

KMI 동향분석

VOL.57
2017 NOVEMBER

발간년월 2017년 11월(통권 제57호) 주 소 49111 부산광역시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동) 발행인 양창호
감 수 하동우 인포그래픽 김태한 발행처 한국해양수산개발원 자료문의 정책동향연구본부 동향분석실
홈페이지 www.kmi.re.kr 이 보고서의 내용은 본원의 공식적 견해가 아닙니다.

수산직불제 제도 개선 방향 -마을공동기금 활성화 등으로 어업인 만족도 높이는 내실화 필요-

김봉태 FTA이행지원센터장
(btkim@kmi.re.kr/051-797-4592)

박상우 어촌정책연구실 부연구위원
(swpark@kmi.re.kr/051-797-4562)

기해경 FTA이행지원센터 연구원
(keehk@kmi.re.kr/051-797-4593)

도서지역 어가는 전체 어가의 35%에 이르며 그 비중도 높아지고 있지만 도서지역 어촌의 사회기반시설에 대한 접근성은 일반지역(비도서지역)에 비해 크게 떨어진다. 2015년 농림어업총조사의 분석에 따르면, 도서지역 어가의 경우 보건, 문화, 금융 등의 시설까지 접근 소요 시간이 30~60분 더 걸렸고 생산 활동과 관련되는 판매·유통 시설도 10~30분 더 걸리는 것으로 나타났다.

이러한 차이는 어업경영 성과의 차이로도 나타나는데, 2015년 어업총조사 자료에 기초할 때 도서지역 어가의 수산물 판매액은 유사한 조건의 일반지역 어가보다 293~424만 원 적었고 양식 어가의 양식수산물 판매액은 661~677만 원 적은 것으로 분석되었다. 주거기반 시설에서도 난방, 상수도, 주택 등의 면에서 도서지역이 열악한 것으로 확인되었다. 이러한 점으로 볼 때 도서지역 어가는 일반지역 어가에 비해 '조건불리성'을 지니고 있다고 할 수 있다.

정부는 도서지역 어촌의 조건불리성을 완화하기 위하여 한·미 자유무역협정(FTA)의 국내보완대책으로 조건불리지역 수산직불제를 도입하여 시행하고 있다. 2012~2013년 시범사업을 거쳐 2014년 본사업에서 대상 도서의 범위를 확대하는 등 지급 대상을 넓혀왔다. 직불금은 어가당 50만 원이었다가 국회 한·중 FTA 여야정협의체의 협의 결과('15.11.30.)에 따라 2017년부터 단계적으로 인상되어 2020년부터 70만 원이 지급될 예정이다. 그리고 새 정부가 출범하면서 공약 사항의 이행으로 직불제 대상이 2018년부터 모든 도서로 확대되고, 직불금의 추가적인 인상도 검토되고 있다.

그런데 수산직불제가 지역간 격차를 완화한다는 정책 목표에 더욱 충실하기 위해서는 직불금

인상과 함께 육지로부터의 거리나 종사 업종의 차이에 따른 조건불리성의 차이를 반영하여 현행의 균등지원 방식에서 제기되는 문제를 개선할 필요가 있다. 육지로부터 거리가 멀수록 조건불리성이 커지므로 현재 검토되고 있는 추가적인 인상은 거리에 비례한 차등 지원의 방안이 검토되어야 할 것이다.

그리고 한국해양수산개발원(KMI)의 조사(2017.3.)에 따르면 직불금에 대한 어업인의 만족도가 그리 높지 않았고, 불만족 이유로 지원 규모에 대한 부분이 가장 많았다. 이는 어가가 실질적으로 수령하는 금액이 연간 35만 원으로 많지 않은 데다 나머지 15만 원이 어촌마을공동기금으로 적립되는데 그 규모가 크지 않아 마을의 정주여건이나 어업생산성의 개선에 큰 기여를 하지 못하고 있기 때문으로 풀이된다. 마을 당 평균 적립금은 630만 원에 불과하여 어촌계가 독자적으로 사업을 수행하기가 어려운 수준이다. 따라서 제도의 실효성을 높이기 위해서는 지원 규모를 확대할 수 있는 사업 체계의 개선이 요청된다.

이를 위해 사업계획과 기대효과가 우수하나 재원이 부족한 어촌에 대해서는 정부의 지역개발사업(해양수산부 일반농산어촌개발, 행정안전부 도서종합개발사업 등)과 연계하여 마을공동기금과 매칭되는 추가적인 사업비를 지원하는 것을 검토할 필요가 있다. 각 어촌에서 가장 필요로 하는 사업을 발굴하여 실행함으로써 기존 지역개발사업의 실효성을 제고하는 효과도 기대할 수 있을 것이다.

또한 마을공동기금을 규모화하고 유사·중복 사업의 비효율성을 해소하기 위해 주변 어촌과 공동으로 사업을 추진하는 경우 사업의 선정이나 사업비 지원 시 우대하는 방안도 필요하다. 그리고 일본의 이도(離島)센터와 같이 조건불리지역을 전담하는 센터(가칭 ‘섬 활성화 지원센터’) 설립을 통해 사업계획부터 사후관리까지 체계적으로 지원할 수 있는 기반을 갖춰 나갈 필요가 있다.

조건불리지역 수산직불제는 수산분야에 처음 도입된 직불제로 한시적으로 운용되는 FTA 피해보전직불제를 제외한다면 유일한 제도이며, 향후 다양한 수산직불제 개발 및 확대를 위해 모범적인 사례로 의미가 크다. 더욱이 현재 WTO 협상에서 수산보조금 규제가 가시화되고 있는 상황에서 조건불리지역 수산직불제는 허용보조금으로 분류될 가능성이 높으므로 수산보조금 규제 시에도 도서지역의 수산업을 진흥하는 유용한 정책 수단으로 활용할 수 있도록 지속적으로 발전시켜나갈 필요가 있다. 특히 도서지역 어촌의 정주여건과 어업생산성 개선을 목적으로 조성하는 어촌마을공동기금은 지역개발사업과의 연계를 통해 실효성을 높여나가야 할 것이다.

