

## 고품질·적정생산체제 구축을 위한 감귤유통·제도 개혁 방안

고성보 (제주발전연구원 연구실장)

### 1. 노지감귤가격의 4년연속 폭락원인과 제주지역경제의 위축

노지감귤 가격이 1999년산 이래로 2002년 산까지 연속 4년동안 예전에 없던 폭락현상을 보이며 제주지역경제에 어려움을 가중시키고 있다.

이러한 연속적인 감귤가격의 하락은 첫째, 감귤조수입을 1998년 5,158억원에서 2001년에는 3,617억원으로 약 30% 감소시켰고, 둘째, 1차산업의 GRDP비중을 동기간동안 25.3%에서 16.7%로 급격하게 감소시켰지만, 종사자

비중은 여전히 25%수준이며 셋째, 농가소득은 1996년 3천만원이었던 것이 2001년 2,480만원으로 감소시켰으나 부채는 3,080만원으로 전국 대비 50% 높은 수준을 만드는 결과를 초래하였다.

감귤가격하락원인은 어디에 있는가? 감귤 생산당사자인 농민들은 오렌지수입과 과잉생산으로 인한 감귤류의 전체 공급량이 많다는 것을 주요원인으로 지적하고 있지만, 전문가 집단은 감귤품질의 불량과 국내산 타과일의 공급과잉을 지적하고 있다. 가락동 도매시장 관계자들은 이와 함께 가격 하락의 원인으로

〈표 1〉 제주산 노지 온주밀감의 연도별 품질과 조수입 비교

연 도	당 도(° Bx)	산 도(%)	당 산 비	생 산 량(톤)	조 수 입(억원)
'94	10.8	1.2	9.0	548,945	5,521
'95	9.9	1.4	7.1	614,770	4,334
'96	11.1	1.1	10.0	479,980	6,079
'97	11.2	1.2	9.3	693,200	4,009
'98	9.8	1.0	9.8	543,980	5,158
'99	8.9	1.0	8.9	638,740	3,257
2000	9.8	1.1	8.9	563,341	3,708
2001	10.3	1.16	8.9	646,023	3,617
2002	9.6	1.36	7.1	750,000	3,000
평균	10.15	1.16	8.8	607,664	4,298

자료 : 감귤시험장 보고서

주1) 조사시기 11월 중순, 제주도 북부, 남부, 동부, 서부 4개지역 평균

주2) 2002년산 감귤생산량과 조수입은 추정치임



맛 저하와 소비심리 위축, 그리고 딸기 등 대체과일의 출하, 그리고 부패과 등 저급품감귤 출하를 들었다.

즉 감귤은 타과일(국내산 및 수입오렌지)에 비해 상대적으로 낮은 품질경쟁력과 타과일의 공급증가로 인한 타과일가격의 하락은 타과일과 감귤가격비의 하락으로 감귤의 가격경쟁력이 하락하는 이중의 어려움에 직면해 있다는 진단이다. 노지감귤의 품질을 나타내는 당산비는 1999년 이후 9.0미만으로 감귤조수입이 5000억원을 넘어섰던 1998년의 9.8, 1996년 10.0에 비해 상당히 떨어진 수준이다. 즉 감귤이 잘 안 팔리고, 가격이 하락한 것은 감귤을 비롯한 경쟁과일의 생산량 과잉이라는 근본적인 문제와 함께 감귤의 절대적인 품질수준의 하락과 강제착색·왁스·코팅 등 수확 후 품질관리, 그리고 저급품의 효과적인 시장출하를 통제하지 못했기 때문이라는 것을 확인할 수 있다.

## II. 감귤산지유통의 문제점

생산자 단체인 농·감협은 신용사업을 위주로 하는 방관적인 입장에서가 아니라 경제적 약자인 농민들의 연합체로서 진정 거듭나 농민 개개인은 힘이 약해 하지 못하는 것을 '조직화' 하여 유통의 규모경제화를 조성하여 대형유통업체와의 교섭력 증대, 유통비용의 절감, 더 나아가 농산물마켓팅 전략을 수립해 나가야 한다. 그럼에도 불구하고, 현재의 농·감협의 산지유통에서의 역할은 각 지소별, 각 작목반별 출하계획물량의 작성과 감귤 운송지원, Box구입지원 및 정산업무 정도로 실질적인 공동유통이 이뤄지지 못하고 있는 실정이다.

현재 감귤관련 농·감협의 직원은 총 260여 명으로 제주도의 감귤수집상수 500명의 절반에도 못 미치고, 그나마 이들의 업무도 총무, 판매, 구매 등 실질적인 감귤판매활동을 전문적으로 담당하는 직원은 많지 않은 실정이다. 더욱이 문제가 되는 것은 단위 농협과 감귤협동조합간의 감귤 유통상의 경쟁체제와 업무의 중복성으로 인해 효율적인 감귤출하조절업무를 수행한다는 것은 현재의 체제로서는 거의 불가능하다는 점이다.

845개의 소규모 선과장에서 개별적으로 출하하다보니 유통비용의 과다는 물론이고 출하 충돌과 홍수출하로 인해 가격변동은 심하고, 가격은 오히려 품질에 의해서가 아니라 재수에 의해서 결정되는 재수보기 농사를 짓는 격이다. 또한 소비지시장은 점차 대형화되는 추세인데 반해 산지시장은 완전경쟁시장체제로 가격에 순응하는 즉 시장교섭력은 거의 없는 형태로 가격형성에 매우 불리한 상황에 직면해 있다.

