

# 濟州經濟의 實態와 活性化 戰略\*

金 泰 保\*\*

## 目 次

1. 序 論
2. 濟州經濟의 現況과 問題點
3. 濟州經濟의 構造的 特性과 成長展望
4. 濟州經濟의 活性化를 위한 戰略的 課題
5. 結 論

## I. 序 論

地域經濟는 國民經濟를 형성하는 地理的 分割單位로서의 空間經濟이다.<sup>1)</sup> 따라서 地域經濟 개발은 國民經濟開發上의 效率性과 地域間 所得 및 福祉의 衡平性 추구를 그 목표로 하고 있다. 즉 國民경제의 능력성을 극대화할 뿐만 아니라 國土空間上의 여러지역에 살고 있는 地域住民들에게 所得과 그에 따른 福祉가 고루 나누어 질 수 있는 方向에서 地域經濟開發은 이루어져야 하는 것이다.<sup>2)</sup>

濟州道는 1960년대 초 「濟州道建設綜合計劃」을 수립하면서 地域開發에 대한 관심을 갖기 시작하였으나 圖上計劃으로 끝나 버리고 말았다. 그 후 1970년대에 들어와 觀光主導型 地域開發을 목표로 「濟州道觀光綜合開發計劃」이 추진되었으며, 1985년 이후 「特定地域 濟州道綜合開發計劃」을 1991년을 目標年度로 현재 추진하고 있는데 濟州道에 觀光地의 여건을 조성함으로써 觀光産業을 基本産業으로 구축하는데 크게 기여하였다.

\* 이 논문은 韓國銀行 創立 第40周年 紀念세미나 「濟州經濟의 發展과 金融 活性化 方案」의 主題發表資料를 수정 보완한 것이다.

\*\* 經商大 副教授

1) Richardson, H. *Regional Economics: Location Theory, Urban Structure and Regional Change*, New York, Praeger Publishers 1969. pp. 2~6.

2) Stillwell FJB *Regional Economic Policy*, London, The Macmillan Press LTD, 1972. pp. 19~24.

그 결과, 제주경제는 1970~1987년의 기간 동안에 年平均 12.1%의 괄목할 만한 성장을 기록하였는데, 이 기간 동안 특히 觀光收入은 濟州地域總生産(GNP)의 3.2%에서 15.4%로, 감귤수입은 4.2%에서 12.2%로 각각 증대하여 제주경제의 가장 중요한 성장원천이 되었다.

그러나 제주경제는 이와같이 빠른 성장을 달성하였음에도 불구하고 아직도 他地域에 비하여 상대적으로 낙후성을 면치 못하고 있다. 이의 원인은 제주경제의 成長潛在力이 擴大再生産이 가능한 2차산업보다는 自然的 條件에 의해 그 成長限界가 주어지는 1차 및 3차산업에 주로 의존하고 있다는 점이다. 1986년 附加價值 기준의 産業構造로 보면 1차산업 42.1%, 2차산업 2.9%, 3차산업 53.8%로 2차산업에 비해 1·3차산업의 비중이 압도적임을 알 수 있다. 雇傭基準에서 보더라도 1차산업 58.2%, 2차산업 3.1%, 3차산업 38.7%로 1·3차산업의 비중이 매우 높게 나타나고 있다.

濟州地域의 地方財政 및 金融 또한 매우 취약하다. 濟州道の 地方財政 규모는 全國 地方自治團體 財政規模의 1%에 불과하고 財政自立度도 1988년을 기준으로 41.6%에 불과하여 全國平均水準 69.1%에 크게 미달하고 있어 濟州經濟의 財政力은 매우 미약한 상태이다. 地域金融構造 역시 地域貸出額이 域內 總預金額에서 차지하는 비율인 總預貸率이 1988년을 기준으로 60%에 불과하여 資金의 域外流出이 매우 심각하게 일어나고 있는 등 매우 취약한 상태에 있다.

따라서 이 글은 상대적으로 취약한 濟州地域經濟를 대상으로 地域經濟의 實相과 問題點을 분석하고, 나아가 地域産業關聯模型을 이용하여 濟州經濟의 構造的 特性과 變化에 대한 분석을 하여, 그 분석결과를 토대로 하여 濟州經濟의 發展可能性을 타진함은 물론 바람직한 地域經濟活性化 方案을 제시하는 것을 그 목적으로 하고 있다.

## II. 濟州經濟의 現況과 問題點

### 1. 概 觀

濟州도는 제1차 및 제2차 國土綜合開發計劃上의 1개 圈域인 동시에 10大 觀光圈의 하나로 한반도의 西南端인 남해해상에 위치한 국내 최대의 島嶼로서 동경 126°1'~126°58', 북위 33°10'~33°51'에 걸쳐 있으며 총면적은 1,814km<sup>2</sup>로 남한 면적 98,477km<sup>2</sup>의 1.8%를 차지하고 있다.

제주도의 인구는 1988년말 현재 50만 9천명으로서 전국인구의 약 1.2%를 차지하고 있으며 1973년에서 1988년간 年平均 약 2.1%를 기록하여 전국 평균 1.5%보다 높은 증가율을 보이고 있으나 인구밀도는 전국평균 397.01人/km<sup>2</sup>보다 낮은 260.01人/km<sup>2</sup>로 나타나고 있다.

〈표 1〉 經濟活動人口 및 產業別 就業構造

(單位：千人, %)

年度 \ 產業別	經濟活動人口	全 產 業	農 林 水 產 業	鑛 工 業	社會間接資本 및 其他서비스
1973	171	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)
1985	190	190	114(60.1)	6(3.4)	69(36.5)
1988	211	208	112(54.0)	6(3.3)	89(42.7)

자료 : 제주통계연보, 제주도

제주도의 經濟活動人口는 (표 1)에서 보면 1973년 171천명이던 것이 1988년 211천명으로 약 23% 증가에 그쳤는데 이를 산업별 구성비로 보면 1973년의 경우 농림수산업이 81.3%, 광공업이 3.5%, 사회간접자본 및 기타서비스업이 15.2%이던 것이 1988년말 현재 농림수산업이 54.0%, 광공업이 3.3%, 사회간접자본 및 기타서비스업이 42.7%로 나타나 농림수산업의 비중이 점차 낮아지는 반면 사회간접자본 및 기타서비스업의 비중이 압도적으로 높아지는 현상으로 나타났다.

〈표 2〉 地域住民總生産 (GRP)

(億원, %)

年度 \ 產業別	農 林 漁 業	鑛 工 業	社會間接資本 및 其 他	地域住民總生産
1973	51.8	7.7	40.5	516(100)
1976	50.1	2.5	47.4	1,197(100)
1979	41.9	3.9	54.2	2,966(100)
1982	35	4.2	60.5	4,895(100)
1985	42	3.4	5.6	7,560(100)
1988	35.1	3.3	61.6	11,901(100)

자료 : 제주통계연보, 제주도

地域總生産(GRP)은 1973년의 516억원이던 것이 1988년 11,901억원으로 약 23배 정도 증가하였는데, 이를 산업별 구성비로 보면(표 2) 1973년의 경우 농림수산업이 51.8%, 광공업이 7.7%,

사회간접자본 및 기타 서비스업이 40.5%이던 것이 1988년말 현재 농림수산업이 35.1%, 광공업이 3.3%, 사회간접자본 및 기타 서비스업이 61.6%로 나타나 농림수산업과 광공업의 비중이 감소한 반면 사회간접자본 및 기타 서비스업의 비중이 급격히 증가하였다.

〈표 3〉 産業別 成長

(단위 : %)

區 分 \ 年 度	1961~1970年平均	1971~1980年平均	1981~1988年平均
農 林 水 産 業	6.5(%)	14.5(%)	8.5
鑛 工 業	9.6	15.1	7.6
社 會 間 接 資 本 及 其 他 服 務 業	13.3	21.8	16.1
總 G R P	9.0	16.4	12.1

자료 : 제주경제지표, 제주도

地域總生産(GRP)의 成長率을 보더라도(표 3) 1961~1970년간의 年平均成長率은 9.0%, 1971~1980년간의 경우는 16.4%, 1981~1988년간의 경우 12.1%로서 전국 평균 성장률 수준보다 높은 성장을 이루어 왔는데 대부분 사회간접자본 및 기타서비스업의 성장이 주도하였던 것으로 나타났다.

## 2. 農林水産業의 現況과 問題點

제주도의 農業은 비옥한 평탄지가 비교적 많이 분포되어 있는 해안지대를 중심으로 어업을 겸한 밭농사가 발달되어 왔다. 農耕地 面積은 제주도 총면적의 26.0%인 54,757ha를 차지하고 있으며, 農家口當 면적은 1988년말 현재 1.10ha로 전국평균 1.09ha와 비슷한 편이나 영세성을 벗어나지 못하고 있다.

濟州農業은 1960년대에 들어와 유채, 고구마, 副業産業 등의 사육 및 재배가 확대되었으나, 1970년대 이후 收益性이 높으며 生産性의 증가가 빠르게 이루어지는 감귤, 겨울채소, 기업축산을 확대하는 방향으로 構造的 變化를 가져왔는데, 1980년대에 資本集約的이고 技術集約的인 바나나, 파인애플 등의 시설재배업 생산이 확대되어 왔다.(표 4 참조)

〈표 4〉 耕地利用推移

(단위 : ha)

區分 年度別	耕作 面積	耕地利用面積		食 糧 作 物						特用 作物	菜蔬	水源地	果實	桑田	其他
		面積	%	計	米穀	곡류	麥類	豆類	서類						
1975	49,498.8	79,215.3	160	47,442.5	16,897.6	16,897.6	3,491.6	10,845.4	13,666.5	17,590	2,783	50.6	10,935	254	160.2
1977	50,101.2	76,317.4	152.3	40,803	14,427	14,427	2,586.1	10,445.7	11,266.6	20,464	2,879.4	84.6	11,719.4	240	127
1980	50,116.9	70,853.4	141.4	49,143.5	15,525.6	15,525.6	1,492.4	8,403.2	11,684.8	14,641.3	4,384.1	84.6	12,135.1	15.3	449.5
1982	49,924	71,884	144	33,581	15,310	15,310	1,153	7,331	8,054	15,456	8,294	246	13,600	-	707
1984	49,553	67,285	135	30,760	14,075	14,075	947	8,437	5,927	15,208	4,109	-	17,148	-	60
1986	54,365	61,965	114	26,505	11,002	11,002	1,310	7,242	5,786	11,915	5,856	-	17,384	-	307
1988	54,757	80,677	147	43,099	11,623	11,623	1,470	12,114	5,074	11,980	6,541	-	18,618	-	511

자료 : 濟州經濟指標, 濟州道

특히 감귤의 생산은 1962년 318ha, 832%에 불과하던 것이 1973년 8,409ha에 26,231%으로 증가되었고 1982년 15,500ha, 323,420%에서 1988년말 현재 17,829ha에 412,660%으로 증가하여 무려 26년간에 약 500배의 생산량 증가를 가져와 제주경제성장의 주요원천이 되어 왔다. (표 5 참조)

〈표 5〉 濟州經濟 柑橘生産의 現況

(單位 : ha, %)

區分 年度別	面 積	生 産 性	粗 收 入 (백만원)	流 通 處 理 內 容		
				生果搬出	加工處理	其他消費
1977	11,710	115,500	25,870	97,875	8,167	9,348
1979	12,909	172,150	55,088	151,701	11,859	8,580
1981	14,764	247,780	78,397	205,922	22,740	19,118
1983	16,975	345,900	74,043	295,311	33,059	17,530
1985	16,969	394,300	124,189	313,041	65,659	15,600
1987	17,656	464,391	166,818	372,581	78,310	13,500
1988	17,825	412,660	210,579	329,694	64,374	18,592

자료 : 濟州經濟指標, 濟州道

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 받게 되었다. 美國은 1985년 이후 農産物, 서비스부문에 대한 국내시장 개방을 적극 요구하고 있다. 이러한 開放壓力에 대응하여 우리 나라는 輸入自由化 豫示品目を 고시하여 1990년 76개 품목, 1991년 85개 품목을 단계적으로 개방하여 왔다.

