

# 開放化時代下의 濟州經濟의 對應戰略\*

— 1次産業과 3次産業의 連繫發展方向을 中心으로 —

金 泰 保\*\*

## 目 次

- I. 序
- II. 濟州 地域經濟의 對內外的 與件
- III. 濟州 地域經濟의 實態 — 成長潛在力과 脆弱性
- IV. 濟州地域經濟의 開發方向과 開發戰略  
— 1次産業과 3次産業의 連繫發展戰略을 中心으로 —
- V. 結

## I. 序

21C를 맞이하여 濟州地域經濟를 둘러싸고 있는 對內外的 與件은 급속한 변화가 이루어지고 있다. 제주지역경제를 둘러싸고 있는 對外的 여건은 GATT체제의 구축에 의한 農產物輸入開放壓力, EC, NAFTA 등 世界經濟의 블록화, 太平洋時代의 도래 등으로 요약해 볼 수 있다. 한편, 對內的으로는 地方化를 맞아 종래의 濟州開發이 下向式, 外發的 및 擴點開發方式에 의해 주로 추진되어 왔다는 것에 대한 반성으로 地方自治制의 실시와 더불어 새로운 發展目標과 開發方式으로 개선, 보완을 시도하고 있다. 한마디로 제주지역경제는 國際化, 開放化 내지는 地方化에 직면하고 있다. 따라서 이 글은 국제화, 개방화를 맞는 제주경제를 대상으로 그 성장잠재력과 취약성을 파악하여 국제화 개방화시대하의 대응전략을 모색하는데 있다.

## II. 濟州地域經濟의 對內外的 與件

### 1. 對外的 與件的 變化

濟州地域經濟를 둘러싸고 있는 國際經濟秩序 및 環境의 변화는 UR협상의 타결에 의한 多者間

\* 이 논문은 韓國銀行 濟州支店 創立 第42周年 記念 세미나에서 발표한 것을 보완·정리한 것임.

\*\* 제주대학교 경상대학 경제학과 교수

自由貿易體制로 대표되는 GATT체제의 구축, EC, NAFTA 등 世界經濟의 블록화, 亞洲太平洋地域의 경제력 증가에 의한 太平洋時代의 도래 등이다. 첫째, GATT체제의 구축에 의한 農産物輸入開放壓力에 직면해 있다. UR협상의 타결에 의해 GATT체제가 구축될때 保護貿易主義의 경향과 「블록」化 현상의 진전을 막고 自由貿易原則이 지속됨으로써 장기적으로는 우리 經濟에 유익하게 된다는 점은 있으나, 단기적으로는 農産物과 서비스산업의 市場開放을 가져와 많은 어려움을 가중시킬 것으로 예견되고 있다. 특히 우리나라는 이미 1989년 10월 GATT의 國際收支委員會에 의하여 GATT 18조 B항의 국가에서 1997년 6월까지의 유예기간을 거친 후 완전히 졸업할 것을 약속한 바 있다. 우리나라는 그동안 GATT 18조 B항의 적용국가로서 후진국의 생활수준 향상 및 경제개발을 위하여, 또는 국제수지의 적자를 이유로 하여 예외적으로 취약한 산업의 상품의 輸入制限을 허용받는 특혜를 누려왔다.<sup>1)</sup> 그러나 1997년 7월부터는 GATT 11조로 진입하게 되어 무역에서의 「輸入制限의 일반적 금지」 대상국가로 전환하게 된다. 그러나 그동안 제주경제의 성장에 주요한 역할을 하였던 農業이 최근 農産物 輸入開放으로 인하여 直·間接적으로 타격을 받기 시작하고 있다. 美國의 농산물 수입개방압력과 GATT 18조 B항의 卒業約定과 더불어 우리나라는 輸入自由化 豫示品目を 고시하여 단계적으로 개방하여 왔는데,<sup>2)</sup> 1991년 작년에는 제주도에 생산되고 있는 파인애플, 바나나 등이 개방되어 施設栽培業의 생산기반이 붕괴되었다. 감귤의 경우는 일단 유보되었으나 1990년대 중반 이후 시장개방이 확실시되고 있어 제주도 農業의 성장에 큰 위협이 되고 있다.<sup>3)</sup>

濟州道內 觀光, 金融, 製造業 등 서비스 産業의 경우 市場開放될 때 이들 산업의 國際競爭力이 선진국과 비교하여 극히 열악한 상태에 있는데, 이 분야의 시장이 개방됨으로써 外國店舖의 設立自由, 營業의 國內店舖와의 동등한 대우 보장, 정부의 規制措置의 제한·공개 등의 변화가 있을 것으로 예견되고 있어 금융 및 유통질서의 혼란 등 經濟·社會的 부작용을 가중시킬 것으로 보인다. 다만, 觀光産業의 경우 시장개방에 의하여 부분적으로 經濟的 타격이 예상되나 濟州道가 관광지로서의 잠재력이 높아 國際競爭力을 충분히 확보해나갈 수 있으리라 본다. 둘째, EC, NAFTA 등 세계경제의 地域化 움직임도 우리 經濟에 큰 영향을 미칠 전망이다. 1993년 1월 1일부터 유럽 12개 국가가 EC를 형성하여 市場單一化를 이루어 놓았고 미국, 캐나다, 멕시코 3국이 北美自由貿易協定(NAFTA)을 체결하여 단일시장을 형성하는 등 세계경제가 地域主義로 나감으로써 국가간의 통상마찰은 더욱 거세어질 전망이다. 특히 미국은 통상정책을 강화하고 있다. 對外經濟政策에 있어서 기본적으로는 自由貿易主義를 표방하고 있으나, 해외시장확대에 의한 수출증대를 통하여 국내고용창출을 이룬다는 목표하에 상호주의에 입각한 교역상대국의 공정무역관행과 시장접근개선 등을 강력히 요구할 것으로 보인다. 향후 통상압력이 심화될 것으로 전망되는 바 농산물과 서비스산업의 시장개방이 더욱 가속화될 것으로 보인다. 세계, 21C는 濟州道를 둘러싸고 있는 아시아 태평양국가들을 중심으로 하여 활력이 넘치는 太平洋經濟圈이 형성되며 太平洋時代가 도래할 전망이다.

1) Hathaway, Dale E, *Agriculture and the GATT: Rewriting the Rules*, Institute for International Economics, Washington DC Sep. 1987, pp.28-35.

2) *Ibid*, pp. 36.

3) 金泰保, 「濟州經濟의 構造的 特性과 成長展望」, 中央大大學院 博士學位論文, 1990. 2.

특히 21C는 경제적으로 太平洋經濟圈이 세계경제의 成長中心地가 되면서 太平洋時代가 전개될 것으로 전망되고 있는데, 濟州道가 태평양경제권의 중심에 놓이게 됨에 따라 21C의 開放經濟時代를 맞아 태평양상의 國際觀光 및 國際會議, 國際金融의 求心點으로 발전시켜 나가는 濟州道開發에 있어서의 장기 구상이 요구되고 있다.

亞洲太平洋地域의 경제력은 세계의 다른 어느 지역보다도 급속히 신장되어 이들 亞洲태평양국가와 北美, 태평양선진국 사이에 經濟交流와 상호의존관계가 꾸준히 심화되고 있다. 이러한 경제활력의 증대로 인하여 2000년대에는 亞太國들을 중심으로 하여 활력이 넘치는 하나의 太平洋經濟圈이 형성되고 이러한 경제권이 세계경제성장의 중심지(growth center)로 부상됨에 따라 太平洋時代가 될 전망이다.<sup>4)</sup> 이와같이 세계경제활동의 중심이 대서양권에서 太平洋圈으로 옮겨오에 따라 태평양권의 관광산업이 비약적으로 발전할 것으로 예상되기 때문에 濟州道는 관광수요의 증가추세가 가속화될 것으로 전망되어 國際觀光地로서의 발전이 기대되고 있다. 세계관광기구(WTO)의 전망에 의하면 21C는 태평양권 관광산업의 도약을 예견하고 있는데, 그 이유로 첫째, 商用 및 觀光目的의 태평양권내 여행이 활발해지고 있다. 둘째, 太平洋地域의 항공노선이 빠른 속도로 증설, 증편되고 있다. 셋째, 세계적인 대형호텔들이 태평양지역의 주요도시, 주요 관광지에 잇달아 체인호텔들을 건설하고 있다. 넷째, 中國旅行bum이 태평양권의 관광발전에 영향을 미치고 있다. 다섯째, 太平洋地域經濟協議會(PBEC) 등에 의한 태평양권내 관광발전 촉진을 위한 공동 노력이 관광산업성장을 가속화시킬 전망이다.<sup>5)</sup>

## 2. 對內的 與件의 變化

地方自治制의 실시 및 濟州道開發特別法의 制定에 따라 濟州地域開發方法의 전환, 地域 자체의 經濟機能이 강화될 전망이다. 지난 70년대 이후 추진된 濟州地域開發은 몇가지 특징을 갖고 있는데,<sup>6)</sup> 첫째, 중앙정부가 주체가 되어 개발계획을 수립하고 집행하는 下向式開發方法에 의해 추진되어 왔다. 하향식 개발은 上向式開發方法과 달리 계획 및 개발의 주체가 중앙정부가 제1차로 되며 부분적으로 지방정부의 위임하에 개발시키는 것으로서 전국적인 파급효과에 치중한 나머지 道民들의 요구나 기본수요를 반영하는데 등한시하게 되었으며, 개발사업의 성과배분에 있어 피해를 받고 있다고 생각을 갖게 하였다.

