

濟州地域 農業構造의 特性과 發展方向*

玄 公 南**

目	次
I. 序	
II. 濟州農業의 位置와 構造	III. 地域農産物의 流通實態와 問題
1. 農業環境	1. 감귤의 유통
2. 農業의 位置	2. 채소류의 유통
3. 作付體系의 變化와 特化 農産物	IV. 地域農業開發의 方向
4. 農家經營構造의 特性	參考文獻

I. 序

최근 정부에서 발표한 農産物의 輸入開放豫告는 특히 濟州地域 農業生産者에게 커다란 충격과 불안감을 갖다 주었다. 그만큼 濟州의 農業이 國際競爭力이 취약하다는 증거이거나, 아니면, 현실에 대한 적극적인 판단을 미루면서 '설마'하고 닥쳐올 미래에 대한 豫見과 준비, 즉 農業構造 調整에 대한 대책마련에 소홀했음을 의미하는 것이다.

본 고에서는 濟州地域 農業의 현황과 構造의 特性을 既存의 資料를 중심으로 개략적으로 파악하고 난 다음 이를 토대로 앞으로의 地域農業 發展을 위한 기본적인 방향을 몇가지로 요약 정리해 보고자 한다.

* 本稿는 筆者가 한국농촌경제연구원의 의뢰로 작성한 "地域農業構造의 特性과 發展戰略: 濟州地域 農業事例" (1988.12) 을 수정 요약한 것임.

* 農科大學 農業經濟學科 助教授

II. 濟州農業의 位置와 構造

1. 農業環境

濟州地域은 溫帶性 기후권인 우리나라의 최남단에 위치하고 있기 때문에 특히 겨울철 기온이 높아 亞熱帶性 作物재배가 타지역에 비하여 훨씬 용이하다. 그러나 海洋性 기후와 火山에 의하여 형성된 地形과 土質로 降雨가 여름철에 집중되어 있고 토양의 保水力이 약하여 水資源開發 費用이 높고, 가을철 생육 작물에 대한 가뭄피해가 빈번하며, 태풍내습 빈도 또한 어느 지역보다 크다. 土質은 대부분이 火山灰土 (既耕地의 58%)로 자갈과 암반이 많아 耕地의 이용과 확장에 큰 제약 요소가 되고있다.

交通과 通信은 제주지역의 觀光需要의 급격한 증가와 이에 따른 投資의 확대로 크게 발전된 상태이다. 간선도로의 확충에 의한 지역내 輪途거리의 단축, 海·空路의 운항횟수 증가와 手段의 現代化 進展으로 타지역과의 부패성 農産物의 運輸條件은 계속 향상될 전망이다.

2. 農業의 位置

濟州의 農業은 地域의 天惠의인 自然條件으로 觀光産業과 함께 地域經濟의 支柱産業이다.

〈表 1〉 濟州農業의 經濟的 比重과 그 變化

	1981		1987		전국(비중) 1987
	實數	比 重	實數	比 重	
總附加價值生産額 (경상가격)	4,625억원	100.0%	10,666억원	100.0%	100.0%
農 林 水 産 業	1615	34.9	3946	37.0	11.7
〈 農 業 〉	(1485)	(31.5)	(3218)	(30.2)	(9.5)
續 · 製 造 業	244	5.3	363	3.4	32.2
서 비 스 業	2766	59.8	6357	59.6	56.1
總 就 業 者	187.4	100.0	208.2	100.0	100.0
農 林 水 産 業	134.5	71.8	112.5	54.0	20.7
續 · 製 造 業	5.9	3.1	6.8	3.3	28.4
서 비 스 業	47.0	25.1	88.9	42.7	50.9
住民 1人當 GRP(정상)	993 ^{천원}		2581 ^{천원}		2548 ^{천원}

〈資料〉 主要行政總覽, 濟州道(각년도) 및 主要經濟指標, EPB(1988)

地域總附加價值生産額(GRP) 중에서 農林水産業이 차지하는 비중은 1987년에 37%로써 같은 해 전국의 GNP 중 농림수산업의 비중 약 12%에 비하면 매우 높은 수준이며, 地域内에서도 觀光産業만을 비교하면 비슷한 수준이다.

總就業者中 農林水産業 취업자의 비중은 54%로서 다른 어떤 産業보다도 높으며, 전국 비중 20.7%에 비하여서는 2.6배 높다. 따라서 濟州地域의 農林水産業은 生産額이나 就業者 構成面에서 볼 때 절대적인 비중을 차지하고 있다.

제주지역의 광·공업은 생산비중이나 취업자 구성면에서 4% 미만으로서 매우 미미하다. 따라서 앞으로 지역내에 대규모 공업단지의 조성 등 획기적인 산업구조의 변혁이 없는 한 農村住民의 農外就業機會는 觀光·건설업 등 도시형 就業에 의존할 수 밖에 없다.

3. 作付體系의 變化和 特化農產物

제주지역의 農業生産 작부체계는 國內외의 비교우위성 변화와 국민소득 증대에 따른 農產物 需要形態의 변화로 지난 20년간 큰 변화를 보여줬다(表 2).

1960년대만 해도 食糧作物(수도작 제외)을 주로 생산하는 전통적인 반자급자족적 영농 형태였다. 그러나 1970년대에 들어서 油菜·고구마 등의 加工用 農產物과 감귤이 크게 도입되어 濟州 農業成長의 원동력이 되었다. 그러나 최근에는 유채·고구마와 대체될 수 있는 農產物의 導入이 확대되면서 생산이 크게 감소한 대신, 他地域에 비하여 조기 出荷가 가능한 월동용 채소와 정부의 價格支持와 收買에 힘 입은 대두와 참깨로의 作目轉換이 두드러진 상태이다.

감귤은 植付面積(道内 總耕地의 32%)이나 生産額(1988년 道内 總農業粗收益의 50.7%) [農協 濟州道支會, 1989] 면에서 濟州農業에서 가장 중요한 위치를 차지하고 있다. 지금까지의 감귤생산의 비교 우위성과 需要의 성장은 전통작목의 대체, 경지의 확장, 채소재배면적 확대의 억제 등의 역할과 함께 地域住民의 資本形成에 결정적인 역할을 담당하여 왔다 [南宗鉉外, 1984]. 따라서 앞으로의 제주지역의 農業은 획기적인 감귤대체 작물이 도입되지 않는 한 감귤수익성의 유지 가능성 여부에 그 死活이 달려 있다 해도 과언이 아니다.

