

기본연구 2001-09

양식미역산업의 가격안정지지제도 개선을 위한 정책방향

2001. 12

강종호

보고서 집필 내역

◆ 연구책임자

-강 종 호 : 제1장~제7장

◆ 연구진

-홍 성 결 : 제2장 제2절, 부록 1, 2

-정 명 생 : 제2장 제4절, 부록 3

산·학·연·정 연구자문위원

◆ 강 호 권 (해양수산부 수급담당 사무관)

◆ 오 영 춘 (강동수산 총무부장)

머 리 말

미역양식업은 우리나라 양식어업 발전의 기틀을 마련한 대표적인 양식 어업으로 국민들의 식생활에 빠질 수 없는 수산물인 미역의 안정적인 공급을 담당하여온 어업이다. 미역은 과거부터 약방의 감초처럼 생일상에 빠지지 않고 등장하여 온 수산물이며, 우리네 어머니들의 산후조리용으로 사랑 받은 식품으로, 과거 우리나라의 산업이 크게 발달하지 못한 시절에 외화획득에도 한몫을 하여왔다.

미역양식업은 반농반어(半農半漁)의 형태가 많은 어촌에서 뚜렷한 수입원이 없었던 겨울철의 농한기와 어한기에 영위할 수 있었던 수입원의 의미가 있으며, 이것은 오늘날에도 그다지 변하지 않았다. 최근 들어 다른 수산업 분야에서 규모화가 이루어지고, 영세한 개인경영에서 가공과 유통 등을 망라한 영어조합법인 등으로 탈바꿈하는 변화가 나타나고 있다. 그러나 미역양식업은 생산기반인 어장이 마을어장인 경우가 많아 어업자들이 마을어장의 일정부분을 할애 받아 행사료를 지불하고 양식어업을 영위하는 형태가 많다. 따라서 사업화나 규모화가 이루어지기 어려운 영세업자가 많이 참여하고 있다는 특징을 가지고 있다. 이러한 미역양식업은 과잉생산이라는 딜레마를 안고 있음에도 현재까지 큰 무리 없이 영위되어 올 수 있었고, 여전히 산지의 영세어업자들에게는 쉽게 포기할 수 없는 수입원이라는 매력을 가지고 있다.

그러나 과잉생산으로 인한 수급구조의 불균형과 이에 따른 저가격구조는 이러한 미역양식업의 경영수익성을 상당부분 악화시키고 있어 미역양식업이 가지고 있던 유인은 이미 많이 사라진 상태이다. 또한 오랜동안 미역양식업에 대해 시행되어 왔던 가격안정지지정책은 지속적인 적자의 누적과 실효성의 논란을 불러일으키고 있다. 과거 어촌의 어업인들에게 어한기의 주요 수입원이던 미역양식업이 이제는 과거와 같은 수익을 보장해주지 못하고, 환경문제나 불법어업 등의 문제들이 산적해 있는 골치아픈 존재로 바뀌고 있는 것이다. 또한 WTO 등의 국제수산기구에서 논의되고 있는 수산보조금 문제에 대해서도 미역양식업이 예외일 수는 없다.

수산경영경제학의 연구는 상당한 기간동안 진행되어 왔고 많은 주제들을 대상으로 수행되어 왔다. 그러나 미역양식업은 그저 당연히 존재하는 어업으로 인식되었을 뿐 연구영역에서는 소외되어온 분야이다. 그러나 작금의 미역양식업이 처한 국내외적 상황은 더 이상 미역양식업을 현재의 상태로 지속시키기 힘들게 만들고 있어 연구의 필요성이 꾸준히 제기되어 왔다.

이 연구는 미역양식업이 처해 있는 국내외적 환경을 분석하고, 동 어업에 적용되고 있는 가격안정지지제도의 개선방향을 제시하고자 하는데 목적이 있다. 즉, 과잉생산상태에 있는 미역양식업에 대해 재생산기반의 확보라는 측면에서 생산조정을 할 수 있는 방안을 살펴보고, 향후 수산보조금의 축소 내지는 철폐가 예상되는 상황에서 가격안정지지제도를 어떠한 방향으로 수정하는 것이 좋은가라는 대안을 마련하기 위하여 수행되었다. 미역양식업의 가격지지제도를 개선하기 위한 정책방향을 제시함에 있어 유통명령제와 이를 보완하는 직접지불제를 거론하고 있으며, 이러한 정책을 도입하기 위해 필요한 요인들을 제시하고 있다. 또한 가격지지정책에 대한 외국의 사례와 최근 동향을 부록으로 제시하고 있다.

이 연구는 우리 원의 강종호 책임연구원이 집필하였고, 홍성걸 연구위원, 정명생 책임연구원, 오순택 연구위원과 옥영수 부연구위원이 참여하였다. 연구진은 이 연구의 수행과정에서 자문에 응하여 연구내용의 질 향상에 도움을 준 해양수산부 강호권 사무관, 가락동농수산물도매시장 강동수산의 오영춘 부장, 우리 원의 강종희 선임연구위원께 깊은 감사를 표하고 있다.

끝으로 이 보고서는 필자의 개인적인 견해에 따른 것이며, 우리 원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀 둔다.

2000년 11월

韓國海洋水産開發院
院 長 李 廷 旭

목 차

〈요 약〉	1
제 1 장 서 론	10
1. 연구의 필요성	10
2. 연구범위 및 목적	11
제 2 장 가격안정지지정책의 의의와 생산조정정책	13
1. 가격안정지지정책의 의의	13
2. 농산물의 가격안정지지정책	14
1) 가격안정지지정책의 유형 / 14	
2) 농산물의 정책가격 결정방식 / 19	
3. 수산물의 가격안정지지정책	21
1) 수산물 가격안정지지정책의 유형과 특징 / 21	
2) 우리나라의 수산물 가격안정지지정책 / 25	
4. 농산물의 생산조정정책	32
1) 생산조정 정책의 필요성 / 32	
2) 주요국의 생산조정 정책 / 33	
3) 미국의 유통명령제 / 35	
4) 영국의 마케팅보드 / 38	
5) 캐나다의 농산물 공급관리제도 / 39	
6) 일본의 채소공급안정기금제도 / 42	

제 3 장 미역생산실태	48
1. 생산실태	48
1) 일반현황	48
2) 생산실태	53
3) 종묘수급실태	57
4) 경영실태	59
2. 미역의 수급실태	66
제 4 장 미역의 유통실태	69
1. 미역의 유통 특성	69
1) 생미역(물미역)	69
2) 염장미역(간미역)	73
3) 마른미역(가닥미역)	73
4) 건미역(실미역, 커트미역, 봉지미역)	74
5) 기타 미역가공품(해조국수, 기능성식품 등)	74
2. 양식미역의 지역별 시기별 출하구조	76
3. 양식미역의 제품별 원가 및 가격구조	79
4. 미역의 품목별 수출입구조	85
1) 수출입동향	85
2) 제품별 수출구조	87
3) 제품별 수입구조	89
제 5 장 미역에 있어 가격안정지지제도의 문제점	92
1. 가격안정지지제도 사업의 결손지속	92
2. 수산업환경의 변화와 가격안정지지정책의 지속여부	96
1) WTO의 출범과 보조금 문제	96

- 2) 농업보조금의 종류와 동향 / 98
- 3) 수산보조금에 대한 논의와 가격안정지지정책 / 101

제 6 장 미역양식업 가격안정지지정책의 개선방향 ————— 107

- 1. 유통명령제 도입가능성 검토 107
 - 1) 유통명령제의 의의 및 내용 / 107
 - 2) 미역양식업에 있어서 유통명령제 도입방향 / 108
- 2. 직접지불제 도입가능성 검토 115
 - 1) 직접지불제의 의의 / 115
 - 2) 미역양식업에 있어 직접지불제 도입방향 / 116

제 7 장 요약 및 결론 ————— 119

- 참고문헌 123
- 부록 1 : 일본의 미역 수입 및 유통동향 126
- 부록 2 : 일본의 수산물 가격안정지지정책 130
- 부록 3 : 각국의 가격안정지지정책의 변화 139

표 목 차

<표 2-1> 농산물 가격정책의 유형	15
<표 2-2> 농안기금의 가격안정지지사업	25
<표 2-3> 비축 수산물의 판매방법	29
<표 2-4> 농안기금 민간수매지원사업의 영역별 세부사항	31
<표 2-5> 각국의 생산조정 정책 비교	34
<표 2-6> 지정야채가격안정사업의 기관별 자금조성 부담 비율	44
<표 3-1> 각국 미역산업의 특성 및 주산지	48
<표 3-2> 국내의 양식미역 순기와 주산지	49
<표 3-3> 미역의 월별 생산비중(1989-1999 평균)	51
<표 3-4> 미역의 소비·가공형태별 제품및 명칭	52
<표 3-5> 양식미역 생산량의 전국추이	53
<표 3-6> 자연산 미역과 양식미역의 연도별 생산량추이	54
<표 3-7> 미역의 연도별·지역별 생산추이	56
<표 3-8> 미역종묘의 수급실태	58
<표 3-9> 미역종묘의 지역별 품종개량사업	59
<표 3-10> 미역양식업의 연도별 양식면허면적 추이	60
<표 3-11> 지역별 연도별 양식면적의 추이	61
<표 3-12> 지역별 미역양식 어가수, 시설량 및 생산량 실태	62
<표 3-13> 완도지역 미역양식 어가의 어업비용 및 수익성	63
<표 3-14> 지역별 양식어가의 경영수익성 추정(2001년 기준)	65
<표 3-15> 미역의 연도별 수급동향	67
<표 4-1> 미역유통의 특징	75
<표 4-2> 지역별 제품별 생산 및 출하시기	76
<표 4-3> 미역 제품별 지역별 생산실태(2000년)	78
<표 4-4> 염장미역의 가공비용 및 수익률(2001년)	80
<표 4-5> 건미역의 가공비용 및 수익률(2001년)	81
<표 4-6> 미역의 제품별 지역별 가격	82

<표 4-7> 미역의 연도별 산지위판가격	83
<표 4-8> 건어류 주요 품목별 연도별 도매가격	85
<표 4-9> 해조류의 국별 수출비중(1999년)	86
<표 4-10> 미역의 품목별 연도별 수출 동향	87
<표 4-11> 미역의 연도별 산지별 수출 동향	88
<표 4-12> 미역의 연도별 제품별 대일·대미 수출동향	88
<표 4-13> 미역의 연도별 수입동향	90
<표 4-14> 미역의 연도별 제품별 수입동향	90
<표 5-1> 수산물 정부비축사업 자금운용현황(1995~1999)	93
<표 5-2> 연도별 미역 정부비축 수매량	93
<표 5-3> 1999년산 정부비축물품의 판매가격(물품대 기준)	94
<표 5-4> 정부 비축품목별 연도별 손익현황	95
<표 5-5> UR농업협상에서의 국내보조정책의 분류	99
<표 5-6> UR 농업협정의 보조금관련 주요 합의내용	101
<표 5-7> WTO의 수산보조금 논의동향(제4차 각료회의 이전)	102
<표 5-8> 수산보조금의 기구별 논의동향	104
<표 6-1> 유통명령제의 사업 내용	108
<표 6-2> 유통명령제 도입시의 고려사항	109
<표 6-3> 직접지불제 관련 용어의 정의	115
<표 6-4> 주요국의 직접지불제	116
<부표 1-1> 일본의 미역 수급 및 가격 동향	126
<부표 1-2> 일본의 미역 수입동향(1999년)	127

그림 목 차

<그림 2-1> 수산물의 가격안정대	26
<그림 2-2> 수산물의 수매비축 체계도	28
<그림 2-3> 수매비축 수산물의 판매체계도	29
<그림 2-4> 캐나다 농산물 공급관리제도의 추진체계	41
<그림 2-5> 일본의 지정야채가격안정사업의 추진체계	43
<그림 2-6> 특정야채 공급산지육성 가격차 보급사업 추진체계	47
<그림 3-1> 각국의 미역주산지	49
<그림 3-2> 미역의 성장과정	50
<그림 3-3> 미역의 연도별·지역별 생산추이	57
<그림 4-1> 미역의 유통경로	70
<그림 4-2> 유형별 미역가공품	71
<그림 4-3> 미역 생산량과 위판가격의 추이	84
<부록그림 1-1> 일본의 미역 유통경로	128
<부록그림 2-1> 신제품 시스템 개발사업의 성과물	137
<부록그림 3-1> 미국의 농업지원 정책의 변화	141

<요 약>

제 1 장 서 론

1. 연구의 필요성

- 미역양식업의 문제점.
 - 수급불균형 : 과잉생산, 수출감소, 국내소비 둔화.
 - 가격안정지지정책의 실효성에 대한 논의 대두.
 - 가격지지를 위한 수산보조금의 철폐 내지는 축소 움직임.
- 미역양식업의 가격안정지지정책의 개선 및 생산조정 필요.

2. 연구범위 및 목적

- 연구의 범위
 - 미역양식업의 생산 및 유통환경의 변화 분석.
 - 가격안정지지제도에 대한 이론적 고찰과 수산보조금에 대한 각국의 동향 및 현행 수매비축제도의 실태 파악.
 - 미역양식업에서 가격안정지지정책과 수산보조금 정책을 대체할 수 있는 방안의 강구.
- 연구내용
 - 가격안정지지정책 및 생산조정정책의 이론적 배경과 동향.
 - 미역양식업이 안고 있는 문제점 파악.
 - 수산물 가격안정지지제도의 평가 및 문제점 도출, WTO의 수산보조금문제가 가격안정지지정책에 미치는 영향
 - 미역양식업에 도입 가능한 정책대안으로서 유통명령제와 직접지불제의 도입방향.

제 2 장 가격안정지지정책의 의의와 생산조정정책

1. 가격안정지지정책의 의의

- 농수산물의 가격정책은 크게 생산조정정책과 가격안정 및 지지정책으로 나누며, 수산물 가격정책은 가격안정정책과 가격지지정책이 주류를 이루고 있는데 이를 수산물 가격안정지지제도라고 함.
- 수산업의 가격안정지지정책은 1975년에 수산물 가격안정사업 특별회계를 설치하여 운영하다가, 1976년에 농안법의 성립과 함께 농수산물가격안정기금으로 통합되어 운용되고 있음.

2. 농산물의 가격안정지지정책

- 가격안정지지정책의 유형

<표 2-1>

농산물 가격정책의 유형

유형		정책수단	
목적		가격지지정책	
		가격안정정책	
시장 메커 니즘에 대한 개입 정도	시장통제형	관리가격제도, 전매제(일담배)	
	시장가격 유도형	직접 공급조정	생산조정, 출하조정, 계약재배, 담보용자, 정부방출, 유통쿼터, 산지폐기
		간접 공급조정	가격예시제, 농업관측 및 유통예고
		직접 수요조정	정부매입, 소비촉진프로그램(군관수요, 혼식장려 등)
		간접 수요조정	민간매입지원, 소비홍보, 대체소비 유도
		종합 수급조정	가격안정대제도, 완충비축제, 수출입제도
시장가격 보정형	부족불제도, 자조금제도		

자료 : 이영기, 『한국의 농업경제』, 1999

제 3 장 미역생산실태

1. 생산실태

- 미역의 과잉공급
 - 제1차 : 1974년부터, 생산량의 단순증가, 염장미역의 대일 수출로 해소.
 - 제2차 : 1990년대 이후, 과잉생산, 수출감소, 소비둔화의 복합구조.
- 지역별 생산추이
 - 2000년 현재 전남 완도, 진도의 경우 전국 생산량의 85%를 차지하고 있어, 이 지역의 생산량변동에 따라 전체 생산량이 좌우됨.
 - 1998년 이후 현재까지 연간 20만M/T 수준의 생산량을 유지하고 있음.
- 경영실태
 - 주산지인 전남지역은 비록 감소추세를 보이고 있으나 여전히 생산량이 가장 많은 지역으로, 생산성과 수익성은 타산지에 비해 낮은 수준을 보이고 있음.

2. 미역의 수급실태

- 미역양식업에서 수급불균형의 원인
 - 과잉생산 : 1999년 이후 초과공급량은 6,900M/T임.
 - 수출량의 감소 : 수출되지 못하는 생산량이 내수용으로 전환되어 초과공급으로 나타남.
 - 소비량의 감소 : 1999년 현재 1인 1일당 미역소비량이 7.56g으로 줄어들어 공급과잉을 심화.

제 4 장 미역의 유통실태

1. 미역의 유통 특성

<표 4-1>

미역유통의 특징

구분	내용
도매시장유통형태	생미역은 도매시장에 출하시 야채(나물류)로 출하된다
가격결정	생미역의 경우 가격은 사후 결정방식을 취한다
산지출하형태	비계통출하, 시장외거래가 일반적이다
가공의 역할	유통에서 가공업자가 중요한 역할을 한다
가공의 분업	1차 및 2차 가공업자의 역할 구분이 불분명하다
생산자유통	생산자가 유통에 관여하지 않는다.

2. 양식미역의 지역별 시기별 출하구조

- 전남지역 : 중저가품 시장에서 건미역으로 내수와 수출을 중심으로 시장을 형성, 생미역의 경우는 부산경남의 출하가 적어 경쟁이 없는 11월~1월을 중심으로 출하.
- 부산경남과 기타지역 : 중고가품 시장을 형성, 생미역의 비율이 높아 2~3배 높은 가격대가 형성되어 어가경영 측면에서 전남지역보다 유리.

3. 양식미역의 제품별 원가 및 가격구조

- 생산량의 감소가 있었음에도 불구하고 가격은 지속적으로 하락하여 2000년의 산지 위판가격이 1986년과 비슷한 수준을 보임.
- 과잉생산의 문제를 같이 안고 있는 김보다 가격하락폭이 더 큰 실정임.

4. 미역의 품목별 수출입구조

- 상대적으로 가격이 싼 중국산 미역이 일본시장에 진출함으로써, 가격 경쟁력이 취약해져 일본시장에서 시장점유율을 잠식당하고 있음.
- 염장미역의 일본 수출은 감소, 미국과 기타지역에 대한 수출이 상당히 증가하고는 있으나 그다지 큰 증가는 보이지 않고 있음.
- 1985년부터 시작된 수입이 증가하고는 있지만, 2000년 현재 국내 총 공급량에서 차지하는 비중은 0.6%에 불과함.

제 5 장 미역에 있어 가격안정지지제도의 문제점

1. 가격안정지지제도 사업의 결손지속

- 미역 수매비축사업 현황
 - 1994년까지 미역 수매비축 손실은 67.4억원, 전체손실의 15%였으나, 1999년에 총누계 194억4,900만원으로 증가, 계속 누적되고 있음.
 - 1999년의 경우 가장 가격상승폭이 크다고 간주되는 성수기에 출하한 도매시장가격의 70%가 수매단가의 47%수준에 불과하였음.
 - 이미 미역에 있어서 성수기의 가격상승에 대한 가격안정지지의 의미가 없고, 얻을 수 있는 효과는 적을 수밖에 없음.
- 미역 수매비축사업의 문제점
 - 수매비축비율이 너무 낮음. 수매율이 총생산량의 평균 3.6%
 - 수매비축사업으로 인한 적자가 매년 누적되고 있음.
 - 수매비축이 적절한 정보에 의해 집행되고 있지 않음.

2. 수산업환경의 변화와 가격안정지지정책의 지속여부

- WTO의 출범과 보조금 문제
 - 수산보조금에 대한 본격적인 논의는 2000년 7월의 WTO 무역환경 위원회 제2차 회의부터임.
 - 제4차 WTO 각료회의 각료선언문 2차 초안에는 「수산업 보조금 철폐」를 명시하고 있음.

- 수산보조금에 대한 논의와 가격안정지지정책

<표 5-9> 각 국제기구에서 제안된 수산보조금의 분류

미국의 분류기준(WTO)	OECD의 분류기준
비용감축 보조금 1. 상업적으로 적용할 수 있는 연구 기금 2. 자본비용감축 보조금 3. 소득세와 판매세의 감축 4. 위험 경감 5. 시장기구와 지속되는 정부소유 및 국가 무역 6. 특별하게 선박건조 지원 7. 해외조업지원과 외국조업료지불 소득 및 가격지지 보조금 8. 가격지지 프로그램 9. 무역촉진 보조금 10. 특정부문의 사회적 지원 프로그램	1. 수산업 기반시설투자 2. 관리, 연구, 단속강화 3. 원양어업 4. 선박해체 및 허가종료 5. 투자와 현대화 6. 소득지지와 고용보험 7. 조세감면
APEC의 분류기준	UNEP의 통합분류기준
1. 수산업과 어업인에 대한 직접지원 2. 융자지원 프로그램화 3. 조세감면과 고용지원 프로그램 4. 자본과 기반시설지원 프로그램 5. 마케팅과 가격지지 프로그램 6. 어업관리와 보존 프로그램	1. 어업관리서비스와 기반시설 지원 2. 자본비용감축과 위험경감 보조금 3. 선박해체와 허가종료 4. 소득과 특정부문의 지역개발 지원 5. 가격지지 6. 조세감면 7. 외국조업에 대한 지불

- 수산물의 경우 생산보조금을 제외 한 가격안정에 대한 사업은 수매 비축사업이 유일함.
- 수매비축제를 통한 가격안정지지정책이 앞으로 시행될 수 없는 제도라면 이 제도를 대체할 다른 정책을 도입할 필요가 있음.

제 6 장 미역양식업 가격안정지지정책의 개선방향

1. 유통명령제 도입가능성 검토

- 도입의 필요성
 - 미역과 같은 해조류의 경우는 생산량의 제한을 통해 일정한 생산수준(혹은 적정 생산수준)을 유지함으로써 과잉생산과 과밀양식을 방지하고, 저가격구조에서 탈피할 수 있음.
- 유통명령제 도입시의 고려사항

<표 6-2>

유통명령제 도입시의 고려사항

	고려사항	필요성
사업시행	1. 관측센터의 도입	신속한 정보의 분석, 제공
	2. 자율관리조직의 육성	시행주체의 육성 및 유통조절추진위원회 구성
	3. 지도와 홍보	유통명령제에 대한 인식제고 및 합의도출
	4. 정부주도의 시범사업	정부주도와 민간이양의 2단계로 사업실효성 제고
물량규제	5. 산출량 규제	적정생산량 유지방법의 효율성 제고
시장지원	6. 유통구조의 개선과 제품 차별화	저가격구조의 개선
	7. 부가가치제고상품의 개발과 소비촉진	소비둔화에 대한 대응 및 연구지원
	8. 미역원초의 품종개량 및 품질개선	고품질화 및 소비자지향

2. 직접지불제 도입가능성 검토

- 직접지불제 도입의 필요성
 - 유통명령제의 보완적인 제도로써 도입 : 생산조정외의 경우 단기적으로는 소득감소로 직결되기 때문에 보완적인 조치가 필요함.
 - 가격안정지지정책의 대안으로서 도입 : 농안기금을 수매비축에 계속 사용하는 것은 실효성에 의문이 있고, 향후 기금자체가 수산보조금의 규제 대상이 될 가능성도 있으므로 다른 방식으로 전환

- 직접지불제 도입시의 고려사항
 - 한시적인 직접지불제의 도입 : 생산조정정책이 그 성과를 거두었다고 판단될 때에 감축 내지는 폐쇄할 수 있는 단기적인 보조적 수단으로서 고려되어야 함.
 - 자조금제도로의 전환 : 직접지불제를 단기적인 관점에서 도입하여 활용하고, 어장정화나 생산량조정이 일단락되었다고 판단될 시점에서 자조금으로 전환하는 것이 바람직 함.

제 1 장 서 론

1. 연구의 필요성

1960년대 초반의 양식어업 확대개발단계¹⁾에서 도입된 미역양식업은 인공종묘생산이 가능해지면서 본격적인 발전의 기틀을 마련하였다. 이후 양식기술의 발전으로 대량생산이 가능해지면서 미역양식업은 비약적인 발전을 이룩하여, 2000년에는 우리나라 양식수산물 생산량의 33%, 양식해조류 생산량의 56.7%, 해조류의 수출액 중 31%를 차지하고 있다.

그러나 과잉공급과 저가격구조로 대표되는 생산 및 유통환경 변화는 미역양식업에 커다란 어려움을 가져올 것으로 예견되고 있다. 또한 WTO 수산보조금 논의 등과 같은 국제수산환경의 변화는 미역양식업을 포함한 수산업 전체에 부정적인 측면으로 작용할 것으로 우려되고 있다.

현재 양식미역은 과잉공급으로 가격이 하락하고 있다. 이러한 상황에서 중국산 염장미역의 국내수입 및 대일 수출이 증대하고, 전반적으로 해조류에 대한 소비가 감소함으로써 수급은 불균형상태를 보이고 있다. 더욱이 미역양식업의 경영수익성이 낮아지면서 양식어가의 수가 줄어들고 있다. 그러나 잔존 양식어업자들은 낮아진 경영수익성을 보완하기 위해 과밀양식을 하게되어 수급불균형을 심화시키고 있다²⁾.

이러한 미역양식업에 대해 시행되고 있는 정책은 생산보조금(영어자금)

1) 양식어업의 발달은 크게 5기로 구분된다. 제1~2기는 광복 이전부터 1960년까지의 초기개발단계로서 김, 굴, 백합, 바지락 등 비교적 단순한 기술에 의존한 양식이었다. 제3기는 1961년~1970년으로 해조류의 인공종묘생산이 가능해지면서 양식업이 확대되는 단계이다. 제4기는 1971년~1990년까지로 인공종묘생산 및 양식기술의 혁신으로 대량생산이 가능해지면서 확대 보급되는 단계이다. 제5기는 1991년 이후의 경영합리화를 꾀하는 단계이다. 홍성걸 등 『수산정책 집행의 실효성에 관한 연구』, KMI 기본연구, 2000. 12

2) 양식업에 있어서 과밀양식은 가격의 하락 시에 생산자가 채택할 수 있는 가장 간편한 수단이다. 이 경우 개별경영체의 규모가 작을수록 과밀양식의 경향이 높게 나타나는데, 이는 경영수익성의 저하를 생산량 확대로 보완하고자 하기 때문이다.

을 제외하면, 가격안정지지정책 즉 수매비축사업이 있다. 이 수매비축사업은 산지의 생산자수취가격에만 일부 효과³⁾를 보이고 있을 뿐, 전체적인 가격안정지지의 효과는 불투명하며, 계속적인 사업기금의 적자상태로 인해 정책 자체의 존속에 대한 의문이 제기되고 있다.

수산보조금을 둘러싼 국제수산환경의 변화는 2001년 11월 도하에서 열린 세계무역기구(이하 WTO로 함)의 제4차 각료회의 각료선언문 2차 초안에 『수산업 보조금 철폐』에 대한 내용이 삽입되면서 본격화되었다. 여기에는 “가격지지사업, 정부수매사업, 수출보조 및 세금환불 등 소득과 가격지지 효과가 있는 보조금은 철폐되어야 한다”는 내용이 포함되어 있다. 향후 3년 간의 논의를 거쳐 수산보조금의 규제 내지는 철폐가 예상되는 만큼 여기에 대한 대처가 필요하지만, 구체적인 논의가 진행되지 못하고 있다. 따라서 미역양식업에 대한 수산보조금이 앞으로 시행될 수 없거나 축소되어야 할 제도라면 이것을 개선할 다른 대안을 고려할 필요가 있다. 결국 미역양식업의 문제는 과잉생산과 가격안정지지정책의 효과에 대한 논의, 가격지지에 대한 수산보조금의 철폐 내지는 축소의 세 가지로 압축하여 볼 수 있다. 따라서 가격지지정책을 대체할 다른 정책의 도입을 고려해 보아야 할 시점에 놓여 있다고 보아도 무방할 것이다.

이러한 연구는 미역양식업이 우리나라 수산업에서 중요한 위치를 차지하고 있음을 감안할 때, 마땅한 소득대체 품목이 없는 현실하에서 지속적 어업발전을 위하여 매우 필요한 일이라 하지 않을 수 없다.

2. 연구범위 및 목적

본 연구의 내용은 크게 세 부분으로 나누어진다. 첫째는 기존 연구가 미흡한 미역양식업을 대상으로 동 양식어업이 현재 처해있는 생산 및 유통환경의 변화를 살펴보는 것이며, 둘째는 가격안정지지제도에 대한 이론적 고찰과 수산보조금에 대한 각국의 동향 및 현행 수매비축제도의 실태

3) 가격안정지지정책이 생산자수취가격에 효과가 있다는 부분은 산지의 주장일 뿐 증명된 사실은 아니다. 본 연구에서는 산지가격과 가격안정지지사업 실적의 정확한 시계열 자료를 얻을 수 없어 이를 증명하지는 못하였고, 사업시행자도 이를 정확히 검토하여 시행하고 있지 않다.

를 살펴보는 것이다. 마지막 부분에서는 미역양식업에서 가격안정지지정책과 수산보조금에 대한 정책을 대체할 수 있는 방안을 강구하는 것이다.

본 연구는 고찰에 있어 농산물의 사례를 많이 인용하였으며, 특히 생산조정정책의 경우는 수산업에 도입된 바가 없으므로, 주요국 농산물의 생산조정사례를 중심으로 고찰하였다. 본 연구는 국내외 기존 연구문헌과 자료를 활용·분석하여 이용하였다. 특히 위의 각 부분을 연구함에 있어 시간과 예산의 제약으로 문헌연구를 통한 이론적 고찰과 동향분석을 주로 하였다.

본 연구에서 달성하고자 하는 내용을 구체적으로 살펴보면,

첫째, 가격안정지지정책 및 생산조정정책의 이론적 배경과 동향을 살펴봄으로써 제도개선방안의 이해를 돕고자 한다.

둘째, 미역양식업의 실태분석을 통해 국내외 생산현황과 수급구조, 수출입구조 및 유통실태를 살펴봄으로써 미역양식업이 안고 있는 문제점을 파악하고자 한다.

셋째, 수산업에 시행되고 있는 가격안정지지제도를 평가하고 문제점을 도출하고자한다. 그리고 WTO의 수산보조금문제가 가격안정지지정책에 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

넷째, 상기에서 살펴본 미역양식업의 실태와 생산조정 및 가격안정지지정책에 대한 고찰을 바탕으로 동 산업에 도입 가능한 정책대안으로서 유통명령제와 직접지불제의 도입방향⁴⁾을 살펴보고자 한다.

본 연구는 미역양식업의 지속적 양식기반 조성을 위한 가격안정지지제도의 개선방향을 제시하는 데 치중하였으므로, 기타 어장환경문제나 불법어업문제 등에 대한 논의는 제외하였다. 또한 기본적인 정책의 방향성만을 제시하고 있으므로 구체적인 정책의 실현을 위한 방안과 행동지침은 연구의 한계상 언급되지 못하였다. 이 분야의 보다 구체적인 연구는 앞으로 연구·보완해야 할 향후의 연구과제로 남기고자 한다.

4) 개선방안으로 도입가능한 것에 반드시 유통명령제와 직접지불제만 있는 것은 아니며, 수산업에 성공적으로 도입할 수 있는지 검증된 것도 아니다. 그러나 뒷부분에서 소개하고 있는 바와 같이 현시점에서 도입을 검토해야할 필요성은 있다. 그 이유로서 기존 정책을 대체할 새로운 정책대안이 필요한 상황에서 같은 1차산업인 국내 농업분야에서 활용된 사례가 있어 그 경험을 활용할 수 있고, 농업부문의 각종 연구에서도 대안으로 상기의 두 정책을 가장 효과적이라고 평가하고 있기 때문이다.

제 2 장 가격안정지지정책의 의의와 생산조정정책

1. 가격안정지지정책의 의의

가격안정지지정책이란 정부가 생산물의 가격형성에 직접 또는 간접적으로 개입하여 시장가격의 수준이나 변동을 일정한 방향으로 유도하는 것을 의미한다. 가격안정지지정책은 기본적으로 수급안정, 가격지지를 통한 생산자의 소득안정을 그 목적으로 한다. 특히 농업이나 수산업과 같은 1차산업은 자연조건에 따라 생산량과 가격의 변동이 심하고, 재생산기반이 취약한 경제적 약자인 농어업인을 주요 정책대상으로 하고 있기 때문에 생산지원정책과 더불어 가격안정지지정책(수매비축제도 등)⁵⁾이 가격안정지지사업의 주된 정책수단이 되어 왔다.

현재 각국에서 시행되고 있는 농수산물의 가격정책은 크게 생산조정정책과 가격안정 및 지지정책으로 나눌 수 있다. 우리나라에서 시행되고 있는 것은 주로 가격안정지지정책이며, 생산조정정책은 1990년대 후반부터 농업에 도입되기 시작하였다. 따라서 우리나라의 수산물 가격정책은 가격안정정책과 가격지지정책이 주류를 이루고 있는데 이를 수산물 가격안정지지제도라고 부른다.

우리나라의 농수산물 가격안정지지정책은 1968년부터 정부출연금을 시초재원으로 운용되기 시작하였다. 이후 농수산물의 가격안정과 원활한 수급을 목적으로 1976년에 제정된 『농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률(이하 농안법으로 함)』의 농수산물가격안정기금(이하 농안기금으로 함)

5) 가격안정과 가격지지는 각 학자에 따라 구분이 모호하다. 이영기(한국의 농업경제, 동아대출판부, 1998)는 가격을 시장균형가격 이상으로 지지하는 경우를 가격지지라고 하고 있다. 그러나 우리나라 가격정책의 수단이 되는 수매비축에 대해 시장가격유도형의 종합수급정책으로 구분하고 있고, 박기혁 등(현대농업경제학, 박영사, 1990)은 가격안정화정책으로 구분하고 있다. 주우일 등(연근해수산물의 가격안정과 지지정책에 관한 소고, 농촌경제 제2권 제4호, 1979)은 또한 완충제고정책과 최저가격정책의 절충형이라고 보고 있고, 유동운(현대수산경제론, 태화출판사, 2000)은 가격안정지지라고 하고 있다. 따라서 이를 정확히 구분하기 어려우므로 가격안정지지로 통합하였다.

사업으로 통합되어 현재에 이르고 있다.

수산업의 가격안정지지정책은 1975년에 수협중앙회에서 농수산물안정기금, 연근해어업육성자금, 일반금융자금에서 운용되던 자금을 재원으로 수산물 가격안정사업 특별회계를 설치하여 운영하였다. 이후 1976년에 농안법의 성립과 함께 농수산물가격안정기금으로 통합되어 운용되고 있다⁶⁾.

이하에서는 가격안정지지정책과 생산조정정책을 보다 구체적으로 살펴보고자 한다.

2. 농산물의 가격안정지지정책

1) 가격안정지지정책의 유형

일반적으로 가격안정지지정책은 주된 목적에 따라 가격지지정책과 가격안정정책으로 나뉘며, 시장구조에 대한 개입 정도에 따라 시장통제형, 시장가격 유도형, 시장가격 보정형(補正型) 등으로 나누어진다⁷⁾(<표 2-1> 참조). 가격지지정책과 가격안정정책은 그 정책이 가격지지 기능을 가지는가의 여부에 따라 구분되는데, 정부에서 보장하고자 하는 가격이 시장균형가격보다 높은 수준인 경우 가격지지 기능을 가진다.

가격안정정책은 농수산물의 경우 계절적으로 생산이 집중되는 시기(성출하기)에는 그 가격이 대폭 하락하고, 생산이 이루어지지 않거나 현저히 적게 생산되는 시기(단경기)에는 가격이 폭등하므로 이를 연중 평균적인 가격으로 유지하여 사회의 경제적 후생을 극대화하려고 만들어진 제도이다. 이에 반해 가격지지정책은 가격을 일정한 적정수준으로 유지시키는데 그 목적이 있다⁸⁾.

시장통제형이란 정부에 의한 직접적인 가격통제방식이며 관리가격제도가 여기에 속한다. 시장가격 유도형이란 수요와 공급을 직·간접적으로

6) 주우일, 최수철, “연근해수산물의 가격안정과 지지정책에 관한 소고”, 농촌경제 제 2권 제4호, 1979. 12.

7) 이영기, 『한국의 농업경제』, 동아대학교출판부, 1999

8) 유동운, 『현대수산경제론』, 태화출판사, 2000.

조정하여 시장가격을 일정한 목표 수준으로 유도하려는 것이다.

시장가격 유도형에는 수요를 직·간접적으로 조정하는 방식, 공급을 직·간접적으로 조정하는 방식, 수요와 공급을 동시에 조정하는 방식 등이 있다. 그리고 시장가격 보정형이란 금전을 조작변수로 하여 사후적으로 농가의 수취가격을 보정하는 것이다. 다음에서는 대표적인 가격정책의 유형에 대해 간단히 살펴보고자 한다.

<표 2-1>

농산물 가격정책의 유형

유형		정책수단	
목적		가격지지정책	
		가격안정정책	
시장메커니즘에 대한 개입 정도	시장통제형	관리가격제도, 전매제(ঔ담배)	
	시장가격유도형	직접 공급조정	생산조정, 출하조정, 계약재배, 담보융자, 정부방출, 유통쿼터, 산지폐기
		간접 공급조정	가격예시제, 농업관측 및 유통예고
		직접 수요조정	정부매입, 소비촉진프로그램(군관수요, 혼식장려 등)
		간접 수요조정	민간매입지원, 소비홍보, 대체소비 유도
	종합 수급조정	가격안정대제도, 완충비축제, 수출입제도	
시장가격보정형	부족불제도, 자조금제도		

자료 : 이영기, 『한국의 농업경제』, 1999

(1) 관리가격제도

관리가격제도는 정부가 전면적으로 가격을 통제하는 것이다. 이것이 유효하게 행해지기 위해서는 전면적인 유통 통제가 필요하며 시장메커니즘은 완전히 부정된다. 대표적인 예가 인삼과 같은 전매농산물이다. 원유나 잠견(蠶絹)의 경우처럼 정부가 유통단계별로 가격을 고시(告示)하여 통제하는 고시가격제도 이 범주에 든다. 정부양곡관리제도에 의해 수매되는 쌀의 정책가격은 수매물량에 대해서 일종의 관리가격제도를 실시하고 있

다고 할 수 있다.

(2) 정부수매(매입)제

시장가격보다 높은 가격으로 정부에서 일정량을 매입함으로써 가격을 지지하는 방식으로, 양곡관리법에 의한 쌀의 정부수매제가 그 대표적인 예가 될 것이다. 특히 1970년대 이후 정부가 소비자의 부담을 줄이기 위해 매입가격이나 중간 제경비를 합한 방출원가보다 방출가격을 더 낮게 책정하는 이중곡가제를 실시해 왔다. 1997년부터 쌀은 약정수매제도로 바뀌었다.

(3) 부족불제도(deficiency payment)

생산자는 생산물을 시장가격으로 판매하되 시장가격이 정부가 정한 보증가격보다 낮을 경우, 그 차액만큼을 생산자에게 직접 지불하는 제도이다. 생산자가 실질적으로 수취하는 가격과 소비자가격이 이중으로 나타나므로 이중가격제라고 하기도 한다. 이 제도는 생산자가격이나 소비자가격은 정책가격의 영향을 받지 않지만, 그 대신 정부의 재정 부담이 늘어나게 된다. 미국, 일본 등에서 이 제도가 널리 이용되어 왔으나 우리나라에서는 실시된 바가 없다.

(4) 수매비축제, 최저가격보증제도 및 가격안정대방식

수매비축제는 식량안보, 가격안정지지 등의 목적으로 정부가 일정한 물량을 매입하여 비축하면서 필요한 때에 시장에 방출하는 제도이다. 최저가격보증제도는 시장가격이 일정한 보증가격보다 낮을 경우 정부가 수매비축하여 시장가격을 일정한 최저가격 이상으로 안정시키는 제도이다. 또, 가격안정대방식은 수매비축제를 이용하여 시장가격을 상한과 하한의 일정한 범위 안에서 안정시키는 방식이다. 이러한 정책은 농산물 가격의 폭락과 폭등 등 불안정을 완화하기 위한 방식으로 주로 이용된다.

우리나라에서는 1970년 이후 고추, 마늘, 참깨, 땅콩, 양파, 육류 등을

대상으로 가격안정지지를 위한 수매비축제가 실시되어 왔으나, 반드시 최저가격보증방식이나 가격안정대방식으로 운용되었던 것은 아니다. 1978년~1979년에 9개 농산물과 10개 수산물에 대해 가격안정대제도를 비축제와 결합하여 운용하고자 하였으나, 실제 운용과정에서는 상한가격을 웃돌 때에는 수입만 확대시켰고 하한가격을 하회할 경우에는 충분히 대처하지 못하였다. 1986년~1990년에 고추, 마늘, 양파의 가격안정대제도를 운영하였으며, 소나 돼지에 대해서도 가격안정대제도가 실시되고 있다.

