

經營學碩士 學位論文

수산보조금에 의한 수산업 지원 방향에
관한 연구

指導教授 朴 泳 炳

이 論文을 經營學碩士學位論文으로 提出함



2004年 2月

釜慶大學校 經營大學院

經營學科 稅務管理專攻

李 好 商

이호상의 經營學碩士學位論文을 認准함

2003年 12月 13日

主 審 經濟學博士 李 相 高



委 員 經營學博士 金 泰 容



委 員 經營學博士 朴 泳 炳



【 목 차 】

□ Abstract

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 방법	2
제2장 수산보조금의 기본이해와 수산업에 미치는 영향 .	4
제1절 수산보조금의 성격 및 개념정의	4
제2절 수산보조금의 분류	10
제3절 수산부문 정부재정지원책의 이론적 근거	18
제4절 수산보조금이 수산업에 미치는 영향	27
제3장 수산보조금의 국제적 논의동향 및 협상의 쟁점 . .	36
제1절 수산보조금 관련 의제 내용	36
제2절 수산보조금에 대한 최근의 논의배경 및 동향	39
제3절 수산보조금의 국제적 인식	49
제4절 수산보조금 협상의 쟁점과 문제점	52
제4장 수산보조금에 의한 수산업 지원 방향	57
제1절 수산보조금 지원 실태	57
제2절 수산보조금에 대한 각국의 견해 비교분석	69
제3절 수산보조금 지원방향	77
제5장 결론	105
【참고문헌】	108

【표 차 례】

〈표 2-1〉 주요국제기구의 수산보조금분류방식 및 특성	16
〈표 3-1〉 뉴라운드 주요협상 의제	37
〈표 3-2〉 국제기구의 수산보조금 논의동향과 분류	44
〈표 3-3〉 수산보조금에 대한 국제적인식의 변화	50
〈표 3-4〉 수산보조금협상에 대한 다수국제기구의 인식	52
〈표 3-5〉 WTO DDA 수산보조금 협정의 구조적 문제점	55
〈표 4-1〉 수령주체 및 지원형태별 분류	58
〈표 4-2〉 성격별 구분	59
〈표 4-3〉 수령주체 및 지원형태별 보조금현황	60
〈표 4-4〉 어업인 용자 지원금 현황(1999~2001년 평균)	62
〈표 4-5〉 지자체지원보조금 현황(1999~2001년 평균)	64
〈표 4-6〉 단체 및 업체대상 보조금현황(1999~2001년 평균)	65
〈표 4-7〉 단체 및 업체대상 용자지원금현황(1999~2001년 평균)	66
〈표 4-8〉 수산보조관련 해양수산부 직접사업현황 (1999~2001년 평균)	67
〈표 4-9〉 성격별 보조금 현황(1999~2001년 평균)	68
〈표 4-10〉 연도별, 성격별 보조금현황	69
〈표 4-11〉 호주어업인의 세금비용 감소정책	71
〈표 4-12〉 캐나다의 수산부문 정부재정지원 현황	72
〈표 4-13〉 EU 회원국의 어획능력 감소사례	73
〈표 4-14〉 OECD 주요국가들과 우리나라의 수산보조금지원 형태 비교	77
〈표 4-15〉 영어자금 공급추이	78
〈표 4-16〉 해외자원생산지원자금 공급현황	79
〈표 4-17〉 어업경영체당 용자비율	80
〈표 4-18〉 영어자금 대출규모별 분포현황	81
〈표 4-19〉 은행권의 고정이하 여신비율	83
〈표 4-20〉 영어자금의 담보별 대출 및 연체율 현황	84

〈표 4-21〉 영어자금의 수급 불균형 현황	85
〈표 4-22〉 기금조성의 예상규모	88
〈표 4-23〉 관세 및 석유사업부과금 면세시의 어업별 영향변화 . .	93
〈표 4-24〉 정유사별 해상저유시설 현황	94
〈표 4-25〉 추가대상 기자재의 부가가치세 부담액	99

【그 림 차 례】

〈그림 2-1〉 정부재정수산보조금 집합적 정의의 개념도 . .	6
〈그림 4-1〉 연도별수산보조금 추이	61
〈그림 4-2〉 어업대출건수 및 대출건당 금액	82

A Study on the Effective Policy of the Fisheries Subsidies

Ho-Sang Lee

Major in Taxation Management

Department of Business Administration

(Supervised by Professor Young-byoung Park)

The purpose of this study was to propose the direction of the Fishery Industry Subsidy that could be consistent with the special conditions of our fishery industry, and help to establish Fishery Subsidy policy and our fishery farmers by comparing opinions of the countries regarding the reduction or removal of the subsidy.

As international organizations including WTO decided to deal with resource preservation as well as crooked aspects of trade because of the subsidy, the whole areas of fishery in Korea will be the targets of the controversy during international fishery subsidy negotiation process because we subsidize all the fishery areas.

Accordingly, this article reviewed the controversies in discussion and negotiation trend regarding fishery subsidy, which has been discussed in international organizations and proposed the desirable direction of Fishery Subsidy.

The direction of fishery subsidy that will help poor fishery farmers to improve their management is as follows;

First, it proposed to establish a smooth fund supply system to support fishery farming fund according to the creditability of the fishery farmers.

Second, it proposed exemption of VAT and transportation tax, revision of Taxation Exception Limitation Act, exemption of duty and petroleum import levy, new establishment of oil storage facilities, fund

utilization and conversion to direct rebate for the direction of tax free oil supply.

Third, as the fishery equipment support direction, it proposed the indirect support when fishery farmers purchase equipment for fishery farming by supporting regional fishery associations with the tax income from the fishery farmers and considerable governmental subsidy.

Fourth, as the income tax support direction, it proposed to expand non-taxation scope for the coastal fishery farmers and to exempt tax for the dividend of Fishery Association.

Finally, it proposed the direction to convert to market oriented fishery policy by introducing direct payment method to the fishery field.

제1장 서론

제1절 연구의 목적

수산업을 둘러싼 환경은 국내외를 막론하고 급격하게 변화하고 있다. 그 중에서도 수산보조금 문제는 최근 수년 사이 국제기구에서 활발히 논의되면서 수산업의 장래에 막대한 영향을 줄 것으로 예상되고 있다.

2001년 APEC 정상회의에서는 수산보조금 제한이 포함된 WTO의 뉴라운드를 출범시키겠다고 결의한 바 있고(중국 상해 2001. 10.21), 이어서 카타르 도하에서 개최(2001.11.9~11.14)된 WTO 제4차 각료회의에서 우루과이 라운드에 이은 새로운 다자간 무역협상인 뉴라운드 출범을 위한 각료선언문이 채택되었다¹⁾ 그리고 2003년9월 멕시코 칸쿤에서 개최된 (2003. 9.10~14) WTO 제5차 각료회의에서는 미국, 뉴질랜드, 아이슬랜드 등 fish friends group은 기조연설시 수산보조금 규제강화 필요성 및 수산보조금의 감축 내지 철폐를 주장한 바 있다.

특히 WTO에서 수산보조금을 논의할 경우에는 무역왜곡 측면뿐만 아니라 자원보전 측면 등도 중점적으로 다루기로 함에 따라 향후 협상 진행 과정에서 조세감면 혜택을 받고 있는 선박용 면세유 등이 우선적 쟁점 사항으로 부상할 것으로 전망된다.

이와 같이 수산보조금의 축소 및 철폐가 현실적인 문제로 등장함에 따라 수산보조금은 수년 내에 감소되거나 금지되어야 하고,

1) 뉴라운드 협상은 3년간에 걸쳐 농업, 서비스 등 8개 분야에서 진행되며 수산업 분야의 주요 쟁점 사항은 수산보조금 문제이다.

그렇게 되면 한국은 수산업 전 분야에 걸쳐서 많은 영향을 받을 것이 명확하며, 그 중에서도 수산보조금의 의존도가 높은 영세어업의 영향은 심각할 것으로 예상된다.

따라서 본 연구는 수산보조금의 축소 및 폐지 논의에 대한 각국의 견해를 비교하여 우리나라 수산업의 특수성에 부합하며 수산보조금 정책 수립에 도움이 될 수 있고 또한 어민들에 도움이 될 수 있는 수산보조금 지원방향을 제시하는데 목적이 있다.

제2절 연구의 방법

본 논문에서는 현재까지 국제기구에서 논의되고 있는 수산보조금에 관한 논의동향을 정리해 보고 수산보조금 폐지 이후에 한국이 선택해야 할 여러 가지 수산보조금 정책 중에서도 가장 큰 비중을 차지하는 영어자금지원, 면세유, 어업용기자재, 소득세 비과세, 직접지불제 등에 대한 개선방향을 제시하여 향후 대책을 앞으로 어떻게 수립하여야 할 것인지를 설명하고자 한다.

수산보조금에 대한 연구는 수산보조금의 경제적 효과에 대한 실증적 연구와 수산보조금에 대한 이론적 연구가 있다. 대부분의 수산업이 비상장기업이며, 영세한 우리나라에서는 자료수집의 곤란으로 인하여 실증적 분석은 어려운 실정이다. 따라서 본 논문에서는 문헌연구를 실시하기로 한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다.

서론에 이어 제2장에서는 수산보조금에 대한 기본 이해와 수산보조금이 수산업에 미치는 영향 등을 검토한 후, 제3장에서는 현재 수산보조금의 국제적 논의동향 등 수산보조금에 대한 국제적

논의흐름을 알아보고 그것으로 향후 Post 보조금 정책을 수립하는데 기초 자료로 삼고, 마지막으로 제4장에서는 수산보조금의 지원실태와 각 국의 견해를 비교하여 향후 수산보조금 국제협상 시 영어자금 등 현행 수산보조금이 어민들의 영어활동에 도움이 될 수 있는 정책수단으로서의 보조금이 될 수 있도록 그 지원 방향을 제시하고자 한다.

제2장 수산보조금의 기본이해와 보조금이 수산업에 미치는 영향

제1절 수산보조금의 성격 및 개념 정의²⁾

최근 들어 수산보조금의 성격규정과 이에 대한 유형별 분류가 중요한 이슈로 등장하고 있다. 이는 수산보조금의 필요성에서부터 그 영향에 이르기까지 다양하게 전개되는 수산보조금의 효과를 정확하게 분석하여 수산보조금의 흐름에 대한 국제적 기준을 마련하고, 나아가 수산보조금의 왜곡적 배분을 억제하고 효율적 운용을 통하여 산업적 효과를 극대화함에 그 목적을 두고 있다. 수산보조금의 성격규정을 위하여 WTO, APEC, OECD, FAO와 같은 무역 및 수산관련 국제기구, 그리고 WWF(World Wild Fund)와 같은 민간단체에서 구체적인 연구를 진행하고 있으나 아직 일관된 정의에 접근하지 못하고 있으며, 수산정책이나 무역정책을 통하여 다양한 정의로 수산정책의 수단과 분석, 그리고 무역과 수산자원의 개발·이용에 적용하고 있다.

최근 북미 수산경제학학회 창립총회에서 주요 논제로 다룬 결과와 FAO의 연구 결과에 의하면, 무역이나 수산자원의 개발·이용에 대한 경제적 분석을 위한 다양한 수산보조금의 정의를 사용해 오고 있으나, 무엇이 수산보조금이며 무엇이 수산보조금이 아닌지에 대한 일관된 정의에 접근하지 못하고 있다. 즉 수산보조금에 대해서 수산정책 토론이나 수단, 그리고 분석에 대한 일관된 정의를 내릴 수 없다는 것이다.

2) 이에 대해서는 이상고, 수산보조금이 수산자원에 미치는 영향에 관한 연구, 한국수산회, 2002.11을 주로 참고하였다.

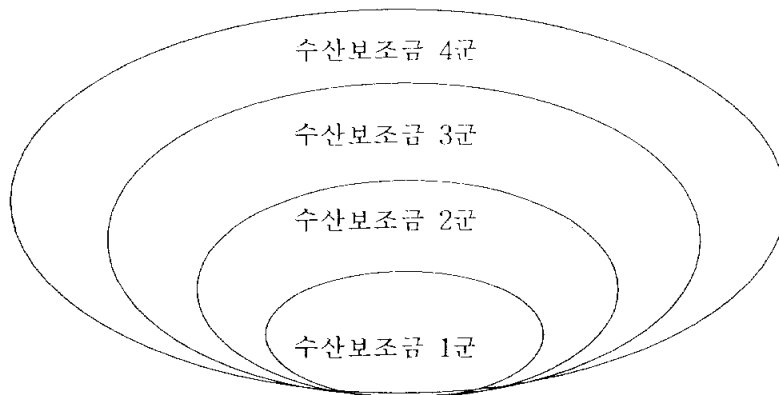
이 같은 상황에서 FAO(FAO Fisheries Report No. 638, FIPP/R638)는 수산보조금 정의에 대한 보다 합리적인 접근을 위하여 다음과 같이 네 가지 기본적 요건을 설정하고 있다.

- ① 어업자에게 주어지는 수산보조금과 관련된 정부의 개입
- ② 수산보조금과는 관련 없이 어업생산자의 이득을 주는 정부의 개입
- ③ 어업자에게 왜곡적 이득을 가져다 주는 요인을 시정하는 정부의 개입이 결여된 경우
- ④ 어업생산자의 편익이나 비용에 대한 정부개입 영향의 장·단기 요인

이러한 네 가지 기본요건에 준하여 [그림 2-1]에서 보는 바와 같이 수산보조금의 정의에 집합적 개념을 도입하여 보다 구체적으로 네 가지 유형의 집합적 수산보조금 정의를 내리고 있다.

[그림 2-1]에서 보는 바와 같이 네 가지 유형의 집합적 정책자금 정의에서, 수산보조금 1군은 단기적인 관점에서 어업생산자의 이윤증대나 비용감소를 가져다 주는 정부의 수산보조금을 말한다. 여기에는 어업생산자에 대한 정부의 직접지원 수산보조금, 어선구입이나 어선의 현대화를 위한 지원, 어업자의 직접적인 소득지원 등을 포함한다.

수산보조금 2군은 비록 수산보조금과는 관계가 없으나 단기적으로 어업자의 이윤증대나 비용감소를 초래하는 정부의 개입을 말한다. 이는 수산보조금을 수반하는 수산보조금 1군외의 어업자의 이윤증대나 비용감소에 영향을 미치는 정부의 개입이며, 통상적인 정부 수산보조금의 지원과는 달리한 수산보조금의 개념이며, 무역이나 수산자원의 지속적 개발·이용에 대한 정부재정지원이 미치는 영향의 분석에 주요한 개념이다.



〔그림2-1〕 정부재정 수산보조금 집합적 정의의 개념도

그림 : 한국수산회 「수산보조금이 수산자원에 미치는 영향에 관한 연구」 2002.11.참조

수산보조금 2군은 정부에 의해서 이루어지는 세금감면이나 납세기간의 연장이나 연기, 보험, 융자나 융자보증 등을 말한다. 또한 정부에 의해서 시장가격을 보다 낮은 가격으로 공급되는 재화나 서비스를 포함한다. 이는 FAO의 수산보조금의 기본 요건을 충족시켜주는 것으로 WTO의 실제적인 다양한 수산보조금 개념에 많이 접근된 개념이다.

수산보조금 3군은 수산보조금 2군을 기본으로 하여 무역이나 어업자원에 잠재적인 영향을 줄 수 있는 시장이나 어업활동에 내재한 불법적인 사항에 대하여 정부의 어업 규제관리가 적절치 못함에 따라 얻게 되는 어업자의 단기적인 이윤증대를 수산보조금으로 본다는 것이다. 이는 정부의 어업관리가 적절치 못하여 어업자가 수산자원이나 환경에 대한 비용부담과 마찬가지로 생산활동에 필연적으로 포함해야할 비용을 회피함으로써 얻게 되는 경제적 이득을 말한다. 즉 어업자가 지불해야만 하는 비용을 지불하지 않음으로써 결국 생산비용을 절감함에 따라 보다 많은 생산량을 가능케 하고 무역에서 보다 높은 경쟁력을 지님에 따라 이윤의

증대를 가질 수 있다는 것이다.

수산보조금 3군은 현재까지 수산보조금으로서 포함하지 않는 경우가 일반적이나, 무역이나 어업자원의 지속적 개발·이용에 중대하게 영향을 미치는 정책자금의 유형으로 분석되고 있다. 수산보조금 3군 유형은 정부의 어업관리 서비스의 비용에 대한 어업자의 지불이 제도적으로 불가능할 경우에는 실제적인 적용이 이루어질 수 없다. 또한 어업관리 서비스는 기본적으로 어업자의 수요에 의한 공급이 아니고 정부의 일방적인 규제이기 때문에 다른 유형의 정책자금과 같이 시장이 존재하지 않아 가시적인 시장가치로 측정될 수 없다는 점이다. 어업관리의 서비스는 미래세대의 자원이용을 위한 자원의 지속성을 강조하고, 어업자 이외의 생물자원의 이용자를 고려한다면 더욱이 현재의 어업자나 어업자에게만 어업관리 서비스에 소요되는 비용에 대한 지불을 요구할 수는 없을 것이다.

수산보조금 4군은 정부의 개입 또는 적절한 개입이 없음에 따라 일어나는 단기, 중기, 장기적으로 어획량, 시장과 생산에서 일어나는 비용과 이윤의 변화에 영향을 포함한다. 이는 수산보조금 3군을 기본으로 하여 어업관리수단과 같은 정부개입에서 단기적으로는 어업자에게 이윤을 감소시키거나 장기적으로 이윤의 증대를 가능케 하는 경우이다. 예를 들면 일시적인 어장폐쇄와 같은 관리수단은 단기적으로는 어업자에게 이윤을 감소시키거나 장기적으로는 어업자의 이윤을 증대시키는 수단이다.

WTO의 SCM 협정에서 이용된 보조금 관련 용어는 크게 보조금, 금지보조금, 조치가능보조금 및 허용보조금으로 구분된다. 보조금은 정부나 정부대행기관에 의해 어업 또는 어민에게 편익을 주는 재정적 기여를 말한다. 여기서 보조금 개념을 상품교역과 관

련하여 살펴보면, 첫째 WTO 보조금협정은 상품교역에 관련된 규범이므로 상품교역에 지급되는 보조금만을 대상으로 하고 서비스에 대하여 지급되는 보조금은 그 규율대상이 아니다. OECD의 보고서에서 밝혔듯이 정부재정이전의 약 77%가 일반서비스로 분류될 수 있는 것으로 감안하면, WTO 보조금 개념은 현실을 포함하지 못한다고 할 수 있다.(OECD, 1999). 둘째 보조금 주체인 정부의 범위이다. 여기서 정부 또는 공공기관을 정부로 지칭한다고 규정함으로써 정부는 공공기관까지 포괄하는 개념임을 명확히 하고 있다. 셋째 보조금을 재정적 기여로 본다. 정부의 재정적 기여는 정부의 직접적·잠재적인 자금이전, 세입 포기, 정부에 의한 특정적인 재화·용역 공급 또는 재화구매, 정부의 권한위임 및 감독에 따른 민간기관의 상기 기능 수행이 있는 경우 등을 의미한다. 넷째 편익의 부여이다. 정부의 재정적 기여나 GATT 16조에 의한 소득·가격지지에 인한 편익이 부여될 경우에만 보조금에 해당된다. 이외에도 보조금 수여국가의 보조금 협정 상 법률적 지위에 관한 판단이 있어야 한다.

이를 좀 더 상술하면 다음과 같다.

첫째, 금지보조금이다. 금지보조금은 곧 수출보조금과 수입대체보조금을 의미한다. 그런데 수산보조금이 직접 수출을 겨냥하는 것은 드물기 때문에 그 성격상 수출보조금 요건을 충족하는 것은 매우 적은 것으로 보이며, 이는 국제기구들이 개별국가들의 수산보조금을 조사한 실증적 연구결과에 의해서도 뒷받침되고 있다. 따라서 수출보조금 관련 규정은 수산보조금을 이유로 개정될 사항은 아니다.

둘째, 조치가능보조금이다. 수산보조금이 특정성을 가지고 그로 인하여 다른 회원국의 이해에 불리한 영향을 미칠 경우에는 조치

가능보조금이 되어 분쟁해결절차나 상계조치의 대상이 된다. 수산보조금 중 수출보조금에 해당하는 것이 매우 드물다는 전제 하에서는 이 조치가능보조금이 수산보조금의 규제를 위한 대표적인 수단이 될 수 밖에 없다. 다만, 입증상의 문제는 별론으로 하고 현재 수산보조금 유형 중에서 조치가능보조금에 해당하는 것이 많은 것으로 보고 있다.

수산보조금을 조치가능보조금으로 효율적으로 규제할 수 있는지는 불리한 효과, 즉 무역왜곡효과의 입증에 달려 있다. 수산보조금이 분산적 형태로 지급되며 수입국가의 동종물품 가격을 인하시키거나 시장점유율을 감소시키는 등의 직접적 효과를 입증하는 것이 매우 어렵기 때문이다. 따라서 당연히 조치가능보조금으로서의 수산보조금 규제를 위하여 가장 주목을 받는 것은 심각한 손상의 추정규정 부활여부이다. 즉 제6조 제1항에 의하면 다음 네 가지 중에 하나에 해당함을 입증하면 심각한 손상이 존재하는 것으로 법률상 추정되므로, 별도로 무역왜곡효과를 제소국이 먼저 입증할 필요가 없게 된다.

