

濟州地域 經濟의 隔差實態와 均衡開發 戰略에 대한 研究*

金 泰 保

目	次
I. 序	
1. 研究目的	2. 地域經濟의 隔差要因 分析
2. 研究範圍 및 方法	IV. 濟州地域經濟의 均衡發展을 위한 開發戰略
II. 濟州地域經濟의 實態와 特性	1. 地域經濟開發事業의 推進 實態
1. 地域經濟의 實態	2. 地域經濟의 均衡開發을 위한 開發戰略
2. 地域經濟의 構造的 特性과 成長潛在力	V. 結
III. 濟州地域經濟의 隔差 實態	
1. 地域經濟의 隔差 分析	

I. 序

1. 研究目的

지난 60年代初 이후 우리나라는 經濟成長을 국가의 重大한 目標로 삼고 成長戰略産業을 선택하여 金融的, 財政的, 行政的 政策手段을 총동원하여 經濟成長을 달성하는 不均衡開發戰略을 추구하여 왔다. 그동안의 經濟開發戰略이 産業間 均衡 및 國土空間上的 構造的인 측면이 경시된 채 主로 總量의 高度成長을 추구한 결과, 效率性은 중시되고 향상되었으나 國民經濟의 空間構造에 커다란 변화를 초래하여 地域間 經濟隔差가 심화되었다.

그러나 이와 같이 地域經濟隔差가 심화되고 經濟發展이 不均衡의으로 이루어지면 先進地域은 과도한 人口 및 産業의 集中과 成長으로 오히려 여러가지의 都市不經濟를 발생시키는 反面,

* 이 論文은 1987년도 文教部 學術研究助成費에 의하여 研究되었음.

餘他地域은 落後地域으로 변모하게 되는데, 이제 이같은 地域間 經濟的 不均衡은 經濟成長 및 國家發展을 제약하는 요인으로 등장하게 되었다. 즉, 우리경제는 絕對貧困에서 벗어나 成長의 果實을 地域間, 部門間, 階層間에 均衡있게 配分하여야 한다는 또하나의 本質的인 經濟問題에 봉착하게 됨으로써 成長과 分配를 동시에 추구하여야 한다는 것이 國民經濟가 당면하는 課題가 되고 있다.

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. 地域經濟의 開發은 國民經濟開發의 效率성과 地域間 所得 및 福祉의 衡平性的 추구를 그 目標로 하고 있다.¹⁾ 다시 말하여 國民經濟의 能率性을 극대화할 뿐 아니라 그 地域內에 살고 있는 地域住民에게 所得과 그에 따른 福祉가 고루 나누어 질 수 있는 방향에서 地域經濟開發은 이루어져야 한다.

濟州道는 1960년대 초 濟州道建設綜合計劃을 樹立하면서 地域經濟開發에 대한 關心을 갖기 시작하였으나 紙面計劃으로 끝나버리고, 1970년대에 들어와 濟州道觀光綜合開發計劃이 추진되면서 地域經濟成長이 급속하게 이루어졌다. 1980년대에 들어와서는 제 2 단계로 特定地域 濟州道綜合開發計劃이 확정되어 1985년부터 1991년을 目標年度로 하여 현재 추진중에 있다.

따라서 本研究는 地域經濟開發事業의 추진을 통해 나타나는 地域經濟隔差의 實態를 分析하고 그 要因을 把握하여 濟州地域經濟의 均衡發展을 위한 開發戰略을 제시하는 데 있다.

2. 研究範圍 및 方法

本 研究는 크게 두 領域으로 나눌 수 있는데 地域經濟의 構造 및 隔差分析과 地域經濟의 均衡開發戰略의 모색이다. 첫째, 地域經濟의 構造의 特性 및 隔差實態를 把握하기 위하여 濟州 地域經濟의 經濟基盤分析, 立地商分析을 통하여 構造의 特性을 把握하고, 濟州道內 市·郡別 地域經濟를 대상으로 隔差分析과 地域經濟成長率示差分析을 행함으로써 隔差水準과 要因을 把握토록 한다. 둘째, 지금까지 추진되어온 地域經濟開發事業을 地域經濟의 構造의 特性과 隔差 要因과 關連하여 分析한 후 地域經濟의 均衡發展을 위한 開發戰略을 모색한다.

따라서 本 研究를 위해 濟州道를 空間的 範圍로 하여 濟州地域經濟開發事業이 본격적으로 추진된 1973년부터 1986년까지의 14年間을 分析을 위한 時間的 範圍로 삼았다. 經濟構造 및 隔差分析에 사용된 資料는 各種 統計年報 및 地方自治團體의 刊行物 등의 既存文獻에서 발췌하여 이용되었다.

1) B. Chinitz, "Appropriate Goals for Regional Economic policy", D.L. Mckee, R.D. Dean and W. H. Leahy, (ed) Regional Economics, The Free Press, 1970, pp.221~223.

II . 濟州地域經濟의 實態와 特性

1. 地域經濟의 實態

濟州道는 제 1 차 및 제 2 차 國土綜合開發計劃上의 1 個 圈域인 동시에 10 大 觀光圈의 하나 로 한반도의 西南端인 南海海上에 위치한 國內 최대의 도서로서 東徑 126°1' ~ 126°58', 北緯 33°10' ~ 33°51'에 걸쳐 있으며 총면적은 1,819 ㎞로 南韓面積 98,477 ㎞의 1.8 %를 차지하고 있다.

本道의 人口는 1986 年 12 月 현재 495,968 명으로서 全國人口의 약 1.2 %를 차지하고 있으며 1973 年에서 1986 年 間 年平均 增加率 2.1 %를 기록하여 全國 平均 1.5 %보다 높은 增加率을 보이고 있으나 人口密度는 全國平均 397 人/㎞보다 낮은 272 人/㎞로 나타나고 있다 (표 1).

〈表 1〉 人 口 推 移 (單位：人，%)

區分 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	2.9	250.4
1982	230,767	243,200	473,967	2.3	260.
1984	235,703	249,096	482,032	1.7	264.
1986	221,842	253,599	495,968	2.4	272..

자료： 제주도, 통계연보, 1974~1987.

제주지역의 經濟活動人口는 1973 年 172 千명이던 것이 1986 年 202 千명으로 약 17 % 정도 증가에 그쳤는데 이를 産業別 構成比로 보면 1973 年의 경우 농림수산업이 81.3 %, 광공업이 3.5 %, 사회간접자본 및 기타서비스업이 15.2 %이던 것이 1986 年 현재 농림수산업이 58.2 %, 광공업이 3.1 %, 사회간접자본 및 기타서비스업이 38.7 %로 나타나 농림수산업의 비중이 낮아진 반면 사회간접자본 및 기타서비스업의 비중이 점차 높아지고 있는 것으로 나타났다 (表 2).

地域總生産 (GRP)은 1973 年 51,693 백만원이던 것이 1986 年 953,743 백만원으로 16 배 증가하였는데 이를 産業別 構成比로 보면 1973 年의 農林水産業이 51.8 %, 光公業이 7.7 %, 社會間接資本 및 기타서비스업이 40.5 %이던 것이 1986 年에는 農林水産業이 42.1 %, 光公業이 2.9 %, 社會間接資本 및 기타서비스업이 53.8 %를 차지하여 農林水産業의 비중이 점차

〈表 2〉 經濟活動人口 및 産業別 就業構造

(單位:千人,%)

産業別 年度	經濟活動人口	全産業	農林水産業	鑛工業	社會開發資本 및 其他서비스
1973	172	171(100)	139(81.3)	6(3.5)	26(15.2)
1976	180	180(100)	143(79.4)	6(3.4)	31(17.2)
1979	180	180(100)	125(69.9)	6(3.4)	35(27.2)
1982	191	191(100)	134(70.1)	6(3.1)	48(26.8)
1984	189	185(100)	112(60.7)	5(3.0)	67(36.3)
1986	202	199(100)	116(58.2)	6(3.1)	77(38.7)

자료, 제주도, 통계연보, 1974~1987.

감소한 반면 사회간접자본 및 기타서비스업 비중이 높아지고 있음을 보여주고 있다 (표 3).

〈表 3〉 地域住民 總生産 (GRP)

(單位:百萬元,%)

産業別 年度	農林漁業	鑛工業	社會間接資本 및 其他	地域住民總生産
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(35.3)	20,807(4.2)	294,190(60.5)	489,573(100)
1984	271,499(38.5)	21,200(3.1)	410,910(58.4)	703,609(100)
1986	402,268(42.1)	38,053(2.9)	513,422(53.8)	953,743(100)

자료, 제주도, 통계연보, 1974~1987.

더 나아가 地域總生産 (GRP)의 成長率로 보더라도(표 4) 1961~1970년간의 年平均 成長率은 9.0%인데, 1971~1980년간의 경우 16.4%, 1981~1986년간의 경우 14.2%로서 全國平均 成長率보다 높은 수준을 나타내고 있는데 대부분 사회간접자본 및 기타 서비스업의 성장에 의해 이루어졌다.

〈表 4〉 産業別 成長率

(單位:%)

區分	年度	1961~1970年平均	1971~1980年平均	1981~1986年平均
農林水産業		6.5(%)	14.5(%)	12.3(%)
鑛工業		9.6	15.1	11.5
社會間接資本 및 서비스業		13.3	21.8	16.9
總 G R P		9.0	16.4	14.2

資料: 內務部, 住民所得年度, 1962~1987.

本道の 輸出은 1973년 5,097千\$이던 것이 1986년 28,951千\$로서 5.6倍 만큼 증가하였는데 이를 品目別로 본다면 水産物이 74.0%인 21,435千\$, 工産品이 21.5%인 6,240千\$, 林産物이 2.4%인 718千\$, 畜産物이 0.7%인 22千\$로 되어 있어 濟州도의 수출은 대부분 水産物에 의 존되어 있다 (표 5).

〈表 5〉 연도별 수출실적 (單位:千\$,%)

연 도	실 적	품 목 별 실 적				
		수산물	농산물	축산물	임산물	공산품
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)
1984	23,755(100%)	19,063(80.2)	67(0.2)	12(0.5)	763(3.2)	3,862(16.2)
1986	28,951(100%)	21,435(74.0)	58(1.9)	22(0.7)	718(2.4)	6,240(21.5)

자료, 濟州도, 통계연보, 1974~1987.

濟州道の 各級 地方自治團體의 財政自立度를 통해 지방자치단체가 獨立的으로 재원을 조달할 수 있는지를 파악할 수 있는데 全 地方자치단체의 財政自立度는 1973年 20.7%에서 1986년 52.5%로 많은 향상이 있었으나 아직도 전국보다 낮은 수준에 있어 濟州道 各 地方自治團體의 地方財政은 언제나 절반이상의 재원을 中央政府에 의존하는 構造的 脆弱性을 면치 못하고 있다 (표 6).

