

제주도 개발의 현황과 과제

尹 陽 洙*

目 次

1. 제주도 개발계획의 추진경위와 성격
2. 第1次 特定地域 濟州道 綜合開發 計劃
3. 제주도 개발의 과제

1. 제주도 개발계획의 추진경위와 성격

가. 배 경

제주도는 한반도와 멀리 떨어진 그 지리적 고립성으로 인하여 국가활동의 주류로부터 배제되는 결과를 가져와 '60년대 초반까지만 하여도 전국에서 가장 낙후된 지역으로 남아 있었다. 전국적인 경제개발과 공업개발의 추진이 시작되던 '60년대의 제주도의 주민소득은 전국평균의 절반 수준에도 미치지 못하였으며 전기, 수도, 위생 등 각종 기반시설의 실태도 지극히 부진한 상태였고, 옛날 그대로의 마을길을 제외하고는 제주도를 일주하는 비포장 자갈길이 사람과 물자의 이동을 위한 유일한 교통수단이었다. 주민의 생활은 거의 농업과 원시적인 어업에 의해 유지되고 있었으며 제조업이나 서비스 산업은 거의 전무한 실정이었다고 또한 인구 약 7만의 제주시가 유일한 도시로서 제주도의 중심지역할을 수행하고 있었다.

그러나 우리나라에서 경제개발이 처음 실시된 1962년부터 제주도 지역개발에 대한 정책 관심이 서서히 나타나기 시작하였으며, 이에 따라 제주도는 공업 및 자원개발등을 토대로하여 지역개발을 선도하고자 하는 정부 방침에 따라 다른 5개의 지역과 함께 특정지역으로 지정되었다. 그때부터 제주도는 교통수단과 사회기반시설이 점차 개선되기 시작하였고 주로 관광개발에 중심을 둔 투자가 이루어지기 시작하였다.

* 國土開發研究院 首席研究員

그후 1970년대에 들어와서는 제주지역 개발의 기본계획이 된 「제주관광 종합개발계획」(1973-1982)이 수립·추진됨으로서 도내에서 각종 기반시설의 확충·정비가 이루어지고 관광수용태세가 본격적으로 갖추어지게 되었다. 또한 1980년대에 들어와서도 기존 개발계획들의 성과와 문제점을 분석하고 이를 새로운 시각에서 통합·조정한 「제1차 특정지역 제주도 종합개발계획」(1985-1991)이 수립·추진되어 옴으로써 오늘에 이르러 제주도는 국내의 중요한 관광휴양지로 발돋움하게 되었으며 앞으로도 전국민의 여가지대로서 중요한 역할을 담당하게 될 것이다.

나. 제주도 개발 추진 경위

1) 濟州道開發計劃의 沿革

1963年	自由地域設定構想	최초의 제주도개발계획 관광자유화만 가능판단
1966年	特定地域指定 및 基礎調查	특정지역 지정 고시
1971年	濟州道綜合開發計劃	최초의 道計劃으로 10년 계획 수립, 중문단지 개발
1973年	濟州道觀光綜合開發計劃	국제수준의 관광지 조성 수립계획
1976年	特定地域整備計劃構想	특정지역 지정 이후의 여건변화를 수용·조정
1980年	自由港構想	국제 자유항 설치물 검토
1985年	特定地域濟州道綜合開發計劃	제주도 전역을 대상으로 개발계획 수립, 3개 관광단지, 26개 지구 지정
1989年	濟州道綜合開發計劃의 再檢討	제주도 개발 특별법 제안

2. 第1次 特定地域 濟州道 綜合開發計劃

가. 내 용

1983년 제주도주관하에 종합개발계획수립을 지원, 조정키 위해 중앙조정실무반을 구성(주관 : 국무총리실 → 경제기획원)하여 제주도 전역을 대상지역으로 1982~2001년까지 20년간을

기간으로 하는 계획안을 수립하였다.

1) 배경

계획의 배경으로는 첫째, 국민소득의 증대에 따른 여가활동의 다양화, 고급화 추세, 국민휴양·위락활동이 크게 증대되고 있는바 제주도는 이를 수용할 높은 잠재력을 보유하고 있으며 따라서 특이한 풍물과 이국성 그리고 훼손되지 않은 자연자원을 국내 관광수용에 대한 새로운 매력지로서 제주도의 중요성을 부각시킬 필요성이 있었다. 둘째는 국제관광의 보편화 추세이다. 항공여행의 보편화와 경제수준의 향상에 따라 국제관광, 학술회의, 박람회등 개최가 범세계적으로 빈번해지고 있으며 해외여행 비용이 저렴해짐에 따라 고급 휴양시설에 대한 수요가 급격히 증가하였다. 이러한 변화추세에 따라 경제성장이 활발한 동남아 지역의 여행자유화에 따라 태평양 지역내의 관광시장은 매우 밝은 전망을 보여주고 있으며 미래 관광객의 유치를 통하여 국가 및 지역경제에 기여하기 위하여 천혜의 관광지인 제주도의 개발이 매우 바람직스러웠던 것이다.

2) 개발의 기본목표

본 계획은 지역적 전통과 고유성이 존중위에 21세기를 겨냥한 국토와 경제적 구조의 재편성이라는 국가의 장기개발목표를 조화시킴으로써 국익의 증진과 지역발전의 새로운 포석을 마련하는 것은 개발의 기본이념으로 하고, 제주도가 보유하고 있는 천혜의 자연자원과 특유한 인문환경을 최대한 보전하고 개발잠재력을 능동적으로 활용함으로써 제주도민의 소득 및 복지수준의 향상과 비교적 낙후지역인 제주도의 지역성장을 촉진시키고 거시적 시각에서 예상되는 국가경제·경제적 변화를 적절히 수용함으로써 대외지향적인 국가전략의 새로운 橋頭堡로 개발함을 제주도 개발의 기조로 담고 있다.

계획의 기본목표는 첫째, 지역내 생산기반의 확충과 산업구조의 고도화로 소득원을 다변화시키고 정주환경 및 생활편익성의 개선과 증진을 통하여 지역주민에게 선진생활을 구현시키고 둘째, 제주도내의 자연과 역사적 자원을 최대한 보전하고 관리함으로써 지역적 특이성을 유지시키는 이외에, 천혜의 관광·경관자원을 보존하고 체계적으로 개발, 효율적으로 운영함으로써 국내외 관광객 수요에 대처하고 이를 통하여 지역경제기반의 강화와 외화수입의 확대를 도모하는 것으로 하였다.

3) 계획의 내용

이 계획안은 지역개발계획, 관광개발계획, 국제자유지역조성계획등 3개 부문으로 구성되었으며 그 주요 내용은 다음과 같다.

- 지역개발계획은 제주도 전반에 관련된 종합계획으로서 국제자유지역조성으로 제주도의 5대생활권 정주체제를 형성하며, 산업진흥 및 교통, 유통, 환경보전 등을 계획과제로

하였으며

- 관광개발계획은 국제수준의 관광지조성, 국민관광을 기반으로 하는 국제관광의 유도를 기본목표로하여 대규모 관광단지조성, 성산포해양관광단지, 2개의 민속단지 및 14개 관광지구개발을 주요 사업내용으로 하였다.
- 국제자유지역 조성계획은 국가계획 차원의 개발사업으로서 타당성 검토, 자유지역조성 여건 및 도입가능한 유형, 자유지역, 조성, 집행 및 관리·운영 등에 관한 방향을 제시하고 있다.

개발전략으로는 제주도 관광산업, 국제교육 및 연구·개발기능, 제조 및 가공기능, 中繼貿易活動, 國際金融業務機能 등을 유치하는 것을 골자로 하고 있으며 다음과 같은 단계적 개발을 계획하였다.

- 초기단계는 관광산업을 토대로 한 지역경제기반 조성, 免稅 쇼핑시설 설치하고
- 제2단계는 신공항 건설, 국제특수대학원 설치, 기술집약산업 유치의 여건을 조성하고
- 제3단계는 국제금융업무기능을 유치하여 복합기능의 국제자유지역을 조성하는 것이다.

그러나, 1984년 경제장관협의회에서 국제자유지역 조성계획은 자유지역으로서의 발전가능성 불투명, 재정투자 과다 및 투자효과의 불확실성 등의 이유로 유보되고 국민관광을 중심으로 하는 국제관광단지의 조성만이 결정되었으며 계획기간도 1991년까지 단축하여 확정하였다. 확정된 내용은 건설부 주관하에 1985~1991년(7년간)을 목표년도로 하고 총 6,537억원을 투자하여 제주도 전역에 대한 관광개발에 중점을 두고, 기본방향은 국민관광을 기반으로 한 국제관광의 기반을 조성하고 관광개발을 근간으로 지역사회개발을 추진하도록 하였으며 계획내용은 중문, 표선, 성산포등 3개 관광단지를 중점개발하고, 경유형관광지로 13개 관광지구개발 및 도로, 항만등 지역개발사업을 시행하는 것이었다.

특정지역 종합개발계획과 연계하여 제주도에서는 지방계획성격으로 계획기간 7개년(1985~1991년)의 도계획을 수립하였다. 도계획에서는 개발의 기본방향을 도내생활기반의 확충과 산업구조의 고도화로 소득원을 다변화시키고 정주환경 및 생활편의성의 개선과 증진을 통하여 도 주민생활 수준을 제고하며, 관광개발을 통한 지역경제기반의 강화등 관광개발과 지역개발의 조화를 도모하는 것으로 하였으며, 주요내용은 특정지역계획에 미수용된 13개 관광지를 개발하고, 지역간균형발전을 위한 정주체계의 확립, 생활기반시설의 확충 및 도로, 상하수도등의 확충·정비로 생활환경을 개선하는 것으로 되어 있다.