도서지역 어촌, 정주여건 및 어업생산 측면에서 불리

■ 도서지역 어촌의 비중이 커지면서 수산물 생산과 지역 경제 측면에서 중요성 확대

- 2017년 현재 조건이 불리한 도서지역 어가는 약 2만 가구로 전체 어가 중에서 약 35%를 점하고 있음
- 통계청 어업총조사에 따르면, 2010과 2015년 사이 도서지역 어가가 11%, 어가인구가 20% 감소하였지만, 일반지역(비도서지역)은 각각 18%, 26% 감소한 것에 비하면 감소세가 작아 수산물 생산과 지역 경제 측면에서 도서지역 어촌의 중요성이 점점 커지고 있음¹⁾
- 여기에는 도서지역의 수산업 의존도가 커서 전업(轉業)이 쉽지 않은 측면도 있지만 도서가 많은 전남 지역을 중심으로 최근 귀어(歸漁)가 많다는 점도 작용한 것으로 풀이됨²⁾

표 1. 도서지역과 일반지역의 어가 및 어가인구 변화율(2010~2015년)

단위: %

구분	어가		어가인구	
	도서지역	일반지역	도서지역	일반지역
전체	-10.6	-18.2	-19.5	-26.3
인천	-11.9	-23.5	-22.1	-30.5
전북	6.4	12.1	-3.9	-5.3
전남	-2.9	-18.0	-10.7	-24.1
경북	-30.4	-25.6	-35.7	-34.0
경남	-24.7	-11.8	-32.1	-21.3
제주	-21.5	-31.7	-31.2	-35.2
기타		-22.1		-30.6

주: 분석 자료의 특성 상 도서지역은 읍·면이 도서지역인 경우에 한정

자료: 통계청, 어업총조사(해수면) 원자료(2010년, 2015년)

■ 도서지역 어촌의 사회기반시설 및 판매·유통시설에 대한 접근성은 개선되고 있으나 여전히 일반지역에 비해 많은 시간 소요

- 농림어업총조사 지역조사 원자료를 이용하여 2010년과 2015년을 분석한 결과, 사회기반시설과

1) 행정구역 단위인 어업총조사의 특성 상 읍·면이 도서지역인 조건불리지역을 대상으로 집계함(읍·면의 일부가 도서지역인 경우는 일반지역에 포함됨)

2) 통계청의 귀농어·귀촌인 통계에 따르면, 2016년 1,005명의 귀어인 중 358명이 전남 지역으로 귀어하여 가장 많았는데, 통계가 집계된 2013년 이후 비슷한 경향을 보이고 있음

판매·유통시설에 대한 접근성 면에서 도서지역과 일반지역의 격차가 개선된 것으로 나타났음

- 이는 제3차 도서종합개발계획(2008~2017)의 시행으로 연륙교, 연도교, 선착장, 도로시설 등이 지속적으로 확대되고 있기 때문으로 풀이되는데, 특히 도서지역의 고립성 완화에 크게 기여하는 연륙교와 연도교는 2010년과 2015년 사이 9개가 건설되었음
- 그러나 이러한 개선에도 불구하고 보건, 문화, 금융 등의 필수 시설까지 이동이 30~60분 이상 더 소요되었고, 생산 활동과 관련되는 판매·유통 시설도 10~30분 정도 더 걸리는 것으로 나타났음

표 2. 도서지역과 일반지역의 사회기반시설 및 판매·유통시설 접근성(소요시간)의 차이

단위: 분

구분	2010년			2015년			개선 정도 (A-B)	
	도서지역	일반지역	차이(A)	도서지역	일반지역	차이(B)		
보육·교육	어린이집	26.1	10.8	15.3	22.6	10.3	12.2	-3.0
	유치원	17.6	8.0	9.6	13.0	8.2	4.8	-4.8
	초등학교	15.9	7.8	8.1	12.1	7.8	4.3	-3.8
	중학교	14.4	8.8	5.7	17.7	10.4	7.3	1.6
	고등학교	23.1	13.4	9.7	37.5	17.7	19.8	10.1
보건	약국	37.0	10.6	26.4	38.9	11.3	27.6	1.1
	보건진료소	16.7	11.2	5.5	14.7	11.7	3.0	-2.5
	보건소	21.6	10.7	10.9	15.0	10.5	4.5	-6.4
	병의원·한의원	50.9	13.4	37.4	44.0	13.3	30.7	-6.7
문화	종합병원	107.8	35.6	72.2	100.8	35.6	65.2	-7.0
	영화관	88.9	41.8	47.1	90.8	37.1	53.7	6.6
편의	도서관	30.2	16.3	13.9	30.2	15.0	15.2	1.3
	마을회관	0.4	0.3	0.1	0.7	0.5	0.3	0.2
	이미용실	25.0	9.8	15.2	24.3	10.0	14.4	-0.8
	목욕탕	42.8	15.0	27.8	34.7	14.3	20.4	-7.5
	재래시장	69.8	16.7	53.1	63.7	16.7	47.0	-6.2
금융	협동조합	22.8	8.8	14.0	17.7	9.1	8.5	-5.4
	우체국	20.3	9.3	11.0	17.3	9.4	7.9	-3.1
	새마을금고	76.8	15.4	61.4	56.7	15.4	41.3	-20.1
	은행	77.2	24.3	52.8	56.6	20.6	36.0	-16.8
교통·안전	시외버스터미널	72.9	16.4	56.5	69.3	17.1	52.2	-4.3
	철도역	134.8	36.7	98.1	124.0	37.0	87.0	-11.1
	119안전센터	34.6	13.4	21.2	23.4	12.4	11.1	-10.1
	파출소	14.7	9.3	5.4	14.1	9.5	4.6	-0.8
판매·유통	공판장·위판장	49.4	24.7	24.7	39.3	22.9	16.4	-8.3
	농수산물집하장	33.7	21.4	12.3	35.9	24.2	11.7	-0.7
	농수산물도매시장	96.3	43.4	52.9	69.3	41.3	28.0	-25.0
	산지유통센터	44.9	29.9	15.0	40.0	27.9	12.1	-2.9
	농수산물가공시설	42.7	17.4	25.4	37.9	17.8	20.1	-5.3
저온저장고	12.5	8.5	4.1	13.2	9.8	3.4	-0.7	

주: '차이'는 도서지역과 일반지역의 소요시간 차이이고, '개선 정도'는 2010년과 2015년의 '차이'의 격차로 음(陰)의 값이면 개선된 것을 뜻함; '차이와 '개선 정도' 중 열은색은 5% 유의수준에서 통계적으로 유의하지 않는 경우임
자료: 통계청, 농림어업총조사 지역조사 원자료(2010년, 2015년)

■ 도서지역 어가의 수산물 판매액이 같은 조건의 일반지역 어가에 비해 293~424만 원 적었고, 양식수산물 판매액은 661~677만 원 적은 것으로 분석

- 이러한 조건불리성은 어업경영의 차이로 이어지는데, 2015년 어업총조사(해수면) 원자료를 이용하여 도서지역 어가의 수산물 판매액과 유사한 조건의 일반지역 어가의 판매액을 비교한 결과,³⁾ 전자가 후자에 비해 293~424만 원이 적었고, 양식어가의 양식수산물 판매액은 661~677만 원이 적은 것으로 분석되었음
- 같은 방식으로 주거기반 시설의 차이를 살펴본 결과, 난방, 상수도, 주택 등의 면에서 도서지역 어촌이 열악한 것으로 확인되었음
- 다만 정보화기기를 보유하고 활용하는 면에서는 도서지역 어촌이 일반지역보다 높았는데, 이는 거리와 비용에 구애받지 않는 정보통신 기반이 갖춰지면서 조건불리성을 극복하기 위한 방편으로 정보화기기의 사용이 활성화된 것으로 풀이됨

