

濟州道 綜合開發의 發展的 補完 및 推進方案

金 泰 保

(濟州大學校 經商大學 經濟學)

1. 序

空間上的 변화를 도모하는 것이 地域開發이라 할 때 그 개발은 당해 지역이 부존하고 있는 資源을 효율적으로 개발 이용하여 地域全體의 성장 발전을 가져오는 데 있다. 개발대상으로서의 자원은 自然資源, 人的 및 物的 資源, 制度 및 傳統, 民俗 등 文化的 요소까지도 광범위하게 포함된다. 따라서 일정한 地域을 대상으로 그 지역이 지니고 있는 諸資源의 능력을 최대한 개발함으로써 국가경제의 能率性和 지역의 所得 및 福祉의 衡平性を 추구하는 데 있다. 다시 말하여 지역개발의 窮極的 목적은 국가경제의 能率性を 극대화할 뿐만 아니라 그 지역내에 살고 있는 地域住民에게 發展效果와 그에 따른 福祉를 고루 분배시키는 데 있다.

濟州道는 1960년대 初 濟州島建設綜合計劃을 수립하면서 지역개발에 대한 관심을 갖기 시작하였으나, 1966년 特定地域으로 지정되어 1970년대에 들어와 濟州道觀光綜合開發計劃이 추진되면서 空間上的 변화가 급속하게 이루어졌다. 1980년대에 들어와서는 제2단계로 特定地域 濟州道綜合開發計劃이 확정되어 추진중에 있다. 따라서 이 글은 현재 추진중에 있는 特定地域 濟州道綜合開發計劃을 중심으로 그 計劃 樹立, 推進實態를 통해 문제점을 파악하고 앞으로 濟州道綜合開發을 추진함에 있어서 改善·補完해야 할 사항을 제시하는 데 있다.

2. 濟州道綜合開發計劃의 樹立背景과 計劃의 性格

濟州道가 지역개발을 計劃的으로 개발하려고 고려한 것은 1964년 濟州島建設綜合計劃이 처음

이다. 이 계획은 관광개발에 중점을 둔 개발계획이었으나 별로 추진·실시되지 못한 채 紙面計劃으로 끝나버렸다.

현재 濟州道가 추진하고 있는 特定地域 濟州道綜合開發計劃을 計劃·推進할 수 있는 基礎를 마련한 것은 1966년 京仁, 太白山, 牙山, 榮山江 地域 등과 더불어 特定地域으로 지정 고시되면서 부터이다. 特定地域의 대상은 자원의 利用이나 開發이 충분히 되어있지 아니한 地域, 産業의 조성이나 災害의 방제를 특히 필요로 하는 지역, 기타 국가의 특별한 統濟的, 社會的 目的을 달성하기 위하여 필요한 지역 등을 대상으로 지정되었다. 그리하여 제주도는 정부의 특별한 관심의 대상이 되어 計劃期間 30년간의 開發計劃을 수립할 것을 전제로 하여 潛在資源을 중심으로 농산개발, 수산개발, 관광개발, 수자원개발, 교통시설확충 등을 위한 基礎調查가 실시되었다.

그러나 제주지역개발이 종합적으로 착수된 것은 1970년대 초에 이르러서이다. 1971년 제 1차 國土綜合開發計劃(1972~1981)이 확정 공포됨에 따라 제주도는 自然 및 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 구획되었고, 지역중심도시인 제주시를 濟州圈開發의 據點都市로 보아 17小圈의 하나로 지정되었다. 그리하여 제주권개발은 漢拏山의 수려한 관광자원과 漁業前進基地로서의 지리적 특수여건을 살려 제주시를 中心據點, 西歸浦市를 副心으로 하여 주변농촌지역과의 연계하에 國際的 觀光地로 개발할 것을 그 개발방향으로 제시받았다. 이와 같이 國土綜合開發計劃의 地域機能으로서 觀光機能을 분담받아 그 下位計劃으로서 濟州道綜合開發 10個年計劃이 수립되었다. 이 계획은 국토종합개발계획의 제주도 개발에 대한 기본구상을 적극 수용하여 관광자원의 적극개발로 국제관광지를 조성하는 데 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 청와대 觀光企劃圈에 의하여 수립되었는데, 이 계획은 1970년대에서 1980년대 초반에 걸쳐 제주도 지역개발의 基本計劃이 되어 정부의 강력한 의지에 의하여 집중투자가 이루어졌다. 이 계획은 개발기본방향을 관광개발의 據點化로 과급효과를 제고하고 관광자원을 조화있게 개발하여 국제수준의 관광지를 조성하고, 모든 산업을 觀光主導型으로 육성·발전시킴으로써 道民所得增大와 국민경제발전에 기여하는 데 두고 있다.

이 개발계획에 따라 中文觀光團地造成 1차공사, 해수욕장 정비 등 관광지개발이 부분적으로 이루어졌고 제주공항, 제주항의 확장 및 카페리 취항, 간선도로의 포장, 통신문의 확충 등 각종 기반시설이 확충·정비됨으로써 당초 계획했던 目標에는 크게 미치지 못했으나 제주관광은 어느 정도의 수용능력을 갖추게 되었다. 이 관광종합개발계획이 수립·추진됨으로써 제

주지역개발은 제 1 단계가 마무리되고 1980 년대에 들어와 새로운 차원에서 제 2 단계의 지역개발계획이 모색되기 시작하였다.

