

제주도의 농외소득원 개발전략에 관한 연구

김경택*

목 차

- I. 서론
- II. 농외소득원 개발정책
- III. 제주도의 농외소득 증대사업
- IV. 결론

I. 서론

WTO체제의 출범과 함께 농가경제는 극도로 악화되고 있으며, 이것은 농업부문에의 투자위축으로 이어져서 생산성의 정체, 부채의 누증 등으로 나타나고 있다. 따라서 이농현상이 가속화되고 이에 따라 농촌공동화, 도시과밀화라는 새로운 사회·정치문제를 야기시키고 있는 실정이다.

이러한 문제의 심각성을 인식하여 정부는 농어촌구조 개선사업 등 농어촌의 경제활성화를 위한 대책을 수립하여 우리나라 농업의 경쟁력 강화에 정책의 초점을 맞추고 있다. 특히 농업소득과 타산업과의 소득격차로 농가소득 증대를 위한 농외소득원 확보방안이 요구되고 있다. 따라서 정부는 농공단지, 농어촌특산단지, 농수산물 가공산업의 육성사업과 더불어 농어촌지역의 풍부한 관광휴양자원을 농업과 연계·개발하여 농어촌의 소득증대와 지역개발 촉진을 도모하는 농어촌관광휴양지 개발사업을 추진해 왔다. 현재 이러한 사업들은 자력에 의존하고 있는 실정이며, 정책적인 지원이 매우 미약한 처지이므로 정부의 과감한 재정투융자지원 하에 많은 농민들이 참여할 수 있는 적극적인 정책사업으로 추진해 나가야 할 것이다.

여기서는 이들 농외소득원 개발 사업들의 정책적인 변화과정 및 정책목표와 지원내용에 대해서 간략히 살펴보겠다. 또한 제주지역에서 이러한 개발사업들이 어떻게 추진되고 있는지 구체적으로 살펴본 후, 농외소득원 개발사업들의 향후 추진전략에 관해 알아 보겠다.

II. 농외소득원 개발정책

1. 농외소득관련 정책사업의 변화

초기의 농외소득원 개발사업은 60년대 후반의 부업단지사업을 시작으로, 70년대에 새마을공장 및

* 제주대학교 농업경제학과 교수.

산지농산물 가공사업 등 소규모로 추진되고 있었다. 이때는 농촌지역에 상대적으로 풍부한 노동력, 농업부산물, 농림산물 등 미개발자원을 농외소득원으로 이용하는 것에 정책의 초점을 맞추었다.

그러나 부업단지 제품의 경우 그 당시 우리나라 경제여건상 내수시장 판매에 많은 어려움을 겪었으며, 이러한 이유로 부업단지사업의 신장에 한계를 느끼기 시작하였다. 또한 새마을공장도 업종과 입지 개발 방식의 시행착오로 기대했던 것만큼 성공을 거두지 못함으로써 한계점에 봉착하게 되었다. 이러한 한계를 극복하기 위한 대안으로 제시된 것이 농공단지 개발과 농어촌관광소득원 개발이다.

그러나 대도시에 인접하여 입지여건이 유리한 농공단지와 관광농원은 정책의 의도대로 성공을 거둘 수 있었으나, 입지여건이 불리한 지역에서는 기대에 크게 못미치는 결과를 가져다 주었다. 물론 이러한 정책들이 간과했던 것은 인력개발부문인데, 농공단지의 경우 노동력의 공급이 양적 및 질적인 측면에서 충분하지 못했으며, 관광농원의 경우에 경영능력을 갖춘 사업주체를 개발하지 못했다.

90년대에 들어서면서 가시화되기 시작한 농산물 시장개방에 대응하여 농업소득의 피해를 보완해줄 수 있는 농외소득의 증대에 대한 필요성이 절실히 요청되고 있었다. 따라서 기존에 추진해왔던 농공단지의 확대는 물론이고, 산지농산물 가공, 전통식품의 개발, 부업단지의 특산단지로의 변경과 확대 개발, 농어촌관광휴양지개발 등 다양한 농외소득원의 개발을 추진하게 되었다.

농외소득원 개발정책의 기본목표는 첫째, 재취업기회의 확대를 통해 농가경제활동인구의 도시로의 유출을 억제하는 것이다. 둘째, 농어민과 도시근로자간의 소득격차를 완화시켜 농어촌을 여유로운 삶의 공간으로 가꾸는 것이다. 이러한 기본목표를 달성하기 위해 현재 정부가 추진하고 있는 농외소득 증대정책을 사업별로 간략히 살펴 보기로 한다.

2. 농외소득원 개발사업의 정책목표와 지원내용

1) 농공단지 조성사업

농공단지 조성사업은 농어촌지역에 소규모 공단을 조성하여 취업기회를 확대함으로써 농촌경제를 활성화시키는 물론이고 도·농간의 균형발전을 도모코자 하는 농외소득 증대정책이다.

70년대 이후 급격한 경제성장과 고도의 산업화과정에서 우리나라의 1차 산업 분야는 상대적인 저성장으로 인해 저소득 등의 문제가 발생하였으며, 이에 따라 농촌지역의 생활환경은 도시와 비교할 때 크게 낙후되었다. 뿐만 아니라 급격한 도시화, 산업화의 영향으로 인구의 도시집중화 현상은 농촌인구의 대량유출을 야기하였다. 그 결과 농촌인구의 노령화, 부녀화 및 농촌노임의 상승을 가져오게 하였으며, 이로 인해 결국 농업생산력을 위약시키고 동시에 농가소득 및 농촌경제를 악화시키는 심각한 문제를 초래하였다.

정부는 이러한 도시와 농촌간의 소득격차와 불균형을 개선하기 위해 1983년 12월에 [농어촌소득원

개발촉진법을 제정하고, 이 법을 근거로 하여 농공지구 개발을 추진해왔다. 1984년 10월에 전국적으로 7개소의 시범농공단지를 지정한 이후 1996년 12월 말 현재 전국 농어촌지역에 277개소의 농공단지를 지정하였다. 이들 지구에 입주계약업체의 수는 3,547여 개에 이르고 있으며, 총 111천 명이 고용될 계획이다(〈표1〉참조).

〈표1〉 농어촌지역 유형별 농공단지 지정현황

(단위 : 개소, 평, 명)

	단 지 수	입주공장	조성면적	고용인원
부 산	1	21	78,195	2,061
대 구	2	54	106,951	1,510
광 주	1	40	98,146	1,601
경 기	1	6	35,303	390
강 원	23	301	993,316	10,907
충 북	36	302	1,371,190	14,174
충 남	54	596	2,347,533	19,047
전 북	28	388	1,231,572	10,304
전 남	35	527	1,889,758	10,728
경 북	48	701	2,400,658	21,423
경 남	45	565	1,762,933	18,701
제 주	3	46	89,686	345
합 계	277	3,547	12,405,241	111,191

자료 : 농림부, 농공단지 지정 및 개발현황, 1996.

지원내용을 보면 입주기업에 대해 일반 농어촌지역인 경우 부지조성비로 평당 3만 원 한도로 지원하고 있다. 시설자금의 경우 7억 원 이내에서 5년거치 5년균분상환, 운전자금은 3억 원 한도로 1년거치 2년균분상환 조건으로 융자 지원하고 있다. 또한 취득세 및 등록세의 면제는 물론이고 소득세와 법인세를 3년간 면제해 주고 2년간은 50%를 감면해 주고 있다.

인력확보를 위한 지원 방안으로 중소기업청장은 농공단지 입주업체의 인력난 해소를 위하여 병역지정업체 및 외국인 연수생 추천대상에 농공단지 입주업체를 우대하고 있다.

2) 농어촌특산단지 육성사업

농어촌부업단지는 농어촌의 유희노동력과 부존자원을 효율적으로 이용하여 농어가의 농외소득을 증대시키기 위한 정책수단으로 시작되었다. 농어촌부업단지 육성사업은 1967년에 착수되어 1986년까지 전국적으로 약 1,560개 사업장을 지정하였고, 이 중에서 약 1,000여 개의 부업단지가 지정 취소되어 1986년말 현재 559개의 단지만이 남게 되었다. 농어촌특산단지는 농어촌부업단지의 명칭을 변경

한 것인데, 1990년에 기존의 농어촌부업단지를 획기적으로 발전시켜 나가기 위해 농어촌발전특별조치법 제 29조에 근거를 두고 지정·육성하여 왔다. 90년 이후 정책목적도 지역특산물 개발차원으로 새롭게 전환되었다.

신규 농어촌특산단지 조성기준을 보면 대상지역은 농어촌발전특별법 제2조 3항에 규정된 농어촌지역이고, 기존에 특산단지가 있는 마을은 제외하고 현재 단지가 없는 읍·면을 우선적으로 지정하도록 되어 있다. 단지당 참여호수는 10호 이상이며, 참여는 출자, 임가공, 자가생산, 취업의 형태이다. 대상 품목은 민속공예품, 식료품, 섬유직물, 농수산자재, 일반공산품 등 제품의 부가가치가 높고 수출 등 시장성이 양호한 품목이면서 제조업 품목인 지역특산품이어야 한다.

