기 및 방법, 은퇴자 양식시설 관리 및 처리방안, 시범사업 실시방안 등을 제시함. 셋째, 향후 직접적으로 대상이 되는 양식어를 대상으로 설문조사 또는 현지면접을 통한 지원조건, 수준, 방법 등을 도출하고, 넷째, 이상의 분석을 통하여 정책도입의 타당성 및 동 사업의 필요성을 제시하고, 고령 양식어가 은퇴직불제 실시에 따른 예상되는 문제점을 발굴하여 최소화할 수 있는 방안을 제시하는 것임

- 이 과제의 주요 연구방법은 문헌조사 및 설문조사, 사례조사 등을 주로 활용하였으며 보완적으로 현지면접, 전문가 간담회, 전화면접조사 등을 활용하였음
- 아울러 실천 가능한 은퇴 직불제 시행방안을 도출하기 위해 연기금 및 모기지론 관련 연구 실적이 풍부한 전문가를 활용하였으며, 이 제도와 관계를 가지는 수협중앙회 및 한국농어촌공사 담당자와의 협의를 통하여 연구 결과의 신뢰성 및 실효성을 확보하고자 하였음

## 제2장 고령 양식어가 은퇴 직불제 관련 국내외 정책동향

### 제1절 수산부문 직접직불제 관련 국내외 동향

- WTO, OECD, FAO 등의 국제기구에서는 수산보조금 제도로 인해 유발되는 무역 및 자원의 비효율적 배분 매커니즘을 제거하는 방향으로 논의되고 있으며, 국내에서 지원되고 있는 현행 수산보조금 중에서 어떤 보조금이 금지 보조금으로 분류되느냐에 따라 국내 수산업의 영향은 크게 달라질 것으로 예상됨
- 현재 수산보조금과 관련하여 구체적인 허용가능 보조금 및 금지보조금의 분류에 대한 명확한 결론이 나지 않고 있으나, 이에 대한 대비책으로 정부에서는 2006년에 “WTO/FTA 체결에 따른 수산업·어촌 국내 대책 수립(1차년도)”을 시작으로 수산직불제(수산보전제) 도입 가능성 검토하였음
  - 현 WTO 체제하에서 도입 가능한 수산직불제로 총 6개의 수산직불제(조 건불리지역, 친환경부표지원, 재해예방, 고령어가은퇴, 휴어 및 어장휴식)를 제안한 바 있음
  - 또한 2007년에도 “WTO/FTA 대비 어업인·어촌 지원대책 세부실천방안 수립(2차년도)” 연구가 계속되어 6개의 수산직불제 세부 실천방안을 검토한 바 있으나, 구체적인 시행방안까지는 수립되지 못함
- 이런 모습과는 대조적으로 국내 농업부문은 직불제가 주요 정책 수단으로 자리잡고 있음. 국내 농업부문 직접지불 관련 예산규모는 2001년 4.1%에서 2007년 24.6%까지 상승하였으며, 그 이후에는 축소되기 시작하여 2009년에는 19.1%까지 감소되고 있는 추세임
- 한편, OECD 회원국의 수산보조금 지원액도 증가하고 있는 추세이며 EU, 캐나다, 미국, 일본 등은 이미 직접지불 보조금을 시행하고 있음
  - EU 공동어업정책 하에서는 가격지지정책을 철폐하거나 축소하면서 발생하는 소득감소를 직접지불의 보조금을 통해 적극적으로 대응함

## 제2절 국외 사례분석

- 캐나다 사례
  - 어획능력 감축을 위한 대서양 저서어업 허가권 환수 직접지불, 대구어업 및 대서양 어업의 조기 은퇴(early retirement)직접지불, 비고용보험, 동부 해역 소득보전 직접지불, 금어기간 동안 소득보전 직접지불 등을 실시함
- 미국 사례
  - 어획능력 감축을 위한 허가권 환수 직접지불, 재해구호 직접지불, 영세어업에 대한 직접지불 등을 실시함
- 유럽 사례
  - EU의 '수산업의 재정적 지원 지침(financial instrument for fisheries guidance)'에 따라 소득보전, 재해보상, 조건불리지역, 실업지원 등 다양한 직접지불제를 시행함

## 제3절 국내 사례분석

- 국내의 직접지불 관련 사업은 경영이양, 농지연금, 쌀소득보전(고정, 변동), 친환경농업, 조건불리지역, 경관보전 등이 있음
- 농업부문 직불제의 경우, 국가승인통계로서 통계청의 농축산물생산비조사, 농촌진흥청의 농산물소득조사 등을 통해 세부 작목별 경영현황 통계를 활용하고 있음
  - 농업부문은 직불제 관련 기초통계 기반이 잘 갖추어져 있어 대상범위, 지원방식 및 수준 등의 도출이 용이하지만, 수산부문에서는 어종별 소득통계 기반이 구축되어 있지 못한 실정임
  - ※ 어업총조사나 어가경제조사에서도 양식품종이 어류, 갑각류, 패류, 기타 수산동물, 해조류, 종묘생산으로만 구분되며, 세부 어종별로까지는 정보가 제공되지 못하고 있음
- 수산보조금 논의동향을 반영, 활용 가능한 직불 수산보조금 종류
  - 어선감척 및 허가권 환수 보조금, 비고용 보험, 은퇴자 및 재교육 보조금, 금어기·조업기간 단축 및 휴어기에 대한 소득보전 보조금, 재난구호 보조금, 영세어업 소득보전 보조금, 친환경어업 보조금 등

## 제4절 특징과 시사점

- 수산부문에 있어 수산자원의 회복, 어획능력의 감축, 환경친화형 어업구조 조정, 그리고 지속적이고 경영안정적인 어업경영의 실현을 위해 직접지불제에 대한 관심과 활용도가 국제적으로 높아지고 있는 추세임
  - 외국에서 활용되고 있는 농수산부문 직접지불제를 고려하여 우리나라에서도 다양한 직접지불제를 적극 활용할 필요가 있음
- 국내외 사례를 보면 직불제의 주된 목적은 어업인의 소득보전에 있으며, 사업시행 주체 및 관리를 대부분 중앙정부와 지자체에서 담당하고 있음
  - 국내농업의 경우, 지자체에서 농업 직불제 관련 담당공무원이 이를 수행하고 있지만 아직 제도 도입 초기인 수산의 경우, 현실적으로 농업과 같은 방법으로 수행할 수 있는지 그리고 수협 등의 기관에서도 관리·운영이 가능한 지를 파악하여 실효성 있는 대안 도출이 필요함
- 또한 지원 대상 및 방식에 대한 명확한 기준 설정이 전제되어야 하며, 수산관련 직불제는 농업직불제처럼 개별 양식어종별 표준소득을 기초로 직불제를 시행하기에는 어종별 소득통계가 미흡하고, 대상범위, 지원방식, 지원수준 등을 도출하기 어려운 실정임
  - 명확한 지원기준, 방법 등을 수립하기 위해서는 수산물 품종(어종)별 양식어의 연령구조, 어업권 소유형태 등을 분석한 후 대안을 제시해야 함

# 제3장 고령 양식어가 현황 및 직불제 수요조사

## 제1절 전국 어업권 현황

- 2009년 12월말 기준으로 전국의 양식어업권 면허건수는 총 9,709건, 면허면적은 139,871ha임
  - 전국에서 전남 및 경남 2개 지역의 면허건수 및 면허면적이 차지하는 비중은 각각 76.0%, 77.0%로 대부분을 차지하고 있음
- 면허 소유자별 어업권 현황(면적 기준)을 살펴보면, 어촌계면허가 전체 면허면적의 55.2%를 차지하고 있으며, 수협면허가 27.1%, 개인·협업면허가 16.5%, 영어조합법인 면허가 1.2%로 나타남
  - 김, 미역, 다시마, 톳 등 해조류는 거의 대부분이 어촌계 또는 수협면허이며, 개인·협업 면허 비중이 미미함
  - 굴, 피조개, 새고막, 홍합과 같은 패류와 어류, 우렁챙이, 미더덕은 개인·협업면허 비중이 어촌계 및 수협면허에 비해 상대적으로 높음

〈요약표 3-1〉 지역별·류별 전국 어업권 현황

단위 : 건, ha, %

구분	면허건수				면허면적			
	해조류	패 류	어류 등	합 계	해조류	패 류	어류 등	합 계
부산	119	9	2	130(1.3)	1,408	252	7	1,667(1.2)
인천	59	162	49	270(2.8)	806	1,628	265	2,699(1.9)
울산	45	11	5	61(0.6)	297	105	19	420(0.3)
경기	31	49	10	90(0.9)	1,093	757	33	1,882(1.3)
강원	21	36	106	163(1.7)	167	343	2,738	3,248(2.3)
충남	49	475	105	629(6.5)	4,170	4,193	1,155	9,518(6.8)
전북	89	314	71	474(4.9)	4,859	3,136	519	8,514(6.1)
전남	2,209	2,764	228	5,201(53.6)	68,674	26,245	1,003	95,922(68.6)
경북	5	179	292	476(4.9)	9	2,465	797	3,270(2.3)
경남	24	1,608	538	2,170(22.4)	112	9,943	1,680	11,735(8.4)
제주	2	30	13	45(0.5)	7	471	518	997(0.7)
합계	2,653 (27.3)	5,637 (58.1)	1,419 (14.6)	9,709 (100.0)	81,601 (58.3)	49,538 (35.4)	8,733 (6.2)	139,871 (100.0)

자료 : 농림수산식품부 양식산업과 내부자료(2009년 기준).

## 제2절 양식어가의 연령구조 분석

- 양식어가의 연령구조를 파악할 수 있는 국가승인통계로는 ‘2005년 어업총조사’와 ‘2009년 어업조사’가 있음
  - 2005년 ‘어업총조사’에서 전체 어가수는 79,942어가, 양식어가는 24,075어가로 전체의 30.1%를 차지함. 여기서 65세 이상의 고령자가 경영주인 어가는 7,123어가로 29.6%를 차지함
  - 2009년 기준 ‘어업조사’는 전체 어업경영주의 연령구조는 파악이 가능하나, 양식어업 경영주의 연령구조는 표본조사의 한계로 인해 제공하지 않음. 다만, 2009년 양식어업 경영주가 22,703명인 것을 감안하면, 65세 이상 양식어업 경영주는 7,455명(전체의 32.8%)으로 추정됨
- 본 연구에서는 어업면허를 처분하고 있는 전국 지자체의 양식어업권 현황과 더불어 개별 어업면허에 속해 있는 어업인들을 전수 조사하여 양식품종별로 어업인의 연령구조를 파악하였음
  - 양식어업 경영주의 연령구조를 추정한 결과, 65세 이상의 고령 양식어업 경영주수는 전체 양식어업 경영주의 27.4%인 6,212명으로 추정됨

〈요약표 3-2〉 2009년 양식어업 경영주의 연령대별 추정

단위 : 명, %

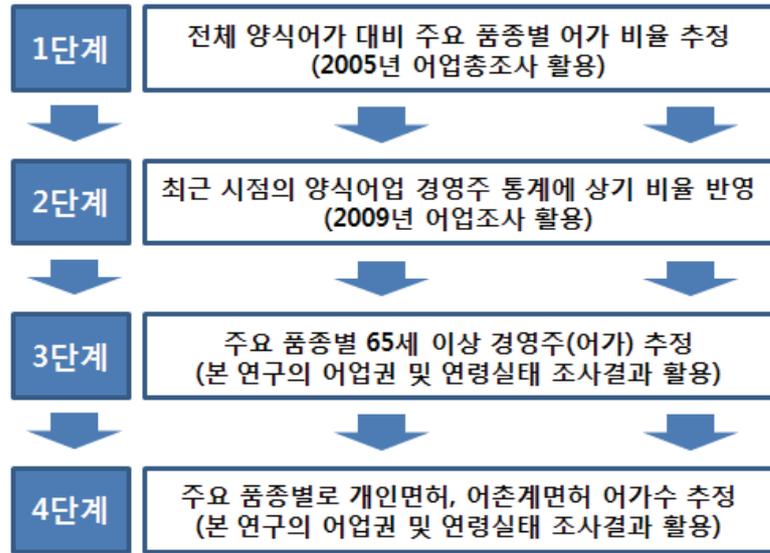
구분	20대 이하	30대	40대	50대	60대	70대 이상	합계	* 65세 이상 *
추정치	318	1,639	3,859	7,228	6,261	3,398	22,703	6,212
비중	1.4	7.2	17.0	31.8	27.6	15.0	100.0	27.4

자료 : 통계청, ‘어업조사’ 및 지자체 실태조사 결과 반영

- 한편, 주요 양식품종을 중심으로 사업대상이 될 수 있는 고령 양식어가가 얼마나 될지 다음과 같은 단계를 거쳐 추정하였음
  - 1단계 : 전체 양식어가 가운데 주요 품종 양식어가의 비율 추정
  - 2단계 : 1단계에서 추정된 비율을 2009년 어업조사 결과에 적용하여 주요 품종별 어가수 재산정
  - 3단계 : 주요 품종별로 고령(65세 이상, 70세 이상) 양식어업 어가(경영주) 비율 추정 후 2단계에서 도출된 어가수에 적용(본 연구의 조사결과 적용)

- 4단계 : 주요 품종별로 개인면허 및 어촌계면허(수협, 영어조합법인 등 포함)의 비율 산정 후 이를 3단계에서 도출된 어가수에 적용

〈요약그림 3-1〉 주요 품종별 65세 이상 양식어업 경영주 추정절차



- 이상과 같은 일련의 과정을 거쳐 주요 양식품종별로 고령어가수를 추정하였으며, 추정결과는 다음과 같음

〈요약표 3-3〉 양식품종별 고령 어가(경영주)수 추정결과(3+4단계)

단위 : 가구(또는 명)

구분	65세 이상 어가			70세 이상 어가		
	전체	개인면허	어촌계면허	전체	개인면허	어촌계면허
어류	592	245	346	278	115	163
굴류	1,666	902	764	961	521	441
홍합류	100	16	85	59	9	50
피조개	153	134	19	90	79	11
전복류	872	81	790	404	38	366
바지락	2,127	712	1,415	1,283	429	854
우렁챙이	72	59	13	37	30	7
미더덕	83	61	22	50	37	13
김	904	102	802	506	57	448
미역	841	55	786	412	27	385
다시마류	722	21	701	341	10	331

### 제3절 고령 양식어가 은퇴 직불제에 대한 수요조사

- 고령 양식어가 은퇴 직불제에 대한 어업인들의 인식도, 직불제 시행 시 면허권의 처분 및 보상방식, 제도 시행 시 참여 의향, 기타 제도 시행과 관련된 사항에 대해 어업인 설문조사를 실시하였음
- 총 표본수는 869명이며, 김이 200명, 전복 127명, 미역(다시마) 112명, 어류가두리 164명, 굴 107명, 멍게 159명임

〈요약표 3-4〉 직불제 수요조사 주요 결과

구분		주요 내용
직불제 필요성		‘필요하다’는 의견이 전체의 86.8%
직불제 참여의향		‘지원조건(면허권 보상, 연금규모 등)을 보고 참여할 것’이라는 의견이 전체의 80.2%
면허권 보상	개인면허	면허권 보상 + 해상 설치 시설물 보상 의견이 전체의 75.3%
	어촌계면허	개인면허 보상에 준하는 기준에 따라 보상이 필요하다는 의견이 전체의 48.3%, 어촌계 총유(總有)재산이므로 지분에 대한 보상보다는 명예퇴직금 차원에서 일정 금액을 지원해주는 것이 필요하다는 의견도 전체의 42.8%로 제시
면허권 처분	개인면허	양식어업 구조조정 차원에서 면허권을 국가가 환수하여 소멸시켜야 한다는 의견이 50.6%, 지역 내 젊은 어업인에게 물려주어 경영의 규모화를 도모해야 한다는 의견도 43.9%
	어촌계면허	직불제 참여 어업인의 지분을 어촌계의 다른 계원에게 이양해야 한다는 의견이 전체의 66.0%
적정 양식어업 종사기간		‘10년 이상’이 41.2%, ‘15년 이상’, ‘20년 이상’이 각각 20.8%
적정 연령		‘65세 이상’이 39.2%, ‘60세 이상’이 33.8%
희망연금 수준		매월 평균 180만 원 정도가 지급되어야 직불제에 참여
연금 지급기준		류별(어류, 패류, 해조류) 양식어가 표준소득 기준이 45.2%
연금 지급방식		월별 지급이 전체의 79.4%
직불제 시행의 제약조건		어업권 담보의 과도한 부채(수협대출)문제 연금이 노후생활에 충분하지 않을 것이라는 우려 등

- 고령 양식어가 은퇴 직불제에 대한 어업인 수요조사와 더불어 어업권의 규모가 타 지자체에 비해 상대적으로 큰 완도, 여수, 통영을 중심으로 현장조사도 추진하였음
- 김 : 대부분 어촌계면허, 고령되면 자연은퇴하는데 연금제도 시행시 적극 찬성

- 전북, 다시마, 미역 : 어촌계면허는 매년 행사계약 내용이 바뀌는데 이런 실태를 제도가 반영할 수 있을 지 의문, 양식시설 규모에 비례하여 연금지급시 어업인 갈등 야기 우려
- 굴 : 어업권 담보로 과도한 부채를 안고 있는 실정(직불제 참여 어려움), 어업권 보상 및 연금지급 수준에 따라 어업인 참여의향은 달라질 것임
- 어류 : 어류는 최소 2~3년 키워야 출하할 수 있어 1년 단위로 시행될 직불제와 맞지 않음. 어업권을 담보로 한 수협 부채가 한계 상황임. 부채탕감 없으면 참여가 현실적으로 어려움
- 홍합 : 어업권 보상이 전제되지 않으면 참여 어업인이 없을 것으로 예상
- 멍게 : 직불제에 어장의 생산성을 고려할 수 있는지 의문시됨

## 제4절 시사점

- 고품 양식어가 직불제의 성공적 시행을 위해서는 현재 지자체가 관리하고 있는 어업면허대장 DB만으로는 시행에 한계가 있음. 따라서 보다 정교한 직불제 시행방안 설계가 가능하도록 관련 DB를 구축·정비하는 사업이 우선적으로 추진될 필요가 있음
- 개인면허가 많은 지자체와 어촌계면허가 많은 지자체의 어업인간에 직불제에 대한 인식에 확연한 차이가 있는 것으로 나타남. 따라서 개인면허와 어촌계면허(수협, 영어조합법인 포함)의 특수성이 반영된 차별화된 직불제 대책 마련이 필요하다고 판단됨
- 대부분의 어업인들이 상당한 부채(수협 용자)를 갖고 있는 현실에서 사전에 이를 해결하지 않고는 직불제 참여가 사실상 불가능한 상황이라 판단됨
- 결론적으로 면허권에 대한 보상유무, 제도 참여시 수령할 수 있는 연금의 규모 등에 대한 구체적인 시행방안이 도출되면, 이를 검토하여 참여여부를 결정하겠다는 의견이 지배적이었음

## 제4장 고령 양식어가 은퇴 직불제 시행방안

### 제1절 도입 필요성 및 타당성 필요성

- 기후변화 및 시장개방이 빠르게 진전되면서 수산업의 지속적 발전을 위해서는 보다 전문화된 수산업으로의 경쟁력 확보가 필요함
  - 농업부문에서는 이미 경영이양 직불제 등을 통한 구조개선 사업을 실시하고 있으나 수산부문에서는 감척사업을 제외하고는 구조개선 사업이 거의 없는 실정임
- 수산부문의 주요 정책이 자원관리 및 생산진흥 중심의 정책으로 이루어지고 있어 고령어가에 대한 사회복지적 차원의 접근이 미약하여 어촌지역에 거주하면서 노후생활을 보장할 수 있는 방안 마련이 필요함
- 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」과 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에 따라서 농어업의 규모화, 고령 농어업인의 경영이양 및 생산자원(어선, 어장)의 폐기·감축 등을 위해서 지원하도록 함
  - ※ 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제39조 3호, 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 11조 2호
- WTO 보조금 규정 중 농업의 경우 직불제가 허용보조금으로 명시되어 있으나 수산업의 경우 직불제에 대한 명문규정이 없어 일반적으로 어업의 생산능력 증대 또는 수산물의 가격에 영향을 주어 수산물 무역을 왜곡하는 보조금을 금지하고 있음
  - 그러나 고령어가 은퇴직불제의 경우에는 직접적으로 어업 생산능력 또는 수산물의 가격에 영향을 주지 않으므로 허용 가능한 보조금으로 판단됨

### 제2절 기본방향 및 추진방안

#### □ 기본방향

- 고령 양식어가 은퇴 직불제 시행방안 마련을 위한 기본방향으로 첫째, 노후생활을 위한 사회보장적 시스템을 마련하여 고령 어업인의 유연한 은퇴를 유도하고, 유능한 신규인력이 자연스럽게 유입될 수 있도록 유도함

- 둘째, 고령 양식어가 은퇴 직불제의 범위는 양식어가를 대상으로 하고, 어선 어업은 감척사업이 끝나는 시점에 맞추어 대책 마련을 추진함
- 셋째, 고령 양식어가 은퇴 직불제가 양식어가를 대상으로 하지만 양식어업의 면허권의 경우, 개인면허와 어촌계면허의 성격이 상이하므로 특성에 맞는 차별적인 정책을 추진하는 방향으로 설계가 필요함
- 넷째, 시장개방에 따라 가격 변화에 민감하고 수익성이 열위를 나타내는 어류, 굴, 피조개 등의 품종 양식에 대해서 우선적으로 실시함. 다만, 한미 FTA 이행시점인 2017년까지 제도를 시행하고, 사업 연장 및 확대여부를 결정해야 함
- 다섯째, 대규모 재정투입을 피하고, 진입·퇴출 시 현금흐름을 원활하게 사업을 설계해야 함. 고령자의 어장이용권 매매나 임대를 전제로 하고, 신규 어업인이 진입하는 경우에만 거래가 가능하도록 하고, 노동 강도를 고려하여 연령 범위를 줄여서 재정투입을 최소화하는 방안이 필요함

## □ 고령양식어가 은퇴직불제 시행방안

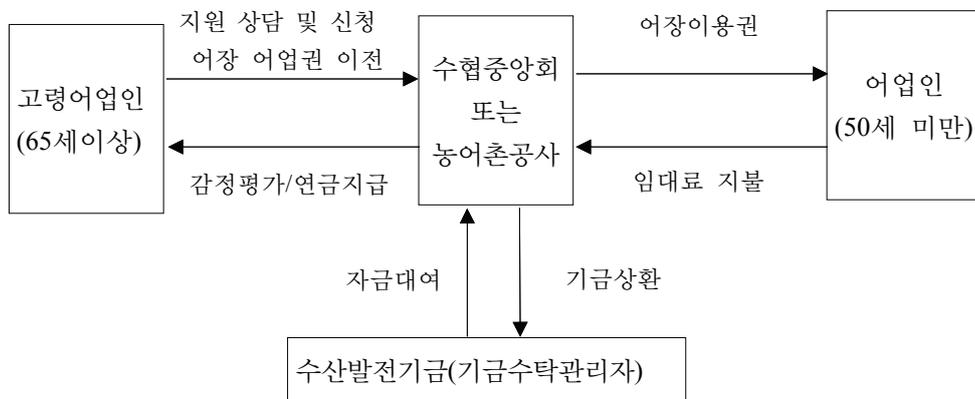
### ① “고령 개인양식어장 연금제도” (가칭)

- 공적연금제도를 보완할 수 있는 보충연금제도로써 어장연금제도 도입이 필요(대출+보험)하며, 고령어업인(65세 이상)이 소유한 어장의 어업권을 담보로 매월 생활비를 연금형태로 지급받을 수 있는 제도임(초기 사업은 어업권의 소유를 이전한 경우에 한정함)
- 지원 대상은 고령(65세 이상)의 개인 양식어장 소유자(5년 이상 어업 종사)로 수산물 연간 판매액 120만 원 이상인 자로 함. 전체 양식어가 22,703명 중 65세 이상 개인 양식어장 경영자는 2,388명 정도로 추정됨
- 사업추진 방법은 첫째, 고령어업인은 대행기관에 어장 어업권을 이전, 둘째, 50세 미만 어업인은 대행기관으로부터 어장이용권을 획득하여 매월 임대료 지급, 셋째, 대행기관은 어업인의 임대료를 연금으로 지급함
  - 대행기관은 50세 미만 어업인의 임대료를 연금으로 지급하고, 만약 어업인 후계자가 임대료를 지불하지 못하거나 임대할 어업자가 없어서 현금

흐름에 문제가 생기는 경우에는 1차적으로 신규 어업인의 예치금에서 소진함. 다만, 예치금이 부족할 경우 수산발전기금에서 대여한 자금으로 연금을 지급하고 연금지급이 끝나는 시점에 어장을 매매하여 기금을 상환함

- 만약 기금 상환 시 어장가치가 어업권 대출채권보다 적을 경우에는 기금의 손실분으로 처리함

〈요약그림 4-2〉 초기 형태의 고령 개인양식어장 연금제도의 사업추진 절차도

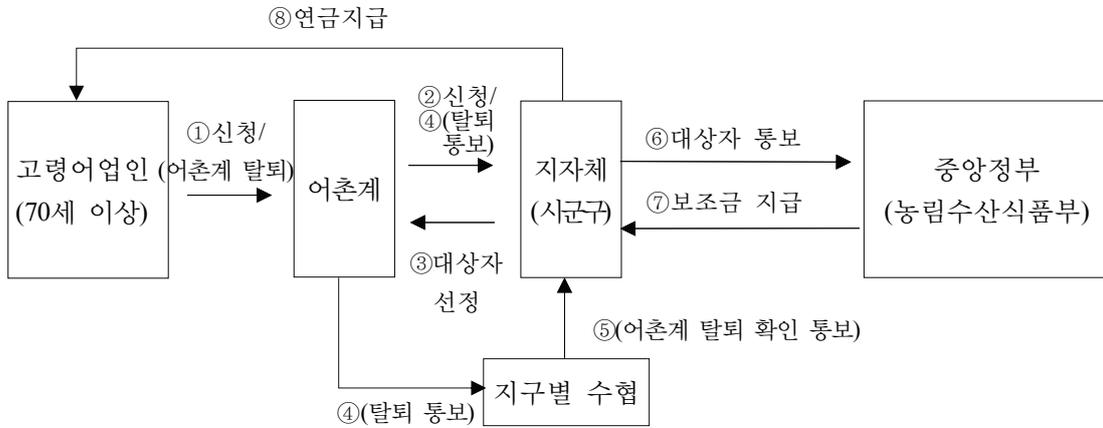


- 사업시행을 위한 전제조건으로는 우선 관련 제도 정비가 필요함. 즉, 『수산업법』 제79조(기금의 용도)상에 어장을 담보로 한 어업인의 노후생활안정 지원사업을 명문화해야 하며, 다음으로 대행기관(수협, 농어촌공사) 선정 여부에 따른 법·제도 정비가 필요함
- 『수산업법』 제32조(다른 사람에 의한 지배 금지)에 있어서 고령 개인양식 어장 연금제도 대행기관에 대해서는 예외로 하는 규정을 마련하여야 하며, 『수산업법』 제33조(임대차의 금지)에 대해서는 1)안의 수협중앙회가 대행기관이 될 경우, 어촌계 또는 지구별 수협이 소유하는 어업권을 행사하는 것은 임대차로 보지 않기 때문에 법 개정의 필요가 없지만, 2)안의 농어촌공사가 대행기관일 될 경우에는 법 개정이 필요함
- 더욱이 연금제도 도입의 실효성을 확보하기 위해, 어장연금 도입방안 연구를 통한 모형개발을 위한 사전 검토사항, 모형설계 및 리스크 분석 등이 시행되어야 하며, 이를 통해 정밀한 수요예측조사 실시, 어장연금 모형설계, 운영시스템 개발 구축(신청, 지급관리 등 전산시스템 구축)이 필요함

## ② “어촌계 고령 양식어가 은퇴 직불제” (가칭)

- 어촌계의 고령어가 중 어업종사가 더 이상 힘들고, 노후 대책이 없어 은퇴가 힘든 어가의 퇴출을 용이하게 하고, 신규 인력 유입 및 어장의 규모화를 유도하는 것을 목적으로 함
  - 어촌계 어장은 어촌계의 총유 재산으로 개인이 매매할 수 없는 구조이므로 고령 양식어가 은퇴할 경우 어촌계와 정부가 공동자금을 조성하여 매월 일정 수준의 금액을 분할하여 지급하는 것을 원칙으로 함
- 지원대상 및 조건은 70세 이상 어촌계 계원 중 어업경력 10년 이상, 어촌 거주 양식어를 대상으로 하되, 어업경영을 통한 수산물 연간 판매액이 120만 원 이상의 어업자를 대상으로 함
  - 60대의 어가가 전체 어가의 28.9%를 차지하고 있어 65세 이상으로 할 경우 재정부담 큼. 양식어가 중 전복, 넙치 양식어가 등은 규모화 및 전문화가 급속하게 진행되어 인위적인 규모화 정책의 필요성이 적은 품종을 양식하는 어가는 제외하며, 시장개방에 열위를 나타내는 품종(어류, 굴, 피조개, 김 양식 등 1,063명 추정)에 대해 우선 실시함
- 지원 방법 및 수준은
  - 월수령액 = {평균 어가경제잉여(70세 이상) - 개인별 타법령 지원금액}/12개월
    - ※ 70세 이상 어가의 평균 어가경제잉여는 직전 3개년 평균자료를 사용하고, 개인별 타법령 지원금액에서 국민연금은 제외함
- 재원은 국고보조(80%), 지자체(20%)로 하며, 은퇴시점부터 80세까지 최장 11년간 지급(2017년까지 신청어가는 80세까지 지급)
- 사업추진 방식은 첫째, 고령어업인(70세 이상)이 연금지급 대상자로 선정되면 어촌계를 탈퇴하고 어촌계는 지자체에 통보하며, 둘째, 지자체(시군구)는 어촌계를 탈퇴한 고령어업인 대상자 명단을 어촌계장의 확인서를 첨부하여 중앙정부(농림수산식품부)에 송부하면 중앙정부는 지자체로 보조금을 지급, 셋째, 지자체는 중앙정부의 보조금과 지자체 부담금을 합하여 대상자에게 매달 지급, 넷째, 지자체에는 매월 자금이 지급되고 관리될 수 있도록 연금지급을 위한 전산시스템 마련 필요

〈요약그림 4-3〉 어촌계 고령어가 은퇴직불제 사업추진 방법



- 어촌계에 소속된 고령 어업인(70세 이상) 중 더 이상 수산업을 영위하기 힘든 어업자가 연금지급 대상자로 선정되는 경우, 어촌계를 탈퇴하고 어촌계는 지자체(시·군·구) 및 지구별 수협에 이를 통보함
- 지자체에서는 실제 양식어업 은퇴 여부를 확인한 고령어업인 대상자 명단을 지구별 수협 및 어촌계장의 확인서를 첨부하여 중앙정부(농림수산식품부)에 통보하며, 중앙정부에서는 이를 최종 승인 후에 보조금을 지급함
  - 어촌계의 조합원 관리 및 금융업무를 각 지역의 수협이 관리하고 있으므로 은퇴직불제의 관리 기관으로 검토해볼 수 있지만 지자체의 재정이 투입되고 보조금 집행의 투명성 등을 감안할 때 지자체에서 관리하는 것이 타당함
  - 따라서 수협은 어촌계의 조합원을 관리하고 있으므로 어촌계원의 존재 및 탈퇴여부를 확인하는 등의 업무를 수행토록 함
- 은퇴직불제의 사업추진은 중앙정부 및 지자체 보조금으로 지원하는 것이 바람직함
  - 어촌계가 고령어가 은퇴에 따른 어장 이용의 규모화 또는 유능한 젊은 어업인의 진입, 고령어가의 노후대책에 동참의 필요성 등을 감안하면 자담 부담의 필요성이 있으나, 현실적인 어촌계의 재정형편 및 장기간 부담 등을 감안하여 볼 때 어촌계 자담은 국고에서 지출하는 것이 타당함
- 이상에서 살펴 본 바와 같이 고령 농어업인의 은퇴에 따른 소득안정과 관련된 직접불지불제는 EU, 캐나다 등 많은 국가에서 도입하여 시행하고 있으며, 우리나라에서도 고령 농업인 경영이양 직접지불제가 1997년부터 도입·시행되고 있음. 그런데 수산업, 특히 양식어업 부문에 고령 은퇴 직불

제도 도입을 위해서는 시행의 효율성을 확보하기 위해 사전적으로 다양한 검토가 필요하다는 것을 고찰하였음

- 고령 양식어가 은퇴 직불제도의 도입을 위해서는 정확한 연령구조, 면허 내용, 품목별 어장 거래금액, 품목별 노동 강도와 은퇴 연령 관계, 어장당 소득금액 등 관련 통계기반의 구축이 필요함. 그러나 현재 이에 대한 자료가 구축이 되어 있지 않기 때문에 제한적인 조사를 통하여 대안을 도출할 수밖에 없었음
- 결과적으로 기초자료가 부족한 상황에서 관련 사례 연구 및 양식어업인을 대상으로 한 의견조사, 직불제 및 연금제도 관련 전문가 활용 등을 바탕으로 (가칭)고령 양식어업인 은퇴 직불제도 시행방안으로 전술한 두 가지 방안을 조합하는 대안을 제시하였음
- 따라서 앞으로 이 대안을 직접 현장에 적용하기 위해서는 필수자료 기반 구축 및 일부 지역 또는 품목을 대상으로 시범사업을 통하여 부족한 부분을 보완하고, 이를 개선한 이후에 본 사업으로 연계시킬 수 있도록 할 필요가 있음



# 제1장 서론

---

제1절 연구의 필요성과 목적

제2절 연구의 범위와 방법



## 제1절 연구 필요성과 목적

### 1. 연구의 필요성과 목적

- 최근 WTO/DDA 수산보조금 협상 및 동시 다발적인 FTA 협상 타결이 진행되면서 이에 대한 국내대책 마련이 다각도로 시도되고 있음. 더구나 우리나라 고도 성장기간 중 수산업은 상대적으로 위축되어 온 가운데, 최근 보조금 및 관세 철폐 등으로 시장개방 압박이 가중되면서 많은 어려움을 겪고 있음
  - 시장개방이 빠르게 진전되면서 수산업의 지속적 발전을 위해서는 보다 전문화된 수산업으로의 구조개선이 필요함
- 농업부문에서는 이미 WTO 출범 이후 1997년부터 9개의 직접지불제를 통한 구조개선 사업을 실시해 왔으며, 최근에는 도입 이후 시행과정에서 직불제간 상충되는 문제점 해결을 위해 공익형과 경영안정형 2개 유형으로 통합, 개편을 추진 중에 있음
  - 또한 국외 수산업의 경우 어업인의 피해를 최소화하고 경쟁력 강화를 위해 직접지불제가 중요한 정책 수단으로 도입, 활용되고 있음
- 그러나 수산부문에서는 어선 감척사업을 제외하고 실질적인 구조개선 사업이 전무한 실정임
  - 농업부문의 어려움과 유사한 특징을 가지는 우리나라의 수산업에서는 직접지불제 활용이 매우 미흡한 실정임
  - 더구나 어가인구의 감소 및 고령화 등으로 어업인력의 양적·질적 저하가 뚜렷해지고 있는 실정이며, 어업 경영자의 연령이 많아질수록 어가소득이 감소하는 경향을 보이고 있음. 이러한 현상은 양식어업 부문에서 더욱 뚜렷하게 나타나고 있음
- 이와 같은 상황에서 우리나라의 양식어업에 대한 부정적인 영향을 최소화하고, 경쟁력 강화를 위해 다각적인 대책 마련이 절실함. 특히, 수산업의 낙후성은 전적으로 수산업 내부적인 열악한 경쟁력 수준에 기인한다기보

다는 불균형적인 산업정책의 귀결임을 감안할 때, 산업간 형평성 측면에서 지원의 필요성이 있음

- 이상과 같이 양식어가 경영의 악화, 고령화, 소득감소, 진·출입 곤란 등의 문제 해결을 위해서는 수산업 전반의 경쟁력 제고 및 정책의 형평성, 그리고 사회복지정책의 한계를 보완하는 측면에서 접근이 필요함
- 이러한 맥락에서 양식어업의 구조개선 및 시장개방에 따른 개별 양식어가의 피해보전, 고령으로 은퇴하는 양식어가의 소득안정, 유능한 신규인력의 진입을 용이하게 하기 위한 하나의 수단으로 (가칭)고령양식어가 은퇴 직불제 도입에 대한 연구가 시급함
- 본 연구는 안정된 노후생활 보장과 양식어업의 경쟁력 제고 및 신규 인력 진입 원활화를 목적으로 하는 (가칭)고령 양식어가 은퇴 직불제도 도입을 위한 시행방안 마련을 목적으로 함

## 제2절 연구의 범위와 방법

### 1. 연구의 범위

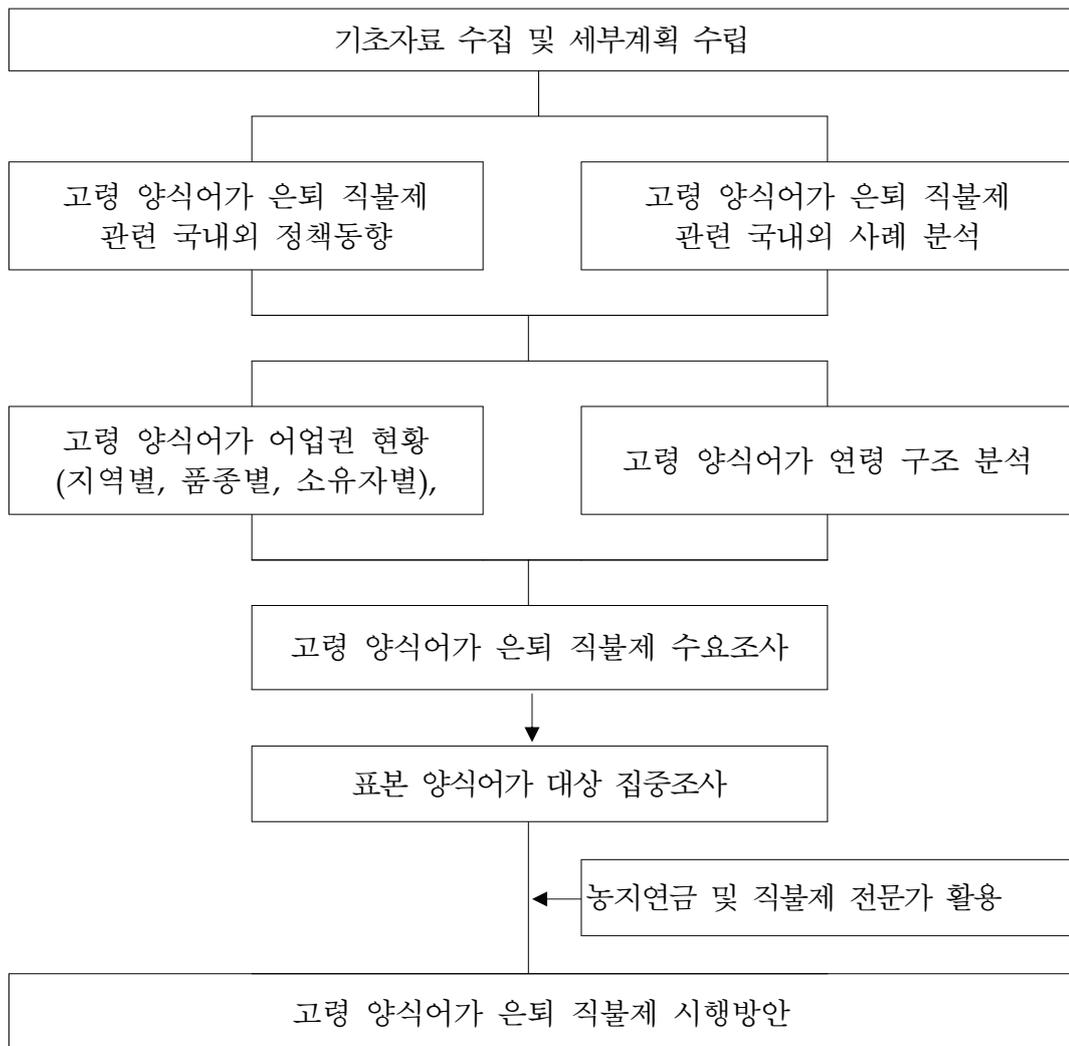
- 이 연구의 분석범위를 살펴보면 다음과 같음
  - 첫째, 고령 양식어가 은퇴 직불제 관련 국내외의 정책 및 제도를 분석
  - 둘째, 고령 양식어가 은퇴 직불제 실시를 위한 대상 양식어가의 현황, 참여 수요를 파악
  - 셋째, 고령 양식어가 은퇴 직불제 실시를 위한 구체적인 시행방안을 제시
- 한편, 고령 양식어가 은퇴 직불제의 대상이 되는 어업인의 범위를 설정함에 있어서 사전적으로 특정한 품종(어종)이나 양식방법, 연령 등을 제한하지 않았음
  - 중장기적으로는 양식어업에 종사하는 모든 어업인이 본 제도의 수혜 대상이 될 수 있으므로 관련 현황 분석이나 직불제 수요조사에서도 '65세 이상의 어업인'과 같이 연령을 제한하지는 않고, 모든 어업인을 대상으로 함

## 2. 연구방법과 추진체계

- 본 연구를 수행함에 있어서도 다음과 같이 다양한 연구방법을 활용하였음
  - 문헌조사 : 국내외 직불제 사례 및 고령 은퇴 관련 직불제 동향 분석
  - 통계조사 : 양식어가의 연령구조, 품종별 양식어가수 등
  - 설문조사 : 고령 양식어가 은퇴 직불제에 대한 양식어업인 수요조사 실시
  - 면접조사 : 양식어업 규모가 큰 주요 시·군(완도군, 여수시, 통영시 등)의 양식어업 담당 공무원 면담 및 품종별 어촌계장 면접조사 실시 등
  - 전문가 자문 : 연금제도 시행방안 마련과 관련하여 수협중앙회, 농어촌공사, 관련 업계의 전문가 등을 대상으로 자문을 구함
- 연구보고서의 구성은 전체 5개의 장으로 구성되며, 각 장의 내용을 살펴보면 다음과 같음
  - 제1장에서 연구의 필요성, 목적, 그리고 연구대상 및 방법을 기술함
  - 제2장에서는 양식어업을 둘러싼 국내외 여건 변화를 고찰하고, 고령 은퇴 양식어가 지원제도와 관련한 정책 동향을 조사, 분석하여 정책적 시사점을 도출함. 이와 병행해서 국내·외의 소득안정 직접직불제 등 고령 양식어가 은퇴 직불제 관련 사례를 분석하여 정책적 시사점을 도출하였음
  - 제3장에서는 고령 양식어가의 연령구조와 직불제 수요조사를 위해 대상이 되는 양식어가(경영자)의 현황을 파악하였으며, 양식어가(경영자)의 연령구조를 분석함. 또한 양식어를 대상으로 한 설문조사를 통해 정책도입 타당성, 정부지원의 필요성, 지원대상 및 지원조건, 지원수준, 지원방법, 참여희망자 등을 파악함. 어업권 현황은 공식통계를 이용하였으며, 연령구조 분석은 2005년 어업총조사(※2010년 어업총조사결과는 2011년 공표 예정) 및 2009년 어업조사를 이용하였음. 양식어가의 연령구조를 파악할 수 있는 국가승인통계가 미비한 실정(※양식품종별 경영주 연령정보는 사실상 전무한 실정)이므로 전국 지자체를 대상으로 어업면허 건별로 어업인 연령구조를 조사·분석하였음
  - 제4장에서는 고령 양식어가 은퇴 직불제 시행방안을 제시함. 우선 동 제도의 도입 필요성 및 타당성을 제시하였으며, 제도 도입의 기본방향과 구체적인 시행방안을 제시하였음. 고령 양식어가 은퇴 직불제의 지원대상 및 지원조건, 지원수준, 지원방법을 도출하기 위해 설문조사 및 관계자 심층면접, 간담회 등을 활용하고, 아울러 고령 양식어가 은퇴 직불제 실시로 예상되는 문제의 최소화 방안을 도출함

- 제5장 결론에서는 총괄 요약 및 정책제언을 함
- 특히, 실천 가능한 고령 양식어가 은퇴 직불제 시행방안을 도출하기 위해 연기금 및 모기지론 관련 연구 실적이 풍부한 전문가를 활용하였으며, 이 제도와 관련된 수협중앙회 및 한국농어촌공사 담당자와의 협의를 통하여 연구결과의 신뢰성 및 실효성을 확보하고자 하였음
- 이외에도 농림수산식품부 양식산업과, 시·도 및 시·군, 생산자단체 등 관련 기관과의 자료 협조체제를 구축하여 의견을 연구결과에 반영하고자 하였음
- 이러한 연구 추진체계는 다음 그림과 같음

