정책포커스

제주지역 농산업 진단과 발전방향

- 일반농업을 중심으로 -

제주발전연구원 연구위원 **강 승 진**

Ⅰ. 서 론

최근 FTA 확대 등 세계농업환경의 변화에 따라 제주지역농업이 어려움이 예상되고 있다.

특히 제주지역의 산업구조('08년 기준)는 다른 지역과는 달리 1차산업(GRDP의 약 16%)과 3차산업(GRDP의 약 80%) 중심으로 구성(1차산업 전국평균 3.1%보다 약 5배 이상 높음)됨으로써 영향은 더욱 클 것이라 사료된다.

또한 제주농업은 토양특성상 거의 밭농업이 약 99.7%를 차지하고 있으며, 주요작물은 식량, 채소 등 일반농업과 감귤로 구성되어 있지만, 섬이라는 특성상 친환경 농업 브랜드 이미지 및 풍부한 자연자원을 활용함으로써 지역농업은 지역경제에 중요한 자리매김을 하고 있다.

이러한 역할은 제주지역농업이 발달과정에서 보듯이 1960년대 식량작물 · 특용작물(유채 · 참깨) → 1970년대 감귤산업 → 1980년대 아열대 작물(바나나 · 파인애플 등) → 1990년대 화훼 · 시설작물 · 농촌관광 → 2000년대 틈새 시설 · 특화작물(한라봉 · 천혜향 · 망고 · 특화채소류 등)로의 빠른 작목전환으로 인해소득 증대에 기여한 것으로 사료된다.

제주농업이 상업화로 전환이 빠른 것은 제주농업인들이 기술, 경험, 과학적 접근 등의 축적된 결과이며, 이런 맥락에서 세계환경 변화에 제주지역농업의 경쟁력을 제고하기 위하여 제주지역 일반농산업 진단과 문제점, 그리고 발전방향을 접근하였다.

Ⅱ. 제주지역 농산업의 진단과 문제점

1. 농가 및 소득

제주특별자치도의 농가인구는 1985년 18만5,339명이었던 것이 2008년 현재 10만

2,192명으로 줄어들었고, 제주특별자치도 전체인구 대비 농가인구비율은 2008년 현재 21.2%로 전국의 6.0%의 약 3.5배 수준을 보이고 있다(〈표 1〉 참조).

농가호수는 동기간 동안 4만2,278호에서 3만6,213호이며, 호당인구는 1985년 전국의 4.4명과 같았던 것이 2008년 현재 3.0명으로 전국의 2.6명에 비해 0.4명이 많다.

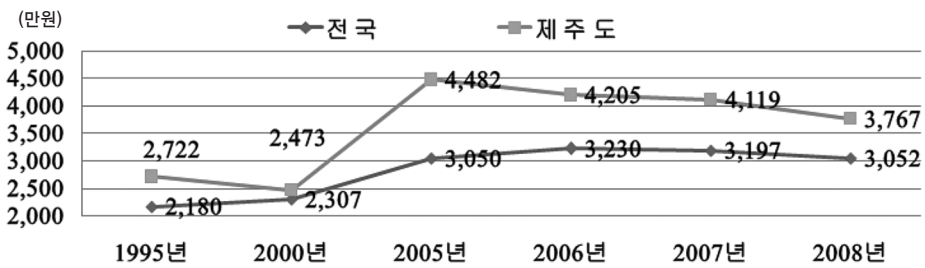
〈표 1〉 연도별 농가인구, 농가호수의 변화

연 도	농가인구(명)		농가인구비율(%)		농가호수(호)	
	제주도	전 국	제주도	전 국	제주도	전 국
1985	185,339	8,521,073	37.9	20.9	42,278	1,925,869
1990	163,986	6,661,322	31.9	15.5	40,147	1,767,033
1995	145,579	4,851,080	28.0	10.8	39,781	1,500,745
2000	129,152	4,031,065	24.6	8.6	39,114	1,383,468
2005	110,272	3,433,312	23.2	6.4	36,213	1,272,895
2008	102,192	3,186,753	21.2	6.0	34,645	1,212,050

자료 : 농림부, 「농림통계연보」, 각년도.
제주도, 「제주통계연보」, 각년도.

