

석사학위논문

제주도 산남지역 경제활성화 방안 연구

제주대학교 경영대학원

산업경제학과 경제학전공

송 용 관

2004년 8월

석사학위논문

제주도 산남지역 경제활성화 방안 연구

지도교수 박 상 수

제주대학교 경영대학원

산업경제학과 경제학전공

송 용 관

2004년 8월

# 제주도 산남지역 경제활성화 방안 연구

지도교수 박 상 수

송 용 관

이 논문을 산업경제학 석사학위 논문으로 제출함.

2004년 6월 일

송용관의 산업경제학 석사학위 논문을 인준함.

심사위원장 \_\_\_\_\_ 인

심 사 위 원 \_\_\_\_\_ 인

심 사 위 원 \_\_\_\_\_ 인

제주대학교 경영대학원

2004년 8월 일

- 차례 -

제 1 장 서론 .....	1
제1절 연구의 의의 및 목적 .....	1
제2절 연구범위 및 방법 .....	2
제 2 장 지역경제의 활성화에 관한 이론적 고찰 .....	4
제1절 지역경제의 개념 .....	4
1. 지역의 개념 .....	4
2. 지역경제의 개념 .....	6
제2절 지역경제의 성장모형 .....	8
1. 신고전학과모형 .....	9
2. 경제기반이론 .....	10
제3절 지역경제 발전요인 .....	11
1. 인구 .....	11
2. 재정 .....	13
3. 산업구조 .....	14
제4절 지역경제의 주요 발전정책 .....	24
제 3 장 산남지역 경제실태 .....	26
제1절 입지적 여건 .....	26
제2절 인구 변화 추이 .....	28
1. 인구분포의 변화 .....	28
2. 인구구조 변화추이 .....	30

3. 연령별 인구분포 추이 .....	32
제3절 재정구조 .....	35
제4절 지역경제의 구조적 특징 .....	38
1. 산업구조 분석: 입지상 분석 .....	38
2. 경제성장 요인 고찰: 변화·할당분석 .....	43
제5절 지역경제의 문제점 .....	50
제 4 장 지역경제 활성화를 위한 방안 .....	53
제1절 인구유입 방안 .....	53
제2절 지방재정 강화방안 .....	56
제3절 산업구조 개선방안 .....	58
제 5 장 결 론 .....	61
참고문헌 .....	63
ABSTRACT .....	65

## - 표 차 례 -

<표 III-1> 제주지역 인구분포 변화 추이 .....	8
<표 III-2> 서귀포시 인구구조 분포 추이 .....	9
<표 III-3> 남제주군 인구구조 분포추이 .....	11
<표 III-4> 서귀포시 연령별 인구분포추이 .....	23
<표 III-5> 남제주군의 연령별 인구추이 .....	48
<표 III-6> 지방세 징수액 변화추이 .....	53
<표 III-7> 지방세 1인당 부담액 변화추이 .....	63
<표 III-8> 재정자립도 변화 추이 .....	66
<표 III-9> 일반회계 세출액 변화추이 .....	73
<표 III-10> 1995년 서귀포시, 남제주군 지역의 고용구성비 .....	93
<표 III-11> 1995년 서귀포시, 남제주군 산업별 입지상 .....	93
<표 III-12> 2002년 서귀포시, 남제주군 지역의 고용구성비 .....	94
<표 III-13> 2002년 서귀포시, 남제주군 산업별 입지상 .....	94
<표 III-14> 전국고용변화 .....	24
<표 III-15> 서귀포시, 남제주군의 고용변화 .....	44
<표 III-16> 서귀포시, 남제주군에 미친 국가고용 성장효과 .....	54
<표 III-17> 서귀포시, 남제주군의 산업혼합효과 .....	64
<표 III-18> 서귀포시, 남제주군의 고용변화 종합 .....	74

## - 그림 차 례 -

<그림 1> 제주지역 인구분포 변화추이 .....	9
<그림 2> 서귀포시 인구구조 분포 추이 .....	9
<그림 3> 남제주군 인구구조 분포추이 .....	11
<그림 4> 서귀포시 연령별 인구분포추이 .....	23
<그림 5> 남제주군 연령별 인구분포추이 .....	48

# 제 1 장 서론

## 제1절 연구의 의의 및 목적

본격적인 지방자치제의 실시 이후 자치단체는 물론 지역주민들이 지역개발에 대한 인식 변화와 더불어 지역경제의 역할 및 활성화에 대한 관심이 갈수록 높아지고 있다.

