

濟州道 綜合開發의 方向과 課題*

— 開發方法과 推進戰略을 中心으로 —

金 泰 保**

目 次

- I. 序 論
- II. 濟州道 綜合開發의 推進實態
 - 1. 濟州道 綜合開發의 推進經緯
 - 2. 濟州道 綜合開發의 既存 開發方法의 性格과 問題點
- III. 濟州道 綜合開發의 基本方向
 - 1. 濟州道 綜合開發의 方向設定을 위한 前提
 - 2. 濟州道 綜合開發의 基本方向
- IV. 濟州道 綜合開發의 效率的인 推進戰略
 - 1. 産業部門開發 및 連繫化 戰略
 - 2. 空間的 機能의 統合 및 連繫化 戰略
 - 3. 開發推進體制의 強化
 - 4. 支援體制의 調整·強化
- V. 結 論

I. 序 論

空間上의 變化를 도모하는 것이 지역개발이라 할때 그 개발은 당해지역이 부존하고 있는 자원을 효율적으로 개발, 이용하여 지역 전체의 성장 발전을 가져오는데 있다. 따라서 일정한 지역을 대상으로 그 지역이 지니고 있는 自然資源, 人的 및 物的資源, 制度 및 民俗등 諸資源의 능력을 최대한 개발함으로써 국민경제의 效率性과 地域內 소득 및 복지증진을 추구하는데 있다.

제주도는 1970년대 초부터 지역개발을 본격적으로 추진하였는데, 1970년대는 觀光主導型 지역

* 이 논문은 濟州商工會議所 地域經濟研究센터 創立記念 세미나에서 발표한 것을 보완·정리한 것임.

** 經商大學 經濟學科 (Dept. of Economics, Cheju Univ., Cjeju-do, 690-756, Korea)

개발을 목표로 『濟州道 綜合開發計劃』을 추진하였으며, 1980년대에 와서는 『特定地域 濟州道 綜合開發計劃』을 추진하여 觀光地의 여건을 강화함으로써 관광산업을 제주경제의 基本産業으로 구축하는데 크게 기여하였다.

그러나 지금까지 觀光主導型 종합개발계획의 추진결과, 地域所得의 유출문제, 道民의 開發事業에의 참여부진 및 소외감 팽배, 地域間·産業間 不均衡發展 등의 經濟的 문제와 청소년비행 및 각종범죄의 발생, 제주고유의 전통·풍습의 소멸, 황금만능 사고의 팽배 등의 社會·文化的 측면의 문제점이 나타났는데, 이는 그동안의 濟州道 綜合開發이 추구하여 온 發展目標과 開發方法에 적지 않은 책임이 있다고 볼 수 있다.

따라서 이 글은 濟州地域을 대상으로 추진된 濟州道 綜合開發計劃을 중심으로 發展目標 및 開發方法, 投資配分 등의 實態分析을 통하여 問題點을 파악하고, 그 분석결과를 토대로 하여 바람직한 開發方向과 推進戰略을 제시하는데 있다.

II. 濟州道 綜合開發의 推進實態

1. 濟州道 綜合開發의 推進經緯

濟州道가 최초로 지역개발에 관심을 갖기 시작한 것은 1964년 『濟州道 綜合開發計劃』이 확정되면서 부터이나 紙面計劃에 그쳤다. 그러나 濟州道 綜合開發이 종합적으로 착수된 것은 『濟州道 綜合開發 10個年計劃』에서 부터인데, 1970년대에서 1980년대 초반까지 觀光主導型 지역개발의 기본계획이 되어 중앙정부의 강력한 의지에 의하여 집중투자가 이루어졌다. 이 계획¹⁾은 개발 기본방향을 관광개발의 거점화로 파급효과를 제고하고 관광자원을 조화있게 개발하여 국제수준의 관광지로 조성하고 모든 산업을 관광주도형으로 육성발전시킴으로써 도민소득증대와 국민경제성장에 기여하는데 있었다. 이를 위한 개발전략으로서 3개 부문별개발계획으로 나누어 중문관광단지, 제주시 및 서귀포시 등 주요 관광지를 거점개발하여 지역특성에 적합한 기능을 부여하고 도로 항만 공항 용수 등 관광기반시설을 확충하고, 수산 축산 감귤 등 관광관련산업의 육성 발전에 두었다.

이 계획에 따라 中文觀光團地 조성, 城邑民俗村 건설, 해수욕장정비 등 관광지개발이 부분적으로 이루어졌고, 제주공항 및 제주항 확장, 도로 및 통신망의 확충 등 각종 기반시설이 확충 정비됨으로써 당초 계획했던 목표에는 크게 미치지 못하였으나 제주관광은 어느 정도 수용능력을 갖추게 되었다.

1980년대에 들어와 開發方向에 대한 슬한 논란끝에 『特定地域 濟州道 綜合開發計劃』이 1985년에 확정되어 1991년까지 추진되었는데, 이 계획²⁾은 개발기본방향을 觀光開發을 근간으로 한 지

1) 濟州道, 『濟州道 綜合開發 10個年計劃』, 1973, pp. 35~50.

2) 國土開發研究院 『特定地域 濟州道綜合開發計劃』, 1985, pp. 20~34.

역개발의 촉진, 階層의 生活圈體制의 구축에 의한 생활환경정비, 自然景觀의 保全 및 환경관리 에 두고 總投資費 1조 6,217억원이 투자되었는데, 觀光開發部門에 총투자비의 15.4%인 2,496억 원, 交通통신 및 기반시설부문에 70.9%인 1조 1,511억원, 산업개발부문 9.7%인 1,584억원, 사회개발부문 3.8%인 626억원이 투자되었다. 觀光開發의 기본방향은 特定地域計劃이나 道綜合開發計劃을 통하여 國民觀光을 기반으로 하는 國際觀光地로 개발하는 데 두고, 이를 실현하기 위하여 中文 城山 表善 3개 관광단지, 27개 관광지구를 개발할 것을 계획하였다. 그러나 民資와 地方政府의 투자가 부진하여 중문 표선관광단지와 서귀포·협재지구 등 일부 관광지구만이 개발되거나 개발진행중에 있어 대부분의 관광단지 및 관광지구가 미개발된 상태로 계획이 종료되었다.

