

濟州地域의 經濟開發과 地方財政의 擴充方案

金 泰 保 *

目 次

- | | |
|-----------------------------|-----------------------------|
| I. 序 | IV. 濟州道 地方財政의 實態와 特性 |
| II. 地域經濟와 地方財政의 關係 | 1. 地方財政의 構造 및 實態 |
| III. 濟州道 地域經濟의 實態와 特性 | 2. 地方財政의 問題點 및 構造의 特性 |
| 1. 地域經濟의 實態 | V. 濟州地域 經濟開發을 위한 地方財政의 擴充方案 |
| 2. 地域經濟의 基盤分析과 地方財政과의 連繫性分析 | 1. 地域經濟開發의 基本方向 |
| 3. 地域經濟의 構造의 特性과 成長潛在力 | 2. 地域經濟開發을 위한 地方財政의 擴充方案 |
| | VI. 結 |

I. 序

지난 60年代와 70年代를 통해 우리나라 經濟는刮目할 만한 成長을 이룩하였다. 이러한 급속한 高度經濟成長은 國民經濟의 空間的 構造에 커다란 變化를 초래케 하였는데, 都市化 現象의 팽배, 서울 釜山 등 大都市의 過密化와 地域間 發展隔差 등을 가져왔다.

그러나 地域隔差가 심화되고 經濟發展이 不均衡的으로 이루어지면 先進地域은 과도한 人口와 產業의 集中과 成長으로 오히려 여러가지의 都市不經濟를 발생시키는 반면 餘他地域은 落後地域으로 變貌하여 國民經濟의 發展을 어렵게 함으로써 이러한 不均衡 發展을 是正하기 爲한 새로운 開發戰略이 必要하다고 볼 수 있다.

地域經濟의 開發은 國民經濟 開發의 能率性和 地域間의 所得 및 福祉의 衡平性의 추구를 그 目的으로 하고 있다. 다시 말하여 國民經濟의 能率性を 極大化할 뿐 아니라 그 地域內에 살고 있는 地域住民에게 發展效果와 그에 따른 福祉가 골고루 나누어지도록 推進되어야 한다.

* 社會科學大學 助教授

따라서 地域經濟의 成長은 當該 地域의 成長뿐만 아니라 周邊에 있는 다른 地域의 發展도 가져오고 나아가서는 國民經濟의 發展에도 影響을 미치게 한다.

國民經濟가 中央財政과 깊은 函數關係를 갖고 있듯이 地域經濟도 地方財政과 깊은 連繫를 맺고 있다. 地域經濟와 地方財政의 連繫를 強化하여 地域經濟를 活性化하고 發展시키기 爲한 地方財政의 役割은 強調되어야 하며 地方財政의 次元에서도 財政政策의 方向을 確立하고 財政運用의 方式을 改善해 나감으로써 地域經濟의 基盤 強化와 活性化를 圖謀할 수 있다고 본다.

따라서 本 研究은 地域經濟와 地方財政과의 連繫性을 把握하고 地方財政을 통한 地域經濟 活性化 方案을 提示하는 데 있다.

本 研究을 위해 地域經濟와 地方財政과의 關係에 대해 既存文獻을 이용하여 理論的 接近을 시도하고 濟州道 地域經濟의 實態 및 基盤分析, 地方財政과의 連繫性分析과 地方財政 實態에 대한 實證分析을 행하였는데, 分析을 위한 資料는 求得possible한 地域經濟 및 地方財政에 관한 자료로서 內務部의 住民所得年報(1973~1983年), 地方財政年鑑(1973~1983年), 濟州道統計年報(1970~1983年) 등을 주로 이용하였다.

II. 地域經濟와 地方財政의 關係

地域經濟는 하나의 國民經濟를 형성하는 地理的 分割單位로서의 空間經濟이다.¹⁾ 이와 같이 空間을 기준으로 한다면 國民經濟는 몇개의 地域經濟로 분류될 수 있다. 그런데 同一한 國民經濟體系內에서 地域經濟가 分化되어야 하는 理由는 生産要素의 不均衡인 集積과 그것들의 地域間에 완전한 自由移動이 이루어지지 못함으로 말미암아 國民經濟의 循環過程에 완전히 흡수되지 못하는데 있으며 나아가 이로 인해서 國民經濟의 循環過程에서 發生 深化되는 地域間的 隔差가 國民經濟의 成長과 發展을 어렵게 한다는 데 있다. 다시 말하여 地域經濟는 國民經濟의 한 構成要素이므로 분명히 國民經濟의 循環過程에 편입되어 地域間的 生産要素의 完全한 自由移動이 이루어진다면 經濟에 있어서 地域問題는 제기되지 않을 것이다. 그런 경우에는 循環의 空間으로서 는 오직 國民經濟만이 존재할 뿐이다. 또한 生産諸要素의 移動이 完全하지 못하면 地域間에 生産水準·所得水準의 差가 發生하며 또한 個個地域의 生産力의 強弱을 반영하는 產業의 優劣과 그 性格의 差에 연유하여 經濟的 隔差가 深化되고 나아가 社會的, 文化的 隔差가 發生하여 地域間的 隔差가 深化되기 쉽다는 점이 地域經濟에 대한 關心을 고조시켰다.²⁾

國民經濟의 地理的 分割單位의 空間經濟인 地域經濟는 經濟主體別로 볼때 地方財政과 地域內 民間經濟로 구성되어 있다. 地域經濟는 크게 地域內 家計와 企業으로 구성되는 民間部門의 經濟로서 私經濟와 地方政府가 행하는 經濟로서 公經濟인 地方財政을 모두 포괄하는데 地域經濟內의 私經濟와 公經濟間에는 相互補完作用關係로 맺어져 있다.

1) 金安濟, "地域經濟水準 測定에 관한 研究", 「環境論叢」第10卷, 서울大 環境大學院, 1981, p. 3.

2) F. Stilwell, *Regional Economic Policy*, London, TheMcmillan Press Ltd, pp.7~9.

財政은 일반적으로 R. A. Musgrave에 의하면 資源配分, 所得 및 富의 分配, 經濟安定의 3가지 機能을 지니야 한다.³⁾ 地方財政은 教育, 上下水道, 消防 등 便益이 地域的으로 제약되는 準公共財를 공급하는 地方自治團體의 財政을 의미하는데 國家財政과 달리 所得 및 富의 分配, 經濟의 安定 및 成長機能은 消極的 意味 밖에 지니지 못하고 있다.⁴⁾ 따라서 地方政府가 안고 있는 經濟的인 問題는 그가 가진 統治權이 國家經濟를 좌우하지 못한다는 限界에 있다. 그러나 地方財政이 地域全體의 經濟活動에는 적지 않은 영향을 주게 된다. 그것은 地方財政活動을 통한 開發事業에의 投資와 公共財 및 서비스를 위한 物資와 人力의 寄與로 인하여 地域의 經濟基盤이 강화되고 經濟的 活動이 활발해질 수 있기 때문이다.

이와 같이 볼 때 地方財政이 地域經濟에 대한 一般的 影響은 地域의 經濟基盤強化, 地域景氣의 刺戟浮揚促進, 地域賦存資源의 開發 生産 供給, 資源의 地域的 再配分, 地域經濟體의 支援育成 등을 들 수 있는데, 따라서 地域經濟의 成長과 構造的 變化는 地方政府의 건전한 財政運用으로 부터 힘입는 바가 크다고 할 수 있다.⁵⁾

反面, 地域經濟가 地方財政에 미치는 영향으로는 歲入部門과 歲出部門으로 나누어 볼 수 있다. 歲入部門에서는 地方財政의 收入規模를 신장시키는데 있다. 地域經濟의 성장과 構造的 改善은 當該地域의 生産力을 높이고 住民과 企業의 소득을 증대시키게 된다. 이러한 地域의 生産力의 증대와 所得向上은 地方歲入의 擴大를 가져오고 이로 인한 財政支出의 規模擴大는 또 다시 地域經濟를 진작시키는 작용을 함으로써 相互間에 相乘的인 順循環의 過程으로 나아간다.⁶⁾ 그러나 地域의 生産活動을 통한 地域經濟成長의 果實中 상당부분이 中央財政으로 흡수되는 경우 地域經濟活性化는 기대하는 수준보다 낮게 머물게 될 것이다. 따라서 地域內 經濟와 財政活動이 外部의 影響이 없다면 地域經濟活動을 통해 所得과 產出 및 그 影響力을 창출시키고 나아가 租稅徵收를 가능케 한다. 나아가 地方政府의 公共財와 用役의 創出을 위한 財政支出은 地域의 經濟活動을 진작시키는 地方財政循環過程을 거치게 된다.⁷⁾

이와 같은 地域經濟와 地方財政의 循環過程은 다음 Graph(圖1)에서 볼 때 橫軸에 所得 및 資產額, 縱軸에 동일하게 上方에는 租稅額, 下方에는 支出額을 취한다면 地域內 經濟活動과 地方財政과의 關係를 파악할 수 있다. 第一象限에서 所得 資產과 租稅의 對應을 표시한 租稅收入可能線 AB를 나타내는 租稅收入可能部門에서 시작해서 第二象限 收入部門, 第三象限의 支出部門, 第四象限에서 民間經濟活動에 대한 誘發部門에서 재차 第一象限으로 회복하는 循環過程을 나타내주고 있다. 이 경우 새로운 自體財源이 ΔE 만큼 증가되었다고하면 第一, 第二象限에서 AB線은 동일하고 다만 第三象限에서 支出이 ΔE 만큼 증가하게 되어 A_3, B_1 線처럼 ΔE 만큼 증가하게 된다. 이

3) R. A. Musgrave and P. B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, New York, International Student Edition, 1976. pp.3~4.

4) 柴田德衛, 「現代財政論의 再檢討」東京, 有斐閣, 1983, pp.483~484.

5) C. L. Leven, J. B. Legler and P. Spapiro, *An Analytical Framework for Regional Development Policy*. Cambridge, the MIT Press, 1970, pp.68~69.

6) Ibid., pp.69~70.

7) Ibid., p.67.

〈表1〉 人 口 推 移

(單位：人, %)

年 度	人 口			人口增加率	人口密度
	男	女	計		
1973	187,820	220,630	390,450	1.5	225.
1976	203,612	217,818	422,830	2.1	231.2
1979	221,842	235,146	456,988	2.99	250.4
1982	230,767	243,200	473,967	2.3	260.

資料：濟州道 統計年報 1974~1983.

