

제주지역 농업의 현황과 문제점에 관한 연구

김 경 택*

목 차

- | | |
|--------------------|-------------------------|
| I. 서 론 | 5. 특용작물 부문 |
| II. 일반현황 | IV. 특화농업지대 및 작목별 경쟁력 분석 |
| 1. 생산구조의 변화 | V. 제주농업의 일반적인 문제점 |
| 2. 농업주요지표 현황 | 1. 영세한 경영규모 |
| III. 농업부문별 현황과 문제점 | 2. 高齡化·過疎化 |
| 1. 과실류 부문 | 3. 유통 구조상의 문제 |
| 2. 식량작물 부문 | 4. 항만시설의 미비 |
| 3. 채소류 부문 | 5. 농외취업기회의 부족 |
| 4. 화훼류 부문 | VI. 결 론 |

I. 서 론

1960년대 초까지만 해도 제주도 농업은 田作을 중심으로 하는 식량작물위주의 자급적 농업이 대부분이었으며, 이후 소득이 높은 감귤과 특용작물을 중심으로 하는 상업적 상품생산체제로 전환하기 시작하였다. 더욱이 1970년대 이후 공업화, 도시화를 수반한 경제성장의 그늘에서 제주지역에서도 농촌노동의 도시유출을 가속화 시켰다.

이러한 이유로 이 지역의 농업생산은 과잉·과소현상을 자주 야기하여 농산물가격및 소득의 불안정으로 생산조절의 필요성이 절실히 요구되게 되었다. 그 이외에도 농업구조상의 급격한 변화를 경험하면서 농업부문별 생산량과 경지면적 그리고 농업소득도 크게 변화하였다. 설상가상으로 1997년 7월 1일부터 오렌지 수입이 전면 자유화되면서 제주에 있어서 기간산업인 감귤이 위기적 상황에 직면하게 되었다. 더욱이 IMF 시대를 맞으면서 농산물 소비가 급격히 위축되면서 향후 제주농업을 예측하기가 어려운 현실에 놓여 있다.

이렇게 어려운 시기에 제주지역 농업을 올바르게 파악하고 그 문제점을 정확하게 파악하는 것이야 말로 향후 제주농업이 나아갈 정책 방향을 제시하는데 중요한 자료가 될 것이다. 따라

* 제주대학교 농업경제학과 교수

서 본 논문은 제주지역 농업의 생산구조, 주요지표의 변화, 그리고 농업부문별 현황 등 제주지역 농업의 제반 현황과 문제점에 관해 살펴 보겠다.

II. 일반현황

1. 생산구조의 변화

제주도 농업은 1960년대 초까지만 해도 田作을 중심으로 하는 식량작물위주의 자급적농업이 대부분이었으나 이후부터 소득이 높은 감귤과 특용작물을 중심으로 하는 이윤추구의 상업적 농업으로 전환하기 시작하였다.

상업적 농업으로의 전환은 제주도의 자연적 조건이 주는 잇점을 최대한으로 활용하면서 거리와 수송문제 등의 불리한 점을 상쇄해 나가는데 관심을 집중시켰다. 따라서 제주도에서만 생산이 가능한 작목들을 생산하거나, 생산시기를 조절함으로써 독점적 공급을 가능하게 하여 많은 이윤을 얻을 수 있었다. 이러한 과정에서 제주도 농업은 놀랄만한 성장을 이룩하였으며 더 나아가 제주도 지역경제를 성장시키는데 큰 역할을 하였다.

그러나 80년대에 접어들면서 감귤생산량의 급격한 증대와 더불어 가격은 하락세를 나타내는 반면 감귤경영의 필요한 제비용은 상승하여 감귤의 소득율은 낮아지면서 전반적으로 감귤농업은 정체되기 시작하였다. 또한 유채, 고구마, 등 특용작물들은 값싼 외국산 농산물의 수입으로 인하여 점차 재배면적이 감소하다가 최근에는 존폐의 기로에 서있는 실정이다.

특용작물대신에 양배추, 당근, 파, 양파, 등 채소류의 재배로 전환하고 있으나 이 역시 가격이 폭등과 폭락을 주기적으로 반복하는 등 가격안정이 안되고 있어 재배농가에 큰 어려움을 주고 있다.

또한 80년대에 소득작목으로 각광받던 바나나 등의 시설원예는 경영규모가 크고 투하된 자본 또한 영세농민들이 감당하기 어려울 정도의 큰 액수이었다. 그러나 투하된 자본을 회수하기도 전에 1991년부터 바나나와 파인애플이 전면 수입자유화됨으로써 생산기반을 잡아가고 있던 시설원예 농가에 치명적인 타격을 안겨 주었다.

제주도 농업은 지난 30년동안 작목별 생산구조에 있어서 다음과 같이 뚜렷한 결과를 보이고 있다.

첫째, 식량작물 재배면적의 급격한 감소 현황이다. 1960년도의 식량작물 재배면적은 도내 총재배면적 65,636ha의 96.2%를 차지했지만 1970년에는 총재배면적의 75.6%, 1980년에는 그것의 54.1%, 1997년에는 19,472ha이며 총재배면적에서 차지하는 비율은 34.4%로 감소하였다.

