

제주특별자치도 감귤 생산 및 유통과 관련한 조례에 관한 고찰

김성욱¹, 고성보^{2*}

¹제주대학교 법학전문대학원 법학과

²제주대학교 산업응용경제학과·친환경농업연구소·아열대농업생명과학연구소

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

Sung-Wook Kim¹, Seong-Bo Ko^{2*}

¹Dept. of Law, Jeju National University Law School

²Dept. of Applied Economics, SARI at Jeju National University

²Research Institute for Subtropical Agriculture and Animal Biotechnology

요약 본 연구의 목적은 「제주특별자치도 감귤생산 및 유통에 관한 조례」의 주요규정의 문제점을 검토하고, 그들의 개정 방향을 탐색하는 것이다. 본문에서는 「제주감귤생산유통조례」가 어떠한 배경과 내용으로 제정 및 개정되었는지를 살펴보았다. 그리고 최근에 개정된 「제주감귤생산유통조례」가 그 입법취지를 효율적으로 달성할 수 있는지를 검토한다. 이 과정에서 발견된 제주감귤생산유통조례의 문제점을 해결하기 위한 개정방향을 탐색하였다. 검토된 주요분야는 첫째, 상품용 감귤의 품질기준 설정 문제 둘째, 부재지주의 정의 및 제재방식의 문제 셋째, 일부 지원 규정의 모호성 문제 넷째, 품질검사원의 위반행위에 대한 제재정도의 문제 다섯째, 감귤유통지도원의 자격 문제 여섯째, 감귤의 품질검사 및 신고의무가 제외되는 1일 도의 반출 규모(300kg)의 적정성 문제 등이다. 이러한 제주감귤생산 및 유통에 관한 조례의 개정방향을 탐색은 최근 부각되고 있는 비상상품감귤 유통행위의 효율적인 통제와 합리적인 감귤산업 지원을 통해 감귤산업의 발전에 기여할 것으로 기대된다.

Abstract This study aimed to examine the problems of the main regulations of the 「Ordinance on Citrus Production and Distribution of the Jeju Special Self-Governing Province」 and explore the direction of the ordinance revision. First, this study examined the background and content of the enactment and revision of the ordinance. Subsequently, the study reviewed whether the recently amended 「Jeju Citrus Production and Distribution Ordinance」 could effectively achieve the legislative purpose of the ordinance. In addition, an ordinance revision direction was explored to solve the problems of this amended ordinance found in the review. Meanwhile, the main issues reviewed were as follows. 1) The quality standards for citrus production for citrus use in commodities. 2) The definition of absent landowner and the method of sanctions against the absent landowner. 3) The ambiguity in some ordinance rules. 4) The sanctions for the violations of quality inspectors. 5) The required qualification to be a citrus distribution instructor. 6) The issues such as the adequacy of the scale of mandarins distributed out of the Jeju Island (300 kg per day) being excluded from the quality inspection and reporting of the distribution. In effect, it is expected that this study will support and contribute to the development of the citrus industry through efficient control of non-commodity citrus distribution, which has recently been highlighted in some studies.

Keywords : Citrus, Citrus Industry, Production of Citrus, Distribution of Citrus, Jeju Special Self-Governing Province, The Ordinance in Connection with the Production and Distribution of Citrus in Jeju Special Self-Governing Province

이 논문은 2021학년도 제주대학교 학술진흥연구비 지원사업에 의하여 연구되었음.

*Corresponding Author : Seong-Bo Ko(Jeju National Univ.)

email: ksb5263@jeju.ac.kr

Received May 3, 2022

Revised May 26, 2022

Accepted June 3, 2022

Published June 30, 2022

1. 서론

지방자치가 실현되는 대부분의 국가의 경우에 지방자치단체의 의사는 그 지역주민의 대표로 구성되는 지방의회에 의해 결정된다. 현행 헌법은 각 지방의 자치를 실현하기 위한 필수적 기관으로서 지방의회의 설치를 규정하고 있다. 그리고 각 지방의 의회는 헌법 제117조 제1항의 자치입법권에 근거하여 의결을 통하여 조례를 제정할 수 있다는 점에서 입법기관으로서의 지위를 가진다[1]. 조례는 외부적 효력을 갖는 일반적·추상적 규율로서 실질적 의미의 법률로서의 성격을 갖는다[2].