〈表 6〉 지방자치단체의 재정자립도 추이 (단위:백만원)

연 도	내 용	결산총액	자 체 수 입			자립도(%)
			계	지방세	세외수입	
1973	전국자치단체	135,175	72,362	48,927	23,434	53.5
	濟州도	1,842	381	174	206	20.7
1976	전국자치단체	660,817	340,000	227,023	112,977	51.5
	濟州도	8,508	3,523	1,980	1,542	41.4
1979	전국자치단체	1,907,616	1,051,828	599,040	452,788	55.1
	濟州도	29,247	13,020	5,932	7,087	44.5
1982	전국자치단체	3,376,678	1,951,105	1,119,206	831,899	57.8
	濟州도	50,930	22,429	8,089	14,340	44.0

(〈表6〉 계속)

연 도	내 용	결산총액	자 체 수 입			자립도(%)
			계	지방세	세외수입	
1984	전국자치단체	5,334,447	6,151,010	1,508,354	3,143,168	75.6
	제주도	73,677	76,978	12,600	25,947	50.0
1986	전국자치단체	7,604,131	8,561,154	1,809,752	3,758,514	69.1
	제주도	82,531	92,036	15,038	33,300	52.5

자료 : 내무부, 지방재정연감, 1974 ~ 1987.

濟州地域經濟의 金融構造를 보면 預受金은 1986년말 현재 6,332억원이고 總貸出金은 4,517억원으로서 預金銀行과 非銀行金融機關에 의한 總預貸率은 71.3%로 나타나 地域資金의 域內還流度가 71.3%에 불과한 것으로 나타났다. 預金銀行의 預貸率은 90.2%를 기록하여 비교적 높으나 非銀行金融機關의 경우 相互信用金庫(99.3%), 信用協同組合(103.4%), 새마을金庫(93.3%), 相互金融(82.2%) 등은 域內還元機能의 제고에 기여하고 있으나 그외 非銀行金融機關의 預貸率이 投資信託會社 1.2%, 生命保險會社 27.1%, 銀行信託計定 54.7%를 기록하여 地域資金의 地域還流度 低下의 주요인이 되고 있다(표7).

〈表7〉

金融機關別 與受信 內譯

(단위 : 10억원)

금융기관	연 도	예 금 (A)	대 출 (B)	예대출(B/A)
예 금 은 행	1983	210.9	189.2	89.4
	1986	271.0	249.3	90.2
개 발 기 관	1983	-	-	-
	1986	-	-	-
단기금융회사	1983	-	-	-
	1986	-	-	-
투자신탁회사	1983	38.7	0.5	1.2
	1986	67.0	0.8	1.2
은행신탁계정	1983	21.6	15.6	72.2
	1986	28.5	15.6	54.7
상호신용금고	1983	34.9	37.4	107.1
	1986	47.5	47.2	99.3
신용협동조합	1983	13.8	15.6	113.1
	1986	20.3	21.0	103.4

금융기관	연도	예금(A)	대출(B)	예대율(B/A)
상호금융	1983	75.8	53.1	70.0
	1986	96.1	79.0	82.2
새마을금고	1983	11.5	12.2	106.0
	1986	16.5	15.4	93.3
생명보험회사	1983	68.3	16.6	24.3
	1986	86.3	23.4	27.1
계	1983	497.7	395.0	79.3
	1986	633.2	451.7	71.3

자료 : 한국은행, 지역경제 통계, 1984, 1987

2. 地域經濟의 構造的 特性和 成長潛在力

濟州地域의 經濟構造를 經濟基盤分析 (the economic base analysis)²⁾ 과 立地商分析 (L. Q.)³⁾ 을 가지고 분석하였는데 먼저 제주지역 경제에 대해 雇傭을 測定單位로 하여 經濟基盤

2) 經濟基盤分析은 C.Tiebout 에 의해 창안되고 발전된 分析技法으로 한 地域의 產業構造를 基本產業 (basic industry) 과 補助產業 (non-basic industry) 으로 구분하여 이들과 總雇傭, 總人口와의 相關關係를 통해 한 地域經濟의 脆弱點과 成長可能性을 概觀적으로 판단케 하고 所得과 雇傭의 變化 및 豫測을 可能토록 하는 分析技法이다.

$$B/N \text{ Ratio} = \frac{\text{기본산업고용자수}}{\text{보조산업고용자수}}$$

W. Isard, Methods of Regional Analysis ; An Introduction to Regional Science, New York, The MIT Press, 1969, pp.189 ~ 204.

3) 立地商分析 (L Q)

$$LQ = \frac{\frac{e_i}{e_t}}{\frac{E_i}{E_t}}$$

e_i : 일정지역의 i 산업의 고용자수 혹은 부가가치

e_t : 일정지역의 총고용자수 혹은 GRP

E_i : 전국 i 산업의 고용자수 혹은 부가가치

E_t : 전국의 총고용자수 혹은 GNP

A. Bendavid, Regional Economic Analysis for Practitioners, New York, Praeger Publishers, 1979, pp.108 ~ 109.

分析을 해본 결과(표 8) 농업, 어업, 음식숙박업, 운수업 등이 제주지역경제의 基本産業 (basic industry)으로 나타나 濟州地域外의 需要를 위해 생산을 함으로써 제주지역경제의 성장을 유도하고 있다. 이같은 현상은 1973년 이후 1986년까지의 時系列推移에 따라 보더라도 농업, 어업, 음식숙박업, 운수업 등이 기본산업으로서 성장이 꾸준하게 유지되었던 것으로 나타났다.

〈表 8〉 經濟基盤 分析

산업별	구분 연도	B/N Ratio					
		1973	1976	1979	1982	1984	1986
100	농업 및 수렵업	2.23	15.38	4.88	16.40	11.8	15.38
120	임업						
130	어업	1.68	6.36	13.79	22.29	18.19	21.03
200	광업						
300	제조업						
311	식품제조업	0.14	1.57	0.99		0.99	1.08
312	음료제조업				0.80	0.74	0.64
400	전기가스수도사업	1.23	2.41	2.20	1.33	1.07	1.83
510	건설업	0.86	0.01		1.74	1.45	1.41
610	도매업		0.68	0.21			
620	소매업		0.52	0.31		0.51	0.27
630	음식숙박업	1.59	2.88	3.32	2.66	2.84	3.06
700	운수창고통신업	1.42	2.51	2.36	2.06	2.24	1.96
711	육상운수업	0.94	1.36	2.03	1.89	2.19	2.02
712	수상운수업	6.51	3.85	6.23	2.25	4.23	5.09
713	항공운수업	3.41	2.91	3.81	3.00	3.07	3.67
714	운수관련서비스			0.84		-	-
800	금융보험부동산	1.11	1.60	1.38	0.26	0.98	1.03
920	위생및유사서비스	0.97					
930	사회서비스	0.19	0.85	0.25	1.53	1.19	1.18
940	오락및문화서비스		2.54	5.07	0.68	0.95	3.17
950	개인및가사서비스	0.47	1.20	0.54	0.15	0.46	0.58

이와 같은 현상은 附加價値를 측정 단위로 하여 立地商分析(L·Q)을 행한 결과도 基本産業은 운수업, 어업 및 농업, 건설업, 사회 및 개인서비스업 등으로 濟州地域外의 需要를 위해 生産活動을 하는 산업으로 나타났다. 그러나 時系列에 따라 추이를 보면 농업과 어업은 성장

〈表 9〉 LQ 分析 (1975年不變價格基準)(附加價值)

연도	1973	1976	1979	1982	1984	1986
농업 및 수렵업	2.31	2.08	1.27	1.21	1.41	1.41
어업	1.13	1.25	1.25	1.28	1.27	1.29
광업 및 채석업	0.37	0.19	0.21	0.14	0.24	0.19
제조업	0.30	0.08	0.08	0.12	0.15	0.15
건설업	1.08	1.03	1.01	1.07	1.01	1.04
전기가스수도사업	0.81	0.58	0.64	0.52	0.61	0.59
도·소매업및음식숙박업	0.62	0.82	0.88	1.01	1.24	1.45
운수창고통신업	1.24	1.37	3.01	3.12	3.08	3.24
운수업	1.28	1.41	3.02	3.14	3.09	3.26
금융부동산업	0.76	1.09	0.92	1.02	0.99	0.98
사회및개인서비스	1.18	1.37	1.01	1.07	1.04	1.01

이 둔화 내지 정체되어 있으나 운수업과 음식숙박업은 꾸준히 성장을 계속하는 것으로 나타났다(표9). 이는 本道의 경우 다른 지역과 달리 도소매업이 상대적으로 취약한 상태에 있다는 사실로 미루어 볼 때 도소매업 및 음식숙박업이 지속적으로 성장하는 것은 음식숙박업의 포괄적인 성장에 기인한 것으로 판단된다.

제주지역경제의 구조적인 특성을 보면 農林水産業은 제주지역 經濟의 基盤을 이루어 왔으나 지역경제에 있어 점차 성장이 둔화되는 것으로 나타났다. 제주도의 농업은 평지를 이루고 있는 海岸地帶를 중심으로 발달하여 왔는데 總耕地面積은 1986년말 현재 1,825,045 천㎡로서 그 중 98%가 田이고 畓은 겨우 2%에 불과하여 제주도의 농업은 田作形態를 띠고 있으나 家口當 경지면적이 128a로서 영세성을 면치 못하고 있다(表10).

〈表 10〉 土地利用 現況 (單位: 千㎡, %)

年度	計	田	畓	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)
1984	1,824,798(100%)	420,884(23.0)	9,413(0.5)	90,225(4.9)	54,679(2.9)	1,083,911(59.3)
1986	1,825,049(100%)	394,371(21.6)	9,263(0.5)	116,088(6.3)	134,142(7.3)	1,001,579(54.8)

자료: 제주도 통계연보, 1974~1987.

제주도의 농업은 60년대까지만 하더라도 食糧作物 위주의 농업이었으나 70년대이후 柑橘 및 특용작물 등으로 전환됨에 따라 住民所得增大에 크게 기여하고 있다. 특히 감귤재배가 크게 각광을 받아 1986년말 현재 감귤재배면적은 18,392 ha로서 收穫高는 333,100%으로 대폭 생산이 증가되었다. 畜産에 있어서도 本道는 한라산 주위의 廣野가 목초지로 되어 있어 옛부터 말(馬)의 생산지로 유명했었다. 오늘날에 와서는 말(馬)의 수가 현저히 줄고 소(牛)가 주요 畜産業의 대상으로 되어 있다. 1986년말 현재 企業牧場 37 個所, 部落共同牧場 90 個所, 기타 일반초지 41,998 ha로서 畜牛數는 1980년 70,674 두이었다가 畜産物 파동에 의하여 1986년말 현재 44,103 두로 감소하였다 (表 11).

〈表 11〉

家 畜 現 況

(單位: 頭)

年度	區分	소 (젖 소)	돼 지	말
1973		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
1984		42,007(1,456)	14,919	1,598
1986		41,923(2,180)	80,046	1,347

자료: 제주도, 통계연보, 1974~1987.

本道の 水産業은 대부분 漁撈業으로서 농업을 겸하고 있는데 1986년말 현재 수산업인구는 9,770 가구에 41,370 인이고 어선수는 총 1,872 척이나 5톤이하인 어선이 76%나 되고 있어 零細漁業을 탈피하지 못하고 있으며 漁獲高도 33,955%에 불과하다 (表 12).

