

# 제주특별자치도 감귤 생산 및 유통과 관련한 조례에 관한 고찰

고성보(주저자)\*, 김성욱(교신저자)\*\*

\*제주대학교 산업응용경제학과, \*\*제주대학교 법학전문대학원 법학과

e-mail: ksb5263@jejunu.ac.kr, lawksw@jejunu.ac.kr

## A Study on the Ordinance in connection with the Production and Distribution of Citrus in Jeju Special Self-Governing Province

Seong-Bo Ko\*, Sung-Wook Kim\*\*

\*Dept. of Applied Economics in Jeju National University,

\*\*Dept. of Law, Jeju National University Law School

### 요약

본 연구는 「제주감귤생산유통조례」의 주요규정과 몇 가지 개선방안을 검토한 것이 그 목적이다. 본문에서는 감귤현황과 「제주감귤생산유통조례」가 어떠한 배경과 내용으로 제정 및 개정되었는지를 살펴보았다. 그리고 최근에 개정된 「제주감귤생산유통조례」가 그 입법취지를 달성할 수 있도록 종래의 문제점들이 모두 해소되는 방향으로 관련규정이 정비되어 있는지, 몇 가지 관련규정을 개정한다면 어떠한 내용으로 입법방향을 설정하는 것이 타당한지에 대하여 검토하였다. 본 연구에서 검토하였던 몇 가지 관련규정에 대한 개선방안을 참고하면서 제주감귤산업이 보다 활성화되기 위해서는 지방자치단체의 물적 및 행정적 지원과 지방의회의 조례제정의 역할분담이 신속성, 긴밀성, 효율성 등이 균형 있게 유지되는 것이 필요하며, 그로 인하여 생산자뿐만 아니라 소비자 모두에게 만족을 주면서 궁극적으로 제주지역경제가 더욱 발전되기를 기대한다.

## 1. 서론

현행 헌법은 각 지방의 자치를 실현하기 위한 필수적 기관으로서 지방의회의 설치를 규정하고 있다. 각 지방의 의회는 헌법 제117조 제1항의 자치입법권에 근거하여 의결을 통하여 조례를 제정할 수 있다는 점에서 입법기관으로서의 지위를 가진다.[1][2] 조례는 외부적 효력을 갖는 일반적·추상적 규율로서 실질적 의미의 법률로서의 성격을 갖는다.[3] 본고는 제주특별자치도의회에서 제정된 다양한 조례 중에서, 제주지역의 지주 산업이라고 볼 수 있는 감귤산업을 실질적으로 활성화하기 위해서는 어떠한 방식과 내용으로 법 제도적의 영역에서 접근하는 것이 타당한 것인지에 대하여, 「제주특별자치도 감귤생산 및 유통에 관한 조례」(이하 「제주감귤생산유통조례」라고 한다)의 주요 규정을 검토하는 것이 그 목적이다. 이하에서는 제주지역 감귤생산 및 유통현황을 소개하고, 제주감귤생산유통조례가 제정된 배경과 입법경과를 살펴본 후에, 현행 제주감귤생산유통조례의 주요규정 중에서 몇 가지 개선방안을 제시할 수 있는 쟁점에 대하여 검토하고자 한다.

## 2. 제주지역 감귤생산 및 유통 현황

### 2.1. 제주지역 감귤의 최근 생산현황

2019년 기준 제주지역에서 생산된 감귤의 총생산량을 2018년과 비교하여 살펴보면, 노지감귤은 23,549톤, 하우스감귤은 4,645톤, 비가림 월동온주는 6,801톤, 한라봉은 1,345톤, 기타 만감류는 3,624톤 증가한 것으로 나타났다. 2019년 기준 제주지역 감귤의 품종별 생산량을 살펴보면, 노지감귤인 극조생은 2,810ha에 63,065톤, 조생은 12,005ha에 428,084톤이다. 그리고 하우스감귤은 339ha에 27,543톤이고, 비가림 월동온주는 932ha에 30,176천톤이며, 한라봉은 1,613ha에 42,477톤이고, 기타 만감류는 2,360ha에 4,0천톤이었다.