1980 년 10 월 特定地域再整備計劃에 따라 기존 특정지역을 재조정함에 따라 다른 지역은 대부분 해제되거나 축소되었으나 제주도는 자연 및 사회경제적 입지조건에 의한 개발잠재력이 재인식되어 現行 그대로 施行하는 것이 바람직하다는 판단을 받아 계획을 계속 추진할 것으로 되었다.

한편, 같은 해에 經濟科學審議會가 중심이 되어 自由港設置에 대한 妥當性 檢討 및 각 후보지의 立地에 대한 妥當性 調査를 실시한 바 있다. 조사결과 對中共關係의 개선 가능성은 희박하나 경제분야에서 실리주의에 입각하여 양국가간의 접근이 시도될 가능성도 있어 自由港設置를 장기간에 걸쳐 꾸준히 추진해 나간다면 한국을 對外的으로 크게 부각시키는 데 기여할 것으로 판단된다고 하여, 각 후보지에 대한 立地妥當性을 조사한 결과 제주도가 개발 잠재력이 가장 높다고 제시하였다.

또한 1982 년부터 시작되는 제 2 차 國土綜合開發計劃(1982~1991)에서도 전 국토공간을 지형, 流域圈, 통근, 통학 등 자연적, 경제적 조건을 기초로 대도시생활권, 지방도시생활권, 농촌도시생활권으로 구획하여 제주도를 1 개 地方都市生活圈으로 설정하였다.

이와 같은 여건하에서 장기 2001 년을 목표연도로 하는 特定地域 濟州道綜合開發計劃을 수립함에 있어서 自由地域機能의 導入, 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 1991 년으로 단축하여 特定地域 濟州道綜合開發計劃은 1985 년 확정하여 추진되고 있다.

特定地域 濟州道綜合開發計劃에서 궁극적으로 추구하는 基本理念은 地域的 傳統과 固有性의 존중위에 21C 를 겨냥한 國土, 經濟的 構造의 再編成이라는 國家長期開發目標과 조화시킨 가운데 國益의 증진과 地域開發의 새로운 布石을 마련하기 위하여 濟州道가 보유하고 있는 天惠의 자연자원과 특유한 人文環境을 최대한 보전하고 開發潛在力을 능동적으로 활용함으로써 濟州道民의 소득 및 福祉水準의 향상과 落後地域인 제주도의 地域成長을 촉진시키고, 巨視的 시각에서 예상되는 國家經濟, 社會的 變化를 적절히 수용하여 對外指向的인 국가전략의 새로운 橋頭堡로 개발하는데 두고 있다.

따라서 제주도의 地域特性과 成長潛在力 등을 바탕으로 特定地域 濟州道綜合開發計劃이 포함되어 있는 地域開發計劃의 基本目標은 첫째, 國內外 관광수요에 대처하고 이를 통해 지역 경제기반의 강화와 외화수입의 증대를 가져오기 위하여 濟州道內의 자연과 歷史的 資源을 최대한 보전하고 관리하여 地域特異性을 유지시키고 나아가 天惠의 觀光景觀資源을 보존하고

體系的으로 개발 운영하도록 한다.

둘째, 地域內 生産基盤을 확충하고 産業構造를 고도화시켜 所得源을 다변화시킨다.

세째, 定住環境 및 生活便益性的의 개선과 증진을 통하여 先進國 수준의 생활환경을 보장하는 데 있다.

이상과 같은 開發目標를 달성하기 위한 開發戰略은 첫째, 한라산국립공원을 적극 보전하고 주요 自然景觀과 傳統, 民俗資源을 발굴·보전하여 自然과 人工環境의 調和를 도모하며, 토지의 이용밀도를 높이고 개발의 空間的 範圍를 한정하여 불필요한 자연훼손을 방지한다.

둘째, 지역의 賦存資源과 自體人力을 적극 활용하여 開發利益을 지역내에 최대한 흡수하고 地緣産業을 우선적으로 육성한다.

세째, 도시체계의 位階秩序를 바탕으로 定位體系를 재편성하고 지역주민에 대한 생활서비스 수준의 향상에 치중하는 生活圈 開發方式의 지역개발을 채택한다.

네째, 개발초기에는 既存施設의 정비확충에 주력하고 점진적으로 開發與件의 성숙정도에 따라 관광시설의 개발을 도모하고 地域住民 및 內國人的의 욕구충족에서 출발하여 漸進的 開放化를 유도하는 內發的 國際化로 추진하는 段階的 開發戰略을 취한다는 것이다.

이를 실현하기 위한 部門別 投資戰略은 特定地域計劃에서 총투자사업비 6,548억원을 투자하여 中文地區, 城山浦地區 및 表善地區의 3개소를 집중 개발하되 中文地區는 國際觀光의 중심지로서 역할을 담당할 수 있도록 國際水準의 관광지로 개발하고 城山浦地區는 長期滯留型 관광위락시설을 설치하여 東部觀光圈의 중심지로 역할할 수 있는 中樞的 海洋觀光園地로 개발하며, 表善地區는 내외국인 관광객에게 특유의 濟州民俗을 관람할 수 있는 기회를 제공하기 위하여 대규모 民俗慰樂園地로 개발하도록 하고 있다. 기타 지역적인 특성을 감안하여 經由型觀光地로 西歸浦, 江汀, 돈네코, 사라봉, 용연, 함덕, 만장굴, 송당, 남원, 송악산, 한라산, 차귀도, 1100 고지, 협재 등 14개 주요 관광지구를 개발하기로 되어 있다.

