



최종보고서

# 어가단위 소득안정 직불제도 도입방안 연구

2010. 12



**농림수산식품부**

Ministry for Food, Agriculture, Forestry and Fisheries

# 제 출 문

농림수산식품부장관 귀하

본 보고서를 『어가단위 소득안정 직불제도 도입방안 연구』  
과제의 최종보고서로 제출합니다.

2010년 12월

연구기관명 : 전남대학교 산학협력단  
대표자 : 조 동 련

## 연구목적 및 주요내용

### □ 연구목적

- WTO/DDA 및 FTA 체결 등 개방 확대 등에 따른 어가 소득감소 및 어업경영악화에 대비하여 어가단위의 소득안정망 구축이 요구됨.
- 수산업과 어촌의 특성에 맞는 직불제의 도입 및 실시방안에 대한 연구가 필요함.

### □ 연구범위

- 본 연구의 내용적 범위는 다음과 같음.
  - 국내외 직접직불제 도입현황분석
    - 해외 직접직불제 도입사례분석
    - 국내 직접직불제 도입사례분석
  - 수산분야 직접직불제 도입방안
    - 수산분야 직접직불제 도입가능 유형
    - 직불제 도입을 위한 제도개선
      - 어가단위 소득안정 직불제도입을 위한 관련제도 정비방안 등
  - 어가단위 소득안정 직불제도입
    - 지원범위, 지원대상 및 지원기준 설정
      - 직불금 지원대상 어가기준 설정
      - 지원대상 어업의 업종 및 지역
      - 소득보전의 기준 및 수준 설정
      - 직불금 지급상한기준 및 발동기준 설정
    - 어가별 소득자료 파악 및 DB 구축방안
      - 어가별 소득자료 수집 및 기준설정 방안
      - 직불금 지원을 위한 소득자료 D/B 구축 및 활용방안
      - 기타 관련 통계자료 활용 방안 및 통계 정비 방안
    - 사업추진기관 및 직불금 집행방법
      - 직불금 집행기관
      - 사업추진 절차, 내용 및 방법
    - 부당수급 방지 방안 및 사업추진 소요예산
      - 부당수급 방지방안 및 수급 모니터링 방안
      - 사업추진에 필요한 연차별 소요예산

## 국내외 직접지불제 도입현황분석

### □ 해외 직접지불제 도입사례분석

- 현재 해외에서의 수산보조금 직접지불(direct payment) 유형은 어선감척 및 허가권환수에 대한 직접지불(direct payment for vessel decommissioning and license retirement), 실업보험(unemployment insurance), 은퇴자 및 재교육에 대한 직접지불(direct payment for retirement and retraining of fishers), 금어기·조업기간단축 및 휴어기에 대한 소득보전 및 직접지불(direct payment for closed or reduced seasons and temporary withdrawal of fishing vessels), 재난구호 직접지불(direct payment for disaster relief), 영세어업 소득보전 직접지불(direct payment to small fisheries) 등이 있음.
- 최근 수산자원회복 및 어획능력 감축에 대한 필요성 증대에 따라 어선감척 및 허가권환수에 대한 직접지불, 금어기 및 조업기간 단축 등을 위한 소득보전 직접지불이 증가하고 있는 추세임.
- 그 외 친환경적인 조업환경을 위하여 어구개량, 환경친화형 기자재 사용 등에 대한 직접지불과 수산자원회복을 위한 어획할당량 축소, 어획노력량 삭감 등에 대한 소득보전 직접지불이 향후 더욱 증가될 것으로 예상됨.

<주요 국가별 수산부문 직접지불금 변화>

국가	2000년		2003년		2006년	
	금액 (US천달러)	비율(%)	금액 (US천달러)	비율(%)	금액 (US천달러)	비율(%)
캐나다	211,812	44.3	259,000	49.5	223,000	13.4
덴마크	6,627	14.5	28,647	31.2	18,000	3.5
핀란드	49	0.4	1,910	9.5	0	0
프랑스	1,553	2.2	25,955	14.5	20,000	3.2
벨기에	5,911	79.0	1,202	29.1	7,000	6.2
독일	797	1.2	2,247	4.8	1,000	0.4
그리스	1,7659	28.3	54,207	45.8	15,000	3.4
아일랜드	2,437	2.8	6,416	10.3	20,000	3.2
이탈리아	92,549	61.6	126,793	85.4	-	-
네덜란드	84	8.4	4,285	69.4	16,000	2.7
포르투갈	1,689	6.6	655	2.4	1,000	0.3
스페인	108,484	38.0	279,627	55.5	75,000	3.8
스웨덴	852	4.0	3,342	10.9	1,000	0.7
일본	19,010	0.7	18,121	0.8	13,000	0.1
노르웨이	1,591	1.5	4,435	3.1	2,000	0.1
미국	66,800	8.3	175,600	13.6	263,000	6.5
평균	33,619	18.9	62,028	27.2	45,000	3.17

## □ 국내 직접직불제 도입사례분석

### ❖ 농업부문 직접지불 사례

- 우리나라도 1997년에 경영이양직불제를 처음 도입한 이후 시장 개방 확대에 따른 농가소득 감소 및 다원적 기능의 축소 등 부정적 영향을 완화하기 위하여 단계적으로 직접지불제를 확대해 왔음.
- 1999년에는 친환경농업 직불제, 2001년에는 논농업직불제를 도입함으로써 본격적인 직불제 시대에 들어섰으며, 2004년의 쌀 재협상에 대비하여 쌀소득보전직불제(2002)와 쌀생산조정제(2003~05년 3년간 한시적으로 시행)도 연차적으로 도입되었음.
- 2004년 2월에 발표된 ‘농업·농촌종합대책’의 중장기 계획에 따라 2004년에는 조건불리지역직불제, 친환경축산직불제를 도입하였으며, 한·칠레 FTA로 인한 피해보상을 위해 시설포도와 키위에 대해 소득보전직불제를 도입하였음.
- 또한 2004년에 도입된 조건불리지역직불제는 낙후지역의 경사지 밭을 대상으로 도입하였으며 2006년부터는 낙후지역이 아닌 일반 시군의 경사지까지 포함하는 것으로 확대되었음.
- 우리나라 직불예산은 2000년 초까지만 해도 농업예산의 5% 정도에 불과하였지만, 점차 증가하여 2007년에 2조 1,466억 원을 기록하면서 농업예산의 24.6%까지 증가하였으며, 2009년에는 1조 5,915억원으로 농어업예산의 16.1% 수준을 유지하고 있는 것으로 나타났음.

### ❖ 수산업부문 직접지불 사례

- 현재 시행되고 있는 수산업 분야에서의 직불제 성격의 보조금은 크게 ‘친환경어구보급지원사업’ 및 ‘환경친화형 배합사료지원사업’이 있으며, ‘친환경어구보급지원사업’은 ‘생분해성 어구지원사업’, ‘친환경(고밀도)부표지원사업’, ‘굴패각 친환경처리 지원사업’ 등으로 세분화 됨.

<수산부문 직접지불제 사례>

사업구분		개요
친 환경 어구 보 급지원사업	생분해성 어구지원 사업	• 기존의 합성섬유 어구구입비용보다 증 가되는 생분해성 어구구입비용을 보조
	친환경(고밀도)부표 지원사업	• 어장에서 사용하는 스티로폼 부표의 구 입시 환경오염을 저감시킬 수 있도록 고밀도 스티로폼의 구입비 일부를 지원
	굴패각 친환경처리 지원사업	• 굴 패각을 자원화하고자 희망하는 어업 인에 대해 지원
환경친화형 배합사료지원사업		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생사료가 질병 및 폐사의 주요원인이 되고, 또한 생사료의 유실로 연안어장 이 오염됨.</li> <li>• 따라서 배합사료전환을 유도하기 위하 여 배합사료 신청어업인에 대해 배합사 료의 구입비 일부를 지원함</li> </ul>

❖ 직접지불 사례분석결과

- 국내 경우 수산업분야에서의 직접지불제는 아직 초기단계이며, 농업분야에서의 직접지불제 경험을 토대로 수산분야에 적용하고 있는 실정임.
- 현재 국내 농업분야에서의 직접지불제에 대한 문제점으로 1)다양한 종류의 직불제가 혼재, 2)직불제와 농업구조조정 및 직불제 상호간 상충성, 3)직불제 시행 및 모니터링 체계화 문제, 4)관련 통계의 데이터베이스 구축 필요성, 5)농업인의 적극적 이행의지 필요, 6)직접지불제 확충 필요성에 대한 국민적 공감대 형성 미흡 등으로 분석되고 있음.
- 상기 문제점에 대한 개선방안으로 현재 정부에서는 현재 품목중심, 농지형태중심으로 운영되는 다양한 직불제를 중장기적으로 농가단위별 직불제로 개편할 계획임.
- 특히 정부는 쌀변동직불, FTA피해보전직불, 경영이양직불, 폐업지원, 쌀고정직불, 친환경농업직불, 친환경안전축산물직불, 경관보전직불, 조건불리지역직불 등 현행 9개 유형의 직불제를 중장기적으로 공익형직불과 경영안정형직불 등 2가지 유형으로 단순화·체계화할 계획임.

**수산분야 직접지불제 도입**

□ 수산분야 직접지불제 도입 환경

### ❖ 대외환경변화

- DDA 수산보조금을 논의 결과 수산물 관세 분야 역시 관세 감축 폭이 클 것으로 전망되며, 동시다발적으로 FTA를 추진 및 지구 온난화를 막기 위한 국제적 탄소 배출량 감축 노력이 강화되는 가운데 수산분야에 있어서도 지구 온난화와 관련해 주요 국제기구와 국가, NGO 단체 등을 중심으로 관심이 높아지고 있음.

### ❖ 대내환경변화

- 어업인구의 감소뿐만 아니라 어업인구 고령화도 수산업의 존립기반에 있어서 중요한 문제점으로 파악되며, 어가 소득은 지속적으로 증가하고 있으나 도시근로자 소득수준 대비 약 67%로 여전히 미약한 실정임.

## □ 수산분야 직접지불제 도입가능 유형

### ❖ 농업분야 직접지불제 검토

- 농업분야의 직접지불제는 1997년 경영이양직접지불제를 처음 도입한 이후 시장 개방 확대에 따른 농가소득 감소 및 다원적 기능의 축소 등 부정적 영향을 완화하기 위하여 단계적으로 확대되었음.

<농업분야 현행 직접지불제 현황>

구분		도입 시기	성격		지원대상	지원규모	2009 예산 (억원)
쌀소득보전	고정	2005	공익	Green Box	'98 ~ '00년간 논농업에 이용된 농지의 경작자	70만원/ha	7,088
	변동	2005	소득안정	Amber Box	벼 재배농가	목표가격과 수확기 쌀값의 85%보전	676
친환경 농업		1999	공익	Green Box	친환경인증 농가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 밭 : 유기·전환 794천원/ha, 무농약 674, 저농약 524</li> <li>• 논 : 유기·전환 392천원/ha, 무농약 307, 저농약 217</li> </ul>	423
경관보전		2005	공익	Green Box	협약에 따라 경관작물을 재배하는 농가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동계작물 100만원/ha</li> <li>• 하계작물 170만원/ha</li> </ul>	96
조건불리		2004	공익	Green Box	조건불리지역 밭, 과수원, 초지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 밭 : 50만원/ha</li> <li>• 초지 : 25만원/ha</li> </ul>	336
FTA 피해보전		2004	소득안정	Amber Box	지원대상 품목을 생산하는 농업인	(기준조수입-당해연도 평균 조수입) × 보전 비율 (85%)	400
경영이양		1997	구조조정	Green Box	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 65 ~ 74 세 (벼 농사 영농경력 10년이상)</li> <li>• 3년이상 소유하고 있는 논·밭·과수원</li> </ul>	250천원/ha/월	845

자료: 한국농촌경제연구원, 농가단위 소득안정제 실시방안 및 직접지불제도 개편방안 연구, 2009 재작성(조건불리 지원규모는 2010년 기준임)

❖ 수산분야 도입가능 유형 분석

- 쌀보전 직접지불제 및 FTA 피해보전 직접지불제, 과수산업소득보전 직접지불제 등의 소득안정형 직접지불제는 어가단위 소득안정 직접지불제로 접목이 가능함.
- 수산업·어촌의 구조개선 촉진, 다원적 기능 확보, 지속가능한 수산자원의 유지 등 수산업·어촌 분야의 잠재 역량 확충을 위한 직접지불제 도입 및 추진을 고려할 때 성격별 직접지불제의 도입이 면밀히 검토되어야 함.

<농업분야 직접지불제의 수산부분 접목 검토>

농업분야 직접지불제		성격		수산분야 도입가능성	내용	
쌀소득보전 직접지불제	고정	공익	Green Box	어가단위 소득안정 직접지불제	<ul style="list-style-type: none"> <li>DDA/FTA로 인한 경영악화 어가의 어업수입을 정밀부가 정한 목표가격의 정비율 이상 유지를 위한 직접지불금 지원</li> <li>소득보전 직불제와 통합 가능</li> </ul>	소득안정
	변동	소득안정	Amber Box			
FTA피해보전 직접지불제		소득안정	Amber Box			
과수산업소득보전 직접지불제		소득안정	Amber Box			
친환경농업 직접지불제		공익	Green Box	친환경어업 직접지불제	생분해성어구, 고밀도부표	환경개선 및 자원관리
경관보전 직접지불제		공익	Green Box	해양환경개선 직접지불제	<ul style="list-style-type: none"> <li>어장휴식 및 휴어 직접지불제</li> <li>어촌관광 직접지불제</li> </ul>	자원관리 및 다원적 기능유지
조건불리 직접지불제		공익	Green Box	조건불리 직접지불제	도서 조건불리지역 어가에 대하여 어업비용의 경비과다 항목에 대한 직접지불금 지원	다원적 기능유지
경영이양 직접지불제		구조조정	Green Box	경영이양 직접지불제	경영여건의 악화로 인해 어업인 자원에서 경영을 이양코자 하는 자를 대상으로 직접보조 및 용자의 혼합활용	구조개선 기능

□ 수산분야 직접지불제 법·제도 검토

❖ 직접지불제관련 현행 법률 검토

- 농업부문의 직접지불제는 쌀소득 등의 보전에 관한 법률 및 동법 시행령 및 시행규칙, 세계무역기구협정의이행에관한특별법, 농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한특별법, 농업·농촌 및 식품산업 기본법 등 다양한 근거법령에 의하여 실시되고 있음.

❖ 수산분야 직접지불제 도입 법률 개정 방안

- 수산분야의 경우 자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법을 근거하여 실시되는 소득보전직불제만 존재하며, 어가단위 소득안정 직불제도입을 위해서는 새로운 규정 및 제도가 검토 되어야 함.

**■ 어가단위 소득안정 직접지불제 도입**

□ 어가단위 소득안정 직접지불제 필요성

❖ 수산분야 직접지불제도 확대필요

- 수산분야의 직접지불제도는 한·미 자유무역협정(FTA) 이행에 따라 미국산 수산물의 수입증가로 국산수산물의 가격이 일정수준 이하로 하락할 경우 하락분의 일정

부분을 보전하는 소득보전직접지불제가 유일하며, DDA/FTA의 수산분야의 직접지불제는 점차 확대가 되어야 할 것으로 사료됨.

#### ❖ 가구단위 소득안정 직접지불제 확대추세

- WTO/DDA농업협상의 전개과정을 감안할 때 직접지불사업은 WTO농업협정문에 부합한 제도의 설계를 실시할 필요를 충족시키기 위하여 가구단위 직접지불제인 농가단위 직접지불제도가 검토 되고 있음.

### □ 농가단위 소득안정 직접지불제 기준(안) 검토

#### ❖ 지원대상

- 농가단위 소득안정 직접지불제 도입방안에서 대상농가는 경작면적이 일정규모 이상인 농가이며, 경작면적 하한은 농업구조조정 및 영농규모화, 총수혜 농가수 등을 고려하여 설정 예정임.

#### ❖ 지급기준 및 보전수준

- 농가에서 등록한 농업경영정보 중 품목별 재배면적(출하규모)에 품목별 표준소득을 곱하여 농가별 소득을 파악하는 것으로도 가능한 것을 고려하여 도입방향을 제시함.
- 농가단위 소득안정제로 통합되는 현행 쌀소득보전 직불제의 변동지불과 FTA 피해보전직불제의 보전 수준 등을 고려하여 소득 감소분의 85%를 보전수준으로 설정함.

#### ❖ 사업방법

- 농가단위 소득보전을 위해서는 개별농가의 소득이 파악되어야 하나, 소득파악을 위한 농가의 품목별 재배면적, 가축 출하규모 등 경영정보를 확인할 수 있는 기반이 매우 취약한 실정임을 문제점으로 도출함.

### □ 어가단위 소득안정 직접지불제 도입(안)

#### ❖ 어가단위 소득안정 직접지불제도 도입(안)

- 어가단위 소득안정 직접지불제도의 도입을 위한 전제조건은 어가의 소득자료 및 판매실적자료의 객관성이며, 직불금의 지원금액은 다음식에 의하여 도출됨.
- 직불금 = 품목별 생산량\* × 지급단가\*\*(기준가격 - 당년 평균가격) × 보전비율(0.85)<sup>1)</sup>

<어가단위 소득안정 직접지불제도 도입(안)>

구분	기준	본 연구(안)	비고
직불제 전제 조건	근거자료	- 판매실적 지구별 수협의 계통판매실적 - 어가단위 소득조사자료 및 신고자료 - 비계통(사매매)의 경우 어업인이 증빙서류로 관할 관청 신고시에만 인정 ※입출금 통장내역서, 세금계산서, 소득세신고서 등	판매실적 및 어가별, 지원대상 품목에 대한 수입의 영향 파악 필요
	품목별 어가별 D/B 구축	- 지원대상 품목의 D/B화 구축 선행 - 어가에 대한 D/B 구축 필요	
직불제 도입 기준	지원 대상의 기준	지원대상은 다음 사항을 모두 충족한 자에 한함 1)수산 동식물을 포획·채취 또는 양식활동을 하였으며, 현재 어업을 직접 경영하는 가구 ▶ 실제조업참여 2)어업허가증의 포획·채취물의 종류 및 어업 면허 상 양식물의 종류에 지원대상품목이 포함되어 있는 어업인 ▶ 법상 어업인 규정 3)어가 종합소득금액(부부 및 자녀합산) 중 어업수입이 어업 이외 수입보다 많은 어가 ▶ 어업수입 기여도 4)어업이외의 종합소득금액(부부 및 자녀합산)이 장관 고시 금액 이하인 가구 ▶ 어업수입 기여도 ※장정(안) :3,500 만원 <sup>2)</sup> 5)일정규모의 어업소득 이상을 가지는 어가 ▶ 어가의 규모 ※어가소득 최소치의 2배 이상	양식어가 2개 이상 품목을 양식할 경우 주생산 품목을 대상으로 함 연근해 어선어업·구획 및 신고어업 해당
	지원 품목의 기준	대상품목의 설정은 다음을 병행하여 사용 1)어업생산액에서 차지하는 비중이 높음 품목 중 시장개방으로 피해가 예상되는 품목. 선정(예상되는 품목은 별도 검토 필요/FTA 추진중) 2)각 어로어업 및 양식어업 업종별 주요 생산품목을 대상으로 시장개방으로 피해가 예상되는 품목 선정 <양식어업(농업에 준함)> 양식어업의 경우 양식면허에 양식 품목이 명시되어 있으며, 대부분 단일품목을 위주로 생산활동 <어선어업(구획·신고어업포함)> ※단일어업 단일품목 생산유형(대형선망, 기선권형망, 오징어채낚기 등)의 경우는 동 품목 기준 ※단일어업 다수품목 생산유형(대부분 어선어업)의 경우는 최근 3년간 상위 3개 품목 기준 <중요생산업> ※단일중요 생산유형 : 성어 가격변동 기준에 따라 연동하여 계산 ※다수중요 생산유형 : 최근 3년간 상위 3개 양식 품목을 대상으로 성어 가격변동 기준하여 계산	3개어업에 대한 기준을 이용함. 신고어업 및 구획어업은 어선어업에 포함됨. 나잠어업의 경우도 생산품목이 다양함으로 고려할 때 단일어업 다수품목 생산유형에 포함.
직불제 도입 기준	지원 금액의 기준	1)직불금은 해당식에 의하여 도출됨 직불금 = 품목별 생산량* × 지급단가**(기준가격 - 당년 평균가격) × 보전비율(0.85) <sup>3)</sup> ※품목별 생산량 : 지원대상품목의 고시일을 기준으로 역산한 1년간의 계통 및 비계통 출하 실적으로서 신청인이 신청한 실적중 입증된 생산량 2)총 직불금 지원금액의 장관 고시 이상의 지급에 대한 조정 마련 3)어가의 총소득 규모를 고려하여 지원금액의 지급 비율 조정 ※어가소득 3500만원 이하 직불금의 100% 지급 어가소득 3500만원 이상 직불금의 50% 지급	
	발동기준	1)수입량 비율이 10%이상인면서 당해연도 수입량 비율이 전년도보다 증가하거나 수입량 비율이 10%미만인면서 당해연도 수입량 비율이 전년도보다 5%이상 증가 2)WTO/FTA로 가격이 최근 5개년 중 최고, 최저치를 제외한 3개년 평균가격에 비해 80%이하로 가격이 하락되는 품목	

1) 보전비율: 지원대상품목의 가격하락이 100% 한미FTA 발효에 따른 것으로 단정하기에는 한계가 있어 이를 일정비율로 보전하기 위해 위원회의 심의를 거쳐 결정(85% 비율 적용)  
2) 여기서 3,500만원의 기준은 국회예산정책처의 2008년 직접지불제의 개선방안에서 쌀소득 보전 관한 법률 개정안의 내용을 참조

## □ 어가별 소득자료 파악 및 DB 구축방안

### ❖ 어가소득 관련 통계자료

- 기존 어가 및 어업경영체에 대한 소득조사는 대표적으로 통계청에서 시행하고 있는 어가경제조사 및 수협중앙회에서 시행하고 있는 어업경영조사 등이며, 어업경영조사는 주로 연근해어업의 업종별 중심으로 이루어지고 있음.

### ❖ 어가별 소득자료 수집 및 기준설정 방안

- 어가별 소득자료조사 및 기준설정을 통한 어가별 소득에 대한 D/B 구축을 통해 어업경영체의 규모와 유형에 적합한 정책 추진을 뒷받침하고, 어가 단위의 정보 통합관리로 어업의 효율성을 제고해야 함.

## ■ 사업 추진전략

## □ 사업추진 기관별 역할 및 추진내용

### ❖ 기관별 역할

- 어가단위 소득안정 직접지불제의 사업추진의 진행과정은 크게 사업신청단계 → 사업자 선정단계 → 세부계획수립 및 시행 단계 → 자금배정단계 → 이행점검단계 → 성과측정단계 → 사업평가 및 환류단계로 구성됨.
- 사업추진 기관은 크게 농림수산식품부, 지방자치단체(시·도 및 시·군·구), 어업인, 어업인단체(어촌계, 수협 등), 직불금평가위원회(가칭)가 포함됨.

<어가단위 소득안정 직접지불제도 기관별 역할>

추진기관	관련 업무
농림수산식품부	관련 법령의 제·개정, 관련 시책의 수립 및 시행과 예산 집행, 사후관리 등
지방자치단체 (시·도, 시·군·구)	사업세부계획 수립, 예산신청, 사업추진 점검, 직불금지급, 사업정산, 사후관리 등
어업인단체 (어촌계, 수협 등)	어가단위 소득안정 직접지불금 지원심사 건의, 실어업자 확인, 자금 송금(수협) 등
어업인 (지원대상자)	직불금 지급신청, 직불금 수령, 근거서류 확보 등

### ❖ 사업추진 체계

- 3) 보전비율: 지원대상품목의 가격하락이 100% 한미FTA 발효에 따른 것으로 단정하기에는 한계가 있어 이를 일정비율로 보전하기 위해 위원회의 심의를 거쳐 결정(85% 비율 적용)

- 어가단위 소득안정 직접지불사업의 사업주관기관은 시장·군수 또는 자치구의 구청장이며, 사업담당부서는 농림수산식품부와 시·도 및 시·군·구 수산담당부서임.

<b>농림수산식품부</b>	기본계획 수립, 예산배정, 사업점검
사업 계획 보고	↑ ↓ 예산배정, 사업확정 추진진도 점검·정산
<b>시·도</b>	사업세부계획 수립, 예산신청, 사업추진 점검
사업 계획 보고	↑ ↓ 예산배정, 사업정산 추진진도 점검·정산
<b>시·군·자치구</b>	사업세부계획 수립, 대상자 결정, 직불금지급, 사업 정산, 사후관리
지급 신청	↑ ↓ 지급결정통지
<b>지원대상자</b>	직불금 지급신청, 직불금 수령 등

<사업추진 체계도>

## □ 부당수급 방지 방안 제시

### ❖ 부당신청에 대한 제재 강화

- 부당신청에 대한 제재 강화는 직접지불금을 부당하게 신청한 어업인에 대하여 적발될 경우 해당어업인에 대하여 치명적인 제재 수단을 적용하는 것임.

<부당신청에 대한 제재 강화 방안>

구분	내용	비고
제재 강화 방안	- 부당신청의 적발 시 직접지불금의 대상에서 제외	신청자 한정
	- 부당신청의 적발 시 신청자뿐만 아니라 해당 어선 및 양식장에 대하여 제재대상에 포함	신청자 및 어업기반시설 포함
	- 부당신청에 적발 시 범칙금을 부과 - 부당수령금액의 회수와 더불어 부당수령금액의 2배~3배 정도의 범칙금을 부과	법적 근거 마련 필요

### ❖ 부당수급 신고포상제도 도입

- 부당수급 신고 및 포상금제도는 범행기회의 감소기법 가운데 인지된 위험의 증가 (Increasing Perceived Risks)방안으로 고용인의 감시에 해당함.

### ❖ 신청서류의 객관성 및 신청대상자의 확인 강화

- 어업면허 및 허가상 어업인과 실제 어업인의 다를 경우에는 이에 대한 면밀한 확인이 필요함. 이를 위해서 실제 어업사실에 대한 확인을 위한 ‘실어업인 확인 위원회(가칭)’ 단체의 신설이 필요함.

<신청대상자의 확인 강화>

구분	내용	비고
제1안	- 해당 지역 어촌계장 및 지구별 수협에서 어업사실 확인서 작성	친분에 따른 정확한 사실입증 어려움
제2안	- 1차적으로 해당 지역 어촌계장 및 지구별 수협에서 어업사실 확인서 작성 - 2차적으로 ‘실어업인 확인 위원회(가칭)’에서 어업사실 확인	행정적 비용의 과다 발생

### ❖ 기타방안

- 어가단위 소득안정 직접지불금의 부당수급의 방지방안에 대한 기타방안으로는 첫째, 어업인 일부 자부담 형식의 기금확보, 둘째, 대규모 양식어가 및 기업형 근해어업의 지급규모 상한, 셋째, 신규진입자 지급제한임.

<부당수급 방지 방안>

구분	내용
부당신청에 대한 제재 강화	- 부당신청의 적발 시 신청자뿐만 아니라 해당 어선 및 양식장에 대하여 제재대상에 포함 - 부당신청에 적발 시 벌칙금을 부과 - 부당수령금액의 회수와 더불어 부당수령금액의 2배~3배 정도의 범칙금을 부과
부당수급 신고포상제도	- 직불금 부당수급에 대한 포상금제도의 인센티브 강화 - 적극적 활동동기를 부여하고 신고 시 즉시적 포상금을 지급
어업인 일부 자부담	- 직접지불금에 대하여 어업인 자부담부분 부여
지급규모 상한	- 대규모 양식어가 및 기업형 근해어업의 지급규모 상한
신규진입자 지급제한	- 신청대상을 일정기간 이상 해당 어업에 종사한자로 제한

### □ 사업추진 소요예산

- 차후 직불제의 도입에 대한 명확한 기준과 품목에 대한 선정이 선행된 후 면밀한 추정이 필요함.

## <제 목 차 례>

<b>제 1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구배경 및 목적 .....	1
제2절 연구범위 .....	3
제3절 연구방법 .....	4
<b>제2장 국내외 직접지불제 도입현황분석</b> .....	<b>5</b>
제1절 해외 직접지불제 도입사례분석 .....	5
1. 개요 .....	5
2. 미국 .....	9
3. 캐나다 .....	11
4. 유럽연합(EU) .....	14
5. 노르웨이 .....	16
6. 이탈리아 .....	21
7. 스웨덴 .....	25
8. 프랑스 .....	26
9. 스페인 .....	28
10. 아일랜드 .....	29
11. 일본 .....	30
제2절 국내 직접지불제 도입사례분석 .....	35
1. 농업부문 직접지불 사례 .....	35
2. 수산업부문 직접지불 사례 .....	37
제3절 국내외 사례분석을 통한 결과도출 .....	42
1. 해외사례분석결과 .....	42
2. 국내사례분석결과 .....	43
<b>제3장 수산분야 직접지불제 도입</b> .....	<b>45</b>
제1절 수산분야 직접지불제 도입 환경 .....	45
1. 대외환경변화 .....	45
2. 대내환경변화 .....	58
제2절 수산분야 직접지불제 도입가능 유형 .....	65
1. 농업분야 직접지불제 검토 .....	65
2. 수산분야 도입가능 유형 분석 .....	76
제3절 수산분야 직접지불제 법·제도 검토 .....	88
1. 직접지불제관련 현행 법률 검토 .....	88
2. 수산분야 직접지불제 도입 법률 개정 방안 .....	90
<b>제4장 어가단위 소득안정 직접지불제 도입</b> .....	<b>91</b>
제1절 어가단위 소득안정 직접지불제 필요성 .....	91
1. 수산분야 직접지불제도 확대필요 .....	91

2. 가구단위 소득안정 직접지불제 확대추세 .....	91
제2절 농가단위 소득안정 직접지불제 기준(안) 검토 .....	94
1. 지원대상 .....	94
2. 지급기준 및 보전수준 .....	95
3. 사업방법 .....	96
제3절 어가단위 소득안정 직접지불제 도입(안) .....	98
1. 사업목적의 확보 .....	98
2. 목적 및 방향 .....	99
3. 직불금 지원대상 기준 설정 .....	100
3. 지원대상 어업의 업종별 생산현황 .....	108
제4절 지원기준 설정 .....	116
1. 직불금 지급기준 설정 .....	116
2. 발동 기준 설정 .....	118
제5절 어가별 소득자료 파악 및 DB 구축방안 .....	122
1. 어가소득 관련 통계자료 .....	122
2. 어가별 소득자료 수집 및 기준설정 방안 .....	127
<b>제5장 사업 추진전략 .....</b>	<b>137</b>
제1절 사업추진 기관별 역할 및 추진내용 .....	137
1. 기관별 역할 .....	137
2. 사업추진 체계 및 내용 .....	139
3. 행정사항 .....	141
제2절 부당수급 방지 방안 제시 .....	143
1. 부당신청에 대한 제재 강화 .....	144
2. 부당수급 신고포상제도 도입 .....	145
3. 신청서류의 객관성 및 신청대상자의 확인 강화 .....	146
4. 기타방안 .....	146
제3절 사업추진 소요예산 .....	148

## 〈표 차례〉

<표 2-1> WTO 의장국 초안의 허용 및 금지보조금 .....	8
<표 2-2> 주요 국가별 수산부문 직접지불금 변화 .....	9
<표 2-3> 미국의 수산보조금 유형별 지원액 변화 .....	10
<표 2-4> 캐나다의 수산보조금 유형별 지원액 변화 .....	12
<표 2-5> 노르웨이 수산보조금 유형별 지원액 .....	17
<표 2-6> 노르웨이 소득보전 직접지불금 변화 .....	18
<표 2-7> 노르웨이 운송비 지원 직접지불금 변화 .....	19
<표 2-8> 노르웨이 어선감척(허가권환수) 직접지불금 변화 .....	19
<표 2-9> 노르웨이 어선감척(허가권환수) 직접지불금 신청 및 감척수 .....	20
<표 2-10> 노르웨이 연승어업 미끼 직접지불금 변화 .....	20
<표 2-11> 노르웨이 소득지원 직접지불금 변화 .....	21
<표 2-12> 이탈리아 수산보조금 유형별 지원액 .....	21
<표 2-13> 이탈리아 어선감척 직접지불 예산 및 지급액 변화 .....	23
<표 2-14> 이탈리아 사회경제적 지원 직접지불 예산 및 지급액 변화 .....	23
<표 2-15> 이탈리아 금어기간 소득보전 직접지불 예산 및 지급액 .....	24
<표 2-16> 이탈리아 어업분야 피해보전 직접지불 예산 및 지급액 .....	24
<표 2-17> 스웨덴 수산보조금 유형별 연도별 지원액 .....	25
<표 2-18> 스웨덴 직접지불의 지원유형 및 운영목적 .....	26
<표 2-19> 프랑스 수산보조금 유형별 지원액 .....	26
<표 2-20> 스페인 수산보조금 유형별 지원액 .....	28
<표 2-21> 아일랜드 수산보조금 유형별 지원액 .....	29
<표 2-22> 일본 수산보조금 유형별 지원액 .....	31
<표 2-23> 우리나라 농축산업분야 직접지불제 현황 .....	36
<표 2-24> 직접지불제 예산 추이 .....	37
<표 2-25> 수산부문 직접지불제 사례 .....	37
<표 2-26> 친환경어구보급지원사업 사업시행 근거법령 .....	38
<표 2-27> 친환경어구보급지원사업 성과목표 및 지표 .....	38
<표 2-28> 연도별 재정투입 계획 .....	38
<표 2-29> 환경친화형 배합사료지원사업 연도별 재정투입 계획 .....	40
<표 2-30> 해외 국가별 수산보조금 사례 .....	43
<표 2-31> 국내 농업부문 직불제관련 현황 문제점 .....	44
<표 3-1> 어가수 추이 .....	58
<표 3-2> 연도별 어업인구 변화추이 .....	59
<표 3-3> 어업경영주 연도별·연령별 변화추이 .....	60
<표 3-4> 연근해어업 월별 생산량(2007~2009년) .....	61
<표 3-5> 연근해 주요 어종별 생산량 순위(2007~2009년) .....	63
<표 3-6> 어가소득 추이 .....	64
<표 3-7> WTO 농업협정문에 따른 농업분야 국내 보조정책 .....	66
<표 3-8> 농업분야 현행 직접지불제 현황 .....	67

<표 3-9> 쌀소득등보전직접지불금 개요 .....	70
<표 3-10> 친환경농업직접지불제 개요 .....	71
<표 3-11> 경관보전직접지불제 개요 .....	73
<표 3-12> 연도별 조건불리지역지불제 투입예산 .....	74
<표 3-13> 조건불리지역직접지불제 개요 .....	75
<표 3-14> 경영이양직접지불제 개요 .....	75
<표 3-15> 과수산업소득보전 직접지불제 .....	76
<표 3-16> 농업과 수산업의 차이 .....	79
<표 3-17> 농업분야 직접지불제의 수산부분 접목 검토 .....	81
<표 3-18> 친환경어업 직접지불제 도입 .....	82
<표 3-19> 도서 조건불리 직접지불제 .....	83
<표 3-20> 휴어 검토 대상 어종 및 어업 .....	84
<표 3-21> 도서 조건불리 직접지불제 .....	85
<표 3-22> 경영이양 직접지불제 도입 .....	87
<표 3-23> 농업분야 직접지불제 근거법령 .....	88
<표 3-24> 농산물 직접지불제 시행규정 .....	89
<표 4-1> 어가단위 소득안정 직접지불제 목적 및 근거법령 .....	100
<표 4-2> 어가 및 어가인구 .....	101
<표 4-3> 판매금액별 어가 현황 .....	102
<표 4-4> 유형별 어가 현황 .....	103
<표 4-5> 어가단위 소득안정 직접지불제 지원대상자 기준 .....	104
<표 4-6> 어업생산액 비중이 높은 품목 .....	105
<표 4-7> FTA 발효 전후 무역수지 및 수입 현황 .....	107
<표 4-8> 어가단위 소득안정제 지원대상품목 비교 .....	107
<표 4-9> 근해어업 어가 .....	109
<표 4-10> 근해어업에서 가장 많이 잡히는 어종 비율 .....	110
<표 4-11> 연안 및 구획어업 어가 .....	112
<표 4-12> 연안어업에서 가장 많이 잡히는 어종 비율 .....	113
<표 4-13> 이동성 구획어업에서 가장 많이 잡히는 어종 비율 .....	113
<표 4-14> 정치성 구획어업에서 가장 많이 잡히는 어종 비율 .....	114
<표 4-15> 양식어업에서 종류 및 양식물 현황 .....	115
<표 4-16> 자유무역협정체결에따른농어업인지원특별법 상 직불금 산출기준 .....	116
<표 4-17> 어가단위 소득안정제 지원금액 비교 .....	117
<표 4-18> 어가단위 소득안정 직접지불제 발동기준 .....	118
<표 4-19> 어가단위 소득안정 직접지불제도 도입(안) .....	120
<표 4-20> 통계청 어가경제조사 현황 .....	123
<표 4-21> 어가경제조사의 소득개념 정리 .....	124
<표 4-22> 어업경영조사 현황 .....	126
<표 4-23> 어업경영조사 항목별 대상 .....	127
<표 4-24> 어선어가 조사 매뉴얼(안) .....	129
<표 4-25> 양식어가 조사 매뉴얼(안) .....	133

<표 5-1> 어가단위 소득안정 직접지불제도 기관별 역할 .....	137
<표 5-2> 부당신청에 대한 제재 강화 방안 .....	145
<표 5-3> 범행기회의 감소기법 .....	145
<표 5-4> 신청대상자의 확인 강화 .....	146
<표 5-5> 부당수급 방지 방안 .....	147

## 〈그림 차례〉

〈그림 1-1〉 연구수행체계도 .....	4
〈그림 2-1〉 미국의 수산보조금 유형별 지원액 변화 .....	11
〈그림 2-2〉 캐나다의 수산보조금 유형별 지원액 변화 .....	12
〈그림 2-3〉 노르웨이 수산보조금 유형별 지원액 변화 .....	17
〈그림 2-4〉 이탈리아 수산보조금 유형별 지원액 변화 .....	22
〈그림 2-5〉 스웨덴 수산보조금 유형별 연도별 지원액 변화 .....	26
〈그림 2-6〉 프랑스 수산보조금 유형별 지원액 변화 .....	27
〈그림 2-7〉 스페인 수산보조금 유형별 지원액 변화 .....	28
〈그림 2-8〉 아일랜드 수산보조금 유형별 지원액 변화 .....	30
〈그림 2-9〉 일본 수산보조금 유형별 지원액 변화 .....	32
〈그림 3-1〉 전세계 지역무역협정(RTA) 체결 현황 .....	49
〈그림 3-2〉 연근해어업 생산량(1990~2009년) .....	62
〈그림 4-1〉 어가단위 소득안적 직접지불제 사업목적 .....	99
〈그림 4-2〉 지원대상자 기준마련시 고려사항 .....	100
〈그림 5-1〉 사업추진 체계도 .....	139
〈그림 5-2〉 부당수급 방지 방안 .....	143

## 제 1장 서론

### 제1절 연구배경 및 목적

WTO<sup>1)</sup>/DDA<sup>2)</sup> 및 FTA<sup>3)</sup>(자유무역협정)체결 등으로 수산물시장의 개방·확대 등에 따라 어가(漁家)의 소득감소 및 어업경영악화가 예상되고, 따라서 정부차원에서 어업인 보호를 위한 어가단위의 소득안정망 구축이 요구된다.

현재 우리나라 수산보조금은 총 1조 7천억원 규모로 DDA 협상결과 약 72%가 금지될 수도 있을 것으로 예상되며<sup>4)</sup>, 이는 영세한 국내 수산업에 상당한 피해를 초래할 것이다. 또한 FTA체결로 인하여 수산물의 수입은 급격하게 증가할 것이며, 이는 국내 수산물의 가격 및 어가의 소득하락으로 이어질 것이다.

따라서 정부에서는 향후 수산보조금 철폐 및 수산물 수입증가로 인한 어업인들의 소득하락에 대한 보전을 위하여 적절한 방안을 마련하여야 하며, 대표적인 방안으로 현재 농업분야에서 시행하고 있는 직접지불금제 도입을 적극적으로 추진하여야 할 것이다. 현재 농업분야는 WTO출범이후 1997년부터 9개의 직불제 - 쌀소득보전고정직불금, 친환경농업직불금, 조건불리지역직불금, 경관보전직불금, 쌀소득보전변동직불금, FTA피해보전직불금, 경영이양직불금, 폐업지원금, 기타(농작물재해보험, 축산공제 등) - 를 도입하여 운영하고 있으며, 2010년 약 1조 5천억원의 예산이 책정되어있다.

현재 직불제는 계획 없이 당시의 여건 및 정책의 필요에 의해 도입되다보니 여러 가지 유형의 직불제가 혼재하여 직불제간 상충문제도 발생하며, 직불금 대부분이 쌀에 집중되어 품목간 형평성문제도 제기되고 있다. 뿐만 아니라 현재 쌀직불제 시행과정에서 발생하는 다양한 문제(1. 대상농가수가 많아 소득지지 효과에 한계, 2. 소규모 경작농지까지 지원대상에 포함하여 농업구조조정, 영농규모 저해, 3. 소득이 아닌 농지에 기반을 둔 직불금 지급으로 부채지주 및 농외소득이 높은 취미·부업농

1) WTO는 1994년 타결된 우루과이라운드 결과 체결된 마라케쉬협정에 의해 설립된 국제무역을 관장하는 기구로, 관세 등 각종 무역장벽의 감축을 통한 무역자유화를 최우선 목표로 함.

2) 2001. 11. 9~14 카타르 도하에서 개최된 제4차 WTO 각료회의에서 DDA(도하개발아젠다)의 출범을 선언하는 각료선언문 채택. DDA는 WTO 체제하 첫 번째 다자간 무역협상으로, 우루과이라운드 이후 남아있는 관세 등 각종 무역장벽의 감축과 환경, 지적재산권 등 세계무역환경의 변화에 따라 새로이 등장한 무역이슈들을 논의

3) 2004.4.1 한-칠레 FTA 발효를 시작으로 현재 한-싱가포르, 한-EFTA, 한-ASEN, 한-인도 등과 FTA가 발효된 상태이며, 한-미, 한-EU 는 서명 및 협상타결된 상태이고 그 외 현상중(한-캐나다, 한-멕시코, 한-GCC, 한-호주, 한-뉴질랜드, 한-페루, 한-콜롬비아, 한-터키)이거나 협상중비 중(한-일본, 한-중국, 한-중-일, 한-러시아, 한-이스라엘 등)에 있음.

4) 수산보조금 개편원칙 및 외해양식 기본방향 합의(농림수산식품부, 2009.05)

의 직불금 수령문제 등)를 해결하기 위한 대책이 요구된다. 따라서 현재 시행되고 있는 직불제의 통합정비 및 제도보완이 요구되며, 경영안정을 위한 직불금의 경우 지원대상, 지원방식 등에 대하여 선진제도도입이 요구된다.

이에 따라 현재 정부에서는 관련연구<sup>5)</sup>를 토대로 농업가구의 소득보전을 위해 농가단위 소득안정 직접직불금제 도입을 추진하고 있으며, 농가별 농업소득 산정방법 등의 적정여부와 필요한 소요인력, 예산, 문제점 등을 파악하기 위하여 전국 5000호 농가를 대상으로 도상연습을 실시하고 있다.

수산업분야에서는 아직 직접직불금제도를 시행하고 있지 않고 있으나, WTO/DDA 및 FTA 체결 등에 따른 수산보조금 철폐, 수산물의 수입증가로 인한 가격하락 등에 대비하고 어업인 소득안정을 위하여 직접직불금제의 도입에 대한 필요성이 제기되고 있다.<sup>6)</sup> 수산분야에서의 직접직불제 도입을 위해서는 관련 연구가 선행되어야 하며, 농업분야에 비해 늦었지만 최근 관련연구가 수행되고 있다<sup>7)</sup>.

특히 농가단위의 소득안정을 위하여 최근 정부에서 추진하고 있는 '농가단위 소득안정 직불제도' 도입과 마찬가지로 어가의 소득안정을 위하여 '어가단위 소득안정 직불제도' 도입이 요구된다. 이를 위해서는 수산업과 어촌의 특성에 맞는 제도를 마련하여야 하며, 직불제 도입에 필요한 구체적인 도입 및 실시방안에 대한 연구가 필요하다.

---

5) 농가단위 소득안정제 실시방안 및 직불제도 개편방안 연구(농림수산식품부, 2009)

6) 현재 농업분야에만 적용되고 있는 소득안정을 위한 직접직불제가 어업분야에도 적용될 전망이다. 이와 관련, 민주당 김우남 의원 등 13명은 2010년 1월13일 '농어업 경영체 육성 및 지원에 관한 법률' 개정안을 제출했다. 이를 통해 의원들은 농업과 마찬가지로 어업분야도 WTO-DDA협상 및 FTA 등으로 위기에 직면할 것으로 예상되고 있음에도 불구하고, 이에 따른 어업인들의 소득안정을 위한 대책은 미비한 실정이라고 주장했다. 더구나 직접직불제를 규정하고 있는 현행법상 농업 경영체에 대해서만 소득안정을 위한 보조금을 지급하도록 하고 있어 어업분야는 상대적으로 소외되고 있다고 지적했다.

7) 수산보조금에 대한 국제적 논의와 직접직불제 도입 (해양수산동향, 2001.4), 한미FTA체결에 따른 직접피해지원 계획수립 연구용역(농림수산식품부, 2008), 조건불리지역 수산직불제 도입을 위한 연구(농림수산식품부, 2008)

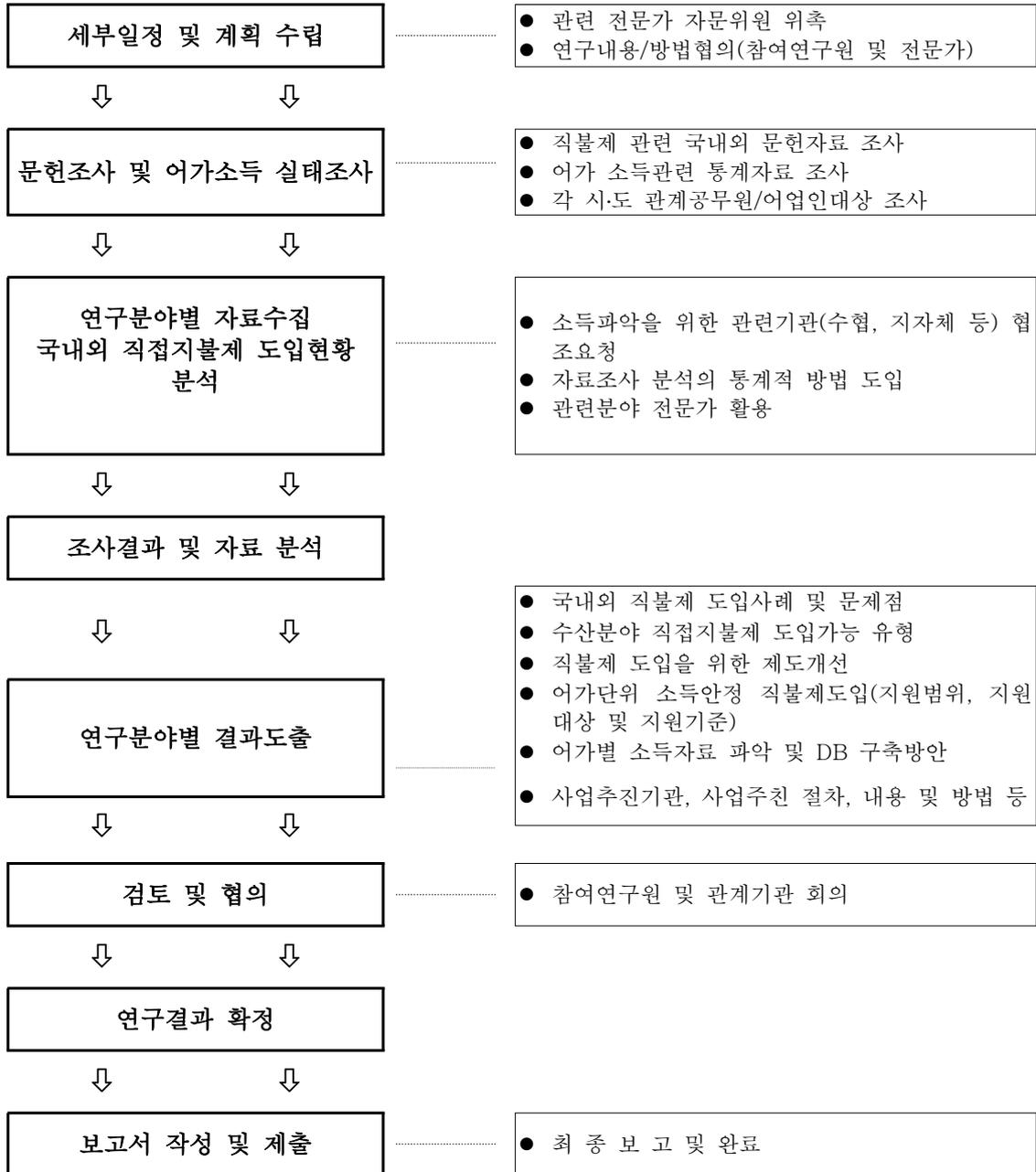
## 제2절 연구범위

본 연구의 내용적 범위는 다음과 같다.

- 국내외 직접직불제 도입현황분석
  - 해외 직접직불제 도입사례분석
  - 국내 직접직불제 도입사례분석
- 수산분야 직접직불제 도입방안
  - 수산분야 직접직불제 도입가능 유형
  - 직불제 도입을 위한 제도개선
    - 어가단위 소득안정 직불제도입을 위한 관련제도 정비방안 등
- 어가단위 소득안정 직불제도입
  - 지원범위, 지원대상 및 지원기준 설정
    - 직불금 지원대상 어가기준 설정
    - 지원대상 어업의 업종 및 지역
    - 소득보전의 기준 및 수준 설정
    - 직불금 지급상한기준 및 발동기준 설정
  - 어가별 소득자료 파악 및 DB 구축방안
    - 어가별 소득자료 수집 및 기준설정 방안
    - 직불금 지원을 위한 소득자료 D/B 구축 및 활용방안
    - 기타 관련 통계자료 활용 방안 및 통계 정비 방안
  - 사업추진기관 및 직불금 집행방법
    - 직불금 집행기관
    - 사업추진 절차, 내용 및 방법
  - 부당수급 방지 방안 및 사업추진 소요예산
    - 부당수급 방지방안 및 수급 모니터링 방안
    - 사업추진에 필요한 연차별 소요예산

### 제3절 연구방법

분야별 주요 연구결과도출을 위한 구체적인 연구방법은 <그림1-1>연구수행체계에 나타난 바와 같다.



<그림 1-1> 연구수행체계도

## 제2장 국내외 직접지불제 도입현황분석

### 제1절 해외 직접지불제 도입사례분석

#### 1. 개요

수산부문에 대한 정부의 지원은 보조금(subsidies), 재정지원(financial support), 경제지원(economic assistance), 정부재정지원(government financial transfers) 등의 용어로 불리어지며, 다수의 기관에서 보조금에 대한 정의 및 구분을 달리하고 있다.<sup>1)</sup> MRAG(Marine Resources Assessment Group)에서는 “수산보조금(Fishery Subsidies)은 수산업의 민간부문 소득개선을 위한 정부의 직간접지불(Direct and Indirect Payments)이다. 수산분야 보조금은 직접(예, 어선감축 프로그램) 또는 간접(예, 면세유 공급), 그리고 상품, 서비스, 수입/가격지원 등의 형태로 지원된다.”고 정의하고 있다.<sup>2)</sup>

한편 FAO에서는 보조금(subsidy)의 사전적 의미에서 출발하여 수산보조금에 대한 정의를 도출하였다. 보조금은 공적인 목적으로 민간부문에 대한 정부지원이며, 따라서 수산보조금은 단기, 중기, 장기적으로 수산업분야(fisheries industry) 잠재적 이익의 변화를 가져오는 정부의 지원이다. 여기서 정부(government)는 공공기관, 국제개발원조 및 협력기구를 포함하며, 수산업분야(fisheries industry)는 수산업 전 분야 및 양식업도 포함한다. 즉, 수송 및 어획, 양식, 가공 및 판매 등의 지원도 포함한다.<sup>3)</sup>

Gareth Porter는 수산보조금(Fisheries Subsidies)을 미국, OECD, APEC Fisheries Working Group, FAO Expert Consultation 등에 의한 4가지 다른 유형으로 구분하여 논의하였으며,<sup>4)</sup> 는 Khan 등(2006)<sup>5)</sup>은 수산보조금을 11개의 형태로

1) Anthony Cox and Carl-Christian Schmidt, SUBSIDIES IN THE OECD FISHERIES SECTOR: A REVIEW OF RECENT ANALYSIS AND FUTURE DIRECTIONS, Assessing and Reporting on Subsidies in the Fishing Industry held in Rome, 3-6 December 2002

2) MRAG(Marine Resources Assessment Group), Fisheries and Subsidies, Policy Brief 9, [http://www.mrag.co.uk/Documents/PolicyBrief9\\_Subsidies.pdf](http://www.mrag.co.uk/Documents/PolicyBrief9_Subsidies.pdf)

3) Westlund, L. 2004. Guide for identifying, assessing and reporting on subsidies in the fisheries sector, FAO fisheries technical paper 438, FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS

4) Gareth Porter, Fisheries and the Environment, Fisheries Subsidies and Overfishing: Towards a Structured Discussion, United Nations Environment Programme(UNEP), <http://www.unep.ch/etu>

5) Khan, A., U. R. Sumaila, R. Watson, G. Munro, and D. Pauly. 2006. The nature and magnitude of global nonfuel fisheries subsidies. Pages 5--37 in U. R. Sumaila and D. Pauly, editors. Catching more bait: a bottom-up reestimation of global fisheries subsidies, 2nd version. University of British Columbia, Fisheries Centre Research Reports 14(6)

구분하였다.

