

# 수산부문 자조금사업 평가체계에 관한 연구

---

A Study on the Evaluation System of the  
Fisheries Check-off Program

---

2014. 12

이남수 · 강효녕 · 노아현 · 강경희 · 김세라



한국해양수산개발원  
KOREA MARITIME INSTITUTE

## 보고서 집필 내역

### | 연구책임자 |

이 남 수 : 제1장, 제2장 2절, 제3장, 제4장, 제5장

### | 연구진 |

강 효 녕 : 제2장 1절(송아자라민물장어향어메기)

노 아 현 : 제2장 1절(김)

강 경 희 : 제2장 1절(광어)

김 세 라 : 제2장 1절(전복)

## 산·학·연·정 연구자문위원

김 종 안 (지역농업네트워크협동조합 전무이사)

김 동 환 (농식품신유통연구원 원장)

이 규 선 (해양수산부 어촌양식정책과 서기관)

\* 연구자문위원은 산·학·연·정 순임

## 연구감리자

옥 영 수 (한국해양수산개발원 연구위원)

## 발 간 사

수산물의 수급 관리는 수산정책에 있어 무엇보다 중요한 과제이다. 이는 소폭의 공급 증감에도 수산물 가격이 널뛰기를 하는 경우가 많기 때문이다. 이러한 수산물 가격의 불안정성은 생산자의 여가 경영뿐만 아니라 소비자의 가계 안정에도 악영향을 미칠 수 있다. 특히 양식수산물은 기호성이 강해 가격 등락에 따른 수요의 변동성이 크다.

정부에서는 수산물의 수급안정을 위해 다양한 정책을 펼치고 있다. 대표적인 가격 지지정책의 일환으로 정부 수매비축사업을 실시하고 있는데, 이는 공급조절을 통한 수산물의 물가안정을 유도하기 위함이다. 그러나 이러한 가격지지 정책은 단기적으로는 효과적일 수 있으나, 근본적인 수급안정화를 위한 해답은 될 수 없다. 이에 생산자에 의한 자율적인 수급조절 기능의 필요성이 대두되었고, 그에 대한 대안이 품목별 자조금사업이다.

자조금은 품목별 산업의 공통된 문제, 즉 품목의 유통과 소비문제 등을 해결하기 위해 소요되는 비용을 해당 품목의 생산자들이 스스로 부담하는 자구적 자금을 말한다. 자조금사업은 세계 대공황 이후 미국에서 시작되었으며, 국내에서는 1992년 축산분야의 양돈과 산란계자조금이 시초이다. 원예자조금은 2000년 파프리카와 참다래를 시작으로 2014년 현재 25개 품목 180억 원 규모의 사업이 시행 중이며, 수산자조금은 2004년 김을 시작으로 2014년 현재 8개 품목 50억 원 규모이다.

수산자조금의 법적 근거는 2012년 제정된 농수산물자조금법이다. 이 법 제31조에는 자조금단체의 운용실적 및 성과 등에 대한 평가를 실시하도록 규정하고 있다. 따라서 적어도 2015년도 사업부터는 수산분야 자조금단체의 운용실적 및 성과 평가가 실시되어야 한다. 그러나 수산자조금의 경우 지금까지 이러한 평가를 실시한 경험 없으며, 구체적인 평가절차, 평가구조, 평가지표 등 평가체계도 마련되어 있지 않다.

그에 비해 원예자조금은 2006~2007년 예비평가 후 2008년부터 자조금단체의 운용 실적 및 성과 평가를 실시하고 이를 근거로 차년도 정부보조금 차등지원을 실시하고 있다.

이에 본 연구는 원예자조금 평가체계의 문제점을 보완하고 수산부문의 특성을 고려한 수산자조금 평가체계를 구축하는 데 주안점을 두었다. 이와 동시에 자조금단체의 규모화 및 활성화를 도모하고 수산부문 자조금사업의 발전 여건을 조성하기 위한 정책방안을 제시하였다. 본 연구는 수산자조금 성과 평가를 위한 과학적 평가체계를 구축하고 이러한 연구 결과를 바탕으로 평가를 실시한다는 측면에서 연구의 의의를 찾을 수 있다.

이 연구는 한국해양수산개발원 수산업관측센터의 이남수 전문연구원의 책임 아래 강효녕·노아현·강경화·김세라 연구원이 공동으로 수행하였다. 아울러 연구 수행 과정에서 자조금에 관한 전문적인 자문을 해 주신 한국파프리카생산자자조회 김욱 사무국장님, 한돈자조금관리위원회 김동완 팀장님, 한국농수산물유통공사 강은겸 대리님, 지역농업네트워크 김종안 전무이사님, 농식품신유통연구원 김동환 원장님께 감사를 드린다. 또한 수산자조금 정책에 관한 자문을 아끼지 않으신 해양수산부 이규선 서기관님과 본 원의 옥영수 연구위원께 깊은 감사를 표한다. 그리고 자료수집 및 현지 실태 조사에 협조를 해주신 관계 기관 담당자들에게도 감사를 드린다. 아무쪼록 이 연구가 수산부문 자조금사업의 활성화와 우리나라 수산업 발전에 있어 또 하나의 초석이 될 수 있기를 기대한다.

2014년 12월

한국해양수산개발원

원 장 김 성 귀

# | 목 차 |

Executive Summary .....	i
-------------------------	---

제1장 서론 .....	1
--------------	---

1. 연구의 필요성 및 목적 .....	1
2. 연구의 범위와 방법 .....	2
3. 선행연구 검토 및 차별성 .....	6

제2장 수산부문 자조금사업 추진 현황 .....	10
----------------------------	----

1. 수산부문 자조금사업 대상 품목별 현황 .....	10
2. 수산자조금 추진현황 및 문제점 .....	31

제3장 농업부문 자조금사업 평가체계 .....	36
---------------------------	----

1. 농수산물 자조금제도 .....	36
2. 원예자조금 추진현황 .....	40
3. 원예자조금 평가체계 .....	46
4. 원예자조금 평가체계의 문제점 및 개선방안 .....	56
5. 원예자조금 평가체계 개편방향 .....	63

## 제4장 수산자조금 평가체계 구축방안 ..... 67

1. 수산자조금 평가 필요성 및 목적 ..... 67
2. 수산자조금 평가구조 및 방법 ..... 68
3. 수산자조금 평가지표 ..... 77
4. 수산자조금 평가결과 적용방안 ..... 94

## 제5장 결론 및 정책제언 ..... 97

1. 요약 및 결론 ..... 97
2. 정책제언 ..... 103

## 참고문헌 .....109

## 부록

1. 농수산자조금법 일부 개정(안) .....111
2. 원예분야 자조금단체 평가조사서 .....113
3. 수산자조금 정성지표 평가서(안) .....118

## | 표 목 차 |

표 1-1.	주요 선행연구 검토 .....	7
표 1-2.	본 연구의 특징 .....	9
표 2-1.	연산별·지역별 김 시설 동향 .....	11
표 2-2.	연산별·월별 김 생산동향 .....	12
표 2-3.	연도별 전복가두리 시설동향 .....	16
표 2-4.	연도별·지역별 송어 생산동향 .....	19
표 2-5.	연도별·지역별 자라 생산동향 .....	22
표 2-6.	연도별·지역별 민물장어 생산동향 .....	24
표 2-7.	연도별·지역별 향어 생산동향 .....	27
표 2-8.	연도별·지역별 메기 생산동향 .....	29
표 2-9.	연도별 메기 수입동향 .....	30
표 2-10.	연도별·품목별 수산자조금 국고 지원 규모 .....	33
표 2-11.	수산자조금 사업 초기 추진현황(주산지 중심 사업) .....	35
표 3-1.	농수산자조금법 주요 조항 및 내용 .....	38
표 3-2.	농수산자조금 평가 관련 법적 근거 및 주요 내용 .....	39
표 3-3.	원예자조금 회원구성 및 자조금 조성방법(2013년 기준) .....	41
표 3-4.	원예분야 자조금단체 현황(2013년 기준) .....	42
표 3-5.	원예자조금 조성규모(2013년 기준) .....	43
표 3-6.	원예자조금 사업비 배정내역(2013년 기준) .....	44
표 3-7.	원예자조금 사업지침 주요내용(2013년 기준) .....	48
표 3-8.	원예자조금 평가구조(성과 평가 vs 효과 평가) .....	50
표 3-9.	원자조금 운용실적 주요 평가지표(2013년 기준) .....	51
표 3-10.	원예자조금 운용실적 가점 및 감점 지표 .....	52
표 3-10.	원예자조금 운용실적 가점 및 감점 지표(계속) .....	53
표 3-11.	원예자조금 운용실적 평가 매뉴얼(일부) .....	54
표 3-12.	원예분야 자조금사업 정부보조금 배정기준 .....	55

표 3-13. 원예자조금 평가지표 목표 설정의 문제점 .....	57
표 3-14. 원예자조금 평가기준(산식) 설정의 문제점 .....	58
표 3-15. 원예자조금 가점 및 감점 평가지표의 문제점 .....	62
표 3-16. 주요 평가지표 개선(자조금위원회 위원 수 및 배점) .....	63
표 3-17. 주요 평가지표 신설(자조금위원회 구성 다양성 지표 및 배점) ·	63
표 3-18. 가점 및 감점 지표 평가기준 개선 .....	66
표 4-1. 원예 및 수산자조금 조성규모별 품목 수 .....	70
표 4-2. 수산자조금 평가구조(성과 평가 vs 효과 평가) .....	72
표 4-3. 수산자조금 평가 추진계획(안) .....	74
표 4-4. 수산자조금 평가 단계별 추진계획(안) .....	75
표 4-5. 수산자조금 평가방법 .....	76
표 4-6. 수산자조금 주요 평가지표 항목별 구분 .....	78
표 4-7. 수산자조금 주요 평가지표(안) .....	81
표 4-8. 수산자조금 가점 및 감점 평가지표 설계방향 .....	84
표 4-9. 수산자조금 가점 및 감점 평가지표(안) .....	89
표 4-10. 수산자조금 정성 평가지표 설계방향 .....	90
표 4-11. 수산자조금 정성 평가지표(안) .....	92
표 4-12. 수산자조금 평가지표별 배점 및 체계 .....	93
표 4-13. 수산자조금 정부보조금 지원 방법(단계별) .....	96



## | 그림 목 차 |

그림 1-1. 본 연구의 추진체계 .....	4
그림 2-1. 연산별 김 생산 추이 .....	11
그림 2-2. 연도별 김 수출 추이 .....	13
그림 2-3. 연도별 광어 양식 수면적 및 어가 수 .....	14
그림 2-4. 연도별 광어 생산 추이 .....	14
그림 2-5. 연도별 광어 수출 추이 .....	15
그림 2-6. 연도별 양식 전복 생산 추이 .....	16
그림 2-7. 연도별 전복 수출 추이 .....	17
그림 2-8. 연도별 송어 생산 추이 .....	18
그림 2-9. 지역별 송어 양식 어가 수 변화 .....	20
그림 2-10. 연도별 냉동송어 수입 추이 .....	20
그림 2-11. 연도별 자라 생산 추이 .....	21
그림 2-12. 지역별 자라 양식 어가 수 변화 .....	22
그림 2-13. 연도별 자라 수입 추이 .....	23
그림 2-14. 연도별 민물장어 생산 추이 .....	24
그림 2-15. 지역별 민물장어 양식 어가수 변화 .....	25
그림 2-16. 연도별 민물장어 수입 추이 .....	25
그림 2-17. 연도별 향어 생산 추이 .....	26
그림 2-18. 지역별 향어 양식 어가 수 변화 .....	27
그림 2-19. 연도별 향어 수입 추이 .....	28
그림 2-20. 연도별 메기 생산 추이 .....	29
그림 2-21. 지역별 메기 양식 어가 수 변화 .....	30
그림 2-22. 연도별 수산자조금 품목 수 및 국고지원액 추이 .....	32
그림 2-23. 품목별 수산자조금 국고지원액 비율(2013년 기준) .....	34
그림 3-1. 원예분야 품목별 자조금 조성 규모(2013년 기준) .....	43
그림 3-2. 원예분야 자조금사업 추진절차 .....	45

그림 3-3. 원예분야 자조금사업 승인절차 .....	49
그림 41. 수산자조금 성과평가 절차(안) .....	69
그림 42. 수산자조금 평가결과 단계별 적용방안 .....	94

# Executive Summary

## **A Study on the Evaluation System of the Fisheries Check-Off Program**

### **1. Purpose**

- The main objective of this study is to construct the evaluation system of the Fisheries Check-off Program(FCP).
  - It builds a scientific and effective evaluation system of the FCP, which has been improved the weakness of evaluation system of Agricultural Check-off Program(ACP).
  - The framework, methods, indicators of evaluation system are established considering the characteristics of the fisheries, and the application are developed based on the results of evaluation.

### **2. Methodologies and Features**

#### **1) Methodologies**

- The majority of information are collected from research reports, articles, policy and statistics data from Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs, Korea Rural Economic Institute, Korea Agro-Fisheries & Food Trade Corp(aT).
- The comparative analysis of the legislations related to check-off program is conducted by using the website resources from Ministry of Government Legislation. The procedures for their enactment and revision of law are also examined.
- To increase effectiveness of the study, some information are obtained from the interviews with the person in charge of evaluating ACP in aT. The expert's advice are taken from other check-off organizations, such as Porkboard, Hanwooboard, and Paprikaboard.

#### **2) Features**

- It is the first study on evaluation system of the FCP.

- It is significant that the systematic and scientific evaluation system is proposed before implementing evaluations in the FCP.

### 3. Results

#### 1) Summary

- This study informs the production scale, features, status of imports and exports, related problems in eight\* commodities under the FCP.  
\* Such as Laver, Flatfish, Abalone, Trout, Terrapin, Freshwater eel, Carp, Catfish.
- The evaluation system of the ACP is analyzed for setting the evaluation system of FCP, as below.
  - The status of the ACP, its scale, member of organization and funding methods, etc.
  - The purpose, the framework, its problems and improvements etc.
- The evaluation system for the FCP are proposed in consideration of the characteristics of the fisheries sector.
  - Suggestions for evaluation system to help with the 'Scale-up' and 'Activation' of the FCP.
- The evaluation system of the FCP introduces the qualitative evaluation indicators for activating the check-off program. The weight of the rating categories are adjusted, and new indicators are also developed in the light of the characteristics of the fisheries sector.
- A three-step evaluation plan is suggested for enhancing the effectiveness in the FCP.

#### 2) Policy Implications

- The four suggestions for establishing the evaluation system of the fisheries check-off program are as follows.
  - ① Scaling up of the fisheries check-off fund as a priority.
    - Increasing the number of the items and expanding the scale of the existing fisheries check-off organization.
  - ② Introduction of the Qualitative Evaluation(EQ) considering the characteristics of the fisheries sectors.
    - For examples, the willingness to proceed program, the potential for development, etc.

- Three-step strategy plan of proceeding FCP.(1st scale-up, 2nd activation, 3rd differentiation)
- ③ Setting the selection criteria of items under the FCP.
  - The observation items under the fisheries outlook center in KMI to be included as a priority(ex. oyster, sea mustard, rockfish, mussel etc).
- ④ Requirement to revise the part of laws related the evaluation of the check-off program.

### 3) Policy Contribution

- It can contribute to the process of decision making to proposing the direction of the policy, which can foster the FCP through scale-up and activation plan.



# 제1장 서론

## 1. 연구의 필요성 및 목적

### 1) 연구의 배경 및 필요성

자조금<sup>1</sup>은 품목별로 그 산업의 공통사항, 특히 해당 품목의 유통과 소비문제를 해결하기 위하여 이에 소요되는 비용을 해당 품목을 생산·판매하는 생산자들 스스로 부담하는 자구적 자금의 성격이다. 따라서 자조금의 구성과 운용방법은 일반 단체의 회비나 협찬금과는 전혀 다르다. 농업부문 자조금제도(Check-off System)는 세계경제의 대공황 이후 미국에서 1933년의 농업조정법(Agricultural Adjustment Act)과 1937년의 농축산물 유통협약법(Agricultural Marketing Agreement Act)으로부터 비롯되었다(박종수 등, 2010).

국내 자조금사업의 시초는 1992년 축산분야의 양돈과 산란계자조금이다. 그 이후 자조금 대상 품목의 확대, 사업 내용의 다양화 등 양적 및 질적으로 급속하게 성장<sup>2</sup>했다(박성재 등, 2012). 원예분야 자조금사업은 2000년 파프리카와 참다래를 시작으로 2014년 현재 25개 품목 180억 원 규모이며, 수산부문은 2004년 김을 시작으로 2014년 현재 8개 품목 50억 원 규모이다.

자조금사업의 법적 근거는 축산분야의 경우 2002년 제정된 축산자조금법이며, 농산 및 수산분야는 2012년 제정된 농수산자조금법이다. 자조금단체의 운용실적 성과 평가는 농수산자조금법 제31조(자조금 운용 평가)에 근거를 두고 있고 별도의 고시 및 사업지침에 따른다. 특히 사업지침에는 자조금 성과 평가를 위한 구체적인 내용들을 명시하고 있다. 특히 농수산자조금법 제

<sup>1</sup> 김동환·채성훈(2006)은 자조금을 특정품목 또는 특정산업의 문제를 자조적으로 해결하기 위해 법 또는 단체의 결의를 통한 자발적 또는 의무적인 징수를 통해 공통적 과제에 사용하는 목적기금으로 정의하고 있음.

<sup>2</sup> 2014년 현재 국내 자조금사업 대상 품목단체 수는 42개임. 그 중 원예분야 25개, 축산분야 9개, 수산분야 8개 등임.

31조에 따라 자조금사업 운용 및 성과 등에 대한 평가를 2년마다 실시하도록 법제화되었다. 이에 수산부문 자조금사업에 대해서도 자조금단체의 성과 평가를 2015년부터 실시하여야한다.

수산부문 자조금사업에 대해서도 별도의 고시 및 사업지침이 마련되어 있다. 그러나 자조금 운용실적 성과 평가를 위한 평가절차, 평가구조, 평가방법 및 평가지표 등 세부적인 평가체계는 수립되어 있지 않다. 즉 수산자조금 평가체계는 원예자조금에 비해 평가체계의 구체화 및 명문화가 미흡하다. 따라서 원예자조금 평가체계의 문제점을 보완하고 수산부문의 특성을 고려한 수산자조금 평가체계 마련이 시급한 실정이다.

## 2) 연구의 목적

본 연구의 목적은 수산부문 자조금사업의 운용실적 및 성과를 평가하기 위한 평가체계를 구축하고 이를 통해 수산부문 자조금단체의 규모화 및 활성화를 도모하여 수산부문 자조금사업의 발전 여건을 조성하기 위한 정책 방향을 제시하는 데에 있다.

본 연구는 품목별 자조금사업의 발전방안을 제시하기 위한 것이 아니라, 원예자조금 평가체계의 문제점을 보완하고 수산부문의 특성을 고려한 평가구조, 평가방법, 평가지표, 평가결과 적용방안 등을 도출함으로써 과학적이고 효율적인 수산자조금 평가체계를 구축하는 데에 초점을 두고 있다. 이와 관련하여 본 연구에서는 현행 수산자조금 추진현황 및 문제점, 농수산물 자조금제도, 원예자조금 추진현황, 평가체계 및 문제점 등을 검토하였다.

## 2. 연구의 범위와 방법

### 1) 연구의 범위 및 구성

본 연구에서 제안하는 ‘자조금사업 평가체계’에는 평가구조, 평가방법, 평가지표, 평가결과 적용방안 등을 포함한다. 우선 평가구조는 농수산물자조금법에 의한 효과 평가와 사업지침에 의한 성과 평가로 구분하며, 평가절차를 포함한 개념이다. 두 번째 평가방법은 정량 평가와 정성 평가로 구분하며, 평가



실시 시기, 주관 기관, 평가 도구, 평가 내용 등을 포함한다. 세 번째 평가지표는 자조금단체의 운영실적 평가를 수치로 측정하는 정량 평가지표와 계량화 할 수 없는 성과를 측정하는 정성 평가지표로 구분하며, 주요 평가지표, 가점 평가지표, 감점 평가지표, 정성 평가지표를 포함한다. 마지막으로 평가결과 적용방안은 평가지표에 의해 점수화된 등급에 따라 품목단체별 정부 지원을 차등화하는 것을 포함한다.

본 연구의 구성과 장별 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

제1장에서는 연구의 필요성 및 목적, 범위와 방법 그리고 선행연구를 살펴 보았다. 선행연구 검토에서는 축산 및 원예분야의 자조금사업 평가 관련 연구를 검토하여 본 연구와의 차별성을 제시하였다.

제2장에서는 수산부문 자조금사업의 현주소에 관해 검토하였다. 우선 현행 수산자조금 대상 8개 품목에 대한 생산 규모 및 특성, 수출입 현황을 살펴보았다. 또한 수산자조금의 추진현황과 문제점을 제시하였다.

제3장에서는 수산자조금의 선행사례 또는 수범사례로서 농업부문 자조금 사업에 관해 전반적으로 검토하였다. 우선 자조금사업 평가와 관련된 농수산물자조금법과 축산자조금법의 주요 조항 및 평가 조항에 관해 살펴보았다. 또한 수산자조금과 동일한 법적 근거로 수행되고 있는 원예자조금 평가체계의 현황 및 문제점 등에 관해 세부적인 분석을 실시하였다. 첫째 원예자조금의 추진현황인 회원구성 및 자조금 조성방법, 조성규모 및 추진절차에 관해 살펴보았다. 둘째 자조금사업의 평가구조를 이해하기 위해 원예자조금의 평가 목적 및 추진 경과, 사업지침에 관해 살펴본 후 원예자조금 평가방법 및 내용, 평가결과 적용 등에 관해 세부적으로 파악하였다. 셋째 원예자조금의 평가체계의 문제점을 평가지표를 중심으로 항목별로 분석하였다. 예를 들면, 주요 평가지표의 목표 설정 문제와 평가기준 설정 문제 그리고 가점 및 감점 평가지표의 문제점 및 개선방안을 제시하였다. 마지막으로 현재 농업부문에서 논의되고 있는 원예자조금의 평가체계 개편방향에 관한 내용을 제시하였다.

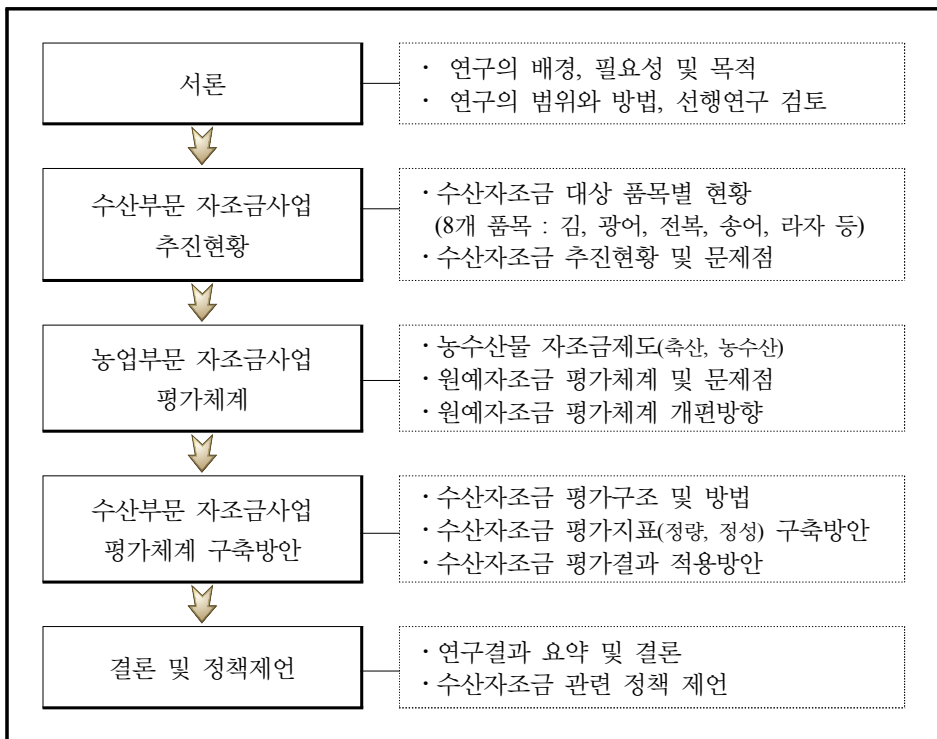
제4장은 본 연구의 필요성과 목적에 대한 답으로 수산자조금 평가체계의 구축방안을 제시하였다. 우선 제3장에서 파악된 원예자조금 평가체계의 문제

점을 보완하였고, 제2장에서 살펴본 수산부문 특성을 감안한 별도의 수산자조금 평가체계 구축방안을 제시하였다. 특히 원예자조금에 비해 사업 규모나 평가 경험 등이 미흡하므로 이를 고려한 평가구조 및 평가지표를 개발하였으며, 평가결과와 적용방안도 원예자조금과 달리 수산자조금의 실효성 제고를 위해 3단계의 추진전략을 제시하였다.

마지막 제5장에서는 본 연구의 내용과 결과를 전체적으로 요약하였다. 그리고 수산부문 자조금사업의 활성화 및 발전을 도모하기 위한 5가지의 정책방안을 제안하였다.

이상의 연구 추진체계를 그림으로 요약하면 <그림 1-1>과 같다.

<그림 1-1> 본 연구의 추진체계



## 2) 연구방법

본 연구의 목적은 수산부문 자조금사업의 평가체계를 구축하는 것이다. 이를 위해 기초자료 수집 및 문헌조사, 전문가 자문, 원예자조금 평가기관 담당자 및 자조금단체 사무국장 면담 조사를 수행하였다. 특히 원예자조금 평가 체계에 관한 심도 있는 분석을 실시하였다.

우선 문헌조사는 농림축산식품부, 한국농촌경제연구원, 한국농수산물유통공사 그리고 농업부문 자조금단체 등을 방문하거나 국회도서관 및 인터넷 검색을 수행하였다. 특히 본 연구의 특성 상 법제 연구가 중요하므로 법제처 국가법령정보센터를 이용해 법령의 항목별 비교, 제정 및 개정이유, 신규법 비교, 행정규칙 검토 등을 수행하였다. 수집 자료는 자조금 관련 연구보고서 및 논문, 정부의 정책자료, 통계자료 등이다. 또한 원예자조금 평가구조 및 평가체계의 문제점을 파악하기 위해 농림축산식품부 고시인 ‘농산물분야 농수산자조금의관리 및 운영요령’, ‘보조금을 지급할 수 있는 자조금조성단체의 요건’ 그리고 ‘농산물자조금지원사업 시행지침’ 등을 검토하였다.

그리고 본 연구의 실효성 제고를 위해 전문가 자문 및 면담조사를 실시하였다. 면담조사는 자조금사업을 평가하는 평가기관 담당자 대상 면담과 평가 대상인 자조금단체 담당자 대상 면담을 병행하였다. 이는 원예자조금 평가체계와 문제점 그리고 개선노력 등에 대한 실질적인 내용을 파악하기 위함이다.

원예자조금 평가기관은 한국농수산물유통공사(이하 ‘aT’)이며, 담당부서는 유통조성처 산지유통팀이다. aT의 자조금 평가 담당자 면담조사에서는 원예자조금의 평가체계 및 문제점, 추진경과, 평가계획 수립 시 주의사항 등을 청취하였다.

평가 대상인 자조금단체 면담조사는 축산분야와 원예분야로 구분하여 실시하였다. 이는 두 분야 자조금의 법적 근거가 상이하고 평가체계가 상이하기 때문이다. 축산분야 자조금단체로는 한우와 한돈자조금관리위원회 사무국장 면담을 실시하였다. 한우와 한돈자조금단체는 축산자조금으로 의무자조금이며, 국내의 대표적인 자조금단체이다. 축산자조금단체 면담조사에서는 축

산분야 자조금단체의 성과 평가 실시 여부와 현행 평가체계 등에 관해 청취하였다. 그리고 원예분야 자조금단체로는 한국파프리카생산자자조회 사무국장 면담을 실시하였다. 원예자조금단체 면담조사에서는 원예분야 자조금 평가체계 및 문제점, 애로사항 등에 관해 청취하였다. 이를 통해 수산자조금 평가체계 설계 시 평가 대상인 자조금단체의 애로사항 등을 고려하였다.

### 3. 선행연구 검토 및 차별성

#### 1) 선행연구 검토

국내의 자조금 관련 연구는 활발하게 이루어지고 있는 편은 아니다.<sup>3</sup> 이는 ‘자조금’이란 단어가 우리말 사전에도 아직 올라와 있지 않다는 점에서도 알 수 있다.<sup>4</sup> 그리고 자조금 관련 연구의 대부분은 자조금제도에 대한 인지도, 발전방안, 효과분석 등이며, 원예보다는 축산자조금에 대한 연구가 많은 편이다. 2005년 의무자조금제도가 실시된 낙농(우유)자조금과 양돈자조금의 기초 광고의 소비촉진 효과를 분석하였다(김동환 외, 2010).

우선 정찬진 등(2013)은 낙농자조금이 우유 소비변화에 어느 정도 영향을 미치는가에 대한 효과분석과 오리산업 계열화가 어떠한 효과가 있는지에 대한 결과를 제시하였다. 이 연구는 자조금의 효과분석을 실시했다는 측면에서 수산부문 자조금사업의 효과 평가 시 선행연구로서의 가치가 있다.

두 번째 노경상 등(2012)은 축산자조금 중 대표적인 한우자조금의 효율성 분석 결과를 제시하였다. 이 연구에서는 한우자조금 중 가장 많은 사업비를

3 2014년 12월 국회도서관 사이트에서 ‘자조금’을 검색한 결과, 관련 도서는 7편, 학위논문 7편, 등재학술지 10편이 전부임. 또한 학위논문 7편 중 박사학위 논문은 전혀 없음.

4 자조금이란 단어는 우리말 사전에도 없는 새로운 말로 영어의 ‘Check-off’를 그 뜻에 가장 가까운 ‘Self-help fund’를 연계하여 ‘자조금(自助金)’이라고 부르고 있음. 자조금제도는 전통적으로 자유민주주의와 시장경제를 중시하는 미국형 농업에서 개발·발전되었고 유럽 및 오세아니아주의 농업과 같이 정부정책이 마케팅보드(marketing board)나 협동조합 조직을 통하여 농축산물의 수급 및 가격안정을 이루어가는 나라는 미국의 Check-off system과 유사한 Levy system(부과금제도)를 광범위하게 도입·실시하고 있음. 그리고 Levy system은 임의자조금제도가 아닌 의무자조금제도(Mandatory check-off system)를 의미함(박중수 등, “양돈자조금사업에 대한 농가의 태도”, 「농업경영·정책연구」, 2011, 제38권 제3호, p.665).

사용하는 홍보의 효율성에 관해 연구하였으며, 부가적으로 한우 유통감시단의 유통개선 효과 및 쇠고기 개방에 따른 소비자 의식조사를 실시하였다. 세 번째 박성재 등(2012)은 농업부문 자조금사업의 운영실태 및 문제점을 진단하고 자조금제도의 개선을 위한 정책방향을 제시하였다. 이 연구에서는 자조금단체의 역할이 불명확한 점, 자조금사업에 대한 인지도가 낮은 점, 자조금 거출 문제 등 10여 가지의 문제점을 도출하였다.

〈표 1-1〉 주요 선행연구 검토

과제명 및 연구목적	연구방법	주요 연구내용
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제목: 낙농자조금의 수급조절 효과 및 오리산업의 계열화 효과분석</li> <li>• 저자: 정찬진 등(2013)</li> <li>• 연구목적: 낙농자조금의 소비 촉진 및 수급조절효과 분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문헌조사</li> <li>• 계량분석</li> <li>• 사례분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 낙농자조금이 우유 소비변화에 미치는 영향에 관한 효과분석</li> <li>• 신산업론적 접근법을 이용한 오리산업 계열화 효과분석</li> <li>• 우유 소비촉진 및 산업계열화 방안 제시</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제목: 한우자조금 효율성분석</li> <li>• 저자: 노경상 등(2012)</li> <li>• 연구목적: 한우자조금사업의 효율성 및 효과 제고방안</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문헌조사</li> <li>• 설문조사</li> <li>• 면담조사</li> <li>• 추세분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한우 홍보의 소비자·농가 인지도</li> <li>• 한우자조금 소비증대 영향분석</li> <li>• 한우 유통감시단의 유통개선효과</li> <li>• 쇠고기 개방에 관한 의식조사</li> <li>• 한우자조금 효율성 제고방안</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제목: 농업부문 자조금 운영 실태와 개선방안</li> <li>• 저자: 박성재 등(2012)</li> <li>• 연구목적: 농업부문 자조금의 문제점 진단 및 제도개선방안</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문헌조사</li> <li>• 면담조사</li> <li>• 사례분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자조금 운영실태 및 문제점 도출 - 자조금단체의 역할 불명확, 낮은 인지도, 거출문제 등 10여 가지</li> <li>• 자조금제도 개선을 위한 정책방향 제시</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제목: 친환경농산물 자조금사업 평가 및 발전방안 연구</li> <li>• 저자: 김동환 등(2010)</li> <li>• 연구목적: 친환경농산물 자조금사업 성과와 발전전략 도출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문헌조사</li> <li>• 설문조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 친환경농산물 현황분석 - 생산, 유통, 소비 현황 및 문제점</li> <li>• 자조금의 소비촉진 효과 분석</li> <li>• 항목별 자조금사업 적정성 평가</li> <li>• 자조금 거출·집행의 적절성 평가</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제목: 파프리카 대표조직 발전방안 연구</li> <li>• 저자: 정은미 등(2011)</li> <li>• 연구목적: 파프리카 대표조직 역할 검토 및 위상 정립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문헌조사</li> <li>• 시나리오분석</li> <li>• 설문조사</li> <li>• 면담조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 파프리카 국내의 시장동향 고찰 - 생산, 유통, 수출동향 및 시장변화</li> <li>• 한국산 파프리카 수출경쟁력분석</li> <li>• 대표조직과 자조회의의 역할</li> <li>• 가격안정기금 운용, 활성화방안</li> </ul>

앞서 살펴 본 정찬진 등(2013), 노경상 등(2012)의 연구는 축산자조금 및 자조금제도의 개선방안에 대한 연구로 본 연구의 목적인 자조금 평가체계 구축과는 다소 거리가 있다. 따라서 수산자조금과 법적 근거가 동일한 원예자조금 관련 선행연구를 검토한 결과를 제시하면 다음과 같다.

우선 김동환 등(2010)<sup>5</sup>은 친환경농산물 자조금사업 평가에 관한 연구를 실시하였다. 이 연구에서는 친환경농산물의 생산, 유통, 소비현황 및 문제점, 자조금의 소비촉진 효과분석 및 사업 항목별 자조금사업 적정성 평가, 자조금 거출 및 집행의 적절성 평가 등을 수행하였다. 이를 통해 친환경농산물 자조금제도의 개선방안을 도출하였다. 또한 정은미 등(2011)의 연구는 원예자조금 중 수범사례로 손꼽히고 있는 파프리카에 관한 연구이나, 직접적인 자조금사업에 대한 연구라기 보다는 대표조직과 자조금사업의 연계방안에 관한 연구이다. 이 연구에서는 한국산 파프리카의 수출경쟁력, 파프리카생산자자조회의 역할 등에 관해 제시하였다.

## 2) 연구의 차별성

지금까지 자조금 평가 관련 연구는 일부 농업부문에서 수행되었으나, 수산부문 자조금사업의 평가는 시행된 적이 없다. 농업부문의 한우나 한돈자조금 등 축산분야 자조금사업을 중심으로 효과 평가가 자율적으로 실시되고 있다. 그리고 임의자조금인 원예분야에서는 친환경농산물과 파프리카 등 일부 품목단체에서 자조금사업 효과 평가를 실시하였다.

그러나 품목별 자조금단체의 운용실적 성과 평가는 원예자조금의 경우 2008년부터 매년 평가기관에서 실시하고 있으나, 이에 대한 선행연구는 거의 없다. 구체적으로 본 연구와 같은 자조금사업 평가체계 구축에 대한 연구는

5 김동환 외(2010)에 따르면, 자조금사업의 경제성 성과평가에 대한 최초의 연구는 ‘축산자조금사업 평가와 자조금제도 개선(박영인, 2005)’이며, 낙농과 양돈자조금을 대상으로 실시되었음. 측정결과 낙농자조금의 경우 1999년부터 2003년까지 실제소비량이 추정소비량보다 7% 높은 것으로 나타났는데, 이는 자조금사업을 통한 기초광고의 효과로 보고 있음. 또한 양돈자조금의 경우 돼지고기 소비촉진 활용비용 1원당 14.14원의 소비증대 효과 또는 생산자 판매액 증대효과가 있다는 결론임.

농업부문에서도 찾아보기 어렵다. 즉 현재 원예자조금에서 실시되고 있는 자조금단체의 운용실적 및 성과 평가는 평가체계에 관한 선행연구를 바탕으로 실시된 것이 아니라, 정부의 사업지침에 따른 평가이다. 이러한 점에서 수산부문 자조금사업은 연구를 통한 과학적 평가체계를 구축하고 그를 통한 평가를 실시한다는 측면에서 본 연구의 의의를 찾을 수 있다.

본 연구는 수산부문 자조금사업 운용평가에 관한 최초의 연구이며, 체계적이고 실효성 있는 자조금사업 평가구조, 평가방법을 도출함으로써 과학적이고 효율적인 자조금사업 평가가 이루어질 수 있는 평가체계를 제시한 연구이다.