표 3. 도서지역과 일반지역의 어가당 어업수입 및 주거기반시설 차이(2015년)

	구분	차이
연간 어업수입	수산물 판매액	-293 ~ -424만원
	양식수산물 판매액	-661 ~ -677만원
주거기반시설 (보유 비율)	현대화된 난방시설	-12.2 ~ -14.3%
	현대화된 부엌	0.0 ~ -0.2%
	현대화된 화장실	-0.3 ~ -0.6%
	현대화된 목욕실	-0.2 ~ 0.2%
	상수도	-8.7 ~ -10.0%
	온수시설	-0.8 ~ -0.9%
	건축 25년 미만 주택	-13.5 ~ -15.3%
	자동차	-3.4 ~ -9.2%
	정보화기기 보유	1.4 ~ 4.6%
	정보화기기 활용	5.6 ~ 6.8%

주: '차이' 중 열은색은 5% 유의수준에서 통계적으로 유의하지 않는 경우임

자료: 통계청, 어업총조사(해수면) 원자료(2015년)

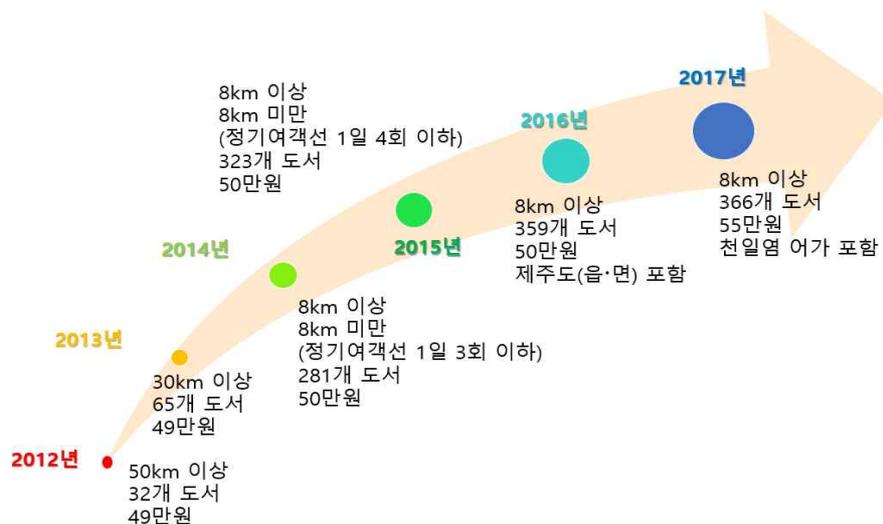
3) 도서지역 어가와 일반지역 어가의 평균적인 특성이 다르기 때문에 유사한 특징을 지닌 어가를 대응시켜 분석하는 성향점수매칭(propensity score matching) 방법을 적용하였고, 매칭방법에 따라 결과에 차이가 있어 범위로써 격차를 제시하였음. 적용된 매칭방법은 널리 이용되는 최근접 매칭(nearest-neighbor matching), 반경 매칭(radius matching), 층화 매칭(stratification matching)임

조건불리지역 수산직불제, 새 정부에서 대상 확대 및 직불금 인상 추진

■ 도서지역 어업인의 소득보전과 지역 활성화를 위해 2014년부터 조건불리지역 수산직불제를 본격적으로 시행하고 단계적으로 사업 대상 확대

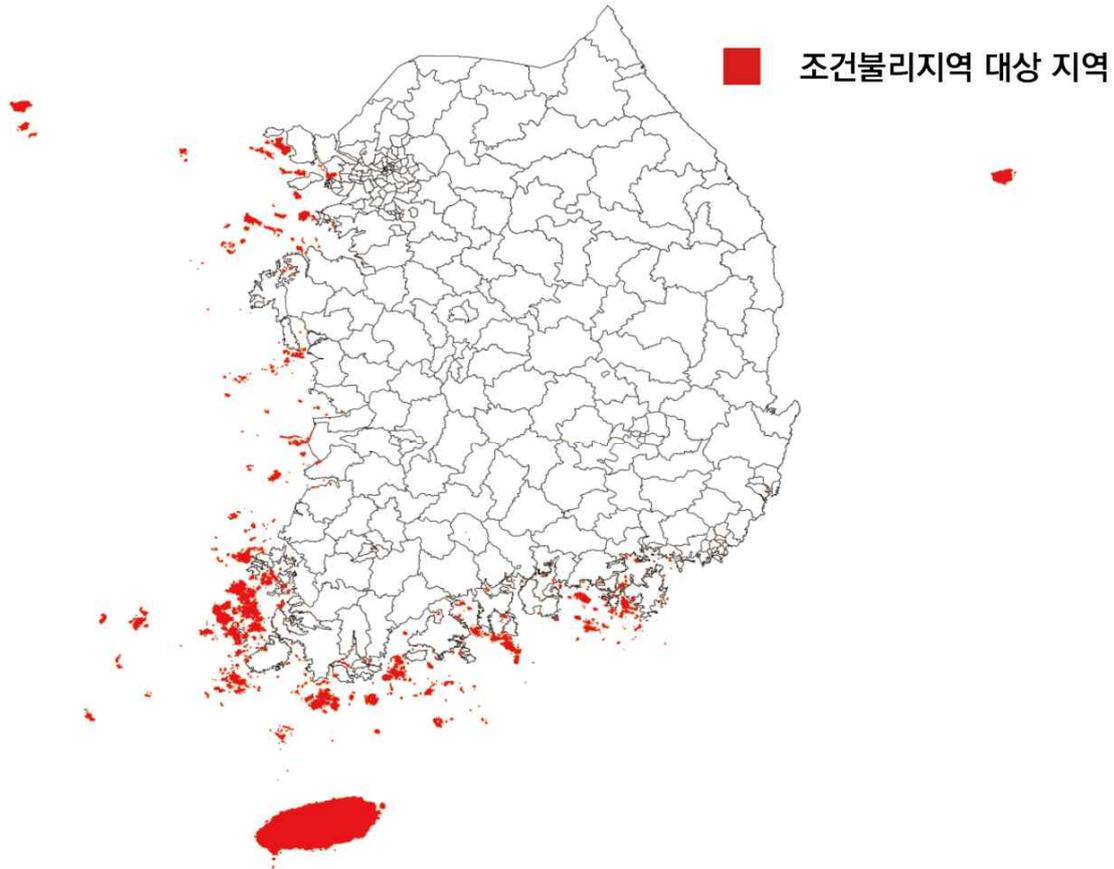
- 조건불리지역 수산직불제는 한·미 자유무역협정(FTA)의 국내보완대책으로 도입되어, 2012~2013년 시범사업에서 육지로부터 50~30km 이상 떨어진 도서를 대상으로 시작하여 2014년 본사업부터는 8km 이상 떨어진 도서와 8km 미만이라도 교통이 불편한 도서를 대상으로 시행하고 있음
- 2014년에는 8km 미만 떨어지고 정기여객선 운항횟수가 3회 이하인 도서가, 2015년에는 항횟수가 4회 이하인 도서로 대상이 확대되었고, 2016년에는 제주도 본섬(읍·면지역)이 포함되었음
- 지급 대상도 2015년 이전에는 어업면허·허가 신고 어업인만 대상이었지만 2016년부터는 소금 생산자가 포함되었음
- 이에 따라 사업 대상 도서 수는 2012년 32개 도서에서 2017년 366개 도서로 늘어났고, 사업 지원 대상도 4천 4백 어가에서 약 2만 가구로 확대되었음