특산단지에 대한 자금지원은 농어촌발전기금에서 이루어지고 있다. 시설자금(시설자동화 및 사업장 신축 등)의 경우 연리 5%에 3년거치 7년균분상환이고, 개발자금(제품 및 포장디자인 개발 등)의 경우 연리 5%에 3년거치 7년 균분상환이며, 운영자금(원료구입 등)에 대한 지원은 연리 8%에 2년거치 3년 균분상환 조건이다. 단지당 지원한도는 농협 및 특산단지연합회의 사업성 검토를 기초로 농어촌발전심의위원회의 심의후 결정하는데, 1·2·3등급으로 나눈 후 3억 원, 2억5천만 원, 2억 원의 지원한도 내에서 각각 지원한다.

〈표 2〉 농어촌 특산단지 정책목표와 지원내용

사업명	정 책 목 표	지 원 내 용
특산단지 육성사업	<ul style="list-style-type: none"> 농어촌의 유희노동력과 부존자원을 효율적으로 활용하여 농외소득을 증대하고 농어촌지역의 발전을 도모 	시설자금용자(연 5%, 3년거치 7년균분상환) 개발자금용자(연 5%, 3년거치 7년균분상환) 운영자금용자(연 8%, 2년거치 3년균분상환) 자금지원한도 : 1등급-3억원 2등급-2억5천만원 3등급-2억원

자료 : 농림부, [1997년도 농림사업시행지침서], 1996. 11.

3) 농어촌관광휴양지 개발사업

이 사업은 도시민의 증가하는 자연 및 여가에 대한 수요를 농어촌으로 흡수하여 농어의 소득증대 및 지역의 균형발전을 도모하고자 추진하는 것이다. 이에 해당되는 사업은 관광농원, 휴양단지, 민박마을 등이다.

특히 관광농원은 농업을 관광자원화시키기 위하여 농업지역에 농가 3호 이상이 참여하여 관광객 유치를 위한 휴게소, 농산물판매장, 전시장, 식당, 숙박시설 등 편의시설과 일정 면적의 농원을 조성함으로써 농가의 농외소득을 증대시킬 목적으로 조성되고 있는 사업이다. 또한 일정수준의 영농체험시설

설치를 유도하기 위해 작목입식면적을 4,000m² 이상 조성하는 것을 의무화하고 있다. 관광농원 조성 시 과수, 화훼, 채소 등의 작목입식비는 농가가 부담하고, 편의시설에 대해서는 정부에서 용자를 해주고 있다. 자금지원규모는 농원당 신규인 경우는 200억 원, 기성농원인 경우는 2억5천만 원을 한도로 하여 연리 8%, 5년거치 5년균분상환의 조건이다. 더욱이 농협 등 생산자단체가 시행하는 사업을 우선 선정하여 지원하도록 되어 있다. 이것은 생산자단체의 적극 참여로 관광농원 본래 취지에 맞는 건전한 운영을 유도하고 개발이익을 농어업인 등 현지주민에게 환원시키기 위한 것이다.

농어촌 휴양단지의 경우 지원대상자는 시장·군수, 농어촌진흥공사, 농·축·임협, 농지개발조합 등이다. 지원규모 및 조건을 보면 단지당 20억 원의 용자지원 한도에 연리 5%, 그리고 3년거치 5년 균등상환 조건이다.

민박마을의 경우 지원대상자는 농업인이다. 지원규모 및 조건을 보면 마을당 3억 원(농가당 1천 5백만 원)의 용자지원 한도에 연리 5%, 그리고 2년거치 3년균분상환 조건이다.

〈표3〉 농어촌 관광휴양지 개발의 정책목표와 지원내용

사업명	정책목표	지원내용
농어촌관광 휴양자원 개발사업	○ 도시민의 여가수요를 농어촌으로 흡수하여 도시인의 정서함양 및 농가소득 증대 기여 ○ 농어촌의 쾌적한 생활공간을 활용하여 농어촌의 새로운 서비스산업으로 육성	○ 관광농원: 2억원(사업비의 70%까지) 범위내에서 연리 8%, 5년거치 5년균분상환 용자지원(기성농원은 2억5천만원) ○ 휴양단지: 20억원(사업비의 100%까지) 범위내에서 연리 5%, 3년거치 5년균분상환 용자지원 ○ 민박마을: 마을당 3억원(농가당 1억5천만원) 범위내에서 연리 5%, 2년거치 3년균분상환 용자지원

자료 : 농림부, [1997년도 농림사업시행지침서], 1996. 11.

4) 농수산물 가공사업과 전통식품 개발사업

이 사업은 농어민의 직접 참여를 통하여 농수산물의 현지가공을 확대하고, 농수산물의 수급안정과 부가가치를 높여 농어가의 소득을 증대시켜 나가자는 것이다. 지원내용을 보면 농수산물 가공사업인 경우 생산자 단체에 대해 시설자금의 경우 기준사업비 10억 원의 30%인 3억 원까지 국고보조가 가능하며, 시설자금융자는 총사업비의 50%까지 지원되며, 연리 5%에 3년거치 7년균분상환 조건이다. 그러나 일반업체의 경우 국고보조는 없으며 총사업비의 70%까지 용자지원되며, 연리 8%에 3년거치 7년균분상환 조건이다. 전통식품 개발사업에 대한 지원내용을 보면 시설자금의 경우 총사업비의 50%이내에서 용자지원하며, 연리 5%에 3년거치 7년균분상환 조건이다. 이 사업에 대한 국고보조는 기준사업비 2억5천만 원의 30%인 7천5백만 원이다.

〈표4〉 농수산물 가공사업의 정책목표와 지원내용

사업명	정책목표	지원내용
농수산물 가공사업	○ 농산물의 현지가공을 확대하여 농산물의 부가가치 증대와 지역농업민의 농외취업 확대	<농수산물가공사업> ○ 시설자금융자(한도제한없음, 소요액의 70%, 연리 8%, 3년거치 7년균분상환) <전통식품개발사업> ○ 시설자금융자 : 총사업비의 50%이내에서 융자지원하며, 연리 5%에 3년거치 7년균분상환 ○ 국고보조 : 기존사업비 250백만원의 30%인 7천5백만원

자료 : 농림부, [1997년도 농림사업시행지침서], 1996. 11.

Ⅲ. 제주도의 농외소득 증대사업

제주도의 지역경제는 다른 지역의 산업구조와 상이한 구조를 갖고 있다. 이것은 이 지역의 지리적·자연적 여건이 타 지역에 비해 특수함에 기인하는 것이다. 따라서 제조업부문의 성장은 다른 지역에 비해 상당히 뒤져 있으나 농업부문의 성장은 70년대에 들어서면서 소득이 높은 감귤과 특용작물을 본격적으로 재배하기 시작하면서 놀랄 만한 성장을 이룩하였으며, 또한 제주도 지역경제를 주도하여 왔다. 그러나 80년대 중반 이후에 들어서면서 감귤 생산량의 급격한 증가로 인해 가격이 하락세를 보이기 시작했으며 이로 인해 감귤농업은 정체되기 시작하였다.

더욱이 1994년 4월 15일 모로코의 「마라카시 각료회의」에서 각국의 대표들이 UR협정문에 최종 서명함으로써 개방화시대의 문이 '95년부터 활짝 열리게 되었다. 이로 인해 세계무역을 질서는 물론 산업구조까지 엄청난 변화가 예상되고 있으며, 특히 제주지역 농민들은 방향 감각을 상실한 채 좌절감과 불안감 속에 휩싸여 있다. 그러나 위기에 처한 농업문제는 단지 농업내부뿐만 아니라 타산업과의 관련이라는 폭넓은 관점에서 접근할 때 문제가 해결될 수 있을 것이다. 따라서 개방으로 인한 농업소득의 일부 손실을 농어촌지역에 다양한 2·3차산업을 유치하여 농외소득을 증대시킴으로써 어느 정도 보상이 가능할 것이다.

1. 농외소득 현황

1988년말 현재 시·군별 호당 농외소득을 보면 제주시 2,277천 원, 서귀포시 1,593천 원, 남제주군 1,179천 원, 그리고 북제주군 1,118천 원 순으로 시지역이 군지역보다 높다. 이것은 시지역이 군지역보다 농외취업활동의 기회가 많기 때문이다.

동 기간 중 시·군별 농가소득에 대한 농외소득 비율은 제주시 35.5%, 북제주군 21.8%, 남제주군 18.0%, 그리고 서귀포시 15.3% 순으로 나타났다. 서귀포시의 농외소득이 군지역보다 많은데도 불구하고 가장 적은 비율을 보이는 것은 서귀포시 지역이 감귤류를 비롯한 바나나, 파인애플 등 과일생산에 의한 농업소득이 상대적으로 더 많았기 때문이다.

1988년말 현재 제주도의 농가소득에 대한 농외소득의 비율은 21%이다. 이것은 동년도에 전국의 39.6%에 비해 상당히 낮은 비율로서 상대적으로 제주도의 농업소득 의존도가 전국과 비교할 때 높음을 나타낸다. 겸업소득의 경우 북제주군이 276천 원으로 타 시·군에 비해 가장 많다. 이는 농외취업활동의 기회가 적어 원시물취득에 의한 겸업활동이 많기 때문이다.

시·군별 지역별로 보면 해안지역이 중산간지역보다 호당 평균 농외소득규모가 크게 나타났다. 이것도 역시 중산간지역의 경우 해안지역보다 농외취업활동의 기회가 적은 데 기인한다.