이러한 배경에 의하여 濟州道에서 생산되고 있는 과인애플, 바나나 등은 1991년 개방되었으며, 감귤의 경우는 현재 일단 유보되었으나 1990년대에 시장개방이 이루어질 것이 확실시 되고 있어 濟州道 農業의 성장에 큰 위협이 되고 있다.

畜産의 경우 本道는 한라산 주변의 廣野가 목야지로 되어 있어 옛부터 말(馬)의 생산지로 유명했었다. 근래에 와서도 소(牛)가 주요 축산업의 대상이 되고 있으나 축산물 파동에 의하여 현저히 감소하였다.

濟州道는 해안선의 길이가 253km에 달하며 광활한 대륙붕과 좋은 環境條件을 가지고 있기 때문에 水産資源이 풍부하여 水産業의 立地條件이 비교적 양호하다. 그러나 本道 수산업은 1988년말 현재 36,874가구에 어선수는 총 2,018척이 되나 5톤 이하인 어선이 68.6%나 되고 있어 零細漁業을 탈피하지 못하고 있으며 漁獲高도 40,656%에 불과하다.

지금까지의 分析을 요약하면, 濟州農業은 그동안 獨占의 위치를 누려왔던 감귤 등 아열대성 과일의 對陸地部 수출이 農産物 輸入開放에 따라 크게 감소할 것으로 예견되고 있어 농업의 성장은 크게 둔화될 것으로 전망된다. 제주지역에 있어서 농업이 대부분 비교우위를 가질 수 있을 것이라는 지적은 어디까지나 對육지부 비교우위를 의미하는 것이지 對外國 比較優位를 의미하는 것은 아니다. 따라서 농산물 수입이 개방되는 경우 감귤, 바나나 등 과일류와 축산업은 비교우위가 낮아질 것으로 전망된다.

### 3. 鑛工業의 現況과 問題點

제주의 鑛工業은 극히 영세하다. 本道の 자원분포를 보면 鑛産資源이 전무한 상태이고 水資源, 動力資源은 빈약한 상태이며 자본 및 기술의 낙후, 판매시장의 협소, 원료 및 생산제품 수송비용의 과다부담 등 불리한 工業與件으로 인하여 본도 제조업의 경우 發展基盤을 구축하지 못한 채 낙후상태를 면치 못하고 있다. 제주도의 제조업 총 생산액은 1988년 현재 983.2억원으로 전국 對比 0.1%에 지나지 않으며 地域 總生産額 가운데 차지하는 비중도 13.6%에 불과하다. 業種構造別로 보더라도 濟州道內의 農水産業原料를 이용한 食飲料品 製造業이 59.7%를 차지하고 있어 主宗을 이루고 있는데, 이는 본도 주산물인 감귤, 고구마, 축산물, 해산물 등을 원료로 하여 원료구입이 비교적 용이하기 때문에 성장하고 있는 유일한 산업이다(표 6 참조).

3) 金泰保 “濟州地域經濟의 構造的 特性과 産業開發戰略” 「論文集」 제18집, 濟州大學校 1984, pp. 359 ~ 360.

工業이 입지하고 성장하는데 필요한 기본조건으로는 自體市場 規模가 크거나 대량소비시장에의 접근성이 높아야 한다는 조건과 用水·用地的 확보, 動力 및 原料의 조달, 양질의 노동인력 및 유능한 경영인력의 확보, 그리고 유리한 社會間接資本의 확충 등의 조건이 요구<sup>4)</sup>되는데 제주 지역은 이러한 제입지조건에 비추어 볼 때 육지부와 비교하여 매우 불리한 입장에 있다. 즉 제주지역은 域內市場이 협소하여 이를 대상으로 하는 대부분의 산업이 규모의 경제를 실현할 수 없을 뿐만 아니라 대량소비시장인 육지부의 대도시와도 격리되어 있기 때문에 운송상의 시간, 보관, 비용 등의 측면에서 매우 불리한 입장에 놓여 있다. 이러한 수송상의 불리는 대부분 域內 生産이 불가능한 원료 및 연료 조달에도 나타나고 있다. 그리고 제주도는 용암지대 특유의 地質 및 地形條件으로 인하여 用水의 확보가 어렵고 하천은 대부분이 강우시에 한하여 일시적으로 존재하는 乾川이므로 현재 농업 및 공업용수가 거의 지하수개발에 의존하는 실정이다. 또한 제주도는 육지부와 여타지역에 비하여 원자재 및 연료의 조달과 양질의 노동력 및 경영인 확보면에서도 매우 취약하고 社會間接資本도 크게 낙후되어 있다.

〈표 6〉 業種別 生産額 및 從業員數 推移 (1980價格)  
(單位: 百萬元, 個所, 名)

業種	年度 區分	1971					1981			
		事業體數	從業員數	附加價值	%	生産額	%	事業體數	從業員數	附加價值
計		283	4,950	5,262.5	100.0	16,957.1	100.0	194	3,693	13,008.3
食·飲料品·담배		122	3,471	3,374.6	64.1	12,390.6	73.1	104	2,612	10,286.8
纖維·衣服·가죽		54	312	309.4	5.9	594.9	3.5	18	255	288.7
나무·家具·建具		23	165	258.7	4.9	675.1	4.0	10	92	176.4
종이·印刷·出版		17	210	251.4	4.8	362.1	2.1	10	231	760.4
化學·石油·石炭		17	246	407.3	7.7	1,489.5	8.8	12	164	678.1
고무·플라스틱										
非金屬鑛物		14	89	86.8	1.6	192.5	1.1	20	153	300.4
第1次金屬		1	7	8.5	0.2	18.7	0.1	3	17	39.1
組立金屬·機械		29	399	515.0	9.8	1,132.6	6.7	13	139	422.7
其他製造業		6	51	50.8	1.0	101.1	0.6	4	30	55.7

4) Hoover EM. *An Introduction to Regional Economics.*, New York, Alfred A. Knopf, Inc, 1971, pp. 15~19.

業種 區分	1981			1987					
	%	生産額	%	事業體數	從業員數	附加價值	%	生産額	%
計	100.0	38,713.8	100.0	199	3,822	36,423	100.0	93,826	100.0
食·飲料品·담배	79.1	31,312.3	80.9	82	2,306	23,323	65.2	56,071	59.7
織維·衣服·가죽	2.2	540.0	1.4	10	92	634	1.7	979	1.0
나무·家具·建具	1.4	424.3	1.1	10	77	283	0.8	685	0.7
종이·印刷·出版	5.8	1,163.0	3.0	16	332	2,794	7.8	5,987	6.3
化學·石油·石炭	5.2	3,298.9	8.5	9	154	1,177	3.3	8,579	9.1
고무·플라스틱									
非金屬鑛物	2.3	793.7	2.1	49	633	6,206	17.3	18,744	19.9
第1次金屬	0.3	87.4	0.2	-	-	-	-	-	-
組立金屬·機械	3.2	1,002.6	2.6	19	179	1,344	3.7	2,765	2.9
其他製造業	0.4	91.5	0.2	1	5	9	0.1	-	-

주: 5인 이상의 業體만을 대상으로 한 것임.

자료: 광공업통계조사보고서, 경제기획원

이와같이 제주경제의 제조업은 地域外需要는 물론 內需조차 매우 취약하여 그 발전에 매우 불리한 여건을 갖고 있다. 그러나 工業立地條件上 불리한 여건임에도 불구하고 일부 제조업의 경우 시장수요면에서 그 발전가능성이 전혀 없는 것도 아니다. 제주도는 50만명에 달하는 地域內消費市場과 300만에 달하는 관광수요의 증가가 예견되므로 비교적 단순한 공정과 소규모 생산단위를 요하는 식음료품 제조업과 民俗工藝製品은 域內生産이 가능함은 물론 확대재생산 가능성이 매우 높다.

#### 4. 觀光産業의 現況과 問題點

음식숙박업, 교통운수업, 오락 및 문화서비스업 등으로 구성되고 있는 觀光産業이 제주경제의 基本産業으로서 지속적인 성장을 유지함으로써 本道 地域經濟의 성장을 촉진시키고 있다. 本道の 관광산업은 1960년대에 있어서는 별로 두드러지지 않았으나 1970년대 이후 성장을 거듭하여 제주경제의 발전을 촉진시켜 왔다. 濟州經濟 活性化를 위한 관광산업의 實相과 成長可能性을 파악하기 위하여 제주지역의 觀光需要構造를 분석하고 이러한 수요에 대응하는 供給能力을 검토해 보자.



제주도를 방문한 內·外國人 觀光客의 규모는 1988년말의 경우 200만명의 수준에 달하고 있다. 관광객의 量的 성장추세를 살펴보면 관광객 규모도 1974년 제1차 오일쇼크, 1980년을 전후한 일련의 국내 사태와 제2차 오일쇼크 등에 의한 경기침체로 일시적인 감소현상을 나타낸 것을 제외하고는 매년 높은 증가추세를 보이고 있다. 그 결과 제주관광객 규모는 1970년대 중반부터 연평균 13.5%의 높은 성장률을 기록하고 있다. 그리하여 觀光收入도 感算收入을 상회하는 1988년말 현재 2,381.7억원에 달하고 있다(표 7 참조).

〈표 7〉 觀光客數와 觀光收入

(單位: 百萬元, 經常價格)

年度別	觀 光 客 (名)			觀 光 收 入		
	計	內 國 人	外 國 人	計	內 國 人	外 國 人
1967	114,536	111,419	3,117	297	-	0
1971	308,008	294,186	13,822	2,366	-	5
1973	360,636	340,416	20,220	3,197	-	6
1975	359,469	331,472	27,997	5,992	3,977	2,015
1977	500,349	467,055	33,294	13,003	9,341	3,662
1979	744,447	712,947	31,500	24,458	20,048	4,410
1980	669,369	648,821	20,548	25,997	22,709	3,288
1982	860,334	815,831	44,503	62,301	48,950	13,351
1984	1,217,243	1,168,425	48,818	101,213	84,127	17,086
1986	1,492,308	1,376,555	115,753	143,755	103,242	40,513
1988	2,000,495	1,842,691	157,804	238,178	175,056	63,122

자료 제주경제지표, 제주도

觀光客의 國籍別 構成을 보면 1988년말 현재 내국인이 92.2%로 압도적인 비중을 차지하고 있는데, 국적별 방문 관광객의 변화추세를 살펴보면 그동안 내국인 수요의 급격한 신장에 비해 외국인의 입국증가율은 미미한 추세를 보여 왔다. 그러나 1980년 無査證(No Visa) 入國이 처음으로 허용된 뒤부터 외국인 특히 일본인의 제주방문은 눈에 띄게 늘어났으며 1988년 올림픽을 계기로 기타 국가의 관광객 또한 증가하는 추세를 보이고 있다.

제주도를 방문하는 관광객들의 季節別 分布를 보면 외국인은 계절에 큰 관계없이 연중 고르게 분포하고 있는데 반하여 내국인은 계절선호도가 높은 것으로 나타나고 있다. 즉 내국인 관광객들은 6, 7, 9월이 이용율이 가장 낮고 4~5월, 8월, 10~11월이 피크수요를 이루고 있다. 그러나

이러한 季節集中度는 해가 거듭될수록 완화되고 있어 非需期 發生問題는 제주도의 경우 그렇게 심각하지 않을 것으로 보인다.