이렇다 보니 농민들의 불만중 하나는 도매시장가격이 거의 같은 품질을 보내더라도 일별 경락가격의 등락폭이 크다는 점이다. 이러한 감귤의 초단기적 가격변동은 역시 시장출하 물량에 대한 사전조정이 이루어지지 않는다는 본질적인 특징에서 찾을 수 있다. 즉 시장가격에 개별적으로 영향을 미치지 못하는 다수의 출하자들의 자율적이고 독립적인 출하로 인해 결과적으로 매일매일의 도매시장 출하물량이 증가(감소)함으로써 가격이 하락(상승)하게 되는 것이다. 따라서 출하조절을 하기 위해서는 일정한 물량의 확보가 필요하고 현재의 845개의 선과장체제(1선과장 약 550톤 처리규모), 실질적으로는 36,000농가의 개별 출하체제로서는 곤란하므로 일정한 규모가 될

수 있게 대형선과장을 중심으로 규모화를 유도하는 것이 중요하다.

무엇보다도 가장 큰 문제는 객관적인 품질 등급 없이 단지 개수 위주의 선과방식으로 인해 소비자가 원하는 물건과 산지에서 보내는 물건의 품질이 일치되지 않아 상품판매에 있어서 가장 중요한 소비자와 생산자간의 신뢰 구축 형성이 매우 어려운 실정이라는 사실이다. 또한 이러한 선과체제는 고품질=고가격이라는 시장원리를 농민들에게 인식시키지 못해 고품질 감귤생산을 유도하지 못하게 한다.

그리고 품질에 한계를 지니고 있는 극조생 노지감귤의 강제착색에 의한 조기출하는 11월 이후 본격 출하되고 있는 조생노지감귤의 가격형성에 매우 나쁜 이미지를 주고 있다. 그리고 비상품 및 강제후숙에 대한 법집행의 느슨함은 생산량감축은 커녕 오히려 법의 실효성에 의문을 제기하고 있다.

### III. 제주도감귤생산및유통에관한조례의 한계와 문제점

그동안 제주도의 감귤정책은 제주국제자유도시특별법(50조, 농림축수산물의 수급안정)에 근거한 “감귤의생산및유통에관한조례” 위주로 펴왔는데, 이는 중앙정부(농림부)의 농산물수급안정정책의 핵심 법률인 농수산물유통및가격안정에관한법률과 연계되지 못한 지역적인 한계를 지니고 있다. 즉 농안법은 전국의 감귤 관련 단체를 비롯해 상인, 감귤농가를 대상으로 한 법집행과 정책적 지원이 가능한 반면에 제주도의 감귤조례는 법리해석적으로는 가락동에서 적발된 비상품감귤을 유통시킨 사람을 처벌할 수 있다고는 하나 엄연히 조례가 갖고 있는 한지(限地)적인 한계와 더불어 한시

법인 국제자유도시특별법을 모범으로 하고 있기 때문에 한시(限時)적인 한계를 지니고 있다는 점이다.

더욱 중요한 것은 감귤조례에 근거해 정책 실행에 따른 여러 가지 비용은 엄밀히 얘기하면 제주도가 책임을 져야 하지 농안법에 근거해 만들어진 농안기금을 사용하겠다고 요청을 할 수 없는 입장에 놓여 있다는 점이다. 더욱이 감귤류 수입판매기금이 거의 고갈되어 가고 있는 현실을 감안해 보면 다소 이기적(?)으로 보일지 모르지만 전국적인 차원의 농안법의 테두리 내에서 정책을 만들어 내고 시행하는 것이 정책자금의 이용측면에서 유리하다는 것을 알 수 있다.

민선자치시대의 본격적인 실시에 따라 자치단체장이 바뀌는 등의 상황에 따라 여러 가지 이유로 조례의 개정이 있어 왔던 것이 사실이며, 이것은 감귤정책이 근본적 문제해결을 위한 중·장기대책보다는 단기적 정책 중심으로 운영되었을 가능성과 이에 따른 정책의 일관성 결여 가능성을 높게 하는 요인이 되어 왔을 것으로 판단된다. 물론 여기에는 현재의 느슨한(?) 법체계, 민선시대의 선거와 관련된 강력한 법 집행의지의 결여 가능성과 같은 태생적인 허점을 이용하려는 일부 농민들과 상인들의 무임승차 심리가 크게 작용하고 있다는 점은 인정된다.

이러한 현실을 반영하는 ‘법 지킨 지자체 오히려 “곤혹”’이라는 제민일보(2003. 1. 3.)의 기사내용을 소개한다. 과태료를 부과할 수 있도록 법적 근거가 마련된 제주도 감귤생산및유통에관한조례가 시행 첫 해부터 자치단체의 비협조(?)로 인해 대부분의 자치단체에서 불법 감귤유통을 적발해 놓고도 눈앞의 민원만을 우려해 법적 조치를 취하지 않는 바람에 선



〈표 2〉 비상품 감귤 단속 및 과태료 부과실적

연도	적발건수	과태료부과	경고및주의	기타	
'97-2002 계	967 (100%)	188 (19.4%)	776 (80.2%)	3 (0.3%)	
2002	계	174	104	67	3
	제주시	112	102	10	-
	서귀포시	29	2	22	2
	북제주군	29	0	28	1
	남제주군	4	0	4	0

의의 피해자가 발생하는가 하면 법에 따라 과태료를 부과한 자치단체에 불법 유통자가 공개적으로 반발하는 등의 문제가 노정되고 있다.

제주도감귤출하연합회가 1997년에서 2002년산 까지 총적발건수는 967건인데 이중에서 과태료 부과건수는 188건으로 전체의 19.4%에 불과하고, 나머지 776건인 80.2%는 경고 및 주의에 그친 것으로 나타났다. 그나마 19.4%의 부과율도 2002년산 과태료 부과율이 60%를 넘어섰기 때문에 가능한 수치였다.

