

IMF와 제주농업의 전개방향

강 동 일

1. IMF관리체제와 농업의 구조조정

지난해 말 불어닥친 환란으로 커다란 어려움에 직면하게 된 우리 경제는 경제구조의 근본적인 개편을 위한 진통을 겪고 있다. 우리나라는 IMF, 세계은행 등 국제기구와 미국, 일본, 기타 국가로부터 총 550억 달러의 긴급자금지원을 받을 것을 합의하는 것을 시작으로 IMF관리체제시대를 맞게 된 것이다. 고도성장을 추구하던 우리 경제는, 그 동안 누적된 구조적 문제점들이 환란을 계기로 한꺼번에 노출되면서 더 이상 지금의 체제로는 유지할 수 없게 되었다는 것을 인식하게 되었으며, 그 결과 경제구조뿐만 아니라 사회전반에 대한 구조조정이 숨가쁘게 진행되고 있다. 도산과 대량실업, 경기침체 등으로 대표되는 IMF시대의 특징들은 우리 사회의 구석구석을 뒤흔들면서 변화와 인내를 요구하고 있다.

IMF관리체제로의 이행이라는 국내여건의 변화에 따라 다른 분야와 마찬가지로 일반식량작물부문은 물론 원예특작분야, 감귤을 비롯한 과수산업, 축산분야 등 농업부문에도 어려움이 가중되고 있으며, 이에 대응하고 살아남기 위한 대책과 변화가 요구되고 있다. 환율상승으로 유류, 사료, 농약 등의 가격인상으로 인한 생산비 상승, 농업투자의 감소, 수요감퇴, 이로 인한 농촌생활 여건 악화는 바로 농업의 위기이며, 이를 극복하기 위한 농업분야의 대책 마련이 시급하게 요구되고

있다.

특히 지역경제에서 농업이 차지하는 비중이 가장 높은 제주의 경우 그 중요성은 더욱 크다고 할 수 있다. 제주농업의 근간인 감귤산업, 감자, 채소류 및 화훼류 그리고 축산업 등의 구조조정 및 관련제도의 준비는 시급한 과제이다. 그러나 이런 농업의 구조조정과 관련제도를 준비하는 과정에서 많은 곤란에 직면하게 될 것이고, 그 효과도 단기적으로 눈에 띄게 나타나리라고 기대하기는 힘들다. 따라서 농업인의 인내가 요구되며, 농업인을 비롯한 농업관련 기관 및 단체는 장기적인 관점에서 강한 의지를 가지고 꾸준히 추진하지 않으면 21세기의 제주농업은 기대하기 힘들 것으로 생각된다. 즉, 변화하지 않으면 살아남기 힘들다는 인식을 가지고 꾸준히 추진하는 자세가 필요하다. 따라서 이 글에서는 IMF체제가 제주농업에 미치는 영향에 대하여 요약 정리하고, 제주농업의 발전을 위한 당면과제 및 대책에 대하여 살펴보고자 한다.

2. 제주농업과 IMF

입지적 조건을 비롯한 자연 환경으로 인해 제주도의 경제구조는 농업을 중심으로 하여 발전해 왔다. 화산회토로 대표되는 토양 및 지질학적 특성으로 농업에서도 특히 전작 중심으로 발전해 온 것이 특징이다. 60년대 이래 감귤산업이 농업에서 대표적인 위치를 점하게 되었고, 그 외에 감자, 채소, 화훼, 축산 등이 제주농업의 근간을 이루어 오늘에 이르고 있다. 지역경제에서 농림어업이 차지하는 비중을 보면 80년대에는 40% 수준에 달했으며, 90년대에 들어와서도 30-35% 수준을 유지하고 있을 정도로 제주도 경제에서 농업이 차지하는 비중은 다른 지역의 그것과 커다란 차이를 나타내고 있다.