### 2.2. 제주지역 감귤의 유통처리 현황

제주지역 감귤의 유통처리 현황에 대하여 살펴보면 다음과 같다. 우선 2019년 노지감귤의 경우에는 상품용으로 농협에서 139,404톤 전체 28%이고, 일반은 137,136톤 전체 28%이며, 가공용은 시장격리는 46,537톤 전체 9%이고, 가공용은 76,482

톤으로 전체 16%인 것으로 나타났다. 2019년 하우스감귤의 경우에는 상품용으로 농협에서 16,792톤 전체 61%이고, 일반은 10,744톤 전체 39%인 것으로 나타났다. 비가림 월동온주의 경우에는 상품용으로 농협에서 6,975톤 전체 23%이고, 일반은 6,951톤 전체 23%이며, 가공용은 9톤인 것으로 나타났다. 한라봉의 경우에는 상품용으로 농협에서 9,234톤 전체 22%이고, 일반은 9,168톤 21%이며, 가공용은 501톤 전체 1%이고, 기타 23,574톤 전체 56%인 것으로 나타났다. 기타 만감류의 경우에는 상품용으로 농협에서 19,753톤 전체 49%이고, 일반으로 15,114톤 전체 38%이며, 가공용으로 49톤, 기타 5,049톤 전체 13%인 것으로 나타났다[4].

### 2.2.3. 제주지역 감귤의 상품기준 및 유통상의 문제점

「제주감귤생산유통조례 시행규칙」 별표 3 상품감귤의 품질기준을 살펴보면, 온주밀감의 경우에는 상품기준으로서 과일의 크기, 당도, 껍질끈 것, 결점과의 정도에 대한 기준이 설정되어 있다. 그리고 만감류의 경우에는 상품기준으로 과일의 무게, 당도 및 산함량, 껍질끈 것, 결점과의 정도에 대한 기준이 설정되어 있다. 이 중에서 고급과일의 이미지를 가지고 있는 한라봉의 경우를 살펴보면, 과일의 무게는 200.0그램 이상이고, 당도 12.0브릭스(°Bx) 이상 산함량 1.1%이하로 설정되어 있다. 그런데 현재와 같이 획일적으로 1.1%이하로 제한하는 것은 소비자의 만족도와 미스매치가 일어날 수 있으며, 일본의 한라봉인 부지화의 상품기준이, 당도는 13°Brix를 기준으로 상하로 구분하고, 산도는 1.0% 이하, 1.1% 이하, 1.1~1.3%, 1.3 %이상으로 구분하여 사용하고 있는 것도 이러한 점이 반영된 것으로 보인다. 그러므로 조례의 상품기준인 당도 12.0브릭스(°Bx) 이상 산함량 1.1%이하의 기준은 당도 12.0브릭스(°Bx) 이상 산함량 1.0%이하로 오히려 강화하는 방안으로 개정하는 것이 타당하다.[5] 또한 출하시기와 관련하여 노지감귤의 사례를 살펴보면, 노지감귤 출하물량 1% 증가에 따른 순별 가격신축성은 출하시기에 따라 상이하게 나타나고 있는 것으로 보인다. 예를 들어 10월 하순에서 1월 초순까지는 하락폭이 크기 때문에 이 시기에는 출하조절을 하는 것이 오히려 적절하다. 예를 들어 설날이 1월에 있는 경우보다 2월에 있는 경우가 물량 증대에 따른 가격하락폭이 상대적으로 크다. 즉 설날이 2월 중순경에 있는 경우에 소비자들이 신선한 감귤을 선호하고, 월동감귤, 한라봉, 수입오렌지와와의 경쟁에서 살아남기 위해서 출하시기를 오히려 앞당기는 결정을 하게 되면 오히려 가격형성에는 좋지 않은 영향을 미칠 수 있다.[6]