그림 1. 조건불리지역 수산직불제 제도 변천 추이



자료: 저자 작성

그림 2. 조건불리지역 수산직불제 대상 지역



자료: 저자 작성

■ 직불금은 어가당 연간 50만 원에서 2017년부터 매년 5만 원씩 인상되어 2020년에 70만 원까지 지급되며, 30% 이상은 마을공동기금으로 사용 의무화

- 직불금은 조건불리지역 어가와 일반지역 어가의 어업소득 차이의 약 50%인 연간 50만 원이 조건불리지역의 모든 어가에 균등하게 지급되고 있음. 2017년부터는 한·중 FTA 여야정협약의 협상 결과(15.11.30)에 따라 직불금이 매년 5만 원씩 인상되어 2020년부터 70만 원이 지급될 예정임
- 그리고 어가당 지급액 중 30% 이상을 어촌마을공동기금으로 조성하여 어촌지역 활성화를 위해 사용하도록 하고 있는데, 직불금을 지급받으려면 어촌계 단위로 운영위원회를 구성하고 사업신청서 및 어촌마을 발전계획서를 제출해야 하며, 직불금 대상으로 선정된 이후에는 지자체와 어촌마을공동기금의 용도 등에 대한 관리협약을 체결해야 함

■ 새 정부 공약으로 직불금 인상하고 대상 지역을 모든 도서로 확대 추진

- 한편 조건불리지역 수산직불제는 지난 5월 출범한 새 정부의 공약으로 직불금을 인상하고 대상 지역을 모든 도서로 확대하는 방안이 제시되었음
- 이에 따라 대상 지역을 모든 도서로 확대하는 것은 2018년부터 시행될 예정이며, 직불금 인상은 2020년에 70만 원까지 올린 다음 추가적으로 인상하는 방안이 검토되고 있음

■ 사업 초기에는 지원자가 저조하였다가 제도 개선, 홍보 강화 등으로 2016년에는 거의 모든 대상 어가가 지원을 받는 등 본사업 시행 3년 만에 성공적으로 안착

- 사업 신청률은 시범사업 첫 해인 2012년 34%에 불과했으나 2016년에는 100%를 초과하였고 사업 대상 확대와 함께 신청률이 높아짐에 따라 직불금 수령 어업인이 1천 5백 명에서 1만 9천 명으로 크게 증가하였음
- 사업 초기 직불금 신청이 저조한 것은 홍보 부족도 있지만, 직불금 신청에 필요한 연간 120만원 판매실적 혹은 60일 이상 조업실적을 증명하는 서류 구비에 어려움이 있었기 때문임
- 이에 따라 어촌계장이 개인별로 매일 조업일지를 작성하고 운영위원회의 확인을 받는 인우보증제를 도입하고, 국세청, 건강보험공단, 행정자치부, 농림부, 보건복지부, 수협 등과 신청인 정보를 연계할 수 있는 전산관리시스템을 구축하여 신청절차를 간소화하였음
- 그리고 직불금 신청 기간을 1개월에서 4개월로 확대하고 어업실적 인정기간을 10개월에서 1년으로 늘렸으며, 지역별 설명회, 현수막 게재, 홍보물 제작 배포 등 홍보활동을 강화하였음

표 4. 조건불리지역 수산직불제 연도별 사업신청률 및 예산집행률

단위: 가구, 백만 원

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
대상 어가	4,415	7,145	23,704	18,424	18,860
신청 어가	1,492	2,844	13,004	14,924	19,154
사업신청률	33.8%	39.8%	54.9%	81.0%	101.6%
예산	1,812	2,933	9,886	7,716	7,846
집행	592	1,232	5,536	6,320	7,846
예산집행률	32.7%	42.0%	56.0%	81.9%	100.0%

주: 신청 어가 중 일부는 자격 요건에 미달하여 실제로는 지급되지 않음. 2014년은 본사업으로 전환하면서 사업대상자를 최대 범위로 설정하여 신청률이 낮게 나타남

