

## 미역양식업의 생산조정과 가격지지

강 종 호\* · 진 상 대\*\*

### A Study on the Production Adjustment and Price Support Program of Sea Mustard Aquaculture

Kang, Jong-Ho · Jin, Sang-Dae

#### < 목 차 >

I. 머리말	V. 유통명령제와 직접지불제 도입방향
II. 미역의 생산 및 수급구조	VI. 맺음말
III. 미역의 유통 및 가격구조	참고문헌
IV. 미역의 가격지지정책	Abstract

### I. 머리말

미역은 2000년 현재 우리나라 양식수산물 생산량의 33%, 양식해조류 생산량의 57%를 차지하고 있는 주력 양식품종이다. 그러나 생산 및 유통환경 변화와 미역산업에 대한 가격지지정책의 한계는 미역양식업에 변화를 요구하고 있다. 더욱이 WTO의 수산보조금 논의 등과 같은 국제환경의 변화는 그나마 있던 미역양식업에 대한 가격지지정책이 앞으로 더 이상 존속될 수 없음을 의미하고 있다.

먼저 생산 및 유통환경의 변화에서, 미역은 과잉공급 및 가격의 하락·정체를 보이고 있으며, 중국산 염장미역의 일부 시장 침투(국내수입 증대, 중국산 미역의 대일 수출 증대) 등의 유통환경의 변화를 겪고 있다.

또한 미역양식업에 대해 실시되고 있는 가격정책은 산지의 생산자수취가격에만 일부 효과<sup>1)</sup>를 보이고 있을 뿐, 지속적인 사업기금의 적자상태로 인해 존속의 필요성이 의문시되고 있다. 여기에 더해 가격지지정책 자체에 대해서도 수정이 요구되고 있다. 수산보조

접수 : 2001년 11월 15일, 게재확정 2002년 1월 24일

\* 한국해양수산개발원 수산경제연구실 책임연구원

\*\* 경상대학교 해양과학대학 수산경영학과 교수

이 논문은 1999년도 경상대학교 허영중 연구 장학재단 지원연구비로 수행되었음

1) 가격지지정책이 생산자수취가격에 효과가 있다는 부분은 산지의 주장일 뿐 증명된 사실은 아니다. 본 연구에서는 산지가가격과 가격지지사업 실적의 정확한 시계열 자료를 얻을 수 없어 이를 증명하지는 못하였고, 사업시행자도 이를 정확히 검토하여 시행하고 있지 않다.

금을 둘러싼 국제논의를 보면 세계무역기구 제4차 각료회의의 각료선언문 2차 초안에 가격지지에 대한 보조금이 철폐대상으로 설정되어 있다는 점이다. 따라서 향후 수산보조금의 철폐 내지는 축소가 예상되는 만큼 여기에 대한 대처가 필요하다.

결국 미역양식업의 문제는 과잉생산과 가격지지정책의 효과에 대한 의문, 가격지지에 대한 수산보조금의 철폐 내지는 축소의 세 가지로 압축하여 볼 수 있다. 이러한 경우 생산조정을 위한 정책과 가격지지정책을 대체할 다른 정책의 도입을 고려해 볼 수 있고, 그 대안으로 거론될 수 있는 것이 유통명령제와 직접지불제이다.

본 연구는 현재 미역양식업이 처해있는 생산 및 유통에 대한 환경변화를 살펴보고, 여기에 적용되고 있는 가격정책에 대한 고찰을 하고자 한다. 또한 수산보조금에 대한 국제논의를 통해 이들 정책이 앞으로 변화되어 나가야 할 방향을 유통명령제와 직접지불제라는 대안을 통해 살펴보고자 한다.

## II. 미역 양식업의 생산 및 수급구조

### 1. 미역의 생산 및 경영구조

#### 1) 미역의 생산동향

미역은 1974년도에 약 217천M/T이 생산되어 1971년도의 40천M/T에 비해 무려 5배의 급격한 생산증가를 가져왔다. 이러한 생산증가의 반작용으로 미역가격의 폭락현상이 수반되었으며, 타개책으로 등장한 것이 염장미역의 대일 수출이었다.

〈표 1〉 미역의 연도별·지역별 생산추이

(단위 : 천M/T, %)

구분	생 산 량					생 산 비 중				
	전국	전남	부산	경남	기타	전국	전남	부산	경남	기타
1988	282	201	31	48	2	100%	71%	11%	17%	1%
1990	269	224	13	32	1	100%	83%	5%	12%	0%
1994	412	393	5	14	0	100%	96%	1%	3%	0%
1995	387	375	12		0	100%	97%	3%	0%	0%
1997	432	424	8		0	100%	98%	2%	0%	0%
1999	214	184	19	2	8	100%	86%	9%	1%	4%
2000	212	182	17	2	13	100%	85%	8%	1%	6%
평균	311	276	19	17	3	100%	88%	6%	5%	1%

자료 : 통계청, 어업생산량 통계, 각년도.

미역양식업의 생산조정과 가격지지

이후 대일 염장미역수출이 중국산 미역의 진출로 급감하면서 양식미역은 다시 과잉생산 상태로 전환되었다. 1994년에 412천M/T, 1997년에 다시 432천M/T까지 생산량이 증가하였다가 현재 감소추세에 있다.

<표 1>은 미역의 연도별·지역별 생산추이로, 2000년 현재 양식미역의 주산지인 전남 완도, 진도의 경우 전국 생산량의 85%를 생산하고 있으며, 부산 기장이 8%, 기타지역이 6%를 생산하고 있다. 전남지역은 1988년 이후 전국 생산량 대비 평균 88%를 생산하는 주산지이며, 특히 1994년과 1997년에 미역생산량이 400천M/T대에 달했을 때의 점유율이 각각 96%와 98%로 생산이 일정지역에 집중된 구조를 가지고 있다.