이 같은 현상은 그 동안 우리나라의 경제정책이 양적 경제성장을 목표로 중앙정부가 주도하면서 지방의 경제후진성을 탈피시키지 못하고 수도권 집중현상만 야기시킬 수밖에 없었던 점과 이제 전반적인 사회여건이 지역경제 활성화 방안에 관심을 보이지 않을 수 없을 만큼 사회가 성숙되어 가고 있다는 점을 반영하고 있는 것이라 하겠다.

이를 반영하듯 지방자치제의 실시 이후 우리나라의 지방자치단체마다 지역개발과 지역경제 활성화 등 경제문제 해결을 최우선 과제로 삼고 각종 정책을 개발하여 추진 중에 있다.

지역경제의 활성화는 지속적인 경제성장과 국토의 균형발전, 지방자치기반의 강화, 지역발전, 주민복지 향상이라는 차원에서 국가나 지방자치단체에게 직면한 문제로서, 그 합리적인 해결책 마련이 최대의 과제가 되고 있다.

하지만 중앙의 지배기능 비대화와 이에 따른 지방의 종속화 및 상대적 저발전을 극복하기 위해서는 지방의 발전이 중요하며, 지역간의 격차해소와 함께 균형적 발전이 선행되어야 한다. 지역간 격차는 자연 환경적 요인과 정치, 제도적 요인에 의해 발생하는 경우도 있지만 우리나라의 경우는 대체적으로 경제적 요인에 의해 가장 큰 영향을 받아왔다고 할 수 있다.

우선 지역경제 활성화는 정부의 강한 정책의지와 제도 장치가 마련돼야 하겠지만 그보다 더욱 중요한 것은 지방자치단체가 종전의 중앙 의존적 형태에서 벗어나 자율적인 발전의지로 지역의 잠재력과 모든 경제요소를 활용해 창조적인 정책을 개발하여야 한다.

자치단체도 경제활동의 중심이 되는 기업을 적극 유치하기 위해 산업 및 정보 인프라를 확충하고 세제와 행정서비스를 정비하는 등 여건을 획기적으로 개선하기 위한 노력을 기울여야 한다.

제주도 역시 지방자치제의 실시 이후 지역사회의 정치, 경제, 사회, 문화적 변화를 가져오고 있으며, 그만큼 이에 따른 책임과 역할 또한 증대되고 있다. 제주도 산남지역인 서귀포시와 남제주군 역시 지방자치제 실시이후 지역경제와 관련해 많은 변화를 경험하고 있다.

서귀포시와 남제주군은 사실상 90년대 후반 이후 주력산업인 감귤산업이 수입 개방과 풍작, 품질저하 등으로 가격이 폭락하면서 위기에 직면하고 있다. 또 하나의 주력인 관광산업도 관광성수기에 일시적인 호황을 보이기도 하지만 관광객의 여행 경비 지출감소 등으로 전반적인 어려움을 겪으면서 실물경제 전 분야가 침체 일로를 겪고 있다.

따라서 산남지역의 입장에서는 전반적인 지역경제의 침체에 따른 원인규명과 조속한 해결책이 마련이 최대 과제가 되고 있다.

여기서 서귀포시와 남제주군을 분석대상으로 설정한 것은 경제성장 잠재력은 충분한 여건을 갖추고 있으면서도 제주도 산북지역에 비해 상대적으로 침체 일로를 겪고 있고, 특히 이들 지역의 지역경제에 대한 연구가 많지 않다는 판단에 따른 것이다.

따라서 본 연구에서는 기존의 지역경제에 대한 각종 이론들을 고찰하고 이용 가능한 통계자료에 의해서 감귤과 관광을 주력산업으로 하면서 상호의존성에 기반을 둔 서귀포시와 남제주군의 전반적인 경제 실태와 문제점을 분석해보고, 이를 토대로 경제활성화를 위한 대책을 제시하는 데 그 목적이 있다.