地域開發部門은 道綜合開發計劃에서 총투자사업비 6,966억원을 투자하여 生活圈計劃은 서비스의 質的水準에 따라 完結生活圈, 中生活圈, 基礎生活圈의 3단계로 구분하여 完結生活圈은 제주시, 서귀포시의 2核體制로 하며 장기적으로 東部地域과 西部地域의 中心機能을 강화하고, 中生活圈은 현재의 邑·面단위로 하여 농수산물의 中間集散 및 주변취락에 대한 생활편익서비스 제공의 기능을 원활하게 수행할 수 있도록 의료구매, 교육시설, 창고시설 및 도로망을 확충 정비하는 데 있다. 기초생활권은 국민학교를 중심으로 하여 1~2개의 里·洞단위로 하여 기초적 수요를 위한 각종 시설을 유지하는 데 있다.

交通 및 基盤施設計劃에서는 定位體系生活圈, 觀光地 開發에 따라 제주시와 서귀포시의 兩極 中心體系에서 제주시, 서귀포시, 한림, 성산 등으로 中心이 다변화되어 地域別 均等配分

이 실현될 수 있도록 교통계획은 東·西部産業道路, 海岸道路의 건설, 既存 國際空港의 확충 및 航路의 다양화, 인천, 군산, 포항, 여수, 강릉 등과의 海上航路의 개설과 通信施設擴充整備計劃이 추진될 것으로 계획되고 있다.

특정지역 제주도종합개발계획은 國家計劃인 特定地域計劃과 지방계획인 道建設綜合計劃의 2元的 計劃體制의 성격을 갖고 있다. 제주도개발의 leading sector인 관광개발은 特定地域計劃에 포괄되고 있으나, 觀光開發計劃을 受容·支援하는 觀光基盤 및 生産基盤施設의 확충, 定位體系 확립, 生活環境 개선 등의 地域開發部門은 道建設綜合計劃에 구성되고 있어 종전計劃들이 지녔던 觀光開發을 위주로 하는 開發 이외에도 社會開發과의 調和에도 상당한 관심을 두고 있다.

3. 濟州道 綜合開發計劃의 樹立·推進上의 問題點

濟州地域開發은 1970년대는 觀光主導型 開發을 통해 内外國人 觀光客을 위한 受容能力을 갖추으로써 지역경제성장에 크게 기여하여 왔는데, 제2 단계로 特定地域 濟州道綜合開發計劃을 확정하여 추진하여 오는 가운데 새롭게 나타나는 開發與件의 변화, 개발의 目標 및 成果分配, 事業推進方法, 投資財源 확보 등 여러가지 면에서 많은 문제점을 드러내고 있다.

1) 外發的 開發方法과 地域所得의 流出問題

特定地域 濟州道綜合開發計劃은 理念的으로는 內發的 開發方法에 의한 開發戰略으로 추진할 것으로 제시하고 있으나 이計劃이 담고 있는 事業의 規模나 性格으로 볼 때 주로 外發的 開發方法에 의존하고 있다. 外發的 開發은 개발잠재력이 가장 큰 몇 개의 지역을 선정하여 外部로부터의 財源의 支援 및 流入을 통해 그 지역에 集中的인 투자를 함으로써 주변지역에 開發效果를 확산시키는 開發方法이다. 1970년대 이후 제주지역개발은 國際觀光이 가져다주는 國民經濟的 이익을 강하게 의식하여 國民觀光 차원의 개발보다는 國際觀光指向的인 개발에 중점을 두어 그 개발방향을 國際觀光地로 조성하는 데 두었다. 이러한 國際觀光中心의 개발은 대규모 시설투자가 필요하기 때문에 資本이 零細한 地域住民은 개발사업에의 參與機會가 거의 배제되고 外來資本 위주의 개발을 불가피하게 하였다. 지역개발이 開發 그 자체만을 생각하고 지역주민을 도외시하여 外來資本에 주로 의존하여 추진될 때 지역의 主體性은 약화되고 투자의 果實인 소득이 地域外로 크게 漏出되는 결과를 낳는다.

地域開發事業의 추진을 통한 道民所得創出效果, 즉 地域經濟效果는 地域乘數 (regional multiplier)로 파악할 수 있는데 地域外의 자본에 의해 觀光개발이 추진되는 경우 限界所得流出性向(marginal propensity to leak)이 높아지기 때문에 地域乘數效果는 半減되면서 道民所得創出效果는 감소하게 된다. 다시 말하여 한계소득유출성향은 地域外의 투자가 觀光사업의 활동을 통해 얻은 利潤·果實을 地域外로 유출시키는 정도를 나타내는 것으로서 투자활동으로 나온 이윤이 當該 地域內에 재투자가 이루어지지 않고 地域外로 유출되면 유출된 것 이상의 所得創出效果를 半減시키게 되어 地域住民所得은 더욱 감소하게 된다.

