

濟州地域經濟의 發展史的 考察*

김 태 보**

目 次

- I. 序
- II. 8.15 解放이후 經濟停滯期
- III. 60年代이후 經濟開發 着手期
- IV. 濟州地域經濟의 高度成長期
- V. 開放經濟時代下의 濟州經濟의 試鍊：
그 進路와 課題
- VI. 結

I. 序

8·15광복을 맞은 지도 어언 50년이 지났다. 반세기가 지난 것이다. 그 동안 많은 것이 변하고 발전했다. 경제적 측면에서 보더라도 지난 50년간 우리나라 국민경제 및 제주지역경제는 엄청난 양적 팽창과 질적 변화를 경험하였다. 국가경제는 근대화에 성공하였고, 또 이러한 추세로 발전하면 머지 않은 장래에 세계 여러 나라들과 당당히 어깨를 겨룰 수 있는 선진국으로 발돋움할 수 있다는 여러 경제전문기관들의 전망이 나온 바 있었다. 그리하여 1990년 중반기에 와서 우리나라는 선진국 클럽인 OECD에 가입하기에 이르렀다. 이러한 전망은 특히 1960년대 이후 진행된 경제성장과 그 결과 달성할 수 있었던 물질적 부의 증대에 기반을 두고 있다는 것은 명확한 사실이다.

제주지역경제는 1960년대 초부터 경제개발에 착수한 이래 시행착오를 겪은 바 있으나, 1970년대 이후 관광주도형 지역경제 개발계획을 추진한 결과 관광산업을 기반산업으로 구축하여 제주 경제성장에 크게 기여하였다. 특히, 1970년대 이후 관광산업은 182배, 감귤산업은 83배로 성장하여 제주지역경제의 가장 중요한 성장 원천이 되었다. 그 결과, 제주지역경제는 괄목할 고도성장을

* 이 논문은 제주도학회 제11차 전국학술대회(광복 50년과 제주경제 : 1995. 12)에서 발표한 것을 수정 보완한 것임

** 제주대학교 경상대학 경제학과 교수

실현하여 경제의 양적 규모증대는 물론, 산업구조의 질적 변화를 가져왔다.

이처럼 1945년 광복이후 지난 50년간 제주지역경제는 엄청난 발전을 경험하였는데, 이 기간에 대한 시기구분의 방법과 기준은 論者에 따라 다를 수 있겠으나 크게 1945~60년까지의 경제정체기, 1961~1970년간의 경제개발착수기, 1970년대 이후 1980년대까지의 고도성장기, 1990년대 이후 개방경제시대로 나눌 수 있을 것이다.

따라서 이 글은 광복이후 제주지역경제의 성장·발전과정을 4부분으로 나누어 고찰함으로써 이 시기의 성장·발전과정이 제주지역경제의 전개에서 갖는 의의를 평가하고, 현재 당면하고 있는 제주지역경제의 위상을 정립하는데 있다.

II. 8·15 解放 이후 經濟停滯期

8·15광복을 맞이한 1945년부터 1960년까지의 기간동안, 한국은 농업중심의 사회를 아직 면치 못하였다. 이 기간 동안 추진시킨 우리나라 국민경제의 정책의 일관된 기본 목표는 절대빈곤의 악순환이 야기시킨 부정적 효과를 극소화 시키고 경제적 정체상태에서는 벗어나는 것이었다.¹⁾

8·15광복이후 한국경제는 南農·北工의 보완적 경제구조의 붕괴로 큰 혼란을 겪게 되는데, 더구나 6·25전쟁의 발발로 국민경제의 성장기반은 무너지고 절대빈곤의 악순환에 빠지게 되었다.²⁾ 6·25전쟁으로 인하여 국민경제 전반에 걸쳐서 하부구조(infrastructure)와 산업시설이 파괴되었고, 토지개혁도 실패로 끝났다. 그 결과 심각한 전쟁인플레이션과 함께 민족자본을 형성할 수 있는 바탕이 무너짐에 따라 한국경제는 미국의 원조에 의존하지 않을 수 없게 되었다. 그 후 한국경제는 전쟁피해를 복구하고 경제재건과 경제안정을 도모하여야 하는 새로운 전환점에 놓이게 되었다.³⁾

그러나 이 기간동안 국민경제의 실태는 정상적인 구도에 입각하여 경제성장을 수립할 수 있는 경제적 및 경제외적 여건을 지니지 못하였다. 요컨대 국민경제는 효율성, 신속성, 일관성 및 지속성을 기준으로 하면서 거시적 조정과 체제적 조정을 통해 합리적인 사회·경제적 발전을 도모할 수 있는 경제정책을 수립하기에는 그 잠재력이 너무 미약했다.⁴⁾

이 같은 국가경제의 현실은 제주지역경제의 경우도 예외가 아니었다. 1945~60년간 제주지역경제는 농업이 절대적인 위치를 점하고 있었는데, 주로 맥류 및 잡곡생산에 치중하여 농업생산성은 낮았다. 일제 식민지하에서 공업의 경우 수산 및 축산물 가공업 등이 일본인들이 소유하여 제주, 한림 등의 일부지역을 중심으로 운영되어 왔으나 8·15해방 직후 경영관리의 미숙, 기술과 자본의

1) 구본호, 이규역 「한국경제의 역사적 조명」 한국개발연구원, 1991. pp.166-177.

2) 상계서 pp 113-127

3) 조순 「한국경제의 발전전략」 「경제논집」제27권 제4호, 서울대 경제연구소, 1998. pp.234-236.

4) 구본호, 이규역 「전계서」 pp.141-142.

부족 등으로 대부분 가동이 중단됨으로 공업부분은 위축하였다.⁵⁾

이 기간동안 제주지역경제는 경제정체기를 탈피하지 못하였는데, 이는 첫째, 제주도는 6·25동란에 의해 직접적인 전쟁피해를 입지 않았기 때문에 전쟁복구사업 및 경제재건정책 대상에서 제외되었다. 6·25동란 이후 1961년까지는 미국의 경제원조를 바탕으로 하여 전쟁피해로부터 산업을 복구하고 국민경제를 재건시키고자 정부의 노력이 본격적으로 추진되었으나 제주도는 경제발전을 위한 투자지원을 받을 기회를 갖지 못하였다.