〈表 12〉

漁 船 勢 力 數

(단위: 척, 톤)

年度	區分	總隻數	動力船	無動力船	總噸數	漁獲高
1973		248	89	155	1,006	
1975		954	531	413	5,074	44,500
1980		1,338	1,134	204	7,281	39,564
1982		1,541	1,259	282	8,077	29,713
1984		1,652	1,425	227	8,441	44,778
1986		1,872	1,638	234	10,943	33,955

자료: 제주도, 통계연보, 1974~1987.

本道 製造業의 경우도 鑛産資源이 全無한 상태이고 水資源, 動力資源은 빈약하고 자본 및 기술의 낙후, 판매시장의 협소, 원료 및 생산제품 수송비용의 過多負擔 등 불리한 工業與件에 의하여 發展基盤을 구축하지 못한 채 낙후상태를 면치 못하고 있다. 제조업체수는 1986년말 현재 216개업체이고 200인이상을 고용하는 업체는 2개이며 5~9인을 고용하는 업체가 전체 제조업체의 49%에 이르러 대부분 영세성을 띠고 있다. 그리고 제조업의 大宗을 이루고 있는 업종은 飲食料品製造業으로 전 제조업의 53.2%를 차지하고 있는데 이는 本道 主産物인 柑橘, 고구마, 畜産物, 海産物 등을 主原料로 하여 原料구입이 비교적 용이하기 때문에 성장하고 있는 유일한 산업이다 (표 13).

〈表 13〉 主要製造業體의 現況 (단위: 개)

區 分 \ 年 度	1973	1980	1986
飲食料品 및 담배製造業	107	108	115
섬유衣服 및 가죽工業	41	23	25
製材業 및 家具製造業	20	18	21
종이, 종이製品 및 印刷出版業	13	15	20
金屬製品機械 및 裝備製造業	19	14	15
其 他	43	16	20
計	242	194	216

資料: 韓國銀行 濟州支店, 지역경제현황, 1988.

飲食宿泊業, 交通運輸業, 娛樂 및 文化서비스業 등 觀光産業部門은 基盤産業으로서 지속적인 성장을 유지함으로써 本道 지역경제의 성장을 촉진시키고 있다. 本道の 觀光産業은 1960년대에는 별로 두드러지지 않았으나 1970년대 이후 성장을 거듭하여 제주지역경제의 발전을 촉진시키고 있는 바, 이같은 성장은 自然景觀, 無公害, 특이한 民俗, 亞熱帶性 氣候 등 관광업 지조건상 다른 지역과 비교할 때 그 우수성에 영향을 받은 것으로 볼 수 있다. 제주도 관광산업의 현황을 보면 1986년말 현재 관광객은 1,492,308 인이고 관광수입은 143,755 백만원으로 1973년에 비해 관광객은 6배, 순관광수입은 165 배 증가하여 제주도 전체 GRP의 약 15%를 차지하여 제주지역 경제성장에 많은 기여를 하였다. (표 14)

일반적으로 한 地域의 經濟成長은 국민경제가 수요하는 재화와 용역의 생산능력, 그것들이 다른 지역에 대하여 比較優位의 입장에서 수출할 수 있는 능력에 따라 증진된다. 지역의 경제성장은 지역의 基本産業의 성장으로 대표될 수 있는 것으로 基本産業比重이 補助産業의 비중

〈表 14〉 觀光客 및 觀光收入의 推移

(단위 : 명, 백만원)

區分 年度	觀 光 客			觀 光 收 入		
	計	內國人	外國人	計	內 貨	外 貨
1973	244,847	238,354	6,493	760		
1975	369,467	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
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

자료 : 제주도, 통계연보, 1974~1987.

보다 큰 경우 그 지역은 성장하며 반대인 경우 침체한다.

따라서 지역 경제의 成長潛在力은 타지역보다 유리한 입장에 있는 산업부문과 이의 개발전략을 찾아냄과 동시에 불리한 他部門은 어떻게 地域內 수요를 충족시켜 줄 수 있도록 전체적으로 均衡있는 발전을 이룩할 수 있는가를 지역의 自然的 및 社會經濟的 立地條件에 의해 검토되어야 한다.

제주지역은 입지조건상 陸地部와 격리되어 交通立地의인 제약과 可用水資源 確保의 곤란, 地下資源의 결핍 등 工業立地上 불리한 여건으로 工業開發에 의한 지역경제성장을 기대할 수가 없다.

농업에 있어서도 地域氣候의 특색을 이루는 심한 바람과 무수한 돌이 섞여 있는 土壤條件과 農業用水難 등에 의해 그 생산성이 보잘 것 없는 수준에 있다. 다만, 종래 식량작물 위주의 생산에서 收益性이 높은 柑橘과 特用作物로의 전환이 시도되어 지역경제성장을 가져오는 데 큰 성과를 거두었으나 輸入農産物의 증가 등에 의해 곤란을 겪을 것으로 예상되고 있다. 수산업에 있어서도 근래에 와서 濟州港 擴張開發事業을 비롯하여 성산, 한림 등의 漁業前進基地와 群小漁港의 整備에 따라 어업환경의 개선이 있었으나 대부분 5 톤이하의 小型漁船에 의존하여 어업활동을 하고 있어 前近代的인 自給型의 어업에서 탈피하지 못하고 있다.

따라서 제주지역 경제의 成長潛在力은 제조업의 경우 構造的 脆弱性과 규모의 零細性, 경영의 落後性을 면치 못하고 있으며, 다만 농수산업에 있어서도 수익성 높은 柑橘, 特用作物로의 전환과 漁業前進基地의 개발에 의한 어업환경의 개선에 의해 지역경제성장에 기여하여 왔으나 構造的 脆弱性과 流通構造의 不安定 등의 문제점이 있다는 점을 고려한다면 지역 경제의 成長潛在力은 국내 他地域에 비하여 相對的으로 우위에 있는 부문인 觀光産業에 있다.

Ⅲ. 濟州地域經濟의 隔差 實態

1. 地域經濟의 隔差 分析

地域經濟의 隔差를 분석함에 있어서 어떠한 空間的 對象을, 어떠한 經濟水準을 갖고 비교하느냐 하는 문제를 먼저 把握하여야 한다. 隔差分析의 대상으로서 地域을 어떤 규모로 어떻게 분할하느냐에 따라 地域別 特색과 屬性은 상이하게 나타난다. 이때 地域은 經濟活動에 있어서 空間的 範圍로서 중요한 의미를 갖는 經濟圈域(economic space)으로서 經濟活動의 領域을 중심으로 하여 생산·소비활동 또는 유통체계 등을 기준으로 하여 國土를 劃定한 공간적 범위를 뜻한다.⁴⁾ 일반적으로 國土를 경제활동상의 공간적 범위인 經濟圈域으로 구획하는 데 있어서 同質性(homogeneity), 結節性(nodality), 計劃性(planning criteria) 등의 기준⁵⁾에 의하여 피라미드型的 多重層構造로 세분화하고 있다. 우리나라 國土에 對한 地域區分은 제1차 國土綜合開發計劃에서는 2大經濟圈, 4大流域圈, 8中圈, 17小圈으로⁶⁾ 제2차 國土綜合開發計劃에서는 定住生活圈은 도입하여 大都市生活圈, 地方都市生活圈, 農村都市生活圈으로 구획하여⁷⁾ 地域經濟開發의 空間範圍로 삼고 있다. 따라서 經濟的인 基盤과 活動을 준거로 한 經濟圈域은 行政區域과 반드시 일치하지는 않는다.

다음, 經濟的 隔差가 의미하는 比較의 經濟水準은 무엇을 의미하는가. 여기서 經濟水準은 어느 一定時點에 있어서의 한 單位地域이 갖는 經濟狀態의 總量을 의미한다고 할 수 있다. 이러한 經濟狀態의 총량은 經濟活動의 結果, 곧 總生産物로 표시되거나, 經濟活動의 基盤, 經濟活動의 過程으로 나타내어질 수 있다.⁸⁾ 따라서 經濟的 隔差分析을 위한 指標로서는 經濟活動의 結果로서 나타나는 生産量과 所得을 사용하는 것이 일반적이다. 한 지역의 經濟活動의 結果는 國民所得計定과 같이 生産側面에서 파악할 때 地域總生産(GRP), 地域純生産(NRP)으로⁹⁾ 집계되며 分配側面에서는 地域所得(regional income), 個人所得(RPI) 個人可處分所得(RDI) 등¹⁰⁾으로 파악된다. 이때 地域間的 經濟的 隔差를 비교하기 위해서는 總量的으로는

4) H.O. Nourse, Regional Economics, New York, McGraw Hill Book Co. p.129.

5) H. Richardson, Regional Economics, New York, Praeger Publishers, 1969, pp.223~231.

6) 建設部「第1次 國土綜合開發計劃(1972~1981)」1973. pp. 9-12.

7) 建設部「第2次 國土綜合開發計劃(1982~1991)」1981. pp.10~15.

8) 金安濟 “地域間 經濟的 隔差의 尺度에 관한 연구,” 「環境論叢」 第1卷, 서울대학교 環境대학원, 1974. pp.34~36.

9) A. Bendavid, op.cit., pp.

10) Ibid.

GRP나 NRP를 사용할 수 있으나 住民福祉의 측면을 강조하는 경우에는 地域所得 내지 個人所得을 사용하는 것이 타당할 것이다. 그러나 地域間的 生産隔差는 地域間的 所得隔差와 密接한 관계를 갖고 있으므로 GRP나 NRP를 隔差分析의 指標로 이용할 수도 있다.¹¹⁾ 특히 地域所得이나 個人所得에 대한 資料가 구비되어 있지 않는 경우에는 1人當 GRP를 地域間 比較의 指標로 삼을 수 있다.

地域間 經濟隔差를 측정하기 위한 模型은 여러가지가 있으나 J.G. Williamson이 분석모형으로 도입한 變異係數(coefficient of variation)¹²⁾가 많이 活用되고 있다.

$$V_w = \frac{\sqrt{\sum (y_i - \bar{y})^2 f_i/n}}{\bar{y}}$$

where, y_i : i 지역의 1인당 소득
 \bar{y} : 1인당 평균 국민소득
 f_i : i 지역의 인구
 n : 국가 총인구

위의 分析模型은 J. G. Williamson이 24개국에 대하여 各國의 地域間 隔差를 조사하기 위하여 사용한 모형으로서 V_w 는 標準偏差를 算術平均으로 除한 變異係數와 같은 것이다. 이것은 平均國民所得과 對比한 地域別 1人當所得의 分散을 地域別 人口가 全國人口에서 占하는 比率로서 加重化된 地域偏差를 基本요소로 하여 측정한 값이다. 이 모형은 統計學에서 分散度의 相互比較를 위하여 가장 널리 이용되는 變異係數의 公式과 동일하며, 따라서 對象地域全部와 全國의 所得 및 人口를 모두 고려하고 있다는 點에서 地域經濟 隔差分析에 대해 妥當度와 信賴度가 높은 것이라 하겠다.

