

# 농업의 인식전환

현 공 남

## 1. 1997년 7월: 오렌지수입의 완전 자유화

금년 7월 1일, 이 날은 우리 제주농업사에 있어서 또 다른 전환점, 혹은 위기를 맞는 날이된다. 그 것은, 이미 예고된 바와 같이, 우리 지역농업 뿐 아니라 지역경제 전체에서도 가장 중요한 위치를 점하고 있는 감귤이 해외시장으로부터 전면적인 도전을 받기 시작하는 날이기 때문이다.

감귤류의 수입은 1993년 12월 우르과이라운드가 타결되고난 후 우리 정부가 GATT에 제출하여 승인을 받은 바에따라, 오렌지쥬스와 신선 오렌지의 경우 97년 7월부터는 그 동안의 수입쿼터제(수입물량할당제)를 벗어나 일정한 관세만 지불하면 누구나 자유롭게 수입이 가능하게된다. 구체적으로 보면, 오렌지쥬스의 경우 그간의 수입물량 쿼터제(관세율 50%)를 완전 폐지하여 1995년 기준 관세율 60%에서 2004년 54% 수준으로 점진적으로 매년 인하시키는 선에서 수입이 완전 자유화된다. 신선 오렌지류는 95년 15,000톤, 96년 20,000톤, 97년 25,000톤, 그 이후 2004년까지는 매년 12.5%씩 쿼터량을 증가시키되, 쿼터량에 대하여는 관세율 50%를 적용시키고, 97년 7월부터는 쿼터량을 초과하는 물량에 대해서는 95년 기준 99%의 관세율에서 2004년에는 쿼터량에 대한 관세율과 같은 수준인 50%로 매년 인하(97년은 88.2%)하는 조건으로 수입이 전면 자유

화된다. 그리고 키퍼량의 수입은 국영무역으로 관리하기로 하고, 현재 감협이 그 업무를 대행하고 있다. 한편, 제주지역에서 생산되고 있는 온주밀감을 포함한 기타감귤류(만다린 등)는 수입의무 물량이 95년 1,258톤에서 2004년에는 2,097톤으로 매년 증가시키되(관세율 50%), 이 물량을 초과하는 수입량에 대해서는 95년 관세율 160%를 기준으로 2004년에 관세율이 144%가 되도록 매년 인하하도록 하여, 비교적 높은 수입제한적인 장치가 존속하게 된다.

이 외에도 제주지역의 주요 생산물인 (냉동)돼지고기와 (냉동)닭고기도 지금까지의 수입키퍼제에서 97년 7월부터는 관세율 30%내외로 전면적인 수입 자유화가 시작된다.

오렌지쥬스의 수입자유화와 관세율의 점진적인 인하는, 이미 우리가 경험하고 있는 바와 같이 국내산 감귤의 품작시 생과 공급조절에 상당한 역할을 해왔던 가공용 하품 감귤의 처리를 더욱 어렵게 만들 것이다. 이에따라 감귤 생산이 품작을 이뤘을 경우 시장가격 수준을 어느 정도 유지시키기 위한 하품 감귤처리를 위해서는 가공용 감귤 가격이 수확비용도 보상받지 못하는 수준으로 인하되어야 하거나, 최악의 경우는 아예 폐기처분해야 될 상황을 맞게 될 것임을 충분히 예상할 수있다. 등외하품의 처리가 원만하지 못하여 시장에 출하되면 상품감귤시장에 엄청난 교란요인이 될 것이기 때문이다.

신선오렌지의 수입개방은 우리 감귤에 더욱 직접적이고도 광범위한 영향을 끼치게 된다. 상대적으로 값이 싼 외국산 오렌지가 국내 시장에 들어 온다는 것은 소비자들의 주어진 전체과일 수요시장에서 기존의 국내산 과일과 치열한 수요경쟁을 벌임으로서, 국내산 과일의 전반적인 가격하락이 불가피함을 의미한다. 그 중에서도 소비자의 수요에서 오렌지류와 가장 대체관계가 높은 국내산 감귤의 수요 감퇴-가격하락은 명확확화하다. 이러한 결과에 따른 국산감귤의 피

해는 이미 관련 연구기관에 의하여 1995-2001 기간동안 약 9,800 억원에 달할 것으로 추정된 바 있다. 이 금액은 기간 동안 년평균 약 1,400억원, 제주산 감귤의 연간 조수입의 25-30% 수준에 달하는 것이다. 제주지역총생산에서 감귤이 차지하는 비중이 15%내외라고 하면, 감귤류의 예정된 수입개방은 제주지역경제 규모를 연간 4-5% 축소시키는 결과를 낳게되는 것이다.

