

수산특정연구과제

신어업 · 어촌발전전략연구

소비자 지향적인 수산식품산업의 육성



해양수산부
MINISTRY OF MARITIME AFFAIRS & FISHERIES

목 차

제1장 소비자 지향적 공급체계 구축과 수산식품의 안전성 확보	1
제1절 수산물 품질인증제도의 활성화	1
1. 현황 및 문제점	1
2. 여건변화	5
3. 정책의 기본방향	5
4. 세부추진 방안	6
가. 품목분류방법 및 선정방식의 개편	7
나. 품질인증품의 품질기준 및 채점기준의 객관성 제고	8
다. 품질인증업체의 소비자 신뢰확보를 위한 사전검증체제 구축	8
라. 사후관리의 강화	9
마. 품질인증업체에 관한 세제 및 지원 강화	9
바. 품질인증업체의 제품 전시의 상설화	9
사. 제품에 대한 이미지 홍보와 마케팅 차별화 구축	9
제2절 수산물 원산지표시제 강화	11
1. 현황 및 문제점	11
2. 여건변화	12
3. 이론적 배경	14
가. 원산지규정에 관한 WTO협정	14
나. 우리 나라의 원산지 표시제	15
4. 정책의 기본방향	15
5. 세부추진 방안	16
가. 수입수산물 표시제도 개선과 국내산 원산지 표시 강화	17

나. 수산물 원산지 통합관리를 위한 정보체계 구축	17
다. 생산자실명제의 도입과 원산지표시제도 활성화 대책	18
라. 대중매체를 통한 홍보의 강화	19
마. 해역별 원산지 관리 방안 추진	19
사. 원산지 표시제도와 환경표시제도(Eco-Labeling)의 연계방안	19
제3절 수산물 HACCP 이행평가와 확산	21
1. 현황 및 문제점	21
2. 여건변화	24
3. 외국사례(미국)	25
가. 미국 내 산업의 HACCP 이행상황	25
나. 수산부문(어류)	26
다. 패류 부문	28
라. 외국 부문(미국으로의 수출업체 위주)	29
4. 정책의 기본방향	33
5. 세부추진방안	33
가. 수산물의 품목별·업종별 HACCP 개발·확산	33
나. 수출 수산물 위생협정 이행관리	34
다. 한·중 위생협정 이행관리 및 수입 대상국 가공공장 및 해역관리	34
라. 선진 검사행정 구현을 위한 전문인력 및 장비 확충사업	34
마. 수산식품 HACCP 적용평가와 이행관리연구	35
제4절 수산물 안전성 확보를 위한 종합관리시스템 도입	36
1. 현황 및 문제점	36
2. 여건변화	37
3. 이론적 배경 및 사례	39
가. 이론적 배경	39
나. 새로운 위생관리시스템의 사례	43

4. 정책의 기본방향	44
5. 세부추진 방안	45
가. 종합적인 수산물 위생관리체계 구축	45
나. 민간의 자율적 위생관리체제의 구축과 유인정책 필요	46
다. 수산물 안전성 확보를 위한 투융자 및 연구지원 필요	46
라. Traceability 시스템의 도입·확산	47
마. 수산물 위생 가이드 라인의 책정	47
바. 검사장비의 현대화와 인력의 충원	47
사. 종합위생관리시스템과 연동시킨 위생관리 모니터링 실시	48
제2장 수산물가공산업의 활성화 지원	49
제1절 수산물가공산업 관리체제 정비 및 경영실태 분석	49
1. 현황 및 문제점	49
가. 행정관리체제의 이원화에 따른 효율성 저하	49
나. 정책방향 설정을 위한 기초자료 미비	51
2. 여건변화	52
가. 수산물가공산업은 성격이 다른 여러 업종으로 구성	52
나. 수산물가공산업의 특징	59
다. 수산물가공산업의 지위	63
라. 가공산업은 생산 및 소비에 있어 핵심적인 역할을 수행	67
마. 소결	70
3. 농림부의 축산물가공업무 일원화 사례	71
4. 정책의 기본방향	71
가. 이원적 관리체제의 효율화 방안 모색	71
나. 경영실태조사의 정례화	72
제2절 수산물가공산업의 경쟁력 제고방안	74
1. 현황 및 문제점	74

2. 여건변화	75
가. 사업체 수	75
나. 경영지표분석	77
3. 이론적 검토 및 중국의 가공산업 현황	79
가. 수출상품의 시장편중도 분석	79
나. 수출상품의 비교우위 분석	80
4. 정책의 기본방향	81
〈부록〉 중국의 수산물가공산업 현황	82
제3절 수산물가공산업의 공동화·협업화 방안 연구	93
1. 현황 및 문제점	93
2. 여건 변화	93
가. 생산감소로 인한 원료수급 불안정	93
나. 소비자 선호 변화에 대한 대응 미흡	99
다. 위생 및 품질관리시스템 구축 미흡	101
라. 보조금 재편의 필요성 증대	105
3. 외국사례	110
4. 정책의 기본방향	111
제3장 거점 산지·소비지 시장 육성을 통한 유통·물류체계 개선	112
제1절 산지유통체제의 개선	114
1. 현황 및 문제점	114
2. 여건변화	115
3. 이론적 배경 및 외국사례	116
가. 산지시장의 기능과 역할	116
나. 일본의 산지시장 정비	117
다. 공동출하의 의의	122

4. 정책의 기본방향	123
5. 세부추진 방안	124
가. 주요 생산지 거점시장 육성	124
나. 산지유통시설의 보완	126
제2절 소비지 유통체계의 개선	128
1. 현황 및 문제점	128
가. 중앙집중식 시장구조	128
나. 수도권 도매시장의 기능 한계	130
2. 여건변화	132
3. 이론적 배경	132
가. 도매시장의 기능과 역할	132
나. 도매시장의 여건변화	134
4. 정책의 기본방향	138
5. 세부추진 방안	138
가. 가락시장 이전	138
나. 노량진시장 리모델링	140
다. 계획추진을 위한 검토과제	141
제3절 수산물 물류 및 표준규격화	142
1. 현황 및 문제점	142
2. 여건변화	145
3. 일본의 Supply Chain 도입	145
4. 정책의 기본방향	146
5. 세부추진 방안	146
가. 물류개선 기본계획 수립	146

나. 수송 및 하역체계 개선	147
다. 수산물 전자상거래 및 홈쇼핑 등을 위한 표준화	149
제4절 수산물 소비지도매시장의 거래제도 개선	151
1. 현황 및 문제점	151
2. 여건변화	152
3. 이론적 배경 및 외국사례	153
가. 상장경매제도의 의의	153
나. 외국의 도매시장 제도	156
4. 정책의 기본방향	162
5. 세부추진 방안	162
가. 농안법의 개선과 수산물 식품산업법 추진	162
나. 시장거래제도의 개선	163
다. 정산자금의 지원	165
라. 중도매인의 수익보전	166
제5절 수산물 e-Market Place 구축방안	167
1. 현황 및 문제점	167
2. 여건변화	169
3. e-Marketplace의 이론적 고찰	170
가. e-Marketplace의 개념과 유형	170
나. e-Marketplace의 수익구조	172
4. 정책의 기본방향	173
5. 세부추진 방안	174
가. 수산물 e-Marketplace의 구축	174
나. 수산물 통합 쇼핑몰의 구축	175
다. 전자상거래 기반의 조성	175

제4장 시장신호를 고려한 수산물 수급시스템의 구축	177
제1절 수산물 정부비축사업의 개편	177
1. 현황 및 문제점	177
2. 여건변화	178
3. 정책의 기본방향	179
4. 세부추진 방안	180
가. 수산물 정부비축사업의 점진적 축소 및 민간가격안정사업 지원확대	180
나. 정부비축사업의 효율성 증대	181
다. 생산조정제도의 도입	181
라. 수산무분 농안기금의 분리·이관	181
제2절 수산물 유통협약 및 명령제의 도입	183
1. 현황 및 문제점	183
가. 김 수급 현황 및 가격추이	183
나. 미역 수급 현황 및 가격추이	185
2. 여건변화	187
3. 유통협약제도의 정의	188
가. 유통협약제	188
나. 유통명령제	190
4. 국내·외 사례	190
가. 농업부문에 있어서의 유통협약제 적용	190
나. 미국의 유통명령제	194
다. 프랑스의 유통명령제도	197
라. 일본의 생산조정제	198
마. 외국의 경험이 주는 시사점	203
5. 정책의 기본방향	204

6. 세부추진 방안	205
가. 유통협약제 추진계획	205
나. 유통협약제 시행 세부계획수립	205
제3절 수산업 관측제도의 도입	208
1. 현황 및 문제점	208
가. 수산업관측제도의 의의와 타당성	208
나. 기존정보의 제공실태 및 문제점	209
2. 여건변화	212
3. 농업관측 및 외국사례	213
가. 관측사업의 선행연구	213
나. 농업관측	214
다. 일본의 수산업 관측	220
4. 정책의 기본방향	221
5. 세부추진 방안	222
가. 관측 시범사업	222
나. 시스템 구축방안	223
다. 추진주체 및 조직의 확보	223
제5장 수산물 소비패턴 변화와 소비확대 방안	225
제1절 수산물 소비패턴 변화에 대한 연구	225
1. 현황 및 문제점	225
가. 생산 중심의 정책 운용	225
나. 국내 수산업의 기반 약화	225
다. 전통형 식생활의 퇴조에 따른 수산물 소비의 위축	227
2. 여건변화	229
가. 시장구조의 전환(생산자 중심에서 소비자 중심으로)	229
나. 수산정책의 전환(어업중심에서 수산식품산업 중심으로)	230

3. 외국사례	232
가. 일본 수산정책의 대상 및 범위 확대	232
나. 관련 연구	233
4. 정책의 기본방향	233
5. 세부추진 방안	234
 제2절 수산물 소비촉진 및 홍보강화	 235
1. 현황 및 문제점	235
가. 사회환경 변화에 의한 식품간 이전 및 대체 진행	235
나. 수산물 소비의 감소	238
2. 여건변화	239
가. 소비에 부정적 영향을 초래하는 정보 확산	239
나. 수산물의 영양학적 특성에 대한 관심 고조	240
3. 일본의 사례	241
4. 정책의 기본방향	243
5. 세부추진방향	243
 제3절 생선회 유통 활성화	 245
1. 현황 및 문제점	245
2. 여건변화	247
3. 일본의 활선어 유통 및 선도유지 방법	247
가. 활어	247
나. 이케지메	248
다. 노지메	251
라. 코오리지메	252
4. 정책의 기본방향	252

5. 세부추진 방안	252
가. 선어회 가공공장의 육성	252
나. 선어회 마케팅 체계의 구축	253
다. 선어회 홍보체제의 구축	255
 제6장 수산물 수출촉진 및 수출입 물류체계의 효율화	 256
 제1절 수산물 수출촉진 및 경쟁력 제고방안	 256
1. 현황과 문제점	256
가. 세계 수산물 교역실태	256
나. 우리 나라의 수산물 교역실태	258
다. 문제점	266
2. 여건변화	266
가. 신어업질서로 인한 수산물 생산과 무역 변화	266
나. 한·일 FTA협상과 수산물 교역환경의 변화 전망	268
다. 국내 수산물 장기생산 전망	269
3. 이론적 배경	270
가. 관세인하의 무역효과	270
나. 보조금 감축의 무역효과	272
4. 정책의 기본방향	273
5. 세부추진 방안	273
가. 수산물 무역구조의 질적 개선	273
나. 수출 공급기반의 확충	277
다. 수산물 수출촉진을 위한 성장동력의 강화	280
 제2절 수산물 관세인하 대응체제 구축	 283
1. 현황 및 문제점	283
2. 여건변화	285

3. 이론적 배경	286
가. 관세기능과 경제적 효과	286
나. 수산식품 관세의 경제적 효과	286
4. 외국사례	292
5. 정책의 기본방향	296
6. 세부추진 방안	297
가. 정책의 주요 내용	297
나. 추진일정 및 제도적 보완사항	299
제3절 수입 및 원양수산물의 수급 및 유통구조 개선방안	300
1. 현황 및 문제점	300
가. 수입수산물	300
나. 원양수산물	301
2. 여건변화	302
가. 수입수산물	302
나. 원양수산물	303
3. 정책의 기본방향	304
가. 수입수산물	304
나. 원양수산물	304
4. 세부추진방안	305
가. 수입수산물	305
나. 원양수산물	306
제4절 동북아 수산물 Hub시장 조성	308
1. 현황 및 문제점	308
2. 감천항 국제수산물류·무역기지 조성	309
가. 부산의 수산인프라 현황과 위상	309
나. 수산물 유통시설에 대한 선호도 조사	311

3. 정책의 기본방향	314
가. 기본목표	314
나. 추진방향	315
4. 세부추진 방안	315
가. 국제수산물종합 보세구역 지속적 확대지정	315
나. 수산물유통가공단지 조성	316
다. 감천항 공영수산물도매시장 건설	316
라. 추진계획	316
제7장 남북한 수산협력체제 구축	317
제1절 현황과 문제점	318
1. 남북수산협력의 배경과 진전상황	318
2. 북한의 수산물 생산 실태	319
3. 북한산 수산물 반입실태	321
4. 남북한 수산협력에 있어 문제점	324
가. 인적교류·접촉의 제한	324
나. 성력화 기술의 적용 제한	325
다. 품질에 대한 인식의 격차	326
라. 생산물 및 생산요소간 교환가치 척도의 부재	327
마. 협력당사자의 사업수행 능력 제약	328
바. 어업협력사업의 추진상 문제	329
제2절 여건변화	331
제3절 이론적 배경	332
제4절 기본 정책방향	336

제5절 세부추진방안	336
1. 남북 수산협력사업의 제도적 기반 강화	336
가. 남북수산협력기금의 별도 조성	336
나. 수산교류협력을 위한 관·민 위원회 구성 및 운영	337
다. 남한측 협력파트너의 조직화	338
2. 북한산 수산물 반입구조의 고도화	338
가. 반입수산물의 안정적 출하시스템 구축	338
나. 남북한간 시장가격 정보의 원활한 제공	339
다. 북한산 수산물 반입의 조직화·제도화	339
라. 북한측 수산물 생산의 지역별·품종별 전문화	339
마. 북한내 수산물산지집하시장 설립·운영	340
바. 북한어선의 남한측 산지도매시장 직출하	341
3. 협력주체별 기능의 분담	341
가. 정부	341
나. 수협중앙회	342
다. 대기업 및 사업단	342
라. 단위수협 및 개별기업 등	343
4. 북한 수산실태조사 및 연구기반 강화	343
가. 북한 수산자원 공동조사의 실시	343
나. 남북 수산전문가 교류 및 정기학술회의 개최	344
다. 남북수산교류협력사업을 위한 지속적인 연구	344
라. 연어 인공부화 및 방류 사업 등 이벤트성 사업의 실시	345
제6절 추진계획	346
제7절 기대효과	348

〈표 차 례〉

〈표 1-1-1〉	해양수산물 고시 별표의 내용	2
〈표 1-1-2〉	수산물 품질인증 대상품목	2
〈표 1-1-3〉	『수산물 품질관리법』 시행령 제21조 표시정지 등에 대한 처분	4
〈표 1-2-1〉	수산물 원산지표시 단속실적(과태료 부과 실적)	11
〈표 1-2-2〉	수산물 원산지표시 대상품목	13
〈표 1-3-1〉	HACCP 적용 수산식품 제조가공업체 현황	23
〈표 1-3-2〉	주요 위해요소별 조사업체기준 미국 내 산업의 HACCP 이행 실태	27
〈표 1-3-3〉	미국내 연체동물과 패류관련 업체의 HACCP 주요요소별 이행상황	28
〈표 1-3-4〉	HACCP 요소별 대미 수출업체들의 HACCP 및 규제규정에 의한 위생예방관리	31
〈표 1-3-5〉	수출업체들의 수출통관 시 HACCP 규정 요구 이행상황	32
〈표 1-4-1〉	식품안전성 규제의 제도적 형태	42
〈표 2-1-1〉	수산물가공업의 분류(적용법률 기준)	50
〈표 2-1-2〉	수산물가공품의 구분	52
〈표 2-1-3〉	식용품의 구분	53
〈표 2-1-4〉	냉동품의 종류	53
〈표 2-1-5〉	건제품의 종류	55
〈표 2-1-6〉	염장품의 종류	55
〈표 2-1-7〉	통조림의 종류	55
〈표 2-1-8〉	어육연제품의 종류	56
〈표 2-1-9〉	훈제품의 종류	57
〈표 2-1-10〉	수산발효식품의 종류	58
〈표 2-1-11〉	조미가공품의 종류	58
〈표 2-1-12〉	사업규모별 비율(2000년)	60
〈표 2-1-13〉	경영비용 비율	61
〈표 2-1-14〉	가공유형별 비용 구성	61
〈표 2-1-15〉	지역별 수산물가공품 생산동향(2000년)	62
〈표 2-1-16〉	수산업의 국민경제적 위치	63
〈표 2-1-17〉	수산물가공업의 지위	64
〈표 2-1-18〉	수산물가공품의 지위	66

〈표 2-1-19〉	수산물 이용현황	69
〈표 2-2-1〉	수산물가공업체 수 추이	75
〈표 2-2-2〉	수산물가공업체의 지역별 분포	76
〈표 2-2-3〉	수산물가공업체의 업종별 경영지표	77
〈표 2-2-4〉	수산물가공업체의 가공유형별 경영지표(2000년)	78
〈표 2-2-5〉	수산물가공산업의 경쟁력 제고방안의 연차별 투융자 계획	81
〈표 2-3-1〉	어업별 생산량	95
〈표 2-3-2〉	품목별 생산량	95
〈표 2-3-3〉	수산물 수입동향	96
〈표 2-3-4〉	2010년 세계 어업생산 예측	97
〈표 2-3-5〉	주요 견제품의 원료생산 동향	98
〈표 2-3-6〉	주요 견제품의 원료수입 동향	98
〈표 2-3-7〉	품목별 소비량	99
〈표 2-3-8〉	품목별 소비지출액 추이	101
〈표 2-3-9〉	국제기구 또는 주요국가의 수산보조금 논의동향과 분류	106
〈표 2-3-10〉	일본 수산가공업자의 공동화 사례	110
〈표 3-1-1〉	도매시장과 물류센터의 장단점	125
〈표 3-2-1〉	수산부류 소비지도매시장의 시장점유율	129
〈표 3-2-2〉	수도권 소비지도매시장의 물류실태(가락시장의 경우)	131
〈표 3-3-1〉	농산물 물류비조사결과	143
〈표 3-3-2〉	물류표준화와 표준규격화를 위한 향후 연구방향	147
〈표 3-3-3〉	어상자 비용 절감효과	147
〈표 3-3-4〉	팔레트를 이용한 차량수송 효율(냉동탑차)	148
〈표 3-3-5〉	유통비용 절감 효과	149
〈표 3-4-1〉	수산물 유통제도의 각종 체제상의 비교	151
〈표 3-4-2〉	가격결정방법에 따른 도매시장 상장제도의 의의	154
〈표 3-4-3〉	도매시장의 거래방법별 특성	155
〈표 3-4-4〉	일본 도매시장법의 1999년 개정전후 비교	157
〈표 3-4-5〉	수산물의 부류별 가격형성 방식 및 특징	163
〈표 3-5-1〉	국내 농산물 B2B 전자상거래의 거래내역	168
〈표 3-5-2〉	수산물 이용현황	168
〈표 4-1-1〉	추진실적 및 계획	178
〈표 4-1-2〉	정부수매 대상품목 축소계획	180

〈표 4-2-1〉	김의 연도별 수급동향	184
〈표 4-2-2〉	미역의 연도별 수급동향	185
〈표 4-2-3〉	미역의 연도별 산지위판가격	186
〈표 4-2-4〉	유통협약 및 명령제의 사업 내용 및 수단	189
〈표 4-2-5〉	유통협약 추진 계획 및 추진 실적	192
〈표 4-2-6〉	미국 유통명령의 집행내용	195
〈표 4-2-7〉	전어련의 생산조정사업과 수산물조정보관사업	199
〈표 4-3-1〉	현재 제공되는 수산물의 생산 정보	210
〈표 4-3-2〉	수산업관측과 수산정보화의 비교	210
〈표 4-3-3〉	도매시장의 활어가격 변동(1kg 기준)	212
〈표 4-3-4〉	농업관측정보센터의 연혁	215
〈표 4-3-5〉	농업관측의 대상 품목	216
〈표 4-3-6〉	현행 농업관측의 종류 및 공표주기	217
〈표 4-3-7〉	수산업 관측 대상품목 선정결과	222
〈표 5-1-1〉	전체산업 및 농림어업 부문의 GDP 추이	226
〈표 5-1-2〉	어가의 연령구성비 추이	227
〈표 5-1-3〉	품목별 소비량	228
〈표 5-2-1〉	1인 1일당 식품섭취량	236
〈표 5-2-2〉	품목별 소비지출액 및 구성비	237
〈표 5-2-3〉	수산물 수급현황	239
〈표 5-2-4〉	수산물 소비지출액 및 증감률	239
〈표 5-3-1〉	일본의 활선어 선도유지 방법 및 변천	248
〈표 6-1-1〉	주요국가별 수산물 수출액	257
〈표 6-1-2〉	주요국가별 수산물 수입액	258
〈표 6-1-3〉	우리 나라의 연도별 수산물 수출입 및 무역수지 실적	259
〈표 6-1-4〉	우리 나라 수산물 제품형태별 수출 현황	261
〈표 6-1-5〉	우리 나라 수산물 제품형태별 수입 현황	261
〈표 6-1-6〉	주요 어종별 연도별 수출추이	263
〈표 6-1-7〉	주요 어종별 연도별 수입추이	264
〈표 6-1-8〉	우리 나라의 주요 국가별 수산물 수출입 추이	265
〈표 6-1-9〉	우리 나라의 수산물 생산전망	270
〈표 6-1-10〉	수출가능 양식품목의 전략적 분류 및 육성방안	279
〈표 6-2-1〉	우리 나라의 수산물 수급 현황	284

〈표 6-2-2〉	우리 나라의 수산물 기본관세율 구조(2002년 기준)	284
〈표 6-2-3〉	우리 나라의 수산물 실행관세율 구조(2002년 기준)	285
〈표 6-2-4〉	저관세율 체제의 특징(수산물 기준)	291
〈표 6-2-5〉	EU의 칠레 농산물 양허사항	293
〈표 6-2-6〉	EU 측의 연차별 관세 인하의 비율	294
〈표 6-2-7〉	EU 측의 수산물에 있어서 관세할당	294
〈표 6-2-8〉	EU 측의 수산물에 있어서 특혜관세	295
〈표 6-2-9〉	칠레의 수산물에 있어서 관세할당	295
〈표 6-2-10〉	칠레의 수산물에 있어서 특혜관세	295
〈표 6-3-1〉	한국의 수산물 수급 현황	300
〈표 6-3-2〉	어업별 생산량	301
〈표 6-3-3〉	우리 나라의 원양어선 보유 현황	303
〈표 6-4-1〉	전국대비 부산시 수산세력 현황	309
〈표 6-4-2〉	냉장처리규모별 수산물가공업체 현황	310
〈표 6-4-3〉	시설년도에 따른 냉장처리규모별 수산물가공업체	311
〈표 7-1-1〉	남북한 수산물 생산 비교	319
〈표 7-1-2〉	북한의 어업부문별 수산물 생산량	320
〈표 7-1-3〉	북한의 최근 수산물 류별 생산량	320
〈표 7-1-4〉	북한의 수산물 수출	321
〈표 7-1-5〉	연도별 산업분야별 북한 수산물 반입실적	322
〈표 7-1-6〉	북한산 수산물 품목별 반입 현황	323
〈표 7-1-7〉	연도별 종류별 수산물 반입품목의 수	324
〈표 7-1-8〉	북한산 수산물 제품형태별 품목 수	324

〈그림차례〉

[그림 1-3-1]	수산물 관련 HACCP 이행 추세(NAI, VAI, OAI 분류)	25
[그림 1-4-1]	식품위생이론의 접근방법	41
[그림 1-4-2]	일본 전국농업협동조합연합회의 Traceability System 흐름	43
[그림 2-1-1]	업체당 출하액, 부가가치액 비교(2000년)	65
[그림 2-1-2]	종사자당(1천명) 출하액, 부가가치액 비교(2000년)	65
[그림 2-1-3]	수산물 가공품의 지위(1998년 기준)	67
[그림 2-3-1]	향후 운영에 있어 중점사항	94
[그림 2-3-2]	수산물 가공 관련 보조금의 우선순위 설정	109
[그림 3-3-1]	현재 유통중인 스티로폼 및 목상자	144
[그림 3-5-1]	전자상거래의 향후 전망(2005년까지)	169
[그림 3-5-2]	e-marketplace의 개념도	171
[그림 3-5-3]	e-marketplace의 수익모델	172
[그림 4-2-1]	마른 김 생산량과 가격변동 추이	184
[그림 4-2-2]	일본 수산정책의 흐름	201
[그림 4-2-3]	유통협약 및 명령제 연구사업의 추진체계	207
[그림 4-3-1]	농업관측 정보센터의 조직 구성	215
[그림 4-3-2]	농업관측 정보의 분산체계	217
[그림 4-3-3]	농업 관측정보 생산체계	218
[그림 4-3-4]	수산업 관측센터의 추진체계도	224
[그림 5-1-1]	동물성단백질(1인 1일) 공급 추이	227
[그림 5-1-2]	수산물 및 육류의 증감률(소비지출액 기준)	229
[그림 5-1-3]	수산업의 범위	231
[그림 5-2-1]	일본 Sea Food Center의 교육 자료	242
[그림 5-3-1]	이케지메 방법1(급소의 혈관을 자르는 방법)	249
[그림 5-3-2]	이케지메 방법2(머리쪽을 자르는 방법)	249
[그림 5-3-3]	방어 이케지메의 산지가공	251
[그림 6-1-1]	수입국의 관세율 감축과 국제가격 변동	271
[그림 6-1-2]	수출국의 재정지원과 국제가격 변동	272
[그림 6-2-1]	한국의 수산물 무역수지 추이	283
[그림 6-2-2]	관세의 경제적 효과	287

[그림 6-2-3]	관세의 교역조건효과	290
[그림 6-3-1]	수입수산물의 국내 유통 구조	302
[그림 6-3-2]	원양 수산물의 국내 유통 구조	304
[그림 6-4-1]	유통단지 조성의 필요성	311
[그림 6-4-2]	물류시설 우선순위	312
[그림 6-4-3]	지원시설 우선순위	312
[그림 6-4-4]	수산유통단지 조성시 입주의사	313
[그림 6-4-5]	수산유통단지 선호 입주방식	313
[그림 6-4-6]	입주여부의 결정요인	314
[그림 6-4-7]	배후단지 활성화를 위한 우선순위	314
[그림 7-3-1]	남북한 교류의 경제적 효과(부분균형 모형)	332
[그림 7-3-2]	남북한 교류의 경제적 효과(일반균형 모형)	332
[그림 7-3-3]	노동력의 자유로운 이동과 잉여의 변화	335
[그림 7-6-1]	남북수산협력사업의 단계별 추진방향	346

제1장 소비자 지향적 공급체계 구축과 수산식품의 안전성 확보

제1절 수산물 품질인증제도의 활성화

1. 현황 및 문제점

수산물 품질인증제도는 「농수산물 가공산업육성 및 품질관리에 관한 법률」¹⁾ 제13조에 의거 국가가 그 제품의 가치를 인증하고, 증표를 표시하여 시장에 출하토록 함으로써 상품성 향상과 공정거래를 도모하여 생산자와 소비자를 동시에 보호하는 한편, 수산물 수입개방에 따른 외국산 수산물의 국내산 둔갑판매 방지를 목적으로 지난 1993년부터 실시하여 왔다²⁾.

품질인증은 「해양수산부령」이 정하는 바에 따라 해양수산부장관에게 신청하도록 되어 있으며(「수산물품질관리법」 제6조 2항), 품질인증의 기준·절차·표시방법 및 대상품목의 선정 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령(「동법」 시행령 제10조~제12조)에 규정되어 있다.

품질인증의 유효기간은 품질인증을 받은 날로부터 2년으로 하며, 해양수산부령에 따라 이를 연장할 수 있도록 하고 있다(「동법」 제7조). 또한 어업인 스스로 수산물 및 수산특산물의 품질을 향상하게 하고 품질관리를 할 수 있도록 하기 위하여 생산자단체를 품질인증기관으로 지정할 수 있다. 품질인증기관으로 지정 받고자 하는 자는 품질인증에 필요한 시설과 인력을 갖추어 해양수산부장관에게 신청하여 품질인증기관으로 지정 받을 수 있다(「동법」 제8조).

수산물 품질인증에 관한 사항은 「동법」 시행령 제10조~제12조에 걸쳐 규정되어 있다. 먼저 제10조에서는 품질인증 대상품목의 선정에 관한 사항을, 제11조에서는 품질인증 기준에 관한 사항을, 제12조에서는 품질인증의 절차에 대해 규정되어 있다. 중요한 사항을 살펴보면, 품질인증 대상품목의 선정요건으로는 ① 전통성과 대중성, ② 상

1) 이후 동법은 농수산물품질관리법(99. 1. 21, 법률 제5667호)과 농산물가공산업육성법(2001. 1. 29, 법률 제6399호 농림부2)으로 분리되었다. 농수산물품질관리법은 다시 농업은 농산물품질관리법(2002. 12. 26, 법률 제6816호)으로, 수산업은 수산물품질관리법(2001. 1. 29, 법률 제6399호)으로 분리되어 시행되고 있음.

2) 「농수산물 가공산업육성 및 품질관리에 관한 법률」에 의거하여, 수산특산물 품질인증제를 수산청 고시(1993. 2. 22.)로 규정하였음.

품화 후 시장경쟁력의 확보, ③ 수산전통식품의 보전·계승 및 발전 등을 고려하도록 되어있고, 해양수산부장관은 대상품목 선정 시 미리 보건복지부장관과 협의하도록 되어있다.

품질인증의 기준으로는 품질수준 확보를 위한 생산시설과 자재의 구비, 주변환경으로부터의 오염우려가 없을 것과 생산제품에 대한 품질관리가 우수하고, 유통 중 제품에 발생하는 변질 등 위생상 문제에 대한 관리체제를 가지고 있을 것, 품목별 품질등급의 기준에 적합할 것 등이다.

세부적인 수산물 품질인증의 대상품목, 품목별 품질기준은 해양수산부고시에서 별표로 제시하고 있는데, 별표는 4개로 구성되어 있으며 각각의 주요내용은 다음 <표 1-1-1>과 같다.

<표 1-1-1> 해양수산부 고시 별표의 내용

구 분	내 용
별표 1	품질인증의 대상품목
별표 2	수산물·수산특산물 품목별 품질기준
별표 3	수산전통식품 품목별 품질기준
별표 4	공장심사기준

자료 : 「해양수산부고시」 제2001-78호 정리

해양수산부고시 별표 1의 품질인증의 대상품목은 다음 <표 1-1-2>와 같다.

<표 1-1-2> 수산물 품질인증 대상품목

제 품 별		품 목 명
수산물	건 제 품	마른오징어, 덜마른오징어, 마른옥돔, 마른멸치, 마른한치, 마른꽃새우, 황태, 황태포, 황태채, 굴비
	염 장 품	간다시마, 간미역, 간고등어
	해 조 류	마른김, 마른돌김, 마른가다미역, 마른썰은미역, 마른실미역, 마른다시마, 마른썰은다시마, 찢돔
수산특산물	조미가공품	조미취치포, 조미개량조개
수산전통식품	젓 갈 류	<ul style="list-style-type: none"> • 젓갈 : 오징어, 명란, 창란, 조개, 꿀뚜기, 까나리, 어리굴, 소라, 곤쟁이, 멸치, 대구아가미, 명태아가미, 토하, 자리, 새우, 오분자기, 밴댕이, 자하 • 액젓 : 멸치, 까나리, 청매실멸치, 새우 • 식해 : 가자미, 명태
	죽 류	• 북어, 대구, 전복, 홍합, 대합, 굴
	게 장 류	• 꽃게, 민꽃게(돌게), 참게
	건 제 품	• 굴비, 마른가다미역
	기 타	• 조미김, 고추장굴비, 재첩국

자료 : 「해양수산부고시」 제2001-78호, 별표 1

〈표 1-1-2〉와 같이 품질인증 대상품목은 각각 제품별, 품목별로 분류되는데, 품질인증 대상품목의 수도 많지 않은 편이며, 활어는 대상품목으로 지정되어 있지도 않다. 따라서 활어로부터 요리까지 모든 단계에 걸친 다양한 품질인증 대상품목의 개발이 아쉬운 실정이다. 또한 현대의 식생활 양식은 매우 다양화되고 신속한 요리방식이 선호되고 있기 때문에 이러한 식문화에 부응할 수 있는 식품의 개발이 필요한 실정이다.

수산물과 수산특산물의 품목별 품질기준은 각 제품의 공통기준과 함께 제품의 특성에 맞는 항목이 정해져 있는데, 여기에서는 정상(性狀)과 규격에 관한 기준이 제시되었을 뿐 세균이나 화학물질의 제한기준에 대한 언급은 나타나 있지 않다. 또한 품질인증품목별로 완제품 상태의 기준만이 제시되어 있고, 원재료나 제조과정, 포장 등에 대한 기준이나 지침이 없는 실정이다.

수산전통식품에 있어서는 제품별로 공통기준, 품질기준, 채점기준과 시험 방법에 대한 내용이 제시되어 있는데, 몇몇 품목에서는 세균이나 첨가물의 수량적인 제한이 제시되어 있으나 이러한 제한이 없는 품목도 많이 있다. 또한 정상(性狀)채점기준이 마련되어 있으나, 여기에 대한 계량적인 기준이 제시되어 있지 않아 채점자의 주관에 따라 변동될 소지가 많다. 공장심사기준에 있어서도 항목별 심사기준이 제시되어 있으나, 정확한 심사기준에 따른 평가기준이 제시되어 있지 않기 때문에 객관적인 평가가 힘들다.

사후관리를 위한 정기조사와 교육에 있어서는 품질인증업체 및 품질인증품에 대한 조사를 각각 반기 1회 이상과 월 1회 이상으로 규정하고 있는데, 이를 분기 1회 이상과 월 3회 이상으로 상향조정할 필요가 있다. 또한 보다 철저한 사후관리를 통해 품질인증품에 대한 신뢰를 제고할 필요가 있다. 품질인증품은 그 식품의 맛, 영양, 위생관리 등을 보증하여 소비자들에게 신뢰감을 주고 구매심리를 자극하는 것이므로, 인증품에 대한 허위표시나 유사표시 등을 철저히 단속하여 근절시킬 수 있는 방안도 강구되어야 한다.

수산물 품질인증제와 관련한 각종 조치위반 시, 이에 대한 처벌규정은 다음과 같다. 먼저 품질인증을 받지 아니한 품목을 품질인증을 받은 것처럼 허위로 표시하거나, 유사표시를 하는 행위 또는 품질인증을 받지 아니한 품목을 품질인증품과 혼합 판매할 목적으로 보관, 진열하는 행위³⁾에 대해서는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금(「수산물품질관리법」 제53조)을 부과한다. 그리고 「동법」 제12조의 규정에 의한 시정명령, 판매의 금지 또는 표시의 정지처분에 따르지 아니한 자에 대해서는 1년 이하의 징역 또는 1천만원이하의 벌금(제54조)을 부과하게 된다. 또한 「동법」 제13조 제1항의 규정에 의한 표시방법의 시정명령에 불응한자에 대해서는 1천만원 이하의 과태

3) 「수산물품질관리법」 제14조 제1항 또는 제2항의 규정 위반.

료(『수산물품질관리법』 제56조 제1항 제3호)가 부과된다. 표시정지 등의 처분기준은 다음 <표 1-1-3>과 같다(시행령 제21조).

품질인증제의 활성화를 위해서는 소비자들에 대한 신뢰제고를 최우선 과제로 두고, 철저한 관리를 위해 위의 처벌기준을 강화시킬 필요성이 있다. 행정처분에 있어서는 1차 위반에 대해서 인증취소처분을 내리는 방안을 고려해야 할 것이다.

<표 1-1-3> 『수산물 품질관리법』 시행령 제21조 표시정지 등에 대한 처분

행정처분대상	근거법령	행정처분기준		
		1차위반	2차위반	3차위반
(1) 의무표시사항이 누락된 때	법 제12조	시정명령	표시정지 1월	표시정지 3월
(2) 내용물과 다르게 허위표시 또는 과장된 표시를 한 때	법 제12조	표시정지 1월	표시정지 3월	인증취소
(3) 품질인증기준에 위반한 때	법 제12조	표시정지 3월	인증취소	-
(4) 품질인증을 받지 아니한 제품을 품질인증제품으로 표시한 때	법 제12조	인증취소	-	-
(5) 품질인증제품의 생산이 곤란하다고 인정되는 사유가 발생한 때	법 제12조	인증취소	-	-

자료 : 『수산물품질관리법』 시행령, 별표 1 정리

품질인증 대상품목은 공통적으로 국산 원료(수산물)를 사용해야 하지만 아주 철저한 점검이 이행되지 않는다면 이를 증명할 방법이 없다. 또한 국산원료의 개념도 불명확하기 때문에 이에 대한 개념정립이 절실하다. 품질인증 품목의 분류에 있어서 수산물, 수산특산물, 수산전통식품의 3가지로 분류하고 여기에서 제품별, 품목별 분류를 하기 때문에 가공단계에 따른 종합적인 관리가 어렵다. 따라서 품질인증 품목의 개발과 그 이후의 관리방안에 대한 효율성의 확보가 어려운 실정이다.

2001년 현재 전국의 수산물 가공업체는 3,484개소로 이중 품질인증업체 및 품질인증은 128개 업체 206건(2001년 8월)으로 나타났으며, 수산전통식품 품질인증업체는 49개소이다(2002년 1월 현재)⁴⁾. 이들 수산물 품질인증업체는 국내 수산물에 기반을 두고 있어 자원 감소와 수입수산물 급증 등으로 인하여 경영환경이 악화되고 있는 실정이다. 또한 수산물 가공업체의 영세성으로 인해 일부 업체는 공장 가동률이 저조한 등 부실운영이 되고 있으며, 신제품개발에 대한 연구투자가 미흡한 실정이다.

따라서 수산물 품질인증제도의 활성화를 위해서는 고차가공 수산물에까지 품질인증 품목을 확대하고, 품질인증업체에 대한 철저한 위생관리로 소비자들의 상품에 대한 신뢰를 제고시키며, 신제품개발을 위한 지속적인 투자와 연구가 이루어져야 할 것이다.

4) <http://www.momaf.go.kr>, 수산물 품질인증 업체 및 수산전통식품 품질인증 현황(2001년 9월 현재).

2. 여건변화

현재 우리 나라의 수산물 수급 구조는 자급형이 아닌 수입의존형으로 바뀌어 가고 있고, 이러한 추세는 한층 더 가속화 되어갈 것이다. 이는 신어업협정과 환경악화로 인한 어장축소, 국내 어획량의 감소, 수산물 수입개방에 따른 수입물량의 급증, 소득 증가로 인한 수산물 수요의 증가 등이 주된 원인이다. 수산물 시장개방은 소비자후생의 관점에서 본다면, 가격 경쟁력이 앞선 국가로부터 수입되는 다양한 종류의 수산물을 소비자는 더 낮은 가격으로 구입할 수 있다는 장점이 있다. 반면 수입 수산물의 범람으로 인한 위생관리 상의 애로로 인하여 국민의 위생과 건강에 나쁜 영향을 미칠 수도 있다는 점을 동시에 내포하는 것으로 볼 수 있다.

이에 따라 우리 나라의 수산업은 가격 경쟁력의 하락과 함께 생산기반이 더욱 취약해져 가고 있어 수산업의 구조조정 과정에서 많은 어가 및 수산업체들이 퇴출될 위기에 놓여 있다. 이러한 수산업의 구조조정이 비효율적인 국내 수산업계의 질서를 재편함으로써 수산업의 경쟁력을 제고할 수는 있다. 그러나 그 이면에는 어업인들의 퇴출 혹은 이탈과 같은 부작용과 여기에 대한 대책마련 등 사회적인 부담을 초래할 수도 있다.

수산물시장개방으로 소비자들이 다양한 선택을 할 수 있게 되었다고 하더라도 수산물을 안심하고 소비할 수 있는 것과는 별개의 문제이다. 이것은 수산물이 유통구조가 복잡하고 유통·보관상의 미세한 변동에도 쉽게 영향을 받기 때문이며, 전혀 가공되지 않은 원어(原魚)상태에서 뿐만 아니라 가공수산물에 대해서도 마찬가지이다.

이에 국내 수산업의 보호와 전통 수산식품과 관련한 산업의 활성화, 소비자 보호의 목적으로 만들어진 제도가 수산물 품질인증제도라고 할 수 있다. 수산물 품질인증제도의 적용 확대와 지원 강화는 생산자의 경영환경을 개선하고, 우수하고 안전한 국산 수산식품의 유통을 확대할 수 있다. 또한 소비자의 식품위생을 강화할 수 있는 정책으로서도 기능할 수 있다. 국내 수산물에 대한 품질인증제도의 활성화는 수산물의 차별화와 고급화를 가능하게 하며, 이에 따라 국민의 위생안전과 생산자의 경영환경개선을 기대할 수 있을 것이다.

3. 정책의 기본방향

수산물 품질인증제도를 활성화시키기 위해서는 먼저 가공단계에 따른 인증품목의 분류, 인증품목의 개발과 확대가 이루어져야 한다. 인증품목의 수적인 확장이 활성화

와 직결된다고는 볼 수 없지만, 그 만큼 종류가 다양해진다는 것은 소비자들의 인식제고와 호응에 있어 더 많은 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 또한 현재의 모든 품질인증 품목은 중장년층이 애호하는 품목으로만 구성되어 있어 모든 연령이 쉽게 접할 수 있는 품목의 개발이 필수적이라 할 수 있다.

제품의 품질향상과 유지를 위해서는 품질기준 및 평가기준의 객관성을 제고시키는 방안을 강구하여 위생관리에 있어서 소홀함이 없어야 한다. 또한 지침의 확립과 공정한 평가는 생산과 제조과정, 유통의 전체 단계에 걸쳐 적용될 수 있도록 하되 국제적 기준에 적합하도록 하여 국내뿐만 아니라 수출에까지 확장될 수 있도록 하여야 한다. 이러한 지침을 통하여 각 단계별 위생관리를 철저히 할 수 있으며, 유통구조의 개선으로 생산자와 소비자 모두에게 합리적인 가격이 형성될 수 있을 것이다.

이외에도 소비자 홍보 강화를 통하여 품질인증품의 안전성, 맛과 영양의 우수성에 대한 인식을 제고시킬 필요가 있다. 이와 동시에 소비자의 품질인증품 소비기회를 확대시키고, 이것이 품질인증품의 판매확대에 긍정적인 요인으로 작용할 수 있도록 하는 방안을 마련해야 할 것이다.

4. 세부추진 방안

수산물 품질인증제도를 활성화시키기 위한 방안은 크게 제도적 측면에서의 개편과 수산물 품질인증업체에 대한 지원방안, 품질인증품의 소비자홍보와 판매촉진 방안으로 나눌 수 있다.

우선 제도적 측면의 개편을 본다면, 품목분류방법 및 선정방식의 개편을 통해 새로운 품목의 개발과 함께 품목의 확대를 꾀할 수 있도록 해야한다. 품목 분류방식에 있어서는 수산물의 가공단계에 따라 「생산-저차가공-고차가공」으로 나누고, 여기에서 다시 제품별, 품목별로 세분화하여야 할 것이다. 또한 완제품 위주의 품질관리 지침을 가공단계별 관리지침으로 전환하여 재료별, 제조단계별 지침을 개발하여 적용하여야 한다. 이렇게 함으로서 인증품목이 증가하더라도 전(全)단계적 위생관리를 실현할 수 있을 뿐 아니라 효율성을 제고시킬 수 있을 것이다.

품질인증품에 대한 품질기준과 채점기준은 검사자의 주관이 개입될 소지가 있거나, 과학적인 객관성을 입증시키지 못하는 항목을 개정하여 계량화시켜야 한다. 또한 세균이나 잔류 화학물질의 제한기준과 함께 식품첨가제의 허용여부도 명시해야 한다.

위생관리면 이외에도 맛과 영양에 있어서도 최대한 객관성을 유지할 수 있는 기준이 설정되어야 한다. 품질인증품의 선정시 다수의 공인된 요리사 또는 무작위로 선정

된 일반 시민을 상대로 한 시식회를 개최하여 여기에서 나온 평가단의 채점으로 결정하는 방법과 국내에서 실행중인 영양평가 기준을 통하여 채점하는 방법 등을 생각해 볼 수 있을 것이다.

공통기준으로 정해진 원재료에 대한 기준의 개정도 생각해 보아야 한다. 단지 국산이라고만 정해져 있는 기준에 대한 정확한 해석과 함께 이러한 기준에 대한 타당성을 검증해야 할 것이다. 검증방법으로는 우리 나라 EEZ 내 주요 어장의 어업자원을 조사하여 그 결과를 활용하는 것 등이 있을 것이다.

식(食)문화가 전통식품과 외래식품의 융합이 진행되고 있는 상태이므로 품질인증품목의 개발확대를 뒷받침할 수 있는 원재료의 기준도 서서히 바뀔 필요성이 제기된다. 이와 함께 품질인증품에 대한 철저한 관리와 공정성을 제고할 수 있는 방안에 대한 연구의 진행과 도출된 방안의 집행이 필요하다. 이를 위해 관리를 담당할 전문인력의 양성 교육, 과학적인 품질인증 대상품목 분류의 개편과 확대가 있어야 할 것이다.

품질인증제도의 정착 시, 수산물 품질인증품 생산업체는 각종 지원과 생산·판매에 있어서 일종의 혜택을 누리게 되는 것이다. 이에 대한 철저한 관리를 위해서는 처벌규정 또한 강화할 필요성이 있으며, 현행 행정처분과 과태료 부과기준보다 더 강화된 처벌규정의 마련과 철저한 집행이 이루어져야 한다. 사후관리에 있어서도 시판품 조사와 인증업체에 대한 조사를 강화하고, 전문인력의 확보와 동시에 시민 모니터링 기능을 강화해야 한다.

품질인증품 생산업체에 대한 지원방안으로는 생산단지조성과 원재료구입에 대한 지원과 세제감면 등의 조치를 들 수 있다. 또한 위생설비 도입 시 세금감면과 저리융자를 실시하여 안전한 식품생산을 업체 스스로 담보할 수 있는 방안을 마련해 주어야 한다.

품질인증품 생산업체에 대한 간접적인 지원으로 품질인증품에 대한 소비자 홍보와 판매촉진 방안의 마련, 유통구조의 개선사업을 들 수 있으며, 각종 대중매체를 통한 공익광고와 대형할인매장을 중심으로 한 상설 매장의 설치방안을 마련할 수 있다. 그리고 품질인증품 생산자조합의 설립을 지원하여 생산자와 소비자(중간 유통업체 포함)간에 품질인증품의 직접거래가 이루어질 수 있는 발판을 마련하여야 할 것이다.

가. 품목분류방법 및 선정방식의 개편

현대화된 우리의 식문화를 반영하여 가공단계별로 분류하고, 이를 통해 제품별, 품목별로 분류·선정함으로써 다양한 품목으로 확대하여 소비자들의 호응을 얻도록 하여야 한다. 특히 젊은 세대가 쉽게 접할 수 있는 품목으로 확대할 수 있도록 품질인증

품목의 선정에 있어서 융통성이 요구된다.

수산물 품질인증제도의 활성화를 위해서는 다양한 품질인증식품의 개발과 대상의 확대가 필수적인데, 국립수산물품질검사원은 올해 하반기부터 제도의 확대적용을 계획 중에 있으며, 수산가공품 위주의 확대적용이 전망되고 있다⁵⁾. 따라서 이를 위한 지원과 업계의 식품개발 노력 등이 이루어져야 하며, 각종 공모와 요리대회 등의 방법도 이용할 수 있을 것이다.

결론적으로 가공단계별 품목분류 및 선정으로 개편함으로써 각 단계별 제조기준을 확립하고, 효율적인 위생관리의 지침 및 실행의 기초를 마련할 수 있다.

나. 품질인증품의 품질기준 및 채점기준의 객관성 제고

성상(性狀)기준 및 품질, 채점기준에 있어서 최대한 계량화하여 과학적인 기준을 마련해야 한다. 이를 위해서 각종 법률과 국제지침과의 관계를 최대한 고려하여 지침을 설정하여야 할 것이다. 세균이나 잔류화학물질의 제한도 설정해야 하는데, 여기서도 각종 규제와 국제기준에 부합되는 과학적 근거를 마련해야 한다. 최대한 계량화하되, 여의치 않은 부분에 대해서는 전문가 등의 자문 또는 검증 가능한 인력을 양성·활용하여 최대한 객관성을 유지할 수 있도록 하여야 한다.

또한 가공단계별 품목분류와 함께 품목에 관한 생산, 제조, 위생기준을 마련하여 전(全)단계적인 관리를 실행할 수 있도록 하여야 한다.

다. 품질인증업체의 소비자 신뢰확보를 위한 사전검증체제 구축

무엇보다 품질에 있어서 차별화는 위생문제의 해결 뿐 아니라 상품과 생산기업의 경쟁력을 제고할 수 있는 핵심요소라 할 수 있다. 따라서 최신 위생기술의 소개와 도입을 권장하고 이를 실행할 수 있도록 지원해야 한다. 특히 HACCP⁶⁾, Traceability System⁷⁾ 등의 제도를 의무적으로 시행토록 하고, 정기적인 철저한 위생감독과 검사를 실시하여 위생관리에 대한 국민의 신뢰를 제고시키는 노력에 소홀함이 없어야 할 것이다. 또한 생산자 실명제를 도입함으로써 식품의 안전성 확립에 대해 생산자가 자

5) 내외수산, 2003년 1월 8일.

6) Hazard Analysis & Critical Control Point (위해요소분석 및 중요관리점 제도)

- 위해요소분석은 원재료의 생산단계에서 제조, 가공단계 그리고 제품의 보존, 유통, 최종소비단계까지 단계별로 각종 위해요소를 추정하고 평가하는 것을 말하고,
- 중요관리점은 위와 같은 분석결과 어떤 단계에서의 위해요소가 어떤 것이냐에 따라 적절한 처리방법을 강구하는 예방적 위생관리제도를 말하는 것임.

7) Food Traceability System(식품이력추적시스템) : 생산이력에서 소비자의 식탁에 이르기까지의 모든 정보를 각 유통단계에서 식별할 수 있도록 하는 일종의 식품정보공개 또는 유통정보추적시스템으로서 HACCP의 단절적 측면을 보완할 수 있어 유럽 등 선진국에서 식품위생관리 시스템으로 도입되고 있음.

체관리에 소홀함이 없도록 할 수 있을 것이다.

라. 사후관리의 강화

처벌규정을 강화하기 위한 작업과 함께 이를 철저히 관리할 인력의 양성과 교육이 필요하다. 그러나 이러한 인력수급과 운영에는 한계가 있으므로 외부 관리기관에 의한 관리와 함께 시민 모니터링 기능을 최대한 활용할 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다.

마. 품질인증업체에 관한 세제 및 지원 강화

품질인증 품목을 생산하는 수산가공업체의 경영난을 해소하기 위해 세제 감면 등의 조치가 있어야 한다. 원료 구입이나 위생설비 도입 시에 필요한 자금의 일부를 저리 융자해 주는 방안이나, 단지조성의 경우 분양 또는 임대료의 일부를 감면해 주는 방안도 생각해 볼 수 있다. 특히 가공업체가 자체적으로 소비자홍보를 실시할 경우 일정비율의 비용을 지원하는 방안까지 강구해야 할 것이다.

바. 품질인증업체의 제품 전시의 상설화

안정적인 판매량의 확보를 통해 경영환경의 내실화를 기할 수 있도록 하기 위해서는 소비자들에게 접근할 수 있는 기회를 더 많이 제공해야 한다. 현재 품질인증업체의 제품들은 정기적으로 전시·판매되고 있기는 하지만, 이 정도로는 소비자들에게 크게 호소할 수 없다. 일단 소비자들이 매일 접할 수 있는 곳에 품질인증업체의 매장을 마련하여 조금씩 제품의 우수성을 알릴 수 있는 기회를 확보하여야 한다. 이를 위해 수협 매장이거나 대형할인점 위주로 품질인증제품을 전시·판매할 수 있는 공간을 확보하고, 이를 중심으로 홍보를 병행하도록 해야 할 것이다.

사. 제품에 대한 이미지 홍보와 마케팅 차별화 구축

대중매체를 통한 방영 또는 홍보 자료 배포 등을 통해 품질인증제품이 안전하고 믿을 수 있는 제품이라는 점을 부각시켜 소비자의 인지도를 향상시킬 수 있다. 이를 위해 품질인증제품에 대한 위생검사를 정기적으로 실시하고, 관리 현황 및 점검상황을 주기적으로 각종 매체를 통해 발표함으로써 소비자들에게 당해 제품의 안전성을 홍보할 수 있다.

또한 상설매장에서 정기적인 시식회를 열어 소비자들이 타 상품과 차별화된 품질을 경험할 수 있는 기회를 제공할 수 있다. 또한 각종 식품개발과 조리방법 개발에

대한 공모와 요리대회를 통해 친근하게 소비자들에게 접근할 수 있는 방안을 모색할 수 있으며, 소비자들의 인식제고를 통해 브랜드를 정착시켜 판매신장을 이룰 수 있다.

마지막으로 백화점 등을 통해 명절 등 전통식품 판매의 성수기에 수산물 품질인증품 고급 선물세트를 한정적으로 생산하여 고품격의 이미지를 제고시키는 방안도 강구할 수 있다.

제2절 수산물 원산지표시제 강화

1. 현황 및 문제점

원산지표시제도⁸⁾는 수입 수산물과 국산 수산물의 정확한 원산지를 알림으로써 국내 생산자에게는 정당한 보상을, 소비자에게는 자유로운 선택의 기회를 제공하여 거래질서 확립 및 소비자 보호에 기여할 수 있다.

그러나 세계 수산물 시장의 자유화·개방화에 따라 수입수산물의 반입이 지속적으로 증가될 것으로 예상되는 시점에서, 현재 실시되고 있는 수산물 원산지 표시제도는 「생산-유통-소비단계」에 있어 실질적인 정착이 이루어지고 있지 않다.

특히 수산물 유통의 복잡성과 원산지 표시에 대한 유통인의 소극적 태도, 행정능력의 한계로 원산지 표시제도를 통한 생산자 및 소비자 보호와 수입수산물에 대한 수입관리기능이 제 기능을 발휘하지 못하고 있다. 현실적으로는 <표 1-2-1>에서 나타나는 바와 같이 우리 나라의 원산지 표시 단속건수는 해마다 늘어나는 추세에 있다.

<표 1-2-1> 수산물 원산지표시 단속실적(과태료 부과 실적)

(단위 : 천원)

구 분 시·도별	1997		1998		1999		2000	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
계	876	53,440	1,267	88,762	1,566	120,832	1,649	112,658
서울	71	7,140	51	4,510	62	4,240	108	8,040
부산	76	3,930	58	4,080	38	6,605	67	6,210
대구	4	210	40	2,140	12	700	19	2,144
인천	19	1,540	9	920	-	-	20	2,320
광주	15	2,141	17	2,510	24	1,999	24	1,870
대전	1	30	7	480	16	1,060	24	1,280
울산	-	-	7	400	12	600	13	710
경기	83	5,972	66	3,540	29	3,800	50	3,175
강원	61	2,980	63	4,080	36	2,610	50	3,080
충북	6	400	10	770	39	3,647	6	1,360
충남	4	380	9	697	1	90	-	-
전북	59	1,790	31	1,470	32	1,620	31	159
전남	36	1,630	67	3,710	221	11,700	201	11,430
경북	11	1,200	1	60	23	1,636	19	1,820
경남	32	1,827	40	3,340	30	2,490	27	1,720
제주	6	210	8	505	15	1,265	1	60
수검	392	22,060	783	55,550	976	76,770	989	67,280

8) 「수산물품질관리법」 제2조에서 원산지는 수산물이 생산·채취 또는 포획된 국가·지역 또는 해역으로 정의되고 있으며, 「동법」 제10조에서 원산지표시에 관한 사항을 규정하고 있음.

현재 우리 나라는 「국산 활어에 대해 원산지 표시 규정」(2002. 7. 1. 시행)을 두고 있으며 국산 활어에서 수입산 활어로 원산지 표시제 확대를 추진하고 있지만, 도소매상과 소비자들의 인식미흡으로 인해 제도의 실효성 확보는 불투명한 실정에 있다. 뿐만 아니라 원산지 표시제도의 이행여부를 감시·감독할 인력과 예산이 턱없이 부족해 제도의 실효성을 확보하기 어려운 실정에 있다. 따라서 원산지표시제 정착화를 위한 표시방법 홍보, 어류 도소매상에 대한 지원 및 제도보완이 시급한 실정이며, 수산가공품에 대한 지속적인 원산지 확인·감독도 절실히 요구되고 있다.

국내산 수산물의 부가가치 제고와 수입수산물에 대한 합리적인 수입관리를 통한 국내 생산자 및 소비자 보호장치로서 수산물 원산지 표시제도의 기능개선을 통한 실질적 정착 및 실효성 제고가 시급히 요구된다.

원산지 표시제도는 자유무역을 저해하는 수단으로 사용되기도 해 국제적인 분쟁의 소지가 될 가능성이 있다. 따라서 새로운 원산지 표시규정을 설정하거나 강화하기 위해서는 시행 이전에 사례연구와 국내시장의 교란상태 등을 면밀히 검토하는 등의 사전작업이 중요하다.

2. 여건변화

2002년 1월 10일 개정·고시된 「수산물원산지표시업무처리요령」(해양수산부고시 제2002-2호)에 따라 7월 1일부터 국산 활어에 대한 원산지표시제를 시행하였으며, 구체적인 대상은 국내산 활어를 판매할 목적으로 보관·진열하는 모든 사업장이다. 위판장, 도·소매시장, 수족관 시설을 갖춘 횃집 등에서는 수족관 등 활어 보관시설을 국산과 수입산이 섞이지 않도록 구분하고, 낱말 또는 표시판 등에 어종명 및 원산지(국내산)를 표시하여야 한다는 것이다.

활어 원산지표시제는 2002년 7~8월 두 달간의 홍보기간을 거쳐 9월부터 직접적인 단속을 시행하였으나, 도소매업자들의 인식미비와 기타 이유로 인해 제도의 정착에 어려움이 있다. 이는 소비자들의 원산지 표시에 대한 신뢰가 상당히 낮은 편이고, 원산지 표시에 대한 구체적인 이해가 없으며, 원산지표시의 낱말의 규격과 모양 및 표시내용이 제각각인데다가 수입업자와 도소매업자간 원산지에 대한 통보가 제대로 이루어지지 않고 있기 때문이다.

활어 원산지표시제는 그 실효성에 있어서 국내산으로 한정될 경우 조사 단속의 실효성 확보가 곤란하므로 수입활어에까지 확대하여 실시할 필요성이 있으나, 외교통상부, 산업자원부 등은 통상마찰을 우려하여 수입활어에 대한 원산지 표시제를 당분간 유보하자는 입장을 보이고 있다.

현재 우리 나라는 국내산 수산물, 수산가공품, 「대외무역법」 제23조 제1항에 의하여 산업자원부장관이 공고한 수입산 수산물 및 수산가공품에 대하여 원산지 표시제를 실시하고 있다(〈표 1-2-2〉 참조).

〈표 1-2-2〉 수산물 원산지표시 대상품목

구 분	지정품목의 내용	
	종류	품 목
국내산 수산물	어류	가오리류, 가자미류, 까나리, 갈치류, 감팽류, 강달어, 갯장어, 고등어, 꽁치, 꼬치, 넙치류, 노래미, 농어, 능성어, 다랑어류, 달고기, 대구류, 도루묵, 돔류, 망둥어류, 메통이류, 멍장어, 메기류, 멸치, 명태, 방어류, 뱀뱀이, 뱀장어, 병어, 보리멸, 복어류, 볼락, 붕장어, 삼치, 새치류, 상어류, 서대류, 송어류, 송어류, 실치, 아귀, 양미리, 양태, 어란류, 연어류, 임연수어, 전갱이, 전어, 정어리, 조기류, 준치, 청어, 통치, 홍어, 기타 어류
	갑각류	가재류, 게류, 새우류, 기타 갑각류
	패류	가리비, 개량조개, 고동류, 고막류, 골뱅이류, 굴류, 논우렁이, 동죽, 맛류, 바지락류, 백합류, 새조개, 소라, 오분자기, 재첩, 전복류, 피조개, 키조개, 홍합, 기타 패류
	연체동물류	갑오징어류, 꼴뚜기, 낙지, 문어류, 오징어류, 쭈꾸미, 기타 연체동물
	해조류	김, 다시마, 미역, 우뚝가사리, 청각, 톳, 과래, 기타 조류
	수생동물류	미더덕, 우렁챙이, 해삼, 해파리, 기타 수생동물
수 산 가공품	조미품	오징어류, 쥐치포류, 학꽁치류, 뱀장어류, 명태류, 보리멸류, 맛김, 구운김, 새우류, 패류, 기타 조미식품류
	훈제품	오징어류, 연어류, 뱀장어류, 청어류, 기타 훈제품
	어육제품	어묵류, 어육소시지류
	통·병조림	수산물을 원료로 한 통·병조림류
	젓갈류	새우젓, 조개젓, 오징어젓, 청란젓, 명란젓, 꼴뚜기젓, 굴젓, 게장, 어류를 사용한 식혜류
수 입 수산물 및 수 산 가공품	대외무역법 제23조 제1항에 의하여 산업자원부장관이 공고한 품목	

자료 : <http://www.momaf.go.kr>, 해양수산부 보도자료(2002. 6.)

이처럼 수산물의 원산지 표시제도의 중요성이 강조되는 것은, 수입 수산물이 국내 유통과정에서 국산으로 둔갑하여 국내 생산자 및 소비자들의 피해가 늘고 있기 때문이다. 이러한 일들은 중국 등지에서 대량으로 수입되는 저가의 수산물에서 종종 발생하고 있다.

이러한 저가의 수입수산물과 비교할 때 상대적으로 고가의 수산물을 생산하는 국내 어가는, 유통물량이 급증함에 따라 전체적인 가격이 하락하여 피해를 받게 된다. 또한 소비자들은 고가의 국내산 수산물 가격으로 저가의 수입수산물을 구입함으로써 추가 비용을 부담하는 격이 된다.

또 한가지 중요한 점은 정식 수입절차를 거치지 않고 불법으로 국내에 반입되는 경우, 해당 물량에 대해서는 수입검사 등이 곤란하다는 것이다. 결국 식품위생에 있어서 큰 공백이 발생하게 되고, 이는 곧 소비자들의 피해로 직결된다. 또한 식품위생에 대한 불안감으로 인해 수산물 전체 구매심리에 위축을 가져와 최종적으로는 국내 생산업자에게까지 그 피해가 전가된다.

따라서 원산지 표시제도의 필요성은 수입 물량에 대한 정확한 파악과 조절, 소비자에 대한 정확한 정보의 제공으로 국내 유통질서 및 가격형성에 있어서 건전성을 확보하고, 생산자와 소비자의 경제적 이익의 보호, 효율적인 위생관리를 하는데 있다.

3. 이론적 배경

가. 원산지규정에 관한 WTO협정

원산지규정(Rules of Origin)은 국제무역상 거래되는 특정제품의 생산국 또는 제조국 즉, 원산지(the country of origin)를 판단하는 기준과 이를 확인하는 방법 및 절차 등에 관해 제정한 제반 법률, 규정, 관례 및 이와 관련되는 행정절차 등을 총칭하는 것으로 교역물품에 대한 일종의 국적 판정규칙이라고 할 수 있다. 원산지표시제(Indicate System of Origin)의 목적은 원산지규정에 따라 수입물품에 대해 물품의 생산국 또는 제조국을 표시하거나 부착할 것을 의무화함으로써 최종소비자에게 해당물품의 원산지에 대한 정확한 정보를 알려주어 구매시 공정한 선택의 기회를 제공하는데 있다.

원산지 규정은 일반적으로 특정국가의 특정제품에 대해 원산지로 인정받기 위해 필요한 세부적인 요건에 관한 규정과 통관과정에서의 상기조건의 충족여부를 밝히는 원산지 확인절차 및 기타 부대조건으로 구성되어 있다.

현재 국제적으로 사용되고 있는 원산지 판정 기준으로서는 첫째, 관세변경기준(Change in Tariff Criteria), 둘째, 부가가치 기준(Value Added Criteria), 셋째, 주요 공정 기준(Important Operation or Process Criteria) 등이 있다.

관세변경 기준은 제품의 제조 및 생산과정에서 투입되는 원재료 또는 부품의 관세번호와 생산된 제품에 부과되는 관세 번호가 서로 다른 경우, 관세 번호의 변경에 해당하는 공정이 일어난 국가를 원산지로 한다는 기준이다.

부가가치 기준은 특정 공정이 일어나는 과정에서 일정한 수준의 부가가치가 발생할 경우 해당 공정이 일어난 국가를 원산지로 삼는다는 기준이다.

주요공정 기준은 생산과정상 거쳐야 하는 중요한 공정을 파악한 후, 가장 핵심적이고 실질적인 변형을 일으켰다고 인정되는 공정이 이루어진 국가를 원산지로 한다는 기준이다.

일반적으로 수입물품에 대한 통관과정에서 해당물품의 원산지 확인을 위한 각종 원산지 관련 증명서의 제출 의무화, 수입국 통관부처의 관련서류 조회 등을 통해 원산지 확인을 가능하게 하여 원산지규정의 실효성을 기하고 있다. 또한 원산지로 인정받기 위해서는 해당 국가로부터 수입국으로 직접 운송되어야 한다는 원칙을 적용함으로써, 제3국 경유 또는 보세지역⁹⁾ 통과과정에서의 가공공정을 사전에 방지하고 있다.

나. 우리 나라의 원산지 표시제

원산지 표시제란 원산지 및 생산지를 표시토록 함으로써 소비자들에게 농수산물의 구매 시 폭넓은 선택의 기회를 제공함으로써 공정하고 원활한 거래를 도모하기 위한 제도이다. 원산지표시는 외국으로부터 우리 나라로 수입되어 국내에서 유통되는 농림수산물에 대해서는 생산국가명(원산지)을 표시하고, 국내에서 생산되어 유통되는 농림수산물은 생산지역명(시, 군)을 표시하며, 가공품에 대해서도 가공용 원료의 원산지 및 생산지를 표시토록 하고 있다.

1989년 GATT BOP 위원회¹⁰⁾의 결정에 따라 한국은 더 이상 무역수지 적자를 이유로 한 농림수산물의 수입제한이 불가능해졌다. 이에 따라 우리 나라도 연차적인 계획에 의하여 농림수산물의 수입자유화 품목을 예시하고, 1997년 7월 1일자로 전면적으로 개방하였다. 이러한 상황을 고려하여 정부는 1991년 7월부터 농림수산물에 원산지 표시제를 도입하였다. 현재 수산물은 수산물 품질관리법에서 원산지 표시에 관한 사항을 규정하고 있으며, 『국산 활어에 대해 원산지 표시 규정』에 의하여 2002년 7월 1일자로 국산 활어 원산지 표시제를 시행하고 있다.

4. 정책의 기본방향

원산지표시제는 무역장벽으로 오용될 가능성이 있어 통상마찰의 원인이 되기도 한다. 때문에 수산물의 주요 수입국가와의 지속적인 논의가 필요하며, 그 실행에 있어서도 신중을 기해야 한다. 최근 교역활성화의 한 부분으로서 수입물품에 대한 차별적 요소를 철폐하기 위한 시장접근 개선에 대한 논의가 진행 중에 있다. 따라서 상대국에서 원산지 표시제도가 수입 수산물에 대한 차별적 요소로 작용한다고 판단할 경우 통상마찰의 소지가 충분히 있다.

원산지표시제는 향후 FTA 체결 및 수산물 교역 확대 과정에서 주요쟁점이 될 수 있으므로, 국제 논의에 대응하기 위한 국내법규의 정비와 더불어 효율적인 제도정착

9) 외국물건 또는 일정한 내국물건에 대하여 관세법에 의하여 관세의 부과가 유보되는 지역.

10) GATT 국제수지위원회 : 어떤 국가가 다른 외국상품의 수입을 제한하는 행위가 타당한지 여부를 GATT 회원국들이 모여 논의하는 것으로 여기에서 수입제한의 계속적 허용여부가 결정됨.

을 위해 통합집행기관 등이 필요하다. 원산지 규정과 관련한 법령은 소관부처가 산재하여 집행에 혼란이 있을 뿐만 아니라, 국제기구에서의 논의와 교역 상대국과의 통상마찰이 발생하였을 경우에 비효율적이므로 통합기구(통합집행기관)의 운영을 생각해 볼 수 있다. 통합기구는 주무부서의 완전통합 또는 철폐가 아닌 각 부서(농림부, 산업자원부 등)의 전문가와 민간 위촉 전문가로 이루어진 기능상의 부서로 운영하는 것이 타당하다.

또한 원산지 표시제도의 대상확대를 위한 내부적인 작업도 소홀함이 없이 이루어져야 하며, 이와 관련한 국제적 논의와 혼선이 없도록 신중히 준비하여야 할 것이다. 특히, 원산지 표시제의 확대실시 후 발생할 수 있는 교역 상대국과의 통상마찰에 대비하여, 대응논리의 개발과 실태조사 등을 지속적으로 실시해야 할 필요성이 있다.

저가의 수입 수산물이 고가의 국산으로 유통될 경우 엄청난 부당 이득을 취할 수 있을 뿐 아니라 선의의 생산자, 중간상인, 소비자 모두가 피해를 보게되어, 국내 수산물 시장의 교란과 국민 건강에도 엄청난 해악을 가져오게 된다. 선의의 국내 생산자의 수익 확보와 국내 소비자의 선택의 자유를 확보하기 위해서는 정착 시까지 엄중한 단속이 필요한 실정이다. 강도 높고 지속적인 단속을 위해서는 이를 수행할 인력의 확보와 모든 국민이 감시자가 될 수 있도록 홍보에 역점을 두어야 할 것이다.

5. 세부추진 방안

수산물의 정확한 원산지정보를 제공함으로써 거래질서를 확립하고 소비자를 보호하기 위하여 원산지표시제도를 확대, 강화해야 한다.

이를 위해서는 현재 국산활어에 대해 적용 중인 원산지표시제도를 수입산 활어에까지 확대하는 방안을 고려해야 하고, 원산지표시제 정착을 위한 표시방법의 홍보와 보완작업을 지속적으로 실시해야 할 것이다. 유통 및 지도·단속체제를 개선하고, 원산지표시제의 지속적인 홍보 및 제도정착을 위해 상인들에 대한 지원을 강화하는 내용을 포함해야 할 것이다.

현재 국립수산물검사소 및 일부 지방자치단체에서 수산물 원산지표시제도 및 국산과 수입 수산물 식별방법에 대한 책자발간 또는 홍보물 등을 제작·배포하고 있다. 그러나 주요 홍보대상이 사업자로 한정되고 일시적 홍보에 불과하기 때문에, 원산지표시제에 대한 홍보방법은 대중 언론매체를 활용하는 것이 효과적일 것이다. 특히 대형매장의 경우 원산지표시가 양호하게 이행되고 있으나, 재래식 시장의 경우 이행률이 낮은 것으로 나타나 소규모 재래시장에 대한 홍보와 지도가 집중적으로 이루어져야 할 것으로 보인다.

또한 효율적인 규정의 입안과 대외 통상마찰에 대비하여 원산지표시제의 제도적 개선 및 집행을 위한 통합기구의 설립과 활동을 통하여 국제기구에서의 논의와 조화를 이룰 수 있도록 하여야 한다.

원산지표시제는 예전의 단순한 국내 산업보호의 의미보다는 날로 증가하는 수입 수산물의 식품안전성을 효율적으로 확보하기 위한 방편으로서 활용되어야 한다. 이를 위해서 단순한 국내산과 수입산의 구분보다는 원산지표시제도에 해역별 관리 개념을 도입하여 식품위생관리에 이바지할 수 있는 실질적인 방안을 마련해야 할 것이다. 해역별 관리를 통해서 오염 해역에서 생산되는 수산물의 국내 반입을 효과적으로 차단할 수 있을 것이다.

원산지표시제도와 유사한 개념으로 생산자가 자발적으로 자신이 출하한 수산물의 품질을 책임지는 산지실명제의 도입도 원산지표시제의 강화 방안으로 활용할 수 있다.

결국 원산지표시제도의 강화에 관한 정책적 내용은 생산자와 소비자의 경제적 측면에서의 보호와 식품위생관리의 효율성 확보라는 차원에서 다루어질 수 있다.

가. 수입수산물 표시제도 개선과 국내산 원산지 표시 강화

우리 나라의 수산물 수입은 무분별하고 경쟁적으로 진행되고 있다. 특히 유통정보의 흐름이 공식적이고 투명한 정보체계 하에서 이루어지지 않고, 연고 판매선을 중심으로 전달되고 있다. 특히 불법으로 국내에 반입되는 수입 수산물은 정식 통관절차를 거쳐서 수입되는 수산물에 비하여 통제에 어려움이 있고, 관세징수가 불가능하기 때문에 국가 재정에도 악영향을 미치게 된다. 이로 인해 선의의 수입업자에게 피해를 미치는 결과를 초래하며, 품질과 위생상의 안전성을 확보할 수 없으므로 소비자에게 대한 피해는 엄청나게 증대될 수 있다.

따라서 수입수산물에 대한 표시제도를 개선하여 수입 수산물의 유통질서 확립과 소비자의 이익을 최대한 보호할 수 있는 대안이 될 수 있도록 하여야 한다. 아울러 국내산 수산물에 대한 원산지 표시제도의 확대 강화를 통해 수입산과의 차별화를 도모하고, 소비자의 신뢰획득을 통하여 생산자의 수취가격을 높일 수 있도록 하여야 한다.

또한 정기적인 실태조사와 수시적인 실태조사를 병행하여 원산지표시제도의 이행과 조기정착에 힘써야 할 것이다.

나. 수산물 원산지 통합관리를 위한 정보체계 구축

수산물은 생물적 특성 때문에 보관이 어려우며 부패하기 쉬운 특성을 가지고 있다. 다양한 종류가 수입되고 상대적으로 국내 유통물량에 대한 파악이 어려운 수입 수산물에 대한 데이터 베이스를 구축하여 수입과 동시에 입력을 의무화할 필요가 있다. 또

한 국내 생산 수산물과 함께 수산물통합 데이터 베이스를 구축하여 국내에서 유통되는 수입 수산물의 현황 파악과 관리의 효율성을 기하도록 해야 한다.

그리고 해양수산부, 외교통상부, 수협, 원양어업협회, 대한무역진흥공사, 농수산물유통공사 등의 유관기관과의 정보공유로 유통경로를 파악하여 시장왜곡여부와 수산물 안정성 문제의 체계화가 가능하도록 해야 할 것이다.

한편 주요국가의 수산물 원산지표시제도에 관한 조사연구와 국내 원산지표시제도의 실태조사를 주기적으로 실시하고 수산물의 세부품목별/유통기구별 원산지표시제 활용 및 실행에 관한 국내 원산지표시제도의 효과적인 운영방안을 지속적으로 개발해 나가야 할 것이다.

다. 생산자실명제의 도입과 원산지표시제도 활성화 대책

수산물 원산지표시제도는 수산물 수입을 규제하기 위한 수단으로 도입·활용되고 있으며, 또한 수입수산물, 국산수산물, 수산물 가공품에 대한 국가와 행정구역을 구분하여 그 명칭을 표시하는 강제규정으로 생산자의 실명까지 기입하지는 않는다. 이 점이 수산물 산지실명제와의 차이이다.

원산지표시 위반업소에 대한 단속은 주로 단속공무원의 육안이나 촉감 또는 오랜 경험에 의존하고 있어, 위장·허위판매 등 부정유통 행위의 적발보다는 단순한 미표시 업소나 규격위반업소가 주된 단속대상이 되고 있는 실정이다. 그러나 원산지표시 대상업소 수에 비해 이들 업소의 원산지표시 이행실태를 관리하는 기술공무원의 수가 절대적으로 부족하다. 또한 원산지표시 단속공무원에게 사법권이 부여되어 있지 않으므로 강력한 현장단속이 어려운 실정이다. 수산물의 부정유통 행위를 방지함으로써 수산물의 공정거래 질서확립을 기하고자 '부정유통 고발 포상금 제도'가 시행되고 있으나 동 제도의 일반소비자 참여도는 극히 부진한 편이다.

부정유통의 소지가 많거나 원산지 미표시율이 높은 수산물을 중심으로 생산자단체로 하여금 유통에 참여시키는 것도 바람직하며, 원산지표시 관리가 비교적 용이한 수산물의 경우는 소비자 유통단계에서 단속보다는 산지에서부터 철저한 관리가 바람직할 것으로 보인다.

결론적으로 원산지표시제도는 수산물의 생산지를 표시한다는 점에서 생산자실명제와 유사하다고 할 수 있다. 그러나 수산물 생산자실명제는 상품에 자신의 실명(생산자, 생산자사진, 생산지, 전화번호 등)을 기입하는 것이다. 자기가 생산한 수산물을 생산자 본인이 자발적으로 품질을 보증함으로써 비실명 수산물에 대한 제품 차별화를 목적으로 하며, 생산자가 주체적으로 소비자와의 신뢰관계를 구축하고자 하는 데 궁극적인 목적이 존재한다. 따라서 생산자실명제는 생산자와 직접적인 관

련이 있는데 비하여, 원산지표시제도는 원산지표시의무를 판매·가공하는 자에게로 한정하고 있어 생산자인 어민과는 직접적인 관계가 없다. 반면에 부정유통행위를 방지하고 품질유지 및 보증, 상품의 차별화라는 관점에서는 양자의 관계는 상호보완적인 관계에 있다고 할 수 있다.

라. 대중매체를 통한 홍보의 강화

현재 수산물 생산자, 유통업자, 판매업자 및 소비자에 대해 이루어지고 있는 원산지표시제의 필요성에 관한 홍보 강화 방안으로 대중매체의 활용방안을 강구해야 한다.

전단지 등을 활용한 홍보는 일회성으로 인해 홍보효과를 크게 기대하기 어려운 점이 있으므로, TV, 신문, 잡지 등을 통한 원산지표시제도의 필요성에 관한 홍보를 지속적으로 추진해야 한다. 특히 TV를 통한 홍보의 경우, 홍보용 영화의 제작이나 드라마, 오락프로그램 등에서 원산지표시제에 관한 내용을 제작한다면, 모든 이들의 이해증진에 큰 도움이 될 수 있다.

마. 해역별 원산지 관리 방안 추진

현재 원산지 표시제도는 크게 국내산, 외국산, 원양산으로 나뉘고, 국내산은 다시 대략적인 해당 해역표시¹¹⁾로 나누어진다. 그러나 이 경우는 생산주체와 생산지역만을 대략적으로 구분한 것에 그치기 때문에 효과적인 위생관리가 이루어지기 어렵다.

따라서 어획 또는 수산식품 생산지역에 따라 보다 구체적인 해역의 구분과 이에 따른 해역별 관리체제 마련을 고려해야 한다. 우리 나라의 수산업의 생산량과 수급구조의 변화를 고려했을 때 이제 국내 유통되는 수산물의 안전성 확보에 역점을 둘 시기가 도래하였으며, 이에 따라 생산지 위주의 원산지 구분은 그 의미가 점점 상실되어가고 있기 때문이다.

사. 원산지 표시제도와 환경표시제도(Eco-Labeling)¹²⁾의 연계방안

수산식품에 있어서 원산지 표시제도는 국내 생산자와 소비자 모두에게 정당한 소득과 지출을 보호하는 경제적 역할 외에도 식품위생에 있어서 효율적인 관리방안이 될 수 있음을 언급하였다. 이러한 원산지 표시제도와 환경표시제도(Eco-Labeling)의 연계는 이 제도의 장점을 배가시킬 수 있다.

11) 『수산물품질관리법』시행령, 제17조, 제18조.

12) 제품이 환경 친화적인 재질과 방식으로 생산되고, 이것의 사용과 폐기에 있어서까지 환경을 파괴시키지 않는 제품에 대하여 친환경적 제품이라는 표시를 부여하는 제도로서, 농산물부문에서는 유기농 방식의 경작을, 수산분야에서는 무투약 방식의 양식을 예로서 들 수 있음.

농림부의 경우 친환경농산물에 대한 품질관리제도를 국제적 기준에 부합시키기 위해 품질인증제도와 「환경농업육성법」의 표시신고제도를 일원화한 「친환경농산물 인증제도」를 2001년 7월부터 시행하고 있다.

수산식품에 있어서는 원산지표시제도의 해역별 관리를 강화하여 식품안전성을 강화하는 취지로 환경표시제도를 도입하는 것이 타당할 것이다.

제3절 수산물 HACCP 이행평가와 확산

1. 현황 및 문제점

수산물 시장의 자유화에 따라 세계의 수산물 교역은 크게 증가하고 있다. 이러한 양적인 성장의 이면에는 수입식육이나 냉동식품, 아이스크림류 등에서 살모넬라, 병원성대장균 O-157, 리스테리아, 캄필로박터 등의 식중독 세균이 빈번하게 검출되고 있는 등의 문제가 있다. 또한 농약이나 잔류수의약품, 항생물질, 중금속 및 화학물질(포장재가소제(DOP), 식물성 가수분해단백질(MCPD), 다이옥신 등)에 의한 위해발생도 광역화되고 있다. 따라서 세계 각국은 수산물 수출경쟁력을 확보하고, 동시에 자국 국민에게 안전한 고품질의 수산물을 제공하기 위해 새로운 위생관리제도(HACCP 등)를 도입하고 있는 추세이다.

우리 나라도 이들 위해요소에 대한 안전지대가 아니라 우려가 확산되고 있으며, 식품의 위생안전성 확보에 대한 관심이 전 사회적으로 고조되어 가고 있다. 더욱이 EU, 미국 등 각국에서는 이미 자국 내로 수입되는 몇몇 식품에 대하여 HACCP를 적용하도록 요구하고 있으므로 수출경쟁력 확보를 위해서도 HACCP 도입이 절실히 요구되고 있는 실정이다.

이러한 국제적인 추세에 부응하기 위해 우리 나라는 1992년부터 연구용역을 통하여 수산식품분야에 HACCP 시스템의 표준모델을 단계적으로 개발하는 한편, 1995년부터 시범사업을 실시하였다. 1995년 12월에는 「식품위생법」 제32조의 2항(식품위해요소중점관리기준)의 규정을 신설함으로써 HACCP의 법적 기틀을 마련하였다. 또한 정부에서는 1996년 4월 6일 보건복지부 소속기관으로 식품의약품안전본부(식품의약품안전청 전신)를 설치함으로써 미국과 같은 수준으로 식품의약품의 완벽한 관리체계를 구축하여 불량식품에 대한 감시, 감독을 강화하고, 수입식품검사를 위해 권역별로 6개 지방식품의약품청을 설치 운영하고 있다.

우리 나라는 근년까지 최종제품에 대한 위해 여부를 검사하는 최종제품 검사제도를 시행하여 왔으므로, HACCP 개념에 입각한 식품의 위생관리는 다소 생소한 것으로 생각되어 왔다. 그러나 최근 수입당사국에서 수출 수산물의 안전성에 대하여 국가 차원의 보장을 요구하는 등 국내외적인 여건 변화로 인하여 식품의 안전성을 보다 완벽하게 보장할 수 있는 새로운 위생관리 제도인 HACCP 제도의 시행이 불가피해짐에 따라 이 제도를 수용할 수밖에 없는 실정이다.

이러한 대내외적인 수산물에 대한 위생안전 요구에 부응하기 위하여 국제적으로 인정받을 수 있고, 우리 나라의 현 실정에도 적합한 효율적인 위생관리체제의 확립이 시

급한 과제로 대두된 것이었다.

이러한 맥락에서 우리 나라는 1995년부터 식품위생관리를 위해 「식품위생법」에 HACCP의 도입에 관한 근거규정을 만들었으며, 외국에서와 같이 강제적 시행이 아닌 자발적 이행을 권고하는 형태로 시행되고 있다. 즉, HACCP의 효율적인 적용을 위하여 업종별, 전 업체에 일률적으로 의무 적용하는 것이 아니라 업종별 적용 희망업체의 신청에 따라 시범사업을 실시하고, 이들 적용업체에 대하여 우대조치를 마련함으로써 업체의 자발적인 적용을 유도하는 자율적인 지정제도의 형태로 동 제도를 도입하고 있다. 국제적으로 이미 그 효율성이 검증되고 있는 위생관리제도의 강제적인 시행을 지금까지 정부에서 유보하고 있는 것은 식품산업계에서의 준비 부족이 가장 큰 원인이다. 그러나 머지 않은 장래에 모든 식품 위생관리에 이 제도가 의무적으로 적용될 것으로 생각된다.

우리 나라의 경우 식품 산업계에서는 실무적 차원의 HACCP 제도의 확립과 시행에 상당한 어려움을 겪고 있는 것이 사실이며, 특히 경영 규모가 그리 크지 않은 수산가공업계에서는 더욱 많은 어려움이 있는 것으로 파악되고 있다.

우리 나라의 수산물에 대한 HACCP 제도 시행 현황을 살펴보면 다음과 같다. 우선 보건복지부에서는 「식품위생법」 제32조의 제2항에 HACCP 제도 실시를 위한 규정을 명문화하고, 「식품위해요소중점관리기준」(보건복지부고시, 1996-75호, 1996년 12월 3일)을 고시하였다. 이후 해양수산부에서는 수산식품에 대한 HACCP 제도 도입 대책으로 식품위생법에 수산식품 가공시설에 대한 HACCP 관리기준을 조기에 규정토록 보건복지부에 협조를 요청하였다. 이에 따라 수산식품과 어육 연제품 등에 동 제도를 단계적으로 실시해오고 있다.

현재 HACCP 제도를 실시하고 있는 수산식품 제조가공업체는 <표 1-3-1>과 같이 6개 업체이고, 주로 해당 분야의 시설, 자금 등에 있어 여타 기업에 비해 우위에 있는 상대적으로 규모가 큰 기업이다. 이와 같은 업체뿐만 아니라 여타의 중소제조업체까지 HACCP를 확대하기 위해서는 HACCP 도입에 따른 비용부담을 상쇄할 수 정도까지 유인(Incentive)과 편익이 발생되어야 할 것이다. 즉, 현재 자율적으로 HACCP를 도입·시행하고 있는 기업의 입장에서 HACCP 도입에 따른 편익이 비용보다 크지 않을 경우, 자율적인 도입 및 적용시스템을 지속하기에는 많은 어려움이 따를 것이다.

그러나 수산업계에서의 HACCP 제도는 이미 규정 도입 이전부터 그리 생소한 개념은 아니었다. 즉, 냉동 패류 가공품 수출을 위하여 1972년 체결한 「한·미 패류 위생협정」, 1995년 체결한 「한·EU 수산물 수출입에 관한 특정 조건」 그리고 1998년 생식용 생굴 수출을 위하여 일본과 체결한 위생협정 등에서 가공품의 위생관리를 위하여 적용하고 있는 허가 해역에서의 원료 생산과 인가된 가공 시설에서의 가공 및 정부

당국에 의한 정기적인 위생 점검 등과 같은 개념의 위생관리 방식이 HACCP 제도 시행의 예라 할 수 있다.

〈표 1-3-1〉 HACCP 적용 수산식품 제조가공업체 현황

업 소 명	소 재 지	업 종	지정일자
해진물상(주)	부산광역시 강서구 송정동 1650-1	냉동수산식품	1998.05.22.
대림수산(주) 안산공장	경기도 안산시 신길동 1060	어육가공품(계맛살)	1999.04.06.
대림수산(주) 부산공장	부산 서구 남부민동 692-13	어육가공품냉동수산식품 냉동식품	2001.03.29.
(주)동원산업 성남공장	경기도 성남시 중원구 상대원동 5443-1	어육제품 (계맛살류)	2000.01.29.
(주)동원산업F&B 성남공장	경기 성남시 중원구 상대원동 5443-1	어묵류	2001.06.18.
F&F 주식회사	부산 강서구 송정동 1644-8	냉동수산식품 (냉동전비가열식품)	2001.06.18.
(주)동원F&B 창원공장	경남 창원시 대원동 91-1	수산물기름담금통조림 (동원참치살코기캔)	2002.01.21.
수협중앙회	서울 강서구 외발산동 424	냉동수산식품 (냉동어류 및 연체류)	2002.12.16.
(주)태영씨앤디	인천 남동구 고잔동 308-6	냉동수산식품 (냉동어류 및 연체류)	2003.01.20.

자료 : <http://www.kfda.go.kr>

우선 수출수산물의 검사제도를 살펴보면, 국제적 검사 여건 변화에 능동적으로 대처하기 위하여 1999년 9월 「수산물검사법」을 전면 개정하는 등 검사법령을 일원화하였다. 이에 따라 외국과의 협약 이행에 필요한 수출수산물 검사를 위한 생산·가공시설의 등록관리 근거 등이 신설되었고, 「수산업법」에 의한 이식·관상용 수산물의 검사 및 수출용패류 생산해역의 지정관리 등에 관한 조항이 신설되었으며, 지정해역 및 가공공장의 위생관리기준이 구체화되었다.

수출수산물의 검사방법에 있어서도 「수산물검사법」에 의거 HACCP 이행의 선행조건으로서 가공시설의 위생관리에 대한 사전 조사·점검제를 실시하며, HACCP Plan 및 이행여부를 확인·점검하고, HACCP 이행증명서 등 위생증명서 교부제 등을 실시하고 있다. 또한 제품의 검사기준에 수입국에서 요구하는 위해항목을 포함하도록 하고 있으며, 제조·가공과정 중 위해요소(패류독소, 식중독균, 바이러스, 중금속 등)에 대한 모니터링 검사제를 실시하고 있다.

수입수산물의 경우, 원료 및 단순가공 수산물의 검사는 국립수산물검사소에서, 조미·통조림 등 고차가공 수산물의 검사는 식품의약품안전청에서 담당하고 있다. 검사 방법으로는 수입신고서류 검토로 적·부를 판정하는 서류검사, 성상, 냄새 및 정밀검

사 이력 등을 참작하여 적·부를 판정하는 관능검사, 물리·화학·미생물학적 방법으로 적·부를 판정하는 정밀검사 및 무작위표본검사 등이 있다. 검사기준은 「식품위생법」 제16조 및 동법 시행규칙 제11조에서 정한 기준 및 규격을 적용하고 있다.

HACCP제도의 특징은 식품의 안전성을 확보하기 위하여 최종식품의 검사로 식품 안전성을 확보하는 것이 아니라, 종래와는 다르게 공정관리로 식품위해를 최소화하려는 사전예방시스템으로서의 성격을 가진다는 점이다. 즉, 중요한 공정의 관리상황을 지속적으로 모니터링하여 생물학적, 화학적, 물리적인 위해의 발생을 미연에 방지함으로써, 안전성을 보증할 수 없는 제품이 유통과정에 들어가는 것을 차단할 수 있는 제도이다. 식품을 수출하는 업체 특히 수산물 수출에 있어서는 상대 국가에서 HACCP 인증서를 요구하기 때문에 HACCP 제도에 관한 관심이 고조되고 있는 실정이다.

2. 여건변화

수산물을 포함하는 식품안전성 문제는 전 세계적인 관심사이며, 향후 국제무역에 있어 핵심적인 이슈가 될 것이다. 향후 각국 정부는 SPS협정¹³⁾의 이행과 관련하여 더 많은 경험을 축적하고자 함과 동시에 이 협정과 관련한 다양한 분쟁의 해결에 따라 협정이 지속적으로 개선될 것으로 예상되고 있다.

또한 수산물 시장의 자유화에 따라 세계의 수산물 교역은 크게 증가할 것으로 예상되고 있는 가운데, 세계 각국은 수산물 수출경쟁력을 확보하고 동시에 자국 국민에게 건강과 안전한 식생활을 제공하기 위해 HACCP, Traceability system 등 새로운 위생관리제도를 도입하는 추세이다. 이것이 향후 비관세 장벽으로의 활용될 가능성도 매우 클 것이다.

또한 환경 내에 방출된 환경호르몬에 의한 수산생물의 영향이나 수산물을 통한 식품오염의 우려가 미국, 일본, EU 등의 선진국에서 계속적으로 지적되고 있다. 특히 WTO체제하의 수산물 무역의 자유화, 개방화가 급격하게 추진되고 있는 상황에서 수산식품의 안전성 확보문제는 세계 각국의 긴급한 정책과제로 되고 있다. 국내생산 정체에 따라 향후 수입수산물에 의해 국내수급을 충당할 수밖에 없는 우리 나라도 수산식품의 안전성 확보 및 위생관리를 위해 기존의 수산식품 위생관리제도를 근본적으로 재검토해야 할 시점이다. 안전한 식량의 안정적인 공급, 생태계의 보전, 수산업의 진흥 등

13) Sanitary and Phytosanitary Agreement(동식물 위생검역협정)

- GATT의 일반적 예외규정의 하나로서 제20조(B)항을 의미하는 것으로서, 인간 및 동·식물의 생명 또는 건강의 보호를 위하여 필요한 국경조치를 실시할 수 있도록 허용하고 있음.
- WTO체제에는 SPS 협정이 별도로 체결되어 있으며, 위생검역과 관련한 논의가 SPS 위원회에서 연간 3~4차례 이루어지고 있음.

의 관점에서 식품안전성 문제는 결코 간과할 수 없는 중요한 정책과제가 될 것으로 예상되고 있다.

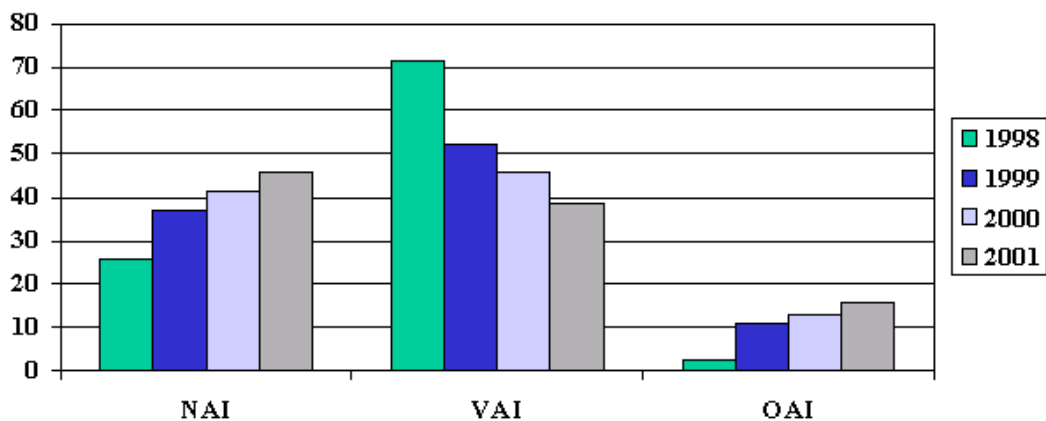
3. 외국사례(미국)

가. 미국 내 산업의 HACCP 이행상황

다음의 [그림 1-3-1] 은 1998년에서 2001년 동안 FDA(Food and Drug Administration : 미국식품의약청)가 미국 내 수산물 관련 업체를 대상으로 조사한 결과를 세 가지 형태로 구분한 것이다.

이러한 세 가지의 분류에는 아무런 위반사항이 없는 무조치업체(NAI : No Action Indicated), 위반사항이 발견되었으나 적시에 자발적으로 이를 보완하여 법적 규제조치(행정조치 포함)가 필요 없는 업체(VAI : Voluntary Action Indicated), 위반사항에 대하여 법적 조치 및 행정조치가 행하여진 업체(OAI : Official Action Indicated)로 구분된다. HACCP 프로그램에 있어서, OAI로 분류된 업체에 대하여는 FDA가 위반사항을 조사하여 규제업체로, NAI와 VAI는 수행업체(In Compliance)로 분류하여 관리하고 있다.

[그림 1-3-1] 수산물 관련 HACCP 이행 추세(NAI, VAI, OAI 분류)



자료 : <http://www.cfsan.fda.gov/~comm/seaeval2.html>, FDA's Evaluation of the Seafood HACCP Program For Fiscal Years 2000/2001.

1998년에서 2001년까지의 기간동안, VAI는 매년 감소하는 추세이나 NAI와 OAI는 다소 증가하는 경향을 보이고 있다. 한편, 1998년에는 VAI, NAI, OAI 순으로 업체수가 많았으나, 최근 2001년에는 VAI보다 NAI업체가 더욱 많아졌음을 알 수 있다. 전

반적으로 수행업체로 분류된 NAI와 VAI의 비율이 전체 조사업체의 약 85%를 차지하고 있는 것으로 조사되었다.

나. 수산부문(어류)

〈표 1-3-2〉는 수산부문별 식품안전 위해요소별 HACCP 조사 결과를 보여주고 있다. 특히, 1998년과 1999년의 2년에 걸쳐 HACCP 수행의 지체를 보여 지적된 산업부문에서는, 2000년도에 교육과 감시강화를 한 결과 2000년도와 2001년도에 상당한 이행증진이 나타나고 있다.

FDA는 조리되었거나 인스턴트화 된 수산식품과 훈제수산식품에 대한 병원균과 고등어류의 히스타민에 대한 통제를 강화하고 있다.

이러한 조치들은 문제발생 영역에 대한 규제적 감시의 중점화와 다양한 산업교육의 주도를 포함한다. 그 결과 HACCP이행에 있어 상당한 진전을 이룰 수 있었다. 그 일례로, HACCP 프로그램의 수행에 있어 조리되었거나 인스턴트화 되었거나 훈제된 수산물의 가공에 있어서의 병원균에 대한 통제와 고등어류의 가공에서의 히스타민에 대한 통제를 들 수 있다.

이러한 진척에도 불구하고, 고등어류의 가공분야에서의 HACCP 이행성공률은 전체 수산업부문에서 가장 낮은 수준에 머무르고 있다. 이러한 현상은 가공되기 전인 어획 이후의 보관단계에서 보관용기에 의해 히스타민이 생성될 수 있는데, 이에 대한 적절한 통제 혹은 검사과정에서의 미비함 때문이다. 당국은 지속적으로 상당한 규제조치와 교육프로그램을 고등어류의 전체 가공과정에 대하여 직접적으로 실행함으로써 상기의 문제들을 개선하고 있다.

또한, 훈제물고기의 가공분야도 수산식품 중에서 가장 낮은 HACCP의 이행성공률을 보이고 있다. 이는 클로스트리디움(clostridium)류의 세균인 바툴리눔(botulinum) 위해요소에 대한 통제가 여전히 수산식품 관련 HACCP 프로그램의 수행에 있어 가장 복잡하고 논쟁의 여지가 많은 부분으로 남아있음에 기인하는 것 같다.

전반적으로는 HACCP 프로그램의 이행이 성공적이나, 최근에 HACCP 프로그램의 이행과 관련하여 보고되는 문제점으로 크게 두 가지 정도가 있다.

즉, HACCP 이행에 대한 감시문제, 훈제수산물의 가공처리상의 병원균 및 양식업자의 양식용 약물통제에 대한 감시기록의 유지 문제가 그것이다. 이러한 현상은 조사관점이 HACCP에 의한 조사에서 본 프로그램의 이행에 대한 평가로 전환된 것에서 그 설명을 찾을 수 있을 지도 모른다. 이처럼 이런 경향이 상황을 더욱 악화시킨다기보다는 오히려 감시감독을 더욱 강화해야 함을 나타낸다고 할 수 있다.

〈표 1-3-2〉 주요 위해요소별 조사업체기준 미국 내 산업의 HACCP 이행 실태

구 분 (위해요소/업체유형)		위해분석적정성				CCP적정성				CL적정성			
		98	99	00	01	98	99	00	01	98	99	00	01
Pathogens	일반요리	75	80	88	90	nd	83	83	87	72	90	77	83
	훈제	74	83	84	83	nd	81	80	84	62	54	70	71
	염수장	70	73	80	86	nd	82	84	92	73	64	80	86
	건어	72	75	91	96	nd	89	81	96	72	67	86	83
	양식 등	92	88	88	93	nd	89	81	88	80	79	81	85
Parasites	염수장	77	100	96	99	nd	100	98	99	90	98	98	98
	Nonscombroid	90	99	99	96	nd	100	100	97	93	100	100	97
Ciguatera	Nonscombroid	97	97	98	100	nd	99	98	100	96	98	98	99
Histamine	Scombroid	68	89	94	95	nd	90	84	87	60	73	73	77
Environmental chemicals	수족관어류	78	91	91	97	nd	96	91	94	90	92	91	92
	갑각류	96	99	100	99	nd	99	100	99	95	98	100	99
	Nonscombroid	91	95	98	95	nd	98	98	98	93	96	98	94
Aquacultured drugs	수족관어류	67	93	93	92	nd	96	93	88	86	89	91	84
Food additives	갑각류	93	9	99	98	nd	96	98	98	89	89	97	98
Physical hazards	혼합	93	94	96	96	nd	94	96	95	90	90	93	98
	양식	89	97	97	96	nd	97	97	97	94	98	97	97
Pathogens	일반요리	70	75	81	84	81	87	87	90	7	75	79	77
	훈제	67	69	75	84	72	75	88	81	73	74	73	69
	염수장	67	79	78	80	73	88	90	86	80	85	84	94
	건어	78	62	686	100	83	83	81	87	72	79	76	70
	양식 등	79	81	75	84	80	87	89	92	83	81	79	88
Parasites	염수장	97	98	98	98	97	100	98	99	93	98	98	98
	Nonscombroid	94	99	100	95	94	99	100	96	96	99	100	96
Ciguatera	Nonscombroid	95	98	98	99	96	98	98	100	95	98	98	99
Histamine	Scombroid	65	78	77	79	72	82	87	88	69	76	72	71
Environmental chemicals	수족관어류	84	91	93	94	92	91	98	94	86	98	82	90
	갑각류	91	98	99	98	95	99	100	99	92	96	98	98
	Nonscombroid	96	95	98	94	96	97	100	98	96	95	98	94
Aquacultured drugs	수족관어류	82	93	96	88	90	91	98	96	78	96	84	92
Food additives	갑각류	85	96	96	97	90	97	98	98	84	99	91	93
Physical hazards	혼합	97	96	95	98	100	96	96	99	93	96	95	99
	양식	93	95	96	95	90	96	98	97	95	96	97	95
Pathogens	일반요리	78	68	71	72	81	86	93	88	76	90	86	93
	훈제	70	66	64	62	84	84	83	83	70	90	91	92
	염수장	77	67	70	92	80	91	92	98	72	92	84	98
	건어	67	71	76	78	72	87	91	87	72	92	95	100
	양식 등	80	81	77	82	78	92	94	92	76	92	97	95

〈표 1-3-2〉 계 속

구분 (위해요소/업체유형)	감시기록적정성				CA수행적정성				CA기록적정성				
	98	99	00	01	98	99	00	01	98	99	00	01	
Parasites	염수장	93	96	98	98	97	98	100	99	87	100	100	99
	Nonscombroid	92	99	100	96	99	99	100	99	92	100	100	98
Ciguatera	Nonscombroid	92	97	98	98	98	100	100	100	93	99	100	100
Histamine	Scombroid	67	68	64	65	79	84	92	91	32	84	93	96
Environmental chemicals	수족관어류	96	89	80	82	94	98	91	100	88	98	98	100
	갑각류	93	95	98	98	97	99	100	99	93	99	99	99
	Nonscombroid	92	92	96	92	97	95	99	98	89	94	100	97
Aquacul- tured drugs	수족관어류	90	87	87	84	88	98	93	100	82	96	98	100
Food additives	갑각류	82	86	85	90	91	95	99	98	87	93	99	99
Physical hazards	혼합	90	92	95	99	100	98	99	99	90	98	100	100
	양식	92	93	96	94	94	98	100	100	87	87	99	98

자료 : <http://www.cfsan.fda.gov/~comm/seaeval2.html>, FDA's Evaluation of the Seafood HACCP Program For Fiscal Years 2000/2001.

다. 패류 부문

연체동물과인 패류에 대하여는 국가패류위생프로그램(NSSP : National Shellfish Sanitation Program)에 따라 그 처리공정을 조사하고 관리한다. 따라서 FDA의 수산물 HACCP의 조사 통계에는 그 결과가 포함되지 않는다.

NSSP는 연방/주정부의 패류에 대한 규제의 협력적 합의사항으로 이에 따라 정부규제 당국(주정부)은 패류의 가공절차에 대한 조사를 실행하고, FDA는 각 주정부의 규제프로그램을 감사하고 있다. FDA는 이러한 감사의 일환으로 매년 패류 전문가를 동반하여 감사를 하고 있다.

〈표 1-3-3〉 미국내 연체동물과 패류관련 업체의 HACCP 주요요소별 이행상황 (HACCP 예방통제 및 규제규정 적용)

HACCP(위생)규정	패류		요리용 수산물*(2001)	고등어류 (2001)
	1999	2001		
위해요소 정의의 적정성	85	96	90	95
주요통제점의 적정성	79	96	87	87
임계치의 적정성	75	92	83	77
감시절차의 적정성	84	81	84	79
HACCP절차의 이행성	70	79	77	71
HACCP 감시기록의 적정성	60	90	72	65
개선조치의 적정성	93	84	88	91

자료 : <http://www.cfsan.fda.gov/~comm/seaeval2.html>, FDA's Evaluation of the Seafood HACCP Program For Fiscal Years 2000/2001.

주 : 총 조사업체(2001년기준 225개)

〈표 1-3-3〉은 1999년과 2001년의 NSSP 규정에 따라 수행된 조사결과이다. 특히 2001년의 경우에는 패류와 비슷한 수준의 식품안전에 대한 위험도를 가진 다른 두 개의 산업, 즉, 조리용 수산물 부문(the cooked ready-to-eat segment)과 훈제수산식품 부문과 비교·분석하였다.

전체적으로 패류 가공업자들이 이와 유사한 수준(높은 위험성을 가지고 있는 산업들)인 조리용 수산부문이나 훈제수산식품 부문에 비하여 HACCP 프로그램의 이행 및 개발에 있어 앞서가고 있는 것으로 조사되었다. 또한 1999년에 비해 2001년의 경우 패류에 대한 HACCP 규정의 주요 7개 적정성 항목 중에서 5개 부문(위해요소 정의/주요통제점/임계치/HACCP절차의 이행성)에서는 상당한 진전이 있었다. 그러나 감시절차 및 개선조치의 적정성 항목에서는 다소 그 이행실적이 퇴보하고 있음을 알 수 있다. 한편, HACCP의 7개 주요항목 중 개선조치와 관련하여서는 상기에서 비교된 다른 부문에 비해 그 이행실적이 다소 약화¹⁴⁾되었는데, 이에 대한 원인은 아직 명확히 규명되지 않고 있다.

패류 부문에 있어서의 이러한 전반적 진보는 패류 가공업자들이 의무적으로 이행하여야 하는 NSSP규정의 상세성과 규범성으로 설명될 수 있다. 특히, NSSP의 예시적 강제규정을 통하여 패류 가공업자에게 의무적 임계치와 같은 많은 HACCP 프로그램의 요소를 제공하고 있다. 또한, 매년 2회에서 4회 정도 주정부의 패류 통제기구에 의해 패류 가공업자들을 감시감독하고 있다는 사실을 주목할 만하다. 이러한 고강도의 규제조치로 인하여 패류 부문에 있어서의 HACCP의 이행실적이 더욱 높게 나타나게 하는 것으로 분석되고 있다.

라. 외국 부문(미국으로의 수출업체 위주)

FDA의 수산식품 HACCP 프로그램은 미국산 수산물은 물론 수입품에도 적용된다. 미국 내에서 소비되는 수산물의 대부분은 수입수산물이다. 미국은 159개국으로부터 수산물을 수입하고 있으며, 이들 국가 중 일부국가들은 상당수준의 진보된 위생관리 시스템을 보유하고 있다. 그러나 대부분의 나머지 국가들은 그렇지 못한 것으로 판단되고 있다.

현재, 약 3만여 가공업체가 미국으로 수산물을 수출하는 것으로 추정하고 있다. 이러한 업체들에 대해, FDA에서는 미국으로 수입되는 수산물에 대하여 통관검사(통관 전 검사로서 임의 표본추출에 의한 물리적 검사를 수행)를 진통적으로 실시하였다. 이 검사는 통관을 기다리고 있는 수산물이 미국의 법률에서 규정하는 표준에 위배되는 물질을 함유하고 있는지의 여부를 1차적으로 검사하게 된다.

14) 약 9%의 이행성이 감소되었음.

이러한 검사에서는 특정 제품이 수출국(미국으로의 수출국)의 HACCP 형태의 예방적 통제시스템 하에서 가공되었는지의 여부를 반드시 나타내어야 하는 것은 아니다. 미국의 법률규정에 위배되는 제품이라 해서 전적으로 완전한 HACCP 시스템에 의해 가공되지 않았다고 추론할 수는 있지만, 해당국가의 HACCP 프로그램의 결함의 여부에 대하여는 더욱 많은 정보가 필요할 것이다.

이러한 관점에서 FDA는 통관검사에 있어 항구검사라는 새로운 전략을 개발하였다. 첫 번째 전략으로서, 미국으로 수출하는 수출업자는 미국의 HACCP 프로그램의 규제사항에 따라 해당 제품이 가공되었다는 것을 입증하는 절차로서, 미국에서 요구하는 수산물 HACCP 규정 사항에 대한 기록을 제출하여야 한다. 즉, 수출국(미국으로의 수출국) 가공업자의 제품에 대한 HACCP 계획 및 기록과 같은 HACCP 수행실적의 사본을 제출하도록 하고 있다.

비록 이러한 확인 절차를 위한 요구사항이 생소했지만, FDA는 모든 이해관계자들이 이를 완전히 이해하고 수행하는 데에는 그리 긴 시간이 필요하지 않을 것으로 보고 있다. 한편, 현재 FDA는 미국으로의 수출국에 대하여 이들 국가의 수산물 가공산업의 현장에서조차도 미국의 확인절차를 위한 요구사항에 적합하게 이행되는지를 조사하고 있는 실정이다.

다음 전략으로 FDA가 직접 외국의 강제적 규제적 조사에 동행하는 것이다. 지금까지 이러한 전략에 기초한 조사참여는 미국으로 수출하는 국가 중 개발도상국에 집중되어 있었다. 이는 미국이 요구하는 확인절차과정에서 수출 대상품에 대한 HACCP의 이행 실적관련 자료의 제출이 선진국에 비하여 개발도상국들이 미미하거나 이를 꺼리고 있기 때문이다. 그러나 수산식품에 대한 진보된 규제시스템을 소유한 국가들은 일반적으로 HACCP 프로그램을 잘 수행하고 있다.

이러한 이유로 인하여 개발도상국에 대하여 FDA가 동행하여 수산물을 감시하는데, 그 활동의 주요 목적은 해당 산업 및 규제당국에 대한 교육이다. 2000년과 2001년의 경우, FDA는 미국에 수산물을 수출하고 있는 주요국(각각 9개와 10개 국가)에 감시단을 파견하였다. 이는 1999년의 4개국에 비하여 상당히 증가한 수치이다.

외국에 감시단을 파견하는 원인은 주로 3가지로 요약할 수 있다. 첫째, 미국의 HACCP 요구사항에 대한 외국업체(미국으로의 수출업체)의 이행여부에 대한 감시감독에 FDA가 직접 관여하고자 하며, 둘째 그 국가의 합법적 감시당국 및 산업과의 관계를 발전시키고자 함이며, 마지막으로 해당국가 정부 및 산업에 미국 HACCP 규정을 교육시킴과 동시에 이에 대한 훈련을 시키기 위함이다.

〈표 1-3-4〉 HACCP 요소별 대미 수출업체들의 HACCP 및 규제규정에 의한 위생예방관리

강제적 HACCP/위생규정		1999(%)	2000(%)	2001(%)
1	HACCP 실행업체	100	87	86
	(1) HACCP 불필요	0	13	16
	(2) HACCP 제공업체	100	93	98
2	위해분석의 적정성	50	61	55
	(1) 주요관리점의 적정성	50	70	80
	(2) 한계기준설정의 적정성	53	66	61
	(3) 모니터링 절차의 적정성	36	68	65
	(4) 개선조치의 적정성	47	96	94
	(5) 모니터링절차 이행 수행	39	79	72
	(6) 모니터링 기록의 적정성	nd	90	91
	(7) 개선조치 이행의 적정성	nd	82	94
	(8) 개선조치 이행 기록의 적정성	nd	92	97
(9) 교육훈련 필요	100	100	95	

자료 : <http://www.cfsan.fda.gov/~comm/ seaeval2.html>, FDA's Evaluation of the Seafood HACCP Program For Fiscal Years 2000/2001. 미국 FDA(2001)

주 : 총 조사업체 수(19개국, 174개 업체)

〈표 1-3-4〉는 미국으로 수출하는 업체들에 대한 HACCP 위생 규정의 세부요소별 이행실적을 나타내고 있다. 조사기간은 1999년에서 2001년까지 3년으로 2001년의 경우, 총 19개국 174개 업체를 FDA의 외국 파견단을 통하여 조사하였다.

전반적으로 미국으로 수출하는 업체들이 미국내 수산물 가공업체들의 이행실적에 비하여 다소 뒤쳐지는 것을 알 수 있는데, 이러한 이유를 미국의 입장에 보면 다음과 같다. 첫째, 개발도상국에서는 미국에서 요구하는 HACCP 규정들을 훈련 및 안내할 수 있는 정보의 획득이 어렵다는 것이다. 둘째, 개발도상국의 가공업자들은 해당 정부로부터의 HACCP 프로그램을 통한 규제 자체를 꺼리기 때문이다. 셋째, 외국 정부에서 자국의 업체들에게 요구하는 위생관련 요구사항이 FDA의 HACCP 프로그램에 부합하지 않기 때문이라고 보고 있다.

따라서, 이러한 문제점을 극복하기 위한 차원에서 상기의 FDA의 두 번째 전략인 외국업체 감시프로그램은 물론 외국정부와 공조 하에 그들의 이해와 능력을 향상시키는 전략은 계속되어야 한다는 논리를 가지고 있다.

한편, FDA는 이러한 HACCP가 수산업체에 대한 규제적 통제수단이 아니라 규칙적이고 지속적인 위생관리의 안전성에 대한 보완장치라는 것이다. 이러한 견지에서 미국으로 수출하는 국가(특히, 개발도상국)의 가공업자들은 미국에 요구하는 HACCP 규정사항을 이해하고 이를 이행하여야 한다고 주장하고 있다.

상기에서 언급하였듯이, 미국으로 수산물을 수출하는 업체는 미국의 HACCP 규정

에 따라 수출품(수산물)이 인정 가능한 HACCP 시스템에 의하여 가공되었다는 것을 증명하는 절차를 거쳐야 한다. 즉, 수출업자는 제품명세서와 함께 해당 제품이 HACCP 통제 하에 가공되었다는 것을 증명하는 확인절차로서 문서로 된 보증서를 제출하여야 한다. 이렇게 제출된 자료는 FDA에서 데이터베이스화하여 FDA의 임의적 감시의 경우에 활용하게 된다.

FDA는 자료수집 차원에서 1998년과 2001년까지의 수출업체들을 대상으로 HACCP 규정에 따라 통관 시 확인절차를 위한 이행상황의 현황을 조사하였는데, 그 결과는 아래의 <표 1-3-5>와 같다.

<표 1-3-5> 수출업체들의 수출통관 시 HACCP 규정 요구 이행상황

요 구 사 항		1998(%)	1999(%)	2000(%)	2001(%)
문서화된 제품보증서 제시(%) (적합한 및 제품보증서 제시)		34 (74)	35 (77)	47 (87)	52 (96)
적합한 확인절차	총조사업체	50	48	55	58
	고등어류	44	36	42	60
	훈제류	29	50	33	50
	일반요리용*	57	50	40	55

자료 : <http://www.cfsan.fda.gov/~comm/ seaeval2.html>, FDA's Evaluation of the Seafood HACCP Program For Fiscal Years 2000/2001.

주 : ()는 문서화된 제품보증서를 제시한 업체 중에서 HACCP 규정에 적합한 비율을 의미함.

전체적으로는 각 연도별 전체 조사 수출업체들 중 문서화된 제품보증서 제시 및 적합한 확인절차의 요구를 이행한 업체는 약 50%정도(제품보증서는 약 25%수준)로 HACCP 규정에 부합하는 업체는 매년 다소 향상되는 경향을 보이고 있다. 이를 구체적으로 보면, 먼저 문서화된 제품보증서 제시의 경우 총 조사업체 중 이를 제출한 업체는 약 50%이나, 이 중에서 HACCP 규정에 적합한 경우는 제출된 제품보증서의 약 25%정도인 것으로 조사되었다. 다음으로 적합한 확인절차의 경우는 총 조사업체의 약 50%를 다소 상회하는 수준이었다. 이를 고등어류/훈제류/일반요리용을 구분하여 2001년을 기준으로 보면, 고등어류(60%)/일반요리용(55%)/훈제류(50%) 순으로 조사되었다.

한편, FDA에서는 이처럼 수출업자들의 이행성이 다소 떨어지는 현상을 개선하는데 가장 중요한 것은 수출업자들에게 책임감에 대해 교육시키고 동시에 이러한 책임을 성실히 수행하여야 함을 각인시키는 것으로 보고 있다. 이를 달성하기 위하여 2001년에 FDA와 국립수산협회(National Fisheries Institute)가 공동으로 미국의 4대 주요항구에서 수출업자(미국으로의 수출업자)를 대상으로 하는 HACCP 워크숍을 개최한 바 있다.

4. 정책의 기본방향

HACCP 도입 및 수산물 안전성 확보에 관한 정책은 크게 두 가지 부분으로 나뉘어 진행된다. 우선 국가간 위생협정 이행관리 및 지원에 관한 부분이 있으며, 다음이 HACCP의 조기정착을 위한 지원사업이다. 이러한 HACCP의 적용은 수산물 안전 확보로 국민보건 향상 및 어업인 소득증대에 기여하고, 외국과의 위생협정을 철저히 이행하여 사전 안전성 확보 및 경쟁력을 제고시킬 수 있으며, 전문검사인력 및 분석장비 확충으로 선진검사행정을 구현하는 것을 목표로 한다.

우리 나라는 2001년 9월 「농수산물품질관리법」에서 분리하여 수산물만을 대상으로 하는 「수산물품질관리법」을 제정하였으며, 이 법에 수산물 HACCP 도입·적용에 대한 근거법을 마련하였다. 2002년 3월에는 수출 수산물 가공공장 HACCP 기준고시 및 이행시설 등록제도를 통하여 수출 수산물에 대한 HACCP 적용을 관리하고 있다. 이것을 국내 유통분야에까지 확대한다면 국내산 수산물뿐만 아니라 수입 수산물에 대한 HACCP 적용도 가능하게 된다.

5. 세부추진방안

국가간(양자간 또는 다자간) 수산물 위생협정 이행지원 사업을 통해 당사국간 HACCP 기준을 통일하는 작업과 당사국간의 HACCP 실행 내용에 대해 상호인정하며, 수출입 및 해당국 내 유통 시 이에 대해 효력을 상호 인정하여 국내 유통 수산식품에 관한 안전성과 상호 수출 증진에 관한 부분을 담보해야 한다.

한국은 중국과 한·중위생관리약정을 2001년 4월에 체결하였고, 양국 수산당국간 협의체제 구축과 함께 등록공장 현지위생점검을 실시하고 있다. 또 냉동패류 대미수출 지원을 위한 지정해역 지정(6개) 및 가공공장에 대한 등록관리(5개)를 실행하고 있으며, EU의 위생조건 이행을 위한 가공시설에 대한 등록관리(199개소)를 하고 있다. 동남아산 수산물의 안전성 확보를 위한 협력강화를 위한 포석으로 한·베트남 수출입 수산물 위생관리에 관한 약정을 체결(2000년 7월)하여 이행하고 있다.

또한 국내생산, 수출 및 수입비중이 큰 품목을 중심으로 HACCP 조기정착을 위한 표준모델 개발·보급과 함께 적용 기업에 대한 편의를 제공함으로써 HACCP 제도의 조기 정착을 위한 환경조성에 만전을 기해야 할 것이다.

가. 수산물의 품목별·업종별 HACCP 개발·확산

HACCP의 적용이 수산식품의 안전성 확보에 크게 기여할 수 있지만, 이에 대한 모델의 개발이 수산업체 내에서 이루어지기는 현실적으로 힘들다고 볼 수 있다. 따라서

국립수산물검사원, 해양수산물개발원을 비롯한 수산 관련 연구기관에서 국제기준과 우리나라 실정에 맞는 품목별·업종별 HACCP의 개발과 확산에 역량을 집중시켜야 할 것이다.

나. 수출 수산물 위생협정 이행관리

한국은 미국, EU 등과 수출 수산물에 대한 위생협정을 체결하여 수산물의 당해 지역 수출에 적용하고 있다. 지정해역 관리와 수출수산물 가공공장 등록 및 위생관리 지도 등 「한·미 패류위생협정」(1972년) 및 양해각서 체결(1998년 10월)사항의 이행에 관한 지원을 지속적으로 실시하고, EU와 체결한 「한국산 수산물 및 패류 수입특정조건」(95/453/EEC, 95/454/EC)에 따라 EU의 위생조건 이행을 위한 가공시설 등록관리(199개소)를 철저히 실시해야 한다.

다. 한·중 위생협정 이행관리 및 수입 대상국 가공공장 및 해역관리

최근 중국으로부터 수산물 수입이 급증하고 있지만, 납뽀개 사건 등 위생관련사고로 인해 수입수산물에 관한 위생관리의 중요성이 더욱 부각되고 있다. 따라서 「한·중위생관리약정」의 철저한 이행으로 중국산 수산물의 국내 유통에 있어서 안전성을 확보해야 한다. 특히 중국으로부터의 수산물 수입이 최근 급증하고 있고, 위생관련사고 또한 그 빈도가 높아지고 있으므로 이에 관한 철저한 관리가 절실한 시점이다. 이를 위해 양국 수산당국간 협의체제 구축과 등록공장 현지위생점검을 지속적이고 다빈도로 실시해야 할 것이다.

한편 수입물량이 증가하는 것은 결국 위생관리에 더 많은 공백이 발생할 가능성을 암시한다. 수입물량의 증가는 대부분 수입 수산물의 저가(低價)정도에 비례하고 저가의 정도는 대개 수산업의 발전보다는 저임금에 의존한다. 따라서 신규 수입선의 물량 급증은 그만큼 취약한 위생상태를 대변하는 것을 의미하는 것이다. 이에 따라서 주요 수입국가 및 위생관리 취약국가의 가공공장에 대한 국내등록제 확대 등으로 등록공장 현지 위생점검을 강화해야 한다.

라. 선진 검사행정 구현을 위한 전문인력 및 장비 확충사업

HACCP의 확대를 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 첨단분석장비 및 특수분야 전문인력의 보강과 더불어 조직의 전문화로 선진국 수준의 위생관리 전문기관으로 발돋움할 수 있는 기반을 구축해야 한다.

이에 따라 지속적인 전문교육 실시로 수산물검사의 전문성 및 신뢰성을 확보하고, 검사분위기 쇄신을 통해 우수한 전문인력을 확충하도록 유도해야 한다.

마. 수산식품 HACCP 적용평가와 이행관리연구

우리 나라는 국제적인 추세에 부응하기 위해 1999년부터 연구용역을 통하여 수산식품분야에 HACCP 시스템의 표준모델을 단계적으로 개발하여 보급하고 있다.

그럼에도 불구하고 수산식품 안전 및 위생관리는 아직 초보단계에 머무르고 있으며, 개발된 HACCP 모델 역시 현장에 제대로 적용이 되고 있는 지, 그 적용효과는 어떠한가 등에 대해 제대로 파악되고 있지 못하는 실정이다.

이상과 같은 맥락에서 수산물 HACCP 표준모델 개발 및 보급에 병행하여, 수산식품 생산·유통·가공 현장에 적용되고 있는 HACCP의 이행실태 조사 및 도입·적용에 대한 평가를 통하여 문제점 및 과제를 도출하고, 정책의 유효성을 제고하기 위한 주기적(3년 내지는 5년 주기)인 연구가 추진되어야 할 것이다.

제4절 수산물 안전성 확보를 위한 종합관리시스템 도입

1. 현황 및 문제점

세계 수산물 시장의 자유화·개방화에 따라 세계 각국은 수산물 안전성 확보문제를 주요 정책과제로 취급하고 있다. 각국은 수산물 수출경쟁력을 확보하고, 동시에 자국 국민에게 건강과 안전한 식생활을 제공하기 위해 새로운 위생관리체도의 도입을 서두르고 있는 추세이다. 특히 WTO 체제하의 수산물 무역 자유화의 논의가 조기자유화의 실현 및 무역자유화의 확대·강화라는 방향으로 추진되고 있는 상황에서 수산식품의 안전성 확보문제는 세계 각국의 긴급한 정책과제로 대두되었다.

우리 나라에서도 수산물 안전성 확보가 주요 쟁점으로 부각되고 있다. 국내에서도 수입수산물의 급증, 수산물에 의한 식중독 사고, 비브리오균 및 패독 파동 등을 계기로 식품 안전성에 대한 소비자의 관심과 요구정도는 어느 때보다 높다. 수산물의 특성상 유통과정에서 취급 부주의로 발생하는 사례도 증가하고 있는 상태이나, 우리 나라의 수산식품에 대한 위생관리는 여전히 분산적 관리체계이며 단절적(해역 및 생산단계에서 소비단계까지 연계성이 약함)으로 종합적인 체계를 갖추고 있지 못하여 변화에 대한 대응능력이 약한 상태라는 문제가 있다.

우리 나라의 현행 수산물 위생관리체계는 지나치게 다원적이라고 볼 수 있다. 수질 환경에 있어 육상 오·폐수 관리는 환경부, 지정해역관리는 해양수산부(국립수산과학원), 생산·출하단계의 수산물 안전성 조사 및 수산물 검사 등은 해양수산부에서 관리하며, 수입단계의 수산물안전성조사 및 수산물 검사 등은 해양수산부(보건복지부에서 위임), 유통·소비단계의 위생관리는 보건복지부가 담당하고 있다. 또한 국내유통에 있어서 수거검사, 위생단속, 원산지 표시단속 등 많은 기능이 지방자치단체에 위임되어 있다.

