

# 수산부문 유통협약 및 자조금사업 활성화 방안

2007. 12

황기형 · 이남수 · 박광서 · 김수현 · 김효진

☐ 보고서 집필 내역

◆ 연구책임자

- 황기형 : 제1장, 제2장, 제5장, 제6장

◆ 연구진

- 이남수 : 제3장 2절~3절, 제4장 1~2절, 제5장 2절
- 박광서 : 제3장 1절, 제3장 3절, 제5장 2절
- 김수현 : 제4장 2절
- 김효진 : 제5장 1절

☐ 산·학·연·정 연구자문위원

- ◆ 박영인 (한국자조금연구원 이사장)
- ◆ 서광문 (수산경제연구원 원장)
- ◆ 임남철 (해양수산부 사무관)
- ◆ 이정삼 (농림부 사무관)

\* 연구자문위원은 산·학·연·정 순임

## 머 리 말

1980년대 후반에 정부가 기르는어업 육성정책을 시행한 이후 양식어업 생산량은 지속적으로 증가하였다. 1990년부터 2006년까지 연근해어업과 원양어업, 내수면어업의 생산량은 크게 감소하였지만, 양식어업 생산량은 77만 톤에서 126만 톤으로 64% 증가하였다. 2006년도 현재 양식어업은 금액기준으로 원양어업을 제외한 국내어업 전체 생산의 33%를 차지하고 있다.

국내 수산업에 있어서 양식어업의 위상은 계속 커지고 있지만, 생산의 지속적인 증가에 따라 양식어업의 수급 여건은 한층 불안정해지고 있다. 양식어업은 생산 주기가 정해져 있어서 시장 상황에 따른 공급의 탄력적 조정이 쉽지 않다. 생산요소의 과도한 투입은 수확기의 집중 출하로 양식수산물 가격의 대폭적인 하락과 어업수익성의 악화, 생산자의 도산 등으로 이어지기가 쉽다. 반대로 가격 침체에 따른 생산요소의 과도한 조정은 수확기의 가격 급등으로 해당 수산물에 대한 소비 침체나 수요기반의 위축으로 이어질 수 있다. 양식어업의 지속적인 발전을 위해서는 이와 같은 가격의 극심한 등락은 바람직하지 않다.

정부는 1970년대 후반부터 수산물 가격 안정을 위하여 정부비축사업을 시행해 왔다. 그러나 양식어업 생산량이 지속적으로 증가하고 1997년에 수산물 수입이 자유화됨에 따라, 양식수산물 가격안정을 위한 정부비축사업은 큰 효과를 기대하기 어렵게 되었다.

생산이 지속적으로 증가하고 가격이 하락하는 상황에서는 양식수산물의 출하량을 조정하고 수요 기반을 확충하기 위한 노력이 절실히 요구된다. 이를 위한 사업에는 더 이상 정부가 주체가 될 수 없으며, 양식수산물이 소비되기 까지 각 단계의 생산자들이 나서야 한다. 어업인들은 더 이상 양식수산물의 수급조절 기능을 정부에만 맡겨 두어서는 안 되며, 자율적인 출하조절 및 시

장조성 활동 등을 통해 가격 형성에 영향력을 갖는 보다 적극적인 시장참여자로 거듭나야 할 것이다.

정부는 양식수산물에 대한 정부비축사업을 중단하는 한편, 어업인들의 자율적인 출하조절 및 시장조성 활동을 지원하기 위하여 2004년부터 유통협약 및 자조금사업에 대한 지원제도를 도입하였다. 이러한 사업들이 지속적으로 추진되어 양식수산물의 수급안정이라는 소기의 목적을 달성하기 위해서는 무엇보다도 어업인들의 자발적인 참여 의사가 전제되어야 하며, 무임승차자에 따른 외부경제 문제의 해결, 투명하고 민주적인 사업운영 방식의 정착, 사업 성과에 대한 객관적이고 공정한 평가 및 환류 체제의 확립 등 충족되어야 할 조건들이 적지 않다.

본 연구는 유통협약 및 자조금사업의 시행 초기 단계에 나타나는 문제점을 진단하고, 사업 활성화를 위한 정책 과제와 우선순위를 제시하기 위해 수행되었다. 이 연구가 유통협약 및 자조금사업이 국내 양식어업에 성공적으로 정착되고 확산될 수 있는 기초적 여건 확립에 큰 도움이 되기를 기대한다.

본 연구는 수산·어촌연구본부의 황기형 연구위원과 박광서 책임연구원, 이남수 연구원, 김수현 연구원, 김효진 연구원이 공동으로 수행하였다. 자문을 통해 연구 수행에 도움을 주신 한국자조금연구원의 박영인 이사장과 수협 수산경제연구원의 서광문 원장, 농림부의 이정삼 사무관에게 감사를 드린다.

2007년 12월

한국해양수산개발원  
원 장 이 정 환

## 목 차

ABSTRACT	i
요 약	iii
제1장 서 론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
1) 연구 배경 / 1	
2) 연구목적 / 3	
2. 연구의 방법 및 내용 / 3	
1) 연구방법 / 3	
2) 연구내용 / 4	
제2장 유통협약 및 자조금사업에 대한 이론적 전개	5
1. 사업의 정의와 성격	5
1) 사업의 정의 / 6	
2) 공통점과 차이점 / 8	
2. 사업의 필요성	10
3. 사업의 기대효과	12
4. 유통협약 및 자조금사업의 장애요인	19
1) 무임승차자 문제 / 20	
2) 사업효과의 평가 / 21	
3) 주인-대리인 문제 / 21	
5. 유통협약 및 자조금사업의 전제조건	23
1) 필요조건 : 내생적 자조단체의 출현을 위한 조건 / 23	
2) 충족조건 : 효과적 사업수행을 위한 조건 / 24	

제3장 국내외 유사사례 분석	25
1. 해외사례 분석	25
1) 추진배경 / 25	
2) 미국의 사업추진 사례 / 27	
3) 영국의 사업추진 사례 / 32	
4) 뉴질랜드의 사업추진 사례 / 36	
2. 국내 농업부문 사례 분석	39
1) 추진배경 / 39	
2) 법률적 근거 / 39	
3) 추진현황 / 41	
3. 시사점	49
1) 정부의 역할 / 49	
2) 수급안정을 위한 정책체계 / 50	
3) 품목별 특성을 고려한 사업 추진 / 51	
제4장 수산부문 사업추진 실태와 문제점	52
1. 유통협약 및 자조금사업 관련제도	52
1) 도입배경 / 52	
2) 관련 법령 / 53	
3) 양식수산물출하조절사업의 개요 / 54	
4) 양식수산물 수급조절을 위한 유사 정책 / 59	
2. 품목별 사업추진 현황	60
1) 김 / 60	
2) 넙치 / 62	
3) 송어 / 63	
4) 전복 / 64	
3. 유통협약 및 자조금사업에 관한 어업인의식 조사	65
1) 조사개요 / 65	
2) 조사결과 / 67	
4. 수산부문 유통협약 및 자조금사업의 문제점	75

- 1) 사업에 대한 낮은 인지도 / 75
- 2) 소극적 수급조절 기능 / 75
- 3) 사업추진을 위한 전문지식의 부족 / 76
- 4) 유통·가공 업체의 무관심 / 76
- 5) 유사 정책으로 인한 혼선 및 중복투자 가능성 / 76
- 6) 장기 발전계획의 부재 / 77

## 제5장 사업 활성화 방안 ————— 78

1. 품목별 사업추진 우선순위 설정 ..... 78
  - 1) 분석대상 품목 / 78
  - 2) 분석기준 / 80
  - 3) 품목별 사업추진 여건분석 / 82
  - 4) 사업추진 우선순위 / 89
2. 유통협약 및 자조금사업 활성화 방안 ..... 91
  - 1) 추진전략 / 91
  - 2) 제도개선방안 / 98

## 제6장 결론 ————— 102

## 참고문헌 ————— 104

## 부록 1 : 뉴질랜드 자조금부과(홍합, 굴, 연어) 명령 ————— 108

## 부록 2 : 국내 농업부문 출하약정제도 ————— 120

## 표 목 차

<표 2-1> 유통협약사업의 기본목표와 주요내용 .....	6
<표 2-2> 자조금사업의 기본목표와 주요내용 .....	7
<표 2-3> 유통협약과 자조금사업의 공통점과 차이점 .....	10
<표 3-1> 미국 유통명령 및 자조금사업 관련법 .....	28
<표 3-2> 미국 연방정부 차원의 과일·채소·특작류 유통명령 현황 .....	30
<표 3-3> 영국 마케팅보드 및 자조금사업 관련법 .....	33
<표 3-4> 뉴질랜드 마케팅보드 및 자조금사업 관련법 .....	36
<표 3-5> 뉴질랜드 굴 자조금사업 비교 .....	38
<표 3-6> 축산자조금법의 주요항목 및 내용 .....	41
<표 3-7> 국내 농산물의 유통협약 및 유통명령제 추진현황 .....	42
<표 3-8> 농업부문 자조금사업 도입과정 .....	43
<표 3-9> 축산자조금사업의 품목별 예산규모 .....	44
<표 3-10> 축산부문 의무자조금의 거출금 조성 기준 .....	45
<표 3-11> 2007년도 축산분야 자조금사업 예산 배정내역 .....	45
<표 3-12> 축산자조금 거출률 성과 목표 및 지표 .....	46
<표 3-13> 원예부문 자조금사업 품목 수 및 자조금 조성액 현황 .....	47
<표 3-14> 원예자조금 사업현황 .....	48
<표 4-1> 어업인지원특별법의 주요항목 및 내용 .....	53
<표 4-2> 양식수산물 출하조절사업 예산반영 추이 .....	54
<표 4-3> 양식수산물 출하조절사업의 개요 .....	55
<표 4-4> 자조금사업과 유사한 정책 .....	59
<표 4-5> 2007년산 전국 물김 양식 시설량 추정 .....	60
<표 4-6> 지역별 김 양식어가의 유통협약 참여 현황 .....	61
<표 4-7> 김 유통협약 및 자조금사업의 주요내용 .....	62
<표 4-8> 넙치 자조금사업의 주요내용 .....	63
<표 4-9> 송어 유통협약 및 자조금사업의 주요내용 .....	64
<표 4-10> 전복 유통협약 및 자조금사업의 주요내용 .....	65
<표 4-11> 설문조사 그룹별 조사내용 .....	66



<표 4-12> 설문조사 대상자 및 유효 표본 .....	67
<표 4-13> 유통협약 및 자조금사업에 대한 인지도(어촌계장) .....	67
<표 4-14> 유통협약 및 자조금사업에 대한 인지도(지도기관) .....	68
<표 4-15> 유통협약 및 자조금사업의 필요성에 관한 인식(어촌계장) .....	68
<표 4-16> 사업에 대한 이해도(사업참여 어업인) .....	69
<표 4-17> 사업에 대한 이해도(사업주관단체 임원) .....	70
<표 4-18> 사업에 대한 이해도(지도기관) .....	70
<표 4-19> 유통협약 및 자조금사업에 대한 참여 의사(어촌계장) .....	71
<표 4-20> 사업 참여 동기(사업참여 어업인) .....	72
<표 4-21> 사업 참여 동기(사업주관단체 임원) .....	72
<표 4-22> 사업 성과에 대한 인식(사업참여 어업인) .....	73
<표 4-23> 사업 성과에 대한 인식(사업주관단체 임원) .....	73
<표 4-24> 사업의 국내 양식어업 여건과 부합성(지도기관) .....	74
<표 4-25> 설문조사 결과 요약 .....	74
<표 5-1> 2006년도 양식어업 주요 생산품목 : 생산금액 순 .....	79
<표 5-2> 품목별 사업추진여건 분석기준 .....	81
<표 5-3> 주요 양식어류의 수급관련 지표(I) .....	83
<표 5-4> 주요 양식어류의 수급관련 지표(II) .....	83
<표 5-5> 주요 양식 패류의 수급관련 지표 .....	85
<표 5-6> 양식 갑각류의 수급관련 지표 .....	86
<표 5-7> 양식 해조류의 수급관련 지표 .....	87
<표 5-8> 내수면 양식품목의 수급관련 지표 .....	88
<표 5-9> 수산부문과 농림부문 자조금사업 대상 품목 생산액 비교 .....	89
<표 5-10> 품목별 사업추진여건 평가 결과 .....	90
<표 5-11> 품목별 사업추진 우선순위 평가 .....	91

## 그 립 목 차

<그림 2-1> 개별 생산자가 처한 수급 상황 .....	12
<그림 2-2> 생산자의 집단적인 생산조정에 따른 가격 변화의 예 .....	12
<그림 2-3> 공급곡선 이동을 통한 가격 및 소득 향상 효과 .....	13
<그림 2-4> 수입품과 완전대체 관계가 존재할 경우 생산조정 결과 .....	14
<그림 2-5> 가격에 대해 수요가 탄력적인 경우의 생산조정 효과 .....	14
<그림 2-6> 잉여 생산량 제거에 의해 소득을 향상시키는 경우 .....	16
<그림 2-7> 산지 폐기에 의한 출하량 조정으로 가격을 지키는 경우 .....	17
<그림 2-8> 자조금사업의 결과 : 투자 효과가 높게 나타났을 경우 .....	18
<그림 2-9> 자조금사업의 결과 : 투자 효과가 낮게 나타났을 경우 .....	18
<그림 5-1> 양식수산물 수급조절을 위한 민관협력 모형 .....	92
<그림 5-2> 양식수산물 수급조절을 위한 역할분담 모형 .....	93

## ABSTRACT

### **Marketing Agreements and Check-Off Programs in Korea's Aquaculture Sector : Problems and Opportunities**

The Korean government introduced a subsidy program for marketing agreements and check-off programs in the aquaculture sector, aiming to stabilize prices of aquacultural commodities by encouraging fishermen's collective action in accordance with the supply and demand situation regarding individual products. While marketing agreements and check-off programs can be effective vehicles to support prices of primary products, there are a number of requirements for the viability of the programs, which include fishermen's willingness to participate, availability of active producers' organizations, institutional solutions for external economies, and democratic and transparent operational frameworks.

This study evaluates marketing agreements and check-off programs operated in Korea's aquaculture sector in terms of those requirements, and suggests policy options to promote these programs. To do so, surveys of fishermen are conducted to assess to what extent they appreciate the necessity and performance of the programs, and their desire to participate in the programs. Also, analyses of technical characteristics and the socioeconomic environment of the production of major aquacultural commodities are carried out to assess whether marketing agreements or check-off programs are applicable to those commodities.

The results indicate that the basic requirements are yet to be met for the programs to proliferate. In the first place, fishermen do not sufficiently recognize the programs. Producers' organizations of each commodity as a core body to initiate the programs are not sufficiently active. There is no institutional

// ABSTRACT

framework to cope with the free-rider problem.

Consequently, suggestions are made to strengthen the basis of the programs, which include expansion of public relations and education programs, provision of detailed market information and consulting services, and formulation of guidelines on decision-making, operations, and evaluation of the programs. Introduction of marketing orders and mandatory check-off programs should be considered as a long-term agenda. Finally it is also suggested to convert the current subsidy program into an incentive system in the long-term, by which a limited amount of financial support is granted upon evaluation of program performance.

Key words : marketing agreements, check-off programs, aquaculture, commodity prices

## 요 약

### 제1장 서 론

#### 1. 연구의 배경

- 정부는 양식수산물에 대한 정부비축사업을 중단하는 한편, 어업인들의 자율적인 출하조절 및 시장조성 활동을 지원하기 위하여 2004년부터 유통협약 및 자조금사업에 대한 지원제도를 도입하였음
  - 이러한 사업들이 지속적으로 추진되어 양식수산물의 수급안정이라는 소기의 목적을 달성하기 위해서는 무엇보다도 어업인들의 자발적인 참여의사가 전제되어야 하며
  - 무임승차자에 따른 외부경제 문제의 해결, 투명하고 민주적인 사업운영 방식의 정착, 사업 성과에 대한 객관적이고 공정한 평가 및 환류 체제의 확립 등 충족되어야 할 조건들이 적지 않음
- 수산부문에 유통협약과 자조금사업을 도입함에 있어서 그 타당성이나 전제조건, 추진 방식, 기대효과 등에 대한 깊이 있는 선행연구나 의견수렴 등이 충분히 이루어지지 않았음

#### 2. 연구목적

- 수산부문의 유통협약 및 자조금사업의 조기 확산 및 정착을 위한 사업추진 전략 제시
  - 품목별 특성을 고려한 사업추진 우선순위 제시
- 사업 추진의 기초적 여건 확립을 위한 제도개선방안 제시

## 제2장 유통협약 및 자조금사업의 이론적 전개

### 1. 사업의 정의 및 성격

- 유통협약과 자조금사업은 한 품목의 생산에 종사하는 다수의 생산자가 생산조정, 출하조절, 품질 및 규격 통제, 소비촉진, 기술개발 등과 관련된 합의된 계획에 따라 집단적 행위를 통해 생산물 가격을 제고하여 소득을 향상시키기 위한 사업임
- 유통협약은 공급측면의 조정(adjustment)에, 자조금사업은 수요측면의 조장(promotion)에 중점을 둠

유통협약과 자조금사업의 공통점과 차이점

〈요약 표-1〉

구 분		유통협약	자조금사업
공 통 점		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 생산자에 의한 자발적 상품계획</li> <li>- 다수 생산자에 의한 집단적 행위 수반</li> <li>- 생산자-정부의 공동 수급조절 프로그램</li> </ul>	
차이점	주요 사업내용	물량규제 : 공급의 조정	시장조성 : 수요의 조장
	사업비 성격	운영비 성격 강함	투자비 성격 강함
	참여자의 의무	물량규제를 위한 의무사항 규정을 준수함으로써 사업에 직접적으로 참여	사업에 직접적으로 참여하지 않으나, 자조금 부담 의무 높음

### 2. 사업의 필요성

- 정부가 개입하여 유통협약이나 자조금사업의 추진 여건을 조성하는 것은 농수산업의 보호 필요성에 기인함
- 가격과 소득에 대한 수요 탄성치가 낮은 식품 수급의 특성상 장기적인 생산성 향상에 따라 농수산물 가격은 하락하여 농어가의 소득은 다른 부문에 비해 상대적으로 낮아지게 됨
- 부문간 소득격차가 확대되면 정부는 균형발전을 위하여 농수산업의 소득 증진을 위한 다양한 정책을 모색하게 됨

- 농수산물의 생산이 소비를 초과하는 공급과잉 상태에서 가격의 지지를 위해서는 시장 수요에 대한 공급부문의 적절한 조정이나 대응이 요구됨
  - 하나의 산업이 다수의 영세 생산자로 구성된 경우에는 유통협약이나 자조금사업과 같이 생산자들이 협력하여 공동의 이익을 추구하기 위한 조직적인 사업체제 형성이 필요함

## 2. 사업의 기대효과

- 유통협약은 유통물량을 제한하여 공급곡선을 좌상향 이동시킴으로써 가격을 제고할 수 있음
  - 수요가 가격에 대해 비탄력적일 경우 그 효과가 크게 나타나며, 개방경제 체제 하에서 국내산 상품과 수입산 상품 간에 대체성이 크지 않아야 함
  - 공급조정에 따른 가격 상승은 생산자에게는 소득 향상의 효과를 가져오나, 소비자 잉여는 감소하여 사회 전체적으로 자중손실을 초래할 수 있음
- 자조금사업은 시장조성 활동이나 연구개발에 의한 품질 향상으로 시장 수요곡선을 우상향 이동시킴으로써 가격을 제고할 수 있음
  - 사업이 효과적으로 추진될 경우, 생산자 소득과 소비자 잉여가 모두 증가하여 사회 전체적인 후생수준이 증가함

## 3. 유통협약 및 자조금사업의 장애요인

- 무임승차자 문제
  - 유통협약이나 자조금사업의 성과는 집단적 행위로 인한 시장지배력 증가에 기인하는 것이므로, 그 성과는 사업에 참여하지 않았더라도 같은 품목을 생산하는 생산자 모두에게 돌아가는 외부경제의 문제 발생
  - 이를 해소하기 위해서는 동일 품목 생산자의 사업참여를 의무화하기 위한 정부의 개입이 필요
- 사업효과의 평가
  - 유통협약 및 자조금사업은 사업추진에 따른 투입과 산출의 관계, 혹은 비용-편익의 관계가 명확하게 측정되기 어려움
  - 이로 인해 사업에 참여한 생산자들이 사업의 성과를 불신하거나 다음 회기의 자조금 납부를 거부하려는 움직임이 나타날 수 있음

- 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 일정 기간마다 사업의 효과를 객관적으로 평가하고, 이를 사업 참여자에게 이해시키려는 적극적인 노력이 필요함
- 주인-대리인 문제
  - 사업성과에 대한 평가가 어렵고 1인 1표제로 의결권이 분산되어 있어서, 기업과 같이 소유자(사업 참여자)의 이익을 대변하도록 운영진을 통제하기가 어려움
  - 이러한 점을 고려할 때, 유통협약 및 자조금사업의 추진에 있어서 어업인들의 폭넓은 이해 결집과 사업 참여, 사업 추진과정에서의 원만한 운영 등을 이끌 수 있는 지도자의 존재가 중요한 요소라 할 수 있음

#### 4. 유통협약 및 자조금사업의 전제조건

- 필요조건 : 내생적 자조단체 출현을 위한 조건
  - 수급·유통 상의 문제가 명확하고, 이를 해결하기 위한 생산자의 욕구가 강해야 함
  - 능력과 열정을 가진 어업지도자의 존재
  - 수입산과 국내산 상품의 차별성 존재
- 충족조건 : 효과적 사업수행을 위한 조건
  - 생산자 수가 적고 생산의 지리적 집중도가 높을수록, 조직적 대응이 용이해짐
  - 가공·유통 단계가 간단하고 투명한수록 사업효과를 제고하기가 쉽고, 자조금 거출도 용이해짐

### 제3장 국내외 유사사례 분석

#### 1. 해외사례

##### 1) 미국



- 품목별로 별도의 시행령 제정
  - 1937년 제정된 농업유통협약법을 근거로 유통명령 및 자조금사업을 시행하고, 1996년 이후에는 상품소비촉진·연구·정보법(Fair Act)에 근거해 사업 시행
  - 품목별로 별도의 시행령을 제정하여 자금의 조성 및 운영방안을 해당품목의 특성에 맞게 규정
- 주정부 단위의 사업시행 가능
  - 국토면적이 넓고 주 단위의 생산량이 매우 큰 경우가 많아, 연방정부 차원뿐만 아니라 주정부 차원에서도 유통명령 및 자조금사업이 시행됨
  - 그러나 다른 주에서도 생산이 되는 품목의 경우 시행여부, 자금부담 차이 등으로 갈등이 발생할 소지도 있음
- 농민투표 실시
  - 유통명령은 일반적으로 ‘논의→제안→공청회→농무부 결정→투표→공표 및 시행’의 과정을 거치게 됨
- 5년마다 성과 보고 의무화
  - Fair Act에 의거하여 전국 규모로 실시되는 모든 자조금사업에 대해 최소한 5년에 한 번은 사업성과 평가보고서를 농무부에 제출해야 함

## 2) 영국

- 마케팅보드를 통해 생산 및 유통문제 해결 주력
  - 마케팅보드는 유통명령과 자조금사업의 활동을 포괄하며, 처음부터 관련 생산자의 의무적인 참여가 전제됨으로써 외부경제의 문제로부터도 벗어날 수 있었음
- 마케팅보드 해체 후 자조금사업 단체로 전환
  - 유럽 공동농업정책이 도입된 이후 EU 역내에 단일시장이 형성되면서 개별국가 단위의 물량규제는 그 실효성을 거의 상실하게 됨
  - 또한 1990년대 이후 UR협상, WTO협상이 전개되면서 다수의 마케팅보드가 해체되어 자조금사업을 수행하는 단체로 전환됨

- 소비촉진보다 연구개발에 치중
  - 영국의 자조금사업은 미국과는 달리 연구개발과 생산력 증진을 위한 기술지도에 많은 투자가 이루어지고 있으며, 소비촉진을 위한 홍보에는 큰 비중을 두고 있지 않음

### 3) 뉴질랜드

- 수산분야 자조금사업 시행
  - 호주와 더불어 수산물에 대한 자조금사업을 시행하고 있음
  - 2007년 현재 추진 중인 품목은 굴, 연어, 홍합으로 단일 자조금법에 의거 실시되고 있으며, 품목별로 자조금의 부과기준만 다를 뿐 그 외의 사항은 동일하게 적용됨
- 6년마다 사업존폐 여부에 대한 농민투표 실시
  - 6년마다 한 번씩 정기적으로 농민투표를 실시하여 자조금사업의 계속여부 결정
- 자조금은 최종단계에서 한 번만 부과
  - 미국과 같이 판매단계별로 자조금을 부과하지 않고, 최종 단계에서 한 번만 부과

## 2. 국내 농업부문

### 1) 유통 협약 및 명령

- 농업부문의 유통협약은 1998년 양파를 대상으로 처음 실시되었으며, 이후 부패·변질되기 쉬운 채소류를 중심으로 지속 추진됨
- 유통명령은 감귤에 대해서만 2003년부터 실시되고 있으며, 주로 비상품성 감귤의 출하규제가 이루어짐
- 농업부문의 유통협약과 유통명령은 생산규모가 작은 일부 채소류와 감귤 등 제한된 품목에 대해서만 시행되고 있고, 정부의 예산지원 규모도 크지 않음

- 농산물의 가격 안정을 위해서는 시설채소와 과실류에 대한 약정출하제도가 정부 주도에 의해 시행되고 있음

### 국내 농산물의 유통협약 및 유통명령제 추진현황

〈요약 표-2〉

품목	시기	주요 내용
양파	98년 5월, 99년 5월, 01년 5월	5cm 미만 저급품 출하·유통 자제, 수출촉진
마늘	98년 10월, 99년 5월, 00년 7월	2cm 미만 저급품 출하억제, 소비확대 결의
봄배추	98년 10월, 00년 5월	저급품 출하억제, 자율출하기획단 운영
고추	99년 5월	저급품 출하억제, 소비촉진(미리 사두기)
방울토마토	00년 5월	저급품 출하억제, 직판 및 단체급식 직거래
겨울대파	01년 2월, 07년 2월	산지폐기(10a당 26만원 지원)
화환	01년 12월	신 모델 보급, 홍보, 받침대 규격화
겨울배추	02년 2월, 07년 2월	저급품 출하억제, 계약물량 산지폐기
감귤	03년 10월 이후 매년 실시	비 규격품(1번과 이하, 9번과 이상) 출하금지 과수원 폐원 및 간벌 비용 지원

주 : 농산물의 품목별 사업내용 중 겨울대파와 겨울배추는 생산조정, 그 외 채소류는 품질규제, 화환은 시장지원 중심의 유통협약이며, 감귤은 유통명령제를 실시하고 있음.

자료 : 김규상(2000)의 연구결과와 농림부 자료를 기초로 재작성.

## 2) 자조금사업

- 1992년에 축산분야에서 시작되었으며, 2000년부터는 원예작물에 대해서도 실시되고 있음

### 농업부문 자조금사업 도입과정

〈요약 표-3〉

구 분		형성	결정	집행	평가
임의자조금 (농발법)	시기	1980년대	1990년	1992년 이후	1993년 이후
	주체	민간단체	정부	협회, 정부	협회, 정부
의무자조금 (축산자조금법)	시기	1990년대	2002년	2004년 이후	2005년 이후
	주체	이익집단	정부	축산단체, 정부	축산단체, 정부

자료 : 한국자조금연구원, 「2006 축산자조금제도의 개선방안」, 2006. 11.

- 축산 자조금사업은 1992년 임의자조금제도로 시행되었으나, 2002년에 제정된 축산물소비촉진등에관한법률을 근거로 한우, 양돈, 양계, 낙농, 사슴 등에 대한 의무자조금제도가 실시되고 있음
- 축산분 자조금사업은 국산 축산물의 소비 촉진을 위한 홍보 중심으로 이루어지고 있으며, 예산규모가 큰 편이어서 TV와 같은 대중매체를 이용하고 있음
- 축산 자조금사업의 경우에는 사업 운영의 주도권을 두고 자조금사업에 참여한 생산자단체 간의 갈등이 심화되고 있음
  - 또 한우, 양돈, 양계 등에 대해 의무자조금제도를 실시하고 있지만, 전근대적 유통과정, 도축장의 거출의무 태만, 소수 축산농가의 납부 기피 등으로 인해 무임승차자 문제가 완전히 해결되지는 않음
- 원예부문 자조금사업은 2000년에 생산 집중률이 높은 참다래와 파프리카 2개 품목에 대해 처음 실시되었으며, 2007년에는 24개 품목에 대해 실시되고 있음
- 원예부문의 자조금 조성액은 품목당 평균 3억 원 정도로, 의무자조금제도가 실시되고 있는 양돈, 한우, 낙농의 품목별 자조금 조성액 평균인 28억 원에 비해 크게 떨어짐
- 원예농업은 전체 생산규모가 크지 않고 지리적으로 산재한 영세 생산자로 구성된 경우가 많아, 대표성을 갖는 품목별 생산자단체의 구성이 어려움
  - 유통구조 역시 복잡하여 자조금의 원활한 거출이 어려우므로, 산지조합이나 지역농협에 의해 자조금 대납이 이루어지는 경우가 많음
  - 이로 인해 수익성을 악화를 우려한 산지조합이 적극적인 사업 참여를 꺼리거나, 사업운영에 있어서 자조금을 대납한 생산자단체의 필요에 따라 특정 지역 혹은 특정 브랜드 홍보 중심으로 사업이 수행되는 사례가 나타나고 있음

### 3. 시사점

- 정부의 역할
  - 미국 등 서구 국가에서는 정부가 사업추진 여건 조성이라는 간접적 지원

- 에 중점을 둔다면, 국내에서는 정부가 사업에 대한 직접적인 지원까지 제공함
- 이는 사업을 추진하는 생산자단체의 책임성에 영향을 미칠 수 있음
- 수급안정을 위한 정부의 역할
  - 외국이나 국내 농업부문에서는 유통협약이나 유통명령이 더 이상 생산 조정을 통한 가격안정 수단으로서 큰 비중을 차지하고 있지 않음
  - 1980년대 이후 유통협약이나 명령은 물량규제보다는 품질규제와 시장 지원활동을 중심으로 전개되고 있음
  - 농수산물의 가격 안정을 위해서는 가격지지 용자제도나 약정출하제도와 같이 정부주도에 의한 별도의 정책이 시행되고 있음
- 품목별 특성을 고려한 사업 추진
  - 해외에서는 품목별로 차별화된 가이드라인에 따라 사업 실시
  - 품목의 생산 및 유통 특성이 다르므로 국내에서와 같이 하나의 통일된 지침에 근거하여 동일한 기준과 방식에 따라 사업을 수행토록 하는 것은 바람직하지 않음

## 제4장 수산부문 사업추진 실태와 문제점

### 1. 품목별 사업추진 현황

- 현재 유통협약은 김과 송어 2개 품목이, 자조금사업은 김, 넙치, 송어 등 3개 품목에 대해 실시되고 있으며, 전복에 대한 자조금사업이 준비되고 있음
- 김에 대한 유통협약 및 자조금사업은 전남 해남군, 진도군, 고흥군 등 3개 지역에서 군 단위로 수행되고 있음
  - 이들 3개 군은 2007년도 물김 양식 시설량의 34%를 차지하고 있어서, 아직 물량규제를 통해 물김 가격을 통제하기에는 생산자의 참여 비중이 낮은 편임
  - 최근 충남 서천군에서 사업 추진을 희망하고 있어서 향후 주 산지로의 사업확대를 기대해 볼 수 있음

- 김은 여러 단계의 가공·유통단계를 거쳐 상품화되나, 아직 가공업체나 유통업체의 참여율은 매우 낮은 편임
- 김 유통협약의 내용으로는 양식시설 정비, 물김 산지 폐기, 김 브랜드사업 등이 실시되고 있으며
- 자조금사업으로는 전남 도민체육대회와 연계한 김 판촉행사, 서울에서의 김 전시회 등을 통한 홍보 및 판촉사업 등이 전개되고 있음
- 넙치의 경우에는 유통협약은 추진되지 않고 자조금사업만 실시되고 있음
  - 이는 축산물의 경우와 마찬가지로 양식 어류의 산지폐기가 현실적으로 어렵기 때문임
  - 넙치 자조금사업은 전라남도의 서부해수어류양식수협과 제주해수어류양식수협이 주관하여 사업 범위가 광역화되어 있음
  - 자조금사업의 주요 내용은 품질규제와 연구개발, 소비홍보 등임
  - 제주해수어류양식수협은 출하조절 방법으로 출하증명서를 발급하고, 각 출하거점에 생산지 유통지도원을 두어 반출을 확인하고 있음
  - 서부해수양식수협은 꼬리표를 이용한 인증사업을 전개하고 있으며, 이를 통한 출하증명과 소비촉진 및 판로확대 등을 시도하고 있음
- 송어는 수산부문에서는 최초로 전국단위의 유통협약 및 자조금사업이 실시되고 있음
  - 유통협약사업의 주요 내용으로는 출하순번제 도입 등의 생산조정과 기준 이하 제품의 출하억제 등이며
  - 자조금사업의 주요 내용으로는 대중매체를 통한 홍보사업과 시식회, 품평회 등의 판촉사업, 그리고 외식업체 및 대형소매점에 대한 판로개척 등임

## 2. 유통협약 및 자조금사업에 관한 어업인의식 조사

- 사업과 직·간접적으로 관련이 있는 다양한 계층을 대상으로 사업에 대한 인지도와 참여 의사, 참여동기 및 성과에 대한 인식 등을 조사함으로써, 사업 추진의 일반적 여건을 파악하기 위한 목적에서 수행되었음
- 설문조사 결과, 국내 어업인들은 유통협약 및 자조금사업에 대해 아직 잘

알고 있지 못한 것으로 나타났음

- 또 사업 추진에 실무적 도움을 줄 수 있는 공공기관의 관련업무 담당자들도 사업에 대해 충분히 인지하지 못하는 것으로 판단됨

#### 설문조사 그룹별 조사내용

〈요약 표-4〉

조사내용 \ 조사대상	어촌계장	유통조절추진위원회		지자체, 해양수산사무소
		참여 어업인	임원	
사업에 대한 인지도	○			○
사업내용에 대한 이해도		○	○	○
사업의 필요성	○			○
참여 의사	○			
참여 이유		○	○	
사업 성과		○	○	

- 어촌계장 대상 조사결과를 바탕으로 할 때, 국내 양식어업인들은 유통협약 및 자조금사업 참여에 대해 ‘사업 성과를 확인한 후에 결정하겠다’는 유보적인 입장을 취하고 있음
- 사업에 참여하고 있는 어업인들은 소득향상효과를 기대하여 주변의 권유나 강요가 아닌 스스로의 결정에 의해 사업에 참여하였으며, 사업 성과에 대해서는 대체적으로 만족하는 것으로 나타났음

#### 설문조사 결과 요약

〈요약 표-5〉

	어촌계장	사업참여 어업인	사업주관단체 임원	양식어업 관련업무 담당자
사업에 대한 인지도	낮음	-	-	낮음
사업에 대한 이해도	-	어느 정도 이해, 숙지하지는 못함	어느 정도 이해, 숙지하지는 못함	어느 정도 이해, 숙지하지는 못함
참여 의사	유보적	-	-	-
참여 동기	-	소득향상 기대 (주체적 결정)	소득향상 기대 (주체적 결정)	-
사업성과 인식	-	긍정적	긍정적	-
사업 필요성 인식	-	-	-	부정적

### 3. 수산부문 유통협약 및 자조금사업의 문제점

- 사업에 대한 낮은 인지도
  - 어업인의식 조사 결과, 유통협약 및 자조금사업에 대한 어업인의 인지도는 매우 낮은 것으로 나타났음
  - 어업인들의 자발적 의사가 뒷받침되지 못한 상태에서 정부로부터의 하향식 지원에 의해 이 사업들이 추진된다면, 그 목적은 변질되기 쉽고 기대하는 성과도 얻기 힘들 것으로 우려됨
- 소극적 수급조절 기능
  - 현행의 유통협약사업은 생산조정이나 출하조절을 위해 사업비의 70%까지 국고 지원하고 있으나, 어업인들의 자담 능력과 현재의 예산 규모로 볼 때 과잉생산을 방지하기 위한 적극적인 사업 추진은 불가능한 것으로 판단됨
  - 설사 예산 지원이 뒷받침된다 하더라도 무임승차자가 광범위하게 존재하는 협약 상황 하에서는 가격에 영향을 줄 수 있을 정도의 효과적인 물량규제가 쉽지 않을 것임
- 사업추진을 위한 전문지식의 부족
  - 현재 수산부문에서 실시되고 있는 유통협약 및 자조금사업에서는 어업인들이 외부 전문가의 도움 없이 자체적으로 사업계획을 수립하고, 사업의 수행과 사후 정산까지 전담하고 있음
  - 운영진의 시장상황에 대한 이해와 사업수행에 필요한 전문지식 및 경험이 부족하여 수급 상황을 변화시킬 수 있는 전략적 활동은 수행하기가 불가능할 것으로 우려됨
- 유통·가공 업체의 무관심
  - 수산부문에서 실시되고 있는 유통협약 및 자조금사업에는 아직 유통·가공 업체가 많이 참여하고 있지 않음
  - 현재까지 유통협약이나 자조금사업이 단순 활동 중심으로 이루어지고 있어서 유통·가공업체의 불참으로 인한 외부경제 문제가 심각하게 인식되고 있지는 않으나
  - 향후 사업범위가 확대될 경우에는 참여자와 비참여자 간의 형평성 논란



이 발생할 가능성이 높음

- 유사 정책으로 인한 혼선 및 중복투자 가능성
  - 정부는 양식수산물 출하조절사업 외에 수산물 소비확대를 위하여 수산물 소비촉진사업과 우수수산물대축제지원사업을 시행하고 있음
  - 이러한 사업들은 정책목표, 지원대상, 자금의 용도 등에 있어서 자조금지원사업과 유사하며, 국고 100% 지원이라는 더 유리한 조건을 제공하고 있음
  - 목표와 효과 측면에서 유사한 사업이 다수 존재할 경우 중복 투자에 의한 비효율이 발생할 우려가 있고, 정책의 수요자에게 혼란을 야기할 수 있음

## 제5장 사업활성화 방안

### 1. 품목별 사업추진 우선순위 설정

#### 1) 평가 대상 및 기준

- 연간 생산규모가 100억 원 이상인 22개 품목을 대상으로 수급 및 유통 특성을 분석하여 사업추진 우선순위를 설정함

#### 품목별 사업추진여건 분석기준

〈요약 표-6〉

평가지표	지표의 추계 기간	고려 이유
출하량 연평균 증가율	1997~2006	수급 추세 파악
산지가격 연평균 증가율	1997~2006	
가격에 대한 수요 탄성치	2002	생산조정에 의한 소득증대효과 발생의 전제조건
품목별 어업인단체	현재	사업추진의 구심체 존재 여부
종사 어업인 수	2001	사업주관단체 구성의 용이성, 집단적 행동의 조직력
생산량의 시도별 분포	2006	
양식산 비율	2006	사업효과 누출(leakage) 정도
수입 비중	2004~2006	
계통출하비율	2006	사업추진의 용이성
수출비중	2004~2006	소비특성(사업추진 방향)

## 2) 평가 결과

- 양식수산물의 경우에는 가격에 대한 수요탄성치가 비교적 높아, 물량규제를 통한 가격 제고 효과는 크게 기대하기 힘든 것으로 판단됨
- 잉여 생산량이 존재하여 입식이나 시설설치 단계에서의 생산조정이 필요하다고 판단되는 품목은 전어, 다시마 등 소수에 불과하였음
- 최근 품질악화 현상이 나타나고 있는 김이나 식품 위생 및 안전성이 소비에 큰 영향을 미치는 굴, 뱀장어, 전복 등의 경우에는 품질규제를 위한 유통협약의 추진을 검토할 수 있음
- 시장조성을 위한 자조금사업의 추진은 김, 넙치, 굴, 전복, 뱀장어, 송어 등 많은 품목에 있어서 바람직하다고 판단됨
- 이 밖에 조피볼락과 같이 유통협약 및 자조금사업의 추진 필요성은 높으나 품목별 생산자단체가 활성화되지 않아 사업 추진에 어려움이 예상되는 품목이 많았음
  - 이러한 품목들에 대해서는 자조적단체의 활성화를 위한 정책적 유인책이 먼저 검토되어야 함