둘째, 특용작물 재배면적비율이 1960년에는 총경지면적의 1.1%, 1970년에는 그것의 15.3%, 1977년에는 그 최고수준인 27.0%로 빠르게 증가했지만 1977년을 고비로 재배면적은 서서히 감소해 1997년 현재에는 총경지면적 56,517ha의 약 5.1%인 2,878ha로 낮아졌다. 셋째, 채소류 재배면적은 1960년 1,689ha로 총재배면적에서 차지하는 비중이 2.6%에 불과했으나 그 후 계속 증가하여 1997년에는 10,828ha로 비중이 19.2%로 높아졌다. 넷째, 감귤재배면적은 1960년도에

93ha로서 총재배면적에서 차지하는 비율은 0.1%이었다. 그러나 그 후 재배면적의 꾸준한 증가와 함께 1997년에는 25,781ha로서 총재배면적에서 차지하는 비중은 45.5%로 급격하게 증가하였다. 감귤재배면적의 급격한 증가 원인은 감귤이외에 특별한 대체작목이 없었기 때문이다.

따라서 지난 30년동안 제주도 농업생산구조의 특징을 단적으로 표시해 보면 식량작물과 특용작물 재배면적은 빠르게 감소한 반면 감귤과 채소류의 재배면적은 급격히 증가했다고 볼 수 있다. 이와 같은 경향은 제주도의 농업도 전통적인 자급자족형 영농에서 점차 도시 근교형으로 바뀌어 가고 있음을 보여주는 것이라 하겠다.

2. 농업주요지표 현황

경제성장에 따른 산업구조의 변화는 산업별 인구 비율의 영향을 미치게 되는데 1960년 제주도 전체인구의 82.3%를 차지하던 제주도의 농가인구 비율은 1970년에 67.8%였고, 1980년에 52.5%였다. 그리고 제주도의 농업인구는 지속적으로 감소하여 1997년 현재 135,193명으로 제주도 전체인구의 25.6%를 차지하고 있다. 물론 이것은 동년도에 전국의 약 12%에 비해 2.13배 높은 실정이다. 이렇게 볼 때 제주도가 아직도 농업지역이라는 것을 알 수 있다.

<표 1> 농가 및 농가인구의 변화추이

(단위 : 가구, 명)

년도	가구수	인구	농가	농가인구
1960	64,352	281,663	-	231,808
1970	82,992	366,522	-	247,824
1980	105,282	462,755	53,227	243,260
1985	118,144	488,576	42,278	185,339
1986	121,103	495,968	42,217	180,444
1987	123,639	502,534	42,608	177,325
1988	126,748	508,992	42,007	170,940
1989	130,539	516,946	41,505	164,014
1990	131,367	514,605	40,147	164,123
1991	141,461	496,119	40,105	153,280
1992	146,961	506,222	40,055	152,093
1993	150,769	510,584	40,192	151,450
1994	153,653	514,449	39,820	147,402
1995	157,314	519,394	39,781	145,579
1996	161,211	523,736	39,485	142,320
1997	165,653	528,360	40,223	135,193

자료 : 제주도, 「제주통계연보」, 1998.

〈표-2〉 경지면적의 변화추이

(단위 : ha)

년도	총계	논	밭
1980	50,177	1,004	49,133
1985	51,028	1,038	49,900
1986	54,365	1,004	53,361
1987	54,525	982	53,541
1988	54,757	983	53,774
1989	54,814	886	53,928
1990	54,788	886	53,902
1991	54,450	788	53,662
1992	54,197	474	53,723
1993	54,255	234	54,021
1994	56,803	209	56,594
1995	56,829	206	56,623
1996	56,315	205	56,110
1997	56,517	205	56,312

자료 : 제주도, 「제주통계연보」, 1998.

이와 같은 농업인구의 급격한 변화와 함께 경영단위인 농가호수도 1980년의 53,227가구에서 점차 감소하여 1997년 현재 40,223구로 감소하였다(〈표-1〉참조). 그러나 이 경우에 감소속도가 완만하여 농업경영규모의 확대에는 크게 기여하지 못하는 결과를 가져왔다.

〈표-2〉에서 보는 바와 같이 1997년 현재 제주도의 총 경지면적은 56,517ha로 짝은 0.36%에 불과한 반면 대부분 田이다. 동년도에 농가 호당 평균경지면적은 1.35ha로 전국평균 1.2ha에 비해 다소 큰 편이지만 외국과 비교하거나 규모의 경제성을 고려한다면 아주 영세한 편이다. 특히 1ha미만의 영세농가가 전체농가 중에서 약 60.0%를 차지하고 있다.

1997년 현재 경지규모별 농가구성을 보면 0.5ha미만이 33.7%, 1ha미만이 61.7%로 되어 있다. 그리고 그 밖의 농가별 구성을 보면 1ha~2ha가 26.7%, 2ha~3ha가 7.4%, 3ha이상이 4.2%로 되어 있다.