둘째, 4·3발생이 제주지역경제의 경우 심각한 혼란을 겪게 하였다. 4·3의 발생은 7년여 동안 계속되면서 인명피해와 재산피해를 가져왔다. 재산피해의 경우 160개 부락이 참화를 입고, 피해가옥 35921동, 소 17860마리, 말 6900마리, 돼지 22989마리가 피해를 입었고, 엄청난 산림이 훼손되어 제주지역경제를 초토화시켰다.⁶⁾

Ⅲ. 1960年代 이후 經濟開發 着手期

1960년대에 들어와 한국경제는 정부주도하의 경제개발계획에 착수하여 전통적 농업국이 신생공업국으로 전환하는 기틀을 잡았다. 1960년대, 한국경제는 정부주도하의 성장, 외자도입 및 수출주도형 성장의 경제개발 전략을 구사하여 고성장을 달성함으로써 경제정체상태를 탈피하는데 성공하였던 연대로 평가되고 있다.

이 기간동안 제주지역경제는 농업중심의 경제기반의 구조적 특징을 지니고 있었다. 제주경제의 성장·발전 추이를 보면 1961~1970년간의 GRP성장이 연평균 25.35%의 성장률을 보임으로써 전국평균 성장률 24.97%보다 높은 성장을 실현하였던 것으로 나타났다. (표1 참조)

<표 1> GRP (GNP) 및 1인당 GRP (GNP) 추이

	총 생산 (억원)			1인당 총생산(천원)		
	제주(A)	전국(B)	A/B	제주(A)	전국(B)	A/B
1961	25.7	2,942	0.0087	9	11.4	0.7895
1963	44.5			14		
1965	100.1	8,057	0.0124	31	28.0	1.1071
1968	171.4	16,529	0.0103	48	53.6	0.8955
1970	240.0	26,840	0.0089	66	84.8	0.7783
평균증가율 (1961-1970)	23.35	24.97		22.38	22.26	

주 1) 경상가격기준

자료: 국민계정(한은) 각년도 및 제주경제지표

5) 제주신문사 「제주연감」 1964. p.208.

6) 제주도 「제주도지」 상권 1982. pp.467-468.

이 기간동안의 제주경제의 구조적 특징을 보면 산업별 취업구조는 1961년의 1차:2차:3차 산업의 구성비가 85.7%:2.6%:12.7%인데 1970년 80.5%:2.9%:16.6%로 나타나 제주경제는 농업을 중심으로 한 1차 산업 중심의 경제구조를 벗어나지 못하고 있었다. (표2 참조) 이는 GRP의 산업별 구조면에서 보더라도 1961년의 1차:2차:3차 산업의 구성비가 54.7%:10.8%:33.5%인데 1970년 47.5%:8.5%:44.0%로 나타나 농업을 중심으로 한 1차산업 중심의 경제구조이었음을 보여주고 있다.

〈표 2〉 산업별 취업구조

(단위: %, 인)

	1차산업	2차산업	3차산업	취업인구
1961	86.5	0.8	12.7	140,246
1963	85.6	1.0	13.4	152,526
1965	85.2	1.1	13.7	162,345
1968	81.0	1.4	17.6	17,445
1970	80.5	2.9	16.6	153,890

자료: 제주도 제주경제지표, 1996

〈표 3〉 산업부문별 지역총생산(GRP)

(단위: %, 억원)

	1차산업	2차산업	3차산업	지역총생산
1961	55.7	10.8	33.5	25
1963	60.1	9.8	30.1	44
1965	68.3	6.9	24.8	100
1968	53.7	6.7	39.6	171
1970	47.5	8.5	44.0	240

자료: 제주도 제주경제지표, 1996

이 기간동안 제주경제내 농업구조의 변화를 보면 식량작물외에 특용작물이 제주지역의 주종작물이었다. 재배면적기준으로 작목별 구성의 변화추이를 보면 1966년의 경우 전 경지면적 가운데 89.1%가 식량작물 재배에 이용되었는데 1970년의 경우 식량작물 69.6%, 특용작물 17.9%로 나타나 식량작물외에 특용작물재배가 확대되면서 농업생산성이 증대되었다.

1960년대는 한국경제의 전개과정에 있어서 제 1, 2차 경제개발 5개년 계획을 수립, 추진함으로써 그 후 30여년 동안 우리나라 경제개발을 주름잡은 기본전략을 마련한 기간으로 평가받고 있다.⁷⁾

7) 구본호, 이규역 「전계서」 pp.203-205.

제주도의 경우도 1964년 제주도 건설종합계획을 수립하면서 지역경제개발에 대한 관심을 갖기 시작하였으나 별로 추진되지 못하였다. 또한 1966년 제주도가 특정지역으로 지정 고시되면서 중앙정부의 특별한 관심의 대상이 되었으나 중앙정부의 집중적인 투자지원을 위해 잠재자원을 중심으로 기초조사가 실시되었을 뿐이다.⁸⁾

그러나 60년대는 제주경제의 전개에 있어서 1970년대 이후 고도성장을 가능케 하는 경제기반 구축을 위한 경제개발계획의 착수기였다. 그 특징을 보면 첫째, 산업화 및 경제발전을 위한 도로, 항만, 공항 등 사회간접자본(SOC) 확충이 본격화되었다.⁹⁾ 1961년 이전까지 제주도의 도로는 기존도로를 보수, 정비하면서 활용되어 왔으나 1961~1966년 기간 한라산 제1횡단도로 포장공사완료, 1962~1970년까지 일주도로 확장포장이 추진되어 1960년대는 제주도 육상교통의 기반 여건을 조성한 연대였다. 항만확장사업의 경우 광복후 최초로 1962년부터 제1,2차 경제개발 5개년 계획에 의거 제주, 서귀포, 한림, 성산항을 중심으로 방파제축조, 준설공사등이 이루어졌고, 또한 제주공항 확장사업도 추진되었다.¹⁰⁾ 그 외에도 전력, 통신, 상수도확장사업이 광복 이후 최초로 본격적으로 추진되어 산업화 및 경제발전을 위한 하부구조(infrastructure)를 형성하는데 기여하였다.