※ 미국의 수산보조금 분류

A. 비용감소 보조금(Cost-reducing subsidies)

- 1) 상업적으로 적용 가능한 연구지원(Commercially applicable research funding)
- 2) 자원 비용감소 보조금(Capital cost-reducing subsidies)
- 3) 수입 및 판매에 대한 감세(Reduction of income and sales taxes)
- 4) 위험완화(Risk mitigation)
- 5) 어선의 정부소유 및 국내매매(Government-ownership and state trading if inconsistent with market terms)
- 6) 어선건조에 대한 지원(Assistance to shipbuilding specifically for fishing vessels)
- 7) 해외시장 지원 및 해외 어업벤처에 대한 지원(Foreign access payments and assistance to foreign fishing ventures)

B. 수입 및 가격지원 보조금(Subsidies that support incomes and prices)

- 8) 가격지원프로그램(Price support programs)
- 9) 판매촉진 보조금(Trade-promoting subsidies)
- 10) 사회보조프로그램(Sector-specific social assistance programs)

※ OECD 수산보조금 분류

- 1) 수산 관련 시설(Fisheries infrastructure)
- 2) 관리, 연구, 강화 및 증진(Management, research, enforcement and enhancement)
- 3) 해외 어업진출(Access to other countries' waters)
- 4) 어선감척 및 허가권환수(Decommissioning of vessels and license retirement)
- 5) 투자 및 현대화(Investment and modernization)
- 6) 수입지원 및 고용보험(Income support and employment insurance)
- 7) 면세(Taxation exemptions)

※ APEC 수산보조금 분류

- 1) 어업인 및 수산업종사자에게 직접지원(Direct assistance to fishers and fisheries workers)
- 2) 임대지원프로그램(Lending support programs)
- 3) 세금 및 보험지원 프로그램(Tax preferences and insurance support programs)
- 4) 자본 및 시설지원프로그램 (선박건조 및 현대화를 위한 보조금 포함)(Capital and infrastructure support programs)
- 5) 매매 및 가격지지 프로그램(Marketing and price support programs)
- 6) 어업관리 및 보존프로그램(Fisheries Management and conservation programs)

※ FAO 수산보조금 분류<sup>6)</sup>

매매(Trade)	지속가능성(Sustainability)
비용절감(Cost Reducing) <ul style="list-style-type: none"> <li>● 투자비용절감(Investment cost reductions)</li> <li>● 투입가격인하(Input price reductions)</li> <li>● 시장개입(Market interventions)</li> </ul>	비용절감(Cost Reducing) <ul style="list-style-type: none"> <li>● 자본확충(Capital expansion)</li> <li>● 인건비 절감(Labour cost reduction)</li> <li>● 기타 비용절감(Misc. cost reductions)</li> <li>● 세금감면 및 유예(Tax waivers &amp; deferrals)</li> <li>● 대출 및 보험료 인하(Loans &amp; insurance cost reductions)</li> <li>● 시장개입(Market interventions)</li> <li>● 수산기술 및 관리(Fisheries science and management)</li> </ul>
수입증대(Revenue Enhancing) <ul style="list-style-type: none"> <li>● 산출가격인상(Output price increases)</li> <li>● 판매촉진(Sales promotions)</li> <li>● 무역조치(Trade measures)</li> </ul>	수입증대(Revenue Enhancing) <ul style="list-style-type: none"> <li>● 산출가격인상(Output price supports)</li> <li>● 보상프로그램(Compensation programs)</li> <li>● 판매촉진(Sales promotions)</li> <li>● 지분참여(Equity infusions)</li> <li>● 무역조치(Trade measures)</li> </ul>
기타/ 미분류(Miscellaneous/Unspecified) <ul style="list-style-type: none"> <li>● 어획능력 감축활동(Actions to reduce fishing effort)</li> <li>● 관리 및 단속활동(Management and regulatory actions)</li> </ul>	기타/ 미분류(Miscellaneous/Unspecified) <ul style="list-style-type: none"> <li>● 어획능력 감축프로그램(Fishing capacity reduction programs)</li> <li>● 수산기술 및 관리(Fisheries science &amp; management)</li> </ul>

## ※ Khan 등에 의한 수산보조금 분류

- 1) 수산업관리 및 서비스(Fisheries management programs and services)
- 2) 수산업연구 및 개발(Fishery research and development)
- 3) 면세 프로그램(Tax exemption programs)
- 4) 해외진출협약(Foreign access agreements)
- 5) 어선건조 및 현대화(Boat construction renewal and modernization programs)
- 6) 어항건설 및 개선프로그램(Fishing port construction and renovation programs)
- 7) 수산업개발프로젝트 및 지원서비스(Fishery development projects and support services)
- 8) 매매지원 및 가공/저장시설프로그램(Marketing support, processing and storage infrastructure programs)
- 9) 수산업지원프로그램(Fisher assistance programs)
- 10) 어선감척프로그램(Vessel buyback programs)
- 11) 어촌개발프로그램(Rural fishers' community development programs)

WTO에서는 WTO 보조금협약 및 상계관세(WTO ASCM; Agreement on

6) FAO, 2000, EXPERT CONSULTATION ON ECONOMIC INCENTIVES AND RESPONSIBLE FISHERIES, FAO Fisheries Report No. 638. FAO(2000)에서는 매매 및 지속가능성으로 구분하여 보조금 유형을 각각에 대하여 분류함.

Subsidies and Countervailing Measures)에서 보조금에 대한 제한을 두고 있다. 1994년부터 수산보조금에 대한 논의가 시작되었으며, 현재 수산보조금 규칙에 대한 많은 의견이 제시되었다. 그러나 국가들 간의 어업 및 경제 환경에 따라 서로의 주장에 다소의 의견 차이를 보이고 있으며, 의장국 초안의 허용 및 금지보조금은 다음 <표 2-1>과 같다.<sup>7)</sup>

<표 2-1> WTO 의장국 초안의 허용 및 금지보조금

구분	관련 상품 및 서비스
금지보조금	구입, 수리, 어선현대화, 어선건조, 어선 또는 부속선의 제 3국에 수출
	조업운영비- 허가비용, 연료비, 냉동, 미끼, 보험, 부두사용료 등
	항만 시설- 입항시설, 어류저장시설, 항만처리시설
	수입보조, 가격지원
	정부에 의한 권리이양
	불법조업, 비정상적 조업과 관련된 선박
	명백한 과잉어획상태에서 어족자원에 영향을 미치는 조업활동 및 선박
허가보조금	선박의 어획능력증가 없이 어선원 안전성 제고
	특정어획(Selective Fishing)기술의 도입
	조업에 의한 환경적 영향을 감소시키기 위한 기술 도입
	지속가능한 사용 및 보존을 위한 어업관리체계 수용
	비수산분야 취업을 위한 어업인 재교육 및 재개발
	어획능력 또는 어획노력 감축을 위한 어업인고용의 영구중지 또는 조기퇴직
어선감척, 어획능력 감축, 어업허가권 환수	

현재 수산보조금의 직접지불(direct payment) 유형은 어선감척 및 허가권환수에 대한 직접지불(direct payment for vessel decommissioning and license retirement), 실업보험(unemployment insurance), 은퇴자 및 재교육에 대한 직접지불(direct payment for retirement and retraining of fishers), 금어기·조업기간단축 및 휴어기에 대한 소득보전 및 직접지불(direct payment for closed or reduced seasons and temporary withdrawal of fishing vessels), 재난구호 직접지불(direct payment for disaster relief), 영세어업 소득보전 직접지불(direct payment to small fisheries) 등이 있다.<sup>8)</sup>

최근 수산자원회복 및 어획능력 감축에 대한 필요성 증대에 따라 어선감척 및 허가

7) Ram-Bidesi, V. Fisheries subsidies negotiations under the WTO and likely policy implications for the pacific island countries, [http://www.ancors.uow.edu.au/images/publications/Navigating%20Pacific%20Fisheries%20Ebook/Chapter\\_2\\_Navigating\\_Pacific\\_Fisheries.pdf](http://www.ancors.uow.edu.au/images/publications/Navigating%20Pacific%20Fisheries%20Ebook/Chapter_2_Navigating_Pacific_Fisheries.pdf)

8) 해양수산부, 2007, WTO/FTA 대비 어업인·어촌지원대책 세부실천방안 수립

권환수에 대한 직접지불, 금어기 및 조업기간 단축 등을 위한 소득보전 직접지불이 증가하고 있는 추세이다. 그 외 친환경적인 조업환경을 위하여 어구개량, 환경친화형 기자재 사용 등에 대한 직접지불과 수산자원회복을 위한 어획할당량 축소, 어획노력량 삭감 등에 대한 소득보전 직접지불이 향후 더욱 증가될 것으로 예상된다.<sup>9)</sup>

<표 2-2>는 주요 국가별 수산부문 직접지불금 변화를 나타내며, 표에서 보는바와 같이 벨기에, 포르투갈을 제외한 대부분의 국가에서 2000년 대비 2004년 직접지불금은 증가하였다. 각국 평균은 2000년의 33,619천달러에서 2003년 62,028천달러로 85%증가하였으며, 수산부문 전체 지원금 중 직접지불금의 비율 또한 2000년 18.9%에서 2003년 27.2%로 증가하였다.

<표 2-2> 주요 국가별 수산부문 직접지불금 변화

국가	2000년		2003년		2006년	
	금액(US 천달러)	비율(%) <sup>1)</sup>	금액(US 천달러)	비율(%)	금액(US 천달러)	비율(%)
캐나다	211,812	44.3	259,000	49.5	223,000	13.4
덴마크	6,627	14.5	28,647	31.2	18,000	3.5
핀란드	49	0.4	1,910	9.5	0	0
프랑스	1,553	2.2	25,955	14.5	20,000	3.2
벨기에	5,911	79.0	1,202	29.1	7,000	6.2
독일	797	1.2	2,247	4.8	1,000	0.4
그리스	1,7659	28.3	54,207	45.8	15,000	3.4
아일랜드	2,437	2.8	6,416	10.3	20,000	3.2
이탈리아	92,549	61.6	126,793	85.4	-	-
네덜란드	84	8.4	4,285	69.4	16,000	2.7
포르투갈	1,689	6.6	655	2.4	1,000	0.3
스페인	108,484	38.0	279,627	55.5	75,000	3.8
스웨덴	852	4.0	3,342	10.9	1,000	0.7
일본	19,010	0.7	18,121	0.8	13,000	0.1
노르웨이	1,591	1.5	4,435	3.1	2,000	0.1
미국	66,800	8.3	175,600	13.6	263,000	6.5
평균	33,619	18.9	62,028	27.2	45,000	3.17

주1) 수산부문 전체 지원금 중 직접지불금의 비율을 의미함.

자료: 1) OECD, Financial Support to Fisheries, 2006.

2) OECD, 2010, Review of Fisheries in OECD Countries - 2009 Policies and Summary Statistics.

## 2. 미국

미국의 수산보조금 지원규모는 2003년 기준 총 약 1,290백만달러로 수산보조금 지원액 총규모는 꾸준히 증가하고 있다. 수산보조금중 가장 많은 부분을 차지하는 보

9) OECD, 2006, Financial Support to Fisheries

조금은 일반서비스 보조금(general services)으로, 전체 수산보조금 지원액 중 평균 약 89% 정도를 차지하고 있다.

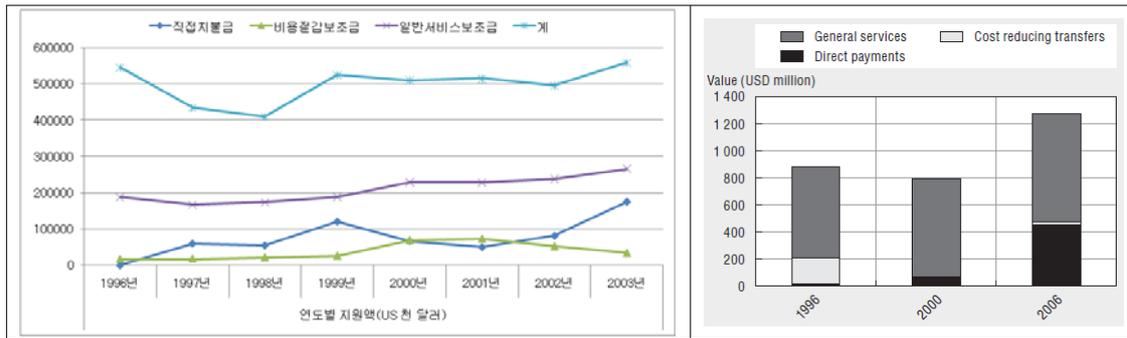
미국의 수산업에 대한 지원은 연방정부의 해양대기청 수산국(NMFS; National Marine Fisheries Service)재정이전과 타 기관에 의한 재정이전으로 분리되어 집행되어 왔다. NMFS에 의한 연방정부의 재정이전은 현재의 초과어획에서 지속적이고 환경친화형 어업으로 전환하기 위하여 어업인들에게 지급되어 왔다. NMFS는 연방정부가 시행하고 있는 국내 어업관련프로그램, 정책, 규칙 등을 총괄하고 있으며, 1996년 지속가능어업법(Sustainable Fisheries Act)의 제정이후 생산량증대와 개발위주의 정책에서 지속개발을 위한 수산자원의 보호로 방향이 전환되는 등 수산보조금정책의 목적과 수혜대상의 변화를 가져왔다.

NMFS의 수산보조금 지원사업은 크게 4가지 범주로 구분되며, 1)어업자원의 정보 및 수산업 정보를 수집하기 위한 정보수집 및 분석, 2) 어업자원보호, 어류서식지 보존, 해양관리프로그램 등 수산관리 활동을 위한 자원보존 및 관리, 3) 수산업관련 과학활동 및 관리활동 지원, 수산업 개발을 위한 주정부 및 수산업 지원, 4) 수산업 금융프로그램, 어선엔진손상기금, 어업인 손해기금 등을 위한 특별회계 등이다.

이 외에 타기관에 의한 재정이전으로는 첫째, 미국 연안경비대에 의해서 어업법 및 관련규제를 현장에서 집행하기 위하여 운수성이 지원하는 기금, 둘째, 농림부가 관할하는 시장촉진 프로그램과 잉여상품처리 프로그램 등, 셋째, 세무성에서 주관하는 유통판매세에서 비도로사용자에 대한 면세프로그램, 넷째, 국무성이 지원하는 어항 건설 및 하수처리 등 수산업 기반시설에 대한 보조금 등이 있다.

<표 2-3> 미국의 수산보조금 유형별 지원액 변화

구분	연도별 지원액(US 천달러)							
	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
직접지불금 (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(Ge neral Services)	545,960	548,280	596,000	584,100	726,080	774,240	1,046,030	1,111,340
계	546,210	626,980	663,800	717,100	805,130	875,940	1,130,810	1,290,440



<그림 2-1> 미국의 수산보조금 유형별 지원액 변화

미국의 수산보조금 중 직접지불(Direct Payment)의 비중은 1997년 9.5%에서 1999년 16.8%까지 증가하였으나 이후 감소하여 2003년은 13.6% 수준으로 나타났다.

직접지불의 지원종류는 어선감척 직접지불, 자원감소와 관련된 경제적 어려움에 대비한 조정기금, 재난구호 사업 등이다. 어선감척 직접지불제는 어업자원의 상황에 맞도록 어획능력(어선척수)을 조정하기 위한 것으로, 이를 통하여 지속적인 어업관리와 경영안정적인 어업경영을 도모하기 위한 목적으로 지원되었다. 또한 자원감소와 관련 경제적 어려움에 대비한 조정기금은 미국 연근해어업의 어업자원감소 위기에 따른 어업인들의 경제적 지원과 해당어업에 대한 의존도 감소를 주된 목적으로 지원되었다.

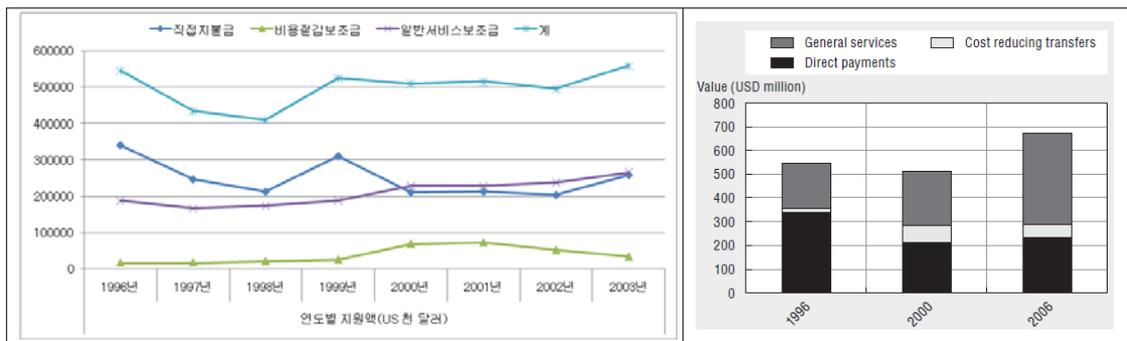
### 3. 캐나다

캐나다의 수산보조금 지원규모는 2003년 기준 총 560만달러 정도로, 전년도 대비 지원규모는 증가하였다. 이중 가장 많은 부분을 차지하는 보조금은 일반서비스(general service)보조금으로, 어업자원의 조사·관리 및 감독(research, management and enforcement)에 대한 지원이 대부분을 차지하였다.

수산보조금중 직접지불(direct payment)의 비중은 2003년 기준으로 46.3%로 연간 지원규모는 약간의 변동이 있으나 2000년 이후부터는 대체적으로 꾸준히 증가한 것으로 나타났다. 직접지불의 지원규모는 허가권환수 직접지불, 조기은퇴(early retirement) 직접지불, 실업보험, 금어기간동안의 소득보전 직접지불 등 다양하게 실시하였다.

<표 2-4> 캐나다의 수산보조금 유형별 지원액 변화

구분	연도별 지원액(US 천달러)							
	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
직접지불금 (Direct Payment)	340,294	247,266	213,682	310,940	211,812	213,419	204,586	259,000
비용절감보조금(Cost Reducing Transfers)	17,044	17,698	21,318	25,839	69,195	72,839	52,102	34,000
일반서비스보조금 (General Services)	187,963	168,345	174,358	189,329	229,396	228,903	238,599	266,286
계	545,301	433,309	409,358	526,108	510,403	515,161	495,287	559,286



<그림 2-2> 캐나다의 수산보조금 유형별 지원액 변화

**가. 대서양 저서어업 허가권환수 직접지불(Atlantic Groundfish License Retirement Program)**

본 프로그램에서의 직접지불은 캐나다 해양수산국에 의해 운영되는 것으로, 어업자원의 수준에 맞도록 어획능력을 감축시켜 대서양 연안의 지속적인 어업발전을 도모하고자 하는 것이다.

직접지불의 대상은 6.5ft 이하 어선을 소유한 대서양 연안 저서어업인들로, 허가권 환수에 대해 신청을 하면 독립감사기관에서 검토하여 허가권환수에 대한 최종적인 결정이 이루어지게 된다. 만약 허가환수 절차가 최종 승인되면 해당어업은 허가권 취소와 동시에 어업을 포기하여야 하며, 다른 업종으로의 재진입도 불가능하다. 이 프로그램은 1998년부터 시작되어 매년 22.7백만달러가 지원되었다.

**나. 북방대구 조기은퇴 직접지불(Northern Cod Early Retirement Program)**

캐나다 해양수산국에 의해 지원되는 프로그램으로 북방대구어업의 조업금지에 대한 어업인들의 지원과 해당어업에 대한 의존도 감소를 주요목적으로 하고 있다.

북방 대구어업 조기은퇴 직접지불은 어업인들의 소득보전을 위한 것으로 연금형식으로 지원되었다. 직접지불의 주된 대상은 55~64세의 북방대구어업 어업인, 가공

업자, 트롤어업자 등으로 65세부터는 캐나다 연금계획(Canada Pension Plan)이나 경로안전보장(Old Age Security) 등의 연금수급이 가능하기 때문에 그 이전까지 지원하여 생활소득을 보전하게 하였다. 조기은퇴 직불지원금을 신청한 어업인들은 저서자원의 허가권을 포기하여야 하고, 어업등록증, 타 업종의 허가권 등도 모두 반납하여야 한다.

2000~2001년까지 총 US 3.7백만달러가 지원되었으며, 2001~2002년 동안은 총 US 2.3백만달러, 그리고 2002~2003년 동안은 총 0.67백만달러가 지원되었다. 그 결과 총 677명의 어업인과 759명의 가공업 노동자 및 트롤어업자들이 조기은퇴직불금을 지원받았다.

#### 다. 대서양 어업 조기은퇴 직접지불(Atlantic Fisher Early Retirement Program)

이 프로그램은 대서양 저서어업의 붕괴 위기에 대한 어업인들의 지원과 해당어업에 대한 의존도 감소를 목적으로 캐나다 해양수산국에 의해서 운영되었다.

‘북방대구어업 조기은퇴자 직접지불’과 마찬가지로 ‘대서양 조기 은퇴 직접지불’ 프로그램의 경우도 대서양 저서어업인들의 소득보전을 위한 것으로 연금형식으로 지원되었다. 직접지불의 주 대상은 65ft 미만 어선을 소유한 55~64세의 대서양 연안 저서어업 어업인들로 한정하였다. 조기은퇴 직접지불을 신청한 어업인들은 대서양 저서어업의 허가권을 반납하여야 할 뿐만 아니라 어업등록증, 그리고 타 업종의 어업허가권도 모두 포기하도록 규정하고 있다.

대서양 조기은퇴 직접지불 지원규모를 살펴보면, 2000~2001년 동안 총 US 1.9백만달러가 지원되었으며, 2001~2002년 동안은 US 1.75백만달러, 2002~2003년 동안은 총 1.5백만달러가 지원되었다. 그 결과 총 333명의 어업인들이 조기은퇴 직접지불을 지원받았다.

#### 라. 실업보험 직접지불(Unemployment Insurance for Fishers Program)

실업보험 직접지불의 수산보조금은 캐나다 인적자원부(Human Resources and Skill Development)에 의해 운영되는 것으로, 금어기간 동안 자영어업인들(self-employed fishers)의 소득보전을 주된 목적으로 하고 있다.

실업보험 직접지불제는 주로 연안의 어업적 어업인들을 대상으로 어업의 계절성이나 어획량 변동 등 어업의 불확실성으로부터 자영어업인들의 소득을 안정적으로 보전하고 있다. 직접지불은 대상어업인들로 하여금 1년에 최대 26주 동안 어획량실적등을 고려하여 지원하였다.

실업보험 직접지불실적은 2000~2001년 동안 총 US 238백만달러가 지원되었으며, 2001년~ 2002년 기간동안 US 272백만달러, 그리고 2002~2003년 동안은 US 297백만달러가 지원되는 등 지원액 규모가 매년 증가하였다. 이 프로그램으로 2003년의 경우 총 35,877명에게 직접지불금이 지원되었다.

#### 마. 대서양 저서어업 소득지원 직접지불(TAGS Income Support Program)

이 프로그램은 동해안 저서어업의 붕괴 위기에 대한 어업인들과 가공업자들의 소득 지원을 목적으로 캐나다 인적자원부(Human Resources and Skill Development)에 의해 운영되었다.

대서양 저서어업 소득지원 직접지불은 대서양 저서어업 회복전략(The Atlantic Groundfish Strategy, TAGS)하에서 대서양 저서어업자원 감소에 따른 어업인, 트롤업자, 그리고 가공업자들에 대한 소득을 지원하는 것으로, 직접지불 대상자들은 TAGS의 노동적응프로그램(Labour Adjustment Programs)에 반드시 참여하여야 한다. 이 프로그램으로 15,599명의 어업인들과 24,391명의 가공업자 및 트롤업자들이 지원되었다.

#### 바. 수산공장 노동자 조기은퇴 직접지불(Early Retirement Program for Fish Plant Worker)

인적자원부(Human Resources and Skill Development)에 의해 운영되는 프로그램으로, 직접지불의 주요 목적은 대서양 저서어업자원의 감소에 따른 수산공장 노동자들의 소득보전과 수산업으로부터의 조기은퇴를 유도하기 위한 것이다.

이 프로그램에 의한 직접지불의 주요 대상자들은 대서양 저서어업관련 수산공장 노동자들이지만, 다른 조기 은퇴 직접지불과 마찬가지로 ‘캐나다 연금계획’이나 ‘경로 안전보장’ 등의 연금수급 이전인 55세~64세의 노동자로 제한하였다. 수산공장 노동자 조기은퇴 직접지불 지원은 2000~2001년 동안 약 US 3.6백만달러가 지원되었으며, 2001~2002년 동안은 약 US 3.2백만달러, 그리고 2002~2003년 동안은 약 US 2.8백만달러가 지원되었다.

## 4. 유럽연합(EU)

유럽지역에서는 유럽연합 (EU ;European Union)이 중심이 되어 공동어업관리를 행하고 있으며, EU에서는 2003년 1월 공동어업정책(common fisheries policy)<sup>10)</sup>

10) 이는 유럽연합의 어업정책으로 각국의 어종별 어획량을 규제하고 다양한 시장참여를 통하여 수산업발전을 도모함. 2004년 931백만유로(EU 전체예산의 0.75%)의 예산이 할당되었음.

을 개정하여 환경적, 경제적, 사회적으로 지속가능한 수산업의 발전을 위하여 어획 능력과 가용한 어업자원간의 균형을 유지하는데 목적을 두고 관련 어업정책 및 수산보조금 정책을 추진하였다.

특히, 수산보조금의 경우 공동어업정책의 목표에 부합되도록 어획능력증강이나 어업자원감소를 초래할 수 있는 보조금(예, 신조선 건조지원보조금, 어선의 제 3국 수출지원 보조금 등)은 원칙적으로 금지하도록 하고 있다. 반면, 어획능력을 감소시킬 수 있는 보조금(예, 어선감척사업, 휴어제 및 자원조성을 위한 인공어초사업 등에 대한 보조금)은 긍정적인 보조금으로 직접지불 형태의 지원규모를 확대했다.

이 외에도 자원회복계획에 따른 어업구조조정 필요에 따라 단기적인 보조금(어업 소득지원 등)을 직접지불의 형태로 지원하고 있으며, 조업안전 등을 위한 어선의 개조 및 현대화, 환경친화적인 어구개량 등은 어획능력이 증강되지 않는다는 전제하에서 제한적으로 허용되어 지원되었다.

보다 구체적인 EU 공동어업정책 변화에 따른 수산보조금정책의 변화 내용 및 특성을 살펴보면, 우선 정부지원에 의해 감축된 어획능력은 반드시 다시 증강될 수 없도록 강력히 규정하고 있다. 단 2006년 수산보조금정책 개정 시 공적지원에 의해 감축된 어획능력의 일부분이 선상 어로작업의 안전성과 노동조건의 향상을 위한 목적으로는 다시 증강될 수 있도록 제한적으로 허용하였다.

그리고 어획노력량 수준의 증대를 도모하는 수산보조금의 지급은 원칙적으로 금지하고 있으나, 어선건조보조금의 경우 2004년까지는 400톤 이하의 어선에 대해서 보조금을 제한적으로 지급하기로 하였다.

어획능력감소를 위한 보조금은 직접지불의 형태로 보다 활용되었다. 즉, 어선감척사업 등 어업활동의 영구적 제한을 위한 보조금의 경우 어선감척사업에 대한 보조금 뿐만 아니라 감척대상어선의 이용 등 인공어초조성을 위한 보조금의 지원액 규모가 증가되었다. 특히, 2002년 수산보조금정책에서는 합작투자에 의해 제 3국으로 어선수출에 대한 보조금을 지급할 수 있도록 하였으나, 2004년 개정 시 이에 대한 내용은 금지 되었다.

휴어제에 대한 직접지불 보조금의 경우, 어업상황에 따라 달리 지원할 수 있도록 하였다. 2006년 규정에서는 자원회복계획하에서 1년간(1년 추가연장 가능), 긴급계획하에서는 3~6개월간, 그리고 자연재해 및 건강상 등의 이유로 인한 어업폐쇄 등 예외적인 경우에는 6개월간 보조금을 지급하도록 하였다.

어선의 장비 등 현대화보조금은 어선의 어획능력(톤수 및 마력수)을 증강시키거나 어구의 어획효율을 증대시킬 우려가 크기 때문에 원칙적으로 지급을 금지하였다. 단, 2002년 수산보조금정책에서는 어획효율을 증대시키지 않는 범위 내에서는 조업활동의 안전성, 노동조건을 개선하기 위한 보조금은 제한적으로 지급하도록 하였다. 그리고 2006년 개정 시에는 첫째, 어선의 선령이 5년 이상이고, 조업의 안전성, 선상 노동조건 개선, 어획물의 품질향상을 위한 어선 현대화사업, 둘째, 새로운 어선장비기술에 대한 시범사업의 실시, 셋째, 비상업적 어종에 대한 어업의 영향을 감소할 경우, 넷째, 해양환경에 대한 부정적인 영향을 감소할 경우 등에 대한 보조금이 제한적으로 지급되도록 하였다. 이 외에도 자원회복계획 하에서는 어구개량 및 친환경적 어구개량에 대해서도 보조금 지급 등이 가능하도록 하였다.

EU 공동어업정책(CFP; Common Fisheries Policy)에 의한 수산보조금의 정책에 따르면 다음과 같이 요약된다.

- 전반적인 EU의 수산보조금정책은 어획능력의 증강이나 어업자원의 감소를 도모하는 보조금은 원칙적으로 금지함.
- 어업자원의 회복을 도모하고 어획능력을 감축시키는 보조금에 대해서는 직접지불의 형태로 적극적으로 추진함.
- 어선감척사업이나 휴어제 등에 대한 보조금의 비중이 증대되고, 자원회복계획하의 어구개량사업, 자원조성사업 등에 대한 보조금의 비중이 증대됨.
- 어획효율을 증대시키지 않는 전제하에서 조업활동의 안전성 등을 고려한 어선 현대화사업에 대한 보조금 및 해양환경이나 비상업적 어업자원보호를 위한 친환경적 어구개량 등에 대한 보조금은 허용보조금으로 지원 가능하도록 함.

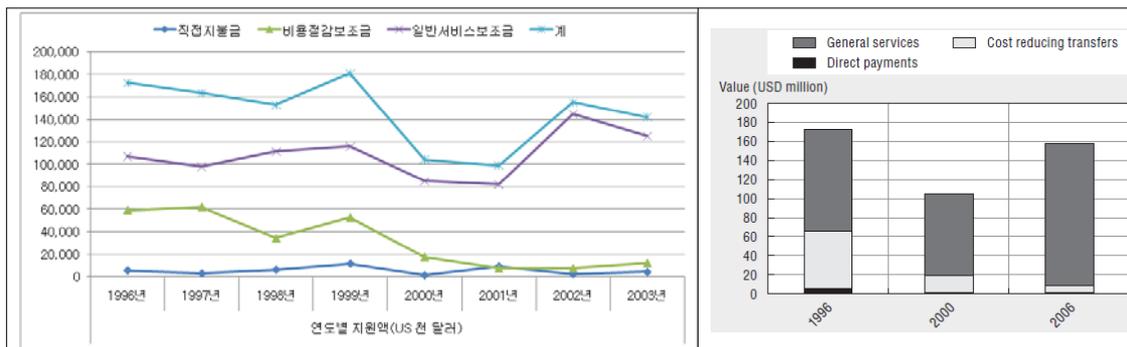
## 5. 노르웨이

노르웨이의 수산보조금 지원규모는 2003년 기준 약 142백만달러로, 이는 1996년의 약 173백만달러보다는 다소 감소한 수준이다. 보조금의 유형별 구성을 살펴보면, 어업자원의 조사/관리/감독에 대한 일반서비스(general service)보조금이 가장 많은 부분을 차지하고 있다.

수산보조금중 직접지불(direct payment)의 비율은 2003년 기준으로 전체 수산보조금의 약 3%로, 허가권환수 직불지원금, 소득보전 직불지원금, 운송비지원 직접지불, 연승어업 미끼 직접지불 등의 형태로 지원되었다.

〈표 2-5〉 노르웨이 수산보조금 유형별 지원액

구분	연도별 지원액(US 천달러)							
	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
직접지불금 (Direct Payment)	5,867	3,211	6,490	11,795	1,591	9,266	2,478	4,435
비용절감보조금(Cost Reducing Transfers)	59,412	62,079	34,702	52,949	17,949	7,795	7,956	12,611
일반서비스보조금 (General Services)	107,415	98,147	111,854	116,218	85,018	82,224	144,816	125,177
계	172,694	163,437	153,046	180,962	104,564	99,285	155,250	142,223



〈그림 2-3〉 노르웨이 수산보조금 유형별 지원액 변화

### 가. 소득보전 직접지불(Income Guarantee Compensation Program)

소득보전 직접지불은 해당어업의 부분적 혹은 완전히 붕괴되었을 기간 동안 어업인들의 최소소득을 보장하기 위한 목적으로 지급되었다. 지불내용은 해당어업에 부분적 혹은 완전한 피해가 발생된 것으로 확인된 후 13주 동안 주당 약 US 370달러씩 관련어업인들에게 직접 지불되었다.

이 프로그램은 노르웨이 중앙정부와 어업인연합회(Fishermen's Association)가 체결한 협약에 의해 조성된 기금으로 운영되었으며, 관련 행정비용도 기금에서 지출되었다. 따라서 이 프로그램이 효율적으로 운영될수록 어업인들에게 지원될 수 있는 보조금의 금액이 많아질 수 있도록 하였다. 또한 이 프로그램은 특정 어업에만 한정하지 않고 노르웨이 모든 어업에 적용되었으며, 노르웨이 어선명부에 등록된 15세 이상의 어업인 혹은 6m 이상의 어선에서 일하는 어업자들은 모두 직접지불의 수혜대상이 될 수 있도록 하였다.

2001년부터 2004년 기간 동안의 직접지불 지원규모는 〈표 2-6〉과 같으며, 표에서 보는 바와 같이 소득보전 직접지불 규모는 꾸준히 증가하였다. 그러나 행정비용은 점차 감소되는 것으로 나타나 소득보전 직접지불제 운용이 보다 효율적으로 운영되었음을 나타낸다.

<표 2-6> 노르웨이 소득보전 직접지불금 변화

구분	연도별 지원액(US백만달러)			
	2001년	2002년	2003년	2004년
직접지불금(Direct payment)	1.33	1.36	1.67	1.85
행정비용 (Administration Cost)	0.49	0.32	0.29	0.20
합계(Total)	1.82	1.68	1.96	2.05

소득보전 직접지불 지원액 규모는 매년 노르웨이 중앙정부와 어업인 연합회의 협의에 의해 결정되었다. 그리고 소득보전 직접지불 수혜자 규모는 2001년 689명에서 2002년 532명으로 다소 축소되었으나, 2003년은 총 572명으로 2002년보다 수혜자 규모가 약 8% 정도 증가되었다.

#### 나. 운송비 지원 직접지불(Transportation Support Program)

운송비 지원 직접지불 수산보조금은 지리적으로 또는 구조적으로 불리한 여건에 있는 지역의 운송비 부담을 덜어주기 위한 목적으로 지원되었다. 이러한 직접지불 프로그램은 다른 업종간 어선들의 경영안정과 수산가공공장으로의 원활한 어획물 공급을 위해 상당히 중요한 것이며, 또한 어획물 과잉공급지로부터 수산물 초과소비지로 어획물을 운송시키는데 중요한 역할을 담당하였다.

운송비지원 직접지불 보조금은 판매기관들에 의해 지원되고, 내륙지 도매상과 어업인들이 운송비를 포함한 시장가격을 최종결정하여 운송하게 되면 운송비만큼이 어업인들에게 직접지불된다. 그리고 이 직접지불 프로그램의 행정비용은 직접지불 총기금에서 운영되는 것이 아니라 판매기관들이 따로 부담하였다.

운송비 직접지불 내용을 보다 구체적으로 살펴보면, 각 판매기관은 그들 관할지역에서 필요한 운송비 총 지원규모를 예측하고, 이러한 판매기관들의 예측치를 바탕으로 어업인 연합회(Fishermen's Association)는 노르웨이 수산부(Ministry of Fisheries)와 운송비 지원 직접지불 금액 규모에 대해 협상을 하게 된다. 이후 합의된 총 운송비 직접지불 지원액은 각 판매기관들의 신청수준에 맞추어 분배되고, 판매기관들이 운송비 지원 직접지불의 사용내역에 대해 수산부의 최종승인을 얻게 되면 1년간의 회계 기간동안 직접지불프로그램이 운용된다.

2001년~2004년 동안 운송비에 대한 직접지불 지원규모는 <표 2-7>과 같으며, 행정비용은 직접지불기금에서 운용되지 않고 각 판매기관들이 부담하기 때문에 지원 규모에서 제외하였다.

〈표 2-7〉 노르웨이 운송비 지원 직접지불금 변화

구분	연도별 지원액(US백만달러)			
	2001년	2002년	2003년	2004년
직접지불금(Direct payment)	5.45	4.44	7.10	4.21
행정비용 (Administration Cost)	-	-	-	-
합계(Total)	5.45	4.44	7.10	4.21

#### 다. 어선감척(허가권 환수) 직접지불(Decommissioning Program)

이 프로그램은 지속적인 어업관리와 경영안정을 도모하기 위하여 어업자원의 상황에 맞도록 어획능력(어선척수)을 조정하기 위한 것이다.

노르웨이 전 업종의 어선들이 직접지불의 대상이 되나, 2001년 이후부터는 선체 20m 이하의 연안어선에 대하여 집중적으로 지원되었다. 그러나 2003년 부터는 활용가능한 어선감척사업에 대한 기금의 축소로 허가권을 보유한 15m 이하의 연안어선으로 한정하였다. 특히 2003년 이후 15m 이하의 연안어선들을 대상으로 한 어선감척사업에 있어서는 잔존어업자들도 감척기금의 일부(전체 기금 중 50%) 부담하도록 하였다.

어선감척(허가권환수) 직접지불사업의 신청인은 반드시 어업허가권을 소유하여야 하고, 허가권이 환수되면 어업으로 재진입은 불허하였다.

2001년~2004년 동안 어선감척(허가권환수) 직접지불 지원규모는 〈표 2-8〉과 같다. 2001년 대비 2002년의 직접지불금액 규모는 다소 감소하였으나, 2003년 및 2004년은 급증하였다. 행정비용은 직접지불금의 약 0.6%~0.7% 범위로 나타났다.

〈표 2-8〉 노르웨이 어선감척(허가권환수) 직접지불금 변화

구분	연도별 지원액(US백만달러)			
	2001년	2002년	2003년	2004년
직접지불금(Direct payment) <sup>1)</sup>	2.33	1.96	4.47	11.72
행정비용 (Administration Cost)	0.07	0.07	0.08	0.08
합계(Total)	2.40	2.03	4.55	11.80

주 1) 2003년부터 업계가 기금의 50%를 부담함. 표의 수치는 전체 직접지불금 및 행정비용을 나타냄.

〈표 2-9〉는 2001년~2003년 기간 동안 노르웨이의 어선감척(허가권환수) 직접지불금의 신청건수 및 감척어선수를 나타낸다. 연도별 신청건 대비 감척율은 52%~72%의 범위를 나타내며, 2002년 대비 2003년에 신청건수 및 감척어선수가

급증하였다.

<표 2-9> 노르웨이 어선감척(허가권환수) 직접지불금 신청 및 감척수

구분	연도별 신청 및 감척수		
	2001년	2002년	2003년
어선감척 직접지불 신청건수(건)	36	25	136
감척 어선수(척)	26	17	70
신청 대비 감척비율(%)	72.2	68.0	51.5

### 라. 연승어업 미끼 직접지불(Support to Long-line Baiting)

연승어업의 경영상황을 개선시키기 위한 목적으로 ‘연승어업 미끼 직접지불의 수산 보조금’을 통하여 연승어업 조업경비에서 많은 비중을 차지하는 미끼비용의 일부에 대하여 지원하였다.

이 직접지불 보조금은 노르웨이 중앙정부와 어업인 연합회가 체결한 협약에 의해 조성된 기금으로 운용되며, 지원규모는 연승바늘 100개당 US 1.84달러로 관련 행정비용도 기금에서 지출되었다.

연승어업 미끼 직접지불은 노르웨이 모든 어업에 적용되는 것이 아니라 연승바늘에 미끼 꼴이를 수작업으로 하는 연승어업에 대해서만 지원되었으며, 노르웨이 북부지방의 연안 연승어업이 가장 큰 수혜자가 되었다. 2001년부터 2004년까지 이 프로그램에 의한 직접지불 규모는 점차 감소하였다.

<표 2-10> 노르웨이 연승어업 미끼 직접지불금 변화

구분	연도별 지원액(US백만달러)			
	2001년	2002년	2003년	2004년
직접지불금(Direct payment)	2.06	1.82	1.74	0.35
행정비용 (Administration Cost)	0.03	0.08	0.07	0.02
합계(Total)	2.09	1.90	1.81	0.37

이러한 연승어업 미끼 직접지불의 지원규모가 감소한 원인은 2004년부터 연승어업 어획대상 어종의 TAC(Total Allowable Catch)가 강화됨에 따라 어업경영의 안정을 위해 연승어선들이 아주 값싼 미끼를 대부분 이용하게 되었고, 또한 인건비 등의 절감을 위해 연승바늘에 미끼를 끼우는 수작업을 기계자동화로 대체하였기 때문이다.

### 마. 소득지원 직접지불(Compensation Program)

소득지원 직접지불 수산보조금은 유류관련 사고에 의해 발생한 어구 및 어장손실 등의 경우 재정적 피해보상을 기다리는 동안 관련 어업인의 소득을 지원하기 위한 목적으로 지급되었다. 지불내용은 어구 및 어장의 손실에 따른 어업피해의 정도에 따라 달리 지불되었다.

소득지원 직접지불 대상자는 유류관련 사고에 의해 발생한 재정적 피해를 조사하고 노르웨이 수산부에 관련 피해보고서를 제출해야한다. 그리고 수산부는 제출된 자료를 검토하고 어업이사회의 권고에 따라 직접지불금의 적정 지원수준을 결정하고 지원하였다.

<표 2-11> 노르웨이 소득지원 직접지불금 변화

구분	연도별 지원액(US백만달러)			
	2001년	2002년	2003년	2004년
직접지불금(Direct payment)	0.18	0.10	0.33	0.35
행정비용 (Administration Cost)	0.02	0.02	0.02	0.02
합계(Total)	0.20	0.12	0.35	0.37

직접지불금 규모는 2001년에 비해 2002년 다소 감소하였으나 그 이후 다시 증가하였다. 특히 2003년 직접지불금 규모는 전년도에 비해 230%나 급증하였다. 행정비용은 소득지원 직불금 규모에 상관없이 약 US 0.02백만달러 수준으로 집행되었다.

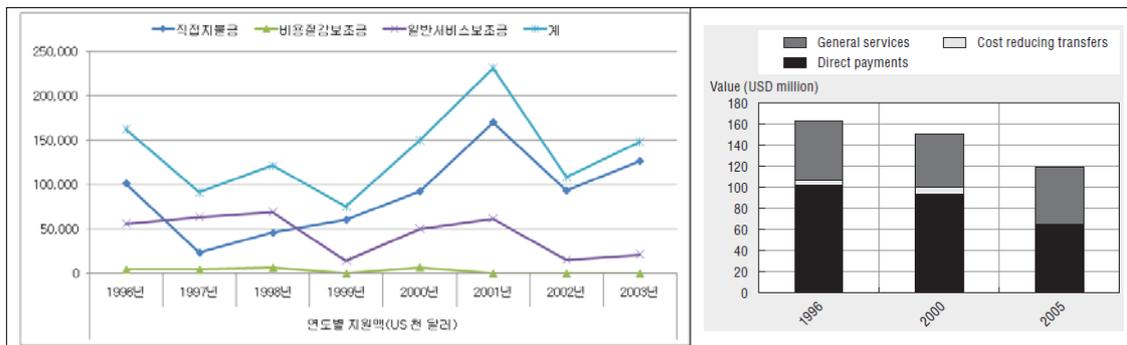
## 6. 이탈리아

이탈리아 수산보조금 지원규모는 2003년 기준 약 US148백만달러로 나타났다. 수산보조금 유형별 지원액을 살펴보면 2003년도 기준으로 직불지원금이 전체의 85.4%를 차지하는 것으로 나타났다.

<표 2-12> 이탈리아 수산보조금 유형별 지원액

구분	연도별 지원액(US 천달러)							
	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
직접지불금 (Direct Payment)	101,602	23,594	46,022	60,671	92,549	170,237	93,436	126,793
비용절감보조금(Cost Reducing Transfers)	4,838	4,578	6,615	-	7,107	-	-	-
일반서비스보조금 (General Services)	56,185	63,640	69,018	14,798	50,576	61,444	15,310	21,665
계	162,625	91,812	121,655	75,469	150,232	231,681	108,746	148,458

이탈리아 수산보조금정책은 유럽의 구조기금인 FIFG(Financial Instrument for Fisheries Guidance)와 자국 농수산부의 3개년계획을 통하여 운영되었다. FIFG에 의해 지원되는 보조금 내용에는 어선감척사업, 어선현대화 사업, 연안 수산자원보호, 양식업, 어항시설, 수산물가공 및 유통, 영세어업, 사회경제적 조치, 판매촉진을 위한 방안 및 홍보, 판매 활동, 어업기술지원 등 총 11개의 항목이 포함되었다. 반면, 자국의 3개년계획에 의한 재정지원에는 금어기간의 소득보전 보조금, 어업피해에 따른 소득보전 보조금, 마케팅 촉진에 대한 보조금, 이자할인 및 대출보증, 어업관리, 조사연구 보조금 등이 포함되었다.



<그림 2-4> 이탈리아 수산보조금 유형별 지원액 변화

그림에서 보는 바와 같이, 이탈리아의 수산부문 직접지불의 지원종류는 어선감척(허가권 환수)직접지불, 사회경제적 지원 직접지불, 금어기간 소득보전 직접지불, 그리고 어업분야 피해보전 직접지불 등으로 수산보조금중 직접지불의 비중은 1997년 이후 꾸준히 증가를 보였다.

### 가. 어선감척 직접지불(Decommissioning Scheme)

어선감척의 직접지불 수산보조금은 지속적인 어업관리와 어업경영안정을 목적으로 어업자원의 상황에 맞도록 어획능력을 조정하기위하여 지원되었다. 이탈리아 전 업종의 어선들이 어선감척 직접지불의 대상이 될 수 있으나, 우선권은 연안 트롤어업에 두었다. 그리고 어선감척 직접지불의 대상은 선령이 10년 이상인 어선으로 한정하였다.

2001년부터 2004년까지 어선감척(허가권 환수) 직접지불 예산과 지급액 추이를 살펴보면, 직접지불 예산은 2003년까지 감소하였으나 2004년에 다소 증가되었다.

〈표 2-13〉 이탈리아 어선감척 직접지불 예산 및 지급액 변화

구분	년도		
	2001~2002	2003	2004
예산(US천달러)	160,032	35,305	49,082
지급액	81,463	79,036	20,682
지급율(%)	50	223	42

#### 나. 사회경제적 지원 직접지불(Socioeconomic measures)

사회경제적 지원 직접지불제는 조기 은퇴한 어업인들의 소득을 보전하고, 어업인들이 어업이외의 다양한 활동을 할 수 있도록 지원하며, 어선을 처음으로 소유한 젊은 어업인들을 돕기 위한 목적으로 지원되었다. 사회경제적 지원 직접지불금 수혜 대상 어업인은 다음의 자격을 갖춘 자에 한정하였다.

- 첫째, 어선을 소유하고 최소 과거 12개월 동안 어업활동에 종사했음을 증명할 수 있는 어업인
- 둘째, 과거 최소 5년 이상 어업활동에 종사했음을 증명할 수 있는 어업인.
- 셋째, 처음으로 어선을 소유하고 과거 최소 5년 이상 어업활동에 종사했음을 증명할 수 있는 35세 미만의 어업인. (단, 선체 크기가 평균 7~24m, 그리고 유럽어선명부에 등록되어 있는 어선으로 한정하며, 동일한 가족 간에 어선의 소유권 이전은 대상에서 제외함.)

2000년부터 2004년 동안 사회경제적 지원 직접지불 예산과 지급액 변화를 살펴보면 2004년예산은 2001~2003년 동안 예산 대비 176%나 증가하였다. 2001년~2003년 동안 지급액은 없었으며, 2004년 기준으로 예산 대비 지급액 비율은 57%로 나타났다.

〈표 2-14〉 이탈리아 사회경제적 지원 직접지불 예산 및 지급액 변화

구분	년도	
	2001~2003	2004
예산(US천달러)	299.35	826.57
지급액(US천달러)	-	479.24
지급율(%)	-	57

#### 다. 금어기간 소득보전 직접지불(Compensation for Closed Seasons)

금어기간 소득보전 직접지불제는 어획노력량 수준을 일정 기간 동안 감축시켜 어업자원의 회복을 도모하기 위한 목적으로 지급되는 것으로, 이탈리아에서는 국가 자원회복계획(National Recovery Plan)하에서 트롤어업에 대한 금어기간을 설정하여 어업자원의 회복을 도모하였다. 금어기간 설정을 통한 어획노력량 통제는 어업자원의 회복에 상당한 효과가 있는 것으로 평가되며, 특히 복수어업관리에 매우 유용한 것으로 알려졌다.

금어기간 소득보전 직접지불은 저층 및 표층 트롤어선이 대상업종이며, 금어기간은 매년 어종의 산란시기에 따라 달리 설정되었다. 주로 7월 중순부터 8월 중순까지이며, 일부 어종에 따라서는 8월 중순부터 9월 중순까지 금어기간이 설정되었다.

2001년부터 2004년 동안 금어기간 소득보전 직접지불 예산과 지급액 변화를 살펴 보면, 2002년 대비 2004년 예산 및 지급액은 각각 38%, 28%씩 감소하였다. 반면 예산 대비 지급액 비율은 2002년 50.1% 2004년 58.1 %로 다소 증가하였다.

<표 2-15> 이탈리아 금어기간 소득보전 직접지불 예산 및 지급액

구분	년도			
	2001	2002	2003	2004
예산(US천달러)	-	25,823	-	16,005
지급액	-	12,938	-	9,299
지급율(%)	-	50.1	-	58.1

#### 라. 어업분야 피해보전 직접지불(Compensation for Damage to the Fishery Sector)

어업분야 피해보전에 대한 직접지불의 수산보조금은 자연재해나 해양환경의 부정적 영향 등으로 어업분야에 있어 피해가 발생하였을 경우 관련 어업인들의 소득을 보전하기 위한 목적으로 지급되는 것이다.

특히 어업분야 피해보전 직접지불은 이탈리아 ‘국가 3개년 계획’에 의해 운용되는 수산보조금 직접지불 프로그램으로, 자연재해나 해양환경의 부정적 영향으로부터 피해를 입은 수산분야의 모든 업종을 대상으로 한다.

<표 2-16> 이탈리아 어업분야 피해보전 직접지불 예산 및 지급액

구분	년도			
	2001	2002	2003	2004
예산(US천달러)	3,462	1,456	3,890	5,095
지급액	-	901	268	1,016
지급율(%)	-	61.9	6.9	19.9

<표 2-16>에서 보는 바와 같이 2001년부터 2004년까지 이탈리아 어업분야 피해보전 직접지불 예산은 꾸준히 증가하였다. 반면 예산대비 지급액 비율은 2002년 61.9%, 2003년 6.9%, 2004년 19.9%로 크게 높지 않은 것으로 나타났다.