2) 미역양식업의 경영구조

미역양식의 어업권 추이를 보면, 2000년 현재 양식건수는 524건이며, 양식면적은 9,224ha이다. 1995년 이후 양식건수와 양식건당면적이 감소 추세이며, 양식 면적당 생산량과 어업권 건당 생산량도 감소추세에 있는데, 어장의 생산성이 하락하여 생산량이 크게 늘어나지 않고 있다.

다음의 <표 2>는 완도수협에서 조사한 자체 경영수익성 자료<sup>2)</sup>를 바탕으로 2001년도의 지역별 양식어가의 경영수익성을 비교한 것이다.

<표 2> 지역별 양식어가의 경영수익성 비교(2001년 기준)

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

주 : 1. 단가는 가공용 원초를 기준으로 계산하였다.  
 2. 완도지역의 생산비와 수익성을 토대로 타지역을 추정하였기 때문에 오차가 있을 수 있다. 가격은 당해 지역 자료를 그대로 사용하였다.

지역별 양식어가의 경영수익성 비교에서 두드러진 특징은, 가장 생산량이 많은 완도지역의 수익성이 5%로 가장 낮다<sup>3)</sup>는 사실이다. 또한 같은 전남지역이라도 산지에 따라 수

2) 완도수협에서 조사한 완도지역의 경영수익성은 미역을 연승수하식으로 20대/1ha를 양식할 경우, 생산량은 24천M/T이며, 생산금액은 2.52백만원이다. 이 경우 생산비는 생산금액의 78%인 1.97백만원으로 조수익은 수익률 22%, 0.5백만원이다.  
 3) <표 2>의 완도지역 수익률과 완도수협의 조사수익률은 큰 격차가 있다. 이것은 샘플의 대당 생산량이 동 지역 평균 대당 생산량보다 2배가 높기 때문이다.

익성은 크게 차이가 나고 있다. 주산지는 아니지만, 부산경남의 경우 상당히 높은 수익률을 올리고 있어 전남지역과 대비된다.

이것은 각 지역의 원초가격이 차이가 나고, 어장생산성에서도 큰 차이를 보이고 있기 때문이다. 특히 전남지역 내에서는 어장생산성이, 부산경남과 전남은 가격의 차이가 두드러진다.

## 2. 미역의 수출동향

미역의 수출량은 1985년 이후 약 20천M/T 이상의 수출량을 보이고 있던 것이 급격히 감소하고 있으며, 1999년에 34백만 달러를 수출하였는데, 이중 30백만 달러, 88.2%를 일본에 수출함으로써 대부분을 일본에 의존하는 수출구조를 가지고 있다.

국내에서 미역을 수출하는 산지는 완도와 고흥이 대표적이며, 2000년 현재 완도가 총 수출량 12천M/T 중에서 46%인 6천M/T, 고흥이 36%인 4.6천M/T으로 전체 수출량의 80%가 집중되어 있다.

그러나 상대적으로 가격이 싼 중국산 염장미역이 일본시장에 진출함으로써, 일본시장에서 시장점유율을 잠식당하고 있다. 우리나라와 중국의 염장미역 일본시장 점유율을 보면, 수출쿼터제가 실시되고 있던 1992년에 한국 49.8%, 중국 17.8%이었던 것이 수출쿼터제가 없어진 이후인 1999년에는 한국 24.7%, 중국 55.5%로 역전되었다. 1999년의 kg당 염장미역의 수출단가는 한국산 10.7달러/kg, 중국산 6.7달러/kg으로 중국산보다 약 1.6배가 높다.

일본에서 미역의 산지별 품질 순위는 고급품 시장을 일본산이, 중급품 시장을 일본산과 한국산이, 단체급식용의 저급품시장을 중국산이 주도하고 있는 것으로 평가된다. 그러나 한국산의 품질이 중국산에 비하여 좋기는 하나 구매자의 입장에서는 가격이 품질차이에 비해 상대적으로 비싸기 때문에 점차 일본시장에서 경쟁력이 상실되고 있다고 할 수 있다.

## 3. 미역 수급구조의 문제점

미역수급의 문제는 과잉공급으로 인한 수급구조의 불균형으로 표현할 수 있다. <표 3>은 미역의 연도별 수급 동향을 나타낸 것으로, 이를 토대로 미역양식업에서 수급불균형의 원인을 살펴보면, 다음의 세 가지로 요약될 수 있다.

첫째, 과잉생산이다. 이는 과밀양식으로 인한 생산량의 과잉과 동일지역 동일기간에 많은 물량이 쏟아지는 홍수출하의 두 가지 문제가 있다. 1990년대 중반에는 초과생산 상태임에도 불구하고 생산량이 400천M/T을 초과하는 과잉생산이 나타났다. 또한 앞으로도 생산량의 조절이 없는 경우 이러한 과잉생산은 지속 혹은 반복될 수 있는 가능성을 가지고 있다. 1999년의 국내공급량은 220천M/T로 감소경향이지만, 단순계산에 의한 초과공급량은 6.9천M/T이다.

〈표 3〉 미역의 연도별 수급동향

(단위 : 천M/T, g)

구 분		1980	1985	1990	1995	1999
공급	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
수요	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

둘째, 수출량의 감소이다. 대일 염장미역 수출 부진으로 생산량을 소진할 수 있는 창구가 급격히 줄어들고 있음에도 공급은 적정수준으로 줄어들지 않고 있다. 비록 1990년대 후반부터 생산량이 20만M/T 수준으로 안정되고 있기는 하지만, 과잉공급상태가 지속되고 있다.

셋째, 소비량의 감소에 따른 과잉공급이다. 식품기호의 변화에 따른 소비량 감소로 1999년 현재 1인 1일당 소비량이 1990년대 초반 수준인 7.56g으로 감소하고 있다. 결국 생산량의 과잉은 단순히 생산량이 많아서 과잉 공급되고 있다는 것도 있지만, 생산량의 상당부분을 소비하고 있는 국내소비량 자체가 감소하여 공급과잉을 심화시키고 있다.