2. 濟州道 綜合開發의 既存 開發方法의 性格과 問題點

지난 70년대부터 추진된 濟州道 綜合開發은 開發方法上 몇가지 특징을 갖고 있다. 첫째 지금까지의 濟州道 綜合開發은 중앙정부가 주체가 되어 개발계획을 수립하고 집행하는 下向式 開發方法에 의하여 추진되어 왔다. 그 결과 道民들의 요구나 基本需要를 반영하는데 동등하게 되어 開發事業에 대한 소외감과 이익배분에 있어 피해를 받고 있다고 생각하게 되었다.³⁾

둘째 濟州道 綜合開發은 주로 外發的 開發方法에 의존되어 왔다. 외발적 개발은 개발잠재력이 가장 큰 몇 개의 지역을 선정하여 外部로 부터의 財源의 지원 및 유입을 통해 그 지역에 집중적인 투자를 함으로써 주변지역에 개발효과를 확산시키는 개발방법이다. 지역개발사업의 투자재원을 주로 外部에 의존하였기 때문에 地域의 주체성을 약화시키고 투자의 과실인 소득을 地域外로 누출시키는 결과를 가져왔다.⁴⁾

셋째, 濟州道綜合開發은 주로 不均衡的인 據點開發方式에 의해 추진되어 왔다. 한정된 투자재원을 개발잠재력이 가장 큰 몇 개의 지역을 선정하고 그 지역에 집중적인 투자를 함으로써 주변 지역으로 개발효과를 확산시켜 나가는 개발방법⁵⁾인데, 그동안의 개발경험에서 볼때 개발효과와 주변지역으로의 확산이 기대에 미치지 못하였고 지역간 불균형발전을 심화시켰다.

지금까지 추진되어온 濟州道綜合開發은 上向式開發이 아닌 下向式開發方法으로, 內發的 開發方法이 아닌 外發的 開發方法으로, 均衡開發보다 不均衡開發方式인 據點開發方式에 의해 주로 추진됨으로써 여러가지 면에서 많은 문제점을 드러내고 있다.

첫째, 濟州道綜合開發은 道民의 의사나 基本需要를 반영하는데 미흡하였다고 볼 수 있다. 지금까지 추진된 濟州道 綜合開發은 개발의 추진과정에서 道民의 의사가 충분히 반영되었던 기회가 많지 않았다. 따라서 濟州道 綜合開發은 개발 그 자체만을 생각하고 道民의 기본수요를 도의

3) 金泰保, “濟州綜合開發의 發展的 補完 및 推進方案” 「社會發展研究」 濟州大 社會發展研究所 제5집 1989, p. 240.

4) 「上揭論文」 p. 241.

5) 「上揭論文」 p. 241.

시 하였던 경우가 적지 않았다. 따라서 濟州開發事業이 중앙정부가 일방적으로 수행하는 개발사업으로 인식케하여 道民의 적극적인 참여를 외면케 하였다고 볼 수 있다.⁶⁾

둘째, 地域所得이 도외로 유출되고 있으며, 앞으로 크게 유출될 것으로 전망되고 있다. 지금까지 추진된 제주도 종합개발은 道民所得創出效果보다는 관광이 가져다 주는 國民經濟的 과급효과에 중점을 둠으로써 그 개발방향을 대규모 관광단지 및 시설을 조성하는데 두었다. 1992년까지 추진된 觀光施設事業 가운데 관광호텔 22개 업체, 관광객이용시설업의 경우 골프장 5개, 교양시설 3개, 위락시설 1개 업체가 조성되었는데, 이들 가운데 제주기업 및 재일교포에 의해 투자된 것은 5개 업체 뿐인 것으로 나타났다.” 그 결과, 1991년 1년 동안 관광개발로 인한 地域所得流出이 약 1,965억원에 달한 것으로 추계되었다.⁷⁾

셋째, 地域間·産業間 發展隔差가 심화되고 있다는 것도 또한 문제점이라 할 수 있다. 제주지역 경제활성화를 위한 종합개발은 觀光主導型으로 추진하였음에도 地域의 기존산업인 농축수산업 및 제조업과의 연관과급효과가 별로 고려되지 않은채 觀光産業 中心의 개발로 끝나버렸다. 그 결과 다른 산업에의 과급효과가 별로 나타나지 않음으로써 지역간 산업간 발전격차가 심화되고 있으며 또한, 道民所得增大에도 기여하지 못하였던 것으로 나타났다.⁸⁾

넷째, 行政·財政金融上的 지원미흡으로 地域資本의 투자가 부진하였다. 1970년대이후 관광주도형 지역개발사업을 포괄적으로 추진하였음에도 불구하고 지역의 기업 및 자본의 투자는 별로 많지 않았는데, 이는 지역투자유치를 위한 行政 財政金融上的 유인제도 결함 때문이었다⁹⁾고 지적할 수 있다. 복잡한 認許可節次가 제약요인이 되었을 뿐 아니라 지역의 中小投資에 대한 재정 금융상의 지원책이 미흡하여 관광산업의 단기적인 수익성전망을 어렵게 한 것이 지역투자부진의 주요 요인이 되고 있다.

다섯째, 자연환경훼손 및 청소년비행, 제주고유의 전통·풍습의 소멸 등 사회병리현상의 증대도 문제가 되고 있다. 각종 개발사업의 시행에 따른 자연환경훼손이 나타나고 있으며, 농약·비료의 과다사용, 하수처리 시설의 미흡 등에 의한 수자원·해양·토양오염이 야기되고 있다. 또한 관광개발이 지속됨에 따라 미풍양속이 저해되고 있으며 청소년비행 및 각종 범죄 등 사회병리현상이 증대되고 있다.¹⁰⁾

6) 金泰保, “濟州道 綜合開發의 成果와 問題點” 『社會發展研究』 濟州大 社會發展研究所 제7집 1997, pp. 367~369.

7) 濟州道 「主要行政現況」 1994. pp. 27~44.

