

개 회 사

안녕하십니까?

오늘 세미나에 참석해주신 여러분께 진심으로 감사를 드립니다. 그리고 특별자치도정을 위해 애쓰시느라 여념이 없는 김태환 제주특별자치도지사님과 양우철 제주특별자치도의회 의장님께 감사를 드리며, 오늘 주제발표를 맡아주실 네 분의 선생님, 좌장 그리고 토론자들에게도 깊은 감사를 드리는 바입니다.

지난 2006년 7월 1일 출범한 제주특별자치도는 제주역사의 새로운 한페이지가 시작되는 매우 특별한 의미를 갖습니다. 우리나라의 새로운 지방자치를 여는 전환점이며 전국 1%의 한계를 극복할 혁신과 번영의 청사진입니다.

더불어 제주특별자치도를 이끌어갈 제주특별자치도정도 새로이 힘찬 첫걸음을 내디뎠습니다. 이제 제주는 새로운 희망과 미래를 향해할 목적지와 선장이 정해졌습니다. 우리에게 던져진 과제는 목적지를 향해 어떻게 향해할 것인가에 대해 고민하고 최적의 대안을 찾는 것이라 생각합니다.

제주특별자치도의 출범을 기념하고 이를 이끌어갈 제주특별자치도정의 방향과 과제를 모색하고자 ‘제주특별자치도정의 운영 방향과 과제’라는 주제로 오늘 세미나를 개최하게 된 것을 매우 뜻깊게 생각합니다.

글로벌 시대속에 제주특별자치도의 취지와 목적을 위해서는 제주특별자치도정을 이끌어갈 혁신적이고 미래지향적 리더십이 필요합니다. 명확한 비전과 실현가능한 실천전략을 도민들에게 제시해야 할 것입니다. 또한 제주특별자치도민은 세계시민으로서 그 역량을 보여주어야 할 것입니다. 이것이 제주특별자치도를 완성하고 제주가 지향하는 국제자유도시를 만드는 초석이 아닌가 생각합니다.

이러한 특별자치도의 역사적 출발을 기념하고 4년의 미래를 책임질 특별자치도정의 운영 방향과 과제에 대해 심도 있는 논의와 토론을 통해 제주의 미래를 위해 올바른 방향과 길이 과연 무엇인지를 탐색해보는데 오늘 세미나가 소중한 지침서 역할을 할 것이라 생각합니다.

이번 세미나는 제주국제자유도시, 제주농업, 청년실업, 세계평화의 섬 등 향후 제주특별자치도정이 헤쳐나가야 할 중요 현안과제들을 중심으로 전문가들이 진지하게 발표하고 토론하는 자리가 될 것입니다.

이를 통해 제주의 미래와 방향을 조명하는 본래의 취지를 살려 앞으로 제주가 세계 속에 경쟁력 있는 국제자유도시로 우뚝설 수 있는 대안 모색과 더불어 제주특별자치도 시대에 제주의 역량을 한 단계 업그레이드 시킬 수 있는 방안까지도 논의 할 수 있는 자리가 될 수 있음을 기원해봅니다.

끝으로 오늘 이 자리에 참석해 주신 모든 분들께 감사드리며, 오늘의 행사가 있기까지 수고해 주신 분들께도 고마운 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2006년 7월 28일

제주발전연구원장 고 부 언

국제자유도시 경쟁력 강화를 위한 전략산업 육성방안

금융연수원 강철준 교수

1. 국제자유도시로서의 경쟁력

1960년대 경제개발계획이 추진된 이후 제주는 감귤 등 1차산품과 관광업에 특화하는 산업정책을 펴왔다. 이런 가운데서도 제주의 지정학적 위치를 활용해서 상품과 자본의 국제교류중심지로서 발전시키기 위한 제안이 간간이 이어져 왔다. 특히 1995년 민선자치의 출범과 함께 지방정부차원에서 국제자유도시 추진에 관한 논의가 구체화되기 시작하였다. 이어 1998년 국민의 정부에서는 이러한 지방정부의 국제자유도시추진계획을 중앙정부 차원에서 지원하기 위한 별도의 조직을 신설하였다. 2006년에는 지방정부에게 보다 많은 권한을 부여하는 특별자치도를 도입해서 국제자유도시가 제주도민들의 선택에 의해서 추진될 수 있도록 하였다.

이렇게 중앙정부와 지방정부가 공동으로 추진해 온 제주국제자유도시의 성과는 어떠한가? 국제자유도시특별법이 만들어진 지 얼마 안되었기 때문에 본격적인 성과를 기대하기 이르다. 그러나 민선자치가 1995년 첫 출범하면서 제주도 정부의 주요정책중의 하나로 국제자유도시 구상이 자리잡아 왔으므로 지난 10여년간 그 정책의 효과를 나름대로 분석을 할 수는 있을 것이다.

<표-1>은 지역내총생산(GRDP) 증가율 추이를 GRDP 통계가 작성되기 시작한 1985년부터 2004년까지의 기간을 1995년을 기점으로 두 기간으로 나누어 살펴본 것이다. 제주도의 지역내총생산의 증가세는 1995년 이전 10년간 전국평균을 상회하였으나 1995년 이후에는 증가세가 전국평균을 밀돌고 있다. 즉 산업생산의 경쟁력을 총량적으로 살펴 볼 때 국제자유도시의 추진이 큰 도움이 되었다는 판단을 하기에는 미흡하다고 할 수 있다.

<표-1> 지역내총생산(GRDP) 증가율 추이

단위: 백만원, %

	1985	1995	2004	증감율(%) (1985-1995)	증감율(%) (1995-2004)
서울특별시	21,943,929	102,171,454	179,402,560	365.6	75.6
부산광역시	6,911,082	26,141,248	44,983,989	278.3	72.1
대구광역시	3,820,239	15,782,226	26,046,026	313.1	65.0
인천광역시	3,990,607	21,064,169	36,640,124	427.8	73.9
광주광역시	-	9,486,168	16,572,635	-	74.7
대전광역시	-	9,559,536	18,549,778	-	94.0
울산광역시	-	-	39,329,411	-	-
경기도	12,157,192	72,568,945	156,218,996	496.9	115.3
강원도	3,533,870	12,039,965	21,676,135	240.7	80.0
충청북도	3,095,068	14,038,231	25,418,581	353.6	81.1
충청남도	5,670,486	17,330,168	43,235,762	205.6	149.5
전라북도	3,396,225	14,112,203	24,095,566	315.5	70.7
전라남도	6,554,568	20,908,858	38,176,926	219.0	82.6
경상북도	6,724,417	25,931,314	56,466,056	285.6	117.8
경상남도	9,383,122	44,799,195	52,206,767	377.4	16.5
제주도	795,140	4,196,907	7,343,063	427.8	75.0
전국	87,975,945	410,130,587	786,362,375	366.2	91.7

자료: 통계청.

그렇다고 중앙정부의 지원이 국제자유도시 추진 이후 줄어 들었다고는 할 수 없다. 중앙정부의 제주에 대한 지원은 여전히 전국 평균을 상회하고 있다. <표-2>에서 2004년도 예산에서 중앙정부가 각 광역자치단체에게 교부금 등의 형태로 지원한 재정규모를 보면 제주인구 1인당 중앙정부 지원금은 1,624천원으로서 전국 평균 610천원을 훨씬 능가하고 있다. 반면에 재정자립도는 34.7%로서 전국 최하위권을 맴돌고 있다. 다시 말해서 제주경제는 중앙정부의 지원 없이는 자치재정을 꾸려 나가기 어려운 실정이라고 할 수 있다.

종합적으로 볼 때 제주국제자유도시 구상은 중앙정부의 재정지원을 유치하는 데는 어느 정도 기여를 하고 있지만 제주산업의 경쟁력을 획기적으로 개선시키고 있다고 말하기는 곤란하다고 할 수 있다. 그러나 국제자유도시 구상이 없었으면 제주산업의 경쟁력이 더욱 높아졌으리라는 역의 가정은 성립될 수 없다. 왜냐하면 제주의 빈약한 재정수준에 비추어 국제자유도시추진에 따라 지원되는 중앙정부의 지원이 없다고 하면 제주의 산업생산은 더욱 감소했을 것이기 때문이다. 그러면 제주산업의 경쟁력을 키우기 위해 국제자유

도시 구상을 어떻게 활용할 것인가? 우선 이 논의에 들어가기 전에 일반적인 산업의 경쟁력 결정요소에 대한 정리를 하고 그 다음 제주산업의 경쟁력 약화 문제를 살펴 보기로 한다.

<표-2> 광역단체별 중앙정부 재정지원 현황(2004년 예산)

	총인구	중앙정부 지원금	1인당 중앙정부 지원금	1인당 세출예산액	재정자립도
단 위	천명	억원	천원	천원	%
전 국	48,199	294,033	610	1,744	57.2
서 울	10,004	8,068	81	1,392	95.5
부 산	3,669	9,074	247	1,173	75.6
대 구	2,552	8,408	329	1,113	73.2
인 천	2,643	6,082	230	1,223	75.9
광 주	1,442	5,747	398	1,293	59.8
대 전	1,484	4,796	323	1,179	74.4
울 산	1,075	3,455	321	1,291	69.6
경 기	10,077	27,101	269	1,597	78.8
강 원	1,523	26,951	1,769	2,964	28.9
충 북	1,526	18,675	1,223	2,181	31.3
충 남	1,915	27,181	1,420	2,597	30.5
전 북	1,908	27,621	1,448	2,374	25.9
전 남	1,982	40,474	2,042	3,126	21.1
경 북	2,772	37,938	1,368	2,401	29.4
경 남	3,089	33,729	1,092	2,145	38.3
제 주	538	8,733	1,624	3,256	34.7

자료: 통계청 및 행정자치부.

2. 산업의 경쟁력 결정요소-일반론

산업의 경쟁력 결정요소에 대한 이론틀로서는 하버드 대학의 M.

Porter(1990)가 가장 널리 인용되고 있다. 그에 따르면 산업의 경쟁력을 결정하는 요소로서는 산업의 경쟁구조, 수요조건, 요소조건, 관련사업 및 지원산업의 존재 등 네가지가 있다고 한다.

산업의 경쟁구조는 산업 내에서 경쟁이 치열할수록 또 그 경쟁이 고도화될수록 경쟁력이 높음을 의미한다. 수요조건은 소비자의 상대적 수요 강도와 소비수준이 세련될수록 경쟁력이 높아짐을 나타낸다. 요소조건은 산업의 생산경쟁력을 좌우하는 요소로서 다음의 5가지 세부요소로 구성된다.

i) 인력기술능력, ii) 자연자원 및 에너지원, iii) 지식자원, iv) 자본자원, v) 인프라(통신, 수송, 금융시장, 교육제도, 건설능력, 정치문화제도, 외국전문가 유치능력 등을 포함)

관련 산업은 그 산업과 수직적 또는 수평적 교류가 가능한 산업을 뜻하며 지원산업은 금융산업, 회계 및 법률산업, 의료산업 등을 의미한다. 경쟁력 있는 관련산업과 지원산업이 활성화되어 있을수록 산업경쟁력이 높아진다고 할 수 있다.

Porter(1990)는 또한 산업의 국제경쟁력(international competitiveness)을 결정하는 주요한 요소로서 혁신능력(capacity for innovation)을 들고 있다. 이 혁신능력은 수요조건과 국내경쟁수준에 영향을 받는데 산업에 속한 기업들이 소비자들로부터 품질 고급화, 신기능 개발, 내구성 개선 등의 요구를 강하게 받으며 이를 적절한 원가 통제 하에 충족시켜야 하는 압력이 강력할수록 산업의 혁신이 촉진된다. 또한 국내시장 경쟁이 국제시장 경쟁보다 치열할수록 혁신이 촉진되고 경쟁력이 높아진다고 주장하고 있다.

산업경쟁력은 산업외적 환경요인에 의해 좌우되기도 한다¹⁾. 이 요인들은 무수히 열거할 수 있으나 그 중 중요한 것들은 다음과 같이 요약될 수 있다.

① 인구변화추세 : 생산, 소비인력의 연령구성이 낮아질수록 경쟁력이 높다. 즉 인구의 고령화가 진행될수록 생산력과 소비량이 감소하기 때문에 경쟁력이 낮아진다.

② 국내외 경제 상황 : 경제성장률, 인플레이, 금리, 국제수지상황과 이에 대한 정부 정책 대응 또는 국제적 정책협력 방향이 경쟁력에 영향을 준다.

③ 산업정책 : 정부의 경쟁력 정책방향, 민영화, 보조금 정책 등이다. 정부의 경쟁력 정책은 신규 진입에 대한 정책태도가 핵심이 된다. 보조금이 특정 산업의 경쟁력에 미치는 효과는 단기와 장기에 따라 달라진다. 단기적으로는 보조금이 생산품의 가격경쟁력을 높일 수 있지만 장기적으로는 생산과정에서 창의적 기업가정신을 훼손하고 생산요소의 과다투입 등 생산활동의 효율

1) Moulder(1999), p. 12.

성을 떨어뜨릴 수 있다.

- ④ 시장경쟁환경 : 시장에서 기업간의 경쟁관계, 선도기업과 후발기업의 분포 등이다. 이것은 기존 시장에서의 경쟁 정도와 연구개발투자의 압력이 어느 정도인가 또 규모의 경제가 존재하는가의 여부에 따라 달라진다.
- ⑤ 기술 발전 추세 : 새로운 기술 개발의 방향 등이 경쟁력을 좌우할 수 있다. 인터넷 기술이 발전하면서 전통적인 출판산업이 무너지고 있는 것이 좋은 예이다.
- ⑥ 사회문화적 요인 : 교육시스템, 근로태도, 여가에 대한 기대, 인종 및 성차별, 저축성향, 윤리수준 등이다.
- ⑦ 환경보존운동(environmentalism) : 산업의 생산과 소비활동이 환경을 과다하게 훼손하거나 환경보존을 위한 투자비용을 감당하지 못하는 경우 산업의 경쟁력은 유지되기 어렵다. 환경단체의 영향력이 커진 것도 있지만 소비자들의 환경보존에 대한 관심이 높아지고 있기 때문이다. 친환경적 생산 소비활동을 위한 기술을 발전시키고 있는가가 경쟁력 유지에 중요한 요소가 되고 있다.
- ⑧ 정치, 입법환경 : 경쟁력에 도움이 되는 입법조치를 신속하고 효과적으로 도입하는 시스템의 구축이 경쟁력에 영향을 준다.

3. 제주산업의 경쟁력 약화 문제

제주의 산업이 이상과 같이 일반적 경쟁력 결정요소, 국제경쟁력 결정요소, 산업외적 환경요인, 등의 기준에서 볼 때 경쟁력을 어느 정도 갖추고 있는지는 앞으로 계속 연구해야 할 과제이다. 그러나 이미 몇몇 연구에서는 제주경제가 국제자유도시 구상의 이점을 충분히 활용하지 못하고 구조적 경쟁력 약화문제에 빠져 들어가고 있지 않느냐 하는 의문을 나타내고 있다.

강철준(2004)은 장기 상대산업생산지수의 지역별 비교와 이 산업생산지수의 안정성지표를 통해서 제주경제의 구조적 침체 가능성을 제시하였다. 또 강기춘(2005)은 한국경제의 성장이 수출, 제조업, 대기업에 의해 주도되고 있기 때문에 내수, 1차산업 및 서비스업, 중소기업에 의존하고 있는 제주경제는 불리한 영향을 받을 수밖에 없으며 몇개 산업을 제외하고는 제주의 대부분 산업의 전국경제 의존도가 커서 자생력이 약하다는 분석결과를 제시하였다.

이렇게 제주산업이 국제자유도시라는 레버리지를 충분히 활용하지 못하고 구조적 경쟁력 약화의 문제에 직면하고 있는 원인은 어디에서 찾아야 할 것인가?

우선 첫째로 제주도 산업정책의 비전과 전문성 부족을 들 수 있다. 경제전문가 입장에서 볼 때 제주의 산업정책은 대부분 행정의 문제로 접근되고 있다. 산업을 지원대상으로 보고 지원을 효과적으로 하기 위해 기존에 잘 알려진 생산부문에 '공평'하게 나누다 보니 산업의 자생력이 약화되고 사양산업과 기술이 시장에서 퇴출되지 않고 신기술이 도입되는 것을 막는 역할을 하고 있다. 그뿐만 아니라 산업 전반적으로 영세성을 면치 못하는 결과만 초래되고 있다. 인구 55만의 섬에 건설업체가 1,000개씩 난립하고 여행알선업체 수가 300개씩이나 되어 시장질서를 어지럽히고 있는데도 아무런 대책 없이 방치되고 있는 것이 그 대표적 사례이다.

중소기업은 단기 수익성 확보에 급급하기 때문에 장기적 기술혁신을 위한 연구개발 투자를 감당할 수 없으며 연구개발투자가 지속되지 않으면 부가가치가 높은 신제품과 신기술, 신시장을 개척할 수 없는 것이다.

제주 산업정책의 또다른 문제점은 외자유치를 구체적으로 성사시킬 수 있는 체제를 갖추지 못하고 있는 것이다. 오늘날 산업의 국제경쟁력을 유지하기 위해서는 외자유치가 필수적인데도 그 중요성이 제대로 인식 되지 않고 있는 것이다. 시장개방의 파고를 외자유치 없이 도민자본이나 중앙정부의 재정지원만으로 대처하겠다는 자세는 개화기에 구식조총을 가지고 서양열강의 함대에 맞서겠다고 나선 것과 같이 무모한 것이다. 외자와 외국인 투자가, 그리고 외국인 전문가들이 참여하지 않는 국제자유도시를 만들겠다는 모순된 발상에 불과하다.

산업정책이 행정지원정책 위주로 가다보니 기업의 영세화와 산업의 행정의존도는 계속 심화되고 재정지출도 연구개발 등 장기 목적의 지출보다는 영세기업 지원을 위한 단기 소비성지출 비중이 높아질 수밖에 없는 것이다.

<표-3>과 <표-4>에서 보듯이 제주 지역내생산에서 행정서비스가 차지하는 비중과 인구 1,000명당 공무원수에서 보면 모두 제주가 전국평균보다 높은 것을 알 수 있다. 즉 행정서비스가 과다하게 시장에 개입하고 있는 것이다. 이런 경우 시장이 투명성과 활력을 잃을 수 있다는 것을 명심할 필요가 있다.

<표-3> 지역내총생산에서 행정서비스 비중

	지역내총생산(A)	공공행정, 국방 및 사회보장(B)	(B)/(A)
	(단위: 백만원)	(단위: 백만원)	
서울특별시	179,402,560	7,508,714	4.19%

부산광역시	44,983,989	2,012,762	4.47%
대구광역시	26,046,026	1,739,479	6.68%
인천광역시	36,640,124	1,496,252	4.08%
광주광역시	16,572,635	1,071,462	6.47%
대전광역시	18,549,778	1,408,442	7.59%
울산광역시	39,329,411	507,106	1.29%
경기도	156,218,996	7,014,605	4.49%
강원도	21,676,135	3,670,795	16.93%
충청북도	25,418,581	1,891,021	7.44%
충청남도	43,235,762	2,494,600	5.77%
전라북도	24,095,566	2,030,334	8.43%
전라남도	38,176,926	2,480,394	6.50%
경상북도	56,466,056	3,223,928	5.71%
경상남도	52,206,767	3,688,368	7.06%
제주도	7,343,063	560,313	7.63%
전국	786,362,375	42,798,575	5.44%

<표-4> 인구 1,000명당 공무원비율 전국비교

	인구 (C) (2004) (단위: 명)	공무원수(D) (2005.12) (단위: 명)	인구1000명 당 공무원비율
서울특별시	10,023,546	46,065	4.60
부산광역시	3,619,267	16,059	4.44
대구광역시	2,553,885	10,476	4.10
인천광역시	2,580,422	11,826	4.58
광주광역시	1,428,587	6,231	4.36
대전광역시	1,463,767	6,436	4.40
울산광역시	1,082,045	5,011	4.63
경기도	10,449,578	39,160	3.75
강원도	1,487,127	15,397	10.35
충청북도	1,490,344	11,601	7.78
충청남도	1,881,490	15,440	8.21
전라북도	1,841,564	15,147	8.23
전라남도	1,880,505	19,335	10.28
경상북도	2,676,095	22,717	8.49
경상남도	3,087,095	20,628	6.68
제주도	536,846	4,627	8.62
전국	48,082,163	266,176	5.54

두 번째로 중앙정부 정책수행상의 혼선이다. 국제자유도시나 특별자치도를 국가전략과제로 추진하다가 개별부처나 이해단체들의 반대에 직면해서는 지

역중합개발계획 차원으로 격하시켜 버리는 것이다. 국가의 국제경쟁력 차원에서 국제자유도시가 추진되는 것이라고 출발해 놓고는 지방정부에서 필요한 정책을 추진할 수 있는 여건을 제대로 제공하지 않는 것이다. 예를 들면 국제선박등록센터로서 제주를 인정해 놓고 국내선원법 적용을 면제시켜 주지 않는다든지 동북아에서 자본교류의 센터가 되도록 한다고 하면서 역외금융센터 기능은 허용하지 않는 사례 등이 그것이다.

물론 여기에는 도민들이 기존 산업에 대한 재정지원 확보수단으로서 국제자유도시계획을 이용한다든지 또는 전국 단체의 이해관계에 기인한 반대운동에 일부 도민들이 앞장서서 나선 것에 대해 중앙정부당국자들이 불만을 가진 것이 작용하기도 하였다. 대부분의 경우 지역민의 반대가 있는 경우 중앙정부에서는 당초의 정책의지를 꺾기보다는 단기 선심성 요구를 수용하는 쪽으로 선회하는 것이다. 결국 국제자유도시계획은 지역개발계획으로 전락하게 되는 것이다.

셋째로 국제자유도시 추진에 실질적인 기여를 하지 못하는 교육부문의 문제이다. 국제자유도시 추진 비전, 실천전략, 등이 지역교육행정기관의 교육정책에 제대로 반영되지 않고 있다. 도내 교육기관은 우수인재의 도외 유출 창구 역할에 그치고 있다고 해도 과언이 아니다. 유능한 인재를 길러 육지부 특히 수도권 상급학교에 진학시키거나 취업시키는 것이 주목표가 되고 있는 것이다. 그러면서 외국전문가가 제주에 가족을 데리고 온다고 할 때 자녀들을 취학할 시킬 수 있는 초, 중고교가 제주도내에 갖추어져 있지 못하는 실정이다.

또 제주의 교육제도는 중앙의 교육제도나 프로그램을 그대로 답습하고 있다. 교육청의 직제는 물론이거니와 이와 대립관계에 있는 전교조의 조직구성도 중앙과 거의 똑같다. 입시 위주의 교육체제에 기인하여 불가피한 점도 있지만 제주만의 가치를 창출하는 교육활동이 미진하다고 할 수 있다. 일례로 제주해녀의 역사적 문화적 가치가 높음에도 불구하고 제주해녀를 육성, 교육하는 일은 전혀 제주교육기관의 임무로 인식되지 않고 있다.

다음으로 평생교육 및 연구개발체제가 미약하다. 제주 각산업분야의 인력을 지속적으로 재교육시키는 일과 제주 특유의 상품과 기술을 개발하고 연수를 시키는 일을 맡는 교육기관이 없다. 예를 들어 음식점 경영자나 종업원의 기술능력은 관광산업에서 매우 중요한 요소인데 이들이 고객접대, 주방관리, 새로운 식단개발, 쓰레기 처리 등의 면에서 전문적 경쟁력을 가지도록 지속적으로 교육시키는 프로그램이 전문적 교육기관에서 수행되어야 한다. 한마디로 국제화 시대에 주민 자신의 경쟁력과 부가가치를 높일 수 있는 교육시

시스템이 결여되어 있는 것이다.

4. 제주전략산업의 육성방향

제주에 국제자유도시가 된다는 것은 국제화를 통해 장기적 성장을 도모한다는 것이다. 이것은 비단 새로운 대안산업을 발굴해서 전략산업화하는 일뿐만 아니라 기존 산업의 경쟁력을 높여 장기 성장이 가능한 산업으로 탈바꿈시키는 일을 포함한다. 우리의 것을 고도화시켜 외부로 진출시키기 위해서 노력을 할 뿐만 아니라 외부의 상품, 전문가, 자본을 영입해서 도내에서 고부가가치의 산업활동이 이루어지도록 해야 하는 것이다.

사실 이러한 정책방향은 제주의 산업환경으로 볼 때 모순적인 것일 수밖에 없다. 우리나라 산업의 국제경쟁력은 제조업 부문에 집중되어 있고 1차산업 및 서비스부문은 낙후된 부문으로 인식되고 있는데 제조업 비중이 낮고 1차산업과 서비스업 비중이 높은 제주가 가장 앞선 국제화 발전개념을 지향하고 있는 것이다.

그러나 제주의 선택이 위태로운 것으로 보이지만 현재의 국제경제발전 방향을 볼 때 매우 현명한 것이었다고 할 수 있다. 왜냐하면 1차산업과 서비스산업이 첨단과학기술과 지식, 정보를 필요로 하는 고부가가치산업으로 변모하고 있기 때문이다. 특히 제주의 주력산업인 1차산업과 관광업은 청정자연환경의 가치를 최대한 활용해서 가치를 높일 수 있는 부문이다. 단지 Porter가 지적하듯이 새로운 지식과 기술을 활용할 수 있는 젊은 노동력을 유치하고 상품과 시장을 혁신할 수 있는 연구개발투자가 지속적으로 유지되는 체제를 수용할 수 있어야 고부가가치 산업화가 가능하다.

따라서 제주 산업정책의 비전과 기본방향을 이것에 맞추어 설정하고 정책전문성을 높이는 노력이 필요하다. 우선 산업 통폐합을 통해 대기업이 출현할 수 있는 환경을 조성해야 한다. 제주의 젊은 고급인력을 흡수하고 연구개발투자를 감당할 수 있는 대규모 사업장이 생겨나야 한다. 기존 사업장을 통합하거나 기업이 서로 인수 합병을 통해 대기업으로 전환하는 경우 여러 가지 인센티브를 주는 방안이 강구되어야 한다. 만약 기존 제주기업의 힘으로 안될 경우에는 외부기업이 제주기업을 인수해서 진출하는 것도 장려해야 할 것이다.

감귤이나 수산업 등 1차산업 생산 부문에서는 도매시장을 제주도내에 설치하고 제주가 이들 제품에 대해서 가격발견(price discovery) 기능을 수행하는 센터가 되도록 한다. 아울러 부가가치가 높은 유통, 가공, 저장과 기술개발 판매쪽의 활

동에 특화하도록 해야 할 것이다.

관광업의 경우는 지방세계를 탄력적으로 적용해서 영세업체들의 통폐합을 유도하고 감귤조합과 같은 협동조합체제를 출범시켜서 고정비를 줄이고 영세업체들 간의 제살 깎아먹기 경쟁을 지양하도록 해야 한다. 이와 함께 관광객 피해를 야기하는 업체에 대한 처벌을 강화해야 할 것이다.

앞에서 언급한 제주의 행정서비스 비대화에 대한 근본적 대책도 시급하다. 행정조직의 비대는 중앙정부로부터 고정적 재정지원을 확보하는 데는 유리하지만 대부분 인건비 등 소비성 경비지원용으로서 제주의 장기 경쟁력을 확충하는데 도움이 되는지 확실하지가 않다. 특히 시장에서 민간 대기업이 자생적으로 성장하는 데는 행정의 비대화가 장애물이 되는 경우가 적지 않다. 앞에서 Porter가 지적했듯이 정부의 보조금은 장기적으로는 생산과정에서 창의적 기업가정신을 훼손하고 생산요소의 과다투입 등 생산활동의 효율성을 떨어뜨릴 수 있다.

따라서 기존 행정조직의 국제적 지식 정보 수용능력과 정책전문성을 높이기 위한 교육프로그램을 고급화하고 공무원 각자가 경쟁의식을 가지고 서비스능력을 제고하기 위한 경쟁을 벌이도록 인센티브제를 강화하여야 한다. 이와 동시에 행정조직 자체를 슬림화하는 대책이 추진되어야 한다. 산업을 직접적으로 지원하는 행정업무는 점진적으로 축소되어야 할 것이다. 반면에 제주의 전통문화와 청정환경을 보존하는 행정활동은 강화함으로써 산업정책이 전통문화와 환경의 파괴를 유도하는 일방적 개발을 촉진하는 것이 아니라는 인식을 심어 주어야 한다. 그러나 이것은 투명성과 민주적 절차를 확보하면서 이루어져야 주민으로부터 정당성을 인정받을 수 있다. 한편 총세출예산 중 연구개발투자의 비중을 일정 수준 이상 유지하는 목표관리제의 도입도 고려되어야 할 것이다.