이상에서 살펴본 것처럼 양식미역의 수급구조는 과잉생산, 수출감소와 미역 소비의 둔화 내지는 감소가 불균형의 원인이 되고 있다.

### Ⅲ. 미역의 유통 및 가격구조

#### 1. 미역의 유통 특성

일반적으로 수산양식물의 유통구조는 수협계통조직(위·공판장)을 통하지 않는 비계통 출하와 시장외거래가 보편적이다. 특히 미역의 경우는 양식어류와는 달리 생미역 상태로 출하하는 양은 적고, 오히려 가공과정을 거쳐 출하되는 양이 훨씬 많은 특성이 있다. 이하에서는 제품형태별 유통구조와 특징을 살펴보고자 한다.

##### 1) 생미역(물미역)

생미역의 출하는 산지의 생산자가 산지수집상, 가공업자와 같은 유통가공업자에게 출

하하는 것이 보통이다. 이때 생미역으로 출하하는 것이 가공용 원초보다 가격이 높아 생산자는 이를 선호하게 된다. 유통업자는 수집된 생미역을 서울의 가락시장 등의 도매시장에 출하하거나 대형할인점, 기타 소매점 등으로 출하한다.

생미역 유통의 특징은 다음 세 가지로 볼 수 있다.

첫째, 비계통출하가 주류를 이룬다. 즉 생산자가 위판장에 출하하지 않고, 가공업자나 일반유통업자에게 전량 출하한다.

둘째, 소비지도매시장에서 거래될 때 상장의무가 면제되는 상장예외품목이며, 또한 수산부류에서 거래되지 않고 농산물시장에서 거래된다. 그 이유로서는 거래품목이 나물류로 분류되기 때문에 농산물 중매인 중 나물류를 취급하는 중매인이 담당한다는 점과 과거부터 이 품목을 농산물 시장에서 거래하여 왔다는 점을 들 수 있다. 또한 생미역을 수산부류 시장에서 상장경매하기에는 부피에 비해 가격이 낮아 기피한다는 점이 있다.

셋째, 생산자가 가격을 모르는 상태에서 즉, 유통업자나 가공업자가 가격을 생산자에게 알리지 않은 상태에서 거래가 되는 선매도 후정산의 형태이다. 이와 비슷한 형태로 수확전에 가공업자에게 넘긴 후 사후정산을 하는 형태도 있다. 이 때 수확 등은 가공업자가 하게 된다. 이 경우는 농안법의 포전경매와 유사하지만, 포전경매와는 달리 생산자가 수협 등에 위임하여 입찰이나 경매의 절차를 거치지 않는다. 또한 농산물의 「밭떼기」의 경우와도 비슷하지만, 생미역의 경우는 계약금이 없으므로 동일하다고 볼 수 없고, 소유권 이전이 반드시 수확전에 이루어지지도 않는다. 이처럼 생미역의 거래와 정산은 수산물 유통 중에서도 가장 낙후된 형태를 유지하고 있는 특이한 품목이라 할 수 있다.

## 2) 염장미역(간미역)

염장미역의 경우 생산자는 원초를 유통업자에게 넘기는 방식과 가공업자에게 판매하는 두 가지 형태가 있다. 대개 가공업자에게 판매하는 경우가 많고, 이 경우 가격결정은 현재 시세대로 결정되므로 가격의 불확실성이 높다.

원초를 구매한 가공업자는 타 가공업자에게 원초를 판매하는 도매상의 역할을 겸하는 경우가 있다. 가공업자는 유형에 따라 염장미역만을 가공하여 건미역 가공업자, 소매업자에게 판매하거나 수출하는 경우와 건미역 가공까지를 겸하는 경우가 있다. 정부에서 시행하는 가격정책인 수매비축의 경우 생미역을 구매하여 염장미역으로 보관하는 형태를 취하므로 이 경우 염장미역 가공업자가 가공을 담당하게 된다.

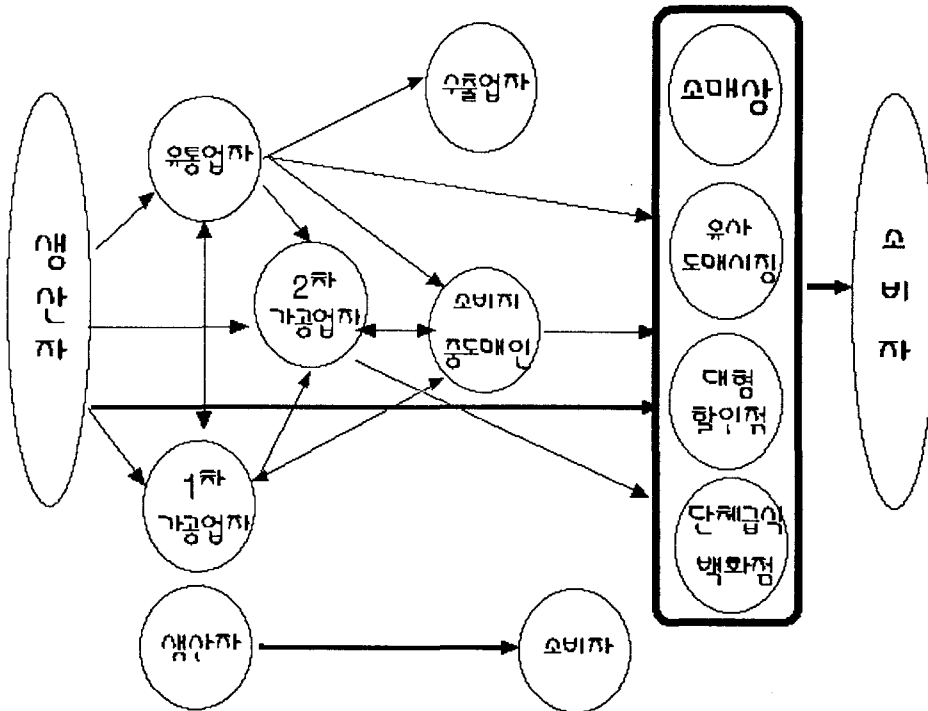
## 3) 마른미역(가닥미역)

마른미역 일명 가닥미역은 주로 생산자가 열풍건조기를 가지고 가공하거나 자연건조하는 경우로, 대략 미역 20장 정도를 일렬로 이어 붙여 건조하는 재래식 방법이다.