8) 金泰保外 4人, “濟州道 觀光所得의 經濟效果分析” 『地域發展研究』 濟州大 地域發展研究所 제3집 1992, pp. 15~16.

9) 金泰保, “濟州道 綜合開發의……” p. 370.

10) 金泰保, “濟州地域開發의 投資配分 및 調達方案” 『論文集』 濟州大 學校 제34집 1992, p. 419.

11) 金泰保, “濟州觀光의 社會的 便益費用” 『觀光文化』 濟州道 觀光開發研究所 제2집 1991, pp. 133~134.

Ⅲ. 濟州道 綜合開發의 基本方向

1. 濟州道 綜合開發의 方向設定을 위한 前提

지역개발은 국민경제의 效率性을 극대화 시킬 뿐만 아니라 그 지역내에 살고 있는 지역주민에게 發展效果와 그에 따른 福祉를 고루 배분시키는데 있다. 따라서 한 지역의 開發方向은 全國土空間의 관점에서 당해지역의 특수성과 독립성을 반영하되 이를 全國土와 유기적으로 결합하여 地域機能의 특성을 최대한 발휘할 수 있는 방향에서 모색되어야 한다. 앞으로 濟州道 綜合開發은 종래의 지역개발에서 추구해온 發展目標과 開發方向에 대한 반성과 더불어 開發哲學의 일대 전환 속에서 그 開發方向과 方法이 모색되어야 한다.

앞으로의 濟州道 綜合開發은 그 開發方向을 설정함에 있어 첫째, 지금까지 추진된 濟州道 綜合開發計劃에서 나타난 問題點의 최소화에 중점을 두어 고려하여야 한다. 지금까지 추진된 濟州道 綜合開發은 상향식개발이 아닌 下向式 開發方法으로, 내발적 개발방법이 아닌 外發的 개발방법으로, 균형개발이 아닌 不均衡 據點開發方式에 의해 주로 추진됨으로써 地域所得의 유출문제, 지역주민들의 開發에의 참여부진 및 地域投資 부진, 地域間·産業間 發展隔差의 심화 등의 경제적 문제점이 나타났다. 이외에도 청소년비행 및 각종 범죄의 발생, 제주고유의 전통·풍습의 소멸, 황금만능사고의 팽배 등의 사회문화적 측면의 문제점이 나타났는데,¹²⁾ 앞으로의 濟州道 綜合開發은 그 개발방향을 모색함에 있어 이들 문제점을 최소화하는데 중점을 두고 고려하여야 할 것으로 판단된다.

둘째, 濟州道 綜合開發의 基本方向은 道民의 요구나 基本需要에 바탕을 두고 설정토록 하여야 한다. 濟州道 綜合開發計劃의 수립을 위한 道民意識構造調査에 의하면¹³⁾ 濟州道 開發에 있어서 가장 중점을 두고 해결하여야 할 최우선 과제로서 주민소득의 증대(응답자의 28.3%), 수자원 등 자연자원의 보존(20.3%), 개발이익의 지역환원(19.5%) 등의 순으로 道民들은 중시하고 있다. 그리고 중시하여야 할 산업분야는 농축수산업(38.0%), 관광산업(35.0%), 사회간접기반시설(18.0%), 정보산업(5.8%)의 순으로 나타나 도민들은 1차산업과 관광산업을 같은 비중으로 중시하고 있다.

셋째, 國內外 與件變化도 고려되어야 한다. UR협상타결에 의한 WTO체제의 출범, EU·NAFTA 등 세계경제의 地域化, 아시아·태평양시대의 도래 등 國際經濟環境의 變化는 제주지역 경제에 크게 영향을 미칠 것으로 예상되고 있다. 이에 따라 제주지역 全産業은 1997년 이후 시장 개방을 강요받는 처지에 놓이게 되었다. 제주경제의 어느 산업도 이젠 국제경쟁의 소용돌이에서 벗어날 수 없는 상황이다. 따라서 국제경쟁력 확보를 위한 성장잠재력·확충이 시급한 과제가 되고 있는데 급속한 계획환경의 변화에 신속적으로 대응할 수 있도록 濟州道 綜合開發計劃이 적

12) 金泰保, "濟州道 綜合開發의 成果……" 1991, p. 370.

13) 濟州道 「濟州道綜合開發計劃」 1994, pp. 37~38.

응력을 가져야 한다.¹⁴⁾

앞째, 濟州道 開發特別法에 기초한 제주도 종합개발계획의 計劃的 性格變化도 고려되어야 한다. 각종 계획을 대별하여 보면 部門別 計劃(sectoral planning)과 空間計劃(spatial planning)으로 나눌 수 있는데,¹⁵⁾ 지금까지 추진되어 왔던 제주도 종합개발계획은 중앙정부가 원하는 特定産業을 위한 空間計劃的 성격에 가깝게 추진되어 왔다고 볼 수 있다. 그러나 현재 추진하고자 하는 제주도 종합개발계획은 濟州道 開發特別法 제5조에 근거를 두고 농축수산업, 제조업, 관광산업의 진흥을 위한 部門別 計劃의 성격도 대폭 가미되고 있어 특정사업만을 위한 것이 아닌 濟州道 전역을 대상으로 한 부문별계획과 공간계획을 포괄하는 명실상부한 綜合開發計劃이 되고 있다.

2. 濟州道 綜合開發의 基本方向

앞으로의 濟州道 綜合開發은 그 基本方向을 지금까지 추진된 濟州道 綜合開發計劃上的 問題點의 개선, 開發方向에 대한 道民意識, 제주도종합개발계획의 計劃的 性格變化 및 國內外 與件變化展望 등의 綜合的 분석을 통하여 다음과 같이 도출할 수 있다.

