

# 地方自治와 觀光開發\*

— 濟州道를 中心으로 —

張 聖 洙\*\*

## 目 次

- I. 머리말
- II. 濟州道 觀光開發의 實態와 問題點
- III. 濟州道の 地方自治와 觀光開發
- IV. 濟州道 地方財政의 擴充方案
- V. 맺는말

## I. 머리말

地方自治(Local autonomy)는 극히 多義的인 概念이다. 그것은 各 나라마다 自國內에서 發達한 自治形態에 對應하는 地方自治의 概念을 規定하고 있는 바, 地方自治가 生成·發達되어 온 歷史的 背景이 各 나라에 따라 달랐기 때문이다.<sup>1)</sup>

그러나 이러한 地方自治의 歷史的 多元性에도 不拘하고 유럽에서 成立된 地方自治制度는 크게 두 가지 對立的인 類型으로 나눌 수 있으니, 그 하나가 英國을 中心으로 發展한 「住民自治」이며 다른 하나는 獨逸과 프랑스를 中心으로 發展한 「團體自治」이다. 이 두개의 類型은 近代地方自治의 概念規定에 決定的인 影響을 주었는데, 오늘날 일컬어지는 地方自治의 概念에는 基本的으로 住民自治와 團體自治라는 두 가지 要素가 함께 包含되어 있다.<sup>2)</sup>

\* 本考는 濟州大學校 經營大學院 第1期 最高經營者課程의 講義教材 가운데 하나로서 同 題目下에 이미 發表했던 內容 (1990. 5. 25)을 論文形式에 맞도록 補完한 것임.

\*\* 經商大學 觀光經營學科 助教授

1) David L. Sills (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 9 (New York: The Macmillan Company and The Free Press, 1974), p. 451.

2) 鄭世煜, 「地方行政學」(서울: 法文社, 1984), p. 73.

여기서 住民自治라 함은 “地方住民의 意思와 責任下에 스스로 또는 住民이 選出한 代表者를 通하여 事務를 處理한다”는 自己統治의 原理를 가리키며, 團體自治란 “國家와 別個의 法人格을 가진 地方自治團體가 國家로부터 相對的으로 獨立한 地位와 權限을 賦與받아 一定한 範圍內에서 中央의 統制를 받지 않고 獨自的인 行政을 遂行한다”는 地方分權의 原理를 뜻한다.<sup>3)</sup>

現在 우리나라에는 特別市·直轄市·道, 市·郡 및 自治區 등으로 이름되고 國家로부터 獨立된 法人格을 賦與받은 275個의 地方自治團體가 存在한다. (<表-1> 參照) 國家가 獨立된 法人으로 認定했다는 것은 自治權의 行使에 있어서 地方自治團體가 國家로부터 獨立된 行爲를 할 수 있다는 保障으로서, 이러한 團體自治의 保障은 우리나라 建國以後 오늘에 이르기까지 中斷됨이 없이 維持돼 왔다. 이에 反해 住民自治의 制度的 기틀인 地方議會는 1952年 第1次 地方選舉의 實施를 통해 처음 構成되었으나, 5·16 軍事政權이 들어선 直後 解散당한 뒤로 아직까지 構成되지 않고 있다. 要컨대 우리나라의 地方自治는 住民自治가 具現되지 못한 채 지난 29年 동안 中斷狀態에 머물러 있었던 것이다.<sup>4)</sup>

그런데 우리나라의 現時點에서 地方自治制의 實施가 새삼스럽게 必要한 까닭은 무엇인가? 그것은 地方自治가 참다운 「民主化 時代」로의 前進을 위한 民主化의 促進要因<sup>5)</sup>으로서 重要視될 뿐만 아니라, 우리나라의 社會發展의 視覺에서 볼 때 國家發展의 效率化를 期하는 데 있어서도 반드시 必要하기 때문<sup>6)</sup>이다.

우리나라에서 「開發의 時代」로 불리울 수 있는 지난 '60年代와 '70年代는 中央集權的인 開發方式이 行政의 能率性과 統一性을 保障하고 資源의 效率의 運用을 可能하게 해 주는 등 여러가지 長點을 가졌었다. 생각컨대 극히 制限된 資源을 가지고 優先順位에 따라 總量의 國家發展을 이루기 위해서는 中央部處에서 計劃·執行·統制를 一括 遂行하는 中央集權의 接近이 不可避하였으며, 이에 힘입어 開發의 成果도 눈부실 만큼 可視的이었다고 할 수 있다.

그러나 經濟發展의 高度化에 隨伴하여 社會의 多元化가 深化된 '80年代 以後로는 利益集團 내지 地域의 要求에 바탕을 둔 利益表出 機能이 急速히 活性化됨으로써, 이제는 中央政府가 民間部門이나 地域社會 또는 下部行政單位로 그 權限과 任務를 分散시켜야 國家發展의 效率性이 持續될 處地인 것이다.

3) 上揭書, pp. 73~74.

4) 盧隆熙, “늦을 수 없는 地自制”, 全敎學新聞, 1990. 3. 7(水), 第21號, 2面.

5) 地方自治와 民主主義 關係에 대하여는 兩者間에 緊密한 關係가 있다는 見解와 必然的인 關係는 없다는 見解가 對立되어 있다.

鄭世煜, 前揭書, pp. 78~82. 參考.

6) 高忠錫, “地方自治에 있어서 地方財政의 문제점과 新장방안”, 高氏宗門會總本部, 高氏宗門會誌 「星主」, 第4號, 1990. 4., p. 30.