- ① 종가세 기준으로 한 물품가격의 5%를 초과하는 보조금
- ② 한 산업의 운영상 손실을 보전하기 위한 보조금
- ③ 일회성이 아닌 한 기업의 운영상 손실을 보전하기 위한 보조금
- ④ 부채의 직접 탕감

여기서 부채 탕감이나 운영상 손실은 그 사실의 존재 자체를 인지하는 것이 현실적으로 곤란하기 때문에 종가세 기준으로 보조금이 물품가격의 5%를 초과하는 경우에 심각한 손상이 발생하는 것으로 규정한 조항이 가장 수산보조금 규제와 관련하여 효력을 발휘할 수 있다. 수산보조금의 성질상 그로 인한 무역왜곡효과

를 입증하는 것이 매우 어렵다. 그러나 수산보조금 중 이 5% 기준을 초과하는 경우는 쉽게 판별이 가능하고 또 많기 때문이다. 우선 한 물품(a product)에 대한 종가세 기준 5% 이상이기 때문에, 수산보조금이 어종이나 수산가공품의 종류에 상관없이 여러 수산품을 대상으로 지급된 경우에 어디까지나 한 물품(a product) 인지를 정하는 것은 쉬운 일이 아닐 것이다.

셋째, 허용보조금이다. 허용보조금 관련 제8조는 한시규정으로 효력을 상실한 상태이다. 심각한 손상 추정규정과 함께 DDA 협상에서 그 부활이 논의되고 있다. 이 조항이 부활된다고 하더라도 수산보조금 중 수산자원보존에 유익한 보조금이 세 가지 허용보조금 유형 중 하나에 해당될 가능성은 적다. 우선 연구개발보조금은 그 적용 범위는 넓지만 수산보조금과 특별한 관련성이 있지 않다. 그리고 지역낙후 보조금 역시 낙후지역 내 특정산업에게만 지급되는 보조금은 포함되지 않으며, 일시적 상황으로 발생한 지역적 어려움은 제외된다는 점에서 수산보조금이 이에 해당하여 허용되기는 어려울 것이다.

제2절 수산보조금의 분류³⁾

1. 보조금 성격의 일반적 범주

보조금은 일반적으로 보조금 운영방법에 따른 분류와, 보조금이 이용되는 어업분야에 따른 분류 및 보조금 프로그램의 규모에 따른 분류의 세 가지 방법으로 분류할 수 있다.

3) 이에 대해서는 이상고, 상계서를 주로 참고하였다.

첫째, 보조금 운영방법에 따라 분류하면, 어업분야의 보조금은 다음과 같이 결정된다.

- ① 어민과 어업종사자에 대한 직접지원
- ② 대출지원 프로그램
- ③ 세금혜택과 보조금지원 프로그램
- ④ 자본형성(어선건조 등)과 하부구조(어항 등)지원 프로그램
- ⑤ 판매활동과 가격보조 프로그램
- ⑥ 어업관리와 보존 프로그램

둘째, 보조금이 이용되는 어업분야에 따라 ① 포획어업에 대한 보조금, ② 양식어업에 대한 보조금, ③ 수산가공업에 대한 보조금으로 분류된다.

셋째, 보조금프로그램의 규모에 따라 소규모 보조금과 대규모 보조금으로 분류된다. 소규모 보조금은 총액이 10백만 달러(미화) 미만이거나 한 분야에 1백만 달러 미만으로 분산되게 지원되는 보조금을 말하며, 대규모 보조금은 총액이 10백만 달러이상이거나 한 분야에 1백만 달러 이상 지원되는 보조금을 말한다.

이 밖에도 예산에 반영된 보조금과 비예산화된 보조금으로 분류하기도 하며, 어업분야의 지속가능성에 미치는 영향에 따라 긍정적 보조금과 부정적 보조금으로 분류되어진다.

2. WTO의 보조금 분류

수산보조금 규제와 관련하여 현행 SCM 규정 중 가장 불충분하다고 보는 부분이 보조금의 정의이다. 많은 수산보조금 유형이 현행 SCM의 보조금 정의에 포함될 수 있으나, 다음과 같은 사항에 대한 수산보조금의 포함 여부는 현행 SCM 보조금 정의에 대

한 규정의 개정을 필요로 한다.

첫째, 간접보조금에 대한 것이다. 어선을 건조하는 조선업에 대한 보조금 지급으로 인하여 어민이 싼값으로 어선을 구입하는 경우, 보조금지급이 어민에게 전달될 수 있는지에 따라 현행 보조금 정의에의 포함 여부가 결정된다. 이러한 간접보조금은 현행 보조금 협정의 정의에 충분히 포함되는 것으로 해석될 수 있다. 그리고 간접보조금이라고 해서 SCM 협정상의 보조금에 해당하지 않는다는 주장은 설득력이 없다.

둘째, 인프라 서비스제공에 대한 것이다. 현행 SCM 협정에서는 정부의 서비스제공이 “재정적 지원”에 해당하는 것으로 되어 있으나 서비스의 제공 중에서 일반적 인프라 서비스의 제공은 보조금 정의에서 제외된다. 수산보조금 중에는 정부의 항만시설제공 또는 인공어초사업 등이 보조금 협정상의 보조금정의에 포함되느냐의 문제가 있다. 이는 일반적 인프라 서비스에 해당한다고 보는 것이 일반적인 견해이지만, 이와는 대조적으로 인프라 서비스이기는 하지만 수산업에 특수한 것이기 때문에 일반적이 것이 아니며, 따라서 보조금정의에 포함된다는 견해가 대립될 수 있다. 이 부분에 대해서는 국가마다 수산업이 차지하는 산업적 비중과 사회경제적 역량에 따라서 특정 또는 일반이라는 평가가 주어질 수 있다.

셋째, 암묵적 보조금에 대한 것이다. 이는 수산업에 사회적으로 발생되어야 하는 비용을 국가가 부과하지 않는 소극적 의미의 보조금을 지칭한다. 여기서 전통적으로 인식되는 국가의 적극적인 급부 행위는 존재하지 않는다. 일반적으로 약한 규제법적 기준의 설정과 자원사용료의 미징수 두 가지 유형을 예로 들 수 있다. 전자는 어류의 산란기와 관련된 조업시기의 제한이나 치어보호를

위한 규제법 수준이 일반적으로 국제적으로 인정되는 기준 이하로 설정된 경우이다. 수산보조금은 물론 다른 일반보조금의 맥락에서도 이러한 완화된 규제법적 기준 설정이 보조금에 해당하는지에 관한 분쟁해결사례는 아직 존재하지 않는다. 그리고 자원사용료의 미징수에 대한 사항은 암묵적 보조금으로써, 수산보조금 차원에서 대표적인 유형은 한 국가가 징수하여야 하는 입어료나 자원사용료를 징수하지 않는 경우이다. 그러나 아직 일부 국가를 제외하고는 입어료나 자원이용료의 부과는 보편적인 어업관리 정책이 아니다.

3. 국제기구별 분류방식

OECD의 수산보조금 분류는 수산업의 하부구조에 대한 정책자금지원(fisheries infrastructure), 어업관리, 연구, 규제 및 진흥을 위한 정책자금지원(management, research, enforcement and enhancement), 해외어장 진출을 위한 정책자금지원(access to other countries waters), 어선감척과 허가권의 회수를 위한 정책자금지원(decommissioning of vessels and license retirement), 수산투자와 현대화를 위한 정책자금지원(investment and modernization), 어업자 수입보조와 실업보험을 위한 정책자금지원(income support and unemployment insurance), 수산관련 세금의 면세(taxation exemptions) 그리고 수산경제적 이행의 증대로 위한 정책자금지원(improving economic performance)으로 분류하고 있다.

EU의 수산보조금 분류는 직접정책자금(direct transfers), 과세조정(tax treatment), 고용에 영향을 미치는 국가사회안전규정과

기타 관련사항(national social security rules and other arrangement affecting employment), 어업의 일반서비스를 위한 정책자금지원(general services), 수산업 하부구조 투자에 대한 정책자금지원(infrastructure investment) 그리고 수산물 시장개입(market intervention)으로 분류하고 있다.

FAO에서는 수산보조금을 크게 무역관련 정책자금과 자원 지속성 정책자금으로 나누어 각각 비용절감 정책자금과 이윤조장 정책자금, 분류자체가 명확하지 못한 기타 유형의 수산보조금의 유형으로 분류한다. 수산물 무역에 관련된 정책자금지원은 비용절감을 위한 정책자금(cost reducing), 이윤조장을 위한 정책자금(revenue enhancing) 그리고 기타(miscellaneous/unspecified)로 분류하고 있으며, 수산자원 지속성 정책자금(sustainability)은 비용절감 정책자금, 이윤조장 정책자금 그리고 기타로 분류하고 있다.

세계은행(The World Bank, Technical Paper No. 406, 1998)에서는 수산보조금을 크게 예산화된 정책자금지원, 비예산화된 정책자금지원, 혼합된 정책자금지원, 어업 및 자원 보존적 정책자금지원, 지원가치적 정책자금지원으로 분류한다.

우리나라 수산보조금은 기본적으로 운용 면에서 크게 운영자금과 시설자금으로 나누고, 운영자금은 다시 연근해어업, 원양어업, 수산물유통 및 제조업, 그리고 가격안정 자금으로 나누며, 시설자금에는 어로시설과 수산물 유통 및 제조시설이 포함된다. 이러한 수산보조금은 수산업법을 기본으로 하여 「농어촌특별개발법」, 「수산업장려보조금교부규칙」, 「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」, 「농수산물수출진흥법」, 「농수산물가공산업육성법」, 「농축산업어업용기자재에 대한 부가가치세 영세율적용에 관한

특례조항」, 「농어촌정비법」 등의 개별법에 근거하여 장려금, 세액공제, 융자 및 대출, 시설보조 등의 형태로 지원되고 있다. 우리나라 수산보조금의 주요 항목은 영어자금, 수산진흥자금, 농특회계 융자사업, 신어장개발 지원자금, 해외자원 생산자금, 귀어가 창업자금, 어업질서 확립자금, 농수산물가격안정기금, 그리고 경영안정특별자금 등으로 분류하고 있다.

WTO/SCM의 보조금 분류의 불충분함으로 인해 OECD, FAO, APEC 등의 국제 기구와 미국 등은 새로운 보조금 분류를 도입하고 있다. 이러한 국제기구와 국가들의 보조금 분류는 기본적으로는 보조금의 효과에 주목을 하면서도 각각의 이해와 입장에 따라 공통점과 차이점이 존재하고 있다.

<표 2-1>에서 보는 바와 같이 국제기구별 수산보조금 분류기준에 있어 공통적인 부분은 첫째, 보조금에 의해 수산자원의 지속가능성과 교역조건이 위협받고 있다는 점의 공통된 인식이다. 이는 수산자원의 특수성에 기인하는 것으로 지금과 같은 어획과정이 지속될 경우 수산자원이 회복되기 어렵다는 것을 의미하며, 또한 정부 혹은 공공기관에 의한 보조금으로 인해 수산물 무역의 왜곡이 발생하여, 국가 간 마찰의 소지가 증가할 수 있다는 점이다.

둘째, 수산보조금과 자원의 지속가능성 및 무역왜곡에 대한 연관관계가 명확하지 않다는 점이다. 수산보조금을 문제의 핵심으로 유일하게 지목하기에는 지역별, 국가별, 관리유형별 등의 차이와 통계상의 한계가 있다.

셋째, 수산보조금이 긍정적, 부정적 영향이 있다는 일반적인 사실에는 동의함에 따라 부정적인 영향을 억제하기 위한 새로운 보조금 규율이 필요하다는 점에 인식을 같이 하고 있다.

<표 2-1> 주요 국제기구의 수산보조금 분류방식 및 특성

구 분	논의핵심	분류방식 및 특징
OECD	수산업에 정부재정이전이 미치는 영향	1. 수익증대 직접지불 2. 비용감축 재정지원 3. 일반서비스
FAO	“자원보존”의 문제이며, 그 연장선상에서 과잉어획능력, 과잉어획, 과잉자본화 등에 대한 보조금의 영향	1. 수익증대 2. 비용감축 3. 비용증대 4. 미확인
UNEP	WTO/CTE의 기본입장인 수산보조금이 무역왜곡과 환경유해에 미치는 영향	1. 어업관리서비스 2. 기반시설투자를 포함한 자본비용 보조금 3. 취역해제계획과 허가종료 4. 외국조업에 대한 보조금 5. 소득지지 보조금 6. 중간투입물 보조금
미국	표면: 무역왜곡과 환경유해 내면: 무역이익의 극대화	1. 지속가능한 어업가능사업과 일반서비스 2. 고정자본 및 운영 경비 절감보조금 3. 소득 및 가격지지 보조금
APEC	수산보조금의 자원관리 (기본적으로는 WTO의 입장)	1. 수산업과 수산업자에 대한 직접지원 2. 용자지원 프로그램화 3. 조세감면과 고용지원 프로그램 4. 자본과 기반시설지원 프로그램 5. 마케팅과 가격지지 프로그램 6. 어업관리와 보존 프로그램
일본	수산보조금의 효과에 대한 사실확인 (정부 부정적인 것은 아님)	보조금의 분류와 관리시스템의 매트릭스(보조금 효과의 사실확인작업)

자료 : 해양수산부, 2001.

그리고 국제기구의 수산보조금 분류 중에 있어 인식을 달리하는 차이점은 다음과 같다⁴⁾.

4) 이상고 외, 상세서, p.33.

첫째, 보조금에 대한 인식의 문제이다. 보조금이라는 용어에 대한 정치적이고, 규범적이며, 선협적인 접근으로 인한 부정적 인식을 극복하지 않고 합의에 도달한다는 것은 기본적으로 어려운 과정이다. 즉, 국가별, 어업규모별로 보조금이 가지는 중요성과 의미가 상대적임에도 불구하고, 이에 대한 실증적이고, 객관적인 고려가 이루어지고 있지 않다는 점이다.

둘째, 수산보조금의 개념과 범위의 확대문제(일반서비스의 포함 여부)이다. 개념자체에 중심을 두는 부분과 보조금이 가져오는 실제 효과에 주목하는 부분으로 나누고 있다. 즉 OECD에서 정부재정이전을 어업부문에 대한 주요한 시장개입을 의미한다고 정의하는 것보다는 FAO와 같이 단기, 중기, 장기에 기업의 이윤에 영향을 미치는 것으로 파악되는 정부의 활동과 활동부재로 넓게 정의할 때, 보조금 개념의 모호함과 분쟁소지가 없으며, 실제적인 보조금 효과에 주목할 수 있을 것이다. 이는 보조금의 개념 정의에 있어, 정치적인 의도나 목적으로 정의가 이루어져서는 안되며, 보조금의 평가에 대한 선협적인 가정이 없어야 한다는 점을 의미한다.

셋째, 어업자원조사, 연구, 감시 등의 어업관리비용으로 대부분 지출되는 일반서비스를 OECD의 경우는 수산보조금에 포함을 시키고 있으나, FAO의 경우는 이에 대해 조심스러운 접근을 하고 있다. 즉, 보조금의 정의에 포함여부와 포함시키는 방안에 대해서는 더 많은 연구가 필요하다는 입장을 보이고 있다.

넷째, 수산보조금 추진기구의 적절성 문제이다. 어떤 기구가 수산보조금 문제를 맡기에 가장 적절한 기구인가 하는 점 또한 국가별로 차이를 보이고 있다. WTO/CTE와 FAO 가운데 어느 기구가 수산보조금 문제를 다루기에 적합한가에 대한 이견이 존재

한다.

<표 2-1>의 국제기구별 수산보조금의 분류기준에 대한 비교분석에서 중요하게 나타나는 점은 기본적으로 수산보조금 규범이 개정되어야 한다는 점에는 모두 동의를 하나, 세부적인 내용에서는 많은 차이점이 있다는 것이다. 이는 수산보조금 문제를 정책이거나, 규범적인 입장에서 사고하는 것과 객관적이고, 실증적인 자세로 사고하는 것의 차이라고 할 수 있다.

제3절 수산부문 정부재정지원정책의 이론적 근거

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

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

이와 같은 상황에서 정부재정지원정책은 시장기구에 의한 자원의 효율적 배분이 이루어지지 못하는 시장실패의 상황에 대처하는 정부의 정책수단이라고 할 수 있다. 시장실패가 일어나는 원인으로서는 시장의 비경쟁성, 정보의 비대칭성, 외부효과, 공공재, 소득분배의 불공평 등이 있다. 그 중에서 시장의 비경쟁성과 정보의 비대칭성은 금융시장의 불완전성에 기인하는 요인이며, 나머지는 비금융시장에서의 시장실패 요인으로 볼 수 있다.

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

또한 우루과이라운드 타결 이후 수산업도 역시 개방경제하의 국제경쟁을 치르게 되어 있어 단순한 유치산업의 보호라는 수동적인 대응뿐만 아니라 수산업의 경쟁력을 제고시킬 수 있는 적극적인 대응의 중요성이 대두되었다. 따라서 수산업의 경쟁력 제고를 위해 직접보조와 우대금리조건의 융자지원과 같은 재정지원정책 역시 이루어지고 있다.

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

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

공급하는 것을 일컫는다. 일반적으로 정부의 재정투융자사업은 금융적 투융자 지출, 즉 정책금융을 의미한다.

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

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

수산부문의 정부재정지원정책은 기본적으로는 수산부문이 가지고 있는 공유재적 성격과 비교역적 기능이라는 특수성으로 말미암아 발생하는 시장실패를 보정하기 위한 정책적 목표를 달성하기 위해 재정투융자사업을 통해 지원하는 정책이라고 할 수 있다. 이러한 수산부문의 정부재정지원정책으로는 특정산업 보호정책, 소득이전 정책, 융자 정책 및 조세 정책 등이 있다.⁵⁾

1. 특정산업 보호정책

5) 주문배 외, 수산정책자금의 효율성 제고방안, 해양수산부·해양수산개발원, 2001, pp.35-44.

일반적으로 산업의 투자 수익률은 낮지만 그 산업이 공공재를 생산·공급하는 성격을 갖고 있거나 비교역적 기능(예: 환경보전, 사회적 안정, 지역 및 산업 문화 등)을 갖고 있어, 산출되는 상품 가치가 시장가격으로 측정될 수 없는 경우에 정부는 재정지원을 제공하여 이런 산업을 보호 육성하게 된다. 즉, 해당산업에서 공공재를 제공하거나 자연독점 현상이 나타나거나, 외부효과 등이 있어 시장실패가 나타나는 경우, 사회간접자본 형성을 위한 공공투자의 경우에 정부가 개입하게 되고 필요한 경우 직·간접 보조금을 제공하게 된다.

산업을 보호 육성하기 위해 오랫동안 사용되었던 대표적 이론은 유치산업보호론(infant-industry protection)이었다. 유치산업보호론이 주장되는 이유는 한 나라가 어떤 제품에 잠재적인 비교우위가 있더라도 기술수준이나 자본의 부족으로 그 제품을 생산할 수 없거나 생산을 하고 있어도 외국 제품과 경쟁할 수 없는 경우, 해당 제품을 생산하는 산업을 일정기간 보호하여 국제경쟁력을 확보토록 하는 것이다.

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

보조는 이런 입장에서 이루어지고 있다.

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

이들 이론들은 방어적인 입장이든 적극적인 입장이든 대체로 이런 입장에서 해당 산업을 보호·발전시키기 위해 재정지원을 하고 있다. 우리나라 수산업도 UR이 타결되고 WTO체제가 출범하면서 개방경제 하에 처하게 되자 과거와 같이 단순히 해당 산

업을 보호한다는 입장이 아니라 보다 적극적인 자세에서 해당 산업을 전략적으로 육성하여 경쟁력을 갖춘다는 입장을 취하고 있다. 이런 입장에서 수산부문은 농업부문과 더불어 정부투융자에 의한 정책자금이 공급되어 왔다.

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

2. 소득이전 정책(교육, 문화, 후생복지)

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

또한 경제발전 과정에서 필연적으로 나타나는 것이 계층간, 산업간, 지역간 불평등 문제이다. 주로 재산과 소득에서 불평등이 발생하는데, 정부는 여러 정책수단을 통해 이런 불평등을 해소하고 있다. 농업, 어업을 비롯한 1차 산업부문은 여타부문에 비하여 생산성이 낮거나 성장이 지연되고 있어 금융시장으로부터 필요한 자금을 충분히 조달할 수 없는 경우가 많다. 따라서 정부는 산업

간, 계층간, 지역간 불평등을 해소하기 위해 일반적으로 조세방식이나 보조방식을 통해 소득재분배의 차원에서 소득보조를 할 수 있다. 조세는 소득이전을 위한 재원을 마련하고 보조방식으로 직접소득을 이전하게 된다. 이처럼 소득이전지출로서의 보조금이란 정부가 재화나 서비스를 구입하기 위해 지출하는 것이 아니라 일반적으로 생계유지가 곤란한 이들에 대한 소득보조, 사업성격상 국가가 소득을 직접지불 해야하는 사업 등이 대표적인 예라 할 수 있다.