〈그림 1-1〉 연구의 추진체계와 흐름



## 제2장 고령 양식어가 은퇴 직불제 관련 국내외 정책동향

---

제1절 수산부문 직접지불제 관련 국내외 동향

제2절 국외사례

제3절 국내사례

제4절 특징과 시사점

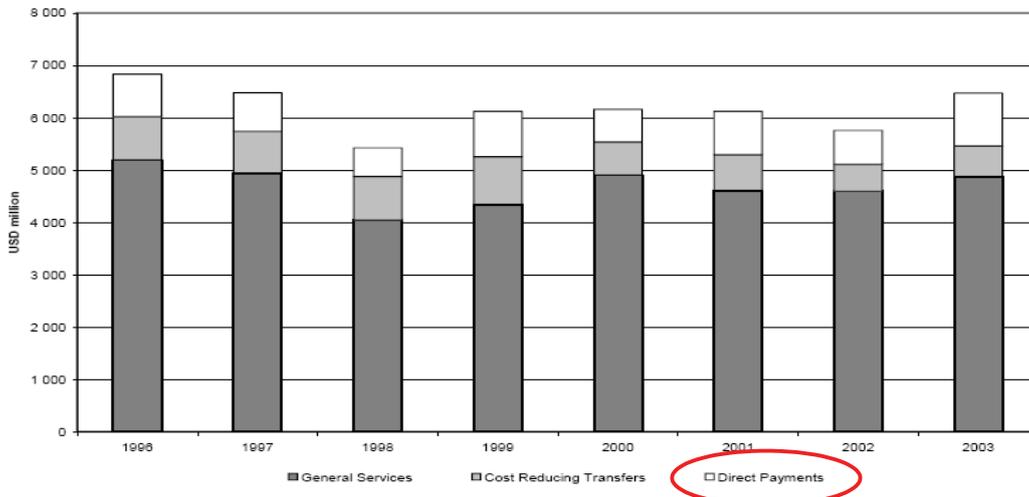


## 제1절 수산부문 직접지불제 관련 국내외 동향

- WTO/DDA 및 FTA 체결에 따라 국내 수산업은 경쟁력 약화와 소득감소가 예상되며, WTO·OECD·FAO 등의 국제기구에서는 수산보조금 제도로 인해 유발되는 무역 및 자원의 비효율적 배분 메커니즘을 제거하는 방향으로 논의의 초점이 모아지고 있는 실정임
  - 지금까지 국내 수산업은 수산보조금에 의해 어느 정도 어업경영을 유지해 올 수 있었으나 자원, 시장 또는 무역왜곡을 초래하는 수산보조금 등은 향후 금지될 것으로 예상되어 어가 및 어업경영은 더욱 어려워질 것으로 판단됨
- 2001년부터 시작된 WTO/DDA 수산보조금 협상의 결과에 따라 기존의 수산보조금 정책에 큰 변화가 예상되고 있지만 아직까지 구체적인 허용가능 보조금과 금지 보조금의 분류에 대한 명확한 결론이 나지 않고 있음
  - 그러나 대체적으로 무역 및 시장왜곡 그리고 자원감소에 직·간접적으로 영향을 미치는 수산보조금은 감축 또는 철폐될 것으로 전망됨
- <그림 2-1>과 같이 OECD 회원국의 수산보조금 지원액은 증가하는 추세이며, EU, 캐나다, 미국, 일본 등은 이미 직접지불 보조금을 시행하고 있음
  - EU 공동어업정책 하에서는 가격지지정책을 철폐하거나 축소하면서 발생하는 소득감소를 직접지불의 보조금을 통해 적극적으로 대응해 가고 있으며, 이 외 캐나다, 미국, 일본 등에서도 가격지지정책을 철폐하거나 축소하면서 발생하는 소득감소분을 직접지불의 보조금을 통해 대응해 가고 있음
  - 자원회복계획 하에서는 어업자원의 회복을 위한 소득 직접지원, 낙후지역에 대한 지원, 환경보전 및 어업구조조정을 위한 직접지불을 적극적으로 시행해 나가고 있음
- 이에 관련된 직접지불 보조금으로는 어선감척 및 허가권 환수에 대한 직접지불, 비고용보험, 은퇴자 및 재교육에 대한 직접지불, 금어기·조업기간

단축 및 휴어기에 대한 소득보전 직접지불, 재난구호 직접지불, 영세어업 소득보전 직접지불 등이 있으며, 최근에는 수산자원 회복 및 어업 구조조정 필요성 증대에 따라 어선감척 및 허가권 환수에 대한 직접지불, 소득보전 직접지불, 친환경어업을 위한 직접지불 등이 증가하고 있는 추세임

<그림 2-1> OECD 회원국의 수산보조금 내용별 지원액 추이 (1996 ~2003)

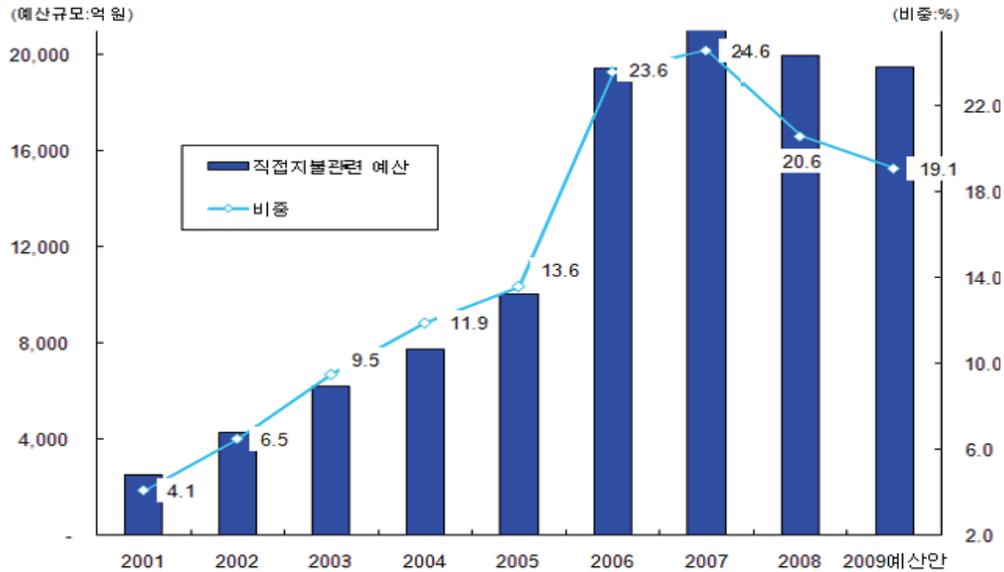


자료 : 해양수산부, “WTO/FTA 대비 어업인·어촌 지원대책 세부실천방안 수립(2차년도), 2007

- 이처럼 수산보조금에 대한 관심과 활용도가 높아지는 이유는 각국의 적정 어획능력 수준에 맞춘 어업자원 회복 및 관리와 기존의 가격지거나 비용절감 수산보조금 등의 경우 WTO/ DDA 수산보조금 협상 등에 따라 제한 혹은 금지될 가능성이 크므로 이를 대체하기 위한 수단으로 직접지불의 유용성이 크기 때문임
- 국내 수산업도 이에 대한 대비책으로 정부에서는 2006년에 “WTO/FTA 체결에 따른 수산업·어촌 국내 대책 수립(1차 년도)”을 시작으로 직불제 추진 가능성을 검토하였고, 2007년 ”WTO/FTA 대비 어업인·어촌 지원대책 세부실천방안 수립(2차 년도)”에서는 총 6개의 직불제(조건불리지역, 친환경부표지원, 재해예방, 고령어가은퇴, 휴어 및 어장휴식)에 대하여 세부 시행방안을 검토하였음. 그러나 본격적으로 실시되지 않고 있음
- 국내의 경우, 2001년~2009년까지 직접지불 관련 예산규모와 농림수산물부 일반지출 대비 직접지불 예산 비중은 <그림 2-2>와 같음

- 비중은 2001년 4.1%에서 2007년 24.6%까지 상승하였으나, 이후 축소하기 시작하면서 2009년에는 19.1%까지 감소되고 있는 추세임

〈그림 2-2〉 직접지불 관련 예산규모와 농림수산물부 일반지출 대비 비중의 추이



주: 농림수산물부의 자료를 토대로 국회예산정책처가 재구성.

자료: 국회예산정책처, “직접지불제의 문제점과 개선방안”, 2008. 12

- 최근 직접지불 관련 예산의 감소 추세가 나타나고 있지만 WTO/DDA 등의 협상 결과에 따라 우리나라 수산보조금 중 많은 부분이 감축 및 철폐될 것으로 예상되므로 수산업의 안정적 발전을 도모하기 위한 새로운 수산보조금 정책 마련이 시급한 실정임
- 세계 각국의 논의사항 중 공통적인 부분은 시장주의에 부합하는 허용 가능한 보조금 제도는 직접지불제도라는 점임. 이에 따라 기존 보조금이 직접지불제로 전환이 이루어지고 있음. 우리나라도 세계 수산 선진국들의 수산보조금 정책 변화에 맞추어 직접지불제를 적극 도입하고, 시행해 나가는 것이 바람직함

## 제2절 국외사례<sup>1)</sup>

### 1. 캐나다

- 캐나다의 직접지불제 사업은 대서양 저서어업 허가권 환수 직접지불, 대구 어업 및 대서양 어업의 조기 은퇴(early retirement) 직접지불, 대서양 어업 조기은퇴 직접지불, 북방 대구어업 조기은퇴 직접지불(연금형식), 대서양 어업 조기은퇴 직접지불(연금형식), 비고용 보험 직접지불, 수산공장 노동자 조기은퇴 직접지불 등이 있음
  - 각 사업의 목적, 관리주체, 제한사항, 지원현황은 <표 2-1 >과 같음
- 직접지불의 주된 목적은 어업인의 소득보전과 자원상황을 고려한 어획능력 감축임
  - 대부분의 직접지불 사업은 해당 직접지불 신청 시 어업권을 반납해야하는 제한 조건이 있음
- 지원대상의 경우 대부분의 직접지불이 55~64세까지만 지원이 되고 있음
  - 캐나다의 경우 65세부터는 연금계획(Canada Pension Plan)이나 경로 안전 보장(Old Age Security) 등의 연금수급이 가능하기 때문임

<표 2-1> 캐나다 직접지불 관련 사례(계속)

구 분	주 요 내 용	
대서양 저서어업 허가환수 직접지불	목적	• 수준에 맞도록 어획능력을 감축시켜 대서양 연안의 지속적인 어업발전 도모
	관리	• 캐나다 해양수산국
	대상	• 대상은 6.5ft 이하 어선을 소유한 대서양 연안 저서어업 어업인
	제한사항	• 허가환수 승인 시 해당어업인은 허가권 환수와 동시에 어업에서 완전히 떠나야하며, 다른 업종으로의 재진입이 불가
	지원현황	• 1998년부터 시작되어 매년 22.7백만 달러 정도가 지원되고 있으며, 현재까지 2,332개의 허가권이 환수됨

1) 해양수산부, “WTO/FTA 대비 어업인·어촌 지원대책 세부실천방안 수립(2차년도), 2007, 자료를 토대로 재구성

〈표 2-1〉 캐나다 직접지불 관련 사례

국 가	주 요 내 용	
북방 대구어업 조기은퇴 직접지불 (연금형식)	목적	• 북방 대구어업의 조업금지에 대한 어업인들의 지원과 해당어업에 대한 의존도 감소(어업인의 소득보전을 위한 것임)
	관리	• 캐나다 해양수산국
	대상	• 55~64세의 북방 대구어업 어업인, 가공업자, 트롤업자
	제한사항	• 저서자원의 허가권을 포기해야 하며, 어업등록증, 그리고 타어업의 허가권 등도 모두 반납을 해야 함
	지원현황	• 2000-2001년 기간 동안 총 US\$3.7백만 달러가 지원되었으며, 2001-2002년 기간 동안 총 US\$2.3백만 달러, 그리고 2002-2003년 기간 동안 총 0.67백만 달러가 지원됨
대서양 어업 조기은퇴 직접지불 (연금형식)	목적	• 대서양 저서어업의 붕괴 위기에 대한 어업인들의 지원과 해당어업에 대한 의존도 감소(어업인의 소득보전을 위한 것임)
	관리	• 캐나다 해양수산국
	대상	• 65ft 이하의 어선을 소유한 55~64세의 대서양 연안 저서어업 어업인
	진행절차	• 신청 시 허가권 반납 및 어업등록증 및 타 업종 허가권 반납
	지원현황	• 2000-2001년 기간 동안 총 US\$1.9백만 달러가 지원되었으며, 2001-2002년 기간 동안에는 US\$1.75백만 달러, 그리고 2002-2003년 기간 동안 총 1.5백만 달러가 지원됨
비고용 보험 직접지불	목적	• 금여기간 동안 자영(self-employed) 어업인들의 소득보전
	관리	• 캐나다 인적자원부
	대상	• 연안의 상업적 어업인들을 대상으로 함
	제한사항	• 일년에 최대 26주 동안 어획량 실적 등으로 고려하여 지원
	투자현황	• 2000-2001년 기간 동안 총 US\$238백만 달러가 지원되었으며, 2001-2002년 기간 동안에는 US\$272백만 달러, 그리고 2002-2003년 기간 동안 총 297백만 달러가 지원되는 등 지원액 규모는 매년 증가됨
수산공장 노동자 조기은퇴 직접지불	목적	• 대서양 저서어업자원의 감소에 따른 수산공장 노동자들의 소득보전과 수산업으로부터의 조기 은퇴를 유도
	관리	• 캐나다 인적자원부
	대상	• 55세~64세의 대서양 저서어업 관련 수산공장 노동자
	투자현황	• 2000-2001년 기간 동안 총 약 US\$3.6백만 달러가 지원되었으며, 2001-2002년 기간 동안에는 약 US\$3.2백만 달러, 그리고 2002-2003년 기간 동안에는 총 US\$2.8백만 달러가 지원됨

## 2. 미국

- 미국의 수산보조금 지원규모는 2003년 기준 총 약 1,290백만 달러 정도이며, 수산보조금 지원액 총규모는 꾸준히 증가하고 있음

- 수산보조금 중 가장 많은 부분을 차지하는 보조금은 일반서비스 보조금 (general services)으로 전체 수산보조금 지원액 중 평균 89% 정도를 차지하고 있음
- 미국의 수산업에 대한 지원은 연방정부의 해양대기청 수산국(National Marine Fisheries Service, NMFS)과 타 기관의 재정이전으로 분리되어 행해지고 있음. NMFS의 수산보조금 지원 사업은 크게 4가지로 구분되어 짐
  - 첫째, 어업자원 및 수산업 정보를 수집·분석
  - 둘째, 어업자원 보호, 어류 서식지 보존, 해양관리 프로그램 등의 수산관리활동
  - 셋째, 수산업 관련 과학 활동 및 관리 활동 지원, 수산업 개발을 위한 주정부 지원
  - 넷째, 수산업 금융 프로그램, 어선 엔진 손상기금, 어업인의 우발적 손해기금 등을 위한 특별회계 등이 있음
- 타 기관의 재정이전으로 지원되는 기금은 다음과 같음
  - 첫째, 미국 연안 경비대(coast guard)에 의해서 어업법 및 관련 규제를 현장에서 집행하기 위한 수송부(department of transportation)가 지원하는 기금
  - 둘째, 농림부가 관할하는 시장촉진 프로그램과 잉여상품처리 프로그램
  - 셋째, 세무성에서 주관하는 유류판매세에서 비도로사용자에 대한 면세 프로그램
  - 넷째, 국무성이 지원하는 어항건설 및 하수처리 등 수산업 기반시설에 대한 보조금 등이 있음
- 직접지불의 지원종류로는 어선감척 직접지불, 자원감소와 관련 경제적 어려움에 대비한 조정기금, 그리고 재난구호사업 등이 있음
  - 어선감척 직접지불제는 어업자원의 상황에 맞도록 어획능력(어선척수)을 조정하기 위한 것임. 이를 통해 지속적인 어업관리와 어업경영을 도모하는데 목적이 있음
  - 관련 경제적 어려움에 대비한 조정기금은 미국 연근해어업의 어업자원 감소 위기에 따른 어업인들의 경제적 지원과 해당어업에 대한 의존도 감소를 주된 목적으로 지원되고 있음

〈표 2-2〉 미국의 수산보조금 종류별 지원액 변화

단위: US 천 달러

구분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
직접지불 (Direct Payment)	-	59,700	54,800	120,700	66,800	49,900	81,280	175,600
비용절감보조금 (Cost Reducing Transfers)	250	19,000	13,000	12,300	12,250	51,800	3,500	3,500
일반서비스보조금 (General Services)	545,960	548,280	596,000	584,100	726,080	774,240	1,046,030	1,111,340
합 계	546,210	626,980	663,800	717,100	805,130	875,940	1,130,810	1,290,440

자료 : 해양수산부, “WTO/FTA 대비 어업인·어촌 지원대책 세부실천방안 수립(2차년도), 2007.

- 수산보조금 중 직접지불(direct payment)의 비중은 약 9% 수준으로, 연간 지원규모는 약간의 변동이 있지만 1997년 이후부터 꾸준히 증가하고 있음
  - 특히 2003년도 직접지불 총 지원액은 175백만 달러로 급격히 증가되었는데, 이는 1997년 수준에서 무려 194%가 증가한 것임

### 3. 유럽

- 유럽지역에서는 EU공동체(European Union)가 중심이 되어 ‘수산업의 재정적 지원 지침(financial instrument for fisheries guidance)’에 따라 소득보전, 재해보상, 조건불리지역, 실업지원 등 다양한 직접지불 제도를 시행하고 있음
  - EU에서는 2003년 1월 공동어업정책(common fisheries policy)을 개정하여<sup>2)</sup> 환경적, 경제적, 사회적으로 지속 가능한 수산업의 발전을 위해 어획능력과 가용한 어업자원간의 균형을 맞추는데 목적을 두고 관련 어업정책 및 수산보조금 정책을 추진 중에 있음
- 수산업 재정적 지원 지침(financial instrument for fisheries guidance)의 목적은 수산자원과 어획능력 사이에서의 균형을 맞추는데 기여하는 것임

2) 이는 기존 공동어업정책이 어업자원의 보호, 해양환경의 보호, 수산업의 경제적 기반 확충 및 양질의 수산물 공급이라는 당초의 취지를 제대로 구현하지 못한다는 비판이 고조되어 왔기 때문임

- 지원범위로는 어선 현대화 사업, 어업성과에 대한 조절 사업, 합작 기업에 대한 지원, 소규모 연안 어업, 양식업, 가공제품의 마케팅 지원, 기술지원 등이 있음
- EU 공동어업정책(CFP) 하의 수산보조금 정책의 주 내용은 어획능력의 증강이나 어업자원의 감소를 도모하는 보조금은 원칙적으로 금지하고 있음
  - 그러나, 어업자원의 회복 및 어획능력 감축을 위한 보조금에 대해서는 그 지원규모를 증대하고 있음
- 공적 지원(public aid)에 의해 감축된 어획능력(fishing capacity)은 반드시 다시 증강될 수 없도록 강력히 규정하고 있음
  - 단 2006년 수산보조금 정책 개정 시 공적(公的) 지원에 의해 감축된 어획능력의 일부분이 선상 어로작업의 안전성과 노동조건을 향상 위한 목적으로 다시 증강될 수 있도록 제한적으로 허용하고 있음

## 제3절 국내사례

### 1. 농업사례

- 국내의 직접지불 관련 사업은 경영이양, 농지연금<sup>3)</sup>, 쌀소득보전(고정, 변동), 친환경농업, 조건불리지역, 경관보전 등이 있음
- 사업의 지원형태는 대부분 보조사업의 형태로 지원이 이루어 있으며 각 직접지불제의 내용을 살펴보면 다음과 같음

#### 1) 경영이양직접지불제

- 경영이양직접지불제의 목적은 농업경영을 이양하는 고령 은퇴 농가의 소득 안정을 도모하고 전업농의 영농규모 확대를 촉진함으로써 쌀산업의 경쟁력을 강화하는 것임
- 근거법령은 「세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법」 제11조제2항제5호, 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제39조제3항제3호 및 제5호, 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」 제4조 등임
- 지원재원은 농어촌구조개선특별회계이며, 지원형태는 민간경상보조(국고 100%)임
- 사업대상자는 65세 이상 70세 이하인 농업인 중에서 경영이양 소득 보조금 지급대상자 선정신청일 직전 10년 이상 계속하여 농업경영을 하고 있는 농업인임
- 제외대상으로는 ① “경영이양보조금 지급에 관한 약정” 체결일 현재 농지를 임차 또는 사용차하여 농작물을 경작하고 있는 자, ② 배우자 또는 직계존비속에게 경영이양을 하는 자, ③ 약정 위반 또는 정당한 사유 없이 약정을 해지 또는 해제한 자, ④ 보조금 수령자로서 약정기간이 만료된 자임
- 지원자격 및 요건은 다음과 같음
- 첫째, 약정 체결 이후 계속 경작이 허용되는 농지 외에 농업경영을 하지 않아야 함

3) 2011년부터는 농어민들의 생활 안정 지원을 위해 ‘농지연금제도’를 실시할 예정임

- 둘째, 약정 체결일 현재 임차 또는 사용차 중인 농지가 없어야 함
  - 셋째, 임대(임대위탁 포함)이양의 경우 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규칙」 별표에 따른 ‘경영이양보조금의 연령별 지급기간’ 이상 임대하여야 함
  - 넷째, 경영이양농지의 양수대상자는 60세 이하의 전업농업인, 전업농육성대상자와 농업법인 또는 한국농어촌공사 이어야 함
- 지급요건을 갖춘 대상자는 다음 지급 산정 기준에 따라 지급액을 산정함

- 지급단가 : m<sup>2</sup>당 300원/년(ha당 3,000천원/년)

- 지원형태 : 민간경상보조(국고 100%)

◆ 지급액 산정  
 경영이양면적(m<sup>2</sup>) × 지급단가 × 지급기간(년)

\* 필지별로 산정하고 산출금액의 10원 미만은 절사함

- 지급 상한면적 : 2.0ha(동일인(가구원 포함)이 매도 및 임대 이양시는 각 각 적용)

- 지급방법 : 보조금 총액을 아래 신청 연령별 지급기간(총 월수)으로 나눈 금액을 지급기간 동안 매월 경영이양자가 지정한 예금계좌로 입금

< 경영이양보조금의 연령별 지급기간 >

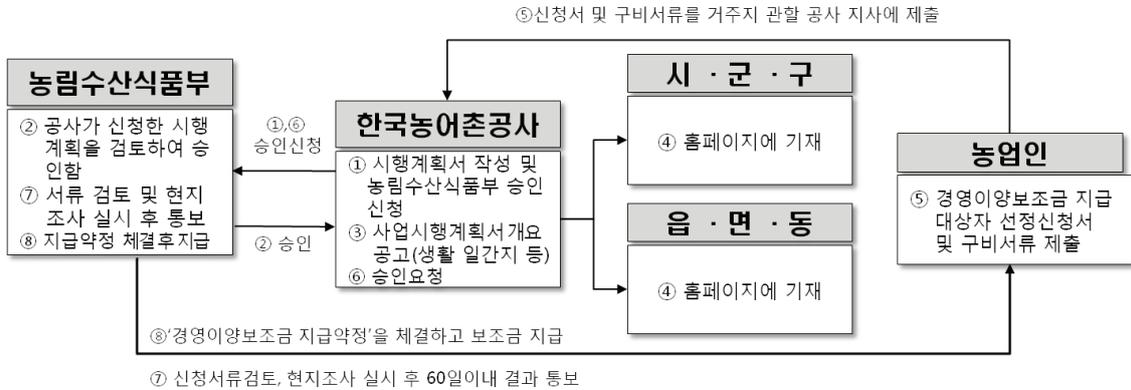
연 령	66세 이하	67세	68세	69세	70세
지급기간	10년	9년	8년	7년	6년

- 지급시기 : 약정 체결일이 속하는 월의 다음 월부터 매월 15일에 지급 다만, 15일이 공휴일 또는 토요일인 경우에는 그 전일에 지급

- 보조금 지급약정자(경영이양자)가 사망한 경우에는 보조금 수령자의 배우자가 경영이양 약정을 승계하는 경우에는 배우자에게 지급하고 배우자가 약정을 승계하지 않은 경우에는 지급을 중단함

- 경영이양직접지불제 사업 추진절차는 사업의 목표, 세부 추진계획, 시·군 또는 자치구별 지급대상 인원과 그에 필요한 예산, 원활한 사업 추진을 위한 조사·교육 및 홍보계획 등의 내용을 포함한 사업계획서를 수립하여 농림수산식품부장관에게 승인 신청을 하여야 함
- 승인된 사업시행계획의 개요를 시·군·구, 읍·면·동 게시관 등에 10일 이상 공고를 하며, 보조금을 받으려는 농업인은 ‘경영이양보조금 지급대상자 선정신청서’ 및 구비서류를 거주지 관할 공사 지사에 제출함
  - 신청서를 제출받은 한국농어촌공사는 신청서류 검토, 현지조사를 실시한 후, 60일 이내에 지급대상자를 선정하여 선정 결과를 신청인에게 알려야 하며 공사 지사장은 보조금 지급대상자로 선정된 자와 ‘경영이양보조금 지급약정’을 체결하고 보조금을 지급함

〈그림 2-3〉 경영이양직접지불제 사업추진절차



## 2) 농지연금사업

- 농지연금사업은 농촌의 고령화가 급속하게 진행되는 상황에서 고령농업인에 대한 안정적인 노후생활 대책 마련을 위한 것임
  - 농촌 고령인구의 비중이 2009년 34.2%에 달하고 2020년에는 44.7%에 이를 것으로 전망됨
- 주택연금이 도입(2007년 7월) 시행되고 있으나, 농가주택은 가격이 낮아 수혜가 곤란함
  - 농가의 고정자산 중 72%를 차지하고 있는 농지를 활용한 상품개발이 필요함
- 한미 FTA 체결 등 농산물시장 개방 확대에 따른 고령 농업인의 경쟁력 취약으로 경제적 충격 완화를 위한 노후생활 안정의 제도적 장치 마련이 필요함
  - 2008년 65세 이상 경영주의 농가 평균 규모가 0.84ha로 영세함
  - 연간 농축산물 판매수익 1천만 원 이하인 고령농가가 전체의 77.5%에 달함
- 농지연금사업은 한미 FTA 농업분야 보완대책으로 농촌형역모기지 제도 도입 타당성 검토를 통해 제시되었음(경제관련 7개 부처 공동 발표, 2007년 6월)
- 2008년 국회에서 고령농업인의 노후생활 안정을 위한 농지연금 도입 필요성을 언급함

- 농지연금 도입방안 마련을 위한 연구용역 실시(2008년 4월~11월)
  - 연금모형 설계 및 운용리스크 분석 등 제도도입 타당성 마련
- 수요예측을 위한 설문조사 실시(2008년 6월)
  - 농지연금 도입 시 참여의향 30.8%, 호감도 46.4% 등 잠재수요 충분
  - 소유농지를 팔거나 담보로 노후생활자금 마련 의향이 36.5%임
- 「농업의 경쟁력 강화방안」으로 2011년부터 농지연금 제도 도입 발표
- 농지연금제도는 65세 이상의 고령농업인이 보유한 농지를 담보로 제공하고 노후생활 안정자금을 매월 연금형식으로 지급받는 제도로서 연금을 지급받으면서 농지를 활용(자경 및 임대)할 수 있으며, 부부 모두 종신지급(사망시까지)을 보장하는 제도임
- 지원조건
  - 대상자 : 농지연금의 대상자는 부부 모두 65세 이상으로서 영농경력이 5년 이상이어야 함
  - 대상농지 : 농지연금의 대상농지는 지목이 전, 답, 과수원으로 영농에 이용되는 농지로서 3만㎡ 이하로 면적을 제한함
- 사업규모
  - 농지연금의 사업규모는 2011년 첫해에 500개농가(22억원)에 대해 실시함
  - 총사업비는 5,363억 원으로 2025년까지 1만 5천 농가를 목표로 하고 있음
  - 사업시기를 도입기(~2015년), 안정기(2016~2020년), 성숙기(2021~2025년)로 구분하여 도입기에는 연간 500명, 안정기에는 연간 1,000명, 성숙기에는 연간 1,500명을 가입 목표로 하고 있음
- 월지급금
  - 농지연금의 월지급금은 농지가격상승률 2.8%, 기대이율 5.1%를 적용하고 2008년 통계청의 생명표를 적용하여 산정함
  - 한 예로, 70세의 고령농가가 1억원 가치의 농지를 보유하고 있는 경우 월 38만원을 연금으로 받게 됨

〈표 2-3〉 농지연금의 월지급금(추정)

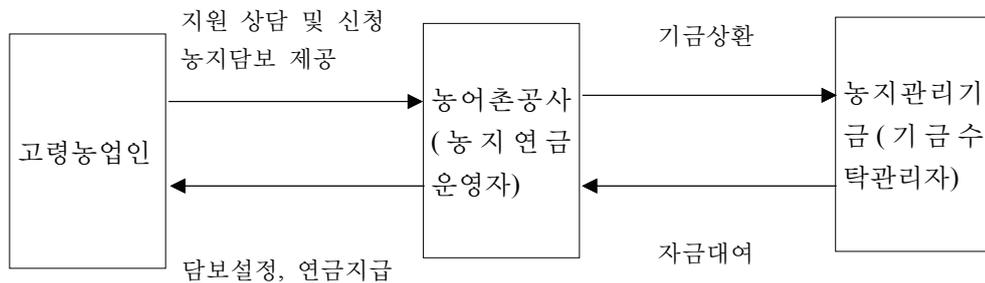
(단위: 만원)

구 분	1억원	2억원	3억원	4억원	5억원	6억원
65세	32	64	97	129	161	194
70세	38	76	115	153	192	230
75세	46	92	139	185	232	278

## ○ 사업 추진절차

- 고령농업인은 우선 농어촌공사 농지연금 운영자와 지원 상담 및 신청·접수를 하고 농어촌공사는 현지조사, 지원심사 및 대상자를 결정함
- 농어촌공사는 대상자로 결정된 고령 농업인과 약정을 체결하고, 저당권 설정 이후에 연금을 지급함
- 농어촌공사는 농지관리기금으로부터 자금을 대여하고 최종적으로 기금을 상환함

〈그림 2-4〉 농지연금의 사업추진 절차



- 농지연금사업의 지원근거는 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」에 의거함
  - 제10조(사업) 제5호의 규정에 따라서 영농규모의 적정화, 농지의 효율적 이용, 농업구조개선 및 농지시장과 농업인의 소득 안정 등을 위해 농지를 담보로 한 농업인의 노후생활안정 지원사업(농지은행사업)을 할 수 있음
  - 제24조 5(농지를 담보로 한 농업인의 노후생활안정 지원사업 등)
    - ① 공사는 농업인의 생활안정 지원을 위하여 농업인이 소유한 농지를 담보로 노후생활 안정자금을 지원할 수 있음
    - ② 제1항에 따른 지원기준·방법, 지원
- 대상자의 권리보호, 농지의 저당권 설정 등의 제한 및 자금의 회수방법, 가입비와 위험부담금의 징수방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정함

- 제도시행을 위한 주요 이행 과제는 다음과 같음

<ul style="list-style-type: none"><li>◦ 농지연금 도입방안 연구(대구대학교, 2008년 10월)<ul style="list-style-type: none"><li>- 주요내용 : 모형개발을 위한 사전검토사항, 모형설계 및 리스크 분석, 노후복지실현 및 정책방향 등</li></ul></li><li>◦ 수요예측조사(한국정책능력진흥원, 2008년 7월)<ul style="list-style-type: none"><li>- 주요내용 : 농촌 고령농가의 노후생활에 대한 실태 및 인식, 농지연금 도입에 따른 이용의향 및 태도</li></ul></li><li>◦ 농지연금관련법 제정(2008년 12월)<ul style="list-style-type: none"><li>- 한국농어촌공사 및 농지관리기금법 제10조(사업), 제24조5(농업인의 노후생활안정 지원사업)등</li></ul></li><li>◦ 농지연금지침 및 100문 100답집 작성(2010년 4월)<ul style="list-style-type: none"><li>- 기초(안) : 사업개요, 시행요령, 사후관리 등</li><li>- 추진실적 : 자체토론회(매주 1회 이상), 실무자토론회(1회), 전문가회의(1회), 직원교육, 현지적용(농업인상당) 등</li></ul></li><li>◦ 농지연금 모형설계(협성대학교, 2010년 9월)<ul style="list-style-type: none"><li>- 주요내용: 모형기초변수 및 리스크 분석, 기본모형 제시</li></ul></li><li>◦ 운영시스템 개발구축(엔키소프트, 2010년 12월까지)<ul style="list-style-type: none"><li>- 주요내용: 신청, 지급관리 등 전산시스템 구축</li></ul></li></ul>
--

### 3) 쌀소득등보전직접지불제

- 이 제도의 목적은 『쌀소득 등의 보전에 관한 법률』 제3조에 따라 농업인등의 소득안정을 위하여 농업인등에게 쌀소득등보전직접지불금을 지급하기 위한 쌀소득등보전직접지불제 사업계획 수립 및 자금지원 등을 통해 농가 소득 안정을 도모하는 것임
  - 특히, DDA협상/쌀협상 이후 쌀 시장개방 확대 등으로 인하여 쌀 가격이 하락하는 경우에 쌀생산 농가의 소득을 보전하기 위함임
  - 쌀소득등보전직접지불제는 고정직접지불금과 변동직접지불금으로 구분됨
- 근거법령은 쌀소득 등의 보전에 관한 법률 및 같은 법 시행령·시행규칙임
- 지원형태는 고정직접지불금은 지방자치단체가 보조하며, 변동직접지불금은 직접 수행함
- 고정직접지불금의 재원은 농어촌구조개선특별회계(농특세전입금계정)이며, 변동직접지불금은 쌀소득보전변동직접지불기금임

- 고정직접지불금의 지급기준 및 지급단가에 대한 산정방법은 다음과 같음

- 지급기준 : 농작물의 생산량 및 가격의 변동과 상관없이 논농업에 종사하는 농업인등에게 지급
- 지급단가(농림부 고시 제2006-48호)
  - \* 농업진흥지역 안의 농지 ha당 746천원(m<sup>2</sup>당 74.6원), 밖의 농지 ha당 597천원(m<sup>2</sup>당 59.7원)
- 농가당 지급금액 : 지급단가(원/m<sup>2</sup>) × 대상농지면적(m<sup>2</sup>),
  - \* 필지별로 지급금액을 계산하여 10원미만 절사 후 개인별로 합산

- 변동직접지불금의 지급기준 및 지급단가에 대한 산정방법은 다음과 같음

- 지급기준 : 논농업에 이용되는 농지에서 쌀을 생산하는 농업인등에게 해당 연도에 생산한 쌀의 수확기 평균 가격이 목표 가격에 미달하는 경우에 지급
- 목표가격 : 170,083원/쌀80kg('05-'12년산 적용)
- 지급단가 : 목표 가격과 당해연도 수확기 산지 평균 쌀값과의 차액의 85%에서 고정직접지불금 평균단가를 차감하고 남는 금액

◆ 변동직불금 지급단가 산정(80kg기준)

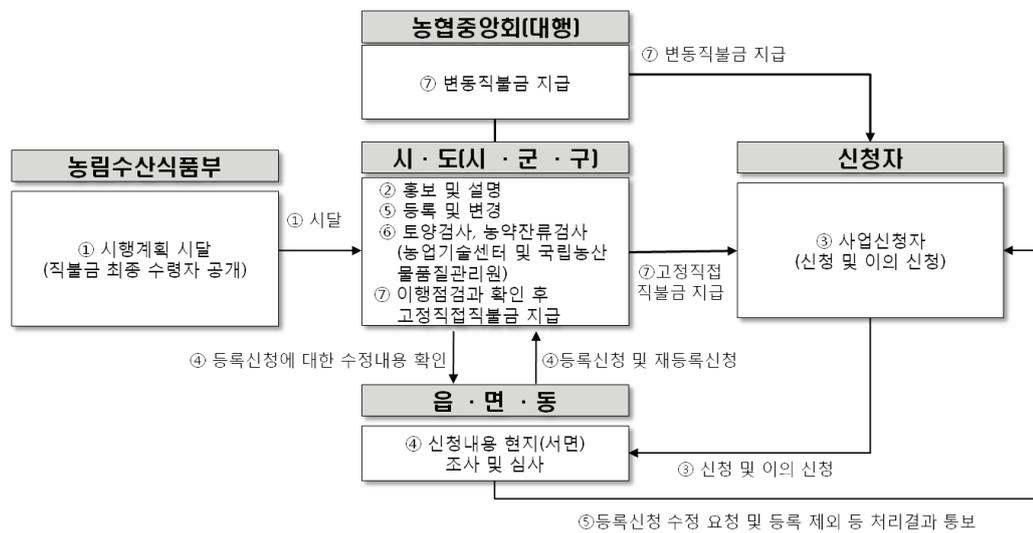
【(목표가격 - 당해 연도 수확기 평균 쌀값) × 85%】 - 고정직불금 단가

- 당해 연도 수확기 평균 쌀값 : 당해 연도 10월1일 ~ 다음 연도 1월31일
- 고정직불금 단가 : 농업진흥지역 안 및 밖의 가중 평균한 가격
- 농가당 지급금액 : 변동직불금 지급단가(원/80kg) × 61가마 (80kg) × 벼재배면적 (ha), 산출결과 10원미만 절사
- ha(10,000m<sup>2</sup>)당 생산단수는 61가마/쌀80kg로 고정

- 쌀소득등보전직접지불제의 사업 추진절차는 농림수산식품부에서 쌀소득등보전직접지불제 시행계획을 시·도, 시·군·구에 시달하고 시·도, 시·군·구에서는 사업설명 및 홍보를 실시함
  - 그 후 농업인 등은 등록신청서를 읍·면·동장에 제출하며, 이에 대한 신청정보는 농림수산식품부와 시·군·구 홈페이지에 명단을 공개함(이의신청 접수 및 확인 실시)
  - 대상농지·농업인·무단점유 여부, 면적, 벼재배 면적, 휴경면적 등의 확인 조사 및 심사를 읍·면·동에서 실시함
  - 등록 제한자 및 농외 소득자 지급제한(증명서 제출자) 여부 확인 후 시장·군수·구청장이 등록증 교부함. 읍·면·동에서는 등록 제외자 사유, 이의 신청자 처리결과 등을 신청자에게 통보함<sup>4)</sup>

- 최종 확인조사 결과를 시·군·구청장에게 통보하며, 지급대상자, 면적, 금액을 요청함
- 시군에서는 최종적으로 토양검사(시·군 농업기술센터), 농약잔류검사(국립농산물품질관리원) 및 이행점검과 확인 후 지급대상자에게 보조금을 지급함
- 이때, 고정직불금은 시군에서 지급하며 변동직접직불금은 농협중앙회에서 대행으로 이를 처리함
- 농식품부에서는 최종 직불금 수령자 명단을 농식품부 홈페이지에 공개함

〈그림 2-5〉 쌀소득등보전직접지불제 사업추진절차



#### 4) 친환경농업직접지불제

- 친환경농업직접지불제의 목적은 친환경농업 실천 농업인에게 초기 소득 감소분 및 생산비 차이를 보전함으로써 친환경농업 확산을 도모하고, 농업의 환경보전기능 등 공익적 기능을 제고하는 것임
- 근거법령은 「세계무역기구협정의이행에관한특별법」 제11조 제2항, 「농산물의생산자를위한직접지불제도시행규정」 제16조 및 제23조임
- 지원대상 및 지원자격은 친환경농산물 인증을 받아 인증기관의 이행점검 결과 적격으로 통보 받은자임

4) 통보 시 등록증 내용에 대한 이의신청은 읍면동에 함

- 지원형태는 지자체 보조(시장·군수·자치구청장) 및 국고 100%임
- 지급 기간 및 방법은 친환경농산물을 계속하여 생산하는 경우 최초 지급 연도로부터 필지별로 3년간만 지급(불연속인 경우 3회만 지급)함
- 동일 필지가 친환경농산물 인증농가, 인증단계를 달리하는 경우에도 총 3년간만 지급
- \* 2004~2009년중 3회 지급받은 필지와 2007~2009년 3년간 연속하여 지급 받은 필지는 2010년부터는 지급대상에서 제외
- 신청기간 이후에 인증종류가 상위 인증단계로 변경될 경우에는 신청당시 인증종류로 지급하고, 하위 인증단계로 변경시에는 변경된 인증종류로 지급

## ○ 지급단가

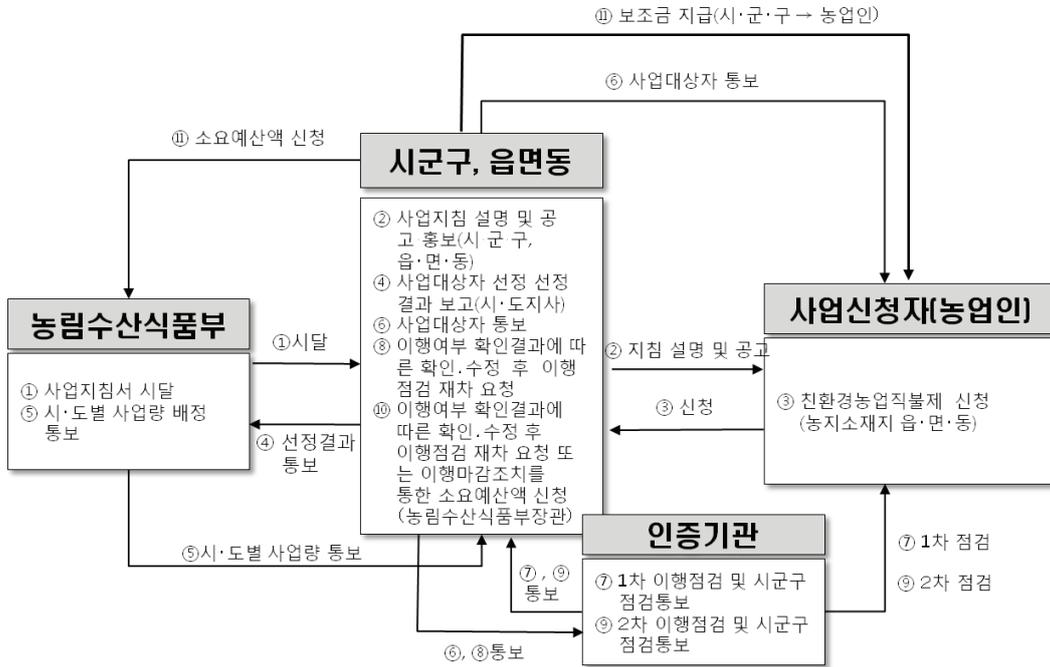
- 논 : 유기 392천원/ha, 무농약 307, 저농약 217
- 밭 : 유기 794천원/ha 무농약 674, 저농약 524

## ○ 지원한도액 기준 및 범위

- 농가당 지급한도 면적 : 0.1 ~ 5.0ha

- 친환경농업직접지불제 사업 추진절차는 농림수산식품부에서 “친환경농업직접지불제 사업지침”을 각 시·군에 시달하여 시·군·구, 읍·면·동에서는 사업지침에 대한 설명회 및 공고홍보를 실시함
- 이후 농지소재지 읍·면·동에서는 환경농업직불제를 신청하고 시·군·구에서는 사업대상자를 선정함. 선정된 결과는 시·도지사에게 보고되며 이를 시·도지사가 농림수산식품부장관에게 보고함
- 이를 기초로 농림수산식품부에서는 시·도별 사업량 배정하여 통보하고, 인증기관에 이행점검을 요청함. 시·군·구에서는 사업대상자 선정 결과를 농업인에게 통보함
- 인증기관에서는 이행여부 확인 후 시·군·구에 1차 결과 통보하고 시·군·구는 이행여부를 확인 함. 문제가 있을 경우 이행점검을 재차 요청함
- 시·군·구에서는 이행여부 확인 후 소요예산액 산정 함. 이 결과를 시·도지사에게 보고하고 이를 시도지사가 농림수산식품부장관에게 보고함
- 마지막으로 시·군·구에서는 보조금을 농업인에게 지급함

<그림 2-6> 친환경농업직접지불제 사업추진절차



### 5) 조건불리지역직접지불제

- 조건불리지역직접지불제의 목적은 친환경축산 실천 축산농가의 초기 소득 감소분, 생산비 차이를 보전함으로써 친환경축산의 확산을 도모하는 것임. 또한, 축산물의 안전성보장과 소득유지 등을 동시에 추구하고, 환경오염 발생 등을 최소화함으로써 지속가능한 축산기반을 구축하는 것임
  - 근거법령은 「세계무역기구협정의이행에관한특별법」 제11조 제2항, 「축산법」 제3조(축산발전시책의 강구)임
  - 자금재원은 농특회계이며, 지원형태는 민간경상보조, 국고 100%임
- 사업대상 지역은 농업생산성과 정주여건이 불리한 지역으로서 농림수산식품부장관이 경지율, 경지경사도 등을 고려하여 선정한 지역(이하 “조건불리지역” 이라 함)
  - 육지지역은 읍·면지역 중 경지율 22% 이하이고, 경지경사도 14%이상, 농지면적이 50% 이상인 법정리임
  - 도서지역(제주도 포함)은 읍·면지역 모든 법정리(경지율 및 경사도와 관계없음)임