(5) 약정수매제도

정부는 1997년부터 쌀에 대한 정부수매제를 폐지하고 약정수매제를 도입하였다. 이 제도는 정부가 미리 정한 수매가격과 수매량의 범위에서 연초에 생산자와 출하 약정을 체결하고 약정금액의 일부를 선도금으로 지급하되, 생산자는 수확기에 쌀의 시장가격을 고려하여 약정한 대로 수매에 응하거나 시장에 판매하고 선도금과 이자를 상환하는 방식중 어느 하나를 선택할 수 있게 한 제도이다. 1997년의 경우 선도금은 약정금액의 40%이고 이자율은 연 7%이다. 이 약정수매제는 수매가격과 수매량을 식부(植付) 시기 전에 결정하여 예시한다는 점에서 가격예시제와 유사한 성격을 지니며, 수매가격은 수매물량에 대해서 일종의 최저보증가격으로서의 성격을 지닌다.

(6) 자조금제도(안정기금제도)

정부·자치단체·생산자가 일정한 기금을 적립하여 가격이 하락할 때 일정 수준의 보상을 하는 방식이다. 최저가격보증제와 부족불제도의 중간적인 성격을 지니나 정부나 지방자치단체 뿐 아니라 생산자가 일정한 금액을 공동으로 부담한다는 점이 특징이다. 1990년의 『농어촌발전특별조치법』에서 자조금제도를 도입했으며, 돼지·닭 등에 대해 이 제도를 실시해 왔다.

(7) 담보융자제

주로 수확기의 흉수출하로 인한 가격폭락을 완화하기 위해 농산물을 담보로 융자를 해주는 제도이다. 즉, 담보 농산물을 시장으로부터 격리시킴으로써 성출하기의 가격폭락을 방지하는 한편, 농민들에게 융자를 제공함으로써 농민의 자금수요를 충족시키고, 담보 농산물을 단경기에 판매하도록 유도함으로써 가격 폭등을 완화시키려는 제도이다.

우리나라의 경우에는 1957년부터 1968년까지 미국담보융자제가 실시된 적이 있다. 농산물 담보융자제도는 미국에서 상환 비청구 상품대부제도(non-recourse commodity loans)로 널리 실시되어 왔다. 이것은 미국상품신용공사가 농산물을 담보로 생산자에게 대부를 하고, 생산자는 담보기간 내에 농산물을 시장에 팔고 대부금, 이자, 보관비 등을 정산하거나 일정한 대부율(loan rates)대로 담보농산물을 상품신용공사에 팔 수도 있는 제도이다. 이 경우 대부율은 일종의 최저보증가격으로서의 성격을 지닌다.

(8) 계약생산(계약재배) 및 가격예시제

계약생산은 농산물의 판매 또는 구매과정의 불확실성이나 가격변동의 위험을 줄이기 위해 생산자와 구매자간에 가격, 물량, 규격, 등급 등을 합의한 후에 생산하는 방식이다. 계약생산은 농산물 가공업체가 일정한 규격 및 품질의 농산물을 안정적으로 확보하기 위하여 주로 실시하고 있으나 정부나 공공기관에 의해 농산물 가격안정지지정책의 한 방식으로 사용되기도 한다.

가격예시제는 생산과 가격을 조절하기 위하여 파종기 전에 정책가격을 미리 예시하는 제도이다. 이것은 가격변동이 심한 공업원료용 농산물, 수출용 농산물, 생산을 특히 자극할 필요가 있는 농산물 등에 대해 사용되어 왔다. 계약생산이나 가격예시제는 보리, 맥주보리, 콩, 팥, 옥수수, 땅콩, 유채 등에 대해 실시되어 왔다.

(9) 공급조절정책

농산물 가격을 안정시키기 위해 시장공급을 조절하는 정책으로서 식부(植付)면적 자체를 제한하는 식부제한제도, 시장출하량을 제한하는 유통쿼타(quota)제도, 농업관측에 의해 정보를 제공하거나 출하선도금을 지급하여 출하시기, 장소, 물량 등을 조절하는 출하조정 등이 있다. 출하조정은 무우, 배추, 소, 돼지 등 부피가 크고 저장이 곤란하여 수매비축에 의한 가격안정지지가 곤란한 농산물의 경우에 특히 중요한 정책수단이 된다. 계약재배나 가격예시제도 일종의 공급조절정책이다.

2) 농산물의 정책가격 결정방식

가격안정지지정책을 실시하는 경우, 정책가격 수준을 결정하는 문제는 정책의 효과와 의의를 결정짓는 중요한 문제이다. 정책가격 수준은 결국 정책목표에 달려 있는 것이다. 모든 정책가격이 반드시 어떤 하나의 방식에 의해 결정되는 것은 아니지만, 그것을 결정하는 방법에는 대표적으로 다음과 같은 몇 가지가 있다.

첫째, 생산비 보상방식 또는 생산비 기준가격이다. 생산비의 보장은 농가의 재생산의 전제조건이며, 농업의 경우엔 최열등지(한계농지)⁹⁾ 경작농가의 평균생산비를 보장해야만 사회적 수요를 충족시킬 수 있을 만큼의 생산을 확보할 수 있다. 물론 농가의 재생산을 보장할 수 있는 생산비는 자본제적 농업의 경우와 소농의 경우에 그 기준이 다르다. 즉, 자본제 농업의 경우에는 최열등지에서 평균이윤과 절대지대가 보장될 수 있는 가격 수준, 즉 최열등지 생산가격(생산비+자가노임+평균이윤)에 절대지대를 고려한 수준이 되며, 소농의 경우에는 최열등지에서 자가노임이 확보될 수 있는 가격 수준, 즉 최열등지 비용가격(생산비+자가노임) 수준이 기준이 된다.

그러나 이런 의미의 생산비를 기준으로 정책가격을 결정하는 데는 현

9) 최열등지(한계지) : 생산성이 낮고 기계화 영농이 어려운 농지를 말한다. 면적이 2ha 미만이거나 경사가 15도 이상인 곳과 폭이 50m가 안되는 곳 등이다. 주로 계곡과 산을 낀 구릉지대가 많으며 지목은 준농림지가 대부분이다.

실적으로 어려움이 많다. 먼저, 최열등지 경작농가를 현실적으로 확정하기 곤란하다는 점이다. 최열등지라는 개념은 사전적으로 결정될 수 있는 것이라기보다 농산물 가격형성 문제를 해명하기 위해 이론적으로 상정되는 개념이며, 최열등지는 농산물 가격이 형성된 후에 근사적으로 확인될 수 있을 뿐이다. 이런 문제가 있기 때문에 생산비 보상방식을 채택하는 경우, 보상대상이 되는 농가는 정책적으로 결정될 수밖에 없게 된다. 통상 농산물 생산비 조사대상인 표본농가의 생산비 누적도수를 기초로 하여 일정 수준까지 생산비를 보장하는 방식을 사용한다.

다음으로 생산비를 추정하기 곤란하다는 점이다. 특히 농산물의 경우 생산비 계산에서 자가토지용역비, 자가노력비 등 자급부분이 차지하는 비중이 큰 데, 이 자급비의 평가방법에 따라 생산비 계산에 크게 차이가 생길 수 있다.

둘째, 가격패리티(price parity)방식이 있다. 이것은 농산물의 다른 상품에 대한 구매력을 기준 시점과 동일하게 유지시켜 주는 방식이다. 패리티 가격은 기준년도 농산물 가격에 당년도까지의 농가구입가격지수(패리티 지수) 상승률을 곱한 만큼 가격을 인상시킨 것이 된다. 미국에서는 1933년 농업조정법 이후의 농산물 정책가격 결정에서 가격패리티방식이 널리 사용되어 왔다. 우리나라는 정책가격 결정에서 보조적인 자료로 사용되어 왔다.

이 패리티가격 방식은 계산이 용이하고, 농산물의 정책가격을 적어도 다른 물가상승률 만큼 올려준다는 점에서 일견 그럴 듯하다는 장점이 있으나 이론적으로 많은 문제를 안고 있다. 먼저 이 패리티가격 방식에서는 기준년도를 언제로 하느냐에 따라 패리티가격이 크게 달라질 수 있다는 중요한 문제점이 있고, 기준년도에서의 농산물의 상대가격이 과연 적절한 수준이었느냐 하는 문제를 안고 있다. 또, 기준년도 이후의 농업과 공업간의 생산력 발전의 격차나 풍흉에 따른 농산물 생산비의 변화 등이 전혀 고려되지 않는다는 문제가 있다.

셋째, 소득패리티 방식이다. 이것은 농업과 비농업, 특히 도시근로자와의 소득균형을 실현하는 데 필요한 만큼 가격을 인상시키는 방식의 정책가격 산정방식이다. 그러나 이 방식은 쌀과 같이 비중이 큰 농산물의 정책가격 결정에서 생각해 볼 수 있는 방식이나 특정 농산물만을 통해 소

득균형을 달성하려고 한다는 데서 많은 무리가 있다.

넷째, 생산비 및 소득보상방식이다. 이것은 종래 일본의 쌀값 결정방식에서 사용되었던 방식이다. 생산비 보상방식의 기본원리를 따르되 농산물 생산비 계산에서 자가노임의 평가를 도시균형노임으로 함으로써 소득보상의 원리를 가미한 것이다.

다섯째, 가계비미가(米價)방식이다. 이것은 도시가계에 비교적 큰 비중을 차지하는 쌀값의 정책가격을 결정하는 데 있어서 소비자의 가계안정을 위해 가계의 부담능력을 기준으로 하는 방식이다. 즉, 가계비 지출의 증가율만큼 쌀의 소비자가격을 인상하는 방식이다. 정책미가의 결정에 참고자료로 이용되기도 했다.

3. 수산물의 가격안정지지정책

수산업이 안고 있는 생산의 불확실성, 자원량의 심한 기복, 계절성, 부패성 등은 수산물가격의 심한 변동과 불안정성을 초래한다. 기본적으로 어업인의 소득은 도시근로자의 소득수준을 기본으로 정책을 펴지만, 수산업은 상기의 요인으로 인해 어업인소득에 심한 변동이 나타나고, 어업규모간의 격차도 심하여 소득수준의 격차가 크고 불안정하다. 이처럼 수산물은 가격변동이 심하여, 생산자와 소비자를 함께 보호하기 위해 수급균형가격을 형성시켜서 소득의 적정배분을 실현하도록 하는 가격안정지지정책의 필요성이 큰 것이다.

소득의 적정배분을 위해 각국은 어업인소득증대와 어가안정을 기하려고 하며, 1930년대 이후 이러한 가격안정지지정책들이 시행되기 시작하였다. 여기에서는 WTO이전에 각국에서 시행되거나 현재도 시행되고 있는 가격안정지지정책과 우리나라의 수산물가격안정지지정책을 살펴보기로 한다.

1) 수산물 가격안정지지정책의 유형과 특징

각국에서는 수산물 가격안정과 지지를 위해 여러가지 정책을 행하고 있는데, 많이 사용되는 것으로는 최저가격정책, 고정가격정책, 계약판매,

생산과 양륙제한, 완충재고정책, 수입제한과 같은 방법들이 있다. 이들 중 최저가격정책은 구미 등에서 가장 보편적으로 채택되고 있는 방법이다¹⁰⁾.

최저가격정책은 수산물시장의 경매에서 어획물 가격이 낮은 수준으로 떨어지는 것을 방지하여 어업인을 보호할 목적으로 실시되는데, 이는 영국, 서독, 프랑스, 스웨덴, 벨지움, 네덜란드, 덴마크에서 채택되고 있었다. 이 제도는 최저가격에도 미치지 못하는 과잉공급 수산물을 시장에서 수거하여 어분(魚粉) 혹은 어유(魚油)용으로 돌림으로써 공급과잉에 의한 수산물 가격하락과 이에 따른 어업인소득 감소를 저지하는 효과가 있다.

최저가격정책은 보상금지급 최저가격정책과 보상금미지급 최저가격정책의 두 가지 형태가 있다. 고정가격정책은 어업인들이 판매기구에 의해 규정된 일정수준의 고정가격으로 어획물을 판매하도록 하는 제도로 노르웨이에서 실시하고 있다. 노르웨이에서는 양륙되는 모든 어획물들이 어업인들의 판매기구를 통하여 판매되며, 여기에서 공동으로 이미 정해진 가격으로 어업인들에게 어대금을 지불하게 된다. 이 방법은 가격이 일정수준에서 고정되어 있어 불안정한 어획량에 따라 어업인소득도 변동되므로 소득안정에 미치는 효과는 의문시되고 있다.

계약판매는 생산자들과 생산물을 사는 구매자가 협정된 가격으로 매매하는 방법으로, 양에 제한을 두지 않는 계약판매, 양에 제한을 두는 계약판매, 사전인도에 기초한 계약판매의 세 가지 형태가 있다. 사전인도에 기초한 계약판매란 총양륙량의 일정량을 경매자에게 판매하는 방법을 말한다. 계약판매제도는 미국, 아이슬란드, 서독, 영국, 아일랜드에서 채택하고 있다.

생산과 양륙량 제한은 어로항해, 어로기간의 제한, 어선 1척당 어획할 당량을 제한하거나 어업행위를 못하게 하는 제도 및 양륙의 일시정지와 양륙항의 지정이 있는데, 영국, 서독, 스웨덴, 프랑스, 일본에서 그 예를 찾을 수 있다.

완충재고정책은 수산물에서 전통적으로 실시하고 있는 방법이므로, 정부가 생산량이 집중되거나 일시 다량으로 어획되어(성출하기) 가격이 급격히 하락할 가능성이 있을 때 이를 구매하여 비축해 두었다가 생산량이

10) 주우일, 최수철, “연근해수산물의 가격안정과 지지정책에 관한 소고”, 농촌경제 제2권 제4호, 1979.12

감소되어 가격이 폭등할 가능성이 있을 때(성수기), 수매 비축된 수산물을 방출하는 정책이다. 이 제도는 수산물의 경우 심한 부패성으로 인해 적용하기가 쉽지 않으나 저장성이 있는 냉동물이나 건어물 등은 적용이 가능하며, 우리나라에서 최저가격정책과 절충하는 형태로 채택하고 있는 수산물의 가격안정지지정책이다.

수입제한정책은 수산물 가격안정과 지원책의 보조수단으로 채택하고 있으며, 양륙금지, 관세부과 및 수입량 제한 등의 형태를 취하고 있다.

이처럼 서구의 각국에서 일찍부터 수산물 가격안정지지정책이 여러 형태로 부분적이거나 실시될 수 있었던 것은, 어업자들의 자주적 조직에 의한 자율생산조절 혹은 가격안정기금의 마련이 있었고, 수산업구조가 단순하며, 양륙지가 한정되어 있고 큰 어항에 집중되어 있는 등 가격정책을 용이하게 실시할 수 있는 기본조건이 구비되어 있었기 때문이다. 또한 어획물의 종류가 비교적 단순하고, 정부가 어업인 소득의 불균형을 축소시킬 수 있는 재정능력이 있었기 때문이다.

이에 반해 우리나라는 수산업여건이 서구와는 다르므로 이를 그대로 수용하기에는 곤란한 부분이 많다. 우리나라는 어획되는 수산물의 종류가 다양하며, 어업경영규모의 격차가 크고 복잡한데다 양륙지도 전국적으로 분산되어 있기 때문이다. 또한 어업자 자신들이 자율적으로 기금조성이나 자율생산조절을 할 수 있는 기반이 미약하며, 정부가 충분히 재정적인 뒷받침을 할 수 있는 상황도 아니다.

가격안정지지정책별 수용가능성을 살펴보면, 먼저 고정가격정책은 일반적인 수산물시장의 가격결정제도인 상장경매제도에 위배되는 정책이므로 이를 도입하는 것은 우리 실정에 맞지 않다. 계약판매는 생산자와 구매하고자하는 구매자와의 계약으로 매매되어야 하지만, 현재 이러한 형태로 매매되는 사례가 극히 적고, 생산이 불확실한 경우가 많아 이를 일반적인 가격안정지지정책수단으로 도입하기는 힘들다. 다만, 속초수협과 이마트가 1999년에 체결한 오징어의 계약판매와 같이 일정량의 공급은 불가능하지만, 상징적인 의미에서 지속적인 공급만을 조건으로 하는 계약은 생산자의 출하처 확보와 부가가치 창출이라는 점에서 의미가 있다.

생산과 양륙제한정책은 1997년에 수산자원보호령에 명시되어 있던 수산물의 의무상장제가 임의상장제로 전환되면서 폐지되었다. 이는 과거 수

산자원보호령 제19조(어획물의 양륙제한)¹¹⁾와 제21조(어획물 판매장소의 지정)¹²⁾에 의거하여 수산물은 산지에서는 수협이 위판장을 거치도록 되어 있었고, 이를 강제상장제¹³⁾라고 칭하고 있었다. 이것은 자원보호, 통계 확보 등의 이유로 수산물유통을 통제하는 제도로 생산과 양륙제한정책이 의도하는 수산물의 가격안정지지와는 무관한 제도였으며, 이나마 관련조항이 삭제되었다. 그러나 TAC제도의 시행과 더불어 또다시 자원관리 목적의 생산과 양륙제한이 거론되고 있다. 이 또한 가격안정의 목적과는 상이하지만, 이를 가격안정지지정책과 연계하는 방안은 고려해 볼 수 있다.

최저가격정책의 경우는 최저가격을 설정하여 공급과잉에 따른 수산물 가격과 어가소득의 극심한 하락을 방지할 수 있다. 이 정책 또한 우리나라의 실정에 부합되는 측면은 있으나 시장에 대한 개입으로 최저가격을 설정하기에는 정부의 재정력에 한계가 있고, 과잉공급되는 부분을 어유(魚油)나 어분(魚粉)으로 전환하는 구미의 경우와는 달리 우리나라의 경우는 이를 처리하기가 곤란하기 때문에 독자적으로 도입되지 못하고 있다.

결국 수산물에 대해 우리나라에서 도입된 것은 상기의 여러 정책 중에서 완충재고정책과 가격안정지지정책의 절충형태인 농수산물가격안정기금에 의한 수매비축사업이 도입되어 운영되고 있다.

11) 수산자원보호령 제19조 (어획물의 양륙제한) (99. 9. 30. 완전 삭제)

① 해양수산부장관이 어업유통질서의 유지를 위하여 필요하다고 인정하는 어업의 어획물은 수산청장이 지정하는 항구에 이를 양륙하여야 한다. <개정 96.8.8>

② 해양수산부장관은 제1항의 규정에 의하여 지정한 항구에 어획물을 양륙하여야 할 어업의 종류를 정하거나 어업별 어획물의 양륙항구를 지정한 경우에는 이를 고시하여야 한다. <개정 96.8.8> [전문개정 91.3.28]

12) 수산자원보호령 제21조 (어획물판매장소의 지정) (99. 9. 30. 완전 삭제)

① 해양수산부장관이 수산자원의 보호나 수산물유통질서의 확립을 위하여 필요하다고 인정하는 어획물과 그 제품은 시 · 도지사가 지정하는 양륙지역의 판매장소에서 이를 매매 또는 교환하여야 한다. ② 해양수산부장관은 제1항의 규정에 의한 어획물과 그 제품을 고시하여야 한다. [전문개정 96.12.31]

13) 『강제상장제』는 법률상의 제도가 아니라 수산자원보호령의 실시에 따라 파생된 제도이며, 수산자원보호라는 본래의 범 취지와는 별개의 문제이다. 이는 『임의(자유)상장제』 또한 마찬가지이다.

2) 우리나라의 수산물 가격안정지지정책

1975년에 도입된 수산물 가격안정지지사업은 갈치, 고등어, 건멸치의 3개 어종에서 출발하였다. 1976년부터는 농안법이 만들어지면서 『농수산물 수매비축사업』으로 통합되어 꽁치를 포함한 기타 수산물에도 확대되기 시작하였다. 1978년에는 갈치, 고등어, 건멸치, 꽁치, 기타품목으로 확대되어 약 96억원, 45천M/T의 실적을 보였으며, 2001년 현재 김, 마른오징어 등 수산물 8개 품목에 대해 시행되고 있다.

농안기금을 통한 사업으로는 가격안정지지사업과 유통구조개선사업이 있으며, 이중 가격안정지지사업은 정부사업(비축사업과 출하조정사업)과 민간사업(수매지원사업과 채소수급안정지원사업)으로 대별된다.<표 2-2> 참조)

<표 2-2>

농안기금의 가격안정지지사업

사업별	사업내용	품목 및 분야
정부비축사업	- 수급 및 가격안정을 위해 정부가 저장성이 있는 농수산물 수매, 수입, 비축관리	농산물 10개, 수산물 8개 품목 김, 간미역, 마른오징어, 냉동오징어, 냉동고등어, 냉동조기, 냉동명태, 냉동갈치
수매지원	- 출하기에 생산자 단체 및 저장·가공·수출업체 등에 농수산물 수매자금 용자지원 - 필요한시기에 방출, 가공용 사용, 수출(가공수출포함)	· 저장용 : 수산물 · 가공용 : 품목불특정 · 수출용 : 수출용
우수농수산물지원사업	- 수출촉진을 위해 수출유망품목의 원료구입 및 포장수송 등 수출부대비용 용자지원	수출유망 우수농수산물

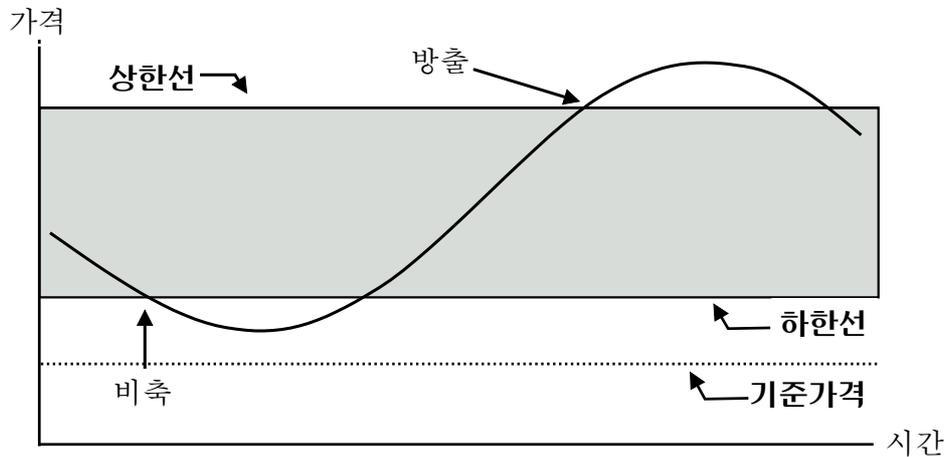
수산물의 수매비축사업은 “개정농안법 제13조(비축사업 등)”에 근거하여 “농수산물의 성출하기에 정부수매를 실시하여 산지가격을 지지함으로써 농어가 소득증대에 기여하며, 수매비축물량은 시장가격동향에 따라 탄력적으로 방출함으로써 소비자가격을 안정시키는 등 생산자와 소비자를 동시에 보호하고 나아가 국민생활의 안정도모”를 위한 것이다.

이러한 수매비축사업에 있어서 핵심이 되는 것은 『수산물 가격안정대

(價格安定帶)이다. 1979년에 농림수산부에 의해 설정되어 실시되고 있는 가격안정대는, 가격의 상·하한선을 정하여 하한선 이하로 떨어지면 수매 비축하고, 상한선을 넘으면 비축물량을 방출하게 된다. 이러한 방법을 통해 수산물의 가격을 상·하한선의 범위 내에서 안정시키고자 하는 정책이며, 최저가격정책과 완충재고 정책을 절충한 성격을 띄고 있다.(<그림 2-1> 참조)

<그림 2-1>

수산물의 가격안정대



자료 : 허신행, “농산물가격정책Model”, 1979.

그러나 실질적으로는 이러한 가격의 상·하한선이 정확히 계측되어 실시되고 있지는 못하며, 일정시기 즉 생산이 집중되는 시기(성출하기)에 비축하고 소비가 집중되는 시기(성수기)에 방출하는 경우가 대부분이다. 또한 비축물량이 그리 많지 않으므로 최저가격에 대한 지지와 최고가격에 대한 조절이 사실상 힘들므로 최저가격정책의 성격보다는 완충재고정책의 성격이 강하다. 이러한 가격안정대는 소비자보호라는 측면에서 가격상한선을 정하고, 재생산기반 확대조성을 위한 생산자보호라는 측면에서 하한선을 정한다. 이를 정할 때는 ① 저장·보관을 감안한 연중 평균 변동폭과 ② 생산의 풍흉을 고려한 가격변동폭을 감안하여야 한다.

1979년에 농림수산부에 의해 설정된 가격안정대는 농수산물 18개 품목

을 대상으로 하였으며, 이중 수산물은 조기, 갈치, 고등어, 물오징어 등 선어류 5종과 건멸치, 건오징어, 건명태, 김의 건어류 4종으로 총 9개 품목에 대해 실시되었다. 이후 선어류는 저장과 보관문제로 제외되고 냉동 수산물과 건어류 만이 대상이 되어, 2001년 현재 김, 미역, 마른오징어, 냉동오징어, 냉동고등어, 냉동조기, 냉동명태, 냉동갈치의 8개 품목을 수매비축품목으로 하여 사업이 시행되고 있다. 1979년의 경우 수매비축품목으로 선정된 9개 품목은 한국은행이 조사하는 도매물가 조사대상 10개 품목에 해당되며, 이중 미역만이 제외되었으나 1982년부터 포함되었다.

이러한 수산물수매비축사업의 사업시행방법을 살펴보면 다음의 <그림 2-2>와 같다. 사업지원기관(해양수산부)의 해당 국이 당해 연도의 기금운용계획에 따라 수매사업지침(수매품목관련사항, 수매가 결정기준, 수매요령 등)을 수립하여 수매개시 40일 전에 시·도, 수협중앙회 및 수산물품질검사원에 시달함과 동시에 농안기금 관리부서인 농림부의 농산물유통국에 예산을 요구하며, 배정된 예산은 농수산물 유통공사에 배정된다.

미역의 수매비축은 사업실시기관인 농수산물유통공사가 수매세부계획(수매물량, 수매가격, 수매기간, 수매규격, 수매대금지급방식, 수매품 운송 및 인수 등)을 수립·시행하며, 각 지사, 수협, 수산물품질검사원에 자금전도를 함과 동시에 이를 시달·통보한다. 또한 지역별 인수창고, 창고별 1일 인수 가능량을 확정하여 수매개시 전에 수산물품질검사원과 수협중앙회에 통보한다.

수협중앙회는 농수산물유통공사로부터 전도 받은 자금을 의거하여 단위조합별로 수매물량을 배정·시달하고 이를 사업지원기관, 검사원, 공사에 보고 또는 통보하고, 공사가 통보한 지역별 인수창고를 당해 조합에 통보한다. 수매사업이 완료되면 수매 종료일로부터 20일 이내에 수협은 공사에 당해 수매품목에 대하여 “농수산물가격안정 및 유통개선사업실시요령”의 수매사업 제경비 지급기준에 의거 정산을 요구하고 공사는 동요구일로부터 10일 이내에 이를 정산·확정하여 수협중앙회에 통지하고 사업지원기관에 보고한다.

<그림 2-2> 수산물의 수매비축 체계도



자료 : 농수산물 유통공사

수매방식은 정해진 당해연도의 비축물량을 생산비율로 나누어 각 해당 단위수협이 어업자들에게서 수매하게 되는데 미역의 경우 수매가격은 산지의 가공용 원초가격보다 약간 높게 책정된다.

보통 수매되는 수산물의 품질검사는 수산물품질검사원에서 담당하고, 개별어업자들의 수매물량은 양식수산물의 경우 양식면적별로 나누어 합격품에 한해 수매된다. 그러나 이 경우 각 어업자들에게서 수매하는 비축 물량의 품질이 반드시 일정한 것이 아니어서 품질의 균일성이 떨어지게 된다. 이것이 수매가격과 판매가격과의 차이를 발생시키는 원인의 하나이다.

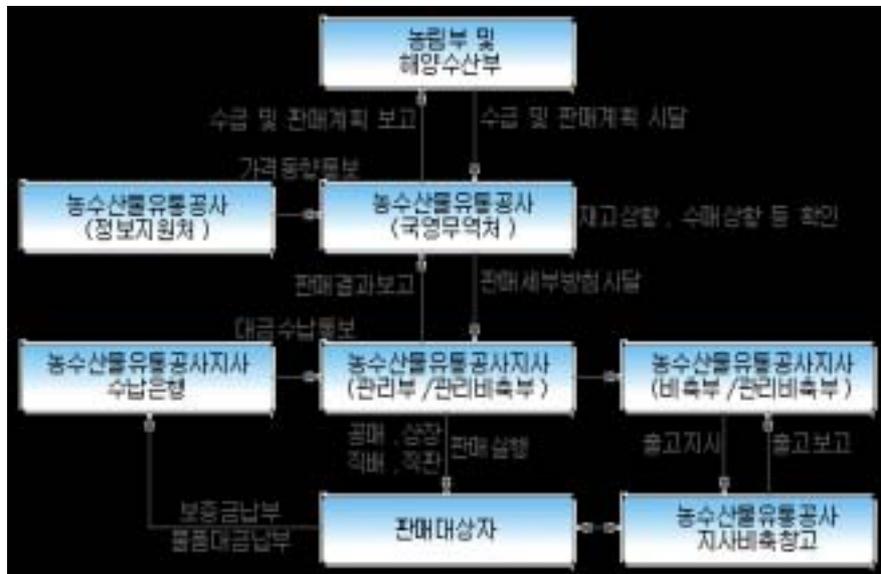
비축수산물의 판매방법은 <표 2-3>과 같다. 비축수산물의 판매방법은 원래 공매, 상장, 직배, 직판의 4가지 형태가 있으나, 수산물의 경우는 공매를 제외한 3가지의 방법만이 시행되고 있고, 실제로는 도매시장 상장에 의한 판매방법이 보편적이다.

<표 2-3> 비축 수산물의 판매방법

구분	상 장	직 배	직 관
판매 대상자	상장판매약정을 체결한 법정도매시장(수협공판장 포함)의 중도매인 및 매매참가인	<ul style="list-style-type: none"> □ 수산물 대량 실수요업체 □ 수협 계통판매점 □ 정부지정슈퍼 등 대량판매조직 □ 실수요 공공기관 또는 공익단체 □ 기타 공사의 사장이 필요하다고 인정하는 자 	일반소비자
판매 방법	도매시장으로부터 응찰 내역을 받아 예정 가격을 감안하여 응찰자를 대상으로 낙찰자를 결정	품목별 수급상황, 가격동향, 재고량 등을 감안하여 시기, 물량, 대상자를 결정 시행	지사 창구에서 직접 판매 또는 순회 판매

자료 : 농수산물유통공사

<그림 2-3> 수매비축 수산물의 판매체계도



자료 : 농수산물유통공사

비축된 수산물의 판매는 농수산물유통공사 국영무역처에서 사업지원기관에 대한 대상품목의 수급상황, 가격동향, 재고량, 품질상태, 보관여건 등을 종합 검토하여 판매시행계획(판매수량, 시기, 조건, 방법, 대상자 등)을 수립·보고하여 판매에 대한 방침을 시달 받는다. 농수산물유통공사는 비축수산물의 판매를 위한 사업시행계획이 수립되면 판매실시에 필요한 ① 품목별 판매 방법, 수량, 일자, 1회 판매한도량, 조건 등을 정하고, ② 비축농수산물 판매방법 등과 같은 세부사항을 정하여 지사에 시달한다. 그리고 사업시행계획이 수립되면, 이에 따라 판매품목, 시행일자, 판매대상 또는 자격, 판매방법, 기타 조건 등을 일간신문 등에 게시공고하고, 세부 판매시행계획에 따라 각 지사별로 사업을 실시하며, 사업실시 후 각 지사장은 매월 말 기준 판매실적을 본사에 보고한다(<그림 2-3> 참조).

이외에 수산물의 가격안정정책으로 수입비축사업과 민간수매자금이 있다. 수입비축은 농수산물유통공사가 수행하는 사업으로서 부족한 수산물을 수입후 비축(수입후 가공비축 포함)하여 이를 판매·처분함으로써 수산물의 수급과 가격안정을 기하는 것이다. 수입비축의 운영사항은 다음과 같다. 농안사업 지원기관(해양수산부)에서 수입계획을 시달하고 판매처에서 수급 검토를 하여 농수산물유통공사에 도입을 의뢰한 후 예산배정을 확정 받는다. 배정된 예산과 해당부처의 수입방침에 따라 사업수행 기관인 농수산물 유통공사는 구매대책(구매방법, 입찰수량 및 방법, 구매규격 등)을 수립하여 구매입찰을 공고하고 국내 수입업자와 입찰계약을 체결하여 수입업자를 결정한다.

그리고 입찰계약에 따라 농수산물유통공사는 해외공급업자와 국내계약자간에 오퍼제시와 낙찰통보가 완료되면 신용장 개설을 통하여 물품을 선적받게 된다. 선적사항(선박명, 출항 및 도착예정일자)을 확인하고 관할 지사, 비축관리처, 판매처에 도입예정사항을 통보하고, 물품준비상황에 따라 선적전 품위(品位)확인 출장 등의 조치 후 검정회사에 검정의뢰를 하게 된다. 검역완료 후 통관서류와 개설은행에서 발급받은 신용장을 관할지사에 발송과 함께 대금지급이 이루어지고 수입이 완료되며, 이를 판매하게 된다.

<표 2-4> 농안기금 민간수매지원사업의 영역별 세부사항

구 분	저장용	가공용	수출용
사업목적	수산물 수매자금 용자 또는 대출을 통해 성출하기에 수산물을 수매토록 하여 필요한 시기에 방출케 함	수출품목 육성, 수출작목 및 수산물 생산의 안정성 도모, 수출자금 지원	정부지원 및 일반 수산물 가공업체 자금 지원. 성출하기 수산물 수급 및 가격안정과 수산물가공업체의 경영활성화·경쟁력 제고
지원대상	수산업법에 의한 냉동·냉장업 등록필 업체 및 동시시설을 임차하여 안정적으로 운영하는 사업자와 한국냉장(주), 수협중앙회 및 지구별 또는 업종별 수협을 대상으로 냉동보관(12개 품목) 수매보관(18개 품목) 사료용 어류 등	대외무역법에 의거 무역업을 등록 또는 신고한 업체, 수산업법 혹은 식품위생법에 신고를 한 업체와 해조류 가공시설을 운영하고 있는 업체로서 대외무역법에 의한 무역업에 등록 또는 신고를 필한 업체를 대상으로 냉동 수산물, 활선어·패류, 수산통조림, 해조류	식품위생법 등록 가공업체 또는 수협, 전통식품품질인증 업체, 수산업법에 의한 가공업체, 염장미역 가공시설업체, 정부자금 지원 받는 어촌계, 업종별 수협, 어업인후계자법인, 영어조합법인, 일반업체를 대상으로 통조림 가공, 연제품가공, 조미·염장품가공, 냉동품가공, 산지가공 등
지원조건	연리 5%에서 8%로 1년 단위로 내동보관은 30억을 기타사업은 15억을 한도로 함. 단, 사업별 지원금액의 100분의 125이상 사업의무 부담을 지게 됨. ※사업별로 일반을 제외하고는 모두 연리 5%적용		
지원 대상자 선정방식	□공정성, 효율성의 논리하에 직접 사업자를 선정하거나, 추천기관 통하여 추천을 받을 수도 있음 □사업자의 선정에 있어서 기존·신규간, 회원·비회원간의 차별이 있어서는 안됨 단, 저장 및 가공시설능력과 과거 사업실적 등을 감안하여 지원액 결정		좌동, 단, 자금 신청서를 기준으로 가공원료의 부류별 회전율을 감안하여 대상업체와 지원규모를 결정함
사업 수행기관	농수산물유통공사 및 수협중앙회		

다음으로 민간에 대한 수매지원사업은 농수산물의 수급 및 가격안정을 위하여 농수산물의 저장·가공시설을 운영하는 자(생산자 단체 포함) 또는 농수산물을 수출하는 자(수출목적으로 저장·가공하는 자와 생산자 단체 포함)를 대상으로 한다. 이들에게 농안기금을 용자하여 농수산물을 수매토록 한 후 필요한 시기에 방출하거나 가공용으로 사용 또는 수출

(가공수출 포함)하게 하는 사업으로서 농수산물의 안정적 수급과 가격안정을 목적으로 하고 있다(<표 2-4> 참조). 구매지원 사업 영역은 크게 저장용, 가공용, 수출용으로 구분해 지원하고 있다.

4. 농산물의 생산조정정책

1) 생산조정 정책의 필요성

우리나라에서는 수산물에 대한 생산조정정책이 시행되고 있지 않고, 외국에서 시행되고 있는 바도 없다. 물론 TAC도 하나의 생산조정으로 볼 수 있지만, 이 경우 생산조정이라기 보다는 자원관리의 의미가 강하므로 달성하고자 하는 목표가 다르다. 따라서 농산물 가격안정지정정책의 하나인 생산조정(Production Adjustment)을 주요국의 사례를 통해 살펴보고자 한다.

생산조정정책은 식부면적이나 생산량의 할당 등과 같은 수확이전 단계에 한정하는 협의의 개념뿐만 아니라 판매량의 할당, 산지폐기 등과 같은 출하단계의 조치까지도 포함하는 개념이다. 농산물 생산조정은 시행주체의 개입정도에 따라 직접적이고 강제적인 방법과 간접적이고 소극적인 방법으로 구분되기도 한다. 직접적 생산조정은 식부면적 할당, 생산량 내지 판매량의 할당, 종자공급통제 등이며, 간접적 생산조정은 예시가격제, 유통예고제, 재배면적 신고제 등이다. 농산물은 생산 특성상 수확량의 불안정 요인이 상존하고 있으며, 농산물 수요의 비탄력성으로 수확량이 약간만 증감되어도 가격은 큰 폭으로 변동한다. 재배면적이 일정하더라도 생육과정의 기상여건에 따라 생산의 변동이 심하고, 재배 의사결정과 수확시점까지 수개월 이상의 시차(time lag)가 존재하게 된다.

농산물 가격의 급격한 변동은 물가불안을 불러일으켜 결국 국민경제의 안정을 해치고, 생산자에게도 불리하게 작용하기 때문에 생산자와 소비자 모두의 후생증진과 자원의 합리적인 배분을 위해서는 농산물의 가격안정이 중요하게 된다. 특히 재배품목의 제약으로 생산의 집중과 부족현상이 되풀이되고 있는 우리나라 양념채소류와 엽·근채류의 경우 생산의 불안정에다 유통구조의 낙후성까지 겹쳐 가격 폭등락을 거듭하는 등 수급불

균형의 충격이 가중됨에 따라 수확량과 유통량을 안정화시키는 효과적인 생산조정정책의 도입이 필요하게 되는 것이다.

2) 주요국의 생산조정 정책

현재 각국에서 시행되고 있는 생산조정정책으로 대표적인 것은 미국의 유통명령제(MO : Marketing Order)와 영국의 마케팅보드(MB : Marketing Board), 캐나다의 공급관리제도, 일본의 공급안정기금제도 등이 있다. 서구와 일본의 생산조정정책은 그 규제방식에서 차이를 살펴볼 수가 있는데, 서구의 농산물 생산조정정책은 생산자와 유통업자의 자율적인 합의와 참여를 바탕으로 생산량과 판매량을 직접 규제하는 것이다. 그러나 영세 소농구조로 재배작목의 변동이 빈번한 일본의 경우에는, 서구와 같은 자율 규제방식의 생산조정정책 대신에 참여농가에 대한 가격안정지지를 통해 소득 안정화를 도모함으로써 해당품목의 재배면적 또는 출하량 변동 요인을 최소화하여 간접적인 생산조정 정책이라는 특징을 갖는다.

서구에서 이러한 직접 규제방식의 생산조정이 가능하게 된 배경에는 50~100ha의 대규모 전업농 체제와 높은 참여의식 이외에도 제도시행을 위한 법적 제도적 장치와 통제 가능한 유통거점의 확보가 있다. 즉, 대규모 전업농들은 이해관계에 있어 동질성을 가지고 있으므로 구성원간 합의도출이 용이하였다는 점과, 유통거점을 통해 생산 및 출하조정의 이행 여부를 점검할 수 있었다는 점이다. 또한 결정사항의 이행 및 위반자 제재를 위한 공권력 발동이 가능한 법적 제도적 장치가 정비되어 있었다는 것을 들 수 있다.

그러나 1990년대 들어서는 시장개방의 확대에 따른 농산물 생산조정정책의 의의와 효과가 제약받음으로서 서구의 자율 규제방식의 생산조정정책은 퇴조경향을 보이게 되었다. 또한 이를 추진하던 자율단체는 자조금 조성을 통해 판매, 홍보, 조사 등을 수행하는 순수 생산자단체로 전환되었다. 영연방 국가의 각종 마케팅 보드가 해체되거나 협회 결성을 통해 전환되고, 미국의 유통명령제에 의한 생산 및 유통 규제 활동이 축소된 것이 그 좋은 예이다.