1996년 말 현재 제주도내 호당 평균농가소득 2천9백90만 원은 전국에서 가장 높은 것으로 발표되었다. 이렇게 농가소득이 높은 이유는 제주도의 농업소득이 타지방에 비해서 훨씬 높기 때문이다. 즉 제주도의 농가소득에 대한 농업소득의 비율은 61.4%인 반면에, 전국의 경우 46.5%밖에 안된다. 1996년 말 현재 제주도의 농가소득에 대한 농외소득의 비율은 26.8%이다. 이것은 동년도에 전국의 32.1%에 비해 낮은 비율로 여전히 제주도의 농업소득 의존도가 타지방에 비해 높음을 알 수 있다(〈표 5〉 참조).

제주도의 경우 농외소득에 관한 연도별 자료가 없어서 정확한 전망을 하기는 어렵지만 앞으로 1·2·3차산업의 연계화 등 농외소득을 증대시키기 위한 방안들이 강구될 것으로 생각한다면 전국의 증가추세를 쫓을 것으로 보아도 별 무리는 없을 것이다.

전국적으로 볼 때 산업화의 진전에 따라 농업소득의 성장률이 농외소득의 성장률보다 둔화되고 있으며, 이에 따라 농가소득 중에서 농외소득이 차지하는 비율이 점차 높아지고 있다(〈표6〉참조). 전국의 경우 농가소득에서 농외소득이 차지하는 비율은 1983년부터 1996년까지 14년 동안 17.8%에서 32.1%까지 상승하였다. 따라서 농가소득의 획기적인 증대를 위해서는 농외소득의 증대가 보다 효과적인 정책수단이 될 것이다.

〈표 5〉 지역별 농외소득 내역(1996)

(단위: 천 원)

구 분	농 가 소 득 (A)				B/A	C/A
	계	농업소득(B)	농외소득(C)	이전수입		
전국평균	23,298	10,837	7,487	4,974	46.5	32.1
제 주	29,903	18,362	8,008	3,533	61.4	26.8
경 기	28,788	9,022	14,321	5,445	31.3	49.7
강 원	20,163	9,011	6,094	5,058	44.7	30.2
총 북	22,359	10,404	6,691	5,264	46.2	29.9

(표 5)에서 계속

충 남	26,506	14,462	6,581	5,463	54.6	24.8
전 북	22,660	10,716	6,040	5,904	47.3	26.7
전 남	19,478	9,026	5,598	4,854	46.3	28.7
경 북	22,591	12,178	5,570	4,843	53.9	24.7
경 남	22,457	8,889	9,735	3,833	39.6	43.3

자료 : 농림부, 「1996 농가경제조사속보」, 1997. 5.

한국과 농업구조가 비슷한 일본과 대만의 농가소득 대 농외소득의 비율을 비교해 보면 이들 두 국가도 한국의 경우처럼 상승 추세를 보이고 있다. 일본은 1970년부터 1990년까지 21년 동안 그 비율이 63.4% 수준에서 82.4% 수준으로 상승하였다. 이것은 동년도에 한국의 43.2%에 비해서 1.9배나 높은 수준이다. 대만의 경우는 그 비율이 같은 기간 동안 51.3% 수준에서 64.8% 수준으로 상승하였다. 이것은 한국과 비교할 때 1.5배나 높은 수준이다.

(표 6) 우리나라 농외소득의 성장추이

(단위 : 천 원, %)

연도	농가소득(A)	농업소득	농외소득(B)	이전수입	B/A
1983	5,128,244	3,330,961	912,612	884,671	17.8
1984	5,549,132	3,699,318	954,581	895,233	17.2
1985	5,736,246	3,698,936	1,059,987	977,323	18.5
1986	5,995,009	3,677,277	1,208,563	1,109,169	20.2
1987	6,535,314	4,016,013	1,313,861	1,205,440	20.1
1988	8,129,615	4,911,820	1,812,457	1,405,338	22.3
1989	9,436,669	5,616,147	2,152,125	1,668,397	22.8
1990	11,025,781	6,263,889	2,840,979	1,921,095	25.8
1991	13,105,046	7,034,788	3,662,084	2,408,174	27.9
1992	14,505,454	7,356,220	4,423,581	2,725,653	30.5
1993	16,928,000	8,427,000	5,041,000	3,461,000	29.8
1994	20,315,756	10,325,191	6,183,941	3,806,624	30.4
1995	21,802,558	10,469,058	6,930,804	4,402,696	31.8
1996	23,298,000	10,837,000	7,487,000	4,974,000	32.1

자료 : 농협중앙회, 「농협조사월보」, 1997. 4.

농림부, 「1996 농가경제조사속보」, 1997. 5.

2. 2차산업과 관련된 농외소득사업

1) 농외소득사업의 현황과 문제점

(1) 농공단지

① 현황

제주도는 1988년 9월부터 1989년 4월까지 지정면적 20,000평에 총사업비 1,792백만 원을 투자하여 구좌읍 행원리에 농공지구 19,816평을 조성하였다. 농공단지 입주계획업체는 9개이었으며, 이 중 2개업체만이 농·수산물 가공업체이다.

1996년 12월말 현재 가동중인 업체는 7개이며, 이들 입주업체의 고용인원을 보면 고용계획 인원 439명에 훨씬 못 미치는 107명이다. 입주업체 중 「한국남견」과 「삼다농수산」만이 고용계획 인원을 초과했을 뿐 나머지 업체들은 계획인원에도 훨씬 못 미친다. 1996년도 농공단지 총 매출액은 약 89억 원이다. 1993년도에 조성된 대정읍 일과리의 농공단지는 총사업비 3,681백만 원을 투자하여 34,870평을 조성하였다. 1996년 12월말 현재 입주한 16개 업체 중 13개 업체만이 가동중이며, 3개 업체는 휴·폐업중이다. 또한 이들 입주업체들의 총 고용인원은 197명이며, 1997년도의 총매출액은 약 170억 원이다.

한림읍 금릉리에 총사업비 45억 원을 투자하여 농공지구 35,000평을 조성하기 위한 사업이 추진중에 있다. 1996년 12월말 현재 입주예정 20개 업체 중 5개 업체가 가동중이며 10개 업체는 건축 중이거나 건축 준비중이다. 현재 5개 업체에서 고용하고 있는 총인원은 41명이며, 1996년도 총매출액은 약 4천만 원이다.

3개 단지 '96 매출액은 약 275억 원으로 '95 매출액 약 157억 원에 비해 75% 증가하였다. 이렇게 매출액이 증가한 원인은 우선 입주 후 3~5년이 경과하면서 고정적인 판로의 확보가 가능하게 되었으며, 또한 '96년 5월 1일부터 시행된 「농공단지 생산제품 우선구매지침」으로 판매가 활성화 되었기 때문이다. 3개 단지의 입주계획 업체는 46개이며, 41개 업체가 입주하여 입주율은 89.1%이다. 그러나 입주 완료된 31개 업체 중 25개 업체만이 정상 가동되고 있는 실정이다.

② 문제점

구좌읍 행원리 농공단지를 중심으로 단지내 입주업체들의 문제점을 간단히 살펴보자. 첫째, 입주업체 중 농수산물 가공업체가 2개뿐이다. 농축수산물의 원활한 처리 기반을 확충함으로써 이것의 처리를 원활히 하려는 것이 농공단지 조성목적 중의 하나이다. 그러나 현실은 농축수산물 가공단지라기보다는 공산품 단지화되고 있는 실정이다. 따라서 농공단지 입주업체 선정시 농축수산물 가공업체를 우선 선정해야 한다.

둘째, 농공단지 입주업체가 고용할 수 있는 현지 기능인력의 부족이다. 이것은 현지주민 고용률이 50% 내외인 것으로 미루어 예상할 수 있다. 또한 가동업체의 고용규모와 현지주민 고용률과는 역상관 관계에 있기 때문에, 고용계획인원을 전부 고용하려고 할 때는 현지주민들의 고용률은 더욱 감소할 것이다. 노동력 부족은 농촌인구가 더욱 감소되는 미래에는 더욱 심화될 것이므로, 이의 확보를 위한 노력을 기울여야 한다.

셋째, 농공단지 입주업체들은 대부분 영세한 중소기업이다. 이는 입주업체의 안정성과 관계된다. 실제로 공예품을 생산했던 「태양무역」의 경우 경영상의 어려움으로 현재 가동이 중단된 상태이다. 따라서 입주업체 선정시에 성장성과 안정성을 동시에 갖춘 업체를 선정해야 한다.

마지막으로, 농촌공업화에 따른 환경오염문제이다. 제주지역 농공지구의 경우 현재 두군데만이 조성되어 있고 가동률도 낮아서 환경오염문제가 심각할 정도는 아니지만 앞으로 조성이 완료되고 완전 가동될 경우, 공단에서 배출되는 오폐수로 인해 농수산물 수확과 어획고의 감소 등 지역주민들의 피해 보상 문제가 심각하게 대두될 것이다. 따라서 입주업체 선정시에 환경성 검토를 철저히 해야 하고, 선정된 업체들의 경우도 오염방지시설의 설치 등 환경오염방지를 위한 대책을 강구해야 한다.

(2) 농어촌특산단지

① 현황

제주도의 경우 1996년 12월말 현재 총 9개 단지가 지정 운영되고 있는데, 북제주군에 7개소, 제주시 2개소로 분포되어 있다. 북제주군지역에 단지가 몰려 있는 이유는 다른 시·군에 비해 농업소득이 적을 뿐만 아니라 농외취업 및 겸업의 기회가 적기 때문이다. 9개 단지의 총참여농가호수는 168호이다. 9개 특산단지에서 생산하는 품목은 전부 민속공예품이다(〈표 7〉 참조).