## 7. 스웨덴

스웨덴의 수산보조금 지원규모는 2003년 기준 약 31백만달러 정도로, 지원규모는 연간증감의 변화를 보였다. 대체적으로 1996년부터 2000년까지 수산보조금 지원액은 감소한 반면, 이후부터는 증가추세에 있다. 수산보조금 중 가장 많은 부분은 일반서비스로 전체 수산보조금 지원액의 약 81%를 차지한다.

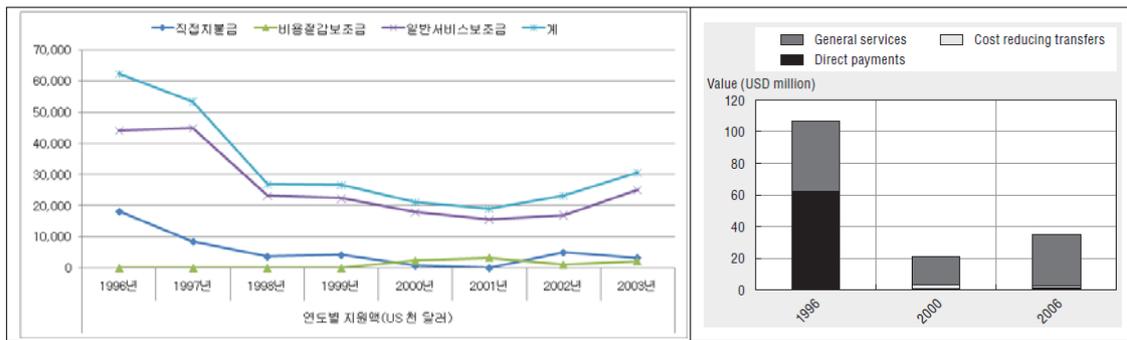
스웨덴 수산보조금정책의 주요 목표는 어업자원의 지속적 이용을 도모하고, 수산업의 경쟁력 강화와 어업경영의 안정, 자연산 및 양식산 어획물의 부가가치 향상 및 어촌지역의 경제 활성화 등에 있으며, 대부분 유럽의 구조기금 FIFG(Financial Instrument for Fisheries Guidance) 프로그램에 의해 운용되고 있다. FIFG에 의해 지원되는 스웨덴 수산보조금 유형은 자본 및 하부구조 지원보조금(어선 현대화 보조금<sup>11)</sup>, 어항기반시설 보조금), 직접지불, 마케팅 및 가격지지 보조금, 어업관리 및 보존보조금(어업기술개발 보조금, 어업관리 보조금, 자원조성 보조금, 어업감시 및 통제 보조금) 등이 있다.

<표 2-17> 스웨덴 수산보조금 유형별 연도별 지원액

구분	연도별 지원액( US 천달러)								
	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2006년
직접지불금 (Direct Payment)	18,256	8,574	3,723	4,231	852	87	5,062	3,342	4,887
비용절감보조금(Co st Reducing Transfers)	-	-	-	-	2,358	3,317	1,142	2,203	8,516
일반서비스보조금 (General Services)	44,064	44,878	23,236	22,312	17,893	15,580	16,955	25,099	39,939
계	62,320	53,452	26,959	26,543	21,103	18,984	23,159	30,644	

수산보조금 중 직접지불(direct payment)의 비중은 1996년 최고치로 하여 1997년부터 감소하다 2001년부터 다시 증가세를 보였다. 2003년 직접지불금은 전체 수산보조금 US 30,644천달러의 약 11%인 US 3,342천달러에 달하였다.

11) 어선규모가 18m미만의 어선에 한정하였으며, 어획노력의 증가가 없다는 조건하에서 지원되었음.



<그림 2-5> 스웨덴 수산보조금 유형별 연도별 지원액 변화

스웨덴 수산부문 직접지불의 지원종류는 비고용보험 직접지불, 소득보전 직접지불, 그리고 어업구조조정 직접지불 등이 있다.

<표 2-18> 스웨덴 직접지불의 지원유형 및 운영목적

구분	운영목적
비고용보험 직접지불	금어기간과 같이 특정기간동안 조업활동을 중단, 허가권 환수 등 영구적인 조업활동 중단 및 조기 은퇴한 어업인들의 소득보전을 위한 목적으로 지원
소득보전 직접지불 보조금	휴어제 실시에 따른 어업소득보전이나 관련어업 붕괴 등에 따른 어업인들의 재정적 손실을 보전하기 위한 목적으로 지원
어업구조조정 직접지불 보조금	어업이나 양식업의 구조조정에 따른 소득지원이나 어구개량 등 관련비용 지원 등의 목적으로 지원

## 8. 프랑스

프랑스의 수산보조금 지원규모는 2003년 기준 약 US 179백만달러였다. 전체 수산보조금은 1996년 US 158,194천달러에서 1999년 US 71,665천달러로 감소하였으나 2003년 178,764천달러로 다시 증가하였다. 그리고 직접지불금은 1996년 US 25,060천달러에서 1999년 US 1,553천달러, 그리고 2003년 US 25,955천달러로 다시 증가하였다. 2003년 기준으로 직접지불금은 전체 수산보조금의 14.5%를 차지하였다.

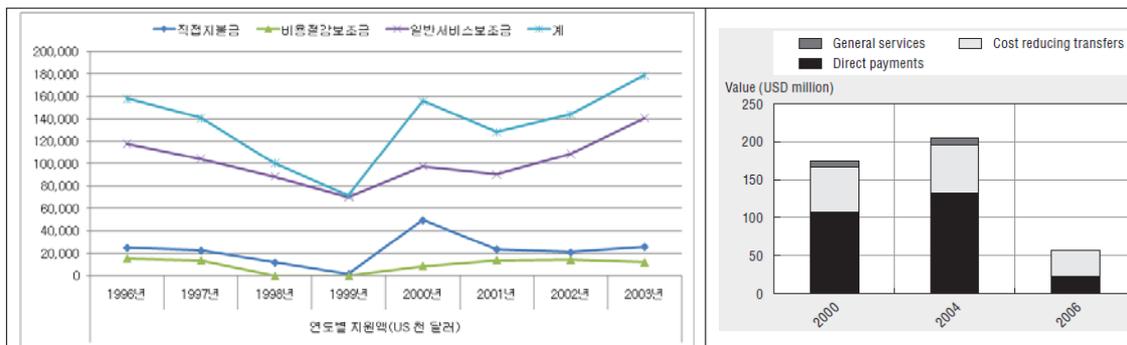
<표 2-19> 프랑스 수산보조금 유형별 지원액

구분	연도별 지원액(US 천달러)							
	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
직접지불금 (Direct Payment)	25,060	22,497	11,942	1,553	49,817	23,750	20,943	25,955
비용절감보조금(Cost Reducing Transfers)	15,245	13,685	-	-	8,716	14,018	14,151	11,910
일반서비스보조금 (General Services)	117,889	104,625	88,750	70,112	97,706	90,625	108,868	140,899
계	158,194	140,807	100,692	71,665	156,239	128,393	143,962	178,764

2006년 기준, 80척 감척을 위하여 36140 US천달러를 감척사업예산(50%는 주정부에서부담하고 50%는 FIFG에서 부담)집행.

프랑스 수산보조금 정책은 유럽의 구조기금 FIFG(Financial Instrument for Fisheries Guidance) 프로그램 및 자국의 보조금 프로그램에 의해 운용되었다. 수산보조금 정책의 주요목표는 유럽의 공동어업정책 및 유럽 내 다른 회원국의 수산보조금 정책과 마찬가지로 어업자원의 지속적 이용을 도모하고, 수산업의 경쟁력 강화와 어업경영의 안정, 자연산 및 양식산 어획물의 부가가치 향상, 그리고 어촌지역의 경제 활성화 등에 두고 있었다.

프랑스의 수산보조금은 크게 ‘직접지불(Direct Assistance to Fishers and Fisheries workers)’, ‘자본 및 시설지원 프로그램(Capital and Infrastructure support Program)’, ‘어업관리 및 보존 보조금(Fisheries Management and Conservation Programs)’ 등으로 나뉘어진다. ‘자본 및 시설지원 프로그램’에서는 어선현대화 보조금, 어항시설개발 보조금 등으로 지원되었으며, ‘어업관리 및 보존 보조금’은 새로운 어업기술개발 보조금, 어업관리 및 통제 등의 보조금이 지급되었다.



<그림 2-6> 프랑스 수산보조금 유형별 지원액 변화

프랑스의 수산보조금 중 직접지불의 비중은 연간 증감변화를 반복하였으나, 대체적으로 1999년까지 크게 감소되었다가 이후 2000년에 크게 증가한 뒤 다시 감소추세를 보였다. 그리고 전체 수산보조금 지원액 가운데 직접지불금의 비중은 약 16% 정도를 차지하고 있다. 프랑스의 대표적인 수산부문 직접지불제는 소득보전 직접지불(Income Support Program)로 이는 휴어제 실시에 따른 어업소득 보전이나 관련 어업 붕괴 등에 따른 어업인들의 재정적 손실을 보전하기 위한 목적으로 지원되었다.

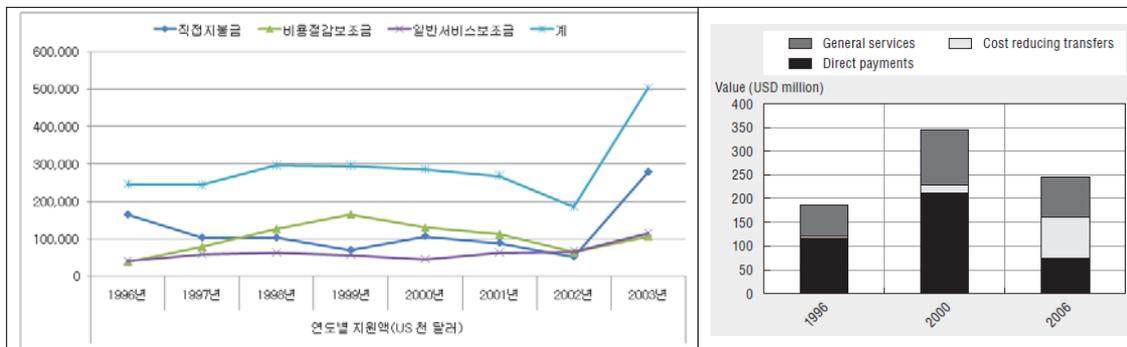
## 9. 스페인

스페인의 수산보조금 규모는 2003년 기준으로 약 US504백만달러로 나타났으며, 이는 1996년~ 2002년 평균치인 US 261백만달러에 비해 93.2%나 증가한 수치이다.

2003년 기준 수산보조금의 항목별 구성비를 살펴보면, 직접지불금 56%, 비용절감보조금 21%, 일반서비스 보조금 23%로 직접지불이 가장 높은 비율을 나타냈다.

<표 2-20> 스페인 수산보조금 유형별 지원액

구분	연도별 지원액(US 천달러)							
	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
직접지불금 (Direct Payment)	165,987	104,540	104,416	71,464	108,484	90,563	53,458	279,627
비용절감보조금(Cost Reducing Transfers)	38,247	80,358	127,695	166,400	130,996	113,881	65,564	107,907
일반서비스보조금 (General Services)	42,241	59,683	64,530	58,608	46,208	64,702	67,760	116,272
계	246,475	244,581	296,641	296,472	285,688	269,146	186,782	503,806



<그림 2-7> 스페인 수산보조금 유형별 지원액 변화

스페인의 수산보조금 정책은 유럽의 구조기금 FIFG(Financial Instrument for Fisheries Guidance) 프로그램 및 자국의 보조금 프로그램에 의해 운용되었으며, 타 유럽국가와 마찬가지로 ‘어업자원의 지속적인 이용’, ‘어업구조조정을 통한 수산업의 경쟁력 강화 및 어업경영 안정’, ‘어획물의 부가가치 향상’, ‘어촌지역의 경제 활성화’ 등을 수산보조금 정책의 주요 목표로 두었다.

스페인의 수산보조금도 프랑스에서와 마찬가지로 직접지불(Direct Assistance to Fishers and Fisheries workers), 자본 및 시설지원 프로그램(Capital and Infrastructure support Program), 어업관리 및 보존 보조금(Fisheries

Management and Conservation Program) 등으로 구분되어 지원되었다. ‘자본 및 시설지원 프로그램’에서는 제 3국 수역의 일시적(혹은 영구적) 합작투자 지원을 위한 보조금, 어항시설 개발보조금, 신조선 건조를 위한 보조금(2004년 까지), 어선현대화를 위한 보조금 등이 지원되었다. 또한 ‘어업관리 및 보존 보조금’에서는 새로운 어업기술개발 보조금, 어업관리 보조금, 어업통제 보조금, 어업조사 보조금, 자원 조성 등이 지원되었다.

스페인의 수산보조금 중 직접지불(direct payment)의 비중은 1996~1999년 기간은 감소하였으나, 이후 다시 증가 추세를 보인다 2003년 급증하였다. 직불지불에 의한 지원은 조기은퇴직접지불, 소득보전직접지불, 어선감척(허가권 환수)직접지불지원 등이다. 조기은퇴 직접지불은 스페인 수역내 관련어업의 붕괴 위기에 대한 어업인들의 소득지원과 재취업을 위한 교육지원, 그리고 해당어업에 대한 의존도 감소를 주된 목적으로 지원되었으며, 소득보전 직접지불은 자원회복계획 하의 어업자원의 회복을 목표로 휴어제 실시 등에 따른 어업소득 보전을 목적으로 하였다. 그리고 어선감척 직접지불은 어업자원의 상황에 맞도록 어획능력(어선척수)을 조정하기 위한 것으로, 이를 통해 지속적인 어업관리와 경영안정적인 어업경영을 도모하기 위한 목적으로 지원되었다.

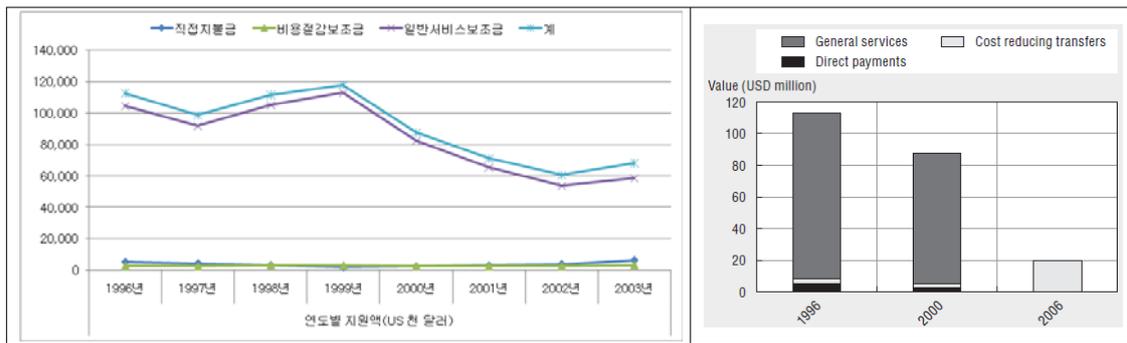
## 10. 아일랜드

아일랜드 수산보조금 지원규모는 2003년 기준으로 약 US 68백만달러였으며, 이는 1996년의 US 113백만달러에 비해 현저히 감소한 수치이다. 수산보조금중 가장 많이 차지하는 보조금은 일반서비스 보조금으로 2003년 기준으로 전체 수산보조금의 85.7%를 차지하는 것으로 나타났다. 그 외 직접지불금 9.4%, 비용절감 보조금 4.9% 순으로 나타났다.

수산보조금의 연도별 추이를 살펴보면 보조금 중 가장 높은 비율을 차지하는 일반서비스 보조금이 1996년 이후 꾸준히 감소하는 것으로 나타났으며, 따라서 전체 수산보조금도 유사한 추이를 보이고 있다.

<표 2-21> 아일랜드 수산보조금 유형별 지원액

구분	연도별 지원액(US 천달러)							
	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
직접지불금 (Direct Payment)	5,314	4,446	3,268	2,026	2,437	3,043	3,925	6,416
비용절감보조금(Cost Reducing Transfers)	2,877	2,597	3,371	3,191	2,752	2,679	2,830	3,371
일반서비스보조금 (General Services)	104,482	91,836	105,037	112,926	82,447	65,700	54,057	58,539
계	112,673	98,879	111,676	118,143	87,636	71,422	60,812	68,326



<그림 2-8> 아일랜드 수산보조금 유형별 지원액 변화

아일랜드의 수산보조금 정책도 유럽의 구조기금 FIFG(Financial Instrument for Fisheries Guidance) 프로그램 및 자국의 보조금 프로그램에 의해 운용되었으며, 타 유럽국가와 마찬가지로 ‘어업자원의 지속적인 이용’, ‘어업구조조정을 통한 수산업의 경쟁력강화 및 어업경영안정’, ‘어획물의 부가가치향상’, ‘어촌지역의 경제활성화’ 등을 수산보조금 정책의 주요 목표로 두었다.

아일랜드의 수산보조금도 직접지불(Direct Assistance to Fishers and Fisheries workers), 자본 및 시설지원 프로그램(Capital and Infrastructure support Program), 어업관리 및 보존 보조금(Fisheries Management and Conservation Program) 등으로 구분되어 지원되었다. ‘자본 및 시설지원 프로그램’에서는 어항시설 개발보조금, 어선현대화를 위한 보조금 등이 포함되며, ‘어업관리 및 보존 보조금’에서는 새로운 어업기술개발 보조금, 어업관리 보조금, 어업통제 보조금, 어업조사 보조금 등을 포함하고 있다.

아일랜드의 수산부문 주요 직접지불 보조금은 어선감척(허가권 환수) 직접지불, 영세어업지원 직접지불, 그리고 소득보전 직접지불 등의 보조금을 포함한다. 어선감척(허가권 환수)직접지불 보조금은 어업자원의 상황에 맞도록 어획능력(어선척수)을 조정하기 위한 것으로, 이를 통해 지속적인 어업관리와 경영안정적인 어업경영을 도모하기 위한 목적으로 지원되었다. 영세어업지원 직접지불은 연안 영세어업의 어업상황 변화에 따른 소득안정을 보전하기 위하여 지원되었으며, 소득보전 직접지불은 자원회복계획에 의해 어업자원의 회복을 목표로 휴어제 실시 등에 따른 어업소득 보전을 목적으로 하였다.

## 11. 일본

일본의 수산보조금 지원규모는 2003년 기준으로 약 US 2,312백만달러로 1996년의 US 3,186백만달러에 비해 약 27.4% 감소한 것으로 나타났다.

〈표 2-22〉 일본 수산보조금 유형별 지원액

구분	연도별 지원액(US 천달러)							
	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
직접지불금 (Direct Payment)	27,568	24,793	-	26,341	19,010	16,875	27,090	18,121
비용절감보조금(Cost Reducing Transfers)	27,017	21,818	-	35,122	37,491	32,178	30,387	25,556
일반서비스보조금 (General Services)	3,131,777	2,899,174	2,135,946	2,476,073	2,807,057	2,483,149	2,266,124	2,267,983
계	3,186,362	2,945,785	2,135,946	2,537,536	2,863,558	2,532,202	2,323,601	2,311,660

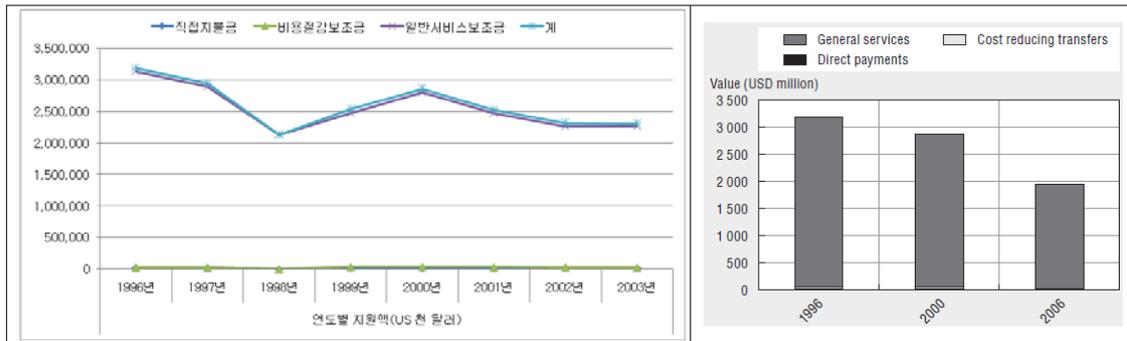
1996년~1998년 기간 동안 전체 수산보조금은 감소하다 1998년~2000년 동안은 증가, 이후 다시 감소추세를 나타내고 있다. 일본의 경우 전체 수산보조금의 98%정도가 일반서비스보조금이며, 직접지불 및 비용절감보조금은 1%내외로 극히 미미한 것으로 나타났다. 비용절감 보조금은 주로 저리의 영어자금 용자와 어선 및 어구장비 현대화에 대한 지원 등이다. 특히, 저리의 영어자금 용자의 경우 연안어업의 구조조정 및 연안 영세어업의 경쟁력 강화를 도모하기 위해 지원되었으며, 연안 영세어업의 조업조건 개선을 위해 어선 및 어구장비 현대화 보조금을 지원하였다.

수산보조금의 가장 많은 부분을 차지하는 일반 서비스보조금 중 일부는 어항의 신설이나 확장 및 다른 연안어업관련 시설물들의 신축 등의 연안어업 기반시설 조성을 위해 지원되었다. 그 외 일반서비스보조금의 내역으로는 어업통제 및 관리, 어업조사, 정보수집, 교육, 국제기구의 부담금 등에 대한 보조금 지원 등이 포함된다.

일본의 수산분야 직접지불은 어선감척을 위한 직접지불, 소득보전 직접지불, 환경친화적 어구개량 직접지불 등이 있다. 어선감척 보조금은 어업자원의 상황에 맞도록 어획능력(어선척수)을 조정하기 위한 것으로, 이를 통해 지속적인 어업관리와 경영안정적인 어업경영을 도모하기 위한 목적으로 지원되었다. 소득보전 직접지불은 어업자원의 회복을 위한 휴어제 실시 등에 따른 어업소득 보전을 목적으로 실시되었으며, 환경친화형 어구개량 직접지불제 역시 자원회복계획하의 어구개량이 필요할 경우 폐어구 처분에 대한 비용지원과 새로운 어구구입에 대한 경영비 지원을 목적으로 실시되었다.

특히, 2011년 일본 수산청의 예산신청 내력을 살펴보면 본 연구와 관련성이 ‘자원관리 및 어업소득 보상대책’ 관련 예산요구액은 55,676백만엔으로, 이는 2010년 예산인 10,192백만엔의 4.5배에 달하는 수치이다.

현재 일본에서 수산자원관리 및 어업인 소득안정을 위하여 사업을 추진하고 있는 ‘자원관리 및 어업소득 보상대책’ 사업의 개요 및 사업내용을 살펴보면 다음과 같다.



<그림 2-9> 일본 수산보조금 유형별 지원액 변화

※자원관리 및 어업소득 보상대책

1) 사업개요

- 적절한 자원관리와 어업경영의 안정 도모, 국민에게 수산물의 안정적인 공급을 위해 계획적인 자원관리를 실시하는 어업인에 대해 “공제” 및 “적립플러스” 방법을 활용한 어업수입의 안정적 제도를 구축함.
- 특히, 최근 연료·양식용 배합사료 가격의 폭등으로 어업인·양식업자의 경영에 큰 영향이 발생하고 있어 가격폭등의 영향이 완화되도록 사회안전망 대책을 정비할 필요성이 제기됨.

2) 사업의 주요내용

- 자원관리를 실시하는 어업인에 대한 수입안정대책
  - 계획적인 자원관리를 실시하는 어업인에 대한 공제료의 국고보조 상향(평균 30% 상향) 및 수입액이 감소한 경우에 어업인의 적립금과 국고(적립비율 어업인 1 : 국고 3)에서 어업공제의 경영안정 기능을 추가하여 수입감소를 보전함.
  - 어업수입안정대책사업비는 43,468백만엔이며, 보조율은 정액, 그리고 사업실시 주체는 전국어업공제조합연합회임.
- 자원관리지침책정·자원관리계획이행확인 등에 대한 지원
  - 도도부현이 행하는 자원관리지침의 책정, 어업인이 실시하는 자원관리요건의 이행확인 등에 중요한 역할을 담당하는 자원관리협의회의 개최 등에 필요한 경비를 조성함.
  - 자원관리체제추진사업비는 578백만엔, 그리고 보조율은 정액, 사업실시주체는 자원관리협의회임.
- 자원관리계획 등의 추진에 대한 지원
  - 자원관리계획 등의 추진을 위한 어업인협의회의 개최 등에 필요한 경비를 조성함.
  - 자원관리지침 등의 추진사업비는 86백만엔이며, 보조율은 정액 및 1/2, 그리고 사업실시주체는 민간단체 등임.

- 어업공제의 가입 어업인에 대한 공제료 조성
  - 어업재해보상법에 기초한 재해 등에 대해 손해를 보상하는 어업공제 가입 어업인에 대해 공제료의 국고보조를 지원함.
  - 어선재보험 및 어업공제보험특별회계(어업공제부금 조성분)규모는 10,727('10년 8,237)백만엔이며, 보조율은 정률, 그리고 사업실시주체는 국가(어선재보험 및 어업공제보험특별회계)임.
- 연료·양식용 배합사료의 가격급등대책
  - 어업인·양식업자와 국가의 적립에 의해 연료가격과 배합사료가격의 급등 시 보조금을 지원함.
  - 어업경영사회안전망 구축사업비는 817('10년 1,955)백만엔이며, 보조율은 정액, 그리고 사업실시주체는 민간단체 등임.

#### ※ 어업수입안정대책사업(신규)

##### 1) 개요

- 일본의 어업상황이 자원감소에 따라 생산금액이 감소추세에 있고, 연료 가격의 급등에 따른 비용 증대에 대비하여 향후 지속적인 어업경영을 추진하고, 소비자에게 수산물의 안정적인 공급을 위해 기존 개별적으로 전개해온 어업경영안정대책과 자원관리 대책을 연계시키는 근본적인 정책 전환이 요구.
- 적절한 자원관리와 어업경영의 안정을 유도하고, 수산물의 안정적 공급을 위해, 계획적인 자원관리를 실시하는 어업인을 대상으로 공제·적립플러스의 기구를 활용하여 어업수입안정대책을 실시함.

##### 2) 사업주체, 기간 및 예산

- 사업실시주체 : 전국어업공제조합연합회
- 사업실시기간 : 2011년 ~
- 2011년도 예산요구액 (전년도 예산액) : 43,467,174천엔 (0천엔)
  - 어업공제자원관리등추진특별대책사업 (공제료 보조) : 7,261,820천엔
  - 자원관리등추진수입안정대책사업 : 35,507,220천엔
  - 수입안정대책운영비 : 699,134천엔
- 보조율 : 정액

##### 3) 수입안정대책 방안

- 자원관리 대책
  - 국가 및 도도부현이 작성하는 “자원관리지침”에 기초한 어업인(단체)이 휴어, 어획량제한, 어구제한 등에 자원관리조치를 실시, 자원관리계획 작성 및 확인.
  - 양식의 경우, 어장개선의 관점에서 적정양식가능수량의 준수를 요건으로 함.

○ 수입안정대책 실시

- 기준수입 (개별 어업인의 최근 5년 수입 내, 최대 최소를 제외한 3년 평균치)부터 일정이상의 수입감소가 발생한 경우, 어업공제(80%범위 이내), 적립플러스(90%범위 이내)에서 감소분을 보전.
- 광범위한 다수의 어업인이 제도에 참여시 자원관리의 성과가 상승하면,
  - 공제부금 보조율을 확대 (45% 국가보조 → 75% 국가보조로 30% 상승)
  - 적립플러스의 적립금 보조율을 확대(어업인:국가=1:1에서 1:3으로 확대)
  - 적립 플러스의 가입요건(경영개선요건, 소득요건, 연령요건 등) 완화 조치

4) 비용대책

○ 자금적립

- 어업인과 국가 1:1의 비율로 자금을 적립

○ 가격이 급증할 경우 보상

- 원유가격·배합사료 가격이 직전 2년간의 평균가격의 15%를 초과할 경우, 초과분을 보전

## 제2절 국내 직접지불제 도입사례분석

### 1. 농업부문 직접지불 사례

1993년 UR 농업협상 타결 이후 출범한 WTO 체제에서 선진국들은 가격지지 정책을 축소하는 대신 직접지불제를 중심으로 한 보조정책을 확대하였으며, 우리나라도 1997년에 경영이양직불제를 처음 도입한 이후 시장 개방 확대에 따른 농가소득 감소 및 다원적 기능의 축소 등 부정적 영향을 완화하기 위하여 단계적으로 직접지불제를 확대해 왔다.

1999년에는 친환경농업직불제, 2001년에는 논농업직불제를 도입함으로써 본격적인 직불제 시대에 들어섰으며, 2004년의 쌀 재협상에 대비하여 쌀소득보전직불제(2002)와 쌀생산조정제(2003~05년 3년간 한시적으로 시행)도 연차적으로 도입되었다.

2004년 2월에 발표된 ‘농업·농촌종합대책’의 중장기 계획에 따라 2004년에는 조건불리지역직불제, 친환경축산직불제를 도입하였으며, 한·칠레 FTA로 인한 피해보상을 위해 시설포도와 키위에 대해 소득보전직불제를 도입하였다.

또한 2004년에 도입된 조건불리지역직불제는 낙후지역의 경사지 받을 대상으로 도입하였으며 2006년부터는 낙후지역이 아닌 일반 시군의 경사지까지 포함하는 것으로 확대되었다.

2004년의 쌀협상에 따른 수입확대에 대응하여 2005년부터 논농업직불제와 쌀소득보전직불제가 쌀소득보전직불제로 통합되었으며(고정직불과 변동직불), 경관보전직불제사업이 도입되었다.

현재 도입되어 있는 농·축산업분야 직접지불제는 <표 2-23>과 같다.

<표 2-23> 우리나라 농축산업분야 직접지불제 현황

유형	도입연도	목적	대상농지 및 대상자	지원단가
경영이양직불	1997	은퇴농가의 소득 지원으로 생활안정과 전업농의 영농 규모 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>65~70세(벼농사 영농경력 10년 이상)</li> <li>3년 이상 소유하고 있는 논·밭·과수원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ha당 300만원/년</li> </ul>
친환경농업직불	1999	친환경농업 실천 농업인에게 초기 소득감소분 및 생산비 차이를 지원하여 친환경농업 확산을 도모하고, 농업의 환경보전기능 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>친환경인증 농가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>밭 : 유기·전환 794천원/ha, 무농약 674천원/ha, 저농약 524천원/ha</li> <li>논 : 유기·전환 392천원/ha, 무농약 307천원/ha, 저농약 217천원/ha</li> </ul>
논농업직불 <sup>1)</sup>	2001	논의 공익적 기능을 보전하고, 비료·농약의 적정사용 등 친환경적 영농의 확산을 유도하여 국토환경보전 및 안전한 농산물의 생산을 장려	<ul style="list-style-type: none"> <li>논 실경작자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>농업진흥 지역내 논 : 1ha당 25만원</li> <li>농업진흥 지역밖의 논 : 1ha당 20만원</li> <li>※ 대상농가당 면적 2ha까지 지급</li> </ul>
생산조정제	2003	쌀의 적정생산을 통한 수급을 조절(논에 벼 외에 다른 작물을 생산하면 보상)	<ul style="list-style-type: none"> <li>실경작 농업인(약정체결농지에 3년간 벼, 상업작물을 재배하지 않는 조건)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>300만원/ha</li> </ul>
조건불리지역직불	2004	농업생산성이 낮고 정주여건이 불리한 지역에 대한 지원을 통해 농업인의 소득보전 및 지역활성화 도모	<ul style="list-style-type: none"> <li>조건불리지역 밭, 과수원, 초지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>밭 : 50만원/ha(2010년 부터)</li> <li>초지 : 25만원/ha(2010년 부터)</li> </ul>
FTA 피해보전직불	2004	자유무역협정(FTA)에 따른 직접 피해지원대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>지원대상 품목을 생산하는 농업인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(기준조수입-당해연도 평균조수입)×보전비율(85%)</li> </ul>
친환경축산직불	2004	환경친화적 가축생산 시스템 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>실 축산농가(축종별 친환경 이해조건 및 조정 의무 준수)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>13~15백만원/호</li> </ul>
쌀소득보전	고정	2005	DDA/쌀협상 이후 쌀 시장개방 확대 등으로 인하여 쌀 가격이 떨어지는 경우 쌀생산농가의 소득 안정 도모	<ul style="list-style-type: none"> <li>농업진흥지역 안의 농지 746천원/ha, 밖의 농지 597천원/ha</li> </ul>
	변동	2005		<ul style="list-style-type: none"> <li>목표가격과 당해연도 수확기 산지 평균 쌀값과의 차액의 85%에서 고정직접지불금 평균단가를 차감하고 남은 금액</li> </ul>
경관보전직불	2005	지역별 특색 있는 경관작물 재배 및 마을경관보전활동을 통해 농촌경관을 아름답게 가꾸어 지역축제, 농촌관광, 도농교류 등 지역사회의 활성화 도모	<ul style="list-style-type: none"> <li>협약에 따라 경관작물을 재배하는 농가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>동계작물 100만원/ha</li> <li>하계작물 170만원/ha</li> </ul>

주 1) 2005년에 고정형 직불제로 개편

우리나라 직불예산은 2000년 초까지만 해도 농업예산의 5% 정도에 불과하였지만, 이후 새로운 직불제가 도입되면서 직불예산이 증가해 왔는데, 특히 2005년에 쌀소득보전 직불제가 도입되면서 직불예산은 급격히 증가했다. 2007년에 2조 1,466억 원을 기록하면서 농업예산의 24.6%까지 증가하였다가, 이후 2009년에는 1조 5,915억원으로 농어업예산의 16.1% 수준을 유지하고 있는 것으로 나타났다.<sup>12)</sup>

&lt;표 2-24&gt; 직접지불제 예산 추이

연도	직불예산(억원)	농업예산(억원)	직불예산비중(%)	비고
2001	2,509	60,968	4.1	
2002	4,289	65,491	6.5	
2003	6,432	65,572	9.8	
2004	8,675	66,031	13.1	
2005	10,014	73,406	13.6	
2006	19,441	82,299	23.6	
2007	21,466	87,355	24.6	
2008	19,475	87,035	22.4	
2009	15,915	98,676	16.1	수산부문 포함

자료: 농림수산식품부, 농가단위 소득안정제 실시방안 및 직불제도 개편방안 연구, 2009.

## 2. 수산업부문 직접지불 사례

현재 시행되고 있는 수산업 분야에서의 직불제 성격의 보조금은 크게 ‘친환경어구 보급지원사업’ 및 ‘환경친화형 배합사료지원사업’이 있으며, ‘친환경어구보급지원사업’은 ‘생분해성 어구지원사업’, ‘친환경(고밀도)부표지원사업’, ‘굴폐각 친환경처리 지원사업’ 등으로 세분화 된다.

또한 기존연구에 의하면 향후 도입예정 또는 가능성이 있는 수산보전제로 ‘조건불리지역 수산직불제’ ‘고령어가 은퇴 직불제’, ‘어장휴식 직불제’, ‘휴어 직불제’ 등이 있다.

&lt;표 2-25&gt; 수산부문 직접지불제 사례

사업구분		개요
친환경어구보급지원사업	생분해성 어구지원사업	● 기존의 합성섬유 어구구입비용보다 증가되는 생분해성 어구구입비용을 보조
	친환경(고밀도)부표지원사업	● 어장에서 사용하는 스티로폼 부표의 구입시 환경오염을 저감시킬 수 있도록 고밀도 스티로폼의 구입비 일부를 지원
	굴폐각 친환경처리 지원사업	● 굴 폐각을 자원화하고자 희망하는 어업인에 대해 지원
환경친화형 배합사료지원사업		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 생사료가 질병 및 폐사의 주요원인이 되고, 또한 생사료의 유실로 연안어장이 오염됨.</li> <li>● 따라서 배합사료전환을 유도하기 위하여 배합사료 신청어업인에 대해 배합사료의 구입비 일부를 지원함</li> </ul>

12) 이 직불예산에는 농작물재해보험이나 송아지생산안정사업과 같은 순수 직불제가 아닌 지원과 영유아양육비 지원, 건강보험료지원 등과 같은 복지정책적 지원까지 포함되어 있음.

### 가. 친환경어구보급지원사업

#### 1) 사업개요

‘친환경어구보급지원사업’은 해양생태계 및 수산자원 보호를 위한 어구 효과 검증 및 문제점을 최소화, 연안어장 환경오염을 방지하고 어업경영을 지원 및 굴 폐각의 자원화를 통한 수산물 안전성 확보와 연안오염 방지를 목적으로 추진되었다.

본 사업은 ‘생분해성 어구지원사업’, ‘친환경(고밀도)부표지원사업’, ‘굴폐각 친환경처리 지원사업’ 등으로 구분되며, 근거법령, 성과목표 및 지표, 연도별 재정투입 계획 등은 다음 각각의 표와 같다.

<표 2-26> 친환경어구보급지원사업 사업시행 근거법령

구분	근거법령
생분해성어구 시범사업	「수산업법」 제84조제1항, 「수산업법시행령」 제60조제13호
고밀도부표사업	어장관리법 제13조, 같은 법 시행규칙 제5조 및 부칙 제2조, 기르는 어업 육성법 제6조, 같은 법 시행령 제3조
굴폐각 친환경처리 지원사업	어장관리법 제13조, 기르는 어업 육성법 제6조, 같은 법 시행령 제3조

<표 2-27> 친환경어구보급지원사업 성과목표 및 지표

성과지표	2010 목표치	최근실적			지표산출 시기	측정방법
생분해성 어구사용 어선 척수	300척	112척	150척	250척	‘09.12	
고밀도 부표 보급율	50%	-	-	7%	‘08.12	[총교체대상부표 23,000천개 ÷ 2010년교체목표1,150천개] × 100
굴폐각 자원화 지원율	14만톤	-	-	14만톤	‘09.12	연간 총발생 굴 폐각 폐기물 중 14만톤 처리

자료: 농림수산식품부, 농림수산사업시행지침서, 2010

<표 2-28> 연도별 재정투입 계획

(단위: 백만원)

구분	~2007년	2008년	2009년	2010년
보조	1,400	3,000	4,870	5,034
융자	-	-	-	-
지방비	600	1,286	4,447	4,548
자부담	-	-	-	-
계	2,000	4,286	14,707	15,134

## 2) 사업주요내용, 지원대상 및 지원조건

## 가) 사업내용

- 생분해성 통발, 자망어구를 사용하고자하는 어업인에게 지원
- 규격제품 부표를 새로 구입하여 사용을 희망하는 어업인에 대해 지원
- 굴 폐각을 자원화하고자 희망하는 어업인에 대해 지원

## 나) 지원대상

- 생분해성어구를 사용하고자하는 연근해통발, 자망 어업허가를 받은 어업인
- 새로 설치하는 어장부표의 규격을 어장관리법에 적합한 제품으로 시설하는 자
- 굴까기 과정에 발생하는 폐각을 자원화(비료·공업용 원료)하고자 하는 자

## 다) 지원조건

- 생분해성 시범사업 : 국고보조(70%), 지방비(30%)
- 고밀도부표보급 : 국고보조 20%, 지방비 20%, 자담 60%
- 굴폐각 친환경처리 : 국고보조 20%, 지방비 60%, 자담 20%

## 라) 지원자금의 사용용도

- 생분해성 통발(붕장어, 꽃게, 대게), 자망(꽃게, 참조기, 대게) 어구 구매 보급
- 해면 양식장, 어장에 고밀도부표를 새로 구입하여 사용하는 어업인에 대해 지원
- 어장관리법 시행규칙 제5조에 규정한 어장부표의 규격에 적합한 제품
- 어장부표에는 규격, 부피, 밀도 및 제조자 등을 확인 할 수 있도록 표시
- 발생한 굴 폐각을 자원화(비료·사료·공업용원료 등)하기 위하여 굴 폐각을 처리한 어업인에 대하여 지원(다만, 자원화업체의 적기 처리가 불가능하여 해양투기나 매립하는 것이 비용절감 효과가 클 것으로 판단될 경우에는 사업비 범위내에서 처리 지원이 가능함)

## 마) 지원한도액 기준 및 범위

- 생분해성어구 표준단가와 나일론어구 표준단가의 차액을 보조하고, 어업인 자부담 중 20%를 추가 지원
- 지원기준 : 사업지원 대상어장에서 총사용할 수 있는 부표 물량 이하
- 고밀도부표는 품질경영 및 공산품안전관리법에 적합한 제품이어야 함
- 사업집행으로 폐기되는 부표는 친환경적으로 재활용될 수 있도록 수거처리
- 사업비는 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률, 예산회계법, 농림수산사업보조금 집행 및 관리에 관한 규정이 정하는 바에 의하여 집행하여야 함
- 사업물량(개당)의 단가는 당해 연도 예산편성기준, 공신력 있는 물가조사기관의 조사가격 또는 예산회계법령 등이 정하는 바에 따라 작성하여야 함
- 지원기준 : 사업자로 선정된 해당 업체에서 발생하는 굴 폐각에 한함

## 나. 환경친화형 배합사료지원사업

### 1) 사업개요

WTO/DDA, FTA에 대비한 국제 경쟁력을 높이고 친환경 양식산업을 육성하여 생사료 사용으로 야기되는 연안어류 양식어장의 환경악화 및 자원남획을 방지함과 아울러 자연생태계 보존 및 수산자원을 보호할 수 있는 배합사료 사용을 권장·유도하기 위하여 추진하였으며, 현행 ‘기르는 어업육성법’ 제6조 및 동법 시행령 제3조에 근거를 두고 있다.

〈표 2-29〉 환경친화형 배합사료지원사업 연도별 재정투입 계획  
(단위: 백만원)

구분	~2007년	2008년	2009년	2010년	2011년~
환경친화형 배합사료지원(보조)	34,300	7,150	7,450	6,800	39,400
계	34,300	7,150	7,450	6,800	39,400

### 2) 사업주요내용, 지원대상 및 지원조건

#### 가) 사업주요내용 및 지원대상

- 수산업법에 의한 양식어업 면허, 허가, 신고를 취득하여 어류 양식어업을 경영 중인 자
- 배합사료를 2개월이상 100% 사용을 희망하는 양식어가에 대해 지원
- 양식장별 대상어종
  - 가두리양식장(축제식 포함) : 조피볼락, 돔류, 농어류, 기타어종
  - 수조식양식장 : 넙치, 강도다리, 기타어종
- 지원범위는 치어기부터 성어기까지 어류(단, 종묘는 제외)

#### 나) 지원조건

- 국고보조 100%(자치단체경상보조)
- 배합사료를 구입, 사용한 총금액의 30% 지원

#### 다) 지원자금의 사용용도

- 해면 양식장에서 배합사료를 구입, 사용한 어가에 대해 지원
- 대상사료 : 사료관리법 제12조 및 동법시행규칙 제13조의 규정에 의하여 표시된 배합사료(EP : Extrude Pellet) 및 「사료공정서(농림수산식품부 고시)」 제14조 규정에 따라 배합사료 수분함량 기준(14% 이하)을 초과하여 시·도지사에게 성분등록된 배합사료이며, 분말사료 및 종묘용 배합사료는 대상에서 제외

라) 지원한도액 기준 및 범위

- 수조식 양식장 : 수면적 3,500㎡당 60,000천원
- 가두리(축제식) 양식장 : 면허면적 1ha(최대시설은 20%)당 60,000천원. 단, 승어는 면허면적 1ha(최대시설 : 면허면적의 20%)당 8,500천원
- 지원한도액 범위 : 양식어가당 60,000천원 한도 범위내에서 지원.

## 제3절 국내외 사례분석을 통한 결과도출

### 1. 해외사례분석결과

해외 사례를 통해 살펴본바와 같이, 기존의 가격지지나 비용절감 수산보조금 등의 경우 WTO/DDA 수산보조금 협상 등에 따라 제한 혹은 금지될 가능성이 높기 때문에 이를 대체하기 위한 수단으로 직접지불의 수산보조금에 대한 관심이 높아졌다. 이는 직접지불의 보조금의 경우 다른 보조금 정책수단에 비해 자원배분을 최대한 왜곡시키지 않는 장점이 있어 WTO 세계 수산업개혁을 위한 시장지향성 목표에 잘 부합되는 정책수단이기 때문인 것으로 풀이된다.

해외에서의 수산부문 직접지불 보조금 지급사례는 어선감척 및 허가권환수에 대한 직접지불, 비고용보험, 은퇴자 및 재교육에 대한 직접지불, 금어기·조업기간단축 및 휴어기에 대한 소득보전 직접지불, 재난구호 직접지불, 영세어업 소득보전 직접지불, 환경친화적 어구개량 직접지불 등으로 나타났다.

특히, 최근 수산자원회복 및 어업구조조정의 필요성증대에 따라 어선감척 및 허가권 환수에 대한 직접지불, 소득보전 직접지불, 친환경어업을 위한 직접지불이 증가하고 있는 추세이다. 이는 세계 각국이 적정 어획능력 수준에 맞춘 어업자원의 회복 및 관리를 통한 지속적인 수산업 발전을 도모하고 원활한 어업구조조정을 위해 직접지불제를 적극 활용해 나가고 있음을 나타낸다.

현재 국내의 경우도 연근해 어업에서 적정 어획능력 수준에 맞춘 어업자원 회복을 위하여 많은 노력을 하여왔으며, 어선감척사업 등의 어업구조조정사업을 지속적으로 추진하고 있다. 뿐만 아니라 향후 WTO/DDA 협상 결과에 따라 관세가 인하되고 기존의 각종 수산보조금 수단이 금지되어 경영안정적인 어업소득 유지가 어려울 것으로 예상되므로, 영세어업인의 어업경영안정측면에서 필요한 수산보조금 정책의 도입이 요구된다.

따라서 앞으로는 어업자원을 회복시키고 어획능력을 증감시키지 않는다는 전제하에서 어업소득보전을 위한 수산보전제의 도입이 가능할 것으로 판단되며, 외국의 사례와 같이 직접지불의 수산보조금 즉 수산보전제를 적극 활용할 필요가 있을 것이다.

그리고 수산업의 부정적 환경영향을 최소화하고, 국토보전, 지역사회 유지 등 수산업의 다면적 기능을 최대화하도록 유인하는 수단으로서 수산부문에 있어 직접지불의 수산보전제를 적극 활용해 가야 한다. 또한 생산성 향상을 위한 어업 및 양식

업의 기술개발, 친환경적 어구개발 및 개량, 어선의 노동조건 향상 등을 위해서도 수산보조금을 적극 활용하여 수산부문의 구조조정을 보다 촉진시키는 등 세계 수산 선진국들의 수산보조금 정책변화에 맞추어 직접지불제를 적극 도입하고 시행해 나가야 할 것이다<sup>13)</sup>.

<표 2-30> 해외 국가별 수산보조금 사례

국가	직접지불금 규모(US천달러) (2003년 기준)	수산보조금 중 직불금비율 (%)	직접지불금 지원종류
미국	175,600	13.6	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 어선감척 직접지불</li> <li>● 자원감소와 관련된 경제적 어려움에 대비한 조정기금</li> <li>● 재난구호 사업</li> </ul>
캐나다	259,000	49.5	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 대서양 저서어업 허가권환수 직접지불</li> <li>● 북방대구 조기은퇴 직접지불</li> <li>● 대서양 어업 조기은퇴 직접지불</li> <li>● 실업보험 직접지불</li> <li>● 대서양 저서어업 소득지원 직접지불</li> <li>● 수산공장 노동자 조기은퇴 직접지불</li> </ul>
노르웨이	4,435	3.1	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 소득보전 직접지불</li> <li>● 운송비 지원 직접지불</li> <li>● 어선감척(허가권 환수) 직접지불</li> <li>● 연승어업 미끼 직접지불</li> <li>● 소득지원 직접지불</li> </ul>
이탈리아	126,793	85.4	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 어선감척 직접지불</li> <li>● 사회경제적 지원 직접지불</li> <li>● 금어기간 소득보전 직접지불</li> <li>● 어업분야 피해보전 직접지불</li> </ul>
스웨덴	3,342	10.9	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 비고용보험 직접지불</li> <li>● 소득보전 직접지불 보조금</li> <li>● 어업구조조정 직접지불 보조금</li> </ul>
프랑스	25,955	14.5	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 소득보전 직접지불</li> </ul>
스페인	279,627	55.5	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 조기 은퇴 직접지불</li> <li>● 소득보전 직접지불</li> <li>● 어선감척(허가권 환수) 직접지불 지원</li> </ul>
아일랜드	6,416	9.4	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 어선감척(허가권환수) 직접지불</li> <li>● 영세어업 지원 직접지불</li> <li>● 소득보전 직접지불</li> </ul>
일본	18,121	0.8	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 어선감척을 위한 직접지불</li> <li>● 소득보전 직접지불</li> <li>● 환경친화적 어구개발 직접지불</li> </ul>

## 2. 국내사례분석결과

국내 경우 수산업분야에서의 직접지불제는 아직 초기단계이며, ‘친환경어구보급지원사업’, ‘환경친화형 배합사료지원사업’ 등 일부시행중인 수산분야 직접지불제도는 이미 농업분야에서의 직접지불제 경험을 토대로 수산분야에 적용하고 있다.

따라서 본 연구에서는 오래전부터 시행해온 농업분야에서의 직접지불제에 대한 문

13) 해양수산부, 2007, WTO/FTA 대비 어업인·어촌지원대책 세부실천방안 수립

제점분석을 통하여 향후 수산부문 직접직불제 추가도입에 대한 방향성을 검토하고자 한다.

<표 2-31> 국내 농업부문 직불제관련 현황 문제점

구분	세부내용
다양한 종류의 직불제가 혼재	<ul style="list-style-type: none"> <li>직불제 전체의 중장기 계획없이 '97년 경영이양직불제부터 '04년 조건불리지역, 친환경경축산 직불제, 그리고 현재 기존 직불제는 쌀변동직불, FTA피해보전직불, 경영이양직불, 폐업지원, 쌀고정직불, 친환경농업직불, 친환경안전축산물직불, 경관보전직불, 조건불리지역직불 등 9개의 직불제를 시행</li> <li>UR이후 농업 생산성 향상, 구조조정을 통한 경쟁력 강화보다 단기간에 효과 있는 직불제를 우선 도입함으로써 직불제가 복잡한 양상</li> </ul>
직불제와 농업구조조정 및 직불제 상호간 상충성	<ul style="list-style-type: none"> <li>직불제를 대폭 확충할 경우 농가의 도덕적 해이와 함께 농업구조조정 저해.</li> <li>직불제 상호간 일부 효과충돌 문제 대두 - 영세고령농의 탈농을 통한 농업구조개선을 위해 경영이양 직불제를 도입하였으나, 논농업직불제 시행으로 영세농의 탈농을 억제시켜 구조조정을 지연</li> </ul>
직불제 시행 및 모니터링 체계화 문제 대두	<ul style="list-style-type: none"> <li>선진국형 정책인 직불제는 철저한 사후관리가 요구되나, 현재 직접직불제 시행 또는 모니터링 기관이 일원화되어 있지 않음.</li> <li>농가 수가 많고 영세고령농 비중이 높은 우리나라의 농업구조에서는 직불제의 시행 및 모니터링에 과다한 거래(행정)비용 유발</li> </ul>
관련 통계의 데이터베이스 구축 필요	<ul style="list-style-type: none"> <li>직불제 시행을 위해서는 농가별 경작현황, 수입·지출에 관한 경영정보 등 통계 데이터베이스 구축 필요</li> <li>① 논직불제, 쌀소득보전직불제 등 면적 기준 직불제 : 농가의 농지이용에 관한 자료가 필요</li> <li>② 소득안정계정 등 경영안정을 위한 농가 기준 직불제 : 농가의 작물별 재배면적, 수입·지출 등 경영실적에 관한 자료가 필요</li> </ul>
농업인의 적극적인 이행의지 필요	<ul style="list-style-type: none"> <li>직불제는 조건 없는 무상보조라는 인식이 농업인 사이에 확산 - 농민단체 등에서 직불제 단가 인상, 새로운 직불제 도입 등 요구</li> <li>직불 보조금 수령에 따르는 이행조건의 적극적인 준수 의지 및 경영개선에 대한 자구 노력 필요</li> </ul>
직접직불제 확충 필요성에 대한 국민적 공감대 형성 미흡	<ul style="list-style-type: none"> <li>환경보전, 식량안보, 농촌경관 제공 등 농업의 다원적 기능에 대한 정당한 보상체제로서의 직불제에 대한 공감대 미흡</li> </ul>

상기 문제점에 대한 개선방안으로 현재 정부에서는 현재 품목중심, 농지형태중심으로 운영되는 다양한 직불제를 중장기적으로 농가단위별 직불제<sup>14)</sup>로 개편할 계획이다.

