

濟州地域開發의 投資配分 및 調達方案*

金泰保** · 吳南三***

目 次

- I. 序 論
- II. 地域開發投資의 意義와 類型
 - 1. 地域開發投資의 意義
 - 2. 地域開發投資의 類型과 特性
- III. 濟州地域開發의 投資配分 및 調達 實態
 - 1. 濟州地域開發의 投資配分 및 調達 現況
 - 2. 濟州地域開發의 投資配分 및 調達上의 問題點
- IV. 濟州地域開發投資의 合理的 配分 및 調達 方案
 - 1. 濟州地域開發投資의 合理的 配分 方向
 - 2. 濟州地域開發投資의 財源調達 方案
- V. 結 論

I. 序 論

濟州道가 地域開發을 본격적으로 추진한 것은 1970년대 이후 부터이다. 1970년대 초 觀光主導型 지역개발을 목표로 「濟州道 觀光綜合開發計劃」을 추진하였으며, 1980년대에 들어와서는 1991년을 목표년도로 「特定地域 濟州道綜合開發計劃」을 추진하였는데, 觀光地의 여건을 강화함으로써 觀光産業을 제주경제의 基本産業으로 구축하는데 크게 기여하였다.

그 결과, 제주경제는 1970~1990년의 기간동안 年平均 13.5%의 괄목할만한 성장을 기록하였는

* 이 연구는 90학년도 제주대학 학술연구조성비에 의하여 연구되었음.

** 經商大學 經濟學科

*** 經商大學 觀光經營學科

데, 이 기간 동안 특히 觀光收入은 제주지역총생산의 3.2%에서 24.8%, 감귤수입은 4.2%에서 14.3%로 각각 증대하여 제주경제의 가장 중요한 성장원천이 되었다.

그러나 지금까지 觀光主導型 지역개발사업의 추진결과, 地域所得의 유출문제, 地域住民의 참여 및 투자부진, 既存産業과의 연계성 결여, 外地人에 의한 土地過多保有문제, 地域間 不均衡發展문제 등의 經濟的 問題와 社會·文化的 측면에서도 청소년 비행, 각종 범죄의 발생, 제주고유의 전통·풍습의 소멸, 황금만능사고의 팽배 등의 문제점이 나타났는데, 이는 그동안의 濟州地域開發이 下向式, 外發的, 據點開發方式에 의하여 추진하였기 때문에 나타난 것으로 中央政府主導에 의한 開發方法에 적지 않은 책임이 있다. 다시 말하여 지금까지의 濟州地域開發事業을 위한 投資財源의 配分 및 調達은 對象事業의 선정이나 投資配分에 있어 명확한 원칙이나 기준이 설정되어 있지 않은채 다만 中央政府의 의사결정에 의해 이루어져 왔다는 것이 문제점이 되고 있다.

따라서 이 글은 濟州地域을 대상으로 추진된 「特定地域 濟州道綜合開發計劃」을 중심으로 投資의 配分 및 調達實態를 분석하여 문제점을 파악하고, 그 분석결과를 토대로 하여 바람직한 投資配分 및 調達方案을 제시하는데 있다.

II. 地域開發投資의 意義와 類型

1. 地域開發投資의 意義

일정한 地域은 그 지역이 갖고 있는 自然的 資源과 人文社會의 특징에 의하여 地域의 성격이 결정된다.¹⁾ 이러한 지역들은 대부분 지역이 갖는 特徵에 따라서 均衡된 상태를 유지하고 있지만 여건의 변화에 의해서 바람직스럽지 못한 不均衡狀態에 이르는 경우가 발생한다. 한 지역이 이렇듯 바람직스럽지 못한 不均衡狀態에 처해 있을때 이를 問題地域으로 인식된다.²⁾

이러한 問題地域의 발생은 空間的, 時間的 측면에서 파악할 수 있는데, 공간적 측면에서 볼때 일정한 地理的 영역내에 분포하는 物的, 人的 資源間的 불균형상태 때문에 발생한다.³⁾ 모든 지역은 동일한 조건을 갖고 있을 수 없다. 따라서 한 지역이 갖고 있는 自然的, 人文社會的 조건의 우월성은 그 지역을 다른 지역에 대하여 지배적인 위치에 서게 함으로써 地域間 不均衡이 초래된다.⁴⁾ 또한, 시간적인 측면에서 볼 때 이러한 不均衡은 시간의 흐름에 따라 발생할 수 있다. 한 지역이 갖는 經濟·社會·文化的 조건은 시간의 흐름에 따라 변할 수 있는데 시간의 變化에 따라 自然的, 人文·社會的 環境이 변하여 問題地域으로 나타날 수 있다.⁵⁾

1) Vanhove N & L Klassen, *Regional Policy: A European Approach* England, Saxon House 1980, pp.2~7.

2) Stilwell FJB *Regional Economic Policy* MacMillan Press Ltd 1972, pp.7~9.

3) Ibid, pp.9~10.

4) Vanhove N & L Klassen op.cit, pp.17~28.

5) Stilwell FJB op.cit pp.10~15.

오늘날 모든 나라는 대부분 이러한 問題地域을 갖고 있다. 이들 문제지역들은 때로 농촌의 人口過疎地域일 수도 있고, 혹은 발전의 낙후지역일 수도 있고, 인구나 산업활동이 지나치게 집중된 都市過密地域일 수도 있다. 이러한 問題地域의 존재는 한정된 國土資源의 효율적 이용과 국민 개개인의 균형된 생활수준 유지라는 國家發展政策方向에 크게 위배되는 일이 아닐 수 없다.

따라서 地域開發은 이상과 같은 문제의 背景에 입각하여, 政治 經濟 社會 文化的 측면에서 構造的, 機能的으로 독자성을 지닌 國土空間上的 일부 공간단위에서의 質的, 量的 변화라 말할 수 있다.⁶⁾ 이러한 변화는 해당 空間單位의 內生的 지역특성과 人間中心性, 그리고 문제원인과 그 해결의 綜合的 接近性, 餘他世界와의 연계성에 기초한 累積的刷新에 의하여 이루어지는 것인데,⁷⁾ 이는 주로 그곳 주민들의 質을 높이는 방향으로 추진된다.

이러한 地域開發은 한 지역의 미래문제를 해결하고 그 지역의 발전을 유도하기 위하여 설계된 地域開發計劃에 의하여 구체화될 수 있다. 이러한 지역개발계획은 關聯住民들의 의사가 잘 집약되어야 하고, 科學的인 접근이 이루어지면서 주어진 財源의 이용이 극대화될 수 있어야 한다. 곧 지역개발은 公共投資 및 民間投資에 의하여 궁극적으로 計劃의 구체적 실현을 보게되는 것이다.

投資란 장래에 있어서 일정한 收益을 목적으로 資產이나 財產에 資本을 투하하고 운용하는 것이라 할 수 있다. 따라서 地域開發投資라 함은 土地의 효율적인 이용과 地域經濟活性化 혹은 均衡發展을 위하여 지방자치단체, 공공기관 또는 民間部門이 시행하는 建設投資事業을 총칭하는 것으로 볼 수 있다.⁸⁾ 곧, 國土建設綜合計劃法에 의거하여 道綜合開發計劃으로 추진되는 투자사업을 의미하는데, 그 구체적인 내용은 다음과 같은 사항을 포함한다.⁹⁾ 첫째, 土地, 물, 기타 천연자원의 利用, 開發 및 保全에 관한 사항, 둘째 水害, 風害 기타 災害의 방재에 관한 사항, 셋째 都市와 農村의 배치 및 규모와 그 구조의 대강에 관한 사항, 넷째 產業立地의 선정과 그 조성에 관한 사항, 다섯째, 產業發展의 기반이 되는 중요 공공시설의 배치 및 규모와 그 구조에 관한 사항, 여섯째 文化厚生 및 觀光에 관한 자원과 기타 자원의 보호, 시설의 배치 및 규모에 관한 사항 등이다.

2. 地域開發投資의 類型과 特性

地域開發投資는 土地의 효율적 이용과 均衡發展, 지역경제 활성화를 위하여 지방자치단체 혹은 민간부문이 시행하는 건설투자사업을 의미하는데, 그 類型은 投資事業의 目的이나 효과, 사업에 필요한 자원의 조달방법, 사업의 범위 등에 따라 다양하게 분류할 수 있다.

地域開發投資는 투자의 성질상 直接投資事業과 間接投資事業으로 구분할 수 있다. 직접투자사

6) Hilhorst GM *Regional planning* Hague Rotterdam Univ Press 1971, pp.1~5.

7) Richardson H. *Regional Economics* New York Praeger Publishers 1972, pp.101~109.

8) Sassone PG & WA Sehaffer *Cost-Benefit Analysis* New York Academic Press 1978, pp.78~79.

9) 國土建設綜合計劃法 第2條.

업은 지방정부의 투자가 당해사업에 직결되는 것으로서 公益事業의 대부분이 이에 해당하고, 간접투자사업은 사업의 주체가 따로 있어 지방정부는 그 주체를 지원하는 성격으로 産業開發事業이 대표적인 예이다.¹¹⁾

또한, 地域開發投資는 機能別로 보면 公益施設事業, 産業振興事業, 福祉增進事業, 教育文化觀光事業, 維持管理事業 등으로 나눌 수 있다.¹²⁾ 공익시설사업은 주민다수에게 장기에 걸친 혜택을 주기 위해 지방정부가 직접 투자하는 대상의 사업으로서 都市計劃 下部施設 및 交通計劃 등의 부문을 포함한다. 산업진흥사업은 산업 및 경제개발을 통해 지역발전을 도모하기 위해 지원하는 間接的 投資의 성질을 가지는 것으로 농림어업, 광공업, 상업 및 서비스업 등이 그 대상이 된다.

(表1) 地域開發投資의 公共財 類型別 投資事業의 對象

類 型	地 方 公 共 財 의 內 容
地方基本公共財	一般行政, 治安, 警察, 教育(國民學校), 消防, 保健所
地方準公共財	道路, 交通, 上·下水道, 通信, 電氣, 오물처리, 道立病院, 中·高等學校
地方公共資本財	治山治水, 山林開發, 간척지 개간, 특용작물개발, 낙농개발, 지방고유자본개발, 觀光産業開發, 中小商工業開發
地方公共消費財	公園, 環境淨化, 公害對策施設, 公共스포츠施設, 兒童福祉施設(탁아소, 유치원), 老人福祉施設

地域開發投資는 公共財의 特性과 관련하여 분류할 수도 있다.¹³⁾ Musgrave에 의하면 國家財政은 그 機能으로서 資源配分의 조정, 所得分配의 조정, 經濟安定化 기능을 포괄하고 있다¹⁴⁾고 보는데, 地方財政은 일반적으로 경제의 安定과 成長을 통제할 수 있는 기능은 갖고 있지 않다고 본다.¹⁵⁾ 따라서 지방자치단체가 수행하는 地域開發投資는 주로 지역주민들의 公共欲求를 충족시키는 것이어야 한다. 이런 기준에 의하여 地域開發投資를 분류하면 다음과 같다.¹⁶⁾ 첫째, 地域의 특성과 관계없이 基本的으로 공급되어야 하는 재화인 地方基本公共財로서, 이는 일반행정 치안 교육 소방 및 보건을 포함한다.

둘째, 지방주민의 日常生活과 직결되는 地方準公共財로서 상하수도, 도로, 교통, 통신, 전기, 오물처리, 도립병원 등을 들 수 있다.

셋째, 地域經濟 활성화 및 地方産業開發과 관련된 地方公共資本財로서 치산·치수, 산림개발

10) 金安濟, “地域開發과 投資事業 選定問題” 『地方財政』 1984.4, pp.30~34.

11) 韓國地方行政研究院 『地域開發을 위한 投資財源 調達方案』 1989, pp.18~19.

12) Savas ES *Privatizing, the Key to Better Government* Chatham House Publisher Inc 1987, pp.31~40.

13) Musgrave RA and Musgrave PE *Public Finance in Theory and Practice* McGraw-Hill LTD. pp.3~15.

14) Ibid, pp.473~478.

15) 李弼佑, “經常費와 投資費의 配分” 『地方財政』 1983.5, pp.33~34.

간척지개간, 농수산업개발, 지방고유자원개발, 관광산업개발, 낙농개발, 중소기업육성·개발 등을 포괄한다.

네째 주민의 生活環境과 관련된 地方公共消費財로서 공원, 환경정화, 공해대책시설, 공공스포츠시설, 탁아소 유치원 등 아동복지시설과 노인복지시설 등이 투자대상이 된다.

이상과 같은 地域開發投資의 대상이 되는 地方公共財의 종류는 한 地域이 안정적으로 성장발전 하는데 있어서 모두 필수적인 것이지만 地域經濟成長의 촉진에 있어서 直接的인 효과를 지니는 것은 地方公共資本財 형성과 관련된 투자인 것이다. 이와 같은 투자는 지역의 産業을 개발·활성화시킴으로써 지역주민의 소득증대를 가져와 이것이 地方稅收入의 원천을 풍부하게 해줄 수 있다는 점에서 稅收增大의 효과를 지니는 稅收還元的 支出(revenue generating spending)이라 보고 있다.¹⁶⁾ 이와같은 지방재정기반의 강화는 다시 지역경제활성화를 촉진시키게 된다.