가공된 마른미역은 유통업자에게 판매하는 경우가 일반적이며, 산후조리용으로 오랫동안 쓰였던 형태이다. 가공업자에게 넘겨 가공업자가 포장하여 판매하는 경우도 있다. 생산자가 직접 판매하는 경우는 별로 없다.

---

4) 포전매매라고도 함.



〈그림 1〉 미역의 유통구조

4) 건미역(실미역, 커트미역, 봉지미역)

건미역은 가장 보편적으로 소비되는 형태이며 생산량에서도 가장 많은 부분을 차지한다. 가공업자는 생산자에게 원초를 직접 구매하여 가공하거나 1차 가공업자에게 염장미역을 구매하여 가공한다. 가공된 건미역은 수출, 소매점, 도매시장, 직거래 등의 형태로 판매되며, 유통업자나 소비지도매시장 중도매인의 의뢰를 받아 임가공을 하는 형태도 존재한다. 원초가격보다 가공비용이 훨씬 높아 원가는 분명하지만 가격변동이 심하고, 도매시장거래는 수의매매가 일반적으로 가격 불확실성이 높다.

2. 양식미역의 가격구조

2000년 현재 미역의 산지가격은 완도의 경우 생미역이 300원/kg, 가공용 원초가 60원/kg, 마른미역이 3,750원/kg, 염장미역이 650원/kg이다. 2001년의 가격은 완도의 경우 생미역 생산량의 증가(전년대비 208%)로 가격은 100원/kg으로 전년대비 33% 하락한 반면, 다른 제품은 상승하였다. 고흥지역은 가공용 원조미역과 염장미역 가격이 전년대비 약 10% 이상 상승하였다. 생미역의 경우 경주, 포항, 영덕·울진을 제외하면 나머지 지역은 전년과 동일하거나 하락하였고, 나머지 제품은 부산과 영덕·울진이 가격이 하락하였다. 미역가격의 장기추세를 살펴보면 완도의 경우 생미역은 10년 전의 가격수준으로 정체하거나 하락하고 있으며, kg당 가격이 1988년 84원이었던 것이 1991년에는 110원, 1995년

92원으로 변동하였다가 2000년 현재 60원까지 하락하였다. 1995년의 산지위판가격 평균은 225원/kg으로 1996년에 554원/kg으로 상승하였으나, 이후 하락하기 시작하여 2000년에는 85원/kg이 되었다.

이와같은 사실에서 알 수 있듯이 미역의 가격은 생산량에 의한 변동에 영향을 많이 받는다. 그러나 근본적으로 생산량이 감소하여도 낮은 수준에서 가격이 형성되기 때문에 그다지 큰 폭의 상승은 기대하기 힘들다.

<표 4>는 건어류의 주요 품목 연도별 도매가격(가락시장 연평균 가격)이다. 1997년 이후 미역의 도매가격은 지속적인 하락세를 보이고 있으며, 1997년 대비 33.3%의 감소를 보이고 있으며, 과일생산의 여파와 수출부진으로 인한 상대적 가격하락으로 보인다.

<표 4> 건어류 주요 품목 연도별 도매가격(가락시장 연평균 가격)

(단위 : 원/kg, %)

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

자료 : 서울특별시농수산물공사 농수축산물 거래연보, 각년도

실질적으로 1999년부터 생산량이 200천M/T 수준으로 안정세를 보이고는 있지만, 가격은 하락세를 거듭하고 있으며, 1990년대 초반의 300천M/T 수준보다 약간 낮은 정도의 가격추이를 보이고 있다. 이는 생산량의 변동이 있더라도 가격자체가 낮은 수준에서 변동되고 있다는 것을 의미한다.

이상에서 살펴본 바와 같이 미역양식업이 안고 있는 문제는 과일공급과 유통체제의 미비, 저가격구조로 요약될 수 있다. 이러한 문제들을 해결하기 위한 방안으로서 언급될 수 있는 대안 중의 하나가 수산물의 가격정책과 생산조정이다.

이하에서는 현행 수산물 가격정책의 성과와 생산조정에 대해 살펴보도록 하자.

#### Ⅳ. 양식미역의 가격지지정책

현재 각국에서 시행되고 있는 농수산물의 가격정책은 크게 생산조정정책과 가격안정 및 지지정책<sup>5)</sup>으로 나눌 수 있으며, 생산조정정책은 1990년대 후반부터 농업에 도입되기

5) 농수산물의 가격정책에 대한 구분은 학자마다 다르다. 박기혁 등은 가격안정화정책, 소득보상제도, 기타 가격제도로 구분하고 있으며, 이영기는 목적에 따라 가격안정과 가격지지제도로, 시장개입정도에 따라 다시 몇 가지로 나누고 있다. 김상국은 관리가격제도, 부족분지불제도, 수급조정제도로 나누고 있다. 여기서는 연구의 편의상 가격안정지지와 생산조정의 두 가지로 나누었다.



시작하였으나 수산업에 도입된 바는 없다.

수산물의 가격지지정책이란 정부가 수산물의 가격형성에 직접 또는 간접적으로 개입하여 수산물 가격의 수준이나 변동을 일정한 방향으로 유도하려는 정책이다. 가격정책은 기본적으로 수급안정, 가격지지를 통한 어가의 소득안정을 그 목적으로 한다. 수산업의 경우 농안기금에 의한 수매비축제도가 이 형태이다.

