

제주도 물산업 발전을 위한 정책 제언

정희중*

< 목 차 >

- | | |
|------------------|-------------------|
| I. 서론 | IV. 물산업 활성화 정책 제언 |
| II. 제주도 물산업 추진과정 | V. 결론 |
| III. 물산업 갈등과 의미 | <참고문헌> |

< 국문 초록 >

제주도는 2007년부터 물산업을 미래산업으로 추진하고 있다. 물산업은 다양한 분야가 있으나, 제주도가 전략적으로 추진하고 있는 분야는 청정자원인 지하수를 이용하여 다양한 상품을 개발하는 것이다. 추진 전략은 제주위터의 세계적인 브랜드화이다. 이에 따라 기반시설단지 조성 및 브랜드 개발, 새로운 상품 개발 등 여러 분야에서 결과물들이 나오고 있다.

하지만 물산업은 기본적으로 개발에 바탕을 두고 추진하고 있기 때문에 지하수 보전을 주장하는 환경단체의 반발을 불러일으키고 있다. 이러한 반발은 지하수 보전담론과 개발담론의 대립으로 나타나며, 이에 따라 물산업이 발전하기 위해서는 담론의 재정립이 요구되고 있다. 특히 2012년도에 나타난 현상들은 제주도 물산업이 발전하기 위해서는 어떻게 나아가야 할 것인지 과제를 보여주고 있다고 하겠다.

* 한국공항주식회사. 제주대학교 박사과정

이 글에서는 그러한 과제를 해결하고 물산업이 활성화되기 위한 정책적 대안으로 네 가지를 제시하고 있다. 첫째는 사회적 담론의 재구성이다. 개발과 보전담론을 공공성 담론의 틀 안으로 재구성해야 한다. 이를 위하여 제주도정, 도의회, 언론 등이 나서서 의견을 수렴해 나가야 한다. 둘째 물산업거버넌스의 구축이다. 제주사회내에서 지하수 및 물산업을 둘러싸고 나타나고 있는 다양한 쟁점들에 대한 대안을 모색하는 역할을 수행할 거버넌스 구축이 필요하다. 셋째는 용암해수단지에서의 먹는샘물 사업 허용을 위한 특별법 조항 개정이다. 넷째는 혼합음료사업 활성화를 위한 컨소시엄 구성이다.

주제어 : 물산업, 지하수, 보전담론, 개발담론, 공공성, 용암해수산업단지, 먹는샘물

I. 서론

제주도는 2007년 <물산업육성기본계획>을 수립하였으며, 2008년 9월 <5+2 광역경제권선도산업>에 선정되어 본격적으로 물산업 육성을 추진하고 있다. 그 배경에는 국내 최대 강수량, 지속적으로 취수 가능한 풍부한 지하수량, 우수한 품질의 지하수가 있다는 과학적 연구 결과들이 뒷받침하고 있기 때문이다. 물산업 추진 이전에 지하수는 공공재라는 개념으로 보전을 위한 제도 수립 및 시행에 힘썼으나, 물산업을 추진하면서 경제재라는 인식으로 전환이 이루어지고 있다. 즉, 지하수의 합리적인 보전과 효율적인 이용이라는 인식으로 변화하고 있다.

하지만 물산업을 위한 지하수 이용에서 공공재와 경제재 담론의 대립과 충돌이 나타나고 있다. 공공재와 경제재는 상호 보완적인 개념이 아니라 대체되는 개념으로서 특정 사례에 차별적으로 적용되고 있다. 즉, 똑같이 지하수를 원료로 사용하나 제주도개발공사의 '제주삼다수'는 공공재이나 한국공항(주)의 먹는샘물, 제주맥주나 혼합음료, 기능성 음료 등은 경제재라는 차별적 인식이 나타나고 있다.

특히 2012년도에는 이러한 대립과 충돌이 다양한 사례로 나타났다. 농심과의 유통계약 해지 갈등, 제주삼다수 및 한진제주퓨어워터 증산에 대한 환경단체의 반대, 제주삼다

수 육지부 불법 반출 문제 등을 둘러싸고 다양한 의견의 대립으로 나타났다.

이는 지하수 보전 담론과 물산업 개발 담론의 대립 및 충돌로 해석할 수 있다. 지하수 보전 담론은 지하수는 도민의 자산이라는 공공성에 근거를 두고 있다. 지하수는 보존자 원으로서 지속가능하도록 보호하는 장치를 만들고 그 이용을 규제해야 한다는 것이다. 반면에 물산업 담론은 지하수를 적절하게 개발하여 이용하면서 제주 지역 경제에 도움을 주자는 것이다. 개발에 중점을 둔 입장이다. 따라서 물산업 개발과 지하수 보전은 대립할 수밖에 없는 구도이다.

2007년 물산업 추진계획이 발표될 때는 보전과 개발담론의 충돌이 나타나지 않았는데, 2009년 이후 각종 프로젝트들이 구체화되면서 갈등이 나타나고 있다. 이러한 갈등은 물산업에 대하여 제주사회내에서 사회적 합의를 요구하고 있다.

물산업이 발전하기 위하여는 도내,외 기업들의 투자가 필수적이다. 자본을 유치하기 위해서는 제주도내 사회적 환경이 기업들에 유리하게 조성되어야 한다. 하지만 개발과 보전 갈등이 존재해 있고 지하수 이용에 대한 반기업적인 정서 등은 투자 유치에 걸림돌이 될 수밖에 없다.

물산업 발전을 위해서는 워터클러스트와 같은 물적 기반도 중요하지만 이와 함께 도민들의 긍정적 인식에 바탕을 둔 사회적 기반도 필수적이다. 이 글은 이와 같은 문제인식에서 물산업에 필요한 사회적 환경을 조성하기 위한 정책 대안을 제시하고자 한다. 정책 형성은 집단간 커뮤니케이션 의사결정 과정을 통하여 이루어진다. 이 때 중요한 변수로 작용하는 것은 담론이다. 제주도내 지하수와 물산업 관련 담론이 어떻게 작동하고 있는가에 따라 정책 결정도 달라진다. 이 글에서는 현재 제주사회에 존재하고 있는 지하수와 물산업에 대한 담론과 갈등 사례를 분석하고, 물산업 육성을 위한 담론 재구성과 정책 대안을 모색해 볼 것이다.

Ⅱ. 제주도 물산업 추진과정

1. 추진 실적 및 과제

정부는 2007년 물산업을 미래전략산업으로 중점 육성한다는 계획을 수립하였으며, 각 지역별로 정책 과제들을 추진하고 있다. 물산업은 그 범위가 다양하나, 수도산업, 수도용품 및 장비산업, 먹는샘물 및 정수기산업, 물 관련 서비스업 등으로 구분할 수 있다. 국내시장 규모로는 상하수도 분야가 86%를 차지하여 제일 크며, 폐수처리(물 재이용)분야는 7.1%, 정수기 분야는 3.8%, 먹는샘물은 제일 적은 2.2%이다.¹⁾ 물산업이 상하수도 및 폐수처리분야를 중심으로 추진되고 있으며, 먹는샘물 분야가 차지하는 비중은 극히 미미하다. 현재 대구직할시와 인천직할시 등 물산업을 추진하고 있는 자치단체들은 상하수도, 폐수처리 분야에서 다양한 과제를 추진하면서 기술 개발 및 상품화를 추진하고 있다.