濟州地域經濟의 隔差를 분석함에 있어서 市·郡別 地域所得에 관한 資料가 없기 때문에 地域經濟統計資料로 많이 活用되는 地域總生産(GRP)을 가지고 Williamson의 變異係數에 의하여 隔差分析을 해보았다. (표 15)

11) 黃明燦, “韓國의 地域隔差와 地域政策” 「國土研究」, 國土開發研究院, 1982. p.6.

12) J.G. Williamson, “Regional Inequality and the Process of National Development”, J. Friedmann and W. Alonso(ed), Regional Policy, New York, The MIT Press, 1975, pp.165 ~ 167.

〈表 15〉 地域間 經濟隔差 (變異係數) (부가가치기준)

연 도	1973	1976	1979	1982	1984	1986
V _w	0.25	0.31	0.34	0.35	0.34	0.36

濟州道内の 市·郡別 地域經濟隔差는 變異係數로 볼 때 1973년 0.25 이고 1976년 0.31 인 데 1976년을 고비로 점차 隔差가 커지면서 1980년대에서 지금까지 계속 유지되어 오고 있는 것으로 나타났다.

위와 같은 分析結果를 보면 1970년대 들어와 濟州道가 濟州道 觀光綜合開發計劃을 本格的으로 추진한 결과, 地域經濟의 성장을 가져왔지만 한편으로는 地域間 經濟的 隔差를 시현하게 되었다고 볼 수 있다.

2. 地域經濟의 隔差要因 分析

한 地域經濟의 隔差 (GRP의 變化) 要因을 분석하는데 地域經濟分析道具로서 많이 이용되어 온 것이 地域經濟의 變化 - 割當分析 (regional economic shift-share analysis)이다. 1942년 Daniel B. Creamer가 최초로 개발하여 E.S. Dunn, H.S. Perloff에 의해 발전된 이 分析技法은 일정기간 동안에 있어 地域經濟의 成長隔差는 全國成長效果 (national growth), 産業複合效果 (industrial mix) 및 競爭效果 (regional share or competitive component)의 합으로 결정되며 이 3效果를 비교해 봄으로써 特定地域經濟의 全國에서 차지하는 相對的인 위치와 成長隔差의 要因을 파악할 수 있다.¹³⁾

이 경우 産業複合效果는 어떤 산업의 경우 全國의으로 다른 산업에 비하여 빠른 成長速度를 보이기 때문에 발생하는 效果로서 高成長産業에 專門化되어 있는 지역은 低成長産業에 전문화되어 있는 지역보다 빠른 成長效果를 나타내는 것을 말한다. 또한 競爭效果는 特定地域의 한 산업이 다른 지역의 同産業보다 빠르게 성장하여 雇傭增大를 가져오기 때문에 나타나는 效果로서 이러한 成長速度가 빠른 地域産業들은 原料나 勞動力 등의 投入要素나 市場에의 近接性이 다른 地域의 同産業보다 좋은 조건을 갖추고 있기 때문에 나타나는 效果이다. 따라서 全國 成長效果, 産業複合效果, 地域競爭效果 등의 3가지 要因의 측면에서 한 地域의 成長率을 基準年度와 比較年度의 經濟를 비교하여 그 成長隔差를 분석 가능케 하고 있다.

13) A. Bendavid, op.cit, pp.82 ~ 89.

따라서 한 地域의 全國成長效果는 ¹⁴⁾

$$NE_{ij} = \{E_{ij}(o)\} G$$

NE_{ij} : 전국 성장 효과

$E_{ij}(o)$: 기준년도 j 지역의 i 산업의 고용자수

G : 전국의 총고용자의 성장률

産業複合效果는 ¹⁵⁾

$$ME_{ij} = E_{ij}(o) \left\{ \frac{E_i(t)}{E_i(o)} - \frac{E(t)}{E(o)} \right\}$$

ME_{ij} : 산업복합효과

$\frac{E_i(t)}{E_i(o)}$: i 산업의 전국 성장률

$\frac{E(t)}{E(o)}$: 전국의 총고용자의 성장률

地域競爭效果는 ¹⁶⁾

$$RE_{ij} = E_{ij}(o) \left\{ \frac{E_{ij}(t)}{E_{ij}(o)} - \frac{E_i(t)}{E_i(o)} \right\}$$

RE_{ij} : 지역의 경쟁효과

$\frac{E_{ij}(t)}{E_{ij}(o)}$: j 지역 i 산업의 고용성장률

$\frac{E_i(t)}{E_i(o)}$: i 산업의 전국고용 성장률

따라서 한 地域의 全體成長變化는 全國成長效果(NE_{ij}), 産業複合效果(ME_{ij}), 競爭效果(RE_{ij})의 3 가지 效果의 合으로서 地域經濟의 總變化(total change)¹⁷⁾는

$$TC = E_{ij}(o) \left\{ \frac{E(t)}{E(o)} - 1 \right\} + E_{ij}(o) \left\{ \frac{E_i(t)}{E_i(o)} - \frac{E(t)}{E(o)} \right\} + E_{ij}(o) \left\{ \frac{E_{ij}(t)}{E_{ij}(o)} - \frac{E_i(t)}{E_i(o)} \right\}$$

14) N. Vanhove and L.H. Klassen, Regional Policy: A European Approach, London, Saxon House, 1980, p.91.

15) Ibid. pp.92 ~ 93.

16) Ibid. p.94.

17) Ibid. pp.94 ~ 95.

더 나아가 地域의 純變化(net change)는

$$NC = E_{ij}(o) \left\{ \frac{E_i(t)}{E_i(o)} - \frac{E(t)}{E(o)} \right\} + E_{ij}(o) \left\{ \frac{E_{ij}(t)}{E_{ij}(o)} - \frac{E_i(t)}{E_i(o)} \right\}$$

여기서 地域의 純變化는 그 地域의 雇傭增加 중에서 國家經濟成長으로 인한 고용의 增加를 減한 純粹한 그 地域의 潛在力에 의한 雇傭의 增加量을 의미한다.

이상과 같은 地域經濟의 變化割當分析 技法은 地域 혹은 全國의 成長隔差를 相互 比較分析 함으로써 地域成長要因을 분석하는데 유용하게 活用되어 왔으나 이 分析技法은 地域의 總成長에 각 產業의 成長效果의 構成要素가 얼마만큼씩 기여하고 있는가를 나타내주지는 못한다.

J. M. Henderson에 의해 產業別 成長寄與度를 成長率로 나타내기 위한 補完的인 분석도구가 地域成長率示差分析(regional growth rate differential analysis)이다.¹⁸⁾ 이 分析技法에 의하면 地域總成長率示差는 구체적으로 각 산업부문별 성장률에 그 산업부문의 구성비를加重시킴으로써 구해지는 지역의 實質變化成長率과 全國의 그것과의 差로서 계산되는 바 모두 비율로 표기할 수 있는데 이렇게 計算된 總成長率示差가 加重要因(weight part)과 競爭力要因(rate part)으로 구분된다.

總成長率示差는¹⁹⁾

$$\begin{aligned} TG_{ij}(o,t) &= GR_{ij}(o,t) - GR_i(o,t) \\ &= \frac{E_{ij}(o)}{E_j(o)} \left\{ \frac{E_{ij}(t) - E_{ij}(o)}{E_{ij}(o)} \right\} - \frac{E_i(o)}{E(o)} \left\{ \frac{E_i(t) - E_i(o)}{E_i(o)} \right\} \\ &= \left\{ \frac{E_{ij}(o)}{E_j(o)} - \frac{E_i(o)}{E_i(o)} \right\} \left\{ \frac{E_i(t)}{E_i(o)} - 1 \right\} + \frac{E_{ij}(o)}{E_j(o)} \left\{ \left[\frac{E_{ij}(t) - E_{ij}(o)}{E_{ij}(o)} \right] \right. \\ &\quad \left. - \left(\frac{E_i(t) - E_i(o)}{E_i(o)} \right) \right\} \end{aligned}$$

$$GR_{ij}(o,t) = \frac{E_{ij}(o)}{E_j(o)} \left\{ \frac{E_{ij}(t) - E_{ij}(o)}{E_{ij}(o)} \right\} : j \text{ 지역 의 } i \text{ 산업 구성비로 加重한 } i \text{ 산업 실}$$

질성장률 (단, o : 기준연도, t : 비교연도)

18) J. U. Henderson, Foci for Regional Growth Analysis: An Interregional Trade and Income Model, Upper Midwest Economic Study, Minneapolis, University of Minnesota, 1962.

pp. 28 - 35.

19) 崔在善, 「地域經濟論」서울, 法文社, 1978. pp. 373~375.

$$GR_i = \frac{E_i(o)}{E(o)} \left\{ \frac{E_i(t) - E_i(o)}{E_i(o)} \right\} : \text{전국의 기준년도 } i \text{ 산업 구성비로加重한 전국 } i \text{ 산업의 성장률}$$

위의 分析模型에서 加重要因은 産業複合效果에 상응하는 것으로서 기준년도의 j 지역의 i 産業構成比와 全國의 i 産業구성비간의 差를 全國의 i 産業의 成長率로 乘해준 것으로서 한 지역이 全國의으로 빠른 성장을 보이는 産業의 構成比가 클 때 나타나는 유리한 조건으로 인한 成長要因이다. 競爭力要因은 地域의 競爭效果에 상응하는 것으로 i 産業의 地域成長率과 全國成長率의 差를 기준년도의 地域 i 産業의 構成比로 加重된 것으로서 이는 産業構造의 유리성을 감안한후 지역의 i 産業이 他地域의 그것에 비하여 높은 競爭力을 갖기 때문에 나타나는 成長效果라 할 수 있다.

地域成長率示差分析을 이용하여 地域經濟成長의 隔差를 加重要因과 競爭要因別로 濟州道内の 濟州市, 西歸浦市, 南濟州郡 및 北濟州郡의 4個市郡을 대상으로 분석하였다 (표 16). 分析을 위한 자료로서 市·郡 單位의 産業大分類 GRP 資料가 없기 때문에 市·郡의 雇傭資料를 사용하여 1974 ~ 1986년간의 經濟活動의 變化를 분석하였다.