다. 地域經濟活動人口 및 產業別 就業構造

濟州地域의 經濟活動人口〈表2〉는 1973년 171千名이던 것이 1982년 191千名으로 約 11%정도 增加에 그쳤는데 이를 產業別 構成比로 보면 1973년의 경우 農林水産業이 81.3%, 鑛工業이 3.5%, 社會間接資本 및 其他서어비스業이 15.2%이던 것이 1982년 現在 農林水産業이 70.1%, 鑛工業이 3.1%, 社會間接資本 및 其他서어비스業이 26.1%로 나타나 農林水産業의 比重이 漸次 낮아지는 反面 社會間接資本 및 其他서어비스業의 比重이 漸次 높아지는 현상으로 나타났다.

〈表2〉 經濟活動人口 및 產業別 就業構造

(單位：千人, %)

年 度	經濟活動人口	全 產 業	農 林 水 產 業	鑛 工 業	社會開發資本 및 其他서어비스
1973	172	171	139(81.3)	6(3.5)	26(15.2)
1976	180	180	143(79.4)	6(3.4)	31(17.2)
1979	180	180	125(69.9)	6(3.4)	35(27.2)
1982	191	191	134(70.1)	6(3.1)	48(26.8)

資料：濟州商工會議所, 濟州經濟現況 1983.

內務部, 地域經濟活動人口 1973~1983.

라. 地域總生產(GRP)

地域總生產을 產業別로 보더라도 〈表3〉 1970년의 農林水産業이 51.8%의 26,776百萬元, 鑛工

〈表3〉 地域住民 總生產(GRP)

(單位：百萬元, %)

年 度	農 林 漁 業	鑛 工 業	社會間接資本 및 其他	地域住民總生產
1973	26,776(51.8)	3,962(7.7)	20,955(40.5)	51,693(100)
1976	60,041(50.1)	3,029(2.5)	56,689(47.4)	119,759(100)
1979	129,667(41.9)	14,720(3.9)	179,226(54.2)	296,613(100)
1982	162,576(35)	20,807(4.2)	294,190(60.5)	489,573(100)

資料：內務部, 住民所得年報 1974~1980.

濟州商工會議所, 濟州經濟現況 1983.

業이 7.7%로서 3,962百萬元, 社會間接資本 및 其他서어비스業이 40.5%의 20,955百萬元이던 것이 1982년의 경우 農林水産業이 35.0%인 162,576百萬元, 鑛工業이 4.2%인 20,807百萬元 社會間接資本 및 其他서어비스業이 60.5%인 294,190百萬元으로 나타나 農林水産業의 比重이 漸次 減少하는 反面 社會間接資本 및 其他서어비스業의 比重이 높아지고 있음을 보여주고 있다.

마. 産業別 成長率

地域總生産(GRP)의 産業別 成長率로 보면<表4> 1961~1970년간의 年平均 成長率은 9.0%로서 社會間接資本 및 其他서어비스業과 鑛工業이 각 13.3%, 9.6%로서 높은 成長을 보인 反面 農林水産業은 6.5%로 成長이 둔화되었는데 1971~1980년의 10年間の 경우는 總GNP의 年平均 成長率이 16.4%로서 全國平均 成長率 7.28%보다 높은 수준을 나타내고 있는데 대부분 社會間接資本 및 其他서어비스業의 成長에 의해 이루어 졌다.

<表4> 産業別 成長

(單位: %)

區 分 \ 年 度	1961 ~ 1970 年平均	1971 ~ 1980 年平均
農 林 水 産 業	6.5(%)	14.5(%)
鑛 工 業	9.6	15.1
社會間接資本 및 서어비스業	13.3	21.8
總 G D P	9.0	16.4

資料: 內務部, 住民所得 年報, 1962~1982.

바. 輸出構造

本道の 輸出은 1973년 5,097千\$이던 것이 1982년 18,964千\$로서 3.7배 만큼 增加하였는데 이를 部門別로 보면 <表5> 水産物 84%인 15,972千\$, 工産品이 13%인 2,348千\$, 林産物 35%인 553千\$, 畜産物이 0.3%인 63千\$로 構成되어 있다. 濟州道の 輸出은 대부분 水産物에 의존하고 있는데 그 品目を 보면 소라, 전복 등의 活漁, 삼치, 방어, 돔 種類의 鮮漁와 찌뚝, 해조분 등의 海藻製品 등이다.

<表5> 年度別 輸出實績

(單位: 千\$, %)

年 度	實 績	品 目 別 實 績				
		水産物	農産物	畜産物	林産物	工産品
1973	5,097(100%)	3,274(64.0)	31(0.6)	1,307(25.6)	478(9.3)	6(0.1)
1976	10,939(100%)	7,874(71.9)	916(8.3)	973(8.9)	548(5.0)	628(5.7)
1979	15,626(100%)	13,257(84.8)	284(0.2)	166(0.1)	299(0.2)	1,586(10.1)
1982	18,964(100%)	15,972(84.2)	28(0.1)	63(0.4)	553(3)	2,348(13)

資料: 濟州道, 統計年報 1974, 1977, 1980, 1983.

2. 地域經濟의 基盤分析과 地方財政과의 連繫性 分析

濟州地域經濟構造의 分析을 經濟基盤分析(economic base analysis)을 통해 볼 때 雇傭을 測定單位로 하였을때 農業, 漁業, 飲食宿泊業, 運輸業, 電氣가스水道事業, 金融不動產業 등이 두드러진 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 현상은 1973年 이후 1982年까지 時系列에 따라 그 推移를 보더라도 漁業, 飲食宿泊業, 運輸業, 電기가스수도事業 등의 成長이 꾸준히 유지되었던 것으로 나타났다. <表6>

이와 같은 현상은 附加價値를 測定單位로 하여 立地商分析을 행한 결과도 基本產業은 運輸業, 漁業 및 農業, 社會 및 個人서비스業 등으로 濟州地域外의 需要를 위해 生産活動을 하는 산업

<表6> B/N 比率分析과 經濟基盤乘數分析

산업별	구분 년도	B/N Ratio										경제기반승수	
		1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1973	1982
100	농업 및 수렵	2.23	3.25	2.76	15.38	34.53	9.27	4.88	17.34	11.8	16.40	2.09	1.26
120	임업												
130	어업	1.68	2.67	10.51	6.36	2.54	5.11	13.79	18.19	21.88	22.29	1.89	1.08
200	광업												
300	제조업												
311	식품제조업	0.14	0.33	0.69	1.57	0.62	0.54	0.99	1.08	0.06		1.33	2.02
312	음료품제조업										23	0.80	
400	전기가스수도사업	1.23	1.08	3.38	2.41	3.17	3.91	2.20	1.07	1.83	1.33		
510	건설업	0.86		1.41	0.01					3.30	1.45	1.74	
610	도매업				0.68	0.72	0.96	0.21		0.14			
620	소매업				0.52	0.51	0.49	0.31	1.08	0.27			
630	음식숙박업	1.59	2.55	4.93	2.88	2.84	4.06	3.32	2.66	2.08	2.66	2.13	1.34
700	운수창고통신업	1.42	1.85	2.49	2.51	2.24	2.57	2.36	1.68	1.56	2.06	2.34	1.43
711	육상운수업	0.94	2.58	1.12	1.36	2.19	2.02	2.03	1.22	1.15	1.89	6.14	1.57
712	수상운수업	6.51	5.24	4.36	3.85	4.59	8.91	6.23	5.09	4.23	2.25	3.04	1.23
713	항공운수업	3.41	2.58	2.29	2.91	2.34	3.67	3.81	3.78	5.63	3.00	1.26	1.43
714	운수관련서비스			0.34		0.58		0.84					
800	금융보험부동산	1.11	1.00	1.71	1.60	2.06	1.68	1.38	0.98	1.03	0.26	4.07	1.63
920	위생및유사서비스	0.97					3.15						
930	사회서비스	0.19	0.28	0.65	0.85	1.20	1.19	0.25	1.18	0.66	1.53		
940	오락및문화서비스			2.16	2.54	4.16	3.17	5.07	4.39	0.95	0.68		1.29
950	개인및가사서비스	0.47	0.44	1.24	1.20	0.59	0.52	0.54	0.46	0.58	0.15		1.07
	전 산업											2.03	1.94

으로 나타났다. 그러나 時系列에 따라 推移를 보면 農業과 漁業은 成長이 鈍化 내지 정체되어 있으나 運輸業과 飲食宿泊業은 꾸준하게 成長을 계속하는 것으로 나타났다. 이는 本道の 경우 다른 地域과 달리 都小賣業이 상대적으로 취약한 狀態에 있다는 事實로 미루어 볼 때 都·小賣業 및 飲食宿泊業이 지속적으로 성장하는 것은 飲食宿泊業의 포괄적인 成長에 基因한 것으로 판단된다. <表7>

<表7> LQ 分析

(1975年 不變價格基準)(附加價值)

산 업 별	년 도	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
		농업 및 수렵업	2.31	2.43	2.27	2.08	1.95	1.25	1.27	1.41	1.41
어업	1.13	1.31	1.06	1.25	1.27	1.26	1.25	1.27	1.27	1.28	
광업 및 채석업	0.37	0.26	0.13	0.19	0.22	0.33	0.21	0.24	0.24	0.14	
제조업	0.30	0.30	0.17	0.08	0.13	0.09	0.08	0.15	0.15	0.12	
건설업	1.08	1.10	0.87	1.03	1.09	1.05	1.01	1.01	1.01	1.07	
전기·가스·수도사업	0.81	0.72	0.44	0.58	0.58	0.53	0.64	0.60	0.60	0.52	
도·소매업 및 음식숙박업	0.62	0.61	0.72	0.82	0.81	0.86	0.88	0.97	0.97	1.01	
운수·창고·통신업	1.24	1.36	1.09	1.37	2.19	3.04	3.01	3.08	3.08	3.12	
운수업	1.28	1.44	1.13	1.41	2.37	3.05	3.02	3.09	3.09	3.14	
금융부동산업	0.76	0.70	0.95	1.09	1.02	1.01	0.92	0.99	0.99	1.02	
사회 및 개인 서비스	1.18	1.14	1.07	1.37	1.10	1.08	1.01	1.04	1.04	1.07	

<表8> 地方稅와 地方財政支出의 所得 彈力值

區 分	1970 ~ 1975 年		1975 ~ 1980 年		1970 ~ 1980 年	
	n _T	n _G	n _T	n _G	n _T	n _G
서 울	1.30	1.28	1.21	1.13	1.2	1.20
釜 山	1.33	0.90	1.61	0.87	1.4	0.88
京 畿	1.29	0.98	1.49	0.23	1.1	0.60
江 原	1.50	0.93	1.40	0.46	1.4	0.69
忠 北	1.53	0.86	1.41	1.31	1.4	1.08
忠 南	1.43	0.88	1.48	0.33	1.4	0.60
全 北	1.57	1.10	1.53	0.77	1.5	0.93
全 南	1.36	0.04	1.17	0.44	1.4	0.74
慶 北	1.34	0.90	1.48	0.39	1.2	0.59
慶 南	1.40	0.73	2.23	0.42	1.4	0.57
濟 州	1.22	0.65	1.21	1.24	1.7	0.94

註 1) 經常價格에 의한 計算임.