2002년산 기준으로 볼 때 총 적발건수는 174건에 과태료가 104건에 대해 부과되었지만, 이중에서 제주시가 102건으로 대부분을 차지하고 나머지는 서귀포시가 2건, 북제주군과 남제주군은 단 한 건도 과태료를 부과하지 않은 채 마지못해 법에도 없는 '경고' 조치만을 내리고 있다.

4년째 내리막길을 걷는 감귤가격 폭락원인이 비상품 감귤출하에 있음에도 불구하고 민선 시장·군수가 도 출하연합회가 적발해 낸 사안조차 법적 조치를 취하지 못하는 사이 감귤의 경쟁력은 갈수록 떨어지고 있는 셈이다.

또한 문제점으로 지적될 수 있는 것은 조례도 엄연히 법인데 적용기준이 상황에 따라 변

하는 것은 바람직 하지 못하다. 가령 감귤생산 및유통에관한 조례의 18조에 의한 비상품감귤의 규격은 제주도감귤출하연합회의 동의를 얻어 규칙으로 정하는 것으로 되어 있는데 평상시에는 선과기 기준으로 0번과와 10번과가 비상품으로 처리되나, 지난 3월 20일 감귤출하연합회의 결의에 따라 1번과와 9번과도 비상품에 포함시키는 것으로 결정된다는 것은 문제가 있다. 즉 법이든 조례든 적용기준이 수시로 변하는 가변성이 높은 법 또는 조례는 그 안정성과 실천의지가 떨어질 수 밖에 없기 때문이다.

극단적으로 어떤 감귤전문가의 '민선자치시대에 감귤유통조절명령제의 도입이나 감귤생산및유통에관한조례가 확실히 지켜져 나갈 것이라고 보기에는 곤란할 것이다' 라는 지적은 감귤이 아직도 '경제작물' 이 아니라 '정치작물' 로서 엄연히 자리잡고 있다는 사실을 반영하고 있는 것 같아 가슴이 아플 뿐이다.

#### IV. WTO/DDA의 농업협상과 감귤산업

WTO/DDA의 농업협상 세부원칙(modality) 제1차 초안이 농업특별위원회 하빈스 의장에 의해 지난 2월 12일에 배포되었고, 3월 19일에

는 2차초안이 발표되었다. 2차초안에 따르면 개도국 지위를 얻지 못할 경우 특별긴급관세(SSG)의 2년내 철폐, 최소허용보조(De minimis)의 5년내 10%에서 2.5%수준으로의 감축, 더욱 중요한 것은 관세 90% 이상의 품목인 감귤, 마늘, 감자, 양파, 참깨, 녹차 등 제주도의 주요 농산물은 향후 5년동안 2004년 관세수준의 최소 45%, 평균 60%를 감축해야 되는 절박한 입장에 처해 있다.

감귤의 경우 2004년 관세수준이 144%인데 개도국 지위를 유지하는 경우는 향후 10년내에 30%만 감축하면 되지만, 선진국으로 분류되면 향후 5년 이내에 관세의 최소 45%, 평균 60%가 감축되어 2010년에는 최대로 확보할 수 있는 관세율은 79.2%, 최악의 경우는 57.6% 수준이 된다는 것을 의미한다.

물론 개도국 지위 유지가 불가능하다는 시

각은 경계해야 되겠지만 개도국 지위 유지를 위한 여건이 우리에게 매우 불리한 형편인 것은 사실임에 틀림없다. 왜냐하면 2001년 대만이 WTO가입시 선진국 자격으로 가입하였고, 중국은 선진국과 개도국 중간자격으로 가입하였다. 최소허용보조(De minimis)는 선진국의 경우 5%, 개도국인 경우 10%인데 중국은 8.5%로 합의한 것으로 나타났기 때문이다.

이러한 농업협상의 국내농업 파급효과분석에 따르면, 개도국 지위를 계속 유지할 경우 2010년 농업총소득은 15조 4천억원 수준인 반면 선진국으로 분류될 경우 12조 5천억원이 될 것으로 전망되어 약 2조 9천억원 차이를 보여 주고 있다. 제주도에서 많이 재배되고 있는 양념채소류인 마늘, 양파, 참깨의 경우 개도국 지위를 유지할 경우와 유지하지 못할 경우 2010년 농업소득은 170억원, 150억원, 350억

〈표 3〉 제주도 주요 농축산물의 감축률 적용에 따른 관세율 변화 추이(%)

품 목	2004년 양허 관세율	선진국 기준(향후5년)				개도국 기준(향후10년)				
		최소 감축률	2010년 관세율	평균 감축률	2010년 관세율	최소 감축률	2015년 관세율	평균 감축률	2015년 관세율	
채소류 및 특작	감자	304	45	167	60	121.6	30	213	40	182.4
	마늘	360	45	198	60	144	30	252	40	216
	양파	135	45	74.3	60	54	30	94.5	40	81
	참깨	630	45	347	60	252	30	441	40	378
	고추	270	45	149	60	108	30	189	40	162
	당근	27	35	17.6	50	13.5	20	21.6	30	18.9
	양배추	27	35	17.6	50	13.5	20	21.6	30	18.9
	녹차	513.6	45	282.5	60	205.4	30	359.5	40	308.2
감귤류	감귤	144	45	79.2	60	57.6	30	101	40	86.4
	오렌지	50	35	32.5	50	25	20	40	30	35
	오렌지주스	54	35	35.1	50	27	20	43.2	30	37.8
축산물	쇠고기	40	35	26	50	20	20	32	30	28
	돼지고기	25	35	16.3	50	12.5	20	20	30	17.5



원 차이가 날 것으로 추정했다.