외자유치를 확대하기 위한 전문조직을 강화하는 노력도 필요하다. 외부전문가 한두사람을 장식용으로 영입하는 것보다 담당공무원 책임제 같은 것을 도입하는 방법도 고려할 필요가 있다. 개인별, 단위조직별 외자유치 목표를 설정하고 그에 따른 성과관리가 이루어져야 실질적인 진전이 기대될 수 있다.

제주국제자유도시에 대한 중앙정부 지원논리를 강화하는 노력도 경주되어야 한다. 제주국제자유도시계획이 지역개발계획으로 축소되는 것을 막고 국가적 전략과제로서의 성격을 부각시키기 위한 정책 아이디어가 계속 공급되어서 중앙정부의 제주지원정책이 표류되지 않도록 해야 한다. 특히 이해집단의 반발, 전국적 수용여건 미비 등의 이유로 미루어지고 있는 선진 제도를 선제적으로 수용하는 노력이 필요하다. 또한 경제자유구역과 차별화된 제주

만의 독특한 동북아허브 전략수단이 제시되어야 한다. 다국적 기업의 재무본부나 국제적 금융기관의 역외금융조직을 유치하는 방안도 필요하다.

다음으로 중요한 것이 제주의 교육기관을 국제자유도시추진에 필요한 인재와 기술을 공급하고 지역사회를 통합할 수 있는 개발이념과 발전방향을 제시하는 중추조직으로 변신시키는 일이다. 이 일에는 외국어학교나 국제학교를 세우는 것보다는 기존의 제주학교들을 국제화시대에 걸맞는 경쟁력을 갖추도록 하는 것이 더 중요하다. 궁극적으로 제주의 교육기관들이 지식정보화시대에 고부가가치산업으로 성장하고 있는 교육산업을 제주에서 일으키는데 주도적 역할을 담당해야 한다.

이를 위해서 우선 제주에서 국제적으로 경쟁력 있는 교육사업을 하겠다는 자본을 적극 유치해야 할 것이다. 이것은 신규 학교 개설뿐만 아니라 기존학교의 인수 투자도 가능하도록 제도면의 신축성이 필요하다. 학교경영에 있어서도 육지와 달리 독특한 교육을 실시할 수 있도록 자율성을 부여할 필요가 있을 것이다.

다음으로는 외부의 전문가가 제주에서 좋은 프로그램을 교육할 수 있도록 문호개방이 필요하다. 만약 기존 학교에서 교사들의 반발이 있는 경우에는 신설 학교에서만 허용할 수도 있을 것이다. 이와 함께 국내외의 유명학교나 기업 연구소 등에 위탁교육기회도 확대할 필요가 있다. 물론 외국 교육관계자나 교사 등이 제주에서 불편이 없도록 생활환경을 쾌적하게 갖추어야 할 것이다. 동시에 기존 제주학교 교사들의 전문성을 계속 제고시켜 나가는 대책도 필요하다. 해외연수나 대학원 진학을 지원하기 위한 별도의 기금을 설치하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다. 이 기금은 제주 각급학교에 원어 민교사를 채용하는 데에도 사용될 수 있을 것이다.

참고문헌

강기춘, “제주경제 지속성장을 위한 산업고도화 방안,” 제주발전연구원 세미나 자료, 2005.

강철준, “참여정부의 경제정책과 제주경제의 대응전략,” 제주경제의 경쟁력 어디에서 찾을 것인가 세미나 발표자료, 제주발전연구원, 2004. 12.

강철준, “제주산업의 경쟁력 분석,” 제주발전포럼 제4호, 제주발전연구원, 2002. 12.

강철준, “제주도내 지방자치단체 재정확충 과제와 실천방안,” 제주재정분석

세미나 발표자료, 제주도, 2000. 2.

강철준, "21세기 제주국제자유도시의 경제적 의의와 추진방향", **동아시아 연구논총**, 제10집, 제주대학교 동아시아연구소, 1999. 5.

고 호 성, "제주적 경쟁력 모델의 개념 및 연구방향"

김덕기, "제주관광산업 경쟁력 제고를 위한 마케팅 전략," **제주관광산업 경쟁력 강화를 위한 산학관 합동토론회 자료**, 제주발전연구원, 2002. 11.

김 상태, "제주도 여행업의 운영현황 및 개선방향", 제주발전연구원 세미나자료.

제주도, **제1차 지역혁신발전 5개년계획**, 2004. 7.

한국은행 제주본부, **제주지역의 경제구조분석**, 2003. 3.

M. Porter, **The Competitive Advantage of Nations**, New York, the Free Press, 1990.

제주도 농업생명산업의 발전전략

2006.7.28

고 성 보

(제주대 산업응용경제학과 교수)

I. 농업 및 감귤산업의 현황과 문제점

1. 농업 일반 현황과 문제점

가. 농가·경지면적

- 제주도의 농가인구는 1985년 18만5,339명이었던 것이 2004년 현재 13만6,208명으로 줄어듦. 제주도 전체인구 대비 농가인구비율은 2004년 현재 20.5%로 전국의 7.1%의 약 2.9배 수준을 보이고 있음.
- 농가호수는 동기간 동안 4만2,278호에서 3만6,366호이며, 호당인구는 1985년 전국의 4.4명과 같았던 것이 2004년 현재 3.0명으로 전국의 2.8명에 비해 0.2명이 많음.

<표 I-1> 연도별 농가인구, 농가호수의 변화

연 도	농가인구(명)		농가인구비율(%)		농가호수(호)		호당인구(명)	
	제주도	전 국	제주도	전 국	제주도	전 국	제주도	전 국
1985	185,339	8,521,073	37.9	20.9	42,278	1,925,869	4.4	4.4
1990	163,986	6,661,322	31.9	15.5	40,147	1,767,033	4.1	3.8
1995	145,579	4,851,080	28.0	10.8	39,781	1,500,745	3.7	3.2
2000	129,152	4,031,065	24.6	8.6	39,114	1,383,468	3.3	2.9
2004	109,955	3,414,551	20.5	7.1	36,366	1,240,406	3.0	2.8

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

나. 농업경영주의 연령·학력분포·영농후계자 유무

- 제주도의 농업 경영주의 연령별 분포를 보면, 40세 미만은 12.6%, 40~60세 미만은 47.9%, 60세 이상은 39.5%로서 전국 평균치에 비해 40세미만의 비중은 6%포인트, 40~60세 미만은 5.6%가 높고, 60세 이상은 11.5% 포인트가 낮은 것으로 나타났다. 그리고 이를 통합시 기준으로 보면, 서귀포시가 60세미만의 비율은 높고, 60세이상의 비율은 낮은 것으로 나타났다.

- 제주도 농업경영주의 학력 수준은 중졸이하의 비율은 57.9%이지만, 고졸이상의 비율은 42.1%로 전국의 고졸이상의 비율인 20.5%에 비해서는 약 2배 정도 높은 것으로 나타났음.

<표 I-2> 농업경영주의 연령 및 학력별 농가 비율

(단위 : 호, %)

구 분	합 계	연령별			학력별				
		40세 미만	40~60세 미만	60세 이상	국졸 이하	중 졸	고 졸	전문대졸 이상	
전국	1,383,468	91,516	585,804	706,148	866,618	233,666	231,857	51,327	
제주도	39,114	4,920	18,735	15,459	15,525	7,133	11,828	4,628	
제주시	20,444	2,282	9,390	8,772	8,693	3,597	5,625	2,529	
서귀포시	18,670	2,638	9,345	6,687	6,832	3,536	6,203	2,099	
비율	전국	100.0	6.6	42.3	51.0	62.6	16.9	16.8	3.7
	제주도	100.0	12.6	47.9	39.5	39.7	18.2	30.2	11.8
	제주시	100.0	11.2	45.9	42.9	42.5	17.6	27.5	12.4
	서귀포시	100.0	14.1	50.1	35.8	36.6	18.9	33.2	11.2

자료 : 농림부, 『2000 농업총조사』, 2002.5 을 기초로 제주시+북군=제주시, 서귀포시+남군=서귀포시로 제작성.

- 제주도의 전체 농가 중 영농승계자가 있는 농가는 17.0%로서 전국의 평균치인 10.9%에 비해서는 6%포인트 높으며, 특히 통합 서귀포시의 그 비율은 20.6%로 전국 평균치에 비해 거의 두배 수준으로 높은 것으로 나타났음.

<표 I-3> 영농승계자 비율

구 분	영농승계자(호)			승계자가구 비율(B/C) %
	없음(A)	있음(B)	합계(C)	
전 국	1,233,015	150,453	1,383,468	10.9
제주도	32,453	6,661	39,114	17.0
제주시	17,634	2,810	20,444	13.7
서귀포시	14,819	3,851	18,670	20.6

자료 : 농림부, 『2000 농업총조사』, 2002.5 을 기초로 제주시+북군=제주시, 서귀포시+남군=서귀포시로 제작성.

- 이렇게 제주도 농업경영주의 연령이 전국평균에 비해 상대적으로 젊고, 학력수준이 상대적으로 높고, 영농승계자의 비율이 높은 것은 향후 제주농업의 발전에 공

정적인 요인으로 작용할 것으로 판단됨.

다. 농작물 재배면적과 조수입의 변화

- 농산물 시장개방이 본격화된 '90년 이후 제주도 농작물의 재배면적 변화를 보면, 그 동안 재배면적 비중이 높았던 맥류, 잡곡, 콩, 고구마, 유채, 참깨와 일부 채소류의 재배면적이 크게 감소한 반면, 감귤, 감자, 화훼류와 함께 당근, 마늘, 양파, 쪽파 등의 월동 채소류의 재배 면적은 다소 증가함으로써 연간 총 농작물 재배면적은 1995년의 5만7,278ha에서 2004년에 6만 581ha로 오히려 면적은 3,303ha 증가하였음. 특히 채소류의 비중은 1995년 13.5%에서 2004년 23.0%로 9.1% 증가하였지만, 식량작물은 39.7%에서 30.6%로 9.1% 감소하였음.

<표 I-4> 작목별 재배면적의 변화

(단위 : ha, %)

구 분	1995		2000		2003		2004	
	면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	비율
식량작물	22,739	39.7	19,269	30.3	15,481	25.8	18,520	30.6
채 소 류	7,733	13.5	12,163	19.1	13,561	22.6	13,941	23.0
과 수	21,957	38.3	26,296	41.3	24,970	41.6	22,434	37.0
(감 귤)	21,605	37.3	25,796	40.5	24,560	40.9	22,048	36.4
특용작물	4,505	7.9	5,507	8.7	5,573	9.3	5,253	8.7
화 훼	344	0.6	408	0.6	416	0.7	433	0.7
총 재 배 면 적	57,278	100.0	63,643	100.0	60,091	100.0	60,581	100.0

자료 : 제주도 농수축산국, 내부자료, 2005.

- 제주도의 농업부문 조수입은 1995년 7,548억원이었던 것이 2000년에는 360억원 증가(34%)한 7,908억원이며, 2002년에는 8,132억원으로 증가하여 2003년에는 1조 원을 돌파한 1조 656억원이었으며, 2004년은 감귤조수입 증대에 힘입어 1조 1,871억원을 기록하였음. 작목별로 보면 과수류가 전체의 52.9%(감귤 51.4%)를 차지해 가장 높고, 다음으로 채소류가 23%, 식량작물 15%, 특용작물과 화훼가 각각 4.4%의 순으로 나타났음.

<표 I-5> 작목별 조수입 변화

(단위 : 백만원, %)

구 분	1995		2000		2003		2004	
	조수입	비율	조수입	비율	조수입	비율	조수입	비율
식량작물	154,794	20.5	118,331	15.0	150,831	14.0	183,707	15.5
채 소 류	98,530	13.1	193,632	24.5	330,250	30.7	271,068	22.8
과 수	440,665	58.4	386,243	48.8	485,858	45.1	627,904	52.9
(감 귤)	433,447	57.4	370,811	46.9	470,415	43.7	610,491	51.4
특용작물	21,982	2.9	43,966	5.6	57,555	5.4	51,805	4.4
화 훼	38,833	5.1	48,699	6.2	51,884	4.8	52,626	4.4
조수입총액	754,804	100.0	790,871	100.0	1,076,378	100.0	1,187,110	100.0

자료 : 제주도 농수축산국, 내부자료, 2005

라. 농가소득과 농가부채 규모, 상환능력

- 제주의 농가소득은 1996년 3,100만원으로 전국에 비해 700만원정도 많았지만, 그 이후 대폭 하락해 1999-2003년 동안은 2,200~2,500만원 수준으로 거의 전국평균과 큰 차이가 나지 않을 정도로 하락했음. 그렇지만 2004년에는 6년만에 찾아온 채소와 감귤가격의 호조로 3,350만원으로 증가한 것으로 나타났음.
- 1993~1998년 평균 농가소득은 2,780만원인데 반해, 감귤가격이 폭락한 1999~2002년까지의 평균은 2,430만원으로 거의 300만원 이상이 하락한 것으로 나타났음. 이러한 결과는 동기간동안 농업소득이 1,650만원에서 1,100만원으로 500만원 이상 대폭 하락했지만, 농외소득과 이전수입 증가분이 이를 상쇄시키지 못했기 때문으로 풀이됨.

<표 I-6> 농가소득, 농업소득, 농외소득, 이전수입의 변화

단위 : 백만원(2000년기준가격), %

연도	농가소득		농업소득		농외소득		이전수입	
	전국평균	제주도	전국평균	제주도	전국평균	제주도	전국평균	제주도
1993	21.9	27.3	10.9	17.9	6.5	7.0	4.5	2.4
1995	23.9	29.8	11.5	19.5	7.6	8.2	4.8	2.2
2000	23.1	24.7	10.9	11.9	7.4	8.7	4.7	4.1
2001	22.7	23.6	10.7	9.8	7.4	10.3	4.6	3.4
2002	22.1	26.5	10.2	12.0	7.4	11.1	4.6	3.4
2003	22.4	25.8	8.8	7.2	7.8	13.8	5.8	4.8
2004	24.9	33.5	10.4	11.5	8.2	14.6	6.4	7.4

자료 : 통계청, 『농가경제통계』, 각년도.

- 제주도 농가부채는 1997년까지는 1300만원 수준으로 전국과 거의 같은 수준이었으나, IMF외환위기 이후 급증하기 시작하여 2001년 3,084만원, 2002년 3,253만원으로 증대하였고, 2003년 처음으로 4,400만원으로 4천만원을 돌파하였음. 그리고 2005년 현재 농가부채는 4,777만원 수준으로 전국 2,721만원의 1.76배 수준으로 매우 높은 수준에 있음.
- 이러한 농가부채의 문제의 발생원인은 일반적으로 농산물시장개방 확대, 기술혁신에 따라 공급과잉시대로 전환되면서 농업 수익성이 저하되고 농가의 부실화가 확산되는 것에 기인됨. 이러한 농가부실화는 농지방매 → 농가자산가치 하락 → 농촌금융시장 붕괴 → 건전 농가 부실화의 심화라는 악순환을 초래시키는 문제를 안고 있음.
- 그런데 지금까지의 정부의 농가부채대책은 금융위기에 처한 농가를 살리는 근본적인 대책이라기보다는 농가의 불만을 일시적으로 달래주는 근시안적이고 선거용 정책이라는 혹평을 받고 있는 실정임. 즉 근본적인 부채문제를 해결하기보다는 이자율 경감이나 원금상환연기에 중점을 두어 부채문제를 잠시 덮어둘 뿐 근본적인 부채문제의 해결책을 제시하지 못해 온 것이 사실임.
- 제주도의 농가 400가구를 대상으로 '농가부채 규모'를 조사한 결과, 농가 평균 부채액은 4,200만원이며, 부채없는 농가는 75농가(전체 조사농가의 18.8%)를 제외한 부채있는 농가의 평균부채액은 5,175만원으로 나타났음. 특히 남군동부지역은 7,130만원으로 매우 높은 것으로 나타났는데, 성상읍은 8,649만원으로 가장 높고, 다음으로 남원읍 7,608만원, 애월읍과 조천읍은 6천만원 초반대의 규모임.
- 전체농가의 부채의 장기상환능력¹⁾은 17.3%, 부채있는 농가의 그것은 22.1%로 평균적으로 보면 양호한 범주에 속해 표면적으로는 부채문제가 없는 것으로 보임. 그렇지만 부채의 장기상환능력 분석에 따르면, 장기상환능력(부채/자산), 즉 부채비율이 안정적인 10% 이하인 농가는 전체농가의 44.8%, 양호한 농가(10~40%)는 전체의 24.5%, 위험한 농가(40~70%)는 14.5%, 지급불능 위험한 농가(70~100%) 3.8%, 파산상태 농가

1) 부채의 장기상환능력(자산/부채)은 본 연구에서는 총자산에 대한 부채의 비율 지표인 부채총자산(간단히 부채비율 이라고도 함)을 사용하였음. 장기상환능력은 미국의 분류기준에 따라 10%이하(안정적 농가), 10~40%이하(양호한 농가), 40~70%이하(위험한 농가), 70~100% 이하(지급불능 위험한 농가), 100% 초과(파산상태 농가)의 5개의 그룹으로 나누었음. 부채비율 40%를 기준으로 40%이하는 정상 농가, 40% 이상은 부실 농가의 2분류도 구분될 수 있음.

(100%초과) 12.5%를 각각 점하고 있음. 이것을 두 개의 그룹으로 나누어 분류해 보면, 농가부채가 문제시 되지 않는 농가(안정적+양호한 농가), 즉 정상적인 농가는 전체농가의 69.3%이고, 농가부채가 심각한 농가(위험한 농가+지급불능 위험한 농가+파산상태) 즉 부실한 농가는 30.7%로 구분됨. 그런데 부채·자산비율이 40%를 초과하는 위험한 농가 이상의 비율이 전체조사농가의 30%이상을 보이는 것은 미국이 농가 금융위기를 겪었던 1985년 당시의 19%에 비해서도 높은 것으로 현재의 농가부채 문제가 매우 심각함을 짐작할 수 있음.

<표 I-7> 지역별·연령별·영농형태별 농가부채 규모와 장기상환능력

구 분		자산규모		부채규모		부채장기상환능력 (부채/자산)	
		전체 농가평균	부채있는 농가평균	전체 농가평균	부채있는 농가평균	전체 농가평균	부채있는 농가평균
전체	구 분	24,223	23,397	4,200	5,175	17.3	22.1
지역별	제 주 시	44,397	41,366	3,036	3,602	6.8	8.7
	서귀포시	27,134	26,718	3,108	3,856	11.5	14.4
	북군서부	12,458	11,455	4,129	5,115	33.1	44.7
	북군동부	18,928	18,414	4,806	5,993	25.4	32.5
	남군서부	17,156	16,936	4,725	5,815	27.5	34.3
	남군동부	23,561	23,243	5,688	7,130	24.1	30.7
소지역별	제 주 시	44,397	41,366	3,036	3,602	6.8	8.7
	서귀포시	27,134	26,718	3,108	3,856	11.5	14.4
	한 경 면	9,417	8,148	3,263	4,030	34.7	49.5
	한 립 읍	12,771	12,526	4,345	5,417	34.0	43.2
	애 월 읍	16,308	14,781	5,074	6,265	31.1	42.4
	조 천 읍	24,072	24,077	5,111	6,163	21.2	25.6
	구 좌 읍	13,667	12,209	4,494	5,806	32.9	47.6
	대 정 읍	17,955	17,629	5,514	5,948	30.7	33.7
	안 덕 면	16,284	15,918	3,864	5,620	23.7	35.3
	남 원 읍	20,801	22,661	5,948	7,608	28.6	33.6
	표 선 면	24,895	24,820	4,186	5,086	16.8	20.5
연령별	성 산 읍	25,508	22,311	6,855	8,659	26.9	38.8
	30대이하	10,170	10,522	5,367	7,262	52.8	69.0
	40 대	23,417	21,359	5,262	6,255	22.5	29.3
	50 대	20,896	19,960	5,472	5,694	26.2	28.5
	60 대	30,931	29,010	3,321	4,187	10.7	14.4
	70대이상	24,866	29,763	1,924	3,158	7.7	10.6

- 이를 다시 읍·면지역과 연령별로 세분하면 부채문제의 심각성이 적나라하게 드러남. 부채있는 농가를 기준으로 장기상환능력(부채비율)을 살펴보면, 한경면(49.5%), 구좌읍(47.6%), 한림읍(43.2%), 애월읍(42.4%)은 이미 위험한 농가수준인 40%를 넘어섰고,

여타지역도 표선면(20.5%), 조천읍(25.6%)를 제외한 성산읍(38.8%), 안덕면(35.3%), 대정읍(33.7%), 남원읍(33.6%)지역도 위험한 부채비율 수준인 40%에 상당히 근접한 것으로 나타났음. 연령별로 보면, 30대 이하의 부채비율이 전체농가를 대상으로 한 경우도 이미 52.8%를 보이고 있어 위험한 농가수준인 40%를 훨씬 상회하고 있고, 부채 있는 농가를 기준으로 할 경우 그 수치는 69%로 증가해 지급불능 위험한 농가의 부채비율 수준인 70%에 근접할 정도로 농가부채의 문제가 심각함.

2. 감귤산업의 현황과 문제점

가. 입지조건

- 제주도는 국내 유일의 감귤생산지이지만 서귀포시와 남제주군의 일부 온난한 지역을 제외하면, 노지재배가 가능한 감귤류는 내한성이 강한 온주밀감에 국한되어 있음.
- 토양의 대부분은 화산회토이고 연간 강우량은 1,400~1,700mm로 많고 일조시간은 2,000시간 내외로 적은 편이어서 생산되는 감귤의 당함량은 낮고 산함량은 높은 편임..
- 감귤은 영명으로 Citrus라고 하는데 그 뜻은 다른 과실에는 찾아볼 수 없는 구연산을 많이 가지고 있다는 것임. 그래서 감귤은 어느 정도 신맛이 있어야 감귤이라 할 수 있음. 일본의 감귤은 최근에 달콤한 새로운 식품과 경쟁하기 위해 단맛 일변도의 정책 때문에 본연의 감귤맛을 잃고 있음. 그렇지만 한국 소비자들의 감귤의 선택기준은 단순한 당도만을 요구하는 것이 아니라 적절한 당산비, 즉 적당한 당도를 갖추면서 신맛이 그다지 높지 않은 감귤을 요구하고 있다는 것과 캐나다 등의 서구에서는 적절한 산도가 있는 감귤을 선호하고 있다는 것은 일정수준의 당도 확보와 산도를 낮추는 연구가 진행된다면 향후 감귤의 국제경쟁력 확보에 대해 매우 희망적인 것으로 사료됨.

나. 재배 및 생산 현황

- 감귤 재배면적은 2004년 2만2,048ha로 제주도 총경지면적 5만8,951ha의 37%인데,

1998년 이후 감소 추세를 보이고 있음.

- 생산량은 해거리현상에 의한 연도간 변화가 심한 편이며, 2001~2004 4개년 평균 생산량은 66만 톤으로 동기간 전세계 감귤 연평균 생산량 1억톤(FAO 집계)의 0.6%에 불과함. 감귤의 생산량은 우리나라 과수 총생산량의 1/4 이상을 차지하여 우리나라에서 생산량이 가장 많은 과수임.
- 감귤재배농가수는 제주도 전체농가수 3만6천호의 85%를 상회하는 3만1천호임.
- 감귤산업의 조수입은 1996년 6,079억원을 기록한 이후 계속 감소되고 있는데 최근의 감귤가격이 대폭 하락했던 1999~2002년 4개년 평균은 3,436억원으로 거의 절반 수준으로 하락했음. 그렇지만 2003년부터 유통명령제의 실시와 감귤품질의 향상, 대규모 폐원에 따른 감귤생산량의 감소로 2003년 4,704억원으로 증가했고, 2004년산은 6,104억원으로 회복되는 추세를 보여주고 있음.

<표 I-8> 감귤재배 및 생산 추이

연 도	재배면적(ha)	생산량(톤)	조수입(백만원)	재배농가수(호)
1980	14,094	187,470	54,500	19,996
1990	19,414	492,700	315,100	25,616
1995	21,605	614,770	433,447	26,589
1996	25,802	479,980	607,932	36,055
1997	25,781	693,200	400,862	36,055
1998	25,860	543,980	515,798	36,212
1999	25,823	638,740	325,709	36,073
2000	25,796	563,341	370,811	36,590
2001	25,408	646,023	361,667	36,296
2002	25,207	788,679	316,494	35,078
2003	24,560	645,587	470,415	33,957
2004	22,048	595,591	610,491	31,233

자료 : 제주농협지역본부, 「감귤유통처리실태분석」, 각년도.

다. 처리 현황

- 감귤 출하량 90% 이상이 국내 생과용으로 소비되고 있다. 1997년 7월 오렌지 농축액 수입이 완전 자유화됨에 따라 1990년대 중반 이후 가공용 감귤 수매량이 급격히 감소하였음. 그렇지만 제주도지방개발공사가 2001년 남원읍에 감귤가공공장을 완성하고, 2003년 한림읍에 제2가공공장을 지었음. 여기에 환율이 1달러당

1000원이상을 유지하면서 감귤가공량은 10만톤 수준이상을 보여주고 있음.

<표 I-9> 감귤 용도별 처리 현황

(단위 : 톤)

구분	합계	생과			가공	기타
		도외상품	수출	군납		
1996	479,980	436,856	744	757	11,733	29,890
1997	693,200	613,357	3,413	977	13,785	61,668
1998	543,980	505,047	6,277	1,262	5,012	26,382
1999	638,740	558,868	6,524	1,649	33,142	38,557
2000	563,341	422,097	6,663	1,857	27,468	105,256
2001	646,023	518,197	7,306	1,823	47,445	71,252
2002	788,679	519,509	9,454	2,118	112,359	145,239
2003	645,587	467,567	7,928	2,028	120,333	47,731
2004	595,591	408,250	5,562	1,526	100,517	79,736

자료 : 제주농협지역본부, 「감귤유통처리실태분석」, 각년도.

- 수출은 1990년 캐나다·싱가폴 등에 179톤을 수출한 이래, 1996년까지는 1,000톤 수준이었으나 1997년 이후 환율 상승 등에 따른 가격 경쟁력 확보와 수출시장 다변화, 수출 촉진 지원정책, 수출단지 조성 등에 힘입어 연간 수출량이 6,000톤 이상으로 급증하여 제주도 농산물 제1의 수출품목으로 정착하였음. 그렇지만 감귤수출은 국내가격이 높으면 물량 확보의 어려움으로 대폭 줄어들고, 생산량이 과잉이면 물량이 늘어나는 국내소비 잔여물량을 밀어내는 수출 행태를 벗어나지 못하고 있음.

라. 경영규모와 수출 가격 경쟁력

- 감귤농가의 호당 평균 재배면적은 0.71ha에 불과함. 경영규모별 농가 현황을 보면, 0.5ha미만의 비율은 52.6%, 0.6~1ha미만의 비율은 27.2%로서 전체농가의 79.8%가 1ha미만이다. 2ha이상의 농가비율은 3.8%에 불과한 실정임.

<표 I-10> 감귤농가의 경영규모별 농가 현황 (2004년)

구분	합계	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	호당평균 면적
농가수	30,515	2,289	13,749	8310	3,515	1,499	857	296	0.71ha
구성비 (%)	100	7.5	45.1	27.2	11.5	4.9	2.8	1.0	

자료 : 제주도청 감귤과.

- 한편, 한국산 감귤의 가격경쟁력을 살펴보면, 한국의 2004년 기준 kg당 감귤 수출 단가는 캐나다 0.98 \$, 러시아 0.75 \$, 말레이시아 0.92 \$, 인도네시아 0.57\$임. 반면에 중국은 캐나다 0.68 \$, 러시아 0.30 \$, 말레이시아 0.29 \$, 인도네시아 0.31 \$로서 한국산 수출 가격의 31%(말레이시아)에서 71%(캐나다) 수준으로 가격 경쟁력이 높음2).

마. 출하조절 능력

- 작목반당 평균 재배면적은 38.8ha, 출하량은 731톤으로 영세하며 한 마을에 농협과 감협 소속의 작목반이 중복 설치되어 주민간의 갈등도 유발되고 있음.
- 2004년 현재, 선과장수는 734개이며 선과장별 선과실적은 600톤 이내의 소규모 물량인 반면 영농법인의 경우 연간 1,700톤 이상 처리하고 있어 타 출하주체에 비해 약 3배정도 선과처리규모가 높음. 그러나 전체적으로 영세한 선과장이 난립되어 있어서 출하 조절이 어려운 상태이며, 특히 농산물유통의 새로운 주체로 등장하고 있는 대형 유통업체가 원하는 물량의 규모화, 품질 균일화, 안정적인 공급체계 등의 조건을 충족시키기 어렵고 가격 협상에도 불리한 것으로 나타났음.