2001년까지 추진될 제주도종합개발계획의 기본목표는 제주도 개발특별법의 立法精神에 따라 제주도 고유의 鄉土文化를 창조적으로 계승 발전시키고, 自然 및 資源을 보호하며, 産業을 보호 육성함과 동시에 쾌적한 生活環境 및 觀光與件을 조성함으로써 道民의 福祉向上과 地域發展에 이바지하는 데 있는데, 이를 구체화 하면 다음과 같다.¹⁶⁾

- 地域所得의 創出 및 最大化
- 쾌적한 生活 및 福祉社會의 具現
- 鄉土文化의 振興
- 自然景觀 및 人文環境의 保全強化
- 開發惠澤의 衡平性 提高

이상과 같은 제주도 종합개발 계획의 기본목표를 달성하기 위한 綜合開發計劃의 效率的인 推進方向은 다음과 같이 모색해 볼 수 있다.¹⁷⁾

- ① 1次 및 觀光産業의 集中育成을 통한 地域産業構造의 調整·高度化
 - 지역소득증대를 위해 1次産業의 집중 육성을 통한 국제경쟁력의 제고와 관광산업과의 連繫發展 강화

14) 金泰保, "開放化時代下的 濟州經濟의 對應戰略" 「地域發展研究」 濟州大 地域發展研究所 제4집, pp. 5~7.

15) Friedmann, J. *A Spatial Framework for Rural Development in Poor Nations*, Univ of California 1974, pp. 4~9.

16) 濟州道 「綜合開發 綜合開發計劃」 1994, p. 54.

17) 「上揭書」, pp. 55~58.

- 지역경제의 자립반강화를 위한 地域資源을 활용한 製造業의 육성
- 自然·人文資源의 적극활용, 각종 觀光慰樂施設의 확충, 會議産業의 유치 등에 의해 國內 및 國際觀光地의 기반조성을 통한 觀光産業의 基盤産業化 강화
- ② 場所의 繁榮이 아닌 住民繁榮의 추구
 - 지역주민의 基本需要를 충족시킬 수 있는 生活圈의 造成
 - 地區指定方式의 대단위 據點開發方式에서 탈피하여 小單位開發方式 등 地域均衡發展을 도모하는 觀光開發方式으로의 전환
 - 農漁業과 觀光産業과의 균형발전 및 연계화·통합
 - 지역주민의 小規模資本 참여기회의 확대 및 開發惠澤의 地域化
- ③ 自然景觀 및 環境保全體系의 確立
 - 자연환경보전의 基本方針 設定과 地域別·地帶別 특성에 맞는 自然景觀 保全方案의 마련
 - 무질서한 개발을 억제하고 資源의 합리적 이용을 도모하고 觀光開發과 自然保存의 조화로 온 발전을 위한 景觀影響評價制의 도입·실시와 環境影響評價制의 강화
 - 鄉土文化의 독창성과 주체성을 유지 보존하기 위한 鄉土文化의 발굴, 정리, 보존
 - 漢拏山 中山間地域의 이용 및 보존방안과 地下水資源 보존체계의 강화
- ④ 社會間接資本 및 生活便益施設의 擴充
 - 觀光地의 기반강화를 위한 공항, 항만, 도로 등 기반시설의 확충 정비
 - 지역주민생활의 질적 향상을 위한 住居環境의 개선, 保健社會文化施設의 확충 정비
- ⑤ 21세기의 長期的 안목에서의 計劃의 집행 관리
 - 農產物 및 서비스 輸入開放 등 經濟 社會的 변화에 신속적으로 대응할 수 있도록 하는 計劃의 수립, 집행
 - 濟州道開發特別法을 통한 자율적 地域開發力量的 제고와 計劃執行의 효율화, 開發財源의 확보 및 관리의 효율화
 - 國際競爭力 강화, 농어민 생활보장, 기반시설확충 등 지역경제기반강화 및 종합개발계획의 효율화를 위한 投資計劃의 효율적인 수립, 집행
 - 국제회의, 국제기구사무국 유치를 통한 아시아 태평양지역 중심지 역할의 모색

IV. 濟州道 綜合開發의 效率的인 推進戰略

지금까지 1970년대 이후 추진된 濟州道 綜合開發은 道民의 意思 및 基本需要의 반영미흡, 地域所得의 유출, 地域間·産業間 發展隔差의 발생, 地域資本의 투자부진, 환경과과 및 사회병리 현상의 대두 등의 문제점이 나타났다. 濟州道開發特別法의 제정, 이에 기초한 濟州道 綜合開發 計劃의 성안은 종래의 發展目標과 開發方法에 대한 開發哲學의 일대전환 속에서 上向式開發, 內發的 開發, 均衡開發方式을 중시하는 방향에서 開發方法을 모색하고 있어 종래의 濟州道 綜合開發

發에서 나타난 문제점을 최소화하는데 많은 기여를 할 것으로 기대되고 있다.

앞으로 추진되는 濟州道 綜合開發은 地域所得의 창출 및 최대화, 쾌적한 生活 및 福祉社會의 구현, 郷土文化의 보전강화, 開發惠澤의 형평성 제고에 基本目標을 두고, 그 開發方向을 ① 1次 및 觀光産業의 집중육성을 통한 地域産業 構造의 조정·고도화, ② 發展戰略은 場所의 번영이 아닌 住民繁榮의 추구에 두고, ③ 자연경관 및 환경보전체계의 확립, ④ 社會間接資本 및 생활 편의시설의 확충, ⑤ 21C의 장기적 안목에서의 계획의 수립·집행에 두었는데, 이를 달성하기 위한 효율적인 추진전략은 産業部門開發 및 連繫化, 空間機能의 統合, 開發推進體制의 강화, 支援制度의 조정·강화 등의 측면에서 검토·모색할 수 있다.

1. 産業部門開發 및 連繫化 戰略

濟州道 綜合開發의 발전목표를 실현하기 위한 産業部門 開發戰略은 開放化時代를 맞아 國際競爭력을 제고시키는데 역점을 두어야 할 것으로 보인다. UR협상의 타결에 의한 WTO체제의 출범, EU NAFTA 등 세계경제의 지역화 등 國際經濟環境의 급속한 변화는 우리나라의 農産物과 서비스산업의 市場開放을 가속화시켜 많은 어려움을 가증시킬 것으로 예견되고 있다. 특히 제주도는 주로 농수산업과 서비스업 등 취약한 산업구조를 가지고 있어 이들 산업에 대한 國際競爭力 제고가 중요한 과제가 되고 있다.