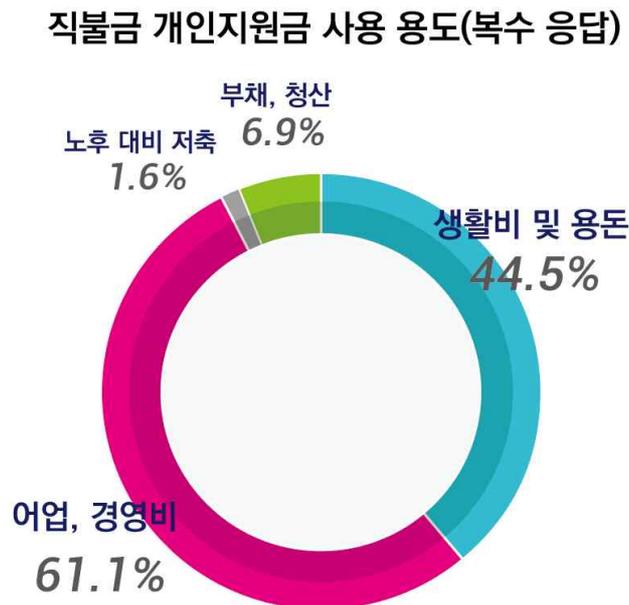
자료: 해양수산부 내부자료

직불금의 30%가 적립되는 마을공동기금 활용 저조

■ 수혜 어업인의 전반적인 만족도는 보통 수준, 지원 규모에 대해 불만족 많아

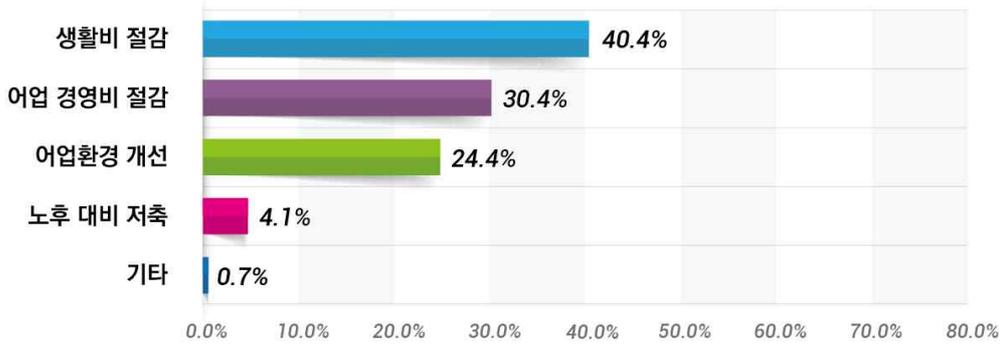
- 2017년 3월 KMI의 조사에 따르면, 어가 지원금은 어업경영비(61%), 생활비(45%) 등에 주로 사용되었음(복수응답)
- 전반적인 수혜자 만족도는 100점 만점에 62점으로 보통 수준이었고, 생활비 절감(40%), 어업경영비 절감(30%), 어업환경 개선(24%) 등의 이유로 만족하는 것으로 나타났음
- 불만족 이유로는 지원 규모가 75%로 가장 많았고, 지원 조건(12%), 서류 구비 및 지원 절차(8%) 등이었으며, 이에 대응하는 개선 방안 또한 직불금 인상이 60%로 가장 많았고, 직불금 차등 지급(13%), 지원절차 간소화(12%) 등의 순이었음
- 지원 규모에 대한 불만은 어가가 실질적으로 수령하는 금액이 연간 35만 원이고, 나머지 15만 원이 마을공동기금으로 적립되지만⁴⁾ 사업이 활성화되지 않아 체감하는 정도가 낮기 때문으로 풀이됨

그림 3. 조건불리지역 수산직불제 수혜 어업인 인식 조사 결과(2017.3.)

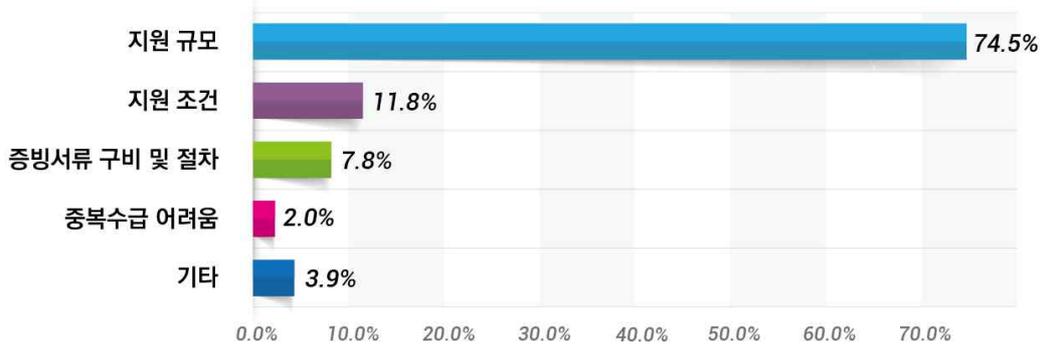


4) 직불금 인상 전인 2016년 기준임. 올해부터 2020년까지 직불금이 단계적으로 인상되고 있으므로 지원 규모에 대한 개선이 진행되고 있음

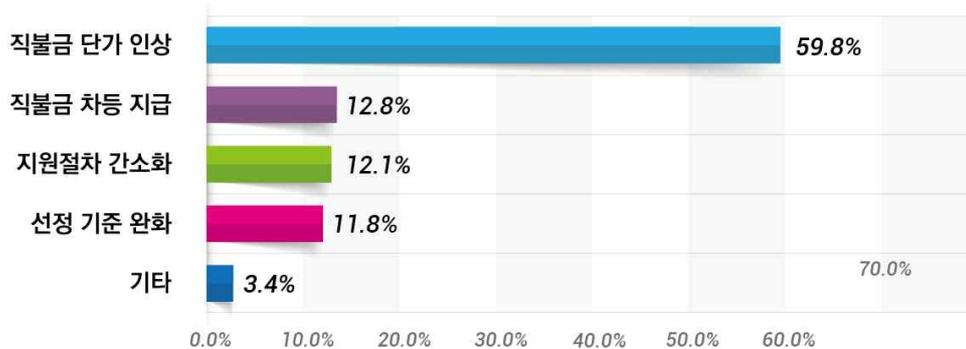
조건불리지역 수산직불제 만족 이유



조건불리지역 수산직불제 불만족 이유



조건불리지역 수산직불제 개선방안



자료: 대한민국정부(2017), 「2016년 FTA 국내보완대책 어업인지원 성과분석 보고서」, pp.260-263

■ 어촌마을공동기금은 마을환경 정비, 마을 공사, 공동물품 구입, 수산자원 조성 등에 활용되고 있으나 총 적립금 중 20% 미만이 집행되어 실적 저조

- KMI(2016)에 따르면, 마을공동기금은 마을환경 정비(21%), 마을 공사(21%), 공동물품 구입(20%), 수산자원 조성(18%), 마을 행사(14%) 등에 활용되고 있음
- 예를 들어 육지로부터 46km 떨어진 인천 소야도 소야어촌계는 2015년 35개 어가의 직불금으로 조성한 마을공동기금 380만 원으로 선착장 근처에 입출항 신고소를 설치하여 어업인의 편의를 도모하였고, 육지로부터 42km 떨어진 전남 도초도 이곡어촌계는 2014년 162개 어가의 직불금으로 조성한 마을공동기금 중 470만 원을 낙지수조 바닥공사와 다목적 인양기 시설 보수에 사용하였음

그림 4. 인천 소야어촌계 마을공동기금 활용 사례(입출항 신고서 설치)



자료: 대한민국정부(2016), 「2015년 FTA 국내보완대책 어업인지원 성과분석 보고서」, p.132

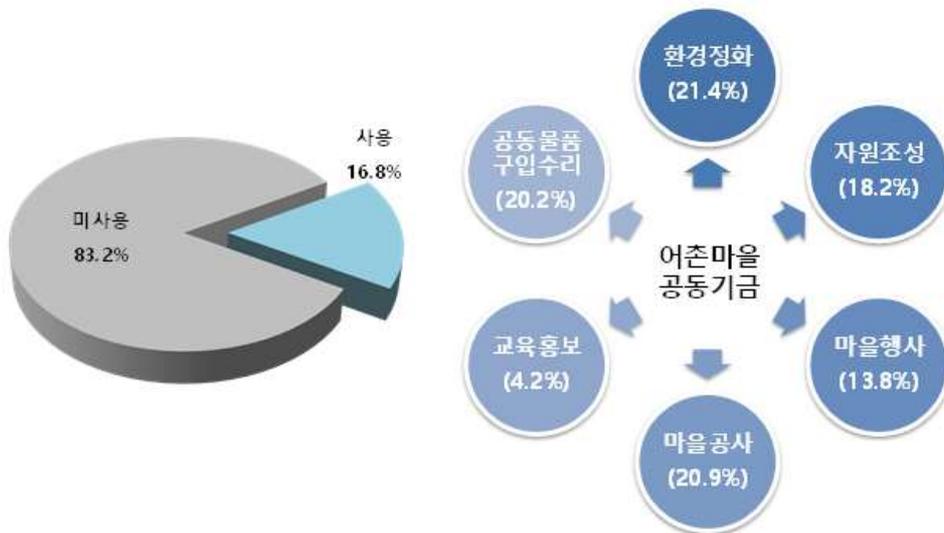
그림 5. 신안군 도초도 이곡어촌계 마을공동기금 활용 사례(낙지수조 공사 및 다목적 인양기 수리)