또 수산물 위생관리는 식품위생법과 수산물품질관리법에 모두 관련되어 있으나, 식품위생법에서 규정하고 있는 식품 가운데 권한이 위임되어 있는 식품은 수입수산물 중 원어와 단순 절단·가열·숙성·건조 또는 염장한 수산동식물일 경우만 해양수산부로 권한이 위임되어 있고, 나머지는 보건복지부의 소관으로 되어 있어 권한과 책임의 관계가 모호하다.

그리고 수입수산물 위생관리에 대한 기본적 틀은 수입보다 수출이 많던 시대에 도입된 것으로, 수산물 수입이 급증하고 있는 현시점에서 위해요인을 사전 예방적 의미에서 차단하는 데에는 많은 문제점이 지적되고 있다. 현행 수입수산물 검사제도는 네거티브 시스템(Negative System)으로 지금과 같이 수입물량과 건수가 늘어난 시점에

서는 한정된 인력과 검사장비로 인해 검사의 실효성을 확보하기에는 한계¹⁵⁾가 있다.

그리고 수산물을 생산하여 소비자의 식탁에 이르기까지 수산물을 다루는 장소, 용기, 취급자 등에 대한 위생가이드라인이 필요함에도 불구하고, 이에 대한 대책이 전무하다. 생산·출하단계의 수산물 위생관리의 핵심은 1차적으로 위해요인을 차단하는 것이다. 그러나 해역, 어선, 어항, 어구, 유통관련 도구, 산지위판장, 중도매인 영업장(무점포 포함) 등에 대한 위생가이드라인이 없으며, 국내소비용 수산물에 대한 민간의 자율적인 위생관리를 유도할 수 있는 제도적 장치도 미흡한 실정이다. 또한 양식어류에 있어서 항생제 투입에 대한 규제조치 및 사후관리가 미비하며, 무투약 양식을 위한 연구 검토가 미흡하다.

생산단계를 떠난 유통단계의 위생관리의 핵심은 유통과정 중에 위해 물질과 비위생적 취급으로 인한 수산물의 안전성에 위협이 되는 요인을 최소화하여 안전한 수산물을 소비자에게 공급하는 것이라고 할 수 있다. 수단으로서는 유통단계별 종사자에 대한 위생관리교육과 시설에 대한 수시 점검 및 단속이 있다. 그러나 산지위판장·도매시장이 국내산 수산물을 육상에서 수집하여 가격을 결정하고 분산하기 위해서 일시적으로 저장 또는 보관되는 장소임에도 불구하고, 이 시설에 대한 구체적인 위생관리기준이 설정되어 있지 않은 실정이다.

생산자단체 및 자치단체가 지역의 특산물인 수산물에 대하여 안전성을 인증할 수 있는 체제가 구축되어 있지 않으며, 중도매인 영업장, 배송시설인 트럭, 기사 등에 대한 구체적인 위생기준이 설정되어 있지 않다.

소비자가 직접 수산물을 구매하는 점점단계는 수산물의 완전성, 건전성, 안전성이 최대한 확보될 수 있도록 정보가 소비자에게 제공되어야 하지만 매우 미흡한 상태이고, 도매시장에 대한 위생관리시설은 식품위생법상의 시설기준에 미흡하며, 위생관리에 대한 의식 자체가 약한 편이다. 영세 슈퍼마켓의 수산물 매장과 재래시장의 수산물 업체는 위생관리가 매우 열악하다. 따라서 수산물 안전성 확보를 위한 특별법에 의한 지속적인 지원 없이 안전성을 확보한다는 것은 매우 곤란할 것으로 예상된다.

2. 여건변화

우리 나라 소비자들이 선호하는 수산물과 관련하여 크게 변화하였다고 할 수 있는 것은, 국내생산의 급감과 수입시장의 개방으로 인한 수산물 수입이 크게 증가하였다는 것이다. 다시 말하면 우리가 하루에 세 번은 마주하고 앓는 식탁 위에 차려진 수산

15) 주문배·이형기, WTO 체제하의 수산식품 위생관리제도 개선방안, 한국해양수산개발원, 2000.12. pp.95~pp.97.

식품의 30% 이상이 수입산 수산물이라는 것이다.

매일 먹는 식품이 안전하다는 것은 인류의 생존을 보장하고 건강한 생활을 영위하기 위한 대전제이며, 소비자의 권리임과 동시에 정부 및 생산자, 유통관계자의 의무이다. 그런데 식품의 안전성 확보와 관련하여 우리의 식탁을 위태롭게 하고, 인체에 해로운 직·간접적인 위해요인들이 인간의 건강과 생명을 자주 위협에 빠뜨리곤 한다.

우리 나라도 수산물의 안전성 확보를 위하여 「식품위생법」 및 「수산물품질관리법」을 근간으로 하여 합리적인 체계를 갖추고자 하고 있으며, 국내외 여건변화에 따라 수산물의 안전기준을 개선 또는 강화하고 있다. 그런데 수산물의 안전기준이 과학적 근거에 의하여 설정되었다고 하더라도, 소비자들은 수산물의 안전에 대하여 많은 의문을 제기하고 있다.

또한 우리 나라의 수산물의 자급률 하락과 함께 세계 수산물시장의 자유화, 개방화의 확대·강화 추세에 따라 수산물의 교역은 크게 증가할 것으로 예상되고 있으며, 이에 따라 수입수산식품의 안전성 확보가 중요한 문제로 부각되고 있다. 이외에도 세계 여러 국가들은 수산물 수출경쟁력을 확보하는 동시에 자국 국민에게 건강과 안전한 식생활을 제공하기 위해 HACCP 등 새로운 위생관리제도를 도입하는 추세에 있다.

최근에는 HACCP로도 만족을 못한 많은 나라들이 유통단계별로 철저한 위생가이드라인을 설정하여 민간에게 보급하고 있으며, 또 새로운 시스템으로 Traceability System(이력추적제도)을 도입하고 있는 추세이다. 이 시스템은 각국이 도입을 추진하고 있는 HACCP에 대한 한계(단절성)를 보완하는 장치로서 기대되고 있으며, 식품산업에 대한 소비자의 신뢰회복을 위한 도구로도 기대되고 있다. 더욱 중요한 것은 일본, EU 등 우리 나라의 수산물을 많이 수입하는 국가들이 향후 이 시스템을 비관세장벽으로 활용 가능성도 있다는 것이다.

이러한 추세와 함께 EU는 2005년부터 이 시스템의 도입을 의무화하였다. 일본도 농수축산물에 이 시스템을 도입하기로 결정하고, 2002년도 말에 양식 굴과 어육제품을 비롯한 7개 식품을 대상으로 시범사업에 들어갔다. 2003년에는 수산부문에 Traceability System(이력추적제도)을 도입·촉진하기 위해 300억 원의 예산을 책정하였다.

우리 나라도 수산식품의 안전성 확보 및 위생관리정책은 안전한 식량의 안정적인 공급, 생태계의 보전, 수산업의 진흥 등의 관점에서 결코 간과할 수 없는 시급한 문제이다. 그럼에도 불구하고 지금까지 수산물의 안전문제에 대해서는 자연과학적인 연구를 중심으로 이루어져 왔다. 사회과학적 또는 정책적으로 식품의 안전이 어떻게 되어야 하는가를 검토하고자 하면, 우선 식품위생에 관련된 정보가 부족하고, 투명하지 못할 뿐만 아니라 담당자의 식품안전에 대한 인식조차 명확하지 못하는 등 복잡한 문제들의 소용돌이 속에 놓여 있다고 할 수 있다.

이와 같이 우리 나라는 수산물의 국내생산 정체에 따른 자급률의 급격한 감소추세에 따라 안전성이 확보되지 않은 수산물이 수입자유화와 함께 국내에 물밀듯이 유입되고 있어, 수산물의 품질제고 및 안전성 확보문제는 수산정책에 있어서 가장 우선적으로 고려되어야 할 문제로 대두되었다. 따라서 향후 수입수산물에 의해 국내공급의 대부분(약 50%)을 충당할 수밖에 없는 시대에 대비하여 기존의 수산식품 위생관리시설 및 시스템을 근본적으로 재검토해야 할 시점에 있다.

뿐만 아니라 소비자의 최근 구매형태를 보면, 식품의 안전성에 가장 높은 비중을 두고 있는 것으로 나타나고 있는데 비하여 생산자 및 유통인은 이에 미치지 못하고 있다. 수입업자의 경우에는 안전성보다는 가격에 우선순위를 두고 있으며, 수출국의 위생관리(대상수산물 생산지 오염도, 냉동, 냉장 시 사용하는 얼음 등의 안전성 확보)의 식은 매우 미흡하다고 할 수 있다.

3. 이론적 배경 및 사례

가. 이론적 배경

식품이란 인간이 먹기 위하여 요리하거나 또는 그대로 먹을 수 있는 모든 재료의 총칭으로 영양소를 한 가지 또는 그 이상 함유하고 유해한 물질을 함유하지 않은 천연물 또는 가공품을 말한다. 그러나 좁은 의미에서는 어느 정도의 가공공정을 거쳐 직접 먹을 수 있는 상태가 된 것을 식품이라 하고, 이에 비하여 직접 섭취할 수 없는 상태의 것을 식품재료 또는 식료품이라 한다.

식품에 대한 외국의 정의를 보면 식품이란 일반적으로 동식물로부터 추출된 물질로써, 인체의 필수적인 탄수화물, 지방, 단백질, 비타민 혹은 미네랄 등을 함유하거나 구성되었으며, 인간의 삶을 유지하고, 성장을 촉진하고, 에너지를 생산할 수 있도록 유기체에 의해 섭취되거나 흡수되는 물질¹⁶⁾로 정의하고 있다. 그리고 식품에 대한 법률적 정의는 식품위생법에 의해 규정되는데, 「식품위생법」 제2조 제1호에 의하면 “식품이라 함은 모든 음식물을 말한다. 다만 의약으로 섭취하는 것은 제외한다¹⁷⁾”고 식품의 개념을 정의하고 있다. 동 법에서 정의하고 있는 식품은 「식품위생법」에 제한된 개념이 아니고, 식품과 관련된 모든 법규에 적용될 수 있는 포괄적인 개념이다.

이와 같은 식품은 다음과 같은 특성을 가지고 있다고 할 수 있다.

첫째, 식품은 항상 변하고 있다. 식품의 재료는 생물체이고, 생산되고 유통되어 소비되기까지의 경로나 시간의 차이는 있어도 계속 변성하고 있다.

16) The American Heritage Dictionary of the English Language: Fourth Edition, 2000.

17) 「식품위생법」 제2조 제1호.

둘째, 식품은 복잡한 다(多)성분계이다. 다성분계의 작용은 단순히 구성성분의 각 작용의 총합은 아니다. 식품 중의 한 물질의 작용을 알았다 하더라도 그대로 안전성을 성급하게 논의할 수 없다.

셋째, 식품은 일단 안전하지 못하게 되면 결코 안전한 상태로 되돌릴 수 없다. 생산에서부터 소비까지의 긴 과정을 통해 오염, 농축, 변질, 혼입 등 원인이 어떤 것이든 일단 받은 유해한 성질로부터 회복할 수 없다. 즉, 사전예방이 중요하다.

넷째, 식품의 안전성은 기호성과 상충되는 측면이 있다. 안전성이 불안하더라도 그것을 특히 기호하는 사람이 소량 섭취하는 경우 등을 금지하기는 쉽지 않다.

따라서 위에서 언급한 식품의 정의와 특성에서 식품위생의 필요성이 대두된다. 즉, 식품으로부터 오는 위해인자를 확인하고 위해발생을 미리 방지하기 위한 수단으로서 식품위생의 필요성을 설명할 수 있다¹⁸⁾. 이와 같은 식품위생의 필요성 증대에 따라 1995년도 WHO 환경위생전문위원회에서는 식품위생의 정의로써 “식품의 재배, 생산, 제조로부터 최종적인 소비에 이르기까지 모든 단계에서 식품의 안전성(Safety)과 완전성(wholesomeness) 및 건전성(soundness)¹⁹⁾의 유지와 향상을 확보하기 위해 필요한 모든 조치”로 정의하고 있다.

또한 식품위생의 필요성은 식품에 대한 기본적인 욕구가 해결되고, 경제가 계속 발전함에 따라 식품의 영양성과 건전성이 보다 중요한 요인으로 등장함에 따라 더욱 강조되고 있다. 그러므로 최근 대부분의 나라에서 식품은 이제 기아의 해결이라는 단계를 벗어나 어떻게 하면 식품의 영양균형과 함께 안전하고 건전한 식품을 충분히 공급할 수 있느냐에 초점을 맞추고 있다. 이를 위해 자연과학 발전의 성과를 식품위생관리에 도입하고 체계화하여 식품의 위생 및 안전성을 극대화시키기 위해 노력하고 있다.

결과적으로 식품의 안전성과 건전성을 확보하기 위한 접근방법은 여러 가지 수단이 있으나 크게 두 가지로 나누어볼 수 있다.

첫째, 자연과학적인 방법을 통해 식품의 위해요인의 규명과 그 요인을 제거하거나 최소화할 수 있는 방안을 모색하는 것이다.

둘째, 자연과학 발전의 성과를 바탕으로 식품위생관리를 위한 법·제도적 장치와 행정지원의 효율성을 극대화하는 방안이 있다. 변화하는 상황과 조건에 따라 식품안전성을 확보를 위한 최적의 방안을 강구하기 위해 식품안전성을 관리할 수 있는 철저

18) 장동석 외 4인, 식품위생학, 정문각, 1999.

위생(sanitation)이란 말은 라틴어인 “Sanitas”에서 온 말로 “health”란 뜻을 갖고 있으며, hygiene도 그리스어의 “health”에 해당하는 말임. 따라서 인간의 건강유지를 위한 건전한 식품공급에 그 기본적인 뜻이 있다고 할 수 있음.

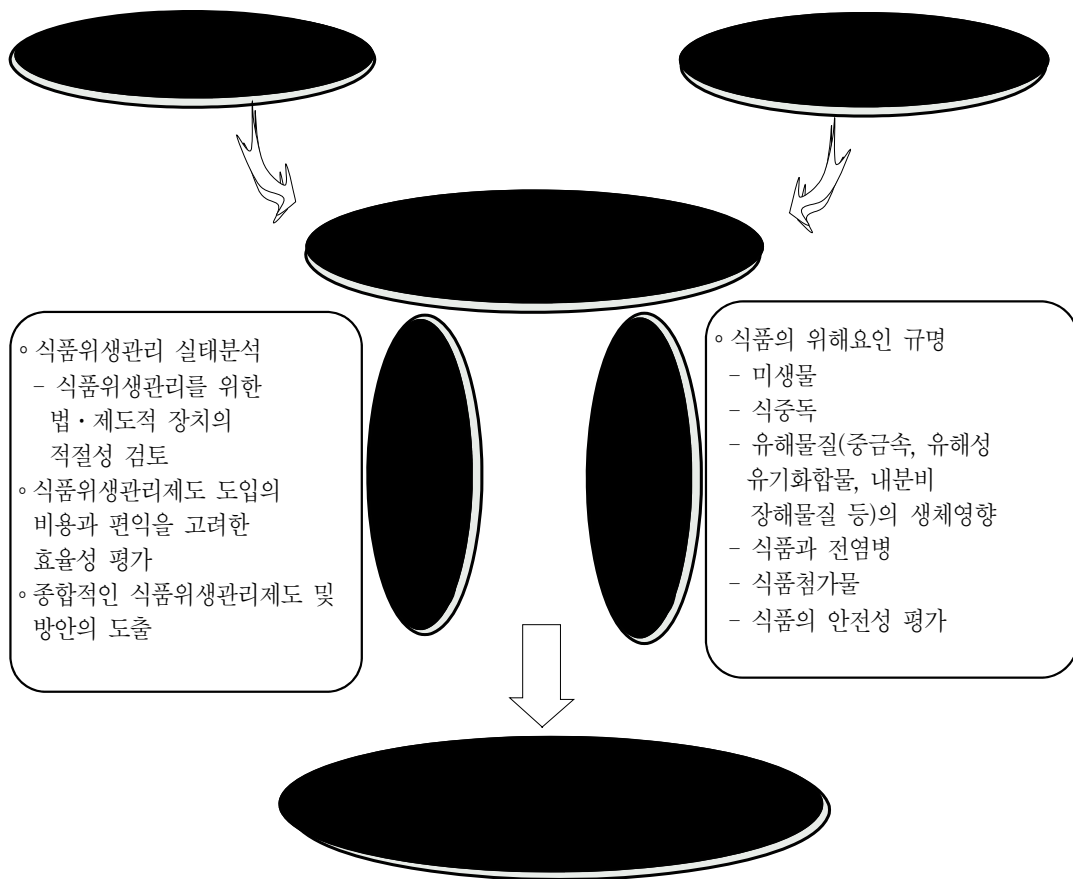
19) 식품의 완전성(wholesomeness) 및 건전성(soundness)라는 것은 기본적으로 식품의 품질을 구성하는 요소 중의 하나로써 식품 및 식품원료로서의 기능을 수행하기에 - 즉, 인간의 소비 및 섭취에- 적합한 활동이나 상태가 온전하고 잘못된 데가 없음을 의미함.

한 제도적 장치와 이를 뒷받침할 수 있는 행정적 지원의 조화를 통해 그 효과를 극대화하는 접근방법이다([그림 1-4-1] 참조)

식품의 위생관리 및 안전성 확보를 위한 사회과학적 방법론 중 몇 가지를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 위생 및 안전성을 확보하기 위한 제도적 형태가 어떠한 형태로 구성되어 있느냐 하는 문제가 중시된다. 즉, 위생관리를 위한 기준 및 관리와 관련된 제도를 어떻게 구성되어 있느냐에 따라 효율적인 위생관리의 판단근거가 될 수 있다. 예를 들어, 영국에서는 신선육(fresh meat)의 식품안전성을 확보하기 위한 제도적 형태를 <표 1-4-1>과 같이 구분한다.

[그림 1-4-1] 식품위생이론의 접근방법



〈표 1-4-1〉 식품안전성 규제의 제도적 형태

제도적인 협정 (Institutional Arrangements)	
정 부(public)	민 간 (private)
정부의 직접적인 규제 (Direct Government Regulation)	시장규제(Market Regulation) 산업의 자기규제(Industry Self-Regulation)

자료 : OECD, Cost and Benefits of Food Safety Regulations: Rresh Meat Hygiene Standards in the United Kingdom, OECD/GD(97)149, 1997.

정부의 직접적인 규제라고 할 수 있는 것은 정부에서 식품안전성을 확보할 수 있도록 표준 또는 기준을 설정하고, 민간이 이에 따르도록 하는 것이라고 할 수 있다.

민간규제라는 것은 시장규제(market regulation)와 자기규제(Self-regulation)로 나뉘어진다. 시장 규제란 어떤 기업이 시장에서 그와 거래를 하고 있는 상위 기업의 요구에 의해 생기는 규제를 말하고, 자기규제는 산업차원에서의 기구(industry-level organization)가 만들고 시행하는 하는 것으로 시장에서 각 기업의 행동과 관련된 규칙과 표준(rules and standards)이라고 할 수 있다.

이와 같은 정부의 직접적 규제와 민간규제는 동기(motivation), 의무(responsibility) 그리고 승낙의 재량권(discretion in compliance)라는 점에서 구분된다. 즉, 동기의 관점에서 정부 규제가 기본적으로 “공공의 관심사항”에 기초를 두고 있는데 반해서, 민간 규제는 민간의 관심사항이나, 혹은 적어도 공공 관심사항의 개별적인 판단에 기초를 두고 있다. 의무의 관점에서는 정부 규제의 이행과 집행(the implementation and enforcement)은 (중앙기관이든지 지방기관이든지) 정부 기관의 책임인데 비해 민간규제는 시장 스스로 혹은 시장에서의 주도세력(dominant actors)에 의해 시행된다고 할 수 있다. 또한 승낙의 재량권이라는 측면에서 정부 규제의 경우, 회사는 정해진 규제나 직면한 문제(face prosecution) 혹은 강요되는 행동(enforcement action) 등에 반드시 응해야 하지만, 민간 규제의 경우에는 비록 실제로 주어진 시장의 응하기에 선택의 폭이 좁기는 하지만 회사는 그 규제에 법적으로 강요되지는 않는다고 할 수 있다.

둘째, 위생관리에서 정부규제와 민간규제의 관계가 시사하는 바는 어떤 수준(level)의 위생관리목표를 달성하는데 있어 어떠한 규제형태가 보다 비용, 운영면에서 보다 효율적인가 하는 점이다. 한 사회의 식품위생관리 수준이 매우 낮을 경우는 민간의 규제 즉, 시장과 자기규제라는 부분이 매우 미약할 것이므로, 정부규제가 불가피하고도 필요하다. 반면에 민간의 규제수준이 우수한 경우는 정부의 규제를 최소화하여 민간의 활동을 최대한 보장할 수 있는 방향으로 규제형태를 취하게 될 것이다.

결론적으로 식품위생 및 안전성을 확보하기 위한 이론적 접근은 자연과학적 방법론인 식품위생학적 접근방법과 자연과학의 학문적 성과를 바탕으로 이를 사회의 표준 혹은 기준으로 설정하고, 이를 준수하도록 하는 위생관리시스템에 대한 사회과학적

우선 2002년도에 「양식 굴」과 「어육 제품」을 비롯하여 소고기, 청과물, 쌀 등 7개 품목에 대해 시범사업을 추진하고, 2003년부터 순차적으로 다른 품목으로 확대해 나가기로 하였다. 2002년도의 수산관계 Traceability System 실증시험은 야마구치현(山口縣 下關市)에 소재하고 있는 林兼産業(株)의 어육 소세지제품과 미야기현(宮城縣)의 양식 굴을 대상으로 실시하기로 하였으며, 정부의 이러한 움직임과 함께 동 시스템을 자체적으로 도입 추진하는 지방자치단체 및 민간기업도 늘어나고 있는 추세다.

쇠고기의 경우, 식품이력추적시스템을 모든 유통단계에 의무적으로 도입하기 위한 법적 제도화를 추진하고 있으며, 이와 함께 농림수산성은 JAS 규격도 개정하고 HACCP 지원법을 연장하는 법안도 제출할 예정에 있다.

이러한 시도의 목적은 업계가 자주적으로 Traceability System(이력추적시스템)을 도입할 수 있도록 여건을 조성하는데 있다. 유통시키고자 하는 수산물에 대해 어떤 정보를 기록·전달하고 그 정보를 어떻게 전자 코드화하여야 하는가에 대해 산업계와 연구기관이 검토하도록 하는 것이다. 예를 들면 양식어류에 관한 규격(안)으로서는 어종, 회사명, 승인번호의 3개 항목을 필수항목으로 하고, 양식장명, 양식지명, 회사의 승인번호, 선정개수, 사용약물 기록 등 8개 항목을 의무항목으로 하며, 표시 가능항목으로 소독상황, 모체중량(母體重量), 유전ID, 산란일 등을 기록하여 소비자에게 제공하는 것으로 한다는 것이다.

4. 정책의 기본방향

수산물 안전성 확보를 위한 종합위생관리시스템의 구축은 국제적으로 논의되고 있는 식품안전성 확보 방안과 조화되고, 국내 및 해외에서 요구되는 기준을 충족시킬 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서 국내에서 생산되는 수산물은 물론 수입되어 국내에서 유통되는 수산물 모두가 위생관리의 대상이 되며, 생산(국내반입)에서 최종소비에 이르기까지의 전 과정이 그 범위가 된다.

종합위생관리시스템 구축을 위해서는 수산물 위생관리 기능의 연계성 강화와 종합적인 위생관리행정체계 구축이 필요하다. 수산물 안전성 확보는 본질적으로 정부보다는 생산자, 소비자 등 시장내의 참여자에 의해 관리될 수 있는 것으로, 직접 참여자의 자율적 위생관리체계의 구축이 우선적이어야 한다. 이를 위해 이해당사자들의 자발적 참여를 보장하고 단기적으로는 자발적 참여를 유도할 수 있는 다양한 인센티브제도를 활용하도록 한다.

5. 세부추진 방안

수산물 안전성 확보를 위한 종합관리시스템의 도입에는 생산, 출하, 유통, 소비 전반에 걸쳐 일괄적인 위생관리를 도모하기 위한 방안들이 마련되어야 한다. 먼저 생산단계에서는 요즘 이슈가 되고 있는 유전자변형수산물의 표시와 규제를 위한 대책과 생산단계에서 위생관리에 적용할 해역관리와 항생물질 및 다이옥신 등 신종 위해물질에 대한 모니터링조사 실시 및 검사기준 설정 등에 대한 고려가 이루어져야 한다.

출하 및 유통단계에서는 소비지도매시장의 수산물 위생가이드라인 책정을 통한 자율위생관리 체제구축 지원과 각종 검사방법·기준규격 등의 과학화, 국제화 추진으로 안전관리 수준 향상 및 통상마찰 요인 해소할 수 있도록 해야 할 것이다.

또한 수산물의 생산에서 소비에 이르는 전(全)단계에 걸쳐 이용할 수 있는 Traceability 시스템의 도입도 함께 고려해야 하며, 위생관리제도 전반에 관한 효율성을 제고할 수 있는 방안을 도모해야 할 것이다.

가. 종합적인 수산물 위생관리체계 구축

우리 나라의 수산식품위생행정과 관련하여 첫 번째로 제기할 수 있는 것은 수산식품의 종합적인 위생관리장치(중장기적 위생정책) 및 업무의 연계성 부재이며, 위생관리행정의 다원성을 들 수 있다. 따라서 수산물의 다원적인 위생행정체계의 연계성 확보 여부가 중요한 과제이다.

최근 구제역 발생사건에서 보듯이 일원화에 대한 논의는 부처이기주의가 아닌 식품의 안전성을 확보를 통해 국민전체 - 생산자 및 소비자 등 전체를 포괄할 수 있는 - 의 편익을 증대하도록 하는 관점에서 이루어져야 한다.

그런데 위생관리조직의 일원화 방안은 관점에 따라 다양하게 검토될 수 있다. 만일 수산물의 특수성에 초점을 맞춘다면, 현재 수산물 위생을 실질적으로 담당하고 있는 해양수산부(유통가공과, 국립수산물품질검사원, 수산과학원)를 중심으로 통합하는 것이 조직 및 기능개편에서 오는 비용을 최소화할 수 있을 것이다.

반면 식품전체의 위생관리분야를 단일기관에 담당하게 하여 유사행정기능의 통합에 초점을 맞춘다고 한다면, 식품의약품안전청으로 통합할 수밖에 없을 것이다. 이 경우에는 별도의 기관으로 존재하고 있는 수산물, 농산물, 축산물을 통폐합해야 하므로, 막대한 비용이 초래될 뿐만 아니라, 통폐합 이후에 구성원간의 조화에 상당한 조직적 노력이 필요할 것이다. 또한 생산 및 출하단계에서의 식품위생관리는 어느 기관에게 담당하게 할 것인가가 문제시될 것이다.

조직편성에 있어서 통합형이 효율적인가, 분산형이 효율적인가는 행정기능의 성격

에 따라 다를 수 있으며, 행정문화의 차이에 따라 다를 수 있다. 우리 나라의 수산식품 위생관리체도는 수출중심의 정책을 취할 당시 보호무역주의가 세계적으로 팽배해 있을 때 구축된 것으로, 향후 수입이 급증할 것으로 예상되는 우리 나라의 상황 하에서는 안전한 수산식품의 안정적인 공급이라는 기능적 측면에 초점을 맞춘 제도적 장치로의 개편이 바람직할 것이다. 왜냐하면 조직의 일원화가 업무의 효율성 제고와 반드시 정비례하는 것은 아니기 때문이다.

그리고 수산물 위생관리를 일선에서 담당하고 있는 시·군·구 등 실무담당자의 전문화 및 인원의 적정화를 통하여 사전예방검사 체계를 구축하여야 한다. 기존의 담당자에 대한 전문적인 교육의 지속적 실시를 통해 위생관리의 전문성을 강화하도록 하고, 이를 통해 보건위생부서와의 유기적 결합을 모색하지 않으면 안 된다.

수산물의 특성을 고려하여 품목별, 유통단계별 중요관리점을 설정하여 추적관리체계를 구축해야 하며, 원산지표시제도 및 표준규격화제도와 연계하여 효율성을 높일 수 있도록 하여야 할 것이다.

나. 민간의 자율적 위생관리체제의 구축과 유인정책 필요

수산물 안전성 확보는 본질적으로 정부보다는 생산자, 소비자 등 시장내의 참여자에 의해 관리될 수 있는 것으로, 직접 참여자의 자율적 위생관리체제의 구축이 우선적이어야 할 것이다. 이를 위하여 이해당사자들의 자발적 참여를 보장하고 단기적으로는 자발적 참여를 유도할 수 있는 다양한 인센티브제도를 활용하여야 한다.

수산물 위생관리의 두 중심축은 정부와 민간이며, 이 때 민간에 의한 자율적인 위생관리가 비용과 운영 면에서 보다 효율적일 것이다. 그렇지만 식품의 안전성이라는 공공의 관심사항에 대해 개별적인 관심사항으로 표현되는 민간의 위생관리가 간과할 수 있는 부분에 대해서는 정부의 지속적이고 의도적인 관리가 필요하다.

수산물의 안전성 확보는 어떤 목표를 설정하느냐에 따라, 어떤 방안으로 추진하느냐에 따라 목표달성 여부가 결정된다고 할 수 있다. 따라서 국제적인 논의동향과 안전성 확보목표와의 조화를 통해 전체적인 위생관리 목표를 설정해야 하며, 그리고 목표달성을 위한 추진과정의 이해당사자들이 자발적 참여를 보장하고 유도할 수 있는 장치가 필요하다.

다. 수산물 안전성 확보를 위한 투융자 및 연구지원 필요

수산물 안전성 확보를 위한 위생관리가 실효성을 발휘하기 위해서는 자연과학, 특히 식품관련 과학기술의 발전이 필수적이며, 이를 제도화하기 위한 연구지원 그리고 위생관리시스템의 인프라 구축 및 운용에 따른 비용문제가 해결되어야 한다.

특히 수산물의 수요·공급자의 직접적 편익이 제공되지 않는 부문에 대해서는 정부의 역할이 이루어지거나 수요·공급자의 간접적 편익에 대한 비용을 부담토록 해야 한다. 일차적으로는 인프라 구축에 대한 재정지원을 확대하고, 다음으로 시장참여자에 대해 간접편익에 따른 비용을 부담토록 해야 한다. 결국, 자연과학적 인프라 구축 비용, 제도화에 따른 식품정보체계 구축, 그리고 이의 운용과 실효성 제고를 위한 제반 비용 등에 대한 정부재정지원을 확대해야 한다는 것이다.

이를 통하여 복수의 수산물 안전망(1차적으로 해역·생산단계, 수입단계, 2차적으로 소비지 도매시장 진입규제, 3차적으로 유통단계의 수거검사 및 소비자 모니터링)을 구축하고, 각 단계의 안전망 체계가 종합적이고 일관성을 가지도록 제도적 장치를 재설계하지 않으면 안된다.

라. Traceability 시스템의 도입·확산

유럽지역과 일본 등은 식품위생관리의 방편으로 최근 Traceability 시스템을 개발하여 적용하고 있다. 수산식품 위생관리의 중요성이 부각되고 있는 우리 나라에도 HACCP가 가지는 단절성의 한계를 극복할 수 있는 Traceability 시스템의 적용가능성과 적절한 시스템의 개발에 착수하여 빠른 시일내 이를 적용할 수 있도록 해야 한다.

마. 수산물 위생 가이드 라인의 책정

유통단계에 있어서 수산물의 위생안전을 확보할 수 있는 가이드 라인을 책정해야 한다. 이는 세계 각국의 가이드 라인을 참고하고, 연구사항을 종합적으로 검토하여, 한국적 현실에 적합한 기준을 책정해야 한다.

특히 수산물은 유통구조가 복잡하고 그 경로과약이 어려우므로 해역관리 및 생산에서부터 소비에 이르는 전(全)과정에 대한 위생관리체계가 확립되어 있어야하고, 유통단계의 각 부분에 위치한 종사자들에 대한 지침이 전달되어 운영되어야 한다. 따라서 세계적 기준과 조화되고 우리 실정에 맞는 가이드 라인의 마련이 시급한 실정이다.

바. 검사장비의 현대화와 인력의 충원

종합위생관리 시스템의 구축에는 이 시스템을 구성하는 기존 시스템과 요인에 대한 연구와 개발이 필수적이다. 이를 능률적으로 수행하기 위해서는 첨단검사장비의 도입과 이를 운용하고 분석하는 고급인력의 충원이 뒷받침되어야 한다.

사. 종합위생관리시스템과 연동시킨 위생관리 모니터링 실시

해당 기관(해양수산부, 환경부 등)의 인력의 활용으로 해역관리와 위해물질 검출여부에 관한 모니터링을 실시하여 생산단계에서부터 위생안전을 기해야 한다. 또한 신고 또는 제보자에 대한 포상 방안 등을 마련하여 감시 인력의 한계를 극복할 수 있는 방안을 마련하도록 한다.

제2장 수산물가공산업의 활성화 지원

제1절 수산물가공산업 관리체제 정비 및 경영실태 분석

1. 현황 및 문제점

가. 행정관리체제의 이원화에 따른 효율성 저하

수산물가공식품의 경우 가공정도에 따라 고차가공품은 식품위생법으로, 단순가공품은 수산물품질관리법에 의해 관리되고 있다. 그 외 단순가공품에 해당되는 제품을 생산하는 일부 업종은 관리대상에서 제외되어 있다. 이와 같이 수산물가공산업은 식품위생법과 수산물품질관리법에 의해 이분화되어 관리되고 있으며, 일부 업종은 관리·감독의 근거가 없어 완전히 자유롭게 운영되고 있다.

원칙적으로 우리 나라의 식품제조업은 식품위생법에 의해 규정된다. 식품위생법에서 관리하는 업종에는 식품제조가공업, 즉석판매제조가공업, 식품첨가물제조업, 식품운반업, 식품소분판매업, 식품보존업²⁰⁾, 용기·포장류 제조업 등 식품관련 업종의 대부분이 포함되어 있으며(제21조제2항), 이에 속하는 업종은 시·도지사에게 신고하도록 되어 있다. 수산물가공업 중에서는 고차가공의 범주에 속하는 건포류가공업, 절임식품가공업, 어육연제품업, 통조림업, 조미김가공업, 기타가공업이 해당된다.

한편 수산물가공업 중 일부는 수산물품질관리법(제19조)에 의하여 규정되는데, 이는 해양수산부장관 등록업종과 시장·군수·구청장 신고업종으로 분류된다.

등록업종은 냉동냉장업, 선상수산물가공업, 어유(간유)가공업으로 구분된다. i) 냉동냉장업은 육상에서 수산동물을 동결처리하거나 냉장하는 가공업이고²¹⁾, ii) 선상수산물가공업은 어업허가를 받은 어선에서 수산동물을 사용하여 어유(간유)를 가공하거나 원양어업 허가어선에서 수산동물을 가공하거나 냉장하는 것이며, iii) 어유(간유)가공업은 육상에서 수산동식물을 원료로 어유(간유)를 가공하는 업종이다. 신고업종에는 수산피혁가공업과 해조류가공업이 있다. i) 수산피혁가공업은 수산동물의 가죽을 가공하는 가공업이며, ii) 해조류가공업은 해조류를 비료·호료·사료용으로 가공하는

20) 식품냉동냉장업 중 수산물의 냉동냉장은 제외됨.

21) 연육으로 처리하여 냉동하는 경우는 제외함.

업종으로써 식용을 제외한다.

수산물가공업 가운데서도 수산물품질관리법과 식품위생법 중 어디에도 속하지 않는 업종이 일부 존재한다. 건제품, 해조류(식용), 한천, 젓갈절임업이 이에 해당되는 업종들으로써, 수산물품질관리법 제정시 식품위생법에서 규정하는 식품가공업의 범주에 포함되는 개념이었기 때문에 제외되었다. 또한 식품위생법에서도 예외규정, 즉, 가공과정 중에 위해가 발생할 우려가 없는 단순가공품 제조업으로 분류되기 때문에 관리·운영에 주체가 존재하지 않는다²²⁾.

〈표 2-1-1〉 수산물가공업의 분류(적용법률 기준)

구 분		업 종
수 산 물 품질관리법	등록업	냉동냉장업, 선상수산물가공업, 어유(간유)가공업
	신고업	수산피혁가공업, 해조류가공업(비료·호료·사료용)
식품위생법	신고업	건포류가공업, 절임식품가공업, 어육연제품업, 통조림업, 조미김가공업, 기타가공업
관리대상제외업		건제품가공업, 젓갈절임업, 해조류가공업(식용), 한천가공업

이와 같이 수산물가공산업의 관리 및 운영이 이원화되어 있는데, 이는 가공산업의 발전은 물론이고 어업의 유지·발전까지 저해할 수 있다는 측면에서 제고해 볼 여지가 있다. 수산물가공산업에 대한 통일된 관리방식 및 운영주체의 부재는 생존을 위한 산업간 경쟁이 치열하게 전개되는 현실 속에서 산업의 경쟁력을 저하시키는 요인으로 작용할 수 있기 때문이다.

물론 가공산업의 생산자가 기업적인 성격을 띠고 있다는 점에서는 무엇보다도 업체의 자구적인 노력이 바람직하다. 그러나 산업의 발전을 위한 업체의 노력은 적절한 행정적 관리·지원을 통해 효과가 배가될 수 있다는 점이 중요하다. 수산물가공산업이 국내 수산물의 90%나 이용하는 최대의 수요처라는 유기적인 밀착관계를 생각해 볼 때, 수산물가공산업의 발전은 어업생산은 물론 수산업의 부가가치까지 향상시키는 것이다. 따라서 현재의 이원화된 체제로는 제품의 생산에서 판매까지의 전체 과정에 대한 효율적인 지원에 어려움이 많기 때문에 적절한 보완책이 마련될 필요가 있다.

22) 식품첨가물이나 다른 원료를 사용하지 않고 농·임·수산물을 단순히 자르거나, 껍질을 벗기거나, 말리거나, 소금에 절이거나, 숙성하거나, 가열(살균 목적 또는 성분의 현격한 변화를 유발하기 위한 목적인 경우를 제외)하는 등 가공과정 중에 위생측면에서 위해가 발생할 우려가 없고, 식품의 상태를 관능 검사에 의해 확인할 수 있도록 가공하는 경우임.

나. 정책방향 설정을 위한 기초자료 미비

수산물가공산업과 관련 현황을 파악할 수 있는 자료로는 ‘해양수산통계연보’, ‘수산물가공산업편람’, ‘기업경영분석’, ‘광공업통계조사보고서’, ‘산업연관표’ 등이 있다.

‘해양수산통계연보’는 수산물가공품의 월별·품목별 생산량, 품종별·지역별 생산액에 대한 자료가 조사되고 있다.

‘수산물가공산업편람’은 수산물 가공산업에 대한 업종별 지역별 업체수, 생산능력 등에 대한 조사자료가 수록되어 있다.

한국은행에서 발행되는 ‘기업경영분석’은 수산물가공산업의 경영수지 및 지표분석에 대한 자료를 제공하고 있다. 그러나 수산물 가공산업의 경우 산업 내에서도 업종별·지역별로 성격이 크게 차이나지만 이를 반영한 세부자료는 제시되지 않고 있다. 최근에는 유제품 가공 등 타부문의 가공산업과 통합되어 엄밀한 의미에서 수산물가공산업의 경영성과는 제시되지 못한다는 단점이 있다.

통계청에서 발간되는 ‘광공업통계조사보고서’는 수산물가공업의 사업체 수, 종사자 수, 출하액, 부가가치액 등에 대한 자료를 수록하고 있으나, 이 역시도 전체 산업만을 대상으로 하기 때문에 세부적인 분석은 불가능하다.

한국은행의 ‘산업연관표’는 수산물가공품과 주요 품목별²³⁾ 총산출액, 부가가치액, 수출액, 수입액 등에 대한 자료가 5년마다 주기적으로 조사되고 있다²⁴⁾. 그러나 품목 중심의 분류가 해양수산부의 수산물가공산업의 업종 분류와 차이가 있어 현황을 정확히 파악할 수 없다는 단점이 있다.

이처럼 수산물가공산업과 관련된 기존의 자료는 대부분 기초적·평면적인 것만이 제공되고 있어서 정책방향 설정에 기초역할을 할 수 있는 세부적인 실태, 경영성과, 경영자 의식 등에 대한 세부적인 자료는 얻을 수 없다. 조사되고 있는 내용도 수집의 주체가 상이한 때문인지 통일성이 떨어져 비교·검토를 하기에 한계가 있다.

정책방향을 현실적이고 적합하게 설정하기 위해서는 현상을 파악할 수 있는 기초자료의 구비는 필수적이다. 그런데 현재 이용할 수 있는 자료는 서로간에 조사기준의 통일성과 연속성이 결여되어 있어 정책방향을 일관되게 설정하기에는 어려움이 있다. 가공산업의 발전을 위해서는 기본적인 현황 이외에 경영실태와 현장의 요구가 종합적으로 분석되어 정책방향이 제시되어야 하나, 현재 기본적인 통계자료 이외에 분석이 가능한 자료는 없는 실정이다.

23) 어육 및 어묵, 냉동품, 저장품, 통조림, 기타수산식품의 5개 품목

24) 5년 주기의 정기조사 사이에 간이조사 결과가 발표되고 있음.

2. 여건변화

가. 수산물가공산업은 성격이 다른 여러 업종으로 구성

수산물가공산업에서 생산되는 수산물가공품은 원료로 사용되는 수산물의 종류가 다양한 만큼 생산된 제품도 매우 다양하다.

우선 수산물가공품에 대한 정의를 법률상으로 살펴보자. 수산물품질관리법 제2조제4호 규정에 의하면 수산가공품이란 i) 수산물을 원료 또는 재료의 50%를 넘게 사용하여 가공한 제품, ii) 이식용 수산물을 제외한 수산동식물을 제품의 원료 또는 재료의 50% 이상을 사용하여 2차 이상 가공한 제품, iii) 수산물·수산가공품 및 농산물 또는 그 가공품을 함께 원료 및 재료로 사용한 가공품인 경우에는 수산물·수산가공품의 함량이 농산물 또는 그 가공품의 함량보다 많은 가공품 등을 말한다. 즉, 수산물 또는 수산물가공품을 원료로 사용하되, 전체 비중의 절반 이상을 차지하거나 여타 재료의 비율보다는 많이 함유되어 있는 것으로 정의할 수 있다.

수산물가공품은 용도에 따라 식용품, 공용품, 농용품 및 약용품으로 구분할 수 있다. 우리나라에서 식용품 이외의 가공품은 수산물을 직접 원료로 이용하기보다는 부산물 또는 폐기물을 이용하여 제조하는 경우가 대부분이다.

〈표 2-1-2〉 수산물가공품의 구분

목 적	종 류
식용품(食用品)	냉동품, 건제품, 염장품, 통조림, 어육연제품, 훈제품, 발효식품, 조미가공품
공용품(工用品)	어유, 피혁, 어교, 알긴산, 카라기난, 호료, 공예품
농용품(農用品)	어박, 어분, 어비, 어류 농축물, 해조분말
약용품(藥用品)	간유, 인슐린, 뇌유, 요오드

식용품은 목적 및 제조방법에 따라 몇 가지로 분류할 수 있다. 저장성 향상을 목적으로 한 경우에는 냉동품, 건제품, 염장품, 통조림으로 구분된다. 풍미 및 기호 증진이 목적인 경우에는 어육연제품, 훈제품, 젓갈류, 조미가공품으로 분류할 수 있으며, 부패의 주된 요인인 미생물의 생육환경을 악화시키는 경우에는 수분량을 인위적으로 조절하는 건제품, 염장품과 가열처리를 거치는 통조림, 어육연제품으로 구분된다.

〈표 2-1-3〉 식용품의 구분

목 적	종 류
저 장 성	냉동품, 건제품, 염장품, 통조림
풍미 및 기호 증진	어육연제품, 훈제품, 발효식품, 조미가공품
미생물의 생육환경 악화	건제품, 염장품, 통조림, 어육연제품

(1) 냉동품

냉동품이란 식품을 상온에서 방치하면 시간의 경과와 더불어 변질·부패하기 때문에 식품을 저온에 둔으로써 변질·부패의 주요인이 되는 미생물 및 효소의 작용, 식품 성분의 비효소적인 반응(화학적 및 물리적인 반응) 등을 억제하여 식품의 성상을 변화시키지 않고 품질을 유지하고자 하는 것으로, 저온저장의 원리를 활용한 것이다. 그러나 식품을 동결한다고 할지라도 물리적·조직적 성상이 많이 변하기 때문에 저온에 의한 식품 저장도 완전한 방법이라 할 수는 없다.

냉동품의 종류로는 원형동결품과 처리동결품이 있다. i) 원형동결품은 아무런 처리를 하지 않은 통마리(round)의 어류를 냉동한 것으로 삼치, 전갱이, 전어, 새우동결품 등이 대표적인 형태이다. ii) 처리동결품은 가공처리를 한 어류를 냉동한 것을 일컬으며, 세미드레스(semidressed), 드레스(dressed), 필렛(fillet) 및 기타 등으로 구분된다.

〈표 2-1-4〉 냉동품의 종류

구 분	종 류
원형동결품	삼치, 전갱이, 전어, 새우, 게 등
처리동결품	세미드레스(semidressed) : 참치, 붕장어, 임연수어, 복어 등
	드레스(dressed) : 대구, 연어, 갈치, 붉은 메기 등
	필렛(fillet) : 명태, 보리멸, 아귀, 갑오징어 등
	기타 : chunk, slice, dice, loin, 등의 가공품

세미드레스(semidressed)는 통마리의 어체(魚體)에서 내장과 아가미를 제거한 것으로 참치, 붕장어, 임연수가 주로 세미드레스로 처리된다. 드레스(dressed)는 세미드레스한 어체에서 다시 머리를 절단한 것으로 대구, 연어, 갈치가, 필렛(fillet)은 통마리 또는 드레스 상태인 어체의 등뼈를 따라 좌우로 2매로 어육을 편뜨기²⁵⁾한 것이며 명

25) 필렛처리한 어체는 2매의 어육과 1매의 뼈판으로 분해되기 때문에, 세겹편뜨기라고도 함.

태, 보리멸, 아구 등이 주로 가공되고 있다. 기타에는 chunk, slice, dice, loin처리를 한 가공품이 있다²⁶⁾.

(2) 건제품

건제품은 수산물 내의 수분을 감소시켜 미생물 및 효소 등의 작용을 지연시킴으로써 저장성을 높인 제품으로, 수분이 줄었기 때문에 중량이 줄어 수송이 편리하고 가공이 간단하여 예로부터 애용되어온 고전적인 가공품의 하나이다.

건제품에는 소건품, 자건품, 염건품, 동건품, 자배건품 등이 있다. i) 소건품(plain dried products)은 수산물을 그대로 또는 적당히 처리하여 씻은 다음 건조한 것으로, 건조하기 전에 가열처리를 하지 않기 때문에 고온다습한 계절에는 어패류에 부착해 있는 세균이나 어체 내에 있는 효소의 작용에 의하여 건조 중에 육질이 연화될 수가 있다. 마른오징어, 마른대구 등이 이에 포함되나 건조된 해조류는 제외된다. ii) 자건품(boiled and dried products)은 원료를 삶아서 건조한 것으로, 원료를 자숙함으로써 어패류에 부착되어 있는 세균을 제거한다. 예로는 마른멸치, 마른굴, 마른해삼 등이 있으며, 대합, 바지락, 홍합 등과 같은 패류도 자건품으로 가공되고 있다. iii) 염건품(salted and dried products)은 원료를 소금에 절인 후 건조한 제품으로써, 굴비, 마른옥돔 등이 대표적인 제품이다. iv) 동건품(frozen and dried products) 원료를 동결시킨 후 용해시키는 과정을 되풀이하여 탈수·건조시켜 만든 제품으로, 명태²⁷⁾와 한천 등이 있다. vi) 자배건품(boiled, roasted and dried products)²⁸⁾은 원료 어육을 자숙, 배건 및 일건시킨 제품으로 일본에서는 후시(fushi)류라고 하며, 대표적 제품인 가다랑어 부시(katsuo-bushi) 외에 고등어 부시, 정어리 부시 등도 있다.

26) chunk : dressed 또는 fillet 처리한 어체나 육편을 일정한 치수로 통째로 썬 것.

steak : dressed 또는 fillet 처리한 어체나 육편을 2~3cm 두께로 자른 것.

slice : steak 보다 더욱 얇게 썬 것.

dice : 육편을 2~3cm로 각뚝썰기 한 것.

chopped : 채육기에 걸어서 발라낸 쇠육.

ground : 육판기에 걸어서 세쇄한 어육.

kneaded : 뇌피기에 걸어서 고기같이한 미세한 어육.

shredded : 아주 잘게 채썰기한 어육.

breaded : 물은 밀가루 반죽에 적신 후 빵가루를 묻힌 어육.

loin : dressed 처리한 어체를 증기로 삶은 다음 혈협육과 껍질을 제거한 육편(다랑어류에 이용).

fish stick : 비가식 부분을 제거한 어육편을 냉동팬에 채워 contact freezer에 동결시킨 두꺼운 판상의 동결된 상태의 어육 덩어리.

bread stick : 어육편을 조미한 후 빵가루와 밀가루로 된 혼합물을 묻혀 동결한 것.

fried stick : bread stick을 190℃ 전후의 기름에 튀겨 급냉한 다음 종이상자에 넣어 급속동결한 것.

fish meat paste : 어육을 간 후 냉동팬에 넣은 다음 block 형태로 동결한 것.

27) 동건명태는 동해안 지방에서 겨울철에 많이 생산되는 특산물의 하나로 북어 또는 황태라고도 함.

28) 제조과정에 곱팡이가 이용되기 때문에 발효식품으로 분류되기도 함.

〈표 2-1-5〉 건제품의 종류

구 분	종 류
소 건 품	오징어, 새우, 상어지느러미 등
자 건 품	멸치, 해삼, 전복, 패주 등
염 건 품	굴비, 옥돔, 가자미, 민어, 대구 등
동 건 품	황태, 한천 등
자 배 건 품	가다랑어, 고등어, 정어리 등

(3) 염장품

염장품은 식품을 고체식염에 접촉시키거나 식염수에 침지하여 수분 일부를 탈수시키는 동시에 식품 내에 침투시켜 세균 및 자기소화효소의 작용을 억제함으로써 변질 및 부패를 방지한 가공품이다.

수산물을 대상으로 하는 염장품의 종류는 매우 많으나 그 중 대표적인 것은 〈표 2-1-6〉 과 같다.

〈표 2-1-6〉 염장품의 종류

구 분	종 류
어류염장품	고등어, 꽁치, 갈치, 조기, 정어리, 멸치 등
어란염장품	명태알, 연어알, 청어알, 칠갑상어알 등
해조류염장품	미역 등

(4) 통조림

통조림은 양철관이나 유리병, 플라스틱 등의 용기에 식품을 넣고 탈기·밀봉한 후 가열 살균하여 공기 유통을 차단함으로써 미생물 침입을 방지하여 식품의 변질 및 부패를 막아 장기저장이 가능하도록 한 제품이다. 이는 위생적이고 간편하며 신속하게 대량 생산이 가능하다는 장점을 가지고 있다.

〈표 2-1-7〉 통조림의 종류

구 분	종 류
보일드 통조림	연어, 고등어, 꽁치, 삼치, 굴 바지락 등
조미 통조림	꽁치, 골뱅이, 오징어, 조개류 등
기름담금 통조림	다랑어, 연어, 고등어 필렛, 멸치 등
훈제기름담금 통조림	굴, 바지락, 다랑어, 갯장어 등
기타 통조림	식초담금, 버터·소스담금, 젤리·소스담금 등

종류로는 보일드 통조림, 조미 통조림, 기름담금 통조림, 훈제기름담금 통조림, 기타 등이 있다. i) 보일드 통조림(canned boiled fishes)은 원료를 그대로 또는 삶거나 찢 후 용기에 채우고 식염 또는 식염수를 넣어 밀봉, 가열·살균한 것이다. 기호에 따라 조미·요리가 가능하며 고등어, 정어리, 꽂치, 굴 등의 제품이 있다. ii) 조미 통조림(canned seasoned fishes)은 전처리를 마친 원료를 조미액과 함께 가열한 제품이며 꽂치, 골뱅이 통조림 등이 있다. iii) 기름담금 통조림(canned fish in oil)은 원료를 가공한 후 기름을 첨가한 것으로 다랑어, 고등어 등이 대표적인 제품이다. iv) 훈제기름담금 통조림(canned smoked fish in oil)은 원료를 훈제한 뒤 기름과 함께 충전한 제품으로써 굴, 바지락 훈제통조림이 이에 속한다. v) 기타에는 원료를 식초와 식염 혼합 용액에 절인 뒤 조미한 식초담금 통조림, 전처리한 어체를 식염수에 침지한 뒤 버터나 소스로 조미한 버터·소스담금 통조림, 젤리화가 가능한 물질을 첨가하여 조미한 젤리·소스담금 통조림, 원료와 향신료를 이용하여 가공한 향신료담금 통조림, 어육연제품을 사용한 어육연제품 통조림 등이 있다.

(5) 어육연제품

어육연제품은 어육에 소량의 식염을 첨가하여 다짐육(meat paste)을 가열하여 겔(gel)화한 제품으로써 일반 수산가공품과는 다음과 같은 면에서 특징이 있다. i) 어종이나 어체의 크기에 관계없이 원료의 사용범위가 넓으며, ii) 맛을 자유롭게 조절할 수 있다. iii) 어떤 소재라도 배합이 가능하고, iv) 외관·향미(香味) 및 물성(物性)이 어육과는 다소 차이가 있으며, v) 바로 섭취할 수 있다.

〈표 2-1-8〉 어육연제품의 종류

구 분	종 류
어 목 류	찢어묵, 판어묵(kamaboko), 구운어묵(chikuwa), 포장어묵, 튀김어묵, 어단(fish ball) 등
어육소시지	다랑어, 가다랑어, 고등어, 꽂치 등
어 육 햄	다랑어, 고래 등
어육햄버그	명태, 고등어 등

어육연제품의 종류로는 어목류, 어육소시지, 어육햄 및 어육햄버그 등이 있다. i) 어목류는 배합하는 소재의 종류가 많고 성형이 자유로우며 가열방법이 다양하여 제품종류가 많은데, 국내에서는 찢어묵, 구운어묵, 튀김어묵, 게맛살 어묵 등이 시판되고 있다. ii) 어육소시지는 지방이나 향신료를 사용하여 제품에 풍미가 있으며, 열수축성 재료로 고압살균 포장하여 저장성을 높인 제품이다. iii) 어육햄은 다랑어, 고

래 등의 어육과 육류(주로 돼지)의 지육(脂肉)을 혼합하여 만든 제품으로 어육의 비율이 육류에 비해 비율이 높다. iv) 어육햄버그는 특수 어육소시지의 일종으로 갈아낸 어육에 세절한 어육, 야채를 넣어 육류햄버그와 유사한 식감(食感)을 갖도록 가공한 제품이다.

(6) 훈제품

훈제품은 어패류를 불완전 연소시킨 딸감에서 발생하는 연기에 썬 후 어느 정도 건조시켜 독특한 풍미와 보존성을 갖도록 한 제품으로써, 훈연 중 건조에 의한 수분의 감소, 첨가하는 식염 및 연기 중의 방부성 물질 등에 의해서 보존성이 주어지는 원리를 이용한 것이다. 최근에는 보존성보다 풍미를 높이는 데에 목적을 둔 제품이 더 많이 제조되고 있는데, 이러한 경우에는 부족한 보존성을 냉장이나 통조림 등의 방법을 함께 이용하여 보충해 준다.

〈표 2-1-9〉 훈제품의 종류

구 분	종 류
냉 훈 품	청어, 연어, 송어, 방어, 대구, 임연수어 등
온 훈 품	뱀장어, 오징어 등

가공방법에 따라 저장성 및 풍미에 주목적을 둔 냉훈품(cold smoking)과 풍미, 기호성에 주안점을 둔 온훈품(hot smoking)으로 나눌 수 있다. i) 냉훈품은 단백질이 응고하지 않을 정도의 저온(15~30℃, 보통 25℃이하)에서 1~3주 정도의 장시간동안 훈건시킨 것으로, 청어, 연어, 송어 제품이 있다. ii) 열훈품은 고온(120~140℃)에서 2~4시간 정도의 짧은 시간동안 훈연한 제품으로써 뱀장어, 오징어 등이 대표적이다.

(7) 발효식품

발효식품은 미생물을 이용하여 발효시킨 제품으로써, 젓갈, 액젓, 식해가 이에 속한다.

i) 젓갈(salted-fermented sea food)은 어육, 내장, 생식소 등의 원료에 고농도의 식염을 가하여 숙성시킨 것으로 저장 측면에서는 염장품과 유사하다. 그러나 일반 염장품은 염장 중에 육질의 분해가 억제되어야 좋은 제품인 반면, 젓갈은 원료를 적당히 분해·숙성시켜서 독특한 풍미를 갖게 한다는 점에서 차이가 있다.

〈표 2-1-10〉 수산발효식품의 종류

구 분	종 류
젓 갈	멸치젓, 정어리젓, 창란젓, 명란젓 등
액 젓	멸치액젓, 까나리 액젓 등
식 해	가자미 식해, 스시(鮓), 카스즈께(粕漬), 누까즈께(糠漬) 등

주 : 스시(鮓)(붕어, 송어 등을 염지하여 밥에 절여 발효), 카스즈께(粕漬)(은어, 전복, 대구 등의 염지육을 지게미에 절임), 누까즈께(糠漬)(정어리, 청어, 복어난소 등을 염지한 후 쌀겨에 절여 발효)는 일본 식해의 종류임.

ii) 액젓(fermented fish sauce)은 어패류를 고농도의 소금으로 염장한 후 장기간 숙성시켜 액화한 것으로, 동물성 단백질에서 유래되는 아미노산의 함유량이 높기 때문에 주로 조미료로 이용된다. 주로 동남아시아에서 많이 생산되며 우리 나라, 일본 그리고 유럽에서도 이용되고 있는데, 종류로는 멸치 액젓, 까나리 액젓 등이 있다.

iii) 식해란 어패류를 염지한 후 쌀밥, 엿기름, 소금, 고춧가루 등의 부재료와 혼합하여 숙성·발효시킨 보존식품이다. 어패육과 부재료가 동시에 적당히 분해·발효되어 독특한 풍미를 지닌 제품으로, 가자미, 전어, 조기 등 젓갈의 원료가 되는 어패류는 거의 모두 이용할 수 있는데 우리 나라에서는 가자미 식해가 대표적인 제품이다.

(8) 조미가공품

조미가공품은 어패류나 해조류 등의 수산물을 조미하여 자숙, 건조, 배소 및 발효시켜 저장성과 독특한 풍미를 부여한 제품으로써, 조미가공품의 저장성은 자숙, 배소 등 고온가열에 의한 미생물 사멸과 조미성분 중 당류나 식염에 의한 수분활성의 저하에 좌우된다.

조미가공품의 종류로는 절임류, 조림류 및 조미건제품이 있으며, 최근 소비자 식생활·기호의 다양화와 조미기술의 발달로 다양한 형태의 제품이 생산되는 추세이다.

〈표 2-1-11〉 조미가공품의 종류

구 분	종 류
절 임 류	초절임, 설탕조림 등
조 림 류	장조림품, 각종 어패류의 자숙조미제품 등
조 미 건 제 품	맛오징어, 맛김, 꽃포 등

이상 수산물가공산업에서 생산되는 주요 제품을 식용품을 중심으로 살펴보았다. 해양수산부에서 수산물가공산업으로 파악하고 있는 업종은 식용품은 물론이고 공용품,

농용품까지 포괄한 넓은 범위에 걸쳐있는데, 식용품을 제조하는 업종이 여타 유형에 비해 많다.

수산물가공산업의 범주에 해당되는 업종은 축산물가공산업과 비교해도 다양하고 포괄적이라고 할 수 있다. 또한 완성된 제품의 성격이 상당히 다르기 때문에 일반적으로 가공정도를 기준으로 해서 식품위생법과 수산물품질관리법이라는 두 가지 법률에 의해 양분되어 관리되고 있다.

나. 수산물가공산업의 특징

수산물가공업은 여타 산업에 비해 노동집약적이고 중소·영세성이 강하며, 원료비의 비중이 매우 높은 특성을 지니고 있다. 또한 원료수급 측면에서 지역어업과 연계된 지역산업적 성격이 강하다.

(1) 노동집약형

식품가공의 목적은 원칙적으로 농수산물을 섭취할 수 있도록 만드는데 있다. 이는 농수산물을 인체에서 수용할 수 있도록 만드는, 일종의 쾌락을 제공하는 광범위한 활동으로 정의할 수 있다²⁹⁾.

가공활동은 원료상의 특성 - 부패성, 풍흉성, 계절성, 지역성 등 - 때문에 집하 및 저장이 어렵고, 식품소비가 인간의 기호에 의해 좌우된다는 2가지 장애요인이 존재한다. 따라서 식품가공활동이 기업의 대상이 되기 위해서는 보존성을 향상시킬 수 있는 기술개발과 가공공정의 분화를 통한 기계화가 전제되어야 한다.

그러나 소비자의 다양한 기호를 만족시키면서 기업영리의 대상이 될 수 있는 가공 기술 개발은 원료의 특성상 결코 용이하지 않으며, 설령 기술을 개발하였다고 할지라도 기계화할 수 있는 범위가 한정되어 있기 때문에 노동에 대한 의존이 높을 수밖에 없다.

수산물가공업도 수산물을 가공하여 소비자에게 제공하는 활동으로써, 수산물 특유의 부패성·계절성·지역성 등의 한계를 일정 수준까지 극복하면서 소비자의 기호를 동시에 고려한다는 점에서 기계화에는 한계가 있으며, 노동집약적 성격이 강하다.

(2) 영세중소형

수산물가공산업은 제조업 내에서도 영세·중소업체의 비율이 높으며 이들의 역할이 주도적인 편이다.

29) 唯是康彦, 「食料の經濟分析」, 1971, p.322

〈표 2-1-12〉 사업규모별 비율(2000년)

구 분	사업체규모	제조업	식품제조업	수산물가공업
사업체 수	9인이하	47%	47%	53%
	10 ~ 49	44%	42%	39%
	50 ~ 99	5%	6%	5%
	100 ~ 199	2%	3%	2%
	200인이상	1%	2%	1%
월평균 종사자수	9인이하	11%	11%	18%
	10 ~ 49	33%	32%	42%
	50 ~ 99	13%	16%	17%
	100 ~ 199	11%	14%	14%
	200인이상	31%	27%	9%
부가 가치액	9인이하	5%	4%	11%
	10 ~ 49	18%	17%	41%
	50 ~ 99	10%	16%	19%
	100 ~ 199	11%	20%	16%
	200인이상	57%	43%	14%

자료 : 통계청, 「광공업통계조사보고서」, 각 년도.

사업체 수를 보면 50인미만 업체의 비율이 제조업 91%, 식품제조업 89%, 수산물가공업 92%이며, 특히 9인이하 업체의 비율은 53%로 다른 산업에 비해 절대적으로 높다.

월평균종사자수는 50인미만의 비율이 제조업 44%, 식품제조업 43%인데 반해, 수산물가공업은 60%로 매우 높다. 특히 부가가치액을 비교해 보면 제조업은 50인미만 사업체가 생산하는 부가가치액이 전체의 23%, 식품제조업은 21%에 그치는데 반해, 수산물가공업은 52%나 생산하는 것으로 나타났다.

이와 같이 수산물가공산업은 여타 산업에 비해 영세·중소업체의 비중이 높을 뿐만 아니라 부가가치 창출면에서도 중요한 역할을 담당하고 있다.

(3) 고원료비구조형

식품제조업의 생산활동은 원료인 농수산물의 고유 특성과 소비자의 기호가 다양하게 형성되기 때문에 제품을 규격화시키고 품질을 균일화하기가 기술상으로 어려워 가공도가 그다지 높아질 수 없다. 따라서 제조업 내에서도 여타 비용에 비해 원료비가 높은 비중을 차지하고 있다.

수산물가공업도 전체 경영비용 중 원료비의 비중이 가장 높은 것으로 나타났으며 유형별로도 기타를 제외한 모든 업종의 원료비 비율이 가장 높는데, 이 중 통조림(87.2%), 젓갈절임(82.4%), 건포류(77.0%), 해조류(74.7%)의 원료비 비중이 여타 업종에 비해서도 높은 것으로 나타났다.

〈표 2-1-13〉 경영비용 비율

(단위 : %)

구 분		1994	1995	2000
원 료 비	제조업	65.0	65.3	68.8
	식품제조업	72.2	71.7	73.6
	수산물가공업	69.6	69.3	64.8
인 건 비	제조업	11.6	10.8	8.1
	식품제조업	8.7	9.2	7.7
	수산물가공업	12.8	14.1	10.8
생산관리비	제조업	23.4	23.9	23.1
	식품제조업	19.0	19.1	18.7
	수산물가공업	17.6	16.6	24.4

주 : 1) 식품제조업은 음·식료품제조업임.

2) 2000년도 수산물가공업은 「수산물가공업 기초조사연구」의 결과를 사용함.

자료 : 한국은행, 「기업경영분석」, 각 연도., 해양수산부, 「수산물가공업 기초조사연구」, 2002.

〈표 2-1-14〉 가공유형별 비용 구성

(단위 : %)

구 분	원료비	인건비	생산관리비
건제품건포류	77.0	6.5	16.5
젓갈절임	82.4	3.7	13.9
어육연제품	62.4	12.3	25.2
통조림	87.2	2.8	10.1
해조류	74.7	9.7	15.6
냉동냉장	43.5	18.5	38.0
기타	39.0	20.3	40.7

주 : 1) 생산관리비에는 수리비, 조세공과, 판매비, 사무비, 금융비용, 수도광열비, 감가상각비 등이 포함되어 있다.

2) 동일하거나 유사한 업종을 통합, 7개의 유형으로 분류하여 분석한 결과이다.

자료 : 해양수산부, 「수산물가공업 기초조사연구」, 2002.

(4) 지역밀착형

수산물가공업은 제품의 원료에 대한 의존도가 높은 만큼 원료를 원활히 공급하기 위해서 지역의 어업과 밀접하게 연계해서 발전해온 지역밀착형 산업이다.

〈표 2-1-15〉 지역별 수산물가공품 생산동향(2000년)

(단위 : M/T)

구 분	계	냉동품	염 신 장 품	건 제 품	해 조 제 품	통조림	어 육 연 제 품	기 타 제 품	기 타
계	1,465,092	1,042,648	57,131	48,326	47,662	50,404	166,682	13,546	38,693
서 울	3,446	1,770	476	6	185	-	1,009	-	-
부 산	199,939	147,067	2,543	2,126	1,955	-	23,192	8,726	14,330
대 구	1,968	1,088	-	470	-	-	410	-	-
인 천	21,474	9,494	2,122	46	210	-	1,730	31	7,841
광 주	5,061	1,207	12	-	-	-	3,842	-	-
대 전	28	-	-	28	-	-	-	-	-
울 산	8,757	7,989	475	84	179	-	30	-	-
경 기	146,457	4,452	26,056	1,632	377	46	113,799	95	-
강 원	81,102	42,957	2,450	22,789	26	128	669	367	11,716
충 북	2,264	-	-	1,152	-	978	-	134	-
충 남	20,427	6,553	7,553	357	1,318	-	4,618	-	28
전 북	12,309	9,449	1,487	140	1,227	-	6	-	-
전 남	90,110	16,489	9,134	6,810	41,442	16,094	-	3	138
경 북	66,454	57,778	2,129	973	-	825	3,455	1,294	-
경 남	162,845	97,620	800	11,350	209	32,333	13,861	2,825	3,847
제 주	13,630	10,707	1,894	363	534	-	61	71	-
원 양	628,821	628,028	-	-	-	-	-	-	793

주 : 염신장품(염장품 + 염신품), 건제품(소건품 + 염건품 + 자건품 + 조미가공품), 기타(한천 + 어유분)
 자료 : 해양수산부, 『수산물가공산업 기초조사연구』, 2002.

주요 수산물가공품의 지역별 생산동향을 통해 이러한 특성을 간접적으로 살펴볼 수 있다. 냉동품의 경우 14%가 부산지역에서 생산되고 있는데, 냉동품 전체의 60% 수준인 원양어업생산량도 부산지역으로 양륙되고 있으므로 이를 고려한다면 냉동품의 74%가 부산지역에서 생산되고 있다. 해조제품은 전체의 87%가 전남지역에서, 건제품은 전체의 47%가 강원지역에서 생산되는 것으로 나타났다.

이는 가공업체의 지역별 분포 비중이 특정 유형의 경우 일부 지역에 분포되어 있는 비율이 높은 것과도 일치하는 결과이다. 부산지역은 근해어업 및 원양어업의 근거지로서 대규모 어획물 처리를 위한 냉동냉장업의 밀집도가 타지역에 비해 높으며, 전남지역은 김, 미역 등의 주요산지로서 국내에서도 해조류 양식이 왕성하게 이루어지고 있다. 또한 강원지역은 건제품 건포류의 주요원료인 오징어, 명태 등의 주산지라는 특징을 지니고 있다.

한편 원료수급 측면 이외에도 고용기회를 제공한다는 점에서도 지역과 밀접하게 연계되어 있는 등 수산물가공산업은 지역활성화의 견인차 역할을 수행하고 있다.

다. 수산물가공산업의 지위

전체산업에서 수산업이 차지하는 비중은 1998년 현재 총산출액 0.7%, 부가가치액 0.6%, 수출액 0.9%, 수입액 0.6%로써 1% 미만의 낮은 값이다. 1980년 이후 총산출액, 부가가치액, 수출액은 지속적으로 감소하여 1%에도 미치지 못하고 있는 반면, 수입액은 0.2%의 미약한 수준에서 꾸준히 증가하여 1998년에는 전체의 0.6%를 차지할 만큼 비중이 높아지고 있다.

〈표 2-1-16〉 수산업³⁰⁾의 국민경제적 위치

(단위: 10억 원, %)

구 분		1980	1990	1995	1998
총 산출액	전산업	93,638	416,965	841,519	1,062,958
	수산업 (%)	1,364 (1.5)	4,522 (1.1)	6,283 (0.7)	7,048 (0.7)
부가 가치액	전산업	37,116	178,317	375,803	471,605
	수산업 (%)	639 (1.7)	1,984 (1.1)	2,865 (0.8)	2,778 (0.6)
수출액	전산업	12,467	53,155	113,852	210,465
	수산업 (%)	388 (3.1)	996 (1.9)	1,269 (1.1)	1,887 (0.9)
수입액	전산업	16,244	57,929	127,743	166,910
	수산업 (%)	33 (0.2)	312 (0.5)	778 (0.6)	1,028 (0.6)

자료 : 한국은행, 「산업연관표」, 각 년도.

수산물가공산업이 식품제조업 중에서 차지하는 비중은 2000년 현재 사업체 수 28.6%, 종사자수 19.7%로써 20% 전후의 값이다. 이에 반해 출하액과 부가가치액은 각각 6.3%, 6.1%로 낮은 수준이다. 사업체 수, 종사자수의 경우 1980년 이후 증감을 되풀이하고 있으나 출하액과 부가가치액은 증가하고 있다. 그러나 출하액과 부가가치액 비중도 1990년 이후 지속적인 감소추세를 보이고 있는데, 이는 최근 수산물가공업체의 경영난과 관련된 것으로 풀이된다.

30) 「산업연관표」상의 수산업은 수산물과 수산물가공품의 합계로 구성됨.

〈표 2-1-17〉 수산물가공업의 지위

(단위 : 개소, 천명, 10억 원, %)

구 분		1980	1990	1995	2000
사업체 수	제조업	30,823 (100.0)	68,872 (100.0)	96,202 (100.0)	98,110 (100.0)
	식품제조업(A)	3,331 (10.8)	4,064 (5.9)	6,248 (6.5)	6,421 (6.5)
	수산물가공업(B)	796 (23.9)	1,434 (35.3)	954 (15.3)	1,838 (28.6)
종사자 수	제조업	2,015 (100.0)	3,020 (100.0)	2,952 (100.0)	2,653 (100.0)
	식품제조업(A)	139 (6.9)	182 (6.0)	206 (7.0)	178 (6.7)
	수산물가공업(B)	29 (20.9)	53 (29.1)	30 (14.6)	35 (19.7)
출하액	제조업	35,227 (100.0)	175,234 (100.0)	358,888 (100.0)	536,082 (100.0)
	식품제조업(A)	3,065 (8.7)	11,992 (6.8)	25,690 (7.2)	36,595 (6.8)
	수산물가공업(B)	225 (7.3)	1,395 (11.6)	1,785 (6.9)	2,319 (6.3)
부가가치액	제조업	11,857 (100.0)	70,925 (100.0)	159,448 (100.0)	219,425 (100.0)
	식품제조업(A)	927 (7.8)	4,280 (6.0)	10,885 (6.8)	15,746 (7.2)
	수산물가공업(B)	84 (9.1)	567 (13.2)	767 (7.0)	954 (6.1)

주 : 1) A는 전체 제조업 중 식품제조업의 비중임.

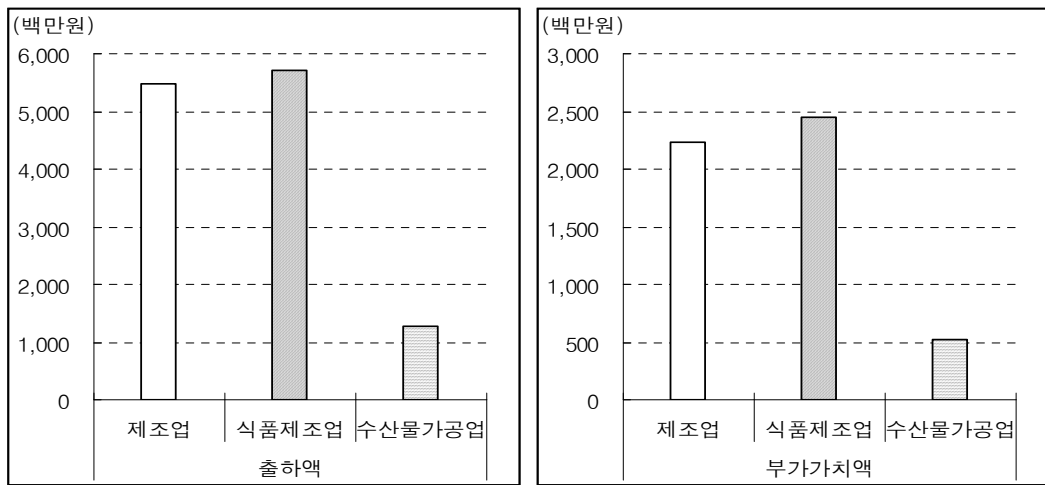
2) B는 식품제조업 중 수산물가공업의 비중임.

자료 : 통계청, 「광공업통계조사보고서」, 각 년도.

사업체당으로 보면 출하액 1,262백만 원, 부가가치액 519백만 원으로 식품제조업 평균에 비해 월등히 낮은 것으로 나타났다([그림 2-1-1] 참조). 또한 종사자 1천명당 기준으로 출하액 66백만 원, 부가가치액 27백만 원으로 제조업 및 식품제조업에 비해 상대적으로 규모도 적고 부가가치도 낮다([그림 2-1-2] 참조).

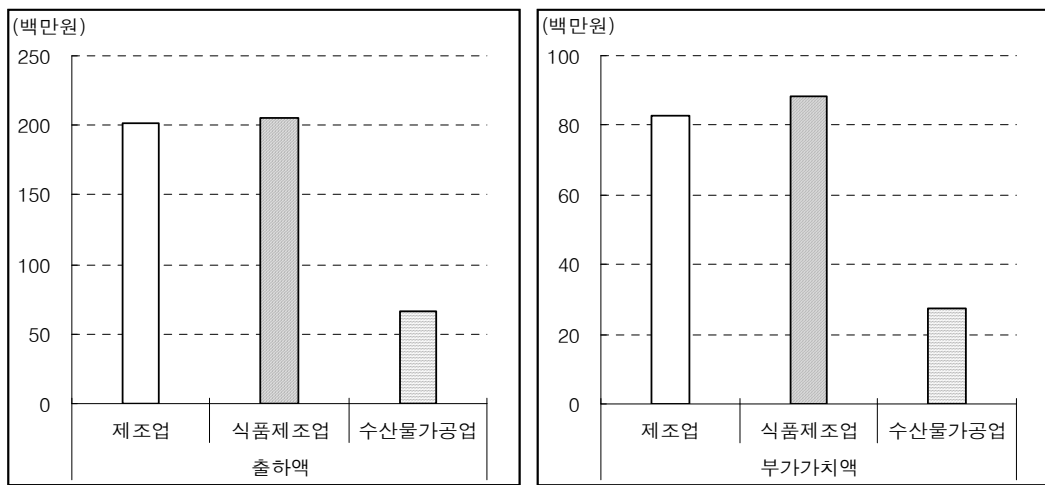
한편 수산물가공산업이 수산업 내에서 차지하는 비중을 보면 1998년 현재 수산업 중 총산출액 35.5%, 부가가치액 18.0%, 수출액 41.0%, 수입액 32.6%를 차지하고 있다.

[그림 2-1-1] 업체당 출하액, 부가가치액 비교(2000년)



자료 : 『광공업통계조사보고서』로 작성.

[그림 2-1-2] 종사자당(1천명) 출하액, 부가가치액 비교(2000년)



자료 : 『광공업통계조사보고서』로 작성.

기준별로 보면 수산업의 총산출액이 증가하는 가운데(1990년 대비 1998년 55.9% 증가) 수산물가공품의 총산출액과 수산업에서 차지하는 비중도 1990년까지 큰 폭으로 상승하였다. 그러나 중반 이후 약간 감소하였고 1998년에는 35.5%로 회복 중인 것으로 나타났다. 품목별로는 1990년 이후 수산냉동품이 증가, 여타 품목은 감소 또는 정체추세를 보이고 있는 것으로 나타났다.

〈표 2-1-18〉 수산물가공품의 지위

(단위: 백만 원, %)

구 분		1980	1990	1995	1998
총 산 출 액	수 산 업	1,363,594 (100.0)	4,522,139 (100.0)	6,282,808 (100.0)	7,048,478 (100.0)
	수 산 물	1,018,372 (74.7)	2,827,083 (62.5)	4,177,127 (66.5)	4,544,702 (64.5)
	수산물가공품	345,222 (25.3)	1,695,056 (37.5)	2,105,681 (33.5)	2,503,776 (35.5)
부 가 가 치 액	수 산 업	638,762 (100.0)	1,984,071 (100.0)	2,865,428 (100.0)	2,777,719 (100.0)
	수 산 물	571,866 (89.5)	1,646,255 (83.0)	2,387,614 (83.3)	2,278,567 (82.0)
	수산물가공품	66,896 (10.5)	337,816 (17.0)	477,814 (16.7)	499,152 (18.0)
수 출 액	수 산 업	387,879 (100.0)	996,187 (100.0)	1,268,763 (100.0)	1,886,972 (100.0)
	수 산 물	309,669 (79.8)	541,540 (54.4)	692,999 (54.6)	1,113,050 (59.0)
	수산물가공품	78,210 (20.2)	454,647 (45.6)	575,764 (45.4)	773,922 (41.0)
수 입 액	수 산 업	33,124 (100.0)	311,828 (100.0)	778,463 (100.0)	1,027,896 (100.0)
	수 산 물	31,399 (94.8)	219,974 (70.5)	499,855 (64.2)	692,850 (67.4)
	수산물가공품	1,725 (5.2)	91,854 (29.5)	278,608 (35.8)	335,046 (32.6)

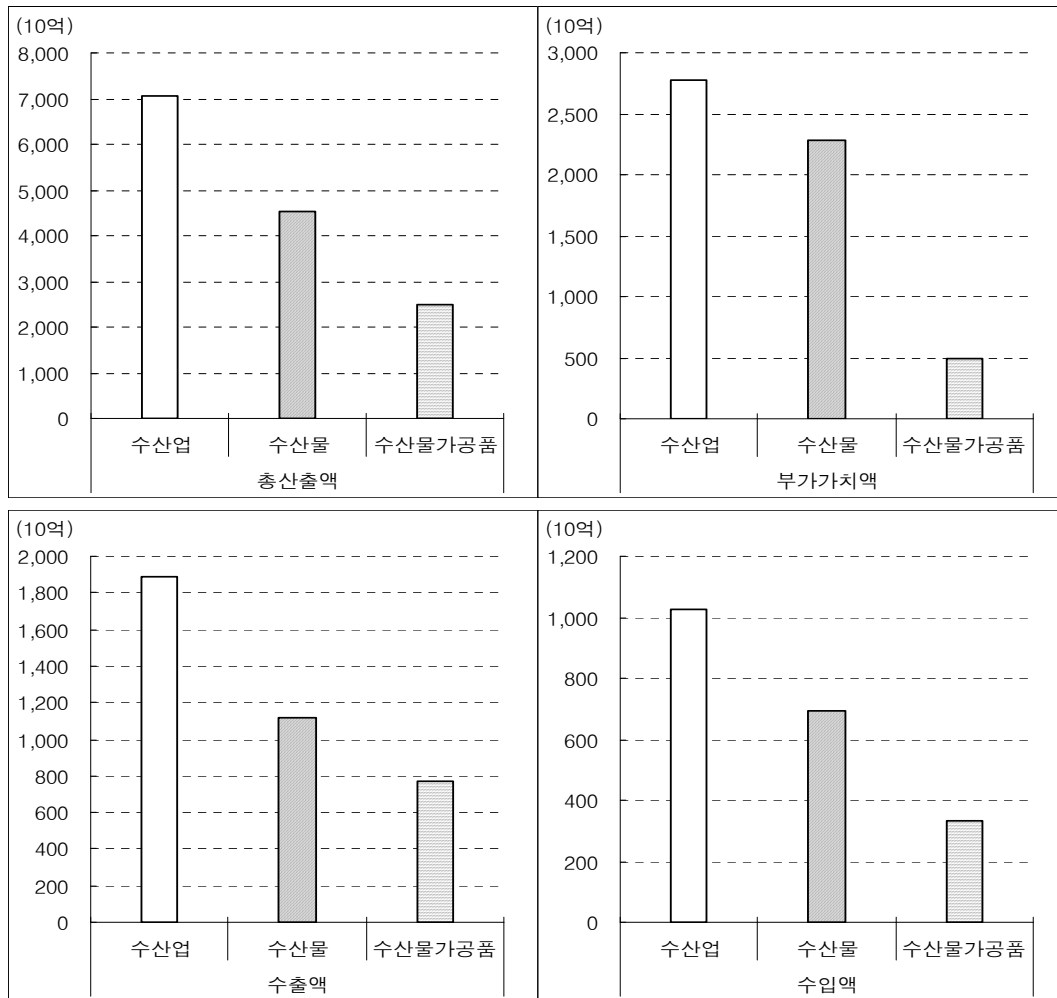
자료 : 한국은행, 「산업연관표」, 각 년도.

부가가치액의 경우 전체 수산업이 1990년 중반 이후 감소하는데 비해(1995년 대비 1998년 3.1% 감소) 수산물가공품은 금액, 비중 모두 증가세를 보였다. 품목 중에서는 냉동품이 큰 폭으로 증가한데 반해, 그 외 품목은 감소하여 냉동품의 부가가치액 증가가 수산물가공품 전체 부가가치액을 증가시킨 것으로 나타났다.

수출액을 중심으로 보면 전체 수산업의 수출액은 증가하고 있는데(1990년 대비 1998년 89.4% 증가), 수산물가공품의 경우 금액은 증가세이나 비중은 1990년 이후 소폭 감소하였다. 품목별로도 수출액은 증가하였으나 비중은 1995년 이후 감소세를 보이고 있으나, 비중이 가장 높은 어육 및 어묵은 약간 증가한 것으로 나타났다.

수입액의 경우 전체 수산업이 증가한 가운데(1990년 대비 1998년 229.6% 증가), 수산물가공품도 금액, 비중 모두 큰 폭으로 증가하였다. 품목별로도 1990년 중반까지는 금액, 비중이 증가하였으나 중반 이후 정체·감소한 것으로 나타났다.

[그림 2-1-3] 수산물가공품의 지위(1998년 기준)



자료 : 『산업연관표』로 작성.

라. 가공산업은 생산 및 소비에 있어 핵심적인 역할을 수행

오늘날 수산업은 어업뿐만이 아니라 관련산업까지 통합한 식품공급산업으로서 성격 및 역할이 더 강조되고 있다. 이러한 과정에서 수산물가공산업은 i) 국민에 대해 수산식품을 안정적으로 공급하며 ii) 소비자의 선호변화에 유연하게 대응할 수 있고 iii) 국내산 수산물의 최대수요처이자 iv) 유통비용을 절감하고 지역활성화에 기여하는 등의 핵심적인 역할을 담당하면서 수산업의 존립기반을 지지하고 있다.

(1) 국민에 대한 수산식품의 안정공급

수산물 중 어패류는 동물성단백질의 주요 공급원으로써, 건강하고 풍요로운 한국형 식생활의 일익을 담당하고 있다. 어패류에는 건강에 이로운 EPA, DHA와 같은 생리

활성물질 뿐만 아니라 무기질이나 비타민류가 다량 함유되어 있어 영양학적으로도 고기능성 우수 동물성단백질이란 점에서 중요한 의의를 지닌다.

2000년 현재 국민 동물성단백질 섭취량 중 어패류는 36%를 점유하고 있다. 이는 1990년대 이후 축산물의 섭취비중이 증가하면서 어패류의 섭취가 상대적으로 감소한 결과이다. 그러나 주요 동물성단백질 공급원으로서의 중요성은 간과할 수 없다.

그러나 영양학적 우수성, 중요성에도 불구하고 농·축산물과 비교할 때 생산량이 자연조건의 변화에 따라 쉽게 변동될 뿐만 아니라 종류가 매우 다양하고, 선도의 저하가 빨라 변질·부패되기 쉬운 특성을 지니고 있어 공급이 경직적인 것이 사실이다.

이러한 점에서 가공은 일정한 품질의 수산물을 소비자에게 연중 안정적으로 공급할 수 있다는 측면에서 중요한 역할을 수행하고 있다. 가공처리를 거친 수산물은 영양학적 특성과 보존기간이 연장된 우수 영양원으로서, 공급상의 한계를 일정 수준 극복하여 수급의 안정화를 도모한다는 측면에서 일익을 담당하고 있는 것이다.

(2) 소비자 선호변화에 대한 탄력적 대응

최근 우리 나라의 식품소비는 사회의 전반적인 변화와 맞물리면서 크게 변화하고 있다. 국민소득의 증대 및 도시화의 진전에 따른 주거형태의 변화, 여성의 사회참여 확대, 생활의 편의성 추구하고 같은 사회경제적 여건 변화는 식품소비에 변화를 유발하였고, 이로 인해 식품소비도 과거와는 다른 양상을 보이고 있다.

1990년 중반 이후 식품소비는 양적으로도 포화수준에 이르러 더 이상의 증가는 사실상 기대하기 어렵다. 소비자의 식품선호는 미식 지향, 고품질 지향, 간편화 지향, 건강 지향 등 복합적인 성향을 보이고 있는데, 특히 질적인 측면에서 개인의 만족도는 상황에 따라 크게 달라지기 때문에 품목별 소비패턴은 보다 복잡해지고 있다.

이런 가운데 원료로서의 수산물은 부패성, 동종다양성 등의 특성으로 인해 원어 형태로는 소비자의 욕구에 부합되기가 어렵다³¹⁾. 그런데 가공과정을 거침으로써 소비자의 다양화된 욕구와 가격변화에 신속하고 탄력적으로 대응할 수 있다. 생산시기에 일시저장을 통해 출하조정 기능 뿐 아니라 새로이 부가가치를 창출하여 식생활의 변화에 걸맞은 소비자의 수요를 창출할 수 있는 것이다. 다시 말해 아동, 청년층에 있어 수산물은 고유의 특성-냄새, 조리시의 번잡성, 전통형 식단 위주로 개발된 조리법 등-때문에 선호에 부합되지 않는 것이 사실이지만, 가공을 통해 그들의 입맛에 맞는 제품을 개발·공급함으로써 소비기반을 확보할 수 있다는 점에서 중요한 역할을 수행할 수 있는 것이다. 물론 영양학적으로는 생선(生鮮)형태로 섭취하는 것이 뛰어나도 있으나, 다양한 제품을 공급함으로써 생활을 풍요롭게 한다는 측면에서 가공품이야말로

31) 농산물과 같은 품종 개량을 통해 소비자의 욕구에 부합하는 품목을 만들어낼 여지는 매우 적음.

현재는 물론 미래의 어식(魚食)문화를 형성, 지지하는 주요한 방편의 하나인 것이다.

실제로 수산물소비는 1990년 이후 정체·감소세에 있는데, 어패류의 소비는 4.6% 감소한데 반해 어패가공품은 43.6%가 증가한 것으로 나타나³²⁾ 이러한 사실을 뒷받침하고 있다.

(3) 국내산 수산물의 최대 수요처

국내 수산물생산 중 1980연도에는 전체의 51% 정도가 가공되었으나 이후 지속적으로 증가하여 1998년의 경우 전체 수산물 생산량의 91%에 이르는 2,583만 톤이 가공원료로 이용된 것으로 나타났다.

최근 국내외 수산업 환경의 변화로 인해 국내 수산물생산량이 지속적으로 감소하고 있음에도 불구하고 국내 생산량의 90% 이상이 가공 원료로 이용되는 있는 점에서 알 수 있듯이, 수산물가공산업은 국내 수산물의 최대 수요처로써 국내수산업과 긴밀한 관계를 맺고 있다.

〈표 2-1-19〉 수산물 이용현황

(단위 : 천M/T, %)

구 분	1980	1990	1995	1998
총생산량	1,925	3,275	3,348	2,834
선어유통	954	437	592	252
가공원료	998	2,827	2,756	2,583
가 공 률	51.1%	86.6%	82.3%	91.1%

주 : 국내 어업생산량 중 가공의 비율은 1998년 이후 자료가 제시되지 않고 있음.
자료 : 한국수산회, 「수산연감」, 각 년도.

(4) 유통비용의 절감 및 지역활성화에 기여

이외에도 동결 또는 불가식(不可食) 부분 제거 등 보존성을 향상시킴으로써 선도유지 비용을 절감하여 수산물의 유통비용의 삭감을 도모한다는 측면에서도 큰 역할을 수행하고 있다. 또한 수산가물공업의 대부분은 지역산업으로서의 성격이 강하여 고용창출을 통해 지역 활성화까지도 유발하고 있다는 측면에서도 아주 중요한 역할을 담당하고 있다고 할 수 있다.

32) 어패류에 대한 소비지출액은 1990년 6,072원에서 2000년 5,791원으로 감소한 반면, 어패가공품의 소비지출액은 1990년 984원에서 2000년에는 1,412원으로 증가함(통계청, 「도시가계연보」).

마. 소결

수산물가공산업은 수산식품을 안정적으로 공급하고 소비자의 선호변화에 탄력적으로 대응할 수 있다. 또한 국내에서 생산되는 수산물의 최대 수요처이자 이외에도 유통 비용을 절감하는 효과가 있으며 지역활성화에도 기여하고 있다. 그러나 국내 수산물 가공산업은 영세·중소하고 노동집약적이며 원료비가 높은 구조로써 고부가가치의 생산구조를 갖추지 못하고 있다. 1998년 현재 수산업 내에서 수산물가공산업의 총산출액 비중은 35.5%이나 부가가치액 비중은 18.0%로 낮다는 점에서 이를 확인할 수 있다³³⁾.

오늘날 수산업은 과거와 같이 양적 증가를 통한 산업의 성장이 아니라 질 중심으로 가치가 전환되고 있다. 각 국가가 EEZ를 선포하면서 외연적 여장이 좁아지게 되어 양적 팽창은 한계에 부딪쳤고, 소비 또한 질 중심으로 선호가 변화하였기 때문이었다. 이때 수산물의 고품질화·고부가가치화에 가장 효율적인 역할을 하는 것이 가공이다. 따라서 국내 수산물가공산업의 생산구조는 고부가가치를 갖춘 경쟁력 있는 구조로 시급히 전환되어야 할 필요가 있다. 수산물가공산업의 경쟁력 제고는 수산업의 발전도 유발하여 개방화 시대에 수산업이 지속성을 가진 산업으로 거듭나는 데 일익을 담당할 것이라는 점에 논의의 여지가 없을 것이다.

수산물가공산업의 경쟁력 제고를 위해서는 업체의 자구적인 노력과 정부의 적절한 지원·관리가 병행되어야 하지만, 이러한 노력은 선결요건이 미비되어 있는 탓에 약간의 문제가 있다. 수산물가공산업 내의 업종들이 이원적으로 관리되고 있기 때문에 통일된 전략과 정책의 수립에 애로가 있는 것이다. 또한 목표를 설정할 때 기초가 되는 자료도 충분한 정보를 얻기에는 미흡한 점이 있다.

이미 살펴본 것처럼 해양수산부의 지원대상 업종은 수산물품질관리법과 식품위생법에 의해 이원적으로 관리되고 있고, 일부 업종(단순가공품 생산유형 중심)은 제도 밖으로 분류되어 있다. 따라서 수산물가공산업은 수산업의 발전까지 고려하여 정책적으로 지원되고 일관적으로 관리될 필요가 있지만 관리 주체가 두 개로 분리되어 있는 상황에서는 한계가 있는 것이다.

또한 대내외적인 여건변화를 고려할 때 수산업 내에서 향후 가공산업은 보다 중요해 질 것으로 예상되고 있는 만큼 급변하는 환경에 대응하기 위해 정책이 시의적절하게 변화될 필요가 있다. 그러나 기초자료의 확보가 어려워 방향 설정에 애로를 겪고 있다. 수산물가공산업에 대한 전체적인 방향성을 설정하고 구체적인 전략을 설정하기 위해서는 수산물가공산업에 대한 기초자료의 확보가 필수적이다. 그러나 수산가공산

33) 품목 중에서도 냉동품의 총산출액과 부가가치액의 비중이 가장 높음.

업에 대한 통계는 단순한 생산 및 업체동향을 중심으로 집계되고 있으며 각 통계간 통일성도 떨어져 기초자료로서의 역할이 불충분한 실정이다. 어업생산의 경우 ‘연근해어업총조사보고’ 등과 같이 주기적으로 전체 연근해어업에 대한 현황 및 경영실태를 조사함으로써 기초통계에 대한 파악이 가능하다.

3. 농림부의 축산물가공업무 일원화 사례

축산물가공의 경우 1985년에 86아시안게임과 88올림픽을 앞두고 모든 축산식품의 안전성을 향상시킨다는 명목하에 식품위생법에 의거 보건복지부가 관할토록 하였다. 그러나 시행 결과 생산에서 유통에 이르기까지 문제가 발생할 경우 책임소재가 불분명하고 문제에 대한 생산자로서의 피드백 체제가 없는 등 많은 문제가 야기되었다.

결국 축산물 가공업무의 효율성 증대를 위한 각계의 일원화 요구가 증대하면서 축산물 가공업무의 재이관 문제가 행정쇄신위원회에까지 부쳐지게 되었다.

행정쇄신위원회는 이 문제를 안건으로 상정하기 앞서 관련부처에 타당성을 묻는 한편 관련단체, 기관, 소비자단체 등지에 설문조사를 실시하였으며, 그 결과 보건복지부와 한국식품공업협회, 한국식품위생연구원을 제외한 모든 기관이 농림부로의 이관 타당성에 동의하였다.

관련기관의 논의 끝에 1997년 2월 축산물에 대한 종합적, 일관적 지도관리차원에서 가공식품의 생산부터 판매까지 전과정에서의 인허가, 지도감독 등 제반 행정적 업무와 위생검사 업무를 농림부가 관할하게 되었다. 단 보건복지부는 제3자적 입장에서 최종 판매단계의 축산물식품에 대한 검사에 참여하되 발표는 농림부와 사전협의를 거쳐 공표하기로 하였다.

4. 정책의 기본방향

가. 이원적 관리체제의 효율화 방안 모색

현재 수산물가공업은 수산물품질관리법과 식품위생법으로 이원화되어 관리되고 있어 수산물가공산업을 일관적이고 종합적으로 관리하는데 한계가 있는 것이 사실이다.

축산물가공의 경우 1985년에 식품위생법에 의거하여 보건복지부가 관할하기 시작하였다. 그러나 11년 7개월 만인 1997년 2월에 축산물에 대한 종합적·일관적인 지도관리차원에서 가공식품의 생산부터 판매까지 전과정에서의 인허가, 지도감독 등 제반 행정업무와 위생검사에 관계된 업무를 농림부로 다시 이관하였다.

수산물가공산업의 경우 식품위생법과 수산물품질관리법이라는 이원적 관리체제를

유지하고 있어 축산물가공에서처럼 생산, 판매, 위생관리 등 전반적인 과정에서 일원화되고 종합적으로 관리하기는 어렵다. 식품위생법에 의해 관리되고 있는 내용을 보면 중점관리대상이 위해발생에 관련된 부분에 한정되어 있다. 따라서 식품위생법으로 관리되는 수산물가공산업은 수산물가공품의 생산에서 판매까지의 전과정에 대한 관리·감독 등의 제반 행정업무가 수행되지 못하고 있다. 산업의 발전을 위한 행정적 고려는 전체 업종 중에서도 절반정도의 업종을 대상으로만 시행되어 목표치와는 다른 결과가 나타날 수도 있고, 그 효과가 미약할 수 있는 가능성이 상존하는 것이다.

특히 최근 대내외적 환경이 급격하게 변하면서 원료수급에서 생산, 판매까지의 과정에서 개별 업체가 대응하기에는 무리가 따르는 부분이 많다. 개별적 대응이 불가능한 부분에 대해서는 정부차원의 지원과 관리가 필요하다. 예를 들면 최근 건강에 대한 소비자의 의식이 고조되면서 식품의 안전성에 대한 요구가 증가하고 있다. 소비자의 선호에 대해서는 업체가 스스로 대처해야 하는 부분이 있고 정부가 정책적으로 관리해야 할 부분도 있다. 소비자를 안심시킬 수 있는 위생기준을 설정한다든지, 위생적으로 생산할 수 있는 생산시스템을 구축할 수 있는 매뉴얼을 제공한다는 등이 그것이다. 그런데 실제로 HACCP와 같은 위생적인 생산시스템 조차도 이원적으로 관리·운영되고 있어 업체에 혼선을 불러일으키고 있다.

이외에도 2001년 수산물품질관리법 개정 이후 관리대상에서 제외된 업종은 관리·감독의 근거가 없기 때문에 업체가 자발적으로 신고하지 않고서는 기초현황도 파악하기 어려운 실정이다.

따라서 수산물가공산업이 수산업에서 차지하는 중요성을 고려해 볼 때 수산물가공산업의 건전한 발전을 도모하고 전체 산업적 측면에서 환경과 소비에 대한 부적절한 대응으로 유발되는 부정적 이미지를 불식시키기 위해서도 적절한 관리방안의 마련이 필요하다.

이를 위해 식품위생법상의 수산물가공업을 수산물품질관리법으로 재이관 하거나 또는 축산물가공처럼 생산, 판매, 위생관리 등이 일원화 내지 종합적 관리가 이루어질 수 있도록 기존제도를 보완·수정하는 방법을 고려해 볼 수 있다. 또한 제도권에서 배제되어있는 업종도 제도 내로 수용할 수 있는 방안의 모색도 필수적으로 요구된다.

나. 경영실태조사의 정례화

수산물가공산업 내에서도 업종간 지역간에 나타나는 차이를 고려할 때, 전체 방향성을 설정하는 이외에 업종별·지역별 등 세부적인 부분까지 고려한 섬세한 정책적 지원이 요구된다. 정책방향 수립을 위한 충실한 자료를 확보할 필요가 있는 것이다.

따라서 수산물가공업의 범주에 속하는 업종의 경영실태 조사를 통하여 업종별·지

역별·경영형태별로 원료의 수급, 제품 생산, 판매에 이르는 전반적인 과정에 대해 통계조사를 실시해야 한다.

단순히 조사에 그치는 것이 아니라 조사결과를 기초로 산업간, 업종간, 지역간 경영 수익 및 지표분석을 실시함으로써 경영성과를 파악하고 통계화가 불가능한 부분에 대해서는 경영자 설문조사를 통해 현장의 의견을 종합·분석하여 실효성 있는 자료를 구비할 필요가 있다.

자료의 활용도를 높이기 위해서는 무엇보다도 조사의 정례화가 필수적인데, 전체산업에 대한 경영현황 자료인 ‘기업경영분석(한국은행)’의 경우 매년 조사·발표되고 있어 전산업의 경영현황 및 동향을 파악하기가 용이하다. 이러한 자료를 기초로 환경의 변화에 대해 정부는 물론 업체들도 탄력적으로 이에 대응한 정책 및 전략을 적절히 구사하고 있는 것이다.

제2절 수산물가공산업의 경쟁력 제고방안

1. 현황 및 문제점

수산물가공산업은 국내 수산물의 최대 수요처이자, 소비자의 선호변화에 대한 유연한 대응을 통해 수산물소비의 기반을 형성·지지하고 있다는 점에서 중요한 역할을 수행하고 있다. 수산업 내에서도 생산 및 소비의 양축을 지지하는 견인차 역할을 담당하는 핵심산업인 것이다.

국내어업 생산량이 감소하는 가운데 수산물가공품 소비량은 1990년 중반 이후 보합·감소세인 가운데 품목별 선호에 차이를 보여 단순가공품에 비해 고차가공품에 대한 선호가 높아지고 있다.

수산물가공품 수출은 1990년 대비 2000년 현재 물량, 금액이 각각 28%, 11%로 소폭 증가한 반면 수입은 224%, 335%로 대폭 증가한 것으로 나타나는데 이는 국내 시장에서 수입제품의 경쟁력이 커지는 반면, 수출경쟁력은 저하되고 있음을 반영하는 것이다.

특히 수산물 생산량 세계 1위의 자리를 차지하고 있는 중국의 영향력이 확대되는 가운데 최근 급성장을 보이고 있는 가공산업부문에서 중국의 국내시장 잠식력이 점차 커지고 있다. 자연스럽게 가격경쟁력에서 열위에 있는 국내 가공산업의 국내시장점유율이 점차 떨어지고 있어 향후 체계적이고 전략적인 대응이 없다면 동 산업의 위축은 자명할 것이다.

또한 수출경쟁력 저하와 국내외 여건변화에 대한 대응 미흡으로 수입가공품의 시장 잠식력이 높아지는 가운데, 향후 WTO 협정이 타결될 경우 국내외 시장의 선점경쟁은 보다 가속화될 것이나 이에 대한 체계적인 대응은 미진한 실정이다.

최근 생산구조변화에 따른 원료수급 조건 변동과 소비자의 선호가 변화하고 있음에도 불구하고 적절히 대응하지 못한 결과 전체적으로 산업이 위축되고 있다. 그러나 수산물 가공산업의 경우 업종별로도 여건변화에 따라 상황에 차이가 있다.

경영효율성을 살펴보면 원료비를 포함한 경영비 구성에서부터 매출액이익률, 총자본투자효율, 부채비율, 고정자산회전율 등 업체의 수익성이나 안전성을 나타내는 주요 경영지표 등은 업종별로 적지 않은 차이를 보이고 있다.

국내 수산업의 발전과 안전한 식량자원(수산물)의 공급 안정화라는 측면에서 수산물가공산업의 경쟁력 제고를 위한 발전방향 모색은 필수적이다. 그러나 수산물가공산업은 가공유형별로 규모 및 성격차이가 크기 때문에 향후 WTO체제의 도래에 따른 여건변화에 대비하여 수산물가공산업의 효율성을 증대시키기 위해서는 업종별 차이

를 고려한 세부분석을 실시하고, 그 결과에 기초하여 세부방안을 마련할 필요가 있다.

따라서 수산물가공산업의 업종별 비교우위 분석 등 대내외 경쟁력 비교분석을 통한 집중육성 대상을 선별하고 이를 통해 산업 내 포트폴리오 재구성을 통한 산업의 경쟁력 제고방안의 모색이 필요하다.

2. 여건변화

가. 사업체 수

수산물가공 업체 수는 1990년 1,597개소에서 2000년 3,376개소로 2배 이상 증가하였는데, 업종별로는 냉동냉장, 건포류, 절임식품, 어육연제품, 조미김, 건제품, 해조류가공업이 증가하였다.

〈표 2-2-1〉 수산물가공업체 수 추이

(단위 : 개소)

구 분		1980	1990	2000	
합 계		1,057	1,597	3,376	
수산물 품질 관리법	등록업종	냉동냉장업	333	525	649
		선상수산물가공업	-	2	-
	어유(간유)가공업	64	15	6	
	신고업종	수산피혁가공업	-	6	4
식품 위생법	신고업종	건포류가공업	-	322	340
		절임식품가공업	-	453	532
		어육연제품업	71	169	173
		통조림업	73	39	37
		조미김가공업	-	3	144
		기타가공업	224	35	162
자유업	건제품가공업	34	-	298	
	젓갈절임업	202	-	54	
	해조류가공업	36	6	967	
	한천	20	22	10	

자료 : 한국수산회, 『수산연감』, 각 연도. 및 해양수산부, 『수산물가공산업 기초조사연구』, 2002.

주 : 시기별로 허가 및 신고 분류가 상이하여 2000연도를 기준으로 제작성함.

2000년 현재 수산물품질관리법에 의한 등록업종의 경우 냉동냉장업체 649개소, 어유(간유)가공업체 6개소, 신고업종인 수산피혁가공업체는 6개소인 것으로 나타났다. 식품위생법 신고업종은 건포류가공업 340개소, 절임식품가공업 532개소, 어육연제품업 173개소, 통조림가공업 37개소, 조미김가공업 144개소, 기타가공업 162개소에 이른

다. 자유업의 경우 건제품 298개소, 젓갈절임 54개소, 공업용을 제외한 해조류가공업(식용) 967개소, 한천 10개소로 조사되었다.

한편 지역별 분포를 보면 전남지역이 32%로 가장 많이 분포되어 있고 강원 16%, 경남 14%, 부산 11%, 충남 7%의 순서를 보이고 있다.

특징적인 점은 특정지역에 일부 가공업종이 편중되어 있는 것으로 전남지역의 해조류가공, 강원지역의 건포류건제품가공, 부산과 경남의 냉동냉장업 밀집도가 타 지역에 비해 매우 높다³⁴⁾. 이는 해당 지역의 어업특성에 기인하는 것으로서, 전남지역의 해조류 양식, 강원지역의 명태 및 오징어 생산, 부산경남의 수산물의 양륙기능 밀집 등이 원인으로 작용한다.

이와 같이 수산물가공산업은 지역 수산업의 특성과 관련이 깊은 지역밀착형 산업의 특성을 지니고 있다.

〈표 2-2-2〉 수산물가공업체의 지역별 분포

(단위 : 개소, %)

구 분	1980	1990	2000
합 계	1,057	1,597	3,376
서 울	42(4.0)	35(2.2)	22(0.7)
부 산	79(7.5)	244(15.3)	370(11.0)
대 구	-	19(1.2)	39(1.2)
인 천	-	27(1.7)	72(2.1)
광 주	-	5(0.3)	7(0.2)
대 전	-	12(0.8)	13(0.4)
울 산	-	-	29(0.4)
경 기	45(4.3)	66(4.1)	104(3.1)
강 원	142(13.4)	156(9.8)	540(16.0)
충 북	6(0.6)	5(0.3)	23(0.7)
충 남	57(5.4)	59(3.7)	243(7.2)
전 북	70(6.6)	43(2.7)	120(3.6)
전 남	259(24.5)	352(22.0)	1,075(31.8)
경 북	162(15.3)	165(10.3)	168(5.0)
경 남	161(15.2)	393(24.6)	486(14.4)
제 주	34(3.2)	16(1.0)	65(1.9)

자료 : 한국수산회, 『수산연감』, 각 년도.

주 : 1) 1980연도의 경우 행정구역이 분리되어 있지 않아 서울, 부산을 제외한 시별 분류가 나타나 있지 않는데, 이는 분리 이전 속해있던 행정구역에 포함되어 있는 것으로 추정됨.

2) ()는 비율임.

34) 전남지역 해조류가공 비중 : 업체 수 79%, 생산능력 85%
 강원지역 건제품건포류가공 비중 : 업체 수 56%, 생산능력 24%
 부산경남지역 냉동냉장업 비중 : 업체 수 44%, 생산능력 75%

나. 경영지표분석

(1) 산업별 비교분석

수산물가공산업의 경영성과를 수익성, 생산성, 안정성, 유동성을 대표하는 몇 가지 지표로 살펴보면 다음과 같다.

매출액이익률은 1991년 1.7%에서 2000년에는 3.1%로 증가하였으며, 2000년 현재 제조업, 식품제조업과 비교하면 수익성이 높은 편이다. 총자본투자효율도 1991년 이후 증가하여 2000년 현재 제조업, 식품제조업, 어업에 비해 높은 값을 보이고 있어 여타 산업에 비해 생산성이 높은 것으로 나타났다. 부채비율의 경우 2000년 현재 기준치인 100%를 웃도는 274.7%로 1991년은 물론 1995년에 비해 낮아졌으나, 제조업의 210.6%, 식품제조업의 228.6%, 어업의 129.3%에 비해 높아 안정성은 상대적으로 떨어지는 편이다. 고정자산회전율은 1991년에 비해 다소 떨어져 유동성이 감소하였으나 2000년에는 여타 산업과 비슷한 수준으로 나타났다.

〈표 2-2-3〉 수산물가공업체의 업종별 경영지표

(단위 : %, 회)

구 분		1991	1995	2000	
수익성	매출액이익률	제 조 업	1.78	3.60	1.29
		식품제조업	1.03	△ 0.11	2.82
		어 업	△ 7.15	0.18	4.88
		수산물가공업	1.72	0.30	3.10
생산성	총자본투자효율	제 조 업	25.80	26.41	19.47
		식품제조업	28.20	24.79	21.81
		어 업	28.00	31.04	30.07
		수산물가공업	27.70	24.69	32.40
안정성	부채비율	제 조 업	306.70	286.75	210.57
		식품제조업	435.30	486.27	228.60
		어 업	937.50	1,524.07	129.31
		수산물가공업	323.50	573.06	274.70
유동성	고정자산회전율	제 조 업	1.86	1.82	1.49
		식품제조업	2.28	1.81	1.53
		어 업	1.38	1.91	1.54
		수산물가공업	1.86	1.89	1.40

자료 : 한국은행, 「기업경영분석」, 각 연도. 및 해양수산부, 「수산물가공산업 기초조사연구」, 2002.

주 : 1) 식품제조업은 飲·食料品제조업임.

주 : 2) 2000년 수산물가공업의 수치는 「수산물가공산업 기초조사연구」의 결과임.

전체적으로 수산물가공업체의 경영성과를 살펴보면 안정성은 여타 산업에 비해 떨어지나 유동성은 비슷한 수준이며 수익성, 생산성은 양호한 편으로 나타났다.

(2) 업종별 비교분석

매출액이익률을 보면 해조류 14.7%, 건제품건포류 10.1%로써, 이들 두 유형은 다른 가공유형에 비해 월등히 높은 이익률을 보였다³⁵⁾. 냉동냉장, 젓갈절임의 이익률은 낮은 편인데, 그 중에서도 어육연제품 및 기타가공은 각각 -0.3%로써 손실을 입은 것으로 평가되었다.

총자본투자이익률의 경우 해조류와 기타는 55.2%, 77.6%로써 가공업 평균은 물론 타산업, 타유형에 비해 투하자본 대비 부가가치가 높은 반면, 젓갈절임은 16.7%로 평균보다도 낮다.

〈표 2-2-4〉 수산물가공업체의 가공유형별 경영지표(2000년)

(단위 : %, 회)

구 분	매출액이익률	총자본투자효율	부채비율	고정자산회전율
건제품건포류	10.1	31.5	183.0	1.6
젓갈절임	0.1	16.7	439.1	2.1
어육연제품	△0.3	40.4	188.7	2.5
통조림	5.8	20.7	153.2	2.4
해조류	14.7	55.2	226.0	2.8
냉동냉장	1.7	36.7	230.5	0.9
기타	△0.3	76.2	299.8	2.1

자료 : 해양수산부, 『수산물가공산업 기초조사연구』, 2002.

주 : 1) 동일하거나 유사한 업종을 통합, 7개의 유형으로 분류하여 분석한 결과임.

2) 건포류건제품 = 건제품가공업(자유업) + 건포류가공업(식품위생법)

3) 젓갈절임 = 젓갈절임가공업(자유업) + 절임가공업(식품위생법)

4) 어육연제품 = 어육연제품가공업(식품위생법)

5) 통조림 = 통조림가공업(식품위생법)

6) 해조류 = 해조류가공업(자유업) + 조미김가공업(식품위생법)

7) 냉동냉장 = 냉동냉장업(수산물품질관리법)

8) 기타 = 기타가공업(식품위생법)

부채비율을 보면 모든 업종이 기준선인 100%를 웃돌고 있는데 그 중에서도 통조림, 건제품건포류, 어육연제품의 부채비율은 각각 153.2%, 183.0%, 188.7%로써 수산물가공산업 내에서는 비교적 양호한 반면 젓갈절임 및 기타는 439.1%, 299.8%의 값으로

35) 두 유형의 경우 대부분의 업체가 전문적인 경영지식을 기반으로 하는 기업형 경영이라기보다는 가족 중심의 영세소규모 경영형태가 많고, 대부분이 경영비용 특히 자가인건비에 대한 고려가 적어 상대적으로 경영비용이 낮게 측정되는 측면이 있기 때문에 비용부분이 과소평가된 결과로 풀이됨.

안정성 매우 떨어지는 것으로 나타났다.

고정자산회전율은 해조류, 어육연제품, 통조림, 젓갈절임 및 기타의 경우 평균 약 2.3회 정도로 수산물가공 평균에 비해 활동적인 것으로 나타났다. 건포류는 평균과 유사한 값으로 나타났으며 냉동냉장은 0.9회로 제조업, 식품제조업, 어업보다 낮은 값을 보였다.

결론적으로 업종별로는 상당한 차이를 보였는데 그 중에서도 건제품건포류가 안정성, 생산성 측면에서 가장 양호하며 해조류와 통조림도 비교적 양호한 편으로 나타났다. 반면 젓갈절임은 경영성과가 가장 뒤떨어지는 결과를 보였으며 기타, 냉동냉장, 어육연제품도 경영성과가 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

3. 이론적 검토 및 중국의 가공산업 현황

가. 수출상품의 시장편중도 분석

일반적으로 특정지역에 대한 수출은 해당지역의 수입수요 패턴과 수출국의 공급능력, 다시 말해 수출경쟁력에 의해 결정된다. 따라서 동일 상품이라 할지라도 지역마다 수출경쟁력이 동일할 수는 없으며 지역마다 상이한 산업구조, 문화적 차이, 지리적 조건 등에 의해 영향을 받게 된다.

상대적 시장집중도(RMI : Relative Market Intensity)는 i 상품의 특정지역에서의 시장점유율을 동 상품의 세계시장에서의 시장점유율로 나눈 것으로 다음과 같이 표현할 수 있다³⁶⁾.

$$RMI = \frac{(RX_i / RE_i)}{(TX_i / WE_i)}$$

여기서 RX_i 는 특정 지역에 대한 i 상품의 수출을, RE_i 는 특정 지역의 i 상품의 수입을, TX_i 는 우리 나라의 i 상품 총수출을, WE_i 는 세계 전체의 i 상품 총수입을 의미한다.

따라서 i 상품의 특정지역에서의 시장점유율이 세계시장에서의 점유율보다 높다면 RMI지수가 1보다 클 것이고 세계시장점유율과 같다면 1, 세계시장점유율보다 낮다면 1보다 작은 값을 가질 것이다.

여기서 말하는 상대적 시장집중도는 전체 상품에 대한 i 상품의 상대적인 수출비중

36) 상대적 시장집중도(RMI)와 비교우위지수의 차이는 비교우위지수가 특정 상품의 수출비중이 주로 반영된 것으로서, 그 지수의 출발점이 특정 시장에서 해당 상품의 수출비중이 상대적으로 얼마나 큰가 하는 것임. 반면에 RMI지수는 특정 상품의 수출시장점유율을 세계시장 전체의 경우와 비교해 얼마나 되는가를 보여주는 것임. 따라서 비교우위지수는 수출상품간 상대적인 위치를 반영한 반면 RMI 지수는 특정 상품의 특정 시장에서의 절대적인 위치에 초점이 맞추어져 있다고 할 수 있음.

을 비교하는 비교우위의 개념으로 사용되지 않는다. 만약 이 지수가 현시적인 경쟁력 개념으로 사용된다면 특정 상품이 어떤 지역에서 다른 지역에 비해 상대적인 의미에서 비교우위가 있는가를 보여줄 수 있을 것이다.

한편 지역별로 경쟁력이 동일하다면 어느 특정 시장에 대한 편중이 심한지의 여부를 평가할 수도 있다. 그러나 특정 시장의 시장편중이 높다는 사실은 그 자체가 해당 시장엔 강한 경쟁력이 있는 것으로 평가할 수도 있다.

나. 수출상품의 비교우위 분석

(1) CAC (Comparative Advantage by Countries)지수

수출구조가 시장간에 어떤 상관관계가 있는지에 대한 분석은 세계시장에서 특정국의 상품에 대한 경쟁력이 보편성을 가지고 있는가 아니면 특정 지역의 특수성에 크게 의존하는가 하는 것을 살펴보는데 아주 유용하다.

이러한 분석은 수출구조가 해외의 수입구조 변화에 맞대응할 수 있는 경쟁력이 어느 정도인가를 보여주는 기초 자료로서도 유용하다.

시장간 수출구조의 상관관계를 구하기 위한 방법으로 지역별 비교우위(CAC : Comparative Advantage by Countries)지수가 있는데 동 지수는 특정 지역에 대한 일국의 총수출 가운데 i 상품이 차지하는 수출비중을 전세계 시장을 대상으로 한 특정국의 총 수출 중 i 상품의 수출비중으로 나눈 값으로 다음과 같이 표현될 수 있다.

$$CAC = \frac{(RX_i/RX)}{(TX_i/TX)}$$

여기서 RX_i 는 특정 지역에 대한 우리나라의 i 상품 수출을, RX 는 특정 지역에 대한 우리나라의 총수출을, TX_i 는 우리나라 i 상품의 총수출을, TX 는 우리나라의 총수출을 의미한다.

따라서 특정지역에서 i 상품의 수출비중이 전세계 시장에서의 비중보다 높다면 그 지역에서는 i 상품의 비교우위가 있다고 평가할 수 있는 것이다.

(2) CAI(Comparative Advantage by Import Structure)지수

CAC는 지수는 각 지역마다 수입수요구조를 감안하지 않은 채 우리나라 수출상품의 지역별 비교우위지수를 계산한 것이어서 그만큼 한계가 있고, 따라서 CAI지소와는 차이가 있다.

CAI지수는 CAC 지수를 세계 전체의 i 상품 수입비중에 대비한 특정 지역의 i 상품

수입비중으로 나눈 값인데 다음과 같이 구해질 수 있다.

$$CAI = \frac{(RX_i/RX)}{(TX_i/TX)} / \frac{(RE_i/RE)}{(WE_i/WE)}$$

여기서 RE_i 는 특정 지역의 i 상품 수입, RE 는 특정 지역의 총수입, WE_i 는 세계 전체의 i 상품 수입, WE 는 세계 전체의 총수입을 각각 표시한다.

4. 정책의 기본방향

수산물가공산업의 경쟁력을 제고하기 위해서는 업종별 경쟁력 비교·분석을 통하여 집중육성 대상을 선별하고 이에 근거하여 산업 내 구조개선을 위한 업종별 포트폴리오를 재구성할 필요가 있다.

전체 15개 유형 중 식용품을 생산하는 11개 업종 및 주요 품목을 중심으로 생산에서 판매까지 일련의 과정을 종합적·다각적으로 비교·분석하여 국내 및 수출 경쟁력에서 우위에 있는 업종 및 품목을 도출하는 것이 중요하다.

각각의 유형과 주요 품목을 중심으로 원료수급 조건, 국내외 시장 동향을 복합적으로 고려하여, 국내 경쟁력과 수출 경쟁력을 구분하여 종합적인 개선방안이 마련되어야 하며, 이를 위해서는 수산물가공산업의 경쟁력 제고를 위한 구체적인 연구가 필요하다.

〈표 2-2-5〉 수산물가공산업의 경쟁력 제고방안의 연차별 투융자 계획

(단위 : 백만 원)

추진과제명	총 계	2003	2004	2005	2006	2007
수산물가공산업의 경쟁력제고방안 연구	1,200		400	400	400	
업종별 경쟁력 비교연구	400		400			
구조개선방안 연구	400			400		
주요국의 수산물가공산업 경쟁력 비교 연구	400				400	

<부록>

중국의 수산물가공산업 현황

(1) 수산물가공산업 관련 정책

중국은 1949년 중화인민공화국이 수립된 이후 1986년 이르기까지 어정업무와 어업정책의 총괄적 근거가 되는 ‘어업법’도 제정하지 않다가 1986년 7월에 이르러서야 비로소 ‘어업법’을 제정하였다. 어업부문에 대해 무관심에 가까울 정도의 이러한 행위는 사회주의 경제질서의 확립과정에서 ‘以糧爲綱’으로 대표되는 전통적 식량중시 사상을 지나치게 강조한 때문이다. 당시 모든 어업생산수산을 국유화 혹은 공유화하면서, 심지어 어업은 자원을 파괴하는 행위이므로 최소한의 어업활동에 국한되어야 한다고까지 주장되기도 하였다.

1978년 개혁과 개방을 시도하면서 수산물의 가격자유화가 가장 먼저 시행되었고, 농림어업부문에서 어업부문의 비중이 점차 커지면서 사정이 달라지긴 했지만 아직까지 어업정책은 농업정책의 종속적 위치에 머물고 있다. 생산물의 산출액을 기준으로 볼때 어업부문 산출액은 전체 농업부문(축산업과 임업 포함)에서 차지하는 비중이 약 9% 안팎으로 1978년 개방 당시 2%에도 못 미쳤던 점을 고려하면 어업부문의 성장이 상대적으로 얼마나 빨랐는지를 알 수 있다.

중국의 수산물 생산량이 세계 1위의 자리를 차지한지 오래고, 그 영향력 또한 계속 확대되고 있으나 중국 국내에서의 위치는 아직 그 중요성을 크게 인정받지 못하고 있는 실정이다. 따라서 특수한 분야, 예를 들면 수산물 검역, 품질관리 등을 제외하면 대부분의 어업정책은 농업정책의 일부로 간주되어 정책이 수립되고 집행되고 있다.

(2) 수산물가공산업 개황

중국은 1978년 개혁과 개방을 천명한 이래 최근에 이르기까지 연평균 10%에 달하는 고도성장을 지속해 오고 있다. 수산부문도 예외가 아니어서 해수와 담수를 포함한 총생산량이 1978년의 466만 톤에서 1999년 4,122만 톤으로 증가하여 22년 동안 무려 9배에 가까운 생산량의 증가를 기록하고 있다.

특히 농수산물의 가격개혁이 시작된 1986년 이후 1999까지 매년 14%의 성장률을 기록하고 있다. 그 결과 중국은 1990년부터 세계 제일의 수산물 생산국으로 변모했으며 앞으로도 세계 전체의 수산물 생산에서 중국이 차지하는 비중은 점점 커질 것이다. 즉, 중국의 수산물 생산규모는 1984년 세계 총생산량의 6%인 610만 톤이었으나 1993년에는 18%로 증가했고, 최근에는 20%를 상회하여 세계 제 1위의 자리를 차지하고

있다. 세계 제 2, 3위의 수산물 생산국인 칠레나 일본과 비교하더라도 2배 이상의 현격한 차이를 보이고 있다.

중국정부는 수산업 발전의 3대 지주로 어로어업, 양식어업 및 수산물가공산업을 설정하고 지속적인 노력을 기울이고 있다. 어로어업은 국내외 어로환경이 악화되면서 최근 어로어업에 대해 제로성장을 확정하고 어로어업의 부진을 대신하여 양식어업 확대를 적극적으로 추진하고 있다. 그 결과 양식어업 생산량이 수산물 총생산량에서 차지하는 비중은 1980년 13.6%에서 2001년 38%(1999년 40%)로 증가하였다.

어로와 양식어업의 발전에 비해 수산물가공산업 발전은 시작부터가 다소 늦었으며, 아직까지 낙후상태를 면치 못하고 있다. 수산물가공품이 전체 수산물생산에서 차지하는 비중은 1980년대 후반까지 23% 내외를 유지하다가 1990년대 초반 30%를 넘어서면서 최근까지 비슷한 수준을 유지하고 있다. 1995년에 수산물 및 수산물가공품의 총생산량은 각각 1,439만 톤, 335만 톤에서 1999년에는 수산물 총생산량 2,472만 톤, 수산물가공품 총생산량 624만 톤으로 증가하였다.³⁷⁾

(3) 수산물가공산업 구조

2000년도 가공기업의 수는 6,922개로 1999년 대비 7% 증가하였으며 가공기업의 증가는 냉동창고의 증가율인 5.1%와 관계가 있는 것으로 판단된다. 다만 냉동창고와 가공기업의 증가에도 불구하고 가공능력은 오히려 16.7% 감소하여 수산물가공기업이 영세화 된 것으로 나타나고 있다. 수산물가공능력은 동결능력, 냉장능력 및 제빙능력 등으로 구분되는데 냉장능력이 5.0% 증가했을 뿐 동결능력과 제빙능력은 감소하였다.

수산물가공품의 총생산량은 1999년 624만 톤에서 2000년 652만 톤으로 4.4%가량 증가하였다. 가공식품 중에서는 통조림류가 39.1% 증가한 것을 비롯하여 냉동수산물, 건제품, 어육제품, 동물성 단백질 사료, 수산조미료 등 대부분 품목의 생산량이 증가하였으나 수산물을 원료로 한 의약품의 생산량이 전년대비 55.8% 감소한 것을 비롯하여 염장·훈제품 (12.4%), 조제·첨가제가(20.7%) 등은 상당한 감소추세를 보이고 있다.

주요 가공생산물의 형태별 생산량을 지역별로 구분해 보면 산둥성(山東省)의 생산량이 가장 많아서 1999년의 경우 전체 생산량의 39%에 이르고 있다. 산둥성을 제외하면 중국의 연해지역에 속하는 하북성(河北省), 요녕성(遼寧省), 강소성(江蘇省), 절강성(浙江省), 복건성(福建省), 광둥성(廣東省), 광서자치구(廣西自治區), 해남성(海南省) 등의 생산량이 많은 편이고, 내륙의 각 성·자치구의 생산량은 미미한 수준이다. 위의

37) 대부분의 수산물가공은 해산물이 그 대상이며 담수어종을 가공하는 경우는 극히 드물고 본문에서도 담수어 가공은 제외된 것임.