또한 감귤과 오렌지, 오렌지 주스의 관세의 대폭적인 인하는 중국산 감귤류와 오렌지의 수입증대 가능성을 높이고 이에 따른 타발작물 재배 증가는 연쇄적인 가격폭락 현상을 초래해 현재도 어려움에 처해 있는 제주도의 지역경제를 더욱 어렵게 만들 것으로 예측된다.

## V. 유통환경의 변화와 제주감귤산업의 개혁방향

감귤산업에도 패러다임의 변화가 일어나고 있고, 또한 생존을 위해서도 꼭 변화해야 한다. 이를 크게 다섯가지로 나누어 보면, 첫째는 각개약진 시대에서 조직의 시대로 둘째, 하향식 정책에서 상향식 정책의 시대로 셋째, 생산자 중심시대에서 소비자 중심시대로 넷째, 말하는 시대에서 실천하는 시대로, 그리고 마지막으로 생산의 시대에서 유통의 시대로의 변화가 일어나고 있다고 판단된다.

특히 셋째의 생산자 중심시대에서 소비자 중심시대로의 변화와 마지막 생산의 시대에서 유통의 시대로의 변화는 필연적으로 감귤산업의 정책중심을 “수확 후 관리체계(postharvest systems)”를 확립하는 “제2의 생산” 즉 유통으로 이동해야 될 때임을 알려주고 있다. 물론 고품질의 생산을 전제하는 것은 기본임을 언급할 필요가 없을 것이다.

이제는 감귤도 생산한 것을 판매하는 것이 아니라 판매할 것을 생산해야 한다. 그러기 위해서는 감귤의 생산과 선별, 포장, 가공, 저장, 수송, 판매 등을 고객만족과 마케팅의 관점에서 계획하고 실천해야 한다. 그리고 감귤의 산지유통을 대형비파괴선과장을 거점화하고 이를 소비지의 물류센터, 도매시장, 대형도소매

업체 등과 직접 연결시키는 유통의 대혁명이 요구되고 있다.

현대의 농산물유통환경은 E-mart와 카르푸 등 대형할인유통업체에서 수요독점에 따른 시장지배력을 무기로 정시, 정량, 정소, 정가, 정품을 요구하고 있다. 즉 일정한 품질의 상품을 일정수량, 일정한 가격으로 주어진 장소와 시간에 납품을 요구하고 있고, 인터넷의 발달과 함께 전자상거래가 급격하게 증대될 전망이다. 다시말하면 소비지 유통은 미사일 등 신식 무기를 갖춘 진용인데 반해 생산지 유통은 영세한 845개의 선과장이 각자의 의사결정에 따라 출하하는 개별출하체제로서, 구식 칼빈총으로 무장한 군대가 전투에 나가는 형상이나 다름없다.

따라서 과거와 현재의 산지간의 지나친 경쟁의식은 서로간의 불신과 가격폭락이라는 결과를 초래했다는 사실을 깨닫고 이제는 농가·작목반·농협간 협력을 통해 서로가 승리하는 윈-윈(Win-win)의 상생(相生)의 전략을 펴야 할 때임을 명심해야 한다. 이렇게 되기 위해서는 무엇보다도 작목반은 고품질 생산의 주체, 지역농협은 대형 산지유통센터를 중심으로 감귤유통의 중심체로서의 역할을 담당해야 한다.

2001년 8월 감귤관련 집단을 농민, 농·감협, 학계 및 전문가, 그리고 공무원 등 4개의 그룹으로 나누어 설문한 결과에 따르면,

감귤 유통구조의 문제점에 대해서는 비상품 감귤처리 대책 미흡, 소규모작목반(선과장)을 이용한 출하체계, 산지유통의 농협·감협·상인의 삼중구조, 상인을 통제할 수 있는 적절한 수단의 부재, 출하조절체계 미약 등으로 지적되었다.

소형선과장을 대형선과장으로 개편하는 방

안, 유통체계 개선을 위한 공동선별-공동출하-공동정산제 도입, 품질선과(비과과선과) 도입에 대해 학계 및 전문가와 공무원은 5점만점에 4점이상, 농·감협인과 농민도 모두 3.5점 이상의 높은 찬성율을 보이고 있어 최근의 연속적인 감귤가격하락에 따른 위기 상황을 반영하고 있다.

### VI. 고품질·적정생산체제 구축을 위한 감귤유통·제도 개혁 방안

제주 감귤산업의 살 길은 간단하다. 생산적인 측면에서는 소비자가 원하는 고품질의 감귤을 적정량만큼 생산해 내는 것이고, 유통부문에서는 이를 효율적으로 유통시켜 소비자들에게 저렴한 가격에 공급하는 것이다.

첫째, 소비자에게 선택되는 고품질의 감귤을 적정량 생산하는 것이다. 이를 위해 절대적인 과잉상태를 해소하기 위한 감귤원 폐원, 간벌 등의 하드웨어적 구조조정과 함께 타이백 재배, 배수관리, 은박지재배, 골분·어분 등 유기질 배합비료를 활용해 품질을 높이고 한라봉 등 고당도계 신품종의 도입과 우량묘목 공급 등의 소프트웨어적 구조 개선이 신속히 이뤄져야 한다. 그리고 감귤재배 의사가 없거나 경영능력이 없는 농가들의 경영이양을 조건으로 소득을 보전해 주는 경영이양직불제의 도입을 적극적으로 검토할 때이다.