〈표 1-2〉 본 연구의 특징

특징	주요 내용	자료수집	방법론 선택 이유
법제 연구 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농수산물자조금법 조항 검토</li> <li>• 축산자조금법 조항 검토</li> <li>• 농식품부, 해수부 자조금 사업 시행지침 검토</li> <li>• 원예자조금 평가체계 분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문헌연구</li> <li>- 관계 법령 비교</li> <li>- 사업지침 분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자조금 평가는 법에 근거한 평가로 법제연구 필수</li> <li>• 직접적 사업 평가는 지침에 근거하므로 이에 대한 심도 있는 연구 필요</li> </ul>
면담 조사 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농업부문 자조금 평가 대상 품목별단체 면담조사</li> <li>- 한우 및 한돈자조금</li> <li>- 한국파프리카자조회</li> <li>• 농업부문 자조금 평가기관 담당자 면담조사</li> <li>- aT 산지유통팀 담당자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 면담조사</li> <li>- 평가담당관</li> <li>- 품목단체</li> <li>• 사례연구</li> <li>- 원예자조금</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 본 연구의 목적인 수산자조금 평가체계 구축을 위한 선행사례 검토 필요</li> <li>- 축산: 의무자조금</li> <li>- 원예: 임의자조금</li> <li>• 평가지표, 평가 추진경과, 평가 애로사항 등 청취</li> </ul>
정책 제언 명확	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농수산물자조금법 일부 개정(안) 제언(평가 조항)</li> <li>- 법 제31조, 시행규칙 제29조</li> <li>• 수산자조금 추진방향 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농수산물자조금법</li> <li>• 자조금사업지침</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 구체적인 정책제언을 통한 수산자조금의 실효성 제고</li> <li>• 단계별 추진전략 제시로 수산자조금의 활성화 유도</li> </ul>

## 제2장 수산부문 자조금사업 추진 현황

### 1. 수산부문 자조금사업 대상 품목별 현황

수산부문 자조금사업의 대상 품목은 2014년 8개 품목 단체에서 시행 중이다. 이 중 천해양식 수산물은 3개 품목(김, 광어, 전복)이며, 내수면양식 수산물은 5개 품목(송어, 자라, 민물장어, 향어, 메기)이다. 본 절에서는 우선 이들 8개 품목에 대한 생산, 가격 및 수출입 특성에 관해 간략히 살펴보고, 현행 수산부문 자조금사업의 추진현황과 문제점을 제시하였다.

#### 1) 천해양식 수산물

##### (1) 김

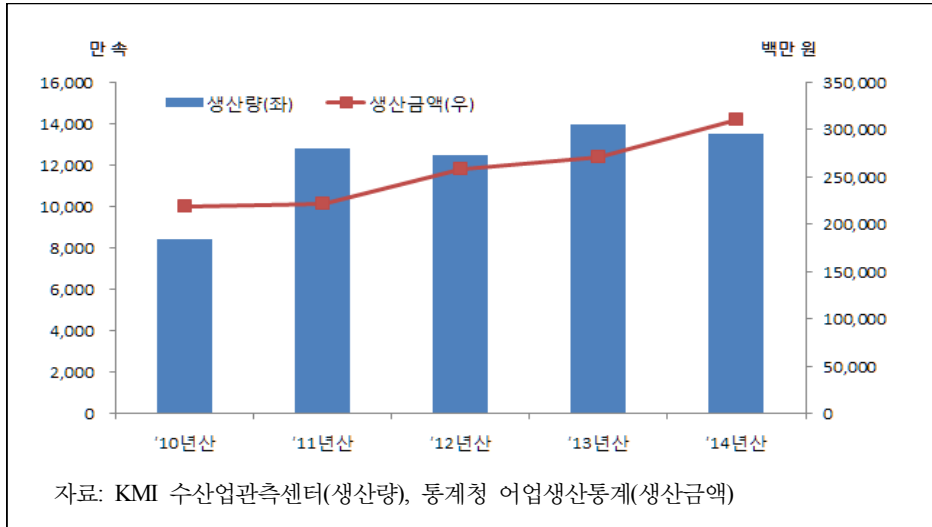
##### 가. 생산특성

국내 김 생산은 1980년대 중반부터 기계식 건조 등 양식 기술의 발달, 물김과 마른김 생산의 분업화 및 대일 수출 증가 등의 영향으로 인해 꾸준히 증가하고 있으며, 2000년대에 들어서도 완만한 증가세를 유지하고 있다.

2014년 연간 김 생산량은 천해양식어업 생산량의 약 27%를 점유하며, 이는 국내 천해양식 생산량 가운데 가장 큰 비중을 차지한다. 국내 김 생산량은 2011년산 이후 꾸준히 1억 2,000만 속 이상을 기록하였으며, 2014년산 김 생산량은 약 1억 3,400만 속이 생산되었다. 생산금액 또한 2010년산 이후 지속적인 증가세를 보이고 있으며, 2014년산 생산금액은 약 3,100억으로 생산량 감소에도 불구하고 2013년산 대비 15%가량 증가한 것으로 나타났다.



〈그림 2-1〉 연산별 김 생산 추이



한편 김 양식 시설량(책 수)은 양식 규제 완화와 수출 확대에 따라 꾸준한 증가세를 보이고 있다.

〈표 2-1〉 연산별 · 지역별 김 시설 동향

(단위: 만 책, %)

구 분	전국	전남	전북	충남	부산	경기
2011년산	76.8	55.0	9.0	7.0	2.2	3.5
2012년산	77.5	57.7	8.4	6.2	1.8	3.4
2013년산	74.3	55.9	7.8	5.7	1.7	3.2
2014년산(A)	76.1	57.0	7.9	6.3	1.6	3.4
(점유율)	(100.0)	(74.9)	(10.4)	(8.3)	(2.1)	(4.4)
2015년산(B)	78.1	58.5	8.4	6.2	1.7	3.4
(점유율)	(100.0)	(74.9)	(10.7)	(7.9)	(2.2)	(4.3)
증감률(B/A)	2.6	2.7	6.1	-2.8	7.2	0.0

주: '책'이란 김 시설의 단위를 말하며, 규격은 '1책 = 2.2m×40m'임

자료: KMI 수산업관측센터

2015년산 김 시설량은 약 78만 책으로 대부분 지역에서 시설 책 수가 늘어 2014년산 대비 2.6% 증가하였다. 지역별 점유율을 살펴보면 전국 김 양식시설의 최근 5년 평균 시설 책 수는 약 77만 책 인데, 이 중 70% 이상이 전남에 분포되어 있다. 다음으로 전북, 충남, 경기, 부산 순이다.

지역별 김 생산량을 살펴보면 2014년산을 기준으로 전남지역이 9,400만 속을 생산하여 전체 생산량의 약 70%를 차지한다. 그 다음으로는 전북(10.1%), 충남(10.3%), 경기(6.1%), 부산(3.7%) 순이다.

〈표 2-2〉 연산별 · 월별 김 생산동향

(단위: 만 속, %)

구분	합계	10월	11월	12월	1월	2월	3월	4월	5월
2010년산	8,433	112	502	1,359	1,345	1,716	1,988	1,195	219
2011년산	12,791	155	1,158	1,893	1,886	2,636	2,806	2,008	249
2012년산	12,495	170	922	1,355	1,785	2,558	2,976	2,485	244
2013년산(A)	13,969	128	693	1,959	2,429	2,551	3,654	2,264	291
2014년산(B)	13,472	132	617	1,486	2,121	2,511	3,856	2,541	208
점유율	(100.0)	(1.0)	(4.6)	(11.0)	(15.7)	(18.6)	(28.6)	(18.9)	(1.5)
증감률(B/A)	-3.6	3.4	-11.0	-24.1	-12.7	-1.6	5.5	12.2	-28.6

자료: KMI 수산업관측센터

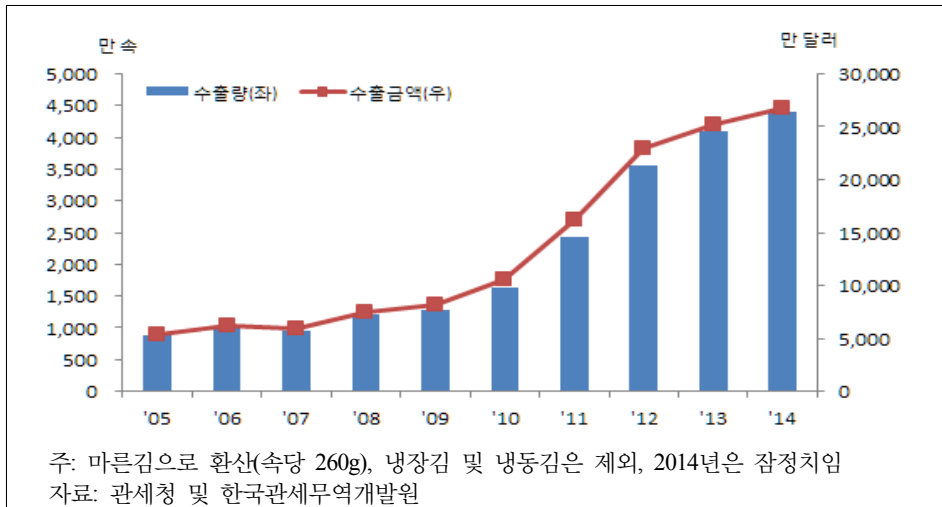
#### 나. 수출입 특성

국내 김 수출 규모는 2000년대 초반부터 꾸준히 성장하여 2014년에는 연간 2억 7,000만 달러의 수출 실적을 기록하였으며, 2014년 현재 전 세계 77개국에 수출되고 있다. 제품별 김 수출을 살펴보면 2014년을 기준으로 조미김이 전체 수출량의 60% 이상을 차지하고 있으며, 그 뒤로 마른김이 28%, 기타 김이 8%의 점유율을 보이고 있다.

김 수출이 꾸준히 증가하는 것과 달리 국내 김 수입량은 많지 않으며, 최근 들어 그 규모가 더욱 축소되고 있는 추세이다. 제품별 및 국가별 김 수입 동향을 살펴보면, 마른김과 기타김은 중국에서, 조미김은 주로 일본에서 수입

되고 있다. 2014년 김 수입량은 8만 5,000속으로 10년 내 최저치를 기록했다.

〈그림 2-2〉 연도별 김 수출 추이



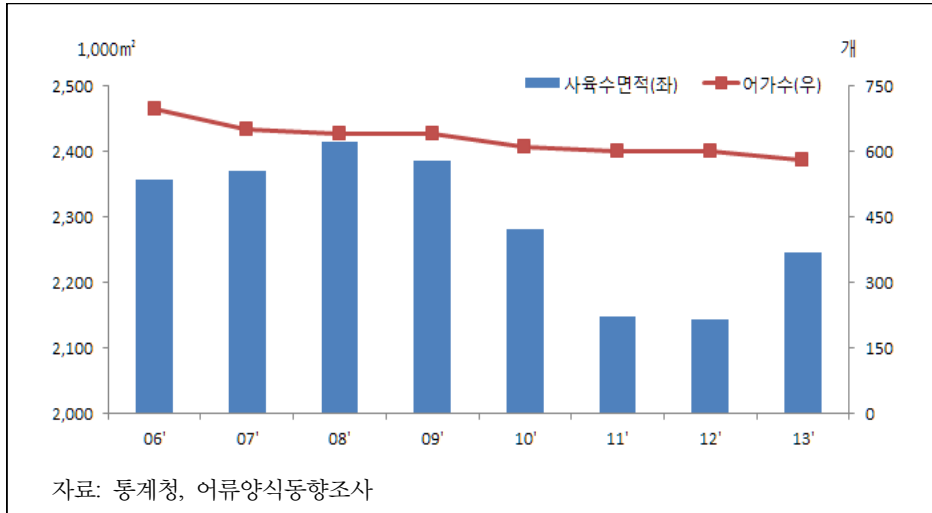
## (2) 광어

### 가. 생산 특성

광어는 2013년 우리나라 전체 양식 어류 생산량의 48.3%, 생산금액의 58.1%를 차지하고 있는 주요 양식 어종이다. 이처럼 광어가 주요 어종으로 자리매김하게 된 데에는 양식기술 발달, 국민 소득수준 향상에 따른 소비 증가 등에 힘입어 성장했다고 볼 수 있다. 그러나 최근 공급과잉, 활광어 소비 침체, 수출 감소 등의 문제로 광어 양식산업의 성장세가 둔화되면서 양식어가 수, 사육 수면적, 생산량 등이 감소하고 있다.

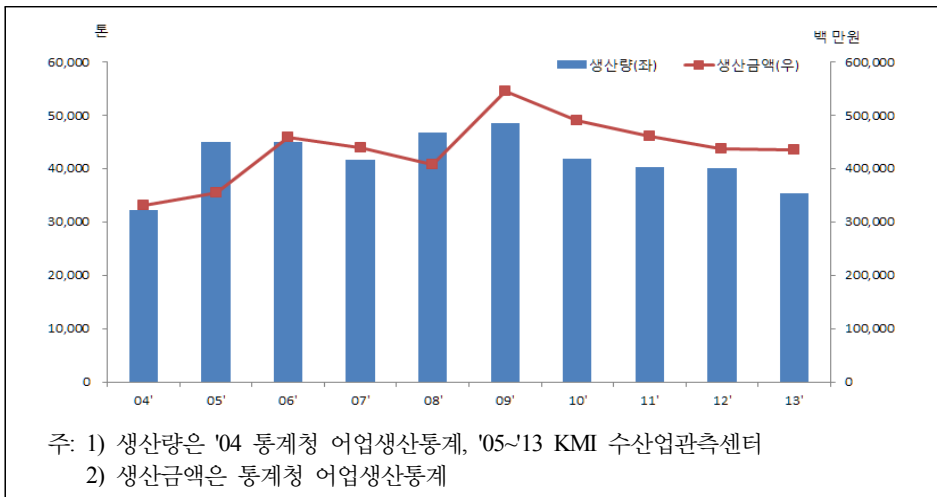
광어 양식어가는 2006년 가장 많은 696개에서 2013년 579개로 100개 이상 감소하였고, 사육 수면적 또한 2006년 235.7ha에서 2013년 224.5ha으로 줄었다. 광어 생산량은 1990년 1,037톤에 불과했으나, 2009년에는 가장 많은 4만 8,600톤이 생산되기도 하였다. 그러나 최근 출하가 부진해지면서 2014년 3만 7천 톤 수준으로 감소하였다.

〈그림 2-3〉 연도별 광어 양식 수면적 및 어가 수



광어가 생산되는 지역은 제주도, 완도, 포항, 거제 등으로 다양하다. 그러나 주산지는 제주도와 완도로 이들 지역의 생산량이 전체 생산량의 80% 이상을 차지하고 있다.

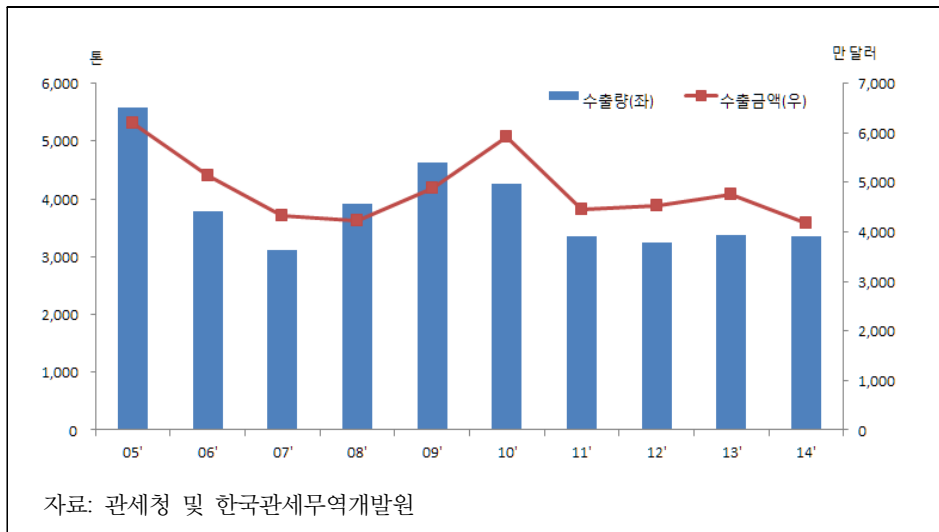
〈그림 2-4〉 연도별 광어 생산 추이



### 나. 수출입 특성

활광어 수출량은 1995년 1,000톤을 넘긴 이래로 꾸준히 증가하여 2005년에는 수출량이 5,574톤으로 최고치를 기록하였다. 그러나 2011년 이후 주요 수출 대상국인 일본에서 활광어 소비 감소와 엔화약세 지속 등으로 수출량은 점차 감소세를 보여 2014년 3,351톤으로 감소하였다. 수출량이 줄어들면서 수출금액 역시 감소세를 보이고 있다. 2010년 5,139만 달러를 기록했던 광어 수출액은 2014년 4,173만 달러로 2010년 대비 약 18% 이상 감소하였다.

〈그림 2-5〉 연도별 광어 수출 추이



### (3) 전복

#### 가. 생산 특성

국내 전복 생산은 2003년부터 본격화되었다. 2007년 4,490톤에 불과하던 전복 생산량은 2014년에는 9,409톤으로 증가했다. 전복은 완도지역에서 주로 생산되는데, 이 지역 생산량이 국내 생산량의 80%를 차지하고 있다.

〈표 2-3〉 연도별 전복가두리 시설동향

(단위: 가구, 건, ha, 톤, %)

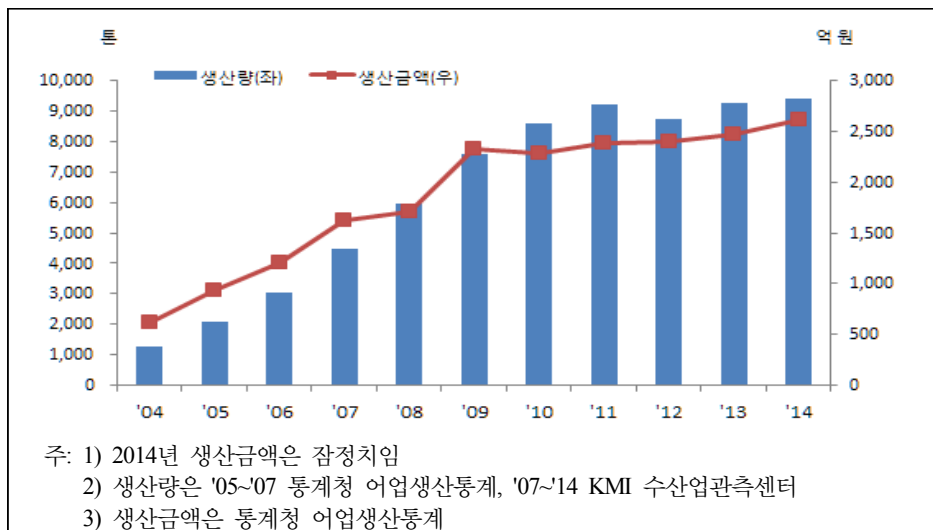
구분	2012년	2013년(A)	2014년(B)	증감률(B/A)
양식어가	2,762	2,942	2,954	0.4
면허 건수(건)	556	631	750	18.9
면허 면적(ha)	2,815.5	3,564.3	4,958.1	39.1
실제 시설(칸)	655,391	682,188	764,534	12.1

주: 해당연도의 1월 기준이고, 1칸의 규격은 내경 2.4m×2.4m 기준임

자료: 통계청 어업생산통계, KMI 수산업관측센터

2014년 전복 해상가두리 항공영상 판독결과, 전국 전복 시설량은 76만 4,534칸으로 2013년보다 12.1% 증가했으며, 그 중 80%인 60만 칸이 완도지역에 분포한다. 한편 전복 양식 어가는 2014년 2,954어가로 2013년과 비슷한 수준이었으나, 2012년에 비해서는 7.0% 많은 수준이었다. 해상가두리의 면허 건수는 750건이고, 면허 면적은 4,958.1ha이다. 특히 최근 들어 완도지역을 비롯한 기타지역 시설량이 지속적으로 증가하고 있다.

〈그림 2-6〉 연도별 양식 전복 생산 추이



2014년 전복 출하량은 9,409톤으로 2013년 비해 1.4% 증가하였다. 2000년대 초반에는 생산량 증가율이 매우 높았으나 최근 들어 그 증가 속도가 급격하게 둔화되고 있다. 이는 전복 해상가두리 시설 밀집 등으로 인해 폐사율이 증가했기 때문이다.

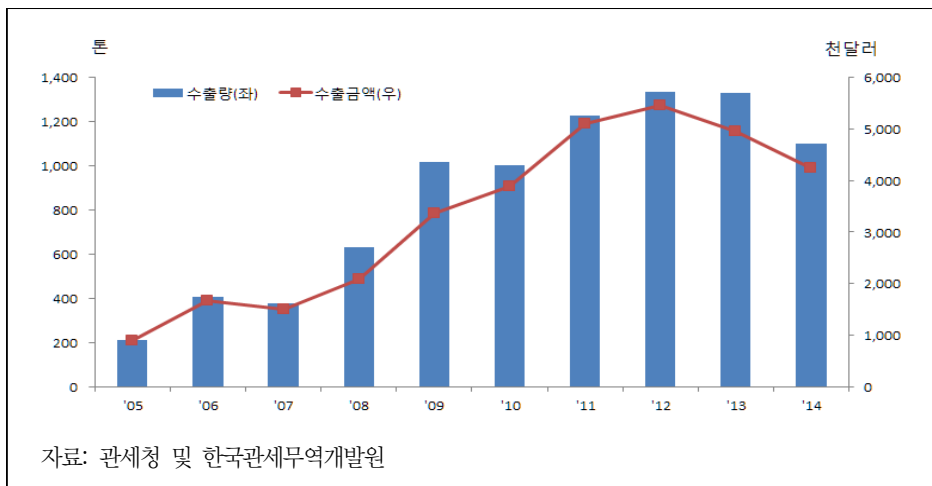
2014년 국내 양식 전복 생산금액은 약 2,600억 원으로 2013년에 비해 5.4% 증가했다. 이는 2004년 628억 원에 불과했던 전복 생산금액이 10여년 만에 4배 이상 증가한 것이다.

#### 나. 수출입 특성

2014년 활전복 수출의 경우 일본의 소비세 인상, 지속적인 원·엔환율 하락, 높은 국내 산지가격 등으로 인해 어려움을 겪었다. 따라서 2014년 활전복 수출량은 1,099톤으로 2013년 1,329톤에 비해 17.3% 감소했으며, 수출금액도 14.2% 적은 4,252만 달러였다.

전복은 대부분이 일본으로 활전복 형태로 수출되고 있으며 4월과 8월 그리고 연말·연시 수요로 12월에 가장 많이 수출된다.

〈그림 2-7〉 연도별 전복 수출 추이



## 2) 내수면양식 수산물

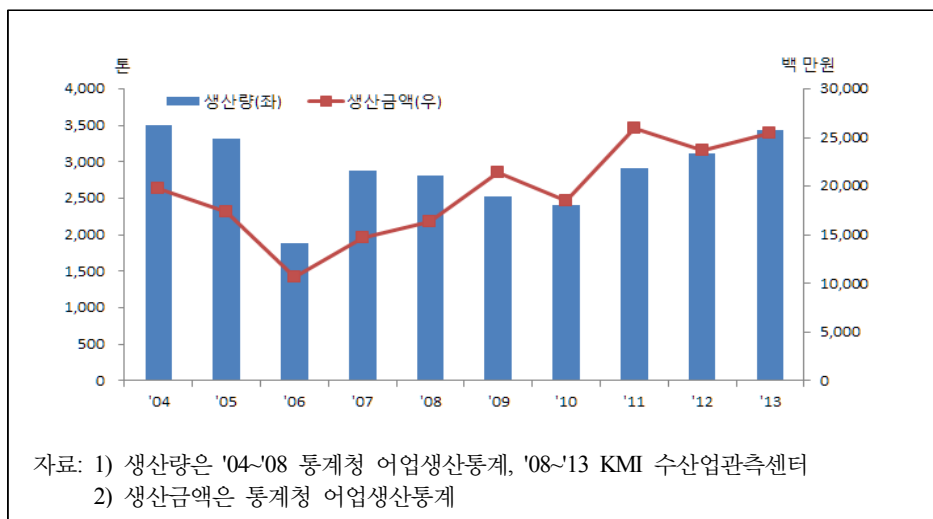
2013년 내수면양식 생산량은 2만 7,588톤이며, 생산금액은 3,458억이었다. 이는 국내 전체 수산물 생산량의 0.9%, 생산금액의 4.0%에 해당한다. 1975년 1만 톤이던 생산량은 그 후 지속적으로 증가하여 1987년에는 6만 톤 규모로 급성장했다. 그러나 1980년대 말 환경 및 수질문제 등의 이유로 호소나 댐에서 성행하던 가두리 양식시설이 철거<sup>6</sup>되면서 생산량은 급감했다.<sup>7</sup>

## (1) 송어

## 가. 생산특성

2015년은 국내에서 송어 양식이 시작된 지 50년을 맞는 해이다. 그동안 많은 외래어종이 도입되었지만 송어는 국내 토착화에 성공한 대표적인 사례라고 볼 수 있다.

〈그림 2-8〉 연도별 송어 생산 추이



<sup>6</sup> 1990년 제정된 '수질 및 수생태계 보전에 관한 법률'에 의해 철거되었음.

<sup>7</sup> 내수면 양식생산량(톤): 398(70년) → 39,226(80년) → 57,103(87년) → 17,846(99년)



국내 송어 양식산업은 몇 차례의 시련을 겪었으나 꾸준히 성장했다. 송어 생산량은 1998년에 4,018톤으로 최대 생산량을 기록했으나, 1997년부터 수질 보호를 위한 호소 가두리 양식을 금지하면서 생산량이 감소하였다. 2000년대 초반 들어 생산량이 다시 증가세를 나타냈으나, 2005년 발생한 말라카이트 그린(MG; Malachite Green) 사태로 2006년에는 1,878톤으로 급감했다. 그러나 2008년 시작된 송어 축제로 송어 수요가 증가하여 2013년 송어 생산량은 3,427톤으로 대폭 증가했다.

송어 생산량은 2013년 기준 3,427톤이며, 이 중 강원도는 1,927톤으로 전국의 56.2%를 점하고 있어 송어의 최대 산지이자 소비처이다. 다음으로 경북은 20.2%(692톤) 충북은 17.4%(596톤)를 차지하고 있다. 기타지역인 경남, 전남, 제주 등에서도 일부 송어 양식이 이루어지고 있지만 대부분 소규모 양식이다. 송어 생산금액은 2013년 기준 255억 원이었으며, 그 중 강원지역은 135억 원 이었다. 다음으로 경북, 충북 순이었으며, 충북지역은 생산량 및 생산금액이 꾸준히 증가하고 있다.

〈표 2-4〉 연도별·지역별 송어 생산동향

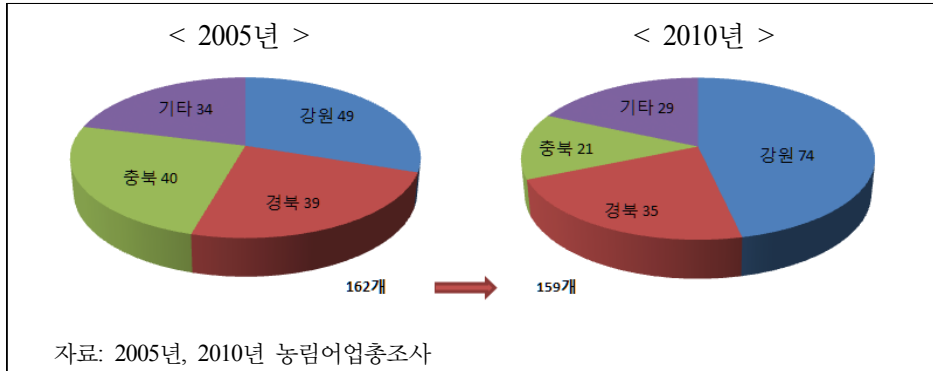
(단위: 톤, 백만 원)

구분	생산량					생산금액				
	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
전국	2,523	2,401	2,908	3,121	3,427	21,420	18,553	25,980	23,669	25,473
강원	1,318	1,259	1,561	1,705	1,927	11,856	10,456	13,691	12,592	13,501
충북	386	370	483	550	596	2,847	2,735	4,097	3,388	4,025
경북	610	557	657	673	692	4,640	3,414	5,525	5,048	5,477
기타	209	215	207	193	212	2,077	1,948	2,666	2,642	2,471

주: 생산량은 KMI 수산업관측센터, 생산금액은 통계청 자료임

1960년대 5개였던 송어 양식장 수는 1980년대는 10여 개, 2010년 159개로 증가했으며, 이후 사료비 상승 및 소규모 양식장의 이윤 감소 등으로 최근에는 다소 감소추세를 보이고 있다.

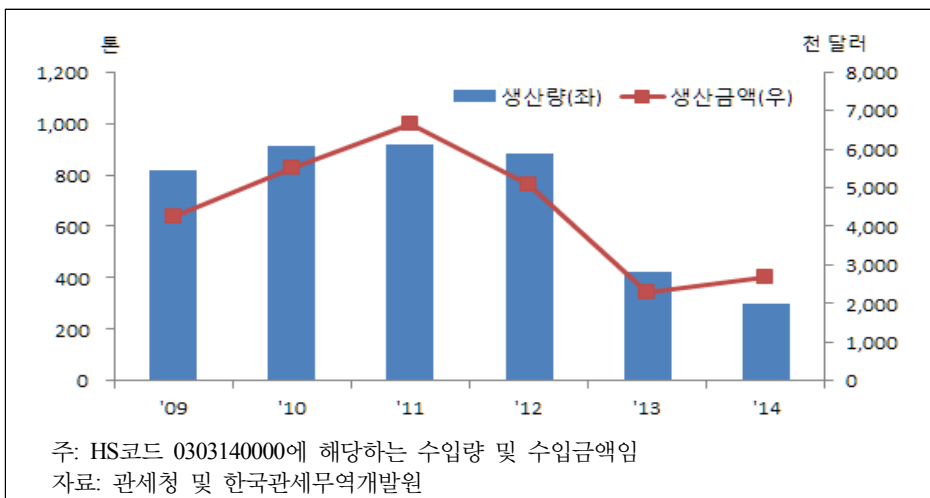
〈그림 2-9〉 지역별 송어 양식 어가 수 변화



#### 나. 수출입 특성

송어 수출은 거의 없으며, 수입은 주로 냉동송어이다. 냉동송어 수입량은 2008년에 917톤을 기록한 이후 연간 900톤 수준을 유지했으나 2014년에는 296톤으로 감소했다. 이는 주요 수입 대상국인 노르웨이의 고가 수출전략과 칠레의 잦은 자연재해 및 치어 폐사 등으로 수입 단가가 높아졌기 때문이다.

〈그림 2-10〉 연도별 냉동송어 수입 추이



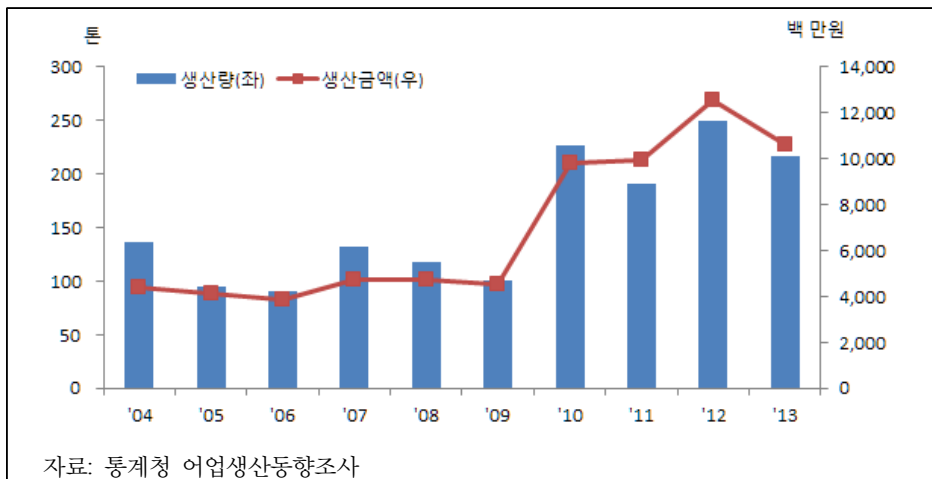
국내에 수입되는 냉동송어는 일반적으로 셀러드나 훈제로 소비된다. 그러나 국내에서 생산되는 송어는 산지에서 회로 먹거나 사이드 메뉴로 튀김이나 매운탕 등으로 먹는 것이 일반적이다. 따라서 국내 송어 시장은 수입산 송어의 영향을 거의 받지 않는 독립된 시장으로 볼 수 있다. 한편 수출의 경우는 어획을 통한 물량이 극소량 수출되고 있으나, 양식 송어가 수출되는 경우는 거의 없다.<sup>8</sup>

## (2) 자라

### 가. 생산특성

자라 생산량은 2010년 급속히 증가해 연간 200톤을 상회하고 있다. 2013년 자라 생산량은 218톤으로 전년 대비 다소 감소했으나, 2000년대 초반 이후 급격한 증가세를 나타내고 있다. 또한 생산금액도 2005년 41억에서 2013년에는 100억 원 이상을 기록했다.

〈그림 2-11〉 연도별 자라 생산 추이



<sup>8</sup> 최근 해수송어 양식이 소기의 성과를 보이면서 일본과 중국 대상 수출 움직임이 활발함.

지역별 생산량을 살펴보면, 2013년 기준 전남지역은 전국 자라 생산량의 절반 이상인 111톤을 생산했으며, 다음으로 경북이 45톤(20.7%), 전북이 38톤(17.5%) 순이다. 생산금액도 전남지역이 55억 원으로 가장 많다.

〈표 2-5〉 연도별·지역별 자라 생산동향

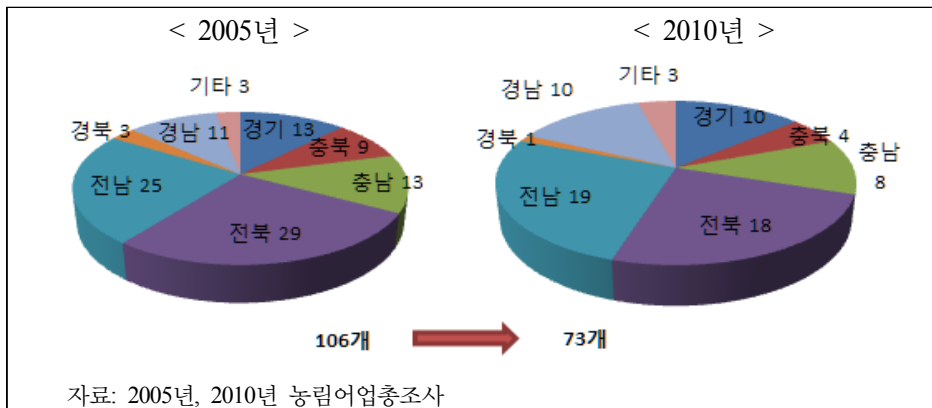
(단위: 톤, 백만 원)

구분	생산량					생산금액				
	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
전국	100	226	190	250	217	4,536	9,803	9,961	12,519	10,590
전국	100	226	190	250	217	4,536	9,803	9,961	12,519	10,590
전남	30	110	109	111	111	1,228	4,193	4,847	5,427	5,455
경북	16	31	33	41	45	596	1,599	1,718	2,263	2,135
전북	23	57	32	59	38	1,111	2,116	1,709	3,059	1,931
기타	31	28	16	38	23	1,602	1,895	1,686	1,770	1,070

자료: 통계청 어업생산동향조사

2010년 전국 자라 생산어가는 73개 어가로 2005년(106개)에 비해 31.1% 감소했다. 반면 양식면적은 2005년 13만 805m<sup>2</sup>에서 2010년 16만 8,543m<sup>2</sup>로 28.9% 증가했다. 경북지역의 경우 2010년 1개 어가에 불과했지만 생산량은 전국에서 두 번째로 많아 어가 당 생산성이 가장 높은 지역이다.

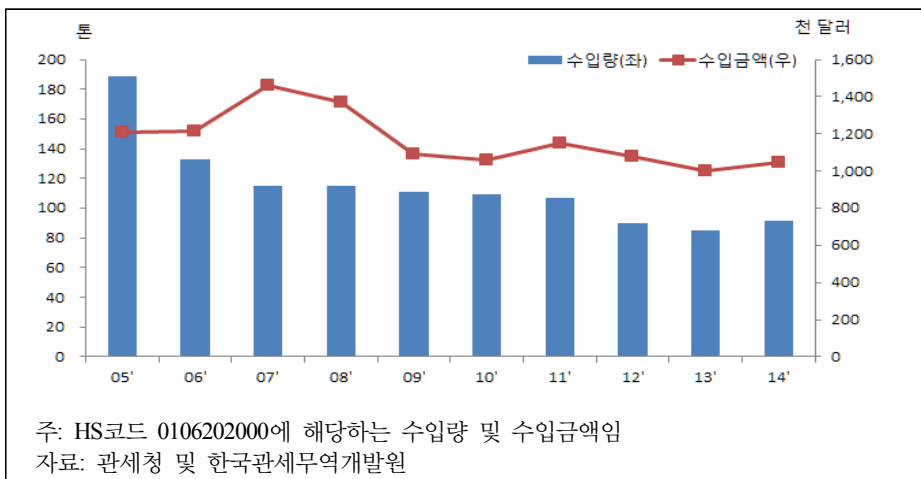
〈그림 2-12〉 지역별 자라 양식 어가 수 변화



### 나. 수출입 특성

최근 10년 간 자라 수입 추이를 보면, 2005년 이후 꾸준히 감소하여 2014년에는 92톤이 수입되었다. 또한 자라의 주 수입대상국은 중국이며, 다음으로 인도네시아, 태국 등이다.<sup>9</sup>

〈그림 2-13〉 연도별 자라 수입 추이



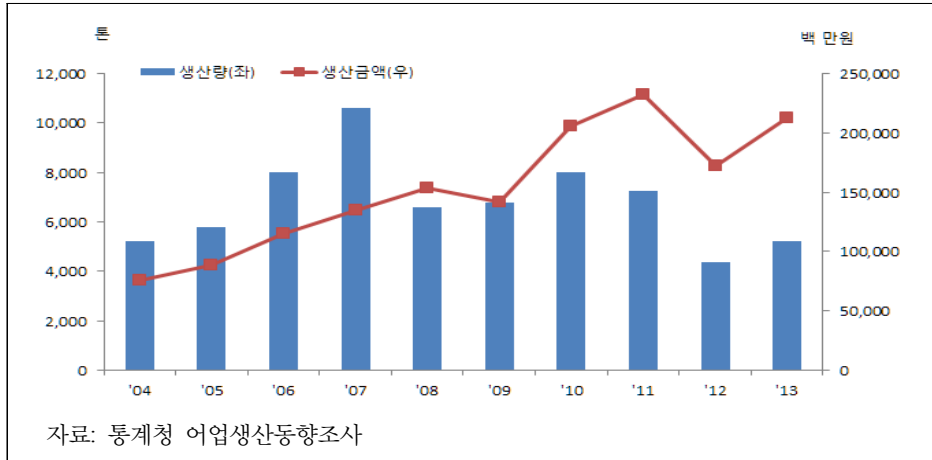
### 3) 민물장어

#### 가. 생산특성

민물장어 생산량은 2000년대 초반 이후 급격히 증가하여 2007년에는 1만 톤 규모(10,597톤)로 급성장했다. 그러나 2008년 급격히 감소한 이래 최근까지도 전성기의 생산량을 회복하지 못하고 있으며, 2013년에는 5,217톤의 생산량을 기록했다. 그러나 생산금액은 민물장어에 대한 수요 증가로 인한 출하 가격 상승으로 증가세를 이어나가고 있으며, 2013년 민물장어 생산금액은 2,124억 원에 달했다.