Ⅲ. 濟州地域開發의 投資配分 및 調達實態

1. 濟州地域開發의 投資配分 및 調達 實態

1) 濟州地域開發의 推進 背景

제주도에 있어서 지역개발에 대한 관심이 나타나기 시작한 것은 1960년대 초부터이다. 1963년 國土建設綜合計劃法이 제정되어 정부가 지역개발을 계획적으로 추진할 수 있는 제도적 근거가 마련되면서 1964년에 수립된 濟州島建設綜合計劃에 의해서이다. 이 계획은 관광개발에 중점을 둔 계획이었으나 추진 실시되지 못한채 圖上計劃으로 끝나 버렸다.

1966년 濟州道가 京仁, 太白, 牙山, 榮山江地域 등과 더불어 특정지역으로 고시되어 정부의 특별한 관심의 대상이 되어 제주도의 잠재자원을 중심으로 농업개발, 수산개발, 관광개발, 수자원 개발, 교통시설확충을 위한 기초조사가 실시되었다.

그러나 제주지역개발이 종합적으로 추진된 것은 1970년대 초에 이르러서이다. 1971년 제1차 國土綜合開發計劃(1972~1981)이 확정 공포됨에 따라 제주도는 자연 및 사회경제적 입지조건과 경제활동의 결결성이 고려되어 설정된 8中圈 중 1개 圈域으로 구획되었고, 지역중심도시인 제주시를 제주권개발의 거점도시로 보아 17소권의 하나로 지정되었다. 그리하여 제주권개발은 한라산의 수려한 관광자원과 漁業前進基地로서의 지리적 특수여건을 살려 제주시를 성장거점, 서귀포시를 副心으로 하여 주변농촌지역과의 연계하에 국제적 관광지로 개발할 것을 그 개발방향으로 삼았다. 이와 같이 관광지와 漁業前進基地로서의 기능을 분담받아 그 下位計劃으로서 濟州綜合開發10年計劃이 수립되었다. 이 계획은 국토종합개발계획의 제주도개발에 대한 기본구상을 적

16) 「上揭論文」, pp.34~35.

극 수용하여 관광자원의 적극 개발로 국제관광지를 조성하는데 두고, 이를 위한 사회간접자본의 확충과 지역개발사업을 실시할 것을 포괄하였다.

상기의 계획에 따라 1973년부터 제주도종합개발을 종합적으로 다룬 최초의 계획인 濟州道觀光綜合開發計劃(1973~1982)이 수립 시행되었는데 이 계획은 제주도지역개발의 기본계획이 되어 정부의 강력한 의지에 의하여 집중투자가 이루어졌다. 이 계획은 개발기본방향을 관광개발의 거점화로 파급효과를 제고하고 관광자원을 조화있게 개발하여 국제수준의 관광지로 조성하고, 모든 산업을 관광주도형으로 육성·발전시킴으로써 도민소득증대와 국민경제발전에 기여하는데 있었다. 이를 위한 개발전략으로서 3개 부문별 개발계획으로 나누어 중문관광단지, 제주시 및 서귀포시 등 주요 관광지를 거점개발하여 지역특성에 적합한 기능을 부여하고, 도로 항만 공항 용수 등 관광기반시설을 확충하며, 수산 축산 감귤 등 관광관련산업의 육성 발전에 두었다.

이 개발계획에 따라 中文觀光團地조성 1차공사, 城邑民俗村 건설, 해수욕장정비 등 관광지개발이 부분적으로 이루어졌고 제주공항의 확장, 제주항의 확장 및 카페리 취항, 간선도로의 포장, 통신망의 확충 등 각종 기반시설이 확충 정비됨으로써 당초 계획했던 목표에는 크게 미치지 못하였으나 제주관광은 어느 정도 수용능력을 갖추게 되었다. 이 관광종합개발계획이 수립·추진됨으로써 제주지역개발은 제1단계가 마무리되고 1980년대에 들어와서는 제2단계로 새로운 차원에서 특정지역으로서의 제주지역의 개발방향이 모색되기 시작하였다.

1982년부터 시작되는 제2차 國土綜合開發計劃(1982~1991년)에서는 전 국토공간을 지형, 유역권, 통근 통학 등 자연적, 경제적 조건을 기초로 大都市生活圏, 地方都市生活圏, 農村都市生活圏으로 구획됨에 따라 제주도는 1개 地方都市生活圏으로 설정되고 제주시는 제2차 성장거점도시로 지정되어 배후농촌지역과의 연계하에 기능적 통합을 통해 제주지방도시생활권을 위한 성장거점도시로 역할할 것을 전제하였다.

이에 따라 제2차 국토종합개발계획의 하위계획으로서 道綜合開發計劃을 성안하게 되었는데, 다만 제주도는 특정지역이라는 것을 고려하여 特定地域 濟州道綜合開發計劃(1985~1991)을 1985년에 확정하여 1991년까지 추진하였다.

2) 濟州地域開發의 投資配分 및 調達の 現況과 特性

濟州地域開發로 추진된 特定地域 濟州道綜合開發計劃은 그 기본방향을 國民觀光을 기반으로 國際觀光을 유도하고, 觀光開發을 주축으로 하는 지역개발을 추진하여 濟州 및 西歸浦 중심의 兩核生活圏을 형성하는데 두고, 이를 위해 部門別計劃으로 觀光開發計劃, 定住 交通 및 基盤施設計劃, 産業 및 社會開發計劃을 수단으로 하고 있다.

이상과 같은 특정지역 제주도종합개발계획을 추진함에 있어 소요되는 總投資費는 (表2)에서 보는 바와 같이 1조 6217억원으로 觀光開發部門 7617억원, 交通通信 및 基盤施設部門 7458억원, 産業開發 1323억원, 社會開發部門에 474억원을 각각 재원배분할 것으로 계획하였다. 투자재원별로 볼때 國費 2313억원(17%), 地方費 1,011억원(7%), 公社 3973억원(28%), 民資 9575억원(48

%)으로 계획하였는데, 투자재원의 절반을 民間投資에 의존하고 있어 제주개발의 성패는 民間投資에 달려 있다고 할 수 있다.

〈表2〉 特定地域 濟州道綜合開發計劃의 投資計劃 및 實績

(단위: 억원)

구분	부 문		관광개발	교 통 및 기 반 시설	산업개발	사회개발	계
	재원						
투자 계획	국	비	107	1,626	383	197	2,313
	지	방	246	509	127	129	1,011
	공	사	497	3,470	6	-	3,973
	민	자	6,767	1,853	807	148	9,575
		계	7,617	7,458	1,323	474	16,872
투자 실적	국	비	65(60)	1,757(108)	409(106)	350(177)	2,581(111)
	지	방	72(29)	1,104(216)	143(112)	136(105)	1,455(143)
	공	사	251(50)	3,125(90)	139(2,316)	15	3,530(88)
	민	자	2,018(31)	5,525(298)	893(110)	125(84)	8,651(90)
		계	2,496(33.0)	11,511(154)	1,584(120)	626(132)	16,217(96)

資料: 濟州道 開發局 1992.

()는 투자계획증 부문별로 본 투자실적

그간의 投資實績을 보면 계획된 總投資費 중 1조 6217억원이 투자됨으로써 96%의 진척을 보였는데, 投資部門別로 볼때 觀光開發 2496억원으로 계획된 투자비의 33%, 交通通信 및 基盤施設 1조1511억원으로 154%, 産業開發 1584억원으로 180%, 社會開發 626억원으로 132%의 투자실적을 보였는데, 특히 관광개발부문의 투자실적이 극히 부진한 것으로 나타났다. 1991년까지 추진된 投資事業의 財源을 보면 國費 2581억원으로 당초 계획했던 것보다 초과하여 111% 투자되었던 것으로 나타났고, 地方費 1455억원으로 144% 투입된 반면, 公社 3530억원으로 88%, 民費 8651억원으로 90% 투입되어 公社와 民間部門의 투자가 계획했던 투자비에 비해 저조하였던 것으로 나타났다. 특히 관광개발분야의 경우 地方과 民間의 투자가 각각 29%, 31%로 나타나 극히 저조하였던 것으로 나타났다. 이를 구체적으로 투자 부문별로 추진실적을 보면 다음과 같다.

(1) 觀光開發部門

濟州道는 特定地域計劃이나 道綜合開發計劃을 통하여 濟州도를 國民觀光을 기반으로 하는 國際觀光地로 개발하여 나간다는 기본방향에 따라 觀光開發計劃의 基本目標을 다음과 같이 설정하였다.¹⁷⁾ 첫째, 증가하는 관광객에 대처하기 위하여 自然 및 地域特性과 조화되는 人工的인 위락 시설을 관광지별로 확장·신설하여 다양한 觀光慰樂空間을 창출하고, 둘째 각종 오락시설, 스포츠시설을 개발하고 그룹 또는 가족단위의 장기간 관광활동을 가능토록 하는 綜合觀光園地를 조성

17) 國土開發研究院, 「特定地域 濟州道綜合開發計劃」, 1985, pp.85~119.

하여 長期滯留型觀光地로 전환토록 하고, 세계 盛需期·非需期の 격차를 줄여 관광시설운영의 합리성을 유도하고, 악천후 등 기상조건에 대비한 관광프로그램을 마련하여 全天候·四季節觀光이 가능토록 하고, 네째 유형·무형의 민속자원을 발굴·보존하기 위한 방안을 강구토록 한다.

이상과 같은 개발목표를 실현하기 위하여 總投資事業費 7617억원을 투자하여 3개 觀光園地, 27개 觀光地區를 개발할 것을 계획하였다. 中文, 城山浦, 表善地區의 3개소를 總投資費 3813억원을 투자하여 집중개발하되 中文觀光園地는 국제관광의 중심지로서 역할을 담당할 수 있도록 국제수준의 관광지로 개발하고, 城山浦觀光園地는 장기체류형 위락시설을 설치하여 東部觀光의 중심지로 역할할 수 있는 중추적 海洋觀光園地로 개발하며, 表善觀光園地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.

其他 地域의인 특성을 감안하여 <表3>에서 보는 바와 같이 총투자비 239억원을 투자하여 經由型觀光地區로 서귀포, 강정, 돈네코, 사라봉, 용연, 함덕, 만장굴, 송당, 남원, 송악산, 한라산, 차귀도, 1100고지, 협재, 예촌망, 거린사슴, 광지, 북촌달여도, 우보악, 산천단지구, 비양도, 용머리, 아라골뜨장지구, 산굼부리 등 27개 중소규모의 觀光地區를 개발, 정비하기로 계획하였다.

<表3> 特定地域濟州道綜合開發計劃上の 觀光開發部門의 投資計劃 및 實績

(단위: 억원)

구분 \ 재원		국비	지방비	공사	민자	계
투자계획	관광단지	93	26	497	1,826	3,813
	관광지구	14	69		151	239
	관광시설	-	-	-	808	808
	계	107	246	497	6,767	7,617
투자실적	관광단지	51(54)	26(100)	251(45)	940(51)	1,268(33)
	관광지구	14(100)	46(66)		54(35)	114(47)
	관광시설				1,114(137)	1,114(137)
	계	65(60)	72(29)	251(50)	2,108(31)	2,496(33)

資料: 濟州道 開發局 1992.

