

柑橘農業의 主要 懸案問題와 發展方向

강 경 선*

The Important pending Issue and Development of Mandarines

Kang, Kyung-Sun

Summary

I studied critically the development program for the mandarine industry drawn up by Jeju-do in 2000 in the following viewpoints :

- (1) The capital invested by mandarine producers
- (2) The central government support for mandarine producers
- (3) The cultivation of green tea as transfer farm produce
- (4) The mandarine work-parties merged and abolished
- (5) The reduction of production cost
- (6) The duplicate investment of production capital

1. 서

제주도는 지난 3년간 용역 비로 80여억원의 예산을 평평 써 용역이 범람하고 있다.

여기에다 지난해(2000) 발주예정인 용역과 비공식적인 용역 등을 포함하면 실제 3년 간 용역 비는 100억원에 이를 것으로 추산되고 있다. 물론 필요에 의해서 용역이 실시되고 있으나 그의 활용 면에서 충분하고 있는지는 알 길

이 없다. 그리고 특정분야인 관광에만 16건이나 되고 있어 엇비슷한 내용을 중복 용역 시키고 있기도 하다.

하지만 농수산업이 제주지역의 기간산업이다 하면서 이분에 대한 용역은 무엇이 어떻게 진행되어 어떻게 정책에 반영되고 있는지는 극히 알지 못하고 있다. 현재 제주지역의 농업실태는 위기상황이라고 해도 지나침이 없을 것이다. 그리고 당면하고 있는 WTO에의 대응논리는

* 제주대학교 농업경제학과 교수

어떻게 세우고 있는지, 중국감귤 문제 등이 크게 논의되고 있으나 여기에 대한 대응은 어떠한지 우리는 알지 못하고 있다.

우선 농촌의 위기상황을 불러일으키고 있는 농업소득 동향을 하나 보기로 하자. 99년 농업소득을 보면 전국 평균은 98년에 비해 18%나 증가하고 있으나 제주도는 98년에 비해 오히려 17%가 감소하고 있으며, 또한 99년 농가부채는 전국평균이 98년에 비해 10% 증가하고 있으나 제주도는 98년에 비해 물경 36%나 증가하고 있는 실정이다. 이같이 소득은 줄고 부채는 오히려 눈덩이처럼 커지고 있는 오늘의 농업, 농촌을 진단, 원인을 규명하고 활로를 제시하는 일은 어느 일보다도 중요하다.

그리고 제주도는 제주의 생명산업이라 할 수 있는 감귤정책에 몇 가지 문제에 직면하여 그 방향을 제시할 시점에서 서 있으면서도 뚜렷한 안을 내놓지 못하고 있다.

그 하나는 이제 본격적으로 논의될 WTO에 대한 감귤의 대응책 마련인 것이다. 지난해에는 이에 따라 대책협의회를 만들어 논의하기도 하고, 대응책마련을 위한 워크숍까지 가지면서 요란을 떨었지만 진작 그 대응책은 크게 제시되지 못한 채 얼버무리고 말았다. 사실 제주도의 WTO 감귤대응책은 바로 정부의 안이 될 수 있을 정도로 짜임새 있는 논리를 가지고 접근해야 할 분야이지만 그 당위성만을 강조하고 실현될 수 있는 논리개발은 아직껏 없는 형편이다.

또 하나는 올해 풍년에 대비하면서 감귤의 미래를 제시할 수 있는 감귤산업 중장기 즉 10개년 발전계획을 마련, 발표하였지만 많은 문제점을 갖고 있다.

그나마 제주도가 실시한 국제자유도시 용역에서는 농업부분이 허술하게 처리되어있고, 제주도의 도시발전계획을 수립하면서 농업, 감귤 분야는 논의되어 있지 않을 뿐만 아니라 서귀

포시는 감귤농업을 사양산업시하여 쇠퇴산업으로 차마 못 할 말까지도 의견조사 설문지에 표현하고 있음을 볼 때 대학나무의 격세지감을 느끼지 않을 수 없다. 이상 문제의 시각에서 제주도가 발표한 감귤산업발전계획을 중심으로 현재 문제점으로 떠오르고 있는 것에 대해 개략적인 검토를 하고자 한다.

2. 감귤산업 발전계획

모 군수의 신년사가 훨씬 합리적이다. 1차 산업 경쟁력 강화(수단)로 안정적 농가소득을 창출(목표)하겠다는 것은 목표와 수단간에 체계화되어 있기 때문이다.

그런데 도가 마련한 감귤산업발전계획을 보면 계획에서 바라는 목표가 제시되지 않고 수단적 의미의 전략 운운으로 시작되고 있어 이 계획은 기본적 체계마저 서 있지 않다. 그리고 기존 계획과의 관계에서 제주도종합개발계획(1994~2001년) 제2절 농림축산업 진흥부문 중 감귤진흥계획을 개방시대의 새로운 환경에 맞게 발전방향을 재정립했다고 하는데 이 감귤진흥계획은 내용이 허술하여 도정에 반영, 정책화된 바가 별로 없는 종이계획에 지나지 않았던 것을 이어받았으니 또한 부실할 수 밖에 없을 것이다. 그러면 몇 가지 주요 문제점을 지적해 보고자 한다.

계획은 계획으로 끝나지 않고 실천을 전제로 한다. 실천을 전제로 하면 정책화되어야 하며 정책은 기본적으로 목표, 수단, 성과와 영향을 중심삼아 구성되면서 이에 알맞은 안들이 짜여진다. 그러므로 우리가 목표로 삼아야 할 것은 감귤농가의 소득 향상 또는 안정을 목표로 하여 수단체계가 마련되어야 한다. 그 수단에는 규제, 유인, 자원 투입이 있어야 하는데 유인과 자원투입은 빈약하거나 현실성이 크지 않다.

(1) 감귤 농가의 자원투입문제

감귤산업발전계획의 주요핵심을 보면 적정생산, 수요확대, 품질향상, 유통개혁, 역할분담 등을 5대 기본전략으로 삼고 10개년 동안 32개 산업에 약 1조원을 투자하는 것으로 되어있다.¹⁾

정책수단의 집행에는 규제, 유인, 자원 투입이 밀받침되어야 하는데 자원투입 중 민간부문 즉 농가가 투입해야하는 부담문제를 우선 검토기로 한다.

농가가 부담하는 부문은 1조원 중 융자 3천7백54억원과 자부담 2천6백13억원으로 전체의 64%에 이르고 있다. 이를 평균 개념으로 보면 감귤한 농가 당 실질적인 부담은 10년 동안 자조금 조성(500억원) 부담까지 합치면 1천 8백만원이나 된다. 그런데 문제는 이러한 부담능력이 현재 있

는가 이다.

농가소득을 구성하는 농업소득을 보면 (농가소득은 농업소득+농외소득이전수입으로 구성되는데 여기서는 농업소득을 보게된다.) 1999년 농업소득은 '98년에 비해 17%나 감소하고 있는 반면 농가부채는 98년에 비해 물경 38%나 증가하는 위기 상태에 있다. 그러니까 부채는 커지고 소득은 빠지는 넛크래커(nut cacker)상태에서 투자여력이 있는지 극히 의심스럽다<표 1>.