자료: 대한민국정부(2015), 「2014년 FTA 국내보완대책 어업인지원 성과분석 보고서」, p.142

- 그러나 전체 적립금 중 집행된 비율은 17%에 그쳐 마을공동기금 적립 및 활용을 통한 정주여건 개선 및 어업생산성 제고의 효과는 기대하기 어려운 실정임
- 마을공동기금 활용이 저조한 것은 마을 당 평균 어가 수가 42가구에 불과하여 마을당 평균 적립금이 630만 원(=42×15만 원)으로 많지 않은 데다, 평균 이하로 적립한 어촌계가 전체의 55%이고, 1천만 원 이하인 곳도 80%에 달해 어촌계가 독자적으로 사업을 수행하기에 적립금 규모가 작은 곳이 많기 때문임
- 또한 직불금을 신청할 때 마을공동기금 활용에 대한 계획서를 제출하지만 형식적으로 작성되는 경우가 많아 어촌계가 실질적으로 공동기금을 활용할 수 있는 역량이 부족하다는 점도 중요한 이유임

그림 6. 어촌마을공동기금의 활용과 사용처



자료: KMI(2016), 「조건불리지역 수산직불제의 중장기 발전방향 및 지원금액 산정기준 연구, 해양수산부, p.31.

표 5. 조건불리지역과 마을공동기금 규모(2015년 누적 기준)

구분	1백만원 미만	1백~3백만원	3백~5백만원	5백~1천만원	1천~1천 5백만원	1천 5백~2천만원	2천만원 이상
어촌계	33	109	103	107	55	23	12
비율	7.5%	24.7%	23.3%	24.2%	12.4%	5.2%	2.7%

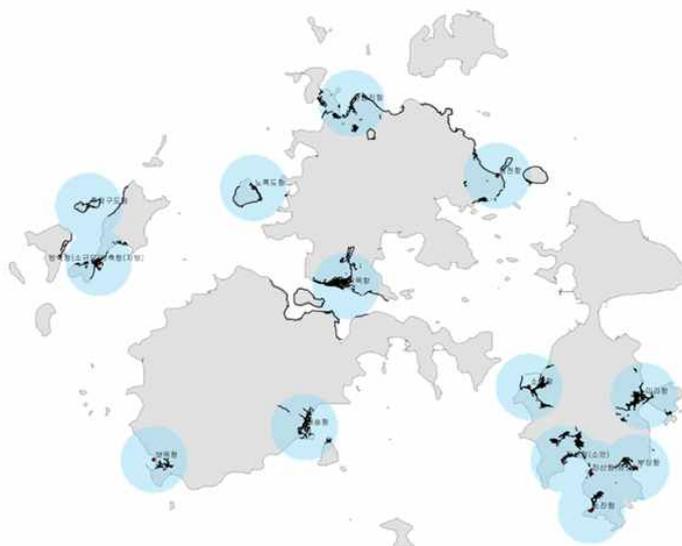
자료 : KMI(2016), 「조건불리지역 수산직불제의 중장기 발전방향 및 지원금액 산정기준 연구, 해양수산부, p.81.

어촌마을공동기금 활용 높이는 제도 개선 필요

■ 정부의 지역개발사업과 연계하고 주변 어촌과의 공동 사업을 통한 규모화를 장려하여 어촌마을공동기금의 활용성 제고

- 마을공동기금의 활용성을 높이기 위해서는 기존의 직불제의 틀을 유지하면서도 지원 규모를 확대할 수 있는 사업 체계의 개선이 요청됨
- 이를 위해 사업계획과 기대되는 효과가 우수하나 재원이 부족한 어촌에 대해서는 정부의 지역개발사업(해양수산부 일반농산어촌개발, 행정안전부 도서종합개발사업 등)과 연계하여 마을공동기금과 매칭되는 추가적인 사업비를 지원하는 방안을 검토할 수 있음. 이 경우 각 어촌에서 가장 필요로 하는 사업을 발굴하여 실행함으로써 지역개발사업의 실효성을 제고하는 효과도 기대할 수 있음
- 그리고 같은 도서지역 내 인근 어촌과 공동으로 사업을 추진하는 경우 사업 선정이나 사업비 지원 시 우대하는 등 장려할 필요가 있는데, 이를 통해 마을공동기금을 규모화하여 활용도를 높이고 개별 어촌 단위의 유사중복 사업의 시행에 따른 비효율성을 해소할 수 있음. 예를 들어 완도군의 경우 인근 어촌과 공동으로 사업을 추진하는 경우 1억 원 내외의 기금 조성이 가능한 것으로 나타났음

그림 7. 인근 어촌공동체 간 연대를 통한 마을공동기금(완도군 예시)



단위: 백만 원

구분 (어촌계)	마을별 평균 마을공동기금	연대 시 마을공동기금
노화 (16개소)	5.7	91.5
보길 (11개소)	8.5	93.2
소안 (12개소)	10.7	128.1

주: 2016 수협중앙회 어촌계분류평정 및 현황 자료를 토대로 작성

■ (가칭) ‘섬 활성화 지원센터’ 설립을 통해 도서지역 지원 기반 강화

- 직불금의 규모는 어가 수에 비례하여 사전에 예측이 가능하므로 어촌계 운영위원회의 계획 단계에서부터 마을의 사업 수요를 파악하고 예산 규모에 맞는 사업을 숙고해야하나 마을발전계획의 실효성이 떨어지는 것은 이에 대한 어촌계의 전반적인 역량이 부족하기 때문으로 볼 수 있음
- 따라서 조건불리지역의 마을발전계획 수립부터 사업 시행까지 어촌의 부족한 역량을 보완할 수 있는 기반으로 (가칭) ‘섬 활성화 지원센터’ 설립을 검토할 필요가 있음
- ‘섬 활성화 지원센터’에는 수산분야의 공무원, 연구원 등 은퇴인력을 활용한 ‘섬마을 컨설턴트’를 채용하여 마을발전계획 수립을 비롯한 어촌계의 회계·경영, 커뮤니티 비즈니스 등 도서지역 어촌의 현장맞춤형 지원할 수 있음
- 이와 관련하여 일본은 특수재단법인인 이도(離島)센터를 설립하여 306개 섬 지역의 조사연구, 통계작성, 낙도 관광(섬 홍보, 도시민 교류촉진 등), 전문인력 양성(섬 만들기 인력양성 대학 운영, 지자체 직원 연수 등) 등을 통해 도서지역 활성화에 적극 나서고 있음