1993년도 호당 평균소득은 230만 원이며, 단지별로 보면 돌하르방 제품, 목각제품(1990)이 각각 830만 원, 570만 원으로 높은 수준이나, 제주시의 죽세품과 북제주군의 목각제품(1993)은 각각 130만 원, 60만 원으로 농가간에 격차가 심한 편이다.

〈표 7〉농어촌특산단지 일반현황

구 분	업종별	품목명	조성년도	참여호수	호당소득
제주시	민속공예	수 수 비	70	70	1.8
	민속공예	죽 세 품	82	35	1.3
북제주군	민속공예	정동제품	83	10	1.3
	민속공예	띠 제 품	84	6	2
	민속공예	돌하르방	90	3	8.3
	민속공예	목각제품	90	10	5.7

(표 7)에서 계속

	민속공예	패각제품	'92	10	3
	민속공예	목각제품	'93	10	0.6
	민속공예	석공예	'95	5	-
계	9개소			168	3.0

* '97년 남제주군 1개소 신규조성 추진

* 호당 소득은 '93년도 소득임.

자료 : 제주도청 농정과, 1997.

(2) 문제점

특산단지 경영상의 문제점은 원료조달, 자금부족, 인력부족, 판로난 등으로 크게 구분될 수 있다. 구체적인 문제점들을 나열해 보면 다음과 같다.

- 참여하는 농가들이 영세농이기 때문에 운영자금이 부족.
- 단지의 영세로 인한 기술의 낙후.
- 고유상품의 개발과 홍보노력의 미흡.
- 임금상승에 따른 노동력 확보의 어려움.
- 저조한 가동률과 낮은 수익률.
- 야산채취 원료를 이용하는 부업단지의 경우 재료확보의 어려움.
- 대부분의 특산단지에서 생산제품을 중간상인들에게 판매하고 있어 중간상인들의 마진은 큰 반면에 생산농가들의 이윤이 적음.
- 민예품 등 값싼 중국산의 수입증대로 인한 생산의욕 저하.
- 농가부업형태로 소규모로 생산되기 때문에 유통구조가 전근대적이어서 판매에 어려움.

(3) 농수산물 가공공장

① 현황

1996년 12월말 현재 제주도내 농수산물가공업체의 수는 29개소이며, 북제주군에 22개소, 남제주군에 4개소, 서귀포시에 2개소, 제주시에 1개소가 분포되어 있다.

제주도내 당근, 양파 생산은 전국대비 비중이 높고, 그외 파, 양배추, 쪽파, 대파, 마늘 등도 생산량이 많아 일부는 인스턴트 식품첨가물인 건조채소 가공원료로 이용된다. 제주지역에 이러한 채소류 가공업체의 수는 많이 있지만 대부분 영세하고, 비교적 규모가 큰 가공업체의 수는 12개 업체이다.

② 문제점

가공공장 운영상의 문제점은 원료조달, 자금부족, 환경오염, 행정규제, 인력부족, 판로난 등으로 크게 구분될 수 있다. 구체적인 문제점들을 나열해 보면 다음과 같다.

- 금융지원상의 문제점.
- 생산량의 저조로 절대물량의 부족시 원료구입의 어려움.
- 전분 가공업체의 경우 가동시기가 감귤 및 월동채소류 수확시기와 맞물려 있어서 노동력 확보의 어려움.
- 산업폐기물과 폐수처리 문제.
- 지역생활권과의 연계성.
- 40여종의 인·허가 사항 등 공장설립에 따른 행정규제가 심함.

2) 2차산업과 관련된 농외소득원 개발사업

(1) 농공단지 육성 및 개발방안

지금까지 제주지역 농공단지 현황을 행원 농공단지를 중심으로 문제점과 함께 살펴 보았다. 그러면 농공단지를 활성화시키기 위한 방안을 제시해 보겠다. 첫째, 앞으로 농공지구의 추가 조성과 더불어 기능인력에 대한 수요가 절실히 요구되는데, 이들 기능인력의 양성을 위해 농공지구의 산업구조와 직결되는 공동 직업훈련소의 신설이 바람직하다. 이를 위해 지방자치단체, 중앙부처 및 유관지원기관 등의 적극적인 지원이 요구된다.

둘째, 도와 해당 시·군의 주무부서에서 관할하여 입주업체의 분양계약시부터 입주후의 인력고용사항을 파악하고, 현자인 우선으로 신청을 받아 연계시켜 주며, 부족한 인원은 도 전역을 대상으로 인력 확보와 연계방안을 모색토록 해야 한다. 이를 위한 홍보활동도 뒤따라야 할 것이다.

셋째, 입주업체에 대한 자금지원과 금융지원의 개선이 요구된다. 농공단지 입주업체들의 경우 중소기업으로서 자본이 영세하기 때문에 자금지원에 대한 상환기간 개선, 업체당 한도증액 등 지원조건이 개선되어야 한다.

넷째, 복지시설의 확충이다. 농공단지에 입주해 있는 업체들의 경우 대부분 중소기업이기 때문에 후생복지시설이 미비하여 취업을 기피하고 있다. 따라서 앞으로 농공지구내 또는 지구 인근에 복지시설 확충이 절실히 요구된다.

다섯째, 지역의 유희노동력을 최대한 활용할 수 있도록, 낮은 기술수준을 가진 농민들이 쉽게 취업할 수 있는 업체를 선정한다.

여섯째, 농공단지 조성예정지 및 입주신청업체들에 대한 환경성 검토를 철저히 하고, 개별적인 오염방지시설 또는 공동 폐수종말 처리시설의 설치 등 농어촌의 환경오염을 방지해야 한다.

일곱째, 신규로 조성하는 농공단지에는 농·축·임·수산물 가공업체를 우선 입주시킨다. 특히 농협에서 가공공장을 설립할 경우 이를 위한 충분한 부지확보의 편의를 제공하고, 기존 단지라 할지라도 인근 농협에서 가공공장의 설치를 원할 경우는 확장을 검토해야 한다.

마지막으로, 정보통신망의 설치가 요구된다. 농공지구내 정보통신망의 설치와 더불어 제주지역은 물론이고 타 시·도지구의 농공단지업체들과의 상호 정보교환을 통해 기술협력문제, 문제점에 대한 상호대응 등 발전방향에 관한 의견을 교환할 수 있어야 한다.

(2) 농어촌특산단지 육성 및 개발방안

개방화·세계화 시대를 맞으면서 특산단지의 생산농가도 팔리는 제품의 개발 등 지역특산물 개발차원에서 새로운 방향의 모색을 시도해야 할 것이다. 따라서 생산제품의 지명도가 높고 상품화 가치와 지역 대표성이 있는 특산품 생산단지로 육성해야 한다. 그러면 변화에 부응하기 위한 제주지역 특산단지의 육성 및 개발방안에 관해 살펴 보자.

첫째, 특산단지 대상지역은 중산간 지역 또는 낙후된 농어촌 지역이어야 한다. 따라서 저소득 오지를 대상으로 단지를 우선 지정함으로써 지역 및 도농간의 균형발전을 도모하는 동시에 고용효과를 창출할 수 있다.

둘째, 추가적인 특산단지의 지정을 통해 소비자의 욕구를 충족시킬 수 있는 판매제품을 다양화시켜야 한다. 소비자들은 실용적이며, 값싸고, 독특한 디자인의 다양한 상품을 요구한다. 이러한 소비자의 욕구에 초점을 맞추어서, 그들에게 매력적인 상품의 개발과 공급을 위한 지원이 신규특산단지 지정시에 이루어져야 한다.

셋째, 지속적인 기술교육과 기술개발의 강화를 위한 정부의 적극적인 지원이 이루어져야 한다. 실제로 몇 개의 제품에 대한 기술교육이 농촌진흥원에서 실시되고 있으나 전반적으로 미흡한 실정이며, 신제품개발도 행정기관의 요구에 의해 형식적으로 1년 1회 출품에 대비하는 정도이다. 따라서 특산단지 경영능력이 향상될 수 있도록 관련 교육 실시 및 타도의 우수특산단지를 견학할 수 있는 여건을 조성하고, 신제품개발이나 디자인개발에 대해서는 지방대학의 관련학과와 연결시켜 개발을 위한 적극적인 지원이 뒤따라야 한다.

넷째, 담보능력부족, 담보물 저평가 등의 이유로 정부에서 이미 확보한 융자금의 지원도 받지 못하고 있는 실정이므로 융자조건기준을 완화해야 한다. 즉 특산단지를 지원하기 위한 자금이 모두 단지생산업체들에게 수혜될 수 있는 제도가 마련되어야 한다.

다섯째, 지원업무의 활성화를 위해 지방자치단체, 농협, 수협, 축협, 농진원이 주축이 되는 「특산단지 지원협의체」 구성이 요구된다.

여섯째, 경영부실업체만 지정취소하는 현재의 운영방식에 제품의 품질관리도 추가하여 저급의 품질을 생산하는 단지는 특산단지에서 제외시킴으로써 특산단지에서 생산한 특산품에 대한 품질을 보증할 수 있다.