〈표-3〉 경지규모별 농가구수

	총농가구수	0.5ha 미만	0.5ha 이상 ~ 1.0ha 미만	1.0ha 이상 ~ 2.0ha 미만	2.0ha 이상 ~ 3.0ha 미만	3.0ha 이상
1992	40,055	12,079	11,947	11,133	3,367	1,530
1993	40,192	11,967	12,081	10,766	3,638	1,739
1994	39,820	11,910	11,332	10,780	3,652	2,147
1995	39,781	12,606	11,412	10,061	3,337	2,365
1996	39,485	11,317	11,273	10,836	3,839	2,219
1997	40,223	13,545	11,268	10,742	2,981	1,688

자료 : 제주도, 「제주통계연보」, 1998.

1997년 현재 경지면적의 작목별 구성은 과실류가 46.4%로 가장 높고, 그 다음이 식량작물 34.5%, 채소류 19.2% 순으로 되어 있다.

한편, 제주도에서 생산되는 작물에는 식량작물로 수도, 옥도, 보리, 밀, 호맥, 조, 수수, 옥수수, 메밀, 콩, 팥, 녹두, 감자, 고구마 등이 있고, 채소류에는 무, 배추, 양배추, 오이, 호박, 참외, 수박, 고추, 마늘, 가지, 토마토, 파, 양파, 당근, 상추, 생강, 시금치, 미나리 등이 있으며, 특용작물로는 유채, 참깨, 들깨, 땅콩 등이 있다. 그밖에 과실류로 밀감, 파인애플, 키위 등이 있다.

1997년 현재 제주도 농업조수익은 7,520억원이고 이 중 감귤조수익은 4,009억원으로써 제주도 농업조수익의 약 53.3%를 차지하고 있다. 이렇게 볼 때 감귤농업이 제주지역 전체농업에서 차지하는 비중이 절대적임을 보여주고 있다. 그 다음으로 감자조수익이 13.9%, 당근 6.9%, 화훼 5.5%, 마늘 4.0%, 콩 2.6% 등의 순이다(〈표-4〉참조).

〈표-4〉 작물별농업조수익(1997)

(단위 : ha, 톤, 억원, %)

식품명	면적	생산량	조수익		
			금액	구성비	순위
감귤	25,781	693,200	4,009	53.3	1
감자	5,439	111,315	1,045	13.9	2
당근	2,174	110,008	517	6.9	3
화훼	363	91,567	413	5.5	4
마늘	1,655	23,225	298	4.0	5
콩	7,720	9,959	199	2.6	6
맥주맥	4,344	18,940	151	2.0	7
양파	674	37,884	103	1.4	8
참깨	2,044	1,002	92	1.2	9
수박	565	15,249	81	1.1	10
양배추	864	40,898	76	1.0	11
배추	385	22,720	48	0.6	12
더덕	172	842	46	0.6	13
고구마	774	1,887	43	0.6	14
방울토마토	41	2,536	33	0.4	15
기타	5,312	67,417	366	4.9	
합계	58,307	1,157,082	7,520	100	

*화훼 생산량의 단위는 천본임

자료 : 제주농협지역본부, 「'97년산 감귤유통처리실태분석」, 1998.

Ⅲ. 농업부문별 현황과 문제점

1. 과실류 부문

1) 현황

〈표-5〉 과실류 생산 현황

(단위 : ha, M/T)

구 분		'92	'93	'94	'95	'96	'97
총 면 적		21,981	21,732	21,782	21,958	26,222	26,202
감귤	면 적	21,727	21,479	21,448	21,605	25,802	25,781
	생산량	718,700	619,000	548,945	614,770	479,980	693,200
파인애플	면 적	83.5	63	64	58	59	52
	생산량	2,308	2,430	2,817	2,737	2,419	2,076
키위	면 적	170.5	190.3	207	211	234	204
	생산량	1,164	1,502	1,615	2,092	2,979	3,313
단감	면 적	-	-	51	69	109	142
	생산량	-	-	125	207	224	385

자료 : 제주도, 「제주통계연보」, 1998.

1997년도 현재 과실류 총재배면적은 26,202ha이며, 이 중 감귤재배면적은 25,781ha이다. 감귤 재배농가수가 36,055호이므로 호당 경지면적은 0.72ha이다(〈표-5〉참조). 감귤은 재배면적과 생산량에 있어서 꾸준한 증가를 보이고 있으며, 폐원, 간벌, 적과 등 적절한 조치가 취해지지 않을 경우 생산량의 감소는 어려운 실정이다.

파인애플의 경우 수입개방 영향으로 재배면적과 생산량의 급격한 감소를 가져왔으며, 키위와 단감의 경우 재배면적, 생산량 등이 지속적으로 증가하고 있다.

2) 문제점

경영규모의 영세화, 경영주의 고령화, 생산기반시설 미비 등으로 고품질의 과일을 안정적으로 생산하기가 곤란하다.