둘째, 제주도의 주산물인 고구마, 유채, 축산물, 수산물을 원료로 단순가공하는 농축수산물 가공형의 제조업이 육성된 것이 특기할 만하다. 1970년의 경우 제조업체 수가 194개인데 그 가운데 55.7%인 107개업체가 음식료품 제조업으로 그 구성을 보면 59%인 64개가 전분제조업인데 44%인 28개업체 식유제조업 5개업체 등이 1960년대에 창업된 것으로 나타났는데,¹¹⁾ 고구마, 유채 등 특용작물재배가 확대되면서 고구마, 유채 등의 원료투입형의 공업이 발전되었다.

셋째, 60년대는 정부의 경제작물 재배장려 정책에 의하여 제주도의 농업생산은 식량작물외에 특용작물생산이 증대되면서 농업생산성 향상을 가져왔다. 1960년대초 이전까지 제주도의 농업은 전근대적인 면모를 벗어나지 못하고 있었는데, 영농방식은 원시적이었고 생산성은 낮았다. 경제개발계획에 착수하면서 정부는 경지정리 및 농경지확장 사업을 추진하고 비료·농약·농기구 등을 공급하는 등의 농업진흥계획을 추진함으로써 제주도 농업생산은 크게 증진되었다.¹²⁾ 특히 정부의 유채, 고구마 등 경제작물재배장려정책에 의해 그 재배가 확대되면서 농업생산성 및 농가소득향상에 크게 기여하였다.

8) 김태보외 공저 「한국지역경제론」 법문사 1998. pp.684-685.

9) 「상계서」 p.679.

10) 제주도 「전계서」 하권 pp.330-344.

11) 제주상공회의소 「제주기업체 총람」 1990. pp.110-230.

12) 고려대 경제연구소 「지역경제발전패턴과 제주도의 산업개발전망」 1984. pp.119-120.

IV. 濟州地域經濟의 高度成長期

1970년대 이후 1980년대까지 우리나라 국민경제는 정부의 지속적인 공업화 추진과 수출증대 노력에 힘입어 경제의 양적 규모 증대는 물론 산업구조의 질적 고도화를 이룩하였다. 한 마디로 1970년대 이후 국가경제의 성장전략은 수출주도형 성장전략과 외자에 의존한 중화학공업의 육성으로 고도성장을 실현할 수 있게 하였다.¹³⁾ 그 결과, 급속한 경제성장으로 인한 소득수준의 향상과 경제규모의 확대, 취업기회의 확대 등의 성과를 가져왔다. 그러나 한국경제내 고질적인 만성적인플레이션, 경제력 집중의 심화, 경제적 효율성 저하, 산업간·지역간 불균형 심화, 국제수지의 만성적 적자 등의 부정적 결과를 초래하기도 하였다.¹⁴⁾

요컨대 1970년대 이후 1980년대까지, 지난 20여년간 국가경제는 세계에서 유례를 찾아 보기 어려운 괄목할 경제성장을 달성하여 세계 각국으로부터 격찬을 받았다. 이에 따라 선진국으로부터 통상압력을 받고 동구권 국가, 발전도상국 내지 제 3세계는 한국적 발전전략을 배우려는 시도가 적지 않았다.¹⁵⁾

이 기간동안 제주지역경제도 관광주도형 지역개발전략을 추진한 결과 괄목할만한 경제성장에 힘입어 경제의 양적 규모 증대는 물론 산업구조의 질적 변화를 가져왔다. 제주지역경제의 성장발전 추이를 보면 1971년~90년 기간 총 GRP의 연평균 성장률(20.6%)보다 높은 21.3%를 기록하고 있어 고도성장을 실현한 것으로 나타났는데, 그 결과 전국 GNP에서 제주지역 GRP가 차지하는 점유비도 1971년의 0.9%에서 1990년 1.0%로 높아져 경제의 양적 규모가 증대된 것으로 나타났다. (표 1 참조)

〈표 1〉 GRP(GNP) 및 1인당 GRP(GNP) 추이

	총 생산 (억원)			GNP 디플레이터	1인당 총생산(천원)		
	제주(A)	전국(B)	A/B		제주(A)	전국(B)	A/B& 1971
1971	308.7	34,167	0.0090	12.6	83	104	0.7981
1976	1,197.6	139,127	0.0086	33.1	285	389	0.7326
1981	4,625.2	455,281	0.0102	82.2	988	1,181	0.8366
1986	9,537.4	905,987	0.0105	102.8	1,923	2,207	0.8713
1990	17,184.8	1,714,881	0.0100	131.3	3,337	4,007	0.8328
1990/1971(배)							
평균증가율(%)	55.79	50.19		10.42	40.20	38.52	
(1971-1981)	27.90	26.55		18.58	25.25	24.72	
(1981-1990)	14.04	14.19		4.81	12.95	12.98	
(1971-1990)	21.33	20.69		12.43	21.80	21.58	

주: 1) 경상가격 기준

2) GNP 디플레이터는 1985 = 100

3) GNP 디플레이터는 1990/1971 및 1971-1990 기간중 증가율

자료: 국민계정(한은) 각년도 및 제주경제지표 (제주도청, 1991)

13) 임종철 "한국의 산업구조" 『경제논집』 제40권 제2호 서울대 경제연구소 1992. pp.266-268.

14) 구본호, 이규혁 『전계서』 pp.263-265.

15) 『상계서』 p.255.