그런데, 제주도가 추진하고 있는 물산업은 다른 지역과는 다르다. 수자원을 이용하는 방식은 간접적인 이용과 직접적인 이용이 있다. 간접적인 이용은 상하수도, 생활용수, 공업용수, 호텔, 골프장 등에서 이용하는 것이며, 직접적인 이용은 병입수와 같은 상품으로 개발하는 것이다. 제주도의 물산업은 지하수의 직접적인 이용 방식이다. 제주맥주 개발, 제주삼다수의 세계적 브랜드화, 기능성 음료, 혼합음료 개발, 수치료 사업 등이 핵심이다. 이는 제주도의 청정 지하수를 직접적으로 이용한 상품화를 통하여 부가가치를 창출한다는 것이다.

하지만 이러한 직접적인 개발은 필연적으로 지하수 보전을 요구하는 도민들의 인식과 충돌할 수밖에 없다. 그리고 그러한 충돌은 현재 걸음마 단계에 놓여있는 물산업의 성장을 더디게 만드는 환경을 조성할 수 있다.

실제로 야심차게 추진한 제주맥주 사업은 도내 및 도외 투자자를 이끌어내지 못하여 제주도개발공사가 추진하는 것으로 방향을 전환하고 있다. 또한 워터클러스트 단지 조성

1) 김종호 외(2010), "기후변화 대응을 위한 물산업육성 정책방안", 한국환경정책·평가연구원, 65쪽
2012년 현재 국내 언론의 보도에 의하면 먹는샘물 시장 규모는 약 4,000억원을 넘는 것으로 나타나고 있다.

도 주민 반발로 취소되고 있는 상태이다. 제주맥주와 워터클러스트는 제주도 물산업의 핵심적인 프로젝트들임에도 불구하고 시작 단계에서 난관에 부딪쳐 실패하고 있다. 이러한 현상들은 기존의 정책과 담론에 대한 재검토를 요구하고 있다. 정책의 변화와 전환이 필요한 상황에서 물산업 담론을 어떻게 발전시키고, 기존의 지하수 보전 담론과 어떻게 조화를 이룰 것인지에 대한 재검토를 요구하고 있다.

물산업 추진 과정 역시 재검토가 필요하다. 광역경제권선도산업을 계획하면서 제안된 방향은 지역이 주도하고 중앙이 지원하며, 또한 민간이 주도하고 공공이 지원하는 형식이다. 필요시 민간이 참여하는 기업형 조직을 적극 활용하거나, 비즈니스 지향적 사업 발굴을 위한 추진체계를 설계하고, 동시에 관리 운영에 민간 부문 참여 확대를 지속가능성을 제고시킨다는 것이다.²⁾

하지만 제주도는 관 주도로 진행되어 왔다. 제주도가 계획을 수립하고, 정부에서 예산을 지원함에 따라 전담 기구를 설치하여 프로젝트를 추진했다. 이는 제주도내에서 물산업 관련 민간사업체가 없는 상황에서 주체가 제주도정이 될 수밖에 없는 현실에 따른 것이었다. 관련 사업체로는 제주도개발공사와 한국공항(주) 두 곳 밖에 없는 상황임에 따라 민간이 주도할 수 없는 상황이었다. 이에 따라 선도산업추진단과 제주도개발공사가 중심이 되어 추진되었다. 또한 물산업의 원만한 추진을 위하여 물산업육성협의회와 같은 기구 설립 제안도 있었지만, 실제로는 기구 설립은 이루어지지 않았다.

물산업 추진 실적을 살펴보면, 제주삼다수의 세계적인 브랜드 개발 작업으로 새로운 상품이 탄생되었다. 기존의 페트병 제품이 아니라 유리병 디자인으로 '한라수'라는 브랜드가 만들어졌다. 혼합음료 제품생산을 지원하기 위하여 제주도테크노파크에 생산설비가 갖추어졌으며, 도내 기업들이 원료 생산 및 상표 등록, 제품 생산을 추진하여 현재 10여개 제품이 판매되고 있다. 또한 용암해수단지 부지 조성이 완료되어 기업들이 입주 중이다.

2) 박용규(2009), "광역경제권 선도산업 프로젝트 추진전략", 삼성경제연구소.

〈표 1〉 제주도 물산업 추진 실적

구 분	추진 내용	결 과	비 고
기반 구축	워터클러스트 조성	취소	
	용암해수단지 조성	분양중	2012년 11월 분양 개시
	물산업 연구센터 건립	건물 준공	
프로젝트	제주도개발공사 신규 브랜드 개발	완료	2012년 6월 '한라수' 브랜드 발표(유리병용기 제품)
상품 개발	제주맥주 개발	계획 변경	제주도개발공사에서 추진하는 것으로 재검토 중
	혼합음료/기능성음료 개발	진행 중	제주허브워터, 조릿대차 등 10여개 상품 개발
	수치료센터 설립	진행 중	한라병원에서 추진

이러한 추진 실적과 함께 앞으로의 과제도 제시되었다. 제주도는 제2차 국제자유도시 종합계획을 수립하면서 물산업이 당면하고 있는 과제를 다음과 같이 정리했다.³⁾

첫째, 현재 개발공사 단일 기업으로는 물산업을 제주도의 성장 동력으로 육성하기 어렵다. 물산업 관련 다양한 기업들을 유치 및 양성하고, 기업과 연구소가 집적된 물산업 클러스터를 구축해야 한다. 물산업을 이끌어 나갈 '주체'를 유치하는 것이 핵심 과제로 대두되고 있다.

둘째, 제주 물의 프리미엄 브랜드화가 필요하다. 개별 물 상품의 브랜드가 아니라 제주 물 자체의 브랜드를 개발하는 것이다.

셋째, 사업체제의 고도화이다. 현재와 같은 국내 시장 위주의 사업구조를 극복하고 적극적인 세계 시장 진출을 추진해야 한다. 제품도 병입수 외에 음료, 주류 등으로 다양화하고 전문 인력을 양성하여 사업 역량을 강화해야 한다.

넷째, 마케팅, 디자인 등 소프트 경쟁력을 강화하는 것이다. 제주워터 글로벌 마케팅을 위한 세계적인 홍보가 필요하다.

3) 제주특별자치도(2011), 『제2차 국제자유도시 종합계획(안) 도민공청회』, p102.

제주도 물산업 전망은 세계적인 경쟁력에 달려있다. 개발공사 중심의 사업 추진이 아니라 물산업 클러스트 조성하고 같은 기반시설을 갖추고 다양한 기업을 유치하는 노력에 따라 전망이 달라진다. 홍보, 판매, 연구, 브랜드 개발, 이미지 개선 등 다양한 분야에서 파트너가 필요하며, 사업 비전을 공유하며 장기적으로 함께 성장할 수 있는 선순환 구조 구축이 필요하다.

2. 제주도 물산업 담론

제주도는 물산업을 추진하면서 새롭게 담론을 만들어내었다. 이러한 담론들은 도민들에게 물산업에 대한 관념을 형성하게 만들었으며, 물산업을 지지하는 사회적 토대가 되고 있다. 하지만 물산업이 앞으로 더욱 발전하기 위해서는 현재의 문제에 대한 객관적 진단과 새로운 담론 형성도 필요하다. 2007년 이후 제주도는 물산업 추진 계획을 언론을 통하여 도민들에게 전달하면서 몇 가지 담론을 생산하였으며, 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 제주도 지하수 세계화 담론이다. 이는 제주삼다수를 세계적인 브랜드로 육성한다는 것이다. 제주삼다수는 1998년부터 국내 시장에서 판매를 시작하였으며, 시장 점유율 1위의 지위를 계속 유지하고 있다. 해외 시장 진출은 당면 과제로 대두되었으며, 그에 따라 세계시장에서 유통될 수 있는 새로운 브랜드 개발을 추진한다는 것이다.