分析結果에 의하면 濟州道全體의 경우 總成長率示差 27.77%를 보여 全國에 비하여 높은 實質成長率을 보였는데 이는 도소매업 및 음식·숙박업이 55.97%, 운수창고 및 통신업이 22.91%, 농림 어업이 21.43% 기여한 결과이다. 그러나 濟州市는 전국에 비해 높은 실질

<表 16> 地域別 産業別 成長率 示差分析

産業別	지역별		제 주 도			제 주 시		
	시차	요인별	총시차	가중요인	경쟁요인	총시차	가중요인	경쟁요인
농업, 임업, 수렵업 및 수산업	21.43		21.43	4.44	16.99	3.47	2.61	0.86
광업 및 채석업	-		-	-	-	-	-	-
제조업	-76.59		-76.59	-42.81	-33.78	-73.92	-47.21	-26.71
전기, 가스 및 수도사업	2.89		2.89	1.48	1.41	2.19	2.18	0.01
건설업	3.13		3.13	1.31	4.44	5.49	2.00	3.49
도소매업 및 음식숙박업	55.97		55.97	25.76	30.21	80.52	30.21	50.31
운수 창고 및 통신업	22.91		22.91	18.72	4.19	51.28	25.10	26.18
금융보험 부동산업	-8.2		-8.2	7.21	-15.21	-21.14	-9.75	-11.39
사회 및 개인 서비스업	6.22		6.22	13.23	-7.01	8.55	15.40	-6.85
합 계			27.76	20.22	7.54	56.44	20.54	35.90

성장률을 보인 반면 西歸浦市, 南濟州郡 및 北濟州郡은 전국에 비하여 낮은 實質成長率을 나타내고 있다.

濟州道の 경우 總成長率示差의 原因을 유리한 산업구조를 가지고 있기 때문에, 즉 全國적으로 高成長을 보여 주는 産業構造이기 때문에 나타나는 加重要因과 특정한 산업이 他地域의 산업보다 높은 경쟁력을 갖기 때문에 나타나는 成長效果인 競爭力 要因으로 구분하여 보면 도소매업 및 음식숙박업과 운수창고 및 통신업은 加重要因과 競爭力要因에 의해 濟州地域經濟成長에 기여해왔음을 보여주고 있다. 다만 농림수산업은 주로 競爭力要因에 의해 成長에 기여하였으나 製造業의 경우는 負의 加重要因과 競爭力要因에 의해 全國成長을 따르지 못하고 있는데, 이는 경제분석에서 살펴본 바와 같이 제조업의 경우 交通立地의 제약, 可用水資源確保의 困難, 地下資源의 결핍 등의 工業立地의 여건이 불리하다는 것을 반영하고 있다.

地域成長率示差를 市·郡別로 구체적으로 보면 濟州市의 경우 全國보다 높은 실질성장률을 보였는데 都小賣業 및 飲食宿泊業이 80.52%, 운수창고 및 通信業이 51.28% 기여한 결과인데 반해 제조업의 경우는 負의 成長寄與效果를 나타내 주고 있다. 도소매업 및 음식숙박업과 운수창고 및 통신업의 成長은 加重要因과 地域의 有利한 産業立地의 여건에 의한 競爭力要因에 의한 것으로 나타났다.

西歸浦市의 경우는 總示差가 -14.7%를 시현하여 全國보다 낮은 실질성장률을 보이고 있는데 도소매업 및 음식숙박업이 19.9%를 기여하였으나 제조업과 운수창고 통신업은 負의 成長寄與를 하였던 것으로 나타났다. 도소매업 및 음식숙박업의 成長은 주로 競爭力要因에 의한

서귀포시			남제주군			북제주군		
총시차	가중요인	경쟁요인	총시차	가중요인	경쟁요인	총시차	가중요인	경쟁요인
5.76	3.58	2.18	45.79	2.93	42.86	62.68	20.62	42.06
-	-	-	-	-	-	-	-	-
-29.28	-21.06	-8.22	-106.22	-27.69	-78.53	-60.32	-38.51	-21.81
-0.11	0.12	-0.23	3.25	-0.14	3.39	2.86	0.38	2.48
1.17	0.05	1.12	-7.85	-4.93	-2.92	-	-	-
19.98	4.42	15.56	-23.33	24.28	-47.61	-11.18	-4.07	-7.11
-6.59	8.67	-15.26	-4.74	4.24	-8.98	-8.33	8.86	-17.19
3.11	4.76	-1.65	-15.01	29.48	-44.49	3.35	28.02	-31.37
-8.74	3.41	-12.15	-16.32	9.29	-25.61	8.14	5.81	2.33
-14.70	3.95	-18.65	-124.43	37.47	-161.90	-9.50	21.11	-30.61

것으로 나타났다.

南濟州郡과 北濟州郡의 경우 總示差가 각각 -124.43%, -9.50%를 시현하여 전국보다 낮은 실질성장률을 나타내주고 있는데 특히 南濟州郡의 경우 國家經濟의 成長과 비교하여 크게 뒤지고 있는 것으로 나타났다. 南·北濟州郡의 경우 農村地域이라는 특성이 나타나 대부분 農林漁業에 의해 성장이 주도되어 온 것으로 나타났는데 都市地域과 달리 도소매업 및 음식숙박업과 운수창고, 통신업 등은 負의 成長寄與를 한 것으로 나타났다.

지금까지의 分析結果를 요약해 보면, 濟州地域經濟를 전체로 볼 때 全國보다 높은 實質成長率을 보였는데 주로 觀光産業으로 구성되는 도소매업 및 음식숙박업과 운수창고, 통신업이 正의 成長寄與를 한 결과라 볼 수 있다. 이를 市·郡別로 보면 濟州市나 西歸浦市の 경우 도소매업 및 음식숙박업, 운수창고 통신업에 의해 성장이 주도된 반면 南濟州郡과 北濟州郡의 경우는 농림수산업이 성장에 기여한 반면 도소매업 및 음식숙박업과 운수창고 통신업은 地域成長에 별로 기여하지 않은 것으로 나타났다. 따라서 濟州市, 西歸浦市の 都市地域과 南濟州郡 및 北濟州郡의 農村地域과의 地域經濟隔差는 그동안의 觀光産業을 先導産業으로 한 地域經濟의 不均衡 開發戰略에 기인한 것으로 판단해 볼 수 있다.

Ⅳ. 濟州地域經濟의 均衡發展을 위한 開發戰略

1. 地域經濟開發事業의 推進 實態

濟州道の 開發을 위한 本格的인 論議는 1960 년대에 들어서면서 시작되었다. 1964 년 濟州道建設綜合計劃이 작성되었는데 이 計劃은 觀光開發에 중점을 둔 개발계획이었으나 별로 추진 실시되지 못한 채 紙面計劃으로 끝나버렸다. 1966 년 京仁, 太白山, 牙山 등과 더불어 濟州道가 特定地域으로 지정 고시되면서 현재 추진하고 있는 特定地域 濟州道綜合開發計劃의 基礎를 마련하였다.

그러나 제주지역경제개발사업이 종합적으로 착수된 것은 1970 년대 초에 이르러서이다. 1971 년 제 1 차 國土綜合開發計劃(1972 ~ 1981)이 확정 공고됨에 따라 제주도는 社會經濟的 立地條件과 경제활동의 結節性이 고려되어 설정된 8中圈 중 1개 圈域으로 구획되고 그 開發方向을 제시 받았는데 그 下位計劃으로서 濟州道綜合開發 10 個年計劃이 樹立되었다. 이 計劃은 國토 종합개발계획의 제주도 개발에 대한 기본구상을 적극 수용하여 觀光資源의 적극개발로 국제관

광지를 조성하는데 두고, 이를 위한 사회간접자본의 확충과 지역개발사업을 실시할 것을 포괄하였다.

이에 따라 제주도 관광개발을 종합적으로 다룬 최초의 계획인 濟州道 觀光綜合開發計劃(1973~1982)이 樹立되었는데 이計劃은 1970년대에서 1980년대 초반에 걸쳐 제주도 지역개발의 基本計劃이 되어 정부의 강력한 의지에 의하여 집중투자가 이루어졌다.

濟州道 觀光綜合開發計劃의 投資實績을 보면(표 17) 總投資計劃 507,383百萬元중 실제 投

〈表 17〉 地域開發 投資實績

(단위 : 백만원)

區 分	件數	財 源 別 (73-84)				計劃全體 (B)	A/B (%)
		計 (A)	國 庫	地 方	民 資		
小 計	229	311,637	151,140	13,577	146,920	507,383	61.4
觀光地基盤施設	70	198,742	138,685	8,733	51,324	222,183	89.4
道 路	18	38,628	31,833	2,725	4,070	53,886	71.7
空 港	9	7,620	47,620	-	-	24,754	192.4
港 灣	4	28,524	28,524	-	-	64,074	44.5
海 運	6	11,514	-	-	11,514	12,609	91.3
用 水	16	10,259	4,233	6,008	18	19,749	51.7
通 信	11	26,475	26,475	-	-	17,064	155.2
電 力	6	35,722	-	-	35,722	20,649	173.0
觀光地開發	101	64,603	3,113	1,949	59,541	173,306	37.3
濟州市 地區	9	39,246	-	-	39,246	37,792	103.8
中 文 地區	19	14,559	577	220	13,762	105,520	13.8
西 歸 地區	2	3,156	-	-	3,156	14,460	21.8
山 岳 地區	27	896	286	58	552	3,309	27.1
牛步岳 地區	8	2,539	-	-	2,539	-	-
文化財 地區	30	4,110	2,218	1,606	286	4,047	101.6
海水浴場地區	6	97	32	65	-	4,559	2.1
觀光產業育成	56	44,752	6,882	1,815	36,055	111,894	40.0
畜 產	21	17,163	2,234	724	14,205	76,417	22.5
水 產	16	5,478	2,650	826	2,002	12,476	43.9
柑 橘	14	18,178	97	77	18,004	16,029	112.
山 林	4	3,910	1,901	165	1,844	-	-
土 產 品	1	23	-	23	-	-	-
其 他	2	3,540	2,460	1,080	-	-	-

자료 : 제주도, 종합개발담당관실 자료집, 1986.

資된 액수는 311,637 百萬元으로 目標의 61.4 %를 달성하는 데 그쳤다. 이를 部門別로 보면 觀光基盤施設事業에 198,742 百萬元, 觀光地開發事業에 64,603 百萬元, 觀光産業育成事業에 44,752 百萬元인데 觀光地開發計劃에 대한 투자실적이 좋지 못하였는데, 사업분야별로 보면 港灣, 用水, 中文觀光團地, 海水浴場, 畜産 등의 開發計劃에 대한 투자실적이 좋지 못함을 알 수 있다. 원래 이 계획은 개발기본방향을 관광개발의 據點化로 파급효과를 제고하고 관광자원을 조화있게 개발하여 국제수준의 관광지를 조성하고 모든 산업을 觀光主導型으로 育成·發展시킴으로써 道民所得 增大와 국민경제발전에 기여하는 데 두고 추진 되었는데, 中文觀光團地造成 1차공사, 海水浴場 整備 등 관광지개발이 부분적으로 이루어졌고 濟州空港의 확장, 간선도로의 포장, 통신망의 확충 등 觀光基盤施設의 부분적인 확충이 이루어져 당초 計劃했던 目標에는 크게 미치지 못했다.