<sup>9</sup> 수입되는 자라는 주로 애완용, 방생용, 가공용이며, 국산에 비해 9,000원 정도 저렴함.

〈그림 2-14〉 연도별 민물장어 생산 추이



민물장어 생산은 전북과 전남지역에 집중되어 있으며, 두 지역의 생산량과 생산금액은 전국의 80% 이상을 차지한다.

〈표 2-6〉 연도별·지역별 민물장어 생산동향

(단위: 톤, 백만 원)

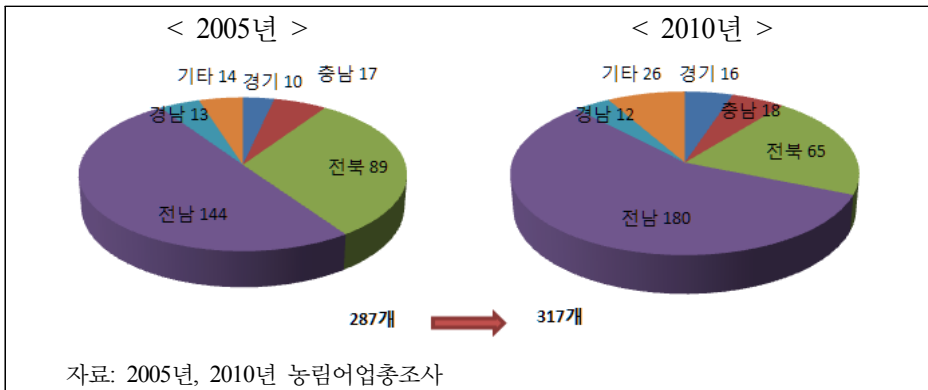
구분	생산량					생산금액				
	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
전국	6,766	8,021	7,257	4,365	5,217	141,976	205,435	232,828	172,377	212,370
전남	4,132	4,827	4,380	2,598	3,058	79,108	121,233	138,127	98,100	125,704
전북	1,766	1,963	1,796	963	1,201	33,869	46,215	54,561	36,587	46,898
경기	433	527	421	229	291	15,114	17,149	15,650	11,284	13,169
경남	33	117	96	79	178	1,599	3,095	3,778	3,890	7,627
인천	31	99	193	161	177	641	2,407	5,721	5,953	3,276
기타	371	488	371	335	313	11,645	15,336	14,992	16,564	10,114

자료: 통계청 어업생산동향조사

민물장어 생산어가는 2010년 317어가로 2005년(287어가)에 비해 10.5% 증가했다. 양식면적은 2005년 64만 3,589m<sup>2</sup>에서 2010년 16만 84,875m<sup>2</sup>로 대폭

증가했는데, 특히 전남과 전북지역에 집중 분포하고 있다.

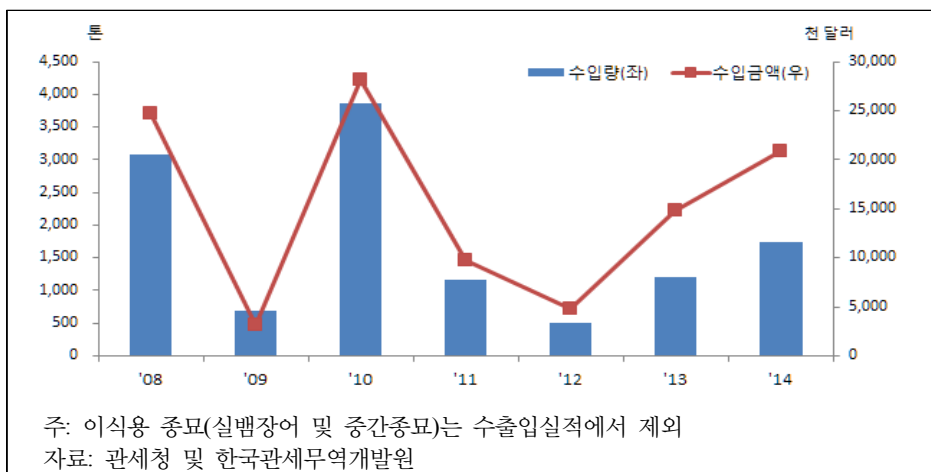
〈그림 2-15〉 지역별 민물장어 양식 어가수 변화



#### 나. 수출입 특성

민물장어의 주요 수입국은 중국이며, 다음으로 대만, 캐나다, 뉴질랜드 등이다. 민물장어 수입은 활어상태로 항공편으로 수입되는 활민물장어와 초벌구이, 양념구이 상태로 수입되는 가공 민물장어로 구분된다.

〈그림 2-16〉 연도별 민물장어 수입 추이



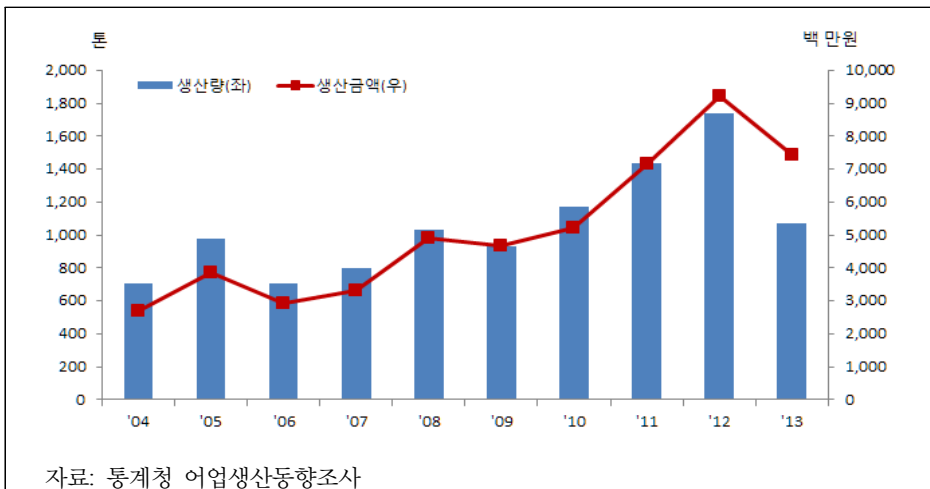
민물장어 수입량은 2012년 이후 꾸준한 증가세를 보이고 있으며, 2014년 수입량은 전년 대비 43.8% 증가한 1,746톤이었고, 수입금액은 41.3% 증가한 208만 달러였다.

#### (4) 향어

##### 가. 생산특성

향어 생산량은 1978년부터 전국의 대형 호소에서 양식이 시작된 이후 꾸준히 증가하여 1994년에는 12만 781톤으로 최대 생산량을 기록했다. 이후 1997년부터 호소의 가두리 양식을 금지하면서 생산량이 감소하였으며, 2013년 생산량은 1,068톤으로 1994년 생산량의 10% 수준이다.

〈그림 2-17〉 연도별 향어 생산 추이



한편 생산금액은 최근 생산량 증가로 증가세를 보이고 있으며, 2013년 생산금액은 74억 3,900만 원이었으며, 주 생산지역은 전북으로 2013년 기준 전국 생산량의 77.3%를 점한다.



〈표 2-7〉 연도별·지역별 향어 생산동향

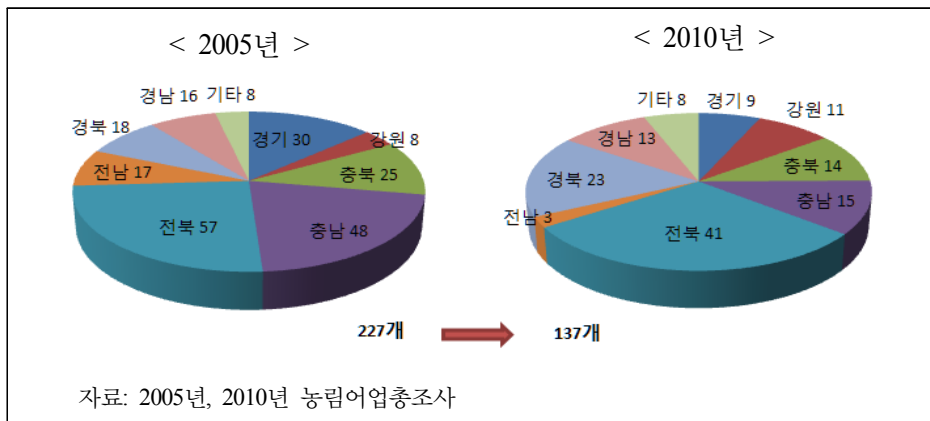
(단위: 톤, 백만 원)

구분	생산량					생산금액				
	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
전국	930	1,169	1,434	1,738	1,068	4,692	5,206	7,169	9,200	7,439
전북	550	639	888	1,214	826	2,643	2,811	4,387	6,343	5,960
경북	123	159	162	222	89	673	725	869	1,189	538
충남	34	107	131	122	66	140	425	596	650	387
기타	223	264	253	181	87	1,235	1,245	1,318	1,016	553

자료: 통계청 어업생산동향조사

향어 생산어가는 2010년 317어가로 2005년(227어가)에 비해 27.7% 감소했다. 양식면적은 2005년 538,287m<sup>2</sup>에서 2010년 538,870m<sup>2</sup>로 거의 변함없다.

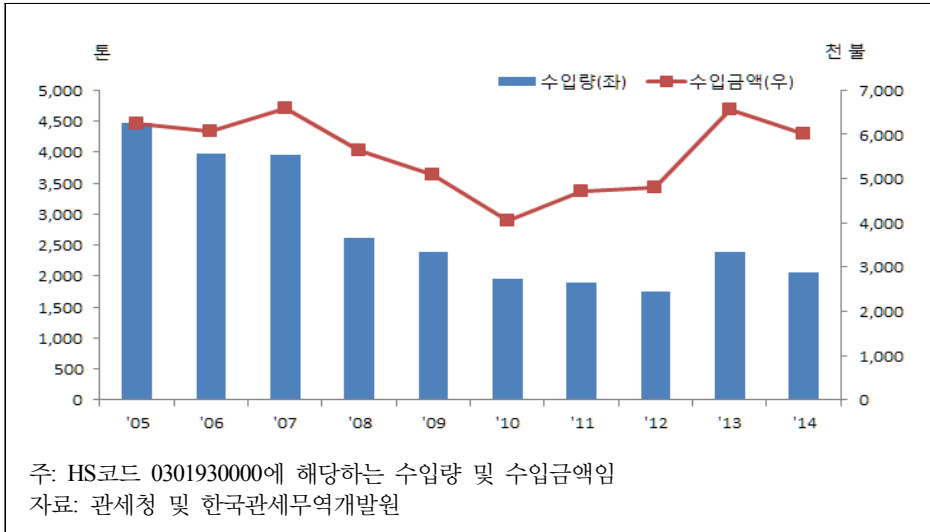
〈그림 2-18〉 지역별 향어 양식 어가 수 변화



#### 나. 수출입 특성

2014년 활잉어 수입량은 6,012톤으로 전년 대비 8.5% 감소했다. 활잉어 수입량은 2003년 이후 꾸준히 감소하다 2010년부터 최근까지 다소 증가했다. 잉어는 전량 중국에서 수입되고 있으며, 대부분이 활어이다.<sup>10)</sup>

〈그림 2-19〉 연도별 향어 수입 추이



## (5) 메기

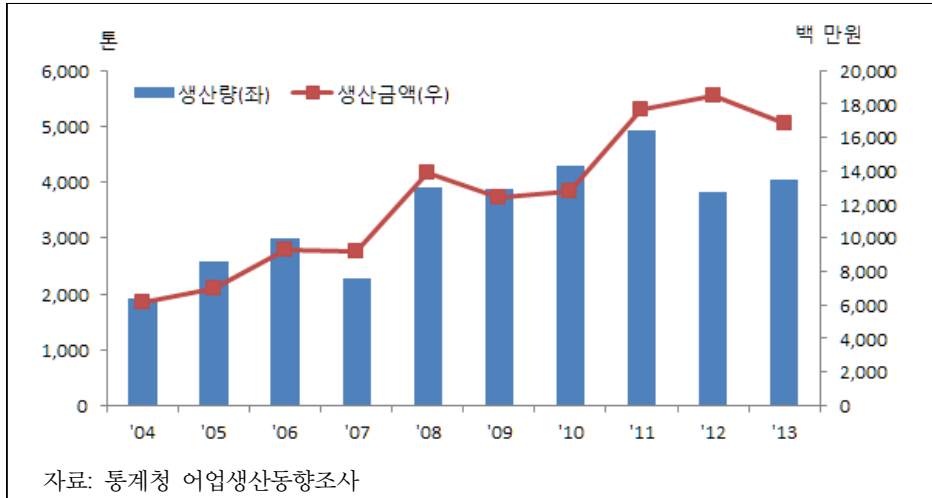
### 가. 생산특성

메기 생산량은 2013년 기준 4,040톤이다. 메기 생산량은 1970년대부터 꾸준히 증가하고 있으며, 2008년 이후 급격한 생산량 증가세를 나타내고 있다. 한편 2013년 생산금액은 전년 대비 8.9% 감소한 169억이었다.

메기 생산어가는 2010년 237어가로 2005년(227어가)에 비해 4.4% 증가했다. 반면 양식면적은 2005년 53만 8,287㎡에서 2010년 1,11만 5,698㎡로 두 배 이상 증가했다. 2010년 기준 전북지역에 가장 많은 양식장이 있으며, 다음으로 충남, 경기, 전남 순이다. 2013년 기준 메기 생산량이 가장 많은 지역은 전북으로 전국 생산량의 41.6%를 차지한다.

10 향어는 잉어목 잉어과의 민물고기로 독일에서 잉어를 인위적으로 개량한 품종이며 이것이 이스라엘로 이식되었던 것을 기원으로 이스라엘 잉어라고 칭함. 이 때문에 국내 수출입 통계에서는 향어로는 수출입이 집계되지 않으며, 대신 잉어로 수출입량을 판단할 수 있음.

〈그림 2-20〉 연도별 메기 생산 추이



메기 양식 어가 수의 변화가 큰 편인데, 이는 향어 및 기타 지수식 양식방법을 이용하는 타 내수면 양식업체들이 상황에 따라 양식 어류를 변경하는 일이 빈번히 일어나기 때문이다.

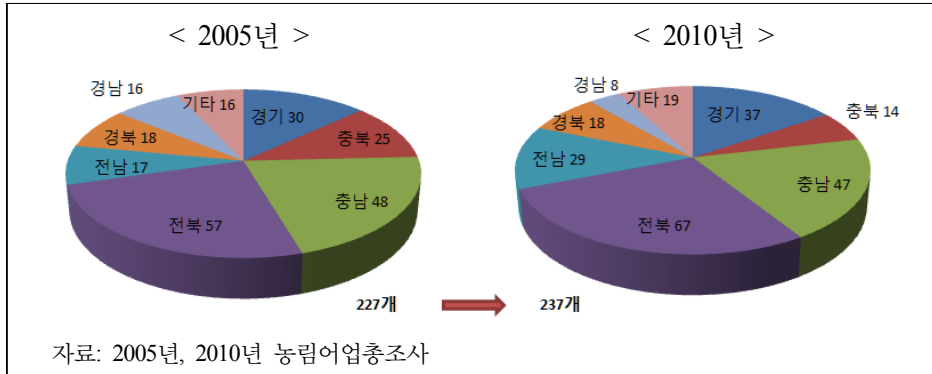
〈표 2-8〉 연도별·지역별 메기 생산동향

(단위: 톤, 백만 원)

구분	생산량					생산금액				
	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
전국	3,869	4,282	4,940	3,825	4,040	13,902	12,455	12,823	17,698	18,544
전북	1,745	1,801	1,971	1,442	1,679	4,933	4,815	6,688	6,693	6,654
충남	762	693	1,004	675	729	2,130	1,987	3,456	3,259	3,033
충북	360	723	731	630	710	1,281	2,318	2,710	2,982	2,903
전남	237	269	549	465	304	688	785	1,907	2,217	1,289
경기	419	296	371	301	258	1,854	1,009	1,406	1,556	1,204
기타	346	500	314	313	361	1,570	1,909	1,532	1,836	1,805

자료: 통계청 어업생산동향조사

〈그림 2-21〉 지역별 메기 양식 어가 수 변화



#### 나. 수출입 특성

국내에서 메기는 전량 활어로 유통되고 주로 매운탕용으로 소비되며, 일부 메기찜, 구이, 훈제 등으로도 소비된다. 그러나 수입의 경우에는 필렛상태가 대부분이다. 이는 메기의 주요 소비가 민물회 보다 탕이나 찜용이 많기 때문이다. 2014년 메기 수입량은 전년 대비 4.7% 증가한 1,554톤이었으며, 이중 가장 많은 양을 차지하는 필렛은 1,055톤 이었다.<sup>11</sup>

〈표 2-9〉 연도별 메기 수입동향

(단위: 톤, 천 달러)

구분	수입량	수입금액
2012년	1,773	6,265
2013년	1,484	5,211
2014년	1,554	5,755

주: HS코드 0301999080, 0304620000, 0303240000, 0304320000 에 해당하는 수입량 및 수입금액임  
 자료: 관세청 및 한국관세무역개발원

<sup>11</sup> 메기 수입의 가장 많은 양을 차지하는 필렛(HS코드 : 0304620000)은 전체 메기 수입량의 60% 이상을 차지함. 그러나 본 코드는 2012년 이전 030429에서 세분화 되어 2012년 이전의 수입량은 확인 할 수 없음.

## 2. 수산자조금 추진현황 및 문제점

### 1) 수산자조금 추진현황

수산부문 자조금사업<sup>12</sup>은 2004년 유통협약(명령)사업과 함께 시작되었으며, 첫 번째 대상 품목은 김으로서 수산관측 대상 품목이기도 하다. 연도별 수산자조금 대상 품목의 변화를 살펴보면, 사업 초기인 2009년까지는 매년 1개 품목 정도 확대되었으며, 그 후 2012년까지는 5개 품목으로 유지되다가 2013년 3개 품목이 추가되어 2014년 현재 8개 품목단체의 자조금사업이 실시되고 있다. 세부적으로는 2005년 광어, 2006년 송어, 2007년 전복, 2008년 자라 그리고 2013년 민물장어, 향어, 메기가 추가되었다.

지난 10년간의 수산자조금 국고지원액 추이를 보면 ‘계단형 성장’임을 알 수 있다. 즉 2004년 1억 원의 국고 지원을 시작으로 2008년까지는 소폭의 증가에 그쳤으나, 2009~2010년 2년간 수산자조금 국고지원액이 17억 원까지 급증했다. 그 후 2013년 신규 3개 품목의 도입으로 7억 원이 증가해 2014년 현재 수산자조금 국고지원액은 연간 25억 원 규모이다.

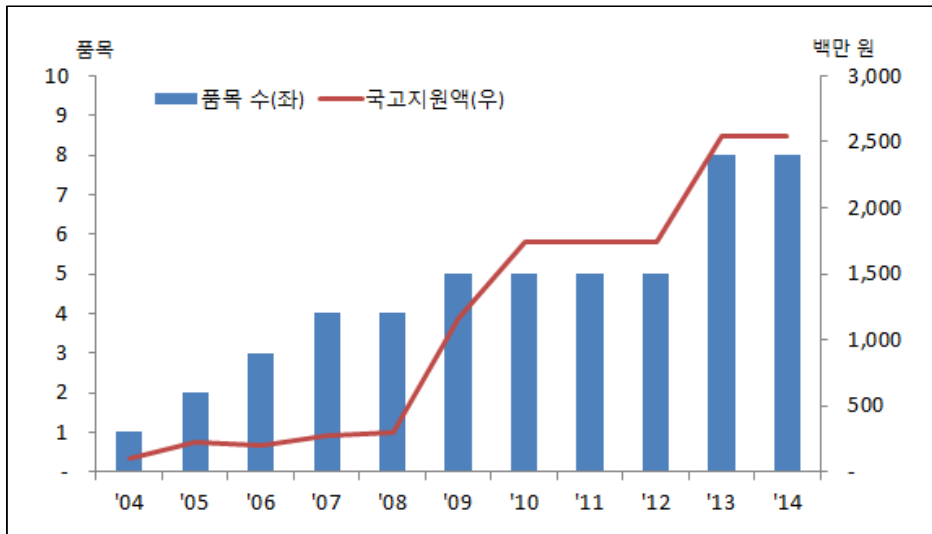
특히, 2009년의 경우 수산부문 자조금사업 국고지원액이 11억 원으로 전년 대비 4배 정도 증가했다. 이러한 증가 원인은 내부 및 외부 요인으로 살펴 볼 수 있다. 우선 외부 요인으로는 2009년부터 자조금사업과 품목별 대표조직 육성사업을 연계하여 추진함에 따라 품목 수의 변화는 거의 없었으나, 자조금의 국고지원액이 급증하게 되었다. 두 번째 내부적으로는 2008년까지 김은 3개(해남, 고흥, 진도)의 주산지, 광어도 2개(완도, 제주)의 주산지를 중심으로 자조금사업이 추진되었으나, 2009년부터 전국 규모로 확대되었기 때문이다. 단, 송어(2006년)와 전복(2007년)은 자조금사업 도입부터 전국 규모의 사업으로 시작되었다. 또한 2010년의 경우에도 국고지원액이 전년 대비 6억 원 증가했다. 이는 2009년까지는 수산부문 자조금사업과 유통협약(유통명령 포함)

<sup>12</sup> 수산부문 자조금사업은 대상 품목이 속한 어업의 종류에 따라 양식수산물과 원양수산물 자조금 사업으로 나눌 수 있음. 2014년 현재 양식수산물 8개 품목을 대상으로 자조금사업이 실시되고 있으므로 본 연구에서의 수산부문 자조금사업(이하 ‘수산자조금’)라 함은 양식수산물 자조금사업에 한함.

사업이 별도의 사업으로 추진되었으나, 2010년부터는 유통협약사업을 자조금 사업의 범주에 포함시켜 단일 사업으로 추진하고 있기 때문이다.<sup>13</sup>

지난 10년간 수산부문 자조금사업의 국고지원액 및 품목 수 변화를 간략히 도식화하면 <그림 2-22>와 같다.

〈그림 2-22〉 연도별 수산자조금 품목 수 및 국고지원액 추이



## 2) 수산자조금의 문제점

### (1) 제한된 품목의 수산자조금 시행

현행 수산자조금의 대표적인 문제점은 자조금사업 대상 품목이 극히 제한적이라는 점과 사업비가 소규모여서 사업의 실효성이 낮다는 점이다.

우선 2014년 현재 수산자조금 대상은 8개 품목으로 양식수산물 중에서도

<sup>13</sup> 유통협약(유통명령 포함)은 농안법 제10조를 법적 근거로 하며, 수산부문에서는 2004년부터 2009년까지 자조금사업과 유통협약사업을 병행하여 추진하였으나, 2010년부터 유통협약사업을 자조금사업의 범주에 포함하였음. 이에 따라 수산부문에는 자조금사업만 실시되고 있음. 한편 국가보조금 지원 측면에서 두 사업의 차이를 살펴보면, 자조금사업은 국고지원 비율이 전체 사업비의 50%이나, 유통협약사업은 70%를 지원함.

극히 일부 품목을 대상으로 자조금사업이 실시되고 있다. 그 중 천해양식수산물 3개 품목은 김, 광어, 전복으로 해조류, 어류 및 패류를 대표한다고 보기에는 미흡하다. 따라서 해조류로는 미역과 다시마, 어류로는 우럭과 해사가두리 어류, 패류로는 굴, 홍합 등 비교적 산업규모가 큰 천해양식수산물의 자조금사업 실시가 필요하다. 그리고 현행 수산자조금 대상 품목 중 나머지 5개 품목은 송어, 자라, 민물장어, 향어, 메기로 내수면양식수산물이다. 이들 품목은 내수면 양식산업에 있어서는 대표적인 품목이나, 천해양식수산물에 비하면 소규모이다.

〈표 2-10〉 연도별품목별 수산자조금 국고 지원 규모

(단위: 백만 원)

구 분	합 계	김	광어	전복	송어	자라	민물장어	향어	메기
시작	-	'04	'05	'07	'06	'09	'13	'13	'13
2010년	1,741	830	300	350	160	101	-	-	-
2011년	1,741	830	300	350	160	101	-	-	-
2012년	1,741	830	300	350	160	101	-	-	-
2013년	2,541	1,170	300	430	160	101	200	130	50
2014년	2,541	1,170	300	430	160	101	200	130	50

주: 본 자료는 해수부의 연도별 자조금사업 집행지침을 참고로 작성하였음

## (2) 수산자조금 사업 규모 및 사업비 편중

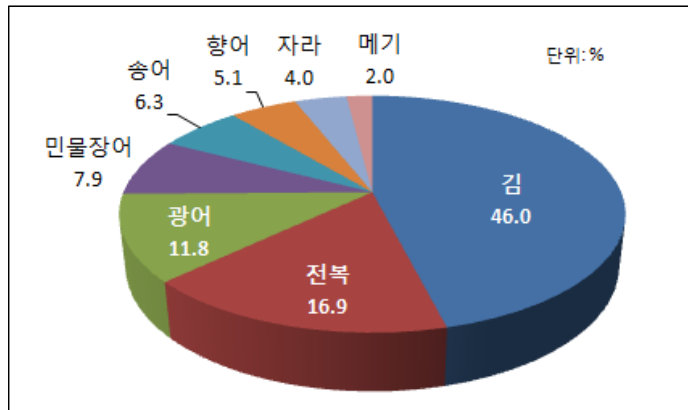
수산자조금의 두 번째 문제점은 자조금 사업비 규모가 매우 적다는 점이다. 즉 현행 수산자조금 사업비는 연간 50억 원(국고 포함)으로 원예자조금의 28% 수준이다. 또한 농업부문에 축산자조금 사업비를 포함하면 수산부문 자조금사업은 농업의 7%에도 미치지 못하는 실정이다.

또한 수산자조금은 사업비 규모의 문제와 함께 사업비가 특정 품목에 편중되어 있다는 문제도 있다.

예를 들면 김자조금의 연간 사업비가 수산자조금 전체의 46.0%로 가장 많으며, 다음으로는 전복자조금 16.9%, 광어자조금 11.8% 등이다. 즉 천해양식수산물 3개 품목의 자조금 사업비가 전체의 74.8%를 차지한다(<그림 2-23>

참조). 또한 나머지 5개 품목단체의 자조금 조성액(국고 포함)이 품목별로 5억 원 이하이므로 자조금사업의 실효성이 우려된다. 특히 자라와 메기의 경우 더욱 심각하다. 따라서 수산자조금에 있어 가장 시급히 추진되어야 할 부분은 ‘품목별 자조금사업의 규모화’라 할 수 있다.

〈그림 2-23〉 품목별 수산자조금 국고지원액 비율(2013년 기준)



### (3) 수산자조금의 본격적 추진 및 활성화 미흡

수산자조금의 시작은 2004년으로 원예자조금(2000년)에 비해 그다지 늦은 편은 아니다. 그러나 2014년 기준 원예자조금은 25개 품목 180억 원 규모인 반면, 수산자조금은 8개 품목 50억 원으로 원예자조금의 1/3 수준에도 못 미친다. 이는 수산자조금의 경우 사업 초기에 비정상적 사업 추진이 많았고 어업인들의 인식 부족 등으로 사업 활성화가 미흡했기 때문이다.

수산자조금 사업 시행 초기에는 전국 규모의 사업이 아닌 일부 주산지를 중심으로 한 소규모의 사업이 추진되었다. 김의 경우 2004년 해남군 단독의 자조금사업이 실시되었으며, 2007년 전남권 중심의 광역화가 추진된 후 2009년 대표조직 육성사업과 연계되면서 전국화되었다. 또한 광어의 경우도 2005년 완도군 단독의 자조금사업이 실시된 후 김과 마찬가지로 2009년 전국화되었다(<표 2-11> 참조).



〈표 2-11〉 수산자조금 사업 초기 추진현황(주산지 중심 사업)

구분	품목	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
천해양식	김	해남	해남, 고흥, 진도	고흥	해남, 고흥, 진도	좌동	전국
	광어	-	완도	완도, 제주	좌동	좌동	전국
	전복	-	-	-	전국	전국	전국
내수면	송어	-	-	전국	전국	전국	전국

- 주: 1) 김은 2007년 이후 전남권을 대상으로 광역화를 추진했음  
 2) 넙치는 2008년 12월 대표조식 품목으로 지정된 이후 전국화를 추진했음  
 3) 전복과 송어는 자조금사업 시행 초기부터 전국 규모로 시작함

결과적으로 수산자조금의 시초라고 할 수 있는 김자조금이 본격적으로 추진된 시기는 위에서 밝힌 바와 같이 2004년이 아닌 그 보다 5년 후인 2009년 이라고 봐야 한다. 따라서 수산자조금은 원예자조금보다 4년이 아닌 9년 늦게 시작되었다고 할 수 있다.

## 제3장 농업부문 자조금사업 평가체계

### 1. 농수산물 자조금제도

#### 1) 도입 배경

국내 농수산물의 수급상황이 ‘공급 부족’에서 ‘공급 과잉’으로 변화됨에 따라 새로운 수급관리 방안 마련이 중요한 정책과제로 대두되었다. 즉 그동안의 정부 수매비축과 같은 가격지지 정책의 효과가 불투명한 상황에서 정부의 시장개입도 여의치 않게 됨에 따라 생산자에 의한 자율적 수급조절 기능이 강화되어야 할 필요성이 커졌다.<sup>14</sup>

이에 따라 농수산물의 수급불균형, 시장교섭력 차이 등 품목별 산업이 안고 있는 공통의 문제점을 생산자들이 스스로 대응할 수 있는 자조금제도의 도입 필요성이 제기되었고, 학계와 업계를 중심으로 1980년대 후반부터 관련 연구가 이루어졌다. 정부는 이러한 연구 결과를 반영하여 1990년 제정된 농어촌 발전 특별조치법(이하 ‘농발법’)<sup>15</sup>에 자조금사업의 법적 근거를 마련하였다. 농발법의 자조금 관련 조항은 2000년 개정된 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률(이하 ‘농안법’)의 시행으로 삭제되었고, 그 조항은 농안법 제7조(자조금의 적립 지원)<sup>16</sup>로 이관되었다. 그 이후 2002년 축산물 소비촉진 등

<sup>14</sup> 황기형 등, 「수산부문 유통협약 및 자조금사업 활성화 방안」, 한국해양수산개발원, 2007. 12, pp.39-40.

<sup>15</sup> 농발법(법률 제4228호)은 UR협상의 타결에 대비해 농어업인의 이익보호와 복지향상을 위해 1990년 4월 7일 제정되었으나, 2009년 5월 27일 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법(법률 제9717호)의 제정으로 폐지되었음. 농발법에는 농수산물의 판로확대 및 수급조절 등 수급안정에 관한 조항을 담고 있으며, 농어민단체가 자조금을 조성·운영하는 경우 정부가 보조금을 지급할 수 있도록 함으로써 자조금사업의 법적 근거를 마련하였음.

<sup>16</sup> 농안법 제7조(자조금의 적립 지원)에 따르면, 생산자단체가 농수산물의 판로확대, 수급조절 및 가격안정을 도모하기 위하여 자조금을 조성·운영하는 경우 생산자단체에 대하여 농수산물가격안정기금 또는 수산발전기금에서 보조금을 지급할 수 있음.

에 관한 법률(이하 ‘축산자조금법’)<sup>17</sup>의 제정으로 농안법 제7조의 자조금 지원 대상이 축산물을 제외한 농수산물로 한정되었다. 또한 농수산물의 자조금 지원 조항도 2012년 농수산물자조금의 조성 및 운용에 관한 법률(이하 ‘농수산자조금법’)<sup>18</sup>이 제정됨에 따라 농수산자조금법으로 이관되었다. 결과적으로 지난 12년간 농수산물 자조금사업의 법적 근거였던 농안법 제7조는 타법의 제정으로 삭제되었다.

## 2) 농수산자조금법

FTA 체결 등으로 인한 시장개방이 확대됨에 따라 농수산물 분야에서 품목별 생산자단체의 주도적·자율적 대응이 필요하다는 인식이 확대되었고, 그러한 대응기반으로서 자조금제도의 역할이 중요해짐에 따라 농수산자조금의 조성·운용·평가를 체계화하고 의무자조금 도입의 법적 근거를 마련하기 위해 농수산자조금법이 2012년 2월 22일 제정되었다.

이 법은 농수산자조금의 조성 및 운용에 대한 사항을 정함으로써 농수산업자 및 소비자의 권익을 보호하고 농어업 및 국가경제의 안정적 발전에 이바지함을 목적으로 하며, 전체 5장 37개 조항 및 부칙으로 구성되어 있다. 제1장(제1조~제5조) 총칙에는 법의 목적, 용어 정의, 농수산자조금 설치 및 용도, 자조금 출연 및 지원 조항으로 구성되어 있으며, 제2장(제6조~제21조) 의무자조금, 제3장(제22조~제27조) 임의자조금, 제4장(제28조~제33조) 보칙, 제5장(제34조~제37조) 벌칙으로 구성되어 있다. 농수산자조금법의 주요 조항 및 내용을 간략히 정리하면 다음 <표 3-1>과 같다.

<sup>17</sup> 축산자조금법(법률 제6698호)은 2002년 5월 13일 제정되었으며, 이를 근거로 2004년 양돈, 2005년 한우자조금이 실시되었음. 또한 2006년 12월 28일 법의 목적과 내용이 분명히 나타날 수 있도록 법률 제명을 ‘축산자조금의 조성 및 운영에 관한 법률’로 변경되었음.

<sup>18</sup> 농수산자조금법(법률 제11350호)은 2012년 2월 22일 제정되어 2013년 2월 23일부터 시행되었음.

〈표 3-1〉 농수산자조금법 주요 조항 및 내용

조항	조항 명	주요 내용
제1조	목적	○ 농수산업자 및 소비자의 권익을 보호하고 농어업 및 국가경제의 안정적 발전에 이바지함
제3조	농수산자조금의 설치	○ 하나의 농수산물 품목에는 의무자조금 또는 임의자조금 중 하나의 자조금만을 설치할 수 있음
제4조	자조금의 용도	○ 소비촉진 홍보, 교육 및 정보제공, 수급안정, 유통구조 개선 및 수출활성화 사업, 조사·연구, 사업 성과 평가 등
제5조	출연 및 지원	○ 정부는 자조금의 조성 및 운용을 위하여 필요한 경우 자조금에 출연하거나 재정적 지원을 할 수 있음
제6조 ~제21조	의무자조금	○ 의무자조금 설치·재원, 거출 한도, 총회 설치·운영, 자조금관리위원회 설치·구성·업무, 운용 및 관리 등
제22조 ~제27조	임의자조금	○ 임의자조금 설치·재원, 자조금위원회 설치·구성 및 운영, 임의자조금 운용 및 관리 등
제31조	자조금 운용 평가	○ 자조금단체는 자조금의 건전한 운용을 위해 2년마다 외부전문기관의 평가를 받고 평가보고서를 해양수산부에 제출
제33조	권한의 위임 및 위탁	○ 해수부장관은 이 법에 따른 업무의 일부를 대통령령이 정하는 바에 따라 한국해양수산개발원에 위탁할 수 있음
제37조	과태료	○ 농수산업자의 무임승차 문제를 방지하기 위해 의무거출금을 납부하지 아니할 경우 300만 원 이하의 과태료 부과

주: 농수산자조금법 중 주요 조항의 내용을 연구자가 재구성하였음

특히 농수산자조금법 제31조는 자조금의 운용 평가를 명시한 조항으로 본 연구를 수행하게 된 근거 조항이기도 하다. 이 조항의 주요 내용은 ‘자조금단체는 자조금의 건전한 운용을 위해 해수부장관이 지정한 외부전문기관으로부터 사업운용 및 성과 등에 대한 평가를 2년마다 받고 그 평가결과에 대한 보고서를 해수부장관에게 제출하여야 한다’고 명시하고 있다. 또한 이 법 제31조 제4항에 따른 외부전문기관의 지정기준, 지정 및 지정취소의 절차, 평가의 절차 및 내용, 평가보고서의 제출 등에 관한 필요한 사항은 해양수산부령(시행규칙 제29조)으로 정하고 있다.

이 법 시행규칙 제29조(외부전문기관의 지정기준 등)의 주요 내용은 외부전문기관의 지정기준과 지정 및 취소 시 공고, 자조금 운용평가보고서 내용 및 제출 등이다. 특히 평가보고서에 포함되어야 할 내용으로는 ① 자조금단

체의 일반현황과 해당 농수산물 품목의 생산·유통·수출입 등 내·외부 환경분석, ② 자조금의 조성, 운용 실태 및 성과에 관한 분석, ③ 자조금단체의 해당 농수산물 품목의 대표성, ④ 자조금단체의 사업 효율성, 발전가능성 등 사업성과 분석 및 개선책, ⑤ 제30조(지도·감독 결과 통보)에 따라 통보받은 검사 결과 등의 반영 정도 등이다.