특히 정부는 쌀변동직불, FTA피해보전직불, 경영이양직불, 폐업지원, 쌀고정직불, 친환경농업직불, 친환경안전축산물직불, 경관보전직불, 조건불리지역직불 등 현행 9개 유형의 직불제를 중장기적으로 공익형직불과 경영안정형직불 등 2가지 유형으로 단순화·체계화할 계획이다. 공익형 직불은 기본적으로 소득보전을 원칙으로 하고 전체 농지로 확대 적용할 계획이며, 경영안정형 직불은 경영위험이 큰 주농업 중심으로 도입된다. 공익형 직불에 포함될 것으로 보이는 현행 직불분야는 쌀고정직불, 조건불리직불, 경관보전직불, 친환경농업직불, 친환경안전축산물직불 등이고, 쌀변동직불, FTA피해보전직불 등이 경영안정형 직불제에 흡수될 예정이다.

14) 농가단위 소득안정제는 소득이나 수입(판매수입)의 변동이 농업경영에 미치는 영향을 완화하는 목적이다. 제도의 기본적인 골격은 과거 일정기간의 기준수입 또는 기준소득을 설정하고 당해 연도의 수입 또는 소득이 이를 하회하는 경우 그 차액의 일정비율을 직접 지불하는 방식이다.

## 제3장 수산분야 직접지불제 도입

본 장에서는 수산분야 직접지불제 도입의 필요성을 검토하기 위하여 대·내외 수산부분의 환경변화를 파악하고 농업분야 직접지불제를 검토하여 수산분야에 접목가능한 직접지불제의 유형을 정리하였다. 즉, 수산분야 직접지불제의 도입에 있어서 방향의 설정과 기준을 선정하기위한 선행단계로 도입 환경분석의 주요 쟁점이 되는 WTO/DDA 협상 동향과 FTA체결 진행현황을 각 국가별로 분석하고, 농업분야에서 시행되고 있는 직접지불제별로 수산분야에 적용가능한 유형을 제시하였다. 아울러 직접지불제 관련 현행 법률을 검토 하였다.

### 제1절 수산분야 직접지불제 도입 환경

#### 1. 대외환경변화

##### 가. WTO/DDA 협상에 따른 시장개방

###### 1) WTO/DDA 협상 동향<sup>1)</sup>

가) WTO/DDA 일반 논의 동향

DDA(Doha Development Agenda) 협상은 당초 3년내 합의 목표로 2001년 11월 출범하였으나, 그간 협상 과정에서 농산물과 비농산물(NAMA)의 관세감축, 농업보조금 감축에 대해 선진국(미국, EU)과 개도국(브라질, 인도 등)간 대치 국면으로 당초 합의 시한을 넘겨 9년째 진행 중이다. 2008년 7월 제네바에서 개최된 소규모 각료회의에서 잠정 타협안을 도출하는 등 농업 및 비농산물 시장접근 세부원칙(modalities)에 대하여 일부 잔여 핵심 쟁점을 제외하고 WTO 회원국간 상당수준의 실무적 의견 수렴이 이루어졌다.

2009년 상반기 중에는 미 오바마 행정부 출범, 인도 총선 등으로 인해 DDA 협상의 실질적인 진전은 없었다. 그러나 2009년 하반기에 접어들면서 G8 확대 정상회의(7.8~10, 라퀼라) 및 피츠버그 G20 정상회의(9.24~25)에서 2010년 DDA 협상 타결 목표를 설정하여 협상 가속화를 위한 모멘텀이 형성되었다.

“WTO, 다자통상체제 및 현 세계경제 여건”이라는 제목하에 WTO 제7차 각료회의가 11월 30일~12월 2일 스위스 제네바에서 개최되어 WTO 153개 회원국, 56개 옵저버 국가, NGO, 국제기구 등에서 3,000명이 참가하였다. 동 회의의 주요 결정 내용을 살펴보면 ① 2010년 DDA 협상타결 목표 확인, ② 2010년 1/4분기 각료회의를 개최하여 DDA 현황 점검(stock-taking)하고, ③ 고위급회의(SOM)에

1) 2010 국제 수산 전망대회, p. 4 ~ 7

서 내년 1/4분기 협상 로드맵 마련, ④ 차기 각료회의 2011년 말 개최 등이다. 다만, 2009년 9월 이후 진행된 고위급회의(SOM) 및 분야별 협상이 기술적인 협의에 그치고 있으며, 핵심 쟁점이슈에 대한 선진/개도국간 이견이 상존하고 있어 내년 초 modalities 합의 여부는 예단하기 어려울 것으로 전망된다.

나) 수산물 관련 논의 동향

DDA 협상에서 수산분야와 관련해서는 비농산물 시장접근(Non-Agricultural Market Access; NAMA) 협상그룹과 규범 협상그룹에서 각각 수산물 관세와 수산보조금을 논의 중에 있다. NAMA 협상그룹에서 논의되고 있는 수산물 관세부분은 우리나라가 공산품에 대한 관세감축에 매우 공격적 입장을 취하고 있기 때문에 수산물 관세 분야 역시 관세 감축 폭이 클 것으로 전망되고 있다. 다만, 우리 정부는 수산물의 이러한 어려움을 반영해 관세 감축 폭을 최소한도로 줄여나간다는 입장이며, 특히, 이번 잠정합의(안)<sup>2)</sup>에는 개도국에 대한 신축성 적용 조항이 포함되어 있는데, 관세감축 계수를 높게 적용할수록 신축성 적용 비율을 높게 할 수 있도록 허용하고 있다.<sup>3)</sup>

또한, 분야별로 주요 교역국이 관세를 전면 철폐하는 분야별 무세화에 대한 합의를 이루었는데, 현재 수산물, 임산물, 자동차, 화학제품 등에 대한 무세화 논의가 진행 중에 있다.

수산보조금과 관련한 협상은 2001년 11월에 DDA 출범시 수산보조금과 자원고갈간의 연계성 규명이 협상범위에 포함됨에 따라 수산보조금의 특별규율 필요성이 제기된 이후 현재까지 논의가 진행 중이다. 2007년 11월 포괄적 금지 지지 수준의 협정문 의장 텍스트가 발표되었으나 FFG 그룹<sup>4)</sup>을 제외한 대부분의 회원국은 의장 텍스트의 수정 필요성을 제기하였다. 특히 의장텍스트의 법률적인 비합리성, 구조적인 문제점, 실현 가능성 등에 대해 의문을 제기하였다.

2008년 12월에 의장 로드맵이 발표되고 약 1년간 논의를 거치면서 회원국들간 입장 차이를 확인하였다. 로드맵에서는 금지보조금, 일반예외, 어업관리제도, 분쟁,

2) NAMA 협상은 지난 2007년 7월 의장이 종전의 논의 내용을 반영해 ‘의장중재안(제1차 의장안)’을 제시하면서 논의가 급진전 되었다. 이 의장안에는 추후 변동 가능하다는 것을 전제로 하기는 했지만, 관세감축 공식 적용 계수, 미양허 품목 처리 등 주요쟁점에 대한 구체적 수치가 제시되었다. 그리고 2008년 7월에 개최된 소규모 각료회의가 결렬되기는 하였으나, 이 회의에서 관세 감축과 관련한 공식 및 계수, 분야별 무세화 등 대부분의 내용에 대해 잠정적인 합의를 이룬 상태이다.

3) 개도국이 계수 20을 적용하면, (i) 품목(세번수)의 14%와 수입액의 16%를 넘지 않는 범위 내에서 일반 감축률의 50%만 적용하거나, (ii) 품목의 6.5%와 수입액의 7.5% 내에서 관세감축을 면제하는 방식 중 하나를 선택할 수 있다.

4) FFG(Fish Friends Group) : 2001년 WTO/DDA 협상 초기부터 수산보조금의 포괄적 금지를 강력하게 주장한 공조 국가들(미국, 호주, 뉴질랜드, 칠레, 아르헨티나, 브라질 등)이며 ‘07.11.30일 규범협상 의장안 초안 작성의 기초에 영향력을 행사한 그룹이다.

이행 등 세부 항목별로 의장의 질의가 포함되어 있어 회원국간 구체적인 논의를 진행하면서 일부 항목에 대해서는 협의를 이루었다. 한편 2009년 12월 제47차 수산보조금 회의에서 의장 로드맵에 관한 검토를 종료하고 우리나라 제안서를 제출하였다.

#### 다) 수산보조금 우리나라 제안서 주요 내용

수산보조금에 대한 우리나라 제안서의 주요 내용을 살펴보면 크게 의장 초안의 문제점 지적, 금지보조금, 조치가능보조금, 일반 예외, 기타사항 등으로 구분할 수 있다.

-첫째 ‘의장 초안의 문제점 지적’은 의장 초안은 도하 및 홍콩 각료선언의 mandate을 충분히 반영하지 않고, 수산보조금을 포괄적으로 금지하고 있다고 문제점을 지적하였다.<sup>5)</sup>

-둘째 ‘금지보조금(red box)’에 대하여서는 수산자원에 대한 부정적 영향이 있는 것으로 사전적으로 간주되는 보조금과 IUU 보조금, 어선의 제3국 이전 보조금, 입어료 지원, 설비 증가를 야기하는 선박 보조금등이 포함된다.

-셋째 ‘조치가능보조금(amber box)’에 대해서는 금지 및 일반예외에 속하지 않는 보조금은 모두 조치가능보조금으로 분류하고, 분쟁패널이 수산전문가의 도움을 받아 부정적 효과 초래 여부를 평가하여 보조금 지급 정지 여부를 결정한다. 면세유 등 운영보조금, 가격보조, 항만어업전문설비 지원 등도 조치가능보조금으로 포함한다.

-넷째 ‘일반 예외(general exceptions)’는 부정적 영향이 없는 것으로 간주되는 보조금으로 여기에는 과잉어획을 방지하는 보조금(선택적 조업기술 도입, 어업관리제도 등), 감척 보조금, 일반항만인프라 보조금, 생계어업 보조금, 소득 보조 등이 포함된다. 어업관리제도와 관련해서 보조금 지급국이 어업관리를 효과적으로 운영하고 있는 경우 보조금이 수산자원에 부정적 효과가 있다고 주장하는 제소국이 거증책임을 부담하나 부정적 영향 개연성이 큰 보조금(예: 가격보조)은 구별하여 보조금 지급국이 거증책임을 부담한다.(dark amber box)

-다섯째 기타사항으로는 면세유 지급에 따른 부정적 영향을 어업에 따라 구분할 필요가 있다고 제안하였다. 즉 조건이 동일할 때 원양어업이 연근해 보다 과잉어획 가능성이 크기 때문에 공해조업에 대해서는 연근해에 비해 면세유 적용 규율을 강화할 필요성이 있다고 제안하였다.

5) 의장텍스트에서는 포괄적으로 다음의 보조금을 금지보조금으로 규정하고 있다. : 선박건조 및 수리 보조금, 어선의 제3국 이전 보조금, 운영비용(연료, 미끼, 얼음) 보조금, 항만 인프라 및 항만 설비, 수산물의 가격 보전, 어업 종사자 및 법인에 대한 소득 보전, 입어료 지원, IUU 어업 보조, 과도하게 과잉 어획중인 어족에 영향을 미치는 모든 보조금이다.

## 2) 관련법의 현황과 제도정비 방향

가) 「세계무역기구협정의이행에관한특별법」(1995.1 제정)

세계무역기구협정의이행에관한특별법은 WTO 체제가 출범하면서 동 협정의 이행으로 인해 발생할 수 있는 피해를 최소화하고 국민경제의 건전한 발전을 보장함을 목적으로 제정되었으며, 동 법은 협정이 허용하는 보조금만 시행 규정(동법 제 4조)하고 있다. 그리고 동 법은 제 11조 2항에 명시된 5가지의 수단을 농림수산업 생산자를 보호하기 위한 지원제도로 규정하고 있으며, 동법 11조 2항의 5가지 지원 수단. 생산통제를 목적으로 한 직접지불, 영세농등을 위한 보조, 토양 등 환경보전을 위한 유기농, 경종농에 대한 보조, 농림수산업 재해에 대한 지원, 생산과 연계되지 아니하는 소득보조 등을 규정하고 있다.

동 법에 따라 농림부는 동 조항에 명시된 5가지 수단을 ‘직접지불제도’로서 간주하고 이를 순차적으로 도입토록 시행령을 마련하였으며, 경영이양직접지불제도(동 규정 제2장 제3조의 2~제12조), 및 친환경농업직접지불제도(동 규정 제3장 제13조~제20조) 등의 본격 도입을 명시(2001.3.6)하였다.<sup>6)</sup>

나) 「자유무역협정에따른농어업인등의지원에관한특별법」(2004.3)

자유무역협정에따른농어업인등의지원에관한특별법은 2004년 4월부터 발효된 한·칠레 FTA 협정에 대응하여 농어업 등의 경쟁력을 제고, 효과적인 피해 지원대책 등을 통해 농어업인등의 경영 및 생활안정에 기여하기 위하여 제정되었다. 동법은 협정 이행으로 인한 수입량 급증시 피해 품목 생산 농어업인 등에게 경영안정을 위한 소득보전 직접지불금을 지원하는 시책을 일정기간 시행할 수 있도록 규정(제 5조 1항)하고 있으며, 시행 기간은 2010년 말까지(동 시행령 제6조)이다. 또한 협정의 이행으로 인하여 사업을 계속하는 것이 곤란하다고 인정하는 품목에 대해서는 농어업인등이 폐업하는 경우 폐업지원금을 지급하는 시책을 일정기간 시행할 수 있다.(제 5조 1항)

다) 관련 제도의 정비 방향

관련 제도의 정비 방향은 현행 관련법 체계로도 수산분야의 직접지불제 도입은 가능할 것으로 사료되며, 환경직불제, 조건불리직불제, 경영이양직불제 등 허용가능 보조금 분류가 확실하다.

그러나 수산분야의 정책 목적과 여건, WTO 협상 타결에 따른 허용보조금이 농업과 상이하므로 이에 대비하여 관련법을 대폭 보완, 혹은 수산분야에 알맞도록 신설하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

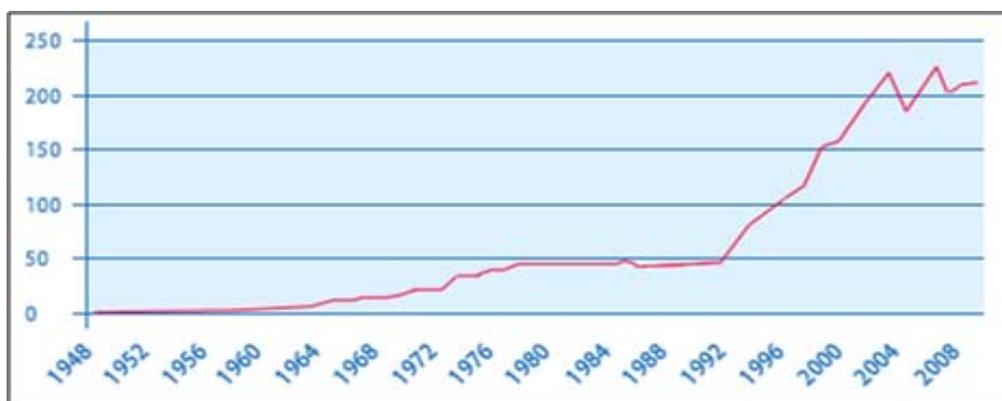
6) 「농산물의생산자를위한직접지불제도시행규정」 대통령령 제19463호, 일부개정 2006.4.28, 제정 1997. 2. 1

『자유무역협정특별법』 등의 한시적 조항들도 향후 각종 FTA의 순차적 타결을 반영하여 이를 수산부문에 알맞게 체계적으로 보완할 필요가 있다.

## 나. FTA 체결

### 1) FTA 추진 동향

현재 발효 중인 197개의 지역협정을 체결시기별로 살펴보면, 70년대 이전 5개, 70년대 12개, 80년대 10개에 불과하였지만 90년대 64개, 2000년 이후 120개가 체결되어 최근 지역주의가 광범위하게 확산되고 있음을 알 수 있다. 지역무역협정(RTA) 체결은 WTO 출범(1995.1.) 이후 매년 급속히 확산되어, 2007년 기준 전 세계 교역량의 50% 이상이 지역무역협정 내의 교역에 포함되는 것으로 추정된다.



자료 : 외교통상부 홈페이지([www.fta.go.kr](http://www.fta.go.kr)).

<그림 3-1> 전 세계 지역무역협정(RTA) 체결 현황

우리 정부는 이와 같은 세계적인 FTA 확산추세에 대응하여 안정적인 해외시장을 확보하고 개방을 통해 우리 경제의 경쟁력을 강화하기 위해 2004년 이후 동시다발적으로 FTA를 추진하고 있다. 그 결과, 칠레(04.4.1 발효), 싱가포르(06.3.2 발효), EFTA(06.9.1 발효), ASEAN(07.6.1 상품협상 발효) 등과 FTA 체결을 완료하였으며, 미국(07.4.2), EU(09.7.13) 인도와는(09.8.7) FTA 협상 타결을 완료하였다.

현재 우리나라는 다양한 국가와 FTA 협상을 진행하고 있으며, 캐나다, 멕시코, GCC, 호주, 뉴질랜드, 페루, 콜롬비아 등과 협상이 이루어지고 있는 실정이다. 한국과 캐나다의 협상은 2005년 7월에 시작해서 2008년 3월에 열린 제 13차 협상에서 양측이 상품 양허 등 전반적인 분야에 걸쳐 쟁점의 상당부분 타결함으로써 협상의 실질적인 진전이 이루어진 상태이며, 걸프협력회의(GCC)와의 FTA 협상은 2009년 7월 제3차 협상까지 진행된 상태이다.

호주와의 FTA 협상은 2006년 12월 한-호주 정상회담 시 한-호주 FTA 민간공동연구 및 라운드테이블회의 개최에 합의한 후 2009년 11월 제3차 협상까지 진행되었으며, 뉴질랜드와의 FTA 협상은 2009년 12월 제3차 협상이 서울에서 개최되었다.

페루와의 FTA 협상은 APEC 정상회담시 Toledo 페루 대통령이 FTA를 제안한 것을 계기로 2009년 10월 페루 리마에서 제4차 협상이 개최되었다. 콜롬비아와의 FTA 협상은 2008년 7월 양국 외교장관회담 시 콜롬비아측이 양국간 FTA 체결 검토를 요청해 2009년 12월 서울에서 제1차 협상이 개최되었다.

## 2) 주요국별 FTA 동향

### 가) 한-페루 FTA

#### (1) 추진현황

'08.11월 한-페루 FTA 개시 선언(APEC계기)후 수차례 협상 진행. 남미시장 선점 및 거점 확보, 풍부한 자원 확보 차원에서 추진되었으며, 2011년 3월 21일 한-페루 FTA의 정식서명이 이뤄졌다.

#### (2) 향후 추진계획

서명, 국회 비준 등 후속 절차 이행 동향 파악 및 대응 철저. 농·수산 관련자단체, 학계 등을 중심으로 협상결과 설명. 최종 협상결과를 반영, 정확한 농어업분야 파급 영향 분석을 실시하고 있으며, 영향 분석을 토대로 생산자, 업계 등 이해관계자의 의견을 수렴, 수산업 경쟁력 제고 등 보완대책 검토하고 있다.

### 나) 한-중 FTA

#### (1) 추진 현황

'06.11월 '한-중 FTA 산관학 공동연구(8차례 회의)' 개시를 선언하였으며 '08.6월 이후 민감분야 보호방안 등 주요 쟁점에 대한 양국간 이견으로 잠정 중단하였다.

우리나라는 한중 FTA의 예상 파급효과를 감안, 민감분야를 보호할 수 있는 적절한 방안을 보고서 내용에 포함시키기 위해 노력하였으나, 중국의 강경한 반대로 교착 상태이다.

'09.12월 시진핑 부주석 VIP 면담시 산관학 공동연구 종결 문제가 대두, 한중 정상회담('10.5.28)을 계기로 종료되었다. 양국 정부는 공식협상 개시 전 민감분야 처리방안에 대해 사전협의키로 합의(1차 협의 : 9월 유력)한 상태이다.

#### (2) 대책 및 향후 추진계획

본 협상 개시에 대비하여 한중 FTA 종합 대응체계 구축을 위하여 「한·중 FTA T/F」를 운영(‘10.7월~)하여 중국의 기 체결 FTA 협정문 및 생산, 교역통계, 관세분석 및 단계별 대응책 마련 중이다. 아세안, 파키스탄, 칠레, 뉴질랜드, 싱가포르, 페루, 홍콩, 마카오, 코스타리카(9개)에 대한 분석을 실시 중이며, 향후 본 협상에서 중국에 전략적으로 제기할 이슈 발굴하고 있다. 주요 내용으로는 식량안보, 식품안전 및 중국내 비관세 장벽 문제 등 검토 중이며, 수출 확대를 위해 중국측 규제완화, 서비스 개방 요구 등 검토 병행하고 있다.

품목별 영향추정 및 제도분석을 위한 연구용역 신규 추진(‘10.8~12월/KREI, KMI)이며, ‘06~‘09년 한중 FTA 대비 영향분석 및 대응방안 등 기 용역 추진(5건) 하였다. 또한, 농어민단체 간담회, 전문가 토론회 등 의견수렴을 통하여 이해관계자와 소통을 가화하고 공감대 형성을 위한 노력을 하고 있다. 7)

주재관, 관계기관 지사 및 학계 등 인적 네트워크 확충 및 사전협의 단계에서부터 우리 농수산업 민감성을 최대한 반영할 수 있는 대응 방안 마련 중이다.

#### 다) 한·미 FTA

##### (1) 추진 현황

한·미 FTA는 출범 선언(‘06.2), 협상 타결(‘07.4.2) 및 공식 서명(‘07.6.30)되었다. 우리측 비준 동의안은 ‘09.4.22 외통위 통과 후 계류 중이며, 미국측 오바마 대통령은 토론토 한미정상회담(‘10.6)시 ‘10.11월 방한 전 양국간 이견해소 후 의회에 비준동의안 제출발언을 하였다. 실무협의 대상은 자동차, 쇠고기에 국한될 가능성이 높다.

한미 FTA 비준과 관련하여 공식적으로 미국으로부터 구체적요구가 온 것은 아니나, 만약 재협상 요구 시에는 이미 체결된 협정을 재협상 또는 수정하는 것은 국가신뢰도 측면에서 바람직하지 않다는 입장이다. 특히 30개월령 이상 쇠고기 수입 확대 여부는 위생검역에 관한 사안으로 한미 FTA와 별개라는 논리로 대응 중이다.

또한 우리소비자의 신뢰가 회복될 때까지 30개월령 미만 쇠고기만 수입하도록 수입위생 조건에 규정되어 있으며, 이를 허용하려면 국회 심의를 받도록 규제한 사항을 유념하여 대응(가축전염병예방법)하고 있다.

#### 라) 한·EU FTA

##### (1) 추진현황

7) 한중 FTA 관련 농어민단체 설명회 3회, 간담회 1회 (5.18일), 전문가 토론회 5회

한·EU FTA는 여덟 차례 협상('07.5~'09.3) 이후 대통령 유럽 순방을 계기로 “최종 합의안” 마련하였다. 한·스웨덴 정상회담(7.13)에서 실질적 타결 후 가서명('09.10)완료된 상태이며 2010년 상반기 정식서명 예정이었으나 EU 내부 사정으로 인해 지연되었다. 우리나라는 한·EU FTA 협정안 국무회의 통과('10.8.16일), EU측은 외무장관 이사회를 개최('10.9월 예정)하여 승인 전망이다. 정식 서명 후 양국의 국회 비준동의 절차 진행 예상된다.

농수산물은 주요 품목의 민감성 방영을 위해 양허제외, 현행 관세 유지 등 예외조치 확보, 관세 존속기간 장기화에 노력을 하고 있으며, 주요품목 중 쌀은 양허제외, 고추·마늘·양파 등은 현행관세 유지하는 것으로 추진되고 있으며, 돼지고기, 닭고기, 유제품 등 축산품목은 관세존속기간 장기화될 전망이다. 특히, 대 EU 수입이 가장 많은 냉동삼겹살('08.\$2.8억) 보호에 노력이 집중되고 있다. 수산물은 대 EU 수입과 국내생산이 많은 냉동 고등어, 냉동 볼락등의 관세를 10년 이상 장기간에 걸쳐 폐지를 추진 중이며, 공산품은 예외적 유형 없으며 양허제외가 없다. 7년 이내 완전 관세철폐가 이루어질 전망이다.

EU측이 한미 FTA와 동등한 수준의 양허를 요구한 데 대해 교역현황 등을 감안, 한미 FTA와 차별화하는데 노력을 하고 있으며, 돼지고기 양허방식·양허기간, 낙농품 TRQ 등에서 한·미 FTA 결과보다 부수적 양허 결과를 얻은 상태이다.

국내 농수산물 생산감소액은 매년 조금씩 증가, 15년차에 2,481(한·미 FTA이행 전제)/ 3,172억원(비전제)수준으로 추정된다.<sup>8)</sup>

- (농산물)15년차에 2,369억원/ 3,060억원 생산 감소 추정
- (수산물) 15년차에 112억원의 생산 감소(한·미 FTA 영향 거의 없음)
- 농산물 생산감소의 약 90%가 양돈·낙농 등 축산분야에서 발생

## (2) 향후 추진 계획

정식서명 후 양국 의회의 비준을 거쳐 잠정발효 예정이며. 정식서명, 국회 비준 등 협정 발효를 위한 절차 이행에 대비, 전문가, 관련 부처와 긴밀히 협의 중에 있다. 정식 서명에 즈음하여 관계부처 합동으로 보완대책 발표를 목표로 보완대책에 대한 사전준비를 하고 있다. 주요 활동으로는 생산자대표, 전문가 등으로 구성된 한·EU FTA 대책 T/F(7.14~)를 운영하고 있으며, 피해 예상 분야에 대책을 마련 중이다. 또한, 축산업의 근본적인 체질개선을 위한 품목별 경쟁력 제고 기본방향 도출(7.20, 8.11)및 세부대책 마련 중에 있다.

## 마) 한·중·일 FTA 산관학 연구

### (1) 추진 현황

8) '09.12 농촌경제연구원, 해양수산물개발원

‘09.10.10(북경)한중일 정상회의시 3국간 FTA의 민간공동연구 종료 및 산·관·학 공동연구 단계로 격상키로 합의되었으며, ‘10.5.6~7(서울), 제1차 산·관·학 공동연구 회의 개최되었다. 동 회의에는 3국 정부, 학계, 산업계가 균형 있게 참석(3국 총 100여명)하였으며, 우리측 농수산 분야 대표단으로 농식품부 외에 (학계)농촌경제연구원, 해양수산개발원, (산업계)농협, 수협, AT 등이 참석하였다. 3국은 공동연구를 통해 3국간 FTA의 추진 타당성 및 협정범위에 대해 검토하기로 협의하였으며, 상품, 서비스, 투자, 규범 및 협력분야(소비자 안전, 식량안보, 수산협력 포함)등이 이에 포함된다. 연구는 2012년까지 종료토록 노력하고 2010년 3국 순차적 3회 개최토록 협의 되었으며, 2011년 이후 개최 일정은 추후 협의하는 것으로 논의 되었다.

## (2) 향후 추진 계획

농수산분야는 중국이 비교 우위인 점을 감안하여, 산관학 공동연구 단계부터 체계적·전략적 대응 및 농업분야 민감성 반영 노력이 필요하다. 우리나라 농업분야 민감성 반영과 함께 일본에 대한 수출 등 공세적 측면도 균형있게 접근하는 방안을 찾고 있으며, 농수산분야에서 협상 이익의 균형을 위하여 식품안전분야 협력 등 새로운 과제도 적극 발군·제기할 전망이다.

## 바) 한·호주 FTA

### (1) 추진 현황

‘09.3월 초 대통령 호주 방문 시 한·호주 FTA 개시 선언 후 최근까지 회기간 협상 진행되었다. 이제까지 진행된 협상은 민간공동연구(‘06.12~’08.4), 1차 협상(‘9.5), 2차 협상(‘09.9), 3차협상(‘09.12), 4차 협상(‘10.3), 5차 협상(‘10.5), 회기간 협상(‘10.8) 등이다.

‘10.8.9~8.13(서울) 개최한 회기간 협상에서는 양허안 및 분야별 통합협정문을 중심으로 논의되었으며, 양측은 한·호주 FTA 협상에서 가장 큰 쟁점이 되고 있는 핵심(쇠고기·낙농품)·비핵심(여타 품목)품목의 양허 수준 및 방향에 대해 협의하였다. 호주측은 관심 품목에 대해 한·미 FTA의 수준이 사실상 어렵다는 점을 강조하고 차별화하기 위해 노력하고 있다. 2007년 평균관세는 한국12.2%, 호주3.5% (농산물 : 한56, 호주1.3)이며, 원산지·무역증개·서비스/투자·지리적표시 등 농수산분야와 관련된 분과에 참여하여 농어업 민감성을 반영할 수 있는 타협안 마련에 주력하였다.

### (2) 향후 추진 계획

제 6차 협상은 핵심 쟁점(상품 양허)이 해소되는 시점에 개최될 예정이며, 민감 농수산물에 양허제외, 관세존속기간 장기화, 농업세이프가드 도입 등 다각적인 보호

방안 노력을 지속적으로 하고 있다.

호주측이 요구한 사항에 대해서는 어업인 및 전문가와 협의 하여 신중한 검토 후에 대응할 계획이다.

#### 사) 한·뉴질랜드 FTA

##### (1) 추진 현황

'09.3월 초 대통령 뉴질랜드 방문 시 한·뉴 FTA 개시 선언 후 현재 4차 협상까지 진행중 이며, 민간 공동연구('07.2~'08.3), 1차 협상('09.6), 2차 협상('09.9), 3차 협상('09.12) 4차 협상('10.5)이 이루어졌다. '10.5.12~5.14(웰링턴) 개최한 제4차 협상에서는 기 교환한(4.30) 상품 리퀘스트에 대한 입장 표명 및 분야별 통합협정문을 기초로 한 논의가 이루어졌다.

뉴질랜드측은 자국의 리퀘스트는 높은 수준의 포괄적 FTA를 목표로 하는 표준적인 것이라 주장하며 양측의 관심 품목에 기초한 양허수정안 교환 제안하였으며, 농수산물 1,950개 품목 중 우리측 양허초안에서 즉시 철폐한 331개 품목을 제외한 1,639개 품목 전부에 대해서 리퀘스트 제시하였다. 우리나라는 뉴질랜드측 리퀘스트에 대해 강한 불만을 표시하였으며, 이를 기초로 한 논의나 양허 수정은 불가능하다고 대응하였다.

##### (2) 향후 추진 계획

차기 5차 협상 일정에 대해서는 미합의 상태이며, 뉴질랜드측은 7월초 KEY 총리 방한 전에 차기 협상 개최를 희망하였으나, 우리측은 뉴질랜드측의 과도한 요구 수준의 완화 등 모멘텀이 마련된 후에야 다음 협상 개최가 가능할 것이라는 입장 표명하고 있다. 뉴질랜드측의 입장 변화 등 향후 사항을 고려하여 진중하게 대응할 계획이다.

#### 아) 한·콜롬비아 FTA

##### (1) 추진 현황

'09.11.18 협상 개시 선언 이후 총 3차례 협상을 진행하였다. 한·콜롬비아 FTA는 중·남미시장 진출 발판, 풍부한 자원 확보 차원에서 추진되고 있으며, 민간공동연구('09.3~8월), 여론수렴을 위한 공청회 개최('09.10월) 등의 노력을 하고 있다. '09.12.7~9일간 한·콜롬비아 FTA 제 1차 협상 개최(서울)되었으며 동 협상에서 기본 골격(TOR)협의 및 분야별 양측 입장 교환을 하였다.

'10.3.1~5일간 한·콜롬비아 FTA 제 2차 협상 개최되었으며, 상품양허에 관련하여 양측 과심품목 및 상품 양허안 작성 방안 논의되었으며, 양측 문안 바탕으로 통합

협정문 작성 및 논의가 이루어 졌다. 10.5월 상품분야 회기간 협상개최(미국 LA)였다.

'10.6.14~18일간 한-콜롬비아 FTA 제 3차 협상이 서울에서 개최되었으며, 기 교환한 상품양허개선 요구안 및 협정문 관련 구체적 논의가 진행되었다. 콜롬비아측은 쇠고기, 돼지고기, 낙농품, 열대과일, 설탕 등에 관심을 표명하고 우리 측은 자동차 등 공산품에 대한 시장개방 강조하였다.

## (2) 향후 추진사항

상품 수정 양허안 상호 교환이 예정 중에 있으며, 품목부서와 협의를 통해 8월 중순까지 수정 양허안 마련할 계획이다. '10.10.4~8일간 한-콜롬비아 FTA 제4차 협상 개최(보고타)하였으며, 수정 양허안('10.8.27)을 중심으로 본격적인 양허 협상 진행 예정이다. 원산지 회기간 협상 개최('10.9.6-10, 미국 워싱턴)하였다.

## 다. 기후변화 및 해양환경 보전 심화

### 1) 지구 온난화 문제

온실가스 배출 증가 등으로 지구 온난화가 가속되고 있다. 21세기 말에는 20세기 대비 기온은 최대 6.4℃, 해수면은 최대 59cm 상승 전망되고 있으며, 태풍, 폭설, 폭우 등 기상이변 급증, 수산자원을 비롯한 생태계 교란 심각한 실정이다.

특히, 우리나라의 온난화 진행속도는 세계 평균을 상회하고 있다. 기온은 지난 100년간 약 1.5℃ 상승하여 세계 평균(0.74℃)의 2배이며, 해수면 상승은 지난 40년간 약 22cm로 세계 평균(매년 1.8mm)의 약 3배에 달한다. 폭우 등 기상이변으로 인한 피해액이 매 10년 단위로 3.2배씩 증가하고 있으며, 최근 10년간 강우패턴 변화로 인한 총 피해액은 약 17.7조 원이다.

지구 온난화를 막기 위한 국제적 탄소배출량 감축 노력이 강화되고 있다. 2009년 12월 덴마크 코펜하겐에서 개최된 제15차 기후변화협약 당사국 총회에서 “코펜하겐 합의문(Copenhagen Accord)” 도출하였으며, 지구 기온 상승을 산업화 이전 대비 2℃ 이내로 억제하는 것을 목표로 국가별 감축목표를 제시하도록 하고 있으나, 개도국의 반발로 합의에는 실패하고 주목(take note)한다는 수준으로 결정되었다.

우리나라는 2020년 온실가스 감축목표를 개발도상국으로서는 최고수준인 배출전망치(BAU<sup>9)</sup>) 대비 30%로 확정('09. 11월)하였다. 향후 각 산업 분야별 감축 목표치 설정 및 감축량 배분 예정이다.

9) BAU : Business As Usual. 저감노력을 하지 않았을 경우 예상되는 탄소배출량

특히, 우리나라 어선어업은 수산물 1kg 생산에 유류 0.66를 사용하고 있어 고탄소 산업인 수산업에 대한 압박 강화가 예상된다. 특히, 트롤 및 쌍끌이어업의 유류 소비가 특히 높은 편이며, 양식어업은 수산물 1kg 생산에 0.04리터의 유류가 사용된다. 이는 어선어업의 약 1/17 수준이다. '08년 수산업 유류 소비량은 459만 드럼으로 우리나라 전체(6억 드럼)의 0.76%에 달한다.

## 2) 기후변화에 따른 세계 동향

기후 변화에 관련된 대응체제로는 UN이 주체하는 다자간 협상(유엔기후 변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change)이 대표적이다. 1997년 일본 교토에서 제3회 당사국총회(COP3)가 열려 온실가스 감축을 주요 내용으로 하는 교토의정서가 2005년 2월에 비준되면서 기후 변화에 대응에 대한 실질적인 계기가 마련되었다.

이 회의에서 온실가스의 실질적인 감축을 위하여 선진국(38개국)에 대해 제1차 공약기간(2008년~2012년)동안 1990년도 배출량 대비 평균 5.2% 감축하되, 각국의 경제적 여건에 따라 -8%에서 +10%까지 차별화된 감축량을 규정하였다.

이후 2007년 12월 15일 인도네시아 발리에서 개최된 제13차 기후 변화협약 당사국 총회(COP13)에서 '발리 로드맵'이 채택되어, 포스트 교토체제(Post-2012) 이후 선진국 뿐 아니라 개도국도 온실가스 감축에 참여하는 방안에 대해 향후 2년간 본격적으로 논의하게 되는 새로운 전기가 마련되었다.

또한 2009년 9월의 G20 피츠버그 공동정상 선언에서도 에너지 안보와 기후 변화를 주요 안건으로 채택하고 공약사항<sup>10)</sup>을 제시하고 있어 기후 변화에 대한 공동 대응 필요성에 대한 공감대가 세계적으로 확대되는 추세를 보이고 있다.

그러나 세계적인 주목 하에 2009년 12월 덴마크 코펜하겐에서 개최된 제15회 유엔기후 변화협약 당사국총회(15th Conference of the parties, 이하 COP15)에서는 포스트 교토체제를 대비할 수 있는 방안에 대한 국제적 합의 도출이 시도되었으나 큰 성과를 거두지 못한 채 종료되었다.

193개국이 참가한 가운데 개최된 COP15에서는 2050년까지 온실가스를 1990년 대비 50% 이상 감축해야 한다는 것을 전제로 2020년까지의 감축량에 대해 논의하였으나, 각국의 입장이 첨예하게 대립한 끝에 '코펜하겐 협정(Copenhagen Accord)'을 도출하는 수준에서 마무리되었다<sup>11)</sup>

10) 국제기구가 비효율적인 에너지(화석연료)의 보조금 규모와 영향에 대해 연구하여 차기 회의에 성과를 보고토록 요청하고, 또한 청정에너지 공급 증가와 에너지 효율 향상과 관련된 투자 촉진 및 각종 조치 시행 공약을 제안하였다.

협정문은 지구의 평균기온 상승을 산업화 이전에 비해 섭씨 2℃ 이내로 제한하도록 규정<sup>12)</sup>하였으나, 기온 상승을 어떻게 막을 것인지에 대한 구속력 있는 합의는 이루어지지 않은 실정이다. 또한 내년 1월 말까지 선진국은 2020년 기준 감축목표를, 개발도상국은 감축 실행방안을 포함한 감축 계획 보고서를 제출하도록 규정하였다.

우리나라는 당초 기후 변화협약 의무감축국(Annex 1) 편입될 것이라는 관측이 제기되어 왔으나, 실제로 ‘개도국 지위 유지’라는 정부 목표를 달성하여 온실가스 감축 의무에 편입되지는 않았다. 따라서 지금까지처럼 자율적으로 감축 목표 수준을 정하고 이행 방식을 마련할 수 있게 되었다<sup>13)</sup> 우리나라는 1993년 12월 47번째로 기후 변화협약에 가입하였고, 2002년에 교토의정서에 비준하였으며, 교토의정서 비준 당시 1차 의무 감축기간(2008~2012년)에는 개도국의 지위를 확보하여 온실가스통계 작성과 이행 상황을 담은 국가보고서를 제출해야 하되, 온실가스 감축 의무의 예외를 인정받았다.

한편 기후 변화 대응과 관련해 최근 세계 주요국이 ‘기후 변화를 위기가 아닌 경제성장의 기회로 활용<sup>14)</sup>’하고자 하는 측면에서 ‘그린 뉴딜’을 추진하기 시작하였으며, 우리나라도 기후 변화에 대한 적극적 대처와 함께 친환경 녹색산업 육성을 통한 경기 부양책인 “녹색 성장”을 추진하고 있다. 기후 변화에 대응하여 우리 정부는 기후 변화 대책위원회(위원장 국무총리)와 관계장관회의 등 범정부대책기구를 설치하여 운영하고 있으며, 1999년부터 종합대책을 수립하여 추진 중에 있음. 현재 기후 변화협약 대응 대책은 4차(2007. 12.)까지 마련되었다.

이러한 가운데 수산분야에 있어서도 지구 온난화와 관련해 주요 국제기구와 국가, NGO 단체 등을 중심으로 관심이 높아지고 있다. 일례로 국제식량농업기구(FAO), 주요 선진국(캐나다, 영국 등), 기후 변화협약 제30차 과학기술자문부속기구(Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice, SBSTA) 등 다양한 기관과 국가에서 발표된 보고서는 지구 온난화가 수생생태계와 수산업에 미치는 영향과 중요성에 대해 경고의 메시지를 담고 있다.

11) 미국·중국·인도·브라질·남아프리카공화국 등 5개국이 마련한 협정문은 수단·투발루·베네수엘라 등의 반발에 부딪혀 총회의 최종 승인을 얻지는 못했지만 공식 합의문서로 인정되었다.

12) 도서국들이 요구한 ‘섭씨 1.5℃’안에 대해서는 2015년에 이행 상황을 중간 평가해 제조정을 검토하기로 하였다.

13) 우리나라의 이산화탄소 배출량은 세계 9위, OECD 국가 중 이산화탄소 배출량 증가율은 1위, 누적배출량은 세계 23위로 온실가스 배출 증가량이나 배출량이 높은 편으로 조사되고 있다(기후 변화 홍보포털사이트(www.gihoo.or.kr) 참조).

14) STERN 보고서(2006년)

이와 관련해 국내에서도 기후 변화로 인한 가시적 변화와 피해가 보고되고 있으며, 실제로 수산 관계자를 대상으로 한 조사에서도 기후 변화가 수산업에 있어 매우 중요한 문제로 인식하고 있고, 또한 이미 수산업에도 영향을 미치기 시작했다고 평가하는 것으로 나타났다<sup>15)</sup>

## 2. 대내환경변화

### 가. 어업인구 감소 및 고령화

#### 1) 어업인구 감소

우리나라 총어가수는 2009년 현재 70,960호로 추정되고 있으며, 이는 전년 대비 0.1% 감소한 것이다. 경영채산성 악화 등의 대내외적 여건 변화가 어가수 감소에 영향을 미친 것으로 분석된다. 특히, 수산업의 기반이라고 할 수 있는 어로어가수는 2009년 47,811가구로서 전년 대비 2.3% 감소하였다.

<표 3-1> 어가수 추이

(단위 : 호, %)

구 분	2007	2008	2009	2010	증감률(연간, %)		
					08/07	09/08	10/09
총어가	73,934	71,046	70,960	70,750	-3.9	-0.1	-0.3
어로어가	50,577	48,945	47,811	46,822	-3.2	-2.3	-2.1
양식어가	23,356	22,101	23,149	23,928	-5.4	4.7	3.4

자료 : 2010 국제 수산전망대회, p.36 인용 및 재정리

우리나라 어가인구는 2009년 기준 약 183,710명이며, 이 중 어업에 종사하는 인원은 115,532명, 어업경영주는 69,379명으로 파악된다. 이러한 어업인구는 10년 전인 2000년과 비교해볼 때, 어가인구는 26.9%, 어업종사자는 17.4%, 어업경영주는 14.9%가 감소한 것으로 나타났다.

지속적으로 나타나고 있는 어업인구의 감소 추세는 수산업의 인력감소라는 문제점을 발생시키며, 수산업의 존립기반에 있어서 부정적 영향을 가지고 올 것으로 사료되며, 수산업 발전에 있어서 어려움으로 존재하고 있다. 이와 같은 어업인구 및 어업경영주의 인구변화 추이는 아래 표와 같다.

15) 정명생 외, “기후 변화협약 이행 대비, 어업부문의 영향 평가 및 대응전략”, KMI, 2009.12.

〈표 3-2〉 연도별 어업인구 변화추이

연도	어가인구	어업종사자가구원	어업경영주
2000년	251,349	139,837	81,571
2001년	234,434	136,869	77,717
2002년	215,174	127,694	73,124
2003년	212,104	125,023	72,760
2004년	209,855	122,384	72,513
2005년	221,132	130,589	79,942
2006년	211,610	128,048	77,001
2007년	201,512	122,916	73,934
2008년	192,341	118,879	71,046
2009년	183,710	115,532	69,379
2000년 대비 증감율	-26.9%	-17.4%	-14.9%

자료 : 통계청, 어업조사자료 각 년도

## 2) 어업인구의 고령화

수산업에 존립에 있어서 어업인구 및 어업경영주의 감소뿐만 아니라 어업인구 고령화도 중요한 문제점으로 파악된다. 총어업인구 및 어업종사자 인구도 중요하지만 현황을 파악하기 위해서는 어업경영주를 대상으로 분석을 하는 것이 현실적이라 할 수 있다.

아래 표에서 나타나는 바와 같이 어업경영주의 수는 2005년 일시적인 증가 현상이 있으나, 2000년 81,571명에서 2009년 69,379명으로 지속적으로 감소하고 있는 것으로 나타난다. 특히 20대의 경우 2000년 777명에서 2009년 77명으로 약 90% 이상이 감소한 것으로 분석되어 그 감소율이 가장 높은 것으로 파악되었다. 이에 반하여 70대 이상의 고령화 어업경영주 수는 2000년 5,049명에서 2009년 12,228명으로 약 142%가 증가한 것으로 나타나 어업경영주에 있어서 고령화가 심화되고 있음을 보여주고 있다. 10년전(2000년) 대비 증감율을 살펴보면 20대가 90.1% 감소, 30대는 71.6%감소, 40대 56.0%감소, 50대 13.6%감소, 60대 13.5%증가, 70대는 142.2% 증가 한 것으로 분석된다.

<표 3-3> 어업경영주 연도별·연령별 변화추이

연령별	합계	20대	30대	40대	50대	60대	70대 이상	
							인구	비율
2000년	81,571	777	8,020	21,803	25,527	20,395	5,049	6.2%
2001년	77,717	359	5,017	19,314	24,208	23,605	5,215	6.7%
2002년	73,124	293	5,076	18,816	23,674	20,081	5,183	7.1%
2003년	72,760	278	4,481	18,003	23,106	21,142	5,750	7.9%
2004년	72,513	243	3,950	17,456	22,878	21,685	6,301	8.7%
2005년	79,942	292	3,855	16,987	25,273	23,664	9,871	12.3%
2006년	77,001	365	3,506	15,048	24,684	24,120	9,278	12.0%
2007년	73,934	158	2,968	13,316	23,604	24,085	9,802	13.3%
2008년	71,046	103	2,564	11,520	22,524	23,688	10,646	15.0%
2009년	69,379	77	2,281	9,588	22,059	23,146	12,228	17.6%
2000년 대비 증감율	-14.9%	-90.1%	-71.6%	-56.0%	-13.6%	13.5%	142.2%	

자료 : 통계청, 어업조사자료 각 년도

이와 같은 분석의 결과는 타 업종으로 전환이 비교적 용이한 20~30대의 젊은 층에서의 어업경영주 이탈현상이 심화되고 있음을 보여주며, 60대 이상의 고령화 어업경영주가 지속적으로 증가하고 있음을 시사한다. 결국 어업경영주의 감소는 20~30대에서 젊은 층의 타업종 전환으로 인한 어업이탈 및 고령화로 인한 어업경영포기 등이 주요 원인으로 발생하는 현상이라 할 수 있다.

어업경영주 전체 인구 중 70대 이상의 비율은 2000년 6.2%에서 2009년 17.6% 증가하고 있으며, 결국 이러한 고령화 어업경영주는 건강 및 체력상의 문제로 인하여 어업경영능력의 한계 등이 발생할 가능성이 매우 높으며, 이로 인하여 유희어업이 발생할 가능성 역시 높다고 할 수 있다.

이러한 어업인구의 고령화와 어업인구의 감소는 현재 2년 이상 휴업금지와 1년 이상 휴업 시 신고라는 제도적인 틀 안에서 실제 조업인의 감소현상을 가지고 오게 된다.

## 나. 생산 정체

### 1) 연근해어업

2007년부터 2009년까지의 연근해어업 전체생산량 추이를 보면, 2008년까지 증가하다가 2009년에는 약간 감소한 것으로 나타난다. 특히 연안어업은 2009년 생산

량이 3년 중 가장 낮은 수준을 보이고 있으나 근해어업은 2008년에 비해 2009년에는 거의 보합수준을 보이고 있다.

<표 3-4> 연근해어업 월별 생산량(2007~2009년)

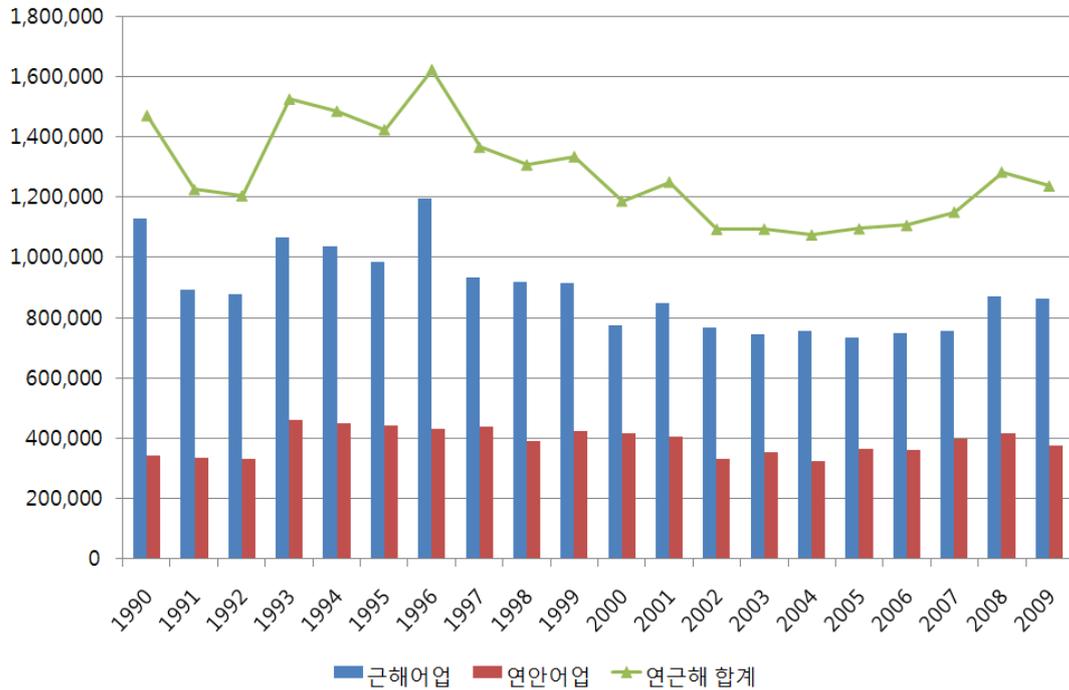
(단위 : M/T)

구분 연도 월	연근해어업			연안어업			근해어업		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
합계	1,152,299	1,284,890	1,238,827	395,788	414,522	375,739	756,511	870,368	863,088
1	114,612	116,661	109,848	28,103	27,848	26,634	86,509	88,813	83,214
2	71,578	58,855	85,270	22,877	20,887	22,520	48,701	37,968	62,750
3	69,944	82,575	79,632	23,462	27,730	21,086	46,482	54,845	58,546
4	65,705	59,614	52,094	30,986	24,086	22,884	34,719	35,528	29,210
5	59,777	64,850	69,444	30,305	34,416	29,128	29,472	30,434	40,316
6	66,570	64,897	66,634	35,742	34,503	32,177	30,828	30,394	34,457
7	71,332	89,047	56,901	34,013	38,161	25,531	37,319	50,886	31,370
8	80,521	83,041	84,911	32,755	35,657	27,547	47,766	47,384	57,364
9	87,265	120,447	154,094	30,132	42,909	45,360	57,133	77,538	108,734
10	163,949	201,145	168,694	51,642	47,480	47,753	112,307	153,665	120,941
11	147,887	174,648	142,195	38,955	41,190	35,464	108,932	133,458	106,731
12	153,159	169,110	169,110	36,816	39,655	39,655	116,343	129,455	129,455

자료 : 통계청, 어업생산통계시스템, <http://fs.fips.go.kr/main.jsp>.

1990년 대 중반 160만 톤가량이었던 연근해어업 생산량은 계속 감소하여 2000년 대 초반 110만 톤으로 격감하였다. 그러나 수온상승 등과 같은 해양환경 변화와 정부 및 어업인의 자원관리 노력으로 인해서 2006년부터 어획생산량이 회복추세를 보이다가 2009년에 약간 감소하는 경향을 보이고 있다.

2009년 월별 생산동향을 보면 2월, 5월, 6월, 8월, 9월은 전년 대비 어획량이 다소 증가하였으나 나머지는 모두 전년 대비 감소추세를 보이고 있으며, 특히 어획량 비중이 높은 겨울철의 어획량이 전년에 비해 대체로 감소한 것으로 나타났다. 연근해어업의 생산량 변동은 주로 근해어업의 생산량 변동에 의하여 좌우되는 경향이 있는데, 2009년 또한 이러한 경향을 보이고 있다.



주) 2009년 9월까지의 자료는 확정치이며 그 이후 자료는 잠정치 임. 2009년 12월 생산량은 2008년 12월분을 적용한 것임.