한편, 제주특별자치도의 경우에도 자치사무와 단체위임사무에 대하여 법령의 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다. 제주특별자치도의회에서 제정된 농업관련조례는 “제주특별자치도 농·임·축·수산업의 수급안정에 관한 조례”, “제주메밀 산업 육성 및 지원에 관한 조례” 등 총 23건이 있다. 이 중에서, 제주지역의 지주 산업이라고 볼 수 있는 감귤산업을 실질적으로 활성화하기 위해서는 어떠한 방식과 내용으로 법 제도적 영역에서 접근하는 것이 타당한 것인지에 대하여, 「제주특별자치도 감귤생산 및 유통에 관한 조례」(이하 「제주감귤생산유통조례」라고 한다)의 주요 규정의 문제점을 검토하고, 그들의 개정 방향을 탐색하는 것이다. 이하에서는 제주지역에서 감귤산업의 중요성과 제주감귤생산유통조례가 제정된 배경과 입법경과를 살펴본 후에, 현행 제주감귤생산유통조례의 주요규정 중에서 몇 가지 개선방안을 제시할 수 있는 쟁점에 대하여 검토하고자 한다.

2. 제주지역에서의 감귤산업의 위치 및 유통기준의 문제점

2.1 제주지역 감귤산업의 위치

제주지역의 2020년 기준 감귤의 생산량은 노지감귤 515천톤, 비가림월동온주 31천톤, 한라봉 등 만감류 82천톤, 하우스감귤 25천톤 등 총 654천톤이다. 이 중의 감귤유통처리물량은 생산량의 96%인 632천톤인 것으로 나타났다.

감귤 재배면적은 노지감귤 14.7천ha, 비가림 0.9천ha, 만감류 3.9천ha, 하우스 감귤 0.3천ha 등 20천ha로서 제주도 전체 경지면적 58천ha의 34.2%를 점하는 것으로 나타났다. 감귤 재배농가수는 30,843호(중복 포

합), 제주도 전체 농가수 30,519호로 대부분 감귤재배를 하는 것으로 나타났다.

감귤류 재배의 총조수입은 9,508억원으로 제주도 농업총조수입 1조 7,005억원의 55.9%를 차지하는 것으로 나타나 제주지역에서 매우 중요한 산업적 위치를 차지하고 있는 것임을 알 수 있다[3].

Table 1. Jeju's Citrus Industry Statistics as of 2020

Division	Field Mandarin	Rainshield culture of Mandarin	Late Mandarin	House Mandarin	Sum
Shipment time	early Oct.~April	Feb.~April	Jan. ~ June	May ~ Oct.	
Production(M/T)	515,778	31,350	82,378	25,358	654,864
Distribution Volume (M/T)	497,689	30,182	79,892	25,158	632,921
Cultivated Area(ha)	14,752	943	3,980	363	20,038
No. of Farm Household	19,506	1,909	8,541	887	30,843
Gross Revenue (100 millions Won)	4,719	688	3,095	1,006	9,508
Gross Revenue per Farm Household (1,000 Won)	24,193	36,040	36,237	113,416	30,827

Source: Jeju Agricultural Cooperative Headquarters, Jeju Citrus Association, "Analysis of the Status of Citrus Distribution Processing", 2021. p.201

2.2 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%이하

의 기준은 당도 12.0브릭스(°Bx) 이상 산함량 1.0%이하로 오히려 강화하는 방안으로 개정하는 것이 타당하다[4]. 또한 출하시기와 관련하여 노지감귤의 사례를 살펴보면, 노지감귤 출하물량 1% 증가에 따른 순별 가격신속성은 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, 수입 오렌지와와의 경쟁에서 살아남기 위해서 출하시기를 오히려 앞당기는 결정을 하게 되면 오히려 가격형성에는 좋지 않은 영향을 미칠 수 있다[5].