### 품목별 사업추진 우선순위 평가

〈요약 표-7〉

	유통협약	자조금사업
사업추진 필요성이 매우 높은 품목	-	넙치, 뱀장어
사업추진 필요성이 높은 품목	김, 전어, 뱀장어	굴, 전복, 김, 송어
사업추진 검토 대상 품목	굴, 미역, 다시마, 가두리양식 품목	미역, 다시마

**품목별 사업추진여건 평가 결과**

〈요약 표-8〉

품목		유통협약 적합도	자조금사업 적합도	비고
어류	넙치	×	◎	생산자수 적음. 국제경쟁력 확보 품목
	조피볼락	△	×	생산자수 많음. 기업형과 영세 어가 혼재
	참돔, 송어 등	△	×	
	전어	○	×	전국규모 생산자단체 존재. 불법시설 단속 필요
패류	굴	△	○	지리적 집중도 높음. 위생·안전 측면 중요
	전복	×	○	지리적 집중도 높음. 전국규모 단체 존재
	홍합	×	×	대표성 있는 생산자단체 부재
	바지락	×	×	생산지 전국에 산재. 어가 수 많음
	피조개	×	×	최근 생산량 급감. 어장 환경 개선 시급
패류	대하	×	×	최근 생산량 급감
	흰다리새우	×	×	최근 생산 시작
	우렁챙이	×	×	장기적인 생산 감소 추세
해조류	김	○	○	원초품질 저하에 따른 품질규제 필요
	미역	△	△	향후 수요증가 가능성
	다시마	△	△	생산증가에 따른 가격 하락. 생산자단체 부재
	톳	×	×	생산자단체 부재
내수면	뱀장어	○	◎	대표성 있는 생산자단체 존재
	송어	×	○	대표성 있는 생산자단체 존재

주 : ◎ 매우 높음, ○ 높음, △ 보통, × 낮음

## 2. 유통협약 및 자조금사업 활성화 방안

### 1) 추진전략

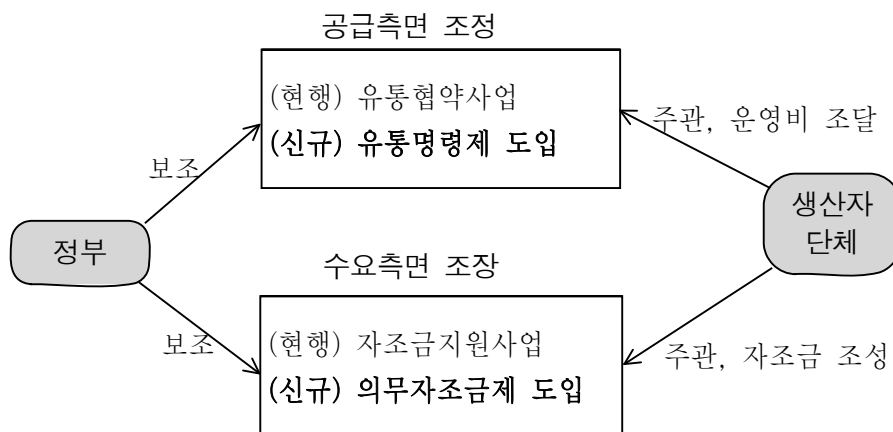
- 양식수산물 수급조절 정책체계의 재정립
  - 유통협약사업만으로는 양식수산물의 과잉생산을 방지하기 위한 효과적인 공급측면의 조정은 기대하기 힘들 것으로 판단됨
  - 따라서 양식수산물 수급안정을 위한 정책체계 전반을 재검토하여 개선안을 마련하고 이를 바탕으로 유통협약 및 자조금사업의 활성화 방안을

강구하여야 할 것임

- 양식수산물 수급안정을 위한 정책 체계로는 정부와 어업인이 협력하는 방식과 정부와 어업인이 역할을 분담하는 방식 등, 크게 두 가지 모형을 검토할 수 있음
- 먼저 민관협력 모형을 적용할 경우 사업 참여를 의무화하기 위한 유통명령제와 의무자조금제도의 도입이 검토되어야 함

#### 양식수산물 수급조절을 위한 민관협력 모형

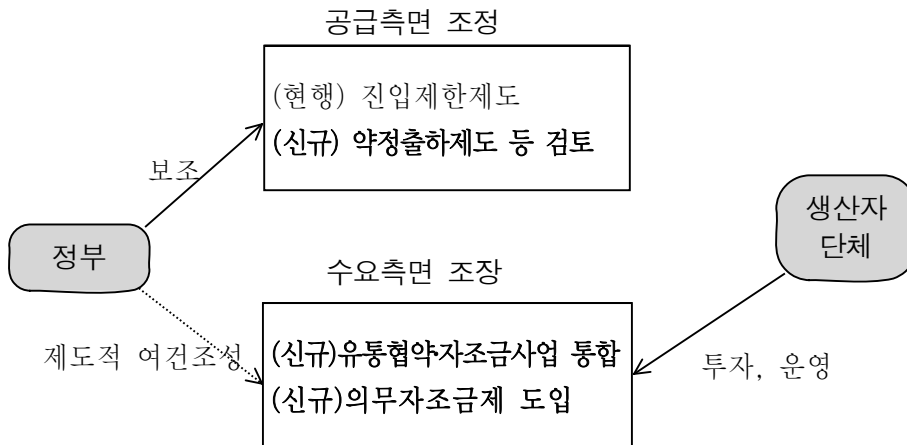
〈요약 그림-1〉



- 역할분담모형에서는 정부가 공급측면의 조정을 주도하고, 어업인은 자조금사업을 통해 시장조성 활동을 전담하게 됨
- 이 경우에는 국내 농업부문의 약정출하제도와 같이 단기적인 수급변화에 탄력적으로 대응할 수 있는 정부주도의 수급안정 정책이 별도로 강구되어야 함
- 또 자조금사업의 경우에는 외부경제 문제를 해결하기 위한 의무자조금제도의 도입이 검토되어야 하며, 유통협약과 관련된 활동은 자조금사업에 포함시켜 통합 운영토록 하는 것이 바람직함

## 양식수산물 수급조절을 위한 역할분담 모형

〈요약 그림-2〉



- 선택과 집중에 의한 성공사례의 조기 확보
  - 유통협약 및 자조금사업의 조기 정착을 위해서는 다수 어업인의 참여의사가 전제되어야 하므로
  - 단순히 예산의 확대에 의한 사업 범위의 확대를 도모하기보다는 사업추진여건이 양호한 소수의 품목에 대한 집중적인 지원을 통해 조기에 성공사례를 확보하는 것이 사업의 정착·확산을 위한 효과적인 방법이 될 수 있음
- 사업에 대한 교육·홍보 대폭 강화
  - 유통협약 및 자조금사업이 어업인들의 자발적 의사에 따라 추진될 수 있는 여건 조성을 위해서는 무엇보다도 이 사업들에 대한 교육·홍보가 강화되어야 함
  - 유통협약 및 자조금사업에 대한 효과적인 교육·홍보를 위해서는 담당기관을 지정하고 수산부문에 적합한 교재를 개발하여야 하며
  - 교육·홍보 프로그램은 강사를 확보한 후 연간 실시계획에 따라 체계적으로 이루어져야 함
- 유통·가공 업체의 참여 유도
  - 수산부문에서는 유통·가공업체가 유통협약이나 자조금사업에 참여하고 있지 않으며, 사업에 대해 큰 관심도 갖고 있지 않음

- 따라서 어업인들을 대상으로 한 홍보에 못지 않게 수산 유통·가공업체들을 대상으로 한 자조금사업의 홍보를 적극적으로 추진할 필요가 있음
- 시장정보 및 외부 컨설팅 서비스 제공
  - 향후 유통협약 및 자조금사업이 추진되는 품목에 대해서는 어업인들이 수급상황에 대한 심층 정보를 제공하는 지원체제를 구축할 필요가 있음
  - 또한 사업주체가 사업계획서를 작성하고 사업을 수행함에 있어서 사업비의 제약으로 외부 전문가의 상시적인 도움을 받기가 어려우므로, 수산 분야 공공기관의 전문가로부터 컨설팅을 제공받을 수 있는 지원체제 구축도 검토할 필요가 있음
- 사업에 대한 관리·감독 기능의 보강
  - 품목이 확대될 경우 정부가 사업에 대한 관리·감독을 전담하여 수행하기는 어려우므로, 관리·감독 업무의 상당 부분을 외부기관에 위임하는 방안을 검토할 필요가 있음
  - 관리·감독 업무를 대행하는 외부기관은 소요 경비와 일정한 수익을 보장받음으로써 책임의식을 갖고 업무를 수행할 수 있음
- 유통협약 및 자조금사업 정착·확산을 위한 장기계획 수립
  - 무임승차자 문제의 해결을 위한 유통명령 및 의무자조금제도의 도입, 현행의 보조방식에서 인센티브 방식으로의 전환 등, 사업의 효과적 추진을 위한 중장기 발전계획이 마련되어야 함

## 2) 제도개선방안

- 사업계획 및 성과에 대한 평가체제 구축
  - 공공자금이 투입된 사업을 통해 정책목표에 부합되는 결과를 얻어야 하고, 정부는 이를 위해 사업집행을 관리할 책임을 감수해야 함
  - 사업비 지원에 앞서 정부는 어업인단체가 신청한 사업계획서가 소기의 목적을 달성할 수 있도록 적절한 내용을 담고 있는지를 철저하게 평가하고 그 결과에 따라 보완요청을 하거나 지원 여부를 결정하여야 함
  - 또 사업 종료 후 일정 기간이 경과한 시점에서 사업이 계획대로 추진되었는지 여부와 얼마만큼의 성과를 거두었는지를 평가하여, 다음 사업기

간에 대한 지원 여부를 결정하여야 할 것임

- 이를 위해서는 외부 전문기관이나 전문가의 도움을 받아 사전적, 사후적 평가시스템을 구축하여야 함
- 평가항목으로는 사업주체의 대표성(자조금 형태, 생산자 참여비율, 거출 비율), 발전 가능성(자조금 성장률, 거출방식, 사업 투명성), 사업효율성(조성실적, 집행실적, 사업효과) 등을 고려해 볼 수 있음

○ 사업의 민주적 운영체제 확립을 위한 지침 마련

- 정부는 유통협약 및 자조금사업 운영방식에 관한 지침을 마련하여 사업의 민주적이고 투명한 운영을 보장하기 위한 제도적 장치를 갖추어야 함
- 사업운영 지침에는 안건의 중요성에 따라 통과요건을 차등화하고 정보공개의 방식을 규제하는 등 상세하고도 구체적인 규정을 포함시켜야 할 것임
- 이와 같은 지침을 작성함에 있어서 품목별 가이드라인을 통해 자조금사업 운영에 관한 상세한 규정을 마련한 미국의 사례는 큰 참고가 될 수 있음

○ 시장조성을 위한 유사정책 통합

- 수산물소비촉진사업과 우수수산물대축제지원사업 유사사업을 자조금사업으로 통폐합하거나, 개별정책의 내용을 수정하여 서로 보완적 관계에서 정책이 실시되도록 조정할 필요가 있음

# 제 1 장 서 론

## 1. 연구의 배경 및 목적

### 1) 연구 배경

유통협약과 자조금사업은 20세기 초 대공황기에 미국 농업부문에서 처음 시작되었다. 이 사업들은 자본주의 체제 하에서 불리한 경쟁조건에 처한 농업인들이 서로 협력하여 생산 및 출하를 조절하거나 시장조성을 통해 생산물의 수취가격을 제고하기 위한 것이었다. 이 두 사업은 생산자들이 스스로의 결의에 의해 추진하는 자조적(self-help) 사업이라는 공통점을 갖고 있으나 그 사업 내용이나 방식, 연혁 등에 있어서는 차이가 있다.

미국에서는 이러한 생산자들의 자조 활동에 정부가 개입하게 되었는데, 이는 사업을 주도하는 생산자단체의 청원에 따른 것이었다. 사업의 성과를 얻기 위해서는 대상품목 생산자 중 절대 다수의 참여가 요구되는데, 정부가 행정 명령 등을 통해 생산자들의 사업 참여를 의무화하지 않는 한 이러한 요건을 충족하기가 쉽지 않았기 때문이다. 만일 유통협약이나 자조금사업이 대상 품목 생산자 중 일부만 참여한 가운데 수행된다면 시장교섭력을 충분히 확보하기 어려워 사업의 성과를 얻는 데 실패하거나, 설사 성과를 얻는다 하더라도 그 혜택이 비참여자에게도 돌아가는 외부경제의 문제가 발생하게 된다. 이 경우에는 사업의 지속적 수행이 어려워진다. 즉 사업에 참여하지 않으면서 다른 생산자들의 집단적 행위에 따른 혜택만 얻으려는 무임승차자가 많은 상태에서는 유통협약이나 자조금사업이 성립될 수 없다.

많은 선진산업국에서 나타난 바와 같이 사회 각 부문의 균형 발전을 추구하는 정부는 상대적으로 쇠퇴하는 농수산업의 보호에 높은 정책 우선순위를 부여하게 된다. 예를 들어 미국과 유럽 등에서는 농수산업의 소득보전을 위하여 최저가격 설정과 같은 인위적인 가격 지지 정책이 시행되고 있다. 이러한 정책은 시장기능에 역행하여 자원배분에 왜곡을 초래할 가능성이 높고, 수입시



장이 개방된 상태에서는 정책의 효과도 크지 않다.

특히 농수산물의 생산이 소비를 초과하는 공급과잉 상태에서는 인위적인 가격지지 정책은 그 효과를 기대하기가 더욱 어렵다. 이러한 상황에서는 시장 수요에 대한 공급부문의 적절한 조정이나 대응이 요구되는바, 하나의 산업이 소규모 경영을 영위하는 다수의 생산자로 구성된 경우에는 생산자들이 협력하여 공동의 이익을 추구하기 위한 조직적인 사업체제 구성이 필요하게 된다.

유통협약이나 자조금사업은 생산자들이 집단적 행동을 통해 공동의 이익을 추구한다는 점에서 그 목적에 있어서 농수산업 부문의 협동조합과 유사한 점을 발견할 수 있다. 자본주의의 폐해에 대응하여 생겨난 전통적 협동조합이 오늘날 신자유주의 경제 체제 하에서 경쟁력의 한계를 노출하고 있듯이<sup>1)</sup>, 유통협약과 자조금사업이 소기의 목적을 실현하기 위해서는 생산자단체 결성과 추진체제 확립, 사업전략 수립, 정부의 관련 제도 확립, 그리고 사업성과의 환류(feedback)와 사후 평가에 이르기까지 충족되어야 할 조건들이 적지 않다.

국내 수산부문의 유통협약 및 자조금사업은 양식어업에 대해 2004년도부터 시행되었다. 그 배경은 1997년도에 이루어진 수산물 수입자유화에 따라 기존의 정부비축사업에 의해 수산물 가격을 지지하는 데에는 한계가 있었다는 점이다. 또한 양식어업의 경우에는 농업과 마찬가지로 계획생산이 어느 정도 가능하다는 점이 고려되었다.

국내 수산부문에 유통협약과 자조금사업을 도입함에 있어서 그 타당성이나 전제조건, 추진 방식, 기대효과 등에 대한 깊이 있는 선행연구나 의견수렴 등이 충분히 이루어지지 않았다.<sup>2)</sup> 현재 수산부문의 유통협약 및 자조금사업은 도입 초기단계에서 김, 넙치, 송어 등의 3개 품목에 대해 소규모의 정부 지원과 함께 시행되고 있지만, 정부는 향후 이 사업의 대상 품목과 지원 규모를 지속적으로 확대해 나갈 계획을 세워두고 있다.

1) 기업과 비교하여 협동조합의 경쟁력을 제한하는 대표적인 요인으로는 자본조달의 한계, 집단 의사결정의 어려움, 경영에 대한 효과적인 통제문제(주인-대리인 문제), 위험부담 회피 등을 들 수 있다(채희율, “농업협동조합의 사업체제 : 유럽의 경험과 시사점,” 「EU학연구」, 제8권 제1호, 2003, pp. 101~105)

2) 유일한 관련 연구 사례로서, 해양수산부, ‘양식산업의 생산, 수급 및 가격안정을 위한 유통명령제 도입방안」, 한국해양수산개발원 용역보고서, 2002’가 있다.

## 2) 연구목적

수산부문의 유통협약 및 자조금사업이 정부가 의도하는 바와 같이 양식어업에 대한 효과적인 수급조절의 수단이 되기 위해서는 국내 양식어업의 기술적 특성과 사회경제적 속성 등을 반영하여 사업추진 여건을 평가하고, 그에 따라 사업 활성화를 위한 정책적 유인(incentive)을 도출하여야 한다. 이 과정에서 생산자 주도의 자조적 사업이라는 그 근본 성격이 훼손되지 않도록, 정부는 사업추진 여건 조성에 중점을 두고 역할의 범위를 신중하게 설정할 필요가 있다. 그렇지 않으면 유통협약 및 자조금사업이 또 하나의 정부 보조사업으로 치부되어 사업추진에 대한 어업인들의 주체 의식을 약화시키는 결과를 초래할 수 있다.

본 연구는 이러한 점들을 고려하여 국내 양식어업의 여건에 부합하는 유통협약 및 자조금사업의 추진전략 및 사업체계, 관련 제도의 개선방안을 제시하기 위하여 수행되었다. 특히 양식 품목별로 생산기술, 사회경제적 여건 및 수급 상황이 다르다는 점을 고려하여, 품목별로 사업추진 여건을 평가하여 국내 수산부문에 유통협약 및 자조금사업을 활성화시키기 위한 보다 실천적인 방안을 제시하고자 하였다.

## 2. 연구의 방법 및 내용

### 1) 연구방법

먼저 유통협약 및 자조금사업이 지속적으로 추진될 수 있는 전제조건을 도출하기 위하여 해외에서 수행된 선행연구를 참고하였는데, 특히 협동조합에 관한 이론으로부터 많은 시사점을 도출하였다. 유통협약 및 자조금사업의 이론적 기대효과를 제시하기 위하여 전통경제학의 관점에서 1차 상품에 대한 수급이론과 제도경제학의 이론들을 참고하였다.

제도개선방안 도출을 위하여 참고할 수 있는 사례로서 미국, 영국, 뉴질랜드 등에서 1차 상품의 수급조절을 위하여 정부와 생산자단체가 공동으로 운영하는 유사 프로그램의 사례를 조사하였다. 또 국내 농업부문에서 나타난 유통

협약 및 자조금사업의 성과 및 문제점 등을 검토하였다.

현재 수산부문에서 실시 중인 유통협약 및 자조금사업의 실태와 문제점, 개선사항 등을 파악하기 위하여 사업을 주관하는 어업인 단체 임원들과 지방자치단체 및 지방해양수산청의 관련업무 담당자를 대상으로 설문조사를 수행하였다. 또 유통협약 및 자조금사업이 국내 양식어업 분야에 활성화될 수 있는 전반적인 여건이 어느 정도 성숙되었는지를 판단하기 위하여 전국의 어촌계장 100명을 대상으로 동 사업에 대한 인지도와 이해도, 사업추진 의사 등에 관한 설문조사도 실시하였다.

품목별 사업추진 여건을 파악하여 우선순위와 사업추진 방향을 제시하기 위해서는 개별 양식품목에 대한 기술적 특성과 수급상황, 사회경제적 여건 등을 비교 분석하였다.

또 현재 사업 수행 중에 나타난 문제점과 개선방안에 대한 의견수렴을 위하여 어업인 지도자를 대상으로 워크숍을 개최하였다.

이러한 모든 조사분석 결과를 종합하고, 별도 자문회의를 통해 농업 및 수산분야의 전문가 의견을 취합하여 국내 수산부문에 유통협약 및 자조금사업을 활성화하기 위한 제도개선방안을 제시하였다.

## 2) 연구내용

본 연구 제2장에서는 유통협약 및 자조금사업의 정의와 성격, 이론적인 효과 등을 정리하였고, 사업의 지속성을 확보하기 위한 전제조건을 제시하였다.

제3장에서는 미국, 영국, 뉴질랜드 등에서 실시되고 있는 유사제도와 국내 농업부문의 유통협약 및 자조금사업 추진배경과 실태, 문제점을 분석하여 시사점을 도출하였다.

제4장에서는 국내 수산부문의 사업추진 실태를 분석하여 문제점을 도출하였다. 제5장에서는 품목별 사업추진 여건을 분석하여 사업추진 우선순위를 제시하고, 사업 활성화를 위한 추진전략과 제도개선방안 등을 제안하였다.

## 제2장 유통협약 및 자조금사업에 대한 이론적 전개

국내 수산부문에 유통협약과 자조금사업이 정부의 주도에 의해 도입됨으로써, 정작 이 사업들을 주도해야 할 산업 내부의 경제주체들에게는 사업의 목적과 전제조건, 사업 체제 및 방식 등이 아직 많이 알려져 있지는 않다. 특히 유통협약과 자조금사업은 그 성격상 공통점이 많아서 생산 현장에서는 두 사업을 혼동하는 경우도 많이 발생하고 있다.<sup>3)</sup> 따라서 먼저 두 사업의 정의와 성격을 명확하게 정리하여 불필요한 오해나 혼동의 소지를 해소하고, 사업의 필요성과 기대효과, 전제조건들을 살펴봄으로써 사업 활성화 방안 제시를 위한 시사점을 도출하고자 하였다.

### 1. 사업의 정의와 성격

유통협약과 자조금사업은 한 품목의 생산에 종사하는 다수의 생산자<sup>4)</sup>가 생산조정, 출하조절, 품질 및 규격 통제, 소비촉진, 기술개발 등과 관련된 합의된 계획에 따라 집단적 행위를 통해 생산물 가격을 제고하여 소득을 향상시키기 위한 사업이다. 두 사업은 품목별로 실시되는 생산자의 자발적 상품계획(voluntary commodity programs)이라는 점과 다수 생산자의 집단적 행위가 따른다는 점에서 공통점을 갖는다.

또 유통협약이나 자조금사업은 생산물 가격 제고와 소득 향상이라는 최종 목적에 있어서는 동일하지만 그 목적을 이루기 위한 접근방식에 있어서는 차이가 있다. 두 사업을 그 성격에 따라 먼저 명확하게 정의하고 차이점과 공통점을 제시하기로 한다.

---

3) 본 연구와 관련하여 해양수산부와 공동으로 어업인 지도자를 대상으로 2007년 9월 6일부터 이틀간 「유통협약 및 자조금사업 추진 관계자 워크숍」을 개최한 바 있다. 이 워크숍에서 다수의 참석자로부터 “유통협약 및 자조금사업이 명확히 구분되지 않으므로, 두 사업을 통합하여 추진하는 것이 바람직하다”는 의견이 제시되었다.

4) 여기서 ‘생산자’라 함은 농민, 어업인과 같은 1차 상품의 생산자뿐만 아니라, 그 상품이 소비되기까지 유통·가공 단계의 경제주체를 포함한다.

## 1) 사업의 정의

### (1) 유통협약사업

유통협약은 생산자나 유통업자들이 자발적 협약에 따라 농산물이나 수산물과 같은 1차 상품의 유통을 규제함으로써 생산물의 가격을 제고하기 위한 것이다. 1차 상품의 유통을 규제하는 데에는 판매할당 등을 통해 유통 물량을 제한하는 방법, 최저가격 설정을 통해 판매가격을 제한하는 방법, 그리고 일정한 기준을 정함으로써 판매되는 생산물의 품질을 제한하는 방법 등이 있다.<sup>5)</sup>

유통협약사업이 미국에서 처음 도입된 배경에는 농산물의 과잉생산에 따른 가격의 지나친 하락을 방지하기 위한 것이었다. 따라서 물량이나 가격, 품질 등 어떠한 요소를 제한하더라도 그 일차적인 목적은 유통 물량을 줄이는 데에 있었다.

유통협약사업은 생산자들이 스스로 공급을 제한하기 위한 것이라 할 수 있어서 사회 전체적으로는 잉여가 감소하는 비효율을 초래할 수 있다. 또한 자유 경쟁을 지향하는 시장경제 질서에 위배되는 측면도 있다. 미국 등과 같은 선진국에서는 별도의 법률에 의해 농업과 같은 1차 산업에 대해서는 독과점 금지에 대한 배제조항을 둬으로써 유통협약과 같은 1차 산업 생산자들의 집단적 행위를 허용해 왔으나, 이와 관련한 규범적인 논란은 오래 전부터 계속되어 왔다. 이에 따라 1980년대 이후에는 가격이나 물량에 대한 직접적인 규제 활동은 줄어들고, 품질규제 중심으로 사업이 전개되는 경향이 나타나고 있다. 특히 최근에는 유통협약에 의해 홍보, 판로확대 등과 같이 수요를 증진하기 위한 활동도 이루어지고 있는데, 이러한 활동은 자조금사업의 주요 활동들과 중복되어 유통협약사업과 자조금사업이 혼동되는 주된 이유가 되고 있다.

#### 유통협약사업의 기본목표와 주요내용

〈표 2-1〉

기본목표	생산자, 유통업자들이 자발적인 협약에 따라 농산물이나 수산물과 같은 1차 상품의 유통을 규제함으로써 생산물의 가격을 제고
사업의 성격	생산자에 의한 공급 측면의 조정
주요 사업내용	생산조정, 출하조절, 품질규제, (홍보·판촉)

5) 김병률 등, 「농산물 유통협약 및 유통명령제 도입방안」, 한국농촌경제연구원, 1999, p. 13.

## (2) 자조금사업

국내에 자조금사업에 대한 지원제도를 처음 도입한 농림부는 자조금을 ‘생산자단체가 판로확대, 수급조절 및 가격안정 등 자체 공동활동을 위하여 그 구성원이 자율적으로 납입하는 금액으로 조성하는 재원’으로 정의하고 있으며, 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 목적기금’이라고 정의하고 있다.

자조금사업에 있어서 핵심적인 요건은 생산자, 유통업자 등 산업 내부의 경제주체에 의해 조성된 자조금의 존재이다. 이 자조금을 특정 품목, 특정 산업이 안고 있는 공통의 문제 해결을 위해 사용하는 것이 자조금사업이라 할 수 있다. 즉 자조금사업은 하나의 산업에 속한 각 경제주체들이 능동적으로 공통의 문제를 해결해 나간다는 점에서 그 의미를 부여할 수 있다. 하나의 산업이 갖는 공통적인 문제에 대해 가장 효과적으로 접근할 수 있는 것은 그 문제를 가장 잘 이해하고 있고 그로 인해 직접적인 영향을 받는 해당산업의 경제주체들이라고 할 수 있기 때문이다.

**자조금사업의 기본목표와 주요내용**

〈표 2-2〉

기본목표	특정 품목이나 특정 산업의 생산자단체가 그 구성원들의 납입으로 조성된 자조금을 사용하여 해당 품목이나 산업의 공통 문제 해결
사업의 성격	생산자에 의한 수요 조장
주요 사업내용	소비촉진 홍보, 판로확대, 조사 및 연구개발 등

자조금사업은 수요증진 효과에 따라 그 성과가 평가되는 경향이 있다.<sup>6)</sup> 즉 일반적으로 자조금사업은 수요측면의 조정을 위한 사업으로 이해되고 있다.

6) 국내외에서 수행된 많은 평가 연구에서 자조금사업의 효과는 거의 예외 없이 소비촉진활동에 따른 소비증가 정도에 의해 측정되고 있다. 즉 국내외에서 실시되고 있는 자조금사업의 대부분은 소비촉진활동을 중심으로 이루어지고 있다고 할 수 있다.

## 2) 공통점과 차이점

유통협약과 자조금사업을 구별하는 이유는 사업의 내용이나 추진방식에 있어서 차이가 있기 때문이다. 먼저 유통협약은 사업내용에 있어서 물량규제의 측면이 강조된다. 이는 공급과잉이 우려되는 상황에서 상품의 유통 물량을 생산자가 스스로 조절함으로써 판매가격을 지지하기 위한 것이다. 따라서 유통협약에 있어서는 개별 생산자의 생산량을 규제하거나 품질 혹은 규격 통제를 통해 상품의 출하 혹은 유통 물량을 규제하는 행위가 주된 사업 내용이 된다.

반면 자조금사업에서는 시장 조성을 목적으로 하는 활동이 강조된다. 이는 해당 품목에 대한 시장 수요를 증진시킴으로써 생산물의 판매가격을 제고하기 위한 것이다. 따라서 사업대상 품목에 대한 시장조성 활동을 수행하거나, 산업의 경쟁력을 제한하는 공동의 문제를 해결하기 위한 연구개발 등이 주된 사업내용이 된다.

사업내용에 따라 유통협약과 자조금사업의 사업비 용도도 달라진다. 유통협약의 경우에는 생산 및 출하를 규제하기 위한 운영비 성격의 지출이 많은 반면, 자조금사업은 시장조성을 위한 투자 목적의 사업비 지출이 높은 비율을 차지한다.

사업 참여자에 부여되는 의무에 있어서도 차이가 있다. 유통협약의 경우에는 물량규제를 위한 합의사항의 준수 의무가 부여되지만, 참여자에게 부과되는 사업비 부담은 자조금사업에 비해 크지 않다. 그러나 자조금사업은 개별 참여자가 시장조성을 위한 활동에 직접적으로 참여하지는 않는 반면, 자조금조성을 위한 사업비 부담은 높은 편이라 할 수 있다.

이상과 같이 유통협약과 자조금사업은 사업내용, 사업비 성격, 참여자에게 부과되는 의무 등에 있어서 기본적인 차이가 있지만, 유통협약이나 자조금사업이 반드시 물량규제나 시장조성 중 한 측면의 사업만을 수행해야 하는 것은 아니다. 제3장에 소개되어 있듯이 미국의 경우에는 유통협약사업을 통해서도 시장조성 활동이 이루어지고 있다. 이를 위해서는 사업 참여자가 자조금을 부담해야 한다. 또 우리나라 농업부문에서 실시되고 있는 자조금사업과 같이 생산조정을 위한 교육·홍보 활동이 자조금사업의 일환으로 수행되기도 한다.

이로 인해 두 사업이 개념상으로는 명확하게 구분되지 않는 경우가 발생하지만, 사업의 주된 활동이 공급 측면의 조정(adjustment)을 위한 것인가, 아

니면 수요 측면의 조장(promotion)을 위한 것인가에 따라 실제로는 구별이 가능하다. 즉 유통협약사업에 시장조성 활동이 포함된다 하더라도 이는 어디까지나 물량규제 활동에 대해 부차적으로 수행되는 것이다. 또 자조금사업의 경우에도 설사 물량규제와 관련된 활동이 포함되더라도 전체적인 사업내용이나 사업비 지출에 있어서 그 비중은 제한적일 수밖에 없다.

유통협약과 자조금사업의 효과는 생산자의 시장지배력 증가를 통해 얻어지는 것이므로 사업추진에 따른 혜택이 사업 비참여자에게도 돌아가는 것을 막을 수 없다. 이러한 외부경제의 문제를 해결하지 않고는 사업의 지속적 추진이 어려워지므로 1930년대 미국에서는 생산자단체가 정부에 대해 무임승차자를 막기 위한 개입을 요구하였다. 유통협약에 있어서 참여생산자가 합의한 생산조정 및 출하조절 계획을 정부가 승인하고 행정 명령에 의해 전체 생산자<sup>7)</sup>에게 강제 적용하게 되면 이는 유통명령제가 된다. 자조금사업의 경우에도 외부경제 문제를 해결하기 위해 정부가 법령에 의해 대상 품목을 생산하는 모든 생산자<sup>8)</sup>에 대해 자조금 납부를 의무화하게 되면 이는 의무자조금제도가 된다.

즉 유통협약이나 명령, 자조금사업은 생산자단체가 사업을 주도하되 정부가 그 기본여건을 조성한다는 점에서 1차 상품의 수급조절을 위한 생산자와 정부의 공동 프로그램이라 할 수 있다.

국내 농업부문에서는 유통협약과 임의자조금제도가 실시된 이후 유통명령제와 의무자조금제도가 도입되었으나 수산부문에서는 아직 그 단계에까지 이르지 못하고 있다. 수산부문에서는 생산자가 임의에 따라 참여하는 유통협약과 자조금사업에 대해 정부가 사업비의 일부를 보조해 줌으로써 사업 추진을 지원하고 있다.

7) 일정 규모 이하의 영세 생산자는 강제 규정 적용에서 제외될 수 있다.

8) 이 경우에도 영세 생산자에게는 자조금 납부 의무가 면제될 수 있다.



## 유통협약과 자조금사업의 공통점과 차이점

〈표 2-3〉

구 분		유통협약	자조금사업
공 통 점		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 생산자에 의한 자발적 상품계획</li> <li>- 다수 생산자에 의한 집단적 행위 수반</li> <li>- 생산자-정부의 공동 수급조절 프로그램</li> </ul>	
차이점	주요 사업내용	물량규제 : 공급의 조정	시장조성 : 수요의 조장
	사업비 성격	운영비 성격 강함	투자비 성격 강함
	참여자의 의무	물량규제를 위한 의무사항 규정을 준수함으로써 사업에 직접적으로 참여	사업에 직접적으로 참여하지 않으나, 자조금 부담 의무 높음

## 2. 사업의 필요성

정부가 개입하여 유통협약이나 자조금사업의 추진 여건을 조성해 줌으로써 생산자 주도의 수급조절 정책을 도모하는 것은 근본적으로 농수산업의 보호 필요성에 기인한다.

산업화에 의한 경제성장 과정에서 농수산업의 생산력이 증가하고 식량 생산이 소비량을 초과하여 식량문제가 해결된다 하더라도, 가격과 소득에 대한 수요 탄성치가 낮은 식품 수급의 특성상 농수산물 가격은 하락하여 농어가의 소득은 낮아지게 된다. 이에 따라 공업과 농수산업, 도시와 농어촌, 노동자와 농어민의 소득격차가 확대되어 사회문제가 되면, 정부는 농수산업의 소득을 증진하기 위한 다양한 정책을 모색하게 된다.<sup>9)</sup>

농수산물의 가격 지지를 통해 농어업 소득을 보장하기 위한 수단으로는 미국이나 유럽국가에서 실시하고 있는 최저가격제나 우리나라에서 시행하고 있는 정부비축사업 등이 있다. 이러한 정책은 시장기능에 역행하여 자원분배에 왜곡을 초래하기 쉽고, 생산량이 소비량을 초과하는 공급 과잉의 상황에서는 사업의 효과도 크게 기대하기 어렵다.

9) 박정근, 「농업발전경제학 : 경제발전과 농업문제」, 박영사, 2004, p. 135에서 재구성.

유통협약이나 자조금사업은 시장 수급상황에 따른 생산자들의 집단적 대응이라는 점에서 정부에 의한 인위적인 가격지지 정책에 비해 자원배분 상의 왜곡이 적고 사업의 효과도 더 크게 나타날 수 있다. 즉 추진 여건이 충족된다면 생산자 주도에 의한 유통협약이나 자조금사업은 농수산물의 가격 안정과 농어민의 소득 증진을 위한 효과적인 수단이 될 수 있다.

농수산물의 가격 제고를 위해 생산자들의 집단적 행위가 필요한 이유는 농수산업의 산업조직적 특성에 기인한다. 미국에서와 같이 기업농 중심의 대규모 영농이 이루어지는 경우도 있지만, 많은 국가에 있어서 농수산업은 아직도 가족단위의 소규모 경영에 의존하는 경우가 많다. 이로 인해 다른 산업과 달리<sup>10)</sup> 농수산업의 생산은 완전경쟁에 가까운 환경에서 이루어지게 된다.<sup>11)</sup> 〈그림 2-1〉에서와 같이 완전경쟁의 조건에서 개별 생산자가 직면한 시장의 수요곡선은 수평을 이루므로, 개별 생산자는 자신의 생산량만을 조정해서는 생산물의 가격에 아무런 영향을 미치지 못하게 된다. 그러나 〈그림 2-2〉에 나타난 바와 같이 유통협약이나 자조금사업을 통해 다수의 생산자가 담합하거나 협력하는 상황이라면, 사업참여자가 전체적으로 직면한 시장의 수요곡선은 우하향함으로써 집단적인 생산조정을 통해 가격을 변화시킬 수 있다.

다만 이는 수출입이 고려되지 않는 폐쇄경제의 상태를 전제하고 있다. 이와 같은 전제는 오늘날의 경제체제에 있어서는 매우 비현실적인 것이지만, 위에서 제시한 상황이 현실과 동떨어진 것은 아니다. 동일한 품목의 수입이 이루어지더라도 전체 소비량에 비해 그 비중이 제한적이거나,<sup>12)</sup> 수입품과 국산 상품 간에 품질과 가격, 소비계층 등에 있어서 분명한 차별성이 존재하여 상호 대체성이 낮은 경우에는 국내 생산물의 물량조정이나 시장조성 활동에 의해 가격을 변화시키는 행위는 개방경제 하에서도 충분히 가능하다.

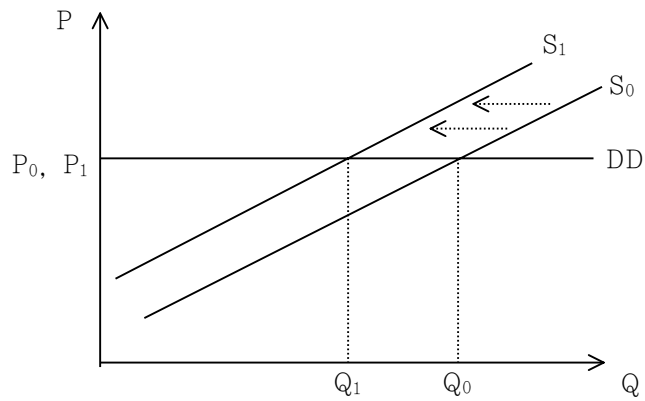
10) 일반적으로 제조업의 경우에는 자본주의 경제의 경쟁 체제에서 기업의 인수, 합병, 제휴 등을 통해 규모의 경제를 갖는 대기업이 나타나게 되는데, 이러한 기업은 상품 가격에 대한 어느 정도의 결정권을 갖게 된다.

11) 왜 농업이나 수산업이 자본주의 체제 하에서 다른 산업과는 달리 가계단위의 소규모 경영 체제를 갖는지에 대해서는 여러 가지 이론이나 가설이 있지만, 본 연구의 범위를 벗어나므로 여기에서는 다루지 않는다.

12) 예를 들어 양식 넙치와 같이 우리나라가 경쟁력을 확보하고 있는 품목일 경우에는 경쟁력의 차이로 인해 다른 국가로부터의 동일한 품질의 상품이 수입될 여지가 크지 않다.

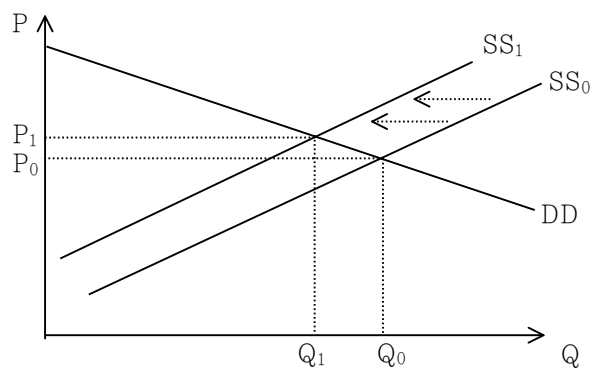
〈그림 2-1〉

개별 생산자가 처한 수급 상황



〈그림 2-2〉

생산자의 집단적인 생산조정에 따른 가격 변화의 예



### 3. 사업의 기대효과

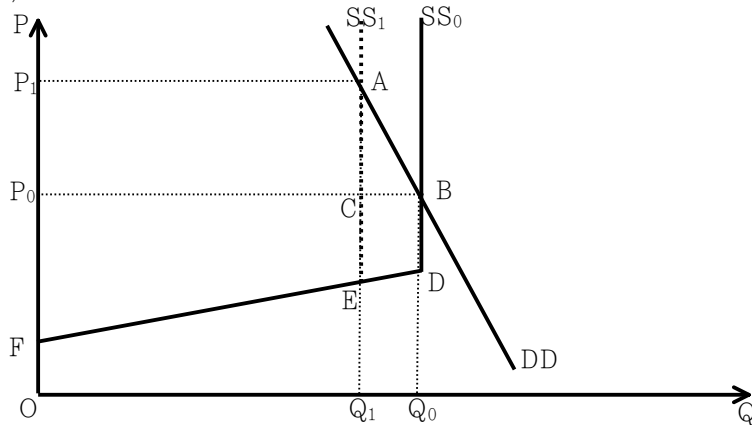
유통협약이나 자조금사업은 생산자의 집단적 행동을 통해 공급곡선이나 수요곡선을 이동시킴으로써 생산물의 가격을 상승시키고 생산자의 소득을 향상시키는 것을 목적으로 한다.