둘째, 제주지역개발은 주로 外發的 開發方法에 의존되어 왔다. 외발적 개발방법은 개발잠재력이 큰 몇개의 지역을 선정하여 그 지역에 집중적인 투자를 위한 투자재원을 주로 外部로 부터의 유입을 통해 충당시키는 방법으로, 그 결과 지역의 주체성을 약화시키고 투자의 果實인 소득을 地域外로 유출시키는 결과를 가져왔다.

셋째, 제주지역개발은 不均衡의인 據點開發方式으로 추진되어 왔다. 개발잠재력이 큰 觀光地域

4) 韓昇洙, 「太平洋時代와 韓國」, 産業研究院, 1984, pp. 436-447.

5) 韓國觀光公社, 「太平洋觀光의 現況과 展望」, 「觀光情報」 제20호, pp. 3-6.

6) 金泰保, 「濟州道 綜合開發의 發展의 補完 및 推進方向」, 「太平洋時代에 있어서 濟州-하와이 觀光開發 協力方案에 관한 國際學術 세미나 發表資料」, 1988, pp. 113-114.

을 중심으로 집중적인 투자를 함으로써 주변지역으로 개발효과를 확산시켜 나가는 개발방법인데, 그동안의 개발경험에서 보면 개발효과와 주변지역으로의 확산이 기대에 미치지 못하였을뿐 아니라 지역간 불균형발전을 심화시키는 결과를 낳았다.

이와 같이 제주지역개발이 下向式開發, 外發的 및 不均衡 據點開發方式으로 추진됨으로써 道民들의 관광개발사업에의 참여부진, 地域所得의 유출문제, 개발의 均衡分散效果의 미흡, 관광산업의 지역기존산업과의 連繫性 미흡 등의 문제점<sup>7)</sup>을 드러내고 있다.

따라서 地方自治制의 실시와 濟州道開發特別法의 制定에 따라 제주지역개발은 下向式開發에서 上向式開發로, 外發的 開發에서 內發的 開發로, 不均衡의 據點開發에서 均衡開發로의 전환이 이루어질 것으로 기대되고 있다. 곧, 종래의 제주지역개발이 하향식, 외발적 및 거점개발방식에 의해 주로 추진되어 왔다는 것에 대한 반성과 더불어 새로운 發展目標과 開發方法으로 개선, 보완될 것으로 기대되고 있다.

또한, 지역의 經濟機能이 강화될 수 있도록 制度改善이 이루어지고 있다. 地方自治制의 실시와 濟州道開發特別法의 제정은 종래 지방자치단체의 미약한 經濟機能을 중앙집권적 경제행정 권한의 지방이양을 통해 강화시켜 지역경제와 관련된 기능 및 지원시책을 독자적으로 행해 나갈 수 있도록 하는 自律權과 制度改善이 이루어지고 있다. 곧, 지역경제 활성화와 관련된 경제행정, 계획수립 및 집행, 지원시책의 지방이양은 지방자치단체가 지역경제 활성화를 위하여 주도적 역할을 담당할 수 있게 하고 있다.

### Ⅲ. 濟州地域經濟의 實態 — 그 成長潛在力과 脆弱性 —

#### 1. 濟州地域經濟의 現況

濟州道는 면적이 전국의 1.8%인 1,825km<sup>2</sup>이고, 인구는 1991년말 현재 521천명이며 1인당 도민총생산이 1990년말 현재 3,337천원으로 주로 農水産業과 觀光産業이 성장의 원천이 되고 있다.

제주지역경제의 현황은 경제활동인구를 대상으로 한 産業別 就業構造와 産業別 地域總生産(GRP)의 構成比를 통해서 알 수 있는데 먼저 제주지역의 經濟活動人口는 (표 1)에서 보는 바와 같이 1961년 144천명이던 것이 1991년 246천명으로 2배 정도 증가에 그쳤다. 이를 산업별 구성비로 보면 (표 1)에서 보는 바와 같이 1961년의 경우 농림수산업이 85.7%, 광공업이 3.5%, 제3차 산업이 12.7%에 불과하던 것이 1971년의 경우 81.4% : 3.0% : 15%, 1981년의 경우 71.8% : 3.1% : 25.1%로 1990년의 경우에는 37.5% : 4.1% : 58.4%로 나타나 농림수산업의 비중이 낮아진 반면, 제3차 산업의 비중이 높아지는 것으로 나타났다.

이러한 사실은 地域總生産(GRP)의 산업별 구성을 보더라도 (표2)에서 보는 바와 같이 지역총생

7) 「上揭論文」, p. 115.

開放化時代下の 濟州經濟의 對應戰略

산(GRP)은 1961년 21백만\$로서 1차:2차:3차의 산업별 구성비는 55.7%:10.8%:33.5%에 불과하던 것이 1971년의 경우 49.3%:8.0%:42.7%, 1981년의 경우 34.9%:5.3%:59.8%, 1990년의 경우에는 지역총생산은 2,494백만불로 증가되었는데, 그 산업별 구성비는 35.0%:3.0%:62.0%로 나타나 농림수산업과 광공업의 비중이 점차 감소한 반면, 관광산업을 비롯한 3차산업의 비중이 높아져 왔다.

<표 1> 産業部門別 就業構造

(단위: %, 명)

구분 연도	1 차 산 업	2 차 산 업	3 차 산 업	취 업 인 구
1961	85.7	0.8	12.7	144660
1966	85.2	1.1	13.7	165163
1971	81.4	3.0	15.6	161070
1976	79.6	3.2	16.2	180940
1981	71.8	3.1	25.1	189999
1986	58.2	3.1	38.7	202480
1991	37.5	4.1	58.4	246000

자료: 제주도 통계연보 1992.

<표 2> 産業部門別 地域總生産(GRP)

(단위: %, 백만\$)

구분 연도	1 차 산 업	2 차 산 업	3 차 산 업	지 역 총 생 산
1961	55.7	10.8	33.5	21
1966	61.2	8.4	30.4	40
1971	49.3	8.0	42.7	89
1976	50.1	2.6	47.3	247
1981	34.9	5.3	59.8	679
1986	42.4	4.0	53.6	1077
1990	35.0	3.0	62.0	2494

자료: 제주도 통계연보 1992.

이러한 産業構造의 변화를 산업별 成長構造를 통해 구체적으로 살펴보면, 제주농업은 그 構造의 변화를 가져오면서 제주지역경제의 성장에 주요한 역할을 하여 왔다. 濟州農業은 1960년대에 들어와 유채, 고구마, 副業畜産 등의 사육 및 재배가 확대되었으나, 1970년대 이후 收益性이 높으며 生産性 증가가 빠르게 이루어지는 감귤, 겨울채소, 기업축산을 확대하는 방향으로 構造의 변화를 가져 왔는데, 1980년대에 들어와 이들 作目외에 資本集約的이고 技術集約的인 바나나, 파인애플 등의 施設栽培業 생산이 확대되어 제주경제성장에 많은 기여를 하였다.