일본의 생산조정정책은 사업추진은 전국채소공급안정기금과 현(縣)단위

채소수급안정기구와 같은 별도의 법인이 전담하고, 농협은 출하단체의 역할을 수행하는 것이다. 이처럼 일본이 공급안정기금제도와 같은 간접적인 생산조정정책을 도입하게 된 배경으로 다음과 같은 요인을 들 수 있다.

즉, 우리나라와 같이 품목변동이 심하고 합의도출이 어려운 영세소농구조, 생산물위주의 유통구조로 통제거점의 확보 곤란, 정부의 막대한 재정 지원으로 기금 조성, 참여자로 한정된 가격지지로 무임승차 문제를 해결하는 것 등이다.

<표 2-5> **각국의 생산조정 정책 비교**

구분	미국	캐나다	일본
제도	유통명령제	농산물공급관리제도	채소공급안정기금제도
시행주체	별도의 협의기구 (Order Committee)	별도의 협의기구 (Marketing Agency)	별도법인 (야채공급안정기금 및 縣단위 수급조정기구)
시행근거	농산물유통협정법 (AMAA)	연방 및 지방정부간 농산물 유통협약 (Marketing Agreement)	야채생산출하안정법
정책수단	합의에 의한 자율적 생산 출하조정으로 가격안정 도모		출하(시장, 시기, 포장규격, 출하방법, 시장격리 등) 조건 이행 농가에 가격보전 으로 출하량 안정화 도모
참 여 자	생산농가 및 유통·가공업자		생산농가, 출하단체
정부역할	산지 및 시장조사 시행여부의 심사 시행강제력의 발동	협약 가이드라인 제정 및 협약이행 감독	소요예산의 국고보조 (80~82.5%)
생산자 단체의 역할	오더의 이행 MO위원회 참여	협약의 이행 시행주체의 의결참여	별도법인에 출자등록 출하단체로서 공동출하 이행 기금분담(17.5~20%)

자료 ; 김상국, 선진국의 농산물 생산조정, 1999

이하에서는 주요국의 생산조정정책의 내용과 그 변화를 살펴보도록 한다.

3) 미국의 유통명령제

미국의 유통명령제는 1937년의 농산물 유통협약법(AMAA : Agricultural Marketing Agreement Act)을 근거로 미 국회의 승인하에 시행되는 제도로, 농업 생산자 개인이 해결할 수 없는 유통문제를 공동으로 대처함으로써 생산자와 소비자, 유통인 모두의 이익을 보호하는 데 목적이 있다. 여기에는 생산자뿐만 아니라 유통인, 소비자 대표까지도 함께 참여하며, 참여자의 합의를 전제로 위원회와 실행조직을 구성한 후, 정부의 공권력을 위임받아 출하농산물의 등급과 물량 등을 규제한다. 이 경우 위반시 벌금부과, 실행 등의 처벌이 가능하도록 법적으로 정해져 있다. 즉, 미국의 유통명령제는 대규모 전업농가와 유통인들이 자율적인 생산 및 출하규제에 참여하고, 정부는 이의 실행을 위해 공권력을 행사하는 합의형 생산조정 정책이다. 이러한 미국의 유통명령 조직 현황을 보면, 1998년의 청과물의 경우에는 36개 품목의 유통명령이 조직 운영되고 있다. 축산물의 경우에는 11개의 우유 유통명령이 조직되어 있지만, 생산조정 보다는 공동계산을 통한 가격안정지가 주목적이다¹⁴⁾.

미국 유통명령의 시행은 <표 2-6>에서 보는 바와 같이 ① 제안 ⇒ ② 공청회 개최 ⇒ ③ 농무부의 결정 ⇒ ④ 농민투표 ⇒ ⑤ 유통명령 관리위원회의 구성과 같은 절차를 거쳐 시행된다. 이 과정에서 최종결정은 미국 농무부가 하게 되지만, 결정되기까지 이해관계자들의 추진위원회에 의한 제안과 여론 형성, 공청회를 통한 의견수렴, 농민투표를 통한 농무부 결정의 검증을 거치게 된다. 이 제도는 이해관계자들의 합의에 의한 자율적 생산 출하조정으로 가격안정을 도모하는 것이 주된 내용이므로 이러한 합의와 검증과정을 거치게 되는 것이다. 시행에 있어서도 생산농민과 유통업자의 추천을 받아 농무장관이 임명하는 10~20명의 위원으로 구성된 유통명령 관리위원회가 구성된다. 이 위원회는 농무장관의 대리인으로서 유통명령의 시행에 따른 주요 사항을 관리 집행하고 농무장관에 대한 보고업무를 담당하며, 매년 수확·출하기 이전에 당해연도의 유통대책을

14) www.ams.usda.gov, MO and Agreement Committee and Managers

농무장관에게 보고하고 발동할 규제조치에 대해 동의를 요청한다.

<표 2-6>

미국 유통명령의 시행체계

시행요건 및 절차	내용
① 제안(Proposal)	-생산자와 유통업자 등 이해관계자 대표 추진위원회 구성 -해당지역 유통문제 해결을 위한 MO발동 여론 형성
② 공청회 개최	-MO의 범위 및 방법 검토 후 공청회 개최를 청원하는 최종 제안서를 농무부 장관에게 제출
	-현지 이해 관계자들의 MO 발동 찬반 여부 확인하기 위해 농무부 장관은 현지 공청회를 개최
	-공청회 개최일 15일 이전에 개최사실을 관보에 게재하고 현지의 모든 이해 관계자에게 개최사실을 우편으로 통보
	-농무부 장관이 임명한 현지 법률심판관 주재로 MO 추진위원회에서 제안설명을 한 뒤 찬반 토론을 진행
③ 농무부 결정 (Secretary's Decision)	-공청회 이후 일정기간내에 이해 관계자들의 의견서를 제출 받아 종합하여 잠정결정(Recommended Decision)내림 -잠정결정 내용은 관보와 언론에 게재
	-잠정결정후 일정기간동안 이의신청을 접수 검토한 뒤, 농무장관은 MO 시행여부를 최종결정
④ 농민투표 (Referendum)	-법령에 의한 강제사항은 아니나, 농무부는 관행상 MO의 시행에 관한 농무부 최종 결정을 현지의 농민투표에 회부 -경우에 따라서 유통업자도 포함
	-해당지역, 해당품목 생산자 찬반투표 결과, 생산농가 ⅔ 이상(또는 생산량의 ⅔ 이상 해당하는 농가) 찬성 가결
⑤ 시행	-MO의 시행기간은 보통 24개월
	-시행 도중이라도 농무장관 직권이나 생산농가 ⅓(또는 생산량의 ⅓ 해당 농가)의 찬성으로 소멸시킬 수 있음
⑥ MO관리위원회 구성	-농무장관의 대리인으로서 MO 시행에 따른 주요 사항을 관리 집행하고 농무장관에 대한 보고업무를 담당
	-생산농민과 유통업자의 추천을 받아 농무장관이 임명하는 10~20명의 위원으로 구성
	-매년 수확·출하기 이전에 당해연도의 유통대책을 농무장관에게 보고하고 발동할 규제조치에 대해 동의를 요청
	-MO 집행 실무추진을 위해 약간명(4~5명, 많게는 수십명)의 정규직원을 두고, 출하기에 임시직원도 고용

따라서 정부는 직접적으로 유통명령에 관여하기보다는 이해관계자들의 합의에 의해 시작된 유통명령을 간접적으로 지원하는 체제를 가지고 있고, 이를 조정해주는 이해조정자의 역할을 하고 있다고 볼 수 있다.

이러한 유통명령은 다음의 <표 2-7>과 같은 활동을 하게 되는데, 여기에는 품질규제와 물량규제, 유통지원·조성의 3가지 영역이 있다. 이는 유통명령이 단순한 생산조정만을 의미하는 것이 아니라 출하전과 출하후의 관리 즉, 유통 및 품질에 대한 내용도 함께 포함되는 종합적인 가격정책이기 때문이다.

<표 2-7>

미국 유통명령의 집행내용

구분	집행내용
품질규제 (Quality Regulation)	최저등급 및 크기(Minimum Grade and Size)
물량규제 (Quantity Regulation)	생산자 할당(Producer Allotment) 시장배정(Market Allocation) 출하유보(Reserve Pools) 유통업자 할당(Handler Prorates) 출하휴일 지정(Shipping Holidays)
유통지원·구성 (Market Support Activities)	포장기준(Pack and Container Standard) 조사연구·시장정보(R&D, Market Information) 관측·홍보(Promotion and Advertising)

유통명령은 그 시행에 대한 정부의 직접적인 재정지원은 없고, 정부 고유의 기능수행을 위한 행정비용만 지출한다. 즉, 주요 행정비용으로서 조사 및 각종 출장비, 우편통신료 등만 정부가 부담한다. 유통명령집행 및 위원회 운영비용은 취급물량에 비례해 유통업자에게 부과하는 부과금으로 충당되며, 예산집행 결과는 매년 공인회계사 감사가 의무화되어 있다.

이와 같은 유통명령은 1937년 이후 다양한 유통명령이 조직되어 생산자와 유통인들의 자율적인 규제에 의해 생산과 출하량을 조절하고 유통합리화를 도모함으로써 농산물 유통개선과 소득안정의 효과를 거두었다. 그러나 유통명령의 물량통제는 비록 자율적인 합의를 전제로 하지만 일단 시행되면 해당품목 생산자 또는 유통업자 전체에 대한 구속력을 위임

받으므로 자유를 보장하는 헌법정신에 위배된다는 비판이 제기되었다.

특히 생산자할당(Producer Allotment)방식의 물량통제는 기존 참여자의 기득권을 유지시켜주는 반면 신규진출을 제약하는 폐단을 낳는다는 비난이 있고, 취급업자할당(Handler Prorates)방식으로 물량을 통제할 경우 유통업자간 이해 대립이 나타났다.

최근 들어 유통명령은 직·간접적인 생산조정보다는 품질관리와 연구개발을 통해 해당지역 품목의 판매를 촉진하는데 주력하는 등 변화를 보이고 있다.

4) 영국의 마케팅보드

영국과 영연방 국가들에서 시행되고 있는 마케팅보드(Marketing Board)는 1931년에 제정된 농산물 판매법(Agricultural Marketing Act)을 근거로 정부로부터 법적 권한을 위임받아 농산물 생산조정과 유통물량조정을 전담하는 기구이다. 마케팅 보드는 1920년대의 세계적인 경기불황과 해외 덤핑 농산물의 수입증가에 따른 농산물가격 폭락으로 인해 정부의 농업정책 기조가 자유방임주의(laissez-fair)에서 보호주의로 전환된 것이 그 설립 배경으로, 정부의 간접적 개입을 통해 농산물의 생산 및 유통량을 통제하고자 하는 것이다. 마케팅 보드는 영국의회와 생산자 일정 수 이상의 승인을 받아 법제화된 판매계획(Marketing Scheme)에 따라 생산자의 농산물 유통을 통제하는 실무를 관장한다.

생산자들의 자발적인 발의나 정부발의에 의해 제안된 판매계획(Marketing Scheme)이 의회에서 통과되면, 장관의 훈령에 의해 임시 마케팅 보드를 구성한다. 임시 마케팅 보드는 해당 농산물의 생산자를 등록시키고, 이들을 대상으로 판매계획의 실시여부에 대한 투표를 실시하고, 등록 생산자의 과반수 참여 및 참가자의 2/3가 찬성하거나, 생산량 비중이 총생산량의 2/3 이상일 경우 판매계획을 발효한다. 집행 구성원은 생산자대표와 정부가 임명하는 소비자, 학계 등의 대표로 구성되며, 통제 대상 품목의 생산 및 판매에 대한 독점력을 행사하고 이를 위반하는 자에 대해 법원이 정한 벌금을 부과하게 된다. 마케팅 보드의 권한은 판매량 통제와 생산량 통제의 두 가지가 있다. 먼저 판매량 통제는 해당 품목의 판매자격을

등록자와 등록면제자로 제한하고, 생산물은 마케팅보드에만 판매 가능(판매기능이 없는 일부 보드는 판매처를 지정)하도록 하는 것이다. 다음으로 생산량 통제는 등록 농가에게 재배면적을 할당하여 생산량을 제한하는 것으로, 무자격 생산자가 법을 위반하여 판매행위를 했을 경우에도 벌금 등의 제재가 가능하다.

1980년대까지 활동하던 주요 마케팅보드로는 우유, 감자, 양모, 호프 등의 4개 품목이 있다. 각 마케팅보드의 주요내용을 살펴보면, 호프마케팅 보드는 판매할당제(Sales Quota System)를 실시하였으며, 감자마케팅 보드는 식부면적 할당 및 선별기를 활용한 유통물량 통제를 실시하였다. 우유 마케팅 보드와 양모마케팅 보드는 표준물량에 대한 보증가격제를 실시하였다. 일정 가격수준으로 직접 감자를 매입하는 가격지지사업을 추진하던 감자 마케팅 보드는 정부의 재정지원에도 불구하고 수매기금의 고갈로 결국 도산하였다. 영국의 마케팅 보드는 제2차 세계대전을 겪으면서 영국의 농산물 수급안정에 크게 기여하면서, 이후 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등의 영연방 국가에 마케팅 보드가 확산되는 계기가 되었다. 그러나 1992년의 EU의 공동농업정책(CAP : Common Agricultural Policy) 개혁과 UR 농산물협상 등으로 마케팅 보드 조직이 급격히 쇠퇴하게 된다. 즉, CAP의 개혁으로 농업정책의 틀이 EU 역내국가 전체로 확대되었으며, 자유무역 확대로 생산조정 필요성 및 효과가 반감되었기 때문이다. 그 결과, 최근 들어 다수의 마케팅 보드 조직이 해체되어 해당품목의 판매 또는 판매 지원 조직으로 전환되었다. 감자보드가 해체되고 시장조사, 기술개발, 판촉, 연구개발비 지원 등의 기능을 수행하는 자조금제도 기구인 영국감자 협의회(The British Potato Council)가 출범하였으며, 호프 보드는 1987년 전영 호프협회(The National Hop Association of England)와 호프 생산자그룹으로 분리되었다.

5) 캐나다의 농산물 공급관리제도

캐나다의 농산물 생산조정정책은 영국의 영향을 받아 마케팅 보드를 중심으로 추진되었다. 1935년에 출범한 캐나다소맥보드(The Canadian Wheat Board)가 가장 대표적인 것으로 현재 세계 최대의 소맥 판매기관으로 발

전하였다. 캐나다소맥보드(CWB) 설립 이전에 무조건 수탁과 공동계산방식의 협동조합을 설립하여 생산조정사업을 추진한 바 있으나 국제가격의 지속적 하락으로 인한 기금고갈로 파산하게 된 경위가 있어 그 대안으로 영국의 마케팅보드가 받아들여졌다. 캐나다소맥보드는 생산자 소득증대와 수출증대에 많은 기여를 해왔는데, 그 배경에는 캐나다소맥보드법(CWB Act)과 같은 법적 뒷받침으로 사업독점권을 행사하거나, 생산자할당제(Producer Quota System) 등의 강력한 규제권을 발동한 동시에 이중가격제, 선급금제도 등의 참여 유인책을 제공하였다는 측면이 있다. 또한 곡물저장시설(Country Elevator)과 운송수단 등의 통제거점을 확보한 것도 캐나다소맥보드가 성공한 발판이 되었다.

그러나 최근 들어 캐나다소맥보드는 수출 및 판매 전담기관으로 기능과 역할이 축소되고 있다. 그것은 1990년대의 북미자유무역협정(NAFTA)과 WTO체제의 출범 등으로 인한 시장개방화로 생산조정 효과의 제약되고, 수출보조금의 지급도 줄어들었기 때문이다. 현재는 캐나다의 소맥수출 독점권을 확보하여 국제적인 가격협상과 곡물저장, 참여농가에 대한 선도금 지원 사업 등을 수행하는 판매협동조합의 역할을 수행하고 있다. 이러한 마케팅보드제도를 배경으로 캐나다는 1972년부터 축산물을 중심으로 한 농산물 공급관리제도(Agricultural Supply Management System)를 도입하였다. 이 제도는 생산농민에게는 적정 수취가격을, 소비자에게는 적정 지불가격을 실현시켜 주기 위하여 특정 농산물의 생산을 통제하는 것을 내용으로 하고 있다.

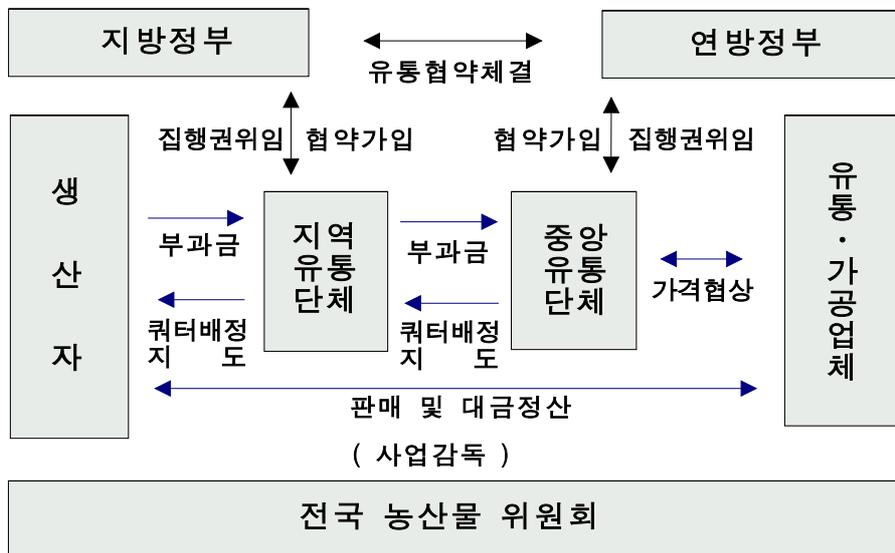
축산물의 경우, 1999년 현재 전국 농산물 위원회(National Farm Products Council)를 정점으로 4개의 중앙단위 유통단체(National Agency)와 100여개 이상의 지방단위 유통단체(Marketing Board)가 공급관리사업을 추진하고 있다. 참여농민은 대개 품목별 마케팅보드(Marketing Board)의 회원으로 사업시행 유통기관의 교섭력 강화를 통해 판로확보의 애로를 해소하고 적정 가격을 실현하는데, 판매가격은 사업시행 유통기관이 대표해서 구매업자와 협상하게 된다.

각 사업주체별 사업의 내용을 보면, 중앙단위 유통단체는 연방정부와 지방정부간에 각 주체의 역할을 명시한 유통협약¹⁵⁾에 참여여부를 결정하

15) 마케팅 오더(Marketing Order)와 유통협약(Marketing Agreement)의 차이 : 사업추진

고, 생산량 설정 및 쿼터 배분, 관측활동, 부과금 조성, 유통인 면허 발급 관리 등의 업무를 수행한다. 연방 및 지방정부는 농산물 유통협약의 제정 및 시행 가이드라인 설정, 협약의 이행 감독을 담당하게 되며, 지역단위 유통단체는 신시장 개발, 제품 품질관리 및 검사, 신기술 및 경영기법 개발 보급, 농가에 대한 쿼터 배정 등의 역할을 수행하게 된다.

<그림 2-4> 캐나다 농산물 공급관리제도의 추진체계



유통단체의 설립은 농민들이 운영목적과 출범조건 등의 형식요건을 갖춘 제안서를 전국 농산물위원회(NFPA)에 제출함으로써 신청할 수 있고, 여기에는 중앙단위 또는 지역단위의 유통단체가 있다. 전국 농산물위원회는 이 제안서를 근거로 공청회를 개최하여 생산자 다수의 지지를 확인한 후, 농업 및 식품부 장관에게 단체 설립을 추천한다. 장관이 단체의 설립에 동의할 경우, 내각 훈령으로 의회에 단체설립의 승인을 요청하며, 연방정부 규정인 내각 훈령에는 설립되는 유통단체에 위임되는 법적 권한

목적과 활동측면에서는 MO와 MA의 양 제도가 동일하나, MO의 경우 지역내 생산자와 유통인, 업체들이 모두 참여하는 제도이지만 MA는 정부와의 협약에 서명한 유통인들만 참여하는 제도이다.

과 공급관리사업 조건 등이 명시되어 있다.

다음으로 사업의 시행과정을 살펴보면, 먼저 중앙단위 유통단체는 산업 대표 회원의 컨설팅을 받아 수요에 맞는 적정 생산량을 결정하고, 사업에 참여하는 지역단위 유통단체별로 출하량(quota)을 할당한다. 중앙에서 배정 받은 물량을 바탕으로 지역단위 유통단체(Marketing Board)는 개별 참여농가별로 이를 재할당하며, 각 참여 농가는 할당받은 물량을 가입 유통 기관과 업체간에 미리 협의한 가격으로 업체(processor, grader 등)에 판매하는 과정을 거친다. 이때 참여농가는 판매물량을 기준으로 한 부과금(levy)을 납부하여 중앙단위 및 지역단위 유통기관의 운영비용으로 충당하게 된다. 전국 농산물 위원회(National Farm Products Council)는 이 사업에 참여하고 있는 이해당사자 모두의 이익을 위해 협약사항이 제대로 이행되고 있는지 감독하는 역할을 하게 된다.

6) 일본의 채소공급안정기금제도

일본은 1966년에 제정된 채소생산출하안정법을 근거로 채소생산출하안정기금과 채소가격안정기금을 통합하여 1976년 10월 채소공급안정기금(野菜供給安定基金)을 설립하였다. 이 기금은 국가와 지방정부의 보조금과 농협 등의 등록출하단체가 납부한 부담금을 재원으로 사업참여 농가에 대한 가격차 보전 및 수급조절 지원사업을 하고 있다¹⁶⁾. 이러한 채소공급안정기금의 주요 기능은 등록출하단체를 통한 지정채소 생산자 교부금 지급, 지방단위 채소가격안정법인의 특정채소 가격차 보전사업 지원, 중요채소 긴급수급조정사업에 대한 자금지원, 농협 등의 가공용 토마토 생산안정대책사업 지원이 있다. 또한 양파, 양배추 등의 매입, 보관 및 판매, 농산물 보관, 저장시설의 설치 및 관리, 채소류 표준규격의 보급 및 소비자 정보 제공, 단경기 대책 등의 긴급수급조정 업무 등도 그 기능으로 하고 있다.

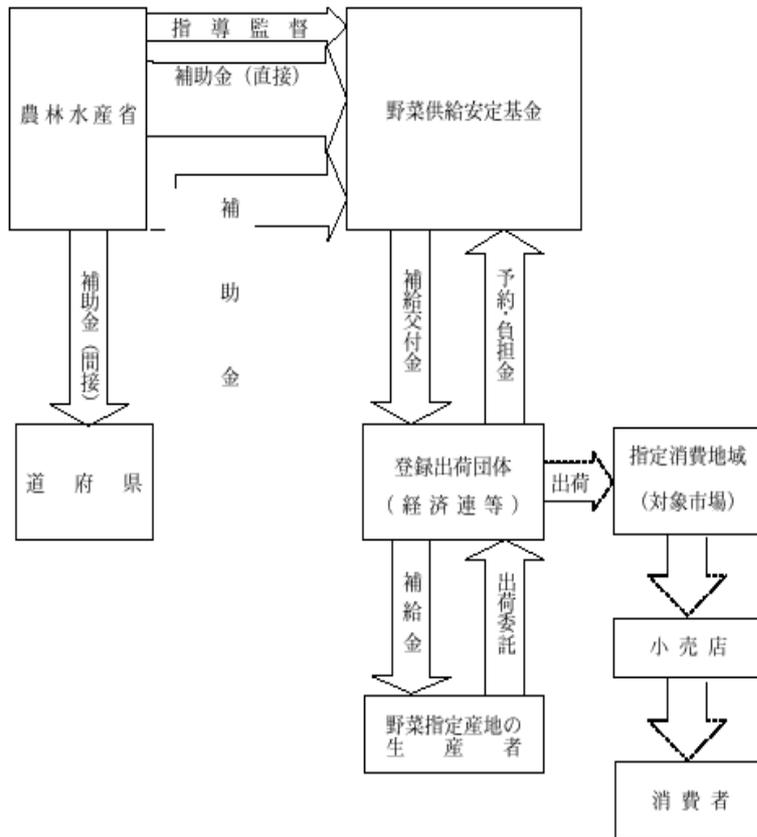
채소공급안정사업의 유형은 지정야채가격안정사업, 중요야채긴급수급조정사업, 특정야채공급 산지육성 가격차 보급사업의 3가지가 있다.

16) 일본 야채공급안정기금 홈페이지<<http://www.vegefund.com/>>

(1) 지정채소 가격안정사업

먼저 지정채소 가격안정사업은 사업대상 채소류의 품목과 산지, 출하시장 및 출하시기를 미리 지정하고, 농협과 같은 출하단체를 통해 공동 출하하는 농가에 대해 적정가격을 보전해 주는 제도로, 대상 품목은 14개 채소류를 출하시기별로 29개 종류로 구분한다.

<그림 2-5> 일본의 지정야채가격안정사업의 추진체계



자료 : 일본 야채공급안정기금 홈페이지

사업시행은 다음과 같은 절차를 거친다.(<그림 2-5> 참조)

- ① 사업단위 편성 : 대상채소 및 지정소비지, 출하기간별로 사업단위 구분 편성(약 500여 단위).
- ② 사업기간 설정 : 통상 3년(교부금 초과지급으로 기금이 부족할 때에는 사업기간을 중도 해제하며, 추가기금을 조성하여 3년간 신규사업 기간 설정).
- ③ 보전기준 제시 : 기준년도(1981~89년) 평균가격(도매물가지수로 수정)의 90%를 기준으로, 실제판매가격이 이를 하회할 경우 그 차액의 90%를 참여농가에 지급. 단 평균가격의 50%미만(40%~70%중에서 특례신청 가능)은 보전 제외.
- ④ 교부예약 신청 : 등록출하단체는 사업단위와 물량, 특례신청 여부 등을 결정하여 기금에 신청.
- ⑤ 교부예약 승인 : 기금은 농림수산성과 협의하여 예산 범위 내에서의 사업추진 가능성을 검토한 후, 등록출하단체에 승인 통보.
- ⑥ 교부기금 조성 : 기금은 승인된 사업물량을 근거로 등록출하단체의 부담금을 계산하여 납부를 통지하고, 중앙 및 지방정부로부터 자금을 출연 받아 기금에 적립.

<표 2-6>

지정야채가격안정사업의 기관별 자금조성 부담 비율

구 분	부담금 등록출하 단 체	보 조 금			
		지방정부	중앙정부		소 계
			직접보조	간접보조 ²⁾	
지정채소	20%	20%	30%	30%	60%
중요채소 ¹⁾	17.5%	15.5%	32.5%	32.5%	65%

자료 : 일본 야채공급안정기금 홈페이지.

주 : 1) 무, 배추, 양파, 양배추

2) 지방정부 교부금 형식으로 기금에 간접 출연.

⑦ 교부금의 지급 : 사업단위별로 교부요건에 부합하는 공동출하물량에 대해 10일단위로 계산한 가격차((보전기준가격-평균판매가격)×0.9)를 보전.

- 지정채소 : 일반보조교부금(가격차 보전금액)만 지급.

- 중요채소 : 특별보조교부금(차액의 10%) 추가 지급.

이 사업에 소요되는 자금은 등록단체의 부담금과 정부의 보조금으로 나누는데, 그 내용은 <표 2-6>과 같다.

(2) 중요채소 긴급 수급조정사업

이 사업은 지정채소 중에서 생산·소비의 비중이 크고 수급이 불안정한 무, 배추, 양파, 양배추의 4개 품목에 대해 수급불균형시 긴급 수급조정사업을 실시하는 것을 골자로 한다. 중요채소에 대한 긴급수급조정사업은 56개 출자회원과 2개 비출자회원이 참여한 전국채소수급조정기구에 의해 추진되며, 긴급수급조정 내용으로는 산지조정과 분산조정, 산지처리의 3가지가 있다. 산지조정은 출하예정지역의 시장가격이 평균시장가격의 150%를 상회할 경우 처음의 계획보다 앞당겨 출하하고, 80%를 하회할 경우에는 늦추어 출하하는 것으로, 산지조정 기간동안의 출하계획물량과 실제 출하실적과의 차이에 대해서 별도로 정한 단가로 교부금을 지급하게 된다. 분산조정은 출하예정지역의 시장가격이 평균시장가격의 70%를 하회할 경우 타지역으로 출하처를 변경하는 것을 골자로 하며, 출하처 변경에 따른 추가소요 운임과 판매가격차액 손실은 교부금으로 보전하는 것이다.

다음으로 산지처리는 출하예정지역의 시장가격이 평균시장가격의 70%를 하회할 경우 분산조정 이외에도 저장, 가공용 판매, 산지폐기를 실시한다. 산지처리시 교부금 지급 기준은 저장의 경우 보관료+입출고료이며, 가공용 판매는 산지폐기교부금-가공용판매대금 + 경비(운임 + 용기대)이다. 산지폐기의 경우는 별도의 교부단가×수량으로 하고 있다. 교부금은 정부(국고보조)가 ½, 생산자가 ½씩 분담하여 조성하며, 농가는 지급 받은 교부금의 ½을 다시 부담금으로 납부하여 기금을 재조성한다.

(3) 특정야채 공급산지육성 가격차 보급사업

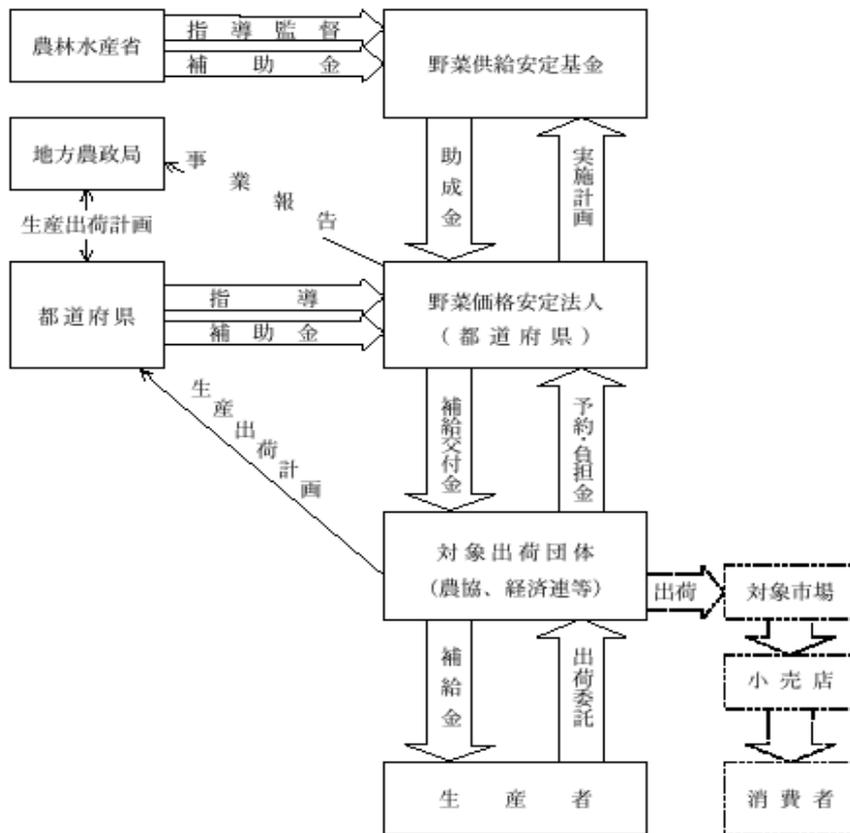
이 사업은 지정채소 이외의 채소류 가격안정을 도모하기 위하여 1976년 야채법(野菜法)을 개정하여 지방(都道府縣) 단위에서 가격차보전사업을 지원하는 제도이다. 이 사업은 지방자치단체장의 승인을 얻어 설립된 법인(縣法人)이 주관하며, 동경농수산진흥재단을 비롯하여 현재 47개의 법인이 설립되어 있다. 사업대상 품목은 크게 특정채소와 지정채소로 구분하는데, 특정채소는 국민소비생활 및 지역농업 진흥을 위해 중요한 지정채소 이외의 품목으로 현재 27개 품목이 선정되어 있다. 또한 지정채소는 지정채소 가격안정사업의 대상 중에서 양파와 감자를 제외한 12개 품목이다. 대상산지는 특정채소가 해당품목의 식부면적이 5ha(일부는 3ha) 이상인 산지로서 출하량의 1/2 이상이 지정 소비지(도시 및 시장)로 판매되는 곳이다. 지정채소의 경우는 지정 소비지 내 또는 주변 50km 이내에 위치하는 산지로서 해당품목의 식부면적이 10ha(일부 5ha) 이상, 출하량의 1/2 이상을 공동출하를 하는 지역이 해당된다. 지정시장 및 출하단체는 지방자치단체장이 지정하며, 농협, 삼림조합 및 그 연합회를 출하단체로 한다.

이 사업의 보전기준액 및 보전액을 보면, 평균시장가격(8년간 도매시장 실질 평균가격)의 80%를 기준으로, 실제 판매가격이 이를 하회할 경우 그 차액의 80%를 보급금으로 지급한다. 지정채소의 상한선은 90%이며, 평균가격의 50% 미만은 지급대상에서 제외한다. 단, 40%, 60%, 65%, 70% 등의 특례계약이 가능하다. 보급금지급액은 보전상한액-실제판매가격(기간평균) \times 80%를 기준으로 한다. 중앙정부의 국고보조금은 채소공급안정기금에서 조성하고, 지방정부와 등록출하단체가 균등 분담하는 부담금은 현(縣) 법인이 기금으로 적립한 후 보급금으로 지급한다. 특정채소는 공급안정기금 1/3, 현 법인 2/3(지방정부 1/3, 출하단체 1/3)이며, 지정채소는 공급안정기금 1/2, 현 법인 1/2(지방정부 1/4, 출하단체 1/4)이다.

1996년 현재 채소공급안정기금의 기금조성액은 932억엔으로 과거에 비해 다소 증가하였으며, 가격하락시 참여농가에 가격을 보전해 주기 위해 지급되는 교부금은 1990년대 중반 들어 한해 60억엔 내외였다. 전체 기금 조성액에서 집행된 교부금의 비율은 6~7% 수준이다. 채소공급안정기금

제도에서 가격차를 보전 받기 위해 농가는 반드시 등록출하단체를 통해 공동판매를 하여야 하는데, 채소공급안정기금제도에 참여하고 있는 등록출하단체 57개중 53개가 농협이다.

<그림 2-6> 특정야채 공급산지육성 가격차 보급사업 추진체계



자료 : 일본 야채공급안정기금 홈페이지

이 제도로 인해 일본농협은 높은 시장 점유율을 유지할 수 있었으며, 1996의 경우 일본농협(회원농협)의 채소류 시장점유율은 54.8% 였고, 40.6%는 채소공급안정기금제도에 의한 정책판매사업이 차지하였다. 그러나 일본농협의 자체 판매사업 비중은 14.2%에 불과하였다.

제 3 장 미역생산실태

1. 생산실태

1) 일반현황

미역의 주생산국은 한국, 중국, 일본의 3개국이며, 생산 및 소비의 특징은 각국의 입장에 따라 약간씩 차이를 보이고 있다. 중국은 자국의 소비는 많지 않고, 대한·대일 수출을 위해 주로 생산하고 있다. 일본은 생산량 전량을 내수용으로 사용하고 있으며, 한국은 생산량의 대부분을 내수로 사용하고, 일부분은 일본으로 수출하고 있다.<표 3-1> 참조)

<표 3-1>

각국 미역산업의 특성 및 주산지

구분	생산 및 소비특성	주산지
한국	내수 및 수출형	고흥, 완도, 진도, 기장 등
중국	수출주도형	요동반도 장산해협(大連)
일본	내수 및 수입형	徳島현 鳴門지방 岩手현 三陸지방

미역의 생산지는 우리나라 및 일본, 중국의 연안이며, 한류와 난류의 영향이 강한 해역에서는 생산되지 않는다(<그림 3-1> 참조). 중국의 주산지는 요동반도 장산해협(大連)이며, 일본은 徳島현 鳴門지방과 岩手현 三陸지방이다. 우리나라는 황해도 이남의 서해안과 남해안, 동해안에서 생산되며, 이중 전남의 생산량이 가장 많아 미역 총생산량의 90%이상을 차지한다. 다음으로 경남, 경북의 순으로 생산이 많고, 완도, 고흥, 진도, 기장이 주산지이다.

<그림 3-1> 각국의 미역주산지



미역은 갈조식물 미역과의 1년생 바닷말로서 서식지는 수온이 5-20℃ (성장적정온도 5-10℃), 수층 5~40m에 모래, 자갈, 암반이 많은 곳이다. 우리나라의 남부해역에서는 깊은 곳, 북부해역에서는 얕은 곳에 서식한다.(<표 3-2> 참조)

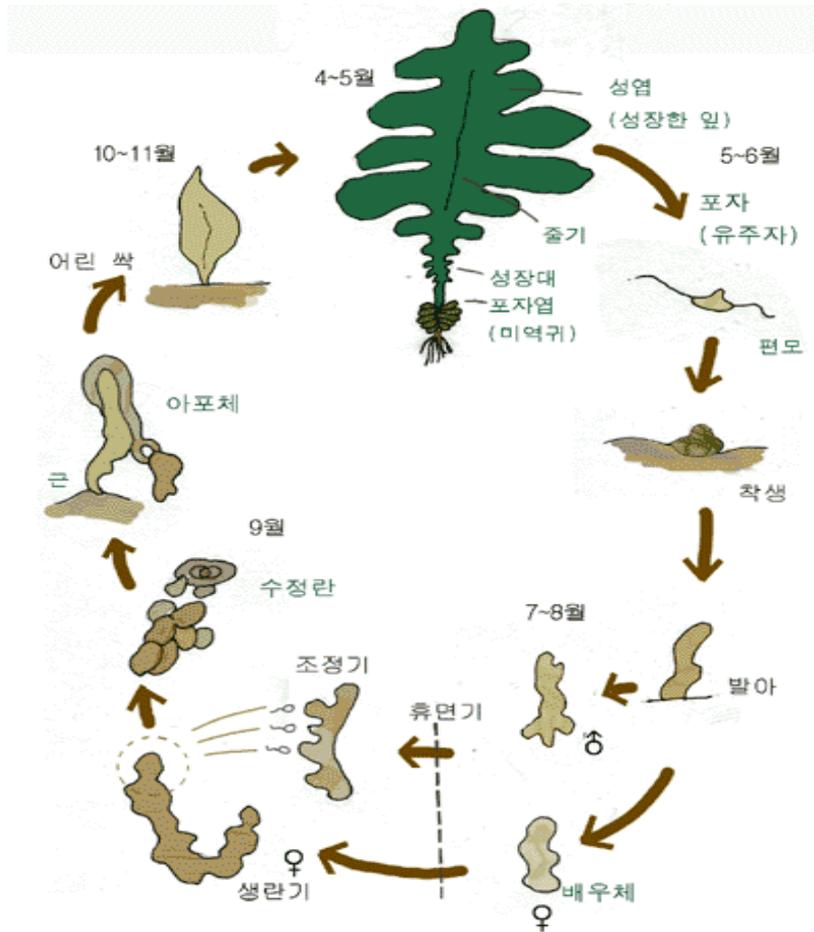
<표 3-2> 국내의 양식미역 순기와 주산지

채묘기	종묘배양	가이식 및 시설	육성기	수확기	주생산지
5~6월 (17~22℃)	6~9월 (17~20℃)	9~11월 (22~23℃)	11~1월 (5~15℃)	12~5월 (17~22℃)	양식산 : 완도, 진도, 양산 자연산 : 경남북, 강원

* ()내는 최적수온

<그림 3-2>

미역의 성장과정



우리나라에서 생산되는 미역은 양식산의 경우 전남지방은 완도, 진도, 부산경남지방은 기장의 생산량이 많고, 자연산은 경남북 및 강원지역이 많다. 현재 생산되는 양의 대부분은 대량생산이 가능한 양식산으로 자연산 미역은 그 형태만 일부 남아 있을 뿐이다.

주생산 시기는 1~5월로 3월이 최절정기(약 10만M/T)이며, 4~6월에는 월평균 약 6~7만M/T이 생산된다(<그림 3-2>, <표 3-3> 참조). 생산시기

는 산지별로 다소 차이가 있는데, 생산량의 90% 이상을 생산하는 전남지역은 11월부터 생산이 시작되며, 주출하시기는 3월부터 4월까지이다. 부산경남의 기장지역은 12월 중순부터 생산이 시작되고 주출하시기는 1월부터 3월까지이다.