일곱째, 단지생산제품의 판매촉진활동을 강화해야 한다. 띠제품의 경우 농협의 「우편주문지」 광고

를 통하여 타 시·도로 판매되고 있는데, 이를 전 제품에 확대시키는 방안을 강구한다.

여덟째, 도내·외에 제주지역에서 생산되는 특산품 공동판매장을 개설한다. 단지에서 생산한 상품을 소비자들과 직접 연결할 수 있도록 지역특산품 판매장의 개설이 요구된다. 이를 위해 우선 도·시·군청의 넓은 주차장을 일요일 하루쯤 개방하여 지역특산품을 판매할 수 있는 공간으로 활용하든지, 공항, 부두, 신제주, 중문관광단지 등에 생산자연협회에서 직영하는 판매장을 개설하는 방법 등을 강구해야 할 것이다.

아홉째, 작업능률을 높여 생산성을 향상시키기 위해 시범적으로 참여호수가 30호 이상인 특산단지를 대상으로 공동작업장의 설립을 추진하고 이를 위한 행정적·재정적 지원을 모색해야 한다.

마지막으로, 정보통신망을 이용한 판매망의 확충인데, 이것은 INTERNET망을 통해 국내·외적으로 제품판매망을 구축하는 것이다.

(3) 가공산업 육성 및 개발방안

우리나라 농산물 가공분야는 선진국 수준과 비교할 때 아직 초보단계 수준에 지나지 않는다. 그러나 국민소득의 향상과 비례하여 국내 농산물의 가공품에 대한 수요는 증가할 것으로 전망된다. 특히 제주도의 농산물은 무공해 청정지역에서 생산되고 있다는 이점이 있기 때문에 소비자들의 선호도가 높아 농산물 가공품에 대한 수요는 더욱 증가될 것으로 전망된다. 그러면 제주지역에 가공산업을 활성화시키기 위한 육성 및 개발방안에 관해 제안해 본다. 첫째, 각 지역별로 농업입지 조건, 원료조달 능력 등을 고려하여 비교우위가 있는 농산물을 원료로 하는 가공산업이 개발되어야 한다. 즉, 지역특성에 맞는 채소류 및 전작물 가공공장의 설립을 추진해야 한다.

둘째, 공동판매 및 직거래의 도입이 요구된다. 시장개척, 수급조정, 판매촉진면에서 공동판매를 유도하여야 한다. 또한 소비자와 직거래를 위해 정부 및 농협 등에서 시장 홍보활동에 힘쓰는 등 적극적인 지원이 필요하다. 이러한 지원하에 관광호텔, 슈퍼마켓, 농협 농산물직판장의 판매망을 통한 대량 판매를 창출해내야 한다. 더욱이 관광객을 대상으로 공항과 부두대합실내에 농협 및 생산자단체 등에서 직영하는 상설판매장의 개설이 절실히 요구된다.

셋째, 종합가공연계시스템을 운용한다. 농산물 가공사업의 생산원가를 낮추고 경영합리화를 위해 농산물의 원료공급, 생산, 가공, 운송, 보관, 판매 등 일련의 계열화체계를 도입할 수 있는 정책전환이 필요하다. 이것은 지역경제 활성화 차원에서 생산자단체, 지방자치단체, 중앙정부의 적극적인 지원하에서 진행 되어야 성공적으로 추진될 수 있다.

넷째, 신규공장 설립시 복잡한 인·허가절차가 용이하도록 관련법규를 정비하고, 또한 시설기준의 완화로 농어민 참여 확대를 유도한다.

다섯째, 가공식품의 표준규격화와 품질인증제도의 추진으로 품질향상은 물론이고 소비자도 보호할

수 있는 방향으로 제도개선이 이뤄져야 한다.

마지막으로, 농·축·수산물을 원료로 한 가공품을 개발함으로써 농어촌에 취업기회 확대, 관광상품의 다양화, 지역 농·축·수산업의 발전을 도모한다. 이를 위해 오미자차, 금감차, 감귤류를 이용한 여러 가지 제품, 오매기술, 삼동주, 오미자술, 팥만두, 자리젓, 오분제기젓, 당근즙 등을 생산할 수 있는 종합적인 농수산물 가공단지를 설립한다. 이것은 생산자단체 사업으로 추진하는 것이 바람직 하다.

3. 1·3차산업 연계형 농외소득사업

1) 농·축·수산업과 관광연계의 현황과 문제점

(1) 농어촌휴양단지

①현황

1996년말 현재 교래리에 1개 단지가 지정되어 조성중에 있으며, 농어촌휴양단지는 중문,성산,표선 관광단지와는 그 규모면이나 사업내용에서 크게 다른 소규모 관광단지로 가족단위의 종합적 휴식공간을 의미한다. 따라서 이들 지역은 현지주민들의 소득창출의 장소이면서 국민휴식공간 차원에서 개발되어야 하며,공영 개발후 지역농어민에게 부대시설을 우선 분양하여야 한다.

(2) 관광농원

① 현황

제주지역에는 1996년 12월말까지 시·군에서 지원, 조성되어 현재 사업중인 관광농원이 모두 15개소이고, 1996년에 3개소가 추가 지정되어 현재 조성중에 있다. 소재지별로 보면 북제주군에 8개, 남제주군에 6개, 서귀포시에 4개의 농원이 위치해 있다(〈표 8〉 참조).

관광농원의 주요시설현황을 보면 작목입식의 경우 양란, 버섯, 열대과수, 화훼, 재래가축, 분재, 산채류 등 다양한 편이고, 편의시설을 보면 휴게소,판매장, 식당, 주차장 등 농원간 별 차이가 없다. 농원 규모는 평균 약 3ha이다.

② 문제점

지역의 균형발전은 물론이고 농외소득을 증대시키기 위해 관광농원을 운영하는 과정에서 나타난 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 다수 농가의 농외소득 증대에 기여하지 못하고 있다. 시·군 지정 관광농원의 참여호수를 보면 지정 최소자격기준만을 충족시키는 농원이 대부분이다. 더욱이 이들 농원들이 외형적으로는 이 기

준을 지키는 것 같지만, 이미 조성된 농원의경우 개별농가의 자금조달능력과 경제능력이 상당히 제한되므로 다수 농가의 동시적 참여가 현실적으로 어려워 대표자 1인에 의해 운영되고 있는 실정이며, 나머지는 이름을 빌려주거나 단순한 농업취업 또는 농지임대 등의 형태로 농원경영에 참여하고 있다.

〈표 8〉 도내 시·군지정관광농원 현황

농원(소재지)	지정 년도	농원규모 (ha)	주요시설현황	
			입식작목	편의시설
수농원 (남제주군)	1984	2.5	감귤, 바나나 열대과수, 화훼(훼이조아), 키위	하우스, 조직배양실, 주차장, 간이식당, 농가주택 등
갈산농원 (서귀포시)	1986	2.5	시설감귤, 키위, 양란	하우스, 저온저장고, 직매장, 주차장 등
한일농원 (북제주군)	1986	6.7	감귤, 버섯류, 키위, 단감, 화훼(훼이조아)	휴게소, 직매장, 저온저장고, 화훼하우스, 주차장 등
제주분재원 (북제주군)	1990	3	분재, 열대식물, 동서양란	휴게소, 토속음식점, 연못 및 소폭포, 주차장 등
명진리조트 (북제주군)	1990	3.3	유자, 산채류, 재래가축, 도자기 생산 등	판매장, 식당, 휴게소, 혼제구이장, 주차장 등
서원농장 (북제주군)	1991	2.9	재래가축, 감귤, 키위	향토음식점, 농산물판매장, 주차장 등
수산관광농원 (남제주군)	1991	2.9	감귤, 평사육	휴게실, 식당, 농산물판매장, 주차장 등
영보관광농원 (서귀포시)	1992	0.9	감귤, 열대과수, 재래꿀, 화훼, 열대식물	농산물판매장, 음식점, 휴게소, 낚시터, 주차장 등
제광농원 (남제주군)	1992	1.0	감귤, 관상수, 재래가축	판매장, 음식점, 수상휴게실, 체육시설, 주차장 등
웅진관광농원 (북제주군)	1993	2.92	고냉지채소, 화훼, 목장, 재래가축	직판장, 저장고, 식당, 여관
한라관광레저농원 (남제주군)	1993	0.8	네블오렌지, 알로에, 신선초	판매장, 식당
남서농원 (서귀포시)	1994	1.0	감귤	직판장, 여관, 식당, 원두막
삼정관광농원 (북제주군)	1994	1.0	화훼, 양어장, 난	직판장, 관리사, 볼링장, 식당
서부관광레저농원 (남제주군)	1994	1.7	조수사육	조수장, 식당, 주차장, 판매장
현대관광농원 (북제주군)	1995	1.05	감귤, 유자, 사슴	판매장, 휴게실, 식당, 여관

자료 : 제주도청 농정과, 1997.

둘째, 관광농원의 입식작목이 대부분 과실류로서 별 차이가 없다. 지역의 특색을 살린 입식작목의 선택이 이루어지지 않는 이유는 이들 농원들이 식당, 휴게소 등 편의시설의 운영과 일반 관광상품의 판매에만 관심을 갖고 있으며, 관광농원으로서의 특색을 살린 농원조성을 통해 관광객을 유치해야 한다는 본래의 취지와는 거리가 멀게 농원을 운영하고 있기 때문이다.