(表1) 우리나라 地方自治團體의 概況

(1989. 11. 現在)

區分	團體 地城數 (個)	面積 (km <sup>2</sup> )				人口 (千人)			
		平均	最高 (A)	最下 (B)	A/B (倍)	平均	最高 (B)	最下 (B)	A/B (倍)
特別·直轄市	6	490	605 (서울)	311 (仁川)	1.9	3,449	10,577 (서울)	1,052 (大田)	10.1
中間自治團體	9	10,700	19,442 (慶北)	1,825 (濟州)	10.7	2,573	5,970 (京畿)	517 (濟州)	11.5
計	15	6,616	19,442 (慶北)	311 (仁川)	62.5	2,923	10,577 (서울)	517 (濟州)	20.5
基礎自治團體	280	620	1,937 (江原 麟蹄)	3 (釜山中)	645.7	274	783 (서울 城東)	16 (慶北 蔚陵)	48.9
市	67	87	263 (慶南 長承浦)	21 (慶南 忠武)	12.5	171	648 (慶南 蔚山)	51 (慶南 長承浦)	12.7
郡	137	561	1,937 (江原 麟蹄)	73 (慶北 鬱陵)	26.5	85	233 (京畿 高陽)	16 (慶北 鬱陵)	14.6
自治區	56	52	286 (光州 光山)	3 (釜山中)	95.3	369	783 (서울 城東)	79 (釜山 江西)	9.9
計	280	620	1,937 (江原 麟蹄)	3 (釜山中)	645.7	274	783 (서울 城東)	16 (慶北 蔚陵)	48.9

資料：內務部, 「行政區域 및 人口現況」, 1990.

한편 그간 繼續돼 온 政府의 成長爲主의 政策은 階層間·地域間·産業間의 不均衡의 發展을 深化시키고 分配構造의 심각한 歪曲을 招來했으며, 또한 政治的 非民主化는 國民意識의 分裂과 같은 跛行的 結果를 惹起해 왔다. 그리하여 分配正義의 具現 또는 民主化라는 時代的 要請을 바탕으로 漸增하고 있는 國民의 政治參與欲求를 消化시키고 同時에 民主主義의 生活化를 促進하기 위하여 어떤 制度的 裝置의 導入이 절실한 狀況이며, 그 最善의 代案으로서 地方自治制를 本格化할 時點에 와 있는 것이다.<sup>7)</sup>

우리나라 地方自治制의 새로운 展開에 있어서는 1986年 國務總理室에 「地方自治制實施研究委員會」가 設立됨으로써 비로소 政府次元의 具體的 努力이 表出된 바 있으며, 迂餘曲折 끝에 昨年 12月 國會를 通過한 「地方自治法」에 의하여 그 實現이 한층 可視化되었다.<sup>8)</sup> 이 법에 따르면 今年 上半期 以內에 地方自治制를 實施하되, 그 具體的 內容으로서 1990年 6月 30日 以內에 地方議會 選舉를 하고 自治團體長의 選舉는 1991年 6月 30日 以內에 하는 것으로 되어 있다. 따라서 今年 6月中에 各種 地方議會 構成을 위한 選舉를 하는 것이 確實視였으나, 不幸히도 政黨推薦制 및 比例代表制의 採擇與否를 둘러싼 與·野間의 表面的 異見으로 因해 아직까지 그 實施를 壯談할 수 없는 形便이다.

如何間 地方自治制의 實施問題는 政治的인 利害關係를 떠나 國家發展의 順機能的인 面을 살리는 方向에서 研究돼야 할 것이다. 特히 어떤 地域의 發展을 摸索하는 立場에서는 現在로서 地方自治와 地域開發手段과의 相互關係를 미리 把握해 보는 것이 重要하며, 아울러 地方自治團體의 財政的 基盤을 튼튼히 할 方案에 關心을 기울이는 것이 바람직한 處事라고 할 수 있다.

이를 위한 하나의 片鱗인 다음의 글에서는 먼저 濟州道 觀光開發의 實態와 問題點을 살펴보고 地方自治와 觀光開發과의 關聯性을 檢討·把握해 보는 한편 地方自治의 定着에 必須的인 地方財政의 擴充方案을 나뉠대로 提示·記述해 보기로 한다.

## II. 濟州道 觀光開發의 實態와 問題點

濟州道는 韓半島와 멀리 떨어진 그 地理的 孤立性으로 因해 國家活動의 主流로부터 排除되는 結果를 가져와 '60年代 初盤까지만 하더라도 全國에서 가장 落後된 地域으로 남아 있었다.<sup>9)</sup>

7) 劉鍾海, "地方自治時代의 住民自治意識", 延世大學校 社會科學研究所, 「社會科學論集」, 第20輯, 1989, pp. 25~28.

8) 劉鍾海, "地方自治와 選舉制度", 西歸浦青年會談所·濟州地方自治研究會, 「地方自治와 選舉」, 地方自治를 위한 세미나報告書, 1990. 3., p. 15.

9) 夫萬根, "濟州地域開發의 現在와 未來: 觀光開發을 中心으로", 濟州大學校 社會發展研究所, 「濟州道와 하와이間의 島嶼地域開發 協力」, 第1回 國際學術세미나 發表要旨, 1986. 6., p. 41.

그러나 우리나라에서 經濟開發計劃이 처음 實施된 1962년부터는 濟州道の 地域開發에 대한 政府의 政策的 關心이 서서히 나타나기 始作했으며, 그 때부터 交通手段과 社會基盤施設이 漸次 改善되었고 行政의으로도 觀光開發에 意圖를 둔 投資가 이루어지기 始作했다.<sup>10)</sup>

그 後 '70年代에 들어와서는 濟州地域開發의 基本計劃이 된 「濟州觀光綜合開發計劃」(1973~1982)이 樹立·推進됨으로써 道內에서 各種 基盤施設의 擴充·整備가 이루어지고 觀光客受容 態勢가 本格的으로 갖추어지게 되었다. 또한 '80年代에 들어와서도 既存 開發計劃들의 成果와 問題點을 分析하고 이를 새로운 視覺에서 統合·調整한 「第1次 特定地域 濟州道綜合開發計劃」(1985~1991)이 樹立·推進돼 옴으로 해서 오늘에 이르러 濟州道는 全國 有數의 觀光地로 발돋움하게 된 것이다.