()은 투자계획중 관광단지 및 지구별로 본 투자실적

그간의 투자실적을 보면 <表3>에서 보는 바와 같이 총투자비 가운데 2496억원이 투자됨으로써 33%의 저조한 실적을 보였는데, 投資事業 分野別로 볼때 관광단지개발 1242억원으로 계획된 투자비의 33%, 관광지구개발 114억원으로 47%, 관광시설개발 1114억원으로 188%의 투자실적을 보였는데, 특히 관광단지 개발부문의 투자실적이 극히 부진한 것으로 나타났다. 1991년까지 추진된 투자사업을 위한 투자사업비를 財源別로 보면 國費 65억원으로 당초 계획된 투자액의 60%, 地方

(단위 : 백만원)

(表4) 年度別 觀光團地 및 地區開發事業의 內容

관광단지 및 지구	1985		1986		1987		1988	
	투자사업비	투자사업내역	투자사업비	투자사업내역	투자사업비	투자사업내역	투자사업비	투자사업내역
중문관광단지	25,585	○ 관광해양수족관 ○ 관광식물원조성 ○ 토지매입	10,744	○ 골프장기반시설공사 ○ 관광해양수족관안정 ○ 관광식물원 기반시설	8,802	○ 골프코스조성 ○ 관광식물원건물축조 ○ 관광호텔설계	18,339	○ 골프장조경공사 ○ 식물원식재 및 정원공사 ○ 토지매입 ○ 호텔건설 ○ 공원토지매입 ○ 교량건설
성산관광단지	323	○ 공원내부지매입	29	○ 공원조성계획용역 ○ 공원건립로시설	255	○ 조경공사 ○ 민구류구입	677	-
표선관광단지			4,720	○ 도로·상하수도건설 ○ 녹지조성 ○ 민속공연장건설	1,312	○ 공원부지매입 ○ 감문시설축조 ○ 성산극교이설부지매입	-	-
서강포정로 톤내지구 용원지구 만장지구 혈재지구 한라산국립공원 산방산 비자림지구 합덕지구 곽머리지구 산골부리 남원지구 사라봉지구	76 331 200 942 120	○ 주요관광지경비 및 호텔신축 ○ 전기 및 조명시설 ○ 안전대책시설 ○ 휴게시설경비, 기반설비경비 ○ 동산로경비	328 4 822 26 118 559 157 54 66	○ 주요관광지회비 및 호텔신축 ○ 조성계획용역 ○ 토지매입 및 기반시설공사 ○ 기반시설보수 ○ 안전대책시설 ○ 휴식시설 및 부지매입, 배수시설 ○ 화장실보수 ○ 산책로보수 ○ 부지매입	306 6 82 276 53	○ 친지연 및 정방폭포 주차장, 조경시설 ○ 용담공원조성 ○ 조경 및 화장실설치 ○ 공원조성 ○ 동산로 및 보호책시설	114 3 610 252 34 7	○ 전체연인입로 및 기반시설보수 ○ 휴게소보수 ○ 도로개설 및 주차장시설 ○ 낙반방지시설 및 시골정비 ○ 전기시설보수 ○ 편의시설경비
관광지구	13,559	○ 호텔신축 및 증축	13,728	○ 호텔신축 및 증축	18,562	○ 호텔신축 및 증축	22,062	○ 호텔신축 및 증축

(단위: 백만원)

관공 시 구	년 도	1989		1990		1991		계
		투자사업비		투자사업비		투자사업비		
		투자사업비	투자사업내역	투자사업비	투자사업내역	투자사업비	투자사업내역	
관공	중물관광단지	28,622	○ 관광어촌건설 ○ 콘도미니엄건설 ○ 호텔건설	23,350	○ 단지토지매입 ○ 호텔건설 ○ 교량건설	23,135	○ 관광호텔건설 ○ 관광위락시설 ○ 관광기반시설	138,577
관공	성산포관광단지	24	○ 보호책시설	331	○ 교량 및 집문시설	1,061	○ 수문 및 교량건설	2,700
관공	포천관광단지			843	○ 전설의집등 시설물설치	1,971	○ 숙박시설 ○ 관광기반시설	8,846
관공	서귀포경조용연지구	163	○ 삼매봉주차장시설	208	○ 천지연주차장경비	285	○ 주차장시설 ○ 변경구역설계	1,480
관공	관내지구	3	○ 시설물경비	54	○ 주차장포장	33		40
관공	갈매지구	157	○ 계단보호책시설	100	○ 도로포장			1,139
관공	협재지구	87	○ 인공연못 및 유희시설	210	○ 낙반방지시설	3	○ 낙반방지시설	1,230
관공	한라산국립공원	63		37	○ 간이음식점시설	636	○ 휴게소, 조정시설	952
관공	산방산	415	○ 해산물판매휴게소					2,547
관공	비자림지구	40	○ 화장실보수					337
관공	합덕지구							54
관공	용머리지구							481
관공	용머리지구							200
관공	산골부리	35	○ 토산품정신속	105	○ 휴게실건설	200	○ 휴게실설치	50
관공	남원지구			415	○ 진입로포장	4	○ 가로등경비	38
관공	사라봉지구							423
관공	속박시설	17,502	○ 호텔신속 및 보수	1,414	○ 무수천호텔신속	809	○ 가족호텔	262
관공	속박시설							461
관공	속박시설							87,636

資料: 濟州道 開發局 1992

費 72억원으로 29%, 公社 251억원으로 50%, 民資 2108억원으로 31% 투자하여 民資와 地方費의 투자가 계획했던 투자비에 비해 극히 저조하였던 것으로 나타났다. 특히 관광단지개발사업의 경우는 지방비를 제외한 국비, 공사, 민간부문의 투자가 극히 부진하였으며, 관광지구개발사업의 경우도 민간부문의 투자가 극히 저조하였던 것으로 나타났다. 다만 관광시설의 경우 민간투자가 활발하게 이루어진 것으로 나타났다.

지금까지 추진된 觀光開發事業을 觀光團地 및 地區別로 보면 <表4>에서 보는 바와 같이 觀光團地造成事業이 中文團地에 총 1485억원이 투자되어 골프장, 해양수족관, 관광식물원 및 관광호텔 등이 부분적으로 건설되었고, 表善團地에 88억원이 투자되어 건설의 집, 민속공연장, 숙박시설 등을 건설하여 민속단지로 조성되었으나, 城山團地는 교량 및 감문시설, 공원토지매입 등에 한해 투자가 이루어져 기반조성사업만 실시되었을 뿐이다. 觀光地區造成事業은 서귀포지구 14억원이 투자되어 주요관광지정비 및 호텔신축, 용연지구 및 만장굴지구, 산방산에 각각 12억원, 9억원, 3억원이 투자되어 관광지정비 및 보수사업이 이루어졌고, 협재지구에 25억원 투자되어 공원조성 및 유희, 편의시설을 확충하였다. 그러나 강정, 돈네코, 비자림, 남원지구, 사라봉지구는 조성계획용역 및 토지매입 등 개발착수를 위한 준비작업만 이루어졌을뿐, 그외의 관광지구는 개발을 위한 착수도 못한채 계획 기간을 넘겼다.

관광개발부문의 투자실적 결과를 요약하면, 계획된 총 투자계획 가운데 33%의 투자실적을 보임으로써 극히 저조한 것으로 나타났는데 특히 民資와 地方政府의 투자가 부진하였다. 또한 中文·表善觀光團地와 서귀포, 협재지구 등 일부 관광단지 및 관광지구만이 개발되거나 개발진행 중에 있어 대부분의 관광지구가 未開發된 상태로 계획이 종료되었다.

(2) 交通·通信 및 基盤施設部門

濟州道는 쾌적한 定住生活圏을 확보하기 위하여 서비스의 질적 수준에 따라 完結生活圏, 中生活圏, 基礎生活圏의 3단계로 구분하여 정치, 경제, 사회, 문화적 기본수요를 자족적으로 충족할 뿐만 아니라 관광지의 기능을 강화시킬 수 있도록 道路, 항만, 통신, 상하수도 등 基盤施設을 확충할 것으로 교통·통신 및 도시기반시설 部門의 확충계획을 마련하였다.

交通通信 및 基盤施設部門의 투자계획을 보면 <表5>에서 보는 바와 같이 交通部門에 총 1788억원을 투자하여 東西産業道路의 확장, 제1·2우회도로의 확장 등의 도로망의 확충정비계획과 제주시·서귀포·한림·성산 등의 방파제 및 안벽축조 등 항만확장계획 등을 계획하였다. 通信部門에 총 1118억원을 투자하여 해저케이블 설치 등 通信體系의 개선에 중점을 두어 계획되었고, 用水開發部門은 총 259억원을 투자하여 용천수 및 지하수개발 등에 의하여 用水確保計劃을 계획하였다. 그외 에너지 및 하수처리시설계획에 각각 1251억원, 237억원을 투자하고, 도시개발과 새마을事業 분야에 각각 5291억원, 208억원을 투자하여 도시 및 농어촌 생활환경을 정비할 것을 계획하였다.

투자실적을 보면 <表5>에서 보는 바와 같이 교통·통신 및 기반시설부문의 총투자가 1조 1511억원이 이루어져 당초 투자계획의 154%를 달성하였는데, 이를 구체적으로 투자사업부문별로 투

〈表5〉 特定地域 濟州道綜合開發計劃上の 交通通信 및 基盤施設部門의 投資計劃 및 實績

(단위 : 억원)

구분	제 원		국 비	지 방 비	공 사 사	민 자	계
	투자사업						
투 자 계 획	도 로		617	354		1	973
	항 만		816				816
	통 신		19		1,099		1,118
	용 수		73	186		198	259
	처 리 시 설		126	137			237
	에 너 지			5	1,227	19	1,251
	도 시 개 발		40	588	1,567	4,095	6,291
	새 마 을		17	124		11	208
	계		1,626	509	3,470	1,853	7,458
투 자 실 적	도 로		543(87)	210(59)		1(100)	754(77)
	항 만		926(112)				926(112)
	통 신		30(157)		991(90)		1,021(91)
	용 수		71(97)	184(98)			255(98)
	처 리 시 설		129(100)	300(211)			429(181)
	에 너 지			2(40)	1,213(94)	26(136)	1,241(99)
	도 시 개 발		35(87)	285(54)	921(57)	5,443(130)	6,684(106)
	새 마 을		23(135)	123(107)		55(327)	201(96)
	계		1,757(108)	1,104(216)	3,125(90)	5,525(298)	11,511(154)

資料 : 濟州道 開發局 1992.

()는 투자계획중 투자사업별로 본 투자실적

(表6) 年度別 交通·通信 및 都市基盤部門의 投資實績

(단위: 백만원)

투자부문	1985			1986			1987		
	투자비	투자사업내역	투자비	투자사업내역	투자비	투자사업내역			
도	5,458	○ 제2우회도로포장 ○ 시군도로확장	7,096	○ 제2우회도로·동부산업도로포장 ○ 제1·2우회도로포장	12,719	○ 제2우회도로·동부산업업으로 확장 ○ 시군도로확장포장			
합	15,710	○ 제주시·서귀포항 임의제속조	13,019	○ 제주항·서귀포항방파제속조	13,991	○ 제주항, 서귀포항안벽속조			
통	4,477	○ 한림·성산항 안벽속조	17,836	○ 한림·성산항방파제속조	12,342	○ 한림·성산항방파제속조			
용	2,125	○ 체진시설확충 ○ 통진시설확충	5,277	○ 우체국시설확충 ○ 통진시설확충	3,963	○ 체진시설확충 ○ 통진시설확충			
치	1,813	○ 이호·용포·강정수원개발 ○ 지하수개발	2,614	○ 이호·용포·강정수원개발 ○ 지하수개발	2,929	○ 이호·강정·용포수원개발 ○ 지하수개발			
에	8,182	○ 제주시하수처리장시설 ○ 서귀포분뇨처리장	19,745	○ 제주시하수처리장 ○ 서귀포분뇨처리장	8,376	○ 제주시종말처리장 ○ 서귀포분뇨처리장			
도	62,162	○ 발전·설비사업 ○ 농어촌전화사업	41,129	○ 발전설비사업 ○ 농어촌전화사업	50,002	○ 발전배전설비사업 ○ 농어촌전화사업			
새	3,369	○ 한림·대정도시재정비계획 ○ 도서낙도개발 ○ 소도읍가꾸기사업	1,268	○ 한림·대정도시재정비계획 ○ 도서낙도개발 ○ 소도읍가꾸기사업	2,573	○ 북부·서귀포백제개발사업 ○ 합동공유수면매립사업 ○ 우도, 기과도, 마라도, 마라도낙도개발사업 ○ 새마을광역권사업			

(단위 : 백만원)

년도 투자사업내역 투자부문	1988		1989		1990		1991	
	투자비	투자사업내역	투자비	투자사업내역	투자비	투자사업내역	투자비	투자사업내역
도	4,613	○지방도로포장 ○제2우회도로포장	50,751	○제2우회도로계보수 ○관공진입로포장	22,147	○제주·서귀포시우회도로계설 ○제2우회도로	14,284	○제2우회도로포장 ○제주·서귀포시우회도로계설포
항	14,289	○제주·서귀포항방파제육조 ○한림·성산항방파제육조	13,484	○제주·서귀포항방파제연벽육조 ○한림·성산항안벽육조	9,110	○제주항·서귀포항방파제육조 ○한림·성산항준설사업	12,018	○제주·서귀포항방파제육조 ○한림·성산항준설사업
봉	12,962	○통신시설확충 ○재통신시설확충	19,294	○예철주채국신축 ○통신시설확충	14,471	○서호동우채국신축 ○통신시설확충	20,735	○제주우채국신설 ○교황전송시설
용	2,531	○이호·옹포수원개발 ○저하수개발	1,561	○옹포수원개발 ○저하수개발	2,301	○옹포수원개발 ○저하수개발	7,225	○저하수개발 ○옹천수개발
처리시설	5,104	○제주시하수종말처리장 ○제주·서귀·한림·대경하수도시설	3,688	○제주시하수종말처리장 ○북제주군분뇨경시시설	8,257	○제주시하수종말처리장 ○북제주군분뇨경시시설	4,275	○제주시하수종말처리장
에너지	8,856	○발전·배전설비 ○송변전설비시설	17,652	○발전·배전설비 ○통신설비	26,634	○발전·배전설비 ○통신설비	29,726	○발전·배전설비 ○통신설비보강
도시개발	83,911	○화부·서귀포택지개발 ○합동용수면배설	48,925	○이도·1도·서호택지개발 ○민영주택건설	141,046	○이도·일도·서호택지개발 ○민영·시영공동주택건설	247,762	○일도·이도·서호·택지개발 ○시영공동주택건설
새마을사업	2,216	○광역권사업 ○소도읍가꾸기사업	2,429	○소도읍가꾸기사업 ○도시낙도개발사업	3,454	○광역권·소도읍가꾸기사업 ○도시낙도개발사업	3,877	○광역권·소도읍가꾸기사업 ○도시낙도개발사업

資料 : 濟州道 開發局 1992

자실적을 보면 항만개발에 투자계획의 112%인 926억원, 하수처리시설 181%인 429억원, 도시개발부문 106%인 6684억원이 투자되었으나 용수(투자계획의 98%), 에너지(99%), 통신(91%), 새마을사업(96), 특히 도로개발(77%) 등은 투자수준이 낮은 것으로 나타났다. 지금까지 추진된 교통·통신 및 기반시설부문의 투자사업의 재원을 보면 國費 1757억원으로 당초 투자계획의 108%, 지방비 1104억원으로 216%, 公社 3125억원으로 90%, 民資 5525억원으로 298% 투자하여 公社부문의 투자를 제외하고는 당초 투자계획을 달성하였던 것으로 나타났다. 이를 구체적으로 투자사업별로 투자재원조달 실태를 보면 民資 및 國費에 비해 地方費의 재원조달이 부진한 것으로 나타났다.