그리고 목표가 없는 데에 투자하겠는가 하는 것이다. 그러나 올해는 감귤 값이 좋아질 것이라는 전망이었으나, 이러한 전망에 기초하여 적극적인 정책·마케팅활동이 결여되어 있는 데다 국내경기 침체에 따른 소비부진, 다른 과실과의 경쟁이<표 2>, 겹치면서 생산비+유통비 실현이 불가능한 상태에 있다. 또한 WTO

<표 1> 제주의 농가 소득 동향(1998, 1999)

구 분		전국평균	제 주	증 감(%)
농가소득	1998	20,494,000	25,963,000	27%
	1999	22,322,955	22,235,194	-0.4%
	증감	8.9%	-14.4%	
농업소득	1998	8,955,000	12,397,000	38.4%
	1999	10,565,956	10,317,060	-2.4%
	증감	18.0%	-16.8%	
농가부채	1998	17,011,000	18,694,000	9.9%
	1999	18,534,620	25,716,764	38.7%
	증감	9.0%	37.6%	

자료 : 농림부, 농림업주요통계 1998, 1999에서 작성

* 1998년 감귤 15kg · 평균가격 20,789원

* 1999년 감귤 15kg · 평균가격 13,380원으로 55%감소 (∴과잉)

1) 정작 계획의 기본적 목표가 되어야 할 감귤농가의 경영안정 - 소득 향상 내지는 안정이라는 목표는 거론도 되어 있지 않다. 하기에 “제주도 감귤생산 및 유통에 관한 조례”의 목적 즉 감귤의 적정 생산과 품질 향상 및 유통질서를 확립하여 생산자와 소비자를 보호함을 목적으로 하고 있을 뿐 감귤농가의 경영 안정 (가격 안정) - 소득향상 등은 목적으로 살고 있지도 않은 껍데기 조례로 되어 있다.

협상, 중국의 WTO가입²⁾<표 3>, 칠레와의 자유무역협상 진행 등 국내외적 불안한 상태에서 경영 마인드를 가지고 신규투자를 할지는 극히 미지수이다. 그러므로 탁상공론적 투자예상은 큰 문제점이라 지적하지 않을 수 없다.

10년 동안 중앙정부의 지원 투입은 1천 4백 억원-연 140억을 전제로 하고 있으나 그동안 지원사례는 1998년 46억원, 1999년 54억원, 2000년 59억원 정도로 적어도 2001년에는 2.5배 정도로 증가시켜야 140억원이 될 수 있는 것이다. 그런데 농림부의 공식예산에 잡힌 것은 생산조정액에 18억원이고(14억원 추가지원이 예상된다)

(2) 중앙정부의 지원문제

<표 2> 과일 재배면적 추이 (1990-1999) (ha)

	1990	1994	1995	1996	1997	1998	1999	'90대비(%)
사과	48.833	52.098	50.103	43.857	39.995	34.692	31.079	-36.3
포도	14.962	119.773	26.030	27.196	28.290	29.871	30.537	104.1
배	9.058	12.649	15.752	18.243	21.983	24.612	25.677	194.5
단감	9.869	17.833	20.158	21.975	22.563	23.514	23.907	142.2
복숭아	12.333	10.166	10.241	10.002	10.892	12.012	12.942	4.9
밀감	19.287	22.283	24.348	25.423	25.731	25.800	26.308	36.4
합계	114.342	134.802	146.632	146.696	149.454	150.501	150.450	31.6

자료 : 농림부, 농업생산통계(1991~2000)

<표 3> 시설채소 재배면적 추이 (1990-1999) (ha)

	1990	1994	1995	1996	1997	1998	1999	'90년대비(%)
시설수박	5.404	14.995	18.977	18.752	20.628	19.189	21.299	294.1
시설참외	4.209	7.914	9.745	9.198	9.199	9.355	10.045	138.7
시설딸기	4.715	5.727	6.201	6.236	5.572	5.953	5.748	21.9
시설고추	2.096	4.490	4.729	4.769	4.586	4.800	5.085	
시설오이	3.292	5.762	5.948	4.996	4.771	5.722	5.964	
시설토마토	1.992	3.021	3.334	3.828	4.340	3.833	4.752	138.6
합계	22.345	41.909	48.934	47.779	49.096	48.852	52.893	

자료 : <표 2>와 같음.

주 : 시설고추 1998년 재배면적은 추정치

* 시설 수박+시설참외+시설딸기+ 시설토마토 '90 : 16,320 '99 : 41,844(156.3% 증가)

2) 신임 WTO 일반이사회 의장(스튜어트 하빈슨)은 중국의 세계무역기구(WTO) 가입이 올해 중반 이후에는 가능 할 것으로 인터뷰에서 밝힌바 있다(중국가입 협상의 최대과제는 농업문제라고 지적함).

남원읍 감귤복합가공단지의 2차 가공시설비(쥬스 생산)에 21억5천만원이 지원될 것이며³⁾ 나머지는 일부 산지유통개선사업에 지원될 것을 예상하더라도 전체적으로 감귤에 대한 지원은 60~70억원 정도일 것이다. 그런데 제주도 농수산국장이 모신문사 좌담시 정부계획에 반영시켰다고 공언하고 있어 결과는 기다려 볼 수밖에 없을 것이다<표 4>.

(3) 대체작물로서 차 재배문제

감귤재배면적을 10년 동안 3800ha 줄이면서 대체작물로 채소류와 화훼류, 낙엽과수, 녹차나무 재배를 제시하고 있다. 이중 채소류와 낙엽과수는 몇몇 작물 이름(참드릅, 국제채소류 및 수출화훼, 단감, 참다래, 복숭아, 매실, 양앵두, 자두 등)만 거론하고 구체적인 계획은 밝히지

않고 있어 그 내용을 알 바 없지만 녹차재배⁴⁾에 대해서는 2000ha조성에 412억원을 투자하는 것으로 되어있다. 이같이 토지 이용 면에 있어서나 투자규모에 있어서 방대한 계획을 세우면서 단 한 page(제주도산업발전계획 p.26)에 애매하기 짝이 없는 조수입 비교하나만 달랑 내놓고 있을 뿐 그 수익성이나 국제 경쟁력 등 국내외적 분석자료는 찾아 볼 수 없다.

이같이 누가 봐도 허술하기 짝이 없는 계획을 세워 백년대계의 농사일을 도민들에게 권장하려는 것은 너무나 무책임한 행태라 생각된다. 물론 도내에서 한 기업이 생산과 판매를 독점하고있고 국내의 여타지역에서도 그전부터 차를 재배하여 나름대로 수익을 보고있는 것은 사실이다. 그렇지만 도민들이 참여하는 신규사업이라고 하면 그 수익성과 국제경쟁력 등 분

<표 4> 감귤분야 국비 지원 동향

(단위 : 백만원)

	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	2000
사업비	15,556	16,901	27,990	32,619	27,855	76,853	68,713	62,513	42,181	59,539	63,819
국 비	11,56	659	1,080	4,772	4,380	23,501	20,468	13,646	4,634	5,420	5,950

자료 : 제주도 감귤 산업 발전계획

3) 신선 오렌지와 오렌지농축액 수입에 따른 관세수입은 '98년도 558억 23백만원, '99년도 572억92백만원, 2000년도 762억29백만원이 되고 있는데 이 관세수입액은 농림부에 전입되어 농어촌 구조개선 특별회계법에 따라 융자, 보조, 출연, 융자 되고 있다. 그러므로 감귤구조개선 사업에 충분히 지원될 수 있도록 제주도의 적극적인 노력이 경주되어야 할 것이다.

4) 녹차단지 조성;

① 조성목표 : (2010) → 2,000ha · 412억원

- 다원 조성 : 2,000ha, 400억원(연간 50ha, 2006년 이후 1,750ha)
- 녹차 육묘시설 : 3개소, 6억원(2001년 1개소, 2002년 2개소)
- 녹차 가공처리시설 : 3개소, 6억원(2003~2005, 3개소)

② 추진 방향

- 중산간 지대를 최대한 활용 새로운 소득작목으로 육성
- 중산간지 부적지 폐원 희망농가 우선 지원
- 다원을 중심으로 관광농업 모델 도입 : 휴게소, 시음장, 판매장
- 국제자유도시화와 연계 새로운 수요 개발

석이 있어야하는 것은 너무나 당연한 기본적인 일인 것이다.

특히 최근은 농산물 수출입 장벽이 무너지고 있고 중국과 베트남 등 동남아시아에서의 차 생산과 수출이 크게 증가하고 있어 이들 지역에 대한 분석이 있어야 할 것이다.⁵⁾

(4) 감귤 작목반의 통폐합문제

작목반 조직 정비를 10년 동안 현재의 598개소를 1작목반-130개소로 크게 통폐합한다는 계획을 세우고 있다<표 5>.