## 제2절 연구범위 및 방법

지역경제를 분석하는 데는 지역 간의 인구이동, 지역 간의 고용기회의 차이, 산업 구조의 불균형, 지역소득, 재정력, 입지적 여건 등 많은 문제들이 포함된다. 하지만 지역경제가 개방적이라는 특성을 갖고 있는 관계로 어느 지역이나 쉽게 적용할 수 있는 모형을 아직까지는 찾지 못하고 있는 실정이다.



따라서 본 연구에서는 상호의존성에 기반을 둔 서귀포시와 남제주군을 각기 하나의 분석대상 지역으로 설정, 1981년 이후의 이용 가능한 통계자료를 활용하여 지금까지 널리 알려진 지역경제의 성장모형을 파악하는 한편 경제실태를 인구와 재정력, 경제의 구조적 특징과 성장특성을 분석해보고 문제점, 향후 개선방안 등을 모색하고자 한다.

하지만 분석에 필요한 지역통계자료의 제약성으로 경제의 구조적 특성과 성장특성 분석은 입지상 분석과 변화할당분석 등을 사용하였다. 그리고 자료는 서귀포시가 남제주군으로부터 분리된 1981년 이후로 한정하였다.

본 연구를 효과적으로 분석하기 위해 다음과 같이 다섯 개의 장으로 연구성과를 구성한다. 우선 1장은 서론으로서 연구의 의의 및 목적과 연구의 범위, 방법으로 구성을 명시한다. 제2장은 지역경제 활성화를 위한 이론적 고찰로 지역경제의 특성과 지역경제 성장모형, 지역경제의 발전 요소 중에서 인구, 재정, 산업구조의 중요성에 대해 고찰해보고, 산업구조를 분석하는 각종 모형들의 특징과 그 한계성을 파악한다. 제3장에서는 서귀포시, 남제주군 지역의 입지적 여건과 및 인구, 경제력 등 경제적 지위 및 지역성장의 기반산업구조 및 문제점을 찾아본다. 4장에서는 3장에서의 전반적인 자료와 분석을 바탕으로 지역경제 활성화 방안을 모색하고자 한다. 마지막으로 5장에서는 결론으로서 연구의 성과를 요약하고 서귀포시, 남제주군 지역경제의 기반강화를 위한 제언과 앞으로 지역경제를 효과적으로 연구하기 위해 선행돼야 할 과제에 대해 밝힌다.

## 제 2 장 지역경제의 활성화에 관한 이론적 고찰

### 제1절 지역경제의 개념

#### 1. 지역의 개념

지역경제는 전체 국민경제 속에서 한 지역의 지리적 공간경제를 취급하기 때문에 지역의 개념정립은 지역경제를 연구하는 데 있어서 무엇보다 중요하다.

지역 개념에 대한 정의는 아직도 일반적인 정립이 이루어져 있지 않은 상황이다. 지역을 구성하는 것이 무엇이며, 얼마의 크기로 구분되어야 하는지 지역의 크기뿐만 아니라 서로 다른 계층(시, 도, 군, 읍, 면 등)으로 구분될 수 있으며 지역을 구분하는 목적이나 기준이 다르고 또 그것을 포괄하고 있는 국가의 크기가 다르기 때문이다.

그럼에도 불구하고 지역경제를 분석하기 위해서는 지역의 개념 내지 그 성격을 먼저 이해할 필요가 있다. 지역에 대한 개념 정의는 학자들마다 매우 다양하다. 지역경제를 연구하는 데 있어 지역개념은 주관적 및 객관적 측면에서 논의 될 수 있다.<sup>1)</sup> 주관적인 지역이란 특정목적을 위해서 정의되는 개념이며 그에 따라 분류되기 때문에 그 정의준거에 따라 분류되어 다양한 지역이 있을 수 있다. 객관적인 지역이란 자연적인 실체지역으로서 지형·기후·인구밀도 및 생물분포 등 객관적 특성에 따라 분류하고 정의한다.

또 다른 측면에서의 지역이란 지역의 동질성, 예를 들면 기후나 지형 등에 기초를 둔 동질지역과 지역 내의 상호의존성에 기반을 둔 기능지역으로 구분하고 정의되기도 한다. 동질지역은 주로 물리적 실체에 의해서 정의, 분류되며 이것은 인간이 자연환경에 영향을 받아 존재하여 왔다는 점에 초점을 두고 있다.