둘째, 우수한 품질의 지하수 담론이다. 제주도 지하수는 그 품질 면에서 세계적으로 우수하다는 홍보와 함께 청정한 자연자원으로서 가치가 높다는 것이다. 따라서 이는 제주도민의 자존심이며, 이를 세계화하여 제주도의 가치를 더욱 높이는 것이다. 제주도 지하수는 화산암반 지대에 함양되어 있으면서 자연정화를 거치면서 우수한 품질로 이루어져 있다는 인식을 도민들에게 확산시켰다.

셋째, 지역경제 활성화 담론이다. 제주도의 산업은 1차 산업 18.6%, 2차 산업 3.7%, 3차 산업 77.7%로서 2차 산업이 전국 평균 28.8% 보다 현저하게 낮은 상태이다.⁴⁾ 미국, 중국 등 여러 국가들과 FTA를 체결하면서 1차 산업이 위기에 도달할 수 있으며, 관

4) 제주특별자치도(2007), 『물산업육성기본계획』, p7.

광 산업 역시 세계경제 동향에 영향을 받아 미래가 불안정할 수 있기 때문에 자립 경제를 위하여 청정산업을 유치하는 과제가 대두되었다. 이러한 인식에서 물산업을 통하여 2차 산업을 육성하고, 고용 창출 및 그 수익을 제주도에 환원하여 제주도의 자주재원을 확충한다는 것이다.

넷째, 물산업 수익금을 통한 지하수 보호 담론이다. 물산업을 통해 얻어진 수익금을 지하수 보전 관리에 투자하며, 환경 보전, 도민 복지증진 사업에 사용한다는 주장이다. 제주도의 유일한 자원인 지하수를 이용하여 수익을 창출하고 있는 만큼, 환경 보전을 위한 수익금 환원과 투자는 당연하다는 것이다. 지하수특별회계 운영을 비롯하여 참여 기업들의 이익 환원이 필요하다는 주장이 만들어졌다.

이와 같은 내용의 담론은 기존의 보전담론을 통합하는 것이다. 제주도는 1990년대 이전까지는 지하수는 자유재로 이용하여 왔으나, 1990년대부터 지하수 보전 담론이 형성되어 공공재로 보호하는 정책을 펼쳐왔다.⁵⁾ 주요 내용은 지하수를 보존자원으로 지정하여 관리하고 있으며, 사기업이 사유화해서는 안되며 제주도민의 공공자산으로 활용해야 한다는 것이다. 이러한 보전 담론을 바탕으로 제주도는 물산업 추진을 통하여 창출된 수익을 지하수 환경 보전에 재투자하겠다는 주장을 펼쳤다. 기존의 지하수 보전 담론과 조화를 이루려는 것이다.

〈표 2〉 시기별 지하수 담론의 변화

시기	1980년대 이전	1990년대	2010년대
성격	자유재	공공재	공공재 + 경제재
담론	개발담론	보전담론	보전담론 + 개발담론

이러한 언론의 홍보는 제주도가 물산업을 받아들이고 추진하는 사회적 환경을 조성하였다. 지하수를 직접적인 자원으로 이용하는 계획에 도민들이 반발하지 않고 정책을 추진하게 되는 배경을 만들었다. 하지만 수용하는 단계를 넘어서서 지지 기반을 넓히지 못

5) 정희종(2011), "1990년대 제주도 지하수 담론과 정책 형성 연구", 『탐라문화』 40호, 제주대학교 탐라문화연구소.

하고 있다. 2012년도에 먹는샘물 증산, 농심과의 갈등, 제주삼다수 불법 유통 등의 현상이 발생하였을 때 설득력을 발휘하지 못했다. 기존의 지하수 보전담론이 영향력을 발휘한 반면에 물산업 담론은 지지를 받지 못했다.

물산업 담론이 기존의 지하수 보전 담론과 조화를 이루지 못하고 있는 요인 중 하나는 상호 적극적인 소통 부족이다. 그동안 물산업 추진과 관련된 각종 발표 및 설명회가 제주도와 제주도개발공사 주최로 이루어져 왔다. 물산업 내용과 추진 방향, 염지하수 담수화 기술, 삼다수 마케팅, 홍보 전략 등 다양한 발표회가 개최되었으나, 기존 지하수 보전 담론을 포용하고 새로운 담론을 만들어내는 의견 수렴과 공론화 과정은 부족했다. 제주도의 지하수 정책과 물산업이 어떻게 대치 또는 조화를 이루는지에 대한 세부적인 토론과 의견 수렴 과정이 없음에 따른 사회적 합의가 부족한 것으로 나타나고 있다.

제주도는 물산업이 블루골드로서 수많은 이익을 제주도에 안겨줄 것이라고 홍보하였지만, 실제로 지하수 공수 관리 등 보전 정책과 어떻게 연관을 맺고 상호작용하는지, 보전 정책의 틀 안에서 물산업을 추진하는 방향과 방법은 구체적으로 어떤 것인지에 대한 공론 형성은 제대로 이루어지지 않았다.

Ⅲ. 물산업 갈등과 의미

1. 갈등 사례

1) 워터클러스트 조성 사업

제주도는 2009년 물산업을 본격적으로 추진하면서 관련 기업들을 종합 유치하는 워터클러스트 조성 계획을 수립한다.⁶⁾ 대상 지역은 서귀포시 도순 및 하원 지역이었으며, 주

6) 제주도정은 2009년 3월 200억원을 투자하여 천연탄산수 및 미네랄워터, 먹는샘물, 맥주, 전통주 제조 시설과 물산업연구센터, 수치료 센터등을 종합하는 물관련 특화 산업단지를 2012년까지 조성한다는 계획을 수립한다.

민 대상으로 설명회를 개최하는 한편, 환경영향평가를 실시하여 제주도의회 심의를 통과한다. 하지만 지역주민들의 지속적인 반대에 부딪혀 사업을 추진하지 못하고 2012년에 사실상 추진 계획을 포기한다.⁷⁾

제주도는 워터클러스터에서 사용하는 지하수가 해당 구역의 지하수 함양량의 10% 정도라고 홍보하였지만, 지역 주민들은 조사 결과를 신뢰하지 못한다는 입장이었으며, 지하수 고갈 우려가 있다고 반대했다.⁸⁾ 이는 제주도 물산업 담론을 지역주민들이 수용하지 않은 결과이다. 이후 제주도는 도순 하원지역 워터클러스터 설치 계획을 포기한다.

한편, 제주맥주 사업 역시 투자자를 유치하지 못함에 따라 사업 규모를 대폭 축소하는 한편, 구좌 지역 조성 중인 용암해수단지에 음료 제조업체를 유치하기로 계획을 변경한다.

2) 2012년 먹는샘물 증산 반대

한국공항(주)은 2011년 4월에 먹는샘물 증산을 위한 지하수 취수량 증량을 제주도에 요청하였다. 1996년 이후 1일 100톤/월 3,000톤의 지하수를 이용하여 판매해 왔는데 증가하는 수요 충족을 위하여 1990년도에 공장 설립 당시 갖추어 놓은 1일 300톤/월 9,000톤의 시설용량으로 증량시켜 줄 것을 요청한다.⁹⁾ 하지만 언론의 비판적 보도와 NGO의 반대 운동의 영향으로 제주도의회는 상임위원회 심의 과정에서 부결 처리한다.¹⁰⁾

한국공항(주)은 2012년 4월에 증산을 재요청하면서 1일 200톤/월 6,000톤으로 요청량을 줄이는 한편, 지난 1993년도 제주도의회에서 최초로 허가량으로 환원시켜 줄 것을 요구한다.¹¹⁾ 하지만 NGO들은 반대 입장을 굽히지 않았으며, 2012년 6월 제주도의회는

7) 제주일보, "흐지부지 꼬리 내리는 물산업 클러스터", 2012년6월19일 기사

8) 제주도정은 13회에 걸쳐서 주민들을 대상으로 설명회, 간담회 등을 개최했지만 설득에 실패하여 계획을 보류한다. 제주도의회 예산결산특별위원회 2012년7월17일 회의록 참조

9) 한국공항(주)은 제주삼다수에 피해를 주지 않기 위하여 해외 수출 및 국내 프리미엄 시장에서 판매하여 제주지하수의 우수성을 알리겠다고 홍보했다.