감귤의 경우 특히 해결이 현상의 반복으로 소득이 불안정한 실정이다. 또한 수확, 전정 등 기계화가 곤란한 작업이 많으며, 수확기에 노동력이 집중적으로 소요된다. 감귤의 경우 현재 상태로 방임시 과잉생산이 예상된다. 특히 '99년산의 경우 80만톤 내외의 생산량이 예측되고 있어서 생산량 감소가 이루어지지 않을 경우 감귤산업의 파탄을 가져올 수도 있다.

현재 적정 생산량을 60만톤으로 잡고 있는데 이것이 과연 적정한지 여부도 재진단해 볼 필요가 있다. 오렌지 수입개방, IMF위기관리체제로 인한 소비위축 등 근래에 들어 소비에 많은

변화가 발생하였다. 따라서 적정 수요량을 정확히 예측하여 그에 준하여 재배면적을 적절히 유지하면서 생산량 또한 적정하게 조정해야 한다.

파인애플의 경우는 서귀포시 지역에서 대부분 생산되고, 남제주군에서 일부가 생산되고 있다. 그러나 이 작목은 경쟁력이 전혀 없는 품목으로 대체작목의 개발이 절실히 필요한 실정이다. 키위는 앞으로 재배면적이 더 늘어날 경우 경제성을 상실할 우려가 높다. 단감의 경우는 현재까지는 경제성이 있는 것으로 나타났지만 적정 재배면적의 유지가 향후 단감의 안정적인 생산과 직결될 것이다.

2. 식량작물부문

1) 현황

<표-6>에서 보는 바와 같이 1997년 현재 제주도의 식량작물 재배면적은 19,472ha로 이것은 전국의 1,315천ha와 비교할 때, 1.5% 밖에 안되는 미미한 수준이다. 그러나 식량작물 중 미곡을 제외한 맥류, 두류, 서류의 재배면적은 미곡에 비해 다소 높은 수준이다. 즉 맥류의 경우 제주도의 재배면적 비율은 전국의 6.2%이며, 두류는 전국의 6.7%, 그리고 서류는 15.2%이다. 제주도의 전체 식량작물 재배면적이 전국의 1.5%인 것으로 볼 때 서류의 재배면적이 전국의 약 15%를 점하고 있다는 것은 제주도가 서류의 주요 생산지라는 것을 알 수 있다.

<표-6> 식량작물 현황

(단위 : ha, M/T)

구분	'95		'96		'97	
	면적	생산량	면적	생산량	면적	생산량
계	22,662 (1,346천)	78,979 (5,476천)	21,396 (1,342천)	74,648 (6,145천)	19,472 (1,315천)	53,340 (6,143천)
미곡	143 (1,056천)	553 (4,695천)	167 (1,050천)	593 (5,323천)	129 (1,052천)	573 (5,450천)
맥류	5,974 (90천)	24,724 (292천)	4,720 (95천)	19,445 (299천)	4,358 (70천)	15,154 (195천)
두류	8,392 (132천)	16,282 (189천)	7,037 (122천)	12,194 (189천)	8,152 (122천)	10,262 (182천)
서류	7,052 (40천)	36,046 (213천)	8,975 (48천)	41,854 (251천)	6,213 (41천)	26,797 (218천)
잡곡	1,101 (28천)	1,374 (86천)	497 (27천)	562 (83천)	620 (30천)	554 (97천)

* ()안은 전국 통계임

자료 : 제주도, 「제주통계연보」, 1998.

농림부, 「농림업 주요통계」, 1998.

2) 문제점

영농규모가 영세하고 기반정비가 안되어 있어 생산기반이 취약한 실정이다. 1997년 현재 농가 호당 평균경지면적은 1.4ha로 전국 평균 1.2ha에 비해 다소 큰 편이지만 외국과 비교하거나 규모의 경제성을 고려한다면 아주 영세한 편이다. 특히 1ha미만의 영세농가가 전체 농가중에서 약 61.7%를 차지하고 있다. 또한 경지정리 및 수리시설 등 거의 전무한 상태이다.

발작물 농기계는 수요가 적어 감자파종기, 고구마삼식기 등 전용농기계 생산이 안되고 있다. 따라서 전용 농기계의 생산이 이루어질 때까지 발작물에 대한 농사는 노동력에 주로 의존할 수 밖에 없다.

3. 채소류부문

1) 현황

1997년 현재 채소류 재배면적은 10,828ha이며, 이 중에서 양배추, 마늘, 파, 양파, 당근의 재배면적이 전체의 약 76%를 차지하고 있다(<표-7>참조). 특히 채소류는 타 발작물보다 소득이 높아 재배면적의 증감폭이 크다. 동년도의 채소류 전체 생산량은 455,872톤이며, 마늘, 양파, 당근의 경우 지속적으로 생산량이 증가해 온 것을 알 수 있다.