이 같은 성장추이를 산업별로 보면 제1차산업과 제3차산업이 지난 20여년간 연평균 성장률이 각각 전국보다 4.5%, 2%가 높은 성장률을 기록함으로써 제주지역경제의 성장은 농업을 중심으로 제1차산업과 관광산업을 중심으로 한 제3차산업에 의해 주도되었음을 보여주고 있다. (표 2 참조)

〈표 2〉 산업별 부가가치(추정)의 추이

(단위: 억원)

	농 립 어 업			광 공 업			SOC 및 기타서비스업		
	제주(A)	전국(B)	A/B	제주(A)	전국(B)	A/B	제주(A)	전국(B)	A/B
1971	152.2	9.309	0.0163	24.7	7.711	0.0032	131.8	16.577	0.0080
1976	600.0	33.265	0.0180	31.1	40.485	0.0008	566.5	63.034	0.0090
1981	1,614.2	74.306	0.0217	245.1	148.452	0.0017	2,765.9	237.675	0.0116
1986	4,043.9	107.286	0.0377	381.5	304.826	0.0013	5,112.0	494.979	0.0103
1990	6,014.7	155.835	0.0386	515.5	506.828	0.0010	10,654.6	1,022.035	0.0104
1990/1971(배)	39.56	16.74		28.87	65.72		81.32	61.65	
평균증가율(%)	22.31	17.46		18.99	25.96		26.79	24.75	

주: * 경상가격 기준

** 전국은 국민계정상의 부가가치, 제주는 지역총생산자료를 산업별 생산구조 비율을 이용하여 배분

자료: 국민계정(한은) 각연도, 한국의 국민소득(한은, 1982), 제주경제지표(제주도청, 1991)에서 재작성

이 기간동안 제주경제는 산업구조의 질적 변화를 가져왔는데, 산업별 취업구조를 보면 1971년 1차:2차:3차산업의 구성비의 경우 81.4%:3.0%:15.6%이던 것이 1990년 41.9%:4.2%:54.2%로 기록되고 있어 1차산업 중심에서 3차산업으로 구조전환이 이루어졌던 것으로 나타났다. 이는 GRP의 산업구조적 특징에서 보더라도 1971년의 1차:2차:3차산업의 구성비가 49.3%:8.0%:42.7%이던 것이 1990년 35.0%:3.0%:62.0%로 기록되고 있어 1차산업에서 3차산업으로 구조전환이 이루어졌던 것으로 나타났다.

〈표 3〉 산업부문별 취업구조

(단위: %, 명)

연도 \ 구분	1차산업	2차산업	3차산업	취업인구
1971	81.4	3.0	15.6	161,070
1976	79.6	3.2	16.2	180,940
1981	71.8	3.1	25.1	189,999
1986	58.2	3.1	38.7	202,480
1990	41.9	4.2	54.2	236,000

자료: 제주도 통계연보, 1992.

〈표 4〉 산업부문별 지역총생산(GRP)

(단위 : %, 백만\$)

구분 연도	1차산업	2차산업	3차산업	지역총생산
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	1,077
1990	35.0	3.0	62.0	2,494

자료 : 제주도 통계연보, 1992.

1970년대 이후 1980년대까지, 지난 20년간은 제주경제의 전개과정에 있어서 경제의 양적규모 증대는 물론 산업구조의 질적 변화를 가져온 고도성장기로 평가받고 있다. 그 동안의 제주지역경제의 성장·발전은 지속적인 관광개발계획 추진에 따른 관광산업의 성장, 감귤을 중심으로 한 농업성장에 기인하였다.¹⁶⁾

제주농업은 그 구조적 변화를 가져오면서 제주지역경제의 성장에 주요한 역할을 하여왔다. 1970년대에 들어서면서 수익성이 높으며 생산성 증가가 빠르게 이루어지는 감귤, 겨울채소, 기업축산을 확대하는 구조적 개편이 이루어졌고, 1980년대에는 이들 작목외에 자본집약적이고 기술집약적인 바나나·파인애플 등의 시설재배업 생산이 확대되어 제주지역 경제성장에 많은 기여를 하였다. 특히 감귤의 생산은 (표5)에서 보는 바와 같이 1971년 5,840ha, 5,972M/T에 불과하던 것이 1981년 15,000ha, 247,780M/T, 1990년에는 19,414ha, 492,700M/T으로 증가하여 경작면적기준은 3.3배, 생산량기준은 82.5배, 농가수입기준은 219배의 증가를 가져와 제주경제성장의 주요 원천이 되어 왔다.

〈표 5〉 제주경제 감귤생산의 현황

(단위 : ha, M/T, 백만원)

구분 연도	면적	생산량	감귤수입
1971	5,840	5,972	1,433
1976	11,566	50,432	16,138
1981	15,000	247,780	78,400
1986	16,958	333,100	141,598
1990	19,414	492,700	315,100

자료 : 제주도 통계연보, 1992.

16) 김태보 "제주지역 경제발전과 산업구조 조정방향" 「산경논집」 제10집 제주대 관광산업연구소 1996 pp. 39-40

관광산업도 제주경제의 기본산업으로서 지속적인 성장을 유지함으로써 본도 지역경제의 성장을 촉진시켜 왔다. 제주관광산업이 성장추이를 수급구조를 통해 보면 제주방문 관광객의 양적 성장추세는 1970년대 이후 급격하게 증가하여 왔다. 제주방문 관광객은 <표 6>에서 보는 바와 같이 1971년 308천명에 불과하던 것이, 1981년 724천명으로 증가되었으며 1990년에는 3백16만4천명에 달하였는데, 그 성장추이를 보면 1974년 제1차 오일쇼크, 1980년을 전후한 일련의 국내사태와 제2차 오일쇼크 등에 의한 경기침체로 일시적인 감소현상을 나타낸 것을 제외하고는 매년 높은 증가세를 보여 왔다. 그리하여 관광수입도 감귤 수입을 상회하여 1990년말 현재 4,319억원에 달하고 있다.

<표 6> 제주방문 관광객수 및 관광수입

(단위 : 천명, 백만원)

연도	관 광 객 (명)			관 광 수 입
	내 국 인	외 국 인	계	
1971	294	13	308	2,366
1976	349	20	369	6,753
1981	682	42	724	42,825
1986	1,492	115	1,842	143,755
1990	2,929	235	3,164	431,945

자료 : 제주도 통계연보 1991.

주 : 관광객()은 명임.

제주지역경제의 성장 원천은 감귤과 관광산업의 역외수출증대인 것으로 나타났다. 제주지역경제의 산출·고용성장 요인분석에 의하면 지역내 수요증대(37.0%)와 수출증대(80.4%)가 주된 요인으로 나타났는데, 대부분 감귤과 관광산업의 수출증대에 의하여 고도성장을 실현하였던 것으로 분석되었다.¹⁷⁾ (표 7참조)

<표 7> 제주지역의 산출성장요인

구 분	지역내수요증가	수출증가	수입대체	기술변화	지역총산출증가
연 도					
1980~1986	35.6	60.3	-14.8	0.9	556,767
1986~1991	21.7	93.4	-12.2	-3.6	519,438
1980~1991	37.0	80.4	-15.8	-1.9	1,076,206

자료 : 제주경제의 구조적 특징과 성장발전, 중앙대 경제학 박사학위논문, 김태보, 1990.