3. 융자 정책

보조가 재정수단임에 비해 융자는 금융수단으로 이자율로 자금을 중개하는 기능을 말한다. 금융은 크게 보면 상업금융과 정책금융으로 구분되는데, 상업금융은 다시 제1금융권인 은행금융과 제2금융권인 상호금융으로 구분된다. 정책금융은 정부가 특정 정책환경 하에서 특정한 정책목표를 달성하기 위해 일반 상업금융을 보완하여 금리나 지원조건에서 특별한 혜택을 주어 특정부문에 자금유입을 증대시키는 선별금융이라고 정의할 수 있다. 우리나라의 경우 정책금융 이자율이 시장균형 이자율보다 낮은 수준에서 유지되어온 결과, 제도금융권에서는 만성적인 초과자금수요가 존재하여 왔으므로 제도금융으로 대출은 전부 금융상의 보조를 내포하고 있다는 의미를 가진다. 그러나 일반적으로 정책금융은 정부가 특정 정책목표를 달성하기 위하여 한정된 자금을 특정 부문에 금리, 상환기간 등의 융자조건이나 자금의 가용성(availability)면에서 일반상품업 금융보다 우대하여 공급하는 신용을 뜻하는 것으로 정의될 수 있을 것이다.

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

정책금융의 목적은 금융시장의 실패에 따른 자원배분의 왜곡을 시정하여 시장메카니즘의 효율성을 제고시키고 기술혁신을 촉진하고 공익적 가치를 갖는 산업을 지원하며 정책적으로 지원해야 할 특정그룹에 대한 소득재분배 등을 위한 것이다. 따라서 정책금융은 이러한 시장의 불완전성 보완, 형평성(equity) 제고를 통한 사회 전체적인 후생증진(pareto improvement)을 목적으로 한다. 즉, 정책금융은 전체적인 자원배분의 기능은 시장에 맡기되 그것이 제대로 작동하지 않거나, 소득이 낮은 특정 그룹으로의 소득이전을 의도하는 것이기 때문에 목표그룹과 분야를 전체로 지원되는 질적·선별적 정책수단이라고 할 수 있다.

이런 정책금융은 정책목표 달성과 금융시장의 실패요소를 해소한다는 점에서 긍정적이지만 근본적으로 시장메카니즘에 정부가 개입함으로써 오는 몇 가지 문제점도 가지게 된다. 첫째, 금리를 제한하기 때문에 금리가 신축적으로 변동할 수 없으며, 이에 따라 금리가 갖는 자금중개기능이 떨어지게 된다. 그리고 실세금리보다 낮기 때문에 만성적인 자금수요의 초과현상이 나타나고, 이에 따

라 자금할당(credit rationing)이 인위적으로 이루어지게 된다. 둘째, 금융시장 안에서 일반 상업금융과 다른 금리체제와 지원조건을 가짐으로써 금융시장이 단절되고 금리체제가 다단계로 형성된다. 이런 이자율 체계는 흔히 이자 역진 현상을 발생시켜 자금이 지원목적 이외로 사용될 소지가 있게 된다. 셋째, 금융중개활동에 정책개입이 들어가 각종 거래비용이 증가하게 되고 금융기관의 자율성이 약화되며, 또한 대출심사시 기능이 약화되어 금융기관의 경쟁력을 약화시키게 된다는 것이다. 따라서 정책금융 지원의 정책적 과제는 어떻게 하면 정책개입으로 발생하는 문제를 최소화시키고 본래의 정책목표를 달성하는가 하는 것이다.

4. 조세 정책

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

조세는 민간부문의 자원배분 활동을 왜곡시킴으로써 자원분배의 비효율성을 초래하고 사회적 비용을 초래한다. 보조와 조세는 모두 재정수단이지만 보조는 인센티브를 제공하여 정책목표를 달성하고자 하는 수단이며, 조세는 불이익을 주어 정책목표를 달성하고자 하는 수단이라 할 수 있다. 조세에 있어서도 보조적 성격을 지닌 것이 있는데 이를 조세지원제도라 한다.

조세지원제도는 국가가 정책목표를 달성하기 위해 세금을 경

감·면제⁶⁾해 주는 제도로, 각종 세목별로 그 종류와 적용범위가 매우 다양하다.

이런 이론적 배경에 근거하여 정부정책자금 공급을 통해 수산 부문에 적지 않은 지원이 이루어져 왔음에도 불구하고, 수산업의 거시경제지표, 즉 어업자원 상태와 어가소득 수준은 절대적인 면에서는 상대적인 면에서든 뚜렷한 긍정적 효과를 나타내지 못하고 있다.

이와 더불어 우리나라의 수산업을 둘러싸고 있는 국제적 여건 또한 우리나라의 수산업에 불리한 방향으로 전개되고 있다. 예컨대, 주요 국제수산기구에서의 보조금 감축, 어획능력 조정, 시장자유화 등에 대한 논의가 심도 있게 이루어지고 있다.

이러한 국내외적 수산상황은 현재 수산부문에 공급되고 있는 정책자금을 보다 효율적이고 시장 지향적 방향으로 그 운영을 요구하고 있다. 이런 관점에서 현행 수산정책자금 운영을 검토하고 개선을 위한 분석이 필요하다.

제4절 수산보조금이 수산업에 미치는 영향

자유어업에서 개별 어업자는 어업자본의 지속적 증가를 통하여 단기적인 어업이윤의 극대화를 추구하지만, 정부의 수산보조금은 어업노력량의 증대와 더불어 과잉자본 투입의 주된 원인이 된다.

어선의 어획능력 향상과 어업의 생산성 증대를 위한 어업기술의 발달은 많은 국가의 어업이 보다 경쟁력이 있는 산업으로의 발달에 기여해 왔으나, 과잉어업노력량이 남획을 통한 자원고갈의 주된 원인이 된 것은 이해하지 못하였다.

6) 예컨대 수산부문 어업기자재에 대한 영세율 적용 등을 들 수 있다.

지난 수 십 년 동안 각 국의 어업은 어업노력량의 증대가 수산 정책의 주류를 이루면서 생산위주의 수산정책을 펼쳐왔다. 이러한 정책에 의해서 일단 어업이 산업적 과잉 자본투자 상태에 놓이면, 주어진 자원에 비하여 어업노력량이 과다하므로 자유어업은 이윤 소멸 상태에 놓이게 되고, 어업자는 정상적인 경영을 유지할 수 없게 되며, 과잉어업노력량은 결코 어업의 이윤을 보장할 수 없게 된다. 이러한 상황에서 정부의 수산보조금 정책이 어업의 산업적 유지를 위하여 다각적인 형태로 시행된다.

수산보조금이 어업의 과잉세력의 주요 원인이 되는 세 가지 요인은 다음과 같다. 첫째, 수산보조금은 어업자의 단위어획당 어업 이윤을 증대시켜 새로운 어업인의 진입을 정상적인 시장의 동기보다 강하게 작용시켜 보다 많은 어업인이 어업에 진입하게 한다. 둘째, 수산보조금은 어업비용을 절감시키고 어업인의 수입을 증대시키며, 활용되지 않는 유향 어선을 보상해 주기 때문에 이미 어업을 그만 두어야 할 어업인으로 하여금 계속 어업을 하게 한다. 셋째, 수산보조금은 보다 효율적인 어업기술에 대한 투자비용이나 위험을 절감시켜 주기 때문에 새로운 어업기술의 도입 속도가 정상적인 시장의 요인에 의한 변화보다 빠르게, 그리고 다양하게 전개된다.

일반적으로 수산보조금은 ① 어획량이나 유향 노력량에 대한 보조, ② 중간 투입요소에 대한 보조, ③ 어업자본에 대한 보조, ④ 어업자원의 이용에 대한 보조, ⑤ 간접적인 보조와 같이 다섯 유형으로 분류된다.⁷⁾

1. 어획량이나 유향 노력량에 대한 수산보조금의 영향

7) 이에 대해서는 이상고 외, 상계서를 주로 참고하였다.

이는 수산보조금이 어업인의 직접적인 소득을 보조하는 것으로서 어업인의 어업결과인 어획량에 대한 일부 또는 전량을 보조하는 것이며, 선택적으로 어업인의 유희 노력량에 대한 보조도 포함된다. 어업인의 직접 소득보조의 효과는 어업인으로 하여금 어업을 그만 두는 것을 막아 어업노력량 수준의 시장적 조절을 막는다.

노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 그리고 프랑스에서는 어업인에게 사회복지계획에 준하여 최소 어획물 가격을 보조하고 있다. 노르웨이에서는 어업인의 최저 기준 임금을 유지하기 위하여 수산보조금을 이용한다. 프랑스에서는 만일 어선이 기후가 좋지 않아서 30일 어기에 20일 이상 출어를 못할 경우에 약천후 실업보상제도에 의거하여 어업인을 보조하는 경우도 있다. 캐나다는 실업보험계획에 의하여 어업인의 소득을 보조해 준다. 특히 일정 수준의 어획에서 얻을 수 있는 소득의 일부를 보상해 주는 것으로 되어 있으나, 보통 어업이나 가공수입의 2배에 가까운 수준에 이르는 보조를 해주며, 일년에 10주의 범위 내에서 이 같은 소득의 보조가 가능하다.

이러한 보조 및 보험제도가 어업인으로 하여금 어업에 머물게 하는 강한 경제적 동기를 제공하는 셈이다.

반면에 이러한 다양한 유형의 보조금 형태가 어업인으로 하여금 보조금을 받기 위하여 불필요하게 어업에서 일시 중단케 하는 현상을 야기시키는 것을 볼 수도 있다. 이러한 보조금은 주로 어업자원이 남획되어 어업을 중단하고 모라토리엄을 통한 어업자원 회복정책을 사용하고 있는 어업에 많이 나타난다. 이들 어업에 종사하는 어업인들은 모라토리엄이 진행되는 동안 정부로부터 소득을 지원 받기 때문에 어업의 중단에 따른 자본의 압박으로부터

벗어나게 하고, 또 자원이 회복되기를 기다릴 수 있게 하여 결국 어업노력량의 감소는 기대하기 어려운 결과를 낳게 된다.

이와 같이 수산보조금이 가끔 어업 노력량을 줄이는 효과를 지닌다 할지라도 대부분의 수산보조금은 어업인으로 하여금 어업에서 빠져나가는 것을 막아서 오히려 어업 노력량을 증대시키는 효과를 낳게 된다.

2. 어업의 중간 투입재에 대한 수산보조금의 영향

어업의 중간 투입재에 대한 보조금은 어업자의 가변비용을 절감시켜 어업인들로 하여금 보다 많은 자본투입을 가능케 하고, 어업에 머물러 있는 것을 보다 쉽게 한다. 어업에 필요한 연료에 대한 환불, 면세와 같이 정상적인 시장가격보다 값싸게 공급할 경우가 가장 전형적인 중간 투입재에 대한 보조형태이며, 어업인으로 하여금 비용을 절감시키는 가장 심각한 수산보조금이다.

러시아의 경우 어업 연료에 대한 정부보조금이 무려 연간 약 50~60억\$에 달한다. 이러한 어업 연료에 대한 보조금 형태는 미국, 캐나다, 프랑스, 호주, 일본, 타이완, 그리고 인도네시아에서 많이 사용되고 있다.

어업연료에 대한 보조금은 단순히 어업 비용을 절감시키는 효과 외에도 어업기술이 보다 연료 소모적인 엔진을 사용케 하여, 보다 멀리 원거리의 조업 확대와 장시간의 조업을 가능케 하여 자원의 고갈을 확대하는 원인이 되는 효과도 지닌다.

3. 수산자금 이용에 대한 수산보조금 영향

과잉어업노력에 크게 영향을 미치는 수산보조금의 형태는 어업 비용에서 가장 높은 자본비중을 차지하는 어선의 신조나 현대화를 위한 영어자금의 지원이다. 이러한 자금지원에는 영어자금지원, 저리융자, 대출보증 등이 있다. 이러한 보조금은 주로 어업기술의 증대효과를 지닌다. 어선건조나 현대화에 정부의 수산자금지원형태는 주로 어업인의 지불불능이 되면 정부가 일단 책임을 지는 대출보증, 어업투자에 대한 세금 감면, 저리융자나 대부 등이 있다.

어선 근대화에 대한 정부의 자금지원은 1940~50년대에 미국, 캐나다, 일본, 그리고 EU에서 어업을 진흥시키기 위하여 도입된 자금지원정책이었다. 특히 저리융자는 어선의 건조나 현대화에 투입되는 자금의 50~80%에 달하였고, 이러한 융자의 상환조건은 보통 6~20년이였다. 일부 영국이나 캐나다에서는 어업인이 처음 어선이나 어구를 구입할 경우 일반 시중이나 융자에 실패했을 때에 정부의 자금지원이 이루어졌으며, 어선, 어구 그리고 장비의 수입에 대해서도 면세나 세금지원이 행하여 졌다. 1960년대 이후 캐나다, 벨기에, 미국에서는 어업인에 대한 대출보증이 행하여지고 있다.

일본의 어업인들에 대한 어업자금지원을 보면 1996년 3% 보다 낮은 영어자금의 융자가 약 37억\$이나 되었다. 이외에도 일본은 여러 가지 형태의 어업인 자금지원이 행해지고 있다. 캐나다의 경우 1986년에서 1990년에 한해 평균 8억\$의 낮은 이자율에 투입되는 비용의 75%까지 담보보험에 의해서 처리되도록 하였다. EU의 일부 국가나 러시아에서는 어선의 건조에 정부의 자금지원이 행하여졌다.

어업인의 융자 및 대출에 대한 정부의 보증은 수산보조금의 중

요한 형태이며 날로 증가되는 보조금 수단이다. 이 같은 정부보증은 어업자의 상업적 투자에 대한 위험을 줄이고 보다 규모화된 산업적 어업투자를 가능케 한다. 어업에 대한 경제학적 관점에서 보면 정상적인 금융시장에서 어업에 대한 자금공급은 실제 정부의 보증이 없을 경우와 비교하면 어업의 투자규모는 훨씬 낮다고 볼 수 있다. 캐나다의 경우를 보면 상업적 은행은 어업과 자원이 불안전하자 어업에 대한 대출을 급격히 줄여나갔다.

이러한 상황에서 어업인의 투자가 줄어들고 어선이 줄어들어야 함에도 불구하고 정부의 자금지원은 어업인의 어선 건조나 현대화 사업을 통하여 어업노력량이 오히려 증대시키는 역할을 하게 되었다. 포르투갈의 경우 1987년에서 1990년에 어업에 새롭게 투자된 자금의 절반이 EU나 포르투갈 정부로부터 지원된 수산보조금이었다. 그리고 덴마크의 경우 정부의 수산은행이 1990년에 수산에 투입된 총투자액의 50~60%에 달하는 어업자금을 대출하여 주었다.

수산업이 금융위기에 처하게 되면 정부는 자금지원계획을 수립하여 모든 어업에 투입된 자금에 대한 부채를 재정리하고 재융자를 통하여 어업인의 어업을 정상화되도록 한다. 1980년대 초에 캐나다의 어업은 1970년 후반기에 과도한 어업에의 투자가 일어나서 이를 상환하기 위하여 너무 많은 융자가 소요되어 오히려 어업자금이 붕괴되는 상황에 처했다. 일본의 어업도 어업인의 높은 부채율로 인하여 어업자금의 위기가 초래되곤 하였다. 1991년 일본의 어업은 부채를 정부탕감이라는 형태로 정부가 개입하여 해결하는 방식을 취하였다. 스페인의 예를 보면 1961년 세계에서 가장 규모화된 원양 트롤어선단 구성에 정부지원을 법제화한 후, 1960년대의 원양어업 대형트롤화 사업에 정부가 막대한 자금을

지원하였다. 그 결과 스페인의 원양어업은 과잉어업투자와 남획이 일어나서 결국 자원과 어획량이 모두 급감하는 어려움을 겪었다.

수산보조금은 1970년대와 1980년대에 걸쳐서 미국의 어업노력량 증대에 다양한 형태로 영향을 미쳤다. 미국의 어업자금 융자 프로그램은 알래스카만과 알류산열도, 동부 베링해의 알래스카 명태어업을 위하여 1980년대에 43척의 트롤 공모선을 건조하는 데 자금을 지원하였다. 이러한 정부의 어선건조 자금지원은 총 어선건조비용의 1/5에 해당하는 약 9000천만\$로 미국 정부의 융자 프로그램에 의해서 자원되었다.

4. 어업자원 이용에 대한 수산보조금 영향

어업인이 어업에 참여하기 위하여 지출하는 자원세나 입어료에 대한 수산보조금은 총어업생산액에 비하면 아주 작은 규모이다. 그러나 입어료의 경우 경제적으로 자원 이용에 대한 정확한 기준은 없지만, 많은 국가에서 외국어선에 부가하는 입어료를 기준으로 총어업생산액의 약 15~20%에 달한다. 많은 아프리카의 국가에서는 자국의 EEZ내에 외국어선들의 어업에 대하여 총어업생산액의 약 15~20%의 입어료를 부과하는 법을 만들어서 이를 관리하고 있다.

그러나 대부분의 국가에서는 자국의 어선이 자국 수역에서 조업을 할 경우 입어료를 받지 않는다. 미국의 예를 들면 자국 어업 수역에서 어업하는 자국의 어선에 대해서는 입어료를 부과하지 않는다. 그러나 자국의 EEZ에서 조업하는 외국의 어선에 대해서는 총어업생산액에 약 5% 정도의 수준에서 입어료를 부과하고 있다.

어업자원 이용에 대한 수산보조금은 대체로 국가간 어업협상을 통하여 낮은 수준의 입어료를 부과한다. 이 같은 낮은 입어료 부과 형태는 주로 EU와 아프리카 연안 어업국 간에 상호 어업협정에 의하여 EU의 원양어업에 대하여 일반적으로 15~20%의 기준을 무시하고 정부의 보조에 의한 아주 낮은 수준의 입어료를 지불한다.

5. 간접보조금의 영향

간접보조금은 어업 이외의 산업에 대한 정부의 보조금 실행이 어업에 간접적인 형태의 보조금 영향을 지닌 경우를 말한다. 자동차를 이용하는 고속도로의 건설이 수산업의 기간 산업적 투자를 줄여주거나 어획물의 유통비용 절감, 선도유지 등 다양한 형태의 혜택을 발생시킨다.

이러한 간접적 수산보조금에는 어선을 건조하는 조선업에 대한 지원과 어촌 또는 어업생산과 관련된 양육장 등에 대한 기간산업에 대한 지원 등이 있다.

일반적으로 조선업에 대한 정부 지원은 무역을 왜곡시키는 보조금이다. 많은 국가에서 이러한 정부지원에 의하여 어선이 건조되며, 특히 노르웨이, 일본, 한국이 이에 속한다. 대부분 전체 건조비의 일부가 보조금에 의해서 절감된다. 선박건조에 대한 보조금 삭감을 위한 국제적 협정(사실은 실패한 것으로 본다)을 보면, 일부 국가에서는 협정에서 어선을 포함하지 않기 때문에 어선의 건조에 대한 지원은 문제가 없다고 주장하기도 한다.

일본은 수산업에 관련된 어항건설, 연안의 냉동창고 및 저장시설 등 기간산업의 지원에 가장 선도적 국가이며, 일본수산청 예산

의 2/3를 이에 소요하고 있다. 특히 지방자치단체에서도 중앙정부 못지 않게 어항건설이나 기타 수산업에 관련된 기간사업에 지원을 많이 한다. 미국에서도 북서, 북동지방의 주 또는 지방정부에서 수년 동안 어항시설에 대한 지원을 하고 있다.

이러한 조선업이나 기간산업에 대한 지원은 수산업의 비용절감에 크게 영향을 미치게 된다.

제3장 수산보조금의 국제적 논의동향 및 협상의 쟁점

제1절 수산보조금 관련 의제내용

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

도하 각료회의에서는 전체 협상의 타결시한을 약 3년 후인 2005년 1월1일로 예정하고 있는데, UR협상 당시 당초 부여한 시한인 4년보다도 짧은 시간을 설정함으로써 WTO의 권위와 신뢰성을 확인할 예정이다.

그러나 주요 부문별 협상시한은 전체 협상의 시한과는 별도로 설정하고 있다. 농업협상은 세부원칙의 수립시한을 2003년 3월31일까지로 정하고 양허안의 제출시한을 제5차 각료회의가 시작되기 이전으로 설정하였다. 서비스협상은 2003년 3월31일까지 양허안을 제출하도록 하였고, 분쟁해결과 관련된 개정내용은 2003년 5월 이전까지로 개정안의 도출시한을 설정하였다.