中央政府의 主導下에 이루어진 이러한 開發計劃들은 觀光開發을 根幹으로 한 地域開發의 促進에 關心을 두고 地域經濟를 迅速히 成長시키는 方向에서 樹立·推進되었는 바, 여기에는 '70年代 以後 國內景氣의 全般의 好況에 便乘해 始作된 「레저·봄」의 持續이 커다란 要因으로 作用하였다. 이와 더불어 觀光産業의 育成·發展을 主軸으로 한 地域經濟成長의 可能性은 濟州道가 지닌 天惠의 觀光魅力과 함께 開發計劃에 따른 政府의 積極的 投資와 道民의 努力에 의해 꾸준히 實現되어 왔다.<sup>11)</sup>

近間 濟州道 觀光의 成長勢를 살펴보면 <表-2>에서 보는 바와 같이 來道觀光客의 경우 지난 1979年 74萬4千餘名에 不過하던 것이 10年 後인 1989년에는 264萬3千餘名(外國人 16萬7千餘名)으로 늘어났으며, 따라서 同期間 年平均 14%에 達하는 높은 成長率이 持續돼 왔다.

그리고 觀光收入의 경우는 지난 1979年 244億餘원이던 것이 1986年 1,437億餘원을 記錄하면서 그 때까지 地域最大의 收入源이었던 gambling收入(1,416億餘원)을 앞지르기 始作했으며, 1989년에는 3,422億餘원으로 集計되어 10年間 14배를 넘게 急伸張해 오고 있다.

또한 地域의 産業構造는 <圖-3>에서 보는 바 대로 지난 1970年의 경우 1次産業의 比率이 47.5%, 2次産業의 比率이 8.5%, 3次産業의 比率이 44.0%였으나 1980년에는 各各 34.7%, 5.0%, 60.3%로, 1988년에는 35.1%, 3.3%, 61.6%<sup>12)</sup>로 變化해 왔다.

即 1次 및 2次 産業의 占有比率이 繼續 낮아지고 있는데 반해 3次産業은 꾸준히 成長하는 趨勢를 보이는 바, 地域産業 가운데 觀光關聯部門의 比重이 높아지고 있음을 짐작할 수 있다.

이와 같은 飛躍的인 觀光成長에 힘입어 道民의 生活水準이 全國平均水準에 이를 만큼 濟州道

10) 上同

11) 高南旭, "地域經濟發展을 위한 産業構造의 調整方案", 「月刊 濟州人」, 1990. 2월호, 통권 제10호, p. 20.

12) 1988年 全國 3次産業의 比率은 56.9%였음.

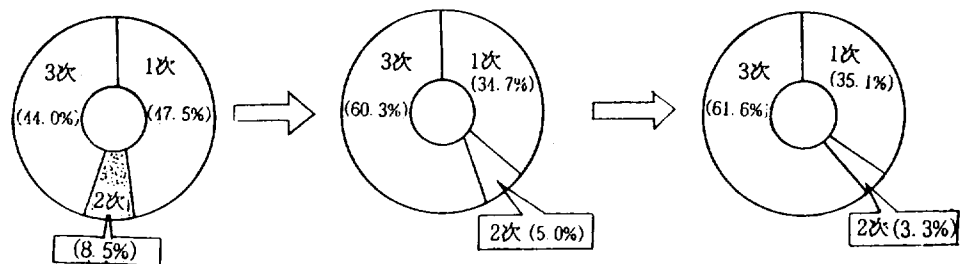
6 社會發展研究

〈表-2〉濟州道 來道觀光客 및 觀光收入의 趨勢

區分 年度	觀 光 客			觀 光 收 入 (百萬圓)
	計 (名)	國 籍 別 (%)		
		內 國 人	外 國 人	
1979	744,447	95.8	4.2	24,458
1980	669,369	96.9	3.1	25,997
1981	724,240	94.2	5.8	42,485
1982	860,334	94.8	5.2	62,301
1983	1,025,026	95.6	4.4	84,351
1984	1,217,243	96.0	4.0	101,213
1985	1,322,702	94.4	5.6	115,717
1986	1,492,308	92.2	7.8	143,755
1987	1,758,461	91.3	8.7	173,791
1988	2,000,495	92.1	7.9	238,178
1989	2,642,613	93.7	6.3	334,200

資料：濟州道, 「제주통계연보」

〈圖-3〉濟州道 產業構造의 變化



資料：濟州道, 「제주통계연보」

의 地域經濟가 크게 發展해 온 것은 周知의 事實이다. 反面 그간의 觀光開發은 地域政策的 側面에서 많은 問題點을 던져주어 있는데, 그 內容을 要約·提示해 보면 다음과 같다.<sup>13)</sup>

- 1) 政府主導型의 下向式 開發로 인한 住民要求의 輕視
- 2) 外地資本의 過多한 誘致 및 住民에 대한 開發利益의 還元未備
- 3) 自然環境毀損과 生活環境汚染의 深化
- 4) 團地造成式 集中開發로 인한 地域內 不均衡成長
- 5) 國際觀光客 誘致戰略의 蹉跌 및 施設基準의 模糊性
- 6) 民間部門 投資實績의 低調

한편 觀光事業의 側面에서도 여러가지 問題點과 隘路事項이 露呈되고 있는 바, 今年 3月 韓國銀行 濟州支店에서 發刊한 實態資料調査에 의하면 다음과 같은 點들이 指目·列擧되고 있다.<sup>14)</sup>

- 1) 觀光業體의 零細性
- 2) 熟練된 觀光專門人力의 不足
- 3) 地域特有의 觀光商品開發 未洽
- 4) 觀光客受容施設의 不足 및 老朽化
- 5) 過多한 外上賣出 比重 및 運營資金難<sup>15)</sup>

昨年 9月 韓國開發研究院(KDI)에서는 既存 開發計劃의 問題點을 檢討하고 1992年 以後 10年에 걸쳐 推進할 濟州道開發의 基本方向을 摸索한 「濟州道綜合開發計劃의 再檢討」라는 研究用役報告書를 提出하였다. 政府는 이 報告書를 바탕으로 앞으로 推進될 「第2次 濟州道綜合開發의 基本方向」을 今年 3月 5日 發表하였는데, 當初 2001年을 目標年度로 했던 計劃期間을 1996년까지로 大幅 短縮시킴과 同時에 濟州道를 觀光産業 中心의 「하와이型」으로 開發해 나가기로 確定하였다. 이에 관한 仔細한 記述은 省略하거니와, 그 中 다음에서 보는 바와 같은 여섯가지 開發推進戰略<sup>16)</sup>은 濟州道 觀光開發의 當面問題와 關聯해 示唆하는 바가 적지 않다고 생각된다.