<표-7> 채소류 생산 현황

(단위 : ha, M/T)

구분	'95		'96		'97	
	면적	생산량	면적	생산량	면적	생산량
계	11,631	410,513	10,844	448,300	10,828	455,872
무 우	558	31,801	758	49,451	806	51,939
배 추	736	41,843	706	49,920	488	31,181
양배추	1,762	90,038	2,403	129,666	1,372	64,896
수 박	1,164	31,210	551	16,340	724	19,550
마 늘	1,448	19,331	1,776	23,674	1,673	22,335
파	1,108	23,246	1,352	30,704	1,163	27,528
양 파	799	50,457	570	36,845	1,097	75,002
당 근	2,799	101,772	2,200	99,264	2,957	149,624
기 타	1,257	20,815	528	12,436	548	13,817

자료 : 제주도, 제주통계연보, 1998.

2) 문제점

채소류의 경우 품목도 다양하고, 재배농가수 또한 많아 면적조정 등의 합의가 현실적으로

어렵다. 따라서 생산량과잉으로 인한 가격폭락의 문제가 향후 해결해야될 주요한 과제 중의 하나이다.

생산능률 측면에서 볼 때 채소류를 생산하는 밭은 대부분 평지보다 경사지가 많아 기반정비가 안되어 있는 실정이다. 따라서 기계화율이 낮아서 인력에 주로 의존하므로 생산비 증 노력비 비중이 높다.

생산비 수준을 중국과 비교해 볼 때 고추 4배, 마늘 5배, 양파 2.5배만큼 높은 수준이다. 따라서 국제경쟁력면에서 불리한 여건에 있다.

채소류는 가치에 비하여 부피가 크고 부패 감도가 많아 유통비용이 많이 든다.

농협을 통한 공동출하 비율이 낮아 농가 개별적인 시장교섭력이 약하기 때문에 대부분 포전 또는 정전판매가 이루어지고 있는 형편이다.

저장비용 및 감모비용이 높아 계절간 가격진폭이 크다. 이러한 문제를 해결할 수 있는 획기적인 저장기술의 개발이 절실히 요구된다.

채소류의 경우 국내시장의 가격이 좋을 경우 수출을 회피하고, 국내시장의 가격이 낮을때만 수출을 하려고 한다. 따라서 특히 일본 수입업체들이 한국산 채소류의 수입을 기피하는 실정이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 작목별로 생산자단체가 중심이 되어 수출물량의 확보 및 철저한 품질관리 지도가 뒤따라야 할 것이다.

4. 화훼류 부문

1) 현황

1997년 현재 제주도의 화훼재배 농가수는 637호로 전국 화훼농가 13,047호의 약 4.9%를 차지하고 있다. 그 중 전업농가가 65%로서 전국평균(1997년 기준) 80%에 비해 낮은 편이다. 꽃의 재배농가수는 전국평균으로 볼 때 매년 지속적인 증가를 보이고 있지만 제주지역은 최근 몇 년간 감소를 보이고 있다.

제주지역의 화훼재배면적을 보면 1997년 현재 온실면적과 노지포면적을 합해서 약 335ha이며, 서귀포시와 전체의 약 65%를 차지한다. 제주도의 시설면적은 전체의 약 55.5%에 달하고 있다.

또한 꽃의 재배면적은 매년 지속적인 증가 추세이다.

제주지역의 화훼생산현황을 보면 1997년 현재 약 91,567톤을 생산했으며 이 중에 절화류가 86.4%, 분화류가 2.0%, 구근류가 6.2%, 기타 5.4%를 정하고 있다. 절화류 중에서 품목별로 백합이 가장 많으며, 다음이 거베라, 장미의 순서이다(<표-8>참조).

1997년 현재 화훼류 생산 조수입은 약 413억원이며, 농업생산물 중 조수입면에서 감귤, 감자, 당근 다음으로 높은 비중을 차지하고 있다.

〈표-8〉 화훼류 생산현황

(단위 : ha, M/T)

구 분	'95		'96		'97	
	면 적	생 산 량	면 적	생 산 량	면 적	생 산 량
계	343.6	96,124	361.3	126,725	363.4	91,567
절 화 류	143.9	78,916	159	88,168	248.8	79,133
분 화 류	63.6	3,402	44.1	2,881	49.6	1,801
구 근 류	18.8	10,853	10.1	5,340	12.1	5,660
기 타	117.3	2,953	148.1	30,336	152.9	4,973

* 자료 : 제주상공회의소, 「제주경제현황」, 1998.

2) 문제점

생산 및 소비측면에서 화훼산업의 문제점을 살펴 보면 우선 재배농가의 많은 수가 임차농으로 생산기반이 불안정하다. 그리고 화훼생산의 역사가 짧아서 재배시설과 기술이 낙후되어 있는 실정이므로 품질향상에 애로가 있다. 또한 꽃의 소비가 주로 행사용이고, 계절편차가 심하고, 꽃을 손쉽게 구입할 수 있는 판매망이 부족하다.

그라디올라스, 백합 등 구근류와 페튜니아, 팬지 등의 씨앗의 수입의존도가 높아서 향후 화훼류 수출에 어려움이 예상된다. 또한 수출업체 또는 외국의 수입업체와 계약재배를 통한 안정생산의 문제가 해결되지 않고는 화훼산업은 어려움에 직면할 것이다.