그동안 뉴라운드의 협상범위와 관련하여 선진국과 개도국, 혹은 미국, EU, 일본, 한국 등 참여국가는 각국의 이해관계를 중심으로 심각한 대립양상을 보여왔다. 그러나 협상의 최종단계에서 세

계경제의 침체와 무역의 위축을 극복해야 한다는 데 공감을 표시하고 포괄협상의 원칙에 동의하면서 선언문의 합의가 도출되었다.

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

<표 3-1> 뉴라운드 주요 협상의제

협 상 의 제	양허안 제출 및 특기사항
농업, 서비스	5차각료회의(농업) 2003년3월(서비스)
분쟁해결양해	2003년 5월(개선 및 명료화)
비농산물 시장접근	개도국 및 최빈 개도국 이익고려
무역관련 지적재산권(TRIPS)	TRIPS와 공중보건은 특별선언문 채택
WTO 규범(반덤핑, 보조금, 지역협정)	규정의 명확화 및 개선
환경(무역장벽감축, MEA, WTO 정보교환)	무역과 환경의 상호보완성 제고
무역원활화, 정부조달 투명성, 투자, 경제정책	5차 각료회의 이후 협상 개시
전자상거래, 환경(CTE)의제, 무역·부채·금융	5차 각료회의 보고사항
소규모경제 능 개도국 관련사항	검토작업 대상

자료 : 최낙균 외, WTO뉴라운드의 협상의제별 주요쟁점 및 대응방안, 대외경제정책연구원, 2001.

이와 관련하여 세부원칙의 수립과 양허안의 제출시한도 결정되었는데, 제출시한까지 명시된 것은 농업관련 기 설정의제가 현재 각국의 제안서를 바탕으로 1단계 작업을 마무리하고 2단계 작업을 추진하고 있기 때문이다. 여기서 주목할 점은 우리나라와 일

본, EU 등에서 주장해 온 비교역적 관심사항 (NTC : Non-Trade Concern)이 협상의 고려사항임을 확인되었고, 동시에 위에서 언급한 3대 협상목표 또한 그 결과를 예단하지 않는다는 점을 명확히 하였다는 점이다.

그러나 수산분야는 WTO/DDA의 주요의제로 다루어지지 않았으며, 아직도 수산분야가 어느 분야에 포함되어 논의되어야 하는지에 대해 논란이 끊이지 않고 있다. 하지만 전체 경제에서 수산분야의 비중이 크거나 관심이 많은 국가를 중심으로 수산분야에 대한 논의가 지속적으로 이루어지고 있는데, 주요 논의대상은 3분야로 압축할 수 있다. 첫째, WTO의 규범 중 보조금 분야에서의 수산보조금에 대한 논의이다. 이 분야 논의의 핵심은 ‘보조금 및 상계조치에 관한 협정(SCM : Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)’ 중 수산보조금에 대한 WTO의 규범을 보다 명확히 하고 개선하는 것이다. 농업협정은 농업보조금에서 별도로 규정하고 농업 이외의 제조업, 임업, 수산업 등 모든 산업의 보조금 지급에 대해 정의와 종류 등을 구체화하자는 것이다. 둘째, 수산보조금을 무역 및 환경과 연계한다는 논의이다. 이 분야 논의의 핵심은 수산보조금으로 인해 수산자원을 고갈시키거나 무역을 왜곡시키는 경우 해당보조금을 감축 혹은 철폐하여 무역과 환경왜곡을 방지하자는 것이다. 예를 들면 어선에 대한 면세유 공급이나 영어자금의 지원 등은 자원고갈에 기여하거나 무역왜곡에 직접적인 영향을 미칠 수 있으므로 감축 혹은 폐지될 가능성이 많다. 셋째, 비농산물 시장접근분야에서 수산물을 비농산물로 구분하고 이와 관련된 관세·비관세 문제를 논의한다는 것이다. 이 논의의 핵심은 수산물 무역에 있어서 관세 혹은 비관세 장벽을 완화하거나 철폐하자는 것이다. 이 분야는 아직까지 공식적으

로 합의된 사항은 아니지만 노르웨이, 뉴질랜드, 아이슬란드 등 일부 수산물 수출국이 주장하고 있는 분야이다. 우리나라의 수산물 평균 수입관세율은 16.9%로서, EU의 12.1%보다 높은 것은 말할 것도 없고, 일본의 5.9%, 미국의 2.4%, 아이슬란드의 1.4%, 호주와 노르웨이의 무관세 등과 비교해 볼 때 상당히 높다. 따라서 수산물 수출국의 주장이 받아들여져 공식화된다면 상당히 타격이 될 것임은 분명하다. 물론 다른 국가의 수산물 관세 및 비관세 장벽이 완화되면서 수출여건의 개선이란 장점도 기대할 수 있으나 우리나라의 생산 및 수출여건을 고려할 때 큰 효과는 기대하기 어려울 전망이다.

제2절 수산보조금에 대한 최근의 논의배경 및 논의동향

1. 보조금의 논의배경

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

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

Dilemma)⁸⁾에 빠지게 될 것이다.

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

보조금이 주요 이슈로 등장한 것은 1970년대이다. 당시 일부 개도국은 국내의 보조금 지급을 통해 수출드라이브 정책을 실시하고, 그 결과 많은 상품이 선진국으로 수출되기 시작했다. 선진국은 이 같은 보조금 지급에 의한 수출증가를 불공정 무역으로 간주하면서 상계관세를 활용하기 시작하자 국제적 무역분쟁이 급증하기 시작했다. 보조금 및 상계 관세와 관련된 무역분쟁이 증가하자 도쿄라운드와 UR협상에서 광범위하게 논의되기 시작했다. 그 결과 보조금의 범위와 기준을 명확히 설정하고 WTO가 출범하면

8) 국제정치에서 국가간의 협력이나 갈등관계를 설명할 때 흔히 사슴사냥게임 수인의 딜레마 혹은 치킨게임등이 인용됨. 이 중 수인의 딜레마는 중대한 혐의가 있는 두 죄수가 검사를 사이에 두고 벌이는 게임임. 첫째 두 죄수가 모두 중범죄 사실을 부인한다면 둘 다 가벼운 형을 받고 풀려날 것임(CC). 둘째 중범죄 사실에 대해 한 명은 시인하고 다른 한 명은 시인하지 않는다면 시인한 쪽은 석방되고(DC) 시인하지 않고 부인한 쪽은 극형을 받게 될 것임(CD). 셋째 둘 다 중범죄 사실은 시인한다면 모두가 중형을 선고받을 것임(DD).

이를 수산보조금에 적용해 보면 만약 A국이 보조금을 지급하지 않는다면 B국은 보조금을 지급하는 것이 후생(welfare)을 극대화시키는 내쉬균형(Nash Equilibrium)이 될 것임. 만약 왕국이 모두 경제적 혹은 정치적으로 보조금을 지급할 이유가 있어서 실제로 보조금을 지급하게 되면 이 때는 수인의 딜레마가 작용하여 위에서 언급한(DD)가 내쉬균형(Nash Equilibrium)이 될 것이며, 양국 모두 후생이 하락하는 결과를 초래할 것임. 여기서 C는 협력(Cooperation)을 D는 배반(Defect)을 의미함.(김의곤, 현대국제정치론, 집문당, pp.83~99, 1996)

서 ‘보조금 및 상계조치에 관한 협정(SCM)’이 타결되었다.

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

2. 수산보조금의 논의동향⁹⁾

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

그 후 UR협상을 거치면서 WTO/CTE(무역환경위원회), WTO/SCM(보조금 및 상계조치에 관한 협정), WWF(세계야생동

9) 수산보조금의 논의동향에 대해서는 다음 문헌을 참고하였다.

- ① 김현용, WTO/DDA 협상동향과 수협의 대응방향, 수협중앙회 조사부, 수협조사월보, 2003. 4.
- ② 이광남, 수산보조금 축소 및 철폐 문제에 대한 국제기구 논의동향과 대응방안, 수협중앙회 조사부, 수협조사월보, 2000. 11.
- ③ 이광남, WTO뉴라운드 협상에 따른 주요 fish friend group과 한국과 수산보조금 비교분석, 수협중앙회 조사부, 수협조사월보, 2001. 12.
- ④ 이상고, 상세서.
- ⑤ 한국수산회, WTO/DDA 수산보조금 협상관련 종합적 연구, 정책자료 2002-1, 2002. 11.

물기금), OECD, APEC 등 국제기구 혹은 국제지역경제기구 등에서 꾸준히 논의되어 왔다.

FAO는 1990년대 초반 책임어업과 지속가능한 수산업 발전을 강조하면서 수산보조금의 폐해를 지적하고 나섰다. ①전 세계적으로 700억 달러의 수산물 생산을 위해 1,240억 달러의 생산비를 지불해야 하는 생산의 비효율성과 비용초과분은 모두 국고보조금으로 충당되고 있다고 지적하고 있다. ②또한 1990년대 초 1억2천만톤(해조류 포함) 정도의 수산물 수요가 2010년에는 1억5천만톤으로 증가할 것으로 예상하고 이 같은 수요증가는 남획과 자원고갈을 야기할 것으로 판단하였다.

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

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

WTO는 수산보조금과 관련하여 주로 환경에 대한 역기능과 무역 왜곡효과를 중심으로 논의하고 있다. WTO/CTE, 환경관련 NGO 등은 현재의 SCM 협정이 수산업에도 적용되고 있으나 환경보전이라는 측면에서 충분한 기능을 유지하지 못하고 있다고

지적한다. 심지어 현재의 SCM 규정 이외 수산업과 관련된 새로운 협정이 필요하다고 주장하기도 한다.

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

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

그 후 제3차 초안에서는 환경부문에서도 수산보조금에 대한 내용이 삽입되었는데, 이는 전통적으로 환경분야에 대해 적극적인 EU의 입장을 고려한 타협안이었다. 수산자원 고갈에 대한 우려로 제기된 수산보조금 협상은 한국과 일본 양국만이 부정적인 입장을 취하고 있다.¹⁰⁾ 그러나 이 문제는 환경이슈와 연계되어 앞으로도 계속 논란이 있을 전망이다.

10) 최낙균 외, WTO 뉴라운드의 협상의제별 주요 쟁점 및 대응방안, 대외경제정책 연구원, 2001, p.134.

<표 3-2> 국제기구의 수산보조금 논의동향과 분류

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

자료 : 홍성걸 외 2인, 수산부분 직접지불제 도입 타당성 연구, 한국해양수산개발원, 2002. 12.

3. 최근의 논의동향과 대응정책

1) 최근의 논의동향

수산보조금과 관련된 논의는 주로 WTO/CTE에서 환경과 관련하여 집중적으로 논의되어 왔다. 2002년에도 미국, 뉴질랜드, 칠레, 호주 등은 3월20일 개최된 CTE 회의에서 수산보조금 논의를 주장했다. 또 금년 1월28일과 3월11일 개최된 CTE 회의에서도 유사한 주장을 하였으나 회원국간의 합의에 이르지 못하였다. 최근엔 수산보조금 문제가 무역과 환경관련 회의보다는 규범위원회에서 보다 광범위하게 논의되고 있다.

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

WTO 규범위원회에서 논의되는 주요의제는 보조금, 반덤핑 및 지역협정의 세 분야로서, 2002년에만 이미 5차례의 회의가 개최되었다(3월11일, 5월6일, 7월8일, 10월16일, 11월25일). 수산보조금은

보조금협상에서 논의될 예정이나 앞에서 언급한 대로 아직 구체적인 세부사항이 확정되지 않은 상황이다. 각 국에서 제출될 제안서를 바탕으로 하나의 의제로 다루어질 수도 있고, 전체 보조금협상에 포함되어 일괄 처리될 수도 있다.

2002년 5월6일 개최된 2차 규범위원회 회의에서 제출된 8개국 공동제안서에 의하면 수산보조금은 별도의 토픽으로 중요하게 다루어져야 하고, 현재의 WTO/SCM 규정도 반드시 개정되어야 할 의제로 간주되고 있다. 8개국 제안서는 최근까지 논의되어 온 주요내용을 망라하고 있으므로 보다 구체적으로 그 내용을 요약하면 다음과 같다.¹¹⁾

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

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

11) 홍성걸 외 2인, 수산부문 직접지불제 도입 타당성 연구, 수탁연구보고서 2002-89, 해양수산개발원, 2002. 12.

고 주장한다.

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

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

2002년 7월8일 개최된 WTO 규범위원회 제3차 회의에서는 뉴질랜드, 일본, 중국 등이 독자적인 제안서를 제출했다.¹²⁾ 뉴질랜드는 기존의 주장을 강화하여 수산보조금의 부정적인 영향을 규제하기 위한 보조금의 가격인하 효과를 증명하기 어렵다고 주장하고 있다. 즉 수산물의 다양성(heterogeneous nature) 때문에 수산물에 대한 준거가격(reference price)을 산정하기 어렵고, 따라서 수산보조금의 부정적인 영향도 판별하기 어렵다고 주장하면서 보조금 지급의 철폐를 강조하고 있다. 이 같은 주장에 미국, 호주 등은 당연히 동조하고 있다.

우리나라, 일본, EU 등은 임산물, 광물, 농산물 등도 다양성을 내포하고 있는데 수산물의 다양성만 특별히 취급할 필요가 없으며, 수산물의 준거가격 산정도 가능하다는 점을 지적하여 뉴질랜드

12) 해양수산부, WTO/DDA 수산분야 협상동향 및 향후전망, 2002. 7. 18.

드의 주장에 반대하고 있다.

일본도 수산보조금에 대한 자국의 입장을 제안서로 제출하였는데 주요 내용은 다음과 같다. ①수산보조금이 수산자원을 고갈시켰다고 하나 구체적인 사례나 증거가 없다. ②APEC, OECD 등의 자료에 의하면 실제로 무역왜곡효과를 가지는 보조금의 규모는 미미한 수준이다. 따라서 수산보조금에 관한 별도의 논의(sectoral approach)에는 반대한다는 입장이다.

중국은 자국의 제안서를 통해 개도국에 대한 특별한 배려의 필요성, 양식어업, EEZ내 어로어업, 공해상에서의 조업 등 어업종류에 따른 보조금의 특성을 고려해야 한다고 주장하고 있다.

2) 국내의 대응정책

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

우리나라 정부는 협상을 위한 대외적 대책과 대내적 대책을 구분하여 발표하였다. 대외 협상대책은 수산보조금과 수산물 시장접근으로 구분하여 다루고 있고, 국내 대책은 ‘농어업·농어촌특별대책위원회’를 구분하여 각종 대안을 마련 중에 있다.

우선 대외 협상대책 중 수산보조금 관련 대책부터 살펴보면, 정

부는 2003~2004년 기간 중 수산보조금협상의 목표를 규제대상 보조금의 범위 최소화, 허용보조금의 최대한 확보, 충분한 유예기간 설정 및 점진적 이행 등으로 설정하고 있다.

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

이와 같은 협상목표를 달성하기 위하여 단기적으로 ① 수산보조금이 무역왜곡과 수산자원 고갈의 주원인이 아니고, ② 현행 SCM협정으로도 충분히 수산보조금을 규율할 수 있으며, ③ 수산보조금의 별도 논의에 반대한다는 기존의 입장을 고수할 방침이다. 필요하다면 수산보조금이 무역이나 수산자원에 미치는 영향은 확실치 않으며 어업관리에 따라 달라질 수 있다는 FAO, OECD 등 국제기구의 연구결과를 적절히 인용할 예정이다. 동시에 일본 등 우리나라와 유사한 입장에 있는 국가들과 공조하고, 미국등 입장이 반대되는 국가를 설득하여 우리 어업인의 피해가 최소화될 수 있도록 교섭할 예정이다.

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

구체적 내용을 보면 다음과 같다. ① 가능한 한 장기간에 걸쳐 점진적으로 관세를 인하함으로써 급격한 수입 증가에 따른 어업인의 충격을 최소화한다. ② 생산량, 수출입동향, 종사자수 등 여

러 요소를 고려, 수입 증가에 따른 영향이 큰 민가품목은 양허대상에서 제외하거나 관세인하 폭이 최소화될 수 있도록 교섭한다.

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

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

제3절 수산보조금의 국제적 인식

수산보조금에 대한 국제적 인식은 우선 수산업이 직면하고 있는 산업적 문제를 수산업이 지니는 산업적 중요성과 연계하여 이해되어야 한다. <표 3-3>에서 보는 바와 같이, 수산업은 식량산업으로써의 그 중요성이 인정되어 왔다. 그러나 최근 생산량의 감소추세와 주요 어종의 자원고갈로 어업의 산업적 위상이 악화되고, 이에 산업적 위기는 물론 생태환경적, 그리고 사회경제적으로 여러 가지 문제의 근원이 되고 있다.

이러한 문제의 발생에는 자유어업의 병폐로 인식되어 온 과잉 노력량, 남획, 지대소멸과 같은 요소가 여전히 수산업이 직면하는 산업적 과제로 남아 있다는 점이다. 특히 자유어업의 병폐를 치유하고자 정부의 제도적 어업관리가 이행되어 오고 있으나, 수산자원의 남획과 고갈은 여전하다는 점에서 어업관리의 실패와 이에 대한 원인으로 수산보조금을 주목하게 된다. 수산보조금에 의해서 주요 어업자원의 남획과 고갈의 주요 원인인 과잉어업노력량이 발생한다는 것이다. 따라서 어업이 지니는 과잉어업노력량 문제를 해결하기 위해서는 수산보조금의 규제가 불가피하다는 것이 국제적 인식이다.

<표 3-3> 수산보조금에 대한 국제적 인식의 변화

수산업의 중요성

- 약 9억5천만명의 주요 단백질 공급원, 2억명이 수산업에 생계의존

수산물 생산량의 뚜렷한 감소추세

- 50-60년대 5%증가, 70-80년대 2% 증가, 90년대 0% 또는 감소 추세
- 생태적, 경제적, 사회적 피해증가, 고용기회 상실, 잉여 감소 심각
- 해양식량산업의 위기와 해양산업의 발달에 심각한 문제의 근원

과잉어획-지속가능한 어업의 위협요소

- 어획능력(어선, 어구, 인력)에 대한 과잉투자
- 과잉투자에 대한 정부의 지원증대
- 수산보조금이 과잉능력과의 직접적인 연관성 증대

2001년 11월, WTO DDA의 새로운 의제로 등장 - 수산보조금

- 수산보조금을 새로운 다자간 무역협상의 의제로 결정
- 수산정책의 개혁 - 환경, 경제, 무역의 목적이 함께하는 의사결정
- 수산보조금에 대한 환경, 경제, 무역의 다중적 접근시도

자료 : 한국수산업, 수산보조금이 수산자원에 미치는 영향에 관한 연구, 2002.

수산보조금을 국제적으로 규제하기 위해서는 우선 FAO나 지역 수산기구를 이용할 수 있으나, 수산보조금이란 경제적 요인에 의해서 작동되는 시장적 요소이므로 단순한 국제수산규범으로서의 접근은 효율적인 해결책이 아님을 간파하고, 무역기구의 무역수단에 의한 수산보조금의 국제적 규제를 제안한 것이다. 이에 <표 3-1>에서 보는 바와 같이 최근에 들어 수산보조금이 WTO DDA의 주요 의제로 등장하고 새로운 다자간 무역협정으로 접근하게 된다.

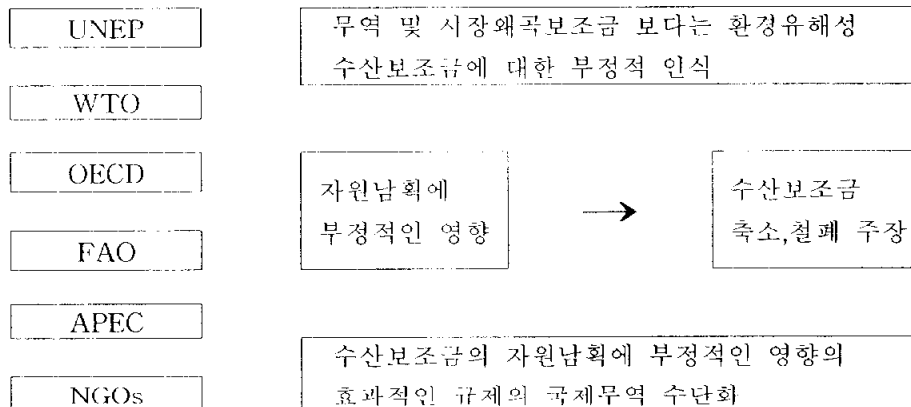
수산보조금에 대한 국제적 인식의 변화에서 중요하게 다루어야 할 것은 수산보조금이 단순히 시장이나 무역왜곡의 문제를 넘어 환경적 문제에 접목되어 있다는 점이다. 따라서 수산보조금에 대한 국제적 인식의 접근은 환경, 경제, 무역이 함께 하는 다중적 의사결정의 접근이 시도될 전망이다. 이를 미루어 볼 때 수산보조금에 대한 해결책은 시장이나 무역왜곡보다는 환경적 문제로의 접근이 국제적 설득력을 갖게 된다. 이러한 방향은 수산보조금이 무역이나 시장왜곡에는 크게 영향을 미치지 않는다는 경험적 사실에서 출발한 것이다.