8개성(省)과 1개 자치구 이외 바다와 연해있는 천진시(天津市)와 상해시(上海市)의 생산량을 포함하면 전체 생산량의 98%에 달한다. 이는 수산물의 가공이 내륙지방에서는 거의 이루어지지 않으며 대부분 연안지역을 중심으로 이루어지고 있다는 것을 의미한다.

수산물가공기업의 소유주체는 국유, 공유, 집단소유, 개인소유 등으로 구분할 수 있는데 과거엔 국유 혹은 공유기업의 비중이 컸으나 최근엔 그 비중이 감소하고 있다. 2000년 기준으로 국유 수산물가공기업의 비중은 가공능력을 기준으로 29% 수준에 달한다.

국유 수산물가공기업의 지역별 분포를 보면 강소성이 전체의 31%를 차지하여 가장 많고, 그 다음 산둥성, 절강성 등의 순서를 보이고 있다. 과거부터 수산물 생산이 왕성하게 이루어지던 지역을 중심으로 국유기업이 많이 분포하고 있다.

〈표 2-2-6〉 수산물가공산업 현황

구 분	단위	1999년	2000년	증감률(%)
가공기업 수	개	6,443	6,922	7.4
수산물가공능력	톤/년	11,271,036	9,338,513	△16.7
냉동창고	개	4,392	4,617	5.1
동결능력	톤/일	108,487	135,052	△4.5
냉장능력	톤/회	1,217,388	1,278,128	5.0
제빙능력	톤/일	106,796	105,978	△0.8
냉장총량	톤/일	151,690,309	108,638,992	△28.1
제빙총량	톤	7,003,073	6,978,320	△0.4
수산물가공품 총생산량	톤	6,241,735	6,515,217	4.4
냉동수산물	"	3,258,068	3,425,085	5.1
건제품	"	642,844	739,456	15.0
염장, 훈제품	"	234,887	205,823	△12.4
통조림	"	20,543	28,575	39.1
어죽, 어죽제품	"	93,189	107,720	15.6
동물성단백질사료(어분 등)	"	707,443	806,423	14.0
조제, 첨가제	"	27,726	21,993	△20.7
수산동물 내장제품	"	8,936	10,671	19.4
수산조미료	"	36,830	43,783	18.9
수산의약품	"	35,701	15,790	△55.8
기타 수산가공품	"	1,175,578	1,109,898	△5.6

자료 : 中國漁業年鑒, 中國農業出版社, 2001

〈표 2-2-7〉 중국의 지역별 수산물가공상품 현황(1999년 기준)

구 분	수산물 가공품 총생산량 (톤)	가공형태별 생산량					
		냉동 수산물	건제품	염장, 훈제품	통조림	어죽, 어죽제품	동물성 단백질사료 (어분 등)
합 계	6,241,735	3,258,068	642,844	234,887	20,543	93,189	707,433
北京市	1,480	1,460	-	-	-	-	-
天津市	12,293	1,652	-	-	-	-	-
河北省	35,799	25,981	4,210	1,358	1,635	-	2,610
內蒙古自治區	3,125	2,600	-	-	330	-	195
遼寧省	695,958	234,673	51,995	23,712	1,870	9,928	66,406
吉林省	825	680	-	145	-	-	-
黑龍江省	1,212	1,152	-	-	60	-	-
上海市	15,657	13,320	55	-	-	267	494
江蘇省	216,015	161,623	7,653	20,424	71	815	5,517
浙江省	913,072	707,755	35,682	5,424	1,978	9,024	121,360
安徽省	15,027	12,833	479	562	20	30	185
福建省	977,898	470,994	276,700	20,023	1,406	13,195	41,587
江西省	44,201	5,571	19,868	11,477	35	1,445	91
山東省	2,446,617	1,089,707	162,914	84,131	1,562	32,334	435,673
河南省	1,075	1,050	-	-	25	-	-
湖北省	30,503	19,405	972	1,054	960	2,583	62
湖南省	24,138	5,045	4,325	9,340	200	21,082	310
廣東省	572,008	340,174	61,756	44,770	9,033	102	23,973
廣西自治區	113,934	71,455	2,137	7,367	1,358	-	6,343
海南省	117,495	87,998	13,805	5,047	-	-	2,627
四川省	120	-	-	-	-	-	-
云南省	1,556	1,263	293	-	-	-	-
青海省	30	30	-	-	-	-	-
新疆自治區	1,698	1,645	-	53	-	-	-

자료 : 中國漁業年鑒, 中國農業出版社, 2001.

주 : 山西省, 重慶市, 貴州省, 西藏自治區, 陝西省, 甘肅省, 寧夏自治區는 수산물가공산업에 대한 자료가 제시되지 않았음.

〈표 2-2-8〉 중국의 지역별 수산물가공산업 현황(국유기업, 2000년 기준)

구 분	기업 수 (개)	가공능력 (톤/년)	수산물 냉동창고						가공품 생산량 (톤)
			냉동창고 수(개)	동결 능력 (톤/일)	냉장 능력 (톤/회)	제빙 능력 (톤/일)	냉장총량 (톤/일)	제빙총량 (톤)	
합 계	516	2,721,654	885	39,179	527,862	43,265	69,473,298	1,713,171	681,143
北京市	2	1,200	139	9,048	7,994	60	104,849	4,402	100
天津市	6	63,900	8	121	18,750	198	4,865,629	7,060	10,997
河北省	16	34,665	24	652	17,210	475	226,686	17,100	2,324
山西省	3	320	1	-	-	-	17	-	320
內蒙古自治區	3	800	17	129	2,254	59	1678	610	2,764
遼寧省	49	101,560	71	1,914	101,348	1,112	17,378,493	124,956	86,668
吉林省	1	255	11	7,356	7,710	7,324	7740	9,200	150
黑龍江省	3	950	32	617	5,640	10,744	388,830	2,230	1,272
上海市	3	32,497	5	290	38,450	1,066	6,975,782	181,321	13,048
江蘇省	56	852,030	69	1,231	25,858	1,016	1,464,552	149,320	23,206
浙江省	32	465,254	46	1,573	127,421	1,816	17,938,859	344,903	109,633
安徽省	17	15,500	31	1,773	4,130	1,626	18,959	7,207	5,860
福建省	24	65,011	41	984	38,520	1,892	5,133,005	162,596	56,576
江西省	16	3,858	13	27	679	11	538	60	1,639
山東省	131	640,869	161	10,219	91,460	3,121	11,378,511	261,221	253,494
河南省	4	625	15	61	959	25	2,266	480	1,515
湖北省	25	70,445	33	493	2,991	272	17,111	6,262	10,241
湖南省	9	16,001	14	410	2,000	470	4,350	1,290	5,259
廣東省	55	105,298	87	1,064	21,584	6,060	2,857,705	134,708	45,425
廣西自治區	27	77,095	11	514	9,370	691	642,649	125,805	26,178
海南省	16	153,461	23	416	639	5,178	61,086	169,277	21,573
云南省	5	16,760	12	76	1,169	49	618	2,800	836
青海省	1	1,000	3	21	205	-	155	-	50
新疆自治區	12	2,300	18	190	1,521	-	3,230	-	2,015

자료 : 中國漁業年鑒, 中國農業出版社, 2001

주 : 重慶市, 四川省, 貴州省, 西藏自治區, 陝西省, 甘肅省, 寧夏自治區는 국유 수산물가공기업이 없음.

(4) 수산물 가공기술

중국정부는 중국의 수산물가공기술이 선진국과 비교하여 상당히 낙후했다고 판단하고 있다. 따라서 가공산업의 비중과 앞으로의 발전전망을 고려하여 가공분야의 기술개발에 관심을 가지고 있으나 실제 투자는 이에 미치지 못하고 있는 것으로 보인다.

중국정부는 수산물가공산업의 발전을 위해 자체적으로 노력하고 있으며 필요한 경우 외국과의 협력을 해서라도 가공산업의 수준을 향상시키고자 노력하고 있다. 이와 관련하여 기술개발이 절실히 요청되면서도 외국과의 협력 가능분야를 정리하면 다음과 같다.³⁸⁾

- ① 수산물 냉동품 : 편의식품의 냉동과 소포장의 개발에 중점을 둠.
- ② 견제품 : 상품의 품질에 대한 표준설정과 포장방식 및 상품의 품질개선을 도모함.
- ③ 통조림 : 품질향상과 통조림의 포장개선에 중점을 둠. 포장재료, 포장의 형태 및 포장의 밀폐방법, 살균시설 등 통조림 제조설비 개선을 도모함.
- ④ 어육 가공품 : 어포, 어묵, 어전(魚煎), 어병(魚餅) 등 어육을 재료로 하는 다양한 형태의 가공식품을 개발함.
- ⑤ 염장, 훈제품 : 염장이나 훈제 과정에서 술이나 효소 등을 이용하여 독특한 맛을 내는 전통식품을 개발하고, 각 상품에 부합하는 외양을 갖추며, 품질과 위생관리를 통한 식품의 안전성을 확보함.
- ⑥ 건강식품과 의약품 : R&D투자를 통한 수산물 건강식품과 의약품을 개발함.
- ⑦ 활어 : 활어 수송수단의 개발 및 임시 양어기술·설비의 개선, 활어와 선어 형태로 판매할 수 있는 다양한 품종을 개발함.
- ⑧ 조미품 : 생선을 원료로 만든 소스, 굴 기름 등 전통의 조미식품 개발 및 설비를 개선함. 굴, 모시조개, 섭조개, 가리비 등 패류로부터 각종 성분을 추출하여 농축 조미료를 제조함.
- ⑨ 어분 : 어분의 원료 공급원을 다양화하여 생산량을 증가함. 어분을 생산하는 기업의 기술개발과 가공능력을 확대하며 중국적으로 품질개선과 오염방지를 해결함.
- ⑩ 경제적 가치가 낮은 잡어에 대한 가공능력 증가, 원료공급원의 확대방안으로서 해양 중상층부에서 활동하는 어류의 활용 및 신가공품의 판매망 확충.
- ⑪ 패류가공 : 날로 증가하는 패류에 대해 시장에 출하하기까지의 임시 양식 혹은 선도유지 기술을 확보함.
- ⑫ 해조류 가공 : 미역, 다시마, 김 등 해조류의 염분제거, 건조, 조미식품으로의 가공, 보관기간의 연장, 포장방법의 개선 등 각종 기술을 개발하고 필요한 경우 외

38) 孫吉亭, 2001, 11. 中國水產品貿易現狀與中韓兩國合作前景, 한·중 수산협력에 관한 연구. KMI 세미나 발표자료.

국으로부터 기술을 도입함.

- ⑬ 종합적 가공 : 수산물가공품과 기타 가공식품을 유기적으로 결합하여 부가가치를 높임. 예를 들면 해조류를 면류나 육류 가공품과 결합하는 방법, 어육과 축산물을 결합하여 해물탕을 만드는 방법, 해조류와 육류를 결합하여 만두속을 만드는 방법, 육류 구이에 필요한 양념류의 제조 등임.

(5) 수산물가공품 수출입

중국의 수산물 수출입은 중국경제나 대외무역에서 상당한 정도의 비중을 유지하고 있다. 우선 수산물은 주요 농수산물 수출품목 중의 하나로 1990년대이래 중국의 수산물 수출총액은 국가 전체 수출총액의 2% 내외이다. 1978년 개혁·개방이래 중국의 수산물 수출은 안정적인 성장세를 유지하고 있으며, 1997년에서 1999년까지 동남아 금융위기가 발생했을 때도 중국의 수산물 수출은 증가추세를 유지하고 있었다. 중국의 수산물 수출입 규모를 보면 1981~2001년 기간 중 수출은 물량기준 19배, 금액기준 12배 증가했고, 수입은 물량기준 40배, 금액기준 125배 증가했음. 증가율에서는 수입이 수출보다 앞서지만 실제 수출입 액수를 대비해 보면 수출액(2001년 41.9억 달러)이 수입액(2001년 18.8억 달러)보다 두 배 이상 큰 것으로 나타났다.

〈표 2-2-9〉 종류별 수산물 수출입 변화

구 분	1995년			2001년			1995년 대비 수출액 증가율(%)
	수출량 (만 톤)	수출액 (억 달러)	수출액 중의 비중(%)	수출량 (만 톤)	수출액 (억 달러)	수출액 중의 비중(%)	
가공품	7.5	7.9	26.6	31.9	10.9	26.0	38.0
어편, 어육	13.3	2.7	9.1	38.7	7.9	18.8	192.6
연체동물	19.6	5.4	18.2	25.6	4.7	11.2	-13.0
갑각류	8.1	5.1	17.1	10.6	4.0	9.5	-21.6
냉동어류	6.5	1.8	6.1	62.1	5.3	12.6	194.4
냉동 선어류	4.7	1.9	6.4	6.7	1.4	3.3	-26.3
활어	7.1	2.6	8.8	8.3	1.7	4.0	-34.6
건조, 염장품	1.3	1.3	4.4	2.2	1.0	2.4	-23.1
해조류	3.7	0.8	3.0	5.7	0.9	2.1	12.5

자료 : 中國 農業部 軟科學委員會 課題組, 加入世貿組織與中國農業, 中國農業出版社, 2002, p.172

주 : 어류와 패류를 비롯한 일부 품목이 제외된 자료임. 2001년도 수산물 전체 수출은 수량기준 195.3만 톤, 금액기준 41.9억 달러임.

수산물 수출액 중에서 가공품의 수출액은 전체의 26% 내외를 차지하고 있으며, 2001년의 가공품 수출액은 1995년 대비 38% 증가했다. 가공품 이외 어편과 어육, 냉동어류의 증가율이 3배 가까이 증가하여 높은 증가율을 보이는 반면, 기타 대부분의 품목은 증가율 감소를 보이고 있어서 대조를 이루고 있다.

수출형태를 보면 일반무역의 경우 양식수산물의 비중이 46%로서 어로어업의 비중 42%를 초과하고 있고, 위탁가공무역의 경우 어로어업의 비중이 70%로서 양식수산물의 20%보다 압도적 우위를 점하고 있다.

〈표 2-2-10〉 양식수산물과 어로수산물의 무역방식별 수출비중

무역방식	양식수산물 수출비중	어로수산물 수출비중	어유, 진주 등 가공품 수출비중
일반무역	46%	42%	12%
위탁가공무역	20%	70%	10%

자료 : 中國 農業部 軟科學委員會 課題組, 2002, 加入世貿組織與中國農業, 中國農業出版社, p.174

(6) 수산물가공품 품질관리

중국이 고도경제성장을 지속하는 과정에서 부딪치는 가장 큰 문제 중의 하나는 어떻게 효율적인 품질관리를 하는가에 있다. 자본주의체제에서 품질관리는 시장을 통해 생산자와 소비자가 상호 판매 혹은 구매의사를 전달하면서 자연스럽게 해결된다. 하지만 오랫동안 사회주의적 계획경제를 지속하다가 시장경제체제를 도입하여 운영하고 있는 중국으로서는 아직 시장기능이 완전히 작동하지 않고 있으며, 따라서 품질관리 과정에서 많은 애로사항이 존재한다. 사회주의적 생산체제 하에서는 생산이 계획적일 뿐만 아니라 소비 또한 선택의 여지없이 배급에 의해 분배된다. 즉, 생산자는 소비자를 의식할 필요가 없었고, 소비자는 그들의 구매의사를 생산자에게 전달할 수 있는 방법이 없다.

중국은 불완전한 시장기능을 보완하고 국가가 주도적으로 품질관리의 문제를 해결하기 위하여 국무원 산하 ‘국가 품질관리 검사검역 총국’을 설립하여 운영하고 있으며 ‘국가 표준화관리위원회’를 설립하여 운영하고 있다³⁹⁾. 전자가 주로 국내에서 유통되는 상품의 품질관리와 수입상품에 대한 검사·검역에 대한 규범 및 기준을 제시해주는 업무를 책임지고 있다면, 후자는 ISO인증, WTO의 기술적 표준(TBT)문제 등을 다루고 있다.

수산물과 수산가공품의 품질관리도 크게 보면 국가 전체의 품질관리와 표준화 범위

39) 國務院 산하 국가 기관으로 각각 國家質量監督檢驗檢疫總局 및 國家標準化管理委員會임.

내에서 이루어지는데, 다만 주관 부서가 농업부이므로 구체적 세칙과 행동규범 등은 농업부에서 제정하여 관리하고 있다. 국무원에서는 1999년 ‘어업부문구조조정에 대한 지도의견 통지’⁴⁰⁾를 농업부에 발송하였고, 농업부는 이에 대한 농업부의 의견을 국무원에 반송하였다. 농업부의 의견을 요약하면, 중국어업의 국내외 환경과 위상 및 역할이 과거와는 달리 많이 달라졌으므로 어업부문의 지속적 발전을 위해서 새로운 조치가 필연적으로 수반되어야 함을 강조하고, 구체적 조정내용의 방향과 정점사항으로 다음 네 가지를 제시하고 있다⁴¹⁾.

- ① 해양산업의 구조조정과 어로어업의 감소
- ② 양식어업의 조정과 건전한 양식산업의 유지
- ③ 수산물가공산업의 조정과 수산물 부가가치의 제고
- ④ 어업과 관련된 3차 산업의 발전

여기서 수산물가공산업과 관련된 내용만 구체적으로 요약하면 다음과 같다.

- ① 우선 대중적 소비가 이루어지는 주요 상품의 선도유지에 대한 기술과 저가 수산물의 가공화에 중점을 둔.
- ② 수산물 품질관리업무를 강화하고, 가공기업으로 하여금 HACCP 제도를 적극 수용할 수 있도록 지도함.

농업부의 이러한 의견과 지도방침에 의거하여 ‘수산가공품품질관리규범’⁴²⁾이 제정되어 시행되고 있다. 동 관리규범은 머리말에서 적용의 범위와 국내외 유관법규 및 각종 용어에 대한 정의 등을 서술하고, 구체적 내용은 제1편 수산물가공기업에 대한 기본 요구사항, 제2편 수산물가공 품질보증체계 수립으로 구성되어 있다.

제1편에서는 가공기업의 원료, 보조재료, 용수 등에 대한 유해성 여부 검증, 가공시설과 가공과정에서의 관리감독, 품질관리제도의 수립 등이 구체화 되어있으며, 제2편에서는 각 가공기업이 바람직한 품질관리를 위해 HACCP제도를 도입하여 실시할 것과 이와 관련된 중요한 원칙 및 업무절차 등을 설명하고 있다.

(7) 수산물가공산업 전망

첫째, 중국의 수산물가공산업은 앞으로 크게 성장할 가능성이 높다. 1999년의 수산물가공품 산출액은 374억원(1990년 불변가격 기준)으로 수산물 총산출액의 22.5%에 불과하여 선진국과 비교할 때 가공률이 상당히 낮은 수준이다. 경제성장이 지속적으로 이루어지고 소득수준이 높아질 수록 다양한 가공상품을 선호할 것이며, 가공산업

40) ‘關於調整漁業產業結構的指導意見’의通知, 國務院發 1999-68號.

41) ‘關於調整漁業產業結構的指導意見’의通知, 國務院發 1999-68號에 대한 中華人民共和國 農業部 意見, 1999.12.29.

42) ‘水產品加工質量管理規範’ 참고.

에 대한 정부의 관심과 기술발전이 가공률의 증가를 가져올 것이다.

둘째, 수산물가공산업의 기초가 되는 원료공급의 증가와 질적 향상이 예상되므로 이는 가공산업의 발전에도 기여할 것으로 판단된다. 중국은 해면 어로어업의 제로(0) 성장정책 내지는 마이너스(-) 성장정책을 표방하고 있지만 양식어업의 성장가능성은 높다는 게 일반적인 시각이다. 구체적으로 양식과 관련한 기술이전의 수준이 아직 48%에 불과하여 기술이전을 제고를 위해 수산과학원을 중심으로 적극적인 노력을 전개하고 있다는 점, 특히 중국정부는 양식기술의 보급을 위해 전국의 모든 향진(鄉鎮) 단위에 까지 수산기술보급소의 건설에 나섰다는 점, 그리고 무엇보다 중요한 사실은 수산양식에 아주 이상적인 수심 10m 이내의 천해 이용률이 10%에도 못 미치고 있다는 점 등이 중국 양식어업의 발전 잠재력을 인정하는 주요 요인이다.

중국정부는 양식어업의 발전 잠재력을 현실화하기 위해 대련(大連), 청도(靑島), 하문(廈門), 광주(廣州), 주산(舟山) 등 해양환경이 우수한 지역에 수산분야 첨단과학기술단지를 조성하여 전국의 해양수산업을 선도할 수 있도록 할 계획이다. 이와 같은 근거에 의거하여 중국정부는 2005년과 2010년까지의 연평균 해면양식 성장률을 각각 3.7% 및 1.2%로 추정하고 있으나 실제로는 이보다 빠른 속도로 성장할 전망이다.

셋째, 수산물 소비시장이 확대되고 수요의 다양화가 이루어지면서 가공산업의 성장을 유도할 전망이다. 중국은 경제성장과 더불어 도시화가 급속히 진행되고 있다. 도시주민의 증가와 이들의 소득증가는 수산물의 소비뿐만 아니라 수산가공식품의 소비도 증가시킬 것으로 예상된다. 특히 중국의 경제발전 전략이 연해지역 중심에서 내륙개발로 확대되고 있으며 이는 과거 내륙지방에서 거의 접할 수 없었던 해산물과 수산가공식품의 새로운 수요를 창출할 전망이다.

넷째, 수산물 무역의 확대도 가공산업의 성장에 기여할 전망이다. 비가공 수산물을 직접 수출하는 것보다 가공을 통해 고부가가치화 한 다음 수출하는 것이 유리하다면 적극적으로 가공상품을 개발 할 것이다. 중국산 수산물은 이미 세계시장에서 절대적 위치를 차지하고 있으며 중국의 양식생산량이 세계 전체 양식생산량에서 차지하는 비중이 70%에 이르렀다. 이러한 생산여건을 바탕으로 대하, 가리비, 넙치 등 양식수산물을 중심으로 상당수의 품목이 이미 세계시장 점유비중 50%를 넘어섰으며, 그 영역을 계속 확대하고 있다. 점유율이 이처럼 증가하는 것은 적어도 수산물 교역과 관련하여 이제 중국은 가격순응자(price taker)에 머물지 않고 가격결정자(price maker)의 위치에 있다는 것을 의미하며 중국의 수산물가공산업도 머지 않은 장래에 세계시장에서 상당한 영향력을 행사할 전망이다.

제3절 수산물가공산업의 공동화·협업화 방안 연구

1. 현황 및 문제점

수산물가공산업은 제조업 내에서도 영세·중소업체의 비율이 높으며, 부가가치 창출면에서도 이들의 역할이 주도적이다. 사업체 수의 경우 50인미만 업체의 비율이 92%에 이르며, 특히 9인이하 업체의 비율은 53%로 타 산업에 비해 절대적으로 높다. 부가가치액을 기준으로 보면 50인미만 사업체의 부가가치액이 제조업은 23%, 식품제조업은 21%에 그치는데 반해, 수산물가공산업은 52%로 높은 수준이다.

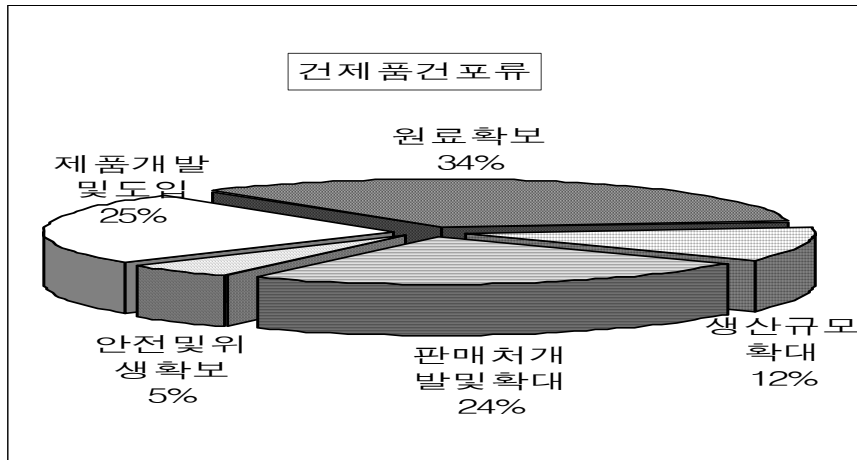
한편 수산물가공산업은 대내외적인 환경변화로 인해 경영이 악화되고 있으며, 2000년 현재 수익성, 안정성, 유동성이 어업과 비교해 떨어지고 있는 실정이다. 그 중에서도 영세·중소업체의 경우 원료확보, 기술개선, 제품개발, 시장정보 수집, 판매루트 개척 등 경영전반에 걸쳐 산적된 문제에 개별적으로 대응하기에는 한계가 많아 경영성과가 현저히 저하된 것으로 나타나고 있다. 영세·중소 성격이 강한 업종의 경우 가내수공업적인 성격이 강하고 기업적인 경영마인드를 갖추지 못한 경우가 대부분이기 때문에 업체 개별적으로 여건변화에 대응하는 것은 어려움이 따르며 결국 경영이 악화할 수밖에 없는 것이다. 수산물가공산업 내에서 영세·중소업체의 위치 및 중요성을 감안할 때, 업체 자구적인 대응에는 한계가 노출된 바 정부의 적극적인 개입을 통해 산업의 경쟁력을 제고할 필요가 있다.

2. 여건 변화

가. 생산감소로 인한 원료수급 불안정

수산물가공산업에 있어 원료의 중요성은 원료비 비중이 평균 65%로 여타 비용에 비해 매우 높은 사실로 짐작할 수 있는데, 원료수급 문제는 생산비와 연계되어 경영수익을 가늠하는 결정적 요소이다. 설문조사 결과에서도 향후 운영시의 주안점으로 판매처 개발 및 확대 28%, 원료확보 27%, 제품개발 및 도입 23%로써, 원료수급이 경영에 있어 핵심적인 부분인 것으로 볼 수 있다([그림 2-3-1] 참조).

[그림 2-3-1] 향후 운영에 있어 중점사항



원료문제를 살피기 위해서는 국내 생산과 최근 증가세에 있는 수산물의 수입동향을 볼 필요가 있다.

(1) 국내 생산동향

2000년 국내 수산물 총생산량은 2,514천 톤으로 1980년 대비 4% 증가하였으나, 전년대비 13.6% 감소하였으며, 생산수준이 가장 높았던 1994년에 비해 27.6% 감소하는 등 1990년 중반 이후 감소세를 보이고 있다.

어업별로는 연근해어업이 1990년 대비 22.9% 감소한 1,189천 톤으로 전체 생산량의 47.3%를 차지하고 있으며, 천해양식업의 경우 전체의 26%인 653천 톤으로 90년대 중반까지 증가추세를 보이다 이후 감소세에 있다. 원양어업 생산량은 1990년 초 1,000천 톤 규모에서 2000년에는 전체의 25.9%인 651천 톤으로 규모가 점차 축소되고 있으며, 내수면어업 생산량도 감소추세를 보이고 있다.

품목별로는 어류 생산이 대폭 감소한데 반해, 패류 및 해조류는 감소폭이 상대적으로 적은 것으로 나타나고 있다. 어류의 경우 1990년 1,888천 톤이 생산되었으나 2000년에는 1,280천 톤으로 32.8% 감소한데 반해, 패류와 해조류는 동기대비 각각 7.1%, 12.2% 감소하여 전체 수산물 감소율인 23.2%에 비해 감소폭이 적은 것으로 나타났다. 그러나 해조류의 경우 생산량이 최고에 달했던 1990년 중반에 비해 2000년에는 40% 이상 큰 폭으로 감소하였다.

〈표 2-3-1〉 어업별 생산량

(단위 : 천M/T)

연 도	일반해면어업	천해양식업	원양어업	내수면어업	계
1980	1,372	541	458	39	2,410
1990	1,542	773	925	35	3,275
1995	1,425	997	897	29	3,348
1996	1,624	875	715	30	3,244
1997	1,367	1,015	830	32	3,244
1998	1,308	777	722	27	2,834
1999	1,336	765	791	18	2,910
2000	1,189	653	651	21	2,514

자료 : 해양수산부, 『해양수산물통계연보』, 2000.

자료 : 해양수산부, 『수산행정기본자료』, 2001.

〈표 2-3-2〉 품목별 생산량

(단위 : 천M/T)

연 도	어 류	패 류	해 조 류	기 타	계
1990	1,888	784	442	161	3,275
1995	1,695	827	671	155	3,348
1996	1,696	841	562	145	3,244
1997	1,550	877	671	146	3,244
1998	1,578	632	482	142	2,834
1999	1,403	887	486	134	2,910
2000	1,280	728	388	118	2,514

자료 : 해양수산부, 『수산행정기본자료』, 2001.

주 : 패류에는 연체동물이 포함, 기타는 갑각류와 기타수산물의 합계임.

(2) 수입동향

국내 어업생산의 감소는 수입증가를 유발하여 1990년 대비 2000년에는 물량 3.4배, 금액 4.2배가 증가한 749천 톤, 1,410백만 불이 수입되었다.

품목별로는 냉동품의 규모가 가장 큰데, 물량 기준으로 1990년에는 전체수입 중 약 68%에서 2000년에는 71%, 금액으로는 동년대비 57%에서 66%까지 증가하였다. 단순가공품인 냉동품의 비중 증가는 타가공의 원료로 냉동수산물이 이용되는 경우가 많다는 측면에서, 수입원료에 대한 의존도가 증가하였음을 간접적으로 추측해볼 수 있다.

〈표 2-3-3〉 수산물 수입동향

(단위 : M/T, 천\$)

구 분	1990	1995	2000
계	220,727 (332,217)	371,959 (842,808)	749,191 (1,410,598)
활 어	845 (10,464)	5,120 (28,575)	34,926 (118,592)
신선·냉장	256 (1,366)	11,339 (48,307)	43,185 (117,739)
이외기타	34,610 (66,718)	24,999 (56,823)	70,837 (71,883)
냉 동	149,768 (190,881)	298,568 (592,373)	534,836 (928,040)
훈 제	588 (828)	133 (659)	393 (2,333)
건 조	(-)	475 (3,076)	7,443 (46,252)
염장·염수장	(-)	9,298 (22,652)	25,376 (21,670)
밀폐용기에 넣은것	(-)	676 (16,506)	617 (3,073)
기타조제	34,660 (61,960)	21,351 (73,836)	31,577 (101,015)

자료 : 해양수산부, 『해양수산통계연보』, 각 년도.

주 : ()는 수입금액임.

(3) 수산물 수급동향

세계의 수산물 수급동향을 보면 총수요는 개발도상국의 인구 증가 및 경제성장에 따른 생활수준 향상 등을 배경으로 최근 확대추세로써, 1998년 수산물총공급량은 125백만 톤이며, 그 중 식용공급량은 전년과 비슷한 수준인 94백만 톤, 비식용은 31백만 톤이다. 향후 동물성단백질 수요는 세계인구의 약 8%를 차지하고 있는 개발도상국 인구의 대폭 증가와 경제발전에 의한 소득 향상으로 보다 증가할 것으로 예측되고 있다.

FAO의 전망에 따르면 2010년 수산물수요(식용)는 1990년 가격이 그대로 유지된다 고 가정할 때 110백만~120백만 톤 범위이며, 어분 및 어유 수요량 30백만~33백만 톤 을 고려한다면 식용 및 비식용을 포함한 수산물의 총수요량은 2010년 140백만~150백 만 톤 범위일 것으로 예상되고 있다. 수산물공급(식용)은 현재의 어업관리시스템이 모 든 해역에서 개선되거나 투기어가 현저하게 감소한다는 낙관론을 전제로 할 때는 2010년 114백만 톤 가량으로 수요량(식용)과 대략 일치하는 수준으로 전망되었다.

그러나 최근 해양자원은 세계 어업자원 상태의 지속적 악화, 연안수역의 환경 악화, 양식에 의한 연안역의 환경 악화, 혼획과 어획물의 해상투기가 근절되지 않고 있는 등 어려운 상황에 놓여있다. 이와 같은 상황하에서 FAO의 낙관적인 공급예측인 114백만 톤은 그다지 가능성이 없는 수치이며, 어느 정도 호전된다면 중간치인 94백만 톤 정도 일 것으로 예측되고 있다(〈표 2-3-4〉 참조).

〈표 2-3-4〉 2010년 세계 어업생산 예측

(단위 : 만M/T)

구 분	1993	1994	1995	1998	FAO 예측(2010)		
					비관적	낙관적	중간치
어업생산량	8,570	9,120	9,040	9,426	8,000	10,500	9,250
양 식	1,648	1,856	2,100	3,079	2,700	3,900	3,300
총생산량	10,218	10,958	11,140	12,505	10,700	14,400	12,550
비 식 용	2,845	3,298	3,148	3,090	3,300	3,000	3,150
식용생산량	7,373	7,660	7,992	9,415	7,400	11,400	9,400
인구(백만 명)	5,556	5,644	5,732	5,884	7,005	7,005	7,005
1인당공급량(kg)	13.3	13.6	13.9	16.0	10.6	16.3	13.4

자료 : 池田八郎, 『世界の海洋と漁業資源』, 1999.

주 : 1) 낙관적 수치는 현재의 어업관리시스템이 전해역에서 개선되거나 투기어가 현저하게 감소한다는 가정에 근거함.

2) 비관적 수치는 현재의 어업관리시스템이 그대로 유지된다는 가정에 근거함.

따라서 중기적으로 세계 수산물수급예측은 식용부분만을 고려할지라도 2010년 수요 110백만 톤~120백만 톤, 공급 90백만 톤으로 평균적으로 20백만 톤~30백만 톤이 부족하게 되며, 이 보다 좋지 않은 조건하에서는 74백만 톤 밖에 생산되지 않아 34백만 톤~46백만 톤의 부족분이 발생할 것으로 예측되고 있다. 최근 200해리체제 강화로 야기된 국내 수산물 생산량 감소로 원료수급에 문제가 발생하였고, 부족분은 수입 원료로 대체되면서 수입수산물에 대한 의존도가 증가하고 있다. 이러한 가운데 전세계 수산물 생산이 수요를 충족시키지 못할 것으로 예측되고 있어, 향후 수산물을 둘러싼 경합이 치열해질 것으로 나타나는 만큼 수입원료의 확보도 용이하지 않을 것으로 보인다.

대표적인 영세·중소업체이면서 지역어업과 밀접하게 결합하여 지역수산물을 주요 원료로 이용·발전해 온 건제품·건포류가공업을 예로 설명하면 원료확보의 어려움에 따른 경영비용 상승으로 경영난에 시달리는 업체가 증가하는 추세이다. 이는 설문조사결과에서도 이미 나타난 대로이다. 건제품의 원료가 되는 주요 대상어종의 생산동향을 살펴보면, 원료 중에서도 명태, 쥐치, 조기류의 생산량 감소가 현저하다. 황태, 북어(포, 채), 조미어포 등 건제품·건포류의 주요 원료로 이용되는 명태는 1980년 이후 급감하여 2000년 현재 766톤으로 생산이 전무한 실정이다. 쥐치는 1990년 이후 생산이 급격히 감소하였으며, 굴비의 원료인 조기류도 1990년 중반 이후 생산량의 크게 감소하였다.

〈표 2-3-5〉 주요 건제품의 원료생산 동향

(단위 : M/T)

구 분		1980	1990	1995	2000
연근해어업	명 태	96,384	26,534	9,165	766
	멸치류	169,657	168,101	230,679	201,192
	쥐 치	229,230	230,252	1,755	2,891
	조기류	48,843	42,981	45,744	27,089
	오징어	87,412	88,352	203,464	227,576
	새우류	12,482	28,177	20,111	16,329
	굴	13,981	16,152	18,262	15,939
	홍 합	8,074	5,747	2,942	1,133
양 식 업	굴	173,052	219,124	191,156	177,079
	홍 합	61,301	9,759	75,353	11,713
원양어업	명 태	189,774	311,703	336,810	86,066
	오징어	21,344	233,301	194,013	178,667

자료 : 해양수산부, 『해양수산통계연보』, 각 년도.

주 : 1) 명태(명태, 노가리), 조기류(참조기, 기타조기, 부세), 새우류(꽃새우, 보리새우, 기타새우)

주 : 2) 굴은 각부중량임.

〈표 2-3-6〉 주요 건제품의 원료수입 동향

(단위 : M/T, 백만불)

구 분	1990	1995	1999	2000
냉동명태	33,161 (16)	22,516 (12)	67,654 (37)	53,265 (28)
냉동조기류	667 (4)	1,091 (4)	54,281 (131)	58,773 (141)

자료 : 한국무역협회, 『무역연감』, 각 연도.

주 : ()는 금액임.

국내산 원료의 생산 감소는 품목에 따라 원양산으로 대체되기도 하였으나, 최근 해양질서 재편으로 외국어선에 대한 조업활동이 규제되면서 원양산의 생산도 급격히 감소하여 수입원료의 비중이 증가하고 있다. 대표적으로 명태의 경우 연근해어업 생산량 감소로 원양산 비중이 크게 증가하였으나, 이마저도 200해리체제 구축으로 해외어장과 쿼터량이 축소되면서 1990년 중반이후 감소하였고, 수입이 증가한 것으로 나타났다. 이는 원양산 명태의 생산이 큰 폭으로 감소하였기 때문에 국내 수요를 충족하기 위해 수입이 대폭 증가한 것이다⁴³⁾.

그런데 수입명태에는 30%의 관세가 부가되어⁴⁴⁾, 원산지가 원양산과 동일한 해역으로 동일한 품목임에도 불구하고 국내 원양산에 비해 가격이 높다. 뿐만 아니라 원양산

43) 러시아해역의 명태쿼터는 2001년의 경우 정부쿼터 35천 톤, 민간쿼터 165천 톤이었으나 2002년에는 민간쿼터 확보에 실패하였을 뿐만 아니라 정부쿼터도 25천 톤으로 감소하였음.

44) 원양어업의 보호를 명목으로 30%의 관세가 부가되고 있음.

도 최근 러시아 정부가 민간경매쿼터를 확대하려는 움직임이 보이면서 입어경쟁 심화로 입어료가 인상되고, 이로 인한 명태 가격인상이 불가피할 것으로 예상된다. 따라서 명태를 주요 원료로 이용하는 업종은 원료비 상승과 제품의 가격경쟁력 하락에 따른 판매난이라는 이중부담을 겪고 있다.

나. 소비자 선호 변화에 대한 대응 미흡

(1) 소비자 선호의 다양화

최근 수산물 소비의 특성을 살펴보면, 소비량의 경우 1980년 1,126천 톤에서 2000년 1,679천 톤으로 49% 증가한 것으로 나타났으나, 1995년 이후 다소 감소세에 있다.

품목별로는 어류가 1980년 817천 톤에서 지속적으로 증가하여 2000년 현재 969천 톤에 이른 반면, 패류는 1980년 139천 톤에서 크게 증가하여 1995년 522천 톤까지 소비가 증가하였으며 이후 소폭의 감소 내지 정체수준을 보이고 있다. 해조류 역시 1980년 170천 톤에서 1990년 중반 522천 톤까지 증가하였으나 2000년 231천 톤으로 크게 감소하였다. 1인당 소비도 1980년 27kg에서 1995년 45kg까지 증가한 후 2000년에는 36.5kg까지 감소하였다.

〈표 2-3-7〉 품목별 소비량

(단위 : 천M/T)

구 분	어 류	패 류	해 조 류	계
1980	817	139	170	1,126
1985	929	330	268	1,527
1990	899	408	243	1,550
1995	966	522	522	2,010
2000	969	479	231	1,679

자료 : 한국농촌경제연구원, 『식품수급표』, 2000.

주 : 식품수급표상의 소비량은 가식부 중량으로 환산된 값임.

이와 같이 수산물소비량은 1990년 중반까지 증가하였으나 이후 감소·정체기미를 보이고 있는데, 품목별로는 어류소비만이 증가세이며, 패류와 해조류도 1990년 중반 이후 감소추세를 보이고 있다.

소비지출액의 경우 품목별 소비에서 다음과 같은 특징이 관찰되었다.

첫째는 다양성으로써 1990년 이후 갈치, 명태, 고등어 등 대중성 어종에 대한 지출

비중은 감소, 오징어 및 어패가공품에 대한 소비지출은 증가하였다. 즉, 1990년 이후 수산물에 대한 기호가 이전의 대중어에 대한 강한 선호와는 달리 다양한 품목을 대상으로 소비지출의 범위가 확대한 것이다.

둘째는 조리환경변화, 가사시간에 대한 가치 재평가 등에 기인하여 식품에 대한 간편화 및 외부화 지향이 강해지면서, 육류처럼 조리가 간편하고 용이한 생선묵·해산물 통조림 등의 어패가공품과 주로 견제품 내지는 염신품 등 가공품의 형태로 제공되는 마른오징어 및 굴비 등의 소비지출액이 높은 사실로부터 간편화 성향이 높아지고 있음을 확인할 수 있다. 단, 가공품내에서도 염건품 등 전통형 식품에 대한 소비지출은 감소세인데 반해, 고차가공품 위주의 현대형 가공품은 증가세에 있어, 양분화 현상이 발생하고 있음에 유의해야 할 것이다.

이상 수산물 소비성향을 양과 지출금액을 통해 살펴보았는데, 오늘날 수산물소비는 1980년 이후 급속히 증가하였으나, 1990년 중반 대내외 환경이 급격히 변화하면서 양적으로 정체된 가운데, 다양화·간편화 지향이 강해지고 있는 것으로 나타났다.

(2) 소비변화에 대한 업체의 대응 미흡

사회적인 환경변화로 인해 식품소비가 변화하는 가운데, 수산물 소비도 육류와의 경합이 치열하게 전개되면서 양적으로 정체된 가운데 다양화, 간편화하고 있으며, 특히 전통형 품목에 대한 선호는 감소하고 현대형 품목에 대한 선호는 증가하는 것으로 나타났다.

국내 수산물가공품 소비량은 1980년 410천 톤이던 것이 이후 2배 이상 증가하여 1990년 1,601천 톤에 이른 뒤 2000년에는 약간 감소한 1,532천 톤으로 나타났다. 이는 1990년대 중반 이후 견제품, 염신품 등 전통적인 가공품에 대한 선호가 감소한 결과이다.

수산물가공품은 수산물 특유의 제약요인(부패성, 조리상의 번거로움 등)을 일정 수준까지 극복할 수 있으며, 섭취와 이용이 용이하다는 점에서 수산물소비에서 중요한 역할을 담당하고 있다. 이러한 측면에서 수산물가공품은 다양성과 간편성이라는 선호에 부합하여 1990년 초반까지는 증가한 것이다. 그러나 보다 다변화되는 욕구에 대한 대응이 미진한 결과 1990년 이후 보합수준에 머무른 것으로 풀이된다. 즉, 소비자의 욕구 및 선호는 다양화되고 까다로워지고 있으나 공급조건의 개선으로 식품이 넘쳐나는 상황에서 소비자의 눈높이를 맞추지 못한 결과인 것이다. 물론 저장 및 가공기술 발달로 소비자의 기호를 붙잡기 위한 다양한 제품이 개발·생산되고 있으나 업체 중심적인 제품개발 및 대응은 실효적이지 못했다고 볼 수 있다.

〈표 2-3-8〉 품목별 소비지출액 추이

(단위 : 원)

구분	1980	1985	1990	1995	2000
육류	4,666	6,300	8,596	13,074	12,712
수산물	7,007	8,565	10,326	11,861	9,717
어패류	6,508	7,844	9,528	10,941	9,039
선어패류	5,137	5,803	6,072	7,274	5,791
갈치	1,552	1,648	1,244	978	734
명태	768	903	621	404	395
조기	696	570	714	1,274	876
고등어	593	528	396	476	282
오징어	132	236	318	436	367
꽁치	87	28	55	90	56
가자미	83	68	63	92	113
도미	-	-	-	-	56
생선회	-	-	-	-	734
계	164	228	241	522	282
굴	168	270	207	156	169
조개류	559	648	356	435	339
기타선어패	333	675	1,857	2,411	1,384
염건어패류	1,371	1,763	2,472	2,525	1,836
북어	325	310	267	154	85
굴비	48	78	87	178	226
마른멸치	445	576	539	500	424
마른오징어	58	81	219	378	254
새우젓	-	-	-	-	141
멸치젓	-	-	-	-	113
기타젓갈류	-	-	-	-	226
기타염건어패	496	717	1,360	1,315	367
어패가공품	-	278	984	1,142	1,412
생선묵	-	217	513	379	367
맛살	-	-	-	-	141
어포	-	-	-	-	367
해산물통조림	-	61	427	444	282
기타어패가공	-	-	44	318	254
해조류	499	721	798	920	678

자료 : 통계청, 『도시가계연보』, 각 년도.

주 : 1인당 1개월 지출액으로, 2000년 불변금액임.

다. 위생 및 품질관리시스템 구축 미흡

(1) 식품 안전성에 대한 인식 전환

WTO 뉴라운드의 전개로 무역장벽이 철폐되어 상품의 국가간 이동이 자유로워지면서 각국은 자국민의 안전에 촉각을 세우고 있다. 최근 광우병 파동, 구제역 등 식

품에 의한 위해가 빈번하게 발생하면서 자국민 보호를 목적으로 식품의 안전성 확보를 위한 제도를 강화하고 있다. 국내에서도 식중독, 비브리오 등 계절적인 위해가 지속적으로 발생하고 있어 식품에 대한 소비자의 안전의식이 크게 강화되고 있는 실정이다.

다시 말해 세계적으로 ‘기아의 시대’에서 ‘포식의 시대’로 전환되면서 풍요로운 삶의 질을 보장하는 기본적인 요건으로써 식품의 안전성이 보장되지 않으면 안되기에 이르렀으며, 이것이 관련 산업에 있어 새로운 과제로 부각되고 있다.

오늘날 수산업을 둘러싼 여건이 변하면서 수산식품을 둘러싼 여건도 질적으로 변하고 있다. 세계 수산물 시장의 자유화 진전에 따라 수산물 교역은 향후 크게 증가할 것으로 예상되며, 이러한 예상과 함께 각국은 수산물 수출경쟁력을 확보하는 동시에 자국 국민에게 건강과 안전한 식생활을 제공하기 위한 새로운 위생관리기준의 도입을 서두르고 있다.

특히 WTO체제하의 수산물 무역자유화 논의가 조기자유화 및 무역자유화의 확대라는 방향으로 추진되는 상황에서 수산식품의 안전성 확보문제는 세계 각국의 긴급한 정책과제로 대두되고 있는 실정이다⁴⁵⁾.

그런데 과거 GATT체제에서는 예외로 취급되었던 위생조치가 WTO에서는 협정내로 포함되어 위생조치가 과거와 달리 비관세장벽으로 등장할 가능성을 예방하고 있다. 즉, 위생조치에 대한 국제적인 관리 및 감시가 실질적으로 쉽지 않으므로 SPS협정(Sanitary and Phytosanitary Measures : 위생 및 식물위생조치)을 통하여 명문화하였다. WTO의 SPS협정은 현재 수산식품의 안전성 문제와 관련 가장 보편적인 국제규범으로 자리잡고 있으며, 이외에도 TBT협정(Agreement on Technical Barriers to Trade)이 있고, FAO, WHO, OECD 등에서도 수산식품의 안전성과 이를 위한 검역문제에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다.

이처럼 국제적으로 안전성 논의가 활발히 전개되고 있는 가운데 주요 수입국인 미국의 동향을 살펴보면, 현재 미국에서 소비되는 수산식품의 약 50% 이상이 세계 각국의 수입품으로 충족되고 있는데, 미국정부는 자국에 수출하는 수출국 대부분이 개발도상국이기 때문에 수산식품의 안전성 확보를 위한 과학적인 위생관리시스템을 갖추고 있지 못한 것으로 판단하고 있다. 따라서 비위생적인 식품을 규제하기 위해 생산, 가공, 유통의 전(全)과정에서 안전성이 증명되는 수산식품만을 자국 내로 반입시키는 새로운 수입식품 위생관리시스템의 필요성을 강조하고 있다.

45) WTO, OECD, FAO 등 국제기구에서는 수산식품의 안전성 및 품질관리에 관한 국제기준을 설정하기 위해 활발한 논의가 진행되고 있음. 특히 2000년 3월 독일에서 개최된 FAO 수산위원회의 무역소위원회 7차 회의에서 총 6개 주제 가운데 무역과 환경, 보조금, 책임있는 어업을 제외한 나머지 3개의 주제는 수산식품의 안전성에 관한 논의였음.

또한 미국 FDA는 어류 및 수산식품의 안전한 가공 및 수입을 위하여 미국 내에서 상업적으로 유통되는 수산식품의 가공품 수입에 관련된 요구조건을 확립하기 위하여 1994년 법률안을 공포한 바 있다. 이 법의 서문에는 수산식품에 대해 HACCP⁴⁶⁾ 원칙을 강제 적용하는 것으로 되어있는데 그 이유는 ① 수산식품의 안전성을 보장하기 위하여 현존하는 것보다 효과적인 위생관리 체제를 만들어 수산식품에 대한 소비자의 신뢰를 높이고, ② 수산식품에 대하여 HACCP와 같은 예방적 통제수단의 법적 적용에 있어 산업계, 학계, 일부 주정부 및 연방정부가 이미 착수하고 있는 진보된 연구결과를 이용하며, ③ 수산식품 가공업계 대표들이 수산식품에 대하여 HACCP형 검사제도를 의무화하도록 연방정부에 요청한 것을 수용한 것이며, ④ HACCP형 수산식품이 점차 표준이 되고 있는 세계시장에 미국 수산식품을 계속 수출할 수 있게 하기 위해서이다.

수산식품의 안전성 확보를 위한 위생관리제도의 도입은 미국 이외에도 EU 등 세계 각국 및 다수의 국제기구에서 경쟁적으로 도입하려는 추세에 있다.

한편 식품의 안전성에 대한 관심은 국내에서도 고조되고 있는데, 농업진흥청이 서울지역주부 500여명에 대한 설문조사의 결과를 보면 응답자의 86%가 농산물 구매시 안전성을 최우선 조건으로 꼽았으며, 농수축산신문이 유통업체의 농수축산 구매담당 바이어를 대상으로 실시한 설문에서도 25.9%가 안전성을 구매의 최우선 조건으로 내세우는 것으로 조사되었다⁴⁷⁾.

뿐만 아니라 2002년 7월 제조물책임법(PL법, Product liability)이 시행되면서 소비자의 안전이 최우선 가치로 대두되었다. 제조물책임법이란 제품을 구매한 소비자가 피해를 입을 경우 제조·유통업체가 책임을 지는 제도로써, 소비자가 제품결함에 대한 입증책임만을 증명하면 피해구제를 받을 수 있는, 소비자를 보호하는 취지의 법률이다.

(2) 수산물가공품의 안전성 확보 미흡

대내외적으로 식품의 안전성이 강조되고 있는 가운데, 수산물가공산업에 있어서도

46) HACCP란 미국 FDA에 의해 1973년 이후 식품공장에서의 자체 위생관리, 특히 미생물의 컨트롤을 위해서 개발된 방식으로서, 즉 식품의 위해 분석과 이에 의한 관리되어야 하는 중요 포인트를 감시(조사)하는 방식임.

위해분석이란 식품을 제조할 때 원재료에서 최종제품에 이르기까지의 제조가공과정에서 식중독균 등에 의한 위해의 가능성이 있는 것에 대해서 방지책을 실행함. 즉, 관리방식을 결정하는 것으로 구체적으로는 우선 공장의 생산품 품목별로 제조공정도를 만들고, 품목별로 원재료, 장치, 기계, 제조공정 등에 대해 위해분석 또는 분류를 하는 것임.

한편 관리해야만 하는 포인트란 식품의 위해분석 또는 분류에 의해 그 식품의 제조공정에 있어서 미생물의 오염 또는 증식이 일어날 수 있을 것으로 여겨지는 모든 장소(개소)를 지정하고 위해분석과 마찬가지로 제조공정도를 그리고 공정별로 미생물 조사를 하는 것임.

47) 농수축산신문, 2002.11.25.

가공품의 안전성 확보는 업체의 생존을 위해 고려되어야 할 필수적 성격이 강해지고 있다.

식품의 안전성 확보를 위한 노력은 고차가공품을 생산하는 수출주력업체를 중심으로 제품의 안전성을 강조하는 품질관리시스템을 구축하려는 움직임이 전개되고 있다. 이들 업체는 대부분 HACCP 등 기업 자체적으로 위생 및 안전생산체계를 구축하기 위해 노력하고 있다. 물론 단순가공품 생산업체도 국내소비자의 의식 고취에 발맞추어 생산과정상의 안전과 위생을 확보하기 위한 노력을 시작하고 있다.

제품의 안전성 확보 방안으로는 HACCP가 대표적인데, 국내에서는 수산물품질관리법과 식품위생법에 HACCP 도입에 따른 규정이 마련되어 있다.

수산물품질관리법에서는 관련규정을 신설하여⁴⁸⁾ 수출을 목적으로 하는 수산물 및 가공품에 대한 HACCP 기준을 고시하고 등록자에게 이를 준수하게 하며 해양수산부령이 정하는 바에 따라 이행증명서를 발급할 수 있게 하였다. 식품위생법에서는 HACCP의 기준을 고시함으로써 본격적인 적용체제를 구축하고 단계적으로 품목을 확대하여 고시하고 있다.

그러나 HACCP 시스템 도입·구축을 위한 업계의 자구적인 노력에도 불구하고 제반여건이 뒷받침되지 않고 있는 실정이다. HACCP 구축을 위하여 정부차원의 프로그램 및 교육 등이 제공되고 있으나 현장에 바로 적용할 수 있는 수준에는 미치지 못하는 것이다.

HACCP는 품목별로 제조공정별로 위해요인을 관리·기록하기 때문에 위해발생요인과 책임소재를 명확하게 파악함으로써 식품의 안전성을 보장할 수 있는 효과적인 제도이나, 국내에서 업체 자체로 도입하기에는 설계 및 공정구축에 소요되는 비용 및 자금이 커 기업적 규모의 가공업체는 물론 건제품건포류 등 영세중소 규모의 업체 입장에서는 현실적으로 한계가 많은 것이 사실이다.

한편 제품의 안전성은 생산 뿐 아니라 유통 및 판매단계에서도 저해될 수 있으며 이에 대한 고려는 전무하다. 수산물가공품은 대량판매가 많음에도 불구하고 제품의 품질을 유지할 수 있는 제도가 미비하여 유통과정 중에 변질 또는 오물이 혼합될 수 있는 경우가 있기 때문이다. 예를 들면 냉동품의 경우 유통과정 중 일반화물차에 의한 수송비율이 높아 냉동품의 상온노출에 의한 품질 저하와 안전성 확보가 불투명하며, 건제품건포류 등은 대량단위로 거래될 때 안전 및 품질문제가 발생할 수 있는 여지가 높은 실정이다.

48) 수산물품질관리법 제23조 위해요소중점관리기준

라. 보조금 재편의 필요성 증대

(1) 수산보조금 논의동향

수산보조금⁴⁹⁾에 대한 논의는 UR협상이 타결되기 이전인 1992년 FAO에서 정부보조금이 과잉어획을 야기하고 이는 최종적으로 수산자원의 고갈로 이어질 것이라는 보고서가 제출되면서 본격화되었다. 그 후 UR협상을 거치면서 WTO/CTE(무역환경위원회), WTO/SCM(보조금 및 상계조치에 관한 협정), WWF(세계야생동물기금), OECD, APEC 등 국제기구 혹은 국제지역경제기구 등에서 꾸준히 논의되어 왔다.

FAO는 1990년대 초반 책임어업과 지속가능한 수산업 발전을 강조하면서 수산보조금의 폐해를 지적하고 나섰다. 전 세계적으로 700억 달러의 수산물 생산을 위해 1,240억 달러의 생산비를 지불해야 하는 생산의 비효율성과 비용초과분은 모두 국고보조금으로 충당되고 있다고 지적하였다. 또한 1990년대 초 1억 2천만 톤(해조류 포함) 정도의 수산물 수요가 2010년에는 1억 5천만 톤으로 증가할 것으로 예상하고 이 같은 수요증가는 남획과 자원고갈을 야기할 것으로 판단하였다.

이에 근거하여 자원고갈을 방지하기 위한 남획(over-fishing)과 과잉어획능력(over-capacity)에 가장 많은 관심을 가지고 있으며, 지속가능한 발전을 유지하기 위해서 정부의 불필요한 보조금 지급을 중점적으로 다루고 있다. 이러한 논의의 연장선상에서 FAO는 1999년에는 ‘어획능력 관리에 관한 국제 행동계획’을 발표하고 환경에 유해한 보조금의 감축이나 제거를 촉구하기에 이르렀다.

OECD는 수산위원회(COFI)를 통하여 어업분야의 자유무역을 주장하면서도 수산업이 환경에 미치는 영향에 주목해 왔다. 특히 OECD는 FAO와 긴밀한 관계를 유지하면서 책임있는 어업과 정부 재정이전이 수산부문에 미치는 영향을 중시하고, 이와 관련된 각종 보고서를 제출하고 있다.

WTO는 수산보조금과 관련하여 주로 환경에 대한 역기능과 무역 왜곡효과를 중심으로 논의하고 있다. WTO/CTE, 환경관련 NGO 등은 현재의 SCM 협정이 수산업에도 적용되고 있으나 환경보전이라는 측면에서 충분한 기능을 유지하지 못하고 있다고 지적한다. 심지어 현재의 SCM 규정 이외 수산업과 관련된 새로운 협정이 필요하다고 주장하기도 한다.

49) 보조금(subsidy)은 정책당국이 특정 정책목표를 달성하기 위하여 산업 및 기업활동에 제공하는 금융·조세상의 각종 지원을 의미함. 보조금이 지급되면 해당 재화나 용역의 생산을 촉진시켜 균형가격을 낮추고 소비를 증가시키며, 해당 분야로의 자원배분이 유리하도록 조정됨. 또한 특정 산업이나 상품을 대상으로 보조금이 지급되는 경우 수출촉진 혹은 수입대체 등 자국에 유리한 방향으로 정책을 추진할 수 있음. 따라서 각국 정부는 자국의 기업이나 산업에 대한 정치적·경제적 효과를 도모하기 위하여 보조금을 지급할 유인을 지님. 그러나 모든 국가가 보조금 지급을 결정한다면 세계경제 전체의 후생수준은 하락할 것이며 전형적인 수인(囚人)의 딜레마(Prisoner's Dilemma)에 빠지게 될 수 있음.

2001년 5월에 개최된 보조금·상계조치위원회(SCM)에서 아이슬랜드는 수산보조금 문제를 차기위원회에서 논의할 것을 제의하였고, 미국, 노르웨이, 호주, 뉴질랜드 등이 이 제안에 동조하였다. 말레이시아는 수산보조금의 환경관련 이슈는 SCM이 아닌 CTE에서 논의되어야 한다고 주장하였으며, 일본, 캐나다 등이 이와 유사한 입장을 표명하였다. 이러한 입장 차이는 제4차 각료회의에서도 재현되었는데, 협상결과 수산보조금에 대한 기존의 WTO 규정을 명확히 개선하기로 합의하였으며, 수산업이 일부 개도국에서 차지하는 중요성 역시 고려하기로 하였다.

수산보조금은 각료회의 선언문의 환경관련 조항(31항)에서도 다시 언급되었는데, 수산보조금이 환경관련 협상의제일 뿐만 아니라 규범관련 의제임을 다시 지적하고 있다. 이와 같이 환경보호와 관련되어 논의가 진행되어 온 수산보조금은 도하 각료회의 제1차 초안에서는 제시되지 않다가 제2차 초안에서 처음 제시되었다.

그 후 제3차 초안에서는 환경부문에서도 수산보조금에 대한 내용이 삽입되었는데, 이는 전통적으로 환경분야에 대해 적극적인 EU의 입장을 고려한 타협안이었다. 수산자원 고갈에 대한 우려로 제기된 수산보조금 협상은 한국과 일본 양국만이 부정적인 입장을 취하고 있다.⁵⁰⁾ 그러나 이 문제는 환경이슈와 연계되어 앞으로도 계속 논란이 있을 전망이다.

〈표 2-3-9〉 국제기구 또는 주요국가의 수산보조금 논의동향과 분류

구 분	논의의 핵심
FAO	• 지속가능한 수산업의 발전을 저해하고 환경에 유해한 보조금에 주목
OECD	• FAO와 긴밀한 관계하에서 정부 재정이전이 수산업에 미치는 영향
WTO	• 보조금이 환경 및 무역에 미치는 왜곡효과에 주목

WTO에서 수산보조금과 관련된 논의는 주로 CTE에서 환경과 관련해서 집중적으로 논의되어 왔으나, 최근에는 무역과 환경관련 회의보다는 규범위원회에서 보다 광범위하게 논의되고 있다.

규범위원회에서 논의되는 내용의 초점은 두 가지이다. 첫째, 현재의 SCM협정을 개정할 필요가 있는지에 관한 논의와 둘째, 수산보조금을 현재와 같이 제조업, 임업 등 기타 산업의 보조금과 같이 다룰 것인지(general approach) 아니면 별도로 다룰 것인지(sectoral approach)에 대한 논쟁이다.

WTO 규범위원회에서 논의되는 주요의제는 보조금, 반덤핑 및 지역협정의 세 분야

50) 최낙균 외, 『WTO 뉴라운드의 협상의제별 주요 쟁점 및 대응방안』, 대외경제정책연구원, p.134, 2001,

로서, 2002년에만 이미 6차례의 회의가 개최되었다. 수산보조금은 보조금협상에서 논의될 예정이나 아직 구체적인 세부사항이 확정되지 않은 상황이다. 각국에서 제출될 제안서를 바탕으로 하나의 의제로 다루어질 수도 있고 전체 보조금협상에 포함되어 일괄 처리될 수도 있다.

2002년 5월 6일 개최된 2차 규범위원회 회의에 제출된 8개국 공동제안서에 의하면 수산보조금은 별도의 토픽으로 중요하게 다루어져야 하고, 현재의 WTO/SCM 규정도 반드시 개정되어야 할 의제로 간주하고 있다.⁵¹⁾ 수산보조금은 무역과 환경을 왜곡하며 장기적으로 자원고갈을 유도하기 때문에 현재의 SCM 규정을 포함하여 WTO에서는 수산보조금과 관련된 내용을 보다 명확히 할 필요가 있다는 것이다.

이러한 주장에 대해 우리 나라, 일본, EU의 일부 국가, 캐나다 등은 현행 SCM 협정만으로도 수산보조금의 부정적 영향을 충분히 다룰 수 있다고 주장한다. 동시에 수산보조금은 제조업, 임업 등 기타산업의 보조금과 함께 논의되어야 한다고 주장하고 있다.⁵²⁾

앞으로 WTO를 중심으로 전개될 수산분야의 주요 이슈는 수산보조금과 수산물의 시장접근 문제이다. 수산보조금 분야는 수산보조금의 부정적 영향에 대한 구체적 논

51) 8개국 제안서는 최근까지 논의된 내용을 망라하고 있으며 세부 내용은 다음과 같음. 첫째, 수산분야의 보조금은 과도하게 지급되고 있다는 것임. 수산분야에 대한 보조금은 보수적으로 계산하더라도 14.0조~20.5조 달러로 어민 총수입의 20~25%를 차지한다고 추정됨. 수산보조금의 특징은 보조금을 지급 받는 생산자들로 하여금 과잉능력과 과잉어로를 유도함으로써 여타 생산자들의 공유자원 접근을 제한하는 효과를 가진다는 것임.

둘째, SCM 규정의 개정이 절대적으로 필요하다는 점을 지적하고 있음. SCM 협정에서는 특수한 형태의 보조금을 금지하고 있는데, 보조금이 다른 회원국의 이익을 침해하여 어떤 부작용을 야기하게 되면 이를 보상해야 함을 명시하고 있음. 또한 보조금 지급으로 야기되는 시장왜곡(가격인하 포함)에 대해서도 이를 우선적으로 고려하도록 명시하고 있음. 하지만 이러한 규정들이 수산보조금의 무역, 환경, 개발 등에 미치는 부정적 충격을 충분히 반영하고 있지 못하다고 지적하였음. 특히 수산보조금이 수산물 생산구조에 현저한 왜곡현상을 초래할 수 있다는 점을 간과하고 있다고 주장하고 있음. 셋째, 수산물 생산의 이질성을 지적하고 있음. 수산분야는 한번 보조금을 지급하면 보조금이 확대되는 성격이 있으며, 이러한 성질은 현재의 SCM 규정 하에서 관찰된 각종 시장왜곡의 존재를 증명하는 데 어려움을 가중하고 있다고 간주하고 있음.

WTO Negotiating Group on Rules, April 23, 2002. The Doha Mandate to Address Fisheries Subsidies, Submission from Australia, Chile, Ecuador, Iceland, New Zealand, Philippines and the United States.

52) 2002년 7월 8일 개최된 WTO 규범위원회 제3차 회의에서는 뉴질랜드, 일본, 중국 등이 독자적인 제안서를 제출하였음. 뉴질랜드는 기존의 주장을 강화하여 수산보조금의 부정적인 영향을 규제하기 위한 보조금의 가격인하 효과를 증명하기 어렵다고 주장하였음. 수산물의 다양성(heterogeneous nature) 때문에 수산물에 대한 준거가격(reference price)을 산정하기 어렵고, 따라서 수산보조금의 부정적인 영향도 판별하기 어렵다고 주장하면서 보조금지급의 철폐를 강조하고 있으며 이 같은 주장에 미국, 호주 등은 당연히 동조하고 있음.

우리 나라, 일본, EU 등은 임산물, 광물, 농산물 등도 다양성을 내포하고 있는데 수산물의 다양성만 특별히 취급할 필요가 없으며 수산물의 준거가격 산정도 가능하다는 점을 지적하여 뉴질랜드의 주장에 반대하고 있음.

일본은 수산보조금에 대한 자국의 입장을 제안서로 제출하였다. 수산보조금이 수산자원을 고갈시켰다고 하나 구체적인 사례나 증거가 없으며, APEC, OECD 등의 자료에 의하면 실제로 무역왜곡효과를 가지는 보조금의 규모는 미미한 수준이기 때문에 수산보조금에 관한 별도의 논의(sectoral approach)에는 반대한다는 입장을 보임.

중국은 자국의 제안서를 통해 개도국에 대한 특별한 배려의 필요성, 양식어업, EEZ내 어로어업, 공해상에서의 조업 등 어업의 종류에 따른 보조금의 특성을 고려해야 한다고 주장하고 있음.

의, 현재의 SCM협정을 포함한 각종 규정의 개정, 수산보조금에 대한 별도논의의 필요성 등이 집중적으로 논의될 예정이다. 시장접근 분야는 협상방식(modality) 및 관세·비관세 장벽의 인하 혹은 철폐가 주요 과제로 논의될 전망이다. 위의 두 분야를 중심으로 협상의 타결이 예정되어 있는 2004년까지 각국은 자국의 이해관계 여부에 따라 협상에 임할 것이다⁵³⁾.

수산보조금과 관련된 국제기구 및 WTO의 논의동향에서 살펴본 바와 같이 WTO/DDA 수산분야는 WTO뉴라운드 협상방식인 일괄타결방식으로 인해 우리 나라 제조업 부문의 협상이익을 위하여 불가피하게 수산물 관세인하와 더불어 수산보조금의 감축을 양허해야 할 가능성이 크다⁵⁴⁾. WTO뉴라운드 실무협상에서 수산보조금 감축과 더불어 수산물의 관세인하까지 한꺼번에 합의된다면 우리 나라는 2중·3중고를 겪게 될 것이며, 어촌 및 수산업계에 경제적으로는 물론 사회·문화적으로 부정적 영향을 미칠 것으로 예상되고 있다. 이에 정부는 보조금과 관련하여 협상 타결에 따른 부작용을 최소화하기 위해 여러 가지 대안을 마련 중에 있다⁵⁵⁾.

수산보조금에 관한 논의는 지난 4~5년 동안 FAO, OECD, WTO 등 수산관련 주요 국제기구에서 심도 있고 광범위하게 이루어졌고 다양한 이론 및 실증연구가 진행되어 왔다. 특히 WTO 보조금 및 상계조치 규정이 구체적 내용으로 수정될 수 있다는 점을 감안하면 금지보조금의 범위가 확대될 것이라는 예상이 지배적이며, 우리나라의 경우 지원규모가 큰 정부지원, 즉 면세유 공급, 영세율적용, 영어자금 공급 등의 간접보조금은 축소가 불가피하기 때문에 수산업에 심대한 영향을 미칠 것으로 보고 있다.

(2) 수산물가공산업에 대한 파급효과

수산보조금에 관한 국제기구의 논의내용 중 WTO/DDA 문제가 초미의 관심사로 부각된 이유는 국내 수산보조금의 존폐와 직결되기 때문이다. WTO 협정으로 2005년까지 수산보조금에 대한 국제적인 합의 도출이 강제되면서, 국내 수산보조금 중 무역

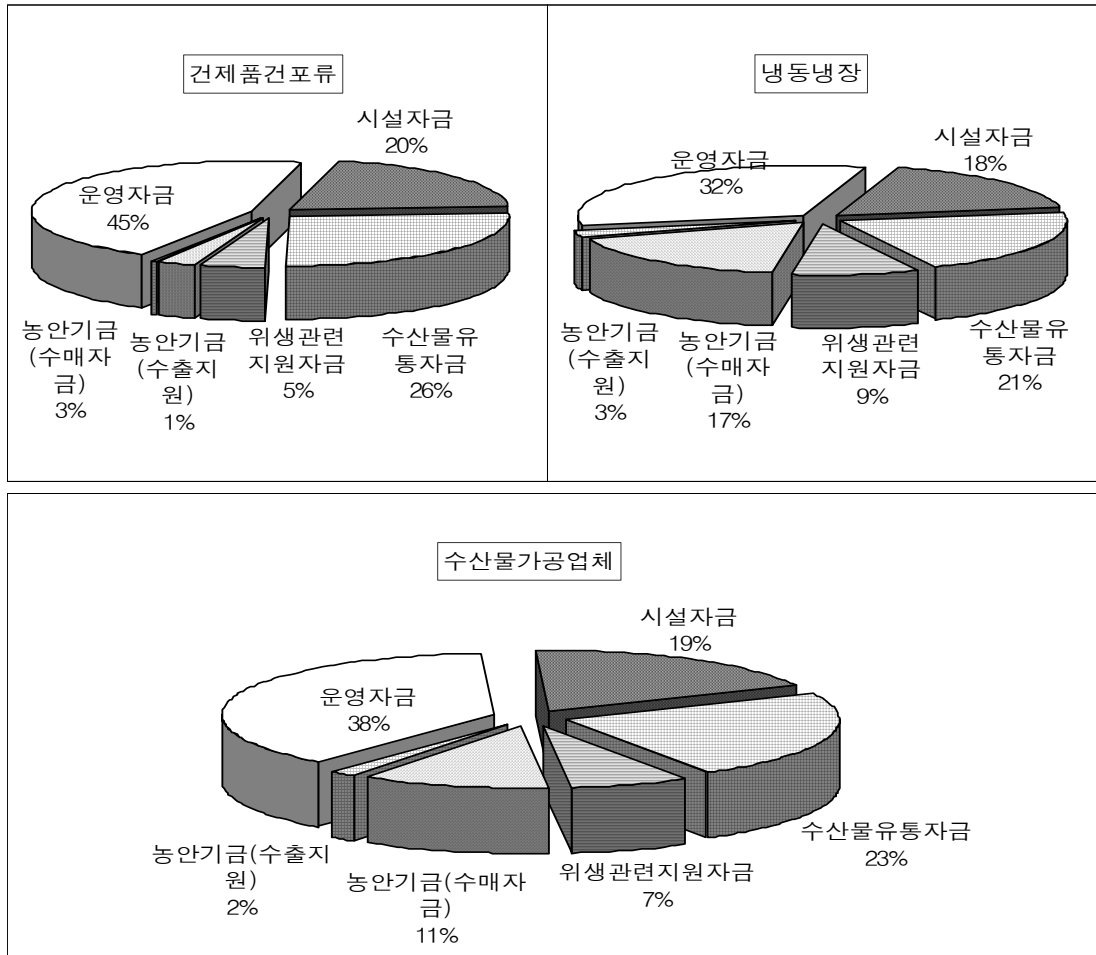
53) 2001년 카타르의 도하(Doha)에서 개최된 제4차 WTO 각료회의는 뉴라운드(Doha Development Agenda, WTO/DDA로 명명)의 출범이 공식 선언되었는데, 이는 새로운 협상의 시작에 불과하고 앞으로 각국이 제출하는 양허안을 기초로 본격적인 협상이 이루어질 전망이다. 도하 각료회의에서는 전체 협상의 타결시한을 UR협상 당시 당초 부여한 시한인 4년보다도 짧은 3년 후 2005년 1월 1일로 예정하고 있는데, 주요 부문별 협상시한은 별도로 설정하고 있음.

54) WTO 협정에 따른 관세인하 등으로 한국의 제조업은 연간 22억불(2조 9천억 원)의 수출 증가 예상된다(미국 브루킹스 연구소).

55) 대외적 대책과 대내적 대책을 구분하여 대안을 마련 중으로, 대외 협상대책의 경우 수산보조금협상의 규제대상 보조금의 범위 최소화, 허용보조금의 최대한 확보, 충분한 유예기간 설정 및 점진적 이행을 확보하여 어업인의 충격을 최소화한다는 방침을 마련하였음. 국내대책은 대통령 직속의 '농어업·농어촌 특별대책위원회'를 구성하여 대책을 마련 중인데, WTO 체제에 적합하면서도 어업인의 수혜 폭이 줄지 않도록 보조금 지원의 틀(패러다임)을 변경하고, 수산업이 고부가가치 산업으로 재편될 수 있도록 제도적 개편과 집중적 투자방안을 강구하는 것으로 기본원칙을 설정하였음.

또는 환경을 왜곡할 수 있는 소지를 지닌 보조금에 대한 금지 또는 감축은 불가피한 실정이다.

[그림 2-3-2] 수산물 가공관련 보조금의 우선순위 설정



현재 수산물가공관련 보조금은 가공산업육성, 위생관리, 수출지원 등으로 대별할 수 있는데, 수출자금과 산업육성자금 중 상당부분(운영자금, 시설자금(현대화 등))이 무역 또는 환경에 유해한 자금으로 규정되어 금지 또는 조치가능보조금으로 분류된다.

따라서 지금까지의 논의동향을 중심으로 교섭이 타결될 경우 전체 보조금 중 최대 80%⁵⁶⁾(2001년 기준)에 해당하는 보조금이 축소 또는 철폐될 것으로 보이며, 이러한 사태가 실제로 발생할 경우 가공업체에 미치는 파급효과는 막대할 것이다.

56) 2001년 전체 예산 519억 원 중 421억 원이 금지 또는 조치가능보조금에 해당됨.

- 가공산업육성 : 수산물가공단지조성(116억), 가공처리시설(85억), 품질인증품개발(4억), 운영자금(120억), 유통자금(175억)
- 위생관리 : 국가간 위생관리협정 이행(-), HACCP도입·정착·품질검사원시설·원산지관리(9억)
- 해외시장개척·박람회참가지원, WTO뉴라운드대응(-)

[그림 2-3-2]는 정부보조금에 대한 업체 수요를 집계한 결과이다. 정부지원금 중 가장 필요한 자금으로 운영자금 38%, 수산물유통자금 23%, 시설자금 19%로 운영자금에 대한 수요가 가장 높은 것으로 나타났다. 업종별로도 건제품건포류가공업의 경우 운영자금 45%, 유통자금 26%, 시설자금 20%, 냉동냉장업은 운영자금 32%, 수산물유통자금 21%, 시설자금 18%로 공통적으로 운영자금 수요가 가장 높은 것으로 나타났다.

이와 같이 운영자금에 대한 업체의 수요가 매우 높음에도 불구하고 전체 보조금의 23%(2001년 기준)에 해당하는 운영자금은 별도협상이 진행될 경우 금지 또는 감축보조금으로 분류될 것이 거의 확실시되고 있다. 따라서 운영자금이 감축보조금으로 분류될 경우 업계에 막대한 여파를 줄 것이므로 이에 대한 대책이 시급히 마련되어야 할 것이다.

3. 외국사례

일본의 경우 수산물가공업의 공동화는 원료의 공동구입, 기술의 공동개발, 제품의 공동생산, 공동판매, 오염처리공동시설 등 여러 단계에서 도입되어 경영효율을 제고시키고자 하였다.

〈표 2-3-10〉 일본 수산가공업자의 공동화 사례

지역조합	공동화한 업자 수	공동화의 내용	공동화의 장점
釜石地區 수산가공업협동조합	22	- 판매공동화(공동브랜드)	- 판로확대
千倉 수산가공업협동조합	34	- 원료구입 공동화	- 원료의 안정적 확보 - 비용절감
협동조합 燒津수산가공센터	18	- 공동공해방지시설 정비	- 비용절감 - 잔사의 유효이용
長崎 수산가공업협동조합	43	- 공동생산·공해방지시설 정비	- 품질안정·통일화 - 비용절감
협영카츠오부시가공 협동조합 (鹿兒島縣 山崎市)	6	- 공정일부를 공동화 - 조합으로서 카츠오가공품 생산개시	- 품질안정·통일화 - 비용절감 - 경영안정
燒津카츠오부시 가공협동조합	136	- 카츠오가공품 공평이배양시설 정비	- 품질안정·통일화 - 비용절감
博田카라코멘타이 협동조합	25	- 포장·용량·첨가물 등에 자주기준설비 - 자재구입의 공동화	- 상품의 신용도 향상 - 비용절감
吉見蒲협동조합 (야마구치)	11	- 공동공해방지시설의 정비	- 비용절감

자료 : 水産廳 水産加工對策室, 『水産加工業の新たな發展を目ざして』, 1995.

일본의 수산물가공업은 지역적 특성을 살린 지역특화적 성격이 강하며, 각각의 경영체가 전통적, 장인적인 기술과 노하우에 의해 제품을 차별화하면서 스스로 경합해 가는 과정에 있다. 그러나 최근 지역원료의 확보난, 종업원과 후계자의 부족, 오염처리비용의 증가, 소비자 수요의 변화에 따른 신상품 개발의 필요성 증대 등 해결해야 할 새로운 과제에 직면하게 되었다. 이 때문에 새로운 정세에 대응할 수 있는 태세를 확립하기 위해 경영체질을 개선하고자 하는 움직임이 나타나고 있으며 그 일환으로 공동화를 지향하는 사례가 서서히 증가하고 있다.

4. 정책의 기본방향

최근 수입가공품의 증대, 다양한 식품 공급이 증대하는 가운데 수산물가공업자에 있어서도 종래의 판매비중을 확보하기 어려워지면서 경영의 현대화, 합리화가 불가피해졌다. 그러나 수산물가공산업의 경우 영세중소업체의 비율이 높아 원료 확보, 기술 및 제품 개발, 소비자 정보수집, 판매루트 개척 등 경영전반에 걸쳐 산적된 문제에 업체 개별적으로 대응하기에는 한계가 많다.

따라서 경영활동 전반에서 규모의 경제를 실현하여 효율화를 도모할 수 있는 협업화·공동화의 적극 활용이 필요하다⁵⁷⁾. 경영합리화의 수단으로써 동종업자간 공동사업 및 협력관계를 맺어 원료구입에서 제품판매에 이르는 사업과정의 합리화, 설비의 공동사용에 따른 투자 효율성 증대 등을 실현할 수 있는 것이다.

협업화·공동화의 주체는 개별업체간 연대, 지역업자간 연대, 단체간 연대 등 다양한 방안이 고려될 수 있는데, 이미 성숙기에 들어선 일본의 수산물가공산업의 경우 영세중소업체가 어협(漁協)을 중심으로 공동화를 통해 경영을 합리화함으로써 경쟁력을 제고하는 사례가 많은 것으로 조사되었다.

따라서 수산가공업의 체질강화를 도모하기 위해 공동화를 통해 원료조달부터 판매까지 생산 및 유통효율화를 도모할 수 있으므로 이를 활용할 필요가 있다. 즉 영세·중소형 수산물가공업에 대한 공동화·협업화 방안에 대한 연구를 통해 동업종의 경쟁력 제고방안을 모색할 필요가 있다.

57) 공동구매를 통한 원료의 안정적 확보, 소비자 선호에 부합하는 제품개발 및 생산체제 구축, 환경 및 위생관리 시스템 정비, 정보시스템 구축, 판매루트 개척 등

제3장 거점 산지·소비지 시장 육성을 통한 유통·물류체계 개선

산지에서 생산되는 수산물은 시장기구를 통해 가치를 획득하며, 소비자는 시장기구를 통해 전달되는 상품화된 수산물을 소비함으로써 만족을 얻게 된다. 따라서 수산물시장은 가격발현과 가치전달기구로서의 기능을 가지며, 이 기능이 원활할수록 생산자와 소비자의 편익은 증대될 수 있다.

전통적인 수산물 유통정책의 목표는 가격안정(혹은 물가안정)에 초점이 맞추어져 있었고⁵⁸⁾, 시장기구의 정상적인 운영과 수매비축 등의 수단을 통해 이를 달성하려고 하였다. 수산물이 물가에서 차지하는 비중이 낮기 때문에 물가안정과 가격안정이 반드시 동일한 것은 아니다⁵⁹⁾. 그리고 현대적인 의미의 수산물 유통은 전통적인 정책목표에 더해 소비자만족이라는 측면이 강조되고 있다. 또한 시장기구를 구성하는 주체(유통주체)인 상인들과 가공업자, 물류업자 등의 역할도 단순한 이윤추구자나 통제대상의 의미에서 소비자만족을 추구하는 동반자⁶⁰⁾로 인식을 전환할 필요가 있다. 왜냐하면 생산자와 소비자만족의 달성은 정책이나 제도만으로는 힘들고, 여기에 유통주체들의 협력이 더해짐으로써 비로소 실현가능하기 때문이다. 이러한 의미에서 수산물 유통의 새로운 정책기조를 “소비자 지향적”이라는 단어로 함축할 수 있다.

최근의 유통환경변화를 정리해보면, 소매시장의 구조개편(대형할인점의 등장과 시장점유율 확대), 소비자의 안전성 지향, 소비형태의 변화(가공품의 소비확대, 간편지향), 시장구조의 개편(전자상거래, 국제화), 정보유통의 확대(유통정보화 등), 생산자와 소비자의 유통참여 확대 등이 있다. 이와 같은 유통환경의 변화를 시장기구에서 수용하고, 유통주체들과 협력함으로써 생산자와 소비자의 편익 증대, 소비자만족을 추구하는 것이 앞으로의 과제가 될 것이다.

58) 농수산물 유통정책의 목표는 유통비용의 절감, 가격안정, 적정가격의 실현이며, 최종적인 목적은 생산자수취가격의 극대화임. 권원달, 『개정 농산물유통론』, 선진문화사, 1997. pp.217~221.

59) 농림부 보도자료를 보면 여기에 대한 언급이 있는데 다음과 같음. 국민경제의 거시지표인 물가지수에서 농산물이 차지하는 비중은 점점 감소하여 2002년 현재 1000분의 89.8임. 예를 들어 모든 채소류(무 배추 등 23개) 가격이 평균 10%수준 상승한다고 하더라도 전체 물가지수는 0.16% 상승할 뿐임. 2002. 8. 26 농림부 보도자료.

60) 과거 수산물유통 논문의 결론은 다단계적 유통경로로 인한 비효율성이 많았음. 이 과정에서 유통업자는 비효율의 대상, 혹은 통제나 규제되어야 할 대상으로 인식되기 십상임. 그러나 다단계=비효율이라는 공식은 반드시 성립되지 않음. 그리고 유통주체들의 협력 없이 생산자와 소비자만족은 달성될 수 없음. 실제 유통정책의 적용대상은 이들이기 때문임.

해양수산물 출범 이후 수산물유통정책이 해양수산물부로 이관되면서 독자적인 유통 개혁을 통해 많은 부분들이 개선되어 왔다. 그러나 1997년의 수산물시장개방, 자유 판매제의 시행, 국제수산물규범의 변화 등으로 인해 시장 자체가 국제화, 개방화되면서 수산물시장은 급격히 변화되어 왔다. 그러나 5년이라는 짧은 시간 안에 그 변화를 수용하고, 동시에 기존의 문제를 개선하기에는 무리가 있다. 아직도 수산물시장에는 전근대성과 비합리성이 상존하고 있으며, 특히 소비지시장의 거래질서 정착은 패류경매를 시작으로 첫발을 내딛었을 뿐이다. 특히 2000년 6월의 농안법 개정 이후 시장도매인 제도가 도입되면서 문제는 더욱 복잡해 졌다. 법에서 규정한 거래질서가 상장경매임에도 제대로 적용되지 않았고, 그런 상황에서 시장도매인의 조기도입⁶¹⁾이 일부에서 강력히 주장되고 있다. 2000년부터 가락시장을 중심으로 패류상장경매가 시작되어 확산되고 있으나 아직 많은 논란을 불러일으키고 있다. 패류경매는 현실과 법이 달라 유명무실했던 상장경매제의 정착을 위한 것이다. 그러나 상장경매를 위한 기반(시설, 물류정비, 유통주체의 거래관행 개선)이 아직 정비되지 못한 상태여서 유통주체들의 상업이윤감소와 물류비용증가에 따른 갈등은 상존한다. 해결해야 할 문제점과 변화가 산적해 있지만, 아직까지 도매시장 거래질서의 정착문제조차 난항을 겪고 있는 이유도 여기에 있다.

본 연구에서는 거래질서의 정착이라는 전통적인 문제를 고려하면서, 수산물시장에 요구되는 변화를 수용하기 위한 기본적인 대안들을 고려하였다. 가격안정과 관련되는 수매비축 등은 제4장에서 다루고 있다. 먼저 거래질서의 정착은 경매제와 도매시장제도에 대한 이론적인 고찰을 중심으로 고찰하였다. 다음으로 수산물시장의 시설 낙후와 부족, 낮은 유통효율 등으로 인한 경쟁력 저하를 산지시장과 소비지도매시장의 hardware적인 측면을 위주로 고찰하였다. 유통비용 합리화와 물류효율 제고는 규격, 물류표준화의 측면에서 살펴보았다. 또한 수요가 상승하고 있는 전자상거래 지원을 사이버도매시장인 e-market place의 구축이라는 측면에서 장기방향을 고찰하였다.

61) 개정 농안법의 부칙 제1조를 보면, 시행일은 2000년 6월 1일부터임. 그러나 중앙도매시장의 시장도매인제도 시행은 2004년 1월 1일부터 2년의 범위 내에서 대통령령이 정하는 날부터 시행할 수 있게 되어 있음. 조기도입을 주장하는 사람들은 이것을 앞당겨 시행하자는 것임.

제1절 산지유통체제의 개선

1. 현황 및 문제점

수산물유통정책에서 산지시장의 주체는 위판장이다. 이는 개별 수집상들은 소규모, 분산적이어서 주요 정책대상이 되기는 곤란하지만, 위판장은 산지시장점유율이 70% 정도로 대표성이 있기 때문이다. 따라서 이하의 산지시장은 위판장을 지칭한다. 위판장은 원론적으로 어업인들을 위한 공동출하의 장이면서 소비지도매시장과 같은 시장기구라는 두 가지 성격이 있다. 위판장은 각 산지에 공동출하를 위한 중소규모의 시장시설을 함으로써 전대금으로 대표되는 전근대적 상업자본(수탈 상인)⁶²⁾들로부터 군소 생산자들을 보호하는 것이 최초의 설립목적이었다. 어업인의 출하편의를 위해 소규모 위판장들이 각지에 산재해 있는 이유도 이 때문이다. 위판장의 최초 설립목적은 아직까지 그 의미를 상실하지는 않았다. 그러나 위판장도 앞서 설명한 유통여건의 변화, 어장축소와 자원감소로 인한 생산여건의 변화에 예외일 수 없다. 이들 변화에 발맞추어 위판장도 변화하기 위해 노력해야 함은 더 말할 것도 없다.

현재 위판장에 대해 드러난 문제점들은 다음과 같은 것들이 있다. 먼저 시설의 소규모⁶³⁾ 및 노후화로 인한 산지시장기능 수행의 한계이다. 2002년 현재 총 230개 위판장 중 시설이 20년 이상된 노후한 위판장이 84개소(200평 이하 198개소)이며, 이 중 일부는 경매장 등의 시설을 갖추지 못한 곳도 다수 존재한다. 산지에 따라서는 유통시설과 장비가 절대적으로 부족하거나 새로운 시설(활어위판시설, 냉동냉장시설, 출하시설 등)이 필요한 경우도 있다. 특히 활어위판시설은 활어시장이 급속히 성장하고 있으므로 시급히 지원될 필요가 있으며, 물류비용을 절감하기 위해서는 출하시설을 현대화할 필요가 있다. 물론 이 경우 간이위판장은 논외이며, 경쟁력을 갖출 수 있는 위판장을 선별하여 논의할 필요가 있다.

두 번째로 위판장간의 연계성⁶⁴⁾을 문제로 들 수 있다. 각각의 위판장이 독립적, 분산적으로 운영되고 있어 위판장간의 거대한 협력은 거의 되지 않고 있다. 위판장의 산

62) 흔히 객주로 대변되는 이들 상인들을 지금에 와서도 배척의 대상으로 보는 것은 문제가 있음. 그리고 무조건 객주=영세어업인 수탈자로 보는 것은 잘못된 것임. 굳이 표현하자면 “전근대적 상업자본”이 더 적합할 것임.

63) 위판장의 유형은 일반적인 산지시장으로서의 위판장과 어업인의 출하편의를 위해 개설하는 간이 위판장으로 나눌 수 있음. 간이위판장은 수협의 대어민 서비스를 위한 공공적 기능을 수행하므로 구조개선을 논할 때 경제성 이외의 변수들도 충분히 검토되어야 함.

64) 위판장에서 수산물 수집은 좁은 범위에서 이루어지지만, 분산은 전국규모로 이루어짐. 단 분산의 범위는 타지역 위판장을 제외한 다른 시장으로 위판장 상호간의 연계가 없음. 따라서 취급 수산물이 제한적(수량, 품종 수)이고, 물량집적을 통한 규모의 경제효과를 볼 수 없음. 원인은 시장의 폐쇄성, 중도매인의 영세성임.

지시장점유율이 약 70% 가량이나 되지만, 이들 물량이 개별적으로 독립, 분산되어 있기 때문에 응집력을 발휘하기 힘들다. 또한 시장으로서는 기능하고 있지만, 협동조합으로서의 기능인 공동출하⁶⁵⁾는 부진한 실정이다.

세 번째로 위판장 주변의 유사시장문제를 들 수 있다. 출하자들은 세원노출 방지와 비용절감(위판수수료, 상하차비 절감 등)을 위해 위판장 주변의 유사시장을 이용하는 경우가 있다. 이들 유사시장은 불법 오페수 문제, 위판장 상권 침해, 유통질서 문란 등의 문제를 안고 있다. 따라서 위판장을 정비하거나 리모델링을 할 경우 양자의 역할 분담(도, 소매시장 등) 등을 고려하여 통합정비함으로써 제도권내로 수용할 필요가 있다.

마지막으로 산지 중도매인의 영세성을 들 수 있다. 산지중도매인의 경우 위판장의 규모가 소규모이기 때문에 중도매인의 규모도 소규모일 수밖에 없다. 또한 경영실패로 퇴출되는 경우 수협에 불량채권을 발생시켜 경영압박요인이 되기도 한다. 그러나 이들이 산지시장의 유통주체이므로 이들에 대한 고려 없이 산지시장의 활성화를 언급할 수는 없다.

2. 여건변화

수산물 수입의 증가, 자원감소가 진전되면서 위판장의 취급물량 감소와 어가하락이 동시에 나타나고 있다. 특히 위판장의 주된 취급 수산물이 근해어업의 어획물인 경우는 물량의 감소폭이 크다. 또한 유통환경이 대형할인점 주도로 전환되면서 유통경로가 다양화되고 있다. 대형할인점이 확산되면서 산지시장에 대해 품질, 가격, 물량 등 제반 거래에 관련된 요구수준이 높아지고 있다. 반면 위판장에 양륙되는 수산물은 계절적 혹은 어업유형별로 수량이 제한적이고 불규칙적인 경우가 많아 요구수준을 맞추기 힘들다. 또한 자유판매제(혹은 임의상장제)가 도입되면서 유통경로가 다양해지고 있으며, 활어와 같은 새로운 품목의 취급도 필요하다. 그러나 위판장은 기존 수산물의 취급과 기존 시장기능에만 국한되어 있는 곳이 많아 다양해지는 구매자와 어업인들의 요구를 수용하기 힘들다.

따라서 산지시장이 환경변화를 수용하고 일관된 공급기능과 어가지지의 역할을 수행하지 못할 때에는, 집하·교섭력이 떨어져 산지의 시장기능이 현저히 저하될 우려가 있다. 이와 같은 상황하에서는 산지시장의 체제개선이 절대적으로 필요하게 된다.

65) 공동출하 혹은 공동판매는 생산자들이 수송, 선별, 판매, 판매정책 등을 공동으로 행하는 것임. 이 경우 주체는 생산자조직(수협, 어촌계, 영어조합법인 등)이 됨. 넓은 의미에서 수협의 위판사업도 공동출하의 한 형태임. 여기에서 언급하는 공동출하는 산지중도매인을 거치지 않는 분산형태와 소포장, 규격화 등을 포함하는 넓은 범위의 것임.

3. 이론적 배경 및 외국사례

가. 산지시장의 기능과 역할

(1) 산지시장의 개념

산지시장은 “어업생산지에서 어선이 접안할 수 있는 어항시설이 갖추어져 있고, 어획물의 양륙과 양륙된 수산물의 1차적인 가격형성이 이루어지는 시장”을 말한다⁶⁶⁾. 이러한 산지시장은 첫째, 농업 등에서는 볼 수 없는 특수시장이다. 농업에서도 산지시장이 있기는 하다. 그러나 양륙어항을 필수조건으로 하고, 양륙되자마자 1차가격이 형성되는 등의 특징을 가진 산지시장은 없다. 둘째, 연근해 특히 연안어업은 소규모 어업자들이 비교적 넓은 지역에서 소량다품종의 수산물을 생산한다. 따라서 선도를 중요시하는 수산물의 경우, ① 신속한 수집과 출하를 통한 상품성의 유지, ② 물류비용의 절감, ③ 1차적 가격형성을 통한 합리적 가격의 설정을 위해 산지시장이 존재한다.

산지시장은 어업자(생산자), 수협, 산지중매인, 수집상, 가공업자, 물류업자의 6주체의 의해 구성된다. 출하형태는 위판장(혹은 공판장)을 경유하여 유통되는 계통출하와 위판장을 경유하지 않는 비계통출하로 구분해 볼 수 있다. 계통출하를 중심으로 산지시장을 보면 2가지 기본형태가 있다. 즉 ① 수협위판장과 ② 산지시장과 소비지시장의 역할을 동시에 하는 부산공동어시장과 같은 산지도매시장이다. 산지시장의 경우 수협이 개설하는 위판장(수협의 판매사업)이 대다수를 차지하지만, 넓은 의미에서 생산자(또는 그들의 자발적 공동체)의 직거래와 생산자와 수집상을 연결하는 유통경로 등도 존재한다. 따라서 원칙적으로 반드시 수협이 산지시장의 중심이 되어야 할 이유는 없다. 그러나 다음과 같은 이유에서 수협이 산지시장의 중심이 된다.

첫째, 우리 나라의 경우 생산자 직거래나 수집상은 영세하기 때문에 유통업자에 종속되기 쉽고, 경우에 따라서는 왜곡되는 경우도 있다. 따라서 기존의 제도권 시장인 수협을 산지시장의 중심으로 판단하는 것이 효율적이다.

둘째, 수협의 위판장은 금융사업과 구매사업 등의 기타 수협의 사업이 생산(자)과 연계되어 있다는 점이 큰 장점으로 작용할 수 있다. 환경변화에 대한 적응능력이 현저히 떨어지는 산지의 소규모, 영세한 수협의 위판장도 마찬가지로 장점을 가진다.

셋째, 이들의 역할, 기능의 위축이 산지의 어업생산자에 미치는 영향(경영수지)은 절대적이다. 생산과 유통을 병행하기 힘든 생산자에게 위판장이 없다면, 스스로 유통경로를 개척해야 한다. 경우에 따라서는 불합리한 가격에 판매를 할 수도 있다.

66) 교육부, 『고등학교 수산경영』, 부경대학교 1종 도서 연구개발위원회, p144.

(2) 산지시장의 기능

산지시장은 수협의 판매사업기능과 도매시장기능을 동시에 가지는 특수한 성격의 시장이므로 양자를 동시에 살펴볼 필요가 있다. 먼저 수협 판매사업의 기능을 살펴보면 다음과 같다⁶⁷⁾. ① 어획물의 적정가격 실현, ② 수급조절, ③ 유통비용의 절감, ④ 어획물 부가가치의 제고이다. 그리고 도매시장의 기능을 보면 이 또한 다음 4가지로 요약된다. ① 가격형성(산지에서 1차적 가격형성), ② 수급조절(넓은 범위, 다수 어종에 걸침), ③ 정보전달(가격 및 수급정보, 산지와 소매의 중계), ④ 금융기능(신속한 환금성이 중요시되는 어업생산에서는 특히 결제)이다.

이처럼 위판장은 가격형성과 수급조절의 측면에서 도매시장과 공통점을 찾을 수 있다. 그러나 판매사업의 비용절감과 부가가치 제고 등은 시장기능과는 별도로 강조되어야 하는 점이며, 산지수협에서 생산자들에게 제공하여야 할 서비스이다. 이러한 서비스는 마케팅노력과 가공 등을 통해 달성될 수 있다. 정보전달과 금융기능 또한 마찬가지로 판매사업과는 별도로 제공되어야 할 서비스이다. 특히 금융기능은 협동조합인 수협의 특성이 잘 나타나 있는 기능이며, 다른 유통업자와 구분되는 기능이다.

수협의 판매사업은 도매시장 기능과는 구분되는 것으로, 영어자금 등과 같이 생산과 유통이 연계될 수 있는 특징을 가지고 있는 사업이다. 이와 같이 위판장이 소규모이기는 하지만 사실상 도매시장으로서 기능하고 있다는 점은 제약요인임과 동시에 장점이기도 하다. 그러나 위판장이 물량집적 능력이 취약해 도매시장의 기능을 충분히 발휘하고 있지 못하고, 소규모의 영세한 위판장이 많다는 점, 판매사업을 통한 공동출하의 장점을 살리지 못하고 있다는 점 등이 판매사업의 걸림돌이 되고 있다.

산지시장에서 생산자에 대한 단순한 거래대행기능과 수집, 출하기능만을 수행해서는 수산물 유통환경의 변화에 효율적으로 대응할 수 없다. 따라서 생산자단체인 수협의 판매사업 기능확대 즉 서비스의 확대가 필요하다. 동시에 도매시장으로서 물량집적을 통해 가격교섭력을 발휘할 수 있는 기반의 조성이 필요하다.

나. 일본의 산지시장 정비

(1) 일본 산지유통의 당면과제

일본의 산지시장⁶⁸⁾문제는 눈앞의 대응에 급급해서는 회생이 어려울 정도로 사태가

67) 新井義雄, 『農業協同組合論入門』, 全國協同出版, 1983. pp103~104.

68) 일본의 산지시장과 우리의 산지시장은 서로 다른 특성을 가지기 때문에 일률적인 비교는 곤란함. 일본은 각 현의 산지에 존재하는 지방도매시장을 말하고, 우리는 위판장을 지칭함. 일본은 수협규모가 우리의 어촌계 정도이므로 위판장도 아주 적은 규모이고 도매시장의 기능을 한다고 보기도 어려움. 그러나 산지의 주력시장이라는 점에서는 동일함.

악화되고 있다고 평가되고 있다. 산지시장문제가 심각해지고 있는 원인은 수산자원의 감소에 따른 취급물량 감소, 수산물 소비부진으로 인한 수산물가격의 저가격화 및 가격정체 때문이다. 외부환경의 악화 외에도 일본의 사회·경제환경의 변화, 소비자 선호의 변화, 소비자유통구조의 변화가 가속화되고 있다. 이러한 변화에 적응하지 못한 산자유통업자, 산지시장은 경영파탄과 경영악화로 어려움에 처해 있다.

산자유통의 정체에 대한 구체적 예로 과거 『老鋪(오랜 신용과 거래실적을 가진 곳)』로 인정받고 있던 산지시장에서 조차 도산이 나타나고 있다. 또 도산에는 이르지 않았지만, 허위결산으로 사내 분규의 조짐이 있는 산지시장도 있는 실정이다. 출하업자도 소비지에서 저가격이 지속되거나, 소량출하로 비용이 상승하는 등 이익을 창출하지 못하는 경영체가 많다. 이러한 산자유통의 정체는 ① 수산물 가격형성 mechanism의 변화, ② 수산물 시장의 국제화 즉 수입수산물의 일본시장 정착(구조화)이 커다란 요인이다. 대형할인점을 중심으로 한 소매유통이 세력을 확장하면서, 산지와 거래가 가진 이점(거래위험의 경감과 저비용)이 상실되고 있다. 이러한 현상은 비용상승과 가격정체가 맞물려 소매점의 수익감소로 나타났고, 소매점은 감소된 수익만큼을 비용으로 산지에 전가시켰기 때문이다. 결국 산자유통의 정체는 산자유통의 『자율성』상실(또는 악화)의 형태로 나타났다.

(2) 일본 산지시장의 문제점

(가) 소규모·영세산지시장의 문제

일본의 산지시장⁶⁹⁾문제는 그 성격에 따라 고도경제성장기⁷⁰⁾(혹은 200해리 체제의 확립기)를 분수령으로 보는 것이 일반적이다. 1970년대까지의 산지시장 문제의 특징은 전체 수산물유통의 합리화·근대화의 흐름 속에서 소규모의 영세시장이 재편되고 도태되었다는 점이다. 일본경제가 고도성장을 구가하는 과정에서 시장의 통폐합이 이루어졌다. 이는 사회적 유통비용의 절감이 당면과제가 되면서, 취급물량이 일정수준에 달하지 못하는 시장은 존재가치가 의문시되었기 때문이다. 소규모 영세시장의 통폐합을 통해 수산물의 광역유통기구가 구축·완성되고, 이 과정에서 광역거점시장이 행정적 지원을 받아 성장하면서 여기에서 탈락된 시장이 속출하였다.

69) 일본과 우리 나라의 산지시장은 그 주체가 다소 다름. 우리는 위판장이 주된 주체이고, 예외적으로 공동어시장이 있음. 그러나 일본은 위판장과 지방도매시장을 망라함. 일본의 지리적 특징상 항구에 입지한 중·대형 지방도매시장이 많기 때문이다. 참고로 1998년의 어업센서스를 보면 일본의 산지시장 수는 985개소임.

70) 제2차 세계대전후의 일본경제발전은 3단계로 크게 구분 할수 있음. 1단계는 전쟁전 수준에의 회복기(패전후~1950년대 전반), 2단계는 고도성장기(1950년대 후반~1960년대), 3단계는 안정성장기로의 이행기(1970년대~1980년대 전반)임.

1970년대 후반이후의 소규모 영세산지시장은 이때까지 존립해왔던 지역거점에서조차 생존이 곤란한 상황에 몰리게 되었다. 이는 수산물시장의 수익성저하가 심화되면서 경제적 합리성이 더욱 강조되었기 때문이다. 현재 더 많은 소규모의 영세한 산지시장이 폐쇄될 가능성이 높아지고 있으며, 이들의 생존경쟁은 「終末」에 이르고 있다고 판단된다.

(나) 대형산지시장의 문제

대형산지시장에 문제가 생기기 시작한 것은 1970년대 후반이다. 산지시장문제가 소규모·영세시장에 그치지 않고, 대형산지시장에도 일어났다는 점이 특징이다. 문제의 출발점은 원양어장 상실에 따른 원양어획의 부진과 정어리자원의 급격한 감소 등의 자원감소이다. 그러나 단순한 자원악화, 양륙량 감소뿐만 아니라, 소비지의 수산물유통구조변화를 산지가 따라가지 못했다는 점이 1970년대 중반이후의 산지시장문제의 핵심이다. 수산물공급기반인 산지시장 전체가 제반 상황변화로 존립조건과 기능에 대해 전반적인 재조명을 강요받고 있는 상황으로 변화하고 있는 것이다.

(3) 일본 어협 판매활동의 전국 동향

1999년 1월, 일본 수산청의 「어업의 food system에 관한 설문조사결과」를 보면, 어업자로부터 위탁판매업무 이외의 유통·판매 대책을 행하고 있는 어업협동조합(이하 어협)은 305개소(13%)이다. 이 때 어협에 의한 적극적인 유통·판매는 위판장을 운영하고 있지 않더라도 가능하기 때문에 위판장의 운영여부와는 별개의 문제이다.

적극적인 유통·판매대응을 하고 있는 어협은 어떠한 활동을 하고 있는가를 설문조사의 결과에서 보면 다음과 같다. 복수회답의 결과(복수 응답이므로 100%를 초과함), ① 소매업자와의 제휴(22%), ② 민간가공업자와의 제휴(15%), ③ 유통업자와의 제휴(31%), ④ 민박, 호텔 등과의 제휴(13%), ⑤ 기타 업체와의 제휴(13%), ⑥ 직거래실시(41%)이다. 이들 적극적인 유통·판매대응에 대한 당사자들의 자체평가는 전체 회답 수 117개에서 순조로움이 30%, 보통이 60%, 부진함이 10%이었다.

어떠한 내부조건(인재·자금·어종·어업구조 등)이 개선되면, 어협에 의한 적극적인 마케팅활동이 될 수 있는지는 일본에서도 명확한 결론을 내지 못하고 있다. 어쨌든 생산자단체에 의한 판매활동은 본격화되고 있지 못하다. 일본에서 어협의 유통문제를 「수수료상인화⁷¹⁾」로 표현한다. 이는 어협이 적극적인 판로개척이나 마케팅활동을 하지 않고, 위탁판매 수수료에만 의존하는 소극성을 비판한 말이다. 일본에서는 이러한 수수료상인화를 산지시장 정체의 주원인으로 보고 있다. 결국 위탁판매업무 이외의

71) 三國英實, “農産物市場における手数料商人化に関する一考察”, 농업경제연구, 제43권 제1호, 1971. 6.

유통·판매 대책을 행한다는 말은 적어도 「수수료상인」에서 벗어나고자 하는 노력이 있었다는 말이다.

(4) 일본 산지시장의 전망 및 유통대책

1990년대 이후의 수산물유통문제가 가진 특징은 심각한 가격문제를 동반하고 있다는 점이다. 즉 소비지의 가격정체가 나타나면서 산지(생산자수취)가격이 소비지보다 낮은 수준에서 정체하고 있다는 점이다. 이것은 소매점 주도의 가격구조가 형성되어, 그 영향이 산지의 가격형성과 가격수준에 영향을 미치고 있기 때문이다. 소비지의 수급·가격변동에 대한 위험비용을 소매점측에서 일방적으로 산지에 전가시키는 경향이 강해지고 있다⁷²⁾.

이러한 산지가격 문제는 일본의 연안어업경영을 궁지로 몰고 있다. 장래성이 없는 불안한 산업에 취업하고자 하는 이는 없다. 따라서 경영의 어려움, 장래가 불투명한 상황을 조금이라도 극복하고자 하는 정책이 필요한 것이다. 일본에서 현재 시행되고 있는 자원관리정책과 함께 산지의 유통·판매정책을 적극적으로 시행해 나가야할 필요성이 여기에 있다.

다종다양한 어개류가 크기와 지방함유율 등에 따라 다양한 용도로 효율적으로 선별되어 분배되는 장(場)은 앞으로도 산지에 반드시 필요하다. 이러한 점에서 산지시장은 수산물유통의 시발점으로서 앞으로도 불가결한 「유통기구」이다. 단 소비지유통의 변화를 산지시장이 수용하기 위해 산지시장에서 명확한 전략적 발전방향과 다양한 개혁을 실천하고, 사회에서 새로이 요청되는 역할을 한다는 가정이 전제가 되어야 한다. 그러나 지금까지와 같은 산지시장운영으로는 산지시장의 침체가 멈추지 않을 것이라는 사실은 자명하다.

또한 산지시장의 유통측면 이외에 사회적 측면에서 금후 어떠한 역할을 해야할 것인가를 검토할 필요가 있다. 경제적 기능뿐만이 아니라 지역사회와 어촌, 나아가서는 국민의 공유재산으로서 산지시장의 사회적 기능이 활성화될 필요성이 있다.

그렇다면 산지시장의 활성화는 어떠한 방식으로 달성될 수 있을 것인가. 가장 손쉬운 활성화방안은 자기개선 노력으로 성과를 거둔 사례들을 참고하여 유통업자·중매인의 경쟁관계를 재점검하고, 문제가 있다면 경쟁원리를 도입하는 것이다. 해당 시장의 침체 요인을 「자기점검」하고, 조건이 허락한다면 입찰제도 도입, 거래단위 소형화, 거래참가자 확대 등을 하는 것이다. 물론 조합원의 협력과 이해 없이는 산지시장 유통

72) 예를들어 소매점의 예상 수익률이 10%이고, 만일 이를 달성하기 힘든 상황이라고 하면 이 경우 일본에서는 소매점이 산지의 공급자에게 비용의 형태로 이를 전가시켜 버림. 보통 물류센터 이용대금(Center fee)의 형태임. 가격이 저가격에서 정체된 상태면 산지의 수익성이 그만큼 떨어지는 결과로 나타남.

개혁의 성공은 생각할 수 없다. 때문에 조합원의 어협에 대한 응집력을 높이는 것이 아주 중요하다.

(5) 산지시장의 유통대책

산지시장에 경쟁체제를 도입하기 위해서는 어획이 시작되는 선상에서부터 마케팅 노력이 강구될 필요가 있다. 즉 산지시장에서 양륙된 이후에 마케팅이 시작되는 것이 아니라 수산물이 어획되는 시점부터 마케팅 노력이 시작되어야 한다. 산지브랜드화의 기본도 이러한 점에 있으며, 이것이 달성된 후 더욱 엄격한 상품평가를 여러 번 받아 인정받은 것이 브랜드이다. 어획과 판매사이에 어획물의 선상처리와 품질관리라고 하는 「틈새」가 있다. 이 틈새를 정부, 업계 혹은 연구자들이 오랫동안 동안 불문에 붙여 왔다는 점을 반성하여야 할 것이다.

다음으로 양륙 후의 유통대책은 다음과 같은 방향으로 추진되어야 한다. 소비자유통이 현격한 변화를 이루었고, 금후에도 소비자유통은 더욱 변화될 것이 예상된다. 이러한 상황에서 현재 진행되고 있는 일본의 「산지유통 정비」는 충분한 대응책이라고 보기 힘들다. 산지시장을 단순한 거래의 장(용도별 분배기능, 가격실현기능)으로서만 정비한다면 금후의 새로운 사회적 요청에 부응할 수 없다. 현재 진행되고 있는 일본의 「산지유통 거점화 시책」은 산지시장을 대형화·효율화시키고, 또한 유통업자간 거래에 경쟁원리를 도입하고자 하는 것이다. 그러나 미래지향적인 참신한 발상에 근거한 산지유통의 거점화는 되지 못한다. 따라서 금후의 일본 산지시장 정책은 산지유통의 거점을 산지시장이 아닌, 「수산물상품화 개발 추진센터」로서 볼 필요가 있다.

「수산물상품화 개발 추진센터」는 각 어선에 대한 어획물 고선도 처리, 엄격한 지도와 규격·선별 등 상품화 기초기능의 정비를 기반으로 한다. 그 위에 산지브랜드화의 추구하고 타시장과의 가격비교 등 자기점검작업, 경우에 따라서는 사전처리, 가공, 소포장 등에 의한 부가가치향상의 거점이 되어야 한다. 어업생산과 유통·판매의 「틈새」를 메울 수 있는 기능을 이 센터가 할 수 있을 것이다. 그러나 일본의 산지시장 정책방향이 현존 산지시장의 유지·발전에만 국한된다면 틈새를 메우는 데는 한계가 있다. 이는 다양한 속박과 관습화된 현 산지시장의 체제에서는 실현이 곤란하기 때문이다. 어협이 상기의 센터 전부를 담당하는 것은 아니다. 경우에 따라서는 침체되어 있는 지방의 유력한 유통업자도 참여하고, 지방정부에서는 자금을 투입하여 어업자, 어협, 지역 유통업자가 결집하여 소비자선호에 맞춘 「산지유통개혁」의 행동거점을 구축하여야 한다. 만일 이러한 노력을 게을리 한다면 일본에서는 지역 자체가 침체될 산지가 너무 많다. FAO의 「eco-label⁷³⁾」이 확산될 가능성도 크다. 이러한 소비자 및 산지·생산자

73) 환경마크(Eco-label) : 환경에 배려한 일정기준·규격 등을 충족하였다는 것이 인증된 생산물과 가공

의 기대에 부응하는 산지유통거점의 장을 구상·실현하기 위해 과감하게 새로운 술은 새로운 부대에 담는 정책을 준비하지 않으면 안될 것이다.

다. 공동출하의 의의

소규모 산지위판장이 제 기능을 발휘하지 못하거나 물량이 감소하는 등의 문제가 발생한 경우, 위탁판매에만 의존하는 위판장 운영방식은 한계가 있다. 또한 위판장이 잘 운영되고 있더라도 부가가치 제고나 소매점의 요구에 부응하기에는 한계가 있다. 대개 위판장의 전형적 운영형태는 수협은 수탁을 받아 경매에 붙이고, 구매자를 상대하는 분산업무는 산지중매인이 하게 된다. 따라서 중도매인들의 가격교섭력이 약하다면 적정가격의 실현도 어렵다. 이러한 수협과 산지중매인의 역할 분담은 일견 합리적으로 보인다. 그러나 분산에 관한 책임이 전적으로 산지중매인의 몫이라면, 수협은 구매자에 대한 가격교섭력이 없는 것이나 마찬가지이다. 이러한 의미에서 일본에서 회자되고 있는 수협의 「수수료상인화」가 그대로 우리 나라에 적용될 수 있다. 현재와 같이 산지의 교섭력이 영세한 중도매인에게 전적으로 맡겨져 있는 체제가 계속 유지된다면, 산지에서 생산되는 수산물의 부가가치제고나 물량조절, 적정가격의 실현은 갈수록 어려울 수밖에 없다. 이러한 의미에서 공동판매의 중요성이 부각되는 것이다. 공동판매는 가공, 포장, 표준화 등을 통한 직출하와 위판장에서 취급하지 않는 품목의 출하 활성화, 매취판매 등의 유형이 있다.

공동판매는 개별 어업자가 하지 않으면 안될 판매활동을 공동으로 하거나 협동조합 조직을 통합으로써 개별 어업자로서는 달성하기 힘든 「규모의 경제」를 실현하고자 하는 것이다⁷⁴⁾. 또한 공동판매의 경제기능은 가격지배력(혹은 가격교섭력)의 강화에 있으며, 이 기능은 공동판매의 규모가 커지면 커질수록 양적으로 확대된다⁷⁵⁾.

전통적인 공동판매의 유형은 공동수송 공판, 공동선별 공판, 공동판매 공판, 공동판매정책 공판의 4가지로 나뉜다⁷⁶⁾. 이 4가지 유형은 상당히 오래된 개념이지만 아직까지 정설로 받아들여지고 있다. 단 수산물의 경우는 가공을 통한 공동판매라는 또 하나의 유형이 있다. 이는 기존의 공동판매에 가공이라는 변수가 개재되면서, 기존 공동판매의 한계를 극복하는 경우이다. 생산자는 생산과 품질관리를, 협동조합은 가공과 매취판매, 시장개척을 하는 형태의 공동판매이다⁷⁷⁾. 일본에서는 주로 양식어류의 가공

품에 그러한 취지의 라벨을 붙이는 것임. 세계최대 자연보호민간단체인 WWF(세계야생동물 보호 재단)와 세계적인 판매망을 갖고 있는 유니리이바사가 중심이 되어 설립한 해양동물보존위원회(MSC, Marine Stewardship Council : 주로 수산동물의 환경적용을 협의하는 민간기구)가 지난 '96년 이래 도입하고 있는 수산자원 보호운동(불법 남획하지 않고 적법하게 잡은 어획물에 "환경보증표"를 부착 판매)임.

74) 大原純一, 「農協共販の理論と現實」, 明文書房, 1979, pp2~3.

75) 若林秀泰, 「果樹經濟論」, 1962, pp33~35.

76) 桑原正信, 「農産物流通の基本問題」, 家の光協會, 1969, pp. 147~152.

에서 많이 도입되고 있으며, 선어류 등의 가공에도 확산되고 있다.

보통 어선어업 어획물과 같은 선어류 등의 출하는 소규모 분산적으로 이루어지므로 산지중매인을 활용하는 것이 바람직하다. 그러나 기타 양식어류나, 패류, 건어류 등은 산지가 집중되어 있으므로 공동출하를 통해 교섭력을 확보할 필요가 있다. 또한 생산자가 가공한 수산물의 판매는 해조류를 제외하면 위판장에서 취급하고 있지 않고, 개별생산자나 어촌계 혹은 영어조합법인 등이 별도로 출하고 있다. 이 경우 시장개척이나 각종 정보, 물류효율화 등의 마케팅노력이 각자 따로 이루어진다면 비효율적으로 이를 응집하려는 노력이 필요하다.

산지의 공동출하를 촉진을 위해서는 수협을 통한 홍보, 지도 및 공동출하조직의 육성과 더불어 소비지도매시장이거나 대형할인점 직출하일 경우에 한정하여 출하비용(물류, 포장 등)의 지원을 할 필요가 있다. 또한 공동출하의 경우 이들을 도매시장에 출하시킬 수 있는 우대제도 혹은 도매시장 수수료의 일부를 할인하여주는 방법 등이 있을 수 있다. 공동출하는 규격화, 제품차별화 등과 연계될 수 있으므로 이를 활용하는 것도 하나의 방법이며, 어상자 개선과 연계하여 상자대금을 지원하는 등의 방안도 있을 수 있다. 이 경우 공동출하도 다음에서 언급할 거점산지시장을 이용한 물량집적, 효율성의 제고와 연계할 경우 효과를 높일 수 있을 것이다.

4. 정책의 기본방향

산지시장정책은 기존의 위판장 운영방식으로는 불충분하다. 즉 유통환경변화에 부응하여 생산자·소비자를 비롯한 산지시장 종사자의 이익을 창출할 수 있는 방향으로 나아가야 한다. 위판장에 분류, 소포장, 배송을 할 수 있는 물류센터로서의 기능을 추가하고, 경우에 따라서는 생산자와 구매자를 직접 연결하는 공동판매를 강화할 필요가 있다. 또한 각기 개별적으로 운영되고 있는 위판장을 연결하는 거점산지시장을 육성하여 분산되어 있는 물량을 집적함으로써 교섭력을 강화하여야 한다. 이는 위판장의 기능이 수수료상인으로서의 기능에 국한되어 있는 점, 취급물량에 비해 응집력이 낮아 교섭력이 낮은 점, 산지중매인의 영세성 때문이다. 위판장이 도매시장의 기능을 하지만, 협동조합 판매사업의 일환으로 운영되는 것인 만큼 향후의 방향은 시장보다 협동조합의 판매사업이라는 측면에 초점을 맞추어야 할 것이다.

이를 위해 산지시장의 규모화 및 시설의 재정비, 위판장간의 물량, 정보통합으로 연계성 강화, 공동출하의 육성을 통한 산지유통체제 개선이 요구된다. 구체적인 방법으

77) 濱田英嗣, 「養殖漁業における漁協共販の展開方向」, 水産振興第 238號, 東京水産振興會, 1987, 강중호, 「漁協共販をめぐる状況變化と加工對應」, 地域漁業研究 第38券 第3號, 1998.

로는 다음과 같은 것들이 있다. 먼저 주요 생산지의 유통시설을 권역별로 거점화함으로써 공동출하·포장화 등 종합 기능 수행을 위한 거점시장을 육성해야 한다. 기존 위판장을 영세하다고 해서 전부 문을 닫게 하는 것은 바람직하지 않다. 그보다는 경남·전남·서해·동해북부·동해남부의 5개 권역 대형위판장을 리모델링하여 물류기능을 확대한 공판장으로 만드는 것이 낫다. 그렇게 함으로써 위판장간의 응집력을 강하게 하여 구매자에 대한 공급편의를 제공하여야 한다. 또한 산지시장으로서는 대형화의 한계가 있으므로 대형산지시장이면서 소비지시장기능을 겸비할 수 있도록 육성할 필요가 있다. 잔존하는 소규모 위판장은 어업인들의 출하편의를 위해 시설보완을 하거나, 일부는 통폐합을 통한 구조조정을 하여야 할 것이다.

또 하나는 산지유통기능을 현재의 단순위탁거래의 방식에서 가공, 포장 등을 포함한 공동출하 확대의 방향으로 전환하여야 한다. 위의 거점산지시장의 육성과 연계하여, 물량확보수단으로서 매취거래, 가공품의 거래, 활어취급 확대를 하여야 한다. 또한 중도매인을 거치지 않더라도 거래가 가능하게끔 수의거래를 확대하여 공동출하의 길을 열고, 개별 산지시장은 공급과 물류서비스, 거점시장은 물량의 집적과 분산, 정보와 물류서비스를 제공하는 역할분담 방식도 필요하다.

5. 세부추진 방안

가. 주요 생산지 거점시장 육성

주요생산지의 유통시설을 적정규모로 대형화하여 공급거점, 위판장간의 연계거점으로 활용(응집력 제고로 가격교섭력 강화)하는 방안이다. 거점시장의 육성은 연계거점의 의미도 있지만 구매자들을 위해 물류센터의 서비스를 같이 제공할 필요가 있다. 대형할인점, 백화점 등의 대량구매자들은 수집과 분산을 위해 물류기능이 필요하지만, 비용문제 때문에 모두가 물류센터를 가지기는 힘들다. 그래서 일부 물류센터가 있는 업체에 수수료를 지불하고 위탁하는 경우가 많다. 그러나 각 거점산지시장에서 물량을 모아 소포장, 직배송 등의 서비스를 행한다면, 비용측면에서 유리하기 때문에 집객 효과가 있을 것이다. 이것이 서비스의 부가를 통한 차별화이다.

거점산지시장을 만들 경우 새로운 시장을 건설하여 기존의 시설과 경합관계를 형성하는 것은 비용측면에서 비효율적이다. 따라서 기존의 시설 특히 수협의 중심적 위·공판장을 리모델링하여 규모화하는 것이 바람직하다. 리모델링 대상 위판장은 동해북부·동해남부·경남·전남·서해 등 5개 지역⁷⁸⁾에 각각 1개소를 건설하고, 지역특성에 따라

78) 1999년 기준으로 분석한 예상유입물량 5만 톤 이상의 중대형 위판장 대상은 14개소임. 강중호, 『산지도매시장(위판장) 10개년 정비계획』, 해양수산부, 2000. 이 중 중국, 북한, 일본 등의 국내외 여건과 최근의 유통환경변화(대형할인점의 입지 등)를 고려하여 5개소를 선정할 수 있을 것임.

도매기능 및 소매(Seafood Market) 기능 등을 연계하는 등 지역특성에 맞추어 차별화해서 개발해야 할 것이다. 이 경우 공동출하, 포장, 가공 등 종합기능을 수행 할 수 있는 시장으로 육성하되 물류기능이 강화되어야 한다.

〈표 3-1-1〉 도매시장과 물류센터의 장단점

구 분	도매시장	물류센터
장 점	<ul style="list-style-type: none"> - 기존 위판장 활용으로 비용 절감 - 시장기능에 집중 - 경매정착으로 거래질서 안정에 기여 (신규라서 가능) 	<ul style="list-style-type: none"> - 기능 다양화 - 상품화 가능 - 거래형태 다양화 - 개설자 관리 - 공동출하 활성화
단 점	<ul style="list-style-type: none"> - 지자체와 협의 필요 - 상품화기능 없음 - 공동출하 곤란 	<ul style="list-style-type: none"> - 신규건설 필요 - 가격결정곤란 - 취급상품 편중 가능성(가공품 등)

리모델링을 할 경우 시장의 형태가 중요한데, 도매시장(혹은 공판장)과 물류센터⁷⁹⁾가 가능하다. 도매시장과 물류센터는 운영상의 차이가 있는데 이를 정리하면 다음과 같다. 먼저 도매시장으로 운영하는 방안은 말 그대로 기존의 소비지도매시장과 비슷한 체제로 운영하는 방법이다. 이 때 포장·가공 등의 기능은 각 위판장이나 개별 주체가 담당하고, 도매시장에서는 기존처럼 순수한 시장기능(수집, 분산)만을 할 수도 있다. 그러나 실제로는 개별 위판장이 포장·가공 등을 한다면 투자비용이 만만치 않아 부담이 될 경우도 많다. 따라서 기존 소비지도매시장의 형태에 물류기능을 강화한 형태가 적합할 것이다. 이 경우 기존 대형 위판장을 리모델링하여 도매시장으로 승격시켜 활용하는 방안과 신규도매시장을 건설하는 방법이 있으며, 해당 지자체와 수협 등 이해관계자들과의 협의가 필요하다. 다음으로 물류센터는 경매가 아닌 수의거래나 매취거래 형태, 중도매인을 배제한 형태로 운영하는 것이다. 물류센터는 기존 위판장을 활용하기 곤란하므로 신규로 건설해야할 필요가 있다. 이 경우 지자체와 협의 없이도 건설이 가능하다.

비용측면에서는 공판장(혹은 도매시장)으로 리모델링하는 것이 경제적이다. 그러나 다른 측면에서 보았을 때, 거점산지시장의 육성 목적은 시장간의 연계성 강화와 서비스의 질을 높여 경쟁력을 높이는데 있다. 그러므로 경쟁력을 갖추기 힘든 일부 위판장은 경매를 하지 않고, 거점산지시장에 출하하는 출하주로서의 역할만을 수행하는 방

79) 수산물 물류센터 : 수산물의 출하경로를 다원화하고 물류비용을 절감시키기 위하여 수산물의 수집·포장·가공·보관·수송·판매 및 그 정보처리 등 수산물의 물류활동에 필요한 시설과 이와 관련된 업무 설비를 갖춘 사업장을 말함. 농안법 제2조 제8호

안도 고려되어야 한다. 그리고 각 위판장에서 거점산지시장에 출하하는 경우는 경매 없이 출하하는 전송⁸⁰⁾의 개념도 도입되어야 할 것이다.

공판장(혹은 도매시장)으로 리모델링할 경우 주변에 형성된 유사시장을 흡수하여 동시에 개발할 필요가 있다. 유사시장의 동시개발은 주변상권을 이용한 소매기능의 추가로 부가가치를 높이고, 지역사회에 기여하는 측면도 있다. 그리고 시장의 개발을 이용하여 지역 내에서 관광자원으로 활용하여 시장에 사회적 기능을 부가하는 방안도 강구되어야 할 것이다.

