

GATT 우루과이 라운드 (UR) 協商妥結과 濟州柑橘農業의 對應

姜 景 璿*

The Tangerine Industry of Cheju-do against GATT Uruguay Round

Kang, Kyung-sun

Summary

Agreement to establish free trade system in UR farm products has been reached in Geneva, Swiss on December 15th, 1993 after much complications for about 7 years.

As a necessary consequence, the concrete measure and procedure to cultivate farm products have been furnished. Accordingly, Cheju-do will have to lose domestic farm market for tangerines, sweet potatoes, white potatoes, barleys, beans, sesames, onions, garlics, etc. as its main farm products.

In this paper, I studied how we coped with open farm policy, centering around tangerines, not around all the farm products.

The contents of this study are as follows :

- ① organization of tangerine product
- ② structure of tangerine management
- ③ structure of tangerine product element
- ④ construction of tangerine producers

1. 序

제주지역의 농업적 특성은 두가지 측면에서 정리될 수 있을 것이다.

* 農科大學 農業經濟學科 教授

2 亞熱帶農業研究

첫째는 大地의 基礎가 “節理構造”로서 湛水機能을 갖지 못하고 있다. 바로 이러한 특징은 우리나라가 Monsoon下 畝作風土에 알맞는 지역이면서 제주지역만은 畝作이 아닌 田作의 風土를 형성할 수 밖에 없는, 그래서 田作地帶를 이루고 있다.

둘째로 제주지역은 연평균기온이 서울보다 3°C, 最寒月(1月) 平均氣溫은 8°C가 높아 아열대성의 주요인자가 되고 있어 暖地農業에 특화되고 있는 점이다.

이에 따라 60년대 초부터 이른바 경제작물—고구마, 유채, 맥주맥의 主産地를 이루어 加工原料로서 수입대체에 기여를 하고 있으며 또한 월동채소류—양배추, 당근, 극조생 양파, 잎마늘, 감자, 기타 양채류 등의 産地形成이 촉진되어 12月~4月간 주요 공급지 역할을 다하고 있어 국민경제에 기여하는 바가 크다. 물론 감귤류 산지형성은 우리나라 유일의 자연독점성을 지니고 있다.

반면 島嶼性에서 오는 隔絶性은 생산물의 出荷에 해상수송이 추가돼 이를 부담하고도 견딜 수 있는 즉 비교우위성이 있는 농산물을 생산해야만 하는 한계성이 주어지고 있다. 그래서 溫暖性은 自然獨占的 촉진요소이며 隔絶性은 수송비 추가적인 제한요소가 되고 있는 것이다.

그런데 이러한 제주지역의 溫暖性을 이용, 자연독점적 지위를 누려온 대표적 작물인 감귤을 비롯하여 고구마, 감자, 유채(이미 개방), 맥주맥등 맥류, 콩, 참깨, 양파, 마늘등 모든 주요 농작물에 개방이란 태풍이 불어 닥치고 있다. (표1)

과거 언제나 겪어 왔던 3災—旱災, 風災, 水災는 어쩌면 자연의 우연적이며 순환적이어서 회

(표 1) 개방작물의 생산동향(1991)

	면 적 (ha)	%	조 수 입 (백만원)	%	생 산 량(톤)		
					전 국	제 주	%
계	61,286	100	633,396	100	-	-	-
감 귤	19,605	32	425,143	67	556,368	556,350	99
맥 주 맥	8,130	13	18,959	3	131,586	22,520	17
두 류	8,115	13	16,303	3	223,655	11,602	5
고 구 마	2,610	4	10,365	2	116,580	19,131	16
감 자	3,492	5	28,053	4	83,131	12,446	15
참 깨	4,888	8	9,484	2	29,767	2,026	7
유 채	4,511	7	5,944	1	7,450	7,401	99
마 늘	1,895	3	18,237	3	480,513	18,329	4
양 파	479	1	8,804	1	529,975	23,346	4

※ 면적, 조수입에는 화훼류까지 포함된 것임.

자료: 제주도: 농림수산물 수입개방에 따른 대책, 1992.

복성이 있었지만 현재 불어 닥치는 GATT : 관세 및 무역에 관한 일반협정, 우루과이라운드(UR)의 질풍노도는 무한대·무차별이어서 疾風勁草로서 살아 남을 수 있을 지는 극히 불확실하다. 그러나 분명한 것은 유리칼날을 세워 살아 남아야 한다는 사실이다. 노력여하에 따라서는 국제무대에 航進할 수 있는 內在力을 갖고 있는 부문이 없지 않다고 보기 때문이다.

그리고 제주의 暖地農業은 우리나라 유일의 보배로운 것임을 재삼 인식하여야 할 것이며 또한 제주의 관광·휴양산업도 이 속에서 꽃이 피고 있음을 자각하지 않으면 안될 것이다. 그러므로 기회주의적인 관광산업에의 편향주장 등은 배격되어야 한다.

본 소론은 개방 대상 주요농산물-제주지역농업 전반에 대한 논의가 아니라 감귤에 한정하여 몇가지 살펴보기로 한다.

2. GATT와 農業問題

1) GATT의 性格

GATT(관세 및 무역에 관한 일반협정 : General Agreement on Tariffs and Trade)는 2차대전 이 끝난 직후 1947년 미국의 主導下에 歐美 23個國에 의해 설립되어 48년부터 활동을 개시하였다. 1930년대 世界的인 恐慌의 쓴 경험을 되풀이 하지 않기 위하여 UN산하 기관으로서 브레튼·우즈(Bretton·Woods)체제(IMF와 세계은행-IBRD)를 보완하는 국제무역기구로서 발족하였다. 본부는 제네바에 있으며 현재 회원국은 105개국(UR참여국은 116개국), GATT규정 적용국 29개국이 있다(한국은 1967년 가입)

GATT는 매년 1회 全加入國이 모이는 총회외에 여러번 열릴 수 있는 理事會와 중요문제가 발생하였을 때 각각 무역담당장관이 모이는 각료회의가 있다.

GATT는 원래 수출국 중심이었으니까 수입품에 대한 관세 및 수입제한 등 무역장벽을 삭감하여 자유무역을 실현하는 것을 목적으로 하고 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해 ① 無差別의 원칙, ② 自由貿易의 원칙, ③ 公正競爭의 원칙, ④ 開途國 우대의 원칙등 기본원칙을 견지하고 있다.

주요기능을 보면 다음과 같다.

「관세 및 무역에 관한 일반협정」이라는 명칭에서 보여주는 바와 같이 GATT는 ① 관세와 무역에 대해 多者間의 국제적인 조약-법률체계(Legal Frame Work)로서의 기능을 수행함과 동시에 ② 자유무역을 접근시키기 위한 국제적인 協議의 場(Trade Negotiation), 즉 국제기관의 성격도 갖고 있다. 그러니까 ① 國際條約, ② 國際協商의 場, ③ 國際機關이라는 세가지 성격·기능을 가지고 있으며 가장 기본적인 것은 국제조약으로서의 기능인 것이다.

최근 활동으로서는 「케네디 라운드」에 이어 「東京라운드」의 합의에 입각, 단계적 관세인하가 1987년 끝나기 때문에 미국과 日本의 제창하에 新國際라운드(新多國籍 貿易協商)를 87년부터 개

4 亞熱帶農業研究

최할 것을 86년 6월 각료회의에서 합의되었다. 그런데 86년 각료회의가 우루과이의 Punta Del Este (Punta Del Este)에서 개최되어 다음의 각료선언(PDE 선언)이 합의되면서 개시된 것이 오늘날 이른 바 우루과이라운드(UR)인 것이다.

각료선언의 골자는 다음과 같다.

① 교섭대상: 관세, 비관세장벽, 熱帶產品, 천연자원, 농업, Safeguard (긴급수입제한), 서비스, 知的所有權, 무역관련투자 등 15개 분야.

② 교섭기간: 4년간 (87~90년)

그런데 GATT에 입각한 UR이전 7회(표2)의 관세인하 교섭은 1회 47년 제네바회의 이래 60~61年 Dillon 라운드, 64~67年 케네디 라운드, 74~79年 東京라운드가 있었으며 농산물관련 문제는 케네디라운드와 東京라운드에서 부터 부각되었다(그 이전은 공업제품의 관세인하가 주된 협상대상) 그러나 공산품의 관세인하에는 성공을 거두었으나 농산물관세를 낮추거나 비관세 장벽을 없애는 데는 성과를 거두지 못했다. 그러므로 UR은 케네디라운드이래 농업협상의 총괄산적 성격을 지니고 있다. 농업협상이 단순한 농산물 무역협상의 범위를 넘어서 GATT에 의한 각국 농업정책의 통일적 규제라고 하는 보다 근원적인 문제로서 제기되어 있기 때문이다. (UR에서는 15개분야로 확대되어 있어 협상대상이 고유의 무역정책영역을 넘어서 점차 각국의 국내정책 규제 까지 미치고 있다. 농업문제가 바로 그 典型이지만 이외에도 知的 所有權 문제, 서비스문제도 크던 작던 그러한 성격을 갖고 있으며 특히 GATT의 기본원칙이었던 「國境主義」-各國 主權의 존중-이 크게 흔들리려 하고 있음에 주의가 환기되고 있다.)