둘째, 감귤유통의 개혁도 고품질의 감귤 생산을 촉진시킬 수 있는 방향으로 정해져야 한다. 현재 개수 위주의 등급기준에서 어디에서나 통용될 수 있는 절대적인 품질기준, 예를 들면 당도 10브릭스, 산도 1도미만 등을 마련하여 등급에 따라 정확히 가격이 형성되도록 하는 유통체계 형성이 이뤄져야 한다. 따라서

이 기준을 못맞추는 감귤농가는 시장의 원리에 의해 자율적으로 탈퇴시켜 적지적작과 생산기술을 포함한 경영능력에 의한 구조조정을 촉진시켜야 한다. 그리고 절대적인 품질기준은 제주감귤협의회내에 감귤품질관리위원회를 두어 마련하고, 이러한 것의 실천은 감귤유통조정명령제의 품질기준에 이를 명시하여 법적인 뒷받침을 확보할 수 있을 것이다.

이를 위해 품질선과가 가능한 비과과선과기 또는 당도와 산도를 측정할 수 있는 샘플 검사실을 갖춘 대형산지유통센터를 설립하고 여기에 공동계산제를 도입한다. 이렇게 되면 고품질 생산체제의 확립, 유통비용의 절감, 산지의 시장지배력 증대, 적절한 출하조절이 가능해짐에 따라 결과적으로 높은 농가수취가격을 보장할 수 있게 될 것이다.

그러면 현재 800개를 넘는 선과장은 어떻게 할 것인가에 대한 문제가 제기될 수 있다. 여기에 대해서는 현재 2002년산부터 운영되기 시작한 감협의 연간 1만톤 규모의 대형산지유통센터(서귀포시 토평동 소재)가 해법을 제공하고 있다. 이 대형유통센터가 설립·운영되면서 주위의 10개의 소규모 선과장(작목반)의 농가들은 센터를 통한 출하감귤의 수취가격이 높은 경제유인에 의해 감협의 대형유통센터로 모여들고 있다는 것이다. 즉 “거점식 대형산지유통센터 전략”의 성공 가능성을 엿볼 수 있는 대목이다.

선과장이 대형화된다는 것은 지금까지 선별과 시장선택권이 작목반 또는 농가에서 농협의 대형유통센터로 이관되므로 엄격한 선별과 브랜드화를 촉진시킬 수 있다. 또한 이렇게 선과장을 규모화하여 출하결정체의 수를 줄여나간다는 의미는 출하주체입장에서 보면 완전타력적인 소비자의 수요곡선(본인의 출하물량



〈표 4〉 브랜드 감귤과 일반감귤의 경락가격비교(2002년산 노지감귤기준) (단위: 원/15kg)

구 분	블로초(A)	곶들락(B)	한라라이(C)	일반감귤(D)
경락가격	21,900	12,232	11,351	8,172
일반감귤(D) 대비 가격차	13,728	4,060	3,179	0
일반감귤(D)=100.0	270	150	139	100

주 1) 11월~2월10일까지의 평균가격임.

2) 블로초는 10kg출하로 15kg으로 환산 가격임. 당도가 12브릭스 이상으로 타 상품과 직접 비교시 주의를 요함.

에 관계없이 가격이 일정함)을 상정하는 것이 아니라 물량증대에 따라 가격이 떨어지게 되는 우하향하는 시장수요곡선을 상정하게 됨으로써, 수취하고자 하는 경락가격수준 추이를 보아가며 출하물량 조절을 할 수 있는 체계를 갖추게 됨을 의미한다.

고품질의 브랜드 감귤은 2002년산 노지감귤 경락가격이 8천원대를 기록하고 있을 때에도 감협의 블로초인 경우 1.7배, 남원농협의 곶들락인 경우 50% 이상 높은 가격을 수취하고 있다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다.

제주발전연구원의 추정결과에 따르면, 노지 감귤의 당도 1브릭스가 상승한다면 kg당 농가 수취가격은(소비가 일정할 경우) 280원이 증가한다. 또한 당도 1브릭스가 증가한다면, 수요(일정한 가격하에서)는 87,280톤이 증가하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 우리의 노력여하에 따라 감귤산업의 회생 가능성은 매우 높다 하겠다.

셋째, 위에서 제기한 감귤유통의 혁신을 통해 고품질 감귤을 적정생산하는 시스템을 구축하기 위해서는 전국차원의 '농수산물유통 및가격안정에관한법률'에 근거한 감귤유통조절명령제, 감귤자조금제, 제주감귤협의회의 사단법인화, 과실계약출하제 등의 정책들이 도입되어 적용되어야 한다.

왜냐하면 '감귤생산및유통에관한조례'에 근거한 지자체 중심의 감귤정책은 다음과 같은 문제점과 한계점을 지니고 있기 때문이다.

- ① 감귤조례의 限地的·限時的(근거 : 국제자유도시특별법, 2011년)인 한계점
- ② 정책시행근거(감귤조례)와 지원자금(농안기금)의 불일치로 인한 자금조달의 어려움
- ③ 단기적 정책 중심으로 인한 정책의 일관성 결여
- ④ 감귤생산상황에 따라 조례의 규정내용 적용의 가변성으로 조례의 안정성과 실천력의 한계
- ⑤ 조례는 하향식 방식인데 비해 농안법에 의한 유통명령 및 자조금제는 상향식 성격을 지니고 있어 WTO체제하의 수급안정정책의 기초와 부합
- ⑥ 도조례는 지키지 않아도 되는 자율적(?)인 것으로 인식하고 있는 반면에 농안법에 근거한 유통명령제는 강제성을 띠는 것으로 인식하고 있음.