<표 I-11> 출하단체별 선과장 감귤 처리규모 비교 (2004년산)

(단위 : 톤, 개, %)

구 분	출 하 량		선 과 장		선과장당 평균 출하량	
	출하량 (A)	비 중	개소(B)	비 중	A/B	제주도 전체기준
제주도 전체	415,338	100.0	734	100.0	566	100.0
농 협	127,719	30.8	245	33.4	521	92.1
감 협	96,479	23.2	170	23.2	568	100.3
법 인	37,404	9.0	21	2.9	1,781	314.8
상 인	153,736	37.0	298	40.6	516	91.2

자료 : 제주도, 「2005 농수축산 현황」, 2005.

제주도감귤출하연합회, 「2004년산 감귤유통처리분석」, 2005.

- 선과기 대수는 750개로 선과장 당 대개 1개를 두고 있으며, 선과기 당 평균 처리 능력은 600톤 내외로 선과장 처리실적과 흡사하나 영농법인의 경우 연간 1,500톤

2) 한국농촌경제연구원 『농업전망 2006(II)』, 2006. 1. p. 787

이상을 처리하고 있음. 그러나 이러한 규모는 선진국의 1만여톤 이상의 규모와 비교해 보면 매우 영세한 것으로 나타났음.

<표 I-12> 출하단체별 선과기당 감귤 처리 실적 비교 (2004년산)

(단위 : 톤, 개, %)

구 분	출 하 량		선 과 기		선과기당 평균 처리량	
	출하량 (A)	비 중	대수 (B)	비 중	A/B	제주도 전체기준
제주도 전 체	415,338	100.0	750	100.0	554	100.0
농 협	127,719	30.8	256	34.1	499	90.1
감 협	96,479	23.2	171	22.8	564	101.9
법 인	37,404	9.0	24	3.2	1,559	281.4
상 인	153,736	37.0	299	39.9	514	92.8

자료 : 제주도, 「2005 농수축산 현황」, 2006.

제주도감귤출하연합회, 「2004년산 감귤유통처리분석」, 2005.

II. 국내외적 여건변화와 SWOT분석

1. 국내외적 여건변화

가. 국내 주요과실 생산 및 수입현황

- 우리나라의 주요과실 생산량(2004년도)은 2,753천톤으로 재배면적은 170.4천ha임. 종류별로 보면 감귤은 596천톤, 사과 357천톤, 포도 368천톤, 배 452천톤, 단감 195천톤 등임.
- 국내 과실 및 시설딸기, 토마토 등 감귤과 소비경쟁 과채류 생산량은 증가 추세임. 2004년 생산량을 1990년과 대비할 때 감귤은 20%, 배 84%, 단감 138%, 포도 181%, 시설딸기 143%, 시설토마토 508%가 증가하였으나 사과는 43% 감소하였음.

<표 II-1> 연도별 주요과실 생산 동향(농림부)

(단위 : 천ha, 톤)

연도	구 분	주요 과 실 류							주요 과채류	
		소 계	감 귤	사 과	포 도	단 감	배	기 타	시 설 딸 기	시 설 토 마 토
1980	면 적	110	14	46	8	3	9	30	2	1
	생산량	882	187	410	57	8	60	160	18	28
1990	면 적	152	19	49	15	11	9	49	5	2
	생산량	1,621	493	629	131	82	159	127	82	63
2000	면 적	197	27	29	29	24	26	62	6.6	5
	생산량	2,608	563	489	476	214	324	542	173	269
2001	면 적	191	25	26	27	23	26	64	7.2	3.2
	생산량	2,692	646	404	454	198	417	573	198	200
2002	면 적	188	25	26	26	21	25	65	7.5	3.4
	생산량	2,690	789	433	422	200	386	460	205	219
2003	면 적	174	25	26	25	20	24	43	7.2	4
	생산량	2,753	646	365	376	163	317	421	201	264
2004	면 적	170.4	22	26.7	22.9	18.5	23	44.6	7.1	5.6
	생산량	3,005	596	357	368	195	452	455	199	383

자료 : 제주농협지역본부, 「2004년산 감귤유통처리실태분석」 2005.

※ 기타 : 복숭아, 유자, 매실, 자두, 참다래, 뽕은감, 대추, 호두, 살구 등

- 오렌지수입은 2004년 154천톤으로 1995년 15천톤에 비해 약 10배 규모, 포도수입은 2천톤에서 10천톤으로 약 5배 규모로 급증하는 등 신선과일류의 수입의 증가 추세가 가파른 것으로 나타났음. 그리고 오렌지 농축액은 연도에 따라 3만톤~5만톤 내외 수입되는 것으로 나타났음.

<표 II-2> 연도별 신선과일 및 농축액 수입량

(단위 : 천톤)

연도별	오렌지	포도	바나나	농축액
1995년	15	2	124	49
1999년	31	6	168	31
2000년	99	8	184	40
2001년	93	7	195	42
2002년	103	7	187	47
2003년	145	10	111	22
2004년	154	10	210	38.5

자료 : 제주농협지역본부, 「2004년산 감귤유통처리실태분석」 2005.

- 향후 제주농업의 국내·외 경쟁력을 제고하기 위해서는 다품목 소량생산하는 수급구조가 요구되는 실정임. 이를 위해서는 섬 특성을 극대화한 블루오션 농업전략이 요구되며, 이를 위한 실천방안이 수립되어야 하고, 무엇보다도 감귤산업의 지속적 성장과 신성장 동력작목 육성이 필요함.
- 개방화에 따른 농산물수입으로 소비자의 수준이 변화함에 따라 소비자위주의 미래지향적 농산물 생산·개발 체제 구축이 중요함.
- 농가소득 감소와 농가부채 증가에 따른 농촌·농업문제가 심각하게 대두될 것으로 전망됨으로써 이를 해결할 수 있는 체계적 전략수립이 필요함.

나. 국제적 농업여건

- 1995년 WTO 출범으로 농업은 세계화와 개방화가 빠르게 진행되고, 경쟁에 입각한 국제분업과 전문화 체제로 돌입하였으며 WTO/DDA 협상, 한·일 FTA, 한·미 FTA, 한·아세안 FTA 등 향후 농업부문의 국가간 수출입에 따른 관세인하

등 국제교역은 지금보다 더욱 확대되어 감귤산업을 비롯한 제주의 농업은 매우 어려운 입장에 있는 것이 사실임.

- 세계 감귤류 생산량(2004년)은 108,535천톤(약 1억톤 내외 생산)으로 과일 전체 생산량 368,327천톤의 약 1/3로서 생산량이 1위임.

<표 II-3> 세계의 주요과일 생산량

(단위 : 천톤)

과실별	계	감귤류	바나나	포도	사과	망고	배	파인애플
생산량	368,327	108,535	71,343	66,570	61,919	26,574	18,098	15,288

자료: <http://www.fao.org/>(2004년)

<표 II-4> 세계의 감귤류 품종별 생산현황

구분	계	오렌지	탄제린류 (탄제린, 만다린, 클레멘타인, 사스마)	기타 (레몬, 라임 등)
생산량(천톤)	108,535	62,841	22,942	22,752
비율(%)	100	57.9	21.1	21.0

자료: <http://www.fao.org/>(2004년)

주) 브라질, 미국, 중국 3개국 생산량 : 50,157천톤(전체생산량의 46%)

- 세계의 탄제린류(탄제린, 만다린, 클레멘타인, 사스마) 생산량은 22,942천톤이며 중국이 10,556천톤, 스페인 2,369천톤, 일본 1,200천톤, 브라질 1,270천톤, 미국 493천톤 등임.

<표 II-5> 세계의 탄제린류 국가별 생산량

계	중국	스페인	일본	브라질	미국	한국	기타
22,942(천톤) (100%)	10,556 (46)	2,369 (10)	1,200 (5)	1,270 (6)	493 (2)	620 (3)	6,434 (28)

자료: <http://www.fao.org/>(2004년)

- 특히 중국의 감귤재배면적은 1,477천ha(2004년기준)으로 세계 1위, 한국의 67배이며 생산량은 14,655천톤으로 세계 3위, 한국의 23배으로서 세계의 13.5%를 차지하고 있음. 품종별로 보면 오렌지는 1,978천톤, 자몽·포멜로 423천톤, 레몬라임 611천톤, 탄제린류는 10,556천톤, 기타 1,087천톤임.

2. 감귤산업 및 일반농업의 SWOT 분석

- 감귤산업 및 일반농업은 입지, 자연환경, 인문환경, 사회경제, 가용자원 측면에서 강점(Strength)과 약점(Weakness)을 가지며, 국내외적 환경변화는 우리의 농업에 기회(Opportunity)요인과 위협(Threat)요인으로 작용하고 있음.

<그림 II-1> 감귤산업 및 일반농업의 SWOT분석

강 점 (S)	약 점 (W)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 우리나라 유일의 감귤생산지 ○ 지리적으로 고립된 단일 행정구역내 생산지 집중으로 정책수행 용이 ○ 연중 생산 및 출하 가능 ○ 단위 면적당 높은 생산량 ○ 농업인들의 높은 교육수준과 젊은층 ○ 건강식품으로서의 감귤에 대한 인식 ○ 감귤유통명령제 및 자조금의 도입 ○ 청정·무공해 자연환경과 이미지 브랜드 ○ 아열대 기후로 다양한 자생식물 및 유전자원 등 풍부한 농업생물자원 보유 ○ 국내 최대의 1차 산업구조 및 기술·집약적인 농업보유 ○ 난대성·해양성기후로 겨울철 발작물 재배 유리 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 화산회토 토양으로 강우량에 의해 자연적으로 산성으로 변화하는 토양환경 ○ 섬으로서의 지정학적 한계로 인한 고물류·유통비용 ○ 경영규모의 영세성과 생산비 과다 ○ 조생온주 위주의 품종구성 ○ 출하주체의 영세성과 출하조절의 미흡 ○ 규격화된 상품을 대량으로 요구하는 신물류체제에 대응 미흡 ○ 객관적 기준에 의한 선과 미실시 ○ 화산회토, 태풍, 기후변화 등 농업환경 악조건 ○ 친환경농업 추진 인력 및 재원 부족 ○ 감귤산업으로 편중된 농업구조 ○ 영세한 경지규모 등 열악한 생산기반 및 소비시장의 협소
기 회 (O)	위 협 (T)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 고급과실 수요가 많은 일본시장과 근접 ○ 농산물 무역자유화에 따른 수출여건 호조 ○ 국제자유도시화에 따른 고급과실 수요 증가 ○ 농산물의 안전성과 관련된 비가격적 경쟁 요소에 대한 관심 증가 ○ 정부의 거점산지유통센터(APC)에 대한 지원 ○ 수입농산물 소비불신에 따른 안전농산물 소비 증가 및 친환경농업에 대한 관심 고조 ○ 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 추진에 따른 친환경농산물 안정적 공급체계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 오렌지수입 자유화에 따른 감귤가공산업 경쟁력 미약 ○ 감귤류를 비롯한 과실류 수입증가 ○ 감귤과 경합되는 국내산 과실과 시설과채류 생산 증가 ○ 국제적으로 농업, 환경, 무역의 연계논의 강화 ○ WTO/DDA, FTA협상에 따른 농산물의 수입개방 확대 ○ 다국적 기업의 직영체제로 한국 진출 ○ 중국의 WTO가입 ○ 국제적으로 농업·환경·무역 연계논의 강화 ○ 수입농산물 증가로 제주농산물 소비 위축 ○ 농업후계자 감소와 고령화 추세 ○ 농가소득 감소와 농가부채 증가

Ⅲ. 비전, 목표 및 발전전략

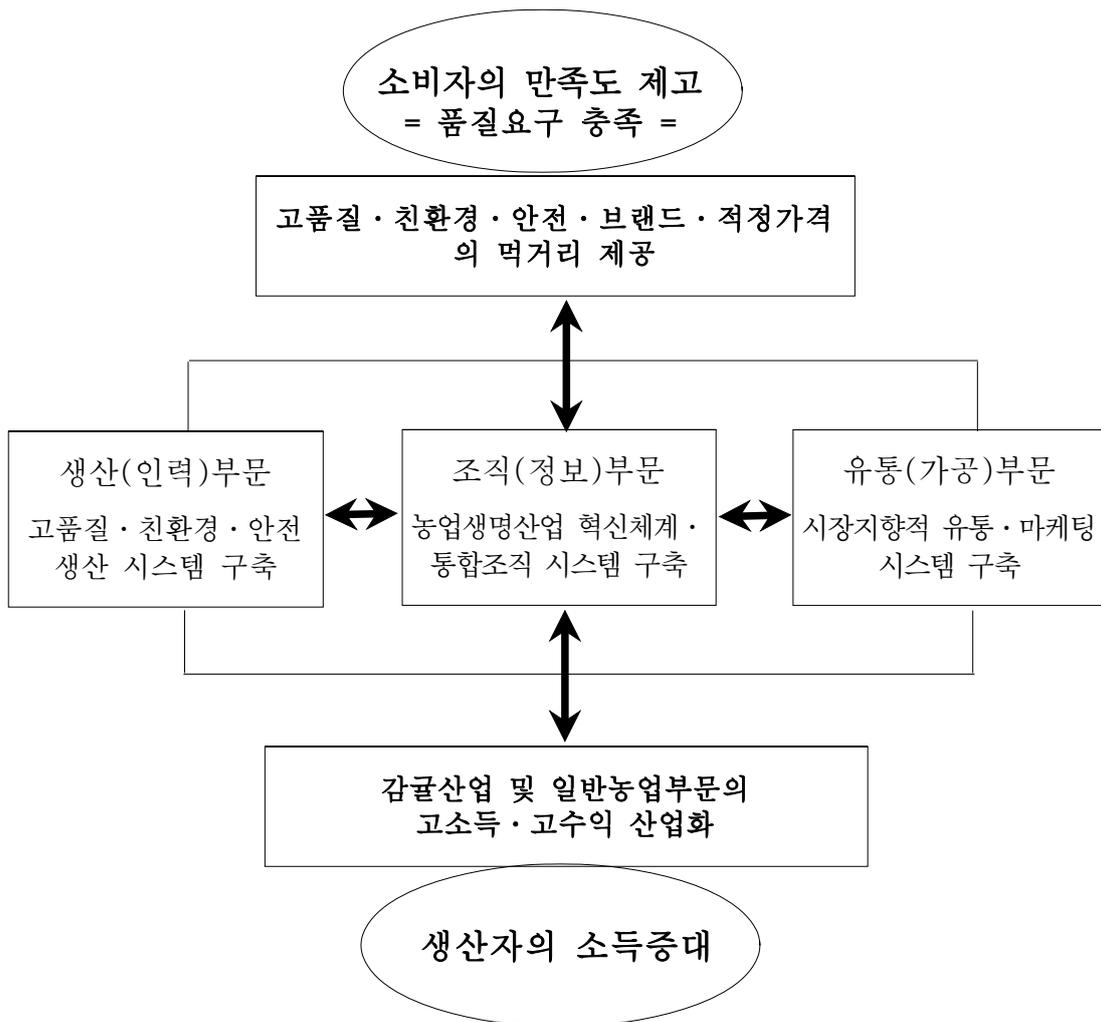
1. 비전

- 소비자 만족도 제고를 통한 생산자의 소득증대

2. 목표

- 고품질·친환경적·안전한·브랜드·적정가격의 먹거리 제공을 통한 감귤산업 및 일반농업부문의 고소득·고수익 산업화

<그림 Ⅲ-1> 감귤산업 및 일반농업의 비전, 목표, 발전전략



3. 발전전략

가. 생산(인력) 부문 : 고품질 · 친환경 · 안정생산 시스템 구축

- 적정 안정 생산기반 구축을 위해 (1) 품종 및 작형의 재배치, (2) 생산비 절감을 위한 원지 기반을 조성함.
- 감귤의 품질경쟁력 강화를 위해 (1) 재배방법 개선에 의한 온주밀감의 품질 향상, (2) 품종 갱신에 의한 품질 향상, (3) 감귤육종연구소 설치와 우량 묘목 생산 계획, (4) 친환경 감귤 테마마을 조성, (5) 고품질 감귤생산 감귤원 간별 추진, (6) FTA대비 FTA 기금 지방자율사업을 추진함.
- 핵심 기반 조성사업을 위해 (1) 감귤 및 밭농업관련 직접지불제 도입, (2) 농작물 재해보험 적용 현실화, (3) 농가부채문제의 전향적 해결, (4) 농업인의 평생교육과 전문인력 양성을 추진함.

나. 유통(가공) 부문 : 시장지향적 유통 · 마케팅 시스템 구축

- 수요기반 확대를 위해 (1) 감귤의 소비 촉진(홍보), (2) 감귤 수출 촉진, (3) 감귤 군납 촉진, (4) 감귤가공처리 확대를 통한 부가가치 창출 전략을 추진함.
- 효율적 유통 시스템 구축하기 위해서 (1) 거점 산지유통센터(APC) 설립, (2) 우수농산물 관리 GAP(Good Agricultural Practices) 도입, (3) RFID를 이용한 이력추적관리시스템(traceability) 구축, (4) ‘공동출하 · 공동계산제’ 추진, (5) 작목반 조직 정비, (6) 농산물 물류 표준화 사업, (7) 감귤 규격출하 지원, (8) 감귤 포장 및 출하 규격의 다양화, (8) ‘자조금’ 제도의 개선 및 승인권의 이양(농림부 장관 → 도지사), (9) ‘유통명령제’의 개선 및 승인권의 이양(농림부 장관 → 도지사)을 추진함.

다. 조직(정보) 부문 : 농업생명산업 혁신체계 · 통합조직 시스템 구축

- 감귤산업 클러스터 구축
- 거점 APC 중심의 감귤유통조직의 통합구축
- 제주농업관측정보센터 설립 운영 및 제주농업종합정보시스템 구축

IV. 감귤산업 및 일반농업의 세부발전전략

1. 생산(인력) 부문 : 고품질·친환경·안정생산 시스템 구축

1) 적정 안정 생산기반 구축

(1) 품종 및 작형의 재배치

- 노지 일반재배 온주밀감 재배면적 축소로 가격을 안정시킴. 연중 생산 및 출하를 위한 만감류 및 온주밀감 무가온 하우스 재배를 확대함. 감귤의 고품질화와 연중 적정 생산을 위한 품종 및 작형을 재배치함.
- 품종 갱신을 적극적으로 유도하고 품종 및 작형 재배치에 필요한 시설 지원을 확대함. 노지 온주밀감의 고품질 생산기술을 보급하고 소요 자재를 중점 지원함.

<표 IV-1> 품종 및 작형별 재배면적 및 생산량 목표

품종 및 작형	기준년도			2004(실적)			2011(목표)		
	면적 (ha)	비율 (%)	생산량 (천톤)	면적 (ha)	비율 (%)	생산량 (천톤)	면적 (ha)	비율 (%)	생산량 (천톤)
계	25796	100	609.6	22,048	100	600.0(p)	22,000	100	541.4
노지온주밀감 (일반재배)	24,383	94.5	568.2	19,734 (2,176)	89.5 (9.9)	542.5(p)	12,400	56.4	293.0
노지온주밀감 (고품질 재배)	-	-	-	(2,176)	(9.9)	-	5,000	22.7	104.0
가 온 재 배 (온주밀감)	506	2.0	25.8	420	1.9	24.4	600	2.7	30.1
무가온재배 (온주밀감)	242	0.9	6.3	430	1.9	11.4	1,500	6.8	39.3
만 감 류 (시설재배위주)	665	2.6	9.3	1,464	6.7	21.7	2,500	11.4	75.0

주 1) 기준년도 면적은 2000년 기준임.

2) 기준년도 생산량은 1997~2000년 4개년 노지감귤 평균 수량 23.6톤/ha 적용

(2) 생산비 절감을 위한 원지 기반 조성

- 감귤원 기반 정비 : 소규모 감귤농가의 경영규모를 확대하고 기계화 및 생력화를 위한 기반시설을 구축하고 감귤원 지반 정비를 통한 품질 향상 및 생산비 절감, 감귤재배

농가별 감귤원 교환, 분합을 통한 집단화 및 경영규모 확대사업을 추진함. 농지은행 제도와 연계해서 추진함.

- 생력 재배를 통한 생산비 절감 : 대형 방제기(SS), 과원내 운반기 등의 보급

2) 감귤의 품질경쟁력 강화

(1) 재배방법 개선에 의한 온주밀감의 품질 향상

- 생산성 및 겉모양 위주 생산기술에서 맛 위주 생산기술로 전환하고 생산 출하 시기 연장을 위하여 무가온 하우스 재배를 확대함과 동시에 당도 증가를 위한 배수로 설치 및 다공질 필름 피복 재배를 지원함.

(2) 품종 갱신에 의한 품질 향상

- 불량품질 온주밀감을 고품질 만감류 또는 우량품질 온주밀감으로 갱신하고 우량 온주밀감으로 갱신시 고품질 생산기술을 적용함.

(3) 감귤육종연구소 설치와 우량 묘목 생산 계획

- 2002년 국제식물신품종보호연맹(UPOV) 가입으로 2009년까지 감귤 등 모든 작물을 품종보호 대상으로 예시해 놓고 있어 체계적인 우량품종 육종연구가 시급히 필요한 실정.
- 그러나 1991년 농촌진흥청 과수연구소 산하 제주감귤연구소로 신설하여 독립된 기관으로 감귤육종 등 독자적인 연구활동을 해오다, 지난 2002년 난지농업연구소 감귤과로 축소되어 육종연구에 어려움이 있음<정원('00년) 32명 → (현재) 16명>
- 사과시험장, 배시험장과 같이 독립된 기관으로 확대, 감귤육종 등 연구활동을 할 수 있도록 난지농업연구소의 감귤과를 확대개편 해서 감귤육종연구소를 설립.
- 또한 종묘(육묘)산업 중점 육성계획과 연계하여 '감귤 모수원(육묘센터)'을 설치하고, 당계 우량품종 선정 및 육성으로 고품질 감귤 생산 인프라를 구축함.

(4) 친환경 감귤 테마마을 조성

- 제주의 청정 이미지를 활용한 친환경 감귤 시범마을 조성으로 안전한 감귤생산을 통하여 국민건강에 기여하고 도시 소비자가 참여하는 체험농장 운영으로 공동체 의식함양은 물론 도·농간의 이해증진과 도시민 휴식 공간으로 활용

- 행정시 마을 단위로 2개 마을 씩 총 4개 마을의 참여농가 공동이용 시설 및 개별농가 지원 중점지원하고, 마을당 친환경 감귤 재배농가 10농가 이상 육성
- 친환경 감귤 품질 차별화 및 고급화로 감귤경쟁력 확보하고, 친환경 감귤 시범마을을 청정 고품질 감귤 생산 및 소득증대 모델화함.

(5) 고품질 감귤생산 감귤원 간벌 추진

- DDA, FTA체결 등 농산물 수입개방에 대응하여 외국산 과실과의 경쟁력을 강화하고 소비자가 원하는 고품질 감귤을 생산하여 제값을 받음으로써 농가소득 증대를 위하여 감귤원 간벌사업 추진 필요
- 밀식 감귤원 간벌을 통한 소비자가 원하는 고품질 감귤생산으로 가격안정과 농가소득 증대를 도모하고 고품질 감귤 생산으로 오렌지 등 수입 과일과의 경쟁력 강화함.
- 노지감귤 고품질 안정생산 기반 확대로 경쟁력 향상 및 조수입 증대하고, 당도증가 등 품질향상, 작업능률 향상, 적정생산조정 등의 효과 거양함.

(6) FTA대비 FTA기금 지방자율사업 추진

- DDA, FTA 등 농산물 수입 개방화에 대응하기 위하여 고품질 생산 및 유통시설 기반 구축의 필요성 대두되어 이에 따른 생산시설 및 유통시설의 기반구축에 필요한 사업비 지원
- 고품질 과수생산을 위한 비가림 감귤·참다래 하우스시설사업, 감귤 품종갱신사업, 감귤 하우스 비상발전기 시설사업 유치로 고품질 감귤 생산기반 구축에 따른 시설비 등 지원하고 시장 대응력 강화, 공동계산 등 감귤 유통의 혁신적 변화를 도모하기 위한 감귤 거점산지유통센터 9개소 건립(거점 산지유통센터 건립참조)을 지원함. 감귤 주산지 또는 수출단지에 농로포장, 관정개발 등을 위한 감귤생산기반 정비사업 지원함.
- 생산시설 기반 구축으로 고품질 과수생산으로 지역경제 활성화 기여하고, 거점산지유통센터 운영 등으로 감귤의 혁신적 유통 및 공동계산, 유통정보에 따른 정보의 농가별 Feed back 가능

3) 핵심 기반 조성사업

- 미국의 1980년 금융위기 이후 파산율이 1987년 이후 갈수록 낮아지는 경향을 보여주고 있는데 그의 원인을 첫째, 농업부문의 경제상황의 호전으로 농가소득의 증가, 농

가부채의 감소, 농지가격의 상승, 직접지불제 도입 및 확대 등 둘째, 농가에 도움을 준 법제도의 변화로는 농가채무조정 프로그램, 파산법 12조의 토지를 포함한 농가자산보호제도하의 경영회생, 농업보험의 활성화를 통한 리스크 관리 등을 들고 있음.

(1) 감귤 및 밭농업관련 직접지불제 도입

- WTO체제에서는 농산물에 대한 가격지지 보조정책이 어려워 외국에서는 허용정책인 직접지불제 등 소득보전장치를 강화해 나가는 추세임. 농업인의 소득보전 확대 및 현실화가 필요해 친환경농업 직불제, 경관보전 직불제 등 도입이 필요함.
- 우리나라의 직접지불제도가 1997년 경영이양직불제 이후 각종 직불제가 시행되고 있으나 쌀농업 위주로 정책이 수립되어 경지면적의 99.7%가 밭농업에 의존하는 제주도 농가는 정부의 직불제 지원대상에서 철저히 소외되어 왔기 때문임. 따라서 형평성을 찾고 제주지역의 환경적 특성과 1차 산업의 고용안정 및 사회안정 그리고 농산물 수입개방 등으로 인한 소득 불안정을 해소하기 위한 밭농업 직접지불제의 도입과 확대시행이 요구됨.
- 현재 우도의 유채를 대상으로 시범시행되고 있는 경관보전직불제가 감귤을 포함한 다양한 품목으로 확대되고, 조건불리지역 직불제도 더욱 확대 시행되어야 할 것임. 또한 농업부문의 경쟁력과 구조조정의 차원에서 밭을 대상으로한 경영이양 직불제 도입은 매우 시급한 실정임.
- 예산은 특별자치도법의 밭농업직불제 도입조항을 근거로 농어촌진흥기금 또는 중앙정부와의 matching-fund식 재원조달방식을 강제규정화하여 확보하는 방안을 모색할 수 있을 것임.

(2) 농작물 재해보험 적용 현실화

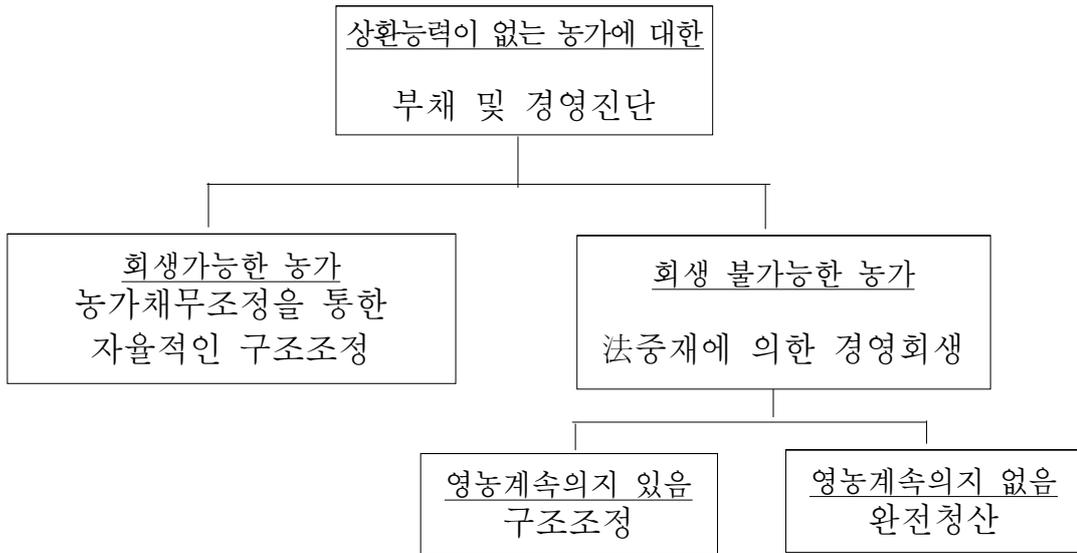
- 미국은 1980년 농업금융 위기 이후 리스크 관리 차원에서 다중재해 농작물 수확보험(Multiple peril crop insurance)과 관련해서는 1994년 개정농작물보험법(Crop Insurance Reform Act)이, 농작물소득보험과 관련해서는 2000년 농업리스크보호법(Agricultural Risk Protection Act of 2000)을 통해서, 농무성 리스크관리국(Risk Management Agency)은 과 농작물수확보험과의 보험료 지원이나 관리·운영 지원, 순손실의 인수에 매년 평균 17억 달러의 보조금이 지출되었음.
- 우리나라의 농작물 재해보험은 태풍, 우박, 서리 등 자연재해로 농작물에 피해가 발

생활 경우 농가에 손실의 일정액을 보상해 주는 보험제도로 2001년 도입돼 현재 감귤을 비롯한 사과, 배, 복숭아, 포도, 단감 등 6개 품목에 적용되고 있으나, 제주지역은 도내 농작물 재해보험 가입실적은 감귤 1백29농가, 배 3농가 등 모두 1백32농가로 국내 전체가입 3만1천여 농가의 0.4%에 그치고 있음.