3. 「제주감귤생산유통조례」의 주요내용과 일부규정의 개정방향

3.1 제정배경 및 입법경과

3.1.1 제정배경

제주도의 감귤생산 및 유통처리 과정을 합리적으로 구울할 목적으로 제정된 최초의 자치규범은 1997. 1. 15. 제정 및 시행된 「제주도 감귤생산조정 및 유통에 관한 조례」(제주특별자치도 조례 제2058호)이다. 1997년 조례가 제정된 배경은 다음과 같다[6]. 제주도 감귤은 1960년대부터 본격적으로 재배가 시작된 이후에 지속적으로 확대하여 제주도 지역경제의 근간이 되었다. 조례제정 직전인 1996년도에는 6천억 원을 초과하여 도내 총생산액의 20%, 농산물의 65%를 차지하였다. 그런데 1995년 WTO출범으로 1997. 7. 1.부터 감귤류 수입이 전면 개방되었고, 신규 감귤원이 계속 조성되었을 뿐만 아니라 기존에 조성한 감귤원이 성목화로 인하여 과잉생산의 문제가 발생하게 되었다. 또한 종래에는 품질을 고려하지 않은 생산량에 초점을 두었기 때문에 소비자의 선호도가 크지 않았다. 이에 과잉생산이 아닌 고품질의 감귤 생산 조정과 소비시장에서 출하조절을 통하여 감귤산업의 경쟁력을 높이기 위하여 1996. 8. 감귤조례 제정 기획단을 구성하고 도민의견 수렴, 각계의 설문조사, 토론회 등의 절차를 거치고 1996. 10. 감귤조례 초안을 마련하였고, 1996. 12. 28.도의회 의결을 거쳐서 1997. 1. 15.공포되었다. 1997년 「제주도 감귤생산조정 및 유통에 관한

조례」는 제정 이후 6차례의 개정작업이 이루어졌다. 이후 2006년 「제주감귤생산유통조례」(제주특별자치도조례 제70호)가 2006. 10. 18. 제정 및 시행되면서, 종래 1997년 조례는 폐지되었다.

3.1.2 입법경과

「제주감귤생산유통조례」는 2006. 10. 18. 제정 및 시행된 이후에, 현재까지 5차례의 개정작업이 있었으며, 개정된 각 조례의 주요 내용에 대하여 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 2015년 개정조례의 주요 내용을 살펴보면, 「지방재정법」 개정으로 법령이나 조례에 근거가 없는 사업비 보조금은 지원이 불가함에 따라, 감귤산업 발전을 위한 보조금에 대하여 명확한 지원 근거 마련하고, 상위법 개정에 따른 사항을 정리하기 위하여 개정되었다.

둘째, 2016년 개정조례의 주요내용을 살펴보면, 최근 시장에서 유통이 되고 있으나 조례에 이에 대한 유통 및 출하 기준이 없는 청귤과 친환경감귤에 대한 유통 및 출하기준 마련 등 새로운 소비 수요에 맞게 제도를 정비하여 농가소득을 증대시키기 위하여 개정되었다.

셋째, 2017년 개정조례의 주요 내용을 살펴보면, 시장변화와 시행과정에서 현실과 맞지 않는 내용에 대한 수정과 감귤산업의 경쟁력 강화, 조문의 명확성을 높이기 위한 자구수정 및 상위법령 개정사항을 반영하여 정비하고, 풋귤 출하기간을 조정하며(안 제2조), 출하연합회의 기능과 역할을 추가하고(안 제3조), 신규조원에 대한 지원제한을 완화하며(안 제10조), 풋귤 출하농장 지정 및 지원근거(안 제19조)를 명시적으로 마련할 필요성이 있기 때문에 개정하였다.

넷째, 2020년 개정조례의 주요 내용을 살펴보면, 비상품감귤 유통단속 등 질서유지를 위하여 비상품감귤의 정의를 명확히 규정하고, 제주특별법 개정사항을 반영하여 위반행위 과태료 부과 금액을 현재 최고 500만원에서 최고 1천만원으로 상향 조정하였고, 감귤산업발전을 위하여 품목별 조직화 지원사업, 스마트팜 지원사업 등에도 지원할 수 있도록 보조사업 지원 범위를 확대할 필요성이 있기 개정하였다.