- 가) 既存 綜合開發計劃의 補完에 의한 民資誘致擴大 및 公共投資擴充
- 나) 全體地域의 均衡開發을 위한 廣域의 開發의 誘導, 開發財源의 擴充과 開發利益의 還元, 道民이 參與하는 「濟州道 開發事業 推進協議機構」의 設置
- 다) 土地利用의 全域化 및 投機抑制施策의 推進

13) 夫萬根, 前掲論文, pp. 46~48.

14) 韓國銀行 濟州支店, 「濟州地域 觀光産業實態調査結果」, 1990. 3., pp. 39~42.

15) 이것은 주로 外地業體의 送出機能에 依存하고 있기 때문에 나타나는 現象임.

16) 濟州道, 「濟州道綜合開發의 基本方向」, 記者會見資料, 1990. 3. 5., pp. 6~8.

라) 開發에 따른 波及效果의 極大化

마) 産業構造의 調整과 觀光·技術情報産業을 위한 專門人力 養成

바) 新國際空港의 建設, 港灣 및 道路施設 等 社會間接施設의 擴充

이러한 政府의 開發推進戰略은 濟州道の 觀光開發에서 나타나고 있는 여러가지 問題點을 縮小 또는 緩和시켜 줄 것이라 생각되나, 이를 바라보는 道民의 視覺은 덩덤한 가운데 앞으로의 開發事業에 있어서 住民의 參與와 利益이 保障되어야 한다는 當爲論的인 自覺은 높아 2年内로 始作될 推進過程에서 그 歸趨가 注目되고 있다.

### III. 濟州道の 地方自治와 觀光開發

濟州道の 地方自治와 觀光開發과의 關係는 무엇보다도 地域經濟의인 觀點에서부터 接近해 볼 수 있다.

地域經濟는 “하나의 國民經濟를 形成하는 地理的 分割單位로서의 空間經濟”이며<sup>17)</sup>, 그것은 크게 民間部門과 公共部門으로 나누어질 수 있다. 이 中 民間部門은 地域內 家計와 企業으로 構成되는 私經濟이고, 公共部門은 地方政府가 行하는 公經濟이다. 그리고 이 兩者는 地域經濟의 循環過程에서 서로간 財貨와 用役을 주고 받는 不可分의 交換關係로 맺어져 있다.

이러한 地域經濟는 地域內 公經濟를 象徵하는 地方財政의 産室이자 나아가서 地方自治의 礎石이 된다고 할 수 있다.<sup>18)</sup> 이것은 地域經濟가 活性化되고 그 成長率이 높은 地域일수록 地方租稅의 基盤이 든든하고 彈力的인 同時에 稅外收入도 豊富한데다 成長速度가 빠르기 때문이다. 이와 함께 地域經濟와 地方財政이 좋은 與件을 가진 地域일수록 地方自治의 對象으로서 範域이 넓고 多様할 뿐만 아니라 自治力의 效果도 크다는 것은 周知의 事實이다.

여기서 濟州道 地域經濟의 現況을 한번 생각해 보기로 하자. 1986년에 作成된 地域産業聯關表에 의하면 濟州道の 地域總生産額은 全國生産額의 1.1%에 該當하는 1兆8,717億餘원이었다. 濟州道の 地域産業을 觀光部門을 따로 떼어 獨立시킨 18個 産業部門으로 分類하고 1986年度 生産額을 基準으로 各 産業이 차지하는 比率를 살펴보면 <表-4>에서 보는 바 대로 農業 22.0%, 觀光 14.3%, 金融·保險 및 不動産 12.2%, 社會서비스 및 其他 10.8%, 漁業 7.9%, 都

17) Walter Isard, *Location and Space Economy: a general Theory Relating to Industrial Location, Market Areas, a Trade and Urban Structure*, (Cambridge, Mass.: The M.I.T. Press, 1966)

18) 韓國地方行政研究院, 「地域開發을 위한 投資財源 調達方案: 地方市를 中心으로」, 研究報告書 第53卷, 1989. 2., pp. 4~15. 參考.



〈表-4〉 全國 및 濟州經濟 產出額 基準 產業構造(1986年)

(單位: %)

區 分	產業別	產 出 額	
		濟 州	全 國
농	업	22.0	5.9
임	업	1.4	0.3
어	업	7.9	0.9
광	업	0.1	0.7
식·음료품 및 연초		5.6	9.0
섬유 및 가죽		1.1	7.7
계재 및 목재품		0.3	0.7
종이·인쇄 및 출판		0.7	1.8
석유 화학 제품		0.6	10.5
비금속 광물 제품		1.4	1.8
금속 1차·금속 및 기계		1.9	20.0
전력·가스·수도		5.0	7.1
건설업		4.0	2.2
도·소매업		6.7	6.9
관광		14.3	5.7
운수·보관 및 통신		6.3	7.1
금융·보험 및 부동산		12.2	5.2
사회 서비스 및 기타		10.8	6.5
계		100.0	100.0

資料: 1) 1986年 地域産業關聯表에서 作成.

2) 全國値는 韓國銀行이 발표한 1986年 全國産業關聯表에서 抽出.

小賣業 6.7%, 運輸·保管 및 通信 6.3% 등이 比較的 높은 比重으로 나타나고 있다.<sup>19)</sup> 卽 地域의 産業構造面에서 볼 때 第2次 産業이 현저히 落後된 反面 農業·漁業의 第1次 産業과 觀光·慰樂을 中心으로 한 第3次 産業의 比重이 매우 높은 實情이다.