1980년 10월 特定地域再整備計劃에 따라 既存 特定地域을 재조정함에 따라 다른 지역은 대부분 해제되거나 축소되었으나 濟州道는 自然 및 社會經濟的 입지조건에 의한 개발잠재력이 재인식되어 현행 그대로 시행하는 것이 바람직하다는 판단을 받아 계획을 계속 추진할 것으로 되었다. 그리하여 2001년을 목표연도로 하는 特定地域 濟州道綜合開發計劃을 樹立함에 있어서 自由地域機能의 도입, 觀光開發, 地域開發 등을 포괄하여 自由地域 設置가 적극 검토되다가 自由地域으로서의 발전가능성 불투명, 投資效果의 불확실성 등의 이유에 의해 최종 확정단계에서 自由地域의 도입을 보류하고 計劃期間도 1991년으로 단축하여 特定地域 濟州道綜合開發計劃을 1985년 확정하여 추진되고 있다.

特定地域 濟州道綜合開發計劃의 추진에 소요되는 總投資費는 13,344 억원으로 觀光開發部門 3,948 억원, 地域開發 6,606 억원, 産業開發 2,457 억원, 社會開發部門 533 억원이다. 投資財源別로는 國費 2,589 억원 (19.4%), 地方費 955 억원 (7.1%), 公社 2,762 억원 (20.7%), 民資 7,237 억원 (54.2%)으로 투자재원의 절반을 民間投資에 依存하고 있다. (표 18)

<表 18> 特定地域 濟州道綜合開發計劃 (1985-1991)의 投資計劃

(단위 : 백만원)

재원별 부문별 투자액	계	중앙정부	지방정부	공공기관	민간
	1,334,442 (100)	258,958 (19.4)	95,512 (7.1)	276,264 (20.7)	723,708 (54.2)
관광개발	394,886(29.5)	11,971	11,011	13,280	358,624
지역개발	660,607(49.5)	162,311	61,464	242,565	184,267
산업개발	245,776(16.9)	47,121	9,945	419	168,068
사회개발	53,396(4.0)	37,555	13,092	-	2,749

자료 : 제주도, 특정지역 제주도종합개발계획, 1985.

이와 같은 特定地域 濟州道綜合開發計劃은 觀光開發部門에서 中文, 城山浦, 表善 등의 3個 觀光大團地와 西歸浦, 江汀, 돈네코, 사라봉 등 14 개 主要 觀光地區를 개발하고 地域開發部門에서 定住生活圈의 서비스의 質의 水準에 따라 完結生活圈, 中生活圈, 基礎生活圈 形成을 위한 施設을 개발하며 交通 및 基礎施設計劃部門에서는 東·西部産業道路, 海岸道路의 건설, 既存 國際空港의 확충, 通信施設擴充整備事業을 추진할 것으로 計劃되어 있다.

이상과 같이 지난 70년대 이후 本格的으로 추진된 濟州道를 대상으로 하는 空間開發은 地域經濟開發패턴상 몇 가지 특징을 갖고²⁰⁾ 있는데 제주도는 特定地域으로서 中央政府가 주체가 되어 개발 계획을 수립하고 집행하는 下向式開發方法(top-down approach)에 의해 주로 추진되어 왔다. 下向式開發은 上向式開發方法과 달리 計劃 및 開發의 주체가 中央政府가 제 1차로 되며 부분적으로 地方政府의 위임하에 개발시키는 것으로서 全國的인 派及效果에 지나치게 치중한 나머지 주민들의 要求나 基本需要를 반영하는 데는 등한시하게 되어 지역주민의 協助나 參與를 부진하게 하였다. 나아가 개발사업의 선정과 집행에 제대로 參與하지 못하기 때문에 소외감과 상대적 박탈감을 갖게 되었다.

둘째, 제주개발은 주로 外發的 開發方法에 의존되어 왔다. 외발적 개발방법은 開發潛在力이 가장 큰 몇 개의 지역을 선정하고 그 지역에 集中的인 투자를 위한 投資財源을 주로 外部로부터 財源의 支援 및 流入을 통해 충당시키는 개발방법이다. 외발적 개발은 지역개발사업의 투자재원을 주로 外部에 의존하고 있기 때문에 지역의 主體性을 약화시키고 투자의 果實인 소득을 地域外로 크게 누출시키는 결과를 가져왔다.

셋째, 제주개발은 주로 不均衡的인 據點開發方式으로 추진되어 왔다. 거점개발방식은 지역개발을 위한 한정된 투자재원을 배분할 때 지역이 均衡的으로 성장하도록 고루 배분하는 均衡開發方法과 달리 한정된 투자재원을 개발잠재력이 가장 큰 몇 개의 지역을 선정하고 그 지역에 집중적인 투자를 함으로써 주변지역으로 개발효과를 확산시켜 나가는 개발방법이다. 그러나 이러한 개발은 경험적 입장에서 볼 때 開發效果의 주변지역으로의 확산이 기대에 미치지 못하였고 지역간 불균형발전을 심화시키는 것으로 나타났다.

이상과 같이 제주개발은 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 不均衡開發方式인 據點開發方式에 의해 觀光主導型的 地域經濟開發事業이 추진됨으로써 地域所得의 漏出問題, 개발의 均衡分散效果의 미흡, 外地人의 土地 過多 保有 문제, 地域住民들의 參與不振 및 投資不振, 開發에 따른 文化的 갈등 등의 많은 문제점들을 드러내고 있다.

20) 金泰保, "2000 년대의 地域開發비전," 「民族과 知性」 제 27 호, 民族知性社, 1988, pp.281 ~ 282.

2. 地域經濟의 均衡發展을 위한 開發戰略

地域經濟의 개발은 國民經濟의 能率性和 地域間의 所得 및 福祉의 衡平性의 추구를 그 목표로 하고 있다. 다시 말하여 國民經濟의 能率성을 극대화할 뿐 아니라 그 地域經濟內 發展效果와 福祉가 고루 分配되어 지도록 開發하는 데 있다.

地域經濟隔差分析을 해본 결과 1970년대 후반부터 隔差가 더욱 커지는 것으로서 나타났는데 이는 1970년대 이후 觀光主導型 地域經濟開發事業이 주로 下向的, 外發的 및 不均衡的 據點開發方式에 의해 추진된 결과에서 나타났다고 볼 수 있다. 특히 觀光主導型 地域經濟開發事業은 濟州市와 西歸浦市의 經濟基盤을 강화시켜 都市經濟成長에 많은 기여를 하였으나 南·北 濟州郡의 經濟成長에는 별로 기여하지 못한 채 地域經濟의 隔差를 시현시켰던 것으로 나타났다.

따라서 地域經濟의 均衡發展을 위한 開發戰略은 종래의 지역경제개발에서 추구해온 發展目標와 開發方法에 대한 반성을 통해 下向式 開發에서 上向式開發로, 外發的 開發에서 內發的 開發로, 不均衡的 據點開發에서 均衡開發로, 均一性의 開發에서 個別性과 地域性의 開發로 하는 새로운 開發哲學으로의 轉換 속에서 찾아야 한다.

1) 産業開發戰略

한 地域經濟의 成長基盤은 當該 地域의 基本産業에 달려 있다. 基本産業(basic industry)이라 함은 地域外部로부터 당해지역으로 貨弊를 流入시키는 産業을 뜻하는 것으로서 다시 말하여 재 화나 용역을 外部에 수출하는 産業이고, 補助産業(nonbasic industry)은 일정한 經濟圈의 内部에 있는 기업, 개인들에게 공급하기 위하여 財貨와, 用役, 資本을 생산, 分배하는 活動에 參與하는 産業을 의미한다. 따라서 보조산업은 當該地域의 경제를 유지하고 형성하는 기능을 하는 반면, 基本産業은 당해지역의 經濟基盤(economic 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.²¹⁾

濟州地域 經濟構造上에서 볼 때 基本産業은 觀光産業과 水産業, 農業에서 찾을 수 있으나 農業은 점차 地域經濟와 關連하여 成長이 鈍化되는 것으로 나타났다. 이는 1970년대 이후 濟州道가 觀光産業을 先導産業으로 한 지역개발을 추진한 결과 全國에서 有數한 觀光地로 各광을 받으면서 地域經濟成長에 많은 기여를 하여 왔다는 데서 알 수 있다.

그러나 地域經濟發展의 戰略手段으로서 觀光産業 中心의 개발은 濟州地域經濟의 隔差 畧차이 되었으며, 또한 지나치게 外來資本에 의존하여 개발됨으로써 地域經濟成長은 높게 나타났으나

21) C. Tiebout, The Community Economic Base Study, New York, CED, 1968, pp.27~31.

地域所得의 流出要因이 되었다.

따라서 基本産業으로서 3次産業 중심의 觀光産業에만 의존할 것이 아니라 關聯되는 地域의 既存産業인 農業, 水産業, 製造業 및 建設業 등의 發展을 동시에 추진하고 政策的인 保護 育成 등이 강구되어야 한다. 특히 觀光産業開發에 의한 農水産業, 工業, 建設業에 대한 産業波及效果가 크게 나타날 수 있다²²⁾는 점에서 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 추진되어야 한다.

濟州地域經濟의 均衡發展을 위한 觀光部門의 開發戰略은 현재 추진되고 있는 中文, 城山, 表善의 3個 觀光大園地와 14個 觀光地區를 중심으로 觀光資源의 開發과 保全體系를 確立하고 觀光코스의 다양화를 期하도록 한다. 그리고 濟州市와 西歸浦市에의 觀光施設과 觀光産業의 집중을 가능한 억제하고 東西部地域의 觀光園地나 觀光地區로 적극 분산 유도한다. 또한 觀光土產品, 郷土 飲食 등 觀光特産物을 개발하고 觀光서비스體系의 개선과 宣傳 弘報活動을 확충 강화하도록 한다.

農業의 開發은 陸地部 다른 地域에 비해 自然的 및 社會經濟的 立地面에서 比較적 유리한 條件을 가지고 있는 柑橘, 亞熱帶性 果實, 近郊農業型 高等菜蔬 등을 特化産業으로 개발 육성토록 하며 輸入自由化에 따른 農産物開放의 확대에 대비하여 品種을 개량하고 營農技術을 개선하여 競爭力을 갖춰 나가도록 한다. 이와 더불어 流通構造를 개선하여 生産者와 消費者를 共同으로 보호할 수 있도록 生産과 販賣의 連繫的인 流通秩序를 확립토록 한다.

本道의 水産業은 沿岸 및 近海에 풍부한 水産資源을 가지고 있으나 漁港施設 및 漁撈裝備의 未備로 前近代的인 自給型的인 漁業에 의존되어 있다. 따라서 水産業의 開發戰略은 港灣 및 漁港 등 漁業基盤施設의 확충, 漁船 및 漁撈方法의 개선, 流通構造의 合理化에 있다. 특히 翰林, 城山 등의 漁業前進基地로서의 機能 強化外에 小型漁船의 大型化, 無動力船의 動力化, 老朽漁船의 代替로 漁業生産性を 높이고 水産市場, 冷凍倉庫 등을 확충하여 漁業活動基盤을 확대해 나가도록 한다.

