

기본연구 2003-13

# 우리나라 수산관련 기금의 운영실태와 개선방안

2003. 12

주문배·정갑용·이상민·최수정

□ 보고서 집필 내역

◆ 연구책임자

- 주 문 배 : 제1장~제6장

◆ 연구진

- 정 갑 용 : 제3장 1, 제5장

- 이 상 민 : 제3장 2, 제5장

- 최 수 정 : 제4장 1, 2

## 머 리 말

국내외의 급격한 여건변화에 따라 우리나라의 수산업은 큰 어려움을 겪고 있다. 안으로는 수산자원의 비합리적인 관리, 연근해 어장의 환경오염, 어업인의 고령화, 남획으로 인한 자원고갈 등에 의해 우리나라 수산업의 상황은 계속해서 악화되고 있는 실정이다. 밖으로는 국제수산기구를 중심으로 수산자원의 지속적 이용을 위한 어업규제가 강화되고 있을 뿐만 아니라 WTO 체제의 확대·강화 및 양자간 FTA 체결의 확산에 따라 세계 수산물 시장은 자유화되고 있어 국내 시장의 개방화는 필연적으로 이루어질 수밖에 없는 상황에 직면해 있다.

과거 우리나라 수산업은 식량산업으로서 뿐만 아니라 수출산업으로서 주요한 역할을 담당했으나, 현재는 무역수지 적자산업이며 취약산업의 지위에서 좀처럼 벗어나기 어려운 실정에 놓여 있다.

이러한 여건을 완화시킬 수 있는 다양한 대책으로 수산자원의 재생능력 및 변화에 상응하는 적정한 어업규모의 실현이 종합적·체계적으로 수립되지 않는 한 무한경쟁시대를 극복해야 하는 산업으로서 수산업은 심각한 타격을 입을 수밖에 없을 것 같다.

최근 우리 정부는 수산업의 경쟁력을 강화하고 수산업의 지속 가능한 발전을 위해 다양한 정책을 추진하고 있다. 이러한 수산정책 수단 중 하나로 기금에 대한 역할을 증대시키고 있는 경향이다.

그러나 현재 진행중인 WTO/DDA 수산보조금 논의 과정을 보면 원칙적으로 보조금 허용을 금지하고 있어, 향후 협상의 결과에 따라서는 기존의 수산발전기금, 농안기금뿐만 아니라 현재 설치를 위해 추진되고 있는 FTA 특별기금도 축소 또는 폐지해야 하는 상황이 벌어질 가능성도 있다.

그 뿐만 아니라 수산발전기금을 비롯한 많은 기금사업이 조성재원과 목적사업간의 연계가 불투명성, 비효율적인 사업 및 방만한 운영 등의 일부 부작용이

발생하고 있어 국가 재정의 건전 운용을 위해 예산에 흡수·통합되는 것이 바람직하다는 주장이 강하게 제기되고 있는데, 그중 수산관련기금도 포함되어 있다.

그러나, 대내외적인 여건 속에 점점 침체되어 있는 우리나라 수산업을 그대로 방치하기보다는 효과적인 구조조정을 통한 산업의 연착륙을 위하여 수산관련기금의 필요성이 관련 기관이나 어업인들에게 인식이 공유되고 있는 가운데, WTO를 중심으로 추진되고 있는 수산보조금에 대한 새로운 규범에 조화롭고 수산정책의 집행에 대한 효율성을 제고하기 위해 수산관련기금에 대한 재검토가 시급한 문제로 대두되었다. 따라서 본 보고서는 WTO/DDA 이후 새롭게 전개될 수산정책적 여건에 조화로운 수산관련기금의 합리적 정책방향을 제시하기 위해 처음으로 시도된 조사연구이다.

아무쪼록 이 연구를 계기로 수산관련 기금의 합리적인 개편을 위한 보다 구체적인 정책연구가 계속되기를 기대하며, 아울러 정책 입안자 및 현업 종사자들에게도 참고자료로 널리 활용되기를 바란다.

2003 12월

韓國海洋水產開發院  
院長 李 廷 旭

## 목 차

〈요 약〉	i
제 1 장 서 론	1
1. 연구의 필요성과 목적	1
2. 수산기금 관련 선행연구 검토	2
3. 연구의 범위와 방법	4
제 2 장 기금운영 및 평가에 관한 이론적 검토	5
1. 기금의 의의와 성격	5
1) 기금의 의의 / 5	
2) 기금의 일반적 성격 / 7	
3) 기금과 예산의 차이점 / 9	
2. 우리나라의 기금정책과 현황	10
1) 우리나라의 기금정책 기초 / 10	
2) 우리나라의 기금현황 / 11	
3. 기금의 구성과 운용	15
1) 기금의 구성 / 15	
2) 기금의 운용과정 / 17	
4. 기금의 평가체제	19
1) 기금평가의 필요성 / 19	
2) 기금의 평가체계 및 절차 / 20	
3) 기금의 평가대상과 지표 / 21	
5. 기금운용 실적평가의 사례	23
1) 1999년도 기금운용 실적평가의 사례 / 23	

- 2) 2002년도 기금운용 실적평가의 사례 / 26

### 제 3 장 우리나라 수산물관련기금의 현황과 운영실태 ————— 31

1. 수산물발전기금의 현황과 운영실태 .....31
  - 1) 수산물발전기금의 설치목적 및 근거 / 31
  - 2) 수산물발전기금의 사업내역 / 34
  - 3) 수산물발전기금의 사업추진절차 / 38
  - 4) 수산물발전기금의 지원조건 / 41
  - 5) 사업별 운용사례분석 / 53
2. 농안기금(수산물부문)의 운영실태 .....57
  - 1) 농안기금의 설치목적 / 57
  - 2) 농안기금의 수산물관련 사업별 내용 및 절차 / 59
  - 3) 수산물관련 농안기금의 규모와 운영실태 / 67
  - 4) 사업별 운용사례 분석 / 75
  - 5) 사업의 집행사례 효과분석 / 82

### 제 4 장 WTO 수산물보조금 협상동향과 각국의 수산물기금정책 ————— 92

1. WTO/DDA 수산물보조금 협상동향과 수산물기금 .....92
  - 1) WTO 수산물보조금 협상동향 / 92
  - 2) WTO 수산물보조금 협상전망과 기금문제 / 95
2. 각국의 수산물관련 기금정책 .....100
  - 1) 미국의 수산물관련 기금정책 / 100
  - 2) EU의 수산물관련 기금정책 / 106
  - 3) 일본의 수산물관련 기금정책 / 110

---

제 5 장 우리나라 수산관련기금의 합리적 개선방안	118
1. 수산관련기금의 문제점과 과제	118
1) 기금운영의 일반적 문제점 / 118	
2) 수산관련기금의 문제점과 과제 / 123	
2. 수산관련기금의 합리적 개선방안	133
1) 수산발전기금측면 / 133	
2) 농안기금측면 / 144	
제 6 장 결 론	147
참고문헌	151
부    록	154

## 표 목 차

〈표 2-1〉	예산과 기금의 비교 .....	10
〈표 2-2〉	우리나라의 기금 수 추이 .....	11
〈표 2-3〉	우리나라의 기금종류와 운용현황(2002년도 12월 기준) .....	12
〈표 2-4〉	연도별 기금운용규모 추이 .....	14
〈표 2-5〉	2003년 기금조성중 민간 차입규모 .....	14
〈표 2-6〉	기금결산보고서의 첨부서류 .....	19
〈표 2-7〉	비계량 평가지표 등급 .....	22
〈표 2-8〉	기금평가를 위한 정성지표 .....	24
〈표 2-9〉	기금평가를 위한 분류 .....	25
〈표 2-10〉	기금평가 결과 개선방안 .....	25
〈표 3-1〉	수산발전기금 사업분야 .....	35
〈표 3-2〉	2003년 수산발전기금사업 내역 .....	37
〈표 3-3〉	수발기금사업의 지원조건 .....	41
〈표 3-4〉	양식장 지하해수개발사업의 지원조건 .....	42
〈표 3-5〉	패각처리업체 운영자금의 지원조건 .....	43
〈표 3-6〉	산지 중도매인 유통자금의 지원조건 .....	44
〈표 3-7〉	수산물유통자금의 지원조건 .....	45
〈표 3-8〉	수산물가공업체 운영자금의 지원조건 .....	46
〈표 3-9〉	어망생산 운영자금의 지원조건 .....	47
〈표 3-10〉	양식기자재 구입자금의 지원조건 .....	48
〈표 3-11〉	어업질서확립자금의 지원조건 .....	49
〈표 3-12〉	노후원양어선 신조대체자금의 지원조건 .....	50
〈표 3-13〉	노후원양어선 신조대체자금신청시 제출서류 .....	51
〈표 3-14〉	수산발전기금 집행내역(2001년~2003년) .....	54



〈표 3-15〉 2003년도 어종별 TAC 현황 .....	55
〈표 3-16〉 수산기금관련 농안법의 개정경과 .....	58
〈표 3-17〉 수산관련 농안기금의 사업분야 .....	60
〈표 3-18〉 수매지원 사업별 수매대상 지정 및 사업자단체 .....	63
〈표 3-19〉 수매지원사업 지원조건 .....	63
〈표 3-20〉 우수농수산물지원사업 지원조건 .....	64
〈표 3-21〉 농안기금의 조성규모 .....	67
〈표 3-22〉 운용수익금에 의한 사업별 기금조성 .....	68
〈표 3-23〉 농안기금 조달성적 .....	70
〈표 3-24〉 농안기금 운용실적 .....	71
〈표 3-25〉 수산부문 주요사업별 운용실적 .....	72
〈표 3-26〉 품목별 수매계획 대 실적 .....	76
〈표 3-27〉 정부 수매비축량 및 수매율 .....	77
〈표 3-28〉 연도별 민간수매 계획 및 실적 .....	78
〈표 3-29〉 연도별 우수농수산물지원사업 계획 및 실적 .....	79
〈표 3-30〉 수산물 규격출하 계획 및 실적 .....	81
〈표 3-31〉 공판장 출하촉진사업 지원실적 및 출하비중 .....	82
〈표 3-32〉 품목별 추정 수요합수 .....	86
〈표 3-33〉 품목별 수매실적 .....	87
〈표 3-34〉 오징어 효과분석결과 .....	88
〈표 3-35〉 조기 효과분석결과 .....	89
〈표 3-36〉 고등어 효과분석결과 .....	90
〈표 3-37〉 방출에 따른 소비자 효과 .....	91
〈표 3-38〉 정부비축사업 효과분석 결과 .....	92
〈표 4-1〉 미국의 수산보조금 분류기준 .....	97
〈표 4-2〉 EU의 수산보조금 분류기준 .....	98
〈표 4-3〉 우리나라의 예상되는 수산관련 사업지원 보조금 분류 .....	99
〈표 4-4〉 우리나라 금지예상보조금에 대한 회계기준상 분류 .....	100

〈표 4-5〉 미국정부 회계상의 기금종류 .....	101
〈표 4-6〉 미국 수산예산(2003년 현재) .....	103
〈표 4-7〉 FIFG 지원대상지역 분류 .....	108
〈표 4-8〉 수산물조정보관사업, 대상수산물, 대상어종 .....	113
〈표 5-1〉 연도별 수산발전기금의 조성현황 .....	124
〈표 5-2〉 2003년도 수산발전기금 조성재원과 비율 .....	125
〈표 5-3〉 수산발전기금의 집행실적 .....	127
〈표 5-4〉 수발기금과 일반회계, 농특회계의 중복성 .....	128
〈표 5-5〉 수산자원조성금의 부과기준 .....	135
〈표 5-6〉 수산자원조성금의 감액대상 .....	136
〈표 5-7〉 복권사업별 발행근거 및 내역 .....	139

## 그림 목 차

〈그림 2-1〉 기금운용계획의 확정절차 .....	19
〈그림 2-2〉 사업성 기금의 성질별·재원별 분포 .....	28
〈그림 3-1〉 수산발전기금사업의 업무체계 .....	39
〈그림 3-2〉 기금사업집행절차 .....	40
〈그림 3-3〉 농안기금의 관리체계 .....	74
〈그림 3-4〉 수매효과 .....	83
〈그림 3-5〉 수매 수산물 방출에 의한 소비자 효과 .....	85
〈그림 4-1〉 미국 NOAA와 NMFS가 차지하는 예산규모(2003년) .....	102
〈그림 4-2〉 유럽공동체 기금수해지역분포도(2003년 현재) .....	109
〈그림 5-1〉 기금위탁관리조직(2003년 7월 현재) .....	125

## <요 약>

### 제1장 서 론

- 수산자원 관리효과의 미흡, 연근해 어장의 오염, 어업인의 고령화, 자원고갈 등에 의해 해마다 줄어들고 있는 수산물 생산량 감소는 우리나라 수산업의 존립을 위태롭게 하고 있음. 이와 같이 어려움에 처해있는 수산업의 경쟁력을 강화하기 위해 정부는 수산정책 수단 중 하나로 기금에 대한 역할을 증대시키고 있는 경향임
- 그런데, WTO를 중심으로 논의되고 있는 수산보조금 협상의 결과에 따라서는 기존의 수산발전기금, 농안기금뿐만 아니라 현재 설치를 위해 추진되고 있는 FTA 특별기금도 축소 또는 폐지라는 압박을 받을 가능성이 큼. 뿐만 아니라, 예산과의 중복성 문제, 사업집행의 비효율성 등의 문제도 자주 지적되어 왔음. 이와 같이 수산업의 경쟁력을 강화하기 위해 활용되고 있는 수산관련기금에 대한 새로운 정책방향 모색이 요구됨
- 따라서, 본 연구는 수산발전기금을 비롯한 수산관련 기금의 현황과 운영실태 분석을 통하여 그 문제점을 도출하고, 향후 새롭게 전개될 수산정책적 여건변화에 조화로운 수산관련기금의 합리적 개선방안을 제시하는 것임

### 제2장 기금운영과 평가에 관한 이론적 검토

- 우리나라의 2003년도 기금정책 기조는 재정건전화를 뒷받침하고 사업의 효율성을 달성하기 위하여 첫째, 선택과 집중에 따라 사업구조를 개편하고, 둘째, 사업추진 체계를 재정비하여 지출의 생산성을 제고하며, 셋째, 수입구조의 건전화를 추진하고 있음
- 2003년도 기금운용 규모는 48개로 159,4조 원으로 전년 대비 10.1% 증가한

것으로 나타났음(기술신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금 등 등 10개의 금융성 기금 제외)

- 각 기금은 기금별로 목표달성에 따라 개별법에 기금조성 방법을 정하고 있는데 정부출연금, 민간 임의출연금, 강제부담금, 채권발행자금, 기금운용 수입 등이 있고,
  - 기금의 운용계획 및 기금결산은 2002년부터 국회의 심의, 의결 대상으로서 기금관리주체(수산발전기금의 경우, 해양수산부)에 의해 매년 5월 31일까지 기금운용계획이 기획예산처 장관에게 제출해야 하며,
  - 기금결산시에는 매 회계연도마다 기금관리주체에 의한 기금결산보고는 국무회의를 거쳐 감사원과 기획예산처에 제출하도록 되어 있는데 감사원의 감사를 거친 기금결산은 국회에 제출해야 함
- 기금평가의 실천은 정부가 정책과정의 각 단계 및 예산집행에 있어서 보다 바람직한 정책결과를 산출하는 것에 대한 관심의 표명이라고 할 수 있으며, 또, 정부조직 내적으로는 정책결정자가 정책과정에 있어서 자신의 업적에 대한 반성과 정책수정의 기회를 가지고자 하는 것임
  - 그런데, 기금사업의 효율성 평가를 위한 사전·사후평가체계가 제도화되어 있지 않으며, 단지 기금 집행실적만을 점검하는 수준으로 기금사업에 대한 평가체계는 형식에 그치고 있음
  - 따라서, 기금에 대한 집행과정의 투명성 및 객관성을 확보하고, 예산집행의 효율성 확보를 위해서 기금 투입이 미치는 직·간접적인 영향 및 사회경제적 효과 등에 대한 평가기준을 제시할 수 있는 구체적인 검토가 이루어져야 할 것임. 또한, 신규사업에 대한 의사결정자의 결정행동을 지원할 수 있는 객관적 기준을 설정하기 위해서도 기금사업의 평가제도가 제도적으로 정립될 필요가 있음
- 결론적으로 기금평가라는 것은 기금 정책적인 측면에서 기금운용을 대상으로 한 기금평가 뿐만 아니라 개별기금의 단위사업별 사업평가가 같이 추진되어야 할 것임. 그런데, 현실적으로는 기금의 개별 사업에 대한 구체적인 집행효과는 평가되지 않고, 자금의 운용계획 대비 실적만이 파악되고 있는 실정임

### 제3장 우리나라 수산관련기금의 현황과 운영실태

- 수산발전기금은 1999년 법률 제6029호로 제정된 “어업협정체결에따른어업인등의지원및수산업발전특별법”에 의하여 설치되었는데, 이 법 제22조에서 규정하고 있는 수산발전기금의 설치목적은 어업경영자금의 지원, 수산물 유통구조개선 및 가격안정, 경쟁력 있는 수산업 육성에 필요한 재원을 확보하기 위한 것임
- 기금업무의 총괄은 해양수산부 수산정책과 기금담당이며, 사업부서는 사업별 집행지침에 근거하고 있으며, 기금위탁관리는 수협중앙회 수산발전기금사무국을 두고 수행되고 있으며, 대출업무의 총괄은 수협중앙회 수산금융부 수산금융자금지원팀이고, 대출취급은 수협의 지역별 영업본부 및 지구별 수협이 수행하고 있음
- 2003년 수산발전기금사업은 총 11개 사업에 대하여 약 1079억 원 의 자금 규모로 운용되고 있는데, 현재 TAC참여어업인경영개선자금, 양식장 지해해수개발자금, 패각처리업체 운영자금, 산지중도매인 유통자금, 수산물유통자금, 수산물가공업체 운영자금, 어망생산 운영자금, 양식기자재 구입자금, 어업질서확립자금, 노후원양어선신조대체자금, 어업용페스키로품 감용기보급사업까지 총 11개의 기금사업을 추진하고 있음
- 수발기금사업은 실시연도가 2001년부터 2003년까지 3개년으로 사업기간이 일천하여 실시사례 및 사업효과를 정밀하게 분석하는 것은 곤란하나, 집행내역을 중심으로 사업기금의 소진율이 아주 높은 경우, 소진율이 보통인 경우와 소진이 거의 없는 3가지 유형으로 구분할 수 있었음
  - 소진율이 아주 좋은 사례 : TAC참여어업인경영개선자금, 어망생산 운영자금, 양식기자재 구입자금사업의 소진율이 높은 것으로 나타났음
  - 소진율이 보통인 사례 : 수발기금의 소진율이 보통인 사례(50~60%)로는 산지중도매인유통자사업, 수산물유통자금사업과 수산물가공업체운영자금사업을 들 수 있음. 해당사업자로서는 수발기금이나 농안기금중에서 지원조건이 좋은 쪽을 선택하여 신청하므로 수발기금의 소진율이 그다지 높지 않은 것임. 또한, 수산물유통 관련사업은 농안기금사업과 중복되는 것으로 나타났음

- 소진율이 거의 없는 사례 : 소진율이 거의 없는 사례로는 양식장지하해수 개발사업, 노후원양어선신조대체사업을 들 수 있는데, 본래, 육상양식장의 유입수는 온도, 비중, 수량 등이 안정적으로 확보되고 특히 적조발생의 경우에도 영향을 입지 않아야 하는데, 최근에 양식장지하해수개발사업의 자금소진이 되지 않는 이유는 인근연안에 적조가 발생하여 지하해수로 적조가 유입되어 육상양식장의 물고기가 떼죽음을 당하는 큰 피해를 보았기 때문임. 노후원양어선신조대체사업은 최근에 금리가 하락하여 수발기금 융자금리와 시중은행 금리의 차이가 크지 않아서 수발기금을 융자할 필요성이 별로 없을 뿐만 아니라, 국제경기의 장기침체로 인한 어가하락, 유류비 및 인건비의 상승으로 인한 조업경비의 지속적인 상승으로 채산성의 악화 등 어업경영의 장기전망에 대한 불확실성으로 원양어업의 경영자가 투자를 꺼리는 경향 때문이라고 판단됨
- 농안기금은 “농수산물유통및가격안정에관한법률”에 의해 농수산물의 가격 및 공급안정을 위해 농수산물의 생산, 판매, 비축을 지원하기 위해 설치되었음
- 수산부문 사업별 운용사례를 살펴보면, 정부비축사업으로 수매비축사업을 통한 가격안정효과는 대체적으로 긍정적인 것으로 나타났으나, 2001년 기준 오징어와 명태를 제외한 품목의 수매율이 1%에 미치지 못하는 것으로 나타나 전체 생산물량에 대한 근본적인 가격조절기능을 충분히 수행하였는지는 구체적인 검토가 필요할 것으로 판단되었음. 수매지원사업은 융자기간이 비교적 단기간이어서 일반 금융기관에 의한 단기운영자금지원과 차별되기 어려우며, 시중금리와 지원금리의 차이가 줄어들 경우 정책자금으로서의 장점을 상실하여 지원업체가 줄어들 우려가 있음. 우수농수산물 지원사업 : 원료구매지원사업과 운영활성화지원사업으로 나뉘어져 있으나 서로가 중복되는 경향. 사업대상자 선정에 대한 구체적인 기준이 미비하였음
- 사업의 집행효과를 살펴보면, 오징어 수매사업 효과의 경우(1999년), 정부 수매가 없었을 경우의 가격( $P + \alpha P$ )이 수매실적을 감안한 가격( $P$ )보다 약 0.26원이 하락한 1,415.76원/kg으로 나타났음. 그러나, 수매량이 1999년의 35배에 달하는 2001년에는 8.64원의 가격하락을 막으며, 19억원의 수매효

과를 올린 것으로 분석되었음. 조기 수매사업은 2000년에 1,354백 만원, 2001년에 9백 만원의 손실 발생되었고, 고등어 수매사업 효과는 1998년에 -3,481백 만원이었으나, 점진적인 감소를 보이다가 2002년에는 방출에 따른 정부이익을 감안하지 않았음에도 불구하고 1,404백 만원의 이익이 발생하였음. 소비자 가격안정 효과는 긍정적인 효과 발생한 것으로 분석되었음

## 제4장 WTO 수산보조금 협상동향과 각국의 수산기금정책

- 현재까지 수산보조금 협상이 중반기에 접어들었으나 구체적인 성과를 도출하고 있지는 못하였음. 특히 보조금의 개념 및 범위에 대한 합의가 이루어지고 있지 않아, 본 연구가 대상으로 하고 있는 기금에 대한 취급문제도 결정된 바도 없으며, 2003년 9월 칸쿤에서 개최된 제5차 WTO 각료회의도 수산보조금에 대한 구체적인 결정사항이 없이 폐막됨
- 현재까지 수산보조금의 협상동향을 고려할 때, 기금 사업중, 수산물유통 개선지원, 해외어장개발, 정부수매비축사업 등은 규제될 가능성이 있음. 따라서, 수산보조금 협상의 주요 쟁점인 보조금 지원에 대한 시장왜곡과 과잉어획을 실질적으로 유발시키거나 시킬 가능성이 있는 기금사업에 대해서는 재검토가 필수적임
- 미국의 수산지원기금은 크게 네 가지 범위에서 이루어지고 있는데 첫째, 어업자원 정보수집 및 분석, 둘째, 자원보존 및 관리사업, 셋째, 주정부 및 수산업지원, 넷째, 특별회계사업으로 이루어져 있는데 그 중 수산업에 관한 금융지원프로그램은 특별회계사업에 속하는데 미국은 수산지원 프로그램을 연차적으로 계속 감소시키고 있으며 정책적으로 지속가능한 수산업 증진을 목표로 환경개선 및 어민의 전업유도에 예산을 집중 편성하고 있음
- 유럽은 각 회원국들에 대해서 공동수산정책을 수립하여 실시하도록 하고 있는 바 ‘구조기금(structural fund)’이 주요 기금에 속하는데 이 기금은 FIGF(수산기금에 해당), 유럽지역개발기금, 유럽사회기금, 유럽농업지도 보장기금으로 구성되어 있는데 수산업에 종사하는 어민들은 업종에 따라 FIGF의 지원을 대개 받으나 지역의 낙후도에 따라서 이들 기금을 모두 지원받을 수 있도록 되어 있으며 특히 FIGF는 수산업의 구조조정을 위한 기

금으로 어선건조 및 어선현대화, 어획능력감축, 유통가공설비투자 및 양식부문투자 등에 주로 지원되었는데 그 효과측면에서 성공적이지 못했다는 비판이 있는 가운데 향후 FIG는 환경친화적인 양식어업 및 어선어업의 전업유도를 위한 어촌지역개발에 주로 지원될 예정임

- 일본의 정부예산 구조는 매우 복잡한 구조를 가지고 있는데 수산에 대한 지원은 다양한 기금사업과 어가안정기금, 해외어업협력재단을 통한 대부금 등으로 이루어져 있으며 그 중 대표적인 수산기금은 (재)어가안정기금으로서 산지 및 소비지 수산물 가격안정화사업과 수산물의 소비확대 사업 및 어업경영에 이바지하는데 목적을 두고 있고, 주요 재원조성내역은 사업자단체(전어련, 원양선망어협 등 8개조합)와 정부보조 및 사업잉여금으로 구성되는데 이 기금의 사업내용은 주로 조정보관사업으로 수산물의 가격안정 및 어업자의 계통공판체제의 강화에 기여하고 있는데 이와 함께 일본 정부는 수산제도금융을 운영함으로써 어업경영안정 및 개선에 노력하고 있음

## 제5장 우리나라 수산관련기금의 합리적 개선방안

- 우리나라 수산관련 기금에 대한 문제점으로 기금제도의 일반적인 문제와 기금사업의 운용 및 평가에 대한 것으로 구분됨
  - 기금운용의 일반적인 문제점으로는 기금설치의 비합리성, 기금의 중장기 계획 미수립 및 단기적 운영, 기금 조성 및 여유재원 활용의 부적절성, 기금 운용의 단편성 및 자의성, 기금평가체계의 미비, 기금관리 조직 및 인력의 부적절성 등을 지적할 수 있음
  - 수산발전기금은 기금의 재원측면에서 정부출연금에 대한 절대적인 의존으로 인해 안정적인 재원확보방안이 없는 상황이며 기금의 관리조직측면에서 인력지원이 너무 부족하여 본래의 목적을 달성할 수 있는 사업관리가 어렵고, 기금의 평가측면에서 사업의 효율성평가를 위한 사전·사후평가체계가 제도화되어 있지 않으며, 기금의 사업운용측면에서는 정확한 수요예측과 합리적 논거에 의한 사업운용이 뒷받침되고 있지 못한 실정인데다 수산발전기금의 향후 중장기 계획이 수립되지 못하여 일관되고



- 효율적인 사업운용 및 평가가 이루어지지 못하고 있는 실정임
- 농안기금의 수산부문 기금사업은 우선 민간참여가 어렵게 되어 있어 수혜자인 어업인의 요구가 제대로 반영되지 못할 뿐만 아니라 동 사업의 운영의 주체가 농림부이기 때문에 수산부문에 대한 해양수산부의 의견이 적절하게 반영되기 어려운 구조적 어려움을 가지고 있으며 수산부문이 전체 기금사업에서 차지하는 규모가 12.8%밖에 되지 않아서 정부개입에 의한 수산물 가격조절기능에 한계가 있음
  - 이상의 검토를 바탕으로 Post-DDA 시대 및 신해양법 시대에 새롭게 전개될 수산정책적 여건에 조화로운 수산관련 기금의 합리적 개선방안을 제시하면 다음과 같음
    - 하나, 기금재원의 다양화를 들 수 있음. 기금의 재원을 확보할 수 있는 방안으로, 첫째, 농안기금의 수산부문기금을 분리하여 수발기금으로 하는 방안을 고려할 수 있음. 둘째, 수산자원조성금을 수발기금의 재원으로 활용하는 방안을 들 수 있음. 셋째, 경쟁사업의 수익금을 수발기금으로 활용방안을 들 수 있음. 경쟁사업의 주체는 국민체육진흥법 제24조에 의거하여 1989년 4월에 설립된 국민체육진흥공단이 사업주체임. 넷째, 복권사업의 수익금을 수발기금으로 활용방안을 검토해야 할 것임. 복권은 일정한 수익 당사자들이 제비를 뽑아서 맞는 표에 대해 많은 배당금을 주는 표찰이라고 정의되는데, 현대적 의미의 복권은 불법적이고 인위적인 요소를 배제시키고 객관적이고 투명한 규칙과 법규하에서 국가적인 공인사업으로 시행되고 있음
    - 둘, 농안기금의 수산부문기금을 분리하여 수발기금으로 하는 방안을 추진해야 할 것임. 현행 농안법이 농산물(농림부)을 중심으로 제·개정되어 수산물의 고유한 성격을 제대로 반영하지 못하여 수산정책의 적시적, 효율적인 집행이 곤란한 것이 현실임. 따라서 농안사업에서 해양수산부가 독자적으로 사업을 확정하거나 탄력적으로 운용하는 권한이 없고 사업실시기관과 사업운용기관 사이에 존재하여 사업확정전 사업타당성의 검토 수준에 그치고 있으므로, 수산부분 정책의 자율성 및 탄력성을 확보하는 것이 필요함
    - 셋, 기금관리조직의 합리화와 전문인력 배치를 들 수 있음. 그 방안으로,

첫째, 순환보직제라는 특성을 지닌 공무원이나 수협인사시스템에서 기금 운용부문이 예외적으로 취급되지 못하고 있으므로 민간전문가를 초빙할 수 있는 인센티브 제도를 개발하든지 아니면 이 부문에 종사하는 기금담당공무원에 대한 특별한 대우가 요망됨. 기금관리를 담당하는 공무원에 대해서는 순환보직의 적용을 완화하고 이에 상응하는 대우를 해준과 동시에 적절한 교육기회 제공 등을 통해 이들을 전문가로 훈련시키는 방안을 강구하는 것이 바람직함. 둘째는 기금사업을 수탁, 관리하고 있는 수협중앙회 기금사무국의 인력을 확충해야 함. 기금사무국의 인력은 적어도 팀장(차장급) 1명 아래에 기금의 운용·관리를 담당하는 과장급 1명 및 과원 1명, 기금사업과 관련된 회계업무를 담당하는 과장급 1명 및 과원 1명 등 총 5명의 인력이 최소한 배치되어야 기금업무를 효율적으로 집행, 관리할 수 있을 것으로 판단됨

- 넷, 기금사업에 대한 평가제도의 구조적인 문제점을 개선하기 위한 방안으로는 첫째, 사업성과평가 및 성과관리제도를 도입해야 하며, 일관된 원칙과 방향성을 가지고 기금을 운용할 수 있도록 경제·사회적 여건 변화를 감안한 중장기 운용전략을 마련하고, 이에 기초한 사업구조 개편 및 세부 실천계획의 수립이 필요함. 또한, 투입위주에서 성과중심으로 기금 운용방식을 전환하기 위해서는 기금 사업별 성과평가 및 성과관리제도 도입을 적극 추진할 필요가 있으며, 평가결과의 환류 및 성과에 따른 보상제도를 적극 개발하여야 할 것임. 둘째, 사업의 효과성을 분석하는 것이 필요함. 평가과정에 있어서는, 신규사업에 대한 필요성을 정당화하는 것, 사업집행이 비용효과적으로 집행됨을 입증하는 것, 사업의 효과성과 사업의 지속·수정·종료를 결정함으로써 정책결정상의 책임성을 확보하는 것이 필요함. 특히, 현실적으로 가능한 범위내에서 효과성평가를 시도하고, 향후 전문기관이 주관하는 효과성 평가제도를 도입하여 효과성 평가의 폭과 내용을 현실화시키는 것이 필요함. 즉, 실험연구, 통계분석, 해당사업과 관련된 과거 정책들과의 비교, 사례연구, 관련자료의 지속적 수집 및 관리 등 다양한 방법을 동원하여 사업평가에 대한 전문성, 객관성을 확보해야 함
- 다섯, 기금사업 운용의 합리성 제고가 필요함. 그 방안으로, 첫째, 기금사

- 업간의 명칭이나 사업내용이 유사한 경우에는 이를 통·폐합시키거나 사업내용을 포괄적이고 단순화시켜 사업의 자율성을 보다 확보할 수 있도록 하여야 할 것이며, 둘째, 대규모의 사회보장성 지출이나 장기적 차원에서 목적달성을 위해 필요한 경우에는 기금사업으로 통합해야 할 것임 셋째, 양식장에 지원되는 자금지원사업의 경우에 금리나 상환기간 등 금융자사업의 융자조건 및 결정절차를 일원화하는 방안을 강구하여야 할 것임. 넷째, 사업계획의 수립이나 집행시에 어업인의 의견수렴과정을 거쳐야 하고, 관련사업에 대한 평가, 계획수립에 있어서 관련전문가의 의견이나 자문을 구하여 사업성과를 극대화하도록 하는 장치가 필요함
- 여섯, 수산발전기금도 다른 기금과 같이 기금설치 목적사업 및 목표달성 연도를 구체적으로 정하고 목적사업 추진에 필요한 연차별 기금 조성목표액과 재원확보방안 등을 내용으로 하는 중장기 기금운용계획을 수립하여 운영하는 것이 필요함. 수립된 합리적인 중장기계획 하에서 수요조사와 대상사업에 대한 사전평가를 통하여 추진사업을 선정하고 집행하고 평가하여 기금설치의 합리성을 제고할 수 있도록 하여야 할 것임

## 제6장 결 론

- 마지막으로 어려움에 처해있는 수산업의 경쟁력을 강화하고 수산업의 지속가능한 발전을 위해 해양수산부는 다양한 수산정책 수단 중의 하나로 기금에 대한 역할을 크게 기대하고 있는 실정인데,
  - 수산보조금을 둘러싼 WTO를 중심으로 한 국제사회의 움직임은 어업인에 대한 재정적 지원을 제한하는 방향으로 추진되고 있음. 또한, 우리나라 정부가 설치하고 있는 많은 기금사업의 집행 및 성과에 대한 효율성 문제도 개선되지 않으면 안되는 것으로 평가되고 있음
- 수산정책 및 수산업을 둘러싼 국내외의 여건을 과학적으로 분석하고, 기존의 수산기금사업에 대한 집행효과 분석, 그리고 필요한 적정규모가 어느 정도인지 등을 포괄하는 총괄적인 연구를 수행하기에는 시공간적인 한계로 말미암아 매우 제한적이었음
  - 이 연구를 계기로 Post-DDA 및 신해양법 시대에 조화롭고 합리적인 수

x

산기금제도의 구축 및 수산기금의 중장기 기본계획 수립을 위한 보다 구체적인 연구가 계속되기를 기대함

# 제 1 장 서 론

## 1. 연구의 필요성과 목적

국내외의 급격한 여건변화에 따라 우리나라의 수산업은 큰 어려움을 겪고 있다. 우리나라의 수산업을 둘러싼 국제적인 여건변화는 크게 두 가지 특징으로 구분할 수 있다. 하나는 생산측면에서 규제가 강화되고 있다는 것이며, 다른 하나는 무역에 대한 규제가 완화 또는 철폐되는 방향으로 논의되고 있다는 것이다. 다시 말하면 전자는 국제수산물기구를 중심으로 추진되고 있는 수산자원의 지속적 이용을 위해 어업에 대한 다양한 규제가 새롭게 규정되고 있을 뿐만 아니라 기존의 규제 시스템도 더욱 강화되고 있다는 것이며, 후자는 수산물 무역 및 통상측면에서 나타나는 특징으로 WTO 체제의 강화 및 양자간 FTA 체결의 확산에 따라 세계 수산물 시장의 개방화·자유화가 확대·강화되고 있다는 것이다.

수산업을 둘러싼 국내여건 또한 매우 빠르게 변화하고 있다. 과거의 수산업은 식량산업으로서 뿐만 아니라 수출산업으로서 주요한 역할을 담당하던 산업이었지만, 현재의 수산업은 무역수지 적자산업이며 취약산업의 지위에서 좀처럼 벗어나기 어려운 실정에 놓여 있다.

수산자원의 비합리적인 관리(남획, 불법어업, 정책의 실패 등), 연근해 어장의 오염, 어업인의 고령화, 어업전문가 육성실패, 자원고갈 등에 의해 해마다 줄어들고 있는 수산물 생산감소는 우리나라 수산업체의 경영여건을 계속해서 악화시키고 있다. 이러한 여건을 완화시킬 수 있는 다양한 대책(자원의 재생능력 및 변화에 상응하는 적절한 어업규모의 실현)이 종합적으로 실현되지 않는 한 무한경쟁시대를 극복해야하는 산업으로서 수산업은 심각한 타격을 입을 수밖에 없을 것으로 예상된다.

이와 같이 어려움에 처해있는 수산업의 경쟁력을 강화하고 수산업의 지속가능한 발전을 위해 우리나라 정부는 다양한 정책을 추진하고 있다. 최근 우리 정부는 다양한 수산정책 수단 중 하나로 기금에 대한 역할을 증대시키고 있는 경향이다.

그런데 WTO를 중심으로 논의되고 있는 수산보조금 협상은 어업인에 대한 직·간접적인 지원을 제한하는 방향으로 추진되고 있다. 현재 진행중인 WTO/DDA 수산보조금 협상의 결과에 따라서는 기존의 수산발전기금, 농안기금뿐만 아니라 현재 설치를 위해 추진되고 있는 FTA 특별기금도 축소 또는 폐지라는 압박을 받을 가능성이 크다.

그 뿐만 아니라 수산발전기금을 비롯한 많은 기금사업의 집행 및 성과에 대한 효율성 문제도 자주 지적되고 있다. 최근, 감사원이 발표한 2002년도 “기금관리 및 운용실태”에 대한 감사결과에 따르면, 정부 부처가 운영하는 기금중 일부기금을 국가 재정의 건전 운용을 위해 예산에 흡수·통합되는 것이 바람직하다는 권고를 기획예산처에 하였다. 그 이유로서 조성재원과 목적사업간의 연계가 불투명하고 관련사업을 반드시 기금에서 집행해야할 이유가 없다는 것이었다. 수산관련기금으로 해양수산부 소관인 수산발전기금은 기금 조성재원과 목적사업간의 연계성이 낮은 것으로 분석되었다.<sup>1)</sup>

이와 같이 수산업의 지속 가능한 발전뿐만 아니라 수산정책의 집행에 대한 효율성(능률성+효과성)을 제고하기 위해 활용되고 있는 수산관련기금에 대한 재검토가 수산정책에 있어서 시급한 문제로 대두된 것이다.

따라서, 본 연구는 수산발전기금을 비롯한 수산관련기금의 현황과 운영실태 분석을 통하여 그 문제점을 도출하고, 향후 새롭게 변화될 수산정책적 여건에 조화로운 수산관련기금의 합리적 개선방안을 모색하고자 하는 것이다.

## 2. 수산기금 관련 선행연구 검토

지금까지 기금에 대해 많은 연구가 추진되었지만, 수산관련 기금을 대상으로 한 연구는 극히 소수에 불과하다. 그 중에서도 기금사업에 대한 정책과정

1) 감사원, “기금관리 및 운영실태 감사결과” 〈별표2〉(2003년 7월 18일), 참조.

분석 및 집행효과에 대한 연구는 학자들의 관심을 끌지 못한 것 같다.

농수산 정책분야의 기금을 대상으로 한 최근의 연구를 보면, 첫째, 고영곤·설광언(1996) 박사는 농수산물 가격안정을 목적으로 한 농안기금의 운영체제에 관한 연구에서 농안기금의 체계 및 운영상에서 나타나는 문제점을 제시하였으며, 둘째, 서종혁 박사 등(1990)의 “농수산 정책자금 지원제도 개선방안”에서 정책금융의 편중정도 및 성과분석을 시도하고 그 개선방안을 제시하고자 하였는데, 이는 수산물 관련 기금 연구에 대한 중요한 벤치마킹이 될 수 있는 것으로 이해된다. 셋째, 김기성(1984)의 “농업기금제도의 현황과 특징”에서는 주요 농업기금의 구성과 운용체계 및 금융효과를 분석하였다. 그 밖에도 기금운용 일반에 대한 연구로 주로 정책집행의 효율성 문제에 초점이 맞추어진 연구가 있다. 예를 들면, 황성현(1995)이 “공공자금의 통합관리 및 효율적 운용방안”에서 기금제도를 공공자금 측면에서 문제점과 개선방안을 제시하였으며, 송대희 등(1993)은 “국가예산과 정책목표”에 대한 연구에서 재정운영, 기금과 특별회계, 국공채 발행 등의 문제점과 개선방안을 제시하고자 하였다.

수산물관련기금을 대상으로 한 연구에는 첫째, 박성쾌·조보현(1998)의 “수산부 부문 유통관련 기금운영의 개선방안에 대한 연구”가 있다. 이 연구는 기존의 수산부 부문 농안기금의 운영에 대한 문제점을 살펴보고, 이를 해결하기 위해 수산물 가격의 성격을 수산외 부문과 연계하여 분석하면서 그 해결점을 찾고자 하였다. 그러나 기금운영의 문제점으로 지적되는 적자개선의 문제나 가격정책 사업에 대해서는 개괄적인 방향만을 제시하였으며 보다 구체적인 방안은 추후의 과제로 남겨 놓았다. 둘째, 강연실·조용훈 외(2000)의 “수산발전기금 조성 및 운용방안에 관한 연구”는 침체에 빠져 있는 수산업의 육성·발전을 위해 어떻게 하면 재원을 효율적으로 조성할 수 있으며, 조성된 재원을 바탕으로 지원해야 할 대상사업을 제시하고자 한 것이었다.

이상에서 검토한 바와 같이 수산업 부문과 직접적인 관련을 가지는 기금을 대상으로 한 연구는 박성쾌·조보현(1998)의 연구와 강연실·조용훈(2000)의 연구에 불과하며, 특히 수산업을 둘러싼 최근의 여건변화를 반영하여 수산관련 기금의 법제 및 운영실태를 대상으로 종합적으로 한 연구는 없는 것으로 나타났다.

### 3. 연구의 범위와 방법

이 연구는 수산업을 둘러싼 대·내외의 여건변화에 따라 기금의 역할이 증가하고 있는 반면, WTO/DDA 수산보조금 협상 및 양자간 또는 다자간 FTA(자유무역협정) 등 국제적 여건변화에 따라 축소 또는 폐지될 가능성이 증가하고 있는 수산관련 기금을 대상으로 하고 있다.

유엔해양법 협약 및 WTO 체제의 출범에 따라 과거와는 차원이 다른 새로운 국면을 경험하고 있는 우리나라 수산업의 위기를 극복하기 위해 정부는 다양한 정책수단 중 하나로 기금에 대한 역할을 증대시키고 있다.

이러한 기금은 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 운용할 필요가 있을 때 국가가 법률로서 설치할 수 있다고 예산회계법에서 규정하고 있으며, 세입·세출예산에 의하지 않고 운용할 수 있어 일반회계 예산사업보다 자율성이 보장되고 있다. 현재 우리나라의 기금은 기금관리법에 의하여 공공기금(정부기금)과 기타기금(민간기금)으로 구분되어 관리되고 있다.

연구방법은 문헌조사법과 법제도적 접근방법을 활용하여, 우선 우리나라의 기금제도와 평가체계에 대해 이론적으로 검토하고자 한다. 다음으로 수산관련 기금의 운영실태에 대해 수산발전기금과 농안기금으로 구분하여, 기금의 운영 과정에 있어서 재원조성의 합리성, 기금사업의 선정과정, 기금사업의 관리 및 평가체계, 관련사업 및 다른 예산사업과의 중복성 문제 등을 기금사업이 계획(plan) → 결정(decide) → 집행(do) → 평가(see) → 시정(amend)되는 과정을 구체적으로 분석하여 문제점을 도출할 것이다. 그리고, 보완적으로 기금사업의 성과에 대해 계량적으로 분석이 가능한 사업에 대해서는 일부 사업을 선정하여 그 효과를 분석하고자 한다. 그리고, 최근에 WTO를 중심으로 논의되고 있는 수산보조금 논의동향과 주요국의 기금정책 동향을 비교하여 그 특징과 시사점을 도출하고, 이상의 검토결과를 바탕으로 급격한 변화가 예상되는 우리나라의 수산업 여건에 조화로운 수산관련기금의 합리적 개선방안을 제시하고자 한다.



## 제 2 장 기금운영 및 평가에 관한 이론적 검토

### 1. 기금의 의의와 성격

#### 1) 기금의 의의

정부예산은 회계형태별로 일반회계예산(general account budget), 특별회계예산(special account budget), 기금(fund)으로 구분된다. 일반적으로 정부의 재정활동은 주로 일반회계예산, 특별회계예산 등 예산에 의하여 운용되고 있으나, 특정한 분야의 사업에 대하여 지속적이고 안정적인 자금지원이 필요하거나 사업추진에 탄력적인 집행이 필요할 경우에 한하여 예산과는 별도로 정부가 직접 기금을 조성하여 운용하거나 민간이 조성하여 운용하는 기금에 출연함으로써 정부의 정책목적을 달성하고 있다.<sup>2)</sup>

이러한 기금은 그 설치목적과 운용형태가 다양하여 이에 대한 명확한 정의를 내리기가 쉽지 않다.

기금제도는 1961년 12월 중전의 재정법을 대체하여 새로이 제정된 예산회계법에 의하여 처음으로 도입되었으며, 현행 예산회계법(제7조)에 의하면 국가가 「특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 운용할 필요가 있을 때에 한하여」 법률로써 기금을 설치할 수 있으며(제1항), 이렇게 설치된 기금은 세입·세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있도록(제2항) 규정하고 있다.<sup>3)</sup>

---

2) 예산회계법 제9조 (회계구분)에 의하면 ①국가의 회계는 일반회계와 특별회계로 구분한다. ②특별회계는 국가에서 특정한 사업을 운영할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용할 때, 기타 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 계리할 필요가 있을 때에 법률로 설치한다고 규정하고 있음.

상세한 내용은 유병복 외 공저, 신행정학(서울:형설출판사, 2002), pp.408-418 및 신해룡, 예산결산심사-이론과 실제(서울:세명서관, 1997), pp. 86-133, 예산회계법을 참조.

이와 같은 예산회계법상의 규정에 따라 기금을 정의해 본다면 기금은 복잡 다기하고 급변하는 현실에서 국가의 특수한 정책목적을 실현하기 위하여 예산 원칙의 일반적인 제약으로부터 벗어나 좀 더 탄력적으로 운용할 수 있도록 특정사업을 위해 보유·운용하는 특정자금이라고 할 수 있다.

따라서 기금은 법률에 설치근거를 두고 재원의 조성을 주로 정부의 출연금 또는 법률의 규정에 의한 민간출연에 의존하고 있으며, 운용은 국가의 직·간접적인 정책목적을 달성하기 위한 것이면 그 명칭(예: 자금 또는 기금) 여하를 불문하고 이를 모두 광의의 기금에 해당하는 것으로 볼 수 있다.<sup>4)</sup>

그러나 정부는 1994년부터 기금관리기본법에 규정한 법률에 의해서만 기금을 설치할 수 있도록 하고 있는 바, 협의의 기금은 기금관리기본법에 설치근거를 둔 기금만을 말한다고 할 수 있다.<sup>5)</sup> 또한 기금관리기관과 사업공공성에 따라 공공기금과 기타기금으로 분리되어 관리되어 왔다.

기금관리기본법은 중앙관서의 장이 관리하는 기금과 사업내용상 공공성이 큰 기금으로 대통령이 정하는 기금을 공공기금으로 지정하고, 그 운용계획의 수립·변경 절차 및 결산 등에 대하여 규정함으로써 기금운용의 공공성과 재정운영의 효율성이 제고되도록 하고 있다.

그런데 2001년 12월 기금관리기본법의 개정<sup>6)</sup>에 따라 공공기금과 기타기금의 구분을 없애고 기금으로 일원화되었다. 그리고 기금운용의 효율성과 투명

3) 예산회계법 제7조(기금의 설치) ①국가는 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 특별한 기금을 설치할 수 있다. ②제1항의 규정에 의한 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다. ③내지 ⑦삭제 <91.12.31>.

4) 신해룡, 위의 책, p. 103.

5) 기금관리기본법 제2조의2 (기금설치의 제한) 정부의 출연금 또는 법률에 의한 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표에 규정한 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다<개정 1999.12.31, 2001.12.31>,고 규정함.

6) 기금관리기본법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.<개정 2000.1.12, 2001.12.19>

1. 삭제 <2001.12.31>

2. "중앙관서의 장"이라 함은 예산회계법 제14조제1항 및 제2항의 규정에 의한 중앙관서의 장을 말한다.

3. "기금관리주체"라 함은 법률에 의하여 기금을 관리운용하는 자(기금의 관리 또는 운용업무를 위탁받은 자를 제외한다)를 말한다. [본조신설 1999.12.31] [중전 제2조는 제2조의2로 이동<1999.12.31>]

성을 높이기 위해 2001년 말 62개였던 기금을 2002년에 59개로 줄였으며, 2004년에는 52개로 통·폐합하기로 한 바 있다.<sup>7)</sup> 또한 그 동안 기금의 방만한 운영이 지적되어 2002년부터 기금운용계획과 기금결산은 국회의 의결을 받도록 하였다.<sup>8)</sup>

## 2) 기금의 일반적 성격

### (1) 조성과 운용의 구분체계

기금은 국가예산인 일반회계나 특별회계와는 상이한 수지체계를 가지고 있다. 즉, 정부예산은 세입과 세출을 일치시켜 회계연도 독립의 원칙에 따라 처리하고 있으나, 기금은 일정시점의 재산상태를 나타내는 「조성」과 일정기간의 운영상황을 나타내는 「운용」으로 나누어 계획을 수립하고 있다.