그런데 (우선 지적하고 싶은 것은) 획일적인 조직정비는 현실적으로 전혀 실현될 수 없는 허황된 계획이라 할 수 있다. 왜냐하면 작목반은 농·감협의 기반조직으로 형성된 자율적인 조직체로서 행정계획을 통하여 이래라 저래라 할 수 없는 대상일 뿐만 아니라 설사 농·감협이 직접 적극적으로 나선다해도 기계적인 통폐합은 어려울 것이 뻔하기 때문이다. 물론 유명무실한 작목반의 통폐합은 불가피하나 10년 동안에 598개소를 130개소로 대폭 감축한다는 기계적인 방식은 알맞지 않다는 것이다. 현재 한

<표 5> 감귤작목반 조직현황

구 분	계		노지		시설	
	작목반수	반원수	작목반수	반원수	작목반수	반원수
계	598	13,857	511	12,736	87	1,121
농 협	344	8,133	292	7,474	52	659
감 협	243	5,080	208	4,618	35	462
영농조합	11	644	11	644	-	-

자료 : <표 4>와 같음.

- * 감귤 재배농가의 작목반 가입 현황
- 감귤전체 농가 : 36,212농가의 45% (16,440농가)
- * 작목반별 회원수 : 1작목반당 평균 27명

마을에 농협계통 감협계통 두 개의 조직은 불가피하다. 왜냐하면 지역농협과 감협이 양분되어 기능상 중복을 면치 못하면서 하부조직만 통합하려한다면 가능하겠는가 이다. 19개의 지역 농협과 2지소를 감협과 13개의 지소, 598개소의 작목반, 11개소의 법인조직, 여기에 상인수까지 합치면 세상에 둘도 없는 조직의 낭비를 하고있으며 정작 감귤유통문제에 책임질 조직체는 그 어느 하나 없고 오직 생산농민만이

손익을 짊어지고 있는 형편이다. 그렇기 때문에 진정 사업을 전개하려면 농·감협의 조직혁신부터 해야 할 것이다. 이것 또한 현실성이 없기 때문에 작목반 중심의 협동유통에서 농·감협 스스로 전략 마케팅 전면에 나서는 협동조합유통으로 전환이 요구되고 있다. 농·감협 직영인 선과장을 중심으로 차별화 된 마케팅을 전개하다보면 부실한 작목반은 자동적으로 통폐합될 수밖에 없을 것이며 그래서 감귤에 대해

5) 참고로 일본의 차수입 가격을 보면 중국산 kg당 200~250円, 베트남산 250~300円, 대만산 400엔, 뉴질랜드산 500~700円, 브라질산 900円 정도이다(이 수입단가에 관세 18%, 운임, 수입상사의 마진 등이 추가되어 도매가격이 수입가격의 배정도로 결정됨). 일본산은 1번차 3000円, 2번차 1000円 정도이므로 수입차는 매우 저렴한 편이다.

서는 20개 감협이 명실공히 network하는 사업 연합방식이 크게 검토되어야 할 것이다.⁶⁾

(5) 생산비 절감문제

국내외 과일과 경쟁하려면 수단적으로 경쟁력 강화가 있어야 하는데 여기에는 가격 경쟁력과 품질 경쟁력이 중심이 된다. 그런데 생산비를 줄이려는 구체적인 방법론은 없고 다만 “생산비 절감”이라는 다섯 마디만 있을 뿐 핵심내용들이 빠져있다. 예컨대 투입노동력 절감에서 일본과 비교하면서 전정, 시비, 방제, 적과, 제초, 수확, 잡초제거, 방풍 등의 관리면 등 항목별 검토가 있어야 할 것이다. 물론 투입물량 - 농업자제(비료, 농약 등)의 절감도 검토

가 있어야 함은 물론이다.⁷⁾ 그리고 품질 향상에는 재배방식과 품종에 달려 있는데(약 4:6의 효과) 품종 개량에는 많은 시간이 요하나 재배방식 개선은 단기적으로 충분히 가능한 방법론이 제시될 수 있다.

(6) 중복투자문제

제주도의 감귤복합가공처리단지(200억원 투입)⁸⁾와 서귀포시의 감귤랜드·박물관 조성사업(527억원 투입)과 중복투자문제가 제기되고 있다. 그러므로 제주도는 남원읍 가공단지를 명실공히 복합가공단지로 전문화하는 사업방식과 서귀포시의 세계 감귤 전시 포장, 감귤박물관, 농촌휴양 단지로 복합화 하는 사업방식이 검토

6) 앞으로의 출하경로는 도매시장, 물류센터, 대형유통업체가 될 것이며 산지측에서 보면 규모화, 규격화, 품질의 차별화 브랜드화, 팔레트화, 신상품개발 등의 필요성이 증대하고 있으나 개별농가, 또는 작목반만으로는 대응이 어렵게 되고 있다. 사실 130개 작목반으로 수를 줄여 대형화시켜봐도 영세하기는 마찬가지이며 단일 지역 농협만으로도 한계가 있으므로 농협간 사업연합이 요구되고 있다. 사례를 보면 안성지역 13개 농협이 농협 사업연합으로 사료 공동구매 하고 있다. 그러므로 제주지역농협이 주산지 별로 사업연합 특히 공동 마케팅을 전개 할 수 있을 것이다. 지역 농협과 감협이 자기 독립성을 유지하면서 사업 내형화 길을 여기서 찾아 볼 수 있을 듯 하다. 사업방식의 유연성과 혁신을 지속적으로 촉진하면서 할 수 있는 수단은 바로 network로서 21세기의 중심이 될 것이다.

7) 1) 캐나다에 제주산 감귤 수출과 관련하여 브랜드 루이 회장은 “제주산 감귤은 캐나다에서 품질은 인정 받고 있으나 제주산 감귤은 중국산에 밀리고 있다면서 중국산에 이길 수 있는 방법은 생산비 효율적으로 줄이는 방안이 마련돼야 한다”는 의견을 제시한 바 있다. 이같이 캐나다에의 감귤 수출의 지속은 가격 경쟁력에 있으므로 생산비를 얼마만큼 줄이냐에 달려있다. 생각컨데 중국산에 가격 경쟁력에서 밀릴 것은 예상된다.

2) 최근 중국의 농업 동향

중국은 세계농업기구 즉 WTO에의 가입은 기정사실이 되고 있으며 가입에 관계없이 실은 최저가 수출에 그 특징을 찾아볼 수 있다. 우리들이 마늘분쟁에서 보듯이 제주의 농업, 특히 원예농업 중에서도 감귤 채소농업이 뭐니 뭐니해도 큰일이다.

최근 중국은 밀, 옥수수, 콩, 면화 유지작물, 사료작물의 국내가격은 이미 국제가격 보다 20~50%나 높아 그 우위성을 상실하고 있지만, 화훼, 과수, 채소 등은 우위성을 갖고 있어, 특히 사과, 배, 감귤의 국내가격은 국제가격보다 40~70%나 낮은 가격이므로 원예 농업 분야에 투자를 확대시키고 있는 것이다. 이런 확대 투자분야는 발작물 중심이어서 제주의 발작물과 크게 맞물리는 분야가 되고 있다. 수출전망을 보면 앞으로의 전략적 중점은 적극적으로 비교우위성을 발휘시켜 국제경쟁력을 강화, 국제시장에의 진출에 두고 있다.

① WTO교섭에서 요구되는 관세인하를 예컨대 채소, 과일 등 비교우위성이 있는 것은 관세를 인하하고 있다. 예컨대 미국과 중국의 관세율 합의 내용을 보면 감귤; 현행 40%에서 2004년 12%, 사과; 현행 30%에서 동 10%가 되고 있다.

② 농식품 검역 등 기능을 강화하고 있다.

되어 중복투자로 인한 예산 문제와 사후의 관광재 유치 전쟁을 피해야만 할 것이다.