이처럼 제주지역경제의 근간을 이루며 발전해 오던 농업분야가 90년대에 들어오면서 크게 흔들리기 시작한다. WTO체제로 이행과 그에 따른 시장개방의 충격으로 그 동안 누적되어 왔던 제주농업의 생산구조 및 유통구조와 제도상의 각종 문제점들이 한꺼번에 노출되는 계기가 된다. WTO체제로 이행하는 과정에서 감귤을 비롯한 제주농업의 안정적 발전을 위한 다양한 대책들에 대해 논의가 이루어졌고, 많은 논란과 흥역을 치르면서 어쨌거나 대체적인 방향을 설정할 수 있었다. 그러나 구조개선 등의 방향에 대한 의견은 어느 정도 수렴되었지만, 그 성과는 시행과정 있어서 각 경제주체들간의 의견차이와 각 관련단체들간의 이견의 노출로 지지부진한 상태를 면치 못하고 있는 실정이다.

이런 와중에 IMF사태라고 하는 예상치 못했던 또 하나의 충격은 다시 한번 더 제주농업을 강타하게 된다. IMF관리체제로의 돌입은 제주농업에 대해 더욱 철저한 변화를 요구하고 있으며, 그 과정에서 농업인을 비롯한 관계자들의 꾸준한 노력과 인내를 요구하고 있다. IMF사태가 농업에 미치는 영향은 절대적이며, 그 내용도 다양하다. 이하에서 IMF사태가 제주농업에 미치는 영향에 대해 간단히 요약, 검토해 보면 다음과 같다(한국은행 제주지점).

환율인상등으로 농약원료, 사료, 유류 등 수입원자재의 확보난과 가격상승에 직면하게 되었으며, 자금조달의 곤란으로 농업생산재의 가격상승과 공급에 차질이 빚어지고 있는데, 이는 직접적으로 농산물 생산비의 상승과 생산제한을 가져오고 있다. 예컨대, 거의 100% 수입 원재에 의존하고 있는 농약인 경우 고회율과 구제금융으로 추가적인 비용부담은 커다란 부담이 되고 있다. 1997년 원재 수입량은 약15,000여 톤으로 총 지불비용은 2억4천2백만 달러였다. 그런데 환율이 1300원대를 유지할 경우 지난해와 같은 물량을 들여온다면 총

1천2백10억 원 가량이 추가로 더 들어갈 것으로 추정된다. 그 외에도 수입부품에 의존하는 대형농기계라든가, 대폭으로 가격이 오르기 시작한 유류, 하우스용 비닐, 비료, 사료 등 농업용 생산자재의 가격은 생산비를 상승시켜 농업의 채산성을 악화시키고 있다.

농업부문에 대한 정부지원의 축소로 기반설비투자가 어려워지고 있으며, 그 결과 구조개선사업에 차질을 가져오게 되었다. 세수부족으로 인한 재정적자 등으로 농업생산부문에 대한 투자가 극도로 억제되고 있으며, 또한 민간에 의한 신규투자 유인의 감소로 신규농업기반설비 투자는 더욱 어려워지고 있다. 또한, 가계소비의 감소와 실업자의 대량 배출로 인한 농산물 수요의 감소가 나타나고 있으며, 이는 농업의 수익성 악화로 이어져 농업기반을 흔들고 있다.

한편, 환율 인상으로 국산 농산물의 국내외 가격경쟁력이 향상되어 수입농산물의 수요 감퇴와 대체농산물의 국내생산가능성이 높아지는 효과를 가져올 수도 있다. 주요 수출대상국의 경제상황이 어떻게 될 것인가 하는 문제는 남아 있지만, 수출가능 농산물의 수출확대 가능성이 그 어느 때보다 높다. 또한 농촌임금 상승의 억제되는 등 긍정적인 효과도 충분히 있을 수 있다.