특히 감귤의 생산은 (표 3)에서 보는 바와 같이 1961년 64ha, 388%에 불과하던 것이 1971년 5,840ha, 5,972%으로 증가하였고, 1981년 15,000ha, 247,780%, 1991년에는 19,605ha에 556,350%으로 증가하여 경작면적기준은 306배, 생산량기준은 1,434배, 농가수입기준은 2,369배의 증가를 가져와 제주경제성장의 주요 원천이 되어 왔다.

제주도의 水産業은 해안선 길이가 253km에 달하며 광활한 대륙붕과 좋은 環境條件을 가지고 있기 때문에 水産資源이 풍부하여 水産業 立地條件上 비교적 양호한 편이다. 그러나 本道 수산업은 1991년 말 현재 취업인구 8,172명에 어선수는 2,040척이 되나 5톤이하의 어선이 73.4%나 되고 있어 零細漁業을 탈피하지 못하고 있으며 漁獲高度 44,457%에 불과하다.

제주도의 鑛工業은 극히 영세하다. 本道の 자원분포를 보면 鑛産資源은 전무한 상태이고, 水資源, 動力資源은 빈약한 상태이다. 제조업도 영세한 상태인데 地域總生産(GRP) 가운데 차지하는 비중은 점차 낮아져 3%에 불과하게 되었으며, 그나마 대부분 食飲料品 제조업(59.7%)이 주종을 이루고 있다.

觀光産業은 제주경제의 기본산업으로서 지속적인 성장을 유지함으로써 本道 지역경제의 성장을 촉진시켜 왔다. 제주관광산업의 成長推移를 需給構造를 통해 보면 濟州訪問 觀光客의 量的 성장추세는 1970년대 이후 급격하게 증가하여 왔다. 제주방문관광객은 (표 4)에서 보는 바와 같이 1961년 11천명에 불과하던 것이 1971년 308천명, 1981년 724천명으로 증가되었으며 1991년에는 3백20만 4천명에 달하였는데, 그 성장추이를 보면 1974년 제1차 오일쇼크, 1980년을 전후한 일련의 국내사태와 제2차 오일쇼크 등에 의한 경기침체로 일시적인 감소현상을 나타낸 것을 제외하고는 매년 높은 증가추세를 보여 왔다. 그리하여 觀光收入도 감귤 收入을 상회하여 1991년말 현재 5,132억원에 달하고 있다.

開放化時代下の 濟州經濟의 對應戰略

〈표 3〉 濟州經濟 柑橘生産의 現況

(단위 : ha, %, 백만원)

구분 연도	면적	생산량	감귤수입
1961	64	388	133
1966	659	1722	276
1971	5840	5972	1433
1976	11566	50432	16138
1981	15000	247780	78400
1986	16958	333100	141598
1991	19605	556350	450000

자료 : 제주도 통계연보 1991.

〈표 4〉 濟州訪問 觀光客數 및 觀光收入

(단위 : 천명, 백만원)

구분 연도	관광객 (명)			관광수입
	내국인	외국인	계	
1961	11	(190)	11	23
1966	106	2	108	227
1971	294	13	308	2366
1976	349	20	369	6753
1981	682	42	724	42825
1986	1492	115	1842	143755
1991	2929	275	3204	513200

자료 : 제주도 통계연보 1991.

주 : 관광객 ( )은 명임.

지역경제의 활성화를 위한 政策主體로서 地方自治團體와 地域金融의 역할도 중요한데, 제주도내 道·市·郡의 지방재정 실태를 보면 아주 영세한 團體의 재정으로 그 財政構造도 극히 취약한 상태에 있다. 제주지역의 지방재정 규모가 우리나라 전 지방자치단체 재정의 1%에 불과하고, 더구나 1990년말 현재 財政自立度가 36.4%에 불과하여 전국 평균수준인 69.4%에 훨씬 미흡한 상태이다.

(표 5 참조) 歳出構造에서 보더라도 投資費의 계속적인 증가로 경제효율성 있는 사업추진을 어느 정도 가능케 하고 있는 것으로 보이나, 대부분 國庫支援에 의한 사업이라는 점, 제주지방재정 自體收入의 經常的 經費 充當率이 110%에 불과하다는 점으로 미루어 볼 때 지방재정의 硬直化가 심화되어 있음을 보여주고 있다.

〈표 5〉 財政規模 趨勢

(단위 : 百萬元)

年度 區分	'66		'70		'75		'78	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
歳入	990	100.0	3,658	100.0	40,239	100.0	51,186	100.0
自體收入	252	25.5	1,200	32.8	16,669	42.2	19,393	41.5
依存收入	783	74.5	2,458	67.2	23,540	57.8	31,186	58.5
歳出	931	100.0	3,337	100.0	37,149	100.0	51,186	100.0
經常費	590	63.4	1,839	55.1	24,778	66.8	24,240	66.7
投資費	341	36.6	1,498	44.9	12,371	33.2	26,946	33.3

年度 區分	'82		'84		'86		'89		'90	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
歳入	51,186	100.0	74,459	100.0	88,089	100.0	161,161	100.0	209,481	100.0
自體收入	19,393	37.9	38,547	51.8	35,837	41.7	56,893	35.2	76,354	36.4
依存收入	31,794	62.1	35,912	48.2	52,252	59.3	104,268	64.8	133,127	63.6
歳出	51,186	100.0	74,459	100.0	88,089	100.0	161,161	100.0	209,481	100.0
經常費	24,240	47.4	26,009	34.9	35,466	40.2	54,485	33.9	68,205	32.6
投資費	26,946	52.6	48,450	65.1	52,623	59.8	106,676	66.1	141,276	67.4

자료: 地方財政年鑑, 內務部, 1991.

제주지역의 金融 역시 취약한 상태이다. 제주지역의 金融은 (표 6)에서 보는 바와 같이 1991년말 현재 은행금융기관과 비은행금융기관 전체의 總預貸率이 62%에 불과하여 제주지역에서 조성된 자금의 상당부분이 金融部門을 통하여 地域外로 유출되고 있음을 보여주고 있다. 특히 비은행금융기관은 전체 預受金の 70%를 차지하고 있으나 예대율은 55%에 불과하여 45%의 자금이 域外流出되고 있는 것으로 나타났다.



〈표 6〉 濟州地域 金融機關別 預貸率 現況

(단위: 億원, %)

區分 年度	計			銀行金融機關			非銀行金融技官		
	受 信	與 信	預貸率	受 信	與 信	預貸率	受 信	與 信	預貸率
1983	3.108	2.412	78	1.696	1.783	105	1.412	629	45
1984	4.026	3.443	86	1.833	2.131	116	2.193	1.312	60
1985	4.891	3.922	80	2.225	2.446	110	2.666	1.476	55
1986	6.360	4.479	70	2.707	2.487	92	3.653	1.992	55
1987	8.704	5.679	65	3.607	2.786	77	5.097	2.893	57
1988	11.909	6.988	59	4.310	3.221	75	7.599	3.767	50
1989	15.650	9.297	59	5.362	4.083	76	10.288	5.214	51
1990	21.382	12.429	58	6.792	5.121	75	14.590	7.308	50
1991	21.684	16.455	62	7.970	6.251	78	18.714	10.204	55

자료: 濟州經濟指標, 濟州道.

## 2. 濟州地域經濟의 成長潛在力과 脆弱性

제주경제의 成長潛在力과 構造的 脆弱性에 대한 분석은 濟州地域産業聯關分析을 통해 알 수 있다. 地域의 경제 성장은 산업구조의 고도화를 통해서 달성될 수 있는데, 산업구조 고도화를 위해서는 어떤 산업을 先導産業(leading sector)으로 선정하고 발전시키느냐 하는 산업구조의 조정이 중심과제가 된다. 여기서 한 산업이 새로운 선도산업으로 등장하는 요인은 需要 측면에서 선도산업의 생산물에 대한 所得彈力性이 높고, 供給 측면에서 生産性向上率(比較生産性)이 높다는 데서 찾아야 한다. 이외에 산업의 相互依存關係 등이 중요한 기준이 될 수<sup>8)</sup> 있다. 소득 탄력성이 높고 또 生産性上昇率이 높은 산업일수록 지역성장에 크게 영향을 미치게 된다는 당연한 논리에 바탕을 두고 있다.

따라서 제주지역경제의 성장잠재력은 産業別 成長要因分析, 生産性分析 및 産業聯關效果分析 등을 통해 알 수 있는데, 먼저 제주경제의 産業部門別 成長要因을 Chenery-Shishido-Watanabe 模型<sup>9)</sup>에 의하여 분석하여 보면 (표 7)에서 보는 바와 같이 1980-1991년간의 地域產出 增加要因은

8) Hirschman, A. D., *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale Univ Press, 1958, pp.106-111.