지금까지 추진된 交通通信 및 기반시설부문의 투자실적을 年度別로 보면 <表6>에서 보는바와 같이 交通·通信부문에 각각 1680억원, 1021억원을 투자하여 제2우회도로 및 지방도로포장 및 보수, 제주·서귀포항과 한림·성산항의 방파제·안벽축조공사, 우체국신설 및 통신시설확충 등의 개발사업을 추진하였다. 용수개발 및 하수도처리시설확충을 위해 각각 255억원과 429억원을 투자하여 이호·용포·강정수원개발 및 지하수개발, 제주시하수종말처리장, 서귀포 및 남북군부요처리장시설확충사업을 추진하였고, 에너지공급망확충, 택지개발 및 새마을사업을 위해 각각 1241억원, 6684억원, 201억원을 투자하여 발전·설비사업 및 농어촌전화사업, 제주시 서귀포지구 택지개발사업 및 한림·대정 도시재정비계획, 도서낙도개발 및 소도읍 가꾸기사업을 실시·추진하였다.

교통·통신 및 기반시설부문의 투자실적의 결과를 요약해보면, 제주도민의 경제·사회·문화적 기본수요의 확대 및 관광지기능 강화를 위한 교통·통신 및 도시기반시설에 대한 開發需要의 증가에 따라 국가 및 民資의 경우 개발투자재원이 확대되어 왔으나 지방정부는 취약한 재정기반 때문에 투자가 저조하였던 것으로 나타났다.

(3) 産業開發部門

産業開發部門의 투자계획은 <表7>에서 보는 바와 같이 지역개발 총투자사업비의 9.7%인 1563억원을 투입하여 농업, 축산, 임업, 수산업을 육성하는데 그 개발전략을 두었다. 農業開發은 총투자비 650억원을 투입하여 수익성 높은 경제작물로 作物體系를 개선하고 신품종의 개발과 과학적인 영농도입외에 용수개발, 농로정비 등의 농업기반시설을 확충정비하고, 畜産開發은 총투자비 290억원을 투입하여 풍부한 초지자원을 바탕으로 비육우의 우량종도입, 신규초지조성에 그 개발방향을 두었다. 林業開發은 총투자비 58억원을 투입하여 한라산 및 山林의 보전을 위하여 장기수조림과 한라산특수수목원을 조성하도록 계획하였다. 水産業開發은 총투자비 565억원을 투입하여 어항시설의 확장정비, 유통 및 가공시설의 확충, 增殖事業을 적극 확대해 나갈 것으로 계획하였다.

産業開發部門의 투자실적을 보면 <表7>에서 보는 바와 같이 총투자가 1584억원이 투입되어 투자계획의 101%를 달성하였는데, 이를 산업부문별로 보면 농업개발에 투자계획의 82%인 536억원, 축산에 투자계획의 98%인 285억원, 임업에 투자계획의 127%인 74억원, 수산에 투자계획

〈表7〉 特定地域 濟州道綜合開發計劃上的 産業開發部門 投資計劃 및 實績

(단위 : 억원)

구분		재 원				
		국 비	지 방 비	공 사	민 자	계
투자 계획	농업	61	23	16	550	650
	축산	29	7	160	63	290
	임업	17	12		29	58
	수산업	365	87	1	119	565
	계	383	127	177	807	1,563
투자 실적	농업	46 (75)	21 (95)	2 (12)	467 (82)	536 (82)
	축산	11 (37)	7(100)	136(82)	131(192)	285 (98)
	임업	19(105)	15(125)		40(130)	74(127)
	수산업	333(90)	100(117)	1(100)	255(205)	689(121)
	계	409(106)	143(112)	139(78)	893(110)	1,584(101)

資料 : 濟州道 開發局 1992.

의 121%인 689억원이 투자되었던 것으로 나타났다. 이를 투자재원별로 보면 國費 409억원으로 당초 투자계획의 106%, 地方費 143억원으로 112%, 公社 139억원으로 78%, 民資 893억원으로 110% 투자하여 公社 部門의 투자를 제외하고는 당초 투자계획을 달성하였던 것으로 나타났다. 이를 구체적으로 투자사업별로 재원조달 실태를 보면 농업 및 축산부분에 있어 국가 및 公社의 투자가 저조한 것으로 나타났다.

産業開發부분의 투자실적을 年度別로 보면 〈表8〉에서 보는 바와 같이 농업개발에 536억원을 투자하여 감귤품종개량 및 저장고시설확충, 경지정리·야산개발 등의 농지확대, 축산개발에 285억원을 투자하여 육우품종개량 및 초지조성사업을 추진하였다. 임업개발에 74억원을 투자하여 장기수조림 및 육림사업, 한라산수목원조성사업을 추진하였고, 수산업개발에 689억원을 투자하여 어항시설확충, 패류 및 어류 등 양식사업, 수산물유통시설확충사업을 추진하였다.

산업개발부분의 투자현황분석 결과를 요약해보면, 제주지역토착산업에 대한 투자가 지역개발 투자의 9.7%에 불과하여 그 비중 면에서 볼때 극히 낮은 수준이며, 더구나 농업과 축산업의 경우 투자실적이 계획된 투자규모에 미달한 것으로 나타났는데 국가 및 公社의 財源支援 부족 때문인 것으로 나타났다.

(4) 社會開發部門

社會開發부분의 투자계획은 〈表9〉에서 보는 바와 같이 1991년까지 474억원을 투자하여 선진국 수준의 생활환경을 보장하는 것을 목표로 하여 각급 교육기관의 확충, 보건 문화, 체육시설확충 계획을 추진할 것으로 계획하였다. 교육계획은 206억원을 투입하여 각급교육기관의 확충 등의 교육진흥계획을 추진하고, 문예, 문화재보존 및 체육진흥을 위해 각각 217억원, 43억원, 97억원을 투입하여 제주도종합문예회관건립, 서귀포시 등 市郡文化院 건립과 文化財保存, 종합경기장, 실

(단위: 백만원)

〈表8〉 年度別 産業開發部門 投資實績

년도 투자사업내역	1985		1986		1987			
	투자비	투자사업내역	투자비	투자사업내역	투자비	투자사업내역		
농업	12,996	○ 감귤품종개발, 저장고시설 ○ 농지확대개발	5,061	○ 감귤품종개발, 저장고시설 ○ 농지확대개발	23,945	○ 바나나재배확대 ○ 감귤품종갱신사업 ○ 농지보존, 토지개발사업 ○ 잣소, 조망말일식 ○ 초지조성 ○ 제주경마장시설		
축산	2,336	○ 초지조성 ○ 비육우 품종개발	2,883	○ 토지조성 ○ 소수매, 조망말일식	14,451	○ 장기수조림·육림사업 ○ 한라산수목원조성 ○ 어항시설확충 ○ 패류축양, 진주양식사업 ○ 수산물유통시설확충		
임업	612	○ 장기수조림·육림사업 ○ 한라산수목원조성	1,338	○ 장기수조림·육림사업 ○ 한라산수목원조성	889	○ 장기수, 육림사업 ○ 한라산수목원조성 ○ 어항시설확충		
수산업	2,385	○ 어항시설확충 ○ 패류 및 어류양식사업 ○ 수산물유통시설확충	6,139	○ 어항시설확충 ○ 패류축양, 진주양식사업 ○ 수산물유통시설확충	10,014	○ 어항시설확충 ○ 패류, 어류축양사업 ○ 수산물유통시설		
년도 투자사업내역	1988		1989		1990		1991	
투자비	투자사업내역	투자비	투자사업내역	투자비	투자사업내역	투자비	투자사업내역	
농업	7,453	○ 감귤품종갱신, 저장고시설 ○ 화훼재배확대 ○ 농지보존, 농로개설 ○ 잣소임식, 소인공수정 ○ 초지조성	4,041	○ 감귤품종갱신, 저장고시설 ○ 화훼재배확대 ○ 농지보존사업 ○ 잣소, 가속개발일식 ○ 초지조성 및 개량 ○ 장기수조림, 육림사업	8,027	○ 감귤품종갱신, 저장고시설 ○ 화훼재배확대 ○ 배수개선등 농지보전 ○ 초지조성 ○ 장기수조림·육림사업	3,728	○ 감귤품종갱신, 저장고시설 ○ 경지정리, 아산개발 ○ 축산물유통처리 ○ 초지조성 및 보전 ○ 육림·조림 ○ 한라산수목원조성 ○ 패류양식·인공어초 ○ 어항시설확충 ○ 어로시설 및 어촌복지개발 ○ 어촌관광개발
축산	7,405	○ 장기수조림·육림사업 ○ 한라산수목원조성 ○ 패류 및 패류축양사업 ○ 어항수축사업 ○ 노후어선대체사업	664	○ 장기수조림·육림사업 ○ 한라산수목원조성 ○ 어류및종묘배양 ○ 어항수축 ○ 어선대체 및 수산물유통시설확충	291	○ 어류양식, 저원조성 ○ 어항건설 ○ 어촌종합개발 및 잠수부보호	1,191	○ 어항시설확충 ○ 어촌종합개발 및 잠수부보호
임업	1,324	○ 장기수조림·육림사업 ○ 한라산수목원조성	1,239	○ 장기수조림·육림사업 ○ 한라산수목원조성	1,024	○ 어류양식, 저원조성 ○ 어항건설	1,537	○ 한라산수목원조성 ○ 패류양식·인공어초 ○ 어항시설확충
수산업	12,830	○ 패류 및 패류축양사업 ○ 어항수축사업 ○ 노후어선대체사업	5,453	○ 어항수축 ○ 어선대체 및 수산물유통시설확충	7,816	○ 어항건설 ○ 어촌종합개발 및 잠수부보호	25,308	○ 어항시설확충 ○ 어로시설 및 어촌복지개발 ○ 어촌관광개발

資料: 濟州道 開發局 1992.

내체육관 등의 체육시설확충계획을 계획하였다.

社會開發부문의 투자실적을 보면 <表9>에서 보는 바와 같이 총투자가 638억원이 투입되어 투자계획의 104%를 달성하였는데, 이를 투자사업부문별로 보면 교육진흥에 투자계획의 150%인 309억원, 문화진흥에 투자계획의 68%인 148억원, 문화재보존에 투자계획의 67%인 29억원, 보건의료확충에 123%인 47억원, 체육진흥에 투자계획의 66%인 64억원, 사회복지에 투자계획의 107%인 41억원이 투자되었는데, 문화 및 문화재보존, 체육시설확충에 투자가 부진하였던 것으로 나타났다. 이는 투자재원별로 보면 國費 350억원으로 당초 투자계획의 143%, 地方費 142억원으로 투자계획의 101%, 公社 16억원으로 80%, 民資 130억원으로 51% 투자하여 公社와 民間部門의 투자가 저조하였던 것으로 나타났다. 특히 文化財 보존에 대한 국고지원과 문화진흥 체육 사회복지 분야의 민간투자가 저조하였던 것으로 나타났다.

지금까지 추진된 사회개발부문의 투자실적을 년도별로 보면 <表10>에서 보는 바와 같이 교육진흥에 309억원을 투자하여 의무교육 및 중학·고등학교시설확충, 제주대, 제주교대시설확충, 문화진흥에 148억원을 투자하여 제주도종합문예회관 및 시군문화회관의 건립, 문화재 보존에 29억원을 투자하여 성읍민속마을 보수 및 법화사지복원 등을 추진하였다. 또한, 보건의료시설확충에 47억원을 투자하여 보건소신축 및 정신박약자재활원건설, 체육진흥에 64억원을 투자하여 올림픽기념국민생활관, 군민종합체육관건립, 사회복지확충에 41억원을 투자하여 근로청소년회관 및 양로원, 청소년야영장 건립을 추진하였다.