지난 20년간 제주경제가 고도성장을 달성할 수 있었던 요인은 첫째 관광산업의 공급기반을 구축하기 위한 관광주도형 지역개발계획을 추진하였던 결과에서 찾을 수 있다. 1970년대 들어와

17) 김태보 「제주경제의 구조적 특성과 성장전망」 중앙대 박사학위 논문 1989. pp.141-144.

관광주도형 지역개발계획이 본격적으로 추진되었다. 1970년대의 「제주도 종합개발 10개년 계획」, 1980년대의 「특정지역 제주도 종합개발계획」이 수립, 추진되었는데 다소 시행착오는 있었으나 중문, 표선, 협재, 만장굴, 함덕지구 등 관광지개발이 부분적으로 이루어졌고, 제주공항 및 제주항 확장, 도로·통신망의 확충 등 각종 기반시설이 확충 정비되었다. 그 결과 70~80년대 국가 경제발전에 따라 나타나는 국민 여가수요 증가에 대처하기 위한 제주관광의 수용능력을 갖추게 되었다.

1970년대에 추진되었던 제주도 관광종합개발계획(1973~1982)은 크게 관광기반시설사업, 관광지개발사업, 관광산업육성사업의 3부문으로 총 5,073억을 재원배분할 것으로 계획하여 추진한 결과, 관광지개발 1,126억원, 관광기반시설 1,305억원, 관광산업육성 425억원이 투입됨으로써 계획된 총투자중 52.3%의 진척을 보였던 것으로 나타났다.

〈표 8〉 제주도 관광종합개발계획의 부문별 투자계획 및 실적(1973~1982)

구 분	투 자 계 획(A)	투 자 액(B)	투자실적(B/A)
관 광 기 반 시 설	222, 183	130, 556	58. 7
관 광 지 개 발	173, 306	112, 652	65. 0
관 광 산 업 육 성	111, 894	42, 556	38. 1
합 계	507, 383	265, 764	52. 3

자료 : 김태보외, 한국지역경제론, 1998.

또한, 1980년대에 추진되었던 제주도 종합개발계획(1985~1991)은 관광개발, 교통 및 기반시설, 산업개발, 사회개발부문 분야에 총 1조 6,872억원을 투자배분할 것으로 계획하여 추진한 결과, 관광지 개발 2,696억원, 교통 및 기반시설계획 1조 1,511억원, 산업개발 1,584억원, 사회개발 626억원의 투자실적을 보였다.

〈표 9〉 제주도 종합개발계획의 투자계획 및 실적(1985~1991)

(단위 : 억원)

부 문		관광개발	교통 및 기반시설	산업개발	사회개발	계
투 자 계 획	국 비	107	1,606	383	197	2,313
	지 방 비	246	509	127	129	1,011
	공 사	497	3,470	6	—	3,973
	민 자	6,767	1,853	807	148	9,575
계		7,617	7,458	1,323	474	16,872
투 자 실 적	국 비	65 (60)	1,757 (108)	409 (106)	350 (177)	2,581 (111)
	지 방 비	72 (29)	1,104 (112)	143 (112)	136 (105)	1,455 (143)
	공 사	252 (50)	3,125 (90)	139 (2,316)	15	3,530 (88)
	민 자	2,018 (31)	5,525 (298)	893 (110)	125 (84)	8,651 (90)
계		2,496 (33.0)	11,511 (154)	1,584 (120)	626 (132)	16,217 (96)

주 : ()는 투자계획중 부문별로 본 투자실적.

자료 : 제주도 개발국, 1992.

둘째, 제주농업은 구조변화를 통해 제주지역 경제성장에 크게 기여하여 왔다. 제주농업은 1960년대 유채, 고구마, 부업축산 등의 사육·재배에서 1970년대 들어와 수익성이 높으며 생산성 증가가 빠른 감귤, 겨울채소, 기업축산을 확대하는 방향으로 구조적 변화를 가져왔는데, 1980년대에 자본집약적이고 기술집약적인 바나나, 파인애플 등의 시설재배업생산을 확대하면서 제주지역 경제성장에 크게 기여하였다. 특히 감귤생산확대는 제주지역경제성장에 크게 기여하였는데, 1971년 5,840ha, 5,972M/T에 불과하던 것이 1990년 19,414ha, 492,700M/T으로 증가하여 무려 20년간에 83배의 생산량 증가를 가져와 제주지역 경제성장의 주요 원천이 되었다.

지난 20년간 제주지역경제는 고도성장을 달성함으로써 경제규모의 확대, 소득수준의 향상 및 취업기회의 확대 등의 성과를 가져왔다. 그러나 제주지역경제내 산업간·지역간 불균형의 심화, 지역소득의 유출문제, 도민의 개발사업에의 참여부진 및 소외감 팽배, 환경파괴, 부동산 투기 만연 및 외지인에 대한 토지과다 보유문제 등의 부정적 결과를 초래하였다.¹⁸⁾