- 사업대상 토지는 조건불리지역에 있는 「농지법」 제2조 상의 농지 및 「초지법」 제5조에 따라 조성된 초지(이하 “초지”라 한다)로서 3년 이상 농업에 이용된 농지 또는 초지로 관리된 곳이어야 함
  - 지목에 상관없이 2003년부터 2005년까지(2004·2005년 시범사업 지역은 2002년부터 2004년까지) 3년 동안 농업에 이용된 농지와 초지로 관리된 초지이어야 함
- 지원자격은 조건불리보조금 지급대상 마을이 속하는 읍·면·동 지역에 거주(주민등록을 기준으로 하며, 법인의 경우 주된 사무소의 소재지를 말함)하면서 보조금 지급대상 농지를 경작하거나 초지를 관리하는 자임(농업경영체 등록제에 참여한 농업인 또는 농업법인에 한함)
  - 단, 농지 또는 초지 소재지와 거주지가 다른 경우에는 지급대상 마을이 속한 법정리에 연접한 읍·면에 거주하는 실경작자만 인정함
- 지급요건은 농지관리의무와 마을공동기금 조성은 필수적으로 이행하여야 하며, 마을활성화 실천 의무는 마을여건 등에 따라 1개 이상 자율 이행해야 함
- 지급단가 및 농가당 지급한도액에 대한 사항은 다음과 같음

## ○ 지급단가

- 한우 : 유기 170,000원/마리, 무항생제 65,000원/마리

- \* 육우는 한우의 50% 감액 지급

- 젖소(우유) : 유기 50원/L, 무항생제 10원/L

- 돼지 : 유기 16,000원/마리, 무항생제 6,000원/마리

- 산란계(계란) : 유기 10원/개, 무항생제 1원/개

- 육계 : 유기 200원/마리, 무항생제 60원/마리

- \* 토종닭의 경우는 육계의 30% 증액 지급

## ○ 농가당 지급한도액 : 20백만원/년간

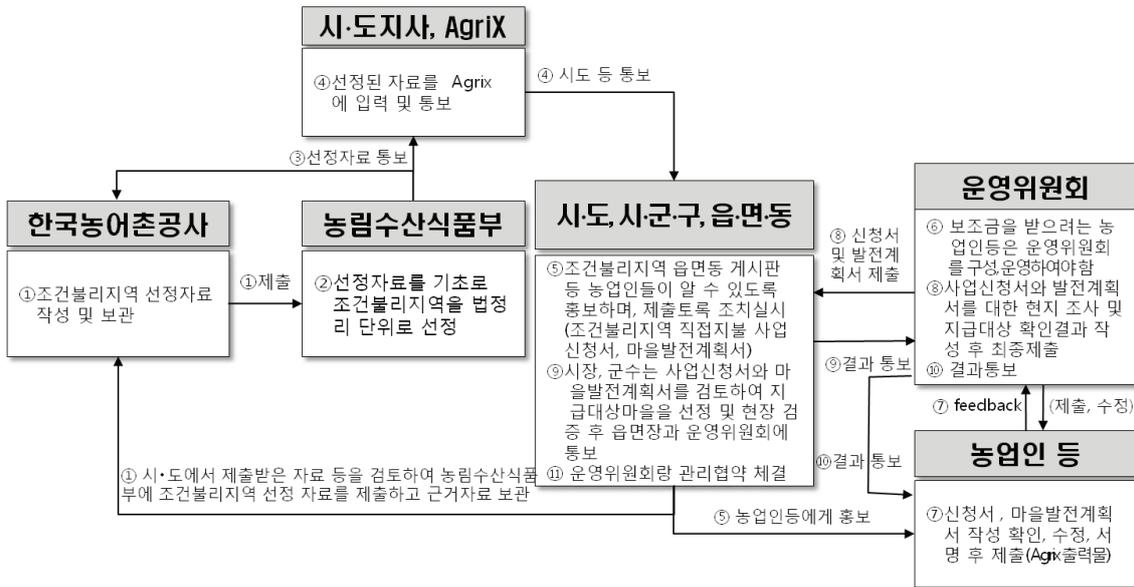
- 환경친화축산농장으로 지정 받은 경우에는 보조금으로 지급받는 금액의 20%를 인센티브로 추가지급

- 조건불리지역직접지불제 사업 추진절차는 법정리별 경지율, 연속지적도, 수치지형도를 분석한 법정리별 경사도, 법정리 변동 자료 등을 농어촌공사에서 검토한 후 농림수산식품부에 조건불리지역 선정 자료를 제출함

- 제출된 자료를 토대로 농림수산식품부는 경지율 및 경지경사도 자료 등을 고려하여 조건불리지역을 법정리 단위로 선정하고, 특별자치도지사·시·도지사·한국농어촌공사·AgriX 유지보수단에 통지함
- 농림수산식품부에서는 통지한 법정리에 코드번호를 부여하고 시·도지사에게 통지함. 시·도지사는 ‘조건불리지역’을 시장·군수·자치구의 구청장에 통지하고, 지자체에서 사업신청서 등을 Agrix에 입력할 수 있도록 조치함
- 통지된 내용을 토대로 시장·군수는 ‘조건불리지역’을 읍·면·동장에게 알리고, 읍·면장은 해당 읍·면·동 게시판에 10일 이상 공고함
- 읍·면장은 조건불리보조금(이하 “보조금”이라 한다)을 지급받으려는 법정리 또는 행정리에서 ‘조건불리지역 직접지불 사업신청서’와 ‘마을발전계획서’를 3월말까지 읍·면에 제출토록 조치하고 농업인등이 알 수 있도록 홍보함
- 마을(법정리 또는 행정리), 읍·면·동에서는 조건불리지역에서 보조금을 받으려는 농업인등은 조건불리지역의 법정리 또는 행정리 단위로 조건불리지역 운영위원회를 구성·운영하여야 함
- 운영위원회는 보조금 신청 대상자 중에서 위원장 1명을 포함한 3명 이상 5명 이하의 운영위원으로 구성하며, 운영위원회의 위원장은 운영위원회를 대표하고, 운영위원회의 업무를 총괄함
- 운영위원회는 조건불리지역 직접지불사업신청서와 마을발전계획서를 작성하여 읍·면장에게 제출하고, 읍·면장은 시장·군수에게 제출함
- 시·군(읍·면)에서는 기 보조금을 지급받은 마을에 대하여는 기 제출된 사업신청서와 마을발전계획서(Agrix 출력물)를 해당 운영위원회에 송부하여 확인·수정·서명 후 제출할 수 있도록 조치함
- 시장·군수는 제출된 사업신청서와 마을발전계획서를 검토하여 보조금 지급대상 마을을 선정함
- 마을발전계획서를 제출하지 않거나, 주민참여 의지 등이 없다고 판단될 경우 지원대상 마을에서 제외 가능
- 보조금 지급대상으로 선정된 마을의 농업인등은 ‘조건불리보조금 지급 약정신청서’를 본인이 직접 작성 서명하여 구비서류와 함께 운영위원회에 제출함
- 보조금을 기 지급받은 농업인등은 시·군(읍·면)으로부터 기 등록된 내용을 전산 출력하여 본인이 직접 확인·수정·서명 후 제출함

- 운영위원회는 “약정 신청서를”를 시군에 제출함. 시군에서는 보조금 지급 대상자 선정 결과를 통지하여 운영위원장이 지급대상자와 ‘조건불리지역 관리협약’을 작성함. 운영위원회는 지급대상자의 서명(날인)을 받아 읍·면장에게 제출하고, 읍·면장은 시장·군수에게 제출함
- 시장·군수는 사업신청 시 제출한 마을발전계획 내용과 연계하여 관리협약 내용을 검토하고, 운영위원회와 조건불리지역 관리협약을 체결하여야 함

〈그림 2-7〉 조건불리지역직접지불제 사업추진절차



## 6) 경관보전직접지불제

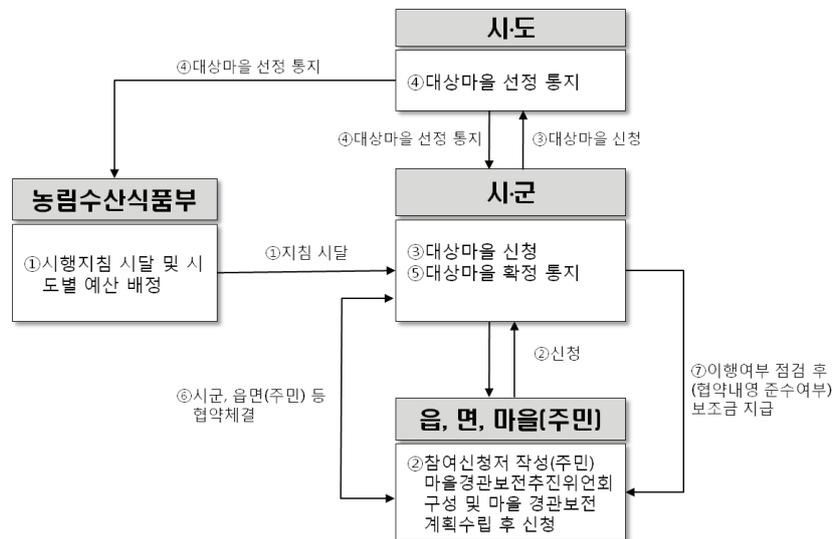
- 경관보전직접지불제의 목적은 지역의 특색 있는 경관작물 재배 및 마을경관보전활동을 통해 농촌경관을 아름답게 가꾸어 지역축제, 농촌관광, 도농교류 등 지역사회의 활성화를 도모하는 것임
- 근거법령은 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법」 제30조, 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제40조, 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」 제5장(경관보전직접지불제)임
- 지원조건은 경관작물<sup>5)</sup> 재배(협약에 따라 경관작물을 재배하는 농업인등에게 보조금 지급)하는 농업인과 경관협약 마을주민에 대한 경관보전활동 비용 지원 등임. 직접성 인건비는 제외함

5) 초화류로서 경관형성이 주목적이고 효과가 우수하다고 시장·군수·구청장이 인정하는 작물 (목본류는 제외)

- 지급조건 : 국고 70%, 지방비 30%
  - 경관작물재배 : 동계작물 100만원/ha, 하계작물 170만원/ha
  - 마을경관보전활동비 : 협약면적에 비례하여 30만원/ha
- ※ 지역별 특성을 감안하여 지자체 자체예산으로 추가 지원 가능

- 경관보전직접지불제의 사업 추진절차는 농림수산식품부에서 시행지침시달 및 시도별 예산배정 함
  - 대상이 되는 마을 및 주민들이 참여 신청서와 마을경관보전추진위원회 구성 및 마을경관보전계획수립을 작성하여 시·군에 신청하며, 이를 시·군이 시·도에 대상마을로 신청을 함
  - 시·도에서는 대상마을 선정 및 보고를 농림수산식품부에 하고, 대상마을 확정을 시·군에서 읍·면, 추진위에 통지하여, 시군과 마을 경관보전추진 위원회와 협약체결을 함. 이때 이행여부 점검을 시·군에서 실시하여 협약 내용에 대한 준수여부를 점검 후 이상이 없으면 최종적으로 보조금을 지급함

〈그림 2-8〉 경관보전직접지불제 사업추진절차



- 이상과 같이 경영이양직접지불제, 농지연금, 쌀소득보전(고정, 변동)직접지불제, 친환경농업직접지불제, 조건불리지역직접지불제, 경관보전직접지불제

에 대해 살펴본 결과 대부분의 수행주체는 지자체이며, 농림수산식품부는 시행지침마련, 예산 배정 등 직불제 전반의 관리·운영을 담당하고 있음.

- 해당 사업의 목적, 대상, 규모, 지원형태, 단가는 다음 <표 2-4>과 같음

<표 2-4> 농업부문 직접지불제 현황

구분	경영이양	농지연금	쌀소득 보전(고정)	쌀소득 보전(변동)	친환경 농업	조건 불리지역	경관보전
기간	1997~계속	2011년~	2001~계속	2003~계속	1999~계속	2004~계속	2005~2017
목적	영농규모화 촉진, 은퇴 농업인 소득 안정	고령농업인에 대한 안정적인 노후생활 대책 마련	쌀값하락에 따른 농업인 소득안정		초기 소득감 소분 보전, 환경보전	농업의 다원 적 기능유지 및 지역사회 활성화 도모	농촌의 다원 적 기능 제고 농가소득 보 전
대상	66세~70세 경 영 이양하는 농가	65세이상 영농 경력 5년이상	실경작자	실경작자	친환경농산 물 인증농가	실경작자	경관작물 재배 농업인
규모	151천ha	500농가	1,012.5천ha	943천ha	98,849ha	밭 122천ha 초지 4,250ha	13,000ha
지원 형태	민간경상보 조 (국고 100%)	직접수행	보조	직접수행	지자체 보조 (국고 100%)	보조 (국고 100%)	지자체 보조 (국고 70%, 지방비 30%)
단가	3,000천원/ha	농지가격상승률 2.8%, 기대이율 5.1%적용(3만㎡ 이하)	평균 70만원/ha	목표가격: (170.083/80k g)과 당년 쌀값과 차액 의 85% 지 원	밭: 524~794 천원/ha 논: 217~392 천원/ha	밭: 400천원/ha 초지: 200천 원/ha	동계작물: 100 만원/ha 하계작물: 170 만원/ha

자료: 국회예산정책처, “직접지불제의 문제점과 개선방안”2008, 12.을 토대로 재구성

- 수산부에서 도입을 고려하고 있는 고령 양식어가 은퇴 직불제와 가장 유사한 경영이양직불제의 지원형태는  $\text{m}^2$ 당 300원/연이며, 지급액 산정은 ‘경영이양면적( $\text{m}^2$ ) × 지급단가 × 지급기간(연)’ 계산됨
  - 연령별 지지급기간은 66세 이하 10년, 67세 9년, 68세 8년, 69세 7년, 70세 6년으로 구분됨
- 이렇게 면적·지급단가·지급기간을 구분하여 기준을 세울 수 있는 것은 농축산물생산비조사, 농촌진흥청의 농산물소득조사 등을 세부 작목별 경영현황 통계가 제공되기 때문임<표 2-5 참조>
- 그러나, 고령 양식어가 은퇴 직불제의 경우 세부 양식어종별 표준소득을 기초로 직불제를 시행하기에는 기초자료로 이용될 소득 통계가 미흡하기 때문에 대상범위, 지원방식, 지원수준 등을 도출하기 어려운 실정임

〈표 2-5〉 농업분야의 품종별 소득통계 구축 현황

구분	농산물 소득조사	농산물생산비조사
조사목적	농장경영 개선 지도와 농업경영 연구를 위한 기초자료의 제공	농산물 적정가격 결정 및 경영개선 등 농업정책 수립을 위한 기초자료 제공
최초 실시년도	1970년	1954년
작성기관	농촌진흥청	통계청
조사범위	동읍면 단위	전국
조사주기	1년	1년
작성체계	시군 농업기술센터(조사원) → 도 농업기술원 → 농촌진흥청	조사원→지방통계청(사무소)→통계청
대상품목	총 52개 농산물(각주 참조)	논벼, 걸보리, 쌀보리, 마늘, 양파, 고추, 참깨, 콩
주요 조사항목 (제공 정보)	조수입, 경영비, 소득, 소득률	조수입, 생산비, 경영비, 소득, 순수익

## 2. 수산사례

- 수산부에서 직불제와 관련된 연구는 대부분 진행 중이거나, 아직 실행단계이전임
  - 현재까지 수산부에서 직불제와 관련된 연구로는 2006년에 ‘WTO/FTA 체결에 따른 수산업·어촌 국내 대책 수립’과 2007년에 ‘WTO/FAT 대비 어업인·어촌 지원대책 세부실천방안 수립’ 등임
  - 상기 연구에서 5개(조건불리지역, 친환경부표지원, 재해예방, 휴어 및 어장휴식)의 직불제가 제시되었으며, 지원대상, 지원수준, 기대효과를 살펴보면 다음 <표 2-6>과 같음

<표 2-6> 국내 수산보전제 세부시행 방안

구분	지원대상	지원수준	기대효과
조건불리지역 수산보전제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 취약지역(수협중앙회 분류 평정)</li> <li>• 취약지역 내 어가 및 어촌공동체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 어가소득지원단가: 어업소득 차액의 30%</li> <li>• 어촌공동체지원단가: 어업소득 차액의 70%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소득안정 및 어촌공동체의 유지 및 활성화 도모</li> </ul>
친환경부표지 수산보전제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고밀도 스티로폼 부표를 이용하는 양식어업인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존 스티로폼(0.020g/cm<sup>3</sup> 이하)과 고밀도 스티로폼(0.020g/cm<sup>3</sup> 이상) 부표가 격차</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 규격제품 부표 사용의무 이행 촉진 및 수거·처리비 저감</li> <li>• 어장관리 의무 강화에 따른 어업인의 부담경감</li> </ul>
재해예방 수산보전제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 피항능력이 미흡한 열악한 도서지역에서 외부로 대피를 위해 출항한 연근해 어선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 피항시 지출한 소요경비(유류비 등)의 60%</li> <li>• 태풍 내습빈도(3.1회 고려)를 고려하여 연간 3회로 한정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 어업인의 어업경영 안정에 도움</li> <li>• 재해예방 노력으로 비용부담 경감</li> </ul>
휴어 수산보전제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수산자원회복대상 어종을 어획하는 어업인</li> <li>• 미성어, 소형어 어획어업인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 휴어기간 동안 상실되는 어업소득의 70%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 어가소득안정 및 어촌사회 유지</li> <li>• 수산자원 증대</li> </ul>
어장휴식 수산보전제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 어장관리특별해역 내에서 양식어장을 경영하는 어업인</li> <li>• 환경악화로 생산성이 크게 떨어진 품종</li> <li>• 어장정화사업과 병행 실시하고 양식주기가 1년인 품종:굴(통영), 김, 미역, 다시마(안도)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본적으로 해당 품종(지역) 평균 어업소득의 50%</li> <li>• 휴식어장 규모화 위해 인접어장 동시 참여 유도: 50% + 10%(대단위)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 어장휴식·어장정화 사업이 활성화 되어 해양환경개선, 어장생산성 향상 등에 기여</li> <li>• 부수적으로 과잉공급 상태에 있는 품종의 수급균형에 기여</li> </ul>

자료: 해양수산부, “WTO/FAT 대비 어업인·어촌 지원대책 세부실천방안 수립(2차년도), 2007.을 토대로 재구성

- 현재 수산부에서 시행되고 있는 직불제 제도로는 수산부소득보전직접지불제, 환경친화형배합사료지원사업이 있음

## 1) 수산부문소득보전직접지불제

- 소득보전직접지불제 사업의 목적은 한·미 자유무역협정(FTA) 이행에 따라 미국산 수산물의 수입증가로 국산 수산물의 가격이 일정수준 이하로 하락할 경우 하락분의 일정 부분을 보전함으로써 어업인의 경영안정 도모에 있음
  - 근거법령은 「자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 대한 특별법」 제5조이며, 지원자격은 어업권 행정처분대장(면허, 허가, 신고)에 등재된 자임
  - 지원요건 및 산출방법은 다음과 같음
    - 첫째, 지원대상 어종의 국내 생산량 대비 미국산 수입량의 비율이 일정비율 이상으로 증가할 경우
    - 둘째, 당해년도 국내 생산량 대비 수입량 비율이 10%이상이면서 전년보다 수입량 비율이 증가 경우
    - 셋째, 당해년도 국내생산량 대비 수입량 비율이 10%미만인 경우에는 전년보다 수입량 비율이 5%이상 증가 경우
    - 넷째 지원대상어종의 당해년도 평균가격이 기준가격 미만으로 하락할 경우

- 소득보전 직접지불금 산출방법
  - 품목별 평균생산량×지급단가(기준가격-당년 평균가격)×보전비율(0.85)
- 품목별 평균생산량 : 어업생산통계에 따라 다음과 같이 산출하되, 소득보전 직접지불금 지원대상품목의 고시일 직전 5년간의 어업(업종),어종별 어선톤당 또는 단위면적당 평균생산량의 최고치와 최저치를 제외한 3년간의 평균생산량
  - 어선을 이용하는 어업 : 톤당 평균생산량×신청인이 소유한 어선의 톤수
  - 양식어업 : 단위면적당 평균생산량×신청인이 면허 또는 허가를 받거나 신고한 어업시설의 면적
- 지급단가 : 기준가격에 당년 평균가격의 차액을 적용한 금액
  - 기준가격 : 소득보전 직접지불금 지원대상 품목 고시일 직전 5년간의 평균가격 중 최고치와 최저치를 제외한 3년 평균가격에 심의비율(80%)을 곱한 가격
  - 평균가격 : 지원대상 품목별 주어기 동안의 어업생산통계에 의한 생산금액을 생산량으로 나누어 산출한 단위중량당 가격

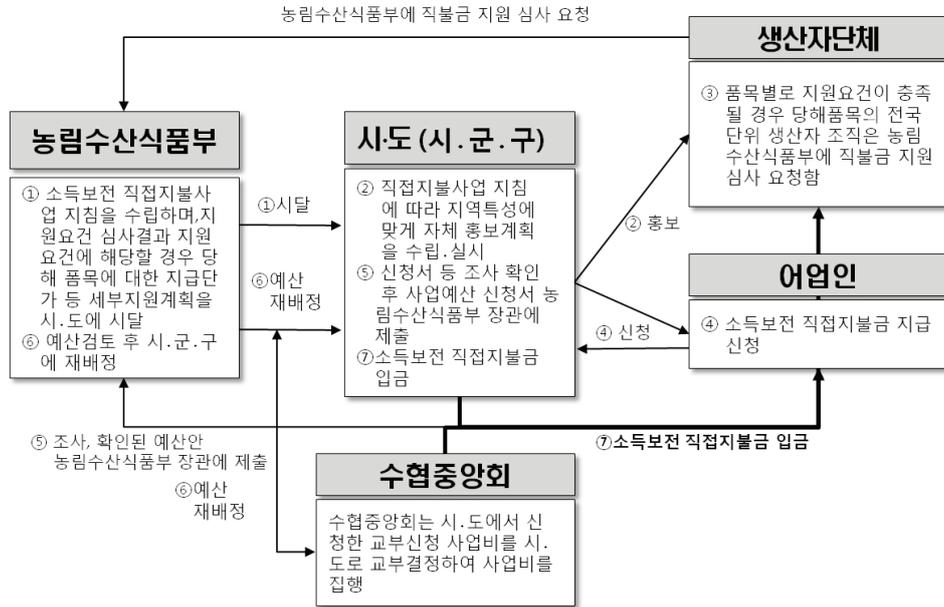
- 지원자금의 사용용도는 해당 어업인의 피해액 일정부분 직접 보조하는 것이며 지원형태는 정부보조가 100%임
- 수산부문소득보전직접지불제의 사업 추진절차는 다음과 같음

- 농림수산식품부는 소득보전 직접지불사업 지침을 수립하여 시·도지사(시장·군수·자치구 구청장)에게 통보하며, 지원요건 심사결과 지원요건에 해당할 경우 당해 품목에 대한 지급단가 등 세부지원계획을 시·도에 시달함
- 관할 시·군·구에서는 사업내용 공고 및 홍보를 실시하며, 소득보전 직접지불사업 지침에 따라 지역특성에 맞게 자체 홍보계획을 수립·실시함<sup>6)</sup>
- 생산자단체는 품목별로 지원요건이 충족될 경우 당해 품목의 전국 단위 생산자 조직은 농림수산식품부(어업교섭과)에 직불금 지원심사를 요청하며 어업인의 경우 신청인의 어업권을 관할하는 시·군·구에 소득보전 직접지불금 지급 신청서를 제출함
- 소득보전 직접지불금 지급신청을 받은 시장, 군수, 구청장은 생산자단체와 협동으로 어업관리대장 등 관련 서류를 토대로 다음 사항을 조사·확인함
  - 현지조사가 필요한 경우 필히 현지조사 및 확인을 실시함
- 시장·군수·구청장은 신청서 등을 면밀히 검토하여 지원대상자로 적합할 경우에는 자체심의회에 상정하여 심의 후 지원대상자로 결정함
- 지원대상자가 결정된 후 시장·군수·구청장은 소득보전 직접지불사업 세부계획서를 작성하여 시·도지사에게 보고하며, 시·도지사는 시·군·구별 소득보전직접지불사업 세부계획서를 취합 검토하여 시·도 소득보전 직접지불사업 세부계획서를 작성, 농림수산식품부장관에게 보고 및 소득보전직불사업 사업예산(자금)신청서를 제출함
- 농림수산식품부에서는 시도의 소득보전직접지불사업 세부계획서 및 소득보전 직불사업예산(자금) 신청서를 검토 및 교부결정 후 시·도에 예산배정하며, 예산배정 내역을 시·도, 수협에 통보하여 자금 송금요청(수협<sup>7)</sup>)함
- 시·군·구에서는 배정된 예산에 따라 그 신청인에게 소득보전직접지불금 지급결정서를 송부하고 그 신청인이 지정한 예금계좌에 소득보전 직접지불금을 지급함

6) 자체 게시판, 홍보지 및 지방지 등에 게재, 홍보용 책자 또는 리플렛 제작·배포, 마을앰프 방송, 반상회 및 좌담회 개최 등을 통한 홍보 등

7) 수협중앙회는 시도에서 신청한 교부신청 사업비를 시·도로 교부 결정하여 사업비를 집행하며 수산발전기금 위탁관리기관은 시도별 사업비 정산내역에 의거 당해연도 사업내역을 정산함

〈그림 2-9〉 수산부문소득보전직접지불제 추진체계



## 2) 환경친화형배합사료지원사업

○ 환경친화형배합사료지원사업의 목적은 WTO/DDA, FTA에 대비해 국제경쟁력을 제고하고 친환경 양식업업을 육성하여 생사료 사용으로 야기되는 연안어류 양식어장의 환경악화 및 자원남획을 방지함과 아울러 자연생태계 보존 및 수산자원을 보호할 수 있는 배합사료 사용을 권장·유도하는 것임

- 근거법령은 「수산업법」 제86조 및 동법 시행령 제72조임

- 지원대상은 배합사료를 2개월 이상 100% 사용을 희망하는 양식장이며, 가두리양식장(축제식 포함)의 경우는 조피볼락, 돛류, 농어류, 기타어종임. 수조식양식장의 경우는 넙치, 강도다리, 기타어종 임

※ 지원범위 : 치어기부터 성어기까지 어류(단, 종묘는 제외)

○ 환경친화형배합사료지원사업의 지원조건(재원)은 국고 보조 100%(자치단체 경상보조)이며 지원기준은 배합사료를 구입, 사용한 총금액의 30%를 지원함

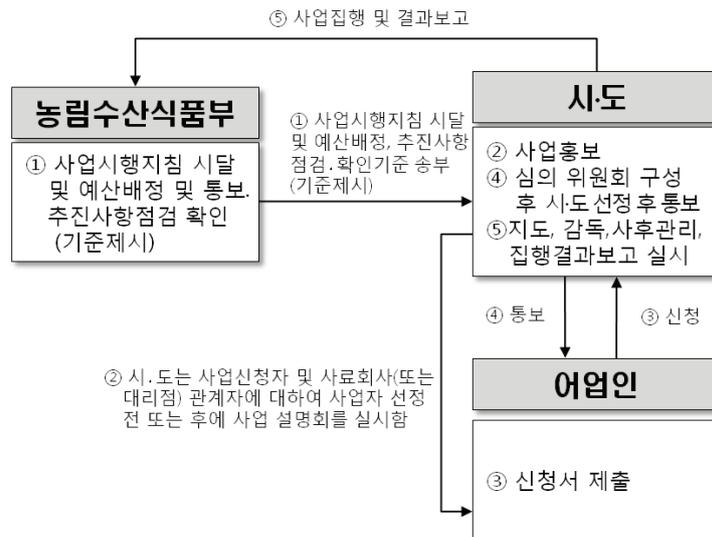
○ 지원한도액 기준은 수조식 양식장은 수면적 3,500㎡당 60,000천원, 가두리(축제식) 양식장)은 면허면적 1ha(최대시설은 20%)당 60,000천원이며, 지원한도액 범위는 양식어가당 60,000천원 한도 범위내에서 지원함

8) 단, 승어는 면허면적 1ha(최대시설 : 면허면적의 20%)당 8,500천원

○ 사업 추진체계는 다음과 같음

- 농림수산식품부가 시·도에게 사업시행지침 시달, 예산배정 및 통보, 추진사항 점검·확인 기준을 제시하고, 시·도에서는 사업추진계획 수립, 사업자 선정, 사업 지도·감독을 실시함. 마지막으로 시·도에서는 사업을 시행 및 관리한 후 사업집행 및 결과를 농림수산식품부에 보고함

<그림 2-10> 환경친화형배합사료지원사업 추진체계



- 이상 수산부문에서는 수산부문소득보전직접지불제, 환경친화형배합사료지원사업에 대해 살펴보았음
- 수산부문의 직불제와 농업부문의 직불제의 가장 큰 차이점은 수행조직체계 기반과 관련 기초 통계기반임
  - 농업의 경우 대상범위, 지원방식 및 수준 등의 도출이 가능하지만 수산 관련 직불제는 농업직불제처럼 세부 양식어종별 표준소득을 기초로 직불제를 시행하기에는 소득통계가 미흡한 실정임. 또한, 수산부문에서는 직불제 시행 시 이를 수행 할 수 있는 조직체계가 미비한 상태임
  - 어업총조사나 어가경제조사에서도 양식품종 구분이 어류, 갑각류, 패류, 기타 수산동물, 해조류, 종묘생산정도로만 구분되며, 세부 어종(품종)별 통계는 제공되지 않고 있음

### 3. 기타 부문의 유사 지원제도

#### 1) 개요

- 고령어가 은퇴직불제의 도입에 있어서 신중하게 접근해야 하는 부분이 타 부처 사회복지제도와의 중복성 문제임
  - 유사 지원제도로는 농업의 경영이양직불제, 농지연금사업 이외에도 보건복지부의 국민기초생활보장 제도, 경로연금, 경로우대 제도, 국민연금, 기초노령연금제도 등이 있음
- 따라서 이들 제도의 검토를 토대로 고령어가 은퇴직불제 도입시의 중복성 문제를 해소하고, 지원수준 등을 합리적으로 적용할 필요가 있음

#### 2) 국민연금

- 국민연금제도는 1995년부터 농어촌지역에 확대되어 농어민이 국민연금에 가입하도록 하였음. 따라서 자연스럽게 은퇴한 어민들이 가장 많이 의존하는 수익원은 국민연금임
  - 따라서 60세를 넘은 고령농어민이 5년간 국민연금에 가입하면 2000년부터 연금 수급이 가능하도록 고령자에 대한 특례노령연금 제도를 운영하였음
  - 국민연금의 경우 농어업인에 대한 국고보조는 대체로 신고소득이 낮은 농어촌 지역의 경제적 부담을 덜어주기 위하여 보험료의 일부를 농어촌 특별세에서 지원하고 있음
  - 2006년 특례노령연금 수급자 408천명의 평균 수급액은 월 127천원임
- 농어업인에 대한 연금보험료 보조
  - 농산물 수입개방 확대에 따른 농어업인의 경제적 부담 경감을 위해 연금보험료를 지원하는 제도로 농어촌구조개선특별회계에서 지원함
  - 지원범위는 연금보험료 중 100분의 50의 범위내로 하고, 지원금액은 농어업인 가입자의 소득월액이 보건복지부장관이 농림부장관과 협의하여 매년 초에 정하여 고시하는 금액인 “기준소득금액”(10. 1월 현재 790,000원임) 이하인 경우 본인이 낼 연금보험료의 50%(정률 10,350원~35,550원)이며 기준소득금액(790,000원) 이상인 경우는 동 금액에 대한 연금 보험료의 50%(35,550원)(정액 35,550원)를 지원함

- 국민연금의 보조 대상 농어업인 중 어업인의 범위는 다음의 정의에 따름
  - 어업경영을 통한 수산물의 연간 판매액이 120만원 이상인 사람
  - 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제16조 제2항에 따라 설립된 영어조합법인의 수산물 출하·유통·가공·수출활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람
  - 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제19조 제3항에 따라 설립된 어업회사법인의 수산물 유통·가공·판매활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람
  - 여기서 어업은 수산동식물을 포획·채취하거나 양식하는 산업, 염전에서 바닷물을 자연증발시켜 제조하는 염산업 및 이들과 관련된 산업
- 2010년 7월부터 농어업과 기타 사업을 겸업하는 경우에도 국고보조지원을 받을 수 있도록 하고 있으며, 부가가치세법 및 소득세법에 의해 사업자등록을 낸 경우에도 농어업에서 발생하는 소득이 해당 사업소득보다 많은 경우에는 국고보조지원이 가능하게 하였음
  - 단, 해당사업소득이 월 1,779,574원(2010년 기준)을 초과하는 경우에는 제외됨

### 3) 기초노령연금 제도

- 기초노령연금제도는 기초노령연금법에 따라 소득과 재산을 기준으로 65세 이상 전체 노인 중 2009년 기준으로 70%(509만 명 중 356만 명)를 대상으로 매년 국민연금 전체 가입자 월평균 소득의 5%를 국가가 지급하는 제도임
  - 2008년 1월부터는 70세 이상(1937.12.31 이전 출생자)의 노인에게, 2008년 7월부터는 65세 이상 노인에게 지급함
  - 2010년 1월부터는 65세 이상 전체 노인 중 소득과 재산이 적은 하위 70%를 선정하는 소득·재산 기준으로 독거노인은 70만 원 이하, 노인부부의 경우는 112만 원 이하를 지급함
- 여기서 '소득인정액'이란 노인가구의 월소득과 재산가액에 연리 5%로 계산한 월액을 합한 금액임
  - 소득인정액 = 월 소득평가액 + 재산의 월 소득환산액
  - \* 재산의 월 소득환산액 = {(재산 - 기초공제액) + (금융재산 - 금융공제액) - 부채} × 소득환산율(5%) ÷ 12개월

- 소득, 재산의 범위
  - 소득 : 근로소득, 사업소득(농·림·어업소득, 기타사업소득), 재산소득(임대소득, 이자소득, 연금소득), 공적이전소득
  - 재산 : 일반재산(토지, 건축물, 주택, 선박·항공기, 임목재산, 회원권, 조합원입주권, 분양권, 어업권), 금융재산, 자동차 등
- 기초노령연금의 수급액은 노인 단독가구, 노인 부부가가 중 1인 수급, 노인 부부가구 중 2인 수급 등 케이스별로 달라짐
  - 연금액은 국민연금가입자의 연금 수급전 3년간 평균소득월액(A값)의 5% 기준으로 책정함
  - 2010년 4월 1일부터 2011년 3월 31일 까지 단독수급자 매월 최고 90,000원, 부부수급자 매월 최고 144,000원(노인단독연금액에서 20% 감하여 지급)을 수급함
  - 다만, 수급자 중에서도 일부 소득이 높거나 재산이 많은 경우 감액된 연금을 받게 됨

#### 4) 국민기초생활보장 제도

- 국민기초생활보장 제도는 IMF 경제위기로 인하여 생계유지가 어려운 저소득층의 생활안정을 위하여 생활보호, 실업급여, 공공근로, 노숙자보호, 한시생활보호, 생업자금융자 등 사회안전망사업의 일환으로 실시함
  - 동 제도는 많은 저소득층이 사회보장의 혜택을 전혀 받지 못하는 사각지대가 존재하여 국가가 모든 국민의 기본적인 생활을 제도적으로 보장해야 할 필요성이 대두되고, 단순생계지원이 아닌 수급자의 자립자활을 촉진하는 생산적 복지지향의 종합적 빈곤대책 필요성에 따라 제정됨
  - 따라서 국민기초생활보장법의 수급권자 범위는 부양의무자 조건과 소득인정액이 최저생계비 이하인 자에 대해서 지원함
- 동 제도는 소득인정액이 최저생계비 이하로 부양의무자가 없는 경우 지원되며 생계급여는 최저생계비에서 타법령 지원액, 주거급여액, 소득인정액(소득평가액 + 재산의 소득환산액)을 뺀 금액을 지원함

〈표 2-7〉 국민기초생활보장 제도의 지원 수준

(단위: 원)

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
최저생계비(A)	490,845	835,763	1,081,186	1,326,609	1,572,031	1,817,454
타 지원액(B)	84,964	141,156	181,138	221,121	261,103	301,085
현금급여기준(C=A-B)	405,881	694,607	900,048	1,105,488	1,310,928	1,516,369
주거급여액(D)	84,654	144,140	186,467	228,7914	271,120	313,447
생계급여액(E=C-D)	321,227	550,467	713,581	876,694	1,039,808	1,202,922

주: 7인 이상 가구의 최저생계비 : 1인 증가시마다 245,423원씩 증가(7인 가구 : 2,062,877원)하고,  
 7인 이상 가구의 현금급여기준 : 1인 증가시마다 205,441원씩 증가(7인 가구 : 1,721,810원)함  
 자료: 보건복지부, 2009년 국민기초생활보장 수급자 현황 자료.

## 제4절 특징과 시사점

- 국제적으로 수산부문에 있어 수산자원의 회복, 어획능력의 감축, 환경친화형 어업구조조정, 그리고 지속적이고 경영안정적인 어업경영의 실현을 위해 직접지불제에 대한 관심과 활용도가 높아지고 있는 추세임
  - 그 이유는 기존의 가격지지나 비용절감 형태의 수산보조금은 WTO/DDA 수산보조금 협상 등에 따라 제한 혹은 금지될 가능성이 크므로 이를 대체하기 위한 수단으로 직접지불제의 유용성이 크기 때문임
  - WTO 농업협정문에서도 일정 조건을 부가하여 직접지불제의 사용을 허용하고 있음을 알 수 있음
- 국제적으로 활용되고 있는 수산부문 직접지불제를 바탕으로 우리나라의 경우에도 외국의 사례와 같이 직접지불제를 적극 활용할 필요가 있음
- 국외 사례에서 직불제의 주된 목적은 어업인의 소득보전과 자원상황을 고려한 규모의 축소임. 대부분의 사업실행 주체 및 관리는 중앙정부와 지자체에서 담당하고 있음
  - 국내농업의 경우에는 지자체에서 농업 직불제 관련 담당공무원이 이를 수행하고 있지만, 수산업의 경우 아직 도입 초기이기 때문에 현실적으로 농업과 같은 방법으로 수행하기에는 매우 힘들것으로 판단됨
  - 지자체 및 수협 등의 기관에 관리·운영이 가능한지를 파악하여 실질적인 대안을 도출할 필요가 있음
- 또한 지원대상 및 지원 기준에 대한 명확한 기준이 필요한 실정임
  - 국내 농업사례인 경영이양직접직불제의 지원연령은 65세~70세에 경영을 이양하는 농가를 대상으로 하였음
  - 국외(캐나다)의 경우는 55세~64세까지 직불제를 신청하는 어업인을 대상으로 하였음. 65세부터는 캐나다 연금계획(Canada Pension Plan)이나 경로 안전 보장(Old Age Security) 등의 연금수급이 가능하기 때문에 그 이전까지 지원하여 생활소득을 보전할 수 있도록 함
- 고령 양식어가 은퇴 직불제와 가장 유사한 성격을 가지고 있는 경영이양직접지불제의 산정 기준은  $m^2$ 당 300원/연이며, 지급액 산정은 '경영이양면적( $m^2$ ) × 지급단가 × 지급기간(연)'으로 계산됨

- 연령별 지급기간은 66세 이하 10년, 67세 9년, 68세 8년, 69세 7년, 70세 6년으로 구분하여 지원함
- 이렇게 면적·지급단가·지급기간을 구분할 수 있는 것은 농축산물생산비조사, 농산물소득조사 등 공식통계(국가승인)를 통해 세부 작목별 경영현황 DB가 구축되어 있기 때문임
- 그러나 수산부문은 농업부문처럼 세부 양식어종별 표준소득을 기초로 직불제를 시행하기에는 소득통계가 미흡함
- 명확한 지원기준, 방법 등을 세우기 위해선 수산물 품종(어종)별 양식어의 연령구조, 어업권 소유형태 등의 분석이 필요함



## 제3장 고령 양식어가 현황 및 직불제 수요조사

---

제1절 전국 어업권 현황

제2절 양식어가의 연령구조 분석

제3절 고령 양식어가 은퇴 직불제에 대한 수요조사

제4절 시사점



## 제1절 전국 어업권 현황

### 1. 지역별·품종별 어업권 현황

- 2009년 12월말 기준으로 전국의 양식어업권 면허건수는 총 9,709건, 면허면적은 139,871ha로 집계됨
  - 이 가운데 전남의 면허건수가 5,201건, 면허면적은 95,922ha로 전국에서 차지하는 비중은 각각 53.6%, 68.6%로 나타남. 그리고 경남의 면허건수 및 면적이 전국에서 차지하는 비중은 각각 22.4%, 8.4%임
  - 전국에서 전남 및 경남 2개 지역의 면허건수 및 면허면적이 차지하는 비중은 각각 76.0%, 77.0%로 대부분을 차지하고 있음
- 종류별 어업권 현황을 살펴보면, 면허건수 기준으로 패류가 전체의 58.1%로 가장 많고, 해조류 27.3%, 어류 등 14.6% 순임
  - 면허면적으로는 해조류가 전체의 58.3%, 패류 35.4%, 어류 등 6.2% 순임

〈표 3-1〉 지역별·류별 전국 어업권 현황

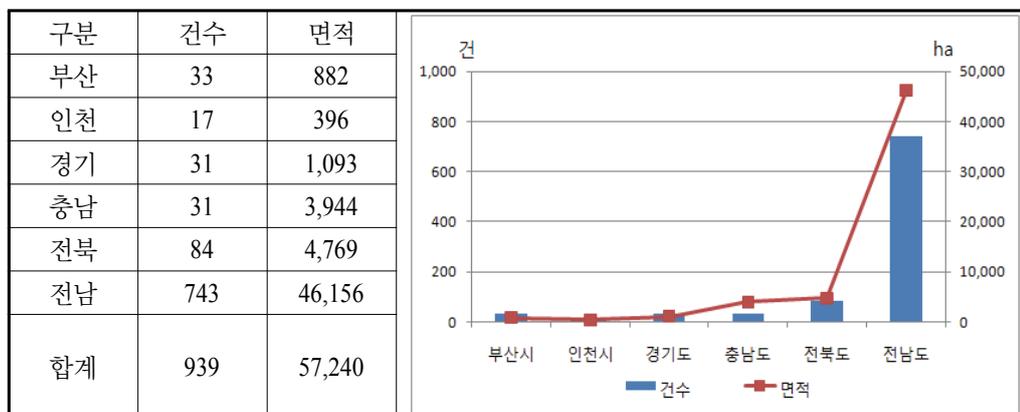
단위 : 건, ha, %

구분	면허건수				면허면적			
	해조류	패 류	어류 등	합 계	해조류	패 류	어류 등	합 계
부산	119	9	2	130(1.3)	1,408	252	7	1,667(1.2)
인천	59	162	49	270(2.8)	806	1,628	265	2,699(1.9)
울산	45	11	5	61(0.6)	297	105	19	420(0.3)
경기	31	49	10	90(0.9)	1,093	757	33	1,882(1.3)
강원	21	36	106	163(1.7)	167	343	2,738	3,248(2.3)
충남	49	475	105	629(6.5)	4,170	4,193	1,155	9,518(6.8)
전북	89	314	71	474(4.9)	4,859	3,136	519	8,514(6.1)
전남	2,209	2,764	228	5,201(53.6)	68,674	26,245	1,003	95,922(68.6)
경북	5	179	292	476(4.9)	9	2,465	797	3,270(2.3)
경남	24	1,608	538	2,170(22.4)	112	9,943	1,680	11,735(8.4)
제주	2	30	13	45(0.5)	7	471	518	997(0.7)
합계	2,653 (27.3)	5,637 (58.1)	1,419 (14.6)	9,709 (100.0)	81,601 (58.3)	49,538 (35.4)	8,733 (6.2)	139,871 (100.0)

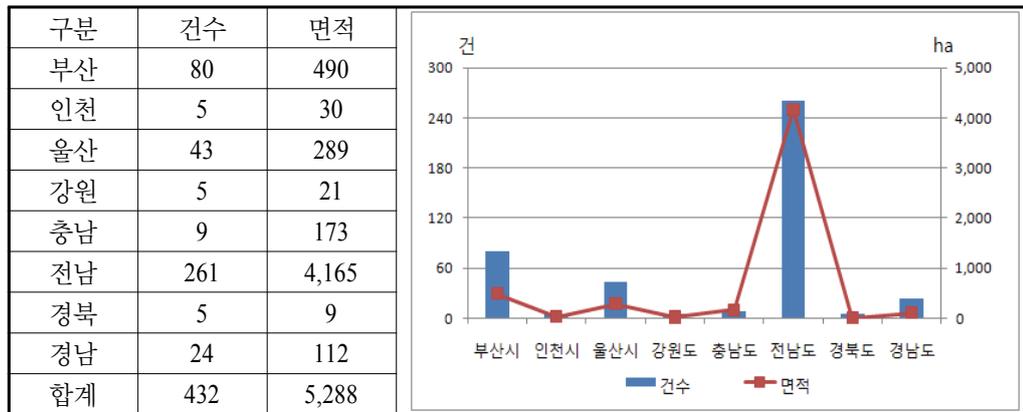
자료 : 농림수산식품부 양식산업과 내부자료(2009년 기준).