공급곡선의 이동을 통해 생산물의 가격을 제고하기 위해서는 공급물량을 줄여야 한다. 그 수단으로는 각 참여자에게 생산량을 할당하거나 출하 상품의 품질이나 규격을 통제함으로써 유통물량을 축소하는 방법 등이 있다.

〈그림 2-3〉에서 사업대상 양식 수산물의 공급곡선은  $SS_0$ 이다. 양식 수산물

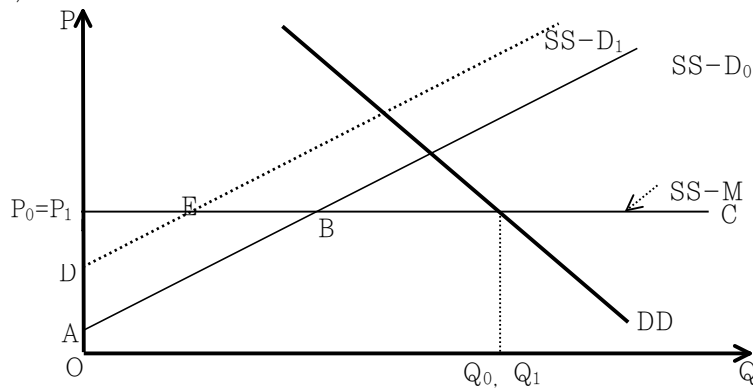
의 공급곡선이 좌상향하는 곡선과 수직의 직선으로 나누어지는 것은 양식시설의 설치나 입식에 의해 양식수산물 생산에 한계가 존재하기 때문이다. 즉 공급곡선에서 수직 부분은 해당 생산주기의 연간 최대 생산량을 의미한다. 여기서 생산자들이 합의하여 양식 시설량이나 입식량을 줄여 공급을 축소하기로 한다면 해당 양식 수산물의 공급곡선은  $SS_1$ 으로 이동한다. 이에 따라 생산물의 가격은  $P_0$ 에서  $P_1$ 로 상승하고 양식 어업인의 소득은 당초 사각형  $P_0BDF$ 에서  $P_1AEF$ 으로 증가하게 된다.

〈그림 2-3〉 공급곡선 이동을 통한 가격 및 소득 향상 효과



이는 동일한 품목의 수입품과 국내 생산물은 서로 차별화되어 대체성이 매우 제한적이라는 가정을 바탕으로 한다. 만일 수입품과 국내 상품 간에 완전한 대체관계가 성립한다면, 국내 생산량의 조정만으로는 가격에 영향을 줄 수 없다. 〈그림 2-4〉에서  $SS-D_0$ 는 국내 상품의 공급곡선,  $SS-M$ 은 수입품의 공급곡선을 나타낸다. 국내산과 수입산 간에 품질의 차이가 전혀 없어서 완전한 대체관계가 성립한다면, 국내 시장에서 해당 품목의 공급곡선은 국내 공급곡선과 수입품의 공급곡선을 연결하는 직선  $ABC$ 가 될 것이다. 이와 같은 환경에서 국내 생산자들이 생산규모를 축소 조정하여 국내산의 공급곡선  $SS-D_1$ 으로 이동시키면 전체 공급곡선은 직선  $DEC$ 로 변화하지만, 해당 품목의 가격에는 아무런 변화가 발생하지 않는다. 따라서 국내산과 수입산 간에 완전한 대체관계가 성립하는 상황에서 공급을 줄이면 국내 생산자의 소득만 감소시킬 뿐 아무런 이익을 얻을 수 없게 된다.

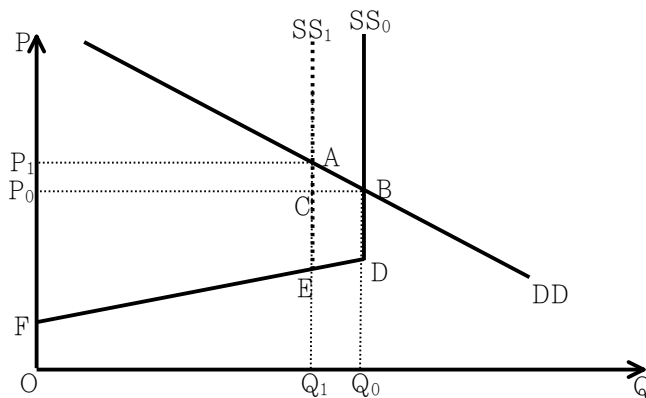
〈그림 2-4〉 수입품과 완전대체 관계가 존재할 경우 생산조정 결과



그러나 국내산과 수입품이 완전대체 관계를 갖는 경우는 많지 않다. 수산물의 경우에는 같은 품종이라 하더라도 서식 환경에 따라 맛, 크기, 형태 등이 달라지고, 상품의 가치를 좌우하는 선도에 있어서도 수입품과 국내 상품 간에는 차이가 나는 경우가 많기 때문이다.

한 가지 유의할 점은 〈그림 2-3〉에서와 같이 생산을 축소하여 어업소득을 높이려고 할 경우, 해당 양식수산물의 수요가 가격에 대해 비탄력적일수록 더 큰 효과를 기대할 수 있다는 점이다. 〈그림 2-5〉는 수요가 가격에 대해 탄력적인 경우를 보여주고 있는데, 이 경우에는 생산량을 축소 조정하여도 가격이 크게 상승하지 않는다. 이에 따른 어업소득 증대효과도 사각형  $P_0BDF$ 에서 사각형  $P_1AEF$ 로 매우 제한적으로 나타나게 된다.

〈그림 2-5〉 가격에 대해 수요가 탄력적인 경우의 생산조정 효과



수산물은 농산물과 달리 높은 가격에 거래되는 사치재의 성격을 갖는 경우도 있어서 품목에 따라서는 수요가 가격에 대해 탄력적일 수도 있다. 이런 품목에 대해서는 물량규제를 중심으로 하는 유통협약사업을 통해 큰 성과를 얻기가 힘들 것이다. 즉 필수재보다는 사치재로서의 성격을 갖는 고가(高價)의 양식 수산물에 대해서는 시장조성 활동을 중심으로 하는 자조금사업의 추진 여부를 검토하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

또 <그림 2-3>에서 생산을 축소 조정하여 어업소득을 증진시킬 경우, 사회 전체적으로는 소비자 잉여가 크게 줄어들으로써 삼각형 ABC만큼의 자중손실이 발생한다. 따라서 이 경우에는 유통협약을 통해 어업인들에게는 소득 향상이라는 혜택이 돌아가지만 사회 전체적으로 손실이 발생하게 된다. 이로 인해 인위적인 생산조정에 대한 비판이 제기될 수 있다.<sup>13)</sup>

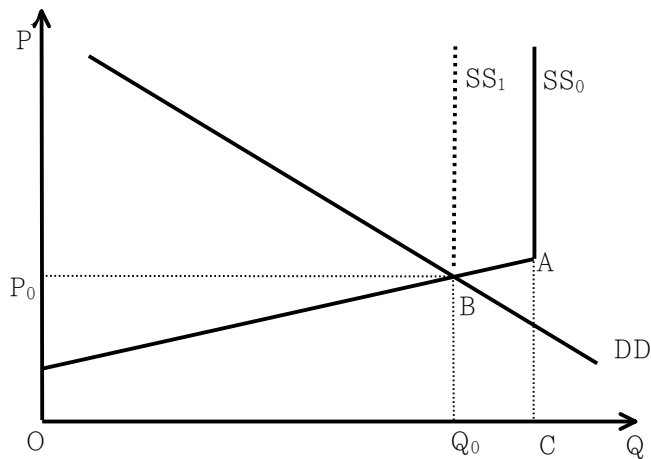
하지만 생산의 축소조정에도 불구하고 어업소득은 증가하면서 소비자의 잉여 감소나 사회적인 자중손실이 발생하지 않는 경우도 상정해 볼 수 있다. 이는 과잉투자에 의해 잉여 생산이 존재할 때, 현재의 가격을 유지하면서 잉여 생산이 발생하지 않을 정도로만 생산을 축소 조정하는 경우이다. <그림 2-6>에서  $SS_0$ 는 과도한 양식시설 설치나 입식으로 인해 잉여 생산(직선  $Q_0C$ )이 존재하는 경우이다. 유통협약에 의해 생산자들이 잉여 물량을 제거하기 위해 시설 설치량이나 입식량을 줄이기로 합의한다면 공급곡선은  $SS_1$ 으로 이동하게 된다. 이 경우에는 가격이나 소비량에는 변화가 없지만, 생산자들은 생산요소의 낭비를 방지함으로써 소득을 향상시킬 수 있다.

다만 <그림 2-6>은 모든 생산자의 비용곡선이 동일하다는 가정을 전제로 하고 있다. 현실에서는 이와 같은 가정은 성립하지 않는다. 전체 공급곡선의 형태에 영향을 주지 않고 잉여 생산량만 제거하는 조정은 현실에서는 한계 생산자의 퇴출을 의미할 것이다. 현실에 있어서는 잉여 생산을 제거하기 위해 모든 생산자가 생산량을 일정 비율로 줄이게 되면, 공급곡선이 전체적으로 상향 이동하게 될 것이다. 이에 따라 소비자의 잉여 감소와 사회적인 자중손실도 발생하게 된다.

13) 이러한 비판은 미국, 영국, 뉴질랜드 등 유통명령이나 강력한 마케팅보드를 운영하였던 서구 국가에서 자주 제기된 바 있다.

〈그림 2-6〉

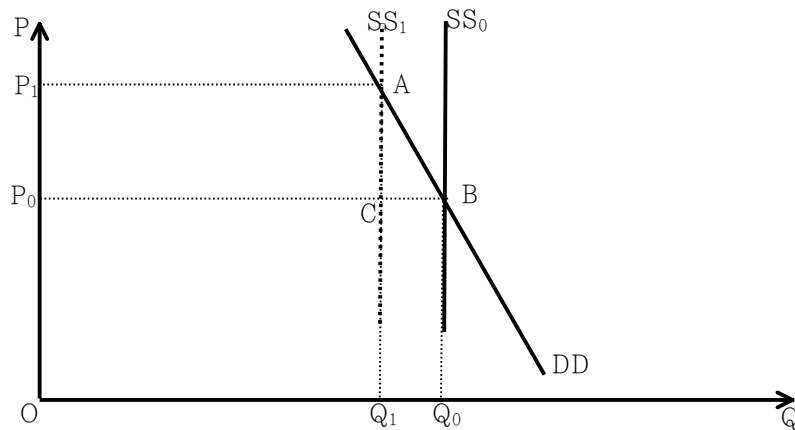
## 잉여 생산량 제거에 의해 소득을 향상시키는 경우



잉여 생산량이 존재할 경우에는 한계 생산자가 양식시설 설치나 입식에 투입된 고정비용을 매몰된 것으로 간주하고 변동비 회수를 위해 자신의 생산물을 덤핑함으로써 전체 수산물의 가격을 끌어내릴 가능성이 매우 높다. 이러한 점을 감안하면 잉여 물량이 발생하지 않도록 하기 위한 생산 조정은 비록 사회적으로는 자중손실을 가져오더라도 대부분의 생산자에게 혜택을 가져다 줄 가능성이 높다고 할 수 있다.

현재 국내에서 수행되는 수산부문의 유통협약에서는 양식 시설량이나 입식량을 할당하여 생산을 조정하는 방식은 적용되지 않고 있다. 대신 수확기에 과도한 물량이 출하되어 가격이 크게 하락할 경우에 유통협약 운영단체가 저급품을 중심으로 일부 물량을 산지에서 폐기함으로써 출하량과 상품의 질을 조절하고 있다. 이러한 방식으로 어업소득은 향상될 수 있다. 〈그림 2-7〉에서 SS<sub>0</sub>는 단기 공급곡선이다. 일부 물량의 산지 폐기에 의해 출하량을 줄이면 공급곡선은 SS<sub>1</sub>으로 좌향 이동한다. 단기 수요곡선이 가격에 대해 비탄력적이라면 어업수입은 출하량 감소에 따라 사각형 P<sub>0</sub>BQ<sub>0</sub>O에서 사각형 P<sub>1</sub>AQ<sub>1</sub>O으로 증가하게 된다.

〈그림 2-7〉 산지 폐기에 의한 출하량 조정으로 가격을 지지하는 경우



단기에는 생산비용이 매몰된 것으로 간주할 수 있으므로 소득도 그만큼 증가한 것으로 볼 수 있다. 물론 이 경우에도 소비자 잉여는 감소하고 삼각형 ABC만큼의 사회적 자중손실이 발생한다.

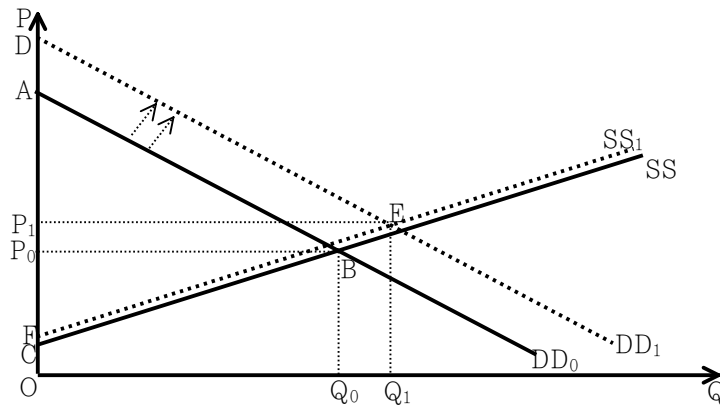
지금까지 살펴본 바와 같이 생산이나 출하량의 축소조정에 의한 가격 지지는 어느 경우에도 소비자 잉여 감소와 사회적 자중손실을 가져 온다는 것을 알 수 있다. 그러나 시장조성 활동에 의한 수요곡선의 이동은 어업소득을 증가시키면서 사회적인 후생 수준도 함께 증가시키게 된다.

〈그림 2-8〉은 시장조성 활동이나 연구개발에 의한 품질 향상으로 시장 수요곡선이  $DD_0$ 에서  $DD_1$ 으로 우상향 이동하였음을 나타내고 있다. 공급곡선은 시장조성 활동이나 연구개발을 위한 사업비 마련을 위해 생산자들이 수입의 일정 비율을 자조금으로 납부함으로써 상향 이동하게 된다. 그 결과 소비량은  $Q_0$ 에서  $Q_1$ 으로 증가하고 가격은  $P_0$ 에서  $P_1$ 으로 상승하게 된다. 이에 따라 어업소득은 삼각형  $P_0BC$ 에서 삼각형  $P_1EF$ 로 증가하고, 소비자 잉여는 삼각형  $ABP_0$ 에서 삼각형  $DEP_1$ 로 증가하게 된다. 사회 전체적으로는 어업소득(생산자 잉여)과 소비자 잉여의 증가분을 합한 것만큼 후생수준이 증가하게 된다.



### 자조금사업의 결과 : 투자 효과가 높게 나타났을 경우

〈그림 2-8〉

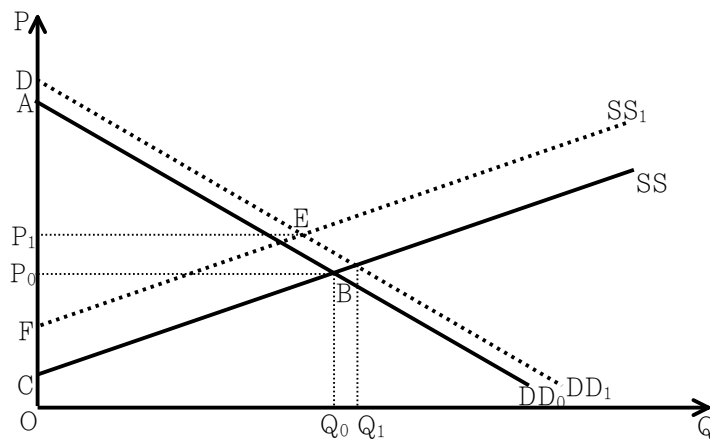


다만 이는 시장조성 활동과 연구개발에 투자한 비용에 비해 수요 증가에 따른 소득증가의 효과가 더 크게 나타난 경우이다. 즉 조성된 자조금이 효과적으로 사용되었을 경우이다. 이 때에는 자조금사업을 통해 생산자나 소비자가 모두 혜택을 보게 된다.

그러나 〈그림 2-9〉에서 나타난 바와 같이 자조금에 의한 투자가 비효율적으로 이루어질 경우에는 생산자 소득과 소비자 잉여가 모두 감소할 수도 있다. 이와 같은 자조금사업은 사회적으로 손실만 초래하게 된다.

### 자조금사업의 결과 : 투자 효과가 낮게 나타났을 경우

〈그림 2-9〉



자조금사업의 효과는 시장조성, 연구개발 등에 사업비가 투자된 이후 일정기간이 지난 이후 시장에서의 수급변화로 나타난다. 시장의 수급변화에 영향을 미치는 요인은 다양하므로 자조금사업의 효과를 정확하게 측정하기란 쉽지 않다. 현재 미국이나 국내 농업 분야에서는 자조금사업의 효과 측정에 관해 많은 연구가 이루어지고 있다.

국내에서 행해진 분석결과를 보면 농업부문의 자조금사업은 큰 효과를 거둔 것으로 나타나고 있다. 낙농 자조금사업의 투자효과에 대해 박종수 등(2001)<sup>14)</sup>은 자조금 1원 당 약 50원의 수익을 낸 것으로, 또 유도일 등(2005)<sup>15)</sup>은 1원 당 23.7원의 수익을 낸 것으로 추정한 바 있다. 자조금사업의 높은 투자효과는 미국에서도 보고되고 있다. 미국의 양고기보드(American Lamb Board)의 자조금사업은 2003년 3월부터 2004년 5월까지 소비촉진 홍보에 투자한 1달러 당 약 45달러의 판매증진 효과를 거둔 것으로 추정되었다.<sup>16)</sup>

자조금사업의 지속적인 추진 여부는 사업비 투자에 대한 효과분석 결과를 바탕으로 결정되어야 할 것이다. 그렇지 않으면 자조금사업의 추진이 어업인의 소득 향상에 도움을 주지 못하고 사회 전체적으로 손실만 초래할 수도 있기 때문이다.

#### 4. 유통협약 및 자조금사업의 장애요인

유통협약이나 자조금사업과 같은 생산자의 자조적 프로그램이 출현한 배경은 시장지배력 확보를 통해 소득을 증진하자는 것이었다. 이와 같이 경제적 동기에서 생산자들이 서로 협력하려는 움직임은 유통협약이나 자조금사업이 시작된 1930년대 훨씬 이전부터 있어 왔는데, 이는 바로 19세기 초 영국에서

14) 박종수, 권용대, “낙농자조금 사업의 성과분석,” 「농업경영·정책연구」, 제28권, 제1호, 2001, pp. 17~34.

15) 유도일, 김관수, “농업부문 공익광고의 경제성 분석 : 낙농자조금 공익광고의 우유소비 확대 효과를 중심으로” 「농업경제연구」 제46권, 제4호, 2005, pp. 67~88.

16) Capps, O. and Williams, G. W., "Ascertaining the Effectiveness of the Promotion Activities of the American Lamb Board and Developing Household Profiles of Lamb Purchases," presented at NEC-63 Workshop on Commodity Promotion Evaluation, Monterey, California, March 10, 2006.

시작된 협동조합 운동이다.

협동조합 운동은 자본주의의 폐단이 사회적인 문제로 부각되던 18세기 후반의 공상적 사회주의 사상을 바탕으로 하고 있다.<sup>17)</sup> 전통적 협동조합은 설립 목적에서 기업과 뚜렷이 구분되는데, 근본적인 차이점이라면 협동조합은 기업과 마찬가지로 경제적 이익을 추구하기 위한 사업체이기도 하면서 한편으로는 조합원 공동의 사회적 요구를 충족하기 위한 운동체적 성격도 갖는다는 점이다. 이러한 협동조합의 이중성이 자본주의 체제 하에서 기업과의 경쟁에 있어서 여러 가지 한계를 표출시켰다. 오늘날 신자유주의 체제 하에서 미국을 비롯한 서구 국가에서는 전통적 조합의 한계를 벗어나기 위해 기업의 경영방식과 절충한 새로운 형태의 협동조합이 출현하고 있다.

유통협약이나 자조금사업은 생산자들의 경제적 욕구를 충족하기 위한 하나의 사업에 불과하지만 그 운영방식에 있어서는 협동조합과 유사성을 갖는다. 자본의 논리가 대세를 이루는 오늘날의 경쟁 환경은 생산자가 협력하여 공동의 경제적 이익을 추구해야 한다는 당위성만으로 그 성공이 보장될 정도로 간단치가 않다.

유통협약 및 자조금사업과 협동조합 운영방식이 갖는 유사성을 고려하여, 사업의 성공적 추진을 위하여 극복하여야 할 문제점들을 정리해 보면 다음과 같다.

### 1) 무임승차자 문제

가장 큰 문제점은 앞서서도 언급한 무임승차자 문제를 들 수 있다. 유통협약이나 자조금사업의 성과는 시간이나 노력, 사업비 등을 투입한 사업 참여자에게만 귀속되는 것은 아니다. 사업 성과는 집단적 행위로 인한 시장지배력 증가에 기인하는 것이므로, 그 성과는 사업에 참여하지 않았더라도 같은 품목을 생산하는 생산자 모두에게 돌아가게 된다. 즉 외부경제의 문제가 발생하는 것이다.

만일 사업 성과가 사업 참여자나 비참여자 모두에게 무차별적으로 돌아가는 것이라면, 개별 생산자의 입장에서는 사업에 참여하지 않고 그 성과만 누리는 것이 이익을 극대화하는 선택이 될 수 있다. 이와 같은 외부경제가 발생

---

17) 서광문, 「수산업협동조합의 본질과 이익단체론」, 거성글미디어, 2001, p. 3.

하는 상황에서는 사업에 참여하지 않고 혜택만 누리려고 하는 무임승차자가 필연적으로 증가할 수밖에 없다. 설사 다수 생산자의 공통된 문제 인식으로 사업이 어렵게 시작되었다 하더라도, 기회주의적 선택을 하는 이탈자가 늘어나면 사업의 지속적 추진이 어려워지게 된다. 무임승차자의 문제점은 생산자 집단이 이탈자에 대해 도의적 책임을 묻는 것 이외에 실질적인 규제 수단이 없으므로 자체적으로 해결하기가 쉽지 않다는 점이다. 따라서 앞에서 언급한 바와 같이 무임승차자 문제의 궁극적인 해결을 위해서는 정부의 개입이 필요하게 된다.

## 2) 사업효과의 평가

두 번째 문제점으로는 유통협약 및 자조금사업은 사업추진에 따른 투입과 산출의 관계, 혹은 비용-편익의 관계가 명확하게 측정되기 어렵다는 점이다. 기업의 경영 성과를 측정하듯 투입에 따른 산출이 이윤 증가와 같은 분명한 수치로서 측정될 수 없기 때문이다. 유통협약 및 자조금사업의 성과는 집단적 행위에 의한 시장지배력의 증가 정도에 따라 생산물의 가격이 제고됨으로써 각 사업 참여자의 소득이 증가되는 형태로 나타나게 된다. 그런데 집단적 행위에 따라 가격이 얼마나 제고되었는지는 명확하게 측정되기 어렵고, 각 사업 참여자가 이로부터 얻는 혜택도 개인의 생산 규모에 따라 달라지게 된다.

투입과 산출의 관계가 명확하지 않음으로 인해 사업에 참여한 생산자들이 사업의 성과를 불신하거나 다음 회기의 자조금 납부를 거부하려는 움직임이 나타날 수 있다. 이 경우에는 시간이 경과하면서 사업 추진의 역동성이 떨어질 수 있다.

이러한 문제점을 회피하기 위해서는 사업진행 과정에서 일정 기간마다 사업의 효과를 공신력 있는 전문기관의 도움을 받아 객관적으로 평가하고, 이를 사업 참여자에게 이해시키려는 적극적인 노력이 필요하다.

## 3) 주인-대리인 문제

세 번째로는 제도경제학에서 말하는 주인-대리인(principal-agent) 문제이다. 협동조합은 이용자가 통제하는 지배구조를 지니고 있다. 이는 조합의

경영이 전문경영자에 의해 이루어지더라도 주요 의사결정은 이용자의 이익에 부합되는 방향으로 이루어져야 함을 의미한다. 이용자인 조합원은 이사의 선출권과 총회의 의결권을 통해 조합을 통제한다. 그러나 이러한 통제가 효과적이지 못하고 미흡하므로 이른바 주인-대리인 문제가 발생하게 된다.<sup>18)</sup>

많은 학자들은 이용자와 소유자가 일치하는 협동조합의 주인-대리인 문제가 주식회사보다 더 심각할 수 있음을 지적하고 있다. 기업이 주인-대리인 문제를 완화하는 방안으로써 총회의 감시기능, 이사회 감시 기능, 경영자 보수를 기업 실적에 연동시키는 방안, 주식시장의 규율 기능 등을 들 수 있다. 그러나 유통협약이나 자조금사업에서는 이와 같은 방안들이 효과적으로 적용되기 어렵기 때문에 운영진의 도덕적 해이가 크게 나타날 수 있다. 특히 사업 성과에 대한 평가가 어렵고 1인 1표제로 의결권이 분산되어 있기 때문에 사업 참여자가 운영진을 감시·감독할 유인이 낮다.

이러한 점을 고려할 때 어업 내부 지도자의 존재 여부가 유통협약이나 자조금 조성사업의 추진에 있어서 매우 중요한 요소라 할 수 있다. 해당 어업에 있어서 폭넓게 신망을 얻는 헌신적인 지도자가 존재한다면 사업의 시작을 위한 어업인들의 폭넓은 이해 결집과 참여, 사업 추진과정에서의 원만한 운영이 가능해진다.

생산자 주도로 사업을 추진함에 있어서 전문 지식과 경험의 부족도 문제가 될 수 있다. 자조금사업과 같이 시장조성 활동을 전개한다거나 공통의 기술적 문제를 해결하기 위한 연구개발에는 전문가의 도움이 반드시 필요하다. 외부에서 전문가를 고용하여 문제를 해결할 수도 있겠지만 이 경우에는 사업 수행을 위한 운영비가 지나치게 커질 가능성이 있다. 또 감시비용<sup>19)</sup>도 그만큼 커지게 된다. 규모가 큰 자조금사업의 경우라면 전문가의 고용이 가능할 수 있으나, 한 품목의 한정된 생산자로부터 소액의 자조금을 거출하여 사업비를 마련하는 수산부문 사업의 경우에는 당장 외부 전문가를 상시 고용할 수 있을 만큼의 사업 규모를 기대하기 어렵다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 수산 관련 공공기관이나 전문기관의 지

18) 채희율, “농업협동조합의 사업체제 : 유럽의 경험과 시사점,” 「EU학 연구」, 제8권 제1호, 2003, p. 102.

19) 감시비용(monitoring cost)이란 주인-대리인 관계에서 기인하는 것으로, 협동조합의 경우에는 조합원(주인)이 운영자(대리인)로부터 조합에 관한 적절한 정보를 취득하고 운영자의 행동을 조합원이 원하는 방향으로 유인하는 데 따르는 비용을 말한다(채희율, 상계서, p. 89).

원체제 구축이 필요하다. 또 경쟁관계에 있지 않는 품목의 사업추진 단체 간에 운영비를 분담할 수 있는 협력 방안도 검토할 필요가 있다. 예를 들어 주산지가 비슷하면서 서로 경쟁관계에 있지 않은 김과 전복의 자조금단체가 전문가의 공동 활용이나 사업추진에 소요되는 공통 경비의 분담 방안을 검토할 수 있을 것이다.

## 5. 유통협약 및 자조금사업의 전제조건

유통협약이나 자조금사업은 하나의 양식어업이 갖는 수급, 유통 상의 문제 해결을 통해 소득을 향상시키기 위한 어업인들의 자발적인 의사에 따라 성립되는 것이다. 이러한 사업이 성공적으로 추진될 수 있는 조건을 지금까지의 분석을 종합하여 정리해 보았다.

### 1) 필요조건 : 내생적 자조단체의 출현을 위한 조건

우선 어업인들의 집단적 대응이 필요한 수급, 유통 상의 문제가 명확하여야 한다. 이러한 문제가 어업의 수익성을 악화시키거나 수익을 확대할 기회를 제한하여 한 품목의 생산에 종사하는 어업인들이 갖는 위기의식이나 문제의식이 크면 클수록 그 문제에 능동적으로 해결하고자 하는 어업 내부의 욕구도 커질 것이다.

그러나 수급, 유통 상의 문제가 명확하다 해도 그 문제가 장기간 지속되고 고착화되어 어업인의 좌절감이 심화되고 어업에의 의욕이 약화되어 있는 상태라면 능동적 대응의 분위기가 형성되기 힘들 것이다. 따라서 내생적 자조단체의 출현을 위해서는 유통, 수급의 문제가 명확해야 할 뿐만 아니라 그것을 해결하고자 하는 어업인의 욕구 또한 강해야 한다.

내생적 자조단체의 형성을 위해서는 능력과 열정을 가진 어업지도자의 존재도 중요하다. 동일 품목 생산자의 이해 결집을 위한 구심체가 없다면 자조단체의 출현도 어렵기 때문이다.

물량규제를 위한 유통협약이 성립하기 위해서는 앞에서 제시한 바와 같이 해당 품목의 가격에 대한 수요가 비탄력적이어야 한다. 또 수입품과 국내 생

산물 간의 차별성이 존재하여 대체성이 크지 않아야 한다. 수입품과 국내 생산물 간의 대체성이 높으면 유통협약이나 자조금사업의 효과가 수입업체에게 누출되기 때문이다.

## 2) 충족조건 : 효과적 사업수행을 위한 조건

어업인의 조직화된 행동이 얼마나 용이하게 이루어질 수 있는가는 해당품목 생산자의 수, 지리적 집중도에 밀접한 영향을 받는다. 해당 어업의 생산규모와 관계 없이 생산자 수가 많다면 이해 결집을 통해 조직화된 행동을 이끌어내기 그만큼 어렵다. 반면 경영규모가 큰 기업화된 생산자를 중심으로 생산자의 수가 한정된다면 그만큼 수급문제에 대응하는 어업인들의 조직력은 강해질 수 있다.

즉 생산자의 숫자가 많으면 많을수록 문제에 대응하는 조직력이 떨어지고, 숫자가 적을수록 대응능력이 강해지는 숫자의 역설(paradox of numbers)이 존재한다. 이는 농민의 숫자가 적은 선진국에서 농민의 숫자가 많은 후진국보다 농업정책에 대한 농민의 영향이 크게 나타나는 현상을 통해 이해할 수 있다.<sup>20)</sup>

또 가공·유통 단계가 간단하고 투명할수록 사업의 효과를 제고하기에 유리하다. 가공·유통 단계가 복잡하다면 유통협약 및 자조금사업에 따른 혜택의 상당한 부분이 사업에 참여하지 않은 유통업자나 가공업자에 귀속될 가능성이 커진다<sup>21)</sup>. 이 경우에는 공평한 이익분배를 위하여 유통협약 및 자조금사업에 유통·가공업자를 참여시키거나, 그것이 여의치 않을 경우에는 유통협약이나 자조금단체가 수직적 통합경영이 가능한 마케팅보드 역할을 감당하여 유통·가공 단계의 부가가치까지 흡수할 수 있는 사업체제로 진화되어야 한다.<sup>22)</sup>

또 체계화된 유통·가공 단계가 존재할 경우에는 자조금 수금의 용이성도 증가한다. 생산물의 체계화된 유통채널이 존재할 경우 출하 후 조직화된 유통의 첫 단계에서 자조금의 공제 수금이 이루어질 수도 있기 때문이다.

20) 박정근, 「농업발전경제학 : 경제발전과 농업문제」, 박영사, 2004, p. 141.

21) 일반적으로 가공되지 않은 수산물의 판매 마진보다 수산물 유통이나 가공에 따른 마진이 더 크기 때문이다. 유통협약이나 자조금사업에 따라 최종소비 상품의 가격이 상승하면, 마진이 더 큰 유통·가공 업자에게 더 큰 혜택이 돌아갈 가능성이 크다.

22) 마케팅보드의 역할 수행을 위해서는 이해당사자인 어업인들이 출자하여 수직적 통합경영이 가능한 기업을 설립하거나, 마케팅보드의 역할을 수행하는 어업인 단체에 대해 해당 단체에 가입한 어업인들의 출하 의무가 보장되어야 한다.

## 제3장 국내외 유사사례 분석

유통협약과 자조금사업은 20세기 초 미국에서 처음 시작되었다. 가격 지지를 위한 생산자들의 집단적 행동은 규범상의 많은 논란을 야기할 수 있음에도 이 사업이 정부의 개입에 의해 수행된 데에는 그 당시 미국 농업부문이 처한 사회경제적 여건과 무관하지 않다.

제3장에서는 수급 불균형 상황에서 생산물의 가격 지지를 위해 생산자들이 집단적으로 대응한 국내외의 사례를 살펴보았다. 해외사례 분석은 유통협약과 자조금사업이 시작된 미국과, 마케팅보드 등과 같이 1차 상품의 수급조절을 위한 생산자단체와 정부의 협력 프로그램이 활발하게 운용되었던 영국, 그리고 세계적으로 수산부문에서는 거의 유일하게 의무자조금제도를 실시하고 있는 뉴질랜드를 대상으로 하였다. 국내사례 분석은 1990년대 초부터 자조금사업이 시작되었던 농업부문을 대상으로 하고 있다.

### 1. 해외사례 분석

#### 1) 추진배경

현재 대부분의 농업선진국에서는 유통협약, 유통명령, 마케팅보드, 자조금사업 등 명칭은 다양하지만 자국산 농산물에 대해 농민 주도의 출하조절사업을 시행하고 있다. 미국과 프랑스에서는 유통명령을 시행하는 데 비해 영연방과 대부분의 유럽 국가들은 마케팅보드를 운용하고 있다. 자조금사업은 대부분의 나라에서 시행 중인데, 우루과이라운드(UR)와 WTO 협상의 결과에 따라 인위적인 물량조절이 어려워지자 자조금사업의 중요성이 더욱 커지고 있다. 국가별 구체적인 추진사례를 분석하기에 앞서, 서구의 농업부문에서 이와 같은 사업이 추진된 배경을 정리하면 다음과 같다.



### (1) 농산물의 특성

농업 생산은 기상, 자연재해 등과 같이 인간이 통제할 수 없는 요인에 의해 많은 영향을 받으므로 생산량의 정확한 예측이 어렵고, 생산 주기가 정해져 있어서 시장 상황에 따른 공급의 탄력적인 조정이 어렵다. 또 농산물 수요는 가격에 대해 비탄력적이어서 생산량 변화에 따라 농산물 가격은 극심한 변동성을 보이게 된다.

농산물 수요는 소득에 대해서도 비탄력적인 특성을 가지므로, 장기적으로는 농업 생산성 향상에 따라 가격이 지속적으로 하락하게 된다. 생산자 입장에서 가격의 불안정성뿐만 아니라 생산성 향상에 따른 가격의 지속적인 하락 추세에 효과적으로 대처할 수 있는 방안이 필요하게 되었다.

### (2) 세계 경제대공황 발생

1차 세계대전을 겪으면서 유럽의 생산기반이 무너지자 미국은 대량생산한 상품을 유럽에 수출하면서 막대한 경제적 이익을 얻고 있었다. 그러나 점차 유럽에서 전후복구가 이루어짐에 따라 생산력이 높아지고 미국에 대한 의존도가 낮아지자 미국에서는 공급초과에 따른 가격하락이 발생하였다.

결국 1929년 미국에서 대공황이 발생하여 공산품뿐만 아니라 농산물 가격도 붕괴되었으며 이는 곧 유럽 등 세계로 퍼져 나갔다. 대공황의 영향으로 수정자본주의가 받아들여졌고, 농민들은 소득 제고를 위한 자조적 활동에 정부가 개입해 줄 것을 요구하였다.

### (3) 정부 및 농민의 의식전환

1차 세계대전을 겪으면서 유럽 내 각국 정부는 농업을 국가경제의 기초이자 안보와 직결되는 것으로 판단하였다. 정부는 기초농산물에 대한 국가 수요를 합리적인 가격으로 충족시킬 의무가 있었다.

대공황을 계기로 농산물의 가격이 하락하자 농업보호주의가 확산되었다. 세계 각국은 농민들의 생활수준이 일반적으로 다른 산업종사자보다 낮으므로 농산물 수입의 증가로 인해 자국의 농업소득이 하락하는 것을 막기 위하여 농업보호정책을 추진하게 되었다.

이와 함께 농민들에게도 극심한 빈곤으로부터의 탈출을 위하여 농업 문제

를 스스로 해결해보자는 주체의식이 형성되기 시작하였다.

## 2) 미국의 사업추진 사례

### (1) 추진경과

19세기 중반에는 농업 종사자가 미국 국민의 절반을 차지하였다. 그러나 연방정부는 산업화에 따라 농업의 경제적 위상이 하락함에도 방임주의적 태도를 취했다. 이에 농민들은 “Patrons of Husbandry”나 “Grange” 같은 자생적인 압력단체를 조직하게 되었는데, Grange는 향후 미국 농업협동조합의 근원이 되었다.

미국 연방의회에서는 1890년에 셔먼법(Sherman Act),<sup>23)</sup> 1914년에는 클레이튼법(Clayton Antitrust Act)<sup>24)</sup>을 제정하여 독점과 거래제한을 금지하였다. 이 법안들은 농민들이 수십 년 간 지속해 온 공동출하사업을 인정하지 않았다. 이에 대한 보완입법으로서 1922년에 캐퍼-볼스테드법(Capper-volstead Act)이 제정됨으로써 농업협동조합의 공동출하와 조합원간의 가격정보 교환이 가능하게 되었다.

20세기 초 미국은 농산물 가격지지정책을 도입하였다.<sup>25)</sup> 그러나 이러한 정책은 농산물 재고증가와 함께 정부의 재정부담을 늘리는 결과를 가져왔다. 대공황으로 농산물 가격이 폭락한 이후에는 농업문제 해결을 위해 농민들도 동참해야 한다는 공감대가 형성되기 시작했다. 농민단체들은 자율적 수급조절을 위한 유통협약에 있어서 무임승차자 문제를 해결하기 위한 정부의 개입을 요청하게 되었다. 미국 연방정부는 유통협약 및 유통명령, 자조금사업의 시행을 위한 관련법을 제정하였으며, 이후 여건변화에 따른 제·개정이 이루어졌다.

1933년에 제정된 농업조정법(AAA: Agricultural Adjustment Act)에서는

23) 공식명칭은 ‘불법한 제한 및 독점으로부터 거래를 보호하기 위한 법률(An Act to Protect Trade and Commerce against Unlawful Restraints and Monopolies)’이다.

24) 1936년에 로빈슨-패트먼법(Robinson-Patman Act)으로 수정되었다.

25) 가령 1933년 시행된 가격지지융자제도(Commodity Loan)는 융자단가(Loan Rate)에 의한 가격지지정책으로 시장가격이 융자단가보다 낮으면 농산물을 그대로 담보처리하여 융자를 상환한 것으로 간주하는 제도였다(김태곤, “미국과 일본의 농업소득안정정책”, 한국농촌경제연구원, 2002).

면허와 협약시스템을 허용함으로써 대도시 시장에서 거래업자와 농민단체가 면허에 의해 우유의 유통조건을 통제하고 생산자가격과 소매가격을 지정하도록 하였다. 1937년 「농업유통협약법 (AMAA : Agricultural Marketing Agreement Act)」에서는 유통협약과 유통명령 규정이 포함되었고 통제형태 및 프로그램에 적용되는 품목이 구체화되었다. 이로써 이전에 제기되어 왔던 무임승차자 문제를 해결할 수 있는 법적 근거가 마련되었다. 이에 따라 1939년에 캘리포니아의 배, 복숭아 등에서 유통명령이 시행되었으며, 오렌지, 그레이프프루트, 감귤 등에 의무자조금사업이 도입되었다. 1940년까지 아이다호(감자 등 채소류), 미시간(사과), 워싱턴(사과), 아이오와(우유) 등이 신규로 참여하였으며, 이후 면화(1966), 낙농(1984), 양모(1985) 등 개별 품목법이 제정되었다.

