

농수축산업의 신성장동력 산업화를 위한 제안

- 한·중 FTA와 제주 1차산업 정책 전환 -

2012. 10. 15

한·중 FTA 연구회

목 차

I. 서 언

1. 농·수·축산업은 정책이다.
2. 농산물 시장개방과 제주농업의 변화
3. 한·중 FTA - 제주농업의 전환기회

II. 제주농업의 현황 및 과제

1. 현황 및 특성

- 가. 제주농업 - 제주경제의 지주산업
- 나. 제주농업의 잠재력 - 발작물 중심의 전환능력

2. 산업별 실태 및 과제

- 가. 감귤산업
- 나. 일반작물 및 채소산업
- 다. 축산업
- 라. 해양수산업

3. 제주농업의 한·중 FTA 수용능력

- 가. 한·중 FTA 추진동향
- 나. 중국 농업현황 및 전망
- 다. 제주농업의 한·중 FTA 대응능력
- 라. 한·중 FTA 체결 시 제주농업의 예상피해

III. 제주농업의 신성장 동력 산업화를 위한 정책전환 기초

1. ‘무농약·무화학비료·무항생제’친환경농업 전환
2. 친환경농산물 차액보전 ‘제주농가소득 보장기금’설치
3. 마케팅 전용 사회적 친환경 농업협동조합 설립
4. 안정적 농지확보 및 적정한 지대 보장
5. 핵심 농어민 후계자 육성을 위한 도립 농수산고등전문대학 설립

IV. 제주농업의 정책 전환에 따른 산업별 주요 대책

1. 농업 공통 주요대책

- 가. 종자·종축·종묘 공급기지 조성
- 나. 친환경 농업자원 개발공사 설립
- 다. 광역 농업용수 통합관리시스템 구축
- 라. 친환경농업 기술지원단 설립
- 마. 귀농·귀촌 특별프로그램 개발

2. 산업별 주요대책

가. 감귤산업

- (1) 감귤 생산기반 재정비
- (2) 영세농 중심의 감귤 시설단지 조성
- (3) 감귤 산지유통센터 활성화
- (4) 감귤 수출대책 재검토
- (5) 한·미 FTA 협정 ‘감귤’ 재협상 요구

나. 일반작물 및 채소산업

- (1) 지속가능한 친환경 농업기반 조성
- (2) 주곡 자급기반 확보

다. 축산업

- (1) 친환경축산 표준모델 개발
- (2) 독립 축산물 검역제도 도입
- (3) 재래가축 혈통보존 및 실용화
- (4) 제주 말 복합산업 육성

라. 해양수산업

- (1) 제주 연안바다 자원·생태환경 실태조사 및 복원
- (2) 친환경양식 기반조성 및 양식사업 다양화
- (3) 감척대상 어업인 생업전환 지원
- (4) 잠수어업인(해녀) 기초보상연금제도 도입·시행

V. 결어 및 제언

I. 서 언

1. 농·수·축산업은 정책이다.

시장에 대한 농·수·축산업(이하 농업이라 한다)의 회의와 불신이 극에 달한 느낌이다.

UR(Uruguay Round, 우루과이 라운드)에 이어서 공산품과 동일한 수준의 농산물 자유무역 체제의 완성을 향한 대장정에 마침표를 찍으려던 DDA(Doha Development Agenda, 도하 개발 아젠다) 협상이 사람의 얼굴을 한 세계화를 요구하는 목소리에 부딪친 채 계속 표류하고 있는 것이 그 증거다.

이제 농업과 농·수·축산물(이하 농산물이라 한다)은 시장을 믿지 않는다. 지금까지 진행되어온 모든 시장개방의 결과는 마치 농업을 미지근한 물속에 집어넣고 그 속에서 서서히 죽어가는 개구리와 같은 처지로 몰아가고 있다는 게 드러났기 때문이다.

농업구조를 조정하고 생산성을 높이기만 하면 어떤 농산물이든, 어느 시장에서든 경쟁이 가능하다는 자유무역의 신조는 진실이 아니다.

장하성 교수는 그의 저서 ‘그들이 말하지 않는 23가지(23 things they don't tell you about Capitalism)’에서 자유시장이라는 것은 실제로는 ‘존재하지 않는다.’ 라고 단언한다. 물론 우리가 이 논쟁에 끼어들 이유는 없다. 그러나 적어도 농산물 시장에 관한 한 이 주장을 논박할 어떠한 근거도 우리는 알지 못한다.

농산물은 생래적으로 교환기능을 통하여 시장 공급자의 이윤과 수요자의 소비자 잉여를 창출하는 시장 친화적인 상품이 아니기 때문이다.

농산물은 시장에서 가격의 매개에 따라 자동적으로 수급을 조절할 수 있는 상품이 아니다. 즉 시장가격에 대하여 비탄력적이며 공급 유연성이 아주 낮은 속성을 지니고 있기 때문에 농산물 자유시장은 존재하지 않으며 존재한다고 치더라도 그 역할이 시장적일 수가 없다는 것이다.

그러나 우리는 그동안 농업과 농산물의 이러한 비시장적 본성을 무시하고 품질 향상, 생산성 제고, 유통개선, 자금·정보제공, 생산규모화 등의 각종 정부정책에 순

응하여 농산물의 시장경쟁력 즉 농산물의 자유시장 적응능력을 향상시키는 노력을 부단히 계속해왔다. 사실 정부정책이 시장 참가자의 일방인 농업을 이렇게 터놓고 편드는 일은 농산물 이외에 공산품이나 서비스 등 다른 상품시장에서는 상상하기조차 어려운 일이다.

이는 정부정책을 통한 일방적 개입과 보정이 가능할 때만 시장이 농업과 농산물을 위한 시장으로서의 기능을 할 수 있다는 반증으로서 농산물에 관한 시장은 오로지 정책을 위해 존재한다고 말할 수 있다.

바로 이러한 이유로 농업은 오늘에 이르기까지 글로벌 자유시장 편입을 요구하는 미국을 비롯한 시장주의자들에게 끌려가면서도 시장편입 요구에 대하여 거부와 예외, 제한적 수용과 같은 저항을 계속하며 시장에서 갈등과 대립을 빚고 있는 것이다.

우리나라도 예외가 아니다.

GATT(관세와 무역에 관한 일반협정) 이후 UR, WTO(세계무역기구), 그리고 현재 협상이 교착상태에 빠진 DDA를 거치면서 다자 간 협상시대에서 FTA로 대표되는 양자 간 협상시대로 이행되고 있는 오늘에 이르기까지 우리나라 농업도 시장친화적 농업정책에서 벗어나지 못한 채 시장, 그것도 글로벌 자유시장에게 끌려다니는 잘못된 행보를 계속하고 있는 게 현실이다.

예를 들어보기로 하자.

미국이나 EU 등 선진국은 이미 오래 전부터 농업의 본성은 시장 친화적이 아니라는 자유시장 부적격성을 간파하고 시장이 아니라 시장개입을 위한 정책을 통하여 농산물의 생산조정, 농가소득 보장과 농업의 공익적 기능을 보호하기 위한 제도적 노력을 계속해왔다.

미국은 1929년 대공황 이후 뉴딜(New Deal)정책의 하나로 정부의 농산물 생산 통제와 시장개입을 내용으로 하는 농업조정법(Agricultural Adjustment Act)을 제정하였다. 1933년 미 농무장관은 의회에서 행한 법안 제안설명에서 “이 법안은 자유시장 원칙에 위배되는 법안이기는 하나 현재 미국 GDP와 고용의 20%를 차지하

고 있는 농업의 회생을 위한 불가피한 잠정적 조치로서 대공황이 극복되면 폐기될 법안이다.”라고 단언했다. 그러나 이 농업조정법은 그 후 5년마다 개정되면서 오늘날 미국의 확고한 농업정책의 기조로 자리 잡고 있다.

이러한 미국 농업정책의 주요 메커니즘은 농산물 가격정책과 부족불지급으로 구성된다.

가격정책에는 세 가지 요소가 있다. 정부가 설정하는 Target Price(목표가격), Loan Rate(융자율) 그리고 Market Price(시장가격)이다. 이 세 가지 가격 요소에 따라 부족불 지급액(Deficiency Payment)이 산정된다.

정부는 경작할당, 휴경 등 정책목표에 동의한 농가를 대상으로 품목별 목표가격과 융자율을 결정하여 고시하고 수확, 판매기에 시장가격이 목표가격에 미달하는 경우 목표가격과 시장가격의 차액 또는 목표가격과 융자율의 차액 가운데 금액이 적은 쪽을 선택하여 부족불을 지급한다.

따라서 농가의 소득은 상대적으로 시장가격에 의해 결정되는 것이 아니라 목표가격이라는 정책에 의해 결정되고 보장되는 것이다.

EU의 CAP(Common Agricultural Policy, 공동농업정책)는 6개 EC(EU의 전신) 회원국이 1957년 The Treaty of Rome(로마협약)에 따라 제정한 것으로서 제정 당시부터 CAP는 역내 농업인구의 공평한 생활수준 보장과 소득증대가 정책목표임을 분명히 하고 있다.

이러한 정책목표를 위한 CAP 가격정책의 주요 메커니즘은 Target Price(목표가격), 농산물 최저가격 보장선인 Intervention(정부 시장개입) 그리고 수입으로부터 역내 농업생산을 보호하기 위한 Threshold Price(수입가격 한도제) 등이다.

EU는 품목별로 농가소득 보장을 위한 최저가격 선을 정하고 시장가격이 Intervention과 Target Price사이에서 형성될 수 있도록 한다.

만일 시장가격이 Intervention 이하로 하락할 경우에는 EU는 농가로부터 Intervention으로 현물을 구매한다.

농산물을 수입하는 경우에는 최저수입가격과 Threshold Price 차액을 Import Levy(수입부과금)로 징수한다. Threshold Price 제도 자체가 상대적으로 값 싼 농산물 수입으로 인하여 역내 시장가격이 Intervention 수준 이하로 하락하는 것을 방어하기 위한 것으로서 이러한 수입부과금을 통하여 목표가격이라는 정책목표를 달성한다.

이렇듯 미국이나 EU 등 대부분 선진국의 농업정책 목표는 분명하다. 농업정책은 농업생산성 향상, 농산물의 안정적 공급과 시장의 확보보다 도시가구 소득에 상응하는 공평한 농가소득 보장에 우선순위를 두고 있다는 점이다.

우리나라는 1960년대 경제개발5개년계획을 추진하면서 농업생산성 향상을 통한 농가소득증대를 목표로 하는 농공병진시책, 농어민소득증대 특별사업 그리고 주곡 자급정책 등을 추진하였고 1980년 이후에는 수입자유화, UR협정에 따른 42조원 농업구조 개선사업, 한·미 FTA 협정에 따른 54조원 보완대책을 시행하였거나, 현재 시행하고 있으나 국내 농산물시장의 개방단계나 내용에 관계없이 우리나라 농업정책은 농산물 시장경쟁력 제고를 목표로 생산성향상과 구조개선이라는 1960년대의 낡은 정책의 덩어리에 계속 갇혀 있다.

이제 우리나라도 국내농업의 엄청난 피해와 영향이 예상되는 한·중 FTA 협상이라는 쓰나미에 직면하여 기존의 농업 패러다임 의존적인 보완대책만 만지작거릴 것이 아니라 농업정책 기조를 시장에서 소득으로 획기적으로 전환하는 근본적인 변화를 적극적으로 추진해야 할 것이다.

농업은 정책이다.

2. 농산물 시장개방과 제주농업의 변화

제주사회를 지탱해오던 전통적 식량작물 위주의 자급자족적 밭작물 농업은 1970년대에 들어오면서 주산단지조성사업, 농어민소득증대 특별사업 등 우리나라 농정시책의 변화와 새로운 시장의 창출, 화학비료의 본격적 시용에 따라 환금작물이라 불리던 고구마, 유채, 맥주맥 등 특용작물과 감귤 중심의 상업영농으로 개편되기 시작하였다.

그러나 1980년대 수입자유화조치로 인한 외국농산물 수입 영향으로 유채, 고구마 등 특용작물의 생산은 급격히 감소하기 시작하였으며 1990년대 쇠고기협상, UR 협상 타결과 WTO 체제의 출범, 한·미 FTA 협정체결과 한·중 FTA 협상 진행 등 연이은 시장개방의 충격으로 오늘날 제주농업은 가중되는 불확실성과 불안 속에서 전환의 위기를 맞고 있다.

가. 1980년대 수입자유화

제주농업은 1980년대에 들어서면서 수입자유화 영향으로 식량작물과 유채, 고구마, 맥주맥 등 특용작물 재배의 급격한 감소로 작목별 작부체계가 뚜렷하게 변화되었다.

도내 식부면적 중 식량작물이 차지하는 비중은 1960년도 96.2%에서 1990년도는 46.3%로 감소하였고 특용작물은 1960년도 1.1%에서 1977년 27.0%까지 급격히 증가하는 추세였으나 그 후로 감소하기 시작하여 1990년은 10.4%로 낮아졌다.

한편, 채소류는 1960년도 2.6%에 불과하였으나 1990년도는 15.2%까지 증가하였으며 감귤재배면적은 1960년도 단 93ha에서 시작하여 1990년도는 19,400ha까지 증가하였다.

더욱이 정부는 1989년 GATT BOP 협의에 대비하여 1989~1991년 기간 중 245개 농산물 품목에 대한 수입개방계획을 확정하였고 이로 말미암아 제주 농산물 가운데 25개 품목이 직·간접적으로 막대한 개방피해를 입었다.

특히 1980년대 새로운 소득작목으로 각광받던 바나나와 파인애플은 비교적 큰 재배규모로 많은 자본이 투자되었으나 정부에서 1991년부터 이들 품목을 전면 수입 자유화함에 따라 재배 5년차가 전체 식부면적의 70%를 넘는 상황에서 치명적인 타격을 입고 말았다.

나. 1990년대 UR 협정

1986년 9월 '푼타 델 에스테 각료선언'에 따른 UR 협상에서 농산물 분야의 협상 목표는 정부의 인위적인 시장개입은 물론 무역장벽의 설치, 덤핑수출 등을 방지하여 각국 농업의 고유한 비교우위에 따라 국제분업이 이루어지고 자유무역이 달성될 수 있도록 '공정하고 시장지향적인 농산물 무역체제'를 수립하자는데 있었다.

말하자면 UR협상은 GATT 체제에서 그동안 예외취급을 받아오던 농산물에 대해서도 예외 없는 포괄적 관세화를 통하여 공산품과 마찬가지로 엄격히 GATT 규정에 따른 교역이 가능하도록 협정당사국은 시장개방, 국내농업보조금 감축, 비관세장벽 제거 등 교역과 동식물검역 부문에서 국내 개혁을 요구하는 협상이었다.

우리나라는 쌀의 관세화 즉 수입 자유화가 초미의 관심사였으나 관세화를 유예

하는 대신 MMA(Minimum Market Access, 최소시장접근) 방식으로 매년 일정한 양의 쌀을 수입하도록 의무화하였다.

UR 협상에 있어서 제주도의 최대 이해민감품목은 감귤이었으며 제주도는 이를 NTC(Non Tariff Barrier, 비교역적 품목)으로 분류하여 관세화에서 예외로 해줄 것을 요구 했으나 감귤은 관세율 144%, 오렌지는 관세율 50%로 양허되어 1997년 7월부터 시장이 개방되었다.

UR협상 타결에 따라 정부는 42조원 투자규모의 농업구조개선대책을 마련하고 이를 추진하였다. 그러나 이러한 UR 대책은 구조개선, 생산성 향상, 품 질개선 등 주로 시장개방에 대비하여 농업경쟁력을 강화하는데 중점을 둔 것으로서 오히려 농업의 본질과 역할을 왜곡하고 도·농 격차를 심화시켰다는 부정적인 평가를 받고 있다.

다. 2000년대 자유무역협정(FTA)

그동안 GATT, UR이나 WTO체제에서 보듯이 세계 무역협력은 일부 지역협력을 제외하고는 다자간 협상이 주류였다. 그러나 DDA 협상이 지지부진하게 되자 세계 각국은 양자 간 또는 지역 간 자유무역을 추구하는 FTA와 RTA 협상에 주력하기 시작했다.

2010년 9월 현재 국가 간 체결된 FTA 협정은 286개로서 전 세계교역의 50%를 차지하고 있다.

우리나라는 2004년 한·칠레 FTA 협정 체결이후 싱가포르(2006년), 유럽자유무역연합(EFTA, 2006년), 아세안(ASEAN, 2007년), EU(2011년), 미국(2002년) 등 현재 전 세계15개국과 FTA 협정을 체결, 이행하고 있으며 2020년 까지 이를 64개국으로 확대할 계획이다.

이 가운데 제주농업에 크게 영향을 미칠 한·미 FTA 농업부문 주요 양허내용을 보면 다음과 같다.

- 감귤류 가운데 온주밀감·만다린(관세율 144%)은 15년 간 관세를 폐지하고 오렌지(관세율 50%)는 계절관세를 도입하여 9~2월 중에는 현행관세를 유지하는 한편 TQR 2,500톤을 허용하고 비성수기인 3~8월 중에는 관세를 30%로 인하하여 이를 7년 간 폐지한다.

- 축산물: 가장 민감한 쇠고기(관세율 40%) 관세폐지 기간을 15년으로 장기화하고 농산물 세이프가드를 설정했다.
돼지고기는 냉장 삼겹살과 목살(관세율 22.5%)의 경우 10년간 관세를 폐지하고 역시 세이프가드를 설정했다.
냉동육(관세율 25%) 및 냉장도체·이분도체·전지·후지(관세율 22.5%)와 가 공돈육(관세율 27~30%)은 2014. 1. 1.부터 관세가 폐지된다. 단, 냉동목살은 2016. 1. 1.부터 폐지된다.
- 고추·마늘(관세율 360%)과 양파(관세율 135%)는 15년 간 관세를 폐지하고 18년간 세이프가드를 설정했다.
- 냉동수산물(관세율 10%) 중 고등어, 민어, 넙치류는 12년간 관세를 폐지하고 명태는 15년간 관세를 폐지한다. 단 고등어를 제외한 다른 품목에는 TQR을 허용한다.

한·미 FTA 협정은 2012. 3. 8.자로 발효되었으며 관세가 폐지되는 향후 15년 간 제주농축수산업은 총 1조 2,150억원의 생산감소가 예상되며 이 가운데 감귤생산 감소액이 거의 80%를 차지할 것으로 예상된다.

3. 한·중 FTA - 제주농업의 전환기회

지난 2004년 9월 민간공동연구 형태로 우리나라와 중국 사이에 검토를 시작했던 한·중 FTA 협상에 대해 양국은 2012년 1월 한·중 정상회의에서 협상 국내절차를 개시하기로 합의했다.

중국은 지리적으로 우리나라의 인접국가로서 계절, 작부체계, 농산물의 종류 및 영농방법도 우리나라와 유사한 점이 많다. 더욱이 중국농업은 저렴한 인건비와 풍부한 노동력을 바탕으로 한 노동집약적 생산체제로서 우리나라 농산물과 비교하여 절대적으로 가격경쟁력이 높기 때문에 이미 지난 2005년 이후부터 중국은 미국을 추월하여 우리나라 최대의 농산물 수입대상국으로 부상하고 있다.

한·중 FTA가 체결되는 경우 관세양허와 검역 상 수입규제 완화로 중국농산물 수입이 급격하게 증가하면서 우리나라 농업생산액은 10.6~14.7% 정도 감소하고 농업총소득도 14.1% 이상 감소할 것으로 전망하고 있다.

제주농업도 한·미 FTA와는 비교도 안 될 정도로 극심한 피해를 입게 될 것이라는 점에 대해서는 찬·반을 떠나 모두 동의하고 있다. 그러나 예상되는 피해규모에 대한 정확한 연구결과는 아직 없으며 다만 개략적이거나 제주발전연구원은 향후 10년간 9,500억원 규모의 농수산업 생산 감소를 예상하고 있고 한편, 농촌경제연구원은 동 기간 중 1조7,900억원의 피해를 예상하고 있는 정도다.

한·중 FTA 협상에 대한 농가와 제주사회의 입장은 기본적으로 세 가지다.

우리 경제에 있어서 중국시장의 중요도와 국제사회, 특히 남북문제 해결을 위한 중국의 역할 등을 감안하여 한·중 FTA 협상을 찬성하는 입장, 지난 우루과이 라운드 협정 및 한·미 FTA 협정 과정과 그 결과로 야기된 정부에 대한 농가의 불신과 농업에 대한 위기의식으로 인한 반대 입장 그리고 농업·농촌에 대한 정부의 사전 근본대책 수립 후 추진해야 한다는 조건부 찬성 입장 등이 있다.

다만 어느 입장이든 간에 현재의 상황에서 한·중 FTA 협정이 체결되는 경우 제주농업은 엄청난 피해의 쓰나미에 휩쓸리게 될 것이라는 데 대해서는 이견이 없을 뿐만 아니라 현행 농업정책에 의한 보완대책만으로는 이 쓰나미를 극복하기에는 역부족이므로 FTA 보완대책을 넘어서는 과감한 농업정책의 전환이 불가피하다는 데도 동의하고 있다.

1991년 제정된 제주도개발특별법에 따라 수립된 제주도 농업 진흥계획을 비롯하여 현재 진행 중인 한·중 FTA 협상에 이르기까지의 과거 제주 농업정책의 기조를 보면 제주도개발특별법에 의하여 1994년 확정된 제주도종합개발계획 중 농업 진흥계획은 계획의 목표를 농가소득의 지속적 증대, 농업생산의 경쟁력 강화, 농산물 유통 강화와 농가경영 효율성 증대에 두고 있다.

특히 이 제주도종합개발계획은 시기적으로 UR 협상 타결 직후 확정된 것으로서 UR 협정에 따른 보완대책으로서의 특징을 가지고 있다

한·미 FTA 협정은 고품질 등 경쟁력 강화와 유통시스템 선진화, 가공 확대, 수출시장 개척 등 경쟁력 강화와 구조개선이 그 주요대책 내용이다.

한·중 FTA는 최근 협상이 개시되었기 때문에 제주도는 500명 내외의 매머드급 대책위원회를 구성하여 대응방안을 마련할 계획이며 다만 협상대응방안으로서 감귤 외에 마늘, 양파 등 농산물을 초민감품목 또는 민감품목으로 지정해줄도록 하는 대정부 요구를 포함하여 한·미, 한·중 FTA 협상 대응방안을 하나로 묶어 다음과 같이 정부에 건의해 놓고 있다.