### 1. 감귤유통조절명령제

감귤을 전국적 차원에서 수급조절하기 위해 「농수산물유통및가격안정에관한법률 제10조(유통협약 및 유통조절명령)」의 체계 내에서 유



〈표 5〉 감귤조례와 농안법에 의한 감귤정책 시행의 장단점 비교

구 분	감귤조례에 의한 지방자치중심의 감귤정책	농안법에 의한 전국차원의 감귤정책
적용시기	한시적(2011년)	제한 없음
적용지역	제주도	전국
정책의 일관성	일관성 결여 가능성 비교적 높음	일관성 결여 가능성 비교적 낮음
법의 집행의지 및 실효성	대체적으로 낮음	대체적으로 높음
정책자금 조달용이성	정책시행근거와 지원자금(농안기금)의 불일치로 용이하지 않음	정책시행근거와 지원자금(농안기금)의 일치로 용이함
법의 안정성 및 실천성	낮음(가변적임)	높음(명령요청서에 의해 매년 달리할 수 있음)
정책의 기초	하향식	상향식(자조금, 유통명령제 등)
도민 인식	도조례는 지키지 않아도 되는 자율적(?)인 것으로 인식	법의 강제성을 띠는 것으로 인식

통조절명령제의 도입이 필요하다. 감귤 유통 조절명령제(Marketing Order)<sup>1)</sup>는 감귤의 시장 유통 물량규제 또는 품질 규제를 통해 농가소득과 유통효율성을 높이기 위해 생산자조직에서 자발적으로 제안하고 농림부장관이 승인함으로써 생산자와 중간유통업자를 법적으로 규제하는 제도이다.

물량규제는 출하물량을 조절하는 조치로서 ① 출하량조절 : 적과, 산지폐기, 생산자 출하량 할당 등 ② 출하시기조절 : 출하시기 분산, 성출하기 출하물량 배분조정, 출하휴일제운영 등 ③ 시장차별화 : 국내시장·신선시장에 대한 출하물량을 제한하고, 해외시장·가공시장 등 2차 시장으로의 판매전환 등이다.

품질규제는 등급, 크기, 당도, 숙도에 대한 최저기준을 적용하여, 저급품 유통을 저지하는 것으로서 과잉공급 발생이 빈번하고 등의 품 식별이 가능한 품목을 대상으로 적용한다. 예를 들면 당도는 극조생인 경우 9브릭스 이하, 조생 10브릭스 이하는 비상품으로 정의하여 출하를 규제한다는 뜻이다.

시장지원은 ① 규격표준화 : 포장규격, 표시방법통일, 비규격품 거래제한 등 ② 소비촉진 : 소비촉진을 위한 홍보, 광고 등 ③ 연구개발 : 소비촉진, 가공 등에 관한 연구개발 지원 등을 포함한다.

도입절차를 보면, 1단계는 감귤생산량의 과다여부를 판단해 유통명령요청서(유통명령을 발하는 이유, 대상품목, 대상자, 유통조절방법 포함 현재 '감귤생산및유통에관한조례'에 포함되어 있는 대부분의 내용을 여기에 포함시킬 수 있음)를 작성, 이해관계인 의견수렴 및 조정을 거쳐 확정후, 제주감귤협회의 회원 2/3이상의 동의를 얻어 유통명령제의 도입 여부를 최종결정하여 농림부에 요청하고 3단계는 농림부의 검토·확정·공표후, 실행에 들어간다.

또한, 유통명령의 발령은 유통문제가 제기될 때 즉시 발령하여 신속히 이행될 수 있도록 유통명령의 상황별 프로그램을 미리 사전에 확정해 둔다. 예를 들어 감귤유통명령은 감귤수확기 이전에 그 내용을 확정·발령해 두고,



가격폭락 등 유통문제 발생시 사전 시나리오에 따라 즉각 시행토록 하고 있다.

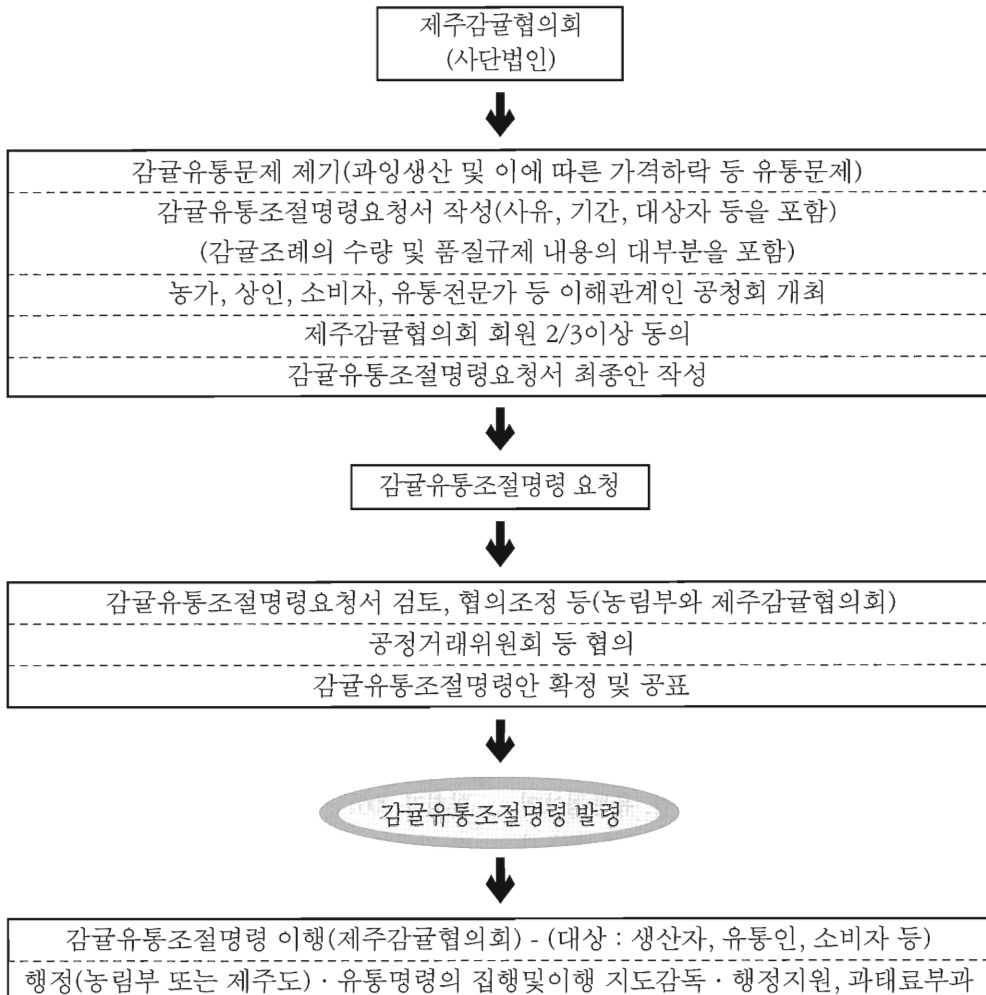
유통명령위반자에게는 농안법 제 90조의 규정에 의하여 500만원 이하의 과태료를 부과하고, 유통관련 정책자금지원, 예들 들면 과실계약출하지원 등에 있어서도 불이익을 당하게 된다.