나. 산지유통시설의 보완

거점산지시장을 제외한 나머지 위판장은 공판장화 할 수 있는 시장이 그리 많지 않다. 그러나 일부를 제외하면 나름대로의 역할을 하고 있으며, 위판장을 반드시 경제적인 가치만으로 평가할 수도 없다. 여기에서 언급하는 보완대상은 경제적인 가치로 평가될 수 있는 일정규모 이상의 위판장을 말한다.

보완, 정비가 필요한 산지유통시설은 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 위판장에 활어경매장, 활어조의 신설·보완 및 활어차 등의 지원을 통해 산지시장의 기능을 보완하는 것이다. 활어위판율은 상승하고 있으나 활어유통시설이 부족하여 위판이 되지 않는 산지가 많고, 소비지 직출하가 되는 경우 가격형성이 비합리적인 경우가 많아 유통질서가 혼잡하므로 이를 위판장에서 수용하자는 것이다. 활어를 위판장에서 적극적으로 취급하는 것은 유통질서문제 뿐만이 아니라 적정가격 형성, 부가가치 제고, 산지수협의 수익성제고도 기대할 수 있다.

두 번째로 냉동냉장시설의 보완이다. 위판장은 일부를 제외하면 냉동냉장시설 등의 특수시설이 필요한 경우가 많다. 그러나 20년 이상된 위판장이 많아 냉동냉장시설이 대부분 낙후되거나 처리능력이 부족하므로 이를 보완하는 것이다. 일반 냉동창고업자는 산지에서 경쟁력을 갖추기 힘들어 생산자들은 공적인 기능을 갖춘 위판장에 의존하는 경우가 많다. 일반 창고업자의 도산, 영업포기 등으로 산지의 냉동냉장시설이 부족한 곳이 계속 발생하고 있으므로 이를 지원하여 보완하는 것이다⁸¹⁾.

세 번째는 위판장 주변에 소매상권을 형성하여 유사시장 흡수, 관광자원화하는 것

80) 전송 : 일반적인 의미의 전송은 물품이 둘 이상의 도매시장에 중복상장되는 것을 지칭함. 그러나 도매시장에서 문제가 되는 전송은 도매법인이 집하한 물품(위탁 및 매수품)을 다른 시장에 공급하거나 그 외의 목적으로 상장하기 전후에 소속 시장의 중도매인 및 매매참가자 이외의 자에게 도매를 하기 위해 반출하는 것임. 山本博信, 『現代日本の生鮮食料品流通-都賣市場流通の展開と課題-』, 農林統計協會, 1995, p104.

81) 2000년에 냉동냉장업은 부산이 업체수의 28.4%, 가공능력의 68.3%를 점하고 있음. 특히 냉장 70.1%, 냉동 52.3%로 부산에 대형업체들이 집중되어 있음. 정명생, 『수산물 가공산업 기초조사 연구』, 한국해양수산개발원, 2001. 이는 부산의 지역의 냉동냉장업이 소규모, 영세함을 반증하는 것임. 신어업협정 이후 연근해어획량 감소로 부산 이외지역 냉동냉장업체의 상당수가 도산하거나 폐업하였음.

이다. 이 경우 다소의 시설지원이 필요하다. 유사시장의 형성은 위판장 주변에 상권이 형성될 수 있음을 증명하는 것이므로 이를 활용하는 것이다. 주5일제 근무의 확산, 여행 수요의 증가 등 생산지 주변의 관광수요가 확대되고 있으므로 주변상권을 활용하여 관광 자원화(예 : 관광객들을 위한 소매시장, 간이횃집, 기타 이벤트 등)할 필요가 있다. 또한 관내 주민들은 위판장에서 구매가 힘들므로 이들을 위한 상권 형성으로 지역주민 서비스제공, 산지수취가격 제고, 일자리 창출의 효과가 있다. 대개 위판장의 경우 경매시간 이외에는 활용도가 떨어지므로 내부의 시설을 활용하는 방안도 강구될 수 있다.

제2절 소비지 유통체계의 개선

1. 현황 및 문제점

가. 중앙집중식 시장구조

소비지유통은 공영도매시장(공판장 포함)·일반법정시장·민영시장, 재래시장, 신유통업체 등 소매점의 크게 3개 축으로 형성된다. 공영 및 일반법정, 민영도매시장은 농안법의 적용을 받고, 기타 재래시장은 제한이 없는 것이나 마찬가지이다. 2001년 1월 현재 수산물 소비지도매시장은 25개소(공판장 6개소 포함)이며, 이중 공영도매시장이 22개소(민간법인 16개소, 공판장 6개소), 일반법정도매시장이 3개소이다.

수산물 소비지도매시장의 경우 수산부류만 독자적으로 설립된 경우는 일반법정도매시장인 노량진수산시장이 유일하며, 공영도매시장의 경우는 하나도 없다. 이것은 농수산물이 상호 보완적인 관계이며, 비용절감, 소비자 편의를 제공해줄 수 있다고 보았기 때문이다⁸²⁾. 그러나 이 경우 문제가 되는 것이 전체 수급량과 지역별 안배를 고려한 시장배치이다. 수산물 소비지도매시장의 전체구조는 농산물시장의 개설에 부수적으로 맞추어져 있다. 즉 농산물시장을 개설하면서 수산물시장을 포함시켜 개설하는 것이다. 기존의 시장 개설은 농림부의 도매시장 건설계획에 따라 개설되었으며, 수산물 수급을 고려하여 시장의 개설 혹은 배치계획이 구상된 바가 없다⁸³⁾. 그 결과 농산물소비지도매시장 구조는 유통환경의 변화에 맞추어 지방도매시장을 많이 건설하여 지방분산이 되어 있는 데 비해 수산부류는 여전히 과거의 중앙집산시장 형태이다. 이 경우 농산물 소비지도매시장과 수산물 소비지도매시장의 커다란 차이가 있는데, 그것은 위판장의 존재이다. 위판장이 산지에 존재함으로써 산지유통의 중핵적 기능을 담당하고, 소비지에서는 수도권을 중심으로 한 수산물소비지도매시장이 중핵적 기능을 담당한다. 이는 수도권에 총인구의 약 40%가 집중되어 있는 것을 감안하면 당연하다고 볼 수 있다. 문제는 수도권에 집중되어 있는 시장구조가 아니라 지방의 위판장이 대부분 소규모이고, 위판장간의 연계성이 떨어져 지방소비지도매시장의 역할을 제대로 수행하기 힘들다는 것이다. 결국 도매시장의 기능을 하고는 있지만, 물량의 집적을 통한 규모의 경제가 발휘되기 힘들다. 산지시장의 기반이 튼튼하지 못하다면, 소비지도매시장의 기능이 원활하게 발휘되기 힘들다.

82) 2001년 현재 농수산물 공영도매시장 29개소 중에서 농수산물을 같이 취급하는 곳은 11개소임. 농림부, 『2001년도 농수산물도매시장 통계연보』, 2001. 7. 지역에 따라 상황은 다르지만, 농수산물이 같이 취급되는 것이 유리하다면 18개소가 농산물만을 취급하고 있다는 것은 어불성설임.

83) 수산물 소비지도매시장은 농산물소비지도매시장과는 달리 국내 수산물시장의 전체 수급량과 유통량, 수급능력을 고려한 시장구조가 아님. 여기에 대한 연구결과가 없다는 것이 이를 증명함.

〈표 3-2-1〉 수산부류 소비지도매시장의 시장점유율

(단위 : 천M/T, %)

년도		어업 생산량	연근해 생산량	원양 어업	계통 판매량	수산부류 도매시장					
						전국			서울지역		
						합계	공영	일반 법정	소계	공영	일반 법정
1997	천 M/T	3,244	2,414	829	1,489	447	301	146	324	184	140
1998		2,834	2,112	723	1,370	447	314	133	291	163	128
1999		2,902	2,111	791	1,482	406	285	122	265	148	117
2000		2,514	1,863	651	1,368	409	285	124	267	148	119
2001		2,900	2,161	739	1,048	396	274	122	263	146	117
1997	%	100.0	74.4	25.6	45.9	13.8	9.3	4.5	10.0	5.7	4.3
1998		100.0	74.5	25.5	48.3	15.8	11.1	4.7	10.3	5.8	4.5
1999		100.0	72.7	27.3	51.1	14.0	9.8	4.2	9.1	5.1	4.0
2000		100.0	74.1	25.9	54.4	16.3	11.3	4.9	10.6	5.9	4.7
2001		100.0	74.5	25.5	36.1	13.7	9.4	4.2	9.1	5.0	4.0

주 : 1. 수산부류 도매시장의 취급물량은 수입품을 포함한 물량임.
 2. 수협 외발산동 공판장은 제외한 수치임.
 자료 : 1. 수협중앙회, 『계통판매고통계연보』, 각년도
 2. 농림부, 『농수산물도매시장 통계연보』, 각년도

수산부류를 취급하는 전국 25개 소비지도매시장 도매법인의 시장점유율은 2001년 기준으로 국내 수산물생산량 대비 13.7%인 396천 톤이며, 서울지역 수산부류 소비지도매시장의 취급물량은 263천 톤, 9.1%에 불과하다. 산지시장의 유통점유율이 약 70%인 것에 비하면 상당히 낮은 수준이다. 이처럼 소비지도매시장의 시장점유율이 낮은 것도 문제지만, 수도권지역 특히 서울에 거래물량이 집중되어 있는 것도 문제가 된다. 서울지역 수산부류 도매시장의 시장점유율은 2001년에 전체 수산부류 소비지도매시장의 66.4%이며, 전체 공영도매시장 중 서울이 53.2%, 전체 일반법정도매시장 중 서울이 96%를 차지하고 있다. 또한 안양, 수원, 안산 등의 공영도매시장 거래량에 대한 점유율은 94천 톤, 34.3%로 서울을 포함한 수도권 전체의 공영도매시장 거래량의 점유율은 87.5%이다. 결국 수산부류 소비지도매시장 거래의 약 90%가 지방이 아닌 수도권에서 이루어지고 있다.

결국 수산부류 소비지도매시장의 시장점유율이 낮은데다 서울지역에 편중되어 있어, 지방의 수요에 대응하기 힘들고 시장의 거래에 대한 의존 비율이 높다. 따라서 도매시장의 가격형성기능과 수급조절기능이 제대로 발휘되고 있다고 보기 힘들다. 이를 해결하기 위해서는 수산물 소비지유통의 핵심이 되는 수도권 도매시장 재편과 장기수급전망을 고려한 시장구조개선이 필요하다. 또한 시장구조의 개선은 수도권과 지방의 역할분담이 명확히 구분, 평가되어야 할 것이다.

나. 수도권 도매시장의 기능 한계

우리 나라의 수산물 소비지유통체제는 앞에서 살펴본 바와 같이 수도권 소비지도매 시장을 중심으로 구성되어 있다. 그래서 수도권 소비지도매시장의 기능이 제대로 발휘되고 있는지에 따라 소비지 수산물시장system의 효율성이 좌우된다. 소비지도매시장의 기능은 두 가지 측면에서 고려될 수 있는데, 시장시설과 같은 hardware적 측면과 거래제도와 같은 software적 측면이 있다. hardware적 측면은 물량확보, 물류효율, 상권과 같은 문제이며, software적 측면은 거래질서와 상적 거래효율성의 문제이다. 이중 거래제도문제는 뒤에서 따로 살펴보고, 여기서는 hardware를 중심으로 다루기로 한다.

수산물 소비지도매시장의 시설문제는 시설노후화와 면적협소로 인한 것이다. 현 가락시장과 노량진시장은 개설당시의 시장수급물량을 바탕으로 설계된 것이다. 따라서 개설 후 10여년이 지난 현재의 수산물 수급량을 감당하기에는 턱없이 부족하다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음의 4가지로 요약될 수 있다.

첫째, 반입물량 대비 비해 경매장면적이 부족하다. 현재 각 부류 별로 경매장을 시간대로 나누어 이용하고 있다. 최근 실시된 패류경매의 경우는 경매장을 확보하지 못해 주차장을 이용하고, 경매 후 다시 주차장으로 사용하는 실정이다.

둘째, 수산물 유통에 필요한 특수시설이 부족하다. 수산물도매시장은 취급하는 수산물의 종류가 다양하여 필요한 특수시설도 다양하다. 활어는 수조, 경매장, 해수저장 등의 시설이 필요하고, 냉동수산물은 냉동창고, 유개 경매장 등, 젓갈류는 10℃ 이하 상온저장시설 등, 선어 및 패류는 저온창고, 제빙시설 등이 필요하다. 가락시장의 경우 중앙집산시장의 기능을 하기 때문에 일정 재고의 보관이 불가피 하고, 선도와 품질 유지를 위한 시설은 필수적이다. 중도매인들의 경우 냉동탑차를 주차시켜 냉동창고로 활용하고 있는 경우도 많아 시설부족을 단적으로 보여주는 사례이다.

셋째, 부대시설 미비이다. 소비지도매시장은 수산물을 각 산지로부터 수집하여 그대로 분산시키는 경우도 많지만, 소분 혹은 재포장을 하거나 단순가공을 하는 경우도 많다. 자반고등어가 그 대표적인 예이다. 구매자인 소매점은 구매물량이 소량다품종이거나 재포장, 배송 등을 원하는 경우가 많고, 때로는 가공된 상품을 원하기도 하는 등 요구수준이 높아지고 있다. 그러나 기존 도매시장에서는 이러한 기능을 수행하기 곤란하므로 비용증가의 요인이 된다. 따라서 중도매인 분산시설, 가공처리 및 염장처리 시설 등의 부대시설을 확충할 필요가 있다.

넷째, 물류시설의 과부족이다. 도매시장내의 물류활동은 반입·반출, 상하차 작업, 배송작업 등이 있다. 도매시장에 반입되는 물량은 트럭수송이 기본이 되므로 차량통행의 대기시간, 상하차의 동선, 주차가능대수 등의 물류시설이 효율적으로 설계되어

있어야 한다. 그러나 10년전에 설계된 시장이 현재의 물량을 감당하기는 힘들다. 따라서 이러한 시설부족이 물류비용의 과다 요인이 되며, 시설협소로 인한 하역작업 지연, 대형 화물차량 출입 및 기계화 곤란으로 물류비 절감이 힘들다.

〈표 3-2-2〉 수도권 소비지도매시장의 물류실태(가락시장의 경우)

구 분	적정능력(A)	이용실태(B)	비율(B/A)
• 1일 반입물량	4,680톤	8,000톤	1.7배
• 1일 주 차 량	4,700대	47,000대	10배
• 차량운행시간 (정문 → 경매장)	10분(800m)	30~60분	3~6배

이상과 같이가락시장과 노량진시장은 요구되는 시장기능에 비해 처리할 수 있는 시설이 부족하다. 시장의 협소와 노후로 인한 시설부족은 물류비용과다 뿐만이 아니라 유통효율 저하를 동반하기 때문에 시장경쟁력 약화로 나타난다. 시장이 국제화되고, 소매점 등의 경영비용이 상승되면서 물류비용이 차지하는 중요성이 더욱 커지고 있다. 그러나 현 수준의 시장시설로 물류효율화는 불가능하다. 그러나 더 큰 문제는 수도권 소비지도매시장에서 취급될 수 있는 물량이 지금보다 더 많음에도 불구하고 이를 기존시장에서 수용하고 있지 못하다는 것이다. 예를 들어 미사리, 인천연안부두의 활어시장 형성, 도매시장주변 상권을 이용한 유사도매행위는 유통질서의 문제도 있지만 시장 자체의 수용능력이 포화상태이고 비효율적이기 때문에 나타난 현상이다.

소비지도매시장은 산지에서 생산된 수산물을 소비자에게 분산시키는 첨병으로서의 역할과 거래질서, 물류비용절감, 기준가격의 제시 등 소비지시장에 큰 영향을 미치는 유통기구이다. 만일 산지 생산자(혹은 생산자조직)가 소비지도매시장에 출하하고 싶어도 이를 소비지도매시장에서 수용하지 못하고, 오히려 재래시장 등에 출하하는 것이 더 비용이 싸고 가격이 좋다고 하자. 만일 이런 상황이면 해당 소비지도매시장은 이미 그 가치를 상실했다고 보아도 무방할 것이다. 소매시장의 발달(자체수집능력, 물류센터 등)과 수입수산물의 급증으로 시장의 유통이 확대되면서 소비지도매시장의 우월적 지위는 상실되어 가고 있다. 또한 유사도매시장과의 경쟁도 만만치 않다. 수산물 소비지도매시장의 기능저하가 더 이상 진전되기 전에 리모델링이나 시설보완, 혹은 이전, 재배치 등을 통한 기능회복과 현대화 방안이 마련되어야 할 것이다.

2. 여건변화

대형할인점의 유통주도권 상승과 도매시장주변 유사도매행위의 횡행, 활어유사시장의 발전 등 시장의 구조가 변화하고, 수산물 소비지도매시장은 기능저하가 나타나고 있다. 예를 들어 일부 패류의 경우 소비지도매시장에는 중품을 상장시키는 생산자가 대형할인점에는 상품을 납품하는 경우도 있고, 물류비용의 비효율 때문에 산지중매인들이 도매시장출하를 기피하는 경우도 있다⁸⁴⁾. 또한 소비지도매시장에 요구되는 기능은 점점 다양화되고 있는데 비해 현실의 시장은 물류비용, 유통효율, 유통질서 개선 등을 수용하기 위한 기본적인 시설조차 부족한 상태이다. 향후 도매시장의 전면적인 재편이 없을 경우 수산물소비지도매시장에 대한 정부정책은 차츰 그 의미를 상실해갈 것이다.

그러나 아직까지 수산물의 기준가격은 수산물소비지도매시장의 경락가격이 기준이 되고, 대형할인점의 경우도 구색과 물류비용의 과다 때문에 도매시장의 이용률이 높다. 부족한 시설에 기능저하가 나타나고는 있지만, 아직까지 소비지도매시장의 경쟁력과 필요성은 여전하다. 문제는 향후의 장기적 발전을 위한 체질개선일 것이다.

3. 이론적 배경

가. 도매시장의 기능과 역할

(1) 도매시장의 기본원칙

도매시장의 존재가치(목표)는 사회적 유통경비의 절감 즉 “소규모 분산적인 생산과 소비간의 질적·양적 모순을 조절하고, 대량거래로 유통비용을 절감”⁸⁵⁾하는 것에 있다. 보통 거래총수최소화의 원리나 대량준비의 원리가 이에 해당된다. 그러나 현대적 의미에서는 도매시장의 존재가치를 단순한 유통경비의 절감만으로 평가하는 것에는 문제가 있다. 적정한 가격의 실현, 기준가격의 제시, 정보의 제공, 수급조절, 가공, 배송과 같은 기타 서비스의 제공 등 도매시장에 요구되는 기능은 점점 다양해지고 있다. 따라서 도매시장의 존재가치는 “도매시장에 생선식료품의 사회적 수요와 공급을 집적하여, 그 회합에 의한 공정하고 안정적인 가격형성을 통해 원활한 상적, 물적 및 정보 유통을 확보하는 것”⁸⁶⁾이 더 적합할 것이다.

84) 대중 선어를 대상으로 조사한 산지중매인의 출하경로에서 소비지도매시장 출하비율은 갈치 12%, 오징어 27%, 고등어 30%임. 산지중매인들에 따르면 소비지도매시장 출하비율은 감소경향인데, 그 원인은 물류비용 상대적 과다, 수수료비용 과다, 결제조건 불리 등임. 강중호, 『수산물산지시장의 유통비용 분석에 관한 연구』, KMI 기본연구 99-11, 1999.

85) 권원달, 『개정 농산물유통론』, 선진문화사, 1997, pp.185~186.

이러한 도매시장의 목표달성을 위한 필요불가결한 기본원칙은 다음과 같다.

- 첫째, 수탁집하를 원칙으로 하고, 수탁거부를 금지한다.
- 둘째, 출하된 위탁물품은 당일 상장판매를 원칙으로 한다.
- 셋째, 판매는 경매 또는 입찰에 의한 방법을 원칙으로 한다.
- 넷째, 도매대금의 결제는 당일 현금결제주의를 원칙으로 한다.
- 다섯째, 정보공개를 원칙으로 한다.
- 여섯째, 차별적 취급을 금지한다.

(2) 도매시장의 기능과 주체

전국 각지의 산지에서 생산되어 상품화되는 수산물은 생산자 스스로 혹은 수협 위판장 등을 통해 도매시장에 출하되어 집중적이고 효율적인 거래가 일어난다. 이와 같이 저장성, 규격성이 떨어지는 다종다양한 수산물을 취급하는 도매시장은 다음과 같은 요건을 구비할 필요가 있다.

첫째, 도매시장은 생선식료품의 도매를 시행하는 장소이다. 즉 일반 소비자가 아닌 소매점이나 음식점을 대상으로 도매를 하는 장(場)이다.

둘째, 다수의 출하자로부터 판매위탁을 받은 도매법인과 다수의 매수자들 간에 공개적이고 통일된 운영원칙 하에서 거래가 이루어진다.

셋째, 경매장소, 주차장, 기타 생선식료품의 거래 및 진열에 필요한 시설을 갖춘다. 도매시장은 단순히 경매장 또는 창고가 있으면 되는 것이 아니라 물품의 반입, 분산, 반출 등 시장에서 효율적인 물류가 이루어지도록 시설이 조정되어 있을 필요가 있다.

넷째, 수산물의 상품특성 및 소비자의 구매습관 등에 근거하여 매일 계속해서 개장될 필요가 있다.

이와 같은 요건을 구비한 도매시장은 다음과 같은 기능을 수행한다. 첫째, 집분하 기능이다. 다종다양한 상품을 수집하는 상품구색 기능과, 더구나 이것을 소매업자 등의 구매자에게 공정한 가격으로 분산하는 기능은 도매시장에 있어서 기본적인 기능이다. 즉 생산자에게 소량소품목 수산물의 안정된 판로를 제공하고, 소비자의 풍부한 상품구색 요청에 부응하는 것이 도매시장의 중요한 기능이다.

둘째, 가격형성기능이다. 도매시장에서는 ① 출하자와 도매법인간의 거래, ② 도매법인과 중도매인 및 매매참가자간의 거래, ③ 중도매인과 구매자간의 거래가 있다. 이 중 ②에서 형성되는 가격이 도매시장의 거래가격이며, 시장외거래의 기준가격이 된다.

셋째, 대금결제기능이다. 당일 현금결제주의는 판매대금을 신속하고 확실히 지불함으로써 외상이나 전대금 때문에 돈을 떼일 수 있는 위험으로부터 출하자를 보호하는

86) 山本博信, 전게서, p51.

기능을 한다. 또한 자금회전을 빠르게 해서 효율적인 자금운용을 함으로써 중간 유통 경비를 절감할 수 있다.

넷째, 정보처리기능이다. 도매시장은 거래된 수산물의 수급 및 가격 등에 관한 정보를 처리·분석·제공한다. 이를 통해 생산자와 구매자를 연결하고, 생산·유통·소비의 원활화 및 효율화를 위한 정보센터의 기능을 담당한다. 이것이 도매시장정보화의 목적이다. 그러나 도매시장에서 제공되어야 할 정보는 IT기반의 정형화(혹은 수치화)된 정보 이외에 비정형화된 정보(구매자의 동향, 의견 등)도 포함된다.

도매시장은 이상과 같은 네 가지 중심 기능을 가지고 있으며, 이들 기능을 균형 있게 일체화하기 위해서는 누가 주체가 되는지와 주체간의 역할 분담이 중요하다. 도매시장의 주체와 이들의 역할을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 도매법인은 거래의 중심적인 기능을 담당한다. 도매법인은 ① 수산물의 도매에 필요한 전문적인 지식과 경험을 지닐 것, ② 수급예측에 근거해서 안정적인 집하 및 판매를 확보할 수 있는 충분한 자본력과 신용을 가질 것, ③ 생산·출하자 및 구매자 쌍방이 납득할 수 있는 가격형성의 노하우를 지닐 것, ④ 효율적인 집하·배분이 가능하며 정보처리능력을 가질 것 등의 요건을 구비할 필요가 있다.

둘째, 중도매인은 물품의 평가, 조제·가공, 신용의 부여, 배송 등의 기능을 담당한다. 중도매인은 도매시장의 중요한 기능인 가격의 정확한 평가와 효율적인 분산, 가공, 배송 등을 위해서 불가결한 존재이다. 그래서 중도매인은 건전한 경영, 자유로운 경쟁이 가능한 범위 이내에서 적정 수를 정하여야 한다. 이렇게 함으로써 수요와 공급에 따른 가격형성이 적절히 수행될 수 있도록 유의할 필요가 있다.

셋째, 매매참가인이다. 매매참가인은 중도매인과 함께 도매법인과 거래에 직접 참여할 수 있는 업자이다. 매매참가인은 가공업자, 소매업자, 수출업자 및 소비자단체 등이다. 이들의 존재의의는 독선적인 운영에 빠지기 쉬운 도매법인과 중도매인에 대한 견제효과를 발휘하기 위해서이다.

나. 도매시장의 여건변화

(1) 수산물수입의 대량화 및 다양화

수산물 수입의 증가는 세 가지 관점에서 고찰해 볼 수 있다. 첫째, 연근해 어업생산 및 원양어업의 생산변동으로 국내생산에서 부족해진 물량의 수입, 둘째, 총수요량의 증가와 소비다양화로 인한 총공급량 부족을 메우기 위한 수입, 셋째, 국내산 수산물과 가격, 품질에서 경쟁관계를 형성하는 경합품목의 수입이다. 이 중 세 번째 요인은 국내 수산물의 수급관계와는 상관없이 변동되는 요인이다. 이와 같은 저가격이면서 상

대적으로 질도 낮지 않은 수입수산물의 대두로 국내 수산물시장의 국제화가 빠르게 진전되고 있다. 이는 국내 수산물시장에서 수입수산물이 단지 싸다는 인식뿐만이 아니라 국내수산물과 품질에서 충분히 경쟁이 될 만큼 평가되고 있기 때문이다⁸⁷⁾. 장기적으로 수입품의 포장 및 선도 등 품질개선이 이루어질 경우 경쟁력은 더욱 높아질 것이다. 이는 역으로 국내산 수산물의 평가가 상대적으로 취약해 질 수 있음을 의미하는 것이다.

지속적이고 안정적인 수산물 수급은 수입수산물을 고려하여 종합적으로 평가되어야 한다. 그러나 우리 나라의 수산물수급과는 관계없이 수입수산물은 증가추세이므로 정부정책도 수급안정과 함께 국내산 수산물과 수입수산물간의 가격균형, 시장점유율 및 차별화를 고려하여 계획·집행될 필요가 있다. 일본정부가 수산물 자급률을 설정한 배경에는 이러한 요인들이 개재되어 있다. 또한 수입업자는 중소기업자의 난립하는가 하면, 일부 대기업들이 개입함으로써 중소기업자와 대규모자본으로 양극화되고 있다. 이러한 혼란 속에서 수산물 수급과 가격의 변동은 예측을 불허하는 불안정한 상태이다. 따라서 수산물 수입 창구의 질서마련과 도매시장의 적극적인 수입수산물 수용(시장을 중심으로 한 가격형성의 장 제공)이 필요하며, 수입수산물의 안전성 문제 등 기술적 측면도 동시에 고려되어야 한다.

(2) 수산물 자급률의 하락과 국내 어업경쟁력 약화

장기적으로 볼 때 수입수산물은 양적인 증가와 더불어 질적인 향상이 계속 이루어질 전망이다. 수입 수산물의 시장점유율도 정비례하여 높아질 것이다. 국내수산물의 생산은 한계가 있는데 반해 수입수산물은 원칙적으로 제약이 없는 증가 가능한 요인이다. 국내의 수산물 수요는 앞으로도 계속될 증가될 전망이다. 특히 고급수산물과 상대적으로 국내산보다 가격이 싼 수산물의 수입은 지속적으로 증가할 것이다. 멀지 않은 장래에 수산물 총공급량에서 수입수산물이 국내 수산물을 능가하는 시장점유율의 역전이 나타날 것으로 전망된다. 경우에 따라서는 수입증가의 영향으로 국내수산물의 가격하락과 생산감소가 나타날 수 있고, 결과적으로 수산업이 위축될 가능성도 있다.

국내수산물 생산의 확보와 장기적 수산물 수급균형을 위해서는 국내산 수산물의 생산 및 판매전략을 좀더 적극적인 방식으로 전환하여야 할 것이며, 이를 위해 고품질의 상품생산 및 이들 상품에 대한 가격실현의 장이 마련될 수 있어야 한다. 이와 같은 차별화를 위해서는 생산기반의 정비와 제품개발, 시장유통의 정비가 필요하며, 특히 도매시장의 중요성이 대두된다.

87) 노르웨이산 고등어는 이미 상당한 수요층을 형성하고 있음. 수입수산물임에도 품질면에서 오히려 국산보다 낫다고 평가하는 사람까지 있음. 또한 일본산 갈치는 국산 갈치와 거의 대등한 경쟁관계를 형성하고 있으며, 이러한 경합품목은 점점 증가추세임.

(3) 수협위판장 및 공영도매시장 등 시장유통의 약화

사회적으로 기대되는 위판장과 소비지도매시장의 기능은 점점 다양해지고 있음에도 아직까지 수집 및 분산과 같은 기본적인 기능에만 머물고 있는 것이 현실이다. 게다가 시장의유통의 진전과 자유상장제의 실시로 시장점유율마저 하락하고 있다. 수입수산물과 국내생산위축으로 인한 여파는 산지위판장과 소비지도매시장의 경영에까지 영향을 미치고 있으나, 이에 대한 대책은 부진한 실정이다. 위판장과 도매시장의 존재가치는 수급조절과 가격결정기능에 있다. 그러나 도매시장이 이러한 기능을 발휘하기 위해서는 현재의 시장점유율로는 부족하고, 기대되는 다양한 기능을 수용하기에는 시설 등이 턱없이 부족한 것이 현실이다. 또한 시장의유통 수산물과 더불어 수입수산물에 대해 도매시장의 영향력이 약하고, 가격결정이 시장외에서 자유로이 행해지고 있다는 문제점도 있다.

기존의 제도권시장은 수입수산물의 증가와 같은 수급구조의 변화에 대응할 수 있는 여지가 미약하다. 국내수산물 유통에 있어서 차지하는 비중도 비제도권시장, 소위 시장의 유통부문에 비해 낮아지고 있는 실정이다. 이와 같은 현실은 기존 제도권시장이 시장기능의 일부만을 수행하여 왔고, 수산물 수급에 있어 차지하는 비중이 낮아 가격리더로서의 역할을 수행하기에는 취약하였다는 점 등이 작용하고 있다. 따라서 수산물수급의 중핵을 담당할 수 있는 제도권시장은 장기적 수산물 수급균형의 주체로서 그리고 가격 리더로서의 경쟁력이 요구되고 있다.

(4) 국내수산물과 수입수산물의 소비자선호

국내수산물과 수입수산물의 차는 소비자가 인식하기 힘들므로, 결국 시장 혹은 유통업자의 판단에 맡겨져 있다. 국내수산물과 수입수산물의 소비자 인식의 차는 가격차가 대부분이며, 특정한 경우를 제외하고는 품질이나 맛에서 차별화되지 못하고 있다. 이러한 상황에서 적정가격의 설정 혹은 품질차이는 시장에 전적으로 맡겨져 있으므로, 시장에서의 평가여부가 소비자가 지불하는 가격의 표준이 된다.

결국 수산물소비의 특성상 소비자가 개입할 수 있는 여지가 적어지므로, 시장의 역할이 중요하다. 그러나 제도권시장 혹은 시장의유통에서는 이러한 평가에 정당성 혹은 공정성을 부여할 수 있는 제도적인 장치가 없는 형편이다. 이는 제도권시장의 몫이며, 제도권시장의 정비를 통한 유통질서의 확립이 요구되고 있는 이유이기도 하다.

(5) 새로운 시장유통질서의 대두

과거의 유통질서에서 소매는 영세한 소매상의 개념이었으나, 현재 진전되고 있는

대형할인점의 확산과 단체급식시장의 확대, 외식산업의 성장은 기존의 유통질서에 커다란 변화를 가져오고 있다. 기존의 질서에서 수산물유통은 산지시장과 소비지도매시장(유사시장 포함)의 양자에 의해 주도되었다. 그러나 소매점의 대형화는 수산물유통질서의 재편 즉 권력(가격교섭력)이동을 의미한다. 기존 수산물유통질서에서 가격주도권이 산지시장과 소비지시장에 나뉘어져 있었다면, 현재는 소매점에 의해 3분됨으로써 과거와는 비교할 수 없는 복잡한 형태의 유통질서가 형성되고 있다.

새로운 유통질서에서는 가격주도권을 둘러싼 경쟁이 문제가 된다. 기존의 제도권시장은 사업체인 소매점에 비해 경영마인드와 환경적응력이 취약하므로, 장기적으로 소매주도의 유통질서가 형성될 가능성이 있다. 안정적인 수산물 수급균형을 위해서는 가격주도권의 지나친 집중은 곤란하다. 따라서 산지시장과 소비지도매시장이 가격주도권을 회복하기 위해서는 서비스 개선을 통한 경쟁력강화 및 체질개선이 필요하다.

(6) 국내산 수산물 부가가치실현의 한계

국내 연근해 어획물과 원양어획물은 원어(原魚)형태(선어, 냉동 등)의 판매가 주종을 이루고 있다. 이는 품질이나 판매의 유리함보다는 과거의 판매관행이기 때문이다. 현재 혹은 이후에도 원어형태의 판매는 수산물 유통에 있어 가장 기본적인 형태일 것이다. 그러나 코스트나 안정적인 공급이라는 측면에서 보면 수입수산물보다 뒤떨어지므로, 장기적으로 경쟁력을 확보하기 곤란하다.

따라서 원어판매를 기본으로 하되 부가적으로 부가가치를 높일 수 있는 가공 혹은 차별화 즉 시장차별화 혹은 서비스의 개념이 부가된 상품으로서의 판매 등의 제품차별화를 통해 가격, 품질, 인지도에서 경쟁력을 높여 나가야 한다. 도매시장은 이러한 부가가치제고의 장으로서 활용되는 중요한 시장기구이다.

(7) 수산물 소비여건의 변화

수산물소비의 다양화와 소비의 질의 변화가 일어나고 있다. 수산물 소비는 선어형태에서 가공품형태로 전환되고 있다. 이는 고차가공품 뿐만이 아니라 머리와 내장들을 제거하거나 포장을 한 간편지향 상품들이 선호되고 있다. 이러한 소비자의 구입형태 변화와 더불어 소비자가 구입하고자 하는 수산물의 질 또한 과거와는 달리 단순한 선도위주에서 탈피하여 다양성이 추구하고 있다.

수산물은 기본적으로 생필품이 아닌 기호품이고, 선택적인 소비를 하는 상품이다. 그러나 일반적인 공산품과는 달리 꾸준한 소비 지속성을 가진 식품이므로, 소비자의 기호를 충족시킬 수 있는 상품의 개발과 서비스의 제공은 장기적으로 부가가치 창출과 상품경쟁력으로 연결된다.

4. 정책의 기본방향

유통정책의 목적이 수급 및 가격안정과 사회적 유통비용의 절감에 있다면, 도매시장정책의 목적은 수산물 수급의 균형 유지와 이를 기반으로 한 시장구조의 유지·개선에 있다. 이를 위해 소비지도매시장의 기본적인 유통기반시설을 확보함으로써 필요한 기능을 수행해야 할 것이다. 특히 수도권 수산물 소비지도매시장의 재편을 통해 수산물시장구조 개선 및 수산물 유통개혁의 기반을 우선적으로 마련해야 한다.

구체적인 추진방향으로는 다음의 두 가지를 들 수 있다.

첫째, 가락시장은 부지 자체가 좁아 리모델링으로는 시설규모를 충족하기 힘들므로 시설이전을 원칙으로 한다. 현재 시설 협소로 효율적 운영이 어려운 가락동 도매시장의 이전을 추진하되, 시장전체의 이전이 여의치 않을 경우 수산분야의 이전을 우선적으로 추진한다. 이전비용은 가락동 시장부지 매각대금 및 민자유치 등으로 충당하여 재정부담을 최소화할 수 있다.

둘째, 노량진시장은 수도권에 잔존시켜 리모델링하는 방안과 가락시장과 통합하여 이전하는 방안이 있다. 여기에서는 수도권 잔존을 기본방향으로 한다. 노량진시장은 입지여건을 감안하여 도소매 혼합시장으로 육성하며, 소비자와의 거리감이 없는 수도권 중심시장으로 육성한다.

5. 세부추진 방안

가. 가락시장 이전

가락동 농수산물 도매시장이 시설이 협소하고, 노후하여 제 기능을 발휘하기 힘들다는 것은 이미 잘 알려져 있다. 문제는 이해관계 집단의 의견이 상충된다는 것이다. 서울시 및 서울시농수산물공사에서 시장이전 방안에 대한 연구용역을 실시하였으나 용역기관간 입장이 상이하다. 농촌경제연구원은 가락시장을 타 지역으로 확대 이전하며, 농수산물부류를 같이 이전하는 방안을 제안하고 있다. 그러나 서울시정연구원은 이전의 필요성에 대하여는 공감하나 시민의 편의성 등의 문제점을 제기하고, 대안으로서 현 시설의 보완을 주장하고 있다.

문제는 물량수급이나 필요시설을 고려할 때 수산물부류에서 필요한 면적도 상당하다는 점이다. 그렇지만 상기 용역결과는 농산물시장이라는 개념이 우선되므로 수산물 수급과 시장유통실태를 고려한 정확한 결과로 받아들이기 곤란하다. 농산물의 경우 지방도매시장이 상당수 존재하는 지방분산형태이다⁸⁸⁾. 당연히 중앙집산형태인 수산

88) 농산물의 경우 공영도매시장은 1990년도에 5개에 불과하던 것이 1995년에는 13개, 2000년에는 23개,

물시장에서 가락시장의 중요성은 농산물시장과 격이 다를 수밖에 없다.

따라서 농산물시장은 리모델링으로 가능할지 모르나 현재의 부지⁸⁹⁾에서 수산물시장은 부족이 예상되므로 곤란하고, 이전을 제외한 다른 대안을 찾기도 힘들다. 물론 농산물시장이 이전하고 수산물부류만 남아 리모델링을 한다면 충분한 부지를 확보할 수 있다. 그러나 이러한 방법론도 중요하지만 상기의 용역결과가 아닌 수산부류의 수급과 장기적인 가락동 수산시장의 역할에 대해 별도의 계획이 입안되고 집행될 필요가 있다. 이를 위해 수산부류에 관한 정확한 수급물량과 상권분석, 필요시설, 필요면적 등의 자료가 준비되어야 한다.

가락시장의 이전문제에 대해 다음의 세 가지 방안이 있을 수 있다. ① 가락시장 전체(농수산물)를 이전하여 수산부류의 필요면적을 확보하는 방법, ② 가락시장에서 수산물만을 분리하여 노량진, 중부시장 등과 같이 이전하거나 단독 이전하는 방법, ③ 농산물을 이전시키고 가락시장을 리모델링하여 수산부류만이 잔존하는 방법이다.

위의 세 가지 방법이 모두 서울시, 농림부와 협의가 필요한 사항이나 합의를 도출하지 못하였고, 협상을 위한 수산부류의 정확한 자료가 없는 상태이다. 그리고 농수산부류가 같이 리모델링을 통해 필요면적을 확보하는 것은 무리한 일이므로 여기에서는 이전을 원칙으로 제시하였다.

첫째, 가락시장 전체를 서울근교로 이전하되, 소요비용은 가락시장의 부지를 매각한 대금으로 충당하는 방안을 우선 추진할 필요가 있다. 이 경우 시장이전 비용은 5,400억이며, 가락시장 부지매각 금액은 1조 5천억이다.

둘째, 가락시장 전체 이전이 여의치 않을 경우 수산분야만 인근지역으로 이전하는 방안은 시설규모 및 소요재원이 부지 약 20만평⁹⁰⁾, 2,000억 원이다. 이 경우 물류시설, 가공시설, 배송시설, 냉동창고 등을 부가하고, 부지 내에 대형할인점을 입지 시키는 등 민자유치를 활용함으로써 재정부담을 최소화하여 수요자 위주의 현대적 유통시설을 건설하여야 한다. 또한 정보화시설이 기본시설로 포함되어야 하므로 이를 감안하면, 실제 이전비용은 위에 제시된 금액보다 커질 수 있다.

그러면 가락시장을 이전함으로써 얻을 수 있는 것은 무엇인가.

첫째, 현대식 시설을 배치할 수 있으므로 물류효율화가 가능하고, 비용절감을 실현할 수 있다. 도매시장의 원천적 기능이 물량집적을 통한 사회적 유통비용의 절감이므로 현대식 시설의 배치는 최우선적으로 실현되어할 사항이다. 수산물은 선도를 중시하며, 경우에 따라서는 시간을 다투는 경우도 많다. 현재의 물류시간은 비합리적이므로

2001년에는 29개로 증가하고 있음. 이러한 수치는 농산물시장의 지방분산을 의미함. 농림부, 「농수산물 도매시장 통계연보」, 각연도.

89) 가락시장의 전체면적 16.4만평 중에서 수산부류는 1.7만평, 10.3%임.

90) 필요한 부지면적은 개략적으로 산정된 것이므로 정확한 수치는 아님. 실제 필요면적은 더 클 수 있으므로 재평가되어야 함.

로 이를 개선할 수 있을 것이다.

둘째, 시장이전을 계기로 기존의 거래관행을 일소하고 새로 시작할 수 있다. 기존의 거래질서는 주지하는 바와 같이 무질서한 거래관행, 불합리한 비용 및 수수료 구조, 중도매인점포의 불법 전용 등이 있다. 이러한 문제들을 시장이전을 통해 재배치하고 정리함으로써 해결할 수 있다.

셋째, 시장시설 협소로 반입되지 못하거나 활어와 같이 전용 유통시설이 없어 취급이 부진했던 것을 취급할 수 있다. 최초에 가락시장이 설계될 당시에는 활어유통과 같은 것은 고려하지 않았을 것이다. 또한 가공품 등의 유통도 고려대상이 아니므로 이를 전문화하여 수용할 수 있다.

넷째, 연근해 수산물만이 아니라 수입수산물의 취급을 강화함으로써 시장기능(가격형성기능 등)을 활성화할 수 있다. 기존의 거래관행과 시설로는 이들을 구분하여 취급하기 곤란하고 혼재되기 쉽다. 따라서 이들을 구분하여 가격형성을 별도로 하거나 경쟁시키는 방안도 있다. 수입수산물의 취급을 부정적으로 보는 견해도 있다. 그러나 진정한 경쟁력은 동일조건에서 상호비교가 가능한 상태에서 경쟁했을 경우에 발생하는 것이고, 대내외적으로도 인정받을 수 있다.

다섯째, 포장, 가공 등의 시설을 동시 입주케 함으로써 물류서비스기능의 개선이 가능하다. 도매시장에서 물량을 집적하여 단순 분산하는 방식은 이미 구시대적이다. 대량구매자들이 도매시장에 요구하는 기능중의 하나가 물류센터 기능이다. 도매시장에서 이러한 기능을 제공할 수 있다면 집객과 가격형성에 유리할 것이다.

여섯째, 시장 이전시에 물류기지로서 육성함과 동시에 관광자원으로 활용할 수 있는 친근한 시장으로 활용할 수 있다. 이 경우 시장자체의 견학, 회센터 등의 복합적인 관광기능을 갖춘 시장으로 조성하여 부가가치를 제고할 수 있을 것이다.

일곱째, 수산물의 위생, 안전성 문제를 해결할 수 있다. 수산물의 위생, 안전성 문제는 이미 생산이나 가공만의 문제가 아니다. 또한 시장 내에 가공시설 등이 포함되므로 더욱 중요하다. 유통단계에서의 위생문제를 해결함으로써 소비자에 대한 신뢰와 상품가치의 향상, 집객문제를 해결할 수 있다.

나. 노량진시장 리모델링

노량진시장은 입지여건이 좋고, 상당수의 인구가 상주하는 서울에 시장이 필요하므로 가락시장은 이전, 노량진시장은 잔존할 필요가 있다. 노량진시장은 수협의 인수로 인해 산지의 출하거점으로 육성이 가능하며, 농수산물시장이 아닌 수산물전문시장이므로 시장의 리모델링을 통해 부족한 기능을 충당할 수 있다. 또한 현재의 부지만으로도 충족이 가능하므로 이전보다는 잔존하여 리모델링하는 방안이 손쉽다.

리모델링을 통해 도소매, 가공, 포장, 저장 등 물류기능강화로 복합기능을 갖춘 시장으로 육성할 필요가 있다. 또한 노량진시장내 청과부지를 매입하여 전문소매시장을 입주시켜 소매기능 활성화를 동시에 추진하여야 한다. 시장전면개축을 통해 현대적인 시설입주로 부족한 시설 충족, 물류 등 유통효율화를 이룰 수 있을 것이다.

다. 계획추진을 위한 검토과제

서울시와 농림부 등의 이해관계집단을 이해시키기 위해서는 논리적인 근거가 필요하고, 이천시에 상권형성 등에 관한 검증이 필요하다. 상기의 계획은 검증된 계획이라고는 볼 수 없고, 전문가들의 의견을 종합한 것이다. 때문에 수산물 수급과 각 시장기능을 고려하여 별도의 소비지도매시장재편계획을 수립하는 것이 바람직하다.

제3절 수산물 물류 및 표준규격화 개선방안

1. 현황 및 문제점

수산물유통에서 도매시장의 가장 기본적인 역할이 물량의 집적을 통한 사회적 유통비용의 절감에 있다는 것은 이미 알아본 바와 같다. 그러나 이 유통비용에는 상적 유통비용(거래비용, 상업이윤과 기타 관리비 등)과 물적 유통⁹¹⁾비용(수배송, 보관, 하역, 포장 등)의 두 가지 비용이 존재한다. 이전에는 수산물유통의 상적 유통비용 특히 다단계이며 불합리한 상인이윤에 유통효율화의 초점이 맞추어져 있었다. 그러나 물류비용이 생선식료품의 유통에서 차지하는 비중 또한 무시할 수 없으며, 물류비용의 관리(물류합리화)를 통해 사회적 유통비용의 절감이 가능하다는 것은 주지의 사실이다. 물류합리화는 물류의 각 기능에 대한 “개별관리”로는 충분한 효과를 거두기 힘들다⁹²⁾. 또한 물류합리화는 기존의 물류기능을 합리화하는 물류관리에서 로지스틱스⁹³⁾로 발전하면서 국내뿐만이 아닌 국제물류로 확장되어 마케팅영역의 중요부분으로 인식되고 있다. 최근에는 SCM(Supply Chain Management)⁹⁴⁾으로 발전하고 있으며, 가까운 일본에서는 SCM을 도입하려는 시도를 이미 추진하고 있다. 그러나 우리나라의 물류합리화는 아직 시작단계에 불과하다. 사회적 유통비용의 절감을 상적 유통비용의 절감으로 보려했던 시각이 가져온 결과이다. 이처럼 물류비용의 절감은 수송, 하역, 보관, 포장, 정보 등 유통과 관련된 여러 단계가 상호 연계된 물류시스템화가 필요하다. 또한 물류시스템화는 각 물류단계별 물류표준화⁹⁵⁾, 표준규격화⁹⁶⁾가 선결될 필요가 있

91) 미국물류관리협회(NCPDM)의 물류에 대한 정의는 “원재료의 공급원에서부터 생산라인의 시점까지 이동시키는 것을 포함하여 완성품을 생산라인의 종점에서부터 소비자에 이르기까지 유효하게 이동시키는 것과 관련한 광범위한 활동”임. 물류의 활동요소는 고객서비스, 수요예측, 유통정보, 재고관리, 주문처리, 공장 및 창고입지의 선정, 조달, 포장, 반품취급, 폐기물처리, 화물수송, 창고 등이 있음. Donald J. Bowersox, *Logistical Management*, Secind edition, Macmillan Publishing Co., Inc. 1978, p. 3

92) 현병언, “물류합리화의 필요성과 과제”, 한국물류학회지 제1권 1호, 1991, p.103.

93) Logistics 혹은 Business-Logistics는 기존의 물류관리에 자재조달이나 재료관리의 개념을 포함하는 개념임. 윤문규, “물류와 로지스틱스의 비교연구”, 한국로지스틱스학회 제1권, 1993.

94) SCM이란 제조, 물류, 유통업체 등 유통공급망에 참여하는 모든 업체들이 협력하여 정보기술(Information Technology)을 활용, 재고를 최적화하고 리드타임을 대폭적으로 감축하여 결과적으로 양질의 상품 및 서비스를 소비자에게 제공함으로써 소비자 가치를 극대화하기 위한 21세기 기업의 생존 및 발전전략임. 일본에서 SCM이 도입된 것은 1997년 부터이며, 주요 응용기술로는 자동발주시스템(CAO : Computer Assisted Odering), 지속적인 상품보충(CRP : Continuous Replenishment Programs), 크로스도킹(Cross Docking)이 있음. 한국유통정보센터, <http://www.eankorea.or.kr/>

95) 물류표준화 : 수송·저장·보관·하역·포장·유통정보 등 유통 각 단계의 시설, 장비, 자재 등에 공통기준 부여를 통해 규격화하고 연계성을 높여 전체적인 효율성을 높이는 것, 포장표준화, 물류시설·장비 표준화, 물류정보의 표준화로 구분됨.

96) 표준규격화 : 전국적 통일기준인 표준규격을 설정하고, 품질·크기에 따라 선별, 등급화, 분류하여 출하하는 것, 표준규격은 등급규격과 포장규격으로 구분됨.

다. 이는 산지의 포장·규격출하, 유통시설과 장비의 물류표준화, 정보표준화 등의 기반조성이 없이는 물류합리화가 어렵기 때문이다.

수산물시장의 비용구조가 가진 비효율성은 거래상품인 수산물에 대한 정보가 부정확하고, 취급에 상당한 전문성을 요하기 때문이다. 이러한 시장의 비효율성을 줄여 공개적이고 개방적인 시장으로 바꿀 수 있는 수단이 표준규격화이다. 품질, 계량단위, 포장 등에 대한 표준규격화로 거래의 효율성을 증진시키고 시장정보를 일반인도 이해하기 쉽게 함으로써 시장의 비효율성을 극복할 수 있다.

현재 공식통계에서 수산물의 물류비를 조사한 자료는 찾아보기 힘들다. 대신 농수산물을 같이 포함한 자료의 경우 농림어업의 GDP 대비 물류비의 비중은 27.1%이다. 이는 전체 GDP 대비 농수산물 물류비 1.5%에 비하면 아주 높은 수치이며, 농수산물에 있어서 물류비의 중요성을 단적으로 증명하는 것이다.

〈표 3-3-1〉 농산물 물류비조사결과

GDP		농산물물류비		대 비(%)		
전체(A)	농림어업(B)	1995(C)	1996(D)	D/A	D/B	D/C
389,979	21,094	5,346	5,723	1.5	27.1	7.0

자료 : 농수산물유통공사, 농산물 물류표준화 백서, 1997. 12.

그러나 수산물의 규격화와 표준화는 현재 어상자를 제외한 나머지는 기준조차 모호한 실정이다. 전자상거래, 유통정보화 등이 진척되고 있지만, 규격·표준화 미비로 정보의 정확성, 활용도가 떨어진다는⁹⁷⁾ 시장거래에 있어서도 규격·표준화가 미비하여 거래기준이 모호하고, 물류개선, 제품차별화의 걸림돌이 되고 있는 실정이다. 수산물은 일부품목만 포장규격이 제정⁹⁸⁾되어 있어 포장규격화의 기초적 여건이 미흡하다.

선어류 포장용기인 어상자를 제외한 패류·건어물·해조류 및 젓갈류 등은 11개 품목에 대해서만 포장규격이 제정되어 있다. 제정된 포장규격도 팔레트 적재효율 등이 감안되지 않았고 어상자의 경우 1~7호 중 4호 목상자나 스티로폼 상자로 유통된다. 이 또한 규격출하에 대한 유통관계자의 무관심 및 정책적 지원이 없어 잘 지켜지지 않고 있다.

97) 수산물이 거래될 때의 포장기준은 천차만별임. 심한 경우 위판장에 양륙될 때, 양륙되어 경매가 된 이후, 소비지도매시장에서 거래될 때에 포장단위가 모두 다를 때도 있음. 결국 정보이용자는 적당한 수준에서 환산하여 이용할 수밖에 없고, 부정확한 정보로 의사결정을 하여야 하는 것임.

98) 우리나라의 수산물 포장 및 용기규격과 표준 출하규격, 거래단위 표준규격과 어상자의 포장규격 및 제질은 “해수부고시 제91-19호”로 규정

[그림 3-3-1] 현재 유통중인 스티로폼 및 목상자



선어류에 많이 사용되는 나무상자(4호, 570x350x90)는 연간 사용량 23백만개(재활용률 10% 이하)이며, 세척 후 재사용하지만 위생문제가 있다. 또한 스티로폼 상자는 사용후 폐기(쓰레기)문제가 있으며, 냉동품의 경우 골판지상자 또는 무포장 상태로 유통된다. 어상자(나무)는 비규격 및 폐목사용 등으로 선도유지가 곤란하고 재활용도 곤란하므로 과도한 비용이 든다는 문제가 있다. 규격출하를 장려하고자 농안기금으로 매년 약 200억 원을 생산자 및 가공업자에 지원하고 있으나 표준거래단위 품목 구매자금으로 사용되는 등 실효성이 없는 실정이다.

이와 같이 수산물 가격에서 상당비율을 차지하는 물류비용은 개선의 여지가 많지만 아직 구체적인 개선노력은 부족하다. 수산물 시장의 국제화로 시장가격은 저가격구조가 고착화되고 있어 상업이윤도 감소 내지 정체상태이다. 생산자수취가격을 낮추어 부족한 상업이윤을 메꾸지 않으려면 결국 물류비용의 절감밖에 없다. 현행 수송 및 하역체계에 대한 재평가와 대량유통체제의 정비를 통한 물류비용의 절감이 필요하다. 최근 전자상거래, 홈쇼핑 등을 통한 판매가 활발해지면서 소포장을 통한 제품개발과 차별화가 이루어지고 있으나 여기에 대한 대처 또한 부족하다. 이 경우 소포장을 통해 제품차별화와 부가가치제고가 가능하며, 가공용 포장재의 개발과 포장방법의 개선이 필요하다.

결국 이상과 같은 수산물 물류합리화는 다음과 같은 영역들이 재평가되고 개선되어야 한다.

첫째, 수산물 하역수송 표준화 및 체제 개선

둘째, 포장규격 개선 : 어상자, 소포장 개선(가공품의 진공포장, 소분포장 등)

셋째, 포장재질과 포장방법의 개선 : 다양한 재질, 방법들이 사용되고 있으나 효율성과

안전성, 경제성 등이 불명확
 넷째, 대량수송을 위한 규격표준화 : 팔레트, 선상냉동품 등의 규격표준화

2. 여건변화

물류합리화는 향후 수산물유통이 해결하지 않으면 안 되는 전제이다. 과거의 상적 유통비용 합리화에서 물적 유통 합리화로 시각을 전환해야 한다. 이는 물류체계의 비효율성으로 인해 비용절감이 곤란하고, 향후 수산물시장의 경쟁력저하로 연결될 수 있기 때문이다. 가까운 일본은 물적 유통과 상적 유통, 유통정보를 통합한 SCM의 도입을 추진하고 있다. 기존의 물류합리화와 상적 유통 합리화로는 한계에 이르렀다고 판단했기 때문이다.

3. 일본의 Supply Chain Management 도입

일본은 최근 수산물SCM(Supply Chain Management)의 도입을 시도하고 있다. 2002년부터 2006년까지 어가안정기금과 전국어업협동조합연합회가 주축이 되어 시행되는 이 사업의 정식명칭은 「수산물 Supply Chain 유통과일렛 사업」이다. 이 사업은 유통비용의 절감을 위해 생산자와 소비자를 연결하는 공급process(Supply Chain)를 개혁하고, 유통경로 단축과 물류합리화, 생산·유통·소비자간의 정보공유체제 등을 구축하기 위해 「수산물유통가공개선model사업자금조성비」로 시행되고 있다.

수산물SCM의 도입취지는 현재의 수산물유통이 ① 다단계이며 유통경로가 길고, ② 이 과정에서 수차례 재포장 등의 비효율이 존재하여, ③ 물류·상류비용이 과다하고, ④ 소비동향이 산지와 중간유통단계에 전달되기 힘들다는 등의 문제가 있어 유통효율화를 위한 노력이 필요하게 되었다는 점이다. 이러한 문제를 극복하기 위해 개별 유통단계의 관점에서 행해지던 사업을 전체 공급활동의 관점에서 통합하는 것이다. 또한 소비·유통에 관한 정보를 공유함으로써 공급process의 전반적인 개혁을 위해 SCM을 수산물유통에 도입하는 것이다. 이를 통해 수산물유통의 간소화 및 효율화, 소비동향 대응, 정보유통 대응을 추진하여 수산물유통의 구조개혁을 하고자 하는 것이다⁹⁹⁾. 동 사업의 내용은 다음과 같다.

첫째, 수산물 산지유통 기능강화 기본방침의 수립으로, 수산물 산지유통의 기능강화를 위한 지자체수준의 기본방침 및 시설정비계획을 수립한다.

둘째, 산지유통 기능강화 촉진사업의 실시로, ① 대형할인점 등의 신규거래나 1차

99) 일본 수산청 가공유통과, “가공유통통신”, 제40호, 2002. 1. 21

처리, 가공분야 진출 등의 신규사업 촉진, ② 산지가공업자 등과의 연계 등을 통한 지역수산물 이용을 촉진한다.

셋째, 소집단 통합 등 모델화사업의 실시로, 인접 어협의 복수생산자 등에서 소집단을 결성하여 소비지시장 등에 공동집출하하는 등의 시범사업을 실시한다는 것이다.

구체적인 사업내용으로는 산지유통의 시스템개혁 즉 산지시장의 통합·기능분담, 시장유통과 시장외유통의 경로다양화, 생산자단체에 의한 마케팅 등이 있으며, 다음의 4가지를 목적으로 한다. ① SCM의 적용효과 검토, ② Action Plan의 수립, ③ 시범사업의 실시로 생산, 유통, 소비지간의 정보공유를 위한 시스템을 정비하는 것이다. 이를 위해 물적 유통, 상적 유통, 정보유통을 통합하여 산지의 양륙에서부터 소매점의 최종판매에 이르기까지 가장 효율적인 공급체계를 구축하는 것이다. 구축하고자 하는 SCM의 종류는 산지·대형할인점간 SCM, 산지·중소할인점간 SCM, 산지·전문소매점간 SCM, 산지·가공업자·소매점간 SCM이 있다.

이상과 같은 SCM은 수산물을 공급함에 있어 구매자의 needs를 반영하고, 유통비용을 절감하고자 하는데 있다. 이를 위해 공급과정 전체의 재편성을 통해 유통과정에서 필요한 작업을 최소한의 비용으로 실현하는데 있다.

4. 정책의 기본방향

수산물의 물류합리화 방안으로는 수산물 하역체계 개선을 통한 수산물 물류비용 절감, 포장규격, 재질, 방법의 개선으로 제품차별화와 안전성, 효율성 확보, 대량수송체계의 확립을 통한 물류 효율화, 수산물 전자상거래 활성화를 위한 표준규격화가 있다.

이를 위해 수산물 물류체계의 전반적인 개선을 위한 기본계획 수립이 필요하며, 수송 및 하역체계의 개선을 통하여 유통효율화 및 시장경쟁력 강화를 추구하여야 한다. 또한 증가추세인 수산물전자상거래를 위한 표준규격화가 동반되어야 할 것이다.

5. 세부추진 방안

가. 물류개선 기본계획 수립

현재 수산물의 물류합리화를 위한 전반적인 실태가 파악되어 있지 않고, 개별영역에서 일부가 연구되고 있으므로 전체를 망라하는 기본계획의 수립이 필요하다. 이는 현황 및 문제점에서 살펴본 바와 같이 물류합리화는 물류의 각 기능에 대한 “개별관리”로는 충분한 효과를 거두기 힘들기 때문이다.

이를 위해 수산물 품질 규격화, 상품성 제고를 위한 포장혁신 및 표준화, 저온물류

체계 개선을 위한 연구의 추진이 필요하다. 이 경우 일본의 SCM을 벤치마킹하여 통합 물류관리체계를 도입하는 방안도 고려할 필요가 있다. 또한 다음의 표와 같은 하위 물류분야를 동시에 추진할 필요가 있는데, 이는 물류합리화를 위해서는 물류표준화와 표준규격화가 전제가 되어야 하기 때문이다.

〈표 3-3-2〉 물류표준화와 표준규격화를 위한 향후 연구방향

구 분	• 수산물 품질 규격화	• 상품성 제고를 위한 포장혁신 및 표준화	• 저온물류체제 개선
내 용	• 품질기준의 설정 및 표준화	• 포장자재, 방법, 규격에 대한 개선 및 표준화	• 선도유지 방법 개선, 물류비용 절감방안
효 과	• 상품정보 일반화 • 시장폐쇄성 약화 • 거래, 품질기준 명확	• 상품성 제고 • 품질향상, 안전성 확보 • 물류합리화	• 물류비용 절감 • 상품성제고 • 물류합리화

나. 수송 및 하역체계 개선

수산물의 물류비용에서 상당부분을 차지하는 것이 양륙과 시장 내에서 발생하는 유통비용이다. 이는 상하차비, 어상자비 등으로 나뉜다. 이를 개선하기 위해 하역 기계화 장비 지원과 규격어상자 보급을 위한 어상자 대여료 지원이 있을 수 있다.

하역기계화는 팔레트, 지게차 등 하역장비 등을 지원함으로써 물류비용을 절감하는 것이다. 그러나 여기에는 항운노조의 고령화 문제도 포함되어 있으므로 시급히 필요한 사항이다. 현재 지원이 되고 있으나 지게차를 지원하는 정도이므로 물류동선을 고려한 하역방법의 설계를 기반으로 한 지원으로 바뀌어야 한다.

〈표 3-3-3〉 어상자 비용 절감효과

(단위 : 백만 원)

구 분	단 가	개 수	금 액	감모액
목상자	1,050	15,506,200	16,282	14,653
팔레트	30,000	224,728	6,742	2,023
개량	2,000	15,506,200	31,012	9,304
개량임대	500	15,506,200	7,753	
자재절감				3,327
유통비용절감				8,528

〈표 3-3-4〉 팔레트를 이용한 차량수송 효율(냉동탑차)

구 분		5T			11.5T		
		팔레트사용		미사용 (4호)	팔레트사용		미사용 (4호)
		표준상자	4호상자		표준상자	4호상자	
용적률 (%)	트럭	20.6	27.5	17.4	20.6	36.5	27.6
	팔레트	99.8	65.9		99.8	65.9	
	실용적률	20.6	18.1		20.6	24.0	
팔레트	개수	3	4	1	6	9	1
	단당상자수	6	4	68	6	4	108
	단수	10	17	4	12	18	6
상자 (kg)	총개수	180	272	272	432	648	648
	상자당중량	30	20	20	30	20	20
	총중량	5,400	5,440	5,440	12,960	12,960	12,960

다음으로 규격어상자 보급은 규격 어상자 사용 및 어상자 재사용으로 규격화 및 물류비용을 절감하는 것이다. 이는 팔레트 풀(주)로부터 규격 어상자 임대 사용시 임대료 중 일정비율을 지원하여 규격출하를 유도하는 것이다. 참고로 농림부의 경우 팔레트출하는 60%, 비팔레트출하는 30%의 포장재비를 지원하고 있다.

개선된 어상자 및 팔레트를 이용했을 경우 얻을 수 있는 기대효과는 다음과 같다.

첫째, 어상자 비용의 절감효과이다. 기존의 어상자는 오염 및 훼손으로 인하여 회수율이 낮고, 위생상의 문제점이 있다. 이를 플라스틱 등의 내구성이 강하고, 반복 재사용이 가능한 재질로 바꿀 경우 비용절감효과가 있다. 구체적으로는 기존 어상자의 이용대금을 인하하는 효과와 어상자 자재의 재사용 횟수 증가로 인한 비용절감 효과가 있다. 대금인하효과는 85억 원, 자재절감효과는 33억 원으로 추정된다.

둘째, 표준 팔레트의 사용으로 인한 유통비용의 절감효과는 운송비와 시장수수료를 제외한 상하차비 등의 인건비와 시장 내 유통비용이며, 이론적으로는 약 80~90%의 절감효과¹⁰⁰⁾가 있다. 일반적으로 규격어상자를 이용할 경우 팔레트를 이용한 상하차, 수송이 가능하다. 이 경우 수송비용은 차량의 적재량이 있으므로 수송효율에 차이가 없으나, 상하차비용의 경우 상당한 차이가 있을 수 있다.

상하차비의 절감효과는 80%절감일 경우 579억 원, 90%절감일 경우 651억 원의 절감효과가 있다. 어상자 대금절감과 팔레트 물류비용 절감을 모두 합친 효과는 상하차비 절감이 80%일 경우 상자대 절감비용 664억 원과 합쳐 75%의 절감 효과가 있으며,

100) 이 수치는 단순계산에 의한 것이고, 대량수송일 경우이므로 실제는 다를 수 있음.

총유통비용으로는 31%의 절감효과가 있다. 상하차비 90% 절감일 경우는 상자대 절감비용 737억 원과 함께 83%의 절감 효과가 있으며, 총유통비용으로는 34%의 절감효과가 있다.

〈표 3-3-5〉 유통비용 절감 효과

(단위 : 백만 원)

시 장	개량전 비용		개량후 비용		절감비용		절감효과			
	총물류 비용	상하 차비	80% 절감	90% 절감	80% 절감	90% 절감	80%		90%	
							총물류 비용	상하 차비	총물류 비용	상하 차비
합 계	106,716	72,416	14,483	7,242	57,933	65,175	54%	80%	61%	83%
가락동	43,630	29,695	5,939	2,969	23,756	26,725	54%	80%	61%	83%
노량진	34,932	24,348	4,870	2,435	19,478	21,913	56%	80%	63%	86%
구 리	11,916	7,592	1,518	759	6,073	6,833	51%	80%	57%	78%
수 원	1,559	1,001	200	100	801	901	51%	80%	58%	78%
안 양	2,985	2,042	408	204	1,634	1,838	55%	80%	62%	84%
안 산	1,001	657	131	66	526	591	52%	80%	59%	80%
울 산	2,351	1,577	315	158	1,262	1,420	54%	80%	60%	82%
대 구	2,439	1,626	325	163	1,301	1,463	53%	80%	60%	81%
대 전	1,672	1,107	221	111	886	996	53%	80%	60%	81%
경 주	517	352	70	35	282	317	55%	80%	61%	83%
포 향	691	446	89	45	357	402	52%	80%	58%	79%
전 주	1,735	1,164	233	116	932	1,048	54%	80%	60%	82%
익 산	325	218	44	22	174	196	53%	80%	60%	82%
청 주	796	524	105	52	419	472	53%	80%	59%	80%
충 주	166	67	13	7	54	61	32%	80%	37%	62%

다. 수산물 전자상거래 및 홈쇼핑 등을 위한 표준화

전자상거래나 홈쇼핑에 의한 수산물의 소비가 급속히 성장하고 있다. 주로 단순 가공하여 진공포장한 냉동수산물이 주류를 이루고 있고, 이외에 젓갈 등의 2차 가공품도 있다. 그러나 이러한 상품거래가 확산되고 있기는 하지만 식품표시나 안전성문제, 포장재질이나 규격의 문제 등은 아직 정립된 바가 없다. 또한 수산물 사이버 도매거래가 일부에서 진전되고 있으므로 이를 위한 수산물 품질·등급 표준화 및 e카탈로그(101) 구축이 필요하다.

해양수산물 및 수협을 중심으로 수산물의 종류, 크기, 중량 등에 따른 품질표준 기준을 마련하고, 이 모든 표준을 연결하는 e카탈로그를 구축할 필요가 있다. 또한 수산물 포장 규격화(상품특성에 맞는 적절한 포장재 및 운송방법 확보)는 포장 단위의 소량화 및 포장 디자인의 개선, 실용적이고 신선도 유지가 가능한 규격화된 포장재 개발 지원, 수산물 상거래 유통문서 표준화 등의 준비가 필요할 것이다. 이와 아울러 소비자가 안심하고 소비할 수 있는 식품표시기준을 마련하여 적용할 필요가 있다.

101) e카탈로그 : 일명 전자카탈로그, 기업과 기업간 또는 기업과 소비자간의 전자상거래를 위하여 제품과 제품과 서비스에 대한 정보(제품정보, 거래정보, 배송정보, 업체정보, 소비자보호관련 정보 등)을 전자적인 형태로 저장하여 교환하기 위한 일종의 전자문서를 말함. 김선호 외, 전자카탈로그 표준화 동향, 한국전자거래(CALS/EC)학회지, Vol.6, No.1, 2001

제4절 수산물 소비지도매시장의 거래제도 개선

1. 현황 및 문제점

수산물 소비지도매시장의 거래제도는 농안법의 상장경매제도를 근간으로 하고 있다. 상장경매제도는 소비지도매시장 뿐만이 아니라 산지의 위판장에도 준용되는 제도로, 지난 세월동안 끝없는 논란을 불러일으키며 오늘날에도 여전히 도매시장의 기본 원칙으로 자리잡고 있다.

문제는 2000년 6월에 개정된 농안법에서 도매상제도를 신설하면서 나타났다. 이 도매상제도는 전세계를 통틀어 도매시장 거래제도의 양 축을 이루는 제도의 하나이다. 즉 어떤 나라는 상장경매제도를 채용하고 있고, 어떤 나라는 도매상제도를 채용하고 있는 것이다. 그렇다면 이 차이는 어디에서 오는 것인가. 양자의 제도는 가격결정방식과 거래방식을 어떻게 정하느냐의 문제라서 이것만으로는 어느 쪽이 더 좋은 제도인가를 판단하기 어렵다. 단 상품거래를 둘러싼 외부환경의 변화, 상품자체의 변화(규격화, 거래주체의 고정화) 등이 제도의 우열에 영향을 미칠 수는 있다. 다시 말해 그 나라의 여러 상황을 고려하여 좀 더 적합한 형태를 선택할 수는 있지만, 어느 제도가 더 좋아서 선택한다는 논리는 성립하지 않는다. 뒤에서 살펴볼 외국의 사례에서도 알 수 있듯이 상장경매를 하다가도 여건변화에 따라 도매상제도로 전환할 수 있고, 그 반대도 있을 수 있다.

〈표 3-4-1〉 수산물 유통제도의 각종 체제상의 비교

구 분	상장경매제도	도매상제도
특 징	<ul style="list-style-type: none"> • 일본, 네덜란드, 한국 • 도매시장 중심 시장 구조 • 경매제도 중심 • 법인 수탁, 중도매인 분산 	<ul style="list-style-type: none"> • 프랑스, 미국 • 도매시장과 다른 유통구조 모두 중시 • 수의매매 중심 • 도매상(수탁, 분산)
대표사례	<ul style="list-style-type: none"> • 현 농안법 기본구조 	<ul style="list-style-type: none"> • 도매상제도
비 고	<ul style="list-style-type: none"> • 일본은 상장경매체제를 유지하면서 경매비율을 낮추고 상대거래의 비율을 높였다. 	

수산물의 거래제도는 농산물과는 달리 두 가지의 논란이 있다. 하나는 수산물이 엄연히 농산물과 여러 가지 특성이 다름에도 불구하고, 농산물과 동일한 방식의 거래제도를 적용한다는 것이다. 또 하나는 도매시장에서 상장경매제가 제대로 시행되고 있

지 않음에도 불구하고, 이를 억지로 적용하고 있다는 것이다. 전자는 별도의 수산물유통법을 제정해야 한다는 주장을 낳았고, 후자는 도매상제도의 조속한 시행을 촉구하는 형태로 나타나고 있다¹⁰²⁾.

이러한 수산물 소비지도매시장의 거래제도에 대한 논쟁은 이미 오랫동안 지속되고 있지만, 아직 결론을 내리지 못하고 있다. 또한 패류경매가 정부주도로 이루어지면서 더욱 가속화되고 있는 실정이다. 그러나 견해가 대립되는 양측의 논의가 평행선을 긋고 있어 명확한 결론을 얻기 힘든 상황이다. 그렇다고 도매상제도가 제대로 시행되는 것도 아니다¹⁰³⁾. 농산물시장의 경우도 제대로 도입되고 있는 곳은 없다. 오히려 이러한 대립적 논쟁이 소모전적인 양상을 띠면서 수산물유통에서 필요한 다른 발전적인 논의를 가려 버리는 역효과도 있다.

따라서 이러한 논의가 가지는 진정한 의미는 무엇인지를 원론적인 측면에서 다시 검토하고, 각국의 사례를 보면서 향후 방향을 재정립해 볼 필요가 있다.

2. 여건변화

수산물유통제도의 개선은 아직 그 시일이 짧으며 구체적인 성과를 거두기 힘들므로 장기적인 관점에서 개선해 나가야 한다. 그리고 현대적인 의미에서는 수산물유통이 아닌 수산물식품산업의 시각으로 보아야 할 필요가 있다.

수산물유통은 인적결합이 강한 성격을 가지므로 이해조정이 필요하며, 변화가 급격히 일어나므로 꾸준한 모니터링을 통한 문제의 발굴과 폭넓은 전문성이 필요한 부분이다. 생산의 위축과 시장의 국제화, 소비자의 변화가 급격하게 이루어지고 있어 소비지도매시장의 발빠른 적응과 대응이 필요하다. 그러나 거래제도의 적정성을 놓고 여전히 대립하고 있는 상황이며, 이러한 대립의 원인이 되는 상품의 본질과 수산물 거래의 변화에 대한 분석은 아직 미흡한 상황이다.

102) 도매상제도의 도입과 상장예외거래의 확대를 혼동하는 경우가 많다. 도매상제도를 도입한다는 것은 도매시장의 주체를 도매법인에서 도매상으로 바꾸고, 가격결정방식을 경매에서 수의거래로 바꾸는 것임. 도매상체제에서도 상장은 반드시 이루어진다. 그러나 상장예외는 아예 상장을 하지 않는 예외적인 거래방식임. 도매시장에서 거래되는 수산물이 상장되지 않고 거래된다면 도매시장의 존재의의가 불분명해짐.

103) 시장도매인제도의 도입시기는 지방도매시장에 대하여는 이 법 시행일(2000. 6.1)부터 시행할 수 있도록 하고, 중앙도매시장에 대하여는 중앙도매시장의 거래체계와 시설의 정비상황 및 지방도매시장의 운영실적 등을 감안하여 2004년 1월 1일부터 2년의 범위 내에서 대통령령이 정하는 날부터 시행할 수 있도록 하고 있음. 농안법 부칙 제1조 제3호.

3. 이론적 배경 및 외국사례

가. 상장경매제도의 의의

도매시장에서 거래를 통해 가격결정을 하는 방법은 여러 가지가 있으나 대표적인 것으로 상장경매제도를 들 수 있으며, 이는 상장과 경매로 나누어 볼 수 있다. 흔히 거래제도를 지칭할 때 경매만을 언급하는 경우가 많다. 그러나 엄밀히 말해 상장이 있고난 이후에 비로소 경매가 이루어지므로 구분하여 사용할 필요가 있다.

(1) 상장제도

상장은 넓은 의미와 좁은 의미로 나누어 볼 수 있다. 넓은 범위의 상장은 생산자나 출하자가 수산물을 판매하기 위해 시장에 내놓는 것으로 시장은 반드시 도매시장으로 한정되지 않고, 수탁도 도매법인에 한정되지 않는다. 실제 거래에서 생산자나 출하자가 반드시 도매법인에만 상장하는 것은 아니기 때문이다. 그러나 보통 상장이라 함은 농안법상의 도매시장에 상장하는 것을 이른다. 도매시장의 거래제도를 언급할 경우의 상장은 바로 이 좁은 의미의 상장을 지칭하는 것으로, 생산자(출하자)가 도매법인에게 수산물을 위탁하거나 판매하는 것 혹은 도매법인이 수산물을 수탁¹⁰⁴⁾하거나 매수¹⁰⁵⁾하는 것을 의미한다. 이하에서 언급되는 상장은 모두 좁은 범위의 상장이다.

도매시장의 상장제도는 크게 수탁상장과 매수상장의 두 가지의 형태로 나누어 볼 수 있다. 먼저 수탁상장은 생산자나 출하자가 가격을 결정하지 않고 도매시장에 출하하는 방법이다. 이 경우 가격결정은 도매시장 내에서 이루어지며, 그 방법으로는 경매와 수의매매 등이 있다. 생산자나 출하자의 입장에서는 위탁상장이며, 소유권은 가격결정이 이루어져 대금이 지불되기 전까지 생산자나 출하자에게 있다.

매수상장은 생산자나 출하자가 도매시장법인에 수산물을 판매하는 형태이다. 가격결정은 2단계로 이루어진다. 먼저 매수자(도매법인)가 생산자나 출하자와 교섭하여 가격을 결정한 후 대금을 지불하며, 다음으로 도매시장 내에서 중도매인들과 2차 가격결정이 이루어진다. 가격결정은 경매가 원칙이지만 보통 수의매매가 주류를 이룬다. 생산자나 출하자의 입장에서는 판매이고, 소유권은 1단계가 종료되면 도매법인으로 이전되며, 2단계에서 중도매인에게 판매되면 중도매인에게 소유권이 이전된다.

수탁상장은 다시 조건부수탁과 무조건수탁의 두 가지로 나뉜다. 무조건 수탁은 가

104) 수탁과 위탁 : 생산자가 생산물의 판매를 위임하는 경우는 위탁(委託)임. 그러나 위탁의 상대방인 도매법인의 입장에서 보면 수탁(受託)이 됨.

105) 도매시장이 수산물을 수집하여 상장하는 방법은 수탁과 매수의 두 가지가 있음. 판매를 위임받으면 수탁상장이지만, 구매하여 판매하면 매수상장됨. 농안법 제2조(정의)에서는 도매법인과 시장도매인을 농수산물을 위탁받아 상장하여 도매하거나 이를 매수하여 도매하는 법인으로 정의하고 있음.

격 등 판매에 대한 아무런 조건을 부가하지 않는 경우이고, 조건부수탁은 가격 등의 판매에 대한 조건을 부가하는 경우이다. 수탁상장은 생산자가 전적으로 가격결정에 대한 위험부담을 가지며, 도매법인은 판매를 대행하는 소극적인 수집방법이다. 매수상장은 소유권이 이전이 도매시장 상장이전에 이미 이루어지므로 도매법인이 위험부담을 안는 경우로 적극적인 수집방법이다.

〈표 3-4-2〉 가격결정방법에 따른 도매시장 상장제도의 의의

구 분		수탁상장		매수상장
		무조건 수탁	조건부 수탁	
소유권	출하전	생산자	생산자	생산자
	출하후	생산자	생산자	도매법인
	경매후	중도매인	중도매인	중도매인
가격 결정	출하시	하지 않음	하지 않음	1차 가격결정 (생산자vs법인)
	시장내	가격결정 (법인vs중도매인)	가격결정 (법인vs중도매인)	2차 가격결정 (법인vs중도매인)
가격결정 위험부담		생산자나 출하자	생산자나 출하자	도매법인
도매법인 역할		수탁자, 가격교섭자	수탁자, 가격교섭자	구매자, 가격설정자
생산자 역할		위탁자, 가격수용자	위탁자, 가격수용자	판매자, 가격설정자

가격변동이 크고 공급이 불안정한 선어류의 경우는 수탁상장이 유리하지만, 가격수준이 결정되어 있거나 변동이 적고, 공급이 안정적인 경우는 매수상장이 유리할 수 있다. 수탁상장은 생산자가 가격결정에 관여하기 힘들기 때문에 주어진 시장 가격을 받아들여야만 하는 가격수용자(Price-Taker)가 된다. 이 때 제품표준화(규격화)나 차별화, 공동출하 등으로 이에 대응해야 하지만 아직 어려운 점이 많고, 도매법인은 가격교섭자(중개자)의 역할만을 하게되므로 위험부담이 없는 소극적인 태도를 취하게 된다. 그러나 매수상장의 경우는 생산자와 도매법인이 모두 가격결정자(Price-Maker)가 된다. 생산자나 출하자가 판매자가 되기 때문에 제품을 차별화하여 시장을 분할하고 가격을 협상할 수 있는 가격결정자(혹은 가격제시자, Price-Maker)의 역할을 하게 된다. 도매법인 또한 구매자와 판매자의 역할을 모두 수행하기 때문에 가격결정자(Price-Maker)의 역할을 하는 적극적인 수집활동을 하게 된다¹⁰⁶⁾.

106) 매수상장을 반대하는 이들의 논리는 도매법인이 매수를 하는 것은 위험부담이 크고, 자기사업의 성격이 강하므로 수탁을 소홀히 할 우려가 있다는 것임. 그럼에도 불구하고 매수상장을 지지하는 이들이 있는 것은 수탁에만 의존하는 소극적 방식에는 한계가 있기 때문임.

(2) 경매제도

도매시장에서 가격을 결정하는 방법은 경매가 대표적이지만, 이 이외에도 수의매매와 정가매매 등이 있다. 경매는 단수의 판매자와 다수의 구매자가 상장 예측범위 내에서 공개경쟁에 의해 매매를 결정하는 방법이다. 수의매매(상대거래)는 판매자와 구입자간에 흥정에 의해 가격과 물량이 결정되어 가격지불과 물량인도가 이루어지는 방법이고, 정가매매는 판매자가 정해진 가격에 구입자는 수량만 결정하는 방법이다.

협의매매(예약상대거래)는 수의매매와 비슷하나 사전에 구매자와 생산자 혹은 출하자간에 가격과 물량에 대한 사전제시를 하고, 실제 가격결정은 도매시장에서 흥정을 통해 절충하는 방식으로 수의매매와 정가매매의 중간형태이다. 이 경우 가격결정방법간의 우열은 그 방법 자체로서는 판별이 힘들고, 거래되는 상품의 특성이나 국가, 지역 등의 역사적, 시대적 배경에 따라 다르므로 이를 정확히 구분하기는 힘들다.

그러나 거래방법간의 특성만으로 볼 경우 공개성과 공정성에 있어서는 경매나 정가매매가 우위에 있으며, 신속성에 있어서는 수의매매가 상대적으로 우위에 있다. 또한 경매는 구매자수가 일정이상이어야 하는 조건이 있다. 수의매매는 소수일 경우에 유리하고, 정가매매는 제한이 없는 등의 차이가 있다.

〈표 3-4-3〉 도매시장의 거래방법별 특성

구분	경매	수의매매	정가매매
물량제시	판매자(사전)	판매자, 구매자	구매자(사후)
가격제시	구매자	판매자, 구매자	판매자
재고여부	없음	있거나 없음	있음
공개성	공개	비공개	공개
공정성	있음	다소 떨어짐	있음
대량거래	도매	도소매	소매
구매자수	일정 규모 이상	소수	제한 없음
신속성	뛰어남	우수함	양호함
거래장소	넓은 매장	제한 없음	일정 규모
가격안정여부	불안정	불안정	안정
품질간 가격격차	큰 차이	별 차이 없음	큰 차이

자료 : 성배영, “상장경매제도의 운영실태와 거래방법 개선방향”, 농업경제연구, 1992. 12.

경매는 낮은 가격부터 서서히 경매가격을 올려서 최고 가격을 제시한 구매자에게

경락되는 하한가방식(영국식), 판매자가 최고가격을 제시해서 최고가격의 다음 가격을 제시한 구매자에게 경락되는 상한가방식(네덜란드식), 다수의 구매자가 일제히 제시하는 가격 가운데 최고가격을 제시한 구매자에게 판매하는 일발경매방식(한국·일본식) 등이 있다. 이들 가운데 어느 경매방식을 채용하더라도 가격형성 면에 있어서 기본적인 차이는 나타나지 않는다.

수산물에서 경매 또는 입찰 방법이 원칙이 되는 이유는 다음과 같다.

첫째, 다종다양한(또한 대량의) 수요를 배경으로 한 다수의 구매자가 존재한다. 둘째, 수산물은 수요의 가격탄력성에 비해 공급의 가격탄력성이 아주 낮기 때문이다.

수요의 가격탄력성에 비해 공급의 가격탄력성이 상대적으로 작고(가격의 신축성이 큼) 공급이 일정하지 않은(경직적인) 물품은 경매 또는 입찰방법에 의한 판매가 유효하다. 반대로 공급의 가격탄력성이 상대적으로 크고(가격의 신축성이 작음) 탄력적인 공급(공급의 조절)이 가능한 물품은 정가수의매매가 유효할 수 있다. 따라서 선어류 등은 경매 또는 입찰방법에 의한 판매가 유효하며, 냉동가공품 등은 정가수의매매에 의한 판매가 유효할 수 있다. 단 여기서 유의해야 할 점은 도매시장 내 거래에서 중도매인 혹은 매매참가인들이 경쟁적으로 구매하고자 할 때 비로소 경매 혹은 입찰이 의미를 가질 수 있다는 것이다. 따라서 경매는 구매자의 경쟁구조를 먼저 구축하는 것이 선결되어야 한다. 만일 구매자들이 경쟁구조를 가질 수 없는 혹은 만들 수 없는 상품이라면 경매나 입찰보다는 정가수의매매가 유효할 수 있다. 그러나 수산물의 대부분이 상기의 경쟁조건을 충족시키고 있다고 볼 수 있으므로 도매시장의 거래는 경매 혹은 입찰이 원칙이 된다.

나. 외국의 도매시장 제도

외국의 도매시장제도는 각 나라의 발전정도와 처해 있는 환경에 따라 다른 거래제도를 채용하고 있지만, 대략 경매와 정가수의매매의 두 가지 형태가 기본이 된다. 그러나 이들 국가들의 공통점은 원래는 모두 상장경매를 원칙으로 하고 있었다는 점이다. 또한 거래제도의 차이에도 불구하고, 정부의 정책목표의 달성도, 거래의 공정성, 가격형성의 투명성, 정보의 공개성이 높은 수준에서 성취되고 있다는 점이다. 다시 말해 상장은 어떠한 거래제도를 채택하든 동일하고, 상장 후 어떠한 거래방법을 택하는 지가의 문제의 초점이다.

(1) 일본

일본 도매시장법은 다음의 세 가지 주요한 측면이 있다. 첫째, 도매시장의 개설, 정비에 관한 규제(시설정비법적 측면), 둘째, 도매시장에서 활동하는 유통주체(법인, 중도매인)에 관한 규제(기업행정법적 측면), 셋째, 도매시장의 거래에 관한 규제(거래규

제법적 측면)이다.

일본의 도매시장법이 가진 목적(법 제1조 목적)은 도매시장의 정비를 촉진하고, 적정하고 건전한 운영을 통해 생선식료품 등의 거래적정화와 생산 및 유통의 원활화를 도모하여 국민생활의 안정에 이바지하는 것이다. 즉 『거래적정화와 생산 및 유통의 원활화』로 영세생산자를 부당거래로부터 보호하는 것이다. 거래제도는 모든 생산자에 대해 판로를 제공함과 동시에 지역주민에 대해서는 안정적인 식료공급을 보증하는 것을 기본적 사고로 한다. 이러한 공공적 사명을 위해 시장을 공설로 하며, 여기에서 형성되는 가격은 공정해야 한다는 것이다. 따라서 생산자가 출하하고자하는 수산물을 무조건 수탁하고, 경매를 하여 거기에서 수요와 공급간의 관계를 통해 가격을 형성할 필요가 있었다.

그러나 일본은 1999년 7월 15일 법률 제109호로 개정 『도매시장법』을 내놓았으며, 이 법의 주요 개정내용은 다음과 같다.

제3절 매매거래의 방법 제2항에서 “.....매일의 도매예정 수량 중에서 개설자가 생선 식료품 등의 품목별로 정한 일정 비율에 상당하는 부분에 대해서는 경매 또는 입찰의 방법, 그 이외의 부분에 대해서는 경매 혹은 입찰의 방법 또는 상대(相對)에 의한 거래방법(한 도매업자와 한 도매거래 상대방이 개별적으로 매매거래를 행하는 방법을 말한다, 이하 상대거래라고 함).....”.

〈표 3-4-4〉 일본 도매시장법의 1999년 개정전후 비교

개정 전	개정 후
위탁상장	동일
수탁거부의 금지	동일
당일 전량판매	동일
경매, 입찰원칙	상대거래의 인정
제3자판매의 금지	동일
차별적취급 금지	동일
상물(商物)일치(현물주의)	상물분리의 인정(산지직접배송)
정률 수수료주의	수수료자율화(유보됨)

주 : 수수료 자율화는 제정과정에서 많은 논란이 있어 추후 논의를 전제로 유보되었다.

이 개정내용은 제정당시의 거래제도와는 크게 다르다. 기본원칙인 상장경매는 변함이 없지만, 수의거래(상대거래)를 공식적으로 인정한 것이다. 이것은 일본에서 경매 혹은 입찰에 의한 거래가 상당부분 줄어들었음을 의미하는 것이다. 결국 유통환경의

변화로 인해 수산물의 거래방식에서 과거의 형태만을 계속 고집하기에는 한계에 이르렀다고 판단하여 현실의 거래형태와 환경변화를 수용하여 허용한 것이다.

이런 법개정의 전제가 된 도매시장의 환경변화는 다음과 같다. ① 시장거래량의 감소, ② 도매시장 경유율의 저하, ③ 위탁수집률의 저하(무조건위탁에서 조건부위탁으로, 위탁에서 매수로, 상대거래의 증가), ④ 경매, 입찰비율의 감소이다. 이러한 환경변화의 원인은 ① 대형할인점·외식산업의 대두, ② 산지·생산자단체에 의한 시장선택(생산자단체의 교섭력 강화), ③ 기술진보(선도유지기술의 발달로 인한 유통의 광역화), ④ 공급의 국제화이다.

(2) 프랑스

프랑스의 도매시장 운영제도는 1953년 「시장조직법」이 제정되면서 유통근대화의 기초가 마련되었다. 이 법에 의해 공영도매시장제도가 확립되었고, 시장설립과 발전이 꾸준히 추진되었다. 프랑스의 도매시장은 소비지도매시장과 생산지도매시장으로 구분된다. 전자는 파리 Rungis도매시장과 같이 대도시권의 소비지에 대한 식품공급을 담당한다. 후자는 주요 생산지에 개설되어 그 지역의 생산물을 수집·중계하는 기능을 수행하며, 지역의 특산품별로 특화되어 있다.

도매유통업이 공익사업으로 간주되면서 종합공설도매시장을 정책적인 차원에서 개선하기 위해 정부의 통제와 재정적인 지원을 받게 된 것이다. 이 시장은 국가의 보호 아래 특별법에 의해 설립된 국립도매시장으로 공공적 성격이 강한 일종의 공익 서비스기관의 성격을 띠고 있다. 공영도매시장의 개설목적은 다음과 같다. 상품의 효과적인 집산(集散)을 위한 합리적 가격형성, 유통기능의 능률향상, 위생적인 취급과 거래, 공공서비스기관의 공동활용으로 경영비 절감, 공정거래질서의 확립, 유통 비용의 절감, 지역간의 효과적인 정보교환, 고객에 대한 서비스, 산지로부터 용이한 입하와 소비지로의 효과적인 반출, 도시의 정화 및 공해방지, 그리고 국민경제적인 정책수행의 효율화이다. 도매시장 형태는 청과, 수산, 식육, 화훼 등 종합적인 형태가 많으며 생산지 도매시장은 전문화 되어있다.

도매시장의 거래 및 운영체계는 다음과 같다. 공익도매시장에 있어 도매업무 수행이 가능한 자는 ① 매수판매업자(negociant), ② 위탁판매업자(commissionnaire), ③ 위탁-매수판매업자(commissionnaire-negociant), ④ 중매업자(courtiers), ⑤ 생산자(producteur)들로 도지사로부터 허가를 받은 자로 제한하고 있다. 이들 업자의 명칭은 다양하지만 우리 나라의 도매법인, 중도매인과 같이 당해 시장에 있어 한쪽은 판매측이고 다른 한쪽은 구매측으로서 존재하는 것은 아니다. 업자 모두가 판매자이다. 다시 말해 우리 나라 소비지도매시장의 중도매인과 같이 장내에 자기 점포를 가지면서 오

로지 판매업자로서 영업하는 도매업자이다. 이 점이 우리 나라의 도매법인, 중도매인과는 다른 점이다. 프랑스는 위탁수수료에 대해서는 별도 규정이 없고 업자의 재량에 맡기고 있다. 현재 Rungis도매시장의 경우 대체적으로 위탁수수료는 8~15%의 범위 이내이다.

위탁판매업자의 업무내용(1968년 政令 제26조, 제27조에 규정)은 다음과 같다. ① 위탁판매업자는 오직 위탁자의 대리인으로서 판매를 대행하는 자이다. ② 위탁-매수판매업자는 위탁판매와 자신들 책임 하에 매수한 상품의 재판매를 하는 자로, 위탁판매와 매수판매에 대해서는 각각의 장부에 거래결과 등을 기재하도록 되어 있다. 그리고 위탁물품은 자신들이 구매할 수 없다. 위탁-매수판매업자는 매수판매의 경우 이를 증명하는 서류 내지는 소정의 신고서를 제출하도록 되어 있다. 만약 이들 서류가 첨부되지 않는 경우는 위탁판매가 행해진 것으로 간주된다. 위탁판매업자 및 위탁업무를 수행하고 있는 위탁-매수판매업자는 특별 계약을 하지 않은 경우 그리고 다음 시장개장이 36시간 이내에 행해지는 경우에 다음 시장 개장까지 판매완료전표를 위탁자에게 송부하여야 한다. 위탁판매업자 및 위탁업무를 수행하고 있는 위탁-매수판매업자는 계약의 소멸이 없는 한 늦어도 3일 이내에 수수료와 내부규정에 의해 인정되는 비용을 차감한 금액을 위탁자에게 송금하여야 한다. 그리고 이들 업자는 외상매출금의 회수가 장기화된 경우 이것을 위탁자의 지불 연장 구실로 삼아서는 안 된다. 이를 위반한 경우 위탁판매업자, 위탁-매수판매업자는 위탁판매업무의 허가에 대해 일시적 내지는 영구적 소멸의 대상이 될 수 있다.

판매자는 청구서의 복사본 내지는 판매보고서의 복사본을 3년간 보존하고, 관리당국 등으로부터 요구가 있으면 언제라도 이를 제출하여야 한다. 이 보고서에는 품목, 수량, 가격은 물론 판매자, 구매자의 이름, 위탁판매인지 매수판매인지를 명기하여야 한다. 다시 말해 거래의 특징을 명확히 하여 유통단계상의 가격 확인을 가능하도록 하는 것으로 내부규정에 정해진 정보를 명기하여야 한다. 한편 ① 매수판매업자, ② 위탁판매업자, ③ 위탁-매수판매업자, ④ 중매업자, ⑤ 생산자와 같은 판매자의 자격은 이 중 하나의 업종만을 허가하도록 되어 있어 복수 자격을 가질 수는 없다(1968년 政令 제23조). 판매 자격의 변경은 신고만으로도 등록변경이 가능하다. 단 생산자로서 등록된 경우는 매수판매업자가 될 수는 없고, 생산자는 시장의 일정 구역 안에서만 판매할 수 있다. 그러나 생산자임을 증명하여야 하고, 자신의 생산물 이외에는 판매할 수 없다(同 제22조). 판매업자는 장내의 상품반입량, 판매량, 창고 반입량, 재고품 동향을 신고할 의무가 있다(同 제41조).

(3) 미국

미국에는 현재 44개의 도매시장이 있다. 이중 16개소는 순수 민간투자에 의해 건설된 것이고, 14개소는 주정부, 나머지 14개소는 연방정부 또는 각종 지방자치단체, 협동조합, 민간인 등이 공동으로 투자하여 건설한 것이다. 도매시장관련 법령은 도매시장만을 대상으로 한 별도의 법은 없고, 관련 분야별 법령이 적용된다. 이 중 가장 중요한 법은 도매시장을 위시한 청과물 도매유통을 담당하는 모든 관련상인을 대상으로 한 포괄적 법인 「부패성 농산물법」(PACA : The Perishable Agricultural Commodities Act, 1930)이다.

농산물법은 청과물의 공정한 거래를 위해 1930년에 제정되었다. 이 법은 신선한 청과물과 냉동청과물의 매매자들로 하여금 계약을 준수하게 하고, 거래에 따를 분쟁을 해결하는 공식적 및 비공식적 절차를 제공하는 미국 청과물유통의 기본법이다. 이 법에 따르면 일정한 금액(연간 23만 달러)이상의 청과물을 취급하는 모든 유통참가자들은 미국 농림부의 허가를 받도록 되어 있다. 또한 회계장부를 엄격하게 기록하도록 하고, 불공정 거래행위를 할 경우에는 면허를 취소하거나 벌금을 부과하도록 하고 있다.

미국 도매시장의 거래 및 운영체계를 New York Hunts Point 농산물도매시장의 사례를 통해 살펴보면 다음과 같다. 도매시장 개장초기의 거래방법은 수의매매와 경매가 같이 이루어졌다. 그러나 1987년 이후부터 경매거래는 없어지고, 도매상 중심의 수의매매만 이루어지고 있다. 이는 경매에 과도한 시간이 걸리는 점, 저가 하등품중심으로 경매가 이루어진 점, 산지의 표준화·브랜드화·저온유통 추세에 따른 출하기피등으로 경매가 설자리를 잃게 되었기 때문이다. 도매시장의 거래 및 운영주체는 도매상이며, 55개의 도매업자가 영업중이다. 도매상의 형태는 가족회사, 개인회사, 합자회사가 있으나 개인회사 비율이 50%이상으로 가장 일반적인 형태이다. 일부 도매업자는 100년의 역사를 가지고 2~3세대를 거쳐 가업으로 승계 되기도 한다. 출하자와 도매상과의 거래는 매수판매와 위탁판매의 두 가지 형태가 있으나 매수판매가 일반적이다. 매수판매는 도매상이 출하자와 사전에 협의하여 결정된 가격으로 구매 후 적절한 마진을 붙여 소매상 등에 판매하는 방식으로, 마진율은 품목에 따라 차이가 많은데 평균 7~8% 수준이다.

출하자(보통 산지집하장의 판매담당자)는 전화나 팩시밀리를 통해 각 도매시장의 도매상이나 집배센터 구매담당자에게 출하하고자 하는 상품의 수량, 등급, 희망판매가격 등을 발송한다. 상호거래조건이 일치하면 계약이 성립되는데, 도매상도 상품이 부족할 경우에는 필요한 상품의 수량, 등급, 구입희망가격 등을 산지 집하장에 발송하기도 한다. 이와 같이 판매자와 구매자간에 정보를 교환하는 과정에서 자연스럽게 거래가격과 거래량이 결정된다. 이러한 통명거래¹⁰⁷⁾가 물류와 유통단계를 단축시켜 유

통효율을 높이게 되었다. 즉 상품을 직접 확인한 후 거래하지 않고, 통명만으로 전화 등을 통해 거래함으로써 물류비용을 크게 줄일 수 있게 된 것이다. 위탁판매는 도매상이 출하자로부터 판매위탁을 받아 경매나 수의매매에 의해 소매상이나 구매자에게 판매한 후, 판매가격에서 일정한 수수료를 공제하는 방법으로 약 20년 전부터 감소하여 현재는 대부분 매수판매로 대체되었다.

현재 도매시장에서 위탁판매가 이루어지는 것은 등외상품이나 산지집하장에서 판매되지 않는 상품 등이다. 이와 같이 경매나 위탁판매가 거의 사라진 것은 출하자의 판매가격에 대한 불확실성 등으로 인한 기피에도 원인이 있다. 그러나 상품의 규격출하, 유통정보의 이용, 저온수송체계의 도입 등이 일반화됨에 따라 통명거래에 의한 매수판매가 경매에 비해 유리하기 때문이다.

(4) 네덜란드

농산물유통 및 도매시장에 있어 네덜란드 농림부의 역할은 적고, 경매조합이 중요한 역할을 담당한다. 도매시장과 관련된 특별한 정책은 없다. 정부의 역할은 유통종사자들이 정부가 정한 규칙을 제대로 준수하는지에 대한 감시 역할에 불과하다. 유통주체간의 공정한 경쟁 여부에 대한 판단은 농림부가 아닌 경제부에서 담당하고 있다.

Greenery International과일·채소 경매장의 사례로 본 네덜란드 도매시장의 거래 및 운영체계는 다음과 같다. The Greenery International의 연간 거래물량(1996년)은 약 200만 톤이다. 유형별로는 시설채소류가 가장 많고, 다음이 노지채소류, 과일류의 순이다. 거래방법은 전자경매와 예약상대거래를 병행하고 있다. 최근 소비자의 요구에 적극 대응한다는 방침아래 고정 구매자(도매상)의 사전 거래약정에 의한 판매방법을 사용하고 있다. 이는 가격, 물량, 운송방법, 포장형태 등을 미리 정하고, 구매자가 요구하는 시간과 장소에 배달하여주는 시스템이다. 소비자만족, 신속배달, 비용절감 등을 이유로 점차 확대되고 있는 추세라고 한다.

경매는 구매자들이 사전에 저온창고에 입고된 상품의 품질을 확인한 연후에 경매에 참여하게 된다. 구매자들은 경매용 전광판에 나타난 정보와 경매 진행자의 설명으로 원하는 물품을 낙찰 받는다. 조직화된 생산자들이 출하하는 상품은 표준화된 기준에 의해 거래가 가능하다. 이들 상품은 다른 경매장과 컴퓨터 시스템에 의해서 연결되어 있으며, 이 시스템을 통해 다른 경매장에서도 경매되는 원거리 경매가 이루어지고 있다.

과거에는 전자경매만을 고집하였으나 최근에는 수의매매도 확대되고 있다. 1997년

107) 통명거래 : sales by description 또는 sales by brand name, 통명은 회사명, 산지명, 품종명, 생산자명, 상표명(trade mark)을 표어화 하여 관습화된 명칭임. 이러한 일반적으로 널리 알려진 통명에 의해 거래하는 것을 통명거래라고 함. 통명을 brand로 표현하는 경우도 있는데, 브랜드는 특정한 매주(賣主)의 제품 및 서비스를 식별하는 데 사용되는 명칭·기호·디자인 등의 총칭임.

에는 수의매매가 30%정도 차지하였고 점차 확대되는 추세이다. 이것은 상품인도의 확실성, 안정적인 시장가격 및 품질보장 등의 진전이 주요 요인이다. 소규모 생산농가에서 벌크 상태로 플라스틱 상자에 담아 반입된 청과물은 경매장내 팩킹 하우스에서 자동선별 포장기로 규격 포장하여 판매된다. 전자경매외에 원거리 경매 등 경매가 활성화되어 있으나 최근 수의매매 비중이 증가하여 청과물의 경매제가 점차 쇠퇴하고 있다. 경매는 표준규격화가 정착되어 견본만 보거나 아예 견본도 보지 않고 창고에 보관되어 있는 상태에서 경매하여 물류효율화를 극대화하고 있다.

4. 정책의 기본방향

독자적 수산물 유통제도의 도입은 이제까지 적용해보지 못한 현행 농안법의 적용을 우선하고, 적용 후 문제가 있다면 개선의 방향으로 가는 것이 타당하다. 사실상 현행 제도가 수산물유통의 특성을 반영치 못하고 있다는 것은 농안법을 개정할 때마다 수산부류의 의견이 반영되지 못하였기 때문이다. 따라서 수산물 유통에 관련되는 법 중에서 농안법은 개선으로, 관련법은 수산물 식품산업법으로 법적 체계를 구축하는 것이 바람직하다.

도매상제도와 상장경매제도의 도입은 어느 한쪽의 일방적인 의견을 수용하기는 곤란하다. 주변상황이나 시장의 발전단계에 따라 거래제도는 상이할 수 있다. 그러므로 이를 무시하고 거래제도 자체에서 우열을 논하는 것은 사실상 무의미하다. 현행제도가 상장경매제도이므로 이를 기반으로 다른 제도의 장점을 도입하는 것이 우선되어야 할 것이다.

따라서 향후의 개선방향은 첫째, 수산물 유통특성을 반영할 농안법 개정안의 마련과 수산물 식품산업법의 제정, 둘째, 상장경매를 우선으로 하되 수의정가매매 등의 방식을 병행하여 도입하는 방향으로 가야할 것이다.

5. 세부추진 방안

가. 농안법의 개선과 수산물 식품산업법 추진

농안법에 대한 수산물 유통관련자들의 불만은 농안법이 수산물유통을 수용하고 있지 못하며, 그 원인이 농안법에 수산물유통의 특성을 반영하고 있지 못하기 때문이라는 논리에서 출발한다. 이러한 논리는 수산물유통을 둘러싼 TAC모니터링, 책임 있는 어획후처리 등의 대내외적 여건변화를 농안법에서 수용하지 못하므로 독립법을 제정하여야 한다는 주장으로 나타나고 있다.

반대로 수산물유통의 특성에 대한 구체적인 안을 만들어 농안법의 개정시에 적극적으로 반영하려는 시도가 없었다고 반박될 수도 있다. 또 농안법이 수산물 유통현실과 괴리되는 이유는 수산물의 특성 때문이라기 보다는 현행 농안법을 현실에 제대로 적용해 본 적이 없기 때문으로 볼 수도 있다. 수산물 유통의 독립법을 만들었을 경우 상당부분 농안법과 동일한 내용을 담게 되는 불합리가 존재한다. 또한 농안법에서 단순히 수산물유통을 분리하여 독립법을 제정한다면 수산물 유통의 대내외적 환경변화를 반영하기 힘들다. 따라서 현행 농안법의 적용을 우선하고, 적용 후 문제가 있다면 개선의 방향으로 가는 것이 바람직하다. 또 “수산물식품산업법(가칭)”으로 별도법을 제정하여 수산물식품산업의 발전을 위한 발판으로 삼아야 할 필요가 있다. 이는 현행 농안법이 도매시장 및 가격정책에 관한 법이기 때문에 다른 측면들을 수용할 수 없기 때문이다.

나. 시장거래제도의 개선

수산물의 기본적인 거래원칙이 상장경매임은 앞서 살펴보았다. 그러나 농안법에서 규정하고 있는 도매시장의 상장경매제도를 이미 수십 년 동안 적용하여 왔음에도 정착되고 있지 못한 것은 제도의 문제라기보다는 운용의 문제가 더 크다. 다시 말해 기존의 제도를 제대로 적용해 보지도 못한 상황에서 다른 제도를 도입하는 것은 결국 근본적인 원인은 그대로 둔 채 겹질만을 바꾸는 결과를 초래할 수도 있다.

〈표 3-4-5〉 수산물의 부류별 가격형성 방식 및 특징

구분		선어류	양식 활어류	패류	건어류	원양 및 수입어류
원가명확성		×	○	×	◎	원양-×, 수입-◎
생산량 변동		◎	△	○	○	원양-◎, 수입-×
가격변동		◎	△	○	△	원양-○, 수입-△
수급조절		×	○	○	○	원양-○, 수입-◎
저장성		×	○	×	◎	원양-◎, 수입-◎
가격 결정	1 차	경매	◎	×	△	×
		수의매매	×	◎	○	◎
	2 차	경매	◎	○	○	×
		수의매매	×	○	○	◎
일본	경매	◎	○	○	×	×
	수의매매	×	△	△	◎	◎

주 : ◎ - 아주 높음, ○ - 높음, △ - 낮음, × - 아주 낮음.

도매상제도를 도입하기 전에 기존제도의 문제점을 발굴하고, 기존제도가 문제점이 있다면 이를 개선하는 것이 우선되어야 한다. 그래도 기존 제도가 문제가 있다면 당연히 과감한 변화도 고려될 수 있을 것이다.

현재 도매상제도는 법적으로 명기된 사항이다. 2004년부터 도입을 하면 그만이라고 할 수도 있다. 그러나 여러 가지 이유에서 학자들의 대다수가 이 제도의 도입을 반대하고 있다. 시설문제, 도매법인과 시장도매인의 동시존재문제, 정산문제 등등이다. 특히 농산물유통에서 이 제도의 도입을 주장했으면서 아직 제대로 시행되고 있는 곳이 없다는 것은 음미해 볼만한 일이다. 현재 도매법인은 시장도매인제도를 반대하고 있고, 중도매인들은 조속한 도입을 주장하고 있다. 그러나 시장도매인제도가 중도매인들의 이익에 보탬이 될지는 의문이다. 또 시장도매인제도 도입으로 거래제도의 개선이 될지는 더더욱 의문이다.

이 경우 문제가 되는 것은 반드시 현재 영업을 하고 있는 중도매인만 시장도매인이 되라는 법조항은 없다는 점이다. 농안법 제36조 시장도매인의 지정 제2항에는 시장도매인의 자격요건이 있는데, 여기의 어디에도 중도매인을 우선한다는 조항은 없다. 도매시장 외부에서 자본력이 강한 제3자나 대기업이 도매인이 될 수도 있다는 말이다. 또 제2항의 2에서는 “임원 중 당해 도매시장 안에서 시장도매인의 업무와 경합되는 도매업 또는 중도매업을 하는 자가 없을 것”이라고 되어 있다. 현행 수산물 유통실태에서 도매상제도의 도입은 중도매인과 시장도매인간의 경쟁관계나 충돌을 불러일으킬 수도 있다. 한편으로는 중소규모 중도매인들이 대형자본에 종속되는 자본종속의 가능성도 있다. 시장도매인제도의 도입을 주장한다면, 이러한 측면을 고려한 운영계획을 수립한 연후에 주장하는 것이 바람직할 것이다.

또 하나의 문제는 도매상의 수적 제한, 또는 규모의 제한이 없다는 점이다. 시행규칙까지 만들어져 있지만, 이 부분은 각 지자체가 알아서 할 수밖에 없다¹⁰⁸⁾. 이 경우 우려되는 점은 소규모 도매상의 난립, 혹은 자율경쟁에 의한 통폐합의 결과 단일 도매상이 시장을 지배할 수도 있다는 점이다. 도매법인제도도 단일부류에 복수법인이 존재할 수 있고, 영세한 법인이 있을 수 있다. 그러나 이 경우는 이미 오랜 동안의 경험과 실적으로 상호간의 영업분야가 조정되거나 특화되어 있어 충돌은 없다. 새로운 제도의 도입으로 인한 혼란기(과당경쟁)가 자못 길어질 수 있고, 기존 중도매인들의 무리한 시장도매인 전환으로 인한 경영압박 혹은 종속을 염려하지 않을 수 없다.

이상과 같은 평행선을 긋는 논의보다는 현행제도의 개선이 더욱 손쉬울 수 있다. 이 경우 우리는 일본의 사례에서 하나의 교훈을 얻을 수 있다. 즉 상품마다 거래방법이 반드시 동일해야할 필요는 없다는 점이다. 상품특성에 따라, 규격표준화, 거래관계의

108) 농안법 시행령 제18조(시장도매인의 지정절차) 제2항 ② 도매시장의 개설자는 제1항의 규정에 의한 신청을 받은 때에는 업무규정으로 정한 시장도매인의 적정수의 범위안에서 이를 지정하여야 함.

변화에 따라 융통성 있게 적용하는 방법도 있다. 예를 들어 건어류와 패류가 동일한 방식으로 거래된다는 점은 고려해 볼만한 문제이다.

따라서 거래의 공정성과 가격결정의 투명성, 정보의 공개성이 유지되는 한도 내에서 상장경매제도를 주된 원칙으로 하되 정가수의매매를 부수적으로 병행하여 확대하는 방안이 필요할 것이다¹⁰⁹⁾. 이 이외에 매수상장제의 도입, 지방도매시장은 수집을 위한 전송일 경우 정가수의매매를 허용하고, 중앙도매시장의 매수상장 수산물에 대해 도매법인간 거래를 허용하는 방안의 검토가 필요하다.

다. 정산자금의 지원

(1) 신속한 현금결제 체제의 구축

수산물은 양륙후 다음의 생산활동을 위해 신속히 대금을 현금으로 결제해 주어야 할 필요가 있으나 기존의 거래질서에서는 제대로 충족되지 못하고 있다. 따라서 신속한 현금결제는 도매법인이 수집을 강화할 경우에 강점이 될 수 있다. 그러나 패류경매에서 나타난 바와 같이 기존의 도매법인이 어대금을 전부 정산하고 있지 않았기 때문에 정산자금의 부족현상이 나타났다. 패류경매를 실시한 이후 도매법인이 정산해야 할 금액은 늘어난 반면 대금회수가 빨리 되지 못해 자금회전율이 떨어져 도매법인의 경영 및 재정 압박요인이 되고 있다. 따라서 상장경매를 확대하기 위해서는 대금의 정산을 위한 충분한 자금이 지원되어야 할 것이다.

(2) 전대금과 외상대금의 정리

도매시장에서 상장이 정착되지 못한 원인 중 하나는 앞서 살펴본 바와 같이 기존거래에 의해 형성된 유통경로의 경직성 때문이며, 그 근간에는 전대금 혹은 외상대금의 미수 등이 있다. 따라서 출하자의 누적된 외상대금을 정리하고, 선대금을 정리하기 위해서는 사전에 자금의 대여 등을 통한 정리와 관리가 필요하다. 기존 외상대금 혹은 전대금의 정산은 도매법인이 실태를 조사하여 관리·심사한 후 대금결제를 대행하되, 중도매인이 이를 당장 감당할 수 없기 때문에 대출의 형태로 지원할 필요가 있다. 초기시행단계에서는 도매법인이 대금회수를 할 수 없는 경우도 있을 수 있으므로 정부에서 이를 보전할 수 있는 방안도 필요하다. 불량채권의 발생을 도매법인이 모두 감당해야 한다면 경매를 기피할 수밖에 없다. 이를 위해 출하촉진자금의 확대와 일시적인 유통개선자금의 지원이 필요하다.

109) 구리농수산물도매시장은 시장내 수산물의 정가수의매매가 활발하게 이루어지고 있다. 2002년에는 총 49개 품목이 정가수의매매로 거래되었으며, 전년대비 물량 48%, 금액 83%가 증가하였음.

라. 중도매인의 수익보전

법에 규정된 거래제도는 상장경매를 원칙으로 하고 있으나, 현실의 거래행태는 중도매인수탁과 기록상장이다. 따라서 상장경매를 정착시킬 경우 중도매인들의 수익감소와 직결될 수 있다. 오랜 세월 상장경매제도를 정착하기 위한 정부의 노력이 통하지 않은 것도 동 제도의 정착과 중도매인들의 이익이 상반되기 때문이다. 패류경매의 경우도 매법인에 직접 상장함으로써 생산자는 중도매인 수탁시보다 6~9% 정도의 수수료 부담이 감소되었으나, 중도매인의 입장에서는 위탁수수료 수입이 6% 정도 감소한 것이다. 또한 가격조정(칼질, 중량위장 등)으로 기존에 취득하고 있던 수익도 감소하였다.

기존의 거래관행이 잘못되어 있는 것은 틀림없다. 또한 불합리한 부당이익을 정책적으로 보전해야될 정당성은 어디에도 없다. 그러나 상장경매 정착에 따른 손해를 중도매인들에게 모두 부담시키는 것은 오랜 수산물 유통의 관행으로 비추어 볼 때도 적절하지 못하다. 무리한 강행은 자칫 중도매인의 기반붕괴로도 이어질 수도 있으므로 적절한 선에서 수익성을 보완해줄 필요가 있다. 말하자면 채찍과 함께 당근도 필요하다는 것이다.

따라서 경매에 적극 참여하는 중도매인과 법인에 대해서는 세제혜택, 장려금 지급 등의 지원이 필요하며, 중도매인에 대해서는 수수료율 인상과 같은 방법도 고려될 수 있다. 현행 농안법에서는 법 제42조 제1항 제4호에 의해 중도매인의 중개수수료 최고한도는 거래금액의 40/1000으로 되어 있다. 중도매인은 중개와 매수가 모두 가능하기 때문에 매매차익을 수입원으로 할 수도 있다. 중도매인이 중개수수료를 받는 경우 비과세사업자(5%과세)이지만, 매매차익을 수입으로 할 경우에는 부가가치사업자(10%과세)가 되므로 수익이 감소된다. 또한 중도매인들이 매수거래를 할 경우에도 관행에 따라 법정수수료를 기준으로 거래를 하고 있다. 그러나 이 금액은 기존의 중도매인들이 수탁수수료를 받아 왔다는 점을 감안하면, 절반의 수준도 되지 않으므로 이를 조정해줄 필요가 있다.

따라서 다음과 같은 방안이 있을 수 있다.

첫째, 상장경매시의 수수료를 법정이자율(예 : 8%)의 수준으로 인상하는 방안이다. 둘째, 매매차익의 경우에도 비과세사업자로 인정하거나 이에 상응하는 지원이 필요하다. 셋째, 경매 적극참여자의 경우 장려금지급이나 출하촉진자금 등 정책자금을 우선 배분하고, 지체상금의 이자율을 조정해 주는 것도 한 방법이다. 넷째, 상장 혹은 상장경매 실적우수자의 표창과 거래한도조정 등의 인센티브를 부여하는 방법도 있다.

상장경매제도이든 다른 적정거래방법으로의 개선이든 중도매인의 입장에서 보면, 비용의 상승 혹은 수익의 감소가 된다. 적절한 수준에서 정책당국과 중도매인들의 타협과 협조가 이루어질 때 비로소 거래제도의 개선이 가능할 것이다.

제5절 수산물 e-Marketplace 구축방안

1. 현황 및 문제점

전자상거래는 전통적 시장의 시간적, 공간적 제약 극복, 정보의 저렴하고 신속한 공유와 유통경로의 단축을 통해 유통구조의 혁신적 변화를 가져왔다. 수산물의 경우 인터넷 전자상거래는 수산물 전문쇼핑몰과 생산자에 의한 전자상거래의 형태로 이루어지고 있다. 수산물 전자상거래는 상품의 표준, 등급화, 결제, 물류시스템 등 전자상거래를 위한 인프라가 취약하여 개별 업체별로 시험적으로 이루어지는 수준이다. 수산물 관련업체들의 온라인(on-line)화에는 많은 비용이 소요되며, 기술적 미비, 장기 비전의 부재 등이 수산물 전자상거래에 가장 어려운 난관이 된다. 상당수의 수산물 전자상거래 업체들은 내부의 기반시스템이 충분히 갖춰지지 않은 곳이 많고 영세한 상태이다. 또한 전자상거래가 전 세계적으로 확산되면서 관련 제도 등이 정비되고 있기는 하지만, 수산물은 일반적인 전자상거래 방식, 제도, 법규 등을 그대로 적용시키기 곤란하다. 그럼에도 불구하고 수산물 B2C는 확산되어 가고 있는 추세이며, 수익성을 갖춘 곳도 많다.

하지만 수산물 B2B의 경우 제도적 보완 미비, 저장시설의 부족, 규격화된 제품포장·용기의 개발 미흡, 정보화교육 미흡 등으로 아직 구축되지 않은 상태이다. 수산물 유통정보화 사업의 일환으로 도매시장 B2B의 구축이 시도되고 있지만, 아직 정상가동까지는 시일이 소요된다. 또한 도매시장 기반의 수산물 B2B는 해당 도매시장의 취급물품, 물량 등에 따라 거래도 제한되는 제약이 따른다.

농림부에서 최근 실시한 “농산물 기업간 전자상거래(B2B) 현황조사”결과에 따르면 2001년 농산물 B2B 전자상거래 규모는 1,717억 원으로 전년 대비(2000년, 425억 원) 4배가 증가한 것으로 조사되었다¹¹⁰⁾. 국내 농산물 B2B업체 수는 총 13개로 그중 11개 업체가 실제 영업중이고, 나머지 2개 업체는 사이트를 개설중이거나 최근에 개설하여 실적이 없다. 농산물의 B2B 품목별 거래규모는 축산물이 전체 거래의 72.5%인 1,244억 원, 채소류(141억 원, 8.2%), 가공식품(94억 원, 5.5%) 곡류(92억 원) 등의 순서¹¹¹⁾이다(〈표 3-5-1〉 참조). 이 경우 축산물의 거래규모가 높은 이유는 축산물이 타 농산물에 비하여 등급화·표준화가 잘 되어 있기 때문이다.

110) 농림부, 농수산물유통공사, “농산물 기업간 전자상거래(B2B) 현황조사”, 2002. 조사기간은 2001.12.20~29이며, 조사대상은 영업중인 농산물 B2B 업체 전부(11개)임.

111) 매출총액(1,754억 원) 중 비농산물(농자재 11억 원, IT솔루션 판매 25.6억 원) 거래액은 제외함.

〈표 3-5-1〉 국내 농산물 B2B 전자상거래의 거래내역

매출총액 (1,754억 원)	농산물 (1,717.4억 원, 100%)						비농산물 (36.6억 원)	
	곡류	청과류	채소류	축산류	기타	가공 식품	농자재	ASP·IT 솔루션 등
거래액 (억 원)	92.7 (5.4%)	81.3 (4.7%)	141.3 (8.2%)	1244.7 (72.5%)	63.3 (3.7%)	94.2 (5.5%)	11.0	25.6

농림부는 향후 B2B 전자상거래 거래규모의 증가를 예상하고 있으며, 농산물 전자상거래 현황조사의 정례화, 전자상거래의 지속적 확대를 계획하고 있다. 농산물 B2B 전자상거래 업체의 경영수지와 배송·대금결제 등 서비스가 점차 개선되는 등 농산물 B2B 전자상거래가 신속히 정착되는 추세이다.

향후 수산물 B2B에 대한 수요가 증가할 것이라는 것은 분명하다. 이것은 기존의 off-line거래보다 기업간 전자상거래가 비용이나 물량조달측면에서 유리하다고 보기 때문이다. 농업의 경우를 보더라도 B2B의 증가가 확실시되고 있다. 그러나 수산물의 B2B는 수산물이 가진 특성으로 인해 제약을 받는다고 보기 쉽다. 이 부분은 부정하기 힘들다. 왜냐하면 품질이나 규격에 대한 표준화가 되어 있지 않고, 상품거래에 대한 신뢰관계가 구축되어 있지 못하기 때문이다.

〈표 3-5-2〉 수산물 이용현황

(단위 : 천M/T, %)

구 분	1980	1990	1995	1998
총생산량	1,925	3,275	3,348	2,834
선어유통	954	437	592	252
가공원료	998	2,827	2,756	2,583
가 공 률	51.1%	86.6%	82.3%	91.1%

자료 : 한국수산회, 「수산연감」, 각 년도.

이 경우 우리가 간과하기 쉬운 부분이 대상 수산물의 부류가 무엇인가이다. 다시 말해 선어나 활어라면 수산물의 특성상 규격표준화가 힘들고, on-line상에서 품질에 대한 신뢰를 획득하기 힘들다.

그러나 〈표 3-5-2〉에서 알 수 있듯이 국내 총생산량의 대부분이 냉동 혹은 가공품으로 유통되고 있다. 또한 수입되는 수산물의 대다수 물량이 가공품이거나 냉동품이다. 따라서 선어를 염두에 둔 전자상거래라면 다소 무리가 있을 지도 모른다. 그러나 냉동품과 가공품이라면 상대적으로 일정기준을 두어 표준규격화를 하기 쉽고, 신뢰기

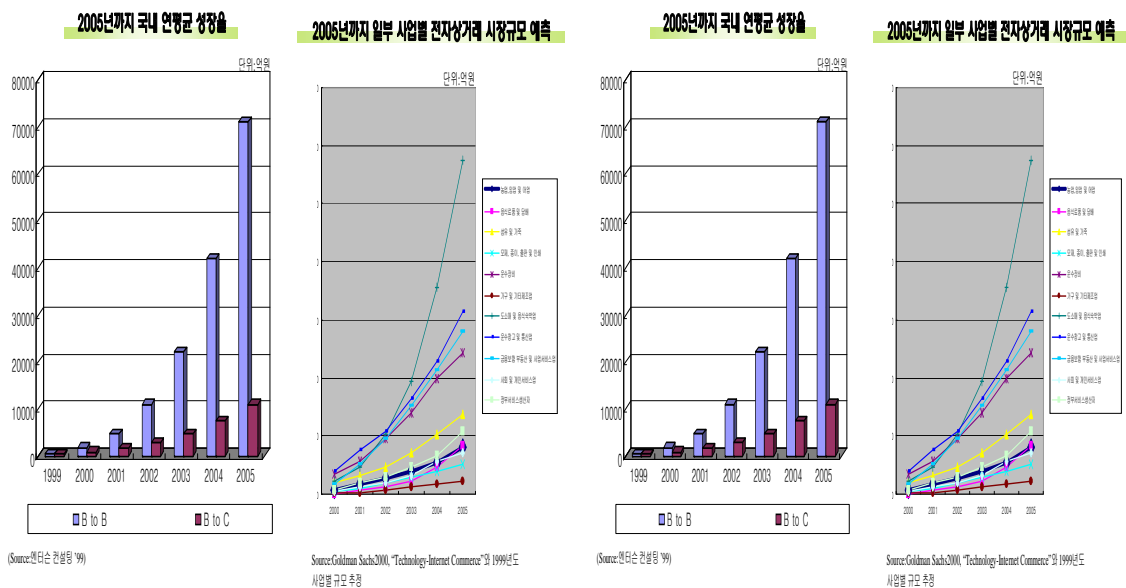
반을 구축할 수 있다고 본다.

이러한 측면에서 수산물 기업간 전자상거래는 장기적인 안목에서 준비해야 할 사업이며, 이를 위한 기반의 조성이 시급하다. 또한 가공품과 냉동수산물은 소매거래 보다는 도매거래가 많고, 특히 냉동수산물은 가공원료로서 거래되는 경우가 많다. 이러한 상품들은 도매시장보다는 시장외거래로 유통되는 수산물이다. 그래서 기업간 전자상거래는 도매시장을 기반으로 추진하는 B2B로는 한계가 있다. 이러한 의미에서 중개자 중심 B2B¹¹²⁾인 e-Marketplace형의 사이버도매시장이 구축될 필요가 있다.

2. 여건변화

전자상거래는 전통적 시장의 시간·공간적 제약을 극복하고 저렴하고 신속한 정보의 공유, 유통경로 단축을 통해 유통구조를 혁신적으로 변화시키고 있다. 전자상거래 국내 시장규모는 1999년을 기준으로 2005년까지는 B2B시장은 연평균 110%, B2C시장은 연평균 66%로 급속히 성장할 전망이다, 특히 B2B시장은 B2C시장의 약 6배 이상을 차지할 것으로 전망되고 있다¹¹³⁾.