1. 감귤원 토양피복 자재사업비 지원
2. 감귤류, 한·중 FTA 협상품목에서 제외
3. 동식물(SPS) 검역을 국가단위로 제한
4. 감귤경쟁력 강화기금 설치
5. 제주감귤 농무관 제도 시행
6. 감귤산업보호 법제화

위에서 살펴본 바와 같이 제주농업의 농산물시장 개방대책은 그동안 UR, WTO, 한·칠레 FTA와 한·미 FTA에 이르기까지 정부 FTA 대응대책인 ‘농업경쟁력 향상’의 복사판이라고 말할 수 있다.

UR협상의 경우 제주도는 감귤을 NTC 품목으로 지정해 주도록 요구했다. 물론 이는 협상에 반영되지 않았다. NTC 자체가 어느 협상당사국의 어떠한 품목도 인정받지 못한 이론적 대안에 불과했기 때문이다.

한·미 FTA협상과정에서도 제주감귤은 관세양허에서 제외된 쌀과는 달리 차별대우를 받았다. 그러함에도 제주도의 요구는 감귤을 민감품목으로 지정해 달라는 게 고작이었다.

만일 그동안 UR 협정과 한·미 FTA 협정에 대한 대응 대책을 종래의 시장경쟁력 강화 대신 이들을 제주농업 정책전환의 기회로 활용하여 적극적인 농가소득 보장을 목표로 하는 가격정책과 농산물 시장차별화 정책을 개발하여 추진했다고 가정해 볼 경우 오늘날 제주농업이 과연 어떠한 수준에 도달해 있을 것인지, 또한 현안인 한·중 FTA 협상에 직면하여 어떠한 대응능력을 확보하고 있을 것인지 한번 되돌아 볼 필요가 있다.

말하자면 그동안 제주도는 UR이라는 다자 간 협상이든, 한·미 FTA라는 양자 간 협상이든 간에 협상내용에 관계없이 중앙정부에 종속되고 고착된 ‘농업경쟁력 강화’ 정책에만 의존한 결과, 그 피해는 고스란히 이를 불가피한 것으로 수용할 수밖에 없었던 농민들의 몫으로 돌아갔다.

농가부채는 증가했고 불안정한 농산물 가격과 수급불균형, 불합리한 농산물 유통구조는 여전히 농민들의 피해요인이자 불만요인으로 남아 있는 것이다.

자유무역(Free Trade)은 엄연한 국가정책이다.

그러함에도 불구하고 지금까지 우리나라 농업은 이 국가주도의 자유무역 정책에 대해 정책이 아닌 시장논리로만 대응하도록 강요받아 왔다.

아주 잘못된 것이다. 정책은 정책으로 대응해야 하는 것이다.

이제 제주농업이 농업생산구조의 유사성, 거리의 근접성, 토지용역비 및 노동력의 저렴성 등 가격경쟁에서 한·미 FTA 협정과는 근본적으로 다를 수밖에 없는 한·중 FTA 협상에 직면한 상황에서 여전히 기존의 ‘농업경쟁력 향상’이라는 패러다임으로만 이에 대응하려고 한다면 과거와 같은 실패를 거듭할 수밖에 없을 것이다.

오늘날 우리나라에서는 그동안 부의 편중과 사회·경제적 불평등을 초래한 성장 위주의 경제정책에 대한 반작용으로 **보편적 복지와 경제민주화**가 우리사회의 새로운 정치, 사회적 욕구로 분출되고 국민들은 이를 보편적이고 현실적인 것으로 받아드리고 있다.

이와 동일한 패러다임과 범주에서 우리나라 농업, 특히 제주농업도 그동안 누적된 국가 농업정책의 과오로 말미암아 불가피하게 감당해야했던 불공정한 희생과 손실을 더 이상 허용하는 일이 있어서는 안 되기 때문에 앞으로 시장개방을 계기로 정당한 농가소득과 공평한 생활수준 보장이라는 제주농업과 농민의 당연한 욕구와 열망을 실현할 수 있도록 농업정책의 패러다임을 전환하고 정책의지를 혁신해야 한다.

이러한 견해에 대한 제주도의 입장을 보면 우리나라 경제·사회발전의 기본 패러다임의 변화에 따라 제주농업도 지속가능한 농업, 환경보전에 기여하는 농업으로 전환할 필요가 있음은 인식하고 있으나(2013~2017 제3차 친환경농업육성 5개년계획 시안) 다만 구체적인 실천계획의 수립에 있어서는 친환경농업육성과 FTA 대책기조를 이원화하고 있을 뿐만 아니라 아직도 기반조성과 시장경쟁력 향상이라는 기존의 범주에서 벗어나지 못하는 모순을 범하고 있다.

Ⅱ. 제주농업의 현황 및 과제

1. 현황 및 특성

가. 제주농업 - 제주경제의 지주산업

2010년 제주지역 산업구조를 보면 지역총생산(GRDP) 9조800억원 가운데 농림어업 부문이 1조4,620억원으로서 지역총생산의 16.1%를 차지하고 있다.

이는 지난 1985년의 38.4%와 비교해 볼 때 그 비중이 지속적으로 감소하고 있는 것으로서 1차산업 전반에 걸친 일반적인 추세다.

그러나 우리나라 농업부문이 총생산(GDP)의 2.9%에 불과하다는 사실에 비추어 볼 때 제주농업은 여전히 지역경제에서 주요한 산업적 비중을 차지하고 있다 하겠다.

1985년에서 2010년까지 산업구조 상 농업비중의 감소추이를 비교해보면 전국은 농업비중이 9.6%에서 2.9%로 1/3이하로 감소(68.7%)한데 비하여 제주도는 38.4%에서 16.1%로, 비교적 완만한 추세로 감소(58.1%)했을 뿐만 아니라 2005~2009년 기간에는 오히려 농업 비중이 2004년의 17.2% 수준을 상회하기도 했다.

특히 지난 1995년만 하더라도 우리나라 GDP의 1%, 1인당 GDP의 0.9% 수준을 유지하던 제주경제가 2010년에는 각각 0.85%, 0.76% 대로 하락하여 장기적인 경제 침체 국면을 벗어나지 못하고 있는 상황에서도 제주농업은 시장개방의 파고에 대응하면서 견실한 제주경제의 버팀목인 지주산업으로서 그 역할을 감당해 왔다.

농가소득(2010년)은 4,100만원으로서 전국 평균 농가소득 3,210만원보다 상당히 높은 수준이다.

〈표1〉 전국 및 제주 산업별 비중추이

(단위:%)

구분	전국				제주			
	농림어업	건설업	서비스업	기타	농림어업	건설업	서비스업	기타
1985	9.6	8.3	55.1	27.1	38.4	7.4	40.0	5.2
1990	5.6	11.2	55.2	28.0	27.2	12.7	54.4	5.7
1995	4.6	10.3	59.0	28.0	23.5	10.3	60.9	5.3
2000	4.1	7.7	60.0	28.2	21.4	10.8	62.2	5.7
2001	4.0	7.9	60.5	27.7	20.9	10.2	63.0	5.8
2002	3.6	7.5	61.0	28.0	19.9	9.5	65.0	5.5
2003	3.4	8.0	60.5	28.2	19.9	10.5	63.7	5.9
2004	3.4	7.9	59.3	29.4	17.2	11.1	66.1	5.6
2005	3.3	7.7	59.1	29.9	18.7	10.0	66.0	5.4
2006	3.1	7.4	58.8	30.7	18.0	9.0	67.3	5.4
2007	3.0	7.3	58.6	31.1	19.3	9.0	66.6	5.1
2008	3.1	6.8	58.6	31.4	16.9	8.0	69.3	5.8
2009	3.3	6.9	58.9	31.0	18.7	8.1	67.5	5.7
2010	2.9	6.2	57.3	33.5	16.1	8.3	69.7	5.8

* 자료 : 통계청

농업 총조수입(2010년)은 2조9,398억원이며 이 가운데 감귤이 6,685억원으로 23.2%를 차지하고 있으며 무, 양배추, 당근, 마늘, 양파 등 채소류가 6,022억원으로 20.8%, 축산물이 6,578억원으로 22.8%, 그리고 수산물이 6,902억원으로 23.9%를 차지하고 있다.

제주지역 농업 조수입은 매년 지속적으로 증가하는 추세이며 이 가운데 특히 축산물과 채소류가 꾸준한 신장세를 보이고 있다.

다만 식량작물의 현저한 생산감소로 제주도는 수요 충족을 위하여 연간 5만여톤의 쌀을 역외에서 반입하고 있어 앞으로 식량자급 기반확보가 중요한 과제라 할 수 있다.

〈표2〉 제주지역 농수축산업 조수입 현황

(단위:백만원)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
합 계	2,094,997	2,119,498	2,234,423	2,145,638	2,378,187	2,537,678	2,939,867
농 산 물 조 수 입	계	1,187,110	1,142,030	1,194,534	1,036,721	1,166,961	1,540,648
	과수	627,904	621,381	693,342	457,406	656,238	704,392
	감귤	610,491	600,639	660,288	431,883	631,325	668,484
	기타	17,413	20,742	33,054	25,523	24,913	35,908
	식량	183,707	133,017	139,939	129,177	106,009	168,529
	채소	271,068	286,249	282,168	366,673	325,750	602,221
	특용	51,805	48,529	45,489	49,154	53,133	46,923
	화훼	52,626	52,584	33,596	34,211	25,831	18,583
축산물	434,755	472,536	511,303	533,722	576,720	621,443	657,847
수산물	473,132	504,932	528,586	575,195	634,506	692,425	741,372

※ 자료 : 제주특별자치도 , 주요농축산업현황, 각년도

농가인구(2010년)는 11만4천명으로서 제주 총인구의 19.8%를 차지하고 있으며 고용구조 상 18.8%의 취업인구가 농림어업에 종사하고 있다.

〈표3〉 산업별 고용구조

(단위:천명, ()내는 %)

연도별	합계	농림어업	광업·제조업	사회간접자본 및 기타사업서비스업
2005	284(100)	67(23.6)	11(3.9)	206(72.5)
2006	289(100)	64(22.1)	10(3.5)	215(74.4)
2007	289(100)	62(21.5)	8 (2.8)	219(75.8)
2008	290(100)	60(20.7)	10(3.4)	221(76.2)
2009	289(100)	56(19.4)	11(3.8)	222(76.8)
2010	283(100)	56(18.8)	10(3.5)	218(77.0)

* 자료 : 통계청

나. 제주농업 잠재력 - 밭농사 중심의 전환능력

제주농업은 환경과 여건의 변화에 따라 작목전환 등 신속하게 대응하는 뛰어난 전환능력을 보유하고 있으며 전환에 필요한 농업기술을 내장한 젊은 노동력을 보유하고 있을 뿐만 아니라 친환경농업의 최적 여건도 구비하고 있다. 제주농업이 보유하고 있는 전환능력은 다음과 같다.

첫째, 논이 없다.

제주농업의 특징 가운데 하나는 모든 경작지가 밭으로 논이 거의 없다는 것이다. 전국의 경지면적(2010년) 171만5천ha는 국토면적 1천만ha의 17.1%이며 이 가운데 논이 98만4천ha, 밭이 73만1천ha로서 주로 미작 중심의 작부체계를 유지하고 있어 농업환경과 여건 변화에 따라 용이하게 작부체계를 개선하거나 새로 구축하는 것이 농가단위는 물론 정책단위에서도 용이한 일이 아니다.

그러나 제주도의 경지면적(2010년) 5만9천255ha는 제주도 전체면적의 32%로서 경지면적 비율이 전국 비율보다 1.9배 높다.

또한 제주도 면적은 전국토의 1.8%에 불과하나 밭면적은 전국의 8.1%를 차지하고 있다.

논은 겨우 33ha에 불과하다.

따라서 제주농업은 전적으로 밭작물 위주의 작부체계이기 때문에 여건과 환경의 변화에 따라 새로운 작목을 선택하고 작부체계를 전환하는 일이 상대적으로 용이하다.

바나나, 파인애플을 비롯하여 감귤 신품종, 키위, 양배추, 녹차, 아스파라가스 등 많은 사례가 있다.

말하자면 밭농사가 제주농업 전환능력의 근원이다.

둘째, 농업용수원은 청정한 지하수다.

제주농업의 또 하나의 특징은 오염이 안 된 청정한 지하수를 농업용수로 이용한다는 점이다.

현재 농업용수 공급가능량(2011년)은 약 91만톤으로 이 중 지하수가 87만톤(공공관정 67만톤, 사설관정 20만톤), 지표수 3만여톤으로서 농업용수의 98%를 지하수로 공급하고 있다.

제주도는 농업용수원으로 활용할 수 있는 자연적인 강이나 호수 같은 수자원이 존재하지 않을 뿐만 아니라 지표수, 용천수와 방류수를 이용하는 일부 저수지를 제외하고는 농업전용 저수지는 거의 없는 형편이다.

제주도는 논농사도 없거니와 오염 되지 않은 풍부한 지하수 자원이 있기 때문에 농업용수 공급을 위한 저수지 축조가 시급하지 않았던 것이다.

제주도에서 중산간 지역을 통해 함양되는 지하수는 일일 약 400만톤으로 추정하고 있으며 해수가 침투하지 않도록 지하수를 뽑아 쓸 수 있는 양이 지하수 함양량의 41%인 일일 약 160만톤 정도로서 이 가운데 농업용수로 100만톤까지 사용할 수 있다.

셋째, 기술을 보유한 젊은 노동력이 있다.

우리나라 연령별 농업취업인구 분포를 보면 60세 이상이 51.7%, 50~59세가 29.3%, 40~49세가 13.7%로서 50세 이상 인구가 81.0%를 넘고 있으며 39세 이하 취업인구는 5.3%에 불과하다.

반면에 제주도의 경우에는 50세 이상 취업인구가 전체의 45.9%인 한편 39세 이하 취업인구가 41.7%를 차지하고 있어 우리나라에서 가장 젊은 농사꾼들이 농사짓는 지역이라고 할 수 있다.

더욱이 우리나라에서 최근 농촌전입인구가 연간 60만명을 넘어서서 농촌전출인구를 추월하고 있는 추세이며 이들의 연령대가 30대 이하 18.4%, 40~50대가 56.4%로서 50대 이하가 압도적으로 많고 제주도가 귀농 선호지역임을 볼 때 앞으로 귀농정책 여하에 따라 제주지역 농촌인구 및 농업노동력의 젊은 추세는 상당기간 유지, 확보될 수 있다.

넷째, 15억명이 넘는 제주도 주변의 잠재시장이 있다.

2009년 전 세계 유기농 제품시장 유통규모는 약 549억US\$(70조원)로서 지난 10년간 3배 이상 성장하고 있으며 아직은 이러한 시장이 유럽과 북아메리카 지역에 집중되어 있기는 하나 소득증가와 함께 유기농 시장은 지역별로 계속 확대될 전망이다.

특히 제주도를 둘러싸고 있는 우리나라, 일본, 중국의 인구를 합하면 무려 15억명이 넘는다. 제주도가 어떻게 유기농산물을 시장생산(market in)하고 한·중·일 FTA 기회를 효율적으로 활용할 수 있을 것인가에 따라 거대한 제주 유기농산물 시장을 이들 지역에서 확보할 수 있다고 본다.

2. 산업별 실태 및 과제

가. 감귤산업

제주도 감귤산업은 1970년대 정부가 추진한 ‘농어민소득증대 특별사업’ 중 최고의 성공사례로서 농가소득과 고용증대, 농촌문화, 교육 등 제주사회 전반에 걸쳐 큰 영향을 미치고 제주 발전에 기여한 농산물이자 산업이다.

감귤산업이 이렇게 발전할 수 있었던 것은 정부의 정책과 농민의 참여라는 두 가지 중요한 요인에 기인한다.

정부는 과원조성, 묘목공급, 저장시설 등 자금지원과 외국산 감귤수입 억제로 감귤산업을 보호, 육성하였고 농가는 조기결실이 가능한 밀식재배, 농업용수 확보, 방풍림 조성 등으로 이 사업에 적극 참여하였던 것이다.

2010년 현재 감귤 재배면적은 20,747ha, 농가 수는 30,905 농가, 생산은 약 56만8천톤, 조수입은 6,685억원에 이르고 있으며 이러한 감귤 생산량은 우리나라 주요과실(사과, 포도, 복숭아, 단감, 배) 생산량 196만톤의 29.0%를 차지하고 있으며 우리나라 과실 가공량의 90%를 감귤주스가 차지하고 있다.

〈표4〉 감귤생산 현황

연도별	농가수(호)	재배면적(ha)	생산량(t)	조수입(백만)
1980	19,996	14,094	187,470	54,500
1985	23,332	16,969	394,300	124,189
1990	25,616	19,414	492,700	315,100
1995	26,589	21,605	614,770	433,447
2000	36,590	25,796	563,341	370,811
2005	30,659	21,430	661,992	600,639
2010	30,905	20,747	568,478	668,482

1. 농가수 2000년도 36,590호에서 2010년에 30,905호로 9.4% 감소
2. 호당 조수입은 주수익 최고이던 2010년에 2,163만원(10년간 평균조수입은 1,662만원)

그러나 지난 1990년대 UR 협정에 따라 시장개방이 불가피했던 감귤은 금년 3월

한·미 FTA협정 발효와 동시에 오렌지 생과수입이 16만톤을 넘어서고 농축액 수입도 급증하고 있는 상황에 직면하고 있을 뿐만 아니라 한·중 FTA 협상까지 개시되어 고품질 생산이나 생산비 절감 대책 등을 넘어서서 부문별로 감귤이 직면하고 있는 실태와 과제를 근본적으로 검토해야 할 시점에 와 있다.

(1) 감귤 과잉생산구조와 부적정한 품종별 생산

2000년부터 제주도는 25,796 ha의 감귤재배면적을 감축하기 위한 감귤원 폐원을 추진하여 2010년 현재 20,747ha로 감축되었으나 아직도 연간 60~70만톤을 생산할 수 있는 잠재력을 보유하고 있다.

한편 국민소득의 증가에 따라 과실수요도 증가할 것이라는 예상과는 달리 소비자의 구매가 다품목소량구매 추세임이 판명됨에 따라 동일과실인 감귤의 경우 연간 1인당 소비량은 6kg 내외로서 이를 기초로 한 연간 감귤 소비량은 35~40만톤 내외일 것으로 추정되기 때문에 현재의 감귤 재배면적은 과잉생산구조라 말할 수 있다.

더욱이 오렌지 생과와 농축액의 수입 급증으로 국내산 과일 소비는 위축될 것으로 예상되며 감귤도 이에 예외는 아니다.

재배품종 문제도 심각하다.

2010년 현재 품종별 생산현황을 보면 노지온주밀감의 경우 조생종이 90%를 차지하고 있어 수확시기 집중으로 인한 노동력 확보 곤란, 불법 출하 등 많은 문제가 야기되고 있고 특히 조생종은 특성상 고품질 생산이 어렵다는 문제점을 가지고 있다.

만감류는 한라봉과 기타 만감류 등 대부분 1~2월에 수확이 집중되고 있어 이상 기후에 따른 후기 동해피해는 물론 계절관세로 수입되는 오렌지와 경쟁 등 또한 많은 문제점을 가지고 있다.

〈표5〉 품종별 감귤생산 현황

(2010년 기준)

구분	노지온주				하우스	한라봉	비가림	만감류	계
	극조생	조생	보통온주	소계					
면적(ha)	1,532	15,901	488	17,921	312	1,292	813	409	20,747
생산량(톤)	37,680	429,290	13,595	480,565	21,602	30,070	23,485	12,756	568,478

1. 조생종이 차지하는 비중이 노지온주밀감의 90%로 품질향상
2. 한라봉을 비롯해서 만감류의 증가는 수입오렌지와 경쟁불가피

(2) 경제규모에 미달하는 호당 감귤 재배면적

감귤농가의 호당 평균 재배면적은 0.7ha이며 이 가운데 0.5ha 미만 농가가 54%, 3.0ha 이상 농가는 0.9%에 불과하여 전체적으로 영세한 경영규모로 생산성 저하는 물론 경쟁력 면에서 불리한 원인이 되고 있다.

〈표6〉 감귤 재배규모 별 농가 현황

(2009년 기준)

구 분	계	0.1ha 미만	0.1~0.5	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0~3.0	3.0ha 이상
농가수 (호)	31,200	2,409	14,429	8,336	3,420	1,488	833	285
구성비 (%)	100	7.7	46.2	26.7	11.0	4.8	2.7	0.9

1. 0.5ha 미만 농가 54%
2. 호당 경영규모 0.7ha
3. 기업적 경영규모인 3ha 이상 농가는 0.9%에 불과

(3) 모방 수준, 수량 중심의 재배 기본 관리기술

그동안 감귤 재배농가의 재배경험은 많이 축적되었으나 품종이나 기본관리기술은 일본 기술의 모방에서 벗어나지 못하여 아직 토착기술화 하지 못하고 있다.

2006년산에서 2010년산에 이르기까지 감귤 품질의 기본지표를 보면 당도(맛, Brix)는 9.9~9.0, 산 함량은 1.11~1.3으로서 그동안 강조되어온 품질 향상은 구호 수준에 그치고 있음은 안타까운 일이다.

고품질향상으로 각광을 받고 있는 토양피복 기술도 그 규모와 효과에 대한 연구가 더 필요한 것으로 보인다.

그리고 감귤원의 자연입지 여건을 위주로 품종 및 재배기술 전반에 대한 검토가 품질향상 문제에 앞서서 검토해야 할 사항으로 보인다.

왜냐하면 부적지, 밀식원 관리와 품질보다 수량중심의 기술체계가 고착되어 있기 때문이다. 감귤의 크기 중심으로 제정된 감귤 생산 및 유통에 관한 조례에 대한 기술적 재검토도 필요하다.

〈표7〉 연도별 감귤 당·산도 비교

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
당도(Brix)	9.9	8.6	9.7	9.9	9.0
산함량	1.11	1.10	0.98	0.97	1.3

*자료:감귤연구소

〈표8〉 연도별 감귤 불량과 현황

(단위:%)

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
1번과(소과)	4.9	10.5	3.4	12.7	7.0
9번과(대과)	15.7	9.3	21.7	11.1	13.5
결점과	15.3	34.9	24.5	31.2	21.2

(4) 감귤의 명목상 계통출하와 작목반 난립

감귤 유통과 조직 문제는 감귤산업이 해결해야 할 과제 가운데 가장 시급한 당면과제다.

지난 2006~2010년까지 5년 간 출하된 가귤 가운데 농협 계통출하 비율은 54% 수준에 불과하고 그나마 출하지역, 출하량, 출하시기를 생산농가가 개별적으로 결정하는 명목만 계통출하일 뿐 사실상 개별 출하체제인 것이다.

따라서 감귤 출하량 조절, 가격유지를 위한 계획출하가 어렵고 출하경비나 자재 가격에도 영향을 미치며 수출물량 확보도 어려워진다.