〈표 3-2〉 농수산자조금 평가 관련 법적 근거 및 주요 내용

구 분	농수산자조금법	농수산자조금법 시행규칙
조항	제31조(자조금 운용 평가)	제29조(외부전문기관의 지정기준 등)
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자조금단체는 해수부에서 지정한 외부전문기관으로부터 사업운용 및 성과 평가를 2년마다 받아야 함</li> <li>○ 자조금단체는 그 결과를 해수부장관에게 제출하여야 함</li> <li>○ 외부전문기관 취소 조건(청문)</li> <li>○ 세부 사항은 해수부령으로 정함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 해수부장관은 외부전문기관을 지정하거나 취소하는 경우 그 내용을 인터넷 홈페이지에 공고함</li> <li>○ 자조금 운용평가보고서 내용               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자조금단체 내·외부 환경분석</li> <li>- 운용실태 및 성과분석, 대표성</li> <li>- 사업 성과분석 및 개선책 등</li> </ul> </li> </ul>

### 3) 축산자조금법

축산자조금법은 2002년 제정 이후 2014년 현재까지 총 8번의 개정(일부개정 3회, 전부개정 1회, 타법개정 4회)이 있었다. 그 중 2011년 제5차 개정에는 의무자조금과 임의자조금에 대한 세부 조항들이 신설되었다.

이 법은 축산자조금의 조성 및 운용에 필요한 사항을 정함으로써 축산업자 및 소비자의 권익을 보호하고 축산업의 안정적 발전을 도모함을 목적으로 하며, 전체 5장 35개 조항 및 부칙으로 구성되어 있다. 제1장(제1조~제4조) 총칙에는 법의 목적, 용어 정의, 축산자조금 설치 및 용도에 관한 조항으로 구성되어 있으며, 제2장(제5조~제23조) 의무자조금, 제3장(제24조~제29조) 임의자조금, 제4장(제30조~제32조) 보칙, 제5장(제33조~제35조) 별칙으로 구성되어 있다.

축산자조금법의 법률 조항 구성은 전반적으로 농수산자조금법과 동일하지만, 농수산자조금법 제31조와 같이 별도의 자조금 운용 평가 조항은 없다. 따

라서 축산분야 자조금단체의 운용실적 및 성과에 대한 평가는 의무사항이 아닙니다. 그러나 축산분야는 자조금사업 규모<sup>19)</sup>가 크기 때문에 품목단체가 별도로 외부 기관에 의뢰해 품목별 자조금사업의 경제성 효과 등을 평가하고 그 결과를 대내외 홍보용으로 활용하고 있다.

이러한 축산분야 자조금사업의 경제성 평가는 축산자조금법 제4조(축산자조금의 용도)<sup>20)</sup>에 근거를 두고 있다. 즉 축산자조금의 용도 중 ‘자조금사업에 대한 경제성 평가’가 명시되어 있다. 또한 이 법 제31조(지도·감독)에 따르면, 농림축산식품부장관은 자조금의 조성 및 운용에 관한 업무를 지도·감독하며, 축산단체, 관리위원회, 위원회 및 수납기관에 대하여 자조금에 관한 업무·회계 및 재산 등에 관하여 필요한 사항을 보고하게 하거나 필요한 서류를 제출하게 할 수 있다.

결과적으로 축산분야 자조금사업의 경우 법률 상 별도의 평가 조항을 두고 있지는 않지만, 자조금의 용도 중 하나로 자조금사업에 대한 경제성 평가를 할 수 있도록 명시하고 있다. 또한 축산분야 주요 자조금단체는 사업비 중 일부(보통 3~4%)를 연구·조사비로 책정하여 자율적으로 해당 품목별 자조금사업의 경제성 평가를 실시하고 있다.

## 2. 원예자조금 추진현황

### 1) 원예자조금 회원 구성 및 조성방법

원예분야 자조금사업은 2000년 파프리카와 참다래 2개 품목으로 시작되었으며, 2003년 8개, 2004년 12개, 2005년 16개, 2006년 20개, 2007년 23개, 2008년에는 25개 품목으로 확대되었다.<sup>21)</sup> 그 이후 2014년 현재까지 품목별 상황에

<sup>19)</sup> 한우자조금은 연간 사업비가 260억 원이며, 그 중 조사연구비가 전체 사업비의 3.3%인 862백만 원임. 또한 양돈자조금의 연구비는 195억 원 중 3.8%인 746백만 원 임.

<sup>20)</sup> 축산자조금의 용도는 ① 축산물 소비촉진 홍보, ② 축산업자, 소비자, 중도매인 등과 수납기관에 대한 교육 및 정보제공, ③ 축산물의 자율적 수급 안정, 유통구조 개선 및 수출활성화 사업, ④ 축산물의 소비촉진, 품질 및 생산성 향상, 안전성 제고 등을 위한 조사연구, ⑤ 자조금사업에 대한 경제성 평가 등임.

<sup>21)</sup> 한국자조금연구원 『자조금 도입백서』에 따르면, 2008년까지 원예분야 자조금사업은 정부보조금

따라 매년 24~25개 품목의 자조금사업이 실시되고 있다.

자조금단체의 회원 구성과 자조금 조성방법은 각 품목별 특성에 따라 상이하다. 우선 자조금단체의 회원 구성은 개인 농가, 농협 및 단체 회원으로 나눈다. 개인 농가를 회원으로 하는 품목은 파프리카, 화훼, 단감, 포도 등 10개 품목이며, 원예분야 자조금단체의 40.0%가 이에 해당된다. 그리고 농협을 회원으로 하는 품목은 가지, 참외, 딸기, 토마토 등 8개 품목이며, 전체의 32.0%이다. 마지막으로 단체를 회원으로 하는 품목은 참다래, 사과, 절화, 고추 등 7개 품목이며, 전체의 28.0%이다(<표 3-3> 참조).

<표 3-3> 원예자조금 회원구성 및 자조금 조성방법(2013년 기준)

(단위: 개, %)

구 분	회원구성			조성방법		
	개인농가	조합	단체	출하액	출하량	면적 등
품목 수	10	8	7	19	3	3
비 중	40.0	32.0	28.0	76.0	12.0	12.0

원예자조금 조성방법도 품목별 특성에 따라 다양한데, 주로 출하(생산)액, 출하(생산)량, 재배면적 등을 기준으로 자조금을 조성하고 있다. 원예농산물 중 출하액을 기준으로 자조금을 조성하는 품목은 파프리카, 단감, 참외, 감귤, 배 등 19개 품목이며, 원예분야 자조금단체의 76.0%가 이에 해당된다. 품목별 자조금 조성율도 출하액의 0.03%에서 3%까지 다양하다. 그리고 출하량이나 생산량을 기준으로 하는 품목은 참다래, 사과, 국산밀 3개 품목이며, 전체의 12.0%이다. 참다래는 kg당 30원, 사과는 kg당 100원 그리고 국산밀은 40kg 가마당 400원의 자조금을 조성하고 있다. 마지막으로 분화는 재배면적(m<sup>2</sup>)당 302.5원, 육묘는 트레이 사용량의 3.1%, 인삼은 식재면적(a)당 1,500원 등 품목별 특성에 따라 다양한 기준으로 자조금을 조성하고 있다(<표 3-4> 참조).

으로 품목단체의 자조금 참여를 유도함으로써 양적으로는 크게 성장했으나, 질적으로는 매우 미흡한 실정이라고 밝혔다(자조금도입백서, p.75).

〈표 3-4〉 원예분야 자조금단체 현황(2013년 기준)

단 체 명	정부승인	회원 수	자조금 조성
(사)한국파프리카생산자조회	2000	521명	출하액의 0.56%
(사)한국참다래연합회	2000	20단체	생산량 × kg당 가격(30원)
(사)한국사과연합회	2003	41단체	100원/kg당
(사)한국화훼생산자협의회(분화)	2003	1,008명	재배면적(m <sup>2</sup> )당 302.5원
(사)한국화훼생산자협의회(절화)	2003	12단체	출하액의 0.1~0.8%
(사)한국단감생산자협의회	2004	15,950명	출하액의 0.3%
(사)한국가지생산자협의회	2005	28조합	출하액의 0.517%
(사)한국참외생산자협의회	2005	22조합	출하액의 0.15%
(사)전국친환경농업협의회	2006	160조합	계통출하금액의 0.03%
(사)한국딸기생산자대표조직	2006	61조합	출하액의 0.077%
(사)한국복숭아연합회	2007	9,876명	출하액의 0.15%
(사)한국오이생산자협의회	2007	7,586명	출하액의 0.139%
(사)한국육묘산업연합회	2007	73개사	트레이사용량 3.1%(최저800박스)
(사)한국인삼생산자협의회	2007	12,463명	식재면적a당 1,500원
(사)제주감귤연합회	2008	11,422명	출하액의 0.14%
(사)국산밀산업협회	2010	43조합	출하량 40kg가마당 400원
(사)무배추생산자연연합회	2010	106조합	계약재배 물량의 5%이내
(사)한국고추산업연합회	2010	97단체	출하액 5단계 구분(20~100만원)
(사)한국마늘산업연합회	2010	83단체	출하액의 3%이내
(사)한국배연합회	2010	18,146명	출하액의 3%
(사)한국백합생산자중앙연합회	2010	173명	출하액의 1.3%
(사)한국양파산업연합회	2010	114단체	출하액의 3%이내
(사)한국토마토생산자협의회	2010	120조합	출하액의 0.17%
(사)한국포도협회	2010	25,393명	출하액의 0.1%
(사)꽃고추생산자협의회	2012	64조합	출하액의 0.052%

자료: 한국농수산식품유통공사 내부자료



## 2) 원예자조금 조성규모

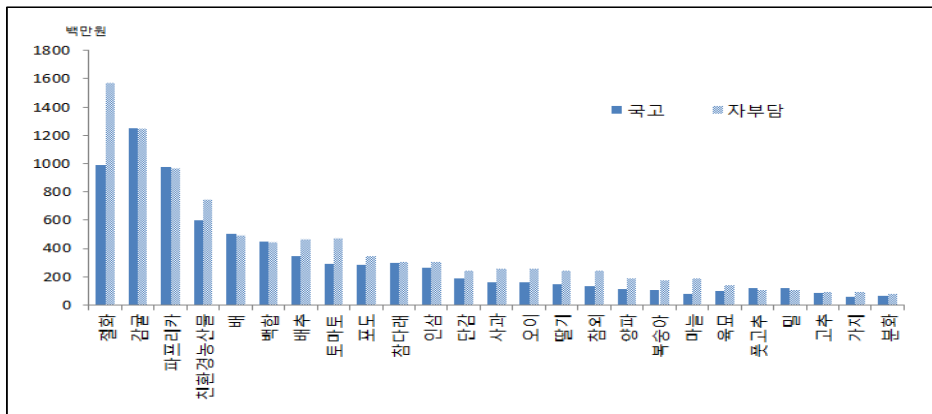
원예분야 자조금사업이 시작된 2000년에는 자조금 조성금액이 64백만 원(파프리카 18백만 원, 참다래 46백만 원)에 불과했으나, 2013년 현재 원예자조금 대상 품목 수는 25개 자조금 조성금액은 17,983백만 원으로 확대되었다.

〈표 3-5〉 원예자조금 조성규모(2013년 기준)

(단위: 개, %)

구 분	20억 이상	10~20억	5~10억	5억 이하
품목 수	2	3	6	14
비중(%)	8.0	12.0	24.0	56.0

〈그림 3-1〉 원예분야 품목별 자조금 조성 규모(2013년 기준)



원예자조금 조성규모를 보면, 절화가 2,564백만 원으로 가장 크며, 다음으로 감귤, 파프리카 등의 순이다. 규모별로는 20억 원 이상인 품목이 2개 품목(절화, 감귤), 10~20억 원이 3개 품목(파프리카, 친환경농산물, 배), 5~10억 원이 6개 품목(백합, 배추, 토마토, 포도, 참다래, 인삼), 그 외 단감, 사과, 오이, 딸기, 참외, 양파 등 14개 품목<sup>22</sup>은 5억 원 이하이다(<표 3-5> 참조).

<sup>22</sup> 원예자조금 조성규모(정부보금 포함)가 연간 5억 원 이하인 품목 중 단감, 사과, 오이, 딸기 4개 품목은 4억 원 규모이고, 참외, 양파 2개 품목은 3억원, 복숭아, 마늘, 육묘, 꽃고추, 밀 5개 품

〈표 3-6〉 원예자조금 사업비 배정내역(2013년 기준)

(단위: 백만 원, %)

품목	계	국고	비중(%)	자부담	비고
절화	2,564	991	38.7	1,573	
감귤	2,500	1,250	50.0	1,250	대표조직
파프리카	1,948	974	50.0	974	대표조직
친환경농산물	1,350	600	44.4	750	
배	1,000	500	50.0	500	대표조직
백합	900	450	50.0	450	대표조직
배추	815	345	42.3	470	대표조직
토마토	768	288	37.5	480	대표조직
포도	635	283	44.6	352	대표조직
참다래	610	300	49.2	310	
인삼	577	263	45.6	314	대표조직
단감	440	190	43.2	250	대표조직
사과	430	163	37.9	267	대표조직
오이	426	160	37.6	266	
딸기	400	150	37.5	250	대표조직
참외	382	132	34.6	250	
양파	312	112	35.9	200	대표조직
복숭아	288	108	37.5	180	
마늘	280	80	28.6	200	대표조직
육묘	248	99	39.9	149	
풋고추	232	116	50.0	116	
밀	232	116	50.0	116	
고추	184	84	45.7	100	대표조직
가지	160	60	37.5	100	
분화	152	63	41.4	89	(사업미실시)
유보액	150	150	100.0	-	
계	17,983	8,027	44.6	9,956	

주: 1) ‘비중’은 품목별 자조금사업비 중 국고 비율을 말함

2) ‘유보액’은 전체 사업비의 0.8%, 국고의 1.9% 수준임

자료: 한국농수산식품유통공사 내부자료

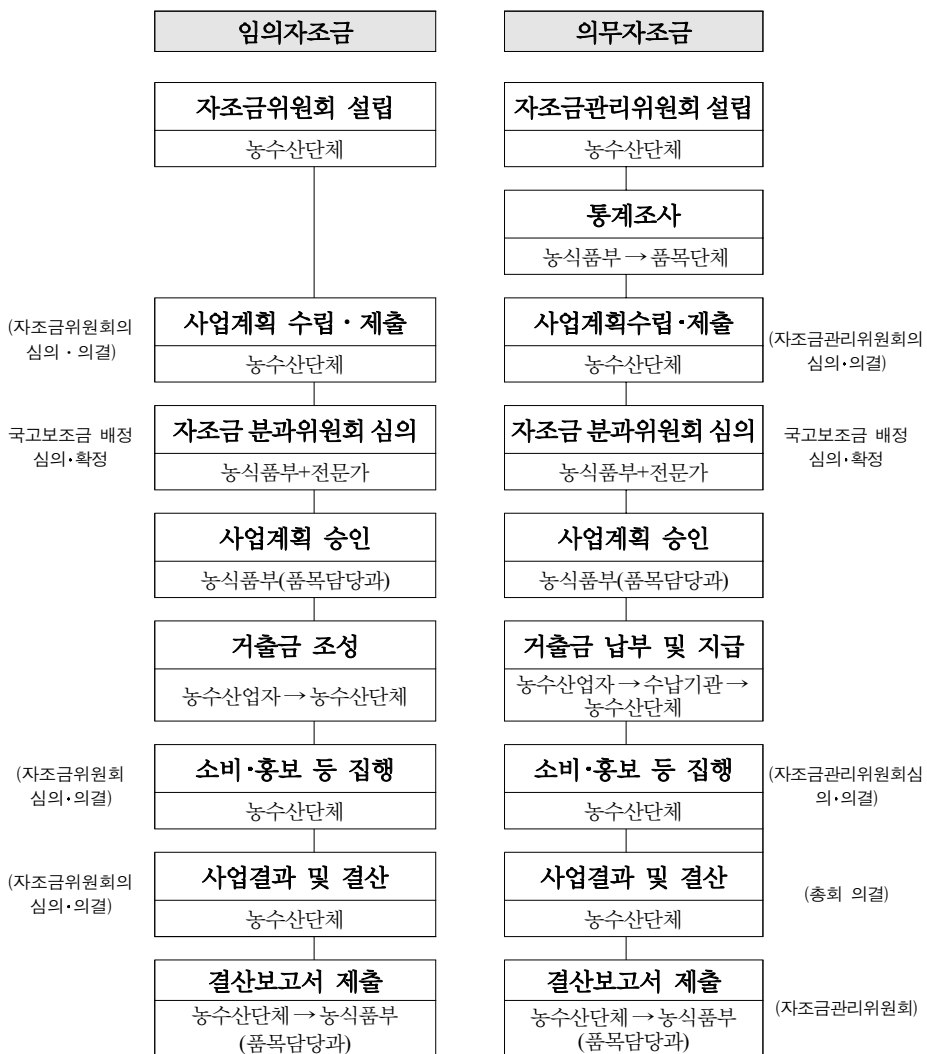
---

 목은 2억 원, 나머지 고추, 가지, 분화 3개 품목은 1억 원 규모임.

## 3) 원예자조금 추진절차

원예분야 자조금사업은 임의자조금과 의무자조금으로 나누며, 사업 추진 절차 상 차이는 통계조사 유무, 거출 방법 및 사업 주체의 이름만 상이하고 그 외 추진절차는 거의 유사하다(<그림 3-2> 참조).

〈그림 3-2〉 원예분야 자조금사업 추진절차



자료: 농림축산식품부

### 3. 원예자조금 평가체계

농업부문 자조금사업은 앞서 살펴본 자조금 관련제도에서도 알 수 있듯이 크게 축산분야 자조금사업과 원예분야 자조금사업으로 나눈다. 수산부문 자조금사업은 원예분야 자조금사업과 함께 농수산자조금법에 근거를 두고 있으므로 본 절에서는 농업부문 중 원예분야 자조금사업의 평가체계를 중심으로 살펴보았다.

#### 1) 평가 목적 및 추진 경과

##### (1) 평가 목적

원예분야 자조금사업의 평가 목적은 원예 자조금단체의 운용실적 평가를 통해 자조금사업 정책방향 개선 및 피드백을 위함이다. 또한 평가 결과를 근거로 정부보조금을 차등지원함으로서 자조금단체의 경쟁력 강화를 유도하고자 한다.

##### (2) 추진 경과

우리나라 원예분야 자조금사업은 2000년 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률에 의하여 시작되었으며, 대상 품목은 파프리카와 참다래 2개 품목에 불과했다. 그 후 2006~2007년 2년간 파프리카 등 21개 품목(18단체)에 대해 원예분야 자조금사업의 예비 평가를 실시하여 정부보조금 차등지원의 기반을 마련하였다.

예비 평가 이후 자조금사업 실시 4년차 이상 품목을 대상으로 연도별로 평가를 실시하여 정부보조금 차등지원을 실시하였다. 우선 2008년에는 20개 품목에 대한 평가를 실시하여 자조금사업 4년차 이상인 16개 품목에 대해 정부보조금 차등지원을 실시하였다. 2009년에는 23개 품목에 대한 평가를 실시하여 4년차 이상인 20개 품목에 대해 정부보조금 차등지원을 실시하였다. 2010년에는 26개 품목 중 운영 실적이 없는 팽이버섯을 제외한 25개 품목에 대한

평가를 실시하여 4년차 이상인 22개 품목에 대해 정부보조금 차등지원을 실시하였다. 2011년에는 25개 품목 중 자두를 제외한 24개 품목에 대한 평가를 실시하여 2013년 정부보조금 차등지원을 실시하였다. 2012년도 원예자조금 지원 대상 25개 품목 중 사업을 실시하지 못한 분화를 제외한 24개 품목에 대해 2013년 3월 21일부터 4월 10일까지 평가를 실시하여 21개 품목에 대해 정부보조금 차등지원을 실시하였다. 그리고 2013년도 원예자조금 지원 대상 24개 품목에 대해 2014년 12월 4일부터 19일까지 평가를 실시하여 4년차 미만인 2개 품목(밀, 풋고추)를 제외한 22개 품목에 대한 2015년 정부보조금 차등지원을 실시하였다.

## 2) 원예자조금 사업지침

원예분야 자조금사업의 평가를 위해 농림축산식품부에서는 농산물 자조금 사업지원 시행지침(이하 ‘사업지침’)을 수립하였다. 사업지침에는 성과목표, 재정투입 계획, 자조금 지원요건, 자조금사업 단계별·기관별 역할 및 추진절차 등을 명시하고 있어 자조금사업의 실질적 평가기준이 된다.

사업지침은 크게 세부분으로 구성되어 있는데, 사업개요, 자조금사업 주요 내용, 담당기관 역할 등 이다. 우선 사업개요에는 사업 목적, 법적 근거, 성과 목표 및 지표, 연도별 재정투입 계획 등을 담고 있다. 2014년 사업지침에는 2017년까지 원예농산물 자조금 대상 품목을 30개 이상으로 확대하는 것을 목표로 삼고 있다.

두 번째 자조금사업 주요 내용에는 사업대상자, 지원요건, 자조금 용도, 지원형태 및 거출한도, 사업계획서 검토 및 승인 등을 담고 있다. 특히 해외연수사업의 경우에는 사업실적 평가 결과 A(우수)등급 단체에 한하며, 연수목적, 인원 및 연수내용 등 대한 검토의견서를 작성하여 품목담당과에 연수 2개월 전까지 승인을 받도록 하고 있다. 또한 당해 연도(전년도 이월액 제외) 자조금 조성액이 100백만 원 미만인 자조금단체의 경우 차년도 정부보조금 지원 대상에서 제외하는 문항을 담고 있다.

〈표 3-7〉 원예자조금 사업지침 주요내용(2013년 기준)

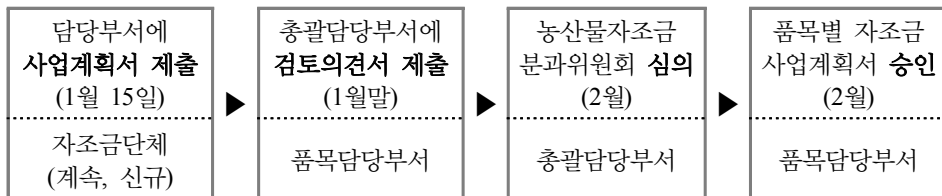
구 분		주 요 내 용	비 고
I. 사업개요		○ 목적, 근거법령, 성과목표, 재정투입 계획 * 목표 : 2017년까지 농산물자조금 30개 이상 확대	담당기관 명시
II. 주요내용		○ 사업대상자, 지원요건, 용도 * 해외연수사업 유의사항 별도 명시(대상 : 평가결과 A등급 단계) ○ 지원형태 및 거출한도, 계획 검토 및 승인 * 자조금 자체조성액 100백만 원 미만 보조금 지원 대상 제외	생산량 (액) 30% 이상
III. 표준 프로세스 (SP) 및 담당기관 역할	사업계획 신청단계	○ 자조금단체 : 계획서 제출 * 매년 1월 15일까지 품목담당부서 제출(자조금위원회 심의 의결) ※ 사업계획서 외 관련 증빙서류 첨부(생산규모, 관리규정 등)	
	사업계획 승인단계	○ 정부 : 사업계획 검토 및 심사 * 절차: 검토(품목부서) → 심의(분과위원회) → 승인(품목부서) * 시기: 제출(1/15) → 검토(1월말) → 심의(2월) → 승인 (2월) ○ 농식품부 내 농산물자조금분과위원회 구성 * 담당국장, 총괄 및 품목 담당과장, 전문가 등 7인 이내 구성 * 자조금단체 및 정부예산안 지원규모 심의·확정	신규품목은 현장심사 (담당부서)
	세부사업 계획수립 및 시행단계	○ 정부 : 자조금단체 역할 부여 및 행정지원 ○ 단체 : 자조금 사무국 설치, 관리규정 제정 등 * 자체 조성액 5억 원 이상 사무국 설치(경비는 사업비 20~30%) * 직접적인 수급조절(산지폐기) 자조금 조성액의 30% 이내 * 고추, 마늘, 양파, 무·배추 농업관측정보 회원 배포(매월)	사무국은 사업 총괄, 취합, 보고, 관리 의무
	자조금 배정단계	○ 단체 : 자부담 우선 집행 * 기 지급 보조금은 집행실적 서류 첨부하여 청구 ○ 정부 : 교부결정 및 통지	
	사업이행 점검단계	○ 단체 : 집행실적 및 정산결과, 결산보고서 제출 * 매년 2월 15일까지 담당부서 제출, 불가피한 경우 3월 말 * 농산물 중정행사의 물량확인을 위해 검수증 등 증빙자료 제출 * 결산보고서 : 산업현황 및 문제점, 사업결과 및 발전방향 포함 ※ 외부전문기관 평가는 2015년 평가 실시하고 2016년 반영 ○ aT : 원예분야 자조금사업 평가 실시 * 단체별 사업평가 실시 후 4월 30일까지 결과보고서 제출 * 정부보조금 지원 3년 이상(본 평가), 2년 이하(예비 평가) ○ 정부 : 지도·감독, 사업 점검 * 점검 : 자조금단체 대상 반기별 1회 이상 실시(품목담당부서)	농수산자조금법에 따른 평가 실시 (2015년부터)  본평가/예비 평가 구분
	사업성과 측정단계	○ 성과지표 측정 : 사업 실적 평가 * 평가지표 : 조성 및 이행실적, 대표성, 발전가능성, 추진능력 등 * 평가기관/일정 : aT(산지유통팀) / 매년 4월 30일 ○ 만족도 조사 : 사업 실효성, 인지도, 공헌도 평가 * 조사기관/일정 : aT(산지유통팀) / 매년 10월(10일간) * 조사대상 : 자조금단체 회원 500여 명 * 조사방법 : 전화, 이메일 및 우편 등을 활용한 설문조사	성과평가 및 만족도
	사업평가 및 환류단계	○ 사업평가 : 우수단체 인센티브, 미흡단체 패널티 * 결과 차차년 적용(예 13년 실적→14년 평가→15년 적용) ○ 환류 : 평가 등급별 정부보조금 차등 지원 * 우수(80점 이상) 100%, 보통(60~79) 80%, 미흡(60미만) 60%	평가체계 수정/보완

주: 원예자조금 사업지침 중 주요 내용을 중심으로 연구자가 재구성

사업지침 세 번째 부분에는 자조금사업 표준프로세스(SP)에 따른 담당기관별 역할을 명시하였는데, 원예자조금사업 신청부터 평가까지 7단계로 분류하여 각 단계별로 자조금단체, 평가기관, 중앙정부의 역할을 구체적으로 제시하고 있다. 자조금사업 표준프로세스 7단계는 사업 신청단계, 승인단계, 세부계획 수립 및 시행단계, 자금 배정단계, 이행 점검단계, 성과 측정단계, 사업평가 및 환류단계 등이다. 각 단계별 주요 내용 및 담당기관별 역할 등은 <표 3-7>과 같다.

원예분야 자조금사업 승인절차 및 일정을 도식화 하면 다음 <그림 3-3>과 같다. 자조금단체에서는 품목별 자조금위원회의 심의 및 의결을 거친 당해연도 사업계획서를 품목담당부서에 1월 15일까지 제출한다. 품목담당부서는 사업계획의 적정성, 신청서류 등을 심사한 후 1월 말까지 총괄부서에 제출한다. 그 후 2월까지 농산물자조금분과위원회의 심의를 거쳐 품목담당부서에서 품목별 자조금사업 계획을 최종 승인한다.

<그림 3-3> 원예분야 자조금사업 승인절차



자료: 농림축산식품부

### 3) 원예자조금 평가방법 및 내용

#### (1) 평가방법

원예분야 자조금사업의 평가는 크게 ‘성과 평가’와 ‘효과 평가’로 나눌 수 있다. 이는 법적 근거, 시행 주기, 주관 기관, 평가방법·도구·내용 및 결과 적용 등의 차이로 구분한다(<표 3-8> 참조).

〈표 3-8〉 원예자조금 평가구조(성과 평가 vs 효과 평가)

구 분	성과 평가	효과 평가
법적 근거	농수산물자조금법, 사업지침	농수산물자조금법, 고시
시행 주기	1년	2년
주관 기관	평가기관(aT)	외부전문기관(미정)
평가방법	자조금단체 방문 평가 농식품부 → 평가기관	연구 용역 품목별 자조금단체 → 지정기관
평가 도구	평가지표(점수), 평가조사서	평가보고서
평가 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기반구축 부문(납부율, 조성규모 등)</li> <li>○ 활성화 부문(교육실적, 홍보실적 등)</li> <li>○ 사업지침 준수 여부 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 품목 현황 및 환경분석</li> <li>○ 운용실태 및 성과분석</li> <li>○ 품목 대표성, 사업 효율성</li> <li>○ 발전가능성, 개선방안 등</li> </ul>
결과 활용용	정부보조금 차등지원	대외 홍보 및 대응
평가 예산	원예자조금(국고 유보액)	품목별 자조금 예산

주: ‘대외 홍보 및 대응’은 국회 및 대국민에 대한 품목별 자조금 효과에 대한 홍보를 말함

우선 성과 평가는 2008년 이후 원예분야 자조금단체의 운용실적을 매년 평가하고 있으며, 그 결과에 따라 정부보조금 차등지원을 실시하고 있다. 이는 원예자조금 사업지침에 근거를 두고 있으며, 주요 평가지표 및 가·감점 지표에 배정된 점수로 합산된다. 성과 평가는 평가 주관기관 aT의 담당자가 매년 1회(주로 12월) 품목단체 사무국을 방문하여 실시한다. 또한 aT는 매년 자조금단체 운용실적 평가계획을 수립하여 공지하며, 이러한 평가계획은 농림축산식품부와 협의 하에 수립된다. 구체적인 성과 평가는 사전에 준비된 평가조사서를 작성하는 방식으로 시행된다. 이는 농수산물자조금법에 명시된 2년마다 실시하는 평가와는 별도로 추진되는 것이다.

두 번째 효과 평가는 농수산물자조금법 제31조에 근거하며, 2년마다 실시한다. 평가방법은 자조금단체가 농식품부장관이 지정한 외부전문기관에 의뢰하고 평가보고서를 농림식품부장관에게 제출한다. 평가보고서 내용은 품목 현황·대표성, 운영실태·성과, 사업 효율성, 개선방안 등을 포함한다. 이러한 평가 결과는 대외 홍보 및 대응용으로 주로 활용된다.



## (2) 평가 내용

## 가. 주요 평가지표(8개)

원예분야 자조금사업의 주요 평가지표는 8개 항목으로 구성되어 있으며, 자조금사업 기반구축부문과 활성화부문으로 나눈다(<표 3-9> 참조).

〈표 3-9〉 원자조금 운용실적 주요 평가지표(2013년 기준)

평가항목	배점	목표 및 평가기준	비 고
① 자조금 납부대상	25	○ 목표 : 전체 조성액 대비 농가 납부 100% ○ 산식 : 농가 납부 비율/100×배점	
② 자조금 조성 규모	10	○ 목표 : 자체 자조금 5억 원 이상 조성 ○ 산식 : 자조금 조성액/5×배점	연간 출하량 3% 이내 위원회에서 정한 금액
③ 자조금 조성 성장률	10	○ 목표 : 전년 대비 25% 이상 성장 ○ 산식 : 성장률/25×배점 *성장률 : 전년 대비 자조금 조성액 증가비율(순수 조성액) *출하실적(단체구성원)이 전국 생산량(액)의 23 (67%) 이상 만점	*이월금액 미포함
④ 자조금 회원농가 영입실적	10	○ 목표 : 전년 대비 회원농가 영입실적 ※ 30% 이상 단체 ⇒ 5%, 50% 이상 단체 ⇒ 3% ○ 산식 : 성장률/목표치×배점 *성장률 : 전년 대비 회원농가 가입 증가비율 *목표치 : 전국 생산량(액)대비 출하실적 기준 *출하실적(단체구성원)이 전국 생산량(액)의 23 (67%) 이상 만점	*단체승인 30%이상 *목표는 지원 3년 이내 출하실적 50% 이상 확보
⑤ 자조금 사업비 집행 실적	10	○ 목표 : 사업승인 금액 대비 100% 이상 집행 ○ 산식 : 집행비율/100×배점	*최종 조정금액이 아닌 최초 승인금액
⑥ 자조금 관련 교육 실적	15	○ 목표 : 회원농가 대상 자조금 마인드 확산 교육 실적 5회 이상 ○ 산식 : 교육 횟수/5×배점	*30명 이상 참석 또는 회원농가 대비 30% 이상 참석
⑦ 대중매체 소비촉진 홍보실적	10	○ 목표 : 전체 집행실적 중 대중매체 활용 소비촉진 홍보비율 20% 이상 ○ 산식 : 대중매체 홍보비율/20×배점	*신문, 방송, 라디오, 버스·지하철·육의 광고 등(자조금 품목 홍보)
⑧ 자조금 관리위원회 구성 및 운영	10	○ 목표 : 외부전문가 4인 이상 참여 ○ 산식 : 외부전문가 참여인원/5×배점	*위촉 외부위원의 위원 회에 참석만 인정
8개 지표	100		

주: ( )는 주요 평가지표 대비 항목별 배점 비중임

자료: 한국농수산식품유통공사 내부자료

원예자조금 운용실적 주요 평가지표는 8개 항목 100점으로 구성되어 있으며, ①번 자조금 납부대상 항목과 ⑥번 자조금 관련 교육실적 항목이 각각 25점과 15점으로 배정 점수가 가장 높다. 그 외 항목은 10점으로 동일하다.

기반구축부문 주요 평가지표는 ①~④번 항목으로 자조금 농가납부 여부, 자조금 조성규모 및 성장률, 자조금 회원농가 영입실적 등이 이에 속한다. 특히 자조금 납부대상 지표는 농협 등을 통한 대납비율을 낮추는 대신 농가 납부를 확대하기 위함이다. 또한 자조금 조성규모 지표는 자조금사업의 실효성 제고를 위해 자체 자조금 조성액을 5억 원 이상으로 선정하였다.

활성화부문 주요 평가지표는 ⑤~⑧번 항목으로 자조금 마인드 확산 교육실적, 대중매체 홍보실적 등이다. 교육실적 지표는 자조금사업 확산을 위함이며, 홍보실적 지표는 자조금사업 자체에 대한 홍보가 아닌 품목의 소비촉진을 위한 홍보를 강화하기 위한 지표이다.

#### 나. 가점 및 감점 지표

원예분야 자조금사업 평가는 8개의 주요 평가지표(100점 기준) 외에도 가점 및 감점 지표를 두고 있다. 가점 지표는 조사 및 연구실적, 품목별 대표조직 연계운영 여부, 해외시장 개척 노력 등 3개 항목 3점씩 총 9점이 배정되어 있다. 감점 지표는 총 16점으로 사업지침 준수 여부에 따라 각 항목별로 1~3점씩 배정되어 있다(<표 3-10> 참조).

<표 3-10> 원예자조금 운용실적 가점 및 감점 지표

평가항목	배점	목표 및 평가기준	비 고
조사·연구실적	3	○품목 및 자조금 사업 발전을 위한 조사·연구실적	
대표조직 연계운영 여부	3	○품목별 대표조직에서 자조금 사업 연계 운영 ○자조금단체와 품목별 대표조직 사업 연계 수행 등	
해외시장 개척노력	3	○해외시장개척 노력 실적	
가 점	9		

〈표 3-10〉 원예자조금 운용실적 가점 및 감점 지표(계속)

평가항목	배점	목표 및 평가기준	비 고
사업 지침 준수 여부	3 1	○자부담 선집행 원칙 준수 여부 ○보조금 특별회계 설치 및 자체 수입·지출 구분 계리	*농산물가격안정기금 운용규정 및 농림 수산업자금집행 관리기본규정 준수
	1	○자조금을 회원사(조합) 등에서 대납 여부	
	1	○회원 자격의 개방성 여부 *유통·가공·가공·수출 관계자의 가입·탈퇴 허용 정관 반영	*지원 3년 이상 단체
	1	○자조금관리위원회 개최 시 위원 과반수 이상 참석 개 회 및 참석위원 2/3 이상 찬성으로 의결여부	
	1	○자조금위원회 위원 9~15인 충족 여부	
	1	○자조금 전담직원 확보, 사무국 설치 여부	자조금 조성액 5억원 이상 단체 필수
	1	○운영경비 자조금 자체 조성액의 30% 초과 여부	
	1	○일회성 홍보행사 위주 사업시행 여부	
	1	○사업비 회원사(조합)에 재배정 여부 (나누어먹기식, 납부 자조금에 상응하는 사업비 배정 등)	*재배교육은 제외
	1	○해외연수 시 자조금 운용규모의 5%이상, 30백만 원 이상 집행 및 참가자 자비 50% 부담 여부	*전년도 실적 평가결과 A등급 단체만 실시
	1	○자조금 관련규정 도입·운영 여부 *운영, 회계, 계약, 사무국 복무규정 등 운영 여부	
	2	○기타 사업시행지침 준수 여부 *산지폐기 등 직접적인 수급조절비용 자조금 조성액의 30% 이상 사용, 총사업비 20% 초과 계획변경 시 정부 승인 여부 등	*건별 1점 배정 -산지폐기 -계획승인
감 점	16		

자료: 한국농수산식품유통공사 내부자료

#### 다. 평가 매뉴얼

원예자조금 평가체계에는 성과 평가 시 자의적 판단을 최소화하기 위해 별도의 평가 매뉴얼을 두고 있다. 매뉴얼 내용은 평가지표를 객관적으로 판단할 수 있도록 검토해야 할 서류 목록 등을 명시하고 있다. 또한 자조금단체 현황이나 단체 구성원의 생산량 및 재배면적에 대한 신뢰성 확보를 위한 세부 내용 및 검토 서류 등을 제시하고 있다(<표 3-11> 참조).