- 양식어업에서 차지하는 비중이 상대적으로 큰 품종으로서 김, 미역, 다시마, 굴, 피조개, 바지락, 새꼬막, 전복, 어류, 우렁챙이의 지역별 면허현황을 살펴보면 다음과 같음
  - 김 : 전국 면허건수 및 면적은 939건, 57,240ha이며, 전남이 각각 743건(79.1%), 46,156ha(80.6%)를 차지
  - 미역 : 전국 면허건수 및 면적은 432건, 5,288ha이며, 전남이 각각 261건(60.4%), 4,165ha(78.8%)를 차지
  - 다시마 : 전국 면허건수 및 면적은 661건, 8,765ha이며, 전남이 각각 597건(90.3%), 8,186ha(93.4%)를 차지
  - 굴 : 전국 면허건수 및 면적은 1,247건, 8,037ha이며, 경남이 각각 714건(57.3%), 3,557ha(44.3%)를 차지
  - 피조개 : 전국 면허건수 및 면적은 832건, 7,865ha이며, 경남이 각각 453건(54.4%), 4,043ha(51.4%)를 차지
  - 바지락 : 전국 면허건수 및 면적은 602건, 6,276ha이며, 충남이 각각 143건(23.8%), 2,206ha(35.1%)를 차지
  - 새꼬막 : 전국 면허건수 및 면적은 875건, 10,010ha이며, 전남이 각각 810건(92.6%), 9,262ha(92.5%)를 차지
  - 전복 : 전국 면허건수 및 면적은 1,125건, 6,589ha이며, 전남이 각각 825건(73.3%), 5,399ha(81.9%)를 차지
  - 우렁챙이 : 전국 면허건수 및 면적은 521건, 1,921ha이며, 경북이 각각 230건(44.1%), 713ha(37.1%)를 차지
  - 어류 등 : 전국 면허건수 및 면적은 1,419건, 8,733ha임. 면허건수는 경남이 538건으로 가장 많으나, 면허면적은 강원이 2,738ha로 가장 많음

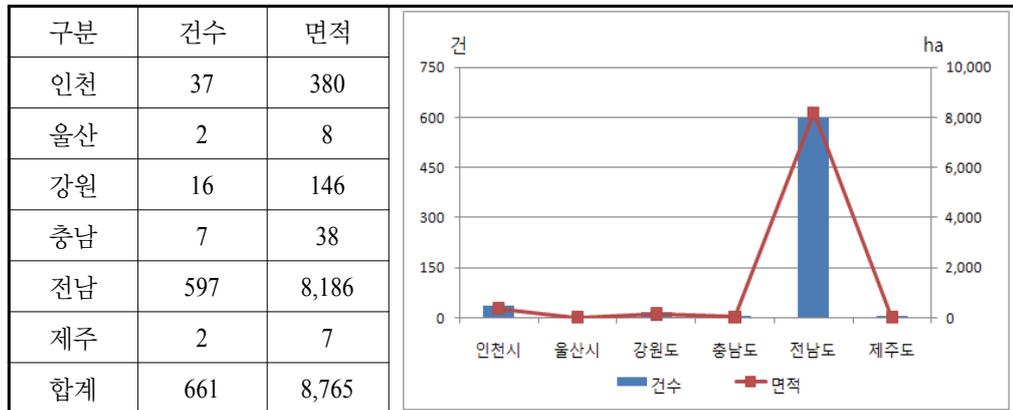
〈그림 3-1〉 김의 지역별 어업권 현황



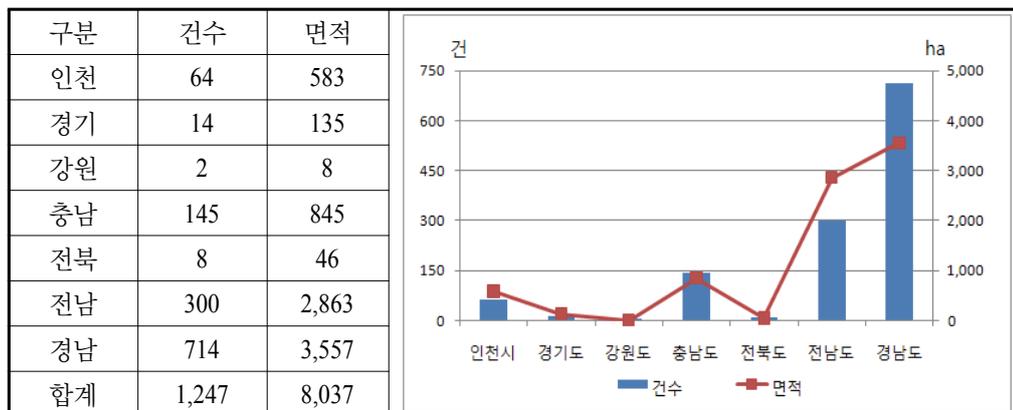
〈그림 3-2〉 미역의 지역별 어업권 현황



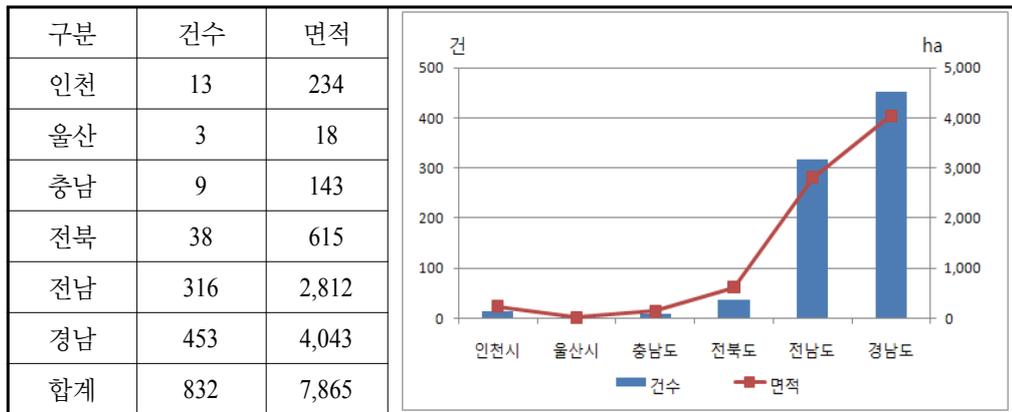
〈그림 3-3〉 다시마의 지역별 어업권 현황



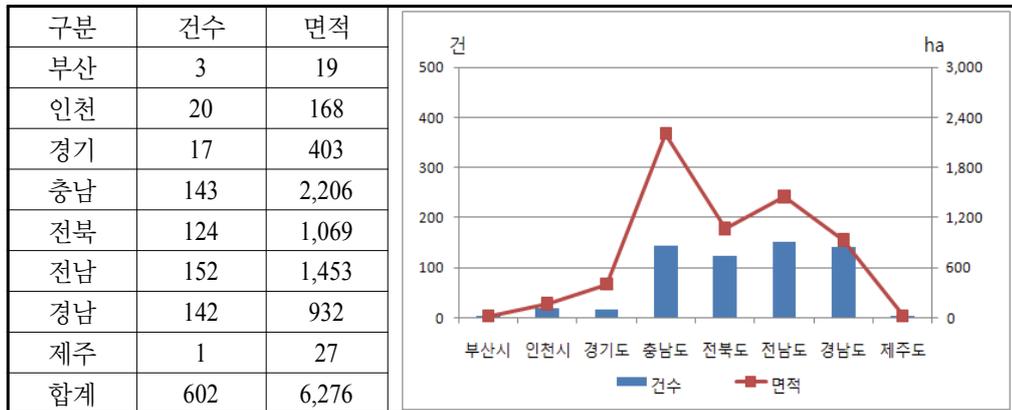
〈그림 3-4〉 굴의 지역별 어업권 현황



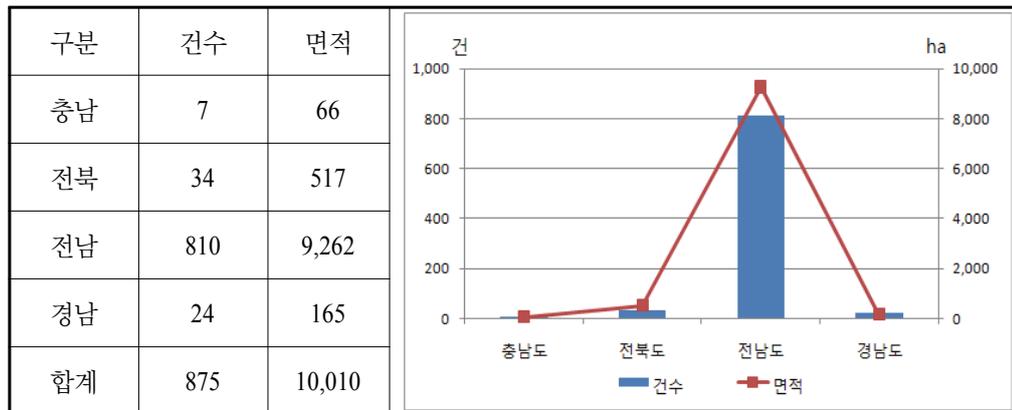
〈그림 3-5〉 피조개의 지역별 어업권 현황



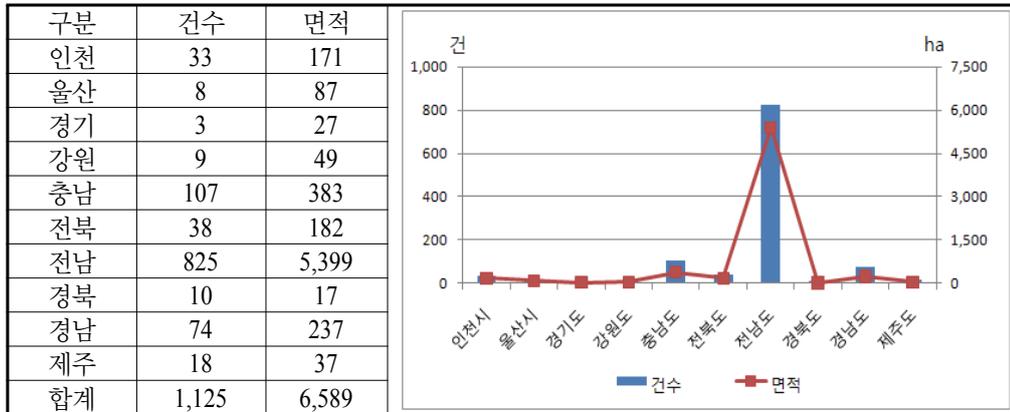
〈그림 3-6〉 바지락의 지역별 어업권 현황



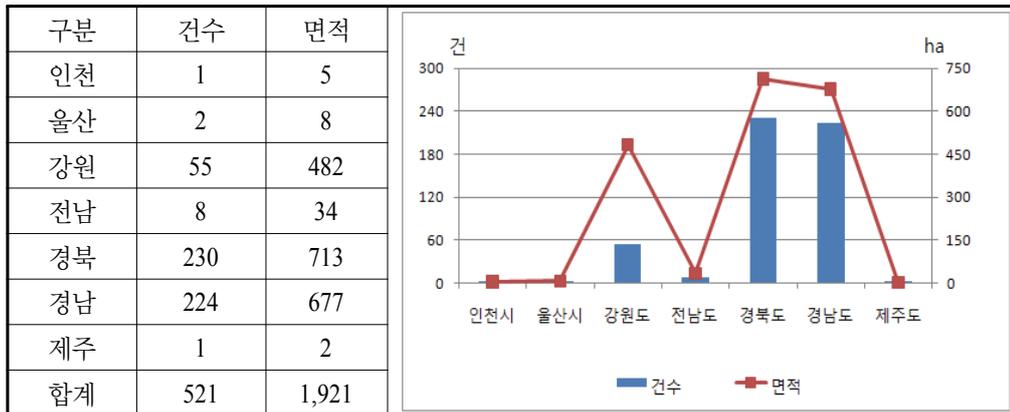
〈그림 3-7〉 새꼬막의 지역별 어업권 현황



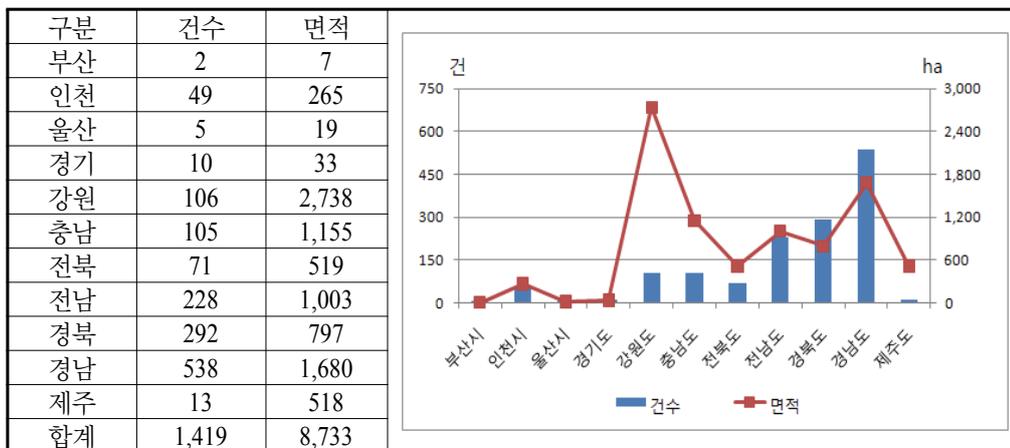
〈그림 3-8〉 전북의 지역별 어업권 현황



〈그림 3-9〉 우렁챙이의 지역별 어업권 현황



〈그림 3-10〉 어류 등의 지역별 어업권 현황



## 2. 품종별·소유자별 어업권 현황

- 양식품종별 및 면허 소유자별로 어업권 현황(면적기준)을 살펴보면, 어촌계 면허가 전체 면허면적의 55.2%를 차지하고 있으며, 수협면허가 27.1%, 개인·협업면허가 16.5%, 영어조합법인 면허가 1.2%로 나타남
- 김, 미역, 다시마, 툇 등 해조류는 거의 대부분이 어촌계 또는 수협면허이며, 개인·협업 면허 비중이 미미함
- 반면, 굴, 피조개, 새고막, 홍합과 같은 패류와 어류, 우렁쟁이, 미더덕과 같은 품종의 경우 개인·협업면허 비중이 어촌계 및 수협면허에 비해 상대적으로 높은 것으로 나타남

〈표 3-2〉 품종별·소유자별 전국 어업권 현황(면허면적 기준)

단위 : ha, %

구분	어촌계		수협		개인·협업		영어조합		합계 (100%)	
	면적	비중	면적	비중	면적	비중	면적	비중		
해조류	김	33,895	59.2	21,711	37.9	897	1.6	721	1.3	57,224
	미역	3,552	67.2	1,274	24.1	458	8.7	0	0.0	5,284
	다시마	4,756	54.3	3,717	42.4	139	1.6	152	1.7	8,765
	툇	2,400	44.6	2,960	55.0	20	0.4	0	0.0	5,380
	기타	2,023	40.8	2,882	58.1	44	0.9	10	0.2	4,958
소계	46,627	57.1	32,544	39.9	1,558	1.9	883	1.1	81,611	
패류	굴	3,022	37.6	281	3.5	4,602	57.3	132	1.6	8,036
	피조개	1,988	25.3	90	1.1	5,665	72.0	124	1.6	7,866
	바지락	4,794	76.4	359	5.7	1,052	16.8	71	1.1	6,276
	새고막	5,699	56.9	306	3.1	3,880	38.8	125	1.2	10,009
	홍합	460	59.0	0	0.0	317	40.6	3	0.4	779
	전복	2,742	41.7	3,322	50.5	427	6.5	86	1.3	6,577
	기타	7,507	75.4	797	8.0	1,488	14.9	171	1.7	9,963
소계	26,211	52.9	5,154	10.4	17,430	35.2	712	1.4	49,506	
어류 등	어류	477	24.6	173	8.9	1,259	64.9	31	1.6	1,940
	우렁쟁이	252	13.1	5	0.3	1,665	86.6	0	0.0	1,921
	미더덕	228	38.1	0	0.0	370	61.9	0	0.0	598
	기타	3,435	80.1	60	1.4	737	17.2	59	1.4	4,290
소계	4,392	50.2	238	2.7	4,030	46.1	89	1.0	8,749	
전체 합계	77,230	55.2	37,936	27.1	23,018	16.5	1,683	1.2	139,867	

주 : 바탕색이 들어간 것이 전체 면허에서 차지하는 면적이 가장 많은 면허임

자료 : 농림수산식품부 양식산업과 내부자료(2009년 기준).

## 제2절 양식어가의 연령구조 분석

### 1. 공식통계를 이용한 양식어가 연령구조 분석

#### 1) 2005년 어업총조사

- 양식어가의 연령구조를 파악할 수 있는 국가승인통계로는 5년 단위로 조사가 이루어지는 ‘어업총조사’가 있음
  - 현재 ‘2005년 어업총조사’는 이용 가능하나, ‘2010년 어업총조사’는 2011년 이후 공표될 예정임
  - 현재 시점에서 이미 5년이 지난 ‘2005년 어업총조사’ 통계를 본 연구에서 참고하는 것에 대해 논란이 있을 수 있으나, 이 통계를 제외하고는 사실상 양식어가의 연령구조를 파악할 수 있는 통계가 없기 때문에 제한적인 수준에서 이 통계를 이용하였음
- 2005년 기준으로 우리나라의 전체 어가수는 79,942어가이며, 이 가운데 양식어업 어가는 24,075어로 전체 어가의 30.1%를 차지함
  - 양식어업 어가 경영주의 연령구조를 파악해보면, 65세 이상의 고령자가 경영주인 어가는 7,123어로 전체의 29.6%를 차지하고 있음

〈표 3-3〉 어업별 경영주의 연령구조 현황(2005년 기준)

단위 : 어가, %

구분	양식어업		어로어업		어가 합계	
	수가	비중	수가	비중	수가	비중
20~24세	9	0.0	21	0.0	30	0.0
25~29세	99	0.4	163	0.3	262	0.3
30~34세	415	1.7	687	1.2	1,102	1.4
35~39세	899	3.7	1,854	3.3	2,753	3.4
40~44세	1,764	7.3	4,529	8.1	6,293	7.9
45~49세	2,930	12.2	7,764	13.9	10,694	13.4
50~54세	3,203	13.3	8,582	15.4	11,785	14.7
55~59세	3,895	16.2	9,593	17.2	13,488	16.9
60~64세	3,738	15.5	8,417	15.1	12,155	15.2
<b>65~69세</b>	<b>3,666</b>	<b>15.2</b>	<b>7,843</b>	<b>14.0</b>	<b>11,509</b>	<b>14.4</b>
70~74세	2,243	9.3	4,329	7.7	6,572	8.2
75~79세	905	3.8	1,627	2.9	2,532	3.2
80세 이상	309	1.3	458	0.8	767	1.0
합계	24,075	100.0	55,867	100.0	79,942	100.0

자료 : 통계청, ‘2005년 어업총조사’.

- 한편, ‘2005년 어업총조사’에서는 양식물의 종류를 어류, 패류 등, 해조류, 종묘생산과 같이 크게 4가지로 구분하고, 세부 양식 품종별로 어가수 통계를 제공하고 있음
- 그러나 현실적으로 1개 어가가 1개의 품종만을 양식하는 것이 아니기 때문에 ‘중복집계’ 문제가 발생함. 세부 품종별 양식어가의 전체 합계는 35,174어가로 실제 양식어가수인 24,075어가와 큰 차이를 보임. 이는 복합 양식어업, 마을어업 등과 같이 2개 이상 품종을 양식하는 경우가 있기 때문임
- 품종 기준으로 직불제를 도입하면 2개 이상 품종을 양식하는 경우에는 대상 품종이 중복될 수도 있는데, 이러한 문제를 어떻게 해결할 지 등이 충분히 고려되어야 하며, 사업대상으로 포함되지 않는 품종에 대해서는 형평성 문제가 야기될 수도 있음

〈표 3-4〉 주요 양식품종별 어가 현황

단위 : 어가(가구)

어류	패류 등	해조류	종묘생산
넙치류 667 조피볼락 1,546 돔류 923 송어류 181 기타 어류 436	굴류 5,883 홍합류 418 피조개 693 전복류 3,103 바지락 7,051 고막류 1,732 가무락 289 기타 패류 525 갑각류 : 247 우렁챙이 : 350 미더덕 465 기타 수산동물 114	김 3,049 미역 3,082 다시마류 2,412 톳 845 매생이 182 파래 135 기타 해조류 272	어류 110 패류 481 기타 83
소계 3,753	소계 20,870	소계 9,977	소계 674
집계된 전체 어가 합계 : 35,174			

자료 : 통계청, ‘2005년 어업총조사’.

## 2) 2009년 어업조사

- 양식어가의 현황을 파악할 수 있는 다른 국가승인통계로 통계청의 ‘어업조사’가 있음. 어업조사는 어업가구 및 어가인구 등의 동향을 주기적으로 파악하기 위해 1년 주기로 표본 면접조사를 통해 통계를 산출하고 있음
  - 가장 최신(2009년) 통계까지 제공되는 ‘어업조사’의 경우 전체 어업경영주의 연령구조는 파악이 가능하나, 양식어업 경영주의 연령구조는 표본조사의 한계로 인해 제공하지 않고 있음
  - 다만, 전체 어업경영주의 연령구조가 양식어업 경영주의 연령구조와 동일하다고 가정할 경우, 전체 어업경영주의 연령별 비중을 양식어업 경영주에게 적용할 수 있음
  - 2009년 양식어업 경영주가 22,703명인 것을 감안하면, 65세 이상 양식어업 경영주는 7,455명(전체의 32.8%)으로 추정됨

〈표 3-5〉 양식어업 경영주 추정치(2009년 기준)

단위 : 명, %

구분	전체 어업경영주		양식어업 경영주 추정치
		비중	
15세 미만	0	0.0	0
15~19세	0	0.0	0
20~29세	77	0.1	25
30~39세	2,281	3.3	746
40~49세	9,588	13.8	3,137
50~59세	22,059	31.8	7,218
60~69세	23,146	33.4	7,574
65세 이상	22,783	32.8	7,455
70세 이상	12,228	17.6	4,001
합계	69,379	100.0	22,703

자료 : 통계청, ‘어업조사’.

- 이상과 같이 양식어가의 연령구조를 파악할 수 있는 국가승인통계가 미비함에 따라 제한적인 수준에서 양식어업인의 연령구조를 파악하였음
  - 국가승인통계 가운데 최신 년도 기준에서 양식어업의 품종별로 어가(경영주)가 몇 가구(명)나 되며, 경영주의 연령구조가 어떤지를 파악할 수 있는

통계가 없는 실정임. 즉, 직불제의 도입 및 시행에 있어서 기본이 되는 DB가 구축되어 있지 못한 상황이라 할 수 있음

- 현실적으로 ‘2010년 어업총조사’ 결과가 공표될 경우 가장 최근의 어업여건이 반영된 국가승인통계로서 이용이 가능할 것임. 다만, 이 경우에도 세부 양식품종별로 어업인의 연령구조까지는 통계청에서 제공하지 않고 있기 때문에 직불제 도입에 있어서 활용될 소지는 매우 제한적이라 할 수 있음

## 2. 전국 양식어가 연령구조 조사

### 1) 조사개요

- 「어업면허의 관리 등에 관한 규칙」에 의거, “농림수산식품부장관 또는 시장·군수·구청장은 어업인이 어업면허 신청을 하면 어업면허증을 신청인에게 내준과 동시에 다음 각 호의 사항을 공고하고, 수면의 위치 및 구역도를 어업면허증 사본에 첨부하여 시·도지사에게 통보하여야 하며, 어업권 관리대장에 적어야 한다.”고 명시하고 있음
- 여기서 다음 각 호의 사항에는 면허번호, 어업의 종류·어구의 명칭 및 양식방법, 어장의 위치 및 구역, 포획·채취물 또는 양식물의 종류, 양식어장의 시설량, 어업의 시기, 면허유효기간, 면허일자, 어업권자의 성명(법인 또는 단체의 경우에는 명칭 및 대표자의 성명으로 하되, 법인이 아닌 어촌계의 경우에는 어촌계명을 말한다)과 주소, 어업의 제한 또는 조건 등이 포함됨
- 그런데 어업권자의 성명 및 주민등록번호를 기재함에 있어 면허의 대표권자만 기재함에 따라 해당 면허권에 지분을 갖고 있는 전체 어업인의 상세 내역은 파악할 수 없다는 문제가 있음. 즉, 현재 시·군·구에서 관리되고 있는 어업면허대장을 통해서도 양식어업에 종사하는 개별 어업인의 연령 정보를 파악할 수 없다는 한계가 있음
- 이에 따라 본 연구에서는 어업면허를 처분하고 있는 전국 지자체의 양식어업권 현황과 더불어 개별 어업면허에 속해 있는 어업인들을 전수 조사하여 양식품종별로 어업인의 연령구조를 파악하고자 하였음

- 전국을 대상으로 하여 개별 어업면허 건별로 속해 있는 어업인들을 전수 조사하는 것은 조사규모 자체가 매우 광범위할 뿐만 아니라, 시·도 및 시·군·구의 원활한 협조체계가 구축되지 않을 경우 조사 자체가 불가능함
- 이에 따라 농림수산식품부, 시·도, 시·군·구, 읍·면·동, 수협 및 어촌계의 협조를 받아 2010년 6월말부터 11월말까지 약 5개월에 걸쳐 조사를 진행하였음. 양식어가의 경영주 연령구조 조사를 개략적으로 살펴보면 다음과 같음

〈표 3-6〉 전국 양식어가 연령구조 조사 개요

구분	세부 내용
조사목적	어업면허 전수조사를 통해 품종(어종)별 양식어가의 연령구조, 어업권 소유형태 등을 파악, 직불제 시행방안 마련의 기초자료로 활용
조사기간	2010년 6월 23일~2010년 11월 25일(약 5개월간)
조사대상 기관	어업면허를 처분하고 있는 전국 시·군·구 전체
조사대상 양식어업의 종류	수산업법 제8조(면허어업)에서 정한 어류등양식어업, 패류양식어업, 해조류양식어업, 복합양식어업 ※ 단, 정치망어업, 마을어업, 협동양식어업, 외해양식어업은 제외
조사방식	한국해양수산개발원(조사서식 및 공문 작성) → 농림수산식품부(공문 시행) → 각 시·도(공문접수 및 시·군·구 이첩) → 각 시·군·구(공문접수, 각 읍·면·동·수협·어촌계에서 조사 실시 후 취합, 자료 제출) → 한국해양수산개발원(조사결과 접수 및 분석)
조사내용	면허번호, 어촌계명, 어업권자 및 어촌계원 성명(출생년도), 관할 읍면, 어업종류, 양식종류(방법), 양식물의 종류, 어장면적, 시설(행사계약) 규모, 시설단위 등 ※ 개인·협업면허와 어촌계면허 등(수협, 영어조합법인)을 구분

- 한편, 이상과 같은 전국 단위 실태조사를 진행하고, 입수된 자료를 집계·정리하는 과정에서 다음과 같은 문제점(애로요인)이 있었음
  - 농림수산식품부 및 각 시·도, 시·군·구에서 협조 공문을 시행했음에도 불구하고, 지자체 인력부족으로 전체 면허권에 대해 행사계약하고 있는 어업인의 성명 및 연령 파악에 큰 어려움을 호소하였음
  - 당초 7월말까지 조사를 완료하고자 하였으나, 11월말까지 조사를 진행하였음에도 불구하고 자료를 제출하지 못한 지자체도 있음

- 이미 자료를 제출한 일부 지자체에서도 전체 어업인이 아닌 어업면허관리 대장 상의 어업권 대표권자 정보만 입력하여 제출한 경우도 있음

〈표 3-7〉 양식어가 연령구조 조사대상 및 자료 제출 지자체

구분	대상 지자체	자료 제출
부산광역시	서구, 영도, 해운대, 사하, 강서, 기장	강서, 서구
인천광역시	중구, 강화, 옹진	중구, 강화, 옹진
울산광역시	동구, 북구, 울주	-
경기도	김포, 안산, 화성	김포, 안산, 화성
강원도	강릉, 속초, 삼척, 고성, 양양	강릉, 속초, 삼척, 고성, 양양
충청남도	서천, 보령, 홍성, 태안, 서산, 당진	보령
전라북도	군산, 부안, 고창	군산, 고창
전라남도	여수, 순천, 고흥, 보성, 장흥, 강진, 해남, 완도, 진도, 목포, 신안, 함평, 영광	완도, 여수, 순천, 함평
경상북도	포항, 영덕, 울진, 경주, 울릉	포항, 울진
경상남도	거제, 고성, 남해, 사천, 창원, 통영, 하동	거제, 고성, 남해, 사천, 창원, 통영, 하동
제주특별자치도	제주, 서귀포	제주, 서귀포

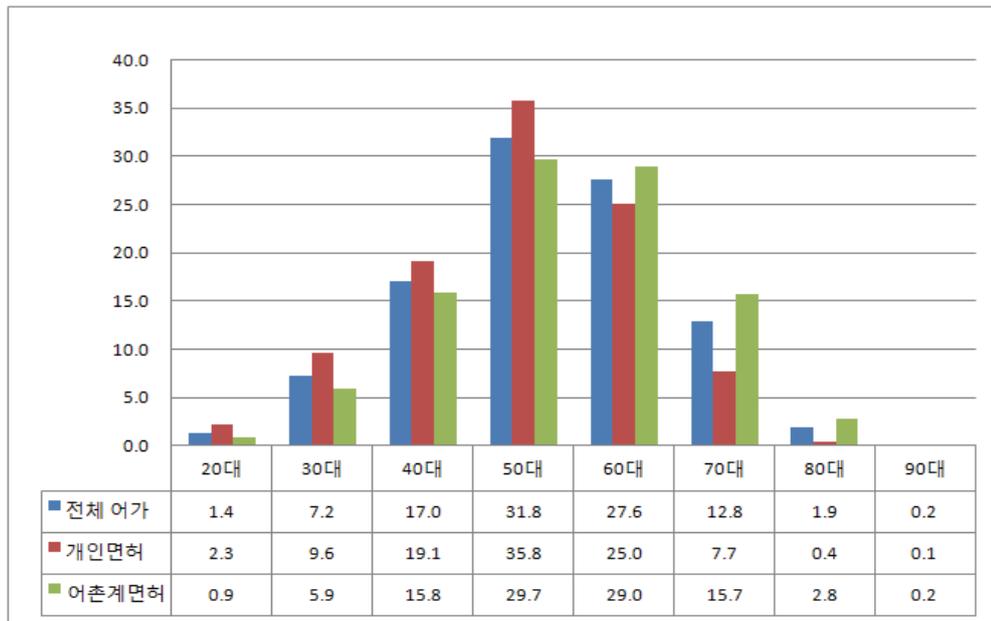
## 2) 조사결과

### ① 양식어업 경영주의 연령구조 추정

- 지자체 양식어업권 조사를 통해 양식어업 경영주의 연령구조를 추정한 결과는 다음과 같음
  - 60대 이상의 고령자 비율이 전체에서 차지하는 비중을 살펴보면, 개인면허는 33.2%, 어촌계면허는 47.7%로 어촌계 면허의 고령화 비율이 상대적으로 높다는 것을 알 수 있음

- 전체 어가를 대상으로 연령구조를 살펴보면, '50대'가 31.8%, '60대' 27.6%, '40대' 17.0%, '70대' 12.8%, '30대' 7.2% 등의 순으로 나타남. 60대 이상 경영주는 전체 경영주의 약 42.5%인 것으로 추정됨

〈그림 3-11〉 양식어업 경영주의 연령구조 추정



- 가장 최근 시점의 통계로 활용할 수 있는 통계청 '어업조사'에서 2009년 양식어업 경영주는 22,703명으로 집계됨
  - 이 통계에서 연령대별 경영주 수까지는 정보가 제공되지 않고 있는데, 본 연구에서 수행한 상기 지자체별 실태조사 결과를 반영하여 연령대별 경영주수를 추정해보면 다음과 같음
  - 60대 이상의 양식어업 경영주는 9,659명, 그리고 65세 이상의 고령 양식어업 경영주수는 전체 양식어업 경영주의 27.4%인 6,212명으로 추정됨

〈표 3-8〉 2009년 양식어업 경영주의 연령대별 추정

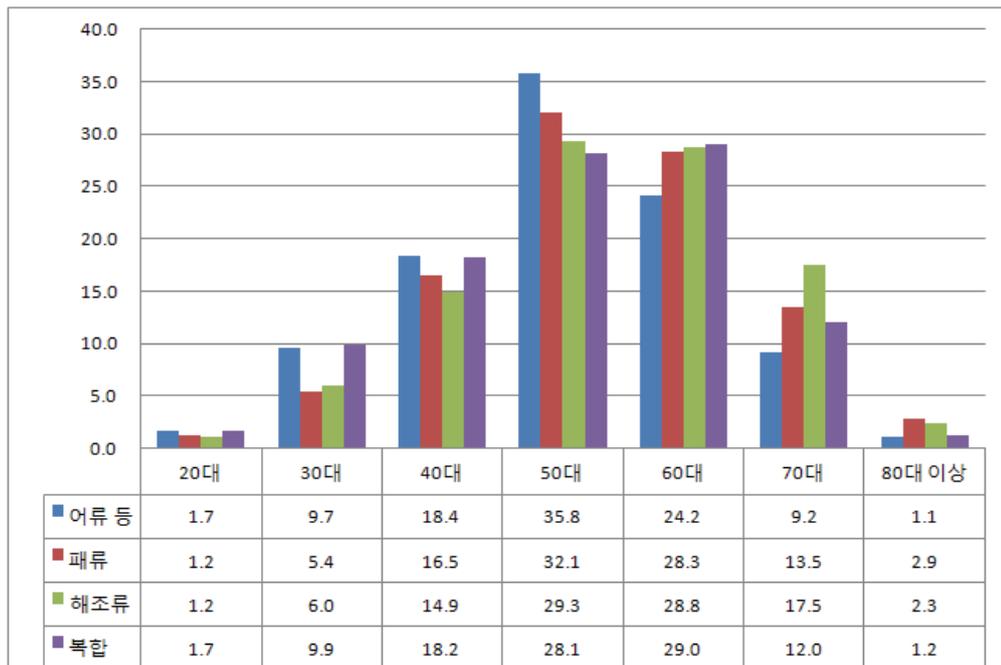
단위 : 명, %

구분	20대 이하	30대	40대	50대	60대	70대 이상	합계	* 65세 이상 *
추정치	318	1,639	3,859	7,228	6,261	3,398	22,703	6,212
비중	1.4	7.2	17.0	31.8	27.6	15.0	100.0	27.4

자료 : 통계청, '어업조사' 및 지자체 실태조사 결과 반영

- 양식어가의 양식물 종류별로 연령구조를 추정해보면 다음과 같음
  - 어류 등(갑각류, 기타 수산동물 포함)을 양식하는 어업 경영주 가운데 60세 이상 경영주는 전체의 34.4%이며, 65세 이상 노령자 비율은 19.5%로 나타남
  - 패류를 양식하는 어업 경영주 가운데 60세 이상 경영주는 전체의 44.7%이며, 65세 이상 노령자 비율은 28.2%로 나타남
  - 2개 이상의 품종을 양식하는 복합양식어업의 경우 60대 이상 경영주는 전체의 42.2%, 그리고 65세 이상 노령자 비율은 28.4%로 나타남
  - 해조류 양식어가의 경우 60세 이상 경영주는 전체의 48.6%, 그리고 65세 이상 노령자 비율은 35.6%로 어류, 패류, 복합양식에 비해 노령자 비율이 특히 높은 것으로 조사됨

〈그림 3-12〉 양식 류별 경영주 연령구조 추정



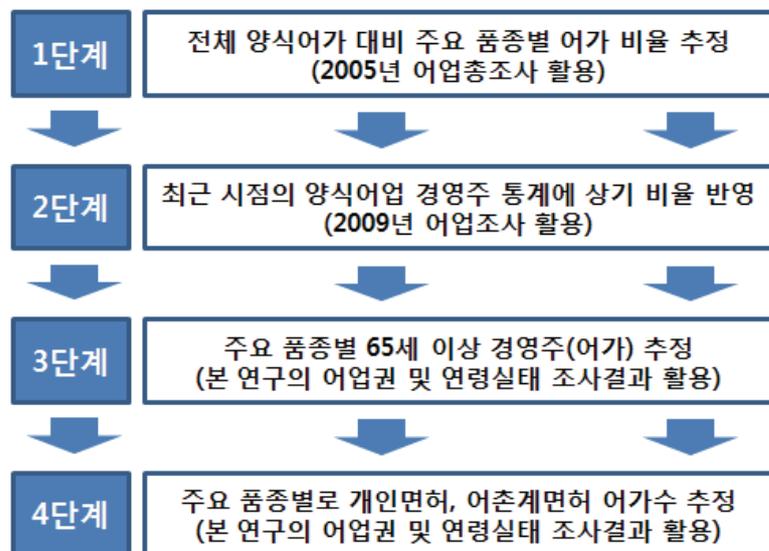
② 주요 양식품종별 고령어가수 추정

- 고령 양식어가 직불제가 시행된다면 주요 양식품종을 중심으로 시범사업을 실시한 이후, 점차 양식어업 전체로 확대 시행될 것으로 예상됨. 즉, 사업

초기단계부터 양식어업 전체를 대상으로 직불제가 시행되기는 현실적인 여건상 어려울 것임

- 따라서 주요 양식품종을 중심으로 사업대상이 될 수 있는 고령 양식어가 얼마나 될지를 추정하는 작업이 필요함
- 앞서 언급된 바와 같이 현재 국내 수산통계를 활용해서 양식 품종별로 어가(경영주)의 연령구조를 추정하는 것은 어려운 상황임. 따라서 본 연구에서는 다음과 같은 단계를 거쳐 양식 품종별로 직불제의 대상이 될 고령어가수를 추정하였음
  - 1단계 : 전체 양식어업 어가 가운데 주요 품종을 양식하는 어가의 비율 추정
    - ※ 현재 시점에서 이 비율을 추정하는데 이용될 수 있는 자료는 ‘2005년 어업총조사’ 밖에 없음. 2011년에 ‘2010년 어업총조사’ 결과가 공표될 경우 가장 최근 여건이 반영된 비율 추정이 가능하나 현재 시점에서 활용할 수 없는 실정임
  - 2단계 : 1단계에서 추정된 비율을 2009년 어업조사 결과에 적용하여 주요 품종별 어가수를 재산정
  - 3단계 : 주요 품종별로 고령(65세 이상, 70세 이상) 양식어업 어가(경영주) 비율 추정 후 2단계에서 도출된 어가수에 적용(본 연구의 조사결과 적용)
  - 4단계 : 주요 품종별로 개인면허 및 어촌계면허(수협, 영어조합법인 등 포함)의 비율 산정 후 이를 3단계에서 도출된 어가수에 적용

〈그림 3-13〉 주요 품종별 65세 이상 양식어업 경영주 추정절차



- 이상과 같은 일련의 과정을 거쳐 주요 양식품종별로 고령어가수를 추정하였으며, 추정단계별 결과를 정리하면 다음과 같음
  - 1단계에서는 전체 양식어가 대비 품종별 양식어가의 비율을 아래의 표와 같이 도출하였음
  - 2단계에서는 2009년 양식어가수인 22,703가구(명)에 1단계에서 도출된 품종별 비율을 적용, 2009년 기준의 품종별 어가수를 재산정함. 단, 이 단계에서는 2005년 시점의 품종별 어가수 비율이 2009년 시점에도 변하지 않았다는 가정을 적용하였는데, 이러한 가정을 적용하지 않고는 사실상 추정할 수 있는 방법이 없기 때문임

〈표 3-9〉 2009년 기준 양식품종별 어가수 추정(1+2단계)

단위 : 명(또는 가구), %

주요 품종	어가수 (2005년 기준)		어가수 추정 (2009년 기준)
		비율	
어류	3,753	15.6	3,539
굴류	5,883	24.4	5,548
홍합류	418	1.7	394
피조개	693	2.9	654
전복류	3,103	12.9	2,926
바지락	7,051	29.3	6,649
우렁챙이	350	1.5	330
미더덕	465	1.9	439
김	3,049	12.7	2,875
미역	3,082	12.8	2,906
다시마류	2,412	10.0	2,275
전체 양식어가 (경영주)	24,075	-	22,703

주 : 주요 품종의 어가수를 모두 합계하면 30,259어가로 양식어업 경영주수인 24,075명과 일치하지 않음. 이는 복합양식, 마을어업 등 2개 이상의 품종을 양식하는 어가도 많아 중복 집계되었기 때문임

자료 : 통계청, '2005년 어업총조사'.