<그림 3-2> 연근해어업 생산량(1990~2009년)

## 2) 주요 어종별 어업생산

우리나라 연근해에서 생산되는 어종 중 2009년 기준 10대 어종으로는 멸치류, 오징어류, 고등어류, 갈치, 망치고등어, 꽃게, 청어, 삼치류, 붉은 대게, 참조기이다.

최근 3년간 주요 어종별 생산량을 살펴보면, 1순위인 멸치류의 생산량이 2008년에는 전년보다 증가하였지만 2009년에는 2007년보다 더 적은 양이 생산된 것을 알 수 있다. 또한 3순위인 고등어의 생산량도 점차 줄어들고 있고, 삼치류 또한 생산량이 줄어들고 있는 것을 알 수 있다. 이외의 품목에서도 생산량이 증가하고 있으나 그 양이 미미하며, 대부분의 품종이 답보상태를 나타낸다.

<표 3-5> 연근해 주요 어종별 생산량 순위(2007~2009년)  
(단위 : M/T)

연도 순위	2007		2008		2009	
	어종명	어획량	어종명	어획량	어종명	어획량
1	멸치류	221,110	멸치류	261,532	멸치류	203,728
2	오징어류	174,479	오징어류	186,160	오징어류	189,160
3	고등어류	143,776	고등어류	187,240	고등어류	117,960
4	갈치	66,029	갈치	72,313	갈치	85,450
5	삼치류	42,199	청어	40,809	망치고등어	57,369
6	참조기	34,221	삼치류	40,809	청어	37,514
7	굴류	29,316	참조기	33,200	삼치류	36,793
8	청어	28,280	붉은대게	28,293	참조기	34,033
9	붉은대게	25,388	굴류	29,185	꽃게	31,302
10	붕장어	19,399	전갱이류	22,752	붉은대게	29,993

자료 : 어업생산통계(<http://fs.fips.go.kr/main.jsp>)

## 다. 어가 경영악화 위험

### 1) 어업 채산성 악화

'08년 어가소득은 '04년 대비 19% 증가하였으나, 어업 경영비는 동 기간 중 49% 증가하였다. 어가소득은 '04년 26,159 천 원에서 '08년 31,176 천 원으로 증가하였으며, 어업경영비는 '04년 13,185 천 원에서 '08 19,656 천 원으로 증가하였다.

어선을 사용하는 산업 특성상 유가 상승에 매우 취약하며, 어업경영비 상승도 대부분 유가 인상에 기인한다. 특히 어선이 주로 사용하는 고유황 경유는 '04년 386원에서(리터당, 면세가) '08년 851원으로 2배 이상 증가하였다. '08년 7월의 경우 국제유가가 정점(147\$)에 달했을 때 면세유는 드림당 23만원까지 상승('07년 평균 10만원)하고, 연근해 조업척수와 일수는 전년대비 11% 감소하였다. '09년 이후 유류가격의 안정화로 인하여 경영비의 어업인 부담이 다소 감소하였다.

### 2) 어가소득 변화

어가 소득은 지속적으로 증가하고 있으나 도시근로자 소득수준 대비 약 67%로 여전히 미약한 실정이다. '05년 이후 어가소득 증대는 주로 양식어가 소득증대에 기인하며, '08년에는 농가소득 수준에 도달하였다. 2009년의 어가소득은 명목가치 기준으로 3,024만 원 수준으로서 전년 대비 3.0% 감소한 것으로 추정된다. 이는 고유가 및 외환위기 등의 여파가 어업경영에 영향을 준 것으로 파악된다.

2009년의 어가소득이 감소한 것은 주로 어업소득 감소가 컸기 때문이며, 2010년에도 어업소득의 감소가 총 어가소득 감소의 주요 요인으로 작용할 것으로 보인다. 소득원천별로는 어업 채산성 악화에 따른 어업소득 감소가 예상되고 있는 가

운데, 비경상소득 등으로 구성되는 어업외소득 증대로 이를 보전할 것으로 사료된다. 2009년 어가소득 감소 효과를 어가별로 살펴보면, 양식어가의 어업소득 감소가 9.0%로 가장 크게 나타났다. 이는 고유가 및 외환위기 등에 양식어가가 가장 심각하게 영향을 받았기 때문이다.

2010년 들어서도 어업외소득은 증가될 것으로 예상되고 있으나, 어로 및 양식어가 모두 어업소득 감소가 3.9%, 7.3%를 기록할 것으로 전망되고 있어 어가소득 감소에 직접적인 영향을 미칠 것으로 보인다.

<표 3-6> 어가소득 추이

(단위 : 천원, %)

구분		2007	2008	2009	2010	증감률(연간, %)		
						08/07	09/08	10/09
전체 어가	어가소득	30,668	31,176	30,241	30,082	1.7	-3.0	-0.5
	어업소득	11,975	13,801	12,760	12,166	15.2	-7.5	-4.7
	어업외소득	18,693	17,375	17,481	17,916	-7.1	0.6	2.5
어로 어가	어가소득	29,198	28,552	27,848	27,862	-2.2	-2.5	0.1
	어업소득	10,672	11,125	10,526	10,115	4.2	-5.4	-3.9
	어업외소득	18,526	17,427	17,322	17,747	-5.9	-0.6	2.5
양식 어가	어가소득	35,177	38,737	36,986	36,277	10.1	-4.5	-1.9
	어업소득	15,972	21,800	19,843	18,385	36.5	-9.0	-7.3
	어업외소득	19,205	16,937	17,143	17,892	-11.8	1.2	4.4

자료 : 2010 국제 수산전망대회, p.37 인용 및 재정리

## 제2절 수산분야 직접지불제 도입가능 유형

### 1. 농업분야 직접지불제 검토

#### 가. 농업분야 직접지불제<sup>16)</sup> 현황 및 분류

농업분야의 직접지불제는 1997년 경영이양직접지불제를 처음 도입한 이후 시장 개방 확대에 따른 농가소득 감소 및 다원적 기능의 축소 등 부정적 영향을 완화하기 위하여 단계적으로 확대되었다.

1999년에는 친환경농업 직접지불제, 2001년에는 논농업직접지불제를 도입함으로써 본격적인 직접지불제 사업이 실시되었으며, 2004년의 쌀 재협상에 대비하여 쌀 소득보전직접지불제(2002)와 쌀생산조정제(2003~2005년 3년간 한시적으로 시행)도 연차적으로 도입되었다. 또한, 2004년 2월에 발표된 ‘농업·농촌종합대책’의 중장기 계획에 따라 2004년에는 조건불리지역직접지불제가 도입되었으며, 한·칠레 FTA로 인한 피해보상을 위해 지원대상 품목을 대상으로 소득보전직접지불제가 도입되었다. 2004년에 도입된 조건불리지역직접지불제는 낙후지역의 경사지 밭을 대상으로 도입하였으며 2006년부터는 낙후지역이 아닌 일반 시군의 경사지까지 포함하는 것으로 확대되었다.

16) 한국농촌경제연구원, 농가단위 소득안정제 실시방안 및 직접지불제도 개편방안 연구, 2009 참고

<표 3-7> WTO 농업협정문에 따른 농업분야 국내 보조정책

구분		내용
허용	녹색정책 (green box) ※부속서 제2조 5-15항	○ 정부가 제공하는 서비스 - 연구, 보급, 교육, 검사, 농업·농촌기반정비, 유통촉진 등의 일반적인 서비스 - 식량안보 목적의 비축 및 국내식료원조 ○ 생산자에 대한 직접지불 - 생산과 분리된 소득지지/소득의 대폭 감소 보상 - 자연재해에 대한 보상 - 구조조정원조(은퇴·탈농지원, 농지전용 및 투자원조) - 환경대책 및 낙후지역 등 지원원조 대책
	청색정책 (blue box) ※부속서 제6조 5항	○ 생산제한계획에 기초를 둔 직접지불로서 다음 조건 어느 하나에 합치하는 정책 - 일정시점에서 고정된 면적 및 단수를 기준으로 한 직접지불 - 기준 생산수준의 85% 이하의 생산에 대한 직접지불 - 일정 시점에서 고정된 사육두수에 대한 직접지불
	최소허용보조 (De-minimis) ※부속서 제6조 4항	○ 녹색 또는 청색 이외의 정책이지만 - 품목 특정한 정책으로 AMS합계가 해당 농산물 생산액의 5%이내의 것 - 품목 특정적이지 아닌 정책으로 AMS합계가 총농업생산액의 5% 이내의 것 ※ 단, 개발도상국의 경우 두 항 모두 10%이하의 정책
감축	황색정책 (amber box) ※부속서 제2조 1항	○ 위에서 열거한 감축대상 정책을 제외한 농업생산자를 위한 모든 국내보조 정책 - 시장가격지지, 감축대상 직접지불, 투입재 보조 및 유통비용 절감 등

자료: 이명헌, 농업에서의 직접지불제도, 「재정포럼」, 2000.4.

2005년에는 2001년부터 시행되었던 논농업직접지불제와 쌀소득보전직접지불제가 쌀소득보전직접지불제로 통합되었으며, 경관보전직접지불제가 시범사업으로 실시되었다. WTO 농업협정문에 따른 농업분야의 직접지불제의 성격을 살펴보면 대부분은 성격상 WTO 농업협정에서 허용되는 허용보조(Green Box)로 분류되고 있다. 다만, 쌀소득보전직접지불제 중 변동형 직접지불제와 FTA 피해보전직접지불제는 감축대상 보조(Amber Box)에 포함된다.

두 직접지불제는 성격은 감축대상에 해당되지만, 쌀직접지불제의 변동직불과 FTA 피해보전직접지불제는 WTO 최소허용보조에 해당될 수 있다.

〈표 3-8〉 농업분야 현행 직접지불제 현황

구분		도입 시기	성격		지원대상	지원규모	2009 예산 (억원)
쌀소득보전	고정	2005	공익	Green Box	·'98~'00년간 논농업에 이용된 농지의 경작자	·70만원/ha	7,088
	변동	2005	소득안정	Amber Box	·벼 재배농가	·목표가격과 수확기 쌀값의 85%보전	676
친환경농업		1999	공익	Green Box	·친환경인증 농가	·밭 : 유기·전환 794천원/ha, 무농약 674, 저농약 524 ·논 : 유기·전환 392천원/ha, 무농약 307, 저농약 217	423
경관보전		2005	공익	Green Box	·협약에 따라 경관작물을 재배하는 농가	·동계작물 100만원/ha ·하계작물 170만원/ha	96
조건불리		2004	공익	Green Box	·조건불리지역 밭, 과수원, 초지	·밭 : 40만원/ha ·초지 : 20만원/ha	336
FTA피해보전		2004	소득안정	Amber Box	·지원대상 품목을 생산하는 농업인	·(기준조수입-당해연도 평균조수입)×보전비율 (85%)	400
경영이양		1997	구조조정	Green Box	·65~74세(벼농사 영농경력 10년이상) ·3년이상 보유하고 있는 논·밭·과수원	·250천원/ha/월	845

자료: 한국농촌경제연구원, 농가단위 소득안정제 실시방안 및 직접지불제도 개편방안 연구, 2009 제작성

## 나. 농업분야 직접지불제별 분석

### 1) 쌀소득보전직접지불제

#### 가) 사업개요

쌀소득보전직접지불제는 『쌀소득 등의 보전에 관한 법률』 제3조에 따라 농업인등의 소득안정을 위하여 농업인등에게 쌀소득등보전직접지불금을 지급하기 위한 쌀소득등보전직접지불제 사업계획 수립 및 자금지원 등을 통해 농가소득 안정을 도모하고 DDA협상/쌀협상 이후 쌀 시장개방 확대 등으로 인하여 쌀 가격이 하락하

는 경우에 쌀생산 농가의 소득을 보전하기 위하여 2005년에 개편되었다. 쌀 가격은 시장수급에 맡기되 쌀값 하락에 따른 소득감소분의 일부를 직접지불제로 보전하는 것을 목적으로 하고 있다.

근거법령은 『쌀소득 등의 보전에 관한 법률 및 동법 시행령·시행규칙』이며, 성과 목표는 쌀소득등보전직접지불금(고정직접지불금, 변동직접지불금)을 지원하여 쌀생산농가의 실질수입을 정부가 정한 목표가격(170,083원/쌀80kg)의 97.5% 이상 유지하는 것이다.

지원의 기준은 쌀협상 이전의 농가의 평균 총 수취가격(시장가격+ 추곡수매이익+ 논농업직불금)을 기준으로 목표가격을 설정하고, 목표가격과 당년 산지 쌀값 평균 차액의 85%를 직불금으로 지원한다.

지급농지는 법 제5조에 규정하고 있으며, ‘1998년 1월 1일부터 2000년 12월 31일까지 벼·연근·미나리·왕골재배에 이용된 농지’로서 현재는 ‘벼·연근·미나리·왕골 그 밖에 농업인등이 소득증대를 위하여 경작하는 농작물’ 또는 ‘농업인 등이 재배하는 다년생 식물’의 재배에 이용되는 농지이다.

다만, 1997년 12월 31일 이전 논농업에 1년 이상 이용된 농지 중 경지정리사업, 간척사업 등 「농어촌정비법」 제2조 제5호 가목부터 다목까지의 규정에 따른 농업생산기반정비사업으로 인하여 1998년1월1일부터 2000년12월31일까지의 기간 중 불가피하게 논농업이 중단된 경우와 태풍이나 홍수 등 「자연재해대책법」 제2조제2호 및 제3호에 따른 자연재해, 풍수해로 인하여 1998년1월1일부터 2000년 12월31일까지의 기간 중 불가피하게 논농업이 중단된 경우는 쌀소득등직접지불금의 지급대상 농지이다.

쌀소득등보전직접지불금 지급대상 농지의 지급상한 면적은 농업인은 30만제곱미터, 『농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률』 제16조에 따른 영농조합법인 또는 동 법 제19조에 따른 농업회사법인은 50만제곱미터로 규정하고 있다.

쌀소득등직접지불금의 지급 대상이 될 수 있는 자는 법 제5조에 따른 쌀소득 등보전직접지불금 지급대상 농지에서 논농업에 종사(휴경 포함)하는 농업인 등으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로 법 제6조에 규정하고 있다. 논농업에 종사는 자기의 비용과 책임으로 논농업에 필요한 농작업을 직접수행(농작업의 일부만 위탁하는 경우 포함) 하는 것을 말하며, 일부 위탁의 범위는 자기의 비용과 책임으로 논농업에 필요한 농작업 중 일부를 직접 수행하고, 그 결과물인 농산물이 본인에게 최종 귀속하는 경우를 의미한다.

지원방법으로 직불금은 고정지불과 변동지불로 구분되며, 고정지불은 과거 논농업 직불금을 계승한 것으로 벼 재배유무, 쌀가격 등락과 관계없이 ha당 70만원(농업 진흥지역은 74만 6천원, 진흥지역 밖은 59만 7천원)을 지급한다. 변동지불은 벼 재배 농업인에게만 지급하되, 목표가격과 당년 쌀값과의 차액의 85%에서 고정직불금을 차감한 액수로 하고 있다. 또한, 고정지불은 지방자치단체 보조로 농어촌 구조개선특별회계(농특세전입금계정)를 재원으로 하며, 변동지불은 쌀소득보전변동 직접지불기금에서 지원된다.

#### 나) 특징 및 문제점

쌀소득보전직접지불제의 가장 중요한 정책 변수는 목표가격이다. 지속적인 가격하락 추세를 반영한 목표가격의 인하가 농가소득의 급격한 감소를 초래할 수 있지만, 반대로 시장상황을 반영하지 않은 목표가격 고정은 쌀 과잉문제를 유발하고 논농업 구조개선을 제약한다.

제도적으로 직불금은 실경작자에게 지급되어야 하는데, 영농을 하지 않는 부재지주가 직불금을 수령하는 사례가 발생하고 있음. 이와 함께 1996년 이후 취득한 농지의 임대차를 금지한 농지법으로 임차인이 직접지불제를 신청하지 못하는 경우도 적지 않게 발생하는 등 쌀직접지불제와 농지제도가 대립하는 면이 있다.

OECD의 2008년 한국농정 평가에서 쌀 과잉생산, 환경영향, 소비감소 등을 고려할 때 생산을 유발하는 변동지불은 재고되어야 한다고 지적. 고정지불도 직불금의 자본화로 지가 상승을 가져오고 보조금이 비농민 농지소유자에게 귀속되는 등 문제가 발생하고 있으므로, 목적을 분명히 하여 그에 부합한 형태로 조율되어야 한다고(should be targeted) 주장하고 있는 실정이다.

<표 3-9> 쌀소득등보전직접지불금 개요

구분	내 용
목적	소득안정을 위하여 농업인들에게 쌀소득등보전직접지불금을 지급하기 위한 쌀소득등보전직접지불제 사업계획 수립 및 자금지원 등을 통해 농가소득 안정을 도모 특히, DDA협상/쌀협상 이후 쌀 시장개방 확대 등으로 인하여 쌀 가격이 하락하는 경우에 쌀생산 농가의 소득을 보전하기 위함
법적 근거	쌀소득 등의 보전에 관한 법률 및 동법 시행령·시행규칙
지원대상	농지 : 1998년 1월 1일부터 2000년 12월 31일까지 논농업(벼, 연근, 미나리, 왕골재배에 한함)에 이용된 농지 대상자 : 쌀소득등 보전직접지불금 지급대상 농지에서 논농업에 종사(휴경 포함)하는 농업인 등
지원형태	고정직접지불금 : 지방자치단체 보조, 농어촌구조개선특별회계(농특세 전입금계정) 변동직접지불금 : 직접수행, 쌀소득보전변동직접지불기금
지원금액	고정직접지불금 : 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> ), 변동직접지불금 : 논농업에 이용되는 농지에서 쌀을 생산하는 농업인에게 해당 연도에 생산한 쌀의 수확기 평균가격이 목표가격에 미달하는 경우에 지급 목표가격 : 170,083원/쌀80kg('05-'12년산 적용) 지급단가 : 목표가격과 당해연도 수확기 산지 평균 쌀값과의 차액의 85%에서 고정직접지불금 평균단가를 차감하고 남은 금액
지급한도	농지의 지급상한 면적은 농업인은 30만제곱미터, 『농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률』 제16조에 따른 영농조합법인 또는 동법 제19조에 따른 농업회사법인은 50만제곱미터로 규정

## 2) 친환경농업직접지불제

### 가) 사업개요

친환경농업직접지불제는 친환경농업의 조기정착을 도모하고, 고품질 안전농산물 생산 장려 및 환경보전 등 농업의 공익적 기능 제고를 위해 1999년에 도입 되었다. 친환경농업 실천 농가(친환경농산물 인증농가)에게 초기소득 감소분 및 생산비 차이의 일부를 지원하는 것이 목적이다.

근거법령은 세계무역기구협정의이행에관한특별법 제11조 제2항 및 농산물의생산자를위한직접지불제도시행규정 제16조 내지 제23조에 규정하고 있다.

지원대상은 농업·농촌기본법시행령 제3조에 의한 농업인으로서 신청일 현재 친환경농업육성법 제17조의 규정에 의하여 친환경농산물 인증을 받은 농업인이며, 친

환경농산물 인증을 받아 인증기관의 이행점검 결과 적격으로 통보 받은자를 대상으로 한다.

지원형태는 지자체 보조(시장·군수·자치구청장)로 국고 100%이며, 농특회계 재원을 이용하여 지급한다. 지원금액은 친환경농산물을 계속하여 생산하는 경우 최초 지급 연도로부터 필지별로 3년간만 지급하며, (불연속인 경우도 3회만 지급) 대상 농지는 논으로, 그 외의 농지는 공부상 지목과 재배작목에 관계없이 밭단가로 지급한다. 또한 동일필지가 친환경농산물 인증농가나 인증단계를 달리하는 경우에도 총 3년간만 지급하는 것으로 규정하고 있다. 토양을 이용하지 않고 생산하는 수경(양액)재배, 버섯재배 농가 등은 지급대상에서 제외하되, 버섯재배의 경우 원목재배형태는 지급대상에 포함한다. 밭지급단가는 유기 794천원/ha, 무농약 674천원, 저농약 524천원 이며, 논 지급단가는 유기 392천원/ha, 무농약 307천원, 저농약 217천원 이다.

<표 3-10> 친환경농업직접지불제 개요

구분	내용
목적	친환경농업 실천 농업인에게 초기 소득 감소분 및 생산비 차이를 보전함으로써 친환경농업 확산을 도모하고, 농업의 환경보전기능 등 공익적 기능제고
법적 근거	세계무역기구협정의이행에관한특별법 제11조 제2항 농산물의생산자를위한직접지불제도시행규정 제16조 내지 제23조
지원대상	농업·농촌기본법시행령 제3조에 의한 농업인으로서 신청일 현재 친환경농업육성법 제17조의 규정에 의하여 친환경농산물 인증을 받은 농업인
지원형태	농특회계, 지자체 보조(시장·군수·자치구청장), 국고 100%
지원금액	친환경농업 실천 농업인의 초기 소득 감소분 및 생산비 차이에 대한 일부 지원금 쌀소득등보전직접지불제 대상 농지는 논으로, 그 외의 농지는 공부상 지목과 재배작목에 관계없이 밭단가로 지급 - 논 : 유기 392천원/ha, 무농약 307, 저농약 217 - 밭 : 유기 794천원/ha 무농약 674, 저농약 524
지급상한	농가당 지급한도 면적 : 0.1 ~ 5.0ha

#### 나) 특징 및 문제점

친환경농업직접지불제 지원단가는 관행농법과 친환경농법의 소득격차를 보전해주는 방식에 기초한다. 그러나 현행 친환경농업 직접지불제의 지원단가는 1997년과 2003년에 조사된 생산비와 소득을 기준으로 산정되어 친환경농업 실천농업인들에게 실질적인 혜택을 주기에는 한계를 가지는 것으로 사료된다.

관행농업에서 친환경농업으로 전환시 통상 5년차부터 소득차가 해소되나 현행 지

원기간은 3년에 불과하여 관행농업과의 소득차이 해소와 친환경농업의 정착에 미흡하다.

현행 친환경농업 직접지불제는 중앙정부의 보조금 지원방식이다. 그러나 적극적인 친환경농업 추진 의사를 가진 지자체의 참여를 유도 미흡하다는 평가를 받고 있다. 이에 대한 인센티브를 고려하기 위해 지자체가 친환경농업 직접지불제에 일정 비율의 보조금 지금을 분담하는 것이 바람직하다.

### 3) 경관보전직접지불제

#### 가) 사업개요

경관보전직접지불제는 농촌경관을 아름답게 가꾸고 공익적 기능을 증진함으로써 지역축제, 농촌관광, 도농교류 및 지역사회의 활성화를 도모하고자 도입되었다.

근거법령은 농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한특별법 제30조, 농업·농촌 및 식품산업 기본법 제40조, 농산물의 생산자를 위한 직접지불제도시행규정 제5장(경관보전직접지불제)에 규정하고 있다.

지급대상은 읍·면의지역 및 「농어촌정비법」 제2조제2호에 따른 준농어촌지역으로 「농지법」 제2조제1호에 따른 농지 중 지역축제 및 체험·관광 등 도농교류 프로그램과 연계가 가능하면서 경관작물 식재면적이 최소 0.5ha이상 집단화되고 마을단위 2ha 이상 인 지역이다. 지자체와 마을간 협약을 체결하고, 농지에 일반작물 대신 경관작물을 재배하는 경우 보조금을 지급한다. 경관협약 마을주민에 대한 경관보전활동 비용을 지원한다. 마을경관보전을 위한 기술 지원 등 특별한 경우 외에는 마을주민의 직접 인건비성 경비는 지원 금지하고 있다.

지급형태는 국고 70%, 지방비 30%이며, 지급금액은 경관작물재배는 동계작물 100만원/ha, 하계작물 170만원/ha, 마을경관보전활동비가 협약면적에 비례하여 30만원/ha 으로 규정하고 있다. 그러나 지역별 특성을 감안하여 지자체 자체예산으로 추가 지원이 가능하다.

전국적으로 경관보전직접지불제 사업 대상 면적이 확대되고 있으며, 사업에 참여하는 지자체의 숫자도 증가 추세이다. 경관보전직접지불제 지원 면적이 크게 늘어난 것은 사료작물의 자급률 제고 등을 목적으로 한 제2녹색혁명을 경관보전직접지불제와 연계하여 추진하게 된 것이 큰 영향을 받고 있다.

2005년 경관보전직접지불제 도입 당시에는 다년생작물, 곡물, 목본류, 사료·축비작물은 지원 대상에서 제외하였지만, 이후 경관의 다양성을 높인다는 취지에서 지원

대상 작물 범위가 계속 확대되어 2008년부터 사료·식량작물인 청보리, 밀, 호밀, 라이그라스 등이 지원 대상에 포함되면서 재배면적이 크게 증가하고 있다.

<표 3-11> 경관보전직접지불제 개요

구분	내 용
목적	지역별 특색 있는 경관작물 재배 및 마을경관보전활동을 통해 농촌경관을 아름답게 가꾸어 지역축제, 농촌관광, 도농교류 등 지역사회의 활성화 도모
법적 근거	농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 제30조 농업·농촌 및 식품산업 기본법 제40조 농산물의 생산자를 위한 직접지불제도시행규정 제5장(경관보전직접지불제)
지원대상	협약에 따라 경관작물을 재배하는 농업인등
지원형태	국고 70%, 지방비 30%
지원금액	- 경관작물재배 : 동계작물 100만원/ha, 하계작물 170만원/ha - 마을경관보전활동비 : 협약면적에 비례하여 30만원/ha

#### 나) 특징 및 문제점

제2녹색혁명 추진(2008. 5. 6)에 따라 청보리 등의 사료작물 재배농가에게도 경관보전직불보조금을 지급함에 따라 타 식량작물과의 형평성 문제가 제기되고 있다. 일부 사료·식량작물은 경관목적보다 판매목적 위주로서 사업목적이 불분명. 농촌경관보전보다 동계작물재배의 보조금 성격으로 변질되어서, 2009년도는 청보리, 밀 등 사료·식량작물 위주로 면적이 확대되고 있다.

현재 일선 지자체가 직접지불제와 연계해서 지원하고 있는 사항들을 살펴보면, 경관작물 이외의 경관요소에 대해서는 실질적인 지원을 하지 않는 경우가 많다.

### 4) 조건불리지역 직접지불제

#### 가) 사업개요

농업생산 및 정주여건이 불리한 농촌지역에 대한 지원을 통해 농가소득 보조, 균형발전 및 지역사회 유지 목적으로 도입되었다.

조건불리지역이란 오지지역과 일반 읍·면 지역 중 경지율이 22%이하이고, 전체 농지 중 경사도 14%이상인 농지가 50%이상인 법정리와 조건이 상대적으로 불리한 도서지역(제주도 포함)은 그 특수성을 인정하여 경지율 및 경사도에 관계없이 포함된다.

대상농지는 조건불리지역으로 선정된 지역 내의 농지로 공부상 지목에 상관없이

2003년부터 2005년까지 3년동안 농업에 이용된 농지(논, 밭, 과수원) 또는 초지법에 의해 조성된 초지이다. 농지법상 개인간 임대차가 불가능한 농지(1996년 이후 취득농지)를 임대차한 농지는 제외(다만, 농지은행을 통한 농지는 포함)한다.

대상자는 지급대상 농지가 속해있는 읍·면 또는 지원대상 법정리에 연접한 읍·면에 거주하는 실경작자이다. 지급단가는 ha당 농지 500천원, 초지 250천원(국고 70%, 지방비 30%)로 규정하고 있으며, 농가당 지원 하한면적은 0.1ha이며, 지급상한은 없다.

<표 3-12> 연도별 조건불리지역직불제 투입예산 (단위 : 백만원)

구 분	2006년까지	2007년	2008년	2009년
합 계	76,141	43,994	50,670	45,756
국고보조	54,753	31,071	35,748	33,582
직불보조금	70,500	43,078	49,741	46,647
- 국고보조	49,112	30,155	34,819	32,653
- 지방비	21,024	12,923	14,922	13,994
행정비(국고)	5,641	916	929	929

나) 특징 및 문제점

법정리 단위로 대상지역을 선정하고 있어 조건이 불리한 행정리가 대상지역에서 제외되는 문제가 발생하고 있다. 또한 경지율이나 경사도를 가지고 대상지역을 지정하는 것도 조건의 불리성을 파악하기 어려운 면이 있어 인구 등을 포함한 새로운 지표개발이 필요하다.

임대차 농지는 제외하거나 계약서를 첨부해야 하는 요건으로 인하여 임대차 농지가 대상농지에서 제외되는 사례가 빈번함. 따라서 조건의 불리성이라는 관점에서 임대차 농지문제를 해결할 필요가 있다.

마을 활성화를 위하여 마을공동기금의 효과적인 사용이 요구되고 있으나 전반적으로 목적과 다르게 사용되거나, 직불제에 대한 이해부족으로 사용되지 않는 사례도 다수 나타난다.

〈표 3-13〉 조건불리지역직접지불제 개요

구분	내 용
목적	농업생산 및 정주여건이 불리한 농촌지역에 대한 지원을 통해 농가 소득 보조, 균형발전 및 지역사회 유지
지원대상	지급대상 농지가 속해있는 읍·면 또는 지원대상 법정리에 연접한 읍·면에 거주하는 실경작자이다.
지원형태	농가당 지원 하한면적은 0.1ha이며, 지급상한은 없다.
지원금액	지급단가는 ha당 농지 500천원, 초지 250천원(국고 70%, 지방비 30%)

### 5) 경영이양 직접지불제

경영이양 직접지불제는 농업경영을 이양하는 고령 은퇴농가의 소득지원으로 소득 안정을 도모하기 위하여 실시하였으며, 전업농의 영농규모 확대 지원으로 전업농 중심의 영농규모화 촉진하기 위하여 실시하고 있다.

〈표 3-14〉 경영이양직접지불제 개요

구분	내 용
목적	농업경영을 이양하는 고령은퇴농가의 소득지원으로 소득안정
법적 근거	- 「세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법」 제11조제2항제5호 - 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제39조제3항제3호 및 제5호 - 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」 제4조 등
지원대상	「농지법」 제2조제1호에 따른 농지 중 「지적법」에 따른 지목이 전·답·과수원인 농지로서 아래의 어느 하나에 해당하는 농지 - 경영이양 이전 3년 이상 계속하여 소유한 「농지법」 제28조에 따른 농업진흥지역 안의 전·답·과수원 - 경영이양 이전에 「농어촌정비법」 제15조에 따라 농업기반정비사업 시행자가 처분한 간척농지를 매입(분할납부로 소유권이 이전되기 전인 경우를 포함한다)하여 3년 이상 계속하여 경작한 전·답·과수원 - 경영이양 이전 3년 이상 계속하여 소유하고 있는 「농지법」 제28조에 따른 농업진흥지역 밖의 아래 어느 하나에 해당하는 농지  ※ 상속 또는 배우자나 직계존속으로부터 증여받은 전·답·과수원은 3년 이상 소유의 제한을 받지 아니함
지원형태	민간경상보조(국고 100%)
지원금액	m <sup>2</sup> 당 300원/연(ha당 3,000천원/연)

2013년까지 경영이양대상자 소유농지 179천ha의 55.9%인 10만ha를 이양시켜 고령·은퇴농가의 생활안정을 지원하고, 쌀전업농 6ha 수준, 7만호 육성에 기여할 계획이 있다.

### 6) 과수산업소득보전 직접지불제

과수주산지를 대상으로 용수공급, 배수로 및 경작로 등 생산기반을 구축하여 과수 수출단지 정비 및 대형유통업체 출하 등을 통한 경쟁력 있는 과실생산 거점으로 육성 지원하기 위하여 실시하였다.

집단지 규모가 큰 과실생산단지를 우선 추진하여 과수 생산거점으로 육성. 지역 여건, 농업인 수요에 따라 개발 유형을 달리하여 사업비 차등 지원하고 있다. 품목별 생산자조직 중심으로 고품질 생산·유통체계 정착을 도모하기 위하여 실시된다.

<표 3-15> 과수산업소득보전 직접지불제

구분	내 용
목적	과실의 수입증가로 국산 과실 가격이 일정수준 이하로 하락할 경우 일정부분을 보전함으로써 과수 재배농업인 등의 경영안정 도모
법적 근거	자유무역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법 제4조 농어촌정비법 제5조 내지 제12조, 제94조, 제95조, 제99조, 제101조
지원대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 용수원 개발 : 과수단지 관개용수(암반관정, 양수장 등) 개발</li> <li>- 용수이용 시설 : 저수조 및 송·급수관 설치</li> <li>* 개별 농가별 용수원 개발은 제외</li> <li>◦ 경작로 정비 : 진입로, 경작농로 확·포장 등</li> <li>◦ 과원경지정리 : 원지형을 이용한 과원 경지정리, 토사유실방지 축대 설치 등</li> </ul>
지원형태	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 재원 : 자유무역협정이행지원기금(FTA기금)</li> <li>◦ 지원비율</li> <li>- 조사설계비 : 보조 100%(국고 100)</li> <li>- 기반조성 사업비 : 보조 100%(국고 80, 지방비 20)</li> <li>◦ 사업기간 : 2년(년도별 지원비율 : 1년차 30%, 2년차 70%)</li> </ul>
지원금액	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 지원단가</li> <li>- 조사설계비 : 461천원/ha</li> <li>- 기반조성 사업비 : 32,520천원/ha</li> <li>· 개발유형에 따라 단가 차등 : 90 ~ 110%</li> <li>· I 유형 : 29,268천원/ha, II 유형 : 32,520, III 유형 : 35,722</li> </ul>

## 2. 수산분야 도입가능 유형 분석

### 가. 수산분야 직접지불제 도입 시 고려사항

수산분야의 직접지불제의 도입은 다원적·공익적 성격, 기존 정책과 조화, 정책실행성, 예산제약성 등이 고려되어야 한다. 결국 수산업에 있어서 직접지불제의 도입으로 시장기능으로 창출할 수 없는 외부효과의 창출 및 수산업을 지속적으로 유지할 위한 보호 및 육성 정책이 될 수 있어야 한다.

수산업의 생태적 보존, 다원적 기능, 식량 안보 유지 등의 외부효과는 시장기능으로 창출할 수 없으므로, 직접지불제와 같은 생산자 소득 보전이 필요하다. 수산업의 보호·육성, 수산업 발전을 위한 적극적인 육성·지원이 필요하다. 농수산업등의 상대적 낙후성, 산업간 불균형 발전 등에 직면하여 균형발전론적 관점에서 소득지직접지불제, 구조조정직접지불제 등 농수산업의 양적 혹은 질적인 발전 방안이 필요하다.

생산물의 가격 혹은 소득에 부과되는 보조금(혹은 세금)은 자원배분 왜곡·사회적 후생극대화 저하를 야기하므로, 시장지향적인 생산중립적 직접지불제등을 활용. 국내 혹은 국제적 여건변화의 결과로 해당 산업의 피해 및 손실이 타 산업보다 막대할 경우 형평성 차원에서 이에 대한 차액보상제, 부족불지불제등 정책적 지원이 필요하다.

수산업이나 어촌이 가지는 다원적 기능에 대한 국민의 기대도 높아지고 있으며, 수산자원의 유지와 보전, 환경보전, 다원적 기능 확산을 위한 소위 ‘공익형’ 직불제의 확충이 필요할 것으로 판단된다. 특히, 조건불리지역 어업유지를 위한 직불제 도입이나 해양환경보호를 위한 직불제 등 수산업 진흥을 도모하는 방안을 강구할 필요가 있으며, 다양한 목적의 공익형 직불제의 도입을 검토해야 한다.

또한 WTO/FTA 등 중장기적으로 시장개방이 확대되는 가운데, 기상이변이 빈발하고, 수산물 수요변화가 발생하는 등 어업경영의 리스크가 높아지고 있음을 고려하여, 이에 대응하는 ‘경영안정형’ 직불제의 개발도 필요하다.

#### 나. 수산분야 직접지불제도 현황분석

우리나라의 수산분야에서 사용되고 있는 직접지불제도는 소득보전직접지불제가 있다. 사업의 목적은 한·미 자유무역협정(FTA) 이행에 따라 미국산 수산물의 수입증가로 국산수산물의 가격이 일정수준 이하로 하락할 경우 하락분의 일정부분을 보전함으로써 어업인의 경영안정 도모하는 것으로, 자유무역협정체결에따른농어업인 등의지원에대한특별법 제5조에 법적근거를 규정하고 있다.

지원대상자는 지원대상 품종의 고시일(추후 확정) 이전부터 당해 품종을 실제 어획 혹은 양식하는 어업인으로서 해당 어업인의 어업 면허 및 허가권을 관할하는 시장·군수·구청장에게 소득보전 직접지불금을 신청한 어업인으로서 지원대상자로 결정된 자이며, 지원대상 품목은 아직 결정되지 않은 실정이다. 여기서 “어업인”은 수산업법 제2조의 규정에 의한 어업경영자를 말함. 다만, 어업인(수산업법 제2조)인 중에서 어업종사자는 제외한다.

지원조건은 지원대상어종의 국내생산량 대비 미국산 수입량의 비율이 일정비율 이상으로 증가할 경우로 당해년도 국내생산량 대비 수입량 비율이 10%이상이면서 전년보다 수입량 비율이 증가한 경우와 당해년도 국내생산량 대비 수입량 비율이 10%미만인 경우에는 전년보다 수입량 비율이 5%이상 증가하거나 지원대상어종의 당해년도 평균가격이 기준가격 미만으로 하락하는 경우 해당 어업인의 피해액 일정부분 직접 보조하는 것이다.

소득보전 직접지불금의 산출은 대상품목별 평균생산량×지급단가(기준가격-당년 평균가격)×보전비율(0.85)을 통하여 결정되며, 품목별 평균생산량은 어업생산통계에 따라 다음과 같이 산출하되, 소득보전 직접지불금 지원대상품목의 고시일 직전 5년간의 어업(업종),어종별 어선톤당 또는 단위면적당 평균생산량의 최고치와 최저치를 제외한 3년간의 평균생산량을 이용한다. 어선을 이용하는 어업은 톤당 평균생산량×신청인이 소유한 어선의 톤수로 계산하며, 양식어업의 경우 단위면적당 평균생산량×신청인이 면허 또는 허가를 받거나 신고한 어업시설의 면적으로 산출한다.

지원금액은 기준가격에 당년 평균가격의 차액을 적용한 금액으로, 기준가격은 소득보전 직접지불금 지원대상 품목 고시일 직전 5년간의 평균가격 중 최고치와 최저치를 제외한 3년 평균가격에 심의비율(80%)를 곱한 가격이며, 평균가격은 지원대상 품목별 주어기 동안의 어업생산통계에 의한 생산금액을 생산량으로 나누어 산출한 단위중량당 가격이다.

직불금 지급의 프로세서는 사업신청단계 → 사업자 선정단계 → 세부계획수립 및 시행 단계 → 자금배정단계 → 이행점검단계 → 성과측정단계 → 사업평가 및 환류단계로 구성된다.

### 다. 농업분야 직접지불제 수산분야 접목검토

농업분야 직접지불제도의 접목 시에는 수산업과 농업의 물리적 차별성, 생산체계 차별성, 제도적 차별성, 경영상 차별성 등을 고려하여 적절한 직불제도를 결정해야 하며, 지원대상 및 지원형태, 추진체계 등을 검토하여 도입이 필요하다.

<표 3-16> 농업과 수산업의 차이

구 분	농 업	수산업
물리적 차별성	<ul style="list-style-type: none"> <li>고정된 공간을 개별 이용자 분리 이용</li> <li>소유 토지 공간 내에서 생산 활동</li> <li>공간 이동이 자유롭고 위험대피 용이</li> <li>이용공간의 배타성</li> <li>오염 시 국지적 피해</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>생산 공간이 타 이용자와 미 분리</li> <li>어군에 따른 이동조업 불가피</li> <li>어선 이동의 한계성</li> <li>인위적·자연재해에 과다 노출</li> <li>환경오염 발생 시 급속 확산</li> </ul>
생산 체계 차별성	<ul style="list-style-type: none"> <li>생산량에 미치는 환경변화가 적음</li> <li>생산량 인위적 조절 및 예측 가능</li> <li>식부 작목 선택 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>생산의 불확실성</li> <li>계획생산, 출하조절 불가능</li> <li>어업허가·면허로 포획어종 변경 불가</li> </ul>
제도적 차별성	<ul style="list-style-type: none"> <li>생산수단인 농지는 개인 사유재산</li> <li>사유지 매매의 민간 거래 활동</li> <li>비경합적 생산, 공적 관리 불필요</li> <li>동일한 자연혜택, 비경합적 생산</li> <li>자원의 공동이용을 위한 집단 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>생산공간과 소득물은 공유재산</li> <li>면허취득 등 공적인 취득절차 필요</li> <li>공유재산성으로 인해 공적관리 필요</li> <li>무주물 선점 방식 생산 불가피</li> <li>어촌계 존재</li> </ul>
경영상 차별성	<ul style="list-style-type: none"> <li>고정급제의 형태</li> <li>생산자 출하조절로 일시출하 해결 가능</li> <li>담보 손실 우려 없음(주 담보 토지)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>보합제 임금체계</li> <li>일시 다확성 및 부패성 해결위한 가공업 연계 발전</li> <li>어선 감가상각 금융담보력 취약</li> </ul>
국가간 협력상 차별성	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가 간 생산자원 이동 없음</li> <li>자원관리를 위한 국제협력 필요 없음</li> <li>인류 공동관리 필요성 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>회유성 어종의 인근 국가의 EEZ 경계 왕래</li> <li>회유어종 자원관리정책 국가 간 협력 필요</li> <li>원양 및 공해수역 자원 국제협력 의무</li> </ul>

농업과 수산업의 중요한 차이점으로는 생산공간의 차이이다. 농업의 경우 농지라는 고정된 공간을 개별 이용자 분리 이용하므로 이용공간의 배타성을 가지는 반면 수산업은 생산 공간이 바다를 대상으로 하므로 타 이용자와 분리가 어려우며 공공적 성격을 가진다. 또한 생산체계에 있어서도 수산업의 경우 양식업을 제외하고는 계획생산 및 출하조절이 불가능하다. 이러한 이유로 인하여 농업은 비경합적 생

산으로 공적 관리가 필요하지 않으나 수산업은 공유재산성으로 인해 공적관리가 필요하다.

이러한 농업과 수산업의 차이점을 고려하여, 현재 시행 중인 농업분야 직접지불제의 수산분야 접목가능성을 파악해보면 쌀보전 직접지불제 및 FTA 피해보전 직접지불제, 과수산업소득보전 직접지불제 등의 소득안정형 직접지불제는 수산분야에서 어가단위 소득안정 직접지불제로 접목이 가능하다. 여기서 직접지불제의 효율화를 위하여 소득보전직접지불제와 통합하는 방법도 고려할 필요가 있다.

친환경농업 직접지불제의 경우에는 해양환경개선 및 친환경유지라는 공익적 성격을 가지는 친환경어업 직접지불제로 접목이 가능할 것으로 판단되며, 현재 시범사업으로 시행되고 있는 생분해성어구에 대한 지원 및 고밀도부표의 교체비용 지원 등과 같은 정책사업을 직접지불제도로 전환이 가능할 것으로 사료된다.

지역별 특색 있는 경관작물 재배 및 마을경관보전활동을 통해 농촌경관을 아름답게 가꾸어 지역축제, 농촌관광, 도농교류 등 지역사회의 활성화 도모하는 경관보전 직접지불제는 해양환경개선 직접지불제의 형태로 도입 될 수 있다. 여기에는 어장 휴식 및 휴어 어업인에 대한 직접지불제, 체험어장 및 어촌관광 직접지불제 등이 포함된다.

조건불리 직접지불제는 도서 조건불리지역 어가에 대하여 어업비용의 경비과다 항목에 대한 직접지불금 지원하는 형태로 도입이 가능할 것으로 판단되며, 경영이양 직접지불제는 경영여건의 악화로 인해 어업인 차원에서 경영을 이양코자 하는 자를 대상으로 직접보조 및 용자의 혼합활용하는 구조조정적 성격의 직접지불제로 도입 가능하다. 앞서 대내적 환경 변화 중 어업인구의 고령화 및 어업인구의 감소를 고려할 때 중요한 직접지불제의 형태로 사료된다.

수산업·어촌의 구조개선 촉진, 다원적 기능 확보, 지속가능한 수산자원의 유지 등 수산업·어촌 분야의 잠재 역량 확충을 위한 직접지불제 도입 및 추진을 고려할 때 성격별 직접지불제의 도입이 면밀히 검토되어야 한다.

〈표 3-17〉 농업분야 직접지불제의 수산부분 접목 검토

농업분야 직접지불제		성격		수산분야 도입가능성	내용	기능
쌀소득 보전 직접지 불제	고정	공익	Green Box	어가단위 소득안정 직접지불제	DDA/FTA로 인한 경영악화 어가의 어업수입을 정부가 정한 목표가격의 일정비율 이상 유지를 위한 직접지불금 지원 - 소득보전 직불제와 통합 가능	소득 안정
	변동	소득 안정	Amber Box			
FTA피해보전 직접지불제		소득 안정	Amber Box			
과수산업소득보 전 직접지불제		소득 안정	Amber Box			
친환경농업 직접지불제		공익	Green Box	친환경어업 직접지불제	-생분해성어구, 고밀도부표,	환경개 선 및 자원관 리
경관보전 직접지불제		공익	Green Box	해양환경개 선 직접지불제	어장휴식 및 휴어 직접지불제 어촌관광 직접지불제	자원관 리, 다원적 기능유 지
조건불리 직접지불제		공익	Green Box	조건불리 직접지불제	도서 조건불리지역 어가에 대하여 어업비용의 경비과다 항목에 대한 직접지불금 지원	다원적 기능유 지
경영이양 직접지불제		구조 조정	Green Box	경영이양 직접지불제	경영여건의 악화로 인해 어업인 차원에서 경영을 이양코자 하는 자를 대상으로 직접보조 및 융자의 혼합활용	구조개 선 기능

앞서 검토된 수산분야 도입이 가능한 직불제의 도입방안을 간단하게 제시하면 다음과 같이 나타낼 수 있다.

### 1) 친환경어업 직접지불제

친환경어업 직접지불제의 도입은 생분해성어구, 고밀도부표 등 친환경어업을 이용 하는 어업인을 지원함으로써 해양환경오염 저감 및 환경친화적인 어업 육성을 도 모하기 위한 목적으로 실시되어야 하며, 현재 실시하고 있는 친환경 생분해성 어 구 시범사업 및 고밀도 부표지원사업에 참여하고 있는 어업인에 대하여 직불금을 지급하는 형태로 추진이 가능하다.

즉, 생분해성어구 및 고밀도부표 등 친환경어구는 일반적으로 동일 어구보다 고가 이므로 이에 대한 가격차이에 대한 직불금을 지급함으로써 해양생태계와 어장을 보호할 수 있을 것으로 기대된다. 또한, 어장관리 의무 강화에 따른 어업인의 경제

적 부담을 경감시키는 직접적인 효과를 예상할 수 있다.

제도도입에 있어 고려사항으로는 친환경어구에 대한 구입증빙 및 사용량에 대한 규제가 면밀하게 필요하다. 이러한 친환경어업 직접지불제는 WTO 수산보조금 규율 적용 시 허용보조금으로 분류 가능하다.

<표 3-18> 친환경어업 직접지불제 도입

구 분	내 용
정책목적	친환경어업을 이용하는 어업인을 지원함으로써 해양환경오염 저감 및 환경친화적인 어업 육성 도모
추진방향	현재 실시하고 있는 친환경 생분해성 어구 시범사업 및 고밀도 부표 지원사업을 친환경직불제로 전환
사업개요	생분해성어구 및 고밀도부표 등 친환경어구는 일반적으로 동일 어구보다 고가이므로 이에 대한 가격차이에 대한 일정부분 직불금 지급
고려사항	-친환경어구에 대한 구입증빙 및 사용량 규모 선정 -WTO 수산보조금 규율 적용 시 허용보조금으로 분류 가능
기대효과	해양생태계와 어장을 보호 및 어장관리 의무 강화에 따른 어업인의 경제적 부담을 경감
사업분류	-환경개선 및 자원관리 -공익

## 2) 도서 조건불리 직접지불제

도서 조건불리 직접지불제는 수산업 기반과 정주환경이 열악한 도서지역의 어촌을 지원함으로써 수산업의 지닌 다원적 기능을 유지하고 국토의 균형 있는 발전을 도모하기 위해 실시되어야 한다. 추진 방향으로는 조건불리 도서지역의 어업인 소득안정과 동질성을 바탕으로 하는 어촌사회 유지를 위해 마을에 직불금 지급하는 형태로 진행되어야 하며 이는 해당 도서지역의 정주의식 고취와 수산업의 다원적 기능 유지·발전을 위한 어업인의 공동 노력 계기를 제공하게 된다.

사업 대상 도서의 선정은 『도서개발촉진법』 상의 ‘도서’ 중 어촌의 다원적 기능 보존과 국토 균형 발전에 기여하는 도서가 되어야 하며, 해당 도서내 수산업의 다원적 기능 보존을 위해 최소한의 생산을 담당하는 어업인(개인적 요건)이 대상이 되도록 지급 요건은 규정이 필요하다.

제도도입에 있어서 고려사항으로는 보조금 수령, 도서·마을 단위의 공동기금 조성이 필요하다. 수산업은 개인 토지의 활용보다 공유재인 바다를 활용하는 것이므로 공동기금 조성 비율이 농업보다 높아야 할 것이다. 또한, 「조건불리직불제」의 사업범위와 중복 혹은 경합되는 문제를 검토할 필요성이 있다. 또한, 대상 지역의 70%가 전남에 편중되어 분포됨을 고려할 때, 도서지역 수산업 실태 파악이 필요

하다.

<표 3-19> 도서 조건불리 직접지불제

구분	내용
정책목적	수산업 기반과 정주환경이 열악한 도서지역의 어촌을 지원함으로써 수산업의 지닌 다원적 기능을 유지하고 국토의 균형 있는 발전 도모
추진방향	조건불리 도서지역의 어업인 소득안정과 동질성을 바탕으로 하는 어촌사회 유지를 위해 마을에 직불금 지급 해당 도서지역의 정주의식 고취와 수산업의 다원적 기능 유지·발전을 위한 어업인의 공동 노력 계기를 제공
사업개요	『도서개발촉진법』상의 ‘도서’ 중 어촌의 다원적 기능 보존과 국토 균형 발전에 기여하는 도서에 대한 다원적 기능 보존을 위해 어업인 개인적 요건을 만족하는 어업인 및 공동체에 대한 직불금을 지급
고려사항	-보조금 수령, 도서·마을 단위의 공동기금 조성 필요성 -사업범위와 중복 혹은 경합되는 문제의 검토 -도서지역 수산업 실태 파악 선행 필요
기대효과	조건불리 도서지역 거주 어업인의 소득원 안정을 통한 어촌사회의 발전 도모
사업분류	-자원관리, 다원적 기능유지 -공익

### 3) 해양환경개선 직접지불제

해양환경개선 직접지불제는 크게 어선어업을 대상으로 하는 휴어 직접지불제와 양식어업을 대상으로 하는 어장휴식직불제로 시행이 가능할 것으로 사료된다. 첫째, 휴어 직접지불제는 해양환경 악화로 인한 수산자원감소를 방지하여 어족자원의 보존 및 자원회복을 유도하기 위해 일정 기간 중 특정 어종에 대한 어업활동을 금지토록 하고 이로 인한 어업인의 소득 감소분에 대해 휴어직불금으로 보전하여 생계를 지원하는 것을 목적으로 한다.

추진방향은 휴어로 인한 자원회복 혹은 치어남획 예방 등의 효과가 가장 큰 어종을 중심으로 추진하며, 수산자원 회복계획과 병행하여 추진이 가능하다. 사업의 내용은 우선 대상어종 및 업종의 선정이 필요하다. 휴어 직불제 도입의 어종 및 어업을 예로 들어보면 산란어미 또는 치어, 미성어 등이 너무 빨리 잡히는 것을 예방하기 위해 아래 표를 대상으로 하는 방안의 검토가 필요하다.

<표 3-20> 휴어 검토 대상 어종 및 어업<sup>17)</sup>

휴어의 목적	대상어종	대상어업
산란어미 및 치어 보호	자원회복대상 어종	근해어업 10개업종 연안어업 12개업종
미성어 보호	눈볼대, 봉장어 등	외끌이대형기저, 외끌이서남기저, 대형트롤, 근해통발 등
소형어 보호	소형어	대형선망, 동해구트롤, 연안선망 등

휴어소득직불금 지급 대상자 선정은 휴어대상 어종을 어획하는 업종의 어업인 및 자율적 약정 체결, 자원회복에 대한 정부와 어업인의 공동 책임 명시가 필요하며, 휴어소득직불금 지급기준에 있어서는 휴어제 실시로 인해 어업인이 포기해야 하는 소득에 대해 일정 비율에 대한 직접적 지원이 필요할 것으로 사료된다. 이 직접지불금의 조성은 중앙 및 지방정부, 어업인 단체 등이 분담하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

휴어소득직접지불금의 경우 WTO 수산보조금 규율 적용 시 허용보조금으로 분류 가능성이 높으나, 휴어대상 어종 이외의 혼획어종 비율이 높은 업종의 경우 휴어제 도입이 곤란하며, 휴어제 이행을 위한 모니터링 비용이 추가적으로 발생하는 문제점이 발생할 우려가 높다. 그러나 감척사업, TAC 제도 등과 연계하여 추진이 가능하여 정책적 파급효과가 클 것으로 사료되므로 추가적 검토 후 추진 가능한 직접지불 형태라 할 수 있다.