원예분야 자조금사업은 앞서 살펴 본 8개의 주요 평가지표와 가점 및 감점 지표를 기준으로 평가하며, 품목별 자조금단체 사무국 방문 시 평가조사서로 평가를 실시한다. 이러한 평가조사서에는 자조금단체 현황, 자조금 조성 및

집행 실적, 사업 추진실적, 자조금단체 요건 검토, 평가관련 의견 등으로 구성되어 있다(<부록 2. 참조>).

<표 3-11> 원예자조금 운용실적 평가 매뉴얼(일부)

구 분		주 요 내 용	검토서류 등
<참 고> 자조금 단체 현황	구성원수	○ 자조금단체 구성원 수 *구성원 수 표기, 참여 회원 농가 수 표기(회원법인·조합수)	사업정산서, 사업계획서
	자조금 조성기준	○ 자조금 납부액이 구성원 출하액의 몇 %인가 확인 ○ 관리규정의 거출비율과 일치하는지 확인	관리규정 적용
	자조금 사용용도	○ 자조금 중 사용용도별 금액과 비율 기재	사업정산서
<확 인> 생산량 및 재배면적 현황	전국현황	○ 전국 생산량 및 재배면적 *농식품부, 국립농산물품질관리원 통계청 등 공공기관이 발행한 최근 통계자료 이용 *공공기관 통계 자료가 없을 시 농식품부 승인을 받은 해당 단체의 사업계획에 기재된 통계 이용	<작물통계> 국립농산물품질관리원 통계자료
	단체현황	○ 단체 생산량 및 재배면적은 사업계획서 확인 ○ 전국 생산량 대비 구성원 생산량 비율 표기 *최초 정부지원 이후 3년 경과한 단체의 50%이상 여부	사업계획서 *평가지표 참고 출하실적 기재
자조금 납부대상		*농가 납부 100% 목표 / 농가 거출 납부만 인정	자조금조성명세서
자조금 조성규모		*자조금단체 자체 자조금 조성액 기준	사업정산서 / 이월금액 미포함
자조금 조성 성장률		*전국생산량(액) 및 단체 구성원 생산량(액) 확인	2개년 조성액 확인
자조금사업 집행실적		*최초 사업승인 금액 대비 집행실적 기준	사업정산서 사업계획서
자조금 관련 교육실적		*자조금 정산 및 계획에 대한 교육은 제외 *외부 강사 초빙 일정시간 자조금 교육 실시 횟 수	자조금 교육자료, 강사료지급 내역, 집행결의서 등
대중매체 소비촉진 홍보실적		*자조금 품목을 홍보한 경우만 인정(단체홍보 불인정) *협찬광고의 경우 50% 인정	자조금 집행결의서, 집행내부방침 등
위원회 구성 및 운영		*외부전문가 4인 이상 참여 여부 *지출증빙 확인, 위원 위촉 후 참석한 경우만 인정	관리위원회 명단, 개최결과보고서 참고

주: 매뉴얼 내용 중 평가지표와 중복되는 경우 등은 연구자 판단 하에 재구성

자료: 한국농수산식품유통공사 내부자료

#### 4) 원예자조금 평가결과 적용

농식품부는 정부로부터 원예분야 자조금사업 자금을 지원받는 자조금단체에 대해 매년 전년도 사업실적을 평가하고 그 결과에 따라 정부 보조금을 차등지원하고 있다. 또한 평가 결과 우수단체에 대해서는 해외연수 자격을 부

여하고 부진단체는 패널티를 부과한다. 이는 평가시스템을 통한 품목별 자조금사업 성과를 극대화하기 위함이다. 특히 품목별 경쟁체제를 통한 자조금단체의 경쟁력 강화를 유도하기 위해 실시된다.

원예분야 자조금사업 성과 평가 대상은 모든 자조금단체이나 자조금사업 1~2년차 품목은 예비 평가를 실시하며, 3년차 이상 품목에 대해서는 본 평가를 실시한다. 또한 평가 결과에 따른 정부보조금 차등지원은 사업 실시 4년차 이상 품목이 대상이다.

원예자조금 운용실적 성과 평가 결과가 80점 이상인 품목은 ‘우수’로 분류하며, 정부보조금을 자체 자조금 조성액 대비 100%를 지원한다. 평가 결과가 60이상 80점 미만인 품목은 ‘보통’으로 80%를 지원하며, 60점 미만인 ‘미흡’ 품목은 60%를 지원한다. 성과 평가 결과가 보통과 미흡인 자조금단체는 총 사업비 중 국고보조 부족액을 자부담으로 충당하거나 자부담 추가 확보가 어려운 경우 국고와 자조금 조성액 부담 비율을 적용하여 총 사업비를 조정한다(<표 3-12> 참조).

이러한 결과를 바탕으로 농산물자조금분과위원회에서는 자조금단체의 사업 신청액을 기준으로 국고보조금 배정을 최종 심의·확정한다.

〈표 3-12〉 원예분야 자조금사업 정부보조금 배정기준

(단위: %)

구 분	배 정 기 준(국고부담비율)						비 고(예시)
	기본 배정		차등 배정		계		
	의무	임의	의무	임의	의무	임의	
우 수 (80점 이상)	25	20	25	20	50	40	○100백만 원 자체 조성 ⇒ 100백만 원 국고지원
보 통 (60~80점 미만)	25	20	15	10	40	30	○100백만 원 자체 조성 ⇒ 80백만 원 국고지원
미 흡 (60점 미만)	25	20	5	5	30	25	○100백만 원 자체 조성 ⇒ 60백만 원 국고지원

주: 2014년은 의무자조금 기본 배정, 2015년부터 의무자조금과 임의자조금 구분 차등 배정  
자료: 농림축산식품부

#### 4. 원예자조금 평가체계의 문제점 및 개선방안

##### 1) 주요 평가지표의 목표 설정 문제

원예분야 자조금사업의 주요 평가지표는 모두 8개이며 지표별로 목표가 설정되어 있다. 이러한 항목별 목표 설정을 ‘자조금 원칙’, ‘품목별 형평성’, ‘실행 가능성’ 등을 기준으로 분석한 결과, 원예자조금 평가지표 8개 중 ③~⑦번 항목의 목표 설정은 비교적 적합한 것으로 판단된다.

그러나 ①, ②, ⑧번 항목 지표는 자조금 원칙이나 품목별 형평성 등의 문제가 있다. 우선 ①번 항목의 목표는 ‘전체 조성액 대비 농가 납부 100%’인데, 이는 자조금 원칙 중의 하나인 ‘수혜자 부담의 원칙’에 위배된다. 즉 자조금사업은 홍보·소비촉진 및 연구개발 등을 통해 수요를 확대하는 사업으로 그 수혜자는 생산자뿐만 아니라 유통업자 및 수입업자도 포함된다. 따라서 자조금 조성을 생산자인 농가에 한정하는 것은 이러한 자조금의 원칙에 맞지 않는다. 그러나 현재 원예자조금의 경우 농가의 직접 납부보다 농협 등을 통한 대납이 많기 때문에 이를 개선하기 위한 목적으로 본 항목의 목표를 설정하였다는 점에서는 어느 정도 합리적인 지표로 볼 수 있다.

두 번째 성과지표 ②번 항목의 목표는 ‘자체 자조금 5억 원 이상 조성’이다. 이는 자조금사업의 실효성 제고를 위한 목표 설정으로 자체 자조금 5억 원이라는 금액은 상징적 의미가 강하다. 그러나 2013년 현재의 자조금사업 규모를 볼 때 자체 자조금 조성액이 5억 원 이상인 품목은 절화, 감귤, 파프리카, 친환경농산물, 배 등 5개 품목이 전부다. 이는 현행 25개 원예자조금 품목의 16.7%로 대부분의 자조금 품목은 해당 항목의 목표에 미달 될 수밖에 없으며, 어떤 품목은 해당 지표의 목표가 원천적으로 실현 불가능 할 수도 있어 품목별 형평성 문제에서 자유로울 수 없다.

세 번째 성과지표 ⑧번 항목의 목표는 ‘자조금위원회 구성 및 운영 시 외부전문가 4인 이상 참여’이다. 농수산자조금법 제25조(임의자조금위원회의 구성 및 운영)<sup>23)</sup>에 따르면, 농수산업자 외 중앙정부 공무원, 학계 및 생산·가공·유통·수출·홍보마케팅 등 각 분야 전문가, 소비자 등을 외부위원으로

위촉하여 한다. 그러나 품목에 따라 외부위원 위촉이 현실적으로 곤란한 경우도 있고, 사무국의 지리적 여건에 따라 참석율이 낮은 경우도 있다. 따라서 본 항목은 목표 설정이 부적합하다기 보다 사업 규모에 따라 외부전문가 수를 조정하는 방안을 모색할 수 있을 것이다. 예를 들면 자조금 사업 규모가 10억 원 이상인 품목은 기존과 같이 4인 이상으로 하고, 5~10억 원 미만은 3인, 5억 원 미만은 2인 등으로 목표를 설정한다면 해당 항목에 따른 품목별 특성을 고려한 평가지표로서 합리적일 것이다.

〈표 3-13〉 원예자조금 평가지표 목표 설정의 문제점

평가 항목	목 표	문제점 / 개선방안
① 납부대상	○ 농가 납부 100%	○ 수혜자 부담의 원칙 위배 *유통, 수입업자 등도 납부대상 포함
② 조성규모	○ 자체 자조금 5억 원 이상 조성 *자조금사업 실효성 제고 위한 목표임	○ 원예품목 83% 5억 원 미만 *감귤, 파프리카 등 5개 품목 유리
③ 조성성장률	○ 전년 대비 25% 이상 성장 *구성원 출하실적 전국의 67% 이상 만점	○ 적합
④ 농가영입실적	○ 전년 대비 회원농가 영입실적 *지원 3년 내 출하실적 50% 이상 확보	○ 적합
⑤ 집행실적	○ 사업비 100% 이상 집행	○ 적합
⑥ 교육실적	○ 회원농가 교육 5회 이상 *30명 이상 또는 회원 30% 이상 참석	○ 적합하나, 개선 필요 *단, 품목에 따라 목표치 조정 필요
⑦ 홍보실적	○ 대중매체 홍보 사업비 20% 이상 *자조금 품목 홍보(단체·사업 홍보 제외)	○ 적합
⑧ 위원회 구성	○ 외부전문가 4인 이상 참여 *위촉된 외부위원 참석만 인정	○ 사업규모 따라 인원 고려(4→3) ○ 심의방법 개선(서면심의 도입)

마지막으로 성과지표 ⑥번 항목의 경우 목표 설정은 적합하나, 품목 특성이나 사업실시 시기에 따라 교육 횟수나 참여 인원이 과다해 평가 결과가 저조할 수 있다. 따라서 교육 횟수는 사업 시작일 기준 분기별 1회 이상으로 하

<sup>23</sup> 농수산자조금법 제25조(임의자조금위원회의 구성 및 운영)에 따르면, 임의자조금위원회는 위원장과 부위원장을 포함한 15명 이하의 위원으로 구성하고 과반수는 농수산업자로 구성하며, 그 위원은 중앙정부 공무원, 학계 및 생산·가공·유통·수출·홍보·마케팅 등 각 분야 전문가 및 소비자로서 명시되어 있음.

고 참여 인원은 전체 회원의 30% 이상보다 교육 실시 지역(예. 지역단체 또는 지회) 회원의 30% 이상으로 설정하는 것도 대안일 수 있다.

## 2) 주요 평가지표의 평가기준 설정 문제

원예자조금 평가지표의 평가기준은 해당 평가 항목별 구체적 점수 부여를 위한 ‘산식’을 말한다. 8개의 주요 평가지표 중 ①, ④, ⑤번 항목의 산식은 적합하며, 그 외 항목은 과대 계상의 문제가 우려된다. 이는 산술적 계산으로 점수를 부여 할 경우 배점을 초과하는 결과가 도출됨을 의미한다. 예를 들면 ②번 항목 자조금 조성규모의 경우 특정 품목의 자체 자조금 조성액이 10억 원일 경우 해당 품목의 평가 점수는 20점이 된다. 따라서 자조금 평가지표의 평가기준에 “평가지표 항목별 최대 점수는 해당 배점을 상한선으로 한다”라는 내용을 명시하여야 할 것이다.

〈표 3-14〉 원예자조금 평가기준(산식) 설정의 문제점

평가 항목	평가기준(산식)	문제점 / 개선방안	배점
① 납부대상	○ 농가 납부 비율/100×배점	○ 적합	25
② 조성규모	○ 자조금 조성액/5×배점	○ 과대 계상의 문제 → 조성액 10억 원인 경우 20점	10
③ 조성성장률	○ 성장률/25×배점 *구성원 출하실적 전국 67% 이상 만점	○ 과대 계상의 문제 → 성장률 50%인 경우 20점	10
④ 농가영입실적	○ 성장률/목표치×배점 *구성원 출하실적 전국 67% 이상 만점	○ 적합(구성원 출하실적 기준)	10
⑤ 집행실적	○ 집행비율/100×배점	○ 적합	10
⑥ 교육실적	○ 교육 횟수/5×배점	○ 과대 계상의 문제 → 교육 10회인 경우 30점	15
⑦ 홍보실적	○ 대중매체 홍보비율/20×배점	○ 과대 계상의 문제 → 홍보 비중 40%인 경우 20점 ○ 사업비 홍보 편중 우려	10
⑧ 위원회 구성	○ 외부전문가 참여인원/5×배점	○ 과대 계상의 문제 ○ 품목별 형평성 고려 필요	10

그 외 ⑦번 항목 지표는 사업비 집행실적 대비 대중매체 홍보비율이 높을



수록 배점이 높은데, 이는 자칫 사업비 편중의 문제를 야기할 수 있다. 이는 자조금사업 초기 한우나 한돈 등 축산자조금의 사례에서도 알 수 있다. 마지막으로 ⑧번 항목 지표의 경우에는 평가지표 목표 설정의 문제에서도 제시한 바와 같이 품목별 형평성을 고려한 재설계가 필요하다.

### 3) 가점 및 감점 평가지표의 문제

원예자조금 평가지표는 주요 평가지표 8개 항목 외에도 가점 지표 3개(9점)와 감점 지표 13개(16점) 항목으로 구성되어 있다. 세부 항목별 문제점에 앞서 가점 및 감점 지표의 점수는 주요 평가지표에 추가되는 것으로 품목별 평가 결과가 100점을 초과할 수도 있는 반면 모든 감점 지표에 해당되는 경우 최대 84점이 한계일 수도 있다. 따라서 가점 지표는 자조금사업 활성화를 위해 어느 정도 확대 또는 유지할 필요가 있으나, 일부 감점 지표는 주요 평가지표나 가점 지표에 반영하는 것이 바람직하다.

항목별로 보면, 가점 지표 중 ‘조사 및 연구실적’은 적합한 항목이나, ‘대표 조직 연계’와 ‘해외시장 개척’ 항목은 품목별 형평성의 문제가 있다. 우선 자조금사업 발전을 위한 조사 및 연구 실적은 자조금사업의 목적에 적합한 항목이다. 그러나 대표조직사업 연계·수행 품목에 대해 가점을 부여하는 것은 품목별 형평성에 위배된다. 해외시장 개척 노력 실적 항목의 경우에도 품목별 형성성 문제가 있다. 이는 내수 위주의 품목이거나 수출 제한 품목의 경우 해당 항목은 가점 대상이 될 수 없기 때문이다. 예를 들면 파프리카, 인삼 등 수출 주도품목의 경우 해당 항목의 점수 확보가 용이한 반면 배추, 고추, 오이 등의 품목은 해외시장 개척이 곤란하다.

감점 지표는 원예자조금 사업지침을 준수하기 위한 목적으로 개발된 지표이다. 모두 13개 항목으로 구성되어 있으며, 항목 중 자부담 선집행 원칙 준수 여부, 특별회계 설치 및 수입·지출 계정분리 여부, 회원자격 개방성 여부, 사업비 회원사 재배정 여부 등 5개 항목은 목적에 적합하다.

그러나 그 외 항목은 ‘주요 평가지표와의 중복성’, ‘평가기준 불일치’ 및 ‘품목별 형평성’ 등의 문제가 있다. 우선 ‘자조금의 회원사(조합 등) 대납 여

부' 항목은 적합하나 개선이 필요하며, 주요 평가지표 ①번 항목과 중복된다. 또한 '회원자격 개방성 여부' 항목의 경우 그 취지는 적합하나, 주요 평가지표 ①번 항목의 보완으로 충분히 개선할 수 있다.

두 번째 '자조금위원회 개최 시 위원 과반수이상 참석 개최 및 참석 위원 2/3 이상 참석 의결 여부' 항목은 기본적으로는 적합한 항목이나 품목별 특성을 고려할 필요가 있다. 즉 의결 사안의 중요도에 따라 중요한 안건은 위원들이 참석한 회의를 통해 결정하고, 경미한 안건은 서면 의결 도입 등 실현 가능성을 높일 수 있는 방안 모색이 필요하다.

세 번째 '자조금위원회 위원 9~15인 충족 여부' 항목은 중복 평가항목으로 주요 평가지표 ⑧번 항목으로도 충분히 반영될 수 있다.

네 번째 '자조금 전담직원 확보 및 사무국 설치 여부' 항목<sup>24</sup>은 사업지침에 상세히 명시되어 있고, 미 이행 시 정부보조금 차등지원의 대상이 될 수 있으므로 주요 평가지표에 반영하거나 가점 항목으로 분류하는 방안이 바람직 할 것이다. 또한 소규모 자조금사업 품목이나 자조금사업 납부 대상자가 중복되는 경우에는 통합사무국 운영을 유도할 필요가 있으므로 가점 항목으로 편성 하는 것이 바람직 할 것이다.

다섯 번째 '사무국 운영경비 초과 여부' 항목은 평가지표 기준이 농수산물 자조금법 시행규칙 제27조(임의자조금 운영에 드는 비용) 및 사업지침의 기준 과 일치하지 않는다. 즉 평가지표의 기준은 "운영경비는 자체 자조금 조성액의 30%"로 되어 있으나, 농수산물자조금법 시행규칙에는 "운영경비는 임의자조금 사용액의 100분의 30. 다만, 2억 원을 초과할 수 없다"고 명시되어 있고 사업지침에는 "당해연도 자조금조성액(국고 포함)이 10억원 이상인 경우에는 조성액의 100분의 20, 10억 원 미만인 경우는 자조금 조성액의 100분의 30 이

<sup>24</sup> 자조금사업 시행지침에 따르면, 농산물자조금단체는 자조금의 효과적인 운영을 위하여 자조금위원회를 구성하여야 하고 자조금 사무국을 설치할 수 있음. 자조금 사무국은 자조금사업 전체를 총괄·취합·보고·관리하며, 당해 연도 자조금단체의 자체 조성액이 5억 원 이상인 단체는 연내에 자조금사업을 전담할 직원을 채용(사무국 설치)하여 차년도부터 사업을 본격 추진하여야 하며, 미 이행시 차등지급 대상이 될 수 있음. 또한 자조금위원회의 의결을 거쳐 2개 이상의 품목을 통합하여 사무국을 둘 수 있음.

내에서 사무국 운영에 필요한 경비로 사용할 수 있다”고 명시하고 있다. 따라서 이 항목에 대한 개선 및 명확한 유권해석이 필요하다.

여섯 번째 ‘일회성 홍보행사 시행 여부’ 항목은 주요 평가지표 ⑦번 항목과 중복된 항목이다. 또한 자조금사업의 근본적인 목적이 품목의 홍보 및 소비촉진이라는 점을 감안 할 때 해당 감점항목은 자조금사업의 취지에 위배된다. 따라서 해당 항목은 감점 지표에서 삭제하는 것이 바람직하다.

일곱 번째 ‘해외연수 지침사항 준수 여부’ 항목은 성과평가 결과가 A등급인 품목에 한하여 시행할 수 있는 일종의 인센티브이다. 사업지침에는 해외연수 참가자가 50% 이상 부담한다는 내용은 명시되어 있으나, 자조금 운용규모의 5% 또는 300백만 원 이라는 기준은 없다. 따라서 해당 항목을 평가지표로 이용하기 위해서는 우선 사업지침에 반영할 필요가 있다.

마지막으로 ‘기타 사업지침 준수 여부’ 항목은 산지폐기 등 직접적인 수급조절비용으로 자조금 조성액의 30% 이내 사용과 총 사업비 20% 초과한 계획변경 시 정부 승인에 관한 내용이다. 여기서 계획변경에 따른 정부 승인 여부는 지표로서의 명분이 약하다. 그리고 산지폐기의 경우 품목별 형평성의 문제가 있다. 즉 산지폐기가 주요 사업인 품목은 해당 항목에 있어 감점(보통 1점)을 감수하고라도 시행할 수 있으며, 산지폐기가 없는 품목은 평가지표로서의 의미가 없다. 특히 산지폐기는 직접적인 공급조절용 사업으로 소비·홍보 및 연구개발을 통한 수요조절용 사업인 자조금사업의 취지로 볼 때 명분이 약한 항목으로 볼 수 있다. 본 항목은 수산자조금 중 김의 경우 산지폐시가 주요 사업인 점을 감안하면 시사하는 바가 크다.

그 외에 평가지표에는 반영되지 않았으나, 원예농산물 중 민감품목인 고추, 마늘, 양파, 무·배추의 경우 자조금단체에서 매월 농업관측정보를 회원에게 배포하도록 명시하고 있다. 따라서 농업관측 대상품목의 경우 해당 품목의 농업관측정보의 배포 여부 또는 실적을 가점 지표의 항목으로 반영하는 고려할만 하다.

〈표 3-15〉 원예자조금 가점 및 감점 평가지표의 문제점

평가 항목		목표 및 평가기준	문제점 / 개선방안	배점
가 점	조사·연구실적	○사업 발전위한 조사·연구실적	○적합	3
	대표조직연계	○대표조직 + 자조금 연계 운영 *대표조직과 자조금단체 사업 연계	○품목별 형평성 문제 →25품목 중 14품목 대표조직	3
	해외시장개척	○해외시장 개척 노력 실적	○품목별 형평성 문제 →내수품목, 수출품목 구분	3
	소 계			9
감 점	사업시행지침 준수 여부	○자부담 선집행 원칙 준수여부	○적합	3
		○특별회계설치 및 수입·지출 구분	○적합	1
		○자조금 대납 여부(조합 등)	○적합하나 개선 필요 *주요지표 ①항목과 중복	1
		○회원자격 개방성 여부 *가입·탈퇴 허용 정관 반영(생산자 외)	○적합하나 개선 필요 →주요지표 ①항목 보완 필요	1
		○위원 과반수 참석, 2/3 찬성 *자조금위원회 개최 및 의결 기준	○적합하나 개선 필요 →실행가능성확보/서면의결도입	1
		○위원회 위원 9~15인 충족	○중복평가 / 지표 통합 →주요지표 ⑧항목 보완 필요	1
		○사무국 설치 및 전담직원 확보	○가점 또는 지표항목 전환 →통합사무국 운영 가능	1
		○사무국 운영경비 초과 여부 *자조금 자체조성액의 30% 초과 여부	○기준 불일치(지침 vs 지표) *지침은 국고포함 조성액 기준	1
		○일회성 홍보행사 시행 여부	○중복평가 / 항목 삭제 →주요지표 ⑦항목 통합 필요	1
		○사업비 회원사 재배정 여부	○적합	1
		○해외연수 지침사항 준수 여부 *A등급 단체/자담 50%/30백만 원	○기준 불일치(지침 vs 지표) →30백만 원 기준 사업지침 없음	1
		○자조금 관련 규정 도입·운영	○적합 / 가점 전환 필요	1
		○기타 사업지침 준수 여부 *산지폐기 30%, 계획변경 20% 등	○품목별 형평성 문제 →산지폐기 대상품목은 제한적 →자조금은 수요조절용사업 원칙	2
	소 계			16
합 계				-7

## 5. 원예자조금 평가체계 개편방향

### 1) 주요 평가지표 개선 및 신설

원예자조금은 2014년도 평가부터 기존 평가체계 중 일부를 개편하였다. 주요 개편 방향은 법령 제정사항 반영, 품목특성 지표 배점 조정 및 회원관리 강화 등을 기준으로 삼고 있다.

우선 자조금위원회 구성의 다양성을 확보하기 위한 목적으로 기존 평가지표의 수정 및 신규 지표를 신설하였다. 우선 기존의 주요 평가지표 중 ⑧번 항목의 산식 중 외부전문가 참여인원을 5인에서 4인으로 조정했으며, 배점을 10점에서 4점으로 하향 조정하였다(<표 3-16> 참조).

〈표 3-16〉 주요 평가지표 개선(자조금위원회 위원 수 및 배점)

구 분	변경 전	변경 후	비고
목 표	○외부전문가 4인 이상 참여	○좌동	-
산 식	○외부전문가 참여인원/5×배점	○외부전문가 참여인원/4×배점	인원조정
배 점	○10점	○4점	하향조정

자료: 한국농수산물유통공사 내부자료

또한 기존의 주요 평가지표 ⑧번 항목의 배점을 조정함에 따라 나머지 6점에 대한 신규 지표를 개발하여 반영하였다.

〈표 3-17〉 주요 평가지표 신설(자조금위원회 구성 다양성 지표 및 배점)

구 분	변경 전	변경 후	비고
목 표	-	○농수산업자, 농식품부 소속 공무원, 학계 및 생산, 가공, 유통, 수출마케팅 등 분야의 전문가 및 소비자(3분야)	분야별 위원지정
산 식	-	○분야별 1인당 2점씩 배정	신설
배 점	-	○6점	신규배정

자료: 한국농수산물유통공사 내부자료

이는 농수산자조금법 제25조(임의자조금위원회의 구성 및 운영)에 의거하여 임의자조금위원회 구성의 다양성 확보를 위한 평가지표이다. 주요 내용은 자조금위원회 위원을 농수산업자 외에 공무원, 전문가, 소비자 등 3분야로 나누고 각 분야별 외부전문가 1인당 2점씩 배정하였다(<표 3-17> 참조).

위와 같은 평가지표 신설은 자조금위원회 구성의 다양성을 확보한다는 측면에서는 합리적이나, 신설된 지표와 변경된 지표 간의 중복문제는 여전히 남아있다. 즉 신설된 지표의 분야별 외부전문가의 경우 농수산업자를 제외한 모든 위원이 기존의 외부전문가에 포함되기 때문이다.

## 2) 가점 및 감점 지표의 평가기준 개선

### (1) 가점 지표 평가기준 개선

원예분야 자조금사업 운용실적 가점 지표는 3개로 기존과 동일하다. 그러나 항목별 배점은 품목별 특성 및 형평성이 고려되었으며, 기존 9점에서 6점으로 하향 조정되었다.

우선 ‘조사 및 연구실적’ 지표는 기존 3점에서 1.5점으로 하향 조정되었다. 이는 기존의 연구 및 조사 실적이 누적되어 있어 새로운 연구소재 발굴에 대한 의미가 퇴색되었으며, 상품 개발 및 품종 개량 등의 연구조사의 경우 현재의 자조금사업 규모로 감당하기에는 현실적으로 불가능하기 때문이다. 특히 자조금 사업비가 연간 2억 원 미만인 가지, 분화, 고추 등의 품목은 일정규모의 연구·조사비 책정이 현실적으로 곤란할 수 있다. 따라서 2014년에는 조사 및 연구실적 배점을 줄이고 2015년부터는 조사 및 연구실적의 활용 실적으로 평가지표를 개선할 계획이다.

두 번째 ‘품목별 대표조직과 연계운영 여부’ 지표는 2012년 대표조직사업의 종료로 해당 항목을 삭제하였다. 이는 앞서 품목별 형평성 문제 측면에서도 합리적인 것으로 판단된다.

세 번째 ‘해외시장 개척 노력 여부’ 지표는 기존 3점에서 1.5점으로 하향 조정되었다. 이는 품목에 따라 해외시장 개척보다 내수기반 마련이 시급한

품목의 경우 해당 항목 지표는 무의미하기 때문이다. 따라서 품목별 특성이 반영된 평가지표에 대한 배점을 조정함으로써 품목별 형평성을 제고하기 위해 개편되었다.

마지막으로 ‘자조금단체의 개별 회원 농가현황 통계 구비 여부’ 지표가 신설되었는데, 이는 개별 회원 리스트, 회원의 생산량 및 생산액 증빙자료 구비 시 각 1점씩 총 3점을 배정하였다. 이는 품목별 자조금단체의 회원관리 강화 방안의 일환으로 가점항목에 추가되었다. 원예자조금 평가 매뉴얼에 따르면, 품목별 전체 농가 수, 생산량 및 생산액 등의 통계는 정부 공식통계 뿐만 아니라 국립농산물품질관리원, aT 등 공공기관의 자료를 준용하는 것으로 명시되어 있다. 그러나 본 항목을 신설함에 따라 자조금단체의 회원정보에 관리 강화를 요구할 수 있는 근거가 마련되었다.

## (2) 감점 지표 평가기준 개선

원예분야 자조금사업 운용실적 감점 지표는 기존 13개 중 1개 항목이 삭제되었으며, ‘사업비 재배정 여부’ 항목은 평가내용이 구체화되었다. 그 외 지표는 내용 및 배점이 기존과 동일하다.

우선 삭제된 항목은 ‘일회성 홍보행사 시행 여부’로 자조금 품목의 규모와 특성에 따라 다양한 홍보방안 모색을 독려할 필요가 있으며, ‘일회성 홍보행사’에 대한 개념이 모호하여 평가자에 따른 자의적 판단의 우려가 있기 때문이다. 또한 본 항목은 주요 평가지표 ⑦번 항목과 중복된다.

감점 지표 중 내용을 구체화한 항목은 ‘사업비 회원사 재배정 여부’인데, 이는 ‘사업비 재배정’의 기준을 명확히 하고 평가자의 자의적 판단을 최소화하여 평가 결과의 타당성을 확보하기 위해 개선되었다. 본 항목의 산정 기준은 ‘자조금 조성 교육비 제외한 사업비의 50% 이상 재배정 여부’이다. 사업비 재배정 문제는 자조금사업의 도덕적 해이로도 지적되고 있다. 따라서 수산자조금 평가지표 설계 시 이에 대한 개선방안 도출이 필요하다.

〈표 3-18〉 가점 및 감점 지표 평가기준 개선

평가 항목		변경 전	변경 후
가 점 (A)	조사·연구 실적	○자조금사업 발전위한 조사·연구실적 ○배점 : 3점	○좌동 ○배점 : 1.5점 ※ 하향 조정
	대표조직 연계	○대표조직 + 자조금 연계 운영 ○배점 : 3점	○항목 삭제 ○배점 : 0점
	해외시장 개척	○해외시장 개척 노력 실적 ○배점 : 3점	○좌동 *내수기반 마련, 품목 형평성 제고 ○배점 : 1.5점 ※ 하향 조정
	회원통계 확보	※신설	○회원 현황 및 통계 구비 여부 *회원리스트/생산량/생산액 증빙자료 ○배점 : 3점(신규, 각 1점)
	소 계	9점	6점
감 점 (B)	사업지침 준수여부	○자부담 선집행 원칙 준수여부	○좌동(배점 3점)
		○특별회계설치 및 수입·지출 구분	○좌동(배점 1점)
		○자조금 대납 여부(조합 등)	○좌동(배점 1점)
		○회원자격 개방성 여부	○좌동(배점 1점)
		○위원 과반수 참석, 2/3 찬성	○좌동(배점 1점)
		○위원회 위원 9~15인 충족	○좌동(배점 1점)
		○사무국 설치 및 전담직원 확보	○좌동(배점 1점)
		○사무국 운영경비 초과 여부	○좌동(배점 1점)
		○일회성 홍보행사 시행 여부	○항목 삭제
		○사업비 회원사 재배정 여부	○항목 내용 구체화(배점 1점) *자조금 조성교육 제외 사업비 재배정 50% 이상 집행 여부
○해외연수 지침사항 준수 여부	○좌동(배점 1점)		
○자조금 관련 규정 도입·운영	○좌동(배점 1점)		
○기타 사업지침 준수 여부	○좌동(배점 1점)		
소 계	16점	15점	
차 이 (A-B)		-7점	-9점



## 제4장 수산자조금 평가체계 구축방안

### 1. 수산자조금 평가 필요성 및 목적

#### 1) 평가의 필요성

현재의 수산자조금 평가체계는 원예자조금 평가체계에 비해 미흡한 부분이 많다. 이는 수산부문 자조금사업이 2004년부터 시작되었으나, 사업 초기에는 자조금사업보다 정부보조금 지원 비율이 높은 유통협약사업<sup>25</sup>에 치중하였기 때문에 실질적인 자조금사업의 시행 경험이 부족한 것도 하나의 요인이다. 또한 자조금사업 시행 초기에는 전국 규모가 아닌 일부 주산지를 중심으로 한 소규모의 사업이 추진되었으므로 자조금단체의 운용실적 및 성과 평가의 필요성이 적었던 것도 사실이다.

그러나 지난 2012년에 농수산자조금법이 제정되어 2013년 2월 23일 시행되었고, 동법 제31조(자조금 운용 평가)에 따라 자조금사업 운용 및 성과 등에 대한 평가를 2년마다 실시하도록 법제화되었다. 이에 따라 최소한 2015년도 수산부문 자조금사업에 대해서는 외부전문기관에 의한 성과 평가를 실시하여야 한다.

수산자조금의 경우 농수산자조금법(시행령 및 시행규칙 포함) 외에도 별도의 행정규칙(고시) 및 사업 시행지침이 마련되어 있다. 그러나 원예자조금과 같이 구체적인 평가체계는 수립되어 있지 않다. 따라서 수산자조금의 성과 평가를 위한 평가구조, 평가방법 및 평가지표 등 수산부문 자조금사업 평가체계 수립이 시급한 실정이다.

---

<sup>25</sup> 자조금사업은 정부보조금 지원 비율이 사업비의 50%이나, 유통협약사업은 70%임. 따라서 품목 단체에서는 자조금사업보다 유통협약사업을 선호하는 경향이 있음.

## 2) 평가 목적

농수산물자조금법의 목적은 농수산업자 및 소비자의 권익을 보호하는 것이며, 수산물분야 농수산물자조금의 관리 및 운영요령(이하 ‘고시’)의 목적은 자조금의 효율적인 운용 도모이다.

수산물자조금 평가 목적은 수산물분야 자조금단체의 운용실적 평가를 패드백하여 수산물자조금 정책방향을 개선하고, 평가 결과를 근거로 정부보조금 차등 지원 등 자조금단체의 경쟁력 강화를 유도하는 것이다. 따라서 수산물분야 자조금사업의 운용실적을 평가하는 것은 근본적으로 자조금단체의 조직화와 규모화를 촉진하여 시장교섭력을 확보하는 데 있다.

## 2. 수산물자조금 평가구조 및 방법

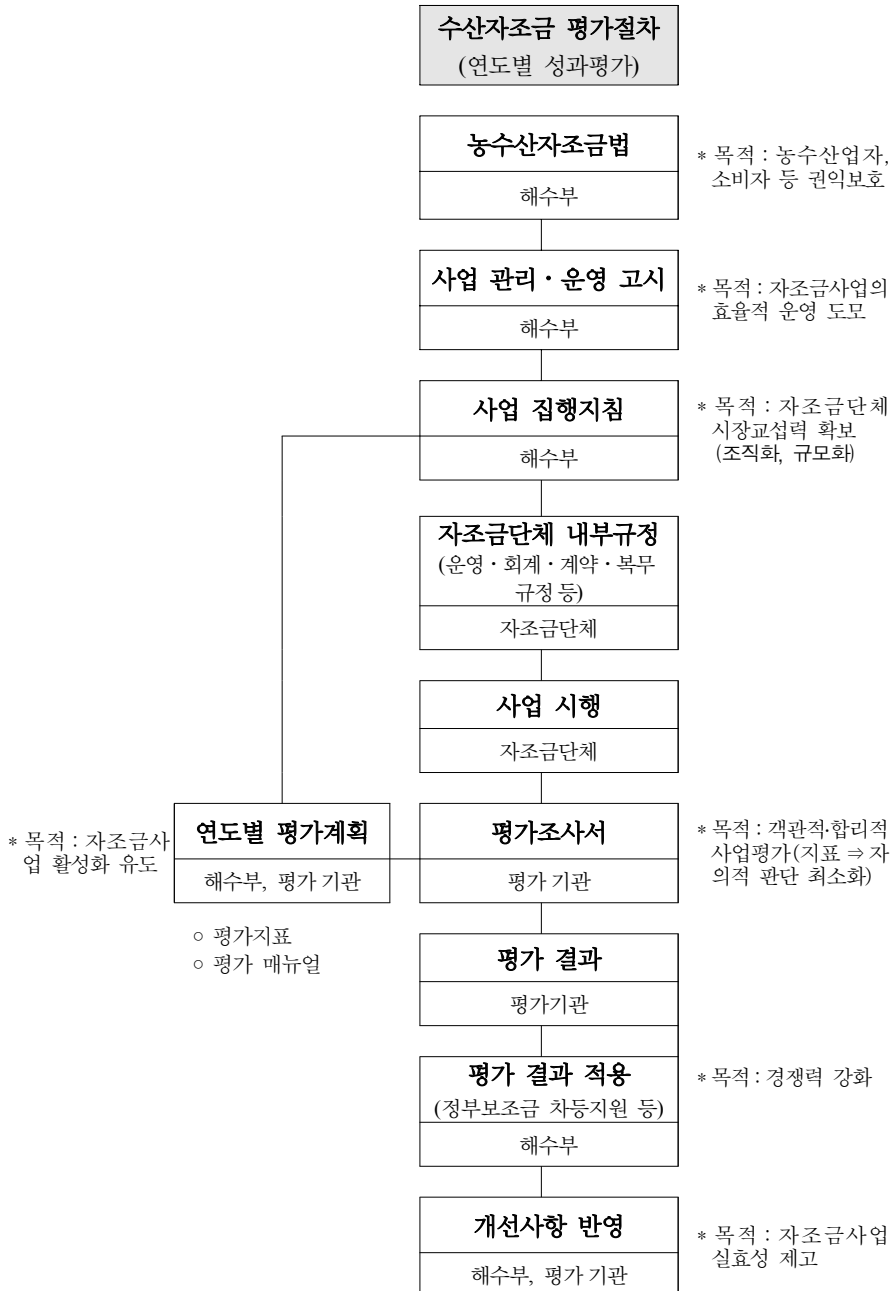
수산부문 자조금단체의 운용실적 성과 평가는 농수산물자조금법, 고시 및 사업지침 등에 준하여 실시되어야 한다. 수산물자조금 평가체계는 원예자조금에 비해 구체화·명문화 측면이 미흡하다. 따라서 본 절에서는 원예자조금 평가체계의 문제점을 보완하고 수산부문의 특성을 고려한 수산물자조금 평가구조 및 평가방법을 제시하고자 한다.