감귤을 살려야 재주가 산다. 그런데 살릴 수 있는 답안지(감귤산업발전계획)로서는 너무나 허술하다. 정책당국인 제주도가 정책수단을 고안하는 일은 너무나 당연한 주임무임을 알아야 한다.

3. 감귤 산업발전계획의 특수시책

(1) 감귤 휴식년제

일간지는 제주지역 농촌경제가 최악의 국면에 놓여 있음을 최근 통계청이 발표한 제주지역 농가경제지표에 의거 지적하고 있다. 사실 그렇다. 농가소득은 농업소득, 농외소득, 이전수입으로 구성된다. 그 중 농업소득 동향을 보면(<표 1>) 1999년 전국평균은 1998년에 비해 18%나 증가하고 있으나 제주지역은 1998년에

비해 17% 감소하고 있다(98년은 제주도가 농가소득이 전국에서 1위였다).

반면 농가부채는 1998년에 비해 10% 정도 증가하는데 비하여 제주의 농가는 1998년에 비해 물경 38%나 증가하고 있다.

이러한 현상은 태풍피해 등 일반농업소득이 감소한데서 찾아 볼 수도 있지만 농업조수입 구성상에 감귤부분이 45%차지하고 있음을 감안하면 절반 정도는 '감귤의 과잉→소득 감소'에서 비롯되고 있음을 알 수 있다. 그래서 '감귤의 과잉→가격하락→수익악화→농가의 곤궁화'문제를 야기 시키는 과정을 너무나 선명하게 보여주는 국면이다.

그런데 문제는 과잉문제를 심각히 받아들이지 않고 해거리 현상 정도로 안이하게 보는데 그 심각성이 있다. 구조적 과잉국면으로 봐서 정책적 접근을 하는 것과 안이한 인식에서 출발하는 정책접근과는 목표인식을 달리하기 때

- ③ 농산물 가공업을 발전시켜 고부가가치상품의 수출을 확대하고 있다.
 - ④ 과학기술개발에의 투입을 늘려 농산물의 품질개선, 양에서 질에의 전환을 시도하고 있다.
 - ⑤ 농산물의 가공, 포장, 저장, 수송 등 조건을 개선하고 있다.
 - ⑥ 시장유통 system 정비를 진행시켜 유통의 중간단계를 정리하고 유통비용을 절감시키고 있다.
 - ⑦ 농산물 취급회사군을 육성시키고, 중국산 농산물 이미지를 정착시키며 우량상품의 선전광고를 강화하고 있다.
- 3) 중국 농촌 통계연감 2000에 의하여 1999년 감귤 생산비를 보면 kg당 107.5원(환율 140:1 적용)으로서 제주는 kg당 469 원으로 436.2%의 격차를 보이고 있다.
 - 4) 중국농업은 위에서도 지적된 바 있듯이 현재 당면하고 있는 최대 과제인 WTO가입에 즈음하여 경쟁력이 없는 토지 집약적인 생산물인 곡물은 생산을 억제하고 경쟁력 있는 채소, 과일, 축산물 생산에 노력을 집중하고 있다.
 - 5) 감귤 재배에 있어서도 친환경농법의 도입과 정밀농법(Precision Farming ; PF)에 의한 재배방식 등 농경방식개혁(패러다임의 전환)이 적극 검토 되어야 한다.
 - 8) 제주도는 감귤복합처리가공단지를 조성하여 감귤농축액·스트레이트 주스, 미숙과음료, 감귤분말, 착즙박 등을 생산공급할 계획이나 우선은 농축액을 생산 2차가공업체에 공급할 생각이며 만약 21억5천만원이 지원되면 2차가공까지 곁하게 될 것이다.

그런데 문제는 국제 경쟁력으로서 미국의 Sunkist도 브라질산 농축액에 밀려 그동안 지켜오던 純血主義(sunkist 주스에는 오로지 본 연합회 회원이 생산하는 오렌지원료로만 사용한다는 원칙)를 버리고 브라질 농축액을 수입, 주스로 가공, 판매하고 있는 실정이다. 그리고 1차가공 - 농축액 만으로는 생과생산과 다름없는 상태로 직접 2차가공을 하거나 2차가공업체에 팔아야만 한다. 이 과정에서 지속적인 수익성확보가 가능해야만 가공공장이 성공할 수 있을 것이다.

문에 정책수단 선택에 큰 차이를 보인다. 그리고 감귤정책에는 품질정책과 수량정책에 있는데 어느 쪽에 더 비중을 두느냐에 따라서도 정책수단은 크게 달라진다.

또 하나는 정책의 틀을 제주개발특별법에 따른 감귤조례에 의할 것인지 전국 법인 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률(농안법)에 의할 것인지에 따라서 정책수단 선택은 달라진다.

이상과 같은 문제에서 보면 감귤 휴식년제<표 6> 도입은 해거리 현상만을 없애자는 최단 기적 미봉책이며 품질정책을 도외시한 수량정책으로서 어쨌든 양만큼은 줄이고 보자는 데서 출발하고 있다. 그리고 농안법에 기초하지 않고 지역특별법 조례에 기초하고 있음도 알 수 있다.

그러면 휴식년제의 문제점을 몇 가지 검토해보자.

첫째, 적과약제, 병충해방제 약제비 등 지원되는 이른바 공적자금은 농가소득과 직접 관계 없는 空費에 지나지 않는다는 점이다. 물론 사후적으로 가격상승효과를 기대할 수 있으나 불확실하다.

둘째, 예컨대 1000평 가진 농가가 20%인 200평을 휴식하면 무수확이므로 소득 또한 20% 감소하여 적어도 소득감소분만큼 증산함으로써 상쇄하려 할 것이다. 즉 나머지 800평에 대해서는 적과, 간벌 등을 소홀히 함은 물론 비료 등 생산요소를 집약적으로 투입하여 생산수량을 높이려 할 것이다. 그래서 정책효과는 반감될 것이며 품질보다는 수량쪽으로 집착할 수밖에

<표 6> 감귤 휴식년제 연차별 추진 계획

구분	계	2001	2002	2003	2004	2005	2006~2010
사업량(ha)	7,000	3,000	-	2,000	-	1,000	1,000
사업비(백만원)	15,400	6,600	-	4,400	-	2,200	2,200

자료: <표 4>와 같음

없을 것이다.⁹⁾

셋째, 정책수단의 집행에는 규제, 유인, 자원 투입(예산)이 뒷받침되어야 하는데 자원투입(예산)은 공비에 지나지 않고 유인으로는 가공용 우선 수매이나 그 수매가격은 수송비에도 못 미치고 수량 또한 얼마 되지 않아 유인책으로

는 너무나 빈약하다.

정책이란 결국은 생산주체의 행동을 변화시키는 것인데 그 방법으로 캠페인 방식, 즉 도덕적 호소를 택하고 있어 그 결과를 예상 못한다. 지난해 도덕적 호소의 결과를 생각해 보라. 하기가 생산통계, 유통통계를 믿거나 말거나

9) 그런데 2001년 2월 현재 3천 8백 44개 농가에서 1천 9백 23.3ha의 면적을 신청, 3천ha 목표면적에 비해 64%의 수준에 머물고 있다.

제주의 감귤생산 구조는 대체적으로 다음의 계층들에 의해서 이루어지고 있다.

- ① 제1그룹: 기업 의식을 갖는 비농가층(도외 또는 도내 거주자의 관리인 고용, 위탁, 임대경영 방식)
- ② 제2그룹: 부업 의식을 갖는 비농가층(주로 도내 거주자의 상업, 공무원, 회사원 등 기타)
- ③ 제3그룹: 감귤전업농(재촌 또는 도내 거주)
- ④ 제4그룹: 생산적, 농업적 의식을 갖는 가계보조적 소득증대의 부업농

위와 같이, 감귤생산농가라 하더라도 각자가 처한 위치에 따라 이해관계를 달리하고 있기 때문에 과연 이들이 일정 방식의 '수급조정'에 자율적이면서 적극적으로 또한 지속적으로 참여한지 단정하기 어렵다. 한편 감귤재배농가의 경영규모를 보면 1ha 미만 층이 77.6%, 1~2ha층이 17.6%, 2~3ha 층이 3.4%, 3ha

자화자찬으로 끝난다면 모르지만.