2) 既存產業과의 連繫性 결여

1960년대 초 제주도가 地域開發에 착수한 이래 제주도는 政府主導下에 觀光産業을 leading sector로 하는 지역개발이 추진되어 왔다. 일반적으로 대부분 지역의 경우 지역개발은 工業을 先導産業으로 하여 추진되는 경우가 대부분이다. 그러나 本道는 위치상 육지부와 격리된 交通立地의 制約과 可用水資源 확보의 곤란, 地下資源의 결핍 등으로 工業立地面에서 불리한 여건에 있기 때문에 工業化를 통한 지역개발은 거의 기대할 수 없다. 1次産業도 自然 및 社會經濟的 立地條件에서 볼 때 農水産業의 發展制約性에 따라 그 한계가 있어 육지부와 경쟁에 있어서 취약성을 면치 못하고 있다. 반면 제주지역의 開發潛在力은 전국 어느 지역과도 비교가 안될 정도로 觀光資源의 부존상태가 풍부하여 지역전체가 고도의 觀光的 價値를 지니고 있다는 점에서 국내 他地域과 비교하여 상대적으로 우위에 있는 觀光産業에 있다.

지금까지 추진되어온 제주지역개발에 있어서 開發戰略面에서 볼 때 觀光主導型 지역개발의 추진에는 타당성이 있으나, 지나치게 다른 産業과의 連繫性을 고려함이 없이 觀光産業 中心의 地域開發事業이 추진됨으로써 觀光産業의 성장은 있었으나 지역주민所得의 창출이나 雇傭效果는 별로 나타나지 않는 결과를 낳고 있다. 또한 觀光산업이 갖고 있는 國民經濟成長과 景氣에 취약한 性格을 고려한다면 다른 産業과의 連關效果 및 均衡開發을 도모하지 않는 경우 地域經濟의 長期的 發展을 가져오는 것은 어려운 것으로 전망된다.

3) 民間投資 不振

특정 지역 제주도종합개발계획은 觀光개발 부문에서 대단위 觀光團地, 대규모 觀光地區, 臨海觀光地區 등 大量滯在型 觀光地 開發에 역점을 두고 있으며, 地域開發部門을 중심으로 하는 道綜合計劃에서도 道路, 港灣, 通信 및 用水開發, 産業振興을 계획하고 있는데 特定地域計劃과 道綜合計劃 추진에 소요되는 總投資費는 12,903억원으로 觀光개발부문 3,697억원,

지역개발 7,410억원, 산업개발 1,322억원, 사회개발부문 474억원이다. 投資財源別로 볼 때는 國費 2,244억원(17.4%), 地方費 867억원(6.7%), 公社 3,614억원(28%), 民資 6,178억원(47.9%)으로 投資財源의 절반을 民間投資에 의존하고 있어 濟州道 綜合開發의 성패는 民間投資誘致에 달려 있다고 할 수 있다.

그간의 投資實績을 보면 總投資計劃 중 지난 1987년까지 5,305억원이 투자됨으로써 41%의 진척을 보이고 있는데 投資部門別로 볼 때 産業振興 65%, 社會開發 86%, 地域開發 41%의 실적을 보인 반면, 觀光開發은 28%의 저조한 실적을 보이고 있다. 특히 투자재원 별로 볼 때 國費 40%, 地方費 60% 수준으로 고른 투자가 이루어지고 있으나 觀光開發 분야에서 民資의 투자가 30% 수준으로 극히 저조한 실적을 보이고 있다.

4) 外地人에 의한 土地過多所有문제와 地價上昇

그동안 濟州地域開發을 추진하는 과정에서 나타난 外地人에 의한 과도한 土地保有와 地價上昇은 앞으로의 地域開發事業을 추진하는 데 커다란 制約要因이 되고 있다. 1970년대 초부터 濟州道가 觀光開發에 의한 地域開發을 추진하면서 未開發觀光地나 開發潛在力이 높은 지역이 部分的으로 投資對象이 되었는데, 1980년대에 들어와 濟州地域開發計劃에 觀光地 이외에 自由地域機能의 도입까지 고려하고 있다는 것이 발표되면서 濟州道에 대한 開發潛在力이 과도하게 평가되면서 不動產 投機의 대상이 되었다. 그리하여 일부 外地人이나 外地大企業이 토지를 過多 소유하여 이용하지 않고 방치하여 등으로써 遊休土地化하여 土地利用度를 저하시키고 實需要者로 하여금 地價水準이나 立지가 좋은 土地를 구하기 어렵게 만들고 있다.

外地人에 의한 土地所有 現況은 지금까지 公式的인 集計로서 발표되고 있지 않으나 開發潛在力이 비교적 높은 可用土地의 상당한 부분이 外地人 내지는 外地大企業의 소유가 된 것으로 알려지고 있다. 이는 특정지역 제주도종합개발계획이 요구하는 土地의 效率的 利用을 제약할 가능성이 크다. 또한 不動產投機 과정에서 급속하게 상승한 地價는 觀光地 建設過程에서 投資所要經費를 증대시키고, 나아가 觀光企業이 土地購入을 통해 觀光施設을 운영하는 경우 固定施設投資費가 높게 나타남으로써 事業의 妥當性을 악화시켜 民資誘致를 어렵게 하고 있다.

5) 特定地域 濟州道綜合開發計劃의 未備點

끝으로 특정지역 제주도종합개발계획의 樹立過程에서 또는 그 推進過程에서 미흡했거나 補完되어야 할 사항은 다음과 같다.

첫째, 특정지역 제주도종합개발계획에 있어서 特定地域計劃은 건설부의 책임과 주관하에 추진되는 사업이나 綜合開發事業을 추진하는 데 있어서 中央 各 部處의 機能別로 추진됨에 따라 年次別 投資計劃에 소요되는 豫算의 확보와 수시로 발생하는 문제점에 대해 이를 彈力性 있게 해결하고, 調整이 이루어지지 못함으로써 事業推進에 어려움을 낳고 있다.