우리나라의 농수산물 가격지지정책은 1968년부터 정부출연금을 시초재원으로 운용되었으며, 수산업의 경우는 1975년에 수협중앙회에서 기존자금을 수산물 가격안정사업 특별회계를 설치하여 운영하다가 1976년의 농안법의 성립과 함께 농수산물가격안정기금의 「농수산물 수매비축사업」으로 통합되어 운용되고 있다. 수매비축사업의 핵심이 되는 것은 「수산물 가격안정대(價格安定帶)<sup>6)</sup>」이다. 이 수매비축사업은 한국은행이 조사하는 도매물가조사 대상 품목을 중심으로 구성되었고, 가격안정보다는 물가지수의 안정에 중점을 두었으며<sup>7)</sup>, 품목의 변화는 있었으나 기본 틀은 현재까지 큰 변화없이 수행되고 있다.

### 1. 미역의 수매비축사업

미역은 현행 비축대상 수산물 8개 품목의 하나로 김과 더불어 수산물 수매비축 결손의 주원인이 되고 있는 품목이다. 농안기금을 통한 수산물 수매비축사업은 구조적인 문제와 운영상의 비효율성 등으로 인하여 1995~1997의 3개년간의 평균 결손액이 207억원에 달하는 등 연간 약 70억원의 결손이 발생하고 있는 실정이다<sup>8)</sup>.

수산물의 경우 정부수매품은 정부 지침에 의한 수매상한가격으로 합격품을 수매하여, 방출 시에는 시중 도매가격의 70% 이하 수준의 가격으로 판매하는 것을 기준으로 하고 있다. 그러나 정부비축품의 품질에 대한 신뢰도 저하 및 수매가격과 방출가격의 차로 인한 사업결손 증대는 사업자체의 존폐문제가 거론될 만큼 심각한 상황이다.

<표 5>는 수산물 정부비축사업의 자금운용현황이다. 1995년부터 1999까지 농안기금을 통한 정부비축수매사업의 자금운용액 중 수산물에 운용된 금액은 1995년에서 1997년까지는 20%를 상회하였으나, 1998년을 기점으로 15%로 줄어들었다. 수매품목에 있어서는 마른미역이 1999년부터 수매품목에서 제외되었고, 2001년부터는 건미역(실미역)이 포함되었다.

1999년 현재 미역의 수매량은 15천M/T로 총생산량의 4%이다. 미역의 수매비축물량은 평균 3.6%로 1995년의 최고 5.9%를 제외하면 현재 약 4%대를 수매하고 있다.

6) 가격안정대 : 가격의 상·하한선을 정하여 하한선 이하로 떨어지면 수매비축하고, 상한선을 넘으면 비축물량을 방출하여 수산물의 가격을 상·하한선의 범위 내에서 안정시키고자 하는 정책이다. 최저 가격정책과 완충재고 정책을 절충한 성격을 띠고 있다.

7) 주우일, 최수철, "연근해수산물의 가격안정과 지지정책에 관한 소고", 농촌경제 제2권 제4호, 1979. 12.

8) 조용훈, 수산물 수매비축사업에 대한 일고찰, 수협조사월보, 2000.

<표 5> 수산물 정부비축사업 자금운용현황(1995~1999)

(단위: 백만원, %)

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

자료 : 해양수산부.

1999년의 미역 수매자금은 38억원으로 총수매자금의 0.9%, 수산물 수매자금의 5.9%이다. 미역의 수매자금은 1995년 이후 꾸준히 감소하여 1999년에는 1995년의 59% 수준으로 감소하였다.

<표 6> 정부비축 염장미역의 수매단가와 판매단가의 비교(물품대 기준)

구분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
수매단가(A)	1,219	1,238	538	1,374	1,159	1,107	1,001
판매단가(B)	600	642	758	919	545	537	664
비율(B/A)	49%	52%	141%	67%	47%	49%	66%

자료 : 농수산물유통공사 내부자료.

<표 6>은 정부비축 염장미역의 수매단가와 판매단가의 비교한 것이다. 염장미역 수매단가(염장미역 가공비 포함)는 1997년이 kg당 538원으로 가장 낮지만, 이 당시 미역의 생산량이 432천M/T로 가장 많이 생산한 연도이기 때문이다. 1997년을 제외한 연도별 수매단가의 동향을 보면, 1998년을 정점으로 가격이 하락추세이며, 판매단가도 비슷한 경향을 보이지만 2001년의 경우는 수매가격이 하락하였음에도 판매단가는 다소 상승하였다. 수매단가에 대한 판매단가의 비율은 1997년의 141%를 제외하면 1998년의 67%가 가장 높으며, 1999년에는 수매단가의 47%에 불과하다.

1994년까지 농수산물 수매비축에 따른 누적손실액은 446억원이었다. 이중 김과 미역 2개품목의 결손누계액이 절반수준에 이르고, 미역의 수매비축 손실누계액은 67.4억원으로 전체 누계액의 15%를 차지하였다. 미역의 수매비축에 따른 손실은 그 이후에도 매년 발생하여 1999년의 손실누계액은 194.5억원에 달했으나 총손실누계액에서 차지하는 비중은

14.3%로 약간 낮아졌다

이와 같은 수매비축사업의 손실은 수매비축을 위해 원초를 구입하여 가공후 저장한 가격(원초가격+가공비용+보관비용)이 도매가격의 70%를 훨씬 상회하므로 농안기금 지침에 따른 도매가격의 70% 판매로는 농안기금의 원금을 보존하기도 힘들다. 따라서 도매가격의 70% 수준으로 계속 비축물량을 출하한다면 적자는 당연한 셈이다.

그러나 적자를 줄이기 위해 지지가격을 도매가격의 70% 초과로 설정하는 것은 농안기금의 적자는 줄일 수 있을 지는 모르지만, 가격안정 및 지지에는 역효과를 불러일으킬 수 있다.