그러나 현재 도입·시행되고 있는 農業部門開發戰略은 제주도종합개발계획상의 産業部門育成計劃, 제주도의 6대主力産業育成計劃, 제주도의 2001년 柑橘振興計劃, 水産業振興計劃, 畜産業振興計劃, 市·郡의 農漁村發展計劃 등 백화점식으로 나열되어 있을 뿐만 아니라 行·財政金融上の 지원제도도 미흡한 것으로 나타나 있다. 따라서 國際化·開放化·地方化時代를 맞아 濟州地域 經濟活性化가 지속화될 수 있도록 행·재정 및 금융지원시책이 강화된 장기적인 단일의 産業開發計劃으로 연계화·통합되는 것이 요구되고 있다. 國際化·開放化를 전제로 할 때 本道의 경우 主力産業을 도입하여 집중육성하는 産業開發戰略은 타당성이 있다고 할 수 있는데, 이는 主力産業이 타지역에 비하여 비교우위를 가지고 있는 산업을 뜻하는 것으로, 이의 개발 육성이 지역내 보조산업의 성장을 유도하고 나아가 지역전체의 성장을 가져올 수 있다는 데서 찾을 수 있다.

따라서 濟州道の 감귤 축산 수산업 제조업 건설업 및 관광산업 등의 6대 主力産業育成을 위한 산업개발전략은 계획수립 및 집행시 다음과 같은 사항이 고려되어야 할 것으로 보인다. 첫째, 濟州道民이 主力産業育成과 開發의 주체가 되어야 한다. 제주도의 주력산업육성은 제주도민들이 주체적으로 참여할 수 있는 바탕에서 이루어져야 한다. 따라서 제주도민들이 자본규모의 취약성 때문에 회사를 설립하거나 관광개발사업에 참여가 불가능할 때는 공동투자가 가능토록 유인책이 마련되어야 한다. 특히 제주도에 뿌리를 둔 中小企業 및 사업체의 적극적인 활성화와 연계는 어떠한 주력산업육성수단보다 우선하여야 한다.

둘째, 주력산업은 제주도의 地域資源을 활용하여야 하고, 그 육성시책은 産業關聯效果를 고려

하여 도입토록 한다.¹⁸⁾ 작은 것이라도 濟州道內에 있는 자원을 활용할 수 있는 主力産業育成이 장기적으로 지속적인 제주경제활성화에 기여함은 물론, 국내외에서의 경쟁력도 강화될 수 있다.

셋째, 주력산업육성은 미래의 産業構造改編方向으로 추진하고 국제화 개방화에 대응하여 國際競爭力을 배양토록 하여야 한다. 2천년대의 한국산업구조는 전반적으로 未來産業, 주로 첨단산업 중심으로 개편하려 하고 있는데 제주도의 산업구조개편도 이 물결을 탈 수 있어야 한다. 미래산업은 주로 신소재, 생명공학, 해양 및 정보통신 산업 등인데, 제주지역의 입지적 조건을 고려하여 主力産業의 立地나 육성에 첨단기술을 도입하여 산업의 첨단화를 추구하도록 한다. 특히 농업과 관광산업의 경우 국제경쟁력을 제고시키기 위하여 專業農의 육성과 기술혁신을 도모하고, 동남아 주요관광지와와의 직항노선의 개설 등을 통한 接近性의 제고, 觀光慰樂施設의 확충 등 지원시책을 강화토록 한다.

넷째, 上位政策 및 計劃을 수용 발전시킬 수 있는 主力産業育成이 되어야 한다.¹⁹⁾ 현재 상위계획으로 제 7차 新經濟5個年計劃(1992~1996), 제 3차 國土綜合開發計劃(1992~2001) 등이 있는데, 이곳에서 제시하는 開發方向과 政策등을 수용할 수 있어야 한다. 이는 주력산업 선정에서 육성에까지 상위계획을 수용하도록 하여야 한다.

다섯째, 쾌적한 환경을 보장하는 經濟開發과 主力産業育成이 되어야 한다. 제주도는 우리나라의 주요 관광지라는 점을 고려하여 한라산 국립공원 등 주요 자연경관을 연구보존하며, 개발은 불가피한 최소한도로 하되 개발을 적극 유도함으로써 불필요한 자연의 훼손을 방지토록 하여야 한다. 또한 경관파괴 및 환경오염을 최소화하기 위하여 개발계획을 사전 통제하고 관리기술을 강화토록 한다.

2. 空間的 機能의 統合 및 連繫化 戰略

觀光團地 및 觀光地區의 개발은 기존 제주도내 農漁村地區와 機能的으로 연계화, 통합이 되도록 추진하여야 한다. 종래의 관광개발사업이 관광단지 및 관광지구 중심의 개발로 이루어져 觀光地의 여건조성에는 부분적으로 기여하였으나 대부분 대규모 관광단지 및 시설을 조성하는 방향에서 추진됨으로써 영세한 지역주민, 기업은 개발사업에의 참여기회가 거의 배제되고 주로 外來資本 위주로 투자되어 왔다. 더구나 기존 농어촌지구와의 연관과급효과를 고려하지 않은채 觀光地 중심의 개발로 끝남으로써 다른 기존 農漁村地區에의 과급효과가 나타나지 않아 內國的 植民地化가 되었다는 비난이 있었다. 이는 종래의 제주도종합개발계획상의 農漁村地區의 生活圈計劃이 관광개발사업을 고려않고 觀光開發圈과 유리된채 2원적으로 계획수립 및 집행이 이루어져 왔던 결과라 볼 수 있다.²⁰⁾

18) Tiebout CM, *The Regional Economic Base Study* New York, The Committee of Economic Development, 1962, pp. 11~13.

19) 國土開發研究院 「中小都市 主力産業育成綜合對策研究」, 1992, p. 36.

20) 金泰保, 「開放化時代下的……」, p. 22.

따라서 觀光團地 및 觀光地區와 기존 農漁村地區와의 機能的 통합·연계화전략은²¹⁾, 첫째, 관광단지 및 관광지구의 개발은 기존 관광농원, 관광과수촌 및 화훼재배단지, 특수작물재배단지, 민속마을 등의 農村生活圏, 그리고 어촌 낚시터, 양식장 등의 漁村生活圏과의 空間的 機能的 連繫化·통합이 이루어지도록 추진되어야 한다. 따라서 都市再整備計劃, 農漁村發展計劃의 수립·집행시 관광단지 및 관광지구와의 機能的 통합을 검토·고려하여야 할 것으로 보인다.