3.2 현행「제주감귤생산유통조례」의 구체적 내용

3.2.1 총칙

「제주감귤생산유통조례」제1장 총칙부분은 입법취지(제1조), 정의규정(제2조), 감귤산업 주체별 역할(제3조) 등으로 구성되어 있다. 이에 대하여 간략하게 살펴보면

다음과 같다. 첫째, 입법취지(제1조)로서「제주감귤생산유통조례」는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」제268조의 규정에 근거하고 있으며, 이 규정에 따라 감귤의 적정생산과 품질향상 및 유통질서를 확립함으로써 가격안정을 도모하고 생산자와 소비자를 보호함을 목적으로 제정되었다. 둘째, 정의규정(제2조)으로서 1. “신규조원”이란 감귤과수원(이하 “감귤원”이라 한다)을 새로이 조성하는 것을 말한다. 2. “간벌”이란 이미 조성한 감귤원의 감귤나무를 적정수준으로 솎아내는 것을 말한다. 3. “비상품감귤”이란 제21조에 따른 감귤의 상품기준에 해당하지 않는 감귤을 말한다. 4. 삭제 (2017. 5. 1.) 5. “부재지주”란 제주특별자치도 내에 「주민등록법」 제16조에 따라 주소신고가 되어 있지 아니 하면서 제주특별자치도(이하 “제주자치도”라 한다)에 감귤원을 소유하고 있는 자를 말한다. 6. “휴식년제”란 감귤의 적정생산을 위하여 일정한 면적의 감귤원에 약제를 이용 전부 낙과 시키거나 사람이 열매를 전부 따내는 것을 말한다. 7. “생산자단체”란 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제4호에서 규정하는 단체 중 감귤에 관한 업무를 하는 단체를 말한다. 8. “상인단체”란 「중소기업 협동조합법 시행령」 제8조 및 「소득세법 시행령」 제204조에 따라 설립되거나 조직된 단체 중 감귤에 관한 업무를 하는 단체를 말한다. 9. “풋귤”이란 감귤의 기능성 성분을 이용할 목적으로 농약 안전사용 기준을 준수하여 제주특별자치도지사(이하 “도지사”라 한다)가 정한 날짜까지 출하되는 노지감귤을 말한다. 셋째, 감귤산업 주체별 역할(제3조)로서, 제주특별자치도지사, 제주특별자치도 농업기술원장, 행정시장, 생산자단체, 감귤상인 및 상인단체, 제주특별자치도감귤출하연합회, 제주특별자치도개발공사, 감귤재배농가 등은 감귤산업의 발전을 위하여 그 역할을 성실히 이행하도록 규정하고 있다.

3.2.2 적정생산·품질향상 추진 및 지원

「제주감귤생산유통조례」제2장 적정생산, 품질향상 추진 및 지원 부분은 적정생산 및 품질향상 참여(제4조), 감귤생산 및 수급 계획의 수립(제5조), 품질향상 및 해거리 방지(제6조), 감귤산업발전을 위한 지원(제7조), 부재지주에 대한 조치(제8조), 감귤품종갱신 및 대체작목 개발 등 작목전환 지원(제9조), 신규조원의 조사 등(제10조), 화학비료의 적절량 사용 지도(제11조), 농약사용의 제한(제12조) 등으로 구성되어 있다.

주요한 규정을 중심으로 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 「제주감귤생산유통조례」는 감귤을 수확하여 아세틸

렌가스, 에틸렌가스, 카바이트 등 화학약품이나 열(온)풍기, 전기 등을 이용하여 후숙·강제착색 시키거나 유통을 하는 것을 금지시키고 있다(제4조 제3항). 행정시장은 품질향상 및 해거리(열매가 많이 열리는 해와 적게 열리는 해가 교대로 일어나는 것) 방지를 위하여 필요하다고 인정할 경우에는 생산농가에 대하여 간벌, 전정, 적과, 휴식년제 이행을 요구할 수 있다(제6조 제1항). 도지사는 간벌, 전정, 적과, 휴식년제 등에 참여하지 않은 부재지주에 대하여는 필요한 조치를 할 수 있으며, 그 소요 비용은 부재지주에게 부담토록 할 수 있다(제8조 제1항 및 제3항). 부재지주(제주자치도 내의 농가도 희망 시 포함)가 감귤원을 폐원하고 다른 목적으로 전용하는 경우에는 행정지원을 할 수 있다(제8조 제2항).