월동채소류의 전국 대비 제주지역 생산면적 비중은 1987년에 당근, 양배추, 마늘, 양파가 각각 47.6%, 43.1%, 9.3%, 6.6% 등을 점하고 있으며, 그 재배지역은 감귤재배 적지 이외의 濟州 東西部和 北部지역의 農家 主所得源이 되고 있다.

최근 제주지역 농업의 또하나의 특징은 亞熱帶性 作物의 施設栽培가 급격하게 증가하여 왔다는 것이다. 특히 큰 投資와 재배기술 축적이 필요한 바나나 재배는 1980년대 초에 본격 도입되기 시작하여 1988년말 현재 414 ha에 이르렀으나 최근 외국산 바나나의 導入확대와 1990년대 초의 시장개방 예시로 면적확대는 현재 주춤한 상태이다. 대신 새롭게 시장성이 있는 것으로 판단되고 있는 金柑과 기타 감귤류의 施設재배가 급증하고 가격이 비교적 안정되게 유지하여온 파인애플 재배면적도 꾸준히 증가하고 있다. 철화류, 구근류 등 화훼류의 시설재배도 제주의 관광산업 발전과 국민소득증대에 따른 국내수요 증대, 그

〈表 2〉 濟州地域의 作目別 植付面積의 變化와 全國과의 比較

작 목	1967	1977	1987	對 전국비 중 * 1987
식량작물	71,684(88.3)	40,282(48.8)	32,636(46.2)	1.8(%)
〈미 곡〉	3,909(4.8)	2,078(2.5)	1,205(1.7)	0.1
〈맥 류〉	31,443(38.7)	14,427(17.5)	11,124(15.7)	5.3
〈두 류〉	12,013(14.8)	10,273(12.4)	12,270(17.4)	5.7
〈서 류〉	12,350(15.2)	11,036(13.4)	5,309(7.6)	11.2
〈잡 곡〉	11,969(14.7)	2,468(3.0)	2,728(3.9)	5.9
채 소 류	1,707(2.1)	2,879(3.5)	7,475(10.6)	3.9
〈배 추〉	347(0.4)	625(0.8)	575(0.8)	2.6
〈양 배 추〉	134(0.2)	228(0.3)	622(0.9)	36.7
〈수 박〉	59(0.7)	96(0.1)	509(0.7)	4.5
〈마 늘〉	277(0.3)	360(0.4)	2,526(3.6)	8.1
〈양 파〉	226(0.3)	230(0.3)	556(0.8)	6.2
〈당 근〉	- (-)	31(-)	1,171(1.7)	42.0
과 실 류	1,118(1.4)	11,719(14.2)	18,333(25.9)	16.2
〈밀 감〉	1,111(1.4)	11,710(14.2)	17,656(25.0)	99.9
특 용 작 물	6,672(8.2)	27,722(33.6)	12,262(17.3)	6.1
〈참 깨〉	357(0.4)	5,888(7.1)	6,095(8.6)	6.0
〈유 채〉	6,094(7.5)	14,512(17.6)	5,645(8.0)	97.5
합 계	81,181(100.0)	82,602(100.0)	70,706(100.0)	2.9
경 지 면 적 (ha)	50,174	50,101	54,523	2.5 %
〈畓〉	<1,040>	<1,020>	<982>	<0.7%>

주) * 식량작물 이외의 품목별 식부면적 자료가 濟州道와 농림수산부자료 간에 현저한 차이가 있어 對 전국 비중의 계산은 농림수산부자료를 적용, 계산하였음.

(자료 : 농림수산통계연보, 1988).

< 자료 > 제주통계연보, 각년도.

리고 市場規模가 큰 日本과 가깝다는 등 잠재적 수요가 매우 커 1970년대 이후로 꾸준히 증가하여 1988년 현재 193ha에 이르고 있다. 그러나 위에서 든 亞熱帶性 作物 대부분이 수입개방 예외 품목일 뿐 아니라 施設投資額이 막대하여 앞으로 이들 施設의 적절한 이용대책 마련이 제주농업의 또다른 큰 課題가 되고 있다. 또한 대부분의 아열대성작물의 수요는 매우 제한되어 있어서 조그마한 생산의 확대로도 가격폭락을 야기시키고 있다.

한편 맥류, 서류, 두류, 잡곡, 유채, 참깨 등 一般 田作物은 대부분 政府의 政策的 支援收買品目으로서 아직도 道内 연간 총식부면적의 63% 이상을 차지하고 있으며, 이들 작물은 주로 道内 東部와 西部의 중산간 지역과 채소류의 후기작물로서 중요한 위치를 점하고 있다. 특히 油菜는 1970년대 중반까지 연간 총식부면적의 48% 수준(경지면적 대비는 약 30%)으로 맥주맥을 포함한 맥류의 재배면적 수준을 상회하는 冬期의 대표적 작물이었으나 지금은 그 비중이 8% 수준으로 낮아졌다. 현재에도 그나마도 재배면적이 유지될 수 있었던 이유는 재배지역 住民의 소득유지와 유채꽃이 제주 觀光資源과 양봉 蜜源으로서 큰 몫을 차지하고 있어서 정부 등에서 價格支持와 계약收買를 실시하고 있기 때문이다.

축산의 경우 中山間地域의 넓은 草地資源을 이용한 소 특히 번식우의 사육이 조방적으로 이루어지고 있으나(表4), 飼育頭數는 감귤 등 他作物과의 競合과 價格不安으로 매년 크게 감소되고 있다(表3). 특히 전체 草地의 16% 정도를 차지하고 있는 專企業牧場의 낮은 畜産의욕[玄公南, 1988, p.24]과 一般草地의 外地人 所有化, 그리고 部落共同牧場의 감소는 濟州 畜産의 장래를 어둡게 하고 있다. 젖소 사육은 꾸준한 증가 추세이나, 아직도 초보적인 단계로서 道内 牛乳消費量의 30%만이 道内에서 供給되고 있다. 그러나 유채꽃과 한라산의 野生花를 밀원으로 하고있는 養蜂業은 觀光需要의 增加 등에 힘입어 계속 성장해 오고 있다. 한편 돼지와 닭의 사육도 道内需要의 꾸준한 增加로 특히 돼지의 사육두수의 증가가 현저하다.