구 분 \ 년 도	단 위	1981년	1991년	비 고
총 인 구	천명	468	601	
지 역 총 생 산	억원	4,467	13,100	
1 인 당	\$	1,402	3,303	
주 택 보 급 율	%	85.8	90	
1 인 1 일 급 수 량	ℓ	153	267	
도 로 포 장 율	%	35.4	58.7	
관 광 객 수	천명	724	2,300	
감 굴 생 산 량	천톤	248	544	

나. 성과와 문제점

1) 개발현황

1991년을 목표로 추진한 당초계획은 70년대 이후 국내경기의 호황에 편승해 시작된 「레저·봄」의 지속이 큰 요인으로 작용하였으며 이와 함께 관광산업의 육성·발전과 감귤, 바나나 등의 수익성 높은 농업의 신장을 주축으로 개발 계획에 따른 정부의 적극적 투자와 도민의 노력으로 많은 성과를 거두었다. 그러나 당초계획과 비교하여 볼때 인구의 성장, 지역경제구조, 관광시설면에서의 계획추진이 부진한 반면 관광객, 항공 수요등은 당초 목표를 훨씬 초과하고 있다.

■ 전국에서의 위치

- 1988년 현재 제주도가 전국에 비하여 비교우위에 있는 부분은 1차산업 종사자, 1인당 도로연장, 상수도보급율, 주택보급율 등 4개부분
- 특히 2차산업 종사자, 1인당 預金額, 물 사용량, 의사수 등의 부문에서는 지금껏 저조
- 1980~1988년까지 전국의 발전속도보다 빠른 항목은 1인당소득, 도로연장, 물 사용량, 주택보급, 의사수 등이며, 도로포장율, 하수도보급율 등의 항목에서는 전국수준을 하회

■ 투자실적

- 1989년까지 총 투자액은 8,603억원('84가격)으로 당초계획의 66.7%를 달성
- 사업부문별로는 사회개발 106%, 산업진흥 88%가 투자되었으며, 관광개발이 50%로 가장 저조
- 사업주체별로는 지방 100%, 민간 75%, 국가 65%의 순이며 사회가 46%로 가장 저조

6 社會發展研究

區 分	단 위	1980년			1988년			
		全 國 (A)	濟州道 (B)	B/A	全 國 (A)	濟州道 (B)	B/A	
年平均人口增加率	%	1.54	2.10	1.36	1.12	1.08	0.96	
人口密度	人/㎢	391	254	0.65	423	279	0.66	
고 용	1차 산업 종사자	人/千人	126	228	1.81	83	221	2.66
	2차 산업 종사자	人/千人	76	18	0.24	114	13	0.11
	3차 산업 종사자	人/千人	131	122	0.93	204	175	0.86
소득	소득	千원/人	982	811	0.83	2,772	2,371	0.86
	1인당예금액	千원/人	326	196	0.60	1,369	846	0.62
기반시설	도로연장	m/人	1.2	4.2	3.50	1.3	6.3	4.85
	도로포장율	%	33.2	31.1	0.94	61.4	52.4	0.85
	상수도보급율	%	54.6	98.2	1.80	74.2	99.9	1.35
	물사용량	ℓ/人/日	256	151	0.59	325	221	0.68
	하수도보급율	%	56.2	43.5	0.77	56.8	34.2	0.60
생활환경	주택보급율	%	71.2	82.5	1.16	69.4	85.9	1.24
	건화보급율	○/100人	9.0	9.1	1.01	29.2	27.4	0.90
	의사수	人/千人	1.5	0.2	0.13	1.0	0.4	0.40
경제자립도	%	54.3	46.9	0.86	51.9	37.0	0.71	

단위 : '84가계, 百萬원

區 分	計	國 家	地 方	公 社	民 間
計	860,348 (66.7)	145,504 (64.8)	86,928 (100.3)	164,855 (45.6)	463,061 (75.0)
觀光開發	185,108 (50.1)	2,270 (26.1)	6,672 (65.4)	12,419 (90.0)	163,747 (48.6)
地域開發	508,743 (68.7)	94,676 (60.0)	61,950 (121.7)	138,755 (40.0)	213,362 (115.1)
産業振興	116,283 (87.9)	25,508 (66.6)	6,845 (53.9)	12,316 (2052.7)	71,614 (88.7)
社會發展	50,214 (105.9)	23,050 (117.0)	11,461 (88.9)	1,365 (-)	14,338 (96.9)

註 : ()는 計劃에 대한 實績 比率임
資料 : 濟州道 地域計劃課

■ 인구

- 제주도의 총 인구는 '89년 현재 517천인으로 년평균 1.25씩 증가하였으며 계획치인 2.5%의 절반수준으로 당초계획에 훨씬 미달

- 전국은 '89년 현재 43,848천인으로 년평균 1.6%씩 증가
- 제주시는 당초 계획의 목표치에 접근하고 있으나 서귀포시와 군부는 목표치에 크게 미달하고 있음.
- 제주도의 인구밀도는 '89년 현재 283인/km로 전국의 442인/km의 60% 수준으로 인구 밀도가 낮음.

區 分		單 位	計劃(1991)	實績(1989)	實績/目標
인 구		天 人	601	517	0.86
취 업 구 조	1 차 산 업	%	37.6	54.3	1.44
	2 차 산 업	%	4.5	3.5	0.78
	3 차 산 업	%	57.9	42.2	0.73
지 역 총 생 산		億원('89가계)	16,102	13,942	0.87
관 광 객		千人	2,300	2,643	1.15
숙 박 시 설		室	19,200	12,822	0.67
물 사 용 량		ℓ/人/日	267	221	0.83
주 택 보 급 율		%	90.0	85.9	0.95
의 사 수		人/千人	0.8	0.4	0.50
항 공 수 요		千人	3,719	4,844	1.30

■ 雇 傭

- 제주도의 경제활동인구는 '80년에 총 인구의 40.7%이었으나 '89년에는 41.5%로 증가하였으며 전국은 '80년 37.9%에서 '89년에는 41.0%로 증가하였으나, 취업구조는 계획대로 이루어지지 못함.
- 제주도의 총 고용인구는 '80년 170,510명에서 년평균 2.5%씩 증가하여 89년에는 212,794명으로 증가함(전국은 년평균 2.9% 증가)
- 제주도의 1차산업(농림수산업)의 고용인구는 년평균 1.0%씩 증가하여 '89년 현재 115,470명이며 총고용에 대한 비율은 '80년 62.1%에서 '89년에 54.3%로 감소(전국은 년평균 3.8%감소, 총고용에 대한 비율은 34.0%에서 19.0%로 감소)하였으나 계획치인 37.6%에는 크게 못미침.
- 제주도의 2차산업(광업, 제조업)의 고용인구는 년평균 1.4%씩 감소하여 '80년의 8,439명에서 '89년에는 7,435명으로 약 1,000명이 감소하였으며, 총고용에 대한 비율은 '80년 4.9%에서 '89년에는 3.5%로 감소(전국은 년평균 5.4% 증가, 총고용에 대한 비율은 22.6%에서 28.5%로 증가)하여 계획치인 4.5%에 이르지 못하였음.
- 제주도의 3차산업(사회간접자본 및 서비스업)의 고용인구는 년평균 5.2%씩 증가하여

'89년 현재 3차 산업의 고용인구는 89,889명으로 총고용에 대한 비율은 '80년의 33.0%에서 '89년에는 42.2%로 증가(전국은 년평균 4.7% 증가, 총고용에 대한 비율은 43.4%에서 52.3%로 증가)하였으나 계획치 57.9%에는 훨씬 못미침.

■ 지역총생산

- 제주도의 지역총생산은 '80년 4,992억원에서 '89년 13,942억원('89년 불변가격기준)으로 년평균 11.4%씩 성장
- 지역총생산의 전국 점유비율은 1.05%에서 1.12%로 약간 증가
- 제주도의 1인당 총생산은 '80년 1,064천원에서 '89년 2,350천원으로 년평균 8.8%씩 증가하여 전국의 년평균 증가율인 8.0%보다 약간 높은 수준임.
- 제주도 1차산업의 지역총생산은 년평균 8.9%씩 증가하여 '89년 현재 4,251억원으로 총생산에 대한 비율은 '80년의 38.8%에서 35.0%로 감소(전국은 년평균 3.8%씩 증가, 총생산에 대한 비율은 '80년의 16.3%에서 9.8%로 감소)하였으나 아직도 1차산업의 비중이 차지하는 바가 매우 크다.
- 제주도 2차산업의 지역총생산은 년평균 4.4%씩 증가하여 '89년 현재 364억원으로 총생산에 대한 비율은 5.0%에서 3.0%로 감소(전국은 년평균 11.1%씩 증가, 총생산에 대한 비율은 32.4%에서 37.3%로 증가)하여 제조업이 차지하는 비중은 매우 작다.
- 제주도 3차산업의 지역총생산은 년평균 11.1%씩 증가하여 '89년 현재 8,644억원으로 총생산에 대한 비율은 '80년의 56.2%에서 62.0%로 증가(전국은 년평균 9.9%씩 증가, 총생산에 대한 비율은 51.3%에서 52.9%로 증가)
- 관광수입의 경우 1979년 244억원이었던 것이 1987년 1,437억원으로 증가하였으며 최대수입원이었던 감귤수입(1,416억)을 앞지르기 시작하였으며 1989년에는 3,420억원으로 급신장

■ 관광객

- 당초계획에는 년평균 11.7%씩 증가하여 1991년 230만인으로 계획하였으나 1989년 260만인을 돌파하였음.
- 내국인은 년평균 11.6%씩 증가토록 계획하였으나 15.8%씩 증가하여 1989년 현재 2,475천인에 이르고 있음.
- 외국인은 당초 년평균 10.5%씩 증가토록 계획하였으나 1988년까지 19.7%의 증가추세를 보여 1988년 관광객은 이미 1991년 목표치를 크게 상회하였음.

■ 숙박시설

- 당초 계획에는 년평균 10.8%씩 증가하여 1991년에 19,200실을 확보하도록 계획하였으나, 1989년 현재 제주도의 숙박시설은 목표치의 69.2%인 13,000실 규모임.
- 숙박시설의 유형별로는 호텔등 고급숙박시설은 1988년 현재 87.7%로 목표치에 근접하고 있으나 상대적으로 여관등 중하급시설은 64.7%로 목표치를 크게 미달하고 있다.

■ 항공수요

- 1989년의 수송실적은 여객 4,844천명, 화물 139천톤으로 과거 5년간 년평균 20.9%, 22.2%씩 각각 성장
- 이러한 추세는 1차계획의 목표치인 3,719천명을 30%나 초과하는 것으로서 공항의 확장이 시급함.