### 1) 수산물자조금 평가절차

자조금사업 평가체계에 있어 우선적으로 고려되어야 할 부분은 어떠한 절차에 따라 자조금단체의 운용실적 및 성과를 평가할 것인가의 문제이다. 수산물자조금 평가절차는 기본적으로는 기존의 원예자조금 평가절차를 준용한다. 수산물자조금의 성과평가 절차를 도식화하면 다음 <그림 4-1>과 같다.

수산물자조금 평가의 법적 근거는 농수산물자조금법이며, 관리 및 운영방법은 해수부 고시에 명시하고 있다. 그리고 구체적인 실질적인 자조금사업 운용 실적 평가체계에 대한 내용은 사업지침을 따른다. 그러나 수산물자조금의 경우 원예자조금 사업지침에 비해 평가에 관한 세부 지침이 상대적으로 미흡하다. 따라서 향후 이에 대한 보완이 필요하다.

〈그림 4-1〉 수산자조금 성과평가 절차(안)



사업지침의 목적은 자조금단체의 시장교섭력을 확보하는 것인데, 수산자조금의 현실을 고려할 때 자조금단체의 ‘조직화’와 ‘규모화’를 위한 방향으로 추진될 필요가 있다. 이는 2014년 현재 수산자조금이 8개 품목에서 실시되고 있지만 전체 사업 규모가 50억 원(국고 포함)에 불과하고 김, 광어, 전복을 제외한 5개 품목은 자조금 규모가 5억 원 이하로 사업의 실효성이 우려되는 실정이다(<표 4-1> 참조). 또한 현재의 자조금 대상 품목 8개 중 천해양식수산물 3개 품목이고 내수면양식수산물이 5개 품목으로 양식산업의 규모를 감안할 때 천해양식수산물의 사업 시행이 저조하다.

<표 4-1> 원예 및 수산자조금 조성규모별 품목 수

(단위: 개, %)

구 분	20억 이상	10~20억 미만	5~10억 미만	5억 미만	계
원예농산물	2(8.0)	3(12.0)	6(24.0)	14(56.0)	25(100.0)
양식수산물	1(12.5)	-	2(25.0)	5(62.5)	8(100.0)
수산 품목	김	-	광어, 전복	송어, 자라, 향어 민물장어, 메기	-

주: ( )는 전체 품목 수 대비 비중임

그에 비해 원예자조금은 원예농산물 중 대부분의 주요 품목이 자조금사업을 실시하고 있으며, 그 규모도 연간 180억 원에 달한다.<sup>26</sup> 특히 원예자조금 품목 중 절화나 감귤은 사업비가 25억 원 이상이며, 파프리카도 거의 20억 원 규모의 자조금사업이 실시되고 있다.

따라서 수산부문 자조금사업은 대상 품목 수와 사업비 규모를 확대하는 규모화가 우선되어야 할 것이다. 특히 굴, 우럭, 미역, 다시마, 홍합 등 산업 규모가 상대적으로 큰 천해양식수산물의 자조금사업을 우선적으로 실시할 필요가 있다. 이를 위해서는 자조금사업에 대한 홍보 및 교육을 강화할 필요가 있으며, 품목별 소비촉진·홍보 및 교육을 위한 정부의 정책지원 대상도 자조금사업을 시행하는 품목단체에 우선 배정하는 등의 인센티브를 제공하는

<sup>26</sup> 원예자조금 사업 규모는 25개 품목에 17,983백만 원(2013년 기준)이므로 품목당 평균 719백만 원임. 수산자조금은 8개 품목에 5,082백만 원이므로 품목당 평균 635백만 원임.

것도 방안일 것이다.

또한 천해양식수산물 중 전국 규모의 조직이 없는 품목은 자조금사업의 1차적 목표를 ‘품목별 조직화’로 삼는 것도 방안이다. 이는 기존의 수산자조금 품목 중 전복의 경우가 좋은 사례이다. 전복은 2006년 자조금사업을 실시하기 이전에는 전국 규모의 조직이 없었다. 그러나 자조금사업 실시를 통해 전국 규모의 단체를 구성하였으며, 그 후 대표조직사업을 통해 전복 생산자뿐만 아니라 유통, 수출업자 등을 포괄하는 (사)한국전복산업연합회가 출범하였다.

## 2) 수산자조금 평가구조

수산자조금 평가체계는 기본적으로는 원예자조금과 같이 성과 평가와 효과 평가로 분리 추진하는 것이 바람직하다. 이는 평가방법, 평가 도구, 평가 내용 및 평가결과 적용 등이 상이하기 때문이다.

농수산자조금법<sup>27</sup>에 의한 자조금사업 평가(효과 평가)는 품목별 자조금사업의 효과에 대해 국회나 대국민 등을 대상으로 홍보하기 위한 목적으로 활용된다. 이외는 별도로 원예자조금의 경우 매년 품목별 자조금단체의 자조금 운용실적 평가(성과 평가)를 실시하는데, 그 결과는 차년도 품목별 자조금단체의 정부보조금 차등지원의 근거로 활용된다. 본 연구에서 제시하고자 하는 수산자조금 평가구조를 간략히 정리하면 다음 <표 4-2>와 같다.

농수산자조금법 제31조 제1항과 같은 법 시행규칙 제29조 제1항 및 제2항에 따라 2014년 12월 18일 해양수산부장관은 수산물자조금 사업운용 및 성과 등의 평가를 위한 외부전문기관을 지정·공고하였다.<sup>28</sup>

수산자조금 성과 평가는 농수산자조금법 및 해수부의 시행지침에 근거해 평가 주관기관이 매년 품목단체의 자조금 운용실적 점검과 함께 실시한다. 평가 도구는 본 연구에서 제시하는 수산물의 특성을 반영한 평가지표를 근거

<sup>27</sup> 농수산자조금법 제31조(자조금 운용 평가)에 의해 자조금단체는 자조금의 건전한 운용을 위해 외부전문기관으로부터 사업운용 및 성과 등에 대한 평가를 2년마다 받아야 하며, 자조금운용평가보고서를 해수부장관에게 제출하여야 함. 또한 평가결과에 대한 보고서 내용은 동법 시행규칙 제29조(외부전문기관의 지정기준 등) 제4항에 명시하고 있음.

<sup>28</sup> 해양수산부 공고 제2014-841호(2014.12.18.).

로 평가자가 점수를 부여하고, 평가조사서를 이용해 평가한다. 이러한 평가 결과를 바탕으로 해수부는 자조금사업 4년차 이상 품목을 대상으로 정부보조금 차등지원 등의 근거로 활용할 수 있다. 이는 해수부 고시<sup>29</sup> 제5조(출연금 등 차등지급 기준)에 의해 의무·임의자조금단체에 따라 기본배정과 차등배정으로 나누어 산정할 수 있다.

〈표 4-2〉 수산자조금 평가구조(성과 평가 vs 효과 평가)

구 분	성과 평가	효과 평가
법적근거	농수산자조금법, 사업지침	농수산자조금법, 고시
시행주기	1년	2년
주관기관	평가기관	외부전문기관 ※ 해수부 지정 고시
평가방법	자조금단체 방문 평가 해수부 → 평가기관 ※ 1~3년차 예비평가, 4년차 이상 본 평가	외부전문기관 평가(연구) 품목단체 → 지정기관 ※ 조성액 10억 이상 품목은 자조금단체 주관 유도
평가도구	평가지표(점수), 평가조사서	평가보고서
평가내용	○ 품목별 자조금 <b>단체 성과</b> (운용실적) - 기반구축 부문(납부율, 조성규모 등) - 활성화 부문(교육실적, 홍보실적 등) - 사업지침 준수 여부 등	○ 품목별 자조금 <b>사업 효과</b> - 자조금 품목 현황, 대표성 및 환경분석 - 자조금사업 운영, 성과 및 효율성 - 자조금사업 발전가능성 및 개선방안 등
결과활용	정부보조금 차등지원 등	대외 홍보 및 대응 등
평가예산	수산자조금(국고 유보액)	품목별 자조금 조성액

주: 원예자조금 평가구조를 준용하나, 평가방법·예산은 수산자조금의 현실을 감안하여 실시함

수산자조금 효과 평가<sup>30</sup>는 농수산자조금법 및 해수부 고시에 근거해 외부 전문기관이 2년 마다 실시한다. 평가 기관은 해수부에서 지정한 외부전문기관으로 하며, 평가방법 및 도구는 품목별 자조금단체와 외부전문기관 간의

<sup>29</sup> 수산물분야 농수산자조금의 관리 및 운영요령(해양수산부 고시 제2013-88호).

<sup>30</sup> 수산부문 자조금사업의 효과를 분석하기에는 자조금 규모 및 품목별 조성 규모의 차이가 커 현실적으로 곤란한 부분이 많음. 특히, 자조금사업의 효율성 분석은 국내 축산자조금 일부 품목 외에는 불가능함. 따라서 수산자조금 효과 평가는 매 2년 마다 성과 및 효과 평가를 실시하되, 품목별 자조금사업 효율성은 제외한 운용평가보고서로 평가함.

연구용역 계약을 체결하고 해당 품목의 자조금사업 평가보고서를 통해 평가한다. 평가 내용은 자조금 품목별 현황 및 환경분석, 자조금사업 운용실태 및 성과분석, 자조금 대상 품목의 대표성, 발전가능성 및 개선방안 등의 내용을 포함한다.

2014년도 수산자조금 평가는 본 연구 결과로 도출된 평가지표를 바탕으로 평가기관과 수산자조금 8개 단체(공동) 간 계약을 통해 예비 평가<sup>31</sup>를 실시한다. 수산자조금 평가체계는 원예자조금에 비해 미흡하며, 기존에 평가를 수행한 경험이 없기 때문에 수산자조금 평가에 대한 품목단체의 이해가 선행되어야 한다. 따라서 본 연구를 통해 개발된 평가지표의 문제점 및 개선방안 도출이 필요하므로 예비 평가를 실시한다.

2014년 현재 수산자조금은 8개 품목 50억 원 규모로 김, 광어, 전복을 제외하면 자조금 조성 규모가 품목별로 5억 원 이하의 소규모이다. 따라서 품목별 자조금단체가 개별적으로 효과 평가를 위해 예산을 배정한다는 것은 현실적으로 곤란하다.<sup>32</sup> 따라서 향후 품목별 자조금 규모가 일정 수준 이상이 될 때까지는 앞서 제시한 바와 같이 수산자조금 전 품목에 대한 성과 평가를 실시하여야 할 것이다. 또한 이에 대한 예산은 원예자조금과 같이 품목별 자조금단체가 아닌 수산자조금 국고 유보액을 활용하는 것이 평가 결과의 객관성 및 신뢰성 확보 측면에서 합리적이다.

결론적으로 수산자조금 평가구조는 성과 평가 주관기관과 효과 평가 지정기관이 동일하다. 따라서 품목별 자조금단체의 운용실적 성과 평가는 매년 사업 점검과 함께 실시하며, 2년에 한 번은 품목별 자조금사업의 평가보고서를 통한 효과 평가를 병행하는 것이 바람직하다.

앞서 제시한 자조금사업 평가구조를 바탕으로 향후 연도별 수산자조금 평

<sup>31</sup> 예비 평가(preliminary evaluation)란 본 평가에 앞서 타당도와 신뢰도 등 내재적 기준과 평가의 효과 등 외재적 기준에 비추어 평가의 성공 요건을 사전 검토하기 위해 실시하는 평가를 말함. 예비 평가 시에는 평가 목적의 충실성, 평가를 위한 연구 설계, 평가 기준의 타당성, 평가 척도의 타당성, 평가 도구의 측정가능성을 등을 고려하여야 함.

<sup>32</sup> 2014년도 수산자조금 평가를 위해 품목별 자조금 조성액의 0.5%를 배정했는데, 메기의 경우 50만 원을 부담함. 즉 법에 따라 품목별 자조금단체가 효과 평가를 실시할 경우 메기의 경우 평가가 거의 불가능함. 그 외 김을 제외한 7개 품목도 비슷한 상황임.

가 추진계획(안)을 정리하면 다음 <표 4-3>과 같다.

<표 4-3> 수산자조금 평가 추진계획(안)

구 분	2014년	2015년	2016년	2017년
평가 종류	성과 평가 (예비 평가)	효과 평가 (본 평가)	성과 평가	효과 평가
평가 도구	성과평가조사서	평가보고서	성과평가조사서	평가보고서
결과 활용	평가체계 개선	차등지원 대외홍보	차등지원	차등지원 대외홍보

주: 1) 연도는 사업 시행연도를 말함

2) 평가 기간은 정산결과를 반영하기 위해 익년 1~3월로 함

3) 2014년도 성과 평가는 예비 평가로써 결과를 평가체계 개선의 목적으로만 활용함

수산자조금 대상 품목 중 김은 자조금 조성 규모가 연간 23억 원으로 원예 자조금에 비해서도 적지 않은 규모이다. 따라서 김자조금사업은 농수산자조금법에 따른 효과 평가를 별도로 실시할 수 있도록 유도하는 것도 바람직하다. 즉 김 자조금단체는 별도의 연구·조사 예산을 책정하고 외부전문기관에 의뢰하여 품목단체의 운용실적 성과 평가를 포함한 자조금사업의 효과 평가를 실시할 필요가 있다. 이는 향후 수산자조금 품목단체의 예산이 일정 수준(10억 원) 이상이 되면 별도의 품목별 자조금사업의 효과 평가를 실시할 수 있는 선행 사례를 도출한다는 점에서 의미가 있다.

### 3) 수산자조금 평가방법

수산자조금 성과 평가는 주관기관이 품목단체의 사무국을 방문하여 연도별 자조금단체의 운용실적 점검과 병행하여 실시한다.

수산자조금 성과 평가는 매년 1회 실시하며, 자조금단체의 운용실적 및 정산 결과가 제출되는 1월부터 시작하여 3월까지 평가 결과를 도출한다. 단, 분기별 자조금단체의 사업 점검 시 사전 평가를 실시한다. 또한 수산자조금 평가체계에 대한 설명회 및 개선방안 도출을 위한 워크숍 등을 연중 실시해야 하므로 성과 평가 기간은 4월부터 익년 3월(12개월)로 한다. 평가 도구는 본 연구에서 제시하는 수산자조금 평가지표를 기준으로 점수화 하며, 결과는 성



과평가조사서를 작성한다. 또한 평가기관은 매년 자조금단체 운용실적 평가 계획을 해수부와 협의하여 작성·공지하며, 필요 시 워크숍이나 설명회 등을 개최하여 정보를 공유한다.

수산자조금 효과 평가는 2년마다 해수부에서 지정한 외부전문기관이 담당 하며, 평가 도구는 평가보고서를 이용해 평가한다. 향후 일정 수준 이상의 사업 규모로 확대된 품목에 한해 자조금단체가 별도의 연구·조사 예산을 책정 하여 외부전문기관과 연구계약을 통해 해당 품목의 자조금사업에 대한 효과를 평가하고 그 결과를 해수부장관에게 제출하도록 한다.

원예자조금과 달리 수산자조금은 품목단체의 운용실적 성과 평가 경험이 없다. 따라서 수산자조금은 성과 평가에 앞서 우선 평가체계를 구축하여야 하는데, 이러한 필요성 때문에 본 연구가 실시되었다. 본 연구 결과인 수산자조금 평가체계를 기준으로 2015년 1~3월 3개월 간 수산자조금 예비 평가를 실시한다. 예비 평가는 자조금단체 운용실적에 대한 성과 평가와 품목별 자조금사업의 현황 및 환경분석, 자조금사업 운용실태 및 품목 대표성, 향후 사업 발전가능성 및 개선방안 등을 평가한다. 그 결과를 설명회나 워크숍을 통해 정부 및 품목별 자조금단체와 공유하고 문제점이나 품목별 애로사항 등의 의견을 수렴하여 이를 평가지표에 반영한다. 그리고 2016년 1~3월에는 본 평가를 실시하고 그 결과를 근거로 향후 품목별 자조금단체의 정부보조금 차등 지원 등의 근거로도 활용할 수 있다.

수산자조금 성과 평가의 단계별 추진계획(안)을 정리하면 <표 4-4>와 같다.

<표 4-4> 수산자조금 평가 단계별 추진계획(안)

단계	평가체계 구축	예비 평가	설명회/워크숍	본 평가	결과 반영
내용	◦ 현황분석 ◦ 지표개발	◦ 사업점검결과 ※ 성과+ 효과	◦ 자조금워크숍 ※ 의견수렴, 개선	◦ 사업점검 병행 ※ 성과 평가	◦ 보조금차등지원 ※ 차년도 반영
시기	'14년 10~12월	'15년 1~3월	'15년 4~9월	'16년 1~3월	사후 결정
비고	◦ 수산물 특성고려 ◦ 원예자조금 분석	◦ '14년도 평가 ◦ 정산결과 반영	◦ 평가지표 공유 ◦ 개선사항 반영	◦ 본 평가 실시 ◦ 점검+성과평가	◦ 지급율 등 개선 ◦ 품목확대 지원

원예자조금 성과 평가는 모든 평가지표를 계량화한 정량 평가만을 실시하고 있다. 그러나 수산자조금은 정량 평가와 정성 평가를 병행하여 실시할 필요가 있다. 이는 수산자조금 대상 품목 수가 극히 제한적이고 사업 규모가 소규모이므로 성과 평가를 통한 자조금단체의 경쟁력 강화 이전에 자조금단체의 조직화 및 규모화가 우선적으로 필요하기 때문이다.

정량 평가는 자조금단체의 운용실적 성과 및 사업지침 준수 여부 등에 대한 평가지표를 근거로 자조금단체 사무국을 방문하여 평가하며, 그 결과는 평가조사서로 작성한다. 평가 시기는 전년도 품목별 자조금단체의 운용실적 정산 결과를 바탕으로 매년 1~2월에 정기 평가를 실시하고, 분기별로 사업 점검 시 사전 평가를 실시한다. 또한 평가팀은 2~3인의 전문가로 구성하고, 정량 평가 비중은 전체 성과 평가 결과의 80%로 한다.

정성 평가는 계량화 할 수 없는 자조금사업의 성과, 발전가능성 및 추진 의지 등을 기준으로 평가하며, 평가는 별도로 구성된 ‘평가위원회’의 전문가들이 수행한다. 평가 시기는 정량 평가 이후 매년 2~3월에 실시한다. 평가위원회의 구성은 성과 평가 주관기관, 중앙정부의 품목담당관 및 자조금 전문가 등으로 구성한다. 평가방법은 ‘평가보고회’를 통한 발표(PT) 평가를 실시한다. 또한 정성 평가의 비중은 전체 성과 평가 결과의 20%로 한다.

〈표 4-5〉 수산자조금 평가방법

구 분	정량 평가	정성 평가
평가방법	자조금단체 방문 평가	발표 평가(보고회)
평가 시기	정기(매년 1~2월), 비정기(사업점검 시) ※ 평가기간 : 4월~익년 3월	매년 2~3월
주관 기관	평가기관 ※ 평가팀 : 전문가 2~3인 구성	평가위원회(정부, 전문가) ※ 평가위원회 : 3~4인 구성
평가 도구	평가지표(주요+가·감점), 평가조사서	발표(PT)평가, 평가서
평가 비중	80%	20%
평가 내용	○자조금단체 운용실적 및 개선 정도 ○사업 시행지침 준수 여부 등	○비계량 사업 성과 및 발전가능성 ○개선 노력 및 사업 추진의지 등

### 3. 수산자조금 평가지표

#### 1) 정량 평가지표

수산자조금 평가지표는 원예자조금의 문제점을 개선하고 수산부문의 특성을 반영하여 개발하였다. 특히 수산자조금 평가는 정량 지표뿐만 아니라 계량화 할 수 없는 사업 성과나 발전가능성 및 추진 의지 등을 평가할 수 있는 정성 지표를 추가로 도입하였다.

#### (1) 주요 평가지표

##### 가. 항목별 설계방향

수산자조금 정량 평가지표는 원예자조금과 같이 주요 평가지표와 가점 및 감점 평가지표로 구성하였다. 주요 평가지표의 평가 항목은 원예자조금과 동일한 8개 항목이며, 배점은 원예자조금보다 20점 하향 조정된 80점을 배정하였다. 이는 수산자조금의 성과 평가구조를 정량 평가 80%와 정성 평가 20%로 설계한 것을 감안하였기 때문이다.

수산자조금 주요 평가지표는 수산부문의 특성을 고려하였으며, 평가 항목의 중요도에 따라 ‘핵심 지표’, ‘활성화 지표’ 및 ‘효율화 지표’로 구분하였다. 우선 핵심 지표는 ①번 ‘자조금 납부대상’ 항목과 ⑥번 ‘자조금 관련 교육실적’ 항목으로 자조금사업의 기본 원칙을 준수하기 위한 목적으로 설계되었다. 두 번째 활성화 지표는 ③번 ‘자조금 조성 성장률’ 항목과 ④번 ‘자조금 회원 영입실적’ 항목 및 ⑦번 ‘대중매체 소비촉진 홍보실적’ 항목으로 수산자조금의 규모화와 활성화를 유도하기 위한 목적으로 설계되었다. 마지막 효율화 지표는 ②번 ‘자조금 조성 규모’ 항목과 ⑤번 ‘자조금 사업비 집행실적’ 항목 및 ⑧번 ‘자조금위원회 구성 및 운영’ 항목으로 수산자조금의 운영 효율성을 제고하기 위한 목적으로 설계되었다(<표 4-6> 참조). 이러한 주요 평가지표는 자조금단체의 운용실적 및 성과 평가를 통한 정부보조금 차등지원의 근거뿐만 아니라 수산자조금의 활성화를 위한 척도로서 활용될 수 있다.

〈표 4-6〉 수산자조금 주요 평가지표 항목별 구분

구 분	항목 번호	배점	주요 항목 내용	지표별 목적
핵심	①, ⑥	13	납부 대상, 자조금 교육	자조금사업 원칙 준수
활성화	③, ④, ⑦	10	조성 성장률, 회원 영입, 홍보	사업 규모화 및 활성화
효율화	②, ⑤, ⑧	8	조성 규모, 집행실적, 위원회 구성	사업 운영 효율화

주: 수산자조금 주요 평가지표 8개 항목을 중요도에 따라 임의로 구분 및 배정하였음

#### 나. 핵심 지표 설계(안)

주요 평가지표 중 핵심 지표는 ①번과 ⑥번 항목이며, 각각 13점을 배정하였다. 이는 주요 평가지표 중 가장 높은 배점으로 수산자조금의 특성을 반영하였다. 우선 ①번 ‘자조금 납부대상’ 항목은 전체 자조금 조성액 대비 어가 납부 비율 100%를 목표로 하며, 평가 기준은 어가의 자조금 납부 비율이 어느 정도인지에 따라 평가한다. 이는 ‘품목 종사자가 스스로 자조금을 조성한다’는 자조금사업의 기본 원칙에 관한 평가 항목으로서 주요 평가지표 80점 중 가장 높은 비중(16.3%)을 부여하였다.<sup>33</sup> 원예자조금의 경우 ①번 항목 배점 비중이 25.0%인데 비해 수산자조금은 다소 낮게 책정하였는데, 이는 원예 자조금에 비해 수산자조금의 어가 납부 비율이 상대적으로 높고 조합이나 단체에 의한 대납 비율이 낮기 때문이다.

수산자조금의 자조금 거출방법은 품목에 따라 상이하나, 일부 품목의 경우 자조금 조성을 일반적인 모임과 같은 ‘회비’ 형태의 거출방법을 이용하고 있다. 이러한 거출방법은 자조금사업 기본 원리인 ‘수혜자 부담의 원칙’에 위배된다. 즉 자조금 조성은 자조금사업을 통해 혜택을 받는 정도에 따라 거출하는 것이 가장 바람직하다. 따라서 생산액(량)이나 출하액(량) 등을 기준으로 한 거출방법으로 개선할 필요가 있다.

두 번째 핵심 평가지표 ⑥번 ‘자조금 관련 교육실적’ 항목은 회원 어가 대상 자조금 관련 교육실적 4회 이상을 목표로 하며, 평가 기준은 연간 4회 기

<sup>33</sup> 원예자조금의 경우 ‘자조금 납부대상’ 항목이 주요 평가지표 중 가장 중요한 항목임을 고려하여 100점 중 25점을 배정하였음.

준 회원 어가 대상 교육 횟수로 평가한다. 이는 ‘자조금사업은 교육에서 시작되어 교육으로 끝난다’는 자조금사업의 특성에 관한 평가 항목으로서 주요 평가지표 ①번 항목과 같이 13점(16.3%)을 배정하였다. 원예자조금은 해당 항목의 배점 비중이 15.0%인데 비해 수산자조금은 다소 상향 조정하였다. 이는 수산자조금은 아직까지 자조금사업에 대한 인지도가 낮아 회원 어가 대상 자조금사업 관련 교육을 강화할 필요성이 크기 때문이다. 또한 연간 교육 횟수가 4회를 초과하는 경우에는 가점을 부여하여 자조금 관련 교육을 강화하도록 설계하였다.

수산자조금 관련 교육 횟수를 원예자조금에 비해 1회 적은 4회로 책정하였는데, 이는 평가지표의 실현 가능성을 높이기 위함이다. 현실적으로 수산자조금의 경우 수산업의 특성 상 회원 어가의 지리적 분포가 농업에 비해 접근성이 낮은 도서지역에 위치하고 있는 경우가 많기 때문이다. 또한 수산자조금 교육 횟수는 분기별 1회를 기준으로 산정하였으며, 교육 참가 대상을 ‘30명 이상 참석 또는 교육지역 회원 어가 대비 30% 이상 참석’으로 명시하였다. 이는 김이나 전복과 같이 회원 수가 5,000명 이상의 대규모 품목은 원예자조금 평가 항목인 ‘회원 농가 대비 30% 이상’이라는 기준을 달성하기에는 거의 불가능하기 때문이다.

#### 다. 활성화 지표 설계(안)

주요 정량 평가지표 중 활성화 지표로는 ③번, ④번 및 ⑦번 항목이 이에 해당되며, 각각 10점을 배정하였다. 우선 ③번 ‘자조금 조성 성장률’ 항목은 전년 대비 자조금 조성액을 25% 이상 확대하는 것을 목표로 하며, 이를 기준으로 평가한다. 이는 자체 자조금 조성액을 확대하여 품목별 자조금사업의 규모화를 위한 평가 항목으로서 10점(12.5%)을 배정하였다. 원예자조금은 해당 항목의 배점 비중이 10.0%인데 비해 수산자조금은 다소 상향 조정하였다. 이는 수산자조금의 경우 앞서 살펴본 <표 4-1>에서도 알 수 있듯이 김을 제외한 대부분 품목의 자체 자조금 조성액이 5억 원 미만이며, 송어, 향어, 자라, 향어는 2억 원 미만으로 자조금사업의 실질적인 성과를 도출하기에는 소

규모의 사업이다.<sup>34</sup> 따라서 ③번 항목은 자조금사업의 규모 확대와 활성화를 목적으로 설계하였다. 본 항목의 배점 외 목표 및 산식 등은 원예자조금 평가 지표와 동일하다.

두 번째 활성화 평가지표 ④번 ‘자조금 회원 영입실적’ 항목은 전년 대비 신규 회원 어가 영입실적이 연간 3~5% 확대하는 것으로 목표로 하며, 이를 기준으로 평가한다. 즉 자조금 회원 참여율이 30% 이상인 단체는 성장률을 5%로 하며, 50% 이상인 단체는 3%를 목표로 한다. 이 항목은 ③번 항목과 같이 품목별 자조금사업의 규모화를 위한 평가 항목으로서 배점을 10점 (12.5%)으로 배정하였다. 이는 원예자조금과 동일한 배점은 동일하나, 배점 비중은 다소 높게 책정한 것으로 수산자조금의 규모 확대를 통한 활성화를 유도하기 위한 목적으로 설계하였다.

세 번째 활성화 평가지표 ⑦번 ‘대중매체 소비촉진 홍보실적’ 항목은 대중매체를 통한 자조금 품목 홍보실적이 전체 사업비의 20% 이상 사용을 목표로 하며, 이를 기준으로 평가한다. 이는 자조금사업의 기본 취지가 품목별 홍보·소비촉진 및 연구개발이라는 점을 감안한 평가 항목으로서 배점을 10점 (12.5%)으로 배정하였다. 대중매체에는 신문, 방송, 라디오 및 버스, 지하철, 옥외 광고 등을 포함하며, 협찬광고는 50%까지 인정한다. 또한 자조금 품목의 홍보만 인정하며, 자조금단체의 홍보는 제외한다. 이를 보완하기 위해 자조금사업 및 단체에 대한 홍보는 가점 지표에 반영하였다.

또한 수산자조금의 대중매체 소비촉진 홍보실적의 상한선을 사업비의 60%로 제한하였다. 이는 원예자조금 평가지표에는 없는 조항으로 수산부문 자조금사업의 홍보비 편중을 방지하기 위한 목적이다. 기존 축산자조금의 경우 소비촉진 홍보실적이 전체 사업비의 80% 이상 소진함에 따른 부작용을 회피하기 위함이다.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> 2013년 현재 품목별 자체 자조금 조성액을 보면, 김이 1,170백만 원으로 가장 크며, 다음으로 전복 430백만 원, 광어 300백만 원, 민물장어 200백만 원, 송어 160백만 원, 향어 130백만 원, 자라 101백만 원, 메기 50백만 원임.

<sup>35</sup> 자조금사업의 근본 취지는 품목별 홍보·소비촉진을 통한 수요 확대임. 그러나 자조금사업은 품목별 문제점을 스스로 해결하기 위한 목적기금이라는 점에서는 유통구조 개선이나 신제품 및 신제

〈표 4-7〉 수산자조금 주요 평가지표(안)

평가항목	배점	목표 및 평가기준	개선 방향
① 자조금 납부대상	13 (16.3)	○목표 : 전체 조성액 대비 어가 납부 100% ○산식 : 어가 납부 비율/100×배점 ※ 김의 경우 전국 위판금액의 2/3 이상이 대상이면 만점	회비 형태 거출 지양 거출방법 개선 유도
② 자조금 조성 규모	8 (10.0)	○목표 : 자체 자조금 5억 원 이상 조성 ○산식 : 자체 자조금 조성액/5×배점 ※ 품목별 생산액의 1% 이상 자체 조성 시 만점(5억 이하 인정)	자체 조성액 5억 원 유지 → 사업비 10억 원 이상 품목형평성 문제 해소
③ 자조금 조성 성장률	10 (12.5)	○목표 : 전년 대비 자조금 조성액 25% 이상 성장 ○산식 : 성장률/25×배점 * 성장률 : 전년 대비 자체 자조금 조성액 증가율(순수 조성액) ※ 출하실적(단체 구성원)이 전국 생산량(액)의 2/3 이상 만점	*이월 금액 미포함
④ 자조금 회원 영입 실적	10 (12.5)	○목표 : 전년 대비 신규 회원어가 영입실적 ※ 30% 이상 단체 ⇒ 5%, 50% 이상 단체 ⇒ 3% ○산식 : 성장률/목표치×배점 * 성장률 : 전년 대비 회원어가 가입 증가율 * 목표치 : 전국 생산량(액)대비 단체 출하실적 기준 ※ 출하실적(단체 구성원)이 전국 생산량(액)의 2/3 이상 만점	*단체승인 30%이상 *목표는 지원 3년 이내 출하실적 50% 이상 확보
⑤ 자조금 사업비 집행 실적	8 (10.0)	○목표 : 사업승인 금액 대비 100% 이상 집행 ○산식 : 집행비율/100×배점	*최종 조정금액 아닌 최초 승인금액 기준
⑥ 자조금 관련 교육 실적	13 (16.3)	○목표 : 회원 어가 자조금 교육실적 4회 이상 ○산식 : 교육 횟수/4×배점 * 교육 : 자조금 활성화를 위한 교육, 분기별 1회 기준	*30명 이상 참석 또는 교육지역 회원어가 대비 30% 이상 참석
⑦ 대중매체 소비촉진 홍보실적	10 (12.5)	○목표 : 대중매체 홍보실적 사업비의 20% 이상 ○산식 : 대중매체 홍보비율/20×배점 ※ 홍보 실적은 사업비의 60% 이하 추진(홍보비 편중 방지)	*신문, 방송, 라디오, 버스·지하철·옥외 광고 등(품목 홍보) *협찬광고 50% 인정
⑧ 자조금 위원회 구성 및 운영	8 (10.0)	○목표 : 외부전문가 4인 이상 참여(10억 원 이상) ○산식 : 외부전문가 참여인원/4×배점 * 기준 : 품목별 형평성 고려 외전문가 참여인원 결정 ※ 자조금(국고포함) 5~10억 미만(3명), 5억 미만(2명)	*외부전문가에 한해 위원회 결정에 따른 서면심의 가능
8개 지표	80 (100.0)		

주: ( )는 주요 평가지표 대비 항목별 배점 비중임

※ 기본원칙: 1. 각 항목별 최대 점수는 해당 배점을 상한선으로 함(초과배정 불가)

2. 항목 ①~④의 경우 ‘※’의 기준을 충족할 경우 배점 상한점수로 인정함

품 개발 등 자조금의 용도가 다양하므로 홍보 및 소비촉진에 사업비가 편중되는 것은 바람직하지 않음. 이는 축산자조금의 사례에서도 알 수 있음.

### 라. 효율화 지표 설계(안)

주요 정량 평가지표 중 효율화 지표로는 ②번, ⑤번 및 ⑧번 항목이 이에 해당되며, 각각 8점을 배정하였다. 우선 ②번 ‘자조금 조성규모’ 항목은 자체 자조금 5억 원 이상 조성을 목표로 하며, 평가 기준은 자체 자조금 조성액에 따라 평가한다. 이는 품목별 자조금사업의 규모화를 유도하고, 이를 통해 사업의 실효성을 제고하기 위한 평가 항목으로 배점을 8점(10.0%)으로 배정하였다. 이 항목은 품목별 형평성 측면에서는 문제의 소지가 있으나, 전체 자조금 사업비가 10억 원 이상 조성될 수 있도록 유도한다는 측면에서 원예자조금 평가지표를 그대로 수용하였다. 단, 자체 자조금 조성액이 품목별 생산액의 0.3% 이상인 경우에는 해당 항목 배점을 충족하는 것으로 인정하여 품목별 형평성 문제를 해소하였다.

두 번째 효율화 평가지표 ⑤번 ‘자조금 사업비 집행실적’ 항목은 최초 사업 승인금액 대비 100% 이상 예산 집행을 목표로 하며, 이를 기준으로 평가한다. 이는 품목별 자조금사업이 연초 계획에 비해 얼마나 효율적으로 수행되었는지에 대한 예산 집행 결과를 바탕으로 평가하는 항목으로 8점(10.0%)을 배정하였다. 일부 자조금단체의 경우 자조금사업에 대한 이해 및 경험 부족으로 계획 수립이 미흡하거나 실현 불가능한 경우가 있어 자조금 사업비 집행실적이 저조한 사례가 많다. 이 항목은 사업비의 집행률을 높여 자조금사업의 효율적 운영을 도모하기 위함이다.

세 번째 효율화 평가지표 ⑧번 ‘자조금위원회 구성 및 운영’ 항목은 외부 평가위원 4인 이상 참여를 목표로 하며, 평가 기준은 외부전문가 참여 인원수에 따라 평가한다. 이는 품목단체의 자조금사업 투명성 확보와 효율적 운영을 위한 항목으로 8점(10.0%)을 배정하였다. 해당 항목의 경우 제3장의 원예자조금 주요 평가지표의 문제점에서도 밝힌 바와 같이 평가 기준의 문제가 있다. 따라서 수산자조금의 평가기준은 원예자조금 개선방안을 수용하여 외부 전문가를 4인으로 설정하였다. 또한 품목에 따라 외부 전문가의 위촉이 현실적으로 곤란하거나 사무국의 지리적 여건에 따라 참석율이 낮은 경우도 있



어 품목별 사업 규모에 따라 외부 전문가 참여 인원 기준을 차별화하였다. 즉 자조금 사업비(국고포함) 규모가 10억 원 이상인 품목단체는 평가지표를 그대로 적용하며, 5~10억 미만은 외부 전문가 3명, 5억 원 미만은 2명을 위촉하여 품목별 형평성 문제를 해소하였다. 또한 사안의 중요도에 따라 외부 전문가에 한해 경미한 사안의 의결은 서면심의를 도입함으로써 자조금사업의 실효성을 제고하였다.

## (2) 가점 및 감점 평가지표

### 가. 항목별 설계방향

수산자조금 정량 평가는 1차적으로 주요 평가지표를 이용한다. 그와 더불어 자조금사업의 활성화 및 사업지침 준수를 유도하기 위해 가점 및 감점 평가지표를 활용한다. 수산자조금 가점 및 감점 평가지표의 설계방향은 자조금사업의 활성화를 위해 가점 지표를 강화하였으며, 자조금 사업지침 준수를 유도하기 위해 감점 지표를 개선하였다(<표 4-8> 참조).

수산자조금 가점 지표는 원예자조금에 비해 4개가 많은 7개 평가 항목으로 설계하였다. 구체적으로 5개 항목이 신설되었고, 1개 항목이 삭제되었다. 이는 수산자조금의 실효성 제고 및 활성화 촉진을 위함이다.