9) Chenery, H. B., S. Shishido and T. Watanabe, "Patterns of Japanese Growth 1914-1954", *Economics* Vol. 30, Jan. 1962, pp.98-139.

Chenery-Shishido-Watanabe 모형은 다음과 같이 전개된다.

$$\begin{aligned} \Delta X &= X_{t+1} - X_t = (I - A_{t+1})^{-1} (D_{t+1} + E_{t-1} - M_{t+1}) - (I - A_t)^{-1} (D_t + E_t - M_t) \\ &= (I - A_{t+1})^{-1} (D_{t+1} - D_t) + (I - A_{t+1})^{-1} (E_{t+1} - E_t) - (I - A_{t+1})^{-1} (M_{t+1} - M_t) \\ &= (I - A_{t+1})^{-1} \Delta D + (I - A_{t+1})^{-1} \Delta E - (I - A_{t+1})^{-1} \Delta M \end{aligned}$$

地域發展研究 4輯

地域內 需要增加 (37.0%) 보다 輸出增加 (80.4%) 의 효과에 의하여 주로 영향을 받고 있는 것으로 분석되었다. 특히 그동안 제주경제의 성장에 주도적 역할을 하였던 觀光産業과 農業이 수출 증대효과에 의한 成長依存度가 점차 심화되고 있는 것으로 나타났다.

<표 7> 濟州地域의 產出成長要因

(단위: %)

區分 期間別	地域內需要增加	輸出增加	輸入代替	技術變化	地域總產出增加 (백만원)
1980~1986	35.6	60.3	-14.8	0.9	556767
1986~1991	21.7	93.4	-12.2	-3.6	519438
1980~1991	37.0	80.4	-15.8	-1.9	1076206

資料: 濟州經濟의 構造的 特徵과 成長展望, 中央大經濟學博士學位論文, 金泰保, 1990.

제주경제의 生産性分析에 의하면 (표 8)에서 보는 바와 같이 1961년의 경우 취업자 1인당의 生産性은 1차산업보다 2차 및 3차산업이 더 높은데, 1970년대 이후에서 보면 취업자 1인당 生産性은 1차산업보다 2차산업이, 2차산업보다 3차산업이 생산성이 더욱 높아지고 있음을 보여주고 있다. 이와같은 産業間의 生産性隔差는 경제성장과 더불어 점차 축소되는 경향을 보여주고 있다.

<표 8> 産業別 生産性 分析

(단위: 천\$)

연도 \ 産業	1 차 산 업	2 차 산 업	3 차 산 업
1961	0.09	2.04	0.39
1971	0.33	1.51	1.53
1981	1.76	6.08	8.63
1991	8.01	8.31	12.08

제주경제의 産業相互間 聯關效果는 (표 9)에서 보는 바와 같이 前方聯關效果가 높은 산업은 금융, 보험 및 부동산(1.49) 운수, 보관 및 통신(1.10) 및 기타(1.23), 사회서비스, 임업(1.1) 등이며, 後方聯關效果가 높은 산업은 제재 및 제품(1.23), 건설업(1.18), 사회서비스 및 기타(1.17), 식음료품 및 연초(1.11), 관광산업(1.07) 등이다.

<표 9> 産業聯關效果 (1986年)

産業別	區分	後方關聯效果	前方關聯效果
농	업	0.9814	0.9821
임	업	0.8539	1.0952
어	업	1.0049	0.7952
광	업	0.8100	0.8379
식 · 음료 품 및 연 초		1.1138	0.8663
섬 유 및 가 죽		1.0326	0.9951
제 재 및 목 제 품		1.2291	0.8311
종 이 · 인 쇄 및 출 판		1.0060	1.0498
석 유 화 학 제 품		0.7934	1.0900
비 금 속 광 물 제 품		1.0412	0.8730
금 속 1 차 · 금 속 및 기 계		0.9249	1.0626
전 력 · 가 스 · 수 도		0.8542	0.9450
전 설 업		1.1845	0.8545
도 · 소 매 업		0.9740	0.9841
관 광		1.0180	0.9011
운 소 · 보 관 및 통 신		0.9526	1.1032
금 용 · 보 험 및 부 동 산		1.0506	1.4962
사 회 서 비 스 및 기 타		1.1749	1.2353

資料：濟州經濟의 構造的 特徵과 成長展望, 中央大經濟學博士 學位論文, 金泰保, 1990.

지금까지의 분석을 통해 제주지역경제의 成長潛在力을 전망해 볼 수 있다. 제주경제의 기반산업인 農業은 산업연관효과가 낮을 뿐 아니라, 1991년대 중반 이후 農産物 輸入開放이 예견되면서 그 수요가 감소될 것으로 전망되고 있기 때문에 제주경제의 先導産業으로 성장잠재력이 높다고 볼 수 없으나 産業比重이 크기 때문에 경시할 수 없다. 觀光産業은 후방연관효과가 地域平均 보다 높게 나타나고 있을 뿐만 아니라 장래 수요가 급격하게 증가할 것으로 전망되고 있기 때문에 관광산업을 제주경제의 선도산업으로 하여 기존 農水産業, 제조업과의 連繫性을 강화해 나가는 경우 既存産業에의 産業聯關波及效果를 증가시켜 제주지역 경제성장에 기여할 것으로 전망된다.

그러나 제주경제가 당면하는 문제점으로 地域所得의 流出, 관광산업의 既存 産業과의 연계성

미흡, 農産物 輸入開放問題, 地域企業의 투자부진, 지방재정의 취약과 地域金融의 환원기능 미흡, 外地人에 의한 土地過多保有문제 및 地價上昇문제, 자연과피 등이 제주경제의 成長脆弱點인 것으로 나타났다. 지금까지 추진되어온 濟州道觀光開發은 그 개발방향이 대규모 관광단지 및 시설을 조성하는데 우선하여 집중투자되어 왔는데, 그 결과 관광산업은 성장하였으나 투자의 과실인 소득이 地域外로 크게 누출되고 있으며 앞으로 더욱 누출될 것으로 보인다. 또한, 觀光主導型의 지역개발은 지역 기존 산업과의 연계성이 무시된채 관광산업 중심의 개발로 끝났는데, 제주지역관광산업의 前後方聯關효과가 각각 0.9011, 1.0180에 불과하여 그 결과를 파악케 해주고 있다.

더구나 地域企業이 觀光産業에의 참여가 부진한 것으로 나타났는데, 1991년까지 추진된 觀光施設事業 가운데 제주기업이 투자한 것은 불과 4개에 불과하고, 나머지 24개의 대형 호텔 및 골프장 등은 모두 地域外의 투자에 의해 조성되었다. 그리고 제주경제의 성장에 주요한 역할을 하였던 農業이 최근 농산물 輸入開放으로 인하여 直·間接적으로 큰 타격을 받게 되었다. 미국의 농산물 輸入開放壓力과 UR협상에 의한 GATT체제의 변화가 전망되면서 제주농업은 큰 타격이 예상되는데, 이미 작년에 제주도産 파인애플과 바나나가 개방되어 폐농화되었으며, 감귤의 경우도 1990년대 중반 이후 수입개방이 확실시되고 있어 제주농업의 성장은 한계에 이르른 것 같다.

## IV. 濟州地域經濟의 開發方向과 開發戰略

### — 1차산업과 3차산업의 連繫發展戰略을 중심으로 —

지금까지 제주지역경제의 對內外的 與件, 그 現況과 構造分析을 통해 成長潛在力과 脆弱性 및 問題點을 분석하였는데, 제주경제의 성장에 주요한 역할을 하였던 농업이 農産物 輸入開放에 의하여 그 성장한계에 이듬에 따라 제1차 산업은 성장이 둔화되고, 제2차 산업은 육지부로부터의 수입에 계속 의존하며, 觀光産業을 포함하는 제3차 산업이 제주경제의 근간산업으로서 성장을 주도하여 濟州경제 活性化에 기여할 것으로 전망되었다. 그러나 제주경제가 당면하는 문제점으로 地域所得의 유출, 관광산업의 기존산업과의 연계성 미흡, 農産物 輸入開放問題, 地域企業의 투자부진, 지방재정 및 금융의 취약, 外地人에 의한 토지과다보유 및 지가상승문제 등이 제주경제의 成長脆弱點인 것으로 나타났다. 따라서 이러한 分析結果를 토대로 할 때 제주지역경제의 開發方向은 제주경제가 안고 있는 成長脆弱點을 최소화하면서 成長潛在力을 강화시킬 수 있는 方向에서 찾아야 한다.