10) 「제주도지하수 관리 기본 조례」제6조(먹는샘물 제조·판매용 지하수 개발·이용 허가 등)에 의하면 "지하수를 100분의 98 이상 이용하여 청량음료, 주류 등을 제조, 판매하고자 하는 자는 제주도의회 동의를 거쳐야 한다"고 되어 있다. 이에 따라 제주도의회 동의를 얻는 과정에서 부결된다.

11) 제주도의회는 1993년 11월 한국공항(주)의 전신인 제동흥산(주)에 대하여 1일 200톤/월 6,000톤의 지

심사보류 결정을 내린다.

제주도개발공사도 2012년 4월에 기존의 1일 2,100톤/월 62,000톤의 취수량을 1일 4,200톤/월 126,000톤으로 증량시켜 줄 것을 요청하였다. 지속적으로 증가하고 있는 국내 수요 충족 및 해외 수출을 확대하겠다는 목적이었다. 이에 대한 NGO의 반응은 둘로 나뉘었다. 환경단체는 반대 입장에 선 반면에, 다른 시민단체는 문제 제기를 하지 않았다. NGO의 반응이 둘로 나뉜 것은 물산업을 바라보는 인식의 차이가 존재함을 말해 준다. 즉, 환경단체는 지하수 보전에 영향을 끼칠 것이라는 입장이며, 다른 시민단체는 제주삼다수 세계화라는 물산업 담론을 수용하고 있는 것이다. 하지만 제주도개발공사의 증량 안건 역시 제주도의회 본회의 표결에서 과반수를 얻지 못하여 부결된다.

3) '제주삼다수' 유통 문제

제주도개발공사와 농심이 2007년도에 체결한 "구매계획 물량이 이행될 경우 매년 연장된다"라는 판매협약 내용이 2011년부터 문제로 불거진다. 이는 농심과의 영구적인 노예계약이라는 비판 여론이 조성되었으며,¹²⁾ 제주도의회는 조례를 개정하여 기존의 수의 계약을 공개 입찰로 변경하고, 개발공사도 농심에게 계약 해지를 통지하고 새로운 유통업체를 선정한다. 농심은 이에 대하여 반발하면서 소송을 제기하였지만 2012년 11월 대한상사중재원이 판정을 내려서 12월 14일부로 판매계약을 해지하게 된다.

또한 제주도내 판매 조건으로 유통된 제주삼다수가 육지부로 반출되어 제주경찰은 불법유통이라며 수사를 하고 대리점 및 유통업자들을 입건 조치한다. 이에 대하여 제주개발공사는 공정거래위원회 자문을 받은 결과 문제가 없다는 답변을 받았다는 입장을 밝혔으며, 인터넷업체들도 반발을 하였다.

하수 취수량을 허가해 주었다. 이후 1996년도에 1일 100톤/월 3,000톤으로 감량시켰다. 이에 따라 1993년도에 제주도의회에서 최초로 허가량으로 환원시켜 줄 것과 그룹 계열사 수요를 충족시키기 위해서는 기존 취수량으로는 한계에 도달하였다고 주장했다.

12) 제주도지사는 2011년 10월 24일 도청 회의 장소에서 2007년 계약이 불공정하다는 주장을 하였고, 이후 도내 언론에서 확대 보도되면서 주요 이슈로 등장한다.

2. 갈등의 의미

위터클러스트 조성 갈등, 먹는샘물 취수량 증량 대립, 제주삼다수 유통 계약 파기 분쟁 등의 사례를 통하여 제주도 물산업에 대한 담론과 인식의 실체를 분명하게 파악할 수 있다. 위터클러스트 조성이 무산된 것은 지역주민의 인식이 개발보다는 보전을 더 원하고 있는 것이다. 이는 과학적인 조사 결과와 환경영향평가 등에도 불구하고 도민들의 생각에는 보전 담론이 영향력을 행사하고 있는 것이다.

먹는샘물 취수량 증량을 둘러싸고 다양한 반대 주장들이 나타났다. 반대 입장은 기본적으로 보전 담론에 근거를 두고 있으며, 지하수 공수화 정책을 무너뜨릴 수 있다는 주장을 하였다. 외부 기업들의 진출을 가져와 결국에는 지하수 고갈 등 위기가 발생할 수 있고, 공공자원인 지하수를 사유화하므로 반대한다는 주장을 지속하였다.

이러한 현상은 제주도 물산업에 대한 사회인식이 통합되지 않고 혼동된 상태에 놓여 있음을 보여주는 것이다. 먹는샘물 업체인 제주도개발공사와 한국공항(주)이 갖고 있는 법적 권리와 지위 문제에 대한 명확한 해명없이 지하수 공수화정책에 문제를 일으킨다는 여론이 우선시 되었다. 먹는샘물 증량이 제주도 물산업 육성에 도움이 된다는 주장보다는 반대로 제주도 지하수 보전에 문제가 발생한다는 주장이 힘을 발휘하였다.

농심의 경우 언론은 "제주의 생명수인 물뿐만 아니라 제주도민의 자존심과 직결된 사안이다. 제주도의 삼다수가 '을'이고 그것을 팔아 이익을 챙기는 농심이 '갑'인 상황은 말이 안된다."¹³⁾ 라는 표현처럼, 농심에게 끌려다니는 것은 자존심 문제라는 주장을 펼쳤다. 또한 14년간 독점 판매로 많은 이익을 보았음에도 지역에 환원한 것은 적다는 비판도 나타났다.

제주도정은 2007년부터 물산업을 추진하면서 고용창출, 경제발전 및 지하수 보전, 환경보호 등 지하수 상품화를 통한 경제 및 사회적 효과를 홍보했지만, 2012년의 사례에서 보았듯이 전혀 힘을 발휘하지 못했다. 이는 도내 환경단체들이 제주도 물산업에 대하여 인식을 달리하고 있기 때문이다.¹⁴⁾

13) 제민일보, "삼다수 판매권 경쟁입찰 도입 당면", 2011.10.27 사설

14) 제주환경운동연합, 제주참여환경연대, 꽃자왈사람들은 2012년6월14일 공동 기자회견을 열고 제주도가

최근의 사례들은 담론 대립과 혼동을 극복해 가야할 필요성이 있음을 보여주고 있다. 특히 제주맥주의 경우 제주도가 소유권을 가져야 한다는 주장으로 외부 투자 유치에 실패한 것은 심도 깊게 생각해야 한다. 이는 제주도 지하수는 제주도민의 자산이라는 인식이 강하게 작동하고 있음을 보여준 것이다. 이러한 인식은 먹는샘물 뿐만 아니라 혼합음료, 수치료 등 모든 사업 분야에도 적용될 수 있다. 또한 이는 물산업 성장 또는 후퇴를 좌우할 중요한 변수가 될 수도 있다.