1970년대에는 탈규제화의 영향으로 미국 농무부가 물량규제에 의한 가격지지 시도에 대해 부정적 태도를 보이게 되었다. 또한 유통명령제의 경쟁효과와 가격에 미치는 영향, 식품가격 상승의 원인 등에 대한 다양한 연구가 진행되었다. 이러한 연구결과는 미국 농무부가 1982년에 진입제한, 공급규제, 독점적 규제 등을 제한하는 유통명령제 지침(guidelines)을 공표하는 계기가 되었다.

미국 유통명령 및 자조금사업 관련법

〈표 3-1〉

제정연도	법명	세부내용
1933	Agricultural Adjustment Act	<ul style="list-style-type: none"> <li>유통협약 및 자조금사업의 근거 확보</li> <li>무임승차자 문제는 여전히 남음</li> </ul>
1937	Agricultural Marketing Agreement Act	<ul style="list-style-type: none"> <li>유통명령 및 자조금사업 무임승차자 배제</li> <li>통제형태 및 프로그램이 적용되는 대상품목 구체화</li> </ul>
1996	Commodity Promotion, Research and Information Act	<ul style="list-style-type: none"> <li>새로 사업을 시작하는 품목의 모법</li> <li>이 법에 의해 품목별 시행령을 통해 시행토록 함</li> <li>최소 5년에 1회 이상 성과보고 의무화</li> </ul>

1996년에는 농업발전 및 개혁법안(Fair Act)의 일환으로 상품 소비촉진·연구·정보법(Commodity Promotion, Research and Information Act)을 제정·공포하였다. 1996년 이후 새로 시작되는 품목은 이 법의 적용을 받도록 규정하였다.

Fair Act는 최소한 5년마다 한 번은 사업의 성과에 대해 연구하고 이를 공표하도록 의무화하였다. 이에 따라 사업성과에 대한 수많은 연구결과가 발표

되었는데, 미국의 경우 광고의 비중이 컸기 때문에 광고의 효과에 대한 연구가 주를 이루었다. Kaiser(2000)와 미국 농무부(2004)는 농업부문의 공익광고는 품목별 수요촉진을 통하여 생산자 이익증대는 물론 소비자에게도 정확한 정보를 제공하는 편익이 있다고 주장 하였다. Kaiser and Chung(1999, 2002)은 공익광고가 우유 및 유제품 판매에 어떠한 영향을 끼쳤는가를 분석했고, Schmit and Kaiser(2004)는 우유 및 치즈 광고의 시간에 따른 탄성치 변화에 주목하였다. 2006년도에 개최된 NEC-63 워크숍에서 Gray and John(2006)은 자조금의 광고효과에 대한 평가를 위해 평가기준의 표준화와 범주화를 제안하였으며, Trina(2006)는 캘리포니아 낙농(Dairy), Steve(2006)는 돈육(Pork), Oral and Gray(2006)는 양(Lamb)에 대한 자조금사업의 합리적인 평가방법 및 성과를 발표하였다.

한편 유통명령 및 자조금사업이 비록 자율적인 합의를 전제로 하고 있지만 일단 시행되면 해당품목 생산자 또는 유통업자 전체에 대해 구속력을 갖게 되므로, 이것이 자유를 보장하는 헌법정신에 위배된다는 비판이 제기되어 왔다. 그러나 2005년 5월 23일, 미국 대법원은 비육우 단체가 생산자들에게 의무자조금을 부과하여 이를 각종 홍보, 광고 및 마케팅 활동 등에 사용하는 것이 합헌임을 최종 판결하였다.<sup>26)</sup>

2007년 현재 미국 연방정부 차원에서 시행되고 있는 과일·채소·특작류의 유통명령은 31개 품목이다. <표3-2>에 나타난 바와 같이 시행 지역이 1개 주에 불과한 품목이 24개로 전체의 77%에 이르고 있다. 지역적으로는 캘리포니아주가, 품목으로는 감자가 가장 많다. 한편 사업내용은 물량규제보다 주로 품질규제와 시장지원활동에 집중되고 있음을 알 수 있다.

한편 최근 오클라호마 주립대학의 조사에 의하면 전국 및 주 단위 자조금사업을 도입하고 있는 품목은 2004년 현재 약 370개에 달하는 것으로 집계된 바 있다.<sup>27)</sup>

26) 미국의 비육우 자조금 프로그램은 연간 약 800억 원의 자조금을 조성하여 이를 각종 TV, 신문, 잡지 등의 상업광고와 학술연구 지원 및 소비자교육 활동 등에 사용하여 왔는데, 일부 생산자와 가축유통협회가 이같이 자조금 납입을 반대하는 농민에게까지 강제로 부과하는 의무자조금제도는 헌법에 명시된 “언론/표현의 자유”를 침해한 것이라고 법원에 제소하였다. 그러나 미국 대법원은 최종 판결문에서 자조금제도는 정부의 감독과 승인하에 수행되는 프로그램이므로 헌법에 명시된 표현의 자유가 이 경우에는 적용될 수 없음을 분명히 하였다(한국자조금연구원, 2005).

27) 박종수, 정경수, “쌀 자조금제도의 도입 및 운영방안,” 한국자조금연구원, 2006, p. 33.

## 미국 연방정부 차원의 과일·채소·특작류 유통명령 현황(2007년 현재)

〈표 3-2〉

지역	품목	실시 년도	물량규제			품질규제			시장지원	
			생산 자 할당	시장 배분	출하 시기 조절	등급	크기	팩 & 컨테 이너	조사 연구	시장 개척 /홍보
캘리포니아	배, 복숭아	1939				○	○	○	○	○
	월넛	1948		○	○	○	○		○	○
	진포도	1949		○	○	○	○		○	○
	말린 자두	1949		○	○	○	○	○	○	○
	아몬드	1950		○	○	○			○	○
	대추야자	1955		○		○	○	○	○	○
	넥타린	1958				○	○	○	○	○
	올리브	1965				○	○	○	○	○
	Grapes	1980			○	○	○	○	○	○
	키위	1984				○	○	○		
	피스타치오	2004				○	○			
워싱턴	감자	1949				○	○	○		
	살구	1957				○	○	○	○	○
	체리	1957				○	○	○	○	○
플로리다	Citrus Fruit	1939			○	○	○	○		
	아보카도	1954			○	○	○	○	○	○
	토마토	1955				○	○	○	○	○
텍사스	오렌지	1960				○	○	○	○	○
남부 텍사스	양파	1961			○	○	○	○	○	○
오리건	헤이즐넛	1949		○		○	○		○	○
콜로라도	감자	1941				○	○	○	○	○
조지아	비달리아 양파	1989							○	○
알라 알라	양파	1995				○	○	○	○	○
극서부	스피아민트오일	1980	○		○				○	○
버지니아- 북부 캐롤라이나	감자	1948			○	○				
아이다호-오리건	양파	1957			○	○	○	○	○	○
아이다호- 동부 오리건	감자	1941				○	○	○		
워싱턴-오리건	신선 자두	1960				○	○	○	○	○
배	1939				○			○	○	
7개 주	Tart Cherries	1996		○	○	○			○	○
10개 주	Cranberries	1962	○	○		○	○		○	○

자료 : 미국 농무부(USDA) 홈페이지에서 발췌·정리(2007. 11.)

## (2) 주요 특징

### ① 품목별로 별도의 시행령 제정

미국에서는 1937년 제정된 AMAA를 근거로 유통명령 및 자조금사업을 시행하고, 1996년 이후에는 Fair Act에 근거해 시행해 오고 있는데, 품목별로 별도의 시행령을 제정하고 있다. 이들 품목별 법안은 자금의 조성 및 운영방안을 해당품목의 특성에 맞게 규정해 놓고 있다. 이에 따라 일부 품목은 환불규정을 두기도 하였고, 소규모 농가들을 자조금 부과대상에서 제외시키거나 수입업자들을 포함시키기도 한다.<sup>28)</sup>

### ② 주정부 단위의 사업시행 가능

미국은 국토면적이 넓고 주 단위로 지방자치체가 시행되고 있기 때문에 연방정부 차원뿐만 아니라 주정부 차원에서도 유통명령 및 자조금사업이 시행되는 경우가 많다. 가령 미국 농산물의 최대산지인 캘리포니아의 경우 1937년 제정된 캘리포니아유통법(California Marketing Act)에 의거 사업을 시행하고 있다. 그러나 다른 주에서도 생산이 되는 품목의 경우 시행여부, 자금부담 차이 등 갈등이 발생할 소지를 안고 있다.

### ③ 농민투표 실시

미국의 유통명령은 일반적으로 ‘논의→제안→공청회→농무부 결정→투표→공표 및 시행’의 과정을 거치게 된다. 유통명령의 시행 여부는 농무부가 최종적으로 결정하지만, 그 이전에 공청회, 투표 등을 통해 철저한 검증과 의견수렴 과정을 거친다. 이는 유통명령이 이해관계자들의 합의에 의한 자율적인 생산조정정책이므로 검증 및 조정 과정이 필수적이라고 보기 때문이다. 개정절차는 제정절차와 동일하나, 사소한 내용은 자문위원회의 요구에 따라 농무부장관이 이를 수용하기도 한다. 품목에 따라서는 사업 시행 이후에도 사업의 계속 여부에 대해 농민 투표를 실시하기도 한다.

28) 면화, 낙농의 경우 시행 초기에 환불규정을 두었으나 지금은 모두 폐지하였다. 양봉, 과일, 감자, 수박 등의 경우에는 소규모 농가들이 자조금 부과대상에서 제외되었고, 쇠고기, 돼지, 면화, 꿀에 대한 자조금사업에서는 수입업자도 자조금 부과대상에 포함되어 있다.

#### ④ 5년마다 성과 보고 의무화

1996년에 제정된 Fair Act에 의거하여 전국 규모로 실시되는 모든 자조금 사업에 대해 최소한 5년에 한 번은 사업성과 평가보고서를 농무부에 제출해야 한다.<sup>29)</sup> 이는 자조금 납부자에게 사업의 성과를 알리고 의회와 정부에 대해 사업을 지속적으로 추진할 수 있는 근거를 확보하기 위함이다.

### 3) 영국의 사업추진 사례

#### (1) 추진현황

영국에서는 1844년에 로치데일조합(Rochdale Society of Equitable Pioneers)이 설립됨으로써 근대적 협동조합운동이 시작되었다. 이후 1851년 130개의 협동조합이 설립되었으며 20년 후에는 농업원예조합이 탄생되어 농협이 발전되는 계기를 맞았다. 영국의 협동조합은 이후 유럽 및 미국의 협동조합 설립에 지대한 영향을 끼쳤으며, 오늘날 농업부문에서 중요한 사업조직으로 자리 잡고 있다.

영국은 산업혁명 이후 만성적인 공급초과현상이 발생하는데다 해외에 산재된 식민지로부터 언제나 값싼 농산물을 들여올 수 있었다. 수입농산물로부터 자국의 농산물을 지키고자 영국 정부는 1815년에 곡물법(Corn Law)<sup>30)</sup>을 제정하였다. 그러나 이 법은 결과적으로 지주와 자본가의 이익을 대변할 뿐 노동자에게는 매우 불리한 조건이었다. 이에 리카르도의 비교우위론을 근거로 1846년에 곡물법이 폐지되고 자유방임주의가 주류를 형성하게 되었다.

그러나 미국에서 비롯된 대공황과 해외의 값싼 농산물의 수입증가는 유럽 농산물의 가격폭락을 야기했다. 이로 인해 농업정책의 기초가 자유방임주의에서 보호주의로 전환되기에 이르렀다. 정부는 간접적인 개입을 통해 농산물

29) 소규모 사업의 경우는 별도 조항을 두어 7년 내지 10년에 한번 정도 하는 것으로 허용하고 있다.

30) 산업혁명, 인구증가, 나폴레옹 전쟁 등으로 곡물가격이 오르자 지주는 폭리를 얻었다. 전쟁 이후 다시 가격이 폭락하자 영국 의회는 그들의 이익을 보호하기 위하여 소맥 1쿼터(약 12.7 kg)당 가격이 80실링이 될 때까지는 외국산 소맥의 수입을 금지하는 곡물법을 제정하였다. 1828년에는 곡물가격의 오르내림에 따라 수입관세를 증감하도록 하는 개정된 신곡물법이 의회를 통과하였으나, 이 또한 지주계급의 이익을 옹호하기 위한 것으로 자유무역론자를 중심으로 격렬한 반대운동에 부딪혔다. 결국 이 곡물법은 1846년에 폐지되었다.

의 가격 및 유통량을 통제하고자 하였지만, 기존의 협동조합 운동을 통해서 농산물 가격을 안정시키는 데 한계가 있었다. 협동조합은 조합원의 자의적인 가입과 자발적인 조직이용을 원칙으로 하고 있기 때문이다.

이에 조합원들은 집단 마케팅 활동과 이를 통제할 수 있는 법령제정을 정부에 요구하였고, 정부가 이를 수용하여 1931년에 농산물판매법(Agricultural Marketing Act)을 제정함으로써 마케팅보드(Marketing Board)가 도입되었다. 마케팅보드는 일단 설립되면 해당품목의 생산자 및 관련기관의 참여가 의무적이라는 점에서 협동조합과 다르다. 마케팅보드는 법정조직이면서 행정부와 분리 운영되고 단체교섭 조직이긴 하나 관련자의 강제적인 참여가 따르는 특징이 있다.<sup>31)</sup>

#### 영국 마케팅보드 및 자조금사업 관련법

〈표 3-3〉

제정연도	법명	세부내용
1931	Agricultural Marketing Act	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 마케팅보드 설립의 근거 확보</li> <li>• 마케팅보드의 운영에 관한 사항</li> </ul>
1947	Industrial Organization and Development Act	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자조금사업의 근거확보</li> <li>• 이 법에 의해 품목별 시행령을 통해 시행토록 함</li> </ul>

마케팅보드는 의회와 생산자 일정 수 이상<sup>32)</sup>의 승인을 받아 법제화된 판매 계획(marketing scheme)에 따라 생산자의 농산물 유통을 통제하는 실무를 관장한다.<sup>33)</sup> 즉 판매량 통제와 생산량 통제의 권한을 위임받아<sup>34)</sup> 해당 품목의 생산 및 판매에 대한 독점권을 행사하고 이를 위반하는 자에 대해서는 법원이 정한 벌금을 부과할 수 있다.

1980년대까지 활동하던 주요 마케팅보드로는 우유, 감자, 양모, 호프 등이 있다. 이들은 생산자 보호라는 측면에서 협동조합과 공동보조를 취하며 생산

31) 박영인, 「마케팅보오드」, 삼성문화사, 1969, p. 11.

32) 등록 생산자의 과반수 이상이 참여하고 참여자의 2/3이상이 찬성하거나, 참여자의 전체 생산량 비중이 총 생산량의 2/3 이상일 경우에 판매계획이 발효된다.

33) 강종호 등, 「미역양식업의 가격안정지지제도 개선을 위한 정책방향」, 한국해양수산개발원, 2001, pp. 30~31.

34) 판매량 통제는 해당 품목의 등록자와 등록면제자로 판매가격을 제한하고, 생산물을 마케팅보드에 의무적으로 판매하도록 하는 것이다. 생산량 통제는 등록 농가를 대상으로 재배면적을 할당하여 생산량을 제한하는 것을 말한다.



과 유통을 조정하였다. 영국의 마케팅보드가 농산물 가격 안정에 효과를 나타내면서, 이후 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 영연방, 그리고 과거 영국의 식민지였던 아프리카와 아시아 등지에서도 마케팅보드가 잇달아 설립되었다.

그러나 마케팅보드의 운영과 관련하여 영국, 호주, 뉴질랜드 등의 선진국에서는 사회적으로 많은 논란과 갈등이 발생하였다. 먼저 생산, 판매 등에 있어서 마케팅보드가 행사한 독점적 권한에 대한 규범적 논란이 이어졌다. 즉 수급통제를 위한 정부의 권한을 민간에 위임(delegation)하는 것이 합법적인가, 생산자가 마케팅보드에 참여하지 않을 자유를 원천 봉쇄하는 것이 헌법정신에 위배되지 않는가, 마케팅보드의 독점적 권한이 불공정행위에 해당하지 않는가 등의 문제가 제기되어 법원이 합헌 결정을 내린 바 있지만, 그럼에도 이와 관련한 논란은 끊임없이 계속되었다.

또 마케팅보드에 참여한 생산자간에 갈등이 발생하였다. 소규모 농장을 인수하여 기업화된 농장들이 생겨나고 이들이 자체 상품을 차별화하려는 동기를 갖게 됨에 따라, 농산물의 동질성을 바탕으로 하는 마케팅보드 사업에 대해 문제를 제기하게 되었다. 반면 소규모 농장들은 마케팅보드가 자신들의 이해를 반영하기보다는 기업농에게 더 많은 기회를 주고 있음에 대해 불만을 느끼게 되었다.

1962년부터 실시된 유럽의 공동농업정책(CAP: Common Agriculture Policy)<sup>35)</sup>은 마케팅보드가 급격히 쇠퇴하는 계기가 되었다. 유럽 공동농업정책은 회원국가가 추가되고 농업환경이 변화됨에 따라 지난 40여년간 다섯 차례에 걸친 개정이 이루어졌는데, 그 방향은 가격지지정책에서 점진적으로 소득지지정책을 혼합해 가는 것이었다. 개정의 주된 이유는 기존의 공동농업정책이 기본적으로 가격지지를 통해 생산을 촉진함으로써 식량자급 목표의 달성에는 기여했지만, 과잉생산 및 재정의 과다소요 등과 같은 문제를 초래했기 때문이다. 공동농업정책의 개혁으로 농업정책의 틀이 EU 역내국가 전체로 확대되면서 개별국가 단위의 생산조정은 가격 지지에 큰 효과를 가져올 수 없게

35) 유럽공동체 5개국이 공동으로 1962년 7월부터 실시한 농업정책으로서 역내의 농업생산성 향상, 농가소득의 증가, 농산물시장의 안정 등을 목적으로 하고 있다. 그 수단으로서는 농산물의 역내공동시장의 완성을 지향한다. 내용은 ① 가맹국간의 농산물가격격차를 없애고(Market Unity), ② 역내보다 싼 역외로부터의 수입농산물에 대해서는 과징금을 부과하며(Community Preference), ③ 생산성 향상과 수출촉진을 위해 유럽농업지도보증기금을 설치(Financial Solidarity)한다는 것 등이다.

되었다. 이에 따라 다수의 마케팅보드가 해체되어 자조금단체로 전환되거나, 사기업 형태로 민영화되었다.

현재 영국의 대표적인 자조금사업 단체로는 영국감자협의회(BPC, 1997), 원예발전협의회(HDC, 1986), 낙농발전협의회(MDC, 1995), 육류 및 축산물협의회(MLC, 1967), 자경곡물협의회(HGCA, 1965) 등을 들 수 있다. 이들 단체는 주로 시장조사, 연구개발, 광고 및 소비촉진 등의 자조금사업을 수행하고 있는데, 특히 미국과 달리 연구개발에 치중하는 경향이 나타나고 있다.

## (2) 주요 특징

### ① 마케팅보드를 통해 생산 및 유통문제 해결 주력

영국은 미국의 유통명령이나 자조금사업과는 달리 마케팅보드를 통해 생산 및 유통문제를 해결하려고 하였다. 마케팅보드는 유통명령과 자조금사업의 활동을 포괄하며, 처음부터 관련 생산자의 의무적인 참여가 전제됨으로써 외부경계의 문제로부터도 벗어날 수 있었다. 마케팅보드는 판매할당제, 식부면적 할당제 등을 통해 국내외 출하물량을 직접 통제하기도 하였다. 아울러 소비촉진, 연구개발 등 시장지원활동도 병행하였다.

### ② 마케팅보드 해체 후 자조금사업 단체로 전환

유럽 공동농업정책이 도입된 이후 EU 역내에 단일시장이 형성되면서 개별 국가 단위의 물량규제는 그 실효성을 거의 상실하게 되었다. 또한 1990년대 이후 UR협상, WTO협상이 전개되면서 다수의 마케팅보드가 해체되고 자조금사업을 수행하는 단체로 탈바꿈되었다. 이후 5개의 단체가 중심이 되어 품목별 시행령에 따라 자조금사업이 실시되고 있다.

### ③ 소비촉진보다 연구개발에 치중

영국의 자조금사업은 미국과는 달리 연구개발과 생산력 증진을 위한 기술 지도에 많은 투자가 이루어지고 있으며, 소비촉진을 위한 홍보에는 큰 비중을 두지 않고 있다. 예를 들어 미국의 낙농자조금사업의 경우 사업비의 75%를 광고 및 소비촉진 프로그램에 사용하고 있는 반면, 영국의 우유자조금은 78%를 연구개발비로 집행하고 있다.

#### 4) 뉴질랜드의 사업추진 사례

##### (1) 추진현황

뉴질랜드는 영연방에 속해 있는 나라이기 때문에 영국의 영향을 많이 받았다. 뉴질랜드에서는 1936년 1차상품 유통법(Primary Products Marketing Act)이 제정된 이후 낙농을 비롯해 양모, 사과·배 등에 대한 마케팅보드가 도입되었다.

뉴질랜드 마케팅보드 및 자조금사업 관련법

〈표 3-4〉

제정연도	법명	세부내용
1936	Primary Products Marketing Act	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주요 농수산물의 마케팅보드 설립 근거 확보</li> <li>• 마케팅보드의 운영 및 의무 등에 관한 사항</li> </ul>
1990	The Commodity Levies Act	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 품목별 자조금사업의 근거확보</li> <li>• 자조금제도의 운영 등에 관한 사항</li> </ul>

1970년대에 들어 뉴질랜드 농업은 EU 공동농업정책의 영향으로 유럽으로의 수출이 줄어들면서 큰 타격을 입었고, 1차 오일쇼크로 심각한 위기에 봉착하게 되었다. 뉴질랜드 정부는 이를 타개하기 위해 10년에 걸친 논란 끝에 1984년 농정개혁을 시행하였는데, 핵심은 ‘보조 없는 농업(Farming without Subsidies)’이었다.

농산물이 뉴질랜드 총 수출액의 절반 이상을 차지하고 있었기 때문에 개혁 프로그램의 주요 목표는 자국 농업의 국제 경쟁력을 강화하는 데에 있었다. 개혁 프로그램에 따라 우유, 밀, 달걀, 감귤류, 사과 등의 기존의 마케팅보드가 해체되고 민간 기업이 농업에 진입할 수 있는 길이 열렸다.<sup>36)</sup>

제스프리(Zespri)<sup>37)</sup>는 뉴질랜드 농정개혁의 정점이라 할 수 있다. 농가소득의 40%까지 차지하던 농업보조금이 농정개혁이 시작된 지 불과 3년 만에

36) 박현태, “뉴질랜드 농정개혁과 농민단체의 종정참여,” 『농촌경제』, 제28권 제4호, 2005, p. 96.

37) 2,700여 키위 농가뿐만 아니라 포장센터사업자, 냉장창고사업자까지 통합경영체제를 형성하여 뉴질랜드에서 생산되는 키위 전량이 제스프리를 통해 출하되고 있다. 세계 전체 키위시장의 25%를 점유하고 있고, 판매회사 수준을 넘어 ‘골드키위’ 품종을 개발하여 특허등록을 할 정도로 연구개발에도 힘쓰고 있다.

거의 사라지자 1987년 키위 농가들은 뉴질랜드 키위후르츠 마케팅보드(New Zealand Kiwifruits Marketing Board)라는 자조조직을 설립하였다. 정부도 이 마케팅보드에 수출독점권과 품질기준 결정권을 부여하고, 품종개량 등 연구개발을 적극 지원하는 내용의 법률안을 통과시켜 제도적으로 뒷받침하였다. 이후 1997년에는 이 마케팅보드가 2,700여 키위 재배농가가 지분 100%를 소유한 제스프리라는 기업으로 탈바꿈되었다.

한편 1902년에 뉴질랜드 최초의 전국적인 농민조직인 뉴질랜드농민조합(NZFU: NZ Farmers Union)이 설립되었는데, 이 조직은 후에 뉴질랜드농민연합(FFNZ: Federated Farmers of NZ)으로 거듭나면서 뉴질랜드 농민을 대표하는 조직이 되었다. 뉴질랜드농민연합 산하의 산업조직으로 육류·양모, 낙농, 곡물 등 9개의 산업별 위원회<sup>38)</sup>가 있다. 1990년 「농산물 부과금법(The Commodity Levies Act)」과 2000년부터 2004년까지 제정된 품목법에 따라 생산자단체는 이들 위원회와 협력하여 자조금사업을 추진하고 있다. 품목별 자조금 법안에는 자조금의 운영, 부과대상, 부과율, 자조금 사용용도, 감사 및 연말결산보고 등에 관한 내용을 규정하고 있다.<sup>39)</sup>

2007년 현재 20개 품목의 자조금사업이 추진되고 있으며, 이 중에는 수산물인 굴과 홍합, 연어가 포함되어 있다. 2001년에는 굴이 홍합 및 연어와 분리되어 독자적인 자조금제도로 시행되었으나 2007년에는 하나로 통합이 되었다. 2007년 자조금사업에서는 자조금의 부과율을 일반자조금과 특별자조금으로 구분하였으며, 기존의 쿼터 당 부과율 대신 생산량 대비 부과금액으로 변경하였다. 또한 납부기간도 단순화하였고, 기간 내 자조금을 납부하지 않은 경우 10%의 벌과금을 부과하는 조항을 폐지하였다. 또 37mm 이하 크기의 어린 굴에 대해서는 자조금 납부 의무를 면제하였다(<부록 1> 참조).

38) 9개 산업조직은 육류·양모(NZ Meat & Fibre Producers Council), 낙농(Dairy Farmers of NZ Council), 곡물(Grains Council of NZ), 양봉(NZ Bee Industry Group), NZ Young Farmers, 정육업(Rural Butchers Association), 모헤어(Mohair NZ), 남섬고원농업(South Island High Country Committee), 부속회원(Affiliated Members)이다(박현태, 2005).

39) 박영인 등, 「축산자조금사업 평가와 자조금제도 개선방안」, 한국자조금연구원, 2005, p. 83.

〈표 3-5〉 뉴질랜드 굴 자조금사업 비교

구분	Order of 2001	Order of 2007
법명	Commodity Levies (Nelson-Marlborough Dredge Oyster) Order	Commodity Levies (Mussel, Oyster and Salmon) Order
발효시기	2001.10.1	2007.9.1
부과율	최대 \$0.30/100쿼터 최저 \$0.025/100쿼터	일반자조금(Generic Levy) \$18.13/1톤 특별자조금(Species-Specific Levy) \$5.40/1톤, 합계 \$23.53/1톤
부과횟수	1회	1회
납부기간	고지일 이후 첫째 달 20일 이내 1/3 이상, 고지일 이후 둘째 달 20일 이내 2/3 이상, 고지일 이후 셋째 달 20일 이내 전액	생산자는 판매 후 다음 달 20일 이내 구입자는 구입 후 다음 달 20일 이내
벌과금	부과금의 10% 가산	-
부과 제외 대상	-	37mm 이하는 제외

## (2) 주요 특징

### ① 수산분야 자조금사업 시행

뉴질랜드는 호주<sup>40)</sup>와 더불어 수산물에 대해서도 자조금사업을 시행하고 있다. 2007년 현재 추진 중인 품목은 굴, 연어, 홍합으로 단일 자조금법에 의거 실시되고 있으며, 품목별로 자조금의 부과기준만 다를 뿐 그 외의 사항은 동일하게 적용된다.

### ② 6년마다 존폐여부 농민투표 실시

뉴질랜드의 자조금제도는 미국, 호주의 자조금제도와 달리 6년마다 한 번씩 정기적으로 농민투표를 실시하여 자조금사업의 계속여부를 직접 물어볼 수 있도록 하였다.

### ③ 자조금은 최종단계에서 한 번만 부과

40) 호주에서는 Fisheries Administration Act(1991)에 의거하여 국내수산물뿐만 아니라 원양수산물에 대해서도 자조금사업을 시행 중이다.

뉴질랜드는 미국과 같이 판매단계별로 자조금을 부과하는 것이 아니라 최종 단계에서 한 번만 부과하도록 하였다. 예를 들어 미국 비육우 자조금사업의 경우에는 소가 거래될 때마다 자조금을 부과하는 데 비해, 뉴질랜드는 도축장에서 단 한 번만 부과하도록 하였다.

## 2. 국내 농업부문 사례 분석

### 1) 추진배경

국내 농산물 수급상황이 ‘공급부족’에서 ‘공급과잉’으로 변화함에 따라, 새로운 수급관리 수단의 확보가 중요한 정책 과제로 대두되었다. 농산물의 구조적인 공급과잉 상태에서는 수매·비축과 같은 기존의 가격지지 정책이 효과를 나타내기 어렵기 때문이다. 또 UR 협상에 따라 정부의 시장개입이 점차 제약을 받게 될 것으로 예상됨에 따라 생산자에 의한 자율적 수급조절 기능이 강화되어야 할 필요가 있었다.

이에 따라 농산물의 수급 불균형, 협상력 격차 등과 같이 한 품목의 산업이 안고 있고 공통의 문제를 생산자들이 스스로 대응하도록 하는 자조금제도의 도입 필요성이 제기되었고, 민간단체를 중심으로 1980년대 중반부터 관련 연구가 이루어졌다. 정부는 이러한 연구 결과를 반영하여 1990년에 제정된 농어촌발전특별조치법에 자조금제도의 법률적 근거를 마련하였다. 유통협약 및 유통명령제는 1990년대 중반에 제도 도입을 위한 선행 연구를 거쳐 농업관측사업<sup>41)</sup>의 확대 실시와 함께 1998년에 처음 시행되었다.

### 2) 법률적 근거

#### (1) 농어촌발전특별조치법(1990.4.7)

41) 농업관측사업은 1990년 농어촌발전특별조치법에 근거하고 있으며, 1996년부터 1998년까지 한국농촌경제연구원 내의 농업관측팀에 의해 채소 6개 품목에 대한 관측이 실시되었다. 1999년 1월에는 농업관측센터가 설립되어 9개 품목(채소 6개, 과일 3개)에 대한 관측이 실시되었다. 현재는 쌀, 채소, 과일, 축산 등 총 28개 품목에 대해 사업이 실시되고 있다.

1990년에 제정된 농어촌발전특별조치법(이하 ‘농발법’ 이라 함)은 UR협상의 타결에 대비해 농어업인의 이익보호와 복지향상을 위해 제정되었으며, 농수산물의 판로확대 및 수급조절 등 수급안정에 관한 조항을 담고 있다. 동 법은 농어민단체가 자조금을 조성·운영하는 경우에 정부가 보조금을 지급할 수 있도록 함으로써 자조금제도의 법률적 근거를 제공하였다.

### (2) 농수산물유통및가격안정에관한법률(2000.6.1)

1990년 농발법 제13조의 자조금과 관련된 조항은 2000년에 전문 개정된 농수산물유통및가격안정에관한법률(이하 ‘농안법’ 이라고 함)의 시행으로 폐지되고, 농안법 상의 농수산물에 대한 보조금 지급규정이 확대되었다.

농안법 제7조 및 제54조에는 생산자단체가 농수산물의 판로 확대, 수급조절 및 가격안정을 도모하기 위하여 자조금을 조성·운영하는 경우에는 그 생산자단체에 대해 ‘농산물가격안정기금’ 또는 ‘수산물발전기금’ 으로부터 보조금을 지급할 수 있다고 명시하고 있다.

### (3) 축산자조금의조성및운영에관한법률(2006.12.28)

1990년 농발법이 시행됨에 따라 양돈(돈육)과 양계(산란계와 육계)에 대해서는 1992년, 낙농(우유)에 대해서는 1999년부터 해당 생산자단체의 주관 하에 임의자조금제도가 실시되었다. 양돈, 양계 자조금사업은 참여율이 낮아 사업성고가 부진하였으나, 낙농은 수납기관의 단순화로 참여율이 상당히 높아 많은 성과를 올렸다. 이러한 경험으로 임의자조금제도에 대한 문제점이 인식되고 의무자조금(mandatory Check-off) 제도의 필요성이 자연스럽게 제기됨에 따라, 1990년대 후반 축산분야 생산자단체들이 공동으로 의무자조금제도에 대한 법제화를 요구하였다.

그 결과로 2002년에 의무자조금의 규정이 포함된 축산물소비촉진등에관한법률이 제정되었고, 이를 근거로 2004년에 양돈, 2005년에는 한우에 대한 의무자조금제도가 실시되었다. 축산물소비촉진등에관한법률은 2006년 12월에 축산자조금의조성및운영에관한법률로 제명이 변경되었다.

〈표 3-6〉

## 축산자조금법의 주요항목 및 내용

항목	주요 내용	세부 내용
제3조	축산자조금의 설치	<ul style="list-style-type: none"> <li>축산단체는 축산물의 안전성 제고, 소비촉진 및 정보 제공을 위해 축산물별 축산자조금을 설치할 수 있음</li> <li>하나의 축산물에는 하나의 자조금을 설치함.</li> </ul>
제5조	자조금의 재원	<ul style="list-style-type: none"> <li>축산업자의 거출금, 축산발전기금, 축산관련 영업자의 지원금, 자조금 운용수익금 등</li> </ul>
제10조	거출금의 한도	<ul style="list-style-type: none"> <li>가축 또는 축산물의 평균 거래 가격의 1,000분의 5 이내</li> <li>가격은 농림부장관이 발표하는 것을 기준으로 함</li> </ul>
제11조	의무거출금 징수의 위탁	<ul style="list-style-type: none"> <li>수납기관은 의무거출금을 축산물별로 축산단체에 지급</li> <li>수납기관이 거출금을 납부하지 않을 경우 중도매인 및 식육판매업자가 대납해야 함. 단 대납금을 수납기관에 청구할 수 있음</li> </ul>
제13조	자조금의 용도	<ul style="list-style-type: none"> <li>축산물 소비홍보, 교육 및 정보제공, 자율적 수급 안정을 위하여 필요한 사항, 소비촉진을 위한 조사·연구사업 등</li> </ul>

주 : 위의 내용 외에도 동법에서는 자조금관리위원회의 설치(제15조), 위원회의 구성(제16조) 등 자조금사업 시행에 대한 구체적인 규정을 명시하고 있음.

## 3) 추진현황

## (1) 유통협약 및 유통명령제

## ① 유통협약 및 유통명령

농업부문의 유통협약은 1998년 양파를 대상으로 처음 실시되었으며, 이후 부패·변질되기 쉬운 채소류를 중심으로 지속 추진되어 왔다.<sup>42)</sup> 정부의 예산 지원은 해당 농산물의 생산 혹은 공급 과잉으로 수급불안이 우려되어 특별한 조치를 취해야 할 필요성이 인정될 경우에 이루어진다.<sup>43)</sup> 자조금사업과의 차별을 위하여 수급불안 해소가 아닌 단순한 품질규제 및 시장조성 목적의 유통협약은 정부의 사업비 지원 대상에 해당되지 않는다. 수급불안을 해소하기 위한 주요 수단으로 출하 규격 및 품위 제한, 산지폐기 등이 주로 실시되었다.

유통협약이 품목별 당사자들 간의 협약 또는 결의(決議)의 수준이라면, 유

42) 농안법 제10조 제2항에는 유통협약 및 유통명령을 실시할 수 있는 대상 품목을 ‘부패·변질되기 쉬운 농수산물’로 규정하고 있다.

43) 농림부, “유통협약 사업시행 지침서”, 2007.



통명령은 협약 내용에 대한 법적 책임이 따른다. 유통명령제는 2000년 5월 농안법 시행령이 국무회의를 통과한 후 그해 7월 고랭지배추를 대상으로 주산지인 강원도 평창에서 도상연습이 실시되었다.

국내에서 실제로 유통명령이 발효된 품목은 제주도 감귤이 유일하다. 감귤에 대해서는 2000년 12월 유통명령 도상연습이 실시된 후 2003년부터 매년 10월 중·하순경부터 익년 3월 말까지 유통명령을 시행되고 있으며, 주로 비상품성 감귤의 출하규제가 이루어지고 있다.

농업부문의 유통협약이나 유통명령은 생산규모가 작은 일부 채소류와 감귤 등 제한된 품목에 대해서만 시행되고 있고, 정부의 예산지원 규모도 자조금사업에 비해 크게 낮은 수준이다. 국내 농업부문에서는 농산물의 가격 안정을 위하여 채소류에 대해서는 시설채소약정출하제도, 과실류에 대해서는 과실수급안정사업, 쌀에 대해서는 공공비축제 등과 같이 유통협약과 별도로 정부 주도의 보다 적극적인 수급정책을 시행하고 있다.

#### 국내 농산물의 유통협약 및 유통명령제 추진현황

〈표 3-7〉

품목	시기	주요 내용
양파	98년 5월, 99년 5월, 01년 5월	5cm 미만 저급품 출하·유통 자제, 수출촉진
마늘	98년 10월, 99년 5월, 00년 7월	2cm 미만 저급품 출하억제, 소비확대 결의
봄배추	98년 10월, 00년 5월	저급품 출하억제, 자율출하기획단 운영
고추	99년 5월	저급품 출하억제, 소비촉진(미리 사두기)
방울토마토	00년 5월	저급품 출하억제, 직판 및 단체급식 직거래
겨울대파	01년 2월, 07년 2월	산지폐기(10a당 26만원 지원)
화환	01년 12월	신 모델 보급, 홍보, 받침대 규격화
겨울배추	02년 2월, 07년 2월	저급품 출하억제, 계약물량 산지폐기
감귤	03년 10월 이후 매년 실시	비 규격품(1번과 이하, 9번과 이상) 출하금지 과수원 폐원 및 간벌 비용 지원

주 : 농산물의 품목별 사업내용 중 겨울대파와 겨울배추는 생산조정, 그 외 채소류는 품질규제, 화환은 시장지원 중심의 유통협약이며, 감귤은 유통명령제를 실시하고 있음.

자료 : 김규상(2000)의 연구결과와 농림부 자료를 기초로 재작성

## (2) 자조금사업

자조금사업은 1992년에 축산분야에서 시작되었으며, 2000년부터는 원예작물에 대해서도 실시되고 있다.

### ① 축산분야 자조금사업

축산분야에서 자조금사업이 처음 실시된 품목은 양돈과 양계였으며, 이후 1999년에 낙농제품, 2004년에 사슴으로 확대되었다. 최근에도 오리와 같은 품목의 생산자단체가 자조금사업의 수행을 희망하고 있어서 축산분야의 자조금사업은 계속 확대될 것으로 예상된다.

〈표 3-8〉 농업부문 자조금사업 도입과정

구 분		형성	결정	집행	평가
임의자조금 (농발법)	시기	1980년대	1990년	1992년 이후	1993년 이후
	주체	민간단체	정부	협회, 정부	협회, 정부
의무자조금 (축산자조금법)	시기	1990년대	2002년	2004년 이후	2005년 이후
	주체	이익집단	정부	축산단체, 정부	축산단체, 정부

자료 : 한국자조금연구원, 「2006 축산자조금제도의 개선방안」, 2006. 11.

1992년 자조금사업 도입 이후 초기에는 임의자조금제도로만 운영되었다. 그러나 농가의 자발적 참여를 전제로 하는 임의자조금제도 하에서는 무임승차 문제가 해결되지 않고 자조금 조성도 충분한 수준으로 이루어지지 않음에 따라<sup>44)</sup> 정부는 2002년에 의무자조금 관련 규정이 포함된 축산물소비촉진등에관한법률을 제정하였다. 이 법을 근거로 하여 2004년에 양돈에 대한 의무자조금제도가 시작되었다. 또 2005년에는 한우<sup>45)</sup>, 2006년에는 낙농에 대해서도 의무자조금제도가 실시되었다.

44) 임의자조금제도의 문제는 크게 두 가지를 지적할 수 있다. 첫째는 자조금 조성액의 한계로 인해 소비촉진활동이 제한적이라는 점이며, 둘째는 임의자조금제도가 자율적인 참여를 전제로 하기 때문에 생산자들의 참여율이 낮다는 것이다. 예를 들면 낙농부문 임의자조금사업의 농가참여율이 임의자조금사업 시행 첫해인 1999년에 83%에서 2003년 72%, 2005년에는 60%로 하락하였다.