그림 8. ‘섬 활성화 지원센터’를 통한 도서지역 지원 기반 강화



자료: 저자 작성

지역·업종의 조건불리성 차이를 반영하여 형평성 제고

■ 직불금이 인상되고 있으나 모든 도서지역에 일률적으로 적용되어 조건불리성의 차이 반영하지 못함

- 새 정부 공약의 이행으로 모든 도서지역으로 직불제 대상이 확대되고 직불금이 인상되고 있으나 기존의 균등지원 방식을 유지하고 있어 도서의 위치나 종사 어업에 따른 조건불리성의 차이는 고려되고 있지 못함
- KMI(2016)에 따르면 어업인들은 직불금 규모와 함께 형평성 또한 개선이 필요하다고 인식하였는데, 육지로부터 거리가 멀수록 유류비, 인건비, 자재구입비 등 추가적인 어업경비가 늘어나는 반면 판로 확보가 어렵고 수산물 품질 관리에 어려움이 있는 것으로 나타났음

■ 육지로부터 거리가 멀수록 조건불리성이 커지므로 실태조사를 통하여 거리에 비례한 차등 지원 검토

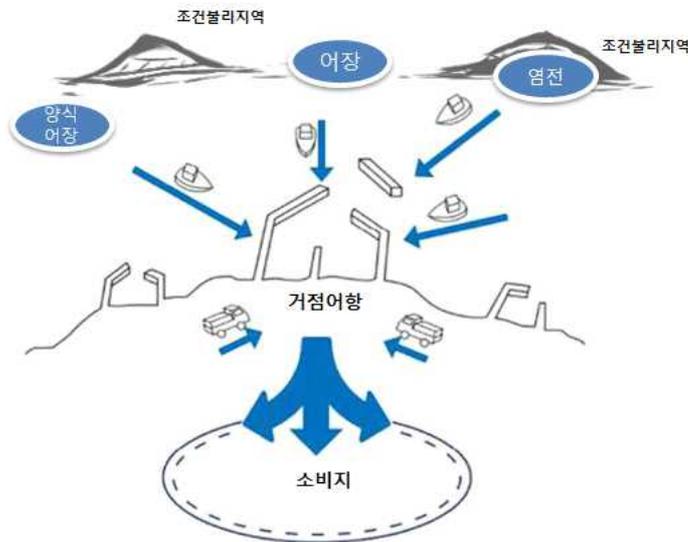
- 직불금 산정의 기준은 조건불리지역 어가와 일반지역 어가의 어업소득 차액에 근거한 것이므로 조건불리지역을 세분화하여 이격거리에 따라 직불금을 차등화하는 것이 가능함
- KMI(2016)에 따르면 이격거리에 비례하여 어업소득 차이가 크게 나타났는데, 40~100km에서는 98만 원, 100km 이상은 310만 원이었음. 다만, 공식 통계가 아닌 어촌계분류평정에 기초한 결과여서 소득격차를 직불금 산정의 근거로 삼기 위해서는 정확한 소득 실태조사가 필요함

■ 이격거리에 따른 차등 지원도 업종의 차이는 반영하지 못하므로 조건불리성을 추가 비용의 개념에서 설정하고 이에 근거한 차등 지원 검토

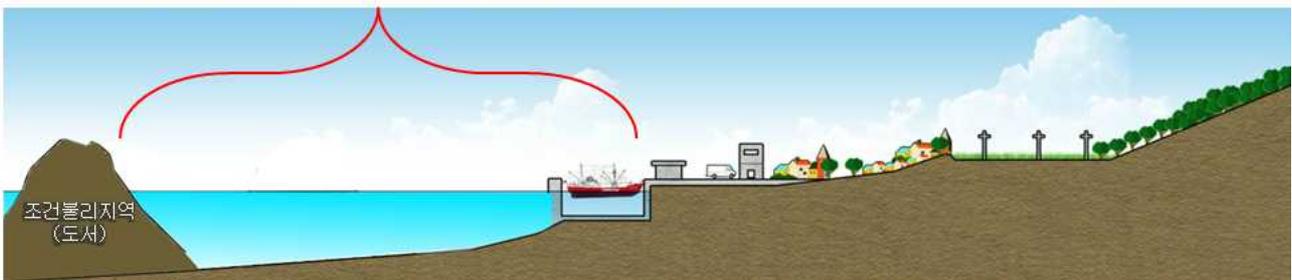
- 이격거리에 따른 차등 지원이 조건불리성의 차이를 어느 정도 반영하고 있지만 업종의 차이를 반영하고 있지는 못함. 예를 들어 같은 도서에 있더라도 유류사용이 많은 어선어업과 그렇지 않은 맨손어업은 조건불리성에서 차이가 있음
- 따라서 장기적으로는 이격거리와 함께 업종의 특성을 고려하여 조건불리성에 따른 추가 비용의 관점에서 이를 지원하는 개념의 직불금을 검토할 필요가 있음

- 예를 들어 어선어업은 유류비 사용 금액의 차이, 양식어업은 양식장에서 산지위판장까지의 유류비 차이, 소금 생산업은 도서 염전에서 육지의 선착장까지의 물류비(도선비)에 근거한 직불금을 산정할 수 있는데, 실태조사를 통해 비용의 차이를 표준화하는 과정이 필요함
- 노르웨이는 1960년대부터 이와 유사한 개념인 운송비용 지원 직불제를 시행하고 있는데, 소비지에서 거리가 먼 해역에서 어획되는 대구 등의 운송비용 부담으로 생산이 위축되고 시장가격이 오르는 것을 방지하여 생산자와 소비자 모두에게 유용한 정책으로 평가되고 있음

그림 9. 이격거리에 따른 추가 비용의 개념도



거리이격에 따른 추가비용산정



자료: 저자 작성

그림 10. 노르웨이의 운송비용 지원제도



자료: 저자 작성

■ 조건불리지역 수산직불금은 수산분야에 처음 도입된 직불제로 다른 직불제 도입을 위한 모범사례로 발전시키고 WTO 수산보조금 규제 시 정책 수단으로 유용하게 활용

- 조건불리지역 수산직불제는 수산분야에 처음 도입된 직불제로 한시적으로 운용되는 FTA 피해보전직불제를 제외한다면 유일한 제도이며, 향후 다양한 수산직불제 개발 및 확대를 위해 모범적인 사례로 의미가 큼
- 더욱이 현재 WTO 협상에서 수산보조금 규제가 가시화되고 있는 상황에서 조건불리지역 수산직불제는 농업분야 조건불리지역 직불제의 경우처럼⁵⁾ 허용보조금으로 분류될 가능성이 높으므로 수산보조금 규제 시에도 도서지역의 수산업을 진흥하는 유용한 정책 수단으로 활용할 수 있도록 지속적으로 발전시켜나갈 필요가 있음