<表9> 特定地域 濟州道綜合開發計劃上の 社會開發部門 投資計劃 및 實績

(단위 : 억원)

구분	재원		국비	지방비	공사	민자	계
	투자부문						
투자계획	교육		153	55		7	206
	문화		8	39		170	217
	문화재		32	11			43
	보건의료		18	8		13	39
	체육		33	20		44	97
	사회복지			7	20	20	38
	계		244	140	20	254	608
투자실적	교육		272(177)	30(54)		7(100)	309(150)
	문화		8(100)	47(120)		93(54)	148(68)
	문화재		8(25)	19(172)		2	29(67)
	보건의료		19(101)	15(187)		13(100)	47(123)
	체육		35(106)	28(140)		1(2)	64(66)
	사회복지		8	3(42)	16(80)	14(70)	41(107)
	계		350(143)	142(101)	16(80)	130(51)	638(104)

資料 : 濟州道 開發局 1992.

(表9) 年度別 社會開發部門의 投資實績

구분	1985				1986				1987						
	투자사업내역		투자사업내역		투자사업내역		투자사업내역		투자사업내역		투자사업내역				
	투자비	투자사업내역	투자비	투자사업내역	투자비	투자사업내역	투자비	투자사업내역	투자비	투자사업내역	투자비	투자사업내역			
1985	국	8,130	○외무교육시설확충 ○중학·고등학교시설확충 ○제주대·제주고대시설확충 ○제주도종합문화관보급공사	5,899	○외무교육시설확충 ○중학·고등학교시설확충 ○제주대·제주고대시설확충 ○제주도종합문화관신축	8,099	○외무교육 및 초중고시설확충 ○제주대학시설확충 ○제주종합문화관 ○서귀포시문화관	1987	국	1,141	○외무교육시설확충 ○중학·고등학교시설확충 ○제주대·제주고대시설확충 ○제주도종합문화관보급공사	1,215	○외무교육시설확충 ○중학·고등학교시설확충 ○제주대·제주고대시설확충 ○제주도종합문화관신축	958	○농어촌보건의료시설 ○정신약국재활시설 ○군민종합체육관
	문	917	○정읍민속마을 보존관리	2,500	○정읍민속마을 보존관리	7,902	○정읍민속마을 보존관리		324	○정읍민속마을 보존관리					
	문	191	○정읍민속마을 보존관리	458	○정읍민속마을 보존관리	958	○정읍민속마을 보존관리		324	○정읍민속마을 보존관리					
	보	605	○보건진료소신축	458	○보건진료소신축	958	○보건진료소신축		324	○보건진료소신축					
	체	1,141	○종합체육관정비	1,215	○종합체육관정비	958	○종합체육관정비		324	○종합체육관정비					
	사	114	○어린이회관건립 ○청소년야영장신축	1,215	○어린이회관건립 ○청소년야영장신축	958	○어린이회관건립 ○청소년야영장신축		324	○어린이회관건립 ○청소년야영장신축					
1986	국	7,062	○초중고시설확충 ○대학시설확충 ○종합문화관신축 ○정읍민속마을보수	140	○제주조각공원신축 ○보건진료소신축	956	○교육청이전 ○학생예절관이전 ○신원거리미용관휴게시설 ○정읍민속마을·제주성지정거	1988	국	680	○장애자복지회관 ○마을복지회관 ○체육관건립	4,331	○유림회기념국민생활관신축	1,233	○서귀포시종합경기장 ○양로원건립 ○정신장애자요양원
	문	2,158	○정읍민속마을보수	332	○정읍민속마을보수	125	○정읍민속마을보수		807	○정읍민속마을보수					
	문	191	○정읍민속마을보수	458	○정읍민속마을보수	936	○정읍민속마을보수		1,046	○정읍민속마을보수					
	보	605	○보건진료소신축	458	○보건진료소신축	120	○보건진료소신축		324	○보건진료소신축					
	체	1,141	○종합체육관정비	1,215	○종합체육관정비	958	○종합체육관정비		324	○종합체육관정비					
	사	114	○어린이회관건립 ○청소년야영장신축	1,215	○어린이회관건립 ○청소년야영장신축	958	○어린이회관건립 ○청소년야영장신축		324	○어린이회관건립 ○청소년야영장신축					
1987	국	8,130	○외무교육시설확충 ○중학·고등학교시설확충 ○제주대·제주고대시설확충 ○제주도종합문화관보급공사	5,899	○외무교육시설확충 ○중학·고등학교시설확충 ○제주대·제주고대시설확충 ○제주도종합문화관신축	8,099	○외무교육 및 초중고시설확충 ○제주대학시설확충 ○제주종합문화관 ○서귀포시문화관	1989	국	1,141	○외무교육시설확충 ○중학·고등학교시설확충 ○제주대·제주고대시설확충 ○제주도종합문화관보급공사	1,215	○외무교육시설확충 ○중학·고등학교시설확충 ○제주대·제주고대시설확충 ○제주도종합문화관신축	958	○농어촌보건의료시설 ○정신약국재활시설 ○군민종합체육관
	문	917	○정읍민속마을 보존관리	2,500	○정읍민속마을 보존관리	7,902	○정읍민속마을 보존관리		324	○정읍민속마을 보존관리					
	문	191	○정읍민속마을 보존관리	458	○정읍민속마을 보존관리	958	○정읍민속마을 보존관리		324	○정읍민속마을 보존관리					
	보	605	○보건진료소신축	458	○보건진료소신축	958	○보건진료소신축		324	○보건진료소신축					
	체	1,141	○종합체육관정비	1,215	○종합체육관정비	958	○종합체육관정비		324	○종합체육관정비					
	사	114	○어린이회관건립 ○청소년야영장신축	1,215	○어린이회관건립 ○청소년야영장신축	958	○어린이회관건립 ○청소년야영장신축		324	○어린이회관건립 ○청소년야영장신축					
1988	국	7,062	○초중고시설확충 ○대학시설확충 ○종합문화관신축 ○정읍민속마을보수	140	○제주조각공원신축 ○보건진료소신축	956	○교육청이전 ○학생예절관이전 ○신원거리미용관휴게시설 ○정읍민속마을·제주성지정거	1990	국	680	○장애자복지회관 ○마을복지회관 ○체육관건립	4,331	○유림회기념국민생활관신축	1,233	○서귀포시종합경기장 ○양로원건립 ○정신장애자요양원
	문	2,158	○정읍민속마을보수	332	○정읍민속마을보수	125	○정읍민속마을보수		807	○정읍민속마을보수					
	문	191	○정읍민속마을보수	458	○정읍민속마을보수	936	○정읍민속마을보수		1,046	○정읍민속마을보수					
	보	605	○보건진료소신축	458	○보건진료소신축	120	○보건진료소신축		324	○보건진료소신축					
	체	1,141	○종합체육관정비	1,215	○종합체육관정비	958	○종합체육관정비		324	○종합체육관정비					
	사	114	○어린이회관건립 ○청소년야영장신축	1,215	○어린이회관건립 ○청소년야영장신축	958	○어린이회관건립 ○청소년야영장신축		324	○어린이회관건립 ○청소년야영장신축					
1989	국	8,130	○외무교육시설확충 ○중학·고등학교시설확충 ○제주대·제주고대시설확충 ○제주도종합문화관보급공사	5,899	○외무교육시설확충 ○중학·고등학교시설확충 ○제주대·제주고대시설확충 ○제주도종합문화관신축	8,099	○외무교육 및 초중고시설확충 ○제주대학시설확충 ○제주종합문화관 ○서귀포시문화관	1991	국	1,141	○외무교육시설확충 ○중학·고등학교시설확충 ○제주대·제주고대시설확충 ○제주도종합문화관보급공사	1,215	○외무교육시설확충 ○중학·고등학교시설확충 ○제주대·제주고대시설확충 ○제주도종합문화관신축	958	○농어촌보건의료시설 ○정신약국재활시설 ○군민종합체육관
	문	917	○정읍민속마을 보존관리	2,500	○정읍민속마을 보존관리	7,902	○정읍민속마을 보존관리		324	○정읍민속마을 보존관리					
	문	191	○정읍민속마을 보존관리	458	○정읍민속마을 보존관리	958	○정읍민속마을 보존관리		324	○정읍민속마을 보존관리					
	보	605	○보건진료소신축	458	○보건진료소신축	958	○보건진료소신축		324	○보건진료소신축					
	체	1,141	○종합체육관정비	1,215	○종합체육관정비	958	○종합체육관정비		324	○종합체육관정비					
	사	114	○어린이회관건립 ○청소년야영장신축	1,215	○어린이회관건립 ○청소년야영장신축	958	○어린이회관건립 ○청소년야영장신축		324	○어린이회관건립 ○청소년야영장신축					

資料：濟州道 開發局 1992

사회개발부문의 투자현황 분석결과를 요약해보면, 문화 및 문화재보존 체육시설확충에 투자가 부진하였는데, 특히 문화재보존에 대한 국고지원과 문화·체육진흥에 대한 민간투자가 저조하였던 것으로 나타났다.

(5) 濟州地域開發投資의 公共財 類型別 配分現況과 特性

地域開發投資는 궁극적으로는 지역주민들의 地方公共欲求를 충족시키는 것이어야 한다. 그러나 지방자치체의 실시와 경제성장에 따라 지역주민의 수요와 욕구는 더욱 중대일로에 있어 지방정부가 제공하여야 할 공공재의 종류와 유형도 다양해지고, 질적 수준도 향상되지 않으면 안된다.

지금까지 추진된 濟州地域開發投資의 地方公共財의 類型別 配分 現況을 보면 <表11>에서 보는 바와 같이, 地域基本公共財의 산출을 위한 배분에는 투자비의 0.6%인 95억원이 투입되어 의무교육과 기초보건서비스를 창출하였고, 地方準公共財의 경우 투자비의 72%가 투자되어 지방주민의 기본수요 및 관광지기능강화를 위하여 상수도, 도로, 에너지공급 및 도시 및 농촌기반시설 확충을 위하여 배분되었다. 지역경제 활성화 및 지방산업개발과 관련된 지방공공자본재에는 투자비의 25%인 4080억원이 투입되었으나 지역토착산업인 농업·축산, 수산분야보다도 거시경제적 효과를 가져다 주는 관광개발분야에 투자가 집중되었다. 끝으로 제주도민의 생활환경과 관련된 지방공공소비재의 경우 투자비의 2%인 296억원이 투입되어 문화 및 사회복지시설등의 확충이 극히 부분적으로 이루어졌다.

지역경제성장의 촉진과 직접적인 관련이 되는 투자는 地方公共資本財의 형성인데, 이 투자는 지역의 산업을 개발·활성화시킴으로써 지역주민의 소득증대를 가져오는데 기여하게 된다. 지금까지 추진된 제주지역개발투자의 경우 지방공공자본재의 형성에 대한 투자가 총투자비의 25%에 불과하여 낮은 수준에 있음을 보여주었다. 그나마 지역산업과 밀접한 분야에 대한 투자는 극히 저조하였던 것으로 나타나 제주지역개발투자는 도민소득증대에 별로 기여하지 못하였다. 또한 주민복지증진과 밀접한 지방공공소비재의 투자가 극히 낮은 반면, 지방준공공재의 창출에 투자가 집중하여 불균형적인 투자배분이 이루어졌던 것으로 나타났다.

2. 濟州地域開發의 投資配分 및 調達上的 問題點

지금까지 특정지역 제주도종합개발계획을 중심으로 투자배분 및 조달실태를 분석한 결과, 제주지역개발은 하향식개발, 외발적개발, 거점개발방식에 의해 의해 주로 추진됨으로써 제주지역개발투자가 觀光主導型으로 배분되어 제주관광산업을 기본산업으로 구축하는데 기여하였으나 투자배분 및 조달에 있어서 다음과 같은 문제점이 제기되고 있다.

① 投資配分 및 調達上的 中央依存性

지금까지 추진된 濟州地域開發投資의 경우 그 配分과 조달이 中央政府 중심으로 이루어져 왔다. 지역개발의 투자배분과 조달의 주체는 中央政府, 地方政府, 公社 및 民間部門이 있는데 어느

〈表11〉 濟州地域開發投資의 公共財 類型別 配分 現況

(단위: 억원,%)

유형	구분 투자사업	투자비	구성비
지방 기본공공재	일반행정	-	
	치안	-	
	교육(외무교육)	47	0.3
	소방	-	
	보건소	48	0.3
	소계	95	0.6
지방 준공공재	도로	662	4
	항만	916	5
	상하수도	256	2
	통신	1,021	6
	에너지	1,191	7
	위생시설	524	3
	도립병원	-	-
	중고등학교	262	2
	도시기반시설	6,748	42
	농촌기반시설	191	1
	소계	11,773	72
지방공공 자본재	농업	522	3
	축산	288	1
	산림	83	0.5
	수산업	691	4
	관광	2,496	15
	계	4,080	25
지방공공 소비재	문화	148	1
	문화재	17	0.1
	체육	64	0.4
	사회복지	67	0.4
	소계	296	2
	합계	16,217	100

주체가 어떠한 방법으로 재원을 배분하고 조달하여야 하는가는 지역경제에 미치는 영향과 밀접한 관계가 있다.