제주관광의 供給能力은 관광자원과 관광객을 수용할 수 있는 관광기반시설로 결정된다. 제주도는 관광자원의 寶庫이다. 한라산을 중심으로 한 산악, 해안, 동굴, 폭포, 동식물 등의 自然景觀과 天然紀念物 등과 제주도 특유의 설화, 민요, 무속, 민속놀이, 풍속 등의 전통적인 民俗文化가 자연경관과 어우러져 제주도는 국내 최대관광자원으로 손꼽히고 있다.

관광기반시설 가운데 宿泊業은 관광객에게 주로 숙식에 관련된 서비스를 제공함으로써 관광산업의 중추적인 역할을 하고 있는데 1988년말 현재 총 업체수가 566개소로서 객실수 11,954실을 확보하고 있다. 이를 유형별로 보면 관광호텔 23개소 3,120실(25.9%), 일반호텔 53개소 2,029실(17.0%), 여관 258개소 4,330실(36.2%), 여인숙 231개소 2,359실(19.7%)로 저급 숙박업소인 여관, 여인숙이 56.0%를 차지하고 있다. (표 8 참조)

관광객의 수송을 담당하는 교통업은 운송수단별로 관광전세버스, 택시, 렌트카, 버스 등으로 구분할 수 있는데 1989년말 현재 여객운수업은 48개업체에 차량보유대수는 3,169대에 이르고 있다.

〈표 8〉 宿 泊 施 設 現 況

年度別	區 分	合 計	호		旅 館	旅 人 宿	
			計	觀 光			一 般
1975		234(4,170)	13(1,188)	5(532)	8(656)	76(1,236)	145(1,746)
1976		235(3,711)	10(678)	5(532)	5(146)	73(1,109)	152(1,924)
1977		235(3,738)	10(705)	4(489)	6(216)	73(1,109)	152(1,924)
1978		255(3,749)	4(3495)	4(495)	-	96(1,618)	155(1,636)
1979		282(3,749)	4(476)	4(476)	-	123(1,894)	155(1,612)
1980		314(4,807)	4(483)	4(483)	-	154(2,798)	156(1,526)
1981		342(5,747)	5(976)	5(976)	-	173(3,037)	164(1,734)
1982		372(6,546)	23(1,775)	7(1,091)	16(684)	150(3,037)	199(1,734)
1984		413(7,088)	27(1,822)	9(1,171)	18(651)	159(2,772)	226(2,378)
1986		469(9,126)	42(3,291)	13(2,151)	29(1,120)	202(3,435)	224(2,304)
1988		566(11,954)	76(1,149)	23(3,120)	53(2,029)	258(4,330)	231(2,359)

자료 제주경제지표, 제주도

관광객을 위하여 여행의 편의를 제공하는 여행업은 1989년말 현재 국내여행업이 14개업체, 국제여행업은 8개업체에 이르고 있다. 관광객을 위하여 운동, 오락, 휴양을 제공하는 관광이용시설업은 1989년말 현재 종합휴양업 3개업체, 골프장 2개업체, 유흥음식점 4개업체 등 모두 9개업체가 있다. 기타 제주도의 특산물을 판매하는 관광토산품판매업 118개 업체, 외국인 전용면세점 2개 업체에 이르고 있다.

基本産業으로서 觀光産業은 제주도가 관광지로서의 잠재력이 높아 앞으로 상당기간 제주경제의 先導産業이 될 것이 예상되는 바, 國內外의 觀光需要의 패턴과 발전적 추세를 전망해 볼 때 알 수 있다. 국제관광산업의 추세를 살펴볼때 世界觀光機構(WTO)에 의하면 80년대 후반기에 와서도 선진각국의 경제성장에 힘입어 국제관광객은 年 4%의 성장을 지속하여 1987년말 35,500만 명에 달하였고, 20세기 말에는 5억명이 초과할 것으로 전망하고 있다.<sup>5)</sup> 더구나 세계경제 활동의 중심이 大西洋圈에서 太平洋圈으로 옮겨짐에 따라 太平洋圈의 관광산업이 비약적으로 발전할 것으로 예상되기 때문에 중국, 일본, 미국, 소련 등 동북 아시아에 있어서 國際觀光의 관광요충지인 제주도에 대한 관광수요의 추세는 급증할 것으로 전망된다.<sup>6)</sup>

太平洋圈 觀光産業의 도약이 전망되고 있는 이유는<sup>7)</sup> 첫째, 常用 및 觀光目的의 태평양권내 여행이 활발해지고 있다. 현재 미국, 일본, 캐나다, 오스트레일리아, 영국인 등이 태평양권의 주된 여행자가 되고 있으나 앞으로 예견되는 亞太 각국의 경제성장에 따른 생활수준 향상으로 太平洋圈內 新興工業國을 중심으로 하는 域內 업무 및 관광의 비중이 크게 높아질 전망이다. 둘째, 太平洋地域의 航空路線이 빠른 속도로 증설, 증편되고 있다. 세계 각국의 항공회사들이 태평양횡단 항공로선에 진출함으로써 태평양지역의 항공로선이 빠른 속도로 증설, 증편되어 亞太 각국을 행선지로 하는 관광량이 크게 늘어날 전망이다. 셋째, 세계적인 大型호텔들이 태평양 지역의 주요도시, 주요관광지에 잇달아 체인호텔을 건설하고 있다. 넷째, 中國의 開放政策에 따른 中國旅行붐이 태평양권의 관광발전에 중요한 영향을 미치고 있다. 방대한 관광자원을 보유하고 있으면서도 30여년 동안이나 외국인의 입국을 제한하던 중국이 최근 개방정책을 추진하면서 관광객 유치활동을 적극화함에 따라 중국으로 가는 길목에 있는 태평양권 주요관광지에 대한 관광수요가 증대할 것으로 전망된다. 다섯째, 太平洋地域經濟協議會(PBEC)에 의한 태평양권내 관광발전을 위한 공동노력이 관광산업의 성장을 가속화시킬 전망이다. 同協議會는 경제적인

5) 韓國觀光公社 “太平洋觀光의 現況과 展望” 「觀光情報」 제200호 pp. 3~6.

6) 金恒元, 金泰保, “太平洋時代下의 韓中關係改善과 濟州島의 位相變化, 「이데올로기 研究論叢」 제6집 제주대 이데올로기 비판교육연구회, 1988, pp. 29~30.

7) 韓國觀光公社 「前掲論文」 pp. 4~6.

측면에서 볼때 관광산업은 태평양지역에서 가장 중요한 산업이라고 보고 회원국간의 관광개발 추진을 중요의제로 다루고 있다.

國內의 경우도 지속적인 경제성장으로 국민소득이 증가함에 따라 觀光餘暇活動에 대한 소비지분이 늘어나며, 勞動集約的인 산업체제에서 技術集約的 產業體制로 전환됨에 따라 여가시간이 증대하여 국내관광수요는 급격하게 증가할 것으로 전망된다.

이상과 같이 濟州觀光產業은 需給側面에서 볼 때 앞으로 상당기간 제주경제내의 先導產業으로서의 성장이 가장 빠르게 지속될 것으로 전망되고 있다.

## 5. 地方財政 및 金融의 現況과 問題點

지역경제의 활성화를 위한 政策主體로서의 地方自治團體와 地域金融의 역할은 중요하다. 지방자치단체는 地方財政과 地域經濟의 相互關繫性을 강화시켜 나감으로써 지역경제의 기반을 강화하고 구조를 개선해 나갈 수 있기 때문이다.<sup>8)</sup> 地域의 경제성장이 財政伸張의 원천이 되고 재정지출이 경제발전의 요인이 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 정도가 결정된다.<sup>9)</sup> 영세한 규모와 취약한 구조를 가지고 地域에 뿌리를 내리지 못하는 地域經濟로는 地方財政에 영향을 미치기에는 미흡하고 反面, 現實組織내지 機關存立의 기능을 크게 벗어나지 못하는 地方財政 또한 地域經濟에 영향이 빈약할때 地域經濟 活性化를 가져오는데 한계가 있게 된다.

濟州道內 道·市郡의 地方財政實態를 보면 地方財政規模가 우리나라 全 地方自治團體 財政의 1%에 불과한 아주 영세한 團體의 재정이다. 이와 같은 지방재정의 취약성은 지역주민의 기대 상승에 따른 財政需要와 開發需要 증가에 대처하는 능력을 상실케하여 中央政府 의존의 증대요인으로 작용하였다.

또한, 自主收入財源이 빈약하다는 점을 지적할 수 있다(표 9 참조). 1973년의 경우 제주도내 道·市郡을 합한 지방재정의 自主收入은 20.7%에서 1988년의 경우 41.5%로 향상되었으나 전국 평균수준인 69.1%에 훨씬 미흡한 상태로서 새로운 財政需要가 계속 발생하고 특정지역 濟州道綜合開發計劃에 따른 投資需要의 변화가 있음에도 불구하고 이에 능동적으로 대처할 수 있는 재정적 기반이 되지 못하고 있다.

8) 金泰保 “地域經濟開發을 위한 自主財源의 擴充方案” 『社會發展研究』 제2집 濟州大 社會發展研究所, 1987, pp. 178~180.

9) Leven C L, J B Legler and P Shapiro, *An Analytical Framework for Regional Development Policy*, New York, The MIT Press 1970, pp. 68~70.

〈표 9〉 財政規模 趨勢

(단위: 百萬元, 經常價格)

구분 \ 연도	66		70		75		78	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
歲入	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	31,794	58.5
歲出	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

구분 \ 연도	82		84		86		88	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
歲入	51,186	100.0	74,459	100.0	88,089	100.0	140,009	100.0
自體收入	19,393	37.9	38,547	51.8	35,837	41.7	58,229	41.5
依存收入	31,794	62.1	35,912	48.2	52,252	59.3	81,780	59.5
歲出	51,186	100.0	74,459	100.0	88,089	100.0	140,009	100.0
經常費	24,240	47.4	26,009	34.9	35,466	40.2	53,818	38.4
投資費	26,946	52.6	48,450	65.1	52,623	59.8	86,191	61.6

자료: 지방재정연감, 내무부

그리고 歲出면에서 보면(표 9 참조) 一般 投資費의 지속적인 증가로 地方 財政의 彈力的 運營을 어느정도 가능케 하고 있으나, 濟州道內 道·市郡의 自體收入(地方稅와 稅外收入의 合計)에 대한 人件費 및 經常的 경비의 充當率을 보면 111%에 불과하여 地方 財政의 硬直化 現象이 심화되었음을 보여주고 있다. 이는 지방재정 규모가 증가하고 있음에도 불구하고 經常的 經費의 충당과 함께 國家補助事業에 따르는 地方費 負擔의 증가, 國家施策事業의 추진 등으로 自治團體의 可用財源을 감소시킴으로써 財政의 硬直化를 가져와 地域經濟 活性化에 별로 도움이 안되고 있음을 보여주고 있다.

그러나 이와 같은 地方 財政基盤의 취약성은 현재 「特定地域 濟州道綜合開發計劃」이 추진되고

있지만 재원의 부족으로 지연되고 있는 사업이 많으나 濟州地方財政으로서는 이를 지원할만한 여력을 가질 수 없게 하고 있다. 따라서 지방정부는 中央에 필연적으로 의존할 수 밖에 없으며 이것이 지방재정이 안고 있는 취약성이 되고 있다.

濟州地域의 金融 역시 취약한 상태에 있다. 濟州地域에는 1988년말 현재 23개 銀行金融機關과 13개의 非銀行金融機關을 포함한 預金率이 60%, 非銀行金融機關만이 49%에 불과하여 제주 지역에서 조성된 자금의 상당부분이 地域外로 유출되고 있음을 보여주고 있다(표 10참조).