이상과 같이 IMF사태가 농업 전반에 걸쳐 미치는 영향에 대해 살펴해보았는데, 이를 제주농업의 주요 작목별로 살펴보면 다음과 같다. 우선 감귤분야를 보면 환율상승에 따른 농약비, 비료비, 유류비 등의 증가로 인한 생산비 상승, 수요감소로 인한 소비량 감소 등 생산과 유통면 모두에서 상당한 어려움이 예상된다. 현재와 같은 대응체제로는 적응하기 힘든 상황으로 변하고 있다. 특히 하우스 감귤의 경우 유류비, 비닐 등 농업자재 가격의 상승으로 인한 비용증가폭이 노지 감귤보다 더 크게 나타나고 있는 것이 현실이며, 고급농산물에 해당하는 하우스 밀감의 수요감소도 상당할 것으로 예상된다. 한편, 오랜

지의 수입은 예년에 비해 감소할 것이며, 제주감귤의 수출경쟁력이 높아져 노력하기에 따라서는 수출시장을 확대하는 좋은 기회가 될 것이다.

다음으로 감귤의 대체작목으로 주목받고 있는 시설채소 및 화훼류는 320여ha 정도인데, 감귤과 마찬가지로 농약, 비료, 유류가격의 상승과 수요 감소로 경영에 큰 압박을 받고 있다. 그 중에서도 유류가격의 대폭적인 인상으로 생산비 상승이 타작목보다 크게 나타나고 있다. 한편, 유류가격 상승으로 제주도의 시설채소 및 화훼부문은 육지부에 비해 상대적인 경쟁력이 높아질 것으로 예상된다. 하지만 전망이 불투명하여 거액의 투자비가 요구되는 시설부문에 대한 시설투자는 상당 기간 유보될 것으로 보인다.

월동채소류 등 채소류와 감자, 일반 경종작물도 마찬가지로 생산비 증가가 예상되지만, 타 작목에 비해 생산비 증가율은 크지 않을 것이다. 하지만 시설재배 및 화훼류부문이 과도한 유류비 부담 때문에, 노지 쪽으로 작목 전환 할 가능성도 높아 과잉생산의 위험성이 도사리고 있다.

그리고 축산부문도 마찬가지이다. 사료가격의 인상으로 인한 양축농가의 어려움은 이미 잘 알려져 있으며, 최근의 한우가격 하락으로 인한 양축농가의 경영압박이 현실로 나타나고 있다. 즉, 사료가격 상승은 사육비의 상승을 야기 시키고, 사료비를 감당하기 힘들어지면 한꺼번에 가축을 홍수 출하할 가능성이 높아지게 된다. 그리고 이것은 경기침체에 따른 수요부진과 겹쳐져 급격한 가격하락을 초래하게 된다. 이렇게 일시에 출하함에 따라 일정기간이 지난 후 과부족 사태가 나타나 이른바 소파동, 돼지파동과 같은 현상이 나타나게 되어 생산농민과 소비자를 힘들게 한다.

이처럼 IMF의 영향은 농업의 전 분야에 걸쳐 미치고 있으며, 적당

한 땀질 수준의 미봉책으로는 해결하기 힘든 위기에 직면해 있다. 즉, 제주농업 전반에 걸쳐 철저한 합리화, 구조개선 등 근본적인 변화와 개선이 이루어지지 않으면 21세기의 제주농업의 발전은 물론 제주경제의 발전은 기약하기 힘들 것으로 생각된다.

3. 제주농업의 구조적 특징

앞에서 살펴 본 바와 같이 IMF의 영향은 농업 전반에 걸쳐 심각한 영향을 미치고 있는데, 이와 관련하여 제주농업의 문제점을 중심으로 살펴보기로 한다. 우선 농업생산구조의 특징을 살펴보면, 감귤산업 중심의 지역농업구조가 지속되고 있다는 점이다. 단일 작목으로 지역 총생산의 15-20% 수준을 점하고 있으며, 감귤관련산업까지 고려한다면 감귤이 지역경제에서 차지하는 비중은 절대적이라고 할 수 있다. '97년 현재 재배면적이 2만5천여ha로 전체 농경지의 45% 정도를 점하고 있으며, 그 면적은 증가추세를 보이고 있다. 최근 생산량 조절 등 정책이 시행되어 간벌, 부적지 폐원 등이 추진되는 등 생산면적이 증가하는 것을 억제하려고 했지만, 수익성 있는 대체작목 도입의 한계 등으로 인해 오히려 신규재배면적이 더 늘어나는 등 효과를 거두지 못하고 있는 실정이다.