유통상의 문제점은 생산출하조절을 위한 조직 및 유통시설이 미비하다. 또한 국내 소비시장의 개척은 물론이고 해외시장 개척을 위해 화훼협회 등에서 보다 적극적인 시장개척활동을 벌여 나가야 할 것이다.

5. 특용작물 부문

1) 현황

1997년 현재 특용작물 재배면적은 2,878ha이며, 이 중에서 참깨와 유채가 재배면적 전체의 70.0%를 차지하고 있다. 동년도에 조수입은 참깨 92억원 그리고 유채 21억 이다. 그러나 재배면적의 감소에 따라 참깨와 유채의 생산량은 역시 감소추세를 보이고 있다(〈표-9〉참조). 다만 땅콩의 재배면적이 근래 들어 급격하게 늘어나는 현상을 보이고 있다. 땅콩은 구좌읍에서 일부 생산되고 있으며, 대부분은 우도면에서 생산되고 있다.

〈표-9〉 특용작물 현황

(단위 : ha, M/T)

구 분	'95		'96		'97	
	면 적	생 산 량	면 적	생 산 량	면 적	생 산 량
계	3,957	4,777	3,298	3,010	2,878	2,054
참 개	1,724	931	1,664	965	1,292	711
땅 콩	7	9	194	196	198	299
유 채	1,957	3,836	934	1,849	725	1,044

* 자료 : 제주도, 「제주통계연보」, 1998.

2) 문제점

기상조건에 따라 풍흉의 차가 심하다. 흉작이 될 경우의 예를 들어보면 참개는 파종기인 5월에 한발로 가물었을 때 발아가 불량하게 되고, 개화기인 7월에 장마로 인해 임실이 불량하게 되며 더욱이 등숙기인 8~9월에 태풍이 들이 닥치게 되면 수량 및 품질의 저하를 초래하게 된다.

생리적 특성상 기계화에 한계가 있다. 즉 종자가 미세하여 기계파종이 곤란하고, 꼬투리의 등숙시기가 달라 기계수확이 곤란하다. 더욱이 부업위주의 소규모재배로 생력화에 한계가 있다.

특용작물 중 유채의 경우는 재배면적의 지속적인 감소와 함께 향후 농업소득을 위한 경제작물로는 재배되지 않을 것으로 예상되므로, 관광자원용 등 경제외적인 요소를 감안해 일정한 면적에 대해 재배할 수 있도록 재정적인 지원이 뒤따라야 할 것이다.

참개의 생산비가 경쟁국의 11배수준으로 국제경쟁력이 취약하며, 국내가격이 국제가격 보다 21배 정도 높아 가격 경쟁력면에서는 절대적으로 취약하다. 생산비의 경우 국내는 kg당 4,939원이고 중국은 461원이다. 이것은 한국이 생산비면에서 중국에 비해 약 11배나 비싸다는 것을 의미한다. 가격면에서 국내는 kg당 9,008원이고 중국은 430원이다. 이것으로 볼 때 국내산 가격이 중국산에 비해 약 21배나 높다는 것을 알 수 있다. 따라서 앞으로 참개의 재배면적은 계속 줄어들 것으로 예상된다.

IV. 특화농업지대 및 작목별 경쟁력 분석

제주도종합개발계획에서는 제주도 농업을 농가호수분포, 주요작물 재배면적분포, 작물결합 형태 등을 고려하여 4개의 특화농업지대로 구분하고 있다.

농업생산에 적합한 자연적 조건과 사회경제적인 제반 여건을 종합적으로 고려하여 농산물의 지역적 특화가 이루어진다. 여기서 과거 수년간 지속되어온 생산수준을 이용하여 특화계수를 계산한다. 이 때 특화계수가 높은 품목일수록 전국적 위치에서 타 품목과 비교해 상대적으로 유리함을 의미한다.

〈표-10〉 품목별 재배면적, 점유율 및 특화계수(1993)

(단위 : ha, %)