〈표 10〉 濟州地域 金融機關別 預貸率 現況

(단위: 억원, %)

구분 연도	계			은행금융기관			비은행금융기관		
	수신	여신	예대율	수신	여신	예대율	수신	여신	예대율
1983	3,339	2,839	85	1,696	1,783	105	1,643	1,056	64
1984	4,032	3,449	86	1,830	2,131	116	2,202	1,318	60
1985	4,902	4,046	83	2,225	2,541	114	2,677	1,505	56
1986	6,361	4,628	73	2,707	2,607	96	3,654	2,021	55
1987	8,743	5,822	67	3,607	2,901	80	5,136	2,921	57
1988	11,878	7,136	60	4,309	3,351	78	7,669	3,785	49

자료: 제주경제지표, 제주도

특히 非金融機關은 제주도 전체 受信의 65%를 차지하고 있으나 預金率은 49%에 불과하여 51%의 資金이 域外 流出되어 地域內 資金還流率이 가장 낮은 것으로 나타났다.

〈표 11〉 非銀行金融機關別 預貸率 現況

(단위: 억원, %)

구분 연도	계			투자신탁은행			은행신탁계정			상호신용금고		
	수신	여신	예대율	수신	여신	예대율	수신	여신	예대율	수신	여신	예대율
1983	1,643	1,056	64	207	-	-	74	59	79	229	251	109
1984	2,202	1,318	60	308	-	-	114	115	100	290	322	111
1985	2,677	1,505	56	387	-	-	216	156	349	349	374	107
1986	3,364	2,021	55	607	5	0.7	285	156	475	475	472	100
1987	5,136	2,921	57	804	8	0.9	483	172	653	653	633	97
1988	7,669	3,785	49	1,161	7	0.6	845	231	837	837	839	101

구분 연도	신용협동조합			상호금융			새마을금고			생명보험회사			체신예금		
	수신	여신	예대율	수신	여신	예대율	수신	여신	예대율	수신	여신	예대율	수신	여신	예대율
1983	100	124	124	466	372	79	75	110	146	453	138	30	39	-	-
1984	118	132	112	585	456	78	92	108	117	659	185	28	36	-	-
1985	138	156	113	758	531	70	115	122	106	683	166	24	31	-	-
1986	203	210	103	961	790	82	165	154	93	863	234	27	32	-	-
1987	312	284	91	1,427	1,229	86	206	201	81	1,147	394	34	64	-	-
1988	541	389	72	2,099	1,540	73	378	280	74	1,712	499	29	96	-	-

자료 : 제주경제지표, 제주도

非銀行金融機關別 域內 還流度를 보면(표 11 참조) 地域의 還流가 相互信用金庫와 信用協同組合, 相互金融, 새마을금고의 예대율이 각각 101%, 72%, 73%, 74%를 차지하고 있어 地域內 還流가 비교적 높으나 投資信託 0.6%, 生命保險 29%, 은행신탁계정 27%, 체신예금 0% 등으로 비교적 유출이 심한 것으로 나타나 地域資金의 域內還流에 부정적인 영향을 미치고 있다고 하겠다.

이와 같이 제주지역의 資金이 域外로 유출되는 근본이유는 濟州地域의 投資 收益率이 낮고, 金融資金 配分方式이 수출산업이나 특정제조업에 국한하는 中央本店의 確立적인 方式에 의해 결정되고 있으며, 제주도에 本店을 둔 非銀行金融機關이 없기 때문이라 할 수 있다.

더구나 地方銀行이 지역의 중추적인 금융기관으로서의 기능을 원활히 수행하지 못하고 있기 때문에 地域金融의 침체를 벗어나지 못하고 있다. 다시 말하면 地域經濟의 活性化라는 측면에서 지역의 중추적인 金融을 담당하는 것은 地方銀行일 수 밖에 없는데, 이러한 지방은행이 재기능을 다하지 못하면 地域金融은 낙후될 수 밖에 없다. 이와 같이 지방은행이 취약하여 그 기능을 다하지 못하는 이유로서<sup>10)</sup> 첫째 지방은행의 영업구역이 제한됨에 따라 그 성장이 제약되고 있다. 둘째, 1980년대 이후 金融 自律化 및 銀行民營化措置 이후 市中銀行 및 非銀行金融機關의 地方店舖의 진출확대, 체신부에서의 저축보험 업무의 취급 확대 등에 의하여 지방은행의 업무영역이 잠식되고 있다. 셋째, 지방은행은 全國 銀行에 비하여 규모가 영세하여 經營效率이 극히 낮다는 점을 들 수 있다.

10) 金泰保 "韓國 地域經濟의 均衡開發을 위한 金融制度 및 運用改善方案" 「論文集」 제30집, 濟州大學校 1990, pp. 436~438.

### Ⅲ. 濟州經濟의 構造的 特性和 成長展望

#### 1. 地域產業聯關模形에서 본 濟州經濟의 構造的 特性

1986년 濟州地域產業聯關表<sup>11)</sup>를 통하여 濟州地域의 經濟構造를 분석하면 다음과 같다. 1986년 濟州地域 總生産額은 18,717억원으로 全國 生産額의 1.1%를 차지하고 있다. 產業構造를 生産額 기준으로 보면(표 12) 농업 22.0%, 관광 14.3%, 사회서비스 및 기타 10.8%, 도·소매업 6.7%, 어업 7.9%, 운수·보관 및 통신 6.3% 등이 비교적 높은 비중을 차지하고 있어

〈표 12〉 1986年 全國 및 濟州經濟 產出額 基準 產業構造

(單位：%)

産業別	區 分	全 國	
		濟 州	全 國
농업	업	22.0	5.9
임업	업	1.4	0.3
어업	업	7.9	0.9
관광	업	0.1	0.7
식품·음료품 및 연초	업	5.6	9.0
섬유 및 가죽	업	1.1	7.7
기계 및 목제품	업	0.3	0.7
종이·인쇄 및 출판	업	0.7	1.8
식품·화학제품	업	0.6	10.5
비금속광물제품	업	1.4	1.8
금속1차·금속 및 기계	업	1.9	20.0
전력·가스·수도	업	5.0	7.1
건설업	업	4.0	2.2
도·소매업	업	6.7	6.9
관광	업	14.3	5.7
운수·보관 및 통신	업	6.3	7.1
금융·보험 및 부동산	업	12.2	5.2
사회서비스 및 기타	업	10.8	6.5
계		100.0	100.0

註：1) 1986年 地域產業聯關表에서 作成

2) 全國値는 韓國銀行이 발표한 1986年 全國產業聯關表에서 抽出

資料：金泰保, 濟州經濟의 構造的 特徵과 成長展望(中央大 博士學位論文 1990. 2)에서 인용.

11) 濟州經濟의 地域產業聯關表는 1986年 全國產業聯關表로 부터 非調査方法(non-survey method)인 加重值法(regional weight method)과 供給需要「풀」法(supply demand pool approach)에 의하여 間接推計하여 작성한다.



제2차산업은 현저히 낙후되어 있는 반면 농업·어업의 1차산업과 관광·위락을 중심으로 한 제3차 산업의 비중이 매우 높음을 알 수 있다. 地域産業을 中間投入率과 中間需要率면에서 보면(표 13) 中間需要率이 높은 산업은 비금속 광물제품(65.6%), 건설업(60.7%), 제재 및 목제품(55.8%), 석유화학제품(53.3%) 등인 것으로 나타났다. 대부분의 제조업의 중간투입율이 전국수준보다 매우 낮아 생산의 迂廻度가 낮다는 것을 보여주고 있다. 中間需要率은 광업(99.1%), 석유화학제품(90.7%), 종이·인쇄 및 출판(89.0), 제재 및 목제품(79.5%) 등이 비교적 높게 나타나고 있어 産業의 특성과 잘 부합되고 있음을 알 수 있다. 最終需要는 14,825억원인데 소비 44.8%, 투자 2.4%, 수출 52.7%로 구성되어 있어 제주경제는 地域外需要에 크게 의존되어 있음을 보여 주었다. 특히 제주경제성장의 기본산업인 농업·어업 및 관광산업이 최종수요적 原始産業임을 보여 주고 있다.

〈표 13〉 1986年 全國 및 濟州經濟 產出額 中間投入率·中間需要率 (單位：%)

區分 産業別	中 間 投 入 率		中 間 需 要 率	
	濟 州	全 國	濟 州	全 國
농업	27.2	35.1	10.0	84.1
임업	12.6	41.3	62.2	73.1
어업	43.0	40.9	3.9	32.7
광업	15.3	38.5	99.1	96.2
식품·음료품 및 연초	45.1	75.6	21.3	29.9
섬유 및 가죽	45.7	76.5	38.9	47.3
제재 및 목제품	55.8	78.8	79.5	69.3
종이·인쇄 및 출판	37.1	71.6	89.0	87.1
석유화학제품	53.3	70.6	90.7	75.8
비금속 광물제품	65.6	64.9	38.3	86.3
금속 1차·금속 및 기계	49.3	76.5	65.6	64.7
전력·가스·수도	32.4	33.9	29.0	80.0
건설업	60.7	61.1	13.8	11.3
도소매업	23.3	29.1	20.3	40.5
관광	31.9	31.9	5.1	35.6
운수·보관 및 통신	36.0	43.7	24.5	42.2
금융·보험 및 부동산	29.3	30.4	65.8	61.1
사회서비스 및 기타	50.2	51.9	29.6	4.5
平 均	39.5	57.6	60.5	42.4

註：1) 1986年 地域産業聯關表에서 作成

2) 全國値는 韓國銀行이 발표한 1986年 全國産業聯關表에서 抽出  
資料：金泰保「上揭論文」

産業部門別 乘數效果를 분석하여 보면(표 14) 產出乘數는 제재 및 목제품(1.619), 건설업(1.560), 식음료품 및 연료(1.467) 등이 높고, 雇傭乘數가 높은 산업은 식음료품 및 연초(4.40), 제재 및 목제품(3.17), 전기·가스·수도(1.73), 건설업(1.59) 등이고 所得乘數가 높은 산업은 식음료품 및 연초(2.94), 제재 및 목제품(2.37), 비금속광물제품(1.65) 등인 것으로 나타났다.

〈표 14〉 1986年 濟州經濟 產出額 產出·雇傭·所得乘數 (單位：%)

産業別	區分	產出乘數	雇傭乘數	所得乘數
농업	업	1.2929	1.1300	1.2195
임업	업	1.1249	1.0339	1.0816
어업	업	1.3238	1.2830	1.4569
광업	업	1.0672	1.0913	1.1402
식·음료품 및 연초		1.4674	4.4071	2.9482
섬유 및 가죽		1.3604	1.4289	1.5444
제재 및 목제품		1.6193	3.1764	2.3733
종이·인쇄 및 출판		1.3254	1.4890	1.5054
석유 화학 제품		1.0453	1.1213	1.0851
비금속 광물 제품		1.3718	1.5871	1.6536
금속 1차·금속 및 기계		1.2185	1.4529	1.5597
전력·가스·수도		1.1254	1.7386	1.5378
건설업		1.5605	1.5942	1.5106
도·소매업		1.2833	1.1226	1.1521
관광업		1.3412	1.1192	1.2554
운수·보관 및 통신		1.2551	1.3829	1.4312
금융·보험 및 부동산		1.3841	1.4131	1.3758
사회서비스 및 기타		1.5478	1.3818	1.3030
계		1.3175	1.6085	1.5074

資料：金泰保「上揭論文」

乘數效果는 어떤 특정부문에 대한 최종수요의 변화가 지역경제 전체에 直·間接으로 미치는 산출, 고용, 소득면에서의 總量的 倍增의 효과를 의미한다. 이러한 승수효과는 산업에 따라 정도의 차이를 나타내는데 이는 한 산업의 변화가 산업간의 의존관계 정도에 따라 全産業에 영향이 달라진다는 것을 의미한다.