45) 한우에 대해서는 다른 품목과 달리 임의자조금사업을 시행하지 않고, 막바로 의무자조금제도를 도입하였다.

최근 5년간의 축산 자조금사업의 예산규모를 살펴보면, 2001년에 38억 원에서 2005년에는 174억 원으로 증가하였다. 품목별로는 양돈과 양계의 경우에는 사업비가 증가하였지만, 낙농의 경우에는 농가의 참여율 하락으로 2001년보다 감소하였다.

양돈과 한우의 자조금 조성을 위해 도축 두수 당 각각 400원, 20,000원을 축산업자가 부담하고 있으며, 낙농의 경우에는 판매원유 리터 당 2원씩을 유대에서 공제하고 있다.

#### 축산자조금사업의 품목별 예산규모

〈표 3-9〉

(단위 : 백만 원)

구 분		2001년(A)	2002년	2003년	2004년	2005년(B)	B/A(%)
한우	자담	-	-	-	-	2,811	-
	보조	-	-	-	-	1,661	-
	소계	-	-	-	-	4,472	-
양돈	자담	470	194	176	3,161	4,950	953.2
	보조	392	167	141	2,383	4,500	1,048.0
	소계	862	361	317	5,544	9,450	996.3
양계	자담	53	47	200	220	549	935.8
	보조	27	45	200	166	548	1,936.6
	소계	80	92	400	386	1,097	1,271.3
낙농	자담	1,621	1,723	1,149	1,189	1,170	- 27.8
	보조	1,233	1,667	988	944	1,169	- 5.2
	소계	2,854	3,390	2,137	2,133	2,339	- 18.0
사슴	자담	-	-	-	32	21	-
	보조	-	-	-	32	-	-
	소계	-	-	-	64	21	-
합계	자담	2,144	1,964	1,525	4,602	9,501	343.1
	보조	1,652	1,879	1,329	3,525	7,878	376.9
	계	3,796	3,843	2,854	8,127	17,379	357.8

자료 : 한국자조금연구원, 「2006 자조금사업 발전대책」, 2006. 2.

축산분야의 자조금사업은 국산 축산물의 소비 촉진을 위한 홍보 중심으로 이루어지고 있다. 대중매체를 이용한 소비홍보에 전체 사업비의 70~80%가 배

정되고 있으며, 나머지는 교육 및 정보제공사업과 운영비 등으로 지출된다. 축산분야의 자조금사업은 예산규모가 큰 편이어서 소비홍보를 위해 TV와 같이 홍보효과가 큰 대중매체를 이용하고 있다. 제2장에서 기술한 바와 같이 이에 따른 소비증진 효과도 큰 것으로 추정되고 있다.

#### 축산부문 의무자조금의 거출금 조성 기준

〈표 3-10〉

2007. 4 현재 (단위 : 백만 원)

품 목	시작년도	거출금 조성 기준	부담자	사업비(07년)
양 돈	2004	도축 두수 당 거출 (400원/두)	축산업자 부담	11,500
한 우	2005	도축 두수 당 거출 (20,000원/두)	축산업자 부담	13,800
낙 농	2006	판매원유 리터당 2원씩 유대에서 공제	축산업자 부담	8,670

자료 : 한국자조금연구원, 「2007 자조금사업 발전대책」, 2007. 4.

#### 2007년도 축산분야 자조금사업 예산 배정내역

〈표 3-11〉

(단위: 백만 원, %)

사업 내용	한우		양돈		낙농	
	예산	비중	예산	비중	예산	비중
소비홍보사업	9,537	69.4	7,351	63.9	6,930	79.9
교육 및 정보제공사업	2,183	15.8	1,388	12.1	587	6.8
조사연구사업	344	2.5	608	5.3	130	1.5
징수수수료	360	2.6	208	1.8	126	1.4
운영비	475	3.4	563	4.9	415	4.8
자산취득비	35	0.3	-	-	-	-
예비비	830	6.0	1,382	12.0	485	5.6
합 계	13,800	100.0	11,500	100.0	8,673	100.0

자료 : 한국자조금연구원, 「2007 자조금사업발전대책」, 2007. 4.

축산 자조금사업에 있어서 최근 나타나고 있는 문제점으로는 사업 운영의 주도권을 두고 자조금사업에 참여한 생산자단체 간의 갈등이 심화되고 있다는 점이다.<sup>46)</sup> 현행 규정 하에서 자조금사업을 시행하기 위해서는 공동준비위원

46) 축산자조금법 제3조(축산자조금의 설치) 제2항에서는 하나의 축산물에 2개 이상의 축산 단체가 있는 경우에는 공동으로 하나의 자조금을 설치할 수 있다고 명시되어 있다.

회, 대의원회, 관리위원회 등을 구성하여 운영하게 되며, 이 중 관리위원회가 사업계획을 확정하면 사업에 참여하는 축산단체가 실질적으로 자조금을 운영하게 된다. 한 품목에 생산자협회와 농협과 같이 영향력이 큰 복수의 생산자단체가 존재할 경우에는, 대의원회와 관리위원회<sup>47)</sup>를 구성함에 있어서 양 단체가 치열하게 경합하고, 사업계획 수립 및 집행에 있어서도 서로 반목하는 양상이 나타나고 있다. 이와 같은 문제가 심화될 경우에는 지킴 자조금사업이 농민의 이익을 대변하기보다는 축산단체의 이익을 위한 사업으로 전락할 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 관리위원회를 별도의 법인으로 분리하여 기능을 전문화하고, 자조금의 운영을 관리위원회가 전담하는 방안이 제안되고 있다.

축산분야에서는 한우, 양돈, 양계 등에 대해 의무자조금제도를 실시하고 있지만 무임승차자 문제를 완전히 해결하지는 못하고 있다. 2006년도 기준으로 축산단체의 자조금 거출률은 평균 77.4%로 나타나고 있다. 이와 같이 자조금 거출이 완전하게 이루어지지 않는 것은 산지 수집상에 의한 전근대적 유통과정, 도축장의 거출의무 태만, 소수 축산농가의 납부 기피 등에 기인한다.

〈표 3-12〉 축산자조금 거출률 성과 목표 및 지표

성과지표	2008 목표치	실적		지표 산출 시기	측정방식
		'05	'06		
축산단체 거출률(%)	79	73.1	77.4	매년초	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 거출계획 금액 대비 거출금액 비율</li> <li>■ 익년 자조금 결산시 조사</li> </ul>
대상축종(개)	7	5	5	매년초	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대상축종의 자조금 거출에 따른 사업 여부</li> </ul>

자료 : 농림부, “축산자조사업 지침”, 2007

47) 대의원회는 대통령령이 정하는 바에 따라 농민의 직접투표로 선출된 50인 이상 300인 이하의 대의원으로 구성된 최고의 의결기관이며, 자조금관리위원회는 축산자조금사업을 운영하는 기구로 11인 이상 25인 이하의 위원으로 구성된다.

## ② 원예분야 자조금사업

원예부문 자조금사업은 2000년에 생산 집중률이 높은 참다래와 파프리카 2개 품목에 대해 처음 실시되었다. 그 후 2003년에 겨울배추, 고랭지 채소, 감귤, 시설포도, 사과, 난, 2004년에는 단감, 배, 분화, 2005년에는 당근, 양파, 가지, 토마토, 노지포도, 절화, 2006년에는 참외, 친환경농산물, 딸기, 팽이버섯 그리고 2007년에는 육묘, 인삼, 우엉 등에 대해 사업이 실시되었다.

2007년 7월 현재 원예부문 자조금은 21개 단체 24개 품목에 대해 실시되고 있으며, 농가의 자조금 조성액은 70억 원 규모이다. 원예부문의 자조금 조성액은 품목당 평균 3억 원 정도로, 의무자조금제도가 실시되고 있는 양돈, 한우, 낙농의 품목별 자조금 조성액 평균인 28억 원에 비해 크게 떨어진 다.

〈표 3-13〉 원예부문 자조금사업 품목 수 및 자조금 조성액 현황

구 분	' 01	' 01	' 02	' 03	' 04	' 05	' 06	' 07
품목 수(개)	2	2	1	8	11	17	21	24
조성액(억 원)	0.6	2	1	13	21	36	58	70

자료 : 농림부 내부자료

자조금 조성액은 품목별로 큰 차이를 보이고 있다. 2005년도 현재 감귤의 자조금 조성액이 7.1억 원으로 가장 많고, 다음으로 난 6.3억 원, 절화 5.4억 원, 파프리카 3.9억 원, 단감 2.4억 원 등의 순이었다. 가지와 양파, 토마토 등의 자조금 조성액은 1억 원에 미달하고 있다.<sup>48)</sup>

원예분야 자조금사업은 예산규모가 작아 소비홍보를 위해 대중매체를 이용하기보다는 이벤트성 행사에 의존하고 있다. 이에 따른 소비촉진 효과도 추정된 바가 없어서 아직 불확실하다고 할 수 있다.

48) 김동환·채성훈, “원예농산물 자조금 제도 현황과 발전방안”, 식품유통연구, 제23권 제4호, 2006, 12.

〈표 3-14〉 원예 자조금사업 현황 (2006. 9. 20 현재) (단위 : 백만 원)

품 목		시작년도	조성 기준	부담자	사업비	비고
채 소 류	파프리카	2000	출하액의 1%(30원/kg)	농가 및 법인(농가부담)	2,100	비농협
	겨울배추	2002	조합판매액의 1% 이내	지역농협 및 영농법인	360	비농협
	고랭지채소	2003	순판매대금의 0.3%	농가부담 (농협지원가능)	98	농협
	당근	2005	회원당 100만원 부담	농협부담	-	농협
	딸기	2006	계통출하액의 0.1%	농가부담	460	농협
	양파	2005	순판매대금의 0.6%	농가, 농협 각각 0.3%	310	농협
	가지	2005	연간 출하액의 0.3%	농가, 농협 자율부담	144	농협
	토마토	2005	연간 출하액의 0.3%	농가, 농협 자율부담	1,088	농협
	참외	2006	연간 출하액의 0.15%	농가, 농협 자율부담	466	농협
과 실 류	참다래	2000	출하금액의 1% 공제	법인, 작목반 단위 거출	322	비농협
	감귤	2003	계통출하금액의 0.5%	조합 (수수료수익-판매액)	2,000	농협
	단감	2004	계통출하금액의 0.5%	조합(수탁판매 수수료)	486	농협
	시설포도	2003	생산규모 별 3~5만원	농가부담 (지역단위 거출)	240	비농협
	사과	2003	면적·생산량별 차등납입	품목농협 (농가부담 없음)	290	비농협
	배	2004	면적·생산량별 차등납입	품목농협 (농가부담 없음)	390	비농협
	노지포도	2005	계통출하금액의 0.2%	농가, 농협 자율부담	537	농협
	화 웨	2003	공판장 경매액의 1% 이내	농사, 공판장 공동부담	1,096	농협
화 웨	분화	2004	농가출하액의 0.2~0.5% (선인장 20만원 정액)	농가, 공판장 공동부담	592	농협
	절화	2005	판매액의 0.56%	농가, 농협 자율부담	1,998	농협
	팽이버섯	2006	총출하금액의 2%	농가 및 법인	213	비농협
친환경농산물		2006	생산량, 유통액 기준 5단계	농협 자율부담	810	농협

주 : 사업비는 2006년 기준이며, 2007년에 육묘, 인삼, 우영이 추가되었음.

자료 : 한국자조금연구원, 2007.

원예농업은 전체 생산규모가 크지 않고 지리적으로 산재한 영세 생산자로 구성된 경우가 많아 대표성을 갖는 품목별 생산자단체의 구성이 쉽지 않다.

유통구조 역시 복잡하여 자조금의 원활한 거출이 어려우므로 산지조합이나 지역농협에 의해 자조금 대납이 이루어지는 경우가 많다. 이로 인해 수익성을 악화를 우려한 산지조합이 적극적인 사업 참여를 꺼리는 경우가 있으며, 사업 운영에 있어서도 자조금을 대납한 생산자단체의 필요에 따라 특정 지역 혹은 특정 브랜드 홍보 중심으로 사업이 수행되는 사례가 나타나고 있다.<sup>49)</sup>

### 3. 시사점

지금까지 살펴본 해외 및 국내 농업부문의 사례를 통해 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

#### 1) 정부의 역할

미국을 비롯하여 우리보다 먼저 사업을 시행한 서구 국가에서는 정부가 행정명령이나 의무자조금제도 도입을 통해 사업 추진을 위한 제도적인 환경을 조성해 주지만, 사업비 보조를 통한 직접적인 지원은 거의 하지 않는다. 반면 국내 농업부문에서는 정부가 생산자단체가 조성한 자조금의 100% 한도에서 사업비를 보조해주고 있다. 즉 서구 국가에서는 정부가 사업추진 여건 조성이라는 간접적 지원에 중점을 둔다면 국내에서는 정부가 사업에 대한 직접적인 지원까지 제공한다는 차이점이 있다.

이는 사업을 추진하는 생산자단체의 책임성에 영향을 미칠 수 있다. 국고 보조가 총 사업비의 최대 50%를 차지하는 상황에서 사업주체가 인식하는 기회비용은 국고 보조를 합한 총 사업비가 아니라 생산자로부터 거출한 자조금에 한정될 수 있기 때문이다. 이는 투자 효과가 그리 크지 않은 활동에 대해서도 사업비 지출을 감행하는 결과를 초래할 수 있다. 또 일부 축산 자조금사업에서 나타나고 있듯이 거액의 보조금 지원이 일종의 이권으로 인식되어 사업에 참여하는 생산자단체간의 갈등을 야기할 수도 있다. 이러한 상황에서는 사업비 운용에 있어서 도덕적 해이가 나타날 개연성도 높아진다. 무엇보다도

49) 이는 자조금사업의 취지에 부합하지 않는다고 할 수 있다. 자조금사업은 특정 품목 전체에 대한 소비촉진(generic promotion 혹은 commodity promotion)을 원칙으로 하며, 특정 브랜드에 대한 홍보를 목적으로 하지 않는다.



정부의 과도한 사업비 지원은 한 품목의 산업이 안고 있는 공동의 문제를 생산자들이 스스로 해결하고자 하는 주체적이고 능동적인 의식 형성에 장애가 될 수도 있다.

보조금 지원에 따른 여러 가지 부작용을 방지하기 위해서는, 당분간은 사업 주체가 되는 품목별 생산자단체를 육성하기 위한 유인책으로서 현행 제도를 유지한다 하더라도, 일정한 기간이 경과한 이후에는 현재의 보조금 제도를 사업 성과에 따라 사후적으로 사업비의 일부를 차등 지원하는 일종의 인센티브 제도로 변경하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

## 2) 수급안정을 위한 정책체계

외국이나 국내 농업부문에서는 유통협약이나 유통명령이 더 이상 생산조정을 통한 가격안정 수단으로서 큰 비중을 차지하고 있지 않다. 미국 등 서구국가에서는 1980년대 이후에 유통명령이 물량규제보다는 품질규제와 시장지원 활동을 중심으로 전개되고 있다. 농수산물의 가격 안정을 위해서는 가격지지 용자제나 약정출하제도와 같이 정부주도에 의한 별도의 정책이 시행되고 있다.

사실 생산자단체에게 독점적 권한을 부여하여 생산을 통제하는 유통명령제는 시장경제 체제에서는 규범상의 논란으로부터 자유로울 수가 없다. 또 인위적인 생산 감축은 제2장에서 살펴본 바와 같이 필연적으로 사회적인 자중손실을 초래하기도 한다. 무엇보다도 가격안정을 위한 생산조정은 개별 생산자의 입장에서는 감수하여 할 기회비용이 매우 크게 인식될 수 있다. 따라서 직접적이고 실제적인 보상이 수반되지 않을 경우에는 생산자단체가 자율적으로 결정한 규제사항들에 대해 다수의 개별 생산자들이 순응하기를 기대하기는 어렵다. 수산부문에서와 같이 수산물의 수급안정을 위한 별도의 정부정책이 준비되지 않은 상태에서 물량규제를 통한 수급조절 기능을 민간에 일임하는 것은 국내 어업의 여건상 그 효과를 더욱 기대하기 힘들다고 할 수 있다.

미국에서는 정부와 생산자간에 농산물 수급안정을 위한 일종의 역할분담이 이루어지고 있다. 1차 상품의 가격 안정은 직접지불제나 용자제도를 통해 정부가 책임을 지고, 소비확대를 위한 시장조성 활동은 생산자단체가 자조금사업을 통해 전담하고 있다. 정부는 입법을 통해 자조금사업의 추진 여건을 조

성해주는 역할만 담당하고 있다.

### 3) 품목별 특성을 고려한 사업 추진

민간 주도의 수급조절사업에 있어서 사업추진 여건은 품목별로 크게 차이가 난다. 사업비 조성 문제만 보더라도 해당 품목의 생산규모에 따라 전체 사업비가 품목별로 큰 차이가 나게 되고, 유통경로와 생산자의 분포 및 구성에 따라 자조금 거출의 용이성도 달라진다. 국내 농업부문의 사례에서 살펴본 바와 같이 집유소와 같이 체계화된 유통과정이 존재하는 우유의 경우에는 자조금 거출이 비교적 용이하지만, 유통과정이 복잡한 원예 농산물의 경우에는 체계적인 자조금 거출이 쉽지 않다. 또 지리적으로 산재한 다수의 영세 생산자가 전체 생산에 있어서 상당한 비중을 차지하는 품목의 경우에는 이들에 대한 자조금 수급이 쉽지 않아 불가피하게 다수의 무임승차자가 발생할 수밖에 없을 것이다.

또 제2장에서 제시한 바와 같이 가격에 대한 수요 탄성치, 수입 상품과의 경합성 등에 따라서도 유통협약이나 자조금사업의 효과가 품목별로 크게 차이가 나게 된다. 따라서 유통협약이나 자조금사업이 모든 품목에 대해 동일한 효과를 가져 올 것으로 기대할 수는 없으며 품목에 따라서는 사업추진 자체가 매우 어려운 경우도 얼마든지 예상해 볼 수 있다. 예를 들어 가격에 대한 수요 탄성치가 높은 고가의 수산물에 대해서는 유통협약을 통한 가격지지 효과를 기대하기 어렵고, 생산 규모가 작은 품목에 있어서는 시장 조성을 위한 충분한 수준의 자조금 조성 자체가 불가능할 수도 있다.

따라서 수급 안정을 위한 정책적 개입의 필요성이 아무리 높은 품목이라 하더라도, 해당 품목의 특성을 고려하지 않고 일률적으로 유통협약이나 자조금 사업을 통해 수급안정을 도모하는 것은 바람직하지 않다. 정부가 유통협약 및 자조금사업을 활성화하기 위하여 지원대상 품목을 확대하고자 한다면, 품목의 생산 및 유통 특성을 면밀히 검토하여 대상품목을 선별하고 우선순위를 설정하여 점진적으로 확대하는 신중한 접근이 필요하다고 할 수 있겠다.

또 사업추진 여건이 다른 여러 품목들에 대해 하나의 통일된 지침에 근거하여 동일한 기준과 방식에 따라 사업을 수행토록 하는 것도 바람직하지 않다. 사업의 효과적인 추진을 위해서는 품목별로 차별화된 가이드라인에 따라 사업을 실시하고 있는 미국이나 뉴질랜드의 사례를 참고할 필요가 있다.

## 제4장 수산부문 사업추진 실태와 문제점

제4장에서는 수산부문의 유통협약 및 자조금사업에 대한 정부의 지원제도에 대해 살펴보고 품목별로 추진되고 있는 유통협약 및 자조금사업의 현황을 분석하였다. 또 향후 사업의 활성화는 어업인인 능동적인 참여 의사가 뒷받침될 때에만 가능하다는 점에서, 어업인 및 관계자를 대상으로 사업에 대한 인지도 및 이해도, 사업 참여 의사 및 동기 등에 대한 설문조사를 실시하고 그 결과를 분석하였다. 마지막으로 이러한 분석 결과를 모두 종합하여 수산부문 유통협약 및 자조금사업의 문제점을 정리하였다.

### 1. 유통협약 및 자조금사업 관련제도

#### 1) 도입배경

수산부문에 유통협약 및 자조금사업의 도입이 검토된 것은 WTO 도하개발 어젠다 협상 개시에 따라 가격 지지를 위한 정부의 시장개입이 규제될 것으로 예상되고, 1970년대 말부터 수산물의 가격안정 수단으로 운용되어 온 정부비축사업이 결손<sup>50)</sup>을 누적해 옴으로써 그 실효성에 의문이 제기되었기 때문이다.

대통령 직속 자문기구인 농어업·농어촌특별대책위원회는 2002년 7월 8차 본회의 의결을 통해 ‘정부비축사업을 점진적으로 축소하고 민간의 출하조절 기능을 강화’ 할 것을 정부에 권고하였다. 그 구체적인 방안으로서 김에 대한 유통협약사업을 우선적으로 도입하고, 생산·출하 조절을 위한 산지폐기비용과 자조금 조성 등에 대해 정부지원을 병행할 것을 권고하였다.<sup>51)</sup>

---

50) 1991년도 말 기준으로 수산물 정부비축사업의 누적 결손은 1,623억 원에 이르는 것으로 추정되었다(농어업·농어촌특별대책위원회 수산분과위 자료, 2003).

51) 농어업·농어촌특별대책위원회, “수산물 가격안정 및비축사업 개편(안)”, 2002-8호 본

또 동 위원회는 2002년 9월에 개최된 9차 본회의에서 어업인들의 자율적인 생산·출하 조절활동을 뒷받침하기 위하여 양식 수산물을 대상으로 한 관측사업을 조속히 시행할 것을 권고하였다.

정부는 이러한 권고를 수용하여 2004년부터 수산업관측사업과 유통협약 및 자조금지원사업, 비저장성정부수매사업 등을 포함하는 양식수산물출하조절사업을 시행하게 되었다. 양식수산물에 대한 정부비축사업은 2005년에 김에 대한 수매를 마지막으로 중단되었다.

## 2) 관련 법령

출하조절사업의 재원은 지난 1999년 9월에 제정된 어업협정체결에따른어업인등의지원및수산업발전특별법(이하 “어업인지원 특별법”이라 한다)의 제22조에 의해 조성된 수산발전기금으로 운영되고 있다. 동 법 제25조(기금의 용도) 4의2에 수산발전기금은 ‘수산물의 생산조정 및 출하조절 등 가격안정에 관한 사업’에 이용할 수 있도록 명시되어 있다.

양식수산물 출하조절의 세부사업인 관측사업, 유통협약사업, 자조금지원사업, 정부수매사업 등은 농업부문의 유사사업과 마찬가지로 농안법 제5조(농업관측 및 수산업관측), 제7조(자조금의 적립지원), 제9조(과잉생산시의 생산자보호), 제10조(유통협약 및 유통조절명령)를 근거로 하고 있다.

〈표 4-1〉

어업인지원특별법의 주요항목 및 내용

항목	주요 내용	세부 내용
제18조	수산진흥종합대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>해양수산부장관은 수산업의 경쟁력 있는 육성·발전을 위해 5년마다 수산진흥종합대책을 수립하여야 함</li> <li>수산업 구조조정, 기르는 어업의 육성, 수산인력·법인 육성 및 지원, 유통구조 개선에 관한 사항 등</li> </ul>
제22조	기금의 설치	<ul style="list-style-type: none"> <li>수산물 유통구조개선, 가격안정 및 경쟁력 있는 수산업 육성에 필요한 재원을 확보하기 위해 수산발전기금을 설치함</li> </ul>
제23조	기금의 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부출연금, 타 기금으로부터의 전입금 및 예수금, 각종 기부금 및 수입이익금 등의 징수금(FTA 특별법 제19조제1항) 등</li> </ul>
제25조	기금의 용도	<ul style="list-style-type: none"> <li>농안법 제4조<sup>1)</sup> 또는 제14조의 규정<sup>2)</sup>에 의한 수산물의 생산조정 및 출하조절 등 가격안정에 관한 사업</li> </ul>

회의 의결안건, 2002. 7. 24.

### 3) 양식수산물출하조절사업의 개요

양식수산물 출하조절사업은 정부비축사업을 중심으로 하는 정부주도의 수산물 수급조절 정책에서 탈피하여 민간주도의 수산물 수급조절 기능을 강화하기 위한 것이다. 동 사업은 수산업관측사업, 유통협약사업, 자조금지원사업, 양식수산물 정부수매사업 등 4개의 세부사업으로 구성되어 있다.

수산업관측사업은 유통협약이나 자조금사업과 같은 민간 주도의 수급조절 사업을 수행함에 있어서 양식수산물에 대한 종합적인 수급정보를 신속하게 제공하기 위한 것이다. 유통협약은 공급측면의 조정을, 자조금사업은 수요측면의 조정을 통한 어업인의 수취가격 제고를 목적으로 하고 있다. 양식수산물 정부수매사업 역시 공급을 조절하기 위한 것으로서, 일시적인 과잉 생산으로 가격이 급락할 경우 산지폐기 등을 통해 생산물의 일부를 시장으로부터 격리하기 위한 것이다.

출하조절사업을 위하여 2007년도 35억 원을 포함하여 2004년도 이후 4년간 총 102억 원이 집행되었다. 이 중 2007년도 말까지 관측사업에 62억 원, 유통협약사업에 18억 5,700만 원, 자조금사업 지원에 8억 원, 정부수매사업에 15억 7,500만 원이 지출될 것으로 예상된다.

〈표 4-2〉

양식수산물 출하조절사업 예산반영 추이

(단위 : 백만원)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008안
계	1,022	2,700	3,000	3,500	3,500
수산업관측사업	872	1,740	1,440	2,040	2,040
유통협약사업	50	307	700	800	800
자조금지원사업	100	200	200	300	300
비저장성정부수매사업	-	453	660	360	360

자료 : 해양수산부 내부자료, 2007.

〈표 4-3〉

## 양식수산물 출하조절사업의 개요

세부사업	주요 내용 및 목적	지원조건
수산업관측사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수산물 생산 및 유통관련 정보를 분석하여 생산자, 유통인 및 소비자에게 제공함으로써 적정생산 및 적정가격 유도</li> <li>- 표본어가, 가공업체, 도·소매상 등 표본대상자와 지방청, 산지수협 등 관련 기관·단체로부터 정보를 수집하여 데이터관리·분석 실시</li> </ul>	사업비 전액 국고 지원
유통협약사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수산물 수급동향을 고려한 적정 생산 및 출하를 통하여 생산자의 수취가격 제고 및 소비자에게 고품질의 수산물 안정적 공급 유도</li> <li>- 유통조절추진위원회(생산자, 유통인, 가공업자, 소비자 대표 등) 구성·협약 체결하여 자율적으로 생산조정·출하 조절, 품질규제 등 실시</li> </ul>	사업비 70% 국고 지원, 사업비 30% 자담
자조금지원사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수산물 판로확대, 소비촉진 및 시장개척 활동 등을 통한 생산자단체의 시장 교섭력 제고</li> <li>- 생산자단체가 자조금관리위원회를 구성하여 스스로 브랜드상품 개발 및 소비촉진을 위한 홍보, 시장개척 활동 등 실시</li> </ul>	사업비 최대 50% 국고 지원, 사업비 자담 50% 이상
양식수산물 정부수매사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 저장성이 없는 수산물(물김 등)의 과잉생산 및 예측불가 사유로 가격하락시, 일정물량을 수매하여 시장격리를 통한 가격안정 도모</li> <li>- 과잉생산 및 저품질 생산으로 이미지 훼손 및 전체 가격에 영향을 미칠 우려 등을 감안하고, 도덕적 해이 방지를 위해 최소 규모의 폐기 실시</li> </ul>	사업비 전액 국고 지원

자료 : 해양수산부 내부자료, 2007.

아직 사업 초기여서 유통협약 및 자조금지원사업을 위한 예산 규모는 크지 않으나, 향후 지원대상 품목을 확대할 계획이어서 유통협약 및 자조금사업을 위한 정부 지원은 계속 증가할 것으로 예상된다.

## (1) 유통협약사업

정부는 국내 수산부문에서 실시되고 있는 유통협약사업의 목적을 다음과

같이 제시하고 있다.<sup>52)</sup>

- 수산물 유통여건을 질서있게 조절하고, 생산자 조직의 공동출하 확대  
로 시장력을 높여 수취가격을 제고
- 소비자를 위해 고품질 제품의 안정적 공급

유통협약사업의 목적 중 질서있는 유통여건의 조정, 공동출하에 의한 시장력 제고 등은 협동조합의 기능과 중복된다고 할 수 있다. 그러나 유통협약사업에 대한 정부의 정책은 개별 사업에 대한 것이므로 생산자단체에 대한 지원 정책과는 구분하여 인식할 필요가 있다.

사업대상은 ‘국내산 수산물로서 전국적으로 해당 품목을 대표하는 생산자 조직의 구성이 가능하고 자율적인 수급조절과 생산조정·출하조절 능력을 갖춘 품목’으로 규정되어 있으며, 그 밖에 사업 참여 생산자단체의 생산 점유율 등에 관한 기준은 설정되어 있지 않다.

유통협약에 소요되는 사업비 지원을 신청하기 위해서는 생산자단체는 유통조절추진위원회를 구성하여야 한다. 유통조절추진위원회는 사업비를 투명하게 관리하고 유통협약사업을 효율적으로 추진하기 위한 것으로서, 생산자 대표와 유통·가공업자, 소비자대표, 시·군, 수협관계자 등을 포함하여 20명 내외로 구성하도록 하고 있다. 정부 지원을 받기 위해서는 연간 유통협약사업 추진계획을 수립하여 유통조절추진위원회 총회의 의결을 거친 후 해양수산부장관의 승인을 받아야 한다. 정부는 사업추진 생산자단체의 범위 및 지원요건, 유통협약 체결 내용 및 이행 가능성, 사업계획서, 자담 확보 사항 등을 종합적으로 검토하여 유통협약사업 대상 단체의 승인 여부를 결정한다.

사업계획을 승인하면, 정부는 관련 예산의 범위 내에서 사업비의 70%까지 지원할 수 있다. 정부가 지원하는 유통협약 사업비의 용도는 다음과 같다.

- 생산조정 : 양식면적·시설 조정 및 원초수매·폐기 등
- 출하조절 : 출하시기, 출하량 조절 및 수매·비축 등
- 품질규제 : 판매 최소등급·크기 및 포장규격 표준화 등
- 홍보·판촉 : 소비확대, 수출, 홍보 및 공동연구 등

---

52) 해양수산부, 「2007년도 수산발전기금 사업집행지침」, 2007. 1.

위의 용도 중 앞의 세 가지는 물량규제와 관련된 사항이나, 네 번째 용도는 시장조성을 위한 것이어서 유통협약의 기본적인 성격에 부합하는 것은 아니다. 이와 같은 활동이 유통협약의 사업비 용도에 포함됨으로써 유통협약사업의 정체성을 약화시키는 요인이 될 수 있다. 하지만 실제적으로는 시장조성을 위한 활동이 유통협약사업의 주요 내용이 되는 경우는 찾아보기 어려우며, 물량규제를 위한 활동과 함께 부차적으로 수행되는 경우가 대부분이다.

정부로부터 교부된 보조금은 별도계정에 의해 관리되어야 하며 지원대상 용도로만 사용되어야 한다. 사업취소 등으로 동 보조금이 해당 사업연도에 지출되지 않았을 경우에는 보조금과 이자를 함께 반환하여야 하며, 보조금 집행 완료 후 소정기일 내에 수산발전기금 사업집행지침에 의하여 정산보고를 하고 사용잔액이 있을 경우 이자와 함께 반납하도록 하고 있다.

즉 당해 연도에 사업비 지출을 완료하지 못하면 정부로부터 받은 보조금을 익년으로 이월하지 못하고 이자와 함께 모두 반납하여야 한다. 이는 정부 예산의 관리와 유통협약 주관단체가 사업비를 계획에 따라 운용하도록 통제하는 데에는 효과적일 수 있겠으나, 사업비 반납을 꺼리는 주관단체가 무리한 지출을 감행하는 이유가 될 수 있고 상황 변화에 따른 사업비의 탄력적 운용을 어렵게 하는 부정적 측면도 있다.

## (2) 자조금지원사업

정부는 수산부문의 자조금지원사업의 목적을 다음과 같이 제시하고 있다.<sup>53)</sup>

- 생산자단체가 자발적으로 수산물의 판로확대, 수급조절 및 가격안정을 도모
- 품목별로 전국적인 생산자 조직에 의한 자율적 수급조절 및 소비촉진으로 시장가격 안정과 어업인의 소득안정에 기여

정부가 제시한 사업의 목적으로 볼 때에는, 자조금사업이 수요나 공급 중 어느 한 측면에 중점을 둔 사업이라고는 할 수 없다. 사업의 목적에 생산자 조직에 의한 수급조절과 소비촉진이 동시에 명시됨으로써 자조금사업이 공급

---

53) 상계서, 2007. 1.



과 수요 양 측면 조정을 위한 것으로 해석될 수 있다. 그러나 정부가 지원하는 자조금사업의 사업비 용도에는 공급측면의 조정보다는 수요측면의 조장을 위한 활동이 강조되고 있다.

사업대상은 ‘국내산 수산물로서 전국적으로 해당 품목을 대표하는 생산자 조직의 구성이 가능하고, 소비촉진, 수급조절 능력을 갖춘 품목’으로 규정되어 있으며, 보조금 지급대상 단체는 ‘최근년도 기준으로 품목별 전국생산량(액) 대비 자조금을 납부하는 단체 구성원의 생산량(액) 비율이 5% 이상’의 요건을 충족시켜야 한다.

정부의 보조금은 자조금단체가 조성한 자조금이 100% 범위 내에서 지원되는데, 자조금 조성액은 단체 구성원의 연간 출하액의 2%를 넘지 않아야 한다. 정부의 보조금 지원을 받기 위해서는 자조금 및 보조금을 투명하게 관리하고 자조금사업을 효율적으로 추진하기 위하여 자조금단체에 생산자 대표 등 15명 내외로 구성된 자조금관리위원회를 설치하여야 한다. 정부의 사업지침에는 자조금관리위원회가 위원 과반수 이상 참석과 참석위원 3분의 2 이상 찬성으로 안건을 의결하도록 명시되고 있다.

보조금을 포함한 자조금은 다음과 같은 용도로 사용되어야 한다.

- 소비촉진을 위한 홍보 및 판로확대를 위한 시장개척사업
- 품질향상, 자율적 수급조절 등 당해 자조금단체의 구성원에 대한 교육사업
- 당해 품목에 관한 유통정보의 제공 및 유통정보화 추진 사업
- 품종개량, 브랜드화 사업, 제품개발 연구비

사업비 용도 중 생산자 조직이 직접적으로 공급 물량을 조정할 수 있는 활동은 포함되어 있지 않다. 품종개량은 공급물량을 조정하기 위한 것이 아니라 품질을 개선하기 위한 것이며 그에 따른 효과는 해당 품목에 대한 수요 확대로 나타난다. 사업비 용도 중 첫 번째로 제시된 시장개척사업은 소비확대를 위한 것으로 이는 수요측면의 조장을 목적으로 한 활동이라 할 수 있다.

정부로부터 지급된 보조금은 유통협약사업의 경우와 마찬가지로 별도계정에 의해 관리되어야 하며 지원대상 용도로만 사용되어야 한다. 또 당해 연도에 사업비 지출을 완료하지 못하면 정부로부터 받은 보조금을 이자와 함께 모두 반납하여야 한다.

#### 4) 양식수산물 수급조절을 위한 유사 정책

현재 정부는 수산물 수요확대를 위하여 자조금지원사업과 별도로 수산물 소비촉진사업과 우수수산물대축제 지원사업을 시행하고 있다.

수산물소비촉진사업은 수산물 소비확대를 위한 홍보비 지원을 위주로 하며 목표와 지원대상, 자금의 용도 등에서 자조금사업과 유사하다. 그러나 지원조건은 국고 100%로서 자조금사업보다 훨씬 유리하다. 이와 같이 지원조건이 더 양호한 유사 정책이 존재할 경우 자조금사업에 대한 어업인들의 참여 욕구가 약화될 수 있다.

우수수산물대축제 지원사업은 자금의 용도나 지원대상이 자조금사업이나 수산물소비촉진사업에 비해 제한되는 면은 있으나, 수산물 소비확대를 위한 정부보조사업이라는 점에서 현행의 자조금지원사업과 유사한 측면이 있다. 우수수산물대축제지원사업도 국고 100% 보조로 자조금사업보다 유리한 지원조건을 제공하고 있다.

〈표 4-4〉 자조금사업과 유사한 정책

구분	수산물소비촉진사업	우수수산물대축제지원
목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 고 영양, 우수 수산식품 생산 및 미래 식량산업으로서의 수산업 이미지 제고</li> <li>- 수산물의 영양, 건강, 기능성에 대한 집중 홍보와 소비촉진 도모로 수산업의 재도약 계기 마련</li> </ul>	우수수산물에 대한 홍보로 수산물 소비에 대한 국민들의 인식전환 및 어업인으로 하여금 양질의 우수수산물 지속생산 유도로 유통개선 촉진
기본방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 김, 미역 등 과잉생산 해조류와 어패 류 등에 대한 소비촉진으로 가격안정 도모</li> <li>- 국민이 피부를 느낄 수 있는 유통개선책의 일환으로 국민건강에 기여할 수 있는 수산물 소비촉진 유도</li> </ul>	수산물 시식행사 및 비교 전시회 등을 통한 수산물과의 친근감 유도로 생산어업인 소득증대 및 국민보건 향상 도모
지원대상	생산자단체, 수산관련단체, 수산물 생산업체 등 수산물 수요개발이 가능한 업·단체	민간 관련단체
지원조건	국고 100%	국고 100%
자금의 용도	수산물 소비촉진을 유도할 수 있는 홍보·품목·행사 등 수요개발사업 전반	우수수산물 전시관 설치, 홍보비 등 운영경비 지원
2007년도 예산	4억 원	4,800만 원

자료 : 해양수산부, 「해양수산사업집행지침」, 2007.

해양수산부, 「수산물전기금 사업집행지침」, 2007.

## 2. 품목별 사업추진 현황

현재 유통협약 및 자조금사업이 실시되고 있는 양식품목은 김, 넙치, 송어 등 3개 품목이며, 전복의 경우에는 한국전복협회가 사업추진을 준비하고 있다.

### 1) 김

수산부문 중 처음으로 유통협약 및 자조금사업이 실시된 품목은 김(laver)이다. 김 유통협약 및 자조금사업의 추진을 위하여 해양수산부는 2004년 7월부터 해남, 완도, 신안, 고흥, 진도, 부산 등 주요 김 산지에서 사업설명회를 개최하였으며, 그해 9월 해남군과 진도군에서 도상연습을 실시하였다. 이러한 과정을 거쳐 2004년 11월에 해남군의 371개 김 양식어가와 83명의 마른김 생산자(1차 가공업체)가 협약을 체결하였다.

2007년도 현재 김 유통협약 및 자조금사업은 김의 주산지인 전남 해남군과 진도군, 고흥군 등 3개 군에서 군 단위로 수행되고 있다. 이들 3개 군은 2007년산 전국 물김 양식 시설량의 34%를 차지하고 있는 것으로 추정된다. 즉 아직까지 물량 조절을 통해 물김 가격을 통제하기에는 참여 생산자의 비중이 낮다고 할 수 있다. 하지만 최근에는 충남 서천군에서 사업추진 움직임이 나타나고 있어서 향후 김 주산지로의 사업확산 가능성을 기대해 볼 수 있다.

〈표 4-5〉

2007년산 전국 물김 양식 시설량 추정

(단위 : 만 책, %)

구분	전국	전남							전북	충남	부산	경기
		소계	신안	고흥	완도	해남	진도	기타				
시설량	68.5	48.4	9.7	5.7	8.5	10.5	9.3	4.7	9.7	6.5	2.5	1.5
점유율	100.0	63.8	11.4	6.5	11.6	12.3	14.9	7.1	17.5	12.8	3.3	2.6

자료 : 한국해양수산개발원, 「김 수산물관측」, 2007년 6월호

김 양식 어업인의 사업 참여율은 고흥군에서 가장 높고, 해남군에서 가장 낮은 것으로 판단된다. 전체 김 양식 어가 수에 대한 유통협약사업 참여 회원수의 비율이 고흥군의 경우 113%로 나타나, 대부분의 양식어가가 사업에 참여한 것으로 판단된다. 반면 김 양식어가가 전국에서 가장 많은 해남군의 경

우에는 전체 김 양식 어가 수에 대한 유통협약사업 참여 회원 수의 비율이 39%로 저조한 편이다.