(2) 감귤 자조금 조성

UR농산물협상의 결과 감귤에 대한 피해가 제일 클 것으로 예상됨에 따라 국가는 감귤류 수입에 따른 수익금을 제주지역에서 관리할 수 있도록 조치를 취해준 바 있다. 이에 따라 그 관리 주체가 제주감귤협동조합이 되었고 이를 근거로 감귤 자조금이 조성될 수 있는 계기가 될 것으로 생각하고 크게 환영한 바 있다. 그렇지만 그 결과는 감귤자조금은 한푼 조성된 바 없고 판매수익금은 원래의 취지에 따르지 못한 채 낭비에 낭비만 계속하고 있는 실정이다.

그리고 이 판매수익금이 자조금화 하였으면 국세청에 세금을 내지 않아도 될 것을 수익금으로 처리되므로써 매년 세금만도 몇십억원씩 꼬박꼬박 내고 있는 실정이다. 그동안 발생한 수익금은 600억원에 달하고 있지만 9월말 현재 써버린 돈은 55%나 되는 327억원이고 나머지 45%인 272억원이 남아 있을 뿐이다. 그렇다면 쓴 돈이 과연 생산농가들의 실질적인 소득향상과 관련하여 사용되었는가 인데 그렇지 못하다는데 문제의 심각성이 있다.

예컨데 생산적인 분야에 쓰여진 것은 과일

시 시장차단을 하기 위해 수매폐기에 따른 비용과 수출 시 포장, 수송지원비 등으로 쓰여진 정도일 뿐이다.¹⁰⁾

그러므로 감귤은 판매수익금의 사용내용을 백서형태로 밝히고 출발시의 자조금→오렌지 판매수익금→감귤기금(감귤류 수입관리 기금)으로의 변화에서 다시 출발단계로 U턴하여 명실공히 자조금조성의 초석으로 삼는 획기적인 결단이 요구되는 시점이다.

그런데 제주지역에는 자조금 또는 기금 성격의 자금이 3가지로 분산되어 있어 운영관리에 많은 문제점을 노출시키고 있다. 즉, 첫째는 감귤발전계획에서 밝히는 도가 조성하려는 자조금<표 7>이 있고, 둘째는 앞에 지적된 오렌지 판매 수익금에서 조성되는 감귤기금(감귤류 수입관리기금)이 있고, 농가출연금과 조합출연금으로 조성된 감귤진흥기금(1999년 현재 63억원)이 있는데 이를 통합하여 감귤 자조금화 하는 지혜가 그 어느 때 보다도 크게 요구되고 있다.

4. 브랜드화

센키스트(Sunkist)연합회(캘리포니아 감귤협동

이상 층이 1.4%로서 경영 계층이 영세하면서 한편에서는 기업적 생산자가 병존하고 있다. 이처럼 같은 감귤생산자이면서도 생산자의 성격과 계층에 따라 이해를 달리하고 있기 때문에 생산조정 역시 이러한 다양성을 전제로 하고 수립되지 않으면 안 된다. 본문에서도 지적된 바 있듯이 정책수단의 집행에는 규제, 유인, 자원 투입(예산)이 밀받침되어야 하는데 이를 제주도는 적절히 구사하고있는가 자율조정방식으로서만 강요하는대는 한계가 있다.

그리고 휴식년제로 설사 3,000ha라는 목표를 달성하는 산출(centput)이 이뤄져도 휴식년제를 시행하지 않은 감귤밭에서의 집약적인 생산에 따라 20만톤 감축이라는 정책성과(policy outcomes)가 나타날지는 불확실하다.

- 10) 2001년도 감귤류 수입관리기준 예산을 보면 52억 2655만원으로 짜여져 있는 바 주요 지출내용을 보면 수출물류비지원 18억 1800만원, 감귤폐원 보상비 등 관련 사업비 6억원, 감귤 출하 연합회 운영비 2억 2500만원, 무역 사무소 관리 6억 9107만원 등으로 생산농가 직접 또는 간접적인 관련비도 있지만 관련 기관 유지비 기타 기관 관공비적 성격인 것들로 구성되어 있다. 그래서 오렌지 판매수익금에 대해서는 한국농업경영인 제주도 연합회에서도 “농업 현실을 외면하고 있는 방만한 운영에 대해 강력히 대응해 나가겠다”는 성명을 내는 등 많은 문제점이 제기 되고 있지만 요지부동이다.

<표 7> 자조금 조성계획

계	연 도 별					후반기
	2001	2001	2003	2004	2005	2006~2010
500억원	50	50	50	50	50	250

자료 : <표 4>와 같음.

* 2005년까지 250억원, 2010년까지 250억원 합, 500억원 조성 목표임.

조합)은 “Sunkist”를 중심으로 몇 가지 브랜드 (Brand)를 갖고 있으며, 특히 생식용 감귤의 경우, 상표확립이 마케팅 기능 발휘의 중요한 키가 되고 있음은 말할 나위도 없다. 썬키스트연합조직 발족 후 15년(1908년) “Sunkist”상표등록이 이루어졌으며, 이외에 “SK”라는 브랜드가 있다. 여기에는 더욱 “엑스트라 초이스(Extra Choice)”와 “초이스(Choice)”로 나누어진다. 즉 3가지형의 브랜드가 있는데, 말할 것도 없이 “Sunkist”가 가장 최고급의 품질을 갖는 감귤에 붙여지고 “SK Extra Choice”(우에 해당)가 그 다음이며, 또 다음의 “SK Choice”(양에 해당)는 생식용으로서는 제일 낮은 품질에 붙여지고 있다. 한편 가공용 감귤은 일반적으로 “오쳐드런 (Orchard Run)이라 하고 있다. 이러한 등급구분은 당연히 그 해의 기상 등 자연조건에 따라 상당히 차이가 있으나, 예컨대 1993년도의 오렌지에 있어서는 50%가 “Sunkist”, 30%가 “SK”, 나머지 20%가 가공용 (Orchard Run)이다. 그리고 레몬은 30%가 “Sunkist”, 20%가 “SK”, 50%-가 가공용이다. 대체적으로 브랜드 비율은 오렌지 높은 경우 65%(단, 생식용 판매 분에 대하여), 낮은 경우 45%로 볼 수 있다.

그런데 상표에 관해 중요한 것은, 이러한 연합회 상표에는 반드시 하우스 브랜드(House Brand)라는 각 선과장별 상표를 따로 붙이고 있다. 이는 각 선과장간 경쟁의식의 한 표현이기도 하며 품질의 우열에 따라 가격차가 크다.

“Sunkist”의 브랜드 신용유지를 위하여 많은

노력이 경주되고 있는데 “Sunkist” 연합회의 농장 서비스부(영농지도부)의 농장과에는 약 25명의 검사원이 배치되어 몇몇 선과장을 담당, 검사에 임하고 있다(선과를 정지시킬 수 있는 권한 부여). 한편 도매시장 소재지에 있는 연합회의 지구판매사무소에도 검사원을 상주시켜 2주일에 1회 꼴로 각 선과장으로부터 출하된 감귤을 적량구입, 검사하여 등급규격의 정확성을 공표하고 있다.

* 1908 “Sunkist” 상표가 등록되었는데 “Sunkist” 상표는 어떤 출하업자가 갖고있던 것을 구입한 것으로 알려지고 있다. 1907년 무렵 캘리포니아 과실 생산거재소는 오렌지 출하량이 조합발족 당시(1893)보다 5배로 늘어났으며 본격적인 광고선전을 시작했다. 광고에 1만불 안에서 사용되었는데 이것은 생선식품으로서의 최초의 광고를 의미한다.