셋째, 참여농가가 생산한 농축산물의 판매를 통한 소득증대에 기여하지 못하고 있다. 이곳에서 판매되는 것들은 상인을 통해서 조달된 물품이 대부분이며, 참여농가의 생산품을 판매하는 경우는 거의 드물다. 다시 말해서 관광농원이 본래의 취지인 1차생산물 판매장으로서의 장소제공 역할을 못하고 있다.

마지막으로, 시·군 및 도관광협회에서 지정한 관광농원이 아닌 비지정 관광농원에서 지불하는 음성수수료 문제이다. 이들 비지정 농원의 경우는 음성수수료를 앞세워 여행사 또는 운수회사가 알선한 단체관광객을 쉽게 유치할 수 있다. 그러나 이들 농원에서는 안내한 댓가로 판매액의 상당한 비율에 해당하는 금액을 음성수수료로 기사와 안내원에게 지불한다. 이러한 이유로 비지정 관광농원에서 판매되는 제품들의 가격이 매우 높고, 또한 단가를 맞추기 위해 품질이 떨어지는 상품을 판매함으로써 관광객들에게 바가지를 씌우고 있다. 특히 이들 비지정 관광농원에서 판매되는 특산물의 일부는 제주산이 아닌 타지방 제품들이어서 관광객들에게 제주관광의 이미지를 크게 훼손시키고 있다.

(3) 관광어촌

① 현황

제주도는 해안지역을 따라서 수려한 경관과 함께 어촌지역들도 많이 산재해 있다. 특히 제주의 해안은 청정해역으로 지정되어 있음은 물론이고, 다양한 어종이 서식하고 있어, 고급수산물의 생산과 훌륭한 낚시터를 제공하고 있다.

수산자원을 이용한 관광은 유람선업의 경우 현재 5개소에 39척이 영업이 되고 있으며(이중 3척은 낚시전용선), 휴어기 때 유람과 낚시를 위해 운영되고 있는 유어선은 12개 어촌계에 144척이다. 그리고 어촌계에서 직영하거나 잠수들에 의해 협업형태로 운영되고 있는 수산물직매장은 11개소이며, 현재 조성중에 있는 2개소를 합하면 모두 13개소이다. 이들 업소들은 대부분 수산물 직매장과 활어횃집을 겸하고 있다.

현재의 어촌관광은 주로 낚시객 유치와 잠수작업관광 정도에 한정되어 있는 실정이다. 관광낚시선인 경우 홍보부족, 비수기(11월~4월)의 장기화, 단체관광객 유치를 위한 기반시설 미흡 등으로 낚시객 유치가 어려움을 겪고 있으며, 또한 적자를 면치 못하는 실정이다. 이러한 적자의 원인은 낚시객 유치의 미흡도 있겠지만 과중한 인건비와 경영미숙 등도 그 원인이 될 수 있다.

제주도에서는 도시민의 어촌에 대한 레저수수 급증에 대처하고 어업인의 소득증대를 도모하기 위

하여 '97년과 '98년에 각각 15억원씩 투융자계획을 수립하여 추진중에 있다. 대상사업으로는 부지정리, 조경, 진입로 확장 및 포장 등 기반조성과 수산센터, 낚시터 및 전망대, 청소년 수련원 및 기타 부대시설 등 휴양시설이다. 지원대상은 시·군, 수협 또는 어촌계, 영어법인, 개인 등이다.

② 문제점

농어촌 지역의 발전은 물론이고 어가소득을 증대시키기 위해 관광어촌을 육성하는 과정에서 나타난 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 관광어선 신청시의 어려움이다. 어촌의 관광을 활성화시키고 영세어민의 소득증대를 위해 유어행위를 허용하고 있으나 유어어선 등록시의 복잡한 절차로 인해 실효를 거두지 못하고 있는 실정이다. 1992년 7월 10일 부터 수산청에 의해 전면 허용된 「유어어선 자율운영지침」에 의하면 유어어선으로 등록을 희망하는 선주는 통신장비, 구명장비, 비상구조용 예비어선, 인명구조용 예비어선, 인명구조요원 등을 갖추고 선주책임보험이나 공제에 가입하는 것을 의무화시키고, 이러한 제반요건을 갖춘 어선에 한해 시·군에 등록한 후 관광어선으로 운영하는 것이 허용된다. 관광어선 등록시의 이러한 까다로운 절차로 인해 제주도내 10톤이하의 1,783척의 어선 중에서 오직 8%인 144척만이 등록되어 있다.

둘째, 수산물직매장과 유어선을 이용한 유람 및 낚시를 제외하고, 유람선업의 경우는 민간기업에 의해 운영되고 있기 때문에 영세한 어민들의 어가소득에 크게 기여하지 못하고 있다.

마지막으로, 활어횃집 등 식당의 개설이 어렵다. 제주 해안가 여러 곳에서 관광객을 상대로 일시적인 형태의 좌판 판매가 이루어지고 있으나, 어촌계에서는 활어횃집 등 식당업소를 선호하고 있다. 그러나 이들 활어횃집 등은 식품위생법 등의 제약에 따라 소규모의 식당업이 불가능한 실정이다.

(4) 관광목장

① 현황

현재 제주도에는 3개소의 관광목장이 있다. 1993년도에 조성을 시작한 북군 「납읍관광목장」은 사업비 12억 7천만 원을 투입하여 1996년 9월에 조성을 완료하여 개장하였다. 총면적은 24ha이며, 이 중 시설부지는 3ha, 그리고 경관초지가 21ha이다. 부대시설로는 축사, 관리휴게실, 토속음식점, 승마장, 주차장 등이다. 입식가축은 축우 320두와 말 30필이다.

1994년도에 조성을 시작하여 1996년에 개장한 제주시 봉개동의 「명도암 관광목장」은 총사업비 15억 원을 투입하였다. 전체면적은 27ha인데 이 중 시설부지가 3ha 그리고 경관토지가 24ha이다. 주요 시설로는 축사, 관리사, 회의실 겸 식당, 민박시설, 열대화조온실, 승마장, 주차장 등이다. 입식가축은 젖소 41두와 면양 5두이다.

1995년도에 총사업비 16억 원을 투입하여 북군 봉성리에 조성하고 있는 「그린관광목장」은 1997년도에 조성완료 예정이다. 전체면적은 21ha이며, 이 중 시설부지 1.2ha 그리고 경관초지가 19.8ha이다. 주요 시설로는 축사, 관리사, 일반음식점, 숙박시설, 공연장관람대, 조랑말공연장, 소매점 등이 있다. 입식가축으로는 조랑말 40필이다.

최근 조랑말 경마장의 개장등 조랑말을 관광자원으로 활용하는 방안들이 많이 제안되었다. 이 방안 중의 하나인 관광승마장의 경우는 중산간지대 주요 도로변 목장의 여러곳에서 조성·운영되어 왔다. 그러나 관광승마장의 경우 일과성 관광형태를 띠고 있기 때문에 무계획적인 시설로 자연경관의 훼손은 물론이고 환경오염 또한 유발시키고 있다. 현재 조랑말을 이용한 관광목장의 한 형태로 볼 수 있는 관광승마장의 수는 남제주군에 10개소, 북제주군에 5개소, 서귀포시 2개소, 그리고 제주시 2개소 등 총 19개소이다.

② 문제점

조랑말을 관광자원으로 이용한 관광목장의 한 형태인 관광승마장이 관광객 유치에 기여해 왔다. 이에 따른 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 관광승마장의 경우 무계획적인 시설로 자연경관의 훼손은 물론이고, 환경오염 또한 유발시키고 있는 실정이다.

둘째, 시설물에 대한 건축허가의 제한으로 관광객을 유치하기 위한 편의시설이 제대로 갖춰지지 못한 실정이다.

셋째, 관광승마장의 경우 개인이나, 기업에 의해서 운영되고 있기 때문에 조랑말 사육농가의 소득에 기여하지 못하고 있는 실정이다.

(5) 관광산촌

① 현황

산촌의 정확한 개념은 정립되어 있지 않다. 단지 관용적으로 산 속에 있는 촌락 정도로 이해하고 있다. 산촌의 주민들은 농업생산에 의존하면서 생활을 영위할 것으로 생각하기에 농촌이지만 낙후된 산간 농촌 정도로 생각하고 있다. 산촌은 "산림에 둘러싸인 산악지에 위치한 촌락"으로 정의된다.¹⁾ 산촌의 국어 사전적인 정의는 "산속에 있는 마을"²⁾이다.

제주지역에서 이러한 산촌에 해당하는 촌락은 몇개나 될 것인가? 이에 대한 답은 쉽지가 않다. 왜냐

1) 이광원 외 2인, 산촌휴양지 개발방향과 휴양체계, 1991.

2) 교육도서, 국어대사전, 1991.

하면 우리가 관용적으로 생각하는 산 속에 있는 촌락의 개념만으로는 일반적인 농촌과 산촌의 구분이 어렵기 때문이다. 여기서는 해발을 이용하여 산촌과 비산촌을 구분하였다. 물론 이렇게 산촌을 구분하는 방법이 정확하다고 보기는 어렵지만 중산간지역을 해발로 구분하고 있고, 또한 산촌의 개발도 중산간지역의 개발과 맥락을 같이 해야 하기 때문에 타당성이 있다고 볼 수 있다.