이러한 문제들은 또 한편으로는 제주도 물산업 추진 정책을 새롭게 만들 것을 요구하고 있다. 개발과 보전 담론의 대립과 충돌을 해소하고 공공성 담론을 더욱 강화할 수 있는 정책과 물산업 활성화를 위한 투자 유치를 위한 법적, 제도적 장치 마련도 필요하다. 기존의 법적 조항은 지하수 보전을 목적으로 만들어졌으며, 이에 따라 지하수를 직접 상품화하는 물산업과 대치되는 현상이 있다. 현실적인 여건을 감안하고 물산업 발전을 견인할 수 있는 제도적 뒷받침이 필요하다.

IV. 물산업 활성화 정책 제언

1. 사회적 환경 개선

1) 물산업 SWOT 분석

제주도의 물산업에 대한 SWOT 분석을 통해서 강점과 약점, 기회와 위협 요인들을 통하여 앞으로의 정책 과제를 확인할 수 있다. 먼저 제주도 물산업의 강점으로는 지하수가 풍부하고 수질이 다양한 장점이 있다. 연수, 고미네랄 지하수, 고염분 심층 지하수 등 다양한 수자원이 부존하고 있다. 또한 지하수 관리제도에 있어서 전국에서 뛰어나고 체계적인 법적, 제도적 장치를 가동하고 있다. 제주삼다수는 이미 음료분야에서 브랜드 평

추진하고 있는 물산업이 제주도 지하수 보전에 문제를 일으키고 있다고 주장했다.

가 1위이며,¹⁵⁾ 펠트병 시장에서 국내 시장 점유율 1위를 차지하고 있다. 기회 요인으로 는 국내 먹는샘물 시장이 급속하게 성장하고 있으며, 정부의 물산업 육성 정책에 따라 사업 추진 환경도 좋다는 것이다. 또한 도민들의 물산업에 대한 공감대가 증대되고, 관련 기업들과 제주도가 상생 발전할 수 있는 여건도 만들어지고 있다.

〈표 3〉 제주도 물산업 SWOT 분석¹⁶⁾

강점	약점
<ul style="list-style-type: none"> . 우수한 물, 다양한 물, 풍부한 물 . 제주삼다수 브랜드 인지도(국내) . 오염되지 않은 청정 자연환경 . 청정, 장수의 지역 이미지 	<ul style="list-style-type: none"> . 국내외시장 진출 물류비 부담 . 낮은 글로벌 인지도 . 도내 물기업 부족 . 물산업 육성 법적 뒷받침 미흡
기회	위협
<ul style="list-style-type: none"> . 물이 '돈'이 되는 블루골드 시대 . 웰빙트렌드 확산, 병입수 시장 급부상 . 국가 차원의 물산업육성 추진 	<ul style="list-style-type: none"> . 병입수, 음료시장 경쟁 격화 . 제품의 확대 및 제품간 경쟁 심화 . 지하수 상품화에 대한 부정적 인식

하지만 보완해야 할 약점과 위협 요소들이 있다. 먼저 도내 물관련 기업들이 부족한 것이다. 산업이 발전하려면 관련 기업들이 함께 경쟁 및 협력, 보완하면서 규모를 증대시켜 나가야 한다. 하지만 제주도에 물산업 관련 기존 기업으로는 제주도개발공사, 한라산소주(주), 한국공항(주), (주)제주막걸리 등이며, 최근에 혼합음료제품을 개발하여 시판하고 있는 음료업체들이 나타나고 있다. 사업 추진시 관련 기업들간 마찰이 나타날 수도 있다. 하지만 참여 기업들의 확대는 물산업 영역을 더욱 넓혀갈 것이다.

또한 '제주워터' 브랜드를 국내는 물론 전 세계적으로 홍보하는 것도 현재는 미흡한 상황이다. 해외 홍보 확대를 위한 전략과 노력이 필요하다. 그리고 육지부 기업에 대한 배타적인 인식도 약점에 포함된다. 섬이라는 특성상 물류비 부담이 다른 지역보다 큰 것도

15) 브랜드가치 평가 전문기관인 브랜드스탁은 제주삼다수가 음료 브랜드 가치 평가에서 1000점 만점에 894점을 받아 1위이며, 2위는 서울우유, 그 다음으로 코카콜라, 칠성사이다라고 발표했다. <KBS제주> 뉴스, 2012년11월18일 방송

16) 제주특별자치도(2011), 『제2차 국제자유도시 종합계획(안) 도민공청회』, p101.

약점이다.

위협요소로는 다른 지역은 정부와 지자체의 지원으로 물 관련 기업들의 성장이 지속되고 있다. 기업 유치를 위하여 법적 제도적 완화 조치들이 취해지고 있다. 정부도 먹는샘물 업체에 대한 수질개선부담금을 완화시켜 주는 등 지원 정책을 펼치고 있다. 이러한 요인들은 제주도에 물관련 기업들의 투자를 유치하는데 불리한 조건이 되고 있다.

또한 국내 시장 경쟁도 격화되고 있다. 최근에 제주도개발공사와 농심의 유통 해지로 앞으로 국내 시장에서의 제주삼다수 시장 점유가 낮아질 것이라는 예측이 나오고 있다. 농심은 백두산 지역의 청정 이미지를 바탕으로 한 먹는샘물을 수입하여 국내 시장에 판매하겠다는 계획이며, 롯데, 풀무원 등도 국내 시장 점유율을 높이기 위하여 마케팅을 강화하고 있다. 반면에 제주도개발공사는 기존의 유통망을 변화시켜 대형마트는 직접 공급, 기타 시장은 광동제약을 통하여 공급한다는 방침이다. 이러한 유통 전략이 얼마나 경쟁력을 확보하고 기존 시장점유율을 유지할 수 있을지는 두고 볼 일이다.

제주도가 향후 물산업을 발전시키기 위해서는 약점과 위협 요소들을 극복해 나가야 한다. 높은 물류비 부담, 지하수 상품화에 대한 부정적 인식은 기업 유치 및 투자를 위축시키는 요인이 되고 있다. 이러한 측면에서 물산업 경쟁력 강화를 위한 정책을 고민해야 한다.

2) 담론의 재구성

물산업 추진에 있어서 지하수 개발과 보전 담론의 대립 현상은 반드시 극복해 나가야 할 과제이다. 하지만 최근의 사례에서 보았듯이 사회적 의제로 부각한 사안에 대하여 공론화 과정이 제대로 이루어지지 않고 언론의 보도와 여론의 흐름에 따라서 판단과 결정이 내려지는 문제가 나타났다. 제주도개발공사와 한국공항의 먹는샘물 증산 문제, 제주도개발공사와 농심간의 불공정 계약 문제 등에 있어서 공론화 과정이 없이 일방적인 여론 형성과 대안 제시, 특정 관념에 입각한 주장 등이 표출화되면서 대립이 심화되었다.

한국공항(주)의 먹는샘물 증산 문제가 부각되었을 때 지하수 공수관리 정책을 무너뜨릴 수 있다는 주장이 대두되었다. 하지만 이에 대하여 검증하는 과정은 나타나지 않았

다. 주장이 객관적으로 근거가 있는 것인지, 증명가능하며, 실제로 지하수 정책에 영향을 끼칠 것인지에 대하여 검증 작업이 이루어지지 않았다. 이러한 과정 없이 주장과 대립이 반복되면서 결과적으로 물산업에 대한 부정적 인식을 낳고 있다.

문제 해결을 위해서는 대립되는 담론들에 대한 토론과 검증 작업이 필요하다. 이는 물산업의 정체성 확립을 위해서 필요한 것이다. 물산업 담론과 지하수 보전 담론이 통합 및 조화를 이룰 수 있는 방법을 모색하는 공론의 장이 만들어져야 한다.