<표 3-3> **미역의 월별 생산비중(1989-1999 평균)**

(단위 : M/T, %)

구분	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	계
생산량	12,090	52,306	107,264	33,049	5,131	538	1,150	17	-	23	224	2,495	214,287
비중	6%	19%	45%	21%	6%	1%	0	0	0	0	0	1%	100%

자료 : 해양수산부, 해양수산통계연보 등에서 작성

미역의 종류는 북방형¹⁷⁾과 남방형¹⁸⁾으로 대별되는데, 북방형 미역은 길이가 짧고 엽체와 줄기가 좁으며 씹히는 맛이 오돌오돌 하지만 맛은 남방형보다 떨어진다. 남방형은 부드럽고 맛이 좋지만 잘못 처리하면 풀리는 경향이 있다. 미역 품질의 우열은 품종에 따른 차이도 있지만 산지의 수질, 수온 등의 생산환경과 소비자의 선호도에 더 많이 좌우되며¹⁹⁾, 생산 비율은 남방형이 높다.

최근 새로운 양식품목으로 대두되고 있는 미역품종으로 쇠미역이 있다. 쇠미역은 다시마목(目) 다시마과(科)에 속하는 갈조류로서 1986년 이후 쇠미역사촌으로 명명되어 왔으나, 일반인들에게는 쇠미역으로 널리 알려져 있다.

국내에서 생산되고 있는 미역제품의 종류는 소비형태에 따라 크게 4가

17)북방형 미역 : 엽체는 크고 줄기는 길며 엽편은 깊게 파여져 있다. 엽편의 수는 엽체장의 길이에 비하여 적다. 일반적으로 북쪽에 많이 서식하므로 북방형으로 불리나 남쪽 지방의 풍파가 심한 외양성 어장이나 조류가 빠르고 과밀양식된 내만성 어장에서도 발생한다. 남방형에 비해서 성장이 잘 되어 수확량이 많다.

18)남방형 미역 : 북방형에 비하여 엽체는 작고 엽편이 얇게 파여있다. 미역귀의 성실엽이 북방형보다 적다. 이 미역은 제주도 연안에서 생산되고 있었으며, 어장의 환경이 변하면 모양도 변한다.

19) 기장미역과 완도미역이 대표적인 브랜드이지만, 두 지역에서 사용하는 원초가 반드시 다른 것은 아니며, 대개 원초는 동일한 것을 사용하는 때도 많다. 엄밀히 말해 생산되는 지역의 어장환경이 더 큰 비중을 차지하고, 다음이 소비자의 기호이다.

지로 나뉜다. 먼저 나물류로 소비되는 생미역이 있고, 염장미역²⁰⁾, 마른미역(자건미역)²¹⁾, 건미역(소건미역)²²⁾이 바로 그것이다(<표 3-4> 참조).

<표 3-4> 미역의 소비 · 가공형태별 제품 및 명칭

종류	특징	비고
생미역	채취상태 그대로 판매되는 것	가공원료일 경우 원초로 표현
염장미역	미역 원조(原藻) 채취 후 자숙(煮熟)하고 줄기를 제거한 후 염장하여 장기간 보존할 수 있도록 가공한 제품.	간미역
마른미역	미역 원조를 일광 건조하여 장기간 보관이 용이하도록 처리한 제품. 과거에는 가장 많이 유통된 형태였으나 최근에는 보다 취급이 간편한 실미역(건미역)으로 대체되었음.	소건미역 가닥미역
건미역	염장미역을 세척하여 소금을 가미한 후 열풍 건조한 제품으로 장기간 보관이 용이한 제품으로 현재 시중에 가장 많이 유통되고 있음.	자건미역 봉지미역 커트미역
기타	미역을 이용한 면류, 건강식품 등이 있다.	

미역의 소비형태는 나물류로 소비되는 생미역과 주로 자숙(煮熟)²³⁾과 같은 반가공 상태로 식용 혹은 가공원료로 사용되는 염장미역이 일반적이며, 종래에는 산후조리용으로 많이 쓰이던 마른미역이 많았다.

20) 염장미역은 염장미역(salted sea mustard)과 데친 염장미역(blanched and salted sea mustard)이 있다. 흔히 염장미역이라 하면 데친 염장미역을 말하며, 자건미역으로 가공하거나 물에 수분간 담구어 소금기를 뺀 다음 식용으로 쓰기도 한다. 박용호 등, 수산가공이용학, 형설출판사, 1997.

21) 마른미역(dried sea mustard)은 건조 이전의 처리에 따라 소건(素乾)미역, 자건(煮乾)미역, 회건(灰乾)미역으로 나뉜다. 소건미역은 생미역을 그대로 말린 것을 말하고, 자건미역은 생미역을 끓는 식염수에 데쳐서(자숙) 말린 것을 이른다. 회건미역은 생미역에 재를 묻혀 1차로 말린 후 해수로 씻어내고 다시 말린 것이다. 박용호 등.

22) 건미역은 주 21)의 구분 중 자건(煮乾)미역의 속칭이다. 주 21)의 구분은 학술상의 용어로 여기서는 일반적으로 통용되는 용어가 더 적당하다고 판단되어, 소건(素乾)미역은 마른미역, 자건미역은 건미역으로 구분하였다.

23) 자숙(煮熟)은 수산물 등을 끓는 식염수에 데치는 가공과정을 이른다. 자숙한 후 건조과정을 한번 더 거치는 것을 자건(煮乾)이라 한다.

2) 생산실태

미역은 옛부터 미역국의 형태로 식용 및 산후조리용으로 상용되어 왔던 식품으로 양식기술이 개발되기 이전에는 해저의 암초(岩礁, 소위 미역바위) 위에 부착서식(附着棲息)하는 자연산 미역을 채취하거나 투석(投石)에 의한 소극적인 증식(增殖)²⁴에만 의존하여 왔다.

<표 3-5>

양식미역 생산량의 전국추이

(단위 : 천M/T, %)

년도	생산량			생산비중		
	양식물전체	해조류	미역	전국	해조류	미역
1988	887	442	282	100%	50%	32%
1989	848	455	281	100%	54%	33%
1990	773	412	269	100%	53%	35%
1991	775	446	267	100%	57%	34%
1992	935	580	371	100%	62%	40%
1993	1,038	664	372	100%	64%	36%
1994	1,072	750	412	100%	70%	38%
1995	996	649	387	100%	65%	39%
1996	875	539	306	100%	62%	35%
1997	1,015	648	432	100%	64%	43%
1998	777	470	240	100%	60%	31%
1999	765	474	214	100%	62%	28%
2000	653	374	212	100%	57%	33%
평균	878	531	311	100%	60%	35%

자료 : 해양수산부, 해양수산통계년보 등에서 작성.

그러나 1972년을 기점으로 양식산 미역이 자연산 미역의 생산량을 능가하는 역전 현상이 나타나기 시작하였고, 1973년에는 양식생산량이 10만

24) 증식과 양식의 차이는 종묘를 인공적으로 생산하는가와 성육과정에서 인간의 노력이 얼마나 적극적으로 개입하는 가이다. 단순한 투석(投石)행위로 미역의 포자가 부착하기를 기대하여 수확하는 것은 소극적 행위인 증식으로 볼 수 있다.

M/T를 넘어 미역 총생산량의 76%, 자연산 미역의 3.2배에 달하는 생산량을 기록하였다(<표 3-6> 참조). 2000년 기준 양식수산물 총생산량 65만3천M/T중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 품목은 해조류로 전체의 57%이며, 그 중 미역이 33%를 차지하고 있다. 해조류 중에서 미역이 차지하는 비중은 56.7%로 해조류 생산량의 과반수 이상을 차지하고 있다.

<표 3-5>는 미역의 연도별 생산량을 나타낸 것이다. 미역의 생산량은 1997년에 43만2천M/T으로 최고조에 이르렀으나 1998년부터 급격히 감소하여 20만M/T 수준을 유지하고 있다. 생산량만을 보았을 때 연간 30~40만M/T이 생산된 1992년부터 1997년까지가 공급이 가장 많아 공급과잉상태를 나타낸 것으로 보인다.

<표 3-6> 자연산 미역과 양식미역의 연도별 생산량추이

(단위 : M/T)

년도	계	양식미역	자연산 미역
1965	33,236	1,257	31,979
1970	45,045	6,625	38,420
1971	40,824	11,103	29,721
1972	57,150	29,027	28,123
1973	141,268	107,848	33,420
1974	217,834	186,805	31,029
1975	132,328	112,023	20,302
1980	206,391	196,147	10,244
1985	248,823	242,443	6,380
:	:	:	:
1998	240,526	238,958	1,568
1999	214,290	213,090	1,200

자료 : 통계청, 어업생산량통계, 각년도.

주 : 자연산 미역은 일반해면어업, 잠수기, 마을어업 등의 생산량임.

미역의 과잉공급은 두 번의 시기에 걸쳐 나타나고 있다. 첫 번째가 1974년부터이며, 두 번째가 1990년대부터이다. 이 두시기의 과잉공급의 차이는 1974년의 경우 단순히 생산량의 급증에 기인한 것이라면, 1990년

대의 그것은 여러 가지 요인이 겹친 구조적인 문제라는 것이다. 먼저 1974년의 과잉공급은 <표 3-6>에 나타난 바와 같이 양식미역의 생산이 크게 늘어난 것이 주요인이었음을 알 수 있다. 즉 1974년의 미역생산량은 21만8천M/T으로 1971년도의 4만1천M/T에 비해 17만4천M/T이나 늘어났는데, 이는 양식미역의 생산량이 같은 기간중에 1만1천M/T에서 18만7천M/Tsk 늘어난데 힘입은 것이다. 1에 반해 자연산 미역의 생산량은 계속 줄어들어 1999년에는 1,200M/T을 기록, 전체 미역생산량의 0.6%에 그치고 있다.

이러한 양식미역의 급격한 생산증가는 과거 상대적으로 고급품이었던 미역을 대중화하는데 결정적으로 기여하였다. 그러나 이러한 지속적인 생산량의 증가로 결국 1974년에는 공급과잉에까지 이르렀으며, 미역가격의 폭락현상이 수반되었다. 그 결과 타 양식품종으로 전환이 시도되어 양식미역의 생산이 15만M/T이하로 줄어들었으나, 여전히 공급이 수요를 초과하는 과잉생산 상태가 지속되었다. 이 당시 과잉생산의 타개책으로 등장한 것이 염장미역의 대일 수출이다. 대일 수출에 따른 과잉생산물량의 해소로 미역 양식이 다시 활기를 되찾게 됨으로써 1980년대에 이르러 연간 20~30만M/T의 생산량을 유지하게 되었다.

1990년대에 들어와서 두 번째의 과잉공급이 나타난 1차적인 이유는 쿼터제로 일본에 수출되던 염장미역이 중국산 미역의 진출로 급감하였기 때문이다. 이 시기의 과잉공급은 현재까지 지속되고 있으며, 단순한 생산의 증가뿐만이 아니라 수출부진, 소비의 감소 등이 원인이 되고 있다. 여기에 대해서는 뒷부분의 수급실태에서 자세히 다루도록 한다.

양식미역의 생산추이를 연도별로 살펴보면, 1997년의 43만2천M/T을 정점으로, 그 이후 현재까지 계속 감소추세를 보이고 있다. 이를 다시 연도별로 나누어 보면, 대일 수출에서 중국산 염장미역의 영향을 받기 시작한 1980년대 중반 이후 1990년대 중반까지 미역생산량은 계속 늘어나는 추세를 보였다. 그러나 1995년부터 일시적인 감소현상을 보였던 미역생산이 1998년 이후에는 계속 줄어들어 현재는 연간 20만M/T 수준에 그치고 있다.

<표 3-7>

미역의 연도별 · 지역별 생산추이

(단위 : 천M/T, %)

년도	생산량					생산비중				
	전국	전남	부산	경남	기타	전국	전남	부산	경남	기타
1988	282	201	31	48	2	100%	71%	11%	17%	1%
1989	281	224	24	33	1	100%	80%	8%	12%	0%
1990	269	224	13	32	1	100%	83%	5%	12%	0%
1991	267	216	21	29	1	100%	81%	8%	11%	0%
1992	371	288	60	23	0	100%	78%	16%	6%	0%
1993	372	363	8	2	0	100%	97%	2%	0%	0%
1994	412	393	5	14	0	100%	96%	1%	3%	0%
1995	387	375	12	-	0	100%	97%	3%	0%	0%
1996	306	294	11	0	0	100%	96%	4%	0%	0%
1997	432	424	8	-	0	100%	98%	2%	0%	0%
1998	240	215	14	3	7	100%	90%	6%	1%	3%
1999	214	184	19	2	8	100%	86%	9%	1%	4%
2000	212	182	17	2	13	100%	85%	8%	1%	6%
평균	311	276	19	17	3	100%	88%	6%	5%	1%

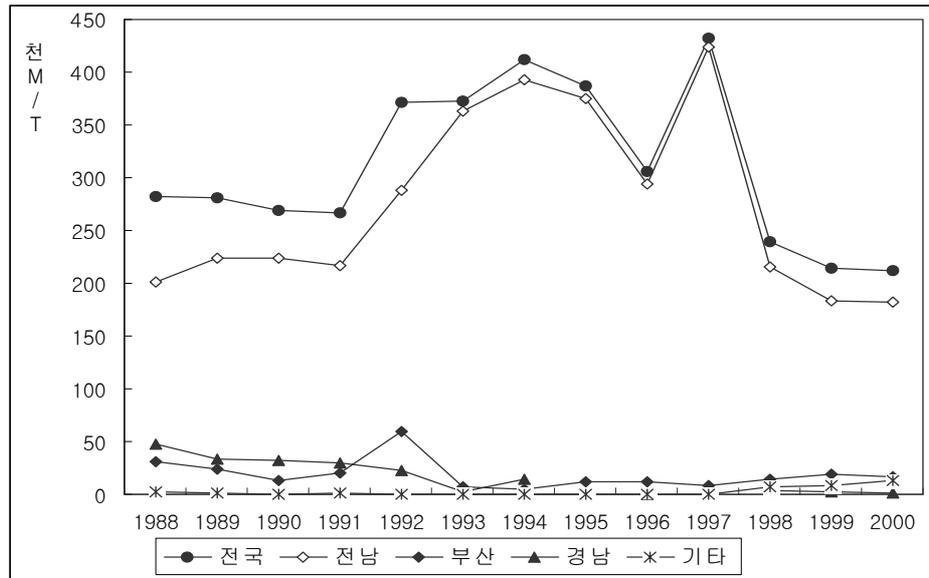
자료 : 통계청, 『어업생산량 통계』, 각년도

지역별 생산동향을 보면, 2000년 현재 전국 미역 총생산량은 21만M/T으로 이중 완도와 진도 등이 포함된 전남지역이 18만M/T으로 85%를 차지하고 있으며, 기장을 중심으로 한 부산이 8%, 기타지역이 6%의 순서를 보이고 있다. 1988년 이후 전남지역의 미역 평균 생산량은 31만M/T으로 전국생산량의 88%를 차지하고 있으며, 이 지역의 생산량변동에 따라 전체 생산량이 좌우되고 있음을 알 수 있다.(<그림 3-3> 참조)

다음으로 연도별 지역별 생산동향을 보면, 전남지역을 제외한 지역은 1988년 이후 특정시기를 제외하면 지속적으로 감소하고 있는 추세이다. 전남지역은 1994년부터 1998년까지 전국생산량의 90%이상을 생산하고 있었으며, 특히 1994년과 1997년에 미역생산량이 40만M/T 수준에 달했을 때의 점유율이 각각 96%와 98%였다.

<그림 3-3>

미역의 연도별 · 지역별 생산추이



현재 전남지역이 미역 총생산량에서 점하는 비율이 85%까지 줄어들고 는 있지만, 예년의 생산수준을 보았을 때 가격변동과 생산여건 변화에 따라서 추가생산이 가능한 지역이다. 전남지역의 미역생산량이 총생산량을 좌우하는 만큼 적정생산과 과잉생산의 여부가 모두 이 지역의 미역생산 여하에 달려 있는 셈이다.

3) 종묘수급실태

미역종묘생산은 2000년 현재 전국 55개소의 종묘배양장에서 이루어지고 있으며, 완도와 울산, 태안이 주된 종묘생산지이다. 종묘생산량은 17.4 km이며, 주로 북방형이 많다. 가격은 조기(早期)산²⁵⁾이 울산의 경우 m당

25) 농업에서 말하는 조생종을 의미한다. 생산착수시기가 빠르기 때문에 수확도 당연히 빠르다. 미역은 생산시기가 일정하기 때문에 홍수출하가 보편적이고, 따라서 출하시기를 앞당길수록 생산자수취가격에서 유리하다.

225원으로 가장 높고, 만기(晩期)산이 상대적으로 낮은 가격대를 형성하고 있다.

<표 3-8> 미역종묘의 수급실태(배양 시기 : 2000년 5월말(6월초)~9월말(10월초))

구분	배양장		배양량 (천m)	소요량 (천m)	가격(m당)		배양종별 비율(%)		
	개소	면적(m ²)			조기산	만기산	북방형	남방형	기타
계	55	8,686	17,400	9,027	150	100	70	30	-
강진	4	390	2,000	2,000	-	125	100	-	-
울산	13	2,321	950	2,400	225	135	50	50	-
경주	1	100	40	120	100	90	100	-	-
진도	1	200	800	630	150	125	100	-	-
완도	27	3,500	6,470	2,500	140	90	70	30	-
태안	6	1,515	6,600	177	175	-	-	100	-
고흥	3	660	540	1,200	-	100	60	40	-

자료 : 해양수산부

종묘배양장은 대부분이 민간에서 운영하는 시설로 완도의 경우 지역내의 수급에 초점을 맞추어 종묘배양을 하고 있다. 미역종묘의 수급은 기본적으로 수요를 충족시킬 만큼의 양이 생산되고 있어 종묘수급은 안정적이다. 최근 대일 수출을 하는 미역 가공업체에서 일본산 종묘를 사용하여 양식한 미역을 선호함에 따라 완도, 고흥 등 전남지역에서는 일본산 종묘를 사용한 미역양식이 증가하고 있다. 이 경우 미역 가공업체에서 양식어가와 계약재배를 하면서 일본산 종묘를 수입해 제공해 주는 형태가 일반적이며, 생산자 수취가격에 있어서도 국내산 종묘를 사용한 경우보다 유리한 편이다. 미역양식은 양식어장의 환경에 큰 영향을 받지만, 사용하는 종묘에 따라서는 안정적인 판로와 상대적으로 높은 수취가격을 받는 경우가 많아 현재 미역 종묘의 개량에 관한 사업이 각 지역에서 진행되고 있다. 다음의 <표 3-9>는 현재 진행되고 있는 미역종묘의 개량사업을 지역별로 정리한 것이다.

<표 3-9>

미역종묘의 지역별 품종개량사업

시군	사업명	사업량	사업 내용
완도	종묘개량사업 (수탁사업)	○종묘 160만m	○사업기간 : 1990. 5~2000. 12 ○배양보급품종 : 일본산(가마이즈) ○보급량 : 1,600천m ○목표 : 우량품종 배양 보급으로 수출촉진
고흥	우량종묘 보급 사업(고흥군)	○종묘 90만2천m	○우량종묘 보급으로 미역 품질 향상 ○공급대상 : 11개 어촌계 ○보급 품종 : 일본산, 기장산, 고흥산
	미역 고품질 다수성 신품종 육성 (수특과제)	○종묘 3만4천m ○양성 3ha	○사업기간 : 1999. 12 ~2004. 12(5년) ○방법 -우수 품종선발 육종 -잡종 돌연변이체 유도로 신품종 육성 ○우량 종묘 배양 및 무상 분양 -배양 : 34천m(일본산, 고흥산, 기장산) -무상 분양 : 31천m
울산	자연산 돌미역 인공종묘 생산 및 양식가공시험 (시험·교습어장)	○종묘 36만m ○10대 (0.5ha)	○사업기간 : 1999. 12 ~2001. 12 ○목표 : 자연산 포자엽을 이용한 채묘로 양식 산 미역의 품질 향상과 자연산 미역 생산 증대 ○종묘생산 : 360,000m ○무상분양 : 39,000m ○미역귀 분양 : 750kg

자료 : 해양수산부

4) 경영실태

<표 3-10>은 미역 양식면허(어업권) 면적의 연도별 추이를 나타낸 것으로, 2000년 현재 미역양식면허 총건수는 524건이며, 총양식면적은 9,224ha이다. 1980년부터 1995년까지 양식면허 건수는 계속 감소추세를 보였지만, 양식면허면적은 오히려 증가하고 있는데, 이는 양식면허 건당 면적이 증가한 것을 의미한다. 이후 1999년까지는 양식면허 건수와 면적이 모두 증가하였다가 2000년에 들어서면서 다시 줄어든 것으로 나타났다. 1999년에 양식면허 건수와 면적이 일시 늘어난 것은 1997년의 대규모 공급과잉

에 따른 가격폭락으로 1998년의 생산량이 전년의 절반수준인 24만M/T으로 줄어들자 미역가격이 일시 상승했기 때문으로 보인다. 즉 1998년의 미역가격 상승에 자극받은 생산자의 미역양식 참여의욕이 높아진 결과로 보인다. 그러나 이러한 면허 건수 및 면적의 증가에도 불구하고 생산량은 오히려 자연조건의 악화 등으로 생산량은 오히려 줄어들었다.

<표 3-10> 미역양식업의 연도별 양식면허면적 추이

구분		1980	1985	1990	1995	1999	2000	
해조류 총생산량		천MT	317.1	443.6	411.9	649.1	430.8	374.6
미역	양식건수	건	912	741	573	521	864	524
	양식면적	ha	7,590	8,944	11,577	10,033	13,179	9,224
	건당면적		8.3	12.1	20.2	19.3	18.6	17.6
	생산량	천MT	206.4	262.8	274.4	390.7	214.3	212.4
	면적당생산량	M/T	27.2	29.4	23.7	38.9	16.3	23.0
	건당생산량		3,653.0	2,393.4	2,714.1	2,024.3	1,039.8	1,626.3

자료 : 해양수산부, 해양수산통계연보 등에서 작성

이는 미역양식업에 있어 잠재적인 생산자의 참여와 이에 따른 생산량의 변동이 일어날 수 있다는 것을 보여 주는 것이라 할 수 있다. 그러나 단년도의 생산량 감소에 따른 미역 가격의 일시적인 상승은 있었지만 상승폭은 크지 않았고, 과잉생산에 따른 가격하락의 가능성이 상존하기 때문에 그다지 큰 폭의 생산자 참여와 생산량 증가로는 나타나지 않고 있다.

경영규모에 있어서는 미역 양식어업권의 건당 면적이 1990년의 20.2ha에서 2000년 현재 17.6ha로 지속적으로 감소하고 있다. 양식면적 1ha당 생산량은 1995년을 정점으로 계속 줄어들고 있으며, 그 결과 양식어업권 건당 생산량도 감소추세에 있다. 특히 1999년의 경우 양식어업권 총건수와 양식총면적이 예년에 비해 일시적으로 증가하였으나, 개별 양식어가의 단위(건 및 면적)당 생산량은 크게 하락하여 1988년에 비해 1ha당 생산량은 55%, 어업권 건당 생산량은 44% 수준에 머물고 있다. 2000년에는 단

위당 생산량이 다소 회복되기는 하였지만, 1980년대에 비해 여전히 낮은 수준이다. 자연조건의 호조로 생산량이 일시적으로 늘어났던 1995년을 제외하면, 양식어장의 생산성이 악화되어 단위당 생산량이 줄어들고 있음을 의미한다.

<표 3-11>

지역별 연도별 양식면적의 추이

(단위 : ha)

연도별		1996	1997	1998	1999	2000	2001
시군별							
계		9,927	9,254	10,587	11,908	12,832	10,799
전남	완도	6,604	5,944	6,196	7,134	7,819	5,330
	고흥	828	818	1,907	1,814	1,918	2,409
	진도	1,042	1,042	1,045	1,045	1,055	976
	장흥	314	314	314	543	579	596
	신안	115	115	128	125	125	125
	해남·강진	97	97	77	57	57	57
	소계	18,830	17,487	20,177	22,569	24,328	20,235
부산 경남	부산	474	474	474	506	496	496
	울산	310	310	310	310	310	310
	경주	39	39	39	88	100	100
	포항	43	40	30	48	67	67
	소계	19,653	18,310	21,000	23,473	25,234	21,141
기타	영덕·울진	11	11	11	110	178	205
	삼척	1	1	2	4	4	4
	거제	7	7	7	7	7	7
	서산·태안	42	42	47	117	117	117
	소계	19,672	18,329	21,020	23,594	25,423	21,357

주 : 1. 조사시점은 매년 5월임. 단, 2001년은 2001년 1월 1일 기준임.

2. 양식면적은 실질면적으로 조사시점이 달라 공식통계와 다를 수 있음.

자료 : 정준호, 『미역양식』, 해양수산부, 2001.

지역별 연도별 양식면적 면적의 변화를 살펴보면, <표 3-11>과 같다.

전남지역은 2001년 현재 미역양식 총면허면적의 88%를 차지하는 곳으로, 이중 완도와 고흥이 전체의 약 72%를 차지한다. 1996년 이전에는 전남에서 완도가 전체 양식면허 면적의 67%정도를 차지할 정도로 큰 산지였으나, 이후 고흥은 면허면적이 증가하고, 완도와 진도는 감소하는 산지간의 변동이 나타나고 있다. 부산 경남지역은 양식면허 면적에 큰 변동이 없으나 기타지역 특히 영덕·울진의 경우 양식면적의 증가가 두드러지게 나타나고 있다.

<표 3-12> 지역별 미역양식 어가수, 시설량 및 생산량 실태

(단위 : 호, 대²⁶, M/T)

구분	어가수(호)			시설량(대)			생산량(M/T)			
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001	
합계	5,795	6,086	4,922	184,546	187,695	170,596	214,287	212,429	200,719	
전남	완도	3,783	3,659	2,468	95,836	95,836	74,296	117,668	91,295	85,770
	고흥	855	881	880	36,154	38,011	48,180	44,034	68,538	57,334
	진도	285	285	280	20,916	21,116	17,489	13,765	14,965	16,347
	장흥	189	217	217	8,154	8,679	8,344	13,661	15,393	15,770
	신안	82	80	79	1,503	1,284	1,284	1,876	1,008	1,975
	해남·강진	63	63	63	1,060	1,070	1,130	956	1,024	1,160
	소계	5,257	5,185	3,987	163,623	165,996	150,723	191,962	192,223	178,356
부산 경남	부산	318	319	305	11,600	11,900	11,000	15,923	11,956	12,841
	울산	314	314	302	5,441	5,843	5,067	3,746	5,969	6,973
	경주	83	120	167	843	1,018	897	805	871	920
	포항	22	25	15	1,391	1,491	1,005	1,345	839	603
	소계	737	778	789	19,275	20,252	17,969	21,820	19,635	21,337
기타	영덕·울진	59	82	32	626	613	514	474	496	720
	삼척	2	2	2	-	-	340			95
	서산·태안	39	39	112	1,022	834	1,050	32	75	211
	소계	100	123	146	1,648	1,447	1,904	506	571	1,026

주 : 1. 양식생산량은 조사시점과 방법이 달라 공식통계와 다를 수 있음.

2. 조사시점 : 1999년도산(1998. 10~1999. 5), 2000년도산(1999. 10~2000. 5), 2001년도산(2000. 10 ~2001. 5)

자료 : 정준호, 『미역양식』, 해양수산부, 2001.

26) 미역양식시설의 단위, 20ha당 20대를 기준으로 하며, 1대는 100m이다. 시설 1대는 친승, 닛줄, 부자줄, 종묘 감는 줄(씨줄), 부자, 닛으로 구성된다. 양식품종별표준설계도, 양식자료집 제27호, 국립수산물진흥원, 1996.10

<표 3-13> 완도지역 미역양식 어가의 어업비용 및 수익성

항목	규격	수량	단가	금액	산출근거	
조수입		28,000kg	90원	2,520,000	※=(20대×)	
시설비	사각틀	φ 14mm	4환	32,000	42,667	※0.2×32,000원÷3년
	친승	φ 14mm	12환	32,000	106,667	※0.5환×32,000원÷3년
	간승	φ 9mm	10환	13,000	43,333	※0.5환×13,000원÷3년
	지승	φ 5mm	4환	7,000	9,333	※0.3환×7,000원÷3년
	뚝	1.5m ×150mm	44개	6,000	8,800	※2개×6,000원÷3년
	뚝줄	φ 14mm	12환	32,000	128,000	※0.6환×32,000원÷3년
	잡승	φ 3mm	1환	2,000	2,000	※0.05환×2,000원÷3년
	부자(대)	60 ℓ	40개	2,000	40,000	※2개×2,000원÷2
	부자(소)	180mm	380개	400	76,000	※19개×400원÷2
	소계				536,000	
부대비	관리선	1톤(FRP)	1척	4,500,000	225,000	4,500,000원÷21년
	소계				225,000	120,000÷3
운영비	종묘비	150m/1틀	20틀	10,000	200,000	※1×10,000원
	시설인건비	(남, 여)	10명	30,000	300,000	2명×5일×30,000원
	관리인건비	(남, 여)	8명	30,000	240,000	2명×4일×30,000원
	철거인건비	(남, 여)	4명	30,000	120,000	2명×2일×30,000원
	판매수수료		28톤		126,000	28,000kg×90원×5%
	유류대	경유 (면세유)	120 ℓ	160	19,200	20일×6 ℓ×160원
	기타잡비	2인 기준		14,000	28,000	작업복2벌, 장갑, 간식
	자본용역비				179,420	1,794,200원×10%
	소계				1,212,620	
계				1,973,620		
				546,380원(수익률 22%)		

주 : 1. 양식시설수 20대 기준

2. 시설 대당 생산량은 원초기준으로 1.4M/T, 가격 90원/kg

자료 : 완도수협

이상의 양식면허 면적의 변화를 생산량의 변화와 대비하여 보면 다음과 같다. <표 3-12>는 미역양식 어가의 지역별 연도별 생산추이를 나타낸 것으로, 2001년 현재 전체 어가수, 시설수, 생산량은 모두 1999년과 2000년에 비해 감소하였다. 이를 지역별로 살펴보면 대부분의 지역이 대체적으로 어가수와 시설량은 감소하고 생산량은 증가한 반면, 완도지역은 생산량도 함께 감소하고 있다.

2001년도의 전체 양식어가수는 전년대비 19.1%가 감소하였으며, 양식시설량은 9.1%의 감소를 보이고 있다. 2001년의 단위 시설당 생산량은 양식시설 대당 1.2M/T으로 전년대비(2000년 양식시설대당 1.4M/T) 14.3%가 감소하였는데 이는 주로 완도지역의 생산량 감소에 기인한 것으로 분석된다. 이처럼 2001년에 양식면허 면적이 줄어든 완도의 생산량이 줄어든 것은 당연한 것이다. 그러나 양식면허면적과 시설량이 증가한 고흥도 2001년의 생산량이 전년에 비해 감소하였다. 이에 반해 영덕·울진의 경우 시설량이 줄어들었음에도 불구하고 생산량은 오히려 늘어난 것으로 나타나고 있다. 이것은 전남지역의 생산감소와 대비하면 이 지역의 어장 생산성이 크게 차이가 있음을 보여주고 있다.

<표 3-13>은 완도수협에서 관내 미역양식 어가의 경영수익성을 분석한 자료를 인용한 것으로, 표본어를 추출하여 작성한 것이다. 이 자료에 의하면, 미역을 연승수하식으로 ha당 20대를 양식할 경우, 생산량은 2만4천M/T이며 생산금액(생산자수취가격)은 252만원이다. 이 경우 미역을 생산하기 위해 소요되는 생산비는 생산금액의 78%인 197만원이고 조수익은 55만원으로 수익률이 22%인 셈이다.

각 지역의 경영수익성을 평가하기 위해 <표 3-12>와 <표 3-13>을 이용하여 계산한 것이 다음의 <표 3-14>이다²⁷⁾. 이 표를 통하여 지역별 양식 어가의 경영수익성을 비교하였을 때 가장 생산량이 많은 완도지역의 수익성이 5%로 가장 낮고, 또한 같은 전남지역이라도 산지에 따라 수익성

27) 각 지역의 경영수익성은 별도로 조사된 자료가 없어 완도지역의 자료를 이용하여 추정하였으며, 생산비용은 동일하다고 가정하였고, 생산자수취단가는 각 지역별 실제단가를 적용하였다. 따라서 생산비의 과대평가에 따른 오차가 있을 수 있다.

이 크게 차이가 나고 있다. 전남의 기타지역의 수익성은 17~47%로 완도와 비교할 때 높게 나타나고 있고, 부산경남의 경우 생산량은 얼마되지 않지만 수익률은 60~71%로 상당히 높게 나타나고 있어 전남지역과 대비된다.

<표 3-14> 지역별 양식어가의 경영수익성 추정(2001년 기준)

구분	어가당 시설량 (대)	생산량		생산비 (천원)	가격 (원/kg)	조수입 (천원)	조수익 (천원)	수익률	
		어가당 (M/T)	대당 (M/T)						
전남	완도	30.1	34.8	1.2	2,970.7	90	3,127.8	157	5%
	고흥	54.8	65.2	1.2	5,402.8	100	6,515.2	1,112	17%
	장흥	38.5	72.7	1.9	3,794.4	80	5,813.8	2,019	35%
	신안	16.3	25.0	1.5	1,603.9	120	3,000.0	1,396	47%
부산 경남	부산	36.1	42.1	1.2	3,559.0	210	8,841.3	5,282	60%
	울산	16.8	23.1	1.4	1,655.7	250	5,772.4	4,117	71%

주 : 단가는 가공용 원초를 기준으로 계산하였음.

자료 : 완도군수협 내부자료를 기준으로 타지역은 추정

이를 세부적으로 살펴보면, 완도지역의 경우 대당 생산량은 1.2M/T으로 타지역에 비해 낮은 수준은 아니며, 개별 어가당 시설량도 중간정도의 수준이다. 그러나 가격이 상대적으로 낮아 수익률이 낮게 나타나고 있다²⁸⁾. 장흥과 신안 지역의 수익률이 높은 것은 대당 생산성이 높기 때문이며, 신안지역은 생산자수취단가(가공용 원초가격)가 kg당 100원으로 완도에 비해 상대적으로 높아 수익성이 높게 나타나고 있다. 부산과 울산지역의 경우 생산성이 그다지 높지 않고 울산지역은 어가당 시설량도 신안지역과 비슷한 수준이다. 그러나 가공용 원초의 생산자수취단가는 각각 kg당

28) 완도지역 양식미역의 평균가격이 타지역에 비해 상대적으로 낮은 것은 여러 요인이 있지만, 가장 크게 작용하는 것이 물량의 집중에 의한 것이다. 보통 개별 산지에서 물량이 당해 지역의 유통업자가 처리할 수 있는 수준을 넘어서면 급격히 가격이 떨어지는 성향을 보이는 곳이 많다. 특히 성출하기에는 더욱 그러하다. 이러한 성향은 위판장 등과 같은 공식적 유통경로를 통하지 않는 경우에 심화될 수 있다.

210원, kg당 250원으로 전남지역의 2~3배 가량의 가격대가 형성되고 있다. 이는 부산지역의 기장미역과 울산지역의 쇠미역처럼 지명도가 있는 상품으로 출하되고 있기 때문에 전남지역에 비해 높은 가격대가 형성되고 있는 것이다. <표 2-14>는 가공용 미역원초를 기준으로 계산한 자료이므로 이를 생미역의 가격으로 계산할 경우 그 차이는 더 커질 것으로 보인다.

결국 수익성의 차이가 나타나고 있는 원인은, 각 지역의 원초가격이 차이가 나고, 어장생산성에서도 큰 차이를 보이고 있기 때문이다. 특히 전남지역 내에서는 어장생산성이, 부산경남과 전남은 가격에서의 차이가 두드러진다. 이처럼 양식미역을 가장 많이 생산하고 있는 주산지인 전남지역은 생산량이 감소하고 있기는 하지만 여전히 가장 생산량이 많은 지역이다. 그러나 어장생산성과 경영수익성은 타산지에 비해 낮은 수준을 보이고 있다.

2. 미역의 수급실태

미역의 국내소비는 1995년 1인당 1일 소비 17.47g에 이를 때까지 지속적으로 증가하였으나 그 이후는 감소추세에 있다(<표 3-15> 참조). 미역의 공급은 주로 국내생산에 의존하고 있으며, 중국산 염장미역이 저가제품 시장에서 신장세를 보이고 있으나 아직 그 양은 많지 않다. 2000년 현재까지 국내에서 소비되는 미역은 국내생산으로 충분히 충족되어 자급률이 100%에 이르고 있다.

미역수급의 가장 큰 문제점은 과잉공급으로 인한 수급구조의 불균형으로 표현할 수 있다. 이러한 초과공급량은 내수와 수출을 제외한 부분을 말한다. 따라서 이 부분을 양식미역생산에서 초과공급으로 간주한다면, <표 3-15>에서 보는 바와 같이 1980년에는 11만M/T이 초과공급되었으나, 1985년에는 초과공급량이 1만M/T으로 감소하였다. 이후 1995년의 초과공급량 1만1,700M/T을 제외하면, 1990년대에는 매년 6~7천M/T이 과잉생산되고 있는 것으로 나타나고 있다²⁹⁾.

29) 해조류의 수급을 예측한 김현용의 논문에서는 2010년까지 해조류의 수요가 증가하여 공급이 부족할 것이라는 예측을 하고 있다. 그러나 이 분석은 1998년까지의 자

<표 3-15>

미역의 연도별 수급동향

(단위 : 천M/T, g)

구분		1980	1985	1990	1995	1999
공급	국내생산	206.4	262.8	274.4	390.7	214.3
	수입	-	0.02	0.02	1.02	5.88
	소계	206.4	262.8	274.4	391.7	220.2
수요	수출	2.0	126.4	155.2	96.0	84.3
	내수	94.0	126.0	113.0	284.0	129.0
	소계	96.0	252.4	268.2	380.0	213.3
1인1일당 공급량(g)		6.7	8.7	7.2	17.5	7.6
초과공급량		110.4	10.4	6.2	11.7	6.9

주 : 1. 내수는 연도별 식품공급량임(=1인1일당 공급량×365일×인구).

2. 초과공급량 = 공급 - 수요

자료 : 식품수급표, 한국농촌경제연구원, 각년도.

1999년 이후 미역의 생산량이 연간 약 20만M/T 수준을 유지하고는 있지만, 소비량과 수출량이 계속 감소하고 있어 이러한 초과공급은 지속될 전망이다. 이처럼 미역양식업에서 수급불균형이 나타나는 원인을 살펴보면, 다음의 세 가지로 요약될 수 있다. 이것은 앞서 생산실태에서 언급한 제2차 과잉생산의 특징이다.

첫째, 과잉생산이다. 이는 과밀양식으로 인한 생산량의 과잉과 동일지역 동일기간에 많은 물량이 쏟아지는 홍수출하의 두 가지 문제가 있다. 1990년대 중반에는 초과생산 상태임에도 불구하고 생산량이 40만M/T를 초과하는 과잉생산이 나타났다. 또한 앞으로도 생산량의 조절이 없는 경우 이러한 과잉생산은 지속 혹은 반복될 수 있는 가능성을 가지고 있다. 1999년 이후의 국내공급량은 20만M/T 수준으로 안정적이지만, <표 3-15>에 근거한 단순계산에 의한 초과공급량은 6,900M/T이다.

둘째, 수출량의 감소이다. 대일 염장미역 수출 부진으로 생산량을 소진

료만을 이용하고 있어, 미역의 수요가 증가에 감소로 전환하는 1999년의 수요치가 반영되어 있지 않아 현실과는 차이가 있다. 김현용, “WTO 관세인하가 수산물 수급에 미치는 영향과 대책”, 박사학위논문, 2000. 8

할 수 있는 창구가 급격히 줄어들고 있음에도 공급은 그에 비례하여 줄어들지 않고 있다. 수출량은 계속 감소추세에 있으며, 일본 시장에서 미역의 시장점유율도 계속 중국산 미역에 잠식당하고 있다. 따라서 일본 시장에서 시장점유율이 하락되는 만큼 수출되지 못하는 생산량이 내수용으로 전환되어 초과공급으로 나타날 것이다.

셋째, 소비량의 감소에 따른 과잉공급이다. 식품기호의 변화에 따른 소비량 감소로 1인 1일당 소비량이 1999년 현재 7.56g으로 감소하고 있다. 즉 생산량의 증대로 인한 공급과잉이 국내소비 자체의 감소로 더욱 심화되고 있는 것이다.

이상에서 살펴본 것처럼 1990년대 이후의 양식미역의 수급구조는 과잉생산, 수출감소와 미역 소비의 둔화 내지는 감소가 불균형의 원인이 되는 복합적 구조를 가지고 있다.