기금의 조성규모는 당년도 조성규모와 누적 조성규모로 구분되며, 각종 출연금, 부담금 수입, 운용수입, 장기성 부채인 외부차입금 또는 채권발행자금 등 수입재원별로 구분 표시되고 투·융자금의 회수액, 단기차입금은 포함되지 않는다.

기금의 사용규모는 기금조성계정에서 빠져나가 소모된 자금으로 용도별 또는 사업별로 표시되며, 장래에 회수가능한 투·융자금은 사용액에 포함되지 아니한다. 기금의 「순조성액」은 총조성액에서 사용액을 뺀 규모로 표시된다.

기금의 운용은 당해년도의 수입과 지출로 구성되는 기금운용계획에 나타나는데, 수입은 당년도 총조성액·전년도이월액·단기차입금·투융자금의 회수액·예탁자금의 인출 등의 과목으로 구성되고, 지출에는 연간 사용액·회수가능한 투융자금·예탁금·비소모성 자산에의 투자 등의 과목으로 구성된다.

이러한 수입·지출 과목은 IMF 통합재정기준에 의한 경제부문별 분류에 따라 순수재정활동, 정부내부거래, 보전거래로 구분되어 표시된다. 기금의 경우 순수재정활동은 출연금·부담금 등의 자체세입과 사업비·기금관리비의 지출 항목이 해당되며, 그 차이가 개별기금의 재정수지가 되는 것이다. 또한 정부내

7) 기획예산처, 기금제도 개혁 내부자료(2003).

8) 기금관리기본법 제7조, 국회법 제84조의 2.

부수입·지출 항목은 정부내부거래에 해당되고, 차입금과 기타 여유자금항목은 보전거래에 해당된다.<sup>9)</sup>

## (2) 기금의 운용계획 수립 및 확정

정부 예산안의 편성권은 기획예산처로 일원화되어 있으나 기금은 개별 법률의 목적에 따라 기금관리주체가 자율적으로 수립하고 기획예산처와 협의하도록 함으로써 정부예산보다 형식적으로 자율성을 부여하고 있다.<sup>10)</sup>

또한 종래 기금은 예산과는 달리 대통령의 승인 또는 주무부처 장의 승인만으로 운용계획을 확정함으로써 계획수립단계에 해당 중앙관서장의 자율성을 보장하였으나, 2002년 개정 기금관리기본법에서는 기금운용계획과 기금결산은 국회의 의결을 받도록 하였다.

## (3) 기금운용계획의 자율적·탄력적인 집행

정부예산의 주재원인 조세는 그 종목과 세율이 법률에 규정되나 기금은 재원징수기준이 개별기금법의 시행령·시행규칙에 의거하므로 훨씬 자율적·탄력적으로 징수된다.

지출시에도 예산의 경우는 지출과목이 입법과목과 행정과목으로 나뉘어 상당한 통제가 가해지는데, 기금의 경우는 신축적인 집행이 가능할뿐더러 대통령 또는 주무부처 장의 승인을 받으면 주요항목 지출금액을 변경할 수 있다.

또한 예산은 국고통일의 원칙에 따라 한국은행의 국고계정에서 통합·관리하고 지출은 지출원인행위에 기해 국고수표를 발행하는 등 엄격한 절차에 따라 이루어지고 있으나, 기금은 수입을 국고계정에 계상후 운용을 위해 기금관리주체의 승인을 득한 후에 인출하여 금융기관 등에 예치하고 있다.

한편, 이러한 집행 및 지출단계에서의 탄력성, 자율성으로 인해 재정정책 및 금융정책 측면에서 많은 문제가 제기되고 있는 것도 사실이다. 예산에서 지원하고 있는 분야에 중복지원하고 있거나 사업의 타당성에 대해 엄밀한 검토없

9) 신해룡, 앞의 책, pp.110-112.

10) 기금관리기본법 제3조 ①항 및 제5조 참조.

이 변경 집행하는 등의 문제와 금융시장에서 공공부문이 고금리를 부추기고 있다는 비난 등이 그것이다.

### 3) 기금과 예산의 차이점

기금의 성격과 관련하여 재정민주주의의 예외사항이라고 보는 시각과 기금의 특수성을 인정하고 탄력적 운용을 허용해야 하는 재정의 효율성 제고와 운용의 공익성을 증진시키기 위해서 재정민주주의의 예외사항으로 보기 어렵다는 시각이 대립되고 있다. 이러한 두 가지 성격은 외형적으로 대립되나 본질적으로 조화가 가능한 시각임을 인정할 필요가 있다. 따라서 각 기금의 개별적 특성과 운용의 자율성을 인정하는 것과 국민의 대표기관인 국회가 정부의 기금운용계획을 심의, 승인하는 것은 별개의 사항인 것이다.<sup>11)</sup>

예산과 기금은 정부의 재정활동으로서 공적수요를 충족시키기 위한 주요한 수단들이며, 통합재정수지 및 정부부문통화의 구성요소라는 점에서는 유사한 성격을 가진다. 그러나 일반회계 및 특별회계예산과 기금은 몇 가지 측면에서 차이점이 있다. 구체적인 차이점은 <표 2-1>과 같이 요약할 수 있다.

---

11) 신해룡, 앞의 책, p.105.

〈표 2-1〉

예산과 기금의 비교

구 분	기 금	예 산	
		일반회계	특별회계
○설치사유	○특정목적에 위해 특정자금을 운용	○국가 고유의 일반적 재정활동	○특정사업운영 ○특정자금보유 운용 ○특정세입으로 특정세출 충당
○재원조달 및 운용형태	○출연금, 부담금 등 다양한 수입원으로 용자사업 등 사업 수행	○공권력에 의한 조세수입과 무상급부 원칙	○일반회계와 기금의 운용형태 혼재
○확정절차	○기금관리 주체가 계획안 수립 ○기획예산처장관과의 협의, 조정 ○국무회의 심의, 의결, 대통령 승인 ○국회에 제출, 심의, 의결	○부처의 예산요구 ○기획예산처가 정부예산안 편성 ○국회의 심의, 의결로 확정	○좌 동
○집행절차	○합목적성 차원에서 상대 적으로 자율성과 탄력성 을 보장	○합법성에 입각하 여 엄격히 통제 - 예산의 목적외 사용금지 원칙	○좌 동
○수입과 지출 의 연계	○특정한 수입과 지출의 연계	○특정한 수입과 지출의 연계 배제	○특정한 수입과 지 출의 연계
○계획변경	○주요항목지출금액의 30% 이상 변경시 국회의결	○추경예산편성	○좌 동
○결산	○국회의 결산 심의, 승인	○좌 동	○좌 동

## 2. 우리나라의 기금정책과 현황

### 1) 우리나라의 기금정책 기초

1961년 12월 예산회계법 제정시 도입된 기금제도는 1960년대의 공무원연금 기금과 군인연금기금을 시작으로 1970년에 13개, 1980년에 45개, 1993년에 114개로 확대되어 왔으며 일반예산과 달리 탄력적인 계획수립과 집행을 통하

여 각 분야의 발전에 긍정적인 역할을 수행하고자 하였다.

기금의 투명성과 효율성 제고를 위해 기금정비를 지속적으로 추진하여 1999년부터 2002년까지 4년 동안 목적달성, 사업중복 여부 등을 고려하여 19개의 기금을 폐지하고, 14개의 기금을 6개 기금으로 통·폐합하였으며, 2002년부터는 공공기금과 기타기금의 구분을 폐지하여 모든 기금을 동일한 원칙하에 관리하고 있다. 2003년의 경우에도 전년도에 비해 법률구조기금을 2003년 1월에, 국민투자기금을 2003년 4월에, 장애인 등에 대한 편의시설 설치를 위해 만들어진 편의시설 촉진기금을 2003년 중에 폐지키로 하였다(〈표 2-2〉 참조).

〈표 2-2〉

우리나라의 기금 수 추이

구 분	1961	1970	1980	1993	1999	2002	2003
기금 수	3	13	45	114	75	58	55

자료 : 기획예산처(<http://www.mpb.go.kr>)

우리나라의 2003년도 기금정책 기조는 기금사업의 거품을 걷어내고 재정건전화를 뒷받침하며, 꼭 필요한 사업은 더욱 효율적인 방법으로 추진하는 것이다. 이러한 정책기조를 실현하기 위해서, 첫째, 선택과 집중에 따라 사업구조를 개편하고, 둘째, 사업추진 체계를 재정비하여 지출의 생산성을 제고하며, 셋째, 수입구조의 건전화를 추진하고자 하고 있다.<sup>12)</sup>

## 2) 우리나라의 기금현황

2003년도 기금운용 규모는 48개로 159.4조 원으로 전년 대비 10.1% 증가한 것으로 나타났다(기술신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금 등 등 10개의 금융성 기금 제외).

12) 기획예산처, 2003년 기금운용 이렇게 달라집니다(2002.12).

〈표 2-3〉

## 우리나라의 기금종류와 운용현황(2002년도 12월 기준)

단위 : 억원

구 분	2002(A)	2003(B)	증감	
			B-A	%
계 (48개)	1,447,762	1,594,290	146,528	10.1
-정보화촉진기금	26,693	24,546	△2,147	△8.0
-과학기술진흥기금	5,562	3,686	△1,876	△33.7
-전력사업기반기금	9,997	11,572	1,575	15.8
-원자력연구개발기금	1,622	1,760	138	8.5
-대외경제협력기금	7,844	7,021	△823	△10.5
-국민주택기금	172,373	167,208	△5,165	△3.0
-방위사업육성기금	261	436	175	67.0
-군인연금기금	1,011	2,697	1,686	166.8
-공무원연금기금	75,188	76,376	1,188	1.6
-사립학교교직원연금기금	40,589	64,192	23,603	58.2
-국민연금기금	287,937	428,157	140,220	48.7
-축산발전기금	8,085	8,708	623	7.7
-농지관리기금	13,083	16,242	3,159	24.1
-수산발전기금	765	1,495	730	95.4
-농수산물가격안정기금	22,800	23,100	300	1.3
-특정물질사용합리화기금	151	129	△22	△14.6
-중소기업진흥및산업기반기금	57,766	61,884	4,018	6.9
-중소기업공제사업기금	4,063	3,268	△795	△19.6
-편의시설설치촉진기금	15	8	△7	△46.7
-국민건강증진기금	5,857	7,362	1,505	25.7
-응급의료기금	44	475	431	979.5
-장애인고용촉진및직업재활기금	3,039	2,740	△299	△9.8
-고용보험기금	27,699	30,388	2,689	9.7
-임금채권보장기금	4,734	3,966	△768	△16.2
-산업재해보상보험및예방기금	43,380	49,293	5,913	13.6
-근로자복지진흥기금	20,990	15,571	△5,419	△25.8
-순국선열·애국지사사업기금	65	66	1	1.5
-보훈기금	3,325	3,188	△137	△4.1
-군인복지기금	4,468	3,752	△716	△16.0



## 우리나라의 기금종류와 운용현황(2002년도 12월 기준)(계속)

단위: 억원

구 분	2002(A)	2003(B)	증감	
			B-A	%
-청소년육성기금	710	1,065	355	50.0
-관광진흥개발기금	2,253	3,098	845	37.5
-문화산업진흥기금	810	618	△192	△23.7
-문화예술진흥기금	679	974	295	43.4
-국민체육진흥기금	4,556	4,286	△270	△5.9
-방송발전기금	1,205	1,643	438	36.3
-여성발전기금	372	373	1	0.3
-법률구조기금	273	-	△273	△100.0
-남북협력기금	16,945	14,135	△2,810	△16.6
-국제교류기금	318	471	153	48.1
-사학진흥기금	1,612	1,541	△71	△4.4
-한강수계관리기금	2,602	2,634	32	1.2
-영산강·섬진강수계관리기금	91	485	394	433.0
-금강수계관리기금	109	543	434	398.2
-낙동강수계관리기금	323	1,651	1,328	411.1
-공공자금관리기금	451,393	431,924	△19,469	△4.3
-양곡증권정리기금	15,278	24,295	9,017	59.0
-외국환평형기금	98,263	84,674	△13,589	△13.8
-국민투자기금	464	594	130	28.0

자료: 기획예산처, 2003년도 기금운용계획(2003)

연도별 기금운용 규모를 살펴보면, 10개의 금융성 기금을 제외한 운용규모 중 1998년 109.4조원에서 2000년에는 158.3조원으로 약 1.5배에 달하는 규모로 대폭 증가하였다. 이후 2002년까지 13조원 가까이 줄어들었으나 2003년에는 다시 159.4조원으로 증가한 것으로 나타났다.<sup>13)</sup>

13) 2004년도 기금운용계획안에 따르면, 국회심의를 받는 45개 기금의 총 운용 규모는 237조 2,512억 원으로, 금년에 비하여 24.8%인 47조 1,935억 원이나 증가하였으며, 이는 우리나라의 기금사상 처음으로 200조 원을 초과하게 된 것임. 기획예산처, 2004년도 기금운용계획안 설명자료(2003.9) 참조.

〈표 2-4〉

## 연도별 기금운용규모 추이

단위 : 조원, %

구 분	1998	1999	2000	2001	2002	2003
○전체규모	165.3	196.9	220.9	216.8	190.9	
(증가율, %)	-	19.1	12.2	△1.9	△11.9	
○금융성제외시	109.4	135	158.3	151.3	144.8	159.4
(증가율, %)	-	23.4	17.3	△4.4	△4.3	10.1

자료 : 기획예산처(<http://www.mpb.go.kr>)

기금사업의 수입구조면에서 수입추계의 정확성 제고를 통하여 자체수입을 증대시키고, 기금에 대한 예산의 출연·용자지원을 축소하였다.<sup>14)</sup>

또한 국채발행 등 민간차입 규모도 대폭 축소되었는데, 〈표 3-4〉에서와 같이 2002년 41.9조 원에서 약 9조 원(22%)이 줄어든 32.7조 원으로 나타났다.

〈표 2-5〉

## 2003년 기금조성중 민간 차입규모

단위 : 조원, %

구 분	2002계획 (A)	2003계획 (B)	증감	
			(B-A)	%
합계	41.9	32.7	△9.2	△21.9
○국고채권	22.4	13.7	△8.7	△38.8
○국민주택채권·청약저축	8.0	7.4	△0.6	△7.5
○외국환평형기금채권	7.5	5.0	△2.5	△33.3
○우체국예금, 우체국보험 등	4.0	6.6	2.6	65

자료 : 기획예산처(<http://www.mpb.go.kr>)

분야별 역점사업으로는 우선, 무주택 서민의 주거난 해결을 위하여 주택공급을 확대하는 서민주거생황의 안정과 둘째, 외환위기 이후 경제활성화와 일자리 창출을 위한 중소기업의 경쟁력 강화 및 지역균형발전, 셋째, WTO체제 하에서 농수산물 시장개방에 대응하여 농어업의 생산성·경쟁력 제고를 위한

14) 2002년 예산의 기금에 대한 출연·용자지원은 2.8조원 규모였으나, 2003년에는 2.4조원으로 약간 축소되었음.

지원강화를 위한 농수산업 경쟁력 강화 및 농수산물 가격안정, 넷째, 정보화 강국의 건설과 과학문화 저변확대, 다섯째, 문화예술 산업의 진흥과 기반 조성을 위한 문화·관광·체육인프라의 구축, 여섯째, 여성발전 및 건전 청소년 육성, 일곱째, 4대 보험확충과 사회보험 대상 확대를 위한 생산적 복지체계 구축 및 사회보험 내실화, 여덟째, 산업재해예방 및 의료서비스 확대를 위한 재해예방 강화 및 국민건강증진, 아홉째, 효과적인 물관리를 위한 맑은 물 공급, 마지막으로, 남북화해·협력기반의 조성 및 대외협력의 증진 등을 중점과제로 추진하고 있다.

### 3. 기금의 구성과 운용

#### 1) 기금의 조성

각 기금은 기금별로 목표달성에 필요한 자금을 조달하기 위하여 개별법에 기금조성 방법을 규정하고 있다. 이를 열거하면 정부출연금, 민간 임의출연금, 강제부담금, 채권발행자금, 기금운용수입 등이다.<sup>15)</sup>

##### (1) 정부출연금

기금에 대한 정부출연의 근거는 개별기금법에 규정되어 있으며 개별기금에 대한 예산지원 여부는 기금을 관장하는 각 부처의 예산 요구시 제시한 개별기금의 조성 및 운용계획을 토대로 그 타당성을 파악하여 결정하고 있으며 공공기금과 기타기금의 구분에 구애되지 않고 각 개별기금의 사정에 따라 개별적으로 판단하고 있다.

15) 신해룡, 앞의 책, pp.110-112 참조

「수산물발전기금」의 자금조달원 및 규모는 정부출연금, 융자원금회수, 해양환경개선부담금, 여유자금회수, 이자수입, 감천어선매각대금, 국가어항토지매각대금 순이며, 「농수산물가격안정기금」의 자금조달은 융자금회수, 비축농수산물판매수입, 여유자금회수, 이자수입, 기타수입, 종자판매수입, 정부출연금 순임(2003년 기준). 기획예산처, 2003년도 기금운영계획(2002.12).

기금에 대한 지원규모의 판단은 당해 기금의 사업규모의 적정성, 자체자금 조달의 가능성 등을 엄밀히 검토하여 결정되나 가능한 한 기금에 대한 출연은 억제되고 있다.

## (2) 민간 임의출연금

대부분의 기금은 관련법에 민간 임의출연 규정을 두고 있으나 출연 실적은 미미한 편이다. 출연의 형태는 국민성금이나 관련단체 기부금이 있고 사업수행에 필요한 부동산 등의 기부가 있다. 민간임의 출연 실적이 있는 기금으로는 공공기금의 경우 보훈기금, 과학교육기금 등이 있으며 기타기금의 경우에는 새마을국민기금, 재외동포기금 등이 있다.

## (3) 강제부담금

기금의 중요한 재원중의 하나는 법규에 의하여 강제적으로 부과되는 재원이다. 부과대상을 기준으로 할 때 불특정한 경우와 특정한 경우로 나눌 수 있는데 전자는 부가모금, 과징금 등이 있으며 후자에는 특정사업을 영위하는 사업자나 사업자단체 등에 대하여 일정한 기준에 의하여 부과되는 부담금이 있다.

주요한 강제부담금의 예로는 공연장 또는 체육시설 입장료 등에 대한 부가모금(문예진흥기금, 국민체육진흥기금 등), 특정사업을 영위하는 사업자 또는 사업자단체가 부담하는 매출부가금, 강제출연금(축산발전기금) 등이 있다.

이러한 부담금은 민간 임의출연금이나 기금운용수익 등과 함께 자체수입으로 분류된다.

## (4) 외부차입금

기금은 사업수행에 필요한 재원을 마련하기 위하여 개별법의 규정에 의거하여 기금의 부담으로 자금을 차입할 수 있다. 외부차입에는 채권발행, 장·단기 차입금, 차관 등이 있다. 공공기금의 채권발행은 기금운용주체의 요청으로 재정경제부장관이 발행하며, 채권발행에 대한 국회의결을 얻어야 한다. 채권의 소화방법으로는 금융기관·증권단·보험단에 의한 인수, 일반매출 또는 첨가소화(국민주택채권) 등의 방법이 있다. 차입금은 한국은행 또는 기타 금융기관

차입과 재정융자특별회계 차입, 타기금으로부터의 차입이 있다.

장기차입금이 일반적이나 기금의 운용상 일시적 자금부족을 해결하기 위한 일시차입도 있는데 일시차입금은 당해 회계연도에 상환하도록 하고 있다. 해외차관의 경우 일부 기금이 규정을 두고 있으나 실적은 미미하다.

#### (5) 기금운용수입

여기에는 기금의 여유자금운용에 따라 발생하는 수입과 기금의 고유사업수행에 따라 발생하는 사업수입이 있다. 여유자금운용수입에는 이자수입, 임대료수입 기타 부대사업수입이 있는데 특히 적립성기금의 경우 기금증식을 위한 수익사업은 중요한 의미를 갖는다.

사업수입은 주로 재화 및 용역 판매사업 등 유상적 급부사업을 수행하는 기금의 경우에 발생하는데 판매수입, 입장료수입 등이 그 예이다.

#### (6) 기타 운영 수익

특별회계로부터의 잉여금 전입이나 기타 잡수입 등이 있다.

### 2) 기금의 운용과정

2002년부터 기금관리기본법에 의거, 기금운용계획과 기금결산은 국회의 심의, 의결을 받아야 한다. 단, 재산형성저축장려기금·농어가목돈마련저축장려기금 등 10개 금융성기금의 기금운용계획과 기금결산은 국회의 의결대상에서 제외된다.

기금에 대해 기획예산처는 회계연도마다 매년 3월 31일까지 기금운용계획에 대한 작성지침을 통보하고, 금융성기금 외의 기금의 기금관리주체(수산발전기금의 경우, 해양수산부)는 기금운용계획안을 수립하여 5월 31일까지 기금운용계획안을 매년 5월 31일까지 기획예산처장관에게 제출하여야 한다(기금관리기본법 제5조 ①항).

기금관리주체는 기금운용계획안을 작성하는 과정에서 당해연도의 추진할 구

체적인 사업을 결정한다. 당해연도 추진사업의 선정에는 전년도 기금사업의 평가결과에 따라 계속사업을 결정하고, 새롭게 추진되어야 할 신규사업을 선정한다.

기금운용계획은 운용총칙, 자금운용계획으로 구성되며 기금조성계획, 추정대차대조표 및 추정손익계산서가 첨부되어야 하며, 운용총칙에는 기금의 사업목표, 자금의 조달과 운용(주식 및 부동산취득한도를 포함한다) 및 자산취득에 관한 총괄적 사항을 규정하여야 한다. 자금운용계획은 수입계획과 지출계획으로 구분하되, 수입계획은 성질별로 구분하고 지출계획은 성질별 또는 사업별로 주요항목, 세부항목으로 구분한다. 이 경우 주요항목의 단위는 장·관·항으로, 세부항목의 단위는 세항·목으로 각각 구분한다(기금관리기본법 제6조).

기획예산처장관은 접수한 기금운용계획안에 대하여 기금관리주체와 협의하여 조정한 후 기금운용계획안을 마련(매년 6월~8월)하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다(매년 9월말~10월초). 그리고 10월 12일까지 주요항목 단위까지 계획안을 국회에 제출하여야 하며, 12월 2일까지 국회 상임위원회를 거쳐 심의·의결된다(기금관리기본법 제7조 ①항).

또한 기금관리주체는 기금운용계획이 국회에서 확정된 경우 기금의 월별 수입 및 지출계획서를 작성하여 회계연도 개시 전까지 재정경제부장관에게 제출하여야 한다(기금관리기본법 제7조 ②항).

기금관리주체가 기금운용계획의 주요항목 지출금액을 변경하고자 하는 경우에는 기획예산처장관과의 협의·조정과 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 후에 국회의 의결을 얻도록 하되, 주요항목지출금액의 30%안에서는 국회의 의결 절차를 거치지 아니하고 변경할 수 있다(기금관리기본법 제8조).

기금결산의 단계에는 기금관리주체가 회계연도마다 기금의 결산보고서를 작성하여 다음연도 2월말일까지 재정경제부장관에게 제출하여야 한다. 재정경제부장관은 결산보고서에 의하여 기금결산을 작성하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아야 하며, 재정경제부장관은 기금결산에 기금관리주체의 기금결산보고서를 첨부하여 이를 다음연도 6월 10일까지 감사원 및 기획예산처장관에게 제출하여야 한다.

감사원은 제출된 기금결산을 검사하고 그 보고서를 다음연도 8월 20일까지

재정경제부장관에게 송부하여야 하며, 정부는 감사원의 검사를 거친 기금결산을 회계연도마다 다음 회계연도 개시 120일전까지 국회에 제출하여야 한다. 또한 기금관리주체는 기금운용계획의 집행실적을 대통령령이 정하는 바에 의하여 재정경제부장관에게 제출하여야 한다(기금관리기본법 제9조).

국회에 제출하는 기금결산에는 기금결산보고서를 첨부하여야 하며, 기금결산보고서에는 <표 2-6>와 같은 서류를 첨부하여야 하며, 기금운용계획의 확정 절차를 요약하면 <그림 2-1>과 같다.

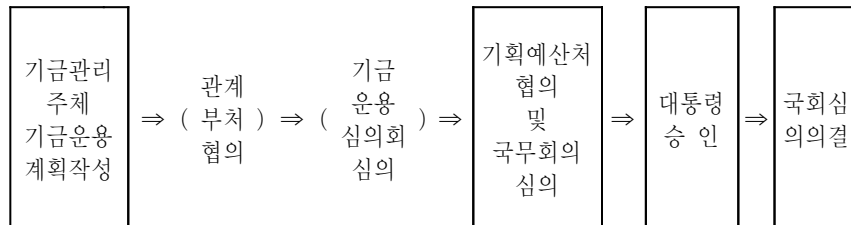
&lt;표 2-6&gt;

기금결산보고서의 첨부서류

1. 기금결산의 개황 및 분석에 관한 서류
2. 대차대조표 및 손익계산서등 재무제표
3. 수입 및 지출계산서 등 현금의 수입 및 지출을 명백히 하는 서류
4. 재원조성실적표
5. 사업성과평가서
6. 그 밖의 기금결산의 정확성 확인에 필요하다고 인정하여 대통령령이 정하는 서류

&lt;그림 2-1&gt;

기금운용계획의 확정절차



## 4. 기금의 평가체계

### 1) 기금평가의 필요성

일반적으로 정책평가에 대한 관심의 정도는 정책유형 및 사회경제적 영향범

위에 따라 다르게 나타나겠지만, 기금사업에 대한 평가의 중요성은 납세자로서의 국민의 입장에서 볼 때 매우 중요하다.

2003년도 기금운용 규모는 159.4조원이며, 이 중에서 국민연금 등 연금성 기금이 57.1조원으로 42%를 차지하며, 경제, 복지, 문화 등 사업성 기금은 48.1조원으로 30%, 재정성 기금이 54.2조원으로 34%를 차지한다.

이와 같이 막대한 예산이 투입되는 정부 예산사업임에도 불구하고, 기금사업의 효율성 평가를 위한 사전·사후평가체계가 제도화되어 있지 않으며, 단지 기금 집행실적만을 점검하는 수준으로 기금사업에 대한 평가체계는 형식에 그치고 있다.

기금평가의 실천은 정부가 정책과정의 각 단계 및 예산집행에 있어서 보다 바람직한 정책결과를 산출하는 것에 대한 관심의 표명이라고 할 수 있다. 또 정부조직 내적으로는 정책결정자가 정책과정에 있어서 자신의 업적에 대한 반성과 정책수정의 기회를 가지고자 하는 것이다.

따라서 기금에 대한 집행과정의 투명성 및 객관성을 확보하고, 예산집행의 효율성 확보를 위해서 기금 투입이 미치는 직·간접적인 영향 및 사회경제적 효과 등에 대한 평가기준을 제시할 수 있는 구체적인 검토가 이루어져야 한다는 것이다. 또한 신규사업에 대한 의사결정자의 결정행동을 지원할 수 있는 객관적 기준을 설정하기 위해서도 기금사업의 평가제도가 제도적으로 정립될 필요가 있다.

결론적으로 기금평가라는 것은 기금 정책적인 측면에서 기금운용을 대상으로 한 기금평가 뿐만 아니라 개별기금의 단위사업별 사업평가가 같이 추진되어야 할 것이다. 그런데 현실적으로는 기금의 개별 사업에 대한 구체적인 집행효과는 평가되지 않고, 자금의 운용계획 대비 실적만이 파악되고 있는 실정이다.

## 2)기금의 평가체계 및 절차

기금평가는 1999년 12월 18일 개정된 기금관리기본법에 의하여 기금정책심의회와 기금운용평가단을 설치하여(기금관리기본법 제11조의2 및 제12조), 기



금정책심의회로 하여금 기금이 국가재정정책 방향에 따라 운용되도록 공공기금정책과 그 운용방향 등을 심의하게 하고, 기획예산처 장관의 위촉에 의해 구성되는 기금운용평가단으로 하여금 기금의 운용실태를 조사·평가하여 기획예산처 장관은 회계년도마다 그 결과를 국회에 보고하고 국민에게 공개하는 체제로 되어 있다.

기금운용평가단의 기능(기금관리기본법 제12조)은 첫째, 회계년도마다 기금의 운용실태를 조사하여 평가하고, 그 결과를 기금정책심의회에 보고하며, 둘째, 기금제도에 관한 전문적·기술적 연구 및 자문한다. 평가단은 40명 내외의 민간전문가로 구성되며, 기능별로 총괄반과 2개 평가반을 구성하여 평가분야를 분담하여 추진한다.

평가일정(2002년도 평가 계획 기준)은 첫째, 편람/평가방법 설명회 : 2월 13일, 둘째, 기금관리주체의 제출보고서 작성기간 : 2월 15일 ~ 3월 15일, 셋째, 사전 서류심사 : 4월 1일 ~ 4월 15일, 넷째, 실사 : 4월 중순 ~ 5월 중순, 다섯째, 중간보고서 작성 : 6월 중순 ~ 6월말, 여섯째, 8월 말까지 최종보고서 기금정책심의회 의결, 국무회의 보고 및 국회 제출하여야 한다.

### 3)기금의 평가대상과 지표

기금평가는 전 기금을 실사하여 평가하는 것을 원칙으로 하되, 평가업무의 효율적인 수행을 위해 경영개선 및 사업운영 부문과 자산 부문으로 양분하여 추진한다. 그리고 폐지 또는 폐지에정기금이나 운용중단기금, 신설기금, 계정성기금은 평가대상에서 제외하고 있다.

평가대상기금은 우선 사업성 기금, 연금성 기금, 금융성 기금으로 대분류하고 동일 대분류 그룹내의 기금 운용성과를 비교 평가하되, 사업성 기금의 경우에는 복지·노동 기금, 산업·과학 기금, 교육·문화·외교 기금으로 중분류하여 동일 중분류 그룹내의 기금운영성과를 비교하는 것으로 하고 있다.

기금관리기본법에서 평가지표는 경영개선 및 사업운영, 자산운용의 2개 부문으로 나누어, 계량지표와 비계량지표로 구성되어 있다. 계량지표에 대한 평

가는 상대평가 방식을 적용하고 있으며, 비계량지표에 대한 평가는 절대평가 방식을 적용하여 각 부문별 100점 만점으로 평가하고 있다.

계량지표는 평가대상 기금을 표준정규분포에 의한 9등급 구간설정에 기초하여 평점을 배정하는 것을 원칙으로 하는데, 자산부문의 계량지표는 연중 운용평잔 2,000억 원 미만인 소형기금 (그룹 A)과 연중 운용평잔 2,000억원 이상인 중대형 기금들을 사업성 기금(그룹 B-1)과 연금 및 금융성 기금 (그룹 B-2)으로 다시 구분하여 세 그룹으로 구분하여 표준정규분포에 의한 9등급 구간설정에 기초하여 평점을 배정하고 있다.

또한 계량지표의 평점 배정시 실적상의 극단치는 예외로 간주하여 별도의 방법에 따라 평점을 부여할 수 있다. 이 경우, 극단치는 전 기금 실적치의 평균과 표준편차 산출시에 제외시킬 수 있는 것으로 하고, 극단치 여부는 특정 기금의 실적치와 전 기금의 평균치의 차이가 표준편차의 3배 이상인 경우를 원칙으로 하되 발생원인 등을 아울러 검토하여 결정한다.

각 평가지표는 <평가기준>과 <평가내용>으로 구성되어 있으며, 가중치가 부여되어 있는데, <평가기준>은 그 지표가 무엇을 평가하고자 하는지 평가의 목표와 기준을 설명하는 것이며, <평가내용>은 평가의 구체적인 항목들을 나열하는 것이다.

<표 2-7>

비계량 평가지표 등급

등급	평가기준
A	가시적인 운용성과와 운영개선 노력이 인정되고, 기금 설립목적과 평가지표가 지향하는 목표의 달성에 충분히 기여한 것으로 인정되는 실적에 대해 부여
B	주어진 목표에 대한 성실한 업무 수행 결과로서, 기금 운영 주체의 역량으로 보아 당연히 기대되는 실적에 대해 부여
C	운용 성과가 통상적인 기대 수준에 미흡하여, 추가적 노력이 요구되는 실적에 대해 부여
D	소극적이고 피동적인 업무 수행의 결과로서, 기금 설립목적과 평가지표가 추구하는 목표달성에 기여하지 못한 실적에 대해 부여
F	성과가 현저하게 부진하여, 평가지표가 지향하는 목표의 달성에 실패한 결과에 대해 부여

자료 : 기획예산처 기금운용평가단.

계량지표와 비계량지표의 가중치는 각 군별로 상이하게 배점하고 있으며, 각 비계량지표에 대해 평가위원들은 <평가내용>의 각 항목들에 대하여 심사하고, 이를 종합적으로 감안하여 각 평가지표에 대하여 평가 등급을 부여하는 방식을 이용하고 있다. 각 계량지표는 계량지표의 산출 및 평점부여 방식에 따라 평점을 부여하고 있다.

경영개선 부문의 "지적 및 권고 사항에 대한 개선노력"은 전년도 기금운용평가보고서의 종합관리, 관리조직평가, 사업운영 및 자산운용 부문에서 지적 및 권고된 사항 등과 전년도 기금운용평가보고서의 경영개선, 사업운영 및 자산운용 부문에서 지적 및 권고된 사항들에 대한 개선노력을 함께 평가하고 있다.

계량 평가지표에 대한 평점 부여 방식은 각 계량 평가지표별로 별도로 정하며, 각 비계량 평가지표에 대해 9등급(A+, A, B+, B, C+, C, D+, D, F)으로 평가하고 있다.

이상에서 나타나는 바와 같이 수입과 지출에 대한 원인행위의 타당성 및 합법성을 중심으로 기금운용이 평가되고 있으며, 개별기금이 가지고 있는 개별사업에 대한 파급효과는 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다.

## 5. 기금운용 실적평가의 사례

### 1) 1999년도 기금운용 실적평가의 사례<sup>16)</sup>

#### (1) 기금운영평가의 개요

기금관리기본법 제12조(1999년 말 개정)에 의거, 기금운용의 효율성·투명성을 제고하기 위해, 2000년도에 처음으로 1999년도 기금운용실적을 평가하였다.

대상기금은 1999년 실적을 기준으로 하여 전체 62개 기금(공공기금 42개, 기타기금 20)을 대상으로 하였으며, 기금운용평가의 공정성·객관성·전문성을 확보하기 위하여 시민단체 대표, 재정·금융·회계 등 각 분야 민간전문가

16) 기획예산처, 1999년 기금운용평가결과(2000. 8) 참조.

32명으로 「기금운용평가단」을 구성하여 추진하였다.

평가는 종합부문·사업운영·관리조직·자산관리 등 4개 부문으로 구분하여, 기금규모가 상대적으로 큰 26개의 기금은 실사와 서류평가, 나머지 36개 기금은 서류로 평가하였다. 특히 이 기금평가는 제도개선을 위하여 운영적 측면에 역점을 두고 추진되었다.

## (2) 기금운용평가의 추진내용

우선, 기금운용평가의 객관화를 위해 2~3월에 걸쳐 평가지표를 작성하였으며, 기금의 공공성과 다양한 특성을 감안하여 절대평가 및 질적 운용상황을 조사하는 정성지표(定性指標) 4개 부문, 16개 지표로 구분하여 작성하였다.

〈표 2-8〉

기금평가를 위한 정성지표

평 가 부 문	주 요 평 가 지 표
종 합 부 문	기금의 필요성, 안정성 및 경영개선노력 등
사업운영부문	사업선정의 타당성, 운영의 적정성, 목적의 달성도 및 사업간 자원배분의 적절성 등
관리조직부문	의사결정의 투명성·자율성·책임성 및 관리조직의 전문성·합리성 등
자산관리부문	자금 및 자산운용정책의 적정성 및 효율성 등

그 다음으로 4월에 기금운용평가단을 총괄반, 사업운영 평가반, 관리조직 평가반, 자산관리 평가반 4개 반으로 구성하였으며, 5월에서 7월에 걸쳐 실질적으로 기금운용에 대한 평가작업을 실시하였다.

기금의 특성을 평가에 최대한 반영하기 위해 기금의 성격 및 관리조직의 유형에 따라 〈표 2-9〉와 같이 6개 군으로 분류하여 평가하였다.

〈표 2-9〉

기금평가를 위한 분류

구분	대분류	중분류	소분류
1	사업성기금	주무부처에 의한 직접관리	
2		위탁관리	기관의 전담업무
3			기관의 부수업무
4	적립성기금	주무부처에 의한 직접관리	
5		위탁관리	기관의 전담업무
6			기관의 부수업무

그리고, 각 부문별로 3인의 위원평가와 평가단 전체회의에서의 조정을 통해 각 지표별로 등급을 부여하였으며, 8월에는 평가결과에 대한 기금관리주체의 의견조정을 하였다. 이 의견조정과정에서 평가단의 평가결과에 대해 제시된 각 부처 및 관리기관의 의견에 대해 서면심의 및 조정회의를 통해 타당성 있는 의견은 반영하는 절차를 밟았다.

평가결과는 잘된 점과 미흡한 점으로 구분하여 평가부문별로 주요 평가지표별로 문제점을 도출하고 그 개선방안을 제시하였으며, 개선방안에 대한 구체적인 실천을 위하여 〈표 2-10〉과 같이 평가 부문별 지표별로 단기와 중기과제로 구분하고, 단기 과제는 개별 기금관리주체가 자율적으로 동년 말까지 개선하는 것으로 하였으며, 중기 과제는 관계부처 및 기관 간 협의, 제도개선을 위한 연구 등을 통하여 단계적으로 개선을 추진하는 것으로 하였다.

〈표 2-10〉

기금평가 결과 개선방안

부 문	개 선 방 안	단기	중기
1. 사업운영부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업선정의 타당성 제고</li> <li>·기금사업의 예산으로의 전환</li> <li>·핵심사업 위주의 운영</li> </ul>	○ ○	○
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업운영의 적정성 제고</li> <li>·수혜자 정보의 공개</li> <li>·성과평가 및 보상체계의 확립</li> </ul>	○	○

## 기금평가 결과 개선방안(계속)

부 문	개 선 방 안	단기	중기
2. 관리조직부문	○ 기금운용의 투명성 제고 ·수혜자 등 이해관계자의 참여 확대 ·기금운용자 협의회 구성	○ ○	
	○ 기금운용의 전문성 제고 ·외부 전문인력 채용 ·자산운용의 아웃소싱 확대 ·운영 담당자에 대한 위탁교육 실시	○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○
3. 자산운용부문	○ 자산운용정책의 적정성 제고 ·자산운용정책의 명문화 ·합리적인 자산운용지침 마련 ·합리적인 위탁운용계약 체결	○ ○ ○ ○	○
	○ 자산운용의 효율성 제고 ·외부전문가로 구성된 투자심의위원회 운영 ·초단기 자산운용 지양 명문화 ·투자 대상 자산의 합리적 확대	○ ○ ○ ○	
	○ 투자 풀의 조성	○	○
	○ 공자기금 예탁제도의 개선		○
4. 기금정비	○ 기금의 예산으로의 단계적 전환 ○ 유사기금의 단계적 통폐합 ○ 기타기금의 공공기금으로의 단계적 전환 ○ 재원조성 방법의 개선		○ ○ ○ ○

자료 : 기획예산처, 1999년 기금운용평가결과(2000. 8).

2) 2002년도 기금운용 실적평가의 사례<sup>17)</sup>

## (1) 기금운용평가의 개요

감사원은 2003년 4월부터 5월까지 기금관리 제도를 개선하고 바람직한 운용방향을 제시할 목적으로 2002년 12월 현재 설치되어 있는 전체 58개의 기금 가운데 감사원이 주기적으로 감사를 실시하는 4대 연금기금(국민연금, 사립학교교원연금, 공무원연금, 군인연금)과 공적자금 관련기금(예금보험기금, 부

17) 감사원, 앞의 자료(2003. 7) 참조.

실채권정리기금)을 제외한 52개 기금에 대하여 기금설치·조성 및 관리의 적정여부 등에 대한 조사를 실시하고, 이 중 과거 2년 간 감사실시 여부, 2003년도 중 감사계획, 기금 운용방식 등을 고려하여, 선정한 12개 기금<sup>18)</sup>에 대해서는 개별사업의 추진실태에 대해서도 심층적으로 점검하였다. 평가결과는 개선방안을 강구하도록 관계기관에 통보하였다.

## (2) 기금운용 평가결과

감사원은 2002년도 기금운용 실적을 평가하기 위해 대분류로 기금운용에 대해 크게 기금 설치관리 분야, 기금 조성관리 분야, 기금 사업운용 분야, 조직·인력·자금 및 회계관리 분야의 4개 분야로 구분하여 평가하였다. 전체 평가결과에서 수산관련 기금에 한정하여 살펴보면 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, ‘기금 조성재원과 목적사업간의 연계성’ 및 ‘신축적 사업추진의 필요성’을 기준으로 살펴보면(〈그림 2-2〉 참조), 수산발전기금의 경우, 연계성이 낮으며 신축성은 보통인 것으로 평가되었으며, 반면에 농수산물가격안정기금은 연계성과 신축성 모두 높은 것으로 평가되었다. 그리고 같은 1차 산업인 축산발전기금은 연계성과 신축성 모두 보통인 것으로 평가되었다. 둘째, 여유재원이 2,000억 원 이상인 전체 15개 기금 중에서 수산관련기금으로 농수산물가격안정기금이 포함되어 있으며, 셋째, 사업비의 40% 이상을 출연 및 차입에 의존하는 기금으로 수산발전기금이 포함되어 있다. 넷째로 특별회계와 기금의 유사 용자사업에 많은 농수산물 유통사업이 포함되어 있는 것으로 나타났다.

18) 개별사업 세부점검 대상기금 : 대외경제협력기금, 농림수산업자신용보증기금, 농지관리기금, 청소년육성기금, 관광진흥개발기금, 국민건강증진기금, 한강수계관리기금, 근로복지진흥기금, 국민주택기금, 보훈기금, 전력산업기반기금, 방송발전기금

〈그림 2-2〉

사업성 기금의 성질별·재원별 분포

기 금 조 성 재 원 과 목 적 사 업 간 의 연 계 성	높음	•군인복지기금 •원자력연구개발기금 •특정물질사용합리화사업기금 •한강수계관리기금 •금강수계관리기금 •낙동강수계관리기금 •영산강·섬진강수계관리기금	•장애인고용촉진및직업재활기금 •고용보험기금 •임금채권보장기금 •산업재해보상보험및예방기금	•농수산물가격안정기금 •중소기업공제사업기금
	보통	•국제교류기금 •정보화촉진기금 •관광진흥개발기금 •방송발전기금 •문화예술진흥기금 •국민체육진흥기금 •농지관리기금 •전력산업기반기금	•과학기술진흥기금 •축산발전기금 •국민건강증진기금	
	낮음	•여성발전기금 •순국선열애국지사사업기금 •보훈기금 •사학진흥기금 •청소년육성기금 •문화산업진흥기금 •응급의료기금	•수산발전기금 •중소기업진흥및산업기반기금 •근로자복지진흥기금	•남북협력기금
		낮음	보통	높음
신축적 사업추진의 필요성				

주 : 1) 대외경제협력기금 등 3개 기금은 평가의견이 나뉘어 분석 불가.

2) 분류기준은 다음과 같다.

〈기금 조성재원과 목적사업간의 연계성〉

•높음 : 재원부담자가 특정(부담금, 수익금 등)되어 있고 당해 재원부담자가 기금 목적 사업의 직접적인 수혜자이거나 원인자인 경우

•낮음 : 재원이 일반화(정부출연금, 차입금 등)되어 있거나 재원부담분야와 기금지출분야가 서로 다른 경우

•보통 : 재원부담자가 특정되어 있고 재원부담분야와 기금지출분야가 간접적으로 연계되어 있는 경우

〈신축적 사업추진의 필요성〉

•높음 : 사업내용, 사업규모 등을 예측할 수 없어 세부사업을 예산의 형태로 정하기 어려운 경우

•낮음 : 사업내용, 사업규모 등을 안정적으로 계획하거나 예측할 수 있는 경우

•보통 : 사업내용, 사업규모 등을 사전 계획하거나 예측할 수는 있으나 여건 변동에 따라 통상 변경되는 경우



감사원은 2002년도 기금운용의 문제점과 개선방안으로 지적한 것 중에서 몇 가지를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 예산과 차별성이 적은 기금부터 점차적으로 정비하여 궁극적으로는 예산사업으로 추진하기 어려운 경우에만 제한적으로 기금을 존치시키는 등 국가 재정 운영체계를 단순화시켜야 한다.

둘째, 각 기금 관리운용주체가 설치목적 달성에 필요한 고유한 목적사업 및 목표연도, 목적사업을 달성하기 위해 필요한 기금 조성목표액과 연차별 재원 확보방안 등을 내용으로 하는 기금별 중장기운용계획을 수립하여 운용할 수 있도록 기금관리기본법에 법적 근거를 마련하는 등 필요한 조치를 취하여야 한다.

셋째, 수입과 지출 간 연계성이 낮은 사행성 수익금의 분배구조를 개선하는 등 기금의 특성을 저해하지 않는 범위 내에서 기금 재원을 효율적으로 활용하는 방안을 강구하도록 지적하였다.

넷째, 융자사업 수행관리 및 추진방식 등에 대한 부적정성을 지적하고, ①민간 금융시장의 발달로 인하여 자금을 재정에서 직접 제공할 필요성이 감소하는 등 금융환경이 변화된 점을 고려하여 기금에서 직접 수행하는 융자사업은 점진적으로 축소하도록 하고, ②기금 융자사업 중 장기융자 등 민간 금융시장에서 대체할 수 없는 경우를 제외하고 이차보전 방식으로의 전환이 가능한 융자사업은 우선적으로 이차보전 방식으로 전환하며, ③장기적으로는 회수된 융자원금을 기금채무의 상환 등에 사용하거나 일반회계 전입규모를 축소하여 통합재정수지를 개선하는 등 기금 융자사업의 개선방안을 마련하도록 하였다.

다섯째, 개별 법령에 산재해 있는 기금 융자사업의 융자조건 결정절차를 재정융자특별회계의 경우와 같이 일원화하는 방안을 강구하도록 하였다.

여섯째, 기금운용과 평가제도의 연계체제 구축이 미흡하다는 것이다. 2002년도 기금운용평가편람을 2002년도 기금운용이 다 끝난 이후인 2003년 1월에 (2001년도 평가편람 작성은 2002년 5월, 2000년도 평가편람 작성은 2001년 3월) 작성·배포하여 각 기금을 평가지표에 부합되게 운용하도록 사전 유도하는데 미흡하고 평가편람 및 이에 따른 평가결과에 대한 각 기금운용담당자의 수용도 역시 떨어뜨리고 있다.

또한 기금운용 평가가 각 기금의 효율적인 운용을 위한 동기부여 기능을 제

대로 수행하기 위해서는 기금운용 실적이 우수한 기관에 대한 보상방안이 기금운용평가가 이루어지기 전에 마련되어 각 기금관리주체에게 공지되어야 하고 보상은 일부 평가부문에 한정하지 않고 각 평가부문별 우수기금에 대해 보상하는 방안을 마련하는 것이 바람직하다는 것이다.

기금운용평가가 효율적인 기금운용으로 연계될 수 있도록 평가편람을 평가대상 회계연도가 개시되기 전에 미리 작성·배포하고, 평가가 이루어지기 전에 보상방안을 확정하도록 함과 아울러 각 부문별 우수기금에 대하여 보상을 실시하도록 하는 방안을 마련하도록 제시하였다.

## 제 3 장 우리나라 수산관련기금의 현황과 운영실태

여기서는 우리나라 정부가 운영하고 있는 수산발전기금 및 농안기금(수산부문 사업만 대상)을 중심으로 기금의 운영실태(기금운영부문과 기금사업집행부문)를 분석하고자 한다.

### 1. 수산발전기금의 현황과 운영실태

#### 1) 수산발전기금의 설치목적 및 근거

수산발전기금은 1999년에 제정된 “어업협정체결에따른어업인등의지원및수산업발전특별법(1999.9.7, 법률 제6029호)”에 의하여 설치되었다.

동법의 제정목적은 UN해양법협약의 발효로 각국이 광범위한 배타적 경제수역을 선포하는 새로운 국제어업질서가 형성됨에 따라 어업협정으로 인하여 어업활동 등의 제한을 받는 어업인등에 대한 효과적인 지원대책을 강구하고, 새로운 국제어업질서의 형성에 따라 지속가능하고 경쟁력있는 수산업의 발전을 도모하려는 것이다.

동법의 주요내용은, 어업협정의 체결로 인하여 영향을 받는 수산물가공업, 어망제조업 등 관련산업의 경영안정을 위하여 특별용자 등 필요한 지원대책을 강구하도록 하고(법 제6조), 기르는 어업을 육성하고 그에 관한 기술을 연구·개발·보급하기 위하여 기르는 어업센터를 설치하며(법 제20조), 어업경영자금의 지원, 수산물 유통구조개선 및 가격안정, 경쟁력있는 수산업 육성에 필요한 재원을 확보하기 위하여 수산발전기금을 설치하도록 하는 것이다(법 제22조).

한편, 위 “어업협정체결에 따른 어업인 등의 지원 및 수산업발전특별법” 및 동법시행령에 의한 수산발전기금과 동 기금을 재원으로 시행하는 사업의 효율

적인 운용·관리에 필요한 사항을 정하고 있는 것이, “수산발전기금운용관리요령(2002. 8. 12, 해양수산부훈령 제283호)”이다.