本道의 工業은 立地條件의 제약으로 極少數의 業種을 除外하면 地域內 消費需要를 충당하기 위한 産業으로 落後된 零細規模로 停滯狀態를 탈피하지 못하고 있어 工業開發을 어렵게 하고 있다. 다만 柑橘, 畜産物, 水産物 등 原料確保의 용이성과 比較적 유리한 勞動力 條件 등을 고려하여 볼 때 原料依存型, 勞動集約型的인 農水産物加工業 및 觀光土產品工業의 경우 개발잠재력이 높다고 할 수 있다. 다만 農工地區로 유치하는 경우 工業開發을 위한 立地的 條件이 불리하다는 점을 고려하여 交通, 通信, 動力, 用水 등 下部構造(infrastructure)의 확충이 전제되어야 한다. 특히 本 地域의

22) C. Gearing, and W. Swart, Planning for Tourism Developmant, New York, Praeger Publishers, 1976, pp.46~47.

경우 動力 및 用水問題의 해결을 위한 動力 및 水産資源開發에 대한 綜合的인 診斷과 集中的인 투자가 이루어져야 한다.

2) 地方自治團體의 財政力 및 經濟機能 強化

地域經濟의 均衡發展을 위한 地方自治團體의 역할을 고찰해 보면 地方財政과 地域經濟의 相互 連繫性을 강화시켜 나감으로써 地方財政을 통해 地域經濟의 均衡發展을 가져오도록 한다. 地域의 經濟成長이 財政伸張의 원천이 되고 財政支出이 經濟發展의 要因이 되는, 즉 兩者間의 주고 받는 相互作用을 통해 相乘的으로 성장할 수 있게끔 유도해 나가는 것²³⁾이 地域經濟의 均衡發展을 가져오는 捷徑이 될 수 있다. 地域經濟는 地域生存의 터전이고 地域成長의 源泉이다. 지역경제의 脆弱은 當該地域의 성장뿐만 아니라 주변에 있는 다른 地域의 발전도 위축시키고 나아가 地域經濟內的 地域間 經濟隔差를 심화시키게 된다. 지역경제내의 均衡發展을 위해서는 지역경제의 分權化를 통해 均衡化 多樣化를 期하고 지역경제의 뿌리를 地域속 에 깊이 정착시키는 동시에 地域經濟의 競爭力을 강화해 나가야 한다.

이를 위해 地方自治團體는 財政力を 강화하여 健全한 運用을 통해 地域經濟의 基盤을 강화하고 構造를 개선해 나가야 한다. 即 地域經濟와 地方財政의 連繫性을 강화하여 地域經濟의 均衡發展을 위한 地方의 財政基盤을 강화하고 財政의 運用方向을 올바르게 확립시켜야 한다. 地方自治團體의 財政力 提高를 위한 길은 自主的 財源에 기초한 地方財政의 自立에 있는 것으로 최소한 地方自治團體는 그 行政 및 經濟開發을 수행하기 위하여 必要한 財源을 스스로 조달하여야 한다는 當爲命題를 실현시켜야 한다. 自主財源의 확충을 위해 첫째 國稅와 地方稅 體系의 확립과 새로운 地方稅源의 開發 등 現行 地方稅制度를 개선토록 한다. 地方自主財源을 증대시키기 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 이양하는 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 이양이 可能한 稅目을 선정하면 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서비스業, 酒稅中에서 濁酒, 藥酒, 燒酒分 등이 그 대상이 될 수 있다.²⁴⁾

또한, 새로운 地方稅源의 開發問題로서 실제로 새로운 稅源을 개발해 낸다는 것은 地方稅의 原則에서 볼 때 그리 쉬운 일이 아니나 날로 增大하는 地方財政需要와 供給間의 隔差를 다스려 줄이고 稅負擔에 衡平을 期해야 한다는 입장에서 본다면 새로운 地方稅源의 開發은 切實한

23) 喜多登, 「地域と財政」, 東京, 白桃書房, 1976, pp.101~103.

24) 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」 제 22 집, 濟州大學校, 1986, p.286.

課題가 아닐 수 없다. 開發이 可能한 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성과 普遍성이 부족한 것도 적지 않으나 本道의 立地의 特性을 고려할 때 觀光稅의 導入은 妥當성이 높다고 할 수 있다.²⁵⁾

둘째, 稅外收入의 擴大를 통해 地方財政力을 提高토록 한다. 地方自治의 실현 및 地域經濟의 活性化라는 目標을 생각한다면 地方稅收入의 증대를 통해 地方財政力을 높여 나가는 것이 바람직하나 地方稅源의 貧弱, 보다 중요한 擔稅力 限界와 租稅抵抗을 감안한다면 稅外收入은 地方自治團體의 노력 여하에 따라 增加할 소지를 가지고 있고 또 地方財政에 대한 經營의 측면을 가지고 있어 地域經濟의 均衡發展에도 密接한 關係에 있다. 稅外收入의 增大方案으로 濟州道內 市·郡地域의 與件을 고려하여 불배 地域에 산재한 未開發 賦存資源을 개발 이용하는 데 있다. 本道의 社會經濟의 立地條件上 이용 가능한 自然 및 觀光資源, 石材 등 潛在收入源이 아직까지도 未開發된 채 방치되어 있다. 이러한 賦存資源을 開發利用에 活用할 경우 地方自治團體의 收入源으로 地方財政에 기여함은 물론 地域經濟의 均衡發展에도 기여하게 될 것이다. 왜냐하면 地域經濟開發은 지역경제의 隔差를 시정하는 데 있는데 이는 經濟發展段階에 따라 地域特性에 알맞는 投資事業을 실시함으로써 가능하다. 이를 위해서는 무엇보다도 投資財源確保가 중요한데 투자재원 確保는 궁극적으로 稅源의 확보 및 新稅源의 개발, 國家와 地方間의 稅源再配分, 稅外收入의 증대 등의 自主財源의 확충을 통하여 이루어지는 것이 바람직하나 영세한 地方財政規模를 감안한다면 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라 할 수 있다.

地域經濟開發을 위한 投資財源의 확충은 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 中央政府, 金融 또는 民間部門으로부터 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 이용될 때에 資本投下の 성질을 가지며 價還財源은 당해사업의 經營에 수반한 經營收入으로 충당한다고 할 때 발행이 정당화된다²⁶⁾고 할 수 있다. 다만 地方債를 통하여 투자재원을 조달함에 있어 고려되어야 할 가장 중요한 요소는 起債調達比率을 어느 수준으로 정할 것인가의 문제이다. 起債調達比率이 높으면 建設費調達は 용이하겠지만 추후 事業運營時 料率, 原價의 상승요인이 되기 때문이다.²⁷⁾

25) 上掲書, p.287.

26) 國土開發研究院, 「都市財政의 擴大 및 運用改善方案」, 1984. pp.202~203.

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

또 하나의 財源調達方法으로 地域開發基金(regional development fund)을 조성하여 지역경제의 均衡發展을 위한 開發事業의 財源으로 活用할 수 있다.²⁷⁾ 濟州地域經濟에 있어서 公共部門의 開發事業을 활성화하기 위하여 政府로부터의 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. 이와 더불어 現在 運用되고 있는 觀光振興開發基金의 경우 觀光施設建設 改補修의 용도로만 주로 이용되고 있는데 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.

또한, 「제3섹타」의 도입을 통해 投資財源을 확보한다. 「제3섹타」란 국가 또는 地方自治團體와 民間의 共同投資로써 設立되는 株式會社를 지칭하는 것으로서 公共機關 등이 出資에 參與하는 경우까지 포함하여 政府, 公共機關, 民間 등으로 구성된다. 이와 같은 「제3섹타」는 綜合的인 地域 및 觀光開發計劃 및 管理機能을 발휘할 수 있는 기관이 주주가 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 投資機關으로서 株主일뿐 管理經營機關은 완전히 독립하여 운영한다.²⁸⁾ 特定地域 濟州道綜合開發計劃을 추진함에 있어서 公共部門의 資金不足을 民間部門이 보전하여 주고, 한편 地域開發분야에 民間이 독자적으로 진출하는 데에는 制度와 認·許可 등 많은 制約이 따르므로 官民이 일체가 되어 社會資本整備의 담당자로서 「제3섹타」를 도입하는 경우 그 타당성이 높다.²⁹⁾ 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 調和를 이루는 官·民合同開發方式은 상이한 開發主體間의 長點을 살리는 地域開發을 추진할 수 있다.

이와 같이 投資財源을 확보하여 地方自治團體가 지역경제개발사업을 추진함에 있어서 地方財政이 당면하는 또 하나의 課題는 주어진 資源의 效率的인 配分을 통해 地域社會厚生の 極大化에 이바지하는 것이라 할 수 있다. 이는 地方自治團體의 제한된 財源을 어떻게 效率的으로 配分, 支出하느냐의 문제와 같다. 이를 위해 地方豫算編成에 零點基準豫算制度(ZBBS)의 도입·운용, 投資事業에 費用便益分析을 도입 적용함으로써 財政支出의 效率化를 제고토록 한다.³⁰⁾

끝으로 地方自治團體의 經濟機能을 強化토록 한다. 현재 地方自治團體의 미약한 地域經濟機能을 地域經濟 行政權限의 地方移讓을 통해 강화시켜 地域經濟와 관련된 機能을 독자적으로 수

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

29) 金泰保, “濟州道綜合開發의 發展的 補完 및 推進方案,” 濟州大 社會發展研究所, 「太平洋時代에 있어서의 濟州-하와이 觀光開發 協力方案의 摸索」, 1988, p.118.

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

행해 나갈 수 있도록 自律權과 自治權이 강화되어야 한다. 또한 地域經濟開發의 效率성과 衡平性を 조화시키기 위하여 현행의 南·北郡을 東·西郡으로 개편하는 것이 바람직하다. 行政區域은 統治行政을 보다 효과적으로 수행해나가기 위하여 階層別로 分割한 것임에 반해 經濟圈은 住民들이 그들의 生活圈內에서 쾌적하고 적정한 삶을 영위하는 데 必要한 모든 公共施設의 확충과 經濟的 投資의 效率성을 높이기 위한 最適의 地理的 範圍라 할 수 있다. 따라서 地域經濟開發의 效率的인 추진, 地域住民들의 社會·行政需要 接近의 容易性, 經濟圈의 同質性 강화라는 측면에서 經濟圈과 行政區域이 일치되도록 南·北郡을 東·西郡으로 개편하는 것이 바람직하다.³¹⁾

3) 地域金融의 活性化

地域經濟는 實物部門과 金融部門이 수레의 두 바퀴처럼 相互補完的 作用을 할 때 원활한 경제 발전을 기대할 수 있다고 볼 때³²⁾ 지역경제가 均衡的으로 발전하려면 資金循環 역시 實物經濟活動과 더불어 지역적으로 均衡되어야 한다. 왜냐하면 實物經濟를 뒷받침하는 金融은 인체의 동맥과도 같은 것이어서 實物經濟에 資金의 효율적인 지원없이 產業經濟가 제대로 활동할 수 없게 된다.