5) 농업분야 조건불리지역 직불제는 UR협정문에 의거한 허용보조(Green box)에 해당함

KMI 동향분석

구분	제목	발행일
제1호	한진해운사태로 부산항 환적물동량 연간 50만TEU 이상 줄어들 듯	2016.11.02
제2호	지진예측을 위해 해저활성단층 조사가 시급하다	2016.11.09
제3호	미 대선 결과에 따른 해운·항만·수산 부문 영향과 대응	2016.11.16
제4호	우리나라 선박의 28%, 고효율·친환경 선박으로 교체가 시급하다	2016.11.23
제5호	해운업 구조조정 지원, 정책금융 왜 실효성 없었나?	2016.12.01
제6호	해운의 산업적 특성을 고려한 새로운 해운금융 시스템 구축해야	2016.12.08
제7호	수산양식산업, 식량부문의 4차 산업혁명 예고	2016.12.15
제8호	해운 얼라이언스 재편으로 부산항 환적물동량 추가 감소 우려	2016.12.26
제9호	해양수산정책, 국민경제 발전에 기여-해양수산의 성과와 과제	2017.01.04
제10호	해양수산과 국민경제 -'2017 KMI 해양수산 전망대회'지상 중계 -	2017.01.11
제11호	중·일 해양경비력 강화에 따른 전략적인 대응 필요	2017.01.19
제12호	2016 유엔총회 결의, 한국 KMI의 역할 높이 평가	2017.01.26
제13호	연근해어업 생산량 92만 톤으로 추락, 특단의 자원회복 대책 필요	2017.02.01
제14호	빅 데이터로 본 2016 해양수산	2017.02.08
제15호	對EU 수산물 수출, 환경인증제도 개발에 대비 필요	2017.02.15
제16호	남해 EEZ 모래채취 갈등을 수습할 공동연구와 대책이 시급	2017.02.22
제17호	아베 정권, 독도 침탈 노골화 - 초·중 '학습지도요령 개정안'에 독도는 '일본 고유 영토' 명기	2017.02.23
제18호	'전국 해양수산 가치 공유로 지역 상생발전시대 막 열어' 2017 전국 해양수산 대토론회 현황리에 개최	2017.03.02
제19호	동북아 허브경쟁력 강화 위해 부산항 LNG 방커링 터미널 구축 서둘러야	2017.03.15
제20호	2017년 중국 '양회', '해양강국' 건설 천명	2017.03.24
제21호	3대 얼라이언스의 체제 변화로 부산항 운영 비효율성 개선 시급	2017.03.31
제22호	우리 해운산업도 민관 협력 산업정책(Smart 산업정책) 적용해야	2017.04.07
제23호	국민 78.7% 해양수산에 '보통 이상의 관심, 국민 인식과 정책 수립 함께 가야' : KMI, '전국 규모의 '해양수산 국민인식조사' 첫 실시	2017.04.14
제24호	러시아 명태 비즈니스 모델, 우리 수산업의 새로운 활력 기대	2017.04.19
제25호	어린 물고기를 살릴 자혜로운 소비로 국민이 수산자원관리를 주도해야	2017.04.21
제26호	블록체인 기술 적용으로 컨테이너 화주의 비용 20% 절감 가능	2017.04.28
제27호	국내 크루즈시장 체질개선 시급	2017.05.04
제28호	항만도시 미세먼지 대책 수립 시급	2017.05.18
제29호	中 알뜰물류, 글로벌 SCM 구축을 통한 중국식 세계화 전략 본격화	2017.05.25
제30호	새 정부의 해양수산 일자리 창출 방안	2017.06.01

구분	제목	발행일
제31호	4차산업혁명의 침범!, 로보틱·스마트 항만이 현실로.. - 한국, 완전무인자동화 항만 세계 흐름을 따라가야 -	2017.06.07
제32호	60돌 맞은 원양산업, 원양어업 재건을 위한 특단 대책 필요	2017.06.14
제33호	‘여객 안전’과 ‘일자리 창출’ 위해 연안여객 운송의 대중교통체계 편입 필요	2017.06.21
제34호	소매 수산시장 해수공급시설 교체시급, 국민들은 가격표시제 요구	2017.06.28
제35호	항만도시의 미세먼지 저감 위해 AMP 설치 서둘러야	2017.07.05
제36호	G20 해양쓰레기 실행계획 채택, 국내 관리 및 대응 강화 필요	2017.07.12
제37호	해운-조선, 상생(相生) 통해 불황극복과 재도약 모색해야	2017.07.19
제38호	국내 해수욕장 관리, 패러다임 변화 모색 필요	2017.07.26
제39호	최근 해양 국제기구의 거버넌스변화와 우리나라의 역할 증대	2017.07.26
제40호	재조해양(再造海洋)으로 해양의 ‘판’을 키워야 : ‘2017 해양수산 국정과제 이행 전략 세미나’ 지상중계	2017.08.02
제41호	신재생에너지, 해양에서 답을 찾자	2017.08.09
제42호	수산산업에 대한 UN 대북제재 결의 2371호의 영향	2017.08.16
제43호	신정부, 선박교통관제(VTS) 관리체계 개선 필요	2017.08.23
제44호	바다의 불청객 갯벌생모자반, 다각적인 대응 방안 수립 시급	2017.08.31
제45호	한진해운 사태의 반성과 원양정기선 해운 재건 방안	2017.09.12
제46호	한·러 정상회담, 북방경제 협력 기회 - ‘9 브릿지’를 해양수산세부 전략으로 구체화할 필요 -	2017.09.13
제47호	갯벌복원 사업 확대에 대비한 원칙과 기준 마련 필요	2017.09.20
제48호	일본 항만 발견 붉은 불개미 확산 우려, 방역체계 마련 시급	2017.09.20
제49호	항만보안 강화를 위한 항만시설 보안료의 현실화 필요	2017.09.29
제50호	지역균형발전, 해양수산에서 답을 찾다: ‘해양수산 전국포럼 강원세미나’ 지상중계	2017.09.29
제51호	‘국민 횡감’ 자리매김한 수입 연어, 안정적인 먹거리 차원 관리 필요	2017.10.12
제52호	부산항 터미널 생산성 향상대책 수립 필요	2017.10.23
제53호	대형 해양사고 예방대책이 우선되어야 - 물적, 인적, 제도적 측면에서의 과학적 사고 원인분석과 사전 투자 확대 필요-	2017.10.27
제54호	미국의 수산물 수입 모니터링 프로그램시행에 대한 국내 대책 필요	2017.10.27
제55호	국내 해양치유관광 육성 계기 마련	2017.11.01
제56호	지역균형발전, 해양수산에서 답을 찾다: ‘해양수산 전국포럼 충남 지역세미나’ 지상중계	2017.11.08

URL : <http://www.kmi.re.kr/>