- 감귤농가들이 재해보험 가입을 꺼리는 이유는 감귤에 대한 보상범위가 태풍, 우박, 동상해에 의한 낙과·낙엽피해 등으로 한정하고 있어 실질적 보험혜택이 거의 없기 때문임. 따라서 감귤 재해보험이 활성화되기 위해서는 낙엽·낙과 피해보다는 강풍에 의한 풍상과 발생, 하우스감귤 등 시설재배 감귤, 집중호우, 가뭄, 황사로 인한 피해도 재해보험 보상범위에 포함되도록 개선할 필요가 있음.

(3) 농가부채문제의 전향적 해결

- 부채의 장기상환능력 분석에 따르면, 농가부채가 문제시 되지 않는 농가(안정적+양호한 농가), 즉 정상적인 농가는 전체농가의 69.3%이고, 농가부채가 심각한 농가(위험한 농가+지급불능 위험한 농가+파산상태) 즉 부실한 농가는 30.7%로 구분되고 있음. 이러한 상황속에서 제주도 지역농감협은 한마디로 시한폭탄을 안고 신용업무를 하고 있다고 해도 지나친 말이 아니기 때문에 이에 대한 전향적인 해결책이 있어야 함.
- 부채대책의 기본방향은 첫째, 부채대책은 부채를 정상적으로 상환할 능력이 없는 농가에 집중되어야 함. 둘째, 부채대책은 원금상환이 촉진되면서 부채규모의 감소로 재무구조가 개선되어 농가경영안정에 도움이 되어야 함. 셋째, 부채대책은 지금까지의 막연히 부채문제가 있던 농가든 그렇지 않은 농가든 부채만 있으면 정책대상과 수혜(?) 대상이 되는 평균적·대중정책으로 곤란하고, 부채있는 농가의 정밀한 경영진단을 바탕으로 개별농가, 최소한 동일 그룹에 대한 맞춤형 부채대책이 되어야 함. 넷째, 부채대책은 국회, 중앙정부, 지방자치제, 농협, 농민의 서로의 유기적인 역할분담하에 추진되어야 함
- 경영회생프로그램의 체계는 다음과 같은 순차적인 형태로 진행되어야 함.



- 효율적으로 농가부채문제를 해결해 나가기 위해서는 우리나라의 통합파산법에도 농업경영체의 특수성을 반영시킬 수 있는 형태의 법률조항이 새롭게 도입될 필요가 있음. 그렇게 하기 위해서는 아예 미국의 연방파산법 12조의 체계인 “정기소득이 있는 가족농의 부채조정(Adjustment of Debts of a Family Farmer with Regular Annual income)”를 도입하든가 아니면 개인회생제도³⁾ 중에 농업경영체 대해서는 ‘토지나 농기계, 하우스 시설 등 구조물 등은 채권자에게 전부 혹은 일부 담보로 설정되어 있는 경우는 임의경매를 금지하거나⁴⁾ 만약 처분될 수 밖에 없는 상황에 있을 경우에는 농가에게 장기임대 또는 일정한 기간내에 환매권을 주는 형태로 개정할 필요가 있음.

(4) 농업인의 평생교육과 전문인력 양성

- 지식 정보화 시대에 맞는 지식 기반형 전문 농어업인 육성과 DDA·FTA 등 시장개방에 따른 농어업 경쟁력 강화를 위해 도내 대학과 연계하여 ‘농·어민사이버대학’

3) 개인회생제도는 정규적인 소득대상자 또는 농가인 경우는 자작농이 아니라 임대농을 주요대상으로 삼고 있음. 따라서 토지를 주요한 자산과 생산수단으로 소유하면서 영농자금 차입시 주요한 담보수단으로 활용되는 자작농 위주의 농업경영방식인 우리나라의 농가에 직접 적용하기에는 문제가 있는 것으로 보임.

4) 미국은 농업금융위기에 가족농의 원활한 구조조정을 유도하기 위해 담보로 설정되어 있는 생산수단인 토지나 구조물의 임의경매 처분을 법적으로 제한하되 채무자인 ‘농가’도 이를 처분하지 못하도록 담보의 가치를 부채액만큼 감소시켜 도덕적 해이 현상을 해소하는 방법을 강구하고 있음. 즉 이러한 경우는 담보부 부채를 부담부 부채로 전환해주는 대신에 담보의 가치를 그 부채액만큼 감하므로써 생산수단은 소유하게 하되 그것을 재산의 형태로 향후 팔아서 수익을 취하는 도덕적 해이 현상을 해결하고 있음.

학위과정을 운영해 [농업경영 전문지식인], [농업 IT(정보기술) 전문지식인], [농업환경 복지 전문지식인], [농업사회 변화의 리더]를 양성함. 제주대학교 생명자원과학대학과 제주대의 e-learning 센터(콘텐츠 개발)와 연계해 학위과정 설립·운영.

- 이 대학의 특징은 첫째, 농업의 공익적 기능을 창출하는 역할 담당자이기 때문에 전문인력 인프라 구축차원에서 농림부·해수부와 제주도가 수업료의 일정한 비율을 보조해 주는 점과 둘째, 전적으로 인터넷을 통해서 강의하는 것이 아니라 일반대학 처럼 일주일 혹은 2주일에 한번씩 일정한 시점에 학교에 등교해 교수의 직접 강의와 학생들간의 정보교환의 장을 마련한다는 점임.
- 기존의 비학위과정인 최고농어업경영자과정, 제주벤처농업대학 과도 연계해 운영하는 방안을 검토.
- 참고로 제주도 농가 중 고졸이상 학력층의 436명을 대상으로 2006년 3월 5일 ~3월 20일 (15일간) 동안 사이버 대학과정과 관련된 설문조사 결과, 과정 설립의 필요성에 대해서는 ‘매우 필요하다’는 응답이 전체의 29.8%, ‘약간 필요하다’는 응답이 38.3%로서 전체의 68.1%가 ‘필요성을 인식’하고 있는 것으로 나타났음. 특히, 서귀포 지역농가에서 80.1%가 ‘필요성’을 강조하고 있음.

2. 유통(가공) 부문 : 시장지향적 유통·마케팅 시스템 구축

1) 수요기반 확대

(1) 감귤의 소비 촉진(홍보)

- 감귤의 특성 및 안전성을 부각시킴으로써 수요를 확대하고 감귤의 기능성 및 이용 방법 등에 대하여 적극적으로 홍보함.
- 소비자 정보 제공 및 홍보를 강화함. 소비자에게 감귤의 장점 및 좋은 감귤 고르는 정보를 제공하고, 농약사용 여부, 성분 등에 관한 품질을 표시함.
- 성인병 및 암 예방 효과가 있는 기능성 고급 제품을 개발함. 펙틴·헤스페리딘·나린진 등 기능성 성분 함유 식품 개발 기능성 정보 제공, 항암성분, 미용 및 건강 관련 성분 소개

(2) 감귤 수출 촉진

- 미국 5개주 반입 금지 해제를 계기로 본격적인 대미 수출을 적극적으로 추진함. 감귤 수출단지 관리 및 지원을 강화하여 해외 수출을 차질없이 추진함.
- 일본에 대한 고품질 감귤 수출 주력, 러시아(사할린), 동남아 등 수출시장 개척, 대북 관계 개선 대비 북한감귤보내기 정례화
- 수출용 제주 감귤의 안정적인 생산·공급체계 구축, 수출정책의 효율적 추진을 위해서 거점산지유통센터의 협의체 또는 협동조합법에 의한 공동사업법인 내에 「감귤수출입진흥기획단」 설치·운영, 대미 수출단지 지원 강화함. : 6개소·244ha·286농가(연간 5,000톤)

(3) 감귤 군납 촉진

- 감귤 군납은 농·감협의 중심의 거점 산지유통센터의 협의체 또는 공동사업법인을 중심으로 육성함.
- 감귤 군납을 수행할 거점 산지유통센터를 지정하여 품질을 지속적으로 관리함. 감귤의 기능성, 영양가, 급식 편리성을 활용한 군납을 확대 추진함.
- 감귤 군납 계획을 추진함. 군납 물량 : 2006년 3,000톤 →2011년 4,000톤, 후식용 감귤 군납 확대 : 각 군수지원사령부(급양대) 절충

(4) 감귤가공처리 확대를 통한 부가가치 창출

- 제 1, 2가공 공장 및 민간공장(2개소) 운영 극대화 : 14만톤(공사 7, 민간 7)
 - 감귤농축액 : 대기업체 주스원료로 공급
 - 고급감귤주스 생산 : 프리미엄급 냉장유통 감귤주스 라인 설치로 주스시장 활성화
 - 감귤분말 : 감귤초코렛, 감귤과자 등 기능성식품 원료로 공급
 - 착즙박 : TMR(완전혼합사료)사료, 건조사료, 유기질비료 제조 원료 공급
- 거점 산지유통센터와 연계시켜 효율적인 출하 조절 수단으로 활용하고 감귤복합처리 가공단지의 민자유치를 통한 감귤종합단지화를 추진하고 감귤종합단지(Mandarine Complex Town)를 조성함.

2) 효율적 유통 시스템 구축

(1) 거점 산지유통센터(APC) 설립

- 현재 감귤크기에 의한 상품분류는 소비자의 요구(품질우선)에 부응하지 못하므로 객관적 품질기준(당도)을 설정하여 생산자와 소비자의 품질척도를 일치시켜야 함. 소규모 선과장에 의한 개별출하방식으로는 출하조절이 어렵고, 유통비용의 증가로 경쟁력 약화 요인이 되고 있음.
- 이마트와 월마트 등 국내외 대형 할인매장과 물류센터와 같은 신물류체계의 등장은 규격화된 상품을 대량으로 요구하고 있음. 현재의 출하체제의 대응 한계 및 시장교섭력이 취약하여 가격수준이 저하되고 있음.
- 품질 선과와 유통의 규모경제 실현을 위한 우수농산물제도(GAP, Good Agricultural Practices)를 도입한 산지유통센터(APC, Agricultural Products Processing Center)를 설치하여 선과시설 대형화, 현대화, 위생화, 첨단화를 유도함.
- 거점 산지유통센터는 감귤의 입고→선과→저장→출고까지 일괄적인 관리가 가능하고 선과상품에 대한 생산이력(traceability)을 확보할 수 있는 종합시설임.

<표 IV-2> 기존 APC와 거점 APC의 개념 비교

구 분	기존 산지유통센터	거점 산지유통센터
시설규모(자본)	10억원 정도 이하	100억~200억원 정도
시설면적(면적)	200~300평 이하	최소 2,000평 이상
연간처리량	4,000톤 이하	1~2만톤 이상/ 1일 200톤
사업주체	지역농협 및 전문품목조합	전문품목조합, 농협연합, 조합공동사업법인
설립 및 지원여부의사결정 방식	중앙정부의 품목, 지역배분방식에 의한 지역·품목 안배, 하향식, 타율적 의사결정 방식	지방정부의 설립계획서 제출후 사업평가후 예산지원되는 경쟁적, 상향식, 자율적 의사결정 방식
운영방식	조합장 위주의 자체경영	전문경영인에 의한 독립채산제 및 책임경영
시장교섭력 정도	약함	강함
안전성 및 위생	취약	강화
상품수집방식	개별농가단위	농가와 APC 간의 출하계약(membership)
품질관리 방식	크기, 중량 등 생산자 중심의 기본관리	신선도, 당도, 산도, 안전성 등 소비자 중심의 종합관리
정산관리 방식	개별정산	공동계산
정보화	단순 수기 위주 방식	이력추적관리제도, 경영정보시스템 등 도입
선별결과등의 생산부문과의 연계	단순 정산시 기초자료	선별결과와 농가로의 Feed Back으로 농가간 경쟁유도로 품질향상과 자율적 구조조정

자료 : 김동환외, 「권역별 거점산지유통센터 최적배치방안 및 운영지침 연구(운영지침부문)」, 농식품신유통연구원, 2005. 3. p.2와 최지현외, 「권역별 거점산지유통센터 최적배치방안 및 운영지침 연구(최적배치부문)」, 한국농촌경제연구원, 2005. 4. p.16을 일부인용·수정·보완했음.

○ 규 모

- 부지면적 : 10,000평이상
- 건 물 : 연면적 4,000평내외(집하장, 예조시설, 선별장, 저온창고 등)
- 선과시설 : 비파괴선별기, 집진시설, 건조시설 등
- 포장.출하장비 : 제함기, 자동포장기, 지게차, 파렛트, 수송차량 등
- 1일 처리능력 : 22.4톤(1일 실가동시간 8시간)
- 소요사업비 : 150억원(부지구입비 제외)

○ 사업시행 및 운영

- 시행주체 : 지방자치단체(공공유형)
- 운영주체 : 운영주체에는 유통전문가에 의한 별도회계 등 독립체가 되어야 함

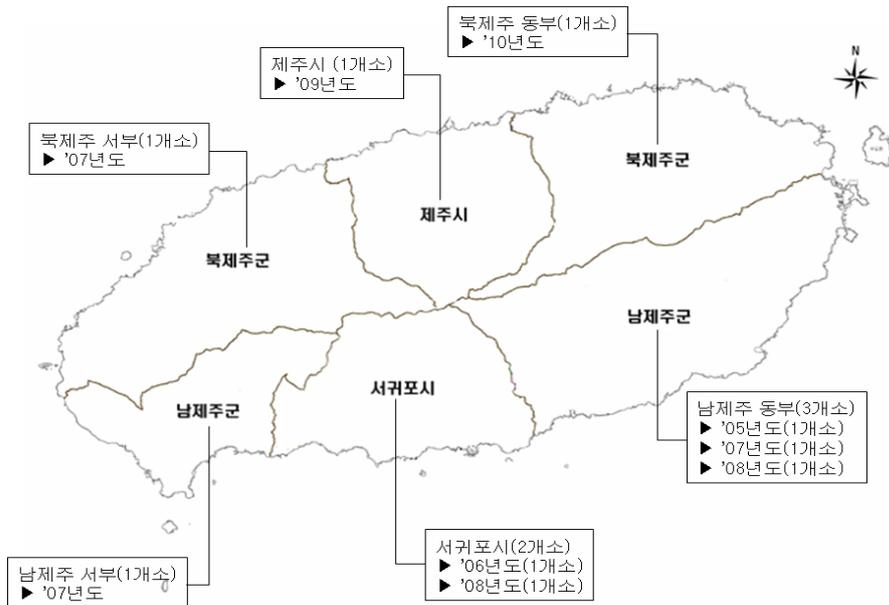
○ 설치계획

- 대형선과장 수요량
 - 출하조절과 시장교섭력 강화를 위해 상품출하량의 50%내외 처리목표
 - 잔여물량(50%내외)은 기존의 선과장에서 처리
- 설치계획

< 지역별 배치 >

구 분	계	제주시	서귀포시	북제주군		남제주군		
				동부	서부	동부	서부	
배 치 계 획(개소)	9	1	2	1	1	3	1	
처 리 계 획(톤)	201,600	22,400	44,800	22,400	22,400	67,200	22,400	
재배	면 적(ha)	24,560	2,973	5,312	2,385	3,763	8,273	1,854
	생산예상량(톤)	589,440	71,350	127,490	57,240	90,310	198,550	44,500

< 권역별 배치도>



○ 기대효과

- 거점 산지유통센터 설치로 선과장 자율구조조정 실현
 - 물리적 통·폐합 불가 → 시장원리에 의한 소형선과장 자율폐쇄 유도
- 선과시설 대형화, 첨단화로 시장 교섭력 강화
 - 선과시설 대형화 → 출하조절 및 시장교섭력 강화
 - 선과장비 첨단화 → 품질고급화와 물류비 절감으로 경쟁력 제고
- 향후 품질 등급제, 공동출하·공동정산제 등 유통혁신 대비
 - 감귤의 객관적인 품질등급화 기반조성 → 소비자와 농가신뢰 보호

(2) 우수농산물 관리 GAP(Good Agricultural Practices) 도입

- 우수농산물관리(GAP : Good Agricultural Practices)란 소비자에게 안전하고 위생적인 농축산물을 공급할 수 있도록 생산자 및 관리자가 지켜야 하는 생산 및 취급 과정에서의 위해 요소 차단 규범을 의미하는 것으로, 농산물의 생산단계에서부터 수확 후 포장단계까지의 일련의 과정을 통하여 유해요소를 허용수준 이하가 되게 관리함으로써 농산물의 안전성을 확보하는 것을 말함.
- **GAP**는 국가간의 농산물 교역량이 증가됨에 따라 농산 식품의 안전성 문제가 국가간의 문제에서 세계적으로 함께 해결해 나가야 된다는 공감대를 얻으면서 정립

되고 있는 국제적(Codex)인 농산물 안전생산 관리기준으로서 생산단계부터 최종 소비단계까지 국제기준의 고품질 안전농산물 생산 유통을 통한 소비자 안전보호 및 농가소득 증대와 더불어 GAP인증 마크의 상표등록으로 우리나라에서 생산된 고품질 안전농산물의 이미지를 소비자 및 해외에 널리 알려 우리농산물 소비 및 증대에 이바지 할 수 있으며, GAP의 관리 주요항목은 다음과 같음.

- 농산물 재배환경 종합관리
 - 농산물 영양종합관리 (INM : Integrated Nutrient Management)
 - 병해충 종합관리 (IPM : Integrated Pest Management)
 - 이력추적제 관리
 - 수확후 품질종합관리
 - 작업자의 보건, 위생관리
 - 농산물 유통종합관리
- 농림부는 2003년도 농산물에 대한 안전성조사 추진계획을 수립하면서 부적합 농산물의 생산을 방지하기 위하여 생산자가 위생적이고 안전한 농산물을 생산할 수 있도록 하는 우수농산물관리제도(GAP)를 제정키로 하였는데, 이는 향후 우리나라 농업 및 식품산업에서 GAP가 빠르게 확산되는 계기를 제공하게 될 것임. GAP에 의해 생산된 식품을 “GAP식품”으로 정의할 때 “GAP식품”이라 함은 생산기반인 토양 및 용수관리부터 작업자의 복지 등 식품생산과 관련된 모든 사항이 식품안전성과 환경보호 관점에서 종합적으로 관리된 식품이어야 함.
- 우리나라의 경우 식품의 안전성 그리고 환경보호에 대한 소비자들의 관심이 고조됨에 따라 GAP개념이 도입된 여러 가지 제도가 다음과 같이 운영되고 있음.
- 농산물 품질인증 (맛 등 품질이 우수하거나 특징적으로 재배한 농산물)
 - 친환경농산물 인증 (비료, 농약을 사용치 않거나 적게 사용한 농산물)
 - 원산지 표시 (농산물이 생산 또는 채취된 국가 또는 지역을 표시)
 - 안전성 조사 (농약 등 유해물질이 잔류허용기준을 초과 했는지의 여부)
 - 기타(농약잔류허용기준, 농약안전사용기준 등)

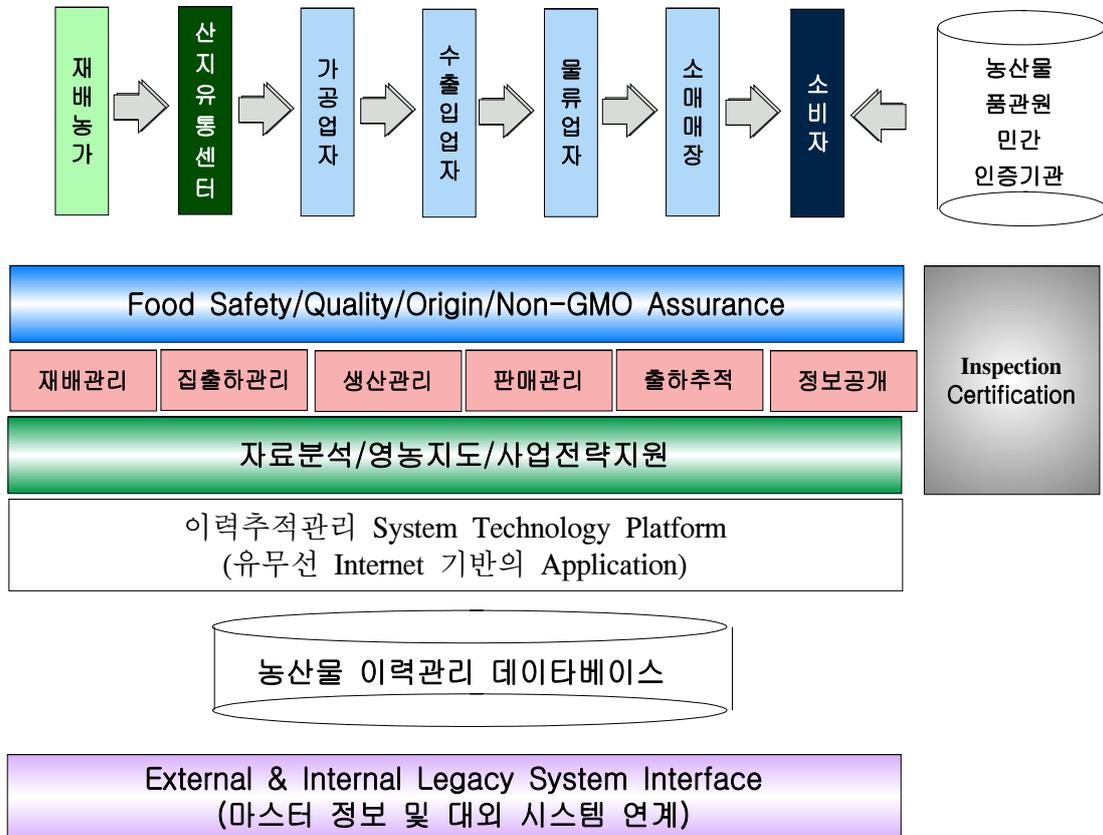
<표 IV-3> GAP와 타제도와의 비교

구 분		GAP(추진안)	품질인증	친환경인증
근거법령		농산물품질관리법	농산물품질관리법	친환경농업육성법
대 상		· GAP재배 관리기준이 있는 농작물	· 산지 유명도나 차별성이 있는 농산물중 표준규격 “특”이상 농산물	· 유기, 전환기유기, 무농약, 저농약재배 농산물
시행주체		· 표시 : 생산자단체, 유통업체(참여기준설정) · 관리 : 농관원 지자체(참여기준설정)	· 농관원	· 농관원
주요내용		· 안전성 확보 · 친환경 · 소비자에 정보제공	· 농산물의 품질향상	· 환경보존 · 농산물의 안전성 및 경제성
특 징		· GAP재배 관리기준 적용 (생산이력표시) · 안전성 확보가 주요목적	· 유명도 + 차별성	· 친환경자재 및 농법 사용
표 시		· 도형+문자표시	· 도형+문자표시(신청)	· 도형+문자표시(신청)
업 무 내 용	표준농법	○		◎
	안전성	◎	○	○
	품질규격		◎	
	생산이력표시	◎		
사후관리		· 농관원 및 소비자단체 (위반자 조치계획)	· 농관원(위반자 조치)	· 농관원(위반자 조치)

(3) RFID를 이용한 이력추적관리시스템(traceability) 구축

- 이력추적관리시스템은 식품의 생산, 가공, 유통과정에 관한 정보의 일원화 관리를 통한 「이력추적(트레이스)」 「식품의 안전성 보증」 「소비자에 안심 제공」 기능의 실현을 완수하는 것을 말함.
- 식품의 생산에서부터 유통경로의 이력 추적기능 필요성, 농산물의 생산현장에서부터 소비자까지 농산물의 안전성을 보장하는 품질 관리 강화의 필요성, 소비자가 안심할 수 있는 정보제공의 필요성
- 이력추적관리 시스템의 기대효과는 식품사고 발생시의 조기 원인 규명, 정확한 포인트 회수에 의한 리스크 경감, 제품이력의 투명성에 의한 소비자의 안전확보, 「상품자체」와 「품질」의 안전을 동시에 보증, 생산·가공·유통에 종사하는 관계자의 책임의 명확화

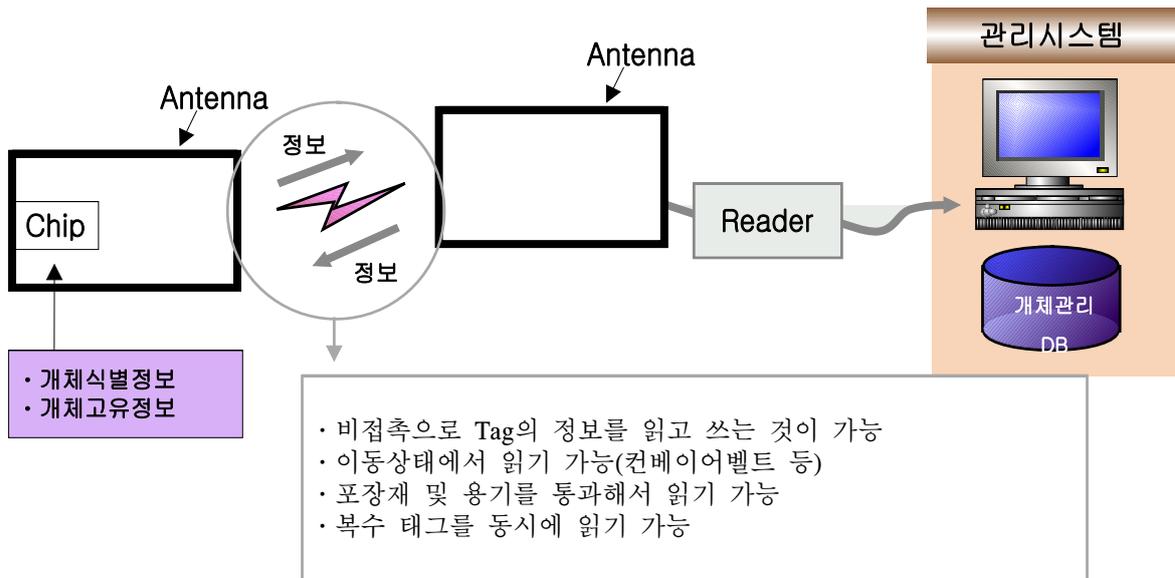
<그림 IV-1> 이력추적관리 System의 구조



- RFID(Radio Frequency Identification)는 바코드와 달리 비접촉으로 읽기와 쓰기가 가능함. 특히 이동중에 읽기가 가능하고 복수 태그를 동시에 읽으며 원거리에서도 읽는 특징이 있음. RFID가 활용되는 이유는 사람에 의한 검품, 사람에 의한 자료입력보다 새로운 기술을 통해 업무의 효율을 가져올 수 있으며 이에 RFID가 작업의 효율성을 획기적으로 바꿀 수 있고 다양한 형태로 기업에 이익을 가져다 줄 수 있기 때문임.
- RFID의 도입 효과는 가시화, 효율화, 안전, 서비스 향상 측면에서 설명할 수 있음. 사물의 유통, 공정단계를 즉시 확인할 수 있고 물류작업의 효율화, 검품, 재고 작업 절감 등의 효율성을 얻으며 매장에서 소비자에게 농산물 이력정보 제공 등 서비스가 가능하고 안전관리분야에서는 도난 방지 등의 효과가 있음.
- 농자재공급자에서 생산농가, 산지유통센터, 도매, 소매, 소비자로 연결되는 농산물 공급체인에 RFID를 적용해보면 생산자가 재배 수확한 농산물을 집하장으로 보내고 집

하장에서 소포장시 바코드나 태그를 부착하여 물류센터로 보냄. 물류센터에 RFID시스템이 설치되어 있으면 RFID를 통해 입출고 정보를 확인하고 매장에서는 이력정보를 확인하는 방법으로 RFID가 구현되는 것임.