(표 2) GATT 다자간 무역협상

횟 수	명 칭	기 간	참가국	개 최 지	관 세 인 하
1	일반적관세교섭	47. 4~47. 10	23	스위스제네바	4만5천품목양허
2	"	49. 4~49. 10	32	프랑스엔시	5천품목양허
3	"	50. 9~51. 4	34	영국폴키	8천7백품목양허
4	"	56. 1~56. 5	22	스위스제네바	3천품목양허
5	딜론라운드	61. 5~62. 7	31	"	4천4백품목양허
6	케네디라운드	64. 5~67. 6	56	"	3만품목양허, 평균관세인하율 35%
7	동경라운드	73. 9~79. 4	99	"	2만5천품목양허, 평균관세인하율 33%
8	우루과이라운드	86. 9~	116	"	평균관세인하율 33%, 일부품목무세화

2) GATT 규정과 농업

UR에서의 농업분야 핵심은 「非關稅 障壁의 關稅化」에 있다. 그러면 이 「非關稅障壁의 關稅化」란 무엇인가. GATT의 조사 리포트에 의해 간단히 살펴보면 數量制限(IQ制), 輸入課徵金, 國家貿易, 二國間協定, 生産者補助金, 輸出補助金の 6개항목으로 되어 있다. 그러니까 이러한 비관세 요소를 오직 관세로 代替시키고, 사실상 전면 자유화 하고 그래서 관세를 10年동안 低率化→Zero化시켜 나갈 뿐만 아니라 수출보조금을 5年동안에, 국내보조금 등 보호정책을 10年동안에 철폐해 나가자는 것이 미국案이었다.

그런데 이러한 미국의 제안에 대해서 미국내에서도 家族農場을 중심으로 조직된 Farmers' Union은 미국의 생산자에 타격을 주는 것이라 하여 크게 반발한 바 있었고¹⁾ 한편 EC는 농업의 특수성이 고려되어야 한다는 입장에서 반대한 바 있다. (사실 미국안은 EC 可變課徵金の 固定化·폐지를 돌파구로 하여 EC 共通農業政策을 뿌리째 흔들어 놓고 미국의 안정적 수출시장으로 확보하려는 것도 추측된다 하여 크게 반대한 것이었다)

UR 이전 그동안 무차별·다각적인 자유무역의 확대를 목표로 하는 GATT로서는 농업은 언제나 특수한 위치를 차지해 왔다.

1984년 세계은행이 행한 선진국 8개국에 있어서의 농업의 비관세 장벽에 대한 조사에서도 확인될 수 있었다. 여기에 의하면 관세할당, 계절관세, 수입수량제한, 수입과징금을 포함하는 농산물의 비관세 장벽 총품목수에 대한 비율은 29.8%로서 공산품의 9.4%에 비해 월등히 높다.

이와 같이 농산물 무역에 있어서는 현재 비관세 장벽이 크나큰 부분을 차지하고 있는 것이다. 앞에서도 지적된 바 있듯이 國境調整은 될 수 있는 한 관세로 한정한다고 하는 GATT의 원칙에서 보면 농업은 예외분야를 크게 이루고 있다. 그렇다면 이러한 농업의 특수성은 지금까지의 GATT 규정 및 그 운영상에 어떻게 나타나고 있는가이다.

결론적으로 말하면 GATT가 갖고 있는 현실타협성·유연성이 가장 선명하게 발휘된 것이 바로 농업분야였던 것이다. GATT는 표면적으로는 자유·무차별의 무역원칙을 내걸고 있으면서 특히 농산물 무역에 대해서는 한편으로는 GATT규정에 여러가지 예외규정을 둠으로써 빠져 나가는 길을 터두었으며 또 한편에서는 GATT의 규정 위반조치에 대해서도 명백하게 위반이라는 것을 밝히지 않고 말하자면 묵인함으로써 농업을 그러한 시스템 내부에서 취급되어 왔던 것이다. 그 구체적인 형태를 3가지로 나누어 볼 수 있는데 다음과 같다.

첫째, 농산물에 대한 明示的·直接的 例外規定인데 수입수량제한·수출보조금·잉여농산물처리·수출수량제한 등에 대한 규정이 바로 그것이다.

둘째, 농산물에 대한 默視的·間接的 例外規定으로서 형식적으로는 상품일반을 대상으로 하면서도 사실상은 농산물을 중심으로 되어 있다. 국가무역·정부간 상품협정·waiver(自由化 義務

1) 미국의 Farmers' Union은 GATT의 UR 자체를 부정하는 단체이다.

免除) 등이 여기에 해당된다.

셋째, 이른바 GATT 범위의 조치 내지 灰色措置로서 GATT 규정에 위반한다든가, 혹은 흑백을 확실히 하지 않은채 사실상 인정하는 것이다. 殘存輸入制限·可變課徵金·輸出自由規制 등이 여기에 해당된다.

이와같이 GATT에 있어서의 농산물 무역은 合法과 非合法등이 교차하는 말하자면 限界領域을 이루어 온 것이다.

어떻든 케네디 라운드에서 농업의 비관세장벽문제를 협상대상으로 삼으려 했으나 실패했고 다시 東京라운드에서는 큰 성과없이 끝난바 있던 농업문제는 이제 UR에서는 「예외없는 관세화」 즉 「비관세장벽의 관세화(=자유화)」, 보조금 지급제한으로 一轉하였다.

세계무역을 전체적으로 볼 때 원래 국제분업에 적당한 工業은 管理貿易化의 경향을 강화하고 있고 국제분업에 가장 부적합한 농업은 자유화의 방향이라는 역설적인 현상을, 또한 GATT의 기본원칙이었던 「국경주의」-각국 주권의 존중-문제, 농업협상을 통하여 각국 국내정책이 國際들에 의한 규제 등이 어느 정도까지 가능할 것인지는 문제로 남아 있다고 하지 않을 수 없다.²⁾

3. 우루과이라운드(UR)의 結果와 영향

1) 우루과이라운드(UR)의 結果

① UR의 전개과정

농업문제를 GATT의 협상 대상으로 삼으려한 것은 케네디라운드(6회 관세 협상)에서 부터이나 문제의 핵심인 非關稅障壁에 대해서는 손을 댈 수 없었다. 東京라운드에서는 관세·비관세협상의 통일등이 받아들여졌으며 이번 우루과이라운드(UR)에서는 더욱 나아가서 각국 농업정책을 GATT에 의한 규제, 근본적인 변경이라는 보다 근원적인 문제에 까지 미치고 있다. 그래서 농업협상의 總決算이 되고 있기도 하다.

그동안 농업협상에 있어서의 기본적 構圖를 보면 ① 국내·국제 兩보호정책의 전면폐지에 의한 농산물무역의 완전자유화를 주장하는 미국(및 케언즈그룹: 캐나다등 농산물 주요수출국들), ② 농업보호를 원칙적으로 긍정하면서 그 정도를 협조적·점차적으로 감축시켜 나간다는 EC,

2) 이상 "2장"은 다음의 UR관련서 및 논문이 참고되었다.

佐伯尚美: 가쯔と日本農業, 東京大學出版會, 1990.

服部信司: 가쯔と農業交渉, 富民協會, 1991.

한국농촌경제연구원: 농산물 협상의 추이와 전망, 1990.

—————: UR이후 농산물무역정책의 방향, 1991.

김성훈·장원석: 쌀개방과 우루과이라운드, 거름, 1993.

한국농어촌사회연구소: 농업문제 90문 90답, 창작과 비평사, 1993.

강경선: 「UR과 濟州道農業의 對處方案」 「아라논총」 제1집, 제주대학교, 1992.

③ 농업의 비경제적 효과를 강조하여 최소한 수입규제의 존속을 주장하는 日本(및 스위스, 北歐) 등 三極對立을 軸으로 하고 있었다. 이들 각각의 주장·배경에는 특유의 농업사정이 있으며 世界市場에 차지하는 특수한 地位가 있다. 우리나라는 EC, 日本 등과 의견을 같이 하면서 NTC 15品目を 관세화 예외 대상으로 강력히 제시해 왔다.³⁾ 이에 따라 한국, 일본등 농산물수입국들은 농업의 특수성으로서 NTC(농산물의 비교역적 관심사항)를 인정하는 명시적인 GATT 규범으로 설정할 것을 요청한 바 있다. 그러나 다만 91년 당시 GATT 사무총장·둔켈 협상 초안에는 前文에서 언급돼 있으나 합의한 本文에는 國境措置에 대한 언급이 없는 상태이다.⁴⁾ 물론 한국의 주장은 관철되지 않았다.

그러면 다 아는 바이지만 UR의 진행과정을 간단히 보기로 한다.