V. 開放經濟時代下의 濟州經濟의 試鍊：그 進路와 課題

1990년대에 들어와 한국경제 및 제주지역경제는 급속한 대내외적 경제환경변화를 경험하고 있다. 대외적 환경변화는 첫째, 1990년대에 들어와 우리나라가 GATT 18조 B항을 졸업하면서 농산물 등의 시장개방이 확대되어 왔는데, UR협상타결에 따른 WTO체제의 출범에 의해 국내 전산업의 시장개방압력에 직면해 있다. WTO체제는 세계를 무대로 한 무한경쟁에서 이기는 자만이 살아남을 수 있는 적자생존, 약육강식의 무역질서를 의미한다. UR협상의 타결에 의해 WTO체제가 출범하면서 국제경제질서는 보호무역주의의 경향과 「블록」화 현상의 진전을 막고 자유무역주의 원칙이 확대되면서 우리경제에 유익하게 된다는 점은 있으나, 단기적으로는 농산물과 서비스 산업의 시장개방을 가져와 많은 어려움을 가중시킬 것으로 전망되었다.¹⁹⁾ 특히, 우리나라는 1989년 10월 GATT체제하에서 GATT 18조 B항의 적용국가에서 졸업하여 GATT 11조로 진입할 것으로 약속하면서 농산물등의 시장개방을 확대하여 왔다. 우리나라는 그동안 GATT 18조 B항의 적용국가로서 후진국의 생활수준 향상 및 경제개발을 위하여, 또는 국제수지의 적자를 이유로 하여 예외적으로 취약한 산업의 상품의 수입제한을 허용받는 특혜를 누려왔다. 그러나 1997년 7월 부터는 GATT 11조로 진입하게 되어 무역에서의 수입제한의 일반적 금지대상국가로 전환하게 되면서 농산물 서비스산업 등의 시장개방압력을 받아왔다.

18) 김태보 “제주도 종합개발의 방향과 과제” 「논문집」 제38집 제주대학교 1994. pp.207-208.

19) 고남욱, 김경택 「국제화시대의 제주농업의 발전방향」 제주상공회의소 1994. pp.41-43.

둘째, EU, NAFTA 등 세계경제의 지역화 움직임도 우리경제에 큰 영향을 미칠 전망이다. 유럽 16개 국가가 EU를 형성하여 시장단일화를 이루어 놓았고, 미국을 비롯한 북미 3국이 북미자유무역협정(NAFTA)을 체결하여 단일시장을 형성하는 등 세계경제가 지역주의로 나감으로써 국가간의 통상마찰은 더욱 거세어지고, 이에따라 우리경제에 크게 영향을 미칠 전망이다.²⁰⁾ NAFTA를 적극 추진하여온 미국은 중남미 국가들과의 경제통합을 전제로 한 범미주자유무역지대의 창설을 위한 준비단계로 중남미의 주요 국가들과의 무역·투자기본협정을 체결하였다. 최근 NAFTA가 중남미 국가들을 대상으로 경제통합을 위한 노력이 가속화되고 있어 가까운 장래에 미주대륙의 경제통합인 범미주자유무역지대가 창설될 전망이다. 이와같이 미국은 주변국가들과의 경제통합을 가속화해 가면서 한편으로는 해외시장 확대를 위한 통상정책을 강화하고 있다. 미국은 대외경제정책에 있어서 기본적으로는 자유무역주의를 표방하고 있으나, 해외시장 확대에 의한 수출증대를 통하여 국내 고용창출을 이룬다는 목표하에 상호주의에 입각한 교역상대국의 공정무역관행과 시장 접근개선 등을 강력히 요구하여 오고 있다. 이와 같은 여건하에서 향후 통상압력이 심화될 것으로 전망되는 바 농산물과 서비스산업의 시장개방이 더욱 가속화될 전망이다.²¹⁾

대내적 여건변화는 첫째, '95년 7월 민선단체장이 출범함으로써 본격적인 지방화시대를 맞아 지역자체의 경제기능이 강화되고 있다. 종래 지방자치단체의 미약한 경제기능을 중앙집권적 경제행정 권한의 지방이양을 통해, 자치단체의 경제기능을 강화시켜 지역경제와 관련된 기능 및 지원시책을 독자적으로 행해 나갈 수 있도록 하는 자율권과 제도개선이 이루어지고 있다. 곧, 지역경제 활성화와 관련된 경제행정, 계획수립 및 집행, 지원시책에 대한 중앙정부의 권한 이양이 대폭 실현되면서 지방자치단체가 지역경제 활성화를 위하여 주도적 역할을 담당할 수 있게 하고 있다.

둘째, IMF시대를 맞아 국민경제 및 지역경제에 대한 파급 영향을 최소화하고 IMF체제의 경제위기를 극복하기 위한 장·단기 대응전략 마련이 지역경제의 주요 당면과제가 되고 있다. 1997년 말 발생한 외환위기는 IMF등 국제기구와 선진국으로부터 583억 달러 규모의 구제금융을 받는 IMF체제하에 놓이게 되었다. 이에 따라 IMF는 우리나라에 대한 국제금융자금 지원의 대가로 저시경제는 물론, 기업경영·산업구조·금융산업 부문등에 대해 강도높은 구조조정을 요구하고 있어 우리나라 국가경제에 커다란 영향을 미치고 있다.²²⁾ IMF는 저시경제의 운용면에서 건축경제체제를 유지하고, 무역통상의 개방화를 확대하며, 노동시장의 유연성을 확보할 뿐 아니라 기업경영구조를 개선하기 위한 여러 가지 조치를 추진할 것을 요구하고 있다. 금융부문에 대해서는 통화건축구조를 유지하고 외환시장의 탄력성을 제고하며 부실금융기관을 정비하는 등 금융구조를 개혁하고 금융기관의 건전경영을 위한 개혁조치를 추진케 하고 있다. 또한 자본시장의 조기개방

20) 대외경제정책연구원 「블록화시대의 아·태 경제협력」, 1993. pp.65-71.

21) 「상세서」, pp.68-70.

22) 삼성경제연구소 「IMF와 한국경제」, 1998. pp.46-99.

및 개방 폭의 확대를 추진하도록 하고 있다.²³⁾ 이 같은 IMF 관리체제하에서 거시경제의 초긴축운용, 금융 및 기업의 구조조정작업 등을 추진하고 있는 우리경제는 지금까지 겪어보지 못한 새로운 경제환경에 직면하게 하고 있는데, 이 같은 여건은 제주지역경제도 예외가 안되고 있다.

이 같은 대내외적 환경변화를 맞으면서 우리나라 국민경제 및 제주경제는 전환기를 맞고 있다. 대내외적 환경변화에 의하여 국내 전 산업의 시장개방압력에 직면해 있다. 우리나라 국민경제는 무한경쟁시대를 맞아 개방화에 대응하는 새로운 경제기조를 구조적으로 정착시키지 않으면 안되게 되었다. 이를 위해 국민경제의 모든 부분이 국제사회에서 경쟁력을 갖도록 우리의 체질을 강화시켜 나가야 하는 것이 당면과제가 되고 있다. 그러나 공산품에 비해 국제경쟁력이 떨어지는 농산물이나 서비스분야는 국경 없는 무한경쟁 속에서 살아남기 위한 시련이 불가피할 것으로 전망된다.