## 3. 「제주감귤생산유통조례」 일부규정의 개정방향

### 3.1. 부재지주의 정의 및 제재방식 문제

「제주감귤생산유통조례」 제2조 제5에 의하면, 부재지주란 제주도내에 주민등록법에 의한 주소신고가 되어 있지 아니하면서 제주특별자치도(이하 "제주자치도"라 한다)에 감귤원을 소유하고 있는 자를 말한다. 그런데 부재지주의 개념에 제주도내 주민등록법에 의한 주소신고가 되지 않은 경우를 요건으로 하는 것이 적절한 것인지에 대하여 약간의 의문이 있다. 일반적으로 자연인이 종래의 생활 장소를 떠나 오랜 기간 동안 돌아오지 않는 경우에 여러 가지 문제가 발생하게 되는데, 민법의 경우를 살펴보면 주민등록의 여부와 관계없이 종래의 주소를 떠나 용이하게 돌아올 가망이 없는 자를 총칭하여 부재자라고 한다.[8][9] 즉 부재의 개념은 사실적 요소에 의하여 결정되는 것이지, 주민등록법에 의한 주소신고 여부를 요소로 하여 부재의 개념을 설정하는 것은 적절하지 않은 것이다. 즉 부재의 개념은 사실적 요소에 의하여 정하는 것이 보다 타당하다. 더욱이 「제주감귤생산유통조례」 제8조 제1항 및 제3항에 의하면, 간벌 등의 요구에 응하지 않은 부재지주에 대하여 도지사가 필요한 조치를 할 수 있고, 그 소요 비용을 부재지주에게 부담시킬 수 있도록 하고 있다. 이렇게 부재지주에 대하여 일정한 제재조치를 가하는 이유는, 감귤의 품질향상 및 해거리 방지에 유익하기 때문이다. 그런데 전술한 목적을 달성함에 있어서 제주도내 주민등록법에 의한 주소신고가 되어 있지 않은 경우에만 문제가 될 수 있다고 단정할 수는 없을 것으로 보인다. 그러므로 부재지주의 개념을 제주도내에 주민등록법에 의한 주소신고가 되어 있는지 여부를 불문하고, 제주도내에 감귤원을 소유하고 있으면서 단지일내에 감귤원을 관리할 가능성이 없거나 감귤원이 있는 장소로 돌아올 가망성이 희박한 자료 정의하는 것을 검토할 필요성이 있다.

또한 전술한 것처럼, 「제주감귤생산유통조례」 제8조 제1항 및 제3항에 의하면, 부재지주가 간벌 등의 이행요구에 응하지 않은 경우에 일정한 조치를 강제할 수 있다. 그런데 부재지주가 간벌 등의 이행요구에 응할 수 없는 합리적 이유가 있는 경우도 존재할 수 있다. 예를 들어 「제주감귤생산유통조례」 제8조 제2항에 따라 부재지주(제주자치도 내의 농가도 희망 시 포함)가 감귤원을 폐원하고 다른 목적으로 전용할 의사를 가지고 있는 경우가 이에 해당한다. 기타 이에 준하는 합리적 이유가 있는 경우도 존재할 수 있다. 그러므로 「제주감귤생산유통조례」 제8조 제1항에서 '특별한 사유'를 추가하여, "도지사는 간벌, 전정, 적과, 휴식년제 등에 참여하지 않은 부재지주에 대하여는 특별한 사유가 없는 한 필요한 조치를 할 수 있다."라고 규정하는 것이 보다 적절할 것으로 생각하다. 물론 「제주감귤생산유통조례」 제8조 제1항에서 '특별

한 사유가 없는 한'이라는 표현을 추가하지 않고 2차적으로 관련규정의 해석을 통해서도 합리적으로 규율할 여지는 있다. 그런데 법률과 마찬가지로 강제적 규범력을 가지고 있는 조례의 경우에도, 관련규정은 가능한 범위에서 모든 사안을 최대한 포섭할 수 있도록 마련되어야 한다. 그러므로 관련규정에서 예외사유의 발생이 가능한 경우에는 1차적으로 관련규정에 이를 정확하게 반영하는 것이 타당하다. 만약 관련규정에서 예외사유의 존재를 추단할 수 있음에도 불구하고, 그 규정을 개정함이 없이 그대로 존치하는 상태에서 2차적으로 규정해석을 통하여 그 내용을 보충하는 방식은 사실상의 입법흡결을 사후에 2차적으로 보완하는 것으로서 적절하지 않은 것으로 보인다.