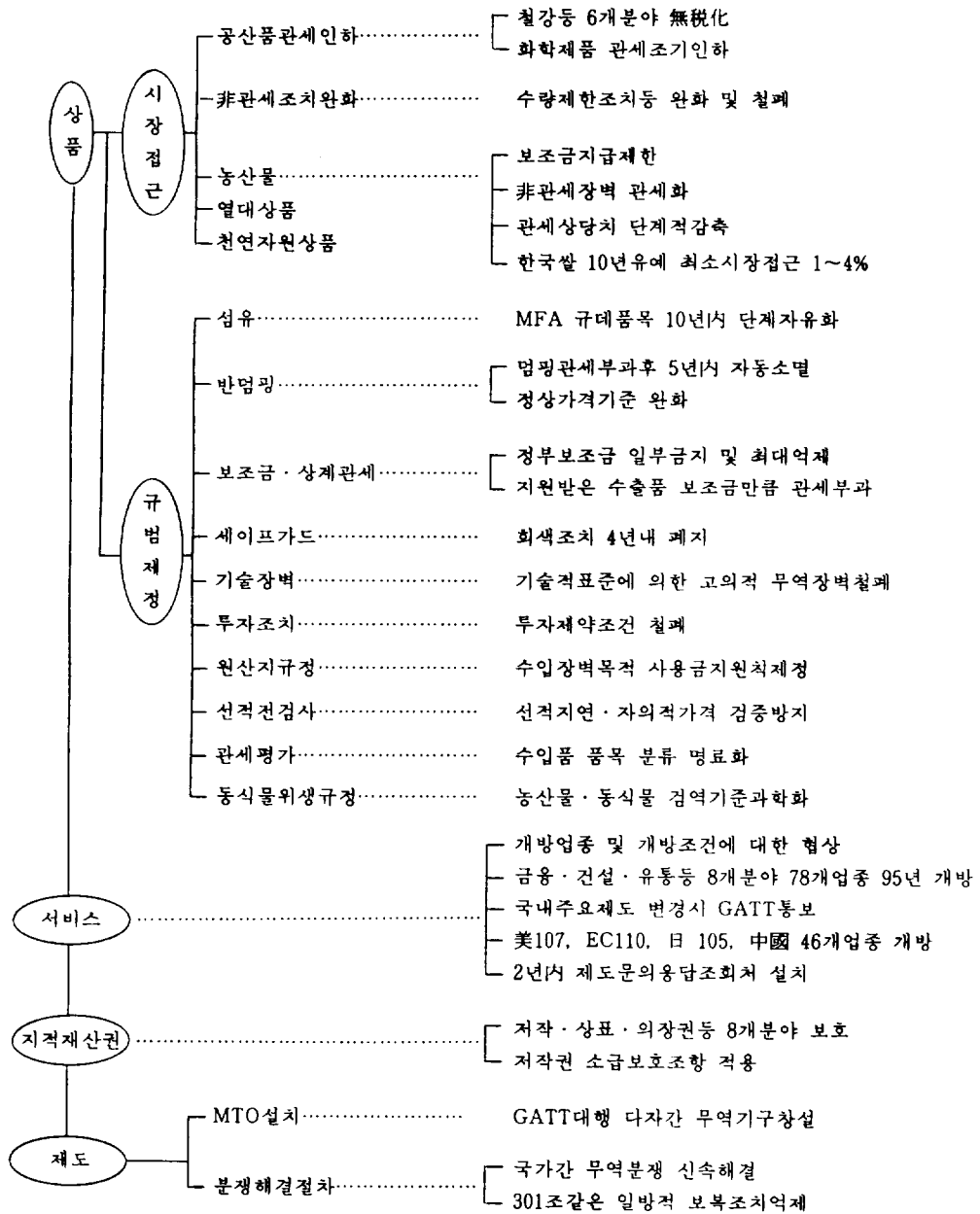
1단계 : 86년 9월 GATT의 8차 多者間協商인 UR협상이 본격 시작하여 90년 12월 타결하는 것을 목표로 했다(사회주의 국가를 포함 116개국 참여). 그러나 그간 GATT체제에서 예외로 인정돼 온 농산물교역의 자유화가 최대 쟁점으로 부각되면서 UR협상은 지지부진을 면치 못했다. 그래서 당초협상타결 시한이었던 90년 12월 UR 최종회의를 개최했으나 농산물 교역 및 농업보조금 문제를 놓고 미국과 EC가 첨예하게 대립, UR 타결이 실패로 끝났다.

2단계 : 미국과 EC는 92년 11월 농산물보조금과 보조금을 받는 농산물 수출물량을 감축키로 하는 농산물 협정(Blair House 협정)을 체결, 최대쟁점이 타결되는 것 같았으나 유럽국가중 농업비중이 큰 프랑스가 이를 반대함에 따라 다시 원점으로 돌아갔다.

3단계 : 93년 4월 美行政府가 의회에 신속승인 절차(Fast Track) 연장 법안을 제출한 것을 계기로 협상진전을 위한 긍정적인 분위기가 조성됐으며 미국과 EC 정상회담에서 협상의 연내 타결을 위해 적극 노력하기로 합의했다. 이후 협상이 크게 진전되어 93년 12월 15일 7년동안의 기나긴 협상은 끝났다.

이에 따라 工產品은 물론 농산물을 비롯, 서비스, 기술, 인력등 국경을 넘나들 수 있는 것이 라면 거의 모든 것이 UR의 틀을 적용받을 수 밖에 없게 됐다. 그래서 이른바 전면적 무국경·무한경쟁시대에 직면하게 된것이다. 다음 <그림 1>은 UR의 전체적인 타결 내용을 항목중심으로 정리한 것이다.⁵⁾

-
- 3) NTC(Non-Trade Concerns=농산물의 비교역적 관심사항)가 함축하는 바를 보면 농업이 경제적 가치기준으로는 평가할 수 없는 外部效果 즉 식량안보, 고용유지, 환경보전, 지역개발을 수반하는 산업으로서 이를 유지하기 위해서는 적정수준이 보호되어야 한다는 것이다(물론 감광도 15개의 NTC품목에 포함되어 있다)
 - 4) 祖田 修外 : 國際農業紛爭, 講談社, 1993, p. 26. 둔켈초안은 농업분야에서 「例外없는 關稅化」를 적용하고 농산물의 관세로 93년부터 99년까지 7년간 36% 삭감하고 최소시장 접근에 의한 수입량은 개방 첫째 국내소비량의 3%에서 7년뒤 5%로 확대한다는 것을 주요골자로 해 우리나라의 최대 쟁점으로 부각되기도 했다. 92년 1월 개최된 무역협상위원회는 이 案(Draft Final Act)을 검토, 향후 협상의 기초로 삼을 것을 동의했다.
 - 5) 매일경제신문 1993. 12. 16.



〈그림 1〉 UR협상 계통도 및 타결내용

② 農産物協商과 市場開放

○ 例外없는 關稅化 = 包括的 關稅化 (Comprehensive Tariffication) 의 관철 : 관세 이외의 國境措置를 통틀어 非關稅障壁이라 하는데, 예컨대 輸入數量割當 (IQ), 課徵金, Waiver (자유화 의무

면제 : 미국에만 해당) 등, 이를 관세형태로 통합시키되 각국사정에 따라 약간의 융통성을 준다는 것으로⁶⁾ UR의 출발점이었던 것이다. 이에 따라 특정 품목을 수입금지하거나 수량을 제한하는 등의 모든 인위적인 조치를 할 수 없게 되었다.

관세화의 구체적인 수단으로는 다음 세가지가 있다.

○ 關稅相當值(TE : Tariff Equivalent) : 기존 수입이 제한되고 있는 품목에 대해 국내의 가격 차이 만큼을 관세상당치(TE)란 명목으로 관세를 부과시키는 방법이다. 예컨대 어떤 품목의 수입가격이 10이고 국내가격이 100이라고 가정할 때 수입으로 인한 가격 혼란을 막기 위해 수입가격과 국내가격의 차이(90) 만큼을 관세로 물리는 것이다(관세상당치=국내가격-국제가격/국제가격×100).

그리고 관세상당치에 의한 관세화 적용기간을 이행기간이라 하며 이 기간동안 다음과 같이 관세상당치를 감축해 나가도록 했다.

이행기간 : 1995~2000년(6년간), 단 開途國은 10년

감축폭 : 산술평균 36%(연 6%씩 감축), 특별품목 최저 15%, 단 개도국은 산술평균 24%, 특별품목 최저 10%

○ 최소시장접근(MMA : Minimum Market Access) : 해당품목이 自國의 경제에 미치는 중요도가 크고 현재 국내수요량의 3%미만이 수입되고 있는 품목에 대해서는 최소한 일정규모의 시장이라도 개방하도록 한 것이다. 포괄적 관세화가 실현되어도 당초의 관세는 高率이어서 실질적으로 수입을 억제하기 때문에 수출국은 낮은 관세에 의한 일정비율의 수입을 보장하도록 한 것이다.⁷⁾

일정비율이란 관세화 이행기간 중 첫해에는 국내소비의 3%를, 마지막 연도에는 5% 수입을 하도록 한 것이다.(開途國 우대규정은 없다)

○ 現行시장접근(CMA : Current Market Access) : 비록 제한적이거나 현재 수입되고 있는 품목에 대해서는 현수준의 물량수입을 보장한다.

○ 국내보조금 : 감축대상 총액의 13.3%를 앞으로 10년간(95~2004년)에 걸쳐 점진적으로 감축해 나간다.