축산물, 특히 돼지고기의 수입개방도 제주지역경제에 큰 영향을 미칠 가능성이 있다. 양돈산업의 조수입은 제주지역에 있어서 감귤, 감자에 이어 농업분야에서 3번째인 연간 700억 내외이기 때문이다. 돼지고기의 경우 수입개방되더라도 경쟁력이 있다고 판단하고있는 품목이기는 하지만, 앞으로의 생산-소비환경이 환경중심으로 이어지고 있기 때문에 이에 대비하여 시설 및 환경에 대한 투자가 대폭 확대되지 않고는 생존이 어려운 상황이다. 이러한 사실을 고려할 때, 양돈산업의 장래 또한 매우 불투명하기 때문에 꾸준한 구조개선과 투자가 필요하다.

이하에서는 주로 감귤의 수입개방에 따른 대처방안에 관하여 토의하고자 한다.

## 2. 감귤산업 생존을 위한 기본인식의 전환과 과제

감귤의 전면적인 수입개방이라는 전면적인 도전에 적절히 대응하여 우리 감귤산업이 생존해 나가기 위해서는 무엇보다도 새롭게 전개될 농산물시장구조에 대한 엄밀한 이해에서 부터 출발하여야 할 것이다.

감귤류의 도입이 본격적으로 이뤄지기까지는 소비자들이 원하는 양보다 적게 생산되었기 때문에 생산하기만 하면 좋은 값으로 팔리는, 소위 감귤시장에 있어서의 "공급자시장"(suppliers' market)이

형성되어 왔다. 이는 쌀이 그랬고, 과거의 바나나와 파인애플이 그러했다. 그러나, 시장이 개방되면 소비자들의 상품선택의 폭이 도입농산물로 까지 넓어지게 된다. 즉, 앞으로는 감귤을 비롯한 모든 국내 농산물시장이 "소비자시장"(consumers' market), 혹은 본격적인 "소비자 주권" 시대로 변하게 된다는 것이다. 소비자들은 국내외 농산물을 막론하고 같은 값이면 질 좋은 농산물을, 같은 품질이면 값이 싼 농산물을 선택하려할 것이다. 더욱 질은 다소 떨어지지만 값이 훨씬 싼 해외 농산물이 많이 들어 오게되면, 저소득층 소비자마저도 크게 빼앗김으로서, 가격경쟁력이 없는 상품이 설 땅은 더욱 없어지게 마련이다. 이렇게 생산물시장이 소비자 위주의 시장형태로 변하게 되면 질 좋은 상품이 소득이나 가격에 대하여 소비가 매우 탄력적으로 변한다는 일반적인 특징이 있다. 즉, 이들 상품은 소비자의 소득이 조금만 높아져도, 혹은 가격이 조금만 싸져도 그 수요가 큰 폭으로 증가하게 된다는 것이다. 이에따라 상대적으로 질이 낮은 상품의 수요는 더욱 감소할 수 밖에 없다. 다시 말하면, 품질이 월등 좋은 상품을 생산할 수만 있다면, 그 상품에 대한 시장을 다시 공급자시장으로 되돌림으로서 생산자의 소득을 증대시킬 수 있게 된다는 것이다.

이러한 상황의 변화에 대처하기 위해서는, 생산자들은 무엇보다도 생산하기 전에 소비자가 원하는 바가 무엇인가를 정확히 판단할 수 있는 능력을 갖추지 않으면 안될 것이다. 그리고 난 다음에, 그러한 품목이나 품질을 생산하고 유통시킬 수 있는 기술을 습득하고 필요한 투자가 이뤄져야 할 것이다. 그러나 이러한 일련의 작업이 생산자 혼자 힘으로 이뤄지기에는 너무나 많은 비용과 위험이 뒤 따르게 된다. 따라서 정부의 뒷받침이나 생산자단체를 결성하여 이에 대처할 수 밖에 없을 것이다. 소비자들에게 "身土不二"니, 애국심이니, 애향

## 14. 제주특별

심만을 강조해서 해결되지 않는 것이 자유경쟁시장체계의 냉혹한 현실임을 자각할 필요가 있다.