〈表3〉 濟州의 主要 家畜飼育頭數의 變化

	1968	1978	1988	對 전국비중 1988
韓·肉牛(頭)	45,694	69,869	33,254	2.1%
젖 소(＂)	49	552	2,628	0.5
돼 지(＂)	65,587	59,717	109,113	2.2
닭(千首)	165.2	450.4	660.3	1.1
양 봉(통)	6,572	9,631	16,750	2.9

〈資料〉 제주통계연보(각년도) 및 農林水産통계연보(1989)

〈表4〉 韓·肉牛 性別·年齡別 사육규모 비율 비교

(단위: %)

연 령	성 별	제 주 도		전 국 1987
		1979	1988	
2 세미만	암	19.7	14.4	24.9
	숫	15.6	11.3	31.3
2 세이상	암	45.1	72.4	42.9
	숫	19.6	1.8	0.9
계	암	64.9	86.8	67.8
	숫	35.1	13.2	32.2
	계	100.0	100.0	100.0

〈資料〉 〈表3〉과 동일

4. 農家經營 構造의 特性

濟州地域의 農家戶數 및 農家人口는 他地域과 마찬가지로 꾸준한 감소 추세에 있다. 그러나 제주도 전체 인구는 觀光 및 기타 서비스業의 급속한 성장 등으로 他道와는 달리 매년 증가하는 추세이다. 즉 제주도의 인구는 1968년에 358千名이었으나 그후 20年間 매년 평균 약 1.8%씩 증가하여 현재 약 509천명 수준이다. 이에따라 농가인구의 비중은 더욱 급격히 저하되고 있어, 1968년에 75.5% 수준에서 1988년에는 33.6% 수준으로 낮아졌다. 그러나 이 비중은 전국의 농가인구 비중 17.3% 보다는 2배 가까운 수준이다.

〈表5〉 濟州의 耕地 및 農家人口의 變化, 1968-88

	1968	1978	1988
耕地面積 (ha)	50,759	49,981	54,757
總人口 (千名)	358.3	443.7	509.0
農家人口 (")	270.6	238.0	170.9
(비중: %)	(75.5)	(53.6)	(33.6)
農家戶數 (戶)	58,264	53,862	42,077
農家戶當耕地 (ha)	0.87	0.93	1.30

〈資料〉 제주통계연보, (각년도)

耕地面積은 都市化와 觀光用地 등의 轉用에도 불구하고 최근 10년이래 계속적인 증가 추세이다. 이는 1970년대 중반까지는 食糧作物의 수익성 감소로 중산간 지역을 중심으로 기존의 경지가 유향화되다가 다시 감귤을 비롯하여 참깨, 콩 등의 耕作을 위하여 신규 농경지의 개발이 활발히 진행되어온 결과이다. 이에 따라 농가호당 평균 耕地面積은 1968년 0.87 ha로 당시 전국 평균수준보다도 훨씬 영세한 수준이었으나, 1988년에는 1.3 ha로 증가하여 전국평균 1.17 ha보다도 크게 높은 수준이 되었다.

經營耕地 規模別 農家戶數 分布(表 6)는 지난 20년간 0.5 ha 미만(경지 없는 농가 포함)의 零細농가의 비율은 꾸준한 감소 추세를 보여 주었고, 0.5 ~ 1.0 ha 규모의 小農層은 한동안 절대농가수나 비율면에서 크게 증가하다가 최근에는 감소하는 추세이다. 반면에 1.0 ha 이상 中·大農層의 비율은 1970년대 중반까지는 감소하다가 최근에는 증가하는 추세로 반전되었다. 특히 2.0 ha 이상 농가계층은 절대농가호수마저도 크게 증가하고

〈表 6〉 濟州地域 耕作規模別 農家戶數 分布의 變化

경영경지 규모	제주도 농가호수 및 비율			전국 1988(비율)
	1968	1978	1988	
0.5 ha 미만	21,505(36.9)	19,463(36.1)	13,357(31.7)	(29.5)
0.5 ~ 1.0	17,362(29.8)	18,641(33.5)	12,456(29.6)	(34.3)
1.0 ~ 2.0	15,994(27.5)	13,980(26.0)	12,585(29.9)	(29.6)
2.0 ha 이상	3,403(5.8)	2,378(4.4)	3,679(8.7)	(6.6)
계	58,264(100.0)	53,862(100.0)	42,077(100.0)	(100.0)

〈자료〉 제주통계연보 (각년도)

〈表 7〉 濟州 專兼業別 農家戶數 比率 變化

	제주도		전국 1987(비율)
	1978	1988	
專業農家	40,343(74.9)	26,226(62.3)	(78.3)
1種兼業	7,178(13.3)	7,754(18.4)	(8.5)
2種兼業	6,341(11.8)	8,097(19.3)	(13.2)
計	53,862(100.0)	42,077(100.0)	(100.0)

〈자료〉 제주통계연보 (각년도)

있다. 따라서 1970년대 중반까지는 영세농과 中·大農層이 감소하는 小·中農 集中化 현상을 보이다가 최근 10년이라는 零細·小農層의 감소와 中·大農層이 증가하는 大農 單極化 현상이 뚜렷이 나타나고 있다. 즉, 경지규모의 확대에 의한 경영합리화에 실패하여 農業만으로서 소득보장이 되지 않는 零細小農層의 離農이 전체 이농의 대종을 이뤄 왔음을 뜻한다. 이는 우리나라 전체적으로 볼 때 최근의 零細·小農과 大農層의 비중이 모두 증가하는 소위 兩極化현상과는 대조를 이루고 있으며, 濟州農業의 構造改善이 지금까지는 순조롭게 이뤄져 왔음을 보여 주는 것이라 하겠다.

그러나 앞으로 관광업 등 비농업 부문의 상대적 성장과 함께 경지면적 확대의 제약, 농업개방화에 따른 감귤 등 高收益性 작목의 수익성 하락, 채소류 가격의 불안정성 지속, 토지투기에 의한 農地價格의 급격한 상승 등은 中·大規模의 數的·質的 확대에 커다란 제약요인으로 등장할 전망이다.