둘째, 어장휴식직접지불제는 양식어장 휴식년제 도입에 따른 생산 차질분에 대해 어업인의 소득을 직접 보전함으로써, 양식어장에 대한 환경정책 효과를 높이는 것을 목적으로 시행 가능하며, 추진 방향으로는 우선 감독이 용이한 품종을 대상으로 만(灣)내의 소구역 단위로 어업인 자율적 합의하에 추진하고, 장기적으로는 어장환경평가 및 어장정화사업 등과 병행 추진이 필요하다.

대상 해역의 선정에 있어서는 가두리 양식어장등 오염이 심화된 해역에서 휴식을 희망하는 어업인이 우선적으로 선정이 되어야 하며, 어장면적(ha) 기준으로 연작시 연평균 소득의 일정 비율에 대해 소득 보전하는 방법으로 지원체계를 설정할 수 있다.

그러나 휴식년제 도입 최소단위인 소구역내 양식 어업인들간의 자율적 합의 도출에 있어서 현실상의 문제점이 발생할 수 있으며, 양식 어업의 특성상 동일 지역내

17) KMI, 『휴어제 관련 연구용역』, 2006

에서도 어업인별 생산성의 격차가 심하게 나타나므로 지원 기준 마련 시 어장별 생산성 격차 반영 여부가 필요하다.

어장환경조사사업 및 어장정화사업 등과 병행 추진하여 환경개선의 실효성 확보가 가능할 것으로 사료되며, 추가적 검토 후 시행 가능한 직접지불 형태라 할 수 있다.

어장휴식직접지불제는 장기 연작에 따른 어장노화를 예방하고, 오염원 제고로 인한 어장환경의 회복 촉진하며, 양식어장의 생산성 및 수익성 증대, 수산물 안전성 확보라는 기대효과를 가질 것으로 사료된다.

<표 3-21> 도서 조건불리 직접지불제

구 분	내 용	
	휴어 직접지불제	어장휴식 직접지불제
정책 목적	수산자원의 보존 및 자원회복을 유도하여 지속적 수산업 기반 확보	휴식년제 도입에 따른 생산 차질분에 대해 어업인의 소득을 직접 보전함으로써, 양식어장에 대한 환경정책 효과 증대
추진 방향	일정 기간 중 특정 어종에 대한 어업활동을 금지토록 하고 이로 인한 어업인의 소득 감소분에 대해 휴어 직접금으로 보전	만(灣)내의 소구역 단위로 어업인 자율적 합의하에 추진하고, 장기적으로는 어장환경평가 및 어장정화사업 등과 병행 추진
사업 개요	휴어로 인한 자원회복 혹은 치어남획 예방 등의 효과가 가장 큰 어종을 중심으로 대상어종 및 업종을 선정하여 수산자원 회복계획과 병행 추진 휴어대상 어종을 어획하는 업종의 어업인 선정 및 자율적 약정 체결, 자원회복에 대한 정부와 어업인의 공동 책임	가두리 양식어장등 오염이 심화된 해역에서 휴식을 희망하는 어업인을 우선으로 시행 어장면적(ha) 기준으로 연작시 연평균 소득의 일정 비율에 대해 소득 보전
고려 사항	-WTO 수산보조금 규율 적용 시 허용보조금으로 분류 가능 -휴어대상 어종 이외의 혼획어종 비율이 높은 업종의 경우 휴어제 도입이 곤란	-휴식년제 도입 최소단위인 소구역내 양식 어업인들간의 자율적 합의 도출 문제 -지원 기준 마련시 어장별 생산성 격차 반영 여부
기대 효과	수산자원의 보존 및 어업인 경영안정	장기 연작에 따른 어장노화를 예방하고, 오염원 제고로 인한 어장환경의 회복 촉진 양식어장의 생산성 및 수익성 증대, 수산물 안전성 확보 촉진
사업 분류	-자원관리, 다원적 기능유지 -공익	

#### 4) 경영이양 직접지불제

경영이양 직접지불제는 어업경영자의 퇴출 경로를 마련하고, 경영마인드와 비전을 갖춘 어업인의 원활한 진입 혹은 확장을 유도하여 수산업의 질적 구조개선을 촉진하는 것을 목적으로 실시한다. 경영여건의 악화로 인해 생산자 개인의 차원에서 경영을 이양코자 하는 자를 대상으로 원활한 퇴출 경로를 제공하며, 규모 확장 혹은 신규 진입 의사의 경영자를 적극 유인하여 수산업의 구조개편과 생산성 향상 등의 효과를 가지고 오게 된다.

사업의 추진방향은 직접보조 및 융자의 혼합 활용하여 국가는 중재자 입장을 견지하여야 한다. 사업 대상 매도 경영인은 어선감척사업 대상자를 제외한 어업인 중 (양식어업자 포함) 경영 이양 의사가 있는 경영자를 대상으로 포함하며, 매입자의 경우 원칙적으로 자격 요건은 제한을 두지 않을 필요가 있다.

경영이양 대상 시설물의 잔존가치를 한도로 일정 기간동안 소득형태로 분할 지급하는 경영권 및 시설 매도자에게 선금 분할 지급하고 경영이양 대상 시설물 잔존가치보다 일정비율 낮은 수준에서 매입가를 산정하되, 매입자가 이를 일정기간 분할 납부할 수 있도록 지원(일부 융자금 지원)하는 매입비용의 분할 납부 및 보조금 지급형태로 추진하여야 한다.

경영이양 직접지불제의 도입에 있어서 시설물 잔존가치 평가 문제가 상존하게 되며, 직불금 지급 대상은 매도자가 아닌 매입자로서, 신규 진입 유도를 위한 정책 집중 필요하다. 또한 매도자와 매수자간의 불균형시 문제가 발생할 수 있으며, 경영이양을 위한 중개기관 선정 및 제도적 장치 구비 후 추진 가능한 직접지불제라 판단된다.

제도도입으로 인한 기대효과로는 실질적인 유휴 시설 및 경영권 조기 이양을 촉진시키며, 매입자의 인센티브 규모 확대 시 신규 진입 폭 확대가 기대된다. 이는 현재보다 미래 어업인 지원을 통한 잠재경쟁력 확보 정책으로 사료된다.

〈표 3-22〉 경영이양 직접지불제 도입

구 분	내 용
정책목적	어업경영자의 퇴출 경로를 마련하고, 경영마인드와 비전을 갖춘 어업인의 원활한 진입 혹은 확장을 유도하여 수산업의 질적 구조개선을 촉진
추진방향	생산자 개인의 차원에서 경영을 이양코자 하는 자를 대상으로 원활한 퇴출 경로를 제공. 규모 확장 혹은 신규 진입 의사의 경영자를 적극 유인하여 수산업의 구조개편과 생산성 향상 등을 적극 추진
사업개요	어선감척사업 대상자를 제외한 어업인 중(양식어업자 포함) 경영 이양 의사가 있는 경영자를 대상으로 경영이양 대상 시설물의 잔존가치를 한도로 일정 기간동안 소득형태로 분할 지급하는 형태 바람직함
고려사항	시설물 잔존가치 평가 문제 직불금 지급 대상은 매도자가 아닌 매입자로서, 신규 진입 유도를 위한 정책 집중 필요 경영이양을 위한 중개기관 선정 및 제도적 장치 마련
기대효과	실질적인 유희 시설 및 경영권 조기 이양 촉진 현재보다 미래 어업인 지원을 통한 잠재경쟁력 확보
사업분류	-구조조정

### 제3절 수산분야 직접지불제 법·제도 검토

#### 1. 직접지불제관련 현행 법률 검토

농업부문의 직접지불제와 관련된 근거법률을 살펴보면 쌀소득 등의 보전에 관한 법률 및 동법 시행령 및 시행규칙, 세계무역기구협정의이행에관한특별법, 농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한특별법, 농업·농촌 및 식품산업 기본법 등 다양한 법령에 의하여 실시되고 있다.

<표 3-23> 농업분야 직접지불제 근거법령

구분	해당법령	세부법령
쌀소득 등 보전 직접지불금	쌀소득 등의 보전에 관한 법률 및 동법 시행령·시행규칙	
친환경 농업 직접지불제	세계무역기구협정의이행에관한특별법 제11조 제2항	제11조 (국내지원 정책의 시행) ① 정부는 협정 발효 후 조속한 시일 내에 수출품에 대한 신용보증과 수출시장에 대한 정보 제공 등 협정에서 허용하는 수출시장 개척에 대한 지원제도를 확충하여야 한다. ② 정부는 협정 발효 후 조속한 시일 내에 농림수산업의 생산자를 보호하기 위하여 협정이 허용하는 다음 각 호의 지원조치를 강구하여야 한다. 1. 생산 통제를 목적으로 한 직접지불 2. 영세농(영세농) 등을 위한 보조 3. 토양 등 환경보전을 위한 유기농, 경종농(경종농)에 대한 보조 4. 농림수산업 재해에 대한 지원 5. 생산과 연계되지 아니하는 소득보조
경관보전 직접지불제	농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에 관한 특별법 제30조	제30조(농산어촌 경관의 보전) ① 국가 및 지방자치단체는 농산어촌의 자연환경 및 경관이 보전될 수 있도록 필요한 시책을 강구하여야 하며, 농산어촌의 경관을 체계적으로 정비하기 위한 노력을 하여야 한다. ② 시·도지사 또는 시장·군수는 주변경관을 고려한 주택의 형태 및 색채 정비 등 경관보전사업을 추진하기 위하여 관할 구역안에서 마을 단위로 농산어촌 주민과 경관보전협약을 체결할 수 있다. ③ 제2항의 규정에 의한 협약의 목표·이행방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다. ④ 국가 및 지방자치단체는 제2항의 규정에 의하여 당해 지방자치단체와 협약을 체결한 마을에 대하여는 당해 협약의 이행에 필요한 지원을 할 수 있다.
	농업·농촌 및 식품산업 기본법 제40조	제40조 (농어업경영체의 경영정보 등록) 정부는 농어업·농어촌과 관련된 융자·보조금 등을 지원받거나 받으려는 농어업경영체에 대하여 농지, 축사, 원예시설 및 어선·어구·어장·양식장 등 생산수단, 생산 농수산물, 생산

		방법, 사용어법·어구, 가축사육 마릿수 및 포획·채취·양식규모 등에 관한 농어업 경영 관련 정보를 등록하도록 하고, 이를 활용하는 데에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다.
경영이양직접지불제	세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법 제11조제2항제5호	생산과 연계되지 아니하는 소득보조
	농어업·농어촌 및 식품산업 기본법 제39조제3항제3호 및 제5호	3. 농어업 경영의 규모화, 고령 농어업인의 농어업 경영 이양 및 농어업 생산자원(어선·어장을 포함한다)의 폐기·감축 등을 위한 지원 5. 농어업 생산과 직접 연계되지 아니하는 소득 보조 및 농어업투입재의 비용절감을 위한 지원

또한 농업분야 경영이양직접지불제도, 친환경농업직접지불제도, 조건불리지역직접지불제도, 경관보전직접지불제도 등과 같은 직접지불제의 시행은 농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정에 근거하여 실시되고 있다.

<표 3-24> 농산물 직접지불제 시행규정

규정	내용
농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정	제3조(직접지불제도의 시행) ① 농림수산식품부장관은 농가의 소득안정, 영농 규모화 촉진, 친환경농업 활성화, 지역활성화, 농촌지역의 경관 형성 및 관리를 위하여 직접 소득보조금을 지급하는 각종 지원제도(이하 '직접지불제도'라 한다)를 시행한다. ② 직접지불제도는 경영이양직접지불제도, 친환경농업직접지불제도, 조건불리지역직접지불제도, 경관보전직접지불제도로 구분한다.
	제4조(경영이양직접지불제도의 시행) ① 농림수산식품부장관은 고령은퇴농가의 소득 안정을 도모하고 전업농 중심의 영농 규모화 촉진을 위하여 예산의 범위에서 조기에 경영이양한 농업인에게 경영이양소득보조금(이하 '경영이양보조금'이라 한다)을 지급한다. ② 제1항에 따른 경영이양보조금의 지급에 관한 업무는 공사가 대행한다.
	제16조(친환경농업직접지불제도의 시행) ① 농림수산식품부장관은 친환경농업의 조기 정착을 도모하고, 환경보전 등 농업의 공익적 기능을 높이기 위하여 예산의 범위에서 친환경농업을 실천하는 농업인들에게 친환경농업소득보조금(이하 '친환경농업보조금'이라 한다)을 지급한다. ② 농림수산식품부장관은 제1항에 따른 친환경농업보조금의 지급에 관한 업무를 특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장에게 위임하여 시행한다.

	<p>제24조(조건불리지역직접지불제도의 시행)                  ① 농림수산식품부장관은 친환경농업의 조기 정착을 도모하고, 환경보전 등 농업의 공익적 기능을 높이기 위하여 예산의 범위에서 친환경농업을 실천하는 농업인등에게 친환경농업소득보조금(이하 '친환경농업보조금'이라 한다)을 지급한다.</p> <p>제28조(조건불리보조금의 지급대상 마을 선정 절차)                  ① 조건불리보조금을 받으려는 농업인등은 조건불리지역의 법정리 또는 행정리(이하 '마을'이라 한다) 단위로 조건불리지역 운영위원회(이하 '운영위원회'라 한다)를 구성·운영하여야 한다.</p> <p>제34조(경관보전직접지불제도의 시행)                  ① 농림수산식품부장관은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제5호 및 제62조에 따른 농촌과 준농촌 지역에서 경관을 형성·유지·개선하기 위하여 경관작물을 재배·관리하는 농업인등에게 예산의 범위에서 경관보전직접지불보조금(이하 '경관보전보조금'이라 한다)을 지급한다.                  ② 농림수산식품부장관은 제1항에 따른 경관보전보조금의 지급에 관한 업무를 특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장에게 위임하여 시행한다.</p>
--	---

## 2. 수산분야 직접지불제 도입 법률 개정 방안

수산분야의 경우 우선 직접지불제 형태의 사업이 농업에 비하여 작으며, 실시된 사례가 없음 등의 이유로 직접지불제와 관련된 법률은 자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법을 근거하여 실시되는 소득보전직불제만 존재하며, 어가단위 소득안정 직불제 도입을 위해서는 새로운 규정 및 제도가 검토되어야 한다.

## 제4장 어가단위 소득안정 직접지불제 도입

### 제1절 어가단위 소득안정 직접지불제 필요성

#### 1. 수산분야 직접지불제도 확대필요

우리나라의 직접지불제도는 순직불제 사업, 기타 직불제 사업, 직불성 복지 사업, 수산부문 직불관련 사업의 네가지로 구성된다.<sup>1)</sup> 직접지불 관련 예산은 2001년 이후 빠르게 확대되었지만 2007년 1,466억원을 정점으로 감소하기 시작하였다. 특히, 수산부분의 FTA 피해보전직불제의 경우 2008년 대비 70.6%가 감소되어 직접지불 사업 중 가장 큰 예산감소 폭을 나타내고 있다.

직접지불사업은 직접지불사업 간의 문제 및 일반 정부정책 사이의 상충문제로 인하여 형평성 문제가 발생될 우려가 있다. 농업부분의 사례를 보면 예산이 짝이라고 하는 특정 작물에 편중되어 형평성 문제가 발생하였으며, 제도 운영상의 문제로 타 직업 보유자 및 부재지주 등이 직불금을 수령하는 등 문제점이 발생하여 사회적 문제가 되기도 하였다.<sup>2)</sup>

수산분야의 직접지불제의 경우 제2장 및 제3장에서 살펴본 바와 같이 여전히 초기 도입검토 단계라 할 수 있다. 수산분야의 경우 직접지불제도는 한·미 자유무역협정(FTA) 이행에 따라 미국산 수산물의 수입증가로 국산수산물의 가격이 일정수준 이하로 하락할 경우 하락분의 일정부분을 보전하는 소득보전직접지불제가 유일하며, 직불제 성격의 보조사업으로 친환경어구보급지원사업, 환경친화형 배합사료지원사업 등이 있다.

그러므로 DDA/FTA의 수산분야의 직접지불제는 점차 확대가 되어야 할 것으로 사료되며, 수산분야 직접지불제의 도입검토 단계에서 기존의 타분야 사례에서 나타났던 문제점을 감소할 수 있는 제도의 검토가 필요하다. 본 연구에서는 최근 국내외에서 논의가 되고 있는 가구단위 소득안정 직접지불제를 제시하고자 한다.

#### 2. 가구단위 소득안정 직접지불제 확대추세

가구단위 소득안정 직접지불제 확대추세는 현재 1차 산업에서 직접지불제의 추진이 가장 활성화가 되어 있는 농업분야 쌀소득보전직접지불제도의 문제점 및 최근 가구

1) 국회예산정책처, 직접지불제의 문제점과 개선방안, 2008

2) 국회예산정책처, 직접지불제사업 예산안 분석' 2006 등에서는 직접지불제에 대한 문제점을 지적하고 있다.

단위 소득안정 직접지불제 도입확대 추세에 대한 검토를 하였다.

일본과 EU의 경우 직접지불제에 있어서 정책이 가구단위 직접지불제도로 개편이 최근 이루어졌다. EU의 경우 2005년부터 단일직접지불제를 도입하였으며, 일본은 2007년부터 품목횡단적 경영안정대책을 도입하였다.

해외 가구단위 직접지불제도는 농산물에 있어서 식품안전성에 대한 소비자의 요구 반영과 환경보전 등 농업의 다원적 기능을 강화하는 방향으로 농업정책을 반영하기 위하여 실시되었다. 특히 직접지불제에 구조조정을 시도하여 국제경쟁력을 강화시키기 위한 조치로 파악된다. 이는 일본의 경우 일정규모 이상의 농민을 지원대상으로 한정하는 것에서 잘 나타낸다고 할 수 있다.

또한 지원은 농가단위에서 자부담을 지원대상의 조건에 포함하여 도덕적 해이문제를 해결하고자 하였다. 일본은 정부와 생산자간 3대 1의 비율로 각출하여 적립금을 조성하여 적립금의 범위안에서 보전하는 방법을 채택하였으며, EU의 경우는 비용의 일부를 농가에서 부담하는 형태로 실시하였다.

생산중립적 직접지불제의 경우는 WTO농업협정문에서는 허용가능한 직접지불로 분류되고 있음을 고려할 때 직접지불제를 추진하는데 있어서 가구단위의 직접지불은 WTO협정문에 부합하는 직접지불제도라 할 수 있어 점차 확대될 전망이며, 수산분야에 있어서도 어가라는 가구단위로 직접지불제의 도입이 필요할 것으로 사료된다.

우리나라 농업분야의 직접지불제 중 가장 큰 규모를 차지하고 있는 쌀소득보전직불제는 WTO농업협정문에 따르면 변동직불금은 감축대상이 되고 있으며, 또한 직접지불사업 간, 또는 일반 농업정책 사업과의 상충문제가 발생하고 있다. 이러한 상충문제를 해결하기 위해서는 직접지불사업의 통합이 필요하며, 농림수산식품부도 중장기적으로 직접지불사업을 소득안정, 구조조정, 다원적 기능제고의 세 가지 방향으로 통합할 필요가 있다고 제안하고 있다.<sup>3)</sup>

WTO/DDA농업협상의 전개과정을 감안할 때 직접지불사업은 WTO농업협정문에 부합한 제도의 설계를 실시할 필요를 충족시키기 위하여 가구단위 직접지불제인 농가단위 직접지불제도가 검토 되고 있다. 이는 여러 가지 직접지불사업의 실시에도 불구하고 소득지지효과의 미흡성 및 직접지불사업이 가지는 문제점을 개선하기 위한 대안으로 인식되고 있다.

2007년 한미자유무역협정체결에 따른 농업분야 보완대책을 발표하면서도 ‘농가단

3) 농림수산식품부, 중장기 직불제 확충방안, 2005년 자료

위 소득안정직불제도'를 언급한 사례가 있다.

이와 같이 수산업에 있어서도 가구단위의 직접지불제도의 도입 추세에 부합한 '어가단위 소득안정 직접지불제'의 도입이 필요할 것으로 사료된다.

## 제2절 농가단위 소득안정 직접지불제 기준(안) 검토

농가단위 소득안정 직접지불제는 논밭 전체를 대상으로 하는 농가단위 직불제(고정지불)의 기반위에서 소득 또는 판매수입 변동의 영향을 완화하는 ‘농가단위 소득안정제’(변동지불)이다.

농가단위 소득안정제의 경우는 아직까지 실시는 되고 있지 않으며 계속적으로 검토 중이다. 농가단위 소득안정제는 가격 및 수량변동의 리스크가 큰 일정규모 이상 농가를 대상으로 하여 경영안정을 도모하는 것을 목적으로 도입을 검토 중에 있다.

최근 시장개방이 확대됨에 따라 수입농산물에 의한 가격하락이나 기상재해에 의한 수량변동, 그리고 가격 또는 수량 변동으로 인한 경영리스크가 높지며, 이에 따른 경영불안에 대응하기 위해 소득(또는 판매수입) 변동의 영향을 완화하는 농가단위의 ‘소득안정제’ 도입의 필요성에 의하여 도입예정이다.

본 연구에서는 수산업에 있어서 가구단위 소득안정 직접지불제의 도입에 대한 기준 및 추진방향 등을 설정하기 위하여 최근 한국농촌경제연구원에서 연구된 농가단위 소득안정 직접지불제 도입방안에 대하여 면밀히 검토하였다.<sup>4)</sup>

### 1. 지원대상

#### 가. 대상농가

농가단위 소득안정 직접지불제 도입방안에서 대상농가는 경작면적이 일정규모 이상인 농가이며, 경작면적 하한은 농업구조조정 및 영농규모화, 총수혜 농가수 등을 고려하여 설정 예정이다. ‘농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법’ 제13조에 의하면 소득보전 직불금을 지급받을 수 있는 자는 농업경영정보를 등록하고 농업을 주업으로 하는 농업경영체로 한정하고 있다.

소득안정제는 저소득 농가에 대한 복지정책이 아니라 급격한 시장개방 여건 아래서 그 충격을 흡수하고 농가의 불안감을 제거하여 투자와 경영을 안정시키는 농업정책이기 때문에 농업을 주업으로 하는 일정규모 이상 농가가 일차적인 정책대상에 포함하는 방안을 제시하고 있다.

대상농가를 경작면적이 일정규모 이상 농가로 하되, 농경지를 필요로 하지 않는 축산농가는 축종별로 별도의 기준을 설정한다. 2008년 농업조사의 조사결과에 따르

4) 한국농촌경제연구원, ‘농가단위 소득안정제 실시방안 및 직불제도 개편방안 연구’ 2009 내용 참조

면 경지면적 0.3ha이상인 농가비율은 76.3%이며, 경지면적 0.4ha이상 농가비율은 66.7%, 경지면적 0.5ha이상 농가비율은 59.5%이다. 경지면적 0.6ha이상 농가비율: 53.7%로 경작면적에 있어서 차후 검토가 될 예정이다.

## 나. 대상품목

대상품목에 대한 연구내용은 농가단위를 전제로 하는 경우 전체 품목이 대상이 포함되어야 하나 행정비용이나 직불제의 실효성, 관련 정책 등을 고려하여 단계적으로 결정되어야 하는 것으로 방향을 선정하고 있다. 한·미 FTA가 이행될 경우 축산물과 과수부문, 한·EU FTA는 낙농과 양돈에서 피해가 클 것으로 예상되며, 나아가 현재 논의되고 있는 한·중 FTA가 체결되면 곡물과 채소부문의 피해가 클 것으로 전망된다.

결국 FTA와 DDA협상이 진행될수록 농업부문의 피해가 몇 개 품목에 그치는 것이 아니라 수요 대체관계에 있는 다른 품목의 산업 전반으로 확산된다.

연구결과에 따르면 직불금의 지원대상이 '농가단위'이므로 원칙적으로 모든 품목이 포함되어야 하지만 다음과 같은 점을 고려하여 단계적으로 결정도록 하고 있다. 첫째, 생산활동 확인이 어려운 시설채소를 제외하고 생산액이 큰 주요 품목 중에서 소득불안정성이 높고, 관련 통계자료 수집이 용이한 쌀과 수입피해가 예상되는 사과·포도·감귤 등의 과수류, 그리고 축산물(우유 제외)에 대하여 지원된다. 특이사항으로, 식량안보 및 농업의 다원적·공익적 기능 함양을 위해 두류를 추가하고 있으며, 다만, 채소와 시설원예, 특작에 대해서는 농가별 경영규모의 파악과 검증방법이 마련되는 대로 대상 포함여부를 검토하고 있다.

대상농가가 대상 품목을 경작하고 있어도, 농가단위에서 상업적으로 의미 있는 수준 이하로 생산되는 품목은 제외하는 것으로 규정하고 있다. 품목별 기준으로는 현재 농가 요건인 최소 경영규모의 2배 수준을 잠정적으로 제시하고 있으며, 일반 밭작물과 과수는 0.1ha, 한우와 젖소는 2마리, 돼지는 10마리, 닭은 500마리를 기준으로 적용하여 해당 규모 이상일 경우에만 지원하는 것으로 결론을 내리고 있다.

일본의 경우는 대상농가의 경영규모를 4ha이상으로 한정하고 있으며, 프랑스에서도 곡물그룹별(곡물, 유채, 콩과작물 등)로 재배면적 하한(최소 0.3ha 이상)을 설정하고 있는 실정이다.

## 2. 지급기준 및 보전수준

농업경영에서 리스크를 파악하는 지표는 가격, 수량, 판매수입, 소득 등을 고려할

수 있다. 경영안정의 관점에서 다음 두 가지 기준에 대해 검증이 필요하다. 조수입의 파악은 비교적 작은 비용으로 가능하다. 대부분의 중요한 농산물에 대해 농가판매가격이 통계적으로 조사되고 있으며, 그렇지 않은 품목도 도매시장 가격이 조사되고 있어 이를 분석하면 농가판매가격 변동의 근사치로 활용할 수 있다. 현재 단수가 조사되지 않는 품목의 수확량 변동 파악도 용이한 편이다. 정책 시행을 위해 평균소득을 파악할 수 있는 품목은 현재로는 경종 7개 품목(쌀, 걸보리, 쌀보리, 마늘, 양파, 노지고추, 참깨)과 축산 6개 품목(번식우, 비육우, 젖소, 비육돈, 산란계, 육계)에 지나지 않는다.

따라서 동 연구에서는 농가단위의 경영실적에 기초한 정책을 실시하기 어렵다면 차선책으로 농가에서 등록한 농업경영정보 중 품목별 재배면적(출하규모)에 품목별 표준소득을 곱하여 농가별 소득을 파악하는 것으로도 가능한 것을 고려하여 도입방향을 제시하였다.

현재 쌀소득보전 직불제의 변동직불금 발동기준은 100%, 보전비율은 85%이다. 반면, FTA 피해보전직불제의 발동기준과 보전비율은 각각 80%이다. FTA 피해보전직불제는 시장가격이 20% 이상 하락해야만 발동하며, 80% 이하로 추가 하락한 가격의 80%만 보전하고 있다. 따라서 실제 FTA 피해보전직불제는 발동되기도 어렵고 집행액도 작아 소득보전에 큰 도움이 되지 못한다.

따라서 농가단위 소득안정제로 통합되는 현행 쌀소득보전 직불제의 변동지불과 FTA 피해보전직불제의 보전 수준 등을 고려하여 소득 감소분의 85%를 보전수준으로 설정하는 것으로 제시하였다.

### 3. 사업방법

사업방법의 제시에 있어서는 농가단위 소득보전을 위해서는 개별농가의 소득이 파악되어야 하나, 소득파악을 위한 농가의 품목별 재배면적, 가축 출하규모 등 경영정보를 확인할 수 있는 기반이 매우 취약한 실정임을 문제점으로 도출하고 있다.

현재 법률에 의해 보조금 등을 지원받으려는 농가는 경영정보 등록을 의무화하였으나, 객관성 담보가 어려워 소득자료는 등록에서 제외하고 있다. 다만, 통계청 및 농진청에서 매년 품목별 표준소득을 조사 발표한 자료를 활용하여 간접적으로 농가별 소득 파악은 가능하다.

그러므로 농가단위 소득안정 직접지불제 도입안에서는 농가단위의 경영실적에 기초한 정책을 실시하기 어렵다면 차선책으로 농가에서 등록한 농업경영정보 중 품목별

재배면적(출하규모)에 품목별 표준소득을 곱하여 농가별 소득을 파악할 필요가 있다고 지적을 하고 있다.

따라서 먼저 농업소득세를 납부하는 품목에 대해서는 세무서 신고소득을 기준으로 농업소득을 파악하는 방안을 제시하고 있으며, 다만, 농업소득을 납부하지 않은 품목의 경우는 품목별 소득 통계자료와 농가 등록경영정보 중 재배면적(출하두수)을 곱하여 산출하고, 해당 경영체가 거래 영수증 등 증빙자료를 통하여 농업소득을 증명하고자 하는 경우에는 매출액, 경영비에 관련한 서류를 제출받아 산출하는 것으로 결론을 내리고 있다.

## 제3절 어가단위 소득안정 직접지불제 도입(안)

### 1. 사업목적의 확보

우선적으로 어가단위 소득안정 직접지불제의 도입에 있어서 고려사항으로는 사업목적에 대한 확고한 정립이 필요하다.

농업부문의 직접지불사업을 살펴보면 쌀소득보전 직접지불사업은 농가의 소득안정이 사업목적이며, 경영이양직접지불사업은 은퇴농가의 농지를 쌀 전업농에 집중시킴으로써 쌀산업의 구조개선 및 경쟁력을 강화시키는 것이 사업목적이다. 조건불리 지역직접지불은 농업생산성이 낮고, 정주여건이 불리한 조건불리지역에 대한 지원을 통해 농업인 소득보조 및 지역 활성화 도모가 사업목적이다.

구조조정 측면에서 볼 때 쌀소득보전 직접지불사업은 역효과를 가지고 있는 것으로 파악된다. 이를 통하여 소득이 안정됨으로써 경쟁력이 약한 농가가 존속하게 되면, 영농규모화의 진행이 원활하게 추진되지 못하게 되기 때문이다. 그러므로 직접지불제도의 도입에 있어서 사업목적의 상충문제는 해결이 필요하다.

특히, 농업부문의 경우 지급상한이 설정되지 않아 직불금 혜택이 대규모 농가에게 집중되는 경우가 많이 발생한다. 수산업의 경우에도 근해어업을 영위하고 있는 어가와 연안어업에 종사하고 있는 어가에서 연간 어획되는 수산물의 양은 차이가 크게 되며, 품목별 일률적인 가격하락부분에 대한 지지는 결국 대규모 양식어가 및 기업형 근해어업 어가에 혜택을 가지고 오게 된다.

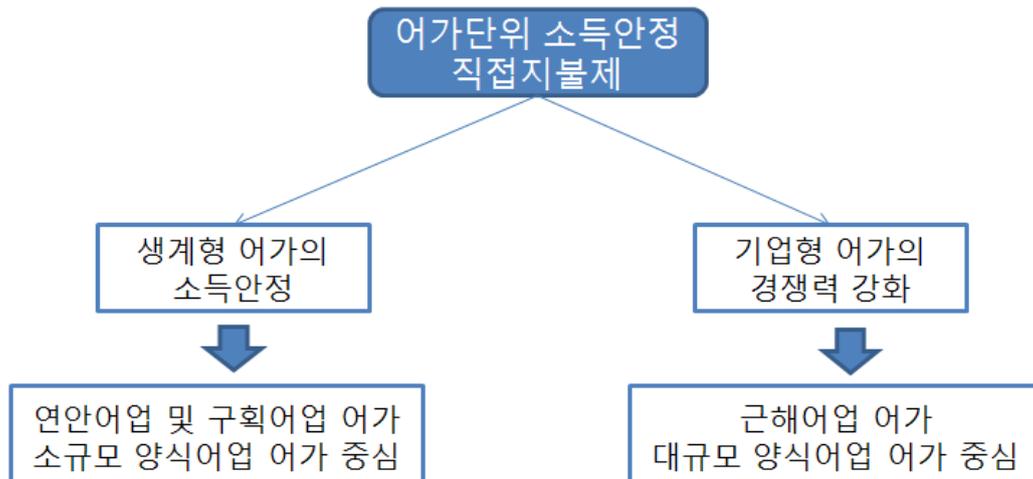
그러므로 어가단위 소득안정 직접지불제의 도입에 있어서 그 사업목적이 WTO/FTA의 체결 등과 같은 시장개방으로 인한 수산물 수입증가로 국내산 수산물의 가격이 일정수준 이하로 하락할 경우 어가단위에 대하여 그 하락으로 인한 피해의 일정부분을 보전하는 것이라고 할 때 그 주요 타깃이 생계형 어가의 소득안정인지 기업형어가의 경쟁력 강화인지 확실히 할 필요가 있다.

일반적으로 근해어업의 경우 선주 및 선장, 선원 등이 생산활동에 참여하게 되며, 어획장도가 강하며, 수산자원에 미치는 영향도 크다. 또한, 근해어업은 어가단위로 이루어지는 경우는 찾아보기 힘들며, 실제 수산업에 종사하는 어가 중 대부분은 연안어업에 포함된다.

물론 FTA와 DDA협상이 진행에 따라 수산물의 수입 증가로 인한 수산물 가격의 하락에 따른 피해는 근해어업이 더 크게 받을 것으로 예상되기는 하나 이는 시장적

접근을 통해서 생산비용의 절감 및 수산물 처리 개발 등을 통한 상품가치의 상승 등으로 피해부분을 감수 할 수 있을 것으로 사료된다.

결국 어업인의 경영안정을 도모하여 지속적 수산업의 유지를 위해서는 생계형 어업인 연안어업 및 구획어업, 소규모 양식어업 어가에 대한 지원이 적합할 것으로 파악된다.



<그림 4-1> 어가단위 소득안정 직접지불제 사업목적

## 2. 목적 및 방향

WTO/FTA의 체결 등과 같은 시장개방으로 인한 수산물 수입증가로 국내산 수산물의 가격이 일정수준 이하로 하락할 경우 어가단위에 대하여 그 하락으로 인한 피해의 일정부분을 보전함으로써 어가의 경영안정을 도모하기 위해 실시된다. 소득보전직불제의 경우 한·미 FTA의 이행으로 인하여 미국산 수산물의 수입증가로 국산수산물 가격이 일정수준 이하로 하락할 경우 품목별로 일정부분을 보전하는 것을 목적으로 한다. 그러나 어가단위 소득안정 직접지불제의 경우 특정 FTA를 대상으로 하는 것이 아니라 미래 발생할 모든 WTO/FTA의 영향을 포함한다.

FTA와 DDA협상이 진행될수록 수산부문의 피해가 몇 개 품목에 그치는 것이 아니라 수요 대체관계에 있는 다른 품목의 산업 전반으로 확산이 예상된다. 그러므로 어가단위 소득안정 직접지불제는 국내 생산 수산물 품목전체를 대상으로 추진되어야 한다.

소득보전직접지불제도는 한미 FTA발효이후 한시적(7년간/231억원 계획)으로 운영될 계획이므로 어가단위 소득안정 직접지불제와 통합이 가능할 것으로 사료된다. 수산업의 특성상 단일어가에서 생산되는 수산물의 품목은 단일적이지 못하며, 국내

에서 어획되는 어종은 다양하며, 연안어업의 경우 다품종 소량생산의 특성을 강하게 지니고 있다.

근거법령으로는 “자유무역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법 제5조(경영안정을 위한 소득보전)”이며 동 조문에서는 ①정부는 협정의 이행으로 인하여 수입량이 급격히 증가하여 피해를 입은 품목에 대하여 당해 품목을 생산한 농어업인등에게 경영안정을 위한 소득보전직접지불금을 지원하는 시책을 일정기간 시행할 수 있으며, ②제1항의 규정에 의한 대상품목의 선정기준, 소득보전직접지불금의 지급기준·산출방법·지급절차 및 시행기간 등 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 되어 있다.

<표 4-1> 어가단위 소득안정 직접지불제 목적 및 근거법령

구 분	세부내용
목 적	• FTA와 DDA협상이 진행에 따라 수산물의 수입 증가로 국산 수산물 가격이 일정수준 이하로 하락할 경우 일정부분을 보전함으로써 어업인 경영안정 도모
근거 법령	• 자유무역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법 제5조

### 3. 직불금 지원대상 기준 설정

#### 가. 지원대상자

어가단위 소득안정 직접지불제도의 도입에 있어서 지원대상자의 기준설정의 고려사항으로는 대상자가 법적으로 어업인 및 어가로 규정할 수 있는지 여부 및 어가수입에 있어서 어업의 기여정도, 수산업에 영향을 미칠 수 있는 어가의 규모 등이 고려되어야 한다.



<그림 4-2> 지원대상자 기준마련시 고려사항

이와 같은 사항을 고려하였을 때, 지원대상은 판매를 목적으로 수산 동식물을 포획·채취 또는 양식활동을 하였으며, 현재 어업을 직접 경영하는 가구를 대상으로 한다.

그리고 지원대상품목의 고시일 이전부터 당해 품목을 연근해에서 실제 어획 또는 양식하는 어업인 등<sup>5)</sup>으로 규정하며, 어업허가증의 포획·채취물의 종류 및 어업 면허 상 양식물의 종류에 지원대상품목이 포함되어 있는 어업인 중 해당 어업인의 어업 면허 및 허가권을 관할하는 시장·군수·구청장에게 소득보전 직접지불금을 신청한 어가로서 지원대상자로 결정된 자에 한하여 직불금을 신청할 수 있도록 해야 한다.

<표 4-2> 어가 및 어가인구

구분	어업가구(A)	어가인구(B)	전업 및 1종겸업(C)	비율(C)/(A)
2005년	79,942	221,132	53,752	67.2%
2006년	77,001	211,610	50,894	66.1%
2007년	73,934	201,512	47,610	64.4%
2008년	71,046	192,341	45,237	63.7%
2009년	69,379	183,710	44,083	63.5%

자료 : 통계청, 통계정보시스템(KOSIS), 각 년도.

그리고 또한, 어가단위 소득안정 직접지불금은 ‘어가’가 대상이 되므로 전업어가와 겸업어가를 구분하여야 한다. 위의 표에서 나타나는 바와 같이 전업 및 1종겸업 어가의 경우 약 전체 어가의 63%를 차지하고 있다.

실제로 모든 어가를 대상으로 직접지불금의 신청이 가능할 경우 어업수입보다 어업 외 수입의 비율이 높거나, 어업외 활동에 대하여 더 큰 노력을 투입하는 겸업어가도 포함된다. 물론 WTO/FTA의 영향으로 피해를 받게 되지만 어업경영 안정을 위해서는 우선적으로 생계유지를 위한 수입이 어업에 집중되어 있는 어가에 대하여 지원하는 것이 타당할 것으로 사료된다.

그러므로 어가 종합소득금액(부부 및 자녀합산) 중 어업 이외 수입이 어업수입보다 많은 어가의 경우 어업에 대한 기여도가 낮으므로 제외되어야 한다. 또한, 어업수입이 어업외 수입보다 높더라도 어업외 종합소득금액(부부 및 자녀합산)이 일정수준보다 높을 경우에도 제외되어야 한다. 이 금액은 장관 고시 등에서 규정할 필요가 있다. 미국의 경우 농외소득이 50만\$ 이상인 경우는 지급대상에서 제외하도록 하고 있다. 어업수입 기여도를 고려하여 잠정적으로 3,500만원을 제시하였다. 이 금액은 국회예산정책처의 2008년 직접지불제의 개선방안에서 쌀소득 보전 관한 법률 개정안의 내용을 고려하여 산정 하였다.

5) 어업인등이란 수산업법 제2조(정의) 및 농어촌발전특별조치법 제2조제3호의 규정에 의한 전업어업인 및 수산업법 제9조의2의 규정에 의한 영어조합법인을 말함

또한, 소득안정제는 저소득 어가에 대한 어업경영 보조를 위한 복지정책일 뿐만 아니라 급격한 시장개방 여건 아래서 그 충격을 흡수하고 어가의 불안감을 제거하여 투자와 경영을 안정시키는 어업정책이기 때문에 어업을 주업으로 하는 일정규모의 판매액을 가지는 어가가 일차적인 정책대상이 되어야 할 것으로 사료된다.

농가단위 소득안정제 도입방안에서는 위와 같은 이유로 인하여 일정규모 이상 농가가 일차적인 정책대상으로 실시해야 한다고 명시하고 있다. 또한, 소규모·고령농의 배제문제에 있어서 제외된 계층에 대한 복지정책과 같은 보완대책이 병행이 필요성을 제기하였다.

판매금액별 어가 현황을 살펴보면 어업소득이 100만원 이상인 양식어업 어가비율 75.9%, 200만원 이상 양식어업 어가비율 59.4%이며, 어업소득이 100만원 이상인 어로어업 어가비율 76.6%, 200만원 이상인 어로어업 어가비율 58.9%이다. 여기서 어업으로 인하여 벌어들이는 수입이 100만원 미만의 경우 수산물 수입가격의 하락은 크게 영향을 미치지 않을 것으로 사료된다. 이는 전체 어가 중 어업수입 최소치 기준으로 약 2배 이상정도의 규모를 확보하고 있어야 함을 의미한다.

국외 사례를 보면 일본에서는 대상농가의 경영규모를 4ha이상으로 한정하고 있으며, 농가단위 소득안정제 도입방안에서는 대상농가를 경작면적이 일정규모 이상 농가로 하되, 농경지를 필요로 하지 않는 축산농가는 축종별로 별도의 기준을 설정한다. 품목별 기준으로는 현재 농가 요건인 최소 경영규모의 2배 수준을 제시하였다.

<표 4-3> 판매금액별 어가 현황

구 분	양식어업		어로어업	
	어가	비율	어가	비율
판매없음	337	1.4%	2	0.0%
50만원 미만	1116	4.6%	2645	4.7%
50 - 100	2109	8.8%	4986	8.9%
100 - 200	2231	9.3%	5487	9.8%
200 - 500	3973	16.5%	9869	17.7%
500 - 1,000	3491	14.5%	10423	18.7%
1,000 - 2,000	3197	13.3%	9754	17.5%
2,000 - 3,000	2448	10.2%	5533	9.9%
3,000 - 5,000	2195	9.1%	3268	5.8%
5,000 - 1억	1678	7.0%	1999	3.6%
1억 - 2억	702	2.9%	876	1.6%
2억이상	598	2.5%	1025	1.8%
합계	24075	100.0%	55867	100.0%

또한, 지원대상은 크게 양식어업어가, 어로어업어가로 구분이 가능하며, 유형별로

보면 2009년 기준 어로어업 가구는 46,787명, 양식어업 가구는 22,592 명으로 파악된다. 어로어업 가구가 전체 어가의 약 67.4%이다.

<표 4-4> 유형별 어가 현황

(단위 : 가구, 명)

어업 형태별	항 목	2005	2006	2007	2008	2009
총계	어업가구	79,942	77,001	73,934	71,046	69,379
	어가인구	221,132	211,610	201,512	192,341	183,710
어로어업	어업가구	55,867	53,012	50,577	48,945	46,787
	어가인구	156,946	147,527	139,950	133,234	124,227
어선비사용	어업가구	19,134	16,924	15,886	16,464	16,218
	어가인구	46,116	40,531	37,765	38,988	38,312
어선사용	어업가구	36,733	36,088	34,691	32,481	30,569
	어가인구	110,830	106,996	102,186	94,247	85,914
양식어업	어업가구	24,075	23,989	23,356	22,101	22,592
	어가인구	64,186	64,083	61,562	59,107	59,483

본 연구에서 어가단위 소득안정 직접지불제 지원대상의 포함기준을 간단히 요약하면 첫째, 수산 동식물을 포획·채취 또는 양식활동을 하였으며, 현재 어업을 직접 경영하는 가구, 둘째, 어업허가증의 포획·채취물의 종류 및 어업 면허상 양식물의 종류에 지원대상품목이 포함되어 있는 어업인, 셋째, 어가 종합소득금액(부부 및 자녀 합산) 중 어업수입이 어업 이외 수입보다 많은 어가. 넷째, 어업이외 종합소득금액(부부 및 자녀합산)이 장관 고시 금액 이하인 가구. 다섯째, 일정규모의 어업소득 이상을 가지는 어가이다. 동 기준을 모두 충족할 경우 지원대상에 해당되는 어업인들은 관할 시장·군수 또는 자치구의 구청장에게 어가단위 소득안정 직접지불금 지급신청서를 제출 후 지원대상자로 결정된 자이며 품목고시일 이후 신규 어업인은 지원대상에서 제외되어야 한다.

<표 4-5> 어가단위 소득안정 직접지불제 지원대상자 기준

농가단위 소득안정제 도입 연구 제시(안) <sup>6)</sup>	어가단위 소득안정 직접지불제 도입(안)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정책대상 농가는 경작면적이 일정규모 이상인 농가. 농경지를 필요로 하지 않는 축산농가는 축종별로 별도의 기준을 설정</li> <li>- 경작면적 하한은 농업구조조정 및 영농규모화, 총수혜 농가수 등을 고려하여 설정</li> <li>- ‘농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법’ 제13조에 의하면 소득보전 직불금을 지급받을 수 있는 자는 농업경영정보를 등록하고 농업을 주업으로 하는 농업경영체로 한정</li> <li>- 지원대상을 주업농<sup>7)</sup>으로 제한하지 않음</li> </ul>	<p>지원대상은 다음 사항을 모두 충족한 자에 한함</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1)수산 동식물을 포획·채취 또는 양식활동을 하였으며, 현재 어업을 직접 경영하는 가구<sup>8)</sup> ▶ 실제조업참여</li> <li>2)어업허가증의 포획·채취물의 종류 및 어업 면허 상 양식물의 종류에 지원대상품목이 포함되어 있는 어업인 ▶ 법상 어업인 규정</li> <li>3)어가 종합소득금액(부부 및 자녀합산) 중 어업수입이 어업 이외 수입보다 많은 어가 ▶ 어업수입 기여도</li> <li>4)어업이외 종합소득금액(부부 및 자녀합산)이 장관 고시 금액 이하인 가구 ▶ 어업수입 기여도</li> </ol> <p>※ 잠정(안) :3,500 만원<sup>9)</sup></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>5)일정규모의 어업소득 이상을 가지는 어가 ▶ 어가의 규모</li> </ol> <p>※ 어가소득 최소치의 2배 이상</p>

주 : 농가단위 소득안정제 도입 연구 제시(안)은 ‘농가단위 소득안정제 실시방안 및 직불제도 개편방안 연구(2009)’에서 실시방안으로 제시된 내용을 정리

### 나. 지원대상 품목

FTA와 DDA협상이 진행될수록 수산부문의 피해가 몇 개 품목에 그치는 것이 아니라 수요 대체관계에 있는 다른 품목의 산업 전반으로 확산이 예상된다. 그러므로 어가단위 소득안정 직접지불제는 ‘어가단위’이므로 지원대상 품목은 국내 생산 수산물 품목전체를 대상으로 추진되어야 한다.

그러나 지급의 기준, 정책집행의 효율성, 행정비용 등을 고려하여 단계적으로 결정을 해야 한다. 대상품목의 선정기준은 어업생산액에서 차지하는 비중이 높은 품목 중에서 DDA/FTA 등 시장개방 및 관세철폐로 인한 피해가 예상되는 품목과 소득 불안정성이 높은 품목을 중심으로 선정하는 것이 타당할 것으로 사료된다.

6) 농가단위 소득안정제 실시방안 및 직불제도 개편방안 연구(2009)의 도입 기준 제시 방안의 내용을 정리  
 7) 주업농가란 경지규모가 30a 이상 또는 연간 농축산물 판매금액이 200만원 이상인 농가 중에서 농업수입이 농업 이외 수입보다 많은 농가  
 8) 양식어업어가 및 어로어업어가로 분류가 가능함  
 9) 여기서 3,500만원의 기준은 국회예산정책처의 2008년 직접지불제의 개선방안에서 쌀소득 보전 관한 법률 개정안의 내용을 참조

2009년 기준 어업생산액이 비중이 높은 품목을 살펴보면 오징어 및 갈치, 멸치류, 꽃게, 고등어류 등이 주요 품목으로 파악되며, 연간 수산물간의 어획여건 및 자연적 변화에 따라 변화가 있지만 대부분 상위 주요 품목은 고정적이라 할 수 있으므로 아래 표에서 나타나는 바와 같이 상위 30개 정도의 품목 중 선정하는 것이 필요할 것으로 사료된다.

<표 4-6> 어업생산액 비중이 높은 품목

어종	생산량 (톤)	생산금액 (천원)	생산 액 순위	어종	생산량 (톤)	생산금액 (천원)	생산 액 순위
오징어류	189,160	390,506,136	1	아귀	14,961	48,456,841	16
갈치	85,450	296,454,193	2	바지락	22,488	47,746,152	17
멸치류	203,728	286,418,706	3	붉은대게	29,993	44,263,760	18
꽃게	31,302	279,763,548	4	젓새우	13,722	39,194,072	19
고등어류	117,960	190,236,189	5	대게	2,372	39,132,941	20
참조기	34,033	155,054,356	6	복어류	4,368	37,076,037	21
문어	15,386	138,323,715	7	민꽃게	6,882	34,285,047	22
가자미류	19,687	135,930,183	8	기타어류	13,419	32,683,361	23
낙지	7,013	125,583,658	9	민어	4,770	29,091,395	24
붕장어	13,507	107,161,281	10	키조개	7,368	27,884,315	25
삼치류	36,793	106,662,299	11	쥐치류	8,280	27,090,981	26
망치 고등어	57,369	90,141,748	12	대구류	6,870	26,911,296	27
넙치류	5,439	52,594,156	13	해삼	2,789	26,789,902	28
주꾸미	4,285	52,038,852	14	방어	14,080	26,691,813	29
병어류	5,929	51,761,100	15	조피볼락	3,178	25,552,443	30

지원대상 품목은 DDA/FTA로 인하여 가격이 최근 3개년 평균가격에 비해 80%이하로 가격이 하락되는 품목으로 정하고, 선정된 품목에 대해서는 기준가격과 당해 연도 평균가격 차이의 일정부분을 보전하는 것을 기준으로 설정하고, 합리적 사후 지정 방안을 기본으로 채택하는 것이 타당할 것으로 사료된다.<sup>10)</sup>

앞서 농업과 수산업의 차이점에서 언급했던 바와 같이 농업의 경우에는 고정된 농지를 대상으로 생산 품목을 단일하게 생산이 가능하나 수산업은 특성상 단일어가에서 생산되는 수산물의 품목은 단일적이지 못하며, 국내에서 어획되는 어종은 다양하다. 특히, 연안어업의 경우 다품종 소량생산의 특성을 강하게 지니고 있어 대상품

10) 여기에서 합리적 사후지정방안이란 'FTA이행지원위원회'(FTA농어업특별법 제16조)에서 지급요건을 충족하는 품목(업종)을 사후 지정(고시)하는 것으로 이는 '수입증가로 피해를 입는 전 품목'을 지원 대상으로 하는 것을 의미함

종의 선정이 어렵다.

또한, FTA 체결 이후 수산물 무역확대 및 수입 증가 확인은 되었으나, 개방수준, 개방이행기간에 따라 품목별로 차이가 존재하게 된다. 개방수준이 높고, 개방이행기간이 길수록 FTA 효과는 증대되게 되며, 개별적 FTA에 대한 영향은 추정할 수 있으나 종합적으로 추정하기에는 어려움이 있다.

이미 발효된 FTA로 인한 수·출입의 영향분석 연구결과를 살펴보면 칠레는 발효 전후 5년 비교시 수입이 2.5배 증가하였으며, 싱가포르의 발효 전후 3년 비교시 수입이 비슷하다. EFTA는 발효전후 3년 비교시 수입이 1.8배 증가한 것으로 분석되며, ASEAN은 발효 전후 2년 비교시 수입이 1.3배 증가한 것으로 나타난다. 이와 같이 지속적으로 FTA의 체결이 될 경우 수산물의 가격변화에 있어서 FTA의 체결로 인한 영향 부분을 구분하기 어려운 문제점이 있다.