소비자가 상품이나 품질의 선호 여부에 대하여 의사를 표현한 결과는 경쟁적 시장의 경우는 소비량과 가격의 흐름으로서 잘 나타내 준다. 따라서 생산자들은 시장에서의 소비의 흐름과 특히 소비자가 가격 동향을 면밀히 분석할 필요가 있다. 그러나 유통단계가 복잡하고 비효율적인 경우는 유통마진이 높고 공정한 가격이 형성되지 못하여, 현실적으로 나타난 유통량과 가격의 변화가 소비자의 의사를 잘 반영해주지 못하게 된다. 유통효율성을 높히는 일은 유통과정에서의 불필요한 비용을 최대한 줄이는 일과 가격이 중간상인계층에 일방적으로 유리하게 형성되지 않고 공정하고 경쟁적으로 형성되게 만드는 것이다.

위와같은 수입개방에 따른 시장환경변화에 대한 인식과 더불어 제주지역 감귤산업의 현상(감귤산업의 현상에 대한 토의는 성략함)을 감안할 때, 우리 감귤산업이 수입개방에 대처하기 위한 기본적인 방향 혹은 과제는 우리 감귤산업을 고품질·저비용 생산·유통체제로 바꾸고, 생산자가 적정한 소득을 올릴 수 있도록 시장상황에 맞게 생산·출하조정을 시행하는 것이다.

이하에서는 감귤의 고품질·저비용 생산체제 확립과 생산·출하조정이라는 두가지 과제를 해결하기 위한 제주도의 대응이 어떠한가와 그 보완 방향을 위주로 토의하여 보고자 한다.

### 3. 감귤의 고품질·저비용 생산·유통체제의 확립

제주도에서는 감귤의 경쟁력 강화를 위해서는 감귤의 품질향상, 생산조정, 유통개선이 필수적이라는 인식아래 이미 많은 시책을 수립하여 놓고 수행해 나가고 있다. 94년 1월에 수립한 “감귤수입개방

대책”을 근간으로한 생산·유통·수출 분야 등에 대한 대규모 투융자 지원사업의 시행을 시작으로 하여, 97년1월에 제정한 “제주도 감귤 생산조정 및 유통에 관한 조례”에 의한 생산조정, 품질향상, 품질검사 및 출하통제의 제도화, 그리고 국영무역에 의하여 도입되는 수입 할당 감귤류의 도입·판매차익을 위주로 하여 조성하고 있는 감귤자조금의 조성 및 운용 등이 그 주요한 대응 시책들이다.

우선, 감귤 고품질의 목표기준을 당도 12도bx, 산도 1.0%이하로 하여, 그의 생산체제확립을 위해서 실시하고 있는 시책내용은 부적지 과원의 작목전환, 시설재배확대, 보통온주의 축소와 조생·극조생 온주로의 품종갱신, 간벌, 과원 토양개량 등에 대한 지원과 함께, 간벌·전정·적과참여의 의무화, 미숙감귤의 착색과 유통금지, 품질검사를 통한 불량감귤의 판매금지, 품질우수감귤지정 등의 제도적(조례)장치도 마련하여 놓고 있다. 특히 품질검사를 위해서는 행정기관, 생산자단체, 상인단체로 구성되는 출하연합회를 구성하고, 불량감귤 반출 감시를 위하여서는 시장·군수가 주요 반출항에 출하검사소를 설치 운영하게 된다. 그러나 제주지역이 온주밀감재배 북방 한계성에 놓여 있다는 사실은 특히 노지밀감의 당산비(糖酸比) 제고가 획기적인 품종의 개발과 재배법의 개선이 없이는 한계가 있는 것으로 보인다. 이러한 의미에서 감귤연구소의 설립과 감귤특성화연구를 위한 제주대 농과대학의 시설·연구분야에 대한 지원확대는 장기적인 감귤산업 발전을 위하여 중요한 전환점이 될 것으로 기대된다. 그러나 우수 연구인력의 확보 등은 시급히 해결하여야 할 과제이다. 유통분야에서는 미숙감귤의 착색금지를 위한 감시활동의 어려움이 문제이며, 품질검사로 불량감귤의 유통을 금지시킬 경우, 불량감귤의 처리를 위한 가공 등의 구체적인 대책 마련이 시급한 실정이다. 또한 품질검사를 통해서만 단순히 합격과 불합격으로 구분할 뿐, 합격품에 대