〈표 4-6〉 지역별 김 양식어가의 유통협약 참여 현황

지역		김 양식 어가 수(A)	유통협약 회원 수(B)	비율 (B/A, %)
전남	해남	1,507	591	39.2
	신안	1,418	-	0.0
	완도	907	-	0.0
	진도	246	231	93.9
	고흥	210	237	112.9
	기타	399	-	0.0
	소계	4,687	1,059	22.6
경기, 인천		83	-	0.0
충남		254	-	0.0
전북		264	-	0.0
부산		115	-	0.0
총계		5,03	1,059	19.6

주 : 고흥군의 경우, 유통협약 회원 수가 양식어가 수보다 많은 것은 가공업자가 참여하였기 때문임  
 자료 : 한국해양수산개발원 수산업관측센터, 2007.

김은 물김 생산, 마른김 가공, 조미김 제조 등의 가공과정을 거쳐 마른김이나 조미김 형태로 최종 소비된다. 양식어업인이 생산한 물김은 건조·제조 과정을 거치지 않고는 식품으로 바로 소비될 수 없다. 즉 김을 비롯한 해조류는 1차 생산 직후 막바로 상품으로 소비되는 다른 많은 수산물과 생산과정에서 차이가 있다. 따라서 김의 공급물량을 줄이거나 소비촉진 활동을 통해 상품의 가격을 제고한다고 해도, 그에 따른 혜택이 양식어업인들에게만 돌아가지 않고 중간에 가공·유통 업체에게 상당 부분 돌아가게 된다. 이러한 점을 고려하면, 김의 유통협약이나 자조금사업에는 식품생산 과정에 참여하는 양식어업인, 마른김 생산자, 조미김 생산자 등과 같이 사업을 통해 이익을 얻을 모두 경제주체가 참여하는 것이 바람직하다.

그러나 실제로는 현재 3개 군에서 실시되고 있는 김의 유통협약과 자조금

사업에 양식어업인이 절대 다수를 차지하고 있다. 이와 같은 상황에서는 사업의 효과가 유통·가공업체 등의 비참여자에게 누출되는 외부경제 문제를 해결할 수 없다.

유통협약사업 내용으로는 김 양식시설 정비, 물김 산지 폐기, 김 브랜드사업 등이 실시되었다. 자조금사업으로는 땅끝 마라톤대회나 전남 도민체육대회와 연계한 김 판촉행사, 그리고 서울에서의 김 전시회 등을 통한 홍보 및 판촉사업 등이 전개되었다.

〈표 4-7〉 김 유통협약 및 자조금사업의 주요내용

사업의 종류	주요 사업 내용	성격
유통협약사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생산자 출하량 할당, 저급품 김 산지폐기 등</li> <li>• 김 채묘시기 조절, 집중출하 시 출하물량 배분 등</li> </ul>	출하조절
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 등급, 크기 및 맛에 대한 최저기준 선정, 저급품 유통저지</li> <li>• 등급품 식별이 가능한 품목을 대상으로 적용</li> </ul>	품질규제
자조금사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 포장규격 및 표시방법 통일, 비 규격품 거래 제한 등</li> <li>• 소비촉진을 위한 홍보 및 판촉행사</li> <li>• 국내외 식품박람회 참가</li> </ul>	품질규제 소비홍보

자료 : 한국해양수산개발원, 「2006 수산물축박서」, 2006.

김의 경우에는 아직 전국단위 생산자단체가 결성되지 않은 상태에서 사업이 실시되고 있다. 하지만 서천군의 경우와 같이 김의 또 다른 주산지로 사업이 확산되는 움직임을 보이는 점은 긍정적이라 할 수 있다.

## 2) 넙치

넙치의 경우에는 유통협약은 추진되지 않고 자조금사업만 실시되고 있다. 이는 축산물의 경우와 마찬가지로 양식 어류의 산지폐기가 현실적으로 어렵다는 품목의 특성이 고려되었기 때문이다.

넙치 자조금사업은 2005년 10월부터 서부해수어류양식수협을 중심으로 처음 실시되었다. 2006년부터는 제주해수어류양식수협도 자조금사업을 시작하였다. 전남지역과 제주도 전체를 관할하는 해수어류수협이 사업을 주관함으

로써 넙치는 김과 달리 사업에 참여하는 생산자의 범위가 광역화되어 있다.

자조금사업이 실시되고 있는 전남과 제주의 양식넙치 생산량은 전국 생산량의 86%<sup>54)</sup>에 달한다. 따라서 두 개의 자조금단체가 협력하여 사업을 수행할 경우에는 넙치의 소비확대에 상당한 효과를 거둘 수 있을 것으로 기대된다.

넙치 자조금사업도 김의 경우와 마찬가지로 양식어업인들이 회원의 절대다수를 이루고 있다. 시장조성을 일차적 목적으로 하는 자조금사업은 그 효과가 유통인들에게 더 크게 돌아 갈 수 있으므로, 사업의 지속적 추진을 위해서는 산지 도매상과 같은 유통인의 참여가 절실히 요구된다.

넙치 자조금사업의 주요 내용은 품질규제와 연구개발, 소비홍보 등이다. 제주해수양식수협은 출하조절 방법으로 출하증명서를 발급하고 각 출하거점에 생산지 유통지도원을 두어 반출을 확인하였으며, 출하증명서를 소비지까지 전달함으로써 산지를 증명하도록 하였다. 서부해수양식수협의 넙치자조금사업은 꼬리표를 이용한 인증사업이 주가 되었으며, 이를 통한 출하증명사업, 소비촉진사업 및 판로확대사업 등이 실시되었다.

〈표 4-8〉

넙치 자조금사업의 주요내용

사업의 성격	주요 내용
품질규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 꼬리표를 이용한 출하증명</li> <li>• 생산지 유통지도원 운영으로 출하 억제 (비 상품어 출하금지)</li> </ul>
연구개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 꼬리표 개발을 위한 연구사업</li> </ul>
소비홍보	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소비지 활어유통 감시반 운영: 원산지 표시 단속</li> <li>• 소비촉진을 위한 홍보 및 판촉행사: 라디오 홍보, 판촉 홍보용 포스터 및 팸플렛 제작·배포</li> </ul>

자료 : 한국해양수산개발원, 「2006 수산물관측백서」, 2006.

### 3) 송어

송어는 내수면 양식어류로 생산 어가 수가 적고 생산지역의 집중도가 높은 품목이다. 그리고 2004년 말라카이트 사태 이후 생산자단체의 결속력이 높아

54) 해양수산부, 「어업생산통계」, [www.momaf.go.kr](http://www.momaf.go.kr)

저 다른 품목에 비해 유통협약 및 자조금사업을 실시하기에 유리한 조건을 갖추고 있었다. 하지만 송어가 현재 수산업 관측의 대상품목이 아니어서 사업 추진에 필요한 신속한 수급정보의 확보가 어렵다는 점이 다소 문제가 되었다.

송어협회는 양식어업인 22명이 공동으로 설립한 훈제송어 가공공장인 T&G FOOD를 중심으로 대형소매점 및 시푸드레스토랑 등의 다양한 시장개척 활동을 전개하고 있으며, 송어의 판로확대를 위한 자체적인 마케팅팀과 홍보팀을 운영하고 있다.<sup>55)</sup> 이러한 바탕에서 2006년 12월부터 수산부문에서는 최초로 전국단위의 유통협약 및 자조금사업이 실시되었다.

송어 유통협약사업의 주요 내용으로는 출하순번제 도입 등의 생산조정과 기준 이하 제품의 출하억제 등이며, 자조금사업의 주요 내용으로는 대중매체를 통한 홍보사업과 시식회, 품평회 등의 판촉사업, 그리고 외식업체 및 대형 소매점에 대한 판로개척 등이다.

〈표 4-9〉 송어 유통협약 및 자조금사업의 주요내용

사업의 종류	주요 내용	사업성격
유통협약사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역별 출하계획에 따른 출하순번제 도입</li> <li>목표량 초과 물량의 전량 가공 또는 폐기조건으로 구매</li> </ul>	생산조정
	<ul style="list-style-type: none"> <li>기준 이하 횡감용 송어의 출하억제(800~900g 이하)</li> <li>출하형태(횡감용, 레저용, 훈제송어용)에 대한 품질규제</li> </ul>	품질규제
자조금사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>대중매체를 통한 송어 홍보</li> <li>송어 운송차량 스티커 제작·보급</li> <li>생산자 명함에 송어 홍보문구 게재</li> </ul>	소비홍보
	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역별 시식회 및 품평회</li> </ul>	판촉사업
	<ul style="list-style-type: none"> <li>VIPS, 아웃백 등 외식업체 연어시장 공략</li> </ul>	시장개척
	<ul style="list-style-type: none"> <li>대형소매점 판로 개발 및 확대</li> </ul>	

#### 4) 전북

현재 한국전북협회가 전북 자조금사업의 추진을 준비하고 있다. 한국전북협회 역시 전국적인 생산자단체로서 자조금사업이 시작되면 전국 규모의 사

55) 이남수, “식품소비의 트렌드와 수산물 소비활성화 방안”, 「월간 해양수산」 제265호, 한국해양수산개발원, 2006. 10.

업 수행이 가능하다.

전복유통협약의 주요 내용은 전복종묘의 품질을 규제함으로써<sup>56)</sup> 유통물량을 조절하고 상품의 품질을 높인다는 것이다. 또한 매월 생산자별로 출하 희망량을 파악하여 순번에 따라 출하하도록 하는 출하조절도 실시할 예정이다.

자조금사업으로는 전복의 우수성 홍보, 전복 먹는 날 제정 등을 통해 전복의 소비를 촉진하고, 단체 구성원 교육, 전복산업과 전복의 영양학적 우수성에 대한 연구 등 다양한 사업을 추진할 계획이다.

〈표 4-10〉 전복 유통협약 및 자조금사업의 주요내용

사업의 종류	주요 내용	사업성격
유통협약사업	• 목표생산량을 정해 지역별 생산 가능물량 산정·배분	생산조정
	• 가격 폭락 시 생산량 일부를 가공용 및 식재료용으로 수매	
	• 매월 출하 희망량을 파악, 출하순번을 정해 산정·배분	출하조절
자조금사업	• 당해 연도 생산한 전복 치패 중 마리당 1.4~1.7cm 크기의 치패를 수매하여 폐기(12월 말 기준)	품질규제
	• 대중매체 홍보, 전복 우수성 홍보, 전복 먹는 날 제정 등	소비홍보
	• 전복 전문점 등 국내 시장 개척, 해외시장 개척 등	시장개척
	• 수급조절, 단체 구성 필요성에 대한 구성원 교육	교육
	• 전복산업의 경쟁력에 대한 연구, 전복의 영양에 대한 연구	조사연구

주 : 위의 내용은 전복 유통협약 및 자조금사업 계획서를 참조하여 재정리한 것임.

### 3. 유통협약 및 자조금사업에 관한 어업인의식 조사

#### 1) 조사개요

어업인의식 조사는 일반 양식어업인들과 유통협약 및 자조금사업 참여 어업인, 사업주관단체 임원, 공공기관의 양식어업 관련 업무 담당자 등, 사업과 직·간접적으로 관련이 있는 다양한 계층을 대상으로 사업에 대한 인지도와 참여 의사, 참여동기 및 성과에 대한 인식 등을 조사함으로써 사업 추진의 일반

56) 12월 말 기준으로 마리당 1.4~1.7cm 크기 수매·폐기를 주 내용으로 한다.



적 여건을 파악하기 위한 목적에서 수행되었다.

조사대상은 크게 네 개 그룹으로 분류하였다. 첫 번째 조사대상은 전국의 어촌계장으로서, 주요 조사내용은 사업에 대한 인지도와 참여의사, 사업의 당위성에 관한 인식 등이다. 어촌계장을 조사 대상으로 설정한 이유는 일반 양식 어업인들을 대상으로 할 경우 조사비용이 지나치게 커지기 때문이다. 따라서 지역 어업공동체의 리더인 어촌계장이 일반 어업인의 의식을 대표하는 것으로 간주하고, 어촌계장을 조사대상으로 선택하였다.

두 번째 대상은 현재 전남 지역에서 추진되고 있는 김 유통협약사업에 참여하고 있는 어업인이며, 조사내용은 사업에 대한 이해도, 참여 동기, 사업성과에 대한 인식 등이다. 세 번째 대상은 김 유통협약사업의 주관단체인 김 유통조절추진위원회의 임원으로, 이들에 대해서는 사업에 대한 이해도와 사업 성과에 대한 인식 등을 조사하였다. 마지막으로 지역 수협, 기초 자치단체, 해양수산사무소 등 공공기관의 양식어업 업무 담당자에 대하여 사업에 대한 인지도와 이해도, 사업의 필요성에 대한 인식 등을 조사하였다.

〈표 4-11〉

설문조사 그룹별 조사내용

조사대상 조사내용	어촌계장	유통조절추진위원회		지자체, 해양수산사무소
		참여 어업인	임원	
사업에 대한 인지도	○			○
사업내용에 대한 이해도		○	○	○
사업의 필요성	○			○
참여 의사	○			
참여 이유		○	○	
사업 성과		○	○	

표본은 비확률적 방법으로 추출되었으므로 결과의 신뢰성에 관한 통계적 검증은 불가능하다. 그러나 모집단에 대한 표본의 비율이 높은 편이므로 이 조사가 모집단에 관한 의미있는 정보를 제공할 것으로 기대할 수 있다.

조사기간은 2007년 10월 16일부터 11월 16일까지 한 달간이며, 우편을 통한 조사와 전화를 통한 조사가 병행되었다.

〈표 4-12〉

설문조사 대상자 및 유효 표본

(단위 : 명, %)

구 분		모집단	조사대상자	유효 표본	표본 비율	응답비율
어촌계장		1,960	200	106	5.4	53.0
유통조절 추진위원회	참여 어업인	477	477	202	42.3	42.3
	임원	76	76	20	26.3	26.3
지자체, 해양수산사무소		197	197	52	26.4	26.4

## 2) 조사결과

### (1) 사업에 대한 인지도

사업에 대한 인지도 조사는 사업에 참여하고 있지 않은 어촌계장과 공공기관  
의 양식어업 관련업무 담당자들을 대상으로 하였다.

먼저 어촌계장들에 대해 조사한 결과, 유통협약과 자조금사업에 대한 인지도가 매우 낮은 것으로 나타났다. 유통협약에 대해 “사업 내용을 알고 있다”고 응답한 비율이 8%에 불과하였으며, “사업 내용은 모르지만, 들어 본 적은 있다”는 답변이 25%, “들어 본 적이 없다”는 답변이 67%에 달했다. 자조금사업에 대해서도 “사업 내용을 알고 있다”고 응답한 비율은 1%에 불과하였고, “사업 내용은 모르지만, 들어 본 적은 있다”는 답변이 9%, “들어 본 적이 없다”는 답변이 전체의 90%를 차지했다.

〈표 4-13〉

유통협약 및 자조금사업에 대한 인지도(어촌계장)

(단위 : 명, %)

구분	유통협약		자조금사업	
	응답자수	비율	응답자수	비율
들려온 본 적이 있고 사업의 내용도 알고 있다.	9	8.5	1	0.9
들어 본 적은 있지만, 사업의 내용은 잘 모른다.	26	24.5	10	9.4
들어 본 적이 없다.	71	67.0	95	89.6
계	106	100.0	106	100.0

공공기관의 양식어업 관련업무 담당자들 역시 유통협약 및 자조금사업에 대해 잘 알고 있지 못한 것으로 조사되었다. 응답자 중 유통협약 및 자조금사업에 대해 ‘잘 알고 있다’는 답변한 비율이 14%, ‘조금 알고 있다’고 답변한 비율이 39%로, 유통협약 및 자조금사업에 대해 ‘알고 있다’고 답한 응답자가 전체의 절반 정도에 불과하였다.

〈표 4-14〉 유통협약 및 자조금사업에 대한 인지도(지도기관) (단위 : 명, %)

구분	응답자수	비율
잘 알고 있다	7	13.5
조금 알고 있다	20	38.5
거의 모른다	15	28.8
전혀 모른다	10	19.2
계	52	100.0

하지만 양식어업에 종사하는 어촌계장들은 유통협약 및 자조금사업의 필요성에 대해서는 매우 높이 인식하고 있는 것으로 나타났다.<sup>57)</sup> 조사대상 어촌계장에 대해 “유통협약 및 자조금사업과 같은 어업인 주도의 수급조절사업이 필요한가”를 질문한 결과, 응답자의 2/3가 ‘매우 필요하다’고 답하였다. ‘필요하지 않다’는 답변 비율은 3%에 불과하였다.

〈표 4-15〉 유통협약 및 자조금사업의 필요성에 관한 인식(어촌계장) (단위 : 명, %)

구분	응답자수	비율
매우 필요하다	71	67.0
어느 정도 필요하다	23	21.7
현재로서는 판단하기 어렵다	9	8.5
별로 필요하지 않다	2	1.9
전혀 필요하지 않다	1	0.9
계	106	100.0

57) 유통협약 및 자조금사업의 필요성에 대한 질문은 정부가 시행하고 있는 유통협약 및 자조금지원사업의 내용에 대해 설명한 후에 이루어졌다.

## (2) 사업 내용에 대한 이해도

유통협약 및 자조금사업의 내용에 대한 이해도는 현재 사업에 참여하고 있는 어업인과 사업주관단체 임원, 공공기관의 양식어업 관련업무 담당자들을 대상으로 조사하였다.

먼저 유통협약에 참여 중인 어업인에 대하여 사업목적과 사업내용, 자담금 부담기준 등에 대해 어느 정도 숙지하고 있는지를 조사하였다.

그 결과 사업 목적에 대해서는 “잘 알고 있다”는 답변이 전체의 24%, “조금 알고 있다”는 답변이 71%, “잘 모른다”와 “전혀 모른다”는 답변이 5%와 1%로 나타났다. 따라서 유통협약에 참여 중인 어업인들은 사업 목적에 대해 어느 정도 이해하고 있는 것으로 판단된다. 또 사업내용과 자담금 부담기준에 대한 이해도에 있어서도 비슷한 결과가 나타났다.

〈표 4-16〉 사업에 대한 이해도(사업참여 어업인) (단위 : 명, %)

구 분	사업 목적		사업 내용		자담금 부담기준	
	응답자 수	비율	응답자 수	비율	응답자 수	비율
잘 알고 있다	47	23.5	31	15.3	43	21.3
조금 알고 있다	141	70.5	151	74.8	139	68.8
거의 모른다	10	5.0	18	8.9	18	8.9
전혀 모른다	2	1.0	2	1.0	2	1.0
합계	200	100.0	202	100.0	202	100.0

유통조절추진위원회 임원들에 대해서는 사업 목적, 사업비 신청 방법, 사업비 정산 방법 등에 대해 어느 정도 숙지하고 있는지를 조사하였다. 그 결과, 사업 목적에 대한 이해도는 비교적 높게 나타났으나, 사업비 신청 및 정산 방법에 대해서는 응답자의 대부분이 완전히 숙지하지 못하는 것으로 나타났다. 사업비 신청방법에 대해서는 응답자의 30%, 정산방법에 대해서는 20%만이 ‘잘 알고 있다’고 답변하였다.

〈표 4-17〉 **사업에 대한 이해도(사업주관단체 임원)** (단위 : 명, %)

구 분	사업 목적		사업비 신청 방법		사업비 정산 방법	
	응답자	비율	응답자	비율	응답자	비율
잘 알고 있다	13	65.0	6	30.0	4	20.0
조금 알고 있다	7	35.0	12	60.0	12	60.0
거의 모른다	0	0.0	2	10.0	4	20.0
전혀 모른다	0	0.0	0	0.0	0.0	0.0
합계	20	100.0	20	100.0	20	100.0

지역 수협, 지방자치단체, 해양수산사무소 등의 양식어업 관련업무 담당자들에 대해서도 사업 목적, 사업비 신청 방법, 사업비 정산 방법 등에 대한 이해도를 조사하였다. 유통협약 및 자조금사업에 대한 인지도 조사에서 ‘전혀 모른다’와 ‘거의 모른다’라고 답변한 응답자를 제외하고 사업에 대한 이해도를 조사한 결과, 사업비 신청 방법이나 사업비정산 방법에 숙지하고 있다는 답변 비율이 11%와 4%로 낮게 나타났다.

〈표 4-18〉 **사업에 대한 이해도(지도기관)** (단위 : 명, %)

구 분	사업 목적		사업비 신청 방법		사업비 신청 방법	
	응답자	비율	응답자	비율	응답자	비율
잘 알고 있다	4	14.8	3	11.1	1	3.7
조금 알고 있다	18	66.7	15	55.6	8	29.6
거의 모른다	5	18.5	9	33.3	17	63.0
전혀 모른다	0	0.0	0	0.0	1	3.7
합계	27	100.0	27	100.0	27	100.0

### (3) 사업참여 의사

사업참여 의사는 현재 유통협약이나 자조금사업에 참여하고 있지 않은 어

촌계장을 중심으로 조사하였다. “귀하가 거주하는 지역에서 유통협약 및 자조금사업이 추진될 경우 사업에 참여할 의사가 있는가”하는 질문에 대하여, 어촌계장들은 대체로 유보적인 입장을 취했다. 정부의 사업비 70% 지원을 전제로 유통협약사업에 대한 참여 의사를 조사한 결과, “반드시 참여하겠다”는 답변이 전체의 34%, “사업의 성공 가능성을 판단한 후에 참여 여부를 결정하겠다”는 답변이 47%, “참여할 의사가 없다”가 19%로 나타났다.

자조금사업에 대해서도 유통협약의 경우와 마찬가지로 사업 참여에 대해 유보적인 태도를 보인 응답자가 많았다.

〈표 4-19〉 유통협약 및 자조금사업에 대한 참여 의사(어촌계장) (단위 : 명, %)

구분	유통협약		자조금사업	
	응답자수	비율	응답자수	비율
반드시 참여하겠다.	36	34.0	36	34.0
사업의 성공 가능성에 따라 참여 여부를 결정하겠다.	50	47.2	46	43.4
참여할 의사가 없다.	20	18.9	24	22.6
계	106	100.0	106	100.0

#### (4) 사업참여 동기

사업참여 동기는 현재 사업에 참여하고 있는 어업인과 사업주관단체 임원들을 대상으로 조사하였다. 그 결과 대부분의 응답자가 ‘소득 증대 효과가 클 것으로 기대해서’라고 응답하여, 어업인들은 주변의 권유나 강요가 아닌 자신의 결정에 의해 사업에 참여한 것으로 나타났다.

〈표 4-20〉 사업 참여 동기(사업참여 어업인) (단위: 명, %)

구 분	응답자 수	비율(%)
소득증대효과 기대	137	86.2
위원장 등의 권유 때문	3	1.9
다른 어업인들로부터 소외되지 않으려고	2	1.3
접우지원사업이기 때문에	9	5.7
기타	8	5.0
합계	159	100.0

〈표 4-21〉 사업 참여 동기(사업주관단체 임원) (단위: 명, %)

구 분	응답자 수	비율(%)
소득증대효과 기대	18	90.0
위원장 등의 권유 때문	0	0.0
다른 어업인들로부터 소외되지 않으려고	0	0.0
접우지원사업이기 때문에	2	10.0
합계	159	100.0

### (5) 사업 성과 및 필요성

사업성과에 관한 인식 역시 현재 사업에 참여하고 있는 어업인과 사업주관단체 임원들을 대상으로 조사하였다. 또 양식어업 관련 업무 담당자들에 대해서는 ‘우리나라 양식어업 여건에서 유통협약 및 자조금사업이 필요하다고 생각하는지’를 질문하였다.

사업참여 어업인의 경우 “귀 지역에서 실시된 유통협약 및 자조금사업의 성과가 어느 정도 있었다고 생각하는가”하는 질문에 대하여 ‘(사업성과가) 아무 많았다’는 답변이 전체의 응답자의 20% 정도를 차지했고, ‘조금 있었다’는 답변이 70% 정도를 차지하여, 유통협약과 자조금사업 성과에 대해서는 대체적으로 긍정적인 반응을 보였다.

사업주관단체 임원들은 사업 성과에 대하여 사업참여 어업인들보다 더 긍정적으로 평가하였다. 유통협약에 대해서는 “사업성과가 아주 많다”는 답변

비율이 35%, ‘조금 있다’ 60%로 나타났으며, 자조금사업에 대해서는 “사업성과가 아주 많다”가 55%, ‘조금 있다’가 40%로 나타났다.

〈표 4-22〉 사업 성과에 대한 인식(사업참여 어업인) (단위: 명, %)

구 분	유통협약		자조금사업	
	응답자 수	비율(%)	응답자 수	비율(%)
아주 많다	36	20.6	43	21.5
조금 있다	127	72.6	143	71.5
거의 없다	11	6.3	9	4.5
전혀 없다	1	0.5	5	2.5
합계	175	100.0	200	100.0

〈표 4-23〉 사업 성과에 대한 인식(사업주관단체 임원) (단위: 명, %)

구 분	유통협약		자조금사업	
	응답자 수	비율(%)	응답자 수	비율(%)
아주 많다	7	35.0	11	55.0
조금 있다	12	60.0	8	40.0
거의 없다	0	0.0	0	0.0
전혀 없다	1	5.0	1	5.0
합계	175	100.0	200	100.0

마지막으로 양식어업 관련업무 담당자들에게 “유통협약사업이나 자조금사업이 우리나라의 양식어업 현실에 부합하는지”에 대해 질문한 결과, 응답자의 59%가 ‘부합하지 않는다’고 답하였고, ‘부합한다’는 답변은 22%에 불과하였다.

부합하지 않는다고 답변한 경우 그 이유를 적어 달라는 개방식 질문에 대해서는 ‘수입자유화로 가격지지가 어렵다,’ ‘수급은 시장기능에 맡겨야 한다’는



‘양식어업 구조조정이 우선이다,’ ‘지방자치단체의 관여 없이는 성공적인 사업 추진이 어렵다’ 는 답변이 많았다.

〈표 4-24〉 사업의 국내 양식어업 여건과 부합성 (지도기관) (단위: 명, %)

구분	응답자수	비율
부합한다	6	22.2
부합하지 않는다	16	59.3
모르겠다	5	18.5
계	27	100.0

#### (6) 설문조사 결과 종합

이상의 설문조사 결과를 종합하면, 국내 어업인들은 유통협약 및 자조금사업에 대해 아직 잘 알고 있지 못한 것으로 나타났다. 또 사업 추진에 실무적 도움을 줄 수 있는 공공기관의 관련업무 담당자들도 사업에 대해 충분히 인지하지 못하는 것으로 판단된다.

어촌계장 대상 조사결과를 바탕으로 할 때, 국내 양식어업인들은 유통협약 및 자조금사업 참여에 대해 ‘사업 성과를 확인한 후에 결정하겠다’는 유보적인 입장을 취하고 있다.

사업에 참여하고 있는 어업인들은 소득향상효과를 기대하여 주변의 권유나 강요가 아닌 스스로의 결정에 의해 사업에 참여하였으며, 사업 성과에 대해서는 대체적으로 만족하는 것으로 나타났다.

〈표 4-25〉 설문조사 결과 요약

구분	어촌계장	사업참여 어업인	사업주관단체 임원	양식어업 관련업무 담당자
사업에 대한 인지도	낮음	-	-	낮음
사업에 대한 이해도	-	어느 정도 이해, 숙지하지는 못함	어느 정도 이해, 숙지하지는 못함	어느 정도 이해, 숙지하지는 못함
참여 의사	유보적	-	-	-
참여 동기	-	소득향상 기대 (주체적 결정)	소득향상 기대 (주체적 결정)	-
사업성과 인식	-	긍정적	긍정적	-
사업 필요성 인식	-	-	-	부정적

## 4. 수산부문 유통협약 및 자조금사업의 문제점

지금까지 제4장에서 제시한 관련제도 검토, 사업추진 실태, 설문조사 결과 등을 종합하여 수산부문 유통협약 및 자조금사업의 문제점을 다음과 같이 도출하였다.

### 1) 사업에 대한 낮은 인지도

어업인의식 조사 결과, 유통협약 및 자조금사업에 대한 어업인의 인지도는 매우 낮은 것으로 나타났다. 어업인들이 자발적 의사가 뒷받침되지 못한 상태에서 정부로부터의 하향식 지원에 의해 이 사업들이 추진된다면 그 목적은 변질되기 쉽고 기대하는 성과도 얻기 힘들 것이다. 즉 유통협약 및 자조금사업이 또 하나의 정부 보조사업으로 인식되어 어업인의 의존적 성향만 키우는 결과를 초래할 수 있다.

현재 사업에 참여하고 있는 어업인들이나 사업주관단체의 임원들도 아직 사업에 대한 이해도가 충분치 않아 의견 수렴 및 합의 도출, 사업계획 수립, 사업비 정산 등 사업추진 과정에서 여러 가지 시행착오와 비효율이 발생할 가능성이 높다고 할 수 있다.

### 2) 소극적 수급조절 기능

현행의 유통협약사업은 생산조정이나 출하조절을 위해 사업비의 70%까지 국고 지원하도록 하고 있으나, 어업인들의 자담 능력과 현재의 예산 규모로 볼 때 과잉생산을 방지하기 위한 적극적인 사업 추진은 사실상 불가능하다.

설사 예산 지원이 뒷받침된다 하더라도 무임승차자가 광범위하게 존재하는 협약 상황 하에서는 가격에 영향을 줄 수 있을 정도의 효과적인 물량규제가 쉽지 않다. 즉 유통협약사업이 정부가 기대하는 바와 같이 수산물의 과잉 생산을 방지하기 위한 중심적인 수단으로 활용되기는 어렵다.

이러한 한계 때문에 제3장에서 살펴 본 바와 같이, 외국이나 국내 농업부문에서 유통협약사업이 물량규제보다는 품질규제를 중심으로 운용되고 있으며, 수급 안정을 위한 공급측면의 조정은 정부가 별도의 사업을 통해 수행하고 있다.

### 3) 사업추진을 위한 전문지식의 부족

현재 수산부문에서 실시되고 있는 유통협약 및 자조금사업에서는 어업인들이 외부 전문가의 도움 없이 자체적으로 사업계획을 수립하고 사업의 수행과 사후 정산까지 전담하고 있다. 정부에 의한 사업계획의 승인은 체계적인 심사 과정을 거치지 않고, 업무담당 부서의 자체적인 판단에 따라 이루어지고 있다.

이와 같이 외부 도움 없이 어업인이 사업 수행을 전담할 경우에는 시장상황에 대한 이해와 사업수행에 필요한 전문지식 및 경험이 부족하여 수급 상황을 변화시킬 수 있는 전략적 활동은 수행하기가 불가능할 것으로 우려된다. 현재 수행되고 있는 유통협약 및 자조금사업이 소규모 산지폐기나 이벤트성 판매 촉진 행사 등 단순 활동에 치우쳐 있는 것은 사업주체의 역량 부족과 무관하지 않은 것으로 보인다.

### 4) 유통·가공 업체의 무관심

1차 생산된 양식 수산물이 여러 단계의 유통 및 가공단계를 거친다면, 생산 조정이나 시장조성 활동으로 인한 가격 상승의 혜택이 사업에 참여하지 않은 유통·가공 업체에 더 크게 돌아갈 가능성이 크다. 통상적으로 1차 생산물의 판매 마진보다 유통·가공에 따른 마진이 더 크기 때문이다. 따라서 유통협약이나 자조금사업에 유통·가공업체가 참여하여 일정한 기여를 하지 않는다면, 심각한 외부경제의 문제가 발생할 수 있고 이에 따라 사업의 지속성도 약화될 수 있다.

수산부문에서 실시되고 있는 유통협약 및 자조금사업에는 아직까지 유통·가공 업체가 참여하지 않고 있다. 현재까지 유통협약이나 자조금사업이 단순 활동 중심으로 이루어지고 있어서 유통·가공업체의 불참으로 인한 외부경제 문제가 심각하게 인식되고 있지는 않으나, 김의 경우에는 산지폐기에 따른 물김 가격의 조정 과정에서 양식 어업인과 마른김 생산업체와의 갈등이 발생하기도 하였다.

### 5) 유사 정책으로 인한 혼선 및 중복투자 가능성

정부는 양식수산물 출하조절사업 외에 수산물 소비확대를 위하여 수산물소비 촉진사업과 우수수산물대축제지원사업을 시행하고 있다. 이러한 사업들은 정책 목표, 지원대상, 자금의 용도 등에 있어서 자조금지원사업과 유사하며, 국고 100% 지원이라는 더 유리한 조건을 제공하고 있다.

목표와 효과 측면에서 유사한 사업이 다수 존재할 경우 중복 투자에 의한 비효율이 발생할 우려가 있고, 정책의 수요자에게 혼란을 야기할 수 있다. 또 지원조건이 더 유리한 유사 사업의 존재로 자조금사업에 대한 어업인의 참여 욕구가 약화될 수도 있다.

이러한 문제의 해결을 위해서는 유사한 정책들을 통합하여 중복 투자를 방지하거나, 상호 보완관계를 갖도록 개별 사업의 내용을 수정할 필요가 있다.

## 6) 장기 발전계획의 부재

정부 보조에 의존한 사업 수행, 사업에 대한 어업인들의 인지도 부족, 외부 경제 문제의 발생, 사업주관단체의 사업수행 역량의 한계 등 유통협약 및 자조금사업의 기본적인 요건이 충족되지 않은 상태에서, 정부는 이 사업을 양식수산물 수급조절의 주요 정책 수단으로 설정하고 사업비 지원 대상 품목을 확대해 나갈 계획을 가지고 있다. 하지만 유통협약 및 자조금사업의 기초적 여건이 갖추어지지 않은 상태에서 지원 대상 품목만 확대한다면, 이 사업은 또 하나의 정부보조 사업으로 치부되어 본래의 사업 취지에 역행하는 결과를 초래하기 쉽다.

유통협약 및 자조금사업의 추진 주체는 어디까지나 해당 산업에 종사하는 생산자 자신이 되어야 한다면, 정부는 이 사업들이 본래의 취지대로 성과를 거둘 수 있도록 기본적 여건 조성에 치중해야 한다. 즉 외부경제 문제의 해결을 위한 정부 개입의 조건과 수단, 생산자단체의 사업 추진을 지원하기 위한 시장정보 제공, 어업지도 기능 담당 조직이나 공공전문기관에 의한 지원체제 구축 등 중장기적으로 추진해야 할 정책과제가 많다. 현재까지 정부는 이러한 정책과제 해결을 위한 기본계획을 가지고 있지 않다.

## 제5장 사업 활성화 방안

수산부문에서 유통협약 및 자조금사업은 생산 조정이나 예측이 가능한 양식어업을 대상으로 하고 있다. 국내 양식어업은 다른 어업이 부진을 거듭하고 있는 동안에도 꾸준히 성장하고 있다. 생산금액에 있어서 원양어업을 제외한 국내어업에서 차지하는 비중이 2006년도에는 33%에 이르렀다. 정부는 2005년부터 양식어업에 대해서는 정부비축사업을 중단하고, 유통협약과 자조금사업에 대한 지원을 통해 양식수산물의 수급 안정을 도모하고 있다.

유통협약 및 자조금사업의 활성화를 위해서는 양식어업의 품목별 사업추진 여건을 분석하여 사업추진이 가능한 품목을 파악하고, 각 품목의 여건에 따라 원활한 사업추진이 가능하도록 제도적 기반을 갖추는 필요가 있다. 따라서 제5장에서는 양식어업의 각 품목별 추진여건을 평가하여 사업추진 우선순위를 설정하고, 유통협약 및 자조금사업이 본연의 취지와 성격에 따라 활성화될 수 있도록 뒷받침하기 위한 정책방향을 제시하였다.

### 1. 품목별 사업추진 우선순위 설정

#### 1) 분석대상 품목

2006년도 정부의 어업생산통계에 의하면, 천해양식어업의 생산 품목은 40개가 넘는다. 이를 생산금액<sup>58)</sup> 순으로 보면, 넙치가 4,589억 원으로 전체 생산금액의 약 1/3을 차지하고 있다. 그 다음으로는 조피볼락, 김, 굴, 전복 순이며, 이들 4개 품목의 생산금액은 연간 1,000억 원을 넘고 있다. 상위 5개 품목의 생산금액 합계는 전체 양식어업 생산금액의 3/4을 차지하고 있다.

---

58) 1차 생산물 판매금액의 합을 의미한다.

## 2006년도 양식어업 주요 생산품목 : 생산금액 순

〈표 5-1〉

순위	품목명	생산금액 (억원)	생산량 (만 톤)	비중(%)	누적비중 (%)
	소계	14,432	125.9	100.0	100.0
1	넙 치 류	4,589	4.4	31.8	31.8
2	조피볼락	1,872	2.8	13.0	44.8
3	김	1,693	21.8	11.7	56.5
4	굴 류	1,314	28.3	9.1	65.6
5	전 복 류	1,200	0.3	8.3	73.9
6	미 역	406	32.2	2.8	76.7
7	참 돔	358	0.4	2.5	79.2
8	홍 합 류	325	8.2	2.3	81.5
9	다시마류	278	20.2	1.9	83.4
10	바 지 락	278	1.4	1.9	85.3
11	송 어 류	247	0.6	1.7	87.0
12	감 성 돔	240	0.3	1.7	88.7
13	기타돔류	205	0.2	1.4	90.1
14	피 조 개	175	0.2	1.2	91.3
15	농 어	153	0.2	1.1	92.4
16	대 하	148	0.1	1.0	93.4
17	돗	135	2.1	0.9	94.4
18	전 어	133	0.3	0.9	95.3
19	우렁챙이	128	0.7	0.9	96.2
20	흰다리새우	108	0.1	0.8	96.9

자료 : 해양수산부, 「어업생산통계」, [www.momaf.go.kr](http://www.momaf.go.kr)

천해양식어업에 있어서 연간 생산금액이 100억원을 넘는 품목은 모두 20개이다. 한 품목의 생산금액의 규모가 100억 원에 미달할 경우에는 유통협약이나 자조금사업을 위한 충분한 규모의 자조금 조성이 어려울 것으로 판단된다. 사업참여 어업인의 자조금 부담률을 생산금액의 최대 1%로 설정한다고 해도 연간 사업비 조성액이 1억 원에 불과하기 때문이다. 물론 유통·가공 업체의 참여나 정부의 대응자금 지원으로 전체 사업비 규모는 이보다 커질 수 있으나,

어업 전체가 직면한 수급·유통상의 문제를 해결하기에는 충분하지 않은 규모가 될 것이다.<sup>59)</sup>

따라서 유통협약 및 자조금사업의 추진여건 분석은 천해양식어업의 생산품목 중 2006년도 기준으로 생산금액이 100억 원을 미달하는 품목을 제외한 20개 품목을 대상으로 하였다. 이들 20개 품목의 생산금액은 전체 양식어업 생산금액의 97%에 달한다.

이와 함께 내수면 양식품목 중 연간 생산금액이 100억 원이 넘는 뱀장어와 송어 2개 품목을 추가하여 모두 22개 품목에 대해 사업추진 여건을 분석하였다.

## 2) 분석기준

제2장에서 제시한 사업의 전제조건을 바탕으로 품목별 사업추진 여건을 분석하기 위한 기준은 <표 5-2>와 같다. 먼저 전반적인 수급상황을 파악하기 위하여 지난 10년간 품목별 출하량 평균 증가율과 가격의 평균 상승률을 지표로서 사용하였다. 연평균 출하량 증가율과 가격 상승률은 양변 대수함수에 대한 회귀분석으로 도출하였다.

제2장에서 생산조정에 의한 가격제고 효과가 크게 발생하기 위해서는 해당 품목의 수요가 가격에 대해 비탄력적이어야 함을 기술한 바 있다. 따라서 생산조정에 의한 가격제고 효과를 판단하기 위하여 품목별 가격에 대한 수요 탄성치를 검토하였다. 각 품목별 수요함수 추정을 통해 수요 탄성치를 직접 도출하는 데에는 많은 분석 비용이 소요되므로, 본 연구에서는 선행연구<sup>60)</sup>에서 추정된 품목별 수요탄성치를 참고하였다.