제주지역경제의 開發方向은 觀光産業을 선도산업으로 하여 기존산업인 農水産業과 제조業 등과의 연계성을 강화해 나가는 경우 3차산업의 개발은 물론, 관광산업과 前後方聯關효과가 큰 농수산업, 제조業 및 건설業의 발전을 동시에 추진하여 産業聯關效果의 극대화를 期할 수 있다. 다시 말하여

## 開放化時代下의 濟州經濟의 對應戰略

제주도의 農業 등 1차산업과 제조업이 관광산업과의 연계성을 고려하여 동시에 발전시켜 나가는 경우 지역의 經濟基盤을 강화시켜 주며 觀光의 다양성을 가져다 주고, 나아가 제주경제의 內發的 開發을 가능케 함으로써 제주지역경제의 성장은 물론, 道民所得 增大效果에도 크게 기여할 것이다. 따라서 地域經濟의 성장은 실질적으로 地域産業의 진흥으로 나타나게 되며, 地域經濟의 발전은 觀光産業의 지역 기존산업인 1次産業과 제조업 등과의 連繫發展을 통해 産業振興이 連繫化되어 지역에 골고루 파급되었을 때 이룩된다고 볼 수 있다. 이러한 관광산업과 지역 기존산업인 1次産業과의 連繫發展戰略은 세가지 측면에서 모색, 강구될 수 있다. 이의 연계화는 産業部門間, 空間的 機能 및 開發推進·支援體制의 연계화, 통합에서 찾아야 한다.

### 1. 産業部門間的 連繫化戰略

관광산업이 제주도내 1次産業과의 産業部門間 連繫開發戰略은 첫째, 지역기존산업인 농업, 축산업, 임업, 어업 등에 觀光特性的의 서비스의 성격과 기능을 가미하는 觀光連繫産業으로의 육성, 둘째 관광산업의 需給構造와의 連繫化, 統合 등에서 모색될 수 있다.

#### 1) 觀光連繫産業의 育成

관광산업이 제주도내 1차산업과의 連繫開發은 지역 기존산업인 농업, 축산업, 임업, 수산업 등에 觀光 서비스의 성격과 기능을 가미하는 것으로서 觀光地의 변화와 다양성을 가져다 주고 지역의 經濟基盤을 강화하게 되며, 나아가 內發的 관광개발사업을 가능케 함으로써 道民所得增大效果에도 크게 기여<sup>10)</sup>할 수 있다. 지역 기존산업인 농업, 축산업, 임업, 수산업 등이 관광산업과 연계될 때 地域의 매력을 증대시켜 주며, 이에 더해 濟州道 特有의 文化가 가미될 때 제주지역의 獨自的인 生活文化의 한 표현이 될 수 있어 그 자체 하나의 관광자원이 됨으로써 중요한 觀光對象이 될 수 있다는 점에서 그 개발의의가 크다. 1차산업과 관광산업과의 연계화를 통한 觀光連繫産業의 육성을 위한 구체적 방안은 다음과 같다.

#### ① 農業과 觀光産業의 連繫化

제주도의 主 耕作農業은 1960년대는 유채, 고구마, 副業畜産, 1970년대는 감귤, 겨울채소, 기업축산, 1980년대에는 감귤외에 바나나, 파인애플 등의 시설재배업 등의 構造的 변화를 가져왔는데 이를 활용한 관광산업과의 연계화는 觀光産業의 성격의 觀光果樹村(단지), 관광화훼단지, 유채 재배단지 조성 등이 고려될 수 있다. 제주도는 아열대성과일이 풍부하고 해양성기후의 특성을 갖고 있을 뿐만 아니라 한라산을 중심으로 주변경관이 수려함으로 과수나 화훼단지를 중심으로 觀光農園

10) 김태보, "제주도관광개발과 도민소득증대와의 연계추진방안", 「사회발전연구」 제3집, 1986, pp. 151-160.

의 적지라 할 수 있다.

그러나 日本의 개발사례와 비교하여 볼 때 제주도내 既存 관광농원의 실태를 보면 果實, 벌꿀 販賣 위주의 斷片的인 상태를 벗어나지 못하고 있으며, 관광농원으로서의 觀光慰樂서비스공급이 미흡할 뿐 아니라 시설규모도 조잡하고 영세한 편이다. 그리고 관광농원간의 경쟁이 심하며, 관광농원에서 판매하는 제품의 가격체계가 불안정하고 비싼 편이라는 것이 문제점으로 지적되고<sup>11)</sup> 있다.

따라서 관광과수촌, 관광화훼단지 등의 觀光農園의 개발과 육성은 과실이나 벌꿀 등의 농산물판매 이외의 長期滯留客을 위한 과실채취나 勞作活動과 야외위락 및 유흥서비스 활동을 공급할 수 있도록 大規模園地(예로서 마을중심의 개발)로 개발해 나가도록 한다. 부대시설로는 최소기본시설로서 휴게소, 스포츠시설, 숙박시설 등이 요구되는데, 숙박시설의 경우는 가족호텔, 농촌전원형의 民泊村을 조성하는 것이 바람직하다. 대규모로 개발하는 경우 日本의 사례에서 보면 地方自治團體, 農協과 民間 등의 共同經營의 형태로 개발하고 있는데, 제주도의 경우에 있어서도 地自制의 실시와 더불어 郡·邑面의 지방자치단체와 單位農協 및 감협 그리고 民間 마을주민이 참여하는 共同參與開發方式를 도입하는 경우, 민간부문의 資本 零細性과 事業經營上의 risk를 극복할 수 있으리라 본다. 또한, 관광농원의 經營收支上 赤字要因을 줄이기 위하여 開園期間 연장을 위하여 계절별 結實期를 조정할 수 있도록 施設栽培 등의 技術開發이 필요하다.

또한, 유채꽃의 觀光資源化方案이 요구되고 있다. 유채꽃은 이른 봄철 제주도의 산과 바다와 어우러져 독특한 景觀을 창출함으로써 봄철 觀光의 특징을 이루고 있을 뿐만 아니라 양봉에 있어서 대표적인 人工栽培蜜園으로서 기능도 하고 있다. 따라서 관광지주변을 중심으로 가벼운 위락 및 편의시설을 조성하여 유채밭의 公園化를 유도토록 한다. 이를 위해 入場料를 有料化하고 생산된 油彩油는 濟州道가 전부 수매할 것을 전제로 契約栽培토록 한다. 이 때 收買費用分擔은 관광사업체나 양봉산물의 판매수익의 一部로서 보전토록 한다.

## ② 畜産業과 觀光産業의 連繫化

제주도내 畜産業과 관광산업과의 연계화는 觀光牧場, 관광승마장, 수렵관광의 개발, 養蜂産業의 관광토산품화 방안에서 찾을 수 있다. 觀光牧場은 목장의 일부 또는 전부를 개방하여 관광객을 유치하여 축산물의 생산처리과정을 견학케하고 直賣場에서 생산품의 직접시음, 생산물을 구매 귀가케 하는 것 이외에 야외 스포츠 및 위락활동을 제공함으로써 기존 畜産業에 관광특성의 서비스의 성격을 가미하는 것을 의미<sup>12)</sup>한다.

濟州道の 경우 한라산의 기슭에 광활한 목초지대가 형성되어 있으며 기후가 온난하고 강우량이 풍부하여 가축 및 꿩, 벌꿀 등의 목축의 발달에 좋은 조건을 갖추고 있으며, 또한 부락마다 마을

11) 金泰保·許香珍, "濟州地域 觀光所得殘留效果 提高方案", 「社會發展研究」 제5집, 1988, pp. 75-80.

12) 國際觀光公社, 「國民觀光開發政策과 外國의 事例」, 1984, pp. 201-212.

공동목장이 있어 마을공동의 觀光牧場, 관광승마장, 수렵관광을 조성, 활성화시켜 나가는 경우 도민소득증대에 크게 기여할 수 있다.