기능지역으로 구분하자는 입장은 산업사회에서의 인간활동은 교통·통신 등 여러 가지 요인에 의하여 이질적으로 달라지며 다양화되어 경제권역은 확대되기 때문에

---

1) 홍기용, 「지역경제론」, (서울: 박영사, 1995), p.20.

지역은 기능에 의해서 정의 및 분류되어야 한다고 주장한다.

지역에 대한 또 다른 정의를 보면 보드빌(Boudeville)을 비롯한 많은 학자들은 지역은 동일한 지역문제를 가지고 있어야 하며, 그 문제의 해결을 위한 계획지역으로 분류하고 정의해야 한다고 주장하고 있다 지역문제로서 실업, 지역경제 밀도, 인구이동 등이 지역의 정의나 분류기준이 될 수 있으며, 이러한 문제의 해결을 위한 지역계획은 지역의 규모나 경제적 동질성 및 지역문제의 성격 등을 지역구분 요인으로 규정하고 있다.<sup>2)</sup>

매키(McKee) 등은 지역경제에서 지역의 개념은 그 지역이 가지고 있는 일정한 인구, 공간특성 그리고 지역구성 요소로서의 독특한 지역체계를 가지고 있어야 한다고 하였다.<sup>3)</sup>

자만스키(Czamanski)는 지역이란 구획이나 지역개념과는 달리 시간과 공간적 측면에서 해석되어야 하며, 기능적으로나 구조적으로 종합성을 갖추어야 한다고 강조하고 있다. 또한 지역이란 환경 및 입지적으로 독립해 있으면서 경제적으로 인근지역과 강한 연계성을 지니고 있어야 한다고 하였다.<sup>4)</sup>

프리드만(Friedmann)은 지역이란 수평적으로나 수직적 및 복합적으로 긴밀한 관계를 가지고 있어야 하며, 수평적 관계란 기본적으로 유사한 공간에 시장권을 형성하여 공간적 경쟁관계에 있는 지역을 말한다.<sup>5)</sup>

그런데 지역을 개념화하는 가장 고전적인 방법은 동질지역, 결절지역, 그리고 계획지역으로 구분하는 것이다.<sup>6)</sup>

동질지역(homogeneous regions)은 어떤 주요한 특성을 공유한다는 의미에서 동질적인 것이다. 여기서 내부적인 차이나 지역 내의 상호작용은 중시하지 않는다. 예컨대 미국의 동절기 밀 재배지대(winter wheat belt)는 특정 계절의 밀 재배지역을 기

---

2) Edgar M. Hoover and Frank Giarratani, *An Introduction to Regional Economics*, 3rd ed., Alfred A. Knopf(New York), 1984, pp.243~50

3) David L. McKee, Robert D. Dean, and W. H. Leady, *Regional Economics*, The Free Press (New York), 1970, pp.16~117

4) Stan Czamanski, *Regional and Interregional Social Accounting*, Lexington(Mass.), 1973 ; 홍기용(1995), 前掲書, p.21에서 재인용

5) John Friedmann, "The Concept of Planning," *UNDESA Working Paper*, No.12, 1958 ; 홍기용(1995), 前掲書, p.21에서 재인용

6) 박종화·윤대식·이종열, 「지역개발론」, (서울: 박영사, 1995), pp.4~5.

준으로 분류된 동질지역이다. 그런데 공유하는 특성은 소득수준이나 실업률과 같이 경제적인 것일 수도 있고, 유사한 지형이나 기후같이 지리적인 것일 수도 있고, 또는 공통적인 역사적 배경이나 정치적 이념 등과 같은 사회 정치적인 것일 수도 있다. 그런데 여기서의 문제점은 어떤 기준에 의한 동질성이 또 다른 기준의 측면에서 보면 이질적인 것이 될 수도 있다는 점이다.

결절지역(nodal or polarized regions)은 기능적인 측면에서 공간상의 흐름, 접촉, 그리고 상호의존성을 고려하여 분류한 지역개념이다. 이 개념은 이질적인 공간경제의 속성 내지 공간적 차원을 중요한 것으로 다루기 때문에 대부분의 지역경제학자들은 결절지역 개념을 선호한다. 공간경제란 여러 가지 이질적인 요소로 구성되어 있으나 기능적으로는 상호 연결되어 있다. 따라서 인구와 경제적 활동은 공간상에 고르게 흩어져 있는 것이 아니라 특정한 장소에 집적하게 된다. 그래서 지역내 중심지의 결속력 정도에 따라 지역의 규모가 결정된다.