품목	전국순위	시군명	재배면적	전국점유율	특화계수
맥주보리	2	북제주	5,286	11.1	7.7
	14	남제주	1,299	2.7	2.0
콩	2	북제주	2,911	2.5	1.7
	4	남제주	2,700	2.3	1.7
녹두	1	북제주	418	8.9	6.2
	6	남제주	137	2.9	2.2
메밀	4	북제주	169	3.7	2.5
고구마	1	남제주	768	5.4	4.1
	3	북제주	665	4.7	4.3
봄감자	1	남제주	1,360	7.6	5.7
	3	북제주	535	3.6	2.1
가을감자	1	남제주	1,721	41.0	30.7
	2	북제주	585	13.9	9.6
	7	제주시	105	2.5	7.5
	10	서귀포	64	1.5	4.1
일반배추	22	북제주	186	1.0	0.7
김장배추	15	북제주	297	1.4	1.0
양배추	1	북제주	868	22.4	15.4
	5	남제주	152	3.9	2.9
수박	3	북제주	1,290	5.2	3.6
	23	제주시	245	1.0	3.0
참외	11	북제주	48	1.7	1.2
	22	남제주	38	1.4	1.0
일반무	10	남제주	199	1.5	1.1
	27	북제주	125	0.9	0.6
당근	1	남제주	789	13.5	10.1
	2	북제주	774	13.1	9.0
마늘	8	북제주	838	2.3	1.6
	19	남제주	32	0.9	0.7
양파	9	북제주	291	3.0	2.1
쪽파	3	남제주	266	3.0	2.3
	4	북제주	227	2.6	1.8
참깨	1	북제주	1,467	3.2	2.2
	5	남제주	946	2.0	1.5
감귤	1	남제주	9,068	40.8	30.5
	2	북제주	5,475	24.6	17.0
	3	서귀포	4,832	21.7	57.7
	4	제주시	2,855	12.8	38.4
시설화훼	12	남제주	91	2.5	1.9

자료 : 농림수산부, 「주요작물 지역별 재배동향」, 1994.

식량작물 중 복제주근 지역의 특화작물은 맥주맥, 대두, 녹두, 고구마 등이며, 남제주군 지역은 녹두, 고구마, 감자 등이다. 채소 및 특용작물인 경우 복제주근 지역의 특화작물은 배추, 당근, 수박, 양배추, 양파, 참깨, 유채 등이며, 남제주군 지역은 당근, 양배추, 참깨, 유채 등이다. 과수와 화훼류는 서귀포시와 남제주군 지역에 특화되어 있다.

〈표-10〉은 전국의 작목별 주요 주산지 시군별 점유율을 기준으로 한 전국순위, 재배면적, 점유율 및 특화계수를 나타내고 있다. 특화계수를 보면 감귤, 당근, 양배추, 가을감자, 봄감자, 고구마, 녹두, 맥주보리, 수박 등이 높게 나타났다.

그러나 특화계수가 높다고 모든 작목이 국제적으로 경쟁력이 있는 것은 아니다. 따라서 '95년도를 기준으로 제주지역 농산물 생산액 20억원 이상 작목의 경쟁력을 분석해 보면 〈표-11〉과 같다.

〈표-11〉 제주지역 작목별 경쟁력 분석

	국 내	국 제
경쟁우위작목	은주밀감, 하우스밀감, 가을당근, 양배추, 조생양파, 양란심비, 백합 (7작목)	은주밀감, 하우스밀감, 가을당근, 양란심비, 백합 (5작목)
경쟁가능작목	겨울감자, 가을감자, 봄감자, 마늘, 풋마늘, 월동배추, 가을무, 수박, 맥주맥, 콩나물콩, 녹차 (11작목)	양배추, 조생양파, 겨울감자, 가을감자, 풋마늘, 월동배추, 가을무, 수박 (8작목)
경쟁취약작목	일반콩, 고구마, 참깨, 유채 (4작목)	봄감자, 마늘, 맥주맥, 콩나물콩, 녹차, 일반콩, 고구마, 참깨, 유채 (9작목)

*'95년도 제주지역 농작물 생산액 20억이상 22작목만 분류

자료 : 고일용, 「제주농업의 발전전략」, 1997. 5. 30.

경쟁우위 작목은 품질향상으로 국내의 경쟁력을 강화하면서 수출기반을 구축해야한다. 경쟁가능작목은 생산비를 절감하면서 내수품목으로 육성하고, 새로운 국제경쟁 가능작목으로 키워 나가야 한다. 경쟁이 취약한 작목은 경쟁가능작목으로 대체하여 재배면적을 적정으로 유지하면서 생산비 또한 절감하여 경쟁력을 보완시켜 나가야 하겠다.

V. 제주농업의 일반적인 문제점

1. 영세한 경영규모

제주도농가의 호당 경지면적은 1980년의 0.9ha에서 1997년에는 1.4ha로 증가하였으며, 이것

은 전국 평균 1.2ha보다 조금 높지만 우리와 경쟁관계에 있는 국가들과 비교할 때 여전히 영세성을 벗어나지 못하고 있다. 특히 제주도의 농지는 여러 필지로 분산되어 있으며 농지내에 바위나 돌이 많고 굴곡 또한 심하다. 이러한 규모의 영세성과 농지의 분산은 기계화를 어렵게 하고 있으며, 기계가 도입되어 생산에 이용된다고 하더라도 효율적인 이용이 어려운 실정므로 농업기계화를 통한 생산비절감으로 국제경쟁력을 강화시키기가 어려운 실정이다.

2. 高齡化 · 過疎化현상

제주도 농가인구도 산업화 및 도시화의 영향으로 급격히 감소하고 있으며, 고령화 · 과소화 현상 또한 나타나고 있다. 즉 제주도 농가인구는 1982년 202,680명에서 1997년 135,193명으로 지난 15년간 약 6.7만명 정도가 감소했다. 농가인구 중 50세이상의 고령인구 비율이 동기간 중에 19.2%에서 35.7%로 16.5%포인트 높아 졌다. 이렇게 볼 때 농가인구의 급격한 감소로 농촌지역의 고령화 및 과소화가 심각한 상태이다. 따라서 농촌의 후계자 부족, 일손 부족현상은 농업부문의 성장에 커다란 장애요인이 되고 있다.