수산보조금 협상에 대한 WTO 무역환경위원회, FAO, OECD, APEC, UNEP(유엔환경개발), 유네스코, 세계은행과 같은 국제기구의 접근시각은 과잉어업노력량과 수산자원의 남획이 바로 수산업이 지닌 근본문제이며, 이를 해결하기 위한 이러한 근본 문제의 원인을 제거하여야 한다는 것이다. 이를 위해서는 국제적인 협력과 WTO의 근본 이념에 연계한 무역수단을 수산보조금 협상에 접목시킨다는 것이다. 세계수산업이 지니는 공통된 자원남획과 과잉어업노력량에 대한 문제의 해결을 하여 수산보조금의 규제가 필수적이라면 그 접근방법의 선택은 결국 WTO 무역기구의 무역

수단에 두고 있다. 그러나 수산보조금에 대한 시장과 무역왜곡은 현재의 수산보조금이 지니는 여러 가지 문제점을 고려할 때 SCM 개정을 통한 일반접근이든 개별접근이든 이러한 접근에는 국제적 보편성을 얻기는 사실상 어려운 상황이다.

수산자원에 관련된 대부분의 국제기구에서는 <표 3-4>에서 보는 바와 같이, 기본적으로 자원남획에 부정적인 수산보조금을 제거, 축소 또는 철폐를 주장하고 있다. 이에 수산보조금이 지니는 무역 및 시장왜곡보다는 환경유해성에 주안점을 두고 보조금을 규제해야 한다는 보조금 규제의 실용성을 내세우고 있다. 그리고 보다 효과적인 수산보조금을 규제하기 위해서는 다른 국제기구의 접근보다는 WTO의 국제무역수단을 이용해야 한다는 점이다.

<표 3-4> 수산보조금 협상에 대한 다수 국제기구의 인식



자료 : 한국수산회, 수산보조금이 수산자원에 미치는 영향에 관한 연구, 2002.

제4절 수산보조금 협상의 쟁점과 문제점

수산보조금의 주요 쟁점은 우선 보조금의 개념정립과 확대문제이다. 즉 대부분 국가의 재정이전 가운데 가장 큰 부분을 차지하는 어업관리비용 등의 일반서비스를 "Implicit subsidy"와 "Indirect subsidy"라는 개념으로 보조금에 포함할 수 있는가에 대한 논의이다. 둘째, 수산보조금의 분류문제이다. 보조금 분류문제는 정의문제, 향후 조치문제와 연결되어 각국의 관심이 되고 있다. 셋째, 수산보조금과 자원의 지속가능성의 인과관계이다. 이에
 첫째, 수산보조금이 과잉어획능력의 주요 요인인가? 둘째, 어떤 수산보조금이 과잉어획능력에 기여하는가? 셋째, 수산보조금과 적절한 관리가 결합되면 과잉어획의 문제를 피하거나 최소화할 수 있는가? 넷째, 어떤 수산보조금이 과잉어획능력을 감축시키는데 기여하는가?

WTO DDA 수산보조금 협상에서 제기되는 주요 쟁점을 통해 본 협상의 실리적 접근을 위한 기본 과제는 다음과 같다.

① 수산업에 있어서 기본적으로 어업관리와 같은 제도적 정부개입은 수산보조금 수단이 주를 이룬다. 여기서 왜 수산보조금이 문제이며, 자원고갈에 대한 책임이 왜 수산보조금인가?

② WTO는 무역기구이며, 무역이나 시장을 왜곡시키는 수출보조금이나 수입대체보조금을 금지하고 일부 시장적 손실을 초래하는 보조금에 대한 상계조치의 정도로 보조금을 다룬다. 수산보조금이 WTO 무역기구에 다루어야 할 만큼의 시장 및 무역왜곡이 발생하는지? 수산자원고갈 또는 무역왜곡효과에 어떤 상관관계가 있는지?

③ 수산문제에 대한 국제적 접근은 FAO를 비롯한 다양한 지역 수산기구에서 다루어왔다. 특히 FAO 와 같은 기구에서는 세계 각국이 직면하고 있는 과잉노력량, 남획, 지대소멸 등 고질적인

수산물 문제에 대하여 국제적 노력을 다하고 있다. 최근 책임수산업 규범과 같은 국제적인 어업질서의 전개는 향후 많은 어업이 지니는 문제의 해결에 도움이 될 전망이다. 이러한 문제에는 당연히 수산보조금도 포함된다. 여기서 FAO보다 WTO 차원에서의 수산보조금을 규제하는 것이 바람직한 것인가에 대한 의문이 든다. 만일 WTO에서 수산보조금을 규제한다면 어떤 방식, 시각과 차원에서 규제하려는 것인가?

④ WTO의 규제논의는 수산자원, 즉 환경보호차원에서 강력하게 주장되고 있으므로 WTO에서 환경에 대하여 어떠한 고려를 하고 있는지?

⑤ 피시프렌즈그룹의 수산보조금에 관한 WTO 차원에서의 특별규제에 관한 주장과 수산보조금의 규제와 관련하여 어떠한 문제점이 있는지?

⑥ 피시프렌즈그룹에 대응한 WTO DDA 협상의 실리적 논리는?

⑦ 개별환경접근에 대응한 상태변수적 수산보조금 효과분석은?

⑧ 향후 수산보조금 규제방향과 우리나라 수산보조정책의 접근 방향은?

그리고 WTO DDA 수산보조금 협상의 구조적 문제점은 WTO SCM 협정의 수산보조금에 대한 접근의 한계성이다. 이러한 한계성은 우선 WTO SCM은 주로 시장이나 무역왜곡의 관점에서만 보조금을 다루며, 기본적으로 보조금에 대한 부정적인 시각보다는 왜곡된 유형의 보조금에 대한 금지 혹은 상계조치할 수 있도록 하는 소극적 보조금 문제 접근 방식을 취한다는 점이다. 여기서 수산보조금의 문제는 근본적으로 시장이나 무역왜곡의 문제보다는 자원의 남획과 고갈이라는 환경적 문제에서 출발한다는 WTO

SCM의 보조금 접근에 그 한계성은 불가피하다. 이것이 WTO DDA 협상의 구조적 문제이다

<표 3-5> WTO/DDA 수산보조금 협정의 구조적 문제점

수산보조금 규제에 대한 WTO SCM 협정의 한계 · WTO의 근본목적과 이념, 다자간 무역체제 근간의 혼란 · 수산업의 특수성과 시장 및 무역왜곡 접근의 한계 · 수산보조금 협상을 위한 SCM 명확화 및 개선의 한계
수산보조금의 SCM협정의 시각과 차원의 불일치 · 상품에 국한된 특정성, 역효과의 증명 · 시장왜곡과 무역왜곡 보조금 · 자원고갈환경요인의 SCM 협정에의 접목 · 동종상품, 이질성, 복수어업어종 등 생산구조적 문제
WTO CTE(무역환경위원회)와 수산보조금 규제의 문제 · 무역기구 WTO의 환경문제 접근의 불균형 · 무역과 환경문제에 연계한 수산보조금 규제 · 환경적 국제기준에 의한 경직된 규제의 문제

자료 : 한국수산회, 상계서.

<표 3-5>에서 설명된 바와 같이 수산보조금 규제에 대한 WTO SCM 협정의 한계는 단순히 수산보조금을 위해서만 있는 것이 아니고 다수의 공산품을 위한 협정이다. 따라서 수산보조금을 위해 일부 개정된 내용이 WTO의 근본 목적이나 이념, 다자간 무역체제의 근간을 훼손해서는 안 된다. 여기서 수산보조금의 특수성이나 시장 및 무역왜곡의 이질적 현상에 맞추어 WTO SCM 협정의 명확화 및 개선을 위해 일부 내용을 개정하는 것은 쉬운 일이 아니다.

특히 수산보조금의 대상이 되는 수산업이 그 자체나 수산물이 지니는 이질적 특성, 그리고 유통 및 시장구조 등이 WTO SCM 협정에 정상적으로 접근하기에는 여러 가지 이질적인 요소가 많다. 가장 근본적인 문제가 수산물의 생산과 공급이 시장체계에 의해서 이루어지지 않아 시장정보의 매개체인 시장가격이 정상적으로 그 기능을 할 수 없다는 수산경제의 독특한 특성에 있다. 따라서 일부 수산물이 지니는 이질성이 다른 상품에도 존재한다고 주장하는 이도 있으나, 이는 근본적으로 수산물의 생산구조에 대한 이해가 부족해서 일어나는 현상이다.

제4장 수산보조금에 의한 수산업지원방향

제1절 수산보조금의 지원실태

수산보조금은 수산업의 발전과 어가경제의 지원을 위해 다양한 형태와 방법으로 시행되어 왔는데, 크게 ① 국고나 지방비에서 지원되는 직접 보조금과, ② 융자금 지원시 시장이자율과 저리지원 이자율간의 차를 보전하는 융자이자방식 등 두 가지로 구분될 수 있다.¹³⁾

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

보조금이 수행하는 역할과 기능에 따라 구분해 보면 어업구조 조정, 수산자원 조성, 기르는 어업육성, 어장환경 개선 및 보전 등 폭넓은 분야를 대상으로 다양한 목적을 위해 지급되고 있다.(<표 4-2> 참조)

13) 김정택 외, 수산업에 대한 합리적 지원 체제의 확보, 한국해양수산개발원, 정책자료, 2003. 2.

<표 4-1> 수령주체 및 지원형태별 분류

수령 주체	지원 형태	세 부 내 역
어업인 직접	보조 포함	가격안정기금 정비비축, 어선공제료지원, 선원공제료지원, 면세기자재 수해액, 면세유공급 수해액, 어선현대화(기계공급, 노후어선 대체, 무선표지설비), 어업구조조정(국채규제·연근해), 개량부자 구입, 감유기산처리제, 살포식패류, 어패류양식, 중간종묘육성, 해외어장개발(해면양식)
	순수 융자	귀어가어촌정착자금, 어선현대화(어선기관대체, 장비설비개량), 어업인선도어업경영체육성, 어업인전업어가육성, 어업인후계자육성, 영어자금공급, 기타자금공급, 기르는어업육성
지방 자치 단체	보조 (간접 보조 포함)	독도박물관운영, 서해5도공동운반선운영, 수산물공동폐수처리시설, 수산도매시장건설, 수산유통시설보완, 수산물종합유통센터건설, 어선수리소시설, 시도어업지도선유류비지원, 어장정화(일반어장, 특별관리어장), 어장정화선(건조·운영), 어촌관광휴양단지조성, 어촌민속전시관 건립, 어촌종합개발, 2종어항건설, 육지소규모항, 오염해역준설사업, 자영수산물과지원(해수부, 교육부), 수산자원조성(담수치어방류, 인공어초시설, 종묘매입방류, 도립종묘배양장), 장보고석상건립, 적조방제사업, 지방해양수산과학관건립, 청해진유민이주지발굴사업, 패각처리비, 폐선처리장설치, 해양문화사업, 해양박람회유치
	보조 포함	내수면어업개발, 수산계특성화대학시설, 수산단체운영비(한국어향협회), 수산물가공공장기술운영지도, 수산물가공식품표준화, 수산물물류표준화사업, 수산물산지가공시설, 수산물직거래시설 및 운영자금, 수산물처리저장시설, 수산물포장재개선사업, 수산물활어위판장시설, 수산특정연구과제, 양식단지조성(담수어시설), 양어장수질정화시설(시설비·운영비), 어업구조조정(원양어업), 어업무선국지원, 유류운반선건조, 장보고재조명사업, 해외시장개척지원, 해외어장개발(근해어선)
단체 및 업체	순수 융자	가격안정기금(구조개선사업, 민간비출), 김산업화종합처리시설, 수산물가공시설현대화, 수산물가공업체운영자금, 수산물유통자금, 수산물종합가공단지조성, 양식진주가공시설, 어망생산운영자금, 전통식품개발, 조합경영개선자금(부이지)
직접사업		연안해역신규등록, 폐유수거용기설치, 해양종합수련시설 건립, 해외박람회참가

자료 : 김정택 외, 수산업에 대한 합리적 지원 체제의 확보, 한국해양수산개발원, 정책자료, 2003. 2.

<표 4-2> 성격별 구분

성 격 구 분	특 징
어업구조조정	연근해어업의 일반 감척, 국제규제에 따른 구조조정 원양어업 구조조정
기르는 어업육성	양식단지조성사업, 내수면 어업개발, 살포식패류양식시 설, 어패류해면양식시설
어장환경개선 및 보전	오염해역준설사업, 어장정화사업, 적조방제사업, 폐유수거용기설치
수산자원조성 및 관리	인공어초시설, 종묘매입방류, 담수어치어방류
어업질서 및 안전조업지도	어업질서 및 안전조업지도
수산연구기반조성	수산특정연구과제
어업경영안정지원	면세유 공급 및 면세기자재공급, 영어자금공급, 기타자금 공급, 회원조합경영개선자금
어로시설사업	어선현대화사업, 어선수리소시설, 서해5도 공동운반선 운 영, 유류운반선 건조
어업기반시설	어항건설, 어촌종합개발, 어촌민속전시관건립, 어촌관광 휴양단지조성
어업인육성지원	어업 전문인력 육성
수산물유통개선 및기반시설	도매시장건설, 수산물작거래시설 및 운영자금, 수산물유통 시설 보완, 수산물종합유통센터건설, 수산물포장체개선 사업, 수산물활어위판장시설
수산물 가공산업 육성	수산물처리저장시설, 수산물종합가공단지조성, 수산물가 공업체 운영자금, 수산물전통식품개발, 수산물가공공장기 술운영 지도
해외활동 및 기타사업	해양박람회유치지원, 해외시장개척지원, 해외어장개발, 가격안정기금을 통한 가격지지사업
해양수산 공동사업	공동사업의 추진

자료 : 김정택 외, 상계서.

1. 수령주체 및 지원형태별 현황

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

<표 4-3> 수령주체 및 지원형태별 보조금 현황

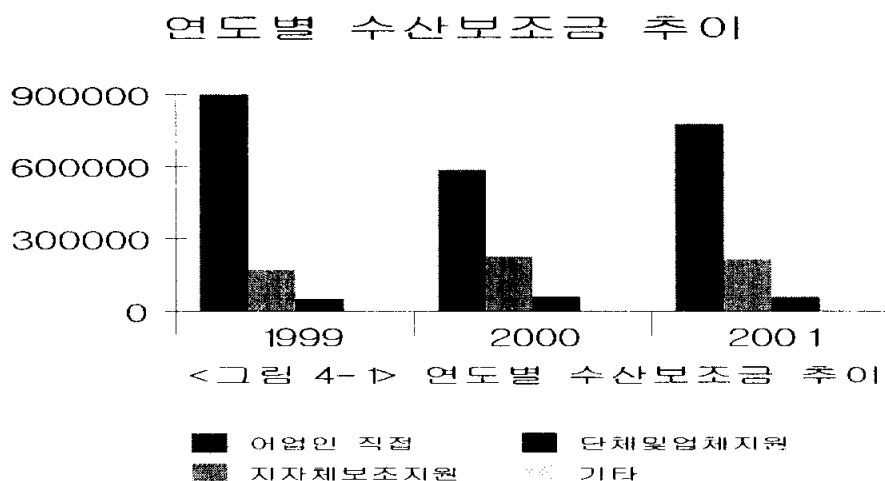
(단위: 백만원)

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

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

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

지원형태별로 보면 어업인 직접지원이 가장 높은 비중을 차지하며, 지자체 보조지원, 단체 및 업체지원의 순으로, 연도별로 증감을 되풀이하고 있다.(〈그림 4-1〉참조)



〈그림 4-1〉 연도별 수산보조금 추이

1) 직접지원금

2001년 현재 어업인에게 직접 지원되는 보조금(보조포함)은 국고 7,393억원, 지방비 31억원, 융자이자 2억원을 포함하여 7,426억

원 수준이다.

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

<표 4-4> 어업인 용자 지원금 현황(1999~2001년 평균)

(단위 :백만원)

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

자료 : 해양수산부, 연도별 해양수산업집행지침 및 예산서 등, 각년도.

어업인 용자사업의 경우 어업인후계자 육성, 기르는 어업 육성, 전업어가 육성 명목으로 2001년 현재 1조6,511억원의 용자가 이루어졌으며 635억원의 용자이자 혜택을 제공하였다.

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

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

2) 지자체 보조지원금

지자체에 지원되는 보조금 및 자체 자금은 주로 자원조성사업, 어장환경개선 사업, 어업기반시설사업 등에 많이 투여되고 있다.

국고와 지방비를 합산한 총보조금은 1999년에서 2001년까지 3개년 평균 2,043억원으로 국고가 64.5%, 지방비가 35.2%를 차지하고 있다.

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

<표 4-5> 지자체 지원 보조금 현황(1999-2001년 평균)

(단위: 백만원)

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

자료 : 상동.

3) 단체 및 업체대상 보조금

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

<표 4-6> 단체 및 업체대상 보조금 현황(1999~2001년 평균)

(단위: 백만원)

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

자료 : 상동.

담수어 양식단지조성사업은 국고보조 44억원, 지방비 37억원 및 81억원의 융자에 따른 융자이자 3억7천만원 등 총 85억원의 보조금이 지급되고 있다.

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

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

<표 4-7> 단체 및 업체대상 융자지원금 현황(1999~2001년 평균)

(단위: 백만원)

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

자료 : 상농

4) 직접사업

연안해역 신규등록 사업, 해양 종합 수련시설 건립, 해외 박람회 참가 등은 해양수산부가 주체가 되어 지자체의 자금 지원을 받아 보조형식으로 이루어지는 사업이다.

전액 국고에서 보조가 이루어지며, 해양종합수련시설의 건립에 12억원, 연안해역 신규등록사업에 7억6천만원, 해외박람회 참가에 4억3천만원이 지원되고 있다.

<표 4-8> 수산보조관련 해양수산부 직접사업 현황
(1999~2001년 평균)

(단위: 백만원)

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

자료 : 상동.

2. 성격별 현황

수산보조금 총액 10,386억원(3개년 평균)을 보조금 성격별로 구분할 때, 어업경영안정지원, 어업구조조정, 어업기반시설, 수산자원조성, 어장환경 개선 및 관리, 수산물 유통개선 및 기반시설 확충 등 6개 사업에 전체의 92.55인 9,607억원이 집중되었다.

그 중에는 어업경영안전지원금이 인평균 5,355억원(전체의 51.6%)으로 가장 큰 규모를 차지하고 있는데, 여기에는 면세유 수혜액 4,176억원이 포함되어 있다.

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

<표 4-9> 성격별 보조금 현황(1999~2001년 평균)

(단위: 백만원)

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

자료 : 상동.

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

기르는 어업육성은 1999년 39억원에서 2000년과 2001년 각각

154억원과 180억원으로 급성장한 것으로 나타났다.

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

<표 4-10> 연도별·성격별 보조금 현황

(단위: 백만원)

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

자료 : 상동.

제2절 수산보조금에 대한 각 국의 견해 비교분석

수산보조금의 문제는 1997년부터 OECD를 중심으로 논의되고

있으며, 1999년 2월 OECD 수산위원회에서는 주요 국가의 수산부 문정부재정지원 현황을 발표하고, 수산보조금의 문제가 유해하다는 잠정결론을 도출하였다. 이러한 OECD의 결론을 배경으로 뉴질랜드, 미국, 호주 등은 WTO뉴라운드 협상에서 수산보조금 폐지를 강력히 주장하고 있는 실정에 있다.

OECD는 29개국 회원국으로 구성되어 있으며, 이중 바다를 가지고 있는 연안국은 26개국이고, 이중에서 지역적으로 크게 서구권 연안국과 동양권 연안국으로 구분할 수 있다. 이들 회원국들 중에서 기업적 수산국가인 미국, 노르웨이, 호주, 캐나다 등은 A그룹이고, EU, 일본, 한국 등 영세 수산국가들은 B그룹으로 분류된다.¹⁴⁾

A그룹국가들은 시장자유화, 수산보조금 축소 및 폐지, 어획노력 감소 등을 주장하고 있는 반면, B그룹국가들은 A그룹국가들의 명분 있는 주장에 크게 반대입장을 취하고 있지는 않지만 소위, WTO보조금 및 상계조치규정이 정하는 기존의 허용보조금을 존치하거나 확대하고 각 국의 수산업 특성에 따라 수산보조금의 허용 및 수입자유화의 내용을 달리해야 한다는 주장을 펴고 있다.

이러한 국제사회에서의 수산보조금에 대한 논의 상황에 대하여 여기서는 A그룹국가들을 중심으로 한 수산보조금의 현황을 살펴보고, 우리나라와의 차이점을 비교·분석해 봄으로써 우리나라 수산보조금의 특수성 및 수산보조금의 필요성을 중심으로 언급하고자 한다..