2) n_T=地方稅의 住民所得 彈力性

3) n_G=地方財政支出의 住民所得 彈力性

地域經濟와 地方財政間의 相互作用效果를 分析함에 있어서 地域經濟開發이 地方財政에 미친 效果를 地域住民所得과 地方稅, 歲出과의 相關分析 및 彈力性分析을 통해서 볼때 地方稅는 正의 높은 相關度⁹⁾와 彈力性을 갖고 있으나 歲出은 住民所得과의 相關度도 낮고 彈力度도 非彈力的인 것으로 나타나 거의 地域經濟水準과 관계없이 결정되어 왔던 것으로 나타났다. <表8> 이는 地域經濟水準이 극히 낮은 水準에 있음으로 해서 地方財政支出은 영세한 地方稅收入에만 의존할 수 없고 불가불 중앙정부로 부터의 支援 내지 補助에 의해 충당하여야만 된다는 事實을 말해주고 있다. 또한, 歲入確保努力分析의 결과도 全國平均水準보다도 높아 住民所得에 비해 그 努力이 過重한 편으로 나타났다<表9>.

<表9> 稅收入 確保努力

(單位: 천원, %)

구 분	1970			1975			1980		
	1인당 주민소득	1인당 주민세	T/Y	1인당 국민소득	1인당 지방세	T/Y	1인당 국민소득	1인당 지방세	T/Y
제 주	65.6	0.70	1.07	250.9	2.8	1.39	699	17.81	2.5
전 국	69.2	0.62	0.90	267.8	3.9	1.48	940	20.40	2.1

* $\frac{T}{Y}$: 地方稅收確保努力

Y: 개인소득

T: 1인당 지방세 부담

이와 反對로 地方財政이 地域經濟에 미친 效果를 分析하기 위해 1965년에서 1980년까지의 時系列資料를 중심으로 地方財政投資事業費(y_t)와 住民所得(y_t)과의 회귀분석을 해본 결과

全國의 경우

$$y_t = -796,686 + 37.84x_t \quad R^2 = 0.981 \quad D.W = 1.516 \quad F(1, 14) = 510.34$$

(-1.98) (18.74)

제주의 경우

$$y_t = 102.168 + 20.9x_t \quad R^2 = 0.897 \quad D.W = 1.721 \quad F(1, 14) = 68.46$$

(1.96) (7.98)

* ()은 t值임

이 回歸線을 통해 回歸係數의 크기는 地方財政投資事業費가 1단위 변동함으로써 住民所得에 미치는 倍數的인 效果를 나타내는 限界投資事業費效率(m)이라한다면 m은 全國의 水準에서 37.84로 비교적 높은 水準을 나타내고 있으나 濟州의 경우 20.92로 아주 低水準임을 나타내고 있어 限界投資事業效率의 提高를 위한 政策配慮가 필요하다고 할 수 있다.

9) 拙著, "地域經濟開發을 위한 自主財源의 擴充方案", 「社會發展研究」創刊號, 濟州大社會發展研究所, 1985, pp. 279~281.

3. 地域經濟의 構造的 特性과 成長潛在力

가. 地域經濟의 問題點과 構造的 特性

(1) 農林水產業의 萎縮

農林水產業은 濟州道 經濟의 基盤을 이루어 왔으나 本道 地域經濟에 있어 점차 成長이 둔화되는 것으로 나타났다. 本道の 農業은 平坦地를 이루고 있는 海岸地帶를 중심으로 발달하여 왔는데 總耕地面積은 1982년말 현재 49,924町步로서 그 중 98%가 田이고 畚은 겨우 2%에 불과하며 本道の 農業은 田作形態를 띄고 있다. 그리고 家口當 耕地面積은 107.9町步로서 零細性을 면치 못하고 있다. <表10>

<표10> 土地 種別 現況

(單位: 千m³, %)

年 度	計	田	畚	果 樹 園	牧場用地	林 野
1973	1,819,970(100%)	476,358(26.2)	9,930(9.3)	114(0.6)		1,168,270(63.9)
1976	1,820,046(100%)	495,784(27.2)	9,676(10.5)	126(0.1)		1,164,510(63.9)
1979	1,824,760(100%)	480,621(26.3)	9,591(0.5)	12,999(0.7)	27,436(1.5)	1,136,256(62.2)
1982	1,825,533(100%)	421,588(23.1)	9,422(0.5)	89,924(4.9)	36,567(2.0)	1,100,586(60.2)

資料: 濟州道, 濟州道統計年報, 1974, 1977, 1980, 1983.

本道の 農業은 60年代初까지만 하더라도 全的으로 食量作物 위주의 農業이었으나 60年代 이후 柑橘 및 特用作物, 其他 채소재배로 전환됨에 따라 道民所得增大에 크게 기여하고 있다. 특히 柑橘栽培가 크게 각광을 받아 1982年末 現在 柑橘栽培面積은 14,764ha로 收穫高는 323,429%으로 대폭 生産이 增加되었다.

畜産에 있어서도 本道는 漢拏山 周圍의 廣野가 牧野地로 되어 있어 古來로 부터 말(馬)의 生産地로 유명했었다. 近來에는 말(馬)의 數가 현저히 줄고 소(牛)가 주요 畜産業의 대상으로 되어 있다. 道內牧場을 보면 1982年末 現在 官營牧場 3個所, 企業牧場 34個所, 部落共同牧場 90個所, 其他 一般草地로 總面積 59,975ha로서 1980年 畜牛數가 69,487頭이었다가 畜産物波動에 의해 1982年末 現在 30,341頭로 減少하였다. <表11>

<表11> 家 畜 現 況

(單位: 頭)

年 度	區 分		
	소(젓소)	돼 지	말
1970	42,369(46)	54,700	-
1975	57,769(69)	61,181	5,925
1980	69,487(1,187)	48,822	2,401
1982	29,428(916)	54,398	1,765

資料: 濟州道 統計年報 1971~1983.

本道の 水産業은 대부분 漁撈業으로서 農業을 겸하고 있는데 1982年末 현재 水産業人口는 9,788家口에 45,209人이고 漁船數는 總 1,541隻이 되나 5噸이하인 漁船이 82%나 되고 있어 零細漁業을 탈피하지 못하고 있으며 漁獲高도 29,713%에 불과하다. <表12>

<表12> 漁船 勢力數

區 分 年 度	總 隻 數	動 力 船	無 動 力 船	總 屯 數	總 馬 力 數	漁 獲 高
1970	248	89	155	1,006	2,033	
1975	954	531	413	5,074	15,048	44,500
1980	1,338	1,134	204	7,281	38,043	39,564
1982	1,541	1,259	282	8,077	29,713	

資料：濟州道 統計年報 1975~1982.

2) 鑛工業의 沈滯 및 零細性

本道の 資源分布를 보면 鑛產資源이 全無한 상태이고 水資源, 動力資源은 貧弱한 상태이며 資本 및 技術의 낙후, 販賣場所의 협소, 原料 및 生産製品 輸送費用의 過多負擔 등 불리한 工業與件으로 인하여 本道 製造業의 경우 發展基盤을 구축하지 못한채 落後狀態를 면치 못하고 있다. 道內 製造業體數는 1982年末 현재 159個業體이고 200人以上을 고용하는 業體는 1個이며 5~9人을 고용하는 業體가 全製造業體의 48.5%에 이르러 대부분 영세성을 띄고 있다. 그리고 製造業의 大宗을 이루고 있는 業種은 飲食料品製造業으로 全 製造業의 55.7%인 115業體, 全 製造業 從業員의 68.7%인 2,292人을 占하고 있는데 이는 本道 主產物인 柑橘, 고구마, 畜產物, 海產物 등을 主原料로 하여 原料購入이 비교적 용이하기 때문에 성장하고 있는 唯一한 産業이다.<表13>

<表13> 主要製造業體의 數

區 分 年 度	1960	1970	1980
飲食料品 및 담배製造業	56	107	108
섬유衣服 및 가죽工業	20	41	23
製材業 및 家具製造業	8	20	18
종이, 종이製品 및 印刷出版業	8	13	15
金屬製品機械 및 裝備製造業	23	19	14
其 他	41	43	16
計	166	242	194

資料：韓國銀行 濟州支店

3) 社會間接資本 및 其他서어비스業의 急成長

飲食宿泊業, 交通運輸業, 娛樂 및 文化서어비스業 등 觀光産業部門이 基盤産業으로서 지속적

인 成長을 유지함으로써 本道 地域經濟의 成長을 促進시키고 있는 것으로 나타났다.

本道の 觀光產業은 1960年代에 있어서는 別로 두드러지지 않았으나 1970年代 이후 成長을 거듭하여 濟州地域經濟의 發展을 促進시키고 있는바, 이와 같은 成長은 풍부한 自然景觀, 無公害, 特異한 民俗, 亞熱帶性 氣候 등 觀光立地條件上 餘他 地域과 비교할 때 그 우수성에 영향을 받은 것으로 볼 수 있다.

〈표14〉 觀光客 및 觀光收入의 推移

區 分 年 度	觀 光 客 (名)			觀 光 收 入 (百 萬 元)		
	計	內 國 人	外 國 人	計	內 貨	外 貨
1970	244,847	238,354	6,943	760		
1975	359,467	331,472	27,997	5,992	3,977	2,015
1978	651,648	612,392	39,256	18,183	13,473	4,710
1980	669,369	648,821	20,548	25,997	22,709	3,288
1982	860,330	815,831	44,503	62,301	48,950	13,351

資料：濟州道 統計年報 1981.

本道 觀光產業의 現況을 보면〈表14〉 來道觀光客은 1982年末 현재 外國人이 44,503, 內國人이 815,831人으로서 總 860,334人에 달하고 있는데 國內觀光客은 增加趨勢를 유지하여 왔으나 外國觀光客은 1978年 peak를 이루다가 점차 減少하면서 다시 증가추세를 유지하고 있다.

70年代 이후 觀光客의 增加趨勢와 더불어 觀光收入도 1982年末 현재 62,301百萬원에 달하여 1970年の 7609百萬원에 비해 8倍로 급격히 增加하여 濟州道 全體 GRP의 約 12.8%를 占하여 濟州道 地域經濟成長에 많은 기여를 하였다.