둘째, 관광단지 및 관광지구와 農漁村地區와의 연계화·통합을 위해 관광단지와 농어촌지구를 연결하는 道路網을 신설·정비하고 漁港 및 船着場을 확충·정비하여 마리나시설을 가미토록 한다. 특히 현재 제주도내에서 공급되고 있는 觀光商品이 陸上의 觀光코스로서만 이어져 있을 뿐이어서 本道의 自然과 바다, 文化가 어우러진 특색있는 觀光地 여건을 조성해주지 못하고 있다는 점에서 어항 및 선착장개발은 해상관광코스를 개발케 하여 본도 관광의 多樣性을 창출하는데 중요한 요소가 될 것이다.

셋째, 관광단지 및 관광지구의 개발은 場所의 번영보다 道民의 번영을 추구하는데 목표를 두어야 한다. 제주관광개발의 궁극적인 대상은 觀光團地인 場所가 아니라 道民이며, 장소의 번영이 반드시 도민의 번영으로 직결되는 것이 아님을²²⁾ 감안하여 계획사업마다 개발의 효과가 道民에게 귀착될 것인지를 검토한다. 따라서 제주도 종합개발계획의 수립과정에 있어서 관광단지 및 관광지구는 주변 농어촌지구와의 경제적 파급효과를 고려하여 그 개발계획이 수립되도록 하고, 나아가 계획의 집행 및 운영의 단계에서도 개발사업에 의한 산업진흥의 효과가 농어촌지구의 구석구석까지 미칠 수 있는지를 검토 검토토록 한다.

넷째, 濟州道 綜合開發의 經濟的 效果를 분석하기 위하여 便益費用分析(BC分析) 등의 事業計劃妥當性分析을 의무화토록 한다. 이는 개발계획사업에 대한 사전타당성조사로서 개발계획사업이 지역에 미치는 주민소득 증대효과, 고용유발효과, 지역기존산업에 대한 파급효과, 지방재정 수입 증대효과 등의 經濟的 妥當性, 사업계획목표 전략 배경 지역입지조건 부지취득 시설내용과 배치 지역규제 등에 대한 技術的 妥當性 등을 분석하는 것을 의미한다.

3. 開發推進體制의 強化

제주도 종합개발의 효율적인 추진을 위한 開發推進體制의 強化戰略은 지방자치단체의 經濟·開發機能의 강화, 第3섹터의 導入, 地域企業의 革新姿勢 확립이라는 측면에서 모색할 수 있다.

1) 地方自治團體의 經濟·開發機能 強化

제주도 종합개발의 政策主體로서 지방자치단체의 經濟·開發機能의 강화는 아주 중요하다. 종래의 濟州道 綜合開發이 중앙정부가 주체가 되어 개발계획을 수립하고 집행하는 하향식개발방법에 의해 주로 추진되어왔기 때문에 地方自治團體가 참여할 수 있는 분야는 한계가 있었다. 그동

21) 「上揭論文」, p. 23.

22) Moseley M. J. *Growth Centers in Spatial Planning* New York Pergamon Press Vol.9, 1974. pp. 78~79.

안 지역경제와 관련된 개발계획의 수립, 지원시책 등이 주로 중앙정부에 의해 주도되어옴으로써 地域觀點에서 지역의 利益이 제대로 반영되지 못했다는 지적이 적지 않았다. 따라서 濟州道 綜合開發의 효율적인 추진을 위해 첫째, 지방자치단체의 經濟·開發機能의 강화를 위한 自治權의 확대가 요구된다. 地方自治制의 확대정착, 濟州道 開發特別法의 제정과 더불어 개발계획을 수립 추진함에 있어 지방자치단체 및 地域住民이 主導的 역할을 담당할 수 있도록 하는 제도적 장치가 마련되어 있으나 아직도 지원시책 등은 주로 중앙정부에 의해 주도되고 있어 조직기구 및 지원시책 등의 制度改善이 보완되어야 한다.

둘째, 濟州道 綜合開發을 위한 投資財源을 효율적으로 조달 관리하기 위하여 濟州道開發特別會計와 地域開發公債發行制度의 운용을 효율화하도록 한다²³⁾. 제주도 종합개발을 위한 재원부족의 보충, 개발계획사업과 투자재원과의 효율적인 연계를 도모하고 지출의 효율화를 기하기 위한 特別會計를 설치 운용토록 한다. 또한, 개발사업을 위한 투자재원을 확충하기 위하여 農業發展基金, 관광진흥기여금 등의 地域開發基金을 조성하고 地方債發行制度를 확대 실시토록 한다.

2) 第3섹터의 導入·運用

「제 3섹터」의 도입이 필요하다. 프랑스의 「랑기에도 루질롱」 地域의 개발사례에 의하면 대규모 해양관광휴양지구를 개발하기 위하여 중앙정부, 지방정부 및 민간단체의 조합을 조직하여 1/3씩 출자하여 官民合同體制에 의하여 개발을 추진하여 성공한 사례가 있는데,²⁴⁾ 제주도의 경우도 영세한 지역기업 및 자본을 고려할 때 지방자치단체 등 공공기관과 民間部門의 공동출자방식인 제3섹터의 도입을 적극 고려하여야 한다. 지역자본의 영세성을 극복하면서 수익성을 동시에 추구할 수 있는 제3섹터는 機能別, 事業別로 역할분담하여 설립하는 경우 사업의 규모에 관계없이 도입할 수 있는데, 현재 제주도개발특별법 제32조에 의거 濟州道만이 참여할 수 있도록 제한하고 있어²⁵⁾ 이를 市·郡으로 확대 적용할 수 있도록 관계법을 개정하는 것이 요구된다. 이경우 기능분담은 다음과 같이 고려해 볼 수 있다²⁶⁾.