農家の 所得源 비중에 따른 專兼業別 농가분포를 보면(表7), 專業農家の 비중은 계속 감소하여 현재 전체농가의 62% 수준이며 1, 2種 兼業農家の 비중은 모두 증가하는 추세이다. 이를 전국과 비교하여도 전업농가의 비중이 크게 작은 반면 兼業農家, 특히 소득의 대부분을 非農業部門에서 얻고 있는 2種 兼業農家の 비중이 크게 높다. 濟州地域의

〈表8〉 연령별, 성별 농가인구의 구성

연령구간	1981			1988		
	남	여	계	남	여	계
----- 명(%) -----						
14세 미만	32,950 (33.4)	31,860 (29.2)	64,810 (31.2)	18,244 (22.3)	17,310 (19.4)	35,554 (20.8)
14 ~ 19	18,060 (18.3)	17,670 (16.2)	35,730 (17.2)	16,096 (19.7)	15,680 (17.6)	31,776 (18.6)
20 ~ 49	34,450 (35.0)	34,730 (31.8)	69,180 (33.3)	30,985 (37.9)	29,143 (32.7)	60,128 (35.2)
50 ~ 59	6,540 (6.6)	10,950 (10.0)	17,490 (8.4)	10,336 (12.6)	13,037 (14.6)	23,373 (13.7)
60세 이상	6,520 (6.6)	13,980 (12.8)	20,500 (9.9)	6,091 (7.5)	14,018 (15.7)	20,109 (11.8)
계	98,520 (100.0)	109,190 (100.0)	207,710 (100.0)	81,752 (100.0)	89,188 (100.0)	170,940 (100.0)

〈자료〉 제주통계연보 (각년도)

농업이 他地域에 비하여 商業化 主産地化가 크게 진전되어 있고, 中·大규모의 농가비중이 상대적으로 커 왔다는 것을 감안하면, 濟州地域의 專業農은 대부분 中·大規模로 集中化되어 가고 있고 과거 낮은 소득수준에서 專業農이던 農家は 규모의 확대나 혹은 非農業部門으로의 所得源 確保로 脱農 혹은 2種 兼業農으로의 전환이 뚜렷함을 보여주는 현상이라고 판단된다. 한편 兼業農 比重의 증가는 水産業 등 在村 소득기회의 성장은 물론 과수·시설재배의 확대에 따라 都市居住 通作營農 참여자의 확대에도 그 要因이 큰 것으로 판단된다.

農家人口의 성별, 연령구조의 변화를 보면(表8), 최근의 출산율의 저하와 가임 연령층의 이농 등으로 14세 미만 계층의 인구비중이 현격하게 감소한 대신 50세 이상의 연령층의 비중은 물론 절대인구수도 증가하고 있어 農村人口의 노령화 현상이 뚜렷하다. 중견 영농층인 청장년층의 農家人口數는 감소하는 추세이나 그 비중은 14세 미만 인구비중의 급격한 감소로 증가해 왔다. 女子의 農家人口 비중은 전체적으로는 큰 변동이 없으나 20~49세의 여자인구의 커다란 감소와 노령층의 상대적 인구 증가가 뚜렷하여 他地域과는 달리 農村人口의 婦女化 현상은 뚜렷하지 못하다.

濟州地域 農家人口의 減少, 상대적인 規模化 추세, 과수·채소 등의 특화로 農機械의 보급이 크게 확대되어 왔고 그 이용률 또한 높은 편이다. 경운기는 1988년말 현재 農家 2.23戶當 1臺씩 보급되어 있어 전국 평균보다 약간 많이 보급되어 있다. 더욱 2種兼業農家の 비율이 높음을 감안할 때 경운기의 보급률은 더욱 높은 편이다. 최근에는 果樹園用 管理機의 普及이 다른 어떤 지역보다는 급격히 확대되고 있다. 바인더와 콤바인 등 수확기의 보급은 수도작 면적이 1,000ha 내외로 제한되어 있음에도 불구하고 보리 수확의 기계화를 위하여 맥류재배면적 14ha에 1臺꼴로 보급되어 있다.

〈表9〉 主要 農機械 普及率 比較, (1988末 현재)

	경운기+트랙터		바인더+콤바인	
	제주	전국	제주	전국
보유臺數(臺)	18,834	750,419	816	69,894
臺當農家戶數(戶/臺)	2.23	2.43	-	-
臺當耕作面積(ha/臺)	2.91	2.85	14.24	18.03

주) 臺當 耕作면적은 경운기+트랙터의 경우는 총경지면, 바인더+콤바인은 제주의 경우는 맥류재배면적, 전국은 미곡재배면적 기준임.

〈자료〉 농림수산 통계연보(1989)

위와 같이 濟州의 農業은 겨울철 온화한 기후조건과 農業技術 수준의 급속한 향상, 그리고 非農業 部門의 높은 노동생산수력 등으로 農業의 生産性은 비교적 높은 수준을 유지하여 왔고, 이것이 또한 농업의 專業化, 規模化를 더욱 促進시켜주는 상호작용을 반복하여 왔다고 하겠다. 특히 濟州地域의 農業技術 水準을 향상시켜 준 가장 큰 원동력은 무엇보다도 감귤 재배의 확대와 바나나, 화훼 등 투자규모가 큰 시설재배의 導入에 있다 하겠다. 濟州地域에 거의 국한되고 있는 이들 작물의 導入과 수익성의 浮沈은 地域內 교육받은 젊은 영농주를 중심으로 새로운 作物의 導入과 재배기술의 도입을 위한 꾸준한 試驗·研究의 誘引이 되어왔다. 특히 日本 居住 제주지역 교포들의 잦은 왕래와 손쉬운 日本 訪問기회 등은 다양한 作物, 品種, 그리고 새로운 재배기술의 습득과 영농投資확대의 좋은 계기가 되어왔다. 그러나 國家農業技術試驗·研究 機關인 道農村振興院은 人力, 裝備, 예산의 제약 등으로 지금까지는 一般田作物과 감귤 등에 치중한 매우 제한된 농업기술개발 수준이라는 주장이 일반적인 상태이다.

한편 제주지역의 가축사육 또한 大規模化 추세가 뚜렷하다 (表 10). 한·육우의 경우 專企業牧場의 증가, 부락공동 목장의 감소, 감귤·채소 등 他營農 專業의 擴大, 소가격의 不安定 등으로 副業的 養畜農家の 비중이 크게 감소한 반면 多頭사육의 專業的 양육농가 비중이 크게 증가하고 있다.