동 요령에 의하면, 기금의 운용, 관리에 관한 주요사항을 심의하기 위하여 해양수산부에 수산발전기금운용심의회를 설치하는데, 심의회는 임기 2년인 10인 이내의 위원으로 구성된다.

해양수산부장관은 기금결산보고서의 작성, 자금운용계획의 수립, 추정대차대조표 및 추정손익계산서의 작성, 여유자금의 운용, 사업수행관리, 기금의 운용, 관리에 필요한 경비의 산정 및 결산, 기타 장관이 위탁하는 사무 등에 대하여 수협중앙회에 그 업무를 위탁한다.

수협중앙회는 기금회계담당을 지정하며, 기금회계를 별도로 설치하여 다른 회계와 구분, 계리하여야 한다. 기금관리기관의 장은 기금총괄부, 기금징수부, 기금지출원인행위부, 기금지출부, 기금수표발행부 등 회계장부를 비치하여야 한다.

장관은 기금운용계획에 따라 매 회계연도마다 기금사업집행지침을 작성, 공고하며, 동 지침에는 기금의 지원분야 및 내용, 기금지원조건 및 신청절차, 지원대상자의 요건 및 선정기준, 기타 필요한 사항 등을 포함하여야 한다. 장관은 사업진행상황의 파악을 위한 사업진도관리, 완료된 사업의 추진결과를 확인하는 사업완료 확인 등 사업자에 대한 사업관리를 행하고, 필요시에 관리기관이나 지자체로 하여금 이를 대항하게 할 수 있다.

관리기관은 사업관리의 결과, 기금운용, 관리에 필요한 경비의 예산 및 결산보고, 매 분기별 기금운용계획의 집행 및 여유자금운용현황, 각종 보고사항, 기금용자 집행현황 및 기타 필요한 사항 등을 장관에게 보고하여야 한다. 또한, 수산발전기금 사업집행지침은 기금설치 근거법률에 명시된 어업경영자금의 용자, 기르는 어업의 육성, 수산물유통 및 가격안정사업 등 기금의 목적 및 용도에 부합한 사업에 대하여 행하는 용자지원사업의 지침을 제공하고 있다.

기금업무의 총괄은 해양수산부 수산정책과 기금담당이며, 사업부서는 사업별 집행지침에 의한다. 기금위탁관리는 수협중앙회 수산발전기금사무국이며, 대출업무의 총괄은 수협중앙회 수산금융부 수산금융자금지원팀이고, 대출취급은 수협의 지역별 영업본부 및 지구별 수협이다.

한편, 수협이 내부규정인 “수산발전기금위탁운용관리규정”은 수산발전기금운용관리요령에서 위임된 사항과 수산발전기금을 재원으로 운용·관리하는 사업에 관한 필요한 사항을 규정하고 있다. 동 규정에서는 수산발전기금의 위탁업무를 전담하는 기금사무국을 설치, 운용하도록 하고 있으며, 기금사무국 인력을 수협중앙회의 직원 1명이 파견근무토록 하고 급여조건 및 복리 후생 등 근로조건을 수협중앙회의 그것을 준용토록 하고 있다.

기금사무국의 기능은, 자금운용계획의 수립, 추정대차대조표 및 추정손익계산서의 작성, 여유자금의 운용, 기금의 운용·관리에 필요한 인건비·제경비의 산정·집행 및 결산, 기금결산보고서의 작성, 기타 해양수산부장관의 위탁사무를 담당한다. 기금사무국은 기금의 운용·관리에 관한 회계를 다른 회계와 구분하여 별도로 설치하고, 기금총괄부, 기금징수부, 기금지출원인행위부, 기금지출부, 기금수표발행부 등 회계장부를 비치하여야 한다.

기금을 용자자금으로 대여·운용하고자 하는 경우에는 대출취급기관을 수협중앙회의 신용사업부문과 경제사업부문으로 하되, 경제사업부문은 양식기자재 구입자금사업중에서 양식용 배합사료 지원에 한한다(동요령 제17조, 2002년 8월 22일 개정).

기금대출업무는 해양수산부장관과 수협중앙회의 신용사업대표이사 또는 경제사업대표이사와의 별도의 약정에 의해 수행하며, 장관이 위임하는 바에 따라 당해연도 기금지원규모의 30% 이내에서 예비사업자를 선정할 수 있다.

사업자가 기금을 지정용도 외에 사용한 경우, 각종 보고서 제출지연 등 사업관리에 필요한 업무의 불이행, 사업관리결과에 대한 평가불량 등에 대하여는 기금지원을 취소하고 자금을 회수할 수 있다.

또한, 수산발전기금여유자금운용지침은 기금관리기본법 및 수산발전기금운용관리요령에 의거하여 수산발전기금여유자금의 효율적인 운용과 공공성의 제고를 위하여, 여유자금의 운용원칙, 운용대상, 운용계획의 수립, 목표수익율의 설정, 금융기관의 선정 및 거래유형의 제한 등을 규정하고 있다.

수협의 신용사업부문 위임전결규정은 수협의 신용사업 업무전반에 관한 직무권한의 범위를 정하고, 신용사업에 관한 위임전결기준을 정함으로써, 그 책임과 범위를 명확히 하여 업무의 손속, 원활한 수행을 도모함을 목적으로 한

다. 그 주요내용으로 여신직무에 있어서 전결한도의 운용원칙, 재약정, 기간연장 및 조건변경, 채무자 변경 및 추가, 지점장 전결권한의 제한 및 완화 등에 관한 것이다.

수협이 신용조사요령(2002. 20. 28, 전면개정)은 여신업무의 효율적인 운용을 위해 신용조사업무에 필요한 사항을 정하고 있는데, 총칙에서는 조사자의 의무와 책임, 비밀유지, 수정가필의 제한, 신용조사수수료 등을 규정하고 있다. 동 요령은 조사대상을 정밀신용조사, 간이신용조사, 약식신용조사, 사업자 선정 신용조사대상의 4가지로 구분하고 있으며, 일정한 경우에는 신용조사를 면제할 수 있도록 하고 있다. 그밖에 조사시기, 조사서 유효기일, 신용조사방법, 조사의뢰와 조회절차 및 방법, 신용조사서 작성, 평가방법, 조사항목의 구분, 신용평가표 등에 관하여 규정하고 있다.

그 밖에, 원양출어자금의 대출시 원양어선의 담보취득방법을 정하는 원양어선 담보취득 요령(2001. 11. 1)이 있다.

## 2) 수산발전기금의 사업내역

수산발전기금에서 지원하는 주요 사업은 <표 3-1>과 같이 크게 6개 종류와 10개 단위사업으로 구분된다. 사업별 지원내역을 살펴보면 다음과 같다.

TAC 참여어업인 경영개선자금은 TAC(Total Allowable Catch, 총허용어획량)제도 참여어업인에게 경영개선자금을 지원함으로써 TAC제도 참여에 따른 포획·채취실적 보고, 어획량 제한, 포획·채취 정지 명령 등의 의무부담에 대한 인센티브를 부여하고, 미참여 어업인과의 차별화를 통한 TAC 참여기반을 조성하여 TAC 적용대상 어종 및 참여단체의 확대를 꾀하고 TAC 제도의 조기 정착을 도모하고자 하는 사업이다.

〈표 3-1〉

## 수산발전기금 사업분야

사업별	사업내용	지원대상
<b>〈수산자원관리〉</b> ◦ TAC(총허용어획량) 참여어업인경영개선자금 ◦ 어업질서 확립자금	- 붉은대게 등 총허용어획량제도에 참여하는 어업인에게 경영개선자금 지원 - 어선 어업인들의 합법어업 전업자금을 지원하여 불법어업 근절대책의 실효성 제고	어업인  어업인
<b>〈기르는 어업육성〉</b> ◦ 양식장 지하해수개발 ◦ 양식기자재 구입자금 ◦ 패각처리업체 운영자금	- 하절기 고수온 및 바이러스에 의한 양식수산물 대량폐사 방지를 위한 지하해수 양수시설 설치 - 자금수요가 크고 경영비 비중이 높은 양식기자재, 배합사료 구입자금을 지원하여 양식어가 경영개선 도모 - 연안 환경보전 및 자원 재활용 촉진을 위해 패각처리업체에 운영자금 지원	어업인  어업인  패각처리처리업체
<b>〈수산물유통구조개선〉</b> ◦ 산지중도매인유통자금 ◦ 수산물 유통자금	- 산지 수산물 가격지지 및 안정적인 수산물 공급을 위해 산지 중도매인에게 경영자금 지원 - 수산물 수급 및 가격안정을 위해 소비지 수산물 유통업체의 구매지원 및 소포장 규격품화 지원	수산물 중도매인 수산물 유통업체
<b>〈수산물가공업육성〉</b> ◦ 가공업체 운영자금	- 우량제품 생산 및 수산물소비확대, 다확성 어종의 가공촉진을 통한 어업인 소득증대를 위해 수산물 가공업체에 운영자금 지원	수산물 가공업체
<b>〈어업기자재생산촉진〉</b> ◦ 어망생산 운영자금	- 어업활동의 필수 기자재인 어망류의 원활한 생산 공급을 위해 생산업체에 대한 운영자금 지원	어망생산 업체
<b>〈원양어업육성〉</b> ◦ 노후원양어선신조대체	- 노후원양어선신조 지원	원양업체

어업질서확립자금은 한·일/한·중 어업협정 발효로 우리 EEZ내에서 외국 어선의 조업이 제한되는 등 새로운 어업질서가 형성됨에 따라 우리 수역의 수산자원 보호와 어업질서확립을 위한 불법어업 근절이 시급한 실정인 바, 불법어업 근절을 위한 강력한 단속과 병행하여 합법어업으로 전업하고자 하는 영세어업인에게 자금을 지원하여 어업질서확립의 효율성을 제고하고 수산자원을

남획하고 어업질서를 문란시키는 불법 소형기선저인망어업에 사용하는 어구를 폐기하고 허가받은 어업의 어구 구입과 어선구조 설비비 등을 용자 지원하여 합법어업으로 전환을 유도하는 것이 사업목적이다.

양식장 지하해수 개발자금사업은 양식어장에 지하해수 관정의 개발지원으로 여름철 고수온기 질병피해를 최소화하고 원활한 양식용수 공급을 통한 안정적인 사업수행으로 양식어업 경쟁력을 제고하고, 양식어업인 및 단체에 지하해수 개발사업비를 용자를 지원하여 고수온기 질병피해 최소화하며 위생적인 수산물 생산기반을 구축하고 기르는 어업을 집중육성하기 위한 것이다.

패각처리업체 운영자금사업은 양식패류의 부산물로 매년 발생하는 패각을 재활용업체를 통한 원활한 수거·처리로 연안환경 훼손방지와 쾌적한 어촌환경을 조성하고 패각폐기물을 재활용하여 패화석비료 및 탄산칼슘 등을 생산하는 업체의 경쟁력을 제고하며, 패각재활용업체에 저리의 운영자금(용자)지원을 통한 경영활성화로 패각폐기물의 원활한 수거·처리를 도모하고자 하는 것이다.

산지 중도매인 유통자금동사업은 산지 수산물의 안정적 공급을 꾀하고 적정 어가를 유지하며, 소포장 규격품의 생산확대 및 원활한 수매지원으로 유통을 촉진하고 산지 중도매인의 원활한 수매활동 지원 및 자금부담을 완화하며 산지에서부터의 소포장·규격화를 통한 수산물 규격화 및 표준화 기반을 도입하고자 하는 것이다.

수산물 유통자금사업은 수산물 유통기능의 활성화로 원활한 수산물 수급 및 가격안정을 도모하는 것으로, 정부지원에 의한 소포장규격품의 생산확대 및 수매지원으로 유통을 촉진하고, 수산물의 원활한 유통촉진을 위하여 원료수매자금을 적기에 지원하고 부가가치가 높아 제품개발 등에 따른 수출 등 경쟁력을 제고할 수 있는 품목을 중점적으로 지원하는 사업이다.

수산물가공업체인영자금사업은 수산물 우량제품의 생산확대 및 소비계층 충족 기호식품 개발을 촉진하며, 다핵성어종의 가공촉진으로 어업인소득증대 및 소비자 보호하고 EU수준의 위생시설 및 어획물처리·가공조건 이행으로 수출을 촉진한다. 또한, 지역 수산특산품을 개발하여 생산할 수 있는 기반시설을 확충하며 부가가치가 높아 제품개발 등에 따른 수출 등 경쟁력을 제고할 수 있는



품목을 중점적으로 지원하는 사업이다.

단위사업별 지원기준을 요약하면 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2>

2003년 수산발전기금사업 내역

사 업 명	규모	금리 (거치/상환)	지원대상
합계	107,892		
어업용페스티로폼 감용기보급	640	-	지자체 (전남, 경남)
TAC참여어업인경영개선자금	10,000	3%(1년)	TAC참여어업인
어업질서확립자금	3,000	4%(2/3년)	어선어업인
양식장지하해수개발자금	1,200	4%(2/3년)	양식어업인, 단체
패각처리업체운영자금	1,052	5.5%(1년)	패각처리업체
산지중도매인유통자금	5,000	4%(1년)	수산물 중도매인
수산물유통자금	25,000	4%(1년)	수산물 유통업체
수산물가공업체운영자금	12,000	5.5%(2년)	수산물 가공업체
어망생산운영자금	6,000	5%(1년)	어망생산업체
양식기자재구입자금	20,000	4%(1년)	양식어업인, 단체
노후원양어선신조대체	24,000	3%(1년)	원양어업인

자료 : 수산업협동조합, 2003년도 수산발전기금사업 세부집행요령.

어망생산 운영자금사업은 어망류의 생산업체에 대한 운영자금의 지원으로 우량 어망제품을 공급하여 수산물의 생산증대를 도모하고자 하는 사업이다.

양식기자재 구입자금사업은 양식용 배합사료 및 기자재에 대한 정부지원으로 기르는 어업을 활성화하여 양질의 수산물 생산을 위한 기초토대를 구축하며, 양식어장 환경관리를 위한 친환경적 사료 및 양식기자재의 보급으로 양식어업 경쟁력 강화를 위한 기반을 조성하고자 하는 사업이다.

마지막으로, 노후원양어선신조대체자금사업은 원양어업육성을 위해 노후원양어선을 신조선으로 대체하는 비용을 지원하는 사업이다.

### 3) 수산발전기금의 사업추진절차

기금의 관리운용주체는 해양수산부인데, 기금의운용계획을 수립, 변경하고, 기금결산, 사업집행 및 점검에 관한 권한을 가진다. 기금의 위탁관리기관은 수협중앙회로 기금의 수입, 지출관리, 대여약정체결 및 대여금의 관리, 여유자금 운용에 관한 임무를 수행한다.

사업자가 사업신청을 할 경우에는 신청서 접수기관은 해당사업의 지원대상 여부를 판단하여 지원대상에 해당될 경우에 수협중앙회의 수산금융부로 신청 결과를 통보하여 지원자금의 유무를 확인한다.

사업대상자는 ‘집행지침’ 상의 사업별 추천기관에서 추천하되, 추천기관이 회원조합인 경우에는 ‘수산자금 융자협의회 운영요령’ 제4조 제1항 2호에 의한 조합융자협의회 심의를 거쳐 추천한다.

추천기관은 사업대상자의 사업신청이 있는 경우, 사업자로부터 신청서 및 제반서류를 제출받아 동 서류의 진위여부를 확인하고 ‘집행지침’상 지원대상자에 대하여 사업자로 추천하여야 한다. 추천기관은 지원대상자의 추천금액이 확정된 경우 해당 융자취급점으로 융자집행을 의뢰한다.

기금사업의 융자취급점은 수협중앙회 영업부, 지역영업본부 및 회원조합으로 한다. 융자취급점은 사업자 및 추천기관으로부터 사업신청이 있을 경우에 해당사업자로부터 융자금 집행 관련서류를 제출받아 해당사업자 및 추천기관에 융자집행가능여부를 통보하고 그 결과를 수협중앙회 수산금융부에 보고한다.

수협중앙회 수산금융부는 융자집행가능여부를 결정할 경우에는 ‘신용사업부문 위임전결규정을’ 을 준용한다.

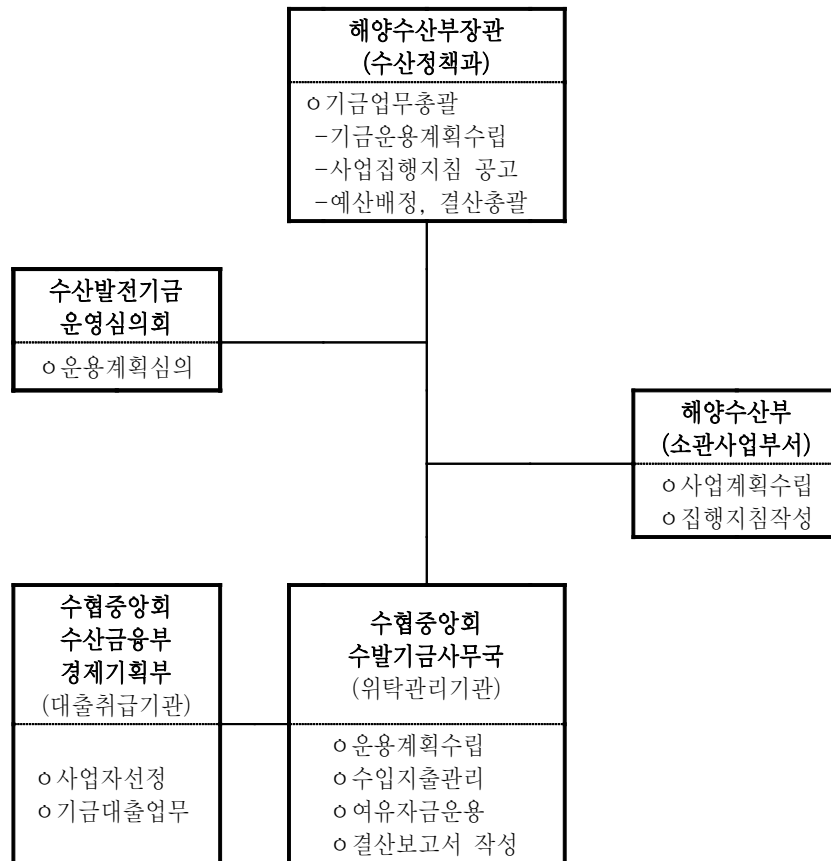
융자취급점은 ‘신용조사요령’ 에 의하여 사업희망자의 융자신청에 따라 정밀·간이·약식의 신용조사를 실시한다. 신용조사요령에 의거하여 신용조사의 생략 및 원용이 가능한 경우에는 그에 따른다.

총사업비가 소정 융자비율을 초과한 경우에 그 초과액은 사업자의 자담으로 하며, 이자는 수산발전기금 자금관리기관과의 차입조건에 따라 자금배정시에

별도로 통보한다.

〈그림 3-1〉

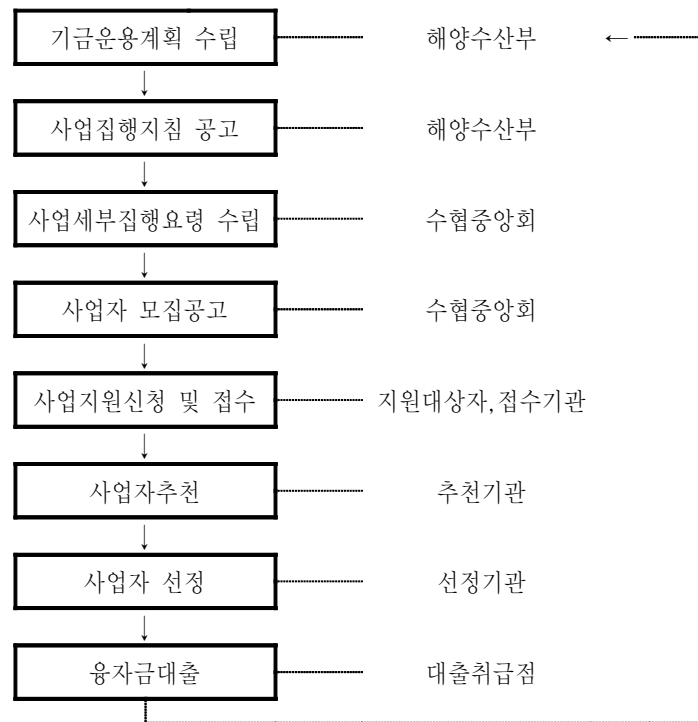
수산발전기금사업의 업무체계



사업자의 채권보전은 농림수산정책자금 대출업무규정, 수산자금 신용대출취급요령 및 여신관계 제규정을 준용한다. 농림수산업자 신용보증서, 신용보증기금 보증서 및 금융기관 지급보증서 등을 담보로 취득할 경우에는 용자기표전에 보증서를 요구하여야 한다.

〈그림 3-2〉

## 기금사업집행절차



사업재상자 및 추천대상자중 다음의 자는 제외한다.

- 사업자 선정일 현재 전국은행연합회 ‘신용정보관리규약’에 의한 신용불량정보거래처로 등록되어 있는 자
- 수협중앙회 및 회원조합에 대하여 연체채무 및 불건전채무가 있는 자
- 수협중앙회 및 회원조합에 손실을 끼친 자
- 기타 수협의 여신관계 제규정에 의하여 융자취급을 할 수 없는 자

수산발전기금을 지원받은 자가 다음 사유에 해당하는 경우에는 향후 5년간 지원대상자로 선정하지 아니한다.

- 대출금을 지원목적외의 용도로 사용한 경우

- 사업계획서 등 관계서류 및 보고서를 허위로 작성, 제출한 경우
- 용자금의 사용내역 증명서류를 제출하지 않거나 허위로 제출한 경우

용자취급점은 ‘집행지침’에 따라 용자금의 지원목적외의 용도로 사용되지 않도록 사업자를 지도·감독하며, 수협중앙회가 사업집행주체인 사업에 대하여 집행지침 및 세부집행요령에 사업실적의무가 있는 사업은 반드시 사업실적의무를 확인하여야 한다.

#### 4) 수산발전기금의 지원조건

##### (1) TAC 참여어업인 경영개선자금

TAC제도 참여어업인에게 경영개선자금을 지원하여 TAC제도 참여에 따른 포획, 채취 실적보고, 어획량 제한, 포획, 채취 정치명령 등의 의무부담에 대한 동기부여, 미참여 어업인과의 차별화를 통한 TAC 참여기반을 조성하여 TAC적용대상어종 및 참여단체의 확대를 꾀하고 TAC제도의 조기정착을 도모하기 위한 것이다.

지원대상은 TAC 참여어업인으로, TAC를 실시하는 대형선망(고등어, 정어리, 전갱이), 대게, 붉은 대게, 개조개, 키조개 등 7개 어종에 관련된 어업인이다. 단, 나잠어업종 제주도 소라채취 어업인은 제외한다.

지원조건은 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3>

수발기금사업의 지원조건

사업별	지원규모	용자조건		용자한도
		금리	기간	
계	10,000			
붉은대게	1,500	3%	1년	40톤이상 : 80백만원 40톤미만 : 50백만원
개조개	2,500	3%	1년	어선별 : 30백만원
키조개	700	3%	1년	어선별 : 30백만원
대게	1,300	3%	1년	40톤이상 : 80백만원 40톤미만 : 50백만원
대형선망	4,000	3%	1년	40톤이상 : 80백만원 40톤미만 : 50백만원

자료 : 수산업협동조합, 2003년도 수산발전기금사업 세부집행요령.

사업자추천기관은 ‘2003 수산발전기금 사업집행지침’에 의거하여 합리적인 추천기준을 마련하고 지원대상자를 모집하여 신청사업자별로 적격사업자를 용자취급점으로 추천한다. 사업희망자는, 사업자 선정신청서, 사업계획서, TAC 할당증명서, 허가증 사본, 기타 필요서류를 추천기관에 제출하여야 한다.

추천기관의 추천에 의거하여 용자취급점에서 사업자별 용자금을 결정하며, 해당용자 취급점은 추천기관의 추천이 있는 경우에 추천사업자의 신용상태 및 담보능력 등을 감안하여 용자집행가능금액을 결정하여 추천기관에 통보한다.

## (2) 양식장 지하해수 개발자금

양식어장에 지하해수 관정의 개발지원으로 여름철 고수온기에 질병피해를 최소화하고, 원활한 양식용수 공급을 통하여 안정적인 사업수행으로 양식어업의 경쟁력을 제고하고, 위생적인 수산물의 생산기반을 구축하여 기르는 어업을 집중 육성하고자 하는 것이다.

지원대상은 지하해수를 개발하여 양식을 하고자 하는 수협, 관련협회, 영어조합법인, 어촌계 등 어업인단체와 어업인으로 수산업법 및 내수면어업법에 의하여 면허 또는 허가를 받았거나 신고를 필한 양식어업인이다. 지원조건은 <표 3-4>와 같다.

<표 3-4>

양식장 지하해수개발사업의 지원조건

지원규모	용자조건		용자한도	지원대상시설 및 수질
	금리	기간 (거치/상환)		
1,200백만원	4%	5년 (2년/3년)	40백만원 이내	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 1일급수량 : 100톤이상</li> <li>○ 깊이 : 30미터 이상</li> <li>○ 염분 : 15‰ 이상</li> </ul>

자료 : 수산업협동조합, 2003년도 수산발전기금사업 세부집행요령.

사업자추천기관은 시, 도지사(시장, 군수)으로, 수협(어촌계), 영어조합법인, 협업어업인, 어업인의 우선순위를 두며, 별도로 예비추천자에 대한 심사를 실시하여 예비사업자로 선정할 수 있다.

사업희망자는, 사업자 선정신청서, 사업계획서, 허가증 사본, 시, 도지사 추천서, 기타 필요서류를 추천기관에 제출하여야 한다.

시, 도지사의 추천에 의거하여 융자취급점에서 사업자 적격여부를 판단한 후 신용상태 및 담보능력 등을 감안하여 사업자별 융자가능금액을 결정한다.

### (3) 폐각처리업체 운영자금

양식패류의 부산물로 인하여 발생하는 폐각을 재활용업체를 통하여 원활하게 수거, 처리함으로써 연안환경의 훼손방지와 쾌적한 어촌환경을 조성하고, 폐객폐기물을 재활용하여 폐화석비료 및 탄산칼슘 등 생산하여 자원의 재상, 환경의 보호, 관련산업의 경쟁력 제고 등을 목적으로 한다.

지원대상은 폐각을 재활용하여 폐화석비료 및 탄산칼슘 등을 생산하는 업체로 지원대상의 자격을 갖춘 자로서 신청당시 공장이 가동중인 자 또는 휴업중에 있는 자는 신청당시 조업개시 신고가 있는 자가 지원대상이다.

지원조건은 <표 3-5>와 같다.

<표 3-5>

폐각처리업체 운영자금의 지원조건

지원규모 (백만원)	융자조건		융자한도(백만원)
	금리	기간	
1,052	5.5%	1년	○5만톤이상 : 400 ○5만톤 미만~3.5만톤 이상 : 300 ○3.5만톤 미만~2만톤 이상 : 250 ○2만톤 미만~1만톤 이상 : 150 ○1만톤 미만~5천톤 이상 : 60 ○5천톤 미만~2,500톤 이상 : 300 ○2,500톤 미만~1,000만톤 이상 : 20 ○1,000톤 미만 : 10

자료 : 수산업협동조합, 2003년도 수산발전기금사업 세부집행요령.

사업희망자는, 사업자 선정신청서, 사업계획서, 허가증 사본, 사업자등록증 사본, 폐기물재활용 신고필증, 생산실적 확인서류, 기타 필요서류를 제출하여야 한다. 융자취급점장은 신청사업자로부터 제출된 서류의 진위여부 및 신청

자에 대한 자격요건 적격여부를 확인한 후 사업타당성, 경영능력, 채권보전 등을 상세히 검토하고 융자가능금액을 결정하여 사업자에게 통보한다.

수협중앙회장은 신청한 업체의 폐기물재활용 신고필증 등에 등재된 연간 폐각처리량이 큰 업체를 우선순위로 하되, 동일순위에 경합이 있는 경우에는 지원신청서에 기재된 2001~2002년도 재활용제품의 생산량을 평균하여 큰 순으로 한다.

#### (4) 산지 중도매인 유통자금

산지수산물의 안정적 공급 및 적정여가의 유지, 산지에서부터 소포장, 규격화를 통한 수산물의 규격화 및 표준화의 기반 도입, 수산물 규격품의 생산확대 및 원활한 수매지원으로 유통촉진, 어업인에 대한 적정여가의 보장, 소득향상 등을 목적으로 한다.

지원대상은 수협중앙회의 판매 및 이용가공사업규정에 의거하여 산지수협 또는 어촌계의 지정을 받아, 집하장(위판장) 또는 공판장에서 중도매업을 영위하는 자 또는 부산공동어시장 회장의 지정을 받아 부산공동어시장에서 중도매업을 영위하는 자이다. 지원조건은 <표 3-6>과 같다.

<표 3-6>

산지 중도매인 유통자금의 지원조건

지원규모 (백만원)	융자조건		융자한도(백만원)
	금리	기간	
5,000	4%	1년	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기존 중도매인 : 10 ~ 200백만원 (융자신청전 1년간 3개월 평균거래실적의 70% 이내)</li> <li>○ 신규 중도매인 : 10백만원</li> </ul>

자료 : 수산업협동조합, 2003년도 수산발전기금사업 세부집행요령.

전국수산물중도매인협회장은 2003년도 집행지침에 의거하여 합리적인 추천기준을 마련하여 지원대상자를 모집, 사업자별로 추천기준근거자료를 첨부하여 적격 사업자를 사업자 희망 융자취급점으로 추천한다.



사업희망자는, 사업자 선정신청서, 사업계획서, 중도매인지정서 사본, 중도매인 거래실적 확인서를 제출하여야 한다. 용자취급점은 추천기관의 추천이 있는 경우에 추천사업자의 신용상태 및 담보능력 등을 감안, 용자가능금액을 결정하여 사업자에게 통보한다.

#### (5) 수산물 유통자금

수산물 유통기능의 활성화로 원활한 수산물의 수급 및 가격안정을 도모하고, 소포장, 규격품의 생산확대 및 수매지원으로 수산물 유통발전을 촉진하며, 부가가치가 높은 제품개발에 따른 수출 등 경쟁력을 제고하자 하는 것이 사업의 목적이다.

지원대상은 수산물 유통업체로, 부가가치세법 제2조의 규정에 의한 사업자 등록상 사업의 종류가 수산물 도매업 또는 수산물가공업인자 또는 전년도 수산물 유통실적이 있는 자이다. 단, 대외무역법에 의한 종합무역상사와 그 계열기업, 수산정책자금 지원조건 위반으로 정책자금 대출이 정지된 업체는 제외한다. 지원조건은 <표 3-7>과 같다.

<표 3-7> 수산물유통자금의 지원조건

지원규모 (백만원)	용자조건		용자한도(백만원)
	금리	기간	
2,500	4%	1년	○20억원 이내 (총 사업비의 80% 이내)

자료 : 수산업협동조합, 2003년도 수산발전기금사업 세부집행요령.

한국수산물유통가공협회장은 2003년도 집행지침에 의거하여 합리적인 추천기준을 마련하여 비회원을 포함한 지원대상자를 모집, 업체별로 추천기준 근거 자료를 첨부하여 적격 사업자를 사업자 희망 용자취급점으로 추천한다.

사업희망자는, 사업자 선정신청서, 사업계획서, 사업자등록증 사본, 허가(신고)증 사본, 전년도 수산물 유통실적(세금계산서 등 실적을 객관적으로 입증할 수 있는 증빙자료), 기타 필요서류를 추천기관인 한국수산물유통가공협회 또는

용자취급희망점에 제출하여야 한다.

용자취급점은 추천기관의 추천이 있는 경우에 추천사업자의 신용상태 및 담보능력 등을 감안, 용자가능금액을 결정하여 추천기관에게 통보한다. 사업희망자가 용자취급점으로 직접 사업신청을 한 경우에는 해당 용자취급점에서 사업자의 지원요건 대상여부를 검토한 후 적격사업자에 한하여 용자가능금액을 결정, 사업자에게 통보한다.

#### (6) 수산물가공업체 운영자금

우수한 수산물의 가공제품 및 기호식품의 개발로 소비자의 요구충족, 다형성어종의 가공촉진으로 어업인 소득증대, 국제적 기준의 위생시설 및 수준을 확보함으로써 수출증대에 기여하고자 하는 것이 사업의 목적이다.

지원대상은 수산물 유통업체로, 부가가치세법 제2조의 규정에 의한 사업자등록상 사업의 종류가 수산물 도매업 또는 수산물가공업인자 또는 전년도 수산물 유통실적이 있는 자이다. 단, 대외무역법에 의한 종합무역상사와 그 계열기업, 수산정책자금 지원조건 위반으로 정책자금 대출이 정지된 업체는 제외한다.

지원조건은 <표 3-8>과 같다.

<표 3-8>

수산물유통자금의 지원조건

사업별	지원규모 (백만원)	용자조건		용자한도(백만원)
		금리	기간	
계	12,000			
냉동냉장가공	7,000	5.5%	2년	○3억원 이내 (총 사업비의 80% 이내)
통조림가공	1,300			
어육연제품가공	800			
해조가공	1,400			
조미가공	500			
기타가공	1,000			

자료 : 수산업협동조합, 2003년도 수산발전기금사업 세부집행요령.

냉동냉장가공, 통조림가공운영자금의 경우에는, 냉동물제조수협장, 통조림제조수협장은 2003년도 집행지침에 의거하여 합리적인 추천기준을 마련하여 지원대상자를 모집, 업체별로 신청서류를 받아 추천기준 근거자료를 첨부하여 적격 사업자를 추천한다. 어육연제품, 해조, 조미 및 기타가공의 경우에는, 사업희망자는 신청서류를 융자취급점에 제출하며, 융자취급점장은 지원대상요건에 해당하는 여부를 검토한다. 사업희망자는, 사업자 선정신청서, 사업계획서, 사업자등록증 사본, 허가(신고)증 사본, 공장등록증 사본, 생산실적 확인서를 제출하여야 한다.

냉동냉장가공, 통조림가공운영자금의 경우에는, 냉동물제조수협, 통조림제조수협으로부터 융자집행의뢰가 있는 경우 추천사업자의 신용상태 및 담보능력 등을 감안, 융자집행가능금액을 결정하여 추천기관에 통보한다. 어육연제품, 해조, 조미 및 기타가공의 경우에는, 융자취급점은 사업자의 지원요건 대상여부를 검토한 후 적격사업자에 한하여 융자가능금액을 결정, 사업자에 통보한다.

#### (7) 어망생산 운영자금

어망류의 생산업체에 대한 저리의 생산운영자금을 융자지원함으로써 우량 어망제품의 공급 및 수산물 생산증대를 도모하고자 하는 것이 사업의 목적이다. 지원대상은 어망, 로프류 생산업체로, 어망, 로프의 제조업 사업자 등록 및 공장등록을 취득한 업체이다.

지원조건은 <표 3-9>와 같다.

<표 3-9>

어망생산 운영자금의 지원조건

지원규모 (백만원)	융자조건		융자한도(백만원)
	금리	기간	
6,000	5%	1년	○15억원 이내

자료 : 수산업협동조합, 2003년도 수산발전기금사업 세부집행요령.

대한어망공업협회 이사장은 2003년도 집행지침에 의거하여 합리적인 추천기준을 마련하여 지원대상자를 모집, 업체별로 추천기준근거자료를 첨부하여 적격 사업자를 사업자 희망 용자취급점으로 추천한다.

사업희망자는, 사업자 선정신청서, 사업계획서, 사업자등록증 사본, 생산실적 확인서, 공장등록증 사본을 제출하여야 한다. 용자취급점은 추천기관의 추천이 있는 경우에 추천사업자의 신용상태 및 담보능력 등을 감안, 용자가능금액을 결정하여 추천기관에게 통보한다.

#### (8) 양식기자재 구입자금

양식용 배합사료 및 기자재를 용자지원함으로써 기르는 어업을 활성화하기 위한 기초를 마련하고, 양식어장 환경관리를 위한 친환경적 사료 및 양식기자재를 보급하여 양식어업의 경쟁력 강화를 위한 기반을 조성하기 위한 것이다.

지원대상은 양식용 배합사료, 양식용 기자재 구입 어업인 및 어업인 단체로, 수산업법 및 내수면어업법상 양식어업 면허 또는 허가를 받았거나 신고를 필하고 양식어업을 경영중인 어업인 및 어업인 단체이다.

지원조건은 <표 3-10>과 같다.

<표 3-10>

양식기자재 구입자금의 지원조건

사업별	지원규모 (백만원)	용자조건		용자한도(백만원)
		금리	기간	
계	17,000			
양식용배합사료	12,000	4.0%	2년	○100백만원 (총사업비의 70% 이내)
(배합사료급이시험어장)	(1,800)	4.0%	2년	○(200백만원) (총사업비의 100% 이내)
양식용 기자재구입	5,000	4.0%	2년	○50백만원 (총사업비의 70% 이내)
(배합사료급이시험어장)	(900)	4.0%	2년	○(100백만원) (총사업비의 100% 이내)

자료 : 수산업협동조합, 2003년도 수산발전기금사업 세부집행요령.

사업희망자는, 사업자 선정신청서, 사업계획서, 사업자등록증 사본, 허가(신고)증 사본, 기타 필요서류를 제출하여야 한다.

용자취급점은 신청사업자로부터 제출된 서류의 진위여부 및 신청자의 지원요건 대상여부를 검토한 후 사업타당성, 경영능력, 채권보전 등을 검토하여 적격사업자에 한하여 용자가능금액을 결정, 사업자에 통보한다.

#### (9) 어업질서확립자금

한일 및 한중 어업협정의 발효로 우리 EEZ내에서 외국어선의 조업이 제한되는 등 새로운 어업질서가 형성됨에 따라 우리 수역의 수산자원의 보호와 어업질서 확립을 위한 불법어업의 근절이 시급하므로, 불법어업 근절을 위한 강력한 단속과 병행하여 합법어업으로 전업하고자 하는 영세어업인에게 자금을 지원하여 어업질서확립의 효율성을 제고하고자 하는 것이다.

지원대상은 어업허가를 받은 20톤 미만의 어선을 소유한 자로서 최근 3년 이내(2000년 1월 1일 이후) 법률상 허용되지 않는 불법 소형기선저인망어업에 종사하는 자로서 당초 허가받은 어업으로 전업코자 하는 자이다. 지원조건은 <표 3-11>과 같다.

<표 3-11>

어업질서확립자금의 지원조건

지원규모 (백만원)	용자조건		용자한도(백만원)
	금리	기간 (거치, 상환)	
3,000	4%	5년 (2년/3년)	○ 적당 5천만원 이하

자료 : 수산업협동조합, 2003년도 수산발전기금사업 세부집행요령.

사업집행주체는 시, 도지사(시장, 군수)로, 사업계획 및 타당성 여부를 검토하여 우선순위에 따라 사업자를 선정하며, 필요한 경우에 예비사업자를 선정할 수 있다.

어업허가를 받은 20톤 미만의 어선을 소유한 자로서 최근 3년 이내(2000년

1월 1일 이후) 법률상 허용되지 않는 불법 소형기선저인망어업에 종사하다가 적발된 사실이 있는 자에 한하여 신청할 수 있다. 사업자 선정은 도서, 벽지 지역의 어업업인, 불법어업으로 가장 최근에 적발된 어업인의 순으로 한다.(2003년 9월 기준)

#### (10) 노후원양어선 신조대체

참치연승어선의 국제경쟁력을 강화하여 참치연승어업을 원양주력업종 및 수출전략산업으로 육성하며, 노후어선의 신조대체를 통한 선박안전성 확보 및 장비현대화로 어업인의 소득증대를 도모하는 것이다.

지원대상은 선령 21년 이상된 원양참치연승노후어선을 신조대체하고자 하는 자로, 수산업법 제41조의 규정에 의거 원양참치연승어업의 허가를 받은 어업인이다. 지원조건은 <표 3-12>와 같다.

<표 3-12>

노후원양어선 신조대체자금의 지원조건

지원규모 (백만원)	융자조건		융자한도(백만원)
	금리	기간 (거치.상환)	
24,000	4%	15년 (5년/10년)	○ 척당 4,800백만원 이내

자료 : 수산업협동조합, 2003년도 수산발전기금사업 세부집행요령.

추천기관은 한국원양어업협회이며, 추천기관의 장은 추천기준을 마련하여 추천자심사, 추천대상자 확정 등의 사항을 심의, 의결하기 위하여 추천위원회와 같은 협의체기구를 구성하여야 한다.

추천기관은 추천기준을 마련함에 있어, 추천자의 선발이 공정하고 투명하게 이루어져야 하며, 지원자격 및 사업목적에 적합한 자가 선발될 수 있도록 하여야 한다.

추천기관의 장은 추천자의 융자신청 총액이 사업지원 예정액을 초과하지 않는 범위내에서 사업자를 추천하되, 별도로 지원예정액의 30%이나에서 예비추

천자를 선발한다.

사업자선정은 해양수산부로, 선정기준은 선령이 21년 이상 노후한 참치연승 어선을 사업수행 당해연도 1월 1일 현재 소유한 자로서 다음의 순으로 한다.

- 북양트롤 어업허가 1건을 추가로 폐지하고자 하는 자
- 꽁치붕수망 또는 오징어채낚기 어업허가 1건을 추가로 폐지하고자 하는 자
- 선령이 오래된 피대체어선을 소유한 자
- 피대체선의 소유기간이 오래된 자

다음과 같은 경우에는 지원대상에서 제외한다.

- 어선검사를 받지 않았거나 피대체선을 방치하고 있는 자 또는 휴업신고를 하고 2년 이상 계류중인 어선소유자
  - 추천기준일로부터 최근 2년 이내에 불법어업으로 적발된 사실이 있는 어선
  - 태풍, 화재, 침몰 등으로 피해받은 어선을 대체 건조코자 하는 자
  - 선박안전법, 수산업법 등 관계법령 위반에 따른 과태료 및 과징금 미납자
- 사업자는 건조계약 조선소가 경영부실 등의 사유로 공사를 중단하는 등 정부지원 사업추진에 차질이 발생하지 않도록 공사계약을 하여야 하며, 조선소의 부도 등으로 인하여 발생할 수 있는 손실을 보전하기 위하여 사업자 책임하에 채권확보 등 필요한 조치를 하여야 한다.

융자금지급신청시 제출해야 할 필요한 서류는 <표 3-13>과 같다.

<표 3-13>

노후원양어선 신조대체자금신청시 제출서류

구분	서류명	제출서류내역	
		차주	조선소
필수 제출 서류	1. 기업실태조사표	○	○
	2. 자금운용 및 조달계획서	○	
	3. 결산재무제표		
	1)외부감사대상업체		
	-공인회계사 감사보고서	○	○

## 노후원양어선 신조대체자금신청서 제출서류(계속)

구분	서류명	제출서류내역	
		차주	조선소
필수 제출 서류	-결산보고서(부속명세표)	○	○
	-연결감사보고서	○	○
	-반기검토보고서	○	○
	2)비외감 및 기타업체		
	-세무서장 확인필 재무제표	○	○
	-결산보고서 및 세무조정계산서	○	○
	4. 최근 월말 합계잔액시산표	○	
	5. 법인등기부등본	○	○
	6. 사업자등록증명원	○	○
	7. 세무서장확인필 소득세 징수액 집계표	○	
	8. 최근 분기 부가세납세증명서	○	○
	9. 국세, 지방세 완납증명서	○	○
	10. 주주명부	○	○
기타 제출 서류	1. 기술 및 품질관계 증빙서류	○	
	2. 경영진이력서	○	
	3. 사업계획서	○	
	4. 공사수주명세서	○	○
	5. 업체 및 대표이사 상훈관련자료	○	
	6. 노사분규 유무사실 확인서	○	
	7. 기타 필요서류	○	



사업집행주체는 정부지원사업 건조계약 조건의 경영부실 등으로 인하여 공사가 중단될 경우, 건조공사를 계속할 수 있는 조선소를 사업자가 조속히 선정할 수 있도록 지원할 것을 한국조선공업협동조합장이 보증하는 어선 건조공사 지원보증서 또는 보증보험회사의 보증서를 용자금 교부신청시 사업계약 조선소로부터 제출케 하여야 한다. 피대체 노후어선은 폐선하여야 하며, 신조어선 준공전에 노후어선 폐선완료증명서를 사업집행주체에 제출하여야 한다.

용자금지급기준은, 조선소계약 및 착공시 대금의 50%를 지급하고, 준공정산시에 나머지 50%를 지급한다.

노후원양어선신조대체사업 대출의 담보물에 대한 용자비율은 담보물의 특성과 차주의 자산 및 신용상태를 감안하여 “원양어선담보취득요령” 상의 담보비율을 준용하며, 후취담보 감정가는 사업자 선정권자인 해양수산부의 “용자금 교부결정액”에 따른다. 용자취급점은 용자집행시 실수요자를 차주로 하고 수주조선소를 연대보증인으로 하여 용자취급하며, 어선을 준공후 수협중앙회에서 후취담보취득을 완료하고 차주에게 어선을 인도한 때에는 수주조선소를 연대보증인에서 해제한다. 용자집행시 후취담보를 제외한 타담보물에 대하여는 선취담보를 취득후 용자집행하여야 한다.

용자취급점은 당해어선이 건조 완료된 때에는 즉시 당해어선을 후취담보 취득하고, 동 어선에 대하여 정규감정을 실시한 후 선후취담보물의 담보여력 및 채권관리를 감안하여 담보부족시 추가담보를 취득하여야 하며, 초과담보물에 대하여는 담보물 해지를 할 수 있다.

## 5) 사업별 운용사례분석

수발기금사업은 실시연도가 2001년부터 2003년까지 3개년으로 사업기간이 일천하여 실시사례 및 사업효과를 정밀하게 분석하는 것은 무리이므로, <표 3-14>의 수산발전기금 집행내역을 중심으로 사업기금의 소진율이 아주 높은 경우, 소진율이 보통인 경우와 소진이 거의 없는 3가지 유형으로 나누어 사례 분석을 하기로 한다.

〈표 3-14〉

수산물발전기금 집행내역(2001년-2003년)

	2001년			2002년			2003년		
	규모	용자	집행비율	규모	용자	집행비율	규모	용자	집행비율
합 계	5,030	3,085.5	61.3%	58,653	41,927	71.5%	47,084	31,980	67.9%
TAC경영개선	3,300	1,610.5	48.8%	6,788	6,695	98.6%	8,482	7,970	94%
양식지하해수	140	85	60.7%	1,200	-	48.2%	1,098	-	0%
신품종양식개발	300	150	50%	-	-	-	-	-	-
패각처리	800	-	0%	650	30	4.6%	(1,052)	-	-
산지중도매인	490	50	10.2%	9,000	6,500	72.2%	6,315	3,467	54.9%
어망생산운영				3,780	3,780	100%	3,050	2,850	93.4%
수산물유통				19,550	14,970	76.6%	18,490	11,155	60.3%
수산물가공				8,340	4,945	59.3%	8,090	4,161	51.4%
어업질서확립				1,011	108	10.7%	202	152	75.2%
양식기자재	-	-	-	10,154	4,899	48.2%	2,455	2,225	90.6%
원양어선신조	-	-	-	-	-	-	(24,000)	-	-

주 : 1) 수협에서 수발기금을 차입하여 집행한 실적이며, 2003년은 10월 31일 현재 실적임.

2) ( )는 지원계획은 있으나 실제 차입되지 않은 금액.

#### (1) 소진율이 아주 좋은 사례

TAC는 총허용어획량(Total Allowable Catches)을 말하는 것으로, 어획량이 많고 산업비중이 크거나 자원보호가 필요한 경우 등 9개 어종(고등어, 전갱이, 정어리, 붉은 대게, 키조개, 개조개, 대게, 꽃게, 제주소라)에 대하여 어종별로 TAC물량을 정하여, 이를 준수하는 업종별 어업인에 대하여 지원하는 사업이다.

〈표 3-15〉

수산발전기금 집행내역(2001년-2003년)

대상어종	2002년 TAC	2003년 TAC
고등어	158,000	160,000
전갱이	11,000	10,600
정어리	130,000	17,000
붉은대게	22,000	28,000
대게	1,000	1,220
개조개	9,000	9,000
키조개	2,500	2,500
제주소라	2,150	2,058
꽃게	13,000	-

자료 : 수산업협도조합, 2003년도 수산발전기금사업 세부집행요령.

TAC참여어업인 경영개선사업은 TAC제도 참여어업인에게 경영개선자금을 지원하여 TAC제도의 조기정착을 도모하기 위한 것인데, 수발기금의 소진율이 아주 좋은 사례로에 해당한다. TAC참여어업인 경영개선사업의 수발기금의 소진율을 보면, 2001년에는 수협 차입액 50억 3,000만원에서 융자잔액이 19억 4,450만원으로 62%의 소진율을 보이고 있으며, 2002년에는 수협의 대여액 586억 5,300만원에서 융자집행액이 419억 2,700만원으로 71.5%의 높은 소진율을 보이고 있고, 2003년 10월말 현재, 수협의 차입액 84억 8,200만원에서 융자잔액이 79억 7,000만원으로 94%의 높은 소진율을 보이고 있다.

이처럼 소진율이 높은 이유는 동 사업의 지원부문이 포함되어 있고 사업목적에 자원관리 및 보호에 있어서 결과적으로 지속가능한 어업을 보장하여 준다는 측면과 낮은 금리로 어업인에게 높은 호응도를 가지기 때문이다.