① 中央政府部門

- 중앙정부 : 도로, 항만, 공항, 전력, 통신 등 기반시설의 확충, 각종 행·재정지원 그리고 국가도 개발투자에 참여하고 투자지분을 최종적으로 지방자치단체의 이양토록 한다.
- 한국관광공사 : 대규모 관광단지의 개발분야의 전문지식, 기법의 제공, 특수관광 위탁시설분야에 부분적으로 참여토록 한다.

② 地方自治團體 및 公共機關

- 地方自治團體 : 관광단지의 마스터플랜의 작성, 토지의 취득 및 조성, 관광지구의 개발·관리, 민간 개발사업의 지원 투자, 이외에 관광지를 관리·감독토록 한다.

23) 金泰保, “濟州地域開發의 投資配分……”, p. 425.

24) 韓國觀光公社, 「프랑스海岸觀光地開發」, 1987, pp. 21~60.

25) 濟州道開發特別法 第32條

26) 金泰保, “開放化時代下의……”, p. 23.

- 公共機關 : 제주도내 농·축·수협외 금융기관, 제주지역 통신전력공사 등이 개발사업에 대한 원활한 자금공급·출자, 관련관광개발사업을 건설 및 운영·관리토록 한다.

③ 民間部門

- 民間團體 : 각종 농업단체, 어민단체 및 상공단체 등이 관광개발사업의 특화를 통해 개발 투자 및 관에 참여토록 한다. 예로서 어촌계 등 어민단체는 관광어촌의 조성 운영, 마을 공동 목장조합은 관광목장 및 관광승마장의 조성운영 등에 참여한다.
- 道民個人 : 全道민이 관광개발 및 지역개발참여 기회를 제공한다는 이념에서 개인출자의 기회를 주되, 「제3섹터」의 투자지분을 개인이 매입, 주주로 참여토록 한다.

3) 地域企業의 革新姿勢 確立

濟州道 綜合開發분야에서 民間部門의 역할이 점차 커지고 있다. 사실상 지역개발단계의 최종 단계는 민간사업으로서의 특성이 강하므로 民間參與를 크게 확대해 나가야 한다. 地域企業이 자기지방에 뿌리를 굳게 내려 地域開發의 촉진자 역할을 할때 지역개발은 성공적으로 수행될 수 있다. 따라서 지역기업 및 주민이 受動的 사고를 극복하고 지역발전을 위해 刷新性向을 갖고 얼마나 노력하느냐가 지역개발 성공의 관건이라 볼 수 있다.

따라서 地域企業의 참여를 위해서는 당해지역에서의 기업활동이 다른 지역기업에 비해서 불리함이 없도록 여건을 조성하고 誘引策을 마련하여 주어야 한다. 특히 지역의 민간자본 농·어민 등이 개발주체로서 참여하는 데는 자본규모의 영세성, 경영구조의 취약성 때문에 투자에 한계가 있기 때문에 이들의 관광개발사업에의 효율적인 참여를 위해 行政的·財政金融的 지원방안이 모색되어야 할 것이다.²⁷⁾

濟州道開發協議會의 設置 運用도 요구된다. 濟州道 綜合開發에 대한 관련문제의 조정을 위해 민간부문과 지방자치단체 및 공공기관의 공동노력을 위해 자치단체의 대표, 지역개발사업관련업 대표, 학계 및 주민대표로 구성되는 濟州道 開發協議會의 설치도 검토할만 하다. 이때 협의틀 위한 주된 기능은 濟州道綜合開發計劃, 地域開發事業 이해조정, 地域開發事業에 대한 주민의 요구사항 등을 포괄할 수 있다.

4. 支援體制의 調整·強化

濟州道 綜合開發분야에서 民間部門의 역할은 점차 커지고 있는데, 이들이 개발주체로서 참여를 확대하기 위해 行政的·財政·金融的 지원방안이 모색되어야 한다.²⁸⁾

1) 行政上의 支援強化

행정상의 지원강화는 첫째, 認·許可節次 등 행정절차를 대폭 간소화하도록 한다. 둘째 관광

27) 金泰保, "濟州經濟의 實態와 活性化 戰略", 「地域發展研究」, 제2집 濟州大 地域發展研究所, 1990, p. 91~92.

28) 金泰保, "濟州地域開發의 投資配分……", pp. 426~427.

개발사업지구내 도민의 土地가 있는 경우 토지와 관광개발사업을 결합하여 추진하는 共同開發方式을 유도토록 한다. 셋째, 관광개발사업인 경우 지역내 1차산업에의 파급효과가 큰 개발사업, 지역자본의 50% 이상 참여하는 개발사업 등을 特別開發優待事業으로 지정하여 행정 및 각종 지원을 강화하여 지역개발사업의 활력화를 도모한다. 넷째, 지역내 농·축·어민조합, 협회 등 각종단체의 참여를 유도토록 하기 위해 각종 규제를 완화토록 한다.

2) 財政·金融上的 支援強化

현 제주도 종합개발분야에서 재정·금융상의 지원제도는 농림축산물의 제조 또는 가공업, 전통민속주 및 관광토산물 제조업의 경우 1996년 12월 31일까지 창업하는 중소기업에 대하여 5년간 소득세와 법인세의 면제 지방세의 감면, 지방자치단체 및 농어민단체등의 특별개발우대사업자에게 양도한 토지에 대한 양도소득세의 면제, 특별개발우대사업에 대한 건설자금과 운영자금의 용자지원 등에²⁹⁾ 불과하여 아주 미흡한 실정이다.

따라서 제주도 종합개발분야의 觀光開發事業에 대해 선별적으로 中小企業特別支援制度 및 農工團地 조성에 따른 특별조치의 수준으로 재정·금융상의 지원이 강화되어야 한다. 觀光開發事業이 특별개발우대사업으로 건설 운영되는 경우, 다음과 같은 재정·금융상의 지원조치가 강구되어야 한다. 國稅의 경우 ① 개발사업의 일정기간까지 소득세 법인세를 감면하며, ② 개발사업에 투자할 목적으로 他地域의 토지를 매각하였을 경우 양도소득세를 면제하고, ③ 개발사업시행자가 조성한 토지를 실수요자에게 양도할때나 토지소유자가 사업시행자에게 토지를 양도할 경우 양도소득세, 법인세, 특별부가세 등을 면제하거나 경감토록 하고, ④ 법인세에 대한 특별감가상각을 인정하여 숙박, 각종 휴양업도 그 적용대상으로 하고, ⑤ 관광개발사업의 용도로 수입하는 機資材는 관세를 감면하거나 일정기간 분할토록 한다.