둘째, 開發事業을 추진하는 데 關聯되는 法令이 多元化되어 있어 民間企業의 觀光開發事業 申請時 各種 認·許可 節次가 번잡하고 많은 時間과 豫算이 소요되고 있어 民間投資의 不振 要因이 되고 있다.

세째, 特定地域計劃 및 道綜合開發計劃을 집행함에 있어 硬直된 解釋과 適用으로 社會與 件의 변화에 能動的으로 대처하지 못하고 있다. 綜合開發計劃에 따라 指定 確定된 團地나 地區 이외의 地域中에도 현실적으로 開發價値가 크고 既存 觀光地區와의 연계개발이 필요한 地區들이 다수있으나 合理的으로 調整되지 못하는 실정이다.

4. 濟州道 綜合開發計劃의 改善 및 補完方案

特定地域 濟州道綜合開發計劃이 수립 확정되어 착수되었던 1985 년도와는 달리 지금 현재에 와서는 많은 변화를 가져왔다. 최근 각 분야에서 自律과 自治를 바탕으로 하는 地域開發에 대한 地域住民의 期待가 날로 부풀어나고 있다. 한마디로 地方化時代가 도래하고 있다.

따라서 앞으로의 濟州地域開發은 종래의 지역개발에서 추구해 온 發展目標과 開發方法에 대한 반성과 더불어 開發哲學은 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, 閉鎖的 開發에서 開放的 開發로, 均一性的 開發에서 個別性和 地域性的 開發로 轉換하여 새로운 發展目標과 開發方法으로 改善, 補完되어야 할 것이다.

1) 上向式 開發 및 內發的 開發 方法으로의 推進

앞으로의 濟州地域開發은 計劃과 開發의 主體가 地方政府가 중심이 되는 上向式 開發과 지역이 부존하고 있는 諸資源과 資本을 주로 활용하는 內發的 開發方法이 더욱 중시되는 방향으로 추진되어야 하겠다.

上向式 開發은 地方政府가 주체가 되어 추진하는 全國化에 대한 地方化를 유도하는 개발

이며, 地域住民들이 직접 참여하여 그들의 要求 내지 基本需要를 반영시켜 나가는 개발이다. 지금까지의 地域開發은 下向式 開發方法으로 추진됨으로써 開發 그 자체만을 생각하고 地域住民이 도외시되었던 경우가 적지 않았다. 이와 같이 地域開發이 下向式 開發方法으로 추진될 때 開發計劃과 方法이 체계적 一慣性과 우수성은 있으나 地域開發을 추진하는 과정에서 지나치게 全國的인 차원의 波及效果에 치중한 나머지 地域的 宿願事業을 경시함으로써 상당수의 住民들이 개발에 대한 疎外感과 被害意識을 가지게 되었다.

앞으로 地方自治制 실시를 전제로 할 때 開發을 종국적으로는 地域住民의 要求 내지는 基本需要를 충족시키는 과정으로 이해하여 濟州地域開發은 지역주민의 직접적인 참여속에 진행되는 主體的 開發인 上向式 開發方法으로 추진되어야 한다.

또한 앞으로의 濟州地域開發은 上向式 開發方法으로 추진되는 것과 더불어 內發的 開發方法을 더욱 강조하는 方向으로 추진되어야 한다. 지금까지 추진해온 濟州地域開發은 가장 潛在力이 큰 몇 개의 지역을 대상으로 外部로부터의 財源의 支援과 流入을 통해 集中的인 투자에 의해 개발을 이루는 外發的 開發方法에 주로 의존함으로써 지역개발을 통해 창출된 附加價値를 地域外로 크게 漏出시키는 결과를 가져왔다. 이와 같이 地域開發이 外來資本에 주로 의존하여 추진될 때 地域의 主體性은 약화되고 투자의 果實인 소득이 地域外로 크게 漏出되는 결과를 낳는다.

그러나 內發的 開發은 外發的 開發과 달리 지역의 賦存資源과 技術, 自主的인 財源의 投入에 의해 개발하는 것으로서 지역개발을 통해 유발되는 所得과 雇傭의 파급이 누출되지 않고 지역의 經濟循環에 再投入된다는 점에서 住民所得創出效果가 크게 나타난다. 이와 같은 經濟循環은 地域內에서 경제활동을 활성화시켜 다시 地域內에서의 經濟的 蓄積을 증대시키는 것을 가능케 한다. 이 점은 外來資本을 유치한 觀光施設이 창출된 附加價値를 地域外로 크게 누출하고 있는 것과는 對照的이다.

2) 地方企業의 육성과 地方金融의 活性化

지역개발의 成敗는 地域經濟內의 경제주체로서 企業과 地方政府의 役割과 活動에 의해 좌우된다. 地域企業이 자기 地方에 뿌리를 굳게 내릴 때 地域開發은 촉진되고 住民所得은 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 育成은 地域發展을 위한 大前提가 된다.