19) 金泰保, "濟州經濟의 構造的 特性과 成長展望; 地域産業關聯分析을 中心으로", 濟州大學校 觀光産業研究所·地域發展研究所·社會發展研究所, 「濟州地域 産業發展을 위한 學術세미나」報告書, 1990. 2., p. 19.

이에 隨伴하여 濟州道 地域經濟에 커다란 構造的 變換이 없다면 앞으로 第1次 產業은 成長이 鈍化되고, 第2次 產業은 陸地部로부터의 輸入에 繼續 依存하며, 觀光產業과 關聯된 第3次 產業이 地域經濟의 基盤產業으로서 成長을 主導할 것이라 展望된다.<sup>20)</sup>

濟州道の 基盤產業인 觀光과 農業은 아직까지 乘數效果가 낮다. 特히 農業의 경우 產業比重은 큰 反面 前·後方聯繫效果가 낮기 때문에 地域經濟의 先導產業으로 하기에는 不適當하며, 더우기 農産物의 輸入開放이 豫見됨으로 해서 그 成長은 鈍化될 것으로 豫想된다. 이에 反해 觀光產業은 乘數效果는 낮으나 後方聯繫效果가 地域全體平均値보다 높게 나타나고 있을 뿐만 아니라 將來需要가 急激하게 增加할 것으로 展望되고 있다. 따라서 觀光產業을 地域經濟의 先導產業으로 하여 既存 產業과의 聯關性을 強化해 나가는 地域開發戰略이 優先的으로 摸索<sup>21)</sup> 되는 가운데, 地域經濟發展에 있어서 觀光開發의 寄與度는 加一層 提高되어 나갈 것이 確實視된다.

이와 같이 볼 때 濟州道の 地域經濟發展에서 그 位相과 比重이 나날이 높아지고 있는 觀光開發이 앞으로 展開될 地方自治에 대해 어떠한 影響을 미칠 것인가는 明若觀火하지 않을 수 없다. 생각컨대 濟州道の 觀光開發은 地域經濟發展의 展望下에 地方財政을 부축이는 牽引車가 될 것인 바, 그 實施를 눈 앞에 둔 地方自治의 活力素로서 그 役割이 期待된다고 할 수 있다.

한편 地方自治의 定着은 그간의 地域開發過程에서 그 機能과 效果가 종종 疑問視돼 왔던 濟州道の 觀光開發을 本來의 軌道에서 活性化시키는 促進劑가 될 것이다.

地域開發은 “地域住民의 福祉 또는 生活水準 向上을 위하여 政府나 地域住民이 意圖的으로 地域의 經濟 및 社會의 量的·質的 成長과 構造的 變化를 일으키는 過程”이다.<sup>22)</sup> 이러한 過程의 하나로 지금까지 濟州道 地域開發의 根幹이 돼 온 觀光開發은 各種 觀光綜合開發計劃의 成功的인 推進과 더불어 地域經濟 規模를 크게 擴大시켜 왔으나, 反面 그 推進方式으로 말미암아 成長規模에 相應하는 住民福祉效果를 가져오지 못했다는 視覺이 支配的이다.

卽 現在까지의 濟州道 觀光開發은 中央政府가 主體가 된 下向式開發, 成長爲主의 外發的開發, 不均衡的 據點開發 方式 등에 의해 主로 推進돼 옴으로써 앞서 周知했던 바와 같이 地域住民들의 參與不振 및 投資低調, 地域所得의 域外 漏山問題, 開發의 域內 波及效果 未洽 等 여러가지 面에서 심각한 問題點을 드러내고 있다.<sup>23)</sup> 더구나 地域住民의 生活基盤인 環境의 側面에 대한 別다른 考慮없이 經濟的 側面에만 置重해 開發事業이 推進됨으로써 觀光自體의 魅力이 低下됨은 물론 地域住民의 不滿도 高調되어 왔다.<sup>24)</sup>

20) 上揭論文, p. 31.

21) 上揭論文, pp. 31~32.

22) 黃明燦, “地域開發과 地域中心都市의 役割 및 開發方向”, 「都市問題」, 1981. 10월호, p. 13.

23) 金泰保, “2000年, 地域開發의 비전: 濟州道”, 「民族知性」, 1988. 5월호, 통권 제27호, pp. 281~282.

24) 上揭論文, p. 282.

이와 같은 觀光開發의 逆行的 効果는 大部分 지금까지의 觀光開發 推進過程에서 道民의 意思反映機會 내지 參與幅이 매우 制限된 中에서 起因한다. 昨年에 實施된 한 設問調查 結果<sup>25)</sup>를 보더라도 現在 實施中인 濟州道 綜合開發計劃이 道民의 意見을 反映하고 있지 않다고 보는 比率이 全體의 過半數를 넘는 53.3%에 이르고 있으며, 그저 그렇다는 中立的 態度的 比率이 31.4%인데 比해 反映하고 있다는 比率은 15.3%에 不過한 實情이다.

이것은 從來 住民參與의 經路인 ① 住民이 地方行政에 直接 參與하는 通路, ② 地方政府가 住民의 行政需要를 把握하고 吸收하는 方法, ③ 地方政府의 政策을 啓導하고 弘報하는 手段, ④ 住民의 意思를 請取하는 方法, ⑤ 住民意識 또는 市民意識을 教育하는 方法 等<sup>26)</sup>이 實際的 適用에 있어서 不充分 혹은 非現實的이었다는 事實을 立證하는 것이라고도 볼 수 있다.

이와 關聯하여 濟州道の 觀光開發過程에서 主唱되고 있는 道民들의 參與機會 擴大要求는 地域觀光事業에서의 住民의 投資機會保障 뿐만 아니라 自己利益이나 立場에 違背되는 政策에 對해 反對를 表出시킬 수 있는 通路, 行政官僚에 對한 責任을 追窮할 수 있는 通路, 政府의 決定에 對한 說明과 情報를 要求할 수 있는 通路 等 相當한 水準에서 參與의 直接性和 連累되는 가운데 窮極的으로 自治權의 要求라는 形態를 띠고 있다.