지금까지 추진되어온 濟州地域開發은 지방정부와 지역주민에 의한 上向的 開發方法에 의하여 추진되기 보다는 中央政府에 의한 下向的 地域開發로 추진되어 왔다. 계획 및 개발의 주체가 재1차로 중앙정부가 되었으며, 부분적으로 지방정부에 위임하여 개발·추진되었는데, 그 결과 이 계획은 全國的인 파급효과에 개발목표를 설정하여 계획함으로써 지역주민들의 요구나 基本需要를 반영하는 데는 경시하였다. 그리하여 지역개발을 위한 投資配分도 중앙정부의 일방적인 의사결정에 의하여 사업이 추진되어온 것이 대부분이었으며, 이에 필요한 투자재원 또한 중앙정부 차원에서 집중적으로 조달되어 왔다고 볼 수 있다.

1985년부터 1991년까지 추진되어온 제주지역개발은 그 투자재원조달구조 면에서 보면 중앙정부 17%, 지방정부 7%, 공사 28%, 民資 48%로 되어 있는데 공사의 경우 투자재원의 조달 및 배분이 중앙정부의 의사결정에 의하여 주도되고 있다는 점에서 제주지역개발투자에 있어서 中央依存性이 높다고 볼 수 있다.

② 民間投資의 外來資本 依存性

1991년까지 추진된 특정지역 제주도종합개발계획은 투자배분에 있어 理念的으로는 內發的 개발방법에 의한 개발전략으로 추진할 것으로 제시하고 있으나 이 계획이 담고 있는 사업의 규모나 성격으로 볼때 대부분 外來資本에 의존하여 투자되었다. 지금까지 추진된 제주지역개발은 國際觀光이 가져다주는 국민경제적 이익을 강하게 의식하여 개발의 효과가 地域에 확산되도록 하는 國民觀光 차원의 개발보다는 대규모 觀光團地를 조성하는데 그 중점을 두었다. 이러한 대규모 觀光團地 중심의 개발은 대규모 시설투자가 필요하기 때문에 資本이 영세한 지역주민은 개발사업에의 參與機會가 거의 배제되고 外來資本 위주의 개발을 불가피하게 하였다.

1991년까지 추진된 觀光施設事業 가운데 건설된 관광호텔은 22개업체, 관광객이용시설업체는 골프장 5개, 교양시설 3개, 위락시설 1개 업체가 조성되었는데 제일교포 및 제주지역기업이 투자한 것은 5개 업체에 불과한 것으로 나타났다. 이와 같이 지역개발사업이 開發 그 자체만을 생각하고 地域을 도외시하여 外來資本에 주로 의존하여 추진될때 지역의 主體性은 약화되고 투자의 果實인 소득이 크게 누출되는 결과를 낳는다. 濟州道觀光所得의 經濟效果分析에 관한 연구에 의하면 觀光開發로 인한 地域所得 가운데 1991년간 약 1965억원이 유출된 것으로 나타났는데, 이는 앞으로 더욱 증가할 것으로 전망되고 있다.¹⁸⁾

③ 開發投資의 地域間 不均衡

지금까지 추진된 濟州地域開發 投資의 배분은 不均衡 據點開發方式을 선택하여 추진되었다. 거점개발방식은 개발잠재력이 가장 큰 몇 개의 지역을 선정하여 그 지역에 集中的인 투자를 함으

18) 金泰保, 高南旭, 許香珍, 金性俊, 高承益, 「濟州道 觀光所得의 經濟效果分析」 濟州大地域發展研究所, pp.101~120.

로써 주변지역에 開發效果를 확산시키는 開發方法이다. 1985년부터 1991년까지 추진된 濟州地域 開發은 中文, 城山, 表善의 3개 觀光團地와 이를 보완하여 관광기능을 강화하고 주변지역에의 개발효과를 확산시키기 위하여 27個 觀光地區가 지정되어 추진할 것으로 계획되었다. 그러나 지금까지 추진된 제주지역개발사업을 보면 투자배분이 中文, 表善, 서귀포, 협재 등 일부지역만을 중심으로 이루어져 地域間 不均衡을 심화시켰던 것으로 나타났다.

더구나, 지금까지 추진된 濟州地域開發은 관광단지 및 관광지구를 개발하는 경우 기존 農村地區나 漁村地區와의 空間的 連繫化가 이루어지도록 추진되지 못함으로써 관광단지의 개발이 관광지의 여건조성에는 기여하였으나 농어촌지역발전에는 별로 기여하지 못하였다. 관광단지의 개발은 그 투자배분이 기존 농어촌지구와의 空間的 연계 속에서 추진될 때 산업진흥의 파급효과가 제주지역의 구석구석까지 미치게 되어 지역경제의 활성화를 가져올 수 있음에도 불구하고, 관광단지 중심의 개발로 추진됨으로써 주변지역으로 파급효과가 나타나지 않은채 개발의 섬으로 끝나 버렸다.

④ 開發投資의 產業間 不均衡

지금까지 추진된 濟州地域開發은 그 투자배분에 있어 產業間 不均衡開發戰略을 채택하였다. 이 투자배분전략은 개발잠재력이 큰 관광산업을 중심으로 투자배분을 집중화함으로써 지역기존 산업인 농수산업 및 제조업과의 연계속에서 개발효과를 확산시키는 개발전략이다. 지금까지 추진된 濟州地域開發의 투자배분은 산업부문별로 볼때 지역의 기존산업인 농수산업의 경우 전 투자비의 10%인 2496억원이 투자되었을 뿐이다. 더구나 교통·통신 및 도시기반시설의 투자도 관광기능강화를 위한 투자가 대부분이었다. 또한 관광산업부문에 총투자비의 15%가 투자되어 대부분 관광산업 중심으로 배분되었음에도 불구하고 지금까지의 투자배분이 지역의 기존산업과의 연관효과가 나타나지 않은채 관광산업 중심의 개발로 끝나 다른 산업에의 파급효과가 별로 나타나지 않은 것으로 분석되었다.

제주지역산업연관분석을 통해서 보면 관광산업의 前後方聯關效果가 각각 0.9011, 1.0180으로 나타나 관광산업의 전후방연관산업과의 파급관계가 별로 높지 않다는 것을 파악해 해주고 있다. 결론적으로 제주개발투자는 그 투자배분이 觀光主導型으로 배분되었으나 관광산업중심의 개발로 끝나 다른 산업에의 파급효과가 별로 나타나지 않음으로써 도민소득창출에 한계가 있었다.

⑤ 地域投資에 대한 行政·財政金融上的 支援 未備

지역의 民間投資는 지역경제 활성화를 위해 중요한 역할을 한다. 특정지역 제주도종합개발계획은 그 투자재원을 국비 17%, 지방비 7%, 공사 28%, 민자 48%으로 구성되고 있는데 투자재원의 절반을 민간투자에 의존하고 있어 제주도 지역개발의 성패는 민간투자유치에 달려 있었다고 말할 수 있다. 그럼에도 불구하고 지역내 민간투자유치를 위한 제반조치가 강구되지 않았다. 地域의 民間投資가 부진하였는데 그 주된 요인은 다음과 같은 行政·財政金融上的 제도적 결함 때문이라 지적할 수 있다.

첫째, 濟州地域開發의 투자배분은 觀光主導型으로 이루어졌음에도 불구하고 지역의 中小資本

에 대한 재정금융상의 지원이 이루어지지 않아 단기적인 수익성 전망이 불투명하게 됨으로써 지역기업의 관광사업 참여기회를 제공하지 못하였다.

둘째, 복잡한 인허가절차가 제약요인이 되었다. 민간기업이 관광개발사업 신청시 각종 인허가 절차가 복잡할 뿐만 아니라 중앙 각 부처의 승인·협의과정에 많은 시간과 경비가 소요되는 경우가 허다하여 민간투자를 어렵게 함으로써 민간투자가 더욱 부진하게 되었다.

셋째, 계획의 경직적 운영과 도로·용수·상하수도 등 기반시설의 부족, 관광지조성의 세부계획의 미비 등의 요인에 의하여 민간의 경우 투자전망이 불투명하게 됨으로써 민간투자는 더욱 부진하였다.

IV. 濟州地域開發投資의 合理的 配分 및 調達方案

1. 濟州地域開發投資의 合理的 配分 方向

1) 配分の 基本原則

지금까지 1985년부터 1991년까지 추진된 특정지역 제주도종합개발계획은 그 투자자원배분과 조달실태를 중심으로 하여 분석해본 결과, 투자자원 배분과 조달상의 증상의존성, 민간투자의 外來資本 의존성, 개발투자의 지역간불균형, 개발투자의 산업간불균형, 지역기업에 대한 투자참여를 촉진하기 위한 재정·금융상 지원 미흡 등이 문제점인 것으로 나타났다. 이는 제주지역개발이 下向式開發, 外發的開發, 據點開發方式에 의해 주로 추진된 결과에 의해 발생한 것이다.¹⁹⁾

따라서 앞으로의 제주지역개발은 국민경제의 능률성을 극대화시킴은 물론 지역내 소득과 복지를 고루 분배시키는 방향으로 추진되어야 한다는 점에서 종래의 제주개발에서 추구해온 發展目標과 開發方法에 대한 반성과 더불어 새로운 발전목표와 개발방법으로 개선·보완함은 물론, 투자의 배분 방향이 재조정되지 않으면 안된다.

地域開發投資의 配分은 투자자원의 조달 못지않게 중요한데, 보다 효율적인 배분을 위한 基本原則과 이에 근거한 기본운영방안이 수립되어야 한다. 우선 고려되어야 할 配分の 基本原則은 첫째 經濟的 效率性이다.²⁰⁾ 한정된 자원으로 투자효과를 극대화하기 위해서는 경제적 효율성 및 타당성을 높이는 것이 무엇보다 중요하다. 따라서 사업의 특성에 따라 효율성을 기준으로 하여 어떤 사업이 경제적 우위성이 있는지 파악하는 것이 중요하다.

둘째의 기본원칙은 산업부문간, 지역간 衡平性 및 福祉具現에 있다.²¹⁾ 경제적 효율성만 내세워 투자사업을 결정할 경우 기존의 산업간, 지역간 불균형상태를 더욱 심화시킬 우려가 있으며, 이

19) 金泰保 “濟州綜合開發의 發展的 補完 및 推進方案”, 「社會發展研究」 濟州大 제5집 1989, pp.240~248.

20) Musgrave RA and Musgrave PE. op.cit, pp.320~325.

21) Ibid, pp.325~328.

는 국민경제의 균형적 발전과 지역간 균형개발이라는 목표와는 배치되는 결과를 초래할 수도 있다. 한 지역의 개발정책의 궁극적인 목표는 지역경제의 量的 증가에만 있는 것이 아니라 質的 향상을 통한 住民福祉의 증대에 있는 것이다. 따라서 경제적 효율성원칙과 더불어 강조되어야 할 원칙이 바로 均衡發展原則이라고 할 수 있다. 다만 무조건 地域間 均衡만을 추구할 것이 아니라 그 지역의 특성을 고려하여 발전이 어느 정도 보장되고 투자비용을 회수할 수 있도록 地域特化産業을 육성하는 방향으로 지역개발사업을 추진하는 것이 바람직하다.

세째, 투자배분의 기본원칙으로 지방의 自律性을 확보할 수 있어야 한다. 지방자치제가 실시되어 地方化時代를 추구하고 있는 지금, 地域開發過程에서 반드시 고려되어야 할 원칙이 지방의 自律的 開發機能의 확충이라 하겠다. 開發과 計劃의 주체가 지역주민 혹은 地域이 될 수 있도록 그 지역의 특성을 잘 알고 있고 개발방향에 대해 누구보다도 많은 관심을 갖고 있는 그 지역주민의 의사를 반영하여 개발사업을 추진하는 것이 보다 바람직할 것이다. 中央政府 차원에서는 지방정부간의 상충의견을 조정하고 통제하는 역할에 많은 중점을 두고 개발에 관한 많은 자치기능은 지방정부로 이양하도록 하여야 한다.

2) 配分의 基本方向

앞으로의 제주지역개발은 국민경제의 효율성을 극대화시키는 물론 지역내 소득과 복지물 고루 분배시키는 방향에서 추진되어야 한다는 점에서 투자배분을 위한 기본원칙은 效率性, 平衡性 및 福祉具現性, 自律性 제고에 두어야 한다. 따라서 앞으로 제주지역개발을 추진함에 있어 고려되어야 할 것은 투자배분의 기본원칙에 입각한 開發投資配分의 方向設定이라 않을 수 없다.