감귤농업의 구조적 특징을 간단히 살펴보면, 우선 경영규모의 영세성을 들 수 있다. 1호당 평균재배면적이 약 0.8ha에 지나지 않은 실정이다. 감귤농가 2만6천여호 중 약 95%가 2ha 미만인 감귤원을 재배하고 있다. 둘째로는 노동력의 고령화 현상이 점점 진행되고 있다. 아직도 감귤농업부문에 타작목·타지역과는 달리 젊은 층 노동력이 많이 남아 있다고는 하지만 점차 줄어들고 있다. 셋째로 만성적인 해거리 현상으로 과잉과 부족이 반복되고 있다. 많을 때는 70만톤을 상

회하고 적을 때는 50만톤을 밀도는 등 극단적인 해저리 현상이 반복되고 있다. 해저리 현상 때문에 물류에 있어 많은 문제를 일으킬 뿐만 아니라, 가격의 변동폭도 심하게 나타나 kg당 단가가 271원에서 1,006원으로 격차가 심하며, 결과적으로 감귤 총조수익이 해에 따라 심한 차이를 나타내고 있다. 넷째로 감귤농가가가 경영하고 있는 감귤원이 한곳에 집중되어 있는 것이 아니라 분산되어 있다는 점이다. 2만6천여 농가가 약 10만필지로 분산된 감귤원을 경영하고 있다. 이는 기계화, 노동력의 집중적 이용 등 규모확대를 통한 경영합리화가 어렵다는 것을 말해준다. 다섯째로 60년대 이래 지속적인 경제성장과 소비확대로 감귤생산을 양산 위주로 전개되어 왔다. 따라서 구조적 과잉과 최근 IMF로 인한 수요감퇴는 감귤산업에 심각한 영향을 미칠 것으로 예상된다.

다른 농산물의 경우는 농산물 수입개방이 본격화된 90년대에 들어서 작물의 국제경쟁력을 반영하여 급격한 변화가 나타나고 있다. 미곡, 맥류, 두류, 서류(전분용), 잡곡 등 식량작물과 함께, 유채류 등 특작류의 생산감소 추세가 현저하게 나타나고 있다. 그러나 생식용 감자의 생산은 전국생산량의 24%(가을감자는 53-70%)를 점할 정도로 급격히 증가하여 감귤 다음으로 비중이 높은 작물로 성장하고 있다.

그 외에 당근, 양배추, 파, 마늘, 양파, 토마토 등 노지 채소류 시설 채소류도 꾸준히 증가해 왔으나 최근 IMF 사태로 성장이 둔화될 것으로 예상된다. 또한 시설농업분야도 바나나와 파인애플의 도입으로 확대되기 시작했으나, 이들이 수입자유화로 가격경쟁력을 잃고 시장에서 퇴출된 후 이를 대체하는 시설감귤, 화훼류, 고급채소류 등의 재배가 급격하게 증가하고 있다. 그러나 최근까지의 시설농업에 대한 정부지원의 확대와 수출가능성 때문에 크게 증가하던 이 부문이 경기

침체로 인한 수요 감소, 운영미숙, 과잉투자 등으로 크게 어려움을 겪고 있다.