다음은 NTC 15개 품목의 개방결과를 요약한다. (이들 품목은 우리의 기초농산물로서 온 국민

- 6) 한국 및 日本의 쌀에 대해서는 關稅化의 特例措置가 적용되어 日本-6년간 관세화 유예, 최소시장 접근 4%→8%로 增量, 한국-10년간 관세화 유예, 최소시장 접근, 95년 국내소비량의 1%→99년 2%로 增量, 2001년 2%→2004년 4%로 增量하도록 하였다(관세상당치 불인정).
- 7) 감골의 경우 관세상당치에 의한 관세화 적용을 받지 못했기 때문에 이행기간(開途國 10年) 또한 불분명하다. (97년 완전개방이므로 이때까지의 기간 3년을 이행기간으로 볼 수 없다) 이러한 상황에서 예컨대 95년 15,000톤 할당량을 최소시장 접근량으로서 반드시 수입해야 하는 보증량이 되어야 하는가이다. EC는 둔켈초안에서의 최소시장접근을 수입의 기회를 제공하는 것이지 최저수입량을 보증하는 것은 아니라고 본 바 있다-薄井 寬 : 「クリントン政權のウルグアイ ラランド對應策と國內事情」 『農業と經濟』, 1993. 12, 富民協會, p.28. 그러므로 보증량이 아니라 수입기회의 목표설정량이고 보아야 되지 않겠느냐이다.

이 한결같이 관세화 예의를 절규했지만 예외없는 관세화(=자유화)를 받아들이지 않을 수 없었다)

○ 쌀 : 관세화 10년간 유예. 단 최소시장접근 허용(95년 국내소비량의 1%에서 매년 0.25%씩 증량하여 99년 2%수입, 2000년 국내소비량의 2%에서 매년 0.5%씩 증량하여 2004년 4% 수입)

○ 보리·콩·고구마·감자·옥수수 : 95년 시장개방, 최소시장접근(95년 소비량의 3%에서 2004년까지 5%로 증량 수입), 최소시장접근물량은 20~30% 관세적용, 그 이상의 물량은 국내의 가격차인 관세상당치 부과(예컨대 고구마인 경우 95년 428%의 관세를 적용하되 2004년 까지 385%로 감축), 그리고 관세상당치는 10년간 10% 감축해 나간다. 다만 콩은 現行 시장접근, 현재 수입량인 1,032,152톤을 95년 부터 2004년까지 매년 수입.

○ 고추, 마늘, 양파, 참깨 : 95년 수입자유화, 고추, 마늘, 양파는 최소시장 접근, 95년 소비량의 3%에서 2004년까지 5%로 늘려 수입, 그 이상의 물량에 대해서는 Ceiling Binding 관세 적용(현행관세+100% 한도 내외의 관세). 예컨대 양파인 경우 최소시장접근 물량은 50% 관세적용, 그 이상의 물량에 대해서는 95년 150%에서 2004년 135%로 감축 적용.

○ 감귤류 : 生果 Orange 97년 7월 수입자유화⁸⁾, 95년 15,000톤, 96년 20,000톤, 97년 25,000

8) 金成勳 : 「UR협상의 평가와 향후 대책」, 국회 UR대책 특별위원회 발표(1994.1.20) : 「우리나라는 미국과의 협상 막바지에서 일본보다 조금 유리한 쌀수입개방조건을 얻어내기 위해 “둔켈 및 드니 초안”에도 없는 非GATT적 방법 즉 BOP(국제수지) 품목(NTC 품목중 9개품목)이라는 비논리적 개념을 허용함으로써 감귤, 쇠고기, 낙농제품, 고추, 마늘, 양파등 분야를 모조리 미국의 구미에 맞게 넘겨주고 말았다”고 지적하고 있다. 또 「미국이 지난 12월 13일 제4차 한·미 농산장관 회담에서 당초 감귤·쇠고기 등 기초농산물에 대한 TE(관세상당치)로 관세화 하도록 합의된 바 있으나 정부는 미국의 수정제안을 수용, 완전개방에 동의 하는등 TE마저 적용할 수 없게 되는 중대한 실수를 범했다」라고 하고 있다. 그래서 「BOP 품목에 대해서는 2월 15일로 예정된 국별 최종 이행계획(Country Schedule) 제출때 공란(Black)으로 제출하고 이에 대해 GATT사무국에 정식으로 이의를 제기, 최소한 관세상당치로 개방되도록 해야 한다」고 주장한 바 있다. 이러한 견해는 金完培 : 민주당 정책토론회(1994.1.19) 및 시민단체인 經實聯, 농업관련단체등도 비슷하다. 제주신문 94.1.20, 농수축산신문 94.1.17 등에서 재인용.

그리고 경실련은 미국의 Waiver 14개 농산물에 대한 수입개방여부 등 각국의 의회 비준과정을 예의 주시하면서 재협상을 요구하고 있다 (이회창 국무총리와의 면담(1994.1.10)).

※ Waiver品目 : GATT 25조(Waiver 조항)는 가입국의 용이상의 동의를 있으면 自由化를 免除 받을 수 있도록 규정하여 농산물의 합법적 수입제한을 인정하고 있다. 이 적용을 받고 있는 국가는 미국뿐으로 미국의 특권으로 되어있다. 기한은 반항구적이며 국내법인 농업조정법 대상 품목이 그대로 Waiver 품목으로 되어있다. 현재 낙농제품, 사탕, 면화등 14개 품목에 이르고 있다. 물론 예외없는 관세화가 적용되어야 하나 그것은 아직 미지수다. 왜냐하면 GATT 규정보다 미국의 국내법이 우선하고 있음에서이다. : 강경선 : 「아메리카농업정책의 전개와 현상」, 「사회발전연구」, 제7집, 제주대학교, 1991, p.298.

한편 미국, 캐나다, 멕시코간에 체결된 북미 자유무역 협정(NAFTA)의 농업분야 협정을 다음과 같이 보아도 미국의 Waiver는 서로 인정되고 있다. 즉 미국과 캐나다는 이미 발효하고 있는 미국·캐나다 자유무역협정을 그대로 살려 미국의 Waiver 品目, 캐나다의 GATT 11-2-C항(국내 생산조정을 전제로 수입제한 허용)이 현상 그대로 서로 인정하고 있다. 캐나다는 농산물무역의 자유화를 주장하는 케언즈그룹의 한 나라이지만 켈백주의 주요 농산물인 酪農品등에 대해서 국내

톤에서 98년부터 2004년까지 매년 12.5%씩 증량 2004년 57,017톤수입, 관세를 보면 킬로그램에는 50%, 그 이상 물량에 대해서는 95년 99%를 적용하되 2004년까지 50%로 감축.

한국형 감귤(온주류 및 만다린, 탄저린 계통 포함) 등은 95년 1,258톤에서 2004년까지 2,097톤으로 증량 수입·관세를 보면 95년 160%에서 2004년 144%로 감축.

○ 오렌지 주스 : 이른바 농축액 97년 7월 수입자유화, 수입킬터 설정-95년 50,000톤, 96년 55,000톤, 97년 1~6월까지 30,000톤 수입. 관세를 보면 킬터량은 관세율 50%이나 그 이상 물량인 경우는 Ceiling Rate 60%에서 2004년 54%로 감축.

2) 波及影響

UR협정에 포함된 내용중에는 플러스 요인도 있고 마이너스요인도 있다. 世界銀行과 經濟協力開發機構(OECD)에 따르면 이번 협정으로 2002년까지 세계각국의 국내총생산(GDP)은 2천1백50억~2천7백50억달러 중대될 전망이다. 그러나 현재 세계 GDP는 30조달러. 따라서 이번 UR협정에 가장 큰 지지를 보내고 있는 편에서조차 9년간 겨우 1%에도 미치지 못하는 성장을 기대하고 있는 셈이다. 이렇게 작은 數值(연 0.11%의 성장)와 관련해서는 정확한 계산이 어렵다. 득이 있다 하더라도 계산상의 오차에 의해 상쇄될 가능성이 높다. 정말 득이 있는지 없는지도 두고 봐야 한다.⁹⁾ 미국의 레스터 더로 교수는 지적하고 있다.

보호를 증시하는 입장이다(보호대상품목 酪農品, 가금肉, 계란) 그래서 캐나다에 수입제한 행위를 허용하고 있을 뿐만 아니라 특히 미국이 GATT Waiver 조항 및 농업조정법(22조에 의한 수입 할당-Waiver에 의한 수입제한) 등에 의해 수입을 제한하고 있는 14개 농산물에 대해 수입제한 철폐를 규정하고 있지 않다. 또한 캐나다·멕시코간에 있어서도 캐나다는 GATT 11-2-C항 품목(유제품, 가금육, 계란)의 수입제한을, 멕시코는 이들 품목에 대해 수입 라이선스制(수입허가제)를 존속시키기로 하였다. 이러한 3국간의 협정을 간과해서는 안될 것이다. 김성훈·장원석 : 전게서 p. 235. 原田光久 : 「NAFTAにみる アメリカの農産物 貿易の本質」, 「農業と經濟」, 1993. 12, 富民協會, p. 17.