<그림 IV-2> RFID 시스템의 구성



- RFID 시스템은 5가지 부분으로 구성됨. 첫째, 흔히 TAG라 불리는 고유정보를 저장하는 트랜스폰더 둘째, 판독 및 해독기능을 하는 송수신기(리더기 또는 판독기), 셋째, 호스트 컴퓨터(서버), 넷째, 네트워크, 다섯째, 응용프로그램(ERP(Enterprise Resource Planning ; 전사적 자원 관리), SCM(Supply Chain Management))

(4) '공동출하·공동계산제' 추진

- 현행 감귤 출하조직의 운영체계가 감귤의 생산과 판매가 분리되지 못하고 개별 생산농가 단위의 완전한 출하경쟁체제라고 평가한다면 향후 감귤 출하조직의 운영은 총체적인 감귤 마케팅이 가능한 전문 출하조직(판매를 담당하는 전문 조직 = 선과장 판매담당조직)의 연합법인체(농협법내의 공동사업법인)로서 감귤의 생산과 판매를 완전히 분리하는 출하체계의 운영이 요구됨.
- 따라서 이와 같은 출하조직체로서 운영되기 위해서는 각 거점 APC의 경우 거점 APC 단위의 계약과 공동출하, 공동판매, 공동계산의 기본 운영체계를 갖추어야 할 것임.

- 이 운영체계는 거점 APC라는 하드웨어에 공동출하 및 공동 계산제라는 소프트웨어가 결합되는 형태로 운영되어야 할 것임.
- ‘공동출하 및 공동계산제’를 감귤 유통개혁의 핵심과제로 선정하여 거점 산지유통센터를 중심으로 단계적으로 추진함.

(5) 작목반 조직 정비

- 작목반의 규약 및 운영체계를 정비함. 작목반 단위 품질관리 협약서를 제정하여 운영함. 품질 등급제 시행 기반을 구축하기 위한 ‘자율평가제’를 운영함.
- 작목반에 대한 평가 실시 및 우수 작목반에 인센티브를 부여함. 통합 작목반에 대해서는 전산망 구축 등 인프라 사업을 우선 지원함.
- 작목반 자율적 통합 유도 : 2004년 569개소 → 2011년 130개소, 소규모 작목반을 가능한 범위 내에서 1마을 1작목반 체제로 자율적으로 정비함.
- 작목반 단위로의 생산 관련 지원은 하되 유통시설에 대한 지원은 전면 중단하여 거점 산지유통센터의 체제로 유통의 방향을 조정함.

(6) 농산물 물류 표준화 사업

- 감귤의 운송, 하역, 포장, 정보와 관련된 설비를 규격화, 기계화하여 물류비를 절감함. 단위 화물적재시스템(ULS : Unit Load System)을 구축하고 파렛트를 이용한 출하체계(Pallet Pool System)를 마련함.
- 컨테이너 전용부두를 건설하여 유통 현대화를 실현하고 물류 표준화를 위해 파렛트, 지게차, 전동차, 광폭차량 등의 구입비를 지원하고 유통시설(선과시설 포함) 개·보수 자금을 지원함.
- 지원 대상 : 생산자조직 [농협(대형선과장), 영농법인, 작목반] 기관, 단체별 역할을 분담하여 추진함. 농산물 물류 표준화(자동선과기 개량 등)사업 관련 지원 대상을 홍보함.

(7) 감귤 규격출하 지원

- 규격 포장상자 구입비를 지원하여 물류비용을 절감함. ULS에 의한 물류 표준화 및 일괄 수송체계를 구축함.

• 유통비용 절감 : 1999년 31.7% → 2006년 25% → 2011년 20%

- 지원 대상 : 규격 출하 상자를 이용하여 출하하는 생산자 조직인 농협, 작목반, 작목회, 영농조합법인, 광센서 대형선과장 우선 지원

(8) 감귤 포장 및 출하 규격의 다양화

- 감귤 포장 및 출하규격을 소비자, 소비지 위주의 유통체제로 전환함.
- 노지감귤 출하상자 규격을 개선함. 현행 15, 10, 5kg 기준 → 15, 10, 5, 3kg(망포장) 기준
- 감귤 출하규격 개선 : 9단계 → 5단계로 축소(1번과~9번과 → 특대, 대, 중, 소, 특소)
- 거점 산지유통센터별 고유 Brand 개발을 지원함. 브랜드 및 포장디자인 개발 지원(도비 20%, 시군비 30%, 자부담 50%)
- 다양한 규격의 포장상자 생산 추진. 현행 생산 포장상자 규격(15kg)을 15, 10, 5, 3kg 등 다양하게 칼라 포장상자 생산을 위한 공장시설 추진

(8) '자조금' 제도의 개선 및 승인권의 이양(농림부 장관 → 도지사)

- 현행 자조금 제도가 원래의 취지를 충분히 살리기 위해서는 현재 품목생산액의 1%로 제한되어 있는 자조금 조성 규모를 5% 수준으로 대폭 상향조정하고 적립과 이월을 하지 못하도록 되어 있는 조항도 적립과 차기년도 이월이 가능하도록 규정을 수정하는 것이 바람직함. 이러한 자금은 생산자 공동으로 대처해야 되는 사업, 예를 들면 수출관련 지원을 하는데 이용될 수 있을 것임.
- 현재 농안법 제7조(자조금의 적립지원) 동법 시행령 제9조(보조금의 지급)에 의거 농산물의 수급안정을 위하여 자조금을 조성 할수 있도록 되어있는데, 자조금의 사용 계획승인은 농림부장관으로 되어있어 제주지역에 한정 조성되는 감귤자조금인 경우 지역에 맞는 계획수립 등에 어려움 있음. 따라서 제주특별자치도법의 개정을 통해 생산자단체에서 조성한 감귤자조금의 사용권 승인을 농림부 장관에서 제주도지사로 이양해, 제주지역에 맞는 자조금 집행계획을 수립·시행함.

(9) '유통명령제'의 개선 및 승인권의 이양(농림부 장관 → 도지사)

- 2005년산 감귤유통명령제 도입과정에서 논란이 되었던 것이 농안법 10조 2항의 유통명령제 요청의 실질적 요건은 「현저한 수급불안정해소를 위해 특히 필요

한 경우」이고 단지 수급불안정 해소가 아닌 단순한 품질규제 및 시장조성 목적의 유통명령은 불가하다고 규정하고 있음. 이는 외국의 유통명령제 3가지의 정책수단인 물량규제, 품질규제, 시장조성지원활동을 통해 고품질 농산물 출하를 통한 농가의 소득증대를 목표로 한다는 점과는 상이함. 따라서 유통명령제의 실질적인 요건을 단순히 물량규제만이 아니라 물량, 품질규제 등을 포함할 수 있도록 포괄적으로 포함시키는 것이 타당함. 이는 소비자의 농산물 선택기준이 가격보다는 품질임을 감안하면 더욱더 합리성을 가짐.

- 농안법 제10조에 의거 시행되는 유통명령제의 승인·발령권이 농림부에 있어 매년 승인과정에서 타과일과의 형평성, 물가상승 등의 이유를 들어 많은 시간이 소요되고 있음. 따라서 감귤유통조절명령의 승인·발령권자를 제주특별자치도법의 개정을 통해 제주에 한정된 감귤에 한해서는 제주특별자치도지사가 발령할 수 있도록 제도개선을 할 필요가 있음.

3. 조직(정보) 부문 : 농업생명산업 혁신체계 · 통합조직 시스템 구축

1) 감귤산업 클러스터 구축

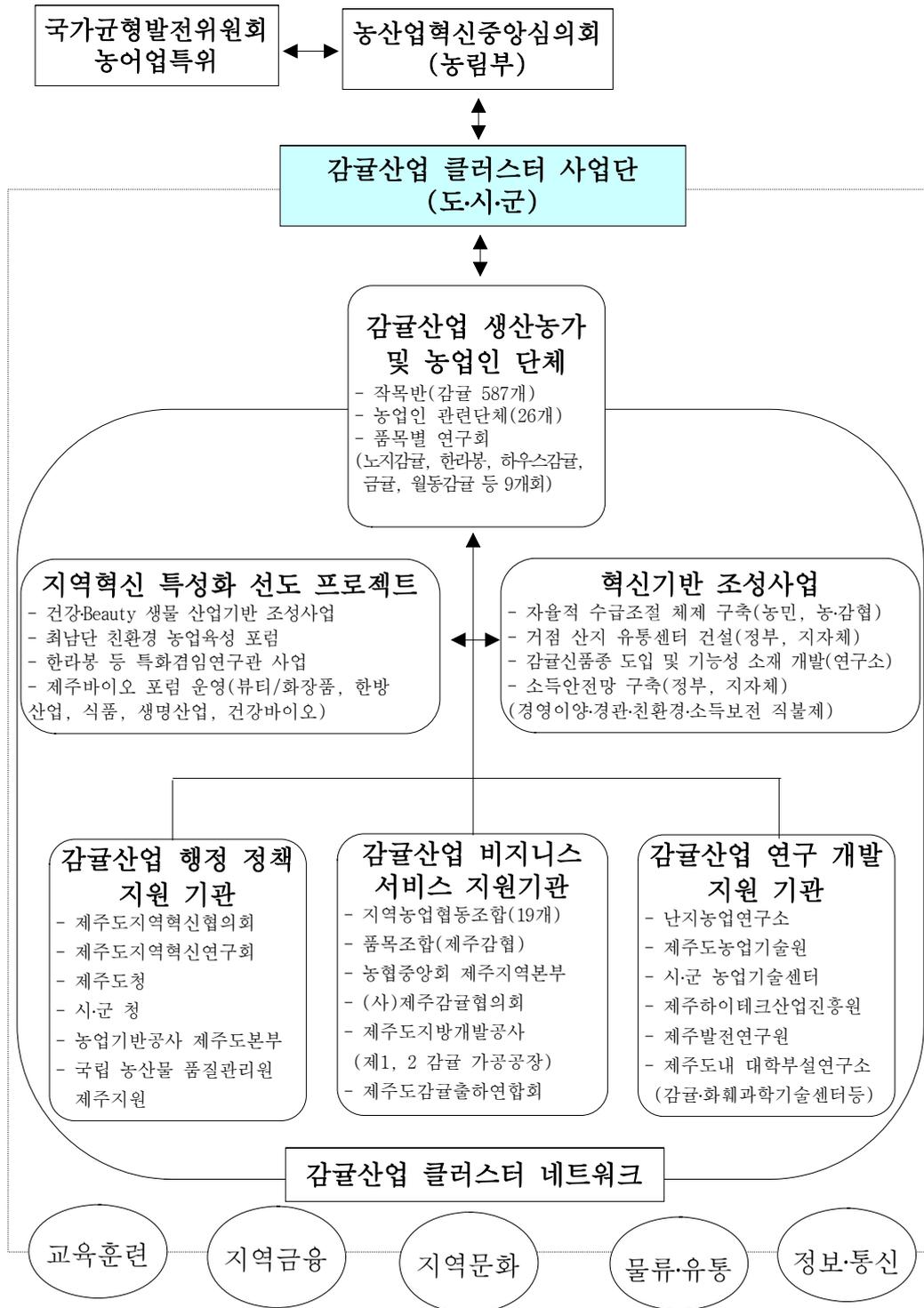
(1) 담당기관 및 역할 분담

- 감귤산업의 클러스터는 감귤산업 생산농가 및 농업인 단체, 감귤산업 비즈니스 서비스 지원기관, 감귤산업 행정 정책 지원 기관, 감귤산업 연구 개발 지원 기관의 유기적인 네트워크를 통해 구축됨.
- 먼저, 감귤산업 생산농가 및 농업인 단체는 작목반(감귤 587개), 농업인 관련단체(26개), 품목별 연구회(노지감귤, 한라봉, 하우스감귤, 금귤, 월동감귤 등 9개회)로 구성되는데, 이는 고품질·안전한 감귤 생산·공급, 친환경농업의 실천, 단체간 기술교류 및 교육, 단체별 추진사업 완수, 국토·경관보전의 역할을 수행하게 됨.
- 감귤산업 비즈니스 서비스 지원기관은 지역농업협동조합(19개), 품목조합(제주감협), 농협중앙회 제주지역본부, (사)제주감귤협의회, 제주도지방개발공사(제1, 2 감귤 가공공장), 제주도감귤출하연합회로 구성됨. 이 조직은 감귤유통의 주체로서 수급조절정책 성실히 이행, 감귤유통 및 무역정보 제공, 친환경농업 관련 정보제공, 감귤가공공장

운영, 감귤 유통혁신, 영농자재 및 생활물자 공급 사업 등을 수행하게 됨.

- 감귤산업 행정 정책 지원 기관은 제주도지역혁신협의회, 제주도지역혁신연구회, 제주도청, 4개 시·군 청, 농업기반공사 제주도본부, 국립 농산물 품질관리원 제주지원 등으로 구성되는데, 이는 정책에 대한 종합조정, 감귤산업 발전 계획 및 세부 시행계획 수립 집행·이행, 정책 및 제도개발, 예산확보, 사업 평가, 친환경감귤산업 육성계획 등을 수행함.
- 감귤산업 연구 개발 지원 기관은 농진청 난지농업연구소, 제주도농업기술원, 4개 시·군 농업기술센터, 제주하이테크산업진흥원, 제주발전연구원, 제주도내 대학부설연구소(감귤·화훼과학기술센터 등) 등으로 구성됨. 이는 우량 감귤신품종 개발, 감귤유전자 수집 및 보존, 감귤 생산량 관측조사, 기능성소재 개발기술연구, 통합영농 관리기술 개발, 수확처리 후 고부가가치 감귤 저장·유통·품질 관리기술연구 등의 역할을 수행함.
- 위의 종합적인 네트워크 조직과 주어진 역할분담과 함께, 감귤산업클러스터를 조기에 정착시켜나가기 위해서는 클러스터의 네트워크를 활성화시키기 위한 중앙정부와 지자체 차원의 촉매프로젝트가 필요함. 이러한 역할을 담당하는 것이 지역혁신(RIS) 특성화 선도 프로젝트임. 이에는 건강·Beauty 생물 산업기반 조성사업으로서 고부가가치 상품개발, 기능성식품 소재 개발을 담당하게 됨. 그리고 산·학·연의 참여로 지역혁신을 이끌어내기 위한 포럼사업인 최남단 친환경 농업육성 포럼사업도 지원되고 있음. 농촌진흥청의 지원하에 제주도농업기술원이 주도하는 한라봉 등 특화검임연구관(대학교수 및 전문가 그룹) 사업을 통해 한라봉의 품질고급화와 유통차별화를 시도하게 됨. 제주지역의 생물산업을 활성화하기위해 제주바이오 포럼도 운영됨.
- 지역의 인프라로서 교육 훈련, 홍보, 금융, 물류·유통, 정보·통신 등의 산업적 SOC 뿐만 아니라 주거 여건, 환경, 지역문화, 사회적 분위기 등도 감귤산업 클러스터가 형성되어 발전하기 위한 중요한 요소임.
- 이들 감귤산업 클러스터의 구성 요소를 연계하는 네트워크를 형성하고 전반적인 기획·조정을 담당하며 나아가 미래 비전을 제시하는 기구가 필요하다. 이러한 기능을 지금까지는 중앙정부의 계획 하에 지자체가 담당하여 왔으나, 앞으로는 각계 전문가로 구성된 가칭 「감귤산업 클러스터 사업단」이 담당할 수 있을 것임.

- 생산·유통 중심의 감귤산업 클러스터가 성공적으로 구축되기 위해서는 위에서 열거한 다양한 클러스터 구성원들이 맡은 바 역할을 충실히 수행하는 것도 중요하지만, 이러한 사업의 효율성을 증대시키는데 필수적인 혁신기반 조성사업의 조속한 시행은 매우 중요함. 첫째, 농민과 농감협은 하향식 수급조절 체계에서 벗어나 자율적·상향식 수급조절 체계, 예를 들면 감귤유통조절명령제의 수행은 매우 중요함. 둘째로, 유통혁신을 통한 생산혁신을 유도하기 위해서는 정부와 지자체가 중심이 되는 공공유형의 대형 거점산지 유통센터의 건설은 필수적임. 셋째로, 연구개발 기관은 소비자들의 고품질 요구와 시장개방에 적극적으로 대응하기 위해서는 감귤의 신품종 도입 및 기능성 소재 개발을 달성해야 함. 넷째로, 정부와 지자체는 기존의 농업정책만으로 농가의 소득문제를 해결할 수 없다는 인식을 바탕으로 경영이양·경관·친환경·소득보전 직불제 등 적극적인 소득안전망 구축은 필수적임. 다섯째로는 지방중심의 혁신을 유도하기 위해, 연구회는 농업인의 자율적 집단 학습 활동과 집단지도를 통해 지역농업개발 핵심체로 발전하고, 지자체의 공무원의 혁신역량의 향상은 무엇보다도 중요한 향후 해결과제로 판단됨.



<그림 IV-3> 감귤산업 클러스터 구축

〈표 IV-4〉 감귤산업 관련 기관과의 역할 분담(기능)

대학 및 연구기관	행정 및 정책 지원기관
<ul style="list-style-type: none"> ● 감귤 우량 신품종 개발 및 육종연한 단축을 위한 감귤육종기술 개선 연구(교배육종기술, 유전자원 탐색 및 평가기술, 유용유전자 개발기술, GM유전자 탑재기술) ● 감귤 재배 면적 적정화 유지를 위한 감귤대체 작목 개발 연구 ● 감귤 생산량관측조사 ● 제주 기후환경에 적합한 감귤 생산 및 품질생리 요인 규명 연구 ● 하우스 감귤, 만감류 기술 보급 및 감귤의 연중 생산기술체계 개발 연구 ● 감귤유전자 수집, 보존, 평가 및 이용 연구 ● 감귤 우량종묘 생산 보급 ● 수확처리 후 고부가가치 감귤 저장·유통·품질 관리 기술 개발 연구(자동선별 분리기술, 운기처리기술, 저장성향상기술, 포장디자인 기술) ● 감귤 친환경농업 관련 신기술 연구·보급(무농약/저농약재배기술, 최적시비화기술, 전정기술, 감귤 하우스 운용기술) ● 친척의 개발 및 친척 이용기술 및 감귤 유기·자연농업 기술개발 연구 ● 감귤산업 가공분야 개발 연구 ● 감귤산업 기술의 관심증진을 위한 세미나, 워크샵, 심포지움, 전시회, 공개강연회 등 학술행사 개최 및 연구지 발간 ● 통합영농관리기술(생산량예측기술, GIS통합DB구축/활용 기술, 기상정보통합활용기술, 실시간가격정보 유통기술) ● 기능성소재개발기술(생리활성 탐색기술, 기능성 물질 추출기술, 배양발효기술, 에센셜오일 추출기술) 	<ul style="list-style-type: none"> ● 감귤정책에 대한 종합조정 ● 감귤산업발전 계획 및 세부시행계획 수립, 집행·이행 ● 감귤 사업계획상 예산의 확보 및 사업평가 ● 감귤 산업 정책 및 제도개발 ● 감귤 산업 추진 사업별 지원방안 강구 및 사업시행에 따른 전반사항 분석 ● 감귤 산업의 국제 교류관계 추진 ● 감귤 산업 발전을 위한 이벤트 행사 추진 등 지원보조 ● 감귤재배 면적, 생산량 및 작물재배의향 조사 ● 감귤의 표준규격품·품질 인증품 및 지리적 특산품 사후관리 ● 감귤 영농 규모 적정화를 위한 농지의 매매·임대차·교환·분합에 관한 사업 추진 ● 감귤 농가 경영실태 조사 ● 감귤의 안전성 조사 및 검정 및 농산물의 원산지 표시 관리 ● 감귤산업과 관광, 생물산업 등 지연산업 선정 지역산업 지원 ● 감귤산업 관련 지역 특화 산업(바이오, 뷰티산업) 육성 지원 ● 친환경농업육성 5개년 사업계획 수립 ● 친환경농산물 품질인증 검사, 인증, 관리 및 표준규격화 추진 ● 품질인증 농가의 지원 사업 계획수립 및 시행 ● 품질인증 관계 교육·홍보 ● 친환경농산물 통계조사
생산농가 및 농업인 단체	비즈니스 서비스 지원기관
<ul style="list-style-type: none"> ● 감귤 친환경 농업 실천을 통한 소비자가 선호할 수 있는 고품질, 안전 농산물 생산·공급 ● 간벌, 전정, 적과, 등 감귤적정생산 및 품질향상 시책 성실히 이행 ● 감귤 친환경농업의 실천주체로서 사업의 수행 ● 민간 인증제에 따른 인력 지원 및 검사업무 ● 감귤 농업인 자율적 집단 학습과 집단지도를 통한 지역농업개발 핵심체로 발전 ● 감귤 관련 조직간 생산과 유통 등에 관한 기술정보 교류 ● 감귤 친환경농업 단체간 기술 교류 및 관련 단체별 회원 교육 및 지도 ● 감귤 관련 외부인사 초청 교육 및 강연회 개최 ● 감귤 관련 지도기관, 생산자 단체 합동 실증사업 추진 ● 감귤원 자체 토양검정, 친환경자재의 확보, 회원간 자재 공동구입사업 등 추진 ● 감귤 단체별 추진사업의 책임완수 및 내실있는 경영 ● 국토·경관보전 역할(농업 경관 자원화)-그린 투어리즘 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> ● 출하조절, 유통명령제, 자조금 조성 주체 ● 유통의 주체로 감귤수급정책을 성실히 이행 ● 감귤의 안정출하, 출하신고, 도매시장 가격 등 유통정보 제공 ● 감귤의 수급안정을 위해 가공공장 운영과 가공제품 개발 ● 감귤 유통혁신, 영농자재 및 생활물자 공급사업 ● 품목별 생산, 출하조정, 유통조성기능 확충 및 해외조사활동 효율성 강화 ● 농업인의 필요한 물품의 수입 대행 역할 ● 제주에 소재한 기업이나 농어민 등에게 무역에 관한 상담 및 정보제공 ● 친환경감귤 생산·유통분야 자체사업계획 수립 및 시행 ● 농업인의 영농기술 및 경영마인드 제고를 위한 친환경감귤생산 경영컨설팅 운영 ● 친환경농업 자재의 공급 및 알선 ● 흙살리기 운동의 전개 등 토양개량 사업의 참여 ● 친환경감귤농업 관련 정보제공 및 생산자 기술교육, 소비자 단체 교육

2) 거점 APC 중심의 감귤유통조직의 통합구축

- 거점 APC 관리운영 주체는 2005년 FTA기금과수지원사업대상자로 승인받은 ‘제주감귤농업협동조합’과 도내 19개 지역농협이 참여하는 ‘제주조합공동사업법인’의 이원화 체제임. 19개의 지역농협의 구성된 제주조합공동사업법인은 농협법내의 독립적인 사업법인의 형태를 취하면서 각 거점APC의 운영은 기존의 지역농협, 영농조합법인 등의 연합체가 공동으로 운영하고, 마케팅은 전문 CEO의 영입을 통해 시행하는 통합 감귤유통전문조직임.

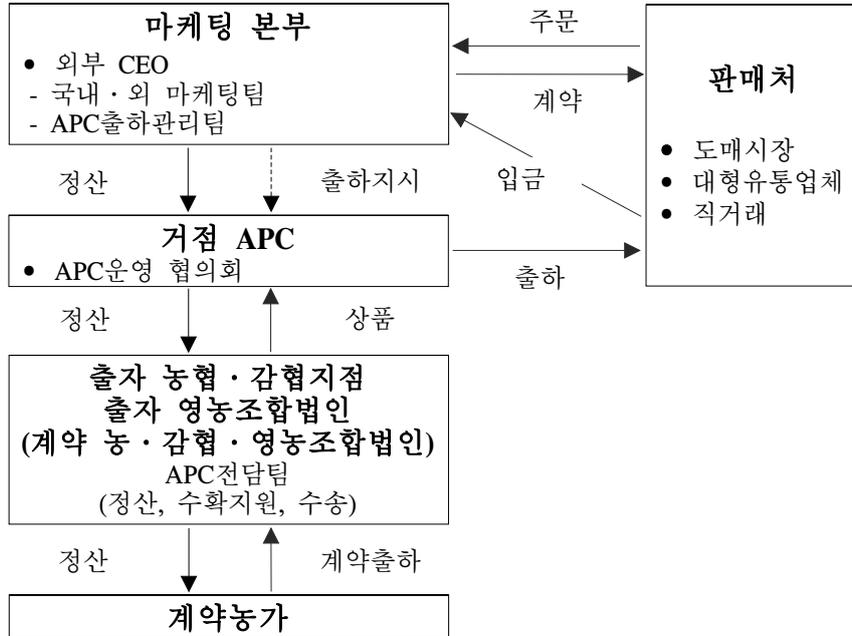
<표 IV-5> 통합된 거점 APC의 사업주체별 역할 분담

사업주체	역할 분담 내용
조합공동사업법인 이사회	<ul style="list-style-type: none"> ○ 각 APC간의 조정 ○ 마케팅본부, APC운영기술지원본부 CEO선임
APC마케팅본부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 마케팅 <ul style="list-style-type: none"> ○ 수발주 ○ 대금정산 ○ 출하계획수립 ○ 출하처관리 ○ 출하량 할당(APC거점별) ○ 브랜드관리 ○ 대금정산 ○ 판매자금운영 ○ 시장정보분석 ○ 판로개척 ○ 수출입업무 ○ 가공공장관련업무
APC운영기술지원본부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 각종 Data분석 ○ APC시설운영의 상시체크 ○ 기계수리 ○ 시설설비업체와의 유지보수 체계 구축 ○ 생산기술·품질정보, 생산이력 시스템 구축 및 관리
거점APC (운영협의회)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 감귤 입고, 선별, 포장, 저장, 출하관리 ○ 상품화 ○ 수확지원 ○ 수송지원 ○ 대금정산 ○ 출하량 할당(지역별) ○ 출하계획에 따른 상품 출하
지역농협, 감협지점, 영농조합법인 등	<ul style="list-style-type: none"> ○ 계약농가의 기술·품질지도, 원지상태 확인 ○ 생산이력정보의 확인 및 평가 ○ 생산량조정(생산농가별) ○ 수확계획에 따른 수확 ○ 집하계획수립 ○ 집하장 운영(기존작목 선과장)
생산농가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 생산 및 품질관리 ○ 수확 ○ 생산할당 ○ 생산이력정보 작성 및 송부

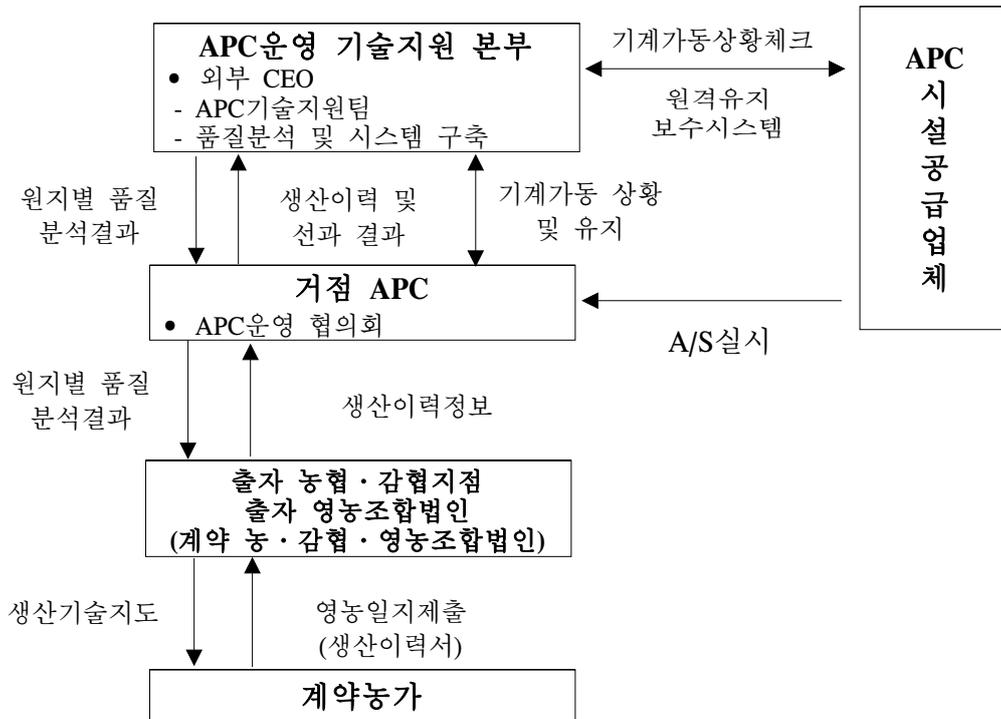
- 두 개의 APC 관리 운영 주체는 출자를 통해 APC의 운영에 관여하고 농가와는 개별 계약을 통해 APC에 필요한 원료농산물을 확보하는 역할을 담당함.
- 거점 APC에서 선별포장되면 판매에 대한 전적인 권한은 지역농협 및 감귤농협, 그리고 영농조합법인 또는 농협중앙회 출자자로 구성된 이사회의 임명을 받은 전문 Marketing CEO에 의해 이뤄지고, 거점APC의 기술적인 자문과 생산이력제 등의 생산 기술시스템은 전적으로 외부에서 영입된 APC 운영기술지원본부의 CEO에 의해 실시됨.
- 이렇게 구성된 APC 운영주체는 기존의 자조금제, 과실계약출하제, 공동마케팅 조직 선정에 따른 각종의 자금지원을 활용해 생산과 유통, 기술지원을 분리해 전문가에 일

입하고 규모의 경제, 전문화에 따라 시장교섭력, 유통비용의 절감으로 전반적인 경쟁력이 증대될 것으로 기대됨.