다. 문제점

■ 제주도개발의 문제점

- 산업구조의 취약
 - 1차산업에 대한 의존도가 높아서 지역성장의 한계 우려
 - 2차산업 성장기반 미흡
- 관광객 수용태세 미흡
 - 관광객 증가에 비하여 관광관련시설 개발 부진
 - 부존자원을 충분히 활용치 못함.
- 지역간 불균형
 - 제주시에 총 인구의 1/2이 거주
 - 대부분의 편익시설이 제주시에 집중
 - 동서부지역의 중심성 미흡으로 지역균형발전 저해
- 취약한 기반시설
 - 도로, 상하수도등 기반시설에 대한 공공투자 미흡으로 개발지연
- 기존계획 집행체계의 미흡
 - 각종 인허가절차가 복잡하고 많은 시간과 경비가 소요되어 민간투자기피
 - 토지투기와 토지가격 급등으로 투자가의 투자이익 상실
 - 주요사업이 부처별, 기능별로 개발계획에 의하여 집행됨으로써 계획추진의 일관성 결여
- 주민의 개발에 대한 소극적 자세
 - 개발 대한 도민의견 반영 및 지역자본 참여 미흡으로 지역주민의 소외감.

- 개발이익의 타지역유출로 개발에 대한 지역주민의 거부감.

■ 기존 개발계획의 문제점

○ 제도상의 문제점

- 중앙정부의 특정지역계획과 도정부의 도종합개발계획으로 2원화되어 개발추진의 효율적 저하
 - 투자일정, 사업우선순위, 관련법 다원화

○ 개발방식의 문제점

- 단지조성방식의 집중개발방식으로 광역적인 지역관광자원의 잠재력개발에 크게 기여하지 못하였고 지역내 불균형 야기
 - 대규모 외부자본 필요, 주민의 소극적 자세
- 정부주도하의 하향식 개발
- 관광기능의 육성보다는 관광개발을 위한 토지이용 계획적 성격
- 주민에 대한 개발이익의 환원 미비
- 자연경관 보전을 이유로 지나친 경직성

○ 추진상의 문제점

- 종합적 추진기능의 결여로 사업추진의 지연초래
- 세부계획의 미수립
- 도시계획과 개발계획의 불일치

3. 제주도 개발의 과제

가. 여건변화

■ 국제정치·경제여건

- 세계경제의 다극화와 탈이데올로기 현상의 진전으로 상호 협력체제의 중요성 부각
- 세계경제구조하에서 아시아·태평양 국가의 역할 부상이 예상되며 이들 지역의 경제적 지위향상으로 여가 수요의 급증과 관광산업의 신장
- 한국은 이 지역에서 선도적 역할을 할 것으로 기대

■ 국내여건

- 한국경제의 선진국 진입 : 2000년 1인당 소득 16,800\$

- 새로운 국제경제협력을 모색할 것이나 서비스 시장 및 농산물 시장개방 확대는 불가피
- 경제·사회적 여건변화로 여가활동 수요증대와 이에 따른 여가공간 및 시설수요급증
- 지방자치제의 정착은 제조업 유치에 어렵고 자연자원이 풍부한 지역으로 하여금 관광개발을 지역경제 활성화의 수단으로 이용

나. 발전방향

■ 기본전제

- 개방화·국제화에 능동적으로 대처
- 국민여가 지대로의 역할 증대

■ 목표

- 보전을 바탕으로한 지역경제 성장의 촉진
- 독특한 제주도의 자연 및 인문환경의 보전 및 관리로 전지역의 공원화
- 지역주민의 선진생활 구현
- 지역간 균형발전

■ 추진전략

- 산업구조의 조정과 고도화
 - 1차산업 생산성의 지속적 증대
 - 관광산업을 주축으로한 지역경제구조로의 점진적 전환
- 주요 사회간접자본시설의 확충
 - 도로, 신국제 공항건설 및 국제항로 개선
 - 수자원의 개발 및 보전
 - 항만시설의 확충 : 해외 유람선 경유지
 - 전력이 확보 : 육지로 부터의 연결
- 경관보전계획의 수립
 - 한라산 보전
 - 중산간 지대의 보전
 - 해안선 경관의 보전

- 지역주민의 참여방안 확대 및 개발이익의 지역환원 증대
 - 국민참여 : 계획수립시, 계획추진 과정
 - 지역자본참여 : 개발방식의 조정으로 소규모 자본 참가기회 부여확대, 도민 참여 합동개발 방식의 추진
 - 개발이익의 지역화
- 관광개발기능의 강화
 - 관광기반시설의 확충 : 숙박시설, 체류형 관광위락시설 확대
 - 인문자원의 관광자원화
 - 경관 보전과의 조화
 - 관광전문인력의 양성 : 관광전문학교의 설립추진
 - 국제적 관광기능의 강화
- 개발계획의 합리적 구축
 - 개발계획의 일원화로 계획 추진의 합리화 도모
 - 계획집행의 효율성 추진
 - 제도적 장치의 모색

濟州道 綜合開發의 成果와 問題點

—經濟的 側面을 中心으로—

金 泰 保*

目 次

1. 序
2. 濟州道綜合開發의 推進實態
3. 濟州道綜合開發의 推進成果
4. 濟州道綜合開發의 問題點 및 補完課題
5. 結

1. 序

地域經濟는 國家經濟를 형성하는 地理的 分할단위로서의 空間經濟이다. 그러한 空間上의 變化를 도모하기 위하여 地域經濟開發이 추진되는데, 그 개발의 목적은 당해지역이 부존하고 있는 資源을 효율적으로 개발·이용하여 地域全體의 성장·발전을 가져오는 데 있다. 개발대상으로서의 資源은 自然資源, 人的 및 物的 資源, 制度, 傳統 및 民俗 등 文化的 요소까지도 광범위하게 포함된다. 따라서 地域經濟開發은 일정한 지역을 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을 추구하기 위한 것이다. 다시 말하여 地域經濟開發의 窮極的 目的은 국가경제의 能率性을 극대화할 뿐 아니라 그 지역내에 살고 있는 지역주민에게 發展效果와 그에 따른 福祉를 고루 분배시키는 데 있다.

濟州道는 1970년대 이후 觀光主導型 地域開發을 목표로 「濟州道 觀光綜合開發計劃」을 추진하였으며, 1980년대에 들어와서는 1985년 이후 「特定地域 濟州道綜合開發計劃」을 1991년을 目標年度로 추진하고 있는데, 이에 따라 濟州道에는 觀光地의 여건이 조성됨으로써 空間上의 變化가 급속하게 이루어져 왔다.

* 經商大學 副教授

이 글은 1991년, 今年을 計劃目標의 最終年度로 하여 추진되고 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 濟州道綜合開發의 推進成果와 問題點을 제시하는 데 있다.

2. 濟州道 綜合開發의 推進實態

濟州도가 지역개발을 計劃的으로 추진하려고 고려한 것은 1964년 「濟州島建設綜合計劃」이 처음인데, 이 계획은 관광개발에 중점을 둔 개발계획이었으나 제대로 추진·실시되지 못한 채 圖上計劃으로 끝나버렸다.

제주종합개발이 본격적으로 착수된 것은 1970년대 초에 이르러서이다. 즉 1971년 제1차 國土綜合開發計劃(1972~1981)이 확정·공포되면서 제주도가 8中圈 중 1개 圈域으로 구획됨에 따라 地域機能으로서 觀光機能을 분담받아 그 下位計劃으로서 「濟州道綜合開發計劃 10個年計劃」이 수립·추진되면서 부터이다. 이 계획은 觀光主導型 지역개발의 基本計劃이 되어 정부의 강력한 의지에 의하여 집중투자가 이루어졌는데, 그 결과 觀光産業을 基本産業으로 구축하는 데 기여하였다.

1980년대에 들어와 「特定地域再整備計劃」에 의해 기존 특정지역을 재조정함에 따라 다른 特定地域은 대부분 축소되거나 그 지정이 해제되었으나 濟州道는 자연 및 사회경제적 입지 조건에 의한 開發潛在力이 재인식되어 現行 그대로 施行하는 것이 바람직하다는 판단을 받아 特定地域으로 재차 고시되었다.

또한 1982년부터 시작되는 제2차 國土綜合開發計劃(1982~1991)에서도 濟州道는 지형, 流域圈, 통근·통학 등 자연 및 경제적 조건을 기초로 구획한 地方都市生活圈으로 설정되었다.

이와 같은 여건하에서 현재 추진되고 있는 濟州道綜合開發은 장기 2001년을 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 도입, 觀光開發, 地域開發을 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 최종확정단계에서 自由地域의 도입을 보류하고, 計劃期間도 1991년으로 단축하여 1985년에야 확정되어 지금까지 추진되고 있다.

현재 추진되고 있는 濟州道綜合開發은 地域的 傳統과 固有性的의 존중 위에 21C를 겨냥한 國土, 經濟的 構造의 再編成이라는 國家長期開發目標와 조화시킨 가운데 濟州道가 보유하고 있는 천혜의 自然資源과 특유한 人文環境을 최대한 보전하여 開發潛在力을 능동적으로 활용함으로써 地域經濟成長을 촉진하여 道民所得·福祉水準의 향상을 기하고, 나아가 對外指向的인 국가전략의 새로운 교두보로 개발하여 巨視的인 국가경제, 社會的 변화를 적절히 수용할 것을 그 發展理念으로 삼고 있다.

이에 따라 제주도의 地域特性과 成長潛在力 등을 바탕으로 한 「特定地域 濟州道綜合開發

計劃」이 含有하고 있는 濟州道綜合開發의 基本目標은 國民觀光을 基盤으로 한 國際水準의 觀光地開發, 觀光開發을 근간으로 한 地域開發의 촉진, 階層的 生活圈體制의 구축에 의한 生活環境정비, 自然景觀의 保全 및 効果적인 環境管理를 추구하는 것이었다.