따라서 관광목장 및 승마장의 개발육성은 간선도로변에 위치하고 있는 목장을 중심으로 간단한 위락 및 스포츠시설과 식당, 산책로 및 소규모 별장형태의 숙박시설을 구비하여 장기체류 관광객을 유치토록 한다. 특히 제주도의 독특한 경관의 하나인 草原을 이용, 乘馬場을 조성하여 관광객에게 승마를 즐길 수 있도록 함으로써 조랑말을 관광자원으로 활용토록 한다.

제주도내 수렵관광도 점차 大衆化 추세를 나타내면서 그 이용전망이 대단히 높다. 따라서 현재 이용되고 있는 人工수렵장으로서 대유수렵장 외에 자연수렵장을 조성하여 수렵관광을 활성화하는 방안이 마련되어야 하는데, 마을間的 공동사업으로 수렵을 위한 편의, 휴양타운을 조성하는 것도 한 대안이 될 수 있다.

### ③ 林業과 觀光産業의 連繫化

임업과 관광산업과의 연계개발은 표고재배 등의 觀光林業, 自然學習園의 조성에서 그 방안을 모색할 수 있다. 觀光林業은 人工의으로 재배한 林産物 및 자연적으로 성장한 林産物을 관광객들이 채취하거나 관찰하도록 林野를 개방하는 것으로 기존 林業에 관광특성의 서비스의 성격이 가미된 産業觀光의 한 형태이다. 다만 林産物 채취형으로서 觀光林業이 관광농원과 다른점은 후자는 段耕地에서 생산, 채취함으로써 인공적으로 재배된다는 것이 강조되고 있는 반면, 전자는 自然的으로 성장된 것이 강조되고 있다.<sup>13)</sup>

濟州道는 임야면적이 총면적의 59%를 차지하고 있으며 한라산을 중심으로 난대, 온대, 한대식물 등 1800여種이 분포되고 있고 버섯, 野生種實, 고사리 등 林産物도 풍부하여 觀光林業 및 自然學習園의 적지라 할 수 있다.

따라서 觀光林業의 개발은 한라산에 분포되어 있는 표고재배장을 중심으로 표고재배과정을 견학할 수 있도록 觀光林業化한다. 이 때 계절별에 따라 野生種實을 채취하거나 고사리꺾기 등의 林産物 채취형의 관광임업활동을 가미하면 다양화를 가져올 수 있다. 특히 장기 체류형 관광객을 위해서는 自然樹林 속에서 자연을 감상하면서 휴식할 수 있도록 산책활동 등 각종의 편의시설과 郷土的인 별장 등의 숙박시설을 설치토록 한다.

또한, 植物資源이 풍부하고 景觀이 아름다운 林野를 오솔길, 캠프場을 개발하여 自然植物學習園으로 조성토록 한다. 이 자연식물원에 기본시설로서 주차장 휴게소 賣店, 食堂, 화장실 등의 설치 외에도 野生植物園 등과 체류형 관광객을 위한 산책로 및 캠프場을 설치토록 한다.

13) 李瓊玄, 「觀光農業論」, 大明出版社, 1989, pp. 116-119.

④ 水産業과 觀光産業의 連繫化

수산업과 관광산업과의 연계개발은 觀光漁場, 관광낚시터, 水産物 直賣센터 등의 조성에서 그 방안을 모색할 수 있다. 觀光漁場은 臨海漁場에서 어민들이 사양하는 魚貝類를 관광객들로 하여금 직접 채집하거나, 채취하는 것을 견학 또는 관찰하게 함으로써 즐거움을 느끼게 하는 産業觀光의 한 형태<sup>14)</sup>이다.

제주도는 해안선의 길이가 253km에 달하며 수심 100m 내외의 대륙붕이 광활하게 펼쳐져 있고, 대만난류 沿岸水 등의 영향과 온대성 기후의 환경요소에 의해 水産資源이 다양하고 풍부하여 觀光漁場, 관광낚시터 등의 최적지가 비교적 많다.

따라서 觀光漁場의 개발은 어촌부락이 소유하고 있는 비교적 경관이 좋은 臨海漁場을 개발하여 소라, 조개, 성게잡이, 굴따기, 海草따기 등의 작업과 고기잡이작업을 관광객들이 직접 경험하게 하며, 해변에는 위락시설이 완비되고 전망이 좋은 휴게소를 설치하여 해녀의 작업광경을 관찰하고 해산물을 시식케 한다. 또한, 長期滯留를 유도할 수 있도록 낚시, 보트타기 및 기타 海上레저시설 및 民泊村을 개발하여 海洋의 動的 Recreation을 만끽토록 개발한다. 이와 더불어 해저에 분포되어 있는 다양한 해저동식물이 있고, 해저경관이 빼어난 지역을 해저공원으로 개발하여 觀光資源化하여 관광객을 유치토록 한다.

또한, 觀光낚시터의 개발은 차귀도, 설섬, 추자도, 비양도 등과 강정, 송악해안 등에 주요 낚시터 船着場을 설치토록 하고, 낚시관광이 가능토록 安全, 給水 편의시설 및 관리선을 도입하고, 전문안 내원을 배치토록 한다.

특히 本道는 四面의 해양으로 둘러싸여 있어 해수욕, 낚시 등 海上 및 海洋 慰樂活動의 최적지라는 점에서 해상 및 해양을 중심으로 한 觀光商品을 개발하는 것이 바람직하다. 따라서 바다 쪽에서 육지를 바라볼 때 海岸絶景을 감상할 수 있도록 해안경관이 비교적 빼어난 서귀포 해안일대의 범섬, 숲섬, 문섬 등과 中文-和順-마라도-모슬포 해안과 남원해안-포선-성산포-牛島를 잇는 海上觀光코스를 개발하여 濟州觀光의 다양화를 期하도록 한다.

2) 觀光産業의 需給構造와의 連繫化 및 統合

산업부문간 연계화 및 통합전략은 觀光産業의 需給 측면에서도 모색될 수 있는데, 投入면에서는 관광산업에 투입, 이용되는 원재료를 가능한 한 濟州道産農水産物로 대체, 사용할 수 있도록 하는 農水産物 投入體制가 강화되어야 한다. 濟州道 觀光所得의 經濟效果分析<sup>15)</sup> (『地域開發研究』 제3집, 金泰保 외 4人)이라는 연구결과에 의하면 관광관련산업이 이용하는 원재료를 外地에서 직접 구매함으로써 域外流出되는 域外流出額이 약 974억원 정도가 되어 제주지역경제를 빠져 나가는

14) 『上掲書』, pp.136-142.

15) 金泰保·高南旭·許香珍·金性俊, “제주도 관광소득의 경제효과분석”, 『지역발전연구』 제3, pp.112-114.



### 開放化時代下의 濟州經濟의 對應戰略

것으로 추계되었다. 이 조사에 의하여 제주도내 관광관련산업이 제주도산 농수산물의 이용을 기피하는 요인을 분석하여 보면, 공급체계의 불안정 및 품질수준이 낮다는 것이 문제점이 되고 있다.<sup>16)</sup> 따라서 제주도 관광소득의 잔류효과를 제고하기 위한 방안은 관광호텔, 관광식당 및 관광위락시설 등 觀光産業의 濟州道産 농·축·수산물의 이용체계를 강화하여야 한다. 이를 위해 관광산업과 농민간의 契約生産制를 도입토록 한다.

수요 측면에서도 관광객 증가에 따른 농축수산물에 대한 잠재수요는 크다. 제주도내에서 생산되는 1次産業의 생산물 중에서 관광객이 가장 선호하는 제품에 대한 설문조사(濟州地域 觀光所得殘留效果 提高方案「社會發展研究」제5집 金泰保, 許香珍 1988)에 의하면 꿀, 로얄제리 등의 양봉산물, 파인애플, 감귤, 옥돔, 표고버섯, 전복, 소라 등의 順으로 나타났는데 主로 양봉산물, 감귤, 파인애플 등의 과실류, 옥돔, 전복, 소라 등의 水産製品, 표고버섯 등의 林産物이 관광객이 선호하는 제품<sup>17)</sup>이다.

濟州道内에서 생산되는 양봉산물, 과일류, 임산물, 수산제품 등이 觀光特産品으로 판매되는 경우에 있어서 그 실태를 보면 不良品 등 저질의 品質水準, 가격체계가 불안정하고 비싸다는 점, 상품이 단순하다는 것, 強賣行爲, 농원간의 과당경쟁 등이 문제점인 것으로 지적되고 있다.<sup>18)</sup>

따라서 제주도내에서 생산되는 1차산업의 생산물을 觀光特産品화하는데 있어서의 개선방안은 첫째, 品質水準을 강화토록 한다. 양봉산물의 경우 道内 양봉가를 대상으로 양봉조합과 양봉협회로 양분되어 있는 단체를 통합하여, 그 기관에 의한 品質檢査를 강화하여 품질수준을 향상토록 한다.