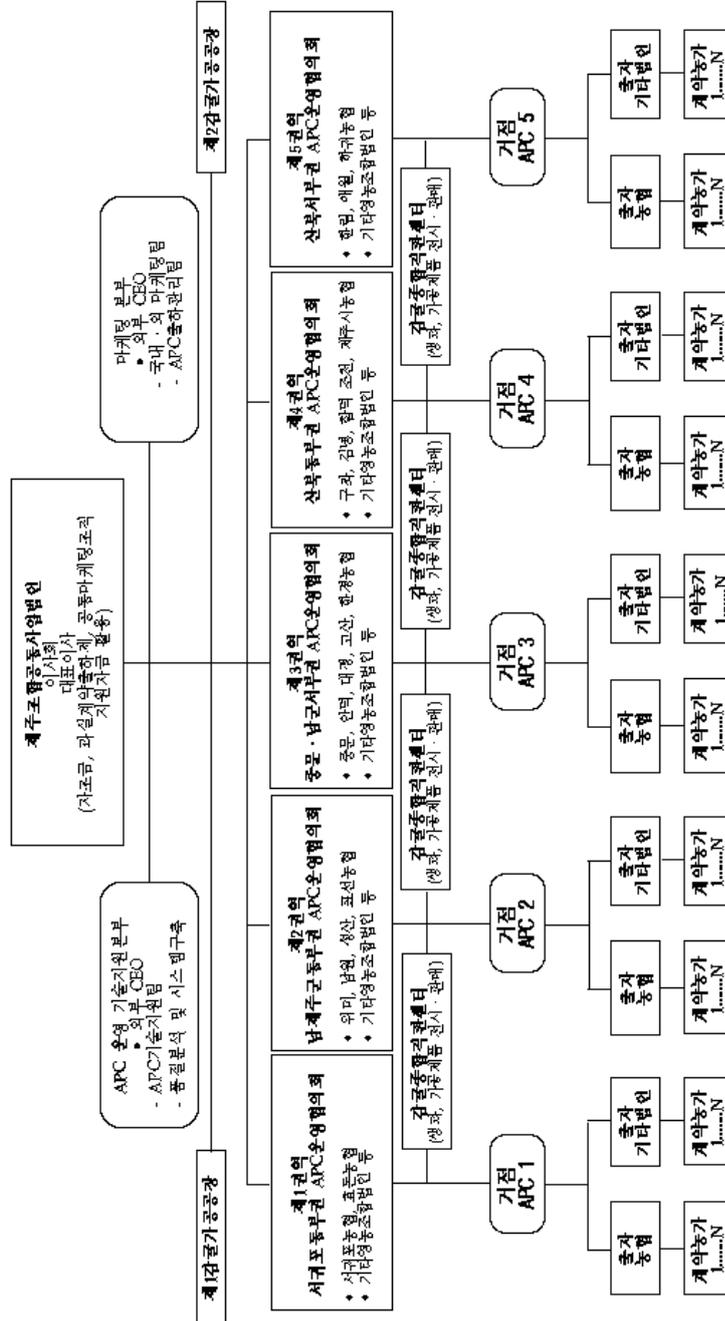
<그림 IV-4> 거점 APC의 상품의 판매 및 정산 시스템



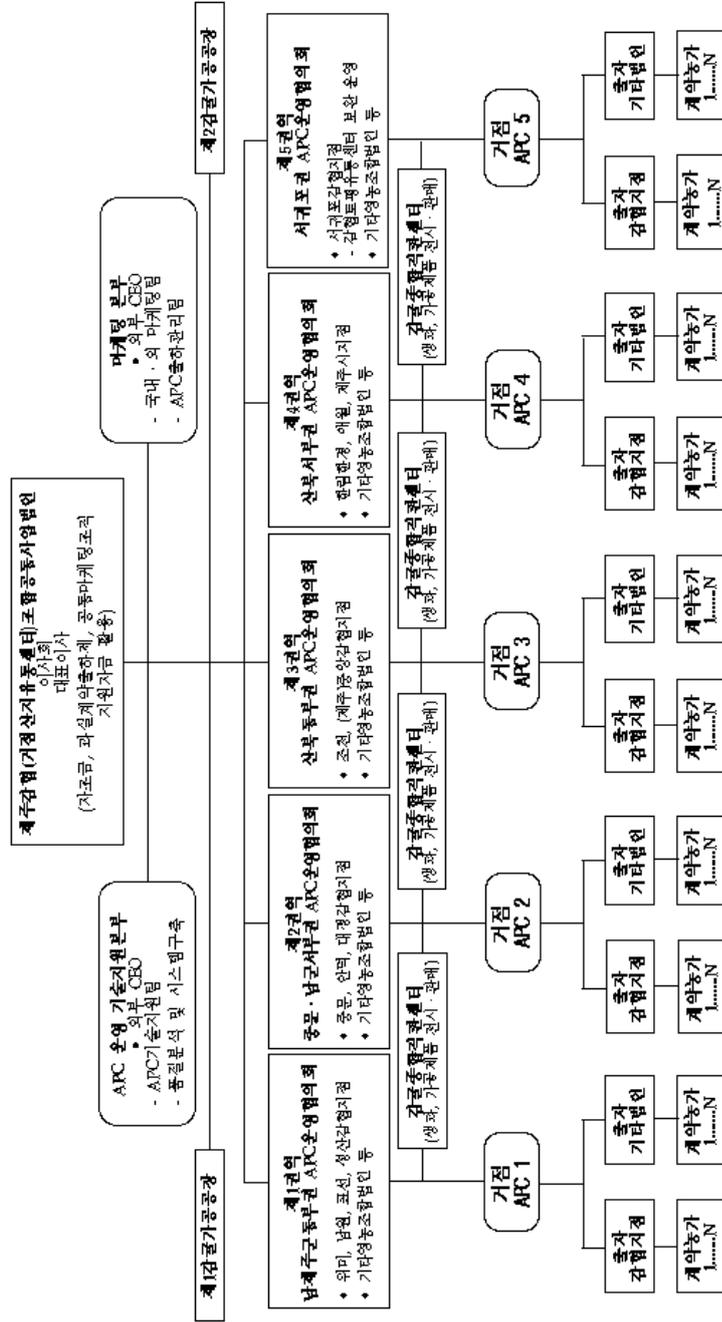
<그림 IV-5> 거점 APC의 기술 및 생산관리 시스템



<그림 IV-6> 제주조향농협농사협업인 구조도



<그림 IV-7> 제주감합(거점산지유통센터) 조합공동사업법인 구조도



3) 제주농업관측정보센터 설립 운영 및 제주농업종합정보시스템 구축

- 현재 감귤생산량과 출하물량이 정확하게 관측되지 못해 감귤생산 및 출하조절 계획의 차질, 이에 따른 감귤가격 형성이 정상적으로 이뤄지지 못하는 문제점이 있음. 또한 제주도의 주요 소득작물인 감자, 당근, 양배추 등과 돼지고기 생산은 감귤 못지않게 지역적인 기후특성과 청정지역의 특성을 활용한 제주지역 집중적인 생산물이기 때문에 이에 대한 생산 및 출하량 관측도 필요할 것임.
- WTO/DDA, FTA 등이 확산되면서 농산물의 가격 변동은 국내산 작황뿐만 아니라 수입농산물의 과소에 의해서도 영향을 받기 때문에 제주도 주요 농축산물과 경합되는 세계 농산물 생산 및 수출입동향도 면밀하게 체크할 필요가 있음.
- 이러한 일련의 업무를 담당할 가칭 제주농업관측정보센터를 설립 운영할 필요가 있음. 운영방법은 농업기술원 산하 별도조직 구성, 전담 운영하고 단기적으로는 감귤의 생산관측, 차기에는 주요농축산물의 생산관측, 다음에는 이와 관련된 유통 및 출하조절 관련정보, 해외정보의 제공 등으로 순차적으로 기능을 확대해 나감. 또한 제주농업종합정보시스템 구축의 통합·조정기능의 역할도 담당함.
- 제주농업종합정보시스템 구축은 다음의 사항이 포함되어야 함.
 - 과학적인 감귤 생산(예상)량 관측을 위한 전산관리 시스템과 출하조절, 공동출하, 공동계산제 도입을 위한 온라인 전산망을 구축함.
 - 감귤 재배 현황 종합 전산관리 시스템 개발(제주도), 감귤 생산(예상)량 관측 시스템 및 프로그램 개발(농업기술원), 출하 및 가격정보 인터넷 제공 시스템 개발(출하연합회), 전자상거래 시스템 개발(농협), 거점 산지유통센터 전산화(이력추적시스템 구축 포함) 시스템 구축(농협)

제주 평화의 섬을 위하여

현 길 언 (평화의문화연구소장. <본질과현상> 발행인)

1. 문제와 방법

1-1. 제주 평화의 섬 선포의 의미

대한민국 정부는 삼무(三無) 정신의 전통을 창조적으로 계승하고, 제주 4.3의 비극을 화해와 상생으로 승화시키며, 평화 정착을 위한 정상외교의 정신을 이어받아 세계평화에 기여할 수 있도록 제주국제자유도시특별법 제12조의 규정에 의하여 제주도를 세계평화의 섬으로 지정한다. 대한민국 정부는 제주도가 세계평화의 섬으로서 기능과 역할을 다할 수 있도록 다음 사항을 실천한다.

1. 제주도가 세계평화의 섬임을 대내외에 널리 알리고 세계평화의 섬 구현을 위한 사업을 자칫 없이 실행한다.

2. 세계평화의 섬 지정을 통해 제주도를 국가간 자유로운 교류와 협력이 이루어지는 국제자유도시로 육성한다.

3. 제주도에서 평화 증진 및 확산을 위한 평화 실천사업이 활발히 이루어지도록 지원한다.

대한민국정부는 제주 세계평화의 섬 지정을 계기로 세계평화 증진에 앞장설 것임을 대내외에 천명한다.

2005년 1.27일 대통령 노무현

정부를 대표하는 대통령이 제주도를 '세계평화의 섬'으로 선포한 것은, 제주도를 통해서 대한민국이 '세계 평화 증진에 앞장설 것'을 대내외에 천명하는 것이다. 이로써 제주도는 동북아와 세계평화에 기여해야 하는 역사적 사명을 갖게 되었으며, 이를 계기로 하여 제주의 역사는 새롭게 전개되게 되었다.

제주에 세계 평화의 섬으로 선포했다는 것은 '세계 평화'의 주체세력에 대한 일반의 인식이 전환되었음을 의미한다. 지금까지 세계의 평화 문제는 강대국에 의해 주도되어 왔다. 그러나 세계사는 그러한 평화논리가 허구임을 증명해주고 있다. 그래서 21세기에 들어서면서부터 세계 평화는 세계의 모든 민족 국가 다양한 집단이 어우러져 함께 만들어갈 때 가능하게 되었음을 묵시적으로 수용하게 되었다. 이것은 평화 구축의 새로운 패러다임으로써 제주를 세계평화의 섬으로 선포했다는 사실과 호응된다. 즉 그 동안 중심부 세력에 의해서 억압과 지배를 받아왔던 변방지역 제주가 세계 평화를 구축하는 주체로서 참여하

게 되었다는 것이다. 이 변화는 세계사의 방향과 평화에 대한 인식의 전환이라는 점에서 세계사적 의미를 갖는다.

그러면 도대체 ‘평화의 섬’이란 어떤 공간을 의미하는가. 이 문제는 제주가 ‘평화의 섬’으로서 역할을 감당하는 데 있어 전제되는 기초적인 문제이다. 또한 이와 함께 제주는 국제자유도시이고, 또한 특별자치도로서 새로운 지방자치의 모델이 되었다는 점에서 제주는 역사적인 전환기에 처해있다. 제주사회에 혁명 아닌 혁명이 일어났다. 그러므로 이 혁명을 성공적으로 추진하여 정착시키는 일은 앞으로 제주의 미래가 달려있는 문제이다. 새 역사로 도약하지 못하면 상당한 시련을 당할 수도 있다. 이러한 절대절명의 시대 인식으로 이 문제를 대처해야 할 것이다.

1-2. ‘평화의 섬’의 개념과 지향점

제주를 평화의 섬으로 선포하게 된 동기와 과정에는 도민의 평화에 대한 욕구보다는 통치주체의 정치적 의도가 많이 작용했다. 어쨌든 ‘평화의 섬’을 만들어 나가야 할 이 시점에서 매우 추상적이지만 ‘평화의 개념’에 대해 생각부터 정리할 필요가 있다. 그것은 평화의섬의 지향해야 할 문제를 설정하는 근거가 되기 때문이다.

우선 이 개념을 정립하는 과정에서 그것에 대한 하위 개념들을 생각해 볼 필요가 있다. 우선 평화는 집단의 평화와 개인의 평화로 나눌 수 있다. 전자는 형식적, 체제지향적, 이념적인 차원으로 정치 사회 경제 종교적인 작용에 의해서 성취된다. 즉 각자가 평화를 누릴 수 있는 가치와 제도와 여건을 국가 사회가 확보해 주는 것이다. 그래서 이것은 돈과 힘과 가치의 문제이다. 그러나 이러한 평화는 매우 추상적이어서 개개인에게는 삶의 현장감으로 다가오지 않는다. 그러기에 인류가 이룩해놓거나 또는 이루려는 ‘평화의 역사’가 이 명제를 해명하기에 부족하다. 또한 이 경우에, 평화를 이루는데 참여하는 주체는 통치자, 소수 엘리트로인 학자 정책 입안자와 그 실현에 참여하는 행정의 주무자들에 한한다(특수한 경우가 아니고는) 그래서 자칫 이념적이고 비실제적이어서 시민이 추구하는 평화적 욕구와는 어긋날 수도 있다.

그래서 ‘평화의 역사’는 역설적으로 ‘평화의 왜곡사’라고 해도 크게 어긋나지 않을 것이다.. 평화와 전쟁이, 평화를 위한 자유와 억압이, 구원과 속박이 동전의 양면처럼 공존해왔다는 사실이 이를 증명한다. 지성의 시대인 21세기에도 이 문제는 여전히 숙제로 남아 있어 혼란스러울 뿐이다. 세계 도처에 활동하고 있는 평화주의자들 중에는 여전히 보이는 무기와 보이지 않는 총을 든 무법자들이 많다. 왜냐면 ‘평화’라는 이념은 가장 소중하기 때문에 누군도 그 앞에 반론을 제기할 수 없기 때문이다.

개인적 평화는 집단적 평화와 호응되면서고 그와 상대적일 경우도 있다. 전쟁 중에도 개

인은 잠시 동안 평화로울 수 있고, 혼란의 시대와 가난한 처지에서도 평화를 누릴 수 있다. 이것은 역으로 말하면, 정치적으로 안정되고 경제적으로 풍요한 사회에서도 개인은 평화롭게 살아갈 수 없는 경우도 있다는 것이다. 평화를 위한 모든 체제가 완벽하게 이루어진 사회에서 가정의 붕괴, 마약과 술, 섹스와 퇴폐, 자살과 허무의식이 팽배해서 평화를 누리지 못하는 경우가 많다. 이것은 평화의식의 결핍으로 평화가 문화로 정착되지 못했기 때문이다. 개인의 평화인 경우에 그 주체는 사회 구성원 모두이다. 그래서 소수의 엘리트 집단에 의하여 실현될 수 있는 평화와는 근원적으로 다르다. 그런데 진정한 평화는 여기에 이르러 완성된다.

평화의 섬으로서의 제주가 동북아와 세계 평화에 기여하는 역할은 전자의 평화의 개념에서 논의할 문제이고, 제주사람들이 평화롭게 살아가는 문제는 후자의 개념을 전제로 하여 논의해야 할 것이다.

1-3. '세계 평화의 섬'으로서의 제주

그렇다면 '평화의 섬'으로서 제주의 모습을 어떻게 설정할 것인가. 제주가 '세계 평화의 섬'으로서 선포했다는 것은 (1)제주가 세계평화에 기여하면서 (2)동시에 제주가 평화의 섬이 되어야 하는 두 가지 과제를 안고 있다. 그런데 한반도 남쪽 작은 섬이 어떻게 세계평화에 기여할 수 있을까. 이 문제는 세계평화에 기여하는 양식이 달라지고 있는 전환기 이기에 가능할 수도 있다. 강대국이 주도하는 '세계 평화' 개념에서 모든 나라와 민족과 불력이 참여하여 함께 창조해가는 '세계 평화'로 그 패러다임이 전환되는 시대가 도래하였기 때문이다. 그렇다면, 제주가 동북아 평화의 거점도시로서, 나아가 세계평화에 기여하는 도시로서의 역할을 수행함이란 도대체 무엇인가. 이 문제는 '평화의섬' 선포식에서 대통령이 분명하게 제시했다. 첫째, **'세계평화의 섬 구현을 위한 사업을 자칫 없이 실행한다'**는 것이고, 둘째는 **'국가간 자유로운 교류와 협력이 이루어지는 국제자유도시로 육성한다'**는 것이다. 그리고, 세번째는 **'평화 증진 및 확산을 위한 평화 실천 사업이 활발히 이루어지도록 지원한다'**는 것이다.

이 내용은 한마디로 평화의 섬 구현 사업을 통해서, 국제자유도시로서 세계평화에 기여하겠다는 것이다. 이러한 선언문은 세계평화의섬으로 선포하기 위한 준비 과정에서 많은 논의를 거쳐 얻은 결과를 토대로 했다고 생각한다.

제주도는 국제자유도시특별법 시행령(13조) 규정에 의하여 '세계평화의섬 계획안'을 마련하였다.(2004.7) 이 계획서에 의하면 제주 '평화의 섬'의 개념은 '적극적 의미의 평화를 실천해 나가는 일련의 사고체계와 정책 등을 포괄하는 문화적 사회적 정치적 활동체계'로 설정하고 있다. 여기에서 적극적 의미의 평화란, '전쟁만이 아니라, 인간의 기본적인 욕구

가 충족되는 모든 위협 요소로부터의 자유로운 상태'라고 했는데, 여기에서 정치 제도 사회적 평화의 범위 안에서 '평화의 섬'을 상징했음을 짐작할 수 있다. 이에 따른 구체적인 발전 방향은 '자연문화 인간의 평화공존과 공동 번영'으로 포괄할 수 있다.

이 내용은 좀더 구체화하면 이념적 측면에서 주체간의 조화(인간과자연, 지역과 세계, 도민과 역사의 조화)와 전략적 측면에서 평화네트워크 구축, 평화논의의 교육 중심지, 평화연구 및 실천의 중심지, 적극적 평화의 실현을 도모하는 제주를 설정하고 있다. 이러한 비전도 결국은 정치적이고 제도적이고 사회 문제에 치우쳐 있다. 이것은 '평화의 섬'의 추진 전략에 나타난 평화의 창출과 확산을 통해 평화 건설의 단계로 발전하도록 전망하고 있다.

이러한 추진 계획은 평화의 섬으로 선포된 이후에도 크게 달라지지 않았다. 즉 '평화의 섬'의 개념은 세계 평화를 이룩하는데 기여하는 대외적인 역할에 보다 비중을 두었다. 애초에 '평화의 섬'에 대한 발상에서부터 그러한 방향으로 설정하고 추진되었다. 즉 제주 주민의 자발적인 욕구에 의해서 시작되었다기보다는 정치적이고 전략적인 차원에서 입안 추진되었고, 형식적으로 선포되었다. 그것은 평화의 섬을 지정하고 추진하는 계획안에서도 드러난 것처럼, 제주가 동북아의 평화 거점으로서, 더 나아가 세계 평화의 중추적 역할을 감당하는 역할을 보다 중시하고 있다. 이러한 대외적인 문제는 국가적인 과제이면서 지방정부의 과제이기도 하다. 중앙정부의 의지와 지방 자치정부의 정책 실현, 기존 조직과 체제의 운영에 따라서 그 성과가 나타날 수 있다. 이 문제는 돈과 힘(정책)에 의해서 실현 가능함으로 어려운 것 같으면서도 어렵지 않을 수도 있다. 그리고 이를 실현하는 주체는 국가와 지방정부의 정책을 입안하고 추진하는 국가 경영층이고, 여기에 소수 엘리트 계층은 참여할 수 있다. 그런데 이러한 방향으로 추진된 성과는 실제로 제주사람이 평화를 체험되는 문화의 경지에 이를 수 있을까. 즉 정치적 이념적 제도적으로 추진한 '평화의 섬' 결과가 도민의 평화로운 삶에 기여할 수 있을 것인가.

내적 평화의 문제, 즉 제주가 평화로운 섬이 되어서 모든 주민이 평화로운 삶을 실현하도록 하는 문제는 그렇게 단순하지 않다. 그것은 생활의 문제로서 문화의 문제이고 개인의 평화 욕구 문제이다. 또한 정치와 경제 체제나 학문적 논리로 해결될 수 있는 소수 엘리트 참여자의 문제로 끝나지 않는다. 그러나 이것은 평화의 섬의 최종 목표임에 틀림없다. 그것은 한시적인 것이 아니라, 영원한 것으로 이루낼 수 있는 것이 아니라 이루어가는 것이며, 지역에 따라 특별한 것이면서 동시에 인류가 추구하는 공통의 문제이다. 그것은 추상적이지만 '평화의 문화의 실현'이라는 입장에서는 구체적이다. 이러한 평화문화의 문제는 여건의 변화와 관계없이 지속적으로 실현되는 과정에서도 실질적으로 도민의 평화로운 삶에 기여하게 될 뿐만 아니라, 모든 구성원의 의지를 갖고 적극적으로 참여함으로 얻어질 수 있다는 점에서 전 제주인의 삶의 중요한 과제가 아닐 수 없다.

그리고 이 대내적인 평화의 문제는 그 주체가 제주도민이라는 점에서 그 실현에 대한 방

법과 과정에 대한 논의가 모든 도민의 참여하에 지속적으로 이루어져한다. 또한 그 과정은 모든 시민의 동의에서 이루어져야 함으로 생활과 문화, 교육 차원으로 구체화되어야 한다.

이제 제주도는 특별자치도로서 새로운 지방 자치의 모형을 창출하는 변화의 주역으로서, 세계 평화의 섬으로서 새로운 변화를 창조하는 중요한 시점에 처해 있다. 이 문제는 제도나 형식의 변화에 그치지 않고 문화의 변화라는, 제주사람들의 삶의 양식의 변화에 이르러야 하고, 그 결과는 도민 각자의 '평화지수'를 통해서 구체화될 수 있어야 한다. 그러므로 이 과제는 제주의 '총체적인 변화'를 의미한다.

이러한 변화를 위해서는 자아(나와 우리)와 세계(사회, 자연, 역사, 세계)에 대한 인식의 변화라는 세계관의 문제가 전제되어야 한다.

2. '평화'의 본질에 대한 인식

평화란 무엇이며 어떤 상태를 의미하는가, 이 평화를 만들기 위해서는 평화의 주체 개개인의 세계관이 바르게 정립되어야 한다. 그 세계관의 기본이 되는 몇 가지 사항은 다음과 같이 생각해 볼 수 있다.

2-1. 평화는 질서에서 빚어지는 조화의 세계이다.

아름다운 것은 질서와 조화의 결과로서 곧 평화를 만든다.

모든 개체는 개별적인 존재이면서 타자와 연합하여 새로운 것을 무한히 창조할 수 있는 관계적 존재이다. 아름다운 관계를 유지할 때에 새로운 창조가 가능하고, 그 관계가 비정상적일 때에는 파괴적 현상으로 나타난다. 이것은 개별적인 존재의 양면성이다. 이러한 유기체적 논리는 평화의 논리의 대 전제가 된다.

아름다운 자연의 질서가 주는 그 엄청난 혜택, 그 질서의 파탄으로 야기되는 엄청난 재난, 건강한 육체의 아름다움에서 오는 평화, 그 반대로 몸을 이루는 개별적인 지체의 작은 문제로 발생하는 질병, 그 질병의 그 추하고 고통스러움, 가정의 화평과 불화가 주는 행복과 불행, 화합된 민족의 강력한 힘과 분열된 민족의 끝없는 비극, 우주의 아름다운 질서와 그 질서의 파탄에서 오는 무서운 재난, 이를 지향하는 아름다운 예술의 평화로움과 사이버 예술의 파괴적 힘---, 이러한 현상을 통해서 평화의 본질이 질서에 의한 조화에 있음을 확인할 수 있으면서, 그것이 왜곡되거나 불협화되었을 때 나타나는 엄청난 불행과 비극도 생각하지 않을 수 없다. 이렇듯이 평화의 신의 그늘에는 그것을 시기하고 파탄시키려는 음흉한 마귀가 늘 버티어 있기 마련이다.

2-2. 개체의 고유성과 전체와의 융합

이러한 질서와 조화는 개별적인 존재의 결합으로 이루어진다. 각각 다른 존재끼리 결합은 쉬운 일이 아니다. 개별적인 존재의 아름다운 결합을 위해서는 개체의 존재성에 대한 정직한 지식이 필요하다.

개체에 존재성 (또는 가치)은 힘의 논리에 의해서 판단되어 왔다. 귀하고 귀하지 않는 것, 크고 작은 것, 비싸고 싼 것, 이것은 전체주의 가치가 지배하던 시대의 유물이다. 이제는 모든 것은 동등한 가치를 지닌다. 근대 평등사상은 이러한 개체의 존재성에 대한 인식의 변화에서 시작되었다. 그런데 이 평등은 ‘꼭 같음’이 아니라, 존재의 다양성을 인정함으로써 다양한 기능적인 역할에 대한 기대에서 발산된다. 이러한 점에서 평등의 논리는 문화적이다. 큰 것과 작은 것, 귀한 것과 덜 천한 것이 본래부터 결정되어진 것이 아니라. 단지 기능이 다를 뿐이다. 이러한 다양한 것이 정상적으로 결합되어 새로운 존재를 만들어낸다. 여기에서 개체의 존재성의 의미는 무한히 새 것을 창조하는 데 있음을 확인할 수 있다.

즉 모든 것은 다 나름의 소용이 있다. 개인의 인권의 문제이고, 생명의 소중함에 대한 인식이고, 전체적 힘의 비도덕성, 억압의 비윤리성, 평등의 덕목에 대한 새로운 인식에서 출발한다. 우주만상의 어우러짐, 자연의 아름다움, 육체의 아름다움은 소수주의에서 비롯된 것이 아니고, 모두가 협력하여 이루어진 공동체적 미덕의 결과이다. 그 나름의 의미와 다른 것과 아름다운 관계를 유지할 수 있는 조화의 기능 등이 모든 개체에게 독자적으로 부여되고 있다. 이것은 신의 축복이고, 자연의 섭리이면서 인간의 교과서이다. 그러므로 세계 평화는 강대국의 도덕성이나 약소국가의 전략성에서 가능하지 않다.

2-3. 새 평화 패러다임의 변화: 지배의 논리에서 화해(사랑)의 논리로

21세기에 들어와서 평화의 패러다임은 변화하고 있음을 모두가 인정하게 되었다. 지금까지 한 국가의 평화는 힘의 논리에 의해서 추구되었다. 전쟁을 억제하기 위해서 힘을 유지해야 하고, 그래서 힘은 평화를 구축하는 제일의 무기였다. 그러나 21세기에 들어와서 이 논리는 무너졌다. 동서의 힘의 균형에 의해서 유지될 수 있었던 세계평화는 이제 동구권이 무너짐으로 그 평화에 대한 열망이 다양한 양상으로 나타나면서 전쟁과 혼란이 계속되고 있다. 민족의 독립을 주장하는 다양한 내전, 경제와 문화와 스포츠의 논리에 의하여 재편되는 세계질서 등등, 다양한 양상으로 국제 질서는 재편되고 있다. 이러한 변화에서 확실한 것은 힘의 논리에 의해서 평화가 확보될 수 없다는 사실이다.