우선 자조금 참여 회원의 정보 강화를 위해 ‘회원통계 확보’ 항목을 추가하였다. 그리고 자조금사업의 실효성 제고를 위한 ‘거출방법 개선’, 자조금 관련 교육 강화를 위한 ‘교육 활성화 노력’, 자조금사업 활성화 촉진을 위한 ‘자조금 운영규정’ 및 ‘자조금 확산 노력’ 항목을 신설하였다. 또한 품목별 형평성 문제를 해소하기 위해 기존의 ‘해외시장 개척’ 항목을 국내시장 개척을 포함한 ‘시장개척 노력’ 항목으로 개선하였으며, ‘대표조직 연계’ 항목은 관련 사업 종료 및 품목별 형평성 문제 등으로 가점 지표에서 삭제하였다. 그리고 수산자조금 가점 지표의 배점은 항목별 중요도에 따라 차별화하였으며, 원예자조금보다 6점 상향 조정한 15점을 배정하였다.

〈표 4-8〉 수산자조금 가점 및 감점 평가지표 설계방향

구 분		원예자조금		수산자조금		비 고
가 점 지 표	개수	3개		7개		신설 5개, 삭제 1개
	내용	○ 조사·연구실적	3	○ 좌동	2	성과평가는 제외
		○ 대표조직연계	3	○ 삭제	-	대표조직사업 종료
		○ 해외시장개척	3	○ 개선(국내시장개척 포함)	2	품목 형평성 고려
감 점 지 표	내용			○ 신설: 회원통계 확보	3	회원정보 강화
				○ 신설: 저출방법 개선	3	사업 실효성 제고
				○ 신설: 교육 활성화 노력	2	자조금 교육 강화
				○ 신설: 자조금 운영규정	2	사업 활성화 촉진
				○ 신설: 자조금 확산 노력	1	사업 활성화 촉진
		배점	9점	15점		6점 상향 조정
	개수	14개		11개		삭제 3개(전환 1개)
	내용	○ 자부담 선집행 원칙	3	○ 개선(배점 하향 조정)	2	기본 원칙 준수
		○ 특별회계설치	1	○ 좌동	1	
		○ 자조금 대납	1	○ 개선(배점 상향 조정)	2	대납 지양
		○ 회원자격 개방성	1	○ 삭제	-	주요 지표 ①항목 보완
		○ 위원회 개최·의결	1	○ 개선(서면심의 도입)	1	사업 실효성 제고
		○ 위원회 인원 구성	1	○ 좌동	1	
		○ 사무국 설치·직원	1	○ 좌동	1	
		○ 사무국 운영경비	1	○ 좌동	1	
		○ 일회성 홍보행사	1	○ 삭제	-	주요 지표 ⑦항목 통합
		○ 사업비 재배정	1	○ 개선(배점 상향 조정)	3	기본 원칙 준수
		○ 해외연수 준수	1	○ 개선(사업지침 반영)	1	지침과 지표 통일
		○ 규정 도입·운영	1	○ 삭제 ⇒ 가점항목 전환	-	사업 활성화 촉진
		○ 산지폐기비용(30%)	1	○ 좌동	1	
		○ 사업계획변경(20%)	1	○ 좌동	1	
	배점	16점		15점		1점 하향 조정

주: 수산자조금의 경우 가점 및 감점 평가지표의 배점을 15점으로 통일하였음

수산자조금 감점 지표는 원예자조금보다 3개가 적은 11개 평가 항목으로 설계하였다. 구체적으로 2개 항목이 삭제되었고, 1개 항목은 가점 지표로 전

환하였다. 이는 주요 평가지표와의 중복성을 피하고 일부 항목의 가점 전환을 통해 자조금사업 활성화를 유도하기 위함이다. 우선 ‘회원자격 개방성 여부’ 항목은 주요 평가지표 ①번 항목을 보완으로 개선 가능하므로 삭제하였다. 또한 ‘일회성 홍보행사 시행 여부’ 항목은 품목별 자조금사업의 규모와 특성에 맞게 품목단체가 다양한 홍보방안을 모색할 수 있도록 해당 항목을 삭제하였다. 마지막으로 ‘자조금 관련 규정 도입 및 운영 여부’ 항목은 자조금사업의 활성화를 촉진하기 위해 가점 항목으로 전환하였다. 그리고 수산자조금 감점 지표의 항목별 배점은 원예자조금보다 1점 하향 조정한 15점을 배정하였다.

#### 나. 가점 평가지표 설계(안)

수산자조금 가점 및 감점 평가지표는 앞서 밝힌 바와 같이 7개 항목의 가점 지표와 11개 항목의 감점 지표로 구성하였다. 지표별 배점은 가점과 감점이 동일한 15점으로 배정하였다.

우선 가점 평가지표의 목적은 수산부문 자조금사업의 활성화를 도모하기 위함이다. 따라서 항목별 배점은 각 지표별 항목이 자조금사업 활성화에 얼마나 기여하느냐에 따라 3점, 2점, 1점으로 차등화 하였다.

첫째, ‘회원통계 확보’ 항목은 자조금 참여 회원의 정보 강화를 목적으로 하며, 가점 항목의 배점 중 가장 높은 3점을 배정하였다. 이 항목은 품목별 자조금단체에 참여하는 회원별 생산(출하)량, 생산(출하)액 및 시설량 또는 면적 등에 대한 어가현황 통계자료 구비 여부를 기준으로 평가하며, 해당 증빙자료의 구비 여부에 따라 각각 1점씩을 부여한다.

두 번째 ‘거출방법 개선’ 항목은 자조금사업의 실효성 제고를 목적으로 하며, 회원통계 확보 항목과 동일한 3점을 배정하였다. 이 항목은 원예자조금에는 없는 평가지표이며, 전년 대비 자조금의 거출방법을 얼마나 개선했는가에 따라 평가한다. 예를 들면 기존에 회비 납부 형태로 자조금을 조성하는 품목단체가 자조금 거출방법을 품목별 생산량(액)이나 출하량(액)을 기준으로 개선할 경우 가점을 부여한다.

현재의 수산자조금 운용 현황을 고려할 때 자조금 거출방법을 단기간에 개선한다는 것은 현실적으로 불가능하다. 그러나 본 항목을 도입함으로써 자조금단체 스스로 품목의 특성을 고려한 자조금 거출방법을 개발할 수 있도록 평가 항목을 신설하였다는 점에서 의미가 있다. 현행 수산자조금 대상 품목 중 광어, 송어, 민물장어 등 어류 품목의 경우 사료 사용량에 따라 일정액을 자체 자조금으로 조성하는 방안도 고려해 볼 만 하다.

세 번째 ‘조사·연구실적’ 항목은 기존의 원예자조금 평가지표를 준용하였으며, 항목 배점은 3점에서 2점으로 하향 조정하였다. 현행 수산자조금 품목단체의 사업비 규모 차이로 조사 및 연구를 시행할 수 있는 여력이 품목별로 상이하기 때문에 해당 항목은 품목별 형평성 문제의 소지가 있다. 예를 들면 김의 경우 자조금 사업비가 20억 원 이상이므로 사업비의 일정 부분을 연구비로 책정할 수 있으나, 사업비가 2억 원 미만인 송어, 향어, 자라, 메기 등은 연구비 책정이 현실적으로 불가능하다. 따라서 본 연구에서 제시한 바와 같이 수산자조금 성과 평가는 매년 모든 자조금단체를 대상으로 실시하지만 효과 평가는 품목별 자조금 사업비 규모가 일정 수준 이상인 품목단체에서 우선적으로 실시하는 것이 바람직하다. 또한 농수산자조금법을 준수하기 위해서는 매년 실시하는 성과 평가를 강화하여 2년에 한 번씩은 농수산자조금법에 명시된 세부 평가 내용을 중심으로 외부전문기관에서 평가하고 그 결과를 해수부에 제출하는 방안이 합리적이다.

네 번째 ‘시장개척 노력’ 항목은 기존의 원예자조금 평가지표를 품목별 특성에 따라 개선하였으며, 항목 배점은 3점에서 2점으로 하향 조정하였다. 이 항목은 품목의 특성에 따라 해외시장 개척보다 내수기반 마련이 시급한 품목에 대한 고려가 반영되었다. 즉 수출 주력 품목은 해외시장 개척 노력 여부를 기준으로 평가하고, 내수 주력 품목은 국내시장 개척 노력 여부를 기준으로 평가한다. 또한 시장개척뿐만 아니라 신제품 개발 등 품질개선 노력 여부도 평가 기준에 반영하였다.

다섯 번째 ‘교육 활성화 노력’ 항목은 자조금 관련 교육 강화를 목적으로 하며, 배점은 2점을 배정하였다. 이는 주요 평가지표 ⑥번 항목의 13점에 추

가 배정한 것으로 자조금사업에 있어 교육의 중요성을 강조하기 위함이다. 이 항목은 자조금 회원 어가 대상 교육 실적이 연간 4회를 초과하는 교육 횟수에 대해 1회당 1점을 부가한다.

여섯 번째 ‘자조금 운영규정’ 항목은 수산자조금의 활성화 촉진을 목적으로 하며, 배점은 2점을 배정하였다. 이 항목은 감점 지표에서 가점 지표로 전환한 것이다. 이는 수산부문 자조금단체의 운영, 회계, 계약, 복무 등 자조금 단체의 운영규정 마련을 유도하고 이를 통해 자조금사업 운영의 투명성 및 신뢰성을 확보하기 위함이다. 이러한 자조금단체 내부 운영체계를 마련함으로써 기존의 농수산자조금법이나 사업지침 등에 명시하지 못한 세부적인 운영방법을 명문화할 수 있다.

마지막으로 ‘자조금 확산 노력’ 항목은 여섯 번째 가점 항목과 마찬가지로 수산자조금의 활성화 촉진을 목적으로 하며, 배점은 1점을 배정하였다. 이 항목은 자조금사업에 대한 홍보를 강화하여 품목별 자조금사업의 확대를 유도하기 위함이다. 예를 들면 품목별 자조금위원회 전용 홈페이지를 구축하여 해당 품목의 자조금사업 현황 및 성과 등에 대해 홍보함으로써 신규 회원을 영입할 수 있고 정보공개를 통해 품목단체의 신뢰성을 제고할 수 있는 도구가 될 수 있다. 수산자조금은 품목별 연합회나 협회를 홍보하기 위한 홈페이지는 마련되어 있으나, 품목별 자조금위원회를 홍보하기 위한 홈페이지나 앱(App.) 등을 운영하는 사례는 전무하다.

#### 다. 감점 평가지표 설계(안)

감점 평가지표의 목적은 수산자조금 사업시행 집행지침을 준수하기 위함이다. 항목별 배점은 사업지침의 중요도에 따라 3점, 2점, 1점으로 차등화하였다. 전체적인 항목 구성은 원예자조금을 준용하였으며, ‘회원자격 개방성’과 ‘일회성 홍보행사’ 항목은 삭제하였다. 그리고 ‘자조금 내부규정 도입·운영’ 항목은 가점 지표로 전환하였다. 즉 수산자조금 감점 지표의 항목 수는 11개로 원예자조금에 비해 3개 항목이 줄었고, 배점은 15점으로 1점 하향 조정하였다.

우선 삭제된 감점 지표 중 ‘회원자격 개방성’ 항목은 주요 평가지표 ①번 항목의 보완으로 충분히 개선 가능하므로 삭제되었다. 또한 회원의 자유로운 가입과 탈퇴 조항 등은 가점 항목으로 전환된 자조금단체 내부 운영규정에 명시함으로써 해소될 수 있다. 또한 ‘일회성 홍보행사’ 항목은 앞서 밝힌 바와 같이 품목별 자조금사업의 규모와 특성에 따라 다양한 홍보방안 모색을 독려한다는 차원에서 삭제되었다.

수산자조금 감점 지표 중 원예자조금에 비해 하향 조정된 지표는 ‘자부담 선집행 원칙’ 항목이며, 반대로 강화된 지표는 ‘자조금 대납 여부’와 ‘사업비 재배정 여부’ 항목이다. 그 외 항목은 원예자조금을 준용하였다.

우선 ‘자부담 선집행 원칙’ 항목은 목표나 평가기준은 동일하나, 배점을 3점에서 2점으로 하향 조정하였다. 이는 해당 항목의 경우 사업지침 및 정부의 지도·감독으로도 충분하기 때문이다.

그에 비해 ‘자조금 대납 여부’ 항목은 원예자조금에 비해 강화되었는데, 목표 및 평가기준은 동일하나 배점은 1점에서 2점으로 상향 조정하였다. 이는 수산자조금의 경우 조합 등 대납기관에 의한 거출보다 특정인에 의한 대납이 많으며, 이에 따라 ‘사업비 재배정’의 문제 등의 원인이 되는 경우가 많다. 따라서 수산자조금은 자조금 대납 여부 항목의 배점을 상향하여 이를 지양하는 방향으로 설계하였다.

마지막으로 ‘사업비 재배정 여부’ 항목은 배점을 1점에서 3점으로 상향 조정하였다. 수산자조금의 경우 자조금 거출방법의 문제와 사업에 대한 이해 부족으로 특정인에 의한 자조금 조성이 많고, 그에 따라 자조금 사업비가 특정인이나 특정 단체에 집중되는 사례가 많다. 이는 자조금사업의 근본 취지에 위배되는 것으로 지속적인 교육과 지도·감독을 통해 시급히 개선되어야 할 부분이다. 따라서 수산자조금 감점 지표의 배점 중 가장 높은 3점을 배정하였다.

이상에서 살펴본 수산자조금 가점 및 감점 평가지표의 설계(안)을 정리하면 다음 <표 4-9>와 같다.

〈표 4-9〉 수산자조금 가점 및 감점 평가지표(안)

평가항목	배점	목표 및 평가기준	비 고
회원통계확보	3	○자조금단체 개별회원 여가현황 통계 구비 여부 * 회원별 생산량, 생산액, 시설(면적)량 등 증빙자료 구비	항목 신설 → 회원정보 강화
거출방법개선	3	○전년 대비 자조금 거출방법 개선 노력 여부 예) 회비납부 자조금 조성 → 생산량(액) 기준 거출	항목 신설 → 실효성 강화
조사·연구실적	2	○품목 및 자조금 사업 발전을 위한 조사·연구실적 * 자조금단체 운용실적(성과평가) 연구용역은 제외	
시장개척노력	2	○(수출품목)해외시장개척(or 품질개선) 노력 실적 여부 ○(내수품목)국내시장개척(or 품질개선) 노력 실적 여부 * 신시장+ 기존제품 or 신제품, 기존시장+신제품 등	항목 개선 → 평가 구체화
교육활성화노력	2	○회원대상 교육 실적 목표(4회) 초과 실시 여부 * 교육 횟수가 4회 초과 시 회당 1점 가점(최대 2점)	항목 신설 → 교육 강화
자조금운영규정	2	○품목별 자조금단체 관련 규정 도입·운영 여부 * 운영, 회계, 계약, 사무국 복무규정 등	가점항목 전환 → 사업 활성화
자조금확산노력	1	○품목별 자조금사업 확산을 위한 홍보노력 여부 * 자조금사업 전용 홈페이지, App. 등 홍보 노력	항목 신설 → 사업 활성화
가 점	15		
사업시행지침 준수 여부	2	○자조금 사업비 자부담 선집행 원칙 준수 여부	*농산물가격안정기 금 운용규정 및 농림 수산사업 자금집행 관리 기본규정 준수
	1	○보조금 특별회계 설치 및 자체 수입·지출 구분 계리	
	2	○자조금 대납 여부(조합, 단체, 특정인 등)	*배점 상향(1→2)
	1	○자조금위원회 개최 및 의결방법 사업지침 준수 여부 ※ 경미한 안건의 경우 서면 의결 가능(외부전문가 한정) ※ 안건의 중요도는 자조금위원회의 회장이 판단	*서면심의 대상은 외 부전문가 한함
	1	○자조금위원회 위원 9~15인 충족 여부	
	1	○자조금 전담직원 확보, 사무국 설치 여부	*자조금 조성액 5억 원 이상 단체 필수
	1	○자조금단체 운영경비 사업비의 30% 초과 여부 * 총 사업비가 10억 원 이상 품목단체는 20% 초과 여부	*10억 미만 품목도 2 억 원 초과 불가
	3	○사업비 회원사(조합, 단체 등)에 재배정 여부 (나누어먹기식, 납부 자조금에 상응하는 사업비 배정 등)	*배점 상향(1→3)
	1	○해외연수 비용 및 참가자 부담 사업지침 준수 여부 * 자조금 운용규모의 5% 또는 30백만 원 이상 집행 여부 * 해외연수 참가자의 자비 50% 이상 부담 여부	*전년도 실적 평가결과 A등급 단체만 실시
	1	○직접 공급조절비용(산지폐기 등) 사업비 30% 초과 여부	
	1	○사업비 20% 초과 계획 변경 시 정부 승인 여부	
감 점	15		

## 2) 정성 평가지표

### (1) 정성 평가지표 설계방향

수산자조금 평가는 수산부문의 특성을 고려한 항목별 목표 및 계량화된 평가기준(산식)에 의해 점수화하는 정량 평가지표를 기본으로 하며, 그와 더불어 계량화할 수 없는 자조금사업의 성과나 발전가능성 및 추진 의지 등을 평가하기 위해 정성 평가지표를 추가하였다.

수산자조금의 정성 평가는 별도의 ‘평가위원회’를 구성하여 심사하며, 평가위원회는 성과 평가 주관기관 1인, 자조금 전문가 1인, 중앙정부 담당 공무원 1~2인(총괄부서 1, 품목부서 1) 등 3~4인의 평가위원으로 구성한다. 평가 방법은 품목단체의 연간 자조금사업 추진 실적보고(PT 발표) 결과를 바탕으로 서면 평가한다.<sup>36</sup> 평가 결과는 평가위원의 결과 점수 중 최고 및 최저 점수를 제외한 평균 점수를 산출한다. 단, 평가위원의 수가 3인 이하인 경우 평가위원 전원의 결과 점수를 합산하여 평균을 산출한다.

정성 평가지표는 ‘자조금사업 지표’와 ‘자조금단체 지표’로 구분하며, 배점은 각각 10점씩 총 20점을 배정하였다(<표 4-10> 참조).

<표 4-10> 수산자조금 정성 평가지표 설계방향

구 분	항목명	배점	목표 및 평가 기준	비 고
사업	목적·방법 타당성	4	○사업 목적 합리성 및 방법 투명성	계량 불가능한 자조금사업 성과 평가
	발전 가능성	6	○사업 문제점 인식 및 개선노력	
단체	조직화·규모화노력	3	○단체의 조직화 및 규모화 노력	품목단체의 노력 및 추진의지
	인지도·추진의지	7	○단체의 사업 인지도 및 추진의지	
계		20		

자조금사업 지표는 계량화 할 수 없는 자조금사업의 성과나 발전가능성을

<sup>36</sup> 자조금단체의 실적발표(PT)에 대한 서면 평가 시 참고자료로 성과 평가 주관기관에서 기 평가한 정량 평가결과(주요 지표 + 가점 및 감점지표)를 평가위원에게 제공함.



평가하기 위한 것으로 자조금사업의 ‘목적 및 방법의 타당성’ 항목과 자조금사업의 ‘발전가능성’ 항목으로 설계하였다. 각 항목별 배점은 중요도에 따라 각각 4점과 6점을 배정하였다. 자조금단체 지표는 자조금사업의 조직화나 규모화를 위한 품목단체의 노력 정도와 자조금사업에 대한 품목단체의 인지도와 이해 정도 및 자조금위원장의 사업 추진 의지 등을 평가하기 위한 것으로 ‘조직화·규모화 노력’ 항목과 ‘인지도 및 추진의지’ 항목으로 설계하였다. 각 항목별 배점은 중요도에 따라 각각 3점과 7점을 배정하였다.

## (2) 정성 평가지표 설계(안)

수산자조금 정성 평가지표의 항목별 배점은 그 중요도에 따라 2~4점을 배정하였으며, 평가 점수는 ‘수우미양가’ 5단계로 등급화 하였다. 즉 해당 항목의 평가 결과가 아주 탁월하면 ‘수(5점)’, 우수는 ‘우(4점)’, 보통은 ‘미(3점)’, 미흡은 ‘양(2점)’, 아주 미흡은 ‘가(1점)’로 평가한다.

항목별 득점은 “항목 배점 × 평가 등급 ÷ 5”의 산식<sup>37</sup>에 의해 계산한다. 이 산식은 각 항목별 평가 점수의 상한선을 주어진 배점 이하로 설정하였으며, 평가 점수를 5단계로 등급화 함으로써 평가위원의 주관적 판단을 최대한 객관화 할 수 있도록 세분화하였다. 또한 평가 점수는 품목단체의 사업 운용실적이나 추진 의지 등이 세부 평가 내용에 얼마나 적합한지 또는 평가 항목의 목적을 얼마나 달성했는가에 따라 평가한다.

수산자조금 정성 평가지표는 2개의 대분류 지표, 4개의 중분류 지표 그리고 7개의 소분류 평가 항목으로 구성하였다. 4개의 중분류 정성 평가지표는 자조금사업의 ‘목적·방법의 타당성’과 ‘발전가능성’ 그리고 품목단체의 ‘조직화·규모화’와 ‘인지도·추진의지’이다(<표 4-11> 참조).

우선 ‘목적 및 방법의 타당성’ 지표는 ①번 ‘사업 목적의 합리성 및 명확성 여부’와 ②번 ‘사업 수행방법의 투명성 및 의사결정의 민주성 여부’ 항목으로 구성하였으며, 항목별 배점은 각각 2점씩 배정하였다. 자조금사업은 ‘품목별

37 항목별 득점 = 항목별 배점 × 평가 점수 등급 ÷ 5(등급 배점)

목적 기금'이므로 품목별 현안과제를 해결하기 위한 사업을 수행할 수 있다. 따라서 ①번 항목의 경우 품목단체의 사업 목적이 얼마나 합리적이고 명확한가를 기준으로 평가한다. 또한 ②번 항목은 사업 수행이 얼마나 투명하게 진행되었는지 그리고 자조금위원회나 총회 등의 의사결정 방법이 얼마나 민주적인지를 기준으로 평가한다.

〈표 4-11〉 수산자조금 정성 평가지표(안)

평가지표		평가항목 및 세부 내용	배점 (A)	평가 점수(B)					득점 (A×B÷5)
				수	우	미	양	가	
I 사업 (10)	1. 목적 타당성 (4)	① 사업 목적의 합리성 및 명확성 * 품목별 자조금사업의 목적 타당성, 목적 기금 으로서의 합리성 및 명확성 등	2	5	4	3	2	1	계산 사례 2×4(우)÷5 = 1.6
		② 사업방법의 투명성 및 의결의 민주성 * 투명한 사업운용, 민주적 의사결정 등	2	5	4	3	2	1	2×4(우)÷5 = 1.6
	2. 발전 가능성 (6)	③ 기존사업 문제점 인지도 및 개선노력 * 현행 사업의 문제점 파악, 개선방안 유무	3	5	4	3	2	1	3×4(우)÷5 = 2.4
		④ 신규사업 발굴 및 추진노력 * 품목특성을 고려한 신규 사업 발굴 정도 ※ 전년 대비 자조금사업 개선노력 정도 등	3	5	4	3	2	1	3×4(우)÷5 = 2.4
II 단체 (10)	3. 규모화 (3)	⑤ 단체의 조직화 · 규모화 노력(어가 제외) * 유통, 수출입업자, 소비자단체 등 영업노력	3	5	4	3	2	1	3×4(우)÷5 = 2.4
	4. 추진 의지 (7)	⑥ 단체의 사업 인지도 및 참여 적극성 * 회원의 자조금사업 인지 정도 및 참여 정도	3	5	4	3	2	1	3×4(우)÷5 = 2.4
		⑦ 단체의 사업 이해도 및 추진의지 * 위원장의 사업 이해도 · 추진 의지 · 적극성 ※ 품목특성을 고려한 미래전략 수립 여부	4	5	4	3	2	1	4×4(우)÷5 = 3.2
합 계			20	※ 중요도에 따라 평가					16.0

주: 1) 위의 득점 계산식 사례는 평가항목별 점수가 '우'인 경우를 기준으로 점수화하였음

2) 득점 결과는 소수점 아래 첫째 자리로 함

두 번째 '사업 발전가능성' 지표는 ③번 '기존사업의 문제점에 대한 인지도 및 개선노력 여부' 항목과 ④번 '신규사업 발굴 및 추진노력 여부' 항목으로 구성하였으며, 항목별 배점은 각각 3점씩 배정하였다. ③번 항목의 경우 당해

연도에 추진된 사업의 문제점에 대해 얼마나 인지하고 있는지 그리고 그러한 문제점에 대한 개선방안이 수립되어 있는지를 기준으로 평가한다. 또한 ④번 항목은 품목 특성을 고려한 신규사업 발굴 노력은 어느 정도인지 그리고 전년 대비 자조금사업의 개선 노력은 어느 정도인지를 기준으로 평가한다.

세 번째 ‘조직화·규모화’ 지표는 ⑤번 ‘자조금단체의 조직화 및 규모화 노력 여부’ 항목으로 배점은 3점을 배정하였다. 이 항목은 정량 평가지표 중 하나인 ‘자조금 회원 영입실적’ 항목을 보완하는 평가지표이며, 더불어 생산자 외에도 유통, 수출입업자 및 소비자단체 등을 회원으로 영입하는 노력이 어느 정도인지를 기준으로 평가한다.

마지막으로 ‘인지도·추진의지’ 지표는 ⑥번 ‘자조금단체의 사업 인지도 및 회원들의 사업 참여 적극성 여부’ 항목과 ⑦번 ‘자조금단체 및 자조금위원장의 사업 이해도와 추진의지 정도’ 항목으로 구성하였으며, 항목별 배점은 각각 3점, 4점을 배정하였다. ⑥번 항목은 품목단체 회원들이 자조금사업에 대해 얼마나 알고 있는지 그리고 회원들이 사업 참여가 얼마나 자발적이고 적극적인지를 기준으로 평가한다. 특히 ⑦번 항목은 배점이 정성 평가지표 중 가장 높는데, 이는 수산자조금의 현 주소를 고려할 때 자조금단체와 자조금위원장의 사업에 대한 이해도와 추진 의지가 향후 수산자조금의 발전에 가장 큰 요인이기 때문이다. 또한 해당 항목은 품목 특성을 고려한 미래전략 수립 여부도 하나의 평가 기준이다.

이상에서 살펴본 수산자조금 성과 평가의 지표별 배점 및 체계를 간략히 정리하면 다음 <표 4-12>와 같다.

<표 4-12> 수산자조금 평가지표별 배점 및 체계

구 분	평가지표	배점	방법	주체	시기
정량평가	핵심, 활성화, 효율화	80	실적평가	평가기관	1~2월
	가점, 감점	± 15	"	"	"
정성평가	사업, 단체	20	발표평가	평가위원회	2~3월
계		100 ± 15	-	-	-

주: 1) 정기 성과 평가(정량, 정성) 실시 시기는 사업 시행 후 익년 1~3월에 평가함

2) 단, 분기별 사업점검 시 예비 평가를 실시하며, 그 결과를 바탕으로 지도·감독함

#### 4. 수산자조금 평가결과 적용방안

##### 1) 단계별 평가전략 및 목적

자조금사업의 운용실적을 평가하는 궁극적 목적은 자조금단체의 조직화와 규모화를 촉진하여 시장교섭력을 확보하고 이를 통해 품목 산업의 경쟁력 강화를 유도하기 위함이다. 즉 수산부문 자조금사업의 성과 평가는 자조금단체의 ‘조직화 및 규모화’를 촉진하는 것이 우선이며, 그 후 품목별 ‘시장교섭력 확보 및 강화’가 필요하다. 이를 통해 ‘품목 산업의 경쟁력 강화’를 유도하는 3단계의 추진전략이 필요하다(<그림 4-2> 참조).

〈그림 4-2〉 수산자조금 평가결과 단계별 적용방안

단 계 전 략	1단계 규모화	2단계 활성화	3단계 차등화
목 적	<ul style="list-style-type: none"> <li>조직화 및 규모화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시장교섭력 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>산업 경쟁력 강화</li> </ul>
방 법	<ul style="list-style-type: none"> <li>기존품목 규모 확대</li> <li>인센티브 강화</li> <li>수범사례 도출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>신규품목 도입 확대</li> <li>기존사업 강화</li> <li>수범사례 홍보강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>품목별 선택집중</li> <li>실적별 차등지원</li> <li>성과평가 강화</li> </ul>
시 기	2016~2017년	2018~2019년	2020년 이후

원예자조금의 경우 2000년 자조금사업이 시작된 이후 2006년부터 자조금 단체의 운용실적 성과 평가를 실시하였다. 이러한 경험을 통해 현재의 원예 자조금 평가체계가 구축되었으며, 매년 평가 결과를 바탕으로 평가체계를 개선하고 있다. 결과적으로 원예분야 자조금사업의 평가 단계는 ‘규모화’와 ‘활성화’ 단계를 거쳐 3단계인 ‘차등화’ 단계에 속한다고 볼 수 있다.

그러나 수산부문 자조금사업은 지금까지 성과 평가를 실시한 경험이 없다. 이는 수산물의 특성을 고려한 평가체계가 구축되어 있지 않은 것도 하나의 요인이다. 따라서 본 연구를 통해 수산부문 자조금사업 평가체계를 구축하였으며, 이를 바탕으로 성과 평가를 실시할 필요가 있다. 하지만 현행 수산부문 자조금사업의 규모가 8개 단체 50억 원에 불과한 점을 감안할 때 원예자조금과 같이 ‘차등화’ 단계의 평가를 실시하기에는 현실적으로 곤란하다. 따라서

수산부문 자조금사업의 평가는 1단계부터 순차적으로 추진할 필요가 있다.

첫째, 수산자조금 평가는 기존 8개 품목의 사업 규모 확대를 통한 조직화 및 규모화를 유도하고, 이러한 규모화 품목 중 수범사례를 도출할 필요가 있다. 두 번째 수산자조금 평가는 기존 8개 품목 외에 양식산업 규모를 감안한 신규품목 도입 및 확대를 유도하여야 한다. 이러한 규모화와 활성화 단계를 거친 후 현재의 원예자조금과 같이 품목별 산업 경쟁력을 강화하기 위한 차등화 단계의 성과 평가를 추진할 필요가 있다.

## 2) 수산자조금 평가결과 적용방안

수산자조금 성과 평가 대상은 자조금사업을 실시하는 모든 품목단체이다. 그 중 사업 실시 1~3년차 품목단체는 평가만 실시하며, 4년차 이상 품목단체는 평가 결과에 따라 정부보조금을 차등 지원할 수 있다. 수산자조금 평가 결과는 주요 평가지표 80점과 가점 및 가점 지표 15점 그리고 정성 평가 20점을 기준으로 한다. 평가 결과는 점수에 따라 등급화하였다. 즉 결과 점수가 80점 이상이면 ‘우수’, 60~80점 미만은 ‘보통’, 60점 미만은 ‘미흡’ 등이다.<sup>38</sup> 이러한 평가 등급 기준은 원예자조금과 동일하다. 그러나 평가 결과에 따른 정부보조금 지원방법은 상이한 기준을 제안하였다.

우선 수산자조금 평가 1단계(규모화)는 기존 8개 품목 자조금단체의 조직화 및 규모화를 촉진하고 수범사례를 도출하는 것을 목적으로 하며, 2016~2017년도 사업을 대상으로 평가한다. 평가 결과가 ‘우수’ 품목단체는 정부보조금을 자체 자조금 조성액 대비 100% 이상을 지원한다. 그리고 ‘보통’인 품목단체는 80~99%까지 지원할 수 있으며, ‘미흡’ 품목단체는 79%까지 지원할 수 있도록 설계하였다. 이러한 수산자조금 평가 결과 적용 기준은 원예자조금의 기준을 상회하는 것이다. 이는 수산자조금은 기존 사업 규모를 확대하는 것이 우선 과제이기 때문이다.

두 번째 평가 2단계(활성화)는 양식산업 규모를 감안한 신규품목 도입 및

<sup>38</sup> 평가 결과는 해양수산부 고시 제2013-88호에 근거를 두고 있으나, 적용방안은 수산자조금의 특성을 고려해 단계별 전략을 제시하였음.

확대를 유도하고 자조금사업을 활성화하는 것이 목적이며, 2018~2019년도 사업을 대상으로 평가한다. 평가 결과가 ‘우수’ 품목단체는 정부보조금을 자체 자조금 조성액 대비 100%, ‘보통’은 80%, ‘미흡’은 60%를 지원한다. 이러한 기준은 2014년도까지의 원예자조금 평가 결과 적용 기준과 동일하다.

세 번째 평가 3단계(차등화)는 품목별 경쟁체제를 통한 자조금단체의 경쟁력 강화를 유도하는 것이 목적이며, 2020년도 이후 사업을 대상으로 평가한다. 원예자조금의 경우 2015년도 사업부터 의무자조금과 임의자조금을 차등하여 배정하는 방안을 수립하였다. 즉 의무자조금 품목단체에 대한 정부보조금 부담비율은 기존과 동일하나, 임의자조금 품목단체에 대한 정부보조금 부담비율은 평가 결과 등급에 따라 의무자조금에 비해 5~10% 하향 조정되었다. 이는 원예자조금 정책방향에 따라 현행 임의자조금 단체를 의무자조금으로 유도하기 위함이다.<sup>39</sup>

〈표 4-13〉 수산자조금 정부보조금 지원 방법(단계별)

(단위: %)

구 분	원예자조금		수산자조금				비 고
	의무	임의	1단계 (규모화)	2단계 (활성화)	3단계(차등화)		
					의무	임의	
우 수 (80점 이상)	50	40	50 이상	50	50	40	*사업 실시 3년차 이하 품목단체는 ‘우수’ 기준 적용함 ※’14년 사업 예비 평가 후 지원방법 개선 → 상대평가 고려
보 통 (60~80점 미만)	40	30	40~50	40	40	30	
미 흡 (60점 미만)	30	25	40 미만	30	30	25	

- 주: 1) 국고 부담비율은 품목별 전체 자조금 조성액 대비 비중을 말함  
 2) 원예자조금의 경우 2015년부터 의무자조금과 임의자조금을 구분하여 차등 배정함  
 3) 수산자조금의 1단계 국고 배정비율은 ‘수산자조금 분과위원회’에서 최종 확정함

<sup>39</sup> 현행 임의자조금단체를 의무자조금으로 전환하려는 농업부문의 정책방향이 수산부문의 현황과 특성에 적합한지는 향후 연구가 필요함. 수산자조금 평가 및 적용방안의 실천방안은 정부, 자조금단체 및 자조금 전문가 등의 다양한 의견수렴이 우선되어야 함.

## 제5장 결론 및 정책제언

### 1. 요약 및 결론

#### 1) 연구의 요약

수산자조금 평가체계를 설계하기 위해 우선 지난 8년간 자조금단체의 운용실적 평가를 실시하고 있는 원예자조금 추진현황 및 평가체계에 관해 살펴 보았다. 원예자조금의 회원 구성은 개인 농가를 회원으로 하는 품목단체가 10개(40.0%)로 가장 많고 조합이 회원인 품목단체는 8개(32.0%), 단체가 회원인 품목단체는 7개(28.0%)이다. 원예자조금 조성방법은 출하액을 기준으로 자조금을 거출하는 품목단체가 19개(76.0%)로 가장 많으며, 출하량과 면적을 기준으로 하는 단체가 각각 3개(12.0%)이다. 원예자조금 조성 규모는 2014년 현재 180억 원인데, 그 중 자조금 사업비가 연간 20억 원 이상인 품목단체는 2개(8.0%), 10~20억 3개(12.0%), 5~10억 6개(24.0%) 그리고 나머지 14개(56.0%) 단체는 5억 원 이하이다.

원예자조금 평가는 성과 평가와 효과 평가로 나눈다. 효과 평가는 품목별 자조금사업의 효과에 관해 평가하는 것으로 농수산자조금법에 근거해 2년마다 실시한다. 효과 평가는 품목단체가 별도의 연구조사비를 책정하여 고시에 지정된 외부전문기관에 의뢰하며, 그 결과는 품목별 자조금사업의 대국민 홍보용으로 활용한다.

그에 비해 성과 평가는 매년 자조금단체의 운용실적을 평가지표에 따라 점수화하고 그 결과를 정부보조금 차등지원의 기준으로 활용한다. 성과 평가의 주관기관은 한국농수산물유통공사(aT)이며, 평가에 소요되는 예산은 국고 중 일부를 배정한다. 원예자조금의 경우 지난 2006~2007년 예비 평가를 실시하여 자조금 평가체계의 기반을 마련하였다. 사업지침에는 성과 목표, 재정투입 계획, 지원 요건, 단계별·기관별 역할 및 추진 절차 등 자조금사업의 실

질적인 평가기준을 명시하고 있다. 원예자조금 성과 평가지표는 8개 항목(100점)의 주요 평가지표와 3항목(9점)의 가점지표, 13개 항목(16점)의 감점지표로 구성되어 있다. 평가 결과 적용은 평가 점수가 80점 이상이면 ‘우수’, 60~80점 미만은 ‘보통’, 60점 미만은 ‘미흡’으로 분류한다. 우수 등급의 의무자조금단체는 정부보조금을 자체 자조금 조성액 대비 100%를 지원하며, 보통 단체는 80%, 미흡 단체는 60%를 지원한다. 임의자조금단체의 경우 정부보조금 지원 비율이 의무자조금에 비해 낮다. 즉 우수 단체는 80%, 보통 단체는 60%, 미흡단체는 50%를 지원한다.

원예자조금 평가지표의 문제점을 주요 평가지표의 목표 설정 문제와 가점 및 감점 평가지표의 문제로 살펴보았다. 우선 목표 설정의 문제는 주요 평가지표가 ‘자조금의 기본 원칙에 적합한지’, ‘품목별 형평성의 문제가 있는지’ 그리고 ‘목표의 실현가능성이 있는지’ 등을 기준으로 판단하였다.