〈表 10〉 主要家畜의 飼育規模別 戶數比率 分布 비교, 1988

	사육규모		1~2두	3~14	15두 이상	계
	한·육우	호수비율 (%)	제주	68.4	30.3	1.3
		전국	83.7	15.0	1.3	100.0
젖소	호수비율 (%)	제주	0.8	45.4	53.8	100.0
		전국	6.6	61.7	31.7	100.0
돼지	사육규모		1~9 ^두	10~99	100 ^두 이상	계
	호수비율 (%)	제주	86.3	9.0	4.7	100.0
		전국	77.0	20.0	3.0	100.0
닭	사육규모		1~500 ^수	500~1,999	2,000 ^수 이상	계
	호수비율 (%)	제주	85.7	-	14.3	100.0
		전국	96.8	0.5	2.7	100.0

〈자료〉 농림수산통계연보 (1989)

한편 전체 농가중 소사육 농가수의 비율은 1988년말 현재 전국이 약 38%이나 제주지역은 근래 계속 크게 감소하여 24% 내외 수준에 있다. 그런데 果樹 등 農作物의 재배에는 養畜으로부터 얻을 퇴·구비 등 有機質의 施用이 절대적이어서 두 부문간에는 매우 補完 혹은 補合的 성격을 가지고 있는 것으로 알려져 있다. 그러나 제주지역의 경우 겨울용 乾草刈取 비용의 過多, 一般草地의 外地人 소유화에 의한 전초자원의 감소, 專業的 養畜家로부터의 값싼 유기질 비료 자원의 供給 확대 등으로 副業的 養畜의 補完的 優越성이 감소해 가고 있다.

젓소, 돼지, 닭 등 濃厚飼料에 주로 의존하고 있는 家畜의 飼育構造도 타지역과 비교할 때 대규모 사육 집중현상이 뚜렷하다. 돼지사육은 10두 미만의 副業的 사육호수 비율이 아직도 많은 편이나, 100두 미만의 중규모 사육호수 비중이 매우 작고 대신 100두 이상의 대규모 專業農家의 비중이 전국에 비하여 크게 높다. 닭의 사육은 규모의 양극현상이 더욱 뚜렷하여 500~2,000수 사육 농가가 없는 반면 2,000수 이상의 사육농가 비중이 14% 이상을 점하고 있다. 제주지역이 농후 飼料의 供給條件이 타지역보다도 불리한 처지이나 이와 같이 규모화를 통하여 生産費의 불리성을 극복해 나가는 추세이다.

Ⅲ. 地域農産物의 流通實態와 문제

1. 감귤의 流通

감귤의 需要는 크게 生食用 上品과 加工用 下品으로 구분되어 진다.

生食用 감귤류의 供給은 아직까지 外國産 오렌지류의 導入이 본격적으로 되고 있지 않아 거의 전부를 제주산 감귤(그 중에도 온주밀감이 대부분임)이 차지하고 있다. 國民1人當 生食用 감귤의 供給量은 풍흉에 따라 큰 기복을 보이고 있으나(表 11) 1987년에 8.8 kg, 1988년에는 8.3 kg 수준으로서 年間 總 35萬% 수준이다. 그러나 日本의 경우 최근의 외국산 오렌지류의 수입 확대와 국내 감귤류 생산억제에도 불구하고 국내산 감귤류의 生食用 國民1인당 공급량은 18~20 kg 수준이며 그중 온주밀감은 12~13 kg 수준을 유지하고 있다. 따라서 앞으로 오렌지류의 수입 확대를 전제하더라도 우리나라의 온주밀감을 포함한 국내산 감귤류의 국민 수요는 당분간 지속적인 증가가 예상된다.

濟州産 生食用 감귤의 販賣는 크게 農協系統을 통한 共同出荷와 產地 수집·반출상에게 庭前販賣하는 두 가지 경로가 있다. 農協共同出荷는 부락단위로 30名내외로 조직된 「協同出荷作目班」의 選果場에서 크기에 따라 選別, 포장한 후 해당單協 혹은 감귤협동조합에서 순회 수집하여 出荷者가 원하는 消費地 都賣市場(農協共販場 등)에 공동으로 수송하여 판매한다. 도매시장에서는 競賣方式에 의하여 중매인에게 販賣된 후 代金은 농협계통 조직을 통하여 개별정산되고 있다. 濟州道내에는 1987년말 현재 326개소의 공동출하반

(그중 柑協은 117 개소)이 조직되어 있고 加入 生産者數는 전체 감귤재배 농가의 절반수준이다. 감귤 포장용 상자는 모두 감귤협동조합에서 직영하는 공장에서 공급되며 各 協同組合名이 각각 인쇄되어 있다. 農協을 통한 共同出荷는 選別포장에 따른 등급간의 價格差額으로부터 발생하는 총수익의 증가분을 생산자가 직접 취득할 수 있고, 定量去來가 되며, 도매시장에서 경매방법에 의하여 가격이 결정되기 때문에 중간상인 배제에 따른 축소된 유통비용과 경쟁적 가격형성에 의한 가격차이 중 일부를 생산자가 취득할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 생산자가 價格決定에 직접 참여할 수 없고, 출하후 며칠이 지나야 경매된 후 가격을 확인할 수밖에 없기 때문에 이에따른 모든 위험을 출하자가 모두 부담해야 하며, 出荷時期와 出荷量, 出荷先에 대한 生産者 意思決定이 어렵다는 등의 단점을 가지고 있다. 현재의 공동출하는 출하자 개인이 과거의 경험에 주로 의존하여 자의로 판단하고 있기 때문에 종종 한 시장에 물량이 집중되어 도매시장에 따라 그리고 出荷日時에 따라 價格差異가 크게 발생하고 있다. 이러한 이유 등으로 생식용 감귤출하량중 농협공동출하량의 비중은 향상되지 못하고 대략 20~25% 수준에 머물고 있다 (日本은 약 50% 수준). 특히 수확량이 감소하여 수확 초기부터 價格이 높게 형성된 해에는 그 비중이 크게 감소되고 있다.