59) 농림부가 시행하는 농산물 자조금조성지원사업에서도 ‘최근 3개년 총 생산액이 300억 원 이하인 품목’은 지원 대상에서 제외하고 있다(농림부, 「농림사업시행지침서」, 2007).

60) 품목별 가격에 대한 수요 탄성치는 다음 연구에서 인용하였다.

- 이계임 외, “수산물 수급실태 분석과 중장기 전망에 관한 연구”, 해양수산부, 2003.
- 홍현표 외, 「수산부문 총량모형 구축을 위한 기초적 연구」, 한국해양수산개발원, 2003.
- 홍현표 외, 「수산부문 전망을 위한 총량모형의 구축」, 한국해양수산개발원, 2004.

〈표 5-2〉

품목별 사업추진여건 분석기준

평가지표	지표의 추계 기간	고려 이유
출하량 연평균 증가율	1997~2006	수급 추세 파악
산지가격 연평균 증가율	1997~2006	
가격에 대한 수요 탄성치	2002	생산조정에 의한 소득증대효과 발생의 전제조건
품목별 어업인단체	현재	사업추진의 구심체 존재 여부
종사 어업인 수	2001	사업주관단체 구성의 용이성, 집단적 행동의 조직력
생산량의 시·도별 분포	2006	
양식산 비율	2006	사업효과 누출(leakage) 정도
수입 비중	2004~2006	
계통출하비율	2006	사업추진의 용이성
수출비중	2004~2006	소비특성(사업추진 방향)

유통협약 및 자조금사업이 순조롭게 성사되기 위해서는 사업추진의 구심체 역할을 할 수 있는 품목별 어업인단체의 존재 여부도 중요하다. 따라서 사업추진 여건 평가에 있어서 품목별 어업인단체의 존재 여부와 그 지리적 구성범위를 고려하였다.

사업주관단체의 구성과 집단적 행동의 조직력을 좌우할 수 있는 생산자의 수와 지리적 집중도는 면허수와 각 품목의 전체 생산에 대한 시·도별 비중을 지표로서 사용하였다.

수입품 및 자연산 제품과의 경합성을 파악하기 위해서는 각 품목의 총 생산량에 대한 양식산 비중과 수입량의 비중을 지표로서 사용하였다. 품목의 산지유통 특성을 파악하기 위한 지표로서 계통출하비율을 사용하였다. 또 소비특성 파악하고 사업추진 방향 설정에 참고하기 위하여 각 품목 생산량에 대한 수출 비중도 평가지표에 포함하였다. 이 밖에도 수치로서 비교하기 어려운 여러 가지 정성적 요인들을 사업추진 여건 분석에 고려하였다.



### 3) 품목별 사업추진 여건분석

#### (1) 어류

양식어류는 지난 10년간 출하량이 꾸준히 증가해 왔으며, 가격은 하락하는 추세를 보이고 있다. 가격에 대한 수요 탄성치는 절대값이 1보다는 작으나 비교적 높은 편이어서 생산조정에 따른 소득증대 효과는 크게 기대하기 어려울 것으로 판단된다. 전어와 넙치를 제외하면 생산자 수가 적지 않고 생산의 지리적 집중도도 높지 않아 생산조정을 위한 생산자간의 합의도출도 쉽지 않을 것으로 판단된다.

넙치는 시도 단위의 생산자단체가 구성되어 있다. 현재 주산지인 제주도와 완도에서 제주도해수어류양식수협과 서부해수어류양식수협의 주도 하에 자조금사업이 실시되고 있다. 넙치는 생산규모에 비해 생산자 수가 많지 않은 편이고 기업형 양식이 중심을 이루고 있어서, 생산자의 이해 결집과 조직적인 대응이 다른 품목에 비해 용이할 것으로 판단된다. 또 생산규모가 매우 크므로 사업추진에 필요한 충분한 자조금 조성도 어렵지 않을 것이다. 특히 넙치는 수출비중이 높은 품목으로서 우리나라가 국제적인 경쟁력을 갖춘 품목이므로 자조금사업에 의한 해외시장 개척도 시도해 볼 만하다.

조피볼락은 2005년 이후 가격이 크게 하락하여 가격 제고를 위한 생산 조정이 필요한 것으로 보이나, 금년 6월 이후에는 산지가격이 상승하고 있고 2007년도 입식량이 크게 감소하여 향후 1~2년간은 출하량이 늘지 않을 전망이다. 조피볼락의 생산자 중에는 기업형 경영체과 가구단위의 영세 경영체가 혼재되어 있어 사업 추진을 위한 생산자의 이해 결집이 쉽지 않을 것으로 보인다. 대부분 가두리 양식에 의해 참돔, 상성돔 등 다른 어류와 복합적으로 생산되고 있다. 이로 인해 단일 품목에 대한 생산조정은 쉽지 않을 것으로 판단된다.

조피볼락은 중국, 일본 등에서 수입되는 활어 품목과 경쟁관계에 있다. 금년 상반기 중 중국산 양식활어의 수입이 크게 증가하여 국내 조피볼락 양식경영에 적지 않은 영향을 미친 것으로 판단된다. 따라서 생산조정보다는 수입산 활어와의 차별화를 통한 소비촉진 활동이 바람직할 것으로 판단되나 생산자의 분포로 볼 때 조직적인 사업체제 형성이 쉽지 않을 것으로 판단된다.

〈표 5-3〉 주요 양식어류의 수급관련 지표(Ⅰ)

평가지표	넙치	조피볼락	참돔	숭어
'06년 생산금액(억원)	4,589	1,872	358	246
출하량 연평균 증가율(%)	11.75	13.10	42.55	42.10
산지가격 연평균 증가율(%)	-2.87	-0.85	-2.29	-7.71
가격에 대한 수요 탄성치	-0.6664	-0.9970	-0.856	-0.856
품목별 어업인단체 범위	시·도	시·도	시·도	시·도
면허수(개)	916	381	61	78
생산량의 시·도별 분포(%)	제주 50.0, 전남 36.4, 경북 5.4	경남 66.2, 전남 23.7, 경북 6.2	경남 91.7	경남 83.8 전북 9.8
양식산 비율(%)	95.0	88.1	89.7	39.0
수입 비중(%)	1.6	34.5	192.2	0.7
계통출하비율(%)	1.3	9.7	4.7	14.6
수출비중(%)	12.3	1.3	132.4	0.0

〈표 5-4〉 주요 양식어류의 수급관련 지표(Ⅱ)

평가지표	감성돔	농어	전어
'06년 생산금액(억원)	240	153	128
출하량 연평균 증가율(%)	42.10	15.35	131.66
산지가격 연평균 증가율(%)	-3.67	-1.67	-22.07
가격에 대한 수요 탄성치	-0.856	-0.856	-0.856
품목별 어업인단체 범위	시·도	시·도	시·도
면허수(개)	38	22	35
생산량의 시·도별 분포(%)	경남 66.7 전남 24.0 충남 9.3	경남 70.1 전남 29.7	전남 38.2 충남 30.3 전북 16.0 경기 8.3
양식산 비율(%)	71.9	57.3	25.6
수입 비중(%)	0.0	279.3	-
계통출하비율(%)	14.6	10.8	0.0
수출비중(%)	0.0	2.6	-

기타 참돔, 강성돔, 송어, 농어는 조피볼락과 복합적으로 생산되는 경우가 많으므로, 개별 품목에 대한 사업 추진보다는 조피볼락에 대한 자조금사업이 추진될 경우 조피볼락의 자조금사업 주관단체가 이들 어류에 대한 개별적인 자조금사업을 병행 추진하는 방식이 바람직하다고 판단된다.

전어의 경우에는 최근 2년간 생산량의 급증으로 가격이 크게 하락하였고 대규모 잉여 생산이 발생하였다. 따라서 잉여 생산량 발생을 방지하기 위한 유통협약사업의 추진이 가능하다고 판단된다. 전어양식의 경우에는 생산자 수가 많지 않고 전국규모의 축제식양식협회가 구성되어 있어서 유통협약을 위한 사업체제 형성이 용이할 것으로 예상되나, 사업추진을 위해서는 불법 양식시설의 단속이 선행되어야 할 것이다. 또 적정 생산량을 예측하여야 하므로 전어에 대한 전문기관의 신뢰성 높은 수급정보의 제공이 뒷받침되어야 할 것이다.

## (2) 패류

패류의 경우에는 전복을 제외한 모든 품목의 산지가격이 지난 10년간 상승 추세에 있고 가격에 대한 수요의 탄성치가 높은 것으로 추정되었으므로 생산 조정을 위한 유통협약은 적합치 않다.

굴과 전복의 경우에는 시·도 단위나 전국 규모의 품목별 생산자단체가 구성되어 있고 생산의 지리적 집중도가 높으므로 시장조성을 위한 자조금사업의 수행이 가능할 것으로 판단된다. 특히 굴의 경우에는 식품의 위생 및 안전성이 소비에 큰 영향을 주므로 유통협약이나 자조금사업을 통해 자율적인 품질 관리 체제를 확립해 나갈 필요가 있다.

전복의 경우에는 양식어업에 의한 공급 증가 및 가격 하락으로 시장이 확대되고 있는 것으로 판단된다. 따라서 소비촉진과 다양한 판로개척 등을 위한 자조금사업의 수행을 고려할 수 있다. 굴과 전복의 경우에는 생산규모가 커서 무임승차 문제를 해결할 경우 자조금 조성은 어렵지 않을 것으로 판단된다.

홍합과 바지락의 경우에는 품목별 생산자단체가 존재하지 않아 조직적인 사업체제 형성이 당분간 쉽지 않을 것으로 판단된다. 특히 바지락의 경우에는 산지가 분산되어 있어 사업체제 형성에 어려움이 클 것으로 예상된다. 피조개 의 경우에는 지난 10년간 생산량이 급감하였다. 피조개 양식과 관련한 우선적

인 과제는 어장환경이 양호한 양식 적지를 확보하여 생산성을 회복하는 데에 있다고 할 수 있다.

〈표 5-5〉 주요 양식 패류의 수급관련 지표

평가지표	굴	전복	홍합	바지락	피조개
'06년생산금액(억원)	1,314	1,200	325	278	175
출하량 연평균 증가율(%)	5.56	33.35	15.87	0.97	-23.06
산지가격 연평균 증가율(%)	0.34	-8.29	2.96	5.65	6.2
가격에 대한 수요 탄성치	-0.9256	-1.289	-1.289	--1.289	-1.289
품목별 어업인단체 범위	시·도	전국	없음	없음	시·도
면허수(개)	1,186	1,632	165	614	868
생산량의 시·도별 분포(%)	경남 80.5 전남 14.9	전남 98.4	경남 62.9 전남 35.7	충남 46.8 전북 27.3 경남 13.2 부산 7.7	부산 78.9 경남 21.1
양식산 비율(%)	90.1	96.3	98.6	65.6	93.3
수입 비중(%)	0.1	3.9	9.5	50.0	33.0
계통출하비율(%)	59.3	3.8	7.2	18.9	3.6
수출비중(%)	4.7	11.0	0.7	37.7	73.1

### (3) 갑각류

대하의 생산량은 지난 10년간 급감하였다. 현재 대하양식에 있어서 가장 시급한 과제는 어장환경 개선을 통한 생산성 향상이라 할 수 있으며, 생산량이 크게 감소한 현재의 상황에서 수요기반 확대를 위한 자조금사업은 바람직하지 않은 것으로 판단된다.

흰다리새우는 2006년부터 생산이 시작되어 아직 사업추진 여건이 성숙되지 않았다.

우렁챙이의 생산은 최근 10년간 감소 추세 하에 연도별로 생산량이 크게 변

화하는 불안정한 양상을 보이고 있다. 가격 역시 불안정한 양상을 보이고 있으나 장기적으로 상승하는 추세에 있다. 현재 국내 우렁쟁이 시장은 일본산이 2/3를 차지하고 있어서 자조금사업을 추진할 여건도 성숙되지 않은 것으로 판단된다.

〈표 5-6〉 양식 갑각류의 수급관련 지표

평가지표	대하	흰다리새우	우렁쟁이
'06년 생산금액(억원)	148	108	108
출하량 연평균 증가율(%)	4.76	-	5.73
산지가격 연평균 증가율(%)	1.02	-	12.99
가격에 대한 수요 탄성치	-0.9306	-0.9306	-0.9751
품목별 어업인단체 범위	전국	전국	시·도
면허수(개)	38	25	165
생산량의 시·도별 분포(%)	전남 68.7 충남 18.2 인천 6.2	전남 46.4 충남 39.3 인천 5.3 경기 5.3	경남 60.7 경북 33.4 강원 5.9
양식산 비율(%)	44.8	100.0	86.6
수입 비중(%)	자료 없음	자료없음	68.3
계통출하비율(%)	0.0	0.0	47.7
수출비중(%)	344.2	344.2	0.6

#### (4) 해조류

김의 경우에는 현재 전남 해남군, 진도군, 고흥군 등에서 군 단위의 유통협약 및 자조금사업이 실시되고 있다. 유통협약에 의한 출하량 조절은 2~3월 집중 출하기에 과잉 생산물량을 일부 폐기처리하여 단기적인 가격 폭락을 방지하는 데에 초점이 맞춰져 있다. 김은 오랫동안 산지 및 도매가격이 침체되어 있었으나, 최근에는 재고물량의 소진과 함께 도매가격이 상승세를 타고 있다. 또 중장기적으로 수출도 증가하고 있는 추세여서 당분간 김에 대한 인위적인 물량규제의 필요성은 크지 않다고 판단된다. 그러나 최근 원초의 품질이 악화되는 경향이 있어서 유통협약에 의한 품질규제의 필요성은 크다고 판단된다.

〈표 5-7〉

양식 해조류의 수급관련 지표

평가지표	김	미역	다시마	돛
06년생산금액(억원)	1,693	406	278	135
출하량 연평균 증가율(%)	4.09	3.64	26.48	6.26
산지가격 연평균 증가율(%)	-3.37	-0.31	-10.03	-2.26
가격에 대한 수요 탄성치	-0.8864	-0.7885	-0.770*	-0.770*
품목별 어업인단체 범위	시·도	무	무	무
면허수(개)	971	495	462	336
생산량의 시·도별 분포(%)	전남 64.7 충남 14.7 전북 12.5	전남 90.7	전남 95.7	전남 100.0
양식산 비율(%)	95.0	88.1	89.7	39.0
수입 비중(%)	0.0	1.5	0.6	0.3
계통출하비율(%)	50.9	0.2	7.9	25.4
수출비중(%)	3.4	6.4	1.3	16.4

미역, 다시마, 돛은 지난 10년간 생산량이 지속적인 증가하고 산지 가격은 하락하였다. 미역의 경우에는 금년 초 원초가격이 많이 상승하였고, 최근 전북의 사료용 수요가 커지고 있어서 생산조정 필요성은 아직 판단하기 이르다.

다시마의 경우에는 최근 몇 년간 가격이 크게 하락하였고 생산의 집중도가 높아 생산조정을 위한 유통협약의 추진에 유리한 조건을 갖고 있기는 하지만, 미역의 경우와 마찬가지로 전북의 사료용 수요가 커질 가능성이 있어서 향후 수급 추이를 지켜볼 필요가 있다. 특히 미역과 다시마의 경우에는 품목별로 활성화된 생산자단체가 존재하지 않아, 사업 추진에 어려움이 있을 것으로 예상된다.

#### (5) 내수면 양식품목

뱀장어의 1차 생산금액은 2006년도에 1,100억 원으로 전체 양식 품목 중 6번째 규모에 이른다. 양식 뱀장어의 생산은 2002년에 3,000 톤에서 2006년

에는 8,000톤 수준으로 급증하였지만, 평균 산지가격은 2003년 kg당 11,912원에서 2006년 13,729원으로 오히려 15% 상승하였다. 즉 지난 수 년간 뱀장어에 대한 수요가 크게 증가하고 있음을 알 수 있다. 2007년도에 들어서는 생산이 계속 증가함으로써 가격이 11,000원대로 크게 하락하였다.

최근 5년간의 생산 급증으로 향후 가격 하락세가 이어질 경우에는 생산조정을 위한 유통협약의 추진을 검토할 필요가 있다. 뱀장어의 경우에는 식품의 위생 및 안전성이 소비에 큰 영향을 미치고 중국산 뱀장어 제품과 잠재적인 경쟁관계에 있으므로 식품 안전성을 강화하기 위한 품질규제와 중국산과의 차별성에 중점을 둔 소비촉진 홍보가 유통협약이나 자조금사업으로 수행될 수 있을 것이다.

양식송어의 생산은 2006년도에 일시적으로 급감하기는 했지만 지난 10년간 3,000~3,500 톤 수준에서 안정세를 보이고 있다. 가격은 완만하게 상승하는 추세를 보여왔다. 따라서 물량규제가 필요한 수급 상황은 아니며 시장조성을 위한 자조금사업은 유용할 것으로 판단된다.

뱀장어와 송어의 경우에는 활성화된 품목별 생산자단체가 존재하여 빠른 시간 내에 유통협약 및 자조금사업을 위한 사업체제를 갖출 수 있을 것으로 예상된다.

〈표 5-8〉 내수면 양식품목의 수급관련 지표

평가지표	뱀장어	송 어
'06년 생산금액(억원)	1,100	107
출하량 연평균 증가율(%)	14.6	-3.6
산지가격 연평균 증가율(%)	-1.3	3.6
가격에 대한 수요 탄성치	-0.856	-0.856
품목별 어업인단체 범위	전국	전국
면허수(개)	457	268
생산량의 시·도별 분포(%)	전남 76.3 전북 18.5	강원 75.2 경북 9.1 충북 8.8
양식산 비율(%)	99.4	100.0
수입 비중(%)	자료 없음	68.3
계통출하비율(%)	0	0
수출비중	0.8	32.4

#### 4) 사업추진 우선순위

품목별 추진여건 평가 결과, 국내 양식어업 품목 중 자체 사업비 조성이 가능할 정도의 생산규모를 갖는 품목은 많지 않은 것으로 나타났다. 뱀장어를 포함하여 1차 생산금액 규모가 1,000억 원 이상인 품목은 6개에 불과하며, 1차 생산금액이 200억~500억 규모인 품목이 7개 품목, 100억~200억 규모인 품목이 10개 품목이며, 나머지 품목은 모두 100억 원 이하인 것으로 나타났다.

이를 농림부문의 자조금사업 실시 품목과 비교해보면 축산업에 비해서는 양식품목의 연간 생산규모가 크게 떨어지지만, 자조금사업이 원활하게 수행되고 있는 파프리카, 참다래 등의 원예작물보다는 생산규모가 큰 양식품목이 적지 않다. 따라서 축산분야보다는 원예작물 분야의 자조금사업 추진사례가 수산부문 사업 추진에 좋은 참고가 될 수 있다.

〈표 5-9〉 수산부문과 농림부문 자조금사업 대상 품목 생산액 비교

농림부문			수산 양식어업	
품목명		'06 생산액	품목명	'06 생산액
축산	양돈	36,093	넙치류	4,589
	한우	28,356	조피볼락	1,872
	양계	13,330	김	1,693
	우유	15,213	굴류	1,314
원예	파프리카	671	전복류	1,200
	참다래	320	뱀장어	1,100

자료 : 농림부, 「농림업주요통계」, 2007.

해양수산부, 「어업생산통계」, [www.momaf.go.kr](http://www.momaf.go.kr)

양식수산물의 경우에는 가격에 대한 수요탄성치가 비교적 높아, 물량규제를 통한 가격 제고 효과는 크게 기대하기 힘든 것으로 보인다. 잉여 생산량이 존재하여 입식이나 시설설치 단계에서의 생산조정이 필요하다고 판단되는 품목은 전어, 다시마 등 소수에 불과하였다. 최근 품질악화 현상이 나타나고 있는 김이나 식품 위생 및 안전성이 소비에 큰 영향을 미치는 굴, 뱀장어, 전복 등의 경우에는 품질규제를 위한 유통협약을 추진을 검토할 수 있다. 시장조성을 위한 자조금사업의 추진은 김, 넙치, 굴, 전복, 뱀장어, 송어 등 많은 품목에 있어서 바람직하다고 판단된다.



이 밖에 조피볼락과 같이 유통협약 및 자조금사업의 추진 필요성은 높으나 품목별 생산자단체가 활성화되지 않아 사업 추진에 어려움이 예상되는 품목이 많았다. 이러한 품목들에 대해서는 자조금사업의 활성화를 위한 정책적 유인책이 먼저 검토되어야 할 것으로 보인다.

〈표 5-10〉 품목별 사업추진여건 평가 결과

품목		유통협약 적합도	자조금사업 적합도	비고
어류	넙치	×	◎	생산자 수 적음. 국제경쟁력 확보 품목
	조피볼락	△	×	생산자수 많음. 기업형과 영세 어가 혼재
	참돔, 송어 등	△	×	
	전어	○	×	전국규모 생산자단체 존재. 불법시설 단속 필요
패류	굴	△	○	지리적 집중도 높음. 위생·안전 측면 중요
	전복	×	○	지리적 집중도 높음. 전국규모 단체 존재
	홍합	×	×	대표성 있는 생산자단체 부재
	바지락	×	×	생산지 전국에 산재. 어가 수 많음
	피조개	×	×	최근 생산량 급감. 어장 환경 개선 시급
패류	대하	×	×	최근 생산량 급감
	흰다리새우	×	×	최근 생산 시작
	우렁챙이	×	×	장기적인 생산 감소 추세
해조류	김	○	○	원초품질 저하에 따른 품질규제 필요
	미역	△	△	향후 수요증가 가능성
	다시마	△	△	생산증가에 따른 가격 하락. 생산자단체 부재
	톳	×	×	생산자단체 부재
내수면	뱀장어	○	◎	대표성 있는 생산자단체 존재
	송어	×	○	대표성 있는 생산자단체 존재

주 : ◎ 매우 높음, ○ 높음, △ 보통, × 낮음

〈표 5-11〉

품목별 사업추진 우선순위 평가

	유통협약	자조금사업
사업추진 필요성이 매우 높은 품목	-	넙치, 뱀장어
사업추진 필요성이 높은 품목	김, 전어, 뱀장어	굴, 전복, 김, 송어
사업추진 검토 대상 품목	굴, 미역, 다시마, 가두리양식 품목	미역, 다시마

위에서 제시한 품목별 사업추진 우선순위는 기초통계자료를 활용한 개괄적 분석의 결과라 할 수 있다. 따라서 향후 품목별 사업추진이 구체화될 경우에는 사업의 타당성을 현장 실태조사를 바탕으로 보다 면밀하게 검토할 필요가 있을 것이다.

## 2. 유통협약 및 자조금사업 활성화 방안

### 1) 추진전략

#### (1) 양식수산물 수급조절 정책체계의 재정립

제2장에 기술한 사업의 성공조건이나 제3장에서 살펴본 국내외 유사사례 분석을 통해 나타났듯이, 현재와 같은 유통협약사업만으로는 양식수산물의 과잉생산을 방지하기 위한 효과적인 공급측면의 조정은 기대하기 힘들다. 그 이유는 무엇보다도 유통협약만으로는 무임승차자 문제를 해결할 수 없기 때문이다. 또 이 사업에 대한 인지도가 낮고 생산조정에 따른 직접적인 보상이 제공되지 않는 상태에서는 어업인들이 참여 욕구를 느끼기도 어렵다.

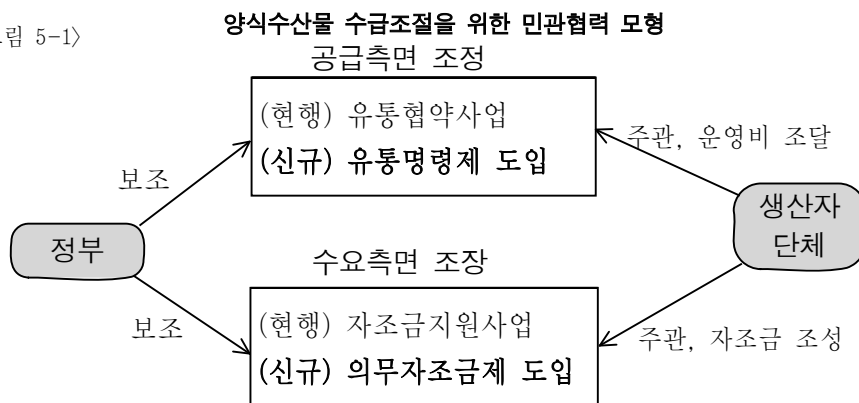
정부가 비축사업을 중단하고 양식수산물의 수급안정을 위한 주요 정책수단으로 도입한 출하조절사업이 공급측면의 조정에 큰 효과를 기대할 수 없다면, 무엇보다도 양식수산물 수급안정을 위한 정책체계 전반을 재검토하여 개선안을 마련하고 이를 바탕으로 유통협약 및 자조금사업의 활성화 방안을 강구하여야 할 것이다.

양식수산물 수급안정을 위한 정책 체계로는 정부와 어업인이 협력하는 방

식과 정부와 어업인이 역할을 분담하는 방식 등 크게 두 가지 모형을 검토할 수 있을 것이다. 먼저 정부와 어업인이 협력하는 민관협력 모형은 현행의 출하조절사업과 기본적인 구조에서는 차이가 나지 않는다. 다만 정책의 실질적 효과를 얻기 위해서는 무임승차자 문제 해소를 위한 제도 개선은 중장기적으로 반드시 검토되어야 할 것이다. 즉 사업 참여를 의무화하기 위한 유통명령제와 의무자조금제도의 도입 타당성이 신중히 검토되어야 한다.

유통명령제와 의무자조금제도를 도입할 경우에는 생산자단체에 위임하는 독점적 권한에 대한 규범적 논란이 발생할 수 있으므로 이에 대한 사전 검토와 대응책 마련이 필요하다. 또 어업인들에게 자의(自意)와 상관없이 생산조정을 위한 규제 순응과 자조금 납부의 의무 준수를 요구하는 것이므로 제도 도입의 불가피성에 대한 홍보·교육과 의견 수렴, 어업인에게 실질적인 혜택이 돌아가도록 하기 위한 관리·감독의 대폭적인 강화가 요구된다.

〈그림 5-1〉



두 번째 방식은 공급측면의 조정을 위해서는 정부가 정책적으로 개입하고, 수요측면의 조정 활동은 민간이 주도하는 방식으로, 이러한 체계는 미국 농업부문이나 국내 농업부문에서 찾아 볼 수 있다. 이 방식에서는 정부가 필요에 따라 생산량을 조절할 수 있는 별도의 정책 수단이 필요하다.

사유재산권을 바탕으로 하는 농업과는 달리, 수산업은 대부분의 국가에서 공유재의 이용을 전제로 하므로 면허·허가 제도와 같은 진입제한제도가 운용되고 있다. 양식어업도 공유수면을 직·간접적으로 이용하므로 면허와 허가제도에 의해 진입이 규제되고 있다. 이러한 제도는 생산 적정화를 위한 기

본적인 수단으로 활용될 수 있다.

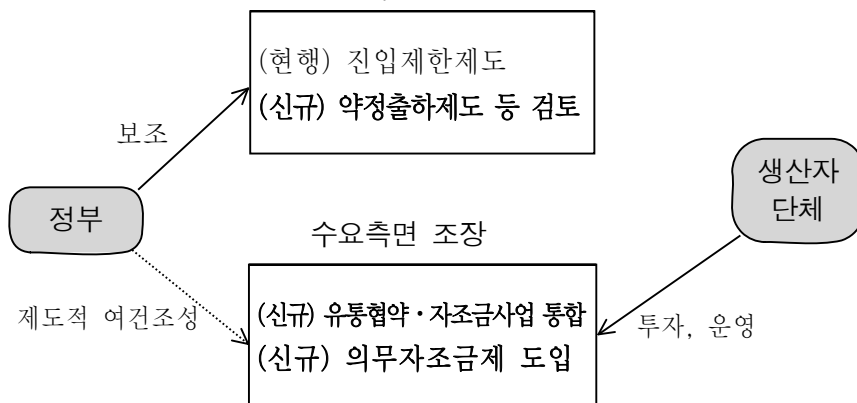
그러나 면허 및 허가제도는 장기적인 생산 수준에는 영향을 줄 수 있어도 단기적인 수급변화에 탄력적으로 대응할 수 있는 수단은 되지 못한다. 따라서 연간 단위의 생산 적정화를 위해서는 별도의 제도 도입을 검토하여야 한다. 이와 관련하여 미국에서 실시되고 있는 가격지지 용자제도나 한국 농업부문에서 시행되는 약정출하제도(〈부록 2〉 참조) 등은 좋은 사례가 될 수 있다. 단 이러한 제도를 도입할 경우에는 현재 진행되고 있는 WTO 협상의 경과를 참고하여 국제 규범과의 부합성을 사전에 면밀히 검토할 필요가 있을 것이다.

역할분담 모형에서는 어업인은 시장조성 활동을 주도적으로 수행하게 된다. 자조금사업은 이를 뒷받침하기 위한 적절한 수단이 될 수 있으나, 이 경우에도 사업의 지속적 추진이 가능하도록 의무자조금제도의 도입을 검토할 필요가 있다. 즉 외국의 경우와 같이 의무자조금제도 도입을 통해 사업추진 여건은 조성하되 투자를 위한 자조금 조성은 전적으로 생산자단체가 일임토록 하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

정부가 공급측면의 조정을 주도한다면 민관 협력 프로그램인 유통협약은 정부 보조에 의해 별도로 시행할 필요가 없다. 이 경우에는 품질규제나 교육·홍보 등 유통협약과 관련된 사업을 법정 사업인 자조금사업에 포함시켜 통합적으로 운영하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

〈그림 5-2〉

양식수산물 수급조절을 위한 역할분담 모형  
공급측면 조정



본 연구에서는 이상과 같이 양식수산물의 수급조절을 위한 정책 체계로서 두가지 모형을 제시하였지만, 유통협약 및 자조금사업 활성화를 위한 기타 방안은 현행 정책의 골격을 유지하는 민간협력 모형을 전제로 제시하였다.

## (2) 선택과 집중에 의한 성공사례의 조기 확보

제1절에서 제시한 바와 같이 양식어업 분야에는 충분한 규모의 사업비를 자체 조성할 수 있을 만큼 생산규모가 큰 품목이 많지 않다. 판매대금의 1%를 자담금으로 납부한다고 가정할 경우, 한 품목의 생산에 참여하는 모든 어업인이 참여한다고 해도 연간 생산금액이 1천억 원인 품목에서 조성할 수 있는 자조금의 규모는 연간 10억 원에 불과하다. 이 정도 규모의 자조금 조성을 기대할 수 있는 품목도 6개에 불과하다. 이는 현재로서는 국내 양식어업 분야에서 판매대금의 1%를 자담금으로 납부할 어업인은 많지 않을 것이므로, 최상의 가정을 바탕으로 하고 있다고 할 수 있다. 아직 확실한 성공사례가 없으므로 어업인들이 사업의 효과를 신뢰할 수 없기 때문이다.

어업인의 참여율과 자담금의 규모를 고려할 때 많은 품목에있어서 자체 조달할 수 있는 사업비는 1억 원을 넘지 못할 것으로 예상된다. 정부 지원금을 합한다 해도 이 정도의 사업비 규모로는 생산물의 수급 환경을 변화시킬 수 있는 효과적인 사업 수행이 어려울 것이다.

따라서 수산부문에서는 정부의 계획대로 유통협약 및 자조금사업의 지원대상 품목을 지속적으로 확대해 나가기 어렵다. 유통협약 및 자조금사업의 조기 정착을 위해서는 다수 어업인의 참여 의사가 전제되어야 하므로, 단순히 예산의 확대에 의한 사업대상 품목 수의 증가를 도모하기보다는 사업추진 여건이 양호한 소수의 품목에 대한 집중적인 지원을 통해 조기에 성공사례를 확보하는 것이 사업의 정착·확산을 위한 효과적인 방법이 될 수 있다.

제5장의 사업추진 여건 평가를 바탕으로 할 때 현재 사업의 성공 가능성이 높은 양식품목은 넙치, 굴, 전복, 뽕장어 등이며, 이들 품목에 대해서는 생산조정을 위한 유통협약보다는 자조금사업의 효과가 더 클 것으로 판단된다.

## (3) 사업에 대한 교육·홍보 대폭 강화

어업인이 주도적으로 추진해야 할 사업에 대해 대부분의 어업인이 모르고

있다면 그 사업은 활성화되기가 불가능하다고 해야 할 것이다. 본 연구에서 실시한 어촌계장 대상 설문조사에서 유통협약 및 자조금사업에 대해 인지하고 있는 응답자의 비율은 9%에 불과한 것으로 나타났다. 일반 어업인의 사업에 대한 인지도는 이보다 낮을 것이다.

또한 현장과 가까운 거리에서 지도업무 등을 통해 사업 추진을 직·간접적으로 지원할 수 있는 지방자치단체, 수협, 해양수산사무소의 양식어업 관련 담당자들도 사업에 대해 깊이 이해하지 못하는 것으로 나타났다. 이는 수산부문의 유통협약 및 자조금사업이 아직 기본적인 요건을 갖추지 못한 채 추진되고 있음을 의미하는 것이다.

유통협약 및 자조금사업이 어업인들의 자발적 의사에 따라 추진될 수 있는 여건 조성을 위해서는 무엇보다도 이 사업들에 대한 교육·홍보가 강화되어야 한다. 현재 수산업관측센터에서 유통협약 및 자조금사업에 대한 교육·홍보를 일부 수행하고 있지만 아직 많은 어업인이 교육·홍보의 대상에 포함되지 못하고 있다.

유통협약 및 자조금사업에 대한 효과적인 교육·홍보를 위해서는 담당기관을 지정하고 수산부문에 적합한 교재의 개발이 뒤따라야 할 것이다. 또 교육·홍보 프로그램은 강사를 확보한 후 연간 실시계획에 따라 체계적으로 이루어져야 하며 그에 필요한 별도의 예산도 뒷받침되어야 할 것이다.

#### (4) 유통·가공 업체의 참여 유도

앞 절에서 유통·가공 업체의 참여가 외부경제 문제의 완화를 위한 조건임을 기술한 바 있다. 수산물의 경우 가격에 대한 수요 탄성치가 높은 편이어서 생산조정에 의한 가격제고 효과가 제한적일 것으로 예상되므로 자조금사업에 의한 시장조성 활동이 더 활성화될 가능성이 높다.

시장조성 활동에는 유통·가공업체의 역할이 대단히 중요하다. 1차 생산자에 비해 유통·가공업체가 시장의 상황이나 흐름을 더 잘 이해하고 있으며, 소비촉진에 따른 혜택도 더 크게 누리기 때문이다. 자조금사업의 추진체제 하에서 어업인과 유통·가공업체 간의 협조가 원만하게 이루어진다면 서로에게 이익이 될 수 있다. 유통·가공업체가 시장이 요구하는 제품의 품질을 어업인에게 이해시킴으로써 어업인들은 이에 따라 시장의 수요에 부응하는 생산체제를 갖추어 부가가치를 제고할 수 있는 기회를 갖게 될 것이다. 유통·가공

업체의 입장에서도 시장 수요에 부합하는 제품을 취급하게 됨으로써 수익을 증진할 수 있는 기회를 갖게 된다. 무엇보다도 유통·가공업체의 마케팅 노하는 자조금사업의 추진에 있어서 매우 유용하게 활용될 수 있다.

아직까지 수산부문에서는 유통·가공업체가 유통협약이나 자조금사업에 많이 참여하고 있지 않으며, 사업에 대해 큰 관심도 갖고 있지 않다. 따라서 어업인들을 대상으로 한 홍보에 못지 않게 수산 유통·가공업체들을 대상으로 한 자조금사업의 홍보를 적극적으로 추진할 필요가 있다.

#### (5) 시장정보 및 외부 컨설팅 서비스 제공

시장의 수급상황에 대해 효과적으로 대응하기 위해서는 먼저 수급상황을 잘 이해하고 있어야 한다. 만일 이에 대한 외부로부터의 신뢰할만한 정보가 제공되지 않는다면 어업인들 스스로는 수급조절을 위한 구체적인 방법을 찾을 수가 없을 것이다. 정부는 사업비를 지원하는 외에 수산물 수급에 관한 시장 정보의 양과 질을 제고하여 어업인 주도의 수급조절이 효과적으로 추진될 수 있는 기초 여건을 마련하여야 할 것이다.

현재 수산업관측센터에서 유통협약사업이 실시되고 있는 김, 넙치 등에 대해서는 관측월보 발간을 통해 시장정보를 제공하고 있다. 생산규모가 작은 송어에 대해서는 자조금사업이 수행되고는 있지만 별도의 시장정보를 제공하지 않고 있다. 향후 유통협약 및 자조금사업이 추진되는 품목에 대해서는 어업인들이 수급상황에 대한 심층 정보를 제공하는 지원체제를 구축할 필요가 있다.

또한 사업주체가 사업계획서를 작성하고 사업을 수행함에 있어서 사업비의 제약으로 외부 전문가의 상시적인 도움을 받기가 어려우므로 수산분야 공공기관의 전문가로부터 컨설팅을 제공받을 수 있는 지원체제 구축도 검토할 필요가 있다.

#### (6) 사업에 대한 관리·감독 기능의 보강

국고 보조가 이루어진 사업에 대한 관리·감독 책임은 정부에 있다. 제2장에서 이용자와 소유자가 일치하는 협동조합에서 운영진의 도덕적 해이가 더 크게 나타날 수 있고, 이는 자조금단체의 경우도 마찬가지임을 밝힌 바 있다. 따라서 정부는 예산이 투입된 유통협약 및 자조금사업에 대해 계획단계에서

부터 집행, 정산, 사후 평가 및 환류(feedback)에 이르기까지 사업의 전 과정에서 부정 행위나 오류, 비효율이 발생하지 않도록 관리·감독에 주의를 기울여야 한다.

하지만 사업대상 품목이 증가하거나 사업에 참여하는 생산자단체가 증가하면 정부가 외부의 도움 없이 단독으로 모든 관리·감독 업무를 완수하기는 어렵다. 정부가 수많은 사업 중에 유통협약과 자조금사업의 관리·감독만을 위해 다수의 인력을 투입할 수는 없기 때문이다. 농업부문의 예를 보더라도 유통협약 및 자조금사업의 관리·감독 업무는 최대 2~3명의 중앙부처 공무원이 다른 업무와 겸해 수행하는 것이 일반적이다. 이 경우에 사업대상 품목 수가 증가하면 사업에 철저한 관리는 사실상 불가능해진다.

따라서 사업의 확대에 따른 관리·감독 기능의 부실이 초래되지 않도록, 관리·감독 업무를 정부가 단독으로 수행하기보다는 외부의 도움이나 협조를 받는 것이 바람직하다. 이와 관련하여 우선적으로 검토할 수 있는 방안은 지방자치단체나 지방해양수산청의 협조를 받는 것이지만, 책임 소재가 명확하지 않은 상태에서 공공기관과의 무리한 업무 분담은 자칫 사업의 부실화로 귀결될 위험이 적지 않다.

이보다는 정부가 외부기관에 관리·감독 업무의 상당 부분을 위임하는 방안이 바람직하다고 판단된다. 관리·감독 업무를 대행하는 외부기관은 소요 경비와 일정한 수익을 보장받음으로써 책임의식을 갖고 업무를 수행할 수 있다. 이와 관련된 사례로서 미국에서는 정부가 공인회계사를 지정하여 자조금 단체에 대한 감사업무를 위임하고 있다. 또 우리나라의 농림부에서도 농산물 자조금사업의 관리·감독 업무를 농수산물유통공사에 위임하는 방안을 추진하고 있다.<sup>61)</sup>

수산부문의 유통협약 및 자조금사업에 대한 관리·감독 업무를 대행할 수 있는 외부기관으로는 민간 회계법인이나 수산업관측센터, 수협중앙회, 농수산물유통공사 등을 들 수 있다.

#### (7) 유통협약 및 자조금사업 정착·확산을 위한 장기계획 수립

무임승차자 문제의 근원적 해결을 위해서는 정부가 행정명령에 의해 개입하

61) 농림부 채소특작과 담당 공무원과의 면담 결과임



는 유통명령이나 의무자조금제도의 도입이 필요하다. 이와 같은 제도의 도입은 수산부문에 유통협약이나 자조금사업이 확산되어 그 효과가 어느 정도 입증되었을 때에야 가능할 것이다.