더욱이 이러한 상황에서는 출하 시기와 출하 선에 따라 가격이 좌우되기 때문에 대부분 감귤농가는 고품질보다 다수확이 유리하다는 의식을 가지게 된다.

〈표9〉 노지 온주밀감 계통출하 현황

구분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
농협출하(%)	46.9	56.6	53.6	54.7	53.5
일반상인출하(%)	53.1	43.4	46.4	45.3	46.5

* 자료:농협중앙회

또한 감귤 생산과 유통을 위한 기본 산지조직인 감귤 작목반이 419개로 난립되어 있어 생산농가는 동일지역의 복수 작목반 또는 지역 농협과 감귤농협 작목반에

이중 가입하고 있는 실정으로 작목반의 기본적 기능과 역할을 제대로 못하고 있다.

〈표10〉 감귤 작목반 현황

(단위:개소)

	지역농협	감귤농협	계
노지온주밀감	145	184	329
하우스	14	15	29
기타감귤	30	31	61

* 자료 : 농협중앙회

(5) 잃어버린 감귤 수출시장

감귤 주력 수출시장인 캐나다에 한 때 연간 5천톤이 넘는 감귤을 수출한 바 있으나 현재 캐나다 시장을 상실한 상태이며 2000년대 초 모처럼 개척한 미국시장도 최근 수출실적이 전무한 실정이다.

그리고 소량수출을 유지하고 있는 러시아 시장을 제외하고는 싱가포르, 홍콩, 일본 등 그동안 개척한 시장도 다 상실하고 있다.

더욱이 제주도와 농산물 유통공사에서 국내 운송비 등 kg당 200원 내외를 지원하고 있음에도 수출은 오히려 급감한 것은 심각한 문제로서 이제 수출 감귤의 품질, 가격, 정책제도와 정책의지에 대한 시급한 검토와 대책이 요구된다.

〈표11〉 연도별 온주밀감 수출현황

(단위:톤)

	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
캐나다	3,589	4,812	5,089	4,356	2,471	696	407	460	784	198
러시아	797	2,216	1,997	199	148	1,382	2,773	680	1,472	1,040
일본	54	27	45	115	-	91	-	-	-	-
싱가폴	123	-	-	111	8	133	66	43	48	22
홍콩	41	14	10	22	74	49	5	-	32	9
	64	52	105	225	65	186	147	9	101	32
괌	30	49	38	63	64	71	51	44	72	61
미국	1,348	1,601	-	-	-	-	-	39	-	-
기타	90	242	523	173	258	136	51	82	204	182
합계	6,136	9,063	7,807	5,264	3,358	2,744	3,500	1,357	2,713	1,544

나. 일반작물 및 채소산업

제주도는 식량작물과 채소류 등 특작물 위주의 밭작물 농업이다.

식량작물 생산은 시장경쟁력 약화로 연차적으로 완만한 감소추세로서 재배면적(2010년)은 16,014ha이며 전체 경지면적의 30%를 차지하고 있다.

특히 서류 재배면적이 2005년 이후 급격히 감소하여 현재 약 3천ha 수준을 유지하고 있으며 반면 두류는 콩나물콩 재배확대로 면적이 증가하는 추세이다.

〈표12〉 연도별 식량작물 생산과 면적

(단위:ha, M/T)

구 분		2005	2006	2007	2008	2009	2010
합계	면적	17,590	16,350	14,539	14,285	16,349	16,014
	생산량	50,876	46,307	32,630	37,863	41,457	76,045
미곡	면적	1,208	927	1,063	945	1,333	1,119
	생산량	2,863	2,352	2,632	2,708	4,018	2,895
맥류	면적	2,294	2,852	2,942	2,702	3,016	2,398
	생산량	8,775	9,232	10,226	9,997	9,781	6,571
잡곡	면적	2,098	2,224	1,704	1,286	1,419	2,672
	생산량	2,409	4,921	1,375	1,322	1,612	3,115
두류	면적	5,712	5,834	5,856	6,597	8,028	6,933
	생산량	9,417	8,550	5,856	11,833	15,037	11,473
서류	면적	6,278	4,540	2,974	2,755	2,563	2,892
	생산량	27,412	21,252	12,530	12,003	11,009	51,991

※ 자료 : 통계청 사회통계국 농어업통계과

주요 채소류 재배면적은 2005년 이후 1만6천ha 내외로 안정적이며 토양 및 기후 환경에 따라 지역별로 생산단지화 되어있다. 예컨대 마늘(대정), 당근(구좌), 양배추(애월), 무(성산), 감자(안덕) 등으로 지역적으로 단지화가 형성되어 있다.

다만 당근, 배추는 중국산 농산물 수입으로 재배면적이 감소하고 있으며 마늘, 양파, 양배추 생산도 감소하고 있는 추세이다. 그러나 무는 제주의 기후 환경적 특

성의 활용으로 경쟁력 우위를 확보하고 있다.

주요 채소류의 조수입은 2005년 2,700억원에서 2010년 6,022억원으로 크게 증가하였다.

〈표13〉 주요 채소류 생산량과 면적

(단위:ha, M/T)

구 분		2005	2006	2007	2008	2009	2010
무	면적	4,216	3,867	4,611	4,550	4,427	6,637
	생산량	185,846	203,409	211,746	267,920	265,179	353,519
배추	면적	746	689	589	560	436	526
	생산량	40,306	32,044	39,842	42,777	34,263	31,977
양배추	면적	2,000	2,112	2,124	2,178	2,239	1,772
	생산량	116,420	123,151	118,986	130,636	134,228	102,634
당근	면적	2,074	2,401	1,200	1,515	1,681	1,487
	생산량	90,986	106,172	50,904	68,145	71,443	66,186
마늘	면적	4,353	3,814	3,442	3,725	3,448	2,974
	생산량	58,983	53,707	55,339	62,764	55,316	39,239
양파	면적	775	909	1,319	792	1,037	1,196
	생산량	46,785	53,413	82,625	48,793	60,369	60,889

※ 자료 : 통계청 사회통계국 농어업통계과

(1) 발작물의 단작화, 규모화로 인한 환경오염

제주의 발농업은 고소득 채소류를 중심으로 단작화 되어 작물 간 윤작체계가 실종되고 규모화와 맞물려 대량의 농약, 화학비료 등 화석에너지 투입으로 토양오염이 증가하고 자연생태계를 교란시키고 있다.

(2) 시장에 취약한 민감품목 위주의 발농업구조

제주의 발농업은 제주 고유의 토양과 기후환경을 활용한 시장 틈새형 농업으로서 수입개방, 기후변화 등으로 현재의 틈새시장 독점적 지위가 상실되는 경우 가격 폭락과 과잉생산으로 위기에 직면할 수 있다.

다. 축산업

2010년 축산농가는 5,807호로서 농가인구의 19.9%를 차지하고 있으며 사육두수는 소 35,160두(젖소 4,673두), 돼지 502,032두, 닭 1,344,322수, 말 22,233두로서 특히 돼지는 전국 사육두수의 5%를 차지하고 있다.

목야지는 65,695ha로 전체 면적의 약 30%를 차지하고 있으며 이 가운데 17,291ha가 개량초지로서 우리나라 개량초지의 44%를 차지하고 있다.

제주도는 축산에 적합한 기후와 청정한 환경과 지하수 그리고 바다로 둘러싸인 섬 지역으로서 가축방역 및 안전 축산물 생산의 최적 여건을 갖추고 있다.

〈표14〉 축산농가 및 인구변화

구분	가구(호)			가구비율(%)		인구(명)			인구비율(%)	
	총가수	농가수	축산가구	총가구 대비	농가구 대비	총인구	농업 인구	축산 인구	총인구 대비	농업인구 대비
1990	131,387	40,147	9,634	7.3	24.0	514,608	163,985	38,535	7.5	23.5
2000	177,600	39,114	5,012	2.8	12.8	543,323	129,152	20,048	3.7	15.5
2005	204,635	36,218	5,655	2.8	15.6	557,569	110,281	22,620	4.1	20.5
2009	217,711	35,388	5,656	2.6	16.0	567,913	104,802	22,624	4.0	21.6
2010	224,713	37,919	5,807	2.6	15.3	577,187	114,752	22,774	4.0	19.9

자료 : 제주도 2010년도 주민등록인구통계 보고서, 통계청 [2010 농업통계], 제주도

〈표15〉 주요가축 사육현황

구 분	소				돼지	닭	말	양봉
	계	한우	육우	젖소				
두 수	35,160	27,312	3,175	4,673	502,032	1,344,322	22,233	65,443
호 수	1,095	931	112	52	312	127	1,157	418
농가당 규모	32	29	28	90	1,609	10,585	19	157

주: 2010년 기준자료 : 통계청 [2010 농업통계] 제주도 [2010 주요 농수축산현황]

도축정과 자료(2011)

축산 조수입은 매년 6~8%의 증가세를 나타내고 있으며 2010년 조수입은 6,578 억원이며 농가호당 조수입은 1억1,300만원이다.

〈표16〉연도별 축산조수입 추이

(단위 : 억원, %)

구분	조수입		축종별 조수입						
	총 조수입	농가당	한우 육우	젖소	양돈	양계	말	양봉	기타
2002	3,523	0.69	486	162	1,549	235	234	75	782
2005	4,725	0.84	612	205	2,065	250	541	110	942
2009	6,214	1.10	858	203	2,820	439	834	132	928
2010	6,578	1.13	920	207	3,018	441	675	136	1,180

자료 : 제주도 [2000~2010 주요 농수축산 현황],

제주도청 축정과 [2000~2011 축산사업 추진계획]

2001년 5월 제주도는 ‘청정지역’으로 세계수의기구(OIE)의 승인을 획득하면서 돼지고기 수출이 본격화되는 기회를 얻었으나 현재 수출 실적은 아직 미미한 편이다.

(1) 친환경 축산, 고품질 안전축산물 요구에 미달하는 사육시설 및 구조

최근 가축 사육규모의 확대와 밀집화로 인한 가축질병 발생, 환경오염과 교역증대에 따른 악성 가축전염병 감염우려로 가격보다 안전과 품질을 선호하는 소비자 욕구를 충족시키기 위한 생산시스템 개선이 시급한 과제로 되어 있다.

또한 축산분뇨에 의한 환경오염 저감, 처리대책 및 자원화 수단이 미흡한 편이다.

(2) 불안정한 사료곡물 등 원자재 가격과 다양한 축산물 소비행태

유가, 사료, 사료곡물 등 원자재 가격의 불안정, 환경기준 강화로 인한 축산분뇨 처리비용 증가 등 경영부담이 증가하고 있고 특히 축산물에 대한 소비행태가 연령, 계층, life style 별로 다양해짐에 따라 이에 대한 효율적 시장 대응이 중요한 과제가 되어 있다.

라. 해양수산업

제주도 주변해역은 대마난류와 황해난류가 동서에서 북상하고 중국 연안 대륙수 등 서로 다른 수계의 영향으로 난류성 어족의 회유로 및 월동장이 됨으로써 수산자원을 포함한 생물종 다양성이 풍부한 어장조건을 갖추고 있다.

그리고 제주도 어업은 연근해 어선어업, 마을어업, 그리고 양식어업이 주를 이루고 있다.

제주도 어업가구(2010년)는 5,390호로서 전국 대비 8.2%, 어업인구는 14,587명으로서 전국의 8.5%를 차지하고 있으며 이는 전남, 충남, 경남에 이어 4위의 큰 규모다.

〈표17〉 어업가구 및 어가인구 현황

(단위: 호, 명, %)

구 분	어업가구	어업인구 및 어업종사자			전국 대비 비중	
		어가인구	어업 종사자	잠수업 종사자	어업가구	어업인구
2002년	6,613	20,390	8,086	5,659	9.0	9.5
2003년	6,699	19,381	8,548	5,650	9.2	9.1
2004년	6,738	19,737	8,103	5,650	9.3	9.4
2005년	6,698	18,617	7,757	5,545	8.4	8.4
2006년	6,942	19,388	8,334	5,406	9.0	9.2
2007년	7,046	19,186	8,264	5,279	9.5	9.5
2008년	6,642	18,464	7,871	5,244	9.3	9.6
2009년	7,049	18,793	8,403	5,095	10.2	10.2
2010년	5,390	14,587	-	4,995	8.2	8.5

제주지역의 어선어업은 영세한 소규모 연안어업 중심으로서 어선수는 2,068척으로 전국 대비 2.7%이나 10톤 미만 연안어선이 90%를 넘는다.

주요 생산품목으로는 갈치, 조기, 옥돔, 방어, 한치, 오징어 등이다.

마을어업은 수심15m 이내의 마을공동어장이며 대부분 잠수어업인(해녀)으로서 주요 채취품목으로는 소라, 전복, 해삼, 우뚝가사리, 톳, 성게 등이 있으며 대부분 대일본 수출 품목이다.

양식어업의 대상은 해수어류로서 넙치와 전복양식 위주로 되어 있으며 최근 돌돔, 복어, 강도다리, 참조기 등 양식품종 다양화를 시도하고 있다.

다만 외해 가두리양식과 육상수조식 참치 양식은 아직 초보단계에 있다.

전체 수산물 생산량은 80,743톤, 조수입은 6,903억원으로 2002년 이후 연평균 각각 4.7%, 8.0%씩 증가하고 있다.

〈표18〉 제주지역 어업별 수산물 생산현황

(단위:톤,억원,%)

구 분		합 계	일반해면어업	천해양식사업	내수면어업
생산량	전국	2,595,056	1,215,192	1,349,786	30,078
	제주	95,617	69,255	26,338	24
	비중	3.7	5.7	2.0	0.1
생산금액	전국	56,131	35,915	17,274	2,943
	제주	6,594	3,891	2,699	4
	비중	11.7	10.8	15.6	0.1

주: 본 자료는 최근 3년(2008~2010년) 평균이며 원양어업 생산은 제외하였음.

자료: 통계청, 어업생산통계

수산물 주요 품목으로는 갈치, 양식넙치, 조기류, 옥돔 순이다
특히 갈치의 경우 전국 대비 생산량은 35% 수준이나 금액은 74%로 더 높은 이유는 채낚기 어획방식의 제주갈치가 다른 지역에 비해 고품질이기 때문이다.

양식넙치는 전국 생산량의 50% 이상을 차지하고 있고 완도, 경북 등 타 지역산에 비해 경쟁력이 높은 것으로 보고 있다.

수출은 양식넙치, 소라, 톳이 수산물 전체 수출의 64.6%를 차지하고 있으며 특히 양식넙치 수출이 4,456만 \$로서 제주도 수출품목 중 1위이며 총수출액의 12.8%를 차지한다.

수산물 가공은 19,852톤(1,308억원)으로 대부분 단순가공 형태로 전체의 88.5% (금액 기준)가 냉동품 가공이다.

(1) 규모의 경제 실현이 어려운 연안어업 중심의 영세 어업구조

4면이 바다인 섬지역으로서 제주해역은 난류성 어족의 회유로 및 월동장으로서 풍부한 수자원을 보유하고 있으나 어선세력이 대부분 10톤 미만의 연안어선이며 연근해어업 구조조정사업도 획일적인 어선감축 위주로 이루어지고 있어 규모의 경제 실현을 위한 효율적인 어업 구조조정을 위한 현실적 방안의 강구가 시급한 실정이다.

(2) 넙치 중심의 단순한 양식어업의 한계와 우량종묘 생산·공급능력 부족

제주도의 양식시설은 1980년대 중반부터 육상양식장 위주로 시설되어 그동안 시설 노후화로 생산성이 저하되는 양식장이 증가하고 있다.

따라서 수조증설, 전기시설, 취·배수관 교체, 수온·산소 자동점검장치, 가두리시설물 설치 등 양식시설의 자동화, 규모화, 현대화를 통한 생산성 향상과 경영안정이 시급한 과제가 되고 있다.

또한 제주도는 1990년대 종묘생산기술의 개발과 증식·보급을 위하여 수산진흥원을 창설하였으나 그동안 가능성이 높은 불락류, 오분자기, 홍해삼 등 지역특산 고부가가치 어패류 종묘 생산기술 개발과 시험증식의 미흡으로 양식품종을 다양화하지 못하고 단순한 넙치중심의 양식어업에 머물고 있어 체계적이고 효율적인 종묘생산기지 구축이 절실한 형편이다.

그리고 친환경 양식 추진을 위해서는 고품질 친환경 배합사료 사용과 적정 밀도 사육 등 고품질 어류생산 방식과 함께 무항생제 완전양식이 가능한 양 식품종 개발, 유용 미생물을 활용한 양식기법 등을 개발·보급해야 한다.

(3) 마을어장의 연안 생태환경 오염·파괴와 자원고갈

오늘날 인구의 폭발적 증가와 산업화, 도시화의 영향으로 해상부유 폐기물 및 해저면의 침적 폐기물, 오염 퇴적물, 폐각류 등 각종 오염물질의 해양유입으로 인한 해양오염은 이제 바다의 자체 정화능력을 넘어서는 심각한 수준에 이르고 있다.

더욱이 제주도는 그동안 갯녹음의 국내 최대 확산지이자 발생근원지이며 수온상승 등 기온변화와 연안으로 유입되는 생활하수 기타 오염원으로 인하여 해조류 고갈 등 마을어장 연안의 생태환경이 오염·파괴되고 있으며 바다목장사업, 인공어초시설, 종묘방류 등 다양한 자원조성사업 추진에도 불구하고 바다자원이 급격하게 감소하고 있는 실정이다.

(4) 잠수어업인(해녀)의 감소와 고령화

2011년 잠수업 종사자 수는 4,881명으로 매년 평균 100명 내외 감소하고 있다.

연령별로는 30~39세 4명(0.1%), 40~49세 128명(2.6%), 50~59세 826명(16.9%), 60~69세 1,658명(34.0%), 70세 이상 2,265명(46.4%)으로 50세 미만은 2.7%에 불과하며 60세 이상이 80.4%를 차지하고 있다.

제주도는 이들에게 수산종묘 방류, 해조류 투석, 진료비 및 안전공제 가입비 지원, 유색잠수복 지원 등 소득향상과 조업환경 개선사업을 하고 있다.

그러나 역사적, 전통적으로 해녀들의 제주 경제발전에 대한 기여와 사회적 역할을 고려할 때 보상적 차원의 통합적 지원책이 필요하다 하겠다.

3. 제주농업의 한·중 FTA 수용능력

가. 한·중 FTA 추진동향

1992년 한·중 수교 이후 대중국 농산물 교역규모가 급속도로 확대되고 있다. 수교 이래 2011년까지 20년 동안 수입은 159% 증가하여 수출증가를 압도하고 있으며 무역수지 적자 폭도 점차 커지고 있다

주요 수입품목은 옥수수, 대두, 전분박, 대두박, 고추, 마늘, 참깨, 당근 등 채소류는 물론 김치, 소스류 등 가공식품까지 다양한 반면, 수출품목은 자당, 커피, 라면 등 가공식품 위주이며 이외에 낙농품, 밤, 난초, 홍삼, 유자차, 팥 이버섯 등이 있다.

〈표19〉 한-중 농산물 교역동향

(단위:백만불)

구 분		2007	2008	2009	2010	2011
수 출	합 계	264	317	345	470	853
	농산물	257	303	327	447	816
	축산물	7	14	18	23	37
수 입	합 계	2,475	2,035	1,744	1,999	2,523
	농산물	2,375	1,950	1,702	1,946	2,463
	축산물	100	85	42	53	60
무역수지		-2,211	-1,718	-1,399	-1,529	-1,670

※ 자료 : 통계청 수출입무역통계

현재 중국의 신선 육류와 과채류 수입이 동식물방역법 상 수입금지 되어 있으나 이들 품목도 냉동, 건조, 조제저장 등 단순 가공 과정을 거쳐 수입되는 경우가 증가하고 있다.

〈표20〉 한·중 농산물 수출입 상위 5개 품목(2011년)

(단위:백만불)

순 위	수 출		수 입	
1	혼합조제식료품	236	쌀	230
2	자당	143	혼합조제식료품	185
3	커피조제품	51	전분박	169
4	홍삼	39	고추	162
5	대두유	33	김치	121

한국과 중국은 2004년 9월 양국 통상장관이 민간공동연구에 합의함에 따라 한국 대외경제연구원(KIEP)과 중국 국무원연구발전중심(DRC)이 FTA에 대한 공동연구에 착수하여 2006년 11월 이 연구를 종료하였다.

양국 정부는 이 연구를 바탕으로 2007년 3월 한·중 FTA를 위한 산관학 공동연구 1차 회의를 개최하고 이 후 5차례의 산관학 공동연구 전체회의, 3차례의 농업전문가 회의 그리고 통상장관 논의를 거쳐 2010년 5월 28일 한·중 정상회담 기간 중 양국 통상장관은 민감 농산물과 관련된 견해 차이를 해소하고 양국의 법과 제도, 교역현황과 민감분야의 협상 전 합의 등을 내용으로 하는 공동연구 종료 관련 양해각서에 서명하였다. 그 후 2012년 1월 9일 한·중 정상회의에서 FTA 협상을 위한 국내절차 개시에 합의하였다.

* 국내절차(FTA체결 절차규정, 대통령 훈령) 추진: 관보개재(2.9) - 공청회(2.24) - FTA추진위원회 심의(4.13) - 대외경제장관회의 의결(4.16) - 국회 외통위 보고(4.23)

한·중 양국은 2012년 5월 2일 통상장관 회담에서 한·중 FTA 협상개시를 공식선언하고 이어 동월 13일 중국 북경에서 1차 협상에 착수하였다.

이 협상에서 양국은 민감품목 보호를 위하여 협상을 2단계로 진행하기로 하되 단 1단계 협상 합의가 안 될 경우 2단계 협상으로 이행할 수 없도록 합의하였다

- 1 단계 : 민감분야 보호방식 합의(우리나라는 농수산, 섬유 분야, 중국은 자동차, 기계, 석유 분야 등을 민감분야로 분류)
- 2 단계 : 상품양허, 서비스, 투자, 규범 등 전 분야에 대한 본격적 협상

2012년 5월 14일 2차 협상에서는 향후 협상운영의 기본원칙, 지침 등을 포함한 협상운영세칙을 확정하고 양국 FTA 협정범위, 협상작업반 구성 등 협상진행에 필요한 전반적인 행정사항을 다음과 같이 논의하였다.

- 양측 수석대표가 공동의장직을 수행하는 무역협상위원회(TNC, Trade Negotiating Committee)를 설치하되 동 위원회는 상품·서비스·투자·무역규범 등 분야별 협상 지침(Modelity)을 작성하고 협상 전반에 관한 관리·조정과 진행을 담당하기로 하였다.
- 상품분야 협상지침 작성에 필요한 교역통계, 정보 등 교환
- 약 2개월 주기로 양국을 오가며 협상하기로 한다.