생식용 감귤 출하량의 75% 이상을 차지하고 있는 일반상인에게의 판매는 道内居住 수

〈表 11〉 生食用 감귤류의 國民 1人當 供給量¹⁾ 變化

〈단위 : kg / 人 / 年〉

年 度	한 국	日 本			계
		온 주	기타(국내산)	수 입 ²⁾	
1983	7.8	17.3	6.9	3.2	27.4
1984	5.8	13.9	6.0	3.0	22.9
1985	7.9	14.6	6.1	2.9	23.6
1986	6.9	12.4	6.3	3.5	22.2
1987	8.8 (N/A)			
1988	8.3				

1) 粗食基準

2) 오렌지, 라임레몬, 그레이프, 후르츠를 포함.

〈자료〉 한국은 農林水産部 農林水産 主要統計(1988) 및 食品需給表로부터 再作成된 것이고, 日本은 果樹統計 1988 (일본 원예농업 협동조합연합회)로부터 제작성.

집·반출상들이 부락을 순회하며 각 부락에 거주하고 있는 소개인을 통하여 거래가 이뤄지는 農家庭前 即時代金決濟方式이다. 農協共同出荷가 도매시장 출하에 따르는 모든費用과 가격형성의 시간적 위험성을 포함한 출하-경락시까지의 모든 위험을 생산자가 부담해야 하는 것에 비하여, 상인판매는 이러한 위험을 즉시 상인에게 전가시킬 수 있을 뿐 아니라 대금이 즉시 결제되기 때문에 대다수 생산자가 선호하고 있다. 특히 수확기 이전 圃田販賣도 성행하고 있는바, 이는 수확기 혹은 그 이후의 가격형성과 수확·저장기의 기상조건에 따른 위험성, 수확기 노동력 집중에 따른 수확작업 노동력 확보의 곤란, 저장시설의 부족 등의 이유로 경험상 수확후 판매보다 분명한 회계적 손실이 있음에도 많은 생산자들이 선호하고 있다. 그러나 圃田販賣된 果園의 수확작업은 상인들이 동원한 他地域 인부들에 의하여 이루어져 다음해 結果枝의 손상이 많을 뿐 아니라 보통 지나치게 늦게 수확을 하여 다음해의 收量에 큰 피해를 주고 있기도 하다.

加工用 감귤의 판매는 道, 農協, 加工會社, 전문가 등으로 구성된 協議體에서 결정된 가격으로 각 單協(柑協)과 各 加工會社간에 一定量 收買契約를 통하여 系統收買되고 있으며 加工業體의 收買資金은 農產物價格安定基金 및 農協自體資金으로 대부분 단기융자하여 주고

〈表 12〉 한국과 日本의 감귤(은주) 가공용 처리비율

年 度	한 國		日 本	
	總生産量	加工처리율	總生産量	加工처리율
	(千/MT)	(%)	(千/MT)	(%)
1978	126.0	12.6	3,026	24.9
1979	172.2	6.9	3,618	35.9
1980	187.5	12.7	2,892	30.7
1981	247.8	9.2	2,819	21.5
1982	323.4	13.7	2,864	26.6
1983	345.9	9.6	2,859	26.8
1984	261.0	9.1	2,005	15.5
1985	394.3	16.7	2,491	27.9
1986	333.1	12.4	2,168	29.6
1987	464.4	16.7	N/A	N/A
1988	412.7	15.6	N/A	N/A

〈資料〉 한국은 濟州 통계연보(각년판), 일본은 果樹統計(소화 63년판, 日本園藝協同組合連合會)

있다. 收買價格은 생식용감귤의 도매시장 농가수취가격의 約 70%를 적용하는 도매價格 連動制가 실시되고 있어 감귤저장에 따른 비용보상이 불확실한 상태이다. 또한 수매계약에 따른 실제 수매실적은 해저리 등 풍흉에 따라 매년 큰 기복을 보이고 있어 加工會社의 안정조업을 위한 原料의 안정적 조달 또한 큰 과제가 되고 있다. 加工用 감귤 수매량이 총 생산량에서 차지하는 비중은 수확량이 감소한 해에는 낮아지고 수확량이 많은 해에는 더욱 높아지고 있는 것이 특징이나, 평년작 수준의 해를 기준으로 하면 총생산량의 約 15%가 加工用으로 판매되고 있다(表 12). 그러나 日本의 경우는 총생산량의 約 30%가 加工用으로 처리되고 있음을 비취볼 때 제주감귤산업의 발전을 위해서는 加工用 감귤의 수요확대를 위한 加工産業의 확대와 週年生産의 安定化가 가장 중요한 課題가 되고 있다.

그런데 政府는 加工用 감귤의 收買促進을 위하여 지금까지는 加工會社의 국내산 원액생산의 一定比率를 각 社의 수매실적에 따라 값싼 외국산 果汁原液을 수입토록 하는 비율할당제를 채택하여 그동안 濟州産 감귤의 果粒果汁의 개발과 수요확대 등 큰 성과를 이룩하였으나, 1989年産부터는 事前에 國內 總果汁원액 수요량을 예측한 후 사후 국내산 加工原料의 확보량과의 差를 국내산 수매실적에 따라 會社別로 수입을 할당하는 제도로 바뀌어 국내산 加工原料의 낮은 경쟁력이 지속되는 한 價格協商에 있어서 生産者의 地位가 매우 낮아지게 되었다.

2. 채소류의 유통

양파, 양배추, 마늘, 당근 등 월동채소류의 유통경로는 생식용 감귤과 유사하게 農協系統出荷와 상인판매로 대별된다. 그러나 農協系統出荷는 채소류가 일반적으로 等級化-包裝化가 곤란하고 부패성이 강할 뿐아니라, 소비지 도매시장의 경매거래 역시 정착되어 있지 못하고 있기 때문에 濟州의 경우 양파를 제외하고는 매우 저조한 실정이다. 최근의 이들 품목의 농협계통 처분율을 보면, 양파가 30%내외 수준을 유지하고 있을 뿐 나머지 품목은 10% 혹은 그 이하의 수준에 머물고 있다. 더욱 생산지에 농협의 競買式 集荷場마저도 설치·운영되고 있지 못하여 채소류의 상품출하는 상인판매 위주이다.

채소류의 상인판매도 역시 수확후 판매와 圃田販賣로 구별되고 있으며, 이 중에도 포전판매의 비중이 감귤에 비하여 훨씬 높은 것으로 알려져 있다. 이는 수확시점이 더욱 집중되어 있고, 농협계통출하 비중이 낮고, 기상과 전년도 가격수준에 따른 생산량의 변동폭이 커서 수확후 가격형성과 물량처리에 대한 불확실성이 더욱 높을 뿐아니라, 채소농가가 상대적으로 더욱 소농층이라는 데 기인한 것으로 판단된다.