제 4 장 미역의 유통실태

1. 미역의 유통 특성

미역의 유통구조는 산지와 소비지, 제품형태별로 몇 가지로 나누어서 고찰해 볼 수 있다. 일반적으로 양식수산물의 유통구조는 수협계통조직(위·공판장)을 통하지 않는 비계통출하와 시장외거래³⁰⁾가 보편적이다. 따라서 산지위판장과 소비지도매시장을 연결하는 제도권시장의 유통구조보다 취약한 면이 많을 수밖에 없다. 특히 미역의 경우는 양식어류와는 달리 생미역 상태로 출하하는 양은 적고, 오히려 가공과정을 거쳐 출하되는 양이 훨씬 많은 특성이 있다.

또한 미역은 가공과정에 양식어업인이 참여하기 힘들어 생산과 가공이 분리되고 있다는 특성을 가지고 있다. 이는 산후조리용으로 애용되던 마른미역(혹은 가닥미역)의 소비가 줄어드는 대신 건미역 소비가 증가하는 소비형태의 변화에 기인한다. 즉 열풍건조기와 간단한 덕장 정도의 시설로 가능하던 마른미역(가닥미역) 가공에서 일정 설비(세척, 자숙, 건조, 커팅, 포장 등)를 갖춘 건미역(실미역) 가공으로 전환되면서 나타난 현상이다.

미역의 일반적 유통경로는 <그림 4-1>과 같으나 제품에 따라 이외에도 여러 가지 다양한 형태를 보이고 있다. 제품형태별 유통과정을 정리해 보면 다음과 같다.

1) 생미역(물미역)

생미역은 산지의 생산자가 산지수집상, 가공업자와 같은 유통가공업자에게 출하하는 것이 보통이며, 출하형태는 20kg들이 포대에 담아 출하하

30) 시장외거래는 일반적으로 공영수산물도매시장 출하 이외의 형태로 거래되는 것을 말한다. 수협계통조직을 통하지 않는 비계통출하를 시장외거래로 간주하기도 하지만, 이는 양자의 구분을 위해 분리될 필요가 있다.

<그림 4-2>

유형별 미역가공품



건조미역



염장미역



실미역



커트미역

둘째로 소비지도매시장에서 거래되는 경우 상장의무가 면제되는 상장 예외품목인 미역은 수산부류시장에서 거래되지 않고 농산물부류시장에서 거래된다는 점이다. 그 이유로서는 거래품목이 나물류로 분류되기 때문에 구색을 갖춘다는 의미도 있어 농산물 중매인 중 나물류를 취급하는 중매인이 담당한다는 점과 과거부터 이 품목을 농산물 시장에서 거래하여 왔다는 점을 들 수 있다. 또한 생미역을 수산부류 시장에서 상장경매하기에

는 부피에 비해 가격이 낮아 효율성이 떨어진다는 점도 있다. 또한 건미역이나 마른미역이 경매되는 상장품목이라는 점을 고려하면 동일품목 내에서 두 가지 거래형태를 가지는 셈이다.

세 번째는 유통업자나 가공업자가 가격을 생산자에게 알리지 않은 상태에서 거래가 된다는 점이다. 즉, 생산자가 유통업자나 가공업자에게 생산된 양식미역을 출하한 후, 추후에 타산지의 생산량 등을 고려해서 형성되는 가격에 준하여 정산하여 주는 선매도 후정산의 형태를 취하고 있다. 이는 입도선매(立稻先賣)³¹⁾와 유사한 점이 있으며, 과거 근대적인 상업질서가 정립되기 전의 전 근대적 상업자본과의 거래형태와 유사하다. 이와 비슷한 형태로 수확 전에 가공업자에게 넘긴 후 사후정산을 하는 형태도 있다. 이 때 수확은 가공업자가 하게 된다. 이 경우는 농안법의 포전경매³²⁾와 유사한 점이 있기는 하지만, 포전경매는 생산자가 농협 등에 위임하여 거래를 하게 되는 것과 달리 입찰이나 경매의 절차를 거치지도, 수협 등에 위탁하지도 않는다. 또한 농산물 『밭떼기³³⁾』의 경우, 구두계약후 사후정산이라는 점과 농작물의 소유권이 수확 이전에 수집상에 이전된다는 점은 비슷하다. 그러나 생미역의 경우는 계약금이 없으므로 동일하다고 볼 수는 없고, 소유권의 이전이 반드시 수확이전에 이루어지지도 않는다.

이처럼 생미역의 거래와 정산은 수산물 유통 중에서도 가장 낙후된 형태를 유지하고 있는 특이한 품목이라 할 수 있다.

31) 입도선매는 벼를 논에서 거두지 않은 채로 팔아 버리는 일. 서 있는 벼를 판다는 말로, 본래 자금이 없거나 부채에 쪼들린 농민이 현금을 구하기 위해 논에서 자라고 있는 벼를 파는 것을 가리켰다. 그러나 오늘날에는 뜻이 확대되어 농산물은 물론, 공산품도 완제품이 생산되기 전에 미리 생산량을 예측하고 판매하는 행위를 가리키는 말로 쓰인다.

32) 개정 농안법 第49條(產地販賣制度의 확립) 제2항 農林水協등 또는 公益法人은 第33條의 競賣 또는 入札方法에 따라 倉庫競賣나 圃田競賣 등을 할 수 있다. 시행규칙 제42조(창고경매 및 포전경매) 법 제49조제2항의 규정에 의하여 지역농업협동조합, 지역축산업협동조합, 품목별·업종별협동조합, 산림조합 및 수산업협동조합과 그 중앙회(이하 “농림수협등”이라 한다) 또는 농수산물유통공사가 창고경매나 포전경매를 하고자 하는 때에는 생산농가로부터 위임을 받아 창고 또는 포전상태로 상장하되, 품목의 작황·품질·생산량 및 시중가격 등을 감안하여 사전에 예정가격을 정할 수 있다.

33) 포전매매라고도 함.

2) 염장미역(간미역)

염장미역의 경우 생산자는 원초를 유통업자에게 넘기는 방식과 가공업자에게 판매하는 두 가지 형태가 있다. 대개 가공업자에게 판매하는 경우가 많고, 이 경우 가격결정은 거래당시의 시세대로 결정되므로 가격의 불확실성은 적다. 이는 생미역 출하시기와 염장미역 가공용 원초의 출하시기가 다르므로 생미역의 가격에서 가공용임을 감안하여 가격이 결정되는 형태이다. 가격은 생미역이 가공용 원초로 판매하는 것 보다 유리하지만, 생미역 판매로는 생산된 양식미역을 다 소화할 수 없으므로 불가피한 선택이 될 수밖에 없다.

원초를 구매한 가공업자는 이를 가공하여 염장미역으로 만들거나 타 가공업자에게 원초를 판매하는 도매상의 역할을 겸하는 경우가 있다. 가공업자는 유형에 따라 염장미역만을 가공하여 건미역 가공업자, 소매업자에게 판매하거나 수출하는 경우와 건미역 가공까지를 겸하는 경우가 있다.

이 경우 염장미역 가공업자가 대일 수출부진으로 인해 상당수가 폐업하거나 도산한 상태이므로 1980년대처럼 염장미역 가공업자와 건미역 가공업자간의 분업형태는 많이 줄어들었다.

정부가 가격안정을 위해 시행하는 수매비축의 경우 생미역을 구매하여 염장미역으로 보관하는 형태를 취하므로 이 경우 염장미역 가공업자가 이를 담당하게 된다.

3) 마른미역(가닥미역)

마른미역 일명 가닥미역은 주로 생산자가 열풍건조기를 가지고 가공하거나 자연건조하는 경우로 대략 20장 정도의 미역을 일렬로 이어 붙여 판매하는 채래식 방법이다. 이 형태의 미역이 과거부터 산후조리용으로 많이 쓰이는 품목이다. 이 경우 원초를 직접 가공하므로 상대적으로 수익성은 높지만, 생산자가 보관시설을 갖추기는 힘들고, 원초가 생산되는 일정시기에만 가공되므로 영세한 규모가 될 수밖에 없다. 지금은 산후조리용으로 특별히 가닥미역을 찾는 경우도 많지 않고, 간편한 건미역으로 대

체되는 경우가 많다. 수요 감소 및 미역가격의 하락으로 인해 들이는 노력에 비해 수익성이 낮으므로 가공하는 생산자가 줄어들고 있다.

가공된 마른미역은 유통업자에게 판매하는 경우가 일반적이다. 가공업자에게 넘겨 가공업자가 포장하여 판매하는 경우도 있으나, 생산자가 직접 판매하는 경우는 별로 없다.

4) 건미역(실미역, 커트미역, 봉지미역)

건미역은 가장 보편적으로 소비되는 형태이며 생산량에서도 가장 많은 부분을 차지한다. 가공업자는 생산자에게 원초를 직접 구매하여 자숙 후 가공하거나 1차 가공업자에게 염장미역을 구매하여 가공한다. 대개 건미역 가공의 경우 가공시설에 대한 설비투자가 커지므로 김에 비해 상대적으로 큰 자본을 요한다. 결국 생산자가 가공에 직접 참여하기는 힘들고, 가공만을 담당하는 가공업자가 대부분이다.

가공된 건미역은 수출, 소매점직판, 도매시장상장, 직거래 등의 형태로 판매되며, 유통업자나 소비지도매시장 중도매인의 의뢰를 받아 임가공을 하는 형태도 존재한다.

또한 대일 수출을 전제로 가공하는 가공업자의 경우는 일본산 종묘를 구입하여 생산자에게 제공하고 판매에 대한 권리만을 가지는 부분계약판매의 형태도 존재한다. 그러나 이 경우는 계약판매라고 하기는 힘들고, 단지 생산자와 가공업자간에 구두계약에 의해 이루어지는 것이 일반적이며, 가격 또한 미리 결정되어지는 것은 아니므로 일종의 대리재배의 형태라고도 볼 수 있다.

5) 기타 미역가공품(해조국수, 기능성식품 등)

기타 미역가공품은 수출, 소매점직판, 직거래 등의 형태로 판매되며, 이는 일반 가공품과 비슷한 형태이다. 현재 완도수협이 미역가공품과 (주)해미원의 기능성 해조국수, 기타 기능성 보조식품 등이 있다.

특히 해조국수와 같은 기능성 식품들은 최근 각광을 받기 시작한 품목으로 향후 미역소비 증대에 큰 영향을 미칠 수 있으므로 이의 확대와 지

원이 필요할 것으로 보여진다.

이상에서 살펴본 미역 유통의 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 생미역의 경우 도매시장에 출하될 경우 수산부류가 아닌 야채(나물류)로 출하된다는 것이다. 이렇게 농산물도매시장에 출하된 생미역은 경매를 거치지 않는 상장예외품목으로 거래된다. 보통 도매시장의 외곽에서 운반된 트럭에서 하차시키지 않고 거래된다. 이는 전통적으로 생미역이 농산물도매시장의 거래품목으로 거래되어 왔고, 설사 수산부류시장에서 거래한다고 하더라도 부피가 커서 경매장의 면적을 많이 차지하고 단가가 낮아 경매가 이루어지기 힘들다.

둘째, 생미역의 경우 가격결정은 유통업자가 도매시장 등에 출하한 후 정산하는 사후 결정방식을 취한다는 것이다. 생산자가 생미역을 출하한 후 가격과 대금을 추후에 정산 받는 형식으로 다른 수산물 거래에서는 보기 힘든 방식이다.

셋째, 산지위판장을 거치지 않고 소비지도매시장을 일부 경유하는 비계통출하, 시장외거래가 일반적이다.

넷째, 미역은 유통에서 가공업자가 중요한 역할을 한다. 생미역의 수집과 분산, 계약거래, 종묘구입, 수출, 소매점 거래 등 다양한 형태의 역할을 하며, 경우에 따라서는 도매상의 역할을 수행하기도 한다.

다섯째, 김과는 달리 대일 수출 부진 이후 1차 가공업자의 존립기반이 취약해 지면서 1차 가공업자와 2차 가공업자의 역할 구분이 불분명해 졌으며, 양자를 겸하는 형태도 다수 존재한다.

여섯째, 생산자가 유통에 관여하지 않는다. 또한 가격결정에도 참여하기 힘들며, 김과는 달리 가공에 참여하기도 힘들다.

<표 4-1>

미역유통의 특징

구분	내용
도매시장유통형태	생미역은 도매시장에 출하시 야채(나물류)로 출하된다
가격결정	생미역의 경우 가격은 사후 결정방식을 취한다
산지출하형태	비계통출하, 시장외거래가 일반적이다
가공의 역할	유통에서 가공업자가 중요한 역할을 한다
가공의 분업	1차 및 2차 가공업자의 역할 구분이 불분명하다
생산자유통	생산자가 유통에 관여하지 않는다.

2. 양식미역의 지역별 시기별 출하구조

다음의 <표 4-2>는 미역의 지역별 제품별 생산시기를 구분한 것이다.

생미역과 건미역, 염장미역 3개 제품에 대해 각 지역별 출하시기를 살펴보면, 먼저 생미역의 경우 전남지역이 11월~1월간의 3개월에 집중되어 있는데 반해 부산경남은 11월~3월, 기타지역은 1월~5월로 각 지역마다 다소간의 차이를 보이고 있다. 전남지역의 주 출하시기인 11월~1월에는 전남지역의 생미역이 주류를 이루지만, 부산경남의 주출하시기인 2월~3월이 되면 전남지역은 염장이나 건미역으로 전환하고, 부산경남의 생미역이 주류를 이룬다.

<표 4-2> 지역별 제품별 생산 및 출하시기

완도	▷	◆☆	◆☆	◆				▷	▷
진도			◆☆	◆	◆			▷	▷
고흥·장흥		◆☆	◆☆		◆			▷	
신안			▷	▷					
해남			▷	▷	▷	▷			
부산	▷◆☆	▷◆☆	▷◆☆						
울산	▷ ☆	▷◆☆	▷◆☆	◆☆	◆				☆
포항·경주	▷◆	▷◆	▷◆	▷◆	▷◆				
영덕·울진	▷	▷	▷◆	▷◆					
삼척			▷	▷	▷				
서산·태안	▷	▷	▷	▷					
	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7~10월	11월	12월

- 주 : 1. ▷ : 생미역 ◆ : 마른미역 ☆ : 염장미역
2. 건미역의 출하는 기본적으로 연중이다.

이와 같은 산지간에 나타나는 출하시기의 차이는 두 가지 관점에서 볼 수 있는데, 기본적으로 양식어장의 수온과 같은 어장환경의 차이에서 오는 생산시기의 차이가 있다. 물론 조기산과 만기산을 사용하는 경우에도

차이는 있을 수 있으나 자연환경의 차이가 더 크다. 따라서 부산경남이 출하기시가 늦고 전남지역이 빨리 시작된다. 다음으로 산지간 품질의 차이이다. 생미역의 경우 전남과 부산경남은 약 2~3배의 가격차이를 보이는데, 생미역의 가격자체가 그리 높은 것이 아니기 때문에 대부분의 소비자와 유통업자가 부산경남의 생미역을 선호하는 경향이 있다. 따라서 부산경남의 생미역이 출하되지 않는 시기에 전남지역의 생미역이 출하되고, 부산경남지역의 생미역이 출하되기 시작하면 전남지역은 생미역보다는 가공용 원초로 판매하는 비율이 높아진다.

이러한 관계를 제품별로 살펴보면 다음과 같다. 마른미역의 경우는 부산경남과 기타지역이 1월에 생산을 시작하는데 비해 전남지역이 2월로 다소 차이가 있으나 주생산시기는 2월~5월로 동일하여 경합관계를 이룬다. 이는 전남지역이 부산경남지역의 생미역 출하가 본격적으로 시작되는 2월~3월이 되기 전에는 주로 생미역으로 출하하고 있음을 나타낸다. 또한 부산경남지역과 기타지역에서 마른미역의 생산시기가 긴 것은 자연산 미역과 기장미역 같은 상대적인 고품질 미역을 어가에서 자체적으로 가공하는 비율이 높기 때문이다. 이에 비해 전남지역은 생미역 또는 염장미역으로 출하하는 비율이 월등히 높다. 염장미역의 경우는 부산경남이 12월에서 1월까지로 생산기간이 더 길며, 전남지역은 2~3월에 집중되어 있다. 이 또한 생미역의 생산시기와 관련성을 가진다. 전남지역은 생미역으로 출하되지 않는 경우 대부분 염장미역으로 생산되며, 이를 다시 건미역(실미역)으로 가공하므로 염장미역의 생산이 단기간에 원초의 생산시기와 맞추어 집중적으로 이루어지는 특성을 가진다.

다음으로 제품별 생산량을 살펴보면 다음의 <표 4-3>과 같다. 2000년도 현재 전국에서 생산된 미역 생산량 중 염장미역으로 출하된 것이 원초기준으로 81%, 17만2천M/T이며, 마른미역이 9.8%, 2만9백M/T, 생미역이 9.2%, 1만9,400M/T이다. 이중 염장미역으로 가공된 것 중에서 일부 내수용과 수출용을 제외하면 대부분이 건미역으로 재가공된다. 이를 지역별로 살펴보면, 전남은 지역내 생산량 중에서 염장미역의 비중이 88%, 16만9천M/T으로 전체생산량의 약 80%에 달한다. 부산경남 및 기타지역은 생미역으로 출하하는 비율이 높으며, 염장미역 가공이 거의 없거나 적다. 전체적으로 생미역 생산량 비율은 증가하고 염장, 마른미역 생산 비율은

감소하고 있다. 완도 지역의 경우 총생산량은 감소하였지만 생미역의 생산은 2001년의 경우 2000년에 비해 208%가 증가하였다.

<표 4-3> 미역 제품별 지역별 생산실태(2000년)

(단위 : M/T)

구분	생산량				비율				
	계	생미역	마른미역	염장미역	계	생미역	마른미역	염장미역	
합계	212,429	19,474	20,919	172,036	100.0%	9.2%	9.8%	81.0%	
전남	완도	91,295	3,651	10,044	77,601	100.0%	4.0%	11.0%	85.0%
	고흥	68,538	81	0	68,458	100.0%	0.1%	-	99.9%
	진도	14,965	2,246	5,237	7,482	100.0%	15.0%	35.0%	50.0%
	장흥	15,393	177	97	15,119	100.0%	1.2%	0.6%	98.2%
	신안	1,008	40	323	645	100.0%	4.0%	32.0%	64.0%
	해남	1,024	1,024	0	0	100.0%	100.0%	-	-
소계	192,223	7,219	15,700	169,304	100.0%	3.8%	8.2%	88.1%	
부산 경남	부산	11,956	8,109	1,529	1,512	100.0%	67.8%	12.8%	12.6%
	울산	5,969	3,530	1,219	1,220	100.0%	59.1%	20.4%	20.4%
	경주	871	174	697	0	100.0%	20.0%	80.0%	-
	포항	839	168	671	0	100.0%	20.0%	80.0%	-
기타	영덕 울진	496	198	298	0	100.0%	40.0%	60.0%	-
	삼척	77	77	0	0	100.0%	100.0%	-	-
소계	20,207	12,256	4,413	2,732	100.0%	60.7%	21.8%	13.5%	

주 : 건미역의 생산량은 염장미역의 생산량에서 수출량을 제외한 부분임.

자료 : 해양수산부, 2001.

그러나 염장미역의 비율은 여전히 높게 나타나고 있는데, 이는 미역의 소비가 주로 간편한 건미역을 중심으로 이루어진다는 점과 일맥상통한다. 최근에는 기존의 포장보다 작은 소포장으로 전환되고 있으며 소비자의 선호도 이를 중심으로 서서히 변화하고 있다. 결국 완도지역을 중심으로 한 전남지역은 중저가품 시장에서 건미역으로 내수와 수출을 중심으로 시장을 형성하고 있고, 상대적으로 생산자 수취가격이 높은 생미역의 경

우는 부산경남의 출하가 적어 경쟁이 없는 11월~1월을 중심으로 출하되고 있다.

부산경남과 기타지역은 주로 중고가품 시장을 형성하고 있으며, 생미역의 비율이 높아 상대적으로 생산자 수취가격이 2~3배 높은 가격대를 형성하여 동일규모라고 간주할 때 어가경영 측면에서 전남지역보다 유리하다. 또한 이 지역의 생미역이 출하될 시기에는 전남지역의 생미역출하가 현저히 줄어들고 많은 부분이 가공용으로 전환되기 때문에 생미역시장에서는 상당히 유리하다. 건미역 등 가공품시장에서도 전남지역의 미역보다 다소 높은 가격을 형성하여 유리한 고지를 점령하고 있다.

그러나 전국적인 생산량의 과잉상태로 인해 미역가격이 낮은 수준에서 형성되고 있어 상대적으로 높다는 것이지 좋은 상황이라고는 할 수 없다. 기타지역에서는 특히 쇠미역 등의 대체양식으로의 전환을 통해 고가품 시장을 형성을 모색하고 있다.

3. 양식미역의 제품별 원가 및 가격구조

다음으로 미역의 가공비용을 중심으로 원가구조를 살펴보면 다음과 같다.

먼저 염장미역의 원가구조는 <표 4-4>에서 알 수 있는 바와 같이 원조 1kg의 가격을 90원, 수율(수분감소후 잔존중량의 비율)을 30%라고 가정할 경우, 염장미역 1kg의 가공비는 1,294원이고 여기에 10%의 이익을 추가한³⁴⁾ 출하가격은 1,424원으로 나타나고 있다. 이 경우 원가 90원의 원조 1kg으로 만들 수 있는 염장미역은 0.3kg(수율 30%)이고, 그 가공비용과 출하가격은 각각 388원과 427원이 된다.

다음으로 건미역의 가공비용을 살펴본 것이 <표 4-5>이다. 이 자료는 수율이 18%라는 가정하에 가공된 건미역 150g에 대한 가공원가이므로 이를 kg단위로 환산하면 11,399원이 되고, 여기에 10%의 이익을 덧붙인 출하가격은 12,539원이 된다.

34) 양식미역의 정부비축을 위해 원초를 수매한 후 염장미역으로 가공을 하여 보관하게 되는데, 이 경우의 수익률이 10%임. 여기에서도 이 수익률을 기준으로 계산함.

<표 4-4> **염장미역의 가공비용 및 수익률(2001년)**

(단위 : 원/kg)

구분	산출근거	금액
1. 총원가	2+3+4+5	1,294.19
2. 재료비		798.36
가. 직접재료비	원조 90원/kg×3.33kg(수율 30%로 가정)	299.7
나. 간접재료비		498.66
소금	원조 : 소금 비율 1: 2 채염 kg당 200원	400
포장재료비		98.66
- 외포장재	골판지상자 1,000÷15kg	66.66
- P.E 필름	내포장재 비닐 75÷15kg	5
- P.P밴드	밴드 13,500÷500상자	27
3. 인건비		319.52
가. 직접노무비		308.16
- 자숙(보일러)공	60,000원/1명 1일÷22,000kg	2.72
- 염장공	2명×60,000원/1일÷22,000kg	5.44
- 선별임	선별 및 포장 300원/kg	300
나. 간접노무비		11.36
- 잡부임	운반 및 입출고 5명×50,000÷22,000kg	11.36
4. 경비		94.5
가. 전력비	1,800,000원/월÷30÷22,000kg	2.72
나. 수도광열비	200M/T/1일÷13,300kg×280ℓ×375원÷22,000kg	71.77
다. 감가상각비	5억/5년÷365일÷22,000kg	12.45
라. 보험료	500,000원÷30일÷22,000kg	0.75
마. 복리후생비	5,000원/1인1일×30일÷22,000kg	6.81
5. 일반관리비	- (2~4)×14%	81.81
6. 가공이윤	- (2~5)×10%, 1,294.19×10%	129.41
7. 출하가격		1,423.6

주 : 1. 금액은 가공된 염장미역 1kg 기준임.

2. 산출된 가공비는 2001년도 정부비축품목의 위탁가공비를 기준으로 한 것임.

자료 : 완도수협

<표 4-5> 건미역의 가공비용 및 수익률(2001년)

(단위 : 원/150g)

구분	산출근거	금액
1. 총원가	2+3+4+5	1,709.83
2. 재료비		1,351.33
가. 직접재료비	염장미역 1,423.6원/kg÷18%×0.15	1,186.33
나. 간접재료비		82.50
- 필름, 밴드	2,500원÷50박스÷20봉지/150g	7.50
- 종이상자	1,500원÷50박스÷20봉지/150g	75
3. 인건비		166.66
- 건조인건비	10명×25,000원÷500kg÷6	83.33
- 포장인건비	1명×25,000원÷300봉지/150g	83.33
4. 경비		141.01
가. 유류대	경유 2D/M×140,000원÷500kg÷6봉지/150g	93.33
나. 전력비	1,800,000원÷30일÷500kg÷6봉지/150g	20
다. 감가상각비	150,000,000원÷5년÷12월÷30일÷500kg÷6봉지/150g	27.77
5. 일반관리비	2,000,000원÷30일÷500kg÷6봉지/150g	133.33
6. 가공이윤	1,709.83원×10%	170.98
7. 출하가격		1,880.81

주 : 금액은 가공된 건미역 150g 기준임.

자료 : 완도수협 내부자료

여기서 수율 18%란 1kg의 염장미역으로 0.18kg의 건미역을 만들 수 있다는 뜻이다. 따라서 1kg의 원조로 0.3kg의 염장미역을 만들 수 있다는 점을 감안하면, 1kg의 원조로 만들 수 있는 건미역의 양은 54g이고, 그 가공비용과 출하가격은 각각 615원과 677원이 되는 것이다.

이처럼 양식미역의 가격은 가공을 거치면서 최종적으로는 원조 원가의 약 7.5배 가량이 되므로 생산자 수취가격인 생미역의 가격과 최종 생산품인 건미역의 가격에는 큰 차이가 생기게 되고, 따라서 가격의 단순비교는 곤란하다. 또한 가공의 경우에도 과잉생산으로 인한 저가격구조의 영향이 그대로 미치기 때문에 그리 큰 이윤을 보기는 힘들다.

<표 4-6>

미역의 제품별 지역별 가격

(단위 : 원/kg)

구분	년도	생미역		마른미역	염장미역
		생식용	가공용		
완 도	2000	300	60	3,750	650
	2001	100	80	4,000	1,000
고 흥	2000	400	70	-	800
	2001	400	80	-	900
진 도	2000	483	120	650	1,000
	2001	417	100	600	1,000
장 흥	2000	220	60	3,000	450
	2001	-	80	5,000	1,300
신 안	2000	-	130	7,500	1,100
	2001	-	130	7,500	1,200
부 산	2000	350	215	650	3,000
	2001	330	210	650	1,500
울 산	2000	296	200	12,500	-
	2001	280	250	13,500	-
경 주	2000	480	-	6,600	-
	2001	700	-	7,500	-
포 향	2000	300	-	3,000	-
	2001	433	-	6,000	-
영덕·울진	2000	770	-	3,000	-
	2001	1,110	-	1,625	-
서산·태안	2000	500	-	-	-
	2001	500	-	-	-

자료 : 정준호, 『미역양식』, 2001

2000년의 산지 미역가격은 완도의 경우 생미역이 kg당 300원, 가공용 원초가 60원, 마른미역이 3,750원, 염장미역이 650원이었다.

2001년의 산지 미역가격은 완도의 경우 생산량의 증가(전년대비 208%)로 생미역의 가격은 kg당 100원으로 전년대비 66.7%가 하락하였으나, 가공용 원초미역과 염장미역 가격은 전년비 약 10% 이상 상승하였다. <표

4-6>은 미역의 제품별 지역별 가격을 나타낸 것이다.

생미역의 경우 경주, 포항, 영덕·울진을 제외하면 나머지 지역은 전년과 동일하거나 하락하였고, 나머지 제품은 부산과 영덕·울진지역의 가격이 하락하였다. 2001년에 한해성 조류(寒海性 潮流)로 인해 미역양식장이 피해를 입어 생산량이 10~15% 정도 감소하였으며, 이로 인해 완도와 일부 지역의 경우 생미역을 제외한 다른 제품에 약간의 가격상승이 있었다.

다음으로 미역의 생산량변동과 산지위판가격의 장기추세를 살펴보면 <표 4-7> 및 <그림 4-3>과 같다.

<표 4-7>

미역의 연도별 산지위판가격

(단위 : M/T, 원/kg)

년도	생산량	위판가격	년도	생산량	위판가격
1982	231,236	76	1992	371,432	118
1983	242,963	80	1993	372,182	109
1984	236,424	81	1994	411,602	112
1985	262,816	85	1995	386,819	109
1986	354,661	97	1996	305,813	149
1987	292,259	110	1997	431,872	172
1988	281,657	117	1998	239,742	280
1989	280,856	119	1999	213,706	159
1990	269,333	123	2000	212,429	98

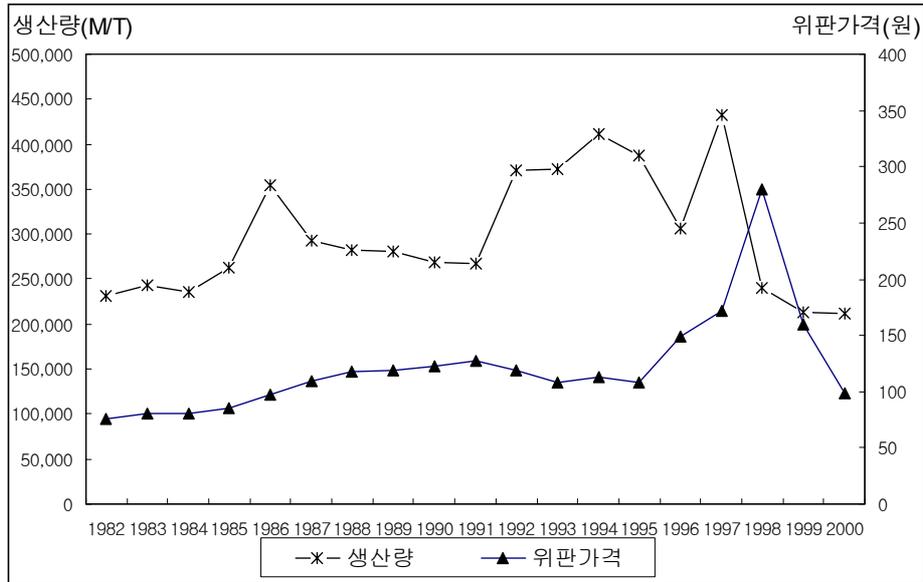
자료 :1. 수협중앙회, 『수산물계통판매고통계년보』, 각년도

2. 해양수산부, 『해양수산통계년보』 등.

2000년의 산지위판가격 평균은 kg당 98원으로 1998년을 정점으로 하락세에 있다. 2000년의 가격은 1986년의 가격인 kg당 97원과 거의 동일한 수준으로 그동안 가격의 일시 상승은 있었으나 10여년 전의 산지 위판가격수준에 머물고 있다. 또한 <그림 4-3>에서 알 수 있듯이 미역의 가격은 생산량의 변동에 영향을 많이 받는다. 그러나 1997년에는 1996년에 비해 생산량이 증가하였음에도 가격은 상승하였으며, 1999년부터는 생산량이 감소하였음에도 불구하고 산지위판가격은 하락하고 있다.

<그림 4-3>

미역 생산량과 위판가격의 추이



자료 : 해양수산부, 해양수산통계연보 등에서 작성

다음으로 미역가공품의 가격추세를 알아보기 위해 주요 건어류³⁵⁾의 가격변동과 건미역의 가격변동을 비교해 보았다. <표 4-8>은 가락시장의 건어류 주요 품목별 연도별 도매가격이다. 미역의 도매가격은 1998년의 kg 당 12,928원을 정점으로 지속적인 하락세를 보이고 있으며, 산지가격과 마찬가지로 1999년과 2000년의 미역생산량이 감소하였음에도 불구하고, 가락시장의 도매가격은 하락세를 보이고 있다.

이는 건멸치와 김의 경우에도 지속적인 하락세를 보이고 있다는 점에서 유사하다. 그러나 건멸치의 경우는 소비량의 감소와 최근의 생산증가에 따른 가격하락이며, 김의 경우는 미역과 마찬가지로 과잉생산의 영향을 받는 품목으로 도매가격에서 비슷한 경향을 보이고 있다. 1997년과 2000년의 가격변동을 대비하여 볼 경우 건미역은 33.3%가 하락하여 19.3% 하락에 그친 김보다 가격하락폭이 크다는 사실을 알 수 있다.

35) 어류 및 연체동물, 해조류의 건조제품을 통칭하여 건어류라고 한다.

<표 4-8> 건어류 주요 품목별 연도별 도매가격(가락시장 연평균 가격)

(단위 : 원/kg, %)

구분	1997	1998	1999	2000	'97/'00(%)
건멸치	10,345	7,716	5,102	4,721	54.4 ↓
건미역	8,616	12,928	8,040	5,747	33.3 ↓
김	2,874	3,227	2,632	2,319	19.3 ↓

자료 : 서울특별시농수산물공사 『농수축산물 거래연보』, 각년도

이처럼 미역의 산지와 소비지도매시장의 가격 변동을 생산량과 대비하여 살펴보았을 경우, 생산량의 감소가 있었음에도 불구하고 가격은 지속적으로 하락하여 산지 위판가격의 경우 2000년에는 1986년의 가격과 비슷한 수준을 보이고 있음을 알 수 있다. 또한 동일한 과잉생산의 문제를 안고 있는 김보다 가격하락폭이 커 상대적으로 가격수준의 변동이 크다는 사실을 알 수 있다.

4. 미역의 품목별 수출입구조

1) 수출입동향

1999년의 해조류 총수출액 1억1,100만달러 중에서 일본으로 수출한 금액은 9,200만달러로 82.9%를 차지하고 있다. 이중 미역은 총3,400만달러를 수출하였는데, 이중 3천만 달러, 88.2%를 일본에 수출함으로써 대부분을 일본에 의존하는 수출구조를 가지고 있다.(<표 4-9> 참조) 그러나 상대적으로 가격이 싼 중국산 미역이 일본시장에 진출함으로써, 가격 경쟁력이 취약해져 일본시장에서 시장점유율을 잠식당하고 있다. 1999년의 kg당 엽장미역 수출단가는 한국산이 kg당 10.7달러로 중국산의 6.7달러에 비해 약 1.6배가 높다.

<표 4-9>

해조류의 국별 수출비중(1999년)

구 분	해조류계	김	미역
총수출액(A, 백만달러)	111	18	34
對일본수출액(B, 백만달러)	92	5	30
B/A (%)	82.9	27.8	88.2

자료 : 해양수산부, 『수산물 수출입통계연보』, 2000

일반적으로 중국산 미역은 아직까지 가공기술이 낮아 주로 염장미역에 치중되고 있다. 우리나라는 1995년 이전까지 일본의 미역수입 쿼터에 따라 염장미역을 수출하고 있었으나, 1995년 이후 쿼터제가 없어지면서 중국과의 무한경쟁에 돌입하게 되었다. 또한 수출시장인 일본의 미역 소비량도 줄어들고 있어 중국 제품의 일본 시장 점유율이 해마다 높아지고 있는 형편이다. 우리나라와 중국의 염장미역 일본시장 점유율을 보면, 수출쿼터제가 실시되고 있던 1992년에 한국 49.8%, 중국 17.8%이었던 것이 수출쿼터제가 없어진 이후인 1999년에는 한국 24.7%, 중국 55.5%로 역전되었다.

보통 가격경쟁력의 저하는 차별화된 품질과 브랜드화로 극복할 수 있다. 그러나 기존의 대일 수출 염장미역의 품질은 중국산 미역보다 우수하나 지명도(브랜드)가 낮아 결국 경쟁력에서 떨어진다. 염장미역에서 시장 점유율을 회복하기는 힘든 상황이므로, 상대적으로 경쟁이 적은 건미역(실미역)으로 일본시장에 진출하는 방법이 모색되고 있다. 이 경우 중국이 아닌 일본의 기존 미역제품과 경쟁해야 한다. 일본시장의 경우 일본산 품종을 선호하므로 수출용 가공품의 경우, 생산단계에서부터 일본산 종묘를 들여와 생산자와 계약채배하여 가공수출 하는 형태를 취하고 있다. 이 분야의 시장은 호응도가 좋아 수출신장이 예상된다. 결국 수출용의 경우 소비자인 일본시장의 선호에 맞춘 제품의 생산이 경쟁력을 갖추고 있다고 볼 수 있다.

한편 1985년에 나타난 미역의 수입은 1990년 중반 이후 증가하고는 있지만, 2000년 현재 국내 총공급량 21만3천M/T의 0.6%에 불과할 정도로 미미하다.

수입 미역은 전부 염장미역으로 수입업자가 바로 소매점이나 가공업자

에게 유통시키고 있다. 국내 엽장미역의 경우 엽장의 형태로 유통되는 양은 그리 많지 않지만 상당부분 중국산에 잠식당한 상태이며, 기타 라면스프 등의 첨가물로 사용되고 일부는 건미역으로 가공된다.

아직까지 중국산 미역의 수입이 우려할 만한 상황은 아니나 국내산 미역의 가격이 상승할 경우 국내 소비량 중 상당량이 중국산 수입미역으로 대체될 가능성을 안고 있다.

2) 제품별 수출구조

다음의 <표 4-10>은 미역의 제품별 수출 동향이다.

<표 4-10>

미역의 품목별 연도별 수출 동향

(단위 : M/T, 천달러)

구 분	1998		1999		2000		2001. 5	
	물량	금액	물량	금액	물량	금액	물량	금액
건조미역	2,455	15,957	2,483	16,050	2,489	15,404	1,041	5,518
엽장미역	11,231	14,337	12,411	15,775	9,790	12,776	4,654	5,429
냉장미역	0	2	-	-	3	5	10	26
냉동미역	17	18	525	536	223	206	940	782
기타미역	825	2,243	435	1,414	447	1,356	162	460
합계	13,703	30,314	15,419	32,361	12,505	28,391	6,645	11,755

자료 : KOTIS, 무역협회

수출되는 미역의 종류는 5가지로 건조, 엽장, 냉장, 냉동, 기타이다. 이중 엽장미역의 수출은 계속 감소하고 있는 추세이며, 건미역은 1997년 이전까지 감소하다가 1998년부터 2,500M/T 수준에서 안정 추세를 보이고 있다. 생미역을 냉동한 냉동미역의 수출은 꾸준한 신장세를 보이고 있으며, 기타미역은 감소추세를 보이고 있다. 주요 수출대상국은 2000년 현재 일본, 미국, 중국, 대만, 캐나다, 홍콩, 태국, 호주, 독일 등의 100여 개 국가에 이르며, 일본, 중국, 대만을 제외한 나머지 국가는 재외국민들과 일본, 중국인들의 소비가 주를 이룬다.

<표 4-11>

미역의 연도별 산지별 수출 동향

(단위 : M/T, 천달러)

년도	합계		완도		고흥		부산		기타	
	량	금액	량	금액	량	금액	량	금액	량	금액
1998	14,528	32,556	7,154	10,731	3,638	6,297	1,875	4,687	1,861	10,841
1999	15,855	33,774	6,000	8,100	2,562	5,016	20	50	7,273	20,608
2000	12,951	29,748	6,000	7,200	2,903	4,655	-	-	4,048	17,893

자료 : 해양수산부, 『수산물 수출입통계연보』, 2000

국내에서 미역을 수출하는 산지는 완도와 고흥, 부산이 대표적이며, 2000년 현재 완도가 총 수출량 1만2천M/T 중에서 46%인 6천M/T, 고흥이 22%인 2,903M/T으로 이들 전남의 2개 지역의 수출이 전체 수출량의 68%를 차지하고 있다.

<표 4-12>

미역의 연도별 제품별 대일·대미 수출동향

(단위 : M/T)

구 분		1997	1998	1999	2000
건미역	소계	19,969	15,957	16,050	15,404
	일본	18,340	14,206	13,934	12,413
	미국	1,334	1,460	1,832	1,650
염장미역	소계	20,434	14,337	15,775	12,776
	일본	19,575	13,379	14,633	10,517
	미국	329	685	698	1,638
	중국	314	137	323	244
냉장미역	소계	54	2	0	5
	일본	54	2	0	5
냉동미역	소계	77	18	536	206
	일본	18	18	534	206
	미국	59	0	2	0
기타미역	소계	1,436	2,243	1,414	1,356
	미국	67	315	445	875
	일본	1,340	1,751	745	70

자료 : 해양수산부, 『수산물 수출입통계연보』, 2000

<표 4-12>는 미역의 수출대상국별 연도별 추이를 나타낸 것이다. 건미역의 경우, 수출량은 지속적으로 감소하고 있다. 2000년 현재 건미역의 수출량중 일본의 점유율은 80.6%로 1997년의 91.9%에 비해 하락하였으며, 다른 국가에 대한 수출량은 다소 늘어나고 있다. 염장미역의 경우도 대일 수출물량이 지속적으로 감소하여, 2000년 현재 12천M/T으로 1997년에 비해 62.5%의 수준에 머물고 있다. 그 결과 염장미역에서 대일 수출이 차지하는 비율도 1997년의 96%에서 2000년 현재 82.3%로 줄어들었다. 반대로 염장미역의 미국 수출물량은 2000년 현재 1,638M/T, 12.8%로 1997년의 329M/T, 1.6%에 비해 물량 면에서 약 5배의 성장세를 보이고 있다.