개인의 경우에도 지금까지는 소유가 행복의 첫 요건이었다. 그래서 소유를 강화하고 확대

하기 위해서 애써왔다. 성공은 바로 소유의 목표를 이룬 것을 의미한다. 인간의 삶은 소유 확대 과정이었다. 건강, 명예, 돈, 권력, 섹스, 인기, 이 모든 것은 소유의 문제에 닿아 있다. 많이 소유하고 많이 누리면 행복하고 평화로운 수 있다는 것은 욕망의 진리였다. 이제는 많이 가지고 누리는 사람이 행복하고 평화로울 수 없다는 것은 누구도 인정하게 되었다. 모두가 평화롭지 않으면 나도 평화로운 수 없다는 것이 21세기 평화의 패러다임이다. 그래서 함께 살아갈 때에 모두 평화롭고 행복할 수 있게 된다. 각기 다른 사람들이 모여 함께 평화를 누리려면 그 다른 사람들끼리 연합하여 하나의 질서를 이루어 내야 한다. 모든 개체는 각기 다른 독자적인 존재이면서, 다른 것과 연합하여 새로운 것을 창조할 수 있는 힘을 갖고 있다. 이렇게 개체는 자주적이면서 개방적이고, 독자성과 연합적인 관계성을 동시에 지니고 있다. 독자적이면서도 그 독자성을 포기하여 다른 것과 연합(화합)할 때에 새로운 것을 만들어낸다. 이러한 이중성은 인간의 본성이다. 고유한 존재로서의 개별성과 사회적 존재로서의 집단성이 여기에 닿아 있다.

3. 제주가 세계 평화의 섬이 되기 위하여

국가는 개인의 평화를 누릴 수 있도록 책임을 진다. 지방자치정부도 이러한 국가의 책임을 나누어 갖는다. 여기에서 개인이 참여하는 부분은 한계가 있다. 그런데 이 경우에 개인의 몫을 어떻게 창조적으로 감당할 수 있는가. 개인의 평화는 문화의 문제이다. 생존을 위한 기본적인 요건이 갖추어진 상황 (세계와국가의 질서, 물질, 질병, 자연의 재난)에서 평화는 전적으로 개인의 자아와 세계에 대한 인식의 문제에서 비롯된다. 특히 오늘과 같이 다원화된 사회에서는 집단적 이데올로기보다는 개인의 가치와 삶의 태도가 개인의 평화 만들기에 많이 작용한다. 즉 집단 이데올로기가 개인의 삶을 지배하는 강도가 없어질수록 문화적 평화가 개인의 삶에 보다 구체적으로 작용할 수 있다.

첫째 개인의 불순한 욕망의 억압으로부터 자유, 자기를 주체할 수 있는 신념과 삶의 지혜, 인간의 삶에 대한 경건과 타인과 세계에 대한 배려와 감사, 예술에 대한 이해와 사랑 등에서 어느 정도 가능할 수 있다.

둘째는 가정의 평화이다. 부부와 부모와 자녀, 내 집안과 친척 이웃 사이의 관계의 성장은 평화의 원천이 된다. 이것은 직장공동체, 지역공동체, 사회 국가 공동체의 평화로 확산된다.

셋째는 대 단위 지역 공동체의 평화의 문제이다. 이것은 제주도라는 특수한 문화 여건에서 개인의 삶에도 많이 작용한다. 제주의 문화풍토가 얼마나 평화로울 수 있을까. 더구나 제주가 평화의 섬으로 세계에 선포했다는 것은 제주의 평화의 문화가 세계사람들에게 전해짐으로 그 역할의 일부를 감당할 수도 있다.

이제 제주가 아름다운 평화 공동체를 만들기 위해서 문제를 생각할 단계이다.

3-1. 자아(제주사람)와 세계에 대한 바른 지식과 정직한 인식이 필요하다.

평화의 논리가 질서에 의한 아름다운 화합에 있다면, 그러한 관계를 맺으려면 개체에 대한 정확한 이해가 전제되어야 한다. 즉 자아와 세계에 대한 이해가 잘못되었거나 왜곡되었을 경우에 그 관계는 조화에 이르지 못하기 때문에 불화를 야기한다.

지식은 화해하고 연합하기 위해서 필요하다. 인간이 학문을 통해서 자연과 사회와 역사를 탐구한 것은 왜곡된 인간과 자연의 관계와 역사를 회복하기 위해서였다. 그러나 이러한 학문은 본래의 목적을 벗어나 지배의 수단으로 변질되면서 지식은 문명의 발달을 가져왔을 뿐 평화를 더욱 멀게 만들었다. 결국 욕망의 지식에 의해 이루어진 문명은 인류 역사의 회복에 기여하지 못하여 점점 타락하게 만들었다.

첫째는 인간의 존재성을 정직하게 파악할 필요가 있다. 이것은 교육과 자신에 대한 진지한 관심에서 가능하다. 여기에 종교와 문화의 역할이 있고, 교육의 역할도 필요하다. 교육은 궁극적으로 인간과 세계를 바르게 알아가는 과정이다. 세계를 아는 것은 지식을 통해 가능하다. 그런데 자기를 바르게 알지 못하고 세계에 대한 지식만 갖고 있다면 그 지식은 지배의 수단으로 전락하게 되어 새로운 창조를 이루어내지 못하고 결국은 욕망의 도구가 될 뿐이다. 오늘날 한국교육이 여기에 머물러 있다. 자기를 안다는 것은 인간의 존재성에 대한 이해로부터 시작해야 한다. 인간교육은 인간의 존재성을 편견 없이 알고 수용하면서, 그 안에서 자기의 모습과 일을 찾아가는 것이다. 그런데 우리는 자신을 욕망의 수준에서만 자기를 이해한다. 제주사람으로서 자아에 대한 바른 이해가 필요하다. 제주인의 성품에 자리잡고 있는 평화를 저해하는 성품에 대한 인식이 필요하다. 그것은 아픔이 없이는 가능하지 않다.

둘째는 제주의 역사와 문화전통에 대해 정직하게 알아야 한다. 과거에는 감옥과 같았던 제주가 한반도와 동북아와 세계의 평화에 기여하게 된다는 것이 평화의 섬의 비전이다. 미래를 준비하고 창조하는 일은 과거의 연장선 위에서 가능하다. 어쨌든 제주의 과거는 오늘의 제주의 토대가 된다. 제주사람에게는 원하던 원하지 않던 제주의 과거를 안고 살아가고 있다. 외지에서 제주에 들어와 제주사람이 된 사람들도 제주에 터 잡고 사는 동안은 제주의 과거를 외면할 수 없다. 물 막힌 섬으로서의 제주나 세계평화의 섬으로서 제주나 같은 역사전통의 바탕 위에 있다.

제주를 이해하는데 치열성과 정직성이 필요하다. 자기를 제일 잘 아는 것은 자신이다. 제주사람과 제주 역사를 잘 아는 것은 제주에서 뿌리내려 살아왔던 제주사람들이다. 그리고 그것은 치열하게 접근할 수 있는 것도 제주사람이다. 외지인은 자신의 필요에 의해서, 또는 학문적 욕구에 의해서 제주를 연구할 수도 있다. 그러나 그것은 제주사람들이 제주를 아는 것과는 근본적으로 다르다. 제주사람은 학문적 욕구나 필요에 의해서 연구하는 것과는 달리

제주를 새롭게 변화시키기 위해서 제주를 알리고 한다. 그러기에 과거 제주학에서 논의한 학문 연구 결과로서 제주는 우리의 정서와 삶의 현장에서 적용해 볼 때 부분적으로 허구성이 드러날 수도 있다. 그러나 그것은 연구가 잘못되었다기 보다는 연구 의도 자체가 다르기 때문이다.

대부분 과거 제주학, 특히 제주의 문화와 역사에 대한 연구 성과는 비학문적 여건에 의해서 이념 지향적으로 편향된 경우가 있었다. 그것은 한때 우리 학계의 분위기 때문이었고, 관 주도형인 연구 때문이었다. 이제 자기를 정직하게 아는 것을 부끄러워하거나, 또는 과장되게 혹은 치장하여 남에게 내보일 때는 지났다. 이제 제주는 세계평화의 섬, 세계평화를 만들어가는 자리에서 우리 스스로가 평화롭게 살아야 한다. 그 평화는 중앙정부에서 돈으로 만들어주는 것이 아니다. 세계 정상들이 이 아름다운 제주에 휴양차 와서 평화에 대한 논의를 하고 그것이 세계에 뉴스로 보도되었다고 제주사람들이 제주의 문화가 평화에 다가가는 것은 아니다. 제주에서 평화문제에 대한 세계석학들을 불러다가 학술회의를 한다고 해서, 제주 4.3평화공원이 만들어지고 4,3추모제 행사가 거창하게 매년마다 이루어진다고 해서, 제주 사람들이 행복지수가 높아지고 제주가 평화의 섬이 되고 세계평화를 만드는데 기여하는 것은 아니다. 평화는 실체이다. 그것은 과대 포장하여 존재하도록 할 수 없다. 그렇다면 그 평화의 진체가 되는 자아와 세계에 대한 인식도 허위에서 벗어나 실체로서 우리 것이 되어야 한다.

정직하게 우리 자신과 제주, 제주의 역사와 제주, 세계와 제주의 관계를 파악해야 한다. 거기에서 평화적인 요소와 반 평화적인 요소를 정직하게 탐색해 내야 한다.

한 예로 제주는 자연 환경적으로 평화의 요건을 지니고 있다. 그것은 이질적인 것이 조화로운 화합이다. 바다와 산, 오름과 골짜기, 들과 동굴, 다양한 자연 경관이 주는 그 조화로운 아름다움을 만들어내고 있다. 제주문화의 주체인 제주사람들의 구성도 토박이와 도래인으로 구성되어 있는데, 그 구분은 완전히 하나가 되었다. 원주민과 외래인이 같은 문화를 이룩해놓은 것이 제주이다. 이것은 다른 섬의 문화와는 다르다. 섬이므로 대륙문화와 해양문화와 접합되어 제주문화를 이루어내었다. 만나면 서로 화합하여 하나가 될 수 있는 문화적 친화력은 제주문화의 특색 중에 하나이다. 제주사람들의 삶의 양식 중에는 질서와 조화를 추구하는 생활양식이 많다. 그것은 때로는 변형되어 나타난다.

한 예로, 제주의 문화는 조선조 양반문화와 서민문화가 묘하게 어우러져 있다. 뿐만 아니라, 화해와 갈등이 사이 좋게 공존하고 있다. 예를 들면, 제주 토박이문화와 외래문화의 습합 과정에서 화해를 형상화한 삼성신화와 갈등을 간과하지 않는 궤네깃당 무가가 공존하고 있다. 한 집안에서 아버지는 향교 출입을 하고 어머니는 이레당을 출입한다. 타지 사람을 경원하면서도 그들을 잘 수용해 준다. 중앙세력에 쫓겨 내려오면서 그들을 저주하고 경원하지만, 한편으로 서울을 지향한다. 제주 문화에 양반문화적 속성을 꾸준히 유지하고 있는 부분

이 많으면서, 한편 상당히 진보적이고 변화에 빠르다. 이러한 이중성과 다층성은 충돌 없이 병존하다가도 어떤 경우에는 비정상적으로 폭발한다.

그런데도 우리는 제주문화를 이념적인 차원으로 이해해 왔다. 더구나 근대사회 초입에 발생한 여러 민란에 대한 우리의 입장은 너무 이데올로기적이었다. 19세기 초와 해방 공간은 우리사회의 큰 변혁의 시기였다. 이 변혁의 시기는 제주로서는 오늘 21세기 초엽도 같은 맥락에서 그 시대성을 인식할 필요가 있다. 격변하는 변화의 시기에는 그 동안 나타나지 않았던 문제가 한꺼번에 폭발되어 역사를 왜곡시키게 된다는 점을 간과해서는 안 된다.

특히 19세기 초엽에 일어난 소위 신축교난 또는 이재수난과 해방공간의 제주4.3사건은 이념적으로만 이해해서는 문제가 있다. 외세와 제주인의 갈등구조로 인식하고 있는 소위 주체적인 역사인식에 대해서 우리는 치열하고 정직하게 성찰할 필요가 있다. 그 사태의 비극성을 외부로만 돌려버리는 것은 우리에게 대한 정직한 태도도 아니다. 그 후에 우리 사회에도 사려 있는 다양한 갈등을 치유할 수 없다는 것을 보아도 잘 알 수 있다.

이러한 문제를 극복하기 위하여 지속적인 연구체제가 필요한데, 이를 위하여 섬문화연구소와 내전연구소의 설치가 필요하다.

3-2. 제주와 세계의 연구

세계를 이해하는 과정으로 제주를 이해할 필요가 있다. 자아를 아는 것은 타자를 알기 위해서이다. 제주를 세계사적 의미를 지니고 있다. 이러한 점에서 세계에 대한 인해는 아카데미한 학문 연구를 통해서 이루어져야 한다. 이 일을 위해서 <세계 섬연구소>(세계 도서지역 연구소)와 <세계 내전연구소>의 설립이 필요하다.

세계섬연구소는 세계의 섬에 대한 지리적 문화적 정치적 경제적 특수성을 총체적으로 연구하는 기구이다. 지금까지 구내 섬(도서) 지역에 대한 연구 영역과 과제의 한계성을 넘어서 세계의 연구의 한 영역으로 섬을 연구하는 기관이 필요하다. 즉 도서지역에 대한 문명사적, 문화사적, 정치 경제적 인류학적 연구를 통해서 제주가 세계평화에 기여할 수 있는 부분을 탐색할 수 있을 것이다.

뿐만 아니라 도서지역간의 네트워크를 이루게 된다면 그 자체가 평화에 여하는 일이 될 수 있다. 여러 해 전에 제주에서 몇 번 거행했던 섬문화축제도 그 발상은 매우 신선했고 비전도 있는 행사였는데, 상업성과 전시성에 치우쳐 행정 우위로 추진되었고, 사전에 치밀한 조사 연구도 없었기 때문에 행사의 비전을 제대로 설정하지 못하여 지속되지 못하였다. 예전에 개최했던 영화제만 하더라도 섬과 바다를 소재로 한 영화제 같은 것이 매우 의미있다. 예를 들면 섬과 바다를 주제로 한 세계 예술 문학제 같은 것은 비록 전시성이나 상업성으로 봐서는 그 의미나 성과가 두드러지지 않더라도 세계 평화에 기여한다는 점에서는 매우 의미

있는 행사가 될 것이다.

다음으로 <세계 내전(內戰)연구소> 설립이다. 아마 평화연구소가 이미 설립되었지만, 연구소의 연구 영역을 내전 문제에 보다 관심을 더 둘 필요가 있다고 생각한다. 제주의 4.3 사태가 내전적 성격을 띄고 있고, 한국전쟁 자체가 내전으로 인식하는 학자들도 있으며, 동구권이 몰락한 이후에 세계 전쟁을 거의 내전으로 치닫고 있다는 점에서, 평화연구소는 그런 방향으로 연구 운영되었으면 한다.

이러한 연구소가 설립되면 현재 제주 지역에 산재해 해 있는 제주지역이나 제주문제 관련 연구소나 연구회 연구서클을 통합하여 운영함으로써 연구 인력이 분산을 방지하고 연구 결과의 통합화를 이룰 수 있으며, 협력 연구도 가능해서 진정한 제주연구가 세계평화에 기여할 수 있을 것이다.

3-3. 제주인이면서 세계인이 되기 위한 교육

제주가 세계평화에 기여한다는 것은 제주사람이 세계사람을 사랑할 수 있는 넓은 도량과 이해를 전제로 한다. 그것은 인간에 대한 사랑을 갖고 민족과 종족과 종교와 국가의 다름을 극복할 수 있는 세계인으로서의 자질을 가질 때 가능하다. 평화를 만들고 온 세계로 확산시킨다는 것은 어렵다. 그것은 평화를 창조하는 일인데, 그 창조의 저변에는 진정한 자유정신이 필요하다. 즉 제주사람들이 참자유인이 될 때 진정한 세계인이 될 수 있고 세계평화에 기여할 수 있다. 세계인은 사람과 일에 대한 편견을 극복하고 모든 사람을 존경하고 사랑하며 그들이 하는 일에 대해서 가치를 부여할 수 있어야 한다. 그것은 도덕적인 개념이 아니라 세계관의 문제이다.

그렇게 되려면 완고한 지역주의 폐쇄성에서 벗어나야 한다. 나를 사랑하는 정신이 전통에서 비롯되었다면, 타인에 대한 배려와 관심을 통해서 나와 타인이 하나 되어 함께 더불어 살아가는 세계정신을 확보할 수 있다. 이러한 주체로서의 자아와 세계인으로서의 타자가 합일을 이룰 수 있는 사회의 본보기가 국제자유도시이고 평화의 섬이다. 그러므로 국제자유도시인 평화의 섬은 경제 논리에서 만들어져서는 안 되고, 화해의 문화 터전 위에서 세계시민이 행복하게 살아갈 수 있는 도시로 창조되어야 한다. 이러한 인식을 토대로 제주사람들은 평화를 창조할 수 있다.

이러한 세계인이 되기 위해서는 국제학교로서의 교육 프로그램이 필요하다. 우선 기성인을 위해서는 사회교육기관을 운영해서 세계인으로서의 평화를 창조할 수 있는 지식과 품성과 실천성을 함양하는 교육이 지속적으로 이루어져야 한다. 그러기 위해서 ‘평화문화강좌’ 또는 <평화문화학교> 같은 사회교육기관을 설립해서 기성인의 교육을 감당해야 할 것이다.

제주가 세계평화의 섬으로 선포되었고, 국제자유도시가 되었고, 특별자치도가 되었다는 것은 단순한 행정 체제의 변화, 새로운 사업 개발, 제주의 환경 변화를 제공하는 수준의 문제가 아니고, 제주도가 새로 태어나는 역사적인 의미를 갖는다. 그것은 제주도민의 의식의 혁명을 전제로 한다. 이미 혁명은 이미 시작되었다. 그것을 완성하기 위해서는 온 도민의 참여가 필요한데, 그렇게 되기 위해서는 사회교육을 통한 평화의 주체자의 자질을 함양하기 위한 세계시민교육이 필요하다. 이 교육을 통해서 제주도민이 세계시민으로서의 변화되지 않고는 모든 것은 사상누각이 될 위험을 갖고 있다.

제주의 공교육 체제가 변화되어야 한다.

보통교육은 국제학교로서의 제주인이면서 세계시민이 되는 교육체제로 변화되어야 한다. 외국어를 공부하는 외국어학교가 아니고 국제인으로 국제적 감각을 갖고 세계를 이해하고 사랑하는 사람을 만들기 위한 국제시민교육을 실시해야 한다. 이 문제는 제주교육의 새로운 활로가 될 것이다. 그 교육 프로그램은 세계인으로서의 인성을 갖고 세계인의 자질을 개발하여 세계인으로서 더불어 살아갈 수 있는 능력을 함양하도록 마련되어야 한다.

예산 문제는 장기적인 계획에서 예산이 덜 소요되는 문제부터 추진한다. 국제학교 프로그램 개발, 시범 운영, 실험적 세계 시민교육 교육과정을 이수하기 위한 특단의 조치, 수업시수 조정, 방학 중에 운영 등의 방법을 마련한다면, 현재의 교육 체제나 행정 규례의 한계 안에서도 점진적으로 가능할 것이다.

3-4. 공무원의 교육 훈련

이미 혁명은 시작되었다. 이를 실현하는데 앞장서 일하는 주체는 공무원이다. 그러므로 이들이 이 역사적인 과업에 대한 인식의 전환이 필요하고, 이를 실현할 수 있는 창의력, 이를 신장시켜 줄 수 있는 공무원 관리 시스템의 변화, 그리고 이들에게 새로운 세계관을 갖도록 하는 교육이 필요하다. 공무원과 교사들은 새로운 제주 건설의 핵심요원임을 자각하고, 세계인으로서의 자질을 지녀 자아와 세계를 바라보는 안목이 변화되어야 한다. 그래야만 이들이 도민을 선도할 수 있다.

3-5. 폐쇄적인 문화의 극복

(1) 소집단의식과 파당의식을 창조적인 역할로 전환

제주사람은 상당히 많은 자생적인 소집단의 일원으로 참여하고 있다. 이러한 소집단(친목회, 동창회, 동기회, 향우회, 취미모임, 종교단체, 이념단체, 정치 서클, 봉사 단체 등등) 조직은 평화의 문화를 창출하는 집단으로 변화되어야 한다.

(2) 경쟁을 극복하고 조화를 추구하는 문화.

다름을 인정하고 그 다름에 나와 타자가 존재한다는 생각

다른 개체들이 모여 새로운 것을 만들어 가는 길 모색

(3) 자생적 조직과 집단의 지향점을 수정한다.

친목과 경쟁 준비에서 새로운 문화 창조의 주역으로

3-6. 시민운동의 변화

(1) 권력화를 지양하여 봉사자로 전환

(2) 도정에 대한 정직한 자문 역할

(3) 도덕적 권위자에서 전문집단으로서의 기능적 역할

(4) 비판적 감시자에서 직능적 협력자로서의 봉사자

(5) 사회 여론을 선도하는 중심 세력으로서 창조자

(6) 연합 활동

(7) 행정 주체자와 동반자로서 위치(기능적 자문)

(8) 도정에 대한 감시의 기능은 언론과 체제 조직이 담당한다.

(9) 도덕적 우월성을 무기로 한 활동--권력화가 될 수밖에 없고, 권력화가 되면 부패해진다. (권력은 부패한다. 시민단체는 제어장치가 없는 무한 권력의 산실이 될 개연성을 갖고 있다)

3-7. 종교의 몫

(1) 교회 사찰의 종교 교육의 인간 교육화

(2) 교회와 사찰 등의 사회운동의 선구적 역할(자생적 시민 조직으로서의 역할)

3-8. 제주의 자연 살리기

(1) 제주 바다 살리기: 청정해역 회복. 하수시설의 체계화. 연안해안 청정화

(2) 제주의 물 살리기: 지하수, 하천, 자연 샘 살리기

(3) 제주의 공기 살리기: 배기 가스 제한 방안---교통 체제의 개혁

(4) 제주의 산과 살리기: 계획적인 조림, 야산

(5) 제주의 땅 살리기:

3-9. 인문 자연의 조화-디자인화

(1) 시범 주택 모형

(2) 건축물의 디자인화: 한라산과 오름의 아름다움과 바다의 수평선의 미감에 호응할 수 있는 건축물--주택의 미감, 아파트의 고도 제한(한라산과 바다를 가리지 않게), 지붕의 채색 문제, 간판, 각종 시설물의 디자인화.

3-10. 경제 활성화

(1) 일자리 창출: 산업의 혁명

(2) 농가 경제 생활의 변화--<우연발 경제>의 회복--자급자족의 경제;

이를 위하여 시범마을 운영-- 삶의 문화 변혁

3-11. 교통 체계의 혁명

(1) 자가용 억제: 기름값 인상

(2) 대중교통 체계의 혁명: 대중 교통의 최 고급화. 일원화. 이용의 편리
세계적인 명물화

(3) 농어촌에 맞는 차량 운영: 시범 운영 보조

3-11. 행정 주체자의 관리

(1) 인제의 발굴

(2) 인제의 활용

(3) 인제의 교육

(4) 자긍과 책임: 개척자 정신

3-12. 치안과 평화의 섬

(1) 재난, 위협으로부터 자유로운 땅

(2) 범죄자 무법자가 없는 섬.

(3) 시민 질서 운동과 평화의 섬

3-13 문화와 예술의 섬 제주

(1) 아름다운 예술의 힘

(2) 문학과 예술의 섬

(3) 상설공연장: 관광 옵션화

(4) 예술의 세계성에 대한 연구와 창작 활동 지원

(5) 제주예술인의 자긍과 도민의 후원

(6) 아마추어 예술인, 예술 향유자의 확대

4. 결론

- (1) 지금 제주는 전화기에 처해있다.
- (2) 이미 혁명은 시작되었다.
- (3) 혁명의 실패는 비극의 역사를 만들고,
- (4) 성공한 혁명은 새로운 역사를 창조한다.
- (5) 제주인은 모두 혁명의 주체세력이다.
- (6) 혁명의 성공 여부는 주체 세력(사람)의 문제이다.

청년실업 저감을 위한 일자리 창출대책

제주대학교 경제학과 박상수

목차

1. 서론
2. 제주도의 산업구조와 산업별 고용구조 분석
3. 청년실업의 현황과 그 원인
4. 청년실업대책
5. 맺는말

1. 서론

세계적인 관점에서 실업문제의 일반적인 추세를 살펴본다면, 18세기 중엽 영국에서 시작된 산업혁명은 생산능력의 비약적인 향상을 가져왔으나, 노동절약적인 기술진보가 이루어짐으로써 마르크스가 말하는 소위 기술적 실업을 야기한다. 그 결과 19세기 중반에는 노동자들이 기계를 파괴하는 기계파괴운동(Luddite movement)이 발생하기도 하였다. 그러나 20세기에 들어오면서 기계화 및 자동화에 의해 발생하는 잉여노동력을 3차산업에서 흡수함으로써 마르크스의 기술적 실업은 해소되는 듯하였다. 그렇지만 불행하게도 3차산업에서도 컴퓨터 등의 도입에 따라 사무자동화와 전산화를 필두로 노동절약적인 기술진보가 발생함으로써 특히 1990년대 이후에 마르크스적인 기술적 실업이 심각한 문제로 대두되고 있다.

우리나라와 제주도 역시 세계적인 추세에서 벗어날 수가 없으며, 세계적인 실업의 문제가 바로 제주도에서도 발생하고 있는 것이 현실이다. 제주도의 특성상 다소 특이한 산업구조가 더욱이 이런 현상을 부채질한다. 실업문제와 관련하여 일반인들이 생각하는 사고방식도 현재 시점에서 문제되고 있다. 즉 중앙정부와 지방정부가 이 문제를 해결하여야 할 책임이 있고, 그리고 그런 능력을 가지고 있다는 믿음이다. 이런 믿음은 정부에 모든 것을 의존하려는 경향을 낳고, 중앙정부와 지방정부 역시 그런 생각을

갖고 있어서 어떤 방식으로든 경제에 간섭하면서 실업문제를 해결하려는 경향을 보이며, 이런 간섭은 더욱더 경제를 왜곡화시키는 정부실패를 야기한다.

본 세미나에서는 우선 제주도의 산업구조와 산업별 고용구조를 분석하면서 전반적인 산업구조의 변화 추이와 고용구조의 변화 추이를 검토하며, 그리고 이런 변화 추이 분석으로부터 실업의 원인과 그 대책을 유추하고자 하였다.

2. 제주도의 산업구조와 산업별 고용구조 분석

1) 우리나라의 산업구조와 산업별 고용구조 추이

제주도의 산업구조를 분석하기에 앞서서 우리나라의 산업구조를 분석해보자. <표 1>에서 볼 수 있는 바와 같이 우리나라의 산업별 국내총생산(GDP)에서 농림어업의 비중은 1963년 46%에서 2005년에는 3%로 급격히 낮아져서, 우리나라에서 농림어업의 비중이 엄청나게 축소되었음을 즉각적으로 알 수 있다. 그리고 광업과 제조업으로 구성된 광공업의 비중은 1963년 15%에서 1991년에 29%까지 높아졌으나 그 이후에는 점진적으로 낮아지는 추세를 보여 2005년에는 그 비중이 26%에 이르고 있다. 반면에 건설 및 전기·가스업을 포함하는 서비스업의 비중은 1963년 54%에서 꾸준히 상승하여 2005년에는 71%에 이르고 있다.

<표 1> 우리나라의 산업별 국내총생산(GDP) 구성비 추이
(기준 : 경상가격)

	농림어업	광공업	사회간접자본 및 기타서비스업	GDP
1963	46%	15%	54%	4,694억원
1971	30%	20%	50%	29,951억원
1981	20%	26%	54%	384,099억원
1991	8%	29%	63%	2,157,344억원
2001	4%	25%	71%	6,221,226억원
2005p	3%	26%	71%	8,066,219억원

자료 : 한국은행, 경제통계연보, 조사통계월보

<표 2>에서 볼 수 있는 것처럼 산업구조가 서비스업 중심으로 개편되고 있는 현상은 산업별 고용구조에서도 그대로 드러나고 있다. 총고용 중 농림어업의 비중은 1971년 48%에서 2005년 8%로 꾸준히 낮아져 왔음을 알 수 있는데, 국내총생산의 비중에 비해 고용의 비중이 다소 높게 나타나고 있다. 이것은 농림어업에서의 노동생산성이 낮음을 반영한 것이라고 볼 수 있다.