그러므로 住民自治의 時代를 여는 地方自治의 實施는 濟州道 觀光開發의 前途를 밝혀줄 重要한 關鍵인 것이며, 더 나아가 地方自治의 定着은 郷土愛와 自由意志의 實踐을 바탕으로 한 道民의 能動的 參與와 聲援을 誘發함으로써 觀光開發의 振作에도 커다란 도움을 줄 것이다.

要컨대 濟州道の 경우 觀光開發은 (地域經濟基盤의 脆弱)→(地方稅收의 未治)→(開發投資財源의 不足)→(開發投資事業의 貧弱)→(地域經濟成長의 萎縮)이라는 累積的 惡循環<sup>27)</sup>을 脫皮시켜 줄 거의 唯一한 突破口로서 地方自治의 定着에 이바지하는 바 클 것이고, 逆으로 地方自治의 定着은 地方政府의 自律性을 크게 提高시켜 效率的인 觀光開發의 推進을 可能하게 할 것이라 믿어진다.

結局 濟州도에 있어서 地方自治와 觀光開發과의 關係는 어느 한쪽에 의한 一方的 因果關係가 아니라 서로간 相乘效果가 期待되는 相互補完的 關係로서 把握되며, 地方自治制의 實施는 이 兩者間의 相乘力에 始動을 거는 一種의 點火栓이라고 생각된다.

25) 韓國開發研究院, 「濟州道綜合開發計劃의 再檢討」, 1989. pp.135~137.

26) 金東勳, 「地方自治와 住民參與의 活性化方案」; 韓國地方行政研究院, 「地方自治의 發展戰略」, 세미나綜合報告書 第3卷, 1986. 10., p.334.

27) 韓國地方行政研究院, 「地域開發을 위한 投資財源調達方案: 地方市를 中心으로」, 研究報告書 第53卷, 1989. 2., p. 15.

#### IV. 濟州道 地方財政의 擴充方案

地方自治의 運營은 多分히 人的인 要素로서 地方住民과 地方公務員의 資質 및 自治力量을 뜻하는 「自治遂行의 能力」과 함께 自治活動에 所要되는 物理的이고 經濟的인 土臺를 뜻하는 「自治遂行의 手段」이란 두 가지에 의해 그 成敗가 左右된다.<sup>28)</sup> 이 中 自治遂行의 手段에서 核心을 차지하는 것이 바로 「地方財政」인 바, 그것은 自治團體의 存立과 發展을 爲하여 機關運營 및 事業推進을 可能하게 하는 絶對的인 要素라고 할 수 있다.

그런데 오늘날 地域的 公共財의 範疇에 屬하면서 住民들의 日常生活에 直結된 地方行政需要는 나날이 急增하는 趨勢에 있으며, 이에 대한 能動的인 對處를 爲하여 地方自治團體는 莫大한 財政的 뒷받침을 必要로 하고 있다. 이에 反해 우리나라 地方財政의 現實은 地方財政規模가 貧弱하고 財政自立度가 低調하며 地方財源의 地域的 偏在性이 深할 뿐만 아니라, 運營에서의 自律性도 缺如되고 있는 等 健實한 地方自治의 與件으로서는 매우 未洽한 實情이다. 따라서 地方自治가 效率的으로 實現되기 爲해서는 于先 地方財政의 劃期的인 擴充이 時急한 形便이다.<sup>29)</sup>

地方財政의 擴充方案은 크게 構造的인 面과 制度的인 面의 두 가지 側面에서 찾아볼 수 있다. 構造的인 面에서 볼 때 地方財政基盤은 國民經濟 및 地域經濟의 發展에 따른 自立經濟의 實現으로 그 擴充이 可能하게 될 것이다. 그러나 이러한 方案에 대해서는 自立經濟의 實現이 쉽사리 이루어지는 것이 아니라 長期間을 要한다는 點에서 그 重要性만을 強調하는데 그치고, 本考에서는 制度的인 面에 局限하여 濟州道의 地方財政을 擴充할 수 있는 몇가지 方案을 提示해 보고자 한다.

1989年度 豫算을 基準으로 하여 濟州道의 財政自立度를 自治團體 種類別로 살펴보면 <表-5>에서 보는 바와 같이 道가 28.1%, 市가 60.4%, 郡이 23.9%로서 全體平均은 39.3%이었다. 이러한 現狀은 地方自治를 爲한 物的 土臺의 健實化라는 側面에서 볼 때 상당한 問題點이 아닐 수 없는데, 이를 爲하여 國家的 次元과 地方的 次元에서 各各 地方財政의 擴充方案이 講究될 수 있으리라 생각한다.

먼저 巨視的으로 國家的 次元에서 地方財政을 擴充하는 方案을 摸索하는 경우 現實的으로 다음과 같은 內容이 檢討될 수 있다.

28) 高忠錫, 前掲論文, p. 31.

29) 上掲論文, pp. 31~32.

〈表-5〉 地方自治團體의 一般會計 財政自立度(1989年 豫算)

(單位：%)

區分 市·道	合計	市·道本廳	市	郡	自治區
合計	63.5	64.8	68.3	27.2	41.3
特別市	98.0	98.1	-	-	45.2
直轄市	90.6	89.7	-	-	37.6
釜山	94.0	93.4	-	-	35.6
大邱	93.3	92.8	-	-	42.8
仁川	95.2	94.8	-	-	44.3
光州	72.8	70.4	-	-	26.9
大田	82.9	80.5	-	-	34.2
道	44.2	32.1	68.3	27.2	-
京畿	72.0	60.6	79.6	46.1	-
江原	34.5	24.3	51.6	26.7	-
忠北	37.2	24.4	60.6	28.0	-
忠南	32.9	22.1	52.6	27.5	-
全北	33.6	21.6	58.4	18.6	-
全南	29.2	17.9	61.4	19.2	-
慶北	37.0	25.4	66.4	23.8	-
慶南	53.6	42.8	76.3	26.1	-
濟州	39.3	28.1	60.4	23.9	-

資料：內務部, 「地方財政年鑑」, 1989.