3.2.3 품질검사 및 선과장 등록, 출하연합회

「제주감귤생산유통조례」제3장 품질검사 및 선과장 등록에 관하여는 관련규정이 없으며, 하위의「제주감귤생산유통조례시행규칙」에서 품질검사 및 선과장 등록의 구체적인 내용이 규정되어 있다. 제주감귤생산유통조례 제4장 출하연합회 부분은 품질검사 대상(제13조), 품질검사원(제14조), 풋귤 생산 및 출하(제14조의2), 감귤유통지도 요원의 지정(제15조), 품질검사방법(제16조), 감귤선과장의 등록 및 취소(제17조), 공동출하육성(제18조), 출하신고(제20조), 유통위반 비상품감귤에 대한 처리명령(제20조의2), 감귤의 상품기준(제21조), 가공용 감귤의 결정(제22조), 출하연합회 구성(제23조), 출하연합회의 기능(제24조) 등으로 구성되어 있다.

주요한 규정을 중심으로 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 감귤을 상품용으로 출하하려는 감귤선과장에서는 2명 이내의 품질검사원을 두어야 하며, 자체 선별시설을 갖추고 택배 등을 이용하여 1일 300킬로그램 초과 직거래하는 경우에도 품질검사원 1명 이상을 두어야 한다(제14조 제1항 및 제2항). 행정시장은 품질검사원이 그 위촉기간 중 해당 감귤선과장에서 두 차례 이상 제4조제3항을 위반하여 감귤을 수확하여 아세틸렌가스, 에틸렌가스, 카바이트 등 화학약품이나 열(온)풍기, 전기 등을 이용하여 후숙·강제착색 시키거나 유통한 경우, 제13조를 위반하여 품질검사를 하지 않고 상품용으로 감귤을 출하한 경우, 제16조를 위반하여 감귤 포장상자에 품질표시를 하지 아니하고 감귤을 유통시킨 경우, 제20조제3항을 위반하여 비상품감귤을 유통시킨 경우가 발생하는 등 그 책무를 성실히 수행하지 않은 경우에는 그 감귤선과장의 품질검사원 전부를 해촉할 수 있다(제14조 제6항). 행정

시장은 제6항에 따라 품질검사원을 해촉한 경우에는 해당 감귤선과장에 대하여 해촉일로부터 6개월간 품질검사원을 위촉하지 아니한다(제14조 제8항). 도지사는 품질검사의 공정성을 확보하기 위하여 관계공무원과 생산자단체·상인단체 임직원을 감귤유통지도요원으로 지정 운영하며, 필요한 경우에는 민간인을 감귤유통지도요원으로 지정할 수 있다(제15조 제1항). 감귤유통지도요원은 감귤유통질서 확립을 위한 필요한 조사 및 확인을 할 수 있다(제15조 제2항). 감귤유통지도요원은 조사 및 확인을 위하여 필요한 경우 컨테이너 등 감귤운반 용기의 봉인을 해체 할 수 있으며 이 경우 감귤유통지도요원 명의의 봉인 해체사유를 명기하여 재봉인을 하여야 한다(제15조 제3항). 상품용 감귤을 도외로 반출하는 경우에는 품질검사원의 검사를 받고 출하연합회장에게 신고한 후 출하하여야 한다. 다만, 풋귤과 「친환경농업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」 제2조에 따른 친환경농산물 중 감귤은 제외한다(제20조 제1항). 동일인이 1일 300킬로그램(kg) 이하의 감귤을 제주자치도 외에 반출하는 경우에는 제1항의 규정을 적용하지 아니한다(제20조 제2항). 비상품 감귤을 유통하여서는 아니 된다. 다만 출하연합회장이 승인이 있는 경우에는 예외로 한다(제20조 제3항).