계획지역(planning region)은 지역경제 내지 지역정책 목적을 효과적으로 달성하기 위해서 인위적으로 설정된 영역을 말한다. 대개 기능별(예:교통, 에너지, 상수공급 등)로 다양한 크기의 계획지역을 중복되는 형태로 여러 개 가지고 있는 경우가 많다. 우리나라 국토종합개발계획상에 권역별 개발계획이나 기능별 개발계획은 전형적인 계획지역의 예들이다. 계획지역을 이용하는 경우의 가장 큰 장점은 자료가 대개 행정적 단위로 수집되기 때문에 정책효과에 대한 평가가 보다 용이하고, 지역의 행정적인 구조는 정책집행을 보다 용이하게 한다는 점이다. 단점은 지역의 행정적인 경계와 경제적인 경계가 불일치할 수 있다는 점이다.

지역을 개념화하는 가장 고전적인 방법은 동질지역, 결절지역, 그리고 계획지역으로 구분하는 것이지만, 현실적인 측면에서는 연구의 목적에 따라서 적합한 기준을 설정하고 기준에 따라서 지역의 개념규정을 내리는 것이 보통이다.

## 2. 지역경제의 개념

지역경제란 경제의 공간적 질서(spatial order of economy)를 뜻하며 일정한 지역 공간상에 희소한 자원을 합리적으로 배분하기 위한 생산·교환·분배·소비의 경제 활동을 의미한다.

공간경제로서의 지역경제는 국민 총량경제의 공간적 분업화이며 지역특성에 근거한 생산활동으로서의 국민 경제를 구성하고 있는 지역단위의 경제로 정의할 수 있다. 나아가서 지역경제는 개별적 지역단위에서 이루어지는 재화의 생산·교환·분배·소비의 활동을 통하여 지역개발을 추진하고 지방정부의 재정을 뒷받침하여 지역주민의 생활을 윤택하게 하는 지역단위 경제활동이라고 할 수 있다.<sup>7)</sup>

우리나라의 경우는 지역경제의 개념에서 다음과 같은 세 가지 차원은 고려되어야 한다.<sup>8)</sup>

첫째, 학문적인 측면에서 볼 때 지역경제는 국민경제의 지리적 분할 단위로서의 공간경제이다. 지역경제는 국민경제의 부분인 만큼 국민경제와 지역경제는 전체와 부분의 체계성과 관련성을 갖게 되며, 각각의 성장과 변동으로부터 직접적인 영향을 주고받는다. 우리나라의 경우 국토·지역개발 및 행정상에서 사용되어 온 개발계획권, 생활권, 경제권, 문화권 및 행정지역 등 일정 권역은 국민 경제의 분할단위를 기초로 한 공간경제로서 지역경제 단위이다. 그러나 과거 30년 간의 국토·지역개발정책을 평가해 보건대 이상의 분해단위는 국가주도의 획일적인 개발계획의 단위였지 본래 지역경제가 갖는 의미와는 거리가 멀었다.

둘째, 지방자치시대의 측면에서 지역경제는 지방정부의 행정력이 행사되는 시·도, 시·군 등 행정구역의 단위가 강조된다. 왜냐하면 지역경제의 주요 관리주체가 행정구역을 단위로 하는 지방자치단체이기 때문이다. 따라서 지방자치와 관련하여 생각할 때의 지방경제는 지방자치단체의 지방구역에 국한하여 권역을 설정함이 타당할 것이다.

셋째, 우리나라의 경우 중앙·지방의 측면에서 수도권을 제외한 여타 지방의 경제 즉 지방경제로서의 개념이 강조된다. 다시 말해 지방경제는 수도권의 경제에 대응한 여타지역의 경제라는 의미로, 이는 수도권의 경제력 집중과 지방의 경제침체에서 오는 상대적 개념인데 지방의 경제육성과 관련하여 중요한 개념으로 파악되어야 한다.

이상을 종합하여 보면 지역경제란 지방자치력이 행사되는 일정한 권역내의 지역발전 및 주민복지를 향상시키는 경제활동을 의미한다.

---

7) 홍기용(1987), 前掲書, p.18.