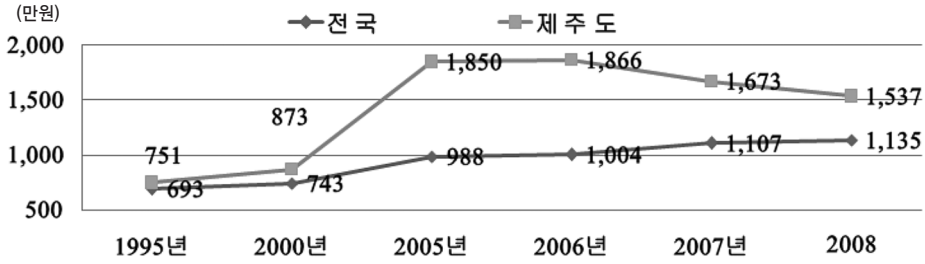
제주특별자치도의 호당 농가소득은 1995년 이래 대체적으로 전국 평균을 상회하는 편이며, 호당 농외소득도 전국 평균보다 높은 수준을 계속 유지하고 있다(〈그림 1~2〉 참조).

〈그림 1〉 농가소득의 변화 추이



자료 : 통계청, 「농가경제통계」, 각년도.
제주특별자치도, 주요 농축산현황, 각년도

〈그림 2〉 농외소득의 변화 추이



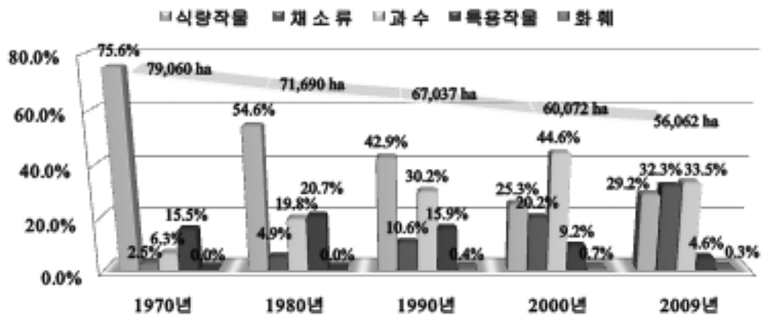
자료 : 통계청, 「농가경제통계」, 각년도.
제주특별자치도, 주요 농축산현황, 각년도

2. 작목별 재배면적 변화 및 조수입 구조

1990년 이후 제주도 농작물의 재배면적의 변화를 보면, 그 동안 비중이 높았던 맥류, 잡곡, 콩, 고구마, 유채, 참깨와 일부 채소류, 그리고 감귤, 감자, 화훼류의 재배면적이 크게 감소한 반면에 당근, 마늘, 양파, 쪽파 등 월동채소류의 재배면적은 계속적으로 증가하고 있다.

작목별 연간 총 작물 재배면적은 1990년의 6만7,037ha에서 2009년에 5만6,062ha로 계속적으로 감소하고 있는 추세이다(〈그림 3〉 참조).

〈그림 3〉 주요 작목별 재배면적의 변화

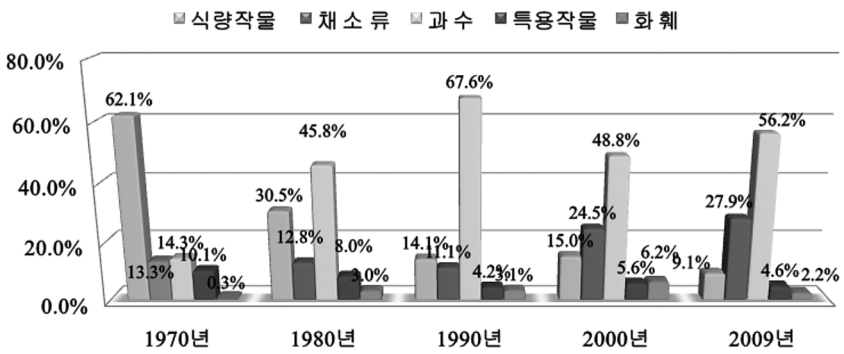


제주특별자치도의 농업부문 조수입은 1980년 1,218억원이었던 것이 1999년 IMF금융위기 이후의 경기침체의 영향 등으로 증가폭이 둔화됐다가 2008년에는 1조1,662억원으로 늘어났다.