1. 오스트레일리아

14) 이광남, 수산보조금에 대한 OECD 국가들과 한국간의 비교분석, 수협중앙회 조사부, 수협조사월보, 2001.3.

오스트레일리아의 경우는 전체적인 정부재정지원 사례를 OECD/수산위원회(COFI)에 제출하지 않아 전체적으로는 파악이 어려우나 확보된 자료를 이용하여 분석해 보면, 어업에 대한 세금 공제, 투자공제, 소득세율 평균화, 세금손실공제, 어업용 유류 소비세환불 등 세금과 관련된 영역에서는 대부분 정부가 재정지원 하고 있는 것으로 파악되었다.

<표 4-11> 호주 어업인의 세금비용 감소정책

구 분	주 요 내 용
세 금 공 제	자본비용과 구조적 개선은 당해 연도 세금공제
투 자 공 제	자본비용 USD 3000달러 이상의 경우 특별세 공제의 투자공제
소득세율 평균화	어업인 세율을 당해 기준으로 지난 4년에 대한 평균소득에 따라 소득평균화
소득평균화 예탁금	정책상의 예탁금은 세금공제, 인출시 과세
세금손실 공제	당해 발생 세금손실은 이월되어 공제 대상
어업용유류 소비세 환불	사용한 어업용 디젤연료비는 국내 소비세 환불 대상

자료 : 이광남, 수산보조금에 대한 OECD 국가들과 한국간의 비교분석, 수협중앙회 조사부, 수협조사월보, 2001. 3.

2. 캐나다

어업조정프로그램을 이용, 대서양 해저서식어류와 태평양 연어 어업의 어업구조조정의 일환으로 정부가 재정지원을 하였다. 특이한 내용으로서, 공공비용으로 관리되는 자연자원에 대해 자연자원 이용료를 어업인들로부터 징수하여 어업관리 및 연구비용으로 충당하고 있는 것으로 파악되었다.

<표 4-12> 캐나다의 수산부문 정부재정지원 현황

구 분	주 요 내 용
어업조정 프로그램	- 캐나다의 수산부문에 대한 정부재정지원은 대서양 해저서식어류와 태평양 연어어업의 어업구조조정 의 일환으로 정부재정지원(지원액은 1988년과 96년 사이 약 26% 증가) · 대서양해저서식어류 포괄조정안 프로그램(AGAP) · 북부 대구어업 조정 및 회복 프로그램(NCARP), · 태평양 해저서식어류 전략(TAGS) · 실업보험(UI : Unemployment Insurance)프로그램
어류가공 부문	- 기계설비확장촉진정책(지역관할구역에만 적용)
자연자원 이용 수수료 징수	- 공공비용으로 관리되는 자연자원에 대해 사용시 자연자원 이용수수료 징수(96년에 CAD 49백만 달러 징수, 어업관리 및 연구비용의 21%, 어획금액의 1.3%)

자료 : 이광남, 상계논문.

3. EU

어업정책상 유럽지역의 수산부문에 대한 정부재정지원의 이유에는 크게 3가지가 있는데, 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 수산자원상태를 고려한 어획생산능력(어획노력량)의 재조정이 필요했으며, 둘째, 유럽 해안지역 주민에 대한 고용대체(직업이동)가 원천적으로 한정되어 있어 이를 해결하기 위함이며, 셋째, 유럽시장에 공급되는 유럽상품 우대의 필요성이 있었기 때문이다.

이와 같이 유럽연합(EU)의 사회·경제적 결속을 위한 어업조정 및 수산물시장정책의 공동 운영에 기여하고자 공동어업정책(CFP)하의 어업지침재정기금(FIFG)을 운영하였다. 동 기금을 통하여 어선의 현대화 및 개조에 지원되었으며, 1994-99년 동안 동 기금의 약 1/4이 어업구조조정자금으로 지원(총 구조조정 대상 어선들 중 어선척수의 약 94%, 총톤수 및 엔진의 2/3 축소)되었으며, 가

격지지정책으로는 간섭매커니즘(탈퇴가격, 이월원조, 일부 선어/냉장/냉동품에 대한 민영저장 원조)과 보상매커니즘(통조림용 참치)에 의한 저장가격지지시스템(지침가격에 의해 위원회는 탈퇴가격, 할인가격, 이월원조금액, 고정프리미엄, 기준가격 등을 정함)을 운영하고 있다.

EU회원국간의 어업협정으로 인하여 제3국 입어시(수산자원 이용시) 재정적인 보상을 조건으로 하고 있으며, 이 경우 입어하고자 하는 어선의 국가에서는 입어어선이 입어료를 지불하지 않고 정부에서 재정적 지원을 하고 있다. 또한, 1997년에는 어업연구, 관리, 집행비용으로 ECU 627백만달러가 사용된 것으로 추정되며 이는 수산부문 EU재정지원의 약 43%에 해당된다.

<표 4-13> EU 회원국의 어획능력 감소 사례

국 가 명	어획능력 감소사례의 주요 내용
덴 마 크	- 80년대 말에 어선감척사업이 시작되었고 90년대 초반에는 어업지침재정 기금(FIFG)하에 지속되어 왔음 - 88년 이후 덴마크 어업의 약 30%이 감축되었음
스 페 인	- 92년부터 98년 사이 어선 총톤수의 1/4 감척
포르투갈	- 92년부터 98년 사이 어선 총톤수의 1/3 감척
독 일	- 92년부터 98년 사이 어선 총톤수의 1/4 감척

자료 : 이광남, 상계논문.

4. 아이슬랜드

1990년까지 판매세기금이 지원되었으며, 판매세는 어업인들의 수출어획량에 따라 환불되었다(1988-89년동안 ISK 28억달러(krona, 1990)). 1990년말에는 부가가치세가 판매세를 대신하였으

며, 이후 세금환불은 제공되지 않은 것으로 나타났다.

어업가격평형기금(FPEF : 1970-93년) 운용은 양륙 어획물의 최저가격시스템을 말하는 것이며, 이는 가격이 비교적 높으면 어업인들이 기금에 출연을 하고 가격이 최저가격 이하로 하락하면 누적된 기금을 사용하여 수익을 보전하게 되는 제도인데, 때때로 정부개입(대부)이 있게 된다. 본 기금은 1988년과 1989년에 정부로부터 ISK 800백만달러, ISK 40백만달러를 각각 차입하였다.

다음으로 조업일수에 기초한 특별세액 공제가 있는데, 이는 어업부문 정부재정지원의 상당한 부분을 차지하고 있으며(1996년에는 ISK 15억달러 제공), 1988-1996년 동안 ISK 11억7천달러(krona,1990)가 정책에 의해 어업부문에 지원되었다.

1990년 이후에는 ITQ(양도가능개별할당)제도 시행의 모니터링과 감시에 드는 비용은 쿼터 소유주에게 부과하여 징수하고(97년 ISK 120백만달러 회수), 어업검사활동에 따른 비용의 절반은 선박소유주로부터 징수하며 나머지는 개인선박의 쿼터 할당량에 따라 부과하여 징수하고 있다. 또한, 어업조정을 촉진하는 산업내부지원(intra-industry transfers)이 있는데, 1992년에서 95년 사이에 10톤 이상인 어선을 대상으로 해마다 부과하여 어업조정기금으로 운용하였고 이것은 선박의 규모(톤수)에 따라 누적적으로 부과하고 있다.

5. 뉴질랜드

1963년에서 83년 사이, 어획(NZD 50.5백만달러), 가공(NZD 15백만달러), 수출진흥(NZD 1.5백만달러)에 각각 양여 대부(concessionary loans)가 이루어졌다. 또한, 1986년부터 어획할당

량제도가 도입되었고 TAC제도하의 어선감척에 따른 마지막 정부 지원은 1993-94년에 이루어졌다.

1986년부터 94년 사이 실시된 자원이용료(resource rental)부과와 비용회수정책 등은 정부재정지원이 어업부문에서 정부로 흘러들어간 것을 보여주는데, 이것은 어업인들이 어업관리, 연구서비스, 분쟁해결 및 불법행위와 관련된 비용을 부담하고 있다.

이를 구체적으로 살펴보면, 1996년에서 97년 사이 약 NZD 35백만달러(USD 23백만달러)가 징수되어 어업서비스 비용으로 충당되었으며, 정부에서는 어업관리에서 발생하는 어업서비스 비용이 명확하게 나타날 경우, 어업부문에서 발생하는 어업관리비용(연구, 관리, 집행비용)은 어업부문이 부담해야 한다는 것을 원칙으로 하고 있다.

6. 노르웨이

수산부문에 대한 정부재정지원은 정부와 노르웨이 어업인협회(NFA : Norwegian Fishermen's Association)간의 연례협의회를 통하여 매년 정해지고 있다. 동 협의회는 규정상 채취, 가공, 무역의 효율성 증진을 통한 어업 수익성 제고와 정부지원으로부터의 독립성 유지에 중점을 두고 있다. 동 협의회는 또한 국민들을 노르웨이 서부지역에 머물러 있게 하는데 그 목적을 두고 있으며, 다음의 내용은 1977-96년 동안 어업에 제공될 수 있는 정부재정 지원에 관한 주요 정책들이다.

● 노르웨이 어업에 제공될 수 있는 정부지원(1977-96)

- 가격지지 - 어류의 산지가격 고정(고정가격과 국경 가격간의

차이와 동등한 보조)

- 국책수산은행의 저리융자 - 중고 및 신규선박 구입용
- 선박해체계획 - 특정 어업에서의 선박퇴출
- 수입보장보상 - 어업인의 수입보증
- 실업보험
- 중간투입을 위한 정부재정지원 - 휘발유, 보험보조금, 배이트 (bait, 미끼) 서비스에 대한 소비세 보상
- 세액감면 - 환불 및 어업용 유류 면세

7. 미국

정부재정지원 정책은 1980년 후반부터 수정되기 시작하였으며, 이러한 정부지원 정책의 수정은 어업을 압박하는 어획능력 수준을 발전시키기보다는 이를 제한하는 방향으로 전환되었다. 정부재정지원이 큰 비중을 차지하는 것은 연구, 관리, 집행 서비스 부문이며(1997년, 75%), 또한, 정부재정지원은 어선감척사업 부문에도 제공되었으며, 1997년에는 USD 22.5백만달러가 어선감척을 위하여 지출되었고, 농업부에 의하여 수출진흥기금과 국내소비가격지지도에 지원되었다.

이상에서 살펴본 바와 같이 각 국가마다 처해진 상황이 각기 상이하므로 확실적인 잣대로 비교할 수는 없으나 우리나라와 비교되는 중요한 특징을 몇 가지 언급하면 다음과 같다.¹⁵⁾

첫째, 1980년대 중반부터 중·장기적인 계획 하에 어업조정을 시행하고 있었고, 소요되는 기금은 정부뿐만 아니라 단체(수협), 잔존어업인 등 어업인들로부터 면허세(허가세)를 징수하여 충당하

15) 이광남, 상계논문.

는 특징을 보이고 있다.

둘째, 공공비용으로 관리되는 자연자원에 대해 이용하는 자(혜택 받는 자)는 자연자원 이용수수료를 지불해야 한다는 원칙 하에 징수한 자연자원 이용수수료를 어선감척 및 자원관리에 소요되는 비용으로 충당하는 특징을 보이고 있다.

셋째, 국가별로 상황에 따라 가장 적합한 보조금을 지급하고 있기 때문에 개별국가의 수산보조금의 개념이 모호하고 그 해석도 각국의 입장에 따라 상이한 특징을 보이고 있다.

<표 4-14> OECD 주요 국가들과 우리나라의 수산보조금 지원 형태 비교

주요내용	한 국	주요수산 선진국
어선감척 사업	• 일반구조조정사업 - 정부주도로 지원, 자담, 융자 형태로 감척사업 지원 • 국제협정 감척사업 - 평가액의 90% 국고지원	• 대부분의 국가에서 어선감척과 관련한 기금을 조성하여 중·장기적으로 지원 • 중앙정부, 지방정부, 수협, 잔존어업자 등이 퇴출어선지원
어업용 유류지원	• 수협중앙회에서 어업용 면세유류 공급	• 어업용유류에 대하여 국가별로 지원 (세금 환급 등)
수산물 가격지지	• 정부차원에서 다양한 가격지지 지원	• 국가별로 실정에 맞는 가격지지제도 시행
자원 이용세 징수	• 없음	• 수산자원이용세 징수 - 어선감척사업기금 활용 및 수산자원관리(TAC등)지원(캐나다, 아이슬란드, 뉴질랜드)

자료 : 이광남, 상계논문.

제3절 수산보조금 지원방향

1. 영어자금 지원체계의 개선방향

1) 영어자금 지원실태

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

2002년말 현재, 영어자금 소요액 3조4,394억원중 1조 4,050억원을 공급하여 41%의 공급률을 보이고 있다. 그중 재정자금 5,814억원(41%), 수협중앙회 신용자금 3,844억원(27%), 회원조합의 상호금융자금 4,392억원(31%) 등으로 각각 충당되었다(〈표 4-15〉 참조)

〈표 4-15〉 영어자금 공급 추이

(단위 : 억 원)

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

자료 : 수협중앙회.

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

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

〈표 4-16〉 해외자원생산지원자금 공급현황

(단위 : 억원)

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

자료 : 수협중앙회

〈표 4-17〉 어업경영체당 융자비율

구 분	융자 비율	비 고
□ 연근해 및 내수면어업		
○ 신고(멘손)어업	○ 가구당 300만원까지	
○ 구획·마을·협동양식·신고(투망,나잠)및 자율관리시범실시어업 참여 어업인	○ 소요액의 100%까지	
○ 어업인후계자, 영어조합법인	○ 소요액의 100%까지	
○ 가구(업체)당 경영비 2억원미만	○ 소요액의 80%까지	신용도, 담보능력 등에 따라 10% 증감 가능
2~5억원미만	○ 소요액의 70%까지	
5~10억원미만	○ 소요액의 60%까지	
10억원이상	○ 소요액의 50%까지	
□ 원양어업		
○ 업체당 경영비 50억원미만	○ 소요액의 50%까지	소요액은 해외자 원생산지원자금과 함계임
50~100억원미만	○ 소요액의 40%까지	
100~150억원미만	○ 소요액의 30%까지	
150~300억원미만	○ 소요액의 20%까지	
300~500억원미만	○ 소요액의 15%까지	
500억원이상	○ 소요액의 10%까지	

자료 : 수협중앙회

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

어업경영체에 대한 영어자금 대출금리는 연근해어업 및 내수면어업의 경우 연 4.0%, 원양어업의 경우 연 4.5%를 각각 적용하고 있으며, 원칙적으로 1년의 대출기한을 정해놓고 예외적으로 2년 이내의 지원이 가능하도록 해놓고 있다¹⁶⁾

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

따라서 다음과 같은 사유로 인하여 영어자금 자원은 우리 수산업 발전에 꼭 필요하다고 하겠다.

〈표 4-18〉 영어자금 대출규모별 분포 현황

(2002.12말 현재)

(단위 : 억원, 건)

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

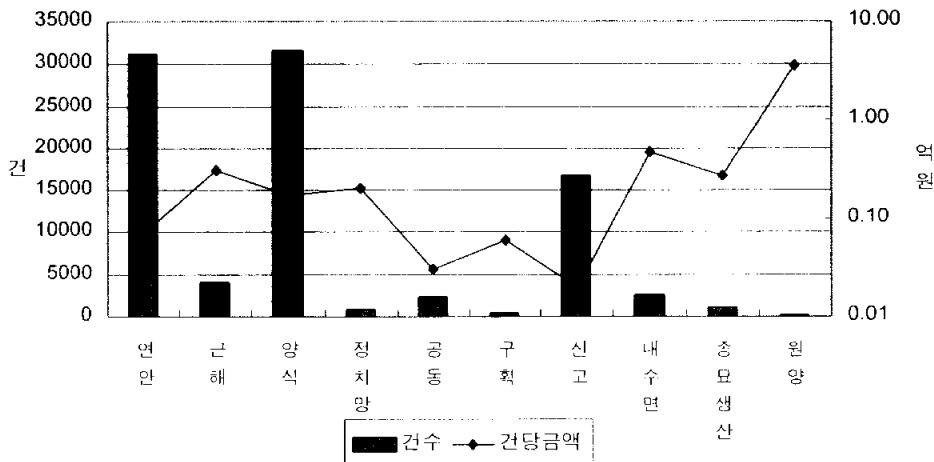
자료: 수협중앙회

첫째, 높은 영어자금 의존도 때문이다. 우리나라 어업인들의 경영규모가 영세하다는 점을 고려하면 영어자금의 건당 대출규모가 작음에도 불구하고 그 의존도는 매우 높은 편이다. 건수기준으로 77%를 차지하는 1천만원 이하의 영어자금 규모를 보더라도 대다

16) 1년씩 2회 기간연장이 가능하며 어업 및 자연재해를 입었을 경우 최장 2년까지 특별연장이 가능하여 최초대출기간을 포함 최장 6년까지 지원이 가능함.

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

[그림 4-2] 어업별 대출건수 및 대출건당 금액(2002년 12월말 현재)



자료 : 김정택 외, 상계서.

그런데 우리나라 어가의 평균 소득규모가 2001년 2천225만원이고 어업소득은 1천 108만원임을 고려하면¹⁷⁾, 어업경영과 관련하여 운전성으로 지원되는 영어자금의 평균 규모가 7백만원(연안어업 건당평균 지원규모)으로 낮춰 잡더라도 어업소득의 70%에 가까운 자금을 영어자금에 의존하고 있는 것으로 보인다.

이 같은 사실은 영어자금 정책이야말로 우리나라 어업인들의 어업

17) 통계청, 통계연보, 각년도

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

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

〈표 4-19〉 은행권의 고정이하 여신비율

(2002년 12월 현재)

(단위 : 억원, %)

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

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

2) 부도여부, 연체상황(고정이하: 연체3개월 이상)외에도 차주의 미래 채무상환능력을 감안하여 건전성분류

자료 : 금융감독원(2002년 12월말 현재)

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

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

〈표 4-20〉 영어자금의 담보별 대출 및 연체율 현황
(’02. 12월 현재) (단위 : 건, 억원, %)

구 분		대 출			연 체 액	연체비율
		건 수	금 액	%		
총 계		91,304	11,699	100	968	8.28
담 보	소 계	19,640	7,536	64.4	502	6.66
	선 박	1,306	625	5.3	66	10.56
	축 양 장	649	909	7.8	17	1.87
	부 동 산	1,906	1,570	13.4	123	7.83
	동산·채권	737	469	4.00	10	2.13
	보 증 서	15,042	3,963	33.9	286	7.22
신 용	소 계	71,664	4,162	35.6	466	11.20
	인 보 증	9,765	869	7.40	144	16.57
	무 보 증	61,899	3,293	28.1	322	9.78

자료 : 수협중앙회

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

르고 있으며, 담보대출의 경우는 6.66%를 기록하고 있다.

거시적 경제침체와 더불어 WTO/DDA 협상에 따른 대외적 여건 변화가 어업인의 경영에 영향을 미칠 경우, 영세어가와 기업형 어업인들의 위험증가가 예상되므로 이로 인한 연체 증가가 영어자금 운영의 문제점으로 지적되고 있다.

셋째, 영어자금의 수급불균형 때문이다. 애초부터 어업인들의 수요조사에 근거하여 영어자금 소요액을 산정한 후 영어자금을 단위조합 등을 통해 배정해 왔으나 실재 대출되는 규모는 상당한 차이를 보이고 있다. 다음의 <표 4-21>에 따르면 2002년도 현재 영어자금 총 소요액은 3조 4,394억원이었으나 배정액은 1조 4,050억원에 불과하여 40.9%의 배정률을 보이고 있다. 동 배정률이 2000년 50.6%에서 2001년 36.8%, 2002년 40.9% 등으로 감소하고 있는 것으로 보아 만성적인 자금 초과수요 현상이 해소되지 않고 있다.

〈표 4-21〉 영어자금의 수급불균형 현황

(단위 : 억원, %)

	소요액(A)	배정액(B)	대출액(C)	배정률(B/C)	미대출률 (B-C)/B
2000	29,749	15,050	11,279	50.6%	25.1%
2001	32,745	12,050	11,011	36.8%	8.6%
2002	34,394	14,050	11,699	40.9%	16.7%

주 : 원양어업의 해외자원생산자금은 제외
자료 : 수협중앙회

그러나 정작 배정된 영어자금 대비 대출집행액은 2002년 현재 83.3%로 미대출되는 몫이 16.7%에 이르고 있다. 동 비율 역시 2000년 25.1%, 2001년 8.6%에 이어 2002년 16.7%를 시현하여 미대출 잔고가 해소되지 않고 있다. 일시적인 공급과잉 상황에 처해있다. 특히 원양어업의 경우는 미대출율이 2000년 10.78%에서, 2001년 38.17%, 2002

년 55.83%로 급격히 높아지고 있어 원양어업 분야의 영어자금 공급 체계상의 문제점이 심각한 상황에 있음을 알 수 있다.