이상과 같은 開發目標을 달성하기 위하여 觀光開發部門에 총투자사업비 6,548억원을 투자하여 中文, 城山浦, 表善의 3개 觀光園地를 집중 개발하되, 中文園地는 국제관광의 중심지로 서 역할을 담당할 수 있도록 國際水準의 관광지로 개발하고, 城山浦觀光園地는 長期滯留型 위락시설을 설치하여 東部觀光圈의 중심지로 역할할 수 있는 中樞의 海洋觀光園地로 개발하며, 表善民俗村園地는 내외국인 관광객에게 특유의 濟州民俗를 관람할 수 있는 기회를 제공하기 위하여 대규모 民俗慰樂園地로 개발하도록 하고 있다. 기타 지역적 특성을 감안하여 經由型觀光地로 西歸浦, 江丁, 돈네코, 사라봉, 용연, 함덕, 만장굴 등 26개 주요 관광지구를 개발하기로 계획하였다.

地域開發部門은 총투자사업비 6,966억원을 투자하여 完結生活圈, 中生活圈, 基礎生活圈의 3단계로 구분하여, 完結생활권은 제주시, 서귀포시의 2核體制와 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 하여금 농수산물의 中間集散 및 주변 취락에 대한 생활편익서비스 제공의 기능을 원활하게 수행할 수 있도록 의료, 구매, 교육시설, 창고시설 및 도로망을 확충하는 데 있다. 基礎生活圈은 국민학교를 중심으로 하여 1~2개의 里·洞 단위로 하여 기초적 수요를 위한 각종시설을 유치하는 데 있다. 交通計劃은 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 東·西部産業道路, 海岸道路의 건설, 기존 국제공항의 확충 및 航路의 다양화, 인천·포항·군산·여수 등과의 海上航路의 개설과 通信施設 擴充計劃이 계획되었다. 1985~1991년간의 濟州道綜合開發計劃에 의하여 확정된 投資計劃의 특징은 20.3% 정도의 産業開發部門의 投資를 제외하고는 대부분 觀光聯關 분야에 집중투자할 것으로 계획하고 있다.

그동안 추진된 濟州道綜合開發計劃의 投資實績을 보면 <표1참조>, 1985~1989년간에 걸쳐 투자계획 12,904억원의 72%인 9,256억원에 이르고 있다. 부문별 投資實績을 계획에 대비해 보면 觀光開發 52%, 地域開發 74%, 産業開發 96%, 社會開發 110%로서 관광개발부문의 투자가 극히 저조한 것으로 나타났다. 투자된 주요 地域開發事業을 보면 中文觀光園地 조성을 위한 골프場, 숙박시설·植物園의 조성, 城山浦海洋觀光園地의 부지매입, 進入路 건설, 表善民俗觀光園地 조성, 威德海岸國民觀光地 조성, 挾才海岸國民觀光地 조성, 東·西部 産業道路 및 海岸道路一部 건설, 항만 및 空港의 확장 등이 이루어졌다.

지금까지 추진된 濟州道를 대상으로 하는 濟州道綜合開發計劃은 지역개발 패턴상 몇가지 특징을 갖고 있다. 첫째 제주종합개발은 중앙정부가 주체가 되어 開發計劃을 수립하고 집행하는 下向式開發方法(top-down approach)에 의하여 추진되었다. 하향식개발은 上向式開發方法과 달리 계획 및 개발의 주체가 중앙정부가 제1차로 되며 부분적으로 지방정부의 위임

〈표1〉 投資計劃 및 投資實績(85~89)

(단위 : 억원)

재원		분야별		계	관광개발	지역개발	산업진흥	사회개발
		국비	지방비					
투자계획	국비			2,245	87	1,578	383	197
	지방비			867	102	509	127	129
	공사			3,614	138	3,470	6	-
	민자			6,178	3,370	1,853	807	148
	계			12,904	3,697	7,410	1,323	474
투자실적	국비			1,648	27	1,085	251	256
	지방비			788	63	531	81	124
	공사			1,769	130	1,497	137	16
	민자			5,051	1,728	2,664	779	126
	계			72%	52%	74%	96%	110%

資料 : 濟州道 地域計劃課

하에 개발시키는 것으로 전국적인 파급효과에 개발목표를 설정하여 추진하게 됨으로써 지역 주민들의 요구나 기본수요를 반영하는 데 동환시하게 된다. 지역주민의 입장에서는 개발사업의 선정과 집행에 제대로 참여하지 못하기 때문에 소외감과 이익배분에 있어 피해를 받고 있다는 생각을 갖게 된다.

둘째, 제주종합개발은 주로 外發的 開發方法(development from outside)에 의존되어 왔다. 외발적 개발방법은 개발잠재력이 가장 큰 몇개의 지역을 선정하고 그 지역에 집중적인 투자를 위한 투자재원을 주로 외부로부터 재원의 지원 및 誘入을 통해 충당시키는 개발방법이다. 외발적 개발은 지역개발사업의 투자재원을 주로 외부에 의존하고 있기 때문에 지역의 주체성을 약화시키고 투자의 과실인 소득을 지역외로 누출시키는 결과를 가져온다.

셋째, 제주종합개발은 주로 불균형적인 據點開發方式로 추진되어 왔다. 거점개발방식은 지역개발을 위한 한정된 투자재원을 배분할 때 지역이 균형적으로 성장하도록 고루 배분하는 균형개발방법과 달리, 한정된 투자재원을 개발잠재력이 가장 큰 몇개의 지역을 선정하고 그 지역에 집중함으로써 주변지역으로 개발효과를 확산시켜 나가는 개발방법이다. 그러나 이러한 개발은 경험적 입장에서 볼 때, 개발효과의 주변지역으로의 확산이 기대에 미치지 못하였고 지역간 불균형발전을 심화시키는 결과를 가져왔다.

네째, 제주종합개발은 生活圈計劃을 통해 지역주민의 基本需要에 바탕을 둔 基本需要戰略을 부분적으로 도입하고 있다. 제2차 國土綜合開發計劃의 指針을 수용하여 濟州 全地域을

完結生活圈, 中生活圈, 基礎生活圈의 3단계의 계층구조를 갖는 生活圈體制를 구축하는 것으로 계획하였다.

끝으로 제주종합개발은 국가계획인 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. 제주종합개발의 leading sector인 관광개발은 特定地域에 포함되고 있으나 觀光開發計劃을 수용·지원하는 觀光基盤 및 生産基盤施設의 확충, 定住體系 확립, 생활환경개선 등의 地域開發部門은 道建設綜合計劃으로 구성되고 있는 것이 특징이다.

3. 濟州道綜合開發의 推進成果

1970년대 이후 觀光主導型 地域開發을 목표로 濟州道綜合開發이 추진된 이래 1985년 이후 「特定地域 濟州道綜合開發計劃」을 중심으로 하여 추진되고 있는 濟州道綜合開發은 投資計劃의 대부분이 觀光關聯부문에 대한 투자를 통해 濟州道에 觀光地의 여건을 강화하는 데 집중 투자됨으로써 觀光産業을 제주경제의 基本産業으로 구축하는 데 크게 기여하였다.

관광산업이 제주경제의 生産額, 附加價值, 雇傭, 所得 등의 면에 미친 영향은 크다. 그러므로 그동안 추진되어 온 濟州道綜合開發의 經濟的 측면에서의 成果는 관광산업의 成長 및 濟州經濟에 미친 波及效果를 분석함으로써 파악할 수 있다. 관광산업이 地域經濟에 미친 영향을 1986년 제주지역 산업연관표를 통하여 乘數效果 및 産業間關聯效果를 분석해 보면 다음과 같다. 산출승수는 1.3412로서 지역산업평균보다 조금 높은 편이나 고용승수, 소득승수는 각각 1.1193, 1.2554로서 지역평균보다 낮은 것으로 나타나고 있다. 觀光産業의 다른 산업에 대한 파급효과는 前後方關聯效果를 나타내는 影響力係數와 感應度係數를 통해 알 수 있는데, 제주지역 관광산업의 영향력계수는 1.0180으로 1보다 크게 나타나고 있음에 반하여 감응도계수는 0.9011로서 1보다 작게 나타나고 있다. 이는 제주지역 관광산업이 지역내 他産業과 매우 미미한 後方關聯關係를 가지고 있음을 의미한다.

관광산업의 제주경제에 미치는 파급효과는 관광객에 의하여 유발된 觀光消費支出의 증가에 따른 생산, 고용, 소득의 변화를 측정해 봄으로써 파악할 수 있다. 따라서 관광산업에 의한 최종수요 ΔT_c 만큼의 관광수요가 유발될 때, 산출·고용·소득면에서의 총변화는 직접적으로 관광산업의 생산·고용·소득을 증가시키는 물론 관광산업의 후방연관산업들의 생산·고용·소득을 연쇄적으로 유발시키므로써 제주경제 전체적인 파급효과를 가져오게 된다. 1987년 제주도 觀光收入은 1,737억원인데 이러한 최종수요가 제주지역 경제전체에 미치는 산출·고용·소득의 효과는 다음〈표2〉에서 알 수 있다. 이 표에 의하면 관광산업에 의하여 유발된 제주지역 총산출액은 2330억원으로서 지역총생산액의 12.4%를 차지하고 있고,

〈丑2〉 濟州經濟 觀光產業의 經濟的 波及效果

(단위 : 백만원, 인)

産業別	乘數	產 出	雇 傭	所 得
농	업	7800.75	1413	1640.05
임	업	1802.13	432	670.43
의	업	103.62	7	22.08
광	업	55.53	2	7.46
식·음료품및연초		1976.34	36	138.64
섬유및가주		790.24	42	102.02
계제및목제품		958.61	46	143.68
종이·인쇄및출판		812.30	90	86.50
석유화학제품		792.54	31	60.17
비금속광물제품		320.24	10	42.91
금속1차·금속및기계		2275.73	63	213.86
전력·가스·수도		500.25	47	350.43
건설업		1603.85	83	440.72
도소매업		2845.86	398	1710.20
관광		175361.90	31834	67415.79
운수·보관및통신		6040.45	236	1080.26
금융·보험및부동산		15390.99	834	5489.42
사회서비스및기타		7044.69	593	4061.88
計		233085.03	35314	83876.51

註: 1986년 價格임
資料: 金泰保, 「상계논문」 1990. 2.

총고용은 35,314명으로 지역총고용의 18.4%, 그리고 총소득은 838억원으로 지역총소득의 13.5%를 유발하여 지역경제에 파급시키고 있다.