그리고 그 결과는 공공성을 더욱 강화하는 것이다. 개발 담론과 보전 담론은 공공성 담론 안에 포용되어야 한다. 하지만 지금은 각각의 담론들이 병행하면서 각축하고 있는 양상이다. 지하수 공공성 담론의 틀 안에 개발과 보전이 공존하는 모델이 필요하다. 제주도 물산업이 공공성을 확보하고 있으며, 개발과 보전 모두 공공성을 더욱 강화하는 차원에서 존재하고 있다는 인식이 필요하다. 이 과정을 통하여 물산업의 약점으로 제기된 주민들의 부정적 인식을 극복할 수 있다.

공론화 추진 주체는 제주도 당국, 제주도의회, 언론사다. 이들이 주체가 되어 기회와 자리를 만들고, 학계, 시민사회단체, 관련 기업, 전문가 등이 참여하여 제주도 물산업에 대한 사회적 합의를 이루어야 한다. 이제까지 물산업에 대한 자연과학적, 기술적인 측면에서의 토론회와 발표회가 많았지만 인문사회과학 차원에서의 토론 기회는 부족했다. 제주도 지하수 정책에 대한 법적, 제도적 사항에 대한 재검토와 함께 물산업과의 관련성 문제를 명확하게 정리해야 한다. 이는 물산업 발전을 위한 사회적 토대가 될 것이다.

2. 물산업거버넌스 구축

최근에 거버넌스가 필요하다는 주장은 많이 제기되었으며, 실제로 여러 가지 형태로 구성되어 갈등 및 문제 해결을 위하여 역할을 하고 있다. 제주도 물산업 분야에도 거버넌스가 필요하다. 기존에 '물산업육성위원회' 설치와 같은 제안이 있었지만,¹⁷⁾ 실제로 어떻게 구성 및 운영할 것인지에 대하여는 논의가 이루어지지 않았다.

영국의 사회학자 앤서니 기든스(Anthony Giddens)는 기후변화 등 환경문제에 대처하

17) 제주발전연구원(2007), 「지하수의 전략적 활용 및 브랜드화 연구」, 제주발전연구원, p76

기 위하여 NGO, 정부, 기업의 협력체제가 필요함을 주장하고 있다. 그의 주장에 의하면 "NGO, 기업, 정부는 서로 어느 정도 이해관계의 차이가 있지만, 어느 하나가 없어도 안 되고 또 그럴 수도 없게끔 얽혀 있다. 그 들 사이에 협력관계가 만들어지지 않으면 대단한 성과를 거두기도 어려운 것도 사실이다"라는 것이다.¹⁸⁾ NGO와 기업들이 갖고 있는 장점을 활용하면서 지하수 이용 문제, 환경 변화, 정책 대안 등에 긍정적 기능을 할 수 있다. 이러한 입장에서 제주도의 지하수 이용 및 물산업과 관련된 당면 과제를 해결을 위해서는 NGO, 제주도정, 기업들이 협력관계가 만들어져야 한다. 이들 주체들이 물산업거버넌스를 조직해야 한다.

물산업거버넌스의 역할은 물산업 정책 재검토 및 대안 제시, 보전 측면에서 물산업에 사용될 지하수 총량 문제 가이드라인 제시, 지속가능한 자원으로써 지하수 관리 문제, 관련 법률 및 제도 개선 등 중요한 사회적 의제들을 명확하게 정리하여 도민들에게 제시해야 한다.

첫째, 물산업 정책을 녹색성장이라는 개념을 기반에 두고 재정립하는 것이다. 녹색성장은 경제성장을 친환경적으로 하자는 것이다. 저탄소 산업, 친환경산업에 기반을 두고 경제성장을 증대시키자는 것이다. 이러한 녹색성장 개념을 제주도 물산업에 접목시켜 환경을 훼손하지 않고 오히려 보호하는 정책, 지하수라는 환경자원을 동력으로 지역경제성장을 이끌어내는 정책을 만드는데 거버넌스가 역할을 해야 한다.

둘째, 지하수 사용량 문제이다. 지하수를 상품화하는데 있어서 반대 여론은 제주도민이 사용할 지하수량에 영향을 끼칠 수 있다는 우려 때문에 나타나고 있다. 따라서 제주도내에서 지속가능한 지하수 량에서 어느 정도를 물산업에서 이용할 것인지에 대한 합의가 만들어져야 한다.¹⁹⁾ 이는 제주도정이 할 수 없는 일이며, 거버넌스에서 과학적 데이터를 갖고서 조정해야 한다.

셋째, 개발이익의 환원문제 등 핵심 과제에 대한 담론을 재정립하고 이를 제도화하는 것이다. 제도적 장치는 원수대금 운영, 지하수 보전기금 출연 의무화, 이익환원제도 등

18) 앤서니 기든스(2009), 홍옥희 옮김, 『기후변화의 정치학』, 에코리브르, p182

19) 2007년에 수립한 <물산업육성기본계획>에 따르면 물산업 육성에 따른 지하수 개발 이용량의 가이드라인을 제시하고 있는데, 제주도 유역별 1일 지하수 지속이용 산출량의 3%를 초과하지 않는 범위로 제시하였다.

다양하게 만들 수 있다. 현재 제주도의 지하수 원수대금의 경우 다른 지역보다도 높은 요율을 적용하고 있다. 먹는샘물의 경우 혼합음료보다 3배, 목욕탕 등 상업용보다 10배나 많은 요금을 납부하고 있다. 다른 지역과 비교하면 제주도 먹는샘물사업자는 무려 30배나 높은 요금을 부담하고 있다.²⁰⁾ 이러한 원수대금 제도는 수자원을 지하수에 100% 의존하는 사회경제적 특성상 중요한 것이다. 제주도정은 원수대금 요율 향상 등 더욱 강화하는 조치를 모색하고 있다. 이는 지하수 보전이라는 목적을 위하여 필요한 것이다.

이와 함께 개발이익의 지역 환원이라는 사회적 요구를 제도화해야 한다. 원수대금 이외에 지하수를 상품화하여 얻은 이익에 대하여 일정 부분 환원하는 문제에 대하여 거버넌스가 합리적인 방안을 모색해야 한다. 제주도의 지하수를 이용하는 것은 제주도의 환경자원의 혜택을 보는 것이며, 그에 따른 이익 환원은 지하수 및 환경 보호를 위한 기업들의 사회적 책임을 이행하는 것이며, 지하수의 공공성을 강화하는 것이다.

지하수 이용에 따른 사회적 책임 문제, 지하수자원의 공공성 강화 문제를 제도로 만들어서 정착시키고, 또한 물산업이 경쟁력을 갖고서 성장할 수 있는 사회적 기반을 만드는 데 거버넌스가 중요한 기능을 담당할 수 있다.

또한 물산업거버넌스는 현재 만들어지고 있는 물산업연구센터와 협력체제를 구축해야 한다. 물산업연구센터는 과학적 연구 조사 및 데이터를 제공하고, 거버넌스는 그것을 활용

20) 현재 제주도개발공사의 취수량을 기준으로 한다면, 허가받은 지하수를 전량 이용할 경우 연간 34억원의 원수대금을 납부하게 된다. 하지만 똑 같은 양을 타 지역의 먹는샘물 업체가 사용하더라도 원수대금은 1억2천만원에 불과하다.

○ 제주삼다수 취수량(연간 756,000톤) 기준 원수대금 비교 (단위 : 억원)

구분	제주특별자치도					타 지역 먹는샘물
	영업용 (목욕탕 등)	골프장/ 온천	제조업 (주류 등)	기능성 음료	먹는샘물 (제주삼다수)	한강수계 (160원/톤)
월간	0.26	0.88	0.27	0.86	2.86	0.1
연간	3.06	10.51	3.25	10.28	34.27	1.2

주: 제주도 요금은 <제주특별자치도 지하수관리기본 조례' 별표12 지하수 원수대금 업종별 요금표>에 의거 산출하였으며, 타 지역의 경우는 <한강', '낙동강', '금강', '영산강·섬진강'수계 물관리 및 주민지원에 관한 법률>조항을 기준으로 납부하는 요금을 산출하였음.