3.2.4 보칙

「제주감귤생산유통조례」제5장 보칙 부분은 확인조사(제26조), 신분증명(제27조), 행정, 재정지원 중단 등(제28조), 시행규칙(제30조), 규제의 재검토(제30조의 2)등으로 구성되어 있다.

주요한 규정을 중심으로 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 감귤유통지도요원은 강제착색행위, 품질검사, 출하신고 이행여부 등을 수시로 확인 조사할 수 있다(제26조). 감귤유통지도요원은 감귤유통 지도·확인조사를 하고자 할 때에는 그 신분을 증명할 수 있도록 규칙으로 정하는 증명서를 휴대하여야 하며 이를 관계인에게 제시하여야 한다(제27조). 도지사는 생산자단체와 협의하여 이 조례 및 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」에 따라 추진되는 농산물유통조절명령제 이행을 위반한 자에 대하여는 감귤관련 행정·재정적 지원을 중단 할 수 있다(제28조 제1항). 도지사는 이 조례 위반자 명단을 생산자단체 등에 통보하고 생산자단체에서는 각종 자금의 상환 등 필요한 조치를 할 수 있다(제28조 제2항).

3.2.5 벌칙

제주감귤생산유통조례」제6장 벌칙 부분은 과대로 부과대상 및 기준에 대하여 규정하고 있다(제31조). 이에 의하면, 1. 제4조제3항을 위반하여 감귤을 후숙·강제착색시키거나 유통한 자 2. 제13조, 제16조의 규정에 의한 품질의 표시 등 품질검사 절차를 이행하지 아니하고 상품용으로 감귤을 출하한 자 또는 제14조 제6항을 위반하여 상품용 감귤을 출하한 자. 3. 제20조제1항에 따라 출하신고를 이행하지 아니한 자 4. 제20조제3항을 위반하여 비상품 감귤을 유통시킨 운송업체 또는 유통시킨 자 5. 감귤유통지도요원이 제4조제3항, 제13조, 제14조제1항·제6항, 제16조, 제20조에 따른 감귤강제착색행위, 감귤출하신고, 감귤운반용기 봉인해체 등의 감귤유통질서 확립을 위한 조사확인을 거부·방해하거나 질문에 대하여 허위 진술을 한 자는 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제480조제2항에 따라 1천만원 이하의 과태료를 부과하도록 규정하고 있다.

3.3 현행 「제주감귤생산유통조례」상의 일부규정의 문제점과 관련규정의 개정방향

3.3.1 감귤의 상품 품질기준에 대한 문제

「제주감귤생산유통조례 시행규정」 제18조 제4항 별표 3에서 설정하고 있는 온주밀감과 만감류의 상품감귤 품질기준 중에서 특히 온주밀감의 상품감귤 품질기준은 사실상 상품감귤로서 부적절하므로 개정될 필요가 있다. 현재의 품질기준은 감귤의 적정생산과 품질향상 및 유통질서를 확립하여 가격안정을 도모하고 생산자와 소비자 모두를 보호하기 위하여 제정된 감귤생산 및 유통조례의 입법취지에 부합되지 않는다. 즉 온주밀감의 경우에 과일의 크기는 상세하게 유형화하고 있지만, 당도기준은 획일적으로 설정하고 있다. 거래시장에서 상품의 구매자인 소비자의 입장에서 살펴보면, 소비자는 과일의 크기 보다는 당도에 초점을 두어서 감귤상품을 선택하는 것이 일반적이다. 그런데 극조생 온주밀감의 경우에 당도 8브릭스 이상이면 형식적인 품질기준은 충족하지만, 이러한 품질기준은 실제 거래시장에서는 소비자로부터 선택받을 수 없는 최하의 상품기준으로 보아야 한다. 현재의 최소한의 품질기준 규정을 그대로 유지하게 된다면, 거래시장에서 소비자로부터 외면받는 상품이 유통되어 단기적으로는 생산자의 이익이 다소 증가될 여지도 있겠지만, 장기적인 관점에서는 소비자의 상품선택에 있어서 다른 과일류보다 후순위로 될 뿐만 아니라 그로 인하여 감귤