이와 같은 관광산업의 先行的 急成長으로 인하여 제주경제의 産業構造의 變換이 이루어질 것으로 전망되고 있다. 1986~1991년간의 産業構造의 變化추이를 보면〈표3참조〉 1986년 1차:2차:3차산업의 구성비가 31.2%:11.5%:56.3%에서 1991년 29.2%:5.9%:64.5%로

〈표3〉 產出額 基準 濟州經濟 産業構造變化 推移

(단위 : %)

産業別 \ 年度別	1980	1986	1991	1980-1986	1986-1991
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	0.6	0.05	0.04	-0.55	-0.01
식·음료품및연초	9.3	5.6	4.2	-3.7	-1.4
섬유 및 가죽	2.3	1.0	0.1	-1.3	-0.9
제재 및 목제품	0.4	0.3	0.03	-0.1	-0.27
종이·인쇄및출판	0.4	0.7	0.3	0.3	-0.4
석유 화학제품	0.5	0.6	0.2	0.1	-0.4
비금속광물제품	0.3	1.4	0.9	1.1	-0.5
금속1차·금속및기계	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	1.2	4.0	5.9	2.8	1.5
건설업	19.0	5.0	5.4	-14.0	0.4
도·소매업	6.0	8.4	10.9	2.4	2.5
관광업	4.3	10.8	14.4	6.5	3.6
운수·보관및통신	3.7	9.7	9.0	6.0	-0.7
금융·보험및부동산	8.3	6.2	8.9	-2.1	2.7
사회서비스및기타	2.0	12.2	8.6	10.2	-3.6
小計	44.4	56.3	64.9	11.9	6.4
합계	100.0	100.0	100.0		

註 : 1985년 不變價格 基準

資料 : 金泰保, 「상계논문」 1990. 2.

〈표4〉 屬備基準 濟州經濟 産業構造 變化推移

(단위 : %)

産業別	年度別	1980	1986	1991	1980-1986	1986-1991
		농업	6.20	42.6	37.4	-19.4
임업	0.1	2.7	1.7	2.6	-1.0	
어업	6.4	5.1	6.1	-1.3	-1.0	
小計	68.5	50.4	45.2	-18.1	-5.2	
광업	0.09	0.01	0.01	-0.08	0.00	
식·음료품및연초	1.4	0.8	0.6	-0.6	-0.2	
섬유 및 가죽	1.2	0.4	0.08	-0.8	-0.32	
제재 및 목제품	0.6	0.1	0.01	-0.5	-0.09	
종이·인쇄및출판	0.4	0.1	0.03	-0.3	-0.09	
석유 화학 제품	0.1	0.1	0.03	0.00	-0.97	
비금속 광물 제품	0.3	0.3	0.2	0.00	-0.1	
금속1차·금속및기계	0.8	0.4	0.03	-0.4	-0.37	
小計	4.9	2.8	1.7	-2.1	-1.1	
전력·가스·수도	0.3	0.4	1.2	0.00	0.9	
건설업	4.8	2.3	2.2	-2.5	-0.1	
도·소매업	8.4	9.9	10.2	1.5	-0.3	
관광업	5.9	20.1	27.2	14.2	7.1	
운수·보관및통신	4.6	3.4	3.4	-1.2	0.00	
금융·보험및부동산	1.2	2.8	3.7	1.6	0.9	
사회서비스및기타	1.4	8.0	5.2	6.6	-2.8	
小計	26.6	46.8	53.1	20.2	6.3	
합계	100.0	100.0	100.0			

資料 : 金泰保, 「상계논문」 1990. 2.

1차산업과 2차산업이 감소한 반면 3차산업이 계속 성장할 것으로 전망되고 있다. 이 같은 현상은 雇傭構造 면에서도 똑같이 나타나고 있는데 1986년과 1991년을 비교해 보면 1차산업과 2차산업이 각각 50.4%에서 45.2%, 2.8%에서 1.7%로 감소한 반면, 3차산업은 46.8%에서 53.1%로 괄목하게 증가할 것으로 추정되고 있다.〈표4참조〉 이러한 분석결과를 종합해 보면 관광산업의 성장에 의하여 1991년의 경우 3차산업 중심으로 構造轉換이 이루어질 것으로 전망된다. 이는 관광산업이 성장하면서 제주경제의 地域外需要가 크게 증가한 결과에 의하여 영향을 받은 것으로 분석되고 있다.

4. 濟州道 綜合開發의 問題點 및 補完課題

濟州綜合開發은 「特定地域 濟州道綜合開發計劃」을 중심으로 觀光主導型 開發을 통해 내의 국민 관광객을 위한 受容能力을 강화시킴으로써 지역경제성장에 기여하여 왔으나, 今年末까지 마무리함에 있어서 開發의 目標 및 成果分配, 事業推進方法, 투자재원의 확보 등의 면에서 여러가지 문제점을 드러내고 있다.

1) 開發效果의 地域化

지금까지 추진되어 온 濟州道綜合開發은 道民所得創出效果보다는 관광이 가져다 주는 국민경제적 파급효과에 중점을 둠으로써 그 개발방향은 대규모 관광단지를 조성하는 데 우선하여 집중투자되어 왔는데, 그 결과 투자의 果實인 소득이 地域外로 크게 누출되는 것으로 나타났다. 이러한 대규모 관광단지중심의 개발은 대규모 시설투자가 필요하기 때문에 자본이 영세한 지역주민, 기업은 개발사업에의 참여기회가 거의 배제되고, 外來資本 위주의 개발이 불가피하게 되었다. 이와 같이 제주개발은 잠재력이 큰 관광단지를 중심으로 지역외로부터의 財源誘入을 통해 집중적인 투자에 의하여 개발을 이루는 外發的 開發方法(development from outside)으로 주로 추진되었는데, 開發로 유발되는 소득과 고용의 파급이 지역의 경제순환에 재투입되지 않고 地域外로 유출되어 도민소득창출효과가 별로 나타나지 않고 있다.

地域開發事業의 추진을 통한 道民所得創出效果는 地域乘數로 파악할 수 있는데, 地域外의 資本에 의하여 관광개발이 추진되는 경우 限界所得流出性向(marginal propensity to leak)이 높아지기 때문에 지역순수효과는 半減되면서 도민소득창출효과는 감소하게 된다. 다시 말하면 한계소득유출성향은 지역외의 투자가가 관광사업의 활동을 통해 얻은 이윤을 지역외로 유출시키는 정도를 나타내는 것으로서, 투자활동으로 나온 이윤이 당해지역내에 재투자가 이루어지지 않고 지역외로 유출되면 유출된 것 이상의 소득창출효과를 반감시키게 된다.

따라서 앞으로의 제주개발은 국민경제의 능률성을 극대화시키는 것 못지 않게 地域內 주민의 所得과 福祉를 고루 배분시키는, 즉 도민의 최소희생과 최대복지를 이루는 데 그 개발 방향을 두어야 한다는 점에서 開發效果를 지역화하기 위한 방안마련이 중요한 과제가 되고 있다.

2) 觀光産業의 地域産業과의 連繫性未洽

濟州綜合開發은 觀光主導型의 지역개발로 추진하였음에도 地域既存産業과의 聯關關係를 고려하지 않고 관광산업중심의 개발로 끝나 다른 산업에의 파급효과가 별로 크게 나타나지 않음으로써 더욱 도민소득창출효과가 반감되는 결과를 낳고 있다. 이는 濟州地域産業關聯分析(제주경제의 구조적특성과 성장전망, 中央大博士學位論文: 金泰保, 1991.2)을 통해 前後方聯關效果를 나타내는 感應度係數와 影響力係數가 각각 0.9011, 1.0190으로 나타나 觀光産業의 前後方聯關産業과의 波及效果가 별로 높지 않다는 것을 파악해 해주고 있다. 즉 종래의 제주종합개발은 觀光主導型의 지역개발로 추진하였음에도 觀光産業中心의 개발로 끝나 다른 산업에의 파급효과가 별로 크게 나타나지 않았다고 지적할 수 있다.

1960년대 이후 제주도가 지역개발에 착수한 이래 관광산업을 先導産業으로 하는 地域開發이 계속 추진되어 왔다. 즉, 제주도가 自然 및 社會經濟的 입지조건에서 볼 때 工業과 農業의 發展制約性에 따라 그 한계가 있는 반면, 제주지역의 開發潛在力은 전국 어느 지역과도 비교가 안될 정도로 관광자원의 부존상태가 풍부하여 지역전체가 고도의 觀光的 價値를 지니고 있다는 점에서 국내 他地域과 비교하여 상대적으로 비교우위에 있는 관광산업이 전략산업이 되었던 것이다. 開發戰略면에서 볼 때 觀光主導型 지역개발의 추진에는 타당성이 있으나, 지나치게 다른 산업과의 연계성을 고려함이 없이 관광산업중심의 제주개발사업이 추진됨으로써 관광산업자체의 성장은 있었으나 지역의 既存 다른 산업에의 파급효과가 나타나지 않아 道民所得創出效果, 雇傭誘發效果는 별로 나타나지 않는 결과를 초래했다.

따라서 관광산업을 선도산업으로 하여 지역의 기존산업인 농수산업, 건설업, 식음료품, 비금속광물제품제조업 등에 파급효과가 크게 나타날 수 있도록 하는 기존산업과의 연계화가 제주개발에 있어 또 하나의 당면과제가 되고 있다.

3) 觀光開發과 生活圈과의 不一致

제주종합개발은 지역주민의 基本需要에 바탕을 둔 生活圈計劃을 도입하였다. 제2차 國土綜合開發計劃에 의한 地方都市生活圈 중심도시로 제주시를 설정하고, 그 下位體系의 생활권으로 完結生活圈, 中生活圈, 基礎生活圈의 3단계 階層構造를 갖는 생활권으로 구분하여 개

발트록 하였다. 이러한 階層의 生活圈造成戰略에 입각하여 完結생활권은 高級生活便益 서비스기능, 중생활권은 中級서비스기능, 기초생활권은 日常便益 서비스기능을 부여하고 각각의 기능수행을 위하여 便益施設을 완비토록 하는 것이었다.