1926년에 “Sunkist” 상표를 생식용 오렌지에 날인(상표 찍기 : Stamping)하는데 성공하였다. 1920년대 후반에서 30년에 걸쳐 서구시장에의 본격적인 수출이 개시된다. “Sunkist”는 최고급 오렌지에만 사용되었는데 70년 가까이 계속해 온 stamping은 최근 소비자 단체들로부터 비위생적이라는 비판으로 전차 폐지되어 현지점에서는 약 20%정도에서만 이용되는 실정이다. 여기서 주의할 것은 “Sunkist”상표는 여전히 사용되면서 오렌지에 직접 stamping만 하지 않는다는 것이다.

1933년 이후 판매명령(marketing order)으로

서 알려지고 있는 법적인 판매규제에 참가하게 되지만 원래 이 법률은 썬키스트연합회가 캘리포니아주정부에 여러 차례 진정함으로써 비로써 제정된 것이다.

이상 미국의 오렌지의 브랜드화에 대하여 간단히 살펴보았다. 그러면 제주의 온주 감귤에서 어떻게 할 것인가이다(여기서는 브랜드화를 전제로 한다).

첫째, 미국의 "Sunkist"와 같이 제주도 전역의 감귤을 4등급 하여 최고 우수, 양, 가공용(등외품)등으로 구분 브랜드화 할 것인가? 농협단위 또는 작목반, 법인, 지자체 단위로 각각 세분하여 할 것인가?

둘째, 브랜드화의 주체를 칠십리와 같이 지자체가 주체가 되어 할 것인가? 농, 감협 등 생산자 단체가 주체가 되어야 할 것인가이다.

이상 두가지 방향 중 어느 쪽을 택할 것인가? 또는 절충할 것인가는 논의를 거쳐야 하겠으나 필자의 생각은 미국의 오렌지와 같이 제주 전체적인 규격, 등급화 기준에 따라 최고, 우, 양 등외품으로 설정해 놓고 각 단위 조직의 출처를 밝히면 좋지 않겠느냐는 생각이다.

그런데 서귀포 칠십리 상표는 11 brix 이상으로 어찌면 최고의 상품만을 대상으로 하고 있는데 그렇다면 나머지 11 brix 이하의 상품은 어떻게 할 것인가이다. 고품질의 감귤을 당도(brix)만으로 한정하는 것이 과연 옳으나 이다. 사실 제주지역은 감귤재배지역으로는 가장 북한 선에 위치해 있고, 화산회토라는 자연적 조건으로 고 당도만을 생산하는데는 한계가 있다. 그러므로 당도와 산도의 결합으로 "새콤, 달콤한" 제주도적-한국적인 맛을 설정해야 할 것이며 만약 당도표시로 구분한다면 8~9 Brix와 10 Brix 이상 두단계가 적절하다고 생각된다. 농협제주지역본부에서는 당도표시를 각 농가가 개별포장단위에 표시하도록 권장하

고 있는데 현 단계에서는 자기무덤을 파자는 것밖에 없다. 왜냐하면 당도 표시의 포장이 소매상에서 그대로 팔린다는 보장이 없기 때문이다(제주의 생산자만 신용을 잃게 될 가능성이 높다). 포장단위로 팔리는 것도 있지만 소매상에서는 한 상자(5kg)를 6~7회로 나누어 팔리고 있는 것이 현실이기도 하다. 고 당도만이 최고인 것으로 소비자에게 인식시키면 제주의 감귤은 존속하기 어려울 것이다. 이상을 요약해 보면 규격화를 LL, L, S, SS 4단계로의 축소, 등급화를 당도, 산도, 외부요인 등으로 특, 우, 량으로 구분하는 등 브랜드화에 따른 규격, 등급화에 대한 논의가 필요하다.

감귤의 전략적 유통은 어떻게 할 것인가? (전략이란 외부환경 변화에 대응하여 살아남을 수 있는 조직과 system을 만드는 일을 뜻한다. 전략 marketing에는 소비자지향, 이익지향, 표적시장, 판매 또는 경영관리를 지향한다.)

첫째, 전통적인 도매시장경유의 유통 system도 한쪽에서는 중요하지만 전자상거래는 유통의 혁신이라는 점을 생각해야 한다.

둘째는 할인점, 물류센터 등은 다양한 유통 system을 전제로 하고 있다. 이에 대한 대응전략이 시급히 요구되고 있다. 즉, 다원적인 유통 system의 활용이다.

셋째는 농·감협 서비스의 기능화이다. 다원적인 유통변화에는 농·감협 경영도 근본적으로 변하지 않으면 안 된다. 다원화된 마케팅시스템을 통하여 도매시장에의 유통과 소비자 직결의 유통 양쪽에 대해 규제와 경영관리를 할 수 있는 조직과 system확립이 가능할 것이다.

또한 생산자, 농·감협의 조직, 지자체를 다시 한번 생각해 보자 개방화에 어떻게 대응하고 있는가? 엄연한 과인에 근본적으로 어떻게 대응하고 있는가? 이러한 변화에 대응하기 위해 우리 들은 의식개혁이 있어야 한다. CI(Corporate Id-

entity : 기업이미지 통합작업)활동은 이런 경우에 브랜드화에 못지 않게 중요한 것이다.

조직의 경영이념이나 사명감은 명확히 새롭게 규정하여 그것을 구성원 전원이 이해하여 새로운 행동을 일으키는 것이다. CI는 이 같은 외부적인 변화가 아니라 구성원(생산자, 농·감협, 지자체 등)의 의식변화와 그에 따른 조직의 변화에서 가능하다. 세상은 변하고 있다.

지자체여, 농·감협이여, 생산자여 변하라. 변하지 않으면 감귤의 미래는 없다. 그리고 지자체는 제주감귤의 나갈 길을 제시할 사명이 있다. 바로 이런 사명에 충실하려는 각성부터 있어야 한다.

감귤의 브랜드화는 단순 그 자체에 끝나는 것이 아니라 마케팅 전략으로서의 브랜드화라는 복합개념에서 출발해야한다.

5. 공동 계산제

공동계산이란 일정한 시기에 전 조합원의 생산품을 수집하여 그 품질에 따라 등급을 사정하고 동일 등급에 속하는 생산품은 서로 혼합하여 공동판매를 한 다음 그 기간 중 평균가격을 받는 것이다. 따라서 이 고용계산제도의 무조건 위탁은 조합으로 하여금 가장 유리한 시기에 유리한 조건으로 팔 수 있는 재량권을 부여하는 것이다. 공동계산(pooling)의 방법은 다음과 같다.

$$\text{지불할금액} = \frac{\text{각등급별매상대금} \cdot \text{조합수료}}{\text{각등급별총수량}} \times \text{조합원의 등급별 수량}$$

공동계산제는 가격변동의 유연성을 배제하고 위험성을 분산시켜 조합원들이 평균가격으로 정산할 수 있도록 한 것이다.

그런데 제주의 감귤은 공동선과장 이용, 공

동수소, 전속거래처 공동이용 정도로서 공동선과, 공동계산수준에 이르지 못하고 있는 실정이다.

그러면 우리는 왜 공동계산제를 확립해야 하는가 이다.

첫째, 유통과정에 연장된 생산과정을 협동하므로써 기술수준을 고위 평준화 시켜 나갈 수 있다.

둘째, 판매사업의 효율적 운영과 공평한 비용부담을 실현시킬 수 있다. 예컨대 국내가격과 수출가격의 격차가 있을 때 물량확보가 어려우나 국내외판매를 pooling하면 수출물량확보의 어려움을 줄일 수 있다.

셋째, 조정판매와 마케팅전략을 구사할 수 있다(현재 출하연합회는 출하조정 정도 하려하고 있으나 시원치 않으며 마케팅적 수법은 전혀 수행하지 못하고 있다).

넷째, 유통환경변화에 적응할 수 있다(필요한 시기에 필요한 물량을 안정가격으로 지속적인 출하를 할 수 있다).

다섯째, 브랜드화와 마케팅전략을 연계하여 power를 형성시킬 수 있다.

현실은 어떠한가 농협제주지역 본부는 작목반 운영 활성화시책으로 보목 부지화 작목반, 무궁화 시설감귤작목반, 한아름 당근작목반을 공동계산제 실시 대상으로 선정해 놓고 있다.