産業相互間 聯關效果 면에서는 前方聯關效果를 나타내는 感應度係數가 높은 산업은 금융·보험 및 부동산(1.49), 운수·보관 및 통신(1.10), 사회서비스 및 기타(1.23), 임업(1.1) 등이며, 後方聯關效果를 나타내는 影響力係數가 높은 산업은 제재 및 목제품(1.23), 건설업(1.18), 사회서비스 및 기타(1.17), 식음료품 및 연초(1.11), 관광(1.01) 등인 것으로 나타났다(표 15 참조).

〈표 15〉 産業聯關效果 (1986年)

産業別	區分	後方聯關效果	前方聯關效果
농업	업	0.9814	0.9821
임업	업	0.8539	1.0952
어업	업	1.0049	0.7970
광업	업	0.8100	0.8379
식·음료 및 연초	업	1.1138	0.8663
섬유 및 가죽	업	1.0326	0.9951
제재 및 목제품	업	1.2291	0.8311
종이·인쇄 및 출판	업	1.0060	1.0498
석유 화학 제품	업	0.7934	1.0900
비금속 광물 제품	업	1.0412	0.8730
금속 1차·금속 및 기계	업	0.9249	1.0626
전력·가스·수도	업	0.8542	0.9450
건설업	업	1.1845	0.8545
도·소매업	업	0.9740	0.9841
관광업	업	1.0180	0.9011
운수·보관 및 통신	업	0.9526	1.1032
금융·보험 및 부동산	업	1.0506	1.4969
사회 서비스 및 기타	업	1.1749	1.2353

資料：金泰保「上揭論文」

産業部門別 각종 乘數效果와 産業間 聯關效果 분석을 통하여 地域經濟에 대한 乘數效果가 크고 동시에 産業間 相互聯關性이 높은 産業을 파악할 수 있는데 이들이 곧 成長潛在力이 큰 産業이라 할 수 있다. 그것은 이들 産業의 확장이 地域경제 전체에 대하여 상대적으로 큰 波及效果를 가져오기 때문이다. 지금까지 분석한 濟州地域 18개 産業部門에 대한 乘數效果, 産業間 聯關效果 등에 의하면 成長潛在力이 상대적으로 큰 産業부문은 食음료품 및 연초, 제재 및 목제품, 건설업 등으로 나타났다. 그러나 食음료품 및 연초, 제재 및 목제품의 경우는 성장잠재력이 있을 뿐만 아니라 觀光産業과의 聯關效果도 큰 것으로 나타나고 있으나 地域產出額이 地域需要를 충족시키지 못하고 있으므로 輸入代替戰略을 위한 集中投資가 요망된다고 할 수 있다. 이들에 비하여 전력 가스 수도, 비금속광물제품 등은 승수효과는 비교적 높으나 聯關效果는 낮게 나타나고 있기 때문에 성장잠재력이 큰 産業이라 할 수는 없다.

한편, 제주경제의 基本産業인 農業과 觀光産業은 소득과 고용면에서 乘數效果가 낮게 나타나고 있다. 農業은 특히 後방연관效果가 낮기 때문에 제주경제의 先導産業으로 하기에는 무리이지만 地域경제내의 産業比重이 크기 때문에 경시할 수 없는 실정이다. 觀光産業의 경우 승수효과는 낮으나 後방연관效果가 地域産業 平均보다 높게 나타나고 있기 때문에 관광산업을 先導産業으로 하여 既存의 주요산업인 농업, 食음료품 및 연초, 운수·보관 및 통신업 등과의 聯關性을 강화해 나가는 경우 地域경제내의 産業聯關 波及效果를 증가시킬 수 있을 것으로 판단된다.

또한, 제주경제내 취약부문은 地域産出額이 地域投入所要額을 충족시킬 수 없는 광업, 식음료 품 및 연초, 금속1차·금속 및 기계 등 8개 부문이다. 특히 취약부문중에서 높은 성장잠재력을 가질 수 있을 것으로 나타난 식음료품 및 연초는 地域特化가 가능한 분야로 집중투자가 요망된다.

## 2. 濟州經濟의 構造變化 및 成長展望

1980, 1986, 1991년의 1986年 不變地域産業聯關表를 사용하여 제주지역의 경제성장에 따른 産業構造變化를 분석한 후, 構造變化를 가져온 成長要因을 Chenery-Shishido-Watanabe 模型<sup>12)</sup>에 의하여 産出과 雇傭측면으로 나누어 분석하였다.

〈표 16〉 産出額 基準 濟州經濟 産業構造變化의 推移

(單位: %)

産業別	年度別	1980	1986	1991	1980~1986	1986~1991	
농업	농업	36.0	22.0	19.0	-14.0	-3.0	
	임업	1.8	1.3	0.8	-0.5	-0.5	
	어업	3.6	7.9	9.3	4.3	1.4	
小	計	41.4	31.2	29.2	-10.2	-2.0	
광업·음료품 및 연초	광업	0.6	0.05	0.04	-0.55	-0.01	
	음료품 및 연초	9.3	5.6	4.2	-3.7	-1.4	
	석유 및 가축	2.3	1.0	0.1	-1.3	-0.9	
	제재 및 목제품	0.4	0.3	0.03	-0.1	-0.27	
	종이·인쇄 및 출판	0.4	0.7	0.3	0.3	-0.4	
	석유 화학 제품	0.5	0.6	0.2	0.1	-0.4	
	비금속 광물 제품	0.3	1.4	0.9	1.1	-0.5	
	금속 1차·금속 및 기계	0.4	1.9	0.1	1.5	-1.8	
	小	計	14.2	11.5	5.9	-2.7	-5.6
	전력·가스·수도	전력·가스·수도	1.2	4.0	5.9	2.8	1.5
건설업		19.0	5.0	5.4	-14.0	0.4	
도소매업		6.0	8.4	10.9	2.4	2.5	
관광업		4.3	10.8	14.4	6.5	3.6	
운수·보관 및 통신		3.7	9.7	9.0	6.0	-0.7	
금융·보험 및 부동산		8.3	6.2	8.9	-2.1	2.7	
사회 서비스 및 기타		2.0	12.2	8.6	10.9	-3.6	
小		計	44.4	56.3	64.9	11.9	6.4
합	計	100.0	100.0	100.0			

註: 185年 不變價格 基準

資料: 金泰保「上揭論文」

12) Chenery-Shishido-Watanabe 모형은 다음과 같이 전개된다.

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

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

濟州經濟의 産業構造 變化推移를 產出額 기준으로 보면(표 16) 1980년의 1차 : 2차 : 3차 산업의 비율이 41.4% : 14.2% : 44.4%에서 1986년 31.2% : 11.5% : 56.3%, 1991년은 29.2% : 5.9% : 64.9%로 제1차 산업비중이 감소되면서 관광산업을 중심으로 하는 서비스부문에 비중이 증대될 것으로 전망되었다.

이를 雇傭기준으로 보더라도(표 17) 그 비중이 1980년 68.5% : 4.9% : 26.6%에서 1986년 50.4% : 2.8% : 46.8%, 1991년까지는 45.2% : 1.7% : 53.1%로 전환될 것으로 전망된다. 이러한 분석결과를 종합해 보면 產出·雇傭면에서 1991년까지 제3차산업 중심으로 構造轉換이 이루어질 것으로 보인다.

〈표 17〉 雇傭基準 濟州經濟 産業構造 變化推移

(單位 : %)

産業別		年度別	1980	1986	1991	1980~1986	1986~1991
농업	업		62.0	42.6	37.4	-19.4	-5.6
	업		0.1	2.7	1.7	-2.6	-1.0
어업	업		6.4	5.1	6.1	1.3	-1.0
	計	小	68.5	50.4	45.2	-18.1	-5.2
광업·제조업	업		0.09	0.01	0.04	-0.08	0.
	업		1.4	0.8	0.6	-0.6	-0.2
	업		1.2	0.4	0.08	-0.8	-0.32
	업		0.6	0.1	0.1	-0.5	-0.09
	업		0.4	0.1	0.09	-0.3	-0.09
	업		0.1	0.1	0.03	0	-0.97
	업		0.3	0.3	0.3	0	-0.1
	업		0.8	0.4	0.03	-0.4	-0.37
	計	小	4.9	2.8	1.7	-2.1	-1.1
	서비스업	업		0.3	0.4	1.2	0
업			4.8	2.3	2.2	-2.5	-0.1
업			8.4	9.9	10.2	1.5	0.3
업			5.9	20.1	27.2	14.2	7.1
업			4.6	3.4	3.4	-1.2	0
업			1.2	2.8	3.7	1.6	0.9
업			1.4	8.0	5.2	6.6	-2.8
計		小	26.6	46.8	53.1	20.2	6.3
計	합	100.0	100.0	100.0			

資料 : 金泰保「上揭論文」

이와 같은 構造變化에 대해 Chenery-Shishido-Watanabe 模型에 의하여 成長要因을 분석하여 보면(표 18) 1980~1986년 기간동안의 地域產出 增加要因은 地域內 需要增加(53.6)와 輸出

增加(60.3%)가 正의 효과를 미치고 있는 반면 輸入代替要因은 오히려 地域產出에 負(一)의 효과를 미치고 있는 것으로 나타났다. 1986~1991년 기간의 경우도 輸出增大効果는 상승하는 반면 地域內需要增大効果는 감소할 것으로 예측되고 있다. 이는 제주도가 감귤생산과 관광산업이 성장하면서 제주경제의 地域外需要에 대한 의존도가 심화되고 있음을 보여주고 있다.

그동안 濟州經濟의 성장에 주도적 역할을 하였던 農業과 觀光產業이 輸出增大効果에 의한 成長依存度가 더욱 심화될 것으로 전망되고 있는데, 특히 앞으로 農產物 輸入開放이 실행되는 경우 濟州農業의 성장에 크나큰 타격을 줄 것으로 예견되고 있어 이에 대한 대책이 강구되어야 할 것이다.

또한 地域產出成長이 주로 地域內需要에 의존하고 있는 산업인 건설업, 도소매업, 식음료품 및 연초, 종이·인쇄 및 출판 등은 地域內需要에 바탕을 두어 개발·육성하여야 地域經濟 成長에 크게 기여할 것으로 전망된다.

同期間의 雇傭增加要因을 보더라도(표19) 產出增加要因과 비슷하게 地域內需要보다 輸出增大에 의한 고용성장이 더 커지고 있어 濟州經濟의 雇傭成長 또한 수출에 의한 의존도가 더욱 심화될 것으로 전망되고 있다.

이러한 雇傭成長要因을 주요 산업부문별로 보면 濟州經濟의 기반산업인 관광, 어업, 운수·보관 및 통신부문의 경우 수출증대가 고용성장의 주된 요인이었음을 보여주고 있다. 農業의 경우는 1980~1986년 기간 중에 6,745명이나 감소하였는데 그 주된 요인이 수출의 감소에 의한 것으로 분석되었다.

지금까지의 分析을 통해 濟州經濟의 發展可能性을 전망해 볼 수 있다. 濟州經濟內에 커다란 構造的 變換이 없다면 제1차 산업은 成長이 둔화되고, 제2차 산업은 陸地部로부터의 輸入에 계속하여 의존하며, 觀光產業과 관련된 제3차 산업이 제주경제의 根幹產業으로서 성장을 主導할 것으로 전망된다. 제주경제의 基盤產業인 觀光產業과 農業은 乘數效果가 낮는데 특히 農業은 前後方聯關效果가 낮기 때문에 제주경제의 先導產業으로 하기에는 부적당하지만 產業比重이 크기 때문에 경시할 수 없는데 1990년대에 들어와 農產物輸入開放이 예견되면서 그 성장이 둔화될 것으로 전망되고 있어 이에 대한 對備策이 마련되어야 할 것으로 보인다. 觀光產業은 승수효과는 낮으나 後方聯關效果가 地域全體 平均보다 높게 나타나고 있을 뿐만 아니라 장래 수요가 급격하게 증가할 것으로 전망되고 있기 때문에 관광산업을 제주경제의 선도사업으로 하여 기존산업과의 聯繫性을 강화해 나가는 경우 地域經濟와의 產業聯關波及效果를 증가시킬 수 있을 것으로 판단되고 있다.