원예자조금 주요 평가지표 8개 항목 중 4개 항목의 목표 설정은 위의 세 가지 기준에 적합하나 4개 항목은 보완이 필요하다. 구체적으로 보면 ①번 항목의 목표는 ‘전체 조성액 대비 농가 납부 100%’인데, 이는 자조금사업의 기본 원칙인 ‘수혜자 부담의 원칙’에 위배된다. 또한 ②번 항목의 목표는 ‘자체 자조금 5억 원 이상 조성’인데, 이는 품목별 형평성의 문제가 있다. 즉 현행 원예자조금 품목 중 20개 품목(80.0%)이 해당 지표의 목표를 충족하지 못한다. ⑧번 항목의 목표는 ‘자조금위원회 구성 및 운영 시 4인 이상 참여’인데, 이 항목 또한 품목별 형평성의 문제가 있다. ⑥번 항목의 목표는 ‘회원 농가 대상 교육 5회 이상, 전체 회원의 30% 이상 참여’인데, 이 항목의 목표 설정은 적합하나 실현가능성의 문제가 있다. 즉 품목단체의 회원 수가 많을 경우 이 목표를 준수한다는 것이 현실적으로 곤란하다.

두 번째 가점 및 감점 평가지표의 문제는 가점 지표보다 감점 지표의 배점이 높아 자조금사업 활성화 차원에서 보완이 필요하다. 또한 품목별 형평성의 문제나 중복 평가의 문제 등이 있다. 우선 가점 지표 중 ‘해외시장 개척’ 항목은 품목별 형평성의 문제가 있다. 이는 내수 위주의 품목이거나 수출 제한 품목의 경우 해당 항목은 가점 대상이 될 수 없기 때문이다. 그리고 감점



지표 중 ‘일회성 홍보행사 시행 여부’ 항목은 주요 평가지표와 중복되며, 자조금사업의 근본 취지에 위배된다.

이러한 원예자조금 평가지표의 문제를 개선하기 위해 2014년에는 일부 평가지표를 개선하거나 신설하였다. 주요 평가지표 중 자조금위원회 위원 수를 5인에서 4인으로 조정하였으며, 배점도 4점으로 하향 조정하였다. 또한 자조금위원회 구성 다양성을 위한 평가지표를 신설하였다. 그러나 신설된 지표와 변경된 지표 간의 중복문제는 여전히 남아있다. 그리고 가점 지표 중 사업이 완료된 ‘대표조직 연계’ 항목은 삭제하였으며, ‘회원통계 확보’ 항목이 신설되었다. 또한 감점 지표 중 ‘일회성 홍보행사 시행 여부’ 항목은 삭제되었으며, ‘사업비 재배정 여부’ 항목은 산정 기준을 명확히 하여 개선하였다.

## 2) 연구의 결론

수산자조금 평가체계는 원예자조금에 비해 미흡한 부분이 많다. 그리고 2012년 농수산자조금법이 제정됨에 따라 자조금단체의 운용실적 평가가 의무화되었다. 이에 수산자조금의 성과 평가를 위한 평가구조, 평가방법 및 평가지표 등 평가체계 수립이 시급한 실정이다.

수산자조금의 평가 목적은 품목단체의 경쟁력 강화에 앞서 조직화와 규모화를 통한 시장교섭력 확보에 초점을 맞출 필요가 있다. 이는 현행 수산자조금은 8개 품목단체에 사업 규모가 50억 원에 불과하며, 김을 제외하면 소규모의 사업이 수행되고 있어 자조금사업의 활성화가 우선적으로 추진될 필요가 있기 때문이다.

수산자조금 평가구조는 원예자조금과 마찬가지로 성과 평가와 효과 평가로 분리 추진할 필요가 있다. 이는 평가 대상, 방법, 도구, 내용 및 결과 적용 등이 상이하기 때문이다. 그러나 앞서 살펴 본 바와 같이 수산자조금의 품목단체가 별도로 자조금사업의 효과 평가를 실시하기에는 현실적으로 곤란하다. 따라서 수산자조금의 경우 품목별 사업 규모가 일정 수준(보통 10억 원) 이상으로 성장할 때까지는 성과 평가를 중심으로 한 평가체제를 유지하는 것

이 바람직하다. 단, 김의 경우 별도의 효과 평가를 실시하는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

수산자조금 성과 평가를 위해서는 수산부문의 특성을 고려한 평가체계의 수립이 우선되어야 한다. 이를 위해 본 연구에서는 평가구조, 평가방법 및 평가지표 등 수산자조금 평가체계를 제안하였다. 그러나 지금까지 수산자조금 품목단체의 운용실적을 평가한 경험이 없으므로 2013~2014년도 실적에 대한 예비 평가가 우선되어야 한다. 이러한 예비 평가를 통해 도출된 수산자조금 평가체계의 문제점을 개선하고 설명회나 워크숍 등을 통한 정보 공유가 필요하다. 그리고 2015년도 실적을 대상으로 본 평가를 실시하고 그 결과를 바탕으로 2016년 정부보조금 차등지원의 근거로 활용한다.

원예자조금 성과 평가는 모든 평가지표를 계량화한 정량 평가만을 실시하고 있다. 그러나 수산자조금은 정량 평가와 정성 평가를 병행하여 실시할 필요가 있다. 이는 수산부문의 현실을 감안할 때 자조금사업의 활성화가 우선이기 때문이다. 즉 정량 평가는 자조금단체의 운용실적 성과 및 사업지침 준수 여부 등에 대해 평가지표를 근거로 평가하며, 그 비중은 성과 평가의 80%로 한다. 그리고 정성 평가는 계량화 할 수 없는 자조금사업의 성과, 발전가능성 및 추진 의지 등을 기준으로 평가위원회에서 평가하며, 그 비중은 20%로 한다.

수산자조금 정량 평가는 1차적으로 주요 평가지표를 기준으로 하며, 부가적으로 가점 및 감점 평가지표로 평가한다.

우선 주요 평가지표는 8개 항목으로 원예자조금과 동일하나, 배점은 20점 하향 조정된 80점을 배정하였다. 그리고 항목별 중요도에 따라 ‘핵심 지표’, ‘활성화 지표’ 및 ‘효율화 지표’로 구분하였으며, 배점은 각각 13점, 10점, 8점을 배정하였다. 핵심 지표는 ①번 ‘자조금 납부대상’ 항목과 ⑥번 ‘자조금 관련 교육실적’ 항목으로 자조금사업의 기본 원칙을 준수하기 위한 목적으로 설계되었다. 특히 수산자조금의 경우 아직까지 자조금사업에 대한 인지도가 낮아 회원 어가를 대상으로 한 교육의 필요성이 크다. 따라서 이에 대한 가중치를 반영하였다. 활성화 지표는 ③번 ‘자조금 조성 성장률’ 항목과 ④번 ‘자

조금 회원 영입실적’ 항목 및 ⑦번 ‘대중매체 소비촉진 홍보실적’ 항목으로 수산자조금의 규모화와 활성화를 유도하기 위한 목적으로 설계되었다. 특히 수산자조금의 대중매체 홍보실적의 상한선을 사업비의 60%로 제한하였는데, 이는 원예자조금에는 없는 조항으로 수산부문 자조금사업의 홍보비 편중을 방지하기 위함이다. 마지막으로 효율화 지표는 ②번 ‘자조금 조성 규모’ 항목과 ⑤번 ‘자조금 사업비 집행실적’ 항목 및 ⑧번 ‘자조금위원회 구성 및 운영’ 항목으로 수산자조금의 운영 효율성을 제고하기 위한 목적으로 설계되었다. 특히 수산자조금의 경우 자조금위원회 운영의 실효성을 제고하기 위해 외부 전문가 참여 인원 기준을 사업 규모에 따라 차별화했으며, 의결 사안의 중요도에 따라 서면심의를 도입하는 방안을 제시하였다.

수산자조금 가점 평가지표는 자조금사업의 활성화를 목적으로 하며, 감점 평가지표는 사업지침 준수를 유도하기 위한 방향으로 설계되었다. 우선 가점 평가지표는 7개 항목으로 원예자조금보다 4개 항목이 많으며, 배점은 6점 상향 조정된 15점을 배정하였다. 신설된 항목은 5개로 자조금 참여 회원의 정보 강화를 위한 ‘회원통계 확보’ 항목, 사업의 실효성 제고를 위한 ‘거출방법 개선’ 항목, 자조금 관련 교육을 강화하기 위한 ‘교육 활성화 노력’ 항목 그리고 자조금사업 활성화를 위한 ‘자조금 운영규정’ 및 ‘자조금 확산 노력’ 항목 등이다. 특히, 자조금사업에 있어 교육의 중요성을 강조하기 위해 교육 실적이 연간 4회를 초과하는 교육 횟수에 대해 1회당 1점을 부가하였다. 또한 품목별 형평성 문제를 해소하기 위해 ‘해외시장 개척’ 항목을 국내시장 개척을 포함한 ‘시장개척 노력’ 항목으로 개선하였다. 감점 평가지표는 11개 항목으로 원예자조금보다 3개 항목이 적으며, 배점은 가점과 동일한 15점을 배정하였다. 감점 지표는 주요 평가지표와의 중복성을 피하기 위해 2개 항목을 삭제하였으며, ‘자조금 관련 규정 도입 및 운영 여부’ 항목은 자조금사업의 활성화를 촉진하기 위해 가점 항목으로 전환하였다. 특히 ‘사업비 재배정 여부’ 항목은 배점을 1점에서 3점으로 상향 조정하였는데, 이는 자조금사업의 근본 취지에 위배되는 것으로 지속적인 교육과 지도·감독을 통해 시급히 개선되어야 할 부분이다.

수산자조금 정성 평가는 별도의 평가위원회를 구성하여 심사하며, 평가방법은 품목단체의 연간 자조금사업 추진 실적보고(PT 발표) 결과를 바탕으로 평가한다. 정성 평가지표는 ‘자조금사업 평가지표’와 ‘자조금단체 평가지표’로 구분하며, 배점은 각각 10점씩 배정하였다. 우선 자조금사업 평가지표는 계량화 할 수 없는 사업성과나 발전가능성을 평가하기 위한 것으로 자조금사업의 ‘목적 및 방법의 타당성’ 항목과 ‘발전가능성’ 항목으로 각각 4점과 6점을 배정하였다. 자조금단체 평가지표는 사업의 조직화나 규모화를 위한 품목단체의 노력 정도와 품목단체의 인지도와 이해 정도 및 자조금위원장의 사업추진 의지 등을 평가하기 위한 것으로 ‘조직화·규모화 노력’ 항목과 ‘인지도 및 추진의지’ 항목으로 각각 3점과 7점을 배정하였다. 특히 수산자조금 정성 평가지표의 항목별 평가 점수는 ‘수우미양가’ 5단계로 등급화 하였는데, 이는 평가위원의 주관적 판단을 최대한 객관화하기 위함이다. 또한 평가 점수는 세부 평가 내용에 얼마나 적합한지 또는 평가 항목의 목적을 얼마나 달성했는가에 따라 평가한다.

수산부문 자조금사업의 성과 평가는 우선 자조금단체의 ‘조직화 및 규모화’를 촉진하고 그 후 품목별 ‘시장교섭력 확보 및 강화’가 필요하다. 이를 통해 ‘품목 산업의 경쟁력 강화’를 유도하는 3단계 추진전략이 필요하다. 수산자조금 평가 결과도 이러한 전략에 따라 3단계로 적용할 필요가 있다. 즉 1단계(규모화)인 2016~2017년도 평가 결과, 우수 품목단체는 정부보조금을 자체 자조금 조성액 대비 100% 이상을 지원하며, 보통 80~99%, 미흡 79%까지 지원한다. 2단계(활성화)인 2018~2019년도 평가 결과, 우수는 100%, 보통 80%, 미흡 60%를 지원한다. 마지막 3단계(차등화)인 2020년도 사업 대상부터는 현재의 원예자조금과 동일한 평가 결과를 적용한다.

한편 본 연구에서 제시한 수산자조금 평가체계는 품목별 자조금 운용실적 평가 결과를 기준으로 등급화 하는 ‘절대 평가’이다. 즉 평가 결과 점수가 80점과 60점을 기준으로 우수, 보통, 미흡으로 나뉜다. 이러한 절대 평가는 특정 등급에 집중될 수 있는 단점이 있다. 따라서 수산자조금의 경우 앞서 제시한 바와 같이 차등화 단계가 아닌 규모화가 우선되어야 하므로 현행 수산자조금

8개 품목 중 상대적으로 평가 결과가 우수한 품목에 대한 인센티브를 제공할 수 있는 방안이 요구된다. 이를 위해 수산자조금의 경우 ‘상대 평가’도 고려해 볼 필요가 있다.

그리고 자조금사업 평가의 궁극적 목적인 ‘품목 산업의 경쟁력 강화’가 어느 정도 달성되었다고 판단될 경우 ‘정부보조금 지원이 없는 독자적 자조금 사업 수행’이 이루어질 수 있도록 유도할 필요가 있다.

결과적으로 정부는 품목별 자조금사업을 지원함으로써 품목단체를 조직화하고, 품목단체 스스로 시장교섭력을 확보하여 궁극적으로 정부보조금의 지원이 없이 품목 산업의 경쟁력을 강화할 수 있는 자생력을 키울 수 있도록 하는 ‘안내자’가 되어야 한다.

## 2. 정책제언

### 1) 수산부문 자조금사업 규모화 우선 실시

수산부문 자조금사업은 2004년 김을 시작으로 2005년 광어, 2006년 전복, 송어, 2009년 자라, 2013년 민물장어, 향어, 메기로 확대되었다. 지난 10년간 8개 품목단체에서 자조금사업이 실시되고 있으나, 이는 양식수산물 중 극히 일부 품목에 불과하다. 특히 현재 수산자조금 대상품목 8개 중 천해양식수산물이 3개 품목이고 내수면양식수산물이 5개 품목으로 국내 양식산업의 어업별 규모나 중요성을 감안할 때 천해양식수산물의 자조금사업 시행이 극히 저조한 것이 사실이다. 또한 원예분야 자조금사업 대상 품목이 25개 품목인 점을 감안해도 수산부문 자조금사업은 극히 제한된 품목에 실시되고 있음을 알 수 있다.

수산부문 자조금사업 규모는 연간 5,082백만 원(국고 포함)으로 품목당 평균 635백만 원이다. 그에 비해 원예분야 자조금사업은 연간 17,983백만 원으로 품목당 평균 719백만 원이다. 단순히 사업비 규모의 비교만으로도 수산자조금이 원예자조금에 비해 소규모임을 알 수 있다. 그러나 그 보다 더 큰 문제는 수산자조금의 경우 8개 품목 중 5개 품목(62.5%)의 연간 사업비가 5억

원 이하로 자조금사업의 실효성이 우려된다는 점이다.

따라서 수산부문 자조금사업의 정책 방향은 대상 품목 수와 사업비 규모를 확대하는 ‘규모화’가 우선적으로 시행되어야 할 것이다. 이러한 자조금사업 규모화는 두 가지 정책이 동시에 추진되어야 한다.

첫째 정책 방향은 기존 자조금단체의 사업 규모 확대이다. 즉 기존 수산자조금 8개 품목단체는 평가를 통한 차등화 이전에 사업 규모를 확대하는 방향의 정책 추진이 필요하다. 이는 품목단체의 운용실적 및 성과 평가결과의 적용방안을 수산자조금 사업 규모가 일정 수준 이상이 될 때까지는 원예자조금과 달리 기존 품목단체의 조직화와 규모화에 초점을 맞출 필요가 있기 때문이다. 결과적으로 평가 결과 우수단체에 대해서는 일정 규모까지 자조금사업을 확대 할 수 있도록 지원해야 할 것이다.

두 번째 정책 방향은 신규 품목의 도입이다. 즉 굴, 우럭, 미역, 다시마, 홍합 등 산업 규모가 상대적으로 큰 천해양식수산물을 대상으로 한 자조금사업의 우선적 실시가 요구된다. 특히 굴의 경우 김과 함께 천해양식수산물 중 산업 규모가 크고 굴 수협을 비롯한 생산자 조직화가 이루어진 품목으로 자조금사업의 성과 도출이 유리한 품목이다. 또한 계통 출하 비율이 높아 자조금 거출도 다른 품목에 비해 유리하다. 그 외 우럭, 미역, 다시마, 홍합 등 전국 규모의 조직화가 다소 미흡한 품목에 대해서는 ‘품목별 조직화’를 자조금사업의 1차 목표로 삼는 것도 바람직 할 것이다.

## 2) 수산부문 특성 고려한 평가체계 반영

수산부문에 있어 자조금사업이 시작된 지 10년이 되었지만, 지금까지 자조금단체의 운용실적 성과 평가를 실시한 경험이 없다. 또한 수산자조금 품목단체가 8개로 한정적이며, 연간 자조금 사업비가 50억 원이긴 하나 특정 품목에 집중되어 있다. 따라서 원예자조금 평가지표를 그대로 적용하기에는 다소 문제점이 많다. 이에 본 연구에서는 원예자조금 평가체계의 문제점을 보완하고 수산부문의 특성을 반영한 평가체계를 제안하였다.

우선 수산자조금 평가는 정량 평가와 정성 평가를 병행하여 실시할 필요

가 있다. 이는 계량화 할 수 없는 사업 성과나 발전가능성 및 추진 의지 등을 평가함으로써 수산부문 자조금사업의 활성화를 유도하기 위함이다.

두 번째 수산자조금 평가구조는 평가 대상, 방법, 도구, 내용 및 결과 적용 등이 상이하므로 성과 평가와 효과 평가를 분리하여야 한다. 그러나 현행 수산자조금 품목단체가 별도로 효과 평가를 실시하는 것은 현실적으로 곤란하다. 따라서 품목별 사업 규모가 일정 수준 이상 성장할 때까지는 성과 평가를 중심으로 한 평가체제를 유지하는 것이 바람직 할 것이다.

세 번째 수산자조금 평가지표는 수산부문의 특성을 고려할 필요가 있다. 특히 주요 평가지표의 배점은 항목별 중요도에 따라 배점을 차등화 하고, 가점 평가지표는 수산자조금의 활성화를 위해 강화하였다.

마지막으로 수산자조금 평가 결과의 적용방안은 3단계(규모화, 활성화, 차등화) 전략에 따라 추진할 필요가 있다. 이는 수산자조금의 경우 평가 목적이 품목단체별 차등화에 앞서 규모화가 우선적으로 필요하기 때문이다. 즉 수산자조금의 성과 평가는 자조금단체의 ‘조직화 및 규모화’를 촉진하고, 품목별 단체의 ‘시장교섭력 확보 및 강화’가 필요하며, 이를 통해 ‘품목 산업의 경쟁력 강화’를 유도하는 단계별 추진이 필요하다.

### 3) 수산자조금 대상 품목 선정 기준 설정

수산자조금은 2014년 현재 8개 품목단체에서 실시되고 있다. 이 중 김, 광어, 전복, 송어는 수산관측을 우선 실시 한 후 자조금 대상 품목으로 도입하였다. 이는 수산관측을 통한 품목별 특성, 생산·유통·수출입 등을 파악하고 이를 바탕으로 품목 특성에 맞는 자조금사업을 실시하였기 때문이다.

반면 자라, 민물장어, 향어, 메기는 수산관측을 실시하지 않은 상태에서 자조금사업을 먼저 실시하였다.<sup>40</sup> 그에 따라 해당 4개 품목의 경우 생산현황, 유통 및 소비구조 등에 대한 파악이 곤란하여 품목 특성을 고려한 자조금사업을 실시하기에는 한계가 있다.

<sup>40</sup> 민물장어의 경우 자조금사업은 2013년부터 실시되었으며, 2014년 6월부터 수산관측을 실시하고 있음.

이와 달리 수산물관측 대상 품목이지만 자조금사업이 실시되지 않고 있는 품목으로는 굴, 미역, 우럭 등이 있다. 이들 품목은 천해양식수산물 중 주요 품목으로 수산물관측은 실시되고 있으나, 품목단체의 이해 부족이나 조직화가 이루어지지 못해 자조금사업이 실시되지 못하고 있다.<sup>41</sup>

수산물관측은 대상 품목의 생산, 유통, 수출입 및 해외동향을 파악하고 전망 함으로써 수급 및 가격안정화를 유도하기 위해 실시되고 있다. 즉 수산물관측 대상 품목은 수급동향 및 품목 특성을 실시간으로 파악하고 있으므로 자조금 사업을 실시하기에는 어느 품목보다 유리하다.

따라서 수산자조금 대상 품목을 선정하기 위한 기준으로 수산물관측 대상 품목을 우선적으로 실시하는 것이 바람직 할 것이다. 또한 향후 심도 있는 연구를 통해 수산자조금 대상 품목의 선정 기준을 설정해야 할 것이다.

#### 4) 수산물자조금분과위원회 설치 및 운영

본 연구 제3장의 원예분야 자조금사업 승인절차를 보면(<그림 3-3> 참조), 자조금단체에서 작성한 사업계획서를 품목담당 부서가 총괄담당 부서에 제출하고 이를 총괄담당 부서에서는 ‘농산물자조금분과위원회’의 심의를 위해 검토의견서를 제출하도록 명시하고 있다. 농산물자조금분과위원회는 농식품부의 담당 국장, 총괄담당 부서장, 품목담당 부서장 및 전문가 등 7인 이내로 구성한다. 분과위원회의 주요 역할은 품목별 자조금 사업계획서 최종 심의와 정부 예산 지원규모 최종 심의 및 확정 등이다.

원예자조금의 경우 현재 25개 품목에 대한 최종 사업계획서 심의 및 자조금단체별 정부 예산 지원규모 등을 최종 심의하고 확정하고 있다. 즉 농산물자조금분과위원회는 원예분야 자조금사업에 있어 ‘컨트롤타워’ 역할을 수행하고 있다고 볼 수 있다.

수산자조금의 경우 원예와 같은 자조금분과위원회가 별도로 구성되어 있

<sup>41</sup> 2014년 KMI 수산업관측센터에서는 7개 품목을 신규 수산물관측 대상 품목으로 도입하였음. 어류에는 ‘참돔·감성돔·농어·송어’, 패류는 ‘홍합’, 내수면양식수산물은 ‘민물장어’, 기타 수산물은 ‘멍게’ 등임.



지 않다. 이는 현재 수산자조금의 경우 8개 품목, 50억 원 규모로 소규모이고 양식수산물 위주의 사업이므로 총괄담당 부서나 품목담당 부서가 어촌양식정책과와 양식산업과로 한정되어 있다. 따라서 부서별 조율이나 협의의 필요성이 적은 것도 사실이다. 특히 자칫 자조금분과위원회가 옥상옥(屋上屋)으로 작용할 수 있기 때문에 현재로서는 수산부문 자조금사업에 대한 중앙 정부 내에서의 최종 조율이나 심의의 필요성이 낮다.

그러나 최근 양식수산물뿐만 아니라 연근해 및 원양수산물도 자조금사업 도입의 필요성이 제기되고 있다. 따라서 향후에는 일명 ‘수산물자조금분과위원회’를 구성하고 운영할 수 있도록 해수부 고시나 사업지침에 자조금분과위원회의 역할, 설치 및 운영 등에 관한 조항을 반영할 필요가 있다.

#### 5) 농수산자조금법 및 시행규칙 일부 개정(평가 조항)

농수산자조금법 제31조(자조금 운용 평가)는 자조금의 건전한 운용을 위하여 자조금단체가 해수부 장관이 지정하는 외부전문기관으로부터 사업운용 및 성과 등에 대한 평가를 2년마다 받고 그 평가 결과 보고서를 해수부 장관에게 제출하여야 한다. 또한 같은 법 시행규칙 제29조(외부전문기관의 지정기준 등)는 평가를 주관하는 외부전문기관의 지정 조건 및 자조금 운용평가보고서의 세부 내용에 대해 명시하고 있다.

농수산자조금법과 시행규칙에는 자조금단체의 운용실적 및 성과에 관한 평가구조와 평가결과 적용방안 등에 대해서는 명확히 명시되어 있지 않다. 우선 평가구조 측면에서 자조금 평가는 평가 대상, 방법, 도구, 내용 및 결과 적용 등이 상이하기 때문에 성과 평가와 효과 평가로 구분하여야 한다. 그러나 법 및 시행규칙에는 이에 대한 명확한 구분이 없으며, 사업지침에는 매년 운용실적 점검과 함께 실시하는 성과 평가에 관해 명시하고 있다. 또한 평가 결과의 적용방안에 대해서도 법과 시행규칙에는 별도의 조항이 없으며, 고시(제5조)와 사업지침에 평가결과 점수에 따라 등급화하고 이를 바탕으로 차년도 정부보조금 차등지원의 근거로 활용한다고 명시하고 있다.

결론적으로 농수산자조금법과 시행규칙에는 자조금단체의 운용실적 및 성과 평가에 대한 평가구조 및 평가결과 적용방안 등에 대한 최소한의 법률적 근거가 마련되어야 한다. 이 중 평가결과 적용방안에 대해서는 해수부 고시 제5조(출연금 등 차등지급 기준)에 차등지원의 배정기준을 명시하고 있다. 그러나 배정기준에 대한 추가적인 세부 내용 및 배정 방법 등에 대해서도 고시 또는 사업지침 등에 명시할 필요가 있다.

농수산자조금법 및 시행규칙 일부 개정(안)을 제안하면 다음 <부록 1>과 같다. 단, 법률과 대통령령 및 부령에 모든 세부 내용을 명시할 수 없으므로 구체적인 내용은 행정규칙(고시)이나 사업지침에 명시하여야 할 것이다.

예를 들면 수산부문 자조금단체의 운용실적 및 성과 평가는 매년 품목단체의 사업 점검과 함께 평가기관이 실시하며, 본 연구에서 제시한 평가지표를 근거로 점수화 한 후 그 결과를 근거로 정부보조금 차등지원 등으로 활용할 수 있다. 그리고 품목별 자조금사업의 효과 평가는 2년마다 품목단체가 외부전문기관에 연구용역을 의뢰하여 평가하며, 평가보고서는 해수부장관에게 제출하고 그 결과는 품목별 자조금사업의 효과를 정부 또는 대국민 홍보용 등으로 활용할 수 있다.

마지막으로 필자는 어느 신문에 수록된 자조금 전문가의 칼럼<sup>42</sup> 내용을 인용하는 것으로 본 연구를 마무리하고자 한다.

자조금 사업은 개별 브랜드별 마케팅이 아닌 품목 전체를 대상으로 한 무상표 마케팅(generic marketing)으로서 의의가 있다. 특히 공급이 수요를 초과해 가격이 하락할 때 소비확대를 위한 촉진활동(광고, 이벤트, 홍보 등)과 연구개발 등에 효과적이다. 자조금사업에서는 정부에만 의존하는 것이 아니라 생산자와 유통업자들이 스스로 자금을 조성해 소비를 촉진하고 품목의 문제를 해결하는 자조적인 노력이 중요하다(김동환, 2014).

42 김동환(2014), “농산물자조금제도의 의의와 발전방향”, 농수축산신문, 2014년 8월 5일(제3354호)자, 제2면.

## 참고문헌

### 〈국내 문헌〉

- 김동환·유필환, 「친환경농산물 자조금사업 평가 및 발전방안 연구」, 농식품신유통연구원, 2010.11.
- 김동환, “농산물자조금제도의 의의와 발전방향”, 농수축산신문, 2014년 8월 5일(제3354호)자, 제2면.
- 김종철 등, 「2012년도 한돈자조금사업 성과분석 및 향후 사업 방향 수립에 대한 연구」, 한돈자조금관리위원회, 2013.02.
- \_\_\_\_\_, 「2012년도 한우자조금사업 성과분석 및 향후 사업 방향 수립에 대한 연구」, 한우자조금관리위원회, 2013.02.
- 노경상 등, 「2011년 한우자조금 효율성 분석」, 한국축산경제연구원, 2013.02.
- 박성재 등, 「농업부문 자조금 운영실태와 개선방안」, 한국농촌경제연구원, 2012.12.
- 박종수 · 이장상 · 김민경, “양돈자조금사업에 대한 농가의 태도”, 농업경제·정책연구, 제38권 제3호, 2011. 09. pp.662-688.
- 박종수, 「원예 의무자조금제도 도입 방안」, 한국자조금연구원, 2009.
- 이용선 등, 「원예작물 자조금제도 발전방안」, 한국농촌경제연구원, 2010.
- 정은마·김수림, 「파프리카 대표조직 발전방안 연구」, 한국농촌경제연구원, 2011.04.
- 최병옥 등, 「농수산자조금법 제정에 따른 원예자조금 활성화 방안」, 한국농촌경제연구원, 2012.09.
- 황기형 등, 「수산부문 유통협약 및 자조금사업 활성화 방안」, 한국해양수산개발원, 2007.12.
- 한국자조금연구원, 「자조금도입백서 1985-2009」, 2009.12.
- 한국해양수산개발원, 「해조류 수산물관측」 각 호.
- \_\_\_\_\_, 「어류 수산물관측」 각 호.

\_\_\_\_\_, 「전복 수산관측」 각 호.  
 \_\_\_\_\_, 「송어 수산관측」 각 호.

### 〈국외 문헌〉

Alston, J., "Producer Check-Offs," *Presented at the Conference on Food & Fuel: The Implications for Agricultural Research Policy*, University of Saskatchewan, June 4-6, 2007.

Forker, O. D. and R. W. Ward, "Commodity Check-Off Programs: A Self-Help Marketing Tool for the Nation's Farmers?", *Choices*, Fourth Quarter, 1993.

### 〈인터넷 자료〉

농림축산식품부 홈페이지(<http://www.mafra.go.kr>)

법제처 홈페이지(<http://www.moleg.go.kr>)

통계청 홈페이지(<http://kostat.go.kr>)

한국농수산식품유통공사(<http://www.at.or.kr>)

한국무역협회 홈페이지(<http://www.kita.net>)

해양수산부 홈페이지(<http://www.mof.go.kr>)

한국파프리카생산자자조회 홈페이지(<http://www.paprika.or.kr>)

한돈자조금관리위원회 홈페이지(<http://www.porkboard.or.kr>)

한우자조금관리위원회 홈페이지(<http://www.hanwooboard.or.kr>)

## 부록 1. 농수산물자조금법 일부 개정(안)

### 1. 농수산물자조금법 제31조 일부 개정(안)

현 행	개 정	비고
제31조(자조금 운용 평가) ① 의무자조금단체 및 임의자조금단체 는 자조금의 건전한 운용을 위하여 농 림축산식품부장관 또는 해양수산부장관 이 지정하는 외부전문기관으로부터 사 업운용 및 성과 등에 대한 평가를 2년 마다 받고 그 평가결과에 대한 보고서를 농림축산식품부장관 또는 해양수산 부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2013.3.23>	제31조(자조금 운용 평가) ① _____ _____ _____ _____ _____효과 평가 _____ _____또 한 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관 은 자조금단체의 운용실적 점검과 성과 평 가를 매년 실시하여야 하며, 그 결과를 차 년도 정부보조금 차등지원의 근거로 활용 한다. <개정 2013.3.23, 2015.00.00>	조문 개정
② 항 내지 ③ 항 <생략>	② 항 내지 ③ 항 <좌동>	
④ 제1항 및 제2항에 따른 외부전문기관 의 지정기준, 지정 및 지정취소의 절차, 평가의 절차 및 내용, 평가보고서의 제출 등에 관하여 필요한 사항은 농림축산식 품부령 또는 해양수산부령으로 정한다. <개정 2013.3.23, 2014.10.15>	④ _____ _____ _____ _____, 평가결과 적용방안 등에 _____ _____<개정 2013.3.23, 2014.10.15, 2015.00.00>	

## 2. 농수산자조금법 시행규칙 제29조 일부 개정(안)

현 행	개 정	비고
제29조(외부전문기관의 지정기준 등) ① 항 내지 ⑤ 항 <생략>  ⑥ 항 <신설>	제29조(외부전문기관의 지정기준 등) ① 항 내지 ⑤ 항 <좌동>  ⑥ 법 제31조제1항에 따른 자조금단체 운용실적 점검 및 성과 평가는 법 제33 조제2항에 의한 지정기관에 위탁할 수 있으며, 그 결과는 매년 품목별 자조금 단체에 제공하여야 한다. <신설 2015.00.00>	조문 개정

## 부록 2. 원예분야 자조금단체 평가조사서

### 2013 원예분야 자조금단체 평가조사서

#### 1. 현 황

가. 조직명 : \_\_\_\_\_

#### 나. 대표자 및 전담직원

대 표 자 정 보		담 당 자 정 보	
성 명		성명 · 직위	
검 직 명		전 화 번 호	
		이메일 주소	

#### 다. 자조금 단체 현황

회 원 수		조직형태(등록일자)	
주 소		정부승인(지원)년도	
참고사항	<input type="checkbox"/> 회원의 자격(정관 조) - <input type="checkbox"/> 품목별대표조직 사업 병행여부 : <input type="checkbox"/> 기타		

#### 라. 생산량 · 재배면적 및 구성원 현황

전 국 현 황			단 체 현 황		
생산량 (톤/액)	2011년		출하실적 (톤/액)	2011년	
	2012년			2012년	%
재배면적 (ha)	2011년		재배면적 (ha)	2011년	
	2012년			2012년	%
생산농가 (명)	2011년		구성원수 (명)	2011년	
	2012년			2012년	%

〈부록 2. 계속〉

## 2. 자조금 조성 및 집행 실적

(단위 : 천원)

자조금 조성 (‘11년 순수 조성금액)	납부 대상	농 가		회원조합		기타( )		합계		
		( %)		( %)		( %)		( %)		
	납부 방법	거출( ), 공제( ), 기타( )								
	조성 기준	- 정관 기준 : 구성원 연간 출하액의 ( %)이내 - 실제 조성 : 구성원 연간 출하액의 ( %) (기타 : )								
	성장률	2011년 조정액(A)			2012년 조정액(B)			성장률(B-A/ A*100)		
						%				
사 업 비 집행실적	최초 승인 금액(A)			집행금액(B)			집행비율(B/ A*100)			
							%			
용 도 별 집행실적	구분	소비자정보 사장개척	교육	연구 용역	유통협약 (명칭)경비	유통 정보	수급 조절	운영 경비	계	
	금액									
- 총 괄	비율 (%)									
- 주세별	사무국 주 관									
	회원사 자 체									
참고사항	○ 해외연수 실적 - 일 자 : - 참가인원 : (사무국 직원 명 참여) - 사업비 : ○									



## 〈부록 2. 계속〉

## 3. 사업 추진 실적

(단위 : 천원)

## 가. 자조금 관련 교육실적

교육명	교육일자	내 용	강 사	참석인원	사업비
계					

## 나. 대중매체 홍보실적

## ○ 홍보 실적

총집행금액(A)	대중매체 홍보금액(B)	대중매체 홍보비율(B/A*100)
		%

## ○ 매체별 실적

매체유형	홍보사	홍보대상 및 내용	홍보일자	사업비
계				

## 다. 조사·연구실적

제 목	용역기관	용역기간	사업비	사업비
계				

참고사항	
------	--

## 〈부록 2. 계속〉

## 4. 자조금 단체 요건 검토

구 분	현 황	비 고
자조금 전담 독립사무국 설치 및 전담직원 채용 여부	사 무 국 : 전담직원 :   명	자조금 조성액 5억이상 조직 해당
자부담 선집행 여부		보조금, 자체조성액 통장 확인
보조금의 특별회계 설치 자체 수입과 지출 구분계리	여(    ), 부(    ) 여(    ), 부(    )	보조금, 자체 통장
자조금 관련규정 도입, 운용 - 관리운영에 관한 규정, 회계규정, 계약규정, 관리사무국 복무규정	-	관련 규정 도입 · 운영(이사회 의결)
기타 사업시행지침 위반사항		

자 조 금 관리위원회 구성 · 운영	구 성 일				
	구 성 인 원	명			
	주 요 기 능				
	의 결 방 법	개회 : 의결 :			
	운영실적	제 목 (안 건)		정족수	
				개회	의결
	외부전문가	성명		소 속	
		성명		소 속	
		성명		소 속	
		성명		소 속	

## 〈부록 2. 계속〉

## 5. 평가관련 의견

○

○

○

평가담당 : aT 한국농수산물유통공사 산지유통팀 직위 성명 (인)

면담자 : 직위 성명 (인)

## 부록 3. 수산자조금 정성지표 평가서(안)

### 2014년도 수산자조금 정성 지표 평가서

단체명		시작연도	년(   년차)
-----	--	------	----------

#### 1. 정성 평가

평가항목	세부 평가 내용	배점 (A)	평가 점수(B)					소계 (A×B÷5)
			수	우	미	양	가	
사업타당성 (4)	○사업 목적의 합리성 및 명확성	2	5	4	3	2	1	
	○사업 수행방법의 투명성 및 민주성	2	5	4	3	2	1	
발전가능성 (6)	○기존 사업 문제 인지도 및 개선노력	3	5	4	3	2	1	
	○신규 사업 개발 및 추진노력	3	5	4	3	2	1	
규모화노력 (3)	○단체의 조직화·규모화 노력(어가 제외)	3	5	4	3	2	1	
추진의지 (7)	○단체의 사업 인지도 및 참여 적극성	3	5	4	3	2	1	
	○단체의 사업 이해도 및 추진의지	4	5	4	3	2	1	
계(20)		20	※ 중요도에 따라 평가					

\* 정량 평가(80점)는 기평가 완료

#### 2. 종합의견

2015년   3   월       일

평가자	소속 :	성명 :	(서명)
-----	------	------	------

## 수산부문 자조금사업 평가체계에 관한 연구

2014年 12月 29日 印刷

2014年 12月 31日 發行

편집검  
발행인

김 성 귀

발행처

한국해양수산개발원  
서울특별시 마포구 매봉산로 45

전 화

02-2105-2700 FAX : 02-2105-2800

등 록

1984년 8월 6일 제313-1984-1호

조판·인쇄 / 서울기획 02-2272-1533

판매 및 보급 : 정부간행물판매센터 Tel : 394 - 0337

정가 15,000원