[그림 3-5-1] 전자상거래의 향후 전망(2005년까지)



112) 전자상거래는 거래주도 형태에 따라 구매자 중심형, 판매자 중심형, 중개자 중심형으로 나뉜. 이 경우 중개자 중심형이란 중개자가 제공하는 전자상거래 서비스를 다수의 구매자와 판매자가 접속하여 거래하는 형태를 말함.

113) 이영수, "e-Marketplace모델 및 추진전략", 한국전자거래학회, 2001.

한편 국내 수산물 유통량 중에서 도매시장을 경유하는 수산물은 2001년에 국내생산량의 약 13%이며, 수입수산물을 포함하면 10%이하로 떨어진다. 이들 시장의 유통물량 중에서 상당부분이 재래시장도 도매시장도 아닌 장외 도매상들에 의해 유통되고 있다. 수산물도매시장 정책이 사회적 유통비용의 절감을 근간으로 한다면, 사이버상의 전자도매시장인 e-Marketplace를 구축하여 사회적 유통비용을 절감하는 방향으로 나아가야 할 것이다. e-Marketplace는 기업체들에 의해 주도되고 있다. 그러나 생산자단체나 이에 준하는 공공법인이 이를 주도한다면 충분히 공익성을 갖출 수 있다. 또 공정하고 투명하게만 운영된다면 일반기업의 참여도 문제될 것은 없다. on-line에서 거래의 장과 관련서비스를 제공하고, 수수료를 받는다는 측면에서 도매시장과 그다지 다를 것은 없다¹¹⁴⁾.

3. e-Marketplace의 이론적 고찰

가. e-Marketplace의 개념과 유형

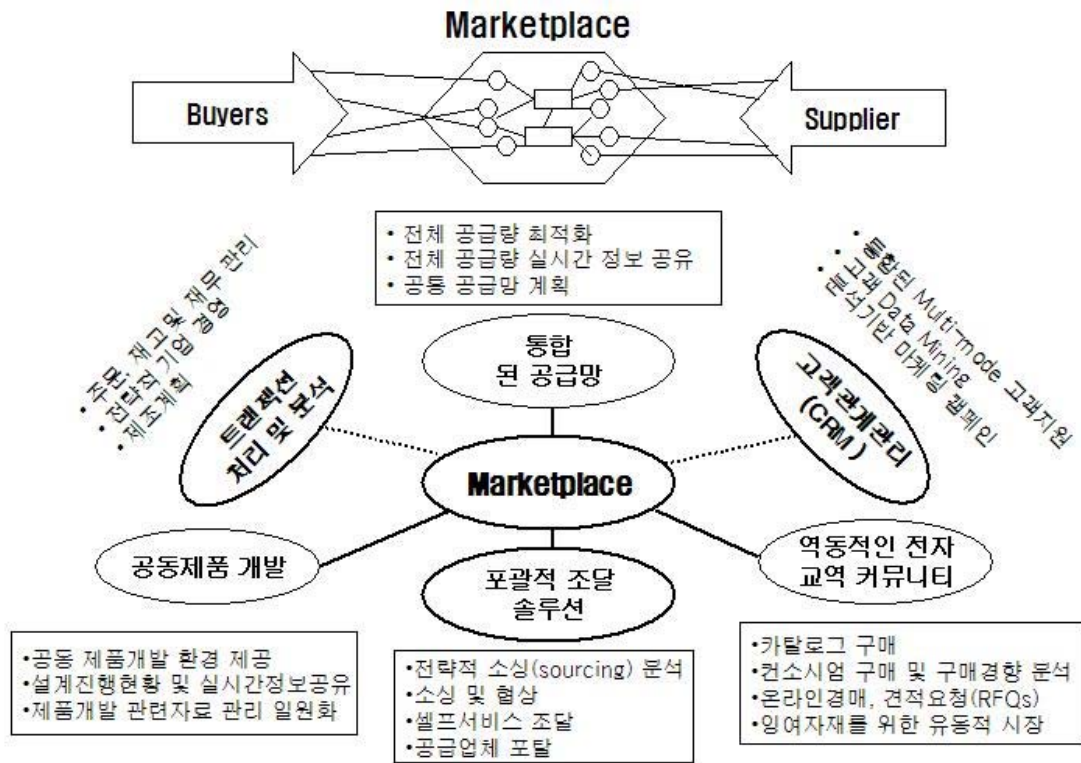
Marketplace는 말 그대로 시장이 있는 장소다. 앞에 인터넷을 이용하는 'e'자가 붙어 있어 인터넷상의 시장을 뜻한다. 흔히 B2C(소비자상대 전자상거래)보다 B2B(기업간 전자상거래)를 e-Marketplace라 말한다. 기업간 전자상거래는 전업종을 취급하는 수평적 B2B와 특정 업종에서 원스톱 서비스가 가능하도록 하는 수직적 B2B로 구분되며, e-Marketplace는 수평적 또는 수직적 B2B를 모두 포함한다.

e-Market Place는 복수의 구매자와 복수의 판매자가 특정 가상공간에서 거래를 할 수 있도록 지원(중개형)하는 기업간 전자상거래 허브사이트이다. 온라인시장(on-line Marketplace) 혹은 전자시장(electronic Marketplace)을 말하며¹¹⁵⁾, 경매, 협상, exchange 등의 동적인 주문 매칭 메커니즘을 지원한다. e-Marketplace의 비즈니스 모델은 단순 기업간 구매에서 전체 공급량의 최적화 및 공동설계로 발전하고 있다. 델, 시스코, 모토로라, 월마트 4사는 구매업체 중심의 비공개 e-Marketplace의 전형적인 성공사례이다. 이들은 온라인 주문과 확인, 납품일시 사전통보 등을 통해 효율적인 공급망관리(SCM)가 가능하고, 공급업체와의 협업을 통해 수요예측, 제품디자인, 위험관리를 망라하고 있다.

114) 현재 e-Marketplace는 중립적인 입장에서 수요자와 판매자를 연결하는 공개형(Public), 산업별 오프라인 거대기업들이 연합해 출범시킨 ISM(Industry Sponsored Marketplace), 그리고 대기업이 독자적으로 개설한 비공개형(Private) 등 3가지 모델이 공존하고 있음. 운영주체가 공익성을 띠는다면 도매시장과 다를 것이 없음.

115) 한국전자거래협회, e-biz사전

[그림 3-5-2] e-marketplace의 개념도



자료 : 서영보, “e-marketplace 개요 및 향후 전망”, 한국전자거래 학회, 2001.

B2B e-marketplace는 그 기준에 따라 다양한 형태로 분류된다. 산업별, 기능별 특화 기준에 따라 수평형과 수직형으로 분류되고, 주도권 행사 주체에 따라 판매자형, 중립형, 구매자형으로 나뉘기도 한다. 또한 마켓의 소유권(주도권) 형태와 마켓의 개방여부(open or closed), 그리고 거래관계 등에 따라 공개형(public)과 비공개형(private)으로 나뉜다¹¹⁶⁾. 공개형 e-Marketplace는 주로 컨소시엄형과 독립형 형태로 만들어지며, 다수의 구매자와 다수의 판매자를 기본으로 하고 참가 자격에 제한을 두지 않는 것이 일반적이다. 이는 네트워크 효과를 기대하고 만들어지기 때문이며 국내외를 막론하고 최근에 등장한 e-Marketplace는 공개형이 주류를 차지하고 있다.

이와는 반대로 비공개형 e-Marketplace는 특정 대기업 중심으로 운영되는 B2B e-Market Place로 기존 협력업체 중심의 EDI¹¹⁷⁾시스템을 웹 기반으로 전환하는 형태가 많다. 따라서 비공개형 e-Marketplace는 1 : M 구조이거나 1 : Some(참가 자격을

116) 조주익, “B2B 마켓플레이스 성과와 전망”, (주)이비즈그룹, 2001. 8. 27

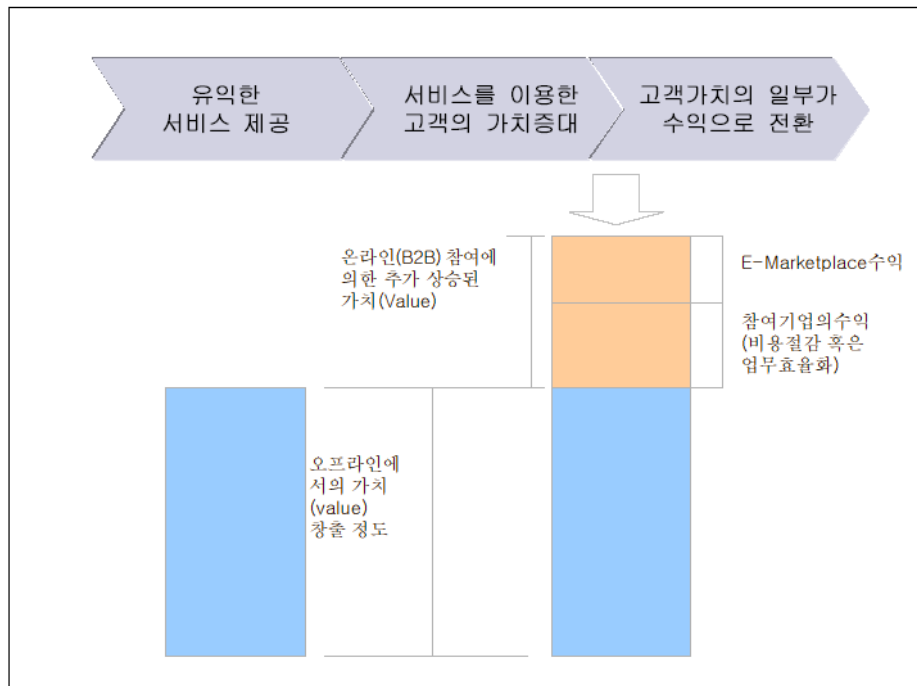
117) EDI(Electronic Data Interchange) : 기업간의 거래데이터를 교환하기 위한 표준시스템으로 이메일·팩스와 더불어 전자상거래의 한 형태임. 기업간 거래에 관한 데이터와 문서를 표준화하여 컴퓨터 통신망으로 거래 당사자가 직접 전송·수신하는 정보전달 시스템임. 두산세계대백과 EnCyber

엄격히 제한하는 경우) 구조를 이룬다. 따라서 비공개형 e-Marketplace는 별도 법인으로 설립되기보다는 이를 운영하는 대기업 내부의 조직으로 운영되는 경우가 많다.

나. e-Marketplace의 수익구조

2000년 전세계적으로 B2B e-Marketplace 열풍이 불었던 것은 두 가지 이유 때문이다. 첫째는 B2B 마켓 운영자(회사)나 투자자(주주) 측면에서 볼 때, B2B가 B2C에 비해 비즈니스 모델 특히 수익모델이 확실하다는 인식이다. 이것이 많은 투자자들이 B2B 업체에 또 한번의 투기 열풍을 불러 일으켰고, 기존 B2C 업체들이 대거 B2B사업에 뛰어들게 되었다. 두 번째는 B2B 전자상거래 참여회사(구매자, 판매자)들 입장에서 B2B e-Marketplace 참여를 통해 얻을 수 있는 효과가 크다는 기대이다. 이 기대로 인해 오프라인 대기업들이 독자적 혹은 대형 컨소시엄을 통해 B2B e-Marketplace를 구축하였다.

[그림 3-5-3] e-marketplace의 수익모델



자료 : 조주익, 전계서.

이러한 B2B e-Marketplace에서 기업들이 얻고자 하는 효과는 크게 세 가지가 있다.

첫째, 거래비용 절감이다. 구매자 입장에서는 구매비용 절감 이고 판매자 입장에서는 마케팅비용 절감 이다.

둘째, 거래 프로세스의 효율화다. 구매자 입장에서는 조달 프로세스를, 판매자 입장에서는 공급프로세스를 전자화하는 것이다. 이러한 프로세스 전자화와 통합 없이는 첫 번째 효과는 크게 기대하기 힘들다.

셋째, 협업을 포함한 부가 서비스다.

즉 B2B e-Marketplace에 참여함으로써 구매관리 프로세스가 전자화되어 구매관련 간접비용을 줄이고 관련 조직 자체를 효율화할 수 있다. 반대로 판매자들은 제품판매부터 결제, 운송, 재고관리에 이르는 판매관리 프로세스를 전자화할 수 있다. 더 나아가서 e-Marketplace를 매개로 판매자의 판매관리 시스템과 구매자의 구매관리 시스템이 하나로 통합된다. 이러한 거래가 프로세스의 통합을 통해 온라인에서 전자적으로 이뤄지면 마켓 참여자들간 「협업」이라는 한 차원 높은 서비스가 가능하게 된다. 공동 제품개발, 공동 시장전망, 공동물류, 재고정보 공유 등 다양한 형태의 협력이 e-Marketplace가 제공하는 솔루션 지원을 받아 온라인 상에서 이뤄지게 된다.

e-Marketplace를 통해 지원되어야 할 서비스를 구체적으로 살펴보면, 비용절감이외에 거래서비스(Transaction service), 구매서비스(Commerce service), 협업서비스(Collaboration service)가 있다. 거래서비스는 제품정보 제공, 카탈로그·매칭서비스, 경매, 협상, RFQ 등이며, 구매서비스(Commerce service)는 금융서비스, 물류서비스 등이다. 협업서비스는 재고정보, 공동 시장전망 및 계획, 공동 제품 설계 등이다. 이중 협업서비스의 제공여부에 따라 비즈니스모델의 성공여부가 결정된다.

4. 정책의 기본방향

수산물 e-Marketplace의 구축을 통해 투명하고 효율적인 유통서비스 및 수산물 유통 산업의 경쟁력 제고, 21세기 e-비즈니스 환경에 부합하는 유통개선을 실현하고자 하는 것이다. 세부적으로는 off-line 소비지도매시장에서 취급되지 않는 혹은 취급이 부진한 수산물을 사이버도매시장에서 수용함으로써 사회적 유통비용을 절감하고자 하는 것이다. 또한 통합소평몰의 구축으로 수산물 이외의 생산요소, 사회적 자원 등을 활용하는 거래의 장을 구축하고자 하는 것이다. 이를 위해 수산물 유통 구조 개혁을 지원하기 위한 효율적인 전자상거래 체계 구축이 필요하다. 그 내용으로는 수산물 전자상거래를 위한 상거래 절차 및 관련 문서 표준화, 수산물 종류별 품질등급기준, 규격기준(크기, 무게 등), 포장기준 표준화의 기반 확보가 필요하다.

5. 세부추진 방안

가. 수산물 e-Marketplace의 구축

현재 수산물의 도매거래를 위한 전자상거래(B2B)가 구축되어 있지 않으므로 이를 구축하는 것을 전제로 한다. 이 경우 수산물의 가공원료 구매, 원양어획물의 대량거래 등 일정물량 이상의 거래를 원하는 기업간 거래의 장을 사이버 상에 구축하는 것을 골자로 한다. 대량거래는 도매시장, 혹은 중간유통업자를 이용한 거래가 일반적이거나 수급상황을 정확히 파악하기 힘들므로 거래비용이 과다하다. 또한 도매시장을 기반으로 한 B2B는 시장의유통을 포함하지 못하므로, 전체 수산물 시장의 비용효율성을 제고하기 위해 별개로 거래의 장을 개설할 필요가 있다. 이를 위해 EDI표준의 제정, 거래시스템, 결제 및 리콜시스템 등의 개발이 필요하다.

일반적으로 비생산요소의 단일 거래보다는 생산요소의 거래를 동반하는 것이 효율적이므로 식품 자체의 거래와 생산에 필요한 어선·어선기자재·어망·선용품 등 어업기자재분야로 Marketplace의 거래분야를 확대하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 수산물 생산을 위한 선용품, 어망 등의 어업기자재 등은 상인들에게 구입하는 것이 일반적이거나 이를 사이버 상에서 거래하게끔 확대하는 것이다. 제공되는 정보가 확대되고, 가격, 품질이 공개되므로 보다 나은 상품을 낮은 가격에서 거래가 가능해져 어업경비의 절감 효과를 가져 올 수 있다. 이 경우 생산자는 판매와 생산에 필요한 인력 혹은 어업기자재 분야를 One-stop쇼핑할 수 있다. 기타 어업생산을 위한 기자재, 양식사료, 약품, 가공기계 등 거래 가능한 분야가 많이 있으므로 활용의 폭이 넓다.

대개 어업인력의 수급은 알선이나 소개소 등에 의존하고 있고, 일자리를 찾는 구직자와 고용자가 제대로 연결되지 않으므로 생산현장의 인력부족이 심화되고 있다는 문제가 있다. 이를 수산업 인력수급을 위한 Content를 제공하여 지역별, 업종별 정규직 및 계약직 인력 채용 정보를 제공하고, 정부는 인력수급정보 모니터링이 가능해 진다.

e-Marketplace의 구축에 있어 또 한가지 고려해야될 사항은 주체의 문제이다. 앞서 일본의 Supply Chain Management는 e-Marketplace로 연결될 수 있고, 이 경우 산지 생산자단체와 구매자그룹간의 협력(업무제휴)을 근간으로 한다. 구매자그룹은 민자의 유치를 통해 협력체제를 구축할 수 있을 것이다. 또한 산지유통체계 개선에서 다루었던 산지거점시장을 물류기반으로 활용한다면 사업의 효율성을 높일 수 있을 것이다.

나. 수산물 통합 쇼핑몰의 구축

e-Marketplace는 수산통합 쇼핑몰과 함께 구축할 수 있으며, 이를 통해 수산업 전반에 관한 전자상거래 시스템의 구축이 가능하다. e-Marketplace는 주로 B2C(소비자 상대 전자상거래)보다 B2B(기업간 전자상거래)를 지칭한다. 그러나 B2C를 동반함으로써 또 다른 수익모델을 만드는 것도 하나의 방법이다. 최근 B2B e-Marketplace 업체들이 B2C 전문 쇼핑몰 구축에 속속 나서고 있다는 점이 이를 시사한다¹¹⁸⁾.

이는 크게 e-Marketplace 전문업체가 오프라인 제조업체의 쇼핑몰 구축을 대행해주는 일종의 ‘아웃소싱형’과, 자체 쇼핑몰을 구축해 기존 e마켓 사업에 B2C 서비스를 첨가시키는 ‘부가서비스형’이 있다. 이 양자 모두 기존 B2B 위주의 서비스를 B2B2C 모델로 확대시켜 ‘메가 e마켓’으로 발전시킨다는 게 궁극적인 목적이다. 이러한 경향은 B2B 서비스만으로 수익창출에 한계를 느낀 e마켓 업체의 위기의식과 IT 기반이 빈약한 오프라인 업체의 e비즈니스 진출 욕구가 맞아떨어지면서 급속히 번지고 있다.

이러한 일반적인 경향은 비단 수산물 e-Marketplace라고 해서 예외가 될 수는 없다. 오히려 B2C를 결합시킴으로 해서 이용률과 접근성을 높일 수 있다.

이 경우 단순한 B2C의 구축보다는 테마사이트의 구축을 동반하는 형태가 효율적일 수 있다. 일반적인 형태의 사이트 개설로는 타 쇼핑몰과 차별화되지 않고, 소비자의 유인이 용이하지 않다. 오히려 바다 혹은 해양을 주제로 한 테마사이트를 구축하여 쇼핑몰을 구축한다면 다각적인 효과를 거둘 수 있을 것이다. 또한 어촌체험관광, 민박정보, 해수욕장, 바다(혹은 해양)에 관한 정보와 연계하는 방안도 있을 수 있다. 수산물 전자상거래를 통해 제공되는 상품 및 지역정보를 활용하여 어촌현장체험과 연계한 어촌체험관광, 민박 상품 등을 지속적으로 확대·개발하여 수산물 직거래와 연계된 다양한 Content를 소비자에게 제공하는 것이다. 이 경우 어촌관광 활성화 등의 부수효과를 거둘 수도 있다.

다. 전자상거래 기반의 조성

B2B 체제를 구축하기 위해서는 수산물의 품질·등급 표준화 및 e카탈로그 구축이 선결될 필요가 있다. 해양수산부 및 수협 중심으로 수산물의 종류, 크기, 중량 등에 따른 품질표시기준을 마련하고, 이 모든 표준을 연결하는 e카탈로그를 구축하는 방안이 필요하다. 또한 수산물 전자상거래 신뢰 기반 조성을 위해 수산물 전자상거래 인증제도의 도입을 검토해 볼 필요가 있다. 해양수산부 및 수협이 공인하는 수산물 전자상거래 인증 마크 개발 및 대국민 홍보 확대를 할 필요가 있다. 이 경우 수산물 전자상거

118) 디지털타임즈, 2001. 05. 29

래 사이트 인증제도(신용평가제, 우수업체 경진대회 등)도입하고, 전자상거래 수산물
의 이상 발생 시 e-Marketplace에서 off-line상의 채널(channel)을 통해 리콜제도를
시행하는 것도 바람직하다. 또한 결제 및 신용보증 등 인증 공통기반 자원을 산업자원
부 등과 연계하여 전자상거래 활성화를 유도할 필요가 있다.

제4장 시장신호를 고려한 수산물 수급시스템의 구축

제1절 수산물 정부비축사업의 개편

1. 현황 및 문제점

수산물가격안정정책은 1975년부터 수협을 중심으로 추진되었으며, 1979년에는 정부가 관여하기 시작하였다. 현재 가격안정정책의 일환으로 김, 미역, 오징어 등 대량 양식(또는 어획)되는 일부 수산물의 생산 어업인 보호를 위하여, 그리고 조기, 명태 등의 수산물에 대하여는 제수용품(祭需用品) 확보 및 소비자 보호를 위하여 정부수매비축 사업을 실시하고 있다¹¹⁹⁾. 그러나 정부비축사업은 생산자 가격지지 및 소비자 물가안정이라는 두 가지 목적을 동시에 달성해야 하는 사업의 특수성 때문에 수매이익을 기대하기가 곤란하다. 일반적으로 필요경비를 포함하여 적자가 나지 않는 선이 적당하다고 판단된다. 예를 들면 연근해 냉동수산물 정부비축사업의 경우, 성어기에 시가보다 높은 가격으로 수매하여 냉동 보관하였다가 수요가 많은 성수기에 수매가격보다 낮은 가격으로 판매함으로써 구조적으로 결손이 발생되고 있다. 또한 비축수산물의 수매량이 가격지지를 하기에는 낮은 수준(수매량이 전체 생산량의 0.2~5% 내외)이어서 실질적인 수급 및 가격안정기능이 미흡하다. 또한 수매비축사업의 본질은 계절적 수급불균형을 조정하는 것이기 때문에 과잉생산되었을 경우에는 수급 및 가격안정 기능이 불완전하다. 시장가격보다 낮은 가격에서 방출되기 때문에 일시적으로 시장가격을 왜곡시킬 가능성도 내재하고 있다.

대외적으로는 WTO/DDA 협상에서 규정한 부정적 보조금, 즉 과잉 수산물에 대한 수매는 어업인의 수취가격을 지지하기 위한 것이므로 정부비축사업이 규제대상 보조금으로 분류될 가능성이 높다. 따라서 현재의 수매비축제도의 문제점을 해소시키면서 WTO에서 허용하는 새로운 수급조정 및 가격안정시스템으로 개편할 필요성이 대두되고 있다.

119) 근거법령은 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률 제13조이고 본 사업의 목적은 수산물의 원활한 수급조절과 가격을 안정시키는 것임. 재원은 농수산물가격안정기금(농안기금)임. 사업 연혁을 살펴보면 1968년에 정부출연에 의해 농안기금 조성(51억 원)되고 1975년에는 수산물 가격안정지지사업이 도입(수산물가격안정사업 특별회계)되어 갈치, 고등어, 건멸치 등 3개 어종 수매비축을 시작함. 1979년 가격안정대를 설정하여 농수산물 18개 품목에 대하여 비축사업 실시(농수산물 18개 품목)함.

2. 여건변화

정부비축사업의 추진 실적을 살펴보면 <표 4-1-1>과 같다. 2002년도 농수산물가격안정기금 총 운용규모(2조2,800억 원)중 수산부문은 4,004억 원(17.6%)인데, 그 중 정부비축사업이 764억을 차지하고 있다. 수매대상 품목은 8개로 연근해 수산물은 김, 미역, 마른오징어, 냉동조기, 냉동갈치 그리고 원양수산물로는 냉동오징어, 냉동명태, 냉동고등어 등이 있다.

<표 4-1-1> 수산물 수매 추진실적 및 계획

(단위 : 톤, 백만 원)

구 분		1997	1998	1999	2000	2001	2002(계획)
계	물 량	40,854	14,930	24,079	18,188	37,910	28,100
	금 액	62,888	51,749	44,288	39,549	72,155	76,413
	(결손액)	(16,955)	(23,183)	(11,453)	(12,543)	(15,648)	-
김	물 량	750	737	758	800	810	700
	금 액	12,576	13,302	13,166	13,143	13,243	13,238
	(결손액)	(5,460)	(2,392)	(5,464)	(3,431)	(9,673)	-
간미역	물 량	3,000	3,300	3,150	3,281	3,000	2,000
	금 액	3,916	4,534	3,795	3,632	3,457	2,154
	(결손액)	(1,737)	(1,472)	(1,126)	(1,060)	(1,865)	-
냉 동 오징어	물 량	-	601	11,576	5,000	19,600	10,000
	금 액	-	5,448	13,511	5,447	28,255	28,668
	(결손액)	(-)	(2,434)	(+169)	(5,073)	(983)	-
기 타	물 량	5개 품목 37,104	7개 품목 10,292	5개 품목 8,595	4개 품목 9,107	5개 품목 14,500	5개 품목 15,400
	금 액	46,396	28,465	13,816	17,327	27,200	32,353
	(결손액)	(9,758)	(16,885)	(5,032)	(2,979)	(3,127)	-

수매비축사업 시행에 따른 기관별 역할을 살펴보면, 해양수산부는 수매비축 및 판매계획 수립·시행을 담당하고 농림부는 수매비축용 소요자금을 조달하고 있다. 판매는 건제품과 냉동품으로 이원화되어 방출되고 있는데, 건제품의 경우 농수산물유통공사에서 냉동품의 경우는 수협중앙회에서 방출하고 있다.¹²⁰⁾ 수매품목의 품질에 대해서는 수산물품질검사원이 품질 및 포장을 검사하는 업무를 담당하고 있다. 수매 및 판

120) 정부비축수산물의 수매 및 방출(판매)기관이 분리되어 있어 방출물량의 판매부진 및 기타문제 발생 시 책임소재가 불분명하고 기관간의 충돌 가능성이 있음.

매시기는 주 생산시기(생산자가격 하락시)에 구매하여 성수기(명절 등) 및 비생산 시기(소비자가격 상승시)에 판매하고 있다.

정부비축사업의 문제점은 크게 네 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 구매비축비율이 총생산량에 비해 너무 낮다. 구매량이 전체 생산량의 0.2~5% 내외에 불과하여 실질적인 가격통제기능이 미흡하다.¹²¹⁾ 구매비축사업이 실효를 거두기 위해서는 구매비축물량이 구매 또는 방출을 통해 시장가격에 영향을 미칠 수 있는 정도가 되어야 한다. 따라서 현재와 같이 적은 구매비축물량으로는 가격조절 및 안정기능을 기대하기는 힘들다.

둘째, 구매비축사업으로 인한 적자가 매년 누적되고 있다. 구매비축사업은 수익을 기대하는 사업이 아니라 필요경비를 포함하여 손해를 보지 않고 기금을 보전하는 것만으로도 성공적이라 할 수 있다. 그러나 대부분 방출가격이 구매단가에도 미치지 못하므로 적자폭이 매년 커지고 있으며, 누적된 적자 또한 상당금액에 달한다.

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

넷째, 많은 어업인들이 김, 미역, 오징어 등의 가격안정사업에 생계를 의존하고 있다. 특히 주산지가 한 지역에 집중되어 있는 김과 미역의 경우는 비축사업 중단시 어가(漁家)경제 파탄으로 인한 사회적 혼란이 우려된다.

3. 정책의 기본방향

정부비축제도의 개편을 위한 기본방향은 첫째, 정부구매 품목 및 물량을 점진적으로 축소 조정한다. 그리고 운용방식은 구매 물량을 사전에 결정하는 기존의 방식과는 달리 생산량 및 시장여건을 고려하여 탄력적으로 구매량을 결정하도록 한다.

둘째, 유통·가공 업체 등 민간의 수산물 구매자금에 대한 융자지원을 강화하여 정부비축사업의 기능을 점진적으로 민간에 이양한다.

셋째, 수산물 수급 및 가격 안정을 위해 생산자단체가 자조금을 조성할 경우 이에 대한 보조방안을 강구하며, 생산자단체의 출하조절자금 조성을 위한 지원방안을 추진한다.

121) 구매비축 비율이 전체 생산량에 비해 낮아 시장조절기능이 미흡한 것은 사실임. 그러나 지난 5년간 평균 55억 원의 결손이 발생하는 상황에서 단지 구매량의 확대만으로 가격안정지지를 바라기는 힘든 실정이다. 따라서 구매비축방식 개편을 포함한 종합적인 방안이 필요함.

4. 세부추진 방안

수산물 정부비축사업은 사업의 손실누적 및 수입사업 운용수익의 미미성, 사업특성상의 구조적 결손요인 상존, 수급 및 가격안정 기능 미흡, 시장가격 왜곡 가능성 등의 문제점을 안고 있다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 정부비축사업의 개편이 필요하다. 이하에서는 이를 위한 세부추진방안을 살펴보고자 한다.

가. 수산물 정부비축사업의 점진적 축소 및 민간가격안정사업 지원확대

수산물 수입확대 및 수산물 유통에 있어서 민간부문의 역할은 증대추세이며, 정부비축사업은 기대되는 효과를 충족시키지 못하고 있다. 이 경우 정부의 직접적인 개입을 강화하기보다는 민간부문의 유통효율성을 제고하는 것이 더 효율적이므로 정부비축사업의 점진적 축소는 불가피하다(〈표 4-1-2〉 참조).

〈표 4-1-2〉 정부수매 대상품목 축소계획

2002년도	2004년도	2006년도
<ul style="list-style-type: none"> • 8개 품목 764억 원 • 김, 미역, 냉동오징어, 냉동조기, 냉동갈치, 냉동명태, 냉동고등어, 마른오징어 	<ul style="list-style-type: none"> • 5개 품목 650억 원 • 김, 냉동오징어, 냉동명태, 냉동고등어, 마른오징어 	<ul style="list-style-type: none"> • 4개 품목 300억 원 • 김, 냉동오징어, 냉동명태, 냉동고등어

농안기금의 가격안정사업 중에서 정부비축사업과 더불어 양축을 이루는 것이 민간가격안정사업이다. 현재 이루어지고 있는 가격안정사업은 계절적 혹은 시기적 수급불균형을 조정하는 것이기 때문에 방출시기다 아주 중요한 변수로 작용한다. 그러나 민간가격안정사업의 경우 사업자가 이윤극대화를 목적으로 하고 있기 때문에 정부의 방출의도와 사업자의 의지가 상충되는 경우가 있다. 경우에 따라서는 사업자가 손실을 입을 수도 있기 때문에 원하는 만큼의 가격안정효과가 나타나지 않을 수 있다. 그러나 민간가격안정사업자가 정부방침에 적극 협력하였을 경우 입을 수 있는 손실을 보전할 수 있도록 제도를 정비한다면 가격지지 효과를 높일 수 있다.

궁극적으로 WTO/DDA 수산보조금 협상경과에 따라 정부비축사업의 축소 내지 폐지가 예상되므로 제도적 보완과 민간가격안정사업의 지원 확대를 통하여 민간과 정부의 협력관계를 통한 수급안정을 기할 수 있도록 유도하여야 한다.

나. 정부비축사업의 효율성 증대

시장여건에 따른 수매사업의 탄력적 운용을 통해 정부비축사업의 효율성을 증대할 수 있다. 현재 소비자물가지수에 영향을 미치는 품목을 중심으로 수매사업을 운용하고 있고, 방출시기 등이 고정적인 경우가 많다. 이렇게 해서 급변하는 시장상황에 적절히 대처하기 힘들다. 수매사업의 대상품목과 물량, 방출시기 등을 사전에 정하지 않고 탄력적으로 운용하는 것도 한 방법이다. 이 경우 가격변동을 개인의 치부수단으로 이용하는 도덕적 해이가 우려될 수도 있으나, 적절한 운용방법을 강구할 경우 더 효율적일 수 있다.

사업성과를 수시로 평가함으로써 시행상의 문제점을 보완하고, 수산물 수입확대와 연계된 가격안정사업을 추진해야 한다. 또한 과잉수산물의 적극적인 반출과 가격안정 목적의 수산물 반입을 적절히 운용해야 한다. 사업주체는 현재 농수산물유통공사를 통하여 행하여지고 있는 해조류, 건제품의 수매 및 판매를 전문성을 가지고 있다고 판단되는 수협중앙회로 일원화하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다.

다. 생산조정제도의 도입

수매비축은 생산의 계절적 집중 혹은 일시적 집중을 비축을 통해 해소하여 수급 및 가격안정을 꾀하는 것이다. 그러나 과잉생산 상태에서는 시장유입물량이 과잉되어 공급과잉상태가 되므로 시기적 수급물량조절의 효과가 떨어진다. 예를 들어 김, 미역 등은 만성적인 공급과잉상태이므로 정부비축사업만으로는 가격안정 효과를 기대하기 어렵다. 이런 경우에는 정부비축보다는 시장유입물량을 조정하여 공급과잉상태를 해소할 수 있는 생산조정제도가 더 효율적이며, 대표적인 것으로 유통협약제가 있다.

우선 김을 대상으로 유통협약제 시범사업을 실시하여 사업효과를 실증한 연후에 미역, 어류 등으로 확대하고, 아울러 유통명령의 도입을 검토할 필요가 있다. 또한 자율적으로 추진하는 생산출하 활동을 지원하기 위하여 소요되는 과잉 생산물 폐기비용 및 자조금 조성 등에 대한 정부지원을 병행하여 추진하여야 한다.

라. 수산무분 농안기금의 분리·이관

수산물비축사업의 효율성 제고와 탄력적 운영을 위하여 농안기금 중 수산부문을 분리·이관할 필요가 있다.¹²²⁾ 해양수산부 출범에 따라 수산물유통정책이 이관되었으나 수산물유통정책의 한 축인 농안기금사업은 농림부가 관리하고 있어 정책의 일관성이

122) 농안기금을 재원으로 수산부문에서 운용되는 사업은 정부비축사업, 민간가격안정사업 그리고 유통개선사업 등이 있음. 원활한 가격안정사업을 위해서는 출연금에 의한 일괄이관을 전제로 최소한 5,000억 원 이상의 규모가 되어야 할 것으로 추정됨.

결여되어 있다. 또한 농안기금을 재원으로 정부비축사업이 시행되고 있으나 사업수행에 있어 수산물의 특성이 제대로 반영되지 못하고 있다. 가격안정사업의 특성상 시장상황을 적절히 반영한 탄력적인 운용이 필수적이다. 그러나 관리와 이용이 분리되어 있으면 운용의 묘를 살리기 힘들다. 수산부문의 농안기금을 해양수산부로 분리·이관하여 관리기관과 사업수행기관을 해양수산부로 일원화함으로써 수산의 특성을 제대로 반영할 수 있다. 아울러 사업운용의 능동성과 자율성의 확대로 사업수행의 효율성을 더욱 강화할 수 있다. 부가적으로 수매비축사업을 탄력적으로 운용함으로써 적자규모를 최소화할 수 있는 방안도 모색할 수 있을 것이다.

제2절 수산물 유통협약 및 명령제의 도입

1. 현황 및 문제점

불법어업으로 인한 남획과 오염·간척에 따른 어장환경의 악화로 연근해 어업자원은 급격히 감소하고 있다. 또한 한·일 및 한·중 어업협정의 체결에 따른 어장 축소로 인해 국내 수산물 공급여건이 불안정한 전환기를 맞이하고 있다. 원양어업의 경우도 입어조건 협상에 있어 연안국과의 갈등이 증폭되는 등 많은 문제점들이 제기되어, 수산물 생산증대는 고사하고 현 수준의 생산을 유지하는 것조차 어려운 상황에 있다.

이와 반대로 국내 수산물 수요량은 증가추세로 이를 충족시키기 위해 수산물 수입이 크게 늘어나고 있는 실정이다. 수산물 수입은 앞으로 WTO/DDA, FTA 등의 협상으로 인한 수산물의 관세·비관세 장벽들이 점차 철폐될 가능성이 큼에 따라 더욱 증가될 전망이다.

이러한 대내외적인 환경 변화에 따라 정부는 1999년 8월에 “기르는 어업발전 종합대책”을 발표하면서, 수산물의 공급증대를 위한 새로운 정책방안으로 2004년까지 2조 766억 원을 투자하여 양식수산물 생산량을 150만 톤 수준까지 확대시킨다는 계획을 발표했다. 이와 같이 양식어업에 대한 투자가 계획한 대로 이루어진다면, 수산물 생산에 있어 양식부문이 차지하는 비중과 역할이 크게 증대될 것으로 전망된다. 수산물 공급량중 양식수산물이 차지하는 비중이 점차 증가하고 있는 추세이다. 그러나 양식수산물 증산의 이면에는 일부 품목의 과잉생산과 저가격의 지속이라는 악재도 있다. 특히 넙치, 조피볼락, 김, 미역 등의 양식품목은 생산량조절 실패와 더불어 시장의 가격 정보가 불확실한 상태에서 생산·유통이 이루어짐으로써 과밀양식 및 과잉생산, 가격 정체 현상이 일어나고 있고, 그 결과로 양식산업기반 자체가 흔들리고 있다.

이하에서는 양식 수산물중 생산량의 변화가 가장 큰 해조류 중 김과 미역에 대한 수급현황과 가격 추이를 먼저 살펴보고자 한다.

가. 김 수급 현황 및 가격추이

먼저 김의 수급현황을 살펴보기 위해 생산량, 수출·입량, 소비량 등의 자료를 이용하였다. 공급량은 국내생산량과 수입량을 합하여 계산하였고, 수요량은 수출량과 국내에서 소비되는 양을 더하였다. 1994년 이후부터 김 공급량은 수요량에 비해 초과되고 있음을 보여주고 있다(〈표 4-2-1〉 참조). 또한 1인1일당 공급량은 2000년도에는 4.5g 인데 이 수치는 1994년도에 비해 70%나 감소되었다.

또한 수출량은 1994년부터 증가되고 있는 추세인데 그 이유는 1978년부터 대일 수출이 중단되어 오다가 1994년에 수출이 재개되었기 때문이다.¹²³⁾

〈표 4-2-1〉 김의 연도별 수급동향

(단위 : 천M/T, g)

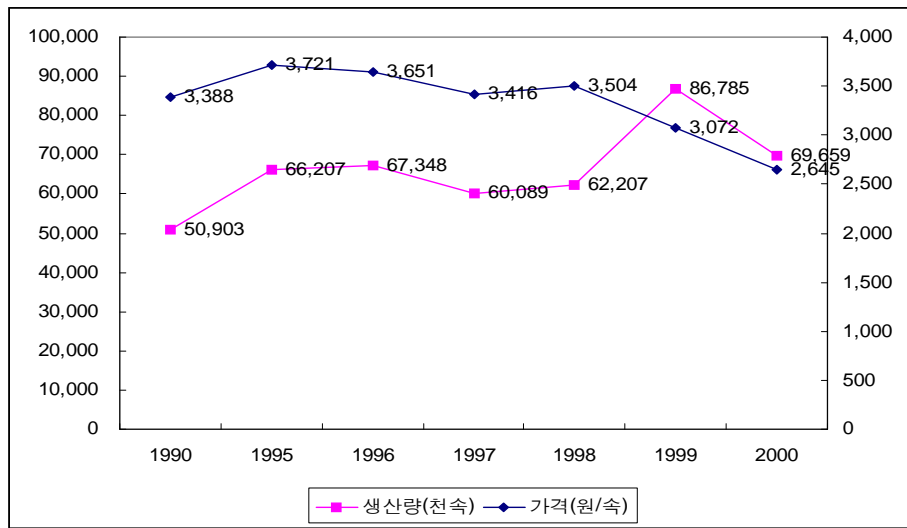
구 분		1992	1994	1996	1998	2000
공 급	국내생산	163.6	269.6	166.2	191.0	130.5
	수 입	0.06	0.36	0.11	0.21	2.96
	소 계	163.66	269.96	166.31	191.21	133.46
수 요	수 출	6.8	13.9	16.2	25.8	51.7
	내 수	228.5	244.7	143.2	155.2	77.2
	소 계	235.3	258.6	159.4	181.0	128.9
1인1일당 공급량(g)		14.31	15.02	8.62	9.19	4.50
초과공급량		-98.64	11.36	6.91	10.21	4.56

자료 : 식품수급표, 한국농촌경제연구원, 각년도.

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

2. 초과공급량 = 공급 - 수요

[그림 4-2-1] 마른 김 생산량과 가격변동 추이



마른 김의 가격¹²⁴⁾은 공급과잉과 함께 소비증가 추세가 둔화됨에 따라, 10년 이상

123) 일본에 김을 수출할 경우 일본이 정한 대일 수출 킬타 물량(2002년:1,800천속)에 따라 수출방법이 다소 상이함. 대일 수출킬터는 수요자할당(1,120천속), 상사할당(302천속), 선착순할당(378천속)으로 구분되는데, 수요자할당의 경우 우리나라 김 수출업체에서 자율적으로 운영하고 있고 일정조건을 갖추어 한국수산물수출입조합에 신청하면 일본 김 협회에서 추천한 수입업체와 입찰 상담을 통해 수출할 수 있음. 상사할당과 선착순할당은 일본 경제산업성(수산청)에서 배정하는 수입킬타를 확보한 수입바이어와 거래가 이루어짐.

124) 김 가격은 향기, 건조도, 협잡물의 정도로 설정됨. 향기는 고유의 향미에 따라, 우수(특등), 우량(1등), 양호(2등), 보통(3등), 떨어짐(등외)으로 구분하며, 건조도는 “얼구운 김”은 수분함량 5% 이하,

속당 3천원 수준을 유지하고 있는 실정이다. 또한 생산량 변동은 1999년도에 40%(전년대비)가 증가한 것 이외에는 6천만속대에서 등락을 거듭하고 있다. 김의 생산량 변동에 따른 가격변동의 폭은 다른 품목에 비해 적은 편이고 속당 가격은 1998년도 이후 계속 하락하는 추세이다([그림 4-2-1] 참조).

생산량과 가격의 관계에서 산지 생산량이 줄어들면 시장에 공급되는 양 또한 줄어들어 가격이 올라가는 것이 일반적인 현상이다. 그러나 김의 경우는 [그림 4-2-1]에서 보듯이 생산량과 가격이 반비례 관계가 아니다. 예를 들면 1990년에서 1995년 간에 생산량이 30%나 증가하였음에도 불구하고 가격은 9.5%가 상승하였다. 또한 1999년도와 2000년도를 비교해 볼 때 생산량과 가격 모두가 감소됨을 보여주고 있다. 따라서 김의 경우 가격과 생산량 즉, 시장에 공급되는 양과의 상관관계가 다른 품목에 비해 매우 낮은 것으로 추정할 수 있다. 이러한 현상을 설명하는데에는 여러 가지 이유가 있을 수 있으나, 저가격 구조하에서 과잉생산 할 수밖에 없는 구조, 다시 말하면 시장 시스템이 제대로 작동될 수 없는 구조에 기인한다고 볼 수 있다.

나. 미역 수급 현황 및 가격추이

미역수급의 가장 큰 문제점은 공급과잉으로 인한 수급구조의 불균형이라고 할 수 있다. <표 4-2-2>에서 보는 바와 같이 1980년에는 11만 톤이 초과 공급되었으나, 1985년에는 초과공급량이 1만 톤으로 감소하였다. 1995년의 초과공급량 1만1,700톤을 제외하면, 1990년대에는 매년 6~7천 톤이 과잉생산되고 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 4-2-2> 미역의 연도별 수급동향

(단위 : 천M/T, g)

구 분		1980	1985	1990	1995	1999
공 급	국내생산	206.4	262.8	274.4	390.7	214.3
	수 입	-	0.02	0.02	1.02	5.88
	소 계	206.4	262.8	274.4	391.7	220.2
수 요	수 출	2.0	126.4	155.2	96.0	84.3
	내 수	94.0	126.0	113.0	284.0	129.0
	소 계	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

자료 : 식품수급표, 한국농촌경제연구원, 각년도.

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

2. 초과공급량 = 공급 - 수요

“마른 김”은 수분함유량 15% 이하로 본다. 또한 토사, 다게비, 갈대잎 및 기타 험잡물이 있는 것과 없는 것으로 결정됨.

미역의 소비는 1995년 1인당 1일 소비량이 17.47g에 이를 때까지 지속적으로 증가하였으나 그 후 감소추세에 있다. 미역의 공급은 주로 국내생산에 의존하고 있으며, 중국산 염장미역이 저가격품 시장에서 신장세를 보이고 있으나 아직 그 양은 많지 않은 것으로 조사되었다. 미역 생산량은 1999년 이후 연간 20만 톤 수준을 유지하고는 있지만, 소비량과 수출량이 계속 감소하고 있어 이러한 초과공급은 향후 지속될 전망이다. 이상에서 살펴본 것처럼 1990년대 이후의 양식미역의 수급구조는 과잉생산, 수출감소, 식품 기호의 변화에 따른 소비량감소가 수급 불균형의 원인이 되는 복합적 구조를 가지고 있다.¹²⁵⁾

다음으로 미역의 생산량과 산지위판가격의 장기 변동 상황을 살펴보면 <표 4-2-3>과 같다. 산지위판가격은 1998년 Kg당 280원을 정점으로 하락세에 있다. 2000년의 가격은 1986년의 kg당 97원과 거의 동일한 수준으로 그동안 가격의 일시 상승은 있었으나 10년 전 산지 위판가격수준에 머물고 있다. 김의 경우와 마찬가지로 가격과 생산량의 상관관계는 매우 낮은 것으로 추정 할 수 있다.

<표 4-2-3> 미역의 연도별 산지위판가격

(단위 : M/T, 원/kg)

연도	생산량	위판가격	연도	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.

이미 앞에서 언급했듯이, 수산물 중에서 일부 양식 수산물은 “수요·공급의 원칙”이 제대로 고려되지 않아 과잉 생산이 일어나고 있다. 과잉생산의 대표적인 폐해는 가격 하락(또는 저가격구조의 형성) 내지는 가격폭락(주기적인 가격폭락 구조의 형성)이며,

125) 수출량의 감소는 대일 염장미역 수출 부진으로 생산량을 소진할 수 있는 창구가 급격히 줄어들고 있기 때문이다. 따라서 총 수출량은 계속 감소추세에 있으며, 일본 시장에서의 점유율도 중국산 미역에 잠식당하여 계속 낮아지고 있음. 일본시장에서 시장점유율이 하락되는 만큼 수출되지 못하는 양이 내수용으로 전환되어 초과공급의 원인이 되고 있음.

가격하락을 상쇄하기 위해 과밀양식을 함으로써 과잉생산의 악순환 및 어가의 경영과탄이 초래된다는 것이다.

특히 해조류 양식업의 경우 종묘대 그리고 인건비 등의 원가는 고정되어 있어 생산량 증가에 따른 한계비용이 매우 낮다. 따라서 과잉생산 하의 저가격구조에서는 일반적으로 양식업자는 과밀양식을 통해 생산량을 증가시키므로써 낮아진 가격으로 인한 이윤감소를 보충하려 한다.

이러한 현상은 경제학적인 용어인 “거미집 과정(Cobweb process)”으로 설명되어질 수 있다. 즉, 공급량의 반응이 한 기간(period) 뒤쳐져서 나타날 수밖에 없는 시장에서는 주어진 여건에 따라 가격의 시간경로(time path)가 제각기 다른 모습을 보이게 된다. 어떤 경우에는 시간이 지남에 따라 가격이 균형수준으로부터 점점 멀어져서 불안정하게 되고 또 반대로 균형수준으로 점차 수렴해 가는 경우도 있다. 거미집 모형의 동적 안정조건은 공급곡선 기울기의 절대값이 수요곡선 기울기의 절대값보다 커야만 한다. 따라서 이러한 안정적인 조건을 갖추기 위해, 즉 해조류의 가격탄력성을 높이기 위한 정책이 필요하다.

또한 과잉생산은 어장의 집약적 이용에 의한 것이 대부분이므로 연안어장의 환경을 파괴시키는 문제점도 지니고 있다. 그리고 과밀양식이 각종 질병 발생의 원인이 되고 있기 때문에 이를 예방하거나 치료하기 위해 약품을 남용하는 경우도 있다. 따라서 생산량의 제한을 통해 일정한 생산수준(혹은 적정 생산수준)을 유지함으로써 지속적 생산을 위한 어장환경보호를 할 수 있게 된다.

양식어업은 농업과 유사한 산업적 특성을 가지고 있다. 즉 생산요소의 투입(input)과 산출(output)간 관계를 비교적 정확하게 추정 할 수 있다. 또한 일정한 기간에 걸쳐 생산이 이루어지며 그 기간동안 생산요소의 투입 등에 관한 의사결정도 조정할 수 있다. 즉 양식어업은 어선어업과 달리 일정한 면적의 어장에서 이루어짐에 따라 소유권 확립이 어느 정도 가능하다. 또한 농업과 같이 노동, 기계, 비료 등 투입요소의 사전결정이 가능하고 재고관리와 채취시기의 임의결정도 가능하다. 결국 양식어업에서는 자기소유 어장이 농업에서의 자영토지와 같이 독점관리권이 일정 정도 부여됨으로 생산물은 타인의 생산물과 경쟁적이며, 투입요소량과 수확량은 생산물시장에 의해 일반적으로 결정된다. 따라서 양식어업자는 시장여건에 따라 수확량통제가 어느 정도 가능 할 수 있다.

2. 여건변화

일부 양식수산물의 수급조절 문제를 해결하기 위해 정부는 수매 비축사업을 시행하고 있다.¹²⁶⁾ 그러나 과잉생산과 가격 하락의 악순환으로 인해 정부수매비축사업이 순

기능보다는 “민간유통 왜곡” 및 “정부비축사업 결손누적” 등 역기능을 초래하여 정부 비축사업에 대한 근본적인 개선이 필요하게 되었다. 특히 비축대상 수산물 중 양식미역과 김은 수산물 수매비축사업 결손의 주원인이 되고 있는 품목이다. 뿐만 아니라 수매비축 제도와 같은 가격지안정사업은 WTO/DDA 협상시 감축대상 보조금으로 분류될 가능성이 높아 개편이 불가피한 시점에 와 있다.

따라서 기존의 가격안정사업은 수급조절 및 가격안정을 이루는데 한계가 있고, WTO/DDA 협상결과에 따라 감축대상보조금으로 분류될 가능성이 매우 높다. 따라서 양식수산물에 대한 새로운 수급정책 개념, 즉 어업인들의 자율적인 생산조정을 통해 수산물의 가격안정과 어가 소득향상을 도모 할 수 있는 생산자 중심의 유통조절시스템이 필요하다.

이와 같은 시점에서 과잉생산에 따른 문제점을 해결하고 기존의 가격안정사업의 한계를 극복하기 위한 새로운 정책으로서 선진 외국 및 국내 농업부문에서 시행중인 유통협약과 유통명령제(이하 “유통협약제”라고 함)의 도입을 적극 검토할 필요가 있다. 이에 대한 법적인 근거로서 개정농안법 제10조 “유통협약 및 유통조절명령”이 있다. 유통협약제의 도입을 통해 양식수산물의 수급과 가격의 안정은 물론 생산 및 유통구조를 개선함으로써 어업인의 소득증대와 소비자들의 고품질 수요욕구를 만족시킬 수가 있을 것으로 기대된다.

3. 유통협약제도의 정의

가. 유통협약제

유통협약(Marketing Agreement)과 유통명령제(Marketing Order)는 미국·프랑스 등 선진국에서는 오래 전부터 운영하고 있는 생산자 중심의 농산물 가격안정 프로그램이다. 생산자·소비자·유통인 등이 자율적으로 생산이나 출하를 조절하면서 동시에 품질을 규제하여 농가소득을 향상시키고 질서 있고(orderly) 효율적인(efficient) 유통 환경을 조성하는 제도이다.

따라서 유통협약제를 정의하면 농산물의 수급불안 문제를 해결하기 위하여 생산자, 유통인, 소비자 등의 대표가 자율적으로 협약을 맺어 수급을 조절하거나 품질을 제고하기 위해 상호 역할을 분담하는 제도이다. 유통협약의 주요 프로그램은 크게 i) 물량규제(quantity control), ii) 품질규제(quality control), iii) 시장지원활동(market support

126) 사업연혁을 보면 1968년에 정부출연에 의해 51억 원의 농안기금이 조성되었고, 1975년에는 갈치, 고등어, 건멸치등 3개 어종에 대하여 수산물 가격안정지사업으로 수매비축이 실시되었음. 1979년부터 수매비축제도 실시하는데 있어 가격이 하한선이하로 떨어지면 수매비축하고, 상한선을 넘으면 방출하는 가격안정대를 설정하여 비축사업을 실시하고 있음.

activities) 등으로 구분되는데, 유통협약제의 주요 사업내용 및 수단을 살펴보면 <표 4-2-4>와 같다.

<표 4-2-4> 유통협약 및 명령제의 사업 내용 및 수단

구 분	내 용	수 단
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

(1) 물량규제

우선 물량규제는 공급량을 조절하여 시장의 수급균형을 위해 실시하는데, 수단으로는 출하량조절, 출하시기조절, 시장차별화 등이 있다. 출하량을 조절하는 방법으로는 산지폐기, 생산자 출하량 할당 등이 있다. 출하시기조절은 생산단계에서 생산시작시기를 조절함으로써 출하시기를 분산하고, 성출하기의 출하물량을 배분 조정함으로써 이를 수 있다. 이외에도 출하 휴일제를 운영하는 것도 가능한 방법이다. 시장차별화에는 국내시장에 대한 출하물량을 제한하고, 해외시장·가공시장 등 2차 시장으로 판매를 전환하는 방법 등이 있다. 이러한 방법들은 농산물에서 행하여지고 있는 방법들이나, 앞에서 언급한 수산물의 특성상 적용하기 어려운 방법들도 있다

(2) 품질규제

다음으로 품질규제는 품질에 대한 최저기준을 적용하여 저급품의 유통을 저지하는 것이다. 생산자에게는 고품질 공급을 유도하여 수익을 높이고, 동시에 소비자에게도 고품질의 소비를 유도할 수 있다. 또한 소비자의 신뢰도가 상품구입결정에 중요한 역할을 함으로 고품질의 제품을 계속적으로 시장에 출하함으로써 소비촉진을 강화시킬 수 있다.

(3) 시장지원

마지막으로 시장지원을 할 수 있는 수단으로는 규격표준화와 소비촉진, 연구개발 등이 있다. 규격을 표준화시킬 수 있는 방법으로는 포장규격, 표시방법통일, 비규격품 거래제한 등이다. 소비촉진은 소비촉진을 위한 홍보, 광고 등을 행하고, 연구개발은 소비촉진, 가공 등에 관한 연구개발을 지원하는 것이다.

나. 유통명령제

유통명령제의 정의는 유통협약과 비슷하다. 그러나 유통명령제는 유통협약의 시행 효과를 감소시키는 무임승차(free rider) 문제를 해결하기 위하여 생산자·유통인의 요청에 의해 물량·품질에 관한 법적인 규제를 하는 제도이다. 다시 말하면 법으로 정해진 물량규제, 품질규제, 규격표준화와 같은 기준에 대하여 생산자 및 유통인 등이 준수하지 않을 경우에는 벌금과 같은 법적인 제재를 통하여 사업의 효과를 제고시킬 수 있다. 유통명령제의 사업내용은 앞에서 언급한 유통협약의 사업내용과 동일하다.

결론적으로 유통협약 및 명령제는 단지 과잉생산만을 해결하기 위한 제도가 아니라, 생산, 유통, 시장, 소비촉진 등 종합적인 접근방법을 통하여 질서 있고, 효율적인 유통환경을 조성해 가는 선진국형 제도라고 할 수 있다.

4. 국내·외 사례

가. 농업부문에 있어서의 유통협약제 적용

(1) 유통협약제 도입 배경

농산물은 생산 특성상 재배면적이 일정하더라도 생육과정 동안 기상여건에 따라 생산량 변동이 심하게 일어날 수 있어 수확량의 불안정 요인이 상존하고 있다. 또한 농산물 수요의 비탄력성으로 인해 시장에 공급되는 양이 약간만 증감되어도 가격은 큰 폭으로 변동하는 경향이 있고, 더욱이 농산물 재배를 위한 의사결정과 수확시점까지 수개월 이상의 시차(time lag)가 존재하게 된다. 이러한 농산물의 생산 특성으로 인한 농산물 가격의 급격한 변동은 소비자들에게 물가불안을 불러일으켜 결국 국민경제의 안정을 해치고, 생산자에게도 불리하게 작용하게 된다. 따라서 생산자와 소비자 모두의 후생증진과 자원의 합리적인 배분을 위해서는 안정적 공급을 통한 농산물의 가격 안정이 매우 중요하다.

따라서 농산물 특히 수급 및 가격변동이 심한 채소의 가격안정을 위해 1980년대 중반 이후부터 가격안정대사업, 생산출하약정사업, 채소유통활성화사업 등 다양한 가격정책을 추진하였다. 그러나 근본적으로 가격안정의 구조적인 한계, 생산자조직의 자조적인 노력 부족과 수급조정에 대한 생산자의 참여의식 부족 등으로 시행착오를 겪게 되었다.

이러한 농산물의 만성적 과잉생산에 따른 문제점을 해결하기 위해 농산물 수급조정 제도로서 유통협약·유통명령제의 도입 가능성과 필요성이 제기되었다. 또한 1990년

대 후반의 외환위기에 따른 IMF 구제금융 이후 환율 상승에 의한 농산물 생산비 상승, 경기 침체에 따른 소비 부진, 과잉생산 기조 등 복합적인 요인으로 인해 농가수취가격이 하락하여 농가의 소득은 크게 감소하였고, 기존의 계약재배, 수매비축 등 정부 주도의 수급 및 가격안정 시책만으로는 「농산물 제값 받기」가 한계에 이르렀다. 그리고 WTO체제 출범이후 정부가 가격기구에 직접 개입하는 것이 점차 어려워질 것이 예상됨에 따라 민간이 주도하는 자율적 수급조절의 필요성도 대두되었다. 이러한 상황에서 농림부는 생산자와 소비자를 동시에 보호하기 위해 생산자 단체가 주도하는 새로운 수급조절프로그램인 「유통협약」과 「유통명령제」를 도입하였다.

(2) 유통협약 대상 품목

농업부문의 유통협약 대상품목 선정은 생산이 전문화·주산지화 되고 전국단위의 생산자조직을 갖춘 품목 등을 감안하였다. 유통협약 우선 도입대상 품목으로 채소류(5개)는 겨울배추, 고랭지 무, 고랭지배추, 양파, 마늘 등이 있고, 과일류(5개)는 감귤, 참다래, 포도, 복숭아, 사과 등이 있다. 기타품목은 당면한 수급불안 해소를 위해서 참여 농가 수, 추진주체의 역량 등을 감안하여 유통협약 대상으로 선정하고 있다.

(3) 유통협약제 운영체계 및 정부지원

유통협약은 주요 농산물의 생산자, 산지 유통인, 도소매업자, 소비자 등의 대표로 구성된 유통조절추진위원회를 품목별로 구성하고, 동 위원회가 유통협약체결, 유통명령 요청, 명령내용의 이행 등을 주관하여 실행한다. 유통명령 요청은 유통조절추진위원회에서 의견수렴을 거쳐 유통인·생산인 등의 대표간 합의(재적위원 3분의 2 이상 찬성)로 농림부 장관에게 요청함으로써 이루어진다. 또한 유통명령의 발령은 농림부장관이 하며, 유통명령의 집행은 업무의 일부를 시·도지사, 유통조절추진위원회에 위임할 수 있다. 발령대상은 생산자, 산지유통인, 도소매업자, 저장업자 등을 포함한다. 발령내용으로는 물량통제(생산할당, 시장격리, 시장 출하제 등), 품질규제(출하를 위한 등급, 크기, 숙성도 등), 그리고 시장지원(출하규격 표준화, 공동연구, 광고활동 등) 등을 포함한다. 그러나 현재까지 농림부에서는 유통협약만 시행하고 있고, 유통명령의 강제성에 대한 우려 때문에 유통명령제는 실시하지 않고 있다.

유통협약을 체결한 생산자에 대해 농림부는 유통협약 시행에 따른 경비 및 손실의 일부를 지원해 주고 있다. 예를 들면 대과유통협약의 경우 농림부가 산지폐기 비용 일부(12억 원)를 지원한 바 있다. 또한 유통협약에 참여한 생산자단체나 품목을 중심으로 계약재배, 생산자조직 육성자금 집중 등을 통해 우대하고 있다.

(4) 유통협약 추진실적

농림부의 유통협약 추진 계획과 추진 실적을 정리하면 <표 5>와 같다. 1999년에 유통협약제 도입을 위한 연구용역을 실시하였고, 2000년도에는 유통협약제 도입의 필요성에 대한 공감대 형성과 교육, 홍보, 사전연습 등을 위해 2회에 걸친 유통협약제 도상연습을 실시하였다. 2001년에는 대과를 대상으로 유통협약을 실시하였는데, 물량규제를 하기 위해 대과전국협의회 주도로 대과 전체 경작면적의 9%를 감축하고 정부는 산지폐기비용으로 12억 원을 지원하였다. 또한 품질규제 사업의 일환으로 2001년 조생양과 유통협약 실시 때는 저급품 출하 억제제를 실시하였고, 시장지원으로서 1만 톤의 양과를 추가로 소비시켰다.

<표 4-2-5> 농림부의 유통협약 추진 계획 및 추진 실적

추진 계획	추진 실적
<ul style="list-style-type: none"> 출하조절기획단을 설치·운영하여 과소·과잉생산이 우려될시 자율적으로 수급조절 	<ul style="list-style-type: none"> 채소류 출하조절기획단 구성 및 운영('98.10) <ul style="list-style-type: none"> - 구성품목 : 무, 배추, 마늘, 양파, 고추 - 운영실적 : 8회 ('98년 1회, '99년 3회, '00년 4회) - 기능 : 출하조절 및 최저 보장가격심의 과잉 생산시 농가경영안정을 위한 최저보 장가격 예시제 시행 <ul style="list-style-type: none"> - 예시품목수 : '98년 4품목 → '00년 10품목 → '01년 12품목
<ul style="list-style-type: none"> 유통협약제 도입 실시를 위한 연구용역추진 	<ul style="list-style-type: none"> 유통협약제도도입실시를 위한 연구용역 완료('99.11) <ul style="list-style-type: none"> - 한국농촌경제연구원
<ul style="list-style-type: none"> 유통협약제세부시행계획수립 (2000,하반기) 	<ul style="list-style-type: none"> 유통협약제 시행방안마련을 위한 여론수렴 (2000.2~3): 실무협의회(3회), 간담회1회 개최 유통협약·조정제 세부시행계획수립 시달(2000.7) <ul style="list-style-type: none"> - 대상품목, 시행절차, 추진체계 등 유통협약·조정제의 원활한 시행을 위한 도상연습실시(2회) <ul style="list-style-type: none"> - 1차 : '00.7.24~ 26, 강원도 고랭지 배추 - 2차 : '00.12.5 ~7, 제주도 감귤 - 연습결과 <ul style="list-style-type: none"> · 유통협약제의 필요성 공감대형성 · 생산자·유통인 등에 대한 교육·홍보 · 연습결과 제도개선 발전 유통협약·조정제, 자조금제 해설자료배포(35천부) : 생산자, 유통인, 소비자, 지자체 등 대과 유통협약실시('01.2.15~2.28) <ul style="list-style-type: none"> - 전체 재배면적의 9% 감축(449ha) 법인화 완료조직에 대한 자조금 지원('01.4, 30백만 원) 조생양과 유통협약 실시('01.3.5~5.10) <ul style="list-style-type: none"> - 공급과잉물량 70천 톤 시장격리 <ul style="list-style-type: none"> · 포전폐기 35, 저급품출하억제 25, 소비확대 10

(5) 유통협약의 성과 및 정책 시사점

농림부의 유통협약은 사업내용인 물량규제, 품질규제, 시장지원활동 중 주로 물량규제를 중심으로 추진하고 있다. 유통협약 추진에 따른 성과를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 과잉생산으로 가격폭락이 예상되는 품목에 대한 유통협약 실시(산지폐기)로 성출하기에 가격안정을 도모하였다. 예를 들면, 대과 유통협약(2001. 2. 15~2. 28)의 경우 가락동도매시장 가격기준으로 볼 때 2월 초순에는 kg당 가격이 446원이었던 것이 2월 중순에는 458원, 그리고 2월 하순에는 673원으로 상승하였다. 포전거래가격 또한 평당 1,500~2,000원에서 2,000~3,000원으로 상승하였다. 또한 조생양과의 유통협약(2001.3.5~3.20)의 경우 제주산 조생양과의 가락동도매시장 도매가격은 4월 1일에 kg당 232원에서 2일에는 309원, 그리고 5일에는 360원으로 상승하였다.

둘째, 유통협약 등 수급조절을 생산자단체가 주도적으로 추진함에 따라(지자체 지원) 농민들이 정책 추진에 있어 협조하는 추세를 보여주고 있다. 예를 들면, 정부정책에 대한 지방단체와 생산자단체의 협조체제가 강화되고 유통협약, 산지폐기 정책에 대해 농민들이 농민회 환영 성명 등을 통하여 긍정적 반응을 보여주고 있다.

마지막으로 농업관측사업과 연계함으로써 신뢰성 있는 실태분석과 전망을 토대로 산지폐기 결정 등 의사결정이 시의적절히 이루어짐으로써 유통협약의 사업효과가 커졌다.

그러나 유통협약은 긍정적인 면만 있는 것이 아니라 시행에 따른 문제점도 대두되었다. 문제점에 따른 정책시사점을 보면, 첫째, 유통협약제에 대한 용어 인식, 도입 필요성, 참여 방식, 효과에 대한 농민들의 인식 부족 등이 있다. 비록 유통협약 추진에 있어 부분적으로 협조적이기는 하나 농민 전체적인 공감대 형성이 필요하고, 유통협약·유통협약제에 대한 도입 필요성, 방식, 효과에 대해 충분한 홍보, 교육이 선행되어야 한다.

둘째, 유통협약제는 미국의 농업상황에서 고안된 제도이기 때문에 영세성·농어민의 전문성·생산자단체의 조직력 부족·민주적 투표참여 인식 부족 등이 특징인 한국적 상황에서 신속한 도입에는 어려움이 있다. 따라서 한국적 상황에 적합한 방식의 유통협약, 유통명령제의 도입 및 실시가 필요하다. 예를 들면 유통협약제 실시를 위한 의사결정도 직접적인 농민투표 보다는 생산자대표의 투표방식이 고려 될 수 있고, 운영체계, 자조금 조성 및 정부지원 등이 우리의 실정에 맞게 고려되어야 한다.

셋째, 유통협약·유통명령제 내용이 물량통제(공급조절), 품질규제, 시장지원활동 등 다양함에도 불구하고, 정부에서 물량통제에 집중된 사업 추진으로 인해 다양성이 매우 부족하다. 따라서 품목에 따라 물량통제를 포함한 품질규제, 시장지원 활동 등 균형적이고 종합적인 접근이 필요하다.

넷째, 무임승차자(Free-rider) 문제의 완전한 해결은 본질적으로 불가능하다. 따라서 유통협약 정책목적 달성을 위해 불가피한 정도의 무임승차자는 수용할 수밖에 없다. 즉, 무임승차자 문제가 유통협약제의 효과에 커다란 영향을 미치지 않는 범위 내에서는 수용되어야 하고, 무임승차자를 없애기 위한 정책을 수립할 경우 소요되는 비용과 효과에 대한 경제적인 분석도 필요하다.

마지막으로 직접적인 가격지지를 위해 산지폐기 등에 최저보장가격을 보상해주고 있는데, 이에 대한 부정적인 2차 효과로서 농민들이 유통협약 정책품목을 집중적으로 재배하는 현상이 일어나고 품목별 농가간 형평성 문제가 발생한다. 따라서 품목 선정 시 최저보장가격과의 연계를 신중 검토해야 하고 자율적인 유통협약과 수급조절을 유도해야 한다.

나. 미국의 유통명령제¹²⁷⁾

(1) 유통명령제의 필요성과 역사

미국의 유통명령제는 대공황 기간 중 생산자들의 필요에 의해 자발적인 유통협약을 통해 유통조절을 시도한 후 발생한 무임승차자 문제를 해결하기 위해 정부의 법적인 지원을 요청하여 만들어진 제도이다. 유통명령제의 역사를 살펴보면 1920년대에는 대공황에 따른 가격하락으로 생산자들이 과일·채소의 유통량과 품질을 규제하기 위해 생산자들을 광범위하게 조직화하기 위해 노력하였다. 그리고 1930년대 초부터는 생산자들은 특정 농산물에 대해 자조(自助)적 프로그램을 실시하였으나 농민들은 무임승차자 문제를 스스로 해결하는 것이 불가능하다는 것을 깨닫게 되었다. 이에 따라 1933년 농업조정법(AAA : Agricultural Adjustment Act)에서는 면허와 협약(Licences and Agreements) 시스템을 허용하여 시유, 농축우유, 탈지분유, 복숭아 및 기타 과일, 채소, 견과류 및 쌀 등에 유통협약과 면허를 적용하였다. 1935년 농업조정법에서 면허가 유통명령으로 대체되고 1937년 농산물유통협약법(Agricultural Marketing Agreement Act)에서는 유통명령과 협약 규정이 구체화되었다. 또한 프로그램 적용 품목이 구체적으로 나열되어 Positive list system이 되었다. 그러나 1963년의 수정 농업법에서는 품목 적용을 확대하기 위해 프로그램 적용배제 품목을 나열하는 Negative list system을 실시하였다. 그 후 많은 주에서 유통명령과 협약을 사용하여 생산량조절을 시도하였다. 1966년에는 총 90개 유통명령이 실시되었는데, 그 중 연방법하에 47개가 시행되고, 주법하에 43개 시행되었다. 특히 캘리포니아는 청과물의 최대산지로서 미국 전체 유통명령제 90개 중에서 44개 명령을 시행하였다.

127) 참조 : www.ams.usda.gov, MO and Agreement Committee and Managers

(2) 유통명령제도의 시행체계

미국 유통명령의 시행은 ① 제안 ⇒ ② 공청회 개최 ⇒ ③ 농무부의 결정 ⇒ ④ 농민투표 ⇒ ⑤ 유통명령 관리위원회의 구성과 같은 절차를 거치게 된다. 이 과정에서 최종결정은 농무부가 하게 되지만, 결정되기까지 이해관계자들로 구성된 추진위원회에 의한 제안과 여론 형성, 공청회를 통한 의견수렴, 농민투표 등을 통하여 농무부 결정을 검증하게 된다. 유통명령제는 이해관계자들의 합의에 의한 자율적 생산 출하조정을 통하여 가격안정을 도모하는 것이 주된 내용이므로, 이러한 합의와 검증과정이 필수적이라고 할 수 있다.

시행에 있어서도 생산농민과 유통업자의 추천을 받아 농무장관이 임명하는 10~20명의 위원으로 구성된 유통명령 관리위원회가 구성된다. 이 위원회는 농무장관의 대리인으로서 유통명령 시행에 따른 주요 사항을 관리 집행하고 농무장관에 대한 보고 업무를 담당한다. 또한 매년 수확·출하기 이전에 당해연도의 유통대책을 농무장관에게 보고하고 발동할 규제조치에 대해 동의를 요청한다. 따라서 정부는 직접적으로 유통명령에 관여하기보다는 이해관계자들의 합의에 의해 시작된 유통명령을 간접적으로 지원하는 체제를 가지고 있고, 이를 조정해 주는 이해조정자의 역할을 하고 있다고 볼 수 있다.

(3) 유통명령제도의 사업내용 및 정부 지원

이미 앞에서 유통명령제도의 사업내용을 언급한 바와 같이, 미국의 유통명령제도도 품질규제와 물량규제 그리고 시장지원 활동 등을 포함하고 있다(〈표 4-2-6〉 참조).

〈표 4-2-6〉 미국 유통명령의 집행내용

구 분	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)
시장지원활동 (Market Support Activities)	포장기준(Pack and Container Standard)
	조사연구·시장정보(R&D, Market Information)
	관촉·홍보(Promotion and Advertising)

세부 집행내용을 보면 유통명령이 단순한 생산조정만을 의미하는 것이 아니라 출하 전과 출하후의 관리 즉, 유통 및 품질에 대한 내용도 함께 포함시키는 종합적인 가격 정책을 의미한다는 것을 알 수 있다.

유통명령제도 시행에 따른 비용은 정부의 직접적인 재정지원은 없고, 정부 고유의 기능수행을 위한 행정비용만 지출한다. 즉, 정부가 주요 행정비용으로서 조사 및 각종 출장비, 우편통신료 등을 부담한다. 유통명령 집행 및 위원회 운영비용은 취급물량에 비례해 유통인에게 부과하는 부과금으로 충당되며, 예산집행 결과는 매년 공인회계사에 의한 감사를 받아야한다.

(4) 유통명령제도의 특징 및 평가

미국에서 그동안 실시해 온 유통명령제도의 특징과 평가를 보면 다음과 같다. 비록 연방 유통명령 프로그램이라 할지라도 실시 대상 지역이 1~3개 주이며, 생산자도 수십 명에서 많게는 수천 명으로 제한되어 있다. 따라서 규제범위가 좁아 생산면적, 생산량, 출하량, 1차 거래자인 산지유통기업(packer, shipper 등)에 대한 파악이 용이하고, 거래가 투명하여 유통명령제 시행과 규제가 상대적으로 용이할 수 있었다. 또한 연방과 각 주정부에서 공표한 유통명령제는 각각의 시행주체의 특성에 맞게 운영되고 있다. 미국의 연방 유통명령과 주정부 유통명령의 차이점은 첫째, 연방법하에서는 생산이나 전체 유통에 대한 통제가 불가능하나, 일부 주법에는 각 생산자가 판매할 수 있는 물량을 규정하는 판매할당을 허용하고 있다. 둘째, 연방법하에서는 품질규제, 컨테이너 및 팩 표준 규제, 연구 및 시장개발 프로그램 등 주로 품질 표준 및 시장 지원 활동에 집중되어 있다. 셋째, 연방프로그램은 가공품을 대상으로 하지 않으나 주에서 시행하는 유통명령은 캔 및 냉동품을 포함하고 있다.

결과적으로 미국에서는 유통명령의 실시로 농가수취가격·수익·소득이 증대되었다는 평가 결과가 있다. 그러나 일부 유통명령은 부정적인 평가를 받기도 하고, 때로는 다수 생산자의 지지를 얻는 데 실패하여 단기간 시험 후 중단되기도 하였다. 또한 유통명령의 물량통제는 비록 자율적인 합의를 전제로 하지만, 일단 시행되면 해당품목 생산자 또는 유통업자 전체에 대한 구속력을 위임받으므로 자유를 보장하는 헌법 정신에 위배된다는 비판이 제기되었다.¹²⁸⁾ 특히 생산자할당(Producer Allotment)방식의 물량통제는 기존 참여자의 기득권을 유지시켜주는 반면, 신규진출을 제약하는 폐단을 낳는다는 비난이 있다. 취급업자할당(Handler Prorates)방식으로 물량을 통제할 경우는 유통업자간 이해 대립이 나타났다.

128) 연방교역위원회(Federal Trade committee)나 법무성(US Department of Justice)가 유통명령제도가 불공정거래 행위가 된다하여 1980년대 부터 농무부장관이 유통명령제 가이드라인을 공표하여 진입 제한, 공급량규제, 독점적 규제 등을 제한하게 되었음.

따라서 유통명령은 모든 농민의 시장교섭력, 가격 문제를 해결하지는 못하나, 생산 조정 등 다른 정책 수단과 함께 사용하면 과잉생산문제에 대처 할 수 있는 효과적인 유통 정책 수단이 될 수 있다.

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

다. 프랑스의 유통명령제도

(1) 유통명령제도의 시행체계

프랑스의 유통명령제는 1975년에 농산물 과잉문제를 해결하기 위한 방편으로 미국의 유통명령제를 수정하여 도입하였다. 유통명령 도입절차는 일반적으로 ① 문제제기 → ② 연구(기술·경제적 측면) → ③ 해결방법제시 → ④ 운영위원회 합의 → ⑤ 관계부처협의 및 정부법령화의 단계를 밟고 있다. 구체적인 절차는 다음과 같다.

- ① 생산자·유통인 연합회(INTERFEL)¹²⁹⁾ 회원조직인 생산자·유통인 조직 9개 단체가 생산과잉으로 인해 어려움에 처했을 경우 유통협약 제안이 가능하고, 제안범위는 명시적으로 없다.
- ② 유통협약이 제안되면 연구팀을 구성하여 기술·경제적 측면에서 연구하고, 대안을 이사회에 제시한다.
- ③ 제안에 대하여 이사회에서 만장일치로 서명하면 정부에 유통명령을 제안한다.
- ④ 정부는 제안한 날로부터 2개월 이내에 발령 여부를 결정해야 하며, 만약 2개월 이내에 결정사항이 공고되지 않을 경우 제안이 받아들여진 것으로 간주된다. 정부는 유통명령을 발령할 의무는 없으나, 만장일치에 의한 유통명령 제안을 거절한 적은 없다.

또한 유통명령의 이행을 감시감독하기 위해 생산자·유통인 연합회 직원, 생산자·유통인 연합회가 자격을 부여한 사람, 경제·재정·예산부 직원, 농수산부 직원, 경쟁·소비·부정방지 국가본부 직원들이 통제와 사전 검열할 수 있도록 하고 있다.

129) 프랑스 생산자·유통인 연합회(INTERFEL)

- 설립연도 : 1975년
- 구성 : 9개 Family(26명)
 - 생산자대표(13명) : 과일생산자전국연맹(FNPF), 채소생산자전국연맹(FNPL), 과일·채소·화훼 협동조합연맹(FELCOOP), 과일·채소경제위원회협회(AFCOFEL), 감자생산자전국연맹(FNPPTP)
 - 유통인대표(13명) : 과일·채소수집상·수출상전국협회(ANEEFEL), 과일·채소도매상전국연합회(UNCGFL), 슈퍼체인연맹(FEDIM), 과일·채소소매상전국연합회(UNFD)
- 정부지원은 없으며, 각 조직산하의 4,500개 조직의 회비로 운영, 회비는 회원조직별 매출액 기준으로 납부
- 연예산은 120억 원 정도임(6,00만 프랑)

그리고 유통명령의 운영비용은 생산자·유통인 연합회 회원조직들의 모든 회원들에게 분배하여 사전에 강제 징수되며, 이 분담금은 민법상 채권으로 간주되고 있다. 또한 법에 의해 수입 농산물에 대해서도 세관에서 징수된다.

유통명령을 위반했을 경우에는 협의회 조직들의 요청에 의해 지방법원에서 판결하여 벌과금을 500프랑에서부터 피해액 전체를 부과할 수 있도록 하였다. 채무 즉, 분담금의 납부기한은 3개월로 정해져 있으며, 분담금과 벌과금이 납부되지 않을 경우 협의회는 채무자에게 체납이행을 촉구한 후 소송을 제기할 수 있다.

(2) 유통명령제도의 특징

프랑스의 생산자·유통인 연합회는 미국의 유통명령제와 유사한 제도이나 몇 가지 다른 점이 있다. 첫째, 생산자조직과 수집상·도매상·소매상으로 구성된 조직에서 출하·품질규제에 대해 합의하면, 정부가 이를 특별법(Interprofession Agricoles)으로 공포하고 강제로 이행하고 있다.¹³⁰⁾

둘째, 미국과 달리 유통명령제도 이행을 위한 농민투표제가 없고, 그 대신 정부가 인정한 이사회에서(생산자 대표 50%, 유통인 대표 50%, 소비자대표는 없음) 만장일치로 결정함으로써 동의 절차를 단순화하였다.

셋째, 미국의 유통명령제와 달리 프랑스에서 시행하는 유통명령은 주로 품질규제, 소비촉진에 중점을 두고 있다.¹³¹⁾ 이는 출하조절에 의한 가격인상은 경쟁력을 떨어뜨리고 수입업자에 의한 외국농산물의 수입을 증가시켜 프랑스 농민들에게 손해가 돌아가기 때문이다. 유통명령제 예산의 80%가 소비촉진, 즉 내수 촉진과 수출 촉진에 이용되고 있으며, 유통명령제에 따른 정부지원은 없다.

라. 일본의 생산조정제

일본의 김 생산조정정책은 크게 생산자단체인 전국어업협동조합연합회(이하 “전어련”이라 함)에서 수행하는 생산조정사업과 사단법인 어가안정기금의 수산물조정보관사업으로 크게 나누어 볼 수 있다. 우선 전어련의 생산조정사업은 다시 목표생산량의 설정과 어기(漁期)의 제한, 저급품의 폐기라는 3개의 축으로 구성된다.

생산조정사업은 전어련이 관리 주체이고, 주로 생산에 관련된 내용만을 포함한다. 그러나 수산물조정보관사업은 각 어련이 수행하고 있다. 어가안정기금의 조정보관사업은 “집중어획이 발생하였을 때 어업자단체 등이 일정수량의 대상수산물을 일정가격 수준으로 매입하여 냉동·가공 등의 방법으로 보관하고, 그 어획시기 이외에 방출함

130) 프랑스 생산자·유통인 협의회 근거법인 Interprofession Agricoles는 유통명령 시행을 위해 1975.7.10일, 1980.7.4일, 1986.12.1일 및 1995.2.1일 수정되었음.

131) 가격조절은 EU 역내시장이 개방되어 있는 상황에서 비용만 많이 들고 어렵기 때문임.

으로써 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”라고 하여 우리 나라의 수매비축사업과 비슷한 목적을 가지고 있는 것처럼 보인다. 그러나 그 내용을 보면 상당히 다른 양상을 띄고 있는데, 문제는 사업의 수행방법이다. 우리 나라의 수매비축사업이 기금을 통한 직접적인 수매에 중점을 두는데 비하여 일본의 수산물조정정보관사업은 각 어련 혹은 어협이 조정정보관사업을 하였을 때 소요되는 보관료와 차용자금의 이자를 보전하여 주는 것을 골자로 한다. 따라서 정확한 양을 계측하여 수매보관, 방출을 하는 것이 아니라 각 어련이나 어협이 자기 판단하에 구매하여 보관하였다가 방출하는 것이다. 결국 수급조절의 의미보다는 각 생산자단체의 사업에 대한 보조적인 역할을 한다고 보는 것이 옳바를 것이다.(〈표 4-2-7〉 참조).

〈표 4-2-7〉 전어련의 생산조정사업과 수산물조정정보관사업

구 분	관리주체	시행주체	방 법	사업내용
생산조정	전어련	전어련	목표생산량 설정	생산능력과 수요량을 기준으로 설정하여 관리
			어기 제한	생산종료, 공판시기를 제한
			저급품 폐기	일정가격 이하 저급품을 폐기
수급조절	어가 안정기금	각 어련	수산물조정정보관사업	각 생산자단체의 보관사업에 대해 보관료, 이자 보전

(1) 생산조정사업의 도입배경

1970년대부터 양식 김의 급격한 생산량의 증가 이후 1976년 갑작스런 흉작으로 인한 생산량의 하락, 그리고 소비동향의 변화에 의한 생산자가격의 하락 등이 나타나면서 생산량과 가격의 급격한 변동이 생기게 되었다. 또한 1980년부터 도입되기 시작한 대형 전자동건조기의 도입 등으로 시설투자비가 확대되었다. 이로 인해 생산비용이 늘어나 채산성이 악화되면서 과산에 이르는 어가가 속출하였다. 그 결과 김 가격은 저가격이 지속되고 있었음에도 양식기술과 가공기술의 발달로 생산량의 증가, 저품질의 김의 양산이 다시 저가격으로 이어지는 구조적인 문제가 나타나기 시작하였다.

이와 같은 상황은 이미 1970년대 초반부터 진행된 것이 더욱 심화된 것이다. 결국 생산자가격의 실질적인 저하를 막기 위해 양질의 김 생산, 어가경영 합리화, 생산비용 절감을 위해 1978년부터 계획생산에 의한 생산조정이 시작되었다.¹³²⁾

132) 일본에서 김에 대한 생산조정이 시작된 것은 1978년부터로 2002년 현재까지 약 24년의 역사를 가지

계획생산을 통한 생산조정의 주요목표는 다음과 같다.¹³³⁾

- ① 수요에 맞춘 적정생산량의 확보
- ② 소비자에게 선호되지 못하는 저급품의 배제
- ③ 수급조정을 통한 판매로 적정가격의 실현과 유통합리화
- ④ 소비확대

이와 같은 목표하에서 전어련의 김 생산조정은 김의 적정가격을 유지하고, 김양식 어가의 경영안정을 확보하고자 하였다.

김의 생산조정 프로그램은 i) 목표량 설정, ii) 어기(漁期)의 제한, iii) 저급품의 폐기 등과 같은 요소들로 구성되어져 있다. 매년 어기가 시작되기 전에 어기대책을 결정하여 계획생산량, 공동판매시기, 저급품 대책으로서의 기준가격을 정하여 관계자의 협의하에 목표생산량을 설정하여 생산조정을 하고 있다.

(2) 김 생산조정사업 시행주체 및 사업내용

일본의 김생산조정은 전어련의 김사업추진협의회를 주축으로 이루어지며, 산하의 어기대책검토 전문위원회에서 주된 업무를 수행한다. 일본의 전어련은 우리 나라의 수협중앙회에 해당하는 민간단체이므로, 결국 김의 생산조정이 생산자단체에 의해 주도되고 있음을 의미한다. 따라서 생산조정에 관련된 일체의 추진과 세부사항, 책임은 전어련의 몫이다. 그렇다면 과연 이것을 생산자단체에 의한 자율적인 생산조정이라고 할 수 있을 것인가. 물론 일체의 추진은 전어련이 주체가 되어 행하여지고, 책임 또한 전어련이 지기 때문에 그렇다고 볼 수도 있다. 그러나 여기에서 우리가 주목해야 하는 것은 정책의 시작단계이다.

대개 일본의 수산정책은 수산청이 중심이 되어 추진된다. 그러나 수산청은 정책을 입안하고, 자금을 조성하는 등의 지원은 하지만, 직접적인 실행문제에는 간섭하지 않는다. 즉, 필요한 현안사항에 대해 정책을 만들고 지원을 하지만 세부적인 실천과 그에 대한 책임은 생산자단체나 별도의 법인 등이 맡게 된다.¹³⁴⁾ ([그림 4-2-2] 참조).

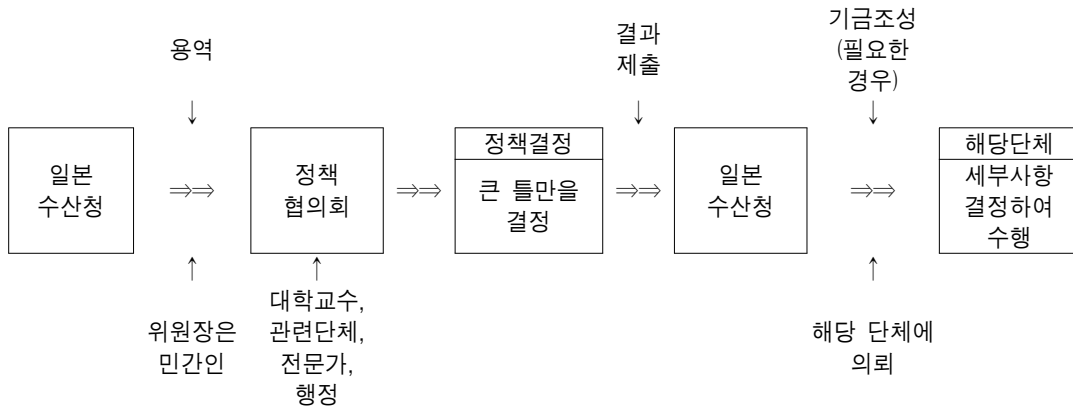
고 있음. 1960년대까지 약 40억매 정도였던 생산량이 1970년대에 들어서면서 생산기술의 발달로 인해 60억매를 넘게 되었고, 1974년에 이르면 약 90억매까지 생산되어 시장이 포화상태에 이르렀음. 이후 1980년대부터는 생산량이 100억매에 이르게 되었지만, 조직적인 생산조정을 통해 현재까지도 약 100억매 전후의 생산량을 유지하고 있음. 물론 생산조정이 시작된 이후 지속적인 생산자가격의 하락과 경영악화가 나타나기는 했지만, 전체적인 구조와 체질개선이 지속적으로 이루어져 김 양식 산업을 유지하여 왔다는 점에서 큰 의의가 있음.

133) 유통명령제의 사업내용과 비슷함.

134) 또한 정책의 입안과 결정에 있어서도 우리 나라의 경우와는 달리 위원회의 형태로 운영되는데, 대학교수 등의 전문가가 위원장을 맡고 각 관련 업계의 장 혹은 전문가와 학자, 수산행정전문가가 공동으로 필요한 정책을 입안하게 됨. 대개의 경우 이 위원회는 위원장을 맡게 되는 대학교수 등에게 용역의 형태로 추진하여 수행하게 하고, 보고서는 약식보고서의 형태를 띠게 됨. 이렇게 하여 정책이 입안이 되면 그 정책의 실행과 관련된 세부사항은 생산자단체나 별도의 법인 등의 단체에 위임하게 됨. 위임을 받은 생산자단체나 별도의 법인 등의 단체는 세부사항 등에 대해 결정하여 실행을

하게 되고, 수산청은 필요하다고 판단될 경우 자금지원 등의 역할을 함.

[그림 4-2-2] 일본 수산정책의 흐름



그러나 이를 반드시 민간의 자율적인 행위라고 보기는 어렵다. 일본 수산청은 결정된 정책에 대해 해당 단체에 요청, 혹은 권고 등의 형태를 취하게 되며, 원칙적으로 해당 단체는 이를 거부할 수 있다. 그러나 거부할 경우 아무런 정책도 수행되지 못하고, 단체의 성격이 주로 생산자단체이기 때문에 거부하는 일은 없다. 김의 생산조정 정책도 이러한 과정을 거쳐서 시작되었으며, 전어련의 전국어련김사업추진협의회에서 세부적인 실천방안과 실행을 맡아 오늘에 이르고 있다. 사업내용으로는 목표량 설정, 어기제한 그리고 저급품 폐기 등을 포함한다.

(가) 목표생산량의 설정

계획생산을 위한 목표생산량은 전어련의 전국어련김사업추진협의회에서 어장면적과 시설량, 수요량, 재고량을 조사하여 결정하게 되며, 결정된 목표생산량은 각 어련별로 수량이 결정되어 통보된다. 이때 목표생산량의 결정을 위해 주로 이용되는 자료는 어장면적과 시설 수를 이용한 생산가능량 자료와 김 유통업체를 통해 조사한 소비량, 재고량이 주가 되는데 소비량자료가 우선적으로 이용된다.

$$\text{목표생산량} = \text{수요추정량(생산가능량, 소비량)} - \text{재고량}$$

그러나 이 목표생산량이 실제로 정확히 유지되고 있다고 보기는 힘들다. 왜냐하면 생산량이 자연환경의 변화에 의해 좌우되는 측면이 크고, 목표생산량은 김의 수급상황에 대응한 가이드라인의 성격이 강하며, 강제적인 것이 아니기 때문이다.

따라서 일본의 정서상 마을에서 정해진 것을 지키지 않는 경우에는 사회적 벌칙¹³⁵⁾이 가해지기 때문에 일반적으로 정해지면 지켜지기는 한다. 그러나 기본적으로 목표

135) 일본의 마을이라는 단위는 상당한 구속력을 가진다. 예를들어 마을에서 정한 것을 지키지 않았을 때 심한 경우는 그 마을에서 떠날 수밖에 없는데 이는 그 죄가 자손에게까지 이어지기 때문이다.

생산량 자체가 강제규정이 아니고, 각 어협별로 할당되고 있지 않기 때문에 목표생산량의 달성이 힘들다. 이러한 단점을 보완하기 위하여 나타난 것이 어기의 제한과 저급품의 폐기라는 보조적인 수단이다.

(나) 어기 제한

어기의 제한은 크게 생산종료시기와 공동판매시기의 제한으로 나누어 볼 수 있다. 먼저 생산종료시기의 경우, 3월말이 종료시기라면 이후에는 채취를 할 수 없도록 함으로써 저급품의 생산을 막기 위한 것이다. 대개 결정된 생산종료시기 이후에 생산되는 김은 품질이 떨어져 저급품일 경우가 많지만, 지역적으로 수온 등이 달라 이를 일괄적으로 적용하는 것은 문제가 있어 예외를 적용하기도 한다.¹³⁶⁾

다음으로 공동판매시기의 제한이다. 일본의 경우 생산되는 김의 대부분이 어협 등의 계통조직을 통해 판매되는 것이 일반적이며, 따라서 시기를 정하였을 경우 특별한 경우가 아니면 생산자가 판매할 수 있는 방법이 거의 없다. 생산자가 개인적으로 거래하는 경우가 있기는 하지만 극히 예외적이다. 대개 공동판매시기의 결정은 어협과 구매자인 김 도매상들의 협의에 의해 결정되는데, 이때 입찰의 회수와 시기를 같이 결정함으로써 판매기회를 제한하여 저급품의 생산을 막는 것이다. 또한 저급품을 생산하더라도 판매할 기회가 없기 때문에 생산이 제한되는 효과가 있다.

(다) 저급품 폐기

저급품의 기준가격은 현재 3엔 이하로 되어 있으며, 이는 김의 상품이미지 유지, 품질향상, 과잉생산 방지를 위한 것이다. 이 경우 입찰에서 3엔 이하의 가격으로 판정을 받은 김은 소각하는데, 1974년부터 1977년까지는 1엔을 전어련에서 보상하였으며, 1978년에는 기금을 조성하여 1엔으로 매수¹³⁷⁾를 하였다. 그러나 이후 별다른 대책이 없다가 1984년부터 1회 째의 공판에서 일정가격 이하가 되었을 경우 다시 한 번 더 입찰을 하여 마찬가지로 일정가격 이하일 때 폐기하는 방식으로 바뀌어 현재에 이르고 있다.

저급품의 폐기방법은 소각으로 비용부담은 일부 어련 등에서 부담하는 곳도 있지만 기본적으로 생산자부담이다. 저급품의 폐기에서 문제가 되는 것은 생산자가 가격을 알 수 없다는 점이다. 즉 가격변동이 계속적으로 일어남으로 인해 생산자가 정확히 일정가격이하가 될 것이라는 확신을 하기 힘들다. 따라서 이러한 일정가격이하의 물량들이 계속 나타나고 있지만, 결국 채취비용부터 소각비용까지 생산자가 부담하여야

136) 효고현의 경우가 대표적임.

137) 이후 저급품이 증가하는 역효과가 나타나 폐지되었음.

하기 때문에 과자류 첨가물 등으로 판매되는 최저급품으로 개인이 판매하는 경우도 있다.

이상의 세 가지 요인이 복합되어 일본의 김생산조정이 이루어지고 있지만, 결국 강제적인 규정이 아니라 생산자단체인 전어련이 주축이 되어 시행하고 있는 사업이므로 목표생산량을 완전히 유지할 수는 없다. 그러나 이를 기준으로 생산자단체가 노력하여 왔고 나름대로의 성과는 있었다는 점을 간과할 수 없다. 그리고 여기에서 자세히 언급하지는 않았지만, 생산지도를 통해 품질개선과 소비촉진 등의 활동을 병행하여 왔다는 점이 또 하나의 주목할 만한 점이라고 하겠다.

마. 외국의 경험이 주는 시사점

(1) 미국과 프랑스 사례

미국과 프랑스의 사례를 통하여 우리가 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 미국의 유통명령제의 경우 신규진입 제한에 대한 제도적 장치가 없으면 유통명령제도의 효과를 감소시킬 수가 있다는 것이다.

둘째, 프랑스의 경우는 유통명령제 대상품목 선정 시 수입물량을 고려해야 한다는 것이다. 즉, 유통명령에 의해 국내 시장에 공급물량이 줄어들어 가격이 상승하면 수입업자들은 경제적인 인센티브가 커져 수입량을 늘리게 된다. 따라서 유통명령제에 의한 효과가 감소하게 됨으로 유통명령제도 대상품목 선정시 선정 가능품목들에 대한 수입량도 고려해야 한다.

셋째, 유통명령에 대한 동의 절차도 유통명령 대상품목의 실정, 즉 양식어가수, 기존단체 유무 등에 맞게 선택하여야 한다.

마지막으로 서구의 직접적인 규제방식의 생산조정이 가능케 한 이유 중 하나는 유통거점을 통해 생산 및 출하 이행여부 점검이 쉬었다는 점이다. 예를 들면 우리나라의 김의 경우 다른 품목에 비해 유통명령제 시행시 물김이 가공공장으로 이동하는 단계에서 유통물량을 모니터링할 수 있는 이점이 있다.

(2) 일본 사례

일본의 김 생산조정 제도에 대한 문제점과 시사점을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 목표생산량의 경우 계속적으로 목표생산량을 상향조정하고 있음에도 불구하고 초과생산이 나타나고 있다. 이것은 또한 목표생산량을 설정한 이유 중의 하나인 가격안정이 이루어지고 있지 못하다는 것을 반증하는 것이다. 이러한 결과가 나올 수밖에 없는 이유는 i) 목표생산량의 초과에 대한 벌칙 등의 강제력이 없고, ii) 자연환경 변동으로 초

과생산량이 나타났을 경우 이를 생산자가 부담하여야 한다는 점, iii) 강제적으로 생산을 조정한다면 결국 공판비율이 감소할 우려가 있는 점 등의 문제점을 안고 있다. 더욱이 생산량을 조정하여 가격의 안정을 꾀한다는 당초의 목표가 달성되고 있지 못한 상황에서 과연 생산자들의 협조가 얻어질 수 있을 지에 대한 의문도 있어 일본의 김에 대한 목표생산량 설정은 딜레마에 빠져 있다.

다음으로 여기 제한의 문제를 보았을 때 생산종료시기의 제한이 품질저하를 막기 위한 방편이었음에도 불구하고, 각 생산자가 생산종료시기 이내에 보다 많은 김을 생산하려고 함으로써 역으로 품질의 저하를 초래하고 있다는 측면이 있다.

마지막으로 저급품의 폐기를 보았을 때 크게 두 가지의 문제를 안고 있다. 즉 저급품의 폐기비용을 생산자가 부담함으로써 비용증가를 초래한다는 측면과 생산자는 입찰이 끝나기 전에는 가격을 판단할 수 없다는 점이다. 그러나 이 경우에도 생산자가 폐기하지 않고 개인적으로 판매하였을 경우 벌칙이 없기 때문에 이를 막을 수 없다. 또한 생산자는 가격을 알지 못하는 상황에서 생산을 할 수밖에 없기 때문에 반드시 일정가격 이하의 김이 생산될 수밖에 없다는 측면이 있다.

5. 정책의 기본방향

본 사업의 목적은 유통협약 및 명령제를 도입함으로써 양식수산물의 수급균형을 유지하고, 가격안정을 도모하고자 하는 것이다. 그러나 유통협약 및 명령제의 도입은 수산물 관측센터의 부재, 생산자단체의 조직화 등이 아직 이루어지지 않아 많은 어려움이 있다. 따라서 구체적 추진방안은 단기적인 것과 중·장기적인 것으로 나누어져야 한다.

단기적인 추진방향으로는 시범사업을 위한 세부계획을 수립한 후 도상훈련과 김에 대한 시범사업을 실시하는 것이다. 세부계획 수립의 경우 김에 관한 경영 및 생산 자료의 조사·분석 등에 관한 세부사항을 구체적으로 검토하여야 한다. 또한 관측센터는 우선 김에 대해서 유통협약제 시행에 필요한 모니터링을 실시하고, 관측센터가 설립된 이후에는 김에 대한 모든 자료가 관측센터에 이전되어 수급예측을 할 수 있게 되어야 할 것이다.

또한 도상훈련을 통하여 어가 및 가공업자, 유통업자 등의 유통협약에 대한 마인드를 확산하고, 김에 대한 시범시스템의 구축·운영에 대한 교육 및 홍보를 하여야 한다. 그리고 시행에 앞서 상당한 준비와 담당인력의 확보 및 훈련, 규정의 정비 등을 사전에 마련해야 한다. 또한 제도실시 초기에는 규제보다 인센티브를 주어 가시적인 효과를 제시한 후 점진적으로 규제정도를 강화하는 단계적인 도입이 필요하다.

중장기적인 추진 방향으로는 김에 대한 관측 및 유통명령제도가 김 생산 어업인의 적극적인 참여로 정착되고, 사업시행에 관한 경험이 축적된 후 대상품목을 확대해 나가는 것이다. 그러나 일정한 시기까지는 대상품목이 양식수산물에 한정될 수밖에 없을 것이다. 아울러 대상품목이 확대되고 시범사업이 본 사업으로 발전하는 시기에 즈음하여 정부주도에서 민간주도로 이양되어야 할 것이다. 이를 위해 관련조직이 보강되고 자조금의 조성을 지원하여 자율적인 운용시스템을 구축해야 한다. 또한 2단계에서 정부는 물량규제와 더불어 품질개선과 소비촉진을 위한 지원 역할만을 수행하고, 정부의 개입을 최소화하는 것이 바람직하다.

6. 세부추진 방안

가. 유통협약제 추진계획

유통협약제 도입에 따른 추진계획은 아래와 같다. 첫째로는 유통협약제 도입방안 연구용역이고, 둘째는 시범사업을 위한 유통협약제 시행 세부계획 수립이다. 셋째는 세부계획을 수립한 연후에 유통협약제 도상연습과 시범사업을 실시하는 것이다. 마지막으로 시범사업이 성공적이고 유통협약제에 대한 Know-how가 쌓였을 경우 유통협약제 대상품목을 확대하여야 한다.

나. 유통협약제 시행 세부계획수립

유통협약제 시행 세부계획 수립에 따른 연구사업은 크게 네 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 김 유통협약제 시행을 위한 생산, 유통, 가공실태 등의 기초자료 조사, 둘째, 적정수급량 추정 및 실행계획 수립, 셋째, 유통마인드 확산 및 시범사업의 실시, 효과 분석, 그리고 마지막으로 김 관측사업을 포함한 유통협약제의 확대실시방안이다. 이러한 연구들과 유통협약제 시행과의 관계를 그림으로 나타내면 아래와 같다.([그림 4-2-3] 참조). 시행방안 마련을 위한 여론수렴, 유통협약제에 대한 교육 및 홍보

주요 연구내용은 “김산업의 생산, 유통, 가공실태 등의 기초자료 조사”의 경우, 생산 및 어장, 시설실태를 파악함으로써 적정생산량 추정자료, 지역별 어가별 적정 생산량 할당 자료, 불법면적 및 시설 파악으로 생산량 감축 자료로 활용한다. 유통시장내의 흐름을 파악하여 제도 실시의 실효성 증대하며, 이 경우 제품 품질별 가격수준 및 유통물량, 경로 파악, 유통단계의 재고량 파악으로 수급물량 추정에 활용, 다양한 품질로 유통되므로 품질수준에 따른 생산량 배분에 활용한다. 다음으로 김은 반드시 가공품으로 소비되므로 가공업체 실태 조사가 필요하다. 생산설비, 가동율, 생산능력 등 김 가공업체의 최대 및 적정가공 처리능력에 대한 분석이 필수적이다. 가공업체는 약

600여개로 추정되는데, 전수조사의 가능성이 낮기 때문에 전체의 30%인 200개 업체를 조사하고, 가공경영실태조사는 10%인 60개를 조사하는 것이 적당하다. 또한 김에 대한 소비실태와 소비결정 요인에 대해 규명함으로써 소비자의 선호를 파악하여 체계적으로 대응할 수 있을 것이다.

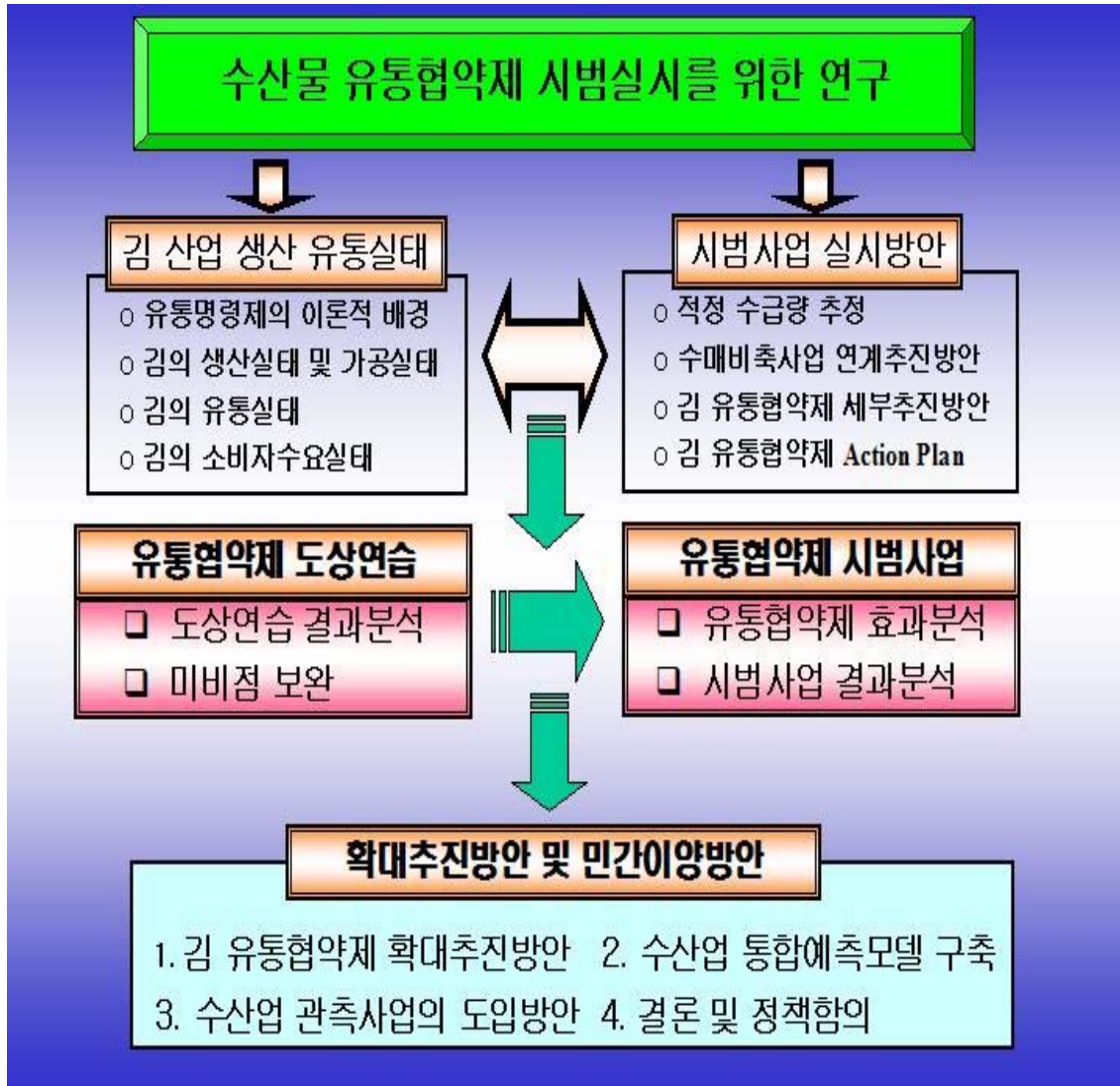
다음으로 “적정 수급량 추정과 실행계획 수립”에서는 적정 생산물량 및 폐기물량의 추정, 지역별 규모별 생산량 배분이 필요한데, 시장유입물량 및 수출물량을 예측하여 적정수급량을 예측하고, 적정 생산량을 추정하여 산지폐기량을 도출할 필요가 있다. 이 경우 지역별, 어가 규모별 생산량 및 폐기량 배분모델이 동시에 구축되어야 할 것이다. 유통협약제로 시장공급량을 조정하고, 수매비축사업으로 계절적 수급을 조절하여 가격조정효과를 극대화할 필요가 있는데, 이는 두가지 정책은 수단과 효과에서 상호보완적이기 때문이다. 이 경우 단일 정책보다 정책간 연계로 효과를 극대화할 수 있다. 이상에서 도출된 결과를 바탕으로 구체적인 시행방안을 마련하여야 하며, 모니터링은 농업관측센터의 조직을 참조하여 모니터링에 필요한 조직구성 및 운영방안을 구상하여야 할 것이다. 시범사업의 실행계획은 도상연습과 시범사업으로 나누어 구축되어야 하며, 실제사업의 시행을 위한 세부 역할, 지침, 모니터링 등이 만들어져야 한다. 농산물 유통협약제의 도상연습을 사례분석으로 핵심내용, 문제점을 도출하고, 이를 김 유통협약제의 도상연습 계획 수립에 접목시켜야 한다. 또한 농산물 시범사업 사례 분석과 김 유통협약제 도상연습 평가결과를 연계시켜 합리적인 김 유통협약제의 시범사업 계획 수립할 수 있을 것이다. 이상과 같은 기초조사와 실시방안이 마련되면 시범의 시행에 들어가게 된다.

세 번째로 “유통마인드 확산 및 시범사업의 실시”는 실제로 시행된 도상연습과 시범사업을 평가하면서 본사업을 위한 보완 및 중장기 정책방안을 도출하기 위한 전제이다. 물론 사업의 시행을 위해 유통협약제의 이해를 높이기 위한 홍보가 선행되어야 함은 당연하다. 도상연습 결과의 모니터링 및 개선점에서는 산관학연을 연계시킨 유통협약제 추진기획단을 설치하여 활용하고, 도상연습에서 나타난 문제점의 도출 및 개선방안을 이끌어내는 것이다. 시범사업 결과의 모니터링 및 개선점에서는 후생효과 및 김 유통, 가격 효율성을 평가하고, 문제점 도출 및 개선방안을 이끌어 내는 것이다. 이러한 결과를 도출하고 나면, 사업실시의 최종단계인 효과분석에 들어간다. 여기에는 국민경제적 효과, 어가경제 효과, 가격안정 효과, 생산자 및 소비자 만족도 조사결과가 모두 조사되어 종합적인 효과가 평가되어야 할 것이다.

“유통협약제의 확대실시방안”에서는 최종 정책방향과 구체적인 본사업 방안을 제시하게 되는데, 유통협약제와 관측사업의 개별 사업방안과 연계방안, 시범사업 이후의 중장기 방향 및 투융자 계획을 제시하게 된다. 중장기 추진방안에는 관측사업의 구체적

실시방안과 통합예측모델의 구축방안이 포함되어야 할 것이다.

[그림 4-2-3] 유통협약 및 명령제 연구사업의 추진체계



제3절 수산업 관측제도의 도입

1. 현황 및 문제점

가. 수산업관측제도의 의의와 타당성

수산업관측은 분석된 고급정보를 제공함으로써 어업생산관리와 판매관리, 어업경영 및 수산물가격정책을 지원하는 간접적 정책수단의 하나이다. 수산업관측은 각종 정보를 수집·정리하여 이를 이용하기 쉽게 과학적으로 분석·예측하고, 그 결과를 수요자에게 배포하는 일련의 과정을 통해 이루어진다. 정보의 제공이라는 측면에서는 기존의 수산정보화 사업과 차이가 없어 보일 수도 있다. 그러나 실수요자인 어업인과 소비자, 정책담당자가 쉽게 이용할 수 있도록 통합되고 분석된 정보를 적절한 시기에 제공한다는 측면에서 염연히 차별화된다. 또한 생산시작단계부터 시장출하, 소비자정보에 이르기까지 일관된 정보process를 가진다는 측면에서 정보의 신뢰성과 활용가치가 더 높다고 하겠다. 이러한 관측사업은 농업에서 이미 이루어지고 있으며, 수산업에서는 2002년에 도입타당성 분석만이 되어 있는 상태이다.

수산업에서 관측제도를 도입하고자 하는 목적은 다음과 같다. 첫째, 정리·분석된 고급정보를 제공함으로써 어가생산의 불안정을 완화하고, 둘째, 시기적절한 시장정보를 제공함으로써 생산자수취가격을 제고하며, 셋째, 간접적인 수산물가격의 안정을 도모하고, 넷째, 정부의 장·단기 수산정책 수립을 위한 자료 제공의 목적이 있다.

수산업에 있어서 관측사업의 도입 타당성은 수산업의 생산특성과 정보이용의 한계로 알아볼 수 있다. 수산업의 생산특성은 수산물 공급(생산)의 불확실성으로 인해 가격 불안정, 궁극적으로 어가소득 및 어업경영의 불안정으로 나타난다. 먼저 생산과 가격의 불안정은 다음의 두 가지 요인에 의해 발생한다.

수산업의 공급특성은 비탄력적이고 연별, 계절별로 변동이 매우 심하며, 수요특성은 비탄력적이거나 계절적으로 비교적 안정적, 장기적으로 인구와 소득 등에 의해 영향을 받는다. 가격특성은 어류 및 패류의 경우 생산량과 가격의 상관관계를 찾기 어려운 반면, 해조류는 소비자물가지수가 상승함에 따라 생산량도 증가하는 추세를 보인다. 이처럼 수산업에 있어서의 생산의 불확실성, 자원량의 심한 기복, 계절성, 부패성 등은 수산물 생산량과 가격의 심한 변동과 불안정성을 초래한다. 이러한 요인들은 자연환경의 영향을 많이 받기 때문에 직접적으로 통제하기 어려운 부분이다. 그러나 정확한 정보가 동반된다면, 생산시작단계의 영어(營漁)계획부터 출하단계의 판매전략에 이르기까지 많은 부분들을 보정하여 어업경영을 영위할 수 있을 것이다. 예를 들어 양식어업의 경우 종묘투입량을 결정할 때 다른 어가들의 의사결정자료를 알 수 있다. 전체

어가의 투입량을 알 수 있다면 개별 어가의 의사결정을 좀 더 정확히 할 수 있을 것이다. 또한 출하시기의 조정과 판매량의 결정 등에도 활용하여 어가의 경영위험을 최소화 할 수 있다.

다음으로 기존 정보의 활용문제이다. 어업인이 기존에 제공되고 있는 정보(공식통계, 인터넷 정보 등)를 제대로 활용하기는 어렵다. 생산에만 전념해온 개별어업자들이 일일이 통계자료를 들추어가며 이를 입력하고, 분석해 내는데는 많은 시간과 노력, 전문성이 필요하다. 설혹 이러한 능력을 제대로 갖추었다고 할지라도 시기적절한 정보가 아니면 정보의 가치는 현저히 떨어진다. 현재 제공되고 있는 생산량정보는 시기가 늦어 활용도가 낮고, 유통정보는 어업인들이 활용하기에는 난해하다. 이처럼 기존 정보는 분산적이며 활용도가 낮아 정보라기 보다는 자료의 범주에 속한다. 또한 활용을 위해서는 전문성이 요구되므로 개별어가의 경영의사결정에 활용하기는 힘들다.

결국 어업인들이 유통에 적극적으로 참여하거나 생산에 관련된 결정과 조정을 하기 위한 길(정보)이 제한적이므로 유통업자 등이 제공하는 불명확한 정보에 의존할 수밖에 없다. 또한 정부는 생산시작부터 완료까지 비교적 빠르고 정확한 정보를 바탕으로 탄력적으로 정책을 결정, 집행하여야 하지만, 이용할 수 있는 정보는 제공시기가 늦어 사후 대처의 형태가 되어버리는 경우가 많다. 정책이 집행되는 중간에도 평가하여 FEEDBACK할 필요가 있지만, 정보가 부족하고 부정확하므로 정책의 정확성과 시의성이 떨어진다고 볼 수 있다.

나. 기존정보의 제공실태 및 문제점

(1) 수산물 생산통계 및 정보화

현재 수산물 생산정보는 정부승인 공식통계 1종, 해양수산부 행정통계 5종, 수협중앙회 통계자료 1종 및 기타 인터넷 홈페이지에서 제공되는 데이터 등이 있다.

그러나 현재 제공되는 수산물 생산정보는 수산업관측의 측면에서 볼 때 다음과 같은 문제점이 있다.

- ① 수산물 생산정보 제공기관이 매우 적다(현재 3개 기관에서 제공).
- ② 생산량 통계수치가 부정확하다.
- ③ 품목별 구분기준 등에 있어서 수산통계별 연계성이 부족하다
- ④ 어업관측을 위해 필요한 지역별 세부자료가 미비하다.
- ⑤ 제공주기가 최소 월 단위이므로 출하시기 결정 등의 경우는 적기에 필요로 하는 정확한 정보를 제공받지 못한다.

〈표 4-3-1〉 현재 제공되는 수산물의 생산 정보

구 분	내 용
정부승인 공식통계	어업생산통계
해양수산부 행정통계	TAC 어획량 통계, 연근해어업 어획실적, 배타적경제수역 입어 실적, 수산가공업 생산고 조사 및 해양수산통계연보 등
수협중앙회	수협통계조사월보
인터넷 정보	통계청 통계정보시스템(KOSIS), STAT-KOREA, 해양수산부 홈페이지 자료실, 수협중앙회 홈페이지 수산자료실 및 농수산물무역정보(Kati) 등

(2) 수산물 유통통계와 정보화의 관계

현재 수산물 유통통계는 4개 기관에서 발행하고 있으며 이를 산지 유통통계와 소비지도매시상 유통통계로 분류할 수 있다. 산지 유통통계는 수협중앙회가 발간하는 ‘수산물계통판매고 통계연보’가 있다. 소비지도매시상 유통통계는 농림부가 발간하는 ‘도매시장통계연보’, 농수산물유통공사가 발간하는 ‘농수산물 도·소매가격동향’, ‘주요농산물도매가격동향’, ‘농수산물유통 조사월보’ 및 ‘농수산물 무역정보’, 서울특별시 농수산물공사의 ‘농수산물 가격월보’, ‘농수산물 가격연보’, ‘농수산물 출하지역 분석자료집’ 및 ‘유통정보핸드북’ 등이 있다.

〈표 4-3-2〉 수산업관측과 수산정보화의 비교

구 분	수산업관측	수산정보화
정보의 수집 및 제공주기	- 실시간, 주간, 월간, 연간	- 월간, 연간
정보제공 수준	- 2차정보 - 분산된 정보를 통합 제공 - 고급정보를 정리하여 제공	- 1차정보 - 정보가 분산적 - 상대적으로 낮은 수준 정보
정보의 제공형태	- 주보, 월보, 년보, 인터넷, FAX	- 월보, 년보, 인터넷
정보의 범위	- 생산부터 유통, 소비, 수입	- 개별적으로 존재
정보의 유용성	- 바로 이용가능 - 다양한 방면에서 이용가능	- 바로 이용 힘들 - 다소 가공하여 활용
정보의 활용성	- 비전문가도 쉽게 이용가능 - 전문가가 분석하여 이용하기 쉽게 가공	- 다소의 전문성 필요 - 분산된 정보를 수집하여 개인이 분석
전망정보제공	- 장기적으로 전망정보 제공가능	- 전망 제공 불가능 - 전망 필요시 전문가가 일일이 분석

한편 현재 정부에서는 수산물 유통정보화 사업을 추진하고 있다. 이 사업은 수산물 유통정보시스템을 중심으로 각 관련기관 간의 연계네트워크 구축을 통해 수산물 유통 업무 주체간의 원활한 정보교환체제를 갖추는 것을 목표로 하는 것이다. 구체적인 사업은 ‘산지수협정보화(1, 2단계)’, ‘수산물직거래알선시스템’, ‘도매시장경락정보 D/B구축’, ‘전자경매시스템 구축’, ‘수산물 수출입통계 D/B구축’ 등이다.

현재 제공되는 수산물 유통정보는 어업관측의 측면에서 볼 때 다음과 같은 문제점이 있다.

- ① 대상품종이나 품목이 제한되어 있는 등 정보의 질이 낮다.
- ② 정보의 단위나 품질등급 등 정보의 규격화와 관련하여 일관성이 결여되어 있다.
- ③ 각 기관이나 인터넷에서 제공되는 정보의 소재파악이 어렵다.
- ④ 정보의 통합·정리되어 있지 않고 어업인 등이 정보해석과 활용을 하기에는 전문성을 요한다.

(3) 수산업에서 정보이용의 사례

양식어업을 대상으로 어업인이 생산과 판매에 필요한 정보를 얻고자 할 경우, 이용할 수 있는 정보의 종류와 이용의 한계를 예시하면 다음과 같다. 먼저 생산량을 결정할 경우 이용 가능 수단으로는 각종 생산통계가 있다. 이 경우 개별 어업자는 통계를 일일이 입수하거나 찾아보기도 힘들고, 과거자료이기 때문에 시의성이 떨어진다. 누가 어느 지역에서 얼마를 양식하는지, 치어는 얼마나 생산되었는지 알 수 없으므로 각자 알아서 품종, 투입량을 결정하게 된다. 가령 제대로 된 통계를 입수하였다더라도 분석에 전문성을 요하므로 아예 고려하지 않고 과거의 경험에 의존하는 것이 일반적이다.

다음으로 생산이 완료되어 판매를 할 경우이다. 판매정보는 인터넷 정보 혹은 유통업자(전화, 직접면담 등을 이용)를 통해 얻는 정보가 있다. 인터넷 정보를 활용할 경우 각 시장반입량이 얼마인지, 최근 며칠동안(과거자료 포함) 가격변동은 어떤지 인터넷에서 일일이 찾아야 하는데, 어디에 무엇이 있는지 알지 못하면 있어도 활용을 못하고 이마저 부정확하다. 또한 다른 지역에서는 얼마나 출하했고 재고량은 얼마인지 알고 싶어도 알아볼 방법이 없다. 어업자의 입장에서는 출하시기를 언제로 하느냐에 따라 가격변동이 심하므로 결국 주로 거래하는 유통업자가 알려주는 대로 판매할 수밖에 없다.

그렇다면 양식어업자의 출하의사결정이 개별경영에는 얼마만큼의 영향을 미치는가를 살펴보자. 다음의 <표 4-3-3>은 양식어류의 도매시장 가격이다.

예를 들어 7월 22일에 넙치 상(上)품을 10톤 출하하였을 경우와 25일에 출하하였을 경우 3일의 시간차가 있고, 금액으로는 1천만원의 차이가 난다. 또 조피볼락의 경우는

7월 22일과 7월 29일간에는 10톤 출하일 경우 2천5백만 원의 가격차이가 발생한다. 이 금액의 차는 단지 출하를 언제 할 것인가에 대한 의사결정의 산물이다. 이 수치가 수산물의 출하의사결정이 가지는 중요성을 대변해 주는 것이다. 만일 매일 실시간으로 각 시장별 반입량과 어업자들의 잔존 재고량, 가격변동을 정리, 분석하여 제공한다면 이 위험은 일부나마 회피될 수 있을 것이다. 여기에 수산업 관측정보 제공의 의의가 있다.

〈표 4-3-3〉 도매시장의 활어가격 변동(1kg 기준)

일자	넙치 도매가격(원)			일자	조피볼락 도매가격(원)		
	상	중	하		상	중	하
7월 22일	14,000	10,000	8,000	7월 22일	5,500	3,500	2,000
7월 24일	13,500	10,000	3,800	7월 25일	5,500	3,500	2,000
7월 25일	13,000	10,000	6,500	7월 26일	4,000	3,000	2,000
7월 26일	13,000	10,000	8,000	7월 27일	5,500	3,500	2,000
7월 29일	13,000	11,000	9,000	7월 29일	3,000	2,300	2,200

주 : 상, 중, 하는 품질로, 주로 무게를 의미한다.

자료 : 노량진시장

다음으로 정부에서 정책집행과 수립에 필요한 정보를 얻고자 할 경우를 살펴보자. 먼저 생산현황 및 가격변동을 파악하고자 할 경우, 기존 통계자료를 이용하거나 유관기관의 협조를 얻어 활용하지만 과거자료를 활용하기 때문에 결국 시의성이 떨어지는 셈이다. 또 생산실태와 시장상황 등을 알려고 하면 직접 자료를 모아 분석하거나 외부전문가를 활용하는 수밖에 없는데, 외부전문가라고 해서 정확한 자료를 가지고 있는 것은 아니다. 양식어업의 경우 3~4개월 전의 상황이 현재시점에서 결과로 나타나기 때문에 미리 파악하지 못하면 뒷수습이 될 수밖에 없다. 그러나 수산업관측을 활용할 경우, 지역별 유형별 치어생산량, 입식(入殖)의향조사결과(품종, 지역별), 실제 입식량(품종, 지역별), 재고량, 가격변동(시장별, 규격별), 시장별 반입량 등의 정보를 연간, 월간, 주간, 3~4일간, 실시간으로 정리·분석하여 제공하게 된다. 결국 정리·분석되어 제공되는 수산업관측정보를 바탕으로 생산자는 생산품종, 생산량, 출하시기 결정, 정부는 정책자료로서 탄력적인 정책결정에 활용하는 것이다.

2. 여건변화

WTO/DDA 체제 하에서 수매비축사업이 금지보조금이 될 확률이 높아져, 정부 주도에 의한 인위적인 가격 지지사업은 한계점에 도달하고 있다. 또한 시장이 국제화되

고 소매시장의 변화가 빠르게 나타나고 있지만, 생산자인 어업인들은 이용할 수 있는 정보가 제한되어 있으므로 대처해 나가기 힘든 상황이다.

인터넷의 보급으로 일반산업의 정보를 대중이 쉽게 접할 수 있게 되면서 시장경쟁의 공정성을 높이고 있다. 그러나 수산업에서는 시장원리의 도입을 주창하면서도, 제공되는 정보의 제공은 제한적이다. 불완전한 정보하에서의 시장경쟁은 정확한 정보를 가진 자가 당연히 유리하다. 이러한 상황하에서 경제적 약자이며 접할 수 있는 정보의 질과 양도 제한적인 생산자는 시장경쟁에서 도태될 수밖에 없다. 기업적 어업이 아닌 한 시장경쟁에 어업자들을 무조건 노출시키는 것은 바람직하지 않다. 시장경쟁의 원리 도입이 대전제가 된다면 당연히 경쟁수단의 하나인 정보도 경쟁이 가능한 수준으로 어업자에게 제공될 수 있어야 할 것이다.

3. 농업관측 및 외국사례

가. 관측사업의 선행연구

농업 및 축산관측에 관한 연구는 비교적 일찍부터 이루어져 왔다. 1980년대 이전에도 논문을 통하여 부분적으로 농업예측이 이루어졌으나 이론검증에 그치고 있다. 본격적인 수급추정이 이루어진 것은 1980년 이후이다. 허신행 등은 1980년 가축사육두수 예측모델을 개발하고 추정을 하였으며, 1981년에는 한국농촌경제연구원에서 한국 농업에 대한 관측개요와 함께 1981년도 농업관측 보고서를 발간하였다.