### 1) 地方稅源의 增大

① 住民의 租稅負擔增加를 隨伴하지 않고 地方稅源을 擴充할 수 있는 方法으로서, 現行 國稅 中 一部를 地方稅로 移讓하는 方案 및 國家에서 徵收하되 地方의 特定目的으로 財源을 讓與하는 地方讓與稅制度를 導入<sup>30)</sup>하는 方案.

30) 韓國地方行政研究院, 前揭論文, pp. 153~154.

② 住民의 租稅負擔增加를 前提로 하면서, 現行 地方稅의 課稅對象·課稅標準·稅率 또는 非課稅 및 租稅減免對象 等の 調整을 통해 地方稅收를 增大하는 方案

③ 住民의 租稅負擔增加를 前提로 하면서, 新稅源을 찾아서 現行 地方稅法에 새로운 地方稅目을 新設함으로써 地方稅收를 增大하는 方案. 또한 이와 關聯하여 地方自治團體가 法定稅目 以外的 租稅에 대한 課稅權을 包括的으로 委任받아 條例에 根據하여 課稅하는 制度인 法定外稅制度<sup>31)</sup>를 導入하는 方案.

## 2) 地方財政調整制度的 改善<sup>32)</sup>

① 地方交付稅의 경우 交付財源을 擴大하는 方向에서 交付率을 上向 調整하고, 交付方法에 있어서도 財源配定의 裁量性과 主觀性을 最小로 縮小시키는 方向에서 制度化함.

② 國庫補助金의 경우 補助率을 客觀的으로 算定할 수 있는 基準 및 政策模型을 開發하고, 補助金에 依한 地方事業選定을 國家와 地方自治團體가 함께 決定하는 合意의 方法으로 轉換해 나감.

## 3) 稅外收入에 대한 統制의 緩和<sup>33)</sup>

自體財源에 있어서 차지하는 比重이 漸次 높아져 가고 있는 稅外收入의 경우 使用料 및 入場料率의 決定에 있어서 一方의 統制를 止揚하고, 投資主體인 自治團體의 公共投資에 대한 正確한 投資審査를 통하여 適正利潤이 確保될 수 있도록 誘導함.

한편 微視的으로 濟州道 次元에서 地方財政의 擴充에 도움이 될 方案들을 例示해 보면 다음에 列舉하는 바와 같다.

于先 濟州道 地方財政自體의 收入단으로는 解決하기 힘든 觀光團地造成, 宅地開發事業 또는 公有水面埋立 等の 大規模 地域開發事業은 公營開發方式을 통해 還收된 開發利益金과 地方債發行을 통한 財源에 依해 推進해 나가도록 한다.<sup>34)</sup> 아울러 이러한 資金을 合理的으로 運營·管

31) 韓國地方行政研究院, 「地方財政擴充을 위한 資源稅新設의 妥當性分析: 江原道를 中心으로」, 研究報告書 第41卷, 1988. 10., pp. 14~20.

32) 韓國地方行政研究院, 「地方財政調整制度的 改善研究」, 研究報告書 第27卷, 1988. 2. 參考.

33) 韓國地方行政研究院, 「地方財政에서 手數料率의 合理的 調整方案에 關한 研究」, 研究報告書 第45卷, 1988. 12. 參考.

34) 高忠錫, 前揭論文, p. 41.

理·擴大시키기 爲한 制度的 裝置로서 日本의 「地方金融公庫」와 같은 制度的 導入도 積極 研究·檢討해 볼 必要가 있다.

그리고 遊休土地의 過多保有者들에게 地方稅制의 側面에서 重課稅할 수 있도록 한 現行 綜合 土地稅制의 內容을 더욱 強化시켜서 開發붐에 따라 惹起돼 온 外地資本의 土地投機를 抑制시키고 同時에 地方稅收의 增大를 圖謀한다.<sup>35)</sup> 이러한 方案은 最近의 統計를 바탕으로 濟州道의 土地 가운데 50萬坪 以上을 所有한 個人이 11名이나 된다는 衝擊的 報道에 비추어 볼 때 濟州道의 土地公概念 示範地域化 構想과 더불어 반드시 講究돼야 할 素材가 아닐 수 없다.

다음으로는 地域에 賦存되어 있는 自然資源을 開發하고 利用함으로써 發生하는 收益의 一部를 資源의 利用 및 開發에 따른 代價와 損失의 補償이란 次元에서 強制的으로 徵收하는 所謂 「資源稅」의 新設<sup>36)</sup>이 폭넓게 檢討돼야 한다. 이 資源稅의 事例들 가운데 캐나다의 鑛山稅 및 森林稅, 西獨의 石炭稅, 이란의 水稅 等은 代表的인 地方稅로서 손꼽히고 있다. (<表-6> 參照) 濟州道의 경우 이미 生水나 石山과 같은 自然資源을 開發하여 商品化한 道內 企業들이 있으며, 따라서 이들 企業에 대하여 製品의 域外 輸出量에 比例하는 資源稅를 거두어 들이는 것도 하나의 有力한 稅收增大方案이 될 것이다.

또한 資源稅의 一種이라 할 수 있는 世稱 「觀光稅」의 新設<sup>37)</sup>이 積極 推進돼야 한다. 周知하다시피 濟州道는 持續的인 觀光成長과 더불어 觀光資源의 保全과 開發에 막대한 財政投資가 要求되고 있어 地方財政이 壓迫을 받고 있으며, 觀光客의 殺到에 따른 外部不經濟 効果에도 直面하고 있다. 따라서 觀光客의 開發需要誘發과 環境汚染行爲를 對象으로 하여 原因者負擔原則에 立脚한 새로운 地方稅目을 新設·課稅해 나가는 것이 問題解決에 좋은 方法이라고 할 수 있다. 이와 類似한 地方稅制은 日本이나 臺灣에서 일찍부터 實施하고 있는데 入湯稅, 娛樂施設利用稅 等<sup>38)</sup>이 그것이다. 濟州道의 경우 觀光稅는 觀光遊園地라든가 또는 觀光業所의 事業場에서 入場料, 駐車料 또는 販賣額에 대하여 一定한 稅率을 適用하는 方法으로 賦課될 수 있다. 다만 租稅抵抗을 勘案하여 一次的으로는 골프場, 狩獵場, 카지노, 觀光遊覽船 및 觀光纜機, 觀光料亭, 特級 觀光호텔 等 高級業所만을 對象으로 實施한 後 段階的으로 課稅對象을 擴大해 나가거나 혹은 觀光盛需期에 限해 賦課해 보는 것이 바람직하다고 보아진다.