정부 보조에 의한 사업추진은 유통협약 및 자조금사업의 본래 취지에 맞지 않으므로 중장기적으로는 생산자 및 유통·가공업체가 자담에 의해 사업을 추진하고 정부는 사업수행의 기초적 여건만 조성하는 제도의 개편방안도 검토되어야 한다. 물론 현재로서는 생산자의 자담 능력이 취약하므로 당장 보조금 지원방식을 중단하기는 어렵다고 할 수 있다.

유통협약 및 자조금사업과 관련한 제도개편 방안은 중장기 발전계획에 의해 반영되어야 한다. 정부가 유통협약 및 자조금사업을 통해 양식수산물의 수급안정을 도모하고자 한다면, 예측가능한 정책의 시현을 위하여 이러한 사업들의 발전 방향에 대한 분명한 제시가 있어야 할 것이다.

## 2) 제도개선방안

### (1) 유통명령 및 의무자조금제도 도입 검토

정부가 유통협약 및 자조금사업을 양식수산물 수급조절을 위한 실질적인 정책수단으로 활용하고자 한다면, 무임승차자 문제 해결을 위한 제도적 기반을 반드시 확립하여야 한다. 이와 관련하여 공급측면의 조정을 위해서는 유통협약의 실효성을 높이기 위한 유통명령제의 도입이 검토되어야 한다. 물론 이는 정부가 양식수산물 수급조절에 있어서 민관협력 모형을 선택할 경우이다. 반대로 정부가 공급 안정을 위한 주도적인 사업체계를 선택한다면, 현재의 유통협약은 공급측면의 조정 수단으로서는 실효성이 높지 않으므로 자조금사업과 통합하는 것이 타당하다.

자조금사업에 있어서는 무임승차자 문제의 해결을 위한 의무자조금제도의 도입이 반드시 고려되어야 한다. 일반적으로 수산업은 축산업의 경우에 비해 유통구조가 복잡하여 자조금의 거출이 쉽지 않다.<sup>62)</sup> 따라서 수산부문에서는 무임승차자 문제의 발생 소지가 그만큼 더 커진다고 할 수 있다. 무임승차자

62) 축산업의 경우 도축장, 집유소와 같은 체계화된 유통과정이 존재하여 자조금의 거출이 비교적 용이하다.

문제의 해결 없이는 자조금사업의 안정적 추진이 어려우므로 거출에 따르는 어려움을 동시에 해결하기 위한 수단으로서 중장기적으로는 수산부문에 의무 자조금제도를 도입하는 방안을 반드시 검토하여야 할 것이다. 의무자조금제도의 도입시에는 가공·유통 단계에서 자조금의 거출을 원활하게 할 수 있는 기술적 방안도 강구되어야 할 것이다.

의무자조금제도의 도입을 위해서는 관련 법령의 제·개정이 필요하다. 제도를 도입한 이후에는 그 실시 여부를 품목별로 자율적으로 결정하도록 함으로써, 자조금사업의 원활한 추진을 위한 여건은 조성하되 시행에 있어서는 어업인의 자율적인 의사가 반영되도록 해야 할 것이다.

## (2) 사업계획 및 성과에 대한 평가체제 구축

정부는 유통협약사업에 대해 사업비의 최대 70%, 자조금사업에 대해서는 최대 50%를 국고에서 보조하고 있다. 유통협약 및 자조금사업에 정부예산이 투입되는 이유는 이 사업들이 수산물의 가격 안정이라는 정부의 정책 목표에 부합하기 때문일 것이다. 공공자금이 투입된 이상 이 사업들이 정부의 정책목표에 부합되는 결과를 얻어야 하고, 정부는 이를 위해 사업집행을 관리할 책임을 감수해야 한다.

사업비 지원에 앞서 정부는 어업인단체가 신청한 사업계획서가 소기의 목적을 달성할 수 있도록 적절한 내용을 담고 있는지를 철저하게 평가하고 그 결과에 따라 보완요청을 하거나 지원 여부를 결정하여야 한다. 또 사업 종료 후 일정 기간이 경과한 시점에서 사업이 계획대로 추진되었는지 여부와 얼마만큼의 성과를 거두었는지를 평가하여 다음 사업기간에 대한 지원 여부를 결정하여야 한다.

이를 위해서는 사전적, 사후적 평가시스템이 구축되어야 한다. 공청회를 개최하거나 평가위원회를 운영하기에 아직 사업 규모가 크지 않다면, 사업계획서의 심사나 사후적인 사업성과 평가에 외부 전문기관이나 전문가의 도움을 받는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 사업 평가가 일정한 기준에 따라 체계적으로 이루어질 수 있도록 평가기준과 지침은 사전에 마련되어야 한다.

평가항목으로는 사업주체의 대표성(자조금 형태, 생산자 참여비율, 거출비율), 발전 가능성(자조금 성장률, 거출방식, 사업 투명성), 사업효율성(조성실

적, 집행실적, 사업효과) 등을 고려해 볼 수 있을 것이다<sup>63)</sup>.

이러한 평가시스템 구축은 자조금사업 운영에 있어서 도덕적 해이를 방지하고, 사업비를 부담한 어업인의 권익을 보호하기 위해서도 필요하다.

또한 이러한 평가시스템을 통해 지원 규모를 차등화하는 방안도 적극 검토할 필요가 있을 것이다. 이는 효율적으로 사업을 추진하는 사업주관단체에 대한 인센티브로 작용할 수 있다.

### (3) 사업의 민주적 운영체제 확립을 위한 지침 마련

유통협약이나 자조금사업은 물량규제를 위한 사업참여 어업인들의 의무 준수와 자조금 납부를 전제로 한다. 따라서 사업의 결과는 참여 어업인들에게 이익이 되어야 하며, 이를 위해서는 사업계획 결정이나 변경 등에 있어서 참여 어업인들의 의사가 충분히 반영되어야 한다. 또 사업의 성과는 상세하게 어업인들에게 공개되어 어업인들이 사업의 지속적 추진 여부를 스스로 결정할 수 있도록 하여야 한다.

참여 어업인들의 이해가 충분히 반영되기 위해서는 유통협약이나 자조금사업이 매우 민주적으로 운영되어야 한다. 만일 어업인들의 이해와 상관 없이 운영진의 독단에 의해 운영되는 사업이라면 그 사업은 존재 의미를 상실하게 된다.

정부는 유통협약 및 자조금사업 운영방식에 관한 지침을 마련하여 사업의 민주적이고 투명한 운영을 보장하기 위한 제도적 장치를 갖출 필요가 있다. 정부의 지침에는 안건의 중요성에 따라 통과 요건을 차등화하고 정보공개 방식을 규제하는 등 상세하고도 구체적인 규정을 포함시키는 것이 바람직하다. 이는 사업 운영과정에서의 도덕적 해이를 방지하는 데에도 크게 도움이 된다. 이와 같은 지침을 작성함에 있어서 오랜 시행착오의 경험을 바탕으로 품목별 가이드라인을 통해 자조금사업 운영에 관한 상세한 규정을 마련한 미국의 사례는 큰 참고가 될 수 있을 것이다.

### (4) 시장조성을 위한 유사정책 통합

제4장에서 기술한 비와 같이, 정부는 양식수산물 출하조절사업 외에 수산

63) 김동환, 채성훈, “원에 농산물 자조금 제도 현황과 발전방안,” 「식품유통연구」, 제23권 제4호, 2006, p. 113.

물 소비확대를 위하여 수산물소비촉진사업과 우수수산물대축제지원사업 등 자조금사업과 목적과 효과 측면에서 유사한 사업을 동시에 시행하고 있다. 이러한 사업들은 국고 100% 보조라는 유리한 지원조건을 제공함으로써, 어업인들의 자조금사업에 대한 참여 유인을 약화시킬 우려가 있다. 또 비슷한 사업을 동시에 시행함으로써 중복 투자의 비효율성이 발생할 소지도 크다고 할 수 있다.

따라서 이러한 유사사업을 자조금사업으로 통폐합하거나 개별정책의 내용을 수정하여 서로 보완적 관계에서 정책이 실시되도록 조정할 필요가 있다.

## 제6장 결 론

1970년대 중반부터 시행되어 오던 정부비축사업이 대규모 결손 누적과 실효성 논란으로 축소되면서, 양식 수산물의 수급안정 수단으로 유통협약과 자조금사업이 2005년부터 정부의 사업비 지원과 함께 수산부문에서는 처음으로 시작되었다.

유통협약이나 자조금사업은 정부와 품목별 생산자가 서로 협력하여 수산물 수급안정을 도모하기 위한 공동 프로그램이다. 따라서 사업의 활성화는 정부와 생산자의 이해가 상통할 때에만 가능하다. 사업의 운영측면에 있어서는 다수 어업인의 이해를 반영하기 위한 민주적인 방식이 확립되어야 하고, 사업 참여에 따른 의무는 회피하고 혜택만 누리려는 무임승차자의 존재를 최소화할 수 있는 여건과 분위기가 조성되어야 한다.

수산부문에 유통협약과 자조금사업이 정부에 의해 도입된 지 3년이 경과한 시점에서, 아직 사업 활성화를 위한 이러한 전제 조건들은 충족되지 않은 것으로 보인다. 유통협약이나 자조금사업에 대한 어업인들의 인지도는 낮고, 사업추진의 구심체 역할을 감당해야 할 품목별 생산자단체는 아직 충분히 성숙되어 있지 않다. 이러한 점을 고려한다면 당분간 정부는 유통협약 및 자조금사업에 대한 지원을 확대하기보다는 사업 추진을 위한 기초 여건 확립에 주력해야 할 것으로 판단된다.

기초 여건이 충족되지 않은 상황에서의 유통협약과 자조금사업은 매우 제한적인 수급조절 기능밖에는 갖지 못한다. 특히 무임승차자 문제가 해결되지 않고 어업인들의 자발적인 참여 의사가 수반되지 않은 상태에서의 유통협약은 이 사업의 취지인 공급측면의 조정 기능을 제대로 수행할 수 없을 것이다. 유통협약사업이 현재와 같이 소규모 산지폐기와 이벤트성 행사를 중심으로 수행된다면, 이는 자조금사업과 통합하여 실시하는 것이 바람직하다. 이 경우에는 정부가 양식수산물의 수급조절을 위한 별도의 정책 수단을 강구하여야 할 것이다. 미국이나 유럽, 일본 등 많은 선진국에서 공급측면의 조정을 위한

정부 주도의 별도 정책을 시행하고 있다.

자조금사업은 소비촉진을 위한 유사 정책과 통합하여 어업인 주도의 시장 조성 활동을 뒷받침하는 정책 수단으로서 지속 발전시켜 나갈 필요가 있다. 이를 위해서는 중장기적으로 의무자조금제도를 도입하고 현재의 정부 보조방식에서 사업성과에 따른 인센티브 제도로 전환하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이와 함께 단기적으로는 사업추진 여건의 조기 확립을 위하여 어업인 대상의 홍보·교육 강화, 합리적 사업운영 방식의 정착을 위한 지침 제정, 사업 수행 전반에 대한 사전 및 사후 평가체제 구축, 시장정보 및 컨설팅 서비스 제공을 위한 지원체제 구축 등에 주력하여야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

### 1. 국내 문헌

- 강종호 · 홍성걸 · 정명생, 「미역양식업의 가격안정지지제도 개선을 위한 정책 방향」, 한국해양수산개발원, 2001.
- 김동환 · 채성훈, “원예농산물 자조금 제도 현황과 발전방안”, 식품유통연구, 제23권 제4호, 2006. 12.
- 김병률 · 김윤식 · 박동규, 「농산물 유통협약 및 유통명령제 도입방안」, 한국농촌경제연구원, 1999. 11.
- 김정호, “자조금제도, 그 발전과정을 지켜보면서”, 「자조금」, 제2권 제5호, 2005. 11.
- 김태곤, 「미국과 일본의 농업소득안정정책」, 한국농촌경제연구원, 2002.
- 농수산물유통공사, 「국내 수출입통계」 각 년도.
- 농산물유통구조정책연수단, 「농산물 유통구조정책 연수보고」, 1998
- 박성재 · 김용택 · 박준기, 「외국의 농업협동조합」, 한국농촌경제연구원, 2001.
- 박영인, 「마아키팅 보오드」, 삼성문화사, 1969.
- \_\_\_\_\_, 「한국농업의 삼장통합」, 홍익제, 1994.
- \_\_\_\_\_, 「자조금 20년」, 홍익제, 2004.
- 박영인 · 박종수 · 정찬진, 「축산자조금사업 평가와 자조금제도 개선」, 한국자조금연구원, 2005.
- 박정근, 「농업발전경제학 : 경제발전과 농업문제」, 박영사, 2004
- 박종수, “한국 농업 자조금 연구”, 「자조금」, 창간호, 2004. 10.
- 박종수 · 권용대, “낙농자조금사업의 성과분석”, 「농업경영정책연구」, 제28권 제1호, 2001.
- 박종수·정경수, 「쌀 자조금제도의 도입 및 운영방안」 한국자조금연구원, 2006.
- 박현태, “뉴질랜드 농정개혁과 농민단체의 농정참여”, 「농촌경제」, 제28권

- 제4호(2005년 겨울호), 2005.
- 박현희, “WTO/DDA 농업협상에 따른 수출물류비 지원방안 연구”, 「창업정보학회」, 제9권 제4호, 2006. 12.
- 서광문, 「수산업협동조합의 본질과 이익단체론」, 거성글미디어, 2001.
- 신영태 외, 「어업관측제도 도입방안에 관한 연구」, 한국해양수산개발원, 2002. 2.
- 유도일·김관수, “농업부문 공익광고의 경제성분석 : 낙농자조금 공익광고의 우유소비 확대효과를 중심으로”, 「농업정책연구」, 제46권 제4호, 2005.
- 이계임 외, 「수산물 수급실태 분석과 중장기 전망에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원, 2003.
- 이규상, 「원예특작부문의 마켓팅제도 도입 및 발전 방안에 관한 연구: 유통명령제와 자조금제도를 중심으로」, 석사 학위 논문, 고려대학교, 2000.
- 이남수, 「식품소비의 트렌드와 수산물 소비 활성화 방안」, 한국해양수산개발원, 「월간해양수산」, 제265호, 2006. 10.
- 이상무, 「파워 농촌으로 디자인하라」, 도솔, 2007.
- 정명생 외, 「주요 어류의 소비구조 분석에 관한 연구」, 한국해양수산개발원, 2004.
- 조정희 등, 「양식산업의 생산, 수급 및 가격안정을 위한 유통명령제 도입방안」, 한국해양수산개발원, 2002. 12.
- 채희율, “농업협동조합의 사업체제 : 유럽의 경험과 시사점”, 2001.
- 한국자조금연구원, 「쌀자조금 제도의 도입 및 운영방안」, 농협중앙회 연구용역보고서, 2006. 11.
- 해양수산부, 「어업생산통계」 각 년도.
- 홍현표 외, 「수산부문 전망을 위한 총량모형의 구축을 위한 기초적 연구」, 한국해양수산개발원, 2003.
- \_\_\_\_\_, 「수산부문 전망을 위한 총량모형의 구축」, 한국해양수산개발원, 2004.



## 2. 외국 문헌

- Forbes, R. and Johnson R.W.M., "Recent Trends in New Zealand Agricultural Productive", *Australian Agribusiness Review* 9, 2001.
- Gary W. Williams and John P. Nichols, "Interpreting and Communicating Checkoff Program Evaluation Results", NEC-63 Workshop, 2006.
- Jesse, Edward V. and Aaron C. Johnson, Jr, "Effectiveness of Federal Marketing Orders for Fruits and Vegetables", USDA Economics and Statistics Service Agricultural Economic Report No.471, 1981.
- Kaiser, H.M. , "Impact of Generic Fluid and Cheese Advertising on Dairy Markets, 1984-99", *NICPRE Research Bulletin 2000-02*, Cornell University, 2000.
- Kaiser, H.M. and Chanjin Chung, "Impact of Generic Milk Advertising on New York State Markets", *NICPRE Research Bulletin 1999-05*, Cornell University, 1999.
- \_\_\_\_\_, "Impact of Generic Milk Advertising on New York State Markets, 1986-2000", *NICPRE Research Bulletin 2002-02*, Cornell University, 2002.
- Oral Capps, Jr. and Gary W. Williams, "Ascertaining the Effectiveness of the Promotion Activities of the American Lamb Board and Developing Household Profiles of Lamb Purchases", NEC-63 Workshop, 2006.
- Schmit, T.M and Harry M. Kaiser, "Decomposing the Variation in Generic Advertising Response over Time", *American Journal of Agricultural Economics* 86, 2004.
- Steve R. Meyer, "Needs & Expectations from Quantitative Analyses - A Pork Producer Perspective", NEC-63 Workshop, 2006.
- Trina Robertson, "Dairy Council of California Evaluation Protocols and Results", NEC-63 Workshop, 2006.
- USDA, "Report to Congress on the National Dairy Promotion and Research Program and the National Fluid Milk Processor Promotion Program",

Washington, DC : USDA, 2004.

### 3. 참고 사이트

한국자조금연구원([www.checkoff.org](http://www.checkoff.org))

한우자조금관리위원회([www.hanwooboard.or.kr](http://www.hanwooboard.or.kr))

양돈자조금관리위원회([www.porkboard.or.kr](http://www.porkboard.or.kr))

참다래사업단([www.jeoncd.com](http://www.jeoncd.com))

품목별전국협의회([www.pummok.co.kr](http://www.pummok.co.kr))

## 부 록 1 : 뉴질랜드 자조금부과 명령

### 2007년 자조금부과(홍합, 굴, 연어) 명령

총독 Dame Sian Elias

내각 명령

2007년 7월 30일 웰링턴

제출 : 내각 총독

농산물부과금법 「The Commodity Levies Act(1990)」 제 4절에 의거하여 (1996년 어업법 305절 적용), 그리고 집행위원회의 권고와 동의에 따라 총독은 다음 명령을 발한다.

#### - 칙 령 -

#### 1. 제목

이 명령은 2007년 홍합, 굴 및 연어에 대한 상품 자조금 부과 명령이다.

#### 2. 시작일

이 명령은 2007년 9월 1일부터 효력을 발한다.

#### 3. 해석

이 명령에서 달리 요구하지 않는 한,

- 양식행위는 어류, 수산물, 해조류 등을 수확할 목적으로 배양하거나, 부화시키거나, 양식하거나, 기르는 행위를 의미한다.
- 양식업은 홍합, 굴, 연어의 양식 사업에 관련된 제반 활동을 의미한다.
- 기업은 이 명령 발효일로부터 뉴질랜드 양식회사(NZ Aquaculture Limited)로서 등기된 영리행위 조직을 의미한다.
- 공시가격은 제8조 2항에서 각 어종에 대해 매겨진 가격을 의미한다.
- 양식업자는 1996년 어업법 2(1)에서 정의를 의미한다.

- GST는 상품 및 서비스 과세법(1985) 하에서 과세 가능한 상품 및 용역을 의미한다.
- 자조금은 제 4조에서 부과된 부과금을 의미한다.
- 징수자는 다음 중 하나를 의미한다.
  - (a) 제 6조 1항의 인가 받은 양식수산물 구매업자, 또는
  - (b) 제 6조 3항의 양식업자
- 납부액은 본 자조금 명령에 따라 납부된 금액을 의미한다.
- 납부년도는 각 연도의 9월 1일에 시작하여 차년도 8월 31일 종료되는 12개월의 기간을 의미한다.
- 인가받은 구매인은 1997년 어업 규제법(인가 받은 양식수산물 구매업자)에 따라 양식수산물 구매 허가(license)를 받은 자를 의미한다.
- 중개인은 당사자 간 분쟁 발생 시 제 21조에 따라 이의 해결을 돕는 자를 의미한다.
- 홍합은
  - (a) 어패류의 일종인 녹색 홍합(*Perna canaliculus*), 다만
  - (b) 어린 홍합은 제외한다. (40mm 이하의 홍합)
- 일반해결은 문제의 투표와 표결 권한이 있는 주주의 과반수 표결에 의해 승인되는 해결을 의미한다.
- 굴은
  - (a) 태평양 굴 (mollusc *Crassostrea gigas*), 다만
  - (b) 어린 굴은 제외한다. (37mm 이하의 굴)
- 상대 달러 가치는 양식업자가 판매를 목적으로 수확한 홍합, 굴, 연어의 톤 수 단위의 무게에 해당 어종의 공시가격을 곱한 금액을 의미한다.
- 판매는 어업법(1996) 제 2조 1항과 동일한 의미를 가지며, 매도에 해당하는 뜻을 가진다.
- 연어는
  - (a) 왕연어(*Oncorhynchus tshawytscha* 또는 chinook) 어종을 지칭
  - (b) 살아 있는 상태로 판매가 아닌 다른 양식장이나 장소로 이동시킬 목적으로 수확하는 연어의 치어는 포함하지 아니한다.

- 자조금의 부과 -

4. 자조금

- (1) 자조금은 양식업자가 판매를 위해 수확하는 모든 홍합, 굴, 연어에 대하여 부과된다.
- (2) 자조금은 기업에 납부할 수 있다.

- 자조금의 납부 -

5. 일차적인 납부 의무

자조금을 납부할 일차적인 의무가 있는 자는 홍합, 굴, 연어를 수확하여 판매하는 자이다.

6. 인가받은 구매인

- (1) 양식업자가 홍합, 굴, 연어를 수확하여 인가받은 구매인에게 판매할 경우, 당해 구매인은
  - (a) 자조금 및 부과된 모든 GST를 기업에 납부하고,
  - (b) 홍합, 굴 및 연어에 대해 판매인에게 지불하게 되는 기타 항목에서 이를 제함으로써 부과된 자조금 및 GST를 판매인으로부터 환급받을 수 있다.
- (2) 인가받은 구매인은 자조금을 납부하는 데 대하여 징수비용을 받을 수 없다.
- (3) 홍합, 굴, 연어를 수확하나 인가받은 구매인 이외의 자에게 판매할 경우, 당해 양식업자는 기업에 직접 자조금 및 GST를 납부하여야 한다.

- 부과율 -

7. 부과율은 단일 부과율로 한다.

- (1) 자조금은 단일 부과율로 징수된다.
- (2) 다만, 이 명령의 대상이 되는 3개의 어종 각각에 대해 상이한 부과율이

적용된다.

## 8. 최고 부과율

- (1) 홍합, 굴, 연어에 대한 최고 부과율은 이들의 상대 달러 가치의 2%이다.(GST에 추가)
- (2) 기업은 과세가 적용되는 해당 연도 이전 3년의 각 12개월씩에 대하여 홍합, 굴, 연어에 대해 납부되었거나 납부될 수 있는 평균 항구 가격 (GST 제외)을 적용하여 홍합, 굴, 연어의 공시가격을 정해야 한다.

## - 자조금의 계산 -

## 9. 자조금 계산의 기초

- (1) 해당 부과 년도의 납부 자조금은 양식업자가 판매를 목적으로 수확한 홍합, 굴, 연어의 자연 중량에 따라 부과된다.
- (2) 자조금은 다음과 같이 계산한다.
  - (a) 일반 자조금, 그리고
  - (b) 어종 특별 자조금

## 10. 일반 자조금 계산

제 9조 2항에서 명시된 일반 자조금은 각 어종에 대하여 다음과 같이 계산한다.

$$\frac{a \times b}{c}$$

위의 계산식에서 a는 1년간 총 자조금, b는 당해 어종에 비례하는 총 일반 자조금, 그리고 c는 해당 연도의 당해 어종의 총 톤수이다.

## 11. 어종 특별 자조금 계산

- (1) 제 9조 2항의 어종 별 자조금은 다음과 같이 계산한다.

$$\frac{x}{y}$$

이 계산식에서, x는 각 어종에 대해 기업이 제안하는 총 지출금액이며, y는 각 어종에 대해 기업이 추정하는 연간 톤수이다.

## 12. 기업의 실질 부과율 결정 의무

- (1) 기업은 기업의 규칙에 따라 정해진 절차에 의거하여 각 과세연도 시작 일 이전에 소집된 일반 회의에서 해당 과세연도의 실질 부과율을 정해야 한다.
- (2) 기업이 상기 1항에 따라 실질 부과율을 결정하지 아니할 경우, 당해연도의 부과율은 상기 1항에 의거하여 정해진 이전의 실질 부과율로 부과된다.
- (3) 이 명령 발효일 이후 과세연도의 실질 부과율은 다음과 같다.

부과율(톤 당 \$)	홍합(\$)	굴(\$)	연어(\$)
일반 부과율	3.74	18.13	13.54
어종 특별부과율	5.05	5.40	0.00
총 부과율	8.79	23.53	13.54

- 통 지 -

## 13. 부과율 통지

제 12조 1항에 따라 당해 과세연도의 부과율이 결정된 날로부터 14일 이내에 기업은 다음 대상자에게 해당 부과율 및 날짜를 문서로 통지해야 한다.

- (a) 모든 양식업자
- (b) 모든 인가받은 구매인

- 납부 및 환급 시기 -

## 14. 납부 및 환급 시기

납부 기한은 다음과 같다.

- (a) 인가받은 구매인이 자조금을 납부할 수 있는 경우, 홍합, 굴 및 연어 공급일 다음 달의 20일
- (b) 양식업자에 의해 납부 가능한 경우, 홍합, 굴, 연어가 판매된 다음 달의 20일

- 기업의 자조금 사용 -

15. 기업의 자조금 지출 용도

기업은 납부 받은 모든 금액을 당해 기업 주주들의 일반 회의에서 승인된 연간 예산 및 사업 계획에 따라 지출 또는 투자해야 한다.

16. 지출의 용도

기업은 납부 받은 자조금을 다음과 같은 양식 산업 개발 및 관리를 목적으로 지출해야 하나, 반드시 다음 목적에 국한되지는 않는다.

- (a) 양식산업 활동 및 시장개발 계획 진흥
- (b) 생물학적, 환경적 연구 및 시장 연구
- (c) 양식업과 관련된 홍보 활동
- (d) 상표권 및 특허 조사, 출원 및 보호
- (e) iwi 협의 및 양식업의 iwi 참여 증진
- (f) 하나 혹은 그 이상의 행동 규범 개발 및 유지
- (g) 다음과 관련된 제출을 포함한 재산권 보호
- (i) 자원관리법(1991)에 따른 지역연안계획 및 연안 입찰 절차
- (ii) 갯벌 및 해저법(2004)에 따라 갯벌 및 해저에 대한 권리 주장
- (iii) 양식 행위에 대한 연안 허가 신청 대상이 되는 해저 지역과 관련되거나 양식 활동이 허가된 해저 지역의 탐사 또는 광업행위에 관련된 광물법(1991)에 따른 신청 또는 권리 주장
- (h) 기업이 승인한 자조금 징수 및 관리를 포함한 연례 활동 및 법적 책임의 관리
- (i) 품질 보증 및 수질
- (j) 환경위험 관리 및 생물보호

- 기록보존 및 정보 요건 -

17. 징수자의 책임

- (1) 모든 징수자는 기업이 승인한 양식에 따라 기록을 보존해야 하며, 다음



사항을 포함한다.

- (a) 징수 대상이 되는 홍합, 굴, 연어의 자연 무게
  - (b) 기업에 납부되는 자조금
  - (c) 홍합, 굴, 연어를 수확하는 양식업자의 이름
  - (d) 양식장을 고유하게 식별하는 ID
  - (e) 수확일
- (2) 징수자의 의무
- (a) 제 14조에 따라 납부 내역과 함께 관련 기록 사본을 기업에 제출
  - (b) 해당 부과 연도 다음 해부터 7년간 기록 사본을 보존한다.

## 18. 기업의 기록보존 의무

- (1) 기업은 각 부과 연도마다 각 어종에 대하여 다음과 같은 기록을 보존해야 한다.
- (a) 징수된 금액
    - (i) 징수된 날짜
    - (ii) 납부한 자
  - (b) 징수된 금액을 언제 어떻게 투자했는지의 내역
  - (c) 징수된 금액을 언제 어떻게 지출했는지의 내역
- (2) 기업은 해당 부과 연도 다음 해부터 7년간 기록 사본을 보존한다.

## 19. 정보의 비밀성

- (1) 기업의 여하한 임원, 직원, 대리인도 다음과 같이 취득한 상업적으로 민감한 정보를 공개할 수 없다.
- (a) 본 명령에 따라 수행한 행위
  - (b) 본 명령과 관련하여 농산물부과금법(1990)에 따라 어업법(1996) 305 절을 적용하여 수행한 행위
- (2) 상기 1항은 다음과 같은 정보의 공개를 금지하지 아니한다.
- (a) 기업 내부의 다른 임직원 또는 대리인에 대한 공개
  - (b) 당해 정보와 관련된 모든 양식업자 및 인가받은 구매인의 동의에 따른 공개

- (c) 당해 정보가 여하한 특정인을 적시하지 아니할 경우 통계 및 조사를 목적으로 한 공개
- (d) 본 명령 발효일 이전에 이루어진 투표에 따라 정보를 획득하고 당해 정보가 여하한 특정 양식업자가 인가받은 구매인을 적시하지 아니할 경우
- (e) 법에 의해 요구되는 공개
- (3) 상기 1항은 다음 목적을 위한 정보의 공개를 방해하지 아니한다.
  - (a) 자조금 징수를 포함한 명령 집행
  - (b) 어업법(1996) 305절을 적용한 농산물부과금법(1990) 제 17조 1항 및 제 25조에 따른 행위
  - (c) 본 명령 하에서 또는 본 명령과 관련된 여타 소송 절차에서 증거 제공

- 양심에 따른 거부 -

## 20. 양심에 따른 거부

- (1) 양심적 또는 종교적 이유에 의하여 본 명령에서 정한 방법으로 자조금을 납부하기를 거부하는 양식업자나 인가받은 구매인은 해당 금액을 본 명령의 집행을 담당하는 국무부 장관에게 납부할 수 있다.
- (2) 해당 장관은 징수한 금액이 기업에 지급되도록 한다.

- 분쟁의 중개 -

## 21. 중개인 선정

- (1) 이 조항은 다음 사항에 관한 분쟁 발생시에 적용된다.
  - (a) 특정인이 자조금을 납부토록 요구되었는지 여부
  - (b) 특정인에게 납부토록 요구된 자조금의 액수
- (2) 분쟁의 여하한 당사자도 중개에 의한 분쟁 해결을 목적으로 당사자간의 회의를 주선하고 주재할 사람을 지정하기 위해 뉴질랜드 중재 및 중개 위원회 의장에게 이를 부탁할 수 있다.
- (3) 중개인 선정이 상기 2항에 따라 이루어질 경우, 당해 선정은 다음 조건

이 충족되면 종료된다.

- (a) 분쟁 당사자들이 합의에 의해 이를 해결할 경우
- (b) 29조에 의해 분쟁이 해결될 경우

## 22. 중개인에 대한 보수 지급

- (1) 중개인은 분쟁 당사자가 합의한 보수를 수수료 또는 보수 명목으로 지급받는다.
- (2) 분쟁 당사자가 중개인에 대한 보수에 합의하지 못 할 경우, 뉴질랜드 중재 및 중개 위원회 의장 또는 그에 의해 권한이 승인된 자는 다음 조치를 취한다.
  - (a) 중개인에게 보수로서 지급될 금액을 결정
  - (b) 각 당사자가 지급해야 할 액수를 지정
- (3) 각 당사자는 상기와 같이 의장 또는 그에 의해 승인된 자가 결정한 액수를 중개인에게 지급한다.

## 23. 분쟁 해결 회의

- (1) 중개인은 분쟁 해결을 위해 당사자들간에 1회 혹은 그 이상의 회의를 소집하고 이를 주재한다.
- (2) 각 회의는 중개인이 당사자들에게 서면으로 통보한 날짜와 시간, 장소에서 개최된다.

## 24. 회의 참여

제 25조가 적용되지 아니할 경우 중개인과 분쟁 당사자만이 동 회의에 참석할 수 있다.

## 25. 대리인

중개인은 정황으로 미루어 볼 때 그렇게 함이 적절하다고 판단되는 경우 분쟁 당사자의 대리인이 회의에 참석하도록 허락할 수 있다.

## 26. 발언권

다음과 같은 자는 회의에서 발언권을 갖는다.

- (a) 분쟁 당사자
- (b) 중개인에 의해서 참석이 허락된 분쟁 당사자의 대리인

## 27. 증거

- (1) 중개인은 법정에서 채택 여부를 불문하고 관련 증거 및 정보를 청취하거나 이를 참조할 수 있다.
- (2) 중개인은 분쟁 해결에 바람직하다고 생각되는 한 자신의 재량으로 증거물을 수집하거나 이를 취득할 수 있으며, 조사 및 문의를 할 수 있다.
- (3) 중개인은 법적 선언에 따라 증거물을 제공한 자로 하여금 회의에서 이를 입증토록 할 수 있다.

## 28. 분쟁 해결 합의

- (1) 제 21조에 의해 소집된 회의 도중 혹은 그 결과로서 분쟁의 전부 혹은 일부가 합의에 도달할 경우, 합의 조건은 해결 합의문에 기록된다.
- (2) 분쟁 해결 합의는 각 당사자를 구속하며 관할권을 가진 법정에서 이를 집행할 수 있다.

## 29. 특정한 경우 분쟁의 종결

- (1) (2)항은 다음의 경우 적용된다.
  - (a) 당사자들이 회의에 직접 참석했는지 여부를 불문하고 제 23조에 따라 중개를 통해 분쟁이 해결되지 아니할 경우
  - (b) 중개인의 판단하기에 당사자들이 해결에 도달하지 못 할 것이라고 생각되는 경우
- (2) 중개인은 당사자의 동의 여하에 불문하고 다음 조치를 취할 수 있다.
  - (a) 중개 절차의 종료
  - (b) 분쟁의 종결
- (3) 중개인이 상기 (2)항에 따라 분쟁을 종결하는 경우, 중개인은 각 당사자에게 해당 결정 및 그 이유를 적시한 서면 통지를 해야 한다.

## 30. 중개 비용

각 분쟁 당사자는 제23조 또는 제29조 하에서 이루어진 결정에 따른 중개

와 관련하여 발생한 비용을 지불한다.

### 31. 관할법원에서의 소송

- (1) 제29조에 따른 분쟁의 종결에 만족하지 못 한 당사자는 해당 결정에 대해 관할법원에 이에 관한 소송을 제기할 수 있다.
- (2) 해당 소송은 소송 통지서 작성을 통해서 제기된다.
  - (a) 분쟁 종결일로부터 28일 이내, 또는
  - (b) 관할법원 판사가 허용할 경우 이보다 긴 기간 내
- (3) 법원 행정처는 다음 조치를 취한다.
  - (a) 재판 일정 및 장소 결정
  - (b) 당사자에게 이를 공지
  - (c) 당사자에게 소송 제기 문서 사본을 통지
- (4) 각 분쟁당사자는 재판 당일 출석하여야 한다.
- (5) 관할법원은 제29조에 따른 결정을 재확인하거나, 변경하거나, 이를 번복할 수 있다.
- (6) 소송장 제출로 인하여 분쟁 결정의 집행이 유예되지는 않는다.

- 폐 기 -

### 32. 폐기

- (1) 자조금부과(녹색 통합) 명령 2001 (SR 2001/280)은 폐기된다.
- (2) 다만, 동 명령 하에서 2007년 8월 31일까지 부과된 자조금은 동 명령의 폐기와 무관하게 여전히 납부해야 한다.

Diane Morcom, 집행 위원회 서기관

- 주 석 -

이 주석은 본 명령의 일부를 구성하며, 그 일반적 효력을 나타내기 위한 것

이다.

이 명령은 2007년 9월 1일 효력을 발생한다. 동 명령은 동 명령이 제정되지 아니하였을 경우 2007년 9월 16일 효력이 종료되는 상품과세 명령(녹색 홍합) 2001을 대체한다. 다만, 2001년 명령 하에서 2007년 8월 31일까지 부과된 자조금들은 납부를 완료해야 한다.

본 명령은 인가받은 구매인에게 판매되는지 혹은 양식업자에 의해 판매되는지 여부를 불문하고 양식 활동 과정에서 재배되고 수확되고 판매된 홍합, 굴, 연어에 대하여 자조금을 부과한다. 자조금은 뉴질랜드 양식회사(NZ Aquaculture Limited)에 납부할 수 있다.

농산물부과금법(1990) 13(1)에 따라 본 명령은 제정일로부터 6년이 경과하는 시점에서 그 이전에 폐기되거나 연장되지 아니하는 한 효력을 상실한다.

공표법(1989)에 따라 공포.

관보 게재일: 2007년 8월 2일

이 명령은 수산부(Ministry of Fisheries)의 소관이다.

## 부 록 2 : 국내 농업부문 출하약정제도

### 1. 시설채소약정출하(수급안정)사업

이 사업은 정부와 농협중앙회가 공동으로 자금을 조성하여 산지농협에 지원하는 사업으로 생산과잉 기조를 보이고 있는 시설채소류의 수급상황에 따라 산지조합이 신축적으로 조절함으로써 공급불안정 해소 및 가격안정을 도모하기 위한 목적으로 시행되고 있다.

산지농협은 농가와 출하약정을 체결하고 그 물량의 전부를 농협에 판매위탁하면 수급상황과 가격동향을 감안하여 출하처, 판매량 등을 신축적으로 조절하여 가격안정을 도모한다<sup>64)</sup>. 또한 이 사업의 자금은 정부융자금 80%(10년 거치, 무이자)와 농협자금 20%로 구성된다.

2007년 사업대상품목은 오이, 호박, 가지, 토마토, 풋고추 등이며, 자금의 용도는 해당품목을 폐기할 때 수확비용을 지원(수확비의 100% 이내)하거나 유통협약 이행 등에 사용한다. 또한 사업대상자는 해당품목을 취급하는 지역농협 또는 품목조합, 영농조합법인 등이며, 약정대상자는 재배농가 또는 작목반, 영농조합법인 등이다.

이러한 약정출하사업은 사업대상이나 자금 구성 등의 차이는 있으나 큰 틀에서는 유통협약사업의 일환으로 이해될 수 있다.

---

64) 단 가격하락 심화 등으로 유통협약을 체결한 경우에는 유통협약 내용에 따라 출하조절을 실시한다.

## 2. 과실수급안정사업

이 사업은 앞에서 살펴본 시설채소약정출하사업과 사업목적과 내용은 동일한 사업으로 그 대상을 과실류(사과, 배, 단감, 감귤)로 한다는 차이가 있다.

과실수급안정사업은 재배농가와 산지 조합 간에 생육전반기인 봄에 출하계약을 체결하며, 출하된 과실은 계약 시 제시된 정산기준가격을 기준으로 판매가격에 따라 보전하는 방식을 취하고 있다. 그리고 사업대상 조합의 선정기준<sup>65)</sup>은 전국단위 품목단체에 가입한 조합으로 한정하고 있으며, 조합 당 사업신청물량도 전년도 조합 전체 취급물량의 10% 이상으로 하고 있다.

농림부는 이 사업을 통해 과수농가의 판로확보와 가격보전으로 과수농가의 안정적인 경영을 도모한다는 목적과 함께 산지 생산자단체(산지농협)를 과실류의 수급조절 및 산지유통의 핵심주체로 육성하는 것을 목표로 하고 있다.

이상과 같은 정부주도 수급안정사업은 수산물의 수급안정사업을 실시함에 있어서 산지수협 특히, 업종별 수협의 역할에 대한 모델로 시사하는 바가 크다. 특히 품목별 생산자단체 구성이 미미한 수산물의 경우 본격적인 유통협약이나 자조금사업을 도입하기에 앞서 정부주도의 수급안정사업을 실시함으로써 자율 수급조절의 필요성에 대한 생산자들의 공감대를 형성할 수 있는 방안으로 유용할 것으로 판단된다.

65) 사업적격조합의 검토기준으로 사업대상 품목의 재배면적 또는 취급물량, 자부담 및 자금관리능력, 사업관리 주체로서의 사업수행능력 등의 기준으로 선정한다.



수산부문 유통협약 및 자조금사업 활성화 방안

---

2007年 12月 27日 印刷

2007年 12月 31日 發行

編輯兼 李 正 煥  
發行人

發行處 韓國海洋水産開發院  
서울특별시 서초구 방배3동 1027-4

전 화 2105-2700 FAX : 2105-2800

등 록 1984년 8월 6일 제16-80호

---

組版・印刷/한성애드컴 2266-6559 정가 15,000원

판매 및 보급 : 정부간행물판매센터 Tel : 394-0337