그동안 수요측면에서는 영어자금 소요액이 꾸준히 증가하였다. 소요액 산정의 척도가 되는 어업처분건수(면허·허가·신고)는 90년대 이후 크게 변동이 없으나, 인건비·사료비 등 어업원가 측면에서는 비용상승 요인이 작용하여 가구당 어업경영비 증가에 따른 영어자금 수요 증가 요인은 상존하였다. 이에 따라 영어자금의 소요금액에 대한 대출배정률은 절반에도 못미치는 상황이 지속되고 있다. 그럼에도 불구하고 배정된 대출금액중 미대출 금액이 존재하는 것은 최근의 어업경영체의 경영 악화에 따른 신용도 감소 및 담보여력의 축소에 기인하는 것으로 추정된다. 특히, 원양어업의 의 경영난이 가중되고 있는 상황에서 미대출률이 50%를 넘어선 것은 정상적인 경영이 이루어지지 않고 있음을 보여주는 것이다.

넷째, WTO 협상에 따른 보조금 축소의 파급효과 때문이다. 영어자금 지원정책의 핵심은 정부자금으로 이차를 보전하여 직접적으로 어업경영인에게 혜택이 돌아가도록 하는 것이다. 그러나 WTO/DDA 협상 결과에 따라 이같은 금리보조가 축소 내지는 폐지될 경우에 영어자금 지원체계 방식이 근본적으로 탈바꿈되어야 하는 문제점을 야기시킬 것으로 예상되고 있다.

수산보조금에 대한 규제가 강화될 경우, 영어자금 등에 의한 보조를 유지하기는 어려울 것으로 보인다. 저리 영어자금 수혜로 인한 어업경영 지원은 실질적으로 398억원에 이르고 있으며, 이를 사용하는 어업인중 77%가 생계형 어업이므로 이차보전 금리를 폐지할 경우 심각한 타격이 있을 것으로 예상되고 있다.

그러나 어업인 지원이 생산과 연계되지 않은 친환경적 직접지불제에 국한할 경우, WTO/DDA 체제 아래서 허용 가능한 출어자금과 경

영어자금등 실질적인 어업인 지원을 위한 정책자금 지원체계가 새로이 구축될 필요가 커지고 있다.

2) 영어자금 지원체계의 개선 방향

영어자금 지원체계의 개선방향은 다음과 같다.

첫째, 어업인의 신용도에 따른 원활한 자금공급 체계의 구축이 요망된다. 보조금 형식의 영어자금 이차보전 방식이 향후 불가능할 경우, 정책자금의 수급 불균형 해소를 통한 실질적인 어업인 지원에 역점을 두어야 할 것이다. 즉 저리의 (이차)보조금형 영어자금에서 융자형 영어자금 지급 방식으로 전환하되, 최소한 미배정률을 해소하는 제도적 장치를 마련하여 자금이 실질적으로 필요한 어업인에게 신속하게 배정되도록 어업인의 신용도에 따라 융자가 이루어져야 한다.

이를 위해서는 영어자금의 지원조건을 단순화하고, 어업인의 담보능력을 제고시킬 수 있는 장치를 마련해야 할 것이다. 기존의 농신보 자체의 신용조사 및 심사기능의 역량을 강화하고, 별도의 신용보증 기구의 설립도 검토할 필요가 있다.

아울러 어업인의 부족한 담보능력과 신용 등을 체계적으로 지원할 수 있는 보험제도의 개선으로 보완해 나가야 한다. 수산부문은 재해위험이 높아 어가의 자산에서 큰 비중을 차지하고 있는 어선, 양식수산물 등 자산을 일반금융기관에서는 담보가치로 인정하지 않고 있으나, 수산보험제도 개선을 통해 위험을 제거하여 고정가치를 유지하도록 할 필요가 있기 때문이다.

둘째, 만성적 수요초과에 대응하기 위한 영어자금 지원체계의 확보가 요망된다. 현재 절대적으로 부족한 자금수요에 대응하기 위하여 민간부문에서 자금을 조달하는 방안을 모색할 필요가 있다. 특히 과

도기으로 이차보전이 허용되는 범위 내에서 금리보조 지원체계를 탄력적으로 운용할 수 있도록 민간기금을 통한 재원조달과 운용 방안을 강구해야 할 것이다.

〈표 4-22〉 기금조성 예상규모

(단위 : 억원)

구분	이차보전 소요액(A)	운용수익율 (B)	기금규모 (A/B)	이차보전소요액 산정 근거
'01	404	연5.65%	7,150	실수령액
'02	417		7,380	실수령액
'03	595		10,530	정부예산액
'04	614		10,867	'01~'02 증가율

주 : 1) 조성비용은 없는 것으로 가정

2) 운용수익율은 02년말 현재 3년만기무보증회사채(AA기준)기준금리

3) 해외생산지원자금 포함

자료 : 수협중앙회

영어자금 및 해외자원생산자금으로 이차보전 상당액의 수익창출이 가능한 분야에 대해서는 민간자금을 조달하는 것도 바람직하다. 뉴라운드로부터 수혜를 받는 여타 업종으로부터 재원을 부담하는 방식도 필요하지만, 보다 적극적으로는 차관 혹은 채권 발행을 통한 재원조달도 검토할 필요가 있다. 아울러 시중은행 자금 유입을 촉진하는등 민간수산업금융의 활성화를 통해 어업인 경영자금의 원활한 지원 체계를 구축해야 할 것이다.

더구나 수산발전기금이 민간기금 방식으로 전환될 경우, 영어자금을 여기에 통합·운영하는 것도 자금운용의 효율성을 증대시킬 수 있을 것이다.

2. 면세유 지원개선 방향

1) 면세유 지원실태

연근해어업에서 면세유 세제지원은 전체 수산보조금 1조 386억원 (1999~2001 3년 평균)의 40.2%를 차지하는 중요 어업지원 제도로서 어업경비 절감 및 어가경영 안정의 핵심적인 사안이다. 따라서 안정적인 어업경영을 위해서는 어업용 석유류에 대한 세제지원 제도는 계속 유지되어야 할 필요성이 있다. 다만 특별소비세법 및 부가가치세법에 따라 면세혜택을 받는 원양어업용 석유류에 대해서는 별도의 검토가 필요하다.

그리고 WTO/DDA 협상 타결 이후에도 어업용 석유류에 대해 전액 면세혜택을 받을 수 있도록 하고, 이것이 불가능할 경우에 최소한 유예기간 중에는 면세를 하도록 하며, 이마저 여의치 않을 경우 별도의 간접적인 지원방안을 강구해 나가야 할 필요성이 있다

2) 면세유 지원의 개선방향

면세유 지원의 개선방향은 다음과 같다¹⁸⁾.

첫째, 부가가치세의 면세가 필요하다. 부가가치세는 최종소비자가 부담하는 간접세로서 부가가치세의 부담 의무는 수산물을 소비하는 일반국민에게 있고, 어업인은 생산물에 대한 최종소비자가 아니므로 부가가치세의 부담의무가 없다. 어업인은 생산물에 대한 소비의 주체가 아니므로 생산물에 부과되는 부가가치세에 대한 납세의 의무가 없는 것이다.

18) 이에 대해서는 주로 다음 문헌을 참고하였다.

① 김현용, WTO 뉴라운드 보조금 철폐가 수산업에 미치는 영향과 대책 -어업용 면세유에 대한 과세를 중심으로-, 수협중앙회 조사부, 수협조사월보, 2001. 4.
② 김현용, 어업용 기자재 보조금 감축의 대응방안, 수협중앙회 조사부, 수협조사월보, 2002. 4.

가공되지 않은 1차 산품에 대하여 우리나라는 부가가치세를 면세하고 있다. 이러한 면세에 의해 혜택을 보는 것은 일반소비자이며, 생산자인 어업자에 대한 직접적 혜택은 아니므로 어업용 기자재에 대한 영세율 적용으로 어업자가 받는 혜택은 결국 일반소비자의 혜택으로 돌아가는 것이다. 즉, 부가가치세만큼 생산물의 가격에 전가되지 않으므로 일반소비자가 혜택을 받는 것이다. 이 때문에 어업용 기자재에 대한 영세율 적용은 어업에 대한 정부의 보조로 볼 수 없고, 결과적으로 일반소비자에 대한 보조로 볼 수 있는 것이다. 따라서 어업인에 대한 보조가 아니라고 주장할 수 있다.

가공되지 않는 상품에 대한 부가가치세 면제는 농산물에 대해서도 적용되고 있고, 어업용 이외에 부가세의 면세 및 영세율 적용은 광범위하게 이루어지고 있으므로 어업에 특정된 것도 아니어서 문제시되는 보조금으로 보지 말아야 한다. 농업보조금 협정에서도 기자재는 영세율이 허용되고 있으므로 농업보조금과의 형평성 차원에서도 어업용 기자재의 영세율 적용은 유지되어야 한다. 우리는 먼저 이러한 점을 WTO/DDA 보조금 협정시 강력하게 주장해 나갈 필요가 있다.

둘째, 교통세 면세가 필요하다. 교통세 등 목적세의 국제적인 사례를 고려할 때, 어업인은 석유류 소비에 부과되는 목적세의 수혜 대상에 포함되지 않으므로 어업용 유류에 대한 목적세의 면제는 수혜자 부담원칙에 따라 어업생산에 대한 정부의 보조금으로 볼 수 없다. 이를 보다 구체적으로 다음과 같이 요약될 수 있다.¹⁹⁾ 첫째, 교통세 수입은 전액이 교통시설특별회계에 전입되는 바, 동회계의 세출은 도로, 철도, 공항, 항만, 광역교통시설 등에 대해 이루어지므로 어업생산 활동과 직접적인 관련이 없으며, 어업기반시설인 어항의 건설은 농특회계에서 지원되고 있다. 따라서 어업용 석유류에 대한 교통세는 수

19) 김정택 외, 전계서.

해자부담원칙에 따라 면제되어야 한다. 둘째, 석유류에 대한 교육세 및 주행세 부과는 교통세와 연동되어 있으므로 교통세 면제대상이 되는 어업용 석유류에 대해서는 동 조세가 면제되어야 한다. 셋째, 교통세가 특별소비세에 편입된다고 하더라도 석유류에 부과되는 특별소비세 전액이 교통시설 특별회계에 전입될 것이므로 2004년도 이후 어업용 석유류에 부과될 특별소비세 역시 면제되어야 한다.

셋째, 조세특례제한법의 개정이 요망된다. 조세특례제한법은 근본적으로 한시법으로서 면세기간을 반복하여 연장하는 형태를 띄고 있다. 따라서 농어업용 석유류에 대한 면세기한 도래 후에도 향후 재차 연장을 하여야 하며, 현행법상의 25% 과세내용도 법률의 근본 기조가 한시법으로 반복연장을 추구하는 만큼 앞으로 연장시 ① 25% 과세내용의 기간도 계속 연장시키는 방안, ② 본 조항을 삭제하여 이전의 형태로 회귀하는 방안 두 가지가 있다.

UR 당시 농업협상의 주요내용은 감축대상보조금을 각국의 이행기간(선진국은 1995~2000년의 6년간, 개발도상국은 1995~2004년의 10년 간) 동안에 줄여 나가도록 한 것이었다. 감축규모는 선진국이 6년간 20%, 개도국이 10년 간 13.3%로서 해당 총 규모 중 매년 일정한 금액을 감축한다는 내용이었다. 그러나 실제로 감축금액이 문제가 아니라 중요한 것은 감축금액을 제외한 당해연도의 보조가능금액으로서 이 금액이 감시지표가 된다.

따라서 현 상태에서 많은 보조금을 유지하여 최초 감축대상보조금의 총액을 많이 산정해 놓아야 금지금액을 제외한 보조가능금액이 커지게 된다. 이를 위해서는 25%의 석유류 과세는 반드시 철회되어야 하고, 우리 정부가 미리 나서서 과세를 할 하등의 이유가 없다. 충격완화를 위한 점진적 과세와도 아무런 상관이 없고 오히려 협상 시 불리한 위치에 설 수 있는 빌미를 주게 될 것이다. 현재의 시점에서

는 국내에서 부처간 협의를 통하여 취할 수 있는 법률상의 문제에 매달려서는 안된다. 어업용 석유류의 면세는 농업용과 보조를 같이 함으로써 국내법의 개정은 농림부와 연계하여 추진할 필요가 있다.

넷째, 관세 및 석유수입부과금의 면제가 필요하다. 면세유류의 안정화 대책으로서 관세 및 석유사업부과금의 면제를 검토할 필요가 있다. 현재 원양어선용 유류에는 관세와 부과금이 면제되고 있으나, 연근해어선용 유류는 면제가 안되고 있어 형평성에서도 문제가 된다. 특히, 이들 면세는 WTO/DDA 협상으로 인해 여타부문에서의 수산보조금이 감축될 경우 유류의 면세확대로 보조금 감축액을 최소화할 수 있는 길이 되기도 한다.

현재 관세율은 관세법 제3조 및 제7조에 의해 제품가격의 5%가 적용되고 있으며, 석유사업부과금은 석유사업법 제18조의 규정에 의해 배럴당 1.7달러가 부과되고 있다. 따라서 이들 세금 및 부과금이 면제될 경우 그 가격인하 효과는 드럼당 4,260원에 이를 것으로 추산되고 있다. 이 금액은 2000년 3/4분기 경유가격을 기준으로 할 때, 7.5%의 어업용 면세유가격의 인하효과가 발휘되는 것이다.

7.5%의 면세유가격 인하효과를 역산(감세의 효과를 국제원유가 변동분으로 역산)하여 그 감세효과를 어업별로 살펴보면 <표 4-23>과 같다. 근해어업 평균은 -2.0%의 당기순이익률로 변동하던 수치가 -1.54%로 되어 0.46%포인트 즉, 23%의 경영수지 개선효과가 발휘된다. 어업별로는 대형선망어업이 -1.64%포인트의 개선효과로 인해 적자로 전환되었던 경영수지가 다시 흑자로 재 전환될 수 있고, 쌍끌이대형기저(-0.71%P)·근해안강망(-0.66%P)·근해채낚기(-0.63%P) 등이 상대적으로 높은 경영수지 개선효과를 보이고 있다.

〈표 4-23〉 관세 및 석유사업부과금 면세시의 어업별 영향변화

일련	어업종류	변동전	변동후(a) (73.3%)	감세영향		변동률
				감세후(b) (67.7%)	변동폭 (a-b)	
1	쌍끌이대형기저	2.60	-6.82	-6.11	-0.71	10.4
2	외끌이대형기저	4.81	-2.57	-2.02	-0.55	21.4
3	대형트롤어업	8.12	0.65	1.21	-0.56	86.8
4	동해구기선저인망	9.91	6.17	6.45	-0.28	4.5
5	서남구기선저인망	7.51	1.44	1.89	-0.45	31.6
6	동해구트롤어업	8.49	3.42	3.82	-0.40	11.8
7	대형선망어업	4.31	-1.02	0.62	-1.64	흑자전환
8	기선권현망어업	6.00	0.14	0.58	-0.44	315.3
9	근해통발어업	17.65	13.54	13.85	-0.31	2.3
10	잠수기어업	28.70	27.16	27.28	-0.12	0.4
11	근해안강망어업	-15.58	-24.37	-23.71	-0.66	2.7
12	근해채낚기어업	-10.80	-19.18	-18.55	-0.63	3.3
13	근해자망어업	16.46	12.48	12.73	-0.25	2.0
14	근해연승어업	7.24	3.89	4.14	-0.25	6.5
근해어업평균		4.22	-2.00	-1.54	-0.46	23.1

자료 : 김현용, 어업용 면세유류 및 기자재 지원제도 개편, 농어업특위 발표자료, 2002. 5

다섯째, 유류비축시설의 신설 및 기금활용이 요망된다. 유류비축시설의 신설을 통하여 유류가격의 상승이 예상될 때 비축을 행함으로써 가격안정화를 도모할 수 있도록 하여야 한다. 국제 원유가는 원유의 국제수급에 따라 변동이 심하다. 우리나라는 원유에 대한 가격순응자의 입장에 있을 수밖에 없고, 이에 따라 석유류의 가격이 연동하는 현 상태에서는 적절한 비축을 통하여 유류 공급가격의 안정화를 꾀할 필요가 있다. 그리고 조성되고 있는 수산발전기금의 사업내용으

로서 당 기금을 유류사업의 안정화에 투자해야 한다. 이것은 유가변동의 최소화로 안정적 어업활동의 지원을 목적으로 한다.

저유시설이 확보되지 않아 발생하는 문제점을 보면,²⁰⁾ 현재 최저가격제가 아닌 희망수량입찰제(최소 4개 정유사와 계약)를 시행하고 있어 정유사간 가격 경쟁이 거의 없는 실정에 있다. 이것은 정유사의 저유시설이 전국에 골고루 분포하지 않고 특정지역에 편중되어 있어 최저가격제에 의거하여 단일업체와 계약시 수송 원거리, 시간 과다소요로 원활한 유류 수송이 곤란하기 때문이다.

〈표 4-24〉 정유사별 해상 저유시설 현황

(단위 : 천드럼)

구 분	동 해 안	서 해 안	남 해 안	
			동부	서부
SK	울산공장(15,417)	인천(1,694), 군산(131)	부산(286)	목포(103)
LG		인천(824), 군산(119)	부산(299)	여수공장(14,308)
현 대	울산(763)	대산공장(167)	부산(726)	
S-Oil	온산공장(37,933)		부산(34)	
인 천		인천공장(7,074)	부산(56)	

자료 : 김현용, 상계자료.

그리고 정유사 저유시설은 수협 수송선 외에도 상선용 급유선 등이 같이 사용되고 있어 거의 포화상태(선석점유율이 70%에 달함)에 달하였기 때문에 유류 구매업체수를 1~2개사로 축소할 경우 수협 수송선 장시간 대기해야 할 뿐만 아니라 이로 인해 적기 수송이 곤란해지는 문제도 발생할 수 있다.

또한 정유사들의 가격입찰 담합이 빈번하게 이루어지고 있어 이를 막기 위해 국제입찰제 실시가 필요하나 수입유류의 보관시설이 없어

20) 강연실, 수산보조금 급지시대의 유류정책에 대한 연구, 수산경영론집, 2002. 6.

시행이 불가능하다. 정유사별 낙찰가 편차를 보면, 특별한 경우가 없는 한 0.4~3.0원 내외에 불과한 것으로 나타나고 있는데, 최소 10원 이상의 편차가 발생해야 정상이라는 점을 고려하면 담합이 현실적으로 이루어지고 있음을 짐작할 수 있다.

여섯째, 직접환급으로의 전환이 필요하다. 면세유류에 대한 과세가 불가피할 경우에는 선과세 후환급의 방향으로 전환하는 방안도 고려될 수 있다. 환급하는 방식은 크게 두 가지로 나눌 수 있는데, 첫째는 과세유류를 구입한 당사자에게 그 만큼의 과세액을 환급하는 것이고, 둘째는 간접환급으로서 세액을 어업인 단체에 환급하여 이를 운용하도록 하고 그 과실을 소속 어업인들이 골고루 나누게 하는 것이다. 그러나 간접환급방식 즉, 생산자 단체에 대한 지원을 통한 방식은 다음과 같은 문제점을 내포하고 있어 도입이 어려울 것으로 예상된다.²¹⁾ 첫째, 세금을 부담자한 어업인에게 직접 혜택이 주어지지 않고, 소속 어업인 모두에게 과실이 분배됨으로써 형평성 문제가 제기될 수 있다. 둘째, 현재의 어업인은 대부분 용자를 통하여 어업을 경영하고 있는 바, 유류구입시 지불하는 세금 만큼을 차입금에 의존하게 되고 그에 따른 금융비용도 증가한다. 셋째, 세금지불시기와 생산자 단체를 통한 간접지원의 시기에 시차가 발생하여 그 시기만큼 어업인의 고충은 방치되고, 자의 또는 타의에 의한 퇴출 어업인이 있을 경우, 기존 어업인 또는 신규진입 어업인과의 형평성에도 문제가 발생할 수 있다. 넷째, 단체를 통한 간접지원에서는 지원의 실제 성사 가능성과 투명성을 보장받기 어렵다. 환급세액을 운영하는 데는 절대적인 한계가 있고, 이를 통하여 직접환급에 가까운 소득을 발생시킬 수 있을 지는 의문이기 때문이다. 다섯째, WTO/DDA에서 타결될 보조금 협정을 전망하건데, 간접환급은 해당금액을 단체에 증여(직접지

21) 김정택 외, 상계서.

불)하여 정부의 간섭이 완전히 배제되지 않고는 여전히 보조금 규정으로부터 자유로울 수 없을 것으로 예상된다.