미역의 도매가격은 하락하고 있는 추세이며, 비교적 고정된 낮은 가격대에서 가격이 형성되고 있었다. 이는 산지가격과 도매시장가격간의 마진폭이 타 비축농수산물에 비해 적기 때문인데, 미역의 가격상한선이 상대적으로 낮고 하한선과의 사이에 간격이 좁아 큰 변동이 없다. 특히 가장 가격상승폭이 크다고 간주되는 성수기에 출하한 도매시장가격의 70%가 수매단가의 최저 47%에서 최고 67% 수준에 불과하다는 것은 이미 미역의 가격상한이 성수기에 가격안정지지를 할 필요가 있을 만큼 높지 않다는 것을 의미한다. 이상에서 살펴본 미역 수매비축사업의 문제점은 크게 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 수매비축비율이 너무 낮다. 미역 수매비축사업은 수매율이 총생산량의 평균 3.6%에 불과하다. 현재의 물량으로 가격안정기능을 기대하기는 힘들다.

둘째, 수매비축사업으로 인한 적자가 매년 누적되고 있다는 것이다. 수매비축사업은 수익을 기대하는 사업이라기 보다는 손해를 보지 않는 정도에서 기금을 보전하는 것만으로도 성공적이라 할 수 있다. 그러나 양식미역의 경우는 적자폭이 매년 커지고 있으며, 누적 적자 또한 상당금액에 달한다.

셋째, 수매비축이 적절한 정보에 의해 집행되고 있지 않다. 따라서 효과에 대한 검증도 불분명하다. 시장의 수급상황과 가격변동, 생산을 면밀히 모니터링하면서 필요한 시기에 적절히 방출이 조절될 필요가 있고, 이러한 정보의 보완이 없는 수매비축제도는 그 실효성을 가지기 힘들다.

## 2. 가격지지정책을 둘러싼 국제환경변화

수산보조금에 대한 본격적인 논의는 2000년 7월의 WTO 무역환경위원회 제2차 회의 부터이다. 이후 2001년 10월 27일 오후 WTO 일반이사회 스튜어트 하비슨 의장이 배포한 세계무역기구(WTO)의 제4차 WTO 각료회의에서 채택할 각료선언문 2차 초안에는 「수산업 보조금 철폐」를 명시하고 있다.

이 2차 초안에는 1차 초안에 없던 "...수산 보조금에 관한 기존 규범을 명확화하고 개선한다"는 것이 추가로 포함돼 있다<sup>9)</sup>. 여기에는 수산 보조금을 세 가지로 분류하여 언급

9) 수산보조금은 기존의 「WTO보조금 및 상계조치에 관한 협정」에서 지급이 금지되는 금지보조금에 포함 되어 있지 않았다. 그러나 동 협정의 개정방향에 따라 수산보조금의 지급제한 가능성을 배제할 수 없다.

하고 있고, 그 중 두 번째에 “가격지지사업, 정부수매사업, 수출보조 및 세금환불 등 소득과 가격지지 효과가 있는 보조금은 철폐되어야 한다”고 명시되어 있다. 최근 국제사회에서 수산보조금을 분류에는 가격지지 내지는 소득지지가 포함되어 있고, 대부분이 이를 철폐해야 한다는 주장을 펴고 있다.

현재 국내 수산물의 가격정책은 앞서 살펴보았던 바와 같이 수매비축사업이 주가 되고 있다. 농업은 논농업 직불제의 도입으로 양곡정책을 일부 전환하고, 앞으로의 정책방향을 직불제와 유통명령제와 같은 방향으로 전환하였거나 시범사업을 시행 중이다. 그러나 수산업의 경우 아직 여기에 대한 구체적인 논의가 진행되지 못하고 있고, 향후 3년간의 논의를 거쳐 보조금의 철폐가 확실시되는 상황이다<sup>10)</sup>. 수산물의 경우 생산보조금을 제외한 가격지지사업은 수매비축사업이 유일하므로 이것이 앞으로 시행될 수 없는 제도라면 이것을 대체할 다른 정책을 도입할 필요가 있다.

그 대안으로서 제시될 수 있는 것이 직접지불제와 유통명령제이다.

## Ⅷ. 유통명령제와 직접지불제 도입방향

이상에서 살펴본 문제의 해결점은 크게 보아 다음의 두 가지 관점에서 논의해 볼 수 있다. 즉, 양식미역의 과잉공급을 해결하는 생산조정수단을 강구하는 것이고, 또 하나는 가격지지사업의 대체사업으로서 가능한 대안을 모색하는 것이다. 이하에서는 이와 관련하여 유통명령제와 직접지불제를 미역양식업에 도입할 수 있는 방향에 대해 살펴보도록 한다.

### 1. 유통명령제

과잉생산하의 저가격구조에서 양식업자는 일반적으로 과밀양식을 통해 증산을 함으로써 낮아진 가격으로 인한 수익성의 저하를 보완하려 한다. 또한 과잉생산은 어장의 고밀도 집약적 이용의 결과이므로 연안어장의 환경을 파괴하는 문제점도 있다.

미역양식업이 특정지역에 생산량이 집중된 생산구조를 가지며, 주산지의 가격이 상대적으로 낮은 가격구조를 가진 산업이라는 점에서 그 대안을 생각해 볼 수 있다.

즉, 생산량의 약 90%가량이 전남지역에 집중되어 있으므로, 동 지역에서 생산조정이 가능할 경우 산지의 가격제고효과와 품질개선으로 인한 소비자효과, 과밀양식을 없애므로 환경개선효과를 기대할 수 있다. 이러한 관점에서 생산조정정책으로 도입가능한 것에 유통명령제가 있다.

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

〈표 7〉 유통명령제의 사업 내용

구 분	내 용	수 단
불량규제	출하물량을 조절하는 조치	출하량조절, 출하시기조절, 시장차별화
품질규제	품질에 대한 최저기준을 적용하여, 저급품의 유통을 저지하는 것	저급품폐기
시장지원	시장유통에 대한 경쟁력 강화	규격표준화와 소비촉진, 연구개발

이 제도는 2000년 6월의 농안법 개정과 더불어 도입된 것으로, 수급이 불안정한 품목에 대해 생산자단체나 생산자·소비자·유통업체들이 자율적으로 협의체를 구성, 수급조절을 요청할 경우 정부가 강제로 생산이나 출하를 조절하도록 명령하는 제도다. 구체적으로는 <표 7>과 같이 불량규제, 품질지원, 시장지원이 있다.