이들 작목반 단계의 공동계산제 도입은 너무 소규모이어서 그 효과를 찾아보기 어려울 것이다.

그러므로 농·감협이 정말 공동계산을 그 목표로 설정하고 실현하고자 한다면 시범적으로 농·감협 직영 선과장이 앞장설 필요가 있다.

다시 말해서 지역농협, 감협은 직접 공동계산제와 마케팅전략 실현에 앞장서야 한다는 것이다. 이는 감귤의 선과 등급, 포장, 출하-운반, 시장거래자의 지정, 시장에의 출하배분, 대형할인점과의 거래조건 교섭 등 의사결정권과 그

수행업무의 자유재량권을 가질 수 있는 group marketing 쪽으로 나아가야 함을 뜻한다.¹¹⁾

6. 감귤 정책 체계

- 제주도 개발 특별법 - 제주도 감귤 생산 및 유통에 관한 개정 조례(감귤조례, 입법 예고)
- 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률 (농안법)

현재 제주도는 제주도 개발 특별법 - 감귤조례체계에서 정책방향을 세우고 있다. 물론 농안법에 의한 자조금 조성이 제시 되어있기는 하다. 하지만 과연 구체적인 정책표현인 감귤조례에서 목표와 수단체계가 잘 짜여 있는지는 극히 의문스럽다. 품질관리와 출하통제는 정책수단으로 제시되고 있으나 그 동안 품질관리와 출하통제에는 전혀 영향을 미치지 못하고 있다. 그리고 가장 기본적인 통계처리에 있어서 감귤생산량 = 유통처리량으로 규정하고 있음은 큰 모순이다. 99년 유통처리량을 보면(노지 감귤) 상품용 549,710톤, 가공용 33,142톤, 북한 보내기 4,336톤, 유상수매(군에서 지원) 10,925톤, 도내 소비 12,498톤 합계 610,611톤이다. 이를 생산량으로 처리되고 있는바 생산량 = 수확량 일 때 제주산전에 버려진 폐기량은 어떻게 할 것이며 비공식적으로 흘러나간 비상품의 도외 반출량은 어떻게 할 것인가이다.

분명히 생산량에는 이들이 포함되면서 유통처리량, 폐기량, 비상품 도외 반출량 등으로 계산되어야 할 때 생산량은 폐기량과 비상품 도외 반출량을 더하면 610,611톤을 훨씬 넘어 적

어도 70만톤 이상이라는 추정이 가능하다. 그렇다면 대대적으로 전개한 적과 캠페인운동의 성과는 어떠한지 알고도 남음이 있다.

그런데 제주도 개발특별법은 국토계획 중 지방계획을 추진하기 위하여 지방적인 차원에서 만들어 놓은 것으로서 지역적인 문제해결에 그 목표가 있다. 그런데 감귤 등 농업문제는 지역적인 문제이기도 하나 중앙정부가 하는 일 중 농산물 수급조절에 해당되는 정책이다. 물론 중앙정부가 일부 지자체에 위임할 수 있으나 정책주체는 중앙정부에 있다. 그러므로 일반 농업과 감귤문제는 제주지역 내부의 문제가 아니라 국가적인 문제이다. 그러므로 농안법 등에 기초하는 감귤의 수급 계획일 때는 중앙정부 지원이 중심이 될 수 있다. 그렇거늘 국가적인 문제를 지방적인 차원의 특별법-감귤조례로 접근하는데는 한계가 있다.

전국법인 농안법(농수산물의 유통 및 가격에 대한 국가적인 정책의 틀이다.)체계에서 제주지역농업-감귤문제도 체계화하는 것이 당연하다. 목표와 수단체계에 있어서 정책체계가 감귤조례보다는 확실히 잘 마련되어있다.

또다시 감귤을 위한 “감귤생산·가격안정에 관한 특별법” 제정을 주장하는 사람도 있지만 따지고 보면 농안법 범위를 크게 벗어날 수 없을 것이며 지역 한정 법이라는 취약성을 갖게 되므로 제주도의 농업, 감귤 정책은 농안 법체계를 이용하는 것이 옳다고 본다.

농안법 주요체계를 보면

- ① 농산물의 적정생산과 수취가 제고
- ② “농업관측”을 통한 농산물의 안정적 수급 지향

11) 감귤 산업 발전계획에서는 공동정산제 촉진을 1단계(2001~2005)-시범도입, 2단계(2005~2010)-도입, 3단계(2010~)-정착 단계로 추진한다는 장기 과제로 설정되고 있어 의지가 없어 보인다.

공동정산제는 바로 현실적인 여건변화, 예컨대 대형 소매점의 지속적인 출하와 일정 가격유지, 수출지속 등을 위해서는 그렇게 뒤로 미룰 일이 못된다.

- ③ “가격예시”를 통해 농산물 최저하한가격 보장으로 생산자 보호(예, 마늘)
- ④ “유통협약” 및 유통 명령제를 통해 농산물 가격의 안정화 기여(유통 명령제 성립에는 복잡하여 검토 요함)
- ⑤ 자조금의 적립지원

7. 감귤의 고립화

최근 중앙의 사과, 배 등 과실 정책과 감귤을 비교해 보면 몇 가지 점에서 감귤이 고립되고 있음을 감지할 수 있다.

첫째, 농작물재해보험 시범 실시에서 사과, 배는 그 대상이 되나 감귤은 제외돼 있다. 이재해보험은 시범적인 사업으로 농가의 경영 안정을 위해 태풍, 우박, 서리 등 자연재해로 인한 농작물 피해에 대해 보험을 실시하는 것인데 보험료의 30%와 운영비의 50%를 정부가 지원한다.¹²⁾ 이 보험 실시에서 감귤이 제외됨에 따라 제주도는 지난해(2000) 정책 형성 시기에 가만히 있다가 이제 와서 감귤도 포함시켜 줄 것을 지난달(2001년 1월 31일) 중앙에 건의

했으나 올해 정책 실시 시점인데 건의가 받아들여질지는 극히 불투명하다.¹³⁾

둘째, 농안기금과 관련된 정책에서 감귤은 제외되고 있다. 즉 과일류 수급·가격 안정 대책에서 사과 56억원, 배 21억원, 단감 21억원이 수매자금으로 지원되고 있으나 감귤은 제외되었으며 과일 가공업체들의 국산 원료 사용을 늘리기 위해 사과 64억원, 배 9억원이 지원되고 있으나 감귤은 빠져 있다.

셋째 신규 과실 수급안정사업에서 감귤은 제외돼 있다. 이 사업은 농업인과 생산자단체간 출하계약을 체결하고 기준 가격에 미달하는 경우 일정 범위 내에서 가격차를 보전하는 것으로 저장성이 높고 중요도가 높은 사과와 배에 우선 도입키로 하고 있다. 이 사업을 위해 정부 80%, 농협중앙회 10%, 무이자출연(사업실시조합은 10% 이내 출연)으로 2002년까지 2500억원 규모의 지원자금이 신규 조성된다. 그리고 계약 출하물량 중 저급품과실은 가공원료로 저렴한 계 공급, 신선과일시장에서 격리시켜 시장가격 안정을 지원하는 것으로 돼 있다.¹⁴⁾