## (2) 소진율이 보통인 사례

수발기금의 소진율이 보통인 사례(50~60%)로는 산지중도매인유통자사업,

수산물유통자금사업과 수산물가공업체운영자금사업을 들 수 있다. 이들 수산물유통 관련사업은 농안기금사업과 크게 중복이 되는데, 농안기금사업중에서 대표적인 산지 및 소비지 유통개선사업은 자금용자도 수협중앙회가 사업실시기관으로 기금의 차입, 자금 재배정 등 집행계획을 수립하고 시달하며 사후관리를 실시한다.

따라서, 해당사업자로서는 수발기금이나 농안기금중에서 지원조건이 좋은 쪽을 선택하여 신청하므로 수발기금의 소진율이 그다지 높지 않은 것이다.

### (3) 소진율이 거의 없는 사례

소진율이 거의 없는 사례로는 양식장지하해수개발사업, 노후원양어선신조대체사업을 들 수 있다.

양식장지하해수개발사업은 2001년도의 사업규모 1억 4,000만원에서 용자잔액이 5,500만원으로 소진율이 60%, 2002년도에는 사업규모가 12억으로 대폭 증가하였는데 용자집행액은 전무하여 소진율이 0%로, 사업집행이 이루어지고 있지 않는데도 2003년도에는 다시 10억 9,800만원을 배정하였으나 2003년 10월 31일 현재 전혀 소진이 되지 않고 있다.

본래, 육상양식장의 유입수는 온도, 비중, 수량 등이 안정적으로 확보되고 특히 적조발생의 경우에도 영향을 입지 않아야 하는데, 최근에 양식장지하해수개발사업의 자금소진이 되지 않는 이유는 인근연안에 적조가 발생하여 지하해수로 적조가 유입되어 육상양식장의 물고기가 폐죽음을 당하는 큰 피해를 보았기 때문이다. 이에 따라, 2003년 7월부터는 사업계획을 변경하여 2003년도 사업규모를 1억 200만원으로 축소하고 잔여자금을 보상수면관리사업자금으로 변경하였다.

뿐만 아니라, 농특회계에서 추진하여온 양식장노후시설개량사업(40개소 28억원)과 사료저장고지원사업(5개 3억 5,000만원)을 수발기금사업으로 추진하고, 갯지렁이 육상번식사업(5개소 7억원) 및 가두리월동장설치사업(10개소 7억원)의 신규사업을 계획하고 있다.

노후원양어선신조대체사업을 들 수 있는데, 특히 참치어업의 경우 원양어업 중 가장 대외경쟁력이 있는 수출전략 산업이나, 어선노후화에 따른 비용상승

및 어가하락 등이 심각한 수준으로 이를 연차적으로 대체 건조함으로서 대외 경쟁력을 강화하고 경쟁력있는 전략사업으로 육성하고자 하는 것이 사업의 목적이다.

그러나, 최근에 금리가 하락하여 수발기금 융자금리와 시중은행 금리의 차이가 크지 않아서 수발기금을 융자할 필요성이 별로 없을 뿐만 아니라, 국제경기의 장기침체로 인한 어가하락, 유류비 및 인건비의 상승으로 인한 조업경비의 지속적인 상승으로 채산성의 악화 등 어업경영의 장기전망에 대한 불확실성으로 원양어업 경영자가 투자를 꺼리는 것과 담보능력부족 때문이라고 판단된다.

## 2. 농안기금(수산부문)의 운영실태

### 1) 농안기금의 설치목적

농안기금은 농수산물의 원활한 수급과 가격안정을 도모하고 유통구조개선을 촉진하기 위한 재원을 확보할 목적으로 설립되었다.

기금설치를 위한 법적근거를 마련하기 위하여 1966년에 ‘농산물가격안정기금법(법률 제1815호)’을 제정하였으며, 1968년부터 정부출연금에 의하여 기금을 운영하기 시작하였다. 1970년에는 ‘농수산물가격안정기금법(법률 제2214호)’으로 법률명을 개정하여 수산물과 임산물을 융자지원대상에 포함시켰으며, 1976년에는 ‘중앙도매시장법(1951년)’, ‘농수산물도매시장법(1973년)’, 종전의 ‘농수산물가격안정기금법’을 통합하여 ‘농수산물유통및가격안정에관한법률(법률 제2926호)’을 제정하여 유통구조개선사업을 추가하였다.

농안법은 1976년 제정 이후 20회에 걸쳐 개정, 보완하여 농수산물의 수급 및 가격안정과 유통구조 개선기능을 강화하는 방향으로 나아가고 있는데, 그 주요특징은 다음과 같다.

1978년 제1차 개정법에서 수매·비축사업을 확대하고 기금을 기동성있게 활용하도록 운용관리체제를 개선하였으며, 1987년 제3차 개정법에서는 자금관리 특별회계를 재정투융자특별회계로 확대·개편하고 정부출자 및 출연기능을 추가

하여 융자기능을 보강하였다. 1990년 제4차 개정법은 수입개방 등 국제경제여건의 변화에 대비하여 농수산업경영의 적정규모화, 생산성 향상, 농어촌소득원 확충, 농어촌의 생활환경 개선 등 구조개선을 도모하는 것을 내용으로 하고 있다. 또한, 중장기농어촌발전계획을 수립, 시행하기 위한 재원마련을 위해 농어촌발전기금을 설치하였다. 1994년 제9차 개정법에서는 WTO협정에 따라 수입 농수산물의 관리에 필요한 사항을 규정하여, 양허세율로 농산물을 수입하고자 하는 자는 농림수산부장관의 추천을 받아야 하고 농수산물을 수입할 경우에 수입이익금을 부과하여 이를 농수산물가격안정기금에 납입하는 것이 주된 내용이다. 1996년 제10차 개정법에서 그 동안 재정투융자특별회계에서 수행하던 정부출자 및 기금출연을 일반회계에서 수행하도록 개정하였다. 1999년 제13차 개정법에서는 한일 및 한중어업협정으로 인한 어업인의 지원대책을 강구하며, 지속가능하고 경쟁력 있는 수산업의 발전을 도모하기 위하여 1999년에 제정된 ‘어업협정체결에 따른 어업인등의 지원 및 수산발전특별법’에 의거하여 어업인의 경영안정을 위하여 특별융자 등 필요한 지원대책을 보완하기 위하여 개정되었다.

〈표 3-16〉

수산기금관련 농안법의 개정경과

개정연도	주요 내용
1976년 농안법 제정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ ‘중앙도매시장법(1951년)’ 과 ‘농수산물도매시장법(1973년)’ 을 통합하여 ‘농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률’ 을 제정</li> <li>○ 농수산물의 가격 및 공급안정을 위해 농수산물의 생산, 판매, 비축 및 농수산물 가격안정기금을 확충 운영</li> </ul>
1978년 제1차 개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농수산물 수급조절 및 가격안정을 위해 수매·비축사업 확대</li> <li>○ 농안기금의 운용관리체제를 개선하여 비축사업, 수매사업을 실시하고 융자, 대출외의 사업범위를 확대</li> </ul>
1987년 제3차 개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자금관리특별회계를 재정투융자특별회계로 확대·개편</li> <li>○ 회계의 차관자금계정과 청구권자금계정은 신설회계의 차관계정으로, 대출자금계정과 자금운용계정은 융자계정으로 각각 통합, 신설회계에 출자계정을 새로 설치</li> </ul>

## 수산물관련 농안법의 개정경과(계속)

개정연도	주요 내용
1990년 제4차 개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농어촌발전기금 설치</li> <li>- 농수산업의 구조개선, 농수산물의 수급 및 가격안정</li> <li>- 농수산물수입자유화 보완대책, 농어민 소득보호</li> </ul>
1994년 제9차 개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ WTO협정에 따라 수입농수산물의 관리 규정</li> <li>- 농수산물의 수입은 농림수산부장관의 추천</li> <li>- 수입이익금을 징수 농수산물가격안정기금에 납입</li> </ul>
1996년 제10차 개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 재정투융자특별회계에서 수행하던 정부출자 및 기금출연을 일반회계에서 수행</li> </ul>
1999년 제13차 개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 한일, 한중어업협정으로 인한 어업인 지원대책 강구</li> <li>○ 어업인 경영안정 특별융자등 필요한 지원대책 보완</li> </ul>

자료: 법제처, 「“농수산물유통및가격안정에관한법률 “ 개정연혁」, 해당연도.

## 2) 농안기금의 수산물 관련 사업별 내용 및 절차

농안기금관련 사업은 가격안정사업, 종자보급사업, 유통개선사업 등 세 분야로 크게 나눌 수 있다. 가격안정사업에는 정부가격안정사업과 민간가격안정사업 등이 있으며, 종자보급사업에는 종자생산·공급사업, 종자생산보상사업 등이 있다. 또한 유통개선사업에는 유통시설확충 및 개선사업, 산지유통개선사업, 소비지유통개선사업 등이 있다. 이들 사업 가운데 정부가격안정사업, 종자공급사업, 종자생산보상 등은 정부직접사업(경상사업)으로 분류되며 나머지는 민간지원사업(융자사업)으로 분류된다.

농안기금에서 지원하는 주요사업에서 수산물 관련 사업은 <표 3-17>과 같이 수산물 정부가격안정사업 및 민간가격안정사업, 수산물 유통개선사업의 3가지로 구분된다.

〈표 3-17〉

## 수산물 관련 농안기금의 사업분야

사업구분	사 업 내 용	사업분야
1. 정부가격안정사업		
정부비축사업	수급 및 가격안정을 위하여 정부가 저장성이 있는 농수산물을 수매 또는 수입 비축하여 판매	김, 오징어 등
정 부 출 하 조 절 사 업	수급 및 가격안정을 위하여 정부가 저장성이 없는 농수산물을 수매하여 판매·수출·기증 또는 폐기하거나 유통협약·명령을 통한 출하조절 및 자조금 지원	유통협약·명령, 수매
2. 민간가격안정사업		
민간수매지원	수급 및 가격안정을 위하여 성출하기에 생산자 단체, 저장·가공업체에 농수산물 수매자금 융자 지원	저장용, 가공용
우수농수산물 지원사업	농수산물의 수출촉진을 위해 수출유망품목 원료구입 및 포장·수송 등 수출 부대비를 융자 지원하여 수출촉진 도모	수출유망 우수 수산물
3. 유통개선사업		
유통시설 확충 및 개선	농수산물유통시설을 설치 또는 개선 하고자 하는 자에게 자금을 융자지원하여 유통개선 촉진	농수산물 도매시장건설, 우수농수산물 시설현대화 무역진흥센터 지원등
산지 유통개선	생산자 또는 생산자단체 등에게 자금을 융자 지원하여 생산자조직을 생산·유통의 중심체로 육성하고, 생산농수산물의 출하를 규모화·규격화하여 유통능률을 향상시키고 부가가치 제고	생산자조직 유통활성화, 산지유통전문조직 육성, 산지유통센터, 수산물 규격출하 등
소비자 유통개선	농수산물 도매시장, 공판장 및 종합유통센터에 출하촉진자금과 생산자단체 등에 직거래 사업 자금을 융자 지원함으로써 시장 기능을 활성화 하여 생산자와 소비자를 동시에 보호	농수산물 도매시장, 공판장 및 종합유통센터 출하촉진 자금, 생산자단체 등에 직거래 사업자금 지원

자료 : 농림부, 농수산물유통공사, 「농안기금 업무편람」, 2003.

## (1) 정부가격안정사업

정부가 부족한 농수산물을 수매비축(수입후 가공비축 포함)하여 이를 판매 처분함으로써 농수산물의 수급 및 가격안정을 꾀하는 데에 그 목적이 있다. 그 지원근거는 농안법 제13조로, 사업수행기관은 농수산물유통공사이다. 비축사업



의 대상은 2003년 운용계획 기준 농산물 7개품목(콩, 옥수수, 땅콩, 마늘, 양파, 사과, 배), 수산물 8개품목(김, 간미역, 마른오징어, 냉동오징어, 냉동고등어, 냉동조기, 냉동명태, 냉동갈치) 등이다.

비축대상 농수산물의 수매방침결정은 농림부 지침시달에 따라 농수산물유통공사 국영무역처에서 수급을 검토하여 결정한다. 대상 농수산물의 판매는 사업지원기관인 농림부, 해양수산부가 기본방침을 시달하면 농수산물유통공사에서는 대상품목의 수급상황, 가격동향, 재고량, 품위상태, 보관여건 등을 종합적으로 검토하여 판매한다. 판매계획에는 판매수량, 시기, 조건, 방법, 대상자 등이 포함되며 사업시행계획이 수립되면 판매실시에 필요한 세부사항을 정하여 지사장에게 시달하여 품목별 판매방법, 수량, 일자, 1회 판매한도량, 조건 등을 정한다.

사업실시기관은 농협중앙회 및 그 회원조합으로 수매자금 전도 및 사업정산은 농수산물유통공사가 담당한다. 지원기관은 농림부로, 당해 년도 기금운용계획에 따라 저장성이 없는 농수산물의 과잉생산으로 인하여 가격이 크게 하락하거나 하락할 것으로 전망될 때, 농수산물가격안정을 위하여 특별히 필요한 품목으로서 수확기 이전에 일정량을 수매할 필요가 있을 때에 생산, 수급 및 가격동향을 검토 분석한 결과에 따라 정부출하조절사업 지침을 수립하여 출하조절사업 실시기관 및 시·도에 시달한다.

시·도지사 또는 출하조절사업 실시기관은 사업지침을 받은 날로부터 10일 이내에 생산지 또는 생산자별로 물량을 배정하고 사업지원기관에 보고한다. 단, 시·도지사가 수매물량을 배정한 때에는 출하조절사업 실시기관에 통지하여야 한다.

주요 농수산물의 생산자, 산지유통인, 저장업자, 도·소매업자 및 소비자 등(이하 생산자 등)의 대표는 당해 농수산물의 자율적인 수급조절과 품질향상을 위하여 생산조정 또는 출하조절을 위한 협약(유통협약)을 체결한다. 농림부장관 또는 해양수산부장관은 부패·변질되기 쉬운 농수산물로서 현저한 수급불안정을 해소하기 위하여 특히 필요하다고 인정되고 농림부령 또는 해양수산부령이 정하는 생산자 또는 생산자단체의 요청이 있는 때에는 공정거래위원회와 협의를 거쳐 일정 기간동안 일정 지역의 당해 농수산물의 생산자 등에 대하여 생산조

정 또는 출하조절을 하도록 하는 유통조절명령(유통명령)을 발할 수 있다.

생산자 또는 생산자단체가 유통명령을 요청하고자 하는 경우에는 유통명령을 발하는 이유, 대상품목, 대상자, 유통조절방법 등이 포함된 요청서를 작성하여 이해관계인·유통전문가의 의견수렴절차를 거치고 당해 농수산물의 생산자의 대표나 당해 생산자단체의 재적회원 3분의 2이상의 찬성을 얻어야 한다.

농림부장관 또는 해양수산부장관은 유통명령이 이행될 수 있도록 유통명령의 내용에 관한 홍보, 유통명령 위반자에 대한 제재 등 필요한 조치를 취할 수 있다.

## (2) 민간가격안정사업

용자사업 가운데 수매지원사업과 우수농수산물지원사업은 민간가격안정사업으로 구분될 수 있다.

수매지원사업은 수산물을 저장하거나 가공하는 생산단체 및 민간업체에 농안기금을 용자하여 생산시기에 수매하고 필요한 시기에 방출 또는 가공용으로 사용하게 함으로써 수산물 수급과 가격안정을 도모할 목적으로 시행되고 있다. 사업실시기관은 수협중앙회와 농수산물유통공사로서 사업별 세부계획을 수립하고 시달하며 사업자 선정, 사업비 지원, 사업추진 및 사후관리 등을 실시하고 이에 대한 책임을 진다.

사업의 종류는 저장수매와 가공수매로 구분할 수 있는데 저장수매 사업의 사업자 단체는 냉동물가공수협, 한국수산물유통가공협회 등이 있으며, 가공수매 사업자 단체는 한국수산물유통가공협회, 통조림가공수협, 지구별·업종별수협, 냉동물가공수협 등이 있다(〈표 3-18〉 참조).

사업별 수매대상 품목을 지정하여 놓았는데, 저장수매의 경우 냉동보관이 가능한 연근해산 및 원양산수산물과 저장·가공·양식사료가 가능한 연근해산 및 원양수산물을 대상품목으로, 가공수매의 경우 냉동품·통조림·연제품·조미 또는 염장품·해조식품 가공이 가능한 수산물을 대상품목으로 지정하였다. 이들 대상품목 가운데 냉동보관을 위한 12개 품목(갈치, 고등어, 가자미류, 꽂치, 명태, 오징어, 조기류, 정어리, 붕장어, 전갱이, 꽃게, 새우 등), 수매보관을 위한 18개 품목(냉동보관 수매대상 지정품목, 마른멸치, 마른오징어, 새우젓, 멸치젓, 김, 미역 등), 그리고 수산물거래단위표준규격이 설정된 품목을

우선 구매한다고 명시하고 있다(〈표 3-18〉 참조).

〈표 3-18〉 구매지원 사업별 구매대상 지정품목 및 사업자단체

구분	사 업 별	구매대상 지정품목	사업자 단체
저장 구매	냉동보관	•냉동보관이 가능한 연근해산 및 원양산 수산물	•냉동물가공수협 •한국수산물유통가공협회
	구매보관	•저장이 가능한 연근해산 및 원양산 수산물 •저장·가공·양식사료가 가능한 연근해산 및 원양산 수산물	
가공 구매	냉동품 통조림 연제품 조미·염장품 해조류	•냉동가공 가능 수산물 •통조림가공 가능 수산물 •연제품가공 가능 수산물 •조미·염장품가공 가능 수산물 •해조식품가공 가능 김, 미역	•냉동물가공수협 •통조림가공수협 •한국수산물유통가공협회 •한국수산물유통가공협회 •지구별·업종별수협 •지구별·업종별수협

구매지원사업의 지원조건은 대출금리 5%(일반업체는 5.5%), 대출기간 1년 이내(산지가공용 구매의 경우 2년 이내), 사업자별 대출한도 50억 원이다.

〈표 3-19〉 구매지원사업 지원조건

구 분	내 용
대 출 금 리 :	5% : 수협중앙회, 지구별·업종별수협, 정부투자기관, 어촌계, 어업인 후계자법인, 어가공동사업 5.5% : 일반업체
대 출 기 간 :	12개월이내
대 출 한 도 :	사업별 30억 원, 사업자별 50억 원

우수농수산물지원사업은 농수산물을 수출하는 생산단체 및 민간업체에 우수농수산물을 구매·가공하여 수출하는데 소요되는 원료구입자금을 지원함으로써 수산물 가격안정과 어업인 소득증대 및 수산물 수출촉진을 도모하고자 하는 것이다. 대출기간은 1년 이내로 하며, 연리 5%를 기준으로 하되 최우수업

체의 경우 4%, 우수업체 4.5%의 금리를 적용한다. 사업별 대출한도액은 30억 원이며, 수매지원사업을 포함하여 사업자별 한도액은 50억 원이다(〈표 3-20〉참조).

수협중앙회가 사업실시기관이 되어 사업별 세부집행 계획을 수립하고 시달하며, 또한 사업자 선정, 사업비 지원, 사업추진 및 사후관리 등을 실시하고 있다.

〈표 3-20〉

우수농수산물지원사업 지원조건

구 분	내 용
대 출 금 리 :	연 5% (평가결과 최우수업체 4%, 우수업체 4.5%)
대 출 기 간 :	12개월이내
대 출 한 도 :	사업별 30억 원, 사업자별 50억 원
자 부 담 :	기금 지원액의 100분의 10이상

사업별로 냉동품, 활선어패류, 통조림, 해조류 등의 4분야로 나눌 수 있으며, 분야별 사업대상자는 대외무역법에 의한 무역업 등록 또는 신고를 필한 업체이어야 하며, 추가적으로 냉동품은 수산물품질관리법에 의한 냉동·냉장업 등록을 통조림은 식품위생법에 의한 수산물통조림 가공업 신고를 필한 업체가 대상이 된다. 사업실시기관이 직접 사업자를 선정하는 것이 원칙이지만 필요에 따라 사업자 단체<sup>19)</sup>의 추천을 받아 사업자를 선정할 수 있다.

### (3) 유통개선사업

#### ① 유통시설 확충 및 개선

농수산물 유통시설을 설치·개선하고자 하는 자 및 유통장비를 구입하고자 하는 자에게 용자하여 유통시설 및 유통장비를 확보하게 함으로써 유통개선을 촉진할 목적으로 시행하고 있는 사업이다. 사업의 종류로는 도매시장건설을 위한 지방자치단체 용자, 수출시설현대화를 위한 수출업체 용자, 무역진흥센터

19) 냉동물가공수협, 한국수산물수출입조합, 한국수산물유통가공협회, 통조림가공수협 등이 사업자 단체에 속함.

건설을 위한 농수산물유통공사 용자, 야적장건설 등이 있다. 지원금리는 3% ~ 5%이며, 지원기간은 10년 ~ 20년으로 비교적 장기간에 속한다. 수산물과 관련한 직접적인 시설에 대한 확충은 1995년도에 실시된 직판장, 공판장에 대한 투자가 유일하다.

## ② 산지유통개선사업

수산물에 대한 대표적인 산지유통개선사업으로는 수산물규격출하사업을 들 수 있다. 이 사업은 수산물 표준규격제품 출하자에 대하여 기금을 지원하여 출하를 원활하게 하고 유통능률을 향상시켜 부가가치 제고를 통한 유통개선 촉진에 그 목적을 두고 있다. 수협중앙회는 이 사업의 실시기관으로서 기금의 차입, 자금 재배정 등 집행계획을 수립하고 시달하며 사후관리를 실시한다. 사업의 대상자는 어업인, 어촌계, 영어조합법인 등이며, 마른멸치, 북어, 마른오징어 등 32개 품목<sup>20)</sup>에 대한 거래단위, 거래단량, 포장재 등에 대한 거래규격을 구체적으로 제시하고 있다. 대출 기간은 1년 이내이며, 연 5%의 금리를 적용하며, 사업자당 대출한도는 1억 원이다.

## ③ 소비지유통개선사업

수산물에 대한 소비지유통개선사업은 수협공판장 출하촉진사업, 직거래매취 지원사업, 산지유통인 출하촉진사업, 도매시장 출하촉진사업 등을 들 수 있다.

### i) 수협공판장 출하촉진사업

수산물의 공정거래와 상장경매 정착을 위해 중도매인의 집하와 대금결제 기능을 강화함으로써 공판장으로의 출하증대를 유도하여 생산자와 소비자를 보호한다는 목적을 지닌 사업이다. 수협중앙회가 사업실시기관이 되어 세부집행계획을 수립하고 사업을 추진한다.

사업대상자는 수협중앙회 및 지구별·업종별수협의 공판장, 부산공동어시장,

20) 마른멸치, 북어, 마른오징어, 굴비, 김, 마른미역, 마른실미역, 마른썰은미역, 쥐치포, 마른새우, 마른문어, 뱀어포, 마른까나리, 간미역, 새우젓, 멸치젓, 어리굴젓, 굴, 바지락, 피조개, 고막, 우렁쉥이, 홍합, 미더덕, 오만둥이, 꽃게, 냉동오징어, 명태, 조기, 고등어, 갈치, 삼치 등 32개 품목.

노량진수산물시장 등이다. 대출금리 연 5%로 대출기간은 1년 이내이며, 사업자별 대출한도는 50억 원이다.

#### ii) 직거래매취지원

소비지 도시의 직거래장터 운영에 참여하거나 직판장을 개설하여 운영하는 수협중앙회 및 지구별·업종별 수협을 대상으로 하여 산지와 소비지간 직거래를 지원함으로써 수산물 유통의 효율을 증대시키고 유통경로의 다양화를 확보하며 경쟁축진을 유도할 목적으로 시행되고 있다. 대출금리 연 5%에 대출기간 1년 이내이며, 1개소당 최근 1년간 직거래실적의 80%를 지원하고 있다.

수협중앙회가 사업실시기관이 되며, 어업인, 어촌계, 수협산지공판장에서 구입한 수산물에 한하여 인정하고 있다.

#### iii) 산지유통인 출하촉진사업

농안법 제29조에 의거 개설자에게 등록된 수산물 산지유통인에게 출하를 위한 선도자금을 지원하여 수산물의 출하촉진으로 유통질서를 확립하고 안정적인 출하조절 및 규격출하를 유도하는 사업이다. 지원조건은 연 5.5%의 금리를 적용하며 대출기간 1년 이내의 담보대출을 기준으로 한다. 지원액은 출하실적 규모에 따라 차등 지원하며 최고 400백 만원에서 최하 50만원까지 한도를 정하고 있다.

#### iv) 도매시장 출하촉진사업

수산물의 공정거래 정착을 위해 도매시장에서 실시하고 있는 상장경매제를 조기에 정착시키고 도매시장법인의 산지집하와 대금결제 기능을 강화함으로써 도매시장, 공판장 및 종합유통센터로의 출하증대를 유도하여 생산자와 소비자 보호에 기여하는 것이다.

농안법 제23조의 규정에 의하여 수산부류 도매시장법인으로 지정된 회사를 대상으로, 연금리 5.5%를 적용한 담보대출로서 1년 이내 상환을 기준으로 한다.

### 3) 수산관련 농안기금의 규모와 운영실태

#### (1) 농안기금의 조성규모 및 재원

농안기금사업을 위한 기금의 조성 규모와 재원을 살펴보면, 1968년 이후 조성된 기금은 3조 1,816.9억 원으로 연평균 약 9백 억원 정도가 조성되었다. 농안기금조성 개시 후 26년간(1968~1993) 실적을 살펴보면 정부출연금인 연평균 57억 원으로 전체 조성금액의 약12.3%를 차지하였으며, 재특차입금이 76억 원으로 16.5%, 운용수익금이 329억 원으로 71.2%를 차지하였다. 그러나 1994년 이후 재특차입금에 대한 원금상환 및 이자지급이 늘어나고 정부출연금이 줄어들면서 대부분이 운용수입금에 의해 조성되고 있음을 알 수 있다(〈표 3-21〉 참조).

〈표 3-21〉

농안기금의 조성규모

단위 : 백만원

연도	정부출연금	운용수익금	재특차입금	계	조성누계
'68~'93	147,500	854,924	198,000	1,200,424	1,200,424
'94	—	209,004	-11,000	198,004	1,398,428
'95	—	243,879	-15,000	228,879	1,627,307
'96	—	215,290	-19,000	196,290	1,823,597
'97	—	210,085	-25,000	185,085	2,008,682
'98	—	190,106	-34,000	156,106	2,164,788
'99	—	299,182	-28,800	270,382	2,435,170
'00	5,207	336,851	34,800	376,858	2,812,028
'01	—	228,860	-50,000	178,860	2,990,888
'02	3,000	237,802	-50,000	190,802	3,181,690
계	155,707 (4.9%)	3,025,983 (95.1%)	—	3,181,690 (100.0%)	

자료 : 농림부, 농수산물유통공사, 「농안기금 업무편람」, 2001, 2003.

운용수익금을 통해 조성되고 있는 기금의 내역을 살펴보면, 종자보급사업을 제외한 나머지 사업에서 수익을 나타내고 있는 것으로 나타났다. 정부가격안정사업의 경우 총수익의 약 62%인 2조 4,150억 원을 차지하고 있으며, 그 뒤를 이어 융자금이자수입이 6,124억 원으로 약 17%, 기타수입이 5,136억 원으로 약 15%를 차지하고 있다.

정부가격안정사업 가운데 출하조절사업은 지속적인 손실을 발생시키는 사업으로 나타났다. 운용수익의 대부분을 차지하는 비축사업의 경우도 수입비축사업을 통해 얻은 수익으로 구매비축사업의 손실을 보전하고 있는 것으로 나타났다.

사업의 수익성 측면에서 비축사업의 구매비축사업과 종자보급사업은 바람직하지 않은 사업으로서 당연히 폐지되어야하나, 기금의 목적이 사업의 수익성보다 농수산물 가격안정 등의 사회적인 목적을 가지고 있으므로 사업의 지속 여부에 대한 판단은 사회적 효과에 대한 깊이 있는 분석을 거친 후 신중하게 판단하여야 할 것이다(〈표 3-22〉 참조).

〈표 3-22〉

운용수익금에 의한 사업별 기금조성

단위 : 백만원

구 분	1998까지	1999	2000	2001	2002	누 계
합 계	1,923,288	299,182	336,851	228,860	237,802	3,025,983
정부가격안정사업	1,691,876	227,518	219,724	133,815	142,048	2,414,981
○비축사업	1,713,032	228,138	219,724	144,340	149,004	2,454,238
- 구매비축	-506,038	-15,010	-19,128	-41,715	-18,769	-600,660
·수산물	-124,932	-11,452	-11,315	-15,236	-3,607	-166,542
·농산물	-381,106	-3,558	-7,813	-26,479	-15,162	-434,118
- 수입비축	2,219,070	243,148	238,852	186,055	167,773	3,054,898
○출하조절사업	-21,156	-620	-	-10,525	-6,956	-39,257
종자보급사업	-	-	570	-2,264	-2,604	-4,298
융자금이자수입	363,554	62,094	65,161	65,603	55,964	612,376
기타수입	214,727	44,818	87,750	83,645	82,693	513,633
경상사업비 등	-346,869	-35,248	-36,354	-51,939	-40,299	-510,709

자료 : 농림부, 농수산물유통공사, 「농안기금 업무편람」, 2001, 2003.



## (2) 농안기금의 조달 및 운용

농안기금의 조달재원(동법 제55조)은 정부출연금, 기금운용수익금, 농산물 시장접근물량 수입이익금의 부과금, 다른 기금으로부터의 출연금, 재정융자특별회계, 한국은행 또는 다른 기금으로부터의 차입금으로 구성된다.

2003년도 조달계획을 살펴보면 <표 3-23>에서 나타나는 바와 같이 총 조달 금액 2조 3,100억원 가운데 비축농수산물판매수입 5,030억원, 종자판매수입 381억원, 융자원금 회수 1조 4,872억원, 이자수입 638억 원, 전년도 이월금 1,541억 원, 기타수입 636억원 등이다.

이를 2002년도 조달실적과 대비해 보면, 비축농수산물판매수입은 전년도 4,303억 원에 비해 금액은 727억원 비율은 16.9% 증가하였으며, 종자판매수입은 전년도 348억 원에 비해 금액은 33억 원 비율은 9.6% 증가하였고, 융자원금 회수금은 전년도 1조 4,057억 원에 비해 금액은 816억 원 비율은 5.8% 증가하였다. 이자수입금은 전년도 585억원에 비해 금액은 53억 원 비율은 9.1% 증가하였고, 기타수입은 전년도 1,579억 원에 비해 금액은 943억 원 비율은 59.7% 감소하였다. 한편 이월금의 경우 전년도에 2,362억 원에 비해 금액은 821억원 비율은 34.8% 감소하였다.

2003년도 조달재원별 내역과 재원별 비율을 살펴보면 <표 3-24>에서 나타나는 바와 같이, 융자원금 회수금이 64.4%로 가장 많으며, 비축농수산물판매수입금이 21.7%로 조달재원의 대부분을 차지하고 있다.

회수된 융자금을 제외한 2002년 조달실적은 총액대비 약 40%를 차지하고 있으며, 그 가운데 비축농수산물판매수입이 전체의 61%를 차지하고 있고 융자금이이자수입은 7.8%에 불과하였다. 또한 전년도 여유자금(이월금)이 18.7%, 수입권공매수입과 정부출연금 포함한 기타가 7.4%를 차지하였다.

〈표 3-23〉

## 농안기금 조달실적

단위: 백만원

구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003계획
비축농수산물 판매수입	456,252 (25.39) <sup>1)</sup>	438,053 (22.67)	464,795 (20.69)	398,279 (16.87)	430,346 (18.52)	503,019 (21.78)
종자판매수입	-	-	6,974 (0.31)	36,882 (1.56)	34,786 (1.50)	38,122 (1.65)
융자금회수	1,241,423 (69.07)	1,354,818 (70.12)	1,312,076 (58.41)	1,515,197 (64.19)	1,405,662 (60.50)	1,487,267 (64.38)
이자수입	53,515 (2.98)	59,253 (3.07)	65,629 (2.92)	65,963 (2.79)	58,502 (2.52)	63,809 (2.76)
채특차입금	-	-	100,000 (4.45)	-	-	-
전년도이월금	4,153 (0.23)	8,704 (0.45)	211,464 (9.41)	224,377 (9.50)	236,247 (10.17)	154,135 (6.67)
기타 <sup>2)</sup>	41,872 (2.33)	71,264 (3.69)	85,401 (3.80)	119,925 (5.08)	157,943 (6.80)	63,648 (2.76)
계	1,797,215	1,932,092	2,246,339	2,360,623	2,323,486	2,310,000
기타수입	214,727	44,818	87,750	83,645	82,693	513,633
경상사업비 등	-346,869	-35,248	-36,354	-51,939	-40,299	-510,709

자료: 농림부, 농수산물유통공사, 「농안기금 업무편람」, 2003.

주: 1) 해당연도 항목별 비중을 나타냄.

2) 수입권공매수입과 정부출연금 포함.

2002년 농안기금의 운용실적을 살펴보면, 총금액 2조 3,234억원 가운데 융자사업에 투입된 금액이 전체의 약 72%에 해당하는 1조 6,781억원이며, 정부 주도 하에 이루어진 경상사업에 투입된 금액은 전체의 약 15%에 해당하는 3,533억원에 불과하였다. 융자사업에 투입된 기금을 사업별로 살펴보면, 산지 및소비자유통개선을 위한 사업에 6.933억원을 투자하여 약 42%의 비율을 차

지하였으며, 민간가격안정사업을 위하여 약 31%에 해당하는 5,156억원을 투자하였다(〈표 3-24〉 참조).

〈표 3-24〉

## 농안기금 운용실적

단위 : 백만원

구 분	1998	1999	2000	2001	2002	2003계획
합 계	1,797,215	1,932,092	2,246,339	2,360,623	2,323,414	2,301,000
1. 기금운영	30,238	30,185	31,105	32,722	34,651	37,319
·기금관리비	-	-	208	407	419	447
·사업운영비	30,238	30,185	30,897	32,315	34,232	36,872
-비축사업	13,590	13,883	12,557	12,322	12,322	12,456
-유통구조개선	16,648	16,302	18,340	19,993	21,910	24,416
2. 경상사업	331,186	266,313	340,660	372,153	353,313	419,161
·정부가격안정사업	331,186	266,313	302,968	334,579	314,894	372,295
-비축사업	329,425	265,020	300,072	324,915	306,895	356,045
-출하조절사업	1,761	1,293	2,896	9,664	7,999	16,250
·중자수급사업	-	-	37,692	37,574	38,419	46,866
3. 용자사업	1,383,910	1,415,829	1,573,886	1,662,087	1,678,060	1,751,337
·민간가격안정	364,407	379,848	401,755	636,908	515,572	514,190
·우수농수산물지원	335,330	356,201	391,539	388,706	454,566	440,000
·유통시설확충및개선	50,949	64,811	65,446	47,206	14,583	17,057
·산지및소비자유통개선	633,224	614,969	715,146	589,267	693,339	780,090
4. 자본지출	2,800	1,939	1,525	2,302	5,618	5,671
5. 재특차입원리금상환	40,377	33,408	74,786	55,128	2,691	53,152
7. 여유자금운용	8,704	184,418	224,377	236,231	249,081	34,360

자료 : 농림부, 농수산물유통공사, 「농안기금 업무편람」, 2003.

## (3) 수산부문 농안기금 운용

2002년의 경우 농안기금사업에서 수산부문이 차지하는 사업분야는 수매비축, 수입비축, 수매지원, 산자유통개선, 소비자유통개선 등이다.

주요사업별 운용실적을 살펴보면, 2002년도 용자사업 가운데 수산물수매보

관사업이 수매지원사업의 23.5%를 차지하는 76,800백만원으로 가장 많은 자금이 투입되었으며, 그 다음으로 공판장출하촉진을 위해 75,000백만원이 용자되었다. 이 밖에 직거래매취를 위한 사업에 4,391백만원, 수매지원사업의 냉동보관을 위한 수협용자가 25,990백만원, 수산물규격출하 16,000백만원 등이 용자되었다. 경상사업에 속하는 비축사업의 경우 수산물에 대한 수매비축은 2002년도 총 9개 대상품목에 61,015백만원을 투자하여 농산물을 포함한 총 수매비축금액 대비 19.9%를 차지하였으나, 수입비축에는 2개 품목에 대해 13,462백만원을 투자하여 4.4%에 불과하였다.

〈표 3-25〉

수산부문 주요사업별 운용실적

단위 : 백만원

구 분	1998	1999	2000	2001	2002	2003계획
비축사업	329,425	265,020	300,072	324,915	306,895	335,045
○수매비축	69,608	74,115	114,130	134,264	120,439	139,222
- 농산물	15,646	18,875	60,659	81,388	59,424	96,421
- 수산물	53,962	55,240	53,471	52,876	61,015	42,801
·김	13,476	13,430	14,070	13,243	13,238	9,677
·간미역	5,117	3,800	4,033	3,457	2,288	2,161
·마른멸치	-	442	-	-	-	-
·마른오징어	1,933	603	1,370	605	2	631
·냉동오징어	5,919	14,500	7,164	16,635	17,600	14,433
·냉동고등어	7,085	6,180	7,079	4,808	8,157	6,469
·냉동조기	6,910	3,795	4,858	2,500	6,110	1,116
·냉동꽂치	2,000	1,000	-	-	-	-
·냉동명태	4,212	9,290	11,870	7,953	4,255	5,602
·냉동갈치	7,310	2,200	3,027	3,675	3,936	2,712
·냉동우럭	-	-	-	-	5,429	-
○수입비축	259,817	190,905	185,942	190,651	186,456	195,823
-농산물	259,817	190,905	185,942	184,951	172,994	183,217
-수산물	-	-	-	5,700	13,462	12,606
·냉동고등어	-	-	-	3,100	2,028	2,022
·냉동명태	-	-	-	2,600	11,434	10,584
○수매지원사업	337,607	364,648	361,755	428,908	326,772	416,470

## 수산부문 주요사업별 운용실적(계속)

단위: 백만원

구 분	1998	1999	2000	2001	2002	2003계획
- 농산물	69,721	100,219	108,073	181,850	97,534	177,750
- 냉동보관	51,600	52,300	45,375	39,331	25,990	30,000
·수협	41,600	42,300	35,375	27,331	25,990	30,000
·기타	10,000	10,000	10,000	12,000	-	-
- 통조림가공	6,944	6,944	3,900	3,250	3,250	3,250
- 연제품가공	7,600	5,600	1,510	640	1,010	1,000
- 냉동품가공	3,760	4,370	3,540	4,370	3,770	4,370
- 조미염장품가공	4,336	4,336	4,094	3,452	3,336	3,000
- 해조류가공	3,528	3,528	-	-	-	-
- 사료용어류	1,070	900	6,900	200	-	-
- 수산물수매보관	40,800	49,776	52,337	76,528	76,800	71,000
- 산지가공수매	100,025	92,590	101,106	98,796	90,165	96,100
·수협	-	16,289	16,800	12,800	11,270	11,300
·기타	100,025	76,301	84,306	85,996	78,895	84,800
- 기타	48,223	44,085	34,920	20,491	24,917	30,000
○산지유통개선사업	384,352	370,700	434,200	341,599	463,595	537,740
- 수산물규격출하	27,776	20,000	21,000	15,200	16,000	14,400
- 기타	356,576	350,700	413,200	326,399	447,595	523,340
○소비지유통개선사업	248,872	244,269	280,946	247,668	229,744	242,350
- 공판장출하촉진	143,366	136,800	154,150	139,990	134,095	242,350
·수협	65,000	66,734	66,734	68,776	75,000	
·기타	78,366	70,066	87,416	71,214	59,095	
- 직거래매취사업	11,000	36,322	61,202	48,684	45,328	
·수협	2,000	2,400	5,530	3,000	4,391	
·기타	9,000	33,922	55,672	45,684	40,937	
- 기타	94,506	71,147	65,594	58,994	50,321	

자료: 농림부, 농수산물유통공사, 「농안기금 업무편람」, 2003.

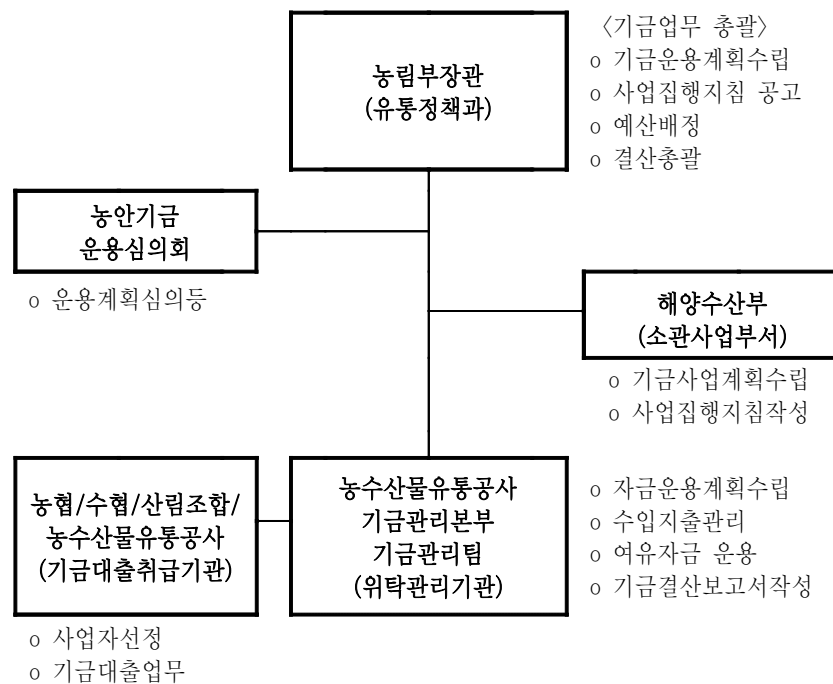
## (4) 농안기금의 운용·관리

농안기금의 운용·관리는 <그림 3-3>과 같이 농림부장관(유통정책과)이 담당하고, 농림부장관은 대통령령이 정하는 바에 의하여 기금의 운용·관리에 관한 업무의 일부를 농촌진흥청장과 농수산물유통공사사장에게 위임 또는 위탁할 수 있다(동법 제56조 제3항).

동법 제56조에 의하여 기금은 농수산물유통공사에 위탁되어 관리되고 있으며, 농수산물유통공사 내에 기금위탁조직으로 기금관리팀을 설치하여 운영하고 있다.

〈그림 3-3〉

## 농안기금의 관리체계



〈그림 3-3〉의 기금위탁관리조직인 수산발전기금사무국 관리인원은 2003년 7월 현재 부장급 1명(2급, 팀장), 과장 4명(3급), 대리 3명(4급), 일반사원 2명(5급 명, 6급 1명) 등 총 10명으로, 기금관리 업무의 양과 중요성에 비추어 인원이 절대적으로 부족하여 효율적인 업무수행에 의문이 간다고 본다.

#### 4) 사업별 운용사례 분석

##### (1) 정부비축사업

정부비축사업은 가격변동폭이 큰 농수산물 및 수입농수산물을 선정하여 시장접근물량을 수매 비축함으로써 수산물 수급의 안정에 기여하여 어가 소득증대에 꾀하고, 비축 수산물을 탄력적으로 방출하여 소비가격 안정화에 도모하므로 농안기금의 목적에 가장 잘 부합하는 사업이다. 그러나 가격지지효과에 따른 공급과잉을 유발할 수 있는 소지가 있으며, 시장개방압력으로 인하여 수매비축사업이 가격안정역할 보다 농가소득 지지역할이 강화되고 있는 추세이다.

사업 대상품목<sup>21)</sup>은 계절적으로 수급 및 가격변동이 크고 국민생활에 있어 가격안정이 요구되며 국내생산기반 유지가 필요한 수산물 9개 품목을 중심으로 선정되었으나, 선정에 따른 객관적인 자료나 기준이 전혀 제시되고 있지 않아 대상품목에서 제외된 일부 품목 생산자의 불만을 야기할 우려가 있다. 또한 시장변화에 따른 긴급한 상황에서 품목변경에 소요되는 시간지체로 인하여 신속한 대응이 어려울 수 있으며, 신선도가 가격에 미치는 영향이 큰 수산물의 경우 더욱 심각한 문제를 야기할 개연성이 있다. 또한 수산물의 경우 생산량이 자연조건에 많은 영향을 받으므로 공급을 고려한 가격예측에 어려움이 있다. 그 결과 2001년 및 2002년 어획량 감소로 인하여 오징어, 고등어, 조기, 명태 등에 대한 수매 취소 또는 수매량 감소로 이어졌다(〈표 3-26〉 참조).

수매비축사업을 통한 가격안정효과는 대체적으로 긍정적인 것으로 나타났으나,<sup>22)</sup> 2001년 기준 오징어와 명태를 제외한 품목의 수매율이 1%에 미치지 못하는 것으로 나타나 전체 생산물량에 대한 근본적인 가격조절기능을 충분히 수행하였는지 의문을 떠올리게 한다(〈표 3-27〉 참조).

21) 수산분야 2003년 대상품목은 김, 간미역, 마른오징어, 냉동오징어, 냉동고등어, 냉동조기, 냉동명태, 냉동갈치 등임.

22) 기획예산처, 「기금운용평가보고서」, 2003.

〈표 3-26〉

## 품목별 수매계획 대 실적

단위 : 톤, 백만원, %

구 분		2001			2002		
		계획	실적	실적율	계획	실적	실적율
김	물량	810	806	99	680	680	100
	금액	13,249	12,038	91	13,238	9,664	73
마른미역	물량	40	40	100	-	-	-
	금액	433	419	97	-	-	-
간미역	물량	2,700	2,627	97	2,000	1,960	98
	금액	3,024	2,629	87	2,160	2,158	100
마른오징어	물량	50	6	12	80	0	0
	금액	605	67	11	938	0	0
냉동명태	물량	10,000	3,685	37	10,000	2,171	22
	금액	7,935	4,966	63	12,989	3,405	26
냉동오징어 (원양)	물량	10,000	8,540	85	10,000	0	0
	금액	11,635	10,183	88	12,050	0	0
냉동오징어 (연근해)	물량	4,300	2,654	62	9,600	3,025	32
	금액	7,200	3,951	55	16,608	5,292	32
냉동고등어	물량	3,800	454	12	3,800	1,599	42
	금액	4,563	1,153	25	8,157	3,155	39
냉동조기	물량	400	1.5	1	400	57	14
	금액	4,858	13	1	4,423	569	13
냉동갈치	물량	350	175	50	250	304	122
	금액	3,500	1,730	49	2,736	3,339	122
냉동우럭	물량	-	-	-	137	137	100
	금액	-	-	-	493	493	100

자료 : 농림부, 농수산물유통공사, 「농안기금 업무편람」, 2003.



〈표 3-27〉

## 정부 수매비축량 및 수매율

단위: 톤, %

구 분		1998	1999	2000	2001
김	생 산	192,213	206,124	130,489	167,920
	수 매	737	758	800	806
	수매율	0.38	0.37	0.61	0.48
오징어	생 산	275,307	559,186	404,152	388,708
	수 매	601	11,576	5,000	11,194
	수매율	0.22	2.07	1.24	2.88
고등어	생 산	172,930	177,609	145,945	203,743
	수 매	2,918	1,150	713	1,954
	수매율	1.69	0.65	0.49	0.96
조기	생 산	28,695	36,065	30,895	12,554
	수 매	498	69	199	1
	수매율	1.74	0.19	0.64	0.01
꽂치	생 산	18,531	29,559	44,912	26,205
	수 매	1,655	0	0	0
	수매율	8.93	0	0	0
명태	생 산	236,375	147,112	86,832	199,330
	수 매	4,361	7,322	7,870	3,685
	수매율	1.84	4.98	9.06	1.85
갈치	생 산	84,436	77,300	93,185	83,401
	수 매	687	4	245	175
	수매율	0.81	0.01	0.26	0.21
우럭	생 산	14,636	11,272	11,155	12,019
	수 매	0	0	0	0
	수매율	0	0	0	0

자료: 농림부, 농수산물유통공사, 「농안기금 업무편람」, 2003.

## (2) 수매지원사업

농수산물을 성출하기에 수매하여 저장하고 가공함으로써 산지가격지지에 의한 생산자 소득보전과 가격안정에 의한 소비자보호를 목적으로 하는 사업으로 기금설치의 목적과 잘 부합한다고 평가할 수 있다. 그러나 기본적인 판매방법은 사업자가 소비자물가 안정에 기여할 수 있도록 자율적 판매를 원칙으로 하므로 이윤극대화를 추구하는 민간사업자의 경우 시세차액을 최대한 이용하려는 경향이 있으므로 진정한 가격안정효과를 발휘할 수 있다고 볼 수 없다. 이와 같이 사업자가 추구하는 목표가 정책의 목표와 상이할 경우, 사업의 효과가 소비자 보호보다는 생산자 가격지지와 농수산물 가공 및 저장업자에 대한 지원성격이 강하게 된다. 특히 가공용 수매지원사업의 경우 수매품과 판매품이 서로 다른 품목으로 취급될 수 있으므로 가격안정효과보다 생산자 지원효과가 훨씬 크다고 할 수 있다.