이러한 사업들을 미역양식업에서 시행하기 위해서는 다음의 요건들이 필요하다.

첫째, 관측센터의 도입이 필요하다. 이제도의 시행을 위해서는 작황예측, 적정생산량의 관리, 시장정보의 신속한 평가, 출하정보의 획득이 이루어져야할 필요가 있다. 이는 기존의 정보나 통계를 가지고 대응을 하기에는 시의성이 떨어지기 때문이다.

둘째, 자율관리조직의 육성이 필요하다. 개정 농안법 제10조 제2항에서 유통명령을 요청하는 자격요건을 정하고 있는데, 생산자단체나 혹은 생산자, 유통인 등의 유통조절추진 위원회를 구성하여 해양수산부장관에게 요청할 필요가 있다.

따라서 양식어업자들의 단체설립 혹은 기존 단체 등의 지원을 통해 이들이 자체적으로 생산을 조절하고 품질을 개선할 수 있도록 즉, 자율적인 관리가 가능하도록 지원하는 것이 필요하다.

셋째, 산출량 규제를 통한 생산조정이 필요하다. 생산조정(혹은 적정생산량의 유지)은 투입량(input) 조정과 산출량(output) 조정이 있을 수 있는데, 시설량과 종묘량의 조절 같은 투입량 조절방법은 불법양식시설, 무허가 양식과 같은 불법어업의 통제가 힘들고, 어장환경에 따라 풍흉의 차가 있어 생산량의 조절이 힘들다. 따라서 산출되는 양을 조절하는 방법이 보다 효율적일 수 있다. 이것은 지역별, 품종별 협의체를 구성하여 자율적으로 생산량을 조절하거나 휴식년제의 도입 등이 있을 수 있다.

넷째, 유통구조의 개선이다. 양식미역의 유통에서 나타나고 있는 저가격구조는 반드시 과잉생산만이 원인은 아니다. 양식미역의 유통이 타 수산물에 비해 가장 전근대적인 형태를 취하고 있는 만큼, 이를 제도권시장 특히 산지위판장에서 수용할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다. 예를 들어 툇과 소라 등과 같이 공동출하하는 방안이 있을 수 있으며, 이 경우 가격결과와 정산의 불합리를 개선 할 수 있다는 장점이 있다.

넷째, 지도와 홍보이다. 유통명령제가 개정 농안법에 포함되어 제도적인 근거는 마련되어 있다고 하지만, 먼저 제도의 실효성과 자세한 내용에 대해 어업자, 유통인에 대한 지도와 홍보가 있어야 할 것이다.

다섯째, 정부주도의 시범사업 실시이다. 미역양식업은 타 양식산업에 대한 좋은 시범사례가 될 수 있다. 정부주도의 시범사업은 2단계로 나눌 수 있는데, 1단계로 정부주도로 생산자단체와 유통인들의 협조를 얻어 유통명령조절위원회를 구성하고, 생산조정과 유통체제를 개선하는 것이다. 2단계로 품질개선과 소비촉진 등의 사업을 전개해야 하는데, 1차 사업의 완료시점에서 정부는 유통명령조절위원회에 사업을 이양하고, 정부는 품질개선과 소비촉진 등의 지원역할만을 수행할 수 있도록 하는 것이다.

현재 우리나라의 수산업에 이러한 생산조정정책이 도입된 예는 없다. 그러므로 이 정책을 도입하는 것에 대한 실효성의 논란은 있을 수 있다. 그러나 생산조정이 미역양식업이 안고 있는 과잉공급의 문제를 해결해 줄 수 있는 대안임은 확실하다.

## 2. 직접지불제

유통명령제는 미국의 사례에서 알 수 있는 바와 같이 정부가 부담하는 자금은 행정절차수행에 필요한 기본적인 경비 외에는 없다<sup>11)</sup>. 그러나 우리나라의 실정에서 어업자들의 자력으로 유통명령제를 수행하기는 기금조성에 곤란한 점이 많다. 따라서 초기단계에서는 이를 보조할 수 있는 수단이 필요하다. 예를 들어 생산감소의 경우 장기적인 소득향상을 기대할 수 있지만, 단기적으로는 소득감소로 연결되기 때문에 보완적인 조치가 필요하다. 여기에 유용한 수단으로서 활용될 수 있는 것이 직접지불제이다.

또한 현재 사용되고 있는 농안기금의 예산을 수매비축의 형태로 계속 사용하는 것은 실효성에 의문이 있고, 향후 이 기금자체가 수산보조금의 규제 내지 감축대상이 되므로 이를 다른 방식으로 전환하여 실효성을 높이는 방안이 생각되어 질 수 있다.

즉, 직접지불제를 이용하여 생산조정정책의 보완적인 방안으로 활용하여 적정생산량을 유지하게 하고, 단기적으로 양식어가의 어가소득 안정을 지지하게 하는 것이 보다 효율적일 수 있다.

직접지불제란 소비자에게 부담을 전가하는 가격지지 방식이 아니라 정부 재정을 통해 생산자에게 보조금을 지급하는 소득정책으로, 생산에 미치는 영향이 없거나 이를 최소화하는 보조금 정책을 말한다. 직접지불제는 허용보조금의 한 형태이기는 하나 허용보조금 자체와 같은 것은 아니다. 이러한 직접지불제에서 가장 중요한 조건이 특정 품목의 생산과 연계되지 않는다는 것이다.<sup>12)</sup>

따라서 생산량조정을 통한 가격안정지지의 목적으로 이를 활용하기는 곤란한 점이 있다. 그러나 이를 환경정책의 일환으로 활용하는 방안은 있을 수 있다.