3. 유통구조상의 문제

제주도는 육지로부터 멀리 떨어져 있는 섬이기 때문에 이 지역에서 생산한 농산물을 수송할 때 해상이나 항공을 이용할 수밖에 없기 때문에 유통단계가 복잡하고 유통비용도 많이 든다. 뿐만 아니라 산지의 제반 유통시설이 부족하여 출하조절이 어렵고, 생산자단체의 산지유통기능이 미흡하여 상인들에 의해서 산지유통이 주도되고 있는 실정이다. 더욱이 포전거래로 인해 농가의 시장교섭력이 약화되는 등 유통구조상에 많은 문제점을 갖고 있다.

4. 항만시설의 미비

현재 수출컨테이너 전용부두 접안시설이 미비하여 검역은 제주검역소에서 이루어지고 있으나, 통관은 부산세관을 거쳐야 하기 때문에 비용 및 시간을 낭비하고 있는 실정이다. 즉, 제주세관을 통한 통관이 현실적으로 가능하지만, 항만시설의 미비로 제주항에서의 직수출이 불가능하다. 이로 인해 신선도를 요구하는 농산물 수출시 많은 시일이 국내에서 불필요하게 소요되며, 비용 또한 추가적으로 요구되는 문제점을 갖고 있다.

5. 농외취업기회의 부족

제주도는 지역적인 여건상 제조업이 발달하기 어려운 관계로 농외취업의 기회가 타지역에 비해서 상대적으로 낮다. 따라서 제주지역의 농업소득 의존도가 타지방에 비해 높음을 알 수 있다. 즉 1996년에 제주도에서 이전수입을 포함한 농외소득이 농가소득에서 차지하는 비율이 38.6%로서 이것은 전국의 53.5%에 비해 14.9% 포인트나 낮은 수준이다. 그러나 이전수입을

제외시킨 농의소득 비율은 26.8%로서 이것은 전국의 32.1%와 비교할 때 약간 낮은 수준이다. 한편 제주도 농가의 농업소득이 전체 농가소득에서 차지하는 비율이 61.4%이며, 이것은 전국의 46.5%와 비교할 때 대단히 높은 수준이다.

VI. 결 론

지금까지 제주지역농업의 현황과 문제점에 관해 살펴 보았다.

농업부문별 문제점에서 지적한 바와 같이 제주지역의 농업은 많은 문제점을 갖고 있다. 우선 농지규모가 작고 농지내에 바위나 돌이 많고 굴곡 또한 심해서 농지가 정리되지 않고는 생산비를 줄일 수 있는 기계화가 불가능하다. 또 수출로 연결되는 유통시설, 항만시설, 그리고 대도시 도매시장과 연계된 물류기지 하나 없는 형편이다. 더욱이 기술농업을 지원할 주변첨단 과학 기술체계도 미흡한 실정이다. 이러한 제주농업이 당면한 문제들을 해결하기 위해 생산농가, 생산자단체, 정부, 연구기관, 학계가 모두 지혜를 모아 보다 적극적인 자세로 최선의 노력을 기울여야 될 것으로 생각한다.

특히 WTO체제의 출범과 함께 우리 농민은 국경없는 무한경쟁시대에 노출되어 살아가지 않으면 안되게 되었다. 따라서 우리는 수입개방을 보다 효율적·능동적으로 대처하여 개방에 따른 긍정적 효과를 최대화하기 위한 방향으로 제주의 농업을 육성·발전시켜 나가야 할 것이다. 제주지역 농업의 금후 육성방향은 첫째, 경쟁우위 작목에 입각한 생산체제의 변화, 둘째, 규모의 경제에 의한 생산비의 대폭적인 감축, 셋째, 고품질·고선도 상품의 생산, 넷째, 농업과 관광의 연계를 통한 농의소득의 증대, 다섯째, 경쟁우위 작목에 기반을 둔 수출농업의 육성으로 요약할 수 있다.

참 고 문 헌

- 고일용, “제주농업의 발전전략”, 1997.
김경택, “제주감귤, 수출만이 살길이다”, 1998.
김경택·고남옥, 「국제화시대의 제주농업의 발전방향」, 1994.
농림부, 「농림업 주요통계」, 1998.
농림수산부, 「주요작물 지역별 재배동향」, 1994.
제주상공회의소, 「제주경제현황」, 1998.
제주농협지역본부, 「'97년산 감귤유통처리실태분석」, 1998.
제주도, 「제주도종합개발계획」, 1994.
제주도, 「제주통계연보」, 1998.
제주도, 「주요행정총람」, 1994.
제주도 농촌진흥원, 「새로운 제주농업정보지」, 1994.6.