따라서 當該 地域은 자기 地方의 企業을 아껴주고 보호하는 분위기를 조성해야 할 것이며,

企業家は 자기 고장을 위해 친신하고 봉사할 수 있는 기회를 확대해 나가는 데 모든 노력을 기울여야 하겠다. 또한 地方政府와 기타 公共機關들도 모든 行政力과 支援수단을 동원하여 零細한 地域企業을 보호·육성해야 하며 그렇게 함으로써 企業의 收益性이 향상되어 地方産業의 定着基盤이 공고히 다져질 수 있는 것이다. 地方政府가 자기地方의 特殊性과 資源사정, 勞動力 등을 감안해서 그 地方에 가장 적합하고 또 比較優位가 있는 地方産業과 地域企業을 선정하여 收益性 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 不利함이 없도록 與件을 조성하고 誘因策을 마련하여 주어야 한다. 地域企業이 활동함에 있어서 가장 애로가 되고 있는 것은 金融支援 문제이다. 특히 地域에서 조성된 資金이 당해지역에 머물러 地域企業에 투자되지 않고 中央으로 逆流하고 있어 地方의 資金梗塞상태는 더욱 심각해지고 있다. 이를 시정하기 위해서는 地域造成資金의 域外流出을 억제할 수 있는 對策이 마련되어야 하고 地方金融機關의 自律權이 대폭 擴大되어야 하겠다. 적어도 地方의 企業活動이 활발해지고 地域發展이 촉진되기 위해서는 먼저 金融支援制度의 개선과 地方金融의 活性化가 이루어져야 하겠다.

3) 제 3 섹타의 導入과 公營開發方式의 도입

특정지역 제주도종합개발계획은 대규모 觀光團地, 대규모 景觀觀光地區, 臨海觀光地 등 大量·滯在型의 觀光地 開發事業이 추진되어야 하는데 중요한 關鍵이 되는 것은 開發所要投資財源의 확보라 할 수 있다. 특히 道内 零細資本의 경우 그 투자대상 사업이 收益性을 전제로 하고 있기 때문에 投資의 妥當性이 基本要件이 되어야 하므로 적극적인 參與를 유도하기 위하여서는 「第 3 섹타」의 導入이 필요하다.

「第 3 섹타」란 國家 또는 地方自治團體와 民間의 共同投資로서 설립되는 株式會社를 지칭하는 것으로서 公共機關 등이 出資에 참여하는 경우까지 포함하여 地方政府, 公共機關, 民間 등으로 구성된다. 이와 같은 「第 3 섹타」는 綜合的인 觀光開發計劃 및 管理機能을 발휘할 수 있는 機關이 株主가 되어 구성함이 바람직하므로 地方政府는 물론 有關機關과 民間이 株式比率를 나누어 投資機關으로서 株主일 뿐 管理經營機關은 완전히 독립하여 운영한다. 따라서 株式會社이되 地方政府 등 公共機關의 참여로 사실상 會社로서의 法人格이 인정되어 여러가지 특혜를 받는다.

따라서 利潤動機만을 목적으로 하였던 종래의 民間企業도 아니고 能率的이기 보다는 公共原理로 구애받기 쉬운 行政主體도 아닌 새로운 형태의 組織으로서 公共과 民間部門의 適正

配分을 구하여 公共部門의 公共性和 公益性, 民間部門의 生産性和 能率性を 겸비한 것으로 구명하여 사업추진에 최대한 效率化를 기할 수 있게 하는 體制이다.

日本의 경우 1960년대 이후 「第3 섹터」의 도입이 급속하게 증가하였는데 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 「第3 섹터」가 다수 설립되게 되었다. 즉 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 開發主體間的 長點을 살리는 地域開發을 추진할 수 있다. 그리하여 都市서비스施設, 觀光·레저施設開發 등 地域開發分野에 걸쳐 설립되었다.

이와 더불어 開發利益의 私有化로 社會分配的 正義가 상실될 가능성이 있는 開發事業은 公營開發方式을 도입하는 것이 바람직하다. 公營開發方式은 地方自治團體가 開發主體가 되어 土地를 취득하여 개발한 후 다시 實需要者에게 분양하는 方式으로 海岸 등 公有水面埋立의 경우 地方自治團體가 經營收入事業으로 추진하여 開發事業으로 나타나는 開發利益을 社會的으로 환원토록 한다.

4) 地域産業과의 連繫性 強化

1970년대 이후 濟州道는 觀光産業을 先導産業으로 한 지역개발을 추진하여 全國에서 有數한 觀光地로 각광을 받으면서 地域經濟成長에 많은 기여를 하여왔다. 그러나 地域發展의 戰略産業으로 觀光産業 中心의 開發은 그 自體成長에 한계가 있을 뿐 아니라 國民經濟 成長이나 景氣에 취약한 一面이 있으며, 또한 지나치게 外來資本에 의존하여 개발될 때 地域成長은 높게 나타나나 地域住民所得이나 福祉의 증대는 별로 나타나지 않는 開發에의 副作用을 낳게 된다.

따라서 觀光産業을 先導産業으로 하는 지역개발사업을 추진할 때 地域住民所得創出效果를 최대화하기 위한 方案은 既存産業인 農業, 畜産業, 漁業 등에 觀光特性의 서비스産業의 性格을 가미하는 觀光農園, 觀光牧場, 觀光漁業 등을 開發·育成하고, 또한 地域의 資源, 技術 등을 活用하는 地緣産業을 육성하도록 한다. 현재 果實, 벌꿀 販賣위주의 斷片的인 상태를 탈피하지 못하고 있는 대부분의 觀光農園의 경우 觀光慰樂 서비스供給이 미흡하고 施設規模도 영세한 상태인데 야외위락 및 휴식서비스활동을 공급할 수 있는 大規模園地로 개발해 나가도록 한다.