축산분야 중 육우는 그 동안 3원교잡우를 중심으로 육종, 사육되어 왔으나, WTO체제로 이행하면서 쇠고기의 수입이 자유화되어 사육두수가 크게 감소하기 시작했으며, 수입쇠고기와 상품차별화를 위해 한우 중심으로 대체되고 있다. 양돈의 경우는 최근 급격한 규모화와 호당 사육두수의 증가로 전업화, 기업화가 두드러지게 나타나고 있으며, 제주의 돈육이 청정돈육으로 인지도가 높아지면서 국내수요가 증가추세에 있고, 일본수출의 확대와 이를 근거로 양돈단지에 대한 정부지원이 크게 늘어나면서 크게 성장해 왔다. 하지만 IMF 사태로 사료가격의 앙등, 수요감퇴, 정부지원 감소 등 영향이 축산업에 미치기 시작하여 성장이 둔화되고 있다.

한편, 제주도 농산물의 유통구조의 특징과 문제점을 종합적으로 정리하면 다음과 같다. 감귤을 포함한 대부분 농산물 유통이 뛰어난 정보력과 자본력을 갖추고 있는 수집·반출상이 장악하고 있고, 유사도매시장을 경유하는 유통체계와 포전거래가 일반화되어 있다. 따라서 가격형성에 있어서 농민이 불리한 입장에 서게되는 경우가 허다하며, 또한 생산자 및 소비자에게 과도한 유통비용을 부담시키는 요인으로 작용하고 있다. 예컨대, 감귤의 경우 농협을 통하여 판매되는 물량이 전체 생산량의 50% 수준에 불과하며, 감자는 30% 전후, 당근 30% 전후 등 농업인의 조직인 농협보다 산지상인의 점유율이 높은 게 현실이다. 또한 도매시장의 경락체계가 명료하지 못해 불공정 거래의 소지가 있다. 그리고 소, 돼지 등 축산물의 경우는 소비지 시장까지 생체유통을 해야하기 때문에 불필요한 유통비용을 부담해야 하는 문제점을 안고 있다.

이와 더불어 계통조직의 공동출하체제도 후진성을 면치 못하고 있

다. 예컨대 농협계통출하의 허부조직이라고 할 수 있는 작목반의 경우, '97년 현재 590여개로 평균 작반원수가 22명에 불과할 정도로 규모가 영세하다. 따라서 이 작목반의 역할이 고작 부분적인 공동선과, 수송알선, 정산대행 수준에 머물고 있어 실질적인 공동출하의 이점을 살리지 못하고 있다. 그리고 단위농협도 19개의 종합농협과 몇 개의 전문농협, 영농법인 등으로 구성되어 있는데, 이 역시 공통적인 의사결정에 의거하여 출하가 이루어지고 있는 것이 아니라 각 개별 농협의 독자적인 의사결정에 의하여 출하가 이루어지고 있어 일원화된 출하조절이 어려운 실정이다. 이러한 출하조절기능의 미흡으로 도매시장가격의 변동폭이 크게 나타나게 되고, 그 결과 생산자의 소득이 불안정해지는 요인이 되고 있다. 그 외에 유통구조상의 문제점으로 유통조성기능의 미비 등을 들 수 있다. 예컨대 등급화 제도의 미비, 포장의 문제점, 유통정보의 미비 및 미활용, 농협의 출하·판매전문가의 부재 및 미육성 등 후진성을 면치 못하고 있는 실정이다.

이러한 농업 생산 및 유통의 구조적 문제점 외에도 제도적, 정책적(정책개발 및 지속적인 정책 추진체계의 미흡 등), 생산재의 공급체계, 노동력 확보(특히 후계자 육성 및 농민교육을 통한 기술능력 향상, 경영능력향상, 농업인 교육의 전문화) 등 개선하고 고쳐야 할 많은 문제점들을 안고 있으며, 현재와 같은 상황에서는 그 영향이 더욱 크게 나타나 제주농업의 근간을 뒤흔드는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 지금 이런 문제점들을 해결하지 않으면 21세기 제주농업은 제주의 경제를 지탱하는 기간사업으로서의 위치를 점할 수 없게 될 것이며, 결과적으로 제주경제를 쇠퇴하게 하는 요인이 될 것이다. 힘들고 어렵지만 지금이 바로 전환점이며, 개별농업경영체의 안정적 성장과 21세기 제주농업의 발전을 위한 준비의 시기라고 생각된다.