제주도종합개발계획에서는 산촌의 개념을 “제2우회도로변 생활권역에서 제외되면서 해발 200고지 이상의 지역에 집단을 이루어 형성한 촌락”으로 정의하고 있다. 여기서 중산간지역은 해발 200~600m 사이에 위치한 지역으로 정의되고 있다. 제주도의 경우 이것에 해당하는 지역의 면적은 557km²로 제주도 전체 면적의 31.5%에 해당한다. 이 지역에서 산촌의 범주에 들어가는 마을이 제주에는 조천읍 교래리·거문오름, 안덕면 상천리·동광리·광평리, 애월읍 봉성리 등 6개가 있다.

현재 제주에는 관광산촌의 형태를 띤 휴양소는 존재하지 않고, 중산간 개발의 여부와 관련지어 이것의 개발을 고려해야 할 것이다.

② 문제점

관광산촌 개발이 중산간내에 계획됨으로써 다음과 같은 문제점이 노출될 수 있다. 즉 중산간내에 시설함에 따른 환경파괴 문제와 지하수의 오염문제이다. 일반적으로 중산간에 휴양소를 조성할 경우 휴양에 알맞도록 자연경관을 조성하는 것보다 휴양시설 조성에 비중을 더 두기 때문이다. 이것은 산촌휴양에 대한 확실한 개념정립이 없이 일반관광지 개발과 동일하게 개발계획을 세우기 때문에 발생하는 문제이다. 즉 관광객들이 와서 쉬고, 사색하고, 재충전 등을 위한 시설의 설치보다 산촌에 여러가지 놀이시설과 대형 호텔, 식당, 술집 등 위락시설 등을 개설하여 많은 사람이 모여 노는 곳으로 인식하는데서 오는 문제이다.

(6) 민박마을

① 현황

농어촌 지역주민들의 소득을 창출하기 위한 방안의 하나로 최근 제주지역에서 주민들간에 많은 관심을 갖고 있는 것이 민박마을의 조성이다. 민박을 통해 제주 고유의 향토문화와 농어촌의 생활상을 관광객이 직접 경험할 수 있는 기회를 제공함으로써 관광객의 다양한 욕구에 부응할 수 있다.

도내 민박가옥은 제주시 19동 66실, 서귀포시 37동 104실, 북제주군 330동 1,329실, 그리고 남제주군 123동 435실 등 총 509동 1,934실이 지정되어 있다.

2) 1·3차산업 연계형 농외소득사업 육성 및 개발방안

(1) 농어촌휴양단지의 개발방안

농어촌휴양단지 개발의 기본목표는 ① 도시민의 여가수요를 농어촌으로 흡수하여 휴식공간제공, 그리고 ② 농어촌 소득증대 도모 등이다.

이들 목표를 달성하기 위해 중산간지역의 광활한 초지와 산림 그리고 해안지역에 그 지역의 농·축·수산업 환경을 최대한 활용한 개발을 한다. 이것의 개발은 지방정부의 적극적인 지원하에 지역주민 또는 농·수·축협이 개발의 주체가 되어야 한다. 주요시설로는 관리사, 휴게소, 숙박시설, 위락시설, 식당, 농수산물직매장 등이다.

개발대상 후보지를 선정할때는 후보지 적격여부, 운영주체 적격여부, 관광객 수요 등을 면밀히 검토한 후에 적격지를 선정해야 한다. 지역별로는 제주시와 서귀포시에 각 1개소 그리고 남제주군과 북제주군에 각 2개소를 동·서로 나누어 균형 있게 배치한다.

(2) 관광농원의 육성방안

관광농원 조성 후 현재까지의 추진성과를 살펴보고 미진했던 점을 보완 발전시키고, 앞으로 신규 조성하게 될 농원들에 대한 개발방안을 제안해 보면 다음과 같다.

첫째, 지역 특성에 맞는 특수희귀작목 등 농원 방문객들의 기호에 맞는 입식작목을 집중개발하고, 비수기를 최대한으로 줄이기 위해 작목과 품종의 다양화가 필요하다.

둘째, 관광농원에 대한 지방정부의 지도 및 감독을 내실화하여야 할 것이다. 관광농원 설립의 취지에 맞는 운영을 유도하기 위해, 신규 조성하는 농원뿐만 아니라 기성농원에 대해서도 시장·군수로 하여금 분기별 1회씩 추진상황을 검토하도록 하여 문제점에 대한 대응책을 수시로 마련해 나가도록 해야 한다.

셋째, 비지정 관광농원의 난립을 막아야 한다. 비지정 농원은 영세하고, 소자본으로 운영되는 경우가 대부분으로 인력 및 자본부족과 더불어 시설이 빈약한 실정이다. 이로 인해 서비스가 제대로 이루어지지 않을 뿐만 아니라 수입 자체에만 급급한 나머지 과다경쟁, 운수업체와의 뒷거래로 인해 관광농원으로서의 역할을 제대로 못하고 있으며, 또한 제주관광의 이미지를 흐리게 하는 요인이 되고 있다. 따라서 이들 비지정 관광농원에 대한 난립을 막고 그리고 이들에 대한 철저한 지도 및 감독이 이루어져야 할 것이다.

넷째, 시·군지정 관광농원을 정기관광코스화 할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다. 도관광협회 지정 관광농원의 경우 회원업체로부터 송객이 이루어지고 있으며, 비지정 관광농원의 경우는 관광객을 부당하게 유치하고 있기 때문에 시·군 지정 관광농원인 경우 관광객수가 점차 감소되고 있는 실정이어서 관광농원 운영상에 애로가 많다.

다섯째, 식당영업시 대중음식점에 해당하는 부가세를 부과하고 있다. 관광농원의 경우 농발법에 의거해서 시행되고 있지만 비과세혜택을 받지 못하고 있으며 동일 법령에 의거해서 시행되는 농공단지나 영농법인은 비과세혜택을 입고 있다. 따라서 관광농원의 설립목적이 농외소득의 증대를 위한 것인 만큼 동일 법령에 의한 동일한 혜택이 주어져야 할 것이다.

마지막으로, 단위농협 등 생산자단체가 농원의 조성과 운영에 참여함으로써 농업생산자의 농가소득 증대에 실질적인 효과를 거두는 방안이 검토되어야 할 것이다. 현재 운영되고 있는 기성 관광농원의 경우 실제로는 1인의 자본가에 의해 운영되고 있는 실정이며, 따라서 다수농가의 농외소득에 거의 기여하지 못하고 있다. 생산자단체가 농원의 조성과 운영에 참여할 경우 다수 농가가 기존의 작물재배지를 공동출하 형식으로 농원부지용으로 내놓을 수 있기 때문에, 보다 많은 농민들이 농원조성 및 운영, 작목입식, 부대 및 편의시설의 설치 및 운영 등 전반적인 면에 참여할 수 있어서 농외소득 증대에 크게 기여할 수 있을 것이다.

(3) 관광어촌의 육성방안 및 개발방향

도시소비자 및 관광객들과 어촌의 생산자가 연결될 수 있는 방안을 모색하여 어가주민의 소득을 증대할 수 있는 방향으로 어촌이 개발되어야 할 것이고, 그 개발방식은 어촌계 또는 지역주민이 다수 참여하는 협업개발의 방식을 취해야 할 것이다. 이를 위한 어촌의 개발방향을 제안해 보면 다음과 같다.

첫째, 제주 특유의 고유한 향토음식을 개발하여 판매한다. 제주지역의 어촌은 해산물을 직접 어획하고 채취하는 현장이므로 타지역에 비해 신선도가 높은 수산물의 조달과 공급이 용이하다. 따라서 어촌을 대상으로 신선도와 품질이 좋은 해산물로서 고유한 향토음식을 개발하여 판매한다면 그 소득효과가 클 것이다.

둘째, 관광객의 소비를 유발할 수 있는 다양한 관광상품을 개발하여야 한다. 현재 어촌주민의 관광수입은 민박시설, 선박대여, 낚시미끼 판매 등이 거의 전부라고 볼 수 있으며, 어촌지역에서의 전반적인 관광객의 소비가 적다. 따라서 관광소비를 늘릴 수 있는 관광자원의 개발이 절실히 요구된다.

셋째, 어촌관광개발을 위한 부지확보를 위해 마을 주민들이 소유하고 있는 해안가의 땅을 공동 출자의 형식으로 내놓거나, 국·공유지를 불하받든지, 공유수면 매립 등의 방법을 고려할 수 있을 것이다.

넷째, 부지확보가 이루어졌을 경우 시행이 가능한 주요사업으로는 휴게소, 숙박시설, 위락시설, 직매장, 식당, 낚시터등을 들 수 있다. 이들 개발사업에 대한 정부의 지원과 제도개선 등이 동시에 이루어져야 할 것이다.

마지막으로 어촌관광의 경우 지금까지 이에 대한 홍보가 부족했던 탓으로 관광객이 즐기고 싶어도 이용할 수가 없었던 점을 감안하여 조직적으로 이를 선전하는 역할을 지방정부가 담당해야 한다. 이를 위해 각 시·군에서 홍보물을 만들어 여행사나 공항과 부두의 관광안내소를 통한 홍보활동이 필요하

며, 신문, 잡지, TV 등 매스콤을 이용한 홍보방법도 고려해야 할 것이다.

(4) 관광목장 개발방향

관광목장의 범주에 포함시킬 수 있는 관광승마장은 앞에서 언급했듯이 19개소나 있지만, 관광목장은 현재 1996년도 조성 완료된 2개소에 1997년도에 조성될 1개소 등 3개소 뿐이다. 따라서 여기에서는 관광목장의 육성방안보다는 앞으로의 개발방향에 대해 간략히 알아 보겠다.