- 3단계에서는 주요 품종별로 어업인의 연령구조를 분석하였음. 이를 통해 고령어가의 기준을 65세 이상, 70세 이상과 같이 2가지로 구분하여 비율을 추정함

- 4단계에서는 면허의 소유권을 크게 개인면허와 어촌계면허(수협, 영어조합 법인 면허 포함)로 구분하여 그 비율을 추정하였음. 3단계와 4단계에서 품종별로 적용된 고령자 비율 및 면허 소유권의 비율은 아래의 표와 같음

〈표 3-10〉 양식품종별 고령자 비율 및 면허소유권의 비율

단위 : %

주요 품종	고령자 비율		면허 소유권의 비율(합계 100%)	
	65세 이상	70세 이상	개인면허	어촌계면허 등
어류	16.7	7.9	41.4	58.6
굴류	30.0	17.3	54.2	45.8
홍합류	25.5	15.0	15.7	84.3
피조개	23.5	13.8	87.5	12.5
전복류	29.8	13.8	9.3	90.7
바지락	32.0	19.3	33.5	66.5
우렁챙이	21.7	11.2	82.1	17.9
미더덕	19.0	11.4	73.6	26.4
김	31.4	17.6	11.3	88.7
미역	28.9	14.2	6.6	93.4
다시마류	31.7	15.0	2.9	97.1

- 최종적으로 2009년 기준의 양식품종별 65세 이상 어가수(개인 및 어촌계면허) 추정결과는 다음과 같음

〈표 3-11〉 양식품종별 고령 어가(경영주)수 추정결과(3+4단계)

단위 : 가구(또는 명)

구분	65세 이상 어가			70세 이상 어가		
	전체	개인면허	어촌계면허	전체	개인면허	어촌계면허
어류	592	245	346	278	115	163
굴류	1,666	902	764	961	521	441
홍합류	100	16	85	59	9	50
피조개	153	134	19	90	79	11
전복류	872	81	790	404	38	366
바지락	2,127	712	1,415	1,283	429	854
우렁챙이	72	59	13	37	30	7
미더덕	83	61	22	50	37	13
김	904	102	802	506	57	448
미역	841	55	786	412	27	385
다시마류	722	21	701	341	10	331

### 제3절 고령 양식어가 은퇴 직불제에 대한 수요조사

#### 1. 어업인 설문조사

##### 1) 조사개요

- 고령 양식어가 은퇴 직불제에 대한 어업인들의 인식도, 직불제 시행 시 면허권의 처분 및 보상방식, 제도 시행 시 참여 의향, 기타 제도 시행과 관련된 사항에 대해 어업인 설문조사를 실시하였음
- 시간·예산 제약, 조사대상이 전국적으로 분포되어 있음에 따라 개별어를 방문 조사하는 것에는 한계가 있었음. 이에 따라 우편조사(설문지 및 반송용 봉투 첨부)를 시행하였으며, 별도로 조사원을 고용하여 설문지 회수를 위한 전화조사도 병행 추진하였음
- 조사기간은 2010년 8월 11일부터 9월 31일까지 진행하였음
- 김, 전복, 미역(다시마), 어류가두리, 굴의 경우 KMI 수산업관측센터의 품목별 관측요원을 대상으로 하였으며, 멍게(우렁챙이)는 멍게수하식수협 조합원을 대상으로 조사를 실시하였음. 총 표본수는 869명이며, 김이 200명, 전복 127명, 미역(다시마) 112명, 어류가두리 164명, 굴 107명, 멍게 159명임
- ※ KMI 수산업관측센터의 품목별 관측요원 표본은 전국을 대상으로 시군별·읍면별 생산비중을 고려하여 선정됨. 현재 양식어업 분야에서 활용하기에 가장 적합한 설문조사 표본임

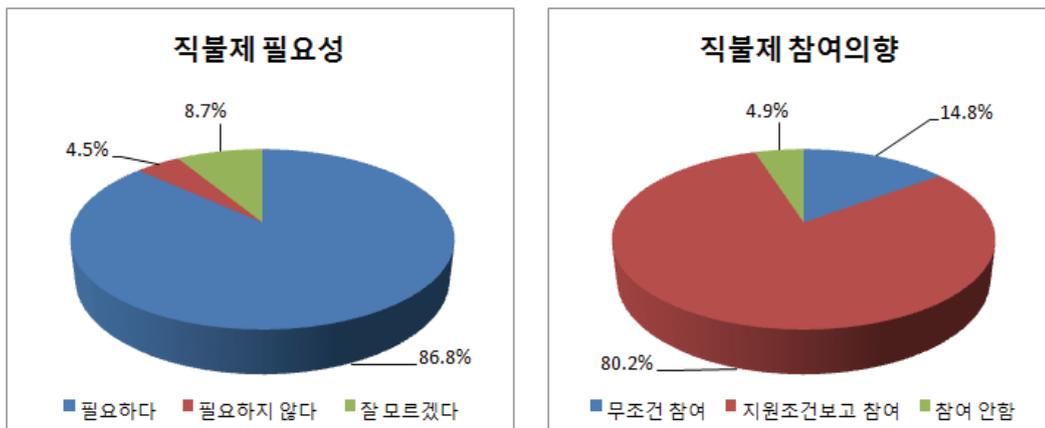
〈표 3-12〉 양식품종별 조사표본수 및 대상 시·군 분포

구분	표본수	대상 시·군
김	200명	신안, 진도, 완도, 해남, 무안, 함평, 영광, 장흥, 고흥, 목포, 부안, 고창, 군산, 서천, 화성, 안산, 용진, 부산
전복	127명	완도(소안, 노화, 군외, 보길, 약산 등), 해남, 신안, 진도, 여수
미역(다시마)	112명	완도, 장흥, 고흥, 부산 기장, 울산
어류가두리	164명	거제, 남해, 사천, 통영, 하동, 포항, 신안, 여수, 고흥, 완도, 보령, 서산
굴	107명	통영, 거제, 남해, 마산, 고성, 고흥, 여수, 태안, 서산
멍게	159명	통영, 거제, 남해, 고성 등

## 2) 조사결과

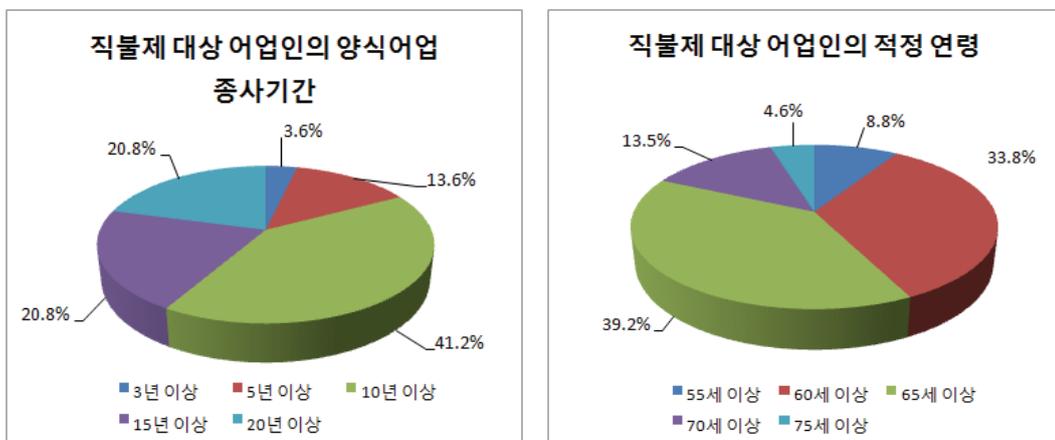
- 전체 869명의 조사표본 가운데 302명의 어업인이 설문조사에 응함에 따라 설문조사 회수율은 34.8% 수준임. 주요 조사결과를 요약·정리하면 다음과 같음
- 고령 양식어가 은퇴 직불제의 필요성
  - ‘필요하다’는 의견이 전체 응답의 86.8%로 대부분을 차지하였으며, ‘잘 모르겠다’ 8.7%, ‘필요하지 않다’ 4.5%로 나타남
- 향후 어업인이 “고령 양식어가 은퇴 직접지불제”에 참여하기 위해서는 본인 소유의 양식면허권(지분)을 국가에 반납하여 소멸시키거나, 젊은 어업인에게 물려줘야하는(이양) 조건이 붙을 수 있음. 이러한 경우 어업인들이 면허권(어촌계면허의 경우 행사계약 지분)을 포기하고, 이 제도에 참여할 의향이 있는지를 조사하였음
  - ‘무조건 참여할 것’이라는 응답은 14.8%에 불과하였으며, ‘지원조건(면허권 보상, 연금규모 등)을 보고 참여할 것’이라는 응답이 전체의 80.2%로 대부분을 차지함. 따라서 강제적으로 시행하는 제도가 아닌 이상, 제도 시행방안을 마련함에 있어 사업대상, 지원자격 및 요건, 보상수준 등을 어떻게 설정하느냐에 따라 참여율이 결정될 것으로 조사됨

〈그림 3-14〉 고령 양식어가 은퇴 직불제의 필요성 및 참여의향



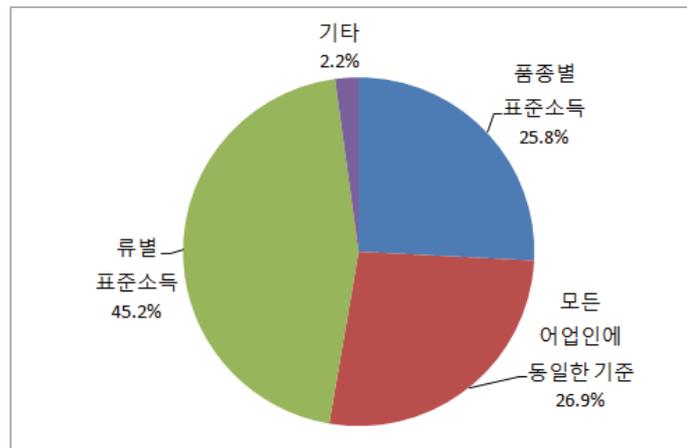
- 면허권에 대한 보상
  - 개인면허 : 면허권에 대한 실거래가격 수준의 보상뿐만 아니라 해상에 설치되어 있는 양식시설물에 대한 보상도 필요하다는 의견이 전체의 75.3%로 대부분을 차지
  - 어촌계면허 : 개인면허 보상에 준하는 기준에 따라 보상이 필요하다는 의견이 전체의 48.3%, 어촌계 총유(總有)재산이므로 지분에 대한 보상보다는 명예퇴직금 차원에서 일정 금액을 지원해주는 것이 필요하다는 의견도 전체의 42.8%로 두 가지 보기가 큰 차이가 없었음
- 면허권에 대한 처분
  - 개인면허 : 양식어업 구조조정 차원에서 면허권을 국가가 환수하여 소멸시켜야 한다는 의견이 50.6%, 면허권을 지역 내 젊은 어업인에게 물려주어 경영의 규모화를 도모해야 한다는 의견도 43.9%를 차지함
  - 어촌계면허 : 직불제 참여 어업인의 지분을 어촌계의 다른 계원에게 이양해야 한다는 의견이 전체의 66.0%, 자식이나 친척에게 물려줘야 한다는 의견이 22.7%를 차지함
- 직불제 대상 어업인의 적정 양식어업 종사기간
  - ‘10년 이상’이 41.2%, ‘15년 이상’ 및 ‘20년 이상’이 각각 20.8% 차지
- 직불제 대상 어업인의 적정 연령
  - ‘65세 이상’이 39.2%, ‘60세 이상’이 33.8% 차지

〈그림 3-15〉 직불제 대상 어업인의 적정한 양식어업 종사기간 및 연령



- 희망 연금 수준
  - 노후 생계유지를 위해 매월 최소 얼마 정도의 연금이 지급될 경우 직불제에 참여할 것인지를 조사한 결과, 평균적으로 매월 180만 원 정도가 지급되어야 제도에 참여할 의향이 있는 것으로 나타남
- 직불제 시행 시 연금의 지급기준
  - 양식품종(어종)별로 소득이 천차만별인 만큼 품종별 표준소득을 조사하여 이를 적용, 차별적인 연금지급 기준이 설정되어야 한다 → 25.8%
  - 양식품종(어종)별로 연금 지급기준이 다를 경우 어업인간 형평성 논란이 있을 수 있으므로 품종에 관계없이 모든 양식어업인에 대해 동일한 연금지급기준이 설정되어야 한다 → 26.9%
  - 양식품종(어종)을 어류, 패류, 해조류 정도로는 구분하고, 이 3가지 류별 양식어가 표준소득이 연금지급 기준이 되어야 한다 → 45.2%

〈그림 3-16〉 직불제 시행시 연금의 지급기준



- 직불제 연금의 지급방식
  - 월별 지급이 전체 응답의 79.4%로 가장 많았으며, 일시불로 일괄 지급이 12.5%, 분기별 지급이 6.4%, 반기별 지급 1.1% 등의 순으로 나타남
- 고령 양식어가 직불제 시행의 가장 큰 제약요인
  - 대부분의 어업인이 어업권을 담보로 대출을 받은 상황에서 면허권을 반납하고 이 제도에 참여하는 것이 사실상 불가능하다는 의견과 더불어 면허

를 포기하고 받는 연금이 노후생활에 충분하지 않을 것으로 예상된다는 의견이 많이 지적됨

〈표 3-13〉 고령 양식어가 은퇴 직불제 시행의 어려움

구분	응답률
① 면허를 포기하고 받는 연금이 노후생활에 충분하지 않을 것으로 예상	29.8
② 품종별로 소득수준, 양식여건이 다른 양식어업의 특수성을 이 제도가 모두 조화롭게 반영하지 못할 것으로 예상	12.1
③ 어촌계면허의 경우 면허권 소유자(지분보유자)가 여러 명이고, 1명의 어업인이 여러 개의 면허권에 지분을 갖는 경우가 많으므로 현실적으로 시행에 큰 어려움이 있는 제도로 판단됨	18.9
④ 어업권을 담보로 대출을 받고, 부채가 많은 상황에서 소유 면허권을 포기하고 이 제도에 참여할 어업인이 많지 않을 것으로 예상	30.9
⑤ 은퇴후 반납된 면허의 행사계약, 이양 및 처분 등의 과정에서 어업인 간 갈등이 야기될 소지가 매우 큼	5.3
⑥ 기타	3.0
합계	100.0

## 2. 주요 양식어업 시·군 현장조사

- 고령 양식어가 은퇴 직불제에 대한 어업인 수요조사와 더불어 어업권 규모가 타 지자체에 비해 상대적으로 큰 완도군, 여수시, 통영시를 중심으로 현장조사를 추진하였음
  - 3개 시·군은 우리나라 양식어업에서 차지하는 비중이 매우 큰 지역으로 완도는 전복, 김, 미역·다시마, 여수는 피조개, 홍합, 어류가두리, 굴, 통영은 굴, 어류가두리, 멍게(우렁챙이) 양식이 활발하게 이루어지고 있음
  - 시·군 수산과 공무원 면담과 더불어 주요 양식품종별로 대표 어촌계를 방문하여 어촌계장(계원) 면담조사도 병행 추진하였음
    - 완도군(7월 14일) : 해양수산과, 군외면사무소, 김·전복·미역·다시마 어촌계 방문 및 면담
    - 여수시(7월 15일) : 어업생산과, 굴수협(여수지소), 어류가두리·굴·홍합·피조개 어촌계장 면담
    - 통영시(8월 2일) : 어업진흥과, 통영해수어류양식회, 멍게수하식수협, 굴 어촌계 방문 및 면담
  - 지자체별 및 양식품종별로 면담조사 결과를 요약·정리하면 다음과 같음

## □ 완도군

## ○ 김

- 완도군의 김 면허권은 거의 대부분이 어촌계면허임. 양식을 그만두는 일반적인 연령대는 약 65세 전후이며, 이때 개인이 보유하던 지분은 어촌계 소유로 넘어감
- 따라서 어촌계면허 어가 입장에서는 고령이 되면 자연스럽게 양식을 그만두게 되는데 정부 차원에서 연금을 주는 제도를 시행한다면 적극 찬성하는 입장임

## ○ 전복·미역·다시마

- 상당수 어업인들이 전복양식을 하면서 미역, 다시마양식도 병행하고 있는 것으로 나타남
- 직불제 시행의 필요조건은 개별 어업인의 양식품종, 시설규모, 연간 생산량, 어업소득 등에 관한 DB를 구축하는 것임. 그런데 현재 어촌계면허의 행사계약(지분) 정보는 어촌계에서 보유·관리하며, 지자체(시·군)에서 관련 DB를 관리하지 않음에 따라 제도 시행에 어려움이 있을 것임
- 개인면허와 달리 어촌계면허는 어촌계의 총유(總有)재산으로 1명의 어업인이 양식(지분)을 포기한다고 해서 어업권을 소멸할 수 없음. 직불제의 대상이 될 수 있는지 검토가 필요함
- 또한 어촌계면허는 매년 행사계약 내용이 바뀌는데, 이러한 실태를 제도가 충분히 수용할 수 있을 지 의문시됨
- 한편, 직불제 시행에 따른 연금 지원액이 양식시설 규모에 비례하여 지급될 경우, 어업인간 형평성 문제가 심각하게 제기될 우려가 있음

## □ 여수시

## ○ 굴

- 여수시 굴 어업권의 약 90%가 개인면허이며, 어업인들은 평균 5ha 정도의 어장을 보유하고 있음. 평균 65세 이상이 되면 자연스럽게 양식을 포기하는 연령이라 어촌계면허 행사계약을 하지 않음
- 개인면허의 경우 어업권을 담보로 어업인 대부분이 수협에서 대출을 받은 상황에서 이를 탕감하기 전에는 직불제 참여가 불가능할 것으로 예상됨

- 한편, 어업인들은 어업권 구조조정 차원에서 소멸 보상을 원하고 있는데, ha당 면허권 거래가격은 어장에 따라 1,500만원~3,500만원 수준임
- 직불제 시행 시 일정 규모 이상의 시설을 소유한 어가로 참여대상을 제한할 필요성도 있다는 지적이 제기됨

○ 어류가두리

- 어촌계 총회 결정에 따라 행사계약하며, 3년마다 행사계약을 갱신하고 있음. 개인면허와 달리 어촌계면허를 반납·소멸하는 것은 불가능함
- 어류는 최소 2~3년을 키워야 출하가 가능하므로 1년 단위로 시행될 직불제의 신청조건과 맞지 않음
- 직불제 시행의 전제조건은 개인면허 및 어촌계면허의 분리, 지역별·품종별 생산성에 대한 고려가 선행되어야 함

○ 홍합

- 양식을 그만 둘 정도로 고령이 되면 행사계약에 참여하지 않고 있는데, 노동강도를 고려할 때 평균 65세 정도까지는 양식을 하고 있음
- 굴, 어류가두리 어가와 마찬가지로 홍합도 개인면허의 경우 어업권보상이 전제되지 않고는 참여하는 어업인이 많지 않을 것으로 조사됨

□ 통영시

○ 굴

- 통영시의 굴 면허는 대부분 개인면허이며, 1명이 여러 건의 면허를 소유하는 경우도 많음
- 현지에서 어업권의 ha당 평균 거래가격은 약 5,000만원 수준으로, 어장의 생산성에 따라 ±1,000만 원 정도 가격차가 있으며, 수협 조합계시판, 업자들의 정보 공유를 통해 면허권이 거래되고 있음
- 고령 양식어가 은퇴 직불제를 시행함에 있어서 어업권 보상 유무, 연금의 지원수준에 따라 어업인별로 참여의향은 달라질 것임. 구체적인 시행방안이 나오기 전까지 전체 어업인의 참여의향을 파악하기는 어려움

○ 어류가두리

- 통영의 어류양식 면허는 90% 이상이 개인면허이며, 어촌계면허는 10% 수준에 불과함. 현지에서 개인면허의 평균 거래가격은 ha당 약 5억 원 수준이며, 어가당 평균 1ha 정도의 면허권을 보유하고 있음

- 현재 어류가두리 양식 어업인 대부분의 부채(수협융자)가 한계에 도달하여 양식을 포기하고 싶어도 부채 때문에 그만둘 수 없는 상황에 직면해 있음. 따라서 어업권에 대한 실거래가격 수준의 보상만 이루어진다면 대부분의 어업인들이 직불제에 참여할 의향이 있는 것으로 파악됨
- 명계(우렁챙이)
  - 고령 양식어가 은퇴 직불제가 영세한 양식어가에 대한 생계지원의 목적이 아니라 양식어업 구조조정 수단으로 사용될 경우 오히려 어업인들이 피해를 볼 수 있을 것으로 우려됨. 따라서 향후 시행방안 마련 시 공청회 등을 통해 제도 시행목적을 어업인들에게 충분히 전달해야 함
  - 현실적으로 직불제 시행에 큰 어려움이 있을 것으로 예상되고 있음. 예를 들어, 개인이 면허권을 여러 건 갖고 있는 경우 일부만 반납하고, 일부는 양식하는 것도 가능한지, 그리고 어장의 단위면적당 생산성도 양식에 있어서 중요한 변수가 되는데, 이런 측면을 제도가 고려할 수 있을 지 의문시됨
  - 어업인과 정부의 인식차이가 매우 큼(어업인은 면허를 사유재산권으로 인식하지만 정부는 공유수면의 이용권을 준 정도로 인식)
  - 향후 직불제 참여의향은 면허권 보상 유무, 연금 지원수준 등 조건에 따라 달라질 것임

## 제4절 시사점

- 고령 양식어가 직불제는 현재 지자체가 관리하고 있는 어업면허대장 DB만으로는 시행에 한계가 있음. 따라서 보다 정교한 직불제 시행방안 설계가 가능하도록 관련 DB를 구축·정비하는 사업이 우선적으로 추진될 필요가 있음
  - 개별 어업인의 연령, 면허권 보유현황, 양식품종, 시설규모, 양식소득 등에 대한 광범위한 DB 구축이 선행되어야 함
  - 개인면허의 경우 면허권에 대한 보상이 전제될 경우 지역별·품종별·어장별 면허권의 실거래가격에 대한 자료 확보도 필요함
- 개인면허가 많은 지자체와 어촌계면허가 많은 지자체의 어업인간에 직불제에 대한 인식에 확연한 차이가 있는 것으로 나타남. 따라서 개인면허와 어촌계면허(수협, 영어조합법인 포함)의 특수성이 반영된 차별화된 직불제 대책 마련이 필요함
  - 어촌계면허가 전체 면허권의 95% 이상을 차지하는 완도군 어업인의 경우 시설(생산)규모를 고려하여 연금을 지급하는 직불제 시행에 반대, 형평성의 관점에서 모든 어업인에 동일한 연금 지급이 필요함을 강조함
  - 반면, 개인면허가 많은 여수, 통영의 어업인들은 어업권이 현지에서 거래되는 가격만큼의 보상이 전제되어야 하며, 시설규모에 비례하여 직불제 연금도 지급되어야 함을 강조함
- 한편, 직불제 시행에 있어서 관련 DB 구축과 더불어 가장 큰 제약요인으로 작용하는 것은 어업인들이 어업권을 담보로 금융기관(수협)에서 대출을 받고 있다는 점임
  - 대부분의 어업인들이 상당한 부채(수협 용자)를 갖고 있는 현실에서 부채탕감이 가능한 수준의 보상이 이루어지지 않고는 직불제 참여가 사실상 불가능한 상황임
- 결론적으로 면허권에 대한 보상유무, 제도 참여시 수령할 수 있는 연금의 규모 등에 대한 구체적인 시행방안이 도출되면, 이를 검토하여 참여여부를 결정하겠다는 의견이 지배적이었음

## 제4장 고령 양식어가 은퇴 직불제 시행방안

---

제1절 도입 필요성 및 타당성

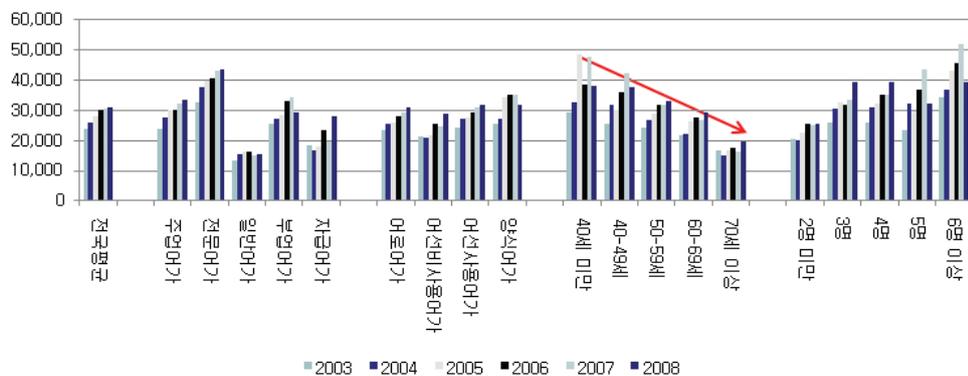
제2절 기본방향 및 추진방안



## 제1절 도입 필요성 및 타당성

- WTO/DDA 및 동시다발적인 FTA 체결 등으로 시장개방이 빠르게 진전되면서 수산업의 지속적 발전을 위해서는 보다 전문화된 수산업으로의 경쟁력 확보가 필요함
  - 수산업의 지속적 발전을 위해서는 유능한 신규인력의 진입을 통한 경쟁력 확보가 우선되어야 함
  - 어가인구의 감소 및 고령화 등으로 어업인력이 양적·질적으로 저하되고 있으며, 어업 경영자의 연령이 많아질수록 어가소득이 뚜렷하게 감소하는 경향을 보임
  - 특히, 70세 이상 고령어가의 어가소득은 2천만 원 이하이며, 50세 이하의 어가에 비해 70세 이상 고령어가의 연간 어가경제잉여는 5백만 원 이하로 크게 낮음
  - 그러나 고령어가는 노후생활을 위한 사회보장적 대책이 미흡하여 현실적으로 어업을 포기하고 은퇴하기가 어렵고, 이로 인해 유능한 신규인력의 진입도 힘든 실정임
  - 따라서 어가가 적정 수준의 소득을 확보하기 위해서는 규모화, 전문화된 어업구조로의 개선이 필요하며, 특히 생산성이 낮은 고령어업인의 유연한 은퇴와 경영이양 대책이 필요함

〈그림 4-1〉 어업형태별 어가소득 현황



자료 : 통계청 어가경제조사(2003~2007년)

- 농업부문에서는 이미 경영이양 직불제 등을 통한 구조개선 사업을 실시하고 있으나 수산부문에서는 감척사업을 제외하고는 실질적인 구조개선 사업이 미흡한 실정임
  - 현재 농업부문에서는 이미 쌀산업 구조개선 차원에서 경영이양 직불제를 약 10년 이상(1997년부터) 시행하고 있으며, 2011년부터는 농지연금사업을 시행하는 계획을 갖고 있음
  - 어선어업의 경우에는 고령어가에 대한 대책은 아니지만 수산업의 구조개선 차원에서 감척사업이 진행되고 있으나 양식산업에 대해서는 본격적인 구조개선 사업이 미흡한 상황임
- 자원관리 및 생산중심의 수산정책으로 고령어가에 대한 사회복지적 차원의 접근이 미약하여 어촌지역에 거주하면서 노후생활을 보장할 수 있는 방안 마련이 필요함
  - 현행 노인복지제도인 경로연금, 경로우대제도, 취업증진제도 등은 도시민 중심으로 이루어져 있으며, 국민연금의 농어업인 확대 정책이 1995년부터 시행되어 실질적인 수혜는 2014년이 되어야 실현될 전망이다
  - 특히 특례노령연금에 가입한 농어업인들도 1997년 외환위기 이후 중도해지한 경우가 많아 국민연금의 혜택을 보지 못하는 농어업인이 많고, 어업인은 어장을 소유하고 있어 국민기초생활보장제의 수혜에서 배제되고 있는 실정임
  - 한 예로 어촌의 고령어가 중에는 최저생계비에도 못 미치는 연간 소득으로 어렵게 생활하고 있는 경우가 많으며, 노후 보장이 안 되어 일을 그만 두지 못하고 있음
  - 노후대책을 준비하고 있다는 65세 이상 어촌의 고령자(전체의 32.8%) 중에서 노후 대책 준비 방안으로 국민연금에 의존하는 비율이 80%에 달하고 있는 것으로 나타남<sup>9)</sup>
- 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」과 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에 따라서 농어업의 규모화, 고령 농어업인의 농어업 경영이양 및 농어업 생산자원(어선, 어장)의 폐기·감축 등을 위해서 지원하도록 함

9) 한국해양수산개발원, “어촌사회 양극화 완화방안에 관한 연구”, 2007.12.

- ※ 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제39조 3호, 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 11조 2호
- WTO 보조금 규정 중 농업의 경우 직불제가 허용보조금으로 명시되어 있으나 수산업의 경우 직불제에 대한 명문규정이 없어 일반적으로 어업의 생산능력 증대 또는 수산물의 가격에 영향을 주어 수산물 무역을 왜곡하는 보조금을 금지하고 있음
- 그러나 고령어가 은퇴직불제의 경우에는 직접적으로 어업 생산능력 또는 수산물의 가격에 영향을 주지 않으므로 허용가능한 보조금으로 판단됨

## 제2절 기본방향 및 추진방안

### 1. 기본방향

- 고령 양식어가 은퇴 직불제의 도입을 통해 노후생활을 위한 사회보장적 시스템을 마련하여 고령 어업인의 유연한 은퇴를 유도하고, 유능한 신규인력이 자연스럽게 유입될 수 있도록 유도함
- 고령 양식어가 은퇴 직불제의 범위는 양식어를 대상으로 하고, 어선어업의 감척사업과 연계하여 시기를 조절하여 추진 대책을 마련함
  - 어선 감척사업은 고령어를 위한 정책은 아니지만 수산부문의 구조개선 사업의 일환으로 정책의 효율성 측면에서 시기를 조정하여 추진하는 것이 예산확보가 용이할 것으로 판단됨. 따라서 감척사업이 종료되는 시점에 새롭게 검토하여 어선어업 은퇴 직불제를 도입하는 것이 바람직함
- 고령 양식어가 은퇴 직불제가 양식어를 대상으로 하지만 양식어업의 면허권이 개인면허와 어촌계면허의 성격이 상이하므로 특성에 맞는 차별적인 정책을 추진하는 것이 용이함
  - 개인면허는 어장이용권의 매매가 가능하므로 고령어가에 대한 역모기지 형태의 연금지급을 고려함
  - 어촌계면허는 어촌계의 공유재산이므로 고령어가에 대해서는 명예퇴직금 차원의 지급이 합당하지만 복지부의 기초노령연금제도 등과의 중복성 문제를 고려하여 결정함

- 시장개방에 따라 **가격변화에 민감하고 수익성이 열위를 나타내는 품종 양식에 대해서 우선적으로 실시함**
  - 어류(충청남도, 경상남도), 굴(전라남도), 피조개(전라남도, 경상남도), 김(전라북도, 충청남도) 등
  - 그러나 지역에 따른 구분은 지역별 형평성 문제가 제기될 수 있으므로 제도 시행은 전반적인 수익성 열위를 나타내는 품종에 대해서만 중심으로 우선 시행하고 지역구분은 하지 않도록 함
- 대규모 재정투입을 피하고, 진입퇴출 시 현금흐름 원활하게 사업을 설계해야 함. 고령자의 어장이용권 매매나 임대를 전제로 하고 신규의 어업후계자가 진입하는 경우에만 거래가 가능하도록 하고, 노동 강도를 고려하여 연령 범위를 줄여서 재정투입을 최소화하는 방안이 필요함

## 2. 추진방안

### 1) “고령 개인양식어장 연금제도” (가칭)

#### ① 개념

- “고령 개인양식어장 연금제도(이하 어장연금)”는 국민연금 등 미비한 공적 연금만으로는 생활자금이 부족하여 노후생활에 어려움을 겪고 있는 은퇴 노인들에게 공적연금제도를 보완할 수 있는 보충연금제도로서 어촌 고령 어가의 특성을 고려하여 어장연금제도의 도입이 필요함
- 어장연금은 어장을 담보로 시행하는 역모기지제도(Reverse Mortgage)로서 노후생활에 어려움을 겪고 있는 어촌지역의 고령어업인들이 자신이 소유한 어장을 담보로 매월 생활비를 연금형태로 지급받을 수 있는 제도임
- 자신이 소유한 어장의 어업권을 담보로 어장연금을 구입한 고령어가는 사망에 이르기까지 또는 사전에 정해진 일정기간까지 매월 대출자(수협 또는 한국농어촌공사)로부터 연금형태로 대출금(월지급금)을 지급받게 되며, 대출이 종료될 때까지는 대출채권액(어장연금채권액)을 상환하지 않아도 됨

- 대출이 종료된 시점에서의 어장가치가 대출채권액보다 큰 경우에는 차액을 상속권자에게 반환해주며, 반대로 어장가치가 대출채권액보다 작은 경우에는 그 차액을 가입자의 어장 이외의 다른 자산 또는 상속권자로부터 회수할 수 없는 비소구권(non-recourse limit) 규정이 적용되기 때문에 어장가치를 초과하는 채무액은 부담하지 않아도 됨
- 고령어가는 어장연금을 구입한 이후에도 대출이 종료될 때까지 어장에 대한 소유권을 가지므로, 담보어장을 계속적으로 이용하거나 다른 어업인에게 임대하게 되면 어장연금 이외의 부가적인 임대수입도 얻을 수 있음
- 어장연금은 대출이 개시된 이후 대출이 종료될 때까지의 어장가격, 이자율, 사망률 등의 변동에 따르는 대출기관의 리스크가 큰 상품이기 때문에 동 제도의 안정적인 운영을 위해서는 공적보증이 결합된 상품운영이 필요하므로 대출과 보험의 기능이 결합된 형태로 운영함
- 이러한 어장연금 시스템은 장기적으로 2011년 1월부터 시행하게 될 농지연금사업과 동일한 맥락으로 진행하는 것이 바람직함
- 그러나 농지연금제도는 농지관리기금법의 개정과 탄탄한 농지기금에 기반을 두고 있지만 어장연금제도는 아직 제도적 정비가 되지 않은 상황이며, 수산발전기금의 사용 가능성, 대규모 자금의 투입 어려움을 고려해 초창기에는 적은 재정으로 시범사업을 추진할 필요가 있음
- 따라서 초기사업에는 재정 부담을 완화하기 위해 65세 이상 개인 양식어장 소유자는 월 연금형식의 지불에 동의한 경우 대항기관에 소유권을 이전하고, 대항기관은 이를 50세 미만 어업인<sup>10)</sup>에게 임대하여 그 임대 수익을 고령어가에게 지불하도록 함
- 이때 월 임대수익금을 고령어가에 매월 연금으로 지급하며 대항기관의 운영비는 연금산정시 감안하여 산정하고 이 금액을 대항기관의 운영비로 사용하도록 함
- 이와 같은 시스템은 자본이 없는 젊은 어업인이 소액으로 어장에 진입할 수 있는 기회를 제공하는 장점이 있으나 어업인이 경영상의 이유로 매월 임대금을 납부하지 못하는 위험이 있음

10) 신규 어장이용자에 대해서는 50세 미만의 어업인으로 하되, 어업인후계자에게는 우선권을 주는 방향으로 제도를 실행할 필요가 있음

- 따라서 어업인이 월임대금을 납부하지 못할 가능성에 대비하여 기금을 마련하고 이런 경우에 기금이 투입 되도록 시스템을 마련함

## ② 지원 대상

- 어장연금의 대상은 65세 이상<sup>11)</sup>의 개인 양식어장을 소유하고 있는 어업인으로서 5년 이상 어업에 종사하고 있으며, 어업경영을 통한 수산물 연간 판매액이 120만 원 이상인 어업자를 대상으로 함
- 따라서 전체 양식어가 22,703 명 중 65세 이상 양식어가는 8,131명 정도이고, 이중 개인 양식어장 경영자는 2,388명 정도로 추정됨

## ③ 지원 방법 및 수준

### ㉠ 종신형 어장연금

- 종신형 어장연금제도의 경우 기대손해액현가(PVEL)와 기대위험부담비용현가(PVMIP)의 값이 일치하는 조건하에서 어장소유자에게 지급할 적정 월지급금을 결정함
- 종신형 어장연금모형의 월지급금(pmt)의 수준은 시행착오법(trial and error method)을 이용하여 기대손해액의 현가(PVEL)의 값이 일치하는 조검으로 결정함<sup>12)</sup>

$$pmt = \frac{NPL_0}{\sum_{t=1}^{T(a)} \left[ \frac{1}{(1+m)(1+i)} \right]^{t-1}}$$

$pmt$  = 종신형 어장연금제도의 월지급액

$NPL$  = 어장연금의 순대출한도액 (= 총대출한도액 - 가입액)

11) 전국 연안시군 의견조사 결과, 어장의 이용가능 연령대를 감안할 때 70세 이상으로 하는 것이 바람직하다는 의견이 있었지만, 개인어장에 대한 연금상품은 일정 수준 이상의 가입자가 있어야 하고, 이 제도에 대한 이용확대를 위해서는 접근할 때 제도 이용의 폭을 넓히기 위해서는 65세 이상으로 하는 것이 합당할 것으로 판단됨

12) 협성대학교 산학협력단, 농지연금모형 구성요소 산출 및 프로그램 구축, 2010. 08

## ㉔ 기간형 어장연금

- 기간형 어장연금은 사전에 정해진 일정기간 동안만 월지급금(연금)이 지급되는 방법으로서 종신토록 지급되는 종신행 어장연금에 비해 연금의 지급기간 동안에는 더 높은 수준의 월지급금을 받을 수 있는 방법임<sup>13)</sup>
- 그러나 정해진 지급기간이 만료된 이후에는 더 이상 월지급금이 지급되지 않지만 어장에 대한 소유권은 사망할 때까지 가입자에게 있으므로 연금지급기간이 종료된 이후에도 계속적으로 소유 어장을 이용 또는 임대 등에 이용할 수 있음
- 기간형 모형을 설계할 때는 연령계층별로 어느 정도의 기간을 연금이 지급되는 기간으로 정할 것인지 고려해야 하므로 기대여명을 확인할 필요가 있음
- 기대여명은 현재의 연령이 그 이후 몇 년 동안 생존할 수 있는 가를 계산하는 평균 생존년수를 말하며, 이는 사망과 밀접한 관계가 있으며 잔여 평균 수명을 예측하고 있는 지표임

〈표 4-1〉 통계청 기대여명

(단위: 연)

연령	기대여명		
	전체	남자	여자
65세	19.15	16.60	21.02
70세	15.25	13.03	16.72
75세	11.75	9.90	12.78
80세	8.69	7.26	9.35
85세	6.29	5.28	6.64
90세	4.56	3.87	4.68

자료: 통계청 국민생명표.

13) 상계서.

- 통계청의 기대여명 기준으로 기간형 어장연금상품을 설계하고, 연금 지급 기간을 5년, 10년, 15년의 3가지로 정하여 상품을 설계한다면, 70세 이하의 고령자는 5년, 10년, 15년의 3가지 기간 중 하나를 선택할 수 있고 70세 초과 80세 이하 고령자의 경우에는 5년, 10년의 2가지 기간 중 하나를 선택할 수 있으며, 80세 초과 90세 이하 고령자의 경우에는 5년의 단일 기간의 상품만을 선택할 수 있도록 상품을 설계함
- 기간형 어장연금상품의 월지급금(pmt)의 산식은 다음과 같음<sup>14)</sup>

$$pmt^* = \frac{NPL_0^*}{\sum_{t=1}^{T(a)^*} \left[ \frac{1}{(1+m)(1+i)} \right]^{t-1}}$$

$pmt^*$  = 기간형 어장연금제도의 월지급액

$NPL_0^*$  = 기간형 어장연금의 순대출한도액 (= 총대출한도액 - 가입액)

$T(a)^*$  = 연금 지급기간

- 그러나 기간형 어장연금상품은 지급하는 기간 동안에는 생활안정에 도움을 줄 수 있지만 지급기간이 경과된 이후에는 어장에 대한 소유권을 상실하게 될 뿐만 아니라, 그 이후의 보장이 사각지대에 남겨지게 되므로 가입자의 사망시에 어장연금채권을 정산하는 모형의 선택이 바람직함<sup>15)</sup>
- 따라서 이 경우에는 어장담보형 프로그램을 마련할 것이 아니라 어장매각형 프로그램을 기간형 어장연금 프로그램에 적용하는 것이 합리적임

#### ㉔ 어장매각형 프로그램

- 기간형 어장연금 프로그램의 단점을 보완하고 어장매각형 프로그램의 도입이 필요함
  - 이 경우에는 대출자가 연금 지급개시시점에서 고령어가의 어장을 매입하고, 이를 재원으로 지급기간 동안 월지급금을 지급하는 경우 가입자측에서는 동일한 조건으로 가장 많은 월지급금을 지급받을 수 있을 것이며, 대출자

14) 상계서.

15) 대구대학교, “농촌형역모기지(농지연금) 도입방안 연구”, 2008.

의 입장에서도 모형설계시 미래 어장가치를 예측한 후 이를 현가화하는 과정에서 노출될 수 있는 시장리스크를 현저하게 줄일 수 있을 것임

- 어장매각형 프로그램에 있어서 매월 지급받을 수 있는 월지급금(A) 수준은 다음과 같음

$$A = \frac{(L_0 - E_p)}{\sum_{t=1}^T (1+i)^{-t}}$$

A = 어장매각형 프로그램에서의 월지급액  
 $L_0$  = 계약시점  $t=0$ 에서의 어장가치  
 $E_p$  = 사업 경비  
 $i$  = 연금기대이율

- 현재 어장에 대해서는 농지에서와 같이 공시지가 개념이 없고, 양식어장 어업권에 대한 지역별, 품목별 데이터베이스화가 되어 있지 않아 월지급금을 산정하기 어려운 실정임
- 따라서 현재에는 농지연금제도의 제시모형을 준용하고 향후 어장연금 모형설계를 통해 정확한 모형을 제시할 필요가 있음
  - 제시모형: 70세 가입, 2억원 기준으로 월지급금 76만원, 기대이율 5.1%, 농지가격상승률 2.8%, 사망확률 2008년 생명표, 가입비 2%, 위험부담금 0.5%

〈표 4-2〉 농지연금 월지급금 제시모형(70세 가입, 2억 원 기준)

월지급금	기대이율	농지가격상승률	사망률표	가입비	위험부담금
76만원	5.1%	2.8%	2008 생명표	2.0%	0.5%

자료: 한국농어촌공사 농지은행 내부자료

#### ④ 근거법 및 관련 규정

- 본 제도는 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법 제39조 제3호 및 농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 11조 2호에 따라서 농어업의 규모화, 고령

농어업인의 농어업 경영이양 및 농어업 생산자원(어선, 어장)의 폐기·감축 등을 위해서 지원할 수 있음

- 그러나 현재 고령 개인양식어장 연금제도에 대한 지원근거법이 없는 상황 이므로 「수산업법」 79조(기금의 용도)상에 어장을 담보로 한 어업인의 노후생활안정 지원사업을 명문화 함
  - 1안) 수협중앙회가 대행기관이 될 경우 「수산업협동조합법」 제60조(사업)의 1호 교육·지원사업 또는 3호 신용사업에 수협중앙회가 어업인의 생활안정 지원을 위하여 어업인이 소유한 어장을 담보로 노후생활안정자금을 지원할 수 있도록 함
  - 2안) 농어촌공사가 대행기관이 될 경우 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」 상의 제10조(사업) 5항을 어장의 효율적 이용, 수산업구조개선 및 어장시장과 어업인의 소득 안정 등을 위해 어장을 담보로 한 어업인의 노후생활안정 지원사업을 지원할 수 있도록 함
- 「수산업법」 제32조(다른 사람에게 의한 지배 금지)에 있어서 고령 개인양식어장 연금제도 대행기관에 대해서는 예외에 하는 규정을 마련하여야 하며, 「수산업법」 제33조(임대차의 금지)에 대해서는 1)안의 수협중앙회가 대행기관이 될 경우에는 어촌계 또는 지구별 수협이 소유하는 어업권을 행사하는 것은 임대차로 보지 않기 때문에 법 개정의 필요가 없지만, 2)안의 농어촌공사가 대행기관일 될 경우에는 법 개정이 필요함

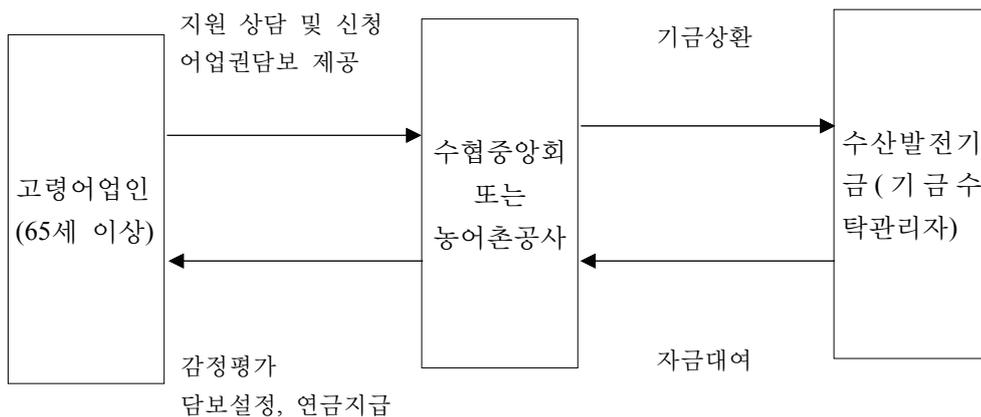
### ⑤ 사업추진 방법

- 고령 개인양식어장 연금제도의 사업추진 절차도는 <그림 4-3>과 같음
  - 고령어업인은 대행기관을 통해 어업권을 담보로 제공하고, 대행기관은 감정평가<sup>16)</sup>를 통해 담보를 설정한 뒤 수발기금으로부터 자금을 대여하여 연금을 지급한 뒤 종신형의 경우에는 사망 이후에 어장을 매매하여 기금을 상환함
  - 그러나 어장가치가 대출채권액(어장연금채권액) 보다 큰 경우에는 그 차액을 상속권자에게 반환하고, 어장가치가 대출채권액보다 적은 경우 비소

16) 농지의 경우 공시지가가 있어서 연금사업 추진이 용이하지만 어장은 공시지가가 없어 감정평가를 통해 사업을 시행해야 하는 어려움이 있음. 따라서 향후 어가등록제를 통한 어가단위의 DB화를 마련하고, 지역별·품종별 어장의 가치를 판단하여 공시지와 유사한 어장가치를 공시하여 그 자료를 활용할 수 있음. 그러나 어장은 지가와 달리 동일 해역 내에서도 품종별 어장의 가치가 상이해 어장가치를 일률적으로 공시하는데 어려움이 있어 케이스별 감정평가가 필요할 것으로 보임. 따라서 모형에서 감정평가 비용을 운영비로 감안할 수 있도록 함.