융자기간이 비교적 단기간이어서 일반 금융기관에 의한 단기운영자금지원과 차별되기 어려우며, 시중금리와 지원금리의 차이가 줄어들 경우 정책자금으로서의 장점을 상실하여 지원업체가 줄어들 우려가 있다. <표 3-28>은 수산물에 대한 민간수매 계획과 실적을 나타내고 있다. 시중금리가 연 6.0~7.0%인 2002년의 경우 수매금리<sup>23)</sup>와 0.5%~2.0% 포인트의 금리 차이를 보이고 있다. 이러한 낮은 수준의 금리차로 인해 수량면에서 계획의 73%, 금액면에서 81%의 수매율을 기록하여, 지원금리와 일반시중금리와 차별성이 있었던 예년에 비해 낮은 실적을 보였다.

<표 3-28>

연도별 민간수매 계획 및 실적

단위 : 톤, 백만원, %

구 분	2000		2001		2002	
	수 량	금 액	수 량	금 액	수 량	금 액
계 획	515,868	573,286	447,713	560,164	430,575	593,598
실 적	459,180	567,061	383,212	535,998	314,725	480,706
비 율	89	99	86	96	73	81

자료 : 수협중앙회 내부자료.

23) 5.0%~5.5%.

### (3) 우수농수산물지원사업

수산물 수출업체의 경쟁력 제고와 수출 증대를 통하여 국내 수산물의 원활한 수급 및 가격안정을 도모하고자 하나 수출수요에 따라 구매가 이루어져 사업의 효과가 직접적이기 보다 간접적이므로 기금의 설치 목적과 잘 부합한다고 할 수 없다. 또한 이 사업은 원료구매지원사업과 운영활성화지원사업으로 나뉘어져 있으나 서로가 중복되는 경향을 보이고 있다.

사업대상자 선정에 대한 구체적인 기준이 마련되어 있지 않아 선정작업의 적합성에 의문이 가며, 사업신청자의 100%를 선정하고 있어 우수 수출업체를 지원한다는 사업의 취지를 흐뜨릴 우려가 있다.

사업계획 금액이 740억원에 이르는 2000년에 비해 2001년과 2002년에는 주요 시장인 일본에 대한 지속적인 수출부진<sup>24)</sup>으로 사업계획 금액을 하향조정 하였으나, 집행실적이 2000년에 비해 떨어지는 96%, 96.8%를 기록하였다(〈표 3-29〉 참조).

〈표 3-29〉

연도별 우수농수산물지원사업 계획 및 실적

단위 : 톤, 백만원, %

구 분	2000			2001			2002		
	계획	실적	비율	계획	실적	비율	계획	실적	비율
합 계	74,750	74,750	100	74,320	71,334	96.0	60,174	58,230	96.8
냉동수산물	26,960	26,960	100	25,770	24,070	93.4	20,274	18,820	92.8
활선어패류	21,490	21,490	100	21,000	21,000	100	16,040	16,040	100
수산물통조림	11,400	11,400	100	12,550	12,550	100	11,900	11,900	100
수출해조류	14,900	14,900	100	15,000	13,714	91.4	11,960	11,470	96.0

자료 : 수협중앙회 내부자료.

24) 일본에 대한 수출실적은 2000년 1,125백만 달러, 2001년 952백만 달러, 2002년 823백만 달러임. 자료 : 해양수산부, 수산물수출입통계연보, 각 년도.

#### (4) 산지유통개선사업

수산부문 산지유통개선사업은 수산물 표준규격제품의 출하자에 대해 규격출하자금을 우선 지원하는 수산물 규격출하사업을 들 수 있다. 수산물의 규격화는 물류이동을 규모화하여 유통비용을 절감하며, 상품성 제고를 통해 주문거래, 견본거래 등을 가능하게 함으로써 유통 현대화를 촉진한다는 점에서 기금의 목적에 잘 부합한다고 할 수 있다.

특히 WTO 및 FTA의 영향으로 수입수산물 유입이 증가할 것으로 예상되고, 소비자의 소득수준 향상으로 인한 편의품 위주의 식품수요가 증가하고 있으며, 대형유통업체의 급성장으로 반가공품 위주의 수요가 급증하는 가운데 유통비용의 절감을 통한 효율성을 증대시킬 수 있는 방편이 되고 있다.

자금 지원시 배정기준이 없어 신청액 및 담보만 감안하여 대출하는 경우가 발생하였으며, 조합원의 대다수가 관광객 대상의 판매를 하는 경우 출하실적의 관리가 불가능한 경우도 있었다.<sup>25)</sup> 그러나 자금지원 및 규격상자를 공급받은 어업인은 대부분 위판장에 출하하고 있는 것으로 나타나 상장거래액의 증대에 기여하고 있는 것으로 평가되었다.<sup>26)</sup>

아래의 <표 3-30>에서 알 수 있듯이 규격출하실적이 계획을 훨씬 상회하고 그 비율도 점진적인 상승세를 보이고 있으나 정부의 지원액이 2002년 기준 8%이 그침으로써 자금 지원에 어려움이 많을 것으로 고려된다. 그러므로 지원의 규모를 증가시켜 사업참여를 확대하며, 아울러 규격화와 연계하여 산지에서 수집, 선별, 등급화, 가공, 포장 저장, 운송 등의 기능을 수행할 수 있는 생산자 조직을 육성하고 적극 지원하여 산지유통의 발전모델이 될 수 있도록 육성시키는 작업이 시급하다. 그리하여 물류센터 및 대형유통업체와 소비자로 이어지는 새로운 유통경로를 형성하여 도매시장 중심의 수산물 유통과 보완적인 관계를 유지할 수 있도록 하여야 할 것이다.

25) 농수산물유통공사, 2001 수협 회원조합 농안기금사업 평가결과, 2002 (미공개 내부 회의 자료).

26) 농림부, 「농수산물가격안정기금 : 운용실적보고서」, 2003.

〈표 3-30〉

## 수산물 규격출하 계획 및 실적

단위: 톤, 백만원, %

구 분		2000	2001	2002
지원액		21,000	15,200	16,000
계획(A)	물량	31,825	21,402	25,682
	금액	60,568	70,783	102,204
실적(B)	물량	32,385	33,637	45,570
	금액	77,902	92,624	199,128
비율(B/A)	물량	101.8	157.2	177.4
	금액	128.6	130.9	194.8

자료: 농림부, 「농수산물가격안정기금: 운용실적보고서」, 2003, 수협중앙회 내부자료

## (5) 소비자유통개선사업

수산물 관련 소비자유통개선사업은 공판장 출하촉진사업과 직거래 매취사업이 있다. 공판장 출하촉진사업은 출하촉진 자금을 지원하고 대금결제기능을 강화하여 수산물 가격안정화를 통한 생산자와 소비자를 보호하고 수산물 도매시장의 기능을 강화하여 운영의 활성화를 제고한다는 점에서 농안기금의 목적과 잘 부합된다. 또한 직거래 매취사업의 경우 생산자 단체가 수산물을 매취하여 소비자 및 소비자단체에게 직거래를 통해 판매함으로써 중간상인에 의한 다단계 유통구조를 개선하여 유통효율을 증진시키고 가격을 안정시킨다는 점에서 역시 농안기금의 목적에 잘 부합한다고 할 수 있다.

특히 시장개방의 확대와 소매유통업체의 대형화로 인한 산지유통인 및 도매시장의 기능이 위축되고 있는 가운데 유통경로간 경쟁을 촉진하여 거래의 효율성을 제고하고, 생산자와 소비자를 보호하는 공정거래 기반을 정착시킨다는 면에서 바람직한 사업이라 할 수 있다.

그러나 〈표 3-31〉에서 보는 바와 같이 공판장 출하촉진사업의 경우 사업의 규모는 점진적으로 늘어나는데 비해 출하량과 출하금액 비중은 줄어드는 것으로 나타났다.

〈표 3-31〉

## 공판장 출하촉진사업 지원실적 및 출하비중

단위: 천톤, 억원, %

구 분	2000	2001	2002
출하촉진사업실적	667.3	687.8	750.0
수산물유통량 <sup>1)</sup>	433.5	409.5	374.4
수산물유통금액	9,510	1,0219	1,0063
공판장출하물량 <sup>2)</sup>	116	107	94
공판장출하금액	2,213	2,247	2,193
출하물량비중	0.27	0.26	0.25
출하금액비중	0.23	0.22	0.22

자료: 농림부, 「농수산물가격안정기금: 운용실적보고서」, 2003, 수협중앙회 내부자료

주: 1) 전체 23개 시장 26개 법인을 대상

2) 수협공판장은 도매시장내의 공판장 6개와 단독공판장 2개.

## 5) 사업의 집행사례 효과분석

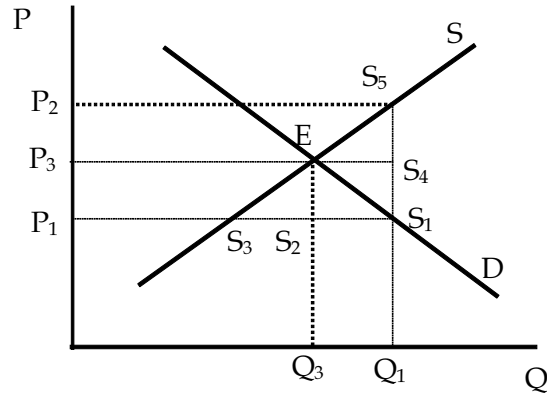
기금사업에 대한 경제적인 분석이란 기금투입에 따른 사업의 목적달성이 얼마나 효율적으로 이루어졌는가에 대한 판단을 말하는 것이다. 그러므로 기금 정책에 대한 분석은 사업별 효과를 모두 고려한 전체적인 성과를 측정하는 것이라 할 수 있다. 그러나 이러한 전체적인 효과를 모두 분석하기 위해서는 많은 노력과 시간이 투자되어야 하며 또한 기금사업의 목적이 비경제적인 요소를 포함하는 경우, 분석이 상당히 주관적인 결과를 초래할 수 있는 위험이 존재한다. 그러므로 여기서는 비경제적인 요소의 발생정도가 비교적 낮으며 사업의 효과가 직접적인 수매사업에 한하여 계량적인 방법을 이용하여 분석하기로 한다.

## (1) 생산자 효과분석을 위한 모형

생산된 수산물을 수매하여 가격을 지지하는 사업은 시장물량을 변동시켜 공급 가격을 상승시킴으로써 생산자의 소득을 보장한다는 것이 이론적인 설명이다. 이러한 이론을 이해하기 위한 모형을 그림으로 나타내면 〈그림 3-4〉와 같다.

〈그림 3-4〉

## 수매효과



일반적인 생산자 도매시장을 가정하여 보면, 공급곡선은 생산에 따른 비용과 생산자의 이윤을 포함한 가격과 공급량의 관계를 나타내며, 수요곡선은 가격에 따른 도매상의 구매욕구를 나타낸다고 할 수 있다. 그러므로 폐쇄경제 가정 하에서 생산을 통한 공급량이  $OQ_1$ 이 되었다면 공급자의 경우  $P_2$ 가 적정공급가격이 되나, 소비자는  $P_1$ 의 가격에서 구매할 욕구가 생기게 되므로 시장가격은  $P_1$ 에서 형성되고 생산자에게는  $S_1S_2S_3$ 의 손실이 발생하게 된다. 만약 생산자가 생산을 조절할 능력이 있거나, 초과된 공급량을 저장할 능력이 있으면  $P_1$ 의 가격을 형성하고 있는 상품의 공급량을 줄여 가격의 상승을 도모하게 된다. 이러한 초과공급현상과 이에 대응한 공급조절 현상은 수요곡선과 공급곡선이 만나는 점(E)까지 계속될 것이다. 그러나 공급자(생산자)가 공급조절 능력이 없을 경우 시장가격은  $P_1$ 에서 형성되어 결정되며 이로 인해 발생하는 생산자들의 손실은  $S_1S_2S_3$ 이 되는 것이다. 정부는 공급조절능력 부족으로 인해 발생하는 생산자들의 손실을 보전해 주기 위한 방법으로 일정한 물량을 시장형성가격( $P_1$ )보다 높게 책정하여 수매하게 된다. 만약 정부가  $Q_1-Q_3$ 의 물량을 수매하여 시장가격이 균형( $P_3$ )을 이루게 되면 생산자잉여가  $P_1P_3ES_3$  만큼 늘어나게 되고 수매가 없을 경우의 손실 중  $S_1S_3ES_4$  만큼이 줄어들게 된다. 결국

생산자 잉여증가와 최초 발생한 생산자손실의 일부인  $S_1S_3ES_4$ 가 생산자의 소득증대분 즉 수매효과가 된다.

만약 생산자가 공급한 물량이 수매에 관계없이 모두 수요된다고 가정했을 경우 사업의 효과는 수매의 효과에서 수매비용을 제외한 금액이 되며, 그림의  $P_1P_3ES_2-Q_1Q_3S_2S_2$ 에 해당하는 면적이다. 즉 수매사업의 효과는 수매에 따른 생산자 잉여증가액과 손실감소액의 합에서 수매를 위한 정부의 비용을 뺀 값이 된다.

산지시장의 수급관계를 나타내었으므로 수요곡선을 따라 움직이는 수요자는 최종소비자가 아니라 유통업자이다. 그러므로 수요자 잉여감소분( $P_1P_3ES_1$ )은 분석에서 제외하였다.

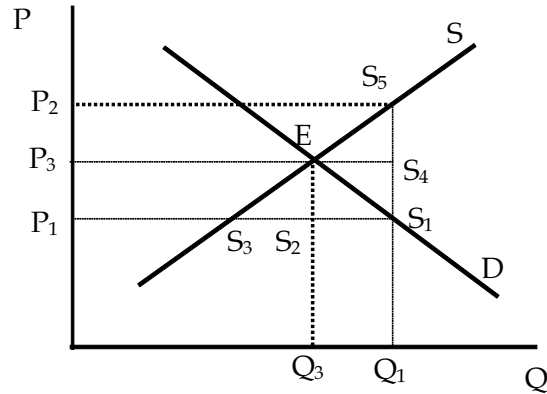
## (2) 소비자 효과분석을 위한 모형

수매비축 수산물의 방출에 의한 가격안정으로 발생한 소비자효과를 분석하기 위하여 <그림 3-5>와 같은 수요공급곡선을 그릴 수 있다. 수급의 불균형으로 인해 공급량이  $Q_1$ 일 경우 소비가격은  $P_1$ 로 정해진다. 이러한 불균형 상태에서는 공급자의 초과 잉여  $P_3P_1D_1D_3$ 와 사회적인 손실(Dead weight loss)  $D_3D_1E$ 이 생겨나 비효율성을 초래하므로 소비자의 손실이 발생하게 된다. 정부는 시장의 불균형을 해소할 목적으로 수매 수산물을 방출하여 시장에 개입하게 된다. 방출물량이  $Q_2-Q_1$ 일 경우 시장은 균형상태를 유지하게 되며, 공급자(유통업자)들의 잉여 중 일부( $P_2P_1D_1D_2$ )와 사회적 손실 일부( $D_1ED_2$ )가 소비자에게 귀속되며, 수매 수산물 판매에 의한 정부의 이익  $Q_1D_2EQ_2$ 가 발생한다. 그러므로 정부의 방출에 의한 소비자 효과는 정부수익을 제외한 소비자 잉여증가분인  $P_2P_1D_1E$ 가 된다.



〈그림 3-5〉

수매 수산물 방출에 의한 소비자 효과



### (3) 분석결과

위에서 설정된 모형을 이용하여 그동안 진행하여 오고 있는 수매사업의 효과를 분석하여 보자.

생산지가격 변화에 대한 수배효과는 대상품목별 가격탄력성을 측정하여 수매계획이 없다는 가정 아래 가격하락 정도를 계산하고, 이 때 방출되는 시장물량을 곱하여줌으로써 생산자의 소득보전효과를 계산할 수 있다.

계통판매고 자료<sup>27)</sup>를 이용하여 수매사업 품목의 수요탄력성을 측정하고, 가격과 생산량을 사용하여 단위 가격당 판매량( $Q/P$ )을 계산하며, 수매실적을 판매변화량으로 정하여 가격변화를 추정하였다. 품목의 수요함수를 추정하기 위한 식은 아래와 같다.

$$\ln P = \beta_0 + \beta_1 \ln Q + \beta_2 \ln M$$

여기서  $P$ 는 품목의 가격을 나타내며,  $Q$ 는 판매량,  $M$ 은 수입(income)을 나타내는 변수인 일인당 GDP를 사용하였다.

27) 수산물계통판매고통계연보(1980년 ~ 2001년)의 해당품목 수량과 금액 자료를 이용하였음.

위의 수요함수<sup>28)</sup>를 이용하여 계측된 수요의 탄력성  $\beta_1$ 은 판매량 변화에 따른 가격의 변화를 나타내며 아래와 같은 수학적 의미를 가지고 있다.

$$\alpha_1 = \frac{\partial P}{\partial Q} \frac{Q}{P}$$

결국  $\alpha_1 P$ 는 위의 식을 통하여 계산되며 수매를 하지 않았을 경우의 가격은  $P$ 에  $\alpha_1 P$ 를 더한 것이 된다. 또한  $\alpha_1 Q$ 는 실제 수매량을 이용하였으며,  $P$ 와  $Q$ 는 계통판매 자료 연도별 자료를 이용하였다.

수요함수가 예상대로 측정되면  $\beta_1$ 은 음의 값을 가지며 가격의 변화도 음의 값을 가져 결국 가격이 하락하게 된다.

정부비축사업 대상품목에 대한 수요함수 측정결과가 <표 3-32>과 같다. 오징어, 조기, 고등어를 제외한 품목들의 측정결과는 계수의신뢰도와  $R^2$ 가 아주 낮은 것으로 나타났다. 그러므로 측정결과가 비교적 높은 3개의 품목을 대상으로 비축사업에 대한 어가소득 증대에 대한 효과를 측정하기로 한다.

<표 3- 32>

품목별 추정 수요함수

품목	상수항	판매량	수입	$R^2$
김	8.000 (7.167) <sup>1**</sup>	-0.069 (-1.187)	0.000 (0.013)	0.069
명태	8.792 (3.564) <sup>**</sup>	-0.050 (-0.738)	-0.003 (-0.016)	0.094
오징어	23.31 (26.58) <sup>**</sup>	-0.57 (-5.78) <sup>**</sup>	-0.77 (-4.24) <sup>**</sup>	0.971
갈치	13.97 (3.233) <sup>**</sup>	-0.296 (-1.513)	-0.142 (-1.097)	0.113
조기	15.32 (9.857) <sup>**</sup>	-0.25 (-3.38) <sup>**</sup>	-0.36 (-3.35) <sup>**</sup>	0.503
고등어	23.21 (11.79) <sup>**</sup>	-0.75 (-5.65) <sup>**</sup>	-0.34 (-2.499) <sup>*</sup>	0.866
꽁치	18.28 (11.39) <sup>**</sup>	-0.136 (-1.755)	-1.36 (-7.63) <sup>**</sup>	0.767

주 : 1) ( )괄호안의 숫자는 t-value를 나타냄.

2) \* 95%의 유의수준에서 귀무가설 ( $H_0$ : 계수값=0) 거부.

3) \*\* 99%의 유의수준에서 귀무가설 거부.

28) Maddala G. S., 1988, 「Introduction to Econometrics」, Macmillan Publishing Company, p300. 일반적인 수요함수 추정을 위하여 공급함수와 함께 추정하는 것이 일반적이거나, 공급함수의 가격탄력성이 영에 가깝거나, 예상과 반대되는 부호를 나타낼 경우  $P$ 에 대하여 일반화함(Normalize), 즉 가격( $P$ )을 수량에 대하여 계량화함.

위에서 측정된 판매량탄력성을 이용한 비축사업의 효과분석을 위하여 최근에 수매된 품목의 실적을 살펴보면, <표 3-33>와 같다.

&lt;표 3-33&gt;

품목별 수매실적

단위 : 톤, 백만원

구 분		1998	1999	2000	2001	2002
김	물량	737	758	800	806	680
	금액	13,133	13,166	13,143	12,038	9,664
마른미역	물량	36	-	-	40	-
	금액	312	-	-	419	-
간미역	물량	3,300	3,150	3,281	2,627	1,960
	금액	4,412	3,795	3,632	2,629	2,158
마른오징어	물량	137	60	80	6	0
	금액	1,912	528	875	67	0
냉동명태	물량	4,361	7,322	7,870	3,685	2,171
	금액	4,171	9,400	10,674	4,966	3,405
냉동오징어 (원양)	물량	601	11,500	5,000	8,540	0
	금액	739	13,233	5,735	10,183	0
냉동오징어 (연근해)	물량	-	76	-	2,654	3,025
	금액	-	170	-	3,951	5,292
냉동고등어	물량	2,918	1,150	713	454	1,599
	금액	5,781	2,527	1,904	1,153	3,155
냉동조기	물량	497	69	199	2	57
	금액	5,703	695	1,664	13	569
냉동갈치	물량	687	4	245	175	304
	금액	6,989	26	2,533	1,730	3,339
냉동우럭	물량	-	-	-	-	137
	금액	-	-	-	-	493
냉동꽁치	물량	1,655	-	-		
	금액	1,822	-	-		

자료 : 농림부, 농수산물유통공사, 「농안기금 업무편람」, 2003.

오징어(연근해)에 대한 효과분석을 위하여 1990년과 2001년의 수산물계통판매고통계연보를 이용한 판매량과 판매금액을 구한 후, 판매량탄력성 공식에 대입하면, 1999년의 경우 정부수매가 없었을 경우의 가격( $P + \partial P$ )이 수매실적을 감안한 가격( $P$ )보다 약 0.26원이 하락한 1,415.76원/kg으로 나타났다. 이 가격을 판매량과 수매비축량을 합한 물량에 곱하면 총판매금액 341,144백 만원이 되고, 수매에 따른 효과는 약 62백 만원에 불과했다. 그러나 수매량이 1999년의 35배에 달하는 2001년에는 8.64원의 가격하락을 막으며, 19억원의 수매효과를 올린 것으로 분석되었다.

사업의 비용편익을 분석한 수매사업의 효과는 1999년에 107백 만원, 2001년에 2,009백 만원 가량의 손실을 초래하였다. 그러나 이 금액은 방출효과에 따른 정부의 이익을 고려하지 않은 단편적인 분석이므로, 종합적인 사업의 효과는 아니다.

〈표 3-34〉

오징어 효과분석결과

단위: 톤, 백만원, 원/kg

구분	1999	2001
판매량(Q)	240,824	222,137
판매금액(수매)	341,098	279,790
P	1,416	1,260
$\partial P$	-0.26	-8.64
수매실적( $\partial Q$ )	76	2,645
수매효과 $((Q + \partial Q) * \partial P)$	62	1,942
수매사업효과	-107	-2,009

조기에 대한 효과분석을 위하여 1998년 ~ 2001년까지의 수산물계통판매고통계연보를 이용하여 오징어와 같은 방법을 이용한 결과 아래의 표와 같이 분석되었다. 즉, 1998년의 경우 정부수매가 없었을 경우의 가격( $P + \partial P$ )이 수매실적을 감안한 가격( $P$ )보다 약 55원이 하락한 6,482원/kg으로 나타났다. 이 가격을 판매량과 수매비축량을 합한 물량에 곱하면 총판매금액 100,464백 만원

이 되고, 수매에 따른 효과는 약 854백 만원이 된다.

사업실행에 따른 효과는 2000년에 -1,354백 만원, 2001년에 9백 만원의 손실 발생되었으나, 정부의 방출사업에 따른 이익이 고려되지 않은 계산이다.

〈표 3-35〉

조기 효과분석결과

단위 : 톤, 백만원, 원/kg

구분	1998	1999	2000	2001
판매량(Q)	15,002	12,993	19,549	7,946
판매금액(수매)	98,069	75,868	118,613	60,550
P	6,537	5,839	6,067	7,620
$\partial P$	-55.12	-7.89	-15.72	-0.49
수매실적( $\partial Q$ )	497	69	199	2
수매효과 $((Q + \partial Q) * \partial P)$	854	104	310	4
수매사업효과	-4,849	-59	-1,354	-9

고등어에 대한 효과분석을 위하여 1998년~2001년까지의 수산물계통판매고 통계연보를 이용하여 오징어와 같은 방법을 이용한 결과 아래의 〈표 3-36〉과 같이 분석되었다. 즉, 1998년의 경우 정부수매가 없었을 경우의 가격( $P + \partial P$ )이 수매실적을 감안한 가격(P)보다 약 13원이 하락한 1,008원/kg으로 나타났다. 이 가격을 판매량과 수매비축량을 합한 물량에 곱하면 총판매금액 177,036백 만원이 되고, 수매에 따른 효과는 약 23억 원이 된다.

사업에 대한 효과는 1998년에 -3,481백 만원이었으나, 점진적인 감소를 보이다가 2002년에는 방출에 따른 정부이익을 감안하지 않았음에도 불구하고 1,404백 만원의 이익이 발생하였다.

〈표 3-36〉

## 고등어 효과분석결과

단위 : 톤, 백만원, 원/kg

구분	1998	1999	2000	2001
유통물량(Q)	172,775	176,964	142,948	203,012
유통금액	176,358	141,520	134,940	182,123
실제가격	1,021	800	944	897
가격변화액( $\partial P$ )	-13.09	-3.95	-3.58	-12.37
수매실적( $\partial Q$ )	5,781	2,527	1,904	1,153
수매효과( $((Q + \partial Q) * \partial P)$ )	2,300	704	514	2,557
수매사업효과	-3,481	-1,823	-1,390	1,404

소비자 가격안정 효과에 대한 분석은 한국의 품목별 소비량 자료를 구하기 어려운 관계로 소비자 수요함수를 추정할 수 없었다. 그러나 기존의 연구결과<sup>29)</sup>를 인용하여 생산자 효과분석 대상품목에 대한 결과를 살펴보면 〈표 3-37〉와 같다.

〈표 3-37〉

## 방출에 따른 소비자효과

단위 : 백만원

구분		1998	1999
오징어	계	-	11,321
	소비자효과	-	8,786
	정부수익	-	2,535
조기	계	5,346	12,431
	소비자효과	4,017	9,322
	정부수익	1,329	3,109
고등어	계	7,547	40,217
	소비자효과	5,423	33,208
	정부수익	2,124	7,009

29) 조용훈, 「수산물 농안기금사업의 효율성 제고방안」, 2002. 분석에 대한 결과는 1994년부터 1999년까지임.

이상의 결과를 토대로 1998년과 1999년도 오징어, 조기, 고등어에 대한 정부비축사업의 최종적인 효과를 계산해 보면 <표 3-38>과 같다. 1999년도 오징어의 경우 11,214백 만원의 사업효과가 나타난 것으로 분석되었으며, 조기 12,372백 만원, 고등어 38,394백 만원의 효과가 발생한 것으로 분석되었다.

&lt;표 3-38&gt;

## 정부비축사업 효과분석 결과

단위: 백만원

구분		1998	1999
오징어	계	-	11,214
	소비자효과	-	-107
	정부수익	-	11,321
조기	계	497	12,372
	소비자효과	-4,849	-59
	정부수익	5,346	12,431
고등어	계	4,066	38,394
	소비자효과	-3,481	-1,823
	정부수익	7,547	40,217

## 제 4 장 WTO 수산보조금 협상동향과 각국의 수산기금정책

제4차 각료회의(카타르 도하)에서 채택된 이른바 도하개발아젠다(제4차 WTO 각료회의 선언문, DDA)는 수산업을 계속적으로 정부의 보호아래 둘 수 없도록 한 선언이었다고도 할 수 있다. 물론 이 아젠다를 바탕으로 한 수산업 부문의 구체적인 개방화·자유화의 범위는 진행되고 있는 실무협상에서 결정 되겠지만, 지금까지 논의동향을 기본으로 한다면 수산보조금의 감축 및 관세/비관세 장벽의 완화는 피할 수 없는 현실이다.

그런데 수산업을 둘러싼 국내외의 여건변화에 따라 우리나라의 수산업 경영여건은 크게 악화되었으며, 이에 따라 수산업에 대한 정부의 재정지원은 오히려 강화되어야 하는 상황에 놓여 있다. 이처럼 정부재정지원에 대한 국제적 논의와 국내 수산정책자금의 수요가 상반된 방향으로 전개될 경우, 우리나라의 수산업에 대한 정부재정지원 또는 기금정책은 심각한 딜레마에 빠질 우려가 있다.

이와 같은 관점에서 도하개발아젠다의 구체적인 실천을 위해 현재 진행되고 있는 수산보조금 협상동향과 협상의 리더그룹이라고 할 수 있는 주요국의 수산기금정책 동향에 대한 면밀한 검토가 필요하다고 하겠다. 따라서 본 장에서는 수산기금과 관련하여 WTO 수산보조금의 논의동향과 주요국의 수산기금제도에 대한 검토를 통하여, 우리나라의 수산기금정책이 나아가야 할 시사점을 파악할 것이다.

### 1. WTO/DDA 수산보조금 협상동향과 수산기금

#### 1) WTO 수산보조금 협상동향

2002년 1월부터 시작된 WTO/DDA 협상은 2005년 1월전까지 3년간에 걸쳐



각 분야에 대한 무역완화조치를 협상하도록 되어 있다. 수산보조금은 도하각료선언 제28항에 따라 규범협상에서 반덤핑협상, 지역협정협상과 함께 논의되고 있다. 동 선언의 제28항은 전체적인 보조금 협상 중에 수산보조금에 대하여 명시적으로 언급하면서 그 명확성과 규범의 향상을 요구하고 있다.<sup>30)</sup>

수산보조금의 주요 논의는 시장왜곡(market distortion)와 과잉어획(over-exploitation)이다. 일반보조금 규범의 핵심은 보조금 지급에 의한 가격 왜곡이 불공정한 시장경쟁을 유도하기 때문에 철폐되어야 한다는 논리이다. 이에 대하여 수산보조금은 Fish Friend Group(FFG)<sup>31)</sup>과 Anti-Fish Friend Group(Anti-FFG)<sup>32)</sup>을 중심으로 이견을 보이고 있다. 즉 FFG는 일국의 수산보조금 지급이 시장가격왜곡뿐만 아니라 여러 국가에 걸쳐 자원고갈까지 조장하고 있는바 시장왜곡과 자원고갈에 유해한 보조금을 모두 다루어야 한다는 입장이다. 그러나 보조금 협상 자체는 시장에서의 보조금 영향에만 초점이 맞추어져 있을 뿐 자원고갈문제까지 동 규범에서 다룰 수 없다는 것이 Anti-FFG의 입장이다.<sup>33)</sup> 이에 대하여 명확히 어느 부분까지 수산보조금 효과를 규범내용 속에 포함시킬 것인가는 아직까지 확정되지 않았다.

30) WTO/DDA para. 28. In the light of experience and of the increasing application of these instruments by members, we agree to negotiations aimed at clarifying and improving disciplines under the Agreements on Implementation of Article VI of the GATT 1994 and on Subsidies and Countervailing Measures, while preserving the basic concepts, principles and effectiveness of these Agreements and their instruments and objectives, and taking into account the needs of developing and least-developed participants. ... In the context of these negotiations, participants shall also aim to clarify and improve **WTO disciplines on fisheries subsidies, taking into account the importance of this sector to developing countries. We note that fisheries subsidies are also referred to in paragraph 31.**

31) FFG란 WTO에서 수산물자유화의 내용 중 특히 수산보조금이 전세계적 수준에서 과잉어획을 조장하고 있기 때문에 이를 감축함으로써 정부지원에 의한 자유무역의 왜곡과 지속적 해양자원보호의 목적을 달성하자고 주장하는 국가군을 의미한다. 그 구성국가로는 아이슬란드, 미국이 주도가 되어 호주, 뉴질랜드, 페루, 노르웨이, 필리핀, 칠레, 에콰도르 등 24개국 이상의 국가들이 강력하게 수산보조금의 철폐를 주장하고 있다.

32) 이에 반해 수산보조금의 철폐에 대하여 반대 또는 조심스러운 의견을 제시하고 있는 국가군은 대표적으로 일본, 한국, 그리고 EU 회원국 정도이다.

33) 수산보조금에 관한 8개국제안서(TN/RL/W/3) 제9항~제11항.

이와 함께 수산보조금에 관한 자원고갈 효과에 대한 새로운 논쟁은 자원의 과잉어획(overexploitation)논의와 과잉어획능력(overcapacity)에 대한 논의로 진전되었다. 즉 수산보조금이 자원고갈에 직접적인 영향을 미치는가의 문제가 대두된 것이다. FFG는 수산보조금 지급이 다른 나라의 자원에 심각한 저해 요인이 되고 있다고 주장하고 있다.<sup>34)</sup>

그러나 Anti-FFG는 자원이 고갈되고 있는 가장 중요한 이유가 자원에 대한 비효율적인 관리 때문이라고 반박하고 있다.<sup>35)</sup> 이들은 자원고갈을 막기 위해 과잉어획능력을 조절할 수 있는 효과적인 자원 관리가 필요하다고 주장하고 있다.<sup>36)</sup>

34) *Ibid.* 제11항. "... Subsidies can be a contributing cause of stock depletion, with serious economic, trade, and environmental implications for other countries with productive or environmental interest in the resource. The dramatic decline in many fish stocks in recent decades is due to catch greatly in excess of sustainable levels. "

35) 일본제안서(TN/RL/W/11, 2 July 2002) 제9항. "Above all, we consider that the assumed limitation of access to shared fisheries stocks caused by over-exploitation is largely due to lack of proper fisheries management.....".

그리고 2003년 4월 24일 일본 제안서(WT/CTE/W/226)에서는 "수산보조금이 수산자원에 미치는 영향은 자원상태 및 어업관리에 따라 달라지며, 어선규모 및 엔진성능 등을 제한함으로써 어선건조보조금으로 인한 과잉어획을 방지할 수 있다. 또한 어업관리가 부실한 경우라도 자원이 저이용(under-utilized) 상태라면 보조금이 단기적으로는 부정적인 영향을 야기하지 않으며, 어업관리가 적절하다면 보조금이 자원에 부정적인 영향을 미치지 않는다. 따라서 반드시 금지되어야 하는 보조금은 없다. 가다랑어(skipjack tuna)의 경우 자원상태가 양호하므로 보조금으로 인한 과잉어획 문제가 발생하지 않으며, 보조금이 없더라도 어업관리제도가 적절치 않으면 과잉어획능력이 야기되며, 수산자원의 상태나 어업관리제도에 대한 고려 없이 특정보조금을 무조건 금지대상으로 하는 것은 적절치 않음

36) 2003년 4월 24일 일본 제안서(WT/CTE/W/226)에서는 "수산보조금이 수산자원에 미치는 영향은 자원상태 및 어업관리에 따라 달라지며, 어선규모 및 엔진성능 등을 제한함으로써 어선건조보조금으로 인한 과잉어획을 방지할 수 있다. 또한 어업관리가 부실한 경우라도 자원이 저이용(under-utilized) 상태라면 보조금이 단기적으로는 부정적인 영향을 야기하지 않으며, 어업관리가 적절하다면 보조금이 자원에 부정적인 영향을 미치지 않는다. 따라서 반드시 금지되어야 하는 보조금은 없다. 가다랑어(skipjack tuna)의 경우 자원상태가 양호하므로 보조금으로 인한 과잉어획 문제가 발생하지 않으며, 보조금이 없더라도 어업관리제도가 적절치 않으면 과잉어획능력이 야기되며, 수산자원의 상태나 어업관리제도에 대한 고려 없이 특정보조금을 무조건 금지대상으로 하는 것은 적절치 않음

또한 지금까지의 수산보조금 협상동향 중 협상방식을 두고 일반보조금 협정에서 수산보조금을 포괄적으로 논의할 것인가(holistic approach), 아니면 수산보조금을 별도로 분리하여 접근할 것인가(sectoral approach)가 협상에 중요한 부분을 차지하고 있다. FFG는 WTO 산하에 독립된 수산보조금 관련 협정을 제정하든가 아니면 기존 보조금 협정에 특칙(特則)을 마련하는 것을 주장하고 있다.<sup>37)</sup>

한편 중국<sup>38)</sup>과 기타 연근해 개도국을 중심으로 개도국에 대한 특별 요구(special requirement)<sup>39)</sup>가 수산보조금 협상의 새로운 축을 형성하고 있다. 2002년 6월 중국제안서에서 개도국에 대한 WTO의 특별대우를 언급하면서 수산보조금에서도 개도국에 대한 특혜를 요구한 바 있다. 이러한 요구는 최근 2003년 7월 14일 제안된 연안개도국들<sup>40)</sup>의 제안서에서 재차 확인되고 있다. 연안개도국들은 자국수역에 대한 외국어선의 입어 특혜, 가공시설 지원, 생계형 어업에 대한 지원 등에 대하여 개도국 특혜를 요구하고 있다.

현재까지 수산보조금 협상이 중반기에 접어들었으나 구체적인 성과를 나타내고 있지는 못하고 있다. 특히 보조금의 개념 및 범위에 대한 합의가 이루어지고 있지 않아, 본 연구가 대상으로 하고 있는 기금에 대한 취급문제도 결정된 바 없다. 2003년 9월 칸쿤에서 개최된 제5차 WTO 각료회의도 수산보조금에 대한 구체적인 결정사항이 없이 폐막되었다

## 2) WTO 수산보조금 협상전망과 기금문제

WTO/DDA에서 논의되고 있는 수산보조금 중 금지대상 보조금은 여러 가지로 분류해 볼 수 있다. 우선 미국은 수산보조금의 철폐 및 축소에 대한 각국의

37) David Schorr, "Towards Rational Disciplines on Subsidies to the Fisheries Sector: A Call for New International Rules and Mechanisms", pp.158, 164-166. 장승화, "WTO DDA 보조금 협상방향: 수산보조금", p.27. 재인용.

38) 중국의 수산보조금에 관한 제안서(TN/RL/W/9), 2002.

39) 연안개도국의 수산보조금에 관한 제안서(TN/RL/W/136), 2002.

40) 동 제안서의 연안개도국으로 벨리즈, 피지, 기아나, 몰디브, 파푸아뉴기니, 솔로몬제도, 성 키트네비스 등임.

의견이 상충되고 있는 시점에서, 1999년 수산보조금이 국내어업의 어획능력에 미치는 영향을 의회의 위임을 받아 검토·연구한 결과를 2000년 7월 5일 열린 WTO/CTE 제2차 회의에 “환경에 유해하고 무역을 왜곡하는 수산보조금”이라는 제목의 제안서로 제출하였다.

미국의 수산보조금에 대한 제안서는 먼저, 수산자원의 지속성과 수산보조금의 문제 및 무역과 수산보조금의 관계에 대하여 수산보조금이 환경과 무역왜곡을 초래하고 있다는 내용을 언급하고 있으며, 이에 근거하여 과잉어획과 과잉어획능력의 증진, 그리고 무역을 왜곡시키는 수산보조금을 <표 4-1>과 같이 분류하고, 고정자본 및 운영경비 절감 보조금, 소득 및 가격지지 보조금 범주에 포함되는 수산보조금은 철폐 및 축소되어야 한다고 하였다.<sup>41)</sup>

이러한 분류기준에 따르면 우리나라 정부가 지원하고 있는 수산정책자금의 대부분을 차지하고 있는 면세유, 연근해어업구조조정, 어항건설, 영어자금, 어업경영안정지원, 어로시설사업지원, 어업인육성지원, 수산물유통개선지원(수산물발전기금, 농안기금), 해외어장개발사업, 가격안정을 위한 정부수매비축사업(농안기금) 등은 금지가능성이 있는 보조금 범주에 포함된다.<sup>42)</sup>

41) 주문배·박성쾌 외 공저, 수산정책자금의 효율성 제고방안(서울: 해양수산부, 2001), PP.155-156.

42) 금지가능성이 있는 정부재정지원에 대해서는, 위의 책, <표 4-19> 국제기구의 논의에 따른 수산정책자금의 분류,를 참조.

〈표 4-1〉

## 미국의 수산보조금 분류기준

구 분		내 용
고정자본 및 운영경비 절감 보조금	국내어업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 상업적연구 및 개발에 활용되는 정부기금</li> <li>- 시중금리보다 낮은 정부융자 및 융자상환</li> <li>- 시중금리보다 낮은 정부 융자보증</li> <li>- 정부융자의 상환포기</li> <li>- 투자우대</li> <li>- 소득세 유예/특별감가상각</li> <li>- 국내판매세/유통세 감면</li> <li>- 시중금리보다 낮은 정부지원 해상보조</li> <li>- 시장조건에 일치하지 않는 정부소유 및 수산업체 관리</li> <li>- 시장조건 및 관세 실태에 일치하지 않는 국영무역</li> <li>- 어업자에 대한 특별한 혜택을 주는 선박건조 지원</li> </ul>
	해외어업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 외국입어경비지원 정부기금</li> <li>- 해외어업합작을 위한 정부지원</li> <li>- 어선수출을 위한 정부지원</li> <li>- 해외어업투자시 시중 보험금리보다 낮은 정부지원</li> </ul>
소득 및 가격지지 보조금		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국내가격 지지사업</li> <li>- 정부수매사업</li> <li>- 완제품수출시 포함된 세금환불</li> <li>- 수출보조 정부기금</li> <li>- 분야별 특정소득 유지사업</li> <li>- 지역경제개발</li> </ul>
지속가능 어업보조금 및 일반서비스		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 어획능력감축을 위한 어선 매입사업(Buybacks)</li> <li>- 자원증식(서식처) 사업</li> <li>- 새로운 어로기법개발(혼획 축소 기구개발) 사업</li> <li>- 자원감소와 관련 경제적 어려움에 대비한 조정 등</li> </ul>

자료 : WTO, Environmentally harmful and Trade-distorting subsidies in fisheries, 2000, WT/CTE/W/154.

그러나 최근 수산보조금 논의가 진전되면서 EU가 제출한 수산보조금 (TN/RL/W/82, 2003.4.23) 분류에 대한 제안서를 살펴보면, 〈표 4-2〉와 같이 어선건조, 대체 및 어획능력 증강보조금, 제3국과의 합작기업 설립을 포함한 제3국으로의 어선영구이전 보조금을 금지보조금으로 분류하였고, 어업인 재훈련, 조기퇴직 및 전직 지원, 안전성 향상, 제품품질 및 작업환경 개선, 환경친화적 어구 도입을 위한 어선 현대화(단, 어획능력을 증강시켜서는 아니

됨), 자연재해 등 예측 불가능한 환경 혹은 자원회복을 위한 어획능력 감축계획에 따른 일시적인 조업 중단에 대한 지원, 어선감척 및 어획능력감축에 대한 지원 등에 대해서는 허용보조금으로 제안하였다.

〈표 4-2〉

EU의 수산보조금 분류기준

보조금 분류	세부 내용
금지 보조금	<ul style="list-style-type: none"> <li>○어획능력 증대 목적의 보조금               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 어선신조 보조금</li> <li>- 어선능력 증강 보조금</li> </ul> </li> <li>○제3국합작을 통한 어선의 영구이전보조금</li> </ul>
허용보조금	<ul style="list-style-type: none"> <li>○어획능력 감축 보조금               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 어선감척 보조금</li> <li>- 어선현대화(안전조치보강, 상품품질보증, 조업환경개선)</li> <li>- 환경친화적 어법개발</li> </ul> </li> <li>○어획노력량 감축 보조금               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일시적 조업 정지</li> </ul> </li> <li>○구조조정에 따른 사회경제적 안정지원 보조금               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 어민에 대한 재교육 지원</li> <li>- 조기 퇴직 지원</li> <li>- 직업 분산 지원</li> </ul> </li> </ul>

자료 : EU 보조금 제안서(WT/CTE/W/154, 2003, 4, 24)

현재까지 수산보조금의 협상동향을 고려할 때, 금지대상 보조금을 어느 정도의 범위까지 확대할 것인가 또 어떤 기금사업이 이 범위에 포함될 것인가에 대해 판단하기란 쉽지 않다. 특히 보조금의 개념 및 범위에 대한 합의가 이루어지고 있지 않아, 본 연구가 대상으로 하고 있는 기금제도 및 기금사업에 대한 취급문제도 결정된 바 없으나, WTO/SCM 협정상의 보조금 개념과 협상동향을 기본으로 할 경우에는 대부분 정부의 예산으로 충당되고 있는 수산관련 기금은 보조금 범주내에서 취급될 수밖에 없다.

따라서 전술한 수산보조금 협상의 주요 쟁점인 보조금 지원에 대한 시장왜곡(market distortion)과 과잉어획(overexploitation)을 실질적으로 유발시키

거나 시킬 가능성이 있는 기금사업에 대해서는 재검토가 필수적이다.

〈표 4-3〉 우리나라의 예상되는 수산관련 사업지원 보조금 분류

구 분	내 역
금지보조금 (14개)	가격안정기금민간비축, 가격안정기금정부비축, 어선공제료, 선원공제료, 면세기자재수혜액, 면세유공급수혜액, 어망생산운영자금, 어선현대화기계공급, 어선현대화노후어선대체, 어선현대화어선기관대체, 어선현대화장비설비개량, 영어자금공급, 영어자금기타공급, 해외어장개발
금지유예/감축보조금 (7개)	수산물가공업체운영자금, 수산물유통자금지원, 어선현대화무선표지설비, 어업인선도어업경영체육성, 어업인전업어가육성, 어업인후계자육성, 해면양식해외어장개발

자료 : 김선표 외, WTO 체제하의 수산보조금 정책방향 연구(서울 : 해양수산부, 2002)

〈표4-3〉에서 금지가 예상되는 수산보조금 중 면세유기자재수혜액과 면세유공급수혜액은 재정정책에 의한 세제혜택이므로 기금재원에서 출연되는 것이 아니다. 그 외 보조금은 현재 재특회계, 농특회계와 농안기금 및 수산발전기금, 그리고 수협자체자금에 의해서 지원되고 있다.<sup>43)</sup>

이 중에서 금지대상이 될 수 있는 보조금은 위의 14개 항목 중 가격안정기금과 어가경영자금이 기금에서 출연되는 보조금이다.

현재 기금재원에서 지원되고 있는 수산보조금 중 가장 시급한 감축대상이 되고 있는 자금은 각종 어업경영개선자금과 신조대체자금이다. 농안기금은 점차적으로 수산발전기금으로 통합되고 있는 상황에서 수산발전기금에서 지원되고 있는 어업경영개선자금이 주요 감축대상 보조금이 될 가능성이 있다. 이 어업경영개선자금은 보조금의 감축논리로 본다면 운영경비를 절감케 하기 위한 보조금으로써 미국이 제안한 감축대상보조금에 포함된다. 한편 유럽공동체가 주장하고 있는 감축대상보조금에는 포함되지 않은바 향후 협상 결과에 따라 그 감축대상여부가 결정될 것으로 전망된다.

43) 해양수산부, “수산정책자금 현황”, [www.momaf.go.kr](http://www.momaf.go.kr)

〈표 4-4〉

## 우리 나라 금지예상보조금에 대한 회계기준상 분류

구 분		내 역
재특회계		영어자금공급, 해외자원생산지원자금
농특회계		노후어선대체사업, 어선기관대체사업, 어선장비 및 설비개량사업, 원양어업구조조정, 수산물가공운영자금, 조합경영개선자금 등
기금	농안기금	수출업체 자금지원자금, 유통시설운영자금 등
	수산물발전기금	유통운영자금, 어망생산운영자금, 노후원양어선신조대체
수협자체자금		영어자금(연근해, 원양)

자료 : 김선표 외, WTO 체제하의 수산보조금 정책방향 연구(서울 : 해양수산부, 2002)

## 2. 각국의 수산관련 기금정책

### 1) 미국의 수산관련 기금정책

미국의 정부회계는 수정발생주의를 채택하고 있는바 별도의 기금군을 회계상에 반영하지 않고 자산과 지출로 기록하기 때문에 정확한 기금의 규모를 추정하기는 어렵다.<sup>44)</sup> 따라서 미국의 기금은 그 구성근원보다는 조성된 형태별로 분류하여 살펴보기로 한다.

현재 미국정부의 기금은 그 성질에 따라 정부형 기금(Governmental-type funds), 사업형 기금(Proprietary-type Funds), 그리고 수탁형 기금(Fiduciary Funds)으로 나뉜다.<sup>45)</sup>

정부형기금에는 일반기금(the General funds), 특별수입기금(Special Revenus Funds), 자본시설 취득기금(Capital Project Funds), 영구기금(Permanent Funds)으로 분류된다.

일반기금은 모든 재무재원에서 조달되는 기금으로서 법류나 계약조건 등에 의하여 특정한 수입이 특정한 지출에 연결되지 않는 모든 수입과 지출이 이에

44) 김재훈, "미국의 지방정부회계", 지방행정, 1999, p. 7.

45) <http://www.ci.concord.ca.us/citygov/budget/budget2002-2003/107-123-dept.pdf>



해당한다. 그 사용목적은 일반행정, 치안, 도로보수, 문화, 교육, 건강 및 복지 등이며, 우리나라의 일반회계와 유사한 개념이다.<sup>46)</sup>

특별수익기금이란 특별부과기금, 또는 소모성 신탁기금과 자본시설취득기금 외의 특정 수입원에서 조달된 자원을 특정 목적에만 지출하도록 법 또는 규정이 요구하는 경우에 사용된다.<sup>47)</sup> 특정용도가 지정되어 지역개발보조금(grants) 등으로 사용된다. 그 외 자본시설취득기금의 경우 지방정부가 특정목적에 의하여 공채를 발행하여 재원을 조달하는 기금을 의미하며 부채상환기금은 정부가 사전에 소요한 일반장기부채를 상환하기 위하여 지정한 기금계정이다. 마지막으로 특별부과기금은 특정 집단에게 이익이 돌아가도록 조성한 기금인데 이는 정부와 이익수혜자가 공동으로 갚아나가도록 되어 있다.