이처럼 농안기금과 관련, 중앙의 과실정책에

- 12) 사과, 배를 대상으로 한 농작물 재해보험 시범사업이 2001년 3월 1일부터 실시된다. 농림부는 지난달 26일자로 농작물재해보험법이 공포돼 3월 1일부터 효력을 발생함에 따라 3월1일부터 군위(사과), 나주(배) 등 전국 20개 주산지 농협을 통해 4월 15일까지 농민가입자의 신청을 받는다고 29일 밝혔다. 농작물재해보험의 대상재해는 태풍, 우박, 서리이며 농가가 내는 보험료의 30%와 운영비의 50%를 정부가 지원한다. 농가가 내는 보험료는 사과 2천평의 경우 35만원, 배 2천평의 경우 71만원이며, 보험금은 1백% 피해시 사과 1천12만원, 배 1천8백74만원으로 추정된다.
- 13) 그런데 제주도는 1월 31일에 와서야 감귤도 대상품목에 포함시켜 줄 것을 건의한 바 있으며, 감귤의 창가병, 흑점병, 궤양병 등 병해피해도 자연 재해범위에 포함시켜 줄 것을 요청했으나 시범사업에 포함시켜줄 가능성은 없다. 그러나 2002년부터의 사업실시에는 감귤, 포도, 단감까지 확대될 전망이다(대통령이 국민과의 대화에서 밝힘, 2001. 3. 1.).
- 14) ① 과일류 : 과실계약 출하사업 도입
 - 농업인과 생산자단체간에 출하계약을 체결하고 기준가격에 미달하는 경우 가격차를 일정수준 보전
 - 저장성 높고 농가소득비중이 큰 사과·배에 우선 도입
 - 사과 생산량의 25%, 배 생산량의 20% 계약 추진
 - 2002년까지 2,500억원 신규 조성(2001년 : 1,000억원)
 - 정부 80%, 농협중앙회 10% 무이자 출연(사업실시조합은 10% 출연)

서 감귤이 제외되고 있는 것은 제주가 이른바 오렌지 판매수익금을 직접 관리하고 있기 때문으로 보인다. 주로 국영무역에서 발생하는 수익금이 농안기금이 되는데 비해 감귤의 국영무역에 따른 수익금을 제주 감협이 관리하므로 이를 감귤농안기금 또는 자조금 조성의 기초로 사용하라는 뜻이 담겨 있는 것으로 볼 수 있다.

UR농산물협정의 결과, 감귤 피해가 가장 클 것으로 예상됨에 따라 국가는 감귤류 수입에 따른 수익금을 제주지역에서 관리할 수 있도록 조치를 취해 준 바 있다. 이에 따라 그 관리

주체가 제주감귤협동조합이 되었고 이를 근거로 감귤 자조금이 조성될 수 있을 것으로 생각하고 크게 환영한 바 있다. 그러나 원래 취지에 따르지 못한 채 방만한 낭비만 계속되고 있다. 이제 제주도는 감귤의 고립화 진행이 어떠한 요인에서 비롯되고 있는지도 당국은 헤아려 볼 때이다.

8. 결 어

이제 오렌지 수입 뿐만 아니라 <표 8, 9>¹⁵⁾

· 계약 출하물량 중 저등급 과실은 가공원료로 저렴하게 공급하는 등 시장에서 분리하여 고품질 과실 가격 유지

※ ② 농업직불제 도입(신규) : 2,105억원

· 실제 농업업을 하는 농지를 대상으로 친환경농업 등 부과된 실천의무를 이행하는 농업인에게 2001년부터 보조금 지급

- 진흥지역 : ha당 25만원(579천ha)

- 비진흥지역 : ha당 20만원(311천ha)

※ 강원도가 발농가의 소득 보전을 위한 '발작물 직불제' 도입을 추진하고 있다.

관계자는 도내의 경우 논농사 면적이 5만5백 33ha인데 비해 밭농사 면적은 6만 7천 2백 48ha로 비중이 더 높기 때문에 논농업 직불제보다는 밭작물에 대한 소득 보전이 더욱 중요해 밭작물 직불제 시행을 검토하게 됐다고 밝혔다.

그러므로 제주도도 일반 밭작물 직불제에 대한 적극적인 검토가 있어야 할 것이다. 강원도 평창군은 메밀에 대해 전국 최초로 밭직불제로 시행하고 있기도 하다. 그런데 대통령은 국민과의 대화에서 2002년부터 밭직불제를 도입한다고 밝히고 있다.

- 15) ① 다국적 청과기업 델몬트의 국내 판매사인 한국 델몬트 후레시 프로듀스가 수입과일 직판체제 구축을 위한 공격적인 판매전략을 본격적으로 가동해 과수생산농가를 긴장시키고 있다. 델몬트 후레시 프로듀스는 지난 8일 서울 정동 스타식스 난타전용극장에서 '2001 델몬트 열대과일 축제'를 열고 바나나, 파인애플, 오렌지 등 다양한 수입과일을 선보였다. 이번 행사는 수입과일을 활용한 주스, 칵테일, 잼 등의 무료 시식회를 통해 10대~30대의 젊은 층을 겨냥한 홍보전략이다.

이러한 행사의 목적은 현재 수입과일의 90% 이상을 도매시장을 통해 유통시키고 있는 수입대행 방식에서 벗어나 국내 직판시장 확대를 위한 발판마련의 하나로 분석된다. 올해 수도권지역에 바나나 후숙실을 비롯한 종합물류센터를 건립하고 '연말부터 본격적인 직판사업을 시작한다는 것이다. 특히 소비자에게 직접 다가가는 공격적인 판매전략으로 국내 수입과일 시장점유율을 52%정도로 끌어올린다는 계획이다. 그러므로 다국적 청과기업의 직판사업확대 등 판매전략 변화에 생산자조직도 적극 대응할 필요가 있다. 이제 감귤은 수입개방에 가장 상징적인 피해 작목으로 부상하고 있으나 정책적 대처는 너무 안이하기만 하다.

- ② <표 9>에서 보는바와 같이 농축액 2000년도 수입량이 38471톤이므로 이를 100%쥬스로 만든다면 이량 밖에 안되지만 만약 평균과집농도를 20%쥬스 (저농도쥬스화)로 만든다면 원료과집량 ÷ 평균과집농도이므로 $38471 \div 20\% = 192355$ 톤의 쥬스가 된다. 그러므로 20%짜리 쥬스를 한꺼번에 5병을 먹을 수는 없는 것이다. 결국은 가공쥬스로 먹을수록 생과소비는 감소하게 마련이다.

<표 8> 연도별 오렌지 수입현황

구 분	'95	'96	'97	'98	'99	2000
총계(톤)	16,650	20,918	39,319	38,230	30,955	99,139
MMA물량	15,233	19,498	23,981	27,857	14,597	31,183
일반업체	1,417	1,420	15,338	10,373	16,358	67,956

자료 : 제주도

<표 9> 연도별 오렌지쥬스 수입현황

구 분	'95	'96	'97	'98	'99	2000
수입량(톤)	59,698	41,574	49,426	31,366	38,395	38,471
생과환산(톤)	596,980	415,740	494,260	313,660	383,950	384,710

자료 : (표8)과 같음

중국의 청과물이 머지않아 들어올 전망이다.¹⁶⁾ 그러므로 감귤과 일반농업의 패러다임을 전환 시키는 일대 혁신이 요구되는 시점이다. 그것

은 양에의 향수를 과감히 떨쳐버리고 질로의 사고전환에서부터 출발한다.

이 이상 제주농업(감귤)을 방치시키지 말라.

16) 현재 중국감귤(생과)은 식물방역법에 의해 수입될 수 없다. 사과도 마찬가지로 기타의 방법으로 조제, 저장처리된 사과는 수입되고 있다. 예컨대 사과의 껍질과 핵을 제거한 뒤 깍두기 크기정도로 잘라서 말린 것으로 제빵, 제과원료로 사용하고 있다. 또한 사과쥬스는 사과를 갈아 냉동시켜 벌크상태로 만든 뒤 수입되며 물과 사과농축액을 첨가하여 쥬스로 제조하거나 혼합과즙음료를 만들 때 원료로 사용되고 있다. 이같이 사과에서 보는 바와 같이 감귤에 있어서도 감귤류 과일(2008300000)도 중국으로부터 1995년부터 이미 수입되고 있다. 즉 '95년 11억원, '96년 7억원, '97년 15억원, '98년 1억 6500만원, '99년 2억 6100만원, 2000년 13억원어치가 수입되고 있는 실정이다. 생과수입은 2004년 이후가 될수도 있지만 기타 조제, 저장처리된 형태로는 얼마든지 수입이 확대될 전망임을 알아야 할 것이다.