지속적으로 FTA가 확대됨에 따라 각 체결 국가에 따른 국내수산물 생산가격에 미치는 품목을 도출해내기 힘들며, 동 어가단위 소득안정 직접지불제는 여러 국가와의 FTA체결에 대한 영향을 포함하기 때문에 품목 도출의 어려움이 크다.

그러므로 지원대상품목을 일정품목으로 제한할 필요성이 있으며, 지원대상품목의 어획실적 확인은 계통판매실적은 수협 위판자료를 근거로 하되, 비계통 판매부분은 증빙서류를 첨부하여 신청기관에 제출하여 인정된 것만 포함하여야 할 것이다. 또한, 여기에서 비계통 판매 증빙서류는 입출금 거래통장내역, 세금계산서, 입금표 및 물품 보관증, 소득세신고 등 명확한 거래금액이 표시되는 서류만 인정함을 원칙으로 한다.<sup>11)</sup>

---

11) 직불금 산출금액이 지원대상자의 신청금액 중에서 입증된 실적에 근거하여 지급됨에 따라, 연근해어업의 경우 사매매 입증 여부에 따라 지급금액이 상이할 수 있음. 따라서, 사매매의 입증에 대해 명확한 근거 및 증빙서류의 규정이 필요

〈표 4-7〉 FTA 발효 전후 무역수지 및 수입 현황

(단위 : 천\$, 톤)

구 분		한-칠레	한-싱가포르	한-EFTA	한-ASEAN
무역수지	FTA전(A)	-26,653	-4,309	-33,621	-322,934
	FTA후(B)	-67,898	-4,055	-62,052	-381,199
	B/A	2.55	0.94	1.84	1.18
수입량	FTA전(C)	29,445	2,005	13,330	151,606
	FTA후(D)	44,677	2,116	15,206	164,453
	D/C	1.51	1.05	1.14	1.08
수입액	FTA전(E)	26,885	8,350	34,846	402,131
	FTA후(F)	68,369	9,045	64,236	536,248
	F/E	2.54	1.08	1.84	1.33

주 : 무역수지는 발효년수를 기준으로 전후 동일년수를 평균한 값임. 예를 들어 칠레 FTA는 FTA전은 '99~'03년간을 평균, FTA 후는 '04~'08년간을 평균한 수치임

〈표 4-8〉 어가단위 소득안정제 지원대상품목 비교

농가단위 소득안정제 도입 연구 제시(안)	어가단위 소득안정 직접지불제 도입(안)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대상품목 선정기준으로는 농업생산액에서 차지하는 비중이 높은 품목 중에서 FTA 등과 같은 농산물시장 개방으로 피해가 예상되는 품목과 소득불안정성이 높은 품목을 중심으로 선정</li> <li>- 생산액이 1,000억원(전체 농업생산액 중에서 0.26% 해당) 이상인 품목은 총 43개 품목</li> <li>- 생산활동 확인이 어려운 시설채소를 제외하고 생산액이 큰 주요 품목 중에서 소득불안정성이 높고, 관련 통계자료 수집이 용이한 쌀과 수입피해가 예상되는 사과·포도·감귤 등의 과수류, 그리고 축산물(우유 제외)을 우선 대상. 식량안보 및 농업의 다원적·공익적 기능 함양을 위해 두류를 추가</li> <li>- 1안 : 쌀, 두류 대상</li> <li>- 2안 : 쌀, 두류, 과일류 등 대상</li> <li>- 3안 : 쌀, 두류, 과일류, 축산 등 대상 (채소 제외)</li> </ul>	<p>원칙적으로 '어가단위'이므로 국내 생산수산물 품목전체를 대상으로 추진. 그러나 지금의 기준, 정책집행의 효율성, 행정비용 등의 한계를 가짐 대상품목의 설정은 다음을 병행하여 사용한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 어업생산액에서 차지하는 비중이 높은 품목 중 시장개방으로 피해가 예상되는 품목. 선정(예상되는 품목은 별도 검토 필요/FTA 추진중)</li> <li>2) 각 어로어업 및 양식어업 업종별 주요 생산품목을 대상으로 시장개방으로 피해가 예상되는 품목 선정 &lt;양식어업(농업에 준함)&gt; 양식어업의 경우 양식면허에 양식품목이 명시되어 있으며, 대부분 단일품목을 위주로 생산활동 &lt;어선어업(구획·신고어업포함)&gt; *단일어업 단일품목 생산유형(대형선망, 기선권형망, 오징어채낚기 등)의 경우는 동 품목 기준(단일품목 생산량 50% 이상) *단일어업 다수품목 생산유형(대부분 어선어업)의 경우는 최근 3년간 상</li> </ol>

	위 3개 품목 기준 <종묘생산업> *단일종묘 생산유형 : 성어 가격변동 기준에 따라 연동하여 계산 *다수종묘 생산유형 : 최근 3년간 상위 3개 양식 품종을 대상으로 성어 가격변동 기준하여 계산
--	---

주 : 농가단위 소득안정제 도입 연구 제시(안)은 ‘농가단위 소득안정제 실시방안 및 직불제도 개편방안 연구(2009)’에서 실시방안으로 제시된 내용을 정리

### 3. 지원대상 어업의 업종별 생산현황

지원대상은 어업은 연근해어업 및 양식어업 전체를 포함한다. 크게 업종별 특징을 살펴보면, 양식어업 경우 양식면허에 양식 품목이 명시되어 있으며, 대부분 단일품목을 위주로 생산활동을 하고 있다. 어선어업(구획·신고어업포함)은 단일어업 단일품목 생산유형(대형선망, 기선권형망, 오징어채낚기 등)의 경우와 단일어업 다수품목 생산유형(대부분 어선어업)이 있다.

종묘생산업은 단일종묘 생산유형과 다수종묘 생산유형으로 분류할 수 있으며, 직불금의 산정에는 단일종묘 생산유형은 성어 가격변동 기준에 따라 연동하여 계산하며, 다수종묘 생산유형은 최근 3년간 상위 3개 양식 품종을 대상으로 성어 가격변동 기준하여 계산이 가능할 것으로 사료된다.

각 업종별 어가의 수와 업종별 지원대상품종의 설정을 위하여 최근 3년간의 생산품종별 분석을 실시하였다. 이는 향후 어가단위 직접지불제의 지원대상 품종을 설정하는데 있어서 중요한 기초자료로 활용이 가능하다.

#### 가. 근해어업

근해어업의 경우 도지사가 허가권자이고 연안 및 구획어업의 경우 시·군·구청장이 어업의 행정처분권자이다. 여기에서 허가어업이라 함은 수산자원의 번식보호 또는 어업조정 기타 공익상 필요에 의하여 일반인에게 과해진 어업의 금지를 일정한 경우에 특정인에게 해제하여 자연의 어업행위의 자유를 회복하게 하는 행정행위를 말한다.

근해어업의 경우는 총톤수 8톤이상의 동력어선 또는 수산자원의 보호와 어업조정을 위하여 특히 필요하여 대통령령이 정하는 총톤수 8톤미만의 동력어선을 사용하는 어업으로 정의되며, 외끌이대형저인망어업, 쌍끌이대형저인망어업, 동해구외끌이중형저인망어업, 서남해구외끌이중형저인망어업, 서남해구쌍끌이중형저인망어업, 대형트롤어업, 동해구중형트롤어업, 대형선망어업, 소형선망어업, 근해채낚기어업, 근해자망어업, 근해안강망어업, 근해봉수망어업, 근해자리돔들망어업, 근해장어통발어업, 근해문어단지어업, 근해통발어업, 근해연승어업, 근해형망어업, 기선권현망어업, 잠수기어업 등 21종이 이에 해당한다.

주요 근해어업에 있어서 어가의 수는 다음과 같다. 근해어업의 경우는 연안어업에 비하여 생산규모가 상대적으로 크다고 할 수 있으며, 이 중 어가의 수가 가장 많은 어업으로는 근해채낚기 및 근해자망, 근해통발 등이 있다.

<표 4-9> 근해어업 어가

구 분	어가합계	전 업(A)	1종 겸업(B)	(A)+(B)
어 가	79,942	25,342	28,410	53,752
어로어업 어가	61,348	19,842	21,382	41,224
대형기선저인망	91	57	30	87
중형기선저인망	116	79	30	109
기선선인망	60	37	22	59
근해봉수망	5	2	3	5
근해선망	69	37	27	64
근해안강망	196	133	55	188
근해연승	340	214	104	318
근해자망	509	312	166	478
근해채낚기	1,885	1,143	573	1,716
근해통발	395	261	104	365
근해트롤	75	42	32	74
근해형망	130	74	38	112
잠수기	458	191	217	408
근해합계	4,329	2,582	1,401	3,983

근해어업에 있어서 품종의 선정 시 기초자료로 활용하기 위하여 업종별 주요 생산 어종을 분석하였으며, 이를 근거로 앞서 지원대상품종에서 분류하였던 단일어업 단일품목 생산유형과 단일어업 다수품목 생산유형을 면밀하게 구분하였다.

대형트롤 및 대형선망, 소형선망, 근해채낚기, 근해장어통발, 근해연승, 기선권현망의 경우 3년간 생산량의 품목별 비중에 있어서 단일품종의 생산량이 전체의 약

50% 이상을 차지하여 단일어업 단일품목 생산유형이라 할 수 있다. 이와 같은 단일어업 단일품목 생산유형의 경우는 지원대상 품목의 결정 시 해당 품목은 필히 포함되어야 할 것으로 사료된다. 이를 제외한 근해어업은 모두 단일어업 다수품목 생산유형이라 할 수 있다. 이 경우 대상품목의 설정에 있어서 문제가 발생할 수 있다.

FTA로 인하여 가격하락의 위험정도를 어종별로 모두 반영하기 위해서는 행정비용의 과다발생 및 효율성의 문제 등이 발생 하게 되며, 일부 어종을 한정할 필요가 있음을 앞서 언급하였다. 그러나 단일어업 다수품목 생산유형의 경우는 각 품목의 생산이 연도별로 변화가 크게 올 수 있다. 예를 들어 외끌이대형저인망의 경우는 2007년부터 2009년까지 생산되는 품종이 눈볼대, 민어, 아귀 3품종이 상위 3개 품종이며 이들 사이에서 품종별 생산비율이 변화하였으나 동해구트롤의 경우 2007년에는 가자미류의 생산비율이 51.8%, 2008년에는 청어의 생산비중이 41.8%로 2007년 상위 3번째 생산품종이었던 도루묵의 경우 2008년에는 생산비율이 줄어들어 상위3개 품종에서 탈락하였다. 또한 2009년의 경우 2007년 및 2008년의 상위3개 품종에 포함되지 않았던 쥐치류의 생산비율이 50% 이상을 차지하는 등 어종의 생산품종의 설정에 어려움이 있는 것으로 파악된다.

<표 4-10> 근해어업에서 가장 많이 잡히는 어종 비율

어업의 종류	2007	2008	2009	평균
외끌이대형저인망	눈볼대(19.9) 아귀(19.0) 민어(14.4)	민어(16.2) 눈볼대(15.6) 아귀(14.7)	눈볼대(23.8) 민어(16.2) 아귀(10.9)	눈볼대
쌍끌이대형저인망	삼치류(30.6) 갈치(19.3) 멸치류(18.0)	삼치류(41.5) 멸치류(13.6) 갈치(13.1)	삼치류(39.7) 갈치(28.5) 강달이(3.7)	삼치류
동해구기선저인망	가자미류(38.0) 도루묵(37.4) 청어(13.1)	가자미류(41.1) 도루묵(39.0) 청어(9.2)	가자미류(50.9) 도루묵(25.0) 대구류(12.7)	가자미류
외끌이서남해구기선망	가자미류(37.1) 아귀(16.6) 민어(9.4)	가자미류(35.6) 아귀(15.5) 민어(10.6)	가자미류(27.8) 청어(17.0) 민어(11.4)	가자미류
쌍끌이서남해구기선망	멸치류(66.9) 삼치류(15.2) 갈치(3.0)	멸치류(34.5) 삼치류(21.4) 밴댕이(12.6)	밴댕이(31.9) 삼치류(21.7) 갈치(14.2)	멸치류 삼치류
대형트롤	갈치(67.9) 삼치류(11.4) 병어류(4.6)	갈치(45.1) 삼치류(20.6) 기타어류(10.8)	갈치(54.9) 쥐치류(12.8) 삼치류(10.3)	갈치
동해구트롤	가자미류(51.6) 청어(18.6) 도루묵(10.0)	청어(41.8) 가자미류(34.0) 복어류(9.4)	쥐치류(54.2) 기타어류(23.7) 가자미류(6.6)	가자미류 쥐치류

대형선망	고등어류(74.7) 삼치류(7.7) 전갱이류(5.2)	고등어류(71.5) 전갱이류(5.0) 삼치류(4.5)	고등어류(47.1) 망치고등어(24.6) 갈치(12.0)	고등어류
소형선망	청어(50.6) 멸치류(26.8) 고등어류(9.0)	청어(62.5) 전갱이류(11.6) 고등어류(9.2)	청어(65.3) 멸치류(12.5) 고등어류(8.4)	청어
근해채낚기	갈치(64.5) 복어류(11.7) 꽂치(7.6)	갈치(55.5) 꽂치(15.9) 복어류(14.3)	갈치(56.4) 복어류(23.3) 삼치류(4.5)	갈치
근해자망	참조기(53.7) 멸치류(12.0) 가자미류(8.8)	참조기(49.7) 멸치류(18.2) 가자미류(5.1)	참조기(45.3) 멸치류(19.8) 대구류(5.0)	참조기
근해안강망	멸치류(28.9) 참조기(16.3) 갈치(14.6)	멸치류(23.0) 갈치(21.1) 참조기(14.4)	멸치류(32.9) 갈치(16.6) 참조기(14.6)	멸치류
근해봉수망	-	갈치(100)	갈치(100)	갈치
근해장어통발	붕장어(100)	붕장어(100)	붕장어(100)	붕장어
근해통발 (기타통발)	노래미류(35.0) 쥐치류(20.6) 기타어류(16.5)	노래미류(42.0) 기타어류(14.6) 삼세기(12.7)	노래미류(28.7) 기타어류(28.0) 조피볼락(11.5)	노래미류
근해연승	갈치(71.2) 가자미류(6.8) 복어류(6.6)	갈치(71.6) 붕장어(15.3) 가자미류(2.9)	갈치(64.3) 복어류(11.8) 홍어류(5.0)	갈치
기선권현망	멸치류(96.7) 갈치(1.8)	멸치류(96.7) 청어(1.0)	멸치류(96.0) 청어(2.5)	멸치류
잡수기	-	노래미류(62.5) 가자미류(12.5) 조피볼락(12.5)	가자미류(100)	노래미류 가자미류

#### 나. 연안 어업 및 구획어업

연안어업의 경우 무동력어선 또는 총톤수 8톤미만의 동력어선이나 어선의 안전조업과 어업조정을 위하여 대통령령이 정하는 총톤수 8톤이상 10톤미만의 동력어선을 사용하는 어업으로서 근해어업 및 구획어업외의 어업을 말하며, 연안개량안강망어업, 연안선망어업, 연안통발어업, 연안조망어업, 연안선인망어업, 연안자망어업, 연안들망어업, 연안복합어업 8종이다.

구획어업이라함은 일정한 수면을 정하여 무동력어선 또는 총톤수 5톤미만의 동력어선에 의하여 대통령령이 정하는 어업이며, 여기에는 두 가지로 구분되어진다. 먼저 정치성 구획어업은 일정한 수역에서 어구를 설치하여 수산동물을 포획하는 어업으

로 건강망어업, 건망어업, 들망어업, 선인망어업, 승망류어업, 안강망어업, 장망류어업, 지인망어업, 해선망어업 등 9개 어업이 있으며, 다음으로 이동성 구획어업은 일정한 수역의 범위를 정하여 그 수역범위 안에서 수산동식물을 포획하는 어업으로 새우조망, 실뱀장어 안강망, 패류형망어업 등 3개 어업이 있다.

연안어업 및 구획어업의 어가 현황은 연안복합어업 및 연안자망어업이 대부분을 이루고 있으며, 어가의 현황은 아래와 같다.

<표 4-11> 연안 및 구획어업 어가

구 분	어가합계	전 업(A)	1종 겸업(B)	(A)+(B)
어 가	79,942	25,342	28,410	53,752
어로어업 어가	61,348	19,842	21,382	41,224
연안개량안강망	680	362	318	680
연안들망	492	165	327	492
연안복합어업	19,882	7,501	12,381	19,882
연안선망	538	212	326	538
연안선인망	188	69	119	188
연안자망	12,302	5,206	7,096	12,302
연안조망	718	322	396	718
연안통발	9,077	3,296	5,781	9,077
정치망	1,523	577	946	1,523
구획어업:				
정치성구획	1,464	609	855	1,464
이동성구획	454	134	320	454
맨손어업	21,771	3,809	17,962	21,771
기타어업: 나잠어업	6,742	1,490	5,252	6,742
투망어업	229	55	174	229
기타어업:기타	1,867	564	1,303	1,867
연안 및 구획합계	77,927	24,371	53,556	77,927

연안어업의 경우 연안들망어업과 연안선망어업이 단일어업 단일품목 생산유형에 포함되며, 이를 제외하면 대부분의 업종이 단일어업 다수품목 생산유형이다. 연안어업에 있어서 단일어업 단일품목 생산유형의 특징은 멸치류를 어획하는 어업에서만 나타나게 되며, 근해어업에 비하여 소규모의 생산능력을 가지기 때문에 다품종 소량생산을 하게 된다. 또한 연안어업은 근해어업에 비하여 비계통 판매가 높기 때문에 생산품종별 소득의 증빙이 어려운 문제점이 있다.

〈표 4-12〉 연안어업에서 가장 많이 잡히는 어종 비율

어업의 종류	2007	2008	2009	평균
연안개량안강망어업	멸치류(46.3) 기타어류(13.8) 병어류(5.7)	멸치류(45.1) 까나리(9.0) 아귀(7.9)	멸치류(50.8) 강달이(6.7) 아귀(5.4)	멸치류
연안선망어업	멸치류(57.9) 청어(25.6) 전갱이류(5.9)	멸치류(61.1) 청어(27.2) 전갱이류(5.9)	멸치류(64.1) 청어(22.8) 전어(8.0)	멸치류
연안통발어업	붕장어(49.4) 노래미류(15.2) 꼼치(10.9)	붕장어(54.0) 노래미류(16.0) 꼼치(10.5)	붕장어(37.8) 꼼치(21.7) 노래미류(19.6)	붕장어
연안자망어업	가자미류(14.1) 멸치류(9.3) 아귀(7.8)	아귀(13.0) 가자미류(9.7) 전어(8.3)	가자미류(11.8) 아귀(11.1) 양미리(6.9)	가자미류
연안들망어업	멸치류(93.6) 쥐치류(3.3) 가자미류(1.2)	멸치류(98.0) 가자미류(1.2)	멸치류(96.0) 자리돔(2.7) 가자미류(0.4)	멸치류
연안복합어업	갈치(30.6) 전어(9.1) 참조기(7.2)	갈치(38.2) 조피볼락(7.8) 송어류(7.6)	갈치(31.4) 붕장어(8.4) 삼치류(6.5)	갈치
새우방	멸치류(33.3) 조피볼락(33.3) 꼼치(33.3)	아귀(27.2) 넙치류(22.3) 병어류(13.0)	홍어류(38.5) 조피볼락(23.1) 가자미류(15.4)	-
기타어업	멸치류(76.2) 갈치(3.6) 아귀(2.0)	멸치류(82.3) 고등어류(3.4) 갈치(2.4)	멸치류(86.8) 갈치(3.2) 가자미류(1.3)	멸치류

구획어업은 정치성 구획어업과 이동성 구획어업으로 구분이 되며, 낭장망을 제외하면 단일어업 다수품목 생산유형을 가진다.

〈표 4-13〉 이동성 구획어업에서 가장 많이 잡히는 어종 비율

어업의 종류	2007	2008	2009	평균
새우조망	전어(85.8) 가자미류(2.3) 꼼치(2.3)	기타어류(25.6) 가자미류(15.9) 아귀(14.1)	아귀(34.7) 붕장어(11.5) 가자미류(11.1)	-
패류형망	-	아귀(100)	넙치류(100)	-

<표 4-14> 정치성 구획어업에서 가장 많이 잡히는 어종 비율

어업의 종류	2007	2008	2009	평균
정치망	멸치류(48.4) 청어(11.0) 전갱이류(10.9)	멸치류(36.9) 고등어류(32.1) 청어(8.0)	멸치류(36.1) 전갱이류(17.1) 청어(9.2)	멸치류
주목망	기타어류(46.3) 멸치류(17.2) 송어류(6.1)	기타어류(84.5) 멸치류(9.5) 고등어류(1.9)	까나리(62.8) 기타어류(24.2) 멸치류(7.7)	기타어류
각망	송어류(70.1) 전갱이류(4.7) 아귀(3.3)	전갱이류(31.6) 송어류(22.5) 청어(15.5)	송어류(46.7) 전갱이류(19.4) 넙치류(7.6)	송어류
낭장망	멸치류(89.6) 까나리(5.4) 기타어류(1.6)	멸치류(80.4) 까나리(13.1) 기타어류(3.6)	멸치류(81.3) 까나리(9.1) 기타어류(5.0)	멸치류
형망	넙치류(36.1) 가자미류(32.2) 꼼치(11.1)	양태(38.2) 가자미류(18.4) 아귀(10.5)	아귀(75.0) 가자미류(25.0)	-
기타구획	멸치류(27.9) 전갱이류(15.1) 청어(14.9)	멸치류(17.4) 송어류(13.7) 전갱이류(8.9)	멸치류(38.4) 전갱이류(18.0) 송어류(8.0)	멸치류

#### 다. 양식어업

양식어업의 경우 해면양식과 육상양식어업으로 구분되며, 해면양식의 경우 양식면허에 양식 품목이 명시되어 있으며, 대부분 단일품목을 위주로 생산활동을 하게 된다.

세부적으로 양식어업은 해조류 양식어업, 패류양식어업, 어류등양식어업, 외해양식어업으로 구분된다.

〈표 4-15〉 양식어업에서 종류 및 양식물 현황

구분	양식어업의 종류	양식방법	양식물
해조류 양식어업	수하식 양식어업	•건홍식 -지주망홍 -부류망홍	김, 파래·매생이 김, 파래·매생이
		•연승식	미역, 다시마, 톳, 파래, 갈래곰보 그 밖의 유용수산식물
	바닥식 양식어업	•투석식 -천해	돌김, 우뚝가사리, 꼬시래기 그 밖의 유용수산식물
패류양식 어업	수하식 양식어업	•간이식	굴 그 밖의 패류
		•연승식	굴, 전복, 진주조개, 홍합, 가리비 그 밖의 패류
		•뗏목식	굴, 진주조개 그 밖의 패류
	바닥식 양식어업	•살포식 -간석지	백합·고막·바지락·가무락·동죽·개량조개, 그 밖의 패류
		•천해	피조개, 새고막, 가리비, 키조개, 전복 그 밖의 패류
		•투석식등 -간석지 - 천해	굴 전복, 소라 그 밖의 패류
		•침하식 - 천해	전복
가두리식 양식어업	•가두리식	전복 그 밖의 패류	
어류등양 식어업	가두리식 양식어업	•가두리식	어류, 갑각류, 두족류, 해삼
	축제식 양식어업	•축제식	어류·갑각류·해삼
	수하식 양식어업	•연승식	우렁쟁이, 미더덕류 그 밖의 유용수산동물
	바닥식 양식어업	•살포식 - 간석지 - 천해	갯지렁이 그 밖의 유용수산동물 성게, 해삼 그 밖의 유용수산동물
외해양식 어업	외해가두리식양식 어업	•외해 가두 리식	어류

## 제4절 지원기준 설정

### 1. 직불금 지급기준 설정

소득직불금의 산출방법과 관련 자유무역협정체결에따른농어업인지원특별법에서는 지원대상품목의 생산량에 지급단가 및 조정계수를 곱하여 직불금을 산출하도록 되어 있다. 자세한 내용을 살펴보면 아래 표와 같이 나타난다.

<표 4-16> 자유무역협정체결에따른농어업인지원특별법 상 직불금 산출기준

<p><b>품목별 직불금 = 품목별 평균생산량* × 지급단가(기준가격** - 당년 평균가격***) × 조정계수</b></p>
<p>* 품목별 평균생산량 : 어업생산통계에 따라 다음과 같이 산출하되, 소득보전직접지불금 지원대상품목의 고시일 직전 5년간의 어업(업종)별·어종별 어선톤당 또는 단위면적당 평균생산량의 최고치와 최저치를 제외한 3년간의 평균생산량(본법 시행규칙 별표1)</p> <p>(1) 어선을 이용하는 어업 : 어선톤당 평균생산량×신청인이 소유한 어선의 톤수</p> <p>(2) 양식어업 : 단위면적당 평균생산량×신청인이 면허 또는 허가를 받거나 신고한 어업시설의 면적</p>
<p>*지급단가: 기준가격과 당년 평균가격의 차액에 위원회 보전비율을 곱하여 산출</p> <p>- 기준가격 : 지원품목 고시일 직전 5년간의 평균가격 중 최고·최저치를 제외한 3년 평균가격에 심의비율(80%)을 곱한 가격</p> <p>- 당년 평균가격 : 어업생산통계(통계청)에 의한 지원대상품목의 주어기 동안의 생산금액을 생산량으로 나누어 산출한 단위중량당 가격(본법 시행규칙 별표1)</p>
<p>*조정계수: 「세계무역기구설립을 위한 마라케쉬협정」에서 허용하는 범위안에서 위원회의 심의를 거쳐 농림수산식품부장관이 정함(본법 제3조)</p>

농가단위 소득안정제 도입의 연구에서는 현행 쌀소득보전 직불제의 변동지불과 FTA 피해보전직불제의 보전 수준 등을 고려하여 소득 감소분의 85%를 보전수준으로 설정하고 있다.

품목별 평균생산량과 관련된 사항으로서 본법(자유무역협정체결에따른농어업인지원특별법)에 의하면 지원대상품목의 고시일 직전 5년간의 어업(업종)별, 어종별 어선톤당 또는 단위면적당 평균생산량의 최고치와 최저치를 제외한 3년간의 평균생산량으로 산출하도록 규정하고 있다.<sup>12)</sup> 동 개념에 의할 경우 지원대상자의 생산능력과는 무관하게 지급되게 되는데, 수산업의 경우 어장이나 어업인의 생산능력에 따라

개인 간의 차이가 크게 나타나는 점을 감안할 경우지원대상자간의 형평성의 문제가 야기될 수 있다.

본 연구에서도 품목별 소득직불금의 산출방법과 관련 자유무역협정체결에따른농어업인지원특별법에서의 규정을 준용하여 지원대상품목의 생산량에 지급단가 및 조정계수를 곱하여 직불금을 산출하는 것으로 제시하였다.

단서규정에 따라 생산면적 또는 생산량 기준으로 소득보전직접지불금을 산출하는 것이 적절하지 아니한 경우에 해당되므로 수산분야 소득보전직접지불금은 지원대상자의 개인별 어획실적에 따라 산출하였다.

지급단가는 본법의 규정을 준용하고, 조정계수는 농업협정에 한정된 사항으로 수산분야 소득보전 직불제에서는 위원회 심의를 거쳐 별도의 보전비율(85%)을 적용하여 산출한다.

<표 4-17> 어가단위 소득안정제 지원금액 비교

농가단위 소득안정제 도입 연구 제시(안)	어가단위 소득안정 직접지불제 도입(안)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현행 쌀소득보전 직불제의 변동지불과 FTA 피해보전직불제의 보전 수준 등을 고려하여 소득 감소분의 85%를 보전수준으로 설정</li> <li>- 농림수산물부령으로 정하는 상한면적까지만 직불금 지급 고려               <ul style="list-style-type: none"> <li>※ 잠정안 개인 10ha, 법인 50ha</li> </ul> </li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1)직불금은 해당식에 의하여 도출됨  <math display="block">\text{직불금} = \text{품목별 생산량} \times \text{지급단가} \times (\text{기준가격} - \text{당년 평균가격}) \times \text{보전비율}(0.85)</math> <ul style="list-style-type: none"> <li>※ 품목별 생산량 : 지원대상품목의 고시일을 기준으로 역산한 1년간의 계통 및 비계통 출하 실적으로서 신청인이 신청한 실적중 입증된 생산량</li> </ul> </li> <li>2)총 직불금 지원금액의 장관 고시 이상의 지급에 대한 조정 마련</li> <li>3)어가의 총소득 규모를 고려하여 지원금액의 지급 비율 조정               <ul style="list-style-type: none"> <li>※ 어가소득 3500만원 이하 직불금의 100% 지급</li> <li>어가소득 3500만원 이상 직불금의 50% 지급</li> </ul> </li> </ol>

주 : 농가단위 소득안정제 도입 연구 제시(안)은 ‘농가단위 소득안정제 실시방안 및 직불제도 개편방안 연구(2009)’에서 실시방안으로 제시된 내용을 정리함. 여기서 보전비율이란 지원대상품목의 가격하락이 100% 한미FTA 발효에 따른

12) 농업의 경우, 쌀소득보전직접지불금이나 과수산업소득보전직불금은 생산면적 또는 생산량 기준으로 소득보전 직불금을 산출하고 있음

것으로 단정하기에는 한계가 있어 이를 일정비율로 보전하기 위해 위원회의 심의를 거쳐 결정(85% 비율 적용)

## 2. 발동 기준 설정

쌀소득보전 직불제의 변동직불금 발동기준은 100%, FTA 피해보전직불제의 발동기준 80%로 규정하고 있다. 시장가격이 20% 이상 하락할 경우에 발동되며 80%이하로 추가 하락한 가격의 80%를 보전한다. 따라서 실제 FTA 피해보전직불제는 발동되기도 어렵고 집행액도 작다.

어가단위 소득안정 직접지불제의 발동기준은 수입량 비율이 10%이상이면서 당해연도 수입량 비율이 전년도보다 증가하거나 수입량 비율이 10%미만이면서 당해연도 수입량 비율이 전년도보다 5%이상 증가하는 경우에 발동하는 것으로 제시하였다.

수산부분 소득보전 직불제의 경우 WTO/FTA로 가격이 최근 5개년 중 최고, 최저치를 제외한 3개년 평균가격에 비해 80%이하로 가격이 하락되는 품목에 대하여 직불금을 지원하고 있다.

<표 4-18> 어가단위 소득안정 직접지불제 발동기준

농가단위 소득안정제 도입 연구 제시(안)	어가단위 소득안정 직접지불제 도입(안)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 쌀소득보전 직불제의 변동직불금 발동기준은 100%, 보전비율은 85%임. 반면, FTA 피해보전직불제의 발동기준과 보전비율은 각각 80%이다.</li> <li>- FTA 피해보전직불제는 시장가격이 20% 이상 하락해야만 발동하며, 80% 이하로 추가 하락한 가격의 80%만 보전하고 있다. 따라서 실제 FTA 피해보전직불제는 발동되기도 어렵고 집행액도 작음</li> <li>- 현재의 쌀소득보전 직불제의 보전수준 및 발동기준 준용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1)수입량 비율이 10%이상이면서 당해연도 수입량 비율이 전년도보다 증가하거나 수입량 비율이 10%미만이면서 당해연도 수입량 비율이 전년도보다 5%이상 증가</li> <li>2)WTO/FTA로 가격이 최근 5개년 중 최고, 최저치를 제외한 3개년 평균가격에 비해 80%이하로 가격이 하락되는 품목</li> </ul>

## 3. 소결

어가단위 소득안정 직접지불제도의 도입을 위한 전제조건은 어가의 소득자료 및 판매실적자료의 객관성이다. 지원을 위한 근거자료는 판매실적 지구별 수협외 계통판매실적, 어가단위 소득조사자료 및 신고자료, 비계통(사매매)의 경우 어업인이 증빙

서류로 관할관청 신고시에만 인정하며, 어종이 포함된 세금계산서, 소득세신고서 등에 대하여 인정한다.

지원대상은 다음 사항을 모두 충족한 자로 규정되며 첫째, 실제조업참여를 고려한 수산 동식물을 포획·채취 또는 양식활동을 하였으며, 현재 어업을 직접 경영하는 가구, 둘째, 어업허가증의 포획·채취물의 종류 및 어업 면허 상 양식물의 종류에 지원 대상품목이 포함되어 있는 어업인(법상 어업인 규정), 셋째, 어가 종합소득금액(부부 및 자녀합산) 중 어업수입이 어업 이외 수입보다 많은 어가, 넷째, 어업이의 종합소득금액(부부 및 자녀합산)이 장관 고시 금액 이하인 가구이다. 다섯째로는 일정 규모의 어업소득 이상을 가지는 어가로 어가소득 최소치의 2배 이상이 포함된다.

대상품목의 설정은 다음을 병행하여 사용한다. 첫째, 어업생산액에서 차지하는 비중이 높은 품목 중 시장개방으로 피해가 예상되는 품목을 선정(예상되는 품목은 별도 검토 필요/FTA 추진중)한다. 둘째, 각 어로어업 및 양식어업 업종별 주요 생산품목을 대상으로 시장개방으로 피해가 예상되는 품목을 선정한다.

직불금의 지원금액은 다음 식에 의하여 도출된다.

직불금 = 품목별 생산량 × 지급단가 × (기준가격 -当年 평균가격) × 보전비율 (0.85)<sup>13)</sup>

여기서 품목별 생산량은 지원대상품목의 고시일을 기준으로 역산한 1년간의 계통 및 비계통 출하 실적으로서 신청인이 신청한 실적중 입증된 생산량이다. 또한, 총 직불금 지원금액의 장관 고시 이상의 지급에 대한 금지를 하며, 어가의 총소득 규모를 고려하여 지원금액의 지급 비율 조정한다. 예를 들어 어가소득 3500만원 이하 직불금의 100% 지급하며, 어가소득 3500만원 이상의 경우 직불금의 50% 지급한다.

어가단위 소득안정 직접지불제의 발동조건은 수입량 비율이 10%이상이면서 당해연도 수입량 비율이 전년도보다 증가하거나 수입량 비율이 10%미만이면서 당해연도 수입량 비율이 전년도보다 5%이상 증가한 경우에 발동이 되며, WTO/FTA로 가격이 최근 5개년 중 최고, 최저치를 제외한 3개년 평균가격에 비해 80%이하로 가격이 하락되는 품목에 한하여 발동된다.

13) 보전비율: 지원대상품목의 가격하락이 100% 한미FTA 발효에 따른 것으로 단정하기에는 한계가 있어 이를 일정비율로 보전하기 위해 위원회의 심의를 거쳐 결정(85% 비율 적용)

<표 4-19> 어가단위 소득안정 직접지불제도 도입(안)

구분	기준	본 연구(안)	비고
직불제 전제 조건	근거자료	- 판매실적 지구별 수협외 계통판매실적 - 어가단위 소득조사자료 및 신고자료 - 비계통(사매매)의 경우 어업인이 증빙서류로 관할 관청 신고시에만 인정 ※ 입출금 통장내역서, 세금계산서, 소득세신고서 등	판매실적 및 어가별, 지원대상 품목에 대한 수입의 영향 파악 필요
	품목별 어가별 D/B 구축	- 지원대상 품목의 D/B화 구축 선행 - 어가에 대한 D/B 구축 필요	
직불제 도입 기준	지원대상 기준	지원대상은 다음 사항을 모두 충족한 자에 한함 1)수산 동식물을 포획·채취 또는 양식활동을 하였으며, 현재 어업을 직접 경영하는 가구 ▶ 실제조업 참여 2)어업허가증의 포획·채취물의 종류 및 어업 면허 상 양식물의 종류에 지원대상품목이 포함되어 있는 어업인 ▶ 법상 어업인 규정 3)어가 종합소득금액(부부 및 자녀합산) 중 어업수입이 어업 이외 수입보다 많은 어가 ▶ 어업수입 기여도 4)어업이외 종합소득금액(부부 및 자녀합산)이 장관고시 금액 이하인 가구 ▶ 어업수입 기여도 ※ 잠정(안) :3,500 만원 <sup>14)</sup> 5)일정규모의 어업소득 이상을 가지는 어가 ▶ 어가의 규모 ※ 어가소득 최소치의 2배 이상	양식어가 2개 이상 품목을 양식할 경우 주생산 품목을 대상으로 함 연근해 어선어업·구획 및 신고어업 해당
	지원품목 기준	대상품목의 설정은 다음을 병행하여 사용 1)어업생산액에서 차지하는 비중이 높은 품목 중 시장개방으로 피해가 예상되는 품목. 선정(예상되는 품목은 별도 검토 필요/FTA 추진중) 2)각 어로어업 및 양식어업 업종별 주요 생산품목을 대상으로 시장개방으로 피해가 예상되는 품목 선정 <양식어업(농업에 준함)> 양식어업의 경우 양식면허에 양식 품목이 명시되어 있으며, 대부분 단일품목을 위주로 생산활동 <어선어업(구획·신고어업포함)> *단일어업 단일품목 생산유형(대형선망, 기선권형망, 오징어채낚기 등)의 경우는 동 품목 기준 *단일어업 다수품목 생산유형(대부분 어선어업)의 경우는 최근 3년간 상위 3개 품목 기준 <종묘생산업> *단일종묘 생산유형 : 성어 가격변동 기준에 따라 연동하여 계산 *다수종묘 생산유형 : 최근 3년간 상위 3개 양식 품종을 대상으로 성어 가격변동 기준하여 계산	3개어업에 대한 기준을 이용함. 신고어업 및 구획어업은 어선어업에 포함됨. 나잠어업의 경우도 생산품목이 다양함을 고려할 때 단일어업 다수품목 생산유형에 포함.
직불제	지원금	1)직불금은 해당식에 의하여 도출됨	

구분	기준	본 연구(안)	비고
도입 기준	액의 기준	$\text{직불금} = \text{품목별 생산량} \times \text{지급단가} \times (\text{기준가격} - \text{당년 평균가격}) \times \text{보전비율}(0.85)^{15)}$ ※ 품목별 생산량 : 지원대상품목의 고시일을 기준으로 역산한 1년간의 계통 및 비계통 출하 실적으로서 신청인이 신청한 실적중 입증된 생산량 2)총 직불금 지원금액의 장관 고시 이상의 지급에 대한 조정 마련 3)어가의 총소득 규모를 고려하여 지원금액의 지급 비율 조정 ※ 어가소득 3500만원 이하 직불금의 100% 지급 어가소득 3500만원 이상 직불금의 50% 지급	
	발동기준	1)수입량 비율이 10%이상이면서 당해연도 수입량 비율이 전년도보다 증가하거나 수입량 비율이 10%미만이면서 당해연도 수입량 비율이 전년도보다 5%이상 증가 2)WTO/FTA로 가격이 최근 5개년 중 최고, 최저치를 제외한 3개년 평균가격에 비해 80%이하로 가격이 하락되는 품목	

14) 여기서 3,500만원의 기준은 국회예산정책처의 2008년 직접지불제의 개선방안에서 쌀소득 보전 관련 법률 개정안의 내용을 참조

15) 보전비율: 지원대상품목의 가격하락이 100% 한미FTA 발효에 따른 것으로 단정하기에는 한계가 있어 이를 일정비율로 보전하기 위해 위원회의 심의를 거쳐 결정(85% 비율 적용)

## 제5절 어가별 소득자료 파악 및 DB 구축방안

### 1. 어가소득 관련 통계자료

기존 어가 및 어업경영체에 대한 소득조사는 대표적으로 통계청에서 시행하고 있는 어가경제조사 및 수협중앙회에서 시행하고 있는 어업경영조사 등이며, 어업경영조사는 주로 연근해어업의 업종별 중심으로 이루어지고 있다.

어가경제조사와 어업경영조사에서 사용되고 있는 소득관련 용어들에 대하여 살펴보고, 어가단위 소득안정 직불제와 관련하여 소득자료 파악 및 DB구축을 위한 기본 개념 및 방법을 정립하였다.

#### 가. 어가경제조사

##### 1) 어가경제조사 내용 및 방법

통계청 어가경제조사는 경제사회 변천에 따른 어가경제의 동향과 어업경영실태를 파악하여 어업정책 수립과 어업경영 개선을 위한 기초자료를 제공하는 것을 목적으로 하고 있다.

조사주기는 연간을 기준으로 하고 있으며, 조사대상은 가구주나 가구원 중에서 어업에 종사하면서 연간 1개월이상 판매를 목적으로 해면에서 수산 동식물의 포획, 채취나 양식업을 경영하는 사람이 있는 어가(해면어업 어선 비사용가구, 해면어업 무동력선 사용가구, 해면어업 동력선 사용가구, 해면어업 양식업 가구)를 조사한다.

조사방법은 자계식 기입조사인 일계부와 면접조사방법인 원부작성으로 크게 구분되며 자계식 기입조사는 어가에 비치하여 매일 발생하는 어업 경영상황과 가계수지상황을 어가에서 직접 기입하는 방법으로 조사되고 있다. 원부조사는 연2회(연초, 연말) 조사원이 어가 재산(자산과 부채)의 상태를 경영주와 면접조사하며 연중 변동상황은 수시로 면접 조사되고 있는 것으로 나타났다.

조사체계는 담당공무원 또는 표본어가에서 조사된 자료가 담당 지방청 및 사무소에 보고되며, 이 보고자료가 통계청농수산과에서 집계되어 통계자료로 변화 배포되고 있다.

〈표 4-20〉 통계청 어가경제조사 현황

구 분	내 용
조사목적	경제사회 변천에 따른 어가경제의 동향과 어업경영실태를 파악하여 어업정책 수립과 어업경영 개선을 위한 기초자료를 제공
조사주기	연 간
조사대상	가구주나 가구원 중에서 어업에 종사하면서 연간 1개월 이상 판매를 목적으로 해면에서 수산 동식물의 포획, 채취나 양식업을 경영하는 사람이 있는 어가 (해면어업 어선 비사용가구, 해면어업 무동력선 사용가구, 해면어업 동력선 사용가구, 해면어업 양식업 가구)
조사방법	일계부(자계식 기입조사) - 어가에 비치하여 매일 발생하는 어업 경영상황과 가계수지상황을 어가에서 직접 기입 원부(면접조사) - 연 2회(연초, 연말) 조사원이 어가 재산(자산과 부채)의 상태를 경영주와 면접조사하며 연중 변동상황은 수시로 면접조사
조사체계	- 담당공무원 또는 표본어가 → 지방청 및 사무소 → 통계청농수산과

## 2) 소득개념 정리

어가소득은 어업소득, 어업외소득(겸업소득, 사업외소득), 이전소득, 비경상소득을 합산한 금액이며, 경상소득은 어가순소득과 이전소득을 합산한 금액을 나타낸다.

어가 순소득은 어업소득과 어업외소득을 합산한 금액인데, 여기서 어업소득이란 어업 총수입에서 어업경영비를 차감한 금액으로서 어가의 당해연도 어업생산활동의 최종 성과이며 투입된 생산요소에 대한 총소득을 의미하며, 어업외 소득은 어가가 어업이외 활동을 통하여 얻은 성과로서 겸업소득과 사업외 소득을 합산한 금액을 의미한다.

어업총수입은 어가가 당해연도의 어업경영 결과로서 얻은 총수입으로 수산물의 판매수입, 현물지출분 평가액, 수산물의 자가소비 평가액, 수산물 재고증감액을 합산한 총액을 칭하며, 어업경영비는 어업경영에 투입된 일체의 소모적 비용으로서 현금어업지출, 어업지출현물 평가액, 어업용 고정자산의 감가상각액, 어업생산자재 재고증감액을 합산한 금액이다.

겸업소득은 어가가 어업이외의 사업을 경영하여 얻은 소득으로서 농업, 수산물가공, 기타겸업에서 얻은 소득과 산나물 채취 등의 판매수입을 모두 합산한 금액이며, 사업외 소득은 어가가 사업외 활동을 통하여 얻은 성과로서 어가 가구원이 노동력을 제공 하고 얻은 노임, 급료 등의 근로소득과 그 외 임대료, 이자 및 배당수입, 유가

증권매매차입금등의 자본수입을 합산한 금액이다.

이전소득이란 어가가 비경제적 활동으로 얻은 경상수입으로서 공적보조금, 사적보조금 등을 모두 합산한 금액이며, 비경상소득은 어가가 비경제적활동으로 얻은 수입 중 비경상적인 수입으로서 경조수입, 퇴직일시금, 재산수증, 사고보상금, 기타비경상적인 수입을 모두 합산한 금액이다.

처분가능 소득은 어가소득에서 가계비의 비소비지출을 차감한 잔액으로서 어가가 임의로 처분할 수 있는 소득을 말하며 가계비의 소비지출과 어업 및 어업의 사업을 위한 생산적 투자에 사용할 수 있는 소득을 의미한다.

가계비는 가계를 유지하기 위하여 지출하는 소모적 비용으로서 식료품비, 주거비, 광열수도비, 의료비, 교통통신비, 등의 소비지출과 가계부문조세, 공적연금, 출타자녀교육비, 등 비소비 지출을 합산한 금액이며, 어가경제 잉여 처분가능소득에서 가계비의 소비지출을 차감한 잔액으로서 잉여금은 흑자 손실은 적자를 의미한다.

<표 4-21> 어가경제조사의 소득개념 정리

어가소득 = 어가순소득 + 이전소득 + 비경상소득		
어가순소득 (어업소득 + 어업외소득)	어업소득	어가의 당해연도 어업생산활동의 최종 성과이며 투입된 생산요소에 대한 총소득을 의미 어업소득=어업총수입 - 어업경영비
		어업총수입 어가가 당해연도의 어업경영 결과로서 얻은 총수입으로 수산물의 판매수입, 현물지출분 평가액, 수산물의 자가소비 평가액, 수산물 재고증감액을 합산한 총액
		어업경영비 어업경영에 투입된 일체의 소모적 비용으로서 현금어업지출, 어업지출현물 평가액, 어업용 고정자산의 감가상각액, 어업생산자재 재고증감액을 합산한 금액
	어업외소득	어가가 어업이외의 활동을 통하여 얻은 성과 어업외소득=겸업소득+ 사업외소득
		겸업소득 어가가 어업이외의 사업을 경영하여 얻은 소득으로서 농업, 수산물가공, 기타겸업에서 얻은 소득과 산나물 채취 등의 판매수입을 모두 합산한 금액
사업외소득 어가가 사업외활동을 통하여 얻은 성과로서 어가 가구원이 노동력을 제공 하고 얻은 노임, 급료 등의 근로소득과 그외 임대료, 이자 및 배당수입, 유가증권매매차입금등의 자본수입을 합산한 금액		
이전소득	어가가 비경제적 활동으로 얻은 경상적수입으로서 공적보조금, 사적보조금 등을 모두 합산한 금액	
비경상소득	어가가 비경제적활동으로 얻은 수입 중 비경상적인 수입으로서 경조수입, 퇴직일시금, 재산수증, 사고보상금, 기타비경상적인 수입을 모두 합산한 금액	

## 나. 어업경영조사

### 1) 어업경영조사 내용 및 방법

어업경영조사는 주요 근해어업의 경영실적을 계수적으로 조사하여 수산정책 및 어업경영의 합리화를 위한 통계자료를 제공하는 것을 목적으로 조사되고 있다.

조사대상은 행정제도(수산업법)에 의한 분류를 기준으로 개인 또는 법인이 행정관청으로부터 면허나 허가를 받아 어업을 영위하는 경영체중 농림수산식품부장관 허가어업중 기업성이 있는 근해어업 14개 어업과 면허어업인 정치망어업 중에서 2개 시설을 조사한다.

조사단위는 조사대상어업을 경영하는 1개의 어업경영체로서 여기서 어업경영체라 함은 1척 또는 수척의 어선으로서 판매를 목적으로 하는 어업을 경영하는 1개의 어로단위를 의미한다. 예를 들면 대형선망어업, 쌍끌이대형기선저인망어업, 기선권현망어업, 정치망어업 등은 1통, 그 외 어업은 어선 1척이 어로단위이다. 조사주기는 당해 연도 1월 1일부터 12월 31일까지 매년 1년간이다.

조사방법은 수협중앙회 수산경제정책연구원에서 조사의 기획, 설계, 조사원 관리와 교육훈련 및 근무동태 파악, 조사표 검토 및 집계, 분석결과의 공표, 기초조사 및 보완조사, 기타 자료수집에 관한 업무를 담당하며, 회원조합 조사원은 어업경영조사표, 어업자산 및 부채상황 조사표, 어업경영원부 작성한다.

조사항목은 자산 및 부채, 조업상황, 수지상황, 어업임금지급상황의 4개 항목으로 구분하며, 자산 및 부채에는 고정자산, 유동자산, 고정부채, 유동부채를 조업상황은 출어일수, 어획상황, 수지상황은 어업수익, 어업이익, 어업외 수익, 어업외 비용, 어업비용, 경영체 순이익 등으로 구분된다.

조사체계는 표본어가에서 회원조합조사원으로 집계되며, 이는 수협중앙회 수산경제연구원에서 분석되어 통계청 농수산 통계과에서 총 집계하여 기초자료로 배포된다.

<표 4-22> 어업경영조사 현황

구 분	내 용
조사목적	주요 근해어업의 경영실적을 계수적으로 조사하여 수산정책 및 어업경영의 합리화를 위한 통계자료를 제공을 목적
조사주기	매년 1년간
조사대상	행정제도(수산업법)에 의한 분류를 기준 허가어업인 근해어업 14개 어업과 면허어업인 정치망어업중에서 2개 시설을 조사
조사방법	수협중앙회 수산경제정책연구원 : 조사의 기획, 설계, 조사원 관리와 교육훈련 및 근무동태 파악, 조사표 검토 및 집계, 분석결과의 공표, 기초조사 및 보완조사, 기타 자료수집에 관한 업무 회원조합 조사원 : 어업경영조사표, 어업자산 및 부채상황 조사표, 어업경영 원부 작성
조사항목	자산 및 부채, 조업상황, 수지상황, 어업임금지급상황의 4개 항목
조사체계	표본어가 → 회원조합조사원 → 중앙회 수경원 → 통계청 농수산통계과

## 2) 소득개념 정리

어업수익은 선어와 건어물, 염신포, 자건품, 냉동품 등의 가공수산물 판매수입 및 자가소비액 어업을 통해 벌어들이는 모든 수입을 포함하여 위관수수료 공제전의 총액을 의미한다.

어업의 수익은 어업 수익을 제외한 조난 또는 구조사례금, 일시적인 선박임대료 및 사무실 임대료, 어업 여유자금 일시투자액의 수입이자, 어업관련 공제금 수입, 어업자산 처분이익 및 간척, 매립 등으로 인한 어업피해보상금 등을 포함하는 것으로 나타난다.

어업비용은 출어비와 임금 및 관리비, 판매비를 합친 금액을 의미하며, 출어비에는 어구비, 연료비, 용기대, 저장대, 소모품비, 주부식비, 후생비, 수리비 등이 포함된다. 임금 및 관리비에는 선원임금, 사무비공제 및 보험료, 조세공과, 기타관리비, 감가상각비 등이 포함되며, 판매비는 판매수수료, 구전 및 운반비를 포함하고 있는 것으로 조사되었다.

어업이익은 어업수익에서 어업비용을 차감한 금액이며, 경영체 순이익은 어업이익에서 어업외 비용을 차감한 금액이라 정의할 수 있다. 여기서 경영체 순이익은 어업경영체의 순소득과 동일한 의미를 가지며, 어업외 비용은 고정부채 및 유동부채의 지급이자를 포함하고 있다.

〈표 4-23〉 어업경영조사 항목별 대상

조사 부문	항 목		내 용	
수지 상황	어업수익		① 선어와 건어물, 염신포, 자건포, 냉동포 등의 가공수산물 판매수입 ② 자가소비액 ③ 해상습득물 판매액 ※ 어업수익은 위관수수료 공제전의 총액을 기입함	
	어업외수익		① 조난 또는 구조사례금 ② 일시적인 선박임대료 및 사무실 임대료 ③ 어업 여유자금 일시투자액의 수입이자 ④ 어업관련 공제금 수입 ⑤ 어업자산 처분이익 ⑥ 간척, 매립등으로 인한 어업피해보상금	
	어업 비용	출      비	어구비	① 어구의 신규구입, 망지, 로프, 부자, 침자, 보망사, 클탈 등 어구소모품 구입비 ② 어구조립 및 수리관리비
			연료비	① 중유, 경유, B/C유, 윤활유 등 선박운용을 위한 유류구입비 ② 취사 및 난방용 유류가스 구입비
			용기대	① 목상자, 지상자, 스티로폴상자, 바구니 등 어획물의 선내 저장관리 및 판매를 위한 용기구입비 ② 용기제작 및 수리관리비
			저장대	① 얼음, 소금 구입대금 ② 냉동 및 냉장료
			소모품비	① 전구, 청소용구, 못, 식도 등 선박소모품 ② 장갑, 휴지, 성냥 등 선원소모품 ③ 어구비, 수리비, 주부식비에 포함되지 않은 제 물품 구입비 ④ 통발어업의 이료비
			주부식비	① 쌀, 보리쌀, 라면 등 ② 쇠고기, 김치, 야채, 조미료 등 ③ 식수대
			후생비	① 선원 주대 ② 치료비 및 약품비 ③ 담배값
			수리비	① 선체, 기관, 선박기기 관리 및 수리를 위한 부품 및 재료구입비 ② 자체 수선인부금 ③ 상가비, 기관수리비 등 외부수리대금

## 2. 어가별 소득자료 수집 및 기준설정 방안

어가단위 소득안정 직불금의 지급을 위해서는 앞서 언급하였던 어가단위 소득자료의 확인 및 수집방법이 중요하다. 어가 소득과 관련된 기존의 통계는 대표적으로 통계청에서 시행하고 있는 어가경제조사 및 수협중앙회에서 시행하고 있는 어업경영조사 등이다.