- 구권(non-recourse limit) 규정을 적용하여 어장가치 초과 채무액은 부담하지 않도록 하고, 기금의 손실분으로 처리함
- 현재 어장가치에 대한 감정평가가 매우 어려운 실정이고, 최근에는 수협에서도 어장에 대한 담보대출에 대한 리스크를 정부가 보전해주지 않고 있어 사업시행의 어려움이 있음
  - 따라서 현재 진행예정인 어가경영체 등록제의 시행을 통해 지역별·품종별 어장의 가치에 대한 표준화가 가능한 DB가 완료된다면, 감정평가의 객관성을 어느 정도 담보할 수 있을 것으로 판단되므로 DB화 이후에 사업을 시행하고, 담보대출에 따른 리스크 보전으로 연금제도에 한해서 기금으로 보전할 수 있도록 제도화 함

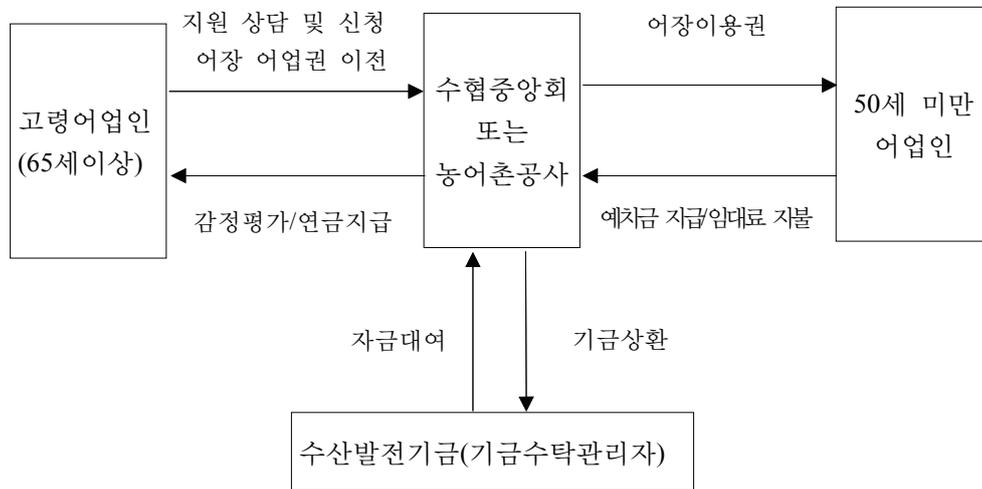
〈그림 4-2〉 고령 개인양식어장 연금제도의 사업추진 절차도



- 그러나 대규모 재정투입의 어려움 등으로 인해 초기 형태의 고령 개인양식 어장 연금제도의 사업추진은 <그림 4-4>와 같이 변형된 형태로 추진함
  - 우선 고령어업인(65세 이상)은 대행기관에 어장 어업권을 이전하고 50세 미만 어업인은 대행기관으로부터 어장이용권을 획득하여 일정 수준의 예치금을 대행기관에 예치하고, 매월 임대료를 지불함
  - 대행기관은 어업인후계자의 임대료를 연금으로 지급하고, 만약 어업인후계자가 임대료를 지불하지 못하거나 임대할 어업자가 없어서 현금흐름에 문제가 생기는 경우에는 1차적으로 신규어업인의 예치금에서 소진하고, 예치금이 부족할 경우, 수산발전기금에서 대여한 자금으로 연금을 지급하고 연금지급이 끝나는 시점에 어장을 매매하여 기금을 상환함

- 만약 기금상환시 어장가치가 어업권 대출채권 보다 적을 경우에는 기금의 손실분으로 처리함

〈그림 4-3〉 초기 형태의 고령 개인양식어장 연금제도의 사업추진 절차도



### ⑥ 고려 사항

- 어업권은 개별적 특성이 강해 시세파악이 곤란하여 감정평가의 특수성을 감안해야 함
  - 어업권은 농지와 달리 거래가 빈번하지 않고, 개별적 특성이 강하여 시세 파악이 곤란하며 생산량과 어업경비 등의 소득관련 자료가 부족하여 수익성 판단에 어려움이 있음
  - 농지연금은 “개별공시지가”를 활용하여 평가를 하고 있으나, 어업권은 개별공시지가와 같은 제도가 없으므로 어업권의 평가액에 관한 기초통계를 먼저 구축하거나, 공신력 있는 감정평가기관의 감정평가액을 활용하여야 할 것임
  - 수산업법상 어업권은 토지에 관한 성질을 준용하는 준물권에 해당하므로 재산권의 일종으로 분류되지만 부동산과 달리 최대 존속기간인 20년이 경과한 이후에는 어업권에 대한 권리가 소멸되는 특성이 있어 안정적인 재산으로 보기 어렵다는 문제가 상존해 있음
- 현재 어업인 대다수가 금융부채를 안고 있는 실정이므로 실제 사업자의 수가 한정적일 수 있음

- 고령 양식어가 은퇴직불제는 개인 어업권이 사업대행기관에 이전되는 방식이므로, 이전 시에는 어업권에 설정되어 있는 저당권 등의 제한물권, 가압류 등의 처분금지명령 등이 모두 말소되어야 하지만, 어업인들은 대부분 영어자금 등의 금융부채를 안고 있어 은퇴직불제에 쉽게 참여하기 어려운 것이 현실이므로 적정사업규모가 형성되지 아니하여 사업대행기관이 사업준비에 소요되는 비용(인력배치 및 전산망 구축 등) 및 관리비용 등도 회수하기 어려운 경우가 발생할 수도 있음
- 어업권의 임대차 문제에 대한 고려가 필요함
  - 어업권의 임대차가 제도적으로 허용될 경우 “어자유해(漁者有海)”라는 어업권 제도의 근본적인 취지가 무색될 우려가 있음
  - 따라서 은퇴직불제 도입을 위한 최소한의 범위에서 임대차를 허용하도록 하되, 어촌계 또는 지구별 조합의 어업권을 계원 또는 조합원이 행사계약에 의하여 어업권을 이용하고 있는 현행 제도를 확대하여 대행기관이 은퇴 어업인으로부터 이전받게 될 개인 어업권을 행사계약에 의하여 신규 어업자가 이용하는 방안을 검토할 필요가 있음
- 대행기관에 대한 손실보전을 위한 제도적 장치가 필요함
  - 연금을 수령하고 있던 어업인에게 사망 등의 연금지급 정지사유가 발생하면 그 동안 지급받은 연금과 이자 등 연금채무를 상속인이 상환하거나 대행기관이 어업권을 처분하여 처분이익은 상속인에게 반환하고 처분손실은 대행기관(또는 기금)이 부담하는 구조임
  - 그러나 어업권의 평가 및 미래가치 산정에 어려움이 있으므로 사업규모가 일정 수준에 달하지 못하면 사업비용도 회수하기 어려우므로 은퇴직불제 도입으로 인한 손실을 대행기관이 부담하기 곤란하므로 사업관리비용, 처분손실 등 사업시행으로 인하여 소요되는 경비 및 손실에 대해서는 정부가 보전하거나 별도회계를 설치하여 손익이 정부로 귀속되게 할 필요가 있음

## 2) “어촌계 고령 양식어가 은퇴 직불제” (가칭)

### ① 개념

- 어촌계의 70세 이상 고령어가 중에서 계속 어업에 종사하기가 힘들지만 노후 대책이 없어 은퇴가 힘든 어가의 퇴출을 용이하게 하여 신규인력이 원활하게

유입될 수 있도록 유도할 필요가 있으며, 신규인력이 유입되지 않을 경우 고령어가의 퇴출을 통해 잔존 어촌계원의 양식어장이 규모화 될 수 있도록 유도할 필요가 있음

- 어촌계 어장은 개인어장과 달리 총유의 개념이므로 개인이 어장을 매매할 수 없는 구조이기 때문에 고령(70세 이상) 양식어가가 은퇴할 경우, 정부 등에서 조성한 자금을 매월 일정 수준의 금액으로 분할하여 지급하는 제도임
  - 고령 개인양식어장 연금제도는 용자의 성격이며, 고령 어촌계양식어가 은퇴 직불제는 보조의 성격이므로 제도 시행의 차이가 있음

② 지원 대상 및 조건

- “어촌계 고령 양식어가 은퇴 직불제”의 대상은 70세 이상의 어촌계 계원으로서 어업경력 10년 이상<sup>17)</sup>, 어촌거주 양식어가를 대상으로 하되 어업경영을 통한 수산물 연간 판매액이 120만 원 이상인 어업자를 대상으로 함
  - 전체 어업인 중에서 70세 이상 양식어업 어촌계원 수는 3,070명으로 추정됨
- 양식어가 중 전복, 넙치 어가 등 규모화 및 전문화가 급속하게 진행되어 인위적인 규모화 정책의 필요성이 적은 품종을 양식하는 어가는 제외함
- 특히, 시장개방에 따라 가격변화가 민감하고 수익성이 열위를 나타내는 지역의 품종 양식장에 대해서 우선적으로 제도를 실시하고, 추후 여건변화로 경쟁력 열위를 나타내는 품종을 양식하는 어업자로 확대해 나감
- “양식어업의 경쟁력 강화를 위한 합리적 구조재편 방안 연구(2008년)”에서 시장개방에 따라 경쟁력 열위를 나타내고 있는 어류양식 어업자 163명, 굴 양식 어업자 441명, 피조개 양식 어업자 11명, 김 양식어업자 448명을 우선 대상자로 하여 사업을 실시함

〈표 4-3〉 “(가칭)어촌계 고령양식어가 은퇴직불제” 우선 사업 대상자

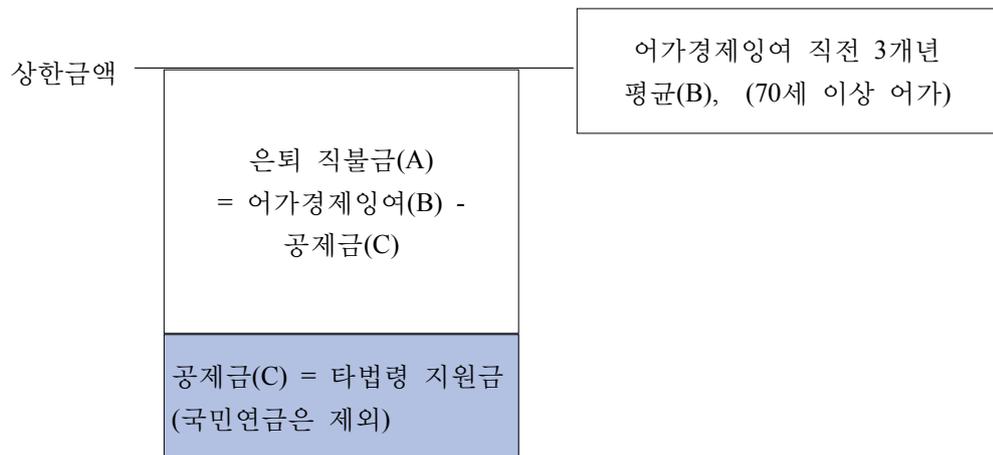
구 분	어류	굴	피조개	김	합계
우선대상어가	163	441	11	448	1.063

17) 전국 연안기군 어촌계 고령 양식어가 은퇴직불제에 대한 의견수렴 결과, 어촌계의 인력 상황 및 형평성 등을 고려할 때 70세 이상, 어업경력 10년 이상이 합당한 것으로 파악됨

③ 지원 방법 및 수준

- 어촌계 고령양식어가 은퇴직불제의 지원방법은 국고보조(80%), 지자체(20%)으로 지원하는 것을 원칙으로 함
  - 원칙적으로는 제도 시행의 수혜자(어촌계)인 어촌계는 동 제도 시행으로 규모화 또는 신규로 젊고 유능한 어업인 가입에 따른 혜택이 주어지므로 자담이 있어야 할 필요가 있음
  - 그러나 어촌계의 재정여건상 장기간에 걸친 자담을 부담하기 어려울 것으로 예상<sup>18)</sup>되므로 어촌계의 자담부분은 국고에서 지출하는 것이 바람직한 것으로 나타남
- 은퇴직불금의 지급 수준은 지역, 품종에 관계없이 동일 금액을 지급하는 것으로 원칙으로 하되, 지급시에는 연간 지급액 상한을 70세 이상 어업자의 3개년 평균 어가경제잉여로 설정하고 지급 대상자 개인별로 국민연금을 제외한 타법령 지원금액을 고려하여 지급함
  - 지급 대상자는 신청서 제출시 어촌계장의 어촌계원 탈퇴 확인서와 더불어 연간 지급받는 타법령 지원금액을 신고하도록 함

〈그림 4-4〉 어촌계 고령양식어가 은퇴직불제 지원수준 개념도



- 직불금의 상한인 70세 이상 어가의 어가경제잉여의 직전 3개년(2007년~2009년) 평균금액은 2,380천원임. 그러나 2007년에는 평상시 보다 어가경제

18) 전국 연안 시군 대상의 제도시행에 대한 의견조사 결과 어촌계의 자담은 현실적으로 한계가 있어 국고보조 80%, 지자체 20%의 안이 제도 시행에 용이한 것으로 파악됨

잉여가 크게 낮으므로 2006년, 2008년, 2009년 3개년 평균을 상한으로 설정하여 상한금액을 2,996천원(월 249,667원)으로 설정함

〈표 4-4〉 70세 이상 어가의 어가경제잉여

(단위: 천원)

구 분	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
어가경제잉여	5,474	1,347	2,145	2,153	303	2,001	4,835

- 또한 직불금의 지급은 은퇴시점부터 80세까지 최장 11년간 지급하며 2017년까지 은퇴를 신청한 어가는 80세까지 지속 지급하도록 함
  - 지급방법은 보조금 총액을 지급기간(총 월수)으로 나눈 금액을 지급기간 동안 매월 은퇴 어가가 지정한 예금계좌로 입금하고, 대상자가 사망한 이후에는 지급을 중단함
- 고령어가 은퇴직불제는 한미 FTA 보완대책의 일환으로 제시되었으므로 한미 FTA의 주요 이행기간인 2017년까지 운영하는 것으로 원칙으로 하고 다른 시장개방 상황에 따른 피해 정도를 감안하여 연장 여부를 검토함

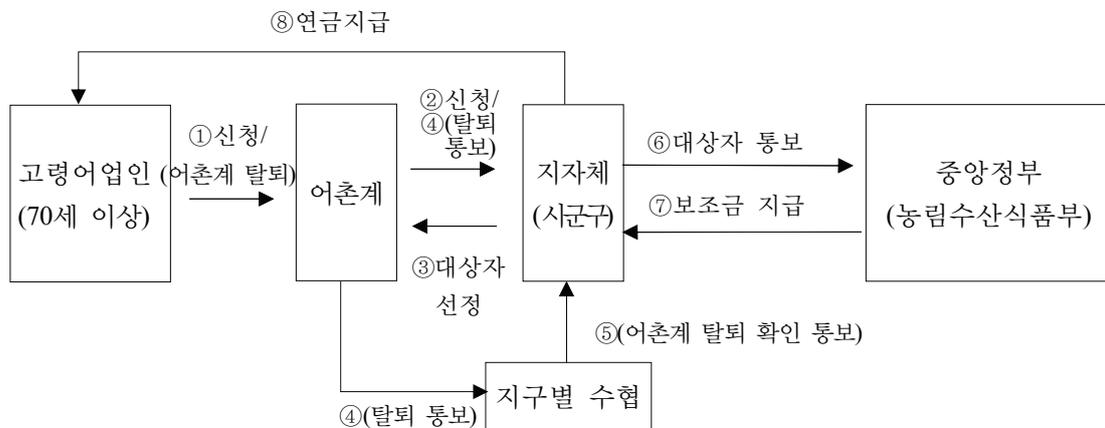
#### ④ 근거법 및 관련 규정

- 「세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법」 제11조(국내지원 정책의 시행) 제2항 제5호에 의해 생산과 연계되지 아니하는 소득보조는 가능함
- 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제39조(농어업경영체의 경영안정 및 구조개선 등의 지원) 제3항 제3호에 의해 농어업 경영의 규모화, 고령 농어업인의 경영 이양 및 농어업 생산자원(어선·어장을 포함한다)의 폐기·감축 등을 위한 지원이 가능함
- 그러나 농업부문에서는 농가의 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행 규정」(시행 2009. 1. 6)에 의거 소득안정, 영농의 규모화 촉진, 친환경농업 활성화, 지역활성화, 농촌지역의 경관 형성 및 관리를 위해 직접 소득보조금을 지급하는 각종 제도를 시행하고 있지만 수산부문에 대한 직접지불제도 시행규정이 없어 이에 대한 법적 완비가 필요함

⑤ 사업추진 방식

- 어촌계에 소속된 고령어업인(70세 이상) 중 더 이상 수산업을 영위하기 힘든 어업자가 연금지급 대상자로 선정되는 경우 어촌계를 탈퇴하고 어촌계는 지자체(시군구), 지구별 수협에 이를 통보함
- 지자체는 고령어업인의 양식어업 은퇴여부 확인 후 지구별 수협장 및 어촌계장의 확인서를 첨부하여 중앙정부(농림수산식품부)에 대상자 명단을 통보하면 중앙정부에서는 최종 승인 후에 보조금을 지급함.
  - 각 지역의 수협이 어촌계의 조합원 관리 및 금융업무를 수행하는 은퇴직불제의 관리기관으로 지구별 수협을 검토해 볼 수 있지만 지자체의 재정이 투입되고 보조금 집행의 투명성 등을 감안할 때 지자체에서 관리하는 것이 타당함
  - 따라서 수협은 기존에 어촌계의 조합원을 관리하고 있으므로 기존 어촌계원의 존재 및 탈퇴여부를 확인하는 등의 업무를 수행토록 함
- 은퇴직불제의 사업추진은 중앙정부 및 지자체 보조금으로 지원하는 것이 바람직함
  - 어촌계가 고령어가 은퇴에 따른 어장 이용의 규모화 또는 유능한 젊은 어업인의 진입, 고령어가의 노후대책에 동참해야 할 필요성 등을 감안하면 자담 부담의 필요성이 있으나, 어촌계의 재정형편 및 장기간 부담 등을 감안하면 어촌계 자담은 국고에서 지출하는 것이 합당함

〈그림 4-5〉 어촌계 고령어가 은퇴직불제 사업추진 방법



## ⑥ 총 소요 예산

- 어촌계 고령어가 은퇴직불제의 총소요액을 어가경제잉여 3년 평균 금액에서 공제액(타법령지원액)을 빼지 않은 최대 수혜액 기준으로 산출하면 다음과 같음(2009년 기준으로 대상자 모두가 신청하는 경우)
  - 총 소요액(319억 원) = 대상어가(1,063명) × 연간 소요액(3백만 원) × 10년
  - 국비: 255억 원/ 지방비: 64억 원
- 연도별 소요예산 추정에 있어서 고려해야 할 사항은 나이와 어가경제잉여의 변화율임
  - 나이와 관련해서는 70세 이상 나이로의 신규 가입률과 사망률을 고려해야 함
  - 어가경제잉여의 직전 3년 평균은 매년 유동적이므로 변화율을 감안하여 예산을 고려함

## 제5장 결론 : 총괄 및 정책제언

---

제1절 총괄

제2절 정책제언



## 제1절 총괄

- 최근 WTO/DDA 수산보조금 협상 및 동시 다발적인 FTA 협상 타결이 진행되면서 이에 대한 국내대책 마련이 다각도로 시도되고 있음. 더구나 우리나라 고도 성장기간 중 수산업은 상대적으로 위축되어 온 가운데, 최근 보조금 및 관세 철폐 등으로 시장개방 압박이 가중되면서 많은 어려움을 겪고 있음
  - 국내 수산업은 수산보조금에 의해 어느 정도 어업경영을 유지해 올 수 있었지만 WTO/DDA 등 협상 결과에 따라 시장 또는 무역왜곡을 초래하는 보조금 등은 향후 금지될 것으로 예상되어 국내 수산업에 위협이 되고 있는 실정임
  - 위협을 탈피하기 위한 전문화된 수산업으로의 구조개선이 필요하지만 어가인구의 감소 및 고령화 등으로 어업인력이 양적·질적으로 저하되고 있으며, 어업 경영자의 연령이 많아질수록 어가소득이 뚜렷하게 감소하는 경향을 보여 어업 구조개선이 시급한 상황임에도 불구하고 아직 뚜렷한 해결방안이 제시되지 않고 있음
- 따라서 본 연구에서는 수산업을 둘러싼 여건변화에 대응, 어가 경영 악화 및 소득 정체 등으로 영세한 고령어가의 은퇴를 유도하되, 은퇴할 경우 생활자금을 지원하여 안정된 노후생활을 보장하는 “고령 양식어가 은퇴 직불제” 도입을 위한 시행방안을 제시하고자 하였음
  - 이를 위하여 본 연구에서는 고령 양식어가 은퇴 직불제의 시행방안 도출을 위해 기존의 직접직불제 적용 사례를 파악하고, 고령 양식어를 대상으로 한 은퇴 직불제 도입을 위하여 양식어가의 현황 및 연령구조를 분석하였음. 그리고 은퇴 직불제에 대한 양식어업인의 의견을 수렴하였음
  - 또한 고령 양식어가 은퇴 직불제의 지원 대상 및 조건, 지원수준, 지원방법을 도출하기 위해 설문조사 및 관계자 심층면접, 간담회 등을 활용하고 실천 가능한 은퇴 직불제 시행방안을 도출하기 위해 연기금 및 모기지론 관련 연구 실적이 풍부한 전문가를 활용하였으며, 이 제도와 관계가 있는

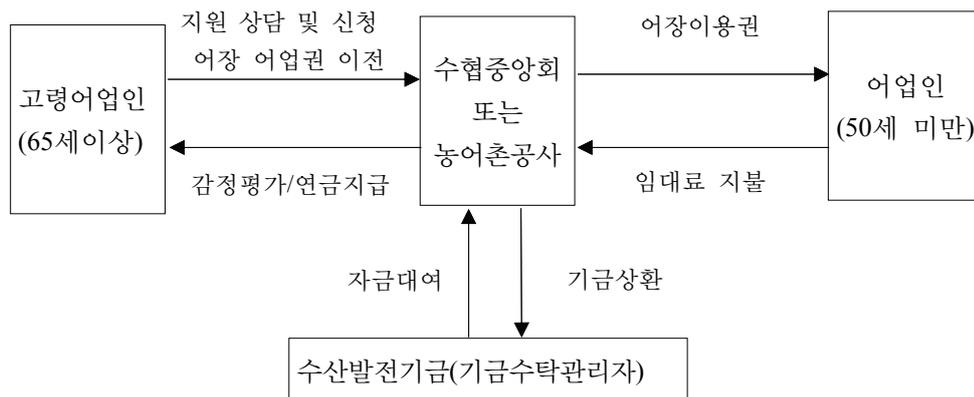
수협중앙회 및 한국농어촌공사 담당자와의 협의를 통하여 연구결과의 신뢰성 및 실효성을 확보하고자 하였음. 그 결과를 바탕으로 우리 실정에 맞는 고령 양식어가 은퇴 직불제 시행방안을 마련하였음

- 이장에서 도출한 고령 양식어가 은퇴 직불제 도입을 위하여 사례분석, 양식어가의 현황 및 연령구조 분석, 양식어업인의 의견 수렴결과를 요약하면 다음과 같음
  - 첫째, 직불제 시행에 필요한 광범위한 DB구축 : 사업관리 및 수행주체의 선정과 지원기준 등을 세우기 위해서는 어업인 연령, 면허권 보유실태, 양식품종, 시설규모, 양식소득 등에 대한 DB구축과 개인면허의 경우 지역별, 품종별, 어장별 면허권의 실거래가격에 대한 감정평가가 필요함
  - 둘째, 개인면허, 어촌계면허의 특수성이 반영된 차별화된 직불제 방안 마련 필요 : 각 지역별 특성에 따른 기준이 필요함. 예를 들어, 완도의 경우는 어촌계면허가 대부분임에 따라 시설규모를 고려한 연금지급 반대하며, 모든 어업인에 동일한 기준을 적용하자는 의견이 많으며, 여수·통영의 경우는 개인면허 많음에 따라 어업권 보상 및 시설규모를 고려한 연금지급이 필요하다는 의견이 지배적임
  - 셋째, 대부분 어업인이 어업권을 담보로 부채 보유, 직불제 참여에 한계 : 개인면허 보유자는 지역, 품종에 관계없이 대부분 어업권을 담보로 부채가 있는 실정이며, 부채문제가 해결되지 않고서는 직불제 참여가 어려울 것으로 판단됨
  - 넷째, 면허권 보상, 연금 지급 등에서 어업인이 수궁할 수 있는 방안 마련이 관건 : 면허권에 대한 보상 유무, 제도 참여시 수령할 수 있는 연금의 규모 등에 대한 구체적인 시행방안이 도출되면, 이를 검토하여 참여 여부를 결정하겠다는 의견이 지배적이었음
- 이상의 분석에서 현재 고령어가의 현황 및 다양한 문제점을 확인할 수 있었으며, 이를 토대로 전문가 자문 및 관련 담당자 의견조사를 통해 최종적으로 도출된 실천방안은 다음과 같음

## □ 고령양식어가 은퇴직불제 시행방안

### ① “고령 개인양식어장 연금제도” (가칭)

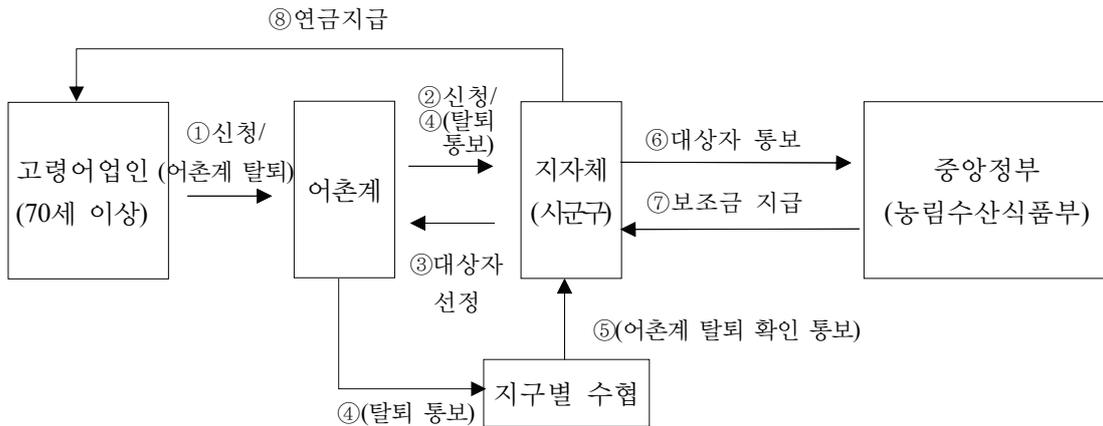
- 공적연금제도를 보완할 수 있는 보충연금제도로써 어장연금제도 도입 필요 (대출+보험)하며, 고령어업인(65세 이상)이 소유한 어장의 어업권을 담보로 매월 생활비를 연금형태로 지급받을 수 있는 제도(초기 사업은 어업권의 소유를 이전한 경우에 한정함)
- 지원 대상은 고령(65세 이상)의 개인 양식어장 소유자(5년 이상 어업 종사)로 수산물 연간 판매액 120만원 이상인 자. 전체 양식어가 22,703명 중 65세 이상 개인 양식어장 경영자는 2,388명 정도로 추정됨



- 사업추진 방법은 첫째, 고령어업인은 대행기관에 어장 어업권을 이전, 둘째, 50세미만 어업인은 대행기관으로부터 어장이용권을 획득하여 매월 임대료 지급, 셋째, 대행기관은 어업인의 임대료를 연금으로 지급
  - 대행기관은 어업인의 임대료를 연금으로 지급하고, 만약 어업인이 임대료를 지불하지 못하거나 임대할 어업자가 없어서 현금흐름에 문제가 생기는 경우에는 1차적으로 신규어업인의 예치금에서 소진하고, 예치금이 부족할 경우, 수산물발전기금에서 대여한 자금으로 연금을 지급하고 연금지급이 끝나는 시점에 어장을 매매하여 기금을 상환함
  - 만약 기금상환시 어장가치가 어업권 대출채권 보다 적을 경우에는 기금의 손실분으로 처리함

② “어촌계 고령 양식어가 은퇴 직불제” (가칭)

- 어촌계의 고령어가 중 어업종사가 더 이상 힘들고, 노후 대책이 없어 은퇴가 힘든 어가의 퇴출을 용이하게 하고, 신규 인력 유입 및 어장의 규모화 유도하는 것을 목적으로 함
  - 어촌계 어장은 총유로 개인이 매매할 수 없는 구조이므로 고령 양식어가 은퇴할 경우 어촌계와 정부가 공동자금을 조성하여 매월 일정 수준의 금액을 분할하여 지급하는 것을 원칙으로 함
- 지원대상 및 조건은 70세 이상 어촌계 계원 중 어업경력 10년 이상, 어촌 거주 양식어를 대상으로 하되 어업경영을 통한 수산물 연간 판매액이 120만원 이상이 어업자를 대상으로 함
  - 60대의 어가가 전체 어가의 28.9%를 차지하고 있어 65세 이상으로 할 경우 재정부담 큼. 양식어가 중 전복, 넙치 어가 등은 규모화 및 전문화가 급속하게 진행되어 인위적인 규모화 정책의 필요성이 적은 품종을 양식하는 어가는 제외하며, 시장개방에 열위를 나타내는 품종(어류, 굴, 피조개양식, 김양식 등 1,063명 추정)에 대해 우선 실시함
- 지원 방법 및 수준은 “월수령액 = {평균 어가경제잉여(70세 이상) - 개인별 타법령 지원금액}/12개월”임
  - ※ 70세 이상 어가의 평균 어가경제잉여는 직전 3개년 평균자료를 사용하고, 개인별 타법령 지원금액에서 국민연금은 제외함
- 재원은 국고보조(80%), 지자체(20%)로 하며, 은퇴시점부터 80세까지 최장 11년간 지급(2017년까지 신청어가는 80세까지 지급)
- 사업추진 방식은 첫째, 고령어업인(70세 이상)이 연금지급 대상자로 선정되면 어촌계를 탈퇴하고 어촌계는 지자체에 통보하며, 둘째, 지자체(시군구)는 어촌계를 탈퇴한 고령어업인 대상자 명단을 어촌계장의 확인서를 첨부하여 중앙정부(농림수산식품부)에 송부하면 중앙정부는 지자체로 보조금을 지급, 셋째, 지자체는 중앙정부의 보조금과 지자체 부담금을 합하여 대상자에게 매달 지급, 넷째, 지자체에는 매월 자금이 지급 되고 관리될 수 있도록 연금지급을 위한 전산시스템 마련 필요



- 어촌계에 소속된 고령어업인(70세 이상) 중 더 이상 수산업을 영위하기 힘든 어업자가 연금지급 대상자로 선정되는 경우 어촌계를 탈퇴하고 어촌계는 지자체(시군구), 지구별 수협에 이를 통보함
- 지자체는 고령어업인의 양식어업 은퇴여부 확인 후 지구별 수협장 및 어촌계장의 확인서를 첨부하여 중앙정부(농림수산식품부)에 대상자 명단을 통보하면 중앙정부에서는 최종 승인 후에 보조금을 지급함.
  - 각 지역의 수협이 어촌계의 조합원 관리 및 금융 업무를 수행하고 있으므로 은퇴직불제 관리기관으로 지구별 수협을 검토해 볼 수 있지만 지자체의 재정이 투입되고 보조금 집행의 투명성 등을 감안해 볼 때 지자체에서 관리하는 것이 타당함
  - 따라서 수협은 기존에 어촌계의 조합원을 관리하고 있으므로 기존 어촌계원의 존재 및 탈퇴여부를 확인하는 등의 업무를 수행토록 함

## 제2절 정책제언

- 본 연구는 안정된 노후생활 보장과 양식어업의 경쟁력 제고 및 신규 인력 진입 원활화를 목적으로 양식어가의 현황 및 연령구조를 분석하고 은퇴 직불제에 대한 양식어업인, 관련 시도 공무원, 수협 등의 의견 수렴을 바탕으로 (가칭)고령 양식어업인 은퇴 직불제 시행방안을 마련하였음
  - (가칭)고령 양식어업인 은퇴 직불제 시행방안은 양식어가를 대상으로 하지만 양식어업의 면허권이 개인면허와 어촌계면허의 성격이 상이하므로 특성에 맞게 “고령 개인양식어장 연금제도”, “어촌계 고령 양식어가 은퇴 직불제”로 구분하여 각 시행방안을 제시하였음
- 하지만 본 연구 결과를 시행하기에는 아직 선행되어야 할 연구 및 개선과제들이 있으며, 그 사항은 다음과 같음
- **첫째, 법 제도 개선임**
  - 「수산업법」 제79조(기금의 용도)상에 어장을 담보로 한 어업인의 노후생활안정 지원사업 명문화해야 하며, 다음으로 대항기관(수협, 농어촌공사) 선정 여부에 따른 법제도 정비가 필요함
  - 「수산업법」 제32조(다른 사람에 의한 지배 금지)에 있어서 고령 개인양식어장 연금제도 대항기관에 대해서는 예외에 하는 규정을 마련하여야 하며, 「수산업법」 제33조(임대차의 금지)에 대해서는 수협중앙회가 대항기관이 될 경우에는 어촌계 또는 지구별 수협이 소유하는 어업권을 행사하는 것은 임대차로 보지 않기 때문에 법 개정의 필요가 없지만, 2)안의 농어촌공사가 대항기관일 될 경우에는 법 개정이 필요함
- **둘째, 연금제도 도입의 실효성 확보를 위한 모형 개발 및 시스템 개발임**
  - 어장연금 도입방안 연구를 통한 모형개발을 위한 사전검토사항, 모형설계 및 리스크 분석 등이 시행되어야 하며, 이를 통해 정밀한 수요예측조사 실시, 어장연금 모형설계, 운영시스템 개발 구축(신청, 지급관리 등 전산 시스템 구축)이 필요함
- **셋째, 감정평가의 특수성과 어업인의 금융부채 문제 해결임**
  - 어업권은 개별적 특성이 강해 시세파악이 곤란하여 감정평가의 특수성(중속기간 20년)을 감안해야 하며, 현재 어업인 대다수가 금융부채를 안고 있는 실정이므로 실제 사업자의 수가 한정적일 수 있어 사업준비에 소요

되는 비용(인력배치 및 전산망 구축 등) 및 관리비용 등도 회수하기 어려운 부분에 대한 고려가 필요함

- **마지막으로, 어업권의 임대차 문제 및 대행기관에 대한 손실보전을 위한 제도 신설임**
  - 은퇴직불제 도입을 위한 최소한의 범위에서 임대차를 허용하도록 하되, 어촌계 또는 지구별 조합의 어업권을 계원 또는 조합원이 행사계약에 의하여 어업권을 이용하고 있는 현행 제도를 확대하여 대행기관이 은퇴 어업인으로부터 이전받게 될 개인 어업권을 행사계약에 의하여 신규 어업자가 이용하는 방안을 검토할 필요가 있음
  - 대행기관에 대한 손실보전의 문제는 어업권의 평가 및 미래기치 산정에 어려움이 있어 사업규모가 일정 수준에 달하지 못하면 사업비용을 회수하기 어렵기 때문에 이에 대한 손실이 발생 시 대행기관에서 이를 부담하기 곤란하므로 사업관리비용, 처분손실 등 사업시행으로 인하여 소요되는 경비 및 손실에 대해서는 정부가 보전하거나 별도회계를 설치하여 손익이 정부로 귀속되게 할 필요가 있음
- 이상에서 살펴본 바와 같이 양식어업인 전체를 대상으로 정책을 실행하기 위해선 법 개선, 모형 개발 및 시스템 개발, 감정평가 특수성(중속기간 20년)문제, 어업인의 금융부채 문제, 어업권의 임대차 문제, 대행기관에 대한 손실보전문제 등의 연구사업 및 문제해결이 우선 이루어져야 함
- 또한, 이 대안을 직접 현장에 적용하기 위해서는 필수자료 기반 구축 및 일부지역 또는 품목을 대상으로 한 시범사업을 통하여 부족한 부분을 보완하고, 이를 개선한 이후에 본 사업으로 연계시킬 수 있도록 할 필요가 있음
- 이러한 문제개선 및 기반구축이 이루어진다면, 향후 “(가칭)고령 양식어업인 은퇴 직불제”는 양식어업의 경쟁력 제고 및 신규 인력 진입 원활화를 통해 어업인·어촌 활력 증진에 기여할 것으로 기대됨



## 참 고 문 헌

---



## 참 고 문 헌

- 국회예산정책처, “직접지불제의 문제점과 개선방안”, 2008. 12
- 김명환 외, 「소득보전 직접지불제 시행방안 연구」, 한국농촌경제연구원, 2002.
- 김정호 외, “고령 은퇴농의 생활안정 지원제도 도입방안”, 한국농촌경제연구원, 2007
- 김정호 외, 「고령 은퇴농의 생활안전 지원제도 도입방안」, 한국농촌경제연구원, 2007.
- 농림수산사업 안내서 2010, 농림수산식품부, 2009. 12
- 농림수산식품부, 양식산업과 면허현황 내부자료(2009년 기준), 2010.
- 농업기반공사 농어촌연구원, 「밭 경영이양직불제 및 경영이양을 위한 연금 연계 추진방안」, 2004.
- 대구대학교, “농촌형역모기지(농지연금) 도입방안 연구”, 2008.
- 류정곤 외, 「양식어장 휴식년제 실시방안에 관한 연구」, 한국해양수산개발원, 2010.
- 박대식 외, “노령 농어업인의 영농참여와 생산적 복지대책”, 한국농촌경제연구원, 2000
- 박대식 외, “농어촌의 노인복지 실태와 정책 방향”, 한국농촌경제연구원, 1996.12
- 박대식 외, 「영세·고령농의 사회안전망 개선방안」, 한국농촌경제연구원, 2009.
- 박동규 외, 「논 농업 직접지불제 연구」, 한국농촌경제연구원, 2000.
- 박동규 외, 「중장기 직접지불제 확충방안 연구」, 한국해양수산개발원, 2004.
- 오내원 외, 「농업구조조정과 직접지불제 개편 방안」, 한국농촌경제연구원, 2008.
- 주문배 공저, 「글로벌시대의 FTA전략(공저)」, 도서출판 해남, 2005.
- 주문배 외, 「수산정책자금 운용의 효율적 발전방안 - 수산업 종합자금제도의 도입방안」, 수협중앙회, 2005.
- 주문배 외, 「수산정책자금 운용의 효율적 발전방안 - 수산정책자금 손실보전제도의 개선방안」, 수협중앙회, 2005.
- 주문배 외, 「수산정책자금(수산보조금)의 효율성 제고방안」, 해양수산부, 2001.
- 주문배 외, 「자유무역협정에 따른 수산부문 대응방안」, 해양수산부, 2003.
- 주문배 외, 「주요거대경제권과의 FTA 경제효과 분석-수산업 부문」, 대외경제정책연구원, 1999.

- 주문배 외, 「한·칠레 FTA 추진에 따른 수산부문 영향과 대응방안」, 한국해양수산개발원, 1999
- 주문배 외, 「한중일 FTA 대비 수산업 부문 영향 분석」, KMI, KIEP, 2004.
- 주문배 외, 「WTO 뉴라운드 수산부문 대응전략」, 해양수산부, 1999.
- 주문배 외, 「WTO 체제에 있어서 수산부문 조세지원제도 개선방안」, KMI, 2007.
- 주문배, “수산업종합자금제도 도입과제와 방안”, 수산정책자금 운용의 현안과제 정책 세미나 발표, 2005.
- 주문배, “일본의 수산식품부문 세제지원제도의 특징과 시사점”, 「월간 해양수산」, 한국해양수산개발원. 2008. 8.
- 주문배, 「수산정책자금 운용의 효율적 발전방안 - 수산정책자금 취급수수료의 배분 방안」, 수협중앙회, 2005.
- 최성애 외, 한국해양수산개발원, “어촌사회 양극화 완화방안에 관한 연구”, 2007.
- 통계청, 2005년 어업총조사.
- 통계청, 어업조사, 각 년도.
- 해양수산부, 「WTO/FTA 대비 어업인·어촌 지원대책 세부 실천방안 수립(2차 년도)」, 2007.
- 협성대학교 산학협력단, “농지연금모형 구성요소 산출 및 프로그램 구축”, 2010.
- 홍현표, “수산분야 직불제 도입방안(안)”, 농어업특위 제3분과위원회 발표자료, 2007. 1.

## 부 록





## 부록 1) 고령 양식어가 은퇴 직불제 수요조사표

### 전국 양식 어업인 설문조사 관련 안내

안녕하십니까. 귀택에 건강과 화목이 가득하시기를 기원합니다.

한국해양수산개발원(KMI)은 해양수산분야의 정책을 연구하는 국무총리실 산하의 국책 연구기관입니다. 우리 연구원에서는 농림수산식품부의 의뢰를 받아 “고령 양식어가 은퇴 직접지불제 시행방안 연구”를 수행하고 있습니다. 이 제도는 양식 어업인의 안정된 노후생활을 보장할 목적으로 고령의 어업인이 은퇴 시, 국가가 연금형태로 생활자금을 지원해주는 제도입니다.

이에 직접지불제의 수혜대상이 되는 전국의 양식어업인들을 대상으로 정책의 필요성 및 실효성, 참여의향 등에 대한 설문조사를 실시하고 있습니다. 바쁘시더라도 많은 관심을 가져주시기를 바라며, 조사표를 꼼꼼히 읽어보신 후 기재해주시기를 부탁드립니다. 작성하신 설문조사표는 동봉된 반송용 봉투에 넣고, 밀봉하여 가까운 우체통에 넣어주시기 바랍니다. 반송용 봉투에는 주소가 기재되어 있고, 우표가 붙어 있으므로 조사표만 넣어 보내주시면 됩니다.

귀하가 기재하신 정보는 고령 양식어업인을 위한 정책 수립에 큰 도움이 될 것입니다. 아무쪼록 어업인 여러분의 많은 협조를 부탁드립니다. 감사합니다.

### 한국해양수산개발원 수산정책연구본부

연구책임자 : 주문배 연구위원(전화 : 02-2105-2844)

담당자 : 이현동 책임연구원(전화 : 02-2105-2749)

주소 : 서울시 마포구 상암동 1652 KBS미디어센터 13층 수산정책연구본부  
(우편번호 : 121-270)

팩스 : 02-2105-2859

## 고령 양식어가 은퇴 직접지불제 관련 양식어업인 설문조사표

### < 조 사 안 내 >

정부는 고령의 양식어업인이 양식어업을 그만두고 현업에서 은퇴하는 경우 생활자금(연금)을 지원하는 “고령 양식어가 은퇴 직불제” 정책을 계획하고 있습니다. 이 제도는 농업부문에서 이미 시행하고 있는 ‘경영이양직불제’와 성격이 비슷하나, 토지와 성격이 다른 어장의 특수성, 어종별로 양식어업의 특성이 다름에 따라 제도 시행에 있어서 많은 검토가 필요한 실정입니다.

아직 사업대상, 지원자격 및 요건, 지원규모 등 구체적인 시행방안이 마련된 것은 아닙니다. 다만, 이 제도는 강제성을 띄는 제도는 아니며 참여를 희망하는 양식어가만을 대상으로 추진될 것으로 예상됩니다. 이에 따라 양식어업인들의 의견을 수렴하여 제도 시행방안을 마련하는데 참고하고자 하오니 조사표를 잘 읽어보시고 답변해주시기를 부탁드립니다.

시·군명		어촌계명	
성명		연령(나이)	만 _____세

1. 귀하가 양식하고 있는 품종(어종)은 무엇입니까? 2가지 이상의 품종(어종)을 양식하시는 경우 모두 기재바랍니다.

양식품종(어종) : \_\_\_\_\_

2. 귀하는 현재 어떤 양식어업 면허(지분)를 보유하고 있습니까?(2개 이상 해당되면 모두 체크(✓) 바랍니다)

- |            |          |
|------------|----------|
| ① 개인(협업)면허 | ② 어촌계면허  |
| ③ 수협면허     | ④ 영어조합면허 |

3. 현재 귀하가 소유하고 있거나, 지분을 보유하고 있는 면허건수를 면허종류별로 기재바랍니다. 그리고 금년(2010년)의 시설규모도 기재바랍니다.

※ 시설규모 기재시 시설단위(ha, 책, 줄, 칸 등)도 정확히 기재바랍니다.

구분	면허건수	시설규모
개인(협업)면허	_____건	
어촌계면허	_____건	
수협면허	_____건	
영어조합면허	_____건	

4. 귀하는 정부가 계획하고 있는 “고령 양식어가 은퇴 직접지불제”와 같은 제도가 필요하다고 보십니까?

① 필요하다                      ② 필요하지 않다                      ③ 잘 모르겠다

5. 향후 어업인이 “고령 양식어가 은퇴 직접지불제”에 참여하기 위해서는 본인 소유의 양식면허권(지분)을 국가에 반납하여 소멸시키거나, 젊은 어업인에게 물려줘야 하는(이양) 조건이 붙을 수도 있습니다. 이러한 경우 귀하의 면허권(어촌계면허의 경우 행사계약 지분)을 포기하고, 이 제도에 참여할 의향이 있습니까?

① 무조건 참여할 것이다.  
 ② 지원조건(면허권 보상, 연금 규모 등)을 보고 참여 여부를 검토할 것이다.  
 ③ 참여할 의향이 전혀 없다

6. 양식어업 면허에는 개인면허도 있지만, 많은 어업인이 공동으로 어장을 이용하는 어촌계면허나 수협면허도 있습니다. 만약 어업인이 직불제 참여 시, 양식면허권을 국가에 반납하여 소멸시키거나, 젊은 어업인에게 물려주는(이양) 조건이 붙을 경우 면허권(지분)에 대한 보상은 어떻게 이루어져야 한다고 보십니까? 그리고 이 면허권은 어떻게 처분되는 것이 좋다고 보십니까?

#### <개인면허에 대한 보상>

- ① 강제적인 제도가 아니라 참여 희망 양식어업인만을 대상으로 한다는 측면에서 면허권에 대한 보상은 불필요하다  
 ② 현지에서 면허권이 실제로 거래되는 실거래가격만큼의 보상이 필요하다  
 ③ 면허권에 대한 실거래가격 보상뿐만 아니라 해상에 설치되어 있는 양식시설물에 대한 보상도 필요하다  
 ④ 기타(직접 기재)

**<개인면허권의 처분>**

- ① 양식어업 구조조정 차원에서 면허권을 국가가 환수하여 소멸시켜야 한다.
- ② 면허권을 지역 내의 젊은 어업인에게 물려주어 경영의 규모화를 도모해야 한다.
- ③ 기타(직접 기재)

**<어촌계면허 등 많은 어업인이 공동으로 이용하는 면허에 대한 보상>**

- ① 강제적인 제도가 아니라 참여 희망 양식어업인만을 대상으로 하고, 어업인이 늙으면 스스로 어업을 포기한다는 측면에서 면허권에 대한 보상은 불필요하다
- ② 어촌계의 총유(總有)재산인 어촌계면허는 개인면허처럼 소멸시킬 수 있는 성격이 아니므로 어업인의 지분에 대한 보상보다는 명예퇴직금 차원에서 일정 금액을 지원해주는 것이 필요하다
- ③ 어촌계면허도 개인면허 보상에 준하는 기준에 따라 보상이 필요하다
- ④ 기타(직접 기재)

**<어촌계면허 등의 처분>**

- ① 직불제 참여 어업인의 지분을 자식이나 친척에게 물려줘야 한다.
- ② 직불제 참여 어업인의 지분을 어촌계의 다른 계원에게 물려줘야 한다.
- ③ 기타(직접 기재)

7. 귀하는 “고령 양식어가 은퇴 직접지불제”의 대상 어업인에 대한 요건이 어느 정도가 적당하다고 보십니까? 아래의 보기에서 체크(✓)해주시기 바랍니다.