〈表15〉 觀光業體 現況

區 分 年 度	旅 行 斡 旋 業		觀 光 宿 泊 業	觀 光 客 利 用 施 設 業				指 定 業 所	
	國 內	國 際 (事 業 場)		觀 光 酒 店 業	觀 光 紀 念 品 販 賣 業	一 般 遊 興 飲 食 店 營 業	觀 光 寫 真 業		宿 泊 業 所
			外 國 人 團 體 寫 真 業				觀 光 地 觀 光 寫 真 業		
1975	1	-	-	-	-	-	-	-	-
1976	1	9	5	9	6	3	11	16	17
1977	1	8	4	7	2	3	12	16	16
1978	1	8	4	6	2	3	12	17	16
1979	1	8	4	6	2	2	12	19	21
1980	1	8	4	7	2	2	13	-	-
1982	6	9	7	9	3	2	13	19	21

資料：濟州道 統計年報 1983.

觀光客 受容을 위한 觀光施設 및 業體의 現況을 보면 <表15> 1982年末 현재 宿泊業所 總 314 個所에 總 4,807客室數를 보유하고 있는바, 이미 觀光호텔 7個所 784室이며 여관이 154個所에 2,798室로 되어 있다.

其他 觀光業體로서 旅行斡旋業體 10個, 觀光客利用施設業은 7個業所, 一般遊興飲食店業 2個所, 觀光寫眞業 15個業所 등에 불과하여 觀光客이 점차 增加하는 추세에 비추어 多樣하지 못한 형편이다.

나. 地域經濟의 成長 潛在力과 展望

一般的으로 地域經濟의 成長은 國民經濟가 수요하는 財貨와 用役의 生産能力, 그것들이 他地域에 대하여 比較優位의 立場에서 輸出할 수 있는 能力에 따라 증진된다.¹⁰⁾ 地域의 經濟成長은 地域의 基本産業의 成長으로 대표될 수 있는 것으로 基本産業比重이 상대적으로 補助産業의 비중보다 큰 경우 그 地域은 성장하며 反對인 경우 침체한다.¹¹⁾

따라서 地域經濟의 成長 潛在力은 他地域보다 유리한 立場에 있는 産業部門과 이의 開發戰略을 찾아냄과 동시에 不利한 他部門은 어떻게 地域內 수요를 充足시켜 줄 수 있도록 全體의으로 均衡있는 發展을 이룩할 수 있는가를 地域의 自然的 및 社會經濟的 諸與件에 의해 檢討되어야 한다.

濟州地域經濟의 實態分析을 통해 보면 本 濟州地域은 立地條件上 陸地部와 격리되어 交通立地的인 制約과 可用水資源確保의 困難, 地下資源의 결핍 등 工業立地上 不利한 與件으로 工業開發에 의한 地域經濟成長을 기대할 수가 없다.

農業에 있어서도 地域氣候의 特色을 이루는 심한 바람과 무수한 돌이 섞여 있는 土壤條件과 農業用水難 등에 의해 그 生産성이 보잘 것 없는 수준에 있다. 다만, 종래 食糧作物 위주의 生産에서 收益성이 높은 特用作物과 柑橘 등 經濟作物로의 轉換이 시도되어 地域經濟成長을 가져오는데 큰 成果를 거두었으나 最近에 와서 過剩生産에 따른 一時出荷에 의한 流通上의 問題로 困難을 겪고 있다.

水産業에 있어서도 近來에 와서 濟州港 擴張開發事業을 비롯한 城山, 翰林 등의 漁業前進基地와 群小漁港의 擴張整備에 따라 漁業環境의 改善이 있었으나 대부분 5噸以下의 小型漁船에 의존하여 漁業活動을 하고 있어 前近代的인 自給型的 漁業에서 탈피하지 못하고 있다.

이와 같이 濟州地域의 製造業은 構造的 脆弱성과 規模의 零細性, 經營의 落後性을 띠어 왔는데 다만 農業에 있어서 收益성 높은 特用作物, 柑橘 등 經濟作物로의 轉換과 城山, 翰林 등 漁業前進基地의 開發을 비롯한 郡小漁港의 擴張整備에 따른 漁業環境의 改善으로 地域經濟成長에 그 成果가 있었던 것으로 나타났으나, 産業의 構造的 脆弱성과 生産品 流通構造的 未確立에 의한 不安定 등을 고려한다면 濟州地域經濟의 成長潛在力은 國內 他地域에 比하여 相對的으로 優位에 있는 部門인 觀光産業을 戰略産業으로 하여 農水産業 및 建設業에 波及效果가 가장 크게 나타날

10) H. Perloff and L. Wingo. "Natural Resource Endowment and Regional Economic Growth" *Regional Policy*, the MIT Press 1975. p. 316.

11) C. Tiebout. "Exports and Regional Economic Growth", *the Journal of Political Economy*, Vol 64, No 2. pp. 160~162.

수 있도록 觀光産業과 關聯産業을 聯關하여 개발하여 나가는 데 있다.

이는 濟州地域이 地理 및 自然立地的 條件에서 觀光産業 以外的 다른 産業立地에 불리하며 더욱이 陸地部와의 경쟁에 있어 취약한데 비하여 全國 어느 지역에도 비교할 수 없는 풍부한 觀光資源이 있어 地域全體가 高度의 觀光的 價値를 지니고 있다는 사실로 뒷받침 된다.

IV. 濟州道 地方財政의 實態와 特性

1. 濟州地方財政의 構造 및 實態

가. 歲入構造

1973년부터 1982년까지 우리 나라 中央財政은 그 規模가 13倍로 地方財政은 12倍나 增加하였는데 이 期間동안 濟州道內 道·市·郡을 합한 全體의 地方財政 規模도 全國平均보다 높은 17倍로 膨脹하였다. <表16>. 이와 같이 濟州道內 全地方財政規模가 1970年代初부터 急激하게 膨脹하게 된 主된 理由는 經濟開發 計劃의 施行·새마을事業의 推進, 社會福祉施設의 擴充, 地方財政 需要의 增大에 따른 行政費用의 膨脹등에 起因하고 있다.

<表16> 國家財政과 地方財政과의 比較

(單位：百萬원)

區 分 年 度	國家財政 A		地方財政 B		濟州地方財政	
	實 數	指 數	實 績	指 數	實 數	指 數
1973	691,101	100	248,898	100	5,498	100
1976	2,298,309	332	660,817	265	15,784	287
1979	5,507,546	796	1,907,616	766	54,777	996
1982	9,525,922	1,310	3,092,708	1,240	96,280	1,751

資料：內務部, 地方財政年鑑 1974, 1977, 1980, 1983.

地方財政은 歲入面에서 볼때 地方稅收入, 稅外收入, 地方交付稅收入, 補助金 收入으로 構成되고 있는데 1973년의 境遇 總歲入中 地方稅가 17.9%인 487百萬元 稅外收入이 6.9%인 188百萬元, 地方交付稅가 54.9%인 1,488百萬元, 國庫補助金이 20.0%인 543百萬元이던 것이 1982년에는 總歲入 50,928百萬元 가운데 地方稅가 15.8%인 8,089百萬元, 稅外收入이 28.1%인 14,339百萬元, 地方交付稅가 32.8%인 16,740百萬元, 國庫補助金이 23.1%인 11,759百萬元이 되어 地方稅와 地方交付稅의 比重이 낮아지는 反面, 稅外收入 國庫補助金の 比重이 높아지는 것으로 나타났다. <表17>

地方自治團體가 獨自의으로 財源을 調達할 수 있는지에 따라 自體財源과 依存財源으로 區分되는데 全 歲入規模 가운데 自體財源으로 調達되는 程度에 따라 財政自立度로 把握된다. 濟州道の 財政自立度는 1973년 20.7%에서 1982년의 경우 44.0%로 많은 向上이 있었으나 아직

〈表17〉 濟州道 地方財政의 歲入規模

(單位：百萬元, %)

財源	1973		1976		1979		1982	
	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比
總額	2,709	100	8,507	100	29,246	100	50,928	100
地方稅	487	17.9	1,979	23.2	5,932	20.2	8,089	15.8
稅外收入	188	6.9	1,541	18.1	7,086	24.2	14,339	28.1
地方交付稅	1,488	54.9	2,936	34.5	6,976	23.8	16,740	32.8
國庫補助金	543	20.0	2,045	24.0	9,245	31.6	11,759	23.1

資料：內務部, 地方財政年鑑 1974, 1977, 1980, 1983.
 註) 決算額임.

은 全國平均 57.8% 보다 매우 낮은 水準에 있어 濟州道의 地方財政은 언제나 折半以上の 財源을 中央政府에 依存하는 構造的 脆弱性을 면치 못하고 있다. 〈表18〉

〈表18〉 地方自治團體 財政自立 推移

(單位：百萬元)

年 度	內 容	決算總額	自 體 收 入			自 立 度 (%)
			計	地方稅	稅外收入	
1973	全國自治團體	135,175	72,362	48,927	23,434	53.5
	濟州道	1,842	381	174	206	20.7
1976	全國自治團體	660,817	340,000	227,023	112,977	51.5
	濟州道	8,508	3,523	1,980	1,542	41.4
1979	全國自治團體	1,907,616	1,051,828	599,040	452,788	55.1
	濟州道	29,247	13,020	5,932	7,087	44.5
1982	全國自治團體	3,376,678	1,951,106	1,119,206	831,899	57.8
	濟州道	50,930	22,429	8,089	14,340	44.0

資料：內務部 地方財政年鑑 1977, 1983.

歲入構造를 自體財源을 中心으로 좀더 具體的으로 보면 1982년 현재 地方稅 總 8,089百萬元 가운데 農地稅가 32%인 2,592百萬元, 取得稅가 26.2%인 2,123百萬元, 財産稅가 20.2%인 1,645百萬元으로 全體 地方稅의 78.4%를 차지하고 있다. 稅外收入은 手數料인 5.6%인 895百萬元, 財産賣却代 3.3%인 525百萬元, 地方債 8.2%인 1,350百萬元 등이 主要財源이 되고 있다. 〈表19〉

나. 歲出 및 投資構造

地方政府의 一般會計歲出은 機能別로 크게 여섯가지로 區分되는데 一般行政費, 公益事業費, 産業經濟費, 社會福利費, 民防衛運營費, 其他經費로 分類된다.