基本需要戰略에 의한 生活圈計劃은 지역주민들의 日常生活에서 필요로 하는 基本需要를 충족시켜 줌과 동시에 發展效果를 주변지역에 확산·파급시킬 수 있는 開發戰略으로 이해되고 있다. 곧 개발이란 成長의 果實이 지역주민들의 基本的 欲求 또는 需要와 연결되지 않을 때 開發의 意味가 없다고 보는 데서 출발한다. 따라서 生活圈計劃은 단순히 생활편익서비스의 제공에만 역점을 두는 것이 아니라 産業開發 혹은 취업기회를 동시에 창출해 줄 수 있는 방향에서 추진되어야 한다.

그러나 3개 觀光圈地, 26개 觀光地區를 중심으로 추진되어온 관광개발은 전국적인 파급효과에 치중하여 추진됨으로써 지역주민들의 요구나 기본수요를 충족시키지 못함으로써 生活圈計劃과 調和를 이루지 못하였다. 그 결과 제주도민의 입장에서 볼 때 토지를 수용당하였음에도 불구하고 개발사업의 선정과 집행에 제대로 참여하지 못함은 물론 이익배분에 있어서도 피해를 받고 있다는 생각을 갖게 되어 觀光地開發과 관련하여 주민들과의 갈등이 빈번히 발생하고 있다.

4) 外地人의 土地過多保有問題

「特定地域 濟州道 綜合開發計劃」을 樹立하는 과정에서 觀光機能 이외에 自由地域機能의 도입까지 고려하고 있다는 것이 발표되자, 濟州道에 대한 開發潛在력이 과도하게 평가되어 不動產投機의 대상으로 되면서 外地人이나 外地大企業에 위한 土地의 過多保有가 이루어져 왔는데, 이는 앞으로의 地域開發事業을 추진하는 데 커다란 제약요인이 될 것으로 보인다.

제주도에 대한 不動產投機는 1970년대초 관광개발에 의한 지역개발을 추진하여 오는 과정에서 未開發 觀光地나 개발잠재력이 높은 지역이 부분적으로 그 대상이 되었는데, 1980년대에 들어와 자유지역이 검토되면서 제주도의 개발잠재력이 실제 이상으로 증폭됨으로써 外地人의 土地蠶食이 極에 달하였다. 그리하여 일부 外地人이나 外地大企業이 토지를 過多保有하여 이용하지 않고 방치하여 덩으로써 遊休土地化하여 土地利用度를 저하시키고 있으며, 나아가 실수요자로 하여금 地價水準이나 立地가 좋은 토지를 구하기 어렵게 만들고 있다.

또한 부동산투기 과정에서 급속하게 상승한 地價는 관광지 개발과정에서 투자소요경비를 증대시키고, 나아가 관광기업이 토지구입을 통해 관광시설을 운영하는 경우 固定施設投資費가 높게 나타남으로써 사업의 收支妥當性을 악화시켜 더욱 民資誘致가 어렵게 하고 있다. 이와같이 外地人에 의한 과다한 土地保有와 地價上昇은 앞으로의 제주개발에 있어 커다란 제약요인이 되고 있다.

5) 地域企業의 參與 및 投資財源調達

제주종합개발의 성패는 지역경제내의 경제주체로서 지방정부 못지 않게 企業의 역할과 활동에 의해 좌우된다. 地域企業이 자기 地方에 뿌리를 굳게 내려 地域開發의 촉진자 역할을 할 때 주민소득은 향상되어 地域發展이 이루어지게 되는 것이다. 곧 地域企業은 地域開發에 큰 영향을 미칠 뿐만 아니라 地域住民의 經濟·社會生活을 뒷받침하는 역할을 수행하기 때문에 地域企業의 육성은 지역발전을 위한 대전제가 된다.

그러나 當該地域은 자기 地方의 企業을 아껴주고 보호하는 분위기를 적극 조성하여 왔다고 斷言하기는 어려울 것 같다. 地方自治團體와 公共機關들이 모든 行政力과 支援手段을 동원하여 영세한 地域企業을 보호·육성할 때 企業의 收益性이 향상되어 地方産業의 定着基盤이 공고히 다져질 수 있는 것이다. 적어도 지방자치단체가 제주지방의 特殊性과 資源事情, 勞動力 등을 감안하여 지방에 적합하고 비교우위가 있는 地方産業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 지방에서는 地域企業活動이 다른 지역기업에 비해서 불리함이 없도록 여건을 조성하고 誘引策을 마련하여 주는 것이 요구된다.

이와 동시에 제주종합개발사업을 추진함에 있어서 또 하나의 當面課題가 開發所要 投資財源의 확보라 할 수 있다. 도내영세자본을 효율적으로 활용할 수 있도록 제3세터의 도입, 地方債發行, 地域開發基金의 조성방안 마련이 요구되고 있다.

5. 結

제주종합개발은 觀光主導型 지역개발을 추진함으로써 觀光産業을 基本産業으로 구축하는데 크게 기여하였다. 그 결과, 관광산업의 성장을 통해 생산·고용·소득면에서 지역경제 성장에 크게 영향을 미쳤으나, 제주종합개발은 그 추진과정에서 볼 때 지역소득의 누출문제, 지역주민의 참여 및 투자부진, 지역기존산업간의 연계성 미흡, 외지인에 의한 토지과다보유, 지역간 불균형발전 등의 문제점이 나타났다. 이는 제주종합개발이 下向式開發, 外發的開發, 據點開發方式에 주로 의존한 결과로 발생하였다.

따라서 앞으로의 濟州綜合開發은 국민경제의 능률성을 극대화시키는 물론 지역내 주민의 소득과 복지를 고루 분배시키는, 다시 말하여 지역주민의 최소회생과 최대복지를 이룩하는데 그 개발방향을 두어야 한다는 점에서 上向式開發, 內發的開發, 基本需要 充足的, 均衡發展方式을 중시하는 방향으로 추진되어야 하겠다.

濟州地域開發과 住民參與方案

— 제3섹타를 中心으로 —

梁 永 哲*

目 次

1. 地域開發과 住民參與
2. 住民參與의 評價
3. 地域住民의 參與方案
4. 濟州地域開發主體로서의 제3섹타

1. 地域開發과 住民參與

제주지역은 1960년대이후 국가가 성장위주 및 거점개발위주의 개발정책을 추진함으로써 총체적 성장에 비해 주민의 복지와 관련된 산업구조의 형태와 소유의 형태는 매우 왜곡되어 있는 형편이다.

즉, 제주지역개발과정을 개관해 보면 지역주민 또는 지방자치단체보다는 중앙정부가 자원의 동원과 투자대상의 결정, 투자 및 사업의 관리를 전담해 왔다. 뿐만 아니라 제주지역의 자본과 경영기술의 영세하다는 미명하에 외지인에 금융과 세제상의 혜택 등 제도적 지원을 독점·확대하여 외생적 지역개발만이 가능하도록 하여 왔다. 그 결과, 현재의 제주지역에는 거대한 자본과 경영능력, 그리고 국가의 권력과 특혜로 특정지워진 외생세력에 의해 모든 개발 가치와 기회가 독점되고 있으며 지역개발의 주체가 되어야 할 제주도민은 지역개발의 객체화로 전락되어 소외감으로 점철되어 아노미현상까지 보이고 있다.

그러나 80년대 후반의 민주화의 물결과 금년도의 지방자치제 실시는 과거와 같이 중앙정부가 일방적이고 외생세력중심의 지역개발을 지양하고 지역주민의 요구와 이상을 지역내에 실현시킬 수 있는 주민공동참여(popular participatio)적 차원에서 지역개발정책의 획기적인

* 法政大學 行政學科 助敎授

전환이 요망되고 있다. 이러한 맥락에서 본다면 제주지역개발에서 주민참여는 소득분배의 확산과 고용창출이라는 일반적인 효과 외에 다음과 같은 효과를 기대해 볼 수 있다.

첫째, 주민의 공통적인 의사와 욕구가 반영되는 것이기 때문에 사업의 수행과정에 있어 주민의 반발과 소요를 감소시킬 뿐만 아니라 개발이익의 환수 및 납세를 비롯한 각종 부문에서의 주민의 자발적 협조를 쉽게 얻을 수 있다.

둘째, 주민들로 하여금 자기신뢰, 공동운명체 의식을 갖게 하여 그들의 생활에 보다 적극성을 띠고 참여하게 된다.

셋째, 주민참여를 통한 문제의 파악과 지역실정에 맞는 자원배분을 통하여 자원의 합리적 배분을 기할 수 있다.

2. 住民參與의 評價

제주지역개발과정에서 지역주민의 참여는 제도와 구조적으로 불가능하였다고 해도 과언이 아니다. 그이유로서는 다음과 같은 점이 큰 이유라고 볼 수 있다.

1) 제도적인 면에서 본다면 1973년도 부터 시작한 제주도관광종합개발계획에서 부터 1985년도에 시작한 제1차 특정지역 제주도 종합개발계획까지 일관된 개발정책의 기본전제는 거점개발과 국제수준의 개발이었다. 거점개발과 국제수준의 개발은 대규모의 자본과 경영기술을 요하기 때문에 자연히 중앙정부내지 외지대기업, 즉 외생세력 위주의 개발일 수 밖에 없고, 따라서 지방정부와 지역주민은 지역개발에 있어서 수동적 위치에 있을 수 밖에 없다. 뿐만 아니라 관광개발체제가 기본적으로 단지조성식인 제한된 지역의 집중개발방식을 위한 것이어서 장기적으로는 광역적인 지역관광자원의 다양한 이용에 크게 기여를 하지 못하였다.

2) 구조적인 문제로는 한국의 국가개발정책이 경제개발을 중심수단으로 하였고, 또한 경제개발정책은 수출과 공업정책위주이기 때문에 1차산업의 중심이었던 제주도의 입장에서 보면 지역주민들이 자본과 경영능력, 그리고 기술수준이 미미하다는 것은 당연한 일이라 사료된다.

3) 이러한 결과 제1차 제주도종합개발계획기간동안 제주지역주민이 지역개발에 투자한 비율은 전체 2%에 불과한 실정이다. 지역개발은 주민의 자발적인 참여를 바탕으로 주민의 복지와 공익을 위해 지역사회주민의 조직에 기초를 둘 때 보다 사업수행의 효율성을 재고시킬 수 있다는 점에서 본다면 현재 제주지역주민들이 관광개발위주의 지역개발에 대한 불만과 저항, 소외감 등은 불가피한 것이라고 할 수 있다.