한 등급화는, 신청에 의한 품질우수감귤지정을 제외하고는, 여러 가지 사정으로 보류되고 있다. 합격품의 등급화를 위해서는 많은 인원과 장비, 특히 당.산도 측정에 있어서의 신속하고 정확한 비파괴 검사기술의 개발이 중요한 관건이긴 하지만, 소비자의 수요확보와 품질고급화를 일반화 시키기 위해서는 시급히 도입해야 될 제도이다.

한편, 저비용 생산체제의 확립을 위한 시책내용은 매우 제한적이다. 약제살포를 위한 스프링클러와 고성능방제기의 도입지원과 과원내 운반시설(모노레일)의 설치지원이 전부이다. 이미 스프링클러시설의 지원은 중단되었고, 다른 기계화사업도 상당한 한계에 있다. 이러한 이유는 생산의 기계화를 위한 과원기반이 매우 취약하기 때문인 것으로 보인다. 기계화가 가능하도록 수간거리를 확보하기 위한 간벌사업은 품종갱신의 기회를 제공하는 데 그친 실정이다.

생산비 절감을 위해서는 기계화 그 자체 못지 않게 기계화의 효율성을 높이는 일이 중요하다. 그렇지 아니하면 기계화 그 자체가 어렵거나, 기계화가 되었다 하더라도 과잉투자로 생산비는 도리혀 상승하게 된다. 이를 위해서는 원지(園地)정비사업과 개별경영의 규모화사업이 필수적이다. 그러나 원지정비사업은 과원의 자연적 특성, 필지규모의 영세성, 소유의 분산, 품종의 다양성 등으로 실현시키기 쉽지가 않은 상황이다. 개별경영의 규모화는 가족경영체제를 전제로한 규모화와 협업경영체제의 도입 등이 거론되고 있다. 가족경영체제를 전제로 했을 때, 규모확대의 가장 큰 제약이 기계화가 곤란한 수확노동력에 있음을 감안하면 현재의 재배 기술 수준으로는 대략 2ha(6,000평) 내외의 규모가 전업적 감귤경영으로서 가장 효율적인 경영규모인 것으로 몇몇 연구결과에 의하여 밝혀지고 있다. 그러나 현재 제주지역의 감귤경영규모는 평균 1ha 내외이고, 1ha 이하의 감귤농가는 전체의 80% 수준에 달하고 있다. 따라서 경영의 규

모화를 통한 생산효율성의 실현을 위해서는 경영주의 조기은퇴, 원지의 교환분합 촉진, 감귤원 구입자금의 확대, 안정적인 임대차제도의 정착 등 원지유동화(園地流動化)사업의 강력한 추진이 필요하다. 이러한 사업은 그 성격상 매우 장기적이고도 꾸준한 추진과 막대한 자금을 필요로 한다. 원지유동화를 통하여 개별경영의 규모화와 집단화가 이뤄지면, 원지정비는 물론 생산의 협업화도 효과적으로 달성될 수 있을 것이다. 다른 한편으로는 안정적이고 값싼, 그리고 일시적인 수확노동력을 확보하기 위한 다른 지역(혹은 해외)으로 부터의 조직적인 노동력 조달방안의 마련도 앞으로 생산비 절감을 위하여 풀어야 할 과제이다.