濟州地域金融은 地域住民所得의 저위와 濟州經濟力의 미약 등으로 그 成長基盤이 취약할 뿐만 아니라 濟州地域에서 조성된 資金의 상당부분이 서울 등 他地域으로 유출됨으로써 濟州地域企業이나 產業의 성장을 효율적으로 뒷받침해주지 못하고 있다. 따라서 落後된 제주지역 경제의 均衡發展을 위해서는 地域金融이 안고 있는 構造的인 問題點을 해소함으로써 金融部門이 實物部門의 성장을 지원하는 본래의 기능을 다하도록 하지 않으면 안된다.

따라서 濟州地域經濟의 均衡發展을 위한 金融制度 및 運用改善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의 측면에서 그 戰略이 모색되어야 한다.

따라서 金融部門 資金配分方式의 地方分權化 問題로서 實物 및 金融資金의 配分에 있어서 中央集中性を 시정하여 實物經濟의 主導者로서의 金融의 기능을 중시하여 地域金融의 비중을 높이는 전략이 요구된다. 따라서 金融通貨委員會의 行政權으로부터의 獨立性を 보장하고, 종래의 金融政策이 GNP, 수출, 物價 등 巨視的인 經濟指標의 달성에 目標을 둠으로써 政策決定의 地域經濟에 미치는 파

31) 金泰保, "濟州圈 開發을 위한 地區圈의 設定과 開發戰略에 대한 研究," 「論文集」 제 16집, 제주대학교, 1983, p. 330.

32) 金泰保, "地方金融產業의 構造改善方案," 內務部, 「地域經濟活性化를 위한 地方金融 세미나」, 1988, pp. 64 ~ 65.

급효과를 고려치 못하였던 것을 시정하여 金融政策의 決定過程에 地域經濟의 均衡發展을 단력적으로 대응할 수 있도록 金融政策의 시행에 따른 地方分權化體系가³⁴⁾ 요구된다. 이와 관련하여 地域別 經濟與件의 변동이나 일시적인 資金需給의 不均衡을 해소하기 위하여 韓國銀行支店에 對하여 流動性調節機能을 부여하도록 한다. 즉 特定地域이 일시적인 사유에 의해 자금이 경색될 때 地域中樞金融機關인 地方銀行에 대해 流動性調節資金을 배정할 수 있도록 韓銀支店에 이에 대한 權限을 위임토록 한다.

둘째, 地域金融이 他地域으로 유출되는 것을 가급적 줄이고 地域內 혹은 地域間에 還流됨으로써 지역의 實物經濟를 성장시킬 수 있는 制度的인 裝置가 必要하다. 地域金融이 地域內에 환류되도록 하기 위해서는 銀行의 地方造成資金은 全額 地域에서 운용될 수 있도록 地方還流率을 제고토록 하는 制度的인 뒷받침이 최근 마련되었으나, 이외에도 地方銀行이 地域의 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 할 것이고, 法院의 供託金도 지방은행에서 취급할 수 있도록 하며 相互信用金庫, 새마을金庫, 信用協同組合의 支拂準備金의 預置를 지방은행에서 맡을 수 있도록 하며 證券投資信託法의 準備金 積立, 保險業法의 責任準備金 積立 중 地方에서 거두어들인 受信分은 지방은행에 예치하도록 하여³⁵⁾ 地域資金에 사용할 수 있도록 하는 制度的인 조치가 있어야 한다.

셋째, 地域經濟의 均衡發展을 위해서는 地方銀行의 役割이 강화되어야 한다. 地域經濟의 均衡發展 및 金融業의 地域間 均衡發展을 위해 설립된 地方銀行은 經營의 非能率, 營業區域의 제한 등의 요인에 의하여 그 機能이 약화되어 地域經濟發展을 위한 역할을 충분히 수행하여 오지 못하였다.

따라서 地域의 實物經濟를 효율적으로 뒷받침하고 地域資金의 流出을 방지하여 還流시키는 方案의 하나는 地方銀行을 地域金融의 中樞센터로 育成시키는 것이다. 地方銀行의 業務區域을 地域經濟圈 중심으로 廣域化시켜 地域企業 및 地域住民의 수요에 대응할 수 있는 規模와 能力을 갖추게 함으로써 地方銀行의 機能을 강화토록 한다. 經濟關係를 고려하여 영남, 호남과의 廣域化를 고려할 수 있다. 구역의 개편에 있어서의 초점은 단순한 廣域化보다는 현실여건을 고려한 地域經濟圈의 실정에 두어야 한다.³⁶⁾

34) 金泰保, “地方金融産業의 ……………”, p.79.

35) 鄭義光, “釜山圈 中樞管理機能確保와 地域金融體制 強化”, 「釜銀調査」 제 127호, 1987, pp.10~12.

36) 朴英哲外 2人, 「金融産業 發展에 관한 研究」, 韓國開發研究院, 1986. p.200.

또한, 地方銀行은 地域과의 密着度를 강화시키고 競爭力을 제고토록 한다. 地方銀行 經營의 特性은 地緣性의 利點을 활용하여 經營규모나 經營 효율면에서 不利點을 補完함으로써 地域內 他金融機關과 競爭할 수 있는 강점에 있다.³⁷⁾ 따라서 地方銀行은 地域企業, 地域住民과의 相互協助 속에서만 이루어질 수 있다는 점을 인식하고 地域住民의 은행으로서, 地域經濟發展의 先導的 主體로서 使命感과 義務를 가지고 地域企業 育成에 全力을 다투어 나가야 한다. 현행 一般銀行과 동일한 업무만으로는 地域住民의 金融欲求를 충족시킬 수 없기 때문에 地方銀行 特性에 맞는 商品을 개발하고, 地域開發金融債券의 發行權과 第2金融圈 業務 및 保險業務를 점차적으로 취급해 나감으로써 풍부한 資金과 情報를 갖춘 地域綜合金融센터로서의 기능을 갖도록 하여야 한다.³⁸⁾

끝으로 經營의 效率化를 期하고 他 地方銀行間의 相互協力 體制를 강화토록 한다. 地方銀行의 經營效率化를 위해서는 經費支出의 합리화, 店舖의 채산성 확보, 효과적인 人事管理, 新經營技術導入 등을 통한 경비절감과 收益性을 제고시킬 수 있는 적극적 노력이 필요하다. 또한 地方銀行이 一定地域에 국한된 店舖網으로 全國을 營業기반으로 하는 地域企業에게 편리하고 신속한 資金決濟서비스의 제공에 능動的으로 대처할 수 있도록 地方銀行間 換去來關係를 확대하는 등 상호유기적인 협력체제로 발전시켜 나가도록 한다.

V. 結

地域經濟開發은 國民經濟의 效率성과 地域間 所得 및 福祉의 衡平性의 追求를 目的으로 한다. 濟州地域經濟의 構造의 特性과 隔差實態를 1970 년대 이후 濟州道가 추진하여 온 地域經濟開發事業과 관련지위 불 때 1970 년대부터 本格的으로 추진된 觀光主導型 地域經濟開發事業으로 經濟構造面에서는 觀光產業이 經濟基盤으로 확고한 지위를 형성하였으나 1970 년대 中半 이후 점차 地域間 經濟隔差를 크게 하는 것으로 나타났다. 또한 지금까지의 地域經濟開發事業이 下向式, 外發的 및 不均衡의 據點開發方式에 의해 추진됨으로써 주로 地域外의 資本에 의존한 결과 地域經濟成長은 높게 나타났으나 地域所得의 流出 問題, 外地人에 의한 土地過多保

37) 金泰保, "地方金融產業의……", p.81.

38) 俞聖載, "地域造成資金의 地域內 還流 促進方案," 內務部 「地域經濟活性化를 위한 地方金融 세 미나」, 1988. p.144.

有問題, 地域住民들의 參與不振 및 投資不振 등의 問題들을 초래하였다.

따라서 濟州地域經濟의 均衡發展을 위한 開發戰略은 종래의 지역경제개발에서 추구해온 下向式, 外發的, 不均衡의 據點開發方式에서 탈피하여 주로 上向式, 內發的, 均衡的 開發方式를 도입하여 觀光產業과 地域既存產業과의 連繫性을 강화하고, 地方自治團體의 財政力 및 經濟機能의 強化, 地域金融의 活性化를 期하는 데 두어야 한다.

地域經濟의 均衡發展을 위한 產業開發戰略은 濟州地域의 經濟基盤인 觀光產業을 地域의 既存產業인 農水產業 및 地域工業에 波及效果가 크게 나타날 수 있도록 聯關開發해 나가도록 한다. 觀光開發은 濟州市나 西歸浦市에 집중되어 있는 觀光施設 및 觀光產業을 中文, 城山, 表善 등의 3개 觀光團地와 14개 觀光地區로 분산, 유지하고 觀光資源의 開發과 保全體系를 강화토록 한다.

農業開發은 自然的 및 社會經濟的 立地面에서 유리한 柑橘, 아열대성과실, 고등채소, 화훼 등을 品種改良, 營農技術의 개선 및 流通構造의 개선 등을 통해 特化產業으로 개발 育成하고, 水產業開發은 港灣 및 漁港 등 漁業基盤施設의 확충, 漁船의 大型化 및 漁撈方法의 개선, 流通構造의 合理化를 期하도록 한다.

工業開發은 立地條件의 불리한 점을 고려하여 原料 確保가 용이한 柑橘, 畜產物, 水產物 등의 勞動集約型的 農水產物加工工業과 土產品加工工業을 적극 유치하도록 한다.

둘째, 地方自治團體의 財政力 및 經濟機能을 강화하기 위하여 國稅와 地方稅 體系를 재조정하고 觀光稅 등 새로운 地方稅源을 발굴하여 自主財源을 확충토록 한다. 市·郡地域內에 부존하고 있는 未開發資源을 개발하기 위하여 地方債發行, 地域開發基金의 조성, 제 3섹타의 導入 등을 통해 投資財源을 조달한다. 그리고 地方自治團體의 經濟機能을 강화시키기 위하여 經濟行政機能의 強化 및 組織의 擴大 개편이 요구된다.

끝으로 金融部門의 경우 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 機能強化 등의 金融制度 및 運用改善을 통해 地域經濟의 均衡發展을 도모토록 한다.

< Summary >

The Economic Disparity of Cheju Regional Economy and its Balanced Development Strategies

by *Tae-bo Kim*

This paper aims at examining the economic structure and disparity of the Cheju-region and then at suggesting workable strategies for its balanced development.

The analytic approach in analyzing the economic structure and disparity of this region was analyzed to use tools of the economic base analysis, the location quotient (L.Q.), the coefficient of variation and the regional growth rate differential analysis.

According to results of the analysis, the characteristic of the economic structure is that transportation, meals and hotels are basic industries, making a great contribution to regional economic growth, and that agriculture and fisheries being also basic industries, their rates of growth appear to be decreasing gradually.

Also, economic disparity of the Cheju-region has appeared to be promoted by means of the Cheju-do Comprehensive Development Planning that began from the early 1970s, forming a tourism development as the basic strategy.

Therefore, the strategy for the balanced development of the Cheju-region aims at promoting tourism industry as a leading sector to integrate agriculture, fisheries and manufacturing fully so as to exert a great influence on these industries of this region, strengthening fiscal capacity and economic role of the local government, and to improving the structure and role of the regional banking system.