개발의 기본목표는 ① 관광지구와 연계한 중산간 마을공동목장 관광자원화로 농외소득증대 및 ② 도시민에게 휴식공간을 제시함으로써 국민정서를 함양시키는 것이다. 그러나 관광목장개발시 유념해야 할 것은 관광목장의 오·폐수로 인한 지하수자원의 오염문제이다. 따라서 지하수 오염을 최소화시킬 수 있는 대책을 강구해야 한다.

관광목장 개발은 중산간 주요도로변에 위치한 마을공동목장을 활용하되 운영은 부락민들 또는 공동목장 조합원들에 의한 협업식으로 이루어져야 한다.

주요편의시설로는 ① 조랑말을 이용한 승마장, ② 사슴, 노루, 꿩, 조랑말, 염소, 양, 소, 돼지, 닭 등을 관광객에게 관상용으로 제공할 수 있는 소동물원, ③ 우유, 치즈, 꿀 등을 판매할 수 있는 축산물 판매장, ④ 주차장, ⑤ 토종닭, 토종돼지, 사슴, 노루, 꿩, 흑염소, 소등을 원료로 한 다양한 향토음식을 제공할 수 있는 식당, ⑥ 소규모 민박시설 등을 들 수 있다.

(5) 관광산촌의 개발방향

관광산촌의 개발사업은 산촌지역농업을 관광농업으로 전환시켜 관광객에게 필요한 서비스를 제공함으로써 주민소득 향상과 생활환경 개선을 도모하자는데에 역점을 두어야 할 것이다. 제주에는 앞에서 정의한 산촌의 범주에 포함시킬 수 있는 촌락은 6개이다. 현재 이들 촌락 주변의 수려한 자연환경을 이용한 관광산촌의 개발은 전혀 이루어지지 않았다.

산촌의 경우 해발고도가 높은 곳에 위치하고 있어 편의시설을 설치하고 관광객을 유치할 경우 폐수로 인한 지하수자원의 오염이 다른 어느 지역보다 심각할 것으로 예상된다. 이것은 산촌지역의 토양구조가 오염물질의 지하수로의 유입이 용이하기 때문이다. 따라서 이들 환경파괴와 지하수 오염에 대한 대책이 섰을때, 관광산촌 휴양지를 두 부분으로 나누어서 개발하는 것이 바람직하다. 즉 산촌휴양지를 휴양서비스를 제공하는 휴양촌과 그리고 산촌과 근접해 있으며, 경관이 수려한 지역에 쾌적한 휴양활동이 가능하도록 휴양활동 공간을 공급하는 것이다. 다시말해서 촌락민이 개발주체가 되어 민박시설, 식당, 위락시설, 주차장 등을 촌락에 설치하여 소득창출을 위한 서비스를 제공하고 경관이 수려한 휴양활동공간에는 산채따기를 위한 농장, 수렵장, 산책로, 화훼공원 등 휴양활동을 위한 보조시설을 갖추고 휴게소 등 간단한 편의시설만을 설치하는 것이다.

관광산촌 개발시 주의를 요하는 것은 개발로 인한 지역주민과의 괴리를 최소화하기 위해 지역주민의 적극적인 참여는 물론이고 개발계획에 대한 지역주민의 동의가 필요하다.

(6) 민박마을의 육성방안

농어촌의 지역주민들에게 농외소득을 창출할 수 있는 기회를 제공하고, 관광객들에게 향토문화와 농어촌의 생활을 체험하는 방향으로 민박촌이 육성되어야 한다. 이를 위한 민박촌의 육성방안을 제안해 보면 다음과 같다.

첫째, 민박촌의 연중활용도를 제고하기 위하여 자연문화공간과 위락시설을 확충해 나간다.

둘째, 민박업에 대한 시설 및 운영기준 등을 제도적으로 규정하여 지원하는 방안을 모색해야 한다.

셋째, 민박업자의 서비스 질과 경영능력을 증대시키기 위해 교육프로그램을 개발하여 정기적으로 교육을 시킨다.

마지막으로, 민박업자에게 각종 재정·금융상의 지원을 강화함으로써 영세한 농어민들이 민박업에 참여할 수 있도록 하여야 한다.

(7) 기타 연계방안

① 기존 취락지구내 마을공동시설을 이용한 농업과 관광의 연계사업이다. 농어촌지역의 새마을회관이나 폐교된 학교시설을 청소년 캠프장, 숙박시설, 관광위락시설, 농산물판매장 등으로 활용하여 주민 소득을 향상시킨다.

② 감굴과수원 현장방문상품의 개발이다. 감굴원을 사진촬영 장소, 감굴 시식장소, 감굴 상품판매 장소로 개발하는 것이다. 도심지에서 가까운 곳의 감굴원이나 관광지 또는 관광지구 주변에 위치한 감굴원이 그 대상이 될 것이다.

③ 관광딸기원의 개발이다. 이를 위해 도심지에서 멀리 떨어져 있지 않은 곳에 위치한 딸기농장을 딸기 따기, 딸기 시식장소로 개발한다.

④ 여름철에 수박 참외밭에 원두막 또는 파라솔 등을 설치하여 도시민과 관광객의 휴식공간으로 개발한다.

⑤ 농·축·수산물의 관광상품화 방안이다. 이를 위해 관광호텔 등 관광업소와의 직거래, 직판장 설치 등이 요구된다.

IV. 결 론

제주도는 섬이라는 지역적인 특수성으로 인해 육지부에 비해 입지적 조건이 제조업이 발전하기에는 불리 하지만, 제주도의 부존자원 활용, 농촌인구의 도시집중 억제, 지역간 균형발전, 그리고 농외취업 기회의 창출로 인한 농외소득 증대 측면에서 그 필요성이 절실하다고 생각한다. 따라서 본고에서는 농외소득개발사업에 관하여 사회·정책적 관심도가 증대되어 가는 시점에서 제주지역 농외소득원 개발사업의 현황과 문제점을 파악한 후 그 활성화 방안을 제시했다.

농외소득을 증대하기 위한 각종의 사업들은 도·농간의 경제적 격차를 줄이고, 한계농지와 유휴농지의 활용은 물론이고 노령화하는 농어촌의 인력을 효율적으로 활용한다는 면에서 보다 적극적으로 유치되어야 할 것이다. 그러나 이들 사업에 대한 충분한 운용기술이 농어촌 주민들에게 습득되지 못하여 경영상의 많은 문제점을 노출시키고 있다. 이를 극복하기 위해 정부의 제도적 재정적 지원이 우선되어야 할 것이며, 지역 특성에 맞는 신상품 개발과 서비스정신의 배양 및 적극적인 홍보대책을 수립해야 한다.

1997년 7월 1일부터 전면적으로 시작된 수입개방으로 제주지역 농민들은 방향감각을 상실한 채 좌절감과 불안감 속에 휩싸여 있다. 그러나 위기에 처한 농업문제는 단지 농업내부뿐만 아니라 타산업과의 관련이라는 폭넓은 관점에서 접근할 때 문제가 해결 될 수 있다. 따라서 정부는 1994년 6월 14일 농어촌 발전대책 및 농정개혁 추진계획을 확정하여 발표했다. 여기서 농어업의 경쟁력 강화를 위한 10대 핵심시책 중의 하나가 농어촌지역에 다양한 2·3차산업을 유치하여 고용기회를 확대하여 농어가의 소득을 증대시키자는 것이다. 농어촌에 2·3차 산업을 유치하는 것은 농산물 수입개방으로 위기에 처한 농업과 현재 노출된 제주지역 2·3차 산업의 한계를 극복하는데 좋은 대안을 제시하고 있다.

그러나 이들 사업을 시행하는 과정에서 간과해서는 안될 것이 이러한 사업의 목적이 단순히 농어촌 지역에 2·3차산업을 유치하는 것이 아니라, 이로부터 발생하는 소득이 지역주민에게 환원되고 농업과 농촌지역의 활력이 되살아나도록 하는 데 있다는 것이다.

참고문헌

- 교육도서, 1991, 『국어대사전』.
- 김경택, 1990, “제주도농가의 농가소득증대방안”, 『수입자유화에 따른 농업구조개선과 농외소득 증대 방안』, PP. 553-617.
- 김경택, 1990, “제주지역농공지구실태와 발전방향에 관한 연구”, 『아열대농업연구』 7집, PP. 111-127.
- 김경택, 1993, “13차 산업의 연계구상”, 『제주도』 통권 94호, PP. 30-40.
- 농림수산부, 1994, 『농어촌발전대책 및 농정계획 추진계획』.
- 농림수산부, 1995, 『농림수산주요통계』.
- 농림부, 1996, 『농공단지 지정 및 개발현황』.
- 농림부, 1996, 『1997년도 농림사업 시행지침서』.
- 농협중앙회, 1997, 『농협조사월보』.
- 류선무, 1997, 『관광농업연구』, 백산출판사.
- 신동주, 1997, “농어촌관광휴양자원의 개발실태와 발전방향에 관한연구”, 『관광농업연구』 제4권1호
- 이광원의 2인, 1991, 『산촌휴양지 개발방향과 휴양체계』.
- 이상무, 1992, “정부의 농외소득 증대정책”, 『농경저널』, PP. 18-28.
- 제주도, 1994, 『제주도종합개발계획』.