이러한 협의에 따라 그동안 1단계 1차협상은 중국베이징, 1단계 2차협상은 우리나라 제주에서 개최되었고 1단계 3차협상은 중국 산둥성에서 개최되었으며 상품별 민감도에 따른 차등화에 합의하여 일반품목은 협정 발효 후 10년 이내, 민감품목은 10년 이후에 관세를 없애기로 했다.

나. 중국의 농업현황 및 전망

(1) 중국의 농업동향

중국은 세계 최대의 농업국가다

2009년 중국인구는 13억3,3784만명으로 이 중 53.4%인 7억1,288만명이 농가인구다 (중국통계연감, FAO).

실 경지이용면적은 1억5,864만ha로서 우리나라 경지이용면적 187만ha의 무려 85배나 된다.

또한 중국은 세계 최대 식량생산국가로서 쌀(1억3,600만톤, 정곡)은 세계 총생산량의 29%, 감자(7,320만톤) 22%, 고구마(7,700만톤) 75%, 양배추(2,960만톤) 46%, 마늘(1,790만톤) 80% 그리고 양파(2,100만톤)는 29%로서 우리나라 농산물과 동종의 농산물을 대량 생산하고 있다.

농업생산액(2010년)은 우리나라의 약 27배 수준이며 지리적으로 우리나라와 인접한 동북3성 지역은 기후, 작부체계는 물론 생산 농산물의 종류도 거의 비슷하며 영농기술도 상당한 수준인 것으로 추정된다.

〈표21〉 중국 주요 농산물 재배·생산 현황-제주도 주요 농산물 중심으로

(단위: 천ha, 천M/T)

구분	중국		한국		제주도		한국수입량 (2011년)	비고
	면적	생산량	면적	생산량	면적	생산량		
감자	5,083	72,282	21	591	3	62	1,454	
두류	9,190	14,981	70	139	7	11	113,340	
마늘	773	17,900	26	357	3	55	38,104	
양파	948	21,047	19	1,372	1	60	13,755	
무	1,201	40,799	24	1,256	4	265	16,118	
당근	433	15,057	3	106	2	71	91,970	
양배추	880	29,625	6	331	2	134	21,606	
감귤류	2,160	25,211			20.6	580		

※ 자료 : 한국농촌경제연구원, 농수산식품유통공사, 제주특별자치도

※ 주) 1. 중국감귤류 생산량 중 제주감귤과 같은 품종인 만다린은 803만톤으로 32%

2. 중국감귤류 생산량 중 탄제린은 960만톤 38% , 오렌지 18% , 자몽 등 기타 12%

중국 감귤의 경우 최근 재배면적과 생산량이 급격하게 증가하고 있으며 특히 생산량 급증은 단위당 생산량을 급속하게 증가시킬 수 있는 재배기술이 향상되고 있음을 보여주고 있다.

2000년과 2009년 사이에 감귤 재배면적은 127만ha에서 216만ha로 1.7배, 생산량은 878만톤에서 2,521만톤으로 2.9배 증가하였다.

중국의 온주밀감과 한라봉을 비롯한 만감류는 대부분 일본에서 개발된 것으로서 제주도와 똑 같은 품종과 과작형을 갖추고 있으며 중경에 위치한 감귤연구소(1961년 설립)의 신품종 개발과 재배기술 연구개발로 단위당 생산량이 현재는 제주도의 1/3 수준이나 계속 증가할 전망이다.

품질도 개선되고 있다. 예컨대 중국 온주밀감의 당도는 11~13 Brix, 산함량은 제주도보다 낮은 0.61(절강성)~0.87(복건성)이다.

물론 중국의 감귤은 영세한 재배규모, 취약한 유통기반 등 여러 가지 문제가 있기는 하나 현재의 전망으로는 향후 제주감귤에 위협적인 경쟁상대인 것만은 사실이다.

특히 2009년 감귤수출은 99만톤(가공품 35만톤 포함)으로서 중국은 신선감귤은 물론 감귤 가공식품 수출도 지속적으로 확대하고 있으며 감귤 통조림은 전 세계시장의 70%를 점유하고 있다.

축산물의 경우는 우리나라와 중국의 육류소비량이 유사하고 축산물 도매 시장가격차가 1.6~2.2배 정도에 불과하여 FTA 피해가 적은 분야로 보인다.

그러나 중국이 우리나라 시장을 겨냥하여 저렴한 인건비, 풍부한 노동력을 바탕으로 수출용 축산단지 조성 및 냉동·냉장을 포함한 축산가공품의 수출을 적극적으로 추진할 경우 심각한 상황에 직면할 수도 있다.

〈표22〉 중국·한국·제주도 육우/돼지 사육현황 비교

구 분		중 국	한 국	제주도	비교(한국)
인 구		13억5천만	5천5십만		약 27배
사육두수	한육우	106,260천두	2,950천두	31천두	약 36배
	돼 지	464,600천두	8,171천두	508천두	약 57배
1인당소비량 (연간)	쇠고기	3.8kg	8.8kg		
	돼지고기	19.2kg	20.7kg		

※ 자료 : 통계청, (사) 한국육류유통수출입협회, 낙농진흥회

중국의 수산물 생산량(2009년)은 4,970만톤으로서 우리나라의 21배이며 특히 제주어업 조수입의 68%를 차지하고 있는 갈치, 양식광어, 조기는 우리나라의 10배 이상으로 심각한 타격을 입을 것으로 예상된다.

〈표23〉 한·중 수산업 비교(2007~2010년 평균)

(단위:만톤)

구 분		한 국	비교	중 국	비 고
수산물 생산량		233	21 배	4,970	2009년도 기준
해면어획 생산량	총계	122	9.7	1,177	2008~2010년 평균
	갈치	7	16	116	중국해면어획어류의14.5%
	고등어	14	3	45	
	참조기	3.4	10	37	
해면양식 생산량	총계	135	10.4	1,409	2008~2010년 평균
	농어	0.2	50	10	
	광어	4.6	1.7	8	
	부세	-	-	7	

*자료: 수협중앙회 수산경제연구원

(2) 중국의 농업 전망

중국은 2004년 이후 식량안보 차원에서 식량작물 재배농가를 대상으로 식량 직불제, 농자재 종합 직불제 등 소득보조정책과 우량종자, 농기구 구입 보조 등 투입재 보조정책을 시행하고 있으며 현재의 면적, 생산량 증가세로 보면 2020년 작물생산량은

- 쌀 : 1억 5,000만톤
- 대두 : 1,965만톤(수입 6,300만톤)
- 마늘 : 2,500만톤
- 고추 : 2,640만톤
- 양파 : 3,440만톤 규모로 전망된다.

이 가운데 특히 수출 1위 품목인 마늘과 양파는 제주도의 동종 작물 재배에 영향을 줄 것으로 보인다.

감귤은 생산과 수출 모두 비교적 빠르고 지속적인 상승세를 전망하고 있다.

2020년 재배면적은 310만ha, 생산량은 4,330만톤으로 2010년에 비하여 면적은 36%, 생산량은 63% 증가할 것으로 전망된다.

수출은 170만톤 수준이 될 것으로 추정된다.

중국에서 사과, 배의 생산 비중이 감소하는 한편 감귤류와 포도의 비중이 대폭 증가하고 있어 이에 대한 특단의 대책이 필요하다.

축산물에 있어서는 소득향상에 따른 육류 생산량과 소비량이 지속적으로 증가할 것으로 전망되며 따라서 2020년까지 육류 수출은 감소하고 수입이 증가할 것으로 예측된다.

2020년 돼지고기는 생산 6,280만톤, 소비 6,250만톤으로 수급균형을 이룰 것으로 보이며 소고기는 생산 814만톤, 소비 757만톤으로서 수출입은 10만톤 범위가 될 것으로 보인다.

결국 중국은 축산물 순수출국에서 국내수요 증가로 인하여 순수입국으로 전환되고 있는 추세이므로 오히려 제주 축산물의 중국시장 진출 기회가 될 것으로 본다.

중국의 농업은 고용비중이 가장 높고 또한 1990년대 이후 농업생산성이 증가하기 시작하여 비료, 농약 투입이 증가세에 있고 반면 노동투입율이 저감하고 있으며 대신 중국 농업기술은 빠르게 발전하고 있는 것으로 보인다.

다. 제주농업의 한·중 FTA 대응능력

제주농업의 한·중 FTA 대응능력은 협상결과 양허내용에 따라 상대적으로 판단할 수 있는 것이나 그 결과에 앞서 현재 제주와 중국 주요농산물의 일반적 경쟁력 비교를 통하여 국내시장에서 제주 농산물의 수입 중국 농산물에 대한 경쟁력과 중국 시장 진출가능성을 검토할 필요가 있다고 본다.

따라서 품목별 단위당 생산비와 국내, 중국의 주요 도매시장가격 그리고 중국 농산물에 대한 국내 소비자 인식 조사결과를 기초로 제주와 중국 농산물의 경쟁력을 비교해 보면 다음과 같다.

(1) 주요 농산물 생산비 비교

우리나라와 중국의 주요 농산물 생산비는 모두 상승하는 추세이며 상승요인은 우리나라의 경우 비료, 농약 등 직접생산비이며 중국은 고용노동비, 토지용역비 등 간접생산비로서 동일 품목의 생산비 격차는 농업노임이 가장 크게 영향을 미치는 것으로 나타났다.

그러나 중국의 노임증가율이 우리나라보다 2배 이상 높기 때문에 앞으로 양국의 생산비 격차는 감소할 것으로 예상된다.

2009년 감귤생산비(15kg)를 비교해보면 생산비 중 직접비는 중국이 1,512원, 제주도가 2,082원으로 큰 차이가 없으나 간접비는 중국이 2,079원, 제주도가 4,876원으로 2.3배의 차이가 나며 결국 생산비는 제주도가 중국보다 1.9배 높은 것으로 나타났다.

따라서 생산비를 기준으로 한다면 현재로서는 중국감귤이 제주도 감귤보다 시장 경쟁력이 상당히 높은 수준이다.

〈표24〉 한·중 주요 농산물 생산비 비교

(단위: 원, 주산물 단위당)

구분		한 국		중 국		중국/한국, 생산비(배)	
		2000년	2009년	2000년	2009년	2000년	2009년
감 자 (20kg)	생산비	6,730	9,449	894	1,990	7.5	4.7
	직접비	3,042	4,081	519	738	5.9	5.5
	간접비	3,688	5,368	375	1,252	9.8	4.3

구분		한 국		중 국		중국/한국, 생산비(배)	
		2000년	2009년	2000년	2009년	2000년	2009년
배 추 (10kg)	생산비	985	1,556	275	538	3.6	2.9
	직접비	290	534	138	232	2.1	2.3
	간접비	695	1,021	137	306	5.1	3.3
양배추 (10kg)	생산비	1,156	1,602	383	842	3.0	1.9
	직접비	408	659	200	360	2.0	1.8
	간접비	748	943	183	482	4.1	2.0
감 귤 (15kg)	생산비	6,229	6,958	1,861	3,591	3.3	1.9
	직접비	2,385	2,082	890	1,512	2.7	1.4
	간접비	3,844	4,876	971	2,079	4.0	2.3
육 우 (1kg)	생산비	4,367	9,003	606	2,207	7.2	4.1
	직접비	3,185	6,952	519	2,031	6.1	3.4
	간접비	1,182	2,051	87	176	13.6	11.7
육 돈 (1kg)	생산비	1,525	2,389	763	1,883	2.0	1.3
	직접비	1,306	2,104	688	1,740	1.9	1.2
	간접비	219	285	86	413	2.6	2.0

※ 자료 : 한국농촌경제연구원

(2) 도매시장가격 비교

양국의 주요 농산물 도매시장가격도 생산비 격차 및 감소 추이와 유사한 추세로 변화하고 있는 것으로 나타났다.

주요 품목별 생산비와 도매시장가격 격차를 비교(생산비/ 도매시장가격)해 보면 다음과 같다.

- 감자 : 4.7/5.4, 배추 : 2.9/2.4, 양배추 : 1.9/1.5, 감귤 : 1.9/1.9
- 소고기 : 4.1/2.7, 돼지고기 : 1.3/1.7

〈표25〉 한·중 주요 농산물 농가판매가격 및 도매시장가격 비교

(단위: 원)

구 분		한 국		중 국		중국/한국, 가격(배)	
		2000년	2009년	2000년	2009년	2000년	2009년
감 자	농가가격	8,528	14,440	1,542	3,619	5.5	4.0
	도매가격	11,652	25,489	1,958	4,734	6.0	5.4

구 분		한 국		중 국		중국/한국, 가격(배)	
		2000년	2009년	2000년	2009년	2000년	2009년
배 추	농가가격	1,530	2,300	559	968	2.7	2.4
	도매가격	6,110	3,800	660	1,510	9.3	2.5
양배추	농가가격	1,987	2,270	712	1,555	2.8	1.5
	도매가격	5,266	5,355	615	2,102	8.6	2.5
감 귤	농가가격	-	-	-	-	-	-
	도매가격	-	19,725	-	10,635	-	1.9
소고기	농가가격	5,370	9,317	759	2,634	7.1	3.5
	도매가격	7,687	13,388	1,379	4,952	5.6	2.7
돼지고기	농가가격	1,670	3,147	810	1,862	2.1	1.7
	도매가격	2,499	4,449	1,219	2,574	2.1	1.7

※ 주 : 중국의 도매시장가격은 북경소재 도매시장 가격

※ 자료 : 한국농촌경제연구원

(3) 중국 농산물에 대한 한국 소비자 인식조사 결과(일부 요약)

◆ 조사기간 : 2011. 9. 20,21. 양일 간

◆ 조사대상 : 국내 일반 소비자, 주부 423명

◆ 조사기관 : 농촌경제연구원

◆ 조사내용 및 결과

- 중국산 농산물 구입경험은 - 56.7%
- 주로 구입한 품목은
 - 고사리, 도라지, 콩나물, 콩, 깨, 참기름, 마늘, 마늘종, 당근
- 중국 농산물 구입장소는
 - 재래시장(42.3%), 슈퍼마켓(13.8%), 대형 할인매장(38.9%) 기타(5.0%)
- 중국산 농산물에 대한 만족도는
 - 매우 불만(22.6%), 대체로 불만(53.6%), 대체로 만족(13.0%), 만족(10.9%)
- 앞으로 구입의향은 - 있음(64.5%), 없음(35.5%)
- 중국산 농산물이 품질과 식품 안전성 측면에서는
 - 매우 불안(48.7%), 조금은 불안(47.7%), 별로 차이 못 느낌(3.6%)

중국 농산물에 대한 국내 소비자들의 인식은 대다수가

〈- 품질과 안전성에 대해 신뢰하지 못한다.

- 품질에 비해 가격이 저렴하다.

- 맛과 품질이 기대에 못 미치나 향후 구입할 수도 있다.〉로 요약된다.

이상과 같이 한국과 중국의 주요 농산물 생산비 및 도매시장가격에 대한 비교와 중국 농산물에 대한 국내 소비자들의 인식조사 결과를 볼 때, 현재 상황에서는 제주 농산물이 상대적 시장경쟁력 열위에 있는 것으로 볼 수 밖에 없다.

그러나 지금은 웰빙시대다. 따라서 제주농업과 농산물이 청정환경이라는 최고의 브랜드를 활용하여 친환경 정책을 통하여 안전성과 맛 등 소비자들의 기호를 충족시킬 수 있다면 장기적으로 제주농업의 한·중 FTA 대응 잠재력은 충분하다고 본다.

라. 한·중 FTA 체결 시 제주농업의 예상피해

한·중 FTA는 현재 협상개시 단계이며 앞으로 향후 양허제외 또는 민감품목 설정범위가 피해규모 계층의 변수가 될 것이므로 협상 체결에 따른 피해규모를 현재로서는 객관적으로 예측하기는 어려운 일이다.

우리나라 농업 전체적으로는 중국 농산물의 가격경쟁력이 매우 높고 소비 패턴이 우리와 유사한 점, 지리적 인접성 등을 고려할 때 한·중 FTA 협정 체결에 따라 우리 농업에 심각한 피해가 우려된다는 게 대부분 전문가들의 공통된 견해라 할 수 있다.

2009년 농촌경제연구원(KREI)의 연구결과에 따르면 한·중 FTA 체결 10년 후 연간 최소 1조2,420 ~ 최대 2조3,585억원까지 우리나라 농업생산액이 감소할 것으로 전망하고 있다.

한·중 FTA 체결 시 제주농업의 분야별 예상피해를 종합적, 정량적으로 분석된 연구결과나 정부 또는 제주도의 공식적인 자료는 없으나 다만 감귤분야에 한하여 KREI가 분석한 자료를 보면 감귤을 양허제외가 아닌 민감품목군으로 설정하는 한·중 FTA가 2013년 중 체결된다고 가정하고 또한 협정발효 10년 후인 2023년 검역상 수입금지를 해제하는 것으로 가정할 경우 2023년 기준 감귤 생산 감소액은 연간 1,126 ~ 1,644억원으로 추정하고 있다.

이 자료를 요약하면

- 누적 피해액 1조624 ~ 1조5,969억원
- 2023년 생산감소액 2,585 ~ 3,196억원
(현재 3개년 평균 감골 생산액의 16.9 ~ 24.7%)
- 총 경제적 파급효과 2조683 ~ 3조1,088억원
- 직접효과 + 간접효과(전후방효과, 6,518 ~ 9,797억원) + 유발효과(직,간접효과가 유발하는 가계부문 소득변화에 따라 발생하는 파급효과, 3,541~5,322억원)

축산물과 특작물의 경우 예상피해 규모에 대한 정량화 자료는 없으나 중국정부가 지역검역제를 요구할 가능성이 높기 때문에 제주농업으로서는 이에 대한 대비도 필요하다.

사실, 한·중 FTA 체결이 아니더라도 중국 농산물의 수입은 지리적 인접성, 농업 생산구조의 유사성, 광대한 국토와 다양한 기후, 풍부하고 저렴한 노동력과 가격경쟁력으로 계속 증가할 것이며 만약 한·중 FTA 협정 체결로 관세가 철폐되는 경우 제주농업 전반에 걸쳐 한·미, 한·EU FTA 협정과는 비교할 수 없을 정도의 광범위한 피해가 우려된다.

Ⅲ. 제주농업의 신성장동력산업화를 위한 정책전환기조

앞서 말한 바와 같이 작목전환이 상대적으로 용이한 밭작물 위주의 작부체계, 농업용수원으로서 청정한 지하수, 기술과 경험을 내장한 상대적으로 젊은 농업 취업 인구 그리고 주변의 방대한 잠재시장 보유라는 뛰어난 전환능력과 기회를 바탕으로 제주농업은 획기적으로 발전할 수 있는 잠재력을 보유하고 있다. 다만 여건변화에 따라 이를 추동해낼 수 있는 농업정책의 전환 여부가 관건이다.

제주농업은 이미 1970년대 감귤원 조성사업을 통하여 이러한 농업정책의 전환과 그 성과를 경험한 바 있다.

정부는 제2차 경제개발5개년계획 기간 중 농공병진정책의 일환으로 지역별 특화작물 중심의 농어민소득증대특별사업을 추진한바 있으며 제주도의 경우 바로 감귤원 조성사업을 특별사업으로 추진했다.

제주도 농가는 감귤원 조성사업을 추진하면서 제주농업에 내장되어 있던 뛰어난 전환능력을 발휘했고 이 감귤은 농가의 주요 소득원으로 자리 잡았을 뿐만 아니라 1980년대 수입개방정책의 영향으로 폐작 위기에 몰린 대두, 유채, 고구마 등 제주농가의 주요소득원에 대한 대체작목으로서 그 구원투수의 역할까지 담당했다.

그 결과 감귤은 오늘날 제주농업 뿐만 아니라 제주경제의 든든한 버팀목이 되고 있다.

감귤원 조성사업이 성공할 수 있었던 것은 다음의 세 가지 조건을 갖추고 있었기 때문이다.

첫째, 감귤원 조성사업은 농어민소득증대특별사업의 하나로 **정부정책**이 주도한 사업이다.

둘째, 감귤원 조성사업은 제주도 **농가 70% 이상 참여**한 사업이다.

셋째, 감귤원 조성사업은 제주도가 **생산을 독점한 사업**이다.

한마디로 감귤원 조성사업은 제주농업이 보유한 전환능력을 바탕으로 **정책·참여·독점**이라는 정부정책과 농가의 참여로 이루어낸 성과물로서 이 정책을 성공적으로 추진했던 1970년대를 제주농업의 **제1정책전환기**로 이름 붙일 수 있다.

이제 제주농업은 한·중 FTA 협상을 계기로 시의적절한 농업정책 전환 기조를 구축해내는 능력 여부에 따라 그 역진적 성장과 발전을 기약할 수 있는 **제2정책 전환기**를 열어 나갈 수 있다.

이를 위해서는 그동안 농산물 시장개방에 대응했던 농업정책의 패러다임을 근본적으로 바꿔야 한다. 생산성 향상, 시장경쟁력 제고라는 시장중심의 패러다임에서 이제는 농가의 공평한 소득과 생활수준 보장이라는 소득중심의 패러다임으로 바뀌어야 한다.

국내시장도 존재하지 않았던 시절인 1970년대에 도전했던 감귤처럼 이러한 소득중심의 새로운 패러다임을 통하여 현행 관행농업을 **차별화를 통한 시장독점 친환경농업**으로 전환하고 친환경농산물에 대한 **가격차액 보전제도**를 시행함으로써 농가의 새로운 도전의지를 고취하여 도·농간 소득격차를 해소하고 농가소득과 생활수준의 공평성을 보장할 수 있는 제주농업으로 발전시켜야 한다.

이를 재정적으로 뒷받침할 수 있는 **농가소득 보장기금**을 설치, 운용해야 한다.

또한 농가와 생산자단체, 지방자치단체, 소비자와 관광업계가 자율적으로 참여하는 친환경 전용 마케팅 시스템인 **사회적 친환경농업협동조합**을 설립하여 운영해야 한다.

그리고 농지 임대차에 대한 실태를 조사하여 이를 기초로 농민에게 불리하고 불합리한 현행 농지임차제도의 개선으로 **안정적 농지확보와 적절한 지대보장**이 될 수 있도록 관련 법규 및 조례를 개정하여 현행 국유재산법, 농지법 등 토지와 농지 관련 규정에 대한 특례규정을 마련해야 한다.

농업인력 육성도 병행되어야 한다. 즉 핵심 농어민을 계획적, 체계적으로 육성할 수 있도록 현행 농수산계고등학교를 전면 대학과정으로 개편하는 **제주도립 농수산고등전문대학**을 설립·운영해야 한다.