4. 제주농업의 방향

제주의 농업은 지금 중대한 전환기에 서 있다. UR와 WTO체제로 대표되는 농산물 수입자유화와 이에 따른 치열한 국제경쟁으로 돌입 및 IMF사태로 인한 한국경제의 위기는 바로 제주농업의 위기로 이어지고, 이에 대한 농업인과 지방정부 및 농업관련단체의 선택과 대응 여하에 따라 제주농업의 미래는 전혀 다른 모습으로 나타나게 될 것이다. 따라서 제주농업의 과제는 경쟁 가능한 부문(예컨대, 감귤, 채소류, 화훼류, 감자, 한우, 양돈 등)의 안정적인 성장기반을 어떻게 구축할 것인가에 달려 있다고 할 수 있다.

감귤산업의 경우, 우선 품질향상과 생산비 절감대책을 지속적으로 추진으로 해야할 것이다. 품종개량, 재배기술 개선, 전정, 적과, 간벌, 비상품의 출하통제, 토양개량, 병해충 방제 대책, 합리적인 비료·농약 사용지침 작성, 기계화와 기계의 효율적 이용 등을 통하여 생산비의 절감과 품질향상을 도모해야 할 것이다.

그리고 무엇보다 농업인들의 인내와 노력이 요구되는 것이 감귤의 생산조정과 출하조절이다. 과잉생산과 영세한 경영규모 및 개별적인 출하체계 하에서 생산자가 안정적이며 적절한 가격을 수취하여 안정적인 소득을 확보하기 위해서는 생산조정과 출하조절을 통하여 시장에서 시장교섭력을 향상시켜 나가는 것이 필수적이다. 제주의 감귤은 '89년의 대풍작을 기점으로 해거리 현상 때문에 과잉이 반복적으로 나타나고 있다. 그 결과 감귤 조수익은 심한 경우 연간 2000억의 차이가 나기도 한다. 풍작인 해는 가격하락과 이에 따른 조수익의 감소는 물론 물류난으로 이중고를 겪고 있는 셈이다. 따라서 생산조절이 필요하고 출하조절이 필요한 것이다. 그리고 산지유통체계도 19개 단위농협과 감귤협동조합이 각자의 의사결정에 따라 출하가 이루어지고

있는 데, 기존에 만들어져 있는 출하연합회를 더욱 발전시켜 일원화 해나가는 작업이 필요하다. 또한 IMF로 수출 채산성이 그 어느 때보다 좋아지고 있는 것을 이용하여 좀 더 적극적으로 수출시장의 다변화 등 해외시장을 적극적으로 개척해야 한다.

채소류, 화훼류, 특작, 시설농업, 축산업도 마찬가지이다. 품질 고급화, 종자, 종묘, 종근, 종서 등의 안정적인 공급체계 및 공급기지화, 생산-출하조절사업의 전개, 유통체계 개선, 생에너지 기술 개발, 기반정비를 위한 투자, 환경농업체계로의 전환, 공동목장 기반 확충, 조사료 기반 확보, 한우 송아지 생산기지화, 단지화, 청정 우수 종돈 생산체계 확립, 분뇨처리시설 현대화, 수출 확대를 비롯하여, 인력 및 후계세대 육성과 지속적인 교육훈련, 제도개선, 정책적 지원 등 성장기반 확보를 위해 해결해야 할 과제들이 산적해 있다.

이를 위해서는 장기적인 관점에서 투자와 개혁을 위한 농업인 및 관련단체와 지방정부의 부단한 노력이 필요하다. 위기는 곧 기회이며, 미래는 준비하는 자의 것임을 명심할 필요가 있다. 시장개방, IMF관리체제로의 돌입은 제주농업의 위기임과 동시에 21세기를 준비하는 기회로 인식하여 준비할 때 비로소 21세기 제주농업의 미래를 기대할 수 있다고 생각된다.