IV. 地域農業開發의 方向

「地域農業」을 말할 때는 두 가지 관점이 있는 것에 유의할 필요가 있다. 하나는 국가

농업 전체에 대한 부문으로서의 地域農業이고, 또다른 하나는 個別農家の 營農에 대한 營農群으로서의 지역농업이다 [農協中央會, 1984].

전체 농업에 대한 부문으로서의 地域農業開發을 인식할 때의 지역농업개발의 기본방향은 국가농업목표의 효율적 달성을 위한 역할분담이 강조된다. 제한된 농업자원의 효율적 이용을 통하여 저렴하고 풍부한 식량을 국민들에게 제공하기 위해서는 각 지역은 주어진 농업자원여건 속에서 타지역과의 比較優位的 生産物에 特化, 즉 전문화함으로써 생산비의 절감이 이루어질 뿐 아니라 전국적으로 확산되어 多岐화된 영농을 할 때보다는 生産調節이 용이하여 價格不安定 또한 방지하기 쉬운 것이다.

個別農家 관점에서의 地域農業은 지역내의 모든 農業資源을 최대한 이용함으로써 농가소득을 증대시키고, 농민의 생활환경을 정비함으로써 住民의 福祉 향상을 꾀한다"는 것으로서 농업 뿐 아니라 지역의 경제·사회·문화적인 綜合的 接近을 필요로 하고 있다. 이를 위해서는 地域生産의 極大化를 위한 地域間 혹은 지역내 지역간 협조를 필요로 하고, 이를 위해서는 中央單位와 지역단위의 개발계획의 수립과 지원이 각각 필요하다.

지역농업의 종합적개발전략의 수립이 강조되는 또다른 이유는 지역내 地域間的 균형발전이다. 住民의 福祉향상은 개개인의 소득 내지는 복지향상 뿐 아니라 住民間的 富의 균형배분이 가능할 때 달성된다.

마지막으로 지역적 농업접근이 필요한 이유는 우리나라와 같은 小農制的 農業構造 아래서는 특히 생산이나 流通에 있어서 「協同化」가 요구되고 있기 때문이다. 協同的 生産과 流通은 규모화를 통하여 生産·流通費用을 절감시킬 수 있을 뿐 아니라 생산자의 市場交渉力을 향상시켜 農業資源의 효율적 배분에도 기여할 수 있어 국가적 농업문제뿐 아니라 지역적 농업문제까지도 해결할 수 있기 때문이다.

이상과 같은 관점에서 濟州地域 農業開發의 방향을 몇가지로 간추리면 다음과 같다.

가. 農業資源의 효율적 이용을 위한 구조개선 시책의 강력한 시행

農地가 유능하고 의욕있는 營農人이 경작할 수 있도록 하는 農地制度의 強化와 영농후계자 육성, 機械化 등 生産性 提高가 가능하도록 하는 경지정리, 수자원개발, 농로의 개설과 확충 등 경지기반의 정비, 既存의 零細農을 중심으로한 영농인으로서 발전하기 어려운 農家와 農業人口가 원활한 轉業이 가능하도록 하는 農村 技術教育의 강화와 전업지원 및 농민 조기은퇴후의 생활 보장책의 마련, 국가의 농업기술개발을 위한 研究·試驗 투자의 확대 등 農業構造改善 施策이 꾸준하고도 장기적인 안목에서 수립 시행되어야 할 것이다. 물론 이러한 施策은 政府 차원의 제도마련과 많은 資金을 필요로 하는 사업이다.

나. 감귤의 경쟁력 제고와 流通改善

감귤의 需要는 外國産 오렌지뿐 아니라 國內産 다른 과일과도 直接的인 代替관계에 있다. 따라서 감귤생산의 유지와 수익성 보장을 위해서는 國內外的 경쟁력 제고가 필수적이다. 이를 위해서는 해거리 방지, 품질 향상, 조기생산 출하, 加工쥬스류의 需要 촉진, 생산안정을 통한 소비자 가격 안정, 省力재배기술의 개발 보급 등의 방안 마련이 필요하다.

재배기술의 향상을 위해서는 시험·연구 인력의 확보와 연구 투자 확대가 요구되며, 無加溫施設 재배와 早生品種 개발 보급에 주력해야 할 것이다.

加工 주스류는 현재 외국산 주스 등에 비하여 製品의 差別化가 상당히 진척되어 수요가 어느 정도 확보되어 있는 것으로 보이나, 앞으로도 가공용 감귤의 안정적 공급과 제품개발 노력 지원으로 需要를 더욱 촉진시켜야 할 것이다. 풍흉에 따른 가공용 감귤의 供給 불안을 해소하기 위하여 契約供給 체계의 개선과 생산자와 加工業者에 적정한 가격이 보장될 수 있도록 하는 價格安定基金의 自體 구성과 商品價格과의 효과적인 連結방안 마련이 필요하다.

상품용 감귤의 상품성 제고와 유통개선을 위해서는 엄격한 選別作業과 共同出荷의 확대가 필요하다. 이는 소비자의 신뢰성 확보를 통한 제주산 감귤 수요의 유지·확대를 위해서도 중요하다. 廣域單位 選別·포장제도의 도입, 소비지 도매시장의 확충 등을 촉진하고, 출하량 조절을 위한 農協의 정보수집 및 관리능력 제고를 위한 조직과 체질개선 또한 중요하다.

다. 월동 채소류의 生産調整과 流通改善

월동 채소류의 생산은 북제주군을 중심으로 비교적 집단화되어 있고, 이 지역의 가장 큰 農家所得源이다. 이들이 계속 地域農家の 안정적 소득원으로서 성장하기 위해서는 이들 작물이 모두 비슷한 시기에 재배되는 경합작물임을 감안할 때 농가와 道内 지역간 적절한 작목결합을 유지 발전할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다. 이를 위해서는 他地域 재배동향을 정확히 파악하고 이를 근거로 道内 농가간, 지역간 식부조정이 이뤄질 수 있도록 하는 生産觀測 활동과 農協 등 생산자 단체의 調整능력 배양이 시급하다. 그리고 이들 작목이 강수량이 적은 가을철에 생육함으로써 매년 가뭄의 피해가 큰 점을 고려하면 基底 地下水 利用을 위한 관정 굴착 등 시설확충에 지원이 확대되어야 할 것이다.