<표 18>

제주경제산업별 산출 성장요인 (1980~1991)

(單位: %, 백만원)

產業別	要因		地域內需要增大		輸出增大		輸入代替		技術變化		地域產出增加			
	80~86	86~91	80~91	86~91	80~86	86~91	80~91	86~91	80~91	86~91	80~91	86~91		
농	-4.9	31.8	2.1	114.7	147.2	108.7	-1.1	-21.2	-4.5	-8.7	-57.8	89280	36596	125877
임	-20.3	-38.7	-13.3	54.6	60.9	49.7	91.7	61.4	96.6	25.9	16.4	21992	-4491	17510
어	0.1	5.3	2.5	100.2	96.9	98.1	-0.2	-0.9	-0.5	-0.2	-1.3	72865	64556	137422
광	166.3	-12.2	156.4	-88.6	13.9	-77.0	-69.8	-2.1	-71.8	92.0	100.4	-343	-79	-423
식·음료품및연초	99.0	870.8	131.2	9.3	-100.2	13.0	-8.8	960.7	-44.7	0.5	110.4	63173	-2678	60494
섬유 및 가죽	-12.8	-6.7	-10.2	61.5	-7.6	24.0	13.7	101.8	68.5	37.6	12.5	-9265	-13999	-23264
재제 및 목재	30.8	-63.1	12.9	36.8	-32.4	24.2	11.1	176.1	45.0	21.3	19.5	-13380	-4576	-17956
종이·인쇄및출판	129.7	119.0	208.1	23.4	39.0	48.8	-81.3	-159.9	-185.4	28.2	101.9	-1381	-4547	-5929
섬유 화학 제품	90.5	-21.4	5.1	-44.5	-10.7	-70.0	-92.3	27.9	-43.9	146.2	104.2	-1168	-6490	-7578
비금속 광물 제품	-172.5	-105.9	-189.3	231.9	171.6	235.7	48.1	10.9	64.7	-7.4	23.5	13051	-5303	7748
금속 1차·금속 및 기계	67.3	-51.4	-30.7	-111.3	-25.3	-59.2	-2.5	146.4	145.3	146.4	30.3	-2917	-29657	-32575
전력·가스·수도	60.7	5.1	10.6	21.2	92.6	88.9	-0.8	-1.3	-1.3	18.9	3.7	11656	25146	36802
건설	220.8	35.9	451.6	-114.3	54.4	-345.6	0.2	5.8	9.3	-6.7	15.5	55167	20041	-35126
도·소매	79.4	79.8	84.0	16.7	18.6	18.6	-0.6	-8.9	-5.0	4.4	10.5	32385	32018	64404
관	37.8	3.2	15.0	65.6	96.5	85.5	-2.0	-0.9	-0.1	-1.4	-0.6	185623	96223	281846
운수·보관 및 통신	31.6	46.0	43.6	58.7	42.5	54.4	-0.7	-4.2	-2.9	10.4	15.7	33106	45817	78923
금융·보험 및 부동산	67.6	38.2	63.7	20.8	20.4	25.0	-14.4	6.9	-4.1	26.1	34.4	68630	66267	134898
사회 서비스 및 기타	75.9	351.3	163.6	10.7	17.7	17.7	-1.6	-397.8	-97.0	14.9	119.2	48625	-21800	26826

註: 模型에 의해 推計  
資料: 金泰保「上揭論文」

〈표 19〉

濟州經濟產業別 雇傭成長要因 (1980~1991)

(單位：%，백만원)

要 因 產業別	地域內需要增大		輸出增大		輸 入 代 替		技 術 變 化		雇 傭 係 數		雇 傭 成 長							
	80~86	86~91	80~86	86~91	80~86	86~91	80~86	86~91	80~86	86~91	80~86	86~91						
농	33.3	36.0	13.9	774.4	166.8	716.2	7.3	-24.0	-30.0	58.4	-65.5	-41.0	775.4	-13.3	-559.0	-6745	8657	1912
임	-20.7	-37.2	-13.6	55.5	58.6	50.7	93.0	59.0	98.5	-26.3	15.8	-33.6	-1.5	3.8	-2.0	5891	-1256	4634
어	0.1	5.4	2.5	100.9	98.5	98.8	-0.2	-1.0	-0.5	-0.2	-1.3	-0.1	-0.7	-1.6	-0.7	6278	5467	11745
광	84.6	-12.1	78.9	-45.0	13.8	-38.8	-35.5	-2.1	-36.2	46.8	100.0	46.6	49.2	0.4	489.6	-116	-3	-119
식·음료품및연초	539.6	-687.1	-685.3	-50.8	-79.1	-68.1	48.0	758.7	233.7	-2.7	87.2	-2.6	645.1	21.4	622.3	-501	70	-571
섬유 및 가죽	-8.6	-6.7	-8.1	40.5	-7.5	19.3	9.0	101.0	54.7	24.8	12.4	14.0	34.1	0.8	20.0	-1004	-843	-1847
제조 및 목제품	30.3	-62.5	12.6	35.8	-32.0	23.5	10.9	174.2	43.7	20.8	19.3	17.3	2.6	1.1	2.9	-751	-249	-1000
종이·인쇄및출판	83.3	120.6	300.4	33.0	39.5	70.5	-114.8	-162.0	-267.6	39.8	103.2	41.2	-41.3	-1.3	-44.4	-180	-178	-358
섬유 화학 제품	97.0	-21.3	59.3	-47.7	-10.7	-75.3	-98.9	27.8	-47.6	156.7	104.1	170.8	-7.2	0.1	-7.6	30	-140	-110
비금속 광물 제품	-202.2	-100.3	-248.1	271.7	162.4	308.9	56.3	10.3	84.7	-8.7	22.2	-14.5	17.2	5.3	-31.1	436	-200	235
금속1차·금속및기계	31.6	-51.0	-22.7	-52.3	-25.1	-43.6	-1.2	145.3	107.1	68.8	30.1	32.9	53.0	0.8	26.2	-437	-931	-1368
전력·가스·수도	144.3	5.1	11.2	50.3	92.7	94.3	-2.0	-1.3	-1.4	45.0	3.7	1.9	-137.6	-0.2	-6.1	-45	2630	2645
건설	226.8	36.7	484.8	-117.4	55.6	348.0	0.2	-5.9	9.4	-6.9	15.9	-15.4	-2.7	2.2	0.7	-3159	1126	2033
도·소매	114.0	81.9	101.1	24.0	19.1	22.4	-0.9	-9.1	-6.0	6.3	10.8	2.8	-43.5	-2.7	-20.3	7447	6074	13521
관	29.5	3.4	15.0	51.2	101.5	85.9	-1.5	0.9	-0.1	-1.1	-0.7	-0.4	22.0	-5.1	-0.4	26197	15145	41342
운수·보관및통신	375.9	46.8	79.3	697.9	43.3	99.1	-7.8	-4.3	-5.3	123.1	16.0	9.0	-1088.0	-1.8	-82.1	-790	1955	1165
금융·보험및부동산	68.0	38.4	64.1	20.9	20.5	25.2	-14.5	7.0	-4.1	26.2	34.6	15.3	-0.6	-0.5	-0.5	4147	3975	8122
사회서비스및기타	50.0	-125.4	148.8	7.0	-9.7	16.1	-1.0	142.0	-88.2	9.8	-42.6	14.2	34.2	135.7	9.1	12846	-3104	9741

註：模型에 의해 推計

資料：金泰保「上揭論文」



## IV. 濟州經濟 活性化를 위한 戰略的 課題

지금까지 濟州經濟의 實相을 통해 문제점을 분석하고, 나아가 地域產業聯關分析을 이용하여 제주경제의 構造的 特性과 變化에 대한 분석에 의하여 제주경제의 發展 可能性을 파악하였는데 이를 토대로 하여 濟州經濟의 活性化 方案을 제시해 보고자 한다.

### 1. 地域經濟 活性化를 위한 產業開發戰略

제주경제의 活性化를 위한 最適產業構造로의 개편은 제주경제에서의 수요·공급 측면의 여건을 검토하여 이를 토대로 先導產業(leading sector)을 추출하고 이들 산업이 갖는 타산업과의 연관 관계를 고려하여<sup>13)</sup> 그 방향이 검토되어야 한다. 그러므로 어떤 산업을 선도산업으로 삼아야 하는가와 선도산업과 前後方聯關效果가 큰 산업은 어떤 산업인가를 파악하고 이들 戰略產業을 어떻게 발전시키느냐 하는 것이 제주경제가 당면하는 중요한 과제가 되는 것이다.

지금까지의 분석을 종합하여 볼 때 제1차 산업은 성장이 둔화되고, 제2차 산업은 육지부로 부터의 수입에 계속 의존하며, 觀光產業을 포함하는 제3차 산업이 제주경제의 근간산업으로서 성장을 주도할 것으로 전망되고 있다.

濟州道는 지역개발에 착수한 1960년대 이래 정부주도하에 觀光產業을 先導產業으로 하는 지역 개발이 추진되어 왔다. 지금까지 추진되어 온 濟州地域開發은 개발전략면에서 볼 때 觀光主導型이라는 데에는 타당성이 있으나 다른 산업과의 연계성을 소홀히 하여 관광산업은 성장하였으나 지역주민소득의 창출이나 고용효과는 별로 나타나지 않는 결과를 초래하였다는<sup>14)</sup> 점에서 많은 문제점이 제기되고 있다.

더구나 1970년대 이후 제주개발은 國際觀光이 가져다 주는 國民經濟的 이익을 염두에 둔 나머지 國際觀光 指向的인 개발에 중점을 두었기 때문에 당해 지역을 위한 지역개발로 전개되지 못하였다. 즉 제주도를 국제관광지로 조성하는데에 역점을 둔 개발사업은 국제관광중심의 대규모 시설투자를 요구하였기 때문에 영세한 地域資本이 참여할 수 있는 기회가 배제된 채 지역개발사업은 外來資本에 의존하지 않을 수 없었다. 그 결과 지역의 主體性은 약화되고 投資의 과실인 소득이 대부분 地域外로 누출되는 결과를 초래하였다.

13) Hirschman A O, *Economic Development Strategy*, New Haven, Yale University Press, 1958, pp. 27~34.

14) 金泰保 "濟州道 綜合開發의 發展的 補完과 推進方案" 「社會發展研究」 제5집 濟州大 社會發展研究所, 1989. p. 238.

15) 「上揭論文」 1989. p. 237.

지역경제개발은 지역경제의 能率性을 극대화할 뿐 아니라 그 地域住民에게 소득과 그에 따른 福祉가 고루 나누어 질 수 있는 방향으로 추진되어야 한다. 따라서 제주개발은 觀光産業을 선도 산업으로 하는 3차산업의 개발은 물론 觀光산업과 前後方聯關效果가 큰 既存産業 특히 농·수산업, 제조업 및 건설업의 발전을 동시에 추진하여 産業聯關效果 極大化를 통한 能率性 提高 및 衡平性 提高를 달성할 수 있는 방향으로 전개 되어야 한다.