機能別에 따른 歲出構造를 보면 〈表20〉 1973년의 總歲出額 2,709百萬元 가운데 一般行政費가 26.4%인 716百萬元, 公益事業費가 55.5%인 1,504百萬元, 産業經濟費가 21.6%인 587百萬元, 社

〈表19〉 地方歲入의 稅目別 構造

(單位: 千圓, %)

稅目別	年 度			
	1973	1976	1979	1982
取 得 稅	172,281(24.3)	344,018(17.2)	1,074,686(18.1)	2,123,113(26.2)
自 動 車 稅	49,395(6.6)	88,273(4.4)	357,050(6.0)	512,905(6.3)
遊 興 飲 食 稅	96,758(13.1)	336,980(16.9)	-	-
登 錄 稅	-	-	619,592(10.4)	1,578,449(19.5)
屠 蓄 稅	3,934(0.5)	17,174(0.8)	-	106,680(1.3)
免 許 稅	44,032(5.9)	53,026(2.6)	152,502(0.8)	218,795(2.7)
財 產 稅	108,186(14.6)	340,876(17.1)	716,530(12.0)	1,645,028(20.3)
農 地 稅	166,876(22.6)	518,891(26.0)	1,955,391(32.9)	2,592,029(32.0)
都 市 計 劃 稅	67,889(9.2)	167,031(8.3)	285,201(4.8)	660,473(8.1)
公 共 施 設 稅	8,562(1.1)	31,224(1.5)	64,346(1.0)	211,877(2.6)
住 民 稅	50,532(6.8)	96,942(4.8)	95,317(1.6)	584,684(7.2)
計	738,445(100%)	1,994,435(100%)	5,932,614(100%)	8,089,645(100%)

資料: 內務部, 地方財政年鑑 1974, 1977, 1980, 1983.

註) 決算額임.

〈表20〉 地方財政의 歲出構造

(單位: 百萬圓, %)

機 能	1973		1976		1979		1982	
	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比
總 額	2,709	100.0	7,684	100.0	27,081	100.0	47,941	100.0
一 般 行 政 費	716	26.4	2,421	31.5	10,226	37.7	19,282	40.2
公 益 事 業 費	1,504	55.5	2,328	30.2	5,671	20.9	5,939	12.3
產 業 經 濟 費	587	21.6	1,658	21.5	3,204	11.8	4,843	10.1
社 會 福 利 費	244	9.0	777	10.1	2,190	9.5	13,396	27.9
民 防 衛 運 營 費			175	4.1	349	1.2	723	1.5
其 他	169	6.2	318	2.2	5,035	18.5	3,800	7.9

資料: 內務部, 地方財政年鑑 1974, 1977, 1980, 1983.

註) 決算額임.

會福利費가 9.0%인 244百萬원이던 것이 1982년의 경우 一般行政費가 40.2%인 19,282百萬圓, 公益事業費가 12.3%인 5,939百萬圓, 產業經濟費가 10.1%인 4,843百萬圓, 其他經費가 7.9%인 3,800百萬圓 등으로 나타나 一般行政費와 社會福利費의 比重이 急激하게 增加된 反面 公益事業費와 產業經濟費의 比重이 減少하였다.

1970年代에 있어서 一般行政費의 比重이 계속 增加趨勢를 보이고 있는데 이는 濟州道 財政의 硬直性을 招來하였고 이 結果 地域經濟의 活性化를 가져오는 데 緊要한 投資的 經費의 比重이

1973년 86.1%에서 1982년 67.3%에 크게 뒤지고 있어 地域經濟와의 連繫性이 弱화되고 있는 것으로 나타났다.

地域經濟의 活性化에 많은 役割을 하는 財政投融資를 産業別로 보면 <表21> 1973년 總 財政投融資額이 2,279百萬元이던 것이 1982년의 경우 54,946百萬元으로 24배나 增加되었는데 大部分의 社會間接資本 및 其他서어비스 部門에 90% 以上이 계속 投資되었던 것으로 나타났다.

<表21> 産業別 財政投融資의 構造

(單位：百萬元)

年 度 別 產 業 別	1973	1976	1979	1982
總 財 政 投 融 資 額	2,279	2,279	28,671	54,946
農 林 漁 業	100	657	1,233	3,035
鑛 工 業	-	-	-	-
社會間接資本및其他서어비스	2,179	5,786	27,419	51,911
總 財 政 投 融 資 構 成 比 (%)	100.0	100.0	100.0	100.0
農 林 漁 業 (%)	10.2	10.2	4.3	5.5
鑛 工 業 (%)	-	-	-	-
社會間接資本및其他서어비스(%)	95.6	89.8	95.6	94.5

資料：內務部, 住民所得年報 1974, 1977, 1980.

內務部, 住民所得關係資料 1981~1983.

濟州道는 1973년부터 1982년까지 濟州道 觀光綜合開發計劃을 樹立하여 推進하였는데 投資開發 事業의 實績을 보면 <表22> 計劃된 總投資額 7,389億원中 執行實施된 投資額은 3,279億원으로 全 投資의 44%에 不過하여 事業實施가 不振하였던 것으로 나타났다.

<表22> 觀光開發 綜合計劃의 投資實績

(單位：億원, %)

區 分	總投資額(計劃值)	'82년까지投資額	將次投資計劃
計	7,389(100%)	3,279(100%)	4,110(100%)
觀 光 基 盤 施 設	4,076(55)	1,968(60.0)	2,108(51.2)
觀 光 地 開 發	1,478(20)	830(25.3)	648(15.7)
觀 光 產 業 育 成	1,666(23)	450(13.7)	1,216(29.5)
其 他	169(2)	31(0.9)	138(3.3)

資料：濟州道 綜合開發擔當官室, 1983.

部門別 投資實績을 보면 觀光基盤施設 事業에 1,968億원으로 60%, 觀光開發事業에 25.3%인 830億원, 觀光產業育成事業에 13.7%인 450億원 등이다. 이같은 投資事業을 財源別로 보면 <表 23> 當初計劃은 國庫 52%, 地方 3%, 民資 45%로 計劃이 있었으나 1982년까지의 投資實績을 보

〈表23〉 投資財源別 構造

(單位: 億원, %)

區	分	總投資額(計劃值)	'82년까지投資額	將次投資計劃
	計	(100) 7,389(100)	(44) 3,279(100)	(56) 4,110(100)
國	庫	3,844(52)	1,444(46)	2,400(58.3)
地	方	283(3)	133(2)	105(2.5)
民	資	3,307(45)	1,702(52)	1,605(39.0)

資料: 濟州道 綜合開發擔當官室, 1983.

면 國庫가 46%인 1,444億원, 地方이 2%인 133億원, 民資가 52%로서 調達되었다.

2. 地方財政의 問題點 및 構造的 特性

濟州道內 道·市郡을 합한 濟州道 地方財政의 實態分析을 통해 볼 때 첫째 地方財政規模가 가장 零細하다는 點이다. 地方自治團體別로 보았을 때 우리나라 全 地方自治團體 財政의 1%에 不過한 아주 零細한 團體의 財政이다. 이와 같은 地方財政의 脆弱性은 住民의 期待 上昇에 따른 財政需要 增加에 對處하는 能力을 상실케 하여 國家依存의 重大要因으로 作用하였다.

둘째 自主收入財源이 貧弱하다는 것이다. 1973년의 경우 濟州道內 道·市郡을 합한 地方財政의 自主收入은 20.7%에서 1982년의 경우 44.0%로 向上되었으나 全國平均水準인 57.8%에는 훨씬 未洽한 狀態로서 새로운 財政需要가 繼續發生하고 投資需要의 變化가 있음에도 不拘하고 이에 能動的으로 對處할 수 있는 財政의 基盤이 되지 못하고 있다. 地方財政에 대한 需要는 그간 累積된 投資需要와 福祉社會의 基盤確立을 위한 基礎生活環境 改善에 대한 要求, 住民生活과 密着된 住民宿願事業에 대한 需要 등이 繼續 增大하고 있음에도 地方財政은 그 脆弱性 때문에 能動的으로 對處하지 못하고 있는 狀態이다.

셋째, 一般行政費의 繼續인 增加는 財政의 硬直性을 招來하였다. 濟州道內 道·市郡의 自體收入에 대한 人件費 및 經常的 經費의 充當率을 보면 111%에 不過하여 地方財政의 彈力的 運營이 어렵다는 即 硬直化現象을 보여주고 있다.

한편, 地方財政規模가 늘어나고 있음에도 不拘하고 經常的 經費의 充當과 함께 國庫補助事業에 따르는 地方費 負擔의 增加, 國家施策事業의 推進 등으로 自治團體의 可用財源을 減少시킴으로써 財政의 硬直化를 가져오고 있다. 一般會計의 歲出 가운데 公益事業費, 產業經濟費, 社會福利費를 합한 投資的 經費는 50.3%에 不過하여 全國 地方自治團體의 投資費 平均인 60%에 크게 뒤지고 있어 本道 經濟發展을 促進시키는 데 相對적으로 寄與도가 낮다고 할 수 있다.

끝으로 1973년부터 1982년까지 추진된 濟州道觀光綜合開發計劃은 投資不振 등으로 地域經濟에

대한 영향이 별로 크지 않았다. 1973년부터 10年間 1,420억원을 투자할 것으로 계획된 濟州道觀光綜合計劃은 제주도의 수려한 자연경관과 고유의 民俗文化資源을 국제수준으로 조화있게 개발하여 관광객을 적극 유치함으로써 관광수입을 증대시켜 道民所得의 증대는 물론 국민경제발전에 기여하는데 있었으나, 오일쇼크 및 國際經濟與件 變動에 따른 政府豫算 및 民間投資 誘致의 부진, 개발계획지표로서의 觀光需要豫測의 부정확등에 의해 충분한 성과를 달성하지 못하여 지역경제에 대한 기여도는 낮았다.

V. 濟州地域 經濟開發을 위한 地方財政의 擴充方案

1. 地域經濟開發의 基本方向

가. 基盤産業의 擴充

基盤産業이라 함은 外部로 부터 當該地域으로 貨幣를 流入시키는 産業을 뜻하는 것으로서 다시 말하여 財貨나 用役을 外部에 수출하는 産業이고, 補助産業은 일정한 經濟圈의 内部에 있는 기업 個人들에게 공급하기 위하여 財貨와 用役, 資本을 생산 分배하는 활동에 참여하는 産業을 의미한다. 따라서 補助産業은 當該地域의 경제를 유지하고 형성하는 기능을 하는 반면 基本産業은 當該地域의 經濟基盤(economie base)으로서 地域의 經濟力을 결정하는 關鍵이 되며 補助産業의 성장을 유도하고 나아가서 地域經濟全體의 成長을 가져오게 된다.¹²⁾

濟州地域 經濟構造上에서 볼때 基本産業은 觀光産業과 水産業, 農業에서 찾을 수 있으나 農業은 漸次 地域經濟와 關聯하여 成長이 鈍化되는 것으로 나타나고 있으나 産業別 就業 構造面에서 70% 이상을 占하고 있다는 點에서 地域經濟 活性化와 關聯하여 密接한 産業이라 할 수 있다.

따라서, 濟州地域 經濟의 成長潛在力은 全國土空間上의 觀點에서 有機的으로 結合하여 地域機能의 特性을 發揮할 수 있는 方向에서 模索되어야 한다고 할 때 濟州地域에서 開發시킴으로써 地域의 經濟成長을 爲한 適正한 基盤産業은 觀光産業으로 判斷된다.