사업형기금은 공기업기금과 내부서비스 기금은 모두 정부가 민간기업과 같이 서비스를 제공하는 정부활동에 대한 기금계정이다. 마지막으로 수탁형 기금 중 정부가 수탁인으로서 기금의 원금까지 사용할 수 있도록 하는 사업기금 성격을 가진 것을 소모성 수탁기금이라 하고 원금이나 이자를 보전토록 하는 것은 비소모성 수탁기금이며 다른 정부조직의 자원을 관리토록 만들어진 기금을 대리기금이라 한다.<sup>48)</sup> 그 외 개인의 연금신탁기금도 수탁형 기금에 속한다.

〈표 4-5〉

미국정부 회계상의 기금 종류

구 분	세 부 내 역
정부형 기금	일반기금, 특별수익기금, 자본시설취득기금, 부채상환기금, 특별부과기금
사업형 기금	기업기금, 내부서비스기금
수탁형 기금	소모성 수탁기금, 비소모성 수탁기금, 대리기금, 연금기금

자료 : 김재훈, "미국의 지방정부회계", 지방행정(1999)

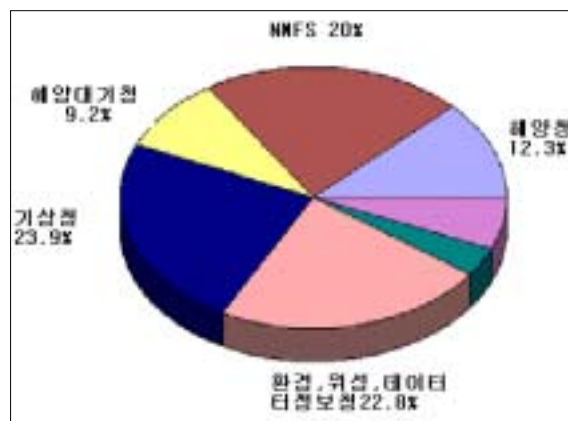
46) 김재훈, supra note, p. 4.

47) Ibid.

48) Ibid.

미국의 수산예산구성은 해양환경청인 NOAA(National Oceanic and Atmosphere Administration)<sup>49)</sup>내에 하부기관인 수산국(National Marine Fisheries Service : NMFS)의 예산이 편성된다.

〈그림 4-1〉 미국 NOAA의 NMFS가 차지하는 예산규모(2003년)



자료 : 미국 국무성, FY 2003 Budget Summary(2002)

미국 수산분야를 담당하고 있는 NMFS의 예산은 전체 해양환경부인 NOAA 예산의 20%이다. 이 NMFS의 사업<sup>50)</sup>은 주로 운영, 연구 및 시설 계정(ORF)에 80%이상의 재원이 소요되고 그 외 조달 획득 및 건설계정과 기타 별개 기금들에 20% 정도의 재원이 소요된다.

전체 수산관련 소요 기금은 미국 회계법상 기금조성원칙에 따라 일반기금의 형태로 구성된다. 따라서 이들 기금은 우리나라의 일반회계와 같이 매년 정부예산에 의해 조성된다. NMFS의 전체 예산의 대부분을 차지하는 ORF는 세부적으로 과학 및 기술 연구기금들과 보존관리기금들로 구성되어 있다. 즉 전체 수산 연구 및 관리사업은 여러 개의 기금사업체로 운영되고 있다고 보아야

49) NOAA의 예산은 해양대기관찰, 기후예측, 연안통합관리, 수산자원관리 등의 기능을 통합적으로 수행하고 있다.

50) 미국정부의 2003년 예산규모 기준임.

할 것이다.

한편 별도의 항목으로 분리되어 있는 기금사업이 6가지가 있는데 이는 계속 사업에다 별도의 특정 목적으로 조성된 사업으로 특별수익기금으로 보아야 할 것이다.

〈표 4-6〉 미국 수산예산 구성(2003년 현재)

구 분	세 부 내 역	
운영, 연구 및 시설 계정	수산업 연구 및 관리 서비스	\$348,800,000
	보호자원 연구 및 관리 서비스	\$157,200,000
	서식지 보호 연구 및 관리 서비스	\$46,400,000
	지속가능한 서식지 관리	\$33,200,000
조달 획득 및 건설 계정	건설	\$17,000,000
기타 계정	어민우발기금(FCF)	\$954,000
	원양어업업저버기금(FFOF)	\$191,000
	수산재정프로그램(FFP)	\$-57,000
	태평양연안언어회복기금	\$90,000,000
	태평양언어조약	\$20,000,000
	환경개선 및 회복기금	\$5,566,000
총계	\$741,236,000	

자료 : 미국 국무성, FY 2003 Budget Summary(2002)

NMFS의 전체 기금사업은 네 가지의 범위에서 이루어진다고 할 수 있다.<sup>51)</sup> 첫째, 정보수집 및 분석이다. 이 활동에 대한 예산은 1993-1999년 사이에 9000만 달러가 증가하였는데 여기에서 정보란 어업자원의 정보 및 수산업정보를 의미한다. 둘째, 자원보존 및 관리이다. 1993-1999년 사이에 이 범위에 해당하는 예산은 1999년에 전체액 측면에서 1억3800만달러(1794억원)에 해당한다. 어족자원보호, 어류서식지 보존, 해안관리프로그램을 포함하여 수산업관련

51) OECD, “책임있는 어업으로의 전환 : 사례연구”, 2000, p.221.

관리활동을 포함한다. 셋째, 주정부 및 수산업지원이다. 이 부문에 해당하는 예산은 1993년 2850만 달러에서 1999년 3000만 달러로 약간의 증액이 있었을 뿐이다. 이 부문에 속하는 내용은 다음 두 가지로 볼 수 있는데 그 하나는 주 정부에게 지급하는 지원과 다른 하나는 수산업개발에 지급되는 지원이다. 1993-1999년 사이에 주정부에 대한 공제는 주로 수산업관련 과학활동 및 관리활동에 지급된 것으로 1100만 달러에서 2000만달러로 증가하였다. 그러나 어업개발프로그램은 1750만 달러에서 1050만 달러로 상당부분 감액되었다. 뿐만 아니라 남아있는 어업개발프로그램의 지원은 ‘생산품 품질과 안정성/해산물 검사(product quality and safety/seafood inspection)’에만 주로 할당되었다. 넷째, 특별회계사업부분이다. 이 부문은 주로 재정적 지원프로그램에 해당하는 데 여기에는 수산업금융프로그램, 어선엔진손상기금, 어민의 우발적 손해 기금, 수산업 증진 및 개발 기금 등이 있다. 이러한 활동에 지원된 예산은 1993-1999년 사이에 920만 달러에서 430만 달러로 감소하였다.

여기서 일정액의 기금을 운용하여 지속적인 수산지원사업을 한다고 할 수 있는 것은 특별회계부분의 지원사업이다. 우선 첫 번째로 수산업금융프로그램을 살펴보면, 이는 어선시설 및 양식업, 어선감척프로그램 등을 위한 직접융자 프로그램(direct loan programme)이다.<sup>52)</sup> 동 프로그램은 미 재무성에서 자금을 빌려서 운용되는데 시중 자금보다 만기년도가 최장 25년정도 되는 장점이 있으나 이자율은 재무성 차입이자율보다 2% 높다. 그러나 이 이자율도 시장이자율에 비해서 싼 편이며 융자기간이 긴 것이 장점이다. 주로 어선감척과 ITQ(Individual Transferrable Quota : 양도성 쿼터) 매입을 위한 자금으로 지원되고 있다.<sup>53)</sup>

이 프로그램의 역사는 1972년 미 의회가 승인한 연방선박재정법(Fishing Ship Financing Act of 1972)에 따라 어선의무보장프로그램(Fishing Vessel Obligation Guarantee Programme : FOG)에 기인한다. FOG 프로그램이 1996년 지속가능한 어업법(Sustainable Fisheries Act in 1996)에 따라 동 프

52) NOAA, "Federal Fisheries Investment Task Force : Report to Congress", 1999, p.75.

53) *Ibid.*, p.84.

로그그램으로 이름이 변경·운용되어 오늘에 이르고 있다.

자본축적기금(Capital Construction Fund : CCF)은 어민들이 자본축적을 통하여 어선개량 또는 어선신조를 할 수 있도록 하기 위한 목적에서 수립된 기금이다. 동 기금은 어민의 세전소득 상당의 자금을 대출해 주는 것이기 때문에 어민들 입장에서는 무이자 대출과 같다고 할 수 있다.<sup>54)</sup>

이 기금프로그램에 지원할 수 있는 자격은 미국에서 건조된 최소 2톤 이상의 어선을 가지고 있거나 임차하고 있는 미국인이어야 한다. 그리고 어선(fishing vessel)이라 함은 어업을 하거나 생선을 나르거나 또는 가공할 수 있는 시설을 가지고 있는 선박을 의미한다.<sup>55)</sup> 동 기금은 수산국의 재량에 따라 어선자본축적 외의 목적으로 대출될 수도 있다.

예를 들어 어선 유지보수, 양식어업경영자금, IFQ(Individual Fishing Quotas) 또는 어업허가 등의 구입, 어구구입, 감척기금, 어선안전장치 및 교육, 혼획방지어구개발, 퇴출자금, 어민자녀교육비 등의 명목으로 지원될 수 있도록 할 수 있다.<sup>56)</sup> 그러나 동 기금은 점차 어선개량을 위한 자본축적에서 자원보존을 위한 시설투자쪽으로 그 투자의 방향으로 바뀌고 있다.

어민우발기금(Fishermen's Contingency Fund : FCF)은 어민들이 우발적인 유류 및 가스 사고로 인하여 경제적인 재산상 손실을 입을 경우 이를 보상해 주기 위해 설립되었다. 동 기금은 미 재무성에 의한 조성되었고 회계연도와는 상관없이 독자적인 회전기금(revolving fund)으로 어민이 이러한 손실을 증명할 경우 소득상실분의 50%를 보상해 준다. 어민이 동 기금의 수혜를 받기 위해서는 피해 발견한 후 15일 이내에 수산국에 신고하고 90일 내에 보상청구를 해야 한다.<sup>57)</sup>

원양어업 옵저버기금(Foreign Fishing Observer Programme : FFOF)은 미 재무성의 기금출연을 통해서 조성된 기금으로서 회전기금의 성격을 띠고 있다. 동 기금은 마그누슨-스티븐슨 자원보전관리법(Magnuson-Stevens Fishery

54) [http://www.nmfs.noaa.gov/sfweb/financial\\_services/ccf.htm](http://www.nmfs.noaa.gov/sfweb/financial_services/ccf.htm), 2003.7.28, 참조.

55) supra note 25, p.61.

56) supra note 25, pp.66-67.

57) [http://www.nmfs.noaa.gov/ocs/financial\\_services/fcf.htm](http://www.nmfs.noaa.gov/ocs/financial_services/fcf.htm), 2003.7.28, 참조.

Conservation and Management Act, 1976)에 정하고 있는 대서양수역 조업 선박에 옹저버를 승선시키기 위해서 조성되었다. 동 자원관리법에서 지정하고 있는 대서양 수역의 조업선 선주는 매년 초에 일정금액을 옹저버 프로그램 운용을 위해서 지불해야 하는데 이것은 동 기금 조달에 사용된다.

그 외 여러 수산관련 기금이 있는데 이들은 거의 보조적 성격의 기금이다. 이는 미국의 기금 운용상 보조금에 속하는 자금 또한 기금(fund)라는 이름으로 운용되고 있기 때문에 그 정확한 규모를 측정하기가 매우 어렵다.

지금까지의 미국 수산업 지원체제를 살펴보면 수산업자체의 지원프로그램에 대한 지원을 지속적으로 감소시키고, 정책적으로 지속가능한 수산업증진을 위한 환경개선과 어민의 전향유도에 예산을 집중시키고 있는 것으로 파악된다.

## 2) EU의 수산관련 기금정책

유럽공동체는 국가연합으로서 공동수산정책을 위해서 일정액의 기금을 조성하여 산업을 지원하는 각종 사업을 실시한다. 이러한 목적으로 유럽의 공동수산정책(CFP)을 지원하기 위한 기금으로서 '구조기금(structural fund)'을 조성한다.

구조기금의 역사는 매우 길다. 1988년 유럽연합을 기초한 연합법 제158조는 유럽공동체의 사회적·경제적 연계성을 강화하기 위하여 발달된 지역과 저발달된 지역간의 격차를 줄이도록 하고 있다. 제159조에 따라 구조기금을 포함한 유럽투자은행(European Investment Bank : EIB)과 기타 재정기관을 통하여 이들 지역에 재정적인 지원하도록 한 데서 출발하고 있다.<sup>58)</sup> 이 구조기금은 수산업의 지속적인 발전을 위하여 어선건조, 양식업개발, 그리고 EU전역의 유통가공조건 현대화에 사용되었다. 또한 새로운 어장개발, 역외국가들, 즉 제3국과의 공동투자합작 지원, 어선의 휴어기설정 목적으로 사용되었다.<sup>59)</sup> 즉 유럽공동체에게 있어서 구조기금지원은 보조금과 거의 동일한 개념의 수산업

58) EU, OJ Council Regulation(EC) No 1260/1999, 전문 제2항.

59) Clare Coffey and David Baldock, "Reforming European Union Fisheries Subsidies", World Wide Fund, 2000, p.5.

지원책이라 할 것이다.

수산업지원을 위한 구조기금은 크게 4가지 종류로 나뉜다. 첫째 FIG(Financial Instrument for Fisheries Guidance)는 1993년 이후 전체적인 수산업의 구조조정을 위하여 조성된 기금이다.<sup>60)</sup> 둘째, 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund : ERDF)은 경제적으로 낙후된 지역의 구조적 어려움을 완화하고자 한다.<sup>61)</sup> 셋째, 유럽사회기금(European Social Fund : ESF)은 유럽의 취업전략을 확대하고자 한다. 넷째, 유럽농업지도보장기구(EAGGF)는 농업지도보증기금으로서 농수산업분야에서 산업개발이 낙후된 지역에 지원하는 구조조정기금이다.<sup>62)</sup> 이들 기금들은 유럽공동체 예산에 의해 구성된다.

EU의 수산기금은 크게 주로 FIG를 포함한 EU 예산 항목으로부터 지급되는 수산기금들이 주요한 부분을 차지한다. EU의 수산지원의 주요한 부분은 FIG를 통한 지원프로그램이다. FIG는 EU의 사회경제적 발전을 위하여 마련된 4개의 EU구조기금 중 하나로서, 어로, 유통 및 가공, 양식업, 그리고 항만설비개발에 직접 지원된다. 그리고 수산업에 의존하고 있는 지역 중 경제적으로 낙후된 지역에 대한 재정적 지원을 위하여 직접적으로 사용되는 기금이다.<sup>63)</sup>

FIG는 7년 기간으로 수립되는 수산지원정책으로서 EU와 각 회원국의 합의에 의해 수립되었으나 지출사업 초안 및 이행 프로그램은 각 회원국이 전적으로 책임져야 한다. 기금의 지출은 지원우선지역의 설정에 따라 지원되며, 기금의 일부는 각 회원국의 공적 또는 사적 기금조성에 의존하고 있다. 과거 1994년-1999년의 FIG 프로그램의 시행에서는 28억불 정도가 수산부문에 지원되었다.<sup>64)</sup> 만약 FIG 시행을 위한 국내기금까지 고려한다면 전체적으로 45억불 정도가 지급되었다. 주요 사업은 어선 건조 및 어선의 현대화, 어선의 어획능

60) EU, *supra note.*, 제9항.

61) *Ibid.*, 제7항.

62) *Ibid.*, 제10항.

63) WWF, "The Application of European 'Right to Know' Laws to Fishing Subsidies", 2000.p. 32.

64) Clare Coffey and David Baldock, *supra note.*, p.6.

력 감축사업, 유통가공설비투자, 그리고 양식부문투자이다. 이러한 부문에 대한 보조금 중에서 특히 어선감축 보조금은 많은 논란거리가 되었는데 그 이유는 어선감축보조금의 투입이 실질적인 효과를 나타내지 못하는 가운데 이 사업이 장래에 지속적으로 행해지지 않을 것이기 때문이다. 게다가 양식업 부문에 대한 투자는 서부 유럽지역에서 환경오염문제를 일으키고 있는 실정이다.<sup>65)</sup>

〈표 4-7〉 FIFG 지원대상지역 분류<sup>66)</sup>

구 분	내 용
목표 1(Objective 1)	○EU의 가장 낙후된 지역으로서 회원국의 나머지 지역에 비해 경제적으로 상당히 뒤쳐진 지역임. 지원의 75% 이상이 이 지역에 투입되며 FIFG의 가장 중요한 지역임.
목표 2(Objective 2)	○EU에서 상당히 경제적 사회적으로 침체된 지역임. 수산업의 의존도가 높아서 수산업부문에 문제가 발생하면 심각한 실업이 발생하는 지역임.
목표 3(Objective 3)	○교육, 훈련, 그리고 취업정책을 통한 현실적응 및 현대화가 지원되어야 할 지역임.

자료 : EC, "Financial Instrument for Fisheries Guidance-Instruction for Use", 2003, p.9.

주 : 아젠다 2000의 개혁계획에 따라 EU의 지원대상지역의 우선 순위가 세 가지로 구분됨.

특히 어선개조 및 어선의 현대화조치는 가장 논란이 되고 있는 정책이다. 이 정책을 위한 보조금은 1970년 초반부터 지원되었는데, 1990년 초반 구조기금의 지원과 어족자원의 고갈정도간에 상관관계가 있음이 인정되고 나서야 각 회원국들은 어선건조사업에 지원되는 보조금을 삭감할 필요하다는 것을 인식하게 되었다.

FIFG 프로그램은 낙후 지역을 그 낙후성의 정도에 따라 지리적으로 우선순위를 정하여 지원하게 된다. 그 대상지역은 다음의 3개로 분류된다.

65) Clare Coffey and David Baldock, *supra note.*, p.7.

66) 아젠다 2000의 개혁계획에 따라 EU의 지원대상지역의 우선 순위가 세 가지로 구분됨.  
EC, "Financial Instrument for Fisheries Guidance - Instruction for Use", 2003, p.9.



〈그림 4-2〉 유럽공동체 기금수혜지역분포도 (2003년현재)



1999년에 채택된 FIFG개혁안 규칙에 대한 세부 목적<sup>67)</sup>은 다음과 같다 : 첫째, 수산자원보존과 개발사이의 지속적 균형 달성, 둘째, 수산업의 구조적 경쟁력 강화와 경제적으로 자생가능한 기업 개발, 셋째, 수산물의 시장공급능력 향상과 수산·양식 생산물의 부가가치 향상, 넷째, 수산·양식업에 의존하고 있는 낙후지역의 경제활성화 기여이다.<sup>68)</sup>

67) EC, *supra note.*, p.8.

68) EU, OJ Council Regulation(EC) No 1263/1999. 제1항은 다음과 같이 규정하고 있다.  
 The tasks of the measures referred to in paragraph 1 shall be : (a) to contribute to achieving a sustainable balance between fishery resources and their exploitation :  
 (b) to strengthen the competitiveness of structures and the development of economically viable enterprises in the sector :  
 (c) to improve market supply and the value added to fishery and aquaculture products :  
 (d) to contribute to revitalizing areas dependent on fisheries and aquaculture.

새로 개정된 FIG의 목적은 1994-1999년 계획목표와 크게 달라진 것은 없다. 그러나 지금의 FIG는 환경적 규제와 연결되어 있기 때문에 그 기준을 충족시켜야만 재정적 지원을 받을 수 있다. 이러한 보조정책을 지속적 개발과 연결시킴으로써 과도어획을 저지하려는 것이다.

그리고 FIG의 시행 범위는 규칙 제2조3항에 따라서 다음과 같다.<sup>69)</sup> 즉 어선 개선 및 현대화, 어획노력 조정, 제3국과의 공동협력기업, 소규모 연안어업, 어촌지역의 사회·경제적 조치, 연안수역의 해양자원 보호, 양식업 지원, 어항 시설, 수산·양식 생산물의 유통 가공, 수산물 시장판로 개척 및 개선, 회원국의 수산물 무역 영업지원, 일시적 정지에 대한 지원 및 기타 재정적 보상, 혁신 분야 및 기술지원 등이 이에 해당한다.

### 3) 일본의 수산물 관련 기금정책

일본의 정부예산은 정책목적을 달성하기 위해 일반회계예산과 특별회계예산 이외에 정부관계기관이라고 부르는 다양한 기관을 설치하고 있다. 이 정부관계기관은 일반회계예산으로부터 받는 보조금과 저축 및 연금을 재원으로 하는 재정투융자금으로부터 차용하는 대부금을 재원으로 특정의 정책목적을 가진 금융기관으로서 역할을 수행하고 있다. 그리고 그 외에 금융제도의 일환인 많은 자금(資金)과 어가안정기금, 해외어업협력재단을 통한 대부금 등으로 일본의 정부예산은 매우 복잡한 구조를 가지고 있다.<sup>70)</sup>

간단하게 요약해보면, 일본의 정부예산은 예산(일반회계, 특별회계)과 제도금융으로 구성되어 있다고 할 수 있는데, 수산분야의 기금에 해당되는 대표적인 것은 (재)어가안정기금(魚價安定基金)과 농림어업금융공고(農林漁業金融公庫)를 통하여 지원되고 있는 수산제도금융이라고 할 수 있다. 여기서는 (재)어가안정기금을 중심으로 설명하고자 한다.

69) *Ibid.*, 제2항.

70) 水産廳『水産制度金融の概要(執務参考用)』平成12年 11月 및 西尾 勝『行政學』有斐閣 1994 pp.292-296 및 片山泰輔編著『國家豫算のしくみ』東洋經濟新報社 2001, pp.12-39 를 참조.

## (1) 어가안정기금

### ① 기금의 목적

어업자단체 등이 실시하는 주요 수산물의 조정보관사업에 대하여 조성금 교부와 필요한 자금대부 등을 실행함에 따라 산지 및 소비지 수산물 가격안정을 도모함과 동시에 수산물의 소비확대 사업 등에 대한 조성을 행하여, 어업경영과 국민소비생활의 안정에 기여할 것을 목적으로 하고 있다.

1975년부터 1985년까지 일시적인 대량생산으로 값이 떨어진 원료어를 수매하여 가공한 후 소비지 가격을 고려하면서 방출하는 수산물 조정보관사업에 대해 국가가 보조하여 왔다. 그리고 1976년 재단법인 어가안정기금을 설립하여 각종 조정보관사업에 대한 기금조성과 필요경비를 대부하는 제도를 실시하고 있다.

### ② 기금의 탄생배경과 사업전개

1973년말 오일쇼크이후 연료비 및 자재비의 상승에 따라 어업경영이 불안정하게 된 것을 감안하여, 정부는 1975년부터 1984년까지 어업자단체 등이 공판체제를 확립하여 저어가시에 원료어를 사들여 필요에 따라 가공한 후 조정보관하여, 소비지가격을 고려하면서 방출하는 수산물조정보관사업에 대한 보조를 실시했다. 또 원활한 사업추진을 위해 정부와 관련단체의 협조에 의해 「재단법인 어가안정기금」이 1976년 12월 2일에 설립되어, 정세의 변화에 즉응하여 각종의 조정보관사업에 대한 조성과 필요자금의 대부 등을 실시하고 있다. 1990년부터는 어업생산조정조합 등이 생산조정을 실시하는 경우, 기금은 수산물조정보관 특별사업에 대해 고율로 조성하는 것을 제외하고 해당 수산물의 수요확대사업 및 어업생산조정조합의 설립 등에 필요한 경비를 조성하고 있다. 더욱이 수산물의 소비확대를 도모하기 위해 1984년부터 1991년까지 집단급식 등의 외식산업에 대하여 수산물을 안정적으로 공급하는 시스템인 ‘가정의 소비용 수산물유통촉진 파이롯트 사업’에 대해 사업실시자를 위해 필요경비를 조성하였다.

1992년부터 1997년까지는 산지에 고도가공유통기술을 도입하여 수산물의 고부가가치화를 도모함과 함께 소비자의 요구(needs)에 대응한 식자재의 제공

및 새로운 유통루트(root)의 개척을 추진하기 위한 ‘수산물 유통가공개선 모델 사업’에 대해서도 사업실시자들을 위해 필요경비조성을 실시하고 있다.

1995년부터 어획이 특정지역에 집중되어 있는 반면 광역적으로 유통되는 특산품적인 수산물(이하 특정수산물)이 조정보관사업의 대상에 추가되어, 어가안정기금이 행하는 조정보관사업을 위해 필요경비를 조성하고 있다.

1996년도로부터 2002년도까지는 어업자가 소비자의 수요를 파악하여 안정적인 공급노력이 필요하다는 점에서 생산자 단체와 양식업자단체와의 장기수급안정 계약에 의한 원활한 거래를 촉진하는 「수산물수급 안정모델사업」을 추진하고자 하였다.

1997년도부터는 국내산 수산물의 수요자 기호에 적합한 수산물을 안정적으로 공급하기 위해, 산지공급체제의 강화, 수요자 지향에 대응한 신제품 개발 등에 의해 수산물의 새로운 공급 시스템 개발을 추진하는 「수산물신공급시스템개발사업」을 실시하기 위해 조성하였다.

2001년도부터는 예상되는 어획량의 감소에 대처하고, 수산가공업자, 어류양식업자 등에 대한 가공용 원료어 및 사료의 안정적 공급을 추진하는 「수산물안정공급추진사업」을 실시하고 있다.

2002년도부터는 국가가 수산물 유통의 개선을 추진하기 위해 실시하는 수산물 공급사슬 유통 파일럿 사업의 일환으로서, 기금이 종합적인 기획·조정, 정보의 일원화를 도모하기 위한 시스템 개발 등을 수행하는 「수산물공급사슬 유통종합추진사업」을 실시하고 있다.

### ③기금의 조성재원

어가안정기금은 2003년 4월 기준 160억 엔으로 전년도에 비해 13억엔 감소하였다. 조성재원의 내역을 살펴보면, 사업자 단체(전어련, 원양선망어협 등 8개조합)가 기본재산으로 출연한 20억 엔과 정부가 보조한 46억 엔, 그리고 조정보관사업으로 생긴 사업잉여금 44억 엔으로 구성되어 있다.

### ④ 사업내용

어가안정기금의 주요사업은 첫째, 조정보관사업을 위한 조성, 둘째, 조정보관사업의 시행으로 발생한 손실에 대해 해당사업을 안정적이고 계속적으로 실

시할 수 있도록 하는 필요자금 대부, 셋째, 조정보관사업 실시를 효과적으로 실시하기 위해 필요한 경우, 주요 수산물의 매취에 필요한 자금 대부, 넷째, 조정보관사업 시행으로 손실이 발생했을 경우, 해당손실에 대한 보전, 다섯째, 수산물 소비확대사업에 대한 조성, 여섯째, 수산물신공급시스템개발사업에 대한 조성, 일곱째, 수산물안정공급추진사업에 대한 조성, 여덟째, 수산물공급사슬유통종합추진사업실시 등이다.

첫째, 수산물 조정보관사업은 국가의 보조로 조성된 자금을 바탕으로, 해황에 따라 생산변동이 크고 산지가격이 크게 변화하는 성격을 가진 수산물의 가격 안정을 도모하고, 어업자의 계통공판체제 강화에 기여하며, 어업자단체등이 조정보관사업을 원활하게 실시함으로써 수산업의 건전한 발전과 어업경영의 안정에 기여하는 것이다.

조정보관사업의 대상은 <표 4-8>에서 나타나는 바와 같이 다확성 어종(고등어, 꽂치, 정어리, 전갱이, 오징어), 가다랭이, 참치, 냉동어육, 김, 미역, 냉동어육, 가리비 등이다.

<표 4-8> 유럽공동체 기금수혜지역분포도 (2003년현재)

사 업 종 목	대 상 수 산 물	대 상 어 종
다확성어 조정보관사업	생선·가공·어업사료용의 고등어·꽂치·정어리·전갱이·오징어 (갑오징어 제외)	고등어·꽂치·정어리·전갱이·오징어 (갑오징어 제외)
김·미역 조정보관사업	건조김·건조미역·염장미역	
냉동어육 조정보관사업	냉동어육	명태·이면수
가다랭이·참치류 조정보관사업	가다랭이·날개다랑어·다랑어류(다랑어류의 선동품)	가다랭이·날개다랑어·눈다랑어·황다랑어·참다랑어·남방참다랑어
어박·어분 조정보관사업	어박·어분	
가리비 조정보관사업	가리비	가리비
연어 조정보관사업	연어	연어
가리비 조정보관사업	가리비	가리비

## 유럽공동체 기금수혜지역분포도 (2003년현재)(계속)

사 업 종 목	대 상 수 산 물	대 상 어 종
특정수산물조정보관사업	생선·가공용의 이면수	북해도내에서 양륙된 이면수
	물치다랭이류	고우지현내에서 양륙된 물치다랭이
	큰실말(해초, 일본명 모즈꾸)	오끼나와내에서 수확된 큰실말

자료 : <http://www.fishfund.or.jp/jigyoun.htm>

어가안정기금은 사업주체에 대해 조정보관사업에 필요한 매입대금금리, 냉장보관경비 등의 1/2을 조성한다. 조정보관품의 방출결과 손실이 발생하였을 경우에는 손실액의 8할(특별사업은 전액)을 무이자로 대부한다.

조정보관사업의 절차를 살펴보면,

- a. 사업주체는 조정보관사업의 실시에 즈음하여 「사업실시기준(실시방침, 최저매입가격 등)」, 「사업실시계획(월별 매입 및 판매)」등을 작성하여, 어가안정기금을 경유하여 수산청장관의 승인을 득한다.
- b. 냉동가공업자는 사업주체와의 매입계약을 기준으로 하여 대상어종의 시장현황이 최저가격을 하향 또는 그러한 우려가 있을 경우 이것을 최저가격 이상의 가격으로 매입하여 냉동가공한다.
- c. 사업주체는 위 b항에 의해 매입된 생선의 냉동가공품을 매입한다.
- d. 사업주체는 위 c항에 의해 매입된 냉동가공품을 조정보관하여 수요자의 가격안정에 이바지하도록 방출한다.
- e. 기금은 사업주체에 대하여 조정보관사업에 필요한 매입대금금리, 냉장고 보관경비 등의 1/2 (특별사업은 2/3, 특정수산물은 1/3)을 조성한다.
- f. 조정보관품의 방출결과 손실이 발생한 경우에는 손실액의 8할(특별사업은 전손실액)을 무이자 대부한다(단, 특정수산물 제외).

그리고, 수산물신공급시스템개발사업은 국내산 수산물에 관하여 수요자 니즈(needs)에 적합한 안정적인 공급을 위해 생산자가 산지에 있어서 스스로 수산물의 직접 판매를 위한 공급시스템 강화, 수요자의 고선도 지향, 간편지향 등에 대응한 신제품의 개발 등 수산물의 새로운 공급 시스템 개발을 추진하는

것으로 기금은 국가의 보조에 의해 조성된 자금을 바탕으로 사업에 필요한 경비를 조성한다는 것이다.

이 사업은 산지신시스템사업, 신제품시스템사업, 시스템추진사업의 3가지 사업으로 구성되어 있으며, 조성금액은 필요경비의 50%를 조성하는 것으로 하고 있다.

## (2) 수산분야 제도금융

일본정부는 용자를 통하여 수산업의 건전한 발전을 도모하기 위해 많이 활용하는 제도로써 제도금융을 들 수 있다. 수산제도금융에는 크게 재정관계자금과 계통자금으로 구분된다.

재정관계자금에는 정부관계기관을 통하여 추진되는 농림어업금융공고와 연안어업개선자금이 있으며, 계통자금에는 어업근대화자금, 어업경영개선촉진자금, 어업경영유지안정자금, 어업경영재건자금, 국제규제관련경영안정자금, 어업경영고도화촉진자금, 천재자금, 수산가공경영개선촉진자금 등이 있다.<sup>71)</sup> 이들 제도금융의 연이율은 시중금리에 맞게 조정되고 있으며, 대략 2.0% 정도이다.

### ①농림어업금융공고 관련 자금

제도금융을 구성하는 여러 가지 근거법 중에서 중심적인 근거법은 농림어업금융공고법(1952년 법률제355호)이며, 이 법에 의거하여 농림어업금융공고가 설립되었다. 이 공고는 전액 정부출자로서 농업관계 8개 자금, 어업관계 4개 자금, 농림어업공통 3개 자금, 수산가공자금을 비롯한 기타 자금 9개 자금, 임업관계 4개 자금 등으로 구성되어 있다.

농림어업구조개선사업추진자금(연안어업구조개선사업)은 농림어업금융공고법에 의거하여 연이율 2.15%~3.15%, 거치기간 3년 상환기간 15년 또는 20년으로 되어 있다.

어업경영재건정비자금은 농림어업금융공고법(1952년) 및 어업재건정비특별

71) 水産廳『水産制度金融の概要(執務参考用)』平成12年 11月 p.1.

조치법(1976년)에 의거하여 연이율 2.15%~3.15%, 거치기간 2~3년, 상환기간 최단 10년에서 최장 18년으로 되어 있다.

어선자금은 연이율 2.0%~2.15%, 거치기간 2년, 상환기간 12년으로 되어 있으며, 어업기반정비자금은 연이율 2.0%~2.15%, 거치기간 3년, 상환기간 20년으로 되어 있으며, 수산가공자금은 연이율 2.15%, 거치기간 3년, 상환기간 15년으로 되어 있다. 그리고 연안어업경영안정자금은 연이율 2.0%, 거치기간 3년, 상환기간 20년으로 되어 있다.

### ②연안어업개선자금

연안어업개선자금은 연안어업개선자금조성법(1979년)에 의하여 설치되었는데, 연안어업자의 경영개선자금, 생활개선자금, 청년어업자등양성확보자금으로 구성되어 있으며, 무이자 자금으로 거치기간은 1~3년이며, 상환기간은 최단 2년에서 최장 10년까지로 되어 있다.

### ③어업근대화자금

어업근대화자금은 어업근대화자금조성법(1969년)에 의하여 설치되었는데, 어업협동조합계통자금의 활용에 의하여 어업근대화를 추진하고자 하는 목적으로 설치된 것으로 국가가 이자를 보조하는 등의 조치를 취하고 있으며, 연이율 2% 또는 2.15%이며 거치기간은 2~3년이며, 상환기간은 최단 5년에서 최장 20년까지로 되어 있다.

### ④어업경영개선촉진자금

1995년에 창설된 자금으로 어업재건정비특별조치법(1976년)에 의거하여, 중소어업구조개선사업에 참가하는 중소어업자 중에서 경영의 다각화 및 협업화, 판매방법의 개선 등을 통하여 어업경영의 근대화를 위해 필요한 자금의 원활화를 지원하려는 것이다. 연이율은 2%이며 상환기간은 대체로 1년으로 되어 있다.



### ⑤수산가공경영개선촉진자금

수산가공경영개선촉진자금은 1988년에 창설된 자금으로 수산가공경영개선촉진자금융통조성사업실시요령에 의거하여, 국제규제의 강화 등 수산가공업을 둘러싼 국제환경의 변화에 대처하여 수산물 가공의 활성화와 원료의 안정적 공급을 도모하기 위해 수산가공업의 경영안정 및 근해자원의 유효이용 유지, 촉진 등을 추진하기 위한 자금을 지원하기 위한 것이다.

주요사업에는 수산자원유효이용촉진자금, 수산가공경영안정자금, 국제규제경영안정자금, HACCP도입촉진자금이 있으며, 공통적으로 연이율 2.0% 이내(※ 기준금리 3.25%), 상환기간 3년, 거치기간 1년으로 되어 있다.

그 외에 어업경영개선촉진자금, 어업경영유지안정자금, 어업경영재건자금, 국제규제관련경영안정자금, 어업경영고도화촉진자금, 천재자금, 등도 대체적으로 연이율은 2% 정도이며 상환기간은 대체로 1년에서 12년까지로 되어 있다.

## 제 5 장 우리나라 수산관련기금의 합리적 개선방안

### 1. 수산관련기금의 문제점과 과제

#### 1) 기금운영의 일반적 문제점

##### (1) 기금 설치의 비합리성

우리나라 기금은 처음부터 행정편의에 의해 만들어졌다는 지적이 제기되었으나, 한정된 재원으로 고속성장을 추진하는 과정에서 특정분야에 대한 집중적인 지원이 필요할 개발성장 당시의 사정으로 인하여 나름대로의 긍정적인 타당성을 가지고 있었다. 기금제도가 도입된 1961년 12월 이후, 1969년까지 9개에 불과하던 기금은 1999년 공공 및 기타기금을 합하여 모두 76개로 팽창하였으며, 이후 2002년 12월 현재 58개 기금이 설치·운영되고 있다.

이러한 수와 규모 면에서 그동안 급격하게 증가하여 온 우리나라 기금의 설치 및 관리상의 문제점을 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 기금의 지나친 양적 팽창으로 인한 비효율성을 들 수 있다. 재정체계가 복잡 다양하고 국가재정운영의 투명성을 저해하고 있으며, 기금주체의 자의적 운용소지가 커져서 전체 재정사업의 우선 수위에 따른 자원배분을 보다 어렵게 하는 등 재정운용의 사회적 비효율성이 발생되고 있다는 문제가 제기되었다.

이러한 가운데, 1980년대 이후 각종 기금들이 경쟁적으로 설치된 배경에는 관련부처들의 이기주의가 만연했으며, 정작 기금설치를 공적으로 통제해야 할 정치인들이 오히려 생색내기를 위한 수단의 방안으로 정치적 이해가 맞물려 있었던 점도 문제점으로 나타나고 있다.

둘째, 기금과 일반·특별회계와의 중복 및 연계성의 부족을 들 수 있다. 일

반회계와 기금간, 특별회계와 기금간의 중복현상 및 기금 상호간의 중복현상으로 인하여 지원체계에 있어 비능률성이 초래되고 있다는 것이다. 특히, 공공자금의 융자기능이 재특회계와 융자성 기금으로 이원화되어 있을 뿐만 아니라 융자성 기금의 경우도 유사한 지원목적을 수행하는 기금과 중복되어 당초 기대했던 지원효과를 감소시키고 사업수행의 실효성을 저해하고 있다는 점이 나타났다.<sup>72)</sup>

셋째, 유사기금의 중복 설치 문제를 들 수 있는데, 정부의 각 부처간에 경쟁적으로 기금을 설치하고, 이미 실효성이 미약하다고 결정된 기금들을 폐지하지 않은 채 그대로 존속시킴으로 인하여 사업 내용의 중복과 기금관리 경비의 낭비를 초래하고 있다는 문제점을 가지고 있다.

넷째, 기금 신설에 대한 통제장치의 미흡을 들 수 있다. 기금관리기본법 제2조에서는 기금설치의 제한규정을 두고 있으나, 각 부처의 편의에 따라 기금 신설이 확대되는 경향이 있다는 지적이 제기되고 있다.

## (2) 기금의 중장기계획 미수립과 단기적 운영

제2장에서 검토한 바와 같이 기금은 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 운용하는 것이므로 기금설치 목적사업 및 목표달성연도를 구체적으로 정하고

72) 2002년도 12월말 현재 각 부처에 설치되어 있는 58개 기금 가운데 38개 사업성 기금을 대상으로 '기금 조성재원과 목적사업간의 연계성' 및 '신축적 사업추진의 필요성'을 기준으로 각 기금이 위 2개 평가항목에 어느 정도 부합하는지에 대해 기금운용평가단, 기획예산처, 재정경제부, 기금 소관 부처 및 감사원에서 각각 평가하고 이를 분석한 결과, 14개 기금만이 한 항목 이상에서 '높음'으로 평가되었고, 21개 기금(대외경제협력기금 등 3개 기금은 평가의견이 나뉘어 분석불가)은 2개 항목 모두 '보통'이나 '낮음'으로 평가(본 보고서 <그림 2-2> 참조)되어 예산사업으로 추진 가능한 것을 별도로 기금을 설치·운용하고 있는 것으로 평가함. 그 결과, 국가재정이 1개의 일반회계, 22개의 특별회계와 58개의 기금으로 나뉘어 칸막이식으로 운영됨으로써 재원이 국가적 우선순위가 아닌 각 회계 및 기금별 우선순위에 따라 배분되어 재정운영의 효율성이 저하될 우려가 있을 뿐 아니라, 2003년도 기금 운용액 191조 487억 원(2003년 4월 현재, 금융성 기금 제외) 가운데 29.2%에 해당하는 55조 8,304억 원이 일반·특별회계나 타 기금으로부터 전입되고 24.1%에 해당하는 46조 106억 원이 특별회계나 타 기금으로 전출되는 등 재정자원의 복잡한 전·출입을 유발하여 재정운영의 투명성을 저해하고 있다고 지적하였음. 상세한 내용은, 감사원, 기금관리 및 운용실태(감사결과 보도 자료, 2003. 7) 및 기획예산처, 2002년도기금운용평가보고서(2003)를 참조.

목적사업 추진에 필요한 연차별 기금 조성목표액과 재원확보방안 등을 내용으로 하는 중장기 기금운용계획을 수립하여 운영하는 것이 필요하다. 그러나, 2002년도 운용한 42개 기금의 중장기운용계획 수립·운용실태를 조사한 결과, 미흡하나마 중장기운용계획을 수립·운용하는 기금은 방위산업육성기금 등 5개 기금에 불과하고 나머지 37개 기금은 매년 당해 연도 기금운용계획만 수립하여 기금을 조성하고 그 범위 내에서 사업을 수행하고 있어, 그 결과 기금이 목적사업을 정하지 못한 채 유사한 사업이 예산과 기금에서 별개로 추진되고 있거나 재원여건에 따라 예산사업을 기금사업으로 전환하는 등 무분별하게 운용되고 있다는 것이다.<sup>73)</sup>

### (3) 기금 조성 및 여유재원 활용의 부적절

기금은 예산출연금, 외부차입금, 민간부담금 등 수입원 보유여부에 따라 재원의 과부족이 발생하므로 여유재원이 많은 기금의 재원을 재원이 부족한 기금으로 이전하도록 하는 등 기금간 재원의 합리적인 조정이 필요하다는 것이다.

그런데도 금융성 기금과 4대 연금기금 등 17개 기금을 제외한 41개 기금을 대상으로 2002년 12월말 현재 차입금을 차감한 순조성액 규모를 확인한 결과, 청소년육성기금 등 38개 기금이 적게는 8억 원, 많게는 6조 5,813억 원까지 총 28조 3,023억 원을 금융기관의 예탁금 등의 형태로 보유하고 있었으며, 특히, 청소년육성기금 등 15개 기금은 순조성액(차입금 차감)에서 융자금을 제외한 여유재원 규모가 2,000억 원 이상이었고, 그 중 9개 기금은 연간사업비의 2배 이상, 최고 15.4배에 달하는 여유재원을 보유하고 있었으며, 청소년육성기금, 과학기술진흥기금 등은 주요 수입원이 경륜수익금, 복권수익금 등으로서 수입과 지출간 연계성이 낮은 사행성 수입에 의존하여 여유재원을 늘려가고 있었다. 반면에 응급의료기금 등 10개 기금은 2003년도에도 사업비의 40% 이상을 예산 출연금이나 외부차입금에 의존하여 국가재정에 부담이 되고 있는 실정이었다.

---

73) 상세한 내용은 위의 자료, 참조.

#### (4) 기금 운용의 단편성 및 할거주의(割據主義)

기금 설치상의 문제점뿐만 아니라 기금의 운용상의 문제 또한 많은 부분에서 나타나고 있다. 첫째, 종합적인 협의체제의 미흡을 들 수 있는데, 개별기금의 운용계획은 전체적인 재정운용의 방향과 연계하여 수립되어야 하나 실제로는 관계부처들과의 사전협의를 위한 제도적 장치가 미비하여 대부분 주무 부처 단독으로 결정되는 등 기금운용과 관련된 종합적인 협의 메커니즘이 마련되지 못하고 있다는 문제점이 나타나고 있다.

둘째, 사업내용의 부적절성 문제로, 기금의 관리주체들이 기금의 본연의 핵심사업에 집중하여 기금운용의 효과를 제고시키기보다는 기타 안정적인 수입 사업에 기금을 운영함으로써 비효율적으로 기금을 운용하고 있다는 문제점이 제기되고 있다.

셋째, 기금운용의 자의성을 들 수 있다. 기타 기금의 경우, 기금의 조성과 관리를 전담하고 기금사업을 담당하는 전문기관이 엄연히 존재하고 있으나, 담당 전문기관의 상위 부처인 중앙정부의 사업운용에 대한 개입으로 인해 집행기관의 전문적 재량을 심각히 저해하거나, 다른 사안에 대한 운용되는 등 관련 상위 부처의 삼짓돈 역할을 행하는 문제점도 지적되고 있다.

넷째, 기금의 통제장치의 미비로 인한 문제점을 들 수 있는데, 기금의 운용에 대한 법적 규정의 미비와 기금 운용규모가 일반회계를 능가할 정도로 증대되었음에도 불구하고, 국회차원에서의 통제장치(사업효과시스템 부재 등)가 미흡하여 자원배분의 왜곡현상을 초래하고 있다.

다섯째, 용자조건 결정체계의 불합리를 들 수 있다. 2003년도 중 용자사업을 수행하는 29개 기금의 용자조건 결정체계를 보면 관련 기금의 설치 근거법령에 정보화촉진기금 등 8개 기금은 기금관리부처의 장이 재정경제부장관과 농지관리기금은 기획예산처장관과 협의하도록 되어 있고 국민주택기금은 재정경제부장관, 기획예산처장관 및 노동부장관과 협의하도록 되어 있는 등 다양한 형태로 규정되어 있다.

그 결과, 양식장에 지원되는 유사한 자금 지원인데도 농어촌구조개선 특별회계는 양식장 개발자금을 4.0%(3년 거치 7년 상환)로 지원하고 수산발전기금은 양식장 지하해수 개발자금을 5.0%(2년 거치 3년 상환), 양식기자재 구입자

금은 4.0%(2년 이내 상환)로 지원하는 등 융자조건간에 형평성을 결하고 있다.<sup>74)</sup>

#### (5) 기금평가체계의 미비

2003년도 기금운용 규모 159.4조원이라는 막대한 자금이 투입되는 정부 예산사업임에도 불구하고, 현실적으로 기금의 개별 사업에 대한 구체적인 집행 효과는 평가되지 않고, 자금의 운용계획 대비 실적만이 파악되고 있는 실정이다.<sup>75)</sup> 수입과 지출에 대한 원인행위의 타당성 및 합법성을 중심으로 기금운용에 대한 평가만이 추진되고 있다는 것이다.

또한 각 기금운용주체로 하여금 기금을 기금운용평가편람에 부합하게 운용하도록 유도하고 평가편람 및 평가결과의 수용도를 높이기 위해서는 매 회계연도마다 평가부문, 부문별 평가지표, 지표별 가중치, 기금군 분류 등이 포함된 기금운용평가편람을 평가대상이 되는 회계연도가 시작되기 전에 미리 작성·배포하여야 함에도 불구하고, 기획예산처는 2002년도 기금운용평가편람을 2002년도 기금운용이 다 끝난 이후인 2003년 1월에(2001년도 평가편람 작성은 2002년 5월, 2000년도 평가편람 작성은 2001년 3월) 작성·배포하여 각 기금을 평가지표에 부합되게 운용하도록 사전 유도하는데 미흡하고 평가편람 및 이에 따른 평가결과에 대한 각 기금운용담당자의 수용도 역시 떨어뜨리고 있다는 것이다.

#### (6) 기금관리 조직 및 인력의 부적절

산업자원부가 2002년 7월부터 추진하고 있는 전력산업기반기금을 전담할 별도의 독립기관 설립은 그 설치 필요성을 면밀히 검토하여야 하고 설치 필요성이 인정되는 경우에도 인력과다 등으로 기금관리비가 낭비되는 일이 없도록 객관적인 직무분석 자료, 현 기금관리 인력수준 등을 검토하여 소요인력을 산정한 후 추진되어야 하지만, 동 기금의 관리방식(직접관리 또는 전담 독립기관

74) 감사원, 앞의 자료, <별표 5> 특별회계와 기금의 유사 융자사업 융자조건 현황 참조.

75) 기획예산처는 기금관리기본법 제12조 제2항 및 제3항의 규정에 따라 매 회계연도마다 각 기금의 운용실태를 평가하고 있음.

설치 등)에 대해서는 면밀히 검토하지 않은 채, 현행 기금업무 담당자들을 대상으로 한 설문조사에서 전산개발과장은 연간 780일이 소요되는 일을 하고 기술정보팀원 1명은 1,825일이 소요되는 일을 하고 있는 것으로 조사되는 등 신빙성이 떨어지는 결과가 나왔는데도 이를 그대로 인정하여 130명이 필요한 것으로 전담기관설립을 추진하고 있다는 것이다.

또한 기금을 계획하고 관리하는 전문적인 능력을 가진 담당자가 필요함에도 불구하고, 일반적으로 순환보직으로 비전문가가 기금업무를 담당하고 있다는 점을 지적할 수 있다.

## 2) 수산관련기금의 문제점과 과제

### (1) 수산발전기금의 문제점과 과제

#### ① 기금의 재원측면

수산발전기금의 조성재원(동법 제23조)은 정부출연금, 다른 회계 또는 다른 기금으로부터의 전입금 및 예수금, 정부외의 자의 출연금 또는 기부금, 공공자금관리기금법에 의한 공공자금관리기금으로부터의 예수금, 제27조제1항 제1호의 규정에 의한 어선·어구의 매각대금(다만, 시·도지사가 매입한 경우에는 100분의 70을 초과하지 아니하는 범위안에서 대통령령이 정하는 금액으로 한다), 어항법 제25조의2 제1항의 규정에 의한 토지매각대금 중 국가어항의 토지매각대금, 해양오염방지법 제46조의3 및 제46조의4의 규정에 의한 해양환경개선부담금 및 가산금, 동법 제23조 제2항<sup>76)</sup>의 규정에 의한 차입금 또는 차관, 기금운용 수익금 등으로 규정되어 있다.