3. 地域住民의 參與方案

제주지역주민들이 바라는 바람직한 제주지역의 개발방향은 도민들이 직접 참여될 수 있는 제도를 강구한다는 전제하에서 관광산업을 지역특화선도산업으로 한 지역발전을 원하는 것으로 조사결과 나타났다. 따라서 제주지역개발에서 지역주민의 참여방안도 관광개발을 중심으로 모색할 수 밖에 없다.

1) 地域住民의 參與方案摸索을 위한 前提

지역주민이 지역개발에 참여하기란 그 명분과는 달리 어려운 일이다. 특히 자본과 경영기술면에서 유아적 상태에 머물고 있는 제주지역의 입장에서 볼때 더더욱 지역주민이 지역개발참여 방안은 어렵고 위험이 늘 수반되는 일임은 명약관화하다. 따라서 다음과 같은 전제조건이 실현되지 않은 한은 지역개발에 있어서 주민참여방안은 한낱 공문서에 지나지 않거나 도리어 지역주민들에게 손해를 끼치는 결과를 초래할 가능성이 농후하다. 그 전제조건중 중요한 것만 열거하면 다음과 같다.

첫째, 제주지역주민의 자본과 경영기술에 대한 한계를 전제로 주민참여방안을 모색해서는 현재의 소외감, 수동적 자세에서 벗어날 수 없으며 이러한 추세의 장기화는 결국 지역주민의 지역개발에서의 개체화가 고정될 것이다.

둘째, 내생적 지역개발을 위한 지역주민의 참여와 보호의 명분은 차별적 정의론에 의해 찾아야 할 것이다.

셋째, 주민의 토지제공에 의한 지역개발이나 도민주에 의한 지역개발의 정책은 제주도민이 소유하고 있는 자본과 토지의 성격이 여유성 자본과 토지가 아니라는 전제하에서 모색되어야 한다. 또한 토지제공시에는 토지에 대한 평가는 미래가치를 고려하여 계산이 되어져야 할 것이다.

넷째, 지방정부가 실시의의에 비추어 볼 때 지역개발기능에 대한 중앙과 지방정부와의 합리적인 배분이 이루어져야 한다.

다섯째, 지방정부가 행정수요의 정확한 예측과 함께 세출의 합리성을 증대시켜 지방재정의 확충을 최대한 기하도록 한다.

2) 住民參與對象事業의 摸索

자본과 경영기술이 현재 제주지역개발에 있어서 주민참여의 내용과 수준을 결정짓는 중요

4 社會發展研究

변수라고 한다면 두 변수를 근간으로 하여 지역주민들이 지역개발에 참여할 수 있는 사업을 다음과 같이 분류해 볼 수 있다.

住民參與對象事業의 類型分類

經營技術 \ 資本	大	中	小
高	A	B	C
中	D	E	F
低	G	H	I

分類類型 住民參與 對象事業의 內容

內容 類型	內 容
A	경마장 골프장 마리나스포츠단지 조랑시설 관광호텔 대규모 관광위락시설 대규모 제조업시설 야생동물원
B	양식장 시설과수 화훼단지
C	무형문화재를 이용한 민속공연
D	자연식물원 대규모 주택 및 토지조성사업 수렵장 수상시설(유람선) 유스호텔 가족호 텔 노인휴양소
E	관광농원 중소규모 주택및 토지조성사업 공유수면매립지
F	민예품의 개발과 판매(민예단지) 지하상가조성 콘도
G	조각공원 민속박물관 민속촌 관광목장 온천 생수판매
H	승마장 보트장 야시장 주차장
I	민박 농수산물직판장 수렵및 등산안내 철죽유채조랑말을 이용한 사업

3) 參與方法

지역개발에 있어서 지역주민이 참여할 수 있는 방법은 자본과 경영, 또는 노동력등을 직접 제공하여 참여하는 방법과 자본만 참여하는 간접참여방법이 있다.

(1) 직접참여하는 방법

자본과 경영기술등이 크게 요구되지 않으면서 비교우위성이 훨씬 높아 경제성이 보장될 수 있다고 예상되는 사업은 지역주민들이 공동체를 이루어 직접 참여하는 것이 바람직하다. 앞의 분류에 의하면 E,F,H,I유형속에서 대상사업을 찾아 볼 수 있다.

또한 외지인이 경영하는 대형사업에 용역을 통하여 마을 단위 또는 단체별(예를들면 마을 청년회, 4H등)로 노동력을 제공할 수 있는 방안들도 외지인과 내지인이 지역개발에서의 협력이라는 차원에서 충분히 고려해 볼만 하다.

예를 들면, 현재 허가받아 있으면서 농약부작용문제로 마을주민과 첨예하게 대립되어 공사를 하지 못하고 있는 골프장사업에 지역주민들이 용역계약을 통하여 농약살포와 제초작업을 하청받는 방법이다. 이 방법은 지역주민에게 고용기회를 확대한다는 점 이외에도 농약과 다살포와 규정이외의 농약사용에 의한 농축산물 및 상수도에 대한 피해우려를 직접 해당 지역주민이 통제할 수 있다는 효과를 가져와 대기업과 지역주민간에 지역개발에 의한 갈등을 최소화할 수 있는 방법중에 하나라고 할 수 있다

(2) 간접참여하는 방법

자본과 경영이 분리할 필요가 있거나 자본 및 경영기술이 크게 요구되어지는 사업에는 1. 도민주 모집에 의한 간접참여방법 2. 지역주민과 지방자치단체가 합작하는 제3섹타 형식의 주식회사를 설립하여 운영하는 것이 바람직하다. 앞의 분류에 의하면 A,B,D,E,G 유형에 속한 사업에서 지역주민이 간접 참여할 수 있는 것을 모색하는 것이 바람직하고 생각된다.

4. 濟州地域開發主體로서의 제3섹타

(1) 濟州地域開發主體로서의 제3섹타 意義

앞에서 이미 지역개발주체로써 정착단계에 들어서 있는 제3섹타에 대한 관심은 최근에 우

리나라에서도 관심과 논의가 급증하고 있다.

현재 우리나라에서 論議되고 있는 제3세타는 自主財源確保를 위한 手段으로 認識되고 있다.

理論的으로 본다면 제3세타의 設立의 意義는 公共部門의 長點과 民間部門의 長點을 結合한 形態, 즉 經營性을 통한 公益性的 實現을 目的으로 하는 開發組織形態라고 할 수 있다.

民間部門에 대한 公共部門의 介入의 正當性은 시장실패에 있으며 公共部門에 대한 民間部門의 介入要求는 公共部門의 非能率性(inefficiency)에 있는 것이다.

따라서 市場의 실패는 衡平의 實現을 통해서, 그리고 非能率은 경쟁원리를 導入하여 시정할 수 밖에 없기 때문에 두 部門의 結合은 상당한 意味가 있는 것이다.

이러한 脈絡에서 보면 제3세타란 內生的 地域開發을 원활하게 하기 위하여 地方自治團體(公共部門)와 地域의 住民과 企業(民間部門)이 共同出資하여 公共性이 있고 採算性이 있는 事業을 實施하기 위한 組織(企業)이라고 말할 수 있다.

앞에서 여러번 기술한 바와 같이 제주지역에는 潛在力있고 比較優位가 강한 자연 및 인문 지리자원은 풍부한데 비해 자본과 기술이 부족하여 결국 외생세력에 의해 개발이 주도되고 독점되어 왔던 것이다.

따라서 資本과 技術 및 開發主體의 問題를 綜合的으로 解決해 줄 수 있는 대안이 바로 제3세타형태의 기업운영이라고 할 수 있다. 그 이유는 본 연구자가 조사표와 면접 그리고 델파이조사에서 응답자 중 절대다수가 제3세타설립을 원하고 있다는 현실적인 요구외에 다음과 같은 效果誘發을 기대할 수 있기 때문이다.

첫째, 地方政府나 地方公企業보다 能率性和 收益性을 增大시킬 수 있어 開發財源의 確保를 크게 圖謀할 수 있다.

둘째, 民間部門의 開發보다 公益性和 衡平性을 確保할 수 있기 때문에 所得再分配효과등 地域간, 계층간 불균형을 시정하여 觀光客과 外지개발자(external developer)에 대한 갈등을 줄일 수 있다.

셋째, 자금과 信用力이 民間部門보다 크기 때문에 民間資本導入이 容易하고 道民의 信賴性을 確保할 수 있으며, 외생세력에 대한 견제와 均衡的 對應이 可能하다.

넷째, 民間人에게 經營權 함으로써 機動性和 適應性을 圖謀할 수 있고 自治적 意味를 增大시킬 수 있다.

결론적으로 말해서 제주지역개발에 있어서 제3세타의 의의는 제주도민이 생산수단을 직접 소유하지 않고서는 地域開發의 目標과 意味를 달성할 수 없다는 인식하에 생산수단의 직접 소유와 경영을 통해 지역주민의 자존심회복과 지역복지를 증진시키려는 것이 가장 큰 設立 意義라 할 수 있다.

(2) 제3섹타의 대상사업선정

제3섹타가 當該지역의 실정에 맞는 多樣한 事業을 選定, 運用함으로써 經營性增大를 통해 地域開發을 促進시키고 地方財源을 確保하기 위해서는 事業對象 選定條件이 適切해야 한다.

事業選定の 條件은 비록 地方自治團體의 經營收支事業에 관한 條件이지만 內務部가 提示한 案이 참고가 될 것 같다. 내무부는 經營收支事業의 條件을 다음과 같이 提示하고 있다.

- ① 기존 민간기업의 활동을 위축, 저해시키지 않을 것, ② 지역의 특수성을 최대한 활용할 것, ③ 운영이 비교적 단순할 것, ④ 급격한 기술적 변혁을 요하지 않을 것, ⑤ 독자적인 투자재원확보가 가능할 것, ⑥ 지방재정확충과 지역경제에 기여할 수 있을 것, ⑦ 가능한 한 영속성이 있는 사업일 것, ⑧ 자금회전이 비교적 빠른 분야일 것, ⑨ 민간활용과 경영의 민간위탁등 민간의 참여가 용이한 분야를 우선으로 할 것 등이다.