또한 農業 및 水産業의 開發 擴充과 地域工業의 擴充 등 觀光産業과 均衡된 産業開發을

통해 地域所得과 雇傭基盤을 擴充토록 한다. 한 地域의 發展은 지역주민에게 보다 많은 雇傭機會와 所得의 增大를 통해 잘살 수 있는 基盤을 다지는 일이라 할 때, 이는 地域産業의 均衡된 開發을 통해 달성될 수 있다.

5) 遊休地 指定의 강화와 代理開發制의 導入

현재 제주지역개발에서 당면하고 있는 外地人에 의한 土地過多保有問題와 地價上昇問題를 해결하기 위한 方案으로서 遊休地의 指定의 강화와 代理開發制 導入이 필요하다. 종래의 國土利用管理法上的 遊休地란 현재 이용되고 있지 않은 어떤 土地가 일정한 節次를 거쳐 遊休地로 결정되면 一次的으로 土地所有者에게 적절한 開發·利用의 義務가 부과되는 것으로, 소유자가 이를 이행하지 않는 경우 국가나 地方自治團體 등이 그 土地를 매수할 수 있는 制度로서 非業務用土地에 대해서만 그 대상이 되었다. 그러나 90년부터 시행을 목표로 立法豫告중인 國土利用管理法의 개정은 遊休地의 指定을 확대하여 土地去來申告한 土地 또는 許可를 받아 취득한 土地를 허가받거나 신고한 목적대로 이용하지 아니한 경우에도 遊休地 指定의 대상에 포함하고 있다.

또한 遊休土地의 效率的 利用을 도모하기 위하여 유휴지에 대한 代理開發制度를 도입, 유휴지로 지정받은 지 3개월이 지나도록 이용·처분계획서를 내지않거나 開發利用計劃에 대한 권고를 받고도 이를 이행하지 않은 ① 매수를 원하는 公共機關이 없어 팔리지 않은 土地, ② 도지사가 매수협의절차에 의한 매수보다 代理開發이 더욱 적합하다고 판단되는 토지, ③ 開發利用計劃書대로 개발 이용되지 않는 토지 등을 대상으로 도지사가 개발·이용을 원하는 사람을 선정하여 대리 개발토록 하고 있다.

따라서 立法豫告되고 있는 遊休地의 指定 강화와 代理開發制度가 도입되면 外地人에 의해 過多所有되고 있는 土地의 非效率的 利用問題는 해결될 수 있으나, 土地管理政策 수립에 필요한 情報 및 資料의 신속한 조달이 필요하다. 따라서 현재 濟州道에 설치되어 있는 土地記錄電算化制度를 강화하여 土地의 所有關係, 都市計劃法 및 國土利用管理法上的 用途地域地區制에 대한 정보, 현재의 土地利用形態에 대한 資料 등에 대한 자료가 入力·정리되어야 한다.

6) 濟州道綜合開發計劃의 制度的 補完

特定地域 濟州道綜合開發計劃을 효율적으로 추진하기 위하여 다음과 같은 制度的 補完이 이루어져야 하겠다.

첫째, 特定地域 濟州道綜合開發計劃의 효율적인 執行 및 協助·調整을 위해 中央政府單位

에 特定地域開發促進委員會, 지방단위에 濟州開發促進委員會를 설치토록 한다. 特定地域의 主務部는 건설부, 觀光분야는 교통부, 특정지역계획과 관련된 商工분야는 상공부, 農林漁業 관제는 농림수산부, 地域開發行政은 내무부, 이들과 관련된 豫算은 경제기획원이 주관함으로써 特定地域計劃을 추진함에 있어서 同一한 業務에 중복된 指示, 監督, 統制를 받게 되어 業務推進에 非能率을 초래하는 경우가 많다. 또한 部處間에 의견대립이 발생하는 경우 部處間 意見調整이 어려워 開發事業推進의 非效率을 초래함으로 地域開發事業의 효율적인 執行을 위해 각 부처 실무국장을 중심으로 한 特定地域 開發促進委員會를 설치토록 한다. 地方單位에서도 有關機關間에 協助와 調整을 위해 金融機關 및 商工團體를 포함하여 각 公共機關을 구성원으로 하는 濟州開發促進委員會를 설치토록 한다.

둘째, 地方自治團體의 地域開發機能을 強化토록 한다. 현재 地方自治團體의 미약한 地域開發行政機能을 地域開發行政權限의 地方移讓을 통해 강화시켜 地域開發과 관련된 機能을 독자적으로 수행해 나갈 수 있도록 地域開發行政組織의 擴大 개편이 요구된다.

셋째, 地域開發事業의 妥當性 分析 및 環境影響評價制度의 導入이 필요하다. 濟州道綜合開發計劃을 추진함에 있어서 開發管理의 효율성을 제고하기 위하여 地域開發事業의 投資妥當性 分析을 事前에 거치도록 한다. 이는 地域開發事業의 效率性을 극대화하고 사업의 適格性을 판정하기 위하여 投資計劃事業의 技術的 經濟的 및 財務的 妥當性에 대해 分析評價를 행하는 것이다. 또한 環境保全體系를 효율적으로 유지하기 위하여 環境影響評價制度도 도입토록 한다.