이와 같이 濟州道 地方財政의 擴充方案은 多方面에서 提示될 수 있으나, 現在로서는 中央政

35) 上同

36) 韓國地方行政研究院, 「地方財政擴充을 위한 資源稅新設의 妥當性分析: 江原道를 中心으로」, 研究報告書 第41卷, 1988. 10., pp. 5~22.

37) 韓國地方行政研究院, 上掲書, pp. 107~114.

38) 小林弘明 外 2人, 「地方稅 II」(東京: 第一法規, 1986), pp. 399~405.

〈表-6〉 諸外國의 資源關聯 稅目

區 分	國 名	國 稅	地 方 稅
인	도	-	入場稅
필	리	鑛業稅, 林產物稅	-
말	레	森林利潤稅	入場稅
캐	나	-	鑛山稅, 森林稅
멕	시	天然資源開發稅	入場稅
서		鑛油稅	石炭稅
스	웨	森林稅	-
오	스트	-	入場稅
이	란	-	水稅
홍	콩	入場稅	-
스	리	入場稅	-

資料：韓國地方行政研究院, 「地方財政擴充을 위한 資源稅新設의 妥當性分析; 江原道를 中心으로」, 研究報告書 第41卷, 1988. 10., p. 11.

府에서 構想中인 地方稅法의 改正方向에 도움이 될 수 있도록 地域輿論을 收斂·傳達함이 무엇보다도 重要하고 時急하다. 그리고 國家의 次元에서 본 地方稅法의 테두리 아래 各國의 觀光先進地域에서 實施中인 地方財政制度를 比較·研究하여 自我準據的인 濟州道 地方財政의 擴充模型을 開發·定立하는 일이 必須的이라고 생각된다.

## V. 맺 는 말

以上에서 考察한 바와 같이 濟州道의 觀光開發은 앞으로 地域經濟를 善導해 갈 根幹이며, 現在로서 매우 脆弱한 濟州道의 地方財政基盤을 擴充해 나갈 牽引車이다. 한편 地方自治制의 實施는 그간의 觀光開發 推進過程에서 惹起돼 온 地域住民의 疎外現象을 緩和내지 除去시키는 捷徑이 될 뿐만아니라, 앞으로의 觀光開發의 振作에도 큰 도움이 될 것이라고 判斷된다. 따라서 濟州道에 있어서 地方自治와 觀光開發과의 關係는 서로간 相乘效果가 期待되는 相互補完的 關



係로서 把握될 수 있다.

그런데 地方財政의 自主性이 確立돼 있지 않을 경우 地方自治의 實質的 成果는 期待하기 어렵다. 住民自治의 意義가 더욱 살아남에도 不拘하고 邑·面·洞과 같은 좁은 區域을 單位로 하는 地方自治制의 實施가 그동안 망설여졌던 理由도 바로 이와 같은 財政的 能力을 看過할 수 없었기 때문이다.

濟州道の 경우 財政自立도는 現在 全國 9個 道の 道別平均도 밑도는 形편이며, 地方自治의 自主的 實現을 爲한 財源確保라는 觀點에서 본다면 지극히 微弱한 水準이다. 그러므로 地方自治가 効率的으로 實現되기 爲해서는 于先 制度的인 側面에서 부터 劃期的인 地方財政의 擴充 方案이 마련돼야 할 것인데, 그 方案은 國家的次元 및 地方的次元에서 살펴볼 수 있으며 이미 列舉·考察했던 바와 같은 多樣한 處方들이 提示될 수 있으리라 본다. 이와 더불어 濟州道の 立場에서는 地方自治와 觀光開發과의 連鎖的 相乘效果에 著眼하여 이른바 「觀光稅」의 新設을 積極 推進하는 것이 바람직하지 않을까 생각한다.

마지막으로 本考에서는 거의 言及되지 않았으나 地方自治를 論함에 있어서 住民의 自治意識이 란 要素를 생각하지 않을 수 없다. 過去 우리나라 地方自治의 中斷도 住民의 自治意識이 薄弱하여 民衆統制의 深度가 淺았기 때문에 비롯된 것이라는<sup>39)</sup> 解釋이 有力하며, 實際로 參與의 通路를 늘린다고 參與의 質이 向上되고 幅이 넓어지는 것은 아니라는<sup>40)</sup> 論據에 대해서는 두말할 나위가 없다. 그렇지만 우리나라의 現實을 생각할 때 住民의 自治意識 不足은 地方自治의 中斷으로 因한 結果이기도 하며, 于先은 自治가 무엇인지 學習할 機會를 갖는 것이 더욱 重要하다<sup>41)</sup>고도 할 수 있다.

생각컨대 多少 試行錯誤의 過程이 나타날지라도 地方自治制를 먼저 實施하여 地方自治制의 効率的 發展을 約束하는 住民의 自治意識을 形成·確立시켜 가는 便이 現時點에서의 順序라고 보아지는 바, 濟州道 觀光의 圓熟한 發展을 爲해서도 地方自治時代의 早速한 開幕을 希望하는 바이다.

39) 盧隆熙, 「韓國의 地方自治: 回顧와 展望」(서울: 綠苑出版社, 1987), p. 61.

40) 李洪九, “지방자치와 정치발전”, 서울대학교 사회과학연구소, 「社會科學과 政策研究」, 第6卷 제4호, 1984, pp. 13~14.

41) 趙文富, “濟州道の 地方自治”, 「民族知性」, 1987. 1월호, 통권 제11호, p. 134.