냉동미역의 경우도 일본에 대한 수출감소가 나타나고 있지만, 기타미역의 경우는 일본으로의 수출 물량이 일정수준을 유지하고 있다. 전체적으로 일본을 제외한 미국과 기타지역에 대한 수출이 상당히 증가하고는 있지만 그다지 큰 증가는 보이지 않고 있으며, 주 소비자가 재외교포이기 때문에 수출량의 증가에는 한계가 있다.

3) 제품별 수입구조

다음의 <표 4-13>은 미역의 연도별 수입동향이다. 미역의 수입물량은 1998년 이후 다소 감소하여 2000년 현재 1,229M/T에 불과하며, 그 대부분인 98%를 염장미역이 차지하고 있다. 또한 국내의 염장미역 수요가 가공용과 국거리용 소비로 한정되어 있어 소비량이 많지 않다. 그러나 향후 미역가격이 상승할 경우 중국산 염장미역의 소비는 늘어날 수 있는 가능성은 크다.

다음으로 연도별 제품별 수입동향을 보면, <표 4-14>와 같다.

건미역의 경우 1997년 이전에는 중국이 주요 수입국이였지만, 이후 중국은 감소하고 상대적으로 가격이 높은 일본산 건미역의 수입이 늘어나고 있다. 그러나 물량이 적어 아직까지는 그 영향이 미미하다. 이것은 아직까지 중국이 건미역을 수출할 만큼의 가공기술을 갖추지 못했다는 것을 의미한다.

<표 4-13>

미역의 연도별 수입동향

(단위 : M/T, 천달러)

구 분	1998		1999		2000		2001. 5	
	물량	금액	물량	금액	물량	금액	물량	금액
건조미역	23	178	17	73	17	68	2	15
염장미역	1,544	674	1,198	616	1,212	580	1,092	560
냉장미역	-	-	0	0	-	-	-	-
냉동미역	-	-	22	7	-	-	29	5
기타미역	22	22	-	-	-	-	-	-
합계	1,567	852	1,237	696	1,229	648	1,123	580

자료 : KOTIS, 무역협회

<표 4-14>

미역의 연도별 제품별 수입동향

(단위 : M/T)

구 분		1997	1998	1999	2000
건미역	합계	43	23	17	17
	중국	42	10	8	4
	일본	1	13	9	13
염장미역	합계	1,988	1,544	1,198	1,212
	중국	1,950	1,423	1,123	1,050
	일본	38	121	76	162

자료 : 해양수산부

염장미역의 경우는 중국에서의 수입이 대부분을 차지하고 있으나 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있다. 이는 중국산 수입수산물에 대한 국민들의 불안감이 작용하여 소비량이 감소하고 있기 때문으로 풀이된다.

이처럼 우리나라의 미역수입에는 별다른 문제가 제기되지 않고 있으며, 그 영향도 미미하다. 그러나 우리나라의 미역수출은 미국 등 제3국으로의 수출이 약간씩 늘어남에도 불구하고 주시장인 일본으로의 수출이 계속 줄어들고 있는 것이 문제점으로 대두되고 있다.

특히 대일 수출의 주품목인 염장미역은 더 이상 시장성이 없고, 있다고

하더라도 중국과의 가격경쟁에서 살아남기 위해서는 품질개선이 필요하다. 건미역의 경우는 꾸준히 수출물량을 유지하고는 있지만, 일본산 미역에 비해 중간가격 정도의 시장을 형성하고 있으므로 종묘개량 등 소비시장의 기호를 고려한 품질개선이 필요하다. 일본 이외의 제3국에 대한 수출은 증가 또는 현상 유지를 하고는 있지만, 미역의 소비특성상 한·일이 주 소비국이므로 제3국에서의 소비증가는 한계가 있다.

최근 미역귀를 가공하여 전량 대일 수출을 하고 있는데(가공품 수출단가 60,000원/kg), 일본 시장에서 좋은 평가를 받고 있다. 미역은 기계로 채취하므로 미역귀의 수거량이 극히 적어 생산량은 많지 않지만, 이것도 하나의 활로로 평가할 수 있다.

제 5 장 미역에 있어 가격안정지지제도의 문제점

1. 가격안정지지제도 사업의 결손지속

양식미역은 비축대상 수산물 8개 품목의 하나로 김과 더불어 수산물 수매비축사업에서 결손의 주원인이 되고 있는 품목이다. 농안기금을 통한 수산물 수매비축사업은 구조적인 문제와 운영상의 비효율성 등으로 인하여 1995~1997년의 3개년간의 결손액이 207억원에 달하여 연간평균 약 70억원의 결손이 발생하고 있는 실정이다³⁶⁾.

수산물의 경우 정부수매품은 정부 지침에 의한 수매상한가격으로 합격품을 수매하며, 방출 시에는 시중 도매가격의 70% 이하 수준의 가격으로 판매하는 것을 원칙으로 하고 있다. 그러나 정부비축품의 품질에 대한 신뢰도 저하 및 수매가격과 방출가격의 차로 인한 사업결손 증대는 사업자체의 존폐문제가 거론될 만큼 심각한 상황이다. 수매방식은 정해진 당해연도의 비축물량을 생산비율로 나누어 각 해당 단위수협에서 어업자들로 부터 수매하게 되는데 수매가격은 산지의 가공용 원초가격보다 약간 높게 책정된다. 보통 수매되는 미역의 품질검사는 수산물품질검사원에서 담당하고, 개별 어업자들의 수매물량은 양식 면적별로 나누어 합격품에 한해 수매된다. 그러나 이 경우 각 어업자들에게서 수매하는 비축물량의 품질이 반드시 일정한 것이 아니어서 품질의 균일성이 떨어지게 된다. 이것이 정부비축품에 대한 신뢰도 저하의 원인이 되고 있다.

<표 5-1>은 수산물 정부비축사업의 자금운용현황이다. 1995~1999년까지 농안기금을 통한 정부비축수매사업의 자금운용액 중 수산물에 운용된 금액이 차지하는 비중이 1995~1997년까지는 20%를 상회하였으나, 1998년을 기점으로 점차 하락하여 1999년의 경우 15%로 줄어들었다. 수매품목에 있어서는 마른미역이 1999년부터 수매품목에서 제외되었고, 2001년부터는 건미역(실미역)이 포함되었다.

36) 조용훈, 『수산물 수매비축사업에 대한 일고찰』, 수협조사월보, 2000

<표 5-1> 수산물 정부비축사업 자금운용현황(1995~1999)

(단위 : 백만원)

구 분		1995	1996	1997	1998	1999	
비축사업(A)		300,179	317,181	299,562	329,425	413,612	
수산물	소계(C)	72,291	63,923	53,962	59,681	64,740	
	미역 (B)	마른미역	940	917	352	-	-
		간미역	5,477	4,275	4,765	3,800	3,800
	기타	65,874	58,731	48,845	55,881	60,940	
비율	B/A	24.08	20.15	28.19	16.38	15.65	
	C/A	2.1	1.6	1.7	1.2	0.9	
	C/B	8.9	9.6	8.6	6.4	5.9	

자료 : 해양수산부

<표 5-2>는 미역의 연도별 수매량을 나타낸 것이다. 미역의 수매비축물량이 총생산량에서 차지하는 비중은 1995년의 최고 5.9%를 제외하면 4%대에 머물러 있는데, 1999년의 경우 수매비축물량은 1만5천M/T으로 당해연도 총생산량의 4%를 차지하였다.

<표 5-2> 연도별 미역 정부비축 수매량

(단위 : M/T, %)

년도	생산량(A)	수매량(B)	B/A
1992	371,432	9,092	2.4
1993	372,182	5,546	1.5
1994	411,602	10,523	2.8
1995	386,819	21,952	5.9
1996	305,813	15,285	4.1
1997	431,872	15,285	4.1
1998	239,742	14,646	3.9
1999	213,706	15,000	4.0

자료 : 해양수산부

1999년의 미역 수매자금은 38억 원으로 총수매자금의 0.9%, 수산물 수매자금의 5.9%이다. 미역의 수매자금은 1995년 이후 꾸준히 감소하여 1999년에는 1995년의 59% 수준에 그쳤다. 미역 수매는 원초를 수매한 후 이를 가공업자에게 위탁하여 염장미역으로 가공한 후 냉동 보관하는 방식을 취한다. 마른미역은 1999년을 마지막으로 수매를 중지하였다.

다음의 <표 5-3>은 1999년 정부비축물품의 판매가격으로, 염장미역 수매단가(염장미역 가공비 포함)는 kg당 1,159원인데 반해 이를 판매한 판매단가는 545원으로 수매단가의 47%에 불과한 가격이다. 그 결과 1999년의 미역수매비축으로 인한 손실은 20억5,900만원이다.

<표 5-3> 1999년산 정부비축물품의 판매가격(물품대 기준)

품목	구분	수매단가(A)	판매단가(B)	비율(B/A:%)	손익(백만원)
김	250g	3,941원/속	2,377원/속	60.3	
	270g	4,158원/속	2,539원/속	61.1	
	계	3,991원/속	2,414원/속	60.5	△6,089
염장미역		1,159원/kg	545원/kg	47.0	△2,095

자료 : 완도수협

<표 5-4>는 1999년까지 미역의 수매비축 손실을 나타낸 것이다. 1994년까지 농수산물 수매비축에 따른 누적손실액은 446억원이었다. 이중 김과 미역 2개 품목의 결손누계액이 절반수준에 이르고, 미역의 수매비축 손실누계액은 67.4억원으로 전체 누계액의 15%를 차지하였다. 미역의 수매비축에 따른 손실은 그 이후에도 매년 발생하여 1999년의 손실누계액은 194.5억원에 달했으나 총손실누계액에서 차지하는 비중은 14.3%로 약간 낮아졌다.

이와 같이 미역의 경우 수매비축을 위해 원초를 구입하여 가공 후 저장한 가격(원초가격+가공비용+보관비용)이 도매가격의 70%를 훨씬 상회하므로 농안기금의 지침에 따라 도매가격의 70% 이하 수준으로 계속 비축물량을 출하한다면 수매비축사업의 적자는 당연한 셈이다. 그러나 적자를 줄이기 위해 지지가격을 도매가격의 70% 초과로 설정하는 것은 농안

기금의 적자는 줄일 수 있을지는 모르지만, 가격안정 및 지지에는 역효과를 불러일으킬 가능성이 있다.

<표 5-4> 정부 비축품목별 연도별 손익현황

(단위 : 백만원)

구 분	1994까지	1995	1996	1997	1998	1999	누계	비율
전품목	△44,619	△15,941	△25,241	△15,794	△23,183	△11,453	△136,231	100.0
김	△18,990	△ 4,272	△14,636	△ 5,460	△ 2,392	△ 5,464	△ 51,214	37.6
염장미역	△ 6,082	△ 2,329	△ 2,608	△ 1,737	△ 1,472	△ 1,126	△ 15,354	11.3
마른미역	△ 658	△ 766	△ 700	△ 612	△ 1,359	-	△ 4,095	3.0

자료 : 해양수산부

앞서 제4장에서 살펴본 바와 같이 미역의 도매가격은 하락하고 있는 추세이며, 비교적 고정된 낮은 가격대에서 가격이 형성되고 있었다. 이는 산지가격과 도매시장가격간의 마진폭이 타 비축농수산물에 비해 적기 때문인데, 미역의 가격상한선이 상대적으로 낮고 하한선과의 사이에 간격이 좁아 큰 변동이 없다. 특히 1999년의 경우 가장 가격상승폭이 크다고 간주되는 성수기에 출하한 도매시장가격의 70%가 수매단가의 47%수준에 불과하다는 것은 이미 미역의 가격상한이 성수기에 가격안정지지를 할 필요가 있을 만큼 높지 않다는 것을 의미한다. 이상에서 살펴본 미역 수매 비축사업의 문제점은 크게 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 수매비축비율이 너무 낮다. 미역 수매비축사업은 수매율이 총생산량의 평균 3.6%에 불과하다. 수매비축사업이 실효를 거두기 위해서는 수매비축물량이 수매 또는 방출을 통해 시장가격에 영향을 미칠 수 있는 정도가 되어야 한다. 따라서 현재와 같이 적은 수매비출물량으로는 가격조절 및 안정 기능을 기대하기는 힘들다.

둘째, 수매비축사업으로 인한 적자가 매년 누적되고 있다는 것이다. 수매비축사업은 수익을 기대하는 사업이라기 보다는 손해를 보지 않는 정도에서 기금을 보전하는 것만으로도 성공적이라 할 수 있다. 그러나 양식미역의 경우는 방출가격이 수매단가의 절반에도 미치지 못하므로 적자폭

이 매년 커지고 있으며, 누적 적자 또한 상당금액에 달한다.

셋째, 수매비축이 적절한 정보에 의해 집행되고 있지 않다. 따라서 효과에 대한 검증도 불분명하다. 시장의 수급상황과 가격변동, 생산동향을 면밀히 모니터링하면서 필요한 시기에 수매 또는 방출이 적절히 이루어져야 할 필요가 있고, 이러한 정보의 보완이 없는 수매비축제도는 가격안정지지의 실효성을 확보하기 힘들다.

2. 수산업환경의 변화와 가격안정지지정책의 지속여부

1) WTO의 출범과 보조금 문제

수산업 보조금에 대한 국제적인 논의는 시기적으로 크게 두 가지 단계로 나누어 볼 수 있다. 하나는 UR농업협상에서 논의된 농업보조금에 관한 것이고, 두 번째는 2001년 11월 9일 UAE의 도하에서 열린 WTO각료회의에서 각료선언문 2차 초안에 수산보조금이 포함되면서부터이다. 이 2차 초안은 2000년 7월 미국이 WTO 무역환경위원회 제2차 회의에 제출한 제안서를 수용한 것이다.

먼저 UR농업협상에서 논의된 보조금은 주로 농업에 대한 것이었지만, 수산업도 일부 논의되고 있었으므로 수산보조금에 대한 논의는 UR농업협상에서 출발한다고 볼 수 있다. 1993년 12월에 타결된 우루과이 라운드는 수산보조금을 주로 무역왜곡의 관점에서 금지보조금, 상계가능 보조금, 허용보조금으로 구분하였다.

7년 반 동안의 UR농업협상 과정에서 농산물 협상은 협상타결의 가장 중요하면서도 어려운 분야였다. 각국이 시장개방과 보조금 감축을 통해 세계농업을 보다 시장원리에 맞게 개혁하자는 일반원칙에 대해서는 일찍 합의가 이루어져 왔으나, 농업이 지니고 있는 정치 및 사회적 민감성으로 인해 획기적인 시장개방과 개혁에 대해서는 선뜻 합의를 이룰 수 없었기 때문이다.

UR농업협상은 세계 농산물 교역을 확대하고 국제농산물 시장에서 경쟁력이 이루어지도록 하는데 그 목적이 있었다. 이를 위해 농업분야에

광범위하게 주어지고 있던 무역왜곡적 지원을 줄여나가는 방법으로 크게 시장개방, 국내보조, 그리고 수출보조의 세 분야로 나뉘어 논의가 이루어졌다. 우선 시장개방 분야에서는 수입국들의 수입제한장벽을 철폐하고, 관세를 대폭 삭감하여 시장을 개방하고 교역을 확대하자는 방향으로 논의가 진행되었다. 국내보조분야에서는 농업에 지원되는 각종 보조금을 허용대상과 감축대상으로 분류하여 감축대상보조는 점진적으로 감축해 나가는 한편, 수출보조금은 직접적으로 국제시장을 크게 왜곡시키므로 국제시장의 공정성 회복을 위해 대폭적으로 줄여나가는 방향으로 논의가 이루어졌다. 이에 따라 UR농업협상 결과 수입제한 등 모든 비관세장벽은 관세로 전환되었으며, 모든 관세는 단계적으로 인하되고, 국내보조 중 생산이나 가격에 영향을 미치는 지원은 감축대상보조로 규정하여 삭감하고, 수출보조는 예외 없이 감축해 나가자고 하는 데 합의를 보았다.

그러나 WTO가 발족한 후에는 OECD, FAO 및 APEC 등 기타 국제기구와의 공동보조 하에 이 문제를 더욱 구체적으로 논의하기는 했지만, 수산보조금과 과잉어획의 관계가 명확히 밝혀지지 않아 여기에 대한 논의만이 진행되고 있었다.

수산보조금에 대한 본격적인 논의는 2000년 7월의 WTO 무역환경위원회 제2차 회의부터이다. 이후 WTO 일반이사회 스투어트 하비슨 의장이 금년 10월 27일 오후 배포한 세계무역기구(WTO)의 제4차 WTO 각료회의에서 채택할 각료선언문 2차 초안에는 『수산업 보조금 철폐』를 명시하고 있다. 이 2차 초안에는 1차 초안에 없던 “기존협정과 관련 보조금 협정 개정과 연계하여 수산 보조금에 관한 기존 규범을 명확화하고 개선한다”는 내용이 추가로 포함되어 있다³⁷⁾. 이것은 수산보조금 문제도 WTO에서 다루어야 한다는 미국, 호주, 뉴질랜드, 아이슬란드, 페루 등 11개국의 제의를 받아들인 것이다. 이들 국가는 1997년 이후 잉어자금 등 수산보조금이 과잉어획을 유발, 수산자원을 고갈시키고 무역을 왜곡하므로 수산보조금을 감축 내지 철폐해야 한다고 주장해 왔다.

37) 수산보조금은 기존의 『WTO보조금 및 상계조치에 관한 협정』에서 지급이 금지되는 금지보조금에 포함되어 있지 않았다. 그러나 동 협정의 개정방향에 따라 수산보조금의 지급제한 가능성을 배제할 수 없다. 수산경제신문, 2001. 11. 19

2) 농업보조금의 종류와 동향

UR협상에서는 비관세장벽의 예외 없는 관세화 및 관세인하 등 시장접근 개선 이외에도 회원국의 무역 및 생산왜곡적 농업보조에 관한 감축방안이 논의되었다. UR협상에서 논의된 보조란 각 회원국 정부의 농업지원을 위한 직접 재정지출 뿐만 아니라 조세감면이나 우대금융 등을 포함하는 포괄적인 개념이다.

한편 WTO 협정상 보조금은 그 성격에 따라 국내보조와 수출보조로 구분하여 기준년도, 감축률 등 감축방식에 차등을 두는 방법으로 합의를 이루었다. 정부의 지원이 일반적인 농업, 농촌개발을 위한 것이거나 농민을 대상으로 한 지원의 경우는 국내보조로 규정되고, 농산물 수출을 촉진할 목적으로 또는 농산물 수출을 조건으로 지원되는 경우는 수출보조로 구별된다.

(1) 국내보조

국내보조와 관련된 정책은 <표 5-5>에서 보는 바와 같이, 생산 및 무역에 미치는 영향 유무에 따라 허용대상(Green Policy)과 감축대상(Yellow Policy)으로 분류한다. 단, 허용대상기준을 충족시키지 못하는 모든 국내보조는 감축대상보조로 간주된다. 허용대상보조는 협상 타결 이후에도 계속 지원이 가능하나 감축대상 보조는 약속된 수준까지 매년 줄여나가야 한다. 이에 따라 농업협정문 부속서 2에서는 구체적인 허용대상정책의 유형 및 기준이 제시되었다. 이는 수산업 분야에서도 동일하게 적용되는 것으로 간주된다. 우선 허용대상정책을 정부서비스와 생산자에 대한 직접 지불로 분류하고, 세부정책들을 예시하고 있다. 또한 허용대상으로 분류된 정책들이 갖추어야 할 일반적 허용기준으로 두 가지 조건이 충족되어야 하는데, 그것은 소비자로부터의 이전이 아닌 공공재정지출에 의한 지원일 것과 생산자에 대한 가격안정지지 효과가 없어야 한다는 것이다.

<표 5-5> UR농업협상에서의 국내보조정책의 분류

국내정책유형	세부정책
감축대상	0. 시장가격지지 0. 감축대상 직접보조 0. 투입재 및 유통비용절감 등 기타 보조
허용대상	0. 정부 서비스 - 일반서비스: 연구, 방제, 교육훈련, 지도, 검사, 유통촉진, 하부구조개선 - 식량안보 목적의 공공비축 - 국내식량구호 및 원조 0. 허용대상 직접지불 - 생산중립적 소득지지 - 소득보험 및 소득안정화 시책 - 재해복구 및 구호 - 은퇴 및 탈농지원 - 휴경보상 - 구조조정 투자보조 - 환경보전지원 - 낙후지역지원

이와 같이 일반적 기준과 구체적 허용기준을 동시에 만족하여야만 허용대상정책으로 분류되고 나머지는 감축대상으로 간주되는 농업협정상의 분류방법에 따라 시장가격안정 및 투입재 보조 등은 감축대상 국내보조로 설정되었다. 또한 미국과 EU간의 합의에 의해 생산제한 하의 직접지불 정책은 일정요건의 충족을 조건으로 감축이행이 면제되었다³⁸⁾.

아울러 감축대상 국내보조에 대해서는 농업보호 총량측정액(Total AMS)을 기준으로 하여, 1986~1988년으로 계산된 국내보조수준을 1995~2000년의 이행기간동안 20% 이상 감축토록 하였다. 그러나 최소 허용보조(De-minimis)조항을 설정하여 해당연도 특정품목의 지원이 해당품목 총생산액의 5%를 초과하지 않거나 농업생산액의 5%를 초과하지 않는 경우에는 총량측정액 계산에서 제외함으로써 감축의무가 면제된다. 한편 개도국

38) 생산제한 하의 직접지불정책 감축면제는 농업협정문 6조 5항에 규정되어 있으며, EU 공동농업정책(CAP) 개혁안의 주요 골격인 농산물 지지가격 인하로 인한 농가피해 보상을 위해 EU측이 협상에서 지속적으로 허용할 것을 요구하였던 정책으로 미국과 EU간 타협의 산물이다. 그러나 어떠한 정책이 허용대상정책인지 혹은 감축대상정책인지의 판단은 각국 농업정책의 다양성, 지원효과의 복잡성 등으로 인해 농업협정상의 분류 기준하에서도 주관적인 판단이 작용할 여지가 있었다. 임정빈, WTO농업정보, 한국농촌경제연구원, 1999. 12

의 경우에는 시장개방부문에서의 특별대우와 같은 맥락에서 국내보조 감축률(선진국의 2/3 수준), 이행기간(10년), 최소허용보조율(10%)을 선진국보다 유리하게 완화시켜 줌과 동시에 농업에 대한 일반적 투자보조, 저소득계층에 대한 투입재 보조, 그리고 마약작물의 작물전환지원 등에도 감축의무를 면제시켜주고 있다.

(2) 수출보조

UR 농산물 협상 수출보조 분야에서는 우선적으로 수출보조금을 정의하고, 이를 기초로 향후 감축할 수출보조금의 범위와 감축방식 등이 구체화 되어있다. 농업협정문 제9조 1항에서는 6가지 감축대상 수출보조 유형을 예시하여 포괄적으로 기술하고 있고, 특히 제8조와 9조 3항에서 수출보조에 대한 약속이행 및 수출보조범위 확대에 대한 제한을 엄격히 규정하고 있다³⁹⁾. 더욱이 농업협정문 제10조는 수출보조 감축약속의 우회행위에 대한 제한으로 감축대상이 아닌 수출보조가 감축이행 약속을 우회하는 결과를 초래하거나 그러한 우려가 있는 방법으로 운영되어서는 안 된다고 규정하고 있다. 한편 감축대상 수출보조로 예시되지 않은 수출신용, 수출신용보증 및 수출보험에 대해서는 이를 규율하기 위한 국제적 규범도출에 노력하고, 향후 합의될 국제규범에 따라서만 이들을 제공키로 합의하였으며, 국제식량원조도 가급적 최대한 무상원조의 형태로 제공되어야 함을 규정하여 수출보조의 수단으로 사용되는 것을 제한하고 있다. 농업협정 9조 1항에 규정된 6가지 감축대상 수출보조 유형은 다음과 같다.

- (a) 수출수행을 조건으로 하는 정부 또는 정부대행기관의 현물을 포함한 직접보조.
- (b) 비상업적 재고 수출을 위해 국내 구매가격보다 낮게 판매·처분.
- (c) 정부의 활동으로 조성된 재원을 통한 수출보조.

39) 8조는 협정문 및 해당 회원국의 이행계획서에 제시된 약속이행과 일치하지 않는 수출보조금을 지급치 아니한다고 규정하고 있고, 9조 3항은 수출보조 범위확대에 관한 약속은 양허표에 제시된 대로 이행해야 함을 규정함으로써 신규시장이나 신규품목에 대한 수출보조나 수출보조의 재도입에 대한 제한을 명시하고 있다.

- (d) 수출농산물의 출하, 등급, 국제운송비 등 유통비용 절감지원.
- (e) 수출농산물의 국내 운송비 지원.
- (f) 수출상품에 사용되는 것을 조건으로 한 원료농산물에 대한 보조.

<표 5-6> UR 농업협정의 보조금관련 주요 합의내용

구 분	국내보조	수출보조
감 축 목 표	계산된 AMS :20%(13.3%)	금액: 36%(24%), 물량: 21%(14%)
이 행 기 간	1995~2000(1995~2004)	1995~2000(1995~2004)
기 준 년 도	1986~88	1986~90
최소허용보조	5%(10%)	-

주 : ()의 수치는 개도국의 경우임.

자료 : 임정빈, WTO농업정보, 한국농촌경제연구원, 1999. 12

그러나 개도국의 경우 이행기간 중에 위의 감축대상 수출보조에서 (d)와 (e)의 수출보조에 대해서는 우회적인 방법으로 지원되지 않는 한 감축 약속이행 의무에서 면제된다. 이와 같은 감축대상 수출보조의 경우는 1986-90년을 기준으로 1995년부터 6년 동안 재정지출의 36%와 보조물량의 21%를 감축하는 데 합의하였으며, 반면에 개도국은 우대조치로써 10년의 이행기간동안 각각 수출보조 지출의 24%와 물량의14%를 감축하도록 하였다.

3) 수산보조금에 대한 논의와 가격안정지지정책

최근 세계무역기구(WTO), 경제협력개발기구(OECD), 식량농업기구 (FAO) 및 아시아·태평양 경제협력체(APEC) 등 국제수산기구에서 수산보조금에 대한 논의가 활발히 진행되고 있는데, 현재까지의 진행과정을 볼 때 어떤 형태로 타결되든지 수산업에 큰 영향을 미칠 것으로 전망되고 있다.

국제기구를 통한 이러한 논의는 1993년 12월에 타결된 우루과이 라운드에서 출발하고 있으며, WTO가 발족한 후에는 OECD, FAO 및 APEC 등 기타 국제기구와의 공동보조 하에 이 문제를 더욱 구체적으로 논의하

기 시작했는데 최근의 이러한 논의는 보조금지급이 무역을 왜곡시키는 외에 환경(어업자원)도 훼손시킨다는 측면도 중요하게 다루고 있다.⁴⁰⁾ <표 5-7> 및 <표 5-8>은 수산보조금에 대한 국제기구의 논의동향을 정리한 것이다.

<표 5-7> WTO의 수산보조금 논의동향(제4차 각료회의 이전)

기구	논의동향
무역환경 위원회	<ul style="list-style-type: none"> ○ '99. 6. 29 2차 회의(제네바) : 수산보조금 감축문제 지속적 검토합의 ○ 2000. 2. 29 1차 회의(제네바) <ul style="list-style-type: none"> - 캐나다 : 해당보조금 무역왜곡 여부에 따라 분리·논의 견해 표명 - 아르헨티나 : 특정국 배타적경제수역 내로의 우호적인 입어혜택을 시에 발생하는 보조금 지급효과도 고려해야 함을 지적 - 일부국가는 보조금의 환경에 대한 긍정적 영향 인정 - 수산보조금의 긍정적 효과에 대한 훈령안 제출(대 : 외통부 2. 22) ○ 2000. 7. 5 2차 회의(제네바) <ul style="list-style-type: none"> - 미국측 수산보조금 제안서 제출 - 수산업 보조금의 과다어획 유발성, 자원 지속적 이용과 환경 저해성, 무역 왜곡성을 들며 철폐 보조금에 대한 새로운 카테고리 제시 - 우리측과 일본은 수산보조금은 FAO도 논의중, 충분한 검토 필요 지적 - 아르헨티나, 뉴질랜드, 호주, 칠레, 페루 등 미국측 제안에 공감 표시
일반 이사회	<ul style="list-style-type: none"> ○ '99. 7. 8 WTO 일반이사회 회의(제네바) <ul style="list-style-type: none"> - 아이슬란드의 보조금 철폐제안에 칠레, 필리핀, 호주, 뉴질랜드, 미국, 노르웨이 등이 지지입장 표명 - 일본은 반대 ○ '99. 7. 29 WTO 일반이사회 비공식회의(제네바) <ul style="list-style-type: none"> - 뉴질랜드의 수산보조금 철폐주장에 대하여 미국, 캐나다, 브라질, 호주, 노르웨이, 아르헨티나, 칠레, 페루, 아이슬란드 등이 지지입장 표명 - 한국, 일본 반대

자료 : 해양수산부, 수산보조금 기구별 논의동향, 2000.

40) 신영태, 수산보조금에 대한 국제적 논의와 직접지불제 도입, 해양수산동향 1010호, KMI, 2001. 4. 30

<표 5-7>

계 속

기구	논의동향
보조금 및 상계조치 위원회	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개요 <ul style="list-style-type: none"> - 무역왜곡 문제와 관련하여 계속 논의 중임 - SCM(보조금 및 상계조치)협정에 의거 회원국은 국내보조금을 매년 통보하고, WTO는 이를 정기적으로 심사함. - 3년마다 완전통보, 완전 통보하는 해당 년도를 제외한 매년 보완통보 ○ 2000. 5. 9 WTO 보조금 및 상계조치위원회 정기회의 <ul style="list-style-type: none"> - 의장 : 보조금 통보의무 이행 진전 위해 관련작업반회의 조속개최제안 - 지방정부보조금을 보조금 통보내용에 포함 의견제시(호주, 미국) - 노르웨이, EC등은 자국 수산보조금에 대한 타국의 질의에 설명 - 아이슬란드는 보조금 통보시 무역왜곡효과를 구체적으로 서술할 것과 차기회의부터 환경에 미치는 효과 등도 논의할 것을 제안 - 말레이시아 일본 등은 환경관련 사항은 무역환경위에서 논의 주장

가장 최근의 수산보조금에 대한 논의는 2000년 7월 WTO 무역환경위원회 제2차 회의와 2001년 2월의 UNEP(UN Environment Programme)의 경제무역분과위원회에서의 논의를 들 수 있다.

2000년 7월 WTO 무역환경위원회에는 미국이 수산보조금에 대한 제안서를 제출하였으며, 제출한 초안은 다음과 같은 내용을 포함하고 있다.

첫째, 고정경비 및 운영경비를 절감하기 위한 저리융자, 세금감면, 어선 건조지원, 해외합작지원, 어선수출지원 등에 대한 보조금은 철폐되어야 한다. 둘째, 가격지지사업, 정부수매사업, 수출보조 및 세금환불 등 소득과 가격지지 효과가 있는 보조금은 철폐되어야 한다. 셋째, 그러나 어업관리, 연구조사, 양륙시설, 구조조정사업, 자원조성사업 등에 대한 지원은 환경훼손이나 무역왜곡을 발생시키지 않으므로 계속해도 무방하다는 것 등이다.

<표 5-8>

수산보조금의 기구별 논의동향

기구	논의동향
FAO	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2000. 3. 22 제7차 FAO 수산무역소위(브레멘) <ul style="list-style-type: none"> - 다수 개도국은 소규모 생계위주 수산업에 대한 정부지원의 지속성 강조 - 6차 회의 결정(mandate) 근거로 수산보조금에 대한 Task Force 구성 승인 - 일본측이 제안한 "보조금과 자원의 지속적 이용 및 국제 수산물 교역에 관한 전문가 협의회" 개최안 지지 표명
OECD 수산위	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1997. 4. 2 제79차 수산위 <ul style="list-style-type: none"> - 정부재정이전과 수산업 보조금 관련성 규명 연구 착수 결정 - "보조금" 대신 "정부재정이전"이라는 용어를 사용 - '98. 3월 회원국별로 관련 자료작성 및 제출 합의 ○ 1997. 10. 6 제80차 OECD COFI(수산위) <ul style="list-style-type: none"> - 정부재정이전에 대한 4개국(호주, 아이슬란드, 뉴질랜드, 노르웨이)의 국별사례보고서 제출 결정. ○ 1999. 3. 10 OECD COFI(수산위) <ul style="list-style-type: none"> - '98년말까지의 각국 자료를 토대로 한 "정부재정이전이 자원의 지속적 이용에 미치는 영향에 대한 1차 종합 보고서 배포(AGR/FI(99)3) : 수산업보조금이 수산업 자원에 유해하다는 잠정 결론 발표 ○ 1999. 10. 18 OECD COFI(수산위) 84차 회의 <ul style="list-style-type: none"> - "정부재정이전이 자원의 지속적 이용에 미치는 영향"에 대한 1차 종합보고서 (AGR/FI(99)3) 검토 - 회원국간의 이견이 심해 채택 유보 ○ 1999. 11. 25 OECD COFI(수산위) <ul style="list-style-type: none"> - "정부재정이전이 자원의 지속적 이용에 미치는 영향"에 대한 2차 종합보고서(AGR/FI(99)3/REV2) 배포 ○ 2000. 2. 18 OECD COFI(수산위) <ul style="list-style-type: none"> - "정부재정이전이 자원의 지속적 이용에 미치는 영향"에 대한 3차 종합보고서(AGR/FI(99)3/REV3) 배포 - 몇 가지의 사례에서 과도 어획이 자원의 지속적 이용에 문제를 발생한다는 점은 나타났으나, 정부재정이전과 자원 지속성과의 직접적인 연관성은 거의 입증되지 않았다.(While some cases showed that over-fishing had contributed to resource sustainability problems, few demonstrated the linkage between these problems and government financial transfers.)

자료 : 해양수산부, 2000.

UNEP의 경제무역분과위원회는 수산보조금과 과잉어획과의 관계를 규명하기 위한 워크숍을 위해 각국에 제안서를 사전에 배포한 바 있다. 이 제안서를 중심으로 2001년 2월 12일 스위스 제네바에 있는 UNEP(유엔

환경계획)에서 한국, 일본, 미국을 비롯한 63개국의 대표와 6개의 국제기구(FAO, WTO, UNCTAD, ILO, OECD, EC), 그리고 수많은 NGO 단체 및 수산 전문가들이 참석하여 열띤 논의를 하였다.⁴¹⁾ 이 제안서는 실질적인 쟁점으로 수산보조금이 과잉어획능력의 주요한 요인인가? 어떤 수산보조금이 과잉어획능력에 기여하는가? 수산보조금과 적절한 관리가 결합되면 과잉어획의 문제를 회피하거나 최소화할 수 있는가? 또 어떤 수산보조금이 과잉어획능력을 감축시키는데 기여하는가? 등을 제안하고 있다.

<표 5-9> 각 국제기구에서 제안된 수산보조금의 분류

미국의 분류기준(WTO)	OECD의 분류기준
비용감축 보조금 1. 상업적으로 적용할 수 있는 연구 기금 2. 자본비용감축 보조금 3. 소득세와 판매세의 감축 4. 위험 경감 5. 시장기구와 지속되는 정부소유 및 국가 무역 6. 특별하게 선박건조 지원 7. 해외조업지원과 외국조업료지불 소득 및 가격지지 보조금 8. 가격지지 프로그램 9. 무역촉진 보조금 10. 특정부문의 사회적 지원 프로그램	1. 수산업 기반시설투자 2. 관리, 연구, 단속강화 3. 원양어업 4. 선박해체 및 허가종료 5. 투자와 현대화 6. 소득지지와 고용보험 7. 조세감면
APEC의 분류기준	UNEP의 통합분류기준
1. 수산업과 어업인에 대한 직접지원 2. 용자지원 프로그램화 3. 조세감면과 고용지원 프로그램 4. 자본과 기반시설지원 프로그램 5. 마케팅과 가격지지 프로그램 6. 어업관리와 보존 프로그램	1. 어업관리서비스와 기반시설 지원 2. 자본비용감축과 위험경감 보조금 3. 선박해체와 허가종료 4. 소득과 특정부문의 지역개발 지원 5. 가격지지 6. 조세감면 7. 외국조업에 대한 지불

자료 : 주문배, 해양수산동향(KMI), 2001에서 작성.

41) 주문배, UNEP Workshop(2001. 2) 水産補助金提案書の 主要內容과 爭點, 해양수산동향, KMI, 2001. 2. 28

최근 국제사회에서 수산보조금을 분류하는 방법은 미국(WTO/CTE/W/154), OECD(OECD, 2000a), APEC 수산실무그룹(APEC, 2000), 그리고 FAO의 경제적 유인과 책임 있는 어업에 관한 전문가회의에서 제안된 것, UNEP(유엔환경계획)의 제안서 등이 있다.

<표 5-9>는 각 국제기구에서 제안된 수산보조금의 분류를 정리한 것이다. 여기에서 이 연구의 논의 대상이 되는 것은 2000년 7월 WTO 무역환경위원회에 미국이 내놓은 제안서의 내용중 두 번째의 “가격지지사업, 정부수매사업, 수출보조 및 세금환불 등 소득과 가격지지 효과가 있는 보조금은 철폐되어야 한다”는 부분이다. 이 표에서도 알 수 있듯이 기존에 제안된 수산보조금의 분류에는 가격지지 내지는 소득지지가 포함되어 있고, 대부분이 이를 철폐해야 한다는 주장을 펴고 있다.

현재 국내 농수산물의 가격안정지지정책은 앞서 살펴보았던 바와 같이 수매비축사업이 주가 되고 있다. 농업은 논농업직불제의 도입으로 양곡정책을 일부 전환하고, 앞으로의 정책방향을 직불제 및 유통명령제와 같은 방향으로 전환하였거나 시범사업을 시행 중이다. 그러나 수산업의 경우 아직 여기에 대한 구체적인 논의가 진행되지 못하고 있는데, 향후 3년 간의 논의를 거쳐 보조금의 철폐가 확실시되는 만큼 여기에 대한 적극적인 대처가 필요하다⁴²⁾.

수산물의 경우 생산보조금을 제외한 가격안정에 대한 사업은 수매비축사업이 유일하므로 이것이 앞으로 시행될 수 없는 제도라면 이것을 대체할 다른 정책을 도입할 필요가 있다.

42) WTO 뉴라운드에서 축소 내지는 폐지 대상이 되는 수산보조금은 1천8백73억원 정도이다. 이중 영어자금, 농안기금 등 어업경영지원 부문에서 1천7백85억원이 부정적 보조금으로 규제되어 영향을 받을 것으로 보인다. 수산경제신문, 2001. 11. 19

제 6 장 미역양식업 가격안정지지정책의 개선방향

1. 유통명령제 도입가능성 검토

1) 유통명령제의 의의 및 내용

유통명령제는 부패·변질되기 쉬운 농수산물 중 수급이 불안정한 품목에 대해 생산자단체나 생산자·소비자·유통업체들이 자율적으로 협의체를 구성, 수급조절을 요청할 경우 정부가 강제로 생산이나 출하를 조절하도록 명령하는 제도이다. 이 제도는 2000년 6월의 농안법 개정⁴³⁾에 따라 도입된 것으로 산지의 작황이나 여건에 따라 출하규제나 시장반입규제 등 제도적 장치를 통해 가격안정지지력을 확보할 수 있다. 현재 제주감귤과 강원도의 고랭지 배추 등에 유통명령제가 도입되고 있다.

유통명령제의 사업내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선 유통명령제에서 지향하는 목표는 다음의 네 가지를 들 수 있다⁴⁴⁾.

- ① 공급량의 적절한 조절을 통하여 어업자수취가격을 적정선에서 유지하여 어가소득 지지
- ② 소비자 가격안정으로 소비자의 안정적 소비활동 지원
- ③ 일정품질 이상의 수산물을 중심으로 출하를 조절함으로써 홍수출하와 가격폭락을 방지하는 동시에 수산물에 대한 신뢰 향상
- ④ 유통질서를 확립하고 생산자단체의 자율적 수급조절 능력 향상

다음으로 유통명령제의 목표 달성을 위해 필요한 사업내용을 살펴보면 <표 6-1>과 같은데, 여기에는 물량규제, 품질지원, 시장지원이 있다.

43) 개정 농안법 제10조(유통협약 및 유통조절명령) ① 주요 농수산물(농수산물)의 생산자, 產地流通人, 貯藏業者, 都·小賣業者 및 消費者 등(이하 “生産者등”이라 한다)의 代表는 당해 農水産物의 自律的인 需給調節과 品質向上을 위하여 生産調整 또는 出荷調節을 위한 協約(이하 “流通協約”이라 한다)을 체결할 수 있다.