하여 정책을 수립하고 법적, 제도적 장치를 만드는 상호 보완적인 관계를 만들어야 한다.

3. 용암해수산업단지 지원

제주도는 물산업을 추진하면서 제주도개발공사 중심으로 프로젝트를 수행해 왔다. 새로운 브랜드로 '한라수'를 만들었으며, 프리미엄 시장에 진출하고 있다. 하지만 객관적인 평가는 제주도개발공사 단일 기업만으로는 물산업을 제주도의 성장 동력으로 육성하기 어렵다는 것이다.²¹⁾ 물산업 관련 다양한 기업들을 유치 및 양성하고, 기업과 연구소가 집적된 물산업 클러스트가 필요하지만 워터클러스트 조성이 무산되면서 난관에 부딪히고 있다.

용암해수단지내 유치 대상인 제주도내 음료제조업체들은 최근에 제품을 개발하고 사업을 시작하고 있는 영세한 규모로서 시장에서 경쟁력을 확보하려면 많은 시간이 필요한 실정이다. 따라서 외부 기업을 유치하기가 용암해수단지 운영에서 중요한 과제로 부각되고 있다. 그런데 2012년 11월 단지를 분양하였으나, 9필지 중에서 4필지만 접수되어 차질을 빚고 있다.²²⁾

물산업 활성화를 위하여는 '주체'들을 유치하고 육성하는 것이 관건이다. 제주도개발공사 중심의 사업 추진이 아니라, 다양한 기업들을 유치하고, 홍보, 판매, 연구, 브랜드 개발, 이미지 개선 등 다양한 분야에서의 협력해 나가는 공조 체제로 나가야 한다. 사업 비전을 공유하며 장기적으로 함께 성장할 수 있는 선순환 구조 구축을 위해서는 관련 기업들이 제주도에 유입되어야 하며, 활발한 활동을 전개해 나가야 한다.

특히 용암해수단지를 활성화하는 정책이 필요하다. 워터클러스트 조성이 실패로 돌아가고, 용암해수단지가 그 역할을 대체하고 있는 중이다. 그런데, 용암해수단지는 염지하수를 이용하여 상품을 개발하는 시스템이다. 한라산 암반 밑에 있는 지하수가 아니라, 해수가 침투해 있는 지역의 염지하수를 처리한 원수를 사용하는 것이다.

제주도는 염지하수 개발 사업을 추진하면서 제주특별자치도특별법 312조를 개정하여 염지하수를 100분의 98 이상 이용한 제품 생산도 제주도개발공사만 할 수 있도록 만들

21) 제주특별자치도(2011), 『제2차 국제자유도시 종합계획(안) 도민공청회』, p102.

22) 제민일보, "용암해수 산업화 출발부터 '삐걱'", 2012년11월25일 기사

있다. 즉, 먹는샘물과 가까운 형태의 제품 생산은 제3의 기업 진출을 원천적으로 막고 있다. 이는 먹는샘물 제품 난립을 방지하여 제주도개발공사의 경쟁력을 확보하기 위한 장치이지만, 반대로 외부 기업의 투자를 유치하는데 걸림돌로 작용하고 있다.

따라서 용암해수단지내에서의 염지하수를 이용한 먹는샘물 개발을 허용하되, 국내시장에서의 판매가 아닌 해외 수출에 국한한다는 조건으로 현재의 조항을 변경할 필요가 있다. 용암해수단지를 물산업 특구로 지정하여 해외수출을 적극 장려하는 정책을 수립해야 한다. 이는 제주위터의 글로벌 브랜드화라는 물산업 전략에도 부합하는 것이다. 국내 시장에서의 경쟁이 아닌, 해외시장에서의 경쟁이란 측면에서 적극적으로 고려해야 한다. 수출 확대는 제주도의 경제 활성화 정책에도 부합하는 것이다.

또한 이는 물산업 활성화를 가로막는 법적 규제를 완화하는 것이다. 물산업을 활성화 하는 정책을 추진하면서 또 다른 한편에서는 규제를 하는 모순적인 상황이 발생하고 있다. 염지하수를 이용한 제품 개발은 용암해수단지내에서만 가능한데, 제주도개발공사는 용암해수단지에서 염지하수를 이용한 먹는샘물 사업을 하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 염지하수를 이용한 먹는샘물 사업은 어떤 기업도 하지 못하는 상황이 발생하고 있다. 이러한 모순을 해결하는 차원에서 특별법 312조의 개정이 필요하다.

4. 맥주/음료컨소시엄 구성

제주도 물산업의 주요 상품은 맥주, 음료, 먹는샘물 3가지이다. 이 중에서 제주맥주 개발을 둘러싸고 추진 주체 논란이 지속되고 있다. 제주도정은 제주도개발공사가 맡아서 추진하도록 하고 있는 반면에, 제주도의회는 반대하고 있다. 또한 공기업인 개발공사가 먹는샘물외에 맥주 사업까지 시행하는 것은 본래의 취지에 맞지 않는다는 비판도 있다. 공공성을 확보해야 할 공기업이 사기업과 똑 같은 형태의 사업을 추진하는 것은 문제가 될 수 있다. 또한 기존의 도내 하우스맥주 생산, 판매업체들의 반발도 예상할 수 있다.

현재 음료 제품은 제주테크노파크에서 설립한 생산시설을 이용하고 있다. 제주테크노파크는 '제주권 음료 제품 경쟁력 강화 및 매출증대 지원사업'을 추진하여 음료제품 생산을 하고 있다. 제주의 향토 자원과 청정수를 활용한 제주 프리미엄 음료산업을 육성한다

는 목표로 도내 기업들의 참여를 유도하여 현재 10여개가 넘는 제품들을 개발하여 시판하고 있다.

〈표 4〉 주요 음료제품 현황

품명	용량	주요 재료	판매처	비고
제주허브워터	340ml	로즈마리, 레몬글라스, 타임	(영)제인	테크노파크에서 생산
제주 조릿대차	340ml	제주조릿대	(주)제주느낌	
제주의 별	340ml	발효 보이차 잎	제주티파크	
게무로사 발효차	100ml	진굴, 유자, 감초, 썬, 결명자	게무로사	
제주 검정콩 차	340ml	검정콩	(주)두화원	
제주해조 메밀	340ml	메밀, 감태	(주)이에스바이오씨	
탐라원 제주감귤	340ml	제주감귤과즙농축액	(주)일해	
제주V워터	500ml	탄산수소칼륨	LG생활건강	제주도개발공사 생산

제주테크노파크에서 생산시설과 청정수를 제공하고, 기업들이 원료를 조달하고 품질관리를 하여 제품을 생산하는 시스템이다. 하지만 제한된 시설을 공동으로 이용함에 따라 생산량 조절 문제, 전문적인 기술 개발 및 품질 관리 등의 문제가 발생할 수 있다. 현재는 초기 단계로서 운영되고 있지만, 음료 제품들의 판매가 확대되어 수요가 증가할 경우 공급을 제대로 하지 못하여 산업을 확대하지 못하는 문제가 발생할 수 있다.