이렇게 함으로써 시장중심에서 소득중심으로 전환된 새로운 농업정책을 통하여 한·중 FTA 협상 타결 여부와 상관없이 이를 기회로 제주농업을 **신성장동력산업**으로서 1970년대의 감귤에 이어 제주경제를 견인하는 지주산업으로 발전시킬 수 있게 될 것이다.

1. 제주농업을 무농약·무화학비료·무항생제 친환경농업으로 획기적으로 전환해야 한다.

제주도는 ‘친환경농식품 및 연관산업’을 녹색인증 10대분야(저탄소 녹색성장법)에 선정하고 있는 정부의 저탄소 녹색성장 정책기조에 따라 친환경농업을 제주농업의 잠재력과 기회요인으로 보고 있다.

또한 ‘제주 특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성에 관한 특별법(이하 제주 자치도법이라 한다)은 도지사가 농·임·축·수산업 발전계획을 수립하여 추진하도록 규정(제201조 제1항)하고 있으며 더욱이 친환경 농업 육성 실천계획을 매 5년마다 수립하여 이를 농림수산식품부장관에게 제출(제204조 제1항)하도록 의무화하고 있다.

다시 말해서 국가와 제주특별자치도는 제주 자치도법 제정 당시부터 이미 제주도를 친환경 농업지역으로 조성한다는 비전과 목표를 분명히 하고 있는 것이다.

이에 따라 현재 제주도는 2020년까지 제주농업의 50%(친환경 인증면적 기준)를 친환경농업으로 전환·육성한다는 목표를 수립하고 사업을 추진하고 있으며 2013~2017년을 기간으로 하는 제3차 친환경농업육성 5개년계획을 2012년 말까지 수립할 예정이다.

어떠한 수준의 농산물 시장개방이든 간에 이에 대한 적극적인 대응방안은 수입 농산물과 시장에서 경쟁할 필요가 없는 농산물 차별화를 통한 시장독점이다. 그리고 이러한 시장독점이 가능한 농산물이 바로 친환경 농산물이다.

특히 건강과 웰빙(well being) 추세에 따라 친환경 농산물에 대한 잠재 시장수요도 높다. 그러나 관행농법에 비하여 과다한 생산비와 생산성 저하, 유통·판매의 어려움과 친환경 농산물 가격수준, 소비자들의 불신 등으로 친환경 농산물의 생산과 유통이 활성화 되지 못하고 있는 것이 오늘날 친환경 농업의 현주소다.

이렇듯 친환경 농업의 성패는 시장의 신호에만 의존할 수 없는 것으로서 차별화와 정책의 결합에 달려 있다고 말할 수 있다.

우리나라 친환경농산물 시장은 4조940억원(2010년) 규모로 전체 농산물 시장의 20% 정도를 차지하고 있다.

그러나 이를 품목별로 보면 채소류가 전체의 30%로 가장 많은 비중을 차지하며 과실류 25.2%, 곡류 18%, 서류3.5% 등이며, 친환경 농산물 단계별로는 유기는 5.8%에 불과하고 무농약이 25.3%, 저농약이 69.3%를 차지하고 있다. 더욱이 시장 수요가 상대적으로 많은 채소류와 과실류의 저농약(2010년부터 신규인증 중단) 비율이 각각 66.9%, 94.6%로서 명목상 친환경에 불과한 실정임을 감안할 때 유기 농산물에 대한 시장독점 가능성이 상당히 높다고 볼 수 있다.

이러한 우리나라 친환경 농산물 시장규모는 2020년에는 7조676억원규모로 신장될 것으로 전망된다.

이렇듯 현재 우리나라의 친환경 농산물 가운데 유기농산물은 전체의 5% 수준에 불과한 것이 현실이므로 바로 이 친환경 유기농시장이 제주도가 차별화를 통하여 선점해야 할 목표시장이다.

〈표26〉 친환경 농산물 시장규모 전망

(단위:억원)

구분	2007	2008	2009	2010	2013	2015	2020
곡 류	5,242	7,751	9,069	10,090	13,462	13,834	19,866
쌀	4,660	7,218	8,445	9,370	12,396	12,605	18,100
채소류	6,238	10,814	12,653	13,798	17,008	16,479	18,100
과실류	7,134	9,074	10,617	10,912	9,937	5,047	7,248
서 류	590	1,144	1,338	1,527	2,180	2,479	3,559
특작기타	2,596	3,143	3,678	4,613	8,369	11,377	16,337
총 계	21,799	31,927	37,355	40,940	50,955	49,216	70,676

자료 : 한국농촌경제연구원, 2009

앞서 말한바와 같이 제주도는 생산농가의 소득과 소비자의 건강, 그리고 자연 보전을 함께 아우르는 친환경 농업 실현으로 제주도 전역 청정농산물 생산 지역화를 비전으로 설정하고 오는 2020년까지 제주도 농산물 총생산의 50%를 친환경 농산물로 전환한다는 목표와 시책을 추진하고 있다.

그러나 현재 제주도는 1,307호의 친환경 농산물 인증농가(2010년)가 전체 농경지의 겨우 4.2%인 2,502ha에서 친환경 농산물을 생산하고 있는 실정으로서 현실적으로 2012년까지의 친환경 농산물 생산 목표 달성도 계획에 그칠 가능성이 높다.

게다가 인증품목이 감귤, 사료작물, 녹차, 콩 위주로 되어 있어 대부분 발작물이나 축산, 수산물은 친환경 생산물이 거의 없는 형편이다.

이렇듯 제주도의 친환경농산물 생산수준은 전국 평균에 비하여 아직 미미한 수준이며 현재의 목표수준과 정책수단만으로는 한·중 FTA 협상 등 계속되는 농산물 시장개방이라는 새로운 여건 변화에 전혀 대응할 수가 없다 하겠다.

따라서 한·중 FTA 협상을 계기로 제주농업을 친환경 중심농업으로 획기적으로 전환하여 제주도를 기존 관행농산물과는 완전히 차별화된 친환경 농업기지로 재편함으로써 제주도 농산물이 국내시장에서 수입 중국농산물과 경쟁하는 대신 차별화된 친환경농산물 시장을 독점할 수 있으며 오히려 중국의 고소득계층을 제주 친환경농산물 시장으로 확보할 수 있을 것이다.

이를 위해서는

첫째, 국가가 **제주도를 친환경농업 시범특구로 지정**하고 농약, 화학비료 및 항생제 사용 금지를 법제화할 수 있도록 제주 자치도법 규정 중 친환경 농업육성에 관련된 내용을 개정해야 한다.

그리고 도지사는 이에 따라 제주도 전역을 무농약, 무화학비료, 무항생제 친환경 농업지역으로 선포해야 한다.

둘째, 제주농업을 친환경농업으로 전환하기 위한 실천계획으로서 제주자치도법 제 204조 제 1항의 규정에 따라 도지사가 ‘제주 친환경농업 완성계획(2014~2020년)’을 수립하여 이를 연차적으로 추진하고 매년 그 추진결과에 따라 계획을 보완·변경하여 목표년도인 2020년 제주 친환경 농업이 완성되도록 계획하여야 한다.

이 실천계획은 기준가격 산정근거 및 결정 고시와 차액보전 방법, 당해 농가의 의의신청 및 분쟁해결 절차, 광역 친환경 농업단지 및 농업지구 조성, 친환경 농가의 소요농지 확보방안, 연차별 투자계획 및 투자재원 조달방안, 토양검정 및 친환경토양관리, 친환경 자재 개발 및 보급, 제주 친환경 농산물 전용 물류·유통센터 확보 등의 내용을 포함해야 한다.

2. 친환경농산물 차액보전 기준가격제도를 시행하고 이를 위해 2조원 규모의 제주 친환경농가 소득보장기금을 설립·운용해야 한다.

현재 정부는 농산물 시장개방으로 인한 피해보전 및 밭작물, 친환경 농산물 그리고 조건 불리지역 재배농가의 소득보전을 위한 직불제를 시행하고 있으며 그 재원은 국가와 지방자치단체가 공동으로 부담하고 있다.

피해보전 직불제는 FTA 협정에 따른 농산물 수입증가로 해당 품목의 시장 가격이 평균가격의 85% 미만으로 하락할 경우 평균가격과 시장가격 차액의 90%를 보전하는 제도이며 품목별 가격차액 보전한도는 법인의 경우 5천만원, 개인의 경우에는 35백만원이다.

밭작물 직불제는 식량작물 자급률을 높이고 밭작물 재배농가의 소득보전을 위한 제도로서 밀, 콩, 보리, 옥수수, 기타 잡곡, 고추, 마늘 등 19개 품목 재배 농가에 대하여 재배면적 ha당 연간 40만원을 보전한다.

친환경농업 직불제는 유기농, 무농약 친환경 등 친환경 농산물 생산농가에 대하여 소득감소분 및 생산비 차액을 보전하는 제도이며 친환경농산물 인증 후 3~5년간 논농사의 경우 ha당 60만원, 밭농사의 경우 ha당 120만원을 보전한다.

조건불리지역 직불제는 농업생산성이 낮고 정주여건이 불리한 지역 농가에 대하여 소득을 보전하는 제도이며 밭작물재배는 ha당 50만원, 초지는 ha당 25만원을 보전한다.

이러한 농가소득 보전을 위한 현행의 각종 직불금 제도는 지급기준, 지급대상 품목, 지급한도, 지급액 규모 등의 제한과 비현실성으로 말미암아 농가에 대한 소득보전정책으로서의 실효성을 전혀 거두지 못하고 있다.

따라서 실질적인 제주농업을 명실공히 친환경 농업으로 전환하기 위해서는현행 각종 직불금 제도와는 달리 실질적인 농가소득을 보장할 수 있는 **가격 차액보전 기준가격제도**가 반드시 실현되어야 한다.

물론 이러한 소득중심의 가격보전에 필요한 소요재원은 국가가 부담하는 것이 원칙이다.

따라서 국가는 제주도를 친환경농업 시범특구로 지정할 뿐만 아니라 친환경농가의 소득을 보전할 수 있도록 가격차액보전 기준가격제도 시행에 필요한 **제주 친환경농가 소득보장기금**을 조성하여야 한다.

국가도 친환경 농업의 필요성, 특히 관행 농산물 섭취로 인하여 발생하는 과다한 국민 건강 및 의료비 부담 문제가 심각한 수준임을 인지하고 있으므로 언젠가는 우리나라 농업이 친환경 농업으로 전환되어야 한다는 것을 인식하고 있다.

그러나 현실적으로는 국가가 현행 각종 농업관련 직불금 소요재원도 그 전액을 부담하지 않고 있을 뿐만 아니라 우리나라 농업정책의 기초를 시장에서 소득으로 전환하는 문제는 현실적인 불가피성에도 불구하고 정책의 관성 때문에 그 전환에 상당한 시간이 소요될 것으로 판단된다.

막대한 재정이 소요되는 경우에는 더욱 그러하다.

국가적으로 친환경 농업정책이 전면 시행되는 경우 제주도는 차별화에 의한 시장선점 기회를 상실하게 되기 때문에 기준가격제도 운용에 소요되는 재원을 국가가 부담하지 않거나 지연시키는 경우 우선 제주도 스스로 이를 부담할 수 있는 방안을 강구하여 친환경농업 전환사업에 착수해야 한다.

제주도 스스로 재정을 조달하여 친환경 농업정책을 추진하게 된다면 결과적으로 전국적으로 친환경 농업 전환과 국가의 재정 부담을 축진하는 계기가 될 것이다.

제주도는 국가의 정책전환과 국고부담을 기다려서는 안 된다.

기준가격차액보전제도는 미국과 EU에서 시행하고 있는 목표가격제도(Target Price)와 담보융자율(Loan Rate) 등을 원용하여 제주농업의 현실에 맞도록 제도화하는 것으로서 도지사는 매년 품목별 기준가격을 결정, 고시하고 기준가격의 80% 한도에서 농가 신청에 따라 당해년도 소요 영농자금을 융자 지원하며 수확기에 당해 품목 시장가격이 기준가격보다 하락할 경우 기준가격과 시장가격의 차액을 농가의 선택에 따라 직접 농가에 보전하거나 또는 농가 영농자금 상환액에서 이 차액만큼 차감해 주는 제도로써 품목별 기준가격은 당해 품목의 관행농법과의 생산비 및 생산성 차이, 시장가격 등을 기초로 도·농간 공평한 소득수준을 보장할 수 있는 수준에서 결정한다.

감귤을 예로 보기로 한다.

특정연도 감귤 기준가격을 생산비, 관행농법과의 생산성 격차 그리고 전년도 5개년 평균 시장가격을 기준으로 하여 공평한 도·농간 소득균형을 보장하는 수준이 kg당 1,000원으로 산정된다고 가정하면 도지사는 이를 당해연도 감귤 기준가격으로 결정·고시하고 감귤 농가는 이 기준가격의 80% 한도, 즉 kg당 800원 한도 내에서 영농자금을 융자받는다. 영농자금 융자신청 여부는 농가의 재량이다.

수확기에 시장가격이 기준가격을 하회하여 kg당 700원으로 하락한 경우 농가는 선택에 따라 기준가격과 시장가격의 차액 kg당 300원을 보전 받든가 또는 영농 융자금 800원에서 이 차액을 차감한 500원만 상환하든가 하면 된다.

시장가격이 기준가격을 상회하는 경우는 감귤을 판매한 후 융자금을 상환하면 된다.

이러한 기준가격 차액보전제도를 통하여 친환경 농가는 시장가격의 등락에 관계 없이 기준가격을 통하여 소득이 보장되기 때문에 안정적인 영농이 가능해진다.

친환경 농산물 생산은 단기적으로 특히 생산 초기 관행농법에 의한 생산에 비하여 현저하게 생산성이 떨어진다.

따라서 기준가격 차액보전은 친환경 농업 전환 초기의 불가피한 생산손실에 대한 일정기간, 예컨대 3년 기간의 소득보상을 포함해야 한다.

또한 현재 관행 농산물시장과 차별화된 친환경 농산물시장이 없기 때문에 개별 거래 중심의 비제도적, 비효율적 유통으로 인하여 친환경농산물 가격이 관행농산물 가격보다 낮은 경우가 발생하는 경우도 있기 때문에 차액가격 보전 제도 운영의 융통성이 필요하다 하겠다.

제주도 제2차 친환경농업육성 5개년계획(2008~2012년)'은 2012년 전체 농산물에 대한 친환경 농산물 비율 목표를 15%로 계획하고 있다.

따라서 2014년 친환경 농산물 비율을 최소한도 15%(2012년 친환경 농산물 비율 원용)로 보고 이 비율이 매년 평균 10%씩 증가하여 2023년까지 전체 농산물이 친환경으로 전환되는 것을 목표로 설정하여, 연평균 기준가격 차액보전율을 30%로 가정하고 2010년 생산량과 시장가격, 조수입(2조1,985억원)을 기준으로 산정한 차액보전 소요액은 시작년도인 2014년 1,330억원, 최종년도인 2023년에는 5,280억원 규모로 추정된다.

이렇듯 친환경농가의 소득보장을 위한 기준가격과 시장가격의 차액보전에는 막대한 재정이 소요되는 것으로서 앞서 말한 바와 같이 이러한 소요재원은 국가가 부담해야 하며 만일 국가가 부담하지 않을 경우 제주도는 예산과는 별도로 자체재원 조달방안을 강구하여 최소한도 **2조원** 규모의 **제주 친환경농가 소득보장기금**을 조성·운용하여 친환경농업 전환을 포기하거나 시기적으로 유예하는 일 없이 이를 계획대로 추진할 수 있어야 한다.

이러한 기금조성에 소요되는 재원을 조달하는 방안에는 정부보조, 제주도 보유 자산운용 금융기법 또는 삼다수 수출이익 활용 등 다양한 방법을 강구할 수 있으며 자체조달이 불가피한 경우에는 어떠한 조달방법이든 간에 **삼다수**가 기반자산으로서 중요한 역할을 할 수 있을 것이다.

첫째, 유동화증권(ABS)을 발행하여 2조원 규모의 재원을 조달한다.

유동화증권(ABS, Asset Backed Securities)은 자산유동화에 관한 법률(1998년 제정)에 의하여 발행되는 증권으로서 일반적으로 금융기관 또는 일반기업이 보유한 비유동성 자산을 시장에서 판매 가능한 형태의 증권으로 변환시켜 시장에서 현금화하는 일련의 과정이다.

1999년 ABS가 최초 발행된 이래 2011년 말 현재 누적발행액은 4백조원이며 발행잔액은 약 1백조원에 이른다.

2011년 발행액은 32조4천억원이며 예컨대 이 가운데 스마트폰 확대에 따른 단말기 할부채권의 ABS 발행액은 5조8,403억원이다.

제주도는 타 시·도와 달리 매년 로또복권(관광복권) 수익배당금 600~1,000억원, 삼다수 순이익금 300~400억원, 그리고 경마 레저세 800~1,000억원 등 연간 최소한도 2,000억원 이상의 특별수익을 확보하고 있다.

따라서 이러한 비유동성자산인 예상수익을 담보로 15~20년 만기의 유동화증권을 발행하면 최소한 2조원 규모의 재원을 확보할 수 있다.

둘째, 제주도국부펀드(Jeju Sovereign Wealth Fund)를 설립하여 2조원 규모의 초기 자금을 조달한다.

국부펀드는 지난 2009년 제정된 자본시장과 금융투자업에 관한 법률(약칭, 자본

시장통합법)에 의하여 설립되는 펀드로서 우리나라의 경우 국가 외환보유고를 자산으로 운용하는 한국투자공사(KIC)와 외국의 예로서는 중국투자공사(CIC), 싱가포르투자공사(GIC/Temasehc) 등이 있다.

제주도는 삼다수 이익금, 로또복권 수익배당금과 경마 레저세 일부에 대한 예상 수익(Cash flow)을 기반으로 국민연금 및 기타 연기금 그리고 제주도를 투자자로 하는 2조원 규모의 사모펀드를 조성할 수 있다.

이러한 펀드를 조성할 경우 유동화증권과는 달리 재투자에 의한 펀드규모 확대(4조원까지)가 가능하고 펀드 여유자금으로 농수축산물 물류, 판매 분야 진출로 물류·유통 체인을 추진할 수 있으며 이외에도 제주의 전략적 기업 인수 등 제주도 토착자본의 역할을 할 수 있다.

셋째, 삼다수 중국시장 진출을 통하여 매년 소요재원을 확보한다.

제주도는 삼다수의 중국시장 진출을 위한 관세양허를 추진할 수 있도록 한·중 FTA 협상의제에 삼다수를 추가해 주도록 정부에 요청하고 향후 삼다수 대중국 수출이익의 일정 분을 농가소득 보장기금 재원으로 전입하도록 의무화하고 또한 연차적으로 정부의 농안기금 중 일부와 제주 자치도법 제201조 제3항에 의하여 조성되는 지역농어촌 진흥기금 그리고 현행 직불금 재원 등을 이 기금에 통합하여 매년 기금 소요재원을 확보할 수 있다.

3. 농가, 농·축·수협, 농어민단체, 제주도, 소비자, 관광업계가 공동 참여하는 전용 마케팅시스템 구축을 위한 사회적 친환경 농업협동조합을 설립·운영해야 한다.

친환경 농산물은 일부 특정한 도, 소매 점포나 개별 거래를 제외하고는 관행 농산물 시장에서 혼재하여 유통, 판매되고 있어 시장차별의 이익을 향유할 기회가 대부분 없으며 경우에 따라서는 친환경농산물이 오히려 관행농산물보다 낮은 가격으로 거래되거나 소비자들로부터 외면 받는 경우가 발생하고 있다. 이는 친환경 농산물 생산농가가 생산, 상품 면에서 차별적 우위를 보장받을 수 있고 또한 소비자가

친환경 농산물을 관행 농산물과 동종 상품이 아닌 것으로 차별적 인식을 하고 신뢰할 수 있는 친환경농산물 전용시장이 전무하기 때문이다.

다만 최근 친환경농산물의 유통경로를 보면 직거래와 한 살림, 생협 등을 연계한 유통비중은 감소하고 대신 농협, 영농조합법인 등 생산자조직의 대형할인점, 백화점, 대형슈퍼와 전문유통업체의 비중이 증가하고 있는 추세다.

2012년 KREI(농촌경제연구원)가 연구, 조사 발표한 ‘친환경농산물의 소비성향과 구매형태’를 보면 친환경농산물 소비계층은 대체로 수도권 지역의 30~40대의 순소득 월 300만원 이상 소득수준이 높은 계층이며 구매동기는 가족의 건강, 즉 식품의 안전성이며 구매처는 대형마트, 농협계통, 전문판매장, 직거래, 백화점 순이며 구매애로사항으로는 비싼 가격(54.6%), 구입처 확인(16.6%) 그리고 신뢰 부족(12.0%)이었다.

이를 보면 식품의 안전성, 전용매장, 합리적 가격, 소비자 신뢰를 제공할 수 있는 친환경농산물 전용 마케팅 시스템 구축 등 생산 및 유통대책이 시급한 과제임을 알 수 있다.

이러한 친환경농산물 전용 마케팅 시스템으로서 차별화된 친환경도·소매시장, 협동조합, 계열화, 소셜 커머스(Social Commers) 등 여러 형태가 있겠으나 협동조합, 그것도 사회적 협동조합의 형태가 가장 바람직할 것으로 보인다.

정부는 그동안 국가의 산업적 배려와 사영역의 요구에 따라 개별 법률의 형식으로 협동조합 설립을 허용했으나 2011년 ‘협동조합기본법’이 제정되고 2012. 12. 1.부터 이를 시행하게 됨에 따라 앞으로는 뜻을 같이하는 5인 상이면 자유롭게 누구든지 협동조합을 설립할 수 있게 된다.

농업분야에서도 기존의 독점적, 제한적 기존 농협조직을 넘어서서 이들과의 보완·협력 또는 대안으로서의 협동조합 설립이 가능해진 것이다. 말하자면 현재 농협의 법률적 협동조합 독점시대가 마감되고 상호 보완 또는 경쟁이 가능한 제도적 시대가 열린 것이다.

특히 협동조합기본법은 비영리법인으로서의 사회적 협동조합의 설립을 보장하고 있다.

따라서 친환경 농산물 생산농가, 농·축·수협을 비롯한 단체와 법인, 농산물 가공

기업과 조합, 지방자치단체, 소비자와 소비자 단체 그리고 관광업계가 공동으로 참여하는 소위 '제주 사회적 친환경 농업협동조합'을 설립하고 이 협동조합이 주체가 되어 소비지 친환경농산물 전용 마케팅 시스템을 구축하여 운영하는 것이다.