만약 감귤에 관세상당치에 의한 관세화가 적용되었다면 다음의 계산이 나온다.

감귤(신선) : 국내가 954원(88~90)年産 도매가격, 국제가 317원(88~90) 무역통계연보-이상은 UR 설명자료 : 농수산부 93. 11. 제주도에서 설명. 관세 상당치=954원-317원=637÷317원=200%. 이 200%를 10년간(이행기간) 24% 감축한다면 2004년 176%의 관세율이 된다. 그런데 협상의 결과는 99%에서 시작되어 2004년 50%의 관세율이다. 그러므로 관세상당치에 의한 관세화가 적용되었다면 10년간의 이행기간과 이에 따른 高關稅率이 그나마 가능했을 것이다.

※ 日本의 농산물분야 협상결과 : 그동안 수입제한 품목으로 남아있던 소맥, 대맥, 유제품, 전분, 雜豆, 땅콩, 곤약감자, 견·생사, 豚肉등. 이들 품목은 모두가 관세 상당치가 적용되어 6년간의 이행(실시)기간중 15%가 삭감되도록 되어있다. 예 전분(이것은九州등지의 고구마, 北海道의 감자를 보호하기 위해 그동안 수입제한 품목이 되어 왔다) : 관세상당치 : 기준기간 140円/kg-2000년 119円/kg : 1995년부터 6년간 15% 삭감. 쇠소시장잡근 : 1995년 15만7000톤, 2000년 15만7000톤-관세율 : 현행관세(25%) : 資料① 「農業に關する最終國別約束表の概要」 : 「農業と經濟」, 1994. 2月號.

9) Lester C. Thurow : UR 「무역 만병통치藥」아니다. 동아일보, 1994. 1. 15.

12 亞熱帶農業研究

한편 우리나라와 관련해서는 다음과 같이 지적되고 있다. KIEP(대외경제정책연구원)는 UR협정으로 우리나라는 협정 발효후 10년동안 약 2백25억달러의 수출증대 효과가 이뤄질 것으로 보고 있다. 반면에 수입증대 효과는 공산품이 72억달러, 농산물이 8억달러에 그쳐 전체로는 1백억달러의 국제수지개선 효과가 있을 것으로 전망했다. 이는 매년 평균 14억5천만 달러의 무역수지개선 효과가 생긴다는 설명이다.¹⁰⁾

이상 두가지 전망은 세계적인 그리고 우리나라 전체적인 측면에서 살펴 본 것이다. 그런데 농산물은 취약한 생산기반과 영세구조의 국내농민이 적용해 나가기에 상당한 어려움이 있을 것으로 전망되고 있다. 다음은 시장개방에 따른 파급 영향을 간추려 본 것이다.¹¹⁾

우선 農業經濟全般에 대한 영향을 보면 (표3)과 같이 GNP중 농림수산업 비중은 92년 7.8%에서 95년 5.5%, 2001년 2.8%로 급격히 떨어지는 전망을 하고 있다. 또한 농림수산업 취업자는 92년 3백3만여명(全 취업자의 16.0%)에서 95년 2백69여명(13.1%), 2001년 1백95명(7.9%)으로 매년 13만여명씩 농업에서 탈락해 전업할 것으로 예측하고 있다. 農家人口 또한 92년 5백71만여명(전체의 13.1%)에서 95년 4백79여명(10.7%), 2001년 2백42만명(5.1%)으로 95년에 비해도

(표 3) 수입자유화에 따른 농림수산업 총량지표 변화

	1992	1995	2001
농림수산업 비중(%)	7.8	5.5	2.8
농림수산업 취업자(만명)	302.5	268.8	194.8
(비중, %)	(16.0)	(13.1)	(7.9)
농가인구(만명)	570.7	478.7	242.3
(비중, %)	(13.1)	(10.7)	(5.1)
농림수산물 무역적자(억불)	42.6	64.3	130.3
농림수산업 성장률(%)*	1.2	-0.9	0.2
농업 성장률(%)*	1.5%	-1.1	0.1

* 成長率의 적용년도는 實測值(1992)의 경우 1988~92 평균 증가율이고, 豫測值의 경우 1995년은 전년 대비 성장률이고, 2001년은 1995~2001 평균 증가율임.

자료 : 한국농촌경제연구원 : UR妥結과 農政의 對應方向에 관한 세미나(1993. 12. 28. 발표자료) pp. 8~11.

10) 조선일보, 1994. 1. 20

구 분	산업부문별 영향
공산품 관세인하	매우 유리
석유 관세화	유리
농산물 관세화	매우 불리
금융, 통신, 운송, 교육등 서비스	불리

11) 한국농촌경제연구원 : UR妥結과 農政의 對應方向에 관한 세미나(발표자료), 1993. 12. 28.

절반으로 줄어들 전망이다.

이상의 예측에서 볼 때 우리나라 농업·농촌의 분해현상이 급격히 진행되어 도시지역의 과밀부담으로 나타날 전망이다.

다음은 15개 NTC 품목의 自給率下落예상(표4)과 생산자잉여 감소분 예측(표5)을 본 것이다. 자급률 하락이 클 것으로 예상되는 품목은 쇠고기, 감귤이며 또한 고구마, 감자도 크게 나타나고 있다.

또한 수입개방에 대응하여 생산비절감이 크게 이루어지지 않을 경우 15개 품목의 생산자잉여 감소분은 1995~2001 기간중 총 7,8조원으로 예측되고 있으며 이 중 감귤은 8천여억원에 달하고 있다. 물론 감귤이외에도 제주지역의 주요생산물인 맥주맥, 고구마, 감자, 양파등 8개 품목이 모두 여기에 포함되고 있어 그 피해는 상상키 어려울 지경이다.¹²⁾

(표 4) 수입자유화에 따른 자급률 하락

단위 : %

	1992	1995	2001
쌀	97.5	98.9	97.1
보리	83.3	81.1	72.1
옥수수	1.5	1.7	1.2
콩	12.2	9.0	2.7
감자	96.2	83.4	69.5
고구마	95.7	49.5	40.5
쇠고기	43.9	47.3	24.3
돼지고기	102.8	97.3	93.1
닭고기	100.0	96.7	98.7
감귤	100.7	98.0	80.0
고추	100.0	97.4	96.0
마늘	103.7	98.3	97.9
양파	102.9	98.2	97.9
참계	47.7	34.7	11.6

자료 : 한국농촌경제연구원 : (표3)과 같음

12) 맥주맥, 콩, 감자, 고구마, 마늘, 양파, 참계의 연간 조수입은 91년 현재 1천100억원으로서 농업 조수입의 18%를 차지하고 있다. 여기에 감귤 4천250억원-67%를 더하면 85%를 차지하여 사실상 화훼류를 제외한 모든 농작물에 영향을 미치고 있음을 간과해서는 안될 것이다. (표1참조)

한편 농촌경제연구원의 가격변화 예측을 보면 개방폭이 큰 곡물, 쇠고기, 돼지고기, 감귤 등은 지속적인 가격하락을 예상하고 있다. 제주관련의 감귤은 92년 1Box(15kg)당 7000원에서 2001년 5,400원으로, 고구마는 3.75kg당 940원에서 770원으로 감자는 3.75kg당 1,470원에서 1,280원으로 가격이 하락할 것으로 예측하고 있다.

(표 5) 수입자유화에 따른 생산자잉여 감소분 예측

단위 : 억원(1990년 불변가격)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	계*
쌀	532	660	785	909	1,029	1,019	1,260	6,194(49,882)
보리	582	603	632	663	689	711	730	4,610(3,067)
맥주맥	315	363	420	483	546	616	690	3,433(2,284)
옥수수	125	145	168	192	217	241	266	1,354(1,787)
콩	171	166	157	146	131	113	92	976(1,304)
감자	347	411	476	546	614	687	762	3,843(4,080)
고구마	455	430	403	374	348	321	295	2,626(2,673)
쇠고기	1,732	2,484	2,500	2,926	3,618	3,565	4,256	21,081(22,343)
돼지고기	1,092	1,384	1,671	3,611	3,537	3,435	3,306	18,036(5,548)
닭고기	226	309	393	0	0	66	138	1,132(1,231)
감귤	746	570	1,798	666	1,746	570	1,853	7,949(9,783)
고추	199	263	256	299	294	350	356	2,017(7,056)
마늘	609	159	592	300	601	424	631	3,316(10,210)
양파	47	29	42	41	46	49	53	307(1,579)
참깨	162	157	149	138	125	109	89	928(0)
계	7,340	8,133	10,442	11,293	13,541	12,276	14,777	77,802(126,935)

* ()내 수치는 UR 타결전 던켈 초안의 예외없는 관세화 원칙이 적용될 경우의 시산치임.

자료 : 한국농촌경제연구원 : (표 3)과 같음.

4. 濟州 柑橘農業의 對應

1) 柑橘農業의 現狀認識

앞에서도 지적된바 있듯이 제주는 年平均 氣溫이 서울보다 3℃, 最寒月(1月) 平均氣溫은 8℃가 높아 아열대성의 주요 因子가 되고 있다. 이에 따라 暖地農業이 일찍부터 발전하여 왔으며 그 대표적인 것이 감귤로서 地域農業所得의 鍵인차 역할을 하고 있다.