5. 結

지금까지 현재 추진중에 있는 特定地域 濟州道綜合開發計劃을 중심으로 그 計劃樹立, 추진 실태를 통해 문제점을 파악하고 앞으로 濟州地域開發을 추진함에 있어서 改善, 補完해야 할 事項을 제시하여 보았다.

제주지역개발은 特定地域 濟州道綜合開發計劃을 착수하여 추진하여 오는 과정에서 外發的 開發에 의한 地域所得의 流出問題, 觀光産業의 地域産業과의 連繫性 미약, 民間投資의 부진, 外地人에 의한 土地過多所有와 地價上昇, 其他 計劃執行上 非效率的인 문제 및 환경보전 체제의 미흡 등이 문제점인 것으로 나타났다.

따라서 앞으로 地方自治의 실시를 前提로 하여 앞으로의 濟州地域開發은 첫째 上向式 開發과 內發的 開發方法이 더욱 중시되는 방향에서 추진되어야 하고, 둘째 地域企業을 적극 육

社會發展研究

성하고 이를 위해 地方金融을 活性化시킨다. 세째, 「제 3 섹터」의 도입과 公營開發方式을 적극 도입하고, 네째, 觀光産業의 地域産業과의 連繫性을 강화시키고, 다섯째 遊休地의 指定 강화와 代理開發制度를 도입한다. 그리고 끝으로 綜合開發計劃의 효율적인 추진을 위한 各級 委員會의 설치, 地方自治團體의 開發行政機能의 강화, 開發計劃事業의 投資妥當性 分析 및 環境影響評價制度의 도입, 각종 法令의 整備 등을 制度的으로 補完토록 한다.

SUMMARY

A Search for Developmental Supplement and Promotion
of Cheju-do Comprehensive Development Planning

Kim Tae-bo

Associate Prof., Cheju National University

This paper aims at examining the problems inherent in the launch and promotion of Cheju-do Comprehensive Development Planning, and then at suggesting some matters for the improvement and supplement of the planning.

Cheju-do regional development was launched in the early 1960s, but the development began in earnest from the early 1970s when Cheju-do Tourism Development Planning (1973-1982) was launched and promoted. The development planning, even though all initial goals have not yet been met, was successful as a first stage because it has provided a foundation for Cheju tourism.

The second stage of Cheju-do regional development began with the launch of Cheju-do Comprehensive Development Planning (1985-1991) which was employed in 1985. This planning forms a tourism development as the basic strategy, which includes a number of goals, such as the promotion of regional development, environmental improvements to living conditions through the construction of a hierarchical human settlements, and the maximum conservation of natural landscapes and folklore. The development strategy of this planning includes: establishing an environmentally sound development system, minimizing the negative impact of development, harmonizing the national goal with regional interest, and developing Cheju in accordance with her unique needs and conditions.

With the onset of this second stage of regional development, some problems have occurred. They are outlined below: an inappropriate goal of development, a change in the development conditions emerging recently, the distribution of

profits and social benefits resulting from development, the methods of promoting development projects, and the security of investment finance, etc.

First, the development has been promoted by means of development-from-outside-strategy which means that the finance of regional development comes mostly from outside Cheju. This strategy not only results in a limited opportunity for local enterprises to participate in the development project, but also runs the regional profits earned from the development out of Cheju.

Second, since Cheju regional development has been promoted with an emphasis on tourism development, the linkage effect with other existing industries is weak. Furthermore, the creation effect of regional income is reduced.

Third, about half of the finance for Cheju regional development depends on private investment. Forty one percent of the total finance has already been invested. However, the private investment is low, reaching 30% at present.

Fourth, an excessive possession of land by outsiders of Cheju and an increase in land value, both of which emerge in the process of regional development, function as negative impacts to the promotion of regional development.

Finally, other matters which should be reconsidered in the process of promoting the development planning include: mutual reconciliation between the authorities of the central government, the complicated procedure of authorization and permission, the rigid interpretation and performance of planning, the analysis of validity, and the system of conserving environment.

Accordingly, when it is promised that a system of local self-government will be introduced in the near future, the goal and measure of Cheju development may be improved or supplemented in the following patterns: from top-down approach to bottom-up approach, from development-from-outside to development-from-within, from an unbalanced specific area-based to balanced development, from a closed to open development, and from a uniform to regional and selective development.

First, it is proposed that Cheju regional development should be planned by local government as the subject of development which may be defined as a pattern of bottom-up development. Also, the pattern of development-from-within, which is defined as a pattern of making use of local resources and capital, is recommended.

Second, local enterprise as a driving power of regional development should be

supported, activating local finance.

Third, the system of "the third sector" which is a corporation-patterned organization between local government and private investment should be introduced to development planning, with an introduction of a method of public development. This may be a possible way for the profits earned from development to feed into local people.

Fourth, to maximize the creation effect of tourism development in terms of economic growth and regional income, tourism development should be linked effectively with agricultural, fishery, and livestock farming industries, all of which form the existing economic base.

Fifth, it is necessary to introduce a development system by proxy and to regulate unemployed lands. This is expected to be an effective policy to prevent ineffective land use arising either from the excessive possession of land by outsiders or from the increase in land value.

Finally, to promote Cheju-do Comprehensive Development Planning, the following administrative system should be strengthened or institutionalized: establishment of a development committee of specific regions under the Prime Minister, establishment of a committee of Cheju regional development at a local government level, intensification of the administrative organization of regional development at the local government level, analysis of the validity of regional development projects, and the introduction of an institution of evaluating environmental influence.