다시 말하면 제주도의 農業 등 1차産業 開發은 觀光산업과의 연계성을 고려하여 觀光性 1次産業으로 발전시켜 나가는 것이 필요하다. 觀光성 1차산업은 1차산업에 觀光산업 특유의 서비스산업적 성격을 가미하는 것이다.<sup>16)</sup> 이와 같은 觀光성 1차산업의 개발은 觀光지의 다양성을 가져다 주고 지역의 經濟基盤을 강화하게 되어 제주경제의 內發的 開發을 가능케 하므로 제주도민소득창출효과에도 크게 기여할 것이다.<sup>17)</sup> 제주도의 입지적 특성에 비추어 도입가능한 1次産業의 형태로서 觀光農園, 觀光牧場, 수렵관광, 관광임업, 관광어업 등을 도입할 수 있다.

이상과 같은 관점에서 濟州經濟의 活性化를 가져오기 위한 각 産業部門別 開發戰略을 검토하면 다음과 같다.

첫째, 觀光産業이 제주경제의 선도산업으로서 자리를 굳히고 그 역할을 강화하기 위하여 다음과 같은 對應戰略이 모색되어야 한다. ① 제주경제의 産業構造가 제1차 산업 중심에서 제3차 산업 중심으로 전환함에 따라 제1차산업은 過剩勞動力이 제3차 산업으로 이동할 것으로 전망되는데 고용전환에 따른 轉職訓練의 확대가 필요하다. 특히 산업구조가 고도화됨에 따라 高級專門人力의 수요가 급증할 것으로 예견되는데 이러한 인력수요의 변화에 신속적으로 대응키 위해서는 觀光관련전문교육기관인 대학원, 대학, 고등학교 등의 공급을 고려하여 人力需給計劃을 수립하고 나아가 供給能力을 고려하여 私設教育院의 기능을 강화토록 한다.

② 제주도는 위치상 內陸과는 격려되어 있어 航空과 海上交通에 의존하지 않을 수 없고, 특히 No-Visa 지역임에도 불구하고 국제관광을 위한 直航路線이 현저히 부족하여 대량관광객 유치에 곤란하다. 특히 외국인관광객유치의 관건은 接近度 提高에 있기 때문에 현재 일본과의 직항노선을 확대 증편하고 대만·홍콩 등 동남아 주요 관광지와의 직항노선의 개설 등을 통하여 제주도를 방문하는 외래관광객의 편의를 증진시켜야 한다. 또한 海上交通의 경우도 제주항을 중심으로 대형호화유람선이 접안할 수 있는 시설을 확충하여 海上交通 手段의 活性化를 촉진시켜야 한다.

16) 韓國觀光公社 「國際觀光開發理論 및 外國의 事例」 1978. p. 209.

17) 高南旭, 金泰保 “濟州道 觀光開發과 道民所得 增大와의 聯繫推進方案” 「社會開發研究」 제2집 濟州大社會發展研究所, pp. 220~221.

③ 종래 自然景觀 鑑賞 위주의 靜的이며 단조로운 제주관광을 활성화시키기 위하여 관광객이 직접 참여할 수 있는 활동적이고 반복 사용할 수 있는 관광위락시설을 확충토록 한다. 그리고 民泊 등을 도입하여 宿泊施設을 확충·다양화시키며 홍보기구의 설치, 해외공관과의 연계 등에 의하여 관광홍보·선전기능을 강화토록 한다.

④ 관광개발에 따라 야기되는 自然環境 및 景觀毀損, 生態界의 파괴 등을 예방하고 환경오염을 방지토록 한다. 제주관광개발의 중요한 관건은 자연의 開發·利用과 장기적 안목에서의 保護·維持를 어떻게 조화시켜 나가느냐에 달려 있다는 점이라 하겠다. 이미 추진되고 있는 中文·城山·表善의 3개 관광단지와 26개 관광지구를 보완하여 開發과 保全體系를 확립하여 兩者를 조화시키는 입장에서 環境保全에 중점을 주되 開發行爲는 환경에 미치는 영향을 고려하여 꼭 필요한 지역이나 경우에만 실시하도록 해야 할 것이다. 이를 위해 地域開發事業의 妥當性 分析과 環境影響評價制度의 도입이 필요하다.

둘째, 濟州農業은 개방화추세를 감안할 때 새로운 환경에서 대응력을 강화하고 競爭力 있는 산업으로 발전시켜 제주경제의 지속적인 성장에 기여할 수 있도록 규모의 경제와 영농과학화를 도모하는 農業構造의 개선<sup>18)</sup> 및 調整이 중요한 과제가 되고 있다. 이러한 관점에서 볼 때 開放化 時代에 알맞는 濟州農業構造의 조정은 ① 專業農의 육성과 기술혁신을 통해 國際競爭力를 키우는데 있다. 농가의 영농규모 확대를 통한 기간농가의 육성과 이를 위한 中長期 低利의 금융지원책이 강구되어야 한다. 또한, 국제경쟁력 제고를 위해 가장 중요한 것은 첨단기술개발에 의한 品種改良, 재배기술의 근대화, 인력개발을 통한 高能率 生産體制의 확립이라고 볼 수 있다. 21C의 농업은 遺傳工業 등 첨단기술의 혁신에 의존할 것으로 예상되기 때문에 기술혁신에 박차를 가해 나감으로써 開放化 時代에 능동적으로 대처하는 지혜가 필요하다.

② 개방화시대에 따른 代替작목을 개발 지정하여 지역적응시험을 거치도록 한다. 이를 위한 官·産·學의 協同體制의 구축이 절실히 요구된다.

③ 제주농업은 제주경제의 선도산업인 관광산업에 의한 파급효과의 연계성(linkage effect)이 높다는 점을 고려하여 제주농업의 개발은 관광산업과 聯關開發해 나가도록 한다. 또한, 觀光産業을 어업과 연계관계를 고려하여 연계개발하고 어항등을 확충하고 어선의 대형화를 도모하도록 한다.

셋째, 濟州工業의 開發은 立地條件을 고려하여 原料依存·勞動集約型의 農產物加工工業 및 觀光民藝品工業을 적극 육성토록 한다. 제주공업의 경우는 立地條件의 제약으로 극소수의 업종을 제외하고는 지역내 소비수요를 충족하기 위한 산업으로서 영세규모 및 정체상태를 탈피하지 못하고 있다. 다만 감귤·축산물·수산물 등의 원료확보가 용이하고 대규모의 관광수요를 고려할 때 農產物加工工業과 觀光民藝品業이 개발 잠재력이 높다고 할 수 있다. 그러나 이를 農工

18) 金泰保 “農產物 輸入開放이 濟州經濟에 미치는 效果分析” 「社會發展研究」 제6집, 濟州大 社會發展研究所, 1990, pp. 76~78.

地區로 유치하는 경우 입지조건이 불리하다는 점을 고려하여 교통·통신·용수 등 下部構造 (infrastructure)의 확충이 요구된다.

## 2. 地方自治團體의 財政力の 擴充과 經濟機能의 強化

地域經濟의 活性化를 위한 정책주체로서의 地方自治團體의 역할은 막대하다. 지방자치단체는 地方財政과 地域經濟의 相互連繫性을 강화시켜 나감으로써 지역경제의 기반을 강화하고 구조를 개선해 나갈 수 있기 때문이다. 지방자치단체는 지역의 경제성장이 財政伸張의 원천이 되고 財政支出이 경제발전의 요인이 되는, 즉 兩者間的 주고 받는 상호작용을 통해 上昇的으로 호순환의 관계를 정립할 수 있는 유일한 주체가 된다는 점에서 그 존재의의가 있는 것이다.<sup>19)</sup>

따라서 제주경제의 성장 및 지역개발의 효율적인 추진을 위하여 지방자치단체는 필요한 재원을 스스로 조달하여야 한다는 당위명제를 실현시킬 수 있도록 財政基盤을 강화하고 재정의 운용방향을 올바르게 확립시켜 나가야 한다.

地方財政力을 강화시키기 위한 몇가지 方案을 검토하여 보면 첫째 自主財源을 확충토록 한다. 자주재원 확충은 國稅와 地方稅 體系의 再調整과 새로운 地方稅源의 개발을 통하여 할 수 있다.

國稅에서 地方稅로 이양이 가능한 稅目을 선정하여 보면 所得稅 가운데 양도소득세, 附加價値稅 가운데 숙박업·운수·창고·통신, 사회 및 개인서비스업 부문, 酒稅 가운데 탁주·약주·소주 부문 등이 대상이 될 수 있는데 이들 산업의 경우 제주경제구조에서 차지하는 비중이 높다는 점<sup>20)</sup>에서 財政力 提高에 크게 기여할 것으로 예견된다.

한편 새로운 稅源의 개발을 통한 자주재원의 확충방안은 환경보전세, 지역개발세, 광고세, 지방소득세, 관광세 등의 도입을 들 수 있는데 이들 가운데 地方稅로서 安定性과 普遍性이 부족한 것도 적지 않으나 제주도의 立地의 특성을 고려할 때 觀光稅의 도입은 특히 타당성이 높다고 할<sup>21)</sup> 수 있다.

또한 地方自治團體가 地域에 산재한 賦存資源開發을 통하여 經營事業을 확대해 나감으로써 地方財政力을 확충토록 한다. 제주도의 自然 및 社會經濟的 立地條件上 이용가능한 자연 및 觀光資源, 石材 등 잠재자원을 개발할 경우 제주도의 중요한 지방수입원이 되어 지방재정에 기여함은 물론 地域經濟 活性化에도 기여하게 될 것이다. 이와 같은 地方公營事業을 확대운영해 나가는데는 財源의 확보가 제1차적인 문제가 된다. 이를 위해서는 어느정도의 收益性이 보장되는

19) 喜多登 「地域と財政」 東京, 白挑書房 1976. pp. 101~13.

20) 金泰保 “濟州地域의 經濟開發과 地方財政의 擴充方案” 「論文集」 제22집 濟州大學校 1986. p. 217.

21) 「上揭論文」 p. 217.

경우에는 과감하게 民間投資를 유치하는(50% 이상) 방안과 아울러 長期地方債의 發行을 통한 투자재원의 동원방안<sup>23)</sup>도 적극 강구해 볼 필요가 있다. 또한 責任經營 制度를 확립하도록 한다. 이의 一環으로 中央政府가 정부투자기관에 시도하고 있는 바와 같이 사업에 일정한 目標, 基本方針과 經營指標를 부여하고 責任經營케 하는 제도를 도입하도록 한다.

둘째, 지방재정의 투자재원을 확충하기 위하여 地域開發基金을 조성하고 地方債發行制度를 적극 도입토록 한다. 지역개발자금을 확보하기 위하여 地域開發基金(regional development fund)의 조성은 매우 유용하다.<sup>24)</sup> 제주지역의 경우 특히 관광단지개발 및 관광사업을 통해 나타나는 개발이익을 환수하는 제도를 도입하여 地域開發基金을 조성하는 방안이 강구되어야 한다. 開發利益은 본래 지방자치단체가 지역개발사업을 실시함으로써 발생한 일종의 資本利得이기 때문에 지방자치단체가 흡수하여 지역의 개발자금으로 재투자하여도 큰 무리가 없는 성질의 것이라 할 수 있다. 또한 地方債를 통하여 투자재원을 조달할 때에는 起債調達比率을 적정수준으로 정하는 것이 무엇보다도 중요하다. 왜냐하면 기채조달비율이 높으면 자금조달은 용이하겠지만 추후 사업운영시 料率原價의 상승요인이 되기 때문이다.<sup>25)</sup>

셋째, 地方自治團體의 經濟機能을 강화하도록 한다. 地方自治制의 실시에 앞서 현재 地方自治團體의 미약한 地域經濟機能을 중앙집권적 경제행정권한의 지방이양을 통해 강화시켜 지역경제와 관련된 기능을 독자적으로 행해 나갈 수 있도록 自律權과 自治權이 강화되어야 한다. 그동안 地域經濟와 관련된 開發計劃의 成案이 주로 中央政府에 의해 主導되어옴으로써 地域觀點에서 地域의 利益이 제대로 반영되지 못했다는 지적이 나오고 있다.