둘째, 流通構造를 개선토록 한다. 관광특산품으로서 1차산업의 생산물이 가격이 비싸고 價格體系가 일정치 않은 것은 1차산업 생산물의 生産原價와 販賣價와의 차가 매우 크게 나타나는 流通過程에 있어서 不合理性에 의해 나타나는 것이다. 따라서 통합된 養蜂團體, 농협 등에 의한 收買를 통해 제품원가를 일정수준으로 유지토록 하여 觀光特産品으로서 가격수준을 저렴화시킨다. 또한, 全國網의 集中運送, 送達체계가 강구되어야 한다. 관광객은 간편하고 안락한 것을 좋아한다. 관광객이 선호하는 농축수산물을 지적, 선택하면 관광객이 가정으로 돌아갈 즈음에 자택에 송달되는 運送, 送達체계를 강구만 할 수 있다면 제주도産 농축산물의 수요전망은 어둡지 않다.

셋째, 觀光需要에 바탕을 둔 새로운 作目을 개발, 육성토록 한다. 이를 위해 첨단기술에 의한 품종개발, 재배기술의 근대화, 인력개발 등의 高能率生産體制의 확립이 요구되고, 이를 위한 中長期低利의 금융 및 재정지원책이 강구되어야 한다. 이와 더불어 官·産·學의 協同體制의 구축이 절실히 요구된다. 그리고 농가의 영농규모의 확대, 대단위의 賃借農會社의 육성을 통해 집약적인 농업으로 육성시켜야 한다.

16) 「上掲書」, p. 115.

17) 金泰保·許香珍, 「前掲論文」, p. 85.

18) 「上掲論文」, p. 86.

## 2. 空間的 機能의 連繫化戰略

觀光地域 및 觀光地區의 개발은 기존 관광농원, 관광과수촌 및 화훼재배단지, 특수작물재배단지, 관광목장 등의 農村地區, 그리고 觀光漁村, 낚시터 양식장 등의 漁村地區와의 空間的 機能의 連繫化 및 統合이 이루어지도록 추진되어야 한다.

종래의 觀光開發事業이 觀光團地 및 觀光地區 중심의 개발로 이루어져 觀光地의 여건 조성에는 부분적으로 기여하였으나 대규모 관광단지 및 시설을 조성하는 방향에서 추진됨으로써 영세한 지역주민, 기업은 개발사업에의 참여기회가 거의 배제되고 주로 外來資本 위주로 투자되어 투자의 과실인 소득이 地域外로 크게 유출되는 것으로 나타났다. 또한 지역기존산업과의 연관파급효과를 고려하지 않고 관광산업 중심의 개발로 끝남으로써 다른 기존산업에의 파급효과가 나타나지 않아 道民所得增大에는 기여하지 못하였던 것으로 나타났다.<sup>19)</sup>

관광단지 및 관광지구를 중심으로 濟州特有의 文化를 간직하고 있는 農漁村 地區와의 空間的 機能의 連繫化에서 개발을 하는 경우 觀光地의 변화와 다양성을 가져오며 지역의 경제기반을 강화시킬 수 있고, 또한 내발적 개발을 가능케 함으로써 도민 소득증대에 크게 기여할 것이다.

따라서 觀光團地 및 觀光地區와 農漁村地區와의 連繫化 및 통합전략은 첫째, 농어촌지구와의 接近性을 제고하기 위하여 觀光團地와 농어촌 지구를 연결하는 道路網을 신설, 정비하고 漁港 및 船着場을 확충, 정비하여 마리너시설을 가미토록 한다. 특히 현재 제주도내에서 공급되고 있는 觀光商品이 陸上의 觀光코스로서만 개발되어 있을 뿐이어서 本道의 自然과 바다와 文化가 어우러진 특색있는 觀光地 여건을 조성해주지 못하고 있다는 점에서 漁港 및 선착장 개발은 본도 관광의 多樣性을 창출하는데 중요한 요소가 되고 있다.

둘째, 제2차 濟州道綜合開發計劃의 수립과정에 있어서 관광단지 및 관광지구는 주변 農漁村地區와 空間的 機能의 連繫化를 고려하여 그 개발계획이 수립되도록 하고, 나아가 計劃의 집행 및 운영의 단계에서도 산업진흥의 효과가 농어촌지구의 구석구석까지 미칠 수 있는지를 검토하도록 한다. 따라서 觀光地域 및 觀光地區의 개발추진방법은 다음과 같은 開發戰略에서 이루어져야 한다. ① 觀光단지 및 관광지구는 주변 農漁村地區와의 機能的 連繫化를 고려하여 3개 觀光團地와 27개 觀光地區는 재검토한 후 제2차 濟州道綜合開發計劃에 반영되어야 한다. ② 場所의 繁榮보다는 道民의 번영을 추구하는데 그 목표를 두어야 한다. 제주관광개발의 궁극적인 대상은 觀光團地인 場所가 아니라 道民이며, 場所의 번영이 반드시 道民의 번영으로 직결되는 것이 아님을 감안하여 계획사업마다 개발의 효과가 道民에게 귀착될 것인지를 검토한다. ③ 道民意思 및 開發 需要를 중시하는 개발이어야 한다. 개발의 計劃目標 및 指標設定, 代案事業의 선정시에 道民의 意思에 의한 開發需

19) 김태보, "제주도 종합개발의 ...", p.115

要를 파악하여 이를 존중한 가운데 계획목표와 대안사업을 선정한다. ④ 濟州道 觀光事業은 21세기의 사회경제발전을 전망하는 長期的인 안목에서 계획을 수립하고 이를 실현하기 위한 계획은 단계적으로 유도한다. 계획기간은 20세기에서 21세기로 이행하는 전환기로서 사회경제적으로 급격한 변화가 예상되기 때문에 제주도 관광개발사업은 장기적 안목의 構圖 속에서 수립진행되어야 한다.

### 3. 開發推進·支援體制의 統合戰略

지역의 經濟 및 開發機能을 강화하도록 하고 地域企業을 육성하여야 한다. 地方自治制의 실시 및 濟州道開發特別法의 제정과 더불어 종래 지방자치단체의 미약한 經濟 및 開發機能을 중앙집권적 및 개발행정권한의 지방이양을 통해 강화시켜 지역경제와 관련된 기능과 지원시책을 독자적으로 행해 나갈 수 있도록 自律權과 財源이 확충되어야 한다. 그 동안 지역경제와 관련된 開發計劃의 수립, 지원시책 등이 주로 중앙정부에 의해 주도되어옴으로써 地域觀點에서 지역의 이익이 제대로 반영되지 못했다는 지적이 나오고 있다. 앞으로 지역경제 활성화를 위한 개발事業을 추진함에 있어서 지방자치단체 및 지역기업이 主導的 역할을 담당할 수 있도록 지역주민의 이해와 직결되는 開發計劃의 立案과 그 집행, 지원시책은 지방자치단체가 자율적으로 추진할 수 있도록 하는 制度改善이 보와되어야 한다.

#### 1) 開發推進體制의 連繫化 및 統合

계획 성안 중에 있는 제2차 濟州道綜合開發計劃에서는 관광개발사업을 추진하는 경우 推進體制와 開發方式은 프랑스의 「랑기에도-루질통」地域의 개발사례를 모델로 삼는 것이 바람직하다.<sup>20)</sup> 「랑기에도-루질통」地域은 프랑스 남부 地中海沿岸에 위치하고 피레네산맥으로부터 120km 떨어진 海洋休養地로서 180km에 이르는 대규모 해양휴양지구를 개발하기 위하여 中央政府, 地方政府 및 民間團體의 組合(Syndicate)을 조직하여 1/3씩 출자하여 官民合同體制로 개발을 추진하였는데, 그 기능분담은 다음과 같다.