이와 같은 基盤産業은 當該地域의 經濟基盤으로서 地域의 經濟力을 決定하는 關鍵이 되며 補助産業의 成長을 誘導하고 나아가서 地域經濟全體의 成長을 誘導함으로써 地域經濟 活性化를 爲해 重要한 役割을 한다.

나. 資源開發과 人力·技術開發

地方産業의 大部分은 매우 單純하고 낮은 水準의 技術에 依存하고 있다. 따라서 精巧性和 科學性을 缺하고 있는 製品이 많아 市場確保가 어려우며 때로는 生産의 中斷을 초래하게 된다. 특히 地緣産業과 觀光産業에 있어서 獨特한 固有技術의 開發이 크게 要請되고 있음에도 아직도 粗雜性을 벗어나지 못하고 있다.

이와 같은 地緣産業(residential industry)은 主로 地域의 資源과 勞動力을 使用하여 地域的 獨立

12) C. Tiebout. *The Community Economic Base Study* (New York, CED, 1962), pp.13~14.

성을 가진 特産品을 提供하는 産業으로서 첫째 特定の 地域에서 生成된 時期가 오래되고 傳統인 産地가 형성되어 있다. 둘째, 特定の 地域에 同一業種의 中小 零細企業이 地域的 企業集團을 형성해서 集中立地하고 있다. 셋째, 生産, 販賣構造가 소위 社會的 分業體制를 특징으로 하고 있다. 넷째, 그 地域 獨自의 特産品을 生産하고 있다. 다섯째, 市場을 넓게 全國과 海外에서 求해 제품을 판매하고 있다는 등의 5가지 特性을¹³⁾ 가지고 있는데, 이를 요약하면 傳統性, 産地形成, 社會的 分業體制, 特産品生産, 全國 내지 輸出市場이라 할 수 있다.

地域經濟 開發의 戰略에 있어서 大企業이나 中小企業이나의 區分, 資本集約的이나 勞動集約的이나의 區分은 漸次 意味를 喪失해가고 있다. 오히려 그 成敗는 그 地域에 알맞는 適正 技術이나 地域에 賦存하고 있는 資源을 어떻게 活用하느냐의 問題가 보다 重要한 意味를 지닌다.¹⁴⁾

따라서 地域의 賦存資源과 地域이 지닌 技術을 동원하여 活用하는 地緣産業의 育成은 地域經濟의 活性化에 많은 寄與를 할 것이다. 이러한 地緣産業은 傳統的 手工藝工業일 수도 있고 地域立地的 條件에 특성지워진 特産物을 生産하는 農業일 수도 있다. 다만, 産業으로 誘發되는 所得과 雇傭의 波及이 漏出되지 않고 地域의 經濟循環에 再投入될 수 있는 力動 關係를 가진다는 것이 고려되어야 한다.

다. 關聯産業과의 連繫化 및 統合

基盤産業으로서 3次産業 中心의 觀光産業에만 依存할 것이 아니라 關聯되는 農林水産業 및 2次産業, 建設業 등의 發展을 同時에 推進하고 政策的인 保護 育成策이 講究되어야 한다.

특히 觀光産業 開發에 依한 農水産業, 工業 및 建設業에 對한 産業波及 效果가 크게 나타날 수 있다는 點에서 觀光産業을 主軸으로 農林水産業, 工業 및 建設業과의 連繫的인 統合이 이루어질 수 있는 方向에서 産業開發 戰略이 推進되어야 한다.

地域經濟構造上 地域住民의 絶對多數가 農業에 雇傭되어 있는 現實에서 農家所得이 保障되지 않을때 農村地域의 經濟는 그 根本이 흔들리게 된다. 따라서, 農村經濟의 活性化를 爲해서는 農業이 收支를 맞출 수 있어야 하겠다. 그러므로, 온화한 기후등 自然的인 여건을 最大한 活用하여 바나나, 파인애플, 기우이, 金柑 등 새로운 所得作物의 栽培를 勸奨하고 財政的인 支援을 통하여 地方特化 作物의 栽培를 繼續 擴大해 나감으로써 觀光農業이라는 새로운 觀光産業의 開發과 農家所得 增大라는 二重 效果를 기대할 수 있다.

라. 地方財政과 地域經濟와의 連繫性 強化

地方財政과 地域經濟의 相互 連繫性을 強化시켜 나감으로써 地方財政을 통한 地域經濟 活性化를 加速化 시킬 수 있다. 兩者間의 주고 받는 相互作用을 緊密하게 다루는 것이다. 地域의 經濟成長이 財政伸張의 源泉이 되고 財政支出이 經濟發展의 要因이 되는 相互還流關係는 經濟와 財政을 잇는 制度的 通路의 數와 크기에 따라 그 程度가 決定된다.¹⁵⁾

13) 小崎充, 「變おる地場産業」 東京, 日本經濟新聞社, 1974, pp. 47~48.

14) 崔相哲, 「地方定住生活計劃의 背景 必要性 概念」 「還境論叢」 第11卷, 서울大還境大學院, 1982. pp. 34~35.

15) C. L. Leven, J. B. Legler and P. Shapiro. op. cit. p. 70.

零細한 規模와 脆弱한 構造를 가지고 地方에 뿌리를 내리지 못하는 地域經濟는 地方財政에 影響을 미치기에는 未洽하고 反面 現實維持 내지 機關存立의 機能을 크게 벗어나지 못하는 地方財政 또한 地域經濟에 對한 影響이 貧弱할 때 地域經濟 活性化를 가져오는데 限界가 있게 된다. 더욱이나 一部 地域經濟 成長의 果實이나마 國家財政으로의 吸收가 大部分이어서 地方財政과의 緊密性은 매우 未弱한 狀態¹⁶⁾이다.

地方의 福祉增進을 圖謀하기 위해서는 地方 單位의 經濟活動이 振作되어야 하고 또한 地方財政의 窮極의인 源泉은 地域經濟에서 찾아야 할 것이므로 兩者를 하나의 一體로 묶어 相乘의으로 成長할 수 있게끔 誘導해 나가는 것이 地域經濟 活性化를 가져오는¹⁷⁾ 捷徑이 될 수 있다.

따라서 財政支出이 一會 所得性으로 되어 短期間의 生計補助에만 그치고 마는 方式은 止揚되어야 하고 生産基盤의 強化에 의한 就業機會의 擴大로 轉換됨으로써 自律的 成長體制를 構築하는 方向으로 地方財政을 통해 地域經濟의 基盤을 強化해 나가야 한다.

2. 濟州地域 經濟開發을 위한 地方財政의 擴充方案

地域經濟의 개발은 國民經濟開發의 能率性和 地域間의 所得 및 福祉의 衡平性의 추구를 그 목적으로 하고 있다. 다시 말하여 國民經濟의 能率性을 극대화할 뿐 아니라 그 地域經濟內 發展效果와 福祉가 고루 配分되어 지도록 開發하는데 있다. 國民經濟가 國家財政과 깊은 函數關係를 갖고 있듯이 地域經濟도 地方財政과 깊은 連繫를 맺고 있다. 그러나 地方財政規模의 零細性, 稅收伸張性의 결여, 一般行政費의 계속적 增加에 의한 財政의 硬直性 및 國家財源에 대한 依存度의 심화는 中央政府의 강력한 統制나 干涉을 불가피하게 함으로써 地方財政은 自律性이 약화되어 地域實情에 알맞는 地域開發事業을 수행할 수 없도록 하여 地域經濟成長에 별로 影響을 주지 못하고 있다.

地域經濟는 地域生存의 터전이고 地域成長의 源泉이다. 地域經濟의 脆弱은 當該 地域의 成長뿐만 아니라, 周邊에 있는 다른 地域의 發展도 萎縮시키고 나아가서는 國家全體의 發展에도 影響을 주게 된다. 國民經濟의 發展을 위해서는 國民經濟의 地域化를 통해 均衡化와 多樣化를 期하고 地域經濟의 뿌리를 地域속에 깊이 定着시키는 同時에 地域經濟의 競爭力을 강화해 나가는 것이 當面課題이다.

특히 本道는 1966年 特定地域으로 指定 公告되었고 1972년에 착수되었던 第1次 國土綜合開發計劃의 基本方向에 따라 1973년부터 시작되는 濟州道觀光綜合開發計劃(計劃期間 1973~1982年)을 수립하여 추진하였고 再次 1991년까지 特定地域 濟州道 綜合開發計劃을 확정하여 추진중에 있는데 地域經濟에 많은 影響을 가져올 것이 기대된다.

이를 위해 地方政府는 地方財政의 健全한 運用을 통해 地域經濟의 基盤을 強化하고 構造를 改善해 나가야 한다. 即 地域經濟와 地方財政의 連繫를 強化하여 地域經濟를 發展시키기 위해서는

16) 吳然天, 「地方財政基盤의 強化方案」, 大韓商工會議所, 1983. p. 51.

17) 喜多登 「前掲書」, p. 105.

地方의 財政基盤을 強化하고 地方財政의 運用方向을 올바르게 確立시켜야 한다.

가. 自主財源의 擴充

地方財政의 基盤強化를 위한 길은 自主의 財源에 기초한 地方財政의 自立에 있는 것으로 最小한 地方自治團體는 그 行政 및 經濟開發을 遂行하기 위하여 必要한 財源을 스스로 調達하여야 한다는 當爲命題를 實現시켜야 한다는 點에서 自主財源의 擴充은 매우 重要視된다.

自主財源의 擴充은 地方稅 制度의 改善, 稅外收入의 擴大, 國家와 地方間의 機能 및 財源의 合理的 配分 등의 제도적 改善을 통하여 실현될 수 있다.

1) 地方稅制度의 改善

自主財源의 擴充을 위한 地方稅 制度의 改善策으로는 첫째 國稅와 地方稅 體系의 再調整, 둘째 새로운 地方稅源의 開發, 셋째 地域經濟力을 반영하는 地方稅 體系의 確立, 끝으로 稅務行政의 合理化에 있다.

地方自主財源을 增大시키기 위한 方案으로 國稅와 地方稅 體系間의 再調整을 통해 一部の 國稅를 地方稅로 移讓하는 데 있다.

國稅의 地方稅로의 移讓에 대해서는 理論的인 면에서 異論이 없는 것도 아니나 國稅에서 移讓이 可能한 稅目을 選定하면 所得稅中에서 讓渡所得稅, 附加價値稅中에서 電氣가스水道業, 飲食業, 宿泊業, 運輸, 倉庫通信業, 社會 및 個人서어비스業, 酒稅中에서 濁酒, 藥酒, 燒酒分, 電話稅, 煙草消費稅 등¹⁸⁾이 그 對象이 될 수 있다.