따라서 간접환급방식을 따를 경우 예상되는 위와 같은 문제점을 해소하기 위해서는 세금을 부담한 자가 그 만큼의 혜택을 직접 받을 수 있는 직접환급을 도입해야 할 것으로 판단된다. 직접환급은 다음과 같은 장점을 가지고 있을 뿐만 아니라 향후 보조금 협상시에서도 보다 자유스러울 수 있을 것으로 예상된다. 첫째, 세금을 납부한 당사자가 그 해당분을 직접 받을 수 있어 수혜자 부담원칙(부담자 수혜원칙)이 존중된다. 둘째, 환급 당국의 의지에 따라서 환급시기를 줄여 세금납부시기와 환급시기간의 시차를 줄일 수 있다. 현재 어업용 기자재에 적용되고 있는 영세율 해당액의 환급도 수협이 대행하고 있는데, 지급기일은 5일 이내로서 매우 단기이다. 셋째, 시차를 줄일 수 있기 때문에 금융비용의 지출을 저감시켜 어업인의 경영안정에 도움을 준다. 넷째, 어업인의 대한 지원이 확실하고 투명하게 이루어질 수 있다. 다섯째, WTO/DDA에서도 자유스러운 대안이 될 수 있다. 이것은 우선 ① 현재의 원천적 면세 시에 발생할 수 있는 부정사용을 보다 투명하게 막을 수 있기 때문에 타국으로부터 제기될 수 있는 투명성문제 제기를 막을 수 있다. 즉, 현재의 면세제도는 유류의 방출 시만 적정사용여부를 점검할 수 있으나, 직접환급 시에는 2중 환급시에도 적정성을 점검할 수 있기 때문이다. ② 직접환급은 현재 농업보조금 협정에서 허용되고 있는 직접지불에 해당하는 것으로 볼 수 있기 때문에 이를 보완하여 허용보조금으로 이끌어 낼 수 있다. 즉 미국, 호주 등에서도 사후환급은 실시되고 있으므로 협상시 이들 국가와 공동보조를 기대할 수 있는 여지가 있다.

한편 이렇게 간접환급을 추진하는데 있어 세부 방안으로는 다시 납부 세액을 특별회계 또는 기금으로 관리하는 방안과 자원조성·어

항건설 등 어업에 투자 또는 회원조합에 지원하여 운용수익 어업인에게 환원하는 방안이 있을 수 있는데 그의 구체적인 내용에 대해서는 WTO 및 외국의 동향에 따라 다시 수립해야 할 것이다.

3. 어업용 기자재 지원 개선방향

어업용 기자재에 대한 부가가치세 환급의 필요성에 대해서는 면세유의 경우에서 살펴본 바와 같다. 즉 부가가치세는 최종소비자가 부담하는 간접세로서 부가가치세의 부담 의무는 수산물의 소비하는 일반국민에게 있고, 어업인은 생산물에 대한 최종소비자가 아니므로 부가가치세의 부담의무가 없다는 것이다.

조세특례제한법 특례규정 제7조를 개정하여 어업기자재에 대한 조세지원을 확대하고 이를 통해 궁극적으로는 어업비용을 절감해 나가야 할 것이다.

어업용 기자재 지원의 개선방향은 다음과 같다.

첫째, WTO/DDA 협상에서의 교섭여하에 따라 어업용 기자재의 면세에 대한 전면적 내지 부분적 금지가 불가피할 경우에는 어업인들이 부담한 세액에 상당하는 금액을 지방수협에 조합육성 보조금으로 교부하여 어업인들에게 간접적으로 지원하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 이때 단위수협이 교부받은 자금을 어업인에게 환원할 때에는 수산보조금 규제에 문제가 되지 않도록 각 어촌의 관광개발사업, 향토음식점, 민박점, 유람선 운영 등 어획과 무관한 사업에 지출하도록 하여야 할 것이다. 그리고 감축이 불가피한 여타 보조금과 더불어 소득보장을 위한 직접지불금의 지급으로 감축된 보조금 액수를 보전해 주는 방안도 있다. 이와 같은 방안은 법적인 근거 하에서 이루어져야 하므로 여러 감축보조금의 납세 상당액을 조합육성지원

금 또는 직접지불금으로 교부할 수 있도록 하는 법률을 제정하여야 할 것이다.

둘째, 어업인에 대한 우리나라의 지원은 단순히 어업경비의 절감을 위한 것이 아니라 사회적 약자인 영세 어업인에 대한 사회보장적 차원의 지원임을 주장하여 차별화 해야 한다. 이것은 국토의 균형발전과도 연계가 되는데, 우리나라의 조세특례제한법에는 지역의 균형개발을 위해 조세혜택이 가능하도록 법제화되어 있다. 우리나라는 섬이 많고 섬에서 거주하는 주민들의 대부분은 어업을 주업으로 생계를 이끌어 가고 있기 때문에 어업경비의 과다한 상승은 어업포기와 대도시로의 이전을 가속화시키게 되어 어촌지역 공동화까지 우려된다. 어촌지역의 공동화는 지역 및 국토의 균형발전에 저해될 것임이 자명하다.

또한, 어업인들은 작은 섬의 곳곳 및 대해로 나아가 국토와 영해의 파수꾼 역할을 하고 있다. 동해안 북한 잠수함 발견 등이 그 역할의 대표적 예가 될 것이며, 이러한 점에서 전 세계 최후의 분단국가인 우리나라의 정치적 군사적 안정에도 어업은 간접적으로 도움을 주고 있다고 볼 수 있다. 우리나라의 특성상 어업은 수산물의 생산뿐 아니라 분단 국토의 파수꾼, 지역균형발전 등 다원적 역할을 하고 있다는 점을 내세워 외국과의 차별화를 유도해 가야 한다. 따라서 이러한 어업의 유지를 위해서는 어느 정도의 정부지원이 수반되어야 할 필요성을 가지고 있는 것이다. UR협상 당시 쌀시장 개방과 관련하여 우리나라의 분단 특성이 고려되어 상당한 이해를 이끌어 낸 사례가 있음을 상기할 필요가 있다.

이상의 논의를 종합해 보면, 어업용 기자재에 대한 지원이 기본적으로 조건불리지역에 대한 사회지원적인 성격과 다원적 기능을 가지고 있음을 고려할 때, 어업용 기자재의 보조금 감축협상에는 국내외

적으로 다음과 같은 3단계로 대응해 나갈 필요가 있다.²²⁾ 첫째, 국외적 협상 시 새로운 수산보조금 협정의 규제대상에서 영세어민에 대한 지원은 제외가 되도록 협상을 추진해 나간다. 둘째, 어업용기자재에 대한 영세율적용이 불가피하게 규제를 받게 된다면, 국내적으로는 어업인의 개별적 수혜액에 해당하는 만큼을 어업인들에게 직접 지불하는 방법을 강구한다. 셋째, 앞으로 영세율 적용의 대상이 되는 어업용 기자재를 환경 친화적인 기자재로 변경함으로써 환경적 접근을 통해 당해 기자재에 대한 보조는 허용될 수 있도록 하는 것이다.

셋째, 국내적으로는 우선 부가가치세 사후 환급대상 어업용 기자재의 품목을 현재의 8개 품목에서 13개 품목으로 확대할 필요가 있다. 즉 어업활동에 필수적인 선박용 도료, 축전지, 구명벌, 구명동의, 기상팩시밀리 등 5개 품목을 추가하는 것이다. 그리하여 이를 통해 영세어업인의 출어비용에 대한 부담을 경감하고, 영세어업인의 어선장비 현대화를 지원해 나가야 할 것이다.

〈표 4-25〉 추가대상 기자재의 부가가치세 부담액

품 목	수 량	2001 공급	부가세부담액	용 도
합 계	-	17,188백만원	1,563백만원	
선박용 도료	1,716kl	8,580	780	선체 및 어망의 마모와 부식방지
축전지	81,600개	6,533	594	어선의 기관고장시 비상 전원 공급장치
구명벌	250대	875	80	비상시 선원을 태우고 뜨는 구명설비
구명동의	50,000벌	900	82	비상시 선원이 착용하는 구조용 의류
기상 팩시밀리	100개	300	27	어선 항해시 기상정보 수신장비

자료 : 수협중앙회, 내부자료

22) 김현용, 어업용기자재 보조금 감축의 대응방안, 수협중앙회 조사부, 수협조사월보, 2002. 12.

4. 소득세 지원 개선방향

소득수준이 가장 낮은 상태에 있는 어업인들의 소득향상을 위해서는 적어도 타 부문에 지원하고 있는 정도의 소득세 일부를 경감하고, 이용고배당에 해당하는 금액에 대해서는 수협이 설립정신에 비추어 과세를 하는 것이 부당하므로 개선이 필요하다.

소득세 지원의 개선방향은 다음과 같다.

첫째, 연근해어선원의 근로소득세 비과세 범위를 확대하여야 한다. 연근해 어선원에 대해서도 원양어선원, 광산근로자 및 , 항공기승무원 등과 같이 월 150만원 이하의 근로소득에 대해서는 전액 비과세해야 할 것이다. 그리고 이를 위해서는 소득세법시행령 제16조 중 근로소득세 비과세 관련 내용을 개정할 필요가 있다.

둘째, 수협 조합원의 사업이용고 배당금에 대한 소득세를 비과세해야 한다. 수협의 설립목적에 따라 조합의 잉여금 발생 시 수협법에 따라 손실보전 및 재적립을 위한 금액이나 출자배당 후 남는 잉여의 사업이용고 배당금에 대하여 소득세를 비과세해야 할 것이다. 그리고 이를 위해서는 조세특례제한법 제88조의 5의 배당금소득 비과세 관련 내용을 개정할 필요가 있다.

5. 직접지불제 도입

1) 직접지불제 도입²³⁾

23) 이에 대해서는 다음 문헌을 참고하였다.

- ① 임송수, WTO 농업협상에서 국내보조에 대한 논의동향과 과제, 연구보고서, 한국농촌경제연구원, 2002. 12.
- ② 신영태, 수산보조금에 대한 국제적 논의와 직접지불제 도입, 해양수산동향 제 1010호, 한국해양수산개발원, 2001. 4. 30.
- ③ 홍성걸 외 2인, 수산부문 직접지불제 도입 타당성 연구, 수탁연구보고서 2002-89, 해양수산개발원, 2002. 12.

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

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

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

국제적인 보조금 규제하에서 각국의 보조금제도와 국내 시행중인 실세보조금 유형을 비교했을 때 허용보조금으로 인정될 수 있는 것이 직접지불제이다.

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

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

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

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

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

2) 직접지불제의 도입방향

직접지불제의 도입방향은 다음과 같다.

첫째, 시장지향적 수산정책으로의 전환이 필요하다. WTO, OECD, FAO 등의 국제기구에서는 수산보조금 제도로 인해 유발되는 무역 및 자원의 비효율적 배분 메커니즘을 제거하는 방향으로 논의의 초점이 모아지고 있다. 경험적으로 논란의 여지는 있으나 수산물의 가격이나 생산요소에 대한 보조금, 특정성이 있는 보조금 등은 시장기

능을 왜곡시켜 제한된 자원을 비효율적으로 배분시킨다는 것이 경제학의 기본 논리이다. 그런데 자원배분에 영향을 미치는 보조금(혹은 세금)중에서도 지불(부과)방식에 따라서 효율성 손실(efficiency losses)을 절감시킬 수 있다. ‘시장지향적’ 방향이란 이처럼 배분적 비효율성을 개선하는 정책과 제도의 도입을 일컫는 것이다.

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

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

둘째, 외부경제효과에 대한 보상이다. 외부효과에는 그것이 발생하는 경제주체별로 구분할 때 소비자 외부효과와 생산자 외부효과가 있다. 수산업은 생산과정에서 어업경영체 집단의 공동조업 효과 창출, 해양환경보전, 국토 보전 및 개발, 어촌관광 개발효과 등과 같은 경제적 외부효과(external economies)를 창출하고 있으나 이와 같은 역할은 시장에서 평가되지 않고 있다.

어업인들의 소비 및 생활 과정에서도 인근 어장과 해양자원의 보존, 어촌관광 및 유어 환경의 제공 등에 결정적인 외부경제효과를 가져오고 있다. 지역사회와 공동자원으로서 어촌계의 형성, 연근해 해

양오염 관리 책임과 무임승차(free rider)의 자체 해소 등 공공재(public goods)적인 기능도 수행하고 있는 것이다.

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

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

세계수산물 수급예측(FAO 2010년)을 보면 낙관적인 시나리오(전해역의 어업관리 시스템 개선, 어획투기의 현저한 감소)를 상정할 경우 수요와 공급이 비슷한 수준으로 균형을 이루나, 비관적인 경우(현재의 어업관리시스템 유지)는 수요 110백만톤~120백만톤, 공급 90백만톤으로, 평균적으로 부족 20백만톤~30백만톤이 발생할 것으로 예측하고 있다.

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

넷째, 사회복지의 증진이다. 이는 두 가지 측면에서 제고해 볼 수 있다. 먼저, 국내 수산업의 낙후성은 수산업 내부적으로 열악한 경쟁력 수준에 전적으로 기인하기보다는 불균형적인 산업정책의 역사적 귀결임을 감안할 때, 산업간 형평성 측면에서 지원의 필요성이 제기된다. 산업간 불균형적인 발전이라는 현실 앞에서 국가적 차원에서 형평성이 확보되어야 한다는 점에서 수산업에 대한 직접적인 지원정책을 고려해야 할 시점에 이른 것이다. 다음으로 기존의 사회복지적 어민지원정책은 경쟁력 강화를 위해 소수의 어업경영체에 지원이 집

중되어 다수 경영체가 지원에서 배제되는 성향이 있으므로 경영체간의 형평성 측면에서 고려될 수 있다. 각종 국제협정에 따른 어장축소 및 자원감소로 인해 어업경영체의 경쟁력 확보차원에서 시행 중인 어업구조개선사업 등 일련의 수산정책은 사회복지 증진보다는 대규모 어업경영상의 지원에 초점을 두고 있다. 이에 따라 어가 경제 내부에서도 부익부 빈익빈 현상은 심화되고 있으며, 영세어가의 경우 존립기반이 위협받고 있다.²⁴⁾

다섯째, 수산보조금 규제에 따른 손실보상 차원이다. 오늘날 국내 수산정책은 국제적 환경변화에 따른 총체적으로 전환되어야 할 시점에 직면해 있는데, 기존 보조금과 관련된 국내 수산정책을 국제기구 논의의 결과에 따라 변경하게 될 경우 이로 인한 어민의 손실을 보상해야 한다.

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

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

24) 2000년 현재 어가소득 중 어업소득이 차지하는 비중은 53.4%로 절반이상을 차지하고 있음

제5장 결 론

수산업을 둘러싼 환경은 국내외를 막론하고 급격하게 변화하고 있다. 그 중에서도 수산보조금 문제는 최근 수년 사이 국제기구에서 활발히 논의되면서 수산업의 장래에 막대한 영향을 줄 것으로 예상되고 있다.

본 연구는 수산보조금의 축소 및 폐지 논의에 대한 각국의 견해를 비교하여 우리나라 수산업의 특수성에 부합하고 수산보조금 정책 수립에 도움이 될 수 있으며 또한 어민들에 도움이 될 수 있는 수산보조금 지원 방향을 제시하는데 그 목적이 있다.

특히 WTO등 국제기구에서 수산보조금을 논의할 경우에는 무역왜곡 측면뿐만 아니라 자원보전 측면 등도 중점적으로 다루기로 함에 따라 향후 협상 진행 과정에서 보조금혜택을 받고 있는 우리나라 수산업 전 분야가 보조금 논의 쟁점사항으로 부상할 것으로 전망된다.

이와 같이 수산보조금의 축소 및 철폐가 현실적인 문제로 등장함에 따라 수산보조금은 수년 내에 감소되거나 금지되어야 하고, 그렇게 되면 한국은 수산업 전 분야에 걸쳐서 많은 영향을 받을 것이 명확하며, 그 중에서도 수산보조금의 의존도가 높은 영세어업인의 영향은 심각할 것으로 예상된다.

따라서 이러한 수산보조금 문제에 대응하기 위하여 본 논문에서는 현재까지 국제기구에서 논의되고 있는 수산보조금에 관한 논의동향을 정리해 보고 수산보조금 폐지 이후에 한국이 선택해야 할 여러 가지 수산보조금 정책 중에서도 가장 큰 비중을 차지하는 영어자금지원, 면세유, 어업용기자재, 소득세 비과세, 직접지

불제 도입 등에 대한 개선 및 도입방향을 제시함으로써 향후 대책수립에 활용할 수 있도록 하였다.

먼저 영어자금 지원체계를 개선하기 위한 방향으로 ①어업인의 신용도에 따른 원활한 자금공급 체계의 구축, ②만성적 수요초과에 대응하기 위한 영어자금 지원체계의 확보 등을 개선방향으로 제시하였다. 둘째로, 면세유 지원의 개선방향으로는 ①부가가치세의 면세, ②교통세 면세, ③조세특례제한법의 개정, ④관세 및 석유수입부과금의 면제, ⑤유류비축시설 신설 및 기금활용, ⑥직접환급으로의 전환을 제시하였다. 셋째로, 어업용 기자재 지원에 대한 개선방향으로는 ①어업인들이 부담한 세액에 상당하는 금액을 지방수협에 조합육성 보조금으로 교부하여 어업인들에게 간접적으로 지원하는 방안, ②소득보장을 위한 직접지불금의 지급으로 감축된 보조금 액수를 보전해 주는 방안, ③우리나라의 특성상 어업은 수산물의 생산뿐 아니라 분단 국토의 파수꾼, 지역균형발전 등 다원적 역할을 하고 있다는 점을 내세워 외국과의 차별화를 유도해 가는 방안을 제시하였다. 넷째로, 소득세 지원의 개선방향으로는 ①연근해 어선원의 근로소득세 비과세 범위를 확대하는 방안, ②수협조합원의 사업이용고 배당금에 대한 소득세를 비과세 항목으로 개정하는 방안을 제시하였다. 다섯째, 농업분야에 적용된 바 있는 직접지불제의 수산분야 도입시 개선방향으로 ①시장지향적 수산정책으로 전환 ②외부경제효과에 대한 보상 ③식량안보유지 ④사회복지의 증진 등을 도입방안으로 제시하였다. 끝으로 본 논문에서 제시한 수산보조금 지원개선방안이 향후 수산보조금 국제협상 및 정책수립 시 그리고 영세어민 경영개선에 도움이 되었으면 한다.

<참고문헌>

- 강연실, 수산보조금 금지시대의 유류공급 정책에 대한 연구, 수산경영론집, 한국수산경영학회, 2002. 6, pp.43-68.
- 김의곤, 현대국제정치론, 집문당, 1996.
- 김정택 외, 수산업에 대한 합리적 지원 체제의 확보, 한국해양수산개발원, 정책자료 2002-2, 2003. 2.
- 김현용, WTO 뉴라운드 보조금 철폐가 수산업 미치는 영향과 대책 -어업용 면세유에 대한 과세를 중심으로-, 수협중앙회 조사부, 수협조사월보, 2001. 4.
- 김현용, 어업용 면세유류 및 기자재 지원제도 개편, 농어업특위 발표자료, 2002. 5.
- 김현용, WTO/DDA 협상동향과 수협의 대응방향, 수협중앙회 조사부, 수협조사월보, 2003. 4.
- 김현용, 어업용기자재 보조금 감축의 대응방안, 수협중앙회 조사부, 수협조사월보, 2002. 4.
- 신영태, 수산보조금에 대한 국제적 논의와 직접지불제 도입, 해양수산동향 제1010호, 한국해양수산개발원, 2001. 4. 30.
- 이광남, 수산보조금에 대한 OECD 국가들과 한국간의 비교분석, 수협중앙회 조사부, 수협조사월보, 2001. 3.
- 이광남, 수산보조금 축소 및 철폐 문제에 대한 국제기구 논의동향과 대응방안, 수협중앙회 조사부, 수협조사월보, 2000. 11.
- 이상고 외 2인, 수산보조금이 수산자원에 미치는 영향에 관한 연구, 연구보고서, 한국수산회, 2002. 11.
- 이광남, WTO뉴라운드 협상에 따른 주요 fish friend group과 한국과 수산보조금 비교분석, 수협중앙회 조사부, 수협조사월보,

2001. 12.

임송수, WTO 농업협상에서 국내보조에 대한 논의동향과 과제,
연구보고서, 한국농촌경제연구원, 2002. 12.

주문배 외, 수산정책자금의 효율성 제고방안, 해양수산개발원, 2001.

최낙균 외, WTO뉴라운드의 협상의제별 주요쟁점 및 대응방안, 대
외경제정책연구원, 2001.

한국수산물회, WTO/DDA 수산보조금 협상관련 종합적 연구, 정책자
료 2002-1, 2002. 11.

한국수산물회, 수산보조금이 수산자원에 미치는 영향에 관한 연구,
2002.

해양수산부, WTO/DDA 수산분야 협상동향 및 향후전망, 2002. 7. 18.

홍성걸 외 2인, 수산부문 직접지불제 도입 타당성 연구, 수탁연구보
고서 2002-89, 해양수산개발원, 2002. 12.

해양수산부, '해양수산물통계연보', 2002.

해양수산부, 연도별 해양수산물사업집행지침 및 예산서, 각 연도.

통계청, 통계연보, 각년도