이러한 제도 도입에 대해 감귤관련 집단을 농민, 농·감협, 학계 및 전문가, 그리고 공무원 등 4개의 그룹으로 나누어 설문한 결과, 농

민은 58.7%, 농·감협은 72.0%, 학계 및 전문가는 83.3%, 공무원은 72.0%가 유통명령제의 도입에 대해 찬성하고 있다. 정책대상자인 농민은 연령이 젊을수록, 학력이 높을수록, 서귀포지역이 타지역에 비해 유통명령제 도입에 찬성하는 의견이 높았다.

## 2. 감귤자조금제

WTO체제하의 감귤류 수입 개방에 따른 감귤수급 및 가격 불안정, 소득 불확실과 같은



기본적 문제에 대응하기 위해 생산자 스스로 연합하여 내·외적인 공동문제를 해결하기 위한 자구책으로 자조금(self-help funds) 제도 「농수산물유통및가격안정예관한법률 제 7조(자조금의 적립지원)」를 도입할 필요가 있다.

자조금은 20개회원농협 노지감귤 계통출하액의 1%의 범위내에서 농가 및 생산자 단체의 출연금과 정부지원금으로 조성된다. 자조금을 조성하지는 데에는 2001년 말에 합의를 보았지만, 구체적인 조성계획을 협의하는 과정에서 2002년말 감협 등의 조합 운영의 어려움을 이유로 자조금조성이 무산되었다. 그렇지만 다행히 2003년 제주감귤협의회 정기총회에서 전격적으로 합의가 이뤄져 2003년 노지감귤부터 시행될 예정이다.

결정된 내용을 보면 계통출하감귤을 대상으로 자조금은 감귤농가와 20개의 농협이 50%씩 각출하고 정부에 이에 상응하는 보조금을 요청하여 조성되는 것으로 나타났다. 2001년산을 기준으로 보면 농가와 생산자단체의 20억원과 정부의 보조금 20억원이 모아지면 전체적인 자금규모는 40억원 내외가 될 것으로 추정된다.

자조금의 용도는 판로확대 및 수출촉진을 위한 홍보, 기술·공동상표의 개발뿐만 아니라 가격하락 등에 따른 손실보전 등 구성원 공동의 이익을 증진할 목적으로 사용할 수 있다. 그러나 정부의 보조금은 손실보전에는 사용할 수 없고, 단지 소비촉진을 위한 홍보 및 국내외 시장개척 활동, 과잉농산물의 산지폐기 등 농산물의 가격안정을 위한 사업, 유통정보의 제공, 기술 및 공동상표의 개발연구에 관한 사업, 구성원에 대한 교육 및 홍보 등을 위한 사업, 일정범위 내에서 자조금관리위원회 등 사무국 운영경비 등이다.

또한 정부의 예산 제약 때문에 보조금 지원한도를 생산액의 1%로 제한한 것은 아쉬운 점이다. 오히려 최소허용보조내에서 상한선을 설정해 주고 생산자단체와 농가가 자율적으로 선택할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

자조금조성단체내에 15인이내의 자조금관리위원회를 구성·운영해 자조금 및 보조금을 투명하게 관리하고 자조금사업을 효율적으로 추진해 나간다.

이러한 자조금 제도의 도입에 대해 농민의 65.3%, 농·감협 82.0%, 학계 및 전문가 80.7%, 공무원 89.8%가 찬성하는 것으로 나타났다. 정책대상자인 농민은 여성보다는 남성이, 연령이 낮을수록, 학력이 높을수록, 복제주군이 타지역에 비해 자조금 조성 참여 의지가 강하게 나타났다. 적정한 자조금 수준은 15kg한박스당 감귤가격이 1만원일 경우 농민은 80원, 농·감협인 138원, 학계 및 전문가 142원, 공무원 104원으로 나타났다. 판매가액의 1%에 해당되는 금액이다.