둘째 새로운 地方稅源의 開發問題로서 실제로 새로운 稅源을 개발해낸다는 것은 地方稅의 原則에서 볼때 그리 쉬운 일이 아니나 날로 增大하는 地方財政需要와 供給間의 隔差를 다소라도 줄이고 稅負擔에 衡平을 期해야 한다는 立場에서 본다면 새로운 地方稅源의 開發은 切實한 課題가 아닐 수 없다.

開發이 가능한 新稅源으로 環境保全稅, 地域開發稅, 土地綜合稅, 廣告稅, 地方所得稅, 觀光稅 등을 들 수 있는데 이들 가운데는 地方稅로서 安定性和 普遍性이 부족한 것도 적지 않으나 本道의 立地의 特性을 고려할 때 觀光稅의 導入은 妥當性이 높다고 할 수 있다.¹⁹⁾

셋째, 地域經濟力을 반영하는 地方稅體系의 確立問題에 대해서는 地方稅 收入이 地域經濟力과 어떠한 有機的 關聯을 가지며, 地方自治團體는 地域經濟가 負擔할 수 있는 能力의 어느 水準까지를 實際 歲入으로 確保하고 있는가에 대한 研究를 보면 地方稅體系가 地域經濟의 潛在的인 부담능력을 彈力的으로 反映하지 못하고 있을 뿐만 아니라 地域적으로 地方稅負擔이 不均衡的인 分布를 보이고 있으며 地域別 個人的 負擔能力도 相異한 것으로 나타나고²⁰⁾ 있다.

이는 地方稅體系가 當該地域에서 生産되는 附加價値 總計를 彈力的으로 反映하지 못하는 構造

18) 拙著 「前掲論文」, p. 295.

地方稅의 適格條件으로 安定性, 普遍性, 應益性, 課稅便宜性 등 適合性分析에서 地方稅로 전환하는데 良好하다고 볼 수 있는 것들임.

19) 「上掲論文」 p. 296.

20) 朴宗祺, “地方財政의 測定方案”, 「地方財政」第2卷 第7號, 1983, pp. 37~46.

的인 特徵에 기인한 것으로 地方財政의 地域的인 不均衡과 構造的인 脆弱性을 낳게 하고 있는데 이를 改善하기 위해서는 地域經濟力에 보다 彈力力이며 個人別 負擔能力에 相應하는 方向으로의 地方稅體係의 改善이 制度的인 次元에서 이루어져야 할 것이다.

넷째 稅務行政의 合理化 및 改善을 위해 地方稅를 부과하기전 事前調査와 課稅의 妥當性 등을 철저히 검토하고, 稅源調査活動을 강화하여 脫漏 및 隱匿稅源을 찾아내고 公平課稅를 실현토록 하며, 一線稅務行政力의 향상을 위한 稅務擔當 公務員의 資質 및 能力增進을 도모한다.

2) 稅外收入의 增大

地方自治의 實現이라는 목표를 생각한다면 地方稅收入의 增大를 통해 地方財政力을 높여 나가는 것이 바람직하나 地方稅源의 貧弱, 보다 중요한 住民의 擔稅力 限界와 租稅抵抗을 감안한다면 稅外收入은 地方自治團體의 努力 여하에 따라 크게 增加할 素地를 가지고 있고 또 地方財政에 대한 經營의 側面을 가지고 있어 經濟開發 活性化에도 密接한 關係에 있다.

稅外收入의 增大에 따른 障礙要因과 그 對策을 提示하면 첫째 料率運營上의 硬直性을 들 수 있다.²¹⁾ 物價上昇이나 與件變動에도 不拘하고 諸般 社會, 經濟政策的인 要因과 節次上의 어려움 때문에 原價變動 要因을 適期에 反映하지 못하고 있다. 따라서 受惠의 程度나 役務提供에 등에 비추어 不合理한 料率運營이 不可避한 事例가 많다.

둘째, 稅外收入은 그 種類에 따라 性質과 機能이 複雜 多樣하여 統一的이고 綜合的인 施策推進이 困難하다.²²⁾ 手數料의 경우 10個 部處所管 106種 1,201件, 使用料의 경우 9個 部處所管 52種 255件 등 所管部處別, 種類別, 性質別로 매우 複雜 多樣하여 統一的인 管理手段이 缺如되어 業務의 改善이나 收入增大方案의 樹立 등 綜合的인 施策推進이 어려운 實情에 있다.

셋째, 類似한 役務에 對한 料率水準이 各各 다른 個別法에 規定됨으로써 種類別로 不均衡의이고 受惠度에 比하여 全般的으로 低廉한 경우가 많다.

네째, 各種 負擔金(특히 收益者負擔金)의 경우에는 그 賦課基準이 되는 顯著한 利益의 범위와 정도를 客觀的으로 算出하기가 現實的으로 困難한 점 등이²³⁾ 問題點으로 指摘되고 있다.

이상과 같은 問題點을 안고 있는 稅外收入의 增大方案은 첫째 地域에 散在한 賦存資源을 開發 利用하는 데 있다. 本道의 社會經濟的 立地條件上 利用 可能한 自然과 各種 資源 등 潛在收入源이 아직까지도 開發되지 않은 狀態로 放置되어 있다. 이러한 賦存資源의 開發利用에 깊은 關心을 가지고 積極的으로 活用할 경우 地方自治團體의 훌륭한 收入源으로 地方財政에 기여함은 勿論 住民의 多種 多樣한 欲求充足과 地域經濟 活性化에도 기여하게 될 것이다.

둘째, 財源의 確保問題로서 이를 위해서는 어느정도의 收益性이 보장되는 경우 적극 民間投資를 유치하는 方案(50%이상)과 아울러 長期地方債의 발행을 통한 投資財源의 動員方案도 적극적으로 강구해볼 필요가 있다.

21) 趙正濟, “稅外收入의 擴大方案”, 「地方財政」第2卷 第4號, 1983, p. 39.

22) 姜雲太, “稅外收入의 運營實態와 問題點”, 「地方財政」第2卷, 第4號, 1983, p. 31.

23) 國土開發研究院, 「都市財政의 擴大 및 運用改善方案」, 1984, p. 185.

세계, 責任經營制度의 確立이다.²⁴⁾ 企業의 性格의 財政活動의 경우 中央政府가 政府投資機關에 시도하고 있는 바와 같이 事業에 일정한 目標, 基本方針과 經營指標를 부여하고 責任經營케 한 후에 成果給을 지급하는 制度의 導入을 시도하되 제주도 여건을 감안하여 觀光地開發 運營, 觀光產業 및 施設을 대상으로 公企業으로 개발육성토록 한다.

나. 地方財政支出의 效率化 및 運用改善

地域經濟開發을 위한 地方財政이 당면하고 있는 또 하나의 課題는 주어진 資源의 效率的인 配分을 통해 社會厚生의 極大化에 이바지하는 것이라 할 수 있다. 이는 地方自治團體의 自體的 獨立的 財政이 빈약한 여건하에서 어떻게 制限된 財源을 효율적으로 配分支出하느냐의 問題와 같다.

이를 위한 對策으로 첫째 地方財政支出의 最適配分의 規範의 基準 決定과 둘째 財政支出의 效率化에서 찾을 수 있다. 地方財政配分의 效率化를 위한 地方公共財의 類型을 다음<表24>와 같이 區分할 수 있다. I의 類型은 地域의 特性和 관계없이 基本的으로 공급되어야 하는 地方基本公共財, II는 地方住民의 日常生活과 직결되는 地方準公共財, III은 地方產業經濟開發로 관련된 地方公共資本財, IV는 住民의 生活環境과 관련된 地方公共消費財로서 財源配分의 順位는 地域特性을 고려하여 地方基準公共財, 地方準公共財, 地方公共資本財, 地方公共消費財에 따라 配分되는 것이 合理的이다.²⁵⁾

<표24> 經費支出의 優先順位

類 型	經 費 支 出 的 內 容	配分優先順位
(I) 地方基本公共財	一般行政, 治安, 警察, 教育(國民學校), 消防, 保健所	1
(II) 地方準公共財	道路, 交通, 上·下水道, 通信, 電氣, 오물처리, 道立病院, 中·高等學校	2
(III) 地方公共資本財	治山治水, 山林開發, 간척지 개간, 特용작물 開發, 낙농개발, 地方固有資本開發, 觀光산업開發, 中小商工業開發	3
(IV) 地方公共消費財	公園, 환경淨化, 公害對策施設, 公共스포츠시설, 아동福祉施設(탁아소, 유치원), 老人福利施設	4

그러나 위에 열거한 地方公共財의 종류는 한 지역사회가 安定的으로 成長發展하는데 있어서 모든 필수적인 것이지만 地域經濟成長의 促進에 있어서 직접적인 효과를 지니는 것은 地方公共資本形成과 관련된 投資費인 것이다. 一般行政費나 經常費와는 달리 投資費는 지역의 產業經濟를 개발시킴으로써 住民의 所得增大를 가져와 이것이 地方稅收入의 源泉을 풍부하게 해줄 수 있다는 점에서 稅收增大의 효과를 지니는 稅收還元的 支出(revenue generating spending)²⁶⁾이라 할 수

24) 「上揭書」, p. 201.

25) 李弼佑, “經常費와 投資費의 配分”, 「地方財政」第2卷 第2號, 1983, p. 34.

26) 上揭論文, p. 35.

있다. 따라서 地域의 經濟開發과 生活水準의 향상은 물론 自治團體의 財政力을 성장·촉진시킬 수 있는 戰略은 投資費의 增大에서 찾아야 하며 이는 地方公共資本財의 형성과 증대에 있다.

또한 地方財政豫算編成에의 零點基準豫算制度(ZBBS)의 導入·運用, 投資事業에 費用便益分析(CB分析)을 導入 適用함으로써 財政支出의 效率化를 提高하도록 한다.

다. 地方投資財源의 確保 및 財政·金融支援의 強化方案

地域經濟開發은 地域經濟의 隔差를 시정하는데 있는데 이는 經濟發展段階에 따라 地域特性에 알맞는 投資事業을 실시하여 地域經濟成長을 실현해야만 가능하다. 地方政府에 있어서의 投資財源 確保는 궁극적으로 稅源의 確保 및 新稅源의 개발, 中央政府과 地方政府間의 稅源再配分, 稅外收入의 增大 등의 自主財源의 擴充을 통하여 이루어지는 것이 바람직하나 地域經濟의 基盤強化와 經濟活性化를 위한 地方投資需要의 增大를 감안하면 追加的인 財源確保가 불가피하다고 할 때 濟州道의 경우 장기적 측면에서 觀光開發, 地方單位의 社會間接資本擴充 및 地域開發 등을 위해 增加되는 地方投資需要의 充足을 위하여 自主財源外에 추가적인 財源調達擴充이 地方財政이 직면하고 있는 가장 시급한 課題라고 볼 수 있다.