이러한 選定基準에 따라 地方自治團體는 土地開發과 利用, 建設資材, 觀光遊園地開發, 所得增大事業, 財産管理事業등의 部門에서 각종의 經營收益事業을 발굴하여 運營하여 오고 있다.

또 金安濟教授는 經營收益事業選定條件으로 公益性, 收益性, 民間性, 資金性, 技術性을 들고 있다.

본 研究에서는 ① 公益性의 實現, ② 國益의 地方化, ③ 私益의 防止, ④ 地方財政의 擴充의 條件을 充足시키는 사업을 제3섹타의 대상사업으로 선정하였다.

제3차 델파이에서 <표1>과 같은 事業에 대하여 ① 바람직성(desirability), ② 중요성

<표1> 제3섹타의 對象事業과 運營必要性的의 關係

필요성 분야 사업명		공익성보장	사익화의 방지	국익의 지방화	지방재원의확충
지역 개발 사업	지 하 상 가 조 성	○	○	○	○
	공 유 수 면 매 립	○	○	○	○
	중 소 규 모 토 지 조 성	○	○	△	○
	토 석 개 발	○	○	△	△
공사 소유 사업	중문골프장매입운영	○	△	○	○
	공항부두면세점운영	○	△	○	○
	공 항 주 차 장 운 영	○	○	○	○
	중문관광단지관리	○	○	○	○
민간 사업	생 수 판 매	○	○	△	△

○ 필요성이 강함 △ 필요성이 약함 × 필요성이 없음

(importance), ③ 실현가능성(feasibility)의 항목을 가지고 평가를 하였다. 여기서 바람직성이란 이 사업의 肯定的인 效果가 높고 社會的 便益이 費用을 증가하며 그 자체로서의 價値가 正當한 것일때 아주 바람직하다는 意味이다. 重要性이란 다른 것과 比較하여 우선순위가 높은가, 반드시 다루어야 하거나 解決해야만 한다면 重要性이 높다고 본다. 실현가능성이란 집행되어질 수 있으며, 現在의 기술로서도 執行하는데 어려움이 없고, 必要한 資源이 充分히 있고 政治적 장애물이 없는 狀態를 實現可能性이 높다고 본다.

본 研究에서는 이와같은 脈絡과 앞서 전제한 事項을 考慮하여 <表1>과 같은 事業을 選定하였다. 이에 대한 상세한 내용은 梁永哲, 內生的 地域開發에 관한 研究(建國大學校 大學院, 博士學位論文, 1991 참조).

<표1>과 <표2>을 요약해보면 제3섹타가 담당할 수 있는 開發事業으로서는 지하상가조성,

<표2> 제3섹타대상사업의 요소평가

평가	바람직성 (desirability)	중요성 (importance)	실현가능성 (feasibility)
사업			
지하상가조성	*○(57)	^(42)	○(72) *
공유수면매립	○(50)	○(56)	○(64)
중소규모토지조성	○(48)	○(90)	○(93)
토석개발	○(63)	○(67)	○(72)
중문골프장매입	○(76)	○(71)	○(47)
면세점인수	○(64)	○(56)	○(45)
공항주차장관리	○(63)	○(60)	○(60)
중문단지관리	○(65)	○(62)	○(45)
생수판매	○(47)	○(48)	○(50)
범례	○ (매우) 바람직함 △ 중간 × 바람직하지않음	○ (매우) 중요함 △ 중간 × 중요치않음	○ 실현가능성이 높음 △ 중간 × 실현가능성이 없음

* 해석: 범례내용표시는 제3차 델파이조사결과를 통합한 표(예, 아주중요하다, 중요하지않다, 아주중요하지않다, 그저그렇다)에서 표현의 단순성을 기하고자 가장 비율이 높은 측정치를 선택하여 표시하였음.

예: * 지하상가조성은 57%가 바람직하다고 보고 있다.

공유수면매립, 중소규모토지조성, 토석개발이 있으며 營業對象事業으로서는 중문골프장 및 부두와 공항면세점운영, 공항주차장운영, 중문관광단지관리가 있다. 또한 民間事業에 관여하는 部門은 생수독점개발 및 판매등을 들 수 있다.

(3) 運 營

가. 株式比率과 對象事業

제3섹타는 株式會社이기 때문에 株主에 의해서 統制받는 것은 當然하다. 따라서 제3섹타는 出資者인 地方自治團體와 民間人 株主에 위해서 統制받는다. 統制의 程度는 投資比率에 의해 決定되는데 民間側이 50% 이상일때는 商法上의 規定의 適用을, 公共團體가 50% 이상 출자할때는 지방공기업법에 의하여 통제를 받는다.

제2·3차 델파이조사에서 조사한 결과를 보면 대체로 주식비율이 민간이 51% 이상, 公共團體가 49% 이하가 좋다는 意見이 80% 이상이다. 따라서 제3섹타는 民間株式比率을 公共團體보다 낮게 하여 민간인이 주도가 되어 운영하는 것이 바람직하다.

資本調達方法은 株式會社이기 때문에 우선 商法에 의한 資本調達方法을 찾을 수 있다. 商法에 의한 資本調達은 株式과 社債에 의하여 調達이 된다. 株式에 의한 調達은 신주를 發行하거나 轉換株式의 轉換에 의한 新株發行, 轉換社債의 轉換에 의한 新社債發行이 있다.

社債에 의한 資本調達은 담보부사채, 轉換社債등이 있다. 또한 제3섹타에는 民間資本이 參與하기 때문에 民間에 의한 財源調達が 큰몫을 차지한다. 民間資本의 類型으로서는 道民이 直接投資하는 道民株를 들수 있으며 間接的인 方法으로서는 합인체와 저리연고채등이 代表的인 民間部門의 投資方法이라 할 수 있다. 民間資本의 投資를 誘因하기 위해서는 法規制를 완화하여 投資의 制限規定을 大幅 整備하며, 投資에 따른 稅制上의 惠澤을 주어야 한다. 특히 무엇보다도 중요한 것은 適正收益性이 保障과 함께 配當上에 優先權을 부여함으로써 투자방법등 財테크에 익숙치 못한 저변지역주민층의 참여를 擴大시켜야 한다. 왜냐하면 많은 地域住民의 參與를 유도하기 위한 것이 제3섹타의 基本目的이기 때문이다.

이외에도 政府出損金, 開發基金의 活用, 金融機關의 融資, 기채의 發行, 現物出資등을 고려할 수 있다.

나. 제3섹타의 運營過程

제3섹타는 우리나라에서는 그 경험이 매우 일천하다. 제3섹타의 의외에만 중점을 두고 성급하게 실시할 경우 公共性確保는 물론이거니와 收益性도 確保되지 못하는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 漸進的으로 실시하는 것이 가장 이상적인 방법이다. 특히 책임운영자의 채용에 있어서는 지금까지 공공기관이 관여한 단체에서 흔히 볼 수 있는 정치적, 지역적 영향을 완전히 배제하고 사업수완여부를 우선시 하는 획기적인 인사정책이 절대 필요하다.

이러한 인식을 전제로 그 운영방안을 모색해 보자.

제주도의 경우에는 公益性和 收益性을 동시에 추구하기위하여 濟州公營開發團이 설치되어

있다.

또한 民間部門에서도 이러한 취지하에 극소수이기는 하지만 도민들이 모여 설립한 濟州開發公社(85년 설립, 자본금 22억원)라는 기업이 있다.

이 두 기업을 근간으로 시작하면서 일정기간 지난후에 정식으로 제3섹타형식의 기업을 설립·운영하는 것이 좋다고 사료된다. 이러한 차원에서 본다면 다음과 같은 段階的 節次를 거치는 것이 현명하다고 본다.(〈표3〉참조)

〈표3〉 濟州地域開發株式會社의 設立計劃段階

단 계 내 용	1 단 계	2 단 계	3 단 계
기 업 명 칭	공영개발단	좌동+제주개발공사	제주지역개발주식회사
주 식 비 율	공공기관 100%	공공70%+민간30%	공공30%+민간70%
제 원	지방정부출자금 지방세 지역개발기금	좌동+제주개발공사 자 본금	좌동+도민주+제일교포자금+기 타 민간주(도외거주제주출신, 도 내기업을 갖고 있는 외지 사업가 등)
사 업 방 향	수익성(90%) 공익성(10%)	좌동	공익성(30%)+수익성(70%)
경 영 제 입 자	도공무원	도가 지정한 민간인	경영평가위원회추천, 의회승인
감 독 기 관	제주도	제주도	도의회
사 업 시 행 기 간	91년~92년	93년~94년	95년이후

즉, 제주지역에 제3섹타형태인 기업 (가칭)濟州地域開發株式會社는 公營開發團과 開發公社의 운영을 통하여 경험과 자본, 기술등을 축적한 후에 95년정도에 본격적으로 설립하는 것이 좋다고 본다.

특히 제3섹타의 운영면에서 고려해야 할 점을 보면 事業運營은 앞에서 제시한 바와같이 收益性中心으로 이루어져야 한다. 왜냐하면 제3섹타의 最大株主는 민간인이기 때문에 출자한 도민에게는 최소한의 배당금(15%)을 보장해 주어야 道民株를 모집하는 의의가 있는 것이다. 뿐만아니라 이익이 일정규모이상 적립할 때까지 처분하지 말고 있다가 대형 관광호텔이나 관광사업체에 투자하여 운영해야 한다. 현재 濟州地域資本의 零細性 때문에 대형호텔이나 관광사업체는 현실적으로 참여하기 어렵다.

따라서 제3섹타조직에 의한 대형호텔이나 관광시설운영은 제주도민에게 자존심회복과 함

게 투자에 대한 자신감을 심어주는 등 心理的 效果를 최대화할 수 있는 상징적인 것이라고 본다.

이러한 과정후에 收益積立金은 양로원이나 절대 빈곤자에 대한 지원등을 통하여 행정기관의 부담을 덜어주고 인력양성기관(예, 관광대학, 관광전문대학, 농수산관련연구소)등을 운영하여 濟州開發의 持續性을 위한 토대를 구축하는 역할을 담당하는 것이 바람직하다고 본다.