따라서 地方自治團體의 地域經濟管理能力의 미흡으로 地域의 잠재력이 제대로 발휘되지 못한 점을 감안할 때, 앞으로 지역경제 활성화를 위한 개발계획을 추진함에 있어서 지방자치단체가 主導的 役割을 담당할 수 있도록 中央政府는 전국적인 관점에서의 開發計劃의 調整機能에 주력하고, 地域住民의 이해와 직결되는 開發計劃의 立案과 이의 집행은 지방자치단체가 자율적으로 추진할 수 있도록 하는 制度改善이 요구된다. 이와 같은 制度改善의 관점에서 볼 때, 地方自治團體에 지역경제의 육성과 관리에 관한 종합적인 권한이 부여되어야 할 것인 바, 특히 開發團地의 조성·선정 및 施工, 農工團地의 선정·조성 및 공장의 신설·증설 이전에 따른 각종 認許可, 그리고 地域與件에 맞는 地域特化産業의 유치·육성, 지역개발과 관련된 社會間接資本의 투자우선순위 선정 등의 開發計劃 및 商工行政機能은 대폭 地方自治團體에 이양되어 그 기능이 강화되어야 할 것이다.

23) 吳然人 「地方財政基盤의 強化方案」 大韓商工會議所 1983. p. 79.

24) 「上揭書」 p. 84.

### 3. 金融構造 改善 및 地域金融의 活性化

濟州地域 金融은 濟州地域住民所得의 영세한 수준과 濟州經濟力의 미약 등으로 그 성장기반이 취약할 뿐만 아니라 제주지역에서 조성된 자금의 상당부분이 서울 등 他地域으로 유출됨으로써 제주지역기업이나 산업의 성장을 효율적으로 뒷받침해주지 못하고 있다. 따라서 金融部門이 實物部門의 성장을 지원하는 본래의 기능을 다할수 있도록 地域金融이 안고 있는 문제점을 해소하는 것이 제주경제의 活性化를 위한 또 하나의 당면과제가 되고 있다.

제주경제 실물부문의 성장을 촉진케 할 수 있는 地域金融의 活性化 方案은 金融部門 資金配分方式의 地方分權化, 地域還元金融의 확충, 地方銀行의 役割 強化라는 측면에서 그 전략이 모색되어야 한다.

첫째, 金融部門 資金配分方式이 地方分權化 되어야 한다. 실물 및 금융자금의 배분에 있어서 中央集中性을 시정하여 실물경제를 원활하게 증대하는 금융의 기능을 중시하여 地域金融의 비중을 높이는 전략이 요구된다. 따라서 金融通貨委員會는 행정권으로부터의 독립성을 갖도록 하고, 종래의 금융정책의 결정과정에 있어서 지역경제의 특수성을 고려하는 금융정책의 의사결정과 시행에 따른 분권화체계가 요구된다. 이와 관련하여 지역의 경제여건의 변동이나 일시적인 資金需給의 불균형을 해소하기 위하여 한국은행지점에 대하여 流動性 調節機能을 부분적으로 부여토록 한다.<sup>25)</sup> 즉, 지역이 특별한 사유에 의하여 자금이 경색될 때 지역금융중추기관인 地方銀行에 대하여 유동성조절자금을 배정할 수 있도록 韓銀支店에 이에 대한 권한을 위임토록 한다.

둘째, 지역금융자금이 他地域으로 유출되는 것을 방지하기 위하여 地域還元金融을 강화토록 한다. 지역금융이 지역내에 환류되도록 하기 위해서는 은행의 地方造成資金은 전액 지역에서 운용될 수 있도록 地域還流率을 제고토록 하는 제도적인 뒷받침이 마련되어야 한다. 지방은행이 지역의 실질적인 자금이라고 볼 수 있는 地方自治團體 및 公共機關의 金庫代行業務를 가급적 전담할 수 있도록 하여야 한다. 상호신용금고, 새마을금고 신용협동조합의 지불준비금의 예치를 지방은행에서 맡을 수 있도록 하며, 투자신탁회사 및 보험회사의 地方債, 地方企業會社債의 引受義務를 강화토록 한다.<sup>26)</sup> 이에 따른 보완대책으로 신용보증기금의 地方企業 發行社債 保證의 확대 등과 같은 지방기업회사채 발행촉진을 위한 대책도 강구되어야 한다. 또한 증권회사 및 투자신탁의 준비금 적립, 보험회사의 준비금 적립, 채신예금 중 지방에서 거두어 들인 受信分은 지방은행에 예치하도록 하여 지역자금을 사용할 수 있도록 하는 제도적인 조치가 있어야 한다.

25) 金泰保 “地域金融産業構造改編方案” 「內務部 地方金融 活性化에 대한 세미나 發表資料」 內務部 1987, pp. 23~24.

26) 盧永起 “韓國 地域金融의 活性化 方案에 관한 연구” 「經濟論集」 제2집 中央大 經濟研究所 1988, p. 67.

세계, 지역금융 활성화를 위한 地方銀行의 역할을 강화시키도록 한다. 지역경제의 均衡發展 및 金融業의 지역간 균형발전을 위해 설립된 지방은행은 규모의 영세성, 경영의 비능률, 營業區域의 제한 등의 요인에 의하여 그 기능이 약화되어 지역경제발전을 위한 역할을 충분히 수행하여 오지 못하였다. 따라서 지역의 실물경제를 효율적으로 뒷받침하고 地域資金의 유출을 방지하여 환류시키는 방안의 하나는 지방은행을 地域金融의 中樞센터로 육성시키는데 있다. 지방은행의 業務區域을 地域經濟圈 중심으로 광역화시켜 지역주민 및 지역기업의 수요에 대응할 수 있는 규모와 능력을 갖추게 함으로써 지방은행의 기능을 강화토록 한다. 經濟關係를 고려하여 영남, 호남과의 광역화를 고려해 볼<sup>27)</sup> 수 있다.

또한 지방은행은 지역과의 밀착도를 강화시켜 경쟁력을 제고토록 한다. 지방은행은 地緣性의 이점을 이용하여 지역에 헌신하면서 지역경제활성화를 위한 자금의 꺾줄의 역할을 한다는 점을 중시하여 경영규모나 경영효율면에서 불리점을 보완함으로써 지역내 他金融機關과 경쟁할 수 있는 장점으로 활용토록 한다. 또한 지방은행은 현행 일반은행과 동일한 업무만으로는 지역주민의 金融欲求를 충족시킬 수 없기 때문에 지방은행의 영업기반 강화라는 정책적인 차원에서 地方銀行의 특성에 맞는 상품을 개발하고 地域開發金融債券의 발행과 第2金融圈 業務 및 保險業務를 점차적으로 취급할 수 있도록 한다. 그리고 지방은행이 일정지역에 국한된 점포망으로 전국을 영업기반으로 하는 지역기업에게 편리하고 신속한 자금결제 서비스의 제공에 능동적으로 대처할 수 있도록 地方銀行間 換去來 關係를 확대하는 등 상호유기적인 協同體制로 발전시켜 나가도록 한다.<sup>28)</sup>

#### 4. 地域企業의 育성과 民資誘致 方案

지역개발의 成敗는 지역경제내의 경제주체로서 기업과 地方自治團體의 역할과 활동에 의해 좌우된다. 地域企業이 자기 地方에 뿌리를 굳게 내릴때 地域開發은 촉진되고 주민소득은 향상되어 地域發展이 이루어지게 되는 것이다. 다시 말하여 地域企業은 地域經濟에 큰 영향을 미칠 뿐만 아니라 地域住民의 모든 經濟·社會生活을 뒷받침하는 역할을 수행하기 때문에 地域企業의 육성은 지역발전을 위한 대전제가 된다.

따라서 當該地域은 자기 地方의 기업을 아껴주고 보호하는 분위기를 조성해야 할 것이며, 企業家는 자기 고장을 위해 헌신하고 봉사할 수 있는 기회를 확대해 나가는데 모든 노력을 기울여야 하겠다. 또한 地方自治團體와 公共機關들은 모든 行政力과 支援手段을 동원하여 영세한 地域企業을 보호·육성해야 하며 그렇게 함으로써 기업의 收益性이 향상되어 地方産業의 定着基

27) 金泰保 「濟州經濟의 構造的 特徵과……」 1990. p. 170.

28) 盧永起 「前揭論文」 p. 69.

盤이 공고히 다져질 수 있는 것이다. 地方自治團體가 제주지역의 特殊性과 資源事情, 勞動力 등을 감안하여 지방에 가장 적합하고 비교우위가 있는 地方產業과 地方企業을 선정하여 수익성 있게 잘 육성해 나간다면 地域開發은 크게 촉진될 것이다. 따라서 地域企業의 육성을 위해서는 地方에서의 企業活動이 다른 地域에 비해서 불리함이 없도록 與件을 조성하고 誘因策을 마련하여 주어야 한다.

濟州地域開發事業을 추진함에 있어서 중요한 관건이 되는 것은 開發所要 投資財源의 확보라 할 수 있다. 道內 零細資本의 경우 그 투자대상사업이 收益性을 전제로 하고 있기 때문에 投資의 妥當性이 기본요건이 되어야 하므로 이의 적극적인 참여를 유도하기 위해서는 「제3 섹터」의 도입이 필요하다. 「제3 섹터」란 국가 또는 지방자치단체와 民間의 公共投資로 설립되는 株式會社를 지칭하는 것으로서 公共機關 등이 출자에 참여하는 경우까지 포함하여 地方自治團體, 公共機關, 民間으로 구성된다. 이와 같은 「제3 섹터」는 綜合的인 觀光開發計劃 및 관리기능을 발휘할 수 있는 機關이 株主가 되어 구성함이 바람직하므로 地方自治團體는 물론 有關機關과 民間이 株式比率를 나누어 투자기관으로서 주주일 뿐 관리경영은 완전히 독립하여 운영토록 한다.<sup>29)</sup> 따라서 公共의 行政力 및 統制·調整機能과 民間의 資本 및 축적된 技術이 적절히 조화를 이루는 官·民合同開發 方式이 되어 상이한 開發主體間의 장점을 살리는 地域開發을 촉진할 수 있다.

## V. 結

지금까지 濟州經濟를 대상으로 地域經濟의 實相과 問題點을 분석하고, 나아가 濟州經濟의 構造的 特性과 成長 展望에 대한 분석을 통하여 제주경제의 發展 可能性과 活性化 方案을 제시하여 보았다.

지금까지의 분석결과를 종합하여 보면 제주경제 성장의 基盤產業은 觀光과 農業인데 농업은 農產物輸入開放이 예견되면서 성장이 둔화될 것으로 전망되고 있다. 관광산업은 승수효과는 낮으나 後方關聯效果가 地域 全體 平均보다 높게 나타나고 있을 뿐만 아니라 장래 수요가 급격하게 증가할 것으로 전망되고 있기 때문에 관광산업을 제주경제의 선도산업으로 하여 기존산업인 농업, 어업, 제조업, 및 건설업과의 聯繫性을 강화해 나가는 개발전략이 요구된다.

따라서 濟州經濟 活性化를 위한 戰略的 대안은 관광산업과 기존산업과의 연계성을 강화하고 지역경제에 있어서 파급효과가 큰 戰略產業의 육성을 위한 產業開發戰略을 모색하고, 地方自治團體의 財政力 강화 및 支援體制의 확립, 금융구조의 개선과 地域金融의 활성화, 地域企業의 육성과 民資誘致 강화라는 측면에서 對應戰略이 모색되어야 한다.

29) 韓國產業開發研究院 「特定地域 濟州道綜合開發計劃」 1983. pp. 245~252.