제주지역경제의 경우도 제주경제를 둘러싸고 있는 대내외적 환경변화에 의하여 무한경쟁시대의 도래를 전망하고 있다. 급변하고 있는 대내외적 환경변화에 의해 제주도내 모든 산업의 국제적 경쟁은 이전보다 훨씬 심화될 것이다. 앞으로 무한경쟁시대를 맞아 제주도내 전 산업의 국가경쟁력 강화가 급선무다.

그 동안 제주경제의 성장에 주요한 역할을 하였던 농업이 최근 농산물시장개방 압력으로 인하여 직·간접으로 타격을 받기 시작하였다. 미국의 농산물 수입개방 압력과 GATT 18조 B항의 졸업약정과 더불어 우리나라는 수입자유화 예시품목을 고시하여 단계적으로 개방하여 왔는데, 1991년에는 제주도에서 생산되었던 파인애플, 바나나 등이 개방되어 이미 시설재배업 생산기반이 붕괴되었다. 특히, WTO체제가 출범한 후 시장개방화를 맞으면서 가장 타격을 받을 것으로 예상되는 것은 감귤의 시장개방이다. 제주농업은 예외없는 관세화조치, 관세 및 관세상당액의 감소에 따른 조건에 의하여 시장개방이 전망되고 있는데, 시장개방이 유보되었던 감귤이 1977년까지 의무수입량만 수입되다가 1997년 7월 이후는 완전개방되는데 제주경제에 막대한 피해를 끼칠 것으로 전망되고 있어 제주농업 성장의 위기를 맞고 있다.²⁴⁾

제주지역경제 성장을 선도하였던 관광산업도 경쟁력이 떨어지고 있다. 1989년 해외여행의 완전자유화, 90년대에 들어와 일본인에 대한 No-Visa제도의 전국 확대, 중국여행의 자유화 등 주변관광시장의 여건 변화에 의하여 제주관광은 전환기를 맞으면서 경쟁력이 급속히 약화되고 있다.²⁵⁾ 특히, 관광산업의 경쟁력 약화가 관광객 수용시설의 미비에 따른 관광목적지로서의 제국의 매력력이 떨어지고 있는 것이 주요 원인이 되고 있다. 제주도내 기타 서비스산업의 시장개방도

23) 「상계서」 pp. 5-20.

24) 김태보 “개방화시대하의 제주경제의 대응전략” 「지역발전연구」 제4집 제주대 지역발전연구소 1992. pp. 6-7.

25) 최승담 “전환기의 제주관광 - 문제점과 발전방향 모색” 「산경논집」 제9집 1995. pp. 338-389.

당면문제가 되고 있다. 제주도내 서비스산업의 경우 WTO체계에 의하여 78개 업종이 시장개방을 양허하고 있어 국제경쟁력 기반이 취약한 상태에 있는 유통업, 건설업, 금융업 등의 국제경쟁력 강화가 당면과제가 되고 있다.

특히, 최근 IMF시대를 맞아 우리나라에 대한 구제금융자금 지원의 대가로 IMF는 거시경제 뿐만 아니라 기업경영·산업구조·금융산업 부문 등에 대해 강도높은 구조조정을 요구하고 있어 우리나라 국가경제 및 제주지역경제에 커다란 영향을 미치고 있다.²⁶⁾ IMF이후 환율급등에 따라 수입원자재 비중이 높은 농약, 농기계, 사료, 유류 등의 가격상승에 의해 농·축·수산업의 생산 비용이 크게 증가하여 경영수지를 악화시키고 있다. 또한, 금융부문에서 금융기관의 BIS 자기자본 비율 요건 충족을 위한 기존대출 축소, 금융기관간의 M&A의 본격화에 따른 여신심사강화, 기존 대출금 회수, 어음할인 기피현상, 고금리 현상이 나타나면서 제주도내 산업에 대해 자금난을 심화시키고 있다. 그리고 IMF체제하에 놓이면서 우리나라는 무역통산부문과 금융·자본시장의 조기개방을 요구받고 있다. WTO협정시 약속한 일정에 따라 무역관련 보조금 폐지, 수입제한 승인제 폐지, 수입처 다변화제도 폐지 등을 단행해야 하고 또한, 수입형식 승인제의 투명성을 제고하여야 하고, 자본 및 부동산 시장의 조기개방이 이루어짐으로써 제주도내 전 산업의 시장개방이 가속화되면서 무한경쟁 시대를 맞게 되었다.

따라서 IMF시대에 있어서 경제위기를 극복하고 WTO체제하의 무한 경쟁시대하에서 제주도내 전 산업의 경쟁력 강화가 제주경제가 직면하는 제1차적인 당면과제이다. 첫째, 국제화·개방화 시대에 있어서 대응할 수 있는 산업구조 조정이 필요하다. 또한, 관광산업을 선도산업으로 하여 지역기존산업인 농업, 제조업 및 건설업과의 연계성을 강화시키는 산업통합노력도 요구된다. 농업 구조의 조정은 전업농의 육성 및 법인화, 첨단기술 개발에 의한 품종개량, 재배기술의 고도화, 인력개발을 통한 고능률 생산단체의 확립이 요구되고 있다. 관광산업의 경쟁력 강화를 위해 종래 자연경관 감상위주의 정적관광에서 탈피하여 관광객이 직접 참여할 수 있는 관광위락 및 수용시설을 확충토록 한다. 또한, 관광서비스 질 향상과 더불어 관광업계의 부조리 척결, 그리고 체계적인 관광마케팅 전략 수립 등이 요구되고 있다.