44) 농산물 수급안정제도(유통명령제) 해설, 농림부, 1999

<표 6-1> 유통명령제의 사업 내용

구분	내용	수단
물량규제	출하물량을 조절하는 조치	출하량조절, 출하시기조절, 시장차별화
품질규제	품질에 대한 최저기준을 적용하여, 저급품의 유통을 저지하는 것	저급품폐기
시장지원	시장유통에 대한 경쟁력 강화	규격표준화와 소비촉진, 연구개발

이를 구체적으로 살펴보면, 우선 물량규제는 출하물량을 조절하는 조치이다. 여기에는 출하량조절, 출하시기조절, 시장차별화가 있을 수 있다. 출하량조절은 산지폐기, 생산자 출하량 할당 등이며, 출하시기조절은 생산단계에서 생산시작시기를 조절함으로써 출하시기를 분산하고, 성출하기의 출하물량을 배분조정하며, 출하휴일제를 운영하는 것 등이다. 시장차별화는 국내시장에 대한 출하물량을 제한하고, 해외시장·가공시장 등 2차 시장으로 판매를 전환하는 것이다.

다음으로 품질규제는 품질에 대한 최저기준을 적용하여, 저급품의 유통을 저지하는 것이다. 시장지원은 규격표준화와 소비촉진, 연구개발이 있다. 규격표준화는 포장규격, 표시방법통일, 비규격품 거래제한 등이며, 소비촉진은 소비촉진을 위한 홍보, 광고 등을 행하고, 연구개발은 소비촉진, 가공 등에 관한 연구개발을 지원하는 것이다.

2) 미역양식업에 있어서 유통명령제 도입방향

(1) 도입의 필요성

수산양식 생산물 중에서 과잉생산의 대표적인 사례로는 미역, 김, 광어를 들 수 있다. 과잉생산의 대표적인 폐해는 가격하락(또는 저가격구조의 형성) 내지는 가격폭락(주기적인 가격폭락 구조의 형성)이 있으며, 이러한 가격하락을 상쇄하기 위한 과밀양식으로 인하여 과잉생산의 악순환 및 어가의 경영파탄이 초래된다는 것이다. 미역양식업에서는 종묘대와 인건비, 가공비 등 원가는 고정되어 있는 반면, 생산량에 따라 가격이 변동되

는 특성이 있어 전체 생산량과 형성되는 가격의 수준에 따라 수익성이 좌우된다. 따라서 과잉생산 하의 저가격구조에서 양식어업자는 일반적으로 과밀양식을 통해 증산을 함으로써 낮아진 가격으로 인한 수지감소를 보충하려 한다.

또한 과잉생산은 어장의 고밀도 집약적 이용에 의한 것이 대부분이므로 연안어장의 환경을 파괴한다는 문제점도 있다. 그리고 과밀양식이 각종 병충해 발생의 원인이 되고 있기 때문에 이를 예방하거나 치료하기 위해 약품을 남용하는 폐해도 있다.

따라서 미역과 같은 해조류의 경우는 생산량의 제한을 통해 일정한 생산수준(혹은 적정 생산수준)을 유지함으로써 과잉생산과 과밀양식을 방지하고, 저가격구조에서 탈피하는 방안이 있을 수 있다.

(2) 유통명령제 도입시의 고려사항

수산업 특히 미역양식업에서 유통명령제의 사업목표와 사업내용을 달성하기 위해서 고려되어야 할 요건들을 정리한 것이 다음의 <표 6-2>이다.

<표 6-2>

유통명령제 도입시의 고려사항

	고려사항	필요성
사업시행	1. 관측센터의 도입	신속한 정보의 분석, 제공
	2. 자율관리조직의 육성	시행주체의 육성 및 유통조절추진위원회 구성
	3. 지도와 홍보	유통명령제에 대한 인식제고 및 합의도출
	4. 정부주도의 시범사업	정부주도와 민간이양의 2단계로 사업실효성 제고
물량규제	5. 산출량 규제	적정생산량 유지방법의 효율성 제고
시장지원	6. 유통구조의 개선과 제품 차별화	저가격구조의 개선
	7. 부가가치제고상품의 개발과 소비촉진	소비문화에 대한 대응 및 연구지원
	8. 미역원초의 품종개량 및 품질개선	고품질화 및 소비자지향

미역양식업에서 유통명령제를 도입하기 위해 고려해야할 사항은 크게 세가지 분야로 나누어 볼 수 있는데, 사업의 도입과 시행을 위한 고려사항, 물량규제를 위한 방법, 시장지원을 위한 고려사항이 그것이다.

먼저 사업의 도입과 시행을 위한 고려사항은 다시 다음의 4가지로 구분해 볼 수 있다. 즉, 관측센터의 도입, 자율관리조직의 육성, 지도와 홍보, 정부주도의 시범사업이다. 이들 고려사항들의 내용을 좀더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 관측센터의 도입이 필요하다. 관측센터의 도입을 통해 작황 예측, 적정생산량의 관리, 시장정보의 신속한 평가, 출하정보의 획득이 이루어져야 한다는 것이다. 이는 기존의 정보나 통계를 가지고 대응을 하기에는 시의성이 떨어지고, 생산량 파악과 관리, 신속한 정보의 분석, 제공이 필요하기 때문이다.

둘째, 자율관리조직의 육성이 필요하다. 개정 농안법 제10조 제2항에서 유통명령을 요청하는 자격요건을 “농림부령 또는 해양수산부령이 정하는 생산자 등 또는 생산자단체”로 정하고 있는데, 시행규칙 제11조에는 “다음 각호의 생산자 등 또는 생산자단체로서 농수산물의 수급조절 및 품질향상능력 등 농림부장관 또는 해양수산부장관이 정하는 요건을 갖춘 자를 말한다”라고 규정되어 있다.

또한 동 시행규칙 제12조 1, 2항에는 “유통조절추진위원회⁴⁵⁾를 구성·운영하는 생산자 등”과 “유통명령 대상품목인 농수산물을 주로 생산하는 법 제6조의 규정에 의한 생산자단체”라고 규정하고 있다. 즉 유통명령을 시작하기 위해서는 생산자단체나 혹은 생산자, 유통인 등이 참여하는 위원회를 구성하여 해양수산부장관에게 요청할 필요가 있다.

유통명령은 양식업자들은 생산만 하고 정부는 유통부분을 법적으로 제한하는 것이 아니라 제도시행과 더불어 양식업자들의 품질과 생산량조절 노력이 필요해진다. 따라서 양식업자들의 단체설립 혹은 기존 단체 등에 대한 지원을 통해 이들이 자체적으로 생산을 조절하고 품질을 개선할 수 있도록 즉, 자율적인 관리가 가능하도록 지원하는 것이 필요하다. 이를

45) 개정 농안법 시행규칙 제12조(유통조절추진위원회의 조직 등) 제1항 유통명령 대상품목의 생산자, 산지유통인, 저장업자, 도·소매업자 및 소비자 등의 대표가 참여하여 유통명령의 요청 및 유통조절추진에 관한 사항을 협의하는 위원회

위해서는 이들 단체가 가공, 유통에 관한 자금 및 실무능력을 갖추는 것이 필요하고, 또한 신속한 정보의 수집, 전달을 위한 정보체제의 구축과 공동출하를 위한 수단의 강구가 필요하다.

셋째, 지도와 홍보가 필요하다. 유통명령제는 현재 농업에 일부 도입된 바가 있을 뿐 수산업에 도입된 바는 없다. 유통명령제가 개정 농안법에 포함되어 제도적인 근거는 마련되어 있다고 하지만, 아직 그 내용에 대해 어업인들과 관련자들이 자세히 알고 있지는 못하다. 따라서 이러한 제도의 시행을 위해서는 먼저 제도의 실효성과 자세한 내용에 대한 어업자, 유통인에 대한 지도와 홍보가 있어야 할 것이다.

넷째, 정부주도의 시범사업을 실시할 필요가 있다. 개정농안법 제10조에 유통명령의 요청은 생산자단체나 유통명령조절위원회가 하게끔 되어 있다. 그러나 현 실정에서 이들의 주도로 유통명령이 요청되고 시행되기에는 요원함 감이 있다. 그러나 정부에 의한 강제적인 생산조정은 실행된 바도 없지만, 불법어업 근절이 이루어지기 힘든 상황에서 강제규정을 통해 생산량을 조정하는 데에는 한계가 있다. 그러나 생산조정이 없이는 공급과잉상태를 벗어나기 힘든 것이 현실이다. 따라서 타 양식산업에 대한 시범사례로서 양식미역사업을 선정하여 정부주도로 이를 추진할 필요가 있다. 미역의 공급과잉 해소를 단순히 시장경제논리에 맡겨두는 방법도 있을 수 있겠으나, 그럴 경우 미역양식업에 종사하는 다수 영세어업자들의 퇴출이 나타나게 되고, 이들이 산지의 어업자로서 그대로 남게 된다는 문제점도 있다.

정부주도의 시범사업은 1단계로 정부주도로 생산자단체와 유통인들의 협조를 얻어 유통명령조절위원회를 구성하고, 이를 단기간에 걸쳐 시범운영하는 것이 필요하다. 이 경우 사업의 초점은 우선적으로 생산조정과 유통체계개선에 맞추어야 할 것이다. 1단계의 생산조정을 시행한 후, 사업실적을 평가하여 2단계로 품질개선과 소비촉진을 위한 사업이 필요하다. 1단계 사업의 시행이 완료되는 시점에서 정부는 유통명령조절위원회의 자율조정이 가능하도록 사업을 이양하는 과정을 거치고, 2단계에서 정부는 품질개선과 소비촉진 등의 지원역할만을 수행할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

다음으로 물량규제방법으로는 산출량 규제를 통한 생산조정이 있다. 생

산조정(혹은 적정생산량의 유지)을 위한 방법으로는 투입량(input) 조정과 산출량(output) 조정의 두 가지 방법으로 나누어 볼 수 있다. 투입량 조정은 산출된 적정생산량을 기준으로 시설책수, 가두리시설량과 같은 시설량을 조정하거나 투입되는 종묘의 양을 조절하거나 제한하는 방법이 있을 수 있다. 그러나 이러한 투입량 조절방법은 불법양식의 통제가 힘들고, 자연환경 등에 따라 풍흉의 차가 있어 생산량의 조절이 힘들다. 따라서 투입되는 양보다 산출되는 양을 조절하는 방법이 보다 효율적일 수 있다. 이것은 지역별, 품종별 협의체를 구성하여 자율적으로 생산량을 조절하는 방법이 있을 수 있고, 앞서 언급한 어업자의 자율조직과 연계하여 휴식년제의 도입이나 소비량을 고려한 생산량의 자율조정 등이 있을 수 있다.

마지막으로 시장지원을 위한 고려사항으로는 유통구조의 개선과 제품 차별화, 부가가치제고 상품의 개발과 소비촉진, 미역 원초의 품종개량 및 품질개선의 세가지를 들 수 있다.

첫째, 유통구조의 개선과 제품차별화는 저가격구조의 개선을 위한 것이다. 양식미역의 유통에서 나타나고 있는 저가격구조는 반드시 과잉생산만이 원인은 아니다. 현재 생미역은 중간유통업자, 혹은 가공업자가 가격을 고지하지 않는 후정산의 형태로 소비지도매시장 혹은 가공업체에 출하되고 있다. 물론 생미역이 나물류로 취급되어 농산물시장에서 상장예외품목으로 거래된다는 점과 산지위판장에 상장되지 않기 때문에 가격결정구조가 취약하다는 측면이 있다. 그러나 양식미역의 유통이 타 수산물에 비해 가장 전근대적인 형태를 취하고 있는 만큼, 이를 제도권시장 특히 산지위판장에서 수용할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다. 예를 들어 톳, 소라 등과 같이 어촌계별로 수협이 개입하여 입찰의 형태로 공동출하하는 방안이 있을 수 있으며, 이 경우 가격결정과 정산의 불합리를 개선할 수 있다는 장점이 있다. 또한 산지위판장을 통한 계통출하를 이용할 경우 산지의 생산량 파악과 가격동태에 대한 정보를 비교적 손쉽고 정확하게 파악할 수 있다.

저가격구조의 또 하나의 원인으로 차별화되지 못한 상품생산을 들 수 있다. 일본의 경우 고급 김과 미역에 대한 품질평가와 가격평가가 철저하다. 산지에 따라서는 생산하는 상품전략이 뚜렷하고⁴⁶⁾, 이에 맞는 생산과

46) 예를 들어 일본의 有明海에서는 선물용의 고급 김을 생산하고, 千葉縣에서는 김

판매전략을 공동으로 마련하고 있다. 그러나 아직 우리나라의 경우는 이러한 대응이 개별적으로 이루어지고 있기 때문에 제품생산에서 취약점이 드러나게 되는 것이다. 오늘날의 양식산업은 생산측면에서 증산 및 생산비용의 절감 등도 중요하지만 한 단계 나아가 유통측면에서 마케팅기반의 구축(양식마케팅) 또한 필요한 시기에 접어들었다. 생산에 있어서의 차별화 즉 제품차별화⁴⁷⁾와 시장차별화⁴⁸⁾ 등의 마케팅개념이 생산단계에서부터 도입되어야 하고, 이러한 양식마케팅의 출발점은 생산단계에서부터 제품컨셉을 가지고 시작되어야 한다. 이것은 유통명령제를 시행함에 있어서 단순한 생산조정은 그 효과가 크지 않을 수 있기 때문에 유통체제 개선을 통한 가격지지 효과로 보완해야 할 필요성이 있기 때문이다.

둘째, 부가가치제고 상품의 개발과 소비촉진으로, 소비둔화에 대한 대응과 적극적인 시장개척을 위한 것이다. 양식미역의 소비는 생미역과 단순가공미역(건미역, 마른미역)의 두 가지로 대별된다. 문제는 기존의 이러한 소비형태가 거의 고정되어 있다시피 하다는 점이다. 최근 새로운 식품형태의 개발을 통한 소비촉진이 나타나고 있는데, 주로 미역이 면에 첨가된 국수류와 미역환 등의 건강보조식품이다. 이러한 기능성 식품의 개발은 미역의 소비가 감소추세에 있는 현 상황에서 고무적인 일이지만, 아직 시장이 성숙하지 못한 상황이다. 그러나 기능성 식품 등의 새로운 수요개발은 양식수산물을 원료로 하여 간접적으로 소비를 촉진하는 방법으로, 개발된 상품의 소비가 정착되면 꾸준히 원료용 소비가 이어진다는 장점이 있다. 그러나 반면에 개발비용과 시간이 소요되고, 개발되었다 하더라도 시장에서 실패할 확률도 있어 다소의 위험요소가 내포되고

밥용 김과 중급 김을 생산하는 등의 판매차별 대응전략이 이루어지고 있다. 물론 생산단계에서부터 공동으로 품질관리가 행해져 판매로 이어지고 있다.

47) 양식물에 있어서의 제품차별화는 생산자의 노력에 의해 얼마나 품질 면에서 차별화될 수 있는가와 부가되는 서비스 등에서 차별화 될 수 있느냐는 측면이 있을 수 있다. 단순한 가격경쟁보다는 제품차별화를 통한 시장인지도의 획득, 이를 통한 산지 브랜드화 등이 필요하다. 가령 우리나라 해조류에서 기장미역을 제외하면 브랜드가 있는지, 브랜드가치는 얼마나 있는지 생각해 볼일이다.

48) 수산양식물도 사용되는 용도와 소비자층에 따라 차별화될 필요가 있다. 가령 미역의 경우 식품첨가물, 산후조리용, 국거리용 등이 생산과 출하에서 차별화될 필요가 있다. 즉 건미역 가공과정에서 분리되는 미역줄기나 귀의 활용에 따라 부가가치가 높아질 수도 있다.

있다. 이러한 양식수산물을 이용한 식품의 개발은 개인이 직접 개발하기는 어려우므로 정부의 지원이 필요한 부분이다. 또한 기존의 가공방법을 다소 변형한 상품의 개발도 있을 수 있다. 즉 미역을 이용한 튀각이나 젤리, 캔디형 가공품 등 굳것질거리나 안주류의 개발, 생미역을 활용한 해조샐러드⁴⁹⁾의 개발보급이 대안이 될 수 있다.

셋째, 미역 원초의 품종개량 및 품질개선으로, 고품질화 및 소비자의 기호에 맞는 미역생산을 위한 것이다. 미역의 품종개량은 기존의 미역을 개량하기보다 쇠미역과 같은 형태의 개발로 나타나고 있다. 또한 증산을 위한 개발보다는 품질개선 위주의 개발이 우선되어야 한다. 일부 대일수출업자들은 미역의 종묘를 일본에서 들여와 그들의 기호에 맞는 품종을 양식시켜 이를 가공수출하는 형태를 취하고 있다. 또한 품질이 좋을 경우 수출은 얼마든지 가능하다고 하는 평가가 많다. 일본시장에서 국내산 미역은 중급품으로 평가되고 있고, 가격도 그러한 선에서 형성되고 있다. 그러나 이러한 평가는 조만 간에 중국산 미역의 품질개선이 이루어진다면 쉽게 무너질 수 있다. 양식미역의 대일 수출액은 여타 제조업과 비교하면 그리 많지 않다. 그러나 이들 2차 산업들은 수입된 원료를 이용하여 수출하는 것인 만큼 원재료를 국내에서 조달할 수 있는 양식미역과 같은 경우는 부가가치 측면에서 더 높은 의의를 지니게 된다. 품종개량이나 품질개선을 통해 수출이 확대될 수 있다면 여기에 대한 투자도 확대되어야 할 것이다.

그리고 국내에서 소비되는 내수용의 경우에도 기존의 종묘를 별다른 개발노력 없이 생산하고 있다는 것은 재고해볼 만한 일이다. 구매하는 소비자의 선호에 따라 즉 저가의 대량소비와 고가의 소량소비에 따른 품종과 양식방법의 차별화가 유통명령제를 보완할 하나의 대안이 될 수 있다.

49) 기존의 해조샐러드 상품은 이미 시장에서 판매되고 있다. 그러나 수요는 그리 많지 않은 편이고, 해조샐러드라는 이미지가 아직은 정착되지 못한 상황이다. 단순히 미역줄기체에 다른 해조류 약간을 섞은 정도의 개념보다는 소스의 개발, 다양한 형태의 상품개발, 인식제고를 위한 광고 등이 필요할 것이다.

2. 직접지불제 도입가능성 검토

1) 직접지불제의 의의

직접지불제 (Direct Payment)란 소비자에게 부담을 전가하는 가격지지 방식이 아니라 정부 재정을 통해 생산자에게 보조금을 지급하는 소득정책으로, 생산에 미치는 영향이 없거나 이를 최소화하는 보조금 정책을 말한다(<표 6-3> 참조).

<표 6-3>

직접지불제 관련 용어의 정의

구 분	출 처	정 의
직접지불 (Direct Payment)	WTO농업협정문 부속서 2	· 정부의 공공재정에 의해 지불되는 보조금중 생산자에 대한 가격지지 효과가 없는 보조금
직접소득지지 (Direct Income Support), 직접소득지불 (Direct Income Payment)	1987년 OECD 보고서	· 공공재정에 의해 재원이 마련되고, 생산에 직접적인 영향을 주지 않는 모든 소득보조금
디커플링 (Decoupling)	1987년 미국 대통령에 대한 경제보고서	· 생산과 연계되지 않는 농가소득지지 (생산과 소득보조의 완전한 분리)

직접지불제는 허용보조금의 한 형태이기는 하나 허용보조금 자체와 같은 것은 아니다. 이러한 직접지불제에서 가장 중요한 조건이 특정 품목의 생산과 연계되지 않아야 한다는 것이다⁵⁰⁾. 따라서 생산량조정을 통한 가격안정지지의 목적으로 이를 활용하기에는 곤란한 점이 있다. 그러나 이를 환경정책의 일환으로 활용하는 방안은 있을 수 있다. 즉, 다음의 <표 6-4>에서 보는 바와 같이 농업에서 휴경지원이나 환경농업지원을 통한 농가소득안정과 같이 양식미역산업에서 어장 휴식년제나 과밀양식방지를 통한 어장생산성향상과

50) 신영태, 수산보조금에 대한 국제적 논의와 직접지불제 도입, 해양수산동향 1010호, KMI, 2001. 4. 30

어장환경보전의 목적으로 이를 활용할 수 있다.

<표 6-4> 주요국의 직접지불제

구 분	EU	미국	일본	캐나다	스위스
휴경지원	보상지불제도	생산중립적 직접지불로 전환	생산조정제	-	환경정책 일환 실시
소득안정화	-	-	-	순소득 안정화계정	-
조건불리 지역지원	조건불리지역 농업지원	-	-	-	조건불리 지역지원 직접지불제
환경농업 지 원	환경친화농업, 야생동물보호, 조림지원	습지보전계획, 환경향상장려	지자체에서 시행	-	환경농업 직접지불제
이탈농지원	조기은퇴지원	-	경영이양 연금	-	-

신영태(2001)에 의하면, “환경친화적 어업에 대한 직접지불제로서 수산자원 보전지역, 지정해역, 육성수면 등 특정지역의 지정으로 소득창출의 기회가 상실되거나 재산권행사의 제약으로 어업활동에 피해를 입는 경우 보상적 차원에서 지원하는 것, 어장정화사업에 대한 시설물 철거나 휴어로 어업생산활동이 제약을 받는 경우 보상적 차원에서 지원하는 것, 김양식 등에 염산을 살포함으로써 야기될 수 있는 환경파괴를 예방하기 위해 지원하는 것 등이 그 예가 될 수 있다”고 한다. 따라서 공급과잉을 개선하기 위한 생산조정이 어장환경과도 밀접한 관련을 가지고 있으므로 이를 활용할 필요가 있을 것이다.

2) 미역양식업에 있어 직접지불제 도입방향

(1) 직접지불제 도입의 필요성

도입의 필요성은 두 가지이다. 하나는 유통명령제의 보완적인 제도로서

도입하는 것이고, 또 하나는 가격안정지지정책의 대안으로서 도입하는 것이다.

먼저 유통명령제의 보완적인 제도로서 도입하는 것은 미국의 사례에서 알 수 있는 바와 같이 유통명령제에서 정부가 부담하는 자금은 행정절차 수행에 필요한 기본적인 경비 외에는 없다. 국내 농업부문에서 도입된 유통명령제의 경우에는 과잉생산물량의 폐기비용을 정부가 부담하고 있다. 그러나 현재의 미역양식업이 처해있는 환경에서는 외국의 경우처럼 어업자들의 자력으로 유통명령제를 수행하기는 곤란한 점이 많고, 국내 농업의 경우처럼 폐기비용만을 지원한다면 시행자체가 어려울 수도 있다. 따라서 초기단계에서는 이를 보조할 수 있는 수단이 필요하다. 예를 들어 생산감축의 경우 장기적인 소득향상을 기대할 수 있지만 불확실한 미래를 담보로 하는 것이고, 단기적으로는 소득감소로 직결되기 때문에 직접 지불제와 같은 보완적인 조치가 필요하다.

두 번째로 가격안정지지사업의 대안으로 도입하는 경우는 가격안정지지효과를 제고하기 위한 정책방향의 전환을 위한 것이다. 현재 양식미역의 가격안정을 위해 정부가 실시하고 있는 사업으로 농안기금을 이용한 수매비축사업이 있다는 것은 앞서 살펴 본 바와 같다. 이 사업은 거둘 수 있는 가격지지효과에 비해 판매손실로 유실되는 비용이 많다. 또한 기존의 수매량은 생산량의 극히 일부에 지나지 않아 가격지지효과라고 해도 산지의 생산자 수취가격을 일부 높인다는 점 이외에 소비지의 가격안정 효과는 불명확하다. 그리고 근본적으로 저가격구조를 가진 미역의 시장에서 소비자가격지지는 무의미하다.

따라서 현재 사용되고 있는 농안기금을 수매비축을 위해 계속 사용하는 것은 실효성에 의문이 있고, 향후 이 기금자체가 수산보조금의 규제 대상이 될 가능성도 있으므로 이를 다른 방식으로 전환하여 실효성을 높이는 방안을 강구할 필요가 있다. 즉, 직접지불제를 생산조정정책의 보완 방안으로 활용하여 적정생산량을 유지하게 하고, 양식어가의 소득 안정을 지지하게 하는 것이 보다 효율적일 수 있다.

(2) 직접지불제도입시의 고려사항

미역양식업에 직접지불제를 도입할 경우 고려해야할 사항은 이 제도는 단기적인 보조수단으로 활용하는 데 그쳐야 한다는 것이다. 즉 유통명령제와 같은 생산조정정책과 병행하여 직접지불제를 실시하되 어느 정도 성과를 거두었다고 판단될 때에는 이 제도를 축소 또는 철폐해야 한다는 것이다. 그 이유로는 직접지불제 도입에 따른 정부의 재정부담이 과도하고 미역양식업에만 이 제도를 도입하는 명분이 부족할 뿐만 아니라 미역양식이 어가에서 차지하는 비중이 높지 않다는 점 등을 들 수 있다. 따라서 미역양식업에 대한 직접지불제는 어장정화나 생산량 조정이 어느 정도 이루어질 때까지 한시적으로 시행할 필요가 있는데, 그것은 전술한 바와 같이 유통명령제를 시범적으로 운영할 경우 어업인이나 어업인 단체 및 유통인들의 인식부족으로 생산조정에 따른 손실을 그들에게 직접 부담시키는 데에는 한계가 있어 직접지불제를 통해 그 손실을 보전해 줄 필요가 있기 때문이다. 그러나 생산조정이 어느 정도 이루어진 다음에는 직접지불제 대신 자조금 조성을 지원하여 저금품이나 과잉생산물량의 폐기 등에 활용하도록 하는 것이 바람직 할 것이다.

자조금은 생산자단체가 판로확대, 수급조절 및 가격안정을 도모하기 위하여 조성하는 자금인데, 개정농안법 제7조 자조금의 적립지원 규정에 의해 농수산물가격안정기금에서 보조금을 지원 받을 수 있도록 되어 있다.

또한 현행 양식미역의 유통이 산지시장을 거치지 않으므로 이를 개선할 경우 산지시장의 수수료 수입이 발생한다. 따라서 정부의 보조금과 유통체계개선에 의한 산지시장의 수수료수입 중 일부를 기초재원으로 하여 자조금을 조성하고, 이 자금을 과다생산량의 폐기나 어장휴식에 따른 손실 등을 보전하는데 활용토록 할 필요가 있을 것이다.

제 7 장 요약 및 결론

우리나라의 미역양식업은 인공종묘 생산과 양식 기술의 발전 등에 힘입어 대량생산이 가능해지면서 비약적인 성장을 거듭해 왔다. 이러한 양식미역 생산의 급증에 힘입어 1965년에 3만3천M/T에 불과했던 우리나라의 연간 미역생산량이 1974년에는 20만M/T을 돌파했고 1997년에는 42만M/T을 상회하기도 했다. 그러나 이러한 생산량의 급증은 필연적으로 공급과잉을 초래하게 되었는데, 1970년대 중반에 나타났던 1차 공급과잉은 염장미역의 대일 수출을 통해 극복할 수 있었다. 그러나 1990년대 중반 이후의 2차 공급과잉은 과잉생산과 대일 수출 감소 및 국내 소비 둔화 등이 복합된 구조적인 문제일 뿐만 아니라 잠재적인 과잉생산 시설 또한 상존하고 있기 때문에 이를 단기간에 해소하기는 대단히 어려울 것으로 보인다. 이와 같은 수산물의 공급과잉과 가격하락을 방지하기 위한 정책으로는 최저가격제도, 고정가격제도, 계약판매제도, 생산·양륙제한제도, 완충재고제도, 수입제한조치 및 생산조정제도 등이 있다. 이중 생산조정제도는 아직 수산물에 적용된 예는 없으나 농업의 경우를 원용하면 미국의 유통명령제와 영국의 마케팅보드제와 같은 직접 조정 방식과 일본의 공급안정기금제도와 같은 간접 조정 방식이 있을 수 있다. 현재 우리나라가 가격안정지지정책으로 시행중인 수매비축제도는 최저가격제도와 완충재고제도를 절충한 것으로 볼 수 있다. 그런데 이 제도로는 미역의 공급과잉 해소를 기대하기 어렵고, 이나마도 WTO와 같은 국제기구에 의해 규제될 가능성이 높다. 따라서 공급과잉을 해소할 수 있는 정책수단과 이를 위한 가격안정지지정책의 개선방안 마련이 절실한 실정이다.

먼저 공급과잉 해소를 위해서는 미역양식업이 특정지역에 집중되어있고 주산지의 가격이 상대적으로 낮다는 점에 주목할 필요가 있을 것이다. 현재 전남지역은 우리나라 미역 생산량의 90%를 차지하고 있을 뿐만 아니라 상당 규모의 잠재적인 과잉생산 능력도 안고 있다. 따라서 이 지역의 생산조정이 가능할 경우 공급과잉 축소, 가격상승 및 품질개선 등 여러 가지 효과를 기대할 수 있을 것이다. 이러한 생산조정을 위한 유력한

정책 수단의 하나로 유통명령제를 검토할 수 있다. 이 제도는 생산자, 소비자 및 유통업자들이 자율적으로 협의체를 구성하여 수급조절을 요청할 경우 정부가 강제로 생산이나 출하를 조절하도록 명령하는 제도이다. 그러나 유통명령제는 미국의 경우와 같이 품질 향상 및 유통개선을 위한 노력이 뒷받침되어야 소기의 성과를 기대할 수 있는데, 그것은 이 제도 자체만으로는 생산자 수취가격의 제고와 품질개선 등에 한계가 있기 때문이다. 특히 우리나라의 경우에는 이 제도의 정책적 목표를 단순한 생산조정 외에 과밀양식의 억제를 통한 지속적 양식기반 보전에 둘 필요가 있을 것이다. 그 이유는 미역양식업이 어한기의 주요 수입원이라는 점과 규모가 영세하여 다른 산업으로의 전환이 힘들다는 점 등이다.

다음으로 수매비축제도를 통한 가격안정지지정책을 대체할 수 있는 방안으로는 직접지불제의 도입을 들 수 있다. 현재 WTO를 비롯한 국제기구들은 과잉어획으로 인한 자원고갈을 조장한다는 이유로 수산보조금의 철폐를 주장하고 있는데, 양식어업에 대한 보조금 또한 규제 대상의 예이 될 가능성은 거의 없다. 현재 양식어업에 지원되는 보조금으로는 영어자금과 농안기금이 있는데, 이 양자가 모두 규제의 대상이 될 수 있으므로 이를 효율적으로 전환 방안이 절실한 실정이다. 직접지불제는 정부재정을 통해 생산자에게 보조금을 지불하는 소득정책의 하나로, 특정 품목의 생산과 연계되지 않을 경우 국제적으로 허용되는 보조금이다. 따라서 이 제도는 미역양식어장의 휴식년제나 양식어장 정화사업 등과 같은 환경정책의 일환으로 사용될 경우 국제규범을 어기지 않고 결과적으로 생산조정을 통해 가격안정을 유도할 수 있는 정책수단의 하나가 될 수 있을 것이다.

우리나라의 경우 이러한 유통명령제나 직접지불제는 UR 협상이 타결된 1990년대 중반 이후 주로 농업부문에서 논의되어 왔고, 일부는 시범적으로 시행되고 있거나 보완책이 검토되고 있는 정도이다. 그러나 수산부문에서는 이들 제도가 시행된 적이 없으며 금년에 들어와서야 도입 방안에 대한 논의가 시작되고 있을 뿐이다.

이 연구는 이러한 제도들이 수산업에 도입되기 위한 기초적인 논거를 제공하기 위한 목적으로 수행되었다. 수산업 특히 미역양식업에 유통명령제와 직접지불제를 도입하기 위해서는 이 연구 이후에도 보다 구체적인

논의들이 있어야 할 것이다. 이들 제도를 시범적이거나 이미 시행하고 있는 농업에 있어서도 실패사례가 나타나고 그 보완책이 검토되고 있다는 현실은 수산부문에 이 제도를 도입하는 것이 결코 쉽지 않을 것이라는 사실을 보여주고 있다. 더구나 양식어업과 농업이 비슷한 측면이 없지만 바다에 있는 양식장에서 수산물을 생산하고 양식업자들의 행동방식이 다르다는 점 등 차이점 또한 적지 않다. 따라서 미역양식업의 공급과잉과 그로 인한 가격하락 방지를 위해 유통명령제나 직접지불제를 도입하기 위해서는 보다 심도 있고 구체적인 연구가 선행되지 않으면 안 될 것이다.

참고문헌

〈국내문헌〉

- 권원달, 『농산물유통론』, 선진문화사, 1997.
- 김동민, “일본의 채소 가격안정제도에 관한 연구”, 『농촌경제』, 1994. 6.
- 김상국, “선진국의 농산물 생산조정“, 농협 CEO포커스 57호. 1999
- 김태곤 외, “세계농업정보 : 미국관련자료”, 한국농촌경제연구원.
- 김현용, “WTO 관세인하가 수산물 수급에 미치는 영향과 대책”, 박사학위논문, 2000. 8
- 농림부, “미국농가 경영분석과 소득안정망 정책”, 국제농업소식 65호, 2001.
- 농림부, 각국의 WTO 농산물 협상제안서, 국제농업국, 2001.
- 농협 조사부, 농산물의 생산조정, 1986.
- 농협 조사부, 양념채소의 가격안정정책 방향, 1994.
- 농협중앙회, 『수입개방과 일본의 농산물 가격정책』, 1989.
- 신영태, “수산물수급에 대한 국제적 논의와 직접지불제 도입”, 해양수산동향 1010호, KMI, 2001. 4.
- 신영태·박성래, 『간미역 대일 수출제도 개선방안』, 농촌경제연구원, 1990.
- 유동운, 『현대수산물경제론』, 태화출판사, 2000. 3.
- 이영기, 『한국의 농업경제』, 동아대학교출판부, 1999.
- 이재욱 외, “UR 이후 농산물 가격정책의 조정방향”, 한국농촌경제연구원, 1992.
- 이재욱 외, “WTO 차기 농산물 협상의 전망과 대책연구”, 한국농촌경제연구원(KREI), 정책보고 C99-36, 1999.
- 임정빈, “세계농업과 농산물 교역질서변화”, 농업전망 2001, 한국농촌경제연구원, 2001.
- 임정빈, “최근 미국의 농정변화와 WTO 농업협상에서의 전략”, 농어촌사회연구소 제56차 월례발표회, 2001.
- 장영수, 『수산물유통론』, 유일문화사, 1997.
- 조용훈, “수산물 수매비축사업에 대한 일고찰”, 수협조사월보 논단, 1999.

- 주문배, “UNEP Works hop(2001. 2) 水産補助金提案書の 主要内容과 争點, 해양수산동향”, KMI, 2001. 2.
- 주우일, 최수철, “연근해수산물의 가격안정과 지지정책에 관한 소고”, 농촌경제 제2권 제4호, 1979. 12.
- 한국농촌경제연구원, “농산물 유통협약 및 유통명령제 도입방안”, 1999.
- 홍성걸 · 강중호 · 마임영, 『김 양식어업 발전을 위한 정책방향』, KMI, 1999.
- 홍성걸 · 정명생 · 마임영, 『양식수산물에 대한 소비습관 및 수요 분석』, KMI, 1999.

〈외국문헌〉

- 婁小波, 『水産物産地流通の經濟學-交渉と競争の視點から-』, 學陽書房, 1994.
- 多屋勝雄, 『國際化時代の水産物市場-水産物需給と價格形成-』, 北斗書房, 1997.
- 堀田忠夫, 『産地生産流通論』, 大明堂, 1995. 5.
- 三島徳三, 『青果物の市場構造と需給調整』, 明文書房, 1983. 4.
- 富民協會, 特集: 野菜高の要因何か『農業と經濟』, 1992. 4.
- 赤井雄次, 在庫量の水産物價格に與える影響, 漁業經濟研究 第33卷 4號, 1989. 5.
- 戸田博愛, 『野菜の經濟學』, 農林統計協會, 1990. 5.
- 武藤和夫外, 『野菜の需給動向と需給政策』, 筑波書房. 1985. 4.
- 三上禮次, 『農産物價格支持制度の研究-ヨーロッパ, アメリカの例について-』, 九州大學出版會, 1984.
- OECD, Market Access, Domestic Support and Export Subsidy Aspects of Uruguay Round Agreement On Agriculture, 2000.
- OECD, The OECD Agricultural Outlook: 2001~2006, Paris, 2001.
- USDA/ERS, Agricultural Income & Finance Situation and Outlook, 2000.
- WTO, Analysis and Information Exchange(AIE), Various Issues, 1997, 1998, 1999.

부록 1. 일본의 미역 수입 및 유통동향

1. 일본의 미역수급 및 유통동향

일본은 1950년 중반까지는 주로 자연산 미역을 연간 4~6M/T 정도 채취해 왔다. 그러나 1960년 중반부터 양식생산이 보급되고, 이후 양식미역의 재배기술이 향상되어 대량생산이 가능해지면서 가공방법도 종래의 건미역보다는 삶은 염장미역으로 바뀌어왔다. 현재 전체 생산량의 90% 이상이 양식미역이다. 일본 양식미역의 주산지는 岩手현 三陸지역, 德島현 鳴門지방과 兵庫현 지역으로 이들 지역의 생산량이 전체 생산량의 73%를 차지하고 있다. <부표 1-1>은 일본의 미역수급 및 가격동향을 나타낸 것이다. 일본의 미역 생산량은 1986년의 14만4천M/T을 정점으로 매년 감소하고 있으며, 1998년에는 7만4천M/T을 생산하였다.

<부표 1-1>

일본의 미역 수급 및 가격 동향

구분		1995	1996	1997	1998
생산량 (천M/T)	소계	103	82	73	74
	자연산	3	4	3	3
	양식산	100	78	70	71
수입량 (MT)	소계	34,264	29,981	35,075	35,133
	한국	14,987	9,769	9,769	10,319
	중국	19,253	20,252	25,305	24,800
1인 1일당 소비량 (g)	동경	410	412	393	430
	나고야	420	464	418	470
	오사카	302	295	283	316
가격 (엔/kg)	산지	190	165	183	-
	수입	204	135	152	120
	도매	345	324	290	296

자료 : 일본수산청, 『수산물유통통계』, 각년도

일본의 미역 수입량은 3만M/T 수준을 유지하고 있으며, 수입대상국은 한국과 중국이다. 수입량은 미역수입 쿼터제가 실시되던 1995이전에는 한국에서의 수입량이 많았으나 1990년대 중반을 기점으로 쿼터제가 폐지되면서 중국에서의 수입량이 더 많아졌다.

동경시장의 생미역가격은 kg당 300엔 내외이며, 염장미역은 kg당 1,500엔 수준이다. 일본의 생미역 도매가격은 1991년도의 kg당 427엔을 정점으로 하락기조로 전환되어 1998년 현재 가격은 296엔으로 1991년에 비해 크게 떨어진 수준이다.

1998년의 1인 1일당 미역소비량은 동경, 나고야, 오사카의 3개 대도시가 각각 430g, 470g, 316g으로 1995년에 비해 증가하고 있다. 일본에서 미역은 생미역, 무침용(잘게 찢 생선, 조개, 야채를 초된장에 무친 음식), 초절임, 국거리, 우동의 고명, 식품첨가물 등으로 소비되고 있다. 최근 서구식으로 식생활패턴이 변화함에 따라 가정용 소비는 감소 추세이나, 자연식, 건강식품 붐의 영향으로 미역에 대한 선호도가 증대하여 기능성식품, 식품첨가물 등으로의 수요는 오히려 증가되어 안정적인 수요를 보일 것으로 예상되고 있다.

<부표 1-2>

일본의 미역 수입동향(1999년)

(단위 : M/T, 백만엔)

구분	수입국	물량	금액
건조	소계	6,512	4,819
	한국	1,864	1,696
	중국	4,649	2,494
선냉, 냉동 (상온보존가능)	소계	29,892	3,601
	한국	9,794	1,658
	중국	20,098	1,943
선냉, 냉동 (기타)	소계	13,692	1,479
	한국	1,256	199
	중국	12,437	1,280

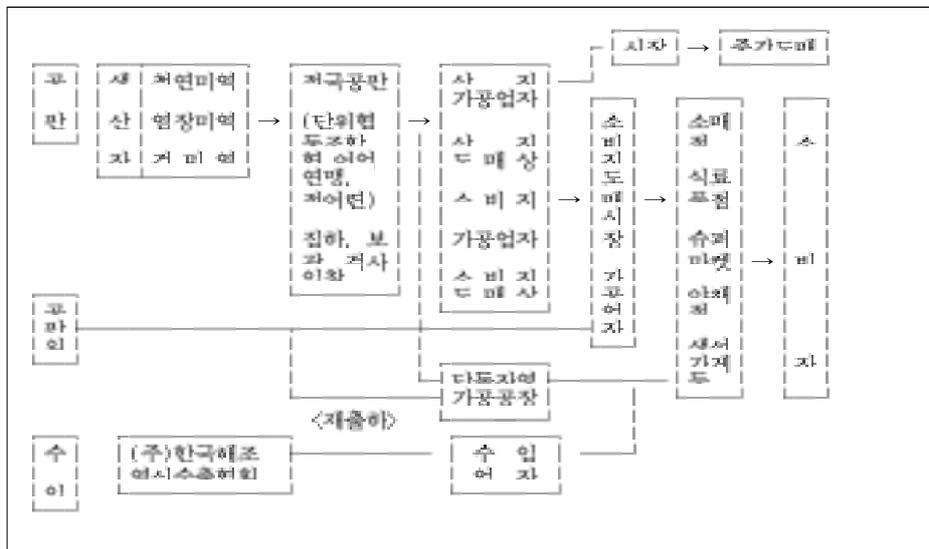
자료 : 일본무역월표, 1999.