산업의 발전을 저해할 수 있는 가능성이 적지 않다. 그러므로 현재의 극조생 온주밀감의 당도 기준을 높이기 위한 논의가 전문가 집단을 중심으로 진행되고, 그 결과를 조례 시행규정에 반영함으로써 소비자들로부터 우선적으로 선호받는 양질의 상품공급이 이루어질 수 있도록 관련연구를 심도있게 진행할 필요가 있다. 관련규정의 개정방향을 모색함에 있어서는 현재의 만감류와 같이 과일의 무게뿐만 아니라 당도 및 산함량을 유행화하여 적절한 조합의 상품기준을 설정하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

3.3.2 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[7,8]. 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 단시일 내에 감귤원을 관리할 가능성이 없거나 감귤원이 있는 장소로 돌아올 가망성이 희박한 자로 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 생각한다. 물론 「제주감귤생산유통조례」 제8조 제1항에서 ‘특별한 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.

3.3.3 일부 지원규정의 모호성 문제

「제주감귤생산유통조례」에서는 감귤산업발전을 위한 지원규정(제7조), 감귤품질경쟁신 및 대체작목 개발 등 작목전환 지원규정(제9조), 풋귤 산업화를 위한 사업에 관한 지원규정(제14조의2) 등이 존재하고 있지만, 어떠한 내용의 지원이 가능한지에 대해서는 명확한 것으로 보인다. 그런데 법률이 아닌 조례의 경우에는 구체적인 지원 내용을 조례 내지 조례 시행규칙에 포함시키는 것이 상대적으로 용이할 것으로 보인다. 왜냐하면 전체 국민을 대상으로 획일적으로 적용되는 법률과 다르게, 감귤조례의 경우에는 소수의 지역농가 등을 대상으로 하면서, 지방자치단체 및 지방의회가 오랜 기간 감귤생산 및 유통의 전 과정을 정확하게 파악 및 관리하고 있다는 점에서 각 개별단계 및 사업 등에서 어떠한 지원내용이 실효성을 가질 수 있는 것인지를 구체적으로 인지하고 있는 것

으로 보아야 하기 때문이다. 그러므로 「제주감귤생산유통조례」 및 「제주감귤생산유통조례 시행규칙」에서 지방자치단체가 생산단계에서의 농가 등과 유통단계에서의 농가 등에 대하여 어떠한 방식의 지원이 가능한지에 대하여 보다 구체적인 내용으로 관련 규정을 정비하는 것이 적절할 것으로 보인다.

3.3.4 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.

3.3.5 감귤유통지도요원의 자격문제

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

3.3.6 감귤의 품질검사 및 신고의무가 제외되는 1일도의 반출 규모의 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)[10kg박스가 20개임을 상기]이라는 기준이 너무 높지는 않은지 의문이 있다. 「제주감귤생산유통조례」의 입법취지가 감귤의 적정생산과 품질향상 및 유통질서를 확립함으로써 가격안정을 도모하고 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 감귤산업의 활성화에 오히려 해를

가할 우려 혹은 비상품의 도외반출의 창구가 되고 있다는 일각의 비판을 냉정하게 받아들이고 과감하게 이를 하향조정하는 논의가 필요할 것으로 보인다.