현재 추진하고 있는 유통개선을 위한 시책은 비교적 다양하다. 제주시농협 대규모 공판장 건설, 서울지역 농산물 직판장 건설, 농산물 포장센터 건립, 간이집하장 설치, 농산물규격출하사업, 선과장의 규모화와 자동화사업, 보관창고시설 등에 대한 투자와 지원 등이 그것이다. 그러나 산지의 대규모 공판장 건설은 소비지 도매시장 상장보다 유리한 가격형성이 가능하도록 하는 후속조치 마련을 통한 취급물량의 확보, 그리고 이를 위한 경영능력의 확보 등이 성공을 위한 중요한 관건이다. 부락단위 선과장의 통합을 통한 선과장의 규모화는 기본적으로 감귤의 협동유통이 농협과 감협으로 이원화 되어 있다는 점에서 실현이 매우 어려운 상태이며, 조합단위 대형선과장의 건설은 품종의 단순화와 공동계산제의 도입과 같은 생산-유통체계의 개선이 없이는 그 운영효율성이 의문시 되고 있다. 이와 같은 사실과 함께 자가노동력의 부족은 부락단위 선과장의 통합과 운영에 있어서 당면하게 될 문제점인 것으로 판단된다. 유통비용의 절감을 위한 선과장의 대형화 추진을 위한 한 가지 대안은 외국의 예에서 보는 바와 같은 공동계산제를 도입한 민간의 준조합형 대형선과



장(예, 미국 선키스트의 패킹하우스) 설립을 지원하여 협동조합 선과장과의 경쟁체제를 도입하는 것이다. 민간 선과장은 그 운영의 전문성을 확보함으로써 효율적이고, 생산자에게는 협동출하와 똑 같은 이득을 가져다 줄 수 있기 때문이다.

#### 4. 감귤의 생산-출하조정

과잉생산 기조와 영세단위의 생산-출하체계 아래서 생산자가 적절하고도 안정적인 가격을 수취하기 위해서는 생산 및 출하에 대한 조정사업이 필수적이다. 사실 감귤의 경우 수요의 비탄력성으로 조그마한 공급의 변화는 가격을 그 이상 큰 폭으로 변화시키고 있다. 효과적인 생산 및 출하조정을 위해서는 무엇보다도 신속하고도 정확한 정보의 수집과 분석, 실현 가능하면서도 강력한 중앙 통제적인 생산·출하조정 프로그램 마련과 생산·출하자들의 자발적인 참여가 있어야 한다. 사실, 공급자가 독점적 시장구조를 하고있는 다른 산업에서는 상호협약에 의한 생산·출하조정은 시장에서의 경쟁을 제한하고 독점적지위를 남용함으로써 경제발전과 소비자 후생을 크게 저하시킨다는 점 때문에 법(“독점금지 및 공정거래에 관한 법률”)에 의하여 금지되고 있다. 그러나 농업과 같이 경영규모가 영세한 다수가 참여하고 있는 산업에서의 위와같은 행위는 그 시행주체가 협동조합적 성격을 가지는 생산자단체에 의할 때는 구성원이 경제적 약자라는 점 때문에 그 결과가 소비자에게 부당하게 독점적 피해를 주지 않는 한 허용되고 있다.

감귤의 생산조정사업은 불량감귤의 유통금지와 함께 제주도가 마련한 “제주도 감귤 생산조정 및 유통에 관한 조례”의 핵심사항이라고 할 수있다. 이 조례에서는 도지사-시장·군수-읍·면·동장을 통하여 사전에 마을별 생산조정계획을 수립하고, 이에 맞춰 마을 및 시.

읍·면 생산조정관리위원회에서는 생산자 개인별 생산계획량을 확정하도록 하고 있다. 또한 신규 조원(造園)의 신고, 간벌·적과·전정의 이행 등을 생산조정위원회가 생산자에게 요구 할수 있도록하고, 개인별 생산계획과 간벌 등 위원회의 요구사항을 이행하지 않을 경우는 많은 지원에서 배제하도록 하고 있다. 문제는 이러한 제도가 의도하는 바와 같은 수준으로 생산이 조정될 수있겠느냐 하는 점이다. 많은 생산자가 동시에 생산계획을 이행하지 않고 과잉생산-출하될 경우 이 사업에 적극 호응한 생산자가 더욱 손실을 입게될 가능성이 있다. 이와 같은 불합리성을 막고 생산조정제가 성공적으로 이뤄지기 위해서는 공정한 점검과 생산계획 이행자에 대한 최소가격보장제와 같은 인센티브 시책 마련이 중요하다. 최소가격보장제의 시행을 위해서는 생산자에게 유인책이 될 수있을 정도의 적절한 보장가격 수준을 설정하는 일과 가격보상을 위한 상당한 기금을 어떻게 조달하느냐가 관건이 된다.