### 3. 감귤유통조절명령제 및 감귤자조금제의 시행주체

감귤의 유통명령제와 감귤의 자조금을 운영할 주체로서 기존 감귤관련기구의 통폐합 또는 감귤산업을 대표할 수 있는 생산자단체의 구성이 필요하다. 이와 관련해 그동안 여러 가지 이유를 들며 자조금의 조성에 반대해왔던 도내 회원농협 조합장들로 구성된 제주감귤협의회가 2001년 11월 28일 회의에서 전격적으로 감귤자조금제도 도입을 결의하였다. 2002년 정기총회에서 제주감귤협의회를 임의단체에서 사단법인으로 전환하기로 결의하였고 이에 필요한 서류를 농림부에 제출해 2002년 6



월 농림부의 승인을 얻어냈다. 이러한 결정은 40년이 넘는 감귤역사에 큰 획을 긋는 획기적인 사건임에 분명하다.

#### 4. 과실계약출하사업

과실계약출하사업(근거법령: 농수산물유통 및가격안정에관한법률 제57조제1항)은 과실의 수급과 가격안정으로 과수재배농가의 경영안정을 도모하기 위한 수급안정제도의 일환으로 정부(농안기금)와 농협중앙회(유통운전자금)가 자금을 출연하여 실시하는 사업이다.

즉 과실생육기(5월경)에 농가와 산지농협간에 출하계약을 체결한 다음, 수확후 출하된 과실가격이 계약가격 보다 하락할 경우 산지농협이 하락한 과실가격의 일부를 보전함으로써 농가수취가격의 안정을 도모하고, 농협은 규모화된 물량을 바탕으로 공동선별, 공동출하, 공동계산 추진 유도로 판매사업 역할을 강화하고, 수출등 타 사업부문과의 연계추진으로 효율성을 기하고자 하는 사업이다.

이 제도는 2002년부터 사과, 배, 단감을 대상으로 처음으로 시행되었고, 2003년에는 감귤(3만5천톤)이 포함되어 4개의 품목으로 확대되었다.

농림부 관계자에 따르면 제주도의 경우 개별출하의 성격이 너무 강해 원래의 출하조절의 취지를 충분히 살리지 못하고 있기 때문에 2004년 이후에는 물량확대와 함께 산지유통시설규모(대형선과장 설치 등)가 큰 조합과 사업대상농가는 수출, 간별, 자조금 사업 참여 등 정부시책 호응농가를 우선순위로 정한다는 내부 방침을 정한 것으로 알려지고 있다.

그러면 위에서 언급한 4가지의 제도는 어떠한 관계가 있는 것일까? 제주감귤협의회는 생산·유통 및 출하조절의 중심조직이면서 자조

금 관리의 주체이며, 자조금은 제주감귤협의회가 각종 사업을 벌여나기는데 필요한 운영자금을 확보하는 방안이며, 효율적인 생산 및 유통출하조절의 법적근거를 마련하기 위해 유통명령제가 필요하다. 그리고 자율적인 출하조절에 참여하는 생산자단체 또는 농가들에게는 과실계약출하사업을 통해 과수재배농가의 소득향상과 산지농협의 시장대응력, 즉 출하조절 능력을 향상시켜 궁극적으로 감귤산업을 육성·보호할 수 있다.


### VII. 결론

종합적으로 '감귤생산및유통에관한 조례'에 근거한 지자체 중심의 감귤정책은 앞에서 검토한 바와 같이 적용시기 및 지역, 정책의 일관성, 법의 집행의지및실효성, 정책자금의 조달용이성, 법의 안정성 및 실천성, 향후 농림부의 정책의 기초, 도민인식의 측면에서 많은 문제점을 노정시키고 있는 것이 현실이다.

특히 도민들이 "감귤조례는 지금까지도 그 래왔듯이 지키지 않아도 큰 문제가 없는 자율적(?)인 것이다"라는 잘못된 인식으로 감귤정책의 신뢰성을 확보하기가 어렵다고 판단된다. 이렇게 고착화된 잘못된 인식하에서는 기존의 감귤조례를 수정·보완·강화하더라도 근본적인 인식의 전환은 어렵기 때문에 적용법률 체계의 전환을 통해 새로운 접근을 시도할 필요가 있다.

따라서 과감히 지자체 중심의 감귤조례를 폐기하고, 농림부의 농산물수급및가격안정의 종합적인 법률인 전국차원의 '농수산물유통 및가격안정에관한법률'에 근거한 감귤유통조절명령제를 도입하여, 기존에 도입된 감귤자조금제, 제주감귤협의회회 사단법인화, 과실

계약출하제 등의 정책들과 결합시킴으로써 유통 및 제도개혁을 통해 고품질 감귤생산을 촉진시켜 감귤산업의 재도약을 모색하는 전환점이 되어야 할 것이다.

마지막으로 농민들과 생산자단체들의 인식의 전환은 교육을 통해서 이뤄지는 것이 아니라 적절한 제도도입이 인식을 변화하게 만든다는 점을 강조하고 싶다. 

---

1) 유통협약(Marketing Agreement)은 생산자, 유통인, 소비자 등의 대표가 자율적으로 품질이 나쁜 농산물의 출하와 유통을 제한하는 내용 등의 협약을 맺고, 이를 서로 이행함으로써 수급조절과 품질향상을 도모하는 제도임.

예) ① 5cm 미만 저급 양과의 유통금지 협약('98.5)

② 감귤의 경우 2002년산 10만톤의 상품을 시장격리차원에서 구매할 것은 농림부는 유통협약(제주감귤협회의와 제주감귤출하연합회 공동)을 맺어 32.5억원을 농안기금에서 지원한 것 이라고 함.

유통협약과 유통명령의 관계를 보면, 유통협약은 기본적으로 자율적인 협약이며, 유통명령은 유통협약의 무임승차자 문제를 해결하기 위하여 유통관계자의 요청에 따라 발령되지만, 유통명령의 발동이 반드시 유통협약의 체결을 전제조건으로 하지는 않음