### 3.2. 품질검사원의 위반행위에 대한 제재정도의 문제

「제주감귤생산유통조례」에 의하면, 행정시장은 품질검사원이 그 위촉기간 중 해당 감귤선과장에서 두 차례 이상 제4조제3항, 제16조, 제20조제3항을 위반하는 등 그 책무를 성실히 수행하지 않은 경우에는 그 감귤선과장의 품질검사원 전부를 해촉할 수 있다(제14조 제6항). 행정시장은 제6항에 따라 품질검사원을 해촉한 경우에는 해당 감귤선과장에 대하여 해촉일로부터 6개월간 품질검사원을 위촉할 수 없도록 강제하고 있다(제14조 제8항). 그런데 「제주감귤생산유통조례」 제14조 제6항에서, 일정한 위반행위가 발생한 경우에 감귤선과장의 품질검사원 전부를 해촉할 수 있다는 표현은 문제가 있다. 왜냐하면 품질관리원 중 일부의 위반행위에 대하여 그에 가담하지 않았던 자를 포함하여 전부 해촉할 수 있도록 하는 것은 자기책임의 원칙에 반할 뿐만 아니라 사실상 연좌제에 해당할 여지가 있기 때문이다. 그러므로 “행정시장은 품질검사원이 그 위촉기간 중 해당 감귤선과장에서 두 차례 이상 제4조제3항, 제16조, 제20조제3항을 위반하는 등 그 책무를 성실히 수행하지 않은 경우에는 그 품질검사원을 해촉할 수 있다(제14조 제6항)”라고 개정하는 것이 적절할 것으로 보인다. 또한 위반행위를 하였던 품질검사원에 대해서는 6개월간 위촉할 수 없도록 하는 것도 문제라고 보인다. 왜냐하면 고의로 위반행위를 하였던 자의 비난가능성의 정도를 고려한다면, 6개월이라는 기간은 적절하지 않고 최소 1년 이상으로 상향하거나, 위반행위의 중대성과 고의성이 매우 클 경우에는 재위촉 자체를 금지하는 것이 보다 적절할 것으로 보인다.

### 3.3. 감귤유통지도요원의 자격문제

「제주감귤생산유통조례」에 의하면, 도지사는 품질검사의 공정성을 확보하기 위하여 관계공무원과 생산자단체·상인단

체 임직원을 감귤유통지도요원으로 지정 운영하며, 필요한 경우에는 민간인을 감귤유통지도요원으로 지정할 수 있도록 규정하고 있다(제15조 제1항). 그리고 감귤유통지도요원은 강제착색행위, 품질검사, 출하신고 이행여부 등을 수시로 확인 조사할 수 있는 권한이 있다(제26조). 그런데 도지사가 민간인을 감귤유통지도요원으로 지정함에 있어서, 민간인 감귤유통지도요원에 대한 경비를 일부 지원할 수 있는 관련규정은 존재하지만(제15조 제4항), 그 자격요건에 대해서는 아무런 언급이 없는 것으로 보인다. 감귤유통지도요원의 필요성과 역할 등을 고려한다면, 당해 업무를 전문적이면서 원활하게 수행할 수 있는 자격요건이 충족된 민간인 중에서 감귤유통지도요원을 지정하는 것이 적절한 것으로 보인다. 그러므로 민간인 감귤유통지도요원의 자격기준에 대하여 당해 조례 또는 조례의 시행규칙에 보다 구체화할 필요성이 있는 것으로 보인다.