따라서 앞에서 서술한 투자배분의 기본원칙과 함께 고려해야 할 것이 開發投資配分의 基本方向이라 할 수 있다. 첫째, 投資配分은 관광산업을 先導産業으로 하여 지역의 기존산업인 農水産業, 제조업 등과의 연계성을 강화할 수 있도록 배분되어야 한다. 관광산업을 선도산업으로 하여 地域의 기존산업인 농수산업과 제조업 등과의 연계성을 강화해 나가는 경우 3차산업의 개발은 물론, 관광산업과 전후방연관효과가 큰 농수산업, 제조업 및 건설업의 발전을 동시에 가져와 산업연관 파급효과의 극대화를 추구할 수 있다. 다시 말하여 제주도의 農業 등 1차산업 및 제조업이 관광산업과의 연계성을 고려하여 동시에 발전시켜 나가는 경우 지역의 經濟基盤을 강화시켜 주며, 觀光의 다양성을 가져다 주고 제주경제의 內發的 開發을 가능케 함으로써 道民所得 增大效果에도 크게 기여할 것이다.²²⁾ 따라서 관광산업이 제주경제의 선도산업으로서 자리를 굳히고 그 역할을 강화하기 위하여 自然環境保全에 중점을 둔 관광지의 基盤強化, 接近性 제고, 관광위락시설의 확충 등이 요구된다. 1차산업인 제주농업도 개방화시대에 적응할 수 있도록 전업농의 육성, 기술 및 품종개량외에 관광산업의 需給構造와 통합되도록 연관개발해 나가도록 한다.

둘째, 앞으로의 제주지역개발은 그 투자배분에 있어 場所의 번영보다는 住民의 번영을 추구하

22) 金泰保·許香珍, “濟州道觀光所得의 殘留效果 提高方案” 「社會發展研究」 濟州大 제4집, 1989, pp. 121~128.

는데 그 목표를 두어야 한다. 지금까지 추진되어온 제주지역개발은 道民所得創出效果보다는 관광이 가져다주는 국민경제적 파급효과에 중점을 둬으로써 그 개발방향은 대규모 관광단지 조성하는데 우선하여 집중투자되어 왔다. 그 결과 투자의 과실인 소득이 地域外로 크게 누출되는 것으로 나타났다. 이러한 대규모 관광단지 중심의 개발은 대규모 시설투자가 필요하기 때문에 자본이 영세한 지역주민, 기업은 개발사업에의 참여기회가 거의 배제된채 外來資本 위주의 개발투자가 불가피하게 함으로써 개발로 유발되는 소득과 고용의 파급이 지역의 경제순환에 재투입되지 않고 지역외로 유출되어 도민소득창출효과가 반감되어 왔다.²³⁾

앞으로 제주지역개발은 그 투자효과의 대상이 場所가 아니라 地域住民이며, 場所의 번영이 반드시 地域住民의 번영으로 직결되는 것이 아님을 감안하여 계획사업마다 개발의 효과가 地域住民에게 귀착될 것인지를 검토토록 한다. 이와 관련하여 앞으로의 제주개발투자의 배분은 관광단지 및 관광지구의 개발이 관광농원, 과수단지 및 특수작물재배단지 등의 農村地區, 그리고 어항, 선착장, 양식장 등 漁村地區와의 空間的 連繫化가 이루어지도록 배분되어야 한다. 관광단지 및 관광지구를 濟州特有의 문화를 간직하고 있는 農漁村地區와의 기능적 연속에서 개발을 하는 경우 관광지의 변화와 다양성을 가져오며, 지역의 경제기반을 강화시킬 수 있어 지역주민소득증대에도 크게 기여할 것이다.

세째, 앞으로의 제주지역개발의 투자배분은 住民意思 및 地方의 基本需要를 충족시키는 방향에서 배분되어야 한다. 지금까지 추진되어온 濟州地域開發은 중앙정부가 주체가 되어 開發計劃을 수립하고 집행·투자하는 下向式開發方法에 의하여 추진되었다. 이러한 하향식개발은 계획 및 개발의 주체가 중앙정부가 제1차로 되며 부분적으로 지방정부에의 위임하에 개발시키는 것으로 투자배분에 있어 전국적인 파급효과에 개발목표를 설정하여 추진하게 됨으로써 지역주민들의 요구나 기본수요를 반영하는 데 등한시 하게 되었다.²⁴⁾ 종래의 제주지역개발은 하향식개발방법에 의하여 추진된 결과 지역주민의 입장에서는 개발사업의 선정과 집행에 제대로 참여하지 못하기 때문에 소외감과 이익배분에 있어 피해를 받고 있다는 생각을 갖게 되었다.

앞으로의 제주지역개발은 地方自治制실시와 더불어 開發을 중국적으로는 지역주민의 要求내지는 基本需要를 충족시키는 과정으로 이해하여 제주지역개발은 지역주민의 직접적인 참여 속에서 이루어져야 한다는 점에서 개발투자배분은 주민의사 및 기본수요를 충족시키는 방향에서 배분되어야 한다. 따라서 앞으로의 제주지역개발은 그 개발사업을 추진함에 있어 개발의 계획목표 및 지표설정, 대안사업의 선정시에 주민의 의사를 반영하여 개발수요가 설정되어야 하고, 이를 존중한 가운데 계획목표와 대안사업을 확정하여 투자배분토록 한다.

네째, 앞으로의 제주개발투자의 배분은 國內外的 與件變化를 고려한 가운데 투자되어야 한다. 國際化·開放化를 맞아 제주경제는 성장의 위기를 맞고 있다. 그동안 제주경제성장에 주요한 역

23) 金泰保, "濟州綜合開發의……" pp.240~249.

24) 「上揭論文」, pp.248~250.

활을 하였던 농업이 최근 농산물수입개방으로 인하여 직·간접적으로 타격을 받기 시작하였다. 미국의 농산물수입개방압력과 UR협상에 따라 1985년 이후 우리나라는 수입자유화 예시품목을 고시하여 단계적으로 농산물을 개방하여 왔는데, 1991년에는 제주도에서 생산되고 있는 파인애플, 바나나 등이 개방되어 폐농화되어 버렸다. 감귤의 경우 일단 유보되었으나 1990년대에 시장개방이 확실시되고 있어 제주농업의 성장에 큰 위협이 되고 있다. 따라서 제주농업의 경우 제주경제 성장에 지속적으로 기여할 수 있도록 농업이 개방화시대에 적용할 수 있도록 경쟁력있는 산업으로 발전시키는 것이 중요과제가 되고 있다.²⁵⁾ 따라서 지역개발 투자의 배분도 제주경제가 국제화 시대에 적용할 수 있도록 경쟁력을 배양하는 방향에서 고려되어야 하겠다.

2. 濟州開發 投資財源의 調達 方案

앞으로 추진되어질 제주지역개발은 地方化時代를 맞아 국민경제의 효율성을 극대화시키는 물론, 지역내 주민의 소득과 복지를 고루 분배시키는 방향으로 투자배분이 이루어져야 한다는 점에서 투자배분을 위한 기본원칙은 효율성, 형평성 및 복지구현성, 자율성제고에 두어야 한다. 이러한 투자배분의 기본원칙에 입각하여 투자배분의 기본방향은 첫째, 관광산업을 先導産業으로 하여 지역의 기존산업인 농수산업, 제조업등과의 연계성을 강화할 수 있도록 배분하고, 둘째 투자의 배분에 있어 場所의 번영보다는 住民의 번영을 추구하는데 그 목표를 두어야 하고, 셋째 住民意思 및 지방의 基本需要를 충족시키는 방향에서 배분되어야 하고, 넷째 國內外 與件變化를 고려하여 투자되어야 한다.

따라서 앞으로의 제주지역개발의 효율적인 추진을 위해서는 投資財源의 배분 못지않게 투자재원조달이 안정적으로 확보되어야 한다. 앞으로 추진되어질 제주지역개발은 관광단지 및 관광지역의 개발, 사회간접자본의 확충 및 자연 및 환경보전과 제주도민의 기본수요를 충족시키기 위한 개발사업들을 포괄하여 추진하여야 한다는 점에서 종래 추진되어온 특정지역 제주도종합개발계획 못지 않게 막대한 投資財源이 소요될 것으로 전망되고 있다.

제주지역개발을 위한 투자재원의 조달방안은 公共部門과 民間部門을 통한 조달방법의 두가지로 나눌 수 있다. 공공부문의 조달은 주로 국가나 지방자치단체, 공공단체가 公益目的을 달성하기 위하여 조세 등을 재원으로 하여 조달하는 것인데 반해, 민간부문의 조달은 민간자본가가 私的인 이윤추구를 위하여 자본을 투자하는 경우를 의미한다. 따라서 앞으로의 제주개발을 위한 재원조달방안은 공공부문과 민간부문에 나뉘어 고찰하도록 한다.

1) 公共部門을 통한 投資財源 調達方案

公共部門을 통한 투자재원조달은 국가 또는 지방자치단체에 의하여 조달될 수 있는데 지방자치

25) 金泰保, "濟州地域經濟의 特性과 活性化戰略" 「地域開發研究」濟州大地域發展研究所 제2집, 1991, pp.78~84.

제 실시에 따라 開發機能의 자율성 제고라는 측면에서 볼때 濟州道 지방자치단체의 自救의 노력에 의한 지역개발투자재원의 확보가 더욱 중요한 의미를 갖는다. 따라서 앞으로의 제주지역개발은 제주지역주민의 요구나 기본수요를 충족시키는 방향에서 추진되어야 한다는 점에서 投資財源의 배분과 조달은 스스로의 자주적 기반을 조성하는 것이 바람직하다. 즉 제주지역개발의 효율적인 추진을 위하여 지방자치단체가 필요한 재원을 스스로 조달하여야 한다는 당위명제를 실현시킬 수 있도록 財政基盤을 확충시켜 나가는 것이 필요하다. 따라서 제주개발을 위한 투자재원의 자주적인 조달방안은 自主稅源의 확충, 稅外收入의 증대, 地域開發公債의 발행, 特別會計의 설치·운영, 地方交付稅 및 國家補助金의 支援 강화 등에서 찾을 수 있다.

① 自主稅源의 擴充

지역개발투자의 재원 확보는 지방자치단체의 自主財源 확충에 의하여 달성될 수 있다는 점에서 地方稅源의 확충은 중요하다. 자주세원의 확충은 國稅와 地方稅 체제의 재조정, 새로운 지방세원의 개발을 통하여 할 수 있다. 조세체계의 재조정을 통한 지방자주재원의 증대방안은 국세의 일부를 지방세로 이양하는 것이다. 국세 가운데 지방세로 이양하는데 대해서는 이론적인 면에서 異論이 없는 것은 아니나 국세에서 지방세로 이양이 가능한 세목을 선정하여 보면 소득세 가운데 양도소득세, 부가가치세 가운데 숙박, 운수, 창고, 사회 및 개인서비스업, 주세 가운데 탁주, 소주 부문등이 대상이 될 수 있는데 이들 산업의 경우 제주경제에서 차지하는 비중이 높다는 점에서 자주재원의 제고에 크게 기여할 것이다.²⁶⁾ 또한 새로운 세원의 개발을 통한 자주재원의 확충은 제주지역경제를 고려해볼때 觀光稅, 環境保全稅, 地域開發稅, 鑛告稅 등²⁷⁾이 가능하다고 할 수 있다.

② 稅外收入의 增大

제주개발투자의 재원조달방안은 稅外收入의 증대를 통하여 확충할 수 있다. 세원확보의 어려움과 조세저항을 감안한다면 稅外收入은 지방자치단체의 노력 여하에 따라 증대시킬 수 있다는 점에서 지역개발투자재원을 위한 재원기반이 될 수 있다. 따라서 제주도 자체의 稅外收入 증대방안은 제주도내의 여건을 고려하여 볼때 지역에 산재한 未開發賦存資源을 개발 이용하여 經營收益事業을 증대해 나가는데 있다. 제주도내의 사회경제적 입지조건상 이용가능한 부존자원은 제주도의 여건을 고려할 때 관광지개발운영, 관광산업 및 관광시설등의 분야에서 아직까지도 미개발된 채 풍부한 편인데, 이러한 부존자원을 개발할 경우 제주도 자체의 주요 수입원이 되어 開發財源 확보에 기여함은 물론, 지역경제 활성화에도 기여하게 될 것이다. 경영수익사업을 확대해 나가는 경우 책임경영제도를 확립토록 한다. 기업적 성격의 지방자치단체의 재정활동의 경우 국가가 정부투자기관에 시도하고 있는 바와 같이 사업에 대한 目標, 基本方針과 경영지표를 부여하고

26) 金泰保, "濟州地域의 經濟開發과 自主財源의 擴充方案", 「論文集」 제주대 제22집 1986, pp.286~287.

27) 「上揭論文」, pp.287~288.

책임경영케 한후에 성과급을 지급하는 제도의 도입을 시도하도록 한다.