地方稅의 경우는 ① 사업시행자가 토지취득시에는 취득세와 등록세를 면제하고, ② 사업시행자가 법인인때에는 사업소세를 면제하며, ③ 토지 또는 시설에 대한 재산세도 일정기간 면제하거나 경감하고, ④ 사업시행자로 부터 시설물을 양도받은 경우에는 취득세와 등록세를 면제토록 한다.

金融上的 지원방안은 현재 음식·숙박업 등의 관광산업에 대한 여신규제를 해제하고, 관광개발사업을 대상으로 ① 사업시행을 위한 토지매입시는 소요자금의 50%까지 용자하되 그 기간은 적어도 5년거치 10년분할 상환토록 하고, ② 건설소요자재 구입자금은 소요총액의 50%까지 용자하되 상환기간은 3~5년으로 한다. 이외에도 제주도 종합개발분야의 지역개발사업의 개발 육성을 위해 濟州開發基金을 신설·운용토록 한다.

29) 租稅減免特別措置法 第44條

V. 結 論

지금까지 開發方法 및 推進戰略을 중심으로 제주도 종합개발의 추진실태를 분석하였는데, 1970년대 이후 추진되어온 제주도 종합개발은 道民의 의사 및 基本需要 반영미흡, 地域所得의 유출문제, 지역간·산업간 불균형발전문제, 지역자본의 투자 부진, 환경파괴 및 사회병리현상들의 사회문화적 문제점이 나타나고 있는데, 이는 제주도 종합개발이 下向式, 外發的 및 不均衡據點開發方式에 의해 추진된 결과에서 발생하였다.

따라서 앞으로의 제주도 종합개발은 국민경제의 效率性を 극대화시킬 뿐만 아니라 道民의 所得과 福祉를 고루 분배시키는데 최종적인 목표를 두어야 한다는 점에서, 개발의 기본방향은 地域所得의 창출 및 최대화, 쾌적한 生活 및 福祉社會의 구현, 郷土文化의 진흥, 自然 및 人文環境의 보건강화, 開發惠澤의 형평성을 재고시키는데 있다. 이를 실현시키기 위한 효율적인 추진 전략은 산업부문개발 및 연계화, 공간적 기능의 통합, 개발추진체제의 강화 및 지원체제의 조정 강화의 측면에서 검토할 수 있다.

끝으로 21C를 맞이하여 濟州道를 둘러싸고 있는 對內外的 여건은 급속한 변화가 이루어지고 있다. UR협상타결에 의한 WTO체제의 출범, EU·NAFTA 등 세계경제의 블록화, 太平洋時代의 도래 등의 대외적 여건의 변화와 지방자치제의 정착 등, 제주도는 國際化·開放化 내지는 地方化에 직면하고 있어 濟州道 綜合開發計劃은 이에 신속적으로 대응할 수 있도록 장기적 안목에서 계획의 집행이 요구되고 있다.

또한, 地方行政도 이와 같은 변화를 수용할 수 있는 行政刷新이 요구되고 있다. 창의적이고 자율적인 행정쇄신이 발휘될 수 있도록 行政體제도 전환되어야 하겠다. 따라서 새로운 행정환경에 능동적으로 대처하고 道民의 의사를 올바르게 반영하며 道民의 욕구에 충분히 대처하기 위해서는 地方行政에 대한 새로운 인식이 필요하다고 볼 수 있다.

參 考 文 獻

- 國際觀光公社, 「國民觀光開發政策과 外國의 事例」, 1984.
- 國土開發研究院, 「中小都市 主力産業育成 綜合對策 研究」, 1992.
- , 「特定地域 濟州道綜合開發計劃」, 1985.
- 金泰保, “開放化 時代下의 濟州經濟의 對應戰略”, 「地域發展 研究」, 濟州大 地域發展研究所 제4집, 1993.
- , “濟州經濟의 實態와 活性化戰略”, 「地域發展研究」, 濟州大 地域發展研究所 제2집.
- , “濟州觀光의 社會的 便益費用”, 「觀光文化」, 濟州道 觀光開發 研究所 제2집, 1991.

- 金泰保外 4人, “濟州道 觀光所得의 經濟效果分析”, 「地域開發研究」, 濟州大 地域發展研究所 제3집, 1992.
- 金泰保, “濟州道 綜合開發의 成果와 問題點”, 「社會發展 研究」, 濟州大 地域發展研究所 제7집, 1991.
- , “濟州綜合開發의 發展的 補完 및 推進方案”, 「社會發展研究」, 濟州大 社會發展研究所 제5집, 1989.
- , “濟州地域開發의 投資配分 및 調達方案”, 「論文集」 濟州大學校 제34집, 1992.
- 濟州道, 「濟州道 綜合開發 10個年計劃」 1973.
- , 「濟州道 綜合開發計劃」 1994.
- Friedmann. J. *A Spatial Framework for Rural Development in Poor Nations*, Univ of California, 1974.
- Moseley M. J. *Growth Centers is Spatial Planning* New York, Peramon Press Vol.9, 1974.
- Tiebout CM *The Regional Economic Base Study*, New York the Committee of Economic Development, 1962.

Summary

The Desirable Direction and Strategies of the Cheju Comprehensive Development

Tae-Bo Kim

This study aims to analyze the result of the implemented Cheju Development Plan, and to present policy goal and measures of the Cheju Development Plan that will be implemented in the future.

According to the result of this study, goal of the Cheju Development Plan aims to maximize generation of regional income, to make the environment of comfortable settlements and welfare society, to conserve natural landscape and human environment, and to enforce the equity of development benefit.

The possible strategies to achieve this goal are to reinforce the industrial basis of regional economy, to aggregate spatial function between development districts and rural ones and to reinforce the system of the development organization and the administrative-fiscal and banking backup.