---

76) 어업인지원특별법 제23조 ② 정부는 국내에서 자금을 차입하거나 차관을 도입하여 그 자금을 기금에 대여할 수 있다.

〈표 5-1〉

## 연도별 수산발전기금의 조성현황

단위: 백만원

구 분	2001년 실적	2002년		2003계획	
		실적	누계	당년	누계
○ 출연금	12,000	55,000	67,000	65,000	132,000
- 정부출연	10,000	55,000	65,000	65,000	130,000
- 민간출연	2,000	-	2,000	-	2,000
○ 부담금	-	-	-	20,000	20,000
○ 차입금	-	-	-	-	-
○ 자체수입	14,190	3,584	17,774	8,522	26,296
- 운용수익(이자수입)	43	2,375	2,418	4,182	6,600
- 기타수입	14,147	1,209	15,356	4,340	19,696
(감척어선매각대금)	(14,147)	(1,194)	(15,341)	(3,840)	(19,181)
(국가어항토지매각대금)	(-)	(15)	(15)	(500)	(515)
합 계	26,190	58,584	84,774	93,522	178,296

자료: 해양수산부, 2001년, 2002년, 2003년 수산발전기금 운용계획 및 2001년, 2002년 수산발전기금 운용평가 보고서.

조성실적을 살펴보면 〈표 5-1〉에서 나타나는 바와 같이, 기금사업의 초년도인 2001년도에는 정부출연금 100억 원과 민간출연금 2억 원, 자체수입 141억 9천만 원이 조성되어 총 261억 9천만 원이 조성되었으며, 2002년도에는 정부출연금 550억 원, 자체수입 35억 84백만 원이 조성되어 2년 간 누계 847억 7,400만 원이 조성되었다. 2003년도 조성계획은 935억 22백만 원으로 3년 간 총 조성금액은 1,782억 9,600만 원이었다.

그리고 2003년도 조성재원별 내역과 재원별 비율을 살펴보면 〈표 5-2〉에서 나타나는 바와 같이, 정부출연금이 43.4%로 가장 많으며 3년 간 계속해서 증가하는 것으로 나타났다. 이는 우리나라의 기금 조성재원(사업성 기금에 한함) 중에서 정부출연금이 점차 줄어들고 있는 추세와는 상반되는 것이다.



〈표 5-2〉

2003년도 수산발전기금 조성재원과 비율

조성재원	금액(백만원)	비율(%)
계	149,523	100.0
○ 정부출연금	65,000	43.4
○ 해양환경개선부담금	20,000	13.4
○ 감척어선매각대금	3,840	2.6
○ 국가어항토지매각대금	500	0.3
○ 융자원금회수	49,540	33.1
○ 여유자금회수	6,461	4.4
○ 이자수입	4,182	2.8

자료 : 해양수산부, 2003년 수산발전기금 운용계획.

이러한 기금재원의 조성에서 문제가 되는 것은, 수산발전기금의 재원이 정부출연금에 전적으로 의존되고 있어서 마땅히 안정적으로 기금을 확보할 재원이 없다는 점과 재원조성방법중에서 (예컨대, 감척사업에 의한 어선·어구의 매각대금을 재원으로 하는 것) 사업의 본래 목적에 맞지 않는 것이 있다는 점이다.

## ② 기금의 관리조직측면

어업인지원특별법 제24조에 의하여 기금은 수협중앙회에 위탁되어 관리되고 있으며, 수협중앙회내에 기금위탁조직으로 수산발전기금 사무국을 설치하여 운영하고 있다.

〈그림 5-1〉

기금위탁관리조직(2003년 7월 현재)



기금관리상의 조직문제로서 현재 수발기금을 담당하고 있는 인원은 주무부처인 해양수산부에서 2명(사무관 1명, 주사 1명)이 그리고 기금을 위탁 관리하고 있는 수협중앙회에서 2명(과장급 1명과 직원 1명) 등 총 4명이 실질적인 기금관리를 담당하고 있는데, 이러한 인력으로는 각종 보고서나 회계장부를 작성하는데에 시간과 노력이 집중되어 자금운용계획을 수립하거나 사업관리를 하는 것은 불가능할 것이라고 판단된다.

〈그림 5-1〉의 기금위탁관리조직인 수산발전기금사무국 관리인원은 2003년 7월 현재 과장급 1명과 대리급 1명(수협직급 기준)으로 기존 수협중앙회 직원을 기금사무국에 파견 발령하여 기금관리 업무를 전담토록 하고 이에 대한 인건비 등을 기금관리비에서 지급하는 것으로 하고 있다. 기금관리 업무의 양과 중요성에 비추어 인원이 절대적으로 부족하여 효율적인 업무수행에 애로가 있다.

### ③기금의 평가측면

수산발전기금은 막대한 예산이 투입되는 정부 예산사업임에도 불구하고, 기금사업의 효율성 평가를 위한 사전·사후평가체계가 제도화되어 있지 않으며, 단지 기금 집행실적만을 점검하는 수준으로 기금사업에 대한 평가체계는 형식에 그치고 있다. 수발기금의 평가는 정부가 정책과정의 각 단계 및 예산집행에 있어서 보다 바람직한 정책결과를 산출하는 것에 대한 관심의 표명이라고 할 수 있다. 또 정부조직 내적으로는 정책결정자가 정책과정에 있어서 자신의 업적에 대한 반성과 정책수정의 기회를 가지고자 하는 것이다.

결론적으로 수산발전기금의 평가라는 것은 기금 정책적인 측면에서 기금운용을 대상으로 한 기금평가 뿐만 아니라 개별기금의 단위사업별 사업평가가 같이 추진되어야 하지만, 현실적으로는 기금의 개별 사업에 대한 구체적인 집행효과를 평가하고자 하는 시스템이 구축되어 있지 않다는 것이다.

### ④ 기금의 집행측면

2003년도 수산발전기금의 전체규모(계획 기준)는 1,495억 원으로 초년도인 2001년도 120억 원에 비하여 12.5배나 증가하였다. 계획대비 집행실적을 살펴

보면, 총계면에서는 2001년도 218%, 2002년도 110%로 나타나고 있으나, 이는 여유자금운용의 초과비율에 의한 것이며, 개별사업단위로 보면 전반적으로 집행실적이 낮은 것으로 나타나고 있다(〈표 5-3〉 참조).

특히, 기르는어업 육성자금은 소진율이 50%에 이르러 최소의 소진율을 보이고 있고, 어업기자재 생산촉진자금도 60%에 이르러 낮은 소진율을 나타내고 있다. 반면에 수산물유통구조개선자금, 수산물가공산업육성자금은 소진율이 80%대에 이르러 비교적 높은 소진율을 나타내고 있다.

〈표 5-3〉

## 수산물발전기금의 집행실적

단위: 백만원, %

연도 항 목	2001			2002			2003	계획 증감 (B-A)
	변경 계획	집행 실적	실적 비율	변경 계획(A)	집행 실적	실적 비율	계획(B)	
기금관리비 및 사업운영비	-	-	-	127	91	71.7	1631 (115)*	1,504
경상사업비 (어업용페스티로폼감용기보급)	-	-	-	-	-	-	640	640
수산자원관리	5,000	3,300	66.0	10,000	7,799	78.0	13,000	3,000
기르는어업육성	2,428	1,240	51.1	17,850	10,184	57.1	2,252	△15,600
수산물유통구조개선	3,531	490	13.9	32,000	28,550	89.2	28,550	△3,450
수산물가공산업육성	-	-	-	10,000	8,340	83.4	8,340	△1,660
어업기자재생산촉진	-	-	-	6,000	3,780	63.0	26,000	20,000
원양어업육성	-	-	-	-	-	-	24,000	24,000
여유자금운용	1,041	21,160	2033	488	24,988	5,120	40,000	39,512
합계	12,000	26,190	218	76,465	83,732	109.5	149,523	73,058

자료: 해양수산부, 2001년, 2002년, 2003년 수산물발전기금 운용계획 및 2001년, 2002년 수산물발전기금 운용평가 보고서

주: \*사업운영비(1,516백만원)를 제외한 기금관리비 금액

### ⑤ 기금의 예산의 중복성

본래, 재정활동은 재정자원을 국가적 우선순위에 따라 배분함으로써 운영의 효율성을 높이고 재정집행의 통제와 감시를 용이하게 하여 재정운영의 투명성을 제고하기 위해서는 기본적으로 예산을 통하여 수행하되, 예산사업으로 추진하기 어려운 경우에만 제한적으로 기금을 설치·운용하도록 하여야 한다. 그러나, 수산기금의 조성재원과 목적사업간의 연계성이나 신축적 사업추진의 필요성을 기준으로 보면 예산사업으로 추진 가능한 것을 별도로 기금사업으로도 추진하고 있다는 것이다.

〈표 5-4〉

수발기금과 일반회계, 농특회계의 중복성

사업 목적	일반회계	농특회계	수발기금
양식장 지 원	○양식어장정화 ○특별관리어장정화	○담수어침단양식단지조성 ○담수어양어장시설 ○양식단지조성 ○양식장개발	○양식장지하해수개발 ○양식장기자재구입
수산물 유통		○유통시설 보완	○산지중도매인 유통 ○수산물 유통
어선/ 장비 대체		○노후어선대체 ○어선용 기계공급 ○어선기관 대체 ○어선장비 및 설비개량	○노후원양어선 신조대체
가 공		○수산종합 가공단지 ○가공시설 현대화 ○산지가공시설	○수산물가공업체운영

자료 : 해양수산부, 「2003년 해양수산사업 시행지침」.

수산발전기금을 설치할 때 정확한 수요예측과 합리적인 논거에 의해 기금이 조성되지 않아 기금사업의 실효성에도 문제가 있는 것으로 나타나고 있다. 다시 말하면, 사업대상선정이 추상적이고 포괄적인 기준에 의거하여 이루어져, 정책목표와 구체적인 집행수단에 대한 충분한 검토가 미흡하여 수발기금, 일반회계, 특별회계 및 농안기금사업간에 유사하거나 중복되는 사업이 있어서

종국적으로 사업실패의 원인이 될 개연성이 높다는 점이다.

예를 들어 양식어업에 관한 사업을 보면, 일반회계에서 양식어장정화사업과 특별관리어장정화사업을 실시하고, 농특회계에서는 해수면양식어업과 양식단지조성사업을 실시하며, 수발기금에서는 양식장 지하해수 개발사업과 양식장기자재 구입사업을 실시하고 있다. 따라서, 이는 수산발전기금, 일반회계 및 특별회계에서 실시하는 사업중에서 유사하거나 중복되는 사업이라고 볼 수 있다.

뿐만 아니라, 양식장에 지원되는 유사한 자금 지원인데도 농어촌구조개선특별회계는 양식장 개발자금을 4.0%(3년 거치 7년 상환)로 지원하고 수산발전기금은 양식장 지하해수 개발자금을 5.0%(2년 거치 3년 상환), 양식기자재 구입자금은 4.0%(2년 이내 상환)로 지원하는 등 용자조건간에 형평성의 문제가 지적되고 있다.

또한, 새로운 아이টে을 부족으로 인한 사업의 중복성으로 인하여 재원조성에 있어서 한계점을 드러내고 있다는 점을 들 수 있다. 수발기금의 경우, 현재 사업집행실적이 가장 잘 이루어지고 있는 사업은 TAC참여어업인경영개선자금과 산지중도매인 유통자금 등 2가지 뿐이며, 나머지 사업의 경우 사업집행실적이 낮거나 극히 저조한 실적을 나타내고 있다. 또한 농안기금으로 사업을 집행하는 사업과의 중복성 문제로 인하여 새로운 사업 개발을 하지 못함으로 인하여 본래의 기금 사업으로서의 역할을 충실히 이행하고 있지 못한 상황이다. 따라서 농업기금 사업과 유사하거나 중복 가능성이 있는 사업에 대한 충분한 검토와 함께 새로운 지원 사업개발이 절실한 상황이다. 이는 수발기금 사업을 안정적으로 운용할뿐만 아니라 기금의 존속 문제와도 상관관계를 가지며, 향후 WTO협정 또는 FTA 체결시 수산부문의 충격을 완화할 수 있는 흡수장치로서의 대비 일환으로서도 새로운 사업발굴은 반드시 선행되어야 할 과제이다.

그밖에, 수발기금의 사업 활용도가 지극히 낮다는 점을 들 수 있다. 이렇듯 수발기금의 사업성이 낮은 이유는 사업대상인 수산업자의 영세성으로 인하여 이용실적이 미미하고, 기금의 금리 또한 일반 시중은행의 대출금리 수준에 비하여 상대적으로 낮아야 함에도 불구하고, 최근 금리의 하향안정세가 기금 사업의 금리 메리트를 상쇄하고 있기 때문에 이용실적이 저조한 상태로 머물고

있다. 뿐만 아니라 기금의 대출조건 또한 수산업자의 재무상황에서 무리한 담보 요구와 시중은행에 비해 상대적 높은 대출조건 등 또한 사업실적이 저조한 주요 원인으로 나타나고 있다.

### ⑤ 기금의 중장기계획 측면

수산발전기금도 다른 기금과 같이 기금설치 목적사업 및 목표달성연도를 구체적으로 정하고 목적사업 추진에 필요한 연차별 기금 조성목표액과 재원확보 방안 등을 내용으로 하는 중장기 기금운용계획을 수립하여 운영하는 것이 필요하나, 매년 당해 연도 기금운용계획만 수립하여 기금을 조성하고 그 범위 내에서 사업을 수행하고 있다. 이러한 중장기계획하에서 수요조사와 대상사업에 대한 사전평가를 통하여 추진사업을 선정하고 집행하고 평가하여 기금설치의 합리성을 제고할 수 있도록 하여야 하지만, 수산발전기금의 사업에 대한 사전 계획이나 중간평가 및 향후계획에 대한 충분한 검토 및 점검이 미흡하다고 할 수 있다.

### (2) 농안기금의 문제점과 과제

농안기금사업의 현황과 운영실태에서 나타난 주요한 특징과 문제점을 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 수산관련 농안기금사업에 있어서 민간참여가 제한되어 있다. 즉, 기금사업의 선정, 시행에 있어서 농림부, 재정부, 해양수산부가 주관하고 있는데, 기존에 참여하고 있는 수협 외에 어업인의 참여를 허용하여 기금의 수혜자인 어업인의 의견을 반영하여야 할 것이다. 기금사업에 대한 정보가 제한되면 사업시행의 합리성, 공정성, 목적달성의 어려움이 있다. 기금사업은 본래 그 재원에 한계가 있고, 특히 수산물의 경우 다양한 수산물 품목 및 수요가 존재하는 상황에서 일부품목 중심의 사업은 구조적인 한계를 지닐 수밖에 없을 것이다. 따라서 기금사업의 효과를 극대화하기 위하여서는 기금사업의 의사결정이나 절차에 대한 정보를 충분히 제공하고 정부와 민간사이의 역할분담을 명확히 하여야 할 것이다.

둘째, 수산관련 농안기금의 운영에 있어서 해양수산부의 의견이 반영될 여

지가 적어 수산유통이나 가격안정사업에 있어서 위급한 상황에 대응할 적시성 확보가 어렵다. 즉, 농안사업에 있어서는 해양수산부가 독자적으로 사업을 확정하거나 탄력적으로 운용할 수 있는 권한이 없고 단지 사업실시기관과 운용기관사이에 존재하여 사업확정 전에 사업검토 수준만 참여하고 있으므로, 정부사업자체가 객관성과 합법성을 충족시키기 위한 사업의 계획을 입안하여 실천하는데도 시차가 존재하며, 중앙의 2개 부처를 거쳐 실시되므로 비효율적인 운영가능성이 있다.

셋째, 수산물 관련 농안기금의 규모와 사업범위에 관한 문제로, 2003년의 경우를 보면 수산물 관련 농안기금의 규모가 전체 사업비의 12.8%에 불과해 수매비축사업만 고려하더라도 물량조절에 한계가 있어 정부개입에 따라 시장에 미칠 수 있는 영향의 정도가 크지 않을 것으로 판단된다.

### ① 경상사업

수산물 정부비축사업은 실시기관 및 실행제도, 운용과 관련하여 크게 4가지 문제로 구분할 수가 있다.

첫째, 수산물 정부비축사업 실시체계와 관련된 문제로서 품목에 따라 판매보관 기관이 다양화되어 있다는 것이다. 수협중앙회(산지수협 포함)에서 일괄수매한 수산물의 보관·판매에 대하는 김, 간미역, 오징어(건제품)는 유통공사가, 명태, 오징어(냉동), 조기, 갈치, 고등어는 수협중앙회가 사업을 수행하도록 되어있는 실정이다. 이러한 사업주체의 2원화는 사업수행에 있어 효율성을 저하시키는 요인으로 작용하고 있다

둘째, 농안사업 지원기관은 소관 산업별로 농림부와 해양수산부로 분리되어 있으나 정부비축사업 실시기관은 유통공사로 일괄 지정되어 있다. 원양 수산물을 제외한 대부분의 수산물이 수협중앙회와 산지수협을 중심으로 이루어지고 있음에도 유통공사만이 실시기관으로 지정되어 있어 사업추진의 신속성 및 효율성을 저하시키고 있다. 예를 들면 긴급상황 발생시 필요한 자금지원 체계가 해양수산부에서 유통공사로 유통공사에서 농림부로 농림부에서 다시 유통공사, 해양수산부를 거쳐 수매사업실시기관이 수협중앙회로 오는 데에 따른 소요기간의 문제로 인하여 적기에 자금지원이 수행되지 못하는 경우가 발생하

기 때문이다.

셋째, 수입자유화 등 수매여건 변화에도 불구하고 대상 품목선정이 관행적으로 시행되고 있으며, 다품종 소량 수매로 실질적인 수급 및 가격안정 기능 미흡하다. 수매율이 전체 생산량의 0.2%~5%내외에 불과하여 실질적인 가격조절 기능이 미흡하며, 단지 물가상승 견제역할 정도에 불과한 실정으로 수급 및 가격안정 효과 미흡으로 비축사업에 부정적 시각을 제공할 여지가 있다.

넷째, 기금사업의 운용상의 문제로 수산물 수매비축사업이 수매와 방출시기를 결정할 때에 물량을 중심으로 운영되고 있다. 즉 시장개입시기 결정은 가격수준도 부수적으로 고려되지만 개입시기를 성어기와 단정기로 구분하여 개입시기가 결정하는데, 이는 다분히 물량중심으로 개입을 결정하고 있다고 볼 수 있는 것이다. 그러나 소비자가격의 안정을 위해 방출하는 경우에는 물량중심의 개입은 바람직하지 않을 수 있는데, 방출시 직배, 직판을 제외하고는 중간상인의 폭리행위를 효율적으로 규제하기 어렵기 때문이다.

## ② 용자사업

용자사업에 있어서 가장 문제가 되고 있는 부분은 대출이자에 관한 부분이다. 즉 자금지원 시 요구되는 담보조건에 대한 부담이 상존하는 가운데 시중의 대출금리가 지속적인 하락세를 보이며(2000년 8.55%, 2001년 7.1%, 2002년 6.77%) 용자금리와의 격차가 점점 줄어들고 있어 용자에 대한 이점을 악화시키고 있는 요인이 되고 있다.

민간수매의 경우 사업자가 소비자물가 안정에 기여할 수 있도록 자율적 판매를 원칙으로 하므로, 최저가격 구입과 최고가격 판매를 통한 이윤극대화를 추구하는 민간사업자의 경우 시세차액을 최대한 이용하려는 경향이 있어 진정한 가격안정효과를 발휘할 수 있다고 볼 수 없다. 이와 같이 상황에서는 사업의 효과가 소비자 보호보다는 생산자 가격지지와 농수산물 가공 및 저장업자에 대한 지원성격이 강하게 된다. 특히 가공용 수매지원사업의 경우 수매품과 판매품이 서로 다른 품목으로 취급될 수 있으므로 가격안정효과보다 생산자 지원효과가 훨씬 크다고 할 수 있다.

우수수산물 지원사업의 경우 사업대상자 선정에 대한 구체적인 기준이 마련



되어 있지 않아 선정작업의 적합성에 의문이 가며, 사업신청자의 100%를 선정하고 있어 우수 수출업체를 지원한다는 사업의 취지를 희석시킬 우려가 있다.

유통개선사업에 있어서의 문제점은 자금지원(배정)대상에 따른 자금지원대상의 문제점과 자금수요에 비한 배정액의 문제로 나누어 볼 수 있다. 먼저, 수협중앙회의 일선 조합에 지원과 민간 유통업체에의 지원으로 나누어 볼 수 있는데, 먼저 일선조합에 대한 지원에 있어서는 자금의 상환과 재배정간의 시간의 격차문제이다. 이들 일선 수협에 지원되는 금액은 작게는 수천에서 많게는 수백억원에 이르는 것으로 자금의 1회전주기가 보통 1개월 미만인 점과 대부분 배정된 자금을 의존하여 사업을 수행하고 있는 점을 감안할 경우, 자금의 1회전 배정주기와 자금재배정시기 간에 시간적 격차가 발생할 경우, 사업의 수행에 어려움을 겪을 수밖에 없는 실정이다. 이 경우 소요자금의 일반 금융권에서 고이자율(보통 6% 이상)로 대체하거나 상호금융의 자금으로 대체하고 있는 실정이다. 또한 일선수협을 통하여 수협의 회원들에게 재배정되는 자금의 경우 자금을 재배정 받은 이들(일선 조합회원 등)은 이와 같은 시간의 격차에 대하여 연체금(보통 17% 고액 이자)을 부담하여야 하고 있는 것이 현실이다.

## 2. 수산관련기금의 합리적 개선방안

이상에서 수산발전기금과 농안기금(수산분야 사업)을 중심으로 제도적 및 운영적 실태를 분석하여 그 문제점을 도출하였다. 이 문제점을 바탕으로 Post-DDA 시대 및 신해양법 시대에 새롭게 전개될 수산정책적 여건에 조화로운 수산관련 기금의 합리적 개선방안을 제시하고자 한다.

### 1) 수산발전기금측면

수산발전기금은 신생기금으로 기금재원이 극히 제한되어 있다. 따라서, 기금재원의 조성방법을 다양화하되, 안정적으로 재원을 확보할 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다. 기금의 재원을 확보할 수 있는 방안으로 다음과 같은 것을 고려할 수 있을 것이다.

### (1) 다양한 기금재원의 확보

첫째, 무관세 반입수산물에 대한 이익부과금을 신설하는 방안을 생각할 수 있다. 현재, 해외합작수산물의 국내반입은 무관세로 반입이익금을 부과하지 않고 있는데, 관세감면의 근거는 관세법 제28조의6이다. 이에 대하여, 명태, 조기 등 대중어종에 대해 해외합작에 의한 국내반입수산물은 무관세이나 해당원양어업인에게 일방적인 특혜를 준다는 지적이 있다.

따라서, 해외합작사업에 의한 반입수산물에 대하여 일정비율의 이익금을 부과하여, 징수된 이익부과금을 수산발전기금의 재원으로 활용하는 것이 필요하다.

둘째로, 수산자원조성금을 수발기금으로 활용방안을 검토해야 할 것이다. 수산자원조성금은 기르는어업육성법<sup>77)</sup>에 근거하는 것인데, 동법은 수산양식의 활성화, 수산물 생산기반의 확충, 수산생물질병의 진료체계 수립 등을 통하여 어업인의 소득증대를 도모하고 다양하고 안전한 수산물의 안정적인 생산·공급에 이바지하기 위하여 2002년에 제정되었다.

---

77) 2002년 1월 14일 제정, 2003년 7월 15일 개정, 법률 제6611호.

〈표 5-5〉

수산자원조성금의 부과기준

구분	부과금액(단가)	비고
○ 수산업법 제8조에 의한 어업 면허를 받은 자 또는 동법 제14조에 의한 어업면허의 유효기간연장허가를 받은 자	○ 어류·패류 등 양식어업 : 헥타르당 10만원 ○ 정치망어업, 해조류, 복합 양식어업 : 헥타르당 3만원	○ 연장허가시총부과금액 = (단가 × 연장연수) ÷ 10
○ 수산업법 제41조에 의한 어업허가를 받은 자	○ 연안어업, 이동성구획어업, 근해어업 : 어선톤당 5천원 ○ 정치성구획어업 : 헥타르당 3만원 ○ 해상종묘생산어업 : 헥타르당 10만원	
○ 수산업법 제44조에 의한 육상양식어업(축제식 제외) 및 육상종묘생산어업 신고자	○ 양식수면적 제곱미터당 500원(해조류 종묘생산 어업은 200원)	
○ 수산업법 제44조에 의한 육상양식어업중 축제식 양식어업 신고자	○ 헥타르당 5만원	
○ 공유수면매립법 제9조에 의한 매립허가를 받은 자	○ 헥타르당 21만 6천원	
○ 수산업법 제79조에 제3항 단서에 의한 원상회복명령 대상에서 제외된 자		○ 수산업법 제79조에 제1항 각호 위반행위로 수산자원피해가 발생한 경우에 한함
- 수산자원보호령을 위반하여 동 제30조에 의해 처벌받은 자	- 건당 300만원	
- 수산자원보호령을 위반하여 동 제31조에 의해 처벌받은 자	- 건당 250만원	
- 수산자원보호령을 위반하여 동 제32조에 의해 처벌받은 자	- 건당 200만원	

자료 : 기르는 어업육성법 시행령(2003. 7. 15 제정, 대통령령 제18052호) 별표 1.

동법에 의하면 수산자원조성을 위한 사업에 필요한 투자재원을 확보하기 위하여 어업면허자, 어업면허의 유효기간 연장자, 공유수면매립면허자 등에 대하

여 수산자원조성금을 부과·징수할 수 있도록 하고 있다.<sup>78)</sup> 다만, 해상종묘생산어업을 허가받은 어촌계, 국가·지방자치단체 또는 정부투자기관으로서 공유수면매립면허를 받은 경우, 원양어업의 허가를 받은 자, 어업의 종류별로 일정한 면적 또는 어선톤수 미만의 면허 또는 허가를 받은 경우 등은 이를 면제한다.<sup>79)</sup> 조성금은 부과사유가 발생한 날부터 5일 이내에 부과하며, 부과된 조성금은 원칙적으로 부과일로부터 60일 이내에 납부하여야 한다.<sup>80)</sup> 또한, 동법은 조성금의 사업용도를 정하고 있는데, 조성금은 수산자원조성을 위하여 행하는 인공어초의 설치사업, 바다목장의 설치사업, 해조장의 설치사업, 수산종묘의 생산 및 방류사업, 그 밖에 해양수산부장관이 정하는 수산자원조성에 필요한 사업으로 한정하고 있다.<sup>81)</sup>

〈표 5-6〉

수산자원조성금의 감액대상

재해피해 정도	감경율	비 고
50% 미만 (어선의 경우 반파)	30%	조성금 부과사유가 발생한 날로부터 과거 1년 이내의 기간동안 자연재해대책법 또는 농어업재해대책법에 의한 재해로 당해 어업에 대하여 2회 이상 피해복구지원을 받은 어업자의 경우에는 가장 큰 피해를 입은 경우를 기준으로 한다.
50% 이상 (어선의 경우 전파)	50%	

자료 : 기르는 어업육성법 시행령(2003. 7. 15 제정, 대통령령 제18052호) 별표 2.

기르는 어업육성법에서 정하는 수산자원조성을 위한 인공어초, 바다목장, 해조장의 설치, 수산종묘의 생산이나 방류사업은 소유예산이나 매우 커서 어업인들이 스스로 할 수는 없고 국가적 차원에서 장기적으로 추진해야 할 자원조성방안이므로, 일반예산사업으로 추진하는 것이 보다 타당하다고 본다.

따라서, 앞으로 수산자원조성금이 조성되기 시작하면 이를 수산기금에 편입

78) 동법 제12조 제1항.

79) 동법 제12조 제2항.

80) 기르는 어업육성법 시행령, 제9조.

81) 동법 제12조 제8항.

하여 기금사업의 재원으로 활용하는 것이 합리적이라고 생각된다.

세째로, 경정사업의 수익금을 수발기금으로 활용방안을 검토해야 할 것이다. 경정이란 모타보트경주에 승자투표권을 발매하고 승자투표 적중자에게 환급금을 교부하는 행위를 말하는데<sup>82)</sup>, 경정사업은 경륜·경정법<sup>83)</sup>에 근거하여 실시되고 있다. 경정사업의 주체는 국민체육진흥법<sup>84)</sup>제24조에 의거하여 1989년 4월에 설립된 국민체육진흥공단(원명칭은 서울올림픽기념국민체육진흥공단)이 사업주체이다. 국민체육진흥공단은 기금조성사업으로 경정사업 외에 경륜사업, 체육진흥복권사업, 회원제 골프장 이용에 대한 부가금, 국민체육진흥기금의 수익금 등의 사업을 하고 있다.

경정사업은 1998년 11월에 경정사업개발팀이 발족하여 2000년 4월에 경정사업 및 경정장 설치허가의 승인을 얻어 2000년 7월에 국민체육진흥공단 산하에 경정운용본부를 설립하여 2002년 6월 18일부터 본격적인 사업시행을 하고 있다.

경정사업의 매출액중 70% 정도는 일반인들의 환급금으로 환원되고 30%중에서 18%는 레저세(10%), 교육세(6%), 농어촌특별세(2%)로 분배하고, 수익금의 12%는 국민체육진흥기금, 청소년 육성기금, 지방재원지원, 산업기반기금, 기타 공익사업의 지원에 분배하고 있다.

국민체육진흥공단의 재무제표에 나타난 경정사업의 수익은 2001년이 6,573백만원, 2002년이 13,541백만원의 적자를 보이고 있는데, 이러한 경정사업의 수익을 흑자로 전환하여 안정된 수익을 확보하고 그 수익금을 수발기금으로 편입하기 위하여는, 경정사업을 지금처럼 국민체육진흥공단의 관할하에 둘 것이 아니라, 차제에 해양수산부의 관할로 이전하는 방안을 검토할 필요가 있다. 국민체육진흥공단의 인력구조나 전문성에 비추어 경영사업은 인력과 전문성을 확보하고 있는 기관으로 이전하는 것이 합리적일 것이다. 또한, 경정사업의 흑자전환이나 수익의 확보도 중요하지만, 경정사업은 해양관광, 레저, 해양체험 학습 등 해양이용활동과 관련하여 추진해야 할 것이다. 지금처럼, 경정사업이

82) 경륜·경정법, 제2조 제2항.

83) 1991년 12월 31일 제정(법률 제4476호), 2001년 12월 31일 개정(법률 제6611호).

84) 2003년 8월 21일 개정, 법률 제6968호.

마치 국가가 수익을 올리기 위하여 국민들의 돈을 빼앗아 가는 것이 아니라, 경쟁이라는 오락에서 더 나아가 휴식 및 학습이라는 보다 고양된 가치로 사업 추진방향을 바꾸어야 할 것이다. 경쟁사업의 수익이 발생하는 경우에는 그 수익금의 대부분을 해양관광시설의 설치, 레저공간 및 시설의 확보, 해양체험학습 프로그램의 개발 및 시행 등 해양이용활동에 필요한 용도로 한정해야 할 것이다. 이 경우에, 수익금은 수산발전기금에 편입하여 운용하는 것이 가장 현실적인 방안일 것이다.

네째로, 복권사업의 수익금을 수발기금으로 활용방안을 검토해야 할 것이다. 복권은 일정한 수의 당사자들이 제비를 뽑아서 맞는 표에 대해 많은 배당금을 주는 표찰이라고 정의되는데, 현대적 의미의 복권은 불법적이고 인위적인 요소를 배제시키고 객관적이고 투명한 규칙과 법규하에서 국가적인 공인사업으로 시행되고 있다.

일반적으로, 복권사업은 불법적이고 사행성이 높은 도박행위 등을 대체하고 안정적인 공공기금의 조성과 확충을 꾀하며, 기존 복권시장의 과당경쟁요인을 해소하여 지식기반산업의 육성에 기여하는 것이다.

우리나라 복권사업의 추진주체는 다양한데, 국가보훈처, 행정자치부, 과학기술부, 문화관광부, 보건복지부, 노동부, 중소기업청, 제주도 등 정부부처이며, 복권사업으로 조성된 공익기금은 국가유공자 복지증진사업, 지역개발사업, 과학진흥, 사회복지사업 및 사회복지활동지원사업, 근로자 복지진흥기금조성사업, 중소기업의 진흥 및 사업기반기금사업, 제주도 관광진흥 및 개발사업 자금 조성 등의 재원으로 활용되고 있다(〈표 5-7〉 참조).

최근, 여러 정부부처나 지자체에서 복권사업을 경쟁적으로 벌리고 있으나 수요나 수익측면에서 문제가 많고 수익금의 용도에 대한 공정성 및 투명성의 시비가 끊이지 않고 있으므로 가까운 장래에 복권사업을 전체적으로 정비할 것으로 예상된다. 특히, 지방분권시대에 각 자치단체가 재정수입의 증대를 위하여 경쟁적으로 복권사업을 추진하지만 수요 자체가 일정하게 제한되어 있고 치열한 경쟁으로 인하여 복권사업의 질서가 문란해질 것으로 예상되므로, 가까운 장래에 복권사업을 전체적으로 정비할 필요가 생길 것이다.

〈표 5-7〉

복권사업별 발행근거 및 내역

복권명 (추첨방식)	발행근거 (발행일)	발행기관 (대행기관)	발행 주기	1회 발행액
주택복권 (추첨식) (즉석식)	주택건설촉진법 (1969.9.29)	건교부 (주택은행)	매주 연6회	21억원 50억원
체육복권 (즉석식) (추첨식)	국민체육진흥법 (1990.9.13) 월드컵축구, 아시아경기대회지원법 (1998.5.31)	문화부 (국민체육진흥공단, 외환은행)	월 1회 연 6회	75억원 50억원
기술복권 (추첨식) (즉석식)	한국종합기술금융법 (1969.9.29)	과기부 (한국종합기술금융, 한빛은행)	월1회	108억원
복지복권 (즉석식)	중소기업근로자복지진흥 법 (1994.5.1)	복지부 (국민은행, 근로복지공사)	월1회	54억원
기업복권 (즉석식)	중소기업진흥및구매 촉진에 관한 법률 (1995.5.17)	중기청 (중소기업진흥공단, 중소기업)	월1회	50억원
자치복권 (즉석식)	지방재정법 (1995.7.1)	16개 시도 협의회 (제일은행)	월1회	100억원
관광복권 (즉석식)	제주도개발특별법 (1995.7.1)	제주도 (농협)	연 1회	75억원
녹색복권 (즉석식)	산림법 (1999.9.1)	임업협동조합중앙회 (외환은행)		
플러스 복권	한국보훈복지의료공단 (2001.5.21)	보훈처 (한국보훈복지의료공단)		
스포츠 토토 (경주복권)	국민체육진흥법 (1999.8.31)	국민체육진흥공단 (타이거폴스)	연90회	1인당 10만원
로또복권 (온라인복권)	연합발행처협정(7개) (2002.12)	국민은행	주1회	1구좌 1만원

따라서, 복권사업에 관한 여러 근거법을 통일적으로 정비하고 그 수익금의 배분을 합리적으로 조정할 것으로 보이며, 복권사업의 수익금배분을 재편하는

경우에, 수산분야의 지속적 발전을 위한 지원의 필요성 및 세부계획을 수립하여 수발기금의 편입에 대한 당위성을 설득할 객관적인 자료와 세부추진계획을 수립하여야 할 것이다.

## (2) 농안기금중 수산부문기금의 분리

농안기금의 수산부문기금을 분리하여 수발기금으로 하는 방안을 추진해야 할 것이다. 현행 농안법이 농산물(농림부) 중심으로 제·개정되어 수산물의 고유한 성격을 제대로 반영하지 못하여 수산정책의 적시적, 효율적인 집행이 곤란한 것이 현실이다. 수산부문 가격안정기금은 해양수산부 발족 이후 농림부로부터 수산부문사업의 대부분을 이관하여 농안법 제44조에 의거 사업을 실시하고 있는데, 농안법에 있어서 농안기금의 운용주체는 농림부이고 해양수산부는 농수산물유통공사와 산림청과 같은 사업지원기관격으로 사업을 실시하고 있는 실정이다.

따라서 농안사업에서 해양수산부가 독자적으로 사업을 확정하거나 탄력적으로 운용할 권한이 없고, 사업실시기관과 사업운용기관 사이에 존재하여 사업확정전 사업 타당성을 검토하는 기능에 그치고 있다. 그러나, 현행 농안법의 또 하나의 축인 농안기금중에서 수산부문 사업기금을 해양수산부 소관업무로 이관하려고 할 경우, 법적 근거가 없어 새로운 법률의 제정 및 기존 법률 개정을 통한 제도적 장치를 마련하는 것이 시급한 실정이다.

농안사업에서 해양수산부가 독자적으로 사업을 확정하거나 탄력적으로 운용하는 권한이 없고 사업실시기관과 사업운용기관 사이에 존재하여 사업확정전 사업타당성의 검토수준에 그치고 있으므로, 수산부분 정책의 자율성 및 탄력성을 확보하는 것이 필요하다.

즉, 현행 농안법은 수산물의 비축 및 가격안정사업을 농림부장관이 주관하여 해양수산부의 실질적인 권한이 없고 수산물의 수급조절 및 가격안정사업이 농안법상 농안기금으로 집행되고 농림부장관의 권한하에 있으므로 적시 및 적시의 사업집행이나 사업의 효율성을 확보하기 어려움이 있다. 따라서, 농안기금에서 수산부분의 기금을 독립시켜 수발기금에 통합하는 것이 필요하다.



### (3) 기금관리조직의 합리화와 전문인력 배치

앞에서 지적한 바와 같이 수산발전기금 관리조직은 매우 열악한 상황이다. 따라서, 첫째는 기금관리조직의 전문성을 제고해야 한다. 순환보직제라는 특성을 지닌 공무원이나 수협제도에서 기금운용부문이 예외적으로 취급되지 못하고 있으므로 민간전문가를 초빙할 수 있는 인센티브 제도를 개발하든지 아니면 이 부문에 종사하는 기금담당공무원에 대한 특별한 대우가 요망된다. 기금관리를 담당하는 공무원에 대해서는 순환보직의 적용을 완화하고 이에 상응하는 대우를 해준과 동시에 적절한 교육기회 제공 등을 통해 이들을 전문가로 훈련시키는 방안을 강구하는 것이 바람직하다.

둘째는 기금사업을 수탁, 관리하고 있는 수협중앙회 기금사무국의 인력을 확충해야 할 것이다. 기금사무국의 인력은 적어도 팀장(차장급) 1명 아래에 기금의 운용·관리를 담당하는 과장급 1명 및 과원 1명, 기금사업과 관련된 회계업무를 담당하는 과장급 1명 및 과원 1명 등 총 5명의 인력이 최소한 배치되어야 기금업무를 효율적으로 집행, 관리할 수 있을 것으로 사료된다.

### (4) 기금운용 및 단위사업에 대한 평가체계 구축

기금사업에 대한 평가제도의 구조적인 문제점을 개선하기 위한 방안으로는 첫째, 사업성과평가 및 성과관리제도를 도입해야 할 것이다. 일관된 원칙과 방향성을 가지고 기금을 운용할 수 있도록 경제·사회적 여건 변화를 감안한 중장기 운용전략을 마련하고, 이에 기초한 사업구조 개편 및 세부 실천계획의 수립이 필요하다. 또한, 투입위주에서 성과중심으로 기금운용방식을 전환하기 위해서는 기금 사업별 성과평가 및 성과관리제도 도입을 적극 추진할 필요가 있다. 따라서 평가결과의 환류체계 제도화 및 성과에 따른 보상제도를 적극 개발하여야 할 것이다.

둘째, 사업의 효과성을 분석하는 것이 필요하다. 평가과정에 있어서는, 신규사업에 대한 필요성을 정당화하는 것, 사업집행이 비용효과적으로 집행됨을 입증하는 것, 사업의 효과성과 사업의 지속·수정·종료를 결정함으로써 정책결정상의 책임성을 확보하는 것이 필요하며, 평가절차는 착수적 평가, 평가성 사정, 과정평가, 효과성평가, 정책모니터링 및 평가종합으로 유형화하여 이중에

서 과정평가와 효과성평가가 가장 중요하다.

여기서, 과정평가는 집행된 사업활동의 과정, 즉 관리전략, 운용, 비용 등을 분석하여 이를 개선하는데에 주안점을 두는 것이며, 효과성평가는 나타난 변화가 바로 그 사업에 의한 결과인가를 증명함으로써 해당사업이 제대로 집행되고 있는가를 알아내는 것이다. 한편, 정책모니터링은 계속적인 평가과정으로 사업자체의 문제점, 특성이나 다른 사업에서의 진행상황 등을 함께 파악하는 것이다.

특히, 효과성평가의 기본적인 방법은 평가자의 전문성, 구체적인 평가목표의 선정, 평가설계상의 시간, 비용 및 인력의 확보 등이 필요한데, 현행 기금사업에 대한 평가제도는 주로 정책형성과 집행에 관련된 목표에 부합되는 것으로 기금사업의 성과나 효과를 평가할 방법이나 제도가 부재하거나 취약하다는 것이 가장 문제라고 볼 수 있다.

따라서, 현실적으로 가능한 범위내에서 효과성평가를 시도하고, 향후 전문기관이 주관하는 효과성평가제도를 도입하여 효과성평가의 폭과 내용을 현실화시키는 것이 필요하다고 본다. 즉, 실험연구, 통계분석, 해당사업과 관련된 과거 정책들과의 비교, 사례연구, 관련자료의 지속적 수립 및 관리 등 다양한 방법을 동원하여 사업평가에 대한 전문성, 객관성을 확보해야 할 것이다.

#### (5) 기금사업 운용의 합리성 제고

원래, 기금과 특별회계는 일반예산과 분리되어 특정사업을 중점적으로 관리, 지원하는 역할을 수행하고, 기금과 특별회계는 특정의 정책목적을 수행한다는 면에서는 차이가 없지만 기금이 특별회계에 비하여 상대적으로 운영의 자율권을 많이 보장받는다는 점, 특별회계는 일반예산과 마찬가지로 매년 필요한 재원을 국회심의를 통해 배분받으나 기금은 쓰고 남은 재원을 여유자금으로 보유하여 미래의 지출에 사용할 수 있다는 면에서 차이가 있다. 한편, 기금은 일반예산(일반회계와 특별회계를 포함)의 증액없이 특정사업을 지원하고 운영의 자율권을 확보하기 위하여 설치되는 경우가 대부분이다.

따라서, 기금사업간의 명칭이나 사업내용이 유사한 경우에는 이를 통·폐합시키거나 사업내용을 포괄적이고 단순화시켜 사업의 자율성을 보다 확보할 수

있도록 하여야 할 것이다. 대출취급기관이 수협중앙회인 기금대여의 경우에, 양식지자재 구입자금사업에서 양식용 배합사료의 지원에 한정하고 있는 경우를 들 수 있는데(수협중앙회, 수산발전기금위탁운용관리규정, 제17조 제1항), 이 경우에는 기금사업의 대상을 한정하지 말고 포괄적으로 규정하여 그 자율성을 확보하도록 해야 할 것이다.

기금, 일반예산 및 특별회계간의 기능의 차이는, 일반예산이나 특별회계가 사회보장적 지출에 대해서 지속적이고 안정적으로 재원을 마련하기 어렵다는 점에 있는데, 대규모의 사회보장성 지출이나 장기적 차원에서 목적달성을 위해 필요한 경우에는 기금사업으로 통합해야 할 것이다. 또한, 양식장에 지원되는 자금지원사업의 경우에 금리나 상환기간 등 기금용자사업의 용자조건 및 결정절차를 일원화하는 방안을 강구하여야 할 것이다.

#### (6) 기금의 중장기계획 수립 및 사업계획의 효율성 제고

수산발전기금도 다른 기금과 같이 기금설치 목적사업 및 목표달성연도를 구체적으로 정하고 목적사업 추진에 필요한 연차별 기금 조성목표액과 재원확보 방안 등을 내용으로 하는 중장기 기금운용계획을 수립하여 운영하는 것이 필요하다. 수립된 합리적인 중장기 계획하에서 수요조사와 대상사업에 대한 사전평가를 통하여 추진사업을 선정하고 집행하고 평가하여 기금설치의 합리성을 제고할 수 있도록 하여야 할 것이다.

물론, 수산발전기금은 그 시작연도가 1999년이므로 아직은 사업성과를 분석하기에 충분한 사례나 시간적 여유가 없었으며, 기금의 규모가 영세하여 사업계획을 수립하고 시행하는 데에도 구조적인 한계를 지닐 수 없다는 점이 인정된다.

일반적으로 보아, 기금사업은 재원이 일반화(정부출연금, 차입금 등)되어 있거나 재원부담분야와 기금지출분야가 서로 다른 경우로, 업내용, 사업규모 등을 사전 계획하거나 예측할 수는 있으나 여건변동에 따라 변경되는 경우가 있을 수 있다.

그러므로, 사업규모가 매우 영세하여 목적사업을 하는데 차질을 빚는 경우, 목적사업을 이미 달성하였거나 여건이 변화하여 사업자금이 소진되지 않는 등

불필요하게 된 사업은 기금사업의 관리, 운용에 있어서 낭비를 초래하고 실효성 또한 없으므로 이를 제외하는 등 재검토해야 할 것이다.

이와 같이 볼 때에, 수발기금사업에 대한 장기적인 계획을 수립하여 사업의 효과성을 확보해야 할 것인 바, 그 주요대안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 기존의 농안기금에서 수산부문의 기금이 수발기금으로 편입되고, 정부 출연금이 지속적으로 투입되어 수발기금 자체의 규모가 대폭 증가하는 경우를 고려하여, 기금규모에 따라(예컨대, 3,000억 규모인 경우, 4,000억원의 규모인 경우, 5,000억원의 규모인 경우 등) 추진할 사업내용에 대한 기본계획을 수립해야 할 것이다.

둘째, 현재는 기금이 영세하므로 용자중심의 사업이 대부분이나, 기금규모가 확대되고 재원조성이 안정되는 경우에는 용자중심의 사업 뿐만 아니라 지원사업을 확대하는 방안도 검토해야 할 것이다.

셋째, 현재의 기금사업은 여러 구조적인 한계 때문이었으나, 단위사업별로 세부화되어 있어서 사업추진에 있어서 여건변화에 신속적으로 대응할 수 있는 여지가 좁은 것 같다. 따라서, 앞으로는 사업계획을 보다 포괄적으로 수립하여 사업추진에 있어서 융통성이나 자율성을 확보해야 할 것이다.

넷째, 기금사업계획을 수립하는데 있어서, 어업인들이나 전문가의 의견수렴을 확대해야 할 것이다.

## 2) 농안기금측면

농안기금의 문제점을 바탕으로 개선방안을 제시하여 보면 아래와 같다. 첫째, 농안기금 사업중 수산관련 부문을 해양수산부 소관의 수산발전기금으로 이관하거나, 수산부문 농안기금을 분리·운용하여, 수산부문의 정책을 수행하고 있는 해양수산부 관할 하에 사업을 시행함으로써 효율성 증대를 꾀하여야 한다. 또한 같은 이유로 수산물 정부비축사업실시기관을 유통공사에서 수협중앙회로 변경하여 지정하고, 아울러 해조류·건제품의 경우 수매기관(수협중앙회), 보관·판매기관(유통공사)로 이원화된 것을 수협중앙회로 일원화하여야

할 것이다.

둘째, 수산물 관련 농안기금의 규모를 사업효과를 확보할 수 있는 수준으로 연차적으로 늘리며, 현재 시행되고 있는 16개 사업외에 간접적 수급조절사업(출하조정, 생산출하약정사업, 유통조성사업)에 대한 사업을 시행하는 등 사업범위를 확대해야 할 것이다.

셋째, 수산부문 농안기금 수매사업 대상품목에 관한 방안으로 수매대상 품목의 조정을 통한 실질적인 수급 및 가격안정기능을 수행할 수 있도록 수매대상품목을 축소하고 선정된 품목에 대한 수매율을 증가시켜야 할 것이다. 현행 품목의 수매대상 품목을 축소 조정하여야 할 경우 과거 수매효과가 낮은 품목을 제외하고 장기적 관점에서 생산량 변동이 심하거나 그 감소추세가 현저한 품목은 당해연도의 어황의 예측에 따라 사업선정의 유동성을 주어야 한다.

넷째, 유통개선사업의 효율성을 제고하기 위하여 현행 자금배정의 담보조건을 대폭 완화함과 동시에 현행의 5%용자이자율을 낮춤으로써 실질적으로 어업인의 복지증진을 통한 유통구조개선 효과를 초래할 수 있는 수준으로 낮추어야 한다.

다섯째, 용자사업의 경우 사업의 목표와 사업시행자의 목표가 일치하지 않아 효율적인 결과를 유도할 유인이 부족한 민간 수매지원 사업에 대하여 사업의 규모를 축소하거나 폐지하여 정부에서 일원화할 수 있도록 하여야 한다. 동시에 실적이 늘어나고 있는 규격출하사업 등에 대한 지원액을 증가시켜, 유통의 발전모델을 육성하는 작업을 통한 근본적인 유통체제개선을 위한 노력에 주력하여야 할 것이다.