4. 요약 및 결론

본 연구의 목적은 「제주특별자치도 감귤생산 및 유통에 관한 조례」의 주요규정의 문제점을 검토하고, 그들의 개정 방향을 탐색하는 것이다. 본문에서는 「제주감귤생산유통조례」가 어떠한 배경과 내용으로 제정 및 개정되었는지를 살펴보았다. 그리고 최근에 개정된 「제주감귤생산유통조례」가 그 입법취지를 효율적으로 달성할 수 있는지를 검토했다. 이 과정에서 발견된 제주감귤생산유통조례의 문제점을 해결하기 위한 개정방향을 탐색하였다. 검토된 주요 분야는 다음과 같다. 첫째, 상품용 감귤의 품질기준 설정 문제는 현재의 만감류와 같이 과일의 무게뿐만 아니라 당도 및 산함량도 유효화하여 적절한 상품기준을 설정하는 것이다. 둘째, 부재지주의 정의 및 제재방식의 문제는 「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 것이다. 셋째, 일부 지원 규정의 모호성 문제는 「제주감귤생산유통조례」 및 「제주감귤생산유통조례 시행규칙」에서 지방자치단체가 생산단계에서의 농가 등과 유통단계에서의 농가 등에 대하여 어떠한 방식의 지원이 가능한지에 대하여 보다 구체적인 내용으로 관련 규정을 정비하는 것이 바람직 하다. 넷째, 품질검사원의 위반행위에 대한 제재정도의 문제는 행정시장이 품질검사원을 해촉할 수 있고, 재위촉금지 기간도 1년이상 혹은 영구위촉금지로 개정하는 것이 바람직한 것으로 보인다. 다섯째, 감귤유통지도원의 자격 문제는 민간인 감귤유통지도요원의 자격기준에 대하여 당해 조례 또는 조례의 시행규칙에 보다 구체화할 필요성이 있는 것으로 보인다. 여섯째, 감귤의 품질검사 및 신고의무가 제외되는 1일 도외 반출 규모(300kg)의 적절성 문제는 비상품감귤유통의 창구로 쓰일 여지가 있어 이를 대폭 하향조정하는 것으로 제안되었다. 이러한 제주감귤생산및유통에 관한 조례의 개정방향을 탐색은 최근 부각되고 있는 비상품 감귤 유통행위의 효율적인 통제와 합리적인 감귤산업 지원을 통해 감귤산업의 발전에 기여할 것으로 기대된다.

References

- [1] S.S. Son, "An attempt at the reinforcement of legislative power for local autonomy and local assembly in the Korean constitutional law", *Gachon Law Journal* 12(2), Gachon University Law Research Institute, pp.98 ~ 99, 2019.
DOI: <http://dx.doi.org/10.15335/GLR.2019.12.2.004>
- [2] H.J. Chung, "Introduction to Administrative Law", bobmunsa, p.935. 2015.
- [3] Jeju Agricultural Cooperative Headquarters, Jeju Citrus Association, "Analysis of the Status of citrus distribution processing", p.201, 2021.
- [4] S.B. Ko, C.S. Hyun, "Setting the Hallabong Tangor's Quality Standards based on Consumer Preference Survey", *Journal of Korea Academy Industrial Cooperation Society* 12(7), Korea Academy Industrial Cooperation Society, p.3004. 2011.
DOI: <http://dx.doi.org/10.5762/KAIS.2011.12.8.3430>
- [5] S.B. Ko, "An Analysis on Shipment Structure of Field Tangerine in Jeju", *Journal of Korea Academy Industrial Cooperation Society* 19(7), Korea Academy Industrial Cooperation Society, p.220, 2018.
DOI: <https://doi.org/10.5762/KAIS.2018.19.7.214>
- [6] Jeju Special Self-Governing Province, "The Commentary of the Ordinance in connection with the Production and Distribution of Citrus in Jeju Special Self-Governing Province", p.13, 23, 2004.
- [7] S.G. Myeong, "General Principles of Civil Law", Bobmunsa, p.129, 2007.
- [8] S.Y. Kim, "General Principles of Civil Law", Hwasan Media, p.185, 2009.

김성욱(Sung-Wook Kim)

[정회원]



- 2006년 8월 : 고려대학교 법학과 박사
- 2009년 3월 ~ 2010년 2월 : 법무부 법무심의관실 법무자문위원회 연구위원
- 2010년 3월 ~ 현재 : 제주대학교 법학전문대학원 법학과 교수

<관심분야>

민법, 물권법, 채권법, 농업법, 농지 및 토지제도, 부동산제도

고 성 보(Seong-Bo Ko)

[종신회원]



- 1995년 2월 : 고려대학교 농업경제학과 박사
- 1997년 5월 ~ 2004년 8월 : 제주발전연구원 연구실장
- 2004년 9월 ~ 현재 : 제주대학교 산업응용경제학과 교수

〈관심분야〉

생명산업정책, 농업관측론, 지역산업연관분석, 응용계량경제