이 사회적 협동조합은 친환경 농자재 및 영농기술 R&D와 생산·공급, 농민 교육·훈련, 제주 친환경농수축산물 전용 대도시직판장 운영, 수출 직항로 개설 등 친환경 농산물의 생산 지원 및 유통판매 업무를 전담한다.

농수축산물 생산농가의 안정적인 소득보장과 위험부담 저감을 위하여 현재 양계 등 축산분야에서 시행되고 있는 계열화 사업방식도 검토할 수 있다

제주 친환경농가소득 보장기금의 관리 대행도 고려할 수 있을 것이다.

제주도는 한 때 감귤의 산지경매를 위한 전용 감귤 공판장과 대도시 직거래 시스템 개발 및 대일 수출 직항로 개설을 위한 '제주교역'을 설립한 적이 있다. 그러나 정치적, 경제적 이해의 부족과 무관심으로 제주도가 140억원을 보조, 용자했던 감귤 산지공판장은 '하나로 마트'로 변질되었고 제주교역은 현재 존재하지 않는다.

그러나 당시의 실패사례를 벤치마킹하는 것도 이러한 사회적 협동조합을 설립하고 성공적으로 운영하기 위하여 도움이 될 것이다.

4. 농지의 안정적 공급을 위한 '농지 금고'를 설치하고 농지임차료 상한제도를 시행해야 한다.

제주도의 경지면적(2010년)은 59,255ha로서 경지규모별 농가를 보면 전체농가 37,893호 가운데 경지가 없거나 0.1ha미만 농가 2.6%, 0.1~0.5ha미만 33.2%, 0.5~1.0ha미만 27.1%, 1.0~3.0ha 미만 28.4%, 그리고 3.0ha이상이 9.1%로서 전체 농가의 60.4%가 1.0ha미만의 경지규모에서 영농을 하고 있다.

그리고 농지규모별 농가의 추이를 보면 0.1~0.5ha미만 농가가 과거 5년 동안 11,454호에서 12,595호로 증가했고 2.0~5.0ha미만 농가가 4,449호에서 4,814호로 다소 증가하고 5.0~10.0ha미만 농가가 589호에서 957호로 크게 증가한 반면 다른 농

지규모의 농가들은 별로 변화가 없이 농가의 영세화와 규모화가 동시에 진행되고 있는 것으로 보인다.

〈표27〉 경지규모별 농가호수

(단위: 호)

연도별	합 계	무경지, 0.1ha 미만	0.1~0.5ha 미만	0.5~1.0ha 미만	1.0~3.0ha 미만	3.0ha 이상
2006	36,465	835	11,454	10,527	10,644	3,005
2007	35,735	592	11,334	10,238	10,367	3,202
2008	34,645	681	10,332	10,023	10,498	3,112
2009	35,388	714	10,600	10,715	10,120	3,237
2010	37,893	794	12,595	10,284	10,751	3,469

자료 : 통계청 사회통계국 농어업통계과

더욱이 1.0ha이상 농가는 자가소유 농지의 확보보다는 주로 부재지주들의 농지를 임차하여 영농규모를 확대하고 있는 상황이며 이러한 농지 임차의 경우에도 제주도 농지 소유행태의 특성상 농가에서 여러가지 어려움을 겪고 있다.

예컨대 농지 임대인이 공식적인 임대계약을 기피하는 경우, 임대료 산정의 임의성, 농지 임의매각 우려로 인한 영농의 불안정, 각종 직불금의 임대인 수령 등 많은 문제들이 있으며 앞으로 제주농업을 신성장동력산업으로 발전시키기 위해서는 농가의 안정적인 농지확보와 적절한 지대보장을 위한 제도적 장치가 반드시 마련되어야 한다.

이를 위하여 우선 **‘농지 금고’**를 설치해야 한다.

제주 자치도법 제234조는 토지비축제도에 관한 규정을 두고 있다. 도지사는 개발용 토지의 효율적인 개발과 공급 그리고 공공용지의 조기 확보를 위하여 토지특별회계를 설치할 수 있는 것이 소위 토지비축제도다.

농지 금고 제도는 농업 특히 친환경 농업의 공익적 기능을 보전할 수 있도록 이러한 토지비축제도의 취지와 내용을 확대하여 친환경 농업실현을 위한 기반확보 방안으로 활용하기 위해 필요하다. 말하자면 농지 금고 설치 목적은 친환경 농산물 생산기반인 농지의 제도적, 안정적 확보를 위한 것이다.

농지금융은 국, 공유지 임대 및 매각, 농어촌공사의 토지은행 업무 수탁, 도지사의 대리경작명령 대집행 등 위탁 업무를 통하여 농지의 유동화를 촉진하고 영농 규모화 등 농지 수요 농가에 대한 농지의 안정적 공급을 보장하는 기능을 수행한다.

특히 농지의 유동화를 위해서는 도지사의 유휴농지에 대한 대리경작명령의 실효성이 아주 중요하다 하겠다.

또한 초지법 상 폐지된 대체초지조성 제도도 제주 자치도법상 특례규정 신설을 통하여 부활시키고 여유초지에 대한 대체입식명령제도도 도입해야한다.

그리고 농지임차료 등 농가의 걱정된 지대가 보장될 수 있도록 조례제정 등의 방식을 통하여 **지대의 상한선**을 규제해야 한다.

현재 제주 3ha 이상 영농규모 농가의 농지 임차율이 80%를 상회한다는 주장도 있듯이 농민들은 영농규모 확대를 위한 농지의 확보곤란, 지가 상승에 따른 임차료 인상 등 과도한 임차료 부담을 하고 있는 것이 현실이다.

따라서 농지 임차료 상한선에 대한 검토가 시급한 과제로서 이를 해결하기 위해서는 우선 실태조사를 하고 그 결과에 따라 농지 임차료 산정 기준과 매년 지역별 단위 농지 임차료 한도를 도지사가 결정, 고시할 수 있도록 관련 조례를 제정, 시행하여야 한다.

5. 핵심 농어민 후계자 육성을 위한 도립 농수산 고등전문대학을 설립해야한다.

1차산업의 쇠퇴는 바로 학교 교육에 직결된다.

현재 실업계 고등학교인 농업고등학교와 수산고등학교는 진학 희망학생의 감소로 당초 학교설립 목적 외 학과를 신설하여 운영하고 있으며 더욱이 교명을 개명하기도 했다.

제주도에는 농수축산업 관련 3개의 고등학교가 있다.

제주농업고등학교는 제주관광산업고등학교를 거쳐 현재 제주고등학교로 교명이 바뀌었으며 관광호텔과, 관광조리과, 관광골프관리과, 관광영어과, 관광중국어과, 관광일본어과, 관광원예과, 관광동물자원과, 관광산업기계과가 있다.

서귀포농업고등학교는 서귀포 산업과학고등학교로 교명이 바뀌고 자연생명산업

과, 자동차과, 전자컴퓨터과와 인테리어 디자인과를 두고 있다.

또한 성산수산고등학교는 제주관광해양고등학교를 거쳐 현재 성산고등학교로 교명이 바뀌었고 보통과로서 인문과, 특성과학과로서 해양산업과와 전자통신과를 두고 있다.

그러나 제주농업이 신성장동력산업으로서 발전하기 위해서는 현행 국가의 농어민 후계자 육성제도만으로는 앞으로 제주농업이 필요로 하는 예비 전문 농수산인을 확보할 수가 없다.

따라서 기존 1차산업 관련 고등학교 제도를 확대 개편하여 도립 농수산계 고등전문대학을 설립하여 교육 지원함으로써 체계적인 핵심 농어민 후계자 육성 기반이 구축되도록 해야 한다.

이를 추진하기 위하여

- 기존 농업고등학교(구 제주농고, 서귀포농고)와 수산고등학교(성산포수산고등학교)를 통합하여 4년제 농수산계 고등전문대학을 설립한다.
- 입학자격은 고등학교 입학자격과 동일하며 졸업 시 농수산계 학사학위를 수여한다.
- 교육수준은 고등학교와 2년제 대학 과정을 통합하여 압축·효율화하고 현장 실습 비중을 높인다.
- 도립대학으로서 교육과정은 일체 무상이며 졸업 후에는 병역면제 특전을 받는다.

이러한 도립 농수산계 고등전문대학을 설립·운영할 수 있도록 제주 자치도법을 개정하여 교육법, 병역법에 대한 특례조항을 신설해야 한다.

IV. 제주농업의 정책전환에 따른 산업별 주요 대책

농업정책의 패러다임을 시장에서 가격으로 전환하고 그 당연한 결과물인 친환경 농업을 추진하기 위해서는 시장가격과의 차액을 보전하는 기준가격 제도의 운용과 더불어 농업정책 기반의 재정비와 제도를 보완·개선하는 수단과 대책이 필수적이다. 이러한 정책수단과 대책 중 농업 전반에 걸쳐 공통되는 주요대책으로서는

- 종자·종축·종묘 공급기지 조성,
- 친환경 자원개발공사 설립,
- 광역 농업용수 통합관리시스템 구축,
- 친환경농업 기술지원단 설립,
- 귀농·정착 특별프로그램 개발 등이 있으며

산업별로 보면,

감귤산업은

- 감귤생산기반 재정비,
- 영세농 중심의 감귤시설단지 조성,
- 감귤산지유통센터 활성화,
- 감귤수출대책 재검토,
- 한·미 FTA 협정 감귤 재협상 요구,

일반작물 및 채소산업은

- 지속가능한 친환경 농업기반 정비,
- 주곡자급기반 확보,

축산업은

- 친환경 축산 표준모델 개발,
- 독립된 축산물 검역제도 도입,
- 재래가축의 혈통보존과 실용화,
- 제주말 복합산업 육성

그리고 해양수산업은

- 제주 연안바다 자원 · 생태환경 실태조사 및 복원 제도화,
- 친환경양식 기반조성 및 양식사업의 다양화,
- 감척대상 어업인 생업전환 지원,
- 잠수어업인 기초보상연금제도 도입 · 시행 등이 있다.

1. 농업공통 주요대책

가. 종자·종축·종묘 공급기지 조성

제주도는 1990년대 주로 수입과 도외반입에 의존하는 농산물, 축산물, 수산물 우량종자 자급기반을 구축하기 위하여 축산진흥원과 수산진흥원을 설치하고 감자 원종장, 화훼 종구생산단지를 조성하였으며 인공씨감자 생산기지를 건설 중인 (주)하이디어와 우량종구 위탁관리를 위한 업무협약을 체결하기도 하였다. 그러나 일부 감자원종장 등을 제외하고는 당초 목적사업을 제대로 수행하지 못한 결과 우량종자 확보 문제는 현재 재배·사육·양식농어가의 주요 현안으로 남아 있다.

농작물 종자의 경우 국내품종 자급율(2011년)은 마늘, 감자, 콩, 쪽파는 100%, 무는 90%이나 당근 15%, 양배추 1%, 양파 10%, 단호박 5%로 대부분 국외품종에 의존하고 있으며 특히 브로콜리는 100% 국외품종에 의존하고 있다.

종축분양(2011년)은 한우 90두, 제주마 84두, 돼지 1,398두, 재래닭 878수에 불과하며 양돈의 경우 호당 평균 사육두수가 전 세계 최고이며 연간 출하두수가 거의 70만두에 이르고 있으나 모돈당 생산성이 전국 평균보다 낮고 질병 영향이 가장 큰 것으로 나타나고 있다.

제주자치도법(제207조)에서 도지사의 보호·육성을 의무화하고 있는 제주 흑우의 혈통보존을 위한 시험연구와 보호, 육성에 대한 대책도 아직 미흡한 실정이다.

또한 관광과 스포츠를 연계한 복합산업으로서 잠재력이 높은 제주마(조랑말)에 대한 혈통관리조차 제대로 안 되고 있으며 결과적으로 1만6천두가 넘는 한라마를 양산하고 그 관리체계조차 마련하지 못하고 있다.

넙치, 돌돔, 북어 등 도내 316개 양식장에서 필요한 어류종묘는 약 6,100마리이며 도내 종묘생산 규모는 약 4,500만 마리로서 부족한 종묘는 충남, 호남 지역에서 반

입하고 있다.

전복과 홍해삼은 도내에서 자급하고 있으며 홍해삼은 전량 방류하고 있다.

따라서 제주의 청정한 환경과 제주 고유의 생물자원을 활용하는 종자, 종축, 종묘를 생산·자급하기 위한 기반 조성이 시급한 실현되어야 할 것이다.

이를 위하여

- 축산진흥원, 수산진흥원 등 종자의 연구, 개발 및 보급기관과 단체를 통합하여 일원화 된 우량종자 생산·보급 시스템을 구축한다.
- 제주도는 정부, 대학 및 민간 연구기관 또는 민간 사업자와 종자 연구 컨소시엄을 구성하여 공동 연구, 정보교환 등 종자공급기지 업무를 지원한다.
- 종자공급기지는 농민의 편익을 도모할 수 있도록 농, 축, 수산물 주산지 별로 조성한다.

한편 종자공급기지 설립과 병행하여 제주지역의 생물자원을 생산적으로 보존하는 방안을 강구해야 한다.

제주도의 생물자원 현황을 보면 해양동식물을 포함하여 식물이 2,369종이며 동물은 4,559종에 이른다.

〈표28〉 제주 생물자원 현황

(단위:종)

식 물	육 상 동 물			해 양 식 물		계	우리나라 식물 수
				해조류	홍조류		
	1,795			359	215	2,369	7,316
동 물	육 상 동 물			해 양 동 물		계	우리나라 동물 수
	척추	무척추	곤충	어 류	무 척 추		
	36	281	3,315	300	627	4,559	17,301

* 자료 : 제주도

현재 제주지역의 생물자원 가운데 재배식물 종자는 농촌진흥청 종자은행에서 수집보존 중이며 야생식물은 수목원 등에서 일부 보존관리 하고 동물은 가축을 중심으로 제주농업시험장과 축산진흥원에서 일부 수집하여 관리하는 등 분산 관리하고 있다.

그러나 제주지역의 생물자원은 앞으로 자연 생태계를 유지 보전하는 범위 내에서 자생지와 서식지 중심으로 재배·사육을 확대하여 이들을 식용, 가공용, 약용 등 농가의 신소득 작목으로 개발할 수 있는 잠재력이 높기 때문에 그 관리를 체계화, 생산화 할

수 있도록 유전자원 보존을 위한 종자은행을 설립하고 원충과 미생물을 포함한 자원식물의 연구 개발과 산업화를 위한 생물자원 연구소도 설립해야 할 것이다.

이러한 제주지역 생물자원의 신소득원 개발과 관련하여 **제주 한방특구 지정** 문제를 논의 검토할 필요가 있다.

말하자면 제주에 자생하고 있는 약용식물의 재배와 관련하여 한방의 주요 요소인 침·뜸 기술이 가능하도록 제주도에 한하여 한지 침구사 자격제도를 허용을 추진하는 것이 바람직하다고 본다.

이를 위해서는 하여 한방특구 지정과 함께 의료법에 대한 특례를 규정할 수 있도록 제주 자치도법을 개정을 추진해야 한다.

나. 친환경 농업자원 개발공사 설립

제주도내 연간 가축분뇨 발생량은 132만5천톤(2011년)으로서 양돈 가축분뇨 발생량이 71.4%를 차지하고 있으며 그 처리실태를 보면 비료생산 53%, 공해상 배출 13%, 기타 34%로 친환경 농업을 위한 가용자원을 제대로 활용하지 못하고 있다.

〈표29〉 가축분뇨 발생량(2011년)

(단위:두,천톤)

축종별	사육두수	발 생 량			
		계	분	뇨	세정수
계		1,325	400	451	474
소	35,432	216	122	82	12
말	21,797	109	63	46	
돼 지	507,978	946	161	323	462
닭	1,415,069	54	54	54	

가축분뇨의 사회적 문제 발생 초기에는 주로 환경, 위생 관점에서 분뇨의 위생적, 친환경적 처리 위주였으나 자연순환형 친환경 농업의 필요에 따라 분뇨를 자원화하기 시작했다. 그러나 아직도 발생분뇨의 21%가 해상투기 등 단순한 처리과정을 거치고 있으며 심지어 무단으로 방류하는 경우도 있다.

비료생산은 주로 퇴비, 액비, 유기질 비료의 형태로 생산 공급되고 있으나 일부 불량한 품질의 가축분뇨 퇴비가 생산·판매되고 액비는 악취문제와 품질의 불균일성, 특히 부숙이 덜 된 액비가 공급 유통으로 많은 문제를 야기하고 있다.

그러나 이러한 가축분뇨 뿐만 아니라 음식 부산물(연간 약 6만톤 발생)과 폐사어(연간1만톤 발생)도 자연순환형 친환경 농업을 위한 중요한 자원이다.

자연순환형 농업은 친환경 농업의 본질로서 가축분뇨 퇴비나 액비, 음식물 부산물 등을 재활용한 유기질 자원을 토양에 환원하고 화학비료와 농약의 사용을 감축하여 토양을 건전하게 유지·보전하면서 농업생산성을 확보하고 농산물의 안전성과 품질을 높이기 위한 농업이다.

따라서 가축분뇨, 음식물 부산물, 폐사어 등을 원자재로 활용하여 친환경 농자재를 체계적이고 효율적으로 생산, 공급할 수 있는 공익기구 즉 친환경 농업자원 개발공사의 설립이 필요하다.

이러한 친환경 농업자원 개발공사를 설립하기 위해서는

- 가축분뇨 등 유기자원을 처리 활용하거나 기타 비료, 농약 판매 등 농자재를 생산 또는 판매·공급하고 있는 농·축·수·임협 등 도내 기관, 단체와 개인 및 제주도가 참여하는 민·관 공동 공익사업으로 추진해야 한다.

* 현재 제주도 내에는 가축분뇨 공공처리시설 2개소, 공동자원화시설 7개소가 있으며 유기질비료 생산업체 33개소, 비료 수입업체 6개소, 농약·비료 판매업소 329개소 그리고 29개소의 관광농원이 있다.

- 투입 원자재는 가축분뇨, 폐사어, 음식 부산물, 농·축·수산 부산물, 산야초 등 지역의 물질 자연순환 과정에서 발생하는 모든 친환경 유기물을 포함한다.
- 제주도 내에서 발생하는 모든 친환경 유기물의 처리와 자원화는 의무적이며 이러한 자원을 활용한 생산은 생산품 사양 범위 내에서 농가 위주로 맞춤형 생산하고 주산지 별로 배송센터와 토양조사 및 양분관리 기술센터를 둔다.
- 친환경 농업 발전을 위한 비영리, 공익 목적의 사업 경영으로 발생하는 정상적 경영 손실은 제주도가 책임 보전한다.

그리고 친환경 농업의 실현을 위하여 친환경 농업자원 개발공사가 필요로 하는 연구·조사 업무를 수행하기 위하여 지역 ‘자연순환농업’ 연구소 설치가 반드시 필요하다.

다. 광역 농업용수 관리시스템 구축

한국농어촌공사 제주지역본부의 분석에 의하면 농업용수 총수요량은 159만톤으로 앞으로 공급부족 수량이 68만톤이 넘을 것으로 추정된다.

그러나 이미 적정개발 수준에 도달하고 있는 지하수의 계속적인 개발은 한계가 있고 가용수원인 용천수 개발에도 막대한 자금이 소요된다.

한편, 농업용수용 지하수관정 844개소를 도 전역 473개소의 수리계에서 위탁관리하고 있는 현행 관리제도 하에서는 시설 관리비용이 과다할 뿐만 아니라 전문 시설관리 기술의 부족 문제가 있고 또한 수리계 별로 농업용수의 과부족을 해결하고 있어 물의 낭비와 지역별 수급불균형으로 인하여 전체적으로는 가용 농업용수지하수 개발총량은 충분한데도 불구하고 서부지역 등 지역별, 작물별로는 가뭄 시에 물 부족 사태를 겪고 있다.

〈표30〉 제주도 지하수 관정 수리계 조직 현황

(단위:개)

합 계			제 주 시			서 귀 포 시		
동·리	관정수	수리계수	동·리	관정수	수리계수	동·리	관정수	수리계수
202	844	473	105	457	153	107	387	320

제주도는 현재 용천수와 지표수를 대체 수자원으로 활용하기 위한 다목적 농촌용수 개발사업을 추진하고 있으나 이는 또 하나의 중복투자식 지역별 농업용수 개발에 불과한 것으로서 항구적 가뭄대책을 위한 근본적인 농업용수 관리체계의 개선이 필요하며 특히 기후변화 대응 관점에서도 시급한 과제라고 본다.

다시 말해서 현재 지역별, 개인별로 산재되어 있는 농업용수용 지하수 관정과 기타 수원을 상호 연계하여 어느 지역이든 필요한 농업용수 공급이 가능하고 이를 도 전역으로 일원화하여 관리할 수 있는 광역 농업용수 통합관리 시스템을 구축해야 한다.

이러한 광역 농업용수 통합관리 시스템을 구축하기 위해서는

- 지하수 관리의 광역화, 일원화로 기존 수리계별 공공 관정과 사설관정의 농업용수 공급대상지역을 도 전역으로 확대할 수 있도록 제주 자치도법 및 관련 조례를 개정해야한다. 사설관정에 대한 이용제한 조치도 해야 한다.

- 양수장, 배수지, 본선과 지선의송수관은 받기반 정비사업의 일환으로 국가와 제주도가 시행하되 연결수로 시설은 농지 소유주가 부담한다.
- 향후 지하수 개발을 지양하고 농업용수 총량이 공급 부족할 경우 용천수를 개발하여 보충한다.

〈표31〉 제주도 용천수 현황

(단위:개소)

구 분	합 계	저지대 (해발200m이하)	중산간지대 (해발200~600m)	고지대 (해발600m이상)
합 계	911	841	49	21
제 주 시	540	489	37	14
서 귀 포 시	371	352	12	7

- 광역 농업용수 통합관리 시스템은 광역상수도 사업본부에서 구축, 관리한다. 제주도 상수도 수원은 어승생 저수지와 일부 용천수를 제외하고는 지하수임으로 전문적인 지하수 관리능력과 경험을 활용하여 수자원의 통합관리의 효율화를 위하여 제주도 수자원을 일괄 관리하도록 해야 하며 명칭도 광역수자원 사업본부로 개칭해야한다.

라. 친환경농업 기술·정보지원단 설립

친환경농업은 농법이 다양하고 퇴비 등 시비, 병충해 방제용 제제는 제한적이며 무엇보다도 관행농법과는 달리 정형화 되어 있지 않은 것이 특징이므로 친환경농가, 특히 친환경농산물 생산을 신규로 시작하는 농가들에게 토양조건, 재배품목, 재배농법, 병충해 방제 등 영농의 모든 부문에서 친환경 영농기술 교육·훈련과정보제공과 상담 및 지원은 필수적이다.