제주도내 음료산업이 성장하기 위해서는 별도의 컨소시엄을 구성할 필요가 있다. 기존의 기업들이 컨소시엄을 구성하여 별도의 법인을 설립하고 생산설비를 확대하여 공동으로 운영하는 것이다. 기존의 물산업 관련 업체인 제주도개발공사, 한국공항(주), LG생활건강 등을 비롯하여 현재 음료제품관련 기업들이 참여하여 음료생산 공장을 만들어서 운영하는 것이다. 맥주 및 음료 제품 생산 및 판매를 전담하는 통합 법인을 설립하여 운영

할 경우 지하수 난개발 방지 및 환경문제 해결, 국내 시장 판매 확대, 기술 개발 및 품질관리 등 다양한 측면에서 경쟁력을 확보할 수 있다. 제주맥주 추진 주체 논란 해결, 음료산업 활성화 등 현재 당면하고 있는 문제 해결을 위한 방안이 될 수 있다. 또한 현재 용암해수단지를 조성하여 음료업체를 유치할 추진 중인데, 컨소시엄을 구성하여 단지에 입주하여 운영하는 방안도 모색할 수 있다.

V. 결론

제주도는 물산업을 추진하면서 용암해수단지 조성, 새로운 브랜드(한라수) 개발, 다양한 혼합음료 등 새로운 상품을 개발하는 성과를 거두고 있다. 중앙정부의 지원하에서 제주도정이 주도하였는데, 그 결과 실패한 내용도 있지만, 소기의 성과를 거두고 지속적으로 추진되고 있는 사항들도 있다. 이 글에서는 현재까지 추진되어 온 제주도 물산업의 성과와 과제를 살펴 보면서 향후 필요한 정책을 아래와 같이 제안하였다.

첫째, 이제까지 제주도는 물산업을 육성하기 위하여 물질적 기반 조성, 상품 개발에 초점을 맞추고 진행되어 왔다면 앞으로는 물산업에 대한 도민들의 인식과 담론의 재구성 등 사회적 기반 조성에 역점을 두어야 한다. 지하수를 직접적으로 이용하는 물산업은 지하수 보전을 주장하는 환경단체 등과 대립하고 있다. 이는 인식의 차이에 근거를 두고 있는데, 이를 극복해 나가는 노력을 해야 한다. 즉, 지하수 보전과 물산업 추진은 대립과 갈등 관계가 아니며, 지하수 공공성이라는 측면에서 상호 보완관계로 나아가야 한다. 아직까지 구체적인 공론이 만들어지는 기회가 부족하여 논의가 진행되지 않고 있지만, 앞으로 적극적으로 공공성 담론을 재구성해 나가야 할 것이다.

둘째, 물산업 추진 주체로서 거버넌스를 구축해야 한다. 거버넌스는 공공성을 구체화하는 장치이다. 지하수 보전과 물산업 활성화를 둘러싸고 전개되고 있는 각종 사회적 요구를 수용하여 해결 방안을 제안하고 정책적으로 추진하는 기구로 역할을 할 수 있다. 기존의 제주도 주도하에서 기업들이 참여하는 방식을 벗어나, NGO, 제주도, 기업 3가지 주체들이 참여하여 정책적 과제들에 대한 대안을 합의하여 제안해야 한다.

셋째, 용암해수산업단지 활성화를 위한 제도 개선이다. 현재 제주도 물산업을 추진할 수 있는 기반시설로 용암해수단지가 조성되었다. 하지만 단지에 입주하는 기업들을 위한 제도적 장치들은 만들어지지 않았다. 가장 중요한 것은 용암해수단지를 특화시켜 염지하수를 이용한 먹는샘물 사업도 가능하게 하는 것이다. 내수 시장이 아니라 수출을 목적으로 한 먹는샘물 생산이 가능하도록 만들어야 한다. 이를 위하여 특별법을 개정해야 한다.

넷째, 맥주/음료 컨소시엄 구성이다. 제주맥주 생산을 둘러싸고 추진 주체 논란이 지속되고 있다. 또한 음료산업은 10여개 제품이 개발되어 시장에 진출하고 있는 단계이다. 음료산업의 경우 제주테크노파크에서 생산지원하고 있지만 설비의 한계로 인하여 제품들이 시장에 진출하는 데에는 한계가 있다. 한정된 생산설비로 인하여 생산량이 제한되고 있다. 음료 및 맥주 산업을 본격화하는 방안으로 도내 물 관련 기업들이 참여하는 컨소시엄 구성 및 생산시설 조성이 필요하다. 현재의 제주도개발공사나 한국공항(주)와 같은 생산설비를 별도로 갖추고 맥주 및 음료상품들을 생산할 수 있는 체제를 갖추는 것이다. 이는 현재의 당면과제들을 해결하는 한편, 맥주/음료 산업을 발전시킬 수 있는 대안이 될 것이다.

현재 초기 단계에 머물러 있는 물산업이 지속적으로 발전하려면 넘어야 할 과제들이 많다. 제주도 미래 성장산업이 되기 위하여 기존의 법과 제도, 사회적 인식, 지하수를 둘러싸고 존재해 있는 사회적 관계망 등에 대한 재검토와 새로운 변화가 필요하다. 변화를 추구하는 과정에서 담론의 충돌과 갈등이 발생할 것이며, 그 과정을 통하여 현 단계보다 더욱 진보한 사회적 담론이 만들어져야 할 것이다. 그 결과 지하수와 물산업의 공공성을 더욱 강화하고 사회적 합의에 토대를 둔 가치를 추구하는데 제주도정, NGO, 기업들이 각각 역할을 할 수 있어야 한다.

[참고문헌]

- 고기원(2009), "제주워터 글로벌 브랜드 기반 구축", 『제주발전포럼』 29호, 제주발전연구원.
- 김종호 외(2010), "기후변화 대응을 위한 물산업육성 정책방안", 한국환경정책·평가연구원.
- 박용규(2009), "광역경제권 선도산업 프로젝트 추진전략", 삼성경제연구소.
- 앤서니 기든스(2009) 홍옥희 옮김, 『기후변화의 정치학』, 에코리브르,
- 이강근, 하규철(2012), "제주 지하수의 지속가능성 확보와 물산업에의 활용", <제20회 세계 물의 날 기념, 제주도수자원관리 선진화를 위한 workshop> 발표자료, 제주발전연구원.
- 이수재(2012), "용암해수산업 육성방안", <제2회 제주산업발전포럼> 발표자료. 제주테크노파크.
- 정희종(2011), "1990년대 제주도 지하수 담론과 정책 형성 연구", 『탐라문화』 40호, 제주대학교 탐라문화연구소.
- 제주광역경제권 선도산업지원단(2010), 『제주워터 국내 홍보 및 마케팅 전략수립 용역』, 제주특별자치도,
- 제주광역경제권 선도산업지원단·한국농촌경제연구원(2010), 『제주지하수가 지역경제 및 산업에 기여하는 경제적 가치 평가』, 제주특별자치도.
- 제주발전연구원(2007), 『지하수의 전략적 활용 및 브랜드화 연구』, 정책연구 2007-18, 제주발전연구원.
- 제주발전연구원(2008), 『Jeju Water Vision 2030 수립을 위한 연구』, 제주발전연구원.
- 제주특별자치도(2007), 『물산업육성 기본계획』, 제주특별자치도.
- 제주특별자치도(2011), 『제2차 국제자유도시 종합계획(안) 도민공청회』 자료, 제주특별자치도,
- 제주특별자치도환경자원연구원(2009), 『수자원관리종합계획 수립을 위한 정책연구』, 제주특별자치도,
- 환경부(2002), 『먹는샘물 다원화 방안에 관한 연구』, 한국환경정책·평가연구원.
- 환경부(2005), 『먹는샘물 중장기제도개선 정책방안 연구』, 한국환경정책·평가연구원.