1984년에는 이정환·조덕래에 의하여 농산물 수요분석이 이루어졌는데, 이때 모형개발과 정책실험이 동시에 이루어졌다. 또한 1987년 박세권 외는 농업문제들이 서로 종속적이고 유기적인 관련을 갖고 있다는데 착안하여 문제해결에 시스템적인 접근이 필요하다고 인식하였다. 통합농업정보시스템의 분석 및 설계를 시도하기 위해 단계적인 발전방안을 제시하였으나, 실제적용은 추후 과제로 남겼다. 1988년에 박세권 외는 추후 과제로 남겨두었던 농업 데이터베이스 구축 발전방향의 일환으로 통계자료 데이터베이스 구축방향을 제시하였다.

서보환 외(1990. 10), 이장호 외(1990. 12)는 유통정보시스템을 설계하였으며, 이 과정에서 유통정보 데이터베이스의 구축방안을 제시하였다. 특히 이장호 외(1990. 12)는 농업관측에 필요한 2가지 기본요소중 하나인 모델베이스시스템 설계를 시도하였으나, 주요 품목의 특성을 고려한 분석모형 자체는 개발되지 못하였다. 오치주 외(1992. 12)는 주요 품목별로 시계열 데이터베이스를 구축하였다.

1991년에는 유철호 등에 의해 축산관측모형개발이 이루어졌다. 이후 오치주·이철현(1994. 12)은 농업관측 운영체계에 대해서 연구하였다. 오치주 외(1998. 9)는 관측사

업 수행을 위해 관측팀을 구성하고, 모니터를 활용한 관측정보 분산 등의 업무를 수행하였다.

수산업에서는 2002년에 해양수산부의 정책과제로 수행된 『어업관측제도의 도입방안에 관한 연구』가 유일하다.

나. 농업관측

(1) 농업관측의 일반 현황

농산물의 시장개방이후 농산물 공급이 크게 늘면서 수급변동에 따른 가격변동이 커지게 되었다. 따라서 수급상의 변동을 예측하고, 예측한 정보를 적시에 제공해주는 시스템의 구축이 필요하게 되었다. 농업관측은 농산물의 전국적인 재배면적, 작황, 생산량, 수출입, 수급, 가격, 저장 현황과 전망정보를 정확하고 신속하게 제공하는 것이다. 이러한 관측정보는 농업인의 합리적이고 자율적인 영농의사 결정, 판매의사결정에 도움이 된다. 또한 지역농협, 농업기술센터, 지자체의 대농민 교육·지도에 활용되고, 유통업체, 소비자에게 다양한 시장정보를 제공하여 합리적인 농산물 거래와 소비를 유도할 수 있다. 그리고 정부의 장·단기 농산물 수급안정대책과 유통구조개선대책 수립을 위한 기초자료로 활용되기도 한다.

이러한 농업관측은 다음을 최종적인 목적으로 한다. 첫째, 농산물에 대한 수출입 조절과 농산물에 대한 가격지지 정책, 최저가격보장 등의 정부의 정책수단을 관측정보를 제공함으로써 가격이 시장을 통해서 자율적으로 결정될 수 있게 하는 것이다. 둘째, 품목별, 축종별로 수급동향, 단기전망, 중장기 전망 정보를 제공함으로써 계획적 영농을 가능하게 하여 농가소득 안정을 유도하는 것이다. 셋째, 정부는 국내·외 생산 및 공급정보를 이용하여 조기에 수급계획을 수립하여 농산물의 안정적인 공급을 유도하는 것이다.

이러한 농업관측사업을 다음과 같은 여러 법률에 근거하여 실시되고 있다. 먼저 농업기본법(1967년) 및 농업농촌기본법(1999년)에서 농업관측을 의무화하고 있다. 농림수산부는 1965년 4월 제1회 농업관측심의회를 개최한 이래 농수산물 관측정보의 중요성을 인식하였으며, 1967년 1월에는 ‘농업기본법’에 농업관측결과의 공표 및 이용의 의무화를 규정하였다. 농어촌발전특별조치법(1990년)에서 농업관측협의회의 구성을 명시하고 있었는데, 개정 농안법에서 농업관측위원회로 격상되고 농업관측전담기구를 설치할 것을 명시하였다. 또한 개정 농안법의 시행규칙에서 농촌경제연구원(이하 농경연)을 관측전담기구로 지정하고 있다. 2000년에 제정된 관측사업실시요령에서는 농업관측정보센터의 설치와 출연금으로 지원함을 명시하고 있다.

〈표 4-3-4〉 농업관측정보센터의 연혁

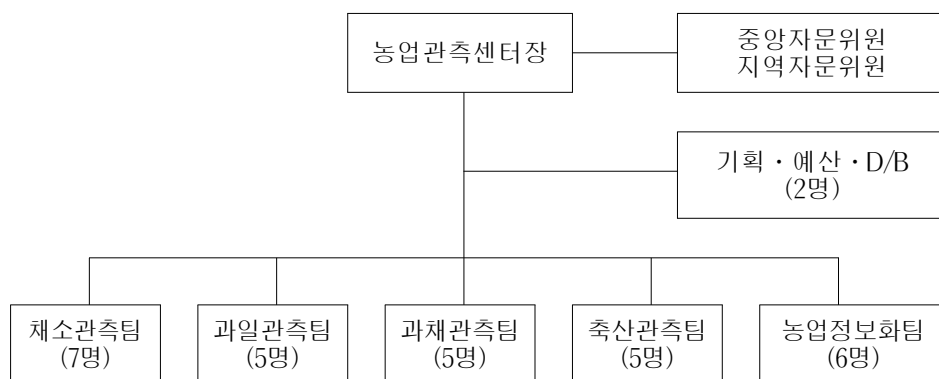
연 도	연 혁	주요내용
1999	농경연 농업관측센터 설립	관측월보(채소 6, 과일 3), 분기보, 연보
2000	축협중앙회 축산관측을 농업관측센터로 통합	18개 품목(채소 7, 과일 6, 축산 5)
2001	농경연 농업관측센터 품목 확대	월보 24개 품목(채소 10, 과일 5, 과채 5, 축산 5), 분기보, 연보
2002	농경연 농업관측센터 품목 확대	월보 27개 품목(채소 10, 과일 6, 과채 6, 축산 5), 분기보, 연보
	농업관측정보센터로 명칭변경	농업전망팀을 농업정보화팀으로 변경

이상의 각종 법률에 근거하여 농경연에서는 1999년부터 농업관측정보센터를 설립하여 관측업무를 수행하고 있다. 2002년에는 농업관측사업의 정보화 촉진의지를 대외적으로 표명하기 위해 농업관측정보센터로 명칭을 변경하고, 기존의 농업전망팀을 농업정보화팀으로 변경하여 정보화기능을 강조하고 있다.

(2) 농업관측정보센터의 조직

농업관측정보센터는 채소관측팀, 과일관측팀, 과채관측팀, 축산관측팀 및 농업정보화팀을 두어 분야별 관측이 이루어지게 하고 있다. 농업정보화팀은 품목별 관측모델의 개발, 분기 및 농업전망을 담당하고 있다. 센터의 관측인력은 1999년 이후 계속 팀과 인원을 확대하여 2002년에는 5개 팀, 31명이다.

[그림 4-3-1] 농업관측 정보센터의 조직 구성



또한 자문기구로서 품목별 자문위원회와 지역별 자문위원회를 두고 있다. 중앙자문위원은 30명으로 구성되며, 채소, 과일, 과채, 축산 분과 회의를 통해 작성된 관측월보의 초안에 대한 심의를 하는 기구이다. 지역자문위원은 원래 지역모니터였던 것을 명

칭을 변경한 것으로, 품목별 지역자문회의를 개최하여 주요 내용에 관한 정보 수집을 담당한다.

(3) 농업관측의 품목 및 정보분산

농업생산, 농산물 유통 및 가격정보의 자료를 제공하기 위한 농업관측업무는 농림부 주관 하에 농협, 축협, 농산물 유통정보센터 등에서도 자체사업으로 실시하고 있었다. 그러나 진정한 의미에서의 농업관측은 1999년 농촌경제연구원의 농업관측센터에서 일부 과수, 채소 품목을 중심으로 시행한 것이 효시이다. 구체적인 농업관측의 대상품목은 다음과 같다.

농업관측의 대상품목은 농업인들의 요구로 계속 증가추세에 있어 곡물을 제외한 대중적으로 소비되는 대부분의 작물이 관측대상에 포함되어 있다. 1999년 농업관측센터의 출범시에 9개 품목에 불과하던 것이 2000년에는 18개 품목으로 증가하였다. 여기에는 축협에서 실시하던 축산관측이 농경연의 농업관측과 통합되었던 영향도 있다. 이후 2001년에는 24개, 2002년에는 27개로 관측품목의 증가가 이루어졌다.

〈표 4-3-5〉 농업관측의 대상 품목

연도	품 목				
	품목수	채소류	과일류	과채류	축산
1999	9	배추, 무, 고추, 마늘, 양파, 대파	사과, 배, 포도	-	-
2000	18	배추, 무, 고추, 마늘, 양파, 대파	사과, 배, 포도, 감귤	수박, 참외, 오이	한육유, 젖소, 돼지, 산란계, 육계
2001	24	배추, 무, 고추, 마늘, 양파, 대파, 감자, 당근, 양배추	사과, 배, 포도, 감귤, 단감	오이, 참외, 호박, 수박, 토마토	한육유, 젖소, 돼지, 산란계, 육계
2002	27	배추, 무, 고추, 마늘, 양파, 대파, 쪽파, 감자, 당근, 양배추	사과, 배, 포도, 감귤, 단감, 복숭아	오이, 참외, 호박, 수박, 토마토, 딸기	한육유, 젖소, 돼지, 산란계, 육계

이상과 같은 농업관측은 다시 단기, 중기 및 장기관측사항으로 나뉘어지는데 기간별 관측내용, 대상 및 공표주기를 요약하면 다음 〈표 6〉과 같다.

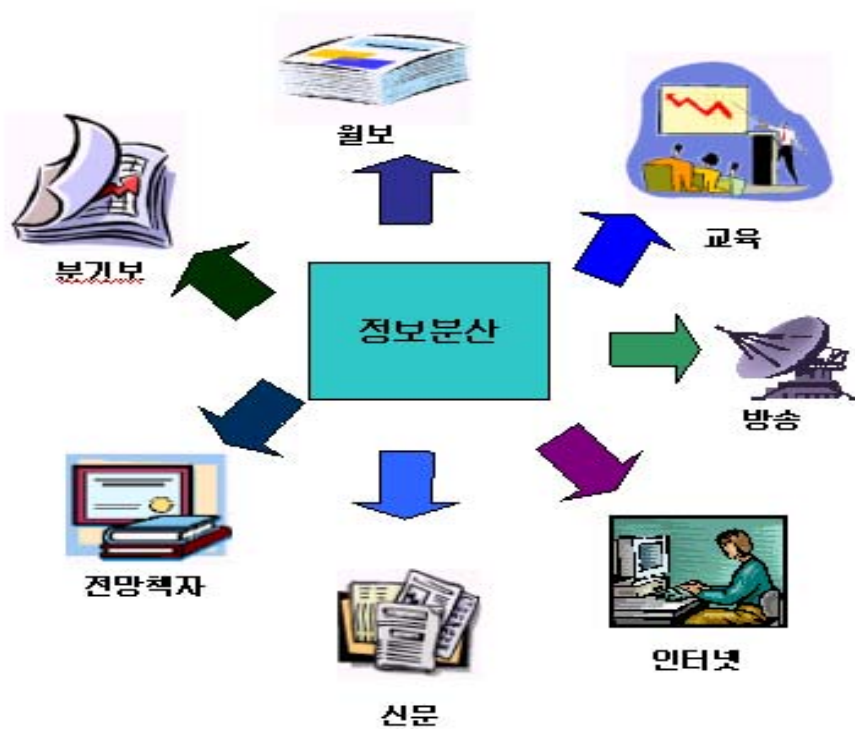
단기관측은 1~2개월 후의 수급과 가격전망 등을 매월 발표하는 것이다. 가격등락 폭이 커서 수급과 가격이 불안정한 주요 채소, 과일, 가축 및 축산물에 대하여 연중 수급과 가격을 전망하여 월별 또는 분기별로 공표하되, 필요시 주산지관측을 실시하여 순별(10일 간격)로 공표한다.

〈표 4-3-6〉 현행 농업관측의 종류 및 공표주기

구분	대상 및 내용	공표주기
단기관측	가격등락 폭이 커서 수급과 가격이 불안정한 주요 채소, 과일, 가축 및 축산물	월별 또는 분기별 필요시 주산지관측하여 순별(10일 간격)
중기관측	거시경제, 농업경제 및 주요 농·축산물에 대한 향후 1~5년간의 동향을 분석·전망	분기별
장기관측	거시경제, 농업경제 동향분석과 주요 농축산물의 국내·외 수급에 대하여 향후 5~10년간의 변화를 장기 전망	매년 1회

형태는 속보와 월보가 있다. 먼저 주산지 관측속보는 고랭지 무·배추, 마늘, 양파의 재배의향결과를 속보로 발간하는 것이다. 고랭지무·배추는 7~10월에 순기로 발표하고, 마늘, 양파는 9~10월에 월간으로 발표한다. 다음으로 월보는 채소, 과일, 과채, 육계월보가 있다. 채소월보는 매월 1일, 연간 10회이며, 과일은 매월 10일, 연간 9회이다. 과채는 매월 10일, 연간 9회이며, 육계는 매월 20일, 연간 11회이다. 한육우, 젓소, 양돈, 산란계는 분기보로 발행하는 데, 2, 5, 8, 11월 20일의 연간 4회이다.

[그림 4-3-2] 농업관측 정보의 분산체계

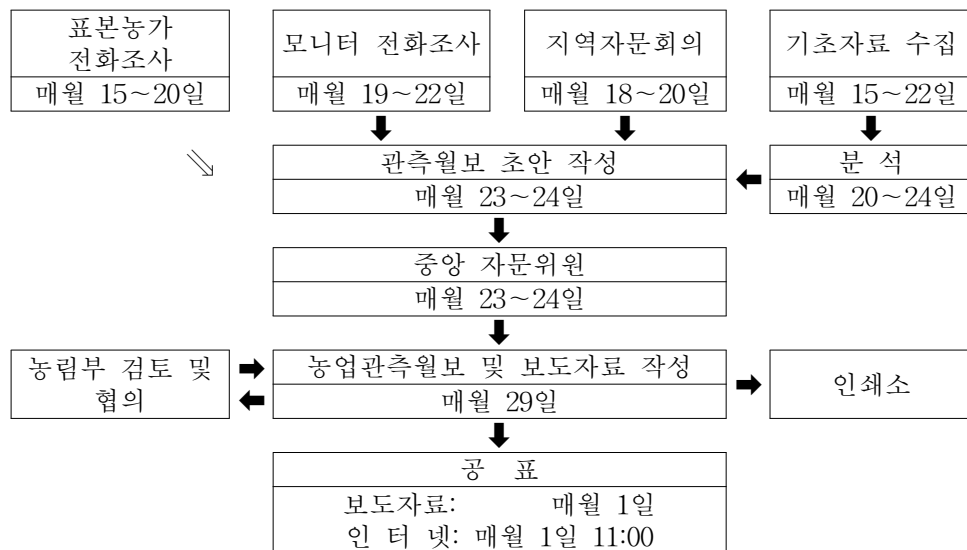


다음으로 중기관측은 국내외 농업여건의 변화와 농업·농촌경제의 주요지표에 관한 동향을 분기별로 정리하여 분석한 것을 제공한다. 거시경제, 농업경제 및 주요 농·축산물에 대한 향후 1~5년 간의 동향을 분석·전망하여 분기별로 공표하는 것이다. 분기보와 월간 농업·농촌 경제동향이 있는데, 월간지는 3~12월말의 연간 10회에 걸쳐 매월 장관보고가 이루어진다.

장기관측은 국내외 농업경제 전망, 품목별 동향분석 및 장·단기 전망을 통해 수급 안정을 위한 정책과제로 제시하는 것이다. 거시경제, 농업경제의 동향분석과 주요 농·축산물의 국내·외 수급에 대하여 향후 5~10년 간의 변화를 장기 전망하여 매년 1회 공표한다. 이 결과는 매년 1월말 「농업전망」 발표대회를 통해 공개되는데, 발간부수는 2000년에 4,000부였던 것이 2002년에는 10,000부로 증가하였다.

이외에 농림부/한국농촌경제연구원/AFFIS/시·군 농업기술센터 등의 웹사이트 게재형태가 있고, ARS를 운영하고 있다. 이 경우 정보이용료는 별도로 없고 시내전화료만 부과된다. 다음으로 언론매체를 통한 정보분산이 있다. KBS라디오의 「밝아오는 새아침」에 품목담당자가 월 4회 출연하고 있으며, 일간지, 17개 전문지, 월간지 등에서 1999년부터 2002년까지 1,001건이 게재되었다.

[그림 4-3-3] 농업 관측정보 생산체계



농업관측센터에서 시행되고 있는 주요 관측내용은 크게 4부분으로 나누어진다. 가격동향 및 전망, 출하전망, 식부(植付)면적 혹은 사육두수 전망, 기타 일반 사항이 바로 그것이다. 이중 출하전망은 산지에서의 출하량을 전망하는 것으로서 주로 순별로 발표되고 있다. 또한 가격동향 및 전망은 소비지 도매시장가격과 산지의 포전매매 가격의 동향과 전망을 발표하고 있다. 식부면적 혹은 사육두수 전망은 각 품목의 재배사

이클 별로 식부의향면적, 추정면적, 작황면적을 조사하여 발표하는 것이다. 축산의 경우는 사육의향두수, 추정두수 등을 조사하여 발표하고 있다. 기타 일반사항은 각 품목별 병충해 상황 등을 발표하고 있으며, 그밖에 산지여론을 조사하여 발표하고 있다.

산지정보의 수집은 표본농가 1만 7백호를 대상으로 재배의향면적, 재배면적, 출하예정면적, 출하예정시기, 발매기가격, 작황 등을 연간 3~10회 전화조사를 실시하고 있다. 주산지 모니터 1,200명 대상으로 산지거래동향, 작황, 발매기 상황, 저장량 및 재고량 등을 FAX, 전화, 모니터사랑방을 통해 조사를 실시한다.

유통정보의 수집은 도매시장에서는 품목별 일별가격, 반입량 등을 웹사이트에서 검색하여 D/B화하고, 산지유통인에게는 산지거래가격, 발매기실적 및 가격, 저장량과 재고량, 출하시기별 출하예상량을 조사한다.

해외정보의 수집은 해외모니터를 두어 중국 산동성에 고추, 마늘, 양파, 당근 각 2명씩 8명을 위촉, 재배면적 변화, 작황, 생산량, 수출량 및 가격 등의 정보를 수집하였다. 그러나 운용이 비효율적이어서 북경대학 농업과학연구소와 산동대학에 용역의 형태로 추진하고 있다. 또한 중국 웹사이트를 통해 중국 주요도매시장의 품목별 가격자료를 매일 검색하여 D/B화하고 있다. 수입자료는 관세청에서 실시간으로 받아 D/B화 작업(유료)을 하고 있다.

(4) 관측기술의 개발

데이터베이스 부문에 이용이 가능한 첨단기술에는 통계 데이터베이스, 설계 데이터베이스, 지식베이스, 다매체 데이터베이스 등이 있으며 이를 이용하여 다양한 관측기법이 개발되고 있다. 이를 위해 KREI의 농업관측센터에서는 「KREI-ASMO 2000」을 개발하여 사용중인데 이는 국내외 동향을 분석하기 위해 최신 개발된 모델이다.

축산부문에서는 축산부문모형, 시계열 모형, 선행지표 모형을 운영중인데, 이중 축산부문모형(Livestock Sector Model)은 가축의 생리적 특성을 반영한 분기 생물경제학적 계량모형(Quarterly Bio-Econometric Model)으로서 매분기 가축두수 발표 후 전망치를 산출하는 것이다. 축산부문 시계열 모형은 축산부문의 시계열상의 특성을 이용한 ECM 혹은 VAR 모형을 개발하여 매월 관련가격 변수 발표 직후 전망치를 산출하는 것이다. 축산부문 선행지표 모형은 인공수정 실적, 사료 판매량 등을 이용한 예측모형을 개발하여 매월 관계자료 발표 후 전망치를 산출하는 것이다.

농업부문에서는 작물별 수급모형을 개선하기 위하여 노력중이며 보다 최근의 자료로 수급함수를 추정하여 신규 품목 모델을 개발, 시도중이다. 또한 단수예측모델로서는 지역별, 시기별 기상변화에 따른 단수 추정모형을 계측하고 있으며, 보다 발전된 기법을 활용하기 위해 노력하고 있다.

(가) 채소류

채소류는 저장기간이 짧아 다음 출하기까지 거의 대부분이 소비되어 이월되는 물량, 즉 재고량이 거의 없거나 매우 적은 것이 특징이다. 이들 채소류의 생산 및 소비에 있어 품목간 대체관계가 적고, 주요 변수인 전기 식부면적과 당기 생산량, 가격 그리고 소비량 등이 축차적(逐次的)으로 결정(Recursive system)되므로 이 경우에 효율적인 단일방정식 모형을 선정하고 정규최소자승추정(OLS: Ordinary Least Square)을 한다.

그러나 채소류의 경우 수요를 제외한 식부면적이나 생산량 추정식들은 시차(lag)형태의 종속변수들이 독립변수로 취급되기 때문에 정규최소자승추정에 의한 추정치가 일관성(consistency)을 유지하기 어려운 경우가 많고 그 결과 적절한 일반화 최소자승 추정방법(GLS)을 찾기 어려우므로 여러 가지 보완모형이 사용되고 있다.

(나) 축산물

축산물의 경우 소, 돼지, 닭의 생산 및 수요에 있어 품목간 대체관계가 이미 정립되어 있기 때문에 동시연립방정식체계를 선정하고 있다. 축산물에 있어서는 종종 유사회귀(spurious regression)문제가 발생하고 있기 때문에 이를 해결하기 위해 오차수정 모형(Error Correction Model)과 같은 보완모형 등이 사용되기도 한다.

동 센터는 현재 작물별 수급모형 및 단수예측모델 개선, 축사부문 축종별 수급모형을 연구과제로 개발 추진중이다. 또한 생산·출하 예측에 관련된 Data Warehouse를 구축 중에 있으며, 2003년에 시범운영을 계획중이다.

다. 일본의 수산업 관측

일본은 어업관측사업을 시행하고 있지 않으나 다음과 같은 관련 정책을 시행하고 있다. 어·해황 정보서비스 사업의 추진, 어업무선 정보화 체계의 구축, 통계정보의 정비가 그것이다. 어·해황 정보서비스 사업은 1972년 4월 정부, 지자체 및 관련단체의 발의로 (사)어업정보 서비스센터를 설립함으로써 시작되었는데 다음과 같은 사업을 하고 있다.

첫째, 어·해황 및 기타 어업에 관한 정보 제공

둘째, 어업에 대한 정보의 수집 및 기술의 개발 : TAC-NET 구축, 어·해황정보에 위성관측자료 활용 등

셋째, 어업정보의 효과에 관한 조사 및 연구

넷째, 어업자원 및 해양에 관한 지식의 보급이다.

수산물 유통정보로서 다음과 같은 것들을 제공하고 있다. 농림수산성 홈페이지

(<http://www.maff.go.jp/>)에서는 생선식료품의 시장정보와 기타 통계자료를 일보, 속보, 월보, 연보 등의 형태로 다양하게 제공하고 있다. 도매시장(동경중앙도매시장)의 경우는 거래중심의 정보 및 시장관련 정보 제공, 수산물 유형별 조사결과의 공표, 도매시장관련 법규 및 조례의 제공 등 주로 실거래에 유용한 정보를 제공하고 있다.

일본 어업관측 관련정책을 설문조사를 통해 자체 평가한 결과는 다음과 같다. 이용자들은 정보의 내용이 더욱 충실해지기를 원하고 있었다 한편, 농림수산성에서 제공하는 인터넷 및 PC통신 정보에 대한 인지도는 응답자의 30% 이하에 불과하였고 이용도는 더욱 낮은 10% 이하로 나타났다.

결론적으로 일본의 어업관측 관련사업은 개별정보의 수준과 신뢰성이 매우 높으나, 어·해황정보와 유통정보, 생산정보 등의 각 정보의 연계성이 낮고 정보의 접근성이 다소 떨어지고 있는 것으로 판단된다.

4. 정책의 기본방향

정부 비축사업 등 정부 개입을 통한 가격 지지사업은 점진적으로 축소하고 민간 자율적인 생산량 및 가격 조정체제로 전환되어야 할 상황이다. 수산업관측은 수산물의 생산량, 가격, 출하예정물량 등 유통 및 예측정보 등을 제공하여 생산자의 유통참여와 자율적인 생산량 조절을 유도하고자 하는 것이다. 이러한 수산업 관측을 통해 고급 정보를 손쉽게 제공함으로써 생산자의 소득증대 및 위험회피 기회 확대가 주목적이다.

수산업관측의 관측 대상은 양식어업과 어선어업부문 중 초기단계에서는 불확실성이 적은 양식어업을 주 대상으로 하고 추후 수출입, 재고량 정보 등 대상분야 및 품목을 확대하는 것이 바람직하다. 어선어업은 투입 및 산출과 관련된 통제·관리가 어렵고, 생산요소의 이동이 자유롭지 못하며, 농업에 비해 위험성이 크다. 그러나 양식어업은 생산요소 투입과 산출간 관계를 비교적 정확하게 추정이 가능하다. 또 생산기간이 일정하여 생산자의 의사결정을 조정할 수 있어 수확량 통제와 출하조절이 어느 정도 가능한 장점이 있다. 즉 양식어업자는 제한적인 생산조정과 출하조절이 가능하므로 가격순응자(price-taker)가 아닌 가격책정자(price-maker)가 될 수 있어 수산업관측의 도입이 긍정적인 효과를 가져올 수 있다.

추진방법은 시범사업 실시 후 본사업을 실시하는 것이 바람직하다. 양식품종 중 관측제도의 도입필요성 및 가능성이 큰 품목을 중심으로 시범사업 실시 후 결과를 평가하여 대상품목 및 정보제공영역을 확대하여야 할 것이다. 또한 수산업 관측 시범사업에 대한 세부시행계획이 없으므로 세부계획을 별도로 수립할 필요가 있다. 사업의 시행단계는 총3단계로 구분해 볼 수 있는데,

- 1단계 - 세부시행계획 및 관측시스템 구축
- 2단계 - 시범사업 및 예측프로그램 개발(장기과제)
- 3단계 - 본사업 실시(대상품목 확대 및 제공정보 영역 확대)이다.

그리고 관련 제도를 정비할 필요가 있는데, 농안법에서는 농업관측만을 언급¹³⁸⁾하고 있으므로 수산업 관측제도에 관한 사항을 삽입할 필요가 있다.

5. 세부추진 방안

가. 관측 시범사업

(1) 대상품목

수산업 관측의 대상을 양식어업에 한정하는 이유는 앞에서 언급한 바와 같다. 여기서는 양식품목 중에서 시범사업 대상품목을 선정하기 위해 다음과 같은 기준을 동시에 고려하였다. 첫째, 국민경제에 미치는 영향(생산금액), 둘째, 국민 식생활에 미치는 영향(생산량), 셋째, 어가경제에 미치는 영향(양식건수)이다. 상기의 세 가지 기준으로 평가한 결과는 다음의 <표 4-3-7>과 같다.

<표 4-3-7> 수산업 관측 대상품목 선정결과

사업순위		품 목
시범사업		김, 굴류, 미역, 넙치류
본사업 (양식부문)	1순위	피조개, 바지락, 톳, 조피볼락, 다시마류, 고막류, 우렁쉥이, 홍합, 농어, 기타볼락, 가리비
	2순위	송어류, 전복류, 기타돔류, 방어, 새우, 참돔, 가무락, 감성돔, 백합류, 쥐치류, 해삼

(2) 조사체계

기존 통계에서 제공해 줄 수 있는 정보에 한계가 있고, 새로운 형태의 자료(양식의 향조사 등)가 필요하므로 별도 정보 수집체계를 가동할 필요가 있다. 이를 위해 조사원을 활용하는 방식이 합리적인데, 표본어가는 전체 어업권의 20%인 총 686건이며, 조사원은 표본어가의 20%인 총 137명이 바람직하다.

138) 농안법 제5조(농업관측) 1항 “농림부장관은 농산물·축산물 및 임산물의 수급안정을 위하여농업관측을 실시하고 그 결과를 공표하여야 한다.”

(3) 분석체계 및 시스템 구축

조사원과 기존정보시스템에서 수집된 정보를 관측팀에서 가공하되 필요에 따라 계량경제학적 방법론을 통해 동향 및 예측정보를 제공하여야 한다. 어업관측센터 제공 정보로는 생산정보, 유통정보, 재고정보 등이 있으며, 제공하는 정보의 형태는 주간, 월간, 연간 정보, 경락정보는 당일 정보이다. 또한 FAX, ARS, 무선인터넷 등을 이용한 정보의 제공도 고려되어야 한다.

나. 시스템 구축방안

관측정보의 집적과 제공을 위한 홈페이지 및 기존 정보시스템과의 연계가 중요하며 이를 위해 아래와 같은 조건이 요구된다. 일상적 제공정보의 유형화(시스템 내에서 분석), 사용자가 정보의 유용성과 시스템을 평가할 수 있는 체계 도입, 실시간으로 제공하는 정보와 분석된 정보의 차별화, 이용자의 편의를 우선적으로 고려하여 구축해야 한다.

시스템구축을 위해서는 어가 및 지역주민의 정보마인드를 확산하고, 도입단계에서는 양식업을 대상으로 시범시스템을 구축 운영하면서 문제점을 파악하여 관측센터의 역할을 정립하여야 한다. 본사업 단계에서는 어로어업분야, 냉동물량재고, 수출입정보, 경합수산물 정보 등으로 확대하고 분야별 데이터베이스를 구축하는 방향으로 확대되어야 할 것이다.

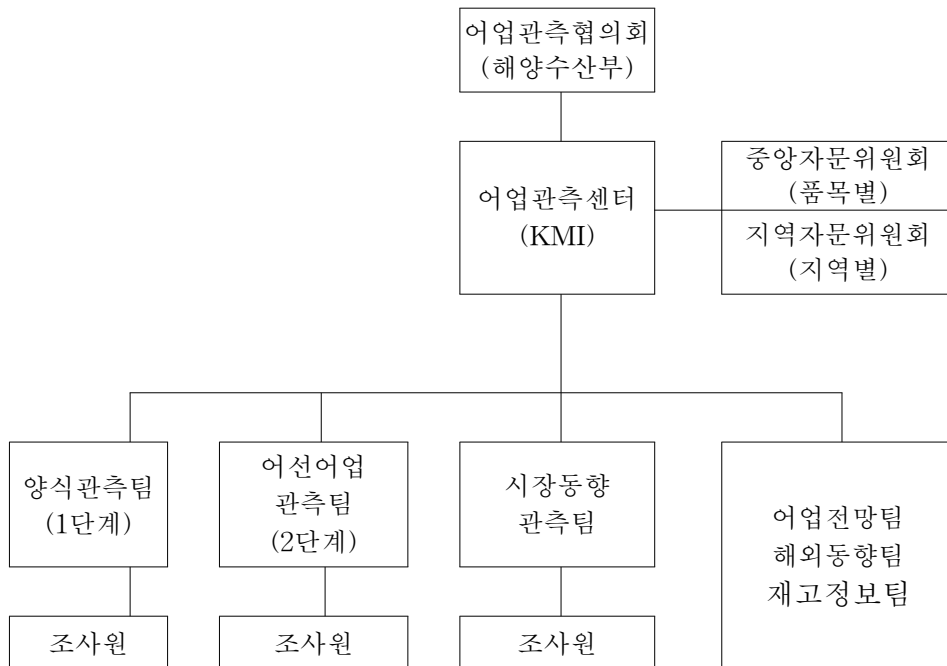
다. 추진주체 및 조직의 확보

추진주체와 조직의 구성은 비용과 전문성을 고려하여야 할 필요가 있다. 이 경우 전문기관에 위탁하는 방법과 별도의 관측센터를 설립하는 두 가지 방안이 있을 수 있다.

먼저 전문기관에 위탁하는 방법이다. 이 경우 수산업관측센터의 추진주체는 계량경제학적 분석 및 각 품종별, 업종별 전문지식 등 관측업무에 전문성을 요하고, 자료의 직접수집 필요성 등을 고려하여 전문 연구기관에서 담당하는 것이다. 시범사업 단계에서는 용역으로 추진(농림부의 추진방법)하고, 확대단계에서 용역담당기관 등에 센터설립을 의뢰하는 방식이다.

이 방법은 인건비, 지대 등 비용을 절감할 수 있고, 시범사업 후 효과가 없으면 폐쇄가 쉬우며, 기존 전문가 활용이 가능하다는 장점이 있다. 그러나 용역으로 추진되므로 사업의 연속성 저하(계약 등의 문제발생), 분석기법, 정보전달 기법 개발 등의 노하우 축적 곤란, 용역이므로 관련기관 협조 곤란의 문제도 있을 수 있다.

[그림 4-3-4] 수산업 관측센터의 추진체계도



다음으로 별도의 관측센터를 설립하는 방법이다. 이 경우 처음부터 전문가를 고용하여 별도의 기관으로서 구성하는 것으로 전문가집단을 구성하여 전담 가능, 기법개발 등의 노하우 축적 빠름, 대외적 지원 확보가 용이하다는 장점이 있다. 그러나 초기 투자비용이 과다하고, 사업효과가 낮을 경우 폐쇄가 힘들다는 단점이 있다.

이 양자를 비교하였을 경우 사업의 효율성을 높이기 위해서는 전문연구기관에 위탁하여 연구사업의 형식으로 추진하는 것이 바람직하며, 사업의 실효성이 검증된 이후 센터를 설립하는 것이 타당하다.

이상에서 살펴본 관측사업은 농업관측사업을 통해 그 유용성과 효과가 확인되었으며, 이를 수산업에 도입하여 특성을 살리는 것이 필요하다. 수산업 관측사업의 도입은 연구경력이 일천한 수산업의 현실을 감안하여 조기도입을 통한 연구기반과 관측기술의 축적, 분석기법의 개발이 필요하다. 또한 현 단계에서 예측정보를 제공하기는 힘들므로 예측정보의 제공을 위한 프로그램의 개발이 장기과제로서 지원될 필요가 있다.

제5장 수산물 소비패턴 변화와 소비확대 방안

제1절 수산물 소비패턴 변화에 대한 연구

1. 현황 및 문제점

가. 생산 중심의 정책 운용

국내 수산정책의 대부분은 생산위주의 정책이다. 이는 생산·공급을 무엇보다 중시한 것으로써 생산만 되면 완전히 소비된다는 전제를 내재하고 있었기 때문이다. 공급이 수요를 충족시키지 못하던 때에 수급체계의 주도권은 생산측에 있었으며, 정책의 내용도 수급체계의 출발점에 위치한 어업생산을 중심으로 편성되어 왔다.

수산물은 1960년대 말까지는 단백질공급원으로서 중요한 식품이었다. 그러나 분식형·서구형 식생활이 보급되고, 축산진흥정책으로 인해 육류의 공급이 증가하였다. 또한 1990년대 중반 이후에 수산물 소비가 위축되면서 소비자의 선택이 산업간, 업체간 경쟁을 촉진하는 요인으로 작용하기에 이르렀다. 수산의 수급구조에 있어 과거 생산측에 있던 주도권이 소비측으로 넘어간 이상 소비패턴의 변화를 고려하지 않은 일방적인 생산은 자원의 효율적·경제적 이용배분이라는 측면에서 바람직하지 못하다. 이러한 측면에서 최근의 소비 감소는 수산업의 발전을 저해할 수도 있다는 점에서 제고해 볼 필요가 있다

수산업에 대한 정책은 여전히 어업에 중점이 두어져 실시되고 있는데, 생산이 증가하여도 소비로 이어지지 못하는 이상 어업생산 중심의 수산업 진흥정책은 실효성이 떨어질 수밖에 없다. 소비자의 욕구 및 선호에 정확하게 대응하지 않고서는 생산자의 생존은 물론 산업 기반도 위축되는 상황에 직면하였으므로, 소비에 대한 정책적 고려 및 배려를 더 이상 간과되어서는 안 되게 되었다.

나. 국내 수산업의 기반 약화

우리 나라 경제는 IMF 기간의 일시적인 충격을 제외하고 국내총생산 기준으로 정상적인 회복세를 보이고 있으며, 이에 따라 농림어업 분야의 GDP 성장률도 크게 영향을 받고 있다.

그러나 최근 2~3년 간 국내경제의 전반적인 회복세에도 불구하고 농림어업부문, 특히 수산부문의 GDP성장률은 침체에서 벗어나지 못하고 있다. 1998년 IMF 경제위기 여파로 수산부문 GDP성장률은 -7.6%로 급격히 위축되었으며 2000년에도 -9.2%로써 마이너스 성장률에서 벗어나지 못하는 것으로 나타났다(〈표 5-1-1〉 참조).

〈표 5-1-1〉 전체산업 및 농림어업 부문의 GDP 추이

(단위 : 10억 원, %)

구 분	1997		1998		1999		2000	
	금액	성장률	금액	성장률	금액	성장률	금액	성장률
국내총생산	453,276	5.0	444,366	△ 8.8	482,744	10.7	517,096	8.8
농림수산업	24,257	4.6	21,977	△ 6.1	24,481	4.7	23,867	0.1
수산업	2,665	8.2	2,058	△ 7.6	2,113	△ 3.1	1,926	△ 9.2
수산업/GDP	0.59	-	0.46	-	0.44	-	0.37	-
수산업/농업	11.0	-	9.36	-	8.63	-	8.07	-

자료: 해양수산부, 『수산행정기본자료』, 2001.

정부의 다양한 수산정책에도 불구하고 국내 수산업은 타산업과 대비할 때 절대적으로 낙후되어 있는 실정으로, 2000년 현재 GDP 대비 총어업생산액의 비중이 0.37%로 갈수록 비중이 감소하고 있다.

국내 수산업의 낙후성이 지속되는 가운데 어업생산도 어업구조조정, 기르는어업 육성, 해외어장 개발, 어업경영 안정 및 어업인 육성지원 등 일련의 증산정책에도 불구하고 어장 상실 및 환경악화, 자원 감소로 인해 생산량이 감소하고 있다.

수산물의 생산량 감소는 1990년 중반 이후 지속되고 있는데 이러한 사태가 지속된다면 자급률이 현재보다 급격히 하락하여 식량안보 측면에서도 위협이 될 수 있다. 어패류 자급률은 최근의 수산물 생산감소의 결과로 1990년 121.7%에서 2000년에는 87.4%로 감소세이다.

어업경영체는 생산량 감소는 물론 어가가 하락하고 인건비 등 제비용이 상승하는 등 소득 창출 잠재력이 매우 낮다. 특히 어업소득은 농업 및 타산업과 비교해 매우 낮는데 이는 최근에 근해 및 원양어장이 상실되면서 생산량이 현저히 감소하고, WTO 출범에 따른 수산물시장의 개방으로 가격이 생산량 감소를 보상할 수 있는 수준에서 결정되지 못하고 있기 때문이다.

이와 같이 수산업은 산업화 과정에서 소외되면서 어업인력의 고령화가 급격히 진행되었으며 소득이 감소하여 후계자 확보조차 곤란하다(〈표 5-1-2〉 참조). 또한 교육 및 생활기반이 미비 한 탓에 이어(移魚)현상이 빈발하고 있다. 결국 이와 관련된 사회적 비용이 증대하는 가운데 수산업의 산업적 기반도 흔들리고 있는 실정이다.

〈표 5-1-2〉 어가의 연령구성비 추이

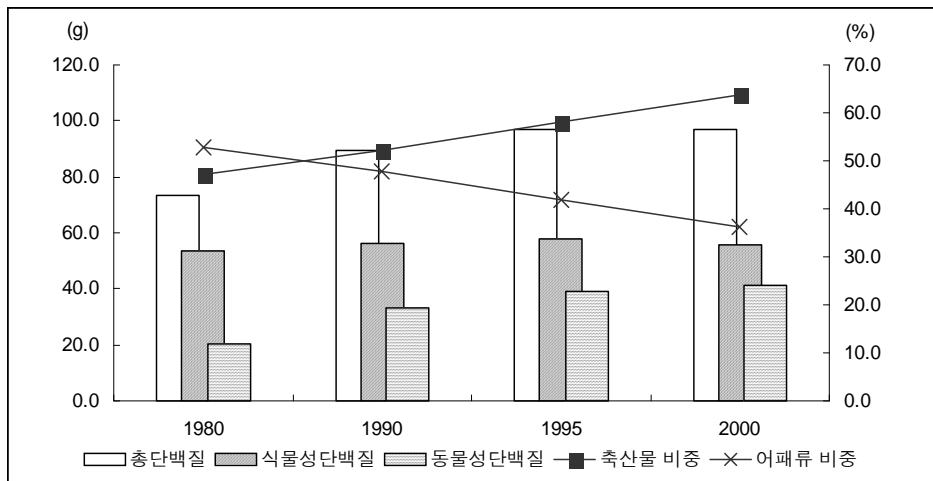
구 분	15세미만	15~19	20~59	60세이상
1996	15.4%	10.1%	54.3%	20.2%
1997	14.2%	10.2%	55.5%	20.1%
1998	14.6%	9.2%	55.2%	20.9%
1999	14.1%	8.7%	55.2%	21.9%
1999	13.2%	7.9%	58.2%	20.7%

자료 : 해양수산부, 『해양수산통계연보』, 각 연도.

다. 전통형 식생활의 퇴조에 따른 수산물 소비의 위축

수산물은 쌀 중심의 전통적 한국형 식단에서 주요한 단백질 공급원으로 애용되어온 식품이다. 그런데 국내 식품소비는 1980년 이후 글로벌화의 진전, 소득수준의 격차 확대, 고령화, 가족구성의 변화 등 국내외 환경이 급격하게 변화하는 가운데 양적으로 포화된 이후 질적으로 고급화가 진행되고 있으며, 수산물 소비도 전체식품소비와 맞물려 최근 감소·정체추세에 있다.

[그림 5-1-1] 동물성단백질(1인 1일) 공급 추이



자료 : 한국농촌경제연구원, 『식품수급표』, 각 년도.

국내 식생활은 1960년 이후 경제개발과정을 거치면서 큰 변화를 겪게 된다. 쌀 중심으로 구성된 전통형 식생활¹³⁹⁾이 퇴조하면서, 주식·부식의 구분이 없으며 밀과 육류의 섭취기회가 잦은 서구형 식단의 도입과 주·부식을 갖추지 않고서도 식사를 마칠

139) 전통형 식생활의 특징은 쌀을 주식으로 하며 주식·부식간의 구분이 뚜렷하다는 점에 있음.

수 있는 분식형 식단이 보편화되었다. 또한 1970년대 축산진흥정책에 의해 육류소비자가 확대되면서 부식재로서의 수산물 소비는 국민 식생활에서 주요 단백질공급원으로서의 위치가 흔들리고 있는 실정이다([그림 5-1-1] 참조)¹⁴⁰⁾.

수산물 소비는 양적인 측면에서 보면 1980년 1,126천 톤에서 2000년 1,679천 톤으로 49% 증가한 것으로 나타났으나, 1995년 이후 감소세에 있다. 1인당 소비량도 1980년 27kg에서 1995년 45kg까지 증가한 후 2000년에는 36.5kg까지 감소하였다¹⁴¹⁾.

품목별로는 어류가 1980년 817천 톤에서 지속적으로 증가하여 2000년 현재 969천 톤에 이른 반면, 패류는 1980년 139천 톤에서 크게 증가하여 1995년 522천 톤까지 소비가 증가하였으나 이후 소폭 감소하였다. 해조류도 1980년 170천 톤에서 1990년 중반 522천 톤까지 증가하였으나 2000년 231천 톤으로 크게 감소하였다.

이와 같이 수산물 소비량은 1990년대 중반까지 증가하였으나 이후 감소세이고 품목별로는 어류소비만이 증가세이며, 패류와 해조류는 1990년대 중반 이후 감소세를 보이고 있다.

〈표 5-1-3〉 품목별 소비량

(단위 : 천M/T)

구 분	어 류	패 류	해 조 류	계
1980	817	139	170	1,126
1985	929	330	268	1,527
1990	899	408	243	1,550
1995	966	522	522	2,010
2000	969	479	231	1,679

주 : 식품수급표상의 소비량은 가식부 중량으로 환산된 값임.

자료 : 한국농촌경제연구원, 『식품수급표』, 2000.

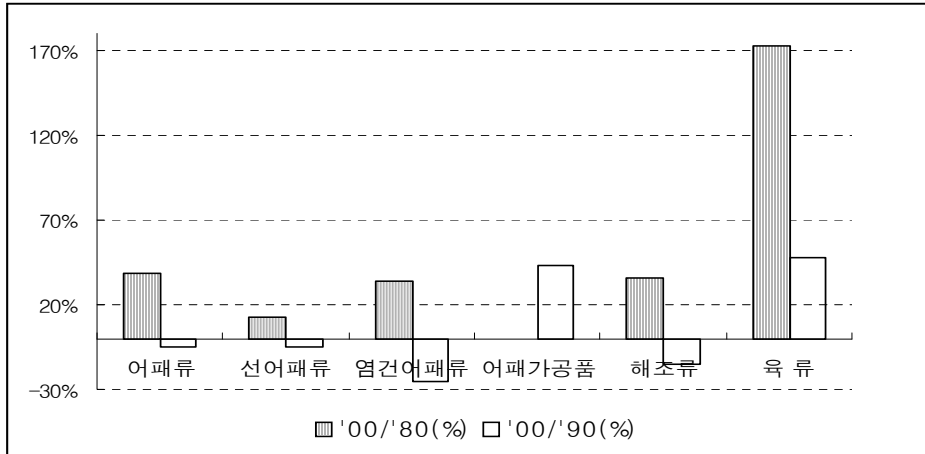
한편 소비지출액을 보면 어패류와 육류는 동물성단백질 공급원이라는 측면에서 경합관계에 있는데, 1990년대까지는 어패류의 지출액이 높았으나 1990년 이후에는 육류 지출액이 어패류를 능가하는 것으로 나타났다. 1980년 대비 2000년 어패류 소비지출액의 증가율이 38.9%인데 비해 육류는 172.5%로써 크게 증가하였다. 특히 1990년 대비 2000년에는 어패류가 -5.1%로 감소한데 반해, 육류는 47.9%나 증가한 것으로 나타

140) 자료 : 한국농촌경제연구원, 『식품수급표』, 각 년도. 자료 : 한국농촌경제연구원, 『식품수급표』, 각 연도. 국민 전체의 영양원 수급구조 중에서 동물성단백질 공급원인 육류(및 기타유제품)와 어패류의 구성비 변화를 살펴보면 1965년의 경우 동물성단백질원으로써 어패류의 구성비는 65% 정도로 1970년 초반까지 어패류는 50% 이상을 차지함. 그러나 1970년대 중반에 접어들면서 육류 및 기타유제품의 비중이 높아지면서 2000년 현재까지 육류 구성비는 계속적인 신장세를 보이고 있는 반면 어패류는 감소하고 있음.

141) 1인당 1년 소비량임(한국농촌경제연구원, 『식품수급표』, 각 년도).

났다. 품목별로는 선어패, 염건어패, 어패가공품, 해조류 모두 1990년까지는 지출액이 증가하였으나, 1990년 중반 이후 어패가공품을 제외하고는 감소한 것으로 나타났다.

[그림 5-1-2] 수산물 및 육류의 증감률(소비지출액 기준)



자료 : 통계청, 『도시경제연보』, 각 년도.

이와 같이 수산물 소비는 1980년 이후 급속히 증가하였으나, 1990년 중반 대내외 환경이 크게 변하면서 전체식품의 소비 변화와 맞물려 양적으로 정체된 가운데 선호가 다양화하고 있다.

수산물 소비가 정체된 것은 다변화되는 소비자의 욕구에 대한 대응이 미진한 결과로 풀이할 수 있다. 소비자의 욕구 및 선호는 다양화해지고 까다로워지고 있으나 공급조건이 개선되어 식품이 풍족하게 제공되는 상황이 전개되고 있음에도 불구하고 생산자가 소비자를 사로잡지 못한 결과인 것이다.

2. 여건변화

가. 시장구조의 전환(생산자 중심에서 소비자 중심으로)

현대는 수급구조에서도 과거 생산과 유통의 일방적인 지배하에 놓여있던 소비가 성장하여 막강한 힘을 자랑하는 『소비주도(消費主導)의 시대』로써, 산업 전반적으로 소비자를 직접대상으로 한 마케팅이 어느 때보다도 강조되면서 고객을 확보하기 위한 각종 사은행사와 서비스가 쉴새없이 넘쳐나고 있다.

식품을 제공하는 농수축산 등의 1차 산업은 예로부터 생산이 자연적인 요인에 의해 좌우되는 부분이 크고, 생산물의 고유특성¹⁴²⁾ 때문에 여타산업과 비교해 생산측의 우위가 오랜 기간동안 존속되었다. 그런데 과학기술의 발달¹⁴³⁾, 사회시설의 확충¹⁴⁴⁾ 등

기술향상과 무역시장 개방으로 수입이 급증하면서 식품의 공급여건이 개선되었다. 이와 같이 식품간 이전·대체가 용이해진 결과 수급체계 내에서 소비자가 주도권을 행사하게 되었다. 수급체계 내에서 과거 생산에 의해 지배되던 수동적 위치에서 벗어나 소비자의 선택이 산업간, 업체간 경쟁을 촉진하는 요인으로 작용하기에 이른 것이다¹⁴⁵⁾.

수산업에 있어서도 시장구조가 어업생산에 의해 규정되던 단계에서 전체식품의 수급구조에 의해 규정되는 단계로 이행되어 소비자 중심으로 전환되면서, 어업생산 중심인 정책방향의 재편이 필요한 시점에 직면하였다. 지배의 중심이 소비자에게로 넘어간 이상 소비층의 변화를 고려하지 않은 일방적인 생산은 자원의 효율적·경제적 이용배분이라는 측면에서 바람직하지 못하다. 소비가 확보되지 않는 생산이란 있을 수 없으며, 수산물 소비변화에 대한 구조적 대응은 금후 수산업의 생산·공급구조와 직결되어 산업의 기반을 위협할 수도 있는 문제이기 때문이다.

수산물 소비를 둘러싼 현상과 원인 분석은 정책방향을 소비층의 변화를 고려하여 새로이 재편함으로서 수산업의 산업적 존속을 공고히 다질 수 있다는 점에서 대단히 중요한 의미를 지니고 있다.

나. 수산정책의 전환(어업중심에서 수산식품산업 중심으로)

수산업법에 의하면 수산업은 ‘어업·어획물운반업 및 수산물가공업’으로 정의되어 있으나, 지금까지는 포획을 중심으로 한 어업에 국한해서 인식되는 경향이 강했다고 볼 수 있다. 그런데 경제발전 과정에서 많은 변화를 겪으면서 어업은 물론 유통 및 가공, 관련 서비스업의 중요성이 증가하게 되었으며, 이로 인해 식품공급산업으로서의 역할이 강조되기에 이르렀다. 시장구조에서 그 동안 간과되고 있던 소비의 중요도가 높아지면서 수산업은 어업 중심의 1차 산업에서 유통, 가공 등을 포괄하는 식품공급산업으로 인식의 범위가 확장되고 있는 것이다.

수산업에 대한 인식이 수산식품산업으로 변화하고 있는 것은 소비자의 선택이 산업간 경쟁을 유발할 뿐만 아니라 성장·발전에 기여할 정도로 소비층의 지위가 향상되었기 때문이다. 소비력이 신장하여 기존의 수급구조에서 생산자와 소비자간의 주도권이 역전되면서 하부에 위치한 소비층이 생산층을 선도하게 되었고, 그 결과 생산은 소비를 고려하지 않고서는 존립하기 어렵게 되었다.

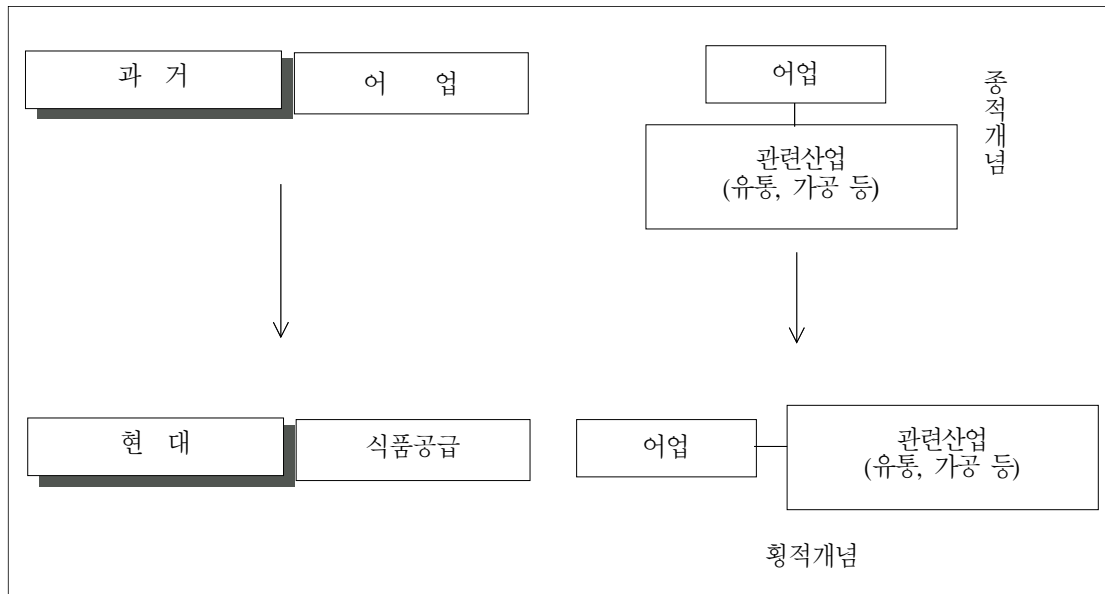
142) 부패성이 강하며 선도가 중시됨.

143) 유전자기술·자연의 구애가 적은 생산기술 개발 등

144) 저장·운송기술의 발달, 각종 가공식품의 개발 등

145) 시장구조 내 주도권의 역전은 소비자와 가장 밀착된 관계에 있는 최종유통기구의 구조가 재편되고 있고, 생산층에 대한 유통기구의 지배력이 높아지고 있는 현상에서도 확인할 수 있음.

[그림 5-1-3] 수산업의 범위



한편 국내의 수산정책은 어업에 중점적으로 편중되어 있는 실정으로 이는 일본, 노르웨이 등 선진수산국가에 있어서도 공통된 현상이다. 국제무역 및 해양질서가 새로운 국면으로 전개되면서 최근에는 관련 산업분야에 대한 편입·확장 노력이 증대되고 있는 가운데¹⁴⁶⁾, 생산중심으로 운영되던 정책방향의 전환이 필요하다는 인식이 확산되고 있다.

국내외적인 환경이 급격히 변화하고 있음을 고려할 때 21세기의 수산정책은 지금까지와는 달리 소비자의 선호 및 변화를 정확하게 파악하여 능동적으로 대응함으로써 수산업의 존속에 기여하는 것은 물론, 나아가 발전의 원동력으로 활용하는 방향으로 전개되어야 한다는 것이다.

146) 일본의 경우 기존의 법률체계로는 대내외적 정세변화의 수용 및 대응에 한계가 있다고 판단, 2001년 ‘수산기본법’을 새로이 제정함으로써 자국 수산업의 유연하고 능동적인 대응을 도모하게 됨. 기존의 법률이 어업(포획)의 확대논리로 규정되는데 반해, ‘수산기본법’은 보전·관리 논리를 우선하며 정책대상도 생산 뿐만아니라 유통, 가공, 소비 등 관련산업까지 확대한 총체적인 시각에서 정책계획 및 시책을 규정하고 있음.

중국에서도 수산업 발전의 3대 지주로 어선어업, 양식어업, 수산물가공산업을 선정할 정도로 수산업의 개념을 확대하였으며, 유럽에서도 수산물의 부가가치를 향상시키는데 중점을 두면서 어업 뿐 아니라 유통, 가공까지 대상에 포함하여 수산정책을 전개하고 있음.

3. 외국사례

가. 일본 수산정책의 대상 및 범위 확대

세계 최대의 수산물 소비국가인 일본의 경우 1970년대에 오일쇼크와 200해리 경제수역의 본격적인 전개로 수산물의 가격이 폭등하여 수산물 소비가 정체되었다. 또한 1980년대 중반 이후 서구식 식생활이 보급되면서 식품소비가 수산물 소비를 감소시키는 방향으로 전개되어 생산 및 유통구조가 재편되기에 이르렀다. 이에 대응하기 위해 소비에 대한 다방면의 연구를 실시하였고 그 결과를 정책에 반영해왔다.

최근에는 수산기본법을 제정하여 정책의 목표를 생산 중심에서 수산물의 안정적 수급과 수산업의 건전한 발전으로 확대하였다. 소비자를 정부정책 대상으로 편입하면서 목표 및 범위를 수정한 것이다. 정책의 중점이 과거에는 연안어업의 근대화·합리화와 어획량을 증대시켜 어가소득을 향상시키는 데 있었으나, 기본법에서는 주요 정책내용으로써 소비자에 대한 대책을 설정하여 정책목적과 시책대상을 새로이 전개하고 있다.

‘소비자 중심의 수산식품 안정공급체계의 확립’이라는 정책 하에 세부 내용을 보면 수산물 유통의 효율화와 수산가공업의 경영체질 강화, 수산물의 안전성 및 품질확보와 소비자에 대한 정보제공, 수산물의 수급·가격 안정대책 등을 수립하였다. 생산·공급 중심으로 실시되던 기존의 유통·가공, 수급·가격 정책 등을 소비자에 대한 공급체계 구축이라는 대명제의 하부과제로 편입하여 소비자를 우선하는 방향으로 정책 목표를 통일하였으며, 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 수산물유통의 효율화와 수산가공업의 경영체질 강화로서, 수산물의 생산·유통·소비를 둘러싼 변화에 적절하게 대응하고 수요자에게 안정적이고 효율적으로 수산물을 공급할 수 있는 체제를 정비하기 위해 산지시장의 기능을 강화하여 수산물유통을 효율화시키는 동시에 수산가공업의 경영체질을 강화한다.

둘째, 국민 식생활의 안전을 확보하기 위해서 수입품을 포함한 수산물의 안전성 및 품질 확보대책을 마련한다. 또한 식품으로서 수산물의 특성에 관한 정보를 제공하는 동시에 소비자의 상품선택에 기여하기 위해 수산물의 표시제도를 개선·강화한다.

셋째, 수산물의 수급 및 가격 안정을 위해 생산, 가공, 유통, 수입 등 관계자간의 정보교환 시스템을 구축하고, 수산물 수급정보의 제공, 주요 수산물의 조정보관사업 실시, 질서 있는 수입 확보 등 수산물의 수급·가격의 안정에 관계되어 있는 대책을 적절히 운용한다. 또한 수출능력이 있는 수산물에 대해서는 시장조사를 실시하고 정보를 제공하여 수출 원활화를 도모한다. 뿐만 아니라 수산물의 식량자급률 목표를 책정하여 식량·농업·농촌기본법에 근거하여 식량자급률 목표 및 식생활지침 내에서 자급률을 설정하고 국민에게 홍보한다.

나. 관련 연구

일본에서는 학계는 물론 정부, 민간단체 등 다양한 주체가 다양한 방법을 통해 수산물 소비를 분석하고 있으며, 연구방법으로는 크게 경제학적 접근, 유통론적 접근, 사회문화적 접근의 세 가지가 있다.

경제학적인 접근은 계량기법을 채용한 정량적인 연구가 주류를 이루고 있다. 각종 시계열·횡단자료를 정량적으로 분석하여 영향요인을 규명하거나 수급분석의 자료로 활용하고 현상을 파악하는 연구가 주류이다.

유통론적 접근은 주로 소비자와 직접 연결되어 작용·반작용을 하는 최종유통기구(대형할인점, 재래시장 등)의 점포동향, 구성비, 취급품목 등의 변화를 통해 소비행태를 간접적으로 추론하는 연구이다.

사회문화적 접근은 사회전반의 제 현상과 소비행태를 관련시켜 현상을 풀이하는 연구가 주류를 이루고 있다.

국내의 경우 경제학적 접근, 유통론적 접근으로 몇 차례의 연구가 실시되었으나, 연구성과는 미국 및 일본, 국내 농업분야와 비교할 때 시작단계에 불과한 것으로 평가할 수 있다.

4. 정책의 기본방향

일반 제조업에서는 재빠르게 변화하는 소비자를 잡기 위해 많은 비용을 지출하면서 시장을 조사하고 이를 적극적으로 활용할 뿐 아니라, 향후 소비자의 선호를 미리 예측하여 시장을 주도하기도 한다. 1차 산업인 농업도 최근에는 소비자의 선호를 파악하여 대응하고자 하는 움직임을 보이고 있는 만큼 수산업에 있어서도 소비자 선호를 정확히 파악하여 전략을 수립해야 하는데, 국내의 경우 수산물 소비에 대한 연구는 시작단계로써 체계적인 분석은 미진하다.

국내 시장에서의 식품간 경쟁이 가열되고 있으므로 차후의 소비이탈을 방지하여 소비층을 형성·유지하여 수산업의 기반을 확보하기 위해서라도 소비자의 다양한 욕구를 파악하는 작업이 선행되어야 하며, 수산정책은 이에 근거하여 수립되고 시행되어야 할 것이다.

따라서 생산자의 수익 증대는 물론 수산업의 유지·발전을 위해 단기적으로는 소비자의 다양한 욕구를 정확하게 파악하고 이에 효과적으로 대응하는 한편, 장기적으로는 바람직한 소비행태를 설정하고 방향을 유도하는 것이 중요하다.

이를 위해서는 수산물 소비의 추세를 분석하고 향후 미래상을 다양한 기준별로 전

망할 수 있어야 하는데 어종별, 품목별, 연령별, 식사형태별 등 섭취와 관련된 선호는 물론이고 제품선택 또는 구매에 관련된 선호도 포괄적으로 고려하여야 할 것이다.

무엇보다 수산물이 식품소비와 밀접하게 연계되어 변화한다는 점에서 주기적인 조사가 필수적이다. 나아가 조사된 정보는 생산자들이 이용할 수 있는 형태로 제공되는 것은 물론이고 소비자에 대해서도 소비를 촉진할 수 있는 정보¹⁴⁷⁾를 제공하여 장기적으로 정부가 설정한 바람직한 소비수준에 근접하도록 계몽하는 등 생산자 및 소비자 간의 피드백 체제의 구축도 필요하다.

5. 세부추진 방안

정책추진을 위한 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 수산물의 소비를 결정짓는 요인 분석을 통해 각 요인과 수산물 소비간 영향력을 규명하고 이를 통해 수산물 소비를 중장기적으로 전망할 필요가 있다. 따라서 정량적인 분석을 통해 주요 영향요인을 규명하고, 어종별, 품목별 소비를 예측하기 위한 수요분석 및 전망에 대한 연구를 실시하여야 한다.

둘째, 수산물 소비의 패턴 변화를 파악하기 위한 연구가 정기적으로 시행될 필요가 있다. 소비패턴은 다양한 조합에 의해 분석될 수 있는데 어류, 패류, 해조류의 중분류는 물론 어종별 선호 변화에 덧붙여, 연령별, 성별, 소비장소별, 조리법 등까지 복합적으로 고려하여 조사되어야 할 것이다.

셋째, 조사된 내용을 정부는 물론 생산자(어민, 유통업자, 가공업자 등)가 이용할 수 있도록 제공하고, 소비자에 대해서도 수산물에 관련된 정보를 제공할 수 있는 시스템을 구축하여 정보의 효율성을 높일 필요가 있다.

147) 수산물의 영양학적 특성, 조리법, 안전성 등

제2절 수산물 소비촉진 및 홍보강화

1. 현황 및 문제점

가. 사회환경 변화에 의한 식품간 이전 및 대체 진행

오늘날 식품의 공급조건은 과거와는 양상을 달리하고 있다. 각종 기술이 개발되고 향상되면서 농수산업 부문의 생산성은 주요 품목의 대부분을 자급할 정도로 증대하였으며, WTO 뉴라운드 타결 등 전세계적으로 무역장벽이 해체되면서 공급조건에 있어 양적·질적 다양화가 진행되고 있다. 이를 배경으로 소비자들은 공급의 제약이라는 과거의 수동적 입장에서 능동적인 입장으로 전환되고 있는 실정이다.

공급조건의 변화와 함께 소비환경도 많은 변화를 겪게 된다. 국내 경제는 6.25 전쟁 이후 1960년대에 들어서면서 경제개발 5개년 계획을 통해 눈부신 성장을 이루었다. 경제성장은 주로 광공업 중심을 진행되었으며, 이로 인해 기존의 농·수·축산업이라는 1차 산업 위주의 경제구조가 광공업·서비스업의 2차·3차 산업 중심으로 재편성되면서 국민소득은 비약적으로 증가하였다. 1인당 국민총소득(GNI)은 1975년 594\$, 1980년 1,598\$에 불과하던 것이 2000년에는 9,628\$에 이르러 소비자 구매력 증대에 결정적인 역할을 하였다.

경제발전은 사회전반의 변화를 유발하는 요인으로 작용하였다. 2·3차 산업위주의 경제발전은 도시로의 인구집중을 가속화하게 되고 농업위주의 산업구조하에서 유지되던 대가족 중심의 가족제도는 2·3차 산업의 발전 및 도시화와 맞물려 핵가족 중심으로 전환되는 동시에 독신세대도 증가하였다. 뿐만 아니라 아파트와 같은 서구형 주거환경이 본격적으로 보급·보편화되기에 이르렀다. 과거 전통적인 가옥형태가 조리환경과 주거환경이 엄격히 분리되어 있는데 반해, 서구형 주거공간은 조리환경과 주거환경이 통합되고 있어 조리환경이 전통형 가옥구조와는 크게 다른 것이 특징이다.

교육수준도 국민적 관심이 높아지면서 전반적으로 향상된다. 특히 여성의 교육수준이 눈부시게 증가하여 1975년 고졸이상의 학력소유자가 국민의 10.8%에 불과하던 것이 2000년에는 45.3%로 4배 이상 증가하였다. 가정 내 식품 소비의 주체인 여성의 교육수준 향상은 여성의 자아정체성에 대한 관심을 확산시키면서 가사노동의 가치가 재정립되기에 이르러 여성의 사회참여를 유발하였다. 여성 취업률은 2000년 현재 48.3%로써 남성의 74.0%에는 미치지 못하나 매년 조금씩 증가하고 있는 실정이다¹⁴⁸⁾.

이와 같은 사회 전반적인 환경의 변화는 식품 소비에 큰 영향을 끼치게 된다.

148) 통계청, [한국의 사회지표], 2000년

한 민족의 식생활은 자연조건을 기본요인으로 역사적인 변천과 발전 과정을 거쳐 사회환경의 영향을 받으면서 고유의 독자성을 확보하게 된다. 우리 나라의 식생활은 열대몬순이라는 자연환경 조건에 적합한 농경문화, 특히 벼, 보리를 비롯한 잡곡농사가 주산업으로 특화되면서 잡곡을 주식으로 하고 야채 및 어패류 등의 기타 작물을 부식으로 하는 식단이 형성되었다. 전통적 식단은 고려, 조선시대를 거치면서 중농정책 하에서 토착화되어 이어져왔으나 1960년대 경제개발을 기점으로 변화에 직면하게 된다.

식품소비는 공급조건의 다양화로 인해 양적으로 급증하여 1998년 현재 순식품섭취량은 1,290g 수준에 이르렀으며 최근에는 품목별 섭취내용이 변화하고 있다(〈표 5-2-1〉 참조). 이는 열량공급원의 구성비로도 확인되는 사실로, 2000년 현재 총열량공급량은 2,953kcal로 1990년대 중반 이후 정체되어 있는 가운데 열량공급원으로 이용되는 식품의 구성비가 변화 중이다. 탄수화물을 주요 성분으로 하는 곡류의 비중이 1980년 69.9%로 절반 이상이였으나 2000년 현재 53.9%로 상당히 감소하고 있는 반면, 육류의 비중은 증가하고 있다.

식품소비는 양적인 측면에서 보면 곡류를 비롯한 식물성식품은 감소한 반면 동물성식품 섭취는 증가하였다. 1980년 대비 1998년 현재 식물성식품은 8.3% 증가하였으나 동물성식품은 152%로 대폭 증가하였다. 이러한 현상은 섭취영양원의 고급화와 아울러 식단이 전통적인 형태와는 다른 형태로 변화하고 있음을 시사하고 있는 것이다(〈표 5-2-1〉 참조).

〈표 5-2-1〉 1인 1일당 식품섭취량

(단위 : g)

연도	식품 섭취량	식물성식품						동물성식품			
		합계	곡류	두류	채소류	과일류	기타	합계	육류	어패류	기타
1980	1,061	963	495	46	301	41	78	98	13	65	18
1985	1,050	867	384	74	273	64	71	183	38	80	63
1990	1,048	850	344	58	281	68	98	198	47	78	72
1995	1,066	842	310	33	275	122	100	224	55	82	85
1998	1,290	1,043	347	37	284	198	177	247	69	66	112

주 : 2002년 현재 1998년까지 조사결과가 발표됨.

자료 : 보건복지부, [국민영양조사결과보고서], 각 년도.

금액으로 보면 전체 소비지출액은 소득수준 향상에 힘입어 지속적으로 증가하였으며, 식품지출액 또한 1980년의 55,023원에서 1990년 93,664원, 2000년 126,271원으로 큰 폭으로 증가하였다.

〈표 5-2-2〉 품목별 소비지출액 및 구성비

(단위: 원, %)

구분	1980	1985	1990	1995	2000
소 득	155,308	216,640	389,948	625,649	674,265
소비지출액	141,038 (90.8)	163,712 (75.6)	282,039 (72.3)	412,203 (65.9)	461,102 (68.4)
식품지출액	55,023 (39.0) "	65,835 (40.2) "	93,664 (33.2) "	118,749 (28.8) "	126,271 (27.4) "
곡 류	19,305 (35.1)	18,830 (28.6)	18,799 (20.1)	15,740 (13.3)	11,864 (9.4)
육 류	4,666 (8.5)	6,300 (9.6)	8,596 (9.2)	13,074 (11.0)	12,712 (10.1)
수 산 물	7,007 (12.7)	8,565 (13.0)	10,326 (11.0)	11,861 (10.0)	9,717 (7.7)
낙 농 품	2,177 (4.0)	2,886 (4.4)	4,163 (4.4)	4,650 (3.9)	5,452 (4.3)
채 소	7,709 (14.0)	7,311 (11.1)	9,847 (10.5)	10,294 (8.7)	9,379 (7.4)
과 일	2,741 (5.0)	4,358 (6.6)	6,500 (6.9)	7,278 (6.1)	7,712 (6.1)
조미식품	3,629 (6.6)	4,323 (6.6)	5,315 (5.7)	4,718 (4.0)	4,266 (3.4)
빵및과자	2,272 (4.1)	3,991 (6.1)	6,620 (7.1)	8,353 (7.0)	4,887 (3.9)
음 료	926 (1.7)	1,702 (2.6)	2,469 (2.6)	3,460 (2.9)	3,079 (2.4)
알콜음료	1,552 (2.8)	904 (1.4)	1,293 (1.4)	1,675 (1.4)	1,554 (1.2)
외 식	3,018 (5.5)	5,985 (9.1)	20,181 (21.5)	35,491 (29.9)	49,718 (39.4)

주 : 1) 1인당 1개월 지출액으로써, 2000년을 기준년으로 한 품목별 물가지수로 디플레이트한 값임.
따라서 식품지출액이 전체 합계와 일치하지 않음.

2) () " 는 전체소비지출액 가운데 식료지출액이 차지하는 비율임.

3) () 는 전체 식품지출액 가운데 개별품목이 점하는 비율을 나타냄.

자료 : 통계청, [도시가계연보], 각 연도.

품목별로는 1980년 이후 곡류의 소비지출액은 지속적으로 줄고 있는데 비해 육류, 수산물, 낙농품, 과일 등의 소비지출액은 지속적으로 증가하고 있어 영양소의 고급화가 진행되었음을 알 수 있다. 경제가 성장하면서 곡류의 소비지출이 감소하는 것은 선진국에서도 발생하는 현상으로서 소득의 증대로 고급 영양소, 즉 단위당 열량이 높은 단백질이나 지방질에 의한 섭취가 증가한 반면, 곡류를 중심으로 하는 탄수화물에 대한 선호가 상대적으로 줄어들어 섭취가 감소한 결과이다.

식품 가운데서도 주식인 곡류의 소비형태가 변화하면서 기타 부식의 섭취도 과거와는 양상을 달리하고 있다. 전통적인 식생활에서는 주부식의 구분이 분명하나, 서구식이나 분식식단 형태는 주부식의 구분이 뚜렷하지 않고 부식내용도 전통식단의 그것과는 사뭇 다르기 때문이다. 품목별 지출금액은 대부분의 품목이 증가하고 있지만 구성비를 살펴보면, 1975년 곡류, 채소, 수산물이 각각 35.1%, 14.0%, 12.7%로써 가정 내 식료 소비지출액이 이들 세 가지 품목에 집중되어 61.8%나 차지하는 것으로 나타났다. 그러나 이후에는 감소하여 1990년에는 41.6%, 2000년에는 24.5%까지 급속히 하락한 반면 육류, 낙농품 등 타 품목에 대한 구성비가 늘어나 2000년 현재 주식, 부식재에 대해 고른 지출을 보이고 있어 식품소비의 편중화 성향이 줄고 다양화가 진행되고 있음을 확인할 수 있다.

이와 같이 생산을 제약하던 요인이 해제되면서 공급이 풍부해져 식품소비가 양적으로 충족된 가운데 소득증대로 인해 소비자의 선호가 보다 다양화하면서 식품간 이전·대체가 활발히 진행되고 식품소비가 변화하고 있다.

나. 수산물 소비의 감소

이상 식품소비를 양과 금액 측면에서 살펴보았으나 전통형 식생활의 퇴조와 식단형태의 다양화로 인해 전통형 식단과 밀접한 관계에 있는 수산물, 채소류, 조미식품의 소비지출액의 구성비는 감소하고 있는 것으로 나타났다. 특히 식단 형태에 구애되지 않고 잘 어우러지는 육류 및 낙농품의 비중은 증가하고 있는데 반해, 수산물은 육류와의 경합이 치열하게 전개되면서 정체기미를 보인다 1990년 후반 이후 감소한 것으로 나타났다.

수산물은 쌀이라는 곡물과 어울리는 부식재로써 논농사 중심의 산업구조와 전통적인 가옥구조 그리고 대가족 위주의 식단이라는 조건하에서 수산물은 육류에 비해 선호되었던 품목이었으며, 이러한 역사를 바탕으로 수산물은 우리 민족의 입맛에 뿌리내린 식품으로 평가받고 있다. 그러나 공급조건의 개선으로 식품이 넘쳐나는 상황하에서 소비자에 대한 적절한 대응이 미흡한 결과 최근 정체·감소세에 있는 것이다.

국민 전체의 수산물 소비량은 <표 5-2-3>에서 보듯이 1980년 1,126천 톤에서 2000년 1,679천 톤으로 49% 증가한 것으로 나타났으나, 1995년 이후 다소 감소세에 있다. 1인당 수산물 소비량 또한 1980년 이후 지속적으로 증대하다가 1990년 후반 이후 감소하였다.

〈표 5-2-3〉 수산물 수급현황

(단위 : 천M/T)

구 분 \ 연 도		1980	1985	1990	1995	2000
수 요	국내소비	1,746	2,318	2,583	3,150	2,668
	수 출	696	867	1,058	1,170	1,338
	이 월	77	102	290	371	510
	수출/총수요(%)	27.6	26.4	26.9	24.9	29.6
계		2,519	3,287	3,931	4,691	4,516
공 급	국내생산	2,410	3,103	3,275	3,348	2,514
	수 입	41	91	380	948	1,420
	채 고	68	93	276	395	582
	수입/총공급(%)	1.6	2.8	9.7	20.2	31.4

자료 : 해양수산부, 수산업 동향에 관한 연차보고서, 각 년도.

〈표 5-2-4〉 수산물 소비지출액 및 증감률

(단위 : 원, %)

구 분	1980	1985	1990	1995	2000	00/80(%)	00/90(%)
어패류	6,508	7,844	9,528	10,941	9,039	38.9	△ 5.1
선어패류	5,137	5,803	6,072	7,274	5,791	12.7	△ 4.6
염건어패류	1,371	1,763	2,472	2,525	1,836	33.9	△ 25.7
어패가공품	-	278	984	1,142	1,412	407.3	43.6
해조류	499	721	798	920	678	36.0	△ 15.1
육 류	4,666	6,300	8,596	13,074	12,712	172.5	47.9

주 : 지출액은 2000년을 기준년으로 디플레이트한 1인당 1개월 지출액임.

자료 : 경제기획원, 『도시가계연보』, 각 년도.

한편 소비지출액을 기준으로 보면 육류가 지속적으로 증가한데 비해 수산물은 1990년대 중반 이후 약간 감소하였다. 동물성단백질의 공급원이라는 측면에서 어패류와 육류는 경합관계에 있는데, 1990년대까지는 어패류의 지출액이 높았으나 1990년 이후에는 육류지출액이 어패류를 능가하는 것으로 나타났다.

2. 여건변화

가. 소비에 부정적 영향을 초래하는 정보 확산

수산물의 경우 최근 소비감소를 유발하는 요인이 끊이지 않고 있다. 콜레라, 비브리오, 패독 등 건강을 위협하는 계절적인 질병이 대표적으로서, 건강과 관련된 위해요인은 소비자의 의사결정에 부정적인 영향을 미치게 된다¹⁴⁹⁾.

일반적으로 수산물은 부패 및 선도저하가 신속히 이루어지는 특성으로 인해 생산은 물론 유통 및 판매과정에서 취급 및 보관을 소홀히 할 경우 변질될 수 있는 가능성이 높고, 변질되었을 경우 유발되는 질병은 인체에 치명적인 해를 끼치는 경우가 많기 때문에 질병과 같은 부정적인 요인에 대한 반응이 즉각적이다. 대표적으로 생선회의 경우 수산물 중에서도 날것으로 섭취하기 때문에 위해에 대한 소비자의 반응이 매우 탄력적이다. 콜레라나 비브리오 패혈증 발생으로 수산물 소비가 감소되어 윗감용 활어를 비롯한 일부 수산물 가격의 하락을 유도하여 양식어민의 수익까지 악화되는 경우가 매년 끊이지 않고 있다.

수산물 소비에 부정적인 영향을 미치는 질병은 수산물이 쉽게 부패될 수 있는 여름에서 가을 사이, 4월에서 9월 사이에 발생빈도가 집중되어 있는 특징이 있다.

매년 반복되는 질병 이외에도 연근해 어장의 오염으로 인해 수산물 내에 중금속 등의 유해물질이 심각하게 축적되어 있다는 등의 보도가 심심찮게 나오고 있고, 납꽃게, 병어 등 불량 수입수산물 사건도 심심치 않게 보도되는 등 수산물에 대한 부정적인 이미지를 유발하여 소비와의 연결고리를 단절하는 사건이 끊이지 않고 발생하고 있다.

식품으로서의 안전성 확보를 위한 정부의 노력에도 불구하고 수산물 소비에 부정적인 영향을 미치는 요인들은 근절되지 않고 있어 적절한 대응마련이 시급한 실정이다.

나. 수산물의 영양학적 특성에 대한 관심 고조

최근 식품에 대한 소비자의 선호 중 건강 및 안전지향이 두드러지고 있다. 비브리오, 패독 등 계절적인 위해가 지속적으로 발생하고 납꽃게 등 수입식품에 대한 안전성이 문제되는 가운데 건강하고 안전한 식품에 대한 소비자의 욕구가 극대화하고 있는 것이다. 소비자의 선호를 반영하여 건강보조식품, 기능이 강화된 식품에 관련된 시장의 규모도 급성장하여 2001년도 전체 가공식품산업의 매출액은 약 30조원 수준이며 기능성식품시장은 약 4조원의 규모인 것으로 추산되고 있다.

149) 수산물과 관련된 질병 중 콜레라는 대표적인 수인성 전염병의 하나로 균에 오염된 물이나 음식물(특히 익히지 않은 어패류)을 먹은 후 감염되는데, 잠복기간은 6시간~2일이며 발병하면 쌀뜨물 같은 설사와 구토가 반복됨.

비브리오는 정식 명칭이 비브리오 패혈증으로 괴저병이라고도 일컬음. 콜레라균과 같은 속(속)인 비브리오 벌니피커스(Vibrio Vulnificus)가 일으키는 질병으로 날 어패류나 상처난 피부를 통해 감염되고, 일단 병에 걸리면 살점이 떨어져 나가는 증상을 보이며 균이 혈액 속에 침투되면 패혈증을 일으킴. 상처에 감염되면 12시간 잠복기를 거쳐 사망률이 50%에 달하고, 초기 증상은 오한, 발열, 구토, 전신권태, 설사 등 식중독과 비슷함.

패독은 유독성 플랑크톤이 수질오염이나 수온상승 등 환경요인에 따라 개체수가 증가하면서 플랑크톤의 독성분이 패류에 축적되어 나타나는 것으로 마비성 패독과 기억상실성 패독으로 구분됨. 마비성 패독에 중독되면 식후 30분부터 입술, 혀, 안면, 팔다리 등이 마비되고 언어장애와 두통 구토를 일으키며 심한 경우 호흡곤란으로 사망하기도 함. 또한 기억상실성 패류독소는 규조류의 일종인 슈도니치시아(Pseudonitzschia) 플랑크톤을 섭취한 패류에 신경흥분성 아미노산인 도모이산(Domoic acid)이 축적되면서 발생하며 기억상실증과 만성적 신경이상증세, 위장염, 구토 등을 유발함.

건강 및 안전한 식품에 대한 선호는 국내 뿐 아니라 세계적으로도 증가하는 추세로서 ‘시카고 식품박람회’, ‘동경 식품박람회’ 등 각종 식품박람회에서도 건강과 기능성을 강화한 식품이 주류를 이루는 것으로 조사되었다.

이러한 추세를 반영하여 국내 농산물도 소비촉진의 방안으로서 건강유지 기능 및 안전성 확보를 주요 과제로 부각시키고 있다. 대형유통업체 관계자들도 최근 건강 및 식품의 안전성에 대한 소비자의 고려가 증가하면서 안전성 확보를 위한 품질개선 및 여건의 마련이 필요하다고 강조하고 있다.

이러한 가운데 최근에는 수산물의 영양학적 우수성이 속속 증명되고 있다. 수산물은 DHA나 EPA 등 두뇌활동 촉진, 콜레스테롤 수치 저하, 치매 예방 등에 효과가 있는 불포화지방산의 함유량이 높은 것으로 알려져 있다. ‘어류에 DHA, EPA와 같은 생리활성물질이 포함되어 있어 머리를 좋게 하고, 성인병을 예방한다’ 등과 같은 정보가 주기적으로 보도되면서 소비자의 수산물에 대한 관심이 증가하고 있으며 수산물 소비의 촉진에 긍정적인 영향을 미치고 있다.

건강 및 안전성에 대한 소비자의 의식이 높아지면서 동물성 단백질 공급원 중에서도 인체에 이로운 수산물에 대한 잠재적인 수요가 매스미디어 등에 의해 고조되어 소비에 대한 긍정적인 여건이 조성되고 있는 상황인 만큼 잠재적인 소비를 실제 구매로 연결시키기 위한 동인이 제공될 필요가 있다.

3. 일본의 사례

수산물 소비대국인 일본의 경우 1980년 이후 수산물 소비와 육류간의 경합이 치열하게 전개되자 수산물의 소비수준을 일정 수준으로 유지하기 위하여 수산물의 소비촉진 및 홍보를 실시하게 되었으며, 이는 ‘대일본수산회’와 ‘전어련’이라는 대표적인 민간단체에 의해 주도되고 있다. 이들 단체는 자체기금은 물론 정부지원금으로 예산을 편성하여 운영하고 있다.

대일본수산회(大日本水産會)는 ‘어식보급협회(魚食普及協會)’를 설립하고 수산물의 우수성과 위생기반을 마련하기 위한 방안 마련 등 주로 수산물의 식품으로서의 측면에 초점을 두어 홍보하고 있다.

어식보급협회는 생선에 대한 부정적인 편견제거를 목적으로 캠페인, 홍보, 포럼 등 정보제공 확산을 위한 활동은 물론 산지유통 효율화사업과 2000년부터는 국고보조사업의 일환으로 수산물 소비개선 추진사업(5개년 계속)을 개시하였다.

세부적으로 보면 첫째, 수산식품보급에 대한 정보전달 및 확산을 위한 민간사업으로서 캠페인 및 홍보사업, 상담실 운영, 포럼개회, 수산식품보급 공적자의 표창, 기타

학교행사 참여 등을 통한 소비촉진 활동을 전개하고 있다. 둘째, 소비개선 추진사업을 통해 생산자부터 소비자까지 정보를 발송하는 등 소비자의 적절한 소비활동을 실현하기 위해 정보발신종합검토회 개최, 체험학습 개최, 이동교류사업, 수산물 소비이용동향조사사업, 특정대상보급 계발사업, 해외소비지보급 계발사업 등을 실시하고 있다. 마지막으로 수산물의 보급을 위해 유통의 효율화도 불가결하다는 인식하에 수산물산지유통 효율지원사업의 일환으로 수산물의 신상품·신판로 개척과 새로운 유통시스템 연수회를 실시하였다.

전어련(全漁連)에서는 국내 수산물의 소비 확대, 일본의 전통적 식생활 형태인 어식(魚食)보급을 목적으로 Sea Food Center를 설립하여 강연회 및 연수회 개최, 생산자와 소비자를 연계하는 홍보자료의 발행은 물론이고 생선캐릭터, 노래, 비디오, CD-ROM 제작·보급 등 문화컨텐츠를 결합한 종합적인 측면에서 활동을 전개하고 있다. 본 센터는 약 7,800만 엔의 설립자금을 기본으로 현재 매년 약 2,500만 엔의 예산이 책정되어 운영되며 구체적인 활동은 다음과 같다.

첫째, internet 홍보자료 개발 및 보완작업과 둘째, OHP, 포스터, 소책자, 인형, 모형, VCR Tape, 녹음 Tape, 로고송 등을 제작하여 보급을 위한 전국적인 홍보 조직을 관리한다. 최근에는 CD-ROM을 제작하여 홍보 방법을 현대화하고 있다¹⁵⁰⁾. 또한 셋째, 수산물 판매인, 일반인, 주부, 학생, 교사, 영양사 등 다양한 계층을 대상으로 강연회 및 교육을 실시한다.

[그림 5-2-1] 일본 Sea Food Center의 교육 자료



150) 학생용 CD는 1996년에 개발되었으며, 학생들을 사전에 조사하여 흥미있는 내용으로 구성하여 5학년 사회과 교과목에 활용하고 있으며 이는 문무성 협조로 이루어지고 있음. 일반용 CD는 1999년에 개발되었으며 700만엔의 비용으로 6개월에 걸쳐 외부수주를 통하여 제작되었으며 원하는 단체에 무료로 배포하고 있음.

4. 정책의 기본방향

최근 수산물 소비는 양적으로 포화상태에 이른 것으로 평가되고 있는데, 이로 인해 연근해 수산물의 생산량이 감소되고 수입이 급증하고 있음에도 불구하고 소비가 감소한 탓에 생산자 수취가격은 오히려 낮아져서 생산기반이 위축되고 있다. 양식활어의 경우에는 과잉공급으로 인해 정부수매라는 극단적인 상황까지 전개되고 있다.

이를 타개하기 위한 방안으로 실시되고 있는 정부 및 관련단체의 홍보전략은 일회성 행사나 단기적인 시책에 머무는 경우가 많아 소비자를 자극하고 일정한 소비층을 구축하지는 못하고 있다.

최근에는 소비기반 위축에 대한 공감대가 정부 및 민간을 중심으로 형성되면서 민간을 대표하는 수산업협동조합을 중심으로 ‘수산식품 보급협회’가 설립되어 소비 촉진 및 홍보활동을 전개할 예정에 있다¹⁵¹⁾. 물론 정부에서도 수산물의 우수성을 홍보하여 소비를 촉진하기 위한 각종 행사를 계획하고 실시 중에 있다.

정부와 민간에 의한 소비 촉진 및 홍보에 대한 움직임이 본격적으로 일고 있는 가운데 정책의 효과를 높이기 위해서는 수산물의 우수성을 홍보하고 정확한 정보를 제공함으로써 소비를 위협하는 위해요인에 대한 잘못된 정보를 제거하여 잠재적인 수요층을 육성하고 소비를 확대하기 위한 체계적인 소비 촉진 및 홍보 프로그램에 대한 연구가 필요하다.

소비 촉진 및 홍보는 대상의 성격에 따라 수산물에 대한 소비성향이 다른 만큼 특성별, 수단별, 시행 주체별, 기대 효과별로 다양하고 적절하게 수립됨으로써 소비자의 인식을 제고하고 안정적인 소비기반을 구축하여 소비 촉진을 유도할 수 있도록 진행되어야 할 것이다.

5. 세부추진방향

수산물 소비 촉진 및 홍보를 위한 세부방안으로 연근해 및 양식 수산물의 영양학적 우수성, 건강식품으로서의 효능 등에 대한 각종 홍보자료의 작성·배포, 공중파·케이블 TV(농수산 TV, Food 채널)의 요리 및 시식 프로그램 등의 적극 활용으로 수산물에 대한 인식 변화 및 인지도 제고 유도, 어촌관광 프로그램의 개발 및 활성화를 통해 어촌과 수산물에 대한 소비자 이해 증진, 수산물 전문식단, 출하시기별 수산물 특성을 고려한 요리, 식단 개발·지원, 단체급식 식단에 수산물 요리 확대 추진, 해역

151) 수산식품보급협회의 주요 활동은 수산물에 대한 홍보, 소비자의 의식제고를 위한 순회강연 및 포럼 개최, 소비동향 조사사업 등임.

별·지역별로 특화된 우수 수산물의 개발 및 보급을 위한 수산물 축제 등 행사 개최 등을 검토해 볼 수 있을 것이다.

그러나 이와 같은 정책들은 일관성, 통일성이 유지되지 못하면 시행의 효과가 발생하지 못할 여지가 높은 만큼 체계적이고 효과적인 홍보 시스템 구축에 대한 연구가 선행되어야 할 것이다.

제3절 생선회 유통 활성화

1. 현황 및 문제점

양식어류의 국내생산량은 1985년에 1.4천톤이었던 것이, 2001년에는 29천톤으로 약 20배 이상의 생산증가를 보이고 있다. 또한 양식어류의 국내수요량은 1999년에 86천톤이었던 것이 2000년에 95천톤, 그리고 2001년에 102천톤으로 매년 증가추세에 있다. 한편 수산물 총공급량 중에서 차지하는 수입수산물의 차지하는 비중이 점차 커지고 있는데, 수입량에서 활어가 차지하는 비중은 지속적인 증가추세로 1999년에 25천톤, 3.4%였던 것이, 2001년에는 44천톤, 4.2%에 이르고 있다.

이와 같은 양식어류의 수요 및 공급의 증가는 과거보다 저렴한 횡감의 공급이 가능해지면서 생선회 소비의 대중화를 이끌어 내었다. 그러나 소비의 대중화는 진전되고 있지만, 아직까지 생산과 소비가 바람직한 상태로 유지되고 있다고 보기는 힘들다. 먼저 생산측면에서 보면, 중국산 활어의 수입이 급증하면서 가격하락이 나타났다는 점이다. 물론 가격하락이 다 나쁜 것은 아니지만 양식원가에도 못 미칠 정도의 가격하락은 문제가 있다.

다음으로 소비측면에서 보면, 비브리오나 콜레라 등이 발생하였을 경우의 급격한 소비감소와 생선회 소비문화의 문제이다. 비브리오나 콜레라 등의 발생이 양식어류의 소비감소와 직결됨은 이미 주지의 사실이다. 그러나 문제는 제대로 된 정보가 전달된 경우가 아닌 잘못된 정보로 인해 생선회 소비가 감소하고, 이것이 양식어류의 가격하락과 직결되는 것은 분명 잘못된 것이다.

또한 생선회 소비문화의 문제는 우리 국민들이 “좋은 생선회”는 반드시 살아있는 상태(활어)로 만들어야 한다는 고정관념에서 비롯된 것이다. 물론 활어가 생선회로 이용하기에 좋다는 사실은 부정할 수 없다. 그러나 반드시 활어로 소비해야만 좋은 생선회를 먹을 수 있다는 것은 성립되지 않는다. 그래서 나타난 것이 선어회이다. 선어회가 활어에 떨어지지 않는 품질과 맛이 있다는 사실은 이미 증명된 부분이다¹⁵²⁾.

이상에서 살펴본 바처럼 정확한 정보를 가지고 제대로 된 형태로 양식어류를 소비함으로써 양식어류의 소비촉진과 가격안정을 이룰 수 있다. 선어회의 소비관점에서 볼 경우 논점은 세 가지로 압축해 볼 수 있다.

첫째, 가격문제이다. 활어상태로 소비하기 위해서는 선어회에 비해 훨씬 많은 유통

152) 조영제는 선어회와 활어회의 차이를 감칠 맛과 씹는 맛으로 구분함. 우리 나라의 생선회문화는 씹는 맛을 중시하는 씹힘성 문화이고, 일본은 미각을 중시하는 선어회 문화로 정의하고 있음. 조영제, 『생선회 100배 즐기기』, 한글, 2001.

비용을 지불해야 한다. 이 경우 물류비용과 위험부담비용의 두 가지로 나누어 고려해 볼 수 있다. 일반적으로 물차로 활어를 수송할 경우 활어 20%, 해수 80%의 면적비율로 수송하게 된다. 그러나 선어로 수송한다면 훨씬 많은 면적을 이용할 수 있다. 이러한 물류비용이 활어가격에서 차지하는 부분은 상당하다. 다음으로 위험부담 비용은 활어수송중의 폐사로 인해 발생한다. 대개 5~10%의 폐사가 발생한다고 보고 있으며, 소비지의 활어가격은 대개 이 위험부담 비용이 감안되어 있다. 산지의 경우는 20%의 위험부담비용을 물량으로 선공제하기도 한다. 선어회의 유통이라면 위험부담비용은 없는 것이나 마찬가지로 소비지가격이 그 만큼 낮아지게 된다.

둘째, 품질과 안전성의 문제이다. 활어의 경우 항생제나 기타 약품의 문제가 있고, 소비지에 도달 한 이후의 관리부실로 인해 위생상의 문제가 발생할 수 있다. 물론 선어회의 경우도 생선식료품의 특성상 이러한 문제는 피할 수 없다. 그러나 위생적인 가공과정을 거쳐 진공포장된 선어회라면 문제가 달라질 수 있다. 명확한 식품표시, HACCP 인증 등을 통해 안전성을 확인하고, PL법의 대상이 되므로 책임소재도 분명하다.

셋째, 소비습관과 인식의 문제이다. 이 경우는 소매점과 소비자에 대한 것으로 나누어 볼 수 있다. 먼저 소매점의 경우 최근 몇 년 동안 도시지역의 횡집은 급속히 그 수가 증가하였으며, 체인점 형태의 횡집까지 나타났다. 이러한 횡집의 증가는 당연히 생선회소비의 증가로 나타났고, 소비자는 과거보다 더 손쉽게 저렴하게 생선회를 즐길 수 있게 되었다. 보통 소매점에서 제공되는 생선회의 형태는 항상 여러 가지 부요리를 동반한 모듬회의 형태이다. 어떤 어류를 사용하였는지를 알 수 없고, 생선회를 먹기 전에 배가 부를 정도로 부요리가 많은 일식집의 상차림 형태이다. 다시 말해 우리가 항상 접하는 횡집은 일식집의 메뉴를 제공하는 준 일식집이라는 것이다. 소비자의 취향이 이를 선호한다면 어쩔 수 없지만, 잡다한 부요리보다는 생선회를 더 많이 소비하고자 하는 소비자도 많다. 최근 유행하고 있는 누드회도 이러한 소비자의 needs를 반영한 것이다.

다음으로 소비자측면에서는 반드시 활어회를 선호해야 할 이유는 없다. 그럼에도 활어만을 고집하는 것은 선도에 대한 불신이 우선되고, 다음이 습관이다. 예를 들어 고급 일식집에 가서 선어회가 나왔다고 불평하는 사람은 없다. 이 경우에는 선도가 좋은 어류를 솜씨 좋은 주방장이 믿을 수 있게, 맛있게 조리했다고 보는 것이다. 그리고 상당한 금액을 지불함에도 아쉬워하지 않는다. 그러나 일반 횡집에서 선어회를 제공했다면 불평불만이 터져 나올 것이다. 이 두 가지 예의 차이를 소비자는 따로 구별해서 생각한다. 일식집에서는 선어회가 나와도 알지 못하거나 알아도 신뢰하고, 일반 횡집에서는 무조건 활어를 고집하는 것이다. 그러나 앞에서 언급한 것처럼 요즈음의 횡집

들은 일식집의 메뉴를 저렴하게 공급하는 것에 다름 아니다. 그럼에도 활어를 고집한다는 것은 명백한 신뢰도의 차이이다. 실제 소비자의 소비행동을 조사하여 근거 있는 자료로 이를 입증한다면 충분한 소비자의 인식전환을 노릴 수 있다.

2. 여건변화

수산물 시장개방의 가장 큰 영향을 받은 품목중의 하나가 활어수입이다. 이 경우 국내에서 생산되지 않는 수산물을 수입하는 보완적 관계가 아닌 국내산 활어와 경쟁이 되는 경합품목으로서의 성격이 강하다. 또한 양식어류의 생산확대로 활어의 가격이 상당히 낮아져 조피볼락 양식어업의 경우는 경영파탄에 이른 양식어가도 많다.

이러한 활어의 총 공급량 증가에는 생선회의 대중화가 근저에 깔려 있다. 그러나 활어를 고집하는 유통형태로 인해 지나친 사회적 비용이 들어가고, 굳이 활어로 소비하지 않아도 되는데도 소비자에게 선호된다는 이유만으로 유통형태가 굳어버리고 있다. 이것은 소비자의 인식을 현실에 맞게 유도하고, 소매점의 식단을 캠페인 등을 통해 차별화 함으로써 선어회의 정착을 유도할 수 있다. 선어회의 유통활성화는 비단 사회적 유통비용의 절감뿐만 아니라 보다 저렴한 가격에 소비자들이 생선회를 소비할 수 있게 만든다. 또한 불필요한 비용을 절감함으로써 산지가격의 제고를 이룰 수 있다.

3. 일본의 활선어 유통 및 선도유지 방법

일본의 활어와 선어를 구분하는 방법은 우리와는 상당히 다른 독특한 형태이다. 이 구분은 활선어 유통(주로 양식어류)에서 냉동을 제외한 선도유지 방법에 따라 나뉘어지며, 활어, 이케지메(生けじめ, fasting), 노지메(野じめ), 코오리지메(氷じめ)의 세 가지이다. 이하에서는 각각의 선도유지 방법별로 유통상의 특징을 살펴보고자 한다.

가. 활어

활어는 일반적으로 소비지까지 살려서 유통시킬 것을 목적으로 활어용의 수송수단(활어운반차, 빙면(氷眠) 등)의 형태로 출하하는 것을 말한다. 그러나 산지에서는 출하시에 살아있는 상태뿐만이 아니고 산지출하단계에서 이케지메를 한 것도 활어의 범주에 포함시키므로 일본에서 활어의 의미는 우리 나라의 활어와 이케지메가 모두 포함된다. 또한 소비지시장까지 살려서 수송하고, 경매단계에서 이케지메한 것도 활어의 범주에 포함된다.

〈표 5-3-1〉 일본의 활선어 선도유지 방법 및 변천

유통 형태	시장의 평가		의미	
	과거	현재	과거	현재
활어	활어	〃	〃	〃
이케지메(生けじめ)	선어	활어	출하직전 절식(絶食)시킨 상태	출하직전 절식 + 피를 빼것
노지메(野じめ)	선어		피를 빼것	출하직전 절식 + 코오리지메
코오리지메(氷じめ)			활어를 얼음물에 넣어 피를 토하게 하여 즉사	〃
선어			〃	〃
시장에서의 평가 : 선어 ≤ 노지메 ≪ 이케지메 = 활어				

나. 이케지메

이케지메는 사전적 의미와 실제 수산물 유통에서 사용하는 의미에 차이가 있다. 먼저 사전적 의미에서는 출하규격이 된 양식어류를 시장에 출하할 때, 적당한 기간 동안 깨끗한 해수 속에서 절식(絶食)시킨 상태를 이른다. 이를 통해 어류의 소화관내에 있는 내용물이 배설되고, 수송중의 수질악화가 방지된다. 또한 사료 냄새와 물비린내 등의 냄새를 없앨 수 있다 또한 절식상태에서는 어류의 신진대사가 저하되므로 수송시의 스트레스에 잘 견딤. 또한 불필요한 지방도 없어지므로 맛이 좋아진다¹⁵³⁾.

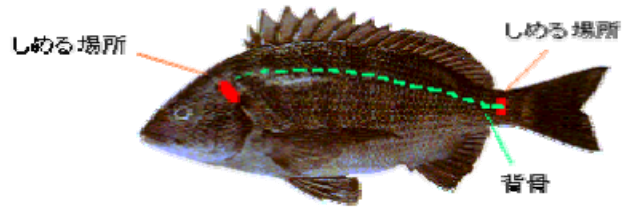
그러나 수산물유통상의 의미는 출하직전 절식시킨 활어를 이용하여 피를 빼서 어류가 부패하기 않게끔, 또한 변색되기 않게끔 하는 것을 목적을 한다. 방법은 어류의 급소인 아가미와 가슴지느러미의 사이에 칼집을 넣는 방법과 머리와 몸체의 접점인 목을 뼈부분까지 자르는 방법이 있다.

급소의 혈관을 자르는 방법은 다음과 같다.([그림 5-3-1] 참조)

- ① 아가미와 가슴지느러미의 사이에 칼집을 넣어 혈관을 자른다.
- ② 머리와 꼬리를 잡고 어체를 휘게하면 피가 빠진다.
- ③ 꼬리를 들고 머리를 밑으로 하면 피가 빠진다.
- ④ 통에 바닷물을 넣고, 그 속에서 피를 빼면 잘 빠진다.
- ⑤ 피를 확실히 빼 후에 빙장하여 출하한다.

153) 수산학용어사전, 일본수산학회 편, 1989. p.11

[그림 5-3-1] 이케지메 방법1(급소의 혈관을 자르는 방법)



①-1

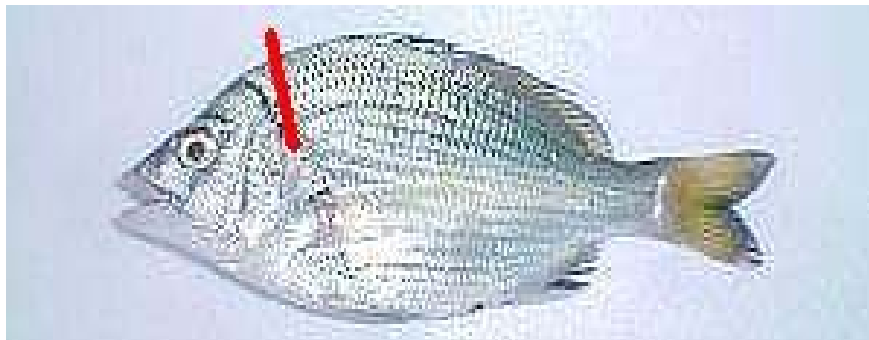


①-2



②

[그림 5-3-2] 이케지메 방법2(머리쪽을 자르는 방법)



다음으로 머리쪽을 자르는 방법이다.([그림 5-3-2] 참조)

- ① 머리쪽에서 뼈부분까지 절단한다.
- ② 머리를 비튼다.
- ③ 꼬리를 들고 머리를 밑으로 하면 피가 빠진다.

- ④ 통에 바닷물을 넣고, 그 속에서 피를 빼면 잘 빠진다.
- ⑤ 피를 확실히 뺀 후에 빙장하여 출하한다.

이처럼 사전적 의미와 실제 수산물 유통상의 의미 차이가 나타나는 것은 방법론의 차이와 유통상의 인식변화 때문이다. 방법론 차이는 사전적인 방법의 이케지메는 실제 유통상의 방법이 행해지기 전에 이미 행해지고, 그런 다음 실제 유통상의 방법이 적용되는 복합적인 형태이기 때문이다. 또 유통상의 인식변화는 일본의 활어에한 인식을 단적으로 보여주는 것이다. 즉, 처음에 일본에서 활어는 우리나라처럼 살아서 움직이고 있는 것만을 인정하였다. 과거에는 소매점 등에서 이를 횡거리로 활용할 경우 이케지메를 하여 몇 시간 동안 숙성후 사용하는 것이 일반적이었다.

이후 도매시장에서 이케지메를 한 후 소매점에 공급하는 형태로 변화하다가, 다시 산지출하단계에서 이케지메를 한 후에 출하하는 것으로 변화되었다. 결국 산지에서 이케지메를 하여 출하하더라도 활어로 인정된다는 것인데, 이는 소매점에서 해야할 이케지메를 산지에서 미리 처리한다는 서비스제공으로 인식하기 때문이다.

이러한 인식의 변화로 인해 현대적인 의미의 이케지메가 정착된 것은 대형할인 소매점의 등장과 산지의 대응이 큰 역할을 하였기 때문이다. 먼저 대형할인 소매점에서는 활어를 구매하여 점포 내에서 처리하기에는 다음과 같은 몇 가지 문제점을 안고 있었다. 첫째, 전문인력확보 문제로 활어를 다듬을 수 있는 전문인력을 확보하여 활용하는 경우 인건비가 많이 들고 인력을 구하기 쉽지 않다는 점이 있었다. 이케지메가 보편화되고 난 후 대형할인점은 일반 점원이 매뉴얼을 보고 가공할 수 있게끔 하여 문제를 해결하였다. 둘째, 점포 내 공간확보의 문제이다. 활어를 구매하여 점포 내에서 처리하기에는 일정한 공간(수조, 조리대 등)이 필요하며, 지대가 상승함에 따라 경영압박요인이 되었다. 이를 이케지메의 매뉴얼 처리로 해결한 것이다. 셋째, 쓰레기 문제이다. 활어를 점포 내에서 처리할 경우 발생하는 쓰레기 문제가 환경문제로 부각되어 비용면, 환경면에서 곤란해졌던 것이다.

다음으로 산지에서는 다음과 같은 요인이 있었다. 첫째, 대형할인 소매점의 요구에 맞추어 산지에서 서비스(이케지메)를 대행함으로써 수익성(생산자 수취가격의 상승)을 높일 수 있었다. 둘째, 산지에서 이케지메를 하는 것에서 발전하여 뼈를 발라내고 이를 진공포장하여 출하하는 이케지메 가공품이 출현하게 되었다.

[그림 5-3-3] 방어 이케지메의 산지가공



① 가공공장 반입



② 내장제거



③ 필렛 작업



④ 물기 및
잡티제거



⑤ 진공포장



⑥ 방어 이케지메
필렛 완성품



⑦ 출하포장



⑧ 출하

다. 노지메

보통 두 가지의 의미로 사용되는데 첫째는 사람의 손을 빌리지 않고 자연사한 것을 이르며 보통의 선어가 여기에 속는데, 실제 수산물 유통에서는 어선어업어획물인 선어와 노지메를 구분한다. 둘째는 실제 수산물유통상의 이케지메를 과거에는 노지메로 표현하였으나 시장에서의 평가가 활어와 비슷하게 됨으로써 현재는 다음에서 설명하

는 코오리지메를 노지메로 표현하고 있다. 선어와 노지메의 차이는 선어는 어획하여 이를 빙장한 상태로 유통시키는 것을 말하지만, 노지메는 활어를 출하직전 절식시킨 후 코오리지메하여 빙장해서 저온유통시키는 것을 말한다.

활어를 노지메로 출하하는 이유는 양식생산량의 증가로 과잉생산상태가 되면서 전부 활어나 이케지메로 출하하는 것이 불가능해졌기 때문이다. 이에 대한 대안으로 선어의 일종인 노지메의 형태로 출하되고 있다. 이는 일반 선어보다 선도가 좋다는 장점이 있어 시장평가가 좋기 때문이다.

라. 코오리지메

활어를 얼음물에 넣어 피를 토하게 하여 즉사시킨 것을 선어로 유통시키는 것이다. 어선어업에서 어획한 어류를 빙장하는 것과는 달리 활어를 이용한 유통상의 보존방법으로서 사용하는 것이 다르다. 따라서 저온수송차량에 싣기 직전까지 살아있었다는 점에서 일반 어선어업의 선어와 시간차이가 있어 선도의 차이가 나타나며, 선어보다 다소 선도가 좋고 오래가는 것으로 인식되고 있다.

이상에서 살펴본 각 선도유지 방법별 사례에서 우리가 주목할 부분은 이케지메가 활어로 인식되고 있다는 점이다. 이것은 단순히 인식이 변화하였다기보다는 소비자와 소매점이 무엇을 원하는지와 산지의 마케팅노력이 부합되었기 때문에 나타난 결과이다.

4. 정책의 기본방향

생선회의 유통활성화를 통하여 생산자 및 소비자 잉여 증대하고, 선어회를 보급함으로써 싼 가격과 간편하고 안전한 생선회 문화 정착을 유도할 필요가 있다. 사업내용은 경제성 있는 생선회 생산·유통체제 구축과 생선회 문화 정착 추진이다.

5. 세부추진 방안

가. 선어회 가공공장의 육성

선어회유통의 기반은 안전하고 신뢰할 수 있는 선어회를 어떻게 공급하는가이다. 활어회는 기존 유통채널을 이용하여 공급하면 되지만, 선어회는 선도와 온도유지를 위해 가공이 필요하다. 이 경우의 가공은 생선회로 조리하기 쉽게 내장을 제거하고 가식부분의 진공포장 등을 포함한다. 이를 위해 주요 양식단지 및 소비지와 연계가 용이한 지역에 권역별 생선회 가공공장을 중점 육성하는 것이 우선되어야 한다.

생선회 가공공장을 육성함에 있어 고려해야될 사항은 다음과 같다.

첫째, HACCP 인증이다. 선어회는 활어회와는 달리 선도와 품질, 안전성에 대한 인식이 높지 않다. 또한 선어로 유통되기 때문에 부패에 대한 위험도가 높다. 따라서 가공을 반드시 필요로 하며, 이에 더해 안전성에 대한 확실한 보증이 있어야 할 것이다.

둘째, 가공기계의 효율성과 공장시스템의 설계이다. 가공기계를 어떤 것을 쓰는지, 그리고 배치를 어떻게 하는지에 따라 가동효율이 상당히 달라진다. 따라서 이러한 원가절감 노력이 동반되지 않으면, 가격경쟁과 수익성 문제가 발생할 수 있다. 또한 일반적으로 수산물 가공은 연중 가동률이 문제가 되는데, 원료수급과 판매현황에 따라 계절적으로 심한 격차를 보일 수 있다. 이를 적절히 조절하여 운영하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

셋째, 원료수급이다. 수산물 가공에서는 가공원료를 적절하게 수급할 수 있는 체제를 갖추지 않으면 안 된다. 만일 제때에 필요한 질과 양이 공급되지 못한다면 공장 가동률이 현저히 떨어질 것이다. 또한 가공을 하기 때문에 규격화가 반드시 동반되어야 한다. 그러나 때변 다른 사이즈의 상품으로, 그것도 수급이 불균형하다면 구매자 입장에서는 좋은 거래상대가 될 수 없다. 따라서 원료수급에 관한 계획이 사전에 수립되어 있어야 한다. 이 경우 생산되는 제품에는 어느 지역의 누가 생산했는지를 명확히 하는 것이 좋다.

넷째, 배송체계이다. 가공을 통해 좋은 제품을 생산한다고 하더라도, 제품자체가 시간을 다투는 상품이기에 때문에 적절한 배송수단과 체계가 없다면 곤란하다. 물류업체와 배송문제에 대한 협력체계를 사전에 구축할 필요가 있다.

나. 선어회 마케팅 체계의 구축

여기에서는 선어회 가공공장에서 생산된 제품을 어떻게 판매하여 이윤을 추구할 것인가를 몇 가지로 나누어 고찰해 보고자 한다.

첫째, 위험분산적 마케팅 채널을 구축할 필요가 있다. 선어회를 구매하는 구매자가 어떠한 계층이 될 것인가는 논란의 여지가 있다. 그러나 우리의 생선회문화는 가정에서 소비하는 경우보다 외식으로 소비하는 경우가 더 많다. 따라서 주 구매자는 횃집과 같은 소매점이 우선이 되어야 할 것이다. 그러나 가공공장에서 독자적인 유통체계를 전부 갖추기에는 어려움이 있으므로 도매시장이나 중간도매상, 대형할인점 등을 활용하는 방법도 있다. 이 경우 한가지 간과해서는 안될 점이 유통경로 다양화를 통한 위험의 분산이다. 즉, 한가지의 유통경로만을 고집할 경우 그 유통경로가 단절되면 더 이상 방법이 없다. 선어회 유통은 새로운 개념의 사업이므로 시작단계부터 다양한 유통경로를 구축하는 것이 필요하다.

둘째, 소매점과의 협력체계 구축이 필요하다. 위험분산을 위해 다양한 유통경로를 구축하더라도 마케팅의 초점이 될 핵심 유통경로의 설정은 필요하다. 누구를 파트너로 삼느냐의 문제이다. 이 경우 소매점을 대상으로 한 협력체제의 구축이 유리하다. 중간도매상을 이용할 경우 중간마진으로 인해 선어회의 장점인 저렴한 가격이라는 제품컨셉이 손상될 우려가 있다. 또한 도매시장에서는 기존에 취급되지 않던 품목이므로 취급여부가 의문시된다. 그러나 다른 요인보다는 횃집이라는 소매점이 가장 일반적이고 직접적인 소비대상이므로 횃집을 핵심유통경로로 삼는 것이 좋다. 이 경우 단순히 공급하는 것보다는 공급계약을 바탕으로 한 협약점, 혹은 프랜차이즈의 형식도 있을 수 있다. 그리고 보완적인 수단으로서 산지수협이나 수협중앙회가 운영하는 직매장이나 생선회부패를 협약점으로 활용하는 방안도 있을 수 있다.

셋째, 소비자의 needs를 파악하는 것이다. 선어회 가공을 시작하기 전에 충분한 사전 시장조사가 있어야 할 것이다. 특히 구매자가 어떠한 상품을 원하고, 어떠한 부가서비스를 원하는지를 파악해 두지 않으면 가공생산의 의미가 없다. 공장설계나 원료수급 등도 이러한 구매자의 needs를 파악하는 것부터 시작되어야 한다.

넷째, 제품계획(제품컨셉)이다. 어떠한 상품을 생산할 것인지가 분명하지 않으면 선어회 가공의 성공확률이 낮아진다. 어떠한 어류를 어떠한 형태로 가공할 것인지를 미리 계획해 두어야 한다. 또한 상품형태에 따라 어떠한 구매자 층을 공략할 것인지가 사전에 계획되어 있어야 한다. 때로는 부가적인 상품을 통해 수익모델을 만들 수도 있다. 예를 들어 가공후의 부산물(머리, 내장, 뼈 등)을 이용하여 서더리탕, 매운탕(재료 혹은 완제품)을 만들어 공급하는 방법도 있다. 결국 가공은 가공이라는 행위를 통해 부가가치를 창출하는 것이다. 부가가치를 어떠한 수단으로 할 것인지가 분명하지 않으면 곤란할 것이다.

다섯째, 리콜제도의 활용이다. 선어회라고 하더라도 가공품을 생산하기 때문에 PL법의 적용을 받는다. 그러나 이러한 소극적인 대처보다는 신뢰를 쌓기 위한 리콜제도를 적극적으로 활용하는 것이 좋다. 선어회는 시간을 다투는 상품이기에 때문에 선도 등의 품질에 관한 구매자의 불만이 발생할 수 있다. 만일 불만이 단순한 불만에서만 끝이 난다면 소비자의 신뢰구축은 힘들다. 차라리 문제가 발생했을 때 적극적인 대응을 함으로써 지속적인 거래를 위한 신뢰를 만들어나가는 것이 좋다. 이 때 활용할 수 있는 것이 리콜제도이다. 이 리콜제도를 운용할 경우 얼굴 있는 수산물로서 생산자 성명, 일련번호, 연락처를 밝히고, 리콜에 대한 것도 명시하는 것이 좋다. 또한 타 가공수산물과 차별화하기 위해 식품표시를 세부적으로 명확히 하는 것도 하나의 방법이다.

다. 선어회 홍보체제의 구축

선어회는 우리국민들에게는 다소 생소한 상품이지만, 선어회 동호회가 만들어지는 등 급속히 인식이 확산되고 있다. 하지만 일반소비자가 안심하고 소비하기에는 부족하다. 따라서 일반소비자들에게 선어회가 거부감 없이 받아들여 질 수 있는 인식의 전환을 위한 노력이 필요하다.

이러한 인식전환의 방법으로 가장 보편적인 것이 홍보매체를 이용하는 것이다. 또한 정부, 수협 및 관련단체의 시식회나 품평회를 통해 인식시키는 방법도 있다.

첫째, 인식전환을 위한 증빙자료의 마련이 필요하다. 상업적인 광고방송이나 전단, 팜플렛을 활용한다고 해서 전반적인 인식이 바뀌지는 않는다. 인식의 전환에는 무엇인가 소비자가 납득할 만한 근거가 있어야 하는 것이다. 이러한 납득할 만한 근거는 소비자의 생선회소비 습관에서 찾을 수 있다. 앞서 언급한 것처럼 선어회가 싸고 활어회와 별반 차이 없이 맛있다는 것은 수궁은 하겠지만 실제소비까지 연결시키기는 힘들다. 따라서 소비자들이 고급 일식집이나 횡집에서 선어회가 실제로 이용되고 있고, 선어회의 가공은 이것은 미리 장만하여 소매점이나 가정에서 이용하기 쉽게 만들었다는 증거를 제시할 필요가 있다. 다시 말해 선어회가 실제로 생소한 상품이 아니라는 것을 인식시키면 되는 일이다. 이러한 증거는 소비자들의 소비행동, 횡집이나 일식집의 조리행위 등의 실태조사와 설문조사 등을 통해 만들 수 있다. 여기에 자연과학자들의 실험결과 등을 첨부하여 품질과 안전성에 대한 증빙을 붙이면 되는 것이다.

둘째, 정규방송이나 비정규방송의 활용이다. 그러면 이러한 증거들을 어떠한 방법으로 전달할 것인가의 문제가 남는다. 전달방법은 일단 정부사업으로 시행되는 점을 활용하여 신문과 방송에 적극적으로 홍보자료를 내는 것이다. 또한 일정 수준의 자료를 집적한 후 방송사와 협력하여 다큐멘터리로 만들어 방송하는 것도 하나의 방법이다. 또한 6시내고향이나 아침방송 등의 먹거리 프로그램에 소재를 제공하는 것도 한 방법이다. 요는 기존 매체를 활용하여 적은 비용으로 인식시키는 것이 가장 좋다.

셋째, 점내광고의 활용이다. 소매점의 POP(점내광고)를 활용하는 것도 있고, 대형할인점이나 생선회 소매체인점 등과의 업무제휴를 통해 홍보하는 것도 한 방법이다. 또 협약점이나 프랜차이즈를 활용할 경우 실외, 실내 간판을 이용하는 방법도 있다.

넷째, 일반 음식점이나 술집 대상의 메뉴개발이다. 횡집이 아닌 일반음식점 등에서 식사와 함께 먹을 수 있는 간단한 메뉴를 이용하는 방법이다. 가까운 일본에서는 생선회정식이라는 것이 있는데, 반찬으로 간단한 생선회가 나오는 형식이다. 이러한 메뉴를 만들어서 보급하는 것이 일반인에게 쉽게 다가가는 방법의 하나이다. 또 학생들이나 직장인들이 즐겨 찾는 술집이나 퓨전레스토랑에서 선어회를 활용한 안주류 등을 개발하는 것도 좋다. 싸고 손쉽게 먹을 수 있기 때문에 쉽게 인식될 수 있다.

제6장 수산물 수출촉진 및 수출입 물류체계의 효율화

제1절 수산물 수출촉진 및 경쟁력 제고방안

1. 현황과 문제점

가. 세계 수산물 교역실태

세계 수산물 생산은 어선규모의 확대와 어획성능의 획기적인 개선 및 미개척 원양 어장의 개발이 이루어지기 시작한 1970년대부터 유엔해양법이 발효된 1990년대 중반까지 지속적으로 증대되어 왔다. 하지만 1970년대 후반의 UN 해양법 협약의 발효에 따른 연안국들의 200해리 배타적경제수역(이하 EEZ) 선포와 원양어업의 제약 등은 자원부국의 과잉생산의 문제와 자원빈국의 과소생산의 문제를 동시에 유발하였다. 또한 1980년대 중반부터 시작된 우루과이 라운드(이하 UR) 협상이 진전되면서 다국간 혹은 양국간 협상에 의한 국경조치의 완화로 국제 수산물 교역이 더욱 활발하게 이루어졌다.

국제 수산물 교역은 세계 연안국가들이 EEZ를 선포하기 직전인 1976년에 약 80억 달러에 불과하던 것이 2000년에는 약 553억 달러로 연평균 8.1%씩 증가해 왔다. 이를 국가별로 보면 다음과 같다. 2000년 현재 세계 수산물 수출 20대 국가 중에서 러시아만이 감소하는 추세이며, 나머지 모든 국가는 증가추세를 나타내고 있다. 그러나 전통적 수산국가인 러시아 역시도 최근 5년 간의 추세만을 반영한 것이므로 구소련 때부터의 장기 수산물 수출추이는 증가추세일 것으로 예상된다.

이들 20대 국가의 수산물 수출증가율을 보면, 베트남이 연평균 26.3%씩 증가하고 있어 가장 증가율이 높으며, 다음으로 세계 최대 수산물 생산국인 중국과 세계 수산물 수출 1위 국가인 태국이 14.5%씩 증가해 왔다. 이어서 칠레가 12.3%, 인도네시아가 10.8%씩의 증가하여 10%이상의 높은 증가추세를 유지해 온 것으로 나타났다. 그러나 우리나라는 연평균 6.2%의 증가로 세계 평균증가율을 하회하고 있으며, 이들 20개 국가 중에서 대만, 아이슬란드에 이어 세 번째로 낮은 증가율을 보이고 있다.

한편 세계 수산물 총수입 규모는 1976년 약 71억 달러에 불과하던 것이 연평균 9%씩 증가하여 2000년에는 약 609억 달러에 이르고 있다. 2000년 현재 국가별 수입비중은 일본이 세계 총 수산물 수입의 25.8%로 1970년대 중반 이후 줄곧 세계 1위를 지켜

오고 있으며, 미국이 17.3%, 스페인이 5.5%, 프랑스가 3.7%로, 이들 4개국의 수입규모가 세계 총수입규모의 절반을 상회하고 있다. 우리 나라는 세계 총 수산물 수입에서 차지하는 비중이 1990년 이전까지 1% 미만이었으나 2000년에는 2.3%로 높아졌다.

〈표 6-1-1〉 주요국가별 수산물 수출액

(단위: 백만 달러)

구 분	1976	1980	1985	1990	1995	2000	연평균 증가율(%)
세계총수출	7,980	15,517	17,130	35,825	51,938	55,296	8.1
태국	150	358	675	2,267	4,454	4,384	14.5
중국	127	263	268	1,303	2,926	3,709	14.5
노르웨이	655	975	922	2,066	3,140	3,550	7.0
미국	372	1,002	1,162	3,110	3,494	3,119	8.9
캐나다	604	1,082	1,343	2,256	2,327	2,835	6.4
덴마크	521	1,001	964	2,165	2,471	2,766	6.9
칠레	101	323	437	885	1,771	1,849	12.3
대만	432	810	997	1,275	1,829	1,763	5.8
스페인	245	344	355	749	1,208	1,617	7.8
인도네시아	124	211	237	997	1,692	1,610	10.8
한국	329	682	859	1,481	1,713	1,490	6.2
베트남	-	11	74	176	513	1,480	26.3
인디아	193	269	299	472	1,048	1,418	8.3
러시아	-	-	-	-	1,635	1,390	-2.7
네델란드	267	529	550	1,318	1,464	1,352	6.7
영국	153	373	368	972	1,209	1,270	8.8
아이슬랜드	290	709	617	1,241	1,343	1,236	6.0
페루	215	321	222	400	870	1,129	6.9
독일	173	318	287	669	907	1,114	7.7
프랑스	181	410	365	940	1,002	1,109	7.5

자료 : FAO, Yearbook of fishery Statistics(2000), FAO homepage, 2002.

〈표 6-1-2〉 주요국가별 수산물 수입액

(단위 : 백만 달러)

구 분	1976	1980	1985	1990	1995	2000	연평균 증가율(%)
세계총수입	17,130	16,562	19,491	39,991	57,070	60,926	10.5
일본	1,850	3,253	4,852	10,905	18,147	15,743	8.9
미국	1,891	2,633	4,052	5,619	7,221	10,556	7.1
스페인	152	544	414	2,377	3,119	3,372	13.2
프랑스	575	1,239	1,057	2,849	3,256	3,018	6.9
이태리	397	847	998	2,482	2,309	2,555	7.7
독일	540	1,031	829	1,914	2,504	2,282	5.9
영국	519	1,046	949	1,934	1,934	2,210	6.0
홍콩	182	361	472	1,112	1,861	1,970	10.0
덴마크	117	332	382	1,116	1,622	1,860	11.7
중국	-	-	95	224	957	1,821	20.3
캐나다	184	302	356	631	1,052	1,409	8.5
한국	17	36	99	391	850	1,399	19.3
네델란드	201	391	309	771	1,200	1,172	7.3
벨기에	216	408	305	757	1,041	1,039	6.5
포르투갈	110	101	202	608	764	863	8.6
태국	7	23	138	803	875	827	21.0
스웨덴	195	325	245	450	546	712	5.3
노르웨이	27	70	71	239	494	612	13.3
대만	180	486	894	426	643	579	4.8
싱가포르	68	142	204	366	672	566	8.8

자료 : FAO, Yearbook of fishery Statistics(2000), FAO homepage, 2002.