### 3.4. 도외 반출의 문제

「제주감귤생산유통조례」에 의하면, 비상품 감귤의 경우에는 출하연합회장의 승인이 있는 경우에는 유통시킬 수 있지만(제20조 제3항), 「제주감귤생산유통조례 시행규칙」 제28조는 비상품감귤 도외반출 승인절차 등 업무추진 요령은 출하연합회장이 정하고 도지사의 승인을 반드시 얻도록 강제하고 있다. 그러므로 비상품감귤의 유통통제를 목적으로 일정한 기준과 제한을 설정하고 있는 것으로 보인다. 이에 반하여 동일인이 1일 300킬로그램(kg) 이하의 감귤을 제주자치도 외에 반출하는 경우에는 품질검사원의 검사를 받을 필요가 없으며, 또한 출하연합회장에게 신고할 의무도 없다(제20조 제2항). 그런데 제20조 제2항에서 ‘동일인이 1일 300킬로그램(kg) 이하의 감귤을 제주자치도 외에 반출하는 경우’에서 반출의 목적이 불명확하게 규정되어 있는 것으로 보인다. 물론 제20조 제1항의 취지를 고려한다면, 판매용이 아닌 것으로 해석되지만, 특별한 사유가 없는 한 제20조 제2항을 ‘일인이 1일 300킬로그램(kg) 이하의 감귤을 제주자치도 외에 판매이외의 목적으로 반출하는 경우’로 보다 명확하게 개정하는 것도 검토의 여지는 있는 것으로 보인다. 그리고 동일인이 1일 300킬로그램(kg)이라는 기준이 적절한지에 대해서도 약간의 의문이 있다. 「제주감귤생산유통조례」의 입법취지가 감귤의 적정생산과 품질향상 및 유통질서를 확립함으로써 가격안정에도모하고 생산자뿐만 아니라 소비자 모두를 보호하기 위하여 제정된 것이라는 점, 제주감귤산업은 제주의 지주 사업으로서 변함없이 자리매김을 할 필요성이 있다는 점 등을 고려한다면, 판매목적이 아니라고 하더라도 동일인이 1일 300킬로그램(kg) 이하의 감귤을 제주자치도 외에 반출함으로써 감귤

산업의 활성화에 오히려 해를 가할 우려가 있는지의 여부에 대해서는 심도 있는 논의가 필요할 것으로 보인다.

#### 4. 결 론

본 연구는 「제주감귤생산유통조례」의 주요규정과 몇 가지 개선방안을 검토한 것이 그 목적이다. 본문에서는 감귤현황과 「제주감귤생산유통조례」가 어떠한 배경과 내용으로 제정 및 개정되었는지를 살펴보았다. 그리고 최근에 개정된 「제주감귤생산유통조례」가 그 입법취지를 달성할 수 있도록 종래의 문제점들이 모두 해소되는 방향으로 관련규정이 정비되어 있는지, 몇 가지 관련규정을 개정한다면 어떠한 내용으로 입법방향을 설정하는 것이 타당한지에 대하여 검토하였다. 본 연구에서 검토하였던 몇 가지 관련규정에 대한 개선방안을 참고하면서 제주감귤산업이 보다 활성화되기 위해서는 지방자치단체의 물적 및 행정적 지원과 지방의회의 조례 제정의 역할분담이 신속성, 긴밀성, 효율성 등이 균형 있게 유지되는 것이 필요하며, 그로 인하여 생산자뿐만 아니라 소비자 모두에게 만족을 주면서 궁극적으로 제주지역경제가 더욱 발전되기를 기대한다.

#### 참고문헌

- [1] 손상식, “현행 헌법상 지방자치와 지방의회의 입법권한 강화를 위한 시도”, 가천법학 제12권 제2호, 가천대학교 법학연구소, pp.98~99, 2019년.
- [2] 손상식, “지방의회의 조례에 대한 사법적 통제방안”, 공법학연구 제21권 제4호, 한국비교공법학회, p.441. 2020.
- [3] 정하중, 「행정법개론」, 법문사, p.935. 2015년.
- [4] 제주농협지역본부, (사)제주감귤연합회 편, 「2019년산 감귤 유통처리 실태분석」, pp.1~4, 12., 9월, 2020년,
- [5] 고성보, 현창석, “한라봉의 소비자 선호도 조사를 통한 객관적 품질등급 기준설정”, 한국산학기술학회논문지, 한국산학기술학회, p.3004. 2011년.
- [6] 고성보, “노지감귤의 출하구조 분석”, 한국산학기술학회 논문지, 한국산학기술학회, p.220, 2018,년,
- [7] 제주도 편, 「제주도 감귤생산 및 유통에 관한 조례 해설집」, 제주도, p.23, 2004년.
- [8] 명순구, 「민법총칙」, 법문사, p.129, 2007년.
- [9] 김상용, 「민법총칙」, 화산미디어, p.185, 2009년.