8) 한국지방행정연구원, “지역 개발을 위한 지역 경제 활성화 방안,” 1992, pp.3~4.

따라서 지역경제를 연구한다는 것은 국민경제의 한 부분으로서 주로 지역내 경제 현상을 분석하여 문제점 도출하는 동시에 그 발전방향을 모색하는 것이다.

또한 간접적으로 이러한 지역내 경제활동을 토대로 지역간 경제환경의 상호관계를 구명하여 그 보완성과 균형발전을 조성하고자 하는 것이다. 그리고 지역경제 활성화를 위한 정책수립은 물론이고 지역의 경제행위를 파악하여 지역 발전의 기초자료로 이용하는데 그 목적이 있다.

이를 위하여 단위공간내의 생산, 소비, 교환, 분배 등 경제활동을 파악, 분석함은 물론 단위 공간간 경제교역활동에 대한 연구를 주요 내용으로 한다. 즉 지역간 공간경제는 물론 교통, 주택, 교육 등 지역내의 지역경제의 활성화에 관한 이론적 고찰 문제를 경제적으로 분석하여 공간적인 합리적 자원배분을 과학적으로 연구하고자 한다.

지역정책 또한 지역문제는 경제학적 관점에서 분석하여 그 해결방안을 제시하는데 있으므로 지역경제 문제를 연구하는 데 매우 중요한 영역이다. 지역정책으로는 개발의 효율과 균형성·지역간 인구배분·자본과 노동배분·지역계획문제와 정책평가 등의 영역으로 구분된다.

지역경제는 지역 자체에 내재되어 있는 경제, 사회적 요소에 의해서 영향을 받을 뿐만 아니라 인근 지역경제나 국가경제의 영향을 주고받기 때문에 단순히 경제이론만으로 해석 및 분석할 수 없는 부분도 많다. 그래서 지역경제를 다각적 시각으로 연구할 필요가 있다.

## 제2절 지역경제의 성장모형

일반적으로 지역성장이란 지역의 경제적 및 비경제적 구성요소의 양적, 질적 성장으로 정의할 수 있겠으나 지역경제 외적 요인인 사회구조변화, 가치, 태도의 변화 등 질적 성장은 많은 시간이 소요될 뿐만 아니라 측정이 어렵기 때문에 지역성장이란 주로 지역의 경제적 성장만을 뜻하는 경우가 많다. 지역경제가 왜 성장하는가 하는 점에 대한 통설들을 요약해 보면 다음과 같다.<sup>9)</sup>

첫째, 지역이 전국 및 국제시장에 수출할 수 있는 능력의 크기이다. 즉 자원의 부

존은 지역시장과 지역생산을 유치하는데 커다란 역할을 담당한다. 고로 이용하는 자원의 부존, 지역산업 및 시장의 존재 등은 지역경제 성장의 주된 요인을 이루게 된다.

둘째, 지역은 경제단위로서 양적 혹은 질적인 진화(evolution)에 의해서 성장이 이루어진다. 여기에서 지역의 진화는 인구의 증가, 경제활동의 확대, 그리고 국민소득의 증가 등의 요인에 의하여 이루어지는 것이다.

셋째, 지역발전의 원인은 사건(accident)에 있다는 것이다. 여기에서 사건은 건설 등의 요인에 의한 인위적 조작이나 천재지변 등의 우발적 사건을 의미한다.

지역이 왜 성장하는가 하는 문제는 지역학(Regional Science)에서 오래 전부터 추구되어 왔는 바 이에 대한 이론은 다양하다. 여기에서는 여러 이론 중 공급중시이론인 신고전학과모형과 수요중시이론인 경제기반이론을 중심으로 살펴보겠다.

## 1. 신고전학과모형

신고전경제학과의 지역성장모형은 일반적으로 널리 알려진 공급에 주안점을 둔 지역경제성장이론이다. 1960년대 구미각국에서 지역의 경제성장을 설명하는 데 가장 많이 이용된 모형으로 모츠(G. Borts), 퍼얼로프(H. Perloff), 던(E. Dumn) 등에 의하여 주장된 이론이다.