양식어업 종사기간	양식어업인의 연령
① 최소 3년 이상	① 55세 이상
② 최소 5년 이상	② 60세 이상
③ 최소 10년 이상	③ 65세 이상
④ 최소 15년 이상	④ 70세 이상
⑤ 최소 20년 이상	⑤ 75세 이상

8. 직불제 연금의 지원수준에 따라 이 제도에 대한 어업인의 참여 여부가 결정될 것으로 예상됩니다. 즉, 본인이 기대한 수준 이상의 연금이 지급될 경우 많은 어업인이 참여할 것이고, 기대 수준 이하의 연금이 지급될 경우 참여 어업인은 적을 것입니다. 귀하는 노후에 생계유지를 위해 매월 최소 얼마 정도의 연금이 지급된다면 이 제도에 참여할 의향이 있으십니까?

매월 \_\_\_\_\_ 만원의 연금이 지급될 경우 참여할 의향이 있다.

9. 직불제 연금의 지급 기준은 어떻게 설정되는 것이 바람직하다고 보십니까?
- ① 양식품종(어종)별로 소득이 천차만별인 만큼 품종별로 표준소득을 조사하여 이를 적용, 차별적인 연금 지급 기준이 설정되어야 한다.
  - ② 양식품종(어종)별로 연금의 지급 기준이 다를 경우 어업인간 갈등이 깊어지고, 형평성에 논란이 있을 수 있으므로 품종에 관계없이 모든 양식어업인에 대해 동일한 연금 지급 기준이 설정되어야 한다.
  - ③ 양식품종(어종)을 어류, 패류, 해조류 정도로는 구분하고, 이 3가지 류별 양식어가 표준소득(통계청 공식통계)이 연금 지급 기준으로 설정되는 것이 현실적이다.
  - ④ 기타(직접 기재)
10. 만약 “고령 양식어가 은퇴 직접지불제”가 시행되어 노후 생활자금(연금)이 지급된다면 연금은 어떤 방식으로 지급되는 것이 좋다고 보십니까?
- ① 월별(1개월에 한번씩) 지급
  - ② 분기별(3개월에 한번씩) 지급
  - ③ 반기별(6개월에 한번씩) 지급
  - ④ 연별(1년에 한번씩) 지급
  - ⑤ 전체 연금을 일시불로 일괄 지급
11. 귀하가 최근 3년(2007~2009년) 동안 평균적으로 양식어업을 통해 벌어들인 어업총수입(총매출액)에서 각종 어업경영비를 차감한 순소득은 얼마나 됩니까? 아래의 보기에서 체크(✓)바랍니다.
- |                        |                        |
|------------------------|------------------------|
| ① 1,000만원 미만           | ② 1,000만원 ~ 2,000만원 미만 |
| ③ 2,000만원 ~ 3,000만원 미만 | ④ 3,000만원 ~ 4,000만원 미만 |
| ⑤ 4,000만원 ~ 5,000만원 미만 | ⑥ 5,000만원 ~ 6,000만원 미만 |
| ⑦ 6,000만원 ~ 7,000만원 미만 | ⑧ 7,000만원 ~ 8,000만원 미만 |
| ⑨ 8,000만원 ~ 9,000만원 미만 | ⑩ 9,000만원 ~ 1억원 미만     |
| ⑪ 1억원 ~ 1억 5천만원 미만     | ⑫ 1억 5천만원 ~ 2억원 미만     |
| ⑬ 2억원 ~ 3억원            | ⑭ 3억원 이상               |
12. 귀하가 양식하는 품종의 양식어업권 매매가격은 현지에서 평균적으로 어느 정도 수준에 거래되고 있습니까?
- ha당 어업권 평균 매매가격(\_\_\_\_\_만원)

13. 귀하가 양식하는 품종의 평균 양식시설비는 어느 정도 수준입니까?  
ha 당 시설비(\_\_\_\_\_만원)
14. 귀하는 현재 어업권을 담보로 대략 얼마만큼의 부채를 갖고 계십니까?  
부채 규모(\_\_\_\_\_만원)
15. “고령 양식어가 은퇴 직접지불제”의 시행에 있어서 가장 큰 어려움은 무엇이라고 생각하십니까?(한 가지만 체크)
- ① 면허를 포기하고 받는 연금이 노후생활을 하기에 충분하지 않을 것으로 예상된다.
  - ② 품종(어종)별로 소득수준, 양식여건이 전혀 다른 양식어업의 특수성을 이 제도가 모두 조화롭게 반영하지 못할 것으로 예상된다.
  - ③ 면허권 소유자가 1명이 아니라, 많은 사람이 행사계약을 하여 지분을 보유하고 있고, 1명의 어업인이 여러 개의 면허권에 지분을 갖는 경우가 비일비재하므로 현실적으로 시행에 큰 어려움이 있는 제도라 생각된다.
  - ④ 어업인들이 어업권을 담보로 대출을 받고, 부채가 많은 상황에서 소유 면허권을 포기하면서까지 이 제도에 참여하는 어업인들은 많지 않을 것으로 예상된다.
  - ⑤ 은퇴하고 반납된 면허의 행사계약, 이양(양도), 처분 등의 과정에서 양식 어업인간의 갈등이 야기될 소지가 매우 크다.
  - ⑥ 기타(직접 기재)
16. 이상의 설문내용과 관련하여 건의하고 싶은 내용이 있으면 자세히 기재해주시기 바랍니다.

조사에 응해주셔서 대단히 감사합니다. 작성된 설문지는 반송용 봉투에 넣어 밀봉 후 바로 우체통에 넣어주시기 바랍니다.

## 부록 2) 지자체 면허대장에 기록·관리되는 정보

어업면허의 관리 등에 관한 규칙 [별지 제6호서식]

(앞 면)

어업면허신청서				처리기간 시·군·구 7일	
신청인	①성 명			②주민등록번호	
	③주 소	시·도		시·군·구	읍·면·동 리·동 번지
공유 신청인의 지분	④성 명				
	⑤주민등록번호	-	-	-	-
	⑥지 분				
⑦어업의 종류	⑧수면의 번호		⑨신청면적		ha
⑩양식방법·양식시설량		⑪포획물·채취물 또는 양식물			
⑫면허를 받으려는 수면의 위치와 구역도		시·도 시·군·구 읍·면·동 리·동 번지 인접 (별지 도면과 같음)			
지정을 받으려거나 승인을 받으려는 어선	⑬어선명	⑭어선번호	⑮톤수	⑯기관의 마력	
⑰어업의 시기		. 부터 . 까지 ( 월)			
⑱면허를 받으려는 기간		년 월 일부터 년 월 일까지			
「수산업법」 제8조제1항 및 「어업면허의 관리 등에 관한 규칙」 제5조제1항에 따라 어업의 면허를 받고자 신청합니다.					
시장·군수·구청장 귀하				신청인 (서명 또는 인)	
구비서류				수수료	
1. 면허를 받으려는 수면의 위치 및 구역도 1부				조례에 따름	
2. 면허를 받으려는 수면이 다른 어업권의 어장구역 또는 보호구역과 겹치는 경우에는 그 어업권자의 동의서. 다만, 현재의 어업권자보다 먼저 면허를 받았던 자가 같은 어장에서 같은 종류의 어업면허를 받으려는 경우 그 어업권자의 동의서를 얻을 수 없을 때에는 그 사유서 1부					

190mm×268mm(신문·용지 54g/m<sup>2</sup>)

[별지 제8호서식]

( )어업권관리대상

어업의 종류	( )어업	어구의 명칭 또는 양식방법		어장면적	(ha)		
면허번호	제 호	어장 위치	시·도 리·동	시·군·구 번지	읍·면·동		
어업 권자	성명	주민등록번호		-	단체명		
	주소	시·도 리·동	시·군·구 번지	읍·면·동	계원수		명
면허기간	년 월 일 ~ 년 월 일		어업권연 장허가 기간	년 월 일 ~ 년 월 일			
양식시설량				년 월 일 ~ 년 월 일			
포획·채취방 법				년 월 일 ~ 년 월 일			
어업의시기	월 일 ~ 월 일			년 월 일 ~ 년 월 일			
포획·채취물 또는 양식물의 종류			가두리시설규모		(m <sup>2</sup> )		
공익상 지장 여부	군사관계	어항	개항	특정지역	공원	항로	기타 관계법령
어장관리규약	승인번호 제( )호, 승인일( 년 월 일)			행사자선정방법			
어장의 관리선 사용	종류	지정받은 관리선			승인받은 관리선		
	어선등록번호	제 호	제 호	제 호	제 호	제 호	제 호
	호톤수(톤)						
	마력(마력)						
어장의 행사계 약관리	횟수	행사자의 대표 및 수		행사자 신분	행사계약기간		행사료(천원)
	1차	( )명			년 월 일 ~ 년 월 일		
	2차	( )명			년 월 일 ~ 년 월 일		
	3차	( )명			년 월 일 ~ 년 월 일		
	4차	( )명			년 월 일 ~ 년 월 일		
	5차	( )명			년 월 일 ~ 년 월 일		
수산 법규 위반 사항	횟수	위반사항	경고일		시정일		
	1차						
	2차						
	3차						
	4차						
어업권이전·분할 또는 변경인가사항							
비고 ※ 공익상 지장 여부란에는 "있음", "없음"으로 적고, "행사장 신분"란에는 "어촌계원" 등을 적음 ※ 어장도 별첨							

257mm×364mm(인쇄용지(2급) 60g/m<sup>2</sup>)

### 부록 3) 고령 양식어가 은퇴 직불제 시행방안 연구결과(검토자료)

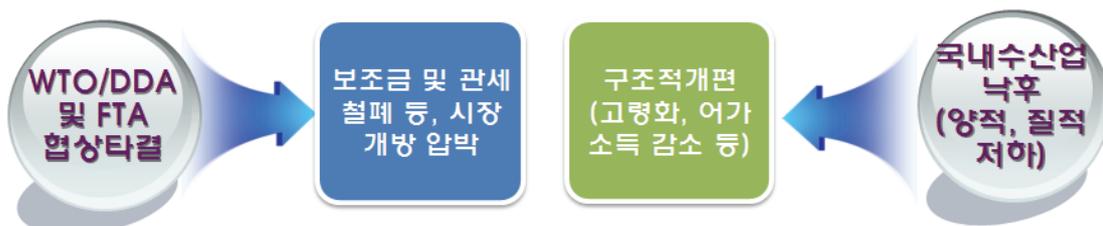


고령 양식어가 은퇴 직불제 시행방안 연구

최종검토회 자료

연구  
개요

#### 1. 연구의 목적과 대상



연구의 목적

고령 양식어가 은퇴 직불제 도입을 위한 시행방안 마련

연구의 대상

1. 고령 양식어가 현황 및 연령 구조 분석
2. 양식어가의 직불제 참여의사 조사
3. 직불제 시행방안 마련
  - 직불제 도입 필요성
  - 직불제 도입 방식 및 절차(기본방향, 추진전략)
  - 직불제 방식별 지원대상, 기준, 방법
  - 소요예산 및 규모
  - 운영 및 관리방안(관계 주체별 역할 분담)

연구  
개요

2. 연구의 방법과 추진체계



고령 양식어가 은퇴 직불제 시행방안

추진  
상황

- 2010. 5.26 : 1차 추진회의 개최 (착수보고회)
- 2010. 6. 23 : 은퇴 직불제 시행방안 실태조사 협조 요청(전국 시,군,구)
- 2010. 7.14~8.3 : 지자체 관계자 및 어촌계장 면담조사 (완도, 여수, 통영)
- 2010. 8.23 : 2차 추진회의 (과제 진행 상황 및 향후 추진계획 협의)
- 2010. 8.23~27 : 어업인 인식 및 참여의향 설문조사 실시
- 2010. 9.15 : 자문회의(농촌형 역모기지제도, 수산양식어가 적용 검토)
- 2010. 9.27 : 중간보고회
- 2010. 11.19 : 3차 업무협의(최종 진행상황 점검 및 수정보완 사항 협의)
- 2010. 11.21~27 : 전국 지자체 · 수협 의견수렴 실시
- 2010. 12. 1 : 최종보고회 개최

연구  
결과

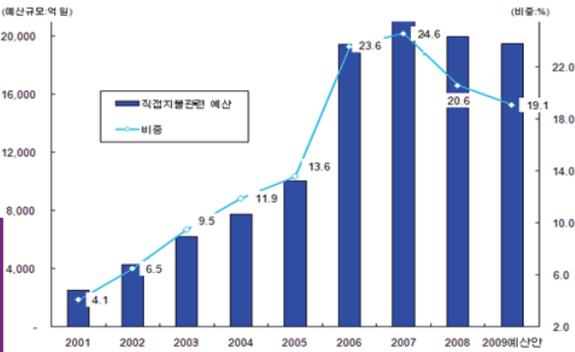
1. 직불제 관련 국내외 정책동향

● 수산부문 직접지불제 관련 국제동향

- WTO 및 FTA 체결에 따른 국내 수산업의 경쟁력 약화, 어업인 소득감소 예상
- WTO, OECD, FAO 등의 국제기구에서는 수산보조금 제도로 인해 유발되는 무역 및 자원의 비효율적 배분 매커니즘을 제거하는 방향으로 논의의 초점이 모아지고 있는 실정임
- 국내 수산업은 수산보조금에 의해 어느 정도 어업경영을 유지해 올 수 있었으나 자원, 시장 또는 무역왜곡을 초래하는 수산보조금 등은 향후 금지될 것으로 예상되어 어가 및 어업경영은 더욱 어려워질 것으로 보임

국내

● 국내 직불제 관련 예산은 2001년 4.1%에서 2007년 24.6%까지 상승하였으나, 이후 축소하기 시작하면서 2009년에는 19.1%까지 감소되고 있는 추세임



국외

● 하지만 OECD 회원국의 수산보조금 지원액은 증가하고 있는 추세이며 EU, 캐나다, 미국, 일본 등은 이미 직접지불 보조금을 시행하고 있음

연구  
결과

## 1. 직불제 관련 국내외 정책동향

## ● 국외사례: 캐나다

- 캐나다 수산보조금 가운데 직접지불 비중은 약 40% 수준이며, 지속적으로 증가하고 있음
- 직접지불의 종류로는 대서양 저서어업 허가권 환수, 대구어업 조기은퇴, 대서양 어업조기 은퇴, 비고용 보험, 수산공장 노동자 조기은퇴 직접지불제 등이 있음

## 직접지불 종류

- 대서양 저서어업 허가권 환수 직접지불
- 대구어업 조기 은퇴 직접지불(연금형식)
- 대서양 어업 조기은퇴 직접지불(연금형식)
- 비고용 보험 직접지불
- 수산공장 노동자 조기은퇴 직접지불

- 목적: 어업인 소득보전 및 자원상황을 고려한 어획능력 감축
- 대상 : 55~64세의 어업인, 가공업자, 트롤업자 등(신청자)
- 관리 : 캐나다 해양수산국
- 제한사항: 허가환수 및 은퇴대상 승인 시 허가권 반납 및 다른 업종으로 재진입 불가

#65세부터는 캐나다 연금계획(Canada Pension Plan)이나 경로안전 보장(Old Age Security) 등의 연금수급이 가능하기 때문에 그 이전까지 지원하여 생활소득을 보전하게 됨

연구  
결과

## 1. 직불제 관련 국내외 정책동향

## ● 국외사례: 캐나다

- 캐나다 수산보조금 가운데 직접지불 비중은 약 40% 수준이며, 지속적으로 증가하고 있음
- 직접지불의 종류로는 대서양 저서어업 허가권 환수, 대구어업 조기은퇴, 대서양 어업조기 은퇴, 비고용 보험, 수산공장 노동자 조기은퇴 직접지불제 등이 있음

## 직접지불 종류

- 대서양 저서어업 허가권 환수 직접지불
- 대구어업 조기 은퇴 직접지불(연금형식)
- 대서양 어업 조기은퇴 직접지불(연금형식)
- 비고용 보험 직접지불
- 수산공장 노동자 조기은퇴 직접지불

- 목적: 어업인 소득보전 및 자원상황을 고려한 어획능력 감축
- 대상 : 55~64세의 어업인, 가공업자, 트롤업자 등(신청자)
- 관리 : 캐나다 해양수산국
- 제한사항: 허가환수 및 은퇴대상 승인 시 허가권 반납 및 다른 업종으로 재진입 불가

#65세부터는 캐나다 연금계획(Canada Pension Plan)이나 경로안전 보장(Old Age Security) 등의 연금수급이 가능하기 때문에 그 이전까지 지원하여 생활소득을 보전하게 됨

**연구  
결과**

**1. 직불제 관련 국내외 정책동향**

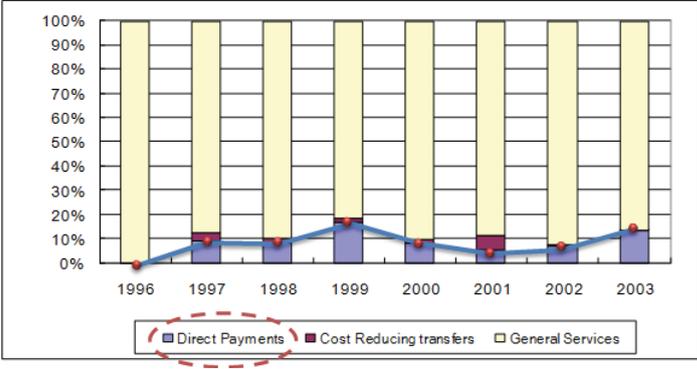
**● 국외사례: 미국**

**지원사업**

- 어업 자원 및 수산업 정보를 수집 및 분석
- 수산관리활동(어업자원보호, 어류서식지 보존, 해양관리프로그램)을 위한 자원보조 및 관리
- 수산업관련 과학활동 및 관리활동 지원사업, 수산업 개발을 위한 주정부 및 수산업지원사업

**직접지불 종류**

- 어선감척 직접지불
- 자원감소와 관련 경제적 어려움에 대비한 조정기금
- 재난구호사업 등



**연구  
결과**

**1. 직불제 관련 국내외 정책동향**

**● 국외사례: EU**

**지원 방향**

- 어업자원의 회복을 도모 하면서 어획능력의 증강이나 어업자원의 감소를 도모하는 보조금은 원칙적으로 금지하는 방향
- 어획능력 감축을 위한 보조금에 대해서는 직접지불의 형태로 그 지원규모를 증대시키면서 적극적으로 추진
- 어선감척사업이나 휴어제 등에 대한 보조금의 비중이 증대되고 있으며, 자원회복계획 하의 어구개량사업, 자원조성사업 등에 대한 보조금의 비중도 점차 증가시키고 있음
- 어획효율을 증대시키지 않는 전제 하에서 조업활동의 안전성 등을 고려한 어선 현대화 보조금 지급, 해양환경이나 비상업적 어업자원 보호를 위한 환경친화적 어구개량 등에 대한 보조금도 허용보조금으로 지원

**직접지불 종류**

- 유럽지역에서는 EU(European Union) 공동체가 중심이 ‘수산업의 재정적 지원 지침(financial instrument for fisheries guidance)’에 따라 소득보전, 재해보상, 조건불리지역, 실업지원 등 다양한 직접지불 시행하고 있음

연구  
결과

## 1. 직불제 관련 국내외 정책동향

## ● 국외사례: EU

## 지원 방향

- 어업자원의 회복을 도모 하면서 어획능력의 증강이나 어업자원의 감소를 도모하는 보조금은 원칙적으로 금지하는 방향
- 어획능력 감축을 위한 보조금에 대해서는 직접지불의 형태로 그 지원규모를 증대시키면서 적극적으로 추진
- 어선감척사업이나 휴어제 등에 대한 보조금의 비중이 증대되고 있으며, 자원회복계획 하의 어구개량사업, 자원조성사업 등에 대한 보조금의 비중도 점차 증가시키고 있음
- 어획효율을 증대시키지 않는 전제 하에서 조업활동의 안전성 등을 고려한 어선 현대화 보조금 지급, 해양환경이나 비상업적 어업자원 보호를 위한 환경친화적 어구개량 등에 대한 보조금도 허용보조금으로 지원

## 직접지불 종류

- 유럽지역에서는 EU(European Union) 공동체가 중심이 '수산업의 재정적 지원 지침(financial instrument for fisheries guidance)'에 따라 소득보전, 재해보상, 조건부 리지역, 실업지원 등 다양한 직접지불 시행하고 있음

연구  
결과

## 1. 직불제 관련 국내외 정책동향

## ● 국내사례(A)

## 1 경영이양직접지불제

- 농업경영 고령은퇴농가의 소득지원으로 소득안정 도모, 전업농의 영농규모 확대 지원
- 대상자: 65세-70세 이하 농업인으로 10년 이상 농업경영

## 2 농지연금제도

- 고령농업인에 대한 안정적인 노후생활 대책 마련
- 65세 이상 고령농이 보유한 농지를 담보로 노후생활 안정자금을 매일 연금형식으로 지급

## 3 국민연금

- 1995년 농어촌지역에 확대, 농어민이 국민연금에 가입(농어촌 특별세에서 보험료 지원)
- 2006년 특례노령연금 수급자 408천명의 평균 수급액은 월 127천원임

## 4 기초노령연금제도

## 5 국민기초생활보장 제도

연구  
결과

1. 직불제 관련 국내외 정책동향

● 국내사례 (A): (1) 경영이양직접직불제 - (1)주요내용

1 경영이양직접지불제

● 목적 및 대상

- 농업경영을 이양하는 고령은퇴농가의 소득지원으로 소득안정과 전업농의 영농규모 확대 지원으로 전업농 중심의 영농규모화 촉진하는 것임
- 65세-70세 이하 농업인으로 10년 이상 농업경영

● 근거법령

- 세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법」 제11조제2항제5호
- 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제39조제3항제3호 및 제5호
- 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」 제4조

● 지원재원, 지원형태

- 농어촌구조개선특별회계
- 민간경상보조(국고 100%)

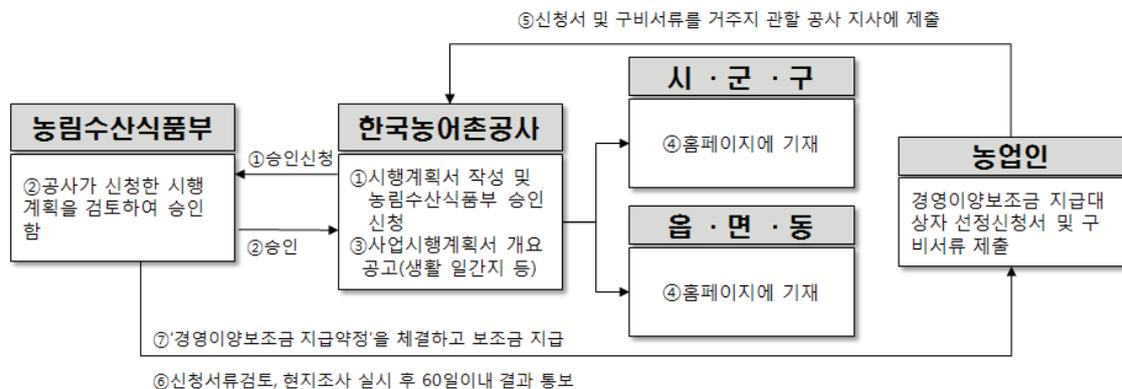
● 산정기준

- 경영이양면적(m<sup>2</sup>) × 지급단가 × 지급기간(연)
- 지급단가 : m<sup>2</sup>당 300원/연(ha당 3,000천원/연)

연구  
결과

1. 직불제 관련 국내외 정책동향

● 국내 사례 (A): (1) 경영이양직접직불제 - (2)주진절차



연구  
결과

1. 직불제 관련 국내외 정책동향

● 국내사례 (A): [2] 농지연금제도 - (1)주요내용

2 농지연금제도

● 사업개요

- 농지연금제도는 65세 이상의 고령농업인이 보유한 농지를 담보로 제공하고 노후생활 안정자금을 매월 연금형식으로 지급받는 제도로써 연금을 지급받으면서 농지를 활용(자경 및 임대)할 수 있으며, 부부 모두 종신지급(사망시까지) 보장하는 제도임

● 지원조건

- 대상농지 : 농지연금의 대상농지는 지목이 전, 답, 과수원으로 영농에 이용되는 농지로서 3만㎡ 이하로 면적을 제한함

● 지급기준

- 농지연금의 월지급금은 농지가격 상승률 2.8%, 기대이율 5.1%를 적용하고 2008년 통계청의 생명표를 적용하여 산정함

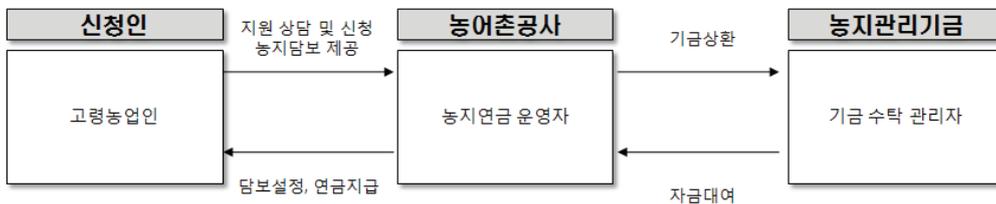
<농지연금의 월지급금(추정)>

구분	1억원	2억원	3억원	4억원	5억원	6억원
65세	32	64	97	129	161	194
70세	38	76	115	153	192	230
75세	46	92	139	185	232	278

연구  
결과

1. 직불제 관련 국내외 정책동향

● 국내사례 (A): [2] 농지연금제도 - (2)추진절차



**연구  
결과**

**1. 직불제 관련 국내외 정책동향**

**국내사례 (A): [2] 농지연금제도 - [3]제도시행을 위한 주요 이행과제**

2008

- **농지연금 도입방안 연구**(대구대학교, 2008년 10월)
  - 주요내용 : 모형개발을 위한 사전검토사항, 모형설계 및 리스크 분석, 노후복지실현 및 정책방향등
- **수요예측조사**(한국정책능력진흥원, 2008년 7월)
  - 주요내용 : 농촌 고령농가의 노후생활에 대한 실태 및 인식, 농지연금 도입에 따른 이용의향 및 태도
- **농지연금관련법 제정**(2008년 12월)
  - 한국농어촌공사 및 농지관리기금법 제10조(사업), 제24조5(농업인의 노후생활안정 지원사업)등

- **농지연금지침 및 100문 100답집 작성**(2010년 4월)
  - 기초(안) : 사업개요, 시행요령, 사후관리 등

- **농지연금 모형설계**(협성대학교, 2010년 9월)
  - 주요내용: 모형기초변수 및 리스크 분석, 기본모형 제시

2010

- **운영시스템 개발구축**(엔키소프트, 2010년 12월까지)
  - 주요내용: 신청, 지급관리 등 전산시스템 구축

**연구  
결과**

**1. 직불제 관련 국내외 정책동향**

**국내사례 (A): [3] 국민연금 [1]주요내용**

**개 요**

- 국민연금제도는 1995년부터 농어촌지역에 확대되어 농어민이 국민연금에 가입하도록 하였음. 따라서 60세를 넘은 고령농어민이 5년간 국민연금에 가입하면 2000년부터 연금 수급이 가능하도록 고령자에 대한 특례노령연금 제도를 운영함

**국민연금의 보조 대상 농어업인 중 어업인의 범위**

- 연간 판매액이 120만원 이상인 사람, 영어조합법인의 수산물 출하, 유통, 가공, 수출활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람, 어업회사법인의 수산물 유통, 가공, 판매활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람 등

**농어업인에 대한 연금보험료 보조**

- 농산물을 수입개방 확대에 따른 농어업인의 경제적 부담 경감을 위해 연금보험료를 지원

**지원범위 및 금액**

- 지원범위는 연금보험료 중 100분의 50의 범위이며 농어촌구조개선특별회계에서 지원함
- 기준소득금액” ( '10. 1월 현재 790,000원임) 이하인 경우 본인이 낼 연금보험료의 50%(정률 10,350원 ~ 35,550원)이며 기준소득금액(790,000원) 이상인 경우는 총 금액에 대한 연금 보험료의 50%(35,550원)(정액 35,550원)를 지원함

연구  
결과

## 1. 직불제 관련 국내외 정책동향

## ● 국내사례 (A): (3) 국민연금 (1)주요내용

## ● 개요

- 국민연금제도는 1995년부터 농어촌지역에 확대되어 농어민이 국민연금에 가입하도록 하였음. 따라서 60세를 넘은 고령농어민이 5년간 국민연금에 가입하면 2000년부터 연금 수급이 가능하도록 고령자에 대한 특례노령연금 제도를 운영함

## ● 국민연금의 보조 대상 농어업인 중 어업인의 범위

- 연간 판매액이 120만원 이상인 사람, 영어조합법인의 수산물 출하, 유통, 가공, 수출활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람, 어업회사법인의 수산물 유통, 가공, 판매활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람 등

## ● 농어업인에 대한 연금보험료 보조

- 농산물 수입개방 확대에 따른 농어업인의 경제적 부담 경감을 위해 연금보험료를 지원

## ● 지원범위 및 금액

- 지원범위는 연금보험료 중 100분의 50의 범위이며 농어촌구조개선특별회계에서 지원함
- 기준소득금액 ( '10. 1월 현재 790,000원임) 이하인 경우 본인이 낼 연금보험료의 50%(정률 10,350원 ~ 35,550원)이며 기준소득금액(790,000원) 이상인 경우는 동 금액에 대한 연금 보험료의 50%(35,550원)(정액 35,550원)를 지원함

연구  
결과

## 1. 직불제 관련 국내외 정책동향

## ● 국내사례 (A): (4) 기초노령연금제도 (1)주요내용

## ● 개요

- 기초노령연금제도는 기초노령연금법에 따라 소득과 재산을 기준으로 65세 이상 전체 노인 중 2009년 기준으로 70%(509만명 중 356만명)를 대상으로 매년 국민연금 전체 가입자 월평균 소득의 5%를 국가가 지급하는 제도임

## ● 산출기준

$$\begin{aligned}
 & * \text{소득인정액} = \text{월 소득평가액} + \text{재산의 월 소득환산액} \\
 & \bullet \text{재산의 월 소득환산액} \\
 & = \{(\text{재산} - \text{기초공제액}) + (\text{금융재산} - \text{금융공제액}) - \text{부채}\} \times \text{소득 환산율}(5\%) \div 12\text{개월}
 \end{aligned}$$

## ● 소득, 재산의 범위

- 소득 : 근로소득, 사업소득(농·림·어업소득, 기타사업소득), 재산소득(임대소득, 이자소득, 연금소득), 공적이전소득
- 재산 : 일반재산(토지, 건축물, 주택, 선박·항공기, 임목재산, 회원권, 조합원입주권, 분양권, 어업권), 금융재산, 자동차 등

연구  
결과

1. 직불제 관련 국내외 정책동향

● 국내사례 (A): (5)국민기초생활보장 (1)주요내용

○ 개요

- 국민기초생활보장 제도는 IMF 경제위기로 인하여 생계유지가 어려운 저소득층의 생활안정을 위하여 생활보호, 실업급여, 공공근로, 노숙자보호, 한시생활보호, 생업자금융자 등 사회안전망사업의 일환으로 실시함
- 동 제도는 소득인정액이 최저생계비 이하로 부양의무자가 없는 경우 지원되며 생계급여는 최저생계비에서 타법령 지원액, 주거급여액, 소득인정액(소득평가액 + 재산의 소득환산액)을 뺀 금액을 지원함

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
최저생계비(A)	490,845	835,763	1,081,186	1,326,609	1,572,031	1,817,454
타 지원액(B)	84,964	141,156	181,138	221,121	261,103	301,085
현금급여기준(C=A-B)	405,881	694,607	900,048	1,105,488	1,310,928	1,516,369
주거급여액(D)	84,654	144,140	186,467	228,7914	271,120	313,447
생계급여액(E=C-D)	321,227	550,467	713,581	876,694	1,039,808	1,202,922

연구  
결과

1. 직불제 관련 국내외 정책동향

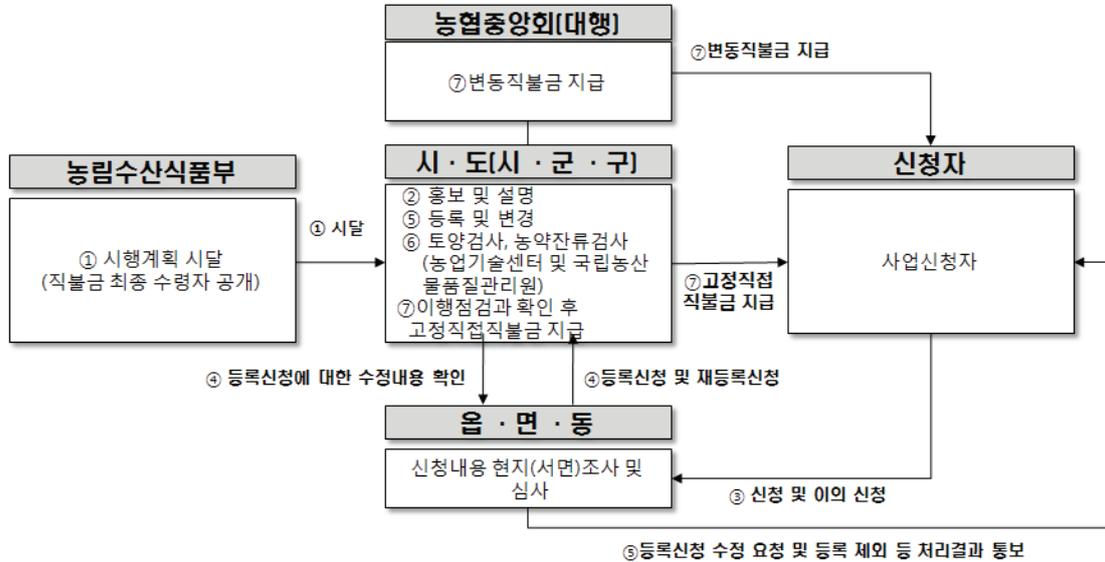
● 국내사례(B)

구분	쌀소득 보전(고정)	쌀소득 보전(변동)	친환경 농업	조건 불리지역	경관보전
기간	2001~계속	2003~계속	1999~계속	2004~계속	2005~2017
목적	쌀값하락에 따른 농업인 소득안정		초기 소득감소분 보전, 환경보전	농업의 다원적 기능 유지 및 지역사회 활 성화 도모	농촌의 다원적 기능 제고 농가소득 보전
대상	실경작자	실경작자	친환경농산물 인증농가	실경작자	경관작물 재배 농업인
규모	1,012.5천ha	943천ha	98,849ha	밭 122천ha 초지 4,250ha	13,000ha
지원형 태	보조	직접수행	지자체 보조 (국고 100%)	보조 (국고 100%)	지자체 보조 (국고 70%, 지방비 30%)
단가	평균 70만원/ha	목표가격: (170.083/80kg)과 당년 쌀값과 차액의 85% 지원	밭:524~794천원/ha 논:217~392천원/ha	밭: 400천원/ha 초지: 200천원/ha	중계작물:100만원/ha 하계작물:170만원/ha

연구  
결과

### 1. 직불제 관련 국내외 정책동향

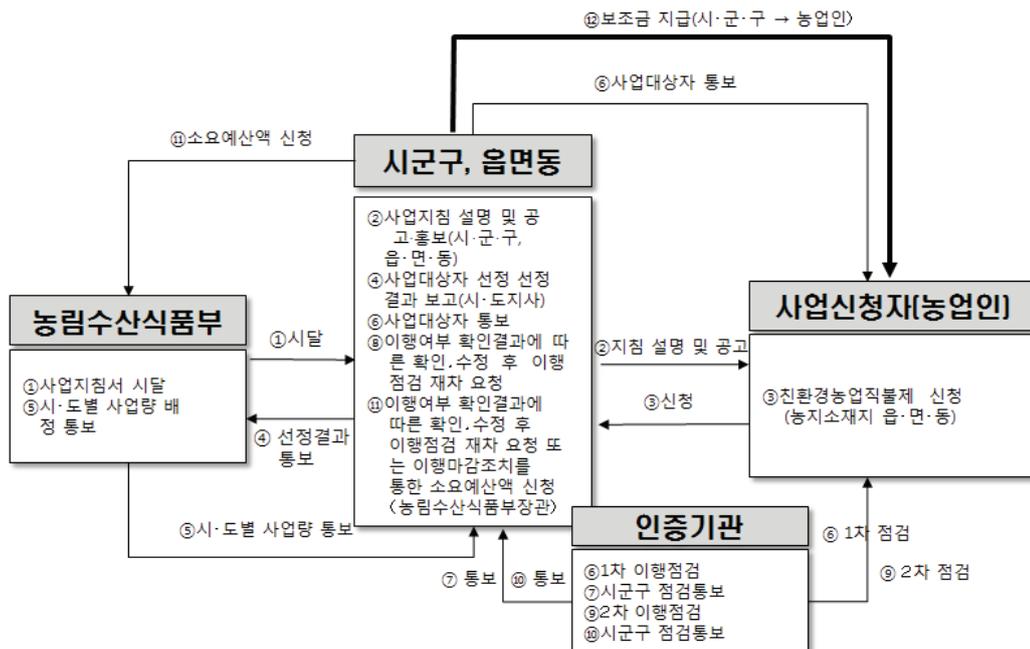
● 국내사례(B) : 쌀소득등보전직접지불제 - 사업추진절차



연구  
결과

### 1. 직불제 관련 국내외 정책동향

● 국내사례(B) : 친환경농업직접지불제 - 사업추진절차



연구  
결과

### 1. 직불제 관련 국내외 정책동향

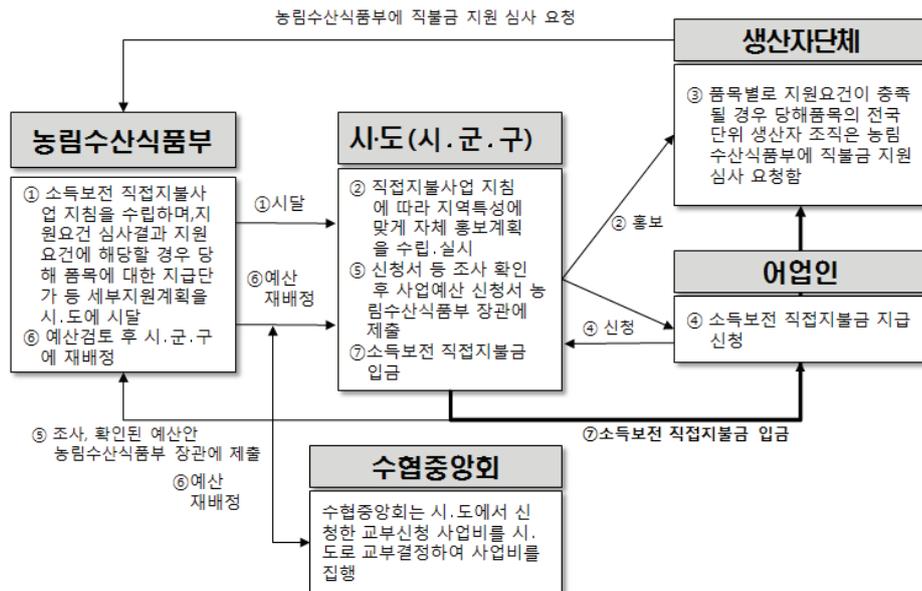
● 국내사례(C) : 수산사례

구분	수산부문소득보전직접직불제	환경친화형배합사료 지원사업
목적	· 어업인의 경영안정 도모	· 환경악화 및 자원남획을 방지와 자연생태계 보존 및 수산자원을 보호
대상	· "어업인" · 지급대상자로서 어업권 행정처분대상(면허, 허가, 신고)에 등재된자	· 대상양식장: 배합사료를 2개월이상 100% 사용 · 양식장별 대상어종:가두리양식장(축제식 포함) : 조피, 들락, 풀류, 농어류, 기타어종이며, 수조식양식장의 경우는 넓지, 강도다리, 기타어종 임
지원 형태	· 정부보조가 100%임	· 지원조건(재원)은 국고 보조 100%(자치단체경상보조)
지원 기준	· 기준가격에 당년 평균가격의 차액을 적용한 금액 · 품목별 평균생산량×지급단가(기준가격-당년 평균 가격)×보전비율(0.85)	· 지원한도액 기준은 수조식 양식장은 수면적 3,500㎡ 당 60,000천원, 가두리(축제식) 양식장은 면허면적 1ha(최대 시설은 20%)당 60,000천원이며, 지원한도액 범위는 양식 어가당 60,000천원 한도 범위내에서 지원함

연구  
결과

### 1. 직불제 관련 국내외 정책동향

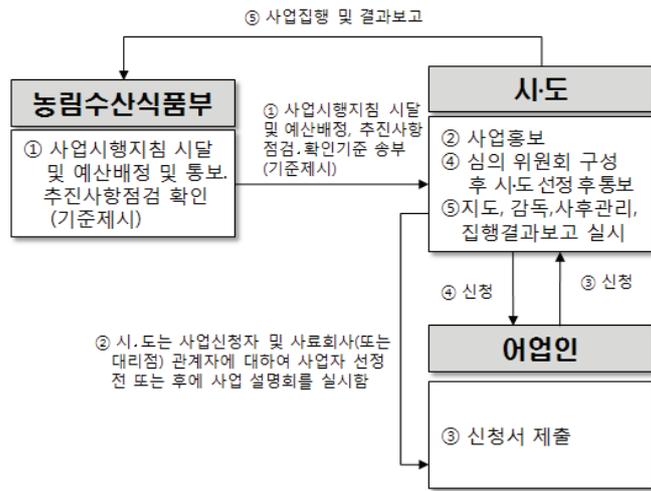
● 국내사례 : 수산부문소득보전직접직불제 - 사업추진절차



연구  
결과

### 1. 직불제 관련 국내외 정책동향

● **국내사례(C) : 환경친화형배합사료지원사업 - 사업추진절차**



연구  
결과

### 1. 직불제 관련 국내외 정책동향

● **국내사례(C) : 연구 또는 검토 중인 수산부문 사례**

구분	지원대상	지원수준	기대효과
조건물리지역 수산보전제	• 취락지역(수협중앙회 분류평정) • 취락지역 내 어가 및 어촌공동체	• 어가소득지원단가: 어업소득 자액의 30% • 어촌공동체지원단가: 어업소득 자액의 70%	• 소득안정 및 어촌공동체의 유지 및 활성화 도모
친환경부표지 수산보전제	• 고밀도 스티로폼 부표를 이용하는 양식 어업인	• 기존 스티로폼(0.020g/cm <sup>3</sup> 이하)과 고밀도 스티로폼(0.020g/cm <sup>3</sup> 이상) 부표가격차이	• 규격제출 부표 사용의무 이행 촉진 및 수거, 처리비 저감 • 어장관리 의무 강화에 따른 어업인의 부담경감
재해예방 수산보전제	• 피항기능이 미흡한 열악한 도서지역에서 외부로 대피를 위해 출항한 연근해 어선	• 피항시 지출한 소요경비(유류비 등)의 60% • 태풍 내습빈도(3.1회 고려)를 고려하여 연간 3회로 한정	• 어업인의 어업경영 안정에 도움 • 재해예방 노력으로 비용부담 경감
휴어 수산보전제	• 수산자원회복대상 어종을 어획하는 어업인 • 미상어, 소형어 어획어업인	• 휴어기간 동안 상실되는 어업소득의 70%	• 어가소득안정 및 어촌사회 유지 • 수산자원 증대
어장휴식 수산보전제	• 어장관리특별해역 내에서 양식어장을 경영하는 어업인 • 환경약화로 생산성이 크게 떨어진 품종 • 어장정화사업과 병행 실시하고 양식주기가 1년인 품종:굴(동영), 김, 미역, 다시마(완도)	• 기본적으로 해당 품종(지역) 평균 어업소득의 50% • 휴식어장 규모화 위해 인접어장 등 시 참여 유도: 50% + 10%(대단위)	• 어장휴식, 어장정화 사업이 활성화 되어 해양환경개선, 어장생산성 향상 등에 기여 • 부수적으로 과잉공급 상태에 있는 품종의 수급균형에 기여

연구  
결과

### 1. 직불제 관련 국내외 정책동향

특징과 시사점

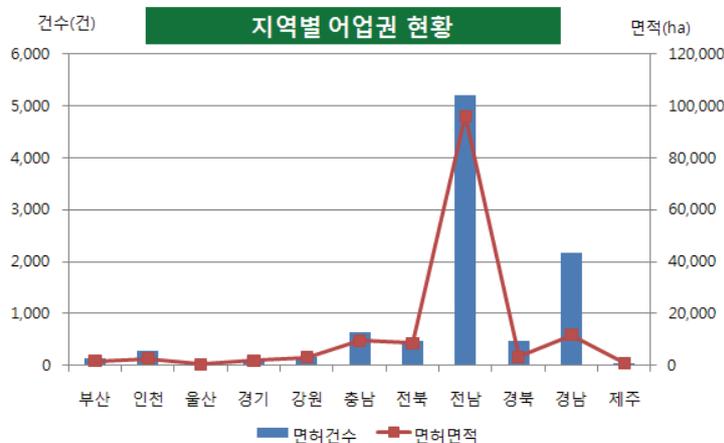


연구  
결과

### 2. 고령 양식어가의 현황과 연령 구조

지역별 어업권 현황

- 2009년 기준 양식어업 면허건수는 9,709건, 면허면적은 139,871ha
- 전국 대비 전남의 건수 및 면적이 각각 53.6%, 68.6%, 경남은 22.4%, 8.4%를 차지