채소류의 유통개선을 위해서는 소비지 도매시장 운영이 정상화되기까지는 생산지 競賣式 集荷場 설치를 추진하고, 공동출하를 촉진하기 위해서는 단지별 공동 수확과 선별·포장, 선별·포장의 성력화 기술개발뿐 아니라, 도매시장 경락가격 형성의 불안을 완충할 수 있는 제도, 즉 契約 共同出荷分에 대한 價格保障을 위한 基金의 구성과 운영이 필요하다.

라. 施設園藝 生産構造의 改善

바나나, 파인애플, 금감, 화훼 등 亞熱帶性 作物의 반복되는 탐색적 투기성 재배는 地域경제 불안에 큰 요인으로 작용하고 있어, 경쟁력 있는 主軸시설 원예작물의 選定·育成은 시급한 과제이다. 장기적으로 볼 때 市場需要가 크고 경쟁력을 어느 정도 확보할 수 있는 품목은 감귤류와 切花類를 중심으로 한 花卉인 것으로 판단된다. 이의 육성을 위해서는 생산품목의 선정과 재배기술 개발, 種子·球根의 자체생산 체계 확립을 위한 조사·연구와 市場開拓을 위한 共同努力이 요구되고 있다. 화훼 이외의 아열대성 작물은 대부분 需要가 매우 제한적이거나 경쟁력이 약한 것으로 판단되기 때문에 관광객과 고급 수요처를 겨냥

한 多品目 小量生産體系가 유지될 수 있도록 유도함이 바람직하다. 이를 위해서는 특농가를 중심으로 한 다양한 연구 개발 집단의 보호와 육성 등이 필요하다.

마. 特用 및 食糧作物의 生産調整과 代替所得源 開發

유채·참깨·보리·콩·고구마 등의 정부수매 작물은 현재 제주지역 연간 작물 植府面積의 60% 이상을 점하고 있을 뿐아니라, 제주지역 東部 및 西部地域 農家の 主軸 所得源이 되고 있다.

주요 觀光·養蜂資源의 하나인 유채재배 면적의 확보를 위해서는 경쟁작물인 겨울채소·보리 등과의 收益 均衡을 달성할 수 있는 價格保障이 선결과제이다. 이를 위해서는 中央政府의 지속적인 支援은 물론, 觀光業 등 地域內 間接 收益者로부터도 상응한 利益을 환수할 수 있는 제도를 마련해야 할 것이다.

그 외의 特用·食糧作物의 長期的인 代替作物로서는 경지의 飼料圃 利用에 의한 酪農業의 振興이 적극적으로 검토되어야 할 것이다. 그 외에도 부락 공동목장의 유지와 초지개량 등의 투자 지원을 통한 전·부업 번식우의 사육기반 유지도 중요하다.

農·畜産業 이외의 소득원 확충을 위해서는 소규모 농·어촌 관광지 개발, 부락 共同 漁業權을 중시한 水産振興事業, 副業團地 개발사업 등이 적극 추진되어야 할 것이다.

바. 地域農業 發展을 위한 地方政府의 機能 확충

地域農業의 발전을 위해서는 中央政府뿐 아니라, 地方政府와 農·水·畜協 등 지역 생산자 단체의 自治的 역할이 강조된다. 특히 地域特化 農·水·畜産業의 유지 발전을 위한 산지 유통개선, 생산조정, 生産기술 향상과 새로운 전락작목 개발을 위한 공공투자 및 生産地 下部 構造 改善事業 등이 地方政府 혹은 團體에서 수행해야 할 重要 事業이다.

이러한 事業들을 원활히 수행하기 위하여서는 지역발전 계획 수립을 위한 自體能力 培養과 통계자료 수집 체계의 조직화와 내용의 충실화, 지역개발계획 수행을 위한 투자 및 지원 재원의 확보 등이 先決 課題가 된다.

특히 지금까지 대부분의 地域投資·支援事業은 中央政府의 財源에 의존하여 왔다. 물론 이는 租稅 政策樹立 등이 모두 中央政府에 의하여 주도되어온 制度的 制約에 따른 것이다. 그러나 地域開發의 方向이 일차적으로 地域住民의 福祉向上을 위한 것이어야 함을 생각할 때 지역개발 계획의 수립은 지방정부에 의하여 주도되어야 한다. 또한 地域開發의 結果가 다시 또다른 地域開發事業과 地域住民의 所得向上에 직접 기여할 수 있도록 하기 위해서는, 地域 賦存資源에 절대적으로 의존하는 觀光業 등의 産業發展으로 결과되는 稅源의 대부분이 地方政府 稅源으로 확보될 수 있도록 하는 制度의 마련에 적극 힘써야 할 것이다.

그리고 地域的으로 특별히 特化되고 있는 農·畜産物의 生産調整, 生産技術開發과 流通改善 및 價格安定을 위한 支援 조직체계와 자금의 조성은 그 품목이 전국적으로 확산되어 있거나 국내생산이 절대적으로 부족한 품목을 제외하고는 地方政府에서 독립적으로 수행할 수 있도록 중앙정부가 적극 지원하여야 할 것이다. 이러한 제도의 확립은 農産物 生産調整과 價格安定을 위한 地方政府의 책임성을 제고시키는 계기도 될 것이다.

參 考 文 獻

- 姜景晞 外, 濟州道 花卉産業 振興方案에 관한 研究, 濟州大 社會發展研究所, 1986.12.
- 姜志勇 外, “濟州道 채소·화훼 원예의 생산실태, 육성방안 및 유통개선에 관한 연구,” 亞熱帶農業研究, 濟州大 亞熱帶農業研究所, 1986.
- 南宗鉉 外, 地域經濟發展 패턴과 濟州道の 産業開發展望, 한국長期信用銀行, 高大經濟研究所, 1984.
- 農協中央會, 農協의 地域農業綜合開發方向, 1984.
- 農協濟州道支會, '88 年産 감귤유통처리 실태 분석, 1989.
- 許吉行 外, 채소류 農家出荷 體系에 관한 研究, 한국농촌경제연구원, 1987.12.
- 玄公南, 地域農業構造의 特性和 發展戰略 ③: 濟州地域農業事例, 한국농촌경제연구원, 1988.12.