따라서 친환경농업 기술·정보지원단을 설립하여 다음과 같이 친환경 농산물을 생산하는 농가를 지원해야 한다.

- 토양검정 및 처방, 작목선택, 영농방법, 병충해 방제, 수확 후 관리 등 친환경 기술·정보 전반에 관한 지원 및 상담
- 친환경 농업·기술에 관한 농민 교육·훈련 및 현지도도
- 친환경 영농자재에 대한 조사 연구 및 대농가 사용권고

- 친환경농업 기술·정보를 제공하는 지역별 또는 권역별 친환경농업지도 작성 보급
- 지역별, 작목별 친환경농업 시범포장 조성 전시 및 현장교육

그리고 친환경농업 기술·정보지원단은 친환경농업의 선결과제인 ‘흙 살리기’사업을 전담한다.

친환경농업 기술·정보지원단은 현 농업기술원과 농업기술센터를 통합 확대 개편하여 특수법인으로 설립하고 제주도, 농협, 감협, 축협, 수협, 농업단체 및 농업 관련 가공 유통업체, 관광업체와 상공회의소가 출연한다.

마. 귀농·귀촌 특별 프로그램 개발

2009년 우리나라 농촌전입인구는 616,515명으로 전출인구 607,201명보다 9,314명이 더 많아 농촌인구의 전입·전출 추세가 역전되기 시작하였다.

귀농·귀촌가구는 2005년까지 1천가구 내외였으나 2011년은 1만가구 이상으로 급속히 증가하였으며 2012년 상반기 중에는 이미 8천가구를 넘어서고 있다. 그리고 농촌지역으로 이주하는 시기가 주로 하반기임을 감안할 때 2012년 귀농·귀촌가구는 전년대비 2배 이상 증가할 것으로 전망하고 있다.

이제 이러한 귀농·귀촌 현상은 일시적인 것이 아니라 지속적인 것으로서 그 요인은 베이비붐 세대의 은퇴, 다양한 삶의 가치 추구, 도시생활 탈출 등 다양한 것으로 조사되고 있다.

〈표32〉 2012년 상반기 시도별 귀농·귀촌 현황

(단위:가구, 명, %)

	합계	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	부산	인천	대전	제주
가구	8,706	1,014	2,085	403	1,380	1,355	1,317	959	14	14	11	154
비율	100	12.6	25.8	4.6	17.1	16.8	16.3	11.9	0.2	0.2	0.1	1.9
인구	17,745	1,963	3,467	895	2,920	2,956	2,820	2,195	41	50	44	394
비율	100	11.1	19.5	5.0	16.5	16.7	15.9	12.4	0.2	0.3	0.2	2.2

* 자료:농림수산식품부 경영조직과

귀농·귀촌가구는 수도권 인접성, 농지가격, 농지구입 용이성 등을 고려하여 특정 지역으로 이주하고 있으며 충북, 전북, 전남, 경북의 비중이 70.4% 수준으로 높다.

이들의 연령대는 50대 이하의 비중이 74.8%로 농업 신규인력 유입의 한 축으로 작용하고 있다.

〈표33〉 연령별 귀농·귀촌 현황

(단위:명,%)

계	20대이하	30대	40대	50대	60대	70대	80대
8,706	415	1,186	2,127	2,786	1,622	467	103
(비 율)	4.8	13.6	24.4	32.0	18.6	5.4	1.2

*자료:농림수산식품부 경영조직과

제주도의 경우 지난1990년 이후 2012년 상반기까지 귀농·귀촌가구는 1,193가구이며 2012년 상반기 중 제주도 이주는 154가구로 지난해 실적 115가구를 이미 넘어서고 있다.

특히 바람직한 현상은 50대 이하 이주자가 전체의 84%로서 전국 비율보다 10% 가까이 더 높으며 이 중 30대 비율이 전국 13.6%에 비하여 제주는 그배를 넘는 31%로서 농촌의 젊은 후계인력 확보 면에서 타 시도보다 유리한 입장이다.

다만 2012년 상반기 중 제주 이주가구가 전국의 1.9%에 불과하다는 것은 상주인구 1백만명을 바라는 도민들의 기대와는 너무 어긋나는 현상이다.

타 시도에서는 이미 70여개 지방자치단체가 귀농·귀촌 관련 지원조례를 제정하고 교육훈련 지원, 빈집수리 지원, 소득사업 지원, 자녀 학자금 및 영농정착자금 지원, 의료 지원, 농지임차·매입자금 지원, 이사비용 지원 등 다양한 지원사업을 시행하고 있다.

제주도는 제주도 이주를 생각하는 사람들이 최근 급격히 늘고 있어 많은 예비 귀농·귀촌 가구에 대한 제주도 유입촉진 정책 여하에 따라 제주도 이주 규모가 결정된다고 봐야한다.

따라서 제주도가 이러한 추세를 최대한 수용하여 적정인구 확보와 농촌지역 고령화 및 과소화 방지는 물론 결과적으로 제주농업에 필요한 청년 농업노동력을 유지 확보하기 위하여 귀농·귀촌 희망자들에게 준비단계에서부터 이주, 정착에 이르기까지 단계별 지원협력 특별프로그램을 개발하여 적극적인 유입 노력을 해야 한다.

이를 위하여

- 귀농·귀촌자 및 희망자들에 대한 실태를 조사하고 도시설명회를 개최하여 이를 바탕으로 제주도 이주를 선호할 수 있도록 준비·이주·정착 단계별로 ‘표준지원’ 메뉴를 개발하고 이를 집행하기 위한 전담부서를 설치한다.
- ‘소수자 우대원칙(Affirmative Action)’에 따라 영농을 위한 용자 등 자금지원, 영농기자재 공급, 영농기술 교육, 생산물 판매 및 유통, 자녀 학교입학 기타 정부와 지방자치단체의 지원에 있어서 귀농·귀촌자에 대한 별도의 쿼터를 할당한다.
- 제주 알기 교육프로그램 개발 운영 등 귀농·귀촌자를 위한 제주사회 통합 정책을 시행한다.

또한 이러한 귀농·귀촌대책과 병행하여 1차산업 분야의 외국인 근로자 고용문제에 대한 검토도 필요하다.

제주지역의 경우 2012년 9월 현재 취업 외국인 근로자 1,672명 중 농축산 부문에 410명, 주로 양식장인 어업 분야에 615명이 종사하고 있으나 농어업 사업자 또는 개인의 구인 희망자는 많으나 대부분 외국인 근로자들이 1차산업보다 제조업 분야를 선호하기 때문에 아직도 구직자가 부족한 형편이다.

따라서 시설감귤을 비롯한 축산, 수산 등 농어가에서 소요인력을 용이하게 확보할 수 있도록 외국인 근로자 고용요건 및 절차 등 제도 전반에 대한 개선이 필요하다.

2, 산업별 주요대책

가. 감귤

제주도의 감귤 FTA 대책(안)은 한마디로 감귤 경쟁력강화대책으로 요약되며 생산, 유통, 수출 부문으로 구분하고 있다.

생산부문은

- 시설 및 만감류 재배확대, 전업농, 부농 프로젝트 육성 등감귤 작형조정
- 비가림 하우스, 방풍망, 우량품종 갱신, 차수막 시설 등 감귤생산 현대화
- 주산지조성, 배수로, 경작로 정비 등 과실 전문생산단지 기반조성

- 1/2간벌, 토양피복, 가격차별화, 유기질 비료공급 등 당도 Brix 높이기
- 돌연변이 육종, 선발 등 감귤 신품종 개발 및 육종보급

유통가공 부문은

- APC 시설확충, 일선 선과장 통폐합 등 유통시스템의 선진화
- 거점 APC 육성, 해상물류비 지원, 주산지 품목별 대표조직 조직, 규모화
- 감귤 관광상품화, 가공산업 활성화, 식품 Cluster 육성, 식품기업 육성

수출 마케팅 부문은

- Sunkist와 경쟁 가능 수준의 수출 대표조직 육성, 맞춤형 수출 전용 선과장 건립 등이다.

한편, 제주도가 한·중 FTA 대책과 관련하여 정부에 건의한 내용 중 중요한 사안은 다음 두가지다.

- 한·중 FTA 협상 대상품목에서 감귤 제외
- 오렌지 등 수입으로 인한 피해보전을 위한 감귤 소득피해 직불제 도입

그러나 향후 제주 감귤산업의 발전을 위해서는 단순한 나열식 대책과 사업계획보다는 40년의 감귤 역사 속에서 노출되어 있는 감귤 핵심과제를 진정성 있게 검토하고 대책을 수립 추진해야한다.

그동안 미해결로 누적된 감귤산업의 과제는 앞서 감귤산업의 실태와 과제에서 적시했던

- 감귤의 과잉생산구조와 부적절한 품종별 생산
- 경제규모에 미달하는 개별농가 재배면적
- 모방 수준, 수량중심의 재배 기본관리기술,
- 명목상 계통출하와 작목반 난립
- 잃어버린 수출시장 등 5가지 사항이며 이러한 과제를 해결하기 위한 구체적인 대책을 마련해야 한다.

(1) 감귤 생산기반 재정비

제주 감귤이 당면하고 있는 문제는 그동안 오랜 기간 동안 많은 재배농가의 자구노력과 행정의 정책추진에도 불구하고 여전히 불량과의 비중이 높고 당도와 산함량이 10년 전이나 지금이나 다름없어 품질개선이 안 되고 있다.

그 원인은 부적지 감귤원에 있다.

고도성장기인 1970년대 감귤 재배적지에 대한 충분한 검토 없이 고지대, 냉해 상습지(분지), 배수불량지(평지)에 감귤원을 조성했던 것이다.

따라서 감귤 생산기반의 재정비를 통하여 부적지를 적지화하여 품질개선의 기반을 확보해야한다.

일본은 1980년부터 정부주도로 기존 감귤원에 대하여 논, 밭 수준의 생산 기반 재정비를 내용으로 하는 구조개선사업을 지금까지 추진하고 있으며 특히 지역특성에 따라 단지화하고 있다.

중국은 기후·생태, 구획기온지표, 지역별, 품종별 기온최적지, 적의지(동해없거나 과거 10년동안 동해 미발생 지역), 차적지(저온 영향 받으나 1~2년 내에 회복되는 지역) 등 부적지 여부를 판단하여 특히 배수가능지역에 한하여 감귤원을 조성하고 있다.

따라서 제주 감귤의 생산기반을 재정비하기 위해서는

(가) 실태조사

감귤원 전 면적에 대한 실태조사를 실시하여 생산기반 재정비 대상인 부적지를 선별하고 지역별, 연차별로 추진한다.

(나) 기반재정비 내용

부적지 내용에 따라 토양개량, 배수시설, 품종갱신, 방풍립 정비, 공동이용시설 등을 추진한다.

생산기반 정비는 품질개선 효과 외에도 생산비 절감, 새로운 작형도입, 생산조정 등 부수적인 효과가 있을 뿐만 아니라 향후 공동출하, 공동정산 등 감귤 공동사업을 위한 기초를 확보할 수 있다.

(2) 영세농 중심의 감귤 시설단지조성

감귤 재배농가(2009년) 31,200호 가운데 재배면적 0.5ha미만 농가가 18,838호로서 전체의 54%를 차지하고 있다.

제주도는 감귤재배의 자연 입지적 특성과 함께 세계적 수준의 감귤 재배기술 발전 가능성을 보유한 지역으로서 이러한 강점을 바탕으로 0.5ha미만의 영세농을 대상으로 이들을 시설단지화 함으로써 개별농가에서는 경영규모의 영세성을 극복하고 소득원의 확대와 부가가치 창출을 기할 수 있다.

한편 감귤산업 전체의 입장에서는 감귤의 과잉생산구조를 개선할 수 있고 조생종 노지감귤 위주의 불균형한 감귤 생산구조를 시장에 적합하도록 조정할 수 있다.

(가) 특성화된 시설단지

한라봉을 중심으로 만감류를 식재하되 가공, 관상, 향료 등 신품종을 도입하여 보급하고 작형을 다양화한다.

(나) 영세농 중심의 시설단지

영세농의 경영규모를 시설재배를 통하여 확대할 수 있도록 현재 노지재배규모로는 시장개방에 대응 불가능하고 시설 부담능력이 어려운 0.5ha미만 농가를 대상으로 농가당 시설규모는 1,000평 한도로 한다.

(다) 제주형 시설단지

기존의 시설을 표준화하여 자연재해 적응력이 강하고 토지 이용도를 높일 수 있고 연료 절감, 대체가 가능한 제주형 감귤시설 모델을 개발·보급한다.

(3) 감귤 산지유통센터 활성화

현재 감귤의 개별 출하체제는 우선 시장여건에 따른 출하조절이 어렵기 때문에 생산, 유통에 기여하지 못하고 있어 결국 생산자 가격안정이나 경비절감 및 노동력 분배에 비효율적이다. 특히 수출물량의 확보 면에서는 거의 불필요한 출하체제라 할 수 밖에 없다.

더욱이 개별 출하체제의 심각한 문제점은 농가의 수취가격이 품질보다는 개별적 출하조건에 따라 결정되고 그 차이가 크기 때문에 감귤 품질향상의 저해요인이 되고 있다는 점이다.

더구나 감귤 작목반의 난립은 앞으로 산지유통센터를 중심으로 정비해야할 것이다.

(가) 대형선과기 중심의 산지유통센터

산지유통센터는 품질별 선과가 가능한 대형선과기를 중심으로 포장자재, 보관, 운송, 서비스를 포함한 총괄 유통시스템으로서 감귤 주산지에 설치한다.

일일 처리규모는 감귤 150톤 내외로서 연간 2만톤 처리규모가 적정한 수준이다.

이를 통하여 감귤을 품질별로 규격화할 수 있고 경비절감과 출하물량을 조절할 수 있는 공동출하 기반구축이 가능해진다.

(나) 주산지 중심의 산지유통센터

산지유통센터는 주산지 중심으로 설치하되 가능한 한 고품질생산기반과 동시에 설치하는 것이 바람직하다.

산지유통센터는 연차적으로 주산지 별로 설치하되 현재 감귤생산 수준을 감안할 경우 각 산지별로 분산하되 도 전체적으로 20~25개소가 적정한 것이다.

(다) 공동출하 기능의 산지유통센터

감귤 생산과 유통의 산지 기본조직인 작목반은 현재 난립되어 있는 상태로서 이를 산지유통센터를 중심으로 재정비, 개편해야 한다.

이를 위하여 농, 감협의 기능과 역할을 조정할 필요가 있으며 감귤 사이즈 중심의 '감귤 생산 및 유통에 관한 조례'도 재정비할 필요가 있다.

(4) 결단해야 할 감귤 수출

진정한 의미에서 감귤 수출은 실패한 정책이다.

1990년대에 확보한 수출시장도 잃어버렸다. 예컨대 2010년 감귤 수출은 1,544톤으로 생산량의 겨우 0.25에 불과하다.

감귤 수출단지도 없어졌고 수입 오렌지의 선통관 후검역 제도로 오렌지와 농축액이 다량 수입되고 있으나 이에 대한 대응 수출도 못하고 있다.

사실 FTA에 대응하기 위해서라도 감귤 생산량의 10%인 5만톤 이상의 감귤 수출기반이 조성되어 있어야 하는 것이다.

(5) 한·미 FTA 감귤 재협상 요구

현재 발효 중인 한·미 FTA 협정의 감귤 부문 재협상을 정부에 요구하여야 한다.

수입 오렌지에 대한 계절관세는 폐지되어야 하며 사과(후지사과), 배(동양배) 보다 짧은 감귤의 관세 철폐기간을 연장해야 하고 Safe Guard도 신설해야하기 때문이다.

이는 현재 진행 중인 한·중FTA 협상에 대비하여 반드시 관철되어야 할 사안이다.

또한 감귤(Citrus)은 HS 대분류 0805에 속하는 것으로서 한·미 FTA협정에서 규정된 0805-20-1000(감귤, Korean Citrus)는 오렌지 및 농축액과 별도로 규정된 것으로 오기인 것으로 보이나 이를 기계적으로 적용하면 오렌지와 농축액은 보호대상이 아니라고 할 수도 있어 이의 시정이 필요하고 만다린류의 온주밀감에 대한 국제통용 명칭 Satsuma를 세트수머라고 번역한 것도 시정되어야 할 것이다.

나. 일반작물 및 채소산업

일반작물 및 채소산업 분야에 대한 제주도의 FTA 대응전략을 보면

제도 면에서는

- 각종 직불제 지급대상, 단가 및 기간 상향조정
- 수출가능 작목 집중 육성
- 종자산업 육성
- 농업구조개선을 통한 지역농업 체질 강화

생산부문에서는

- 친환경농산물 재배면적 확대, 웰빙 기능성 작목 재배단지 조성
- 농업기술 연구개발, 품질 고급화, 계약재배 확대

유통부문에서는

- 품목별 우수 브랜드 경영체 육성
- 고품질 친환경 농산물 출하 비용 지원, GAP 시행, 주요 품목별 자조금 도입, 친환경 전문판매장 등 유통활성화 기반 구축
- 권역별 대형 가공·유통시스템

농업기반 부문에서는

- 생산기반 취약지역지의 용수개발, 경작로 포장 등 생산기반 구축
- 낙후 농촌지역의 기초생활 기반시설, 문화·복지시설 확충
- 침수피해 상습지에대한 배수개선사업과 항구적 가뭄대책 등이다.

기본적으로 제주 밭작물은 오랜 기간 동안 단작화와 규모화로 인한 토양 및 환경오염이 심각하고 또한 당근, 조생양파 등 국내 틈새시장을 겨냥한 틈새농업 위주로서 시장조건에 따라 크게 영향을 받을 수밖에 없는 생산구조를 가지고 있다.

그리고 주곡자급을 위한 지역 생산기반이 거의 없다는 것도 제주 밭작물의 취약점이다.

(1) 지속가능한 친환경 농업기반 정비

현재의 관행농법을 제도, 농법, 투입자재, 영농기술 면에서 지속가능한 친환경 농법으로 전환할 수 있는 시책을 구체화하는 한편 장기적으로는 기술, 자원, 생활 환경과 생활양식의 지역 내 순환을 통한 생태계와 농업생산성의 지속성을 실현, 유지하는 지역순환농업의 실현을 목표로 한다.

이를 위해서는 흙 살리기와 지역 친환경 농자재 개발·보급, 지역순환농업 연구기반 구축, 제주 전역 밭작물 가뭄 자유지역화, 친환경 농업지역과 지역순환농업 특구에 대한 법제화가 필요하다.

이러한 사항에 대하여는 농업정책 전환에 따른 산업별 주요대책(산업 공통 주요대책)에서 이미 설명한 바 있다.

(2) 주곡 자급기반 확보

제주도의 미작은 거의 밭농사 위주이며 2010년 미작면적은 1,119 ha이며 생산량은 2,895톤으로 10a 당 평균생산량은 259kg으로서 전국 평균단수의 1/2 수준이다.

지난 5년 간 재배면적과 생산량은 거의 동일한 수준이며 평균단수도 264 kg으로서 별 차이가 없다.

이러한 생산규모는 연간 제주도민의 쌀 소비량 약 5만톤의 겨우 6% 내외에 불과한 수준으로서 대부분 호남 지역에서 반입되고 있는 쌀 구매에 제주도민들은 연간 1백억원을 지출하고 있다.

주곡 즉 쌀의 자급은 제주지역의 식량안보 차원뿐만 아니라 지역자원순환 친환경농업을 위한 부산물 확보와 지역 농가수입의 대외 유출이라는 면에서 특별히 제주농업이 해결해야 할 과제다.

제주도의 연간 쌀 수요자급을 위한 재배 소요면적은 2만ha로서 이를 바탕으로 쌀을 생산하게 되면 농가의 새로운 소득원이 창출되고 또한 밭농사의 작부체계와 단작화, 규모화를 개선하는데도 기여하게 될 것이며 기후변화로 인하여 예기치 못한 곡물생산 파동의 위험이 현존하는 상황에서 주곡자급기반 확보로 지역 식량안보에도 기여하게 될 것이다.

다. 축산업

제주도의 축산업에 대한 FTA 대책은 한우, 낙농, 말, 양돈, 양계 등 축종별로 수립하고 있으며 생산성 향상과 유통개선에 역점을 두고 있다.

한우산업은

- 광역브랜드 ‘보들결’ 한우사업단 육성, 고급육 생산용 맞춤형 한우개량
- 제주흑우사업단 구성, 제주흑우 개량 및 명품 브랜드화
- 광역 브랜드 ‘보들결 및 제주흑우 특산 명품관 개설

낙농산업은

- 원유 위생 향상, 고품질 원유생산 지원
- 제주 고유 유제품 브랜드 개발
- 젖소개량, 사양관리 개선, 시설 현대화
- 후계자 육성

말산업은

- 엘리트 국산 경주마 공급, 종마산업 지원, 제주마 혈통보존 및 국제공인
- 경주마 사육기반 개선 및 경매 활성화
- 브랜드 승용마 생산, 전문 생산농가 육성, 승마장 기반정비
- 말고기 생산, 유통선진화, 말고기 요리 레시피 개발

양돈산업은

- 전업규모 시설 현대화, 모돈 전문농장 육성
- HACCP 지정농가 지원 및 기술·교육 프로그램 체계화
- 민간종돈장 활성화 지원 및 종돈장 질병관리를 강화

분뇨처리 기반구축에는

- 2014년까지 가축분뇨 공동자원화 시설 및 공공처리시설 확충
- 가축분뇨 액비 이력추적제 도입 및 액비 유통센터 설치
- 경종·축산 조직 간 자연순환농업 협약 확대

양계산업은

- 계사시설 현대화
- 종계장 생산시스템 구축, 우수 병아리 공급확대
- 2016년까지 난계대전염병, 뉴켓슬병 근절
- 도계시설, 계란 집하장 현대화사업 등이 있다.

축산부문에서는 전반적으로 그동안 축산경쟁력사업으로 추진했던 축산시설과 구조가 10년 이상 경과되어 노후되었을 뿐만 아니라 축산물 품질이 소비자들의 변화하는 다양한 고품질, 친환경 축산물 요구를 충족시키지 못하고 있는 실정이다.

또한 불안정한 종축 수급체계로 인한 자체 종축 기반확보도 중요한 과제로 남아 있다.

그리고 미국의 한발 등으로 사료곡물 가격 폭등 등 불안정한 원재자 가격과 다양해지고 있는 축산물 소비추세를 반영할 수 있는 효율적, 적극적인 생산체제 확충을 위한 대책이 필요한 실정이다.

(1) 제주형 친환경축산 표준모델 개발

제주축산은 타 지역에 비하여 상대적으로 축산에 적합한 자연적, 전통적 특징을 가지고 있다.