마지막으로 다른 수산업 관련사업과 마찬가지로, 농안기금사업의 평가체제에 있어서 수산물분야에 대한 과학적인 평가를 강화해야 할 것이다. 농산물 분야의 사업효과분석에 관한 연구자료는 비교적 많으나, 수산물에 관한 효과분석에 관한 자료는 거의 없다고 할 수 있다. 예컨대, 가격안정사업의 경우를 보더라도 수산물의 가격이 물가나 경제전체에 미치는 영향에 대한 조사연구가 부족하고, 가격의 변화가 어떠한 경로로 얼마나 영향을 미치는가에 대한 기본적인 자료가 부족하여 가격안정의 효과가 어떻게 나타나고 있는가를 반영할 기초자료가 부족한 상태이다. 따라서, 수산물 관련 농안기금사업의 평가는 수산물의

가격변화와 원인, 어획의 계절성, 수산물에 대한 소비패턴의 변화 등 수산물의 고유한 특성을 반영하여 분석하여 할 것이므로, 수산에 관련된 고유한 평가체제를 개발해야 할 것이다

## 제 6 장 결 론

우리나라의 수산업을 둘러싼 국내외 여건은 매우 빠르게 변화하고 있다. 국내적으로 과잉어획 및 오염에 의한 어장의 황폐화에 따른 생산량이 지속적으로 감소하고 있고, 대외적으로도 신해양법 협약의 발효에 따른 원양어장의 축소 및 WTO 체제의 확대, 강화와 FTA 확산에 따른 수산물 시장의 개방화가 더욱 강화되고 있는 상황이다.

과거, 우리나라의 수산업은 식량산업으로서 뿐만 아니라 수출산업으로서 각광을 받던 산업이었지만, 현재의 수산업은 두 가지 기능을 발휘할 수 없을 정도로 경쟁력이 약화된 취약산업의 지위로 전락하였다.

이와 같이 어려움에 처해있는 수산업의 경쟁력을 강화하고 수산업의 지속가능한 발전을 위해 우리나라 정부는 다양한 정책을 추진하고 있다. 이러한 맥락에서 수산분야의 주무부처인 해양수산부는 다양한 수산정책 수단 중의 하나로 기금에 대한 역할을 크게 기대하고 있는 실정이다.

그런데, WTO를 중심으로 논의되고 있는 수산보조금 협상은 어업인에 대한 직·간접적인 지원을 제한하는 방향으로 추진되고 있으므로, 수산발전기금을 비롯한 농안기금(수산분야 사업자금)뿐만 아니라 현재 설치를 위해 추진되고 있는 FTA 특별기금도 축소 또는 폐지라는 압박을 받을 가능성이 크다. 또한 우리나라 정부가 설치하고 있는 많은 기금사업의 집행 및 성과에 대한 효율성 문제도 개선되지 않으면 안되는 것으로 평가되고 있다.

이에 본 연구는 수산발전기금과 농안기금(수산분야 사업)을 중심으로 제도적 및 운영적 실태 분석을 통하여 그 문제점을 도출하고자 하였으며, Post-DDA 시대 및 신해양법 시대에 새롭게 전개될 수산정책적 여건에 조화로운 수산관련기금의 합리적 개선방안을 모색하고자 하였다.

제3장에서 수산분야의 정책적 목적을 달성하기 위해 추진되고 있는 두 가지

기금, 즉 수산발전기금과 농안기금(수산분야)을 대상으로 운영실태를 구체적으로 분석하고자 하였으며, 이상의 검토를 바탕으로 제5장에서는 Post-DDA 시대에 조화로운 수산관련기금의 합리적 개선방안을 제시하고자 하였다.

첫째, 기금재원의 조성방법을 다양화하되 안정적으로 재원을 확보할 수 있는 방안을 강구하여야 한다는 것이다. 그 방안으로 고려할 수 있는 것은, 우선 농안기금의 수산부문기금을 분리하여 수발기금으로 하는 방안을 생각할 수 있다. 현행 농안법이 농산물(농림부) 중심으로 제·개정되어 수산물의 고유한 성격을 제대로 반영하지 못하여 수산정책의 적시적, 효율적인 집행이 곤란한 것이 현실이다. 따라서 농안사업에서 해양수산부가 독자적으로 사업을 확정하거나 탄력적으로 운용할 권한이 없고, 사업실시기관과 사업운용기관 사이에 존재하여 사업 확정전 사업 타당성을 검토하는 기능에 그치고 있다. 그러나, 현행 농안법의 또 하나의 축인 농안기금중에서 수산부문 사업기금을 해양수산부 소관업무로 이관하려고 할 경우, 법적 근거가 없어 새로운 법률의 제정 및 기존 법률 개정을 통한 제도적 장치를 마련하는 것이 시급한 실정이다. 또한 기금조성재원과 목적사업간에 연계성 확보 및 타기금이나 예산사업과의 중복성을 해소하여야 한다는 것이다.

기금조성 및 사업에는 주요국의 기금정책 사례검토를 통하여 벤치마킹 할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다. 즉, 미국과 유럽공동체의 수산관련 지원 기금을 살펴보면 가장 먼저 경영개선을 위한 기금은 지속적으로 줄여나가 되 자원보존 및 관리를 위한 기술 개발과 환경개선을 위한 기금을 확대해 나가고 있는 것을 알 수 있다. 특히, 기금사업 대상 측면에서 미국이 실시하고 있는 원양어업 오퍼버 기금은 우리나라의 입장에서도 수혜자 부담원칙에 입각한 선진자원관리행정 도입차원에서 적극적으로 고려해야 할 것이다. 그리고 기금사업 조건 측면에서 우리나라 수산기금의 매력요인이라 할 수 있는 이차보전 이외에 다양한 용자조건의 개발 부분에 대해서도 새로운 검토가 있어야 할 것이다.

일본도 정책목적을 달성하기 위해 일반회계예산과 특별회계예산 이외에 금융제도의 일환인 많은 자금(資金)과 어가안정기금, 해외어업협력재단을 통한 대부금 등으로 수산업의 경쟁력을 제고하는 정책을 저극적으로 추진하고 있다



는 점을 주시할 필요가 있을 것이다.

둘째, 기금관리조직이 미약하고 전문성이 부족하다는 점이다. 해양수산부의 기금담당인력은 사무관급 1명과 주임급 1명으로, 기금사무국의 인력은 사무국장(과장급) 1명과 사무원(주임급) 1명으로 되어 있어 자금운용계획을 수립하거나 사업관리를 하는 것은 불가능할 것이라고 판단된다. 따라서, 인센티브제를 도입하고 민간전문가도 참여하는 방안, 적절한 교육기회 제공 등을 통해 전문가로 훈련시키는 방안을 강구하고, 수협중앙회 기금사무국의 인력을 확충해야 할 것이다.

셋째, 기금운용평가제도가 각 사업간의 상호비교에 따른 객관성이나 일관성을 유지하기 어렵다고 본다. 따라서, 사업성과평가 및 성과관리제도를 도입하고, 사업의 효과성을 분석하는 것이 필요하다. 농산물분야의 사업효과분석에 관한 연구자료는 비교적 많으나, 수산물에 관한 효과분석에 관한 자료는 거의 없다고 할 수 있다. 예컨대, 가격안정사업의 경우를 보더라도 수산물의 가격이 물가나 경제전체에 미치는 영향에 대한 조사연구가 부족하고, 가격의 변화가 어떠한 경로로 얼마나 영향을 미치는가에 대한 기본적 자료가 부족하여 가격안정의 효과가 어떻게 나타나고 있는가를 반영할 기초자료가 부족한 상태이다.

따라서, 수산관련 기금사업의 평가는 수산물의 가격변화와 원인, 어획의 계절성, 수산물에 대한 소비패턴의 변화 등 수산물의 고유한 특성을 반영하여 분석하여 할 것이므로, 수산에 관련된 고유한 평가체제를 개발해야 할 것이다.

넷째, 기금사업과 일반예산사업이 유사하거나 중복되는 경우가 있으며, 유사한 자금사업도 기금과 특별회계 사업간에 융자조건이 상이하여 형평성의 문제가 지적되고 있다. 따라서, 유사한 사업은 통·폐합시키거나 사업내용을 포괄적이고 단순화시켜 사업의 자율성을 보다 확보할 수 있도록 하고, 목적사업을 이미 달성하였거나 여건이 변화하여 불필요하게 된 경우는 재검토하여야 할 것이다. 또한, 양식장에 지원되는 자금지원사업의 경우에 금리나 상환기간 등 기금융자사업의 융자조건 및 결정절차를 일원화하는 방안을 강구하여야 할 것이다.

마지막으로 어려움에 처해있는 수산업의 경쟁력을 강화하고 수산업의 지속가능한 발전을 위해 해양수산부는 다양한 수산정책 수단 중의 하나로 기금에

대한 역할을 크게 기대하고 있는 실정인데, 수산보조금을 둘러싼 WTO를 중심으로 한 국제사회의 움직임은 어업인에 대한 재정적 지원을 제한하는 방향으로 추진되고 있다. 또한 우리나라 정부가 설치하고 있는 많은 기금사업의 집행 및 성과에 대한 효율성 문제도 개선되지 않으면 안되는 것으로 평가되고 있다.

그런데, 수산정책 및 수산업을 둘러싼 국내외의 여건을 과학적으로 분석하고, 기존의 수산기금사업에 대한 집행효과 분석, 그리고 필요한 적정규모가 어느 정도인지 등을 포괄하는 총괄적인 연구는 한정된 시간과 예산, 인력으로 한계가 있을 수밖에 없었다. 이러한 한계속에서 본 연구의 연구진은 수산발전기금을 중심으로 새롭게 구성되어야 하는 수산기금정책의 방향을 제시하였으며, 여러 가지 조건의 제약으로 말미암아 수산관련 기금에 대한 향후 종합적이고 보다 구체적인 검토를 위한 기초적 연구에 그칠 수밖에 없었다.

이 연구를 계기로 Post-DDA 및 신해양법 시대, 수입수산물 범람시대에 조화롭고 합리적인 수산기금제도의 구축 및 수산기금의 중장기 기본계획 수립을 위한 보다 구체적인 연구가 계속되기를 기대한다..

## 참 고 문 헌

- 감사원, 기금관리 및 운영실태 감사결과, 2003.
- 기획예산처, 2003년도 기금운용계획, 2003.
- \_\_\_\_\_, 1999년 기금운용평가결과, 2000.
- \_\_\_\_\_, 2003년 기금운용 이렇게 달라집니다, 2002.
- \_\_\_\_\_, 기금운용평가보고서, 2003.
- \_\_\_\_\_, 기금제도 개혁 내부자료, 2003.
- 김선표 외, WTO 체제하의 수산보조금 정책방향 연구, 해양수산부, 2002.
- 김재훈, "미국의 지방정부회계", 지방행정, 1999.
- 농림부, 농수산물가격안정기금 : 운용실적보고서, 2001, 2002, 2003.
- \_\_\_\_\_, 농수산물유통공사, 농안기금 업무편람, 2001, 2003.
- 노화준, 정책평가론, 법문사, 1986.
- 박성복·이종렬, 정책학강의, 대영문화사, 2000.
- 수산업협동조합, 2003년도 수산발전기금사업 세부집행요령, 2003.
- \_\_\_\_\_, 2003년도 농특회계사업 세부집행요령, 2003.
- 신해룡, 예산결산심사-이론과 실제, 세명서관, 1997.
- 안해균, 현대행정학, 다산출판사, 1984.
- 유병복 외 공저, 신행정학, 형설출판사, 2002.
- 전택승, "기금에 대한 통제와 자율권의 논리", 재정포럼, 2002.6.
- 주문배, 수산정책자금의 효율성 제고방안, 해양수산부, 2001
- \_\_\_\_\_, "주요 국제기구의 수산보조금 분류기준에 관한 비교연구", 월간 해양수산, 한국해양수산개발원, 2001. 3.
- \_\_\_\_\_, WTO 뉴라운드 수산부문 대응방안, 해양수산부, 1999.
- \_\_\_\_\_, "UNEP Workshop(2000. 2.12) 수산보조금 제안서의 주요내용과 쟁

- 점” , 해양수산동향, 제1004호, 한국해양수산개발원, 2001. 2.28.
- 황윤원, “우리나라 기금제도의 문제점과 개선방향” , 행정논총 제37, 1.
- 해양수산부, 수산물 정부비축사업 개편 및 유통조정제 도입(안), 2002.
- \_\_\_\_\_, 수산정책 중장기발전계획, 2002.
- \_\_\_\_\_, 수산업에 대한 합리적 지원체제의 확보, 2003.
- \_\_\_\_\_, 지속가능한 어업실현을 위한 자원관리 강화, 2003.
- \_\_\_\_\_, 2003년도 수산발전기금 사업집행지침, 2003.
- \_\_\_\_\_, 2003년 해양수산사업 시행지침, 2003.
- \_\_\_\_\_, 2003년 수산발전기금 운용계획서, 2003.
- \_\_\_\_\_, 2002년도 수산발전기금 사업집행지침, 2002.
- \_\_\_\_\_, 2002년도 수산발전기금 운용평가 보고서, 2002.
- Clare Coffey and David Baldock, “*Reforming European Union Fisheries Subsidies*” , World Wide Fund, 2000,
- EC, “*Financial Instrument for Fisheries Guidance - Instruction for Use*”, 2003.
- \_\_\_\_\_, OJ Council Regulation(EC) No 1260/1999.
- Lindblom, Charles E., The Policy - Making Process, Yale University Press, 1980.
- Maddala G. S., 「Introduction to Econometrics」, Macmillan Publishing Company. 1988.
- Nakamura, Robert T. & Frank Smallwood, The Politics of Policy Implementation, New York : St. Martin's Press, 1980.
- NOAA, "Federal Fisheries Investment Task Force : Report to Congress", 1999.
- WWF, “*The Application of European 'Right to Know' Laws to Fishing Subsidies*” , 2000.
- [http : //www.fishfund.or.jp/jigyoku.htm](http://www.fishfund.or.jp/jigyoku.htm)
- [http : //www.nmfs.noaa.gov/ocs/financial\\_services/fcf.htm](http://www.nmfs.noaa.gov/ocs/financial_services/fcf.htm). 2003.7.28
- 齊藤達三 編著, 實踐自治體政策評價, ぎょうせい, 2000.

水産廳 水産制度金融の概要(執務参考用) 平成12年 11月  
西尾 勝 行政學 有斐閣 1994

片山泰輔編著 國家豫算のしくみ 東洋經濟新報社 2001,  
기금관리기본법

국회법

예산회계법

중국의 수산보조금에 관한 제안서(TN/RL/W/9), 2002.

연안개도국의 수산보조금에 관한 제안서(TN/RL/W/136), 2002.

## 부록 : 2002년도 기금운용평가 : 수산발전기금

### 수산발전기금

#### I. 경영개선 및 사업운영부문

평 가 지 표	배점	등급
<b>1.1. 경영혁신 및 조직·인력관리의 적정성</b>	<b>30</b>	<b>21.8</b>
1.1.1 기금 운용방향의 적합성 및 경영혁신 노력	18	11.9
1. 중장기비전과 운용전략의 적정성	9	C
2. 정책목표달성과 경영효율증진을 위한 경영혁신 노력	9	C+
3. 지적 및 권고사항에 대한 개선노력	-	-
1.1.2 조직 및 인력관리의 적정성	12	9.9
1. 관리조직의 규모와 구조의 적정성	8	B+
2. 관리조직, 인력에 대한 내부평가보상시스템의 합리성	4	B
<b>1.2 사업선정 및 사업내용의 적정성</b>	<b>20</b>	<b>14.6</b>
1.2.1. 사업선정의 타당성	10	7.1
1. 사업의 차별적 필요성	5	C+
2. 기금설치 목적 및 정책목표와의 부합성	5	C+
1.2.2. 사업내용의 적합성	10	7.5
1. 사업목적과 사업내용의 연계성	5	C+
2. 사업대상, 수혜자 선정기준과 결정과정의 합리성·투명성	5	B
<b>1.3 사업운영성과 및 효율성 제고노력</b>	<b>50</b>	<b>35.1</b>
1.3.1. 사업운영성과	30	21.2
1. 최초계획 대비 집행실적 (계량지표)1)	5	C+
2. 사업목표 및 기대효과 달성정도	15	C+
3. 사업대상 또는 수혜자의 만족도와 개선정도	10	C+
1.3.2. 사업운영의 효율성 제고노력	20	13.9
1. 성과평가지표와 성과관리체계의 합리성	10	C+
2. 사업운영 방식의 개선노력	10	C+
<b>합 계</b>	<b>100</b>	<b>71.5</b>

### 【경영개선 총평】

수산발전기금은 주변국과의 어업협정 체결 등 국제어업 질서 재편에 따라 어업인들에 대한 지원 필요성이 요구되어 2001년에 신설된 기금임. 본 기금의 설립 목적은 어업인들에 대한 지원을 통하여 수산업의 경쟁력 강화 및 지속적인 육성·발전을 도모하고 수산물의 유통구조를 개선하는 것임. 어업 환경의 급속한 변화뿐만 아니라 해양 자원에 대한 환경 파괴 역시 심각한 수준에 이르렀기 때문에 어자원을 효율적으로 관리하고 어업인들의 조업 환경을 개선하는 것을 목적으로 하는 수산발전기금과 같은 기금은 필요하다고 평가됨. 특히 어업이나 농업 부문은 이제부터 개방 압력이 더욱 더 거세질 것이므로 기금의 효율적 운용을 통하여 어업 분야의 경쟁력을 확보하는 것은 어민들 뿐만 아니라 국가 경제를 위해서도 중요한 과제이라 할 수 있음.

이러한 차원에서 수산발전기금이 어업 환경의 개선을 위하여 중요한 역할을 담당해야 할 필요성은 인정되나 현재의 수산발전기금은 아직까지 이러한 기대를 충족시키지는 못한 것으로 평가됨. 수산발전기금의 운용성과가 아직까지는 전반적으로 미흡한 이유는 다음의 몇 가지에 기인하는 것으로 볼 수 있음. 첫째, 수산발전기금은 이제 출발한 기금이기 때문에 재원의 확보에 어려움을 겪고 있음. 둘째, 초기 단계에서 여러 사업들을 개발하였지만, 아직까지는 이러한 사업들의 실효성이 낮고 또한 사업의 필요성에 의문이 가는 사업들이 많이 있음. 따라서 어자원의 효율적 관리와 어업 환경의 실질적인 개선에 기여할 수 있도록 수산발전기금의 중장기 비전을 설정하고 이에 대응하는 사업들을 개발하는 것이 향후 수산발전기금의 발전을 위하여 중요한 과제라고 할 수 있음. 수산발전기금이 당면하고 있는 세 번째 과제는 농수산물가격안정기금과의 관계를 아직 정립하지 못하고 있다는데 있음. 향후 농수산물가격안정기금 중 가격안정, 유통구조개선, 정부비축사업의 수산 부문은 수산발전기금으로 이관할 것을 추진하고 있지만, 이러한 이관을 위한 노력이 성공하기 위해서는 본 기금이 수산업 분야의 전문성을 살려서 수산업의 국제경쟁력을 제고할 수 있다는 중장기적 비전과 발전전략을 수립하여야 될 것임.

## 1.1. 경영혁신 및 조직·인력관리의 적정성

### 1.1.1. 기금 운용방향의 적합성 및 경영혁신 노력

- 수산업 경쟁력 강화가 중장기 비전이나, 부담금의 적정성, 예산사업과의 중복성 문제가 있고 장기 비전이 미흡하다고 평가됨.
- 농수산물가격안정기금에서 중복사업을 이관하고자 추진하고 있으나, 현재 기금의 장기적 비전이 미비한 점을 고려한다면 사업운영의 효율성 제고에 도움이 되는지 검토할 필요가 있음. 기금의 재원이 대부분 정부출연에 의지하고 있는바 앞으로 재원의 안정성을 확보할 필요성이 있음.
- 해양환경개선부담금을 도입하고 향후 농안기금의 일부를 이관할 계획을 수립하고 있으나 기금에 적합한 사업 개발이 부진한 편임.
- 세항기준사업이 너무 세부화되어 있는 단점을 고려하여 향후 현실성이 떨어지는 사업부문에 대한 분석 후 재조정이 필요하다고 판단됨.

### 1.1.2. 조직 및 인력관리의 적정성

- 기금 규모가 적고, 관리조직은 2인 이어서 관리조직의 비대화 문제는 아직 없음.
- 수협중앙회에 위탁 관리함으로써 독자적인 내부 평가 및 보상 시스템이 아직 확립되지 않았음.

### 【사업운영 총평】

수산발전기금의 사업내용은 기금 설립시 기대했던 성과를 충족시키기에는 대체적으로 미흡한 것으로 평가됨. 수산발전기금의 사업운영의 성과가 전반적으로 미흡한 이유를 찾아 개선할 필요가 있는데 다음과 같음. 첫째, 초기 단계에서 여러 사업들을 개발하였지만, 아직까지는 이러한 사업들의 실효성이 낮고 또한 사업의 필요성에 의문이 가는 사업들이 많이 있음. 따라서 어자원의 효율적 관리와 어업 환경의 실질적인 개선에 기여할 수 있도록 전체적인 사업



체계를 구상하고 이에 대응하는 세부 사업들을 개발하는 것이 향후 수산발전 기금의 발전을 위하여 중요한 과제라고 할 수 있음. 둘째, 대부분의 사업이 집행실적이 매우 부진한데 그 원인을 검토하여 사업운영방식을 개선함으로써 사업집행실적을 향상시킬 필요가 있음. 셋째, 기금의 재원이 부족해서인지 모르나 사업운영방식과 사업자 선정방식이 안정성 위주의 단기융자사업으로 구성되어 있는데 기금설립 목적을 달성할 수 있는 정책의지를 담은 방안을 강구해야 할 것임. 넷째, 농수산물가격안정기금과 중복되는 사업이 다수 있는바 장기적으로 이를 조정정리하기 위해서는 기금운영의 전문화와 내실화가 시급하다고 판단됨.

3410	자원관리형어업육성
------	-----------

평 가 지 표		등 급
<b>1.2 사업선정 및 사업내용의 적정성</b>		
1.2.1. 사업선정의 타당성		
1. 사업의 차별적 필요성		B+
2. 기금설치 목적 및 정책목표와의 부합성		B
1.2.2. 사업내용의 적합성		
1. 사업목적과 사업내용의 연계성		B
2. 사업대상, 수혜자 선정기준과 결정과정의 합리성·투명성		B
<b>1.3 사업운영성과 및 효율성 제고노력</b>		
1.3.1. 사업운영성과		
1. 최초계획 대비 집행실적 (계량지표)		일괄부여
2. 사업목표 및 기대효과의 달성정도		C+
3. 사업대상 또는 수혜자의 만족도와 개선정도		B
1.3.2. 사업운영의 효율성 제고노력		
1. 성과평가지표와 성과관리체계의 합리성		C+
2. 사업운영 방식의 개선노력		B

## 1.2. 사업선정 및 사업내용의 적정성

### 1.2.1. 사업선정의 타당성

- 자원관리형 어업 육성을 위하여 TAC제도 참여 어업인에게 자금을 지원하고 어업질서 확립을 도모하는것은 필요한 사업이라고 판단됨.
- TAC제도 참여 어업인에 대한 운영자금 지원은 어자원을 효율적으로 관리하고 어업인들의 조업 환경을 개선하는것을 목적으로 하는 수산발전기금의 목적에 부합한다고 평가됨.

### 1.2.2. 사업내용의 적합성

- 지속적인 수산업 발전을 위한 사업으로서 TAC참여어업인에 대하여는 선수품, 유류, 선체·기관수리비 등 운영자금을 지원하고, 어업질서확립자금은 불법어업자의 당초 허가받은 어업으로의 전업을 위하여 어구 구입, 어선개조자금에 지원하고 있으나, 이 외에 사업목적을 효과적으로 달성하기 위한 다양한 사업을 지속적으로 개발할 필요가 있음.
- 선정기준이 객관화되어 있으나 신용조사와 담보제공 능력의 비중이 큰 것은 용자 회수의 안전성 면에서 바람직할지 모르나 사업목표의 달성을 위해서는 사업실적과 업체협력 비중을 늘릴 필요가 있다고 사료됨.

## 1.3. 사업운영 성과 및 효율성 제고노력

### 1.3.1. 사업운영성과

- 사업의 집행실적이 미흡하며 따라서 실제적인 성과도 미흡하다고 판단됨. 이 사업에 의해 불법어로가 감소되고 TAC제도 참여어가가 증가되었는지 등 가시적인 효과를 판단할 근거가 없음.
- 여론 수렴에 따라 용자조건, 용자한도를 변경하였으나 체계적인 수혜자 만족도 조사는 실시하지 않았으며 사후조치도 미흡한 것으로 평가됨. 사업부진 이유를 단순히 자금 지원조건에만 돌리고 있는데, 보다 근본적인

대책 마련이 필요한 것으로 평가됨.

### 1.3.2. 사업운영의 효율성 제고노력

- 성과평가 지표는 없으며, 앞으로 정량적, 정성적 성과평가 지표를 개발하고 관리하는 노력이 필요할 것임.
- 사업초기여서 별다른 사업운영 방식 개선노력은 보기 힘들며 현재 진행 중인 사업의 정착에 노력하고 있음.

3510	양식장 지하해수개발
------	------------

평 가 지 표		등 급
<b>1.2 사업선정 및 사업내용의 적정성</b>		
1.2.1. 사업선정의 타당성		
1. 사업의 차별적 필요성		B
2. 기금설치 목적 및 정책목표와의 부합성		C+
1.2.2. 사업내용의 적합성		
1. 사업목적과 사업내용의 연계성		C+
2. 사업대상, 수혜자 선정기준과 결정과정의 합리성·투명성		B
<b>1.3 사업운영성과 및 효율성 제고노력</b>		
1.3.1. 사업운영성과		
1. 최초계획 대비 집행실적 (계량지표)		일괄부여
2. 사업목표 및 기대효과의 달성정도		D+
3. 사업대상 또는 수혜자의 만족도와 개선정도		B
1.3.2. 사업운영의 효율성 제고노력		
1. 성과평가지표와 성과관리체계의 합리성		C+
2. 사업운영 방식의 개선노력		C+

## 1.2. 사업선정 및 사업내용의 적정성

### 1.2.1. 사업선정의 타당성

- 양식장의 대량폐사 방지를 위한 양식장 지하해수 개발자금의 융자사업으로서 필요성이 인정됨. 그러나 이 사업의 기능은 양식기자재구입자금과 유사하므로 통합을 고려할 필요가 있음.
- 2002년 집행실적이 없는데 이 사업의 전제 조건인 양식어업의 시장 및 경영 현황 수익 모델에 대한 재검토가 필요함.

### 1.2.2. 사업내용의 적합성

- 중국산 활어 수입 등으로 타격이 큰 양식어업인을 지원하기 위한 사업이나, 융자 사업으로서 사업의 효과성이 크지 않은 것으로 보이기 때문에 사업 목적과 실제 수요자 사업 내용의 연계성에 대한 재검토가 필요함.
- 선정 기준이 객관화되어 있으나 신용조사와 담보제공 능력의 비중이 큰 것은 융자 회수의 안정성 면에서 바람직할지 모르나 사업목표의 달성을 위해서는 사업실적과 업체협력 비중을 늘릴 필요가 있다고 사료됨.

## 1.3. 사업운영 성과 및 효율성 제고노력

### 1.3.1. 사업운영성과

- 2002년도 집행실적이 매우 부진하기 때문에 사업운용 방식에 문제가 있는지 적합한 사업대상이 존재하는지 검토해야 하고, 수요가 없으면 사업을 폐지해야 할 것임.
- 2002년도 집행실적이 없는데 양식어업인의 사업운용 방식에 대한 의견 및 구체적인 지원수요에 대한 조사 및 검토가 필요한 것으로 사료됨.

### 1.3.2. 사업운영의 효율성 제고노력

- 융자집행실적을 확인하는 외에 본 사업의 성과를 평가할 수 있는 지표를

- 개발하고 성과관리체계를 구축하는 노력이 요구됨.
- 사업초기 단계이라고 하나 사업의 효율적인 추진을 위한 운영방식의 개선노력이 미흡함.

3520	폐각처리업체운영자금
------	------------

평 가 지 표		등 급
<b>1.2 사업선정 및 사업내용의 적정성</b>		
1.2.1. 사업선정의 타당성		
1. 사업의 차별적 필요성		B
2. 기금설치 목적 및 정책목표와의 부합성		B
1.2.2. 사업내용의 적합성		
1. 사업목적과 사업내용의 연계성		B
2. 사업대상, 수혜자 선정기준과 결정과정의 합리성·투명성		C+
<b>1.3 사업운영성과 및 효율성 제고노력</b>		
1.3.1. 사업운영성과		
1. 최초계획 대비 집행실적 (계량지표)		일괄부여
2. 사업목표 및 기대효과의 달성정도		D+
3. 사업대상 또는 수혜자의 만족도와 개선정도		C+
1.3.2. 사업운영의 효율성 제고노력		
1. 성과평가지표와 성과관리체계의 합리성		C+
2. 사업운영 방식의 개선노력		C+

## 1.2. 사업선정 및 사업내용의 적정성

### 1.2.1. 사업선정의 타당성

- 폐류의 부산물인 폐각 재활용 처리로 연안 환경 보전 및 부가가치 제고 측면에서 필요성이 인정됨.

- 폐각 재활용업체에 대한 운영자금 지원사업으로서 기금의 목적에 부합되거나 대부분 중소기업체가 생산하는 폐화석 비료의 판매가 부진하므로 기금 목적 대비 실효성의 재검토가 필요함.

### 1.2.2. 사업내용의 적합성

- 운영자금을 융자하는 단일사업으로서 사업목적과 내용의 연계성은 분명함.
- 사업대상이 명확하나 폐각재활용 처리업체의 수가 한정되어 있는 가운데 지속적으로 소수 업체에 지원을 명시하는 사업을 수행할 필요가 있는지 재검토가 필요함.

## 1.3. 사업운영 성과 및 효율성 제고노력

### 1.3.1. 사업운영성과

- 폐화석 비료의 판매부진 등으로 인하여 사업목표의 달성 정도는 매우 미흡함. 사업의 필요성에 대한 근본적인 검토가 필요함.
- 대상자의 만족도와 개선 정도에 대한 체계적인 관리가 이루어지지 않고 있는 것으로 판단됨.

### 1.3.2. 사업운영의 효율성 제고노력

- 기금이 초기 단계이어서 성과지표는 개발되어 있지 않음.
- 폐각처리업체의 제품수요창출을 위하여 노력하고 있으나, 사업성에 대한 재검토가 필요하고 또한 폐각처리 비용을 지자체에 부과하는 것과 같은 다른 방식도 검토할 필요가 있음.

3610	산지중도매인유통자금
------	------------

평 가 지 표		등 급
<b>1.2 사업선정 및 사업내용의 적정성</b>		
1.2.1. 사업선정의 타당성		
1. 사업의 차별적 필요성		B
2. 기금설치 목적 및 정책목표와의 부합성		C+
1.2.2. 사업내용의 적합성		
1. 사업목적과 사업내용의 연계성		C+
2. 사업대상, 수혜자 선정기준과 결정과정의 합리성·투명성		B
<b>1.3 사업운영성과 및 효율성 제고노력</b>		
1.3.1. 사업운영성과		
1. 최초계획 대비 집행실적 (계량지표)		일괄부여
2. 사업목표 및 기대효과의 달성정도		B
3. 사업대상 또는 수혜자의 만족도와 개선정도		C+
1.3.2. 사업운영의 효율성 제고노력		
1. 성과평가지표와 성과관리체계의 합리성		C+
2. 사업운영 방식의 개선노력		C+

## 1.2. 사업선정 및 사업내용의 적정성

### 1.2.1. 사업선정의 타당성

- 산지수산물의 안정적인 공급을 위한 중도매인의 구매자금 융자사업으로서 사업의 필요성이 인정됨.
- 산지중도매인에게 1년 단기융자를 통하여 유통개선에 얼마나 도움이 될지 불명확하며 수산업 경쟁력에 기여할 것인지도 불명확함.

### 1.2.2. 사업내용의 적합성

- 구매자금을 저리 단기로 지원하고 있으나 현재와 같이 단순한 단기융자로는 연계성이 미약하므로 융자 대상을 선정할 때 정책 의지를 담은 운영방식을 개발해야 할 것으로 보임.
- 사업대상자 선정은 수협중앙회의 수산금융부에서 담당하며 사업자별 평점을 산출하여 사업자를 선정하고 있어 통상적인 선정기준이 있다고 판단됨.

## 1.3. 사업운영 성과 및 효율성 제고노력

### 1.3.1. 사업운영성과

- 운용실적이 부진하였으나 이자율 인하 이후 수요증가에 따라 사업실적이 증가하였음. 그러나 이 사업에 대한 중도매인의 수요증가로서 사업목적이 달성된다고는 볼 수 없으며, 이 사업에 따라 유통구조가 얼마나 개선될지 검토할 필요가 있음.
- 사업 대상자별로 융자 한도의 확대와 금리 인하 등을 요구하고 있는 것으로 설명되어 있으나 이에 대해 객관적 자료 제시가 미흡함.

### 1.3.2. 사업운영의 효율성 제고노력

- 집행 초기 단계이어서 성과평가 지표가 없음.
- 중도매인의 구매량을 제고시키기 위해 자금 지원액 대비 일정 이상의 구매 의무량 부과를 검토할 필요가 있음.



3620	수산물유통자금
------	---------

평 가 지 표		등 급
<b>1.2 사업선정 및 사업내용의 적정성</b>		
1.2.1. 사업선정의 타당성		
1. 사업의 차별적 필요성		C+
2. 기금설치 목적 및 정책목표와의 부합성		C+
1.2.2. 사업내용의 적합성		
1. 사업목적과 사업내용의 연계성		B
2. 사업대상, 수혜자 선정기준과 결정과정의 합리성·투명성		B
<b>1.3 사업운영성과 및 효율성 제고노력</b>		
1.3.1. 사업운영성과		
1. 최초계획 대비 집행실적 (계량지표)		일괄부여
2. 사업목표 및 기대효과의 달성정도		B
3. 사업대상 또는 수혜자의 만족도와 개선정도		C+
1.3.2. 사업운영의 효율성 제고노력		
1. 성과평가지표와 성과관리체계의 합리성		C+
2. 사업운영 방식의 개선노력		C+

## 1.2. 사업선정 및 사업내용의 적정성

### 1.2.1. 사업선정의 타당성

- 사업대상이 수산물유통업체에 대한 원료수매자금을 지원하고 있어 농안 기금의 수매지원사업과 중복성이 있음.
- 기존 예산 사업에서 기금 사업으로 편입되었는데, 공산품에 대한 지원으로 수산물유통업체에게 1년 단기융자를 통하여 유통개선에 얼마나 도움이 될지 불명확하며, 수산업 경쟁력에 기여할지도 불명확함.

### 1.2.2. 사업내용의 적합성

- 수산물유통업체의 수산물 구매를 확대하기 위해 구매자금을 저리 단기로 지원하는 것은 적절하나 사업내용이 유사사업과 중복성 문제가 있음.
- 선정 기준이 객관화되어 있으나 신용조사와 담보제공능력보다 사업실적과 업체협력 비중을 늘릴 필요가 있음.

## 1.3. 사업운영 성과 및 효율성 제고노력

### 1.3.1. 사업운영성과

- 수산물 유통업체에 대한 지원 성격으로 인하여 본 기금의 다른 사업에 비하여 수요가 높은 편임.
- 수혜자 만족도에 대한 객관적 자료의 제시가 미흡함.

### 1.3.2. 사업운영의 효율성 제고노력

- 기금이 초기단계이어서 성과지표는 개발되어 있지 않음.
- 당해연도 집행실적을 차년도 운용계획 수립시 반영하는 것 외에 특기할 만한 효율성 제고노력을 발견하기 어려움.

3630	수산물가공업체운영자금
------	-------------

평 가 지 표		등 급
<b>1.2 사업선정 및 사업내용의 적정성</b>		
1.2.1. 사업선정의 타당성		
1. 사업의 차별적 필요성		C+
2. 기금설치 목적 및 정책목표와의 부합성		C+
1.2.2. 사업내용의 적합성		
1. 사업목적과 사업내용의 연계성		C+
2. 사업대상, 수혜자 선정기준과 결정과정의 합리성·투명성		B
<b>1.3 사업운영성과 및 효율성 제고노력</b>		
1.3.1. 사업운영성과		
1. 최초계획 대비 집행실적 (계량지표)		일괄부여
2. 사업목표 및 기대효과의 달성정도		C+
3. 사업대상 또는 수혜자의 만족도와 개선정도		C+
1.3.2. 사업운영의 효율성 제고노력		
1. 성과평가지표와 성과관리체계의 합리성		C+
2. 사업운영 방식의 개선노력		C+

## 1.2. 사업선정 및 사업내용의 적정성

### 1.2.1. 사업선정의 타당성

- 수산물유통자금(1402)과 기능이 중복되고 농수산물가격안정기금의 기능과도 중복될 가능성이 있음.
- 수산업 발전이라는 기금 설치 목적과는 어느정도 부합한다고 할 수 있으나, 수산물가공업체에 대한 단기융자(2년)를 통하여 수산업 경쟁력에 기여할지는 불명확함.

### 1.2.2. 사업내용의 적합성

- 가공업체 발전이라는 정책 목표 달성을 위하여 사업운영 방식과 사업대상 결정과정에 정책적 의지를 담은 방안을 강구할 필요가 있음.
- 사업대상자를 수협에서 선정하고 있으나 객관적인 선정 기준을 마련하기 위한 지속적인 노력이 필요함.

## 1.3. 사업운영 성과 및 효율성 제고노력

### 1.3.1. 사업운영성과

- 수산물 유통자금에 비하여 금리가 높아 자금수요 확대가 미진하고, 자금 지원에 의한 가공업체 육성 효과에 대한 성과 파악도 어려움.
- 사업대상자는 금리 인하 및 융자한도의 확대를 요구하는 것으로 되어있지만, 이에 대한 객관적 자료제시는 불충분함.

### 1.3.2. 사업운영의 효율성 제고노력

- 기금이 초기 단계이어서 성과지표는 개발되어 있지 않으며 현재 융자집행 실적을 확인하는 정도임.
- 당해연도 집행실적을 차년도 운용계획 수립시 반영하는 것 외에 특기할 만한 효율성 제고노력을 발견하기 어려움.

3710	어망생산운영자금
------	----------

평 가 지 표		등 급
<b>1.2 사업선정 및 사업내용의 적정성</b>		
1.2.1. 사업선정의 타당성		
1. 사업의 차별적 필요성		C
2. 기금설치 목적 및 정책목표와의 부합성		C
1.2.2. 사업내용의 적합성		
1. 사업목적과 사업내용의 연계성		C+
2. 사업대상, 수혜자 선정기준과 결정과정의 합리성·투명성		B
<b>1.3 사업운영성과 및 효율성 제고노력</b>		
1.3.1. 사업운영성과		
1. 최초계획 대비 집행실적 (계량지표)		일괄부여
2. 사업목표 및 기대효과의 달성정도		C
3. 사업대상 또는 수혜자의 만족도와 개선정도		C+
1.3.2. 사업운영의 효율성 제고노력		
1. 성과평가지표와 성과관리체계의 합리성		C+
2. 사업운영 방식의 개선노력		C

## 1.2. 사업선정 및 사업내용의 적정성

### 1.2.1. 사업선정의 타당성

- 어망류 생산·공급에 대한 용자는 비록 어망이 수산업에 관련되었다고 하나 제조업에 대한 지원적 성격이 강하므로 본 기금에서 수행할 필요성이 있는지 검토할 필요가 있음.
- 어망생산업체에 운영자금을 지원하는 것이 얼마만큼 수산업발전에 도움이 되는지 등 사업의 정당성에 대한 분석이 미흡함.

### 1.2.2. 사업내용의 적합성

- 수산업 발전과 어망 제조업체에 대한 운영자금 지원과의 연관성이 크지 않은 것으로 보임.
- 20개미만의 어망생산업체가 지원대상인데, 담보능력 위주의 평가로 객관적인 선정 기준이 미약함.

## 1.3. 사업운영 성과 및 효율성 제고노력

### 1.3.1. 사업운영성과

- 자금지원 실적이 미진하고 자금지원이 어망생산업체의 경영 개선에 큰 도움을 준 것으로 평가하기 어려움.
- 기금의 타 사업과 마찬가지로 사업대상의 만족도에 대한 객관적 자료수집 노력이 요구됨.

### 1.3.2. 사업운영의 효율성 제고노력

- 융자집행 실적 확인에 더하여 본 사업의 성과 평가지표의 개발에 대한 관심이 요구되고, 사업의 성과를 심도있게 검토하여 이 사업의 유지여부를 결정해야 할 것임.
- 어망어구류 생산이 수출 등 경쟁력이 있다면 중소기업을 지원하는 타 기금의 활용도 고려할 필요가 있고, 경쟁력이 없다면 점차 사업을 축소하는 방안을 검토할 필요가 있음.

3720	양식기자재구입자금
------	-----------

평 가 지 표		등 급
<b>1.2 사업선정 및 사업내용의 적정성</b>		
1.2.1. 사업선정의 타당성		
1. 사업의 차별적 필요성		B
2. 기금설치 목적 및 정책목표와의 부합성		B
1.2.2. 사업내용의 적합성		
1. 사업목적과 사업내용의 연계성		C+
2. 사업대상, 수혜자 선정기준과 결정과정의 합리성·투명성		B
<b>1.3 사업운영성과 및 효율성 제고노력</b>		
1.3.1. 사업운영성과		
1. 최초계획 대비 집행실적 (계량지표)		일괄부여
2. 사업목표 및 기대효과 달성정도		C+
3. 사업대상 또는 수혜자의 만족도와 개선정도		C+
1.3.2. 사업운영의 효율성 제고노력		
1. 성과평가지표와 성과관리체계의 합리성		C+
2. 사업운영 방식의 개선노력		C+

## 1.2. 사업선정 및 사업내용의 적정성

### 1.2.1. 사업선정의 타당성

- 본 사업은 양식어업의 경쟁력강화를 위한 기자재 및 배합사료 구입자금을 지원하는 융자사업으로서 필요성이 인정되나 양식장지하해수개발사업과의 통합도 고려할 수 있을 것임.
- 양식어업의 경쟁력 강화를 위해 생사료 위주의 급여를 배합사료 위주로 유도하고 관련 기자재 구입을 지원하는 것은 바람직함.

### 1.2.2. 사업내용의 적합성

- 양식기자재구입비를 융자하여 양식장 용수공급을 지원하는 사업으로 지원이 배합사료 구입자금 위주로 편중되어 있고 융자 위주의 사업이어서 효과성이 크지 않다고 평가됨.
- 사업자 선정은 양식어업 신고사실 확인 등을 거쳐서 투명하게 결정된다고 볼 수 있으나 신용조사와 담보제공 능력보다는 사업목표의 달성을 위하여 사업실적과 업체협력 비중을 늘릴 필요가 있음.

## 1.3. 사업운영 성과 및 효율성 제고노력

### 1.3.1. 사업운영성과

- 사업 집행 실적이 미진하고 기존 영어자금에 추가로 지원됨으로써 담보 능력이 부족하여 지원자금이 적고 이에 따라 자금지원의 효과도 미진함.
- 사업대상 사업자는 생사료의 구입자금도 지원 요망하는 것으로 판단하고 있으나 이에 대해 객관적 자료제시는 미흡함.

### 1.3.2. 사업운영의 효율성 제고노력

- 기금이 초기단계이어서 성과지표는 개발되어 있지 않으며 현재 융자집행 실적을 확인하는 정도임.
- 사업의 효율적인 추진을 위한 운영 방식의 개선노력이 미흡하다고 할 수 있으며 양식어업인의 경쟁력 강화를 위한 다양한 지원방식의 모색이 필요함.



## II. 자산운용부문

평 가 지 표	배점	등급
<b>2.1. 자금운용 실적</b>	<b>30</b>	<b>19.1</b>
2.1.1. 수익률	10	C+
2.1.2. -1 연중운용자금평잔 대비 현금성자금 보유비율	5	D
2.1.2. -2 현금성자금 지출대비 현금성자금 보유비율	5	C
2.1.3. 집중예치정도	5	C
2.1.4. 연기금 투자폴 활용정도	5	C+
<b>2.2. 자금운용의 적정성</b>	<b>70</b>	<b>38.5</b>
2.2.1. 자금운용정책의 적정성	30	D+
2.2.2. 유동성자금운용의 효율성	40	D+
<b>합 계</b>	<b>100</b>	<b>57.6</b>

### 【자산운용 총평】

수산발전기금은 정부출연금에 의해 대부분의 재원이 조성되어 2001년 7월에 신설된 기금으로 조달 가능한 수입계획에 상응하는 용자를 위주로 하며 향후 기금 수요증가가 예상됨. 기금이 설치된 지 2년이 지나지 않은 상태이기 때문에 효율적인 자산운용이 미흡한 상태로 조속한 시일 내에 목표수익률과 기준 수익률, 적정 현금성 자금 설정기준을 마련하고 운용성과를 평가하는 체제가 갖추어져야 함. 금융기관과 금융상품 투자 비율을 선정하는 기준을 구체적으로 명문화하고 이에 따라 자산운용이 이루어지는 방향으로 개선이 요구됨. 또한 허용위험도를 미리 설정하고 각종 위험에 대한 대처방안도 구체적으로 제시되어야 할 필요가 있음. 기금 측에 의하면 2003년도 하반기에 기금 자체의 체계적인 자산관리 운용규정을 제정할 예정으로 2003년도 실적 실사시 확인이 요망됨.

## 2.1. 자금운용 실적

### 2.1.1. 운용수익률 : 4.50%

### 2.1.2. 적정유동성

2.1.2.-1 연중운용자금평균 대비 현금성자금 보유비용 : 0.81%

2.1.2.-2 현금성자금 지출대비 현금성자금 보유비율 : 2.5500

### 2.1.3. 집중예치정도 : 44.45

### 2.1.4. 연기금 투자폴 활용정도 : 14.02%

## 2.2. 자금운용의 적정성

### 2.2.1. 자금운용정책의 적정성

- 현금성자금과 유동성자금을 구분하여 운용하는 정책이 수립되어 있지 않음.
  - 기금이 보유하고 있는 여유자금을 3개월을 초과하여 운용할 경우 유동성문제가 발생할 소지가 있다고 하나 월별 현금성자금 운용실적표에서의 현금성자금의 기말잔고가 대부분의 월에서 최소한 130억원 이상이 유지되고 있음을 감안하면 일부 자금은 3개월 이상의 만기를 가진 금융상품으로 운용이 가능한 것으로 판단됨.
- 목표수익률이 적절하게 설정되어 있지 않고 허용위험도, 기준수익률 선정에 대한 근거가 없고 이에 따라 거래금융기관 및 운용금융상품간 자금배분 및 만기구조의 적정성이 결여됨.
  - 목표수익률을 기준수익률 개념으로 이해하고 있는 점을 감안하면 목표수익률과 기준수익률을 구분하지 못하고 있는 것으로 판단되며, 기준수익률과 금융상품과 금융기관 허용위험도의 산정방식은 아직 설정

되어 있지 않은 상태임. 조속히 이들 기준의 설정이 요구 됨.

- 기준수익률은 운용 상품별로 대체상품 수익률로 선정되어야 하며 기금 전체 기준수익률은 상품별 실제 운용비율로 가중 평균한 수익률로 산출해야 함.
- 현재 거래금융기관 및 운용상품에 대한 선정기준이 없는 상태이어서 구체적 선정기준을 조속히 마련할 필요가 있음. 제1금융권 운용기관은 수협중앙회로만 한정되어 있어 운용기관 분산도 필요한 상태임.
- 기금의 목표수익률, 허용위험도를 고려한 연기금 투자폴의 투자비율 선정기준이 필요함.

## 2.2.2. 유동성자금운용의 효율성

- 본 기금의 운용을 맡고 있는 수협중앙회의 직원 3명은 은행원이라는 점에서 전문성이 인정되나 이들의 외부교육은 모두 '90년대 초중반에 이루어진 것이어서 자산관리에 관련된 과정을 정기적으로 이수하는 것이 바람직하다고 판단됨. 아울러 의사결정과정의 투명성을 위해서 외부 전문가의 활용도 고려해 볼만함.
- 운용금융상품의 수익성, 유동성 및 안전성 평가시스템의 적정성을 위한 기금 자체의 구체적인 자산 운용관련 규정은 있으나 보다 개선된 내용으로 보완이 요망됨.
  - 2002년 수협중앙회에서의 운용비율은 59%로 약간 높은 편이며 제1금융권에서는 수협중앙회에만 예치하고 있는 상황이므로 금융기관 및 금융상품의 선정기준을 마련하고 정기적으로 기준에 부합하고 있는지 평가하고 기준에 미달할 경우의 방안도 사전에 마련해야 함.
  - 투자폴 외에 기금 자체에서 삼성증권을 별도로 이용하는 것은 금융기관 분산 차원에서 재검토 요망됨.
- 목표수익률 및 기준수익률이 합리적으로 설정되어 있지 않기 때문에 운용수익률의 성과는 의미가 없음.
- 2001년도에 조성된 본 기금은 부실자산이 없으나 운용자금 전체의 위험도를 파악한 후, 부실화위험, 유동성위험, 허용 위험 등을 명문화한 대처

방안이 마련되어야 함.

---

우리나라 수산관련 기금의 운영실태와 개선방안

---

2003年 12月 26日 印刷  
2003年 12月 31日 發行

編輯兼 李 廷 旭  
發行人  
發行處 韓 國 海 洋 水 產 開 發 院  
서울특별시 송파구 신천동 11-6  
전 화 2105-2700 FAX : 2105-2800  
등 록 1984년 8월 6일 제16-80호

---

組版・印刷/해항사 393-0836 정가 15,000원

판매 및 보급 : 정부간행물판매센터  
Tel : 394-0337, 734-6818