2008년 기준으로 조수입의 구성을 보면, 과수류가 56.2%로 가장 높고 다음으로 채소류 27.9%, 식량작물 9.1%, 특용작물 4.6%, 화훼류 2.2%이며, 품목별 순위를 보면, 감귤이 54.2%

로 가장 높고 다음으로 마늘 7.7%, 감자 5.6%, 무 5.5%, 당근 3.6% 순이다(〈그림 4〉 참조).

〈그림 4〉 주요 작목별 조수입의 변화

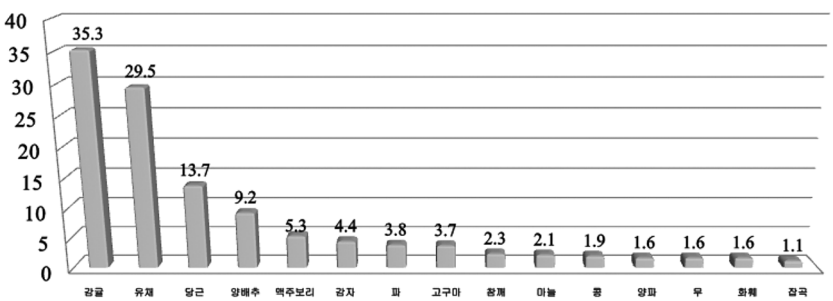


3. 주요 작목의 특화 분석

1980~2007년까지의 특화계수[1]의 평균치를 기준으로 보면, 특화품목(1이상의 값을 보이는 품목)은 마늘, 양파, 파, 당근, 무, 양배추, 맥주보리, 잡곡, 콩, 고구마, 감자, 유채, 참깨, 화훼, 감귤로 나타났다(〈그림 5〉 참조).

그렇지만 특화계수의 감소 추세를 보이고 있는 작목과 정책적 변수를 고려해 볼 때 향후 특화품목으로서의 중요도를 차지할 수 있는 품목은 마늘, 양파, 무, 당근, 양배추, 감자, 유채, 감귤 등인 것으로 판단된다.

〈그림 5〉 제주도 주요 작목별 특화계수의 연도별 변화('80~'07)



자료 : www.kosis.kr

주 : 재배면적을 기준으로 특화계수를 산출함

1) 특화계수(제주지역 감귤재배면적/제주지역 총경지면적)/(전국 감귤재배면적/전국 총경지면적)

4. 제주지역 농산업의 문제점

채소를 중심으로 이루어지는 제주농업은 기후 · 기상 등 자연적인 현상과 개별생산 · 출하자들의 의사결정상의 착오와 같은 인위적인 요인 때문에 월동 채소류의 생산 및 유통단계에서 수량과 가격의 불안정성의 문제가 있다.

그리고 대량 소비지와의 지정학적인 특성으로 물류 · 유통비용이 과다함과 전국도매시장의 유통정보망이 부족하여 중간 수집상에 의존하는 포전거래 형태의 유통체계로 실질적인 농가소득 보장이 안 되고 있다.

마늘, 양파, 당근 등 겨울 노지채소의 경우 과잉생산 반복, 소비위축 등으로 인한 수급 및 가격 불안정으로 농가소득 증대에 차질을 초래하는 사례가 빈번하며, 가공을 통한 건강 · 기능성식품 개발 등 새로운 수요처 개발이 미흡과 호당 경작면적이 영세하고, 밭에 암반이 많아 기계화작업이 불리한 실정이다.

Ⅲ. 제주지역 농산업 육성을 위한 발전 전략

제주지역 농산업의 발전목표 및 기본전략으로 국제자유도시에 걸맞은 전략농업 육성을 통해 일반농산업의 고도화 · 고수익화를 실현한다. 이를 위해 FTA 대응전략 수립 및 전략농업 육성, 청정농업을 통한 농업의 차별화 및 고도화, 농업 · 농촌어메니티 자원의 극대화로 농가소득증대 및 농촌경제 활성화, 농업 · 농촌 문제해소 및 기반강화 방안이 필요하다.