제주의 감귤은 日帝下 또는 그 이전의 時代부터 일부 지배되어 왔으나 지역의 主體作物으로서 본격적인 재배가 이루어진 것은 68년 農特事業의 일환으로 정책적인 지원과 在日 교포들의 苗木 기증사업등의 전개에 따라 오늘의 감귤농업을 형성하는 기초가 되었다.¹³⁾

13) 그동안 기반조성을 위한 투자 지원자금증 상환단계에 있어 현재에 있어서도 미상환액은 92년 현재 457억원에 이르고 있다.

92년 현재 제주의 농가 40,055戶中 감귤농가는 29,541戶로서 74%에 이르고 있으며 농업조수익 4,936억원중 감귤이 2,623억원으로서 53%를 차지하여 제주지역경제의 절대적인 기초부문이 되고 있다.¹⁴⁾

다음 (표6)(표7)(표8)은 감귤농업의 위치를 본것으로서 제주지역은 현단계에서 볼 때 전국에 비하여 농업(1차산업) 의존적이며 또한 농업은 감귤에 전적으로 의존하고 있는 지역적 특성을

(표 6) 지역경제에 대한 비중('91)

도민 총생산액	농업 조수입		감귤 조수입		비 고
		%		%	
20,882억원	6,355	30	4,251	20	※ 농업조수입의 67%

자료 : 제주도

(표 7) 농업에 대한 비중('92)

경 지 면 적 (ha)			농 가 (호)		
총 면 적	감귤면적		총 농 가	감귤농가	
		%			%
54,197	21,727	40	40,055	29,541	74

자료 : 제주도

(표 8) 취업 및 산업구조('90)

구 분	취 업 구 조 (%)			산 업 구 조 (%)		
	1 차	2 차	3 차	1 차	2 차	3 차
전 국	18.3	27.3	54.4	9.0	29.3	61.7
제 주	42.0	3.8	54.2	35.0	3.0	62.0

(표 9) 주요 관련산업의 시장규모('90)

관 련 산 업	물 량	규 모	비 고
· 농 약	4천%	280억원	
· 비 료	299천%	373억원	
· 포장상자제조업	33백만조	185억원	
· 선 과 포 장 업	500천%	100억원	
· 감 귤 운 송 업	500천%	380억원	

○ 감귤산업 고용효과 : 연 4,500천명

자료 : 제주도

14) 제주의 감귤농업은 基幹産業일 뿐만 아니라 地域文化 바로 그것이기도 하다.

지니고 있음을 알 수 있다. ((표9)는 참고삼아 본 것이며 감귤농업이 제주지역경제에 미치는 지역산업연관 분석이 있어야 할 것이다.)

한편 우리나라의 주요과실류 생산량은 92년 현재 2,090천톤으로 이중 감귤은 719천톤을 생산하여 34.4%를, 즉 우리나라 과실류의 농을 차지하는 주요 과실중의 하나가 되고 있다.¹⁵⁾

한편 그동안 감귤류의 市場開放動向을 보면 레몬·라임이 84년 自由化되었고, 85년 그래프호르트가 자유화된 바 있다. 또한 감귤 농축액의 國產對輸入品比率 7:3이 89년부터 폐지됨에 따라 사실상 자유화나 다름없게 되어 있다.¹⁶⁾ 93년 GATT 우루과이라운드(UR) 협상결과 오렌지, 만다린·탄재린류(온주포함)가 97년부터 완전 개방된다.

이제 제주감귤은 轉換期에 서 있다. 무한경쟁의 시대에 직면하여 疾風 勁草로서 살아남을 수 있는 지혜의 창출이 있어야 할 시점이다.

2) 柑橘農業의 對應

(다음은 감귤농업의 구조재편이라는 측면에서 그 대응책을 본 것이다.)

앞에서 본 UR의 결과는 농산물-감귤에 있어서도 국제무역의 자유화 실현이다. 지금까지의 國境保護措置는 "예외없는 관세화"로, 국내보호조치(보조금, 가격지지등)는 점진적인 감축(10년간 13.3%)으로의 代替를 뜻한다. 한마디로 "國際化 時代"에 직면한 것이다. 그렇다면 국제화 시대란 어떤 의미를 함축하고 있는가. 그것은 농산물국제시장에서의 자유경쟁화와 국내시장에서의 자유경쟁화가 連動하여 진행되는 시대를 의미한다.¹⁷⁾ 이에 따라 농업경영은 비용경쟁(주로 생산비 경쟁 및 유통비절감)에 대응하여 대폭적인 생산비 절감을, 또 한편에서는 품질경쟁에 대응하여 高品質化를 동시에 그러면서도 지속적으로 추구해 나가지 않으면 안된다. 그러니까 高品質·低價格(이러한 것들의 持續性)의 전략이 실현되어야 할 것이다. 이들을 보다 구체적으로 달성해 나가려면 감귤 관련의 총체적인-기술·경영·유통·조직혁신을 하는 길밖에 없다. 다시 이러한 혁신을 우선 지역농업·농촌에 적용시켜 보면 농업구조·농촌생활구조·농촌지역조직구조·농촌자연지원구조를 재편하는 것이다. 여기서는 우선 농업구조-감귤농업구조 하나만을 살펴보기로

15) 온주류가 포함되는 만다린, 탄재린 계통의 감귤류 세계 생산량은 90년 현재 8,792천톤으로서 8.2%를 차지, 한 地域의 생산량만으로 이러한 비중을 보이는 것은 크나큰 특징이라 하지 않을 수 없다. 일본의 경우 主要 主産地는 5개 縣에 이르고 있다.

16) 84년 개방된 레몬은 수입량이 개방전 83년 33톤에서 88년 2,539톤, 92년 2,454톤으로, 그래프호르트는 84년 8톤 수입에서(85년 개방) 88년 4,211톤, 92년 5,190톤으로, 오렌지 농축액은 88년 8,458톤에서 國產對輸入品比率이 폐지된(사실상 수입자유화) 89년 20,598톤, 92년 45,129톤으로 급증하고 있다. 대체적으로 보아 레몬은 2,500~2,600여톤, 그래프호르트는 4,000~5,000톤 수준이나 오렌지 농축액은 88년 10,000톤 이하에서 45,000여톤으로 급격한 증가로의 전환을 보이고 있다.

한편 온주 감귤 관련 수출 동향을 보면 92년 현재 통조림 2,174톤, 과즙음료 23,675톤, 生果 1,112톤으로서 생과 수출에 全面 나서야 할 것이다.

17) 賴 平編: 國際化 時代의 農業經濟學, 富民協會, 1992, p.3.

한다.

지역농업구조란¹⁸⁾ 농업경영구조(경영규모, 경영조직, 자본구성등), 농업생산구조(작목구성, 생산기술체계등), 농업생산요소 구조(토지, 노동력, 자본재등), 농업조직구조(농업생산조직, 농산물판매조직, 지역농업 調整조직등), 농산물 유통구조를 가리킨다.

그러므로 농업구조 개선이라 할 때는 이상을 계획적으로 再編해 나가는 것을 뜻한다. 따라서 감귤농업구조재편을 문제삼을 때 위의 내용을 기본으로 하면서 다음의 내용이 될 것이다. 즉 감귤농업구조 재편의 과제와 방향은 다음과 같다.

① 柑橘生産物 構成의 再編課題

오늘날 과실류 수요의 특징은 高級化·多様化·周年化(長期化)에 있다. 이를 실현하는 수단으로서 품종구성의 변화를 통하여 생산기간 및 판매기간의 계절적 移動策을 세워볼 수 있다. 다시 말해서 현재 80% 내외가 11, 12, 1월에 집중공급되고 있는 것을 품종구성의 差-판매기간의 分散, 그래서 周年化를 실현해 나가자는 것이다. 그러므로 周年化 문제는 品種更新에 의한 체질개선의 문제로 집약된다.

그 주요 대책으로서는 高糖系統 및 極早生溫州로의 대체이며 또한 하우스 재배의 온주는 5월 말부터 출하할 수 있으므로 施設化의 문제이다. 그래서 제주도는 품종구성을 조생(극조생 포함) : 68→75%, 보통 30→20%, 만감류 : 2→5%로 계획 추진하고 있으며 또한 시설화를 통하여 즉 하우스재배 : 6~9월 공급⇨저온저장 : 4~5월 공급 system을 보완시켜 나갈 계획을 세우고 있다.¹⁹⁾

또한 오렌지 수입자유화에 대항하려면, 高價格·高品質이 아니라 低價格·高品質의 전략이어야 한다.(생산성과 품질향상) 가격경쟁-생산비·유통비절감, 품질경쟁에서 우월할 때 가능하다. 그러므로 생산비, 유통비등 비용면에서 30%상을 절감하는 생산성 향상운동이 전개될 필요가 있다.²⁰⁾

高品質化는 현재 糖度=서귀포시(0.2°Bx, 제주시 9.7°Bx, 酸度 1.2%를 다음(표10)의 맛제일의 품질기준(日本의 例)을 제주도에서도 실현시켜 나가야 할 것인지를 검토해야 할 것이며 또한 현재 가공용 동의품 20% 이상 수준에서 10~15%로 축소시켜 나가야 할 것이다. 이러한 기준에 접근시키는 정도가 큰 농가에 집중적으로 지원하는 차별화 시책도 검토될 수 있을 것이다.