- 중앙정부 : 조사 및 개발기본계획 수립
- 지방정부 : 6개 지구 마스터플랜작성, 토지의 취득 조성, 조성토지의 분양
- 민간단체 : 시설건설, 관리 운영

그동안, 추진된 濟州道の 觀光開發事業을 위한 추진체제를 보면 國家중심의 관광단지개발은 많은 부작용을 낳은 것으로 지적되고 있다. 따라서 종래의 下向式開發에서 탈피하여 計劃과 開發의 주체가 地方自治團體와 地域住民이 되는 官·公·民의 合同開發方式으로 추진되는 것이 바람직하

20) 국제관광공사, 「前掲書」, pp. 135-147.

다. 영세한 地域資本을 고려할 때 지방자치단체 등 公共機關과 民間團體의 공동출자로 설립되는 「제3섹타」를 설립하여 機能別, 事業別로 역할분담하여 사업을 수행할때, 지역자본의 영세성을 극복 하면서 수익성을 동시에 추구할 수 있다. 이러한 「제3섹타」는 사업의 규모에 관계없이 도입할 수 있는데, 그 기능분담은 다음과 같다.

① 中央政府部門

○ 중앙정부 : 도로, 항만, 공항, 전력, 통신 등 기반시설의 확충, 각종 행·재정지원, 그리고 국가도 개발투자에 참여하고 투자지분을 최종적으로 지방단체에 이양

○ 한국관광공사 : 대규모 관광단지의 개발분야의 전문지식·기법의 제공, 團地設計 및 計劃樹立 지원, 특수관광위탁분야의 부분적 참여

② 地方自治團體 및 公共機關

○ 地方自治團體 : 관광단지의 마스터플랜의 작성, 토지의 취득 및 조성, 관광단지 및 관광지구의 개발·관리, 민간 관광개발사업의 지원, 관광지의 관리·감독

○ 公共機關 (제주도 공영개발단, 농·축·수협, 금융기관, 제주지역의 통신, 전력공사 등) : 사업주체에 대한 원활한 자금공급·출자, 관련 관광시설사업의 건설 및 운영·관리 등

③ 民間團體

○ 民間團體 (각종 農業團體, 漁民團體 및 商工團體 등) : 관광시설사업의 특화를 통해 개발·투자 및 관리에 참여, 예로서 어촌계 등 어민단체는 觀光漁村의 조성·운영, 마을공동목장조합은 관광목장 및 관광승마장의 조성·운영 등

○ 道民個人 : 全道民이 관광개발 및 지역개발참여 기회를 제공한다는 이념에서 개인의 출자참여 기회를 주되 「제3섹타」의 투자지분을 개인이 매입하게 한다.

2) 支援體制的 連繫化 및 統合

제주지역개발분야에서 民間部門의 역할은 점차 커지고 있다. 사실상 지역개발단계의 최종단계는 민간사업으로서의 특성이 강하므로 民間參與를 크게 확대해 나가야 한다. 地域의 민간자본, 농·어민이 개발주체로서 참여하는 데는 자본규모의 영세성, 經營構造의 취약성 등 때문에 투자에 한계가 있기 때문에 이들의 효율적인 참여를 위해 行政的, 財政, 金融的 支援方案이 모색되어야 한다.

① 行政上的 支援強化

행정상의 지원강화는 첫째, 認·許可 節次 등 행정절차를 간소화하도록 한다. 둘째, 관광개발사업 지구내 道民의 土地가 있는 경우 토지와 관광개발사업을 결합하여 추진하는 共同開發方式을 유도하도록 한다. 셋째, 관광개발사업의 경우 지역내 1차 산업에의 파급효과가 큰 개발사업, 1차산업과의

## 開放化時代下的 濟州經濟의 對應戰略

연계개발사업 등을 特別開發優待事業으로 지정하여 행정 및 조세, 금융상의 지원을 강화토록 하는 特別開發優待事業制를 도입토록 한다. 네제, 지역내 농·축·어민組合, 協會 등 각종 團體의 투자참여를 유도토록 한다.

### ② 財政·金融上的의 支援強化

재정·금융상의 지원은 中小企業特別支援制度 및 農工團地 조성에 따른 특별조치의 수준으로 이루어져야 한다.<sup>21)</sup> 觀光과 1次産業과의 連繫開發事業의 경우 租稅上的의 지원은 다음과 같은 조치가 마련되어야 한다. 國稅의 경우는 ① 개발사업의 준공시까지 法人稅를 감면하며, ② 개발사업에 투자할 목적으로 他地域의 토지를 매각하였을 경우 양도소득세를 면제하고, ③ 개발사업시행자가 조성한 토지를 실수요자에게 양도할 때나 토지소유자가 사업시행자에게 토지를 양도할 경우에는 양도소득세, 법인세, 특별부가세 등을 면제하거나 경감토록 한다. ④ 법인세에 대한 特別減價却을 인정하여 숙박 및 각종 휴양업도 그 적용대상으로 하고, ⑤ 관광개발사업의 용도로 수입하는 機資材는 關稅를 감면하거나 일정기간 分轄토록 한다.

지방세의 경우는 ① 사업시행자가 토지취득시에는 취득세와 등록세를 면제하고, ② 사업시행자가 법인인때는 사업소세를 면제하며, ③ 토지 또는 시설에 대한 재산세도 면제하거나 경감하고, ④ 사업시행자로부터 시설물을 양도받은 경우에는 취득세와 등록세를 면제한다.

金融上的의 지원방안은 ① 사업시행을 토지매입시는 소요자금의 50%까지 융자하되 그 기간은 적어도 5년거치 10년분할 상환토록 한다. ② 건설소요 자재 구입자금은 소요총액의 50%까지 융자하되 상환기간은 3~5년으로 하며 後拂擔保를 원칙으로 한다. 그외에도 관광산업과 1차산업과의 연계개발사업의 진흥을 위한 開發基金을 신설, 운용토록 한다.

## V. 結

지금까지 濟州地域經濟를 대상으로 제주경제의 對內外的 與件, 그 現況과 構造分析을 통해 그 성장잠재력과 취약점을 파악하고, 그 분석결과를 토대로 제주경제의 開發方向과 개발전략을 제시하여 보았다.

요약하면, 제주경제의 基盤産業은 觀光과 農業인데, 농업은 農產物 輸入開放이 예견되면서 성장이 둔화될 것으로 전망되고 있다. 관광산업은 産業聯關分析, 生産性 및 成長要因分析에 의하면 후방연관효과가 地域 평균보다 높게 나타나고 있을 뿐만 아니라 장래 수요가 증가할 것으로 전망되고 있기 때문에 성장잠재력이 비교적 높다. 그러나 地域所得의 유출, 관광산업의 지역산업과의

21) 金泰保, "濟州地域開發의 投資配分 및 調達方案" 「論文集」 濟州大學校 제34집, 1992, pp. 426-427.

연계성 미흡 등의 문제점인 것으로 나타났다.

따라서 제주지역경제의 개발은 觀光産業을 선도산업으로 하여 지역의 기존산업인 農水産業과 제조업 등과의 連繫性을 강화시키는 방향에서 추진하여 나가는 경우 2次産業의 개발은 물론, 관광산업과 前後方聯關效果가 큰 농수산업, 제조업 및 건설업의 발전을 동시에 추진하여 産業聯關波及效果의 극대화를 기할 수 있다.

제주경제의 1次산업과 3次産業의 連繫開發戰略은 산업부문간, 공간적 기능 및 개발추진, 지원체계의 연계화 및 통합에서 모색되어야 한다. 산업부문간의 연계화전략은 관광과수촌, 관광목장, 수렵관광타운, 관광임업 및 자연학습원, 관광목장·뉴시터의 개발 등을 통해 1차산업과 3차산업을 연계한 觀光連繫産業으로 육성하고, 또한 觀光産業의 需給 측면에서도 濟州道 농수산물의 이용체계를 강화하고, 1차산업의 생산물을 觀光特産品化하여 관광산업의 需給構造와의 연계화 및 統合을 강구토록 한다. 空間的 기능의 연계화전략은 觀光團地 및 觀光地區의 개발을 기존 과수 및 특수작물재배단지의 農村地區, 그리고 관광어촌·관광뉴시터 등의 漁村地區와의 空間的 連繫化가 이루어지도록 추진한다. 개발추진·지원체계의 연계화전략은 지방자치제의 실시 및 濟州道開發特別法의 제정과 더불어 官·公·民의 合同開發方式인 「제3섹타」의 도입과 이의 효율적인 추진운영을 위한 行政 및 재정·금융상의 지원을 강화토록 한다.