나. 우리 나라의 수산물 교역실태

우리 나라의 수산업은 이미 1980년대 후반을 분수령으로 새로운 국면에 진입했다. 즉, 1986년부터 시작된 UR협상과 국내 수산물시장의 불가피한 개방화 추세, 1994년 'UN 해양법협약'의 발효와 EEZ체제의 정착, WTO체제의 출범과 GATT체제 하에서 약속한 수산물 전 품목의 수량제한 철폐 및 수입 자유화 실시, APEC 조기 자유화 조치에 의한 수산물 관세의 무관세화 추진, 한·일, 한·중 어업협상에 따른 어장축소와 생산기반의 약화 등 수산업은 변화와 충격의 연속이었다.

특히 과거 1960~70년대 고도경제개발시대에 있어서 우리 수산업은 무역수지의 흑

자를 통한 국제수지 개선에 크게 이바지해 왔다. 그러나 2001년에는 사상 처음으로 3억 7천만 달러에 이르는 무역수지 적자를 기록하였다. 이와 같은 수산물 무역수지의 적자는 2002년에 접어들어서는 더욱 확대되는 추세를 보이고 있으며, 국내 수산물 생산여건을 고려할 때 상당한 기간동안 지속될 것으로 전망된다.

이와 같은 국제적인 어업여건의 변화와 더불어 수산자원 감퇴로 인한 어업생산의 축소, 1992년 한·중 수교 이후 중국산 저가수산물의 유입 증가 등으로 국내 수산물의 수급구조는 최근 급격히 변화해 왔다.

(1) 수산물 무역수지의 변화

2000년 우리 나라의 수산물 수출은 12억7천만 달러에 그친 반면 수입은 16억5천만 달러로 늘어나 3억8천만 달러의 무역적자를 기록하였다.

〈표 6-1-3〉 우리 나라의 연도별 수산물 수출입 및 무역수지 실적

(단위: 백만 달러, %)

구 분	수산물 수출		수산물 수입		수산물 무역수지
	금액	비율*	금액	비율*	
1975	388	7.2	-	-	-
1980	760	4.3	37	0.2	723
1985	891	2.9	83	0.3	808
1990	1,513	2.3	368	0.5	1,145
1991	1,643	2.3	576	0.7	1,067
1992	1,518	2.0	506	0.6	1,012
1993	1,497	1.8	542	0.6	955
1994	1,647	1.7	726	0.7	921
1995	1,721	1.4	843	0.6	878
1996	1,635	1.3	1,080	0.7	555
1997	1,493	1.1	1,045	0.7	448
1998	1,369	1.0	587	0.6	782
1999	1,521	1.1	1,179	1.0	342
2000	1,504	0.8	1,411	0.9	93
2001	1,274	0.8	1,648	1.2	△ 374

자료 : 수산물수출입통계연보, 해양수산부, 2001.

해양수산부 홈페이지 통계자료(CD-관세청 인용). 2002.

주 : 1) 우리 나라의 해수부 자료는 FAO자료간에 상이한 수치를 보일 수 있음.

2) *는 세계수산물 총 수출(입)금액에 대한 우리 나라의 수산물 수출(입)금액 비율임.

〈표 6-1-3〉은 1975년 이후 우리 나라 수산물 수출입 및 무역수지의 실적을 나타낸 것이다. 표에서 보는 바와 같이 우리 나라의 수산물 수출은 1975년 불과 388백만 달러에 불과하였으나, 매년 큰 폭으로 증가하여 1995년 1,721백만 달러에 이르렀다. 하지만 이후 지속적인 감소 추세를 나타내고 있다. 반면 수산물 수입은 1989년 GATT BOP 조항의 졸업에 따라 국제수지를 이유로 한 수입제한 금지판정을 받게 되었다. UR 협상에 의한 수산물의 수입개방예시계획에 따라 제 1차 예시품목의 개방이 이루어지면서 증가폭이 확대되기 시작하여, 제 2차 개방예시품목이 자유화된 1996년 이후 10억 달러를 상회하기 시작하였다. 특히 최근 2년 간은 전년대비 약 20%씩 증가함으로써 2001년에는 수산물 무역수지가 적자로 전환되기에 이르렀다.

한편 우리 나라 수산물의 무역규모가 세계 총 수산물교역에서 차지하는 비중은 1975년 세계 총 수산물수출의 7.2%를 차지하고 있었으나, 1980년대에는 3~4%, 1990년대에는 1~2%, 그리고 2000년 이후에는 1% 미만으로 낮아졌다. 반면 수산물 수입은 1999년 이전까지는 1% 미만에서 2002년에는 1.2%에 이르게 되었다.

(2) 수산물 수출입 실적

(가) 제품형태별 수출입 실적

수산물 무역통계상의 제품형태별 통계체계가 개정된 1994년 이후 우리 나라 수산물 제품형태별 수출실적을 보면, 〈표 6-1-4〉에서 보는 바와 같이 모든 품목의 절대금액이 감소하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 상품의 구성에 있어서는 최근까지 거의 변동이 없는 것으로 나타나고 있다. 즉, 냉동품은 거의 40%를 약간 상회하는 비율로 지속되어 오고 있고, 신선·냉장품 역시 15~18% 사이를 유지하고 있다. 이들 두 제품형태에 의한 수출규모는 총수출의 약 60%를 차지하고 있고, 이러한 비율은 최근까지 이어지고 있다. 다만 염장품의 비율이 상대적으로 많이 낮아진 것으로 나타나고 있으나 이 역시 1.1%포인트에 불과하다.

한편 수산물 수입에 있어서는 절대금액의 증가와 더불어 상품구성에 있어서도 많은 변화가 나타나고 있다(〈표 6-1-5〉 참조). 가장 많은 수입실적을 보이고 있는 냉동품은 1994년 542백만 달러에서 2001년에는 1,111백만 달러로 2.3배 증가하였으며, 신선·냉장품은 동기간 4.2배 증가한 150백만 달러로 두 번째로 많은 수입실적을 보이고 있다. 그리고 최근 수요가 급격히 증가하고 있는 활어의 경우에는 1994년 24백만 달러에서 2001년에는 132백만 달러로 7년 동안 5.5배나 증가하였으며, 건조제품 역시 수입실적은 다소 미미하나 최근 큰 폭으로 증가하여 수입비중이 5%로 크게 높아졌다. 반면 염장품은 거의 변화가 없는 것으로 나타났으며, 통조림은 동기간 동안 약 절반으로 감소하였다.

〈표 6-1-4〉 우리 나라 수산물 제품형태별 수출 현황

(단위 : 백만달러, %)

연도	계	활어	신선, 냉장	냉동	훈제	건조	염장	통조림	기타
1994 (A)	1,647 (100)	90 (5.5)	300 (18.2)	692 (42.0)	10 (1.4)	109 (6.6)	44 (2.7)	64 (3.9)	337 (20.5)
1995	1,721 (100)	105 (6.1)	297 (17.3)	729 (42.4)	4 (0.5)	102 (5.9)	39 (2.3)	70 (4.1)	374 (21.7)
1996	1,635 (100)	79 (4.8)	256 (15.7)	723 (44.2)	5 (0.7)	74 (4.5)	37 (2.3)	50 (3.1)	412 (25.2)
1997	1,493 (100)	85 (5.7)	217 (14.5)	666 (44.6)	4 (0.6)	69 (4.6)	34 (2.3)	41 (2.7)	376 (25.2)
1998	1,369 (100)	63 (4.6)	247 (18.0)	607 (44.3)	2 (0.3)	86 (6.3)	28 (2.0)	47 (3.4)	288 (21.0)
1999	1,521 (100)	91 (6.0)	266 (17.5)	679 (44.6)	1 (0.1)	87 (5.7)	32 (2.1)	57 (3.7)	309 (20.3)
2000	1,505 (100)	85 (5.6)	270 (17.9)	670 (44.5)	1 (0.1)	80 (5.3)	28 (1.9)	46 (3.1)	325 (21.6)
2001 (B)	1,274 (100)	73 (5.7)	230 (18.1)	544 (42.7)	1 (0.2)	81 (6.4)	21 (1.6)	48 (3.8)	275 (21.6)
B/A	0.75	0.81	0.77	0.79	0.1	0.74	0.47	0.75	0.82

주 : ()내는 구성비임
 자료 : 각년도 수산물수출입통계연보, 해양수산부, 1995~2002.

〈표 6-1-5〉 우리 나라 수산물 제품형태별 수입 현황

(단위 : 백만 달러, %)

연도	계	활어	신선, 냉장	냉동	훈제	건조	염장	통조림	기타
1994 (A)	726 (100)	24 (3.3)	36 (5.0)	542 (74.7)	- (0.0)	1 (0.1)	23 (3.2)	13 (1.8)	88 (12.1)
1995	843 (100)	29 (3.4)	48 (5.7)	592 (70.2)	1 (0.2)	3 (0.4)	23 (2.7)	17 (2.0)	130 (15.4)
1996	1,080 (100)	46 (4.3)	64 (5.9)	734 (68.0)	- (0.0)	9 (0.8)	29 (2.7)	2 (0.2)	194 (18.0)
1997	1,045 (100)	43 (4.1)	65 (6.2)	717 (68.6)	1 (0.1)	10 (1.0)	30 (2.9)	2 (0.2)	178 (17.0)
1998	587 (100)	21 (3.6)	25 (4.3)	431 (73.4)	1 (0.2)	10 (1.7)	14 (2.4)	1 (0.2)	85 (14.5)
1999	1,179 (100)	73 (6.2)	71 (6.0)	860 (72.9)	1 (0.1)	21 (1.8)	22 (1.9)	1 (0.1)	129 (10.9)
2000	1,411 (100)	119 (8.4)	118 (8.4)	928 (65.8)	2 (0.2)	46 (3.3)	22 (1.6)	3 (0.2)	173 (12.3)
2001 (B)	1,648 (100)	132 (8.0)	150 (9.1)	1,111 (67.4)	2 (0.2)	50 (3.0)	23 (1.4)	6 (0.4)	174 (10.6)
B/A	2.27	5.5	4.2	2.0	-	50.0	1.0	0.5	2.0

주 : ()내는 구성비임.
 자료 : 2001년도 수산물수출입통계연보, 해양수산부, 2002.

(나) 어종별 수출입실적

2001년도 HSK¹⁵⁴⁾ 기준 수출수산물의 품목 수는 총 281개 품목인데, 이들 품목 중 15개 품목이 전체의 2/3를 차지하고 있다. 이 중 참치, 굴, 오징어, 붕장어, 생선목의 상위 5개 품목이 전체의 45%를 차지하고 있어 수출상품의 편중현상이 심한 것으로 나타나고 있다.

〈표 6-1-6〉을 보면, 1996년 이후 이들 15대 품목중 굴(4.3%), 오징어(1.8%), 넙치(9.9%), 김(26.0%), 바지락(3.9%) 등 5개 품목만 증가현상을 보인 반면, 나머지 10개 품목은 감소한 것으로 나타났다. 특히 증가품목 중에서는 김의 증가추세가 가장 두드러지며, 넙치의 수출이 큰 폭으로 증가하고 있다. 김의 수출증가는 그동안 일본의 IQ(Import Quota)품목으로 수출이 중단되어 오다가 최근에 크게 증가하고 있다. 넙치의 경우는 국내 양식의 대표종으로 해외수요, 특히 중국 및 일본의 수입수요가 증가한 데 기인하고 있다.

한편 수출이 급격히 감소한 품목은 생선목(△18.8%), 피조개(△15.3%), 성게(△14.4%), 계류(△13.3%), 미역(△12.6%) 등으로 나타났다. 우선 생선목은 국내 가공연제품의 대표적인 품목으로 원양어업 및 국내 수산물 가공산업과 직접적으로 연계되어 있어 이의 수출둔화는 곧 수산물 가공산업의 침체로 이어진다. 이러한 수출둔화는 최근 수산가공산업 경영효율성 저하의 주요한 요인중 하나라고 할 수 있다.

다음으로 피조개의 수출감소는 국내 피조개 양식 생산량의 급격한 감소에 기인하고 있다. 피조개는 장기간에 걸친 연작으로 어장의 생산성이 크게 저하되었으며, 채묘부진 및 집단폐사의 빈발 등이 나타나고 있는데, 해양오염으로 양식장의 생태환경이 나빠진 것이 원인이라고 볼 수 있다. 그리고 성게의 수출감소는 자원감소로 물량공급이 원활하지 못한데 기인하고 있다.

한편 우리 나라의 수산물 수입품목은 305개에 이르고 있다. 〈표 6-1-7〉에서 보는 바와 같이 수입비중이 큰 15대 수입품목의 대부분은 냉동품이며, 최근 6년 간 수입이 증가한 품목은 8개 품목, 감소한 품목은 7개 품목으로 나타났다. 수입증가 어종과 감소 어종의 수가 비슷함에도 불구하고 총 수입량은 크게 증가하였는데, 이는 갈치(냉동), 고등어(냉동) 등 대중어와 활어의 수입이 급격히 증가하였기 때문이다.

154) HSK는 6단위인 HS(국제 통일품목분류체계)를 국내 필요에 의해 10단위로 세분화한 관세·통계통합품목을 분류한 것임.

〈표 6-1-6〉 주요 어종별 연도별 수출추이

(단위 : 백만달러)

구 분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	연평균 증가율(%)
총 계	1,635	1,493	1,369	1,521	1,504	1,274	-4.1
참치류	313	307	286	294	230	257	-3.2
굴	98	80	86	111	130	126	4.3
붕장어	106	103	83	94	91	74	-5.8
오징어	61	119	75	68	92	68	1.8
생선목	175	138	107	80	59	50	-18.8
넙 치	25	21	33	43	42	44	9.9
피조개	114	75	60	49	53	42	-15.3
김	10	14	26	25	31	40	26.0
계 류	73	73	48	47	45	31	-13.3
툫	35	31	39	38	30	31	-2.0
바지락	23	19	29	24	27	29	3.9
미 역	47	42	33	34	30	21	-12.6
고등어	30	12	12	26	26	18	-8.2
성 계	33	22	23	19	17	13	-14.4
전갱이	21	9	14	7	13	12	-8.9
소 라	17	12	13	14	15	12	-5.6
기 타	469	428	415	562	588	418	-1.9

자료 : 해양수산부 홈페이지 통계

주 : 1) 어종별 수출금액은 당해 어종의 모든 제품형태의 합산임.

2) kg을 ton으로 환산시 오차 발생(오차허용범위 ± 2)

어종별 수입추이를 보면, 활뱀장어는 연평균 94.7%씩 증가하여 가장 큰 증가추세를 보이고 있다. 이어서 냉동갈치가 79.5%씩, 냉동고등어가 49.7% 등 높은 증가추세를 보이고 있다. 그리고 증가폭은 크지 않으나 최근 수요가 크게 늘고 있는 농어, 돔의 활어 수입이 증가한 것도 하나의 요인으로 볼 수 있다. 그리고 동기간 동안 가장 큰 감소폭을 보이고 있는 품목은 조미오징어로, 매년 20.4%씩 감소한 것으로 나타났다.

〈표 6-1-7〉 주요 어종별 연도별 수입추이

(단위 : 천달러)

구 분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	연평균 증가율(%)
총 계	1,080	1,045	587	1,179	1,411	1,648	7.3
조기(냉동)	165	34	52	131	141	147	△1.9
명란(냉동)	120	77	61	143	114	95	△3.8
갈치(냉동)	2	33	29	34	45	67	79.5
명태연육(냉동)	63	73	36	41	43	56	△1.9
새우(냉동)	72	65	17	26	41	50	△5.9
고등어(냉동)	4	6	4	16	20	45	49.7
낙지(냉동)	45	29	19	32	31	37	△3.2
뱀장어(활)	-	1	1	15	15	28	94.7
명태(냉동)	32	20	10	37	28	28	△2.2
농어(활)	16	15	5	13	19	21	4.6
복어(냉동)	10	5	3	7	13	19	11.2
돔(활)	11	11	2	10	9	15	5.3
갈치(신냉)	-	6	7	23	26	12	14.9
홍어(냉동)	14	18	7	9	15	12	△2.5
조미오징어	47	40	4	16	20	12	△20.4
기 타	620	596	317	613	791	983	9.1

자료 : 2001년도 수산물수출입통계연보, 해양수산부, 2002.

(다) 주요 국가별 수출입 실적

우리 나라의 최근 5년 간 수산물 수출입 금액의 변동추이를 보면, 〈표 6-1-8〉에서 보는 바와 같이 전반적으로 수출은 감소한 반면 수입은 증가한 것으로 나타나고 있다.

먼저 수출에 있어서는 8대 주요 수출국 중에서 중국, 대만, 홍콩이 각각 연평균 4.3%, 1.1%, 13.2%씩 증가한 것으로 나타나고 있다. 그러나 이들 국가의 수산물 수출 순증가액은 일본의 동기간 감소액에 비하여 절대적으로 적기 때문에 8대 주요 수출국 전체 수출금액은 연평균 1.7%씩 감소한 것으로 나타나고 있다. 그러나 1990년대 후반의 IMF 외환위기로 인한 경기침체를 벗어나면서 수출이 다시 회복되는 양상을 보이고 있다.

그리고 2000년도의 우리 나라 수산물 수출의 국가별 수출의존도를 보면, 일본이 전체의 74.8%를 차지하고 있으며, 이어서 중국 5.6%, 미국 5.4% 등의 순서로 높게 나타

나고 있다.

한편 수산물 수입은 연평균 5.5%씩 증가한 것으로 나타나고 있다. 이 중에서 일본으로부터의 수입증가율이 연평균 25.7%씩 증가하고 있으며, 또한 중국으로부터의 수입금액도 연평균 17.7%씩 증가하여 최근 5년 간 약 30%가 증가하였다. 그러나 러시아와 아르헨티나로부터의 수입은 다소 감소하였다. 그 결과 1996년도에 국내 수산물 수입시장 점유율 2위(19.8%)였던 러시아는 불과 5년 후인 2000년도에 10.4%로 4위로 낮아졌다. 또한 1996년도 국내시장 점유율 5위(5.5%)였던 일본은 동기간 동안 점유율이 20.2%포인트 상승한 25.7%로 2위 국가로 부상하였다.

〈표 6-1-8〉 우리 나라의 주요 국가별 수산물 수출입 추이

(단위: 백만달러, %)

구 분	1996	1997	1998	1999	2000		연평균 증가율(%)	
					금액	구성비		
수출	전체	1,635	1,493	1,369	1,521	1,504	100.0	-1.7
	일본	1,217	1,018	896	1,155	1,125	74.8	-1.4
	중국	68	114	97	59	84	5.6	4.3
	미국	83	70	63	76	79	5.3	-1.0
	EU	105	104	146	85	65	4.3	-9.1
	태국	39	46	34	29	23	1.5	-10.0
	대만	17	10	14	11	18	1.2	1.1
	홍콩	7	5	24	12	13	0.9	13.2
	러시아	9	33	30	10	5	0.3	-11.1
수입	전체	1,080	1,045	587	1,179	1,411	100.0	5.5
	중국	217	272	197	413	487	45.1	17.5
	일본	59	72	38	107	185	13.1	25.7
	미국	176	130	84	130	145	10.3	-3.8
	러시아	214	176	106	205	125	8.9	-10.2
	태국	63	68	25	44	68	4.8	1.5
	인도네시아	21	21	16	23	28	2.0	5.9
	아르헨티나	36	31	12	11	9	0.6	-24.2

자료 : 2000년도 수산물수출입통계연보, 2001, 해양수산부.

주 : EU는 15개 회원국 합계임.

다. 문제점

우리 나라 수산물 수출입 실태 분석을 통하여 나타난 문제점을 살펴보면, 첫째, 우리 나라의 무역수지 적자 전환은 단순한 수입증가만이 아니라 국내 수출 공급기반의 약화로 인한 수출감소가 큰 요인으로 작용하였다는 점이다. 따라서 이러한 국내 수산물 무역의 흐름은 향후에도 상당기간 지속될 것으로 예상된다.

둘째, 수산물 수출은 전반적으로 감소하고 있으나 제품형태별 구성비는 거의 변화가 없는 것으로 나타나고 있어 수산물 무역환경의 변화에 전혀 대응하지 못하고 있다.

셋째, 우리 나라 주요 수출입 수산물의 상품구성은 모두 냉동품과 신선·냉장품이 가장 큰 비중을 차지하고 있어 산업 내 무역이 매우 활발하게 이루어지고 있으나 교역상품의 차별화가 이루어지지 않고 있다는 점이다.

넷째, 우리 나라 수산물 수출의 일본시장 의존도가 지나치게 높다는 점이다. 때문에 일본시장의 수입여건변화에 종속될 수밖에 없어 국내 생산자의 가격교섭력이 저하될 수밖에 없다.

다섯째, 일본, 중국 등 우리 나라 주변국가로부터의 수산물 국내수입이 급격히 증가하고 있다는 점이다. 종래 일본산 수산물의 가격경쟁에서의 비교열위로 인하여 상당히 제한적인 물량이 수입되었으나, 한·일어업협정이 체결된 이후 부존자원을 바탕으로 국내시장의 점유율을 확대해 나가고 있다.

2. 여건변화

가. 신어업질서로 인한 수산물 생산과 무역 변화

신어업질서는 자국에서 생산한 어획물을 국가간 무역 형태라는 시장기능을 통해 국제적으로 이용 및 배분을 유도하는 것이다. 이런 질서는 EEZ체제의 성립으로 연안국이 어업자원의 배타적 개발·이용이 가능해지면서 나타난 결과이다. 따라서 종전의 근해어업 중심이었던 연안국의 경우 어장축소에 따른 생산량의 감소와 EEZ 어업에 따른 비용 및 불확실성의 증가 등 그 영향이 비교적 다양하게 나타나고 있다. 특히 대형 근해어장이 점차 사라지고, 어장 규모가 축소되고 있다. 또 연안주의 어업관리에서 일어나는 생산의 외부효과는 국내 어획물 공급에 심각한 문제를 야기한다.

EEZ 내에서 이루어지는 어업은 연안국의 국내 어업관리체제에 준하여 국내의 어업을 관리하고 규제하므로 어업국의 어선, 어망 등을 포함한 조업조건이 연안국의 어업관리체제에 의해서 결정된다. 타국과의 어업협정이나 합의에 의해서 연안국의 어업관리를 달리 적용할 수는 있으나, 기본적으로 연안국의 어업관리체제에 의해서 모든 국

내외 어업활동이 규제되고 관리된다. 따라서 EEZ 내에서 이루어지는 어업이 연안국의 결정에 따라 소규모 어업의 형태로 입어할 경우 규모의 경제를 실현하기 어렵고, 조업이나 항해의 안전에 위험부담이 커진다.

이와 같이 생산이 어려워짐에 따라 발생하는 어획물의 국내공급 부족은 자연스럽게 국제시장을 통하여 조달되고, 결국 새로운 수산물 무역 환경이 조성된다. 어업의 생산구조가 종전의 대규모 근해어업과 소규모 연안어업에서 EEZ체제에 적합한 연근해어업이 동일한 생산구조를 지닌 형태로 새로이 구축되고, 이에 수반하여 새로운 EEZ체제의 수산물 무역체제로 발전하게 된다. 즉 EEZ체제 하의 수산물 무역은 종전의 개방적 공급형태에서 폐쇄적 공급형태로 전환되어 비교생산우위에 입각한 고전적 무역형태로 나아가게 된다.

EEZ체제 하에서는 연안국의 배타적 자원·이용의 결과로서 수산물 무역환경이 형성된다. 따라서 EEZ체제 하의 수산물 무역은 기본적으로 어업의 지속적 개발·이용이라는 어업관리의 효율적 접근을 전제로 전개되어야 한다. 어업관리가 효율적으로 전개되지 못하면 무역의 확대에 의한 어업세력의 증가 때문에 과잉어획이 불가피하다. 결국 자원고갈로 이어지는 고질적인 어업문제에 직면하게 되며, 최악의 경우 산업기반마저 붕괴되는 현상을 낳게 될 것이다.

우리 나라를 포함하여 일본과 중국도 EEZ 어업협정시대로 접어들었다. 이제 3국은 어업구조의 재편을 통한 지역어업의 발전과 수산협력 및 무역의 증대에 노력해야 할 것이다. 특히 종전에 불명확한 어장이용의 경계가 EEZ를 통하여 명확하게 규정됨으로서 수산자원의 개발과 관리에 대한 규제도 연안국 위주로 한층 강화될 것이다. 우리나라의 경우 한·일 어업협정이나 한·중 어업협정으로 인하여 종전의 주요 근해어장이 축소되었다. 근해어업의 규모축소와 어획량의 감소는 불가피하다. 이는 수산업의 산업적 기반을 약화시키는 결과를 낳을 것이다.

EEZ 어업관리체계가 정착되면서 인접 국가간 어장의 배타적 이용이 한층 강화될 것이고, 따라서 어업의 외연적 확대를 통한 어획량의 안정적 확보는 점차 어려운 형국으로 변할 것이다. 비록 상호입어의 어업형태가 시행되고 있으나 연안국의 제도적 제한이 강화되어 어획량의 감축이나 생산의 불확실성은 높아지고, 결국은 생산규모의 축소로 귀결될 것이다.

이와 같은 생산구조의 변화 속에서 종전의 시장공급 규모를 유지하려면 결국 어획량의 감소에 상응하는 수산물의 수입증가가 불가피하다. 이는 곧 3국을 중심으로 한 수산물 무역의 확대에 이어져 새로운 수산물의 무역환경이 조성된다는 것을 의미한다. 특히 어장의 축소와 어장의 배타적 이용이 강화됨에 따라 국가별로 특수한 어종에 대한 특화가 보다 강화되어 수산물의 무역이 보다 심화될 것이다.

일반적으로 어획노력량의 자발적인 규제가 불가능한 어업관리체제를 지닌 국가에서는 수입자유화와 같은 무역여건의 변화가 어획노력량과 어획량을 동시에 증가시킨다. 중국의 예를 보면, 최근 중국어업의 어획노력량은 양식업을 포함하여 급격히 증가하고 그에 상응하는 어획량도 증가해 왔다. 이는 기본적으로 국내시장 가격보다 높은 수출가격 때문에 수입이 늘어나서 발생하는 현상이다. 동중국해는 한국과 중국의 공동어로장이다. 동 해역에서의 조기어업을 보면 한·중간 어업협정에 의거하여 우리나라의 어획량은 감소하는 반면 중국의 어획량의 증가한다. 중국은 증가한 어획량을 국내 가격보다 몇 배 높은 가격으로 우리 나라에 수출한다. 한편, 중국은 자국 어획물의 수출에 상응하는 양을 개방정책을 통해 수입할 수도 있다. 결국 양국 모두 수출입이 증가하는 새로운 무역환경에 직면하게 되는 것이다.

나. 한·일 FTA협상과 수산물 교역환경의 변화 전망

우리 나라와 일본은 현재 한·일간의 공동연구회 차원에서 논의되고 있는 FTA 협상이 본격화될 경우 수산물 교역이 협상의제로 제시될 것으로 예상된다. 따라서 여기서는 한·일 FTA협상시 논의되어야 수산부문의 의제와 그 영향을 검토함으로써 향후 한·일 수산물 무역구조의 변화를 예측하고자 한다.

수산업은 생산요소의 국가 간, 산업 간 이동이 대단히 어려운 산업이기 때문에 한·일 FTA 체결의 무역창출효과는 크게 기대하기 어렵다. 또한 한국과 일본은 수산물의 생산, 소비 및 수출입 분야에서 유사한 구조를 가지고 있기 때문에 경쟁력이 취약한 수산물의 경우에는 상당한 타격을 받을 것으로 우려된다.

이에 반해 FTA 체결에 따른 수산업의 무역전환효과는 양국이 무역장벽을 어느 정도 완화하느냐에 따라 크게 달라질 것으로 예상되나 전반적으로는 우리의 무역전환효과가 일본보다 클 것으로 기대된다. 그 이유로는 우선 한·일 FTA 체결에 따른 수산물시장 확대 효과가 일본보다 우리가 훨씬 더 클 뿐만 아니라 수산물의 경쟁력 또한 우리가 일본보다 강한 것으로 분석되고 있다는 점 등을 들 수 있다.

FTA의 체결에 따른 무역전환효과 중 관세장벽 인하효과는 일본이 우리보다 클 것으로 분석되는데 그 이유는 이 효과를 좌우하는 수산물에 대한 관세율과 수입의 가격탄력성이 모두 우리가 일본보다 높다는 데에서 찾을 수 있다. 또한 우리 나라 수산물의 대일 수출 가격탄력성보다 수입의 가격탄력성이 더 큰 것으로 추정되는데 이는 우리나라의 경우 일본에 비해서 상대적으로 식량으로서의 인식보다는 기호품의 성향이 더 강한 데다 일본이 우리 나라산 수산물 수입에 대해 각종 비관세조치를 취하고 있기 때문으로 분석된다.¹⁵⁵⁾

155) 주문배, 심기섭 외, '주요 거대경제권과의 FTA 경제효과 분석, 1999'에 의하면, 대일 수입수요의 가

관세장벽과는 달리 비관세장벽의 철폐효과는 우리가 압도적으로 클 것으로 기대되는데, 그것은 현재 비관세장벽이 거의 없는 우리 나라에 비해 일본은 상당히 높은 비관세장벽을 쌓아 놓고 있기 때문이다. 특히 일본은 우리 나라에 대해서만 차별적인 비관세조치들을 시행하고 있는데 그 대상품목인 김 등은 비관세장벽이 없을 경우 대일 수출이 상당히 늘어날 것으로 기대되고 있는 품목이다.

이처럼 관세 및 비관세장벽이 완전히 철폐될 경우 일본은 활어 및 신선·냉장 어류의 대한 수출이 상대적으로 강세를 보일 전망인데, 이는 우리 나라의 어류 생산이 줄어들고 있는 반면 소득 수준이 높아짐에 따라 고급 생선회 수요가 늘어날 것으로 보이는 데다 지금도 20%가 넘는 높은 관세율에도 이들 품목이 대한 수출 10대 품목의 다수를 차지하고 있기 때문이다.

그러나 우리 나라는 현재 일본의 수입할당에 묶여 있는 일부 품목을 제외하고는 어류의 대일 수출을 늘리기 어려울 것으로 전망된다 이에 반해 패류 및 해조류와 기타 수산물(037류)과 갑각류와 연체류(036류) 등의 대일 수출은 증가할 것으로 기대할 수 있다. 그것은 이들 품목의 경쟁력이 상대적으로 강한 것으로 나타났고, 현재 일본의 주요 비관세장벽의 대상이 되고 있는 품목이기 때문이다.

다. 국내 수산물 장기생산 전망

수산업의 경쟁력 향상과 지속적 생산유지를 위한 연근해어업 구조조정사업, 수산자원조성사업, 양식어업 육성사업 등 기존의 어업정책이 지속적으로 추진될 것이라는 가정에서 중장기 수산물 생산량을 추정하였다(〈표 6-1-9〉 참조)¹⁵⁶⁾.

추정결과 2010년도 수산물 총 생산은 2,447천 톤으로 현재보다 1.3%가 감소할 것으로 예측된다. 이 중 어로어업부문에서는 현재보다 약 3% 감소된 1,762천 톤으로 예측되며, 양식어업부문은 685천 톤으로 현재보다 3.3%가 증가된 수준을 유지할 것으로 예상된다.

한편 수산물 종류별로 보면, 어류의 생산량은 1,227천 톤으로 2001년에 비해 약 6.5% 감소할 것으로 예측되었으며, 해조류 역시 동기간 약 23% 감소된 279천 톤으로 예측되었다. 다만 패류는 동기간에 17%가 증가하여 943천 톤에 이를 것으로 예측되었다. 따라서 국내 소비가 크게 감소하지 않는 한 수산물 수입은 불가피하게 늘어날 것으로 전망된다.

격탄력성은 1.09인 반면 대일 수출수요의 가격 탄력성은 0.4에 불과한 것으로 나타났음.

156) 수산부문 중장기 전망은 AREMOS 모형에 근거하여 수산부문 불변부가가치, 어업소득, 생산, 소비, 수출입 등이 어떻게 변화하는가를 분석함.

〈표 6-1-9〉 우리 나라의 수산물 생산전망

(단위 : 천 톤, %)

구 분		2001(A)	2010(B)	B/A(%)
전 체	총 계	2,481	2,448	△ 0.1
	어 류	1,313	1,227	△ 0.8
	패 류	806	943	1.8
	해조류	361	279	△ 2.8
어 로	소 계	1,817	1,762	△ 0.3
	어 류	1,263	1,155	△ 1.0
	패 류	541	595	1.1
	해조류	13	13	0.0
양 식	소 계	663	685	0.4
	어 류	50	72	4.8
	패 류	265	348	3.5
	해조류	348	266	△ 2.6

3. 이론적 배경

국제무역질서는 자유무역을 추구하는 방향으로 흘러왔으며, WTO-DDA협상이 진행중인 최근에는 자유무역을 주장하는 목소리가 더욱 높아져 가고 있다. 자유무역을 주장하는 가장 큰 근거의 하나는 비교우위론이다. 자유무역을 옹호하는 사람들에 의하면 교역당사자들은 자유무역을 통하여 자원의 효율적 배분을 달성할 수 있으며, 이를 통해 교역으로부터의 이익과 국가경제의 효율성을 달성할 수 있다는 것이다.

이와 같은 논리를 바탕으로 WTO, OECD, APEC, FAO 등 각종 국제기구를 통하여 미국을 비롯한 수산자원 부국과 일부 선진국들은 국제적인 수산물의 관세인하 및 무세화, 비관세의 관세화 및 철폐, 수산보조금의 감축 등을 강력히 주장하고 있다. 따라서 여기서는 수산물 교역에 가장 직접적인 영향을 미칠 수 있는 관세인하 및 수산보조금 감축이 수산물 무역에 어떠한 영향을 미치는가를 이론적으로 고찰하고자 한다.

가. 관세인하의 무역효과

먼저 수입국의 관세를 감축해 나갈 때 발생할 수 있는 국제가격의 변동을 파악해 보고자 한다. 수산물 수입국들은 각종 관세 및 비관세장벽을 유지하고 있다. 이러한 무역왜곡조치들은 자국의 수산업보호와 재정적 수입의 확보가 주된 정책목표로 되어왔다. 그러나 현재 진행중인 WTO-DDA 협상에서는 관세인하는 물론 각종 비관세조치를 관세화하여 감축해 나가는 방법이 논의되고 있다. 논의를 간편하게 하기 위해 수

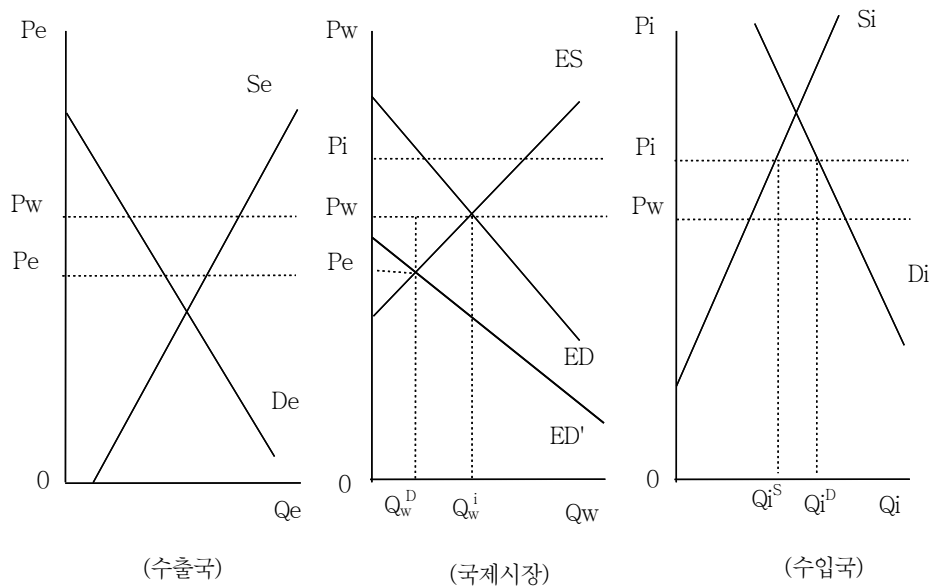
출국의 무역왜곡조치는 없는 것으로 가정하고자 한다.

[그림 6-1-1]에서 첫 번째 그림은 수출국시장, 두 번째 그림은 국제시장, 그리고 세 번째 그림은 수입국시장을 각각 나타낸다. 그림에서 아래첨자 e는 수출국(exporter), i는 수입국(importer), w는 세계시장(world market)을 나타낸다. P는 가격, Q는 수량, S는 공급, D는 수요, ES는 초과공급, ED는 초과수요를 의미한다.

수입국의 무역규제가 없다고 할 때 그림과 같은 수출국과 수입국의 수요와 공급구조하에서는 국제시장의 공급과 수요곡선은 각각 ES와 ED가 되고, 국제가격은 P_w 에서 결정된다. 만약 수입국에서 일정률의 관세(Ad valorem tariff)를 수입품에 대해서 적용한다고 하고, 그 관세율은 국내가격을 P_i 로 유지하는 수준에 맞춘다고 하자. 이 때 수입국의 국내가격은 관세부과만큼 높아지게 되고, 수요는 감소한다. 이 때 수입국의 국내가격은 관세부과만큼 높아지게 되고 수요는 감소한다. 따라서 국제시장에 있어서의 초과수요도 감소하며, 초과수요곡선 ED는 ED'으로 이동하게 된다. ED'이 ED로부터 수평이동하지 않고 회전한 것은 일정률의 관세부과가 가정되었기 때문이다.

수입국의 관세부과로 국제시장가격은 P_w 에서 P_e 로 하락하게 된다. 수출국은 국제시장가격인 P_e 에서 수출을 하게 되지만 수입국은 P_e 에 구입하여 P_e P_i 만큼의 관세를 부과하여 국내 소비자에게는 P_i Q_i^D 가 되며, 관세수입은 P_i P_e 에 수입량 Q_i^S Q_i^D 를 곱한 것이 된다. 자유무역과 비교할 때 수입국의 수입규제(관세부과)는 교역량을 줄이고, 국제가격을 낮추는 역할을 한다.

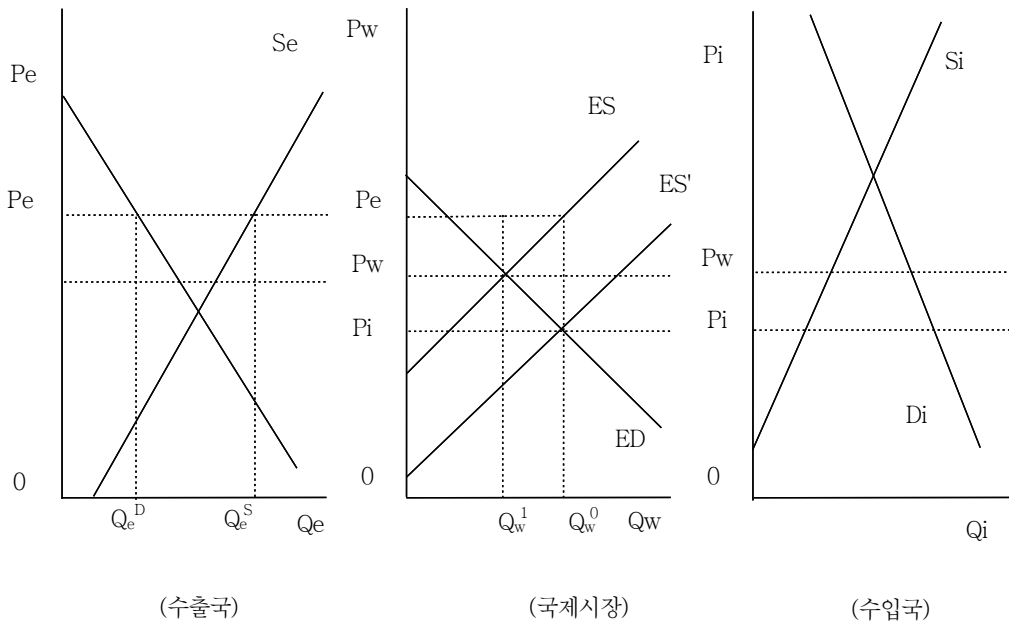
[그림 6-1-1] 수입국의 관세율 감축과 국제가격 변동



나. 보조금 감축의 무역효과

어느 수출국(A국이라 하자)이 세계시장가격보다 높은 수준에서 국내가격을 설정하고 생산자 지지가격 유지로 인한 공급과잉 현상을 수출 보조금을 통해 해소하고 있으며, 다음의 가정하에 있다고 하자. A국은 국제시장에서 수출하고자 하는 수산물의 교역량 비중이 커 A국의 수출량 또는 수출정책에 의해 국제가격이 변동할 수 있다 (Large Country Assumption). A국의 생산자 지지가격은 소비자에게도 적용된다. 수입국의 무역규제는 존재하지 않는다(이 가정은 단지 수출국의 정책에만 분석의 초점을 맞추어 논의를 간편하게 하기 위한 것임). 국내외 시장은 안정적이다. 수요곡선은 우하향이며, 공급곡선은 우상향이다.

[그림 6-1-2] 수출국의 재정지원과 국제가격 변동



먼저 수입국과 수출국에 어떠한 시장왜곡조치도 없다고 가정하자. 이 때 그림과 같은 수요와 공급구조하에서의 국제시장가격은 초과공급곡선 ES와 초과수요곡선 ED가 만나는 P_w 에서 결정된다. 그런데 수출국에서 세계시장가격(P_w)보다 높은 수준에서 국내가격(P_e)을 유지하고자 하는 정책을 도입했다고 하자.

이 때 수출국의 국내수요는 OQ_eD 가 되고, 공급은 OQ_eS 가 된다. 따라서 $Q_eD < Q_eS$ 만큼의 초과공급이 발생하며, 현재의 국제가격 P_w 하에서는 수출이 어렵다. 왜냐 하면 국내가격 P_e 가 국제가격 P_w 보다 높아 수출업자는 손해를 보게되기 때문이다.

수출국 정부는 결국 이러한 국내 공급과잉문제를 해소하기 위해서는 수출 보조금을

지급하게 된다. 수출 보조금은 수출국의 국내가격 P_e 와 자유무역하의 국제가격 P_w 에 의해서 결정되지는 않는다. 이것은 국내가격을 P_e 로 유지함으로써 수출 가능물량이 국내가격을 P_w 에 유지할 때 보다 증가했기 때문이다. 결국 국제시장에서의 공급곡선은 ES 에서 ES' 으로 이동한 것과 마찬가지로 된다.¹⁵⁷⁾

따라서 국제시장가격은 ES' 와 ED 가 만나는 P_i 에서 결정되며 수출이 가능하도록 할 수 있는 수출 보조금은 P_e 와 P_i 수준에서 결정된다. 수출 보조금 총액은 $P_e P_i$ 에 $Q_e D$ $Q_e S$ 를 곱한 것이 된다. 수출국의 국내가격 지지정책과 수출보조금 지불정책으로 국제가격은 자유무역 보다 P_w 에서 P_i 로 하락하고, 수입국은 P_w 보다 낮은 P_i 에서 보다 많은 물량을 수입할 수 있다.

따라서 WTO-DDA 협상의 결과로 수출국의 국내보조금과 수출보조금이 감축될 경우 국제가격은 P_i 에서 P_w 로 접근해 가게 될 것이다. 수출국의 국내가격은 P_e 에서 P_w 로 접근하며, 수입국의 국내가격은 P_i 에서 P_w 로 접근할 것이다. 결국 수출국의 수출 보조금 감축은 여타조건이 일정하다면 국제가격 상승, 수출국 국내가격 하락, 수입국 국내가격 상승을 초래할 것이다.

4. 정책의 기본방향

새로운 환경의 국제무역질서 속에서 한·일간의 수산물 무역구조를 한 단계 높이기 위한 정책의 기본방향은 첫째, 국내외 수산물 소비패턴 변화와 수산물 시장 경쟁국가들과의 경쟁구조를 감안하여 수산물 무역구조를 질적으로 개선하고, 둘째, 국내 어업생산구조와 성장잠재력을 바탕으로 수산물 공급기반을 정비·강화해 나가야 하며, 셋째, 장기적인 국제비교우위를 유지·존속하기 위한 수산업의 성장동력을 확충하고, 넷째, 국제무역환경의 변화를 고려한 수산물 수출입관련제도를 정비하는데 두고자 한다.

5. 세부추진 방안

가. 수산물 무역구조의 질적 개선

수산물 무역구조의 질적 개선을 위한 전략은, 첫째, 수출상품의 품질향상과 안전성 제고, 둘째, 해외수요변화에 대응하여 수출주도 상품의 지속적 개발, 셋째, 어민소득의

157) 수출 보조금이 물량단위 (Per unit)로 일정액(specific subsidy)이 주어진다고 가정하에서 초과공급선 ES 는 ES' 로 수평이동함. 그러나 수출보조금이 일정률(Ad Valorem Subsidy)로 주어진다고 가정하면 ES 는 수평이동이 아닌 회전이동을 하게 됨.

안정화를 위한 수출시장의 다변화와 내수시장의 확대, 넷째, 동북아 역내 국가의 국제 분업체계를 구축하는 것이다.

(1) 수산물의 품질 및 안전성 제고

수산물 수출경쟁전략은 종래의 인건비의 비중이 큰 노동집약적 상품생산을 통한 가격비교우위의 전략에서 향후에는 자원절약적이고 기술집약도가 높은 고부가가치 상품의 생산을 통한 품질비교우위 전략으로 이행하여야 할 것이다. 특히 우리 나라 수산물의 대일본 수출은 이미 성숙단계에 접어들었기 때문에 일본시장에서의 경쟁력 우위를 확보해 나가기 위해서는 제품의 질적 향상을 통한 품질의 비교우위 확보가 중요하다.

수출 수산상품의 품질 비교우위를 확보하기 위해서는 첫째, 기존의 수출상품 중 선어는 원형 및 저차가공이 주종을 이루고 있어 원료어의 처리, 포장, 수송기술을 고도화하여야 한다. 원료어의 처리는 어획 후 어체의 변질이나 성분의 분해를 방지할 수 있는 방안에 중점을 두어야 한다. 특히 어장과 양륙항과의 원격성, 수산물의 부패·변질성 등을 고려할 때 수산물 수송기술의 고도화는 중요한 과제로서 수송과정에서의 생존율 향상과 수송비를 절감할 수 있는 부문의 기술개발에 중점이 두어져야 할 것이다.

둘째, 양식수산물은 생산과정에서의 상품성 제고를 위한 조정이 가능하기 때문에 생산물의 품질향상을 위한 우량종묘의 생산·확보와 양성관리의 전문화를 촉진하여야 하며, 제품의 다양성을 추구하여 새로운 부가가치를 창출하는 것이 요구된다.

셋째, 수산상품의 질적 개선과 아울러 수산물 소비의 편리성, 간편성 등 일본 소비자들의 구매욕구의 변화에 부응하고, 제품의 표준화 및 등급화 등 제품관리를 강화해 나가야 한다. 또한 일본 소비자의 구매패턴이 점차 소량구매로 변화하고 있고, 상품구매에도 미적 감각을 중요시하고 있어 소포장 및 개성 있는 디자인이 요구되고 있다.

넷째, 강화되고 있는 수입식품의 안전성 검사에 대응할 필요가 있다. 종래에는 안전성 검사의 기준이 부패성, 잔류물질 허용기준(항생제, 공해물질 등)의 준수여부, 기생충 등에 주안점을 두었으나 최근에는 위해 미생물의 함량, 화학물질 오염, 생명공학기술을 이용한 식품의 위해성, 새로운 제조, 포장, 유통기법과 관련된 잠재적 위험에 대한 검사와 규제가 강화되고 있어 이러한 위생검사기준에 부합할 수 있도록 국내 수출수산물 제품안전성 기준을 개선해 나가야 한다.

(2) 새로운 수출상품의 지속적 창출

향후 수출전략은 국내 소비가 많고 가격이 낮은 품목은 적절한 수준에서 수입이 허

용되어야 할 것이고, 해외수요가 큰 품목은 적극적으로 수출을 유도하는 방안이 검토되어야 한다.

우리 나라의 대일 수산물 수출은 여전히 냉동 원형어류나 신선·냉장 패류의 비중이 높다. 이들 품목의 수출을 지속적으로 유지해 나가기 위해서는 국내 생산기반을 안정적으로 유지하는 것이 전제가 되었을 때만이 가능하다. 앞의 분석에서도 지적한 바와 같이 이들 품목의 일본시장에서의 비교우위와 경쟁국과의 수출경합도가 현저히 저하되고 있다. 따라서 일본 소비자의 수산물 선호도를 바탕으로 새로운 수출 주도상품을 지속적으로 개발해 나갈 필요가 있다. 이를 위한 전략은 다음과 같다.

첫째, 일본 소비자들의 외식화, 국제화, 레저화 등 식생활 패턴의 변화에 대응한 즉석식품 혹은 간편식품의 개발을 적극 추진할 필요가 있다. 따라서 향후 수요가 팽창할 것으로 예상되는 연육, 어육연제품, 맛살, 어단, 조미오징어, 어육필렛, 조미패류, 어육분말스프, 해조분말 등의 재료, 소재 및 제품과 이를 이용한 즉석식품의 개발에 주안점을 두어야 한다.

둘째, 일본인의 수산물 선호체계가 생체방어기능 및 조절기능을 강조하는 건강식품 선호로 전환됨에 따라 연제품을 원료로 한 기능성 건강식품 개발을 추진해 나갈 필요가 있다. 기능성 식품의 경우 그 자체를 식품으로 소비하기는 어려우나 유용성분을 적당량 함유하는 일상식품의 수출을 확대하기 위한 고차가공기술의 개발과 국내 관련수산물 공급체계를 구축하여야 한다.

셋째, 새로운 수출주도품목을 개발하기 위해서는 소비욕구의 다양화에 부응하고, 수출시장 다변화에 탄력적으로 대응할 수 있는 다품종 소량수출공급기반을 강화해 나가야 한다. 다양한 품목의 소량생산은 대기업보다는 중소기업에게 적합한 형태로 중소수산가공산업 육성이 바람직하다. 수산가공 중소기업은 전문화된 상품생산을 위한 기술개발 및 기업설립자금의 지원과 지역특화산업으로 지정하여 부가가치의 지역 내 유통을 위한 지연산업으로 육성할 필요가 있다.

(3) 수출시장의 다변화와 내수시장 확대

우리 나라 수산물 수출의 시장구조는 일본시장 의존적 편중현상이 심하여 일본의 국내여건 변화, 특히 엔화환율의 변동, 일본의 재고량과 생산량, 기타 외생적 요인에 종속적이다. 따라서 시장다변화는 이러한 종속적인 관계에서 나타날 수 있는 충격을 완화하기 위해 필요한 것이다.

시장다변화를 위해서는 첫째, 해외소비자의 기호, 수출 대상국의 무역정책, 수출경쟁관계 등의 시장조사와 정보수집을 체계적으로 실시하고, 이를 기업의 수출전략을 연결시킬 수 있는 지역별 혹은 국가별 특화상품 개발을 통한 해외수요를 창출해야 한다.

둘째, 보다 적극적으로 해외수출시장을 개척해 나가야 한다. 이를 위하여 국제수산박람회의 참여 및 개최 확대, 시장개척단의 파견, 주요 해외시장별 수출수산물 특판전 개최 등을 적극적으로 추진할 필요가 있다.

셋째, 우리의 수산식품이 국제수산물시장에서 경쟁우위를 확보하고, 수산물 수입개방화에 효율적으로 대처해 나가기 위해서는 내수의 확대와 국내시장에서의 유효경쟁을 유도하여 기업의 대외경쟁력을 향상시켜야 한다. 장기적인 대외경쟁력을 배양하고, 해외시장 환경변화에 대응하기 위해서는 내수의 확대와 이의 활용이 요구된다. 내수의 확대는 수산물수출의 일본시장 수출의존에서 나타날 수 있는 해외경기변동의 완충역할을 담당하게 할 수 있다.

(4) 동북아 수산물 국제 분업체제 구축

동북아지역의 역내 수산물의 생산과 무역의 연계를 통한 수산물 수급의 안정화와 생산 어업인의 보호를 위해서는 지역어업 관리체제의 구축 및 분업체계를 구축할 필요가 있다. 이를 위해서는 첫째, 한·중·일 3개국의 어업자원의 공동관리체계를 구축하여 무역질서를 안정화할 필요가 있다. 이들 3국은 수산경제의 기본 생산체제가 이질적이고 발전 단계도 상이하다.

우리 나라는 수산업의 성장발전이 이미 성숙기를 넘어 조정기로 접어들었다. 중국은 국내경제 개방에 따라 수산물 수입자유화가 이루어지고 있을 뿐만 아니라 국내 생산도 급속히 성장하고 있는 성숙단계에 있다. 일본은 이미 수산업의 구조조정이 완결된 안정기에 놓여 있다. 따라서 지역수산경제체제나 어업관리체제를 무역과 연계시켜 보다 합리적인 광역 해양생태적 자원 및 어업생산관리를 달성하고, 동시에 무역질서의 안정화를 꾀하는 것이 중요하다. 이러한 시도가 최근 일본에 의하여 창안된 바가 있다.¹⁵⁸⁾

둘째, 극동아시아 국가들의 국제적 분업체계를 구축할 필요가 있다. 일본시장에서 중국의 저차가공식품을 중심으로 노동집약적 수산상품의 시장점유율이 크게 신장되고 있다. 또한 일·북한간 저차상품의 교역량이 지속적으로 증가하고 있어 수출상품 구성의 차별화를 하지 않을 경우 우리에게 불리하게 작용할 것이다. 따라서 세계최대 수산물 수입국인 일본시장 지향적인 극동아시아권역(한국, 일본, 대만, 중국, 북한)내 수산식품의 제품차별화를 위한 수직적 분업체계를 주도적으로 조성할 필요가 있다.

셋째, 수산물 Hub시장을 통한 국제거래기반을 확보할 필요가 있다. 수산물시장의 국제화와 WTO의 영향으로 국제수산물교역은 질과 양에서 급속히 변화하고 있으며,

158) APEC 자원관리분야에서 일본이 자원관리와 무역제한의 연계 필요성을 제안하고 있음. 이는 참치의 경우 자원량이 점차 감소하고 있으므로 참치어업의 지속적 발전을 위해서는 참치의 국제무역을 제한해야 한다는 것임. 신영태 외(1998), p.48.

동북아는 국제수산물 교역의 중심으로 시장선점을 위한 각축장이 되고 있다. 따라서 동북아 수산교역국들과의 경쟁에서 우위를 확보하기 위하여 부산의 지리적 이점과 물류기반을 이용한 물류중심기지로서 부산감천항을 동북아 Hub시장으로 조성할 필요가 있다. 동북아 Hub시장에는 관세부과 유보 상태에서 수입물품의 보관, 집배송, 가공 제조, 판매 등의 종합적 물류 기능을 수행할 수 있고 수산물 반출입을 자유롭게 할 수 있는 수산물종합보세구역을 설정하여 One-Stop 체계를 구축하고, 수입수산물과 국내 어획물 등을 단순중계가 아닌 가공·포장 등의 서비스를 제공하는 수산물유통가공단지 조성을 통하여 동북아 중심물류센터로서의 기능을 부여하여 부가가치를 제고시킬 필요가 있다. 또한 수입수산물의 양륙 및 반출기능과 식품안전성 및 품질에 대한 보증기능을 수행함으로써 국제수산물 종합거래시장으로 육성하는 것이다.

나. 수출 공급기반의 확충

수산물 수출의 기초는 경쟁력 있는 국내의 수산물 생산력이다. 저비용 고품질의 생산능력을 가져야 시장개척도 가능하고 지원도 효과를 보게 된다. 그러나 앞서도 살펴본바와 같이 국내 공급기반의 확대는 자원제약을 비롯한 많은 어려움에 봉착해 있으며 국내소비도 충당하기 어려운 실정이다. 과거 수산물은 수출산업으로 해외시장의 개척만이 수산업의 성장을 보장할 수 있다는 강박관념에서 비롯된 증산정책은 현실적으로 가능하지도 않을 뿐만 아니라 바람직하지도 않다. 우리 나라의 경제발전 단계나 산업구조의 고도화를 고려할 때 수산물 수출을 통한 외화획득 논리는 더 이상 설득력이 없다.

그러므로 수산물 수출상품의 공급능력을 향상하기 위해서는 단기적인 증산정책이 아니라 국내 수산업 생산구조의 질적 개선을 통하여 장기적으로 경쟁력 있는 수산물 생산체제를 구축하는 것이 바람직하다. 따라서 수산물 수출공급능력의 향상을 위한 우선 추진전략은, 첫째, 연근해어업의 생산구조를 장기지속 가능한 어업체제로 전환하되 경쟁력을 지닌 어종의 자원증식과 품종 확대를 추진하며, 둘째, 양식어업은 인위적 조정이 어느 정도 가능하기 때문에 '선택과 집중'에 의한 전략품목을 선정하여 집중적으로 육성하고, 셋째, 원양어업은 저비용 고품질의 생산능력을 유지하기 위한 어선생력화를 추진해 나가는 것이다.

(1) 연근해어업의 적정자원관리체제 구축

연근해 어로어업부문은 우리 나라 수산물 수출의 약 절반을 담당하고 있으며, 이 부문에서 생산된 수출상품은 일본시장 절대 의존도가 매우 크다. 또한 일본의 수입할당 대상이 되는 상품이 절대량을 차지하고 있어 국내생산량에 따라 수출공급이 좌우된다.

따라서 연근해 어로어업부문의 수출공급기반의 강화를 위해서는 장기지속적 어업 생산 증대가 가능한 적정자원관리체제를 구축하여야 한다. 이를 위해서는 첫째, 연근해어업 자원재생력의 회복 및 향상을 위한 자원조성관리를 고도화하여야 한다. 자원조성기술은 현재 인공종묘기술이 확립되어 있는 정착성 및 준정착성 어종과 미확립된 수출유망어종에 대한 인공종묘 생산기술 개발을 촉진하여야 한다. 한편 인위적 서식환경 조성을 위한 인공어초사업은 어종별 생태를 고려, 인공종묘방류사업과 연계하여 다양한 어초를 개발 투하할 필요가 있다. 그리고 수산자원의 조성과 관리를 위한 기술개발의 효율성 제고와 체계적인 사업시행 및 민간부문으로의 전환을 촉진시켜야 할 것이다.

둘째, 안정균형점을 상회한 어업의 어선세력을 감축하기 위해 추진되고 있는 어선세력 조정사업을 더욱 강화해 나갈 필요가 있다. 자원량과 어획노력량의 불안정 균형상태가 지속될 경우 자원량 감소가 누적되어 자원고갈상태에 의한 자원회복이 불가능한 경우에 있어서는 가장 직접적인 자원관리 수단인 어선세력을 감축하여 어획능력을 인위적으로 낮추는 정책적 수단을 강구해야 한다. 어선세력의 감축은 단기적으로는 수출공급량 감소를 초래할 수 있으나 중장기에 있어서는 자원재생능력의 회복을 통한 생산성 향상과 생산량을 증대시키게 됨으로써 수출 공급확대의 중요한 정책수단인 것이다.

(2) 수출전략 양식품목의 중점 육성

우리 나라 수출품목 중 패류, 해조류는 대부분 양식으로 공급되고 있다. 양식부문의 수출은 일본시장 의존도가 거의 모든 품목에서 100%에 이르고 있어 공급량 조절이나 수출가격 결정에 상당한 비탄력적 대응을 할 수밖에 없고, 과잉생산 혹은 과소생산의 문제도 주기적으로 발생하고 있다. 따라서 적정생산의 조절과 해외 수출시장의 점유율 유지 및 비교우위 확보를 위해서는 첫째, 양식품목의 전략적 분류와 선별적 육성, 둘째, 지역별 특화양식 품목의 조정, 셋째, 어장이용의 적정화와 우량어장 확보, 넷째, 소비자의 신뢰성에 부합할 수 있는 안전성 및 품질확보를 위한 전략을 수립할 필요가 있다.

(가) 수출가능 양식품목의 전략적 분류 및 선별적 육성

개방화시대에 있어서 수산물 수출증대를 위해서는 국제경쟁력 수준과 성장잠재력을 고려한 양식품목군의 전략적 분류와 선별적 육성방안이 강구되어야 한다. 양식수산물의 전략품목군 분류는 전체 양식수산물에 대한 생산증대품목, 생산조정품목, 수입대체품목으로 분류하였으며, 대상양식품목과 육성방안은 <표 6-1-10>과 같다.

〈표 6-1-10〉 수출가능 양식품목의 전략적 분류 및 육성방안

구 분	분류기준	대상품목	육성방안
생산 증대 품목	현재 경쟁력을 갖추고 있으며, 수출수요가 지속적으로 증가하고 있어 생산증대가 요망되는 품목	넙치, 굴, 피조개, 전복	- 생산성 향상을 위한 양식기술 고도화 추진 - 생산단지조성 및 우량어장 확보 - 수요에 대응하는 계획생산체계 수립
생산 조정 품목	현재 경쟁력은 있으나 국내외 수 요의 감소 및 과잉생산의 우려가 있는 품목	우럭, 미역, 김, 톳	- 어장이용의 적정화 - 대체작목개발 유도 - 어장이용제도의 개선
수입 대체 품목	국내외 수요가 확대되고 있고, 현재 경쟁력이 뒤지나 기술진보 가 빨라 곧 경쟁력을 갖출 품목	가 리 비, 새우	- 종묘생산기술 등 양식기술의 개발·보급 - 생산성 제고

(나) 수출전략 품목의 지역별 차별화 및 규모경제 실현

어장이용의 효율성 제고를 위한 양식어업의 능률화 및 품목별 경쟁력 향상을 위해서는 비교우위에 입각한 양식품목의 지역별 재조정을 통한 특화품목 조정이 이루어져야 한다. 양식생산의 지역특화가 전국적으로 행해지는 과정은 생산 입지조건 내에서 각 해역에서의 유리한 전문화가 행해지는 것을 의미하는 것으로 자연조건과 지역어민의 양식기술 수준, 그리고 경제적 조건이 고려된 적지적작의 원칙이 실현될 수 있도록 특화품목을 조정하여야 한다.

특화품목의 선정을 위한 지표는 상대어장 면적비율, 어장생산성 등의 특화계수뿐만 아니라 각 품목의 국내외 수급, 수입자유화의 영향, 해당적지의 대체품목에 대한 정보까지를 포함하여야 한다. 그리고 특화품목 육성의 공간적 체계는 물적 비용의 절감과 어업의 효율성 제고를 위한 단지화가 필요하며, 특화단지별 생산, 유통, 가공, 가격, 수급 등에 관한 종합정보 수집과 생산기술개발 지원을 위한 지역어업센터를 설립할 필요가 있다.

(다) 환경수용력 및 수급을 고려한 양식생산 조절

양식어장의 환경수용력에 부응하고 지속적인 양식어업의 유지발전을 위하여 양식어장의 정비를 추진하여야 한다. 우선 수출유망품목의 어장 실태 및 기초환경에 대한 조사·평가를 통해 주요 해역별 환경수용력을 산정하여 양식어장을 재배치하고, 과잉생산에 따른 양식수산물 수급 불균형 및 가격의 불안정을 해소하기 위하여 인위적 생산조정정책을 추진할 필요가 있다.

또한 국내외 수산물시장 상황에 따라 양식어민들이 스스로 양식생산을 조절할 수 있도록 양식 수산물에 관한 시장정보를 제공할 수 있는 양식 수산물 관측제도를 조기에 도입하여 안정적 어업경영을 뒷받침하여야 한다.

(라) 환경친화적 양식어업 기반의 강화

해양오염 및 장기 연작으로 인하여 저하된 양식어장 생산성을 제고하기 위하여 어장환경의 개선 및 휴식년제 도입이 필요하다. 양식어장 환경개선을 위한 장비 개발 및 기초시설을 확충하고, 어장정화사업을 확대 실시하며 양식폐기물 집하시설을 확충하여 깨끗한 어장을 보전하고, 어장관리법에 의한 어장관리특별해역 내의 양식어장을 대상으로 양식어장 휴식년제를 실시하여 어장생산성을 향상시켜 나가야 한다.

또한 어장환경오염을 저감하기 위한 생사료 대체 고품질 배합사료의 개발·보급과 양식수산물의 질병 발생을 예방·치료하기 위한 질병관리 체계를 강화함으로써 양식수산물의 품질비교우위를 확보해 나갈 필요가 있다.

다. 수산물 수출촉진을 위한 성장동력의 강화

그 동안 수산정책이 주로 직접적인 구조개선에 초점을 두고 추진됨에 따라 장기적인 성장 잠재력을 확충하는 위한 인프라의 구축에는 미흡하였다. 따라서 21세기 새로운 수산물 무역의 패러다임을 견인하기 위한 성장의 동력으로서 광범위한 정보화 기반구축, 수산가공산업의 육성, 그리고 새로운 국제무역질서에 적합한 제도의 개선등 수산물 교역의 인프라를 강화할 필요가 있다.

(1) 수산물 종합무역정보 체계 구축

세계적인 개방경제체제에 있어서는 상품교역의 최고 비교우위 요소가 정보이다. 따라서 세계수산물의 수급상황과 경쟁국가의 수산물 생산, 소비, 가격 등의 시장정보 및 새로운 제품생산기술 등에 관한 정보를 신속 정확하게 수집하고, 이를 모니터링할 수 있는 종합적인 체제를 구축할 필요가 있다.

현재 수산물 교역에 관한 해외정보를 체계적으로 제공할 수 있는 독립된 조직 '수산물 수출조합'으로 수출수산물 추천과 관련하여 수출국의 재고상태, 가격 등 극히 제한적인 단기정보를 제공하는 수준에 머물러 있다. 물론 무역협회에서도 수산물에 대한 정보를 일부 수집·발표하고 있으나 매우 단편적인 자료의 제공에 불과하다. 따라서 세계 수산물 무역과 관련된 정보와 더불어 국내외에서 생산되는 가공 원료의 저장, 수송, 가공량, 필요인력, 가공시간, 신선도 등을 종합 관리할 수 있는 고도의 전산시스템을 개발할 필요가 있다.

또한 국내 생산자의 자율적 생산량 조절을 통한 수취가격의 제고와 수출업자의 합리적 구매기회를 확대하기 위하여 정확하고 신속한 국내 수산물 생산·시장정보를 생산·유통할 수 있는 관측 및 정보전달 체계를 구축하여야 한다.

(2) 수산가공 산업의 육성

수산물 가공산업을 육성하기 위해서는 가공업체에 대한 직접지원의 강화와 신뢰성 제고를 위한 간접지원방식을 병행 추진할 필요가 있다.

첫째, 다양한 국내외 수요에 대응하기 위해 산·학 연구체제를 확립하여 고부가가치의 새로운 가공제품 개발을 지원하는 것이다. 신제품 및 고부가가치 제품을 개발하는 업체에 대하여 제품개발에 소요되는 시설과 운전자금의 지원을 확대하고, 수산가공식품 개발에 참여한 대학이나 연구소의 연구원이 직접 창업하는 경우 창업자금 지원제도를 강화해 나간다.

둘째, 안전한 수산물의 지속적인 수출을 위해 수산물 가공업체에 대한 HACCP 적용을 확대하되, 수산물 가공업체의 급격한 비용증가 및 경영부담 최소화를 위해 HACCP 표준모형을 개발·지원과 동시에 HACCP 적용업체에 대해 시설현대화자금을 우선 지원한다.

셋째, 소규모 가공업자간 공동 네트워크를 구축하여 경영의 효율화를 추진할 필요가 있다. 가공업자간 상호 원료공급체계의 구축과 수입원료에 대한 공동구입할당 확보 및 가공업자간 연대에 의한 원료의 공동구매체제를 도입한다.

넷째, 국내외 수산식품의 차별화된 품질유지와 소비자의 신뢰도를 높이기 위한 수산물품질인증제도의 확대와 활성화가 필요하다. 정부의 운영자금 지원시 품질인증업체에 대해 우선 배정을 하며, 아울러 수산물품질인증 대상품목의 확대·발굴과 더불어 인증제품의 우수성 홍보 및 사후관리를 강화하도록 한다.

(3) 자금 및 조세지원제도의 개선

(가) 수산보조금 정책의 전환

무역 왜곡적 또는 수산자원에 부정적인 보조금으로 분류될 가능성이 있는 우리나라의 수산보조금에 대한 정책적 전환이 필요하다. 특히 WTO/DDA 보조금 협상에서 축소 또는 철폐 가능성이 있는 보조금 사업에 대해서는 환경보전, 자원조성 및 일반 서비스에 초점이 맞추어지도록 개편해야 할 것이며, 예상되고 있는 보조금 협상 결과에 대한 이행 유예기간을 최대한 활용한 어업인 자생력 강화사업에 대한 투자도 추진되어야 할 것이다.

(나) 자금의 가용성(Availability) 확대

금지보조금 성격의 지원제도에 대한 금지 보조금적 요소를 제거해야 할 것이다. 금리우대는 정책금융에 대한 금리자유화로 해결해야 할 것이며 또한 신용대출 활성화,

신용보증기금 확충 및 무역어음 인수한도 폐지 등으로 가용성을 확대해야 할 것이다.

정책금융 중 금리상의 특혜를 부여하고 있는 재정정책자금의 운용은 일반금리를 적용하는 금융정책자금으로 흡수하여 보조금적 성격을 가급적 희석할 필요가 있다. 동시에 책임소재의 불명확성 및 중복자금 등 운영상의 문제소지가 많은 각종 기금을 통합, 담당기구를 일원화함으로써 효율성 및 일관성을 제고하여야 한다.

(다) 수출금융지원 방식의 전환

연불수출금융은 연불금융의 최장상환기간을 중·고소득국의 경우 OECD 가이드라인에 비해 장기적으로 운용하고 있으며, 융자조건 중 외자재 의존율 또는 국산기자재율 요구조항은 국산품 사용을 촉진하거나 수출억제를 위한 조치에 해당되므로 지원확대 상황에서 일어날 선진국 등과의 마찰소지를 방지하기 위해서는 동 지원 안건을 국제적 규칙에 맞게 조정할 필요가 있다. 이를 위하여 대외경제협력기금(EDCF)과 연불수출금융을 결합시킨 혼합신용방식(mixed loan)으로 확대하거나 최장상환기한을 중소득국의 경우 10년에서 8.5년(고소득국의 경우 8.5년에 5년)인 OECD 가이드라인을 감안 이에 일치시켜 허용보조금으로 인정받는 것이 필요하다.

(라) 조세지원제도의 개선

수출지원 조세제도에 있어서 직접세 형태의 지원제도는 점차 축소시키거나 보조금 문제가 발생하지 않는 간접세 지원의 형태로 전환하는 것이 바람직하다. 수출손실준비금 손금산입과 해외시장개척준비금 손금산입 등은 금지보조금이 될 가능성이 크므로 향후 개선하거나 비보조금적인 지원으로 전환하여야 한다. 그리고 중소기업의 경우 일반적으로 기업회계의 투명성이 떨어지므로 수혜의 규모가 상대적으로 작은 세계보다도 금융지원제도를 주로 활용하고 있다.

그리고 관세환급의 경우에는 초과환급이 발생한 때 초과분을 재징수하도록 하고 있어 보조금 요건에 해당되지 않으므로 관세환급제도를 보다 효율적으로 운영하기 위해 필요서류의 단순화, 표준화를 통한 환급절차의 간소화와 환급소요기간의 단기화 등을 통해 제도의 보다 효율적인 운영을 도모해야 한다.

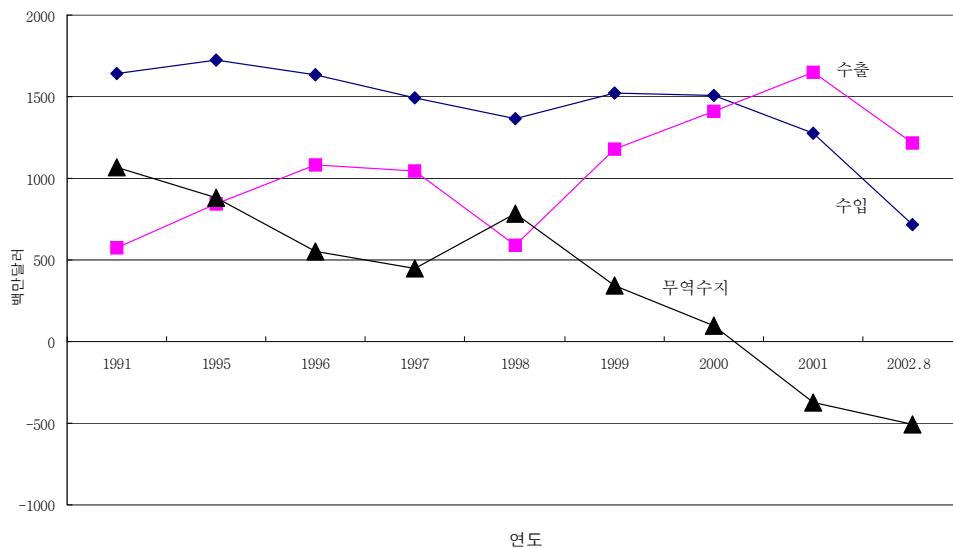
제2절 수산물 관세인하 대응체제 구축 (관세율 할당제도 도입 포함)

1. 현황 및 문제점

WTO/DDA 개방화 협상 및 FTA 체결 등은 2001년부터 수산물 무역수지 적자국으로 전락한 우리 나라 수산업의 무역수지에 긍정적인 영향을 미치지 않는 것으로 예상된다([그림 6-2-1] 참조).

또한 우리 나라의 수산물 수요는 최근 5년 간을 기준으로 볼 때 최저 400만 톤에서 최고 484만 톤으로 나타나고 있다. 이 중에서 국내 생산으로 공급하는 것은 약 61.3%에 불과하며, 나머지는 수입으로 충당하고 있다. 이와 같이 총공급에서 수입이 차지하는 비중은 점점 증가할 것으로 예상된다. 특히 신 한·일 어업협정 및 한·중 어업협정에 의해 연근해어업 생산량은 향후 크게 감소할 것으로 예상되고 있다. 원양어업 생산량도 신해양법협약의 발효에 따라 생산량의 감소가 불가피할 것으로 예상되기 때문에, 총공급에서 수입 수산물이 차지하는 비중은 그 만큼 증가할 수밖에 없을 것이다(<표 6-2-1> 참조).

[그림 6-2-1] 한국의 수산물 무역수지 추이



자료 : 해양수산부, 수산물수출입통계연보(각연도)

〈표 6-2-1〉 우리 나라의 수산물 수급 현황

(단위 : 천M/T, %)

연 도		1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
구 분											
수 요	국내소비	1,746	2,318	2,583	3,215	3,202	3,187	2,395	2,748	2,668	2,960
	수출	696	867	1,058	1,170	1,191	1,193	1,354	1,232	1,338	1,360
	이월	77	94	290	371	427	480	319	582	510	540
	수출/총수요	27.6	26.4	26.9	24.6	24.7	24.5	31.5	27.0	29.6	28.0
계		2,519	3,279	3,931	4,756	4,820	4,860	4,068	4,562	4,516	4,860
공 급	국내생산	2410	3103	3275	3348	3244	3244	2835	2911	2514	2900
	수입	41	91	380	948	1205	1189	753	1332	1420	1450
	채고	68	85	276	460	371	427	480	319	582	510
	수입/총공급	1.6	2.8	9.7	19.9	25.0	24.5	18.5	29.1	31.4	29.8

자료 : 해양수산부, 「2001년도 수산업 동향에 관한 연차보고서」, 각년도.

이는 국내 수산물의 수급 구조가 수입 위주로 전환되기 시작했음을 의미하는 것인데, 이러한 수입증대 추세에 WTO/DDA 협상 및 FTA 체결에 의하여 수산물 관세가 대폭적으로 인하된다면 수산물 수입은 더욱 늘어날 수밖에 없을 것이다.

〈표 6-2-2〉 우리 나라의 수산물 기본관세율 구조(2002년 기준)

HS분류 관세율	제1류	제2류	제3류	제5류	제12류	제13류	제15류	제16류	제21류	제23류	계
3%							5				5
5%			1	1						2	4
8%	2			15		3	2		2		24
10%			99								99
20%			162		25			63			250
30%		3						3	1		7
50%					14						14
계	2	3	262	16	39	3	7	66	3	2	403

자료 : 해양수산부, 「관세·통계통합품목분류표(HSK)-수산물」, 2002.

주 1 : 01:산 것, 02: 육류 03: 어류 05: 기타 동물성 생선품 12: 채유용 종자·인삼 13: 식물성 엑기스 15: 동식물성 유지 16: 육·어류 조제품 21: 조제 식료품 23: 사료

주 2 : 2001년 대비 4개의 품명이 추가됨. 01분류에서는 2001년 대비 2개의 품명이 변경되었으며, 02분류에서는 1개 변경, 1개 신설, 03분류에서는 4개 품명이 변경, 7개 품명이 신설됨.

주 3 : 산업자원부장관, 41류 장어원피와 43류 비버생모피, 바다표범 전신 생모피는 삭제되었음.

현재 우리 나라의 수산물 평균 관세율은 18.6%(실행관세 기준, 기본관세 평균 17.7%)로 일본, 미국, 뉴질랜드, 노르웨이, 캐나다 등의 선진국에 비해 훨씬 높은 편이다. 따라서 WTO/DDA 이행과 FTA 체결로 인한 대폭적인 수산물의 관세인하는 경쟁력이 약한 우리 수산업에 큰 영향을 미칠 수 있다.

〈표 6-2-3〉 우리 나라의 수산물 실행관세율 구조(2002년 기준)

HS분류 관세율	제1류	제2류	제3류	제5류	제12류	제13류	제15류	제16류	제21류	제23류	계
3%							5				5
5%			1	1						2	4
8%	2			15		3	2		2		24
10%			90								90
20%			159		25			63			247
30%		3	2					3	1		9
35%			2								2
40%			4								4
50%					14						14
55%			1								1
60%			2								2
70%			1								1
계	2	3	262	16	39	3	7	66	3	2	403

주 1 : 조정관세 중 4개의 증가중량선택세 품목은 증가세로 집계함.

주 2 : 산업자원부관장 41류 장어원피와 43류 비버생모피, 바다표범 전신생모피는 삭제되었음.

2. 여건변화

WTO 체제 하에서나 FTA 체결에 있어서는 원칙적으로 교역 상품에 대한 관세의 철폐를 추구하고 있다. 현재 세계 교역환경은 이러한 노력의 결과로 인하여 상당 부분 관세가 철폐되었을 뿐 아니라, 추후 이 범위는 전체 교역 물품으로 확대되는 것이 당연한 것으로 받아들여지고 있다. 이와는 달리 우리 나라 수산부문의 관세율은 고관세 기조를 유지하고 있는 것이 분명한 사실이며, 이는 곧 국제사회에서 관세인하와 시장 개방의 요구를 강요받게 될 수밖에 없을 것이다.

관세는 국내의 취약산업을 보호하고 육성하는 일차적인 역할을 하고 있는데, 이는 그 경쟁력이 취약하고 전체 산업의 근간이 되는 역할을 수행하고 있는 우리 나라의 농수산물부에 정확히 부합하는 기능이다. 그러나 농산물과는 달리 수산부문은 WTO 등에서 일반 공산품과 같은 비농산물 시장접근그룹에 속해 있다. 향후 FTA 체결에

있어서도 이와 같은 분류 맥락을 취한다고 할 경우, 수산부문은 예외 없는 관세 인하의 대상이 될 가능성이 높다는 것이다.

또한 우리 나라는 칠레와의 자유무역협정 체결을 필두로 하여 FTA 체결에 가속이 붙을 것으로 예상된다. 현재 일본과는 2002년 7월부터 2년 이내의 산·관·학 공동연구회를 통해 FTA의 추진 가능성과 타당성을 검토 중에 있고, 싱가포르와는 2003년 1월부터 6개월 간 산·관·학 공동연구회를 운영하고 있다. 그리고 북미지역 진출 거점 국가로서 멕시코와의 FTA 추진문제를 2003년 중에 검토해 나가기로 했으며, 그 밖에도 한·아세안, 한·중, 한·중·일간 FTA 체결 가능성이 검토되고 있기 때문에 이에 대비한 합리적인 수산물 관세체제로의 전환이 불가피해졌다.

3. 이론적 배경

국제무역 및 산업정책에 있어서 관세는 다양한 역할을 하고 있다. 여기에 대하여 이론적으로 간단하게 살펴보면 다음과 같다.

가. 관세기능과 경제적 효과

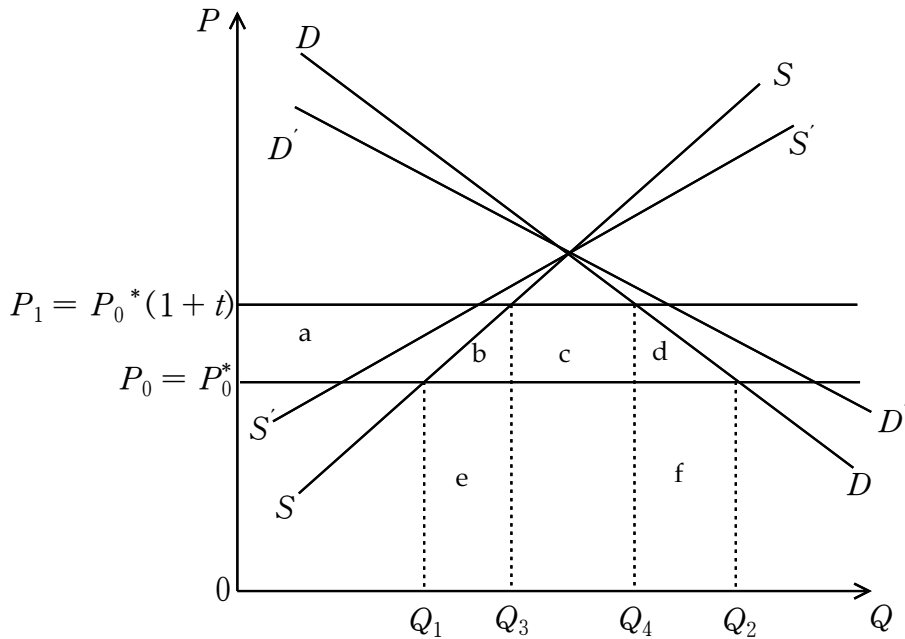
관세란 국가가 재정수입을 얻기 위하여 관세영역을 출입하는 물품에 대하여 법률이나 조약에 의하여 반대급부 없이 강제적으로 징수하는 금전적 급부로 다음과 같은 특성을 지니고 있다. 먼저 관세는 관세영역을 통과하는 수출입화물에 대하여 부과되고, 국가에 의하여 징수된다. 또한 관세는 법률 또는 조약에 의하여 강제적으로 징수되며, 자유무역의 장벽이 될 뿐만 아니라 그 부담이 국민에게 전가되고 있다. 이와 같이 관세는 무역정책의 가장 일반적인 수단으로 활용되고 있다. 일반적으로 관세행정과정에서 수행하는 기능은 국가재정수입 확보, 국내산업보호, 소비억제, 수입대체 및 국제수지 개선, 교역조건 개선 등을 들 수 있는데, 이러한 기능은 자본주의 발전 정도 또는 일국의 관세율 정책기조에 따라 적용 우선순위가 달라지게 된다.

나. 수산식품 관세의 경제적 효과

관세부과의 경제적 효과¹⁵⁹⁾는 i)생산효과, ii)소비효과, iii)재정수입효과, iv)재분배효과, v)소득효과, vi)고용효과, vii)국제수지효과, viii)교역조건효과 등 다양하다. 이 가운데 중요한 효과를 구체적으로 살펴보면 다음의 [그림 2]와 같다.

159) 이와 같이 관세의 효과를 8 가지로 분류한 것은 킨들버거(Kindleberger)에 의한 것임. Kindleberger, Charles P., International Economics, Richard D. Irvin, Inc., 1973. 이균, 「전세서」, p. 60 재인용.

[그림 6-2-2] 관세의 경제적 효과



[그림 6-2-2]는 우리 나라가 소국인 경우로 국제교역조건을 받아들이는 입장이 된다. 이는 우리 나라 수산식품의 수출입이 세계시장에서 차지하는 비중이 매우 작아, 우리 나라 수출입의 변동이 국제가격에 전혀 영향을 미치지 못하는 경우라고 할 수 있다. 자유무역 하에서 우리 나라는 수산식품의 수입재를 세계시장에서 주어진 가격 (P_0^*)으로 얼마든지 수입이 가능하다. 따라서 위 그림은 국제가격 (P_0^*)에 무한탄력적인 형태인 수평의 수입공급곡선을 나타낸다. 이 때 수입재의 국내가격 (P_0)은 국제가격과 같게 된다. 따라서 국내수요량은 Q_2 이고, 국내공급량은 Q_1 이다. 따라서 우리나라는 초과수요 $Q_2 - Q_1$ 만큼을 수입에 의해 충당하게 된다. 이는 관세가 부과되기 전의 균형을 나타낸다.

증가세로 일정률의 관세(t)가 부과되면, 수입재의 관세부과 후 국내가격은 종전의 $P_0 = P_0^*$ 에서 $P_1 = P_0^*(1+t)$ 로 관세율만큼 상승한다. 즉, 수입재에 대해 관세가 부과되면, 소국인 우리나라의 수입공급곡선은 단위당 관세액($t P_0^*$)만큼 수직이동하게 된다. 따라서 관세부과 후 수산식품 수입재의 국내수요량은 Q_4 로 감소하는 반면, 국내 공급량은 Q_3 로 증가하게 된다. 결국, 수입량은 $Q_4 - Q_3$ 로 관세부과전의 수입량 $Q_2 - Q_1$ 보다 감소하여 관세부과 후 균형을 나타낸다.

이와 같이 관세부과 전후를 통해 균형이 변하게 되고, 이에 따라 관세의 경제적 효과가 나타나게 된다. 이 경제적 효과를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

① 생산효과 : 해당품목이 오징어와 같은 대중어종일 때, 동일한 수입수산물품목에 $t\%$ 의 관세율을 적용함으로써 동일한 수산식품의 국내생산은 0 Q_1 에서 0 Q_3 로 증가하게 된다. 즉, 일정한 관세의 부과를 통해 국내생산이 $Q_3 - Q_1$ 만큼 증가한 것이다. 이와 같이 관세율의 부과를 통한 국내생산의 증가를 생산효과(production effect)라 한다. 생산효과의 크기는 수산식품의 국내의 수요 및 공급곡선의 기울기와 탄력성, 즉 가격변화에 따른 수요 및 공급량의 변화정도에 따라 다르다. 즉, [그림 6-2-2]에서와 같이 대중어종의 국내 수요와 공급곡선이 DD와 SS가 아니라 이보다 기울기가 완만하여 탄력성이 보다 큰 D'D'과 S'S'이라면, 동일한 관세가 부과되었더라도, 그 효과는 더욱 커지게 된다.¹⁶⁰⁾

이와 같이 오징어에 생산효과가 발생하게 되면, 오징어 생산 어가의 생산자 잉여는 a 만큼 증가하면서, 오징어 생산관련 산업과 오징어 생산자에 대한 고용보수도 수요증가로 인해 이득을 보게되고, 여타 다른 어종 생산부문에서 오징어 생산부문으로 생산요소의 추가적인 이동이 이루어지게 되는 생산요소의 재분배가 이루어지게 될 것이다. 아울러 생산요소의 재분배로 인해 여타 수산업의 생산부문은 생산이 감소할 것이나, 오징어의 가격상승으로 인한 소비대체효과로 명태, 꽂치와 같은 여타 대중어종의 소비가 증가함으로써 자원 재분배로 인한 소득손실을 보전하게 된다.

② 소비효과 : 관세는 납세자와 담세자(擔稅者)가 다른 간접세의 형태를 지니고 과세부담이 전가되는 특성이 있기 때문에, 소비자에게는 불리하게 작용하게 된다.

[그림 6-2-2]에서 $t\%$ 의 관세부과는 오징어의 가격을 $P_0 = P_0^*$ 에서 $P_1 = P_0^*(1+t)$ 로 상승시키기 때문에 소비자의 수요가 0 Q_2 에서 0 Q_4 로 $Q_4 - Q_2$ 만큼 감소하게 된다. 즉, 소비자는 저렴한 외국산 오징어를 구매할 수 있음에도 불구하고, 관세의 부과로 인한 가격인상으로 인해 오징어 소비량의 감소를 가져오게 된다. 그 결과 오징어 소비량은 관세 부과전의 가격으로 계산하면 f 면적만큼 감소한 것이나, 관세부과로 가격인상되었으므로 부과후의 가격으로 계산하면 $b+f$ 면적만큼 감소한 것이 된다.

결국, 저렴한 수입오징어 대신에 상대적으로 비싼 국내오징어를 소비하지 않을 수 없어 소비자의 손실이 발생하게 된다. 또한 오징어 가격상승으로 인해 명태, 꽂치 등과 같은 대체어종 - 오징어의 대체재라고 가정하면 - 또는 축산물로 소비대체효과가 발생하나, 자원재분배로 인한 대체어종의 생산감소로 대체어종의 가격 역시 상승하게 된다. 또한 오징어 수입업자와 수입산 오징어 가공업자의 소득은 감소하게 된다.

160) 수산물과 같은 1차산업의 상품은 기본적으로 비탄력적인 수요, 공급탄력성을 나타냄. 따라서 생산효과는 공산품에 비해 크지 않다고 할 수 있음.

③ 재정수입효과 : 오징어에 대한 관세부과는 [그림 6-2-2]에서와 같이 재정수입으로 정부에 귀속되는 부분을 직사각형 c 의 면적만큼 증가시킨다. 이것은 관세 부과후의 오징어 수입량 $Q_3Q_4(0Q_4-0Q_3)$ 에 관세율 $t\%(P_0P_1)$ 만큼 곱한 것으로, 이 만큼 정부 재정수입은 증가하게 된다. 이러한 재정수입 역시 오징어의 수요, 공급탄력성에 따라 그 정도가 달라진다. 그 정도는 전술한 생산효과와 마찬가지로 해당 수산식품이 일반적으로 비탄력적이라고 하면, 공산품에 비해 단위 관세수준에서 재정수입이 커지는 경향이 있다. 따라서 정책결정자는 일반적으로 식량의 자급, 생산자보호, 그리고 재정수입의 제고를 위해서 경제개발 초기에 조세저항이 낮은 농수산물과 같은 1차 산업에 관세 부과를 선호하게 된다.

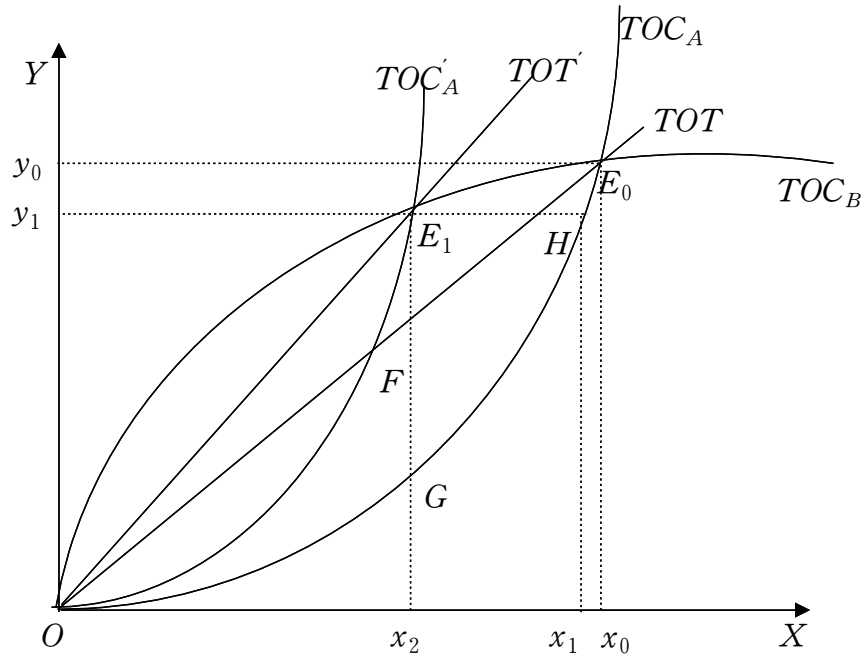
④ 재분배 효과 : 오징어에 대한 관세부과로 인한 가격인상은 소비자에게 P_0P_1CI 의 면적인 $a+b+c+d$ 만큼의 소비자 잉여를 감소시킨다. 반면에 a 부분의 면적만큼 소비자 잉여가 생산자 잉여로 전환되어 생산자 잉여가 증가한다. 또한 정부는 c 의 면적만큼 소비자 잉여가 정부의 관세수입으로 귀속되는 부분을 재정수입으로 획득하게 된다. 이와 같은 효과를 재분배 효과라 한다. 그런데 관세 부과전의 가격일 때 발생하였던 소비자 잉여 중 b 와 d 만큼의 면적은 관세 부과 후에 사라지게 된다. 즉, 경제 전체로 볼 때는 부(-)의 효과가 발생하게 된다. 이를 관세의 비용(cost of tariff)이라 한다. 이 때 b 부분은 자국의 오징어 생산량을 증가시키기 위해 수입했을 때의 비용인 e 의 면적에 추가되는 부분으로 오징어 생산측면에서의 보호비용이라고 할 수 있다. 또한 d 는 관세 부과로 인한 소비자의 수요량의 감소로 인해 f 면적만큼의 지출을 초과하여 감소되는 소비자 효용부분으로 오징어에 대한 소비측면에서의 보호비용이라 할 수 있다. 결국, 관세부과 및 인하는 해당품목의 보호비용을 발생시키게 되고, 소비자 잉여와 생산자 잉여의 변화를 초래하게 된다. 따라서 관세부과 및 인하로 인한 소비자와 생산자의 잉여의 변화분과 소비자와 생산자의 상황 등을 고려하여 관세정책을 수행하게 된다.

⑤ 고용, 소득, 국제수지효과 : 관세가 부과되면 전술한 바와 같이 오징어의 국내 생산이 증가되는 생산효과를 가져오게 된다. 그런데 생산을 증가시키기 위해서는 오징어 생산에 추가적으로 노동, 자본 등 생산요소가 투입되어야 한다. 결국 고용효과란 것은 관세의 부과로 인해 국내의 생산량이 증가됨으로 인해 국내의 노동, 자본 등 생산요소의 추가적인 고용이 발생하는 것을 말한다.

또한 일정 조건 하에서 관세가 수입을 제한하는 효과를 가져오기 때문에 관세가 부과된 오징어의 생산에 필요한 생산요소의 상대가격의 상승을 가져오게 되어 생산요소간의 소득 재분배가 발생하는 것이다. 그리고 국제수지효과는 오징어 관세부과로 인해 국내 생산의 증가와 수입의 감소가 이루어짐에 따라 나타나는 효과이다.

즉, 관세부과로 인해 수입산 오징어의 감소분만큼 국제수지 면에서 정(+의 효과가 발생한다.

[그림 6-2-3] 관세의 교역조건효과



⑥ 교역조건효과 : 관세의 경제적 효과를 부분균형분석이 아닌 [그림 6-2-3]과 같이 일반균형분석을 통해 살펴보면, 우리나라의 관세부과는 해당품목의 무역상대국과의 교역조건¹⁶¹⁾의 변화를 가져오게 된다. [그림 6-2-3]의 TOC_A 와 TOC_B 는 각각 자유무역 하에서 A국(우리 나라)과 B국(무역상대국)의 오퍼곡선이다.

양 곡선의 교차점 E_0 을 지나는 교역조건선 TOT 의 기울기는 수산물의 교환비율이다. 이런 조건 하에서 A국은 $0x_0$ 량의 X(오징어)상품을 수출하고 그 대신 $0y_0$ 량의 Y(꽂치)상품을 수입하게 된다. 이 때 A국이 B국으로부터 수입하는 Y상품에 관세를 부과하면 원래의 국제가격 하에서보다 수입량은 감소하기 때문에 직선 TOT 상에서 자국의 무역량을 나타내는 점은 이제 E_0 점이 아니라 그 보다 적은 F 점이 되지 않으면 안 된다. 이와 같은 내용은 원점에서 출발하는 TOT 이외의 교역조건선에도 적용할 수 있으므로 관세의 부과와 함께 자국의 오퍼곡선은 왼쪽으로 이동한다. 즉, TOC_A 에서 TOC'_A 의 위치로 바뀌게 된다. 그 결과 관세 부과후의 무역균형은 우리

161) 교역조건이란 수출재 한 단위와 교환되는 수입재의 양으로 정의되므로 수출재 한 단위의 가격 / 수입재 한 단위의 가격으로 표시됨. 따라서 수출재 가격의 상승(하락)은 교역조건의 개선(악화)을 의미하며 수입재 가격의 상승(하락)은 교역조건의 악화(개선)를 의미하게 됨.

나라의 새로운 오퍼곡선 TOC'_A 와 TOC_B 와의 교차점 E_1 에서 성립하게 된다.

[그림 6-2-3]에서 알 수 있는 바와 같이 새로운 TOT' 의 기울기는 TOT 의 기울기보다 가파르다. 즉, 우리 나라의 B국의 Y품목에 대한 수입관세 부과로 그 상품의 상대가격이 하락함으로써 우리 나라 품치의 교역조건이 유리하게 된다. 수입품에 대한 관세는 X(오징어)로 표시한 것이 E_1H 이며, Y(품치)로 표시한 것이 E_1G 이다. 그리고 관세율(t%)을 X(오징어)로 표시하면 E_1H/E_1y_1 이고 Y(품치)로 표시하면 E_1G/Gx_2 이다. 이와 같이 관세가 국제가격 내지 교역조건에 미치는 효과의 크기는 외국의 오퍼곡선의 모양, 특히 수출공급의 가격탄력성 여하에 달려 있다. 즉, 일반적으로 외국의 수입 수요의 탄력성이 크면 클수록 수입관세의 교역조건효과는 적다고 할 수 있다.

결국, 오징어와 같은 수입수산물에 대한 관세부과 및 인하는 오징어의 국내생산 증가(감소)와 소비감소(증대)를 가져오고, 재정수입의 증가(감소)를 가져오게 된다. 이와 같은 변화는 소비자 잉여와 생산자 잉여의 구성 역시 변화하게 하고, 해당 품목의 대체제와 연관산업, 해당 품목 생산자의 고용, 소득 및 국제수지에도 영향을 미치게 된다. 따라서 관세정책의 개편은 대상산업(수산업)의 특성뿐만 아니라 이상에서 고찰한 관세의 기능 및 관세의 경제적 효과를 종합적으로 고려하는 것이 필요하다.

<표 6-2-4> 저관세율 체제의 특징(수산물 기준)

구분	현행 관세율 체제	저관세율 체제
평균관세율 (실행관세)	• 18.6%(399개 품목)	• 최고 12.5%(UR방식) • 최저 5.8%(스위스방식, a=14)
관세율 구조	• 증가세 중심의 균등관세율 체제 • 기본관세: 8단계 (최저 2%, 최고 50%) • 실행관세(조정관세 포함): 15단계 (최저 2%, 최고 70%)	• 관세부과방식의 다양화 • 기본관세와 실행관세 모두 관세율 단계축소 및 최고세율의 대폭 인하 불가피
고관세 품목	• 14개의 조정관세품목을 포함하여 고관세 국제기준인 15% 이상 품목이 대부분임	• 자원고갈품목 등 일부품목을 제외한 대부분의 품목이 15% 이하
관세제도	• 기본관세를 중심으로 조정관세 제도 운영	• 계절관세, 할당관세 등 다양한 관세 제도의 도입 필요성 증대
관세역할	• 국내산업보호기능 및 국제수지 관리기능이 강조됨	• 국내산업보호기능이 약화될 것이지만, 비관세 장벽의 제거 또는 감축도 동시에 진행이 될 것임. 따라서 관세의 기능도 상대적으로 중요해질 것임 • 국제수지관리기능, 소비억제기능이 중심이 될 것임

자료 : 주문배, WTO체제하의 수산물 관세체계 개편방안에 관한 연구, KMI 기본연구 2001-07 (2001), p.58 에서 재인용.

주 : 수산물 관세를 대상으로 현행 관세율 체제와 저관세율 체제의 특징을 몇 가지 변수로서 구분하여 작성한 것임.

물론 관세의 기능과 역할은 국민경제 전체에는 물론이며 해당산업부문에 미치는 영향 또한 다양하지만, 저관세율 체제로 전환되면, 관세의 기능과 역할은 상당부분 축소되거나 약화될 수밖에 없을 것이다.

관세의 인하가 불가피하므로 조세적 성격을 갖는 관세의 재정적 기능은 상당히 축소될 것이며 산업보호의 기능도 약화될 것으로 보인다. 국제수지에 대한 영향도 교역조건이 유리한 중국산 수산식품의 유입증가로 부(-)의 효과를 가져올 것인 반면, 저렴한 수입 수산식품의 유입으로 국내물가의 안정화에는 어느 정도 기여할 것이고, 소비자 잉여 역시 증가할 것이다. 결국, 저관세율 체제에서 관세의 역할은 국가재정기능, 국내산업보호기능, 그리고 국제수지 효과는 약화되고, 생산자 잉여가 소비자 잉여로 전환되는 소비효과가 증가되는 방향으로 변화하게 될 것이다.

4. 외국사례

여기서는 최근 타결된 EU-칠레와의 FTA에서 관세 양허사례에 대해 간략하게 살펴보기로 한다. FTA는 원칙적으로 전 교역 품목에 대한 관세철폐와 이로 인한 교역의 확대를 추구하고 있다. 그러나 국가간의 산업의 중요성이나 경쟁력 확보 정도에 입각하여 일부 예외 품목을 둘 수 있고, 관세철폐의 시기 또한 조절되게 된다.

EU-칠레간 FTA는 2002년 5월 타결되어 동년 11월 28에 서명되었다. 주요내용으로는 공산품의 경우 EU 측은 섬유제품 등 칠레 공산품에 대해 협정발효 즉시 또는 3년 후 무관세 시장접근을 허용하기로 하였는데 이로 인해 칠레 측은 90%가 협정발효 즉시, 10%가 3년 후 무관세 수출이 가능하게 되었다. 반면 칠레 측은 EU 공산품에 대해 협정발효 즉시, 5년 후 또는 7년 후 무관세 시장접근을 허용하기로 하였으며 공산품 분야에서 예외 설정은 하지 않았다.

농산물의 경우 EU 측은 칠레 농산품에 대해 협정발효즉시, 4년 후, 7년 후 또는 10년 후 무관세 시장접근을 허용하기로 하고 일부 품목의 경우 쿼터물량에 대해서만 관세를 철폐하도록 되어 있으나, 동 쿼터량이 매년 증가하게 되어 있으므로 장기적으로는 쿼터의 의미가 없어지게 되었다. 일부 농산품에 대해 계절적 제한이 있더라도 동 제한이 현재의 실질적인 수출물량의 무관세 수출에 영향을 미치지 않으며, 동 계절적 제한도 결국 철폐되기 때문에 EU 측은 칠레의 모든 주요 수출 농산품에 대해 연중 무관세 수출을 허용하는 결과를 가져왔다.

칠레 측은 EU 측 농산품에 대해 협정발효즉시, 5년 후 또는 10년 후 무관세 수출을 허용하였다.

공산품의 경우 EU 측은 섬유제품 등 칠레 공산품에 대해 협정발효 즉시 또는 3년

후 무관세 시장접근을 허용하기로 하였는데, 이로 인해 칠레 측은 90%가 협정발효 즉시 10%가 3년 후 무관세 수출이 가능하게 되었다. 반면 칠레 측은 EU 공산품에 대해 협정발효 즉시 5년 후 또는 7년 후 무관세 시장접근을 허용하기로 하였으며, 공산품 분야에서 예외 설정은 하지 않았다.

〈표 6-2-5〉 EU의 칠레 농산물 양허사항

구 분	내 용	비 고
사과, 배	협정 발효즉시 관세 철폐	
포도	협정 발효즉시 합의물량의 40% 관세철폐	
키위	4년 후 관세 철폐	
쇠고기	1,000톤	- 무관세시장접근 쿼터량 - 쿼터외 물량은 정상관세 부과 - 매년 10% 증량
돼지고기	3,500톤	
양	2,000톤	
가금류	7,250톤	
과일쥬스 건조과일	단계별 관세철폐	

자료 : EU-칠레 FTA 협정문

농산물의 경우 EU 측은 칠레 농산물에 대해 협정발효즉시, 4년 후, 7년 후 또는 10년 후 무관세 시장접근을 허용하기로 하고 일부 품목의 경우 쿼터물량에 대해서만 관세를 철폐하도록 되어있다. 그러나 동 쿼터량이 매년 증가하게 되어 있으므로 장기적으로는 쿼터의 의미가 없어지게 되었다. 일부 농산물에 대해 계절적 제한이 있더라도 동 제한이 현재의 실질적인 수출물량의 무관세 수출에 영향을 미치지 않으며, 동 계절적 제한도 결국 철폐되기 때문에 EU 측은 칠레의 모든 주요 수출 농산물에 대해 연중 무관세 수출을 허용하는 결과를 가져왔다.

칠레 측은 EU 측 농산물에 대해 협정발효즉시, 5년 후 또는 10년 후 무관세 수출을 허용하였다. 한편 EU 측은 칠레의 Price Band System 대상품목(밀, 밀가루, 설탕, 식용유) 및 극소수 낙농제품, 칠레 측도 극소수 EU 농산물에 대해 상응한 예외를 인정하여, 양측은 매 3년마다 동 품목들의 관세철폐 가능성을 협의하게 되어있다.

무관세 시장접근 쿼터량 산정근거 및 운용방식에 있어서, 먼저 산정근거는 칠레의 대 EU 또는 세계시장에의 수출물량의 일정비율에 관계없이 양측이 현실적인 물량을 고려하였고, 운용방식에 있어서는 「First Come, First Serve」방식을 사용하기로 하고 육류에 관해서는 수입승인방식을 사용하기로 하였다.

EU는 양허안 상의 EP(Entry Price) 및 SP(Special Price)에 관련하여서도 언급을 하였다. EP카테고리는 “증가세(ad valorem duty)+특별관세” 형태로서 EU-칠레 FTA 협정상 관세철폐는 “증가세(7%)” 폐지만을 의미하기 때문에 특별관세는 그대로 존속 시키기로 하였다. Entry Price는 EU측이 결정한 기준참조가격(일종의 정치적 가격)으로서 칠레 측으로부터 수입가격이 동 Entry Price 이하로 수입될 경우 특별관세를 부과하게 된다. 여기에 해당되는 품목으로 사과, 배, 토마토 등이 있다.

SP카테고리는 “고정관세율+특별관세(종량세)” 형태로서 EU-칠레 FTA 협정 상 관세철폐는 동 고정관세율(20%) 철폐를 의미하는 것이다. 특별관세는 그대로 존속 시키기로 하였는데, 여기에 해당되는 품목은 쇠고기, 돼지고기 등 육류 및 가공육류 제품이다.

수산부문의 경우, 먼저 EU 측은 칠레로부터 수입되는 수산물의 90.8%에 대해 관세를 철폐하기로 하였으며, 관세를 철폐하는 시기와 비율은 협정 발효 즉시 34.3%, 2007년 1월 1일 39.6%, 2010년 1월 1일 2.4%, 2012년 1월 1일 14.5%로 10년 간 진행된다.

〈표 6-2-6〉 EU 측의 연차별 관세 인하의 비율

카테고리	발효	04.1.1.	05.1.1.	06.1.1.	07.1.1.	08.1.1.	09.1.1.	10.1.1.	11.1.1.	12.1.1.	13.1.1.
Year0	100%										
Year4	20%	40%	60%	80%	100%						
Year7	12.5%	25%	37.5%	50%	62.5%	75%	87.5%	100%			
Year10	9%	18%	27%	36%	45%	54%	63%	72%	81%	90%	100%

자료 : EU-칠레 FTA 협정문

수산부문에서도 관세할당이 적용되며, 부속서 I의 section 1에 설명이 되어 있다. 관세할당 범위 내에서 10년 간 매년 균등 인하되며, 기준세율은 협정발효시점의 실행 관세로 합의되었다. 수산물의 실행관세는 0%~25% 범위에서 적용되고 있는데, 실행 관세 평균이 8%이기 때문에 이것이 기준세율이 된다. 관세할당의 경우는 쿼터 내 물량에 대해서만 해당되기 때문에 쿼터 외 물량에 대하여는 관세제거의 혜택을 받지 못한다.

〈표 6-2-7〉 EU 측의 수산물에 있어서 관세할당

구 분	해당품목(HS 8단위)	내 용
TQ(4)(a)	03026966, 03026967, 03026968	총량 5,000MT
TQ(4)(b)	03053030, 03054100	총량 40MT

자료 : EU-칠레 FTA 협정문

특혜관세 부분은 부속서 I의 section 1에 설명이 되어 있으며, 해당품목에 대해서는 EU가 협정발효 시점에 적용되는 MFN 관세의 1/3 수준의 특혜관세를 부과하게 된다.

〈표 6-2-8〉 EU 측의 수산물에 있어서 특혜관세

구 분	해당품목(HS 8단위)	내 용
TQ(5)	16041411, 16041418, 16041939, 16042070	총량 150MT (Loins 제외)

자료 : EU-칠레 FTA 협정문

반면 칠레는 EU를 원산지로서 하는 수산품의 97.6%에 대해 협정 발효 즉시 관세를 철폐하기로 하였다. EU의 관세인하 프로그램과 마찬가지로 칠레 역시 연차별 관세인하 품목에 대해서는 10년 간 균등인하 하지만 EU와는 달리 Year 0, Year 5, Year 7, Year 10의 카테고리로서 나누어져 있다.

칠레의 수산부품 관세할당 적용에 관한 부분은, 부속서 II의 section 1에 설명이 되어 있다. 관세할당 범위 내에서 10년 간 매년 균등 인하되며, 기준세율은 협정발효시점의 실행관세로 합의되었다. 칠레의 기준세율은 모든 품목에 기본적으로 6%가 적용되어 있다. 관세할당의 경우는 쿼터 내 물량에 대해서만 해당되기 때문에 쿼터 외 물량에 대하여는 관세제거의 혜택을 받지 못한다.

〈표 6-2-9〉 칠레의 수산물에 있어서 관세할당

구 분	해당품목(HS 8단위)	내 용
TQ(4)(a)	0302.69.21, 0302.69.22, 0302.69.23, 0302.69.24, 0302.69.29	총량 5,000MT
TQ(4)(b)	0305.30.10, 0305.41.10, 0305.41.20, 0305.41.30, 0305.41.40, 0305.41.50, 0305.41.60, 0305.41.90	총량 40MT

자료 : EU-칠레 FTA 협정문

〈표 6-2-10〉 칠레의 수산물에 있어서 특혜관세

구 분	해당품목(HS 8단위)	내 용
TQ(5)	1604.14.10, 1604.14.20, 1604.19.90, 1604.20.10, 1604.20.90	총량 150MT (Loins 제외)

자료 : EU-칠레 FTA 협정문

특혜관세 부분은 부속서 II의 section 1에 설명이 되어 있으며, 해당품목에 대해서는 칠레가 협정발효 시점에 적용되는 MFN 관세의 1/3 수준의 특혜관세를 부과하게 된다.

5. 정책의 기본방향

향후 WTO와 FTA 등 수산부문의 관세인하 협상에서 합리적 관세체제 개편을 위한 전제조건으로서 정책형성단계에서 철저한 사전평가가 이루어져야 할 뿐 아니라, 수산업 또는 수산식품만이 가지는 특성을 고려한 개편이 되어야 한다.

먼저 WTO 체제 하에서 전체적인 관세체제 개편에 관해서 살펴본다면, 그 전제조건으로서 향후 3년 간 진행될 제4차 WTO 실무협상에서 우리나라의 수산물 관세인하는 불가피하다. 따라서 어떠한 관세인하방식을 취할 것인가가 최대 쟁점 사안이다. 또 향후 3년간 실무협상에서 산업별·품목별 관세인하방식, 인하폭, 양허품목의 범위, 유예품목과 유예기간 등 결정에 신중을 기해야 한다.

둘째, 수산물의 상품적 특성, 즉, 식품으로서의 수산물, 수산물의 안전성, 유한자원으로서의 수산자원, 품목별·지역적·해역별 수산업(수산물)의 다양성이 고려될 수 있는 관세체제의 개편이 이루어져야 할 것이다. 다시 말하자면, 어종별, 품목별 자급률과 어기, 어종별 자원량(세계 및 국내)의 과학적 추정치에 따른 관세체제 개편에 대비하여야 한다는 것이다.¹⁶²⁾ 수산자원은 재생산(再生産)이 가능하다는 특성을 가지고 있고 자원관리의 방법에 따라 자원의 풍도가 달라지기 때문에, 국내수산자원의 풍도를 고려한 관세개편방향이 설정되어야 할 것이다.

셋째, 저관세율 체제로의 이행은 수산정책에 큰 영향을 미칠 것으로 보인다. 다시 말하면 지금까지의 생산 또는 자원관리 중심의 정책기조에서 수산물 수급안정과 자원의 지속적 이용을 중심으로 한 정책기조로의 전환이 요청될 것이다. 왜냐하면 수산물 소비가 감소하지 않는 상황에서 국내생산의 감소 또는 정체는 수산물 수입을 필연적으로 증가시킬 것이기 때문이다. 또한 수산식품의 수급안정 차원에서 필요한 품목은 관세를 대폭 인하하는 방향으로 전환하여야 할 것이다.¹⁶³⁾ 따라서 관세체제의 개편은

162) 수산관련 통계가 부정확하여, 정책결정에 필요한 과학적인 자료준비가 곤란하다는 인식이 일반화되어 있음. 이것은 수산업 또는 수산물의 특성 때문에 정확한 통계작성은 불가능하다는 인식이 지나치게 강하기 때문임. 이러한 오류 때문에 정책적으로도 수산통계의 과학화, 새로운 방법론 도입에 소극적이었음. 이러한 오류를 수정하기 위한 하나의 방법을 제시하면 다음과 같음. 수산분야의 산업연관표 도입·작성, 국내외 수산식품가격을 분기별로 조사하여, 통상관련 Data Base 구축이 선행되어야 할 것이다. 이것을 바탕으로 최근 국제사회에서 신뢰성이 높은 CGE(응용일반균형)모형을 이용할 수 있도록 하여야 할 것이며, 이를 활용한 과학적인 경제효과분석결과를 수산식품 통상정책(수산정책) 결정에 적용할 수 있도록 하여야 함.

163) 총수산물 공급에서 차지하는 수입수산물의 비중이 1980년 1.9%에서 1990년 9.6%, 1996년 25.0%,

향후 대폭적으로 전환이 요구될 국내수산정책과 연계시켜 추진되어야 한다는 것이다.

넷째, 변화된 관세의 기능과 역할에 따라 제도변화를 모색해야 한다.¹⁶⁴⁾ 관세인하에 의해 관세의 경제적 효과는 변화할 뿐만 아니라 수입관리효과도 매우 약화될 것이기 때문에, 관세체계의 개편은 관세와 비관세 조치를 합리적으로 연계시킬 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

마지막으로 이상과 같은 관세율 개편을 통해 관세가 인상되는 품목이 생길 경우에는 소비자 후생을 감소시킬 수 있으며, 관세인하는 생산자 후생을 감소시킬 수 있다. 따라서 생산자 후생의 증감과 소비자 후생의 증감을 적극적으로 조정할 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 한다.¹⁶⁵⁾

6. 세부추진 방안

가. 정책의 주요 내용

WTO 체제의 확대·강화로 움직임은 관세/비관세 장벽의 철폐 내지 감축을 통하여 무역의 실질적인 자유화를 이룩하고자 하는 것이다. 결국 저관세율 체제에서 수산물 관세행정을 어떻게 하겠는가에 대한 방안이 필요하다.

이상에서 검토한 내용을 바탕으로 저관세 체제에서 수산물 관세행정이 합리적으로 운영되기 위해서는 몇 가지 제도적·운영적 개편이 필요하다.

① 관세율의 다단계화 및 산업별 특성을 고려한 차등관세체계 도입 : 관세율의 다단계화를 통해 균등관세체계의 단점을 보완해야 하며, 관세율의 다단계를 위해서는 HS 품목 중에서 관세율표상 점유율이 높고 수입실적이 있는 품목, 즉 03류의 10% 품목(76개)과 20% 품목(119개), 16류의 20% 품목(55개)을 중심으로 개편해야 한다.

② 품목분류 및 기본관세율 체계의 합리화 : 실적관세를 중심으로 수산식품의 품목

1999년 29.2%, 2000년 31.2%로 급격하게 증가하고 있으며, 2000년도에는 국내소비가 국내생산을 초과함. 따라서 수산물 무역정책도 생산자 보호라는 수입억제중심의 정책에서 벗어나, 수산정책차원에서 수급안정이라는 정책적 연계를 통한 정책기조의 전환이 시급한 시점에 놓여져 있음.

뿐만 아니라 국내에서 어획된 수산물의 가공비율이 73.9%(1997년 기준)로 매우 높기 때문에, 국제수산물 원자재가격이 급등할 경우 관세부담 또한 비례적으로 상승하여, 수산가공품의 가격경쟁력의 하락은 물론 국내물가의 상승압력요인으로도 작용할 것으로 예상된다.

또한 우리 나라가 진출하고 있지 않은 신어장 개발의 적극적인 지원을 통하여 수산물 수급안정은 물론이며, 수출원자재 확보를 위한 정책적 노력이 수반되어야 할 것임.

164) 저관세체제에서는 재정수입 확보라는 관세기능은 정책결정과정에서 후순위로 될 것이며, 관세인하로 매우 제한적이겠지만 국내산업(특히 1차산업) 보호 기능 및 국제수지개선을 관세정책결정의 우선순위로 하여야 할 것임.

165) 단기적으로 시장개방화(관세, 비관세 철폐)에서 급격하게 발생할 수 있는 자원배분의 불균형을 조정할 수 있는 제도적 장치 필요. 또한 타산업의 경제적 이득을 국가차원에서 약체산업에 이전할 수 있는 국내산업의 조정비용(adjustment cost)으로 전환할 수 있는 제도적 장치. 예를 들면 일부 품목에 대한 수입쿼터를 생산자(단체)에 부여하는 방식 등이 있음.

분류 체계 및 기본관세율 체계를 합리화하도록 해야 한다. 최근 3년 간 수입실적이 없거나 미미한 품목에 대해서는 대폭적으로 관세를 인하하여, 국제사회에서 관세인하 압력의 원인을 제거하는 방향으로 개편되어야 할 것이다. 또한 활어의 관세는 기본관세 10%로 일률적으로 책정되어 있는데, 과거 활어의 운반이 불가능한 시대에는 큰 문제가 발생하지 않았다. 저온 냉장 배송기술이 급격하게 발전한 오늘날에는 다른 접근이 필요할 것이다. 그리고 기술발전으로 중국, 일본 등 주변국으로부터 활어의 수입이 급증하고 있는 상황인데, 이에 대응하여 활어의 관세율을 소비자의 선호도 및 자원의 고갈 정도에 따라 차등적으로 책정하도록 하여야 할 것이다.

또한 냉동어류, 신선냉장 및 단순가공품, 고차가공품도 류별로 일률적으로 책정하고 있는데, 소비자의 선호도, 어종별 국내생산 어기 및 소비의 대체성, 기술발전, 품목별 경쟁력 등을 고려한 관세율 체계의 개편이 이루어져야 할 것이다.

또한 국제경쟁력 측면에서 제주도 활 넙치, 양식우럭, 조미 김, 생굴 등과 같이 경쟁력이 높은 품목은 관세를 조정하고, 국내외 가격차가 큰 품목은 관세를 인상하는 방향으로 개편되어야 할 것이다. 이러한 관세율 상향 조정은 비양허 품목을 중심으로 개편이 추진되어야 할 것이고, 향후 추진될 WTO 실무협상에서 양허품목으로 지정이 예상되는 품목은 가능한 제외하는 방향으로 검토되어야 한다.

③ 탄력관세제도의 적극적인 활용 : 수입수산물로부터 국내 수산업과 어업인을 보호하기 위해서는 관세구조의 개편과 더불어 현행 관세법상 제도화되어 있는 탄력관세 제도를 적극 활용하여야 한다. 일정수준의 수입이 불가피하거나 동시에 경쟁력 제고 차원에서 최소한의 생산이 유지될 필요가 있는 품목에 대하여 일정량 이상 수입되는 수량에 대해 고율의 관세를 적용하는 할당관세제도 도입을 검토하여야 한다.

④ 탄력관세로서 계절관세 활용 검토 : 계절관세는 EU 등에서 수산식품 대부분의 품목에 대하여 활용하고 있다. 수산물도 농산물과 마찬가지로 계절에 따라 생산되는 어종 및 수출입되는 어종, 품목, 수량이 다르고, 소비자의 선호도 다르기 때문에 계절에 따른 민감품목을 선정하여 계절관세를 부과하는 것이 필요하다. 계절관세를 적극적으로 활용하고 있는 EU는 계절에 따른 차등적인 세율 부과로 수산업을 보호하고 있다. 예를 들면 1월 1일부터 2월 14일까지와 6월 16일부터 12월 31일까지 수입되는 해당품목은 15%이고, 그 외의 기간에 수입되는 품목은 무관세를 적용하고 있다.

계절관세를 도입하기 위해서는, 관세법 제72조에서 규정하고 있는 바와 같이, 가격이 계절에 따라 현저하게 차이가 있는 물품으로서 동종물품·유사물품 또는 대체물품의 수입으로 국내시장이 교란되거나 생산기반이 붕괴될 우려가 있는 경우에 계절구분에 따라 당해 물품에 대하여 도입·활용할 수 있다. 따라서 계절에 따라 가격 차이가 큰 어종 또는 품목과 수산물의 주요 어획시기와 금어기 등을 고려하여 품목을 선정하

여야 한다.

⑤ 자원관리와 연계시킨 종량세 제도 도입 확대 : 수산물에 대해서는 산업 및 품목의 특성을 고려하여 기본관세에 종량세 제도 도입을 검토하여야 한다. 특히 수입 또는 자원관리 차원에서 종량세 적용 품목을 선정할 필요가 있다. 또한 조정관세 등 활용 가능한 탄력관세에도 종량세(종가종량선택세, 복합세) 도입의 확대를 통하여 수입관리의 효율성을 제고하여야 하며, 이를 통하여 저가 수산물의 수입을 조절하여 국내 수산업의 보호, 자원관리와 생계형 어업인의 생산기반을 보호하는 수단으로 사용 가능성을 검토하여야 한다.

결과적으로 저관세율 체제에서는 관세의 산업보호기능이 매우 제한될 것이고, 관세체계 개편의 효율성 확보는 관세행정의 합리적인 운영에 달려있다고 할 수 있다.

따라서 최근 무역자유화와 함께 주요쟁점으로 제기되고 있는 수산식품의 안전성(WTO/SPS협정) 및 지속가능한 개발, 원산지표시제도, 환경라벨제도 등의 적극적인 활용을 통하여 약화된 관세의 산업보호기능을 보완하는 방향에서 수산물 관세인하 대응체제를 구축해야 할 것이다. 즉 저관세율 체제하에서 무역정책수단이 효과를 발휘하기 위해서는 관세행정과 비관세행정이 조화될 수 있는 행정기능 개편이 필요할 것이다.

나. 추진일정 및 제도적 보완사항

- ① 수산물 관세체계 개편 연구팀 설치·운영 : 수산물 관세체계 개편 연구팀 설치를 통하여 예상되는 저관세율 시대에 있어서 합리적으로 운영될 수 있는 관세체계를 연구하게 한다.
- ② 관세율 할당제도의 합리적 운영을 위한 검토 : 도입을 검토하고 있는 수산물 관세율 할당제도에 대해 관리담당기관 설치 및 합리적 운영방안 도출이 필요하다.
- ③ 수산물 품목별 관세율 구조 개편연구 : 실적관세를 중심으로 수산물의 관세율을 합리화하도록 해야 한다. 또한 소비자의 선호도 및 어종별 품목별 생산능력, 자원의 고갈 정도 등에 따라 차등적으로 관세율을 책정하도록 하여야 할 것이다. 그리고 국제경쟁력 측면에서 제주도 활 넙치, 양식우럭, 조미 김, 생굴 등과 같이 경쟁력이 높은 품목은 관세를 조정하고, 국내외 가격차가 큰 품목은 관세를 인상하는 등 저관세율 시대에 알맞은 체계로의 개편이 이루어지도록 연구가 수행되어야 한다.

제3절 수입 및 원양수산물의 수급 및 유통구조 개선방안

1. 현황 및 문제점

가. 수입수산물

현재 우리 나라는 연근해 수산자원의 감소와 한·일, 한·중 어업협정 등에 의한 어장의 축소로 말미암아 국내 수산물 생산량이 감소하고 있는 추세에 있으며, 수입자유화에 따른 국내 수산물의 가격 경쟁력 약화로 인하여 수입 수산물의 국내반입이 급증하고 있는 실정이다. 이는 <표 6-3-1>에서와 같이 우리 나라의 수산물 수급구조를 살펴보면 알 수 있다.

수산물 공급에 있어서 수입수산물의 비중은 1998년을 제외하고는 전체 수급량의 약 20%를 상회하고 있으며, 특히 2000년 이후에는 36.3%로서, 이러한 수입수산물 공급비율의 상승세는 계속될 것으로 예상된다. 우리 나라의 수산물 무역수지는 2001년을 기점으로 적자기조로 돌아섰으며 그 적자폭은 수산물 수입증가와 더불어 더 커질 것으로 예상된다.

<표 6-3-1> 한국의 수산물 수급 현황

(단위 : 천M/T, %)

연도		1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
구분									
수요	국내소비	2,583	3,150	3,202	3,187	2,394	2,748	2,668	3,260
	수출	1,058	1,170	1,191	1,193	1,354	1,232	1,338	1,080
	이월	290	371	427	480	319	582	510	641
	수출/총수요	26.9	24.9	24.7	24.5	33.3	27.0	29.6	21.7
계		3,931	4,691	4,820	4,860	4,067	4,562	4,516	4,981
공급	국내생산	3,275	3,348	3,244	3,244	2,834	2,911	2,514	2,665
	수입	380	948	1,205	1,189	753	1,332	1,420	1,806
	재고	276	395	371	427	480	319	582	510
	수입/총공급	9.7	20.2	25.0	24.5	18.5	29.2	31.4	36.3

자료 : 해양수산부, 「해양수산백서」, 2002.

이와 같이 수입수산물의 증가에 따라 국내 반입과 함께 국내 유통에 있어서도 몇 가지 문제점이 지적될 수 있는데 이를 살펴본다면, 대량물량의 수입은 종합상사가 직접 또는 Offer상을 통하여, 소량물량 수입은 전문 수입업체가 담당하여 정보 부재와 전문성 부재로 수급이나 유통과 관계없이 마구잡이식으로 수입함으로써 중복 과잉 수입으로 외화낭비를 초래하고 있다. 또한 국내 유통에 있어서도 대부분은 유사도매시

장과 신유통업체 등에게 분산하고 소량 또는 잔품(殘品)은 도매시장에 출하하여 가격이 결정됨에 따라서 상품의 특성상 철저한 원산지 표시가 어려워 유통과정 중 국내산으로 둔갑 판매될 우려가 항시 존재하고 있고, 가격 결정에 있어서도 투명성이 없어 유통왜곡의 소지가 많이 지적되고 있다.