(표10) 맛 제1의 감귤 品質基準(日本)

	糖 度	酸 度	階 級	等 級
完全着色	12.0度以上	0.8'1.0%	2L~S	秀·優

18) 目瀬守男: 「果樹農業の今日の課題」 『農林業問題研究』 第81號, 富民協會, 1985, p. 163.

19) 濟州道: 柑橘輸入開放對策(案), 1994. 1.

20) 농림수산부는 쌀의 가격경쟁력 제고를 위해 10년동안 쌀 생산비를 현재보다 30% 절감하는 것을 정책목표로 삼고 있다.

② 柑橘經營 構造의 再編 課題

제주의 감귤재배농가의 평균 경영규모는 0.8ha로서 영세성을 면치 못하고 있다.²¹⁾ 그런데 감귤의 경우(日本例) 전문적 기능을 갖고 있는 專業農 1人當 적정 경영면적은 1~2ha이다.²²⁾ 수익성 관계를 보면 1~2ha층까지는 규모확대에 따라 증가하지만 2ha이상에서는 감소하고 있다. (표 11)

(표11) 은주감귤의 規模別 收益性(日本)

區 分	成園規模			
	10~50a	50~100a	100~200a	200a 이상
1 0 a 當 收 量 (kg)	2,785	3,024	3,328	2,832
1 0 a 當 粗 收 益 (円)	240,369	269,602	316,036	254,402
1 0 0 kg 當 價 格 (円)	8,629	8,916	9,497	8,984
1 0 0 kg 當 生 産 費 (円)	12,136	10,991	10,552	10,581
生 産 費 커 버 率 (%)	71	81	90	85

資料 : 農林水産省 「果實生産費」(1988)

※ 생산비 커버율은 감귤 100kg당 가격을 생산비로 나누어 백분율로 표시한 값이다.

제주의 경우 경영규모별 동향을 보면 (표12)와 같이 1~2ha층은 18%에 지나지 않고 있다. 또한 생산자의 성격면에서 보면(표13)(표14) 제1그룹은 기업의식을 비농가층(道外 또는 道内 거주)의 위탁·임대 경영주, 제2그룹은 부업의식을 갖는 비농가층(주로 道内 거주)의 상업, 공무원, 회사원등 기타, 제3그룹은 감귤전업농, 제4그룹은 다른 밭농사를 하면서 감귤을 일부 경영하는 농가층 등으로 구성되고 있어 각각 이해관계를 달리하고 있다. 그러므로 비농가층인 제1·2그룹층의 감귤농업을 제3·4그룹층으로 집중하게 하는 장기 임대차관계를 촉진시킬 필요가 있다. 그럼으로써 생산성과 품질을 향상시킬 수 있을 것이다.²³⁾

또 團地化(집단의 규모는 10ha이상)에 의한 영세분산 경지재의 개선, 생산기반정비를 촉진시켜 나간다. 여기에는 우선 감귤원의 필지별 기술·영양·환경진단사업을 전개하여 개선처방에

21) 日本의 평균 경영규모는 0.44ha, 미국 26.4ha, 브라질 35ha 등이다.

22) 黒柳俊雄編 : 農業構造政策, 農林統計協會, 1992, p. 101.

한편 한국농촌경제연구원(UR妥結) 農政의 대응방향에 관한 세미나(1993.12)은 생산비절감(향후 10년간 30%) 목표 규모를 2ha(2004년), 도농간 소득균형 규모는 4.3ha(2004년)로 잡고 있다. 그리고 제주도농촌진흥원도 가족단위(부부중심) 경영인 경우 1~2ha를 적정규모로 보고 있다.

23) 진정, 적과 등 技能的 技術이 감귤재배상 중심을 차지하는 한 가족노동력을 주제로 하는 감귤경영의 규모확대에는 일정의 한계가 있기 때문에 적정규모를 비약적으로 확대시키는데는 어려운 점이 많다. 그러므로 가족중심의 감귤 專業農(2ha 내외)과 하우스감귤農 또는 감귤(1ha 내외)+알과(축산, 화훼류, 채소류, 감귤이외의 과수등)=複合農을 육성시켜 나가는 방향설정이 필요할 것이다(물론 여기에 약간의 관광·휴양감귤농원을 육성시킨다)

(표12) 감귤의 經營規模('93)

계	0.5ha 미만	0.5~1	1~2	2~3	3ha 이상
100% (26,571)	50.0 (13,275)	27.6 (7,342)	17.6 (4,681)	3.4 (900)	1.4 (373)

() 내는 재배농가호수.

자료: 제주도: 감귤수입개방대책(안) 1994.

(표13) 감귤의 經營形態('90)

계	자 영	위 탁	임 대
26,571	25,120	980	471
(100%)	(94.5)	(3.7)	(1.8)

자료: 제주도: (표12)와 같음

(표14) 감귤 經營主의 직업동향('90)

계	농 업(감귤)	상 업	공무원 및 교사	회사원 및 기타
26,571	24,480	569	801	721
(100%)	(92.1)	(2.1)	(3.0)	(2.8)

자료: 제주도: (표12)와 같음.

따라 이행케 하기 위해서는 단위조합-마을단위의 정비작업단을 설치 운영한다.

③ 柑橘生産要素構造의 재편 과제

감귤생산은 永年性 作物이기 때문에 토지의 流動化가 일반 밭농사에 비해 매우 어렵다. 또한 토지가격이 높아 규모확대를 위한 토지구입이 사실상 없는 상태이다.

그런데 한편 앞의(표12)에서 보는 바와같이 1ha미만의 경영층은 78%로서 옳틀 점하고 있다. 그러므로 非農家등 계층의 감귤원을 장기 임대차할 수 있는(소유와 경영의 분리), 그래서 전업 농을 육성하는 土地의 流動性이 촉진될 수 있어야 한다. 이러한 土地의 流動化-장기 임대차에 의한 經營의 集積對策과 함께 內包的인 규모의 확대-새로운 作型的 도입, 施設化등을 병행시켜 나간다. 이를 구체적으로 실현하려면 농협(감협)에 상담·중계창구를 개설 운영한다.²⁴⁾

24) 농어촌진흥공사는 94년부터 시행되는 발기반조성 사업에 98년까지 총 7천 163억원을 투입 1만7천 여ha에 대한 발기반정비사업을 실시할 계획이다. 이 사업은 채소, 과수, 화훼 등 성장 작목의 현대적 기반조성과 첨단시설 농업에 필요한 부지조성, 스프링쿨러등 관수시설, 모노레일등 현대적 운반시설을 설치하여 고품질·고부가가치 농산물을 생산, 국제경쟁력과 농가소득을 높이기 위한

이와 같이 농가단위에서 經營의 集積과 함께 감귤농업의 企業性을 높이기 위해서는 地域單位의 集積 즉 같은 樹種의 과수원의 集團化가 요구된다. 더욱 나아가서 이러한 團地化는 販賣單位의 集團化로 이어진다. 예컨대 1日 10톤을 선과장에서 처리하여 100일간 稼動한다면 그 처리량은 100톤이 되며 成園 10a당 3톤의 수확량이라면 이 선과장을 판매단위로 한 집단규모는 333.3ha가 된다. 그러므로 1選果場-1000톤의 300여ha(선과능력에 따라 계약되는 재배면적조정)라는 하나의 團地를 이루어 선과장 전속 이용계약-계통판매의 촉진 그래서 생산-판매의 system化를 실현시켜 나갈 수 있다. 이러한 선과장을 중심으로 하는 강력한 생산조정·출하조정은 앞으로 불가피할 것이다.²⁵⁾

④ 柑橘生産者組織의 再編課題

감귤 생산-판매의 실천 主體인 농협-作目班은 (표15)에서 보는 바와 같이 90년현재 415개-11,697명이다. 이는 감귤농가 25,616호(90)중 46%만이 작목반에 가입되어 있다. 더욱이 415개 작목반중 先進作目班이라 하여 활성화되어 잘되고 있는 것은 50% 내외가 되고 있다. 그러므로 생산-판매의 system化로 생산·출하조정을 강력히 해나가려면 기초조직에 모두 가입이 되어야 하고 또한 활성화되어야 한다.²⁶⁾ 또한 계획적으로 지원·육성시켜 나가는 시책과 함께 조직의 민주적관리가 요구되고 있다.

(표15) 柑橘 作目班 動向('90)

구 분	作 目 班 數	班 員 數
계	415개	11,697명
농 협	233	7,036
감 협	182	4,661

자료 : 농협중앙회 제주도지회, 1990.