그러나 어가단위의 소득안정 직접지불제도의 도입을 위한 선행자료로써 어가별 소득자료 수집 및 기준설정 방안의 마련이 필요하다.

본 연구에서는 어가별 소득자료의 조사방법 및 각 항목별 기준 설정과 더불어 조사 대상 등을 제시 하였다. 일반적으로 소득조사의 경우 항목별 정확한 규정이 없을 경우에 혼동이 오기 쉬우며, 특히 어가단위의 경우에는 그 사실을 정확하게 증빙하기 어려운 경향이 있다.

## 가. 어가별 소득자료조사 및 기준설정

목적은 어가별 소득에 대한 D/B 구축을 통해 어업경영체의 규모와 유형에 적합한 정책 추진을 뒷받침하고, 어가 단위의 정보 통합관리로 어업의 효율성을 제고하는 것이다.

### 1) 소득조사 대상 및 정보

등록신청 주체는 어가를 대상으로 하며, 실질적인 경영인이 아닌 어업인은 가족 여부에 관계없이 공동경영주로 등록하되, 임금을 지급받은 어업노동자일 경우는 고용인으로 등록한다.

등록은 관계부처 및 기관의 전산정보처리를 최대화하여 어업인 직접 등록신청 정보의 최소화로 어업인 편의를 도모한다. 어업경영체의 일반현황, 어업인력 정보, 어장 정보, 어업생산량 및 소득 정보, 어업외소득 정보, 어업 관련 교육 이수 정보 등이 포함된다. 어업경영체의 일반현황에는 개인경영체의 어업인 요건 충족 여부, 법인경영체의 유형, 어업시작 년도 및 주어획어종 등이 포함된다.

농업경영체 등록의 경우 AGRIX라는 자체전산입력체계를 갖추고 있으나 수산부문에 는 유사 프로그램이 마련되어 있지 않아, 차후 고려해보아야 할 것이다.

### 2) 등록정보의 활용

등록자료는 향후 도입될 어가단위 소득안정 직접지불사업의 기초 자료로 활용된다. 어가 단위의 객관적 소득과약 없이 소득직불 사업 추진에는 한계가 있다. 등록정보의 통계적 분석·활용을 통해 향후 어가유형별 맞춤형 정책 추진의 기초자료로 활용하고, 등록자료를 어가단위 소득안정 직접지불사업에 있어서 신청 등에 원용함으로써 어업의 효율성·건전성을 제고한다. 중장기적으로 미등록 어가에 대해서는 직접지불사업 자금 제한을 둔다. 또한 허위등록 및 정보 변경 사항 미신고에 대해서는 직접지불금의 미지급 또는 회수, 과태료 부과 등의 형벌 제재를 통해 등록정보의 신뢰성을 제고한다.

### 3) 등록방법 및 체계구축

등록절차는 일괄등록과 상시관리로 등록절차를 구분하여 관리한다. 일괄등록은 시행초기에 모든 어가를 대상으로 전국적으로 일체 등록 추진하고, 상시관리는 신규·변경등록 및 실효성 있는 현지실사로 정보의 신뢰성 확보에 주력한다. 일괄등록시 예비신청(어가)→전산처리(검사원)→본 신청(어가)→전산등록, 통지(검사원)→정보정정(어가)의 순서로 진행하며, 등록 어가는 언제든지 어가 등록 통지서의 발급요청 및 해당어가의 등록된 정보내용 열람이 가능하다. 향후 상시관리시 신규 등록어가는 일괄등록 체계와 동일한 절차로 등록하도록 한다.

### 나. 소득자료 조사 매뉴얼 및 조사항목

어가별 유형은 어선어업, 양식어업으로 구분하여 소득변동을 측정한다. 각 어가는 정해진 양식에 따라 월별 실적(생산 및 비용)을 기록 유지하여야 하며, 작성양식 및 기입방법은 조사 해당년도 전 12월 이전에 각 어가를 대상으로 배포한다.

월별 실적은 작성항목별로 지정된 증빙서류 및 근거에 의해 작성하고, 증빙서류 및 근거를 보관하여야 한다.

#### 1) 어선어가 조사 매뉴얼(안)

어가별 소득자료의 수집을 위한 지침에 있어서 연안어업 및 근해어업, 구획어업을 포함하는 어선어업 가구에 대한 조사는 아래 어선어업 조사 매뉴얼을 따른다.

<표 4-24> 어선어가 조사 매뉴얼(안)

조사항목	지침
1. 총수입	
가. 어업수입	계통판매액+ 비계통판매액
1)계통판매액	<input type="checkbox"/> 용어의 정의 ○ 계통판매액이란 어업수입 중에서 해당어선이 생산한 어획물을 수협에 위탁판매한 금액으로서 위탁판매수수료의 차감전의 금액을 말함 ○ 어업수입이란 해당 해당 어선이 어업목적에 따라 생산한 활선어 판매금액을 말함 <input type="checkbox"/> 실적증빙확인 및 수입금 기입 ○ 월별 실적표에 계통판매로 기입한 사항을 확인 ※ 월별 실적표란 어가가 매월 작성하는 표로서 조사서식에서 규정한 것을 말함 ※ 월별 실적표가 없는 경우, 해당 어선에 대해 자체장부를 통해 계통판매액을 확인한 금액을 월별 실적표상의 계통판매로 추정할 수 있음 ○ 수협의 해당어선(선주 등) 위탁판매 확인서 확인 ○ 월별 실적표와 위탁판매 확인서를 대조하여 금액이 적은 것을 계통판매액으로 함

조사항목	지침
	<input type="checkbox"/> 확인서류 <input checked="" type="checkbox"/> 월별실적표(혹은 자체장부), 수협외 위관판매확인서
2) 비계통 판매액	<input type="checkbox"/> 용어의 정의 <input checked="" type="checkbox"/> 비계통판매액이란 해당 어선이 어획하여 판매한 금액중에서 계통판매액을 제외한 모든 금액을 말함 ※ 개인상인을 통한 판매, 인터넷판매, 직거래장터판매 등을 말하며, 자가소비는 제외함. <input checked="" type="checkbox"/> 자가소비란 어획한 생산물 중에서 해당 어선(선주)가 소비하거나 무상으로 타인에게 제공한 것을 말함 <input type="checkbox"/> 실적증빙확인 및 수입금 기입 <input checked="" type="checkbox"/> 월별 실적표에 비계통판매로 기입한 사항을 확인 ※ 월별 실적표가 없는 경우, 자체장부를 통해 비계통판매액을 확인한 금액을 월별 실적표상의 계통판매로 추정할 수 있음 <input checked="" type="checkbox"/> 월별 실적표에 첨부된 비계통 판매 건별 증빙서류를 확인 <input checked="" type="checkbox"/> 월별 실적표에 기입된 금액중에서 동표에 첨부된 증빙서류로 입증된 금액을 비계통판매액으로 함 ※ 증빙서류는 판매금액 입금통장사본, 현금수령증(혹은 물품보관증), 세금계산서, 소득신고서 중 1건 이상을 말함 <input type="checkbox"/> 확인서류 <input checked="" type="checkbox"/> 월별실적표(증빙서류 포함), 자체장부
나. 어업외수입	유어장/유어선운영수입+ 기타수입(행사료, 입어료, 임대료 등)
1) 유어선운영수입	<input type="checkbox"/> 용어의 정의 <input checked="" type="checkbox"/> 유어선운영수입이란 낚시업 등의 유어선 운영을 통한 어선임대료 등을 말함 <input checked="" type="checkbox"/> 어업외수입이란 어업수입이외의 모든 수입금을 말함 <input type="checkbox"/> 실적증빙확인 및 수입금 기입 <input checked="" type="checkbox"/> 월별 실적표에 유어선운영란에 기입한 사항을 확인 <input checked="" type="checkbox"/> 월별 입금통장내역을 확인 <input checked="" type="checkbox"/> 월별 실적표에 기입된 금액과 입출금 통장 기입금액 중에서 적은 금액을 유어선운영 수입금액으로 함 <input type="checkbox"/> 확인서류 <input checked="" type="checkbox"/> 월별 실적표, 자체장부
2) 기타수입	<input type="checkbox"/> 용어정의 <input checked="" type="checkbox"/> 기타수입이란 조난 또는 구조사례금, 해양쓰레기 수매판매수입금 등으로 유어선운영수입 이외 모든 어업외 수입을 말함 ※ 조난 또는 구조사례금이란 해양사고시 어선을 임대하거나 노동력을 제공함으로써 얻는 사례금을 말함 ※ 해양쓰레기 수매판매수입금이란 불가사리, 폐그물, 폐어망 등을 수거하여 지자체나 수협등에 수매한 수입을 말함 <input type="checkbox"/> 실적증빙확인 및 수입금 기입 <input checked="" type="checkbox"/> 자체장부 기입내역을 확인 <input checked="" type="checkbox"/> 월별 실적표에 기입된 금액과 자체장부 기입금액 중에서 적은 금액을 기타수입으로 함 <input type="checkbox"/> 확인서류

조사항목	지침
	○ 월별 실적표, 자체장부
2. 총비용	인건비+ 유류비+ 어구 및 자재비+ 자원조성비+ 기타비용
1) 인건비	<input type="checkbox"/> 용어정의 ○ 어업수입 및 어업외수입활동 등 어로활동과 관련 자가인건비를 제외한 고용 선원에게 지급된 인건비(혹은 분배금)를 말함 ○ 자가인건비란 선주몫의 분배금을 말하는 것으로, 자선장 및 부부조업의 경우에도 이에 해당함 <input type="checkbox"/> 실적증빙확인 및 비용 기입 ○ 월별 실적표에 기입한 인건비 사항을 확인 ○ 월별 지급명세서(수령자입금계좌 무통입금표, 선원의 서명이 날인된 분배금 계약서 등) 확인 ○ 월별 실적표에 기입된 금액 중 증빙이 확인된 금액에 한해 인건비 기입 <input type="checkbox"/> 확인서류 ○ 월별 실적표, 자체장부, 월별 지급명세서
2) 유류비	<input type="checkbox"/> 용어설명 ○ 유류비란 어업활동과 관련하여 선박운용 등 어업현장에서 발생하는 유류(중유, 경유, B/C유, 윤활유 등)구입비, 취사 및 난방용 유류, 가스구입비 등을 말함 ○ 어업현장이라 어업이 이루어지는 어장을 의미함 <input type="checkbox"/> 실적증빙확인 및 비용 기입 ○ 월별 실적표에 기입한 유류비 사항을 확인 ○ 해당 어선의 수협 면세유 공급실적 확인서를 확인 ○ 월별 실적표에 기입된 금액과 면세유 공급실적 확인서 중에서 적은 금액을 유류비로 기입 <input type="checkbox"/> 확인서류 ○ 월별 실적표, 수협의 면세유 공급실적 확인서
3) 어구 및 자재비	<input type="checkbox"/> 용어정의 ○ 어구 및 자재비란 어구의 신규구입, 어구소모품구입, 어구조립 및 수리관리, 기타 어업활동관련 자재구입비를 통칭함 <input type="checkbox"/> 실적증빙확인 및 비용기입 ○ 월별 실적표에 기입한 어구 및 자재비 사항을 확인 ※ 월별 실적표가 없는 경우, 어가 자체장부를 통해 어구 및 자재비를 검증하여 추정할 수 있음 ○ 월별 실적표에 기입된 항목별로 그 증빙서류를 확인 ※ 증빙서류는 어가운영통장, 세금계산서(간의계산서 포함), 기타 물품공급자의 인적사항 및 도장이 기재된 서류 등 거래사실을 증명할 수 있는 것에 한함 ○ 월별 실적표에 기입된 금액 중 증빙이 확인된 금액에 한해 어구 및 자재비로 기입 <input type="checkbox"/> 확인서류 ○ 월별 실적표, 거래사실 증빙서류, 자체장부
4) 자원조성비	<input type="checkbox"/> 용어정의

조사항목	지침
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자원조성비란 치어(치패)방류에 투입된 비용으로써 자담분에 한함</li> <li>※ 치어(치패)방류란 어선어업에 한해 치어 및 치패를 주조업지에 방류하는 것을 말함</li> <li>○ 자담이란 자체자금으로 투자한 금액을 말함</li> <li>□ 실적증빙확인 및 비용기입</li> <li>○ 월별 실적표에 기입한 자원조성비 사항을 확인</li> <li>○ 월별 실적표에 기입된 항목별 세부사업별로 자금의 규모 및 자담비율을 검증함</li> <li>※ 필요시, 어가 자체장부 및 기관(중앙정부 및 지자체, 수협, 국립수산물과학원 등)의 보조사업인 경우 지원조건을 확인</li> <li>○ 월별 실적표에 기입된 실적 중 검증된 금액에 한해 자담부분만은 자원조성비로 기입</li> <li>□ 확인서류</li> <li>○ 월별 실적표, 자체장부</li> </ul>
5) 기타비용	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 용어정의</li> <li>○ 기타비용이란 인건비, 유류비, 어구비, 자원조성비로 기입된 금액이외에 수익활동을 위하여 발생하는 모든 비용을 말함.</li> <li>※ 이러한 기타비용은 조업활동과 주부식비, 후생비, 어선의 감가상각비, 수협위탁판매 수수료, 조세공과금 등 상기의 총비용에서 계산되지 않은 모든 비용</li> <li>□ 실적증빙확인 및 비용기입</li> <li>○ 월별 실적표에 기입한 기타비용 사항을 확인</li> <li>○ 월별 실적표에 기입된 항목별 증빙여부 검증</li> <li>※ 증빙서류 세금계산서(간의계산서 포함), 기타 물품공급자의 인적사항 및 도장이 기재된 서류, 영수증 등 거래사실을 증명할 수 있는 것에 한함</li> <li>○ 월별 실적표에 기입된 실적 중 증빙이 검증된 금액에 한해 기타비용으로 기입</li> <li>□ 확인서류</li> <li>○ 월별 실적표, 증빙서류, 자체장부</li> </ul>
3. 순소득	총수입-총비용

## 2) 양식어가 조사 매뉴얼(안)

어가별 소득자료의 수집을 위한 지침에 있어서 해조류 및 패류, 어류의 양식어가에 대한 조사는 아래 양식어가 조사 매뉴얼을 따른다.

〈표 4-25〉 양식어가 조사 매뉴얼(안)

조사항목	평가지침
1. 총수입	
가. 어업수입	계통판매액+ 비계통판매액
1)계통판매액	<input type="checkbox"/> 용어의 정의 <input checked="" type="checkbox"/> 계통판매액이란 어업수입 중에서 표본 양식어가 생산한 어획물을 수협에 위탁판매한 금액으로서 위탁판매수수료의 차감전의 금액을 말함 <input checked="" type="checkbox"/> 어업수입이란 해당 표본 어가가 어업목적에 따라 생산한 활선어 및 건어물 등의 판매금액을 말함 <input type="checkbox"/> 실적증빙확인 및 수입금 기입 <input checked="" type="checkbox"/> 월별 실적표에 계통판매로 기입한 사항을 확인 ※ 월별 실적표란 양식어가에서 매월 작성하는 표로서 조사서식에서 규정한 것을 말함 ※ 월별 실적표가 없는 경우, 해당 어선에 대해 자체장부를 통해 계통판매액을 확인한 금액을 월별 실적표상의 계통판매로 추정할 수 있음 <input checked="" type="checkbox"/> 수협의 해당어가 위탁판매 확인서 확인 <input checked="" type="checkbox"/> 월별 실적표와 위탁판매 확인서를 대조하여 금액이 적은 것을 계통판매액으로 함 <input type="checkbox"/> 확인서류 <input checked="" type="checkbox"/> 월별실적표(혹은 자체장부), 수협의 위판판매확인서
2)비계통판매액	<input type="checkbox"/> 용어의 정의 <input checked="" type="checkbox"/> 비계통판매액이란 해당 어가가 어획하여 판매한 금액중에서 계통판매액을 제외한 모든 금액을 말함 ※ 개인상인을 통한 판매, 인터넷판매, 직거래장터판매 등을 말하며, 자가소비는 제외함. <input checked="" type="checkbox"/> 자가소비란 어획한 생산물 중에서 해당어가가 소비하거나 무상으로 타인에게 제공한 것을 말함 <input type="checkbox"/> 실적증빙확인 및 수입금 기입 <input checked="" type="checkbox"/> 월별 실적표에 비계통판매로 기입한 사항을 확인 ※ 월별 실적표란 양식어가에서 매월 작성하는 표로서 조사서식에서 규정한 것을 말함 ※ 월별 실적표가 없는 경우, 자체장부를 통해 비계통판매액을 확인한 금액을 월별 실적표상의 계통판매로 추정할 수 있음 <input checked="" type="checkbox"/> 월별 실적표에 첨부된 비계통 판매 건별 증빙서류를 확인 <input checked="" type="checkbox"/> 월별 실적표에 기입된 금액중에서 동표에 첨부된 증빙서류로 입증된 금액을 비계통판매액으로 함 ※ 증빙서류는 판매금액 입금통장사본, 현금수령증(혹은 물품보관증), 세금계산서, 소득신고서 중 1건 이상을 말함 <input type="checkbox"/> 확인서류 <input checked="" type="checkbox"/> 월별실적표(증빙서류 포함), 자체장부
나. 어업외수입	행사료 및 입어료수입+기타수입(행사료, 입어료, 임대료 등)
1) 행사료 및 입어료 수입	<input type="checkbox"/> 용어의 정의 <input checked="" type="checkbox"/> 행사료 및 입어료 수입이란 외부인 또는 특정인이 양식장에서

조사항목	평가지침
	수산동식물을 채취하기 위하여 지불하는 금액을 말함 ○ 어업외수입이란 어업수입이외의 모든 수입금을 말함 □ 실적증빙확인 및 수입금 기입 ○ 월별 실적표에 행사료 및 입어료 수입으로 기입한 사항을 확인 ※ 월별 실적표란 양식어가에서 매월 작성하는 표로서 조사서식에서 규정한 것을 말함 ○ 월별 수입금 장부를 확인 ○ 월별 실적표에 기입된 금액과 월별수입 장부 기입금액 중에서 적은 금액을 행사료 및 입어료 수입금액으로 함 □ 확인서류 ○ 월별 실적표, 자체장부
2) 기타수입	□ 용어정의 ○ 기타수입이란 일시적인 선박임대를 통한 수입금액 혹은 수입이자, 수협판매수수료 환급금 등을 어업외 수입 중에서 행사료 및 입어료 수입을 제외한 모든 금액을 말함 □ 실적증빙확인 및 수입금 기입 ○ 월별 실적표에 기입한 기타수입 사항을 확인 ※ 월별 실적표란 양식어가에서 매월 작성하는 표로서 조사서식에서 규정한 것을 말함 ○ 자체 기입장부를 확인 ○ 월별 실적표에 기입된 금액과 장부 기입금액 중에서 적은 금액을 기타수입으로 함 □ 확인서류 ○ 월별 실적표, 자체장부
2. 총비용	인건비+ 유류비+ 어구및자재비+ 기타비용
1) 인건비	□ 용어정의 ○ 어업수입 및 어업외수입활동 등 양식어장 수입활동과 관련 자가인건비를 제외한 외부 고용인게 지급된 인건비를 말함 ○ 자가인건비란 어장 소유주의 인건비를 말함 □ 실적증빙확인 및 비용 기입 ○ 월별 실적표에 기입한 인건비 사항을 확인 ※ 월별 실적표란 양식어가에서 매월 작성하는 표로서 조사서식에서 규정한 것을 말함 ○ 월별 지급명세서(수령자입금계좌 무통장입금표, 피고용인의 서명이 날인된 영수증 등) 확인 ○ 월별 실적표에 기입된 금액 중 증빙이 확인된 금액에 한해 인건비 기입 □ 확인서류 ○ 월별 실적표, 자체장부, 월별 지급명세서
2) 유류비	□ 용어설명 ○ 유류비란 어업활동과 관련하여 선박운용 등 어업현장에서 발생하는 유류(중유, 경유, B/C유, 윤활유 등)구입비, 취사 및 난방용 유류가스구입비 등을 말함 ○ 어업현장이라 어업이 이루어지는 어장을 의미함

조사항목	평가지침
	<input type="checkbox"/> 실적증빙확인 및 비용 기입 <input type="radio"/> 월별 실적표에 기입한 유류비 사항을 확인 ※ 월별 실적표란 양식어가에서 매월 작성하는 표로서 조사서식에서 규정한 것을 말함 <input type="radio"/> 해당 어가의 수협 면세유 공급실적 확인서를 확인 <input type="radio"/> 월별 실적표에 기입된 금액과 면세유 공급실적 확인서 중에서 적은 금액을 유류비로 기입 <input type="checkbox"/> 확인서류 <input type="radio"/> 월별 실적표, 수협의 면세유 공급실적 확인서
3) 어구 및 자재비	<input type="checkbox"/> 용어정의 <input type="radio"/> 어구 및 자재비란 어구의 신규구입, 어구소모품구입, 어구조립 및 수리관리, 기타 어업활동관련 자재구입비를 통칭함 <input type="checkbox"/> 실적증빙확인 및 비용기입 <input type="radio"/> 월별 실적표에 기입한 어구 및 자재비 사항을 확인 ※ 월별 실적표란 양식어가에서 매월 작성하는 표로서 조사서식에서 규정한 것을 말함 ※ 월별 실적표가 없는 경우, 해당어가 자체장부를 통해 어구 및 자재비를 검증하여 추정할 수 있음 <input type="radio"/> 월별 실적표에 기입된 항목별로 그 증빙서류를 확인 ※ 증빙서류는, 세금계산서, 기타 물품공급자의 인적사항 및 도장이 기재된 서류 등 거래사실을 증명할 수 있는 것에 한함 <input type="radio"/> 월별 실적표에 기입된 금액 중 증빙이 확인된 금액에 한해 어구 및 자재비로 기입 <input type="checkbox"/> 확인서류 <input type="radio"/> 월별 실적표, 거래사실 증빙서류, 자체장부
4) 기타비용	<input type="checkbox"/> 용어정의 <input type="radio"/> 기타비용이란 인건비, 유류비, 어구비로 기입된 금액이외에 수익활동을 위하여 발생하는 모든 비용을 말함. ※ 이러한 기타비용은 조업활동과 주부식비, 후생비, 어선의 감가상각비, 수협위탁판매 수수료, 조세공과금 등 상기의 총비용에서 계산되지 않은 모든 비용 <input type="checkbox"/> 실적증빙확인 및 비용기입 <input type="radio"/> 월별 실적표에 기입한 기타비용 사항을 확인 ※ 월별 실적표란 양식어가에서 매월 작성하는 표로서 조사서식에서 규정한 것을 말함 <input type="radio"/> 월별 실적표에 기입된 항목별 증빙여부 검증 ※ 증빙서류는 세금계산서(간의계산서 포함), 기타 물품공급자의 인적사항 및 도장이 기재된 서류, 영수증 등 거래사실을 증명할 수 있는 것에 한함 <input type="radio"/> 월별 실적표에 기입된 실적 중 증빙이 검증된 금액에 한해 기타비용으로 기입 <input type="checkbox"/> 확인서류 <input type="radio"/> 월별 실적표, 증빙서류, 자체장부
3. 순소득	총수입-총비용

## 제5장 사업 추진전략

### 제1절 사업추진 기관별 역할 및 추진내용

#### 1. 기관별 역할

어가단위 소득안정 직접지불제의 사업추진의 진행과정은 크게 사업신청단계 → 사업자 선정단계 → 세부계획수립 및 시행 단계 → 자금배정단계 → 이행점검단계 → 성과측정단계 → 사업평가 및 환류단계로 구성된다.

사업추진 기관은 크게 농림수산식품부, 지방자치단체(시·도 및 시·군·구), 어업인, 어업인단체(어촌계, 수협 등), 직불금평가위원회(가칭)이 포함된다.

<표 5-1> 어가단위 소득안정 직접지불제도 기관별 역할

추진기관	관련 업무
농림수산식품부	관련 법령의 제·개정, 관련 시책의 수립 및 시행과 예산 집행, 사후관리 등
지방자치단체 (시·도, 시·군·구)	사업세부계획 수립, 예산신청, 사업추진 점검, 직불금지급, 사업정산, 사후관리 등
어업인단체 (어촌계, 수협 등)	어가단위 소득안정 직접지불금 지원심사 건의, 실어업자 확인, 자금 송금(수협) 등
어업인 (지원대상자)	직불금 지급신청, 직불금 수령, 근거서류 확보 등

#### 가. 농림수산식품부

농림수산식품부는 사업신청단계에서 어가단위 소득안정 직접지불사업 지침을 수립하여 시·도지사(시장·군수·자치구 구청장)에게 통보하고, 지원요건 심사결과 지원요건에 해당할 경우 당해 품목에 대한 지급단가 등 세부지원계획을 시·도에 시달한다. 또한, 관측정보 등에 따라 소득보전 직접지불금 사업요건이 발생되었다고 판단될 경우 생산자조직의 요청이 없더라도 직권으로 지원요건 심사한다.

자금배정에 있어서는 시·도의 어가단위 소득안정 직접지불사업 세부계획서 및 사업예산(자금) 신청서를 검토 및 교부결정 후 시·도에 예산배정하게 되며, 예산배정 내역 통보(시·도, 수협) 및 자금 송금요청(수협)을 한다.

또한, 사후관리로 지원요건 발생으로 직불금이 지급될 경우 각 시·도의 사업비 집행실태와 사업추진현황 등을 점검하여 부당집행 사전 방지 및 사업효율화 추진하게

되며, 사업추진 점검결과 지원체계, 사후관리사항 등 개선사항을 발굴하여 사업시행 지침 및 사업계획 등에 반영한다.

#### 나. 지방자치단체

지방자치단체(시·도 및 시·군·구)는 어가단위 소득안정 직접지불사업 지침에 따라 지역특성에 맞게 자체 홍보계획을 수립·실시하며, 지급신청을 받은 시장, 군수, 구청장은 생산자단체와 협동으로 어업관리대장 등 관련서류를 토대로 지급기준에 적합한지 여부 및 지급신청서 사실여부 확인하여 지원대상자로 적합할 경우에는 자체심의회에 상정하여 심의 후 지원대상자로 결정한다.

지원대상자가 결정된 후 시장·군수·구청장은 어가단위 소득안정 직접지불사업 세부계획서를 작성하며, 농림수산식품부장관에게 보고 및 어가단위 소득안정 직접지불사업 사업예산(자금)신청서를 제출한다.

지원대상자가 결정된 후 지원대상자 및 사업량의 변경시에는 시·군·구의 사업비 내에서 시장·군수·구청장이 승인 후 시·도지사에게 보고하고 시행하며, 시장·군수·구청장은 사업포기나 지원대상자의 추가 등으로 사업비 과부족이 발생할 경우 시·도지사의 승인을 받아 사업변경 시행한다. 이 경우 시·도지사는 시·군·구간의 사업계획을 조정하여 시행한다. 시·도지사가 사업계획 변경을 승인한 경우는 농림수산식품부장관에게 보고 한다.

또한, 농림수산식품부로부터 배정된 예산을 시·군·구에 재배정하고 배정된 예산에 따라 그 신청인에게 직불금지급결정서를 송부하고 그 신청인이 지정한 예금계좌에 직불금을 입금한다.

#### 다. 어업인단체(어촌계, 수협 등)

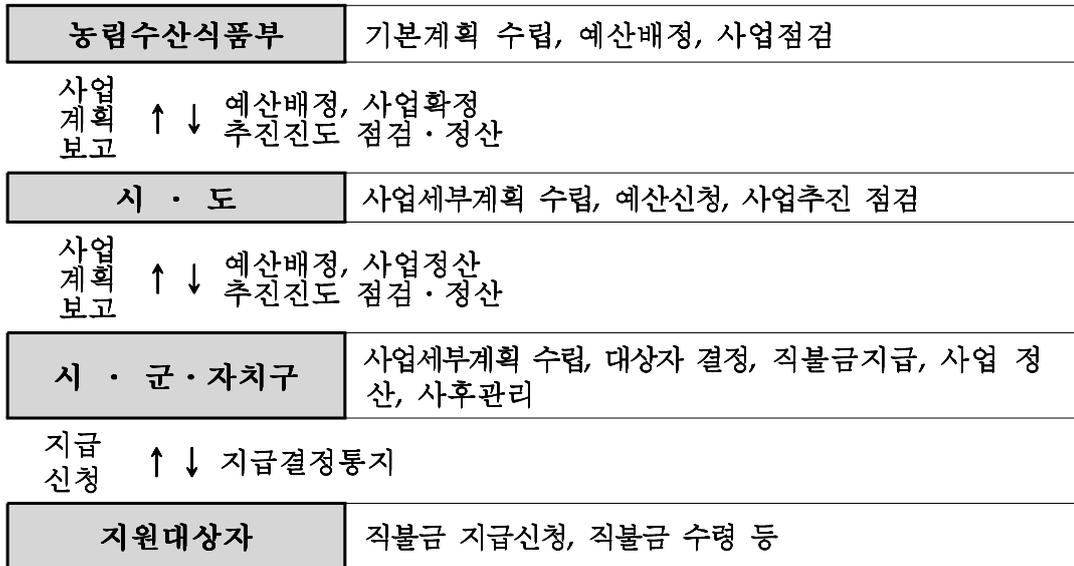
어업인단체는 어가단위 소득안정 직접지불금 지원심사를 건의하게 된다. 어업인단체는 어업인이 심사요청한 품목에 대해 관련 어업인 등의 의견수렴 절차를 거쳐 어업인을 대표하여 농림수산식품부에 심사를 요청하게 된다.

수협중앙회는 시·도에서 신청한 교부신청 사업비를 시·도로 교부결정하여 사업비를 집행한다. 또한, 시도별 사업비 정산내역에 의거 당해연도 사업내역 정산한다.

#### 라. 어업인

어업인은 유형별로 해당 어업인단체에 직불금 지원 심사를 건의하게 되며, 직접지불금 지급을 신청한다.

사업추진 체계도를 살펴보면 아래와 같다.



<그림 5-1> 사업추진 체계도

## 2. 사업추진 체계 및 내용

어가단위 소득안정 직접지불사업의 사업주관기관은 시장·군수 또는 자치구의 구청장이며, 사업담당부서는 농림수산식품부와 시·도 및 시·군·구 수산담당부서이다. 사업의 추진내용 및 시행을 살펴보면 아래와 같다.

### 1) 사업지침 수립·통보

농림수산식품부장관은 어가단위 소득안정 직접지불사업 지침을 수립하여 시·도지사(시장·군수, 자치구청장)에게 통보한다.

### 2) 사업홍보

시·군·자치구에서는 어가단위 소득안정 직접지불사업 지침을 시·군·자치구(읍·면·동)의 게시관 등에 10일 이상 공고하여 사업내용을 공고 및 홍보하도록 한다.

### 3) 직불금 지원심사요청

직불금 지원심사요청의 주체는 어업인단체로 하며, 요청기관은 농림수산식품부장관(해당과)으로 한다. 수입량 산출은 지원대상품목의 당해연도 평균가격이 기준가격 미만으로 하락한 경우에 해당된다. 여기서 당해연도 평균가격이란 어가단위 소득안정 직접지불금 지원대상품목의 주어진 동안에 어업생산통계에 의한 생산금액을 생산량으로 나눈 단위중량당 가격이다.

#### 4) 지원계획시달

지원요건 심사결과 지원요건에 해당될 경우 당해품목에 대한 지급단가 등 세부지원 계획을 시·도에 시달한다.

#### 5) 어가단위 소득안정 직접지불금 지급신청

신청시기는 소득보전 직접지불금 지원계획 시달시 통보한다. 신청기관은 지원대상 어업인을 관할하는 시·군·자치구(수산담당부서)로 한다. 신청서류는 어가단위 소득안정 직접지불금 지급신청서(별지 제1호 서식)이며, 등기부등본등 지원대상품목을 실제 생산하는 어업인임을 입증하는 서류를 첨부해야 한다. 대리신청을 하는 경우에는 위임장을 첨부해야 한다.

#### 6) 신청서 등 조사·확인

어가단위 소득안정 직접지불금 지급신청을 받은 시장·군수·자치구의 구청장은 행정 처분대장(면허/허가)등 관련서류를 토대로 다음사항을 조사·확인(현지조사가 필요한 경우는 필히 현지조사·확인)한다. 조사·확인사항은 다음과 같다.

#### 7) 지원대상자 심의 및 결정

시장·군수·자치구의 구청장은 신청서 등을 면밀히 검토하여 지원대상자로 적합할 경우에는 자체 심의회에 상정하여 심의후 지원대상자로 결정한다.

#### 8) 사업세부 계획보고 및 예산배정요구

지원대상자가 결정된 후 시장·군수·자치구의 구청장은 세부계획서(별지 제3호 서식)를 작성하여 시·도지사에게 보고한다.

시·도지사는 시·군·자치구별 어가단위 소득안정 직접지불사업 세부계획서를 취합·검토하여 시·도 어가단위 소득안정 직접지불사업 세부계획서(별지 제3호 서식)를 작성 농림수산식품부장관에 보고 및 직불사업예산(자금)신청서(별지 제4호 서식)를 제출한다.

#### 9) 예산배정

농림수산식품부에서는 시·도의 어가단위 소득안정 직접지불사업 세부계획서 및 예산(자금) 신청서를 검토 후 시·도에 예산을 배정한다. 시·도에서는 농림수산식품부로부터 배정된 예산을 시·군·자치구에 재배정한다.

#### 10) 사업계획의 변경

지원대상자가 결정된 후 지원대상자 및 사업량의 변경시에는 시·군·자치구의 사업비 내에서 시장·군수·자치구의 구청장이 승인 후 시·도지사에게 보고하고 시행한다.

시장·군수·자치구의 구청장은 사업포기나 지원대상자의 추가 등으로 사업비 과부족이 발생할 경우 시도지사의 승인을 받아 사업을 변경 시행한다. 이 경우 시도지사는 시·군·자치구간의 사업계획을 조정하여 시행한다. 시도지사가 사업계획 변경을 승인한 경우는 농림수산식품부장관에게 보고한다.

사업계획 변경시 계통보고는 시장·군수·자치구의 구청장 → 시도지사 → 농림수산식품부장관 순으로 하며, 전체 사업량 변경이 없는 경우는 농림수산식품부보고는 생략한다.

### 11) 직불금 지급결정 통지 및 지급

시·군·자치구에서는 배정된 예산에 따라 그 신청인에게 어가단위 소득안정 직접지불금 지급결정서를 송부하고 그 신청인이 지정한 예금계좌에 소득보전 직접지불금을 입금한다.

### 12) 사업비 정산

사업비는 보조금 관련 법률 및 사업지침에 의거 집행하며, 보조금의 교부신청 및 교부결정 사무를 “보조금의예산및관리에관한법률 제38조” 및 “동법 시행령 제17조”의 규정에 의거 시·도지사에게 위임한다.

시장·군수·자치구의 구청장은 회계연도가 종료되었거나 사업이 완료된 때에는 사업의 실적과 각종 증빙자료에 의거 검정 및 정산을 실시하여 시·도지사에게 보고한다. 시·도지사는 시장·군수·자치구의 구청장이 보고한 소득보전직불사업 정산서(별지 제7호 서식)를 검토하여 익년도 1월말까지 동서식에 의거 농림수산식품부장관에게 보고한다.

기타사업은 “농림수산식품부사업자금집행관리기본규정”과 보조금 관련 제규정에 따른다.

## 3. 행정사항

### 1) 사후관리

시장·군수·자치구의 구청장은 어가단위 소득안정 직접지불금 최종 지급한 후 5년간 소득보전 직접지불금 수령자 관리대장을 기록·관리한다.

어가단위 소득안정 직접지불금 지급후 다음의 위반사항이 확인된 경우에는 지급된 보조금을 즉시 회수한다. 허위 또는 기타 부정한 방법으로 직불금을 지원받은 것으

로 확인된 경우, 지원대상자의 지원요건에 부적합한자로 판명된 경우, 기타 시장·군수·자치구의 구청장이 지원된 직불금을 회수함이 정당하다고 판단되는 사안이 발견되었을 경우 등이다.

## 2) 보고

어가단위 소득안정 직접지불금 지급결과보고는 시·군·자치구(완료 후 5일 이내) → 시·도(시·군·자치구 보고된 후 5일 이내) → 농림수산식품부의 순으로 보고한다. 사업추진 상황에 따라 농림수산식품부장관의 지시가 있을 경우는 별도 수시보고 한다.

## 3) 사업추진 절차

- ① 사업지침통보(농림수산식품부→시·도)
- ② 사업지침공고(시·군·자치구)
- ③ 직불금지원 심사요청(어업인 조직→농림수산식품부)
  - 직불금 지급요건이 발생될 경우
- ④ 지원 계획시달(농림수산식품부→시·도→시·군·자치구)
- ⑤ 직불금 지급신청(신청인→시·군·자치구)
- ⑥ 신청서 등 조사·확인(시·군·자치구·수산기술센터(가칭))
- ⑦ 지원대상자 심의 및 결정(시·군·자치구·수산심의회)
- ⑧ 사업세부 계획보고 및 예산배정요구(시·군·자치구→시·도→농림수산식품부)
- ⑨ 예산배정(농림수산식품부→시·도→시·군·자치구)
- ⑩ 직불금 지급결정 통지(시·군·자치구→신청인)
- ⑪ 직불금 지급(시·군·자치구→신청인)

## 제2절 부당수급 방지 방안 제시

직접지불제도 도입에 있어서 가장 큰 고려사항으로는 지급대상자 이외에 대한 직접지불금 지급 및 부정신고로 인한 지급금액의 실제 수급액 과다 등 부당수급에 대한 문제점이다.

이와 같은 직접지불금의 부당수급 문제는 사회적으로 이슈화가 되며 형평성의 문제뿐만 아니라 제도의 지속적 운영에 있어 부정적 영향을 미치게 된다. 실제 ‘쌀 소득보전 직불금’의 경우 부당수급으로 인하여 사회적 논란을 가져온 사례가 있다.

여가단위 소득안정 직접지불금의 부당수급 방지를 위한 대책으로 본 절에서는 부당신청에 대한 제재 강화, 신청대상자의 확인 강화, 어업인 일부 자부담 형식 도입, 대규모 양식어가 및 근해어업의 지급규모 상한, 신규진입자의 지급제한 등을 제시하였다.



<그림 5-2> 부당수급 방지 방안

## 1. 부당신청에 대한 제재 강화

부당신청에 대한 제재 강화는 직접지불금을 부당하게 신청한 어업인에 대하여 적발될 경우 해당어업인에 대하여 치명적인 제재 수단을 적용하는 것이다. 이 경우 행위에 대한 페널티가 강화될수록 부당신청에 대한 억제력을 가지게 될 것으로 사료된다.

이는 상황적 범죄예방이론(situational crime prevention) 중 범죄의 벌칙조항을 강화함으로써 범죄를 예방하는 것이다. 이를 Clarke(1997)의 범행기회의 감소기법 중 변명의 제거(Removing Excuses)에 포함된다.

부당신청 제재 강화방안은 다음과 같다.

첫 번째, 부당신청의 적발 시 향후 어가단위 소득안정 직접지불금의 대상에서 제외시키는 방안이다. 쌀소득 보전 직접지불제도의 경우에는 부당신청자에 대하여 등록제한기간을 두고 있으며, 3년동안 등록이 불가능하다.

두 번째, 부당신청의 적발 시 신청자뿐만 아니라 해당 어선 및 양식장에 대하여 어가단위 소득안정 직접지불금의 대상에서 제외시키는 방안이다. 이 방안은 제1안에 비하여 페널티가 한단계 강화된 것으로 어선의 판매 및 양식장에 대한 물권의 이전 등에 대한 가치를 하락시키게 되므로 부당수급에 대한 방지효과가 클 것으로 사료된다. 그러나 이 경우 해당 어업인에게 어선 및 양식장을 구입할 경우 직불금의 제한 사실을 확실하게 명시할 수 있는 방안이 없을 시에는 구입자에 대한 피해가 예상된다.

세 번째, 부당신청의 적발 시 범칙금을 부과하는 방안이다. 예를 들어 부당수령금액의 회수와 더불어 부당수령금액의 2배~3배 정도의 범칙금을 부과하여 부당신청에 대한 위험성을 높이는 것이다. 이는 제도적 기반 및 법적 근거를 마련해야 하는 어려움이 있다. 쌀소득보전 직불금의 경우 ‘쌀소득 등의 보전에 관한 법률’ 제13조 제1항에는 “농림수산식품부장관은 쌀소득등직불금등록자가 거짓 그 밖의 부정한 방법으로 등록을 한 경우 고정직접지불금 및 변동직접지불금의 전부를 지급하지 아니하며 이미 지급한 금액이 있는 때에는 이를 회수하여야 한다고 규정하고 있다.

〈표 5-2〉 부당신청에 대한 제재 강화 방안

구분	내용	비고
제재 강화 방안	- 부당신청의 적발 시 직접지불금의 대상에서 제외	신청자 한정
	- 부당신청의 적발 시 신청자뿐만 아니라 해당 어선 및 양식장에 대하여 제재대상에 포함	신청자 및 어업기반시설 포함
	- 부당신청에 적발 시 범칙금을 부과 - 부당수령금액의 회수와 더불어 부당수령금액의 2배~3배 정도의 범칙금을 부과	법적 근거 마련 필요

## 2. 부당수급 신고포상제도 도입

부당수급 신고 및 포상금제도는 범행기회의 감소기법 가운데 인지된 위험의 증가 (Increasing Perceived Risks)방안으로 고용인의 감시에 해당한다.

〈표 5-3〉 범행기회의 감소기법

인지된 노력의 증가 (Increasing Perceived Effort)	인지된 위험의 증가 (Increasing Perceived Risks)	예상되는 보상의 감소 (Reducing Anticipated Rewards)	변명의 제거 (Removing Excuses)
범행대상의 견고화	출입구 감시	범행대상 제거	법규의 재정
접근통제	공식적 감시	채물확인	양심의 자극
범죄자 회피	고용인의 감시	매력감소	탈억제물의 통제
편의시설통제	자연감시	이익의 부정	순응의 촉진

자료 : Clarke, 1997

어가단위 소득안정 직접지불금에 대하여 실제 어업에 종사하지 않으면서 수급한자 및 직접지불금 대상기준에 부적합 자의 수령행위에 대하여 해당 시·군·구 및 농림수산식품부에 신고할 경우 포상금 지급기준을 설정하여 운영하는 것이다.

일반적으로 어업인의 민간신고는 신고대상이 한정적이고 신고포상금의 지급요건이 제한되어 그 실적은 매우 저조한 경우가 많다. 실제로 현재 수산부분에서 대표적으로 시행하고 있는 ‘불법어업 신고포상금 제도’의 경우에도 규정상 해면어업에 있어서는 소형기선저인망과 트롤어선과 채낚기 어선에 한정하고 있어, 그 활용도가 떨어지며, 규정상 신고포상금의 지급은 법원의 1심선고를 기준으로 하기 때문에 형의 선고가 없을 경우에는 노력에 대한보상을 받지 못하며, 또한 신고와 신고포상금의 지급까지 시간상 공백을 가지고 있어 어업인들에게 선호되지 못하고 있다.

그러므로 직불금 부당수급에 대한 포상금제도는 좀 더 현실화 할 필요성이 있다.

이는 신고 인센티브를 강화하여 적극적 활동동기를 부여하고 신고 시 즉시적 포상금을 지급할 수 있도록 하여야 한다.

### 3. 신청서류의 객관성 및 신청대상자의 확인 강화

신청대상자는 어업인으로 한정하고 있으며, 일정액 이상 어업외 소득자에 대하여 지급을 제한하고 있다. 어업면허 및 허가상 어업인과 실제 어업인의 다를 경우에는 이에 대한 면밀한 확인이 필요하다. 실제 정부통계상에서도 불일치가 존재하는 현실 속에서, 적정하게 직접지불제의 집행은 어려운 것이 현실이다. 이를 개선하기 위해서 실제 어업사실에 대한 확인을 위한 ‘실어업인 확인 위원회(가칭)’단체의 신설이 필요하다. 또한 1차적으로 어촌계장 및 지구별 수협에서 어업사실 확인서를 받는 방안과 병행할 필요성도 있다. 농업의 경우 실경작자의 확인을 위하여 농림수산식품부에 ‘실경작자 확인 심사위원회’를 운영하고 있다.

또한 어가단위 소득안정 직접지불금의 신청을 위한 서류에 신청서 및 위판확인서, 세금계산서, 소득신고서 등 객관적인 근거서류를 첨부하여야 하며, 매매거래의 경우 확인서 등 임의적으로 발행될 수 있는 자료에 대한 제외가 필요하다.

<표 5-4> 신청대상자의 확인 강화

구분	내용	비고
제1안	- 해당 지역 어촌계장 및 지구별 수협에서 어업사실 확인서 작성	친분에 따른 정확한 사실입증 어려움
제2안	- 1차적으로 해당 지역 어촌계장 및 지구별 수협에서 어업사실 확인서 작성 - 2차적으로 ‘실어업인 확인 위원회(가칭)’에서 어업사실 확인	행정적 비용의 과다 발생

### 4. 기타방안

어가단위 소득안정 직접지불금의 부당수급의 방지방안에 대한 기타방안으로는 첫째, 어업인 일부 자부담 형식의 기금확보이다. 일본의 경우 농가의 자부담을 지원조건으로 하고 있으며, 정부와 생산자가 3대 1로 각축한 적립금을 조성하여 적립금의 범위에서 보전하고 있다. 일반적으로 부당수급의 경우 어업인의 도덕적 해이로 인해 발생하게 된다. 그러나 직접지불금에 대하여 어업인 자부담부분이 포함될 경우에는 부당수급에 대한 인식이 제고되어 방지가 될 것으로 사료된다.

둘째, 대규모 양식어가 및 기업형 근해어업의 지급규모 상한이다. 이는 지급상한이 설정되지 않을 경우 직불금의 혜택이 대규모 기업형 어업에 집중되는 것을 방지하

고 부당수급으로 인해 예상되는 보상의 감소(Reducing Anticipated Rewards)를 가지고 옴으로써 부당수급의 방지에 도움을 줄 것으로 판단된다.

셋째, 신규진입자 지급제한이다. 어가단위 소득안정 직접지불금의 경우 대상자가 고시일 이전에 해당어업을 영위하는 자로 한정하고 있어, 직접지불금을 지대(rent)로 인식하여 어업에 신규진입할 우려가 있다. 그러므로 일정기간 이상 해당 어업에 종사한자로 제한을 할 필요성이 있다.

<표 5-5> 부당수급 방지 방안

구분	내용
부당신청에 대한 제재 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부당신청의 적발 시 신청자뿐만 아니라 해당 어선 및 양식장에 대하여 제재대상에 포함</li> <li>- 부당신청에 적발 시 범칙금을 부과</li> <li>- 부당수령금액의 회수와 더불어 부당수령금액의 2배~3배 정도의 범칙금을 부과</li> </ul>
부당수급 신고포상제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 직불금 부당수급에 포상금제도를 인센티브를 강화</li> <li>- 적극적 활동동기를 부여하고 신고 시 즉시적 포상금을 지급</li> </ul>
어업인 일부 자부담	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 직접지불금에 대하여 어업인 자부담부분 부여</li> </ul>
지급규모 상한	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대규모 양식어가 및 기업형 근해어업의 지급규모 상한</li> </ul>
신규진입자 지급제한	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신청대상을 일정기간 이상 해당 어업에 종사한자로 제한</li> </ul>

### 제3절 사업추진 소요예산

어가단위 소득안정 직접지불제의 재정 소요액은 지급어가의 수와 대상 품목 등에 따라 크게 달라진다. 대상품목의 기준이 어업생산액에서 차지하는 비중이 높은 품목 중 시장개방으로 피해가 예상되는 품목을 선정(예상되는 품목은 별도 검토 필요/FTA 추진중)해야 하며, 각 어로어업 및 양식어업 업종별 주요 생산품목을 대상으로 시장개방으로 피해가 예상되는 품목 선정을 고려 할 때 단순히 몇 품목을 가정하여 예산을 추정하기에는 무리가 있다.

차후 직불제의 도입에 대한 명확한 기준과 품목에 대한 선정이 선행된 후 면밀한 추정이 필요하다. 특히, FTA의 경우 지속적으로 추진됨을 고려할 때 예산의 규모는 연차별로 증가할 것으로 기대된다.

또한, 직접지불제의 어가 및 지급기준의 산정에 있어서는 상당한 행정관리 비용이 소요될 수 있을 것이다.

### [국내참고문헌]

- 감사원, 「감사결과 처분요구서·쌀소득 등 보전 직접지불제도 운영실태」, 2007
- 김병택·김정호, “쌀농업 구조조정의 당위성과 한계”, 「농업경영·정책연구」, 2005
- 김태곤, “직접지불정책의 방향과 과제”, 「2006농업전망」, 한국농촌경제연구원, 2006
- 농림수산식품부, 「농가단위 소득안정제 실시방안 및 직불제도 개편방안 연구」, 2009
- 농림수산식품부, 「농림수산사업시행지침서」, 2010
- 농협경제연구소 「선진국의 농업소득안정화 정책과 시사점」, 2007
- 사공용·설광언, “우리나라의 직접지불제도에 대한 검토”, 「중장기 정책우선순위와 재정운영 방향」, 한국개발연구원, 2005
- 오내원 외, 「농가등록제 도입에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원, 2006
- 이명현, “농업에서의 직접지불제도”, 「재정포럼」2004년 4월호, 한국조세연구원, 2000
- 이태호, “쌀직불제 개선 방향”, 「쌀직불금 국정조사 및 제도개선을 위한 정책토론회」, 2008. 11
- 해양수산부, 「WTO/FTA 대비 어업인·어촌지원대책 세부실천방안 수립」, 2007

### [국외참고문헌]

- Anthony Cox and Carl-Christian Schmidt, SUBSIDIES IN THE OECD FISHERIES SECTOR: A REVIEW OF RECENT ANALYSIS AND FUTURE DIRECTIONS, Assessing and Reporting on Subsidies in the Fishing Industry held in Rome, 3-6 December 2002
- APEC, Study into the Nature and Extent of subsidies in to fisheries Sector of Apec Member Economies, 2000
- Benthan, Jeremy, An introduction to the Principles and Morals and Legislation, New York : Harper & Row
- FAO, EXPERT CONSULTATION ON ECONOMIC INCENTIVES AND RESPONSIBLE FISHERIES, FAO Fisheries Report No. 638. 2000
- Gareth Porter, Fisheries and the Environment, Fisheries Subsidies and Overfishing: Towards a Structured Discussion, United Nations Environment Programme(UNEP), <http://www.unep.ch/etu>
- Khan, A., U. R. Sumaila, R. Watson, G. Munro, and D. Pauly. 2006. The nature and magnitude of global nonfuel fisheries subsidies. Pages 5--37 in U. R. Sumaila and D. Pauly, editors. Catching more bait: a bottom-up reestimation of global fisheries subsidies, 2nd version. University of British Columbia, Fisheries Centre Research Reports 14(6)
- MRAG(Marine Resources Assessment Group), Fisheries and Subsidies, Policy Brief 9, [http://www.mrag.co.uk/Documents/PolicyBrief9\\_Subsidies.pdf](http://www.mrag.co.uk/Documents/PolicyBrief9_Subsidies.pdf)
- OECD, 2010, Review of Fisheries in OECD Countries - 2009 Policies and Summary Statistics.
- OECD, Financial Support to Fisheries, 2006.
- Ram-Bidesi, V. Fisheries subsidies negotiations under the WTO and likely policy

implications for the pacific island countries,  
[http://www.ancors.uow.edu.au/images/publications/Navigating%20Pacific%20Fisheries%20Ebook/Chapter\\_2\\_Navigating\\_Pacific\\_Fisheries.pdf](http://www.ancors.uow.edu.au/images/publications/Navigating%20Pacific%20Fisheries%20Ebook/Chapter_2_Navigating_Pacific_Fisheries.pdf)

U. S., Farm Bill Conference Summary, 2002

Westlund, L. Guide for identifying, assessing and reporting on subsidies in the fisheries sector, FAO fisheries technical paper 438, FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, 2004

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