나. 원양수산물

국내 수산물의 생산감소와 수요증가에 따라서 수급 불균형이 예상되고 있어 부족분은 수입으로 대체되고 있는데, 안정적인 수산식품의 공급을 위해 원양수산물의 중요성이 더욱 강조되고 있다. 국내 수산물 생산에서 원양수산물이 차지하고 있는 비중은 <표 6-3-2>에서 나타난 바와 같이 2001년 현재 27.7%로서 연도별 변동은 다소 있으나 그 비중이 상당히 높은 편임을 알 수 있다.

최근 원양어업의 환경은 자유무역과 수산자원의 자국화·보존·관리 속에서 시련의 시기를 겪고 있으며, 국제적 여건변화에 따라 원양수산물 생산유지가 용이하지 않은 시점에서 원양어업을 지원하고 내외적인 도전을 극복하기 위해 원양어업인의 노력과 함께 외교적 차원 및 국가적인 지원대책이 시급히 요청되는 상황에 있다. 이와 함께 국내에 반입되는 원양수산물의 합리적인 유통대책이 요청되고 있는데, 과거 국내외 수산물 가격차로 인하여, 원양수산물 확보자체가 이권으로 취급되었던 투기적 환경에서 객주형으로 고정화된 1차·2차 업자와 자금공급을 담당한 상사 중심의 유통구조는 원양어획물의 어가 보장이 문제로 제기되고 있고, 원양수산물의 중요성이 국내 수급에 높은 비중을 차지함에 따라 안정적 공급을 위한 국내 유통에 있어 합리적인 가격결정 메카니즘과 이를 통한 원양어업의 채산성 확보 및 경영 안정성이 주요한 정책과제로 부각되고 있다.

<표 6-3-2> 어업별 생산량

(단위 : 천M/T)

연 도	계	일반해면어업	천해양식어업	원양어업	내수면어업
1990	3,275	1,542	773	925	35
1995	3,348	1,425	997	897	29
1996	3,244	1,624	875	715	30
1997	3,244	1,367	1,015	830	32
1998	2,834	1,308	777	722	27
1999	2,910	1,336	765	791	18
2000	2,514	1,189	653	651	21
2001	2,665	1,252	656	739	18

자료 : 통계청, 어업생산통계, 2001.

2. 여건변화

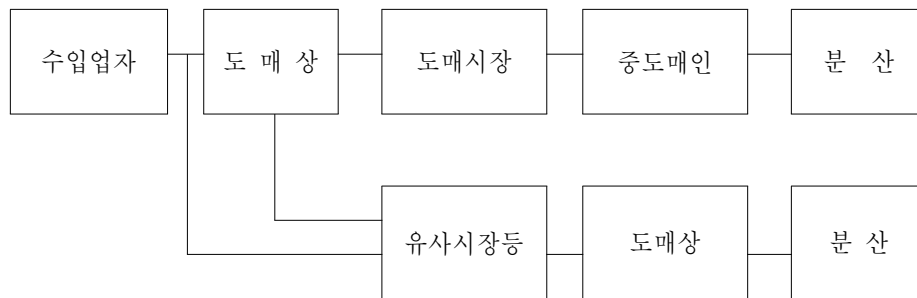
가. 수입수산물

수입수산물의 국내 유통 경로는 [그림 6-3-1]과 같이 대부분 수입업자에 의해 유사도매시장을 거쳐 도매상으로 분산되고, 일부는 도매시장에 출하되어 국내에 유통되고 있다.

이러한 수입수산물의 국내 유통구조 상의 문제점은 점차 도매시장에 출하되는 비중이 증가하고 있는 실정이나 이전 구조와 크게 변함이 없는 상황에서 그 투명성의 확보와 유통질서의 확립은 어렵다고 볼 수 있다. 이로 인해 수출입 정보의 즉시성 미흡으로 적정한 정책 수립이 곤란하고 소규모 무역상들의 무차별적 수입으로 질서 혼란 및 일시적 과부족 공급현상이 우려되고 있으며, 급증하는 수입수산물의 식품 안전성 확보가 당면과제로 대두되고 있다.

국내에서 유통되는 외국산 수산물의 증가세는 수입수산물의 수치보다 더 심각할 것으로 생각해 볼 수 있는데, 이러한 몇 가지 예로서 국내 시장에서 수입수산물이 국내산으로 둔갑되어 판매되는 경우나, 우리 나라 영해 혹은 공해상에서 외국산 수산물을 국내 어선에 옮긴 후 다시 이를 국내 어항에 반입하여 판매하는 경우 등이다.

[그림 6-3-1] 수입수산물의 국내 유통 구조



수입수산물은 정당한 수입절차를 거쳐서 국내에 유통되는 것이지만, 위에서 언급한 불법 유통 수산물은 그 피해가 국내 어가와 소비자, 정부의 세수, 선의의 수입업자 모두에게 돌아간다는 것을 감안한다면 수산물 수입에 있어서 투명성 확보로 인한 수입수산물의 관리와 원산지 표시제를 강화해야 할 것이다. 또한 국내에 유통되고 있는 수입수산물의 식품위생사고가 빈번히 발생하고 있는 시점에서, 국내 유통 수산물에 관한 위생관리가 큰 사회적 관심사가 되고 있으므로 이에 대한 대책도 시급히 마련해야 할 것이다.

나. 원양수산물

우리 나라의 원양어선척수는 1990년 810척(422천 톤)을 기점으로 점차 감소하여 2001년에는 507척으로 감소하여 전반적으로 쇠퇴일로에 놓여 있다.

원양어선 척수의 감소와 더불어 생산량도 지속적으로 감소 중인데, 반면 국내에 반입되는 부분의 비율은 급상승 추세에 있다.

원양어획물은 45% 정도가 선수금 대여자에게 인도되어 소위 1·2차 업자를 통하여 유통되고 있는데, 우리 나라 연안에서 생산된 수산물과 달리 유통단계가 비공개·폐쇄적이고, 다단계로 이루어지고 있다. 최근 어가의 국제화에 따라 가격이 하락함에 따라 선수금 공여가 줄어들고 있으며, 경매율이 7~80% 수준으로 상승하고 있는 실정이나 과거의 관행이 혼재되어 유통질서 확립이 어려운 실정이다.

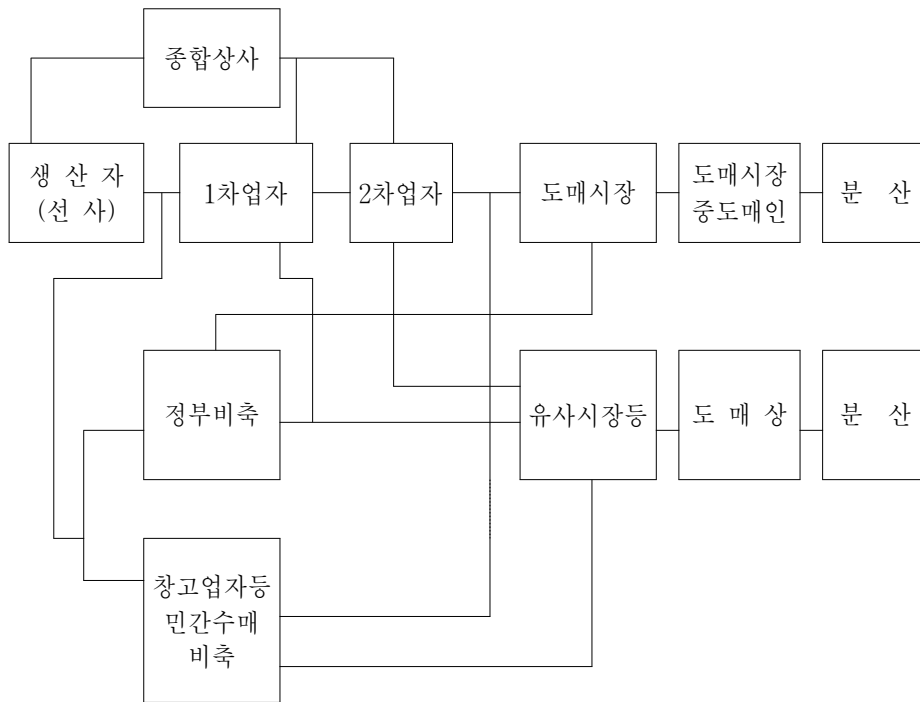
〈표 6-3-3〉 우리 나라의 원양어선 보유 현황

(단위 : 척)

업종 \ 5년도	1996	1997	1998	1999	2000	2001
참치연승	218	218	203	202	197	193
참치선망	28	27	26	26	26	27
오징어채낚기	124	114	99	97	88	85
꽁치붕수망	-	12	3	4	4	2
북양트롤	26	27	28	34	33	30
북해도트롤	11	11	10	-	-	-
일반트롤	150	153	146	158	155	147
새우트롤	20	20	8	3	8	2
저연승	12	6	8	12	-	-
기타	18	14	14	14	24	21
합계	607	602	545	550	535	507

자료 : www.kodefa.or.kr

[그림 6-3-2] 원양 수산물의 국내 유통 구조



3. 정책의 기본방향

가. 수입수산물

수입수산물에 있어서 추진되어야 할 정책과제의 큰 틀은 우선 수입수산물의 국내반입에 관한 정확한 정보의 확보와 관리, 위생안전성의 확보라고 할 수 있다.

수입수산물에 대한 정확한 정보의 확보를 위해서는 수산물 반입과 관련한 정보시스템이나 검사체계 등의 구축과 정비가 필수적이지만 이와 더불어 밀반입 수산물에 대한 철저한 단속과 어장관리 또한 동반되어야 하는 문제이다. 반입되는 수입수산물에 대한 정확한 정보의 확보는 결국 국내에서 유통되는 수산물의 원산지 표시제 문제나 국내 수산물 수급변동에 따른 적절한 대처를 가능하게 하여 결국 국내 물가안정에도 기여한다.

그리고 수입수산물의 반입 및 유통경로의 정확한 파악으로 인하여 위생사고의 사전 예방과 함께 사후처리에 있어서도 더욱 신속한 대응이 가능하다.

나. 원양수산물

원양수산물에 있어서도 정확한 반입 경로와 물량에 관한 정보확보를 최우선적으로 실시하도록 하고, 이를 통해서 국내 유통에 있어서 투명성을 제고하여, 유통질서의 확

립과 함께 국내 소비시장에서의 가격합리화를 이룰 수 있도록 하여야 할 것이다.

이를 위해서는 국내 반입 수산물에 대한 신고를 철저히 하는 기업에 대해서는 다양한 정책지원을 통하여 공개경쟁 입찰사에 대해 인센티브 부여와 중간단계 축소 등의 편의를 제공해 주는 방안도 마련하여야 할 것이다.

또한 원양수산물의 위생관리를 더욱 철저히 하여 위해물질의 국내 유입을 차단하도록 하여야 할 것이다.

4. 세부추진방안

가. 수입수산물

(1) 수입수산물 정보 종합화 추진과 수입선의 다변화

국내에 반입되는 수산물 수급정보에 대한 정확한 파악을 위해 수입수산물에 관한 정보 종합화를 추진하여야 한다. 이는 수입 수산물을 국내에 반입할 경우 국내 입하 동향을 정보화 공간에 제공토록 의무화하여, 수입에 관한 정확한 정보를 공개하도록 하는 것이다.

현재 수입 기업에 의해 이행되는 수산물의 수입을 수협이나 도매시장 단위의 범인에까지 확대하여 수입수산물에 대한 유통의 투명화를 실현해야 할 것이다.

(2) 국내 반입 수산물에 대한 HACCP 도입

국내에 반입되어 유통되는 수산물은 거래에 있어서의 투명성이나 가격형성의 합리성의 문제와 함께 식품 안전성에도 많은 문제를 초래할 수 있다. 따라서 반입 수산물에 대한 HACCP 제도나 기타 위생관리시스템을 도입하여 해당 수산물의 안전성을 제고해야 할 것이다.

이는 전체 수산식품의 안전성을 제고한다는 차원에서 국내산(원양포함) 수산식품에 대해 먼저 적용한 후 경과를 파악하여 수입산 수산물에도 확대 적용하는 방안이 타당할 것이다.

(3) 탄력적인 관세의 운용

우리 나라의 수산물 수급구조의 변화로 인하여 수입 수산물의 유입 증가는 필수불가결한 상황이라고 할 수 있지만 국내 수산업에 미치는 영향 또한 고려되어야 하기 때문에 이를 충분히 고려하여 수입 수산물의 물량을 조절할 정책의 필요성이 제기된다.

따라서 국내 생산 수산물과 경쟁이 되는 수산물의 경우에는 조정관세를 활용하여

수입량을 조절하도록 하고, 국내 수산업에 큰 영향을 미치지 않는 품목에 대해서는 대폭적인 관세인하와 철폐를 실시하여야 할 것이다. 또한 가공단계별 차등 관세부과 방안이나 계절별 수급 불안정 해소를 위해 계절관세를 도입하여 국내에서 유통되는 수산물의 가격안정을 기하도록 해야 할 것이다.

(4) 원산지 표시제의 강화와 불법거래의 단절

수산물 수급구조에서 수입수산물의 비중 증가는 국내에 유통되는 수산물의 교역 질서에도 영향을 미칠 수 있다. 국내유통 중국산으로 둔갑되어 우리 나라의 수산업 종사자들과 소비자에게 피해를 미치는 결과를 초래할 수 있으므로 이에 대한 철저한 관리가 우선시 된다.

그러나 일단 국내에 반입되는 단계에서부터 철저한 관리를 하지 못한다면, 유통 중에 발생하는 국산으로의 둔갑을 효과적으로 파악하는 것이 상대적으로 힘들기 때문에 반입단계에서부터 철저한 관리 시스템의 확보와 함께 상인과 소비자에 대한 철저한 교육·홍보가 지속적으로 실시되어야 한다.

그리고 공해상 혹은 국내 어장 내 선박에서 불법적으로 거래되는 수산물에 대한 단속을 강화하여, 국내 반입을 철저히 차단할 수 있도록 하여야 한다.

(5) 질서 있는 수입을 위한 수입항구의 지정

금후 급속히 늘어날 수입에 대비하여 수입정보를 신속히 입수하고, 수입검사의 절차와 시간을 절약하고, 수입 수산물의 신속한 가공, 소포장, 원산지표시제의 이행 등을 위해서는 수입 항구를 지정·운영하는 것이 규제적 측면보다 효율성이 높다.

우선 지정항은 공항의 경우 김포, 김해, 인천국제공항을, 어항의 경우는 인천, 군산, 목포, 여수, 제주, 부산, 통영, 포항, 동해항을 지정하여 인근 산지종합처리시설 및 냉동창고를 집중 지원할 수 있도록 한다.

나. 원양수산물

(1) 원양어획물 수급정보 일반화

원양어획물의 국내 입하동향을 정보화 공간에 제공토록 의무화하여, 수급에 관한 정보를 일반화시킴으로서 원양수산물의 정확한 반입량을 확인할 수 있다.

이를 위해서 영어자금, 출어자금, 농안기금 등의 정책자금 지원 시 공개경쟁 입찰사에 대해서 인센티브를 부여하고, 중간단계를 축소시키는 등 편의를 제공해 주는 방안을 마련해 줄 수 있을 것이다.

(2) 거래의 투명성 확보를 위한 Cross-Check 시스템 개발

생산통계나 수출실적, 반입실적, 하역실적 등의 Cross-Check 시스템을 개발하여 거래의 투명성을 강구해 나가야 할 것이다. 이에 대한 개발은 원양협회와 수협 등 수산업 관련법인을 통해서 실시하도록 하고, 이 시스템의 개발로 인해 원양수산물 뿐 아니라 국내 어장에서 생산된 수산물과 수입수산물 등 국내에 반입되어 유통되는 모든 수산물의 반입처리에 활용할 수 있도록 하는 방안을 마련할 수 있을 것이다.

(3) 반가공품 반입촉진을 위한 대책 강구

선상 가공기술의 발전에 따라 반가공품의 반입을 촉진할 수 있는 정책이 필요하다. 국내 유통에서 있어서 가공수산물은 물류비용을 감소시키는 효과가 있을 뿐 아니라 규격화를 지향하여 국내 유통에 있어서도 질서확립과 효율화를 진척시킬 수 있을 것으로 기대된다. 특히 원양선사의 부가가치 창출에도 도움을 줄 수 있기 때문에 선상 가공설비의 구축에 대한 장기저리융자의 지원방안을 마련하여 가공수산물의 반입을 촉진시킬 수 있도록 하여야 할 것이다.

제4절 동북아 수산물 Hub시장 조성

1. 현황 및 문제점

우리 나라를 포함하여 세계 각국의 수산물 가격결정에 있어서 수입수산물에 대한 의존도가 심화되고 있어 국제수산물 거래소의 설립 등을 통한 수산물 국제거래 활성화의 필요성이 대두되고 있다. 또한 WTO 체제의 출범 및 시장개방의 진전에 따라 수산물교류의 자유화가 급격히 이루어지고 있으며, 특히 중국, 일본, 미국, 러시아, 한국 등 5개국간 교역이 세계 수산물 교역에서 차지하는 비중이 매우 높을 것으로 전망된다. 특히 일본은 세계수산물 수입의 약 30%를 점하고 있는 세계 최대의 수산물 수입국이며, 미국 역시 세계수산물 수입의 13%를 점하고 있는 중요한 시장으로 세계 수산물 수입에 있어 양국으로의 편중현상이 두드러지게 나타나고 있다. 더욱이 중국이 세계최대의 수산물 생산국인 동시에 수입 및 수출에 있어서도 빠른 상승세를 보이고 있어 동북아지역은 국제 수산물 교역의 중심으로 시장선점을 위한 각축장이 되고 있음으로 국가차원의 수산인프라 구축을 통한 대응이 필요한 시점에 이르렀다.

이러한 대외적인 변화에 따른 대응방안으로서 동북아시아 비롯한 수산교역국들과의 경쟁에서 우위를 확보하기 위해 수산물 유통가공분야의 부가가치 물류기능을 갖춘 복합국제수산물류단지과 국제수산물거래를 주도하는 국제수산물거래소 등의 Hub 시장 구축이 매우 필요하다.

동북아 Hub 시장을 구축 할 수 있는 지역으로는 다른 지역에 비해 부산(감천항)이 여러 가지 면에서 우위를 점하고 있다. 예를 들면 부산은 지리적으로 동북아의 중심지로서 수산물 국제 교역에 유리하며, 우수한 기반시설을 구축하고 있어 물적·상적 노하우(know-how)를 축적하고 있고, 수산·가공업의 원료공급이 용이하고 풍부한 노동력과 일본이라는 큰 수출시장과의 인접성으로 인하여 일찍부터 수산관련산업이 발달해 왔다. 또한 연근해 어항, 원양어업전진기지를 지니고 있어 수산업과 가공업의 원료공급이 원활한 이점을 지니고 있다. 그러나 지리적 이점으로 수산물 중심향으로의 발전 가능성은 충분하지만 수산가공업체의 영세성으로 원어 가공에 있어 상품적 가치를 지니지 못해 국제적 가공상품은 미미한 수준이고, 한일어업협정 등 해양질서의 재편에 따른 부산지역 반입물량의 감소로 인해 수산관련업체의 경영성과는 악화되고 있으며, 국내물량 감소에 따른 수입수산물의 상대적 비중이 증가하고 있어 새로운 수산 전진기지로서의 역할변화가 요구되고 있는 실정이다.

따라서 우리 나라 수산세력의 절대적 비중을 점하고 있는 부산을 지정학적 입지를 비롯한 항만 관련 인프라를 최대한 활용한 수산물 HUB시장으로 조성하여야 한다.

2. 감천항 국제수산물류·무역기지 조성

가. 부산의 수산인프라 현황과 위상

우리 나라의 어업은 자원 남획, 해양오염, 조업어장의 축소 등으로 인해 어업생산량은 1986년을 정점으로 계속 감소하고 있으며, 최근 감소폭의 증가로 수산물 유통가공업, 어망제조업, 어선수리 조선업 등이 동반하여 위축되고 있다. 따라서 수산업은 연근해 어자원의 감소와 신해양질서에 따른 원양어업의 축소 등으로 인해 과거와 같은 생산 공급부분의 성장은 감소할 것으로 예상되기 때문에 새로운 재도약의 기반조성이 절실한 시점이다. 예를 들면 현재 부산은 부산공동어시장을 제외하고는 대형어선이 접안과 양륙이 불가능한 실정이고 부산과 인근지역의 수산물 소비에 대응할 수 있는 수산물소비지의 도매시장이 없어 타 지역으로부터 역 반입되고 있는 실정이다. 그러나 부산지역은 수산가공업 시설능력의 전국대비 비중이 높으며, 일본의 유통·가공업체에 대한 가격 경쟁력이 높아 부산지역이 수산물 수입의 거점 기능 수행 잠재력이 높고, 어선세력과 수산물유통 등을 포함해 전반적 수산세력에 있어 절대적인 비중을 점하고 있어 우리 나라의 수산전진기지로서의 위상을 보유하고 있다(〈표 6-4-1〉 참조).

〈표 6-4-1〉 전국대비 부산시 수산세력 현황

구분	단위	부산	전국	대비(%)	
해안선	km	219.5	11,542	1.9	
어업인구	어업가구	호	5,082	97,754	5.2
	가구원	명	18,854	315,198	6.0
어선세력	소계	톤(척)	522,578(6,424)	923,099(95,890)	56.0(6.7)
	동력선	톤(척)	522,402(6,187)	917,963(89,294)	56.9(6.9)
	무동력선	톤(척)	176(237)	5,136(6,596)	3.4(3.6)
수산물유통	소계	천M/T	1,906	3,879	49
	연근해	천M/T	480	1,908	25
	원양	천M/T	422	511	83
	수입	천M/T	837	1,021	82
	수출	천M/T	167	439	38
냉동냉장능력	천M/T	1,022	1,464	70	
수산물가공	업체수	개소	111	2,015	5.5
	생산	M/T	199,939	836,901	23.9
어항	개소	52	2,423	2.1	
어촌계	개소	49	1,684	2.9	

주 : 2001년 12월 기준임

자료 : 2002 수산진흥편람, 부산광역시, 2002.

부산시에 있는 수산물 가공업체는 총 104곳으로 이 중 감천항 인근지역인 사하구(57개소), 서구(30개소)에 전체의 84%가 입지하고 있다(〈표 6-4-2〉 참조). 이러한 가공업체를 냉장처리규모에 따라 분류해 보면, 5,000톤 미만의 가공업체가 과반수 이상을 차지하고 있어 시설물 규모가 영세한 업체가 많음을 알 수 있다. 10,000톤 이상의 대규모 업체는 서구와 사하구에 집중되어 있으며, 현재 추진중인 감천항 국제수산물류·무역기지 인접지역에 특화되어 입지하고 있다.

〈표 6-4-2〉 냉장처리규모별 수산물가공업체 현황

(단위 : 개소, %)

냉장규모 자치구	1,000톤 미만	1,000~ 5,000톤	5,000~ 10,000톤	10,000~ 15,000톤	15,000~ 20,000톤	20,000톤 이상	계
서 구	5	11	4	3	4	3	30
	16.7	36.7	13.3	10.0	13.3	10.0	100.0
사하구	11	11	8	7	8	12	57
	19.3	119.3	14.0	12.3	14.0	21.1	100.0
기장군	1	1					2
	50.0	50.0					100.0
영도구	3						3
	100.0						100.0
사상구	1	3	2				6
	16.7	50.0	33.3				100.0
연제구	1	1					2
	50.0	50.0					100.0
동 구						1	1
						100.0	100.0
강서구	1						1
	100.0						100.0
중 구		2					2
		100.0					100.0
계	23	29	14	10	12	16	104
	22.1	27.9	13.5	9.6	11.5	15.4	100.0

자료 : 부산광역시 수산진흥과 내부자료, 2001.

수산물가공업체의 시설연도를 보면 1960년대 초반부터 건립되기 시작하여 1970년대 후반부터 활기를 띠었으며, 1980년대 40여 개, 1990년대 30여 개의 업체가 신규로 건설되었다(〈표 6-4-3〉 참조). 가공업체 시설 연도를 냉장규모별로 보면 1960~1970년대에는 10,000톤 이하의 소규모업체가 대부분이었고, 1980년대 후반에 들어 15천 톤 이상의 대규모 처리 업체가 가동되고 있다.

〈표 6-4-3〉 시설년도에 따른 냉장처리규모별 수산물가공업체

(단위 : 개소, %)

냉장규모 시설년도	1,000톤 미만	1,000~ 5,000톤	5,000~ 10,000톤	10,000~ 15,000톤	15,000~ 20,000톤	20,000톤 이상	계
1960~1964		1 100.0					1 100.0
1965~1969	1 33.3	2 66.7					3 100.0
1970~1974	2 33.3	2 33.3	1 16.7			1 16.7	6 100.0
1975~1979	5 21.7	13 45.5	4 17.4	1 4.3			23 100.0
1980~1984	3 21.4	7 50.0	2 14.3	1 7.1		1 7.1	14 100.0
1985~1989	6 23.1	1 3.8	3 11.5	6 23.1	4 15.4	6 23.1	26 100.0
1990~1994	5 29.4	2 11.8	2 11.8	2 11.8	5 29.4	1 5.9	17 100.0
1995 이후	1 7.7	1 7.7	1 7.7		3 23.1	7 53.8	13 100.0
계	23 22.3	29 28.2	13 12.6	10 9.7	12 11.7	16 15.5	103 100.0

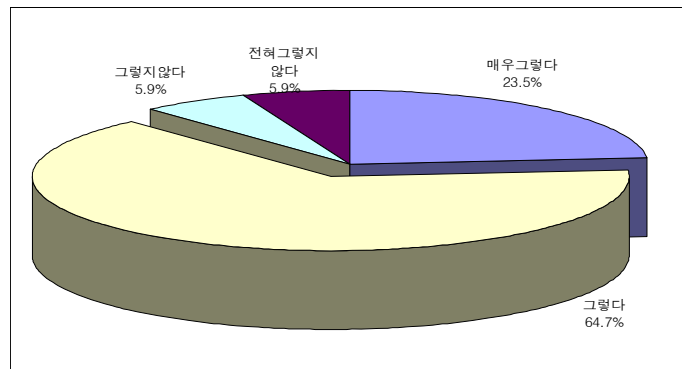
자료 : 부산광역시 수산진흥과 내부자료, 2001.

나. 수산물 유통시설에 대한 선호도 조사

수산물 유통시설에 대한 선호를 파악하기 위하여 수산물 냉동창고 관련업체와 수산물 유통가공업체를 대상으로 유통단지 입주회사 및 입주 결정요인, 유통단지 조성에 대한 요구사항 등을 조사하였다.

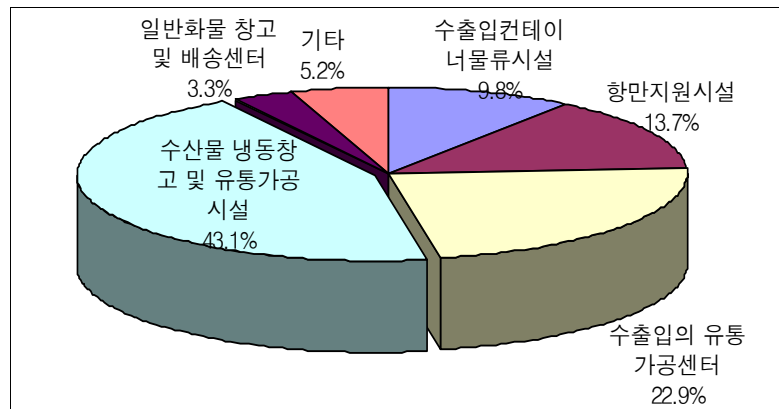
유통단지를 조성하는 것이 필요한가에 대한 항목에서 전체의 88.2%가 ‘매우 그렇다’와 ‘그렇다’로 긍정적인 반응을 보여 수산물 관련 유통단지에 대한 강한 필요성을 나타내고 있다([그림 6-4-1] 참조).

[그림 6-4-1] 유통단지 조성의 필요성



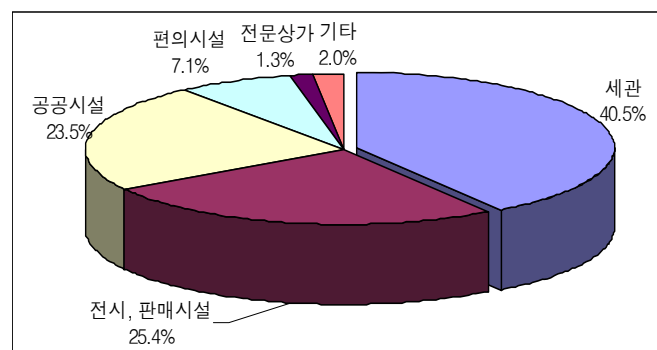
유통단지내 어떤 유통시설이 우선하여 조성되어야 하는지에 대한 설문에서 수산물 냉동창고 및 유통가공시설이 43.1%로 가장 많이 차지하였고 수출입의 유통가공센터가 22.9%로 두 번째를 차지하였다([그림 6-4-2] 참조). 이러한 결과는 수산물 관련 업체가 수산물 냉동창고와 가공시설을 우선적으로 필요한 것으로 나타났다.

[그림 6-4-2] 물류시설 우선순위



유통단지내 어떤 지원시설이 우선하여 조성되어야 하는가에 대한 질문에서는 세관 및 행정지원시설이 40.5%로 가장 많이 차지하였으며 그 뒤로 전시 및 판매시설, 금융, 우체국, 소방서 등의 공공시설이 23.5%를 차지하였다([그림 6-4-3] 참조). 따라서 현재 추진중인 감천항 국제수산물류·무역기지 조성의 활성화를 위해서는 단지 내 업체의 지원을 위한 세관 및 행정지원시설이 필요한 것으로 분석되어 국제수산물종합보세구역의 지속적 확대지정과 국제수산물 거래소 개설 등의 조기추진이 요구된다.

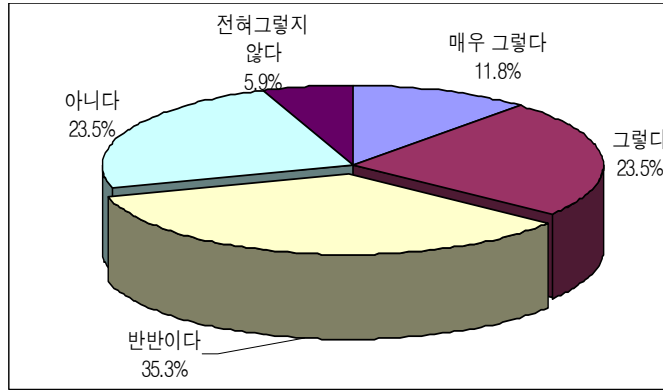
[그림 6-4-3] 지원시설 우선순위



유통단지 조성시 입주할 것이냐는 질문에 전체의 35.3%가 긍정적으로 29.4%가 부정적으로 대답했으며, 결정하지 못하고 반반이라는 의견도 35.3%로 높게 나타났다([그림 4] 참조). 유통단지의 필요성에 대해서는 대부분 인정하고 있으나 입주의사가 그

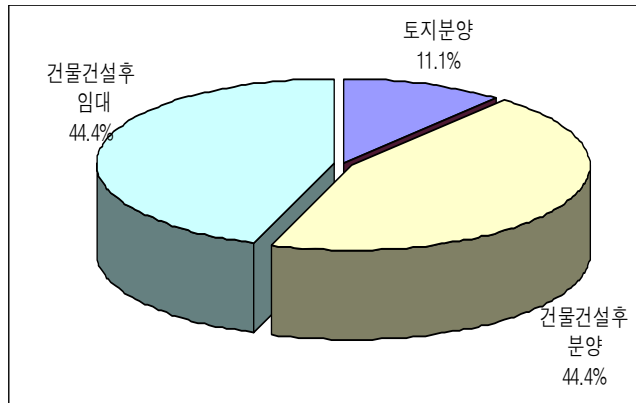
만큼 높지 않는 것으로 보아 유통단지의 입주조건에 대해 많이 고려하고 있는 것으로 추측 할 수 있다.

[그림 6-4-4] 수산유통단지 조성시 입주의사



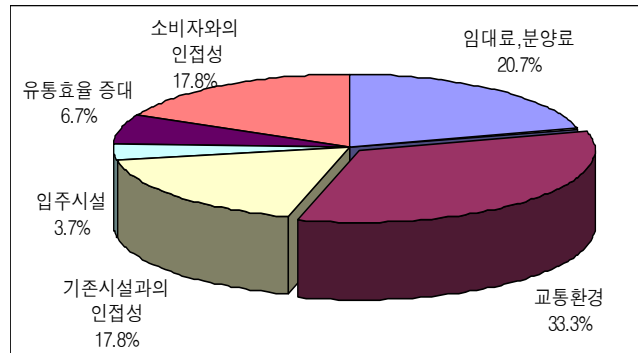
유통단지의 입주방식 중에서 선호하는 방식에 대한 질문에 대한 답을 보면 전체의 88.8%가 건물건설 후 임대 및 분양을 선택하였다([그림 6-4-5] 참조). 따라서 대부분의 응답자들이 시설 완공 후 이를 분양 받거나 임대하는 방식을 선호하고 있다.

[그림 6-4-5] 수산유통단지 선호 입주방식



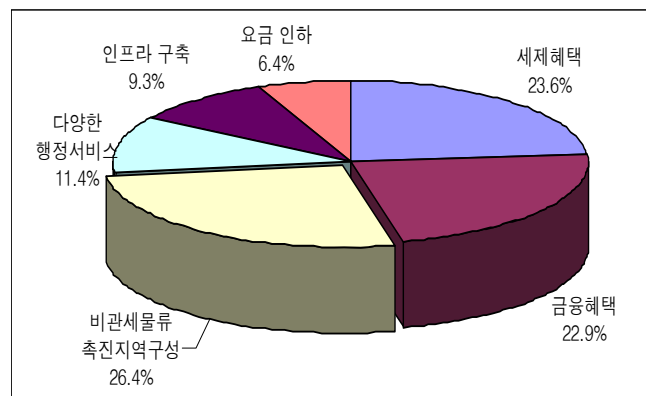
유통단지 입주시 가장 고려하는 항목은 교통환경이 33.3%로 가장 많이 차지하였고 임대료 및 분양료가 20.7%, 기존시설과의 인접성이 17.8%를 차지하였다([그림 6-4-6] 참조). 즉, 대변지역의 수산유통기능을 활성화하기 위해서는 교통기반 시설을 확충하고 기존시설과의 교통연계성을 고려하여 양호한 교통환경을 확보하여야 할 것으로 여겨진다.

[그림 6-4-6] 입주여부의 결정요인



유통단지 활성화를 위해 가장 시급히 시행해야 할 과제가 무엇인지에 대한 질문에 서는 비관세물류축진지역 구성이 26.4%, 세제혜택이 23.6%, 금융혜택이 22.9%로 나타났다([그림 6-4-7] 참조). 현실적으로 지역의 가공 및 유통업체가 비교적 영세하고 자금난을 겪고 있어 금융비용과 관련된 항목이 높게 나타난 것으로 추정 할 수 있다.

[그림 6-4-7] 배후단지 활성화를 위한 우선순위



3. 정책의 기본방향

가. 기본목표

감천항을 동북아 수산물 물류 중심지로 육성하기 위한 정책의 기본 목표는 첫째, 방어적이고 위축된 대응보다는 국제환경 변화에 능동적으로 대응하는 국제수산물 교류의 중심지로서의 성장 도모,

둘째, 국제수산물의 부산유치와 고부가가치 창출을 위해 수산물 유통과 가공분야의 활성화와 제도약의 기회로 발전시켜 상거래 중심도시 실현,

셋째, 국내외 수산 정보의 수집·분석·처리를 통한 국제수산정보 중심지로 도약하

여 급변하는 국제경제 질서에 능동적 대처 및 국제 경쟁력 제고,

넷째, 외국인, 국내기업의 투자확대에 따른 지역고용과 부가가치를 창출하고 동북아 수산물 무역의 거점구축,

마지막으로 수산물류 기능의 현대화를 통한 국제경쟁력 강화와 수산물류시스템 확립을 통한 가격안정 도모 등이다.

나. 추진방향

감천항은 어항으로서 최적의 입지를 갖추고 있을 뿐만 아니라 수산물 유통단지, 공영수산물도매시장과 수산물유통가공단지의 건설이 추진 중에 있으며, 수산물 종합보세구역의 확대지정과 국제수산물거래소의 조기개장을 통해 하드웨어 구축과 글로벌 정보시스템 운영체계 완비토록 해야 한다. 이를 위해서는 중앙정부의 지속적인 지원과 아울러 국제수산물 및 상업자본의 부산유치가 이뤄져야하며, 이를 통한 국가경제 활성화와 지역민의 고용창출로 수산업 및 관련산업의 재도약 계기를 마련토록 해야 한다.

또한 국제적 참여자 및 투자자의 확보를 위해서는 글로벌 네트워크화, 국제수산물 유통거점과의 연계, 해외사무소 개설 등 인프라의 지속적 구축이 전제되어야 하고, 국책과제인 감천항 국제수산물류·무역기지 조성에 있어 지역영세 수산관련사업자의 참여와 지원을 유도하고 궁극적으로 지역경제 발전에 할 수 있도록 자생력을 제고시켜야 한다.

4. 세부추진 방안

가. 국제수산물종합 보세구역 지속적 확대지정

국내 유일의 종합보세구역인 감천항 국제수산물종합보세구역을 향후 지속적으로 확대지정하고, 종합보세구역을 관세부과가 유보된 상태에서 수입물품 보관, 집배송, 가공제조 판매 등의 물류 기능을 종합적으로 수행할 수 있는 지역으로, 그리고 지정업체들은 보세이동 변경허가를 받지 않고 수산물 반출입을 자유롭게 할 수 있는 One-Stop 체계의 종합적인 물류기능을 수행할 수 있도록 기능을 보장한다.

또한 종합보세구역 확대와 함께 국제수산물 유치확대를 위한 주변 여건의 적극적 정비와 냉동수산물 및 대량거래 수산물에 대해 선물거래가 가능한 국제수산물거래소 개설과 연계한 세부추진운영방안을 수립한다.

나. 수산물유통가공단지 조성

감천항에 수산물유통가공단지를 조성하여 유통상권을 구축하고 냉동·냉장시설과 공동이용시설을 배치하여 지역업체의 열악한 수산인프라 정비를 통한 유통 및 가공업체의 참여를 유도한다. 또한 수산물의 어획·가공·유통의 일괄체계구축으로 신선도를 유지하고 취약한 지역 수산물 유통구조를 합리적으로 개선하고, 지역주민의 국제경쟁력 강화를 통한 수산물 유통 및 가공산업의 활성화를 유도하고 관련산업의 시너지효과를 극대화한다.

다. 감천항 공영수산물도매시장 건설

도매시장 물동량의 적정한 예측을 바탕으로 시설소요량에 따른 공간이용의 효율성 제고와 원활한 유통을 위한 통합운영시스템을 구축한다. 그리고 집하·경매·분산 등 제반 물류활동과 거래방식, 정산방식 등 제반 상류활동이 복합적으로 원활히 수행될 수 있는 기능을 수행한다.

또한 어항변동 등에 따른 경매물품 종류의 변화에 능동적으로 대응할 수 있는 시설 상호간의 공간조정 및 호환성을 감안하고 제 기능의 효율적 수행을 통해 수산물 가공무역, 중계무역을 통한 동북아 수산물 거래의 중심거점 기능 수행으로 선진화된 수산물 종합 유통 거점을 구축한다.

라. 추진계획

동북아 Hub시장 구축을 위해 2001년부터 2005년까지 주요 4개의 사업을 계획하고 있다.

첫째로는 부산 감천항 수산물종합가공단지를 국제수산물거래의 거점화이다. 총사업비는 3,106억 원으로서 2001년에 냉동냉장시설 6개소(처리 능력 : 21만 톤)을 이미 완공하였고 향후 냉동·냉장시설 6개소(19만 톤)을 조성·추진하려고 계획하고 있다.

둘째로는 감천항 수산물종합유통가공단지 건설이다. 수산물가공단지는 이미 1995년에 시작하여 2004년에 완공 할 예정이다.

셋째로는 감천항 수산물도매시장 건설이다 수산물 도매시장 건설은 1998년에 시작하여 2004년에 완공할 예정이다. 마지막으로 국제 수산물거래소 설치이다. 국제수산물 거래소는 2005년에 완공 할 예정으로 되어 있고 국제수산물 거래소설치를 통한 국제 수산물 상거래 중심지로 육성하고자 한다.

제7장 남·북한 수산협력체제 구축

남북한 수산협력사업은 남북한간 수산물 구성의 차이에 의해 수산물교역을 유인하고 수산자원 이용관리 협력을 증대하며, 직접적인 인적 접촉을 최소화하고 인적·물적 생산요소의 양적 질적 상대적 격차를 해소할 수 있다는 점에서 중요한 남북협력사업 분야 중 하나라고 할 수 있다.

남북한 수산협력사업은 1989년 북한산 수산물이 반입되기 시작한 이래 매년 수량 및 금액이 증가하고 있다. 한편 기술을 포함한 생산요소의 이동을 수반하는 대북 수산부문 투자는 한·일, 한·중 어업협정에 따른 어장축소로 인해 적절한 투자대상을 찾지 못하고 있는 어업인들에게 중요한 돌파구로 인식되어 높은 관심을 끌고 있다. 그러나 남북한 수산협력사업의 진전상황을 보면, 처음 기대와는 달리 많은 문제점을 노정하고 있으며, 거의 모든 협력사업은 정체 또는 중단 상태를 면치 못하고 있다.

사실, 수산협력사업을 포함한 대부분의 남북한 경제협력사업은 북한의 국내외 정치상황 또는 정책 변화에 따라 부침을 거듭해 오고 있다. 남북한 경제협력사업은 정치적 성격이 강하기 때문에 남북한 정치여건 변화에 따라 높은 가변성을 가지며, 북한에 대한 정보부족은 협력사업의 위험성과 불확실성을 증가시킨다. 특히 북한의 수산부문에 대한 사실적 정보 부족은 실질적 남북한 수산협력사업 추진을 위한 남북한 협상과 효과적인 전략수립을 극히 어렵게 하는 요인이 되고 있다.

따라서 본 절에서는 제한된 범위 내에서 남북한 수산협력체제 구축방안과 북한의 제안에 대하여 검토단계에 있는 남북공동어로사업의 추진방안에 대하여 검토하고자 한다.

제1절 현황과 문제점

1. 남북수산협력의 배경과 진전상황

북한은 수산업 내부적 요인으로서 물적 생산수단의 부족, 수산물 수급의 불균형, 국제적인 어장이용상의 교섭력 확보 등의 측면에서 남북 수산협력의 필요성을 인식하고 있다. 생산력의 근간인 대규모 어업에 있어서 연료유를 비롯한 생산물자의 조달에 어려움을 느끼고 있는 점, 그리고 어망·어구, 조선, 기계 등 관련산업의 침체로 더 이상 생산능력을 자체적으로 신장시킬 수 없다는 점 등으로 인해 북한의 수산물 생산은 전반적으로 급속히 축소되는 경향을 보이고 있다.

또한 수산물 수급에 있어서는 수산물 대량 양륙지가 동해안에 집중되어 있는 반면, 대량소비지는 서해안에 집중되어 있다. 대량 양륙지와 소비지간의 지리적 수송여건이 열악하고, 더욱이 냉동·냉장, 제빙, 수산물 가공기반이 취약하여 단기적인 수급불균형이 극심하게 나타나고 있다.

그리고 한·일, 한·중, 중·일 어업협정 체결과 남한의 대중국 및 대러시아 어업협력이 강화되는 가운데 북한의 중국·일본·러시아와의 어업협력은 침체되고 있는 경향이 있기 때문에 북한으로서는 동북아지역 어업협력관계에서의 영향력 확보를 위해 서라도 남한과의 교류협력 필요성이 증대되고 있다.

한편 남한은 배타적경제수역 설정과정에서 동북아지역 어업자원의 공동관리 필요성이 증대되고 있는 가운데 어업자원에 대한 국제적 공동관리를 위해서는 다자간 협정이 불가피하기 때문에, 어장·어업자원 이용상 이익을 확보하기 위해 북한과의 공조체제 구축이 필요하게 되었다. 그리고 근년에 국내 수산물시장에 있어서 수입수산물의 비중이 급증하면서 중국 의존도가 증대되고 있어 식품으로서 수산물의 안전성 및 가격안정을 위해 반입선 다변화 및 현지개발 반입이 요구되고 있는 점도 남북한 수산협력의 요인 가운데 하나이다.

또한 남한내 수산업은 지속적인 어업비용 상승과 수산물 가격정체로 경영 수익성이 악화되고, 한일·한중 어업협정에 따른 어장축소로 경영의 안정성마저 위협받고 있기 때문에, 어선감축에 편중된 어업구조조정 만으로는 산업적 대책으로서 한계를 가질 수밖에 없다. 더욱이 WTO체제하에서는 경영 수익성 향상에 직결되는 정부재정지원마저도 어렵게 됨으로써 어업투자 대상을 개발하는 일이 절실해짐에 따라 대안적인 정책방안으로서 남북한 수산협력이 제시되고 있으며, 이에 대한 어업인들의 요구도 증가하고 있다.

2. 북한의 수산물 생산 실태

북한은 지금까지 수산물 생산통계를 FAO가 인정하는 서식으로 공식자료를 제출한 바가 없었다. 그렇기 때문에 국내의 북한 연구기관이나 전문가들은 추정자료를 통해 그 생산규모를 짐작하고 있을 따름이었다. FAO 대북수산물개발사업 사절단의 보고서에 의해 수산물 생산실적을 어느 정도 현실에 가깝게 파악할 수 있게 되었다.

북한의 수산물 생산량은 <표 7-1-1>에서 보는바와 같이 1980년대 중반 170여만 톤을 정점으로 지속적으로 감소하여 1997년에는 약 65만 톤 수준에 불과하다. 북한의 수산물 생산을 남한과 비교해 보면, 1970년대 이전에는 오히려 남한을 상회하였으나, 1980년대 중반 남한의 50% 이하로 낮아졌으며, 최근에는 남한의 약 20% 수준인 것으로 나타났다.

<표 7-1-1> 남북한 수산물 생산 비교

(단위 : 천M/T)

구 분	남한(A)	북한(B)	B/A(%)	구 분	남한(A)	북한(B)	B/A(%)
1960	342	460	134.5	1991	2,983	1,200	40.2
1965	616	723	117.4	1992	3,289	1,140	34.7
1970	935	931	99.6	1993	3,336	1,090	32.7
1975	2,135	1,304	61.1	1994	3,477	998	28.7
1980	2,410	1,700	70.5	1995	3,348	1,052	31.4
1985	3,103	1,781	57.4	1996	3,244	876	27.0
1990	3,275	1,455	44.4	1997	3,244	650	20.0

자료 : 통일부, 해양수산부.

한편 어업부문별 생산에 있어서 모든 부문이 감소하는 추세를 보이고 있으며, 해면어로어업의 생산량의 감소현상이 가장 뚜렷하게 나타나고 있다. <표 7-1-2>를 보면 1997년도 해면어로어업의 생산량은 183천 톤으로 1987년도 생산량 2,700천 톤의 6.8% 수준으로 줄었으며, 해면양식어업 생산량 역시 동기간 1,075천 톤에서 501천 톤으로 약 절반 수준으로 감소하였다.

〈표 7-1-2〉 북한의 어업부문별 수산물 생산량

(단위 : 천M/T)

연 도	해면어업		내수면어업	합 계
	어로어업	양식업		
1987	2,700(71.4)	1,075(28.4)	5 (0.2)	3,780
1989	2,900(67.7)	1,375(32.1)	7(0.2)	4,282
1994	443(37.3)	739(62.2)	7(0.6)	1,189
1995	396(37.2)	664(62.3)	5(0.5)	1,065
1996	328(31.7)	702(67.8)	6(0.6)	1,036
1997	183(26.6)	501(72.8)	4(0.6)	688

자료: 북한 수산부

다음으로 수산물 류별 생산량을 보면, 해조류의 생산비율이 가장 높게 나타나고 있으며, 어류는 전체의 약 30% 정도이다. 또한 최근 4년 간의 류별비중의 변화는 패류만이 일관되게 비율이 상승하고 있으나, 나머지는 불규칙한 현상을 보이고 있다. 그리고 어종별로는 단일 품목으로 가장 많은 어획 실적을 보이는 북한의 대표적 어종인 명태는 생산이 매우 불규칙한 것으로 나타나고 있으며, 1997년에는 약 6만7천 톤에 불과하다. 반면에 오징어의 생산량은 최근 큰 폭으로 증가하고 있다.

〈표 7-1-3〉 북한의 최근 수산물 류별 생산량

(단위 : M/T)

어 종		1994	1995	1996	1997
어류	명태	75,065	120,219	15,369	66,578
	정어리	19,701	63	5	0
	고등어	3,477	3,480	6,487	3,535
	송어	116	949	1,196	100
	오징어	4,635	3,164	8,892	14,192
	넙치	2,318	2,953	1,966	6,972
	기타어류	216,849	169,721	150,662	133,350
	소계	322,161 (27.8)	300,549 (28.5)	184,607 (18.5)	224,727 (31.0)
갑각류	26,654 (2.3)	21,091 (2.0)	33,931 (3.4)	15,265 (2.1)	
패 류	70,690 (6.1)	68,546 (6.5)	77,842 (7.8)	66,644 (9.2)	
해조류	739,349 (63.8)	664,371 (63.0)	701,579 (70.3)	419,147 (57.8)	
합 계	1,158,854 (100.0)	1,054,557 (100.0)	997,959 (100.0)	725,783 (100.0)	

자료 : FAO, Fishery Statistics, Capture Production, 각 년도.

한편 북한은 내수면 양식어업을 중심으로 한 양식어업의 육성을 국가 주요정책으로 채택하고, 양식장 개발에 진력하고 있다. 그러나 양식기술 수준의 낙후로 품목이 단순하고 생산성도 극히 낮은 것으로 알려져 있다. 북한의 해면양식어업은 해조류 및 패류 양식에 국한되며, 어류양식은 전무하다.

해조류양식의 주요품목은 미역, 다시마, 김 양식 등이며, 이들 중 기술수준이 상대적으로 높고, 양식규모가 큰 품목은 다시마로 품질이 좋을 것으로 알려져 있다. 한편 패류양식은 서해안에서 굴과 바지락양식이 성행하고 있으나 투석식, 살포식 등 조방적 생산방식이 주종을 이루고 있으며, 최근 전복의 시험양식이 시도되고 있다. 그리고 어류양식은 내수면에서 저수지나 하천수를 이용한 잉어, 붕어 양식과 먹이를 공급하지 않는 초어, 백련 등의 양식이 비교적 광범위하게 시행되고 있으며, 최근에는 온천수를 이용한 열대메기양식 어업이 확산되고 있다. 1997년 수산위원회(현 수산성) 양어관리국이 화력발전소의 폐열과 온천수를 이용한 열대메기 양식연구에서 성과를 거두면서 양어장과 종어장을 전국적으로 확산시키고 있다.

3. 북한산 수산물 반입실태

북한은 수산물 생산량의 감소에도 불구하고 외화획득의 전략산업으로 지정하여 생산의 대부분을 수출함으로써 1990년대에 진입하여 급격히 증가해 왔다. 최근 10년간 수산물 수출액은 연평균 12.7%씩 증가해 왔으며, 대일본 수출이 2001년 1억불을 상회하였고, 대중국 수출은 2001년도에 전년 대비 약 12배로 급격히 증가하였다. 또한 남한으로의 반출은 최근 10년 간 연평균 31%씩 증가하여 4,500만 불에 이르고 있다.

〈표 7-1-4〉 북한의 수산물 수출

(단위: 천불)

구 분	1991	1995	2000	2001	연평균 증가율(%)
합 계	59,410	76,561	134,848	195,834	12.7
일 본	51,047	63,077	89,235	102,541	7.2
중 국	5,310	10,792	4,047	47,977	24.6
남 한	3,053	2,692	41,566	45,316	31.0

주 : 북한의 수산물 수출은 일본, 중국, 남한에 한정되어 있어 기타국가에 대한 수출은 제외한 것임.
자료 : 한중백(1998.5), 통일부, 월간교류협력동향, 각 연도.

한편 남북간 상품교역에 있어서 1991년 이후 최근 10년 간 총 반입금액은 연평균

14.6%씩 증가해 온 반면, 수산물의 반입은 동기간 연평균 31%씩 증가해 왔다. 이로 인하여 2001년 현재, 북한산 상품의 국내반입중 수산물이 11.2%를 차지하고 있다. 이는 같은 1차 상품인 농·임산물의 연평균 증가율 25.4% 및 반입점유율 11%를 상회하고 있다.

다음으로 품목별 반입실적을 보면, 북한으로부터 반입되고 있는 수산물은 냉동, 냉장, 염장, 건조, 활어패류 등 다양한 형태로 구성되어 있다. 그러나 표에서 보는 바와 같이 품목별 연도별 반입규모가 크게 변화하고 있어 매우 불안정한 상태를 나타내고 있다. 즉, 1998년에는 갑각류·연체동물, 염신어개류, 조개(신선·냉장)의 순서로 많았으나, 1999년도에는 기타수산가공품, 조개(신선·냉장), 갑각류·연체동물의 순서였으며, 2000년에는 조개(신선·냉장), 기타수산가공품, 갑각류·연체동물 등의 순서로 나타났다.

그리고 북한 반입 수산물의 비율에 있어서 연체동물이나 갑각류, 혹은 수산가공품의 반입이 대종을 이루고 있으며, 어류의 반입량은 극히 미미한 것으로 나타나고 있다.

〈표 7-1-5〉 연도별 산업분야별 북한 수산물 반입실적

(단위 : 천달러)

연 도 품 목	총 반입	농임산물	수산물
1980-1990	30,933	5,345 (17.3)	566 (1.8)
1991	105,722	4,600 (4.3)	3,053 (2.9)
1992	162,863	10,435 (6.4)	5,085 (3.1)
1993	178,166	9,674 (5.4)	878 (0.5)
1994	176,298	12,061 (6.8)	2,723 (1.6)
1995	222,855	17,768 (8.0)	2,692 (1.2)
1996	182,399	12,055 (6.6)	9,599 (5.3)
1997	193,069	10,402 (5.4)	14,572 (7.5)
1998	211,943	11,511 (5.4)	10,377 (4.9)
1999	333,437	19,541 (5.9)	28,327 (8.5)
2000	425,148	30,367 (7.1)	41,566 (9.8)
2001	402,957	44,495 (11.0)	45,316 (11.2)
1991-2001 연평균증가율 (%)	14.6	25.4	31.0

주 : ()안은 총 반입실적에 대한 구성비율임.
자료 : 통일부, 월간교류협력동향, 각 연도.

북한산 반입수산물의 종류는 1996년 15종, 1997년 25종, 1998년 34종, 그리고 1999년 45종으로 확대되었다. 수산물 반입이 본격적으로 시작된 1996년 이후 4년 동안 대표적 반입어종은 명태, 복어, 문어, 게, 바지락, 가리비, 어란이었으며, 이들 7개 어종은 동기간 총반입 가운데 건수, 수량, 금액에서 각각 60.4%, 83.6%, 68.4%를 점하였다 (〈표 7-1-6〉 참조). 연도별로 보면, 각 년도 이들 7개 어종의 건수, 수량, 금액에서의 점유율은 1996년도 80.4%, 91.9%, 88.9%로부터 1999년도 54.0%, 76.9%, 53.6%로 저하 경향에 있는데, 이는 반입어종이 다양화된 결과이다.

〈표 7-1-6〉 북한산 수산물 품목별 반입 현황

(단위: 천달러)

구 분	1998년	1999년(A)	2000년(B)	B/A(%)
수산물 전체	10,377	28,327	41,566	146.7
기타 해수활어	37	56	209	373.2
선어	554	1,695	1,031	60.8
게(신선, 냉장)	207	773	1,427	184.5
굴(신선, 냉장)	61	14	31	221.4
피조개(신선, 냉장)	33	2,359	867	36.8
조개(신선, 냉장)	1,416	4,338	8,840	203.8
기타 갑각류, 연체동물	269	1,266	2,279	180.1
냉동대구	-	11	87	790.9
냉동청어	-	n.a.	2	-
냉동명태	8	2,166	623	28.7
기타 냉동어류	321	2,148	1,580	73.6
새우(냉동)	3	70	6	8.6
게(냉동)	248	1,028	646	62.8
피조개(냉동)	-	95	41	43.2
갑각류, 연체동물	3,236	3,728	6,532	175.2
어란	14	208	3,828	1840.3
기타 해조류	-	49	17	34.7
한천	-	-	8	-
건오징어	-	160	3	1.9
염신 어개류	2,377	2,322	3,139	135.2
염신어란	6	13	6	46.2
갑각류	-	-	23	-
기타 수산가공식품	1,316	4,947	7,018	141.9
어류 필렛트	2	-	6	-
기타 어개류	120	766	2,829	369.4
갯지렁이	1	6	6	100.0
기타 해서동물	132	89	480	539.3

자료 : 통일부, 인터넷 자료(www.unikorea.go.kr)

〈표 7-1-7〉 연도별 종류별 수산물 반입품목의 수

(단위 : 개)

종류별	1996	1997	1998	1999
어 류	4	7	14	16
패 류	6	13	15	18
기타연체	2	2	2	2
갑각류	2	1	2	2
해조류	-	-	-	3
기 타	1	2	1	4
합 계	15	25	34	45

자료 : 국립수산물품질검사원

아울러 반입 품목에 있어서도 냉동품 및 활어 형태가 주류를 이루고 있으나 최근에는 냉장품 및 가공품의 비중이 증가하는 등 다양화 현상이 뚜렷이 나타나고 있다.

〈표 7-1-8〉 북한산 수산물 제품형태별 품목 수

(단위 : 개)

제품형태별	1996	1997	1998	1999
냉동품	10	18	28	36
냉장품	4	13	14	24
가공품	4	5	3	13
활 어	2	12	15	20
계	20	48	60	93

자료 : 국립수산물품질검사원

4. 남북한 수산협력에 있어 문제점

이상에서 살펴 본 수산물교역 및 북한 직접투자의 실태로부터 장래 남북한 수산협력사업을 추진함에 있어서 제약요인과 극복되어야 할 과제에 대해 검토해 보고자 한다.

가. 인적교류·접촉의 제한

(1) 제한적인 북한 경제개방 정책

북한은 내외적 경제문제 해결의 돌파구로서 국제사회의 경제지원과 외국인의 북한 내 투자를 생각하고 있으며, 북한의 개방정책은 이러한 의도하에 자구적 노력을 대외적으로 보이기 위한 방편에 불과하다.

따라서 개방정책이라고 해도 체제유지가 최우선 명제이고, 이를 해하는 것은 엄격히 배제될 것인 바, 특히 상대국이 남한인 경우에는 그러한 경향은 더욱 두드러질 것이다.

(2) 남북한 인적 교류·접촉에 대한 북한측 태도

북한은 남북경제협력에 있어서 정경분리 원칙을 강조하면서 남한측 경제협력주체를 민간기업에 한정하려 하고 있다. 또한 북한은 사회주의 경제체제여서 민간주체가 존재하지 않으므로, 결국 남북한간 경제협력은 남한의 민간주체와 북한 정부간의 접촉이 될 것이다.

남북한 개개인간의 인적교류·접촉은 그 동안 폐쇄되어 왔던 북한 사회체제의 유지에 결정적인 위해요소로 인식되고 있다. 북한의 합영회사에 관한 제도에 있어서도 북한 주민과 관련외국인과의 직접적인 접촉을 최소화하려고 하고 있는 점을 볼 때, 남한측에 대해서는 제도의 운용이나 제도 외적 요소를 통해 인적 교류·접촉은 엄격히 제한할 것으로 예상된다.

(3) 인적교류·접촉 제한이 남북한 수산협력에 미칠 부정적 영향

남북한 수산물 교역에 있어서 인적 교류·접촉이 필수적이지는 않을 것으로 생각된다. 그러나 수산물의 상품적 특성상 출하지에서의 현물평가가 불가피하며, 또한 출하시기가 불규칙적이므로 구매자측의 현지 상주가 수반되어야 한다. 남북한간 인적 교류·접촉의 제한 때문에 제3자의 중개를 통한 거래에 의존하는 경우에는 교역을 통한 경제적 이익이 감소됨은 물론이고, 과다한 대리비용과 사업 리스크 때문에 교역 확대는 크게 제약을 받을 수밖에 없게 될 것이다.

현지투자의 경우, 남한의 자본·기술과 북한의 노동력·자원이 결합하게 될 것인데, 자본이라 하더라도 이는 남한측의 기술과 일체화된 현물투자가 대부분이므로 자본투자는 기술지도와 병행되지 않으면 안되며, 기술지도는 인적교류·접촉이 제한되는 가운데에서는 불가능하다고 할 것이다.

한편, 수산업 노동력 평가와 임금지급 제도에 있어서 성과급을 채택할 수 없으므로 현지투자사업은 노무관리 방법상의 제약 때문에 수익성 확보가 매우 어렵게 될 것으로 예상된다.

나. 성력화 기술의 적용 제한

(1) 현지투자사업에 대한 단기적 목표의 상이

수산업에 있어서 남한측 협력기업의 투자 목적은 북한측의 풍부한 어장 및 수산자

원과 노동력을 이용한 높은 자본수익률에 있는 데에 반해, 북한측이 기대하는 경제적 이익은 출자 몫에 대해 배당되는 경상이익보다는 고용기회의 확대와 이를 통한 임금이 더욱 중요한 요소일 것이다.

따라서 남북한 양측에 있어서 협력사업에 대한 관심은 남한측이 경영이익 증대에 있다고 한다면, 북한측은 종사자에 대해 분배되는 임금에 있다고 할 수 있다.

(2) 생산방식 채택에 있어서 합리성 기준의 상이

남한측 협력기업의 관심은 자본수익률 제고에 있으므로 노동생산성 향상을 위해 생력화 투자를 강화하는 생산방식을 채택하려 할 것인데, 이를 위해서는 기능교육과 노무관리를 강화하는 일이 전제되어야 한다.

그러나 북한측으로서는 고용기회와 임금의 축소를 초래하는 생력화 투자 내지 생력화기술 채택은 부정될 것이며, 현재의 경제체제 내에서는 현지종사자 역시 유인을 찾지 못할 것이다. 또한 남한측에 의해 기능교육이나 노무관리가 주도되는 일은 사회적 관점에서도 부정될 것으로 생각된다.

(3) 낮은 투자효율 및 저수익성

남북한 수산협력사업에 있어서 남한측의 투자는 현물투자 위주로 이루어질 것이며, 어선을 비롯하여 투자되는 대부분의 어업시설은 이미 생력화 기술의 채택을 전제로 한 것이다. 그러나 이들 어업시설에 투입되는 노동력의 수는 노동의 질이나 북한의 정책 등에 기인하여 적정수준을 훨씬 상회하게 될 것이며, 이러한 상황은 단기간 내에 개선되기 어려울 것으로 판단된다.

그 결과 과잉노동력 채용에 따른 낮은 투자효율과 인건비 과다에 따른 저수익성은 남북한 수산협력의 확대를 저해하는 요인이 될 것이다.

다. 품질에 대한 인식의 격차

(1) 수산물의 품질결정 요인

공산품의 품질은 사용되는 원재료의 질이나 제조공정에 의해 결정되고, 제조후의 품질은 그다지 변화하지 않는 것임에 비해, 수산물의 품질은 어획시기·어획장소 등에 의해서 영향을 받음은 물론, 선도유지 등 어획 후 품질관리 여하가 결정적인 요인이 된다.

수산물 품질결정에 있어서 어획 후 품질관리가 가지는 중요성은 수산물 소비가 고도화되고 유통체제가 근대화된 사회일수록 커지게 되는 한편, 그러한 품질 차이에 따

른 가격 차이는 더욱 확대되어 나타나게 된다.

따라서 남북한간 수산물 소비 수준 및 유통의 발달 정도에 현저한 차이가 있다는 사실에 비추어 볼 때, 수산물 품질관리에 대한 인식의 격차가 존재한다는 사실이 확연하다.

(2) 수산물 교역사업의 리스크 과다

교역되는 수산물 품질에 대한 인식의 격차는 기대가격과 실제가격간의 격차로 나타나게 되며, 이러한 결과에 대해 출하자가 충분히 납득하지 못한다면 교역당사자간의 신뢰감을 저하시키게 될 것이다.

품질 내지 가격을 둘러싼 마찰이 교역당사자간에 심각한 문제로 되는 데에는 수산물의 상품적 특성인 부패성과 물적 유통경비 과다라는 요소가 작용하는데, 이러한 마찰을 해소·완화하기 위해서는 구매자측에 의한 출하지 내에서의 품질확인파 경쟁매매방식의 도입이 요구된다고 할 것이다.

기대가격과 실제가격의 격차나 요구한 품질과 실제 품질간의 격차는 교역당사자 쌍방에 거래 리스크를 과다하게 할 뿐 아니라, 상호신뢰를 훼손함으로써 남북한 수산물 교역의 확대를 저해하는 요인이 될 것이다.

라. 생산물 및 생산요소간 교환가치 척도의 부재

(1) 상대거래 및 국제시장가격 기준의 가격 결정

현행 남북한 수산물 교역에 있어서 수산물 가격결정은 제3자의 중개에 의한 상대거래, 즉 매매당사자간의 협의에 의해 이루어지는데, 이는 남북한 경제체제의 상이와 교역여건의 불비 등을 감안할 때 부득이 한 것으로 생각되지만, 가격의 공정성이나 안정성 그리고 상호신뢰 구축의 측면에서 많은 문제를 가지고 있다고 할 수 있다.

수산물에 있어서 국제시장가격을 기준으로 한 평가를 곤란하게 하는 것은 품질의 표준화·규격화가 이루어져 있지 않다는 점에 기인하지만, 일부 양식물이나 대량양륙물의 냉동품 등에 있어서는 양국간 품질표준에 대해 협의하여 표준화된 품질에 따라 국제시장가격을 적용할 수도 있을 것이다.

현지투자에서 현물투자분에 대한 합리적인 평가기준이 마련되어 있지 않으며, 통상적으로 국제시장가격에 의한다고는 하지만 객관성이 결여되어 있는데, 이러한 점은 현지투자사업에 있어서 남북한 당사자간의 분쟁소지가 되는 것이므로, 현지투자사업이 본궤도에 오르기 위해서는 양측 투자분에 대한 객관적·합리적 평가기준이 마련되어야 할 것이다.

(2) 수산물 교역질서 문란 및 현지투자사업의 불건전화

수산물교역방식이 객관적인 가격기준 없이 상대거래에 편중되게 된다면, 반입업체간 과당구매경쟁에 의한 반입측의 경제적 손실과 반입사업의 부실화는 물론, 거래의 부실이 행이나 반입업체의 횡포가 빈발하게 됨으로써 출하자에게도 피해가 초래될 것이다.

현지투자사업에 있어서 어선 등 현물투자분에 대한 객관적 평가기준의 부재는 시장 거래가 이루어지지 않거나 혹은 이루어질 수 없는 생산설비를 거의 무상으로 획득하여 이를 현지 투자함으로써 출자지분 및 조업권 확보에만 관심을 가진 사업자를 양산하는 결과를 초래할 것이며, 이러한 일은 관련된 어업에 종사하는 자국측 어업인들의 반발을 초래할 것이다.

마. 협력당사자의 사업수행 능력 제약

(1) 민간주도의 수산협력 여건 불비

통상협정을 위시하여 국가간 제반협정이 체결되지 못한 상태에서 추진되고 있는 관계로 영세규모의 수산업체가 독자적으로 북한측의 교섭창구를 확보하는 일은 매우 어려운 실정이다.

수산업부문의 현지투자 교섭은 대기업 협력사업의 구색 갖추기로서 이루어지거나, 혹은 경제외적 관점에서 북한측에 의해 선별될 경우에 기회가 주어지는 형편이다. 그 결과 수산협력은 교섭의 주요관심사에서 벗어나 있거나 북한측이 형식적 대응에 그치는 경향 조차 나타나며, 경우에 따라서는 북한측에 정치적으로 이용될 우려마저 있다고 생각된다.

(2) 정부기관적 성격의 북한측 협력파트너

북한측 협력파트너인 국영무역회사는 각 중앙부서 및 그 위원회마다 조직되어 있는 등 조직체계가 매우 복잡하며, 중앙 정치·행정기관의 직접적인 영향을 받고 있는 것으로 파악된다.

이들 조직의 주요사업은 대외무역으로서, 수산업에 대해서는 전문적인 사업수행 능력을 갖추고 있지 못하며, 그 결과 구체적인 사업내용의 협의가 어려울 것으로 생각된다. 그리하여 실제 협력사업수행과정에서는 남한측 협력기업과 북한측 생산단위를 연결하는 중개역할을 하면서 북한 정부를 대신하여 정치적·행정적 문제해결과 외환관리업무를 담당하고 있는 것으로 나타난다. 이와 같은 북한측 협력파트너의 행태는 경제외적 요인에 따라 대응자세가 가변적이고, 또한 사업추진에 있어서도 적극성 및 책임감의 결여로 나타난다고 생각된다.

바. 어업협력사업의 추진상 문제

지금까지 남·북어업협력사업 중 어선어업과 관련된 사업을 볼 때, 서해안의 경우는 서해안 어업인들의 반발 등으로 인하여 사업승인이 보류되었고, 동해안의 경우는 조업수역에 대한 어장성 정보 부족, 동해안 지역 어민들의 반발, 남·북 합의서 내용상의 문제 등으로 사업의 추진이 어려워 보인다. 또한 정부에서는 수협 등 민간단체 주관하에 남·북경제협력사업을 추진할 경우는 감척어선 지원이 가능하나 개별기업에는 지원이 곤란하다는 입장을 보이고 있는 등 여러 가지 문제에 봉착되고 있다.

이와 같이 여러 차원에서 나타나는, 남·북어업협력사업 추진시의 문제점들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 사업계획의 경제성 검토 미흡

민간차원에서 북한 동·서해안 어장을 대상으로 추진되고 되고 있는 남·북공동어로 합작사업은 사업계획서상의 예상 어획량과 예상수익 등에 대한 충분한 검증을 거쳐야 하며, 경제성이 이에 못 미칠 경우에 대해서도 충분한 대비책을 가지고 있어야 한다. 따라서 학계 및 수산연구기관 등의 전문적인 경제성 평가작업이 요구되며, 그밖에 시험조업 등을 통한 신중한 접근이 필요하다.

둘째, 연근해 어업인과의 이해관계 상충

지금까지의 정보로는 북한측 동해안 및 서해안의 어종별 회유도가 정확히 파악할 수 없어 어로사업의 남북협력투자에 대한 성과정도를 정확히 예측하기 어려운 실정이다. 한편 명태, 대구, 꽁치, 오징어, 조기, 홍어 등 동·서해안의 대부분 회유성 어종에 대해서는 동해역에서 남북이 공동조업시 남하하는 어류를 대상으로 하는 동·서해접적지역 어업인(소형어선)들의 생산량 감소 등 피해액이 예상되므로 여기에 대한 것도 예측되어야 한다. 특히, 국내산 대구, 홍게, 털게, 조기, 홍어 등은 지역 특산물로서 소비지에서 고가에 거래되고 있어 북한으로부터 대량 반입시 남한의 어가 유지가 어려워 가격하락에 따른 해당 어업인의 강력한 반발이 예상되고 있다.

동해 및 서해특정해역은 마지막 남은 청정해역으로 남·북공동조업으로 인한 남획이 이루어질 경우 어장의 황폐화가 우려된다는 점, 그리고 어린 고기의 남획이 이루어질 경우 어종 생태계 파괴가 우려되고 이는 곧 장기적인 측면에서 어업인들의 생계와 직결된다는 점에서 사업추진시 어업인들의 불만이 가중될 우려가 있다.

셋째, 특정단체(어업인) 지원시의 문제점

실질적인 생산자단체나 어업인 대표기관으로서의 명분이 불분명한 특정단체에 대하여 사업승인이 이루어질 경우 나머지 대다수 어업인으로부터 불만이나 특혜에 대한 의구심을 유발할 우려가 있다. 특히, 동해안 회유어종을 대상으로 하는 남북공동어로 조업이 성사될 경우에는 동해연안 어업인들 대부분은 기업적 소수어선에 대한 특혜조

업으로 인식하여 동 사업추진에 적극 반대하는 입장을 보일 것이 예상되고 있다.

넷째, 북측 접촉창구의 성격

보도에 의하면 마치 남한의 전국 어민총연합이 북한의 “조선대외어업총회”와 접촉하여 남한어선의 북한 내 조업문제를 비롯한 제반사항에 대하여 남북한 정부로부터 의사 결정 등의 권한을 위임받은 것처럼 알려지고 있는데, 이러한 것이 과연 사실이며, 협상의 효력이 있는 것인지 의문시된다. 또한 남·북한의 정치·군사적 상황 변동에 대비하여 사업의 연속성을 유지할 수 있는 영향력 있는 기구인지에 대한 파악이 선행될 필요가 있다.

다섯째, 안전조업 등의 위한 제도적 정치 보완 필요

위와 같은 사항 이외에도 남북한 어업협력 사업의 원만한 수행을 위해서는 우리 어업인의 신변안전 보장과 이익 분배 등에 대한 이행보장책이 구체적으로 다루어져야 하고, 특히 현행 선박안전조업규칙(3부 공동부령)상으로는 남한어선의 어로한계선 이북 조업은 동·서해 어느 해역에서나 불가능하므로 관련 법령의 개정(안전조업 규칙 제3조 1항 1호(어로한계선), 동규칙 제18조(월선의 금지))이 선행되어야 하며, 해난구조 및 선박통제 등에 대한 관계기관과의 대책수립 이전에는 공동 및 안전조업 불가능할 것으로 생각된다.

제2절 여건변화

북한은 다음과 같은 요인으로 인하여 단기적으로 수산업의 성장과 발전을 기대하기 어려울 것으로 예상된다. 첫째, 잡는 어업의 기술 낙후, 어선의 소형화·노후화로 저생산성이 지속될 것이다. 북한의 어선은 대부분 규모가 작고 비효율적인 어구 장착으로 생산성이 저하되어 있으며, 기술수준이 낮아 조업활동이 연속성을 갖지 못하고 있다.

둘째, 연료, 어업기자재 및 부품 등의 부족으로 제한적인 조업활동을 지속할 것으로 예상된다. 적절한 투자를 위한 경화가 부족하여 기술개발 및 시설유지에 애로를 느끼고 있다.

셋째, 유통 인프라 부족으로 수산물 수급관리 기능이 지속적으로 저하될 것으로 예상된다. 수산물 양육시설, 냉동보관 창고 등 유통시설의 부족과 전력공급의 제약으로 수급의 불안정성이 지속될 것이다.

이와 같은 한계상황과 문제점에도 불구하고 중장기적으로는 어획 및 양식기술의 향상과 생산요소의 원활한 공급이 이루어질 경우 성장성은 비교적 높을 것으로 판단된다. 그 이유는 첫째, 북한의 수산물 생산은 남북한 상호협력관계의 발전 여하에 따라 그 수량과 가치를 한층 더 증대시킬 수 있는 잠재력을 지니고 있다.

둘째, 북한의 양식업은 미역, 다시마 등 해조류 양식에 치우쳐 있는 모노컬처적(mono cultural) 생산구조로 냉수성 어종의 수산양식 기술 수준을 높이고, 서해안과 동해안의 양식적지를 충분히 개발한다면, 북한의 수산양식 생산량은 현재의 수준을 훨씬 능가하게 될 것이다.

셋째, 북한의 수산가공기술과 수산물 품질보존 등 상품화 개념이 미약하나 향후 수산물에 대한 상품화 인식, 가공 동결기술 향상, 고도 위생상태 유지, 선상 품질관리 방법의 후진성 극복 등을 통한 북한 수산업의 획기적인 부가가치 증대를 실현할 수 있을 것으로 판단된다.

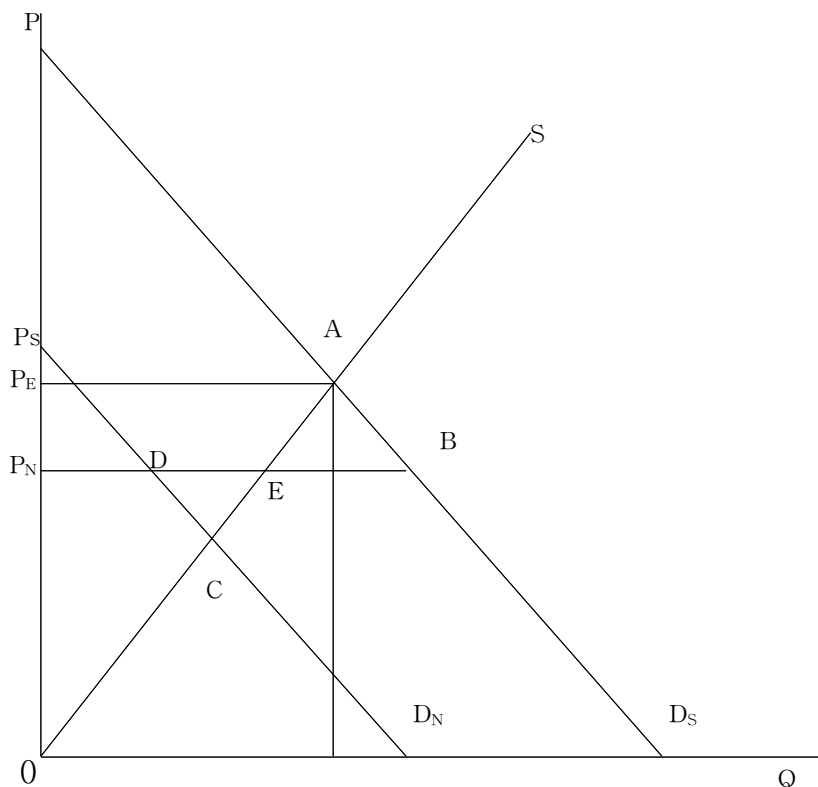
제3절 이론적 배경

남북한의 거래는 크게 두 가지 단계로 논의할 수 있다. 첫 번째 단계는 생산물의 교역단계이고, 다음은 인적교류를 포함하여 생산요소의 교류가 가능한 시장통합의 단계이다. 생산물의 거래단계는 국제무역 이론에서 다루는 무역자유화 효과와 같은 경제적 효과를 나타낼 것이며, 생산요소의 교류는 EU와 같은 시장 통합적 효과를 나타낼 것이다.

물적 교류의 효과를 국제무역이론에 비추어 보면, 우선 생각할 수 있는 것이 시장개방의 효과일 것이다. 남북한의 거래가 활성화되면 북한의 상대적으로 값싼 상품이 남한 시장으로 유입되고, 남한이 상대적으로 경쟁력을 가지는 상품은 북한으로 유입되어 무역자유화와 유사한 효과를 나타내게 될 것이다. 이는 국민 경제적 측면에서 이득이 될 것이지만, 남북한의 거래로 피해를 보는 계층도 발생하게 된다는 것을 뜻한다.

논의를 간편하게 하기 위해서 먼저 매우 제한적이며 간단한 가정을 도입하여 그림을 통해 살펴보기로 하자. 수산업부문을 가정한 부분균형모형을 가정하고 수산업부문 가운데에서 어느 특정 품목, 예를 들면, 꽃게를 가정하자.

[그림 7-3-1] 남북한 교류의 경제적 효과(부분균형 모형)

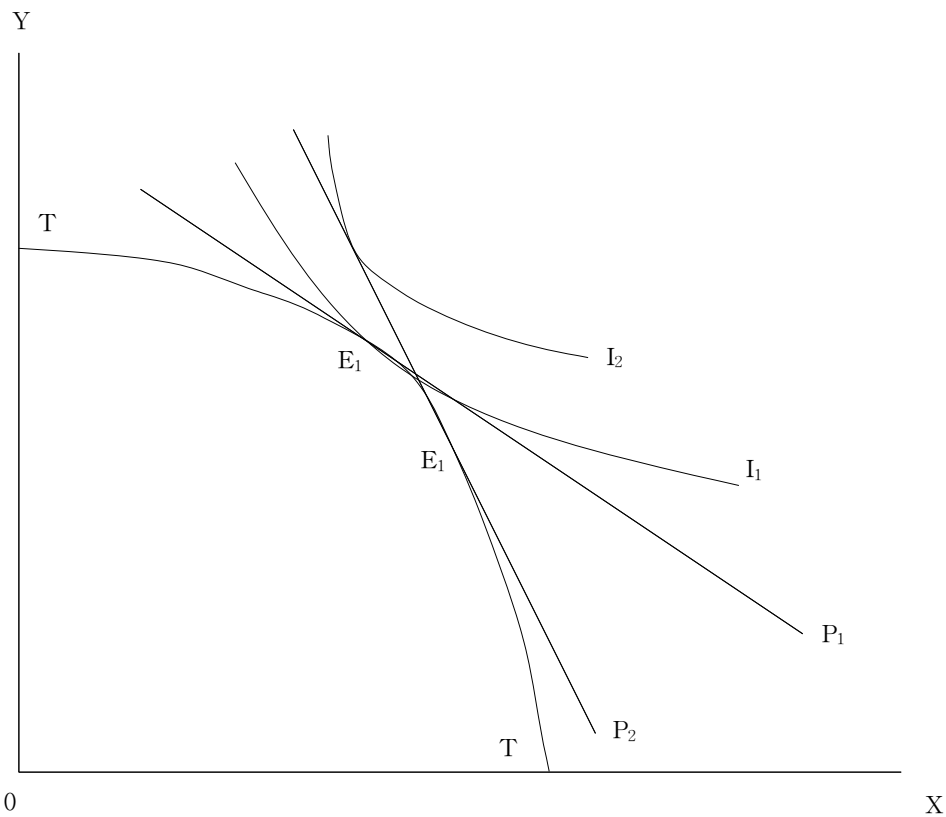


공급여건은 남북한이 유사하고 수요는 남한이 북한보다 많다고 하면 남한의 가격이 북한보다 높다. [그림 7-3-1]은 안정적인 시장 하에서 공급(S)과 수요(DS는 남한의 수요, DN은 북한의 수요)를 나타낸다. 가격은 공급과 수요가 만나는 수준에서 결정된다. 북한의 가격은 PN이고 남한의 가격은 PS가 된다. 이 때 남북교류가 제한없이 시작된다고 하면 남북한의 가격은 일정 수준으로 수렴하게 된다(예컨대 PE).

새로운 균형점에서 남한의 가격은 남북한 교류 이전보다 하락하여 수요는 A에서 B로 증가하고 생산은 A에서 C로 감소한다. 남한의 경우 소비자 잉여는 PSABPE만큼 증가하고 생산자 잉여는 PSPEEA만큼 감소한다. 이러한 개념에서 사회적 잉여의 증가는 $\triangle ABE$ 가 된다. 북한의 경우 소비자 잉여는 PEPNCD만큼 감소하고, 생산자 잉여는 PEPNCE만큼 증가하여 사회적 잉여 증가분은 $\triangle ECD$ 가 된다. 결국 남북한의 자유로운 거래는 $\triangle ABE$ 와 $\triangle ECD$ 만큼의 사회적 잉여를 증가시켜 주는 긍정적 효과를 가져온다.

이러한 분석은 일반균형이론을 적용한 [그림 7-3-2]에서도 비슷한 결과를 가져온다. [그림 7-3-2]는 두 가지 생산물을 생산·소비하고 있는 상태에서 남한의 경우를 일반균형 모형을 이용하여 설명한 것이다. 그림에서 TT는 남한의 생산가능곡선으로 한계비용체중의 가정 하에서 설정한 것이다. P_1 은 남북한 거래 활성화 이전의 남한의 가격, P_2 는 거래 활성화 이후의 가격을 나타낸다. I는 사회적 무차별곡선을 나타낸다.

[그림 7-3-2] 남북한 교류의 경제적 효과(일반균형 모형)



남한의 경우 북한에 비해 X재의 가격이 상대적으로 저렴하다면 남한은 X재를 북한으로 반출하고 가격은 P_2 로 상승하게 된다. 이 때 남북한 거래 이전의 균형점 E_1 은 E_2 로 이동하고 남한의 X재생산은 증가한다. 반면 남한의 Y재 생산은 감소한다. 그러나 이러한 과정에서 남한의 사회적 후생은 I_1 에서 I_2 로 증가하게 된다. 남한은 북한과의 거래를 통해 상대적으로 유리한 X재 생산으로 전문화해 나갈 수 있게 된다. 북한의 경우도 이와 유사한 결과를 가져올 것이다.

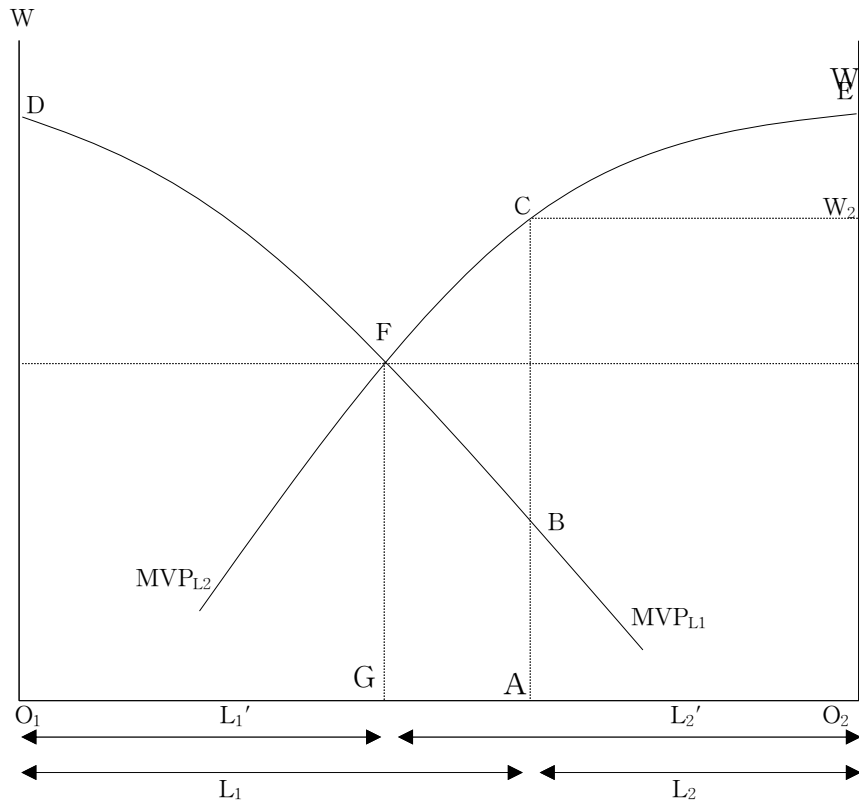
남북한 교류의 두 번째 단계로 상정할 수 있는 남북한의 생산요소의 교류는 물자의 교류보다 직접적인 효과를 나타낼 수 있다. 남북교류의 진전은 자원의 자유로운 이동을 가능케 하여 생산성을 증대시킬 것이다. [그림 7-3-3]은 이를 설명한 그림이다. 생산요소는 자본과 노동 두 가지만 있다고 가정한다. [그림 7-3-3]에서 수평축은 남한과 북한의 노동력 총량을 나타낸다. 북한의 노동력이 남한보다 풍부하며 임금도 남한보다 저렴한 W_1 에서 형성되어 있다고 가정한다.

남북한은 노동의 한계가치 생산성(MVP)과 임금이 일치하는 수준에서 노동력을 고용한다. 이 때 북한은 L_1 , 남한은 L_2 를 각각 고용하게 된다. 이것은 북한과 남한의 노동시장이 분리되어 노동력이 자유롭게 이동하지 못한다는 가정 때문이다. 북한의 노동에 대한 보수 $W_1 \times L_1$ 으로 [그림 7-3-3]에서 $\square W_1 B A O_1$ 이 된다. 남한의 노동에 대한 보수는 $W_2 \times L_2$ 로 $\square W_2 C A O_2$ 이며, 자본에 대한 보수는 ECW_2 이다.

남한과 북한의 노동력이 자유롭게 이동할 수 있다고 가정하면 양국 노동의 한계 생산성과 임금은 같은 수준으로 조정될 것이다. 임금은 W 에서 결정되고 북한은 L_1' 만큼의 노동력을, 남한은 L_2' 만큼의 노동력을 고용하게 될 것이다. 이 때 북한의 노동에 대한 보수는 $W \times L_1'$ 로 [그림 7-3-3]에서 $\square W F G O_1$ 이며 자본에 대한 보수는 DFW 가 된다. 남한의 노동에 대한 보수는 $W \times L_2'$ 이고, 자본에 대한 보수는 EFW 이다. 결국 양국간의 노동력의 자유로운 이동으로 자본과 노동에 대한 보수의 합은 노동시장이 분리되어 있을 경우에 비해 FBC만큼 증가하게 된다. 이와 같이 자원의 자유로운 이동은 잠재적으로 경제성장에 기여할 수 있는 것이다.

남북한의 교류는 그밖에 간접적인 경제적 효과를 수반할 수 있다. 경우에 따라서는 간접적인 효과가 위에서 논의한 것과 같은 직접적인 효과보다 크다. 간접적인 효과가 위에서 논의한 것과 같은 직접적인 효과보다 크다. 간접적인 효과는 교육효과, 기술효과, 경쟁효과 등이 있다. 교육적 효과는 정태적 분석의 교역 자유화 효과에서는 나타나지 않는다. 왜냐하면 완전한 정보 또는 지식을 가지고 있다는 가정 하에서 분석이 이루어지기 때문이다. 그러나 현실적으로 생산기술을 포함한 기타 시장정보는 모두에게 동일한 상태는 아니다. 시장을 개방하여 서로가 얻을 수 있는 경제정보는 많이 존재하며, 이러한 새로운 정보의 획득은 경제의 효율화에 큰 영향을 미칠 수 있다.

[그림 7-3-3] 노동력의 자유로운 이동과 잉여의 변화



시장개방에 관한 정태분석에서는 기술효과가 다루어지지 못한다. 정태분석에서 생산의 전문화는 생산가능곡선 상에서 이루어지며, 생산가능곡선이 이동 또는 확장될 수 있다는 것을 논외로 하고 있다. 남북한 교류의 증대는 보다 넓은 시장을 상대로 규모의 경제를 실현하고 새로운 기술, 고품질의 생산요소를 결합하여 생산가능곡선 자체를 확장시킬 수 있다. 이 때 발생하는 경제적 효과는 정태분석의 전문화 효과보다 크게 나타날 수 있다.

정태분석에 있어서는 완전경쟁을 가정하고 있다. 그러나 국내의 완전경쟁 상태는 외국 기업과의 경쟁까지를 고려한 것이 아니다. 따라서 국내시장이 완전 경쟁적이라 할지라도 외국과의 교류확대는 외국기업의 도전과 경쟁으로 보다 경쟁적 시장을 형성할 수 있는 이점이 있다.

제4절 기본 정책방향

남북한의 수산협력사업은 국가 전체의 전략적 경제협력사업의 큰 틀 속에서 추진될 필요가 있다. 따라서 북한이 처한 현실적 경제문제를 극복하는데 도움이 될 수 있도록 수산협력사업을 추진해 나가되 수산물 반입, 수산인프라 구축 등 북한 수산정책의 우선순위를 고려하여 협력의 순위를 설정하여야 한다. 이와 더불어 수산협력사업을 안정적이고 지속적으로 추진하기 위해서는 점진적으로 제도적 인프라를 구축할 필요가 있다.

이러한 기본적인 인식을 바탕으로 남북한 수산협력의 효율적 실효적 추진을 위한 정책의 과제로 첫째, 남북 수산협력사업 기반을 강화하고, 둘째, 북한산 수산물의 반입구조를 고도화하고, 셋째, 수산협력 주체별 기능을 효율적으로 분담하며, 넷째, 실효성 있는 남북협력사업의 추진을 위한 조사·연구사업 등을 제시하였다.

제5절 세부추진방안

1. 남북 수산협력사업의 제도적 기반 강화

가. 남북수산협력기금의 별도 조성

남북한 수산협력사업을 확대·발전시키기 위해서는 별도의 협력기금 조성이 절실히 필요하다. 통일부의 남북협력기금 조성액은 기초성액 5,400억 원과 앞으로 증액 예산 5,000억 원을 합쳐 총 1조 4,000억 원 규모에 달한다. 그러나 이 기금의 용도를 보면 남북주민 왕래지원, 문화·체육·학술지원, 경제협력지원, 민족공동체 회복지원, 경수로지원 및 동기금 이자상환 등의 계정별로 각각 배분하도록 되어 있고, 이 가운데서 가장 많은 부분을 점하는 것이 북한 경수로지원비이다. 그리고 경수로지원비를 제외한 잔여부분은 그렇게 크지 않을 뿐만 아니라, 지금까지 전체 협력기금의 약 10% 미만에 불과한 경제협력지원액 중 수산분야는 그나마도 전혀 지원실적이 없었다. 이러한 점을 감안할 때 앞으로 수산분야의 남북한 협력사업은 거의 형식에 그칠 가능성이 크다.

해양수산부는 한반도 주변수역을 둘러싸고 벌어지는 있는 한·일, 한·중어업협정과 EZZ체제 정착에 따른 어업인 지원특별법(99·9)에 근거하여 2004년을 목표로 총 3조원규모의 수산발전기금조성계획을 수립해 놓고 있다. 이 기금의 용도는 새로운 어

장개발(동특별법 제 25조 2항), 해외시장개척(동특별법 제 29조 4항)에 자금지원이 가능토록 되어 있는 바, 이 기금의 원만한 조성과 운영단계에 가서는 수산분야의 남북한 협력사업에도 지원이 가능할 것으로 보이지만, 이 역시 실현성과 시기가 문제인 것이다.

여하한 형태로든 남북수산협력기금의 별도 조성과 이의 신속한 조성계획을 수립하지 않고는 수산분야의 남북한 협력사업 진전은 크게 기대할 수 없을 것이 자명하다.

나. 수산교류협력을 위한 관·민 위원회 구성 및 운영

먼저 정부차원에서는 ① 남북한수산협의회, ② 남북한어업공동위원회, ③ 남북한 수산교류협력사업 추진연구위원회 등이 필요하며, 민간차원에서는 ④ 남북한 민간어업공동위원회와 같은 조직과 기구를 구성하여 정부의 남북한 수산협력정책을 지원 발굴하며, 남북한 양측 해역에서의 공동어로조업, 남한측 어선의 북한진출시 안정적인 어로활동의 보장과 질서유지, 해상재난의 구조 등에 대비해 나가도록 해야 할 것이다.

남북한수산협의회는 남북한 수산당사자협의회를 지칭하며, 여기서는 남북한 정부사이에 수산교류협력사업을 위한 양측 정부의 기본정책 수립, 협의 등의 임무를 맡게 될 것이며, 남북한어업공동위원회는 남북 양측의 수산관계기관으로 구성되는 정부차원의 공동위원회가 될 것이다.

남북한 수산교류협력사업 추진연구위원회는 수산해양분야의 남북한 교류협력사업을 위한 전문적 연구조직을 가리킨다. 현재 국가의 통일정책, 대북 정책, 남북한 경제교류협력사업 등의 업무는 통일부에서 수행하고 있지만 세부적인 산업분야의 대북사업 및 정책까지는 통일부에서 수행하기가 어려울 뿐만 아니라, 해당 사업을 총괄하는 행정부서 역시 내부조직의 편성지침과 인력의 제한으로 대북한 관련 전문부서를 두고 있지 못하고 있는 것이 현실이므로, 해당 행정부서의 남북한 수산협력사업 추진을 자문하는 기관역할을 담당하는 조직이 될 것이다. 이의 구성은 행정부 담당자, 민간단체 및 전문가들로 하며, 협력사업의 사전연구, 사안별 과제 발굴, 경제적·사회적 타당성조사, 교류협력사업에 대한 전반적인 투자총괄계획의 작성 및 실행가능성 여부의 진단 등의 업무를 수행해 나가도록 한다.

남북한 민간어업공동위원회는 양측 어업자의 공동어로활동의 보장, 조업안전과 조업질서 유지 및 해상재난사고의 방지와 대책, 그리고 민간차원의 어업기술협력과 어업자 교류, 입어료 수준의 결정 등의 업무를 담당하게 될 것이며, 수협중앙회와 같은 조직이 그 중심기능을 수행할 수 있다.

이러한 것은 과거 북·일어업관계 운영에서 조·일 민간어업공동위원회와는 별도로 일본이 자체적으로 대북한 어업추진위원회를 구성·운영해 온 사례에 비추어, 남북한 관계에서도 절실히 필요로 하는 기구들이라 하지 않을 수 없다.

다. 남한측 협력파트너의 조직화

현재까지 주로 행해지고 있는 남북한 수산물교역사업과 일부 대북한 현지투자사업에서 나타나고 있는 문제점을 보면, 반입업체의 과당구매경쟁, 대북사업의 독점권 선점행위 등으로 인해 피해를 입고 있는 남한측 기업이 속출하고 있다고 하는 점이다. 상당수 반입업체가 도산하거나 저질 북한산 수산물의 반입으로 반입업체 전체가 불신을 당한다거나 북한산 수산물에 대한 사회적 불신감이 조장되는 일이 초래되는가 하면, 다액의 대북한 현지투자가 아무런 성과 없이 중단되는 등의 경제적 피해를 입은 업체도 적지 않다. 이는 물론 자본논리에 의한 기업가들의 당연한 사업관행의 결과라고 볼 수 있으나, 북한실정을 제대로 파악하지 못한 가운데서 일어나는 지나친 사업경쟁과 선취행동에서 빚어지는 역효과라 할 것이다.

이러한 것에 대비하기 위해서는 북한산 수산물 반입에 참여하는 기업들을 조직화하거나 투자업종 또는 투자형태별로 단일교섭창구를 만들어 대응하는 등의 남한측 협력사업체들을 재조직화 할 필요가 있다고 보며, 정부는 여기에 적극적인 지도력을 발휘해 나가야 할 것으로 사료된다. 특히 북한의 협력사업 파트너는 모두가 국가기관적 성격을 띠거나 중앙정부 차원의 대남사업체인데 반해, 남한측은 영세한 개별기업, 심지어는 개인차원에서 까지 북한측과 사업의향서를 교환하거나 투자교섭을 해 나가는 형태가 대부분이므로 남한측의 대북사업 교섭력은 당연히 뒤떨어 질 수밖에 없으며, 투자에 대한 확실한 사후보장책도 얻어내는 것이 어려운 실정에 있다.

따라서 대북한 현지투자기업들이 수협중앙회나 대기업을 중심으로 조직화한다거나 개별기업들 스스로가 유사 업종별로 사업단을 구성하여 조직적으로 대응해 나가는 경우 여러 면에서 대북 교섭력(bargaining power)의 증대와 함께, 정부의 정책대응 또한 효율성을 높일 수 있을 것으로 본다.

2. 북한산 수산물 반입구조의 고도화

가. 반입수산물의 안정적 출하시스템 구축

남북한 수산협력이 공고히 되기 위해서는 수산협력이 남북한 수산업을 구조적으로 규정하는 인자로 자리매김될 수 있어야 하고, 그러기 위한 첫걸음은 북한측이 남한으로서의 수산물 반출을 안정적이고 지속적이며 또한 예측가능한 사업으로 인식하게 하는 일이다.

어획된 북한 수산물이 안정적으로 남한측에 반출되기 위해서는 유통과정에서의 상품가치 보전이 무엇보다 중요한데, 이를 위해 북한내의 물적 유통시설 및 집하체계 정

비에 대한 남한측의 지원이 필요하다고 하겠다.

또한 안정된 가격 실현을 위해 북한측 출하자와 남한측 반입업자간에 예약가격제도의 도입도 고려될 수 있으며, 북한 내에 산지도매시장을 개설·운영한다든지, 북한 어선에 의한 남한 내 산지도매시장 직접출하도 고려될 수 있을 것이다.

나. 남북한간 시장가격 정보의 원활한 제공

북한측 출하자에 대해 적정가격 실현의 기회 확대를 위해서, 또한 합리적인 생산계획·투자계획 수립을 가능하게 하기 위해서는 상호간 시장가격 정보가 원활히 제공되어야 할 것이다. 시장가격 정보의 공유는 수산협력에 있어서 상호 신뢰 구축에 유익할 뿐 아니라, 품질에 따른 가격차를 인식케 함으로써 품질관리에 대한 노력을 촉구하는 효과도 가지게 된다. 북한 내 산지도매시장 개설·운영이나 북한어선에 의한 남한 내 산지도매시장 직접출하는 시장가격 정보교환의 유력한 수단이 될 뿐 아니라, 품질관리에 대한 필요성을 절감하게 하는 교육의 장이 될 것이다.

다. 북한산 수산물 반입의 조직화·제도화

남북한간 수산협력, 특히 수산물 교역을 확대시키기 위해서는 북한산 반입수산물의 상적·물적 유통경비 절감과 함께, 반입업체들의 북한산 수산물에 대한 구매력 강화가 이루어져야 한다.

상적·물적 유통경비 절감을 위한 물적 유통시설 및 집하체계 정비나 품질관리기술 이전 등은 실행주체가 반입업체이지만, 개별업체로서는 그러한 일이 어려우므로, 반입업체들의 조직화와 이를 통한 정책지원이 필요하다.

또한 반입업체들의 구매력 강화를 위해서 반입사업에 대한 금융지원이 병행되어야 하는데, 건전한 반입업체를 정책지원의 대상으로 하여 선별지원하기 위해서도 조직화가 요구되며, 한편으로는 정책지원을 효율적·합리적 수행을 위해서 반입업 자체에 대한 제도적 통제가 요구된다.

라. 북한측 수산물 생산의 지역별·품종별 전문화

북한 내 물적 유통시설 투자나 집하체계 구축을 효율적으로 수행하기 위해서는 먼저 고립분산적·다종소량 형태의 생산에 대해서 지역별·품종별 전문화가 전제되어야 하는데, 이를 위해 남한측이 채택할 수 있는 방안으로서는 현지투자 확대와 함께, 지역별·품종별로 생산기반시설 투자 및 기술지원을 집중시키는 것을 들 수 있다. 반입수산물의 집하센터 설치나 산지도매시장 설립, 특정지역·특정품종에 대한 예약가격제 도입 등은 그 효과가 클 것으로 생각된다.

그리고 지역별·품종별로 생산의 전문화가 이루어진다면, 그 자체로서 생산 및 유통의 효율을 대폭 향상시키게 되어 수산협력 확대의 요인이 될 것이다. 생산의 전문화는 규격화를 진전시키고, 또한 품질관리에 대한 기술지도를 용이하게 함으로써 반입 수산물 가격상승의 효과를 초래할 것이며, 결과적으로는 남북한 양측이 수산협력에서 얻게 될 경제적 이익 내지 편익을 증대시키게 될 것이다.

마. 북한내 수산물산지집하시장 설립·운영

남북한 수산협력과 관련하여 나타나는 재화 및 용역의 남북한간 거래에 있어서 객관성 있는 평가척도의 부재가 협력확대의 커다란 제약이 되고 있다는 사실은 수산업에서 특히 그렇다고 할 것이다.

북한 내에 수산물 산지집하시장을 개설·운영함으로써 남한측 반입업자간 공개경쟁에 의해 북한산 수산물의 가치를 평가하고, 북한측에 대해서는 수산물 가격설정 내지 가치비교에 있어서 기준을 제시하는 일이 될 경우, 수산협력에 있어서 상호간의 신뢰 확보에도 유익하다.

그리고 북한내 수산물 산지집하시장은 북한측 수산물 출하자에 대해 관료 확보와 가격 안정을 기할 수 있게 함으로써 북한 수산업의 생산안정과 남한측 시장의존도를 높이는 효과를 가져올 뿐만 아니라, 품질에 따른 가격차를 인식케 함으로써 품질관리에 대한 자체노력을 촉구하며, 나아가서는 북한측 어업관련자에 대해 시장경제에 대한 산교육장이 될 것이다.

현재 북한산 수산물 반입에 있어서 큰 문제의 하나가 현지단계에서 품질확인이 이루어지지 않는다는 것이고, 그 결과 반입사업은 경영의 위험성이 과다하게 되어 있다. 그리고 북한산 수산물은 대부분이 제3국 중개인을 통해 반입되고 있는데, 이러한 사실은 남북한 수산물교역에 따른 경제적 이익이 이들에 의해 유출되어 버린단든지 혹은 외국산 수산물의 위장반입이 행해짐으로써 유통질서 문란의 요인이 되기도 한다.

북한 내에 산지도매시장을 개설·운영함으로써 이러한 문제는 대폭 해소·완화될 수 있을 것이며, 나아가서는 수산물 교역확대를 위한 기초가 될 것으로 기대된다.

북한 내 산지집하시장은 기능상 공익성이 크므로 남한측 협력추진주체는 수협중앙회가 바람직 할 것으로 판단되며, 북한측 협력추진주체는 정무원 수산위원회 산하의 국영무역회사나 민족경제총연합회 산하의 유력 국영무역회사가 적절하다고 생각되는데, 이러한 산지도매시장의 실질적인 주체는 수협중앙회와 국영무역회사의 공동출자에 의한 합영회사가 바람직하다.

사업의 형태는 북한측 출하자나 남한측 현지투자업체에 의해 생산된 수산물을 대상으로 한 위탁판매사업이 중심이며, 매취사업이나 냉동·냉장보관사업, 가공·포장사

업 등은 합영사업의 내용과는 별도로 하여 남측의 회사에서 독자적으로 행할 수도 있을 것이다.

바. 북한어선의 남한측 산지도매시장 직출하

북한 내 산지도매시장 운영의 경우와 대동소이한데, 다만 북한 내에 대규모 투자가 이루어지지 않는다는 점에서 사업상의 위험성이 작다고 할 것이다. 북한 내에는 물적 유통시설이 미약한 관계로 수집에 장기간이 소요되고, 또한 수집과정에서 품질저하가 현저하게 나타나므로, 북한측 어장과 근거리에 있는 남한측 산지도매시장에 북한측 어선이 직접 양륙하여 위탁판매할 수 있게 함으로써 품질유지 및 가격향상을 기할 수 있고, 동시에 제반 유통경비를 절감할 수 있게 된다.

북한어장과 근접한 위치에 있는 일정규모 이상의 기존 산지도매시장을 이용하게 될 것이므로 사업주체를 정함에 있어서 현재의 운영주체인 지구별 수협과의 조정이 필요하겠지만, 사업의 특성상 수협중앙회가 주체로 됨이 적절하다.

사업내용은 위탁판매사업이 중심이 되며, 양륙시 이미 하주가 정해져 있는 통과물에 대한 서비스 사업과 유류를 비롯한 선수품 조달 등이 중요 사업내용이 될 것이다. 그리고 관련된 부대업무로서 어대금이나 선수품 조달과 관련된 외환업무, 체항 중 북한 어선원에 대한 복리후생, 기타 수산물 검사 및 통관업무 등이 병행되어야 할 것이며, 수산물 검사나 통관업무가 산지도매시장 내에서 행해지기 위해서는 해양수산부나 관세청 등과의 업무협조가 이루어져야 할 것이다.

3. 협력주체별 기능의 분담

가. 정부

(1) 수산협력에 관한 제도 설정 및 운용

우선 빠른 시일 내에 남북간 통상협정을 체결하고, 이를 기초로 하여 협력사업에 대한 금융지원 및 투자보증보험에 관한 규정과 협력사업의 추진주체 및 사업내용에 관한 심사기준을 마련하여야 한다. 그리고 협력사업의 조직화에 있어서 대상사업, 절차, 설립요건 등에 관한 기준과 협력사업의 조정에 관한 규정을 마련해야 한다.

한편, 북한산 수산물 반입을 건전하고 바람직한 방향으로 육성·확대시키기 위해서는 이에 대해 관세나 특수목적세를 부과한다든지, 혹은 품목별로 반입을 제한하는 제도적 장치를 강구해야 할 것이다.

(2) 재정자금 및 기금의 배정

남북경제협력기금이나 전술한 관세 및 특수목적세 등에 의해 수산협력기금을 조성하는 한편, 수산협력기금 및 재정자금을 의해 수행될 공적 수산협력사업을 정부주도하에 추진하며, 민간주체의 수산협력사업에 대해 협력기금 및 재정자금의 배정 및 지원을 행하도록 해야한다.

나. 수협중앙회

(1) 협력사업에 관한 정보제공과 조직화

수산협력사업을 행하고자 하는 수산업체에 대해 정보를 제공하는 한편, 북한측에 대해서도 수산물 가격정보를 비롯한 남한측 정보를 제공할 수 있도록 해야 한다.

그리고 유사업종의 소규모 업체들을 조직화하여 수산협력사업을 추진하고자 하는 경우, 사업내용의 홍보나 참가자 공개모집, 조직구성 및 운영에 관한 지도의 기능을 행하며, 관련업종의 소규모 업체들을 계열별로 조직화하여 대규모 기획사업이나 공적 성격의 사업을 추진하는 경우, 중심조직으로서 사업의 기획, 사업내용 홍보, 참가자 공개모집, 사업내용 및 추진방법 결정 등 지도적 역량을 갖추도록 해야 한다.

(2) 독자적인 수산협력사업 수행

북한 내 물적 유통시설이나 산지도매시장의 개설·운영, 북한어선에 의해 남한측 산지도매시장에 양륙되는 어획물의 위판사업 및 부대사업, 수산협력사업에 사용되는 어업용 원자재 및 유류조달사업, 현지투자업체에 의해 생산된 수산물의 매취·위판사업, 남북한간 어획물운반사업을 독자적으로 수행할 수 있도록 준비해야 한다.

다. 대기업 및 사업단

대기업 및 사업단은 중소 개별업체들로 구성된 협력조직에 있어서 대북한 교섭창구이자 조직내의 조정자로서의 역할이 기대된다. 따라서 주요 기능 및 역할로서는 수산협력에 대한 포괄적 사업내용의 협의와, 협력사업에 대한 정책지원 교섭 등 대외적 기능과 함께, 조직내부적으로는 협력사업에 대한 정책적 요구를 반영하고 구성원에 대한 지도를 행하며, 수산협력 사업조직으로서의 구성 및 운영에 관한 사항을 정하는 일과, 구성원에 대해 사무서비스 및 사업수행에 대한 지도·조정을 행하는 일 등을 들 수 있다.

라. 단위수협 및 개별기업 등

협력조직 내 사업실행단위로서의 단위수협 및 개별기업은 사업실행에 있어서 파트너가 되는 북한측 국영사업소 및 수산협동조합 등과 협력사업의 세부내용을 협의·결정하고, 조직내의 구성원인 여타 협력업체들과 사업수행에 관해 협의하면서 협력사업을 실행하게 된다.

4. 북한 수산실태조사 및 연구기반 강화

가. 북한 수산자원 공동조사의 실시

북한에 대한 분석에 있어서 최대의 제약요인은 정확한 실태파악의 어려움이었다. 어종별 생산량에서부터 어구어법, 선박의 규모와 성능, 자원이용 상태 등 어로기술 내용과 수준 등에 관련된 믿을 만한 정보와 자료를 국내외 여러 경로를 통하여 가능한 입수방법을 총동원하였으나 결과적으로는 불가능하였다. 또 일부 수집자료 역시 신뢰성에 문제가 있었고, 장기변동 내용을 알 수 없었기 때문에 금후의 북한 상황을 예측하는 것도 불충분하였다. 이러한 것은 북한의 양식업과 수산가공 및 유통 상황에 대해서도 마찬가지다. 그 가운데서도 가장 중요한 자료는 북한의 수산자원정보라 할 수 있는데, 여기에 대해서 우리는 아무런 정보를 확보하지 못하고 있는 실정이다.

이러한 사정에도 불구하고 우리는 여러 형태의 대북한 협력사업과 투자전략을 계획하고 있으며, 심지어 정부는 동·서해 북방한계선을 중심으로 하여 공동어로수역 설정까지 검토하고 있고, 북한측 역시 남한의 민간어업자단체에 대해 동해안 근해어장 일부를 제공하겠다는 의향을 보이면서 그 어장의 이름까지 소위 은덕어장(恩德漁場)이라 명명한 바 있다. 또 북한은 최근에 와서는 전력 지원협력을 받는 대가로 우리정부에 대해 그들의 어장을 제공하겠다는 제의를 하고 있다.

이러한 계획실행에 앞서 어떠한 형태로든 북한의 동·서해 자원에 대한 남북한 공동조사가 선행되어야 할 것이다. 그렇지 않고는 우리의 의욕적인 대북한 수산협력사업은 장기적으로 그 성과를 보장받을 수 없을 것이라는 것이 자명하다. 한중, 한일 어업협정으로 인해 조업어장을 찾지 못하고 있는 어업자들에 있어서 북한측 어장으로의 진출가능성은 최대의 관심사일 뿐만 아니라 남한 수산업이 침체의 늪에서 재기할 수 있는 한가닥 희망일 수 있다.

그러나 남한이 연근해어업에 대해 대폭적인 어선감축을 통해 일대 구조재편성 계획을 수립하고 있는 것도 따지고 보면 모두가 주변어장의 자원문제에서 기인된 것이라 볼 때, 동일 루트에 있는 북한측 어장의 자원사정 역시 낙관할 정도는 아닐 것이라 판

단된다. 그러므로 여기에 대한 해석별, 어종별 자원조사와 그의 변동상태를 파악하지 않은 채 감척어선의 제공 등 일방적인 어업세력의 북한이동계획과 같은 대북한 협력 사업은 예기치 못한 투자손실과 차질을 가져올 가능성이 있다.

북한측 어장내의 수산자원 공동조사는 일차적으로 동·서해 북방한계선 주변수역이 대상으로 될 것이며, 점차로 그 수역을 근해에서 연안으로 좁혀 나갈 수 있을 것으로 보는데, 여기에 대한 참여주체는 현재 남북한간의 관계에 비추어 비정부기관인 양측의 권위 있는 수산관련 대학이 바람직하며, 추진방법은 남한측이 조사선을 제공하고, 남북한 양측 대학과 연구기관의 과학자들로 구성된 공동조사위원회를 구성하여 조사결과를 서로 교환하게 하는 것이 될 것이다.

나. 남북 수산전문가 교류 및 정기학술회의 개최

수산자원에 대한 남북한 공동조사의 실시를 통해 수산전문가 교류가 어느 정도 가능하겠지만, 북한 수산업에 대한 종합적인 파악과 남북한 수산협력사업의 현실성을 높이기 위해서는 수산전문가의 수시교류가 허용되어야 하며, 정기 학술세미나 개최 등도 이루어 질 수 있도록 되어야 한다. 이를 통해 양측의 수산기술 격차를 해소함과 동시에 상호신뢰를 구축해 나감으로써 수산협력사업의 활성화에 기여할 수 있도록 하는 것이다. 수산전문가의 범위에는 수산과학자는 물론 수산정책, 경제, 법률 및 어촌 사회 관련 전문가와 수산업협동조합의 조직과 경영전문가, 그리고 수산기업 등도 포함시키는 것이 좋을 것이다.

다. 남북수산교류협력사업을 위한 지속적인 연구

모든 경제활동에는 선행투자와 전략투자가 있기 마련이다. 남북한 관계의 연구·조사 활동, 심포지엄의 개최, 전문가 육성 등은 선행투자(advanced investment)에 해당한다. 그리고 남북한 수산물교역, 인적·물적 교류, 경제협력 등은 전략투자(strategic investment)에 해당한다. 이러한 전략투자로부터 훌륭한 최종성과 또는 기대하는 경제적 이익을 얻어내기 위해서는 무엇보다 선행투자에 대해 인식해서는 안될 것이다. 지금 북한 수산업에 관해서 우리가 가지고 있는 정보는 극히 제한적이며, 본 연구를 통해 밝혀진 북한 수산업 사정 역시 일부분에 그치고 있다는 점을 자인하지 않을 수 없는 실정이다. 또 단 1회의 연구로서 모든 내용을 다 밝힐 수 없을 뿐만 아니라, 그러한 일은 불가능한 것이다. 그러므로 남북한 수산관계는 여러 분야에 걸쳐 종합적·체계적으로 연구가 이루어져야만 할 것이며, 이를 지속적으로 수행하고, 가급적이면 책임있는 전문기관을 지정하여 이를 전문적으로 수행토록 하는 것이 바람직할 것이다.

끝으로 계속되어야 할 남북한 수산관계의 연구분야를 제시하면 다음과 같다.

- ① 남북한 해양법공동연구
- ② 남북한 수산제도 및 정책의 비교연구
- ③ 남북한 수산업협동조합의 조직 및 사업의 비교연구
- ④ 북한 수역의 어자원 공동조사연구
- ⑤ 북한 동·서해의 어로기술 특성연구
- ⑥ 북한의 수산물 이용가공 및 유통의 연구
- ⑦ 북한 수산양식업의 잠재력 조사연구

라. 연어 인공부화 및 방류 사업 등 이벤트성 사업의 실시

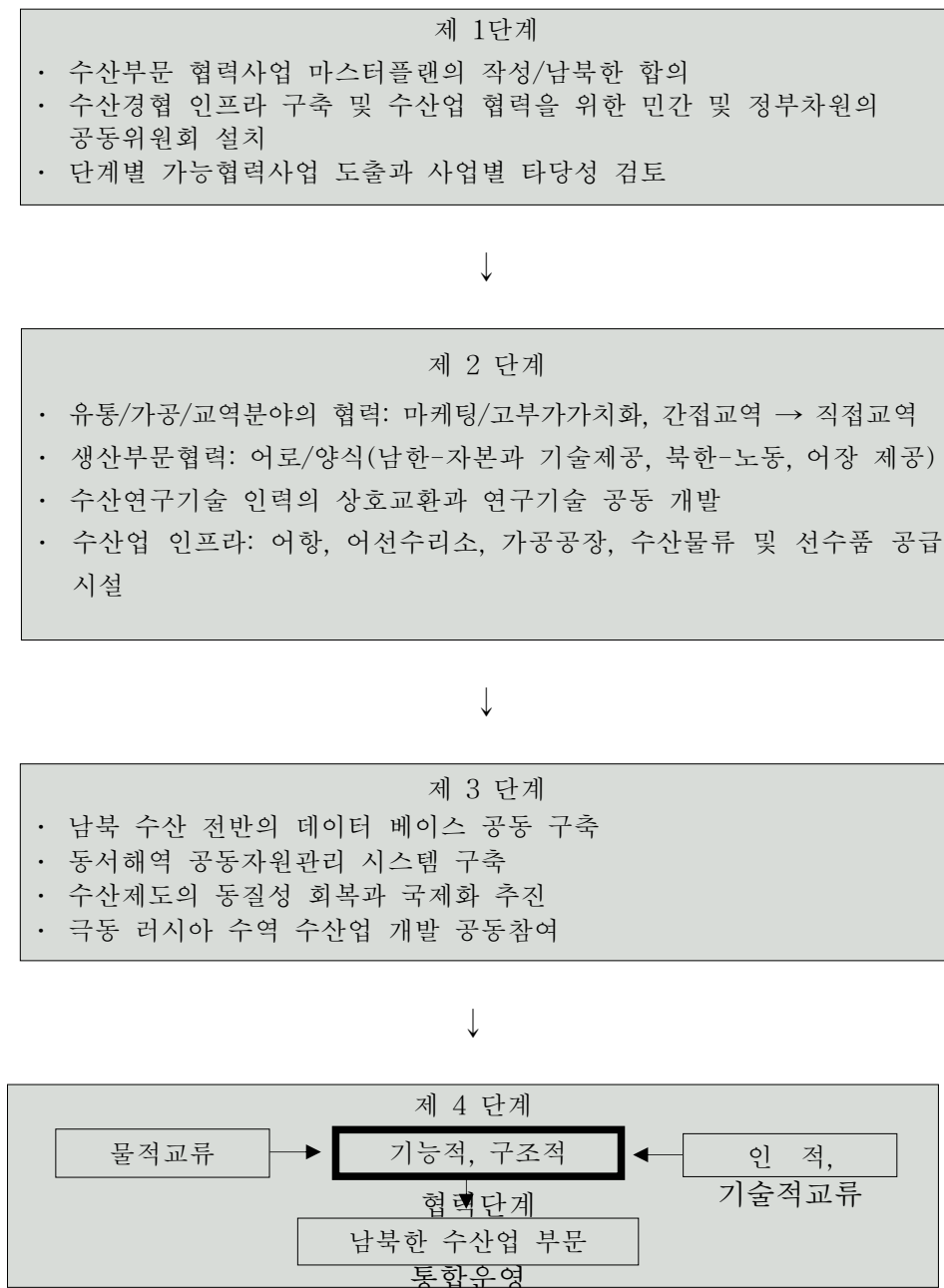
남한의 각종 양식대상어종에 대한 부화방류 기술은 이미 세계적 수준에 도달해 있다고 볼 수 있으나 북한은 아직 여기에 대한 기술수준이 미약한 것으로 판단된다. 1998년에 FAO 사절단이 북한을 방문하여 북한의 수산업 제 현상을 관찰하고 펴낸 보고서에 의하면, 북한도 붕어, 잉어, 초어 등 내수면 어류에 대해서는 치어생산 실적이 상당량에 달하고 있는 것처럼 되어 있으나, 실제 양식생산량에서 미치는 효과는 파악되지 않았다. 북한의 양식생산에서 해조류를 제외하면 어류양식량은 극히 미미한 수준이라는 점과, 특히 냉수성 해수어류 종묘생산 실적은 통계에도 나와있지 않다는 점을 감안할 때, 어류양식에 있어서 북한의 기술 수준이 남한에 비하여 크게 뒤떨어진 상태라는 것은 의심의 여지가 없다.

이러한 점에서 남한의 종묘생산 및 방류 기술을 북한에 직접 이전하는 것은 현실적으로 어려울 것으로 생각되며, 북한측의 요구도 경제규모가 큰 다른 분야의 수산협력을 요구하는 등 실리주의에 치우쳐 있다. 그러므로 이러한 북한의 태도를 변화시키고 자진해서 남한의 수산과학기술 이전을 촉구할 수 있게 하기 위해서는 연어, 송어, 넙치, 잉어, 붕어, 농어, 은어 등 어류종묘의 인공부화 및 방류사업을 동해안과 서해안 및 중부 내수면 등지에서 대대적으로 펼칠 필요가 있다. 이러한 이벤트성 사업은 남한 수산과학기술을 일시에 집중적으로 북한에 알리고 홍보하는데 있어서 큰 효과를 가져올 수 있을 것이다. 이 사업의 추진은 그 성격에 비추어 정부가 추진함이 마땅하며, 주관은 연구기관이나 대학이 담당하여 실행에 옮길 수 있을 것이다.

제6절 추진계획

현재 진행되고 있는 남한의 일방적 수산협력사업을 남북 쌍방이 상호 호혜적 입장에서 수산협력사업을 서로 추진해 나가기 위해서는 중장기적으로 최소한 같은 4단계를 거치는 협력사업 추진이 필요할 것으로 보인다.

[그림 7-6-1] 남북수산협력사업의 단계별 추진방향



첫째, 1단계로 단계별 가능협력사업을 도출하고 사업별 타당성 검토를 실시하여야 한다.

둘째, 2단계로 북한의 수산 비교우위 분야와 남한의 비교우위 분야를 정확히 파악한 뒤 양측의 비교우위 분야를 보완적으로 결합할 수 있는 수산 하부구조 구축과 법제도적 장치가 마련되어야 한다.

셋째, 3단계로 남북한이 공동으로 수산전반의 데이터베이스와 공동자원관리 시스템을 구축하고, 협소한 한반도 수역을 극복하기 위해 러시아 수역 등 인근어장 벤처를 시도할 수 있는 공동의 틀을 만들어 가는 것이다.

넷째, 제4단계로 물적 교류와 인적 및 기술적 교류가 광범위하게 확대되고 기능적, 구조적으로 남북수산관계의 협력이 무르익어 가는 단계로서, 이는 남북수산협력의 최종단계에 해당된다. 수산분야의 남북한 관계가 이 단계까지 이르게 되면 그것은 이미 물자교역, 경제협력, 인적교류라고 하는 단계적·기능적 차원을 넘어서 구조적 협력의 단계로까지 발전하는 것을 의미하는 것이므로 비로소 남북한 수산업은 통합적 공동정책의 운영으로 통일일보직전에 이르게 될 것이다.

제7절 기대효과

남북 수산협력사업의 주류는 상당기간 수산물 단순 반입이 될 것으로 전망된다. 특히 북한 수산물 반입에 대한 남한의 정책이 변화하지 않는 한 남한으로의 북한 수산물 반입은 지속적 증가추세를 보일 것으로 전망되며, 그 결과 남북한 수산부문은 어떤 형태로든 영향을 받게 될 것이다.

첫째, 생산의 경우 북한 수산물 반입이 남한의 어업생산 부문에 미치는 영향은 미미하지만, 보조금 감축, 시장자유화, 어획능력 감축 등 국제적 여건이 남한 수산업의 전반적 구조조정을 직·간접적으로 요구하고 있기 때문에 북한 수산물 반입 증가는 중단기적으로 남한 어업생산 부문에 어려움을 줄 수 있을 것이다. 특히 남한과 경합관계에 있는 명태, 문어, 복어, 바지락 등의 어종의 반입량 증가는 북한의 외화획득에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보이지만, 중단기적으로 남한 연안어업에 상당한 영향을 미칠 수 있을 것으로 보인다. 그러나 장기적으로는 연안어업 구조조정을 촉진하는 긍정적인 효과를 가질 수도 있을 것이다.

둘째, 고용의 경우에는 북한 수산물 반입이 증가하게 되면 자연히 북한의 생산 및 전후방 산업기반 확대를 유인하고 그 결과 북한 수산업 전반에 걸쳐 고용을 증대시킬 수 있다. 그러나 남한의 연관 부문은 중장기적으로 북한 수산업의 임금 등을 포함한 비용경쟁력이 남한 수준과 같아지거나 높아질 때까지는 부정적 영향을 받게 될 것으로 보인다.

셋째, 기술 분야의 경우 남북한 공히 긍정적 효과를 거양할 수 있는 가능성이 크다고 할 수 있다. 예컨대, 남북 모두 남북한 수역을 통합한 자원관리 기술개발, 유통/가공기술개발 등 수산기술 전반에 걸쳐 정치성을 배제한 비정치적 보완성을 가지고 있기 때문이다. 또한 남한은 조사선박, 연구전문가, 기술적 소프트웨어 등에서 우위에 있는 반면, 북한은 양질의 전문인력을 보유하고 있는 것으로 추정되기 때문이다.