반면에 총고용 중 광공업의 비중은 1971년 14%에서 1991년 27%로 최대치를 기록하였으나 그 이후 점진적으로 낮아지는 추세를 보여서 2005년에는 19%로 그 비중이 크게 낮아졌다. 농림어업과는 반대로 국내총생산의 비중에 비해 고용의 비중이 낮게 나타나고 있다. 이것은 광업과 제조업에서의 자동화가 많이 이루어지고 그에 따라 노동생산성이 높다는 것을 반영한다. 이것을 달리 표현하면 노동절약적인 기술진보가 제조업 분야에서 많이 이루어지고 있음도 반영한다.

<표 2> 우리나라의 산업별 고용구조 추이

	농림어업	광공업	사회간접자본 및 기타서비스업
1971	48%	14%	38%
1981	34%	21%	45%
1991	17%	27%	56%
2001	10%	20%	70%
2005	8%	19%	73%

자료 : 한국은행, 경제통계연보, 조사통계월보

한편 서비스산업의 고용비중은 1971년 38%에서 2005년 73%로 급격하게 높아졌다. 특이한 사항은 2001년까지 고용비중에 비해 국내총생산의 비중이 높다가 2005년에는 고용의 비중이 더 높아졌다는 것이다. 서비스 산업 역시 상대적으로 노동생산성이 높다는 것을 반영하고 있으며, 역으로 언급한다면 노동절약이 서비스산업의 노동현장에서 많이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 어쨌든 우리나라의 고용인구가 서비스업으로 집중되고 있다. 환언하면 농림어업과 광공업에서 이탈한 노동자들의 고용의 피난

치는 어떤든 서비스산업이라는 것이다.

2) 제주도의 산업구조와 산업별 고용구조 추이

이제 제주도의 산업별 지역총생산(GRDP)의 구성을 살펴보자. <표 3>에서 지역총생산 중 농림어업의 비중은 1961년에 56%로 지배적인 위치를 점하였으나 그 이후 점진적으로 하락하여 2004년에는 13% 수준에 이르게 되었다. 우리나라의 추세에 비해 제주도에서 농림어업의 비중은 아직도 높은 편에 속한다. 반면에 광공업의 비중은 1961년에 11%의 비중을 점했으나 그 이후에는 좀 더 낮아져서 2004년에는 3%의 비중을 점하는 미미한 수준에 불과하다.

<표 3> 제주도의 산업별 지역총생산(GRDP) 구성비 추이
(기준 : 경상가격)

	농림어업	광공업	사회간접자본 및 기타서비스업	GRDP
1961	56%	11%	33%	25억원
1971	49%	8%	43%	308억원
1981	35%	5%	60%	4,625억원
1991	34%	5%	61%	21,654억원
2001	15%	4%	81%	55,912억원
2004	13%	3%	84%	70,495억원

자료 : 제주도, 제주통계연보

반면에 서비스산업은 1961년 33%의 비중을 점유했으나 그 이후에 비중이 점진적으로 증대되어서 2004년에는 그 비중이 84%에 이르렀다. 제주도의 산업구조는 처음부터 제조업의 비중이 낮았으며, 최근에 농림어업의 비중이 낮아지면서 제주도의 산업구조는 서비스가 주된 산업으로 자리 잡고 있다.

이제 제주도의 산업별 고용구조를 분석해보자. <표4>에 따르면 1988년 농림어업이 총고용 중 52%를 점유하여 대종을 이루

었으나, 2004년에는 25%로 크게 낮아졌다. 그런데 지역총생산에 점하는 농림어업의 비중에 비해 총고용에서 차지하는 비중이 훨씬 높게 나타나고 있는데, 이는 제주농업의 생산성이 타 부문에 비해 크게 낮다는 것을 반영한다고 볼 수 있다. 반면에 총고용 중 광공업의 비중은 1988년부터 2004년까지 4-5% 수준에 머물고 있다. 광공업의 경우 그 비중이 총소득이나 고용에서 매우 비슷하게 나타나고 있다.

<표 4> 제주도의 산업별 고용구조 추이

	농림 어업	광공업	사회간접자본 및 기타서비스업				
			계	건설업	도소매·음식 숙박업	전 기·운수· 창고·금융	사업·개인· 공공서비스 업 및 기타
1988	52%	4%	44%	14%	...	...	...
1991	38%	4%	58%	8%	...	...	...
1995	32%	5%	63%	7%	...	...	...
1998	31%	4%	65%	8%	...	...	...
2000	27%	4%	69%	10%	27%	11%	21%
2001	25%	5%	70%	9%	28%	10%	22%
2002	23%	5%	72%	9%	28%	11%	24%
2004	25%	4%	71%	9%	27%	10%	26%

자료 : 제주도, 제주통계연보

그리고 총고용에서 서비스산업이 점하는 비중은 1988년 44%를 점유했으나 그 이후 꾸준히 상승하여 2004년에는 71%의 수준을 유지하고 있다. 전반적으로 서비스산업의 경우 총고용의 비중이 지역총생산에서의 비중보다 낮게 나타나고 있어서, 서비스산업에서의 노동생산성이 상대적으로 높다는 것을 반영한다.

제주도의 고용에서 대중을 이루고 있는 서비스산업의 고용 중에서 건설업과 전기·운수·창고·금융업이 대체적으로 각각 10% 내외의 비중을 점유하고 있으며, 도소매·음식숙박업이 27% 정도의 비중을 점하고 있고, 그리고 그 외의 사업·개인·공공서비스업이 점진적으로 그 비중이 높아지면서 2004년에는 26%의 비중을 점유하고 있다.

3. 청년실업의 현황과 그 원인

1) 청년실업의 현황

<표 5>는 우리나라와 제주도의 최근 연령별 실업률 추이를 보여주고 있다. 우리나라 전체 실업률은 2000년 4.4%에서 점진적으로 낮아지면서 2005년에는 3.7%(연평균)로 크게 낮아졌다. 제주도의 경우도 전체 실업률이 2000년 3.0%에서 2005년 2.5%로 크게 낮아졌다고 볼 수 있다. 이런 실업률의 하락 추세는 우리나라와 제주도의 경기가 점진적으로 좋아지고 있음을 반영한다고 볼 수 있다.

<표 5> 최근 연령별 실업률 추이 (단위 : %)

	전체		15-29세		30-59세		60세 이상	
	전국	제주도	전국	제주도	전국	제주도	전국	제주도
2000	4.4	3.0	8.1	6.5	3.5	2.3	1.5	0.0
2001	4.0	2.6	7.9	5.1	3.0	2.3	1.2	0.0
2002	3.3	2.2	7.0	5.3	2.4	1.6	1.1	0.0
2003	3.6	1.9	8.0	4.9	2.5	1.3	1.0	0.3
2004	3.7	2.5	8.3	6.6	2.6	1.7	1.2	0.2
2005	3.7	2.5	8.0	6.1	2.8	1.9	1.3	0.5

자료 : 제주발전연구원

우리의 관심사인 15-29세 사이의 청년들의 실업률을 살펴보자. 2000년부터 2005년까지 전국의 실업률은 점진적으로 낮아지는 추세를 보이고 있으나 전국의 청년실업률은 8% 내외의 수준을 계속 유지하고 있다. 마찬가지로 제주도의 청년실업률 역시 전국의 청년실업률보다는 약간 낮지만 대체적으로 6% 내외의 수준을 유지하고 있다. 전체 실업률에 비해 청년실업률이 높은 이유는 이들이 좋은 직장을 찾으려고 탐색하는 과정에 있는 탐색적 실업의 성격을 띠기 때문이다.

2005년 12월 현재 전국의 실업자 숫자는 82만명으로 집계되고 있으며, 실업률은 3.5%이고, 그 중 청년실업자(구직 단념자, 대학원진학자, 고시준비자 미포함)는 37만 6천명에 이르는 것으로 추

산되고 있다.(자료 : 제주발전연구원) 한편 2005년 12월말 제주도의 실업자 숫자는 5천명으로 집계되며, 실업률은 전국의 실업률 3.5%보다는 낮은 1.8%로 나타나고 있다. 그러나 제주도의 경우 무급종사자 비율이 전국 8%에 비해 높은 10%이며, 그리고 제주도의 상용근로자의 비율이 23%인데 비하여 전국의 상용근로자의 비율은 32%로서 9% 포인트 높게 나타나고 있다.

이런 관점에서 본다면 제주도의 전체 실업률과 청년실업률이 전국에 비해 다소 낮게 나타나고 있으나, 이는 구직 포기, 단기근로 등의 한시적 고용에 기인한다고 본다면 제주도의 전체 실업률과 청년실업률은 결코 낮다고 볼 수 없다. 청년구직자들이 선호하는 고용형태가 상시고용인 점을 감안하면 제주도의 청년 실업문제는 특히 심각하다고 볼 수 있다.

2) 청년실업의 일반적인 원인

a) 대졸인력의 과잉공급

1983년에 대졸인력이 16만 7천명 배출되었으나, 2005년에는 55만명으로 3배 이상 증가하였다. 고급인력은 양산되고 있으나 이런 인력을 흡수할 수 있는 직장은 그에 비례해서 증가하지 않고 있다. 그에 따라 고급인력에 대한 수요는 상대적으로 부족하고, 반면에 저급인력에 대한 수요는 상대적으로 크게 나타나서 노동력의 수급불균형이 심화되고 있다. 그 결과 대졸자들이 일자리를 탐색하는 기간은 더욱 더 길어지게 된다. 만약 최근의 경기가 다소 호전되지 않았다면, 아마도 전국의 청년실업률은 다소 상승하였을 것이다.

b) 기계화와 사무자동화

18세기 중엽부터 시작한 산업혁명 이후 확립된 산업자본주의에서는 일상적으로 발생하는 것이 기술혁명이며, 이런 기술혁명의 대부분은 비용을 절감시키는 방향으로 나아가고 있으며, 특히 비싼 노동력을 기계로 대체하려는 경향을 갖는다. 산업현장에서의 노동절약이 일상화되고 있고, 20세기 중엽 이후에는 사무직에

서도, 그리고 20세기 후반에는 전 영역에 걸쳐서 자동화가 진행됨으로써 노동수요는 감소하고 있다.

우리나라를 포함하여 선진국 대부분의 나라에서는 산업의 공동화, 소위 제조업의 비중이 낮아지는 현상이 진행되고 있고, 그 결과 서비스산업의 비중은 점진적으로 더 지배적인 위치를 점유하고 있다. 과거에는 이런 현상이 제조업분야에서 방출된 인력들이 서비스분야에서 충분히 흡수될 수 있다고 보았으나, 20세기 후반 이후에는 사무자동화와 전산화는 서비스분야에서도 노동수요를 크게 늘리지 못하게 만들고 있다.

c) 기업의 필요인력의 고용패턴 변화

과거에는 고급인력이 부족하여 당장 현장에 투입하는 데에 문제가 있더라도 우선 채용하고서 직장 내에서 훈련을 통하여 필요한 인재를 만들어내는 과정을 거쳤으나, 현재에는 고급 대졸자들이 양산되고 있어서 기업들은 산업현장에 당장 투입할 수 있는 인력을 채용하려는 경향을 보인다. 따라서 대졸자들은 졸업과 동시에 취직을 하는 경우도 있으나, 일정기간 동안 사회에서 취업에 필요한 교육을 받거나 혹은 인턴의 과정을 거쳐서 취직을 하게 된다. 그런 과정에서 일자리 탐색기간이 길어지고 청년실업률도 높아지게 된다.

또한 최근에는 평생직장의 개념이 깨지면서 직장인들의 일자리 이동이 잦아지고 있고, 기업들도 당장 현장에서 능률적으로 활용할 수 있는 경력사원들을 선호하는 추세를 보이고 있다. 그 결과 능력이 모자란 신입사원보다는 다소 연봉은 높지만 능력이 있는 경력사원을 선호하게 되고, 그에 따라 청년들이 취직할 수 있는 일자리들은 그만큼 제약을 받게 된다.

d) 연구 중심적인 대학교육

2년제 대학을 제외할 경우 대부분의 4년제 대학에서는 산업현장에 필요한 기술 혹은 지식을 교육하는 데에 등한시하는 경향을 보이고 있으며, 또한 배출인력이 정작 필요한 분야의 수요보다는 적거나 혹은 과잉되는 현상이 보편적으로 나타난다. 소위

사회의 필요에 맞추어서 배출인력을 조정하지 못하고, 사회의 필요와는 무관하게 대졸자들이 양산되고 있다. 예컨대, IT 분야 등 신기술분야에 필요한 인력은 2006년의 경우 43만명 정도로 예상되고 있으나 대학의 공급능력은 23만명에 불과한 실정이다.(자료 : 제주발전연구원) 물론 대학이 산업현장에 필요한 인력만을 배출해야 되는 것은 아니지만, 산업현장의 수요를 감안하지 않은 인력의 배출은 궁극적으로 자원의 낭비를 유발할 뿐이다.

e) 사회보장제도의 점진적인 확대

현재 우리나라의 사회보장수준은 선진국 OECD 국가들 중에서는 하위권에 속할 정도로 매우 낮은 수준이지만, 점진적으로 사회보장이 확대되고, 특히 그중에서도 실업수당제도가 확대 실시된다면, 전체 실업률도 점진적으로 상승하는 추세를 보일 것이고, 그에 따라 청년실업률도 상승할 가능성을 갖는다. 특히 사회복지예산에 대한 증액이 중앙정부와 지방정부 모두에서 현실화되고 있으므로, 이런 추세는 불가피할 것이다.

3) 제주지역의 청년실업의 원인

a) 서비스업에 편중된 산업구조

앞에서 살펴본 바와 같이 제주도의 산업구조는 서비스업에 편중된 대단히 기형화된 형태를 취하고 있다. 그러나 선진국들이 산업공동화와 더불어 서비스산업에 편중된 산업구조로 가고 있으며, 우리나라도 장기적으로 서비스산업의 비중이 더욱더 커지는 그런 경향을 보이고 있다. 따라서 제주도는 그들보다 먼저 새로운 경험을 겪고 있다고 볼 수 있다.

원래 서비스산업은 노동을 많이 사용하는 노동집약적인 산업이기 때문에 제조업에서의 인력수요 감축에 따른 잉여노동력을 흡수하는 산업으로 인정되고 있으며, 따라서 기술적 실업의 안식처라고 할 수 있다. 이미 앞에서도 언급하였으나 서비스산업에서조차도 사무자동화와 전산화가 진행됨으로 인하여 농림어업과 제조업분야에서 이탈한 노동력을 제대로 흡수하지 못하고 있다.

그리고 제주도의 산업구조와는 무관하게 도내의 대학에서는 대졸자들이 배출되고 있어서 상당수의 유능한 인재들은 도외로 빠져 나가고 있는 실정이다. 또한 제주도에 잔류하는 대졸자들은 자신의 전공과는 무관하거나 능력에는 못 미치는 직종에 종사하거나 혹은 상당히 오랫동안 일자리를 탐색해야만 한다.

b) 양질의 직장 희소

앞의 <표 4>에 따르면 2004년 기준으로 제주도 고용의 71%가 서비스산업에 집중되어 있으며, 이중 건설업이 9%, 도소매·음식숙박업이 27%를 점유하고 있다. 건설업의 경우에는 고급기술 인력이 전혀 필요로 하지 않는 업종은 아니지만 상당수의 고용이 단순 노무직이며, 그리고 도소매·음식숙박업 역시 극히 일부의 고급인력을 필요로 하고 대부분의 인력은 단순 인력에 불과하다고 하겠다.

반면에 상대적으로 상당히 많은 고급인력을 필요로 하는 전기·운수·창고·금융업의 고용비중은 10%에 불과하고 있다. 특히 이 업종은 많은 고용을 창출할 수 있으나 도내 대졸자들보다는 외부에서 고용되어 제주도에서 근무하는 경우가 상대적으로 많을 것으로 사료된다. 그리고 사업·개인·공공서비스업은 고용 중 26%를 점하고 있는데, 이들 업종은 상당한 고급지식과 기술을 요하는 전문직종인 경우도 있고, 고도의 기술과 사업수완을 필요로 하기도 하는 등 매우 다양한 직종들로 구성되어 있다. 이들 직종으로의 진출은 상당수의 경우 자격증이 요구되는 경우가 많기 때문에, 일반 대졸자들이 진출하기에는 상당한 준비와 시간이 필요하다.

대졸출신자들이 취업을 하기에 적절한 일자리들이 많이 공급되지 못하는 것은 제주도에 존재하는 업종들이 대부분 영세하기 때문이다. 제주도 업체의 85%가 5인 미만을 고용하는 영세사업체이며, 제주도 업체의 97%가 20인 미만을 고용하는 사업체이다. 100인 이상을 상시 고용하는 업체는 0.2%에 불과하다.(자료: 제주발전연구원) 일반적으로 대졸자들이 원하는 직종은 대기업은 아니라고 하더라도 규모가 큰 업체, 예컨대 상시 100인 이상

을 고용하는 업체이며, 이런 업체들이 안정적인 직장이라고 생각하는데, 제주도내에서는 이런 직장이 흔하지 않을 뿐만 아니라, 치열한 경쟁을 요하기 때문에 상당한 준비와 많은 시간을 필요로 한다.

4. 청년실업대책

1) 기본관점

자본주의 사회에서 실업은 본인의 책임이며, 누구도 그 문제를 알아서 해결해 주지 않는다. 일반적으로 실업률이 높아지고 경기가 나빠질 때 사람들은 정부가 무슨 대책을 세워야 되지 않느냐고 주장하면서 중앙정부 혹은 지방정부에게 화살을 돌리고 아무런 조치도 취하지 않는 중앙정부 혹은 지방정부의 탓이라고 주장하기도 한다.

중앙정부 혹은 지방정부는 결코 전지전능하지도 않으며, 무슨 특별한 능력을 갖고 있지도 않다. 정부가 경제에 간섭하게 되면 경제가 왜곡될 뿐만 아니라 나중에는 더 많은 간섭을 필요로 하는 질곡의 상태로 빠진다.(이런 현상을 정부실패라고 한다) 특히 정부의 간섭은 국민들의 정부의존성향을 심화시키고, 나중에는 사회주의적 혹은 최종적으로는 공산주의적인 국가로 향하게 된다. 따라서 실업과 경기와 관련하여 우리가 반드시 인식하여야 할 중요한 핵심은 정부는 여건의 구성에 그쳐야 하며, 경제에 대한 직접적인 간섭은 최소화해야 한다는 것이다.

2) 투자여건의 조성

제주도 청년실업의 궁극적인 원인은 청년들의 구직의 대상이 되는 큰 규모의 기업들이 많지 않다는 것이다. 그런 기업들이 많다면 청년실업문제는 결코 심각하지 않을 것이다. 따라서 내외국인 직접투자를 유치한다면 청년실업문제는 크게 완화될 것이다. 투자유치를 위해선 두 가지 여건이 조성되어야 할 것이다.

a) 사고방식의 전환

우선 섬 근성을 탈피하여야 한다. 섬 근성을 정확히 정의 내리기는 어렵지만, 대체적으로 섬 위주로 생각하고 섬사람들의 이익을 최우선적으로 생각하는 경향이라고 할 수 있을 것이다. 이런 섬 근성은 내외국인을 포함하는 외부인들에 대해서 일반적으로 적대적인 감정을 가지고 대하며, 그들의 행위의 결과에 따른 이해득실을 따질 때 주로 손해만 생각하면서 피해의식을 갖는 것이라고 할 수 있다.

자본주의 체제인 우리나라 안에서 육지인과 제주인은 동일한 한국인이며, 모든 자본은 이익을 쫓아서 이동하게 된다. 이때 외부자본이 이익을 얻고 이익금을 외부로 송금할 때 자본유출이라고 표현하는 것은 외부자본이 유치된 이유를 모르고 하는 처사이다. 만약 제주도의 자본이 육지부에 투자되어서 제주도로 송금될 때에는 어떻게 이야기할 것인가? 외국인투자와 내국인투자의 유치에 있어서 이런 섬 근성적인 사고방식은 외부자금의 유치에 커다란 걸림돌이 된다. 특히 내국인 투자도 제대로 안되는 이 시점에서 외국인투자의 유치는 더욱더 어렵다고 볼 수 있을 것이다.

b) 제도의 개선

청년실업의 해결을 위해선 투자를 유치하여야 하고 그러기 위해선 기업이 활동하기 좋은 여건을 조성하는 것이 대단히 중요하다. 이를 위해선 우선 외국인투자에 대해서 3-5년에 걸쳐서 법인세를 100% 감면하는 것을 5-10년에 걸쳐서 100% 감면하여 주도록 조세특례제한법을 개정하도록 노력하여야 한다. 그리고 이런 조세의 감면이 주로 외국인에 대해서 실행하고 있으나, 이는 내국인투자에 대한 역차별이라고 할 수 있다. 이런 법인세의 감면 그리고 외국인투자에 대해서 적용시키려는 15%의 법인세율을 내국인투자에 대해서도 동일하게 적용시켜야 하며, 이를 위해 조세특례제한법을 개정하도록 노력해야 할 것이다. 내국인이 투자하지 않는 곳에 외국인들이 투자하기를 기대하는 것은 말이

안 되는 이야기이다.

이와 더불어 더욱 중요한 것은 간접적으로 투자의 걸림돌로 등장하고 있는 행정규제를 완화하는 것이다. 각종 조례를 폐기하고 통합하여 법체계를 단순화함으로써 기업을 설립하고 운영하는 데에 있어서 제한을 축소시켜 가야할 것이다. 성문법 체계로 되어 있는 우리나라의 특성상 행정규제의 복잡성은 당연한 것으로 여겨질 수 있으나, 이런 법들의 단호한 폐기를 통해 기업의 활동 여건을 좋게 만들어야 한다.

그리고 관세와 부가가치세를 전 지역에 대해서 면세화함으로써 혹은 부가가치세율을 2-3% 수준으로 낮춤으로써 제주지역의 물가를 육지부보다 싸게 하여 많은 관광객들이 내도하도록 만드는 것도 중요하다. 관광객의 증가로 인해 관광사업들이 호황을 맞이할 기회를 제공하기 때문이다. 이런 관광부문의 활성화는 제주경제 전체를 활성화시킬 것이고, 그에 따라 많은 일자리들이 창출될 것이다.

3) 청년실업대책

여기서 거론되는 실업대책은 직접적으로 청년들의 취업을 가능케 하는 것보다는 취업할 수 있는 여건을 만들어주거나 그들의 능력을 향상시킴으로써 취업의 기회를 넓히는 데에 있다.

a) 단기적인 처방

청년실업자들이 취업을 원하는 업종에 인턴으로 근무하는 것을 확대시키는 제도적 지원 장치를 마련함으로써 자신의 경험과 경력을 쌓게 만든다. 예컨대 기업체에서 인턴으로 일정기간 경험을 쌓은 후 그 기업체에서 인턴을 정식으로 채용하는 경우 제주도에서 일정기간(예컨대 6개월) 동안 임금의 일정액을 지원하거나 고용보험료를 할인해 주는 방안 등이 있다. 마찬가지로, 청년실업자들을 고용하는 기업체에 대해서도 일정기간 동안 임금보조금을 지급하거나 고용보험료를 낮추어주는 방안도 제시될 수 있다. 그러나 이런 고용에 대한 직접적인 지원, 소위 금전적인

지원은 그렇게 바람직한 것은 아니다. 이것은 자칫 노동시장의 왜곡을 유발할 수 있으며, 이런 지원이 없으면 기업체들이 고용을 하지 않으려는 잘못된 관행을 야기할 수도 있다.

b) 각종 프로그램

여기서 언급되는 각종 고용관련 프로그램들은 일자리를 찾고 있는 대졸자 혹은 재학생들의 능력을 향상시키거나, 혹은 그들에게 취업에 대한 정보를 제공하는 산·학·관의 협력 프로그램이며, 이런 프로그램을 통해서 그들의 취업기회를 제고시킬 수 있다.

0. 학교교육과 노동수요 연계 프로그램 운영

현재 성균관대학에서 누리사업으로 운영되고 있는 LCD과정(공과대학 5개 전공분야 3학년 수료자 대상), 반도체시스템(삼성전자와 제휴)은 산업현장에서 당장 필요로 하는 인재를 양성하기 위하여 운영되고 있다.

예컨대 제주도의 경우에 모바일 특구(세계 모든 종류의 이동통신기기를 테스트할 수 있는 특별지역 조성)가 유치된다면 제주대학의 공과대학을 중심으로 이동통신기기 테스트에 활용할 수 있는 산학프로그램을 가동시킬 수 있다. 또한 제주도에 바이오아일랜드, 향장품, 건강기능성 식품 등등의 기업들이 많이 유치되는 경우 산학협동 프로그램을 통해서 이들 기업에게 적합한 능력을 가진 대졸자들을 배출할 수 있을 것이다.

최근 외국어를 능통하게 하면서 전공실력도 갖춘 대졸자들을 산업현장에서 많이 필요로 하고 있는데, 도내 대학들은 각종 지원을 통해서 혹은 누리사업을 통해서 혹은 제주도의 부분적인 재정적 지원을 통해서 학생들의 외국어 실력을 향상시키는 데에 주력해야 할 것이다.

0. MBA과정

미국식 MBA과정을 제주대학에 설립하는 방안이 강구될 수 있다. 미국식 MBA과정은 수료 후에 즉시 창업할 수 있는 능력을 갖추게 하거나 혹은 기업체에서 당장 활용할 수 있는 인재를

양성하는 과정이다. 현재 제주대학에서 이 과정을 설립하는 것은 무리이나 장기간에 걸쳐서 연구해야 할 과제이다.

0. 국내외 인턴쉽

방학 기간 중 대학생들이 인턴을 할 수 있는 기회를 행정기관에서 알선하거나 행정기관에서 직접 일하게 만들 수도 있다. 이런 인턴 기회 확대는 재학생들의 일터에서의 경험을 살려서 다른 곳에서도 쉽게 적응할 수 있는 향상시킬 것이다. 또한 해외 인턴쉽을 위해서 학교당국의 적극적인 노력이 필요하다. 특히 해외에서의 인턴쉽은 재학생들의 식견과 포부를 더욱 크게 넓히는 계기를 마련할 뿐만 아니라 사회에 적응할 수 있는 자신감과 능력을 배가시킬 것이다. 이를 위해선 제주도의 지원도 많이 있어야 할 것이다.

0. 청년창업유도

청년들의 창업을 유도하는 정책도 필요하다. 특히 우수 창업아이템에 대해서는 제주도가 창업자금을 지원하거나, 혹은 우수 기술업체와 연계하여 창업을 지원하는 것도 바람직할 것이다.

0. 직업훈련

대졸자들을 산업의 필요에 적합하도록 직업훈련을 시키는 것은 대단히 중요한 프로그램이다. 대학의 전공과 산업의 수요가 매치되지 않을 때 이를 해결하는 방법은 직업훈련뿐이다. 또한 산업현장에서 퇴출된 노동자들이 새로운 직업을 얻기 위해서도 필요한 프로그램이다. 직업훈련에 대한 노동부의 지원만이 아니라 도의 행정적 혹은 재정적 지원이 지속적으로 필요하다.

0. 직업전산망시스템의 도입

현재 노동사무소에서 실행하고 있는 것으로 알고 있으나, 직업전산망의 확대 운영을 통해서 유망업종에 대한 정보를 제공하고, 구직자와 구인자에 대한 정보를 상호간에 공개하며, 특히 도내 대학의 전산망과의 연결을 통해 일자리 찾기에 있어서 시간적

금전적 비용을 절감시킬 필요가 있다.

5. 맺는말

이미 앞서서도 언급하였지만, 실업의 문제는 본인이 해결하여야 하는 문제이며, 중앙정부와 지방정부는 기업의 투자환경과 기업의 영업활동의 환경을 보다 낮게 함으로써 내외국인투자 유치와 기존 기업들의 영업활동의 강화가 성취되도록 노력해야 한다. 이를 위해서 조세감면이 많이 이루어지도록 해야 한다. 조세감면은 단기적으로 조세 수입의 감소를 유발하지만, 장기적으로 주민들의 소득이 향상됨으로 인하여 조세수입은 오히려 증가할 수 있다. 그리고 행정규제를 완화함으로써 기업들이 활동할 수 있는 영역을 확대하고 불필요한 규제로부터 해방되도록 하여야 한다.

그러나 무엇보다도 중요한 것은 학생들에 대한 대학들의 교육 투자이다. 실력 있는 학생들만이 자신이 원하는 직장을 얻을 수 있으므로, 제주도의 지원도 사후 약방문 격인 대졸자 취업을 위한 행정·재정적 지원보다는 사전에 재학중인 학생들의 실력 향상에 대한 투자 지원이 보다 바람직하다고 생각한다.