특히, 외국인 투자유치를 위한 노력을 경주하여야 한다. IMF경제위기 극복과 제주도내 관광산업의 활성화를 위해 대외적인 투자유치의 필요성이 점차 증대되고 있는 바, 자치단체는 유망한 외국투자기업의 유치에 보다 적극적으로 앞장설 필요가 있다. 외국인 투자유치를 할 경우 국제수지개선, 기술이전, 고용창출 등 지역경제에 미치는 긍정적 파급효과를 고려한 전략부문을 선정하

26) 김태보 "IMF시대 지역경제 활성화를 위한 지방의 대응전략" 「복제주의정」 제2집 복제주군의회 1998. pp. 45-47.

여 지역내 컨센서스하에 지방자치단체와 관광산업 및 지방상공인의 협조체제하에 추진토록 한다. 이때 외국투자기업에 대한 지역의 투자매력도를 높이기 위해 투자절차의 간소화, 현지홍보 및 설명회 개최, 사업용지의 공급 등에 관한 장·단기 프로그램을 마련하여 투자유치에 계획적으로 대처하도록 한다.

둘째, 제주도내 전 산업이 경쟁력을 가지면서 지속적인 성장에 기여하기 위해서는 외부환경의 확충을 전제로 하지 않을 수 없는데, 이를 위해 사회간접자본(SOC)의 확충, 정비가 요구된다. 사회간접자본의 요체를 이루고 있는 공항, 항만, 도로, 상하수도, 전력, 통신 등의 확충은 모든 생산활동의 여건을 강화하여 생산력 및 경쟁력을 증진시킨다. 특히, 국제화·개방화 시대는 정보시대, 시간절약형 경제임으로 하부구조(infrastructure)를 통해 정보적, 물류적 흐름을 고속화시켜야 하는데, 이를 위해 고속정보통신망의 확충도 요구된다.

셋째, 제주도내 전 산업의 국제경쟁력을 확보케 하기 위해 인허가 절차 간소화 및 토지이용 규제완화 등 경제 제한적 제도를 대폭 개선하고 경쟁촉진을 위한 각종 행정규제를 완화토록 한다. 지방산업의 경쟁력을 제고하기 위해서는 국가는 물론 지방차원에서도 규제완화를 위한 노력이 지속적으로 이루어져야 한다. 자치단체, 지역경제단체, 학계 등으로 구성된 규제완화 추진기구를 설치하여 조례, 행정지침 등에 담긴 규제조항을 개선하여 지역내 경제주체들의 부담을 덜어주어야 한다. 특히, 전면적인 지방자치제 실시 이후 재정이 취약한 자치단체에서 폐해가 되고 있는 준조세는 전면적인 재검토를 거쳐 폐지하거나 요율을 인하하도록 한다. 또한 기업경영 활동에 영향이 큰 인허가 절차도 시혜차원이 아닌 지역경제 활성화 차원에서 개혁을 추진함으로써 지방에서 기업활동을 하는 것이 유리하다는 인식이 확산될 수 있도록 경제 행정서비스의 질을 높여 나간다.

넷째, 지역산업지원 수단을 WTO가 허용하는 국제규범에 맞게 전향적으로 개편토록 한다. 특정부문 또는 특정산업에 대한 금융 또는 세제지원의 획일적인 방식을 탈피하여 기술개발, 인력 개발, 환경시설의 개선, 지역개발, 하부구조에 대한 투자지원 등 간접지원을 보다 강화하는 방향으로 개편토록 한다. 지역의 특성 및 산업과 연계된 지역특화기술을 발굴·육성하고 기술창업 보육센터를 설립토록 한다. 지방자치단체가 취업정보제공 및 고용알선 등의 사업을 주관함으로써 산업인력의 정착을 기하도록 한다. 지역상품에 대한 홍보도 강화토록 한다. 이를 위해 해외시장개척 관련 간행물의 외국어판 발간, KOTRA 등과의 협력을 통한 지역상품 카탈로그의 정기적 발간, 대중매체 홍보, 외국시찰단의 초청을 강구토록 한다. 이와 관련하여 지역우수 제품에 대한 품질인증제의 도입, 지역 우수 상품에 대한 추천상품제의 도입, 실시를 통해 대외공신력을 제고토록 한다.

VI. 結 論

지금까지 광복이후 제주지역 경제의 성장·발전과정을 4부분으로 나누어 제주경제의 전개에서 갖는 의의발전사적 특징을 평가하여 보았다.

제주지역경제는 1960년대초 이래 경제개발에 착수한 이래 시행착오를 겪은바 있으나, 1970년대 이후 관광주도형 지역경제발전전략을 추진하여 관광산업이 제주경제내 기반산업으로 구축되면서 감귤업과 더불어 제주경제 성장의 주요 원천이 되어 왔다. 그 결과 제주경제는 괄목할 고도성장을 실현하여 경제의 양적규모증대는 물론, 산업구조의 질적 변화를 가져왔다.

그러나 1990년대 이후 개방화시대를 맞아 제주경제는 적응의 위기를 겪고 있다. 바나나, 파인애플 등 일부 농산물, 관광산업의 시장개방에 따라 경쟁력이 상실되거나 감소하고 있는데, 감귤의 시장개방이 전망되면서 제주농업 성장의 위기를 맞고 있다.

무한경쟁시대를 맞아 관광산업, 농업 및 서비스업의 국제경쟁력 강화가 제주경제가 당면하는 제 1차적인 과제가 되고 있다. 이를 위해 경쟁력강화를 위한 산업 구조조정, 사회간접자본의 확충, 행정 및 세계금융상의 지원강화가 이루어져야 한다. 우선, 국제화·개방화시대에 대응할 수 있도록 제주경제내의 농업, 제조업, 건설업 및 관광산업 등의 산업구조조정이 긴급하다. 또한, 관광산업을 선도산업으로 하여 지역 기존산업인 농업, 제조업 및 건설업 등과의 연계성을 강화시키는 산업통합노력도 요구된다. 둘째, 제주도내 전 산업의 경쟁력을 확보케 하기 위해 사회간접자본을 확충하고, 인허가절차 간소화 및 토지이용규제완화 등 경쟁촉진을 위한 각종 행정규제를 완화토록 한다. 셋째, 지역산업지원수단을 WTO가 허용하는 국제규범에 맞게 전향적으로 개편하여 제주경제내 산업의 경쟁력을 확보할 수 있도록 세계·금융상의 지원체제를 강화시켜 나간다.