제주도의 목야지는 약 6만6천ha로 제주도 면적의 30%를 차지하고 있으며 개량 초지는 전국의 44%인 1만7천여ha에 이른다.

그리고 전통적 제주축산은 우리나라의 다른 지역과는 달리 ‘마을 공동목장’과 중산간 지대에 산재된 목야지에서의 방목과 농가단위의 ‘도통시’ 사육 형태로 퇴비를 생산 공급하는 자연과 경종 친화적 산업이었다. 한마디로 자연순환형 친환경축산이었다.

그러나 오늘날 제주축산에서는 이러한 과거의 자연적, 전통적 특징을 전혀 찾아볼 수 없으며 사료, 현대식 축사, 사육방식에 이르기까지 타 지역 축산과 동일한 축산업으로서 그동안 가축분뇨 처리 및 자원화, 무항생제 축산 등 어느 정도 개선은 있었으나 친환경축산으로 전환하기 위해서는 아직도 많은 과제를 해결해야 한다.

일반적으로 친환경축산은 수질·토양·대기오염을 방지하여 환경을 보전하고, 물질의 자연순환 등을 이용하여 자연생태계를 유지·보전하며, 가축의 건강한 상태를 유지할 수 있어야 하고, 주변자연과의 조화로 농촌의 경관을 유지함으로써 지속가능한 재산을 도모하는 축산업을 말한다.

따라서 제주축산을 친환경축산으로 전환하기 위해서는 과거 제주축산의 자연적, 전통적 축산의 특징을 반영한 새로운 제주형 친환경축산 표준모델의 개발과 추진이 시급하다.

제주형 친환경축산 표준모델은 최소한 다음 내용을 포함해야 한다.

- 친환경축산의 기본요소인 환경보전, 자원순환, 가축건강, 경관보전에 관련한 제주 환경에 적합한 기준 설정
 - * EU는 2006년 1월부터 가축사료 내 항생(균)제 전면 사용금지
- 축사와 방목지 또는 운동장이나 방사공간이 결합된 사육장 형태
 - * 독일은 2008년, 기타 유럽국가는 2012년부터 산란계 케이지 사육을 전면 금지하도록 결정

제주형 친환경축산 표준모델은 현재 HACCP 지정농가가 약간의 보완조치를 거쳐 용이하게 참여할 수 있는 1단계 모델과 사육장 조건 및 동물복지, 질병관리 등 모든 요건을 충족하는 2단계 모델로 구분하여 단계적으로 시행될 수 있도록 개발하는 것이 바람직하다.

더욱이 KAL목장이나 대규모 축산업자를 대상으로 이러한 표준모델 사업을 시범 실시하여 그 결과에 따라 표준모델을 수정 보완한 후 전면 시행하는 것이 좋을 것이다.

2001년 5월 30일 세계 최초의 지역단위 구제역 청정지역으로 OIE의 승인을 받은 청정제주의 축산이 이제 이러한 제주형 친환경축산 표준모델과 결합하게 되면 제주도가 우리나라에서 축산물 품질의 안정성뿐만 아니라 깨끗하고 위생적인 가축 사육과정에 대한 관심이 높은 소비자의 욕구를 충족시킬 수 있는 유일한 지역으로서 제주 흑우, 흑돈을 중심으로 한 제주축산물의 특성화, 차별화 및 고품질 브랜드화 추진과 더불어 대한민국 최고의 고품질 친환경축산물 공급기지를 구축하는 기반이 될 것이다.

또한 국제시장에서 가격이 폭등하고 있는 수입곡물 수요에 대응하여 초지 기타 곡물 대체자원을 활용함으로써 수입곡물 의존도를 낮추고 생산비를 절감하는 효과도 있을 것이다.

(2) 독립된 축산물 검역제도 도입

동식물검역(SPS) 문제는 식품의 안전성과 위생 문제로서 교역자유화와는 별개로 취급되는 문제다.

예컨대 우리나라는 구제역이나 과실파리(지중해 굴 파리)를 위생조건 상 수입금지 병해충으로 지정하여 동식물 검역 상 수입을 규제하고 있다.

동식물 검역에 관한 한 기본적으로 모든 국가가 국가주의를 채택하고 있으며 우리나라나 중국도 물론 국가주의에 의한 동식물 검역제도를 시행하고 있다. 물론 UR 협정이후 WTO는 동식물 검역의 지역주의를 허용하고 있기는 하다.

중국은 그동안 여러 나라와 FTA 협상을 진행하는 과정에서 동식물 검역의 지역화 개념 도입을 강력하게 주장하고 있으며 실제 뉴질랜드와의 FTA 협상에서는 이를 관철한 바 있으며 우리나라와의 협상에서도 동식물 검역 지역화를 당연히 주장할 것으로 예상된다.

제주도의 경우에는 제주농가 뿐만 아니라 축산농가도 이러한 동식물 검역 지역화를 반대하고 있다.

따라서 이러한 동식물 검역의 지역화에 맞서서 제주의 축산을 확실하게 보호할 수 있는 길은 제주도가 국가로부터 독립된 동물 검역제도를 도입하여 운영하는 것이다.

제주도는 섬이라는 지리적 여건과 청정지역이라는 특징을 가지고 있을 뿐만 아니라 제도적으로 특별자치도의 지위를 향유하고 있다.

더욱이 제주도는 국제사회에서 주요 가축질병 청정화지역 인증을 받고 있는 지역으로서 동물 검역을 국가로부터 독립하여 운영할 수 있는 요건은 이미 충분히 갖추고 있다.

제주도가 독립된 동물 검역제도를 도입 운영하기 위해서는

우선 제주자치도법을 개정하여 동식물 검역법에 대한 특례규정을 마련하여 국가에 준한 검역업무를 수행할 수 있도록

- 검역 및 방역시스템, 법령과 제도, 조직을 정비해야 한다.
- 특히 공항, 항만 구역에 국경에 준하는 검역·방역·검사 시스템을 구축해야 한다.
- 제주도를 국가와 동일하게 대우하는 구제역 등 ‘가축질병 청정화 지역’ 국제인증을 획득해야 하며 특히 제주도의 독립된 SPS에 대한 OIE의 인증을 획득해야 한다.

그리고 이러한 독립된 동물 검역제도의 운영성과에 따라 이를 식물 검역 부문으로 확대할 수 있을 것이다.

(3) 재래가축의 혈통보존 및 실용화

제주도 축산진흥원은 1986년부터 제주마, 제주흑우, 재래흑돼지, 제주재래닭, 제주개 등 재래가축 5개 품종을 보호·육성하여 도내 양축농가에 분양하고 있으며 농촌진흥청으로부터 지방자치단체 중 최초로 제주흑우, 제주흑돼지, 제주재래닭 3종에 대한 농업유전자원 관리기관으로 지정받은 바 있다.

특히 제주흑우는 제주자치도법(제 207조)에 의하여 제주도지사가 보호·육성할 의무를 부담하고 있는 재래품종으로서 1994년 31두로 시작하여 2011년 말 현재 1,169두로 증식되었다.

재래흑돼지는 68,932두, 제주재래닭은 64,922수 그리고 제주마는 1,398두로서 사육호수는 다소 감소추세이나 사육두수는 꾸준히 증가하고 있다.

재래가축의 혈통보존 및 실용화를 위하여서는

- 제주흑우, 재래흑돼지, 제주재래닭의 혈통보존 및 실용화 축군 조성을 위한 조기증식
- 재래가축 위주로 IT, BT 기타 식품, 건강, 의료 등을 연계한 기능성 및 산업화 연구·개발
- 오름방목지, 목장, 승마장, 경마장, 재래가축 사육지, 축산농가, 축산단체 사업장과 고수목마(古藪牧馬) 등 story telling을 연계하는 축산 관광 코스 및 관광권 개발
- 재래가축 주요 사육지 별로 제주마, 제주흑우, 재래흑돈, 제주재래닭 생산자 단체 중심으로 재래토종 먹거리 타운 조성 등의 대책을 수립 시행해야 한다.

(4) 마필의 복합산업화

제주마 사육은 1939년 2만1천두였으나 이후 점차 감소되어 1985년에는 겨우 1,541두가 사육되고 있었으며 당시 전두환 정부는 멸종위기에 처한 제주 조랑말을 보존하기 위한 방안으로 제주경마장 건설을 결정하였고 1990년 제주경마장 개장 이후 지속적인 증식육성정책에 힘입어 2010년 현재 등록 제주마가 22,233두로 증가하였다.

이러한 제주마는 오늘날 단순하게 증식에 중점을 두고 경마, 승마, 말고기 등 여러 용도로 활용되고 있을 뿐 고려 충렬왕 2년(1276년) 몽골 말 160두가 제주에 들

어왔다는 제주마의 역사적 유래, 몽골과의 관계 등 많은 story telling의 소재를 활용하지 못하고 있을 뿐만 아니라 제주말의 타 축종과의 차별적 특성 즉 경주, 승마, 운송, 육류 등의 다원적 기능을 관광과 연계한 복합산업화 가능성을 제대로 평가·활용하지 못하고 있다.

따라서 제주의 말 산업을 조랑말 보존, 레저 스포츠, 생태 체험 및 관광, 탄소제로 체험, 건강 및 기호식품, 말 관련 장비 및 장구생산, story telling 및 events, 말 박물관등을 내용으로 하는 마필 복합산업화 계획을 수립 시행해야 한다.

이러한 마필의 복합산업화를 위해서는

- 제주마의 고유혈통 관리
- 제주경마장 개장 목적에 부합한 조랑말 전용경마 운영·관리
- 현재 1만6천두에 이르고 있는 한라마 관리대책
- 제주마, 한라마를 기반으로 하는 승마용 말공급기지 구축
- 제주 말산업 특구지정 등 을 추진해야 한다.

라. 해양수산업

제주도의 해양수산업에 대한 FTA 대책안을 보면

저탄소 녹색 수산업 육성은

- 고부가가치 지역특화 종묘생산을 통한 자원조성
- 토착성 고급어종 위주의 방류사업
- 화순항 수산물 산지복합유통센터 조성

연근해어업 강화사업으로는

- 어업자원 균형 수준까지 어선감축

친환경 고부가가치 양식산업 육성으로는

- Golden Seed Project 추진
- 종묘장 및 양성장 시설개선
- 양식넙치 친환경 인증, 글로벌 브랜드화
- 홍해삼 양식산업 지원

기타 수산질병관리원 설치·운영, 제주형 수산보전제 도입 추진 등이 있다.

제주의 해양수산업이 친환경 고부가가치 특화산업으로 발전하기 위해서는 오염이 심화되고 있는 마을어장의 생태환경 복원과 자원증식, 종묘공급기지 사업을 통한 넙치 중심 양식산업의 다양화, 어선감축에 대한 다양한 대안 그리고 잠수어업인의 노후보장 등에 대한 대책이 수립·시행되어야 한다.

(1) 제주 연안바다의 자원·생태환경 실태조사와 복원

그동안 하수 방류로 인한 연안해역의 오염과 어업자원 고갈을 방지하기 위하여 하수종말처리시설, 양식장 폐수처리 등 바다정화를 위한 대책과 민간 차원의 노력들이 있어왔으나 이상기후와 맞물려 마을 어장의 생태환경은 계속 오염 파괴되고 있다.

따라서 마을어장 별로 자원·생태환경 실태를 조사하여 이를 근거로 제주 연안바다 생태환경 복원을 위한 종합대책을 다음과 같이 수립 시행해야 한다.

- 실태조사는 해양, 어업, 생태, 환경, 기상, 어민(잠수 어업인 포함)이 참여하여 마을어장 별로 실시한다.
- 실태조사 결과 자원·생태환경 오염·파괴에 대한 원인별 복원대책을 수립·시행한다.
- 자원·생태환경 오염·파괴 원인자에 대해 단순한 해양환경개선이 아닌 복원비용 부담, 대집행 또는 생태환경 원상복구를 의무화한다.
- 해양환경개선 부담금을 해양환경복원 부담금으로 요건을 강화하고 부과·징수금액을 상향조정한다.
- 도지사는 실태조사 결과를 근거로 연안어장 자연·생태환경 등급제도를 포함하는 어장별 지리정보시스템(GIS)을 개발·시행하여 어장에 대한 적정한 규제와 보호를 해야 한다.

(2) 품목별 친환경 양식표준모델 개발·보급과 양식사업의 다양화

현재 제주 양식업의 고품질, 지역특산화가 가능한 어패류 품목들이 있음에도 불구하고 종묘생산공급 및 양식기술의 제약 등으로 넙치 중심의 양식에 제한되어 있다.

더욱이 제주도내 양식장은 육상 위주로 1980년대 중반부터 시설된 것으로서 대부분 20년이 경과한 낡고 협소한 시설로서 생산성이 저하된 시설이 많다 하겠다.

따라서 제주 양식사업의 과제는 고품질 글로벌화를 위한 친환경 양식기반의 조성
과 다양한 품목의 양식산업 육성이다.

이러한 과제를 실현하기 위해서는

- 품목별 친환경 양식 표준모델을 개발·보급하여 양식시설을 현대화, 자동화한다.
- 양식시설 및 장비, 종묘선택 및 관리, 환경관리, 사료 및 첨가제 관리, 질병 및 안전성 검사, 경영지도 등 양식사업 전반에 걸쳐 지도, 대행업무를 수행하는 양식업 관리사업단을 설치·운영한다.
- 종묘 선택 및 관리를 위한 육종기반 확립, 육종효율 조사, 고급종 브랜드화 등 연차별 기술개발계획을 수립·시행한다.

(3) 감척 대상 어업인 생업전환 지원

어선감척의 대안으로 농업의 휴경제도와 같은 어업의 휴업제도를 검토·도입하고
어선감척이 불가피할 경우 타 수산업 또는 수산업 관련 허가나 관상어 양식 등 관
광연계 사업을 우선 지원해야 한다.

(4) 잠수 어업인 기초 보상연금제도 도입·시행

잠수 어업인들의 감소와 고령화가 가속화 되고 있으며 70세 이상이 46.4%로서
전체 잠수 어업인의 거의 반을 차지하고 있다. 후계세대가 단절되고 있다는 뜻이다.

잠수 어업인들은 단순한 어업종사자 또는 생계유지를 위한 노동인력이 아니라
제주사회의 역사적, 문화적 가치보존의 대상이다.

따라서 이들에 대한 보상적 연금제도의 시행으로 해녀들의 안정적 노후에 대한
제도적 보장이 필요하다.

- 기초 보상연금 대상자는 70세 이상 잠수 어업인으로 한다.
- 기초 보상연금 지급은 연령별로 차등지급한다.
- 기초 보상연금 재원은 제주도가 부담한다.

V. 결어 및 제안

제주도는 국토면적의 1.8%에 불과하다.

그러나 우리나라 밭 전체의 거의 1할이 제주도에 있다.

제주도는 논농사를 모른다. 전환능력이 뛰어난 밭농사만 안다.

제주도는 4면이 바다인 섬이다. 땅과 바다를 함께 일구는 삶을 안다.

제주도에는 오염되거나 오염될 강이나 호수 또는 저수지가 없다.

자정능력을 가진 청정한 지하수가 밭에 물을 대주고 있다.

농사짓는데 필요한 물의 98%를 지하수가 대주고 있다.

이용하지 않는 90만톤 넘는 용천수가 매일 바다로 흘러 들어간다.

용천수는 지하수다. 부족한 지하수를 채워 줄 예비 농업용수다.

농업·수산·축산이 살아야 제주도가 산다.

제주도는 밭, 물, 기후 등 농업이 필요로 하는 천혜의 자연자원과 그리고 뛰어난 전환능력을 보유한 사람을 가지고 있다.

우리나라에 감귤시장이 들어서기도 전인 1970년 시도한 감귤산업이 제주 농가의 주 소득원이자 지역경제를 견인하는 지주산업으로 발전하고 우리나라 주요과실 생산의 29%를 차지하는 대표과실로 성장할 수 있었던 것은 바로 이러한 천혜의 자원과 전환능력 때문이었다.

인류의 역사가 시작된 이래 지구상에서 모든 산업은 언제나 흐름(trend)을 따라 흥망성쇠를 거듭하고 있으며 바로 지금은 환경, 생태와 건강이 산업의 흐름을 주도하고 있는 시대로서 말하자면 우리는 지금 **환경산업 시대**에 살고 있다.

제주농업은 1980년대 수입개방, 1990년대 UR 협정, 2000년대의 한·미 FTA 같은 다자 간 혹은 양자 간 계속된 시장개방의 파고 속에서 오늘에 이르고 있다.

그동안 시장개방의 파고는 제주농업이 그 파고를 넘어서야한다는 긍정적 신호였다.

그러나 제주농업은 이 신호에 둔감했다.

이제 다시 한·중 FTA라는 과거의 파고와는 그 위력이 비교도 안 되는 거대한 시장개방의 파고가 제주농업을 향하고 있다.

한·중 FTA는 위협이기는 하지만 두려워해야 할 것은 아니다. 제주농업이 감당해야 할 도전이다.

제주농업이 제2의 감귤시대를 열어가기 위한 시대적 과제다.

제주농업이 비약할 수 있는 기회다.

제주농업이 친환경으로 중무장하고 시대의 흐름을 따르는 환경산업으로서, 제주경제의 지주산업으로 성장할 수 있는 기회다.

감귤산업을 일으킨 1970년대가 제주농업을 **생존에서 시장으로 전환한 제1농업정책 전환기**라면 이제 제주농업은 친환경농업을 통하여 **시장에서 소득으로 전환해야 할 제2농업정책 전환기**를 맞고 있다.

천혜의 자원과 전환능력을 보유한 제주 농·수·축산업을 제주농어민의 자조와 제주도의 소명 그리고 국가의 협력을 바탕으로 한·미, 한·중 FTA를 뛰어넘어 제주지역경제의 지주산업으로서 그 역할을 증대하고 국민경제 및 국민건강에 기여하는 신성장동력산업으로 발전시키기 위하여 국가 및 제주도에 다음과 같이 제안합니다.

제 안

1. 국가는 제주특별자치도 전역을 친환경농업시범특구로 지정하고 친환경 농산물 차액보전을 위한 제주 농가소득 보장기금을 설치할 것. 그리고 이에 수반되는 사항을 규정 또는 보완하기 위하여 '제주 특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성에 관한 특별법(이하 제주 자치도법)'을 개정할 것.
2. 국가는 1970년대에 국가정책으로 조성한 감귤생산기반을 받기 반정부 사업비로 완전 재정비하고 영세농 중심의 감귤시설단지를 조성할 것
3. 국가는 현재 발효 중인 한·미 FTA 협정 중 감귤 관련 오렌지 계절관세를 폐지하고 감귤의 관세 철폐기간을 사과(후지사과) 및 배(동양배)와 동일한 기간으로 연장하며 긴급수입제한조치(Safe Guard)를 할 수 있도록 미국과 재협상할 것.
4. 국가는 특별자치도와 섬이라는 제도적, 지리적 특성에 따라 제주도가 독립된 동(식)물 검역제도를 운영할 수 있도록 조치할 것.
5. 국가는 제주 삼다수의 관세양허로 중국시장에 진출할 수 있도록 한·중 FTA 협상품목으로 지정하여 추진할 것.
6. 제주도는 국가에 대하여 제주도를 친환경농업시범특구로 지정해 주도록 요청하고 제주자치도법의 입법 취지와 규정에 따라 준비기간을 거쳐 이를 추진할 수 있도록 친환경농업 완성계획(2014-2023년)을 수립할 것.

7. 제주도는 한·미FTA 협정 중 감귤 관련 오렌지 계절관세를 폐지하고 감귤 관세기간을 연장하며 긴급수입제한조치(Safe Guard)를 할 수 있도록 미국과의 재협상을 국가에 요청할 것.
8. 제주도는 상수도과 농업용수 관리체계를 일원화하여 수자원을 효율적으로 개발·이용하고 농업용수 공급능력을 확대할 수 있도록 광역 수자원 통합관리 시스템을 구축할 것.
9. 제주도는 도민이 소비하는 연간 약 5만톤의 쌀(조곡, 정곡)을 외부에서 반입하고 있는 현실을 검토하여 새로운 농가소득원 개발과 지역 식량안보 차원에서 친환경 주곡자급기반을 조성할 것.
10. 제주도는 전국 귀농·귀촌가구(2011년)가 1만가구(인구 3만명)를 넘어서고 있으나 대부분 충북, 전남·북, 경북으로 이주하고 있고 제주이주는 가구기준 1.9%에 불과한 점을 분석검토하여 초고속 고령화가 진행되고 있는 제주지역의 인구증가와 농어촌노동력 확보를 위한 귀농(어)·귀촌가구 유입대책을 수립·추진할 것.
11. 제주도는 제주자치도법을 개정하여 현 농업계, 수산계 고등학교를 도립 4년제 농수산 고등전문대학 과정으로 개편하고 무상 교육특례와 병역특례를 신설하여 핵심 농어민후계자 육성 방안으로 추진할 것.
12. 제주도는 잠수 어업인(해녀)들의 역사적, 문화적, 경제적 기여와 역할에 보답하기 위한 해녀 기초보상연금제도를 도입·시행할 것.

2012년 10월 18일

제안자 한·중 FTA 연구회

회원 :

강상흠 (전 제주도 농촌지도자 회장),
강재철 (전 수산업 경영인 회장)
강태숙 (전 제주대학교 교수)
고운호 (전 한국은행 제주지역 본부장)
김국주 (전 제주은행장)
김대영 (제주국제대학교 교수)
김병엽 (제주대학교 교수)
김수종 (전 한농현 제주도 회장)
김완근 (전 제주 도의원)
김원성 (낙농 작목반 반장)
김창명 (전 감귤연구소 과장, 농학박사)
김철균 (JOYBIO 영농조합 대표)
김태주 (전 제주도 농촌지도자 회장)
문창래 (전 제주도 농수축산국장)
박영부 (전 서귀포 시장)
송창길 (전 제주대학교 농과대학 학장)
신구범 (전 제주도지사)
신백훈 (전 농협 제주지역 본부장)
안영화 (전 제주대학교 교수)
양승주 (전 제주산업정보대학 교수)
양윤경 (전 한농연 제주도 회장)
양치복 (전 한우협회 도회장)
오인택 (전 제주도 기획관리실장)
이유근 (전 한마음병원 원장)
정영진 (국제대학교 교수, 양식업)
진관훈 (제주도 테크노파크 부장)
허인옥 (전 제주대학교 교수)

* 성명은 가나다 순임

농수축산업의 신성장동력 산업화를 위한 제안

한-중FTA연구회

(690-100) 제주특별자치도 제주시 중산간동로 203.

T. (064) 721-2136 F. (064) 721-2134