한편, 출하기간 중의 출하조절을 위한 구체적인 방안은 아직 마련되어 있지 못한 상태이다. 다만 불량감귤의 출하통제와 함께 출하연합회에서 출하 및 판매전략의 협의, 생산·유통정보의 수집과 관리, 공동수송정보 관리 등을 하게 하고 있을 뿐이다. 사실 상인유통이 일반화 되어있어 협동유통의 비중이 절대적이지 못한 상황에서는 강력한 출하조정사업이 성공적이지 못하게 된다. 상인은 생산자 보다는 자기의 이득을 더욱 중시하기 때문이다. 이러한 이유 때문에 이질적인 구성원으로 구성되어 있는 출하연합회를 통한 자율적이고도 강력한 출하조정사업은 기대하기도 어렵다. 유통개선과 출하조정 등을 성공적으로 이끌게 될 생산자단체 중심의 유통체계 확립이 하루 빨리 이뤄져야 하겠다. 이렇게 될 때만이 행정에 의한 타율이 아닌 자율적이면서도 효율적인 생산·출하조정은 물론 유통비용의 절감도

이뤄질 수있게 된다.

## 5. 감귤유통체계의 일원화

생산자단체 중심의 감귤유통체계의 확립을 위해서는 현재 농협과 감협으로 이원화 되고 있는 감귤유통체계의 일원화 작업부터 이뤄져야 한다. 이원화된 유통체계는 생산자에게는 상인과 더불어 출하선에 대한 선택의 폭이 넓음을 의미하기 때문에 이로울 수도 있다. 그러나 유통개선을 위한 현재의 과제는 상인 개입을 최소화하고 공동출하, 선과장의 규모화, 생산·출하조정 등을 위한 집중된 결속력이 필요한 때에, 농협과 감협이 모든 유통활동에서 경쟁을 하게 되는 현상은 바람직 하지 못하다. 유통활동에서의 규모의 경제와 생산·출하조정을 위한 일사분란한 강력한 통제력, 이를 달성하기 위한 생산자단체 유통체계의 일원화는 반드시 선행되어야 할 과제이다. 그런데 감귤유통체계의 일원화에 대한 당위성은 대부분 인정하고 있으나 당사자들의 각각의 이해가 상반되어 내부적으로는 아직 이렇다할 논의 조차 해보지 못하고 있는 것으로 보인다.

유통체계 일원화의 방법은 여러 가지로 제시되고 있다. 우선, 감협이 원래 감귤 전문조합으로 설립되었기 때문에, 농협의 모든 감귤유통관련 사업을 감협으로 이관하는 방법이다. 그러나 서귀포시와 남제주군의 대부분 농협의 경제사업은 감귤관련 사업이 거의 대부분을 차지하고 있기 때문에, 현재의 농협조직이 종합농협체제를 근간으로 하고 있다는 점에서 실현이 불가능한 상태이다. 대안적으로는 지역의 감귤유통을 지역농협으로 일원화하고 감협은 이들 농협의 유통관련 업무를 총괄 지휘하고, 가공사업과 같은 독자적인 경제·유통사업을 수행하는 감귤관련 협동조합의 연합회로 격상시키는 방법이 검토될 만하다, 연합회의 조직은 현재 농협법에 의해서도 규정되어

있을 뿐 아니라, 감협의 조합원은 거의 모두가 농협에도 가입하고 있다는 점에서, 실제 시행에 있어서 상당한 문제점이 있음에도 불구하고, 상당한 설득력이 있는 대안으로 받아들여 지고 있다.

농협은 조합원인 생산자의 조직이다. 어려운 시기에 조합원 생산자의 이득이 가장 잘 실현될 수 있는 방법이 무엇인가를 우선으로하여 해결점을 모색하는 것이 무엇보다도 중요한 때이다.