연구  
결과

## 2. 고령 양식어가의 현황과 연령 구조

## ● 품종별 소유자별 어업권 현황

- 전체 면허면적 대비 : 어촌계면허가 55.2%, 수협면허 27.1%, 개인·협업면허 16.5% 등

구분		어촌계	수협	개인·협업	영어조합
해조류	김	59.2	37.9	1.6	1.3
	미역	67.2	24.1	8.7	0.0
	다시마	54.3	42.4	1.6	1.7
	소게	57.1	39.9	1.9	1.1
패류	굴	37.6	3.5	57.3	1.6
	피조개	25.3	1.1	72.0	1.6
	바지락	76.4	5.7	16.8	1.1
	새고막	56.9	3.1	38.8	1.2
	홍합	59.0	0.0	40.6	0.4
	전복	41.7	50.5	6.5	1.3
어류 등	소계	52.9	10.4	35.2	1.4
	어류	24.6	8.9	64.9	1.6
	우렁쉥이	13.1	0.3	86.6	0.0
	미더덕	38.1	0.0	61.9	0.0
소계	50.2	2.7	46.1	1.0	
전체 합계		55.2	27.1	16.5	1.2

연구  
결과

## 2. 고령 양식어가의 현황과 연령 구조

## ● 공식통계 이용, 양식어가 연령구조 분석

- 2005년 어업총조사: 우리나라 전체 어가수는 79,942어가, 양식어가수는 24,075어(30.1%)
- 65세 이상 고령자가 경영주인 어가수는 7,123어(30.1%)로 전체의 29.6% 차지
- 2010년 어업총조사 결과는 2011년 공표 예정(추후 보다 정확한 양식어업 실태 파악 가능)

〈어업별 경영주의 연령구조 현황(2005년 어업총조사 기준)〉 단위: 어가, %

구분	양식어업		어로어업		어가 합계	
	수가	비중	수가	비중	수가	비중
20~29세	108	0.4	184	0.3	292	0.4
30~39세	1,314	5.5	2,541	4.5	3,855	4.8
40~49세	4,694	19.5	12,293	22.0	16,987	21.2
50~59세	7,098	29.5	18,175	32.5	25,273	31.6
60~64세	3,738	15.5	8,417	15.1	12,155	15.2
65~69세	3,666	15.2	7,843	14.0	11,509	14.4
70세 이상	3,457	14.4	6,414	11.5	9,871	12.3
합계	24,075	100.0	55,867	100.0	79,942	100.0

연구  
결과

## 2. 고령 양식어가의 현황과 연령 구조

### ● 공식통계 이용, 양식어가 연령구조 분석

- **2009년 어업조사**: 전체 어업경영주의 연령구조만 공표(양식어업 경영주 연령구조는 미제공)
- 전체 어업경영주 연령구조와 동일하다고 가정 시, 2009년 양식어업 경영주가 22,703명임을 감안하면, 65세 이상 양식어업 경영주는 7,455명(전체의 32.8%)로 추정

<양식어업 경영주의 연령별 추정치(2009년 어업조사 활용)> 단위: 어가, %

구분	전체 어업경영주	비중	양식어업 경영주 추정치
20~29세	77	0.1	25
30~39세	2,281	3.3	746
40~49세	9,588	13.8	3,137
50~59세	22,059	31.8	7,218
60~69세	23,146	33.4	7,574
70세 이상	12,228	17.6	4,001
※ 65세 이상 별도집계 ※	22,783	32.8	7,455
합계	69,379	100.0	22,703

연구  
결과

## 2. 고령 양식어가의 현황과 연령 구조

### ● 전국 양식어가 연령구조 실태조사

- 양식어가의 연령구조를 파악할 수 있는 국가승인통계가 미비한 실정
- 세부 양식품종별 경영주 연령정보는 사실상 전무한 실정 ⇒ 직불제 시행의 기초 DB가 미구축
- 본 연구: 전국 지자체를 대상으로 어업면허 건별로 어업인 연령실태 조사를 실시

구분	세 부 내 용
조사목적	어업면허 전수조사를 통해 품종(어종)별 양식어가의 연령구조 파악
조사기간	2010년 6월 23일 ~ 2010년 11월 25일(약 5개월간)
조사대상 기관	어업면허를 처분하고 있는 전국 시.군.구 전체
조사대상 양식어업의 종류	수산업법 제8조(면허어업) : 어류등양식어업, 패류양식어업, 해조류양식어업, 복합양식어업(정치망어업, 마을어업, 협동양식어업, 외해양식어업은 제외)
조사방식	한국해양수산개발원(조사서식, 공문 작성) → 농림수산식품부(공문 시행) → 각 시.도(시.군.구 이첩) → 각 시.군.구(읍.면.동.수협, 어촌계의 협조를 받아 조사 실시 후 취합, 자료 제출) → 한국해양수산개발원(조사결과 접수 및 분석)
주요 조사내용	면허번호, 어촌계명, 어업권자 및 어촌계원 성명(출생년도), 관할 읍면, 어업종류, 양식종류(방법), 양식물의 종류, 어장면적, 시설(행사계약) 규모, 시설단위 등

연구  
결과

## 2. 고령 양식어가의 현황과 연령 구조

### ● 전국 양식어가 연령구조 실태조사

- 당초 7월말까지 완료할 예정이던 조사가 11월말까지 진행되었으며, 계속된 독촉에도 불구하고, 지자체 인력부족에 따른 어려움 호소 및 조사규모의 방대함으로 조사가 100% 완료되지는 못함
- 다만, 어업권 규모가 가장 큰 지자체인 완도, 여수, 통영의 조사는 완료하여 분석에 이용

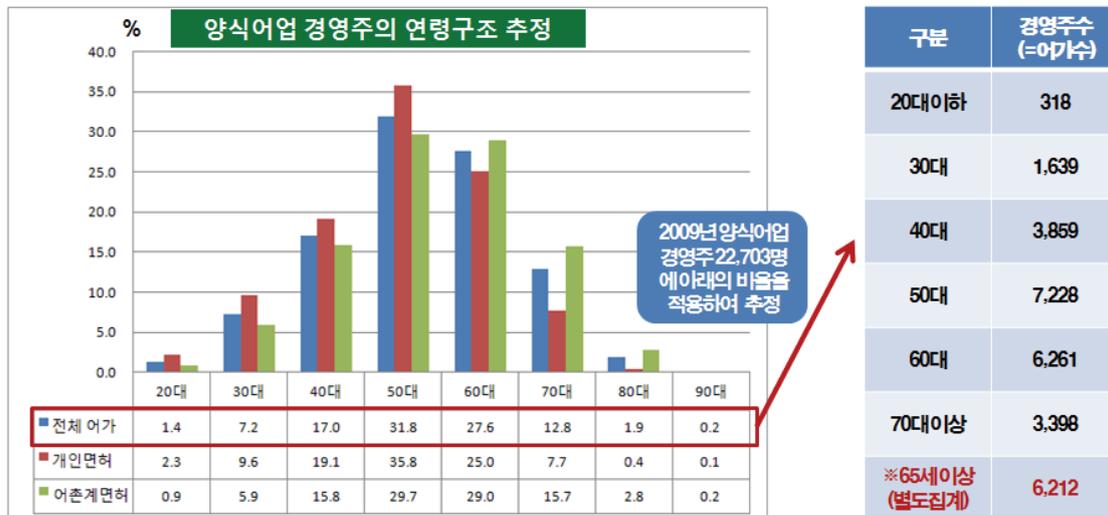
구분	조사대상 지자체	자료 제출 지자체
부산광역시	서구, 영도, 해운대, 사하, 강서, 기장	강서, 서구
인천광역시	증구, 강화, 옹진	증구, 강화, 옹진
울산광역시	동구, 북구, 울주	-
경기도	김포, 안산, 화성	김포, 안산, 화성
강원도	강릉, 속초, 삼척, 고성, 양양	강릉, 속초, 삼척, 고성, 양양
충청남도	서천, 보령, 홍성, 태안, 서산, 당진	보령
전라북도	군산, 부안, 고창	군산, 고창
전라남도	여수, 순천, 고흥, 보성, 장흥, 강진, 해남, 완도, 진도, 목포, 신안, 함평, 영광	완도, 여수, 순천, 함평
경상북도	포항, 영덕, 울진, 경주, 울릉	포항, 울진
경상남도	거제, 고성, 남해, 사천, 창원, 통영, 하동	거제, 고성, 남해, 사천, 창원, 통영, 하동
제주특별자치도	제주, 서귀포	제주, 서귀포

연구  
결과

## 2. 고령 양식어가의 현황과 연령 구조

### ● 실태조사 결과 : 양식어업 경영주의 연령구조 추정

- 65세 이상 경영주 어가는 약 6,200어가로 전체 양식어가의 27.4% 정도로 추정

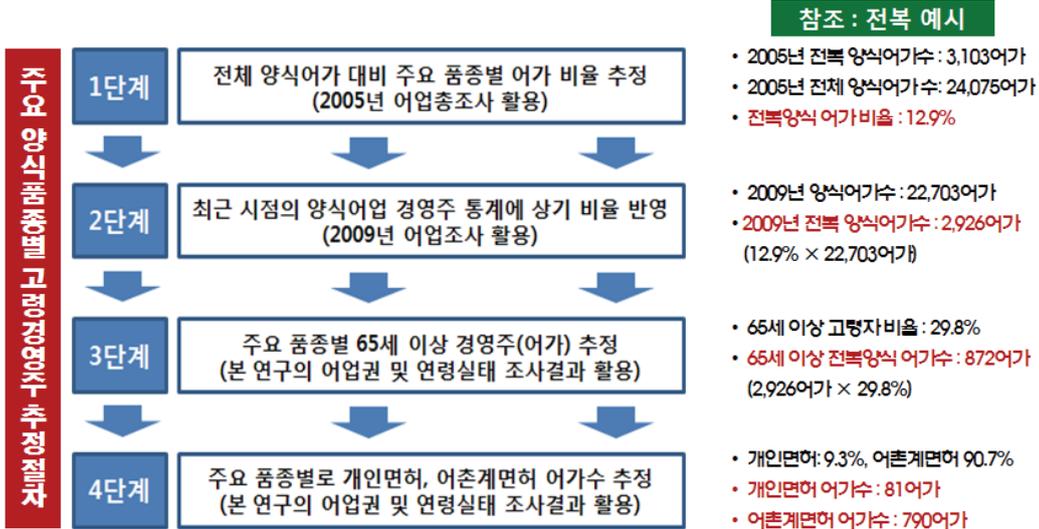


연구  
결과

## 2. 고령 양식어가의 현황과 연령 구조

### ● 실태조사 결과 : 주요 양식품종별 고령 경영주 추정

- 활용가능한 통계의 제약으로 인해 다음과 같은 절차에 의해 고령 경영주(어가)수를 추정함



연구  
결과

## 2. 고령 양식어가의 현황과 연령 구조

### ● 실태조사 결과 : 주요 양식품종별 고령 경영주 추정

- 굴, 전복, 김, 미역, 다시마 양식어가의 고령자 비율이 타 품종에 비해 높음
- 굴, 피조개, 우렁챙이는 개인면허, 홍합, 전복, 바지락, 해조류는 어촌계면허 비율이 특히 높음

양식품종별 고령자 비율 및 면허소유권 비율

단위 : %

주요 품종	고령자 비율		면허 소유권의 비율(합계 100%)	
	65세 이상	70세 이상	개인면허	어촌계면허 등
어류	16.7	7.9	41.4	58.6
굴류	30.0	17.3	54.2	45.8
홍합류	25.5	15.0	15.7	84.3
피조개	23.5	13.8	87.5	12.5
전복류	29.8	13.8	9.3	90.7
바지락	32.0	19.3	33.5	66.5
우렁챙이	21.7	11.2	82.1	17.9
미더덕	19.0	11.4	73.6	26.4
김	31.4	17.6	11.3	88.7
미역	28.9	14.2	6.6	93.4
다시마류	31.7	15.0	2.9	97.1

연구  
결과

## 2. 고령 양식어가의 현황과 연령 구조

## ● 실태조사 결과 : 주요 양식품종별 고령 경영주 추정

- 최종적으로 주요 양식품종별 고령(65세, 70세)어가 추정결과는 아래 표와 같음

**양식품종별 고령어가수 추정결과** 단위 : 가구(명)

구분	65세 이상 어가			70세 이상 어가		
	전체	개인면허	어촌계면허	전체	개인면허	어촌계면허
어류	592	245	346	278	115	163
굴류	1,666	902	764	961	521	441
총합류	100	16	85	59	9	50
피조개	153	134	19	90	79	11
전복류	872	81	790	404	38	366
바지락	2,127	712	1,415	1,283	429	854
우렁챙이	72	59	13	37	30	7
미더덕	83	61	22	50	37	13
김	904	102	802	506	57	448
미역	841	55	786	412	27	385
다시마류	722	21	701	341	10	331

연구  
결과

## 3. 고령 양식어가 직불제 수요조사

## ● 직불제 수요조사 : 개요

- 조사목적 : 고령 양식어가 은퇴 직불제에 대한 어업인 인식, 제도 시행시 참여의향 등을 조사
- 조사방법 : KMI 수산업관측센터의 품목별 관측요원 대상 우편 설문조사시행
- 조사기간 : 2010년 8월 11일~9월 31일

## 〈양식품종별 조사표본수 및 대상 시·군〉

구분	표본수	대상 시·군
김	200명	신안, 진도, 완도, 해남, 무안, 함평, 영광, 장흥, 고흥, 목포, 부안, 고창, 군산, 서천, 화성, 안산, 웅진, 부산
전복	127명	완도(소안, 노화, 군외, 보길, 약산 등), 해남, 신안, 진도, 여수
미역(다시마)	112명	완도, 장흥, 고흥, 부산 기장, 울산
어류가두리	164명	거제, 남해, 사천, 통영, 하동, 포항, 신안, 여수, 고흥, 완도, 보령, 서산
굴	107명	통영, 거제, 남해, 마산, 고성, 고흥, 여수, 태안, 서산
멍게	159명	통영, 거제, 남해, 고성 등

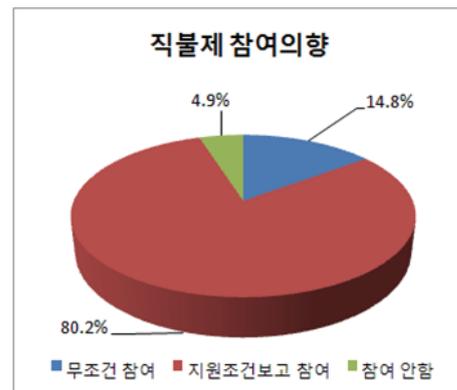
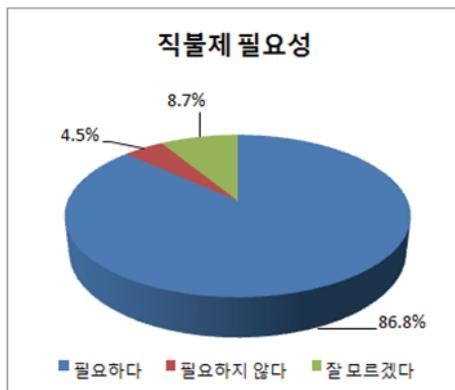
총 869명 대상

연구  
결과

### 3. 고령 양식어가 직불제 수요조사

#### ● 직불제 수요조사 결과

- 총 869명의 조사표본 가운데 302명의 어업인이 조사에 응답, 회수율은 34.8%
- 고령 양식어가 은퇴 직불제 필요성 : 필요하다가 전체의 86.8%
- 향후 제도 시행시 참여 의향 : 지원조건을 보고 참여한다가 전체의 80.2%

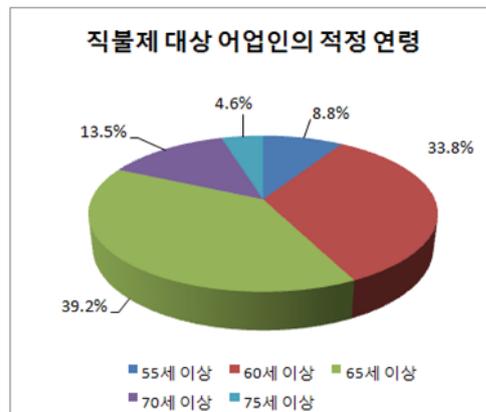
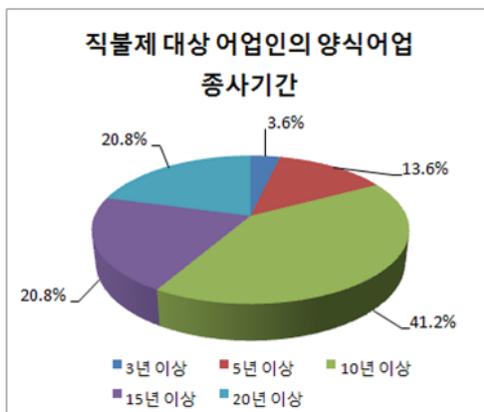


연구  
결과

### 3. 고령 양식어가 직불제 수요조사

#### ● 직불제 수요조사 결과(계속)

- 직불제 대상 어업인의 적정 양식어업 종사기간 : 10년 이상이 41.2%
- 직불제 대상 어업인의 적정 연령 : 65세 이상이 39.2%, 60세 이상이 33.8% 차지

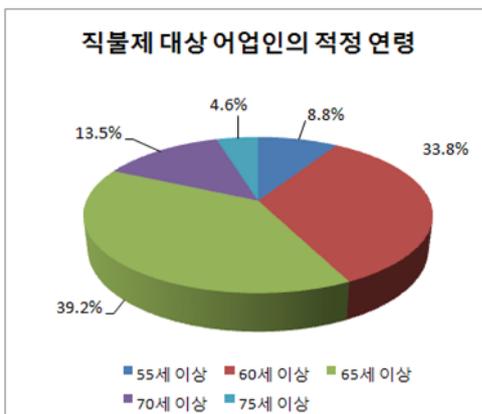
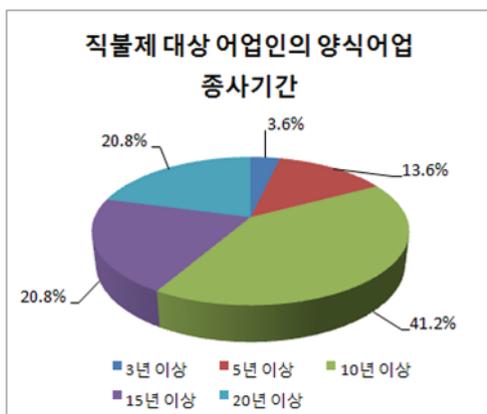


연구  
결과

### 3. 고령 양식어가 직물제 수요조사

#### ● 직물제 수요조사 결과(계속)

- 직물제 대상 어업인의 적정 양식어업 종사기간 : 10년 이상이 41.2%
- 직물제 대상 어업인의 적정 연령 : 65세 이상이 39.2%, 60세 이상이 33.8% 차지

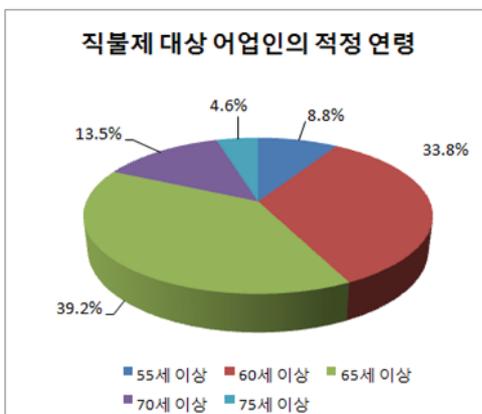
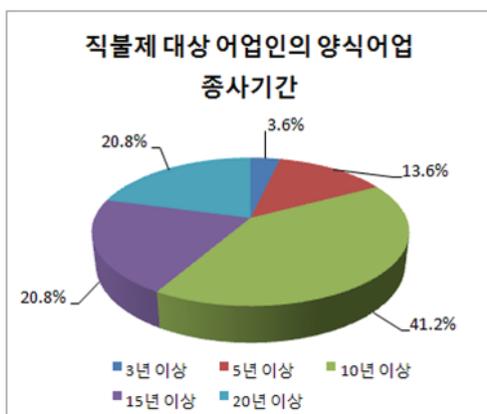


연구  
결과

### 3. 고령 양식어가 직물제 수요조사

#### ● 직물제 수요조사 결과(계속)

- 직물제 대상 어업인의 적정 양식어업 종사기간 : 10년 이상이 41.2%
- 직물제 대상 어업인의 적정 연령 : 65세 이상이 39.2%, 60세 이상이 33.8% 차지

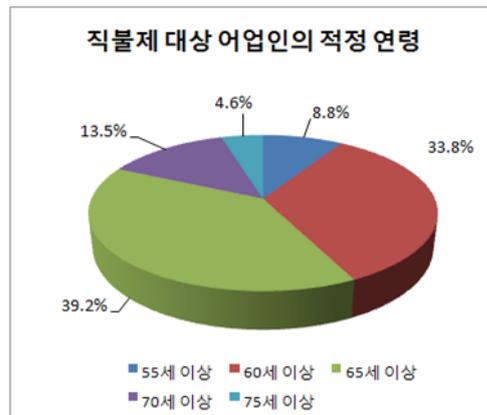
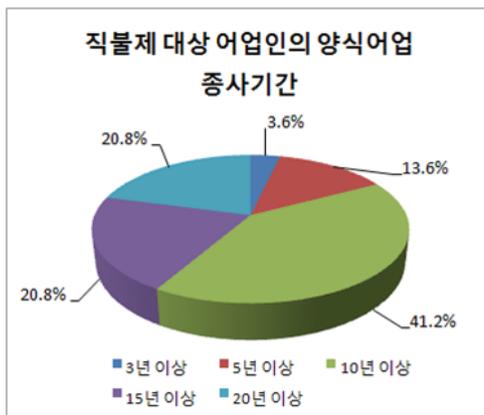


연구  
결과

### 3. 고령 양식어가 직불제 수요조사

#### ● 직불제 수요조사 결과(계속)

- 직불제 대상 어업인의 적정 양식어업 종사기간 : 10년 이상이 41.2%
- 직불제 대상 어업인의 적정 연령 : 65세 이상이 39.2%, 60세 이상이 33.8% 차지

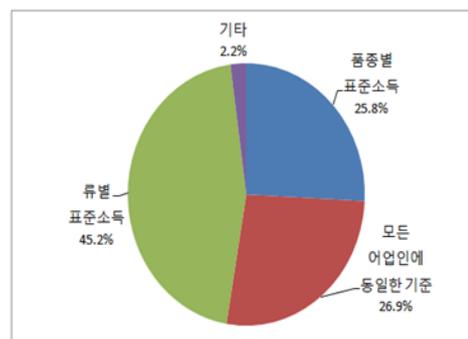


연구  
결과

### 3. 고령 양식어가 직불제 수요조사

#### ● 직불제 수요조사 결과(계속)

- 면허권에 대한 보상방식
  - 개인면허 : 실거래가격 보상 + 양식시설물 보상이 필요하다는 의견이 전체의 75.3%
  - 어촌계면허 : 개인면허 보상에 준하는 보상 필요 48.3%, 명예퇴직금 차원의 보상 필요 42.8%
- 면허권의 처분 방식
  - 개인면허 : 면허권 환수하여 국가가 소멸 50.6%, 젊은 어업인에게 이양 43.9%
  - 어촌계면허 : 다른 어촌계원에게 이양 66.0%, 자식이나 친척에게 이양 22.7%
- 희망 연금수준 : 매일 평균 180만원 희망
- 직불제 연금 지급기준
  - 품종별 표준소득 적용 : 25.8%
  - 평균 어가소득(모든 어업인 동일기준) 적용 : 26.9%
  - 류별(어류,패류,해조류) 표준소득 적용 : 45.2%



연구  
결과

## 3. 고령 양식어가 직불제 수요조사

## ● 직불제 수요조사 결과(계속)

〈고령 양식어가 은퇴 직불제 시행의 가장 큰 문제점(제약요인)〉

구분	응답률
① 직불제 연금이 노후생활에 충분하지 않을 것으로 예상	29.8
② 품종별로 소득수준, 양식여건이 다른 양식어업의 특수성을 이 제도가 모두 조화를 게 반영하지 못할 것으로 예상	12.1
③ 어촌계면허의 경우 면허권 소유자(지분보유자)가 여러 명이고, 1명의 어업인이 여러 개의 면허권에 지분을 갖는 경우가 많으므로 현실적으로 시행에 큰 어려움	18.9
④ 어업권을 담보로 대출을 받고, 부채가 많은 상황에서 소유 면허권을 포기하고 이 제도에 참여할 어업인이 많지 않을 것으로 예상	30.9
⑤ 은퇴후 반납된 면허의 행사계약, 이양 및 처분 등의 과정에서 어업인간 갈등이 야 기될 소지가 매우 큼	5.3
⑥ 기타	3.0
합계	100.0

연구  
결과

## 3. 고령 양식어가 직불제 수요조사

## ● 주요 양식어업 시·군 현장조사

- 전국에서 어업권 규모가 큰 완도, 여수, 통영 3개 시·군을 중심으로 현장조사 실시

## 완도군

- 김 : 대부분 어촌계면허, 고령되면 자연은퇴하는데 연금제도 시행시 적극 찬성
- 전북,미역,다시마 : 어촌계면허는 매년 행사계약 내용이 바뀌는데 이런 실태를  
제도가 반영할 수 있는 지 의문, 양식시설 규모에 비례해 연금 지급시 어업인 갈  
등 야기 우려

## 여수시

- 굴 : 어업권 담보로 대부분 어업인이 수협 대출, 직불제 참여 어려울 것으로 예상
- 어류 : 어류는 최소 2~3년 키워야 출하, 1년 단위로 시행될 직불제와 맞지 않음
- 홍합 : 어업권에 대한 보상이 전제되지 않으면 참여 어업인이 없을 것으로 예상

## 통영시

- 굴 : 어업권 보상 유무, 연금 지급 수준에 따라 어업인 참여의향이 다를 것임
- 어류 : 어업권 담보로 수협 부채 한계상황 도달, 부채탕감 없으면 참여 불가
- 멍게 : 개인이 여러 건의 면허 보유, 어장의 생산성 등을 어떻게 고려할지 의문

연구  
결과

### 3. 고령 양식어가 직불제 수요조사

시사점

- 1 직불제 시행에 필요한 광범위한 DB구축이 선행되어야**
  - 어업인 연령, 면허권 보유실태, 양식품종, 시설규모, 양식소득 등에 대한 DB구축 필요
  - 개인면허의 경우 지역별, 품종별, 어장별 면허권의 실거래가격에 대한 감정평가 필요
- 2 개인면허, 어촌계면허의 특수성이 반영된 차별화된 직불제 방안 마련 필요**
  - 완도 : 어촌계면허가 대부분, 시설규모 고려한 연금지급 반대, 모든 어업인 동일기준 적용
  - 여수, 통영 : 개인면허 많음, 어업권 보상 필요, 시설규모 고려한 연금 지급 필요
- 3 대부분 어업인이 어업권을 담보로 부채 보유, 직불제 참여에 한계**
  - 개인면허 보유자는 지역, 품종에 관계없이 대부분 어업권을 담보로 부채가 있는 실정
  - 부채문제가 해결되지 않고서는 직불제 참여가 어려울 것으로 판단됨
- 4 면허권 보상, 연금 지급 등에서 어업인이 수급할 수 있는 방안 마련이 관건**

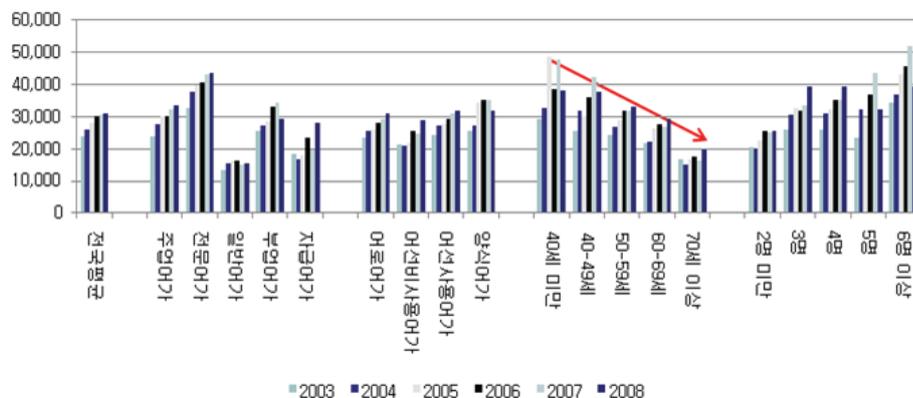
연구  
결과

### 4. 고령 양식어가 은퇴 직불제 시행방안

도입 필요성 및 타당성

**1 수산업의 지속적 발전 위해 전문화된 수산업으로의 구조개선 필요**

- 어가가 고령화될수록 생산성이 낮아 어가소득이 급격히 저하되는 모습을 보임



- 수산업 구조개선 위해서는 유능한 신규인력의 진입을 통한 경쟁력 확보 필요
- 신규인력의 유연한 진입을 위해서는 고령어가 은퇴 시 생활보장을 제도마련 필요

연구  
결과

## 4. 고령 양식어가 은퇴 직불제 시행방안

## ● 도입 필요성 및 타당성

## 2 수산부문은 감척사업 제외하고 실질적인 구조개선 사업이 없음

- 농업부문, 경영이양직불제 10년 이상 시행, 2011년부터 농지연금사업 시행
- 양식산업에 대해서는 본격적인 구조개선 사업이 전무한 상황임

## 3 수산부문은 생산위주 정책으로 고령어가에 대한 사회복지적 접근 미약

- 도시민 중심의 노인복지 정책 추진, 농어업인의 국민연금 실질 수혜도 2014년부터 실현
- 노후대책 준비하는 65세 이상 어촌 고령자의 경우 노후대책으로 국민연금에 의존 비율 80%
- 어촌의 고령어가 총 최저생계비에도 못 미치는 연간 소득으로 어렵게 생활
- 노후보장이 안 되어 일을 그만 두지 못하는 사례가 많이 있음

## 4 고령 농어업인 경영이양 및 생산자원 폐기 및 감축 지원 가능

- 농어업농어촌 및 식품산업 기본법 제 39조 3호, 농어업경영체 육성 및 지원 법률 제11조 2호

연구  
결과

## 4. 고령 양식어가 은퇴 직불제 시행방안

## ● 기본방향

## 1 고령 양식어가의 노후생활을 위한 사회보장 시스템 마련

- 고령 어업인의 유연한 은퇴, 유능한 신규인력 유입 유도

## 2 양식어가 우선 대상(\*어선어업은 감척사업 종료시점에 대책 마련 필요)

## 3 개인면허와 어촌계면허의 성격이 상이하므로 차별적인 정책 추진

- 개인면허는 어장의 매매가 가능하므로 고령어가에 대해 역모기지 형태의 연금 지급 (기존의 농지연금과 같은 형태로 사업을 진행하고, 대상어가의 기준은 65세로 함)
- 어촌계 면허는 어촌계 공유재산이므로 은퇴직불제 형태로 지급(기타 법령 지원금 중복성 고려)

## 4 시장개방에 경쟁력이 약화되는 수익성 열위 품종에 대해 우선 실시

- 어류, 굴, 피조개, 김 등(2008년 양식어업경쟁력 강화를 위한 구조재편 방안 연구)
- 한미 FTA 이행시점인 2017년까지 제도를 시행하고, 사업 연장 및 확대여부를 결정

## 5 대규모 재정투입을 피하고, 진입퇴출 시 현금흐름 원활하게 사업 설계

- 어장이용권의 매매나 임대료 전제로 하고, 신규 어업후계자가 진입하는 경우에 거래함
- 어촌계 고령어가에 대해서는 70세 이상으로 범위를 줄여서 재정투입 최소화(60대 비중 높음)

연구  
결과

## 4. 고령 양식어가 은퇴 직불제 시행방안

### ● [가칭]고령 개인양식어장 연금제도(안)

#### 1 필요성

- 공적연금제도를 보완할 수 있는 보충연금제도로써 어장연금제도 도입 필요(대출+보험)

#### 2 개념

- 어장담보로 시행하는 역모기제도로 어장을 담보로 매월 생활비를 연금형태로 지급
- 어장연금을 구입한 고령어가는 사망시 또는 일정기간까지 연금형태로 대출금(월지급금)을 지급 받게 되며, 대출종료시 대출채권액(어장연금채권액)을 상환하지 않아도 됨
- 대출종료 시점에 어장가치가 대출채권액보다 큰 경우 차액을 상속권자에게 반환, 반대의 경우, 그 차액에 대해 비소구권 규정 적용하여 채무액 부담하지 않음
- 고령어가는 어장연금을 구입한 이후 대출이 종료될 때까지 어장에 대한 소유권을 가지므로 담보 어장을 계속적으로 이용하거나 다른 어업인에게 임대하게 되면 부가적인 임대수입 가능
- 그러나 현재 제도상의 미비점과 소규모 재정의 한계로 초기 사업은 어업권의 소유이전에 한정

연구  
결과

## 4. 고령 양식어가 은퇴 직불제 시행방안

#### 3 지원대상

- 고령(65세 이상)의 개인 양식어장 소유자(5년 이상 어업 종사)로 수산물 연간 판매액 120만원 이상
- 전체 양식어가 22,703명 중 65세 이상 개인 양식어장 경영자는 2,388명 정도로 추정됨

#### 4 지원방법 및 수준

##### • 종신형 어장연금

$$pmt = \frac{NPL_0}{\sum_{t=1}^{T(a)} \left[ \frac{1}{(1+m)(1+i)} \right]^{t-1}}$$

$pmt$  = 종신형 어장연금제도의 월지급액  
 $NPL$  = 어장연금의 순대출한도액 (= 총대출한도액 - 가입액)

##### • 기간형 어장연금

$$pmt^* = \frac{NPL_0^*}{\sum_{t=1}^{T(a)^*} \left[ \frac{1}{(1+m)(1+i)} \right]^{t-1}}$$

$pmt^*$  = 기간형 어장연금제도의 월지급액  
 $NPL_0^*$  = 기간형 어장연금의 순대출한도액 (= 총대출한도액 - 가입액)  
 $T(a)^*$  = 연금 지급기간

연구  
결과

### 4. 고령 양식어가 은퇴 직불제 시행방안

• 어장매각형 프로그램 
$$A = \frac{(L_0 - B_p)}{\sum_{t=1}^T (1+i)^{-t}}$$

A = 어장매각형 프로그램에서의 월지급액  
 $L_0$  = 계약시점  $t=0$ 에서의 어장가치  
 $B_p$  = 사업 경비  
 $i$  = 연금 기대이율

• 농지연금 월지급금 제시모형(70세 가입, 2억원 기준)

월지급금	기대이율	농지가격 상승율	사망율표	가입비	위험부담금
76만원	5.1%	2.8%	2008 생명표	2.0%	0.5%

※ 어장연금의 시행을 위해서는 어장가격상승율, 위험부담금 등을 고려한 모형설계 및 시뮬레이션 필요

• 연령별 농지가치별 월지급금

단위: 만원

구 분	1억 원	2억 원	3억 원	4억 원	5억 원	6억 원
65세	32	64	97	129	161	194
70세	38	76	115	153	192	230
75세	46	92	139	185	232	278

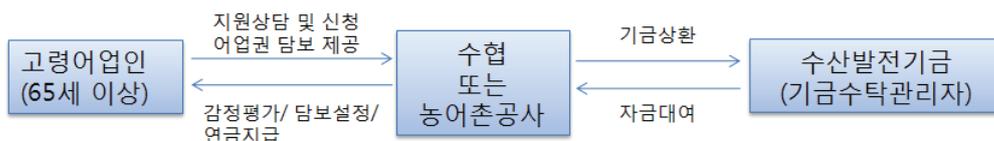
※ 월지급금의 경우, 어장가격상승율의 차이는 있지만 어장에 대해서도 비슷할 것으로 판단됨

연구  
결과

### 4. 고령 양식어가 은퇴 직불제 시행방안

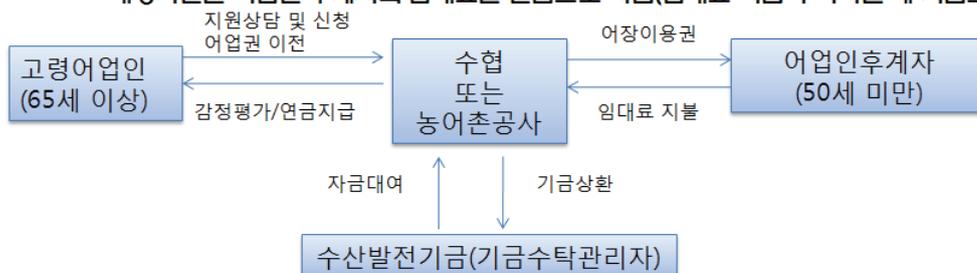
#### 5 지원절차

• 사업추진방법(농지연금과 비슷한 형태로 사업 설계시)



• 초기모형의 절차도(어업권 이전을 전제로 사업 설계시)

- 고령 어업인은 대행기관(수협 또는 농어촌공사)에 어장 어업권을 이전
- 어업인 후계자는 대행기관으로부터 어장이용권을 획득하여 매월 임대료 지급
- 대행기관은 어업인 후계자의 임대료를 연금으로 지급(임대료 지급이 어려울 때 기금으로 충당)



연구  
결과

## 4. 고령 양식어가 은퇴 직불제 시행방안

### 6 사업시행을 위한 전제조건

- 제도 정비
  - 수산업법 제79조(기금의 용도)상에 어장을 담보로 한 어업인의 노후생활안정 지원사업 명문화
  - 대항기관(수협, 농어촌공사) 선정 여부에 따라서 법제도 정비
    - 1안) 수협법 제60조(사업)에 어장 담보로 노후생활안정자금 지원 명문화
    - 2안) 한국농어촌공사 및 농지관리기금법에 어장을 담보로 어업인의 노후생활안정 지원 명문화
- 후속 연구 및 기타 사항
  - 어장연금 도입방안 연구: 모형개발을 위한 사전검토사항, 모형설계 및 리스크 분석 등
  - 정밀한 수요예측조사 실시
  - 어장연금 모형설계
  - 운영시스템 개발 구축: 신청, 지급관리 등 전산시스템 구축

연구  
결과

## 4. 고령 양식어가 은퇴 직불제 시행방안

### ● [가칭]어촌계 고령 양식어가 은퇴 직불제

#### 1 개념

- 어촌계의 70세 이상 고령어가 중 어업종사가 더 이상 힘들고, 노후 대책이 없어 은퇴가 힘든 어가의 퇴출을 용이하게 하고, 신규 인력 유입 및 어장의 규모화 유도
- 어촌계 어장은 총유로 개인이 매매할 수 없는 구조이므로 고령 양식어가가 은퇴할 경우 어촌계와 정부가 공동자금을 조성하여 매월 일정 수준의 금액을 분할하여 지급함
  - ※ 고령 개인양식어장연금제도는 용자이며, 고령 어촌계 양식어가 은퇴직불제는 보조임

#### 2 지원대상 및 조건

- 70세 이상 어촌계 계원 중 어업경력 10년 이상, 어촌거주 양식어를 대상으로 하되 어업경영을 통한 수산물 연간 판매액이 120만원 이상이 어업자를 대상으로 함
  - ※ 60대의 어가가 전체 어가의 28.9%를 차지하고 있어 65세 이상으로 할 경우 재정부담 큼
- 양식어가 중 **전복, 넙치, 어가 등**은 규모화 및 전문화가 급속하게 진행되어 인위적인 규모화 정책의 필요성이 적은 품종을 양식하는 어가는 **제외함**
- **시장개방에 열위를 나타내는 품종에 대해 우선 실시함**
  - ※ 어류양식(163명), 굴양식(441명), 피조개양식(11명), 김양식(448명) 등 1,063명영 대해 우선 실시

연구  
결과

## 4. 고령 양식어가 은퇴 직불제 시행방안

## 3 지원방법 및 수준

- 월수령액={평균 어가경제잉여(70세 이상)-개인별 타법령 지원금액}/12개월

※ 70세 이상 어가의 평균 어가경제잉여는 직전 3년 평균자료(10년 기준 3백 만원)를 사용하고, 개인별 타법령 지원금액(10년 기준 72만원)에서 국민연금은 제외함(연간 228만원 수준 지급)

- 어가경제잉여(천원): 3개년(06년, 07년, 08년) 평균 약 3백만원

구 분	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
어가경제잉여(천원)	5,474	1,347	2,145	2,153	303	2,001	4,835

- 타법령지원액(국민기초생활보장 제도의 지원수준): 1인 기준 72만원(개인별로 상이)

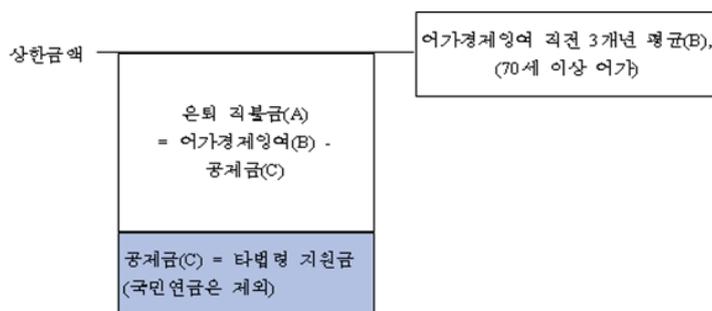
구 분	1인	2인	3인	4인	5인
타법령지원액(원/년)	724,800	1,214,352	1,628,472	2,027,976	2,672,460

- 재원: 국고보조(80%), 지자체(20%)
- 은퇴시점부터 80세까지 최장 11년간 지급(2017년까지 신청어가는 80세까지 지급)

연구  
결과

## 4. 고령 양식어가 은퇴 직불제 시행방안

- 지원방법



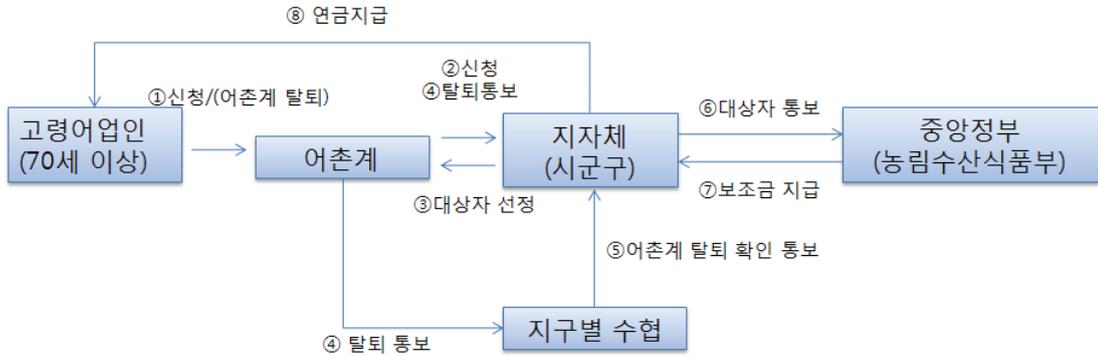
## 4 사업추진 방식

- 고령어업인(70세 이상)이 연금지급 대상자로 선정되면 어촌계를 탈퇴하고 어촌계는 지자체, 지구별 수협에 통보함
- 지자체(시군구)는 어촌계를 탈퇴한 고령어업인 대상자 명단을 어촌계장의 확인서를 첨부하여 중앙정부(농림수산식품부)에 송부하면 중앙정보는 최종 승인 후 지자체에 보조금 지급
- 지구별 수협은 어촌계원의 존재 및 탈퇴여부를 확인하는 등의 업무를 수행토록 함

연구  
결과

### 4. 고령 양식어가 은퇴 직불제 시행방안

- 지원방법



- 총소요 예산

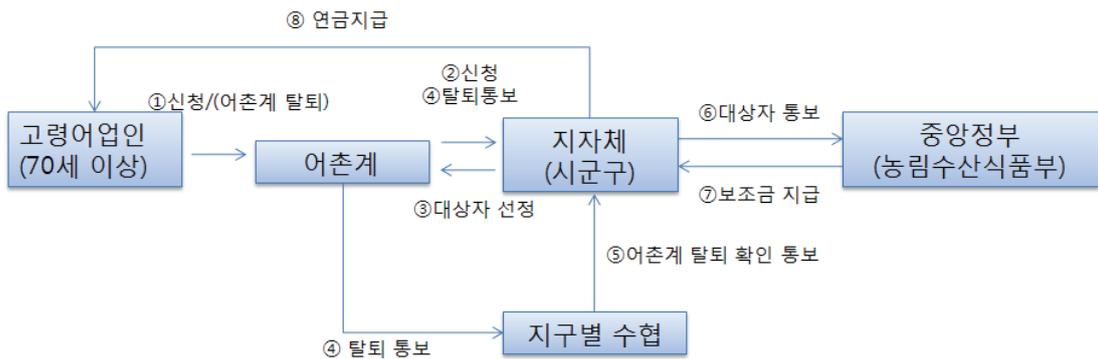
총소요액(319억원) = 대상어가(1,063명) × 연간 소요액(3백 만원) × 10년

국비: 255/ 지방비: 64억원

연구  
결과

### 4. 고령 양식어가 은퇴 직불제 시행방안

- 지원방법



- 총소요 예산

총소요액(319억원) = 대상어가(1,063명) × 연간 소요액(3백 만원) × 10년

국비: 255/ 지방비: 64억원