즉, 다음의 <표 8>에서 보는 바와 같이 농업에서 휴경지원이나 환경농업지원을 통한 농가소득안정처럼 미역양식업에서 어장 휴식년제나 과밀양식방지를 통한 어장환경보전의 목적으로 이를 활용할 수 있다.

11) 김상국, 선진국의 농산물 생산조정, 농협 CEO포커스 57호, 1999.

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

단, 이 경우 직접지불제는 계속되는 정책이 아니라 유통명령제와 같은 생산조정정책이 그 성과를 거두었다고 판단될 때에 감축 내지는 폐쇄할 수 있는 단기적인 보조수단으로서 고려되어야 할 것이다.

이것은 정부의 재정부담이 과중하다는 점과 미역양식업에 직접지불제를 도입하기에는 아직 전체적인 합의가 도출되지 않았고, 단순히 생산조정과 환경문제만을 가지고는 합의 도출에 대한 명분이 부족하다는 점을 들 수 있다. 현재 우리나라는 쌀농업에 대해 직접지불제가 도입되어 있기는 하지만, 아직 초기단계이고 타 농수산업에 대한 형평성의 문제도 있다.

## Ⅷ. 맺 음 말

이상에서 살펴본 바와 같이 미역양식업은 과잉생산, 가격의 저위정체, 경영수익성의 악화, 수출부진 등의 문제점을 안고 있고, 가격정책 또한 수산보조금의 국제적 논의에 의해 규제대상이 될 상황이다. 결국 앞에서 살펴본 것과 같이 대안으로서 도입될 수 있는 것이 유통명령제와 직접지불이다.

이미 농업에서는 1990년대 중반에 UR농업협상이 타결되면서 유통명령이나 직접지불과 같은 방안들이 논의되어 왔다. 그리고 현재 이 정책들에 대한 시범사업 등이 시행되고 있는 중이며, 여기에 대한 보완책들이 논의되고 있다.

그러나 이러한 도입과 시행은 농업에 한정된 것으로 수산업에는 아직 본격적인 논의의 대상이 되지 못하고 있고, 다만 금년에 들어 이러한 정책의 도입방안에 대한 논의가 시작되고 있을 뿐이다.

본 연구는 이러한 제도들이 수산업 특히 미역양식업에 도입되기 위한 기초적인 논거를 제공할 수 있겠지만, 본격적인 도입에 대한 구체적 방안은 연구의 한계상 논의되지 못하였다.

미역양식업이 공급과잉의 늪에서 헤어날 수 있는 방안은 그리 많지 않고, 현행 상태를 그대로 유지한다면 빈곤의 악순환이 되풀이 될 뿐이다.

이러한 관점에서 유통명령제와 직접지불제와 같은 제도의 도입은 하나의 좋은 대안이 될 가능성이 있다.

## 참 고 문 헌

김상국, “선진국의 농산물 생산조정”, 농협 CEO포커스 57호.

신영태, “수산보조금에 대한 국제적 논의와 직접지불제 도입”, 해양수산동향 1010호, KMI, 2001. 4.

- 신영태·박성쾌, 간미역 대일 수출제도 개선방안, 농촌경제연구원, 1990.
- 이재욱 외, UR 이후 농산물 가격정책의 조정방향, 한국농촌경제연구원, 1992.
- 임정빈, “최근 미국의 농정변화와 WTO 농업협상에서의 전략”, 농어촌사회연구소 제56차  
월례발표회, 2001.
- 조용훈, “수산물 수매비축사업에 대한 일고찰”, 수협조사월보, 1999.
- 주문배, “UNEP Workshop(2001. 2) 水産補助金提案書の 主要內容과 爭點”, 해양수산동  
향, KMI, 2001. 2.
- 주우일, 최수철, “연근해수산물의 가격안정과 지지정책에 관한 소고”, 농촌경제 제2권 제  
4호, 1979. 12.
- 한국농촌경제연구원, 농산물 유통협약 및 유통명령제 도입방안, 1999.
- 해양수산부, “미역 쇠미역 양식”, 수산기술지 1호, 1997. 7.
- 三上禮次, 農産物價格支持制度の研究-ヨーロッパ, アメリカの例について-, 九州大學出  
版會, 1984.



## A Study on the Production Adjustment and Price Support Program of Sea mustard Aquaculture

Kang, Jong-Ho · Jin, Sang-Dae

### Abstract

The market conditions of sea mustard is changing by overproduction, decreasing price, import of blanched and salted sea mustard from China into Korea domestic market and increasing market share of sea mustard of China in Japan. In addition, the price support program in sea mustard aquaculture must be modified due to the restriction of domestic support by international organization such as WTO.

There are two ways to solve those problems. First is that finding a way to solve the overproduction of sea mustard. One of possible ways is the production adjustment by Marketing Order. Second is that finding an alternative way to replace price support program. The possible way is Direct Payment instead of purchase stockpile system.

To introduce marketing Order, outlook center, organization of self-management, production adjustment through output control measure, improvement of market structure, and education/publicity are necessary. Also, to implement marketing order, setting a model business by government is required. There are two steps for implementation of marketing order. First step is to construct Order Committee including organization of producer, people related marketing. However, this committee must run by government for certain short-term. Second step is to improve quality of product and acceleration of demand. At visual point that enforcement of the first step is completed, government has process that government transfers Order Committees self-correcting.

It is desirable that government only conduct the support acts such as quality improvement and acceleration of demand. Also, at early stage it is necessary to have aid system for marketing order. For example, we can expect that income increase by production adjustment in long run. However, in short run the income of producer may decrease so, it is required to compensate his economic lose. For compensation, The useful means that can be utilized is direct payment. Direct payment is not continued policy. Also, when production adjustment policy such as Marketing Order has effective results, Direct Payment as an assistant measure must be reduced or abolished. Therefore, when production adjustment acts as an effective tool to control overproduction, Direct Payment system.

Key Words : Production Adjustment, Price Support Program, Sea Mustard Aquaculture.
--