다음의 <부록그림 1-1>는 일본의 미역 유통경로를 나타낸 것이다. 주요

유통경로는 ① 전국어업협동조합연합회(이하 전어련)의 공판, ② 이 공판 이외의 것, ③ 수입품으로 대별되어 각각의 유통경로가 형성되어 있으며, 일본 국내생산 미역의 70~80%가 전어련 공판으로 유통되고 있어 공동판매비율이 상당히 높다.

미역의 수입형태는 건조와 염장, 생미역의 3가지가 있는데, 1999년 12월 현재 3가지 형태 모두 중국산의 시장점유율이 높다.

<부록그림 1-1> 일본의 미역 유통경로



산지유통업자(도매상) 가운데 전어련 공판으로 거래하고 있는 업자는 전국에서 약 350~400여명 정도이며, 대부분 영세업자로 산지의 유통구조가 취약하여 협동조합의 유통경로가 주된 역할을 하고 있다.

2. 일본의 한국산 미역 유통여건

일본에서 유통되는 미역중 수입품이 25~30%를 차지하고 있으며, 1990년대 초반까지는 수입품 가운데 한국산이 약 85~90%를 차지하고 있어 수입미역이라고 하면 대부분 한국산을 연상할 만큼 지금까지 한국산이 다량 수입되고 있었다. 최근에는 중국의 저가 공세 및 일본의 주 수요처

인 외식업체의 중국산 선호로 시장점유율이 30%로 대폭 하락하고 있다. 그러나 아직까지 한국산의 품질이 우위를 점하고 있어 수입품 시장에서 금액기준으로는 약 50%의 점유율을 가지고 있다.

일본에서 수산물의 경우 일반 공산품과는 달리 수입국명의 표시 없이 판매회사의 품질표시만 부착되고 있으며 소비자로서는 1회의 미역 소비량이 소량에 그쳐 미역에 관한 한 소비자 측면에서의 품질논란은 그리 크지 않은 편이다.

한국산은 일본산보다 원조가 얇아 원조가 두꺼운 일본의 三陸지역 보다 평균 kg당 600엔 정도의 가격차가 있으나 제조기술면이나 제품보관, 포장 등에 있어서는 일본에 필적할 만큼 향상되고 있다고 평가되고 있다. 최근 일본 국내의 수입 미역시장 판도를 주도하고 있는 중국산은 제조기술(보일링, 염장, 보관 등)에 있어서 아직까지는 한국산에 떨어지고 있어 현재까지는 일반시장에서는 공개적으로 거의 판매되지 못하고 거의가 외식산업의 업무용으로 소비되고 있다고 한다.

일본에서 미역의 산지별 품질 순위는 일본의 三陸산, 鳴門산, 한국산, 중국산의 순으로 평가되고 있어, 고급품 시장을 일본산이, 중급품 시장을 일본산과 한국산이, 단체급식용 등 저급품시장을 중국산이 주도하고 있다. 그러나 한국산의 품질이 중국산에 비하여 좋기는 하나 소비자의 입장에서 가격은 품질차이에 비해 상대적으로 비싸기 때문에 점차 일본시장에서 경쟁력이 상실되고 있다고 할 수 있다.

부록 2. 일본의 수산물 가격안정지정책

1. 어가안정기금(魚價安定基金)

일본의 재단법인 어가안정기금은 “어업자 단체 등이 행하는 주요 수산물의 조정보관사업에 대해서 조성금의 교부와 필요한 자금의 대부 등을 행함으로써 산지 및 소비지에 있어 수산물 가격의 안정을 도모함과 동시에 수산물의 소비확대 사업 등에 대한 조성을 행하는 어업경영과 국민 소비생활의 안정에 기여하는 것”을 목적으로 하고 있다.

이 기금이 도입된 배경은 1973년말의 오일파동 이후의 연료, 자재비 등 어업경비의 급상승으로 인한 어업경영의 불안정 때문이다. 이에 따라 일본 정부는 1975년부터 어업자 단체 등이 어가하락시에 원료어를 매입하여 필요에 따라 가공보관하고, 소비지가격을 고려하여 방출하는 『수산물 조정보관사업』에 대한 보조를 실시하였다. 또한 원활한 사업수행을 위해 정부와 관계단체의 협력으로 재단법인 어가안정기금이 1976년 12월 2일에 설립되었다.

어가안정기금의 조정보관사업은 발족 시초에 다핵성 어류, 김·미역, 냉동어육, 가다랭이·참치류의 4종목이었으나, 현재 10종목으로 확대되어 있다.

어가안정기금에서 실시하는 기본적인 사업은 다음과 같다.

- ① 조정보관사업 실시에 따른 경비 조성
- ② 조정보관사업 실시에 의한 손실 발생시 당해 사업을 안정적 또는 지속적으로 실시하기 위해 필요한 자금의 대부
- ③ 조정보관사업의 중점적 또는 효과적인 실시를 도모함과 동시에 특히 필요성이 있는 경우에는 주요 수산물을 매입하기 위한 필요 자금의 대부
- ④ 조정보관사업의 실시로 인한 손실이 생긴 경우, 당해 손실에 대한 보전
- ⑤ 수산물의 소비확대를 위한 사업이 필요한 경우 경비 조성

⑥ 전기의 각호 사업에 필요한 부대사업

⑦ 기타 기금의 목적을 달성하기 위해 필요한 사업

그리고 조정보관사업을 보완하는 사업으로서 소비확대사업 등이 시행되고 있는데, 그 내용을 살펴보면, 『수산물수급안정모델사업』에 대한 필요한 경비의 구성과 『수산물신공급시스템개발사업』에 대한 경비의 구성이 있다.

1996년부터 시행된 수산물 수급안정 모델사업은 어업자가 수요자의 요구를 직접 파악하여 어획물의 안정적인 수요처를 확보하자는 것으로, 어업자 단체와 양식업자 단체간의 장기수급안정계약에 의한 원활한 거래를 촉진하는데 그 목적이 있다. 수산물 신공급시스템 개발사업은 1997년부터 도입된 것으로, 일본산 수산물 수요자의 요구에 적합한 안정적인 공급을 위해 산지 공급체제의 강화, 수요자 지향의 신제품 개발 등 수산물의 새로운 공급 시스템의 개발을 추진하는 사업이다.

2. 사업별 구조와 개요

이상의 어가안정기금에서 시행하는 조정보관사업과 보완적 사업에 대한 개별 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1) 수산물조정보관사업

수산물조정보관사업은 조정보관사업의 원활한 운영에 이바지하기 위해 재단법인 어가안정기금이 기금조성 등을 행하며, 이를 위해 필요한 자금은 국가의 보조에 의한 기금으로 조성된다. 어가안정기금의 조정보관사업이 추구하는 바는 다음과 같다.

첫째, 집중어획이 발생하였을 때 어업자단체 등이 일정수량의 대상수산물을 일정가격수준으로 매입하여 냉동·가공 등의 방법으로 보관하고, 그 어획시기 이외에 방출함으로써 산지 및 소비지를 연결하는 수산물가격의 안정을 도모하는 것이다. 이는 해·어황에 따른 생산의 변동으로 어획량이 집중되고, 이에 따라 산지가격이 폭락하는 수산물 가격형성의 특성을 바탕으로 한 것이다.

둘째, 어업자 단체 등의 판매사업의 일환으로 실시하며, 어업협동조합의 계통공판체제의 강화에 이바지한다.

셋째, 어업자 단체 등의 조정보관사업을 원활히 실시함으로써 수산업의 건전한 발전과 어업자의 경영 안정에 이바지한다.

이러한 수산물조정보관사업의 시행방법을 살펴보면,

① 사업의 주체는 조정보관사업 실시 전에 『사업실시기준(실시방침, 최저매입가격 등)』 및 『사업실시계획(월별매입수량, 보관수량, 판매수량)』을 작성하고 이 기금을 경유하여 수산청장의 승인을 얻는다.

② 사업주체와의 매입 계약을 근거로 냉동가공업자는 대상어종의 시황이 ①에서 정한 최저가격을 밑돌거나 혹은 그러한 우려가 있는 경우에는 이것을 최저 매입 가격 이상의 가격으로 매입하여 냉동 가공한다.

③ 사업의 주체는 매입 계약을 근거로 냉동가공업자로부터 ②의 냉동 가공품을 매입한다.

④ 사업의 주체는 ③의 냉동가공품을 냉장고에 보관하고 수요자의 가격안정에 이바지할 수 있도록 방출한다.

⑤ 기금은 사업주체에 대해 ③ 및 ④에 필요한 매입 대금의 금리 및 보관경비 등의 1/2 이내(특별 사업의 경우는 2/3 이내, 특정 수산물 조정보관사업의 경우는 1/3 이내) 상당액을 조성한다.

⑥ 보관 물량의 방출 결과, 손실이 생긴 경우는 보충 기본 계약을 근거로 보충금 적립금을 납입한 사업주체에 보충금을 교부하며, 대출기본계약에 근거를 두고 손실액의 8할(특정사업의 경우는 손실액 전액) 상당액 이내를 무이자 융자한다(특정수산물보관사업의 경우는 대상 예외).

2) 수급안정모델사업

수산물수급안정모델사업의 취지를 살펴보면 다음과 같다.

① 일본근해의 어획량 감소, 수산물 수요의 침체, 어가하락 등의 심각한 상황 속에서 어업경영의 안정을 도모하기 위하여 어업자가 수요자의 요구를 직접 파악하고 어획물의 안정적 수요처 확보에 주력하는 것이 중요하다. 특히 혼획된 소형어류의 수요처 확보를 도모하고 그 효과적인 이용을 추진하는 것이 중요 과제이다.

② 한편, 어류양식업자는 지금까지 어류양식용 사료로 그다지 사용하지 않았던 어종을 사료로서 조달하는 것이 급박해지고 있다.

③ 이와 같은 상황에 대처하기 위해 식용으로 이용가치가 낮은 소형어류를 대상으로 어류양식용 사료의 안정적인 공급 확보를 기하기 위해, 어업자단체와 양식업자단체의 계약에 의한 원활한 거래를 촉진하는 조치를 강구함으로써 어업자 및 양식업자의 경영안정을 도모하며, 여기에 필요한 경비는 재단법인 어가안정기금을 통하여 조성한다.

④ 기금조성을 위해 필요한 자금은 국가의 보조에 의한다 등을 들 수 있다.

한편, 수산물 수급안정모델사업의 사업개요를 보면 다음과 같다.

① 기금이 지명하는 사업실시자는 어업자단체, 양식업자단체, 학식경험자 등을 구성원으로 하는 “중앙협의회”를 개최한다. 중앙협의회는 수급안정계약 메뉴얼의 작성, 지방협의회를 개최할 지역 및 개최자의 선정을 행한다.

② 중앙협의회에서 선정된 사업실시자는 관련 어업자단체, 양식업자단체, 시장관계자 등을 구성원으로 하는 “지방협의회”를 개최한다. 지방협의회는 실시체계의 정비 및 사업실시계획의 내용에 대해서 협의하고 검토를 행한다.

③ 사업실시자는 수급안정계약 메뉴얼을 근거로 수급안정계약(3년 이상)의 안을 작성하고, 기금을 경유하여 수산청장의 승인을 얻어 계약자가 되는 어류양식관계 어업협동조합연합회 등과 수급안정계약을 체결한다.

④ 사업실시자는 수급안정계약을 근거로 계약자와 협의하여 사업실시계획을 매년 책정하고 기금의 승인을 얻는다.

⑤ 사업실시자는 사업실시계획을 근거로 산지시장 등에 대상수산물을 매입하여 보관·공급한다.

⑥ 기금은 사업실시자에 대해서 사업의 실시에도 필요한 매입대금금리, 냉장고 보관경비 등 협의회경비의 1/2 이내에 상당하는 금액을 조성한다 등이다.

3) 수산물 신공급시스템 개발사업

수산물 신공급시스템 개발사업의 취지는 다음과 같다. 즉, 이 사업은 일본의 국내산 수산물에 대한 소비자 수요에 적합한 안정적인 공급을 목적으로 한다. 이를 위해 “생산자가 산지에서 스스로 수산물의 직접판매 등에 임함으로써 공급체제의 강화, 수요자의 고선도 지향, 간편 지향 등에 대응한 신제품의 개발 등 수산물의 새로운 공급시스템의 개발을 추진하기 위한 사업을 실시한다”는 것이다.

이에 필요한 자금은 국가가 보조하여 재단법인 어가안정기금이 조성하게 되어있으며, 1997년도부터 5개년간의 계획으로 보조되고 있다.

사업구조를 보면, 수산물 신공급시스템 개발사업으로서 (㉠) 산지 신시스템 개발사업, (㉡) 신제품 시스템 개발사업, (㉢) 시스템 추진사업의 3가지 사업으로 구성되어 있다. 이 사업들 중 (㉠)과 (㉡)의 사업은 어업협동조합 등이 행하는 것으로 되어 있다.

이 사업 구조의 개요는 다음과 같다.

① 기금은 국가의 보조를 받으며, 이 자금으로 사업실시자가 실시하는 사업에 대해서 지원한다. 다시 말해 간접보조사업이라 할 수 있다.

② 사업실시자는 수산업협동조합 등으로, 지구별 어협도 사업실시자가 될 수 있다.

③ 사업실시기간은 원칙으로는 2개년간(24개월)이다.

④ 조성률은 조성대상사업비의 2분의 1이다.

⑤ 재단법인 어가안정기금이 지자체를 경유하지 않고 사업실시자에 대해서 직접 조성한다.

⑥ 신규실시 개소의 수는 각 사업당 매년 5개소를 원칙으로 한다.

⑦ 소정의 수속을 거쳐 기금의 승인을 받으면, 연도 도중에도 실시할 수 있다.

4) 산지 신시스템 개발사업

이 사업은 사업실시자가 산지에서 관계자(도매업자, 중도매업자 등 도매시장 관계자, 양판점등 소매관계자, 가공업자)로 구성된 검토회를 설치

하여, 필요에 따라 보완적 조사를 실시하면서 산지시장의 판매능력 강화를 도모하기 위한 각종 대책을 검토하는 것이다. 그 대책에 의거하여 자동선별기 등과 같은 기기류, 일시적인 어류의 축양에 필요한 활어조의 도입 또는 냉장창고에서의 일시적 보관을 행하여 4定(정시, 정량, 정질, 정규격)조건을 만족시켜, 원활하고 효율적인 공급을 꾀할 수 있는 시스템 만들기를 행한다. 이와 동시에 동 사업을 추진하는 리더를 육성하기 위한 지도회의 및 선진지역 시찰을 행한다.

사업의 규모개요는 다음과 같다.

- ① 조성규모 : 1사업체당 원칙적으로 2,500만엔이 한도.
- ② 조성률 : 1/2.
- ③ 사업실시기간 : 1~3년간.
- ④ 사업실시자 : 수산업협동조합 등.
- ⑤ 사업실시 개소수 : 원칙적으로 5개소.
- ⑥ 사업종류

I형 : 자동선별기 등을 선별하고, 산지수산물의 집하와 판매능력을 강화하는 공급시스템을 개발하는 형(집판강화기기형).

II형 : 대상수산물의 일시보관으로 판매방법을 변경하여 집하와 판매능력을 강화하는 공급시스템을 개발하는 형(집하강화 보관형).

III형 : I형 및 II형을 조합하여 실시하는 형(집판강화형).

동 사업은 상기의 형태중 하나를 선택하여 사업을 실시하는 것으로 되어 있다.

⑦ 조성대상경비는 기기정비경비·보관료(I형 및 III형), 냉장고 보관경비·보관료, 입출고료(II형 및 III형), 직접경비·검토회 개최경비, 지도회의 경비, 선진지역 시찰 경비, 조사경비 등의 직접사무비가 있다.

동 사업으로 시행하는 구체적인 사업으로는 다음과 같은 것이 있다.

① 양륙작업을 효율화하기 위하여 fish pump를 도입함과 동시에 수작업으로 하고 있던 선별작업을 기계화함으로써 판매시스템을 새롭게 구축한다.

② 산지시장 거점화를 통해 판매사업을 강화하기 위하여, 수 개의 어협이 제휴하여 산지수산물 유통의 집약화를 도모하고, 일단 수산물을 동결시켜 냉장고에 보관해 가면서 정량적으로 판매하는 시스템을 구축한다.

③ 정치망에서 어획되는 어종이 다종다양하여 선별작업이 어렵고 시간이 많이 걸리기 때문에 선도유지에 문제가 많다. 이 때문에 선별기를 도입하여 선별의 효율화를 꾀하고, 규격화를 도모함과 동시에 일부 어류에 대해서는 동결하여 냉장고에 보관하여 정규격, 정량으로 판매하는 시스템을 새롭게 구축한다.

④ 양육된 어류를 선별기로 선별하여 판매함과 동시에 직판점에 진열대나 저장용 간이냉장고를 설치하여 판매하는 시스템을 구축한다.

이 사업은 기기의 도입과 냉장보관을 하는 것뿐만 아니라 공급시스템을 새롭게 구축하는 것이 필요하다.

5) 신제품 시스템 개발사업

신제품 시스템 개발사업은 사업실시자가 새로운 가공기기를 도입하여 수요자의 요구에 대응한 새로운 수산물 제품을 개발하고 각각의 어류 특성에 맞는 효율적인 공급시스템을 개발하는 것을 골자로 한다.

사업의 규모개요는 다음과 같다.

- ① 조성규모 : 1사업체당 원칙적으로 4,000만엔을 한도로 함.
- ② 조성률 : 1/2.
- ③ 사업실시기간 : 2년간.
- ④ 사업실시자 : 어업협동조합 등.
- ⑤ 사업실시 개소수 : 원칙적으로 5개소.
- ⑥ 사업종류

IV형 : 가을연어, 가다랑어 등의 중·대형어를 원료로 하여 선도 또는 간편성에 있어 차별화된 제품의 공급시스템을 개발하는 형(중·대형어 원료형).

V형 : 양식어 등의 활어를 원료로 하여 선도 또는 간편성에 있어 차별화된 제품의 공급시스템을 개발하는 형(활어원료형).

VI형 : 전갱이, 고등어 등과 같은 다획성어를 원료로 하여 선도 또는 간편성에 있어 차별화된 제품의 공급시스템을 개발하는 형(다획성어 원료형).

VII형 : 국산어를 원료로 하여 선도 또는 간편성에 있어 차별화된

조리제품을 소비자에게 공급하는 시스템을 개발하는 형(조리제품형).

Ⅷ형 : 복수의 산지 제휴로 연안 어개류를 원료로 하여 선도 또는 간편성에 있어 차별화된 제품을 안정적으로 공급하는 공급시스템을 개발하는 형(복수산지 연계형).

사업실시자는 이중 어느 하나를 선택하여 사업을 실시하게끔 되어 있다.

<부록그림 2-1> 신제품 시스템 개발사업의 성과물

<p>간 굴 소포장 (岡山어업협동조합연합회)</p>	<p>반건조 이면수 (북해도어업협동조합연합회)</p>
	
<p>참돔 필렛 (전국어업협동조합연합회)</p>	<p>조리 가다랭이 (枕崎市어업협동조합)</p>
	

⑦ 조성대상경비는 기기정비경비·기기류, 검사경비·조사경비, 검사도구 구입경비, 포장자재경비, 직접경비·지도, 검토회 개최경비, 연수회경비, 유통촉진대책경비 등의 직접사무비가 있다.

동 사업은 가공기기 도입을 통해 수요자의 요구에 대응한 새로운 수산물 제품을 개발하여 각각의 어종 특성에 적합한 효율적인 공급시스템을 개발하는 것이다. 다만, 사업실시자가 어협, 수산가공협의 경우는 소재지 지자체, 어업협동조합연합회의 추천이 필요하다.

이상에서 살펴본 바와 같이 일본의 어가안정기금을 통한 수산물 가격안정정책의 가장 큰 특징은 다음과 같다.

첫째, 어업협동조합 등이 자주적인 사업으로서 입안, 계획하는 것이 가능하다는 점이다. 자금은 정부가 마련하여 어가안정기금이 이를 관리하고 사업을 시행한다는 점에서는 우리나라와 비슷한 형태를 가진다. 그러나 사업의 실시주체가 어업협동조합이고, 가공하여 조정보관하고 소비지가격을 배려하여 방출하는 형태를 가진다는 것이다. 이는 수매는 수협이 담당하고 방출을 정부가 결정하는 우리나라의 체계와는 근본적으로 다르다.

둘째, 보조사업으로서 시행하는 수산물 신공급시스템 개발사업이 수산물의 수매비축을 통한 가격조절과 수급조절이 아니라 산지의 어협 등이 수요자의 요구에 부응하여 신제품을 개발하거나 출하체계를 개선한다는 점이다. 이는 수매비축을 근간으로 직접적인 시장개입을 하는 우리나라와는 달리 팔고자하는 상품과 소비자에 초점을 맞춘 간접적인 부가가치의 창출과 가격안정 방식이다.

부록 3. 각국의 가격안정지지정책의 변화

1. 미국

1996년 “농업법”이 제정되기까지 미국의 농업정책은 식부면적의 적절 한 통제와 소득 및 가격지지 정책을 통하여 농민의 소득을 지지함은 물론 양질의 농산물 공급을 충분히 확보하는 것이었다. 그러나 지나친 가격 지지는 농산물 공급의 과잉 문제를 초래하여 재정적자 누증의 주요 원인이 되었으며, 특히 1980년대 이후 재고누증과 수출보조로 인한 세계 농산물가격하락과 수출침체는 UR농산물협상 개시의 배경이 되었다.

미국은 UR협상결과를 이행하던 1996년에 농업법을 제정하여 과거와는 달리 소득보상과 지원을 생산이나 가격에 연계시키지 않고(Decoupled income support) 사전적으로 결정된 일정액을 보조하는 방식으로 농정의 골격을 전환하였다. 이는 농업보조금을 가격과 연계시키지 않음으로써 보다 시장 지향적인 방향으로 농정을 개혁한다는 취지였으며, 이러한 정책 변화로 예상되는 가격변동 등 농산물 가격폭락에 대한 안전장치로 다양한 작물재해보험 정책을 도입하였다. 즉 UR농업협정에서 권고하는 바와 같이 감축대상 농업보조를 줄이고 허용대상정책을 확대하였다. 1996년의 농업법 시행과 함께 종전의 부족불지불제(Deficiency payment)⁵¹⁾를 폐지하고 생산자유계약직불제(Production flexibility contract)⁵²⁾를 시행(밀, 옥수수, 보리, 수수, 귀리, 면화, 쌀)하였다. 그러나 이러한 기본구조는 전반적인 농산물 가격하락이 발생하기 시작한 1998년 이후 수정되어 품목별 가격 하락수준에 따라 지급률에 변동을 주고 있다.

이처럼 1996년 농업법 제정 이후 미국은 농업생산 및 가격과 연계되지 않은 직접소득지지로의 정책전환, 그리고 작목 선택과 경작면적의 결정에

51) 부족불직불제 : 정부의 목표가격(Target price)과 시장가격 혹은 용자가격(Loan rate) 중 높은 가격과의 차액을 지정된 경지면적과 단수를 기초로 지급하는 것이다.

52) 생산자유계약직불제 : 1996년부터 2002년까지 7년 간 직접지불 총액(356억불)과 품목별지급액(1995년 예산기준 품목별 부족불지불 비중)을 미리 정해 놓고 이를 해당 품목의 생산수준 및 가격과 관계없이 지불하는 제도이다.

대한 제약 철폐를 통해 시장기능의 활성화와 효율성을 증대시킬 수 있는 계기를 조성한 반면에 정부 개입의 축소는 불가피하게 시장상황의 변동에 따른 농업경영의 위험이나 소득 불안정성을 높이는 결과를 초래하였다. 이에 미국은 시장상황변동에 따른 농가경영 및 소득 불안정화에 대비하기 위해 작물보험, 수입보험제도의 확충과 다양한 긴급지원제도를 도입해 왔다.(<부록그림 3-1> 참조)

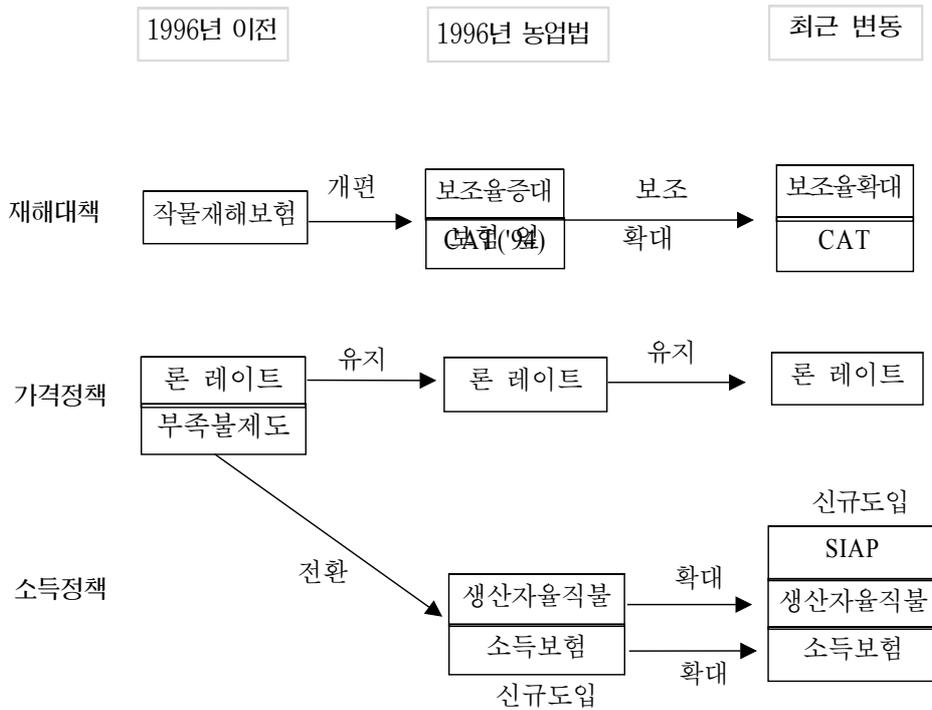
한편 곡물가격이 하락하고 있는 1998년 이후 가격지지의 정책형태인 융자부족결제(Loan deficiency payment)에 의한 정부의 재정지출도 증가하고 있다. 시장가격이 융자율보다 높았던 1997년까지는 지급액이 없었으나 1998년 이후 시장가격이 융자단가보다 낮아짐에 따라 옥수수, 대두, 소맥 등을 중심으로 정부지원이 증가하고 있는 데, 2000년에 이와 관련된 정부지원액은 72억 불에 달하였다. 이러한 미국정부의 적극적인 농가소득 보전정책에 따라 시장가격의 하락에도 불구하고 농가소득이 실질적으로 보전되는 결과를 가져왔다. 2000년도 농가 순소득은 456억 불로서 1999년보다 22억 불이 증가하였으나 이 금액은 증가된 정부 직접지원액 27억 불보다 낮은 수준이다. 그러나 1998년부터 국제곡물가격의 하락으로 농가소득에 심각한 문제가 발생하자 각종 구제대책을 시행하게 된다. 이러한 각종 지원제도의 결과 미국의 농민이 수취하는 농업수입 중 정부 보조액의 크기는 점점 늘어나고 있어 1996년 73억 달러에서 2000년에는 233억 달러로 319% 증가한 것으로 추정된다. 2000년의 농가 현금조수입 중 정부 직접보조액이 차지하는 비중은 11.9%이었으며, 농가순소득 중 차지하는 비중은 무려 51.1%에 달하였다.

한편 미국은 2000~2002년 간에 새로운 보완적 소득지원정책(SIAP : Supplementary Income Assistance Program)를 도입하였다. SIAP의 도입배경은 국제농산물가격이 지속적으로 하락하게 되자 농가소득문제를 기존의 작물보험제도만으로 해결할 수 없게 되었기 때문이었다.

농가가 품목별 수입보험에 가입하여 70%의 소득을 보장받는다 하더라도 지속적 가격하락국면이 1년에 그치지 않고 2~3년 이상 장기적으로 지속되면 심각한 소득 문제가 발생하기 때문에 별도의 대책이 필요하게 된다.

<부록그림 3-1>

미국의 농업지원 정책의 변화



자료 : 임정빈, “최근 미국의 농정변화와 WTO 농업협상에서의 전략”, 2001.

SIAP는 품목별로 예상조수입이 과거 5개년 평균 수입의 92% 이하 일 때 정부가 보조금을 지급하는 정책으로 밀, 쌀, 면화, 유지종자, 옥수수 등 대상으로 하고 있다. 지불금액의 크기는 작물 년도 초기에 매년 정해지며, 농가지원은 농민의 실제 생산수준에 기초하여 지불된다. 특히 일반적으로 농업소득이 적은 영세농가에 대한 지원을 목적으로 농민당 지원금액을 3만 달러 이내로 하고 있다. 이 정책은 품목특정적이며, 현재의 특정 품목 재배농가의 생산을 대상으로 하고 있기 때문에 엄밀한 의미에서 WTO 농업협정문의 허용대상정책(Green Policy)에 해당되지 않는다. 당초에 미 농무부는 이것은 감축대상보조로 분류하였으나 미 의회의 반발로 인해 최근 허용대상으로 주장하고 있다. 그러나 WTO에 통보한 미국의

국내보조 내역은 아직도 1997년까지로 정확한 미국의 분류체계는 알 수 없는 실정이다.

또한, 일종의 가격지지정책인 마케팅론(marketing assistance loan)과 용자 차액지불제(LDP)가 유지되고 있어 시장가격과 직접 연계된 정책이 완전히 포기된 것은 아니다. 마케팅론은 정부의 단기용자라는 성격을 가지면서 용자단가(loan rate)보다 시장가격(국제가격)이 낮은 경우, 정부가 용자단가로 농가의 작물을 매입하는 실질적인 가격지지정책이며 수출가격을 억제한다는 점에서 수출지원이라는 성격도 띠고 있다. 1985년 농업법에서도 도입된 용자부족불제도는 가격지지용자를 받는 자격을 가진 생산자가 용자를 받지 않는 경우, 론레이트와 시장가격과의 차액을 지불하는 것으로 곡물의 국제가격이 대폭으로 하락한 1998년 이후 이 제도를 활용하는 농가가 늘어나고 있다.

한편, 미국 내에서 1996년 농업법의 실시기한이 2002년으로 다가오고, 이 법의 결점을 보완할 필요성에서 차기 농업법 제정을 위한 논의가 의회 등에서 전개되고 있다. 차기 농업법에서는 직접지불제도를 폐지하고 그 재원을 론레이트를 인상하는 등 가격지지용자를 확충하는 방향으로 정책 전환도 논의되고 있다.

2. EU 공동농업정책(CAP)의 변화

EU의 공동농업정책(CAP)은 제2차 대전 중에 경험했던 서유럽 지역의 극심한 식량부족과 산업화로 인한 도·농간 소득 격차 확대, 농촌인구 급감 등에 대처할 수 있어야 한다는 필요성이 제기되면서 만들어졌다⁵³⁾.

공동농업정책의 주요 정책수단으로는 가격지지, 무역정책, 생산조절의 세 가지가 있다. 먼저 가격지지는 농업생산의 70% 이상을 점유하는 주요 품목에 대한 가격 지지(곡물, 버터, 탈지분유, 쇠고기 등)를 의미하며, 유지작물은 EU 역내가격과 수입가격의 차액을 보상하는 것을 골자로 하고 있었다. 무역정책은 기본식량에 포함되지 않거나, 토지생산과 무관한 품목은 가격지지 정책을 배제하는 대신, 수입부과금으로 시장가격 안정(계

53) 신기엽, 황형성 등, 주요국의 농정 동향, CEO Focus(제88호), 2001. 9.

란, 가금육, 포도주, 화훼, 과채류)을 도모하자는 것으로 EU 시장가격이 국제시장가격보다 높은 경우 수출보조금 지급하게 된다. 또한 EU 시장가격이 국제시장가격보다 낮을 경우 역내농산물의 유출 방지를 위해 수출세 부과하는 것을 내용으로 하고 있다. 생산조절은 적정 생산량 유지를 위해 국별로 생산량 할당(설탕, 우유)하는 것을 주 내용으로 한다.

이러한 EU의 공동농업정책은 높은 가격지지와 수입 부과금을 이용한 국경보호조치로 농업생산성을 제고하였으며, 농업생산기술의 획기적인 발전을 이루는 밑거름이 되었다. 이 정책의 성과는 크게 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있는데, 먼저 농업소득 향상의 측면에서는 농가소득이 비농가의 소득수준과 같거나 상회하게 되었고, 동 정책에 의한 이전소득이 농가소득 향상에 크게 기여하였다. 다음으로 식량공급의 안정성 제고로 식량수입국에서 탈피하여 수출국으로 전환되었다. 이러한 성과를 바탕으로 당초 동 정책이 의도했던 대부분의 정책목표 달성할 수 있었다. 그러나 “저렴한 농산물가격 유지”와 “자원의 효율적 이용”은 달성하지 못하였다는 비판도 있었다.

이후 EU의 공동농업정책은 두 차례의 변화를 맞이하게 되는데, 이는 농산물 과잉 생산 및 재고 증가, 농업재정 부담 증가, 농산물 무역마찰의 심화, 농업규모간 소득격차 심화가 원인이 되었다. 첫째로 과잉 생산 및 재고 증가는 주요 농산물의 생산이 급격히 증가한 반면, 곡물과 육류의 소비증가가 둔화되어 재고가 증가하였으며, 가격지지에 따른 농산물 가격 상승으로 소비자의 부담이 증가하였다는 것이다. 두 번째로 농업재정 부담이 증가는 농업 생산 증가에 따른 수매물량의 증가로 재정부담이 가중되고, 역외 수출 증가로 수출보조금 급증하였기 때문이다. 결국 EU 재정의 60% 이상이 농업부문에 지출되어 재정압박이 심화되었고, 1988년 EU의 PSE(생산자 보조 상당치)는 46%로 미국, 호주, 캐나다, 뉴질랜드보다 높게 나타났다. 세 번째로 농산물 무역마찰의 심화는, 1970년대 후반부터 EU가 농산물 수출국으로 부상하면서 미국 등 전통적인 농산물 수출국을 위협하는 세력으로 등장하게 되고, 1980년대 이후 세계 농산물 시장의 공급과잉으로 수출국 농민들의 소득 감소로 EU 농업정책에 대한 비난이 고조되었기 때문이다. 네 번째로 농업규모간의 소득격차 심화는 동 정책이 생산량을 기준으로 시행되어 대규모 농가를 중심으로 한 지원이 불가

피하였으며, 20%에 불과한 농민들이 전체 농업예산의 80%를 지원 받기 때문에 대다수 소규모 농민들의 불만을 불러 일으켰기 때문이다.

1) 제1차 CAP 개혁(1992)

EU 공동농업정책의 제1차 개혁은 지지가격 인하, 농가소득 보상 직접 지불제 도입, 생산 조절을 통한 휴경제 등 CAP가 지향해 나갈 큰 정책방향을 제시하였다. 그 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 지지가격을 인하하였다. 곡물(cereal) 지지가격은 30%를 인하하였으며, 쇠고기 지지가격 15%, 낙농품 지지가격 5%를 각각 인하하였다. 다음으로 직접지불제를 도입하였는데, 지지가격 인하에 따른 농가소득 감소를 보상하기 위해 직접지불제 도입하였다. 여기에는 구조개선 및 조건불리지역 지원과 친환경농업 지원이 있다. 마지막으로 생산조절 확대는 낙농품과 설탕에 부과했던 생산통제를 확대하여 모든 작물(곡물 및 유지작물)에 대해서도 의무 휴경제 도입하였다.

이러한 CAP의 개혁을 통해 상당수준의 정책목표는 달성되었으나, EU 농업의 구조적인 문제를 완전히 해결하지는 못하였다. 또한 1차 개혁 시에 고려되지 않았던 새로운 이슈가 등장함으로써 이를 해결하기 위한 새로운 변화를 모색하지 않을 수 없었다. 즉, 환경, 식품안전, 동물복지 등의 새로운 이슈 대두되고, 동유럽 국가와 같은 신규 회원국의 가입을 대비할 필요가 있었으며, WTO 차기 농업협상을 대비하여야 하였기 때문이다.

2) 제2차 CAP 개혁(Agenda 2000)

제2차 개혁의 주요내용은 제1차 개혁과 마찬가지로 지지가격 인하(경종작물과 쇠고기, 낙농품)와 농가소득 감소분 보상을 위한 직접지불제 등이 핵심 내용이다. 즉, 지지가격 인하에서는 곡물 지지가격 15%, 쇠고기 지지가격 20%, 버터와 탈지분유 지지가격 15%를 인하하였다. 직접지불에서는 곡물에 대한 직접지불로 지지가격 인하에 따른 농가소득 감소의 50%를 보상하였으며, 쇠고기에 대한 특별장려금을 인상하고, 우유의 직접지

불을 확대하였다. 그러나 유지작물의 직접지불은 33%를 인하하였다. 생산조절은 농지의 10%는 의무적으로 휴경하고 휴경보상금을 지급(소규모 농가는 휴경의무 면제)하였으며, 조방적인 생산 장려를 통해 환경보전을 위해 조방적인 방식으로 가축 사육시 장려금을 지급하였다. 이러한 2차에 걸친 CAP의 정책 변화는 다음과 같은 몇 가지 효과가 예상되었다.

첫째, 지속적인 지지가격 인하로 일부 품목의 국제 경쟁력을 확보할 수 있었다. 소맥은 수출보조금 없이도 수출이 가능할 전망이며, 사료곡물 가격 하락으로 돼지고기, 닭고기, 계란 등의 경쟁력이 제고되었다.

둘째, 지지가격 인하에도 불구하고, 대부분의 주요 품목들은 역내 가격이 국제가격보다 높게 유지될 전망이다. 여기에는 소맥을 제외한 곡물류, 낙농품(버터와 탈지분유), 쇠고기가 해당된다.

셋째, 지지가격 인하 및 의무휴경으로 생산이 감축되고 재고가 감소하였다. 쇠고기 지지가격 감축 폭이 소비자 가격에 반영될 경우 쇠고기 재고량 감소 효과가 나타날 것으로 예상된다.

넷째, 환경문제의 완화이다. 곡물과 쇠고기의 지지가격 인하로 화학비료의 과잉 시비나 집약적 가축 사육에 따른 환경오염 문제가 완화될 수 있다.

다섯째, 차기 농업협상시의 입지 강화이다. 곡물과 쇠고기에 대한 지지가격 인하로 WTO 차기 농업협상의 보조금 및 관세감축 협상시 EU의 입지가 강화될 수 있다. 그러나, 수출보조금 감축계획이 없어 경쟁국의 공격목표가 될 가능성이 높다.

3. 캐나다

캐나다의 소득안정정책은 1991년 이후 품목별 작물보험과 총수입보험(GRIP), 소득안정계정(NISA)으로 구성되어 왔는데, 생산과 시장왜곡이 가장 적은 WTO의 모범사례였다. 그러나, 국제곡물가격 하락으로 농가소득이 급감하자 새로운 지원책인 농업소득긴급지원(AIDA, Agricultural Income Disaster Assistance)을 실시하였고, 유통개선을 주목적으로 하면서 가격보장효과를 노린 공동계산지원프로그램(PPP: Price Pooling Program)을

도입하였다. AIDA는 농업수입(조수입-현금경영비)이 과거 3개년 평균의 70% 이하로 떨어질 때 부족분을 보조하는 정책으로서, 장기적이고 통상적인 위험에 대한 대비책인 NISA가 단기적이고 대폭적인 소득감소에 대응하기 어려운 한계를 보완한 것임. 농가의 부담금은 없으며 연방정부가 소요 재원의 60%, 주정부가 40%를 부담한다.

한편, PPP는 생산자단체(또는 유통·가공업자)가 연간에 걸쳐 농산물(가공품)을 협업판매하기로 한 경우에 적용하며, 판매한 연간 평균가격이 사전에 결정된 가격 이하로 떨어졌을 때 차액분을 보조한다.