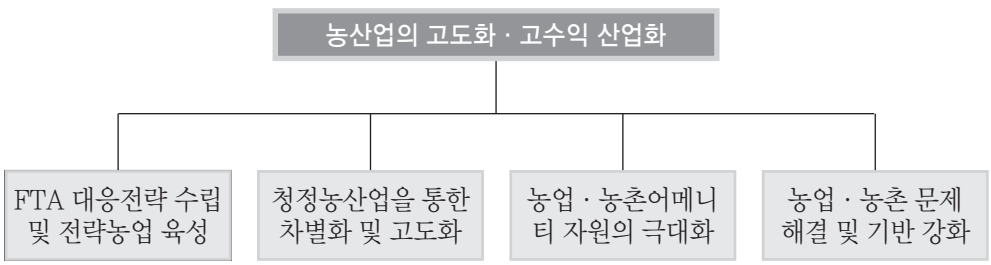
제주특별자치도 및 국제자유도시에 걸맞은 전략농업 육성을 위해서 섬 특성 및 제주농업의 블루오션전략을 최대한 활용한 전략농업 개발 · 육성과 FTA 확산에 따른 국제자유도시에 걸맞은 고품질 · 다품목 적정생산을 통한 도내 · 외 농산물 수급체계 구축 및 농산물 고부가가치화를 위한 (가칭)농식품산업화 연구소를 설립한다.

제주지역의 무공해 · 청정지역을 최대한 차별화한 친환경농업 조성 및 확충을 위해서 친환경농업특구 지정을 위한 생산 · 소비 · 유통 · 연구 등에 대한 시스템 구축을 지원하고, 친환경농업지역을 제주형 광역친환경농업지구로 광역화하여 제주특별자치도 전체를 친환경체제로 정비하며, 제주지역은 99.7%가 밭농업지역이므로 제주형밭농업직불제를 확대 및 지원과 소득안정화 방안을 모색한다.

농업 · 농촌 어메니티 자원의 극대화를 통한 농업의 활로방안 수립을 위하여 제주지역의 풍부한 농업 · 농촌자원을 최대한 활용하여 농가소득 증대를 위한 제주형 6차산업 육성 정책개발 및 관련 계획을 수립함과 아울러 관광농업, 녹색관광, 체험관광 등을 포괄한 농업 · 농촌 어메니티자원 개발 및 육성방안을 모색해야 한다.

농업 · 농촌문제 해결 및 지식 · 정보 · 첨단기술에 기반한 프로농업 육성을 위해서 DDA · FTA 등 확대에 따른 제주농업의 경쟁력 강화 제고를 위해 영농후계자 육성을 위한 다양한 육성 · 지원방안을 모색하고, 농업 · 농촌 최대현안인 농가부채 해결을 위한 농가부채특별대책위원회를 구성하며, 지구온난화 대비 중장기 연구기관, 제주생물자원 에너지화, 사이버 프로농업 등 육성 · 지원 방안을 마련한다.

〈그림 6〉 제주지역 농산업의 발전목표 및 기본전략



Ⅳ. 결 론

DDA · FTA 확대 등 새로운 세계무역질서 환경에 대응을 위한 농산업의 경쟁력 강화 방안으로는 농산물 및 감귤의 고품질 안정생산과 유통혁신의 기조를 유지하면서 농가, 생산자단체, 행정 등 농산업 주체의 확실한 역할 분담 등 시장경쟁의 원리에 입각한 방향으로 농산업 정책이 전환될 경우, 제주농산업은 충분한 경쟁력이 있다.

이러한 바탕 하에서 제주지역에서 생명산업으로 자리매김을 하고 있는 제주지역 농산업의 발전적인 정책방향을 제시한다면 다음과 같다.

- 행정주도 · 하향식 정책 ⇒ 시장원리 · 역할분담형 정책
- 생산자 중심 정책 ⇒ 소비자 중심 정책
- 규제 · 통제 정책 ⇒ 주체별 자율 · 자립형 정책
- 시책의 농가별 적용 ⇒ 농업경영체 등 단위별 적용
- 사업별 획일적 지원 ⇒ 성과에 따른 차등 지원 등이 필요하다.

참고문헌

농림부,「농림통계연보」, 각년도.
농협중앙회 제주지역본부,「감귤유통처리실태분석」, 각년도
대외경제정책연구원 · 제주특별자치도,「2030 제주 산업발전 비전과 전략」, 2008.
제주도,「주요농축산현황」, 각년도
제주도,「제주통계연보」, 각년도.
제주특별자치도,「농 · 임 · 축 · 수산업 발전계획」, 2006.
제주특별자치도, 제주감귤 HIGH-UP을 위한 감귤정책 일대전환 전략과 Action Plan, 2008.
한국농촌경제연구원 · 제주발전연구원,「농업 · 농촌 동향 및 전망」, 2010.
www.kosis.kr