한편 감귤은 19개 단위농협과 1개 특수조합인 감협이 생산·유통등에 관여하고 있다. 특히 流通體系는 이른바 二元化 되어있는 상태이다. 농협·감협의 92년 生食用 계통판매를 보면 다음과 같다. 즉 92년 생산량 718,000톤중 道内소비량 53,000톤, 加工用 136,239톤을 제외한 528,761톤에서 1개 감협이 97,855톤 18.5%, 19개 농협이 135,031톤-25.5%를 처리, 전체적인 계통출하는 44.0% 수준이다. 그러므로 계통판매 對 상인판매의 비율은 대략 4:6으로서 아직도 상인판매가

것이다. 그러므로 감귤원 정비사업은 이 사업의 일환으로, 또 농지규모화사업(농지매매, 임대차 교환·분합등)에 포함시킬 수 있 도록 하여 적극 이러한 사업을 시행해 나가야 할 것이다.

25) 예컨대 選果場-300여 ha의 團地에 적정 물량의 割當-割當量内에서 생산조정, 일정시기의 出荷量割當-時期別 割當量内에서 출하조정하는 생산-판매의 System化가 적극 검토되어야 한다.

26) 절반이 넘는 未加入의 Out sider를 남겨 놓은 채로 생산·판매의 System化 특히 共同販賣의 實效는 극히 제한적일 수 밖에 없을 것이다.

우위에 있는 실정이다.

그래서 이제 市場開放—國際化 時代에 직면하여 流通革新이 일어나야 한다. 그것은 우선 농협·감협의 重複되는 二元化된 유통체계를 一元化하는 길이다. 그 한 방법으로서 다음이 검토될 수 있다. 즉 농협·감협 經營機能의 分化·分擔과 再次 聯合形態를 형성하는 체계의 확립인 것이다. 이러한 형태는 농·감협기능분화·분담형이라 할 수 있을 것이며 이외에 감협에 의한 판매사업통합형(농협의 감귤판매사업을 분리, 감협에 위탁하는 형태), 合併型(감협폐쇄, 단위농협으로 합병하는 형태로서 이때는 강력한 수급조정, 가공사업 등을 위해 道聯合會 구성이 전제된다) 등을 생각해 볼 수 있다. 다만 여기서는 농·감협기능분화·분담형만을 약간 살피기로 한다(어떤 형태이든 많은 검토가 달리 있어야 할 것임).

○ 기능분화·분담

농협: 產地 流通의 專擔(생산지→도매시장)

감협: 消費地 流通(直賣場—消費者), 감귤 수·출입, 감귤관련자재공급, 加工事業등의 專擔. 신용사업은 단협에 이양.

○ 聯合形成

농협·감협이 참여하는 需給調整委員會를 구성하여 생산·출하조정등의 사업을 전개한다. 감협의 신용사업, 산지유통의 포기에서 발생하는 손실은 농협이 일정액 지원한다. 그리고 연합체로서의 수급조정위원회의 중심조합은 감협이 된다.

시장개방에 따라 강력히 요구되는 생산·출하조정을 정말 수행하려면, 그리고 생과 Orange, 농축액등 수입사업과 제주감귤을 적극적으로 수출하려면 위와 같은 分化·分擔과 聯合이라는 機能調整이 없이는 불가능할 것이다.²⁷⁾ 농협·감협의 연합체(Coalition)로서의 감귤수급조정위원회는 농협·감협에 의해 一分化·分擔되었던 기능을 다시 綜合化—totality를 형성하여 생산·판매의 system化를 실현하는 目的 指向的인 성격을 갖는다. 다시 말해서 감귤농업의 두뇌로서 經濟活動·指導活動·生産活動를 한데 묶어 놓은 中樞的 協議기관으로서 강력한 조정기능을 가져야 한다. 몇가지 주요기능을 보면 다음과 같다.

○ 指標(Guide Post)의 책정: 표준가격, 수요예측, 생산계획지표책정등.

○ 出荷前 調整의 실시: 생산계획의 조정, 기본 춘하계획의 조정, 판매계획의 책정

○ 進行管理와 出荷時期조정: 出荷時期의 조정판매, 가격하락 방지대책의 실시(조정보관, 시장격리등)

27) 소비자 유통은 현재 10개소의 직매장 확보를 제주도가 계획하고 있으며 이러한 物流施設은 수입생과 Orange 판매등에 공동으로 이용될 수 있을 것이다.

한편 농협·감협의 통폐합에 의한 완전 一元化를 고려할 수도 있으나 실현성이 문제된다. 그리고 감협에 의한 專擔을 고려할 수 있으나 현재의 감협 하나만으로 全道를 담당하기에는 벅차기 때문에, 예컨대 北郡·제주시 지역에 새로운 감협하나가 더 만들어져야 하므로 이것 또한 문제된다.

○ 정보 System化 : 도매시장, 제통 농협간의 사무처리 합리화·신속화, 판매실적 파악과 Data Bank

○ 補助金の 助成과 管理²⁸⁾

위와 같이 제주의 감귤농업은 수급조정을 해야 하고 조정판매(Orderly Marketing)를 해야 하는등 공동적으로 해결해야 할 일이 山積되어 있다. 그러면 생산자 모두를 참여시키면서 공동으로 어떻게 구체적으로 추진해 나갈 것인가이다. 여기에는 두가지 방법이 있을 수 있다. 그 하나는 생산농가 전원의 참가를 運動으로서(自意에 따라) 농협-수급조정위원회를 중심으로 하는 방법이고 또 하나는 제도적인 규제를 만들어 즉 미국등에서 보여 주고 있는 Marketing Order(販賣命令) 방식을 택하는 방법이다.

제주의 경우는 우선 자율참여 조정방식을 택하여 생산자-농협-조정위원회간의 約定에 따라 수급조정위원회에 의해 강력히 집행하는 체계를 세워 볼 수 있을 것이다. 이러한 자율조정방식이 실효가 없을때는 Marketing Order 방식이 불가피해질 것이다.

5. 結 語

오늘날의 산업사회를 조직사회, 정보화사회, 지식사회로 또는 「연속성의 終焉」이라 할 수 있을 만큼 급격한 변화 즉 단절이 일상화된 사회로 규정하기도 한다. 그래서 변화·발전·혁신등의 가치관이 크게 평가되는 것이 현대 사회이다.

혁신(Innovation)은 새로운 것으로 생각되는 발명품, 着想, 연구결과 등과 같이 이전에 없었던 것을 새로이 개발·연구하였거나 이전에 있었던 것보다 더욱 개선되었다고 지각되는 것들을 뜻하며 반드시 물질적인 것이 아니라 사상·지식등 관념적인 사항도 포함하고 있다.

일찍이 슈페터(J. A. Schumpeter)는 이 혁신을 경제발전의 기초 또는 기업자 이윤의 원천으로 삼았으며 그 구체적 담당자를 企業家로 보았으나 오늘날은 일정 방향의 사회원리로 받아 들여지고 있어 모든 분야에서 부단히 추구하지 않으면 안될 하나의 가치관이 되고 있다.

28) 미국은 check-off라고 해서 법률에 의해 판매되는 모든 생산품목에 대해 단위량당 일정액을 징수하여 판매 촉진과 연구·개발에 사용하고 있다. 例 감귤의 판매관리비=40센트×1989年 換率 822.6원=329.04원÷17kg=19.35원(kg당), 광고선전비=23.0센트÷822.6원=189.2원÷17kg=11.13원(kg당)

日本の 경우 감귤에 대해서 보면 中央果實生産出荷安定基金協會(財團法人)가 있고 道單位 즉 道縣 果實 出荷安定基金協會(社團法人)가 있어 생산자단체, 집출하업자단체, 가공단체, 道府縣, 中央果實生産出荷安定基金協會(財團法人) 등으로 회원이 구성되어 있다. 바로 여기에서 예컨대 가공원료 과실 안정대책사업등을 전개하여 값이 떨어졌을 때 보조금을 지급하고 있다. 이와 같이 일본은 가격보진등을 중심으로 지원해 주고 있는데 그 기금구성은 생산자 및 생산자단체, 유통업체단체, 가공단체등의 납부에 의해 이루어지고 있다. 제주의 감귤自助金は 미국과 일본의 혼합형으로 조성·사용되는 것이 바람직할 것이다: 강경선: 「제주감귤의 제문제와 방향성」, 제10회 제주감귤축제행사 심포지엄 발표자료, 1990.

그런데 슈퍼터는 「혁신」의 내용을 생산기술상의 혁신과 함께 신제품의 개발, 새로운 販路의 개척등 마케팅상의 혁신, 새로운 조직의 창조라는 組織上的 革新등 다섯가지를 들고 있다.

이제 감귤농업은 국제화시대—무한경쟁시대에 직면하여 위의 혁신의 논리를 일상화 하지 않으면 안된다. 생산자·농·감협·지원기관 모두가 그동안 자연독점적 무경쟁—안일의 혼돈상태에서 깨어 일어나야 한다. 예산지원등 물론 중요하다. 그러나 보다 중요한 것은 의식의 전환이다. 그것은 이제 유일한 제주감귤이 아니라 세계 감귤류 생산량 7천319만5천톤중의 극히 일부에 지나지 않는 제주감귤, 그리하여 이 속에서 경쟁하여 이겨야만 살아남을 수 있다는 냉엄한 현실인식인 것이다.