③ 地域開發公債의 發行

濟州開發投資의 財源조달을 위해 地方債 발행을 확대토록 한다. 지방채란 지방자치단체가 재정수입의 부족을 보충하고 지역개발을 위한 투자재원을 조달하기 위하여 발행하는 것이다. 지방채를 통한 자금조달방식은 년차적으로 元利金을 상환하기 때문에 지방자치단체의 재정에 압박을 주지 않는 장점이 있기 때문에 사업의 수익이 다년간 걸쳐 발생하는 관광개발사업의 자금을 충당할 때 지방채를 통해 재원을 조달하는 방법이 바람직하다. 이의 활용방안은 교부공채로서 지방자치단체가 사업초기의 보상비, 기반조성비 등에 소요되는 재원이 부족한 경우 재원의 전부 또는 일부를 참여시공업체에게 공채발행 형식으로 부담시켜 초기에 필요투자경비를 조성하는 방법과 참가소화방식으로 관광개발사업의 인허가시나 등록시에 그 대상자에게 지방채를 끼워서 판매하는 방식으로 활용할 수 있다.²⁸⁾ 또한 지역개발공채를 발행한 경우 지역조성자금의 역외유출이 심한 제2금융권에 대하여 강제인수시켜 소화토록 한다.²⁹⁾

④ 濟州道綜合開發特別會計의 設置·運用

제주지역개발을 위한 투자재원을 효율적으로 조달하고 관리하기 위하여 제주도개발특별회계를 설치·운영토록 한다. 관광단지나 관광지구를 조성함에 있어 사회간접자본의 확충과 관광기반시설개발이 시급함에도 현재의 빈약한 제주도 지방재정규모로는 이를 뒷받침해주지 못하는 실정이다. 앞으로 제주지역개발을 추진하기 위한 財源부족을 보전하고 개발계획사업과 투자재원과의 효율적인 연계를 도모하여 지출의 효율화를 기하기 위하여 일반회계와 달리 특별회계를 설치하는 것이 바람직하다.³⁰⁾

⑤ 國庫補助金等 國家支援의 強化

앞으로 제주지역개발을 추진함에 있어 개발계획의 구현을 위해서는 개발 투자재원의 확보가 전제되어야 하는데 취약한 지방자치단체의 재정과 地域企業의 투자재원으로는 감당하기 어렵다고 판단된다. 특히, 도로, 상하수도, 용수, 항만 등 사회간접자본과 관련된 공공시설투자에 대해서는 補助金의 豫算 및 管理에 관한 法律 第10條의 규정에도 불구하고 국가보조금을 차등지원할 수 있는 제도적 장치가 마련되었는데³¹⁾, 이 취지에 입각하여 地方交付金도 확대되어야 하고 또한 觀光事業別 이용부담금과 資源利用負擔金을 강화토록 한다. 또한 제주도개발특별법 제29조의 규정에 따라 국영기업체 혹은 공기업이 부담하는 개발부담금 50%를 경감해주는 특혜규정이 철폐됨에 따라 국가귀속분 50%도 지방환원토록 되었는데 또한 투자재원에 귀속토록 한다.³²⁾

28) 「上揭論文」, pp. 289~291.
 29) 濟州道開發特別法 第32條
 30) 濟州道開發特別法 第34條
 31) 濟州道開發特別法 第30條
 32) 濟州道開發特別法 第29條

2) 民間部門을 통한 投資財源 調達方案

(1) 民間資本의 投資誘致

제주지역개발분야에서 民間部門의 역할은 점차 커지고 있다. 사실상 민간부문은 지역개발단계의 최종과정에 해당하는데 민간사업으로서의 특성이 강한 관광지개발사업의 民間參與를 크게 확대해 나가야할 것이다. 지역개발사업에의 民間資本 유치는 주민들의 개발수요충족에 기여할 뿐만 아니라 民間의 입장에서는 수익을 실현시킴으로써 다시 지역개발의 촉진요인으로 작용한다는 점에서 그 의의가 크다. 地域의 민간자본을 개발주체로서 참여를 유도하는데는 자본규모의 영세성, 구조의 취약성 등 때문에 투자에 한계가 있기 때문에 民資의 유치를 위한 行政的, 財政金融的 支援 方案이 모색되어야 한다.

가) 行政上의 支援強化

첫째, 認許可節次 등 행정절차를 간소화하도록 한다. 觀光開發事業이 도지사의 승인을 받은 경우는 公園法上의 공원사업의 시행인가, 文化財保護法에 의한 사용허가, 山林法에 의한 벌채허가 등을 받은 것으로 의제하여 사업시행자의 사업실시를 원활하게 하여 주도록³³⁾ 함으로써 民間資本의 유치를 촉진토록 한다.

둘째, 관광개발사업지구내 地域內 土地所有者의 土地가 있는 경우 당해 토지와 관광개발사업을 결합하여 추진하는 共同開發方式을 유도토록 한다.³⁴⁾ 개발대상지역내에 토지를 보유한 자가 직접 토지를 자본으로 투자하는 경우 공동개발사업에 참여하여 직접 투자에 참여할 수 있도록 하는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

셋째, 特別開發優待事業制를 도입하여 관광개발사업의 경우 총투자자본의 1/2이상을 지역자본으로 참여되는 투자합작사업을 특별개발사업으로 지정하여 각종 행정 및 조세·금융상의 지원을 강화토록 한다.³⁵⁾ 이와같은 특별개발우대사업의 도입은 많은 영세한 지역자본의 참여폭이 넓어지며, 또한 지역의 자본이 지역내 자본환류효과를 가져올 수 있다는 점에서 의의가 크다.

넷째 지역내 組合, 協會 등 각종 團體의 투자참여를 유도토록 한다. 투자대상의 성격에 따라 관광산업과 연계화시킬 수 있는 관광농업은 단위농협이나 감협, 관광목장은 축협, 관광어업은 수협 등이 지역주민과 공동으로 참여토록 하는 것으로 영세한 지역자본이 투자에 참여할 수 있는 기회를 제공해 준다.³⁶⁾

나) 財政·金融上의 支援強化

민간자본을 적극 유치하기 위해서는 收益性보장과 더불어 투자자본에 대한 리스크를 줄여주는 조치가 필요하다. 민간투자에 대한 조세상의 혜택은 부담경감 및 資金回收의 가속화를 통해 채산

33) 濟州道開發特別法 第5條

34) 濟州道開發特別法 第12條

35) 濟州道開發特別法 第39條

36) 濟州道開發特別法 第32條

성을 확보하는데 기여하게 되므로 투자대상과 특별개발우대사업지역에 적용되는 투자자에게는 투자액을 손비로 처리해 주고 투자수익에 대해서도 일정기간 과세대상에서 제외하는 등 國稅 및 地方稅의 감면조치가 中小企業特別支援制度 및 農工團地 조성에 따른 특별조치의 수준으로 이루어져야 할 것이다.

國稅의 경우 ① 개발사업의 준공시까지 法人稅를 감면하며, ② 개발사업에 투자할 목적으로 他地域의 토지를 매각하였을 경우에는 양도소득세를 면제하고, ③ 開發事業施行者가 조성한 토지를 실수요자에게 양도할 때나 토지소유자가 사업시행자에게 토지를 양도할 경우에는 양도소득세, 法人稅, 특별부가세 등을 면제하거나 경감시킨다. ④ 法人稅에 대한 特別減價償却을 인정하여 호텔의 부속건물 및 施設 뿐만 아니라 綜合休養業도 그 적용대상으로 하고, ⑤ 觀光開發事業의 용도로 수입하는 機資材는 關稅를 감면하거나 일정기간 分納하도록 허용한다.³⁷⁾ 地方稅의 경우는 ① 사업시행자가 土地取得時에는 취득세와 등록세를 면제하고 ③ 사업시행자가 법인일 때에는 事業所稅를 면제하며, ③ 土地 또는 시설에 대한 재산세도 면제하거나 경감하고, ④ 사업시행자로부터 施設物을 양도받는 경우에는 취득세와 등록세를 면제한다.³⁸⁾

또한, 觀光開發事業에 대한 金融支援도 강화되어야 한다. 관광을 비롯한 地域開發事業은 그 규모가 방대하고 투자에 대한 회임기간이 길기 때문에 금융지원이 뒷받침없이 투자유치가 쉬운 일이 아니다. 그러나 실제로는 觀光開發投資에 대한 금융상의 지원은 中小企業에 대한 特別低利資金과 장기저리의 國內投資基金을 우선 지원하는데 그치는 실정으므로 民間投資 유치를 촉진하기 위해 다음과 같은 金融上的 지원방안이 강구되어야 한다. 금융상의 지원방안은 觀光開發振興基金을 확대하는 것 외에 ① 사업시행을 위한 土地買入時는 소요자금의 50%까지 융자하되 그 기간은 적어도 5년거치 10년분할 상환토록 한다. ② 건설소요자재 구입자금은 소요총액의 50%까지 융자하되 상환기간은 3~5년으로 하며 後取擔保를 원칙으로 한다.³⁹⁾

(2) 제3섹타의 導入

제3섹타란 국가, 지방자치단체 등 공공기관과 民間部門의 공동출자로서 설립되는 주식회사 형태로써 정부, 공공기관, 민간단체 및 개인으로 구성된다. 대규모 관광단지개발사업은 전문분야로서 최선의 기술을 총동원하여야 할 사업이므로 장기적 수익성뿐만 아니라 공익성을 겸비하여야 하기 때문에, 또한 지역의 영세자본으로서 감당할 수 없기 때문에 지역의 民間部門과 公共部門이 결합한 새로운 체제인 제3섹타의 도입은 바람직하다.⁴⁰⁾

제3섹타의 운영에 있어서는 官·公·민의 혼합방식에 의한 투자참여에 의하여 연관성이 강한 집단별로 群集化시켜 참여하도록 유도하여 관광개발의 총괄주체인 제3섹타로 하여금 개발·관리

37) 韓國觀光公社 「全國觀光長期綜合開發計劃」 1989, pp.558~559.

38) 「上揭書」 pp.559~560.

39) 高南旭·金泰保, 「濟州道觀光開發과 道民所得増大의 連繫推進方案」 「社會發展研究」 濟州大 제2집 1986, pp.226~227.

40) 「上揭論文」 ppp.227~228.

하도록 유도한다. 따라서 종합적인 관광개발계획 및 관리기능을 발휘할 수 있는 기관이 株主가 되어 구성함이 바람직하므로 지방자치단체나 有關機關은 주식비율을 배분하는데 있어 다만 주주 일뿐 관리운영기관은 완전히 독립하게 운영되어야 하는데, 이러한 제3섹타의 도입은 지역의 영세 자본을 참여시킬 수 있는 한 방법이 될 수 있다.

V. 結 論

지금까지 特定地域 濟州道綜合開發計劃을 중심으로 投資配分 및 調達實態를 분석하였다. 분석 결과 지금까지의 濟州開發投資는 觀光主導型으로 배분됨으로서 관광산업을 기본산업으로 구축하는데 크게 기여하였으나, 濟州開發投資는 그 배분 및 조달과정에서 불매 投資配分 및 調達에 있어 中央依存性, 開發投資의 地域的 및 部門別 偏重, 外地人 중심의 民間投資, 地域投資에 대한 行政·財政 金融上的 지원 미비 등이 문제점인 것으로 나타났다.

따라서 앞으로의 濟州綜合開發은 地方化時代를 맞아 국민경제의 능률성을 극대화시킴은 물론 지역내 주민의 소득과 복지를 고루 분배시키는 방향으로 투자배분이 이루어져야 한다는, 다시 말하여 지역주민의 최소희생과 최대복지를 이룩하는데 그 개발방향을 두고 지역개발을 위한 투자배분이 이루어져야 한다는 점에서 투자배분을 위한 기본원칙은 효율성, 형평성 및 복지구현, 자율성 재고에 두어야 한다. 이러한 투자배분의 기본원칙에 입각한 투자배분의 기본방향은 첫째, 관광산업을 先導産業으로 하여 지역의 기존산업인 농수산업, 제조업등과의 연계성을 강화할 수 있도록 배분하고, 둘째 투자배분에 있어 場所의 번영보다는 住民의 번영을 추구하는데 그 목표를 두어야 하고, 셋째 住民意思 및 지방의 基本需要를 충족시키는 방향에서 배분되어야 하고, 넷째 國內外 與件變化를 고려하여 투자되어야 한다.

따라서 앞으로의 제주지역개발의 효율적인 추진을 위한 투자재원조달은 公共部門에서 自主稅源의 확충, 稅外收入의 증대, 地域開發公債의 발행, 濟州道開發特別會計의 설치운영, 國家補助 金등 國家支援의 강화등에서 그 방안이 모색되어야 한다. 또한 民間資本의 투자유치를 강화하기 위하여 認許可節次的 간소화등 행정지원의 강화, 財政·金融上的 지원강화와 공공부문과의 합동 개발방식인 제3섹타의 도입등, 民間部門의 투자재원조달 방안이 강구되어야 한다.

Summary

The Investment Allocation Criteria and the Fund Mobilization Measures in Cheju Development Plan

Kim Tae-bo, Oh Nam-sam

The Study is the attempt to search for the investment allocation criteria and the fund mobilization measures with regard to the effective implementation of the Cheju Development Plan. Previously the Cheju Development Plan presented the investment amount and the fund mobilization measures only for a certain sector thereby lacking not only the systematic approach for the effective funding but the investment allocation to guarantee the feasibility of the plan. This study focuses on the analysis of the investment allocation and the available fund for the Cheju Development Plan and compares the planned amounts with the invested amounts by major sectors.