地域經濟開發을 위한 投資財源의 擴充은 첫째 地方債發行을 통하여 조달할 수 있다. 地方債란 지방자치단체가 財政收入의 부족을 보충하고 地域開發을 위한 投資財源을 조달하기 위하여 上位政府, 金融 또는 民間部門으로 부터 資金을 조달함으로써 부담하는 債務의 한 형태로서 그 이행이 數年度에 걸쳐서 이루어지는 것이라 할 수 있다. 地方債가 일반적으로 資本財의 구입 또는 資本形成에 이용될때에 資本投下의 성질을 가지며 償還財源은 당해사업의 경영에 수반한 經營收入으로 충당한다고 할 때 발행이 정당화된다고 할 수 있다.²⁷⁾ 다만 地方債를 통하여 투자재원을 조달함에 있어 고려되어야 될 가장 중요한 요소는 起債調達比率을 어느 수준으로 정할 것인가의 문제이다. 왜냐하면 建設投資費 조달자금의 구성비에 따라 추후 地方事業의 財政運營이 좌우되기 때문이다. 起債調達比率이 높으면 建設費調達은 용이하겠지만 추후 事業運營時에 料金, 原價의 상승요인이 되기 때문이다.²⁸⁾

둘째의 財源調達方法으로 地域開發基金(regional development fund)으로 觀光振興開發基金을 확충 조달하도록 한다.²⁹⁾ 現在 운용되고 있는 觀光振興開發基金은 政府로부터의 出捐金과 基金의 運用에 의한 收益金 및 其他의 財源으로 하고 있으며 基金의 用途는 法律에 따라 호텔을 비롯한 각종 觀光施設建設 改補修, 觀光交通手段의 확보 또는 改修, 觀光事業의 발전을 위하여 필요한 것으로서 대통령령이 정하는 사항으로 규정되어 있으나 지금까지의 基金의 運用實績을 보면 80%이상이 호텔의 改·補修에 지나지 않은 것으로 나타났다.

따라서 濟州地域經濟에 있어서 公共部門의 觀光開發事業을 활성화 하기 위하여 政府로부터의

27) 國土開發研究院 「前掲書」, pp. 202~202.

28) 吳然天, 「前掲書」, p. 79.

29) 高南旭·金泰保, “濟州道 觀光開發과 道民所得과의 連繫推進方案”, 「社會發展研究」 第2輯 社會發展研究所, 1986, pp. 224~225.

基金의 追加確保가 곤란하므로 觀光開發事業을 통해 나타나는 開發利益을 還收하는 制度를 도입하여 地域開發基金으로서 觀光振興開發基金을 조성하도록 한다. 開發利益은 본래 地方自治團體가 地域開發事業을 실시함으로써 발생한 增價이므로 地方自治團體가 흡수하여 地域의 發展을 위하여 再投資하여야 할 성질의 것이라 할 수 있다. 開發利益은 事業後의 地價와 事業前의 地價의 差額에다 地價變動率을 적용하여 구해진 地價의 增價分으로 이 增價分은 土地所有權者에게는 不勞所得이므로 開發利益金으로 환수하여 公共部門의 財源不足을 충당하는데 있다. 또한 開發基金의 이용은 觀光地開發事業에 대한 規制를 완화하여 觀光地開發 및 觀光産業振興 등에 條件없이 이용될 수 있도록 利用條件을 완화시키도록 한다.

세제 「第3 섹터」의 導入을 통해 投資財源을 確保한다.³⁰⁾ 「第3 섹터」란 國家 또는 地方自治團體와 民間의 共同投資로서 설립되는 株式會社를 지칭하는 것으로서 公共機關 등이 出資에 참여하는 경우까지 포함하여 政府, 公共機關, 民間 등으로 구성된다. 이와같은 「第3 섹터」는 綜合的인 地域 및 觀光開發計劃 및 管理機能을 발휘할 수 있는 機關이 株主가 되어 구성함이 바람직하므로 地方政府는 물론 有關機關과 民間이 株式比率를 나누어 投資機關으로서 株主일뿐 管理經營機關은 완전히 독립하여 운영한다. 따라서 株式會社의 地方政府 등 公共機關의 참여로 사실상 會社로서의 法人格이 인정되어 여러가지 특혜를 받는다. 이러한 「第3 섹터」의 導入은 公共部門資金 不足을 民間部門으로부터 충당하기 위하여 公共機關이 民間團體와의 共同出資로서 民間資金을 동원하는 한편 필요한 규모의 財源調達을 위하여 別途의 借入主體를 구성하여 조달할 수도 있다.

1991년까지 目標期間으로 되어 있는 特定地域 濟州道綜合開發計劃은 投資規模로 볼 때 그 半 이상이 民間部門의 投資를 전제로 하고 있는데 民間投資는 그 投資對象事業이 收益性を 전제로 하고 있기 때문에 投資의 妥當성이 기본요건이 되어야 하므로 적극적인 참여를 유도하기 위하여서는 稅制 및 金融·行政 등 多角的인 支援方案이 강구되어야 한다. 民間의 零細資本의 投資를 유도할 수 있도록 不動產의 取得, 建物所有, 備品 등의 購入에 이르기까지 各種 租稅上의 관계에서 혜택이 주어져야 한다.

또한 現在 운용되고 있는 觀光開發投資에 대한 金融上의 支援은 中小企業에 대한 特別低利資金支援(3年据置 5年分割償還)에 不過하여 觀光開發事業의 경우 그 投資規模가 방대하고 투자에 있어서 回收期間이 다분히 長期化함으로써 金融上 支援이 擴充되어야 投資가 가능하다.³¹⁾ 따라서 民間資本의 投資를 유도할 수 있도록 金融受惠條件을 완화하고 觀光開發事業의 性格上 長期的인 金融支援體系를 마련토록 한다.

끝으로 特定地域 濟州道綜合開發計劃은 濟州道를 대상으로 한 開發計劃으로서 開發計劃의 具現을 위해서는 計劃을 확정하고 實施設計化하여 실제조성에 이르도록 一貫性있는 관리가 이루어져야 하는데 여기에는 關聯計劃과의 조정, 主管機關의 선정, 所要投資의 豫算確保 등 制度的인

30) 韓國産業開發研究, 「特定地域 濟州道綜合開發計劃」 1983, pp. 245~252.

31) 高南旭, 金泰保, 「前掲論文」, pp. 239~240.

사항들과 計劃의 實施設計 施工 등의 技術的인 사항, 그리고 監理, 精算 등 經理會計的인 사항, 끝으로 가장 중요한 造成業務로서 業體入住選定 등과 같은 運營的 事項등에 이르기까지 一貫性 있는 體系를 이루어 조정관리토록 한다.

VI. 結

地方財政이 當面하고 있는 問題는 地域經濟와의 連繫性이 微弱하고 財政規模가 영세하며 財源의 地域的 偏在, 自主收入財源의 貧弱 및 財政의 硬直性 등으로 날로 증대하는 行政需要 및 地域經濟社會開發에 대한 需要를 제대로 充足시키지 못하고 있다.

地方財政 規模의 영세성 및 中央財源에 대한 依存度의 深化는 中央政府의 강력한 통제와 간섭을 불가피하게 함으로써 地方自治團體는 自律性이 약화되어 地域實情에 알맞는 行政 및 地域開發事業을 自主的으로 수행할 수 없도록 하여 地域經濟 活性化에 별로 영향을 주지 못하고 있다.

地方財政은 地域經濟와의 연계를 강화하여 地域經濟를 活性化하고 發展시키는 데 그 역할이 강조되어야 한다면 地方自治團體의 財政政策의 方向을 확립하고 財政運用의 方式을 改善해 나감으로써 地域經濟의 기반강화와 활성화를 도모해야 한다.

地域經濟의 實態分析을 통해 地域經濟 開發의 方向은 基盤産業의 擴充, 資源活用과 技術開發 및 人力養成, 關聯産業과의 連繫化·統合, 地方財政과 地域經濟와의 連繫性 強化에 두어야 한다고 할 때 이와 같은 地域經濟 活性化를 가져오기 위한 地方財政의 擴充 및 運用改善方案은 첫째, 自主財源의 擴充인데 地方稅源의 擴充, 稅外收入의 增大 등에 의해 달성될 수 있다. 地方稅源의 擴充方案은 國稅와 地方稅體系의 재조정, 새로운 地方稅源의 개발, 地域經濟力을 반영하는 地方稅體系의 확립과 稅務行政의 台理化에 있다. 稅外收入의 增大方案은 賦存資源의 開發, 經營事業의 擴大에 있으며 이를 위한 財源確保, 責任經營制度의 確立 등에 있다.

둘째는 歲出의 效率化 및 運用改善인데 이에 대한 對策으로는 經費支出의 配分에 있어 地域의 特性 및 地方自治團體의 事情을 고려하여 經濟效果가 가장 큰 곳에 우선을 두는 경비지출의 最適的 配分의 規範的 기준을 설정하고, 절약을 통한 支出의 效率化를 위해 官署當經費의 效率的 運用, 經常經費 執行制度의 強化, 投資事業의 效率性 제고, 예산의 계획기능의 강화 및 事後管理와 評價機能의 內實化 등을 가져오도록 한다.

끝으로 地域經濟開發을 위한 地方投資財源의 擴充은 地方債, 觀光振興開發基金의 造成, 「제3섹타」의 導入 등에 의해 조달하며, 民間部門의 投資促進을 위해 財政·金融上의 支援을 강화하도록 한다.

Summary

A Study on Economic Development and Expansion of Local Finance in the Cheju Region

Kim Tae-bo

This study aims to find the interaction between regional economy and local finance based on the hypothesis that there should be a close relationship; to analyze the structure of the Cheju regional economy and its effect on local finance in the Cheju region and that of local finance on the Cheju regional economy, and to formulate strategies to expand local finance for the development and structural change of the regional economy.

An empirical analysis of the Cheju regional economy shows that transportation, meals and hotels, recreation and cultural activities and fisheries are basic industries, making a great contribution to regional economic growth and also that the relation between the regional economy and local finance has a positive interaction.

Therefore, guidelines of economic development for regional economic growth in the Cheju region should aim i) to strengthen the above mentioned basic industries such as tourism industry, ii) to develop marginal resources, intermediate technology and human resources, iii) to connect basic industries and linked industries, and iv) to strengthen the linkage of the regional economy and local finance.

So, strategies to strengthen local finance for the development of the regional economy should be i) to adjust the tax system and expand revenues other than taxes so as to expand its autonomous funds, ii) to determine criteria of optimal allocation in local expenditure and introduce the ZBBS and CB-Analysis for a local budget system, and iii) to raise funds for local investment projects and strengthen fiscal and credit aids.