신고전학과모형은 지역의 생산성 증대가 곧 지역성장의 기초라는 생산함수에 그 이론적 기초를 두고 있다. 즉 지역성장의 측정단위인 지역생산은 그 지역이 지니고 있는 생산능력에 달려 있으며 이는 곧 생산요소와 지역경영능력의 함양에 달려 있다는 것이다.<sup>10)</sup> 이 모형은 완전고용과 완전경쟁이 이루어지고, 상품의 동질성, 수송비가 지역 간에 발생하지 않으며, 규모에 대한 수익불변(Constant return to Scale)<sup>11)</sup>, 생산기술 수준의 일정 등과 같은 가정을 전제로 하고 있다. 한 지역의 성장은 노동력의 성장과 축적 그리고 기술진보에 의하여 이루어지는 것이다. 지역에 있어

9) 최재선, 「지역경제론: 도시 및 지역개발의 이론과 방법」, (서울: 범문사, 1980), pp.396~398

10) 홍기용(1995), 前掲書, pp.83~84

11) 규모에 대한 수익의 법칙에 있어서 생산량이 투입생산요소의 양과 같은 비율로 증가할 때 규모에 대한 수익이 불변이라 하고, 산출량이 투입생산요소의 양보다 적을 때 규모에 대한 수익 감소라 한다.

서 자본과 노동력의 성장은 지역이 지니고 있는 생산요소의 공급능력에 달려 있을 뿐만 아니라 지역간 자본과 노동력의 이동과정에 달려 있다. 이 이동은 지역간 각 생산요소들의 수익률과도 높은 상관관계를 가지고 있다. 이 요소들의 수익률이 높은 곳일수록 누적성장이 이루어지며 지속적인 지역성장을 위하여는 성장능력의 함양과 투자환경 조성이 필요하다.

그러나 신고전학과모형은 지역경제성장이론으로서 많은 제약점을 지니고 있다. 신고전학과모형은 한 지역만을 대상으로 이론을 전개하고 있으나 지역간 상호작용인 다지역간 경제행위와 지역산업구조를 고려하지 못하고 있다. 그리고 이 모형의 가설 중에서 완전경쟁, 기술의 진보 등은 현실적으로 가변적일 것이다. 그리고 무엇보다 가장 큰 단점의 하나는 수요 요인을 고려하지 못했다는 점이다.

## 2. 경제기반이론

지역성장에 대한 공급적 측면을 강조한 신고전학과모형의 단점을 보완한 수요적 측면의 이론이 경제기반이론으로서 수출기반이론이라고도 부른다.<sup>12)</sup> 이 이론은 와어머와 호이트(A. Weimer & H. Hoyt) 및 여러 학자들에 의하여 제시된 이론이다.

지역의 사업을 수출부문과 수입부문으로 분리하여 수출부문에 의해서만 지역은 성장하며, 지역내 생산으로 수입을 대체하지 못한다. 그리고 지역의 소비성향과 수출성향 등은 일정하다는 가정을 두고, 어떤 지역에서 생산된 재화, 용역은 그 지역에서 소비하고 남은 잉여물을 다른 지역에 수출함으로써 그 지역의 소득은 증대되고 이렇게 획득된 소득은 다시 그 지역에 재투자되며 그 지역의 고용을 증대시키는 동시에 증대된 지역소득은 지역내의 연관산업에 파급효과를 주어 지역의 산업은 물론 지역경제도 성장하게 된다는 것이다.

지역산업의 적정입지와 고용증대 및 지역교역을 통한 국민경제의 균형적 발전을 통해 지역경제성장 및 개발은 이루어지므로 수출기반이론은 지역개발적 측면에서도 큰 의의를 찾을 수 있을 것이다. 그리고 역사적으로도 도시성장은 지역특화산물이 타 지역에 수출하는 과정에서 이루어져 와서 지역의 성장정도와 수출량은 밀접한 상관

---

12) 홍기용(1995), 前掲書, pp.90~92.



을 가지고 있다는 경제기반이론은 지역경제성장이론으로서 많은 인정을 받게 하였다.

하지만 이 이론은 부존자원을 이용한 수출산업에 치중한 단순지역성장모형이며, 성장이론은 지역구조변화에 영향을 주어야 하는데 이 점을 완전히 설명하고 있지 못하며, 비기반산업도 기반산업 못지 않게 지역성장에 중요할 뿐만 아니라 비기반 산업성장으로 부터 기반산업으로의 성장확대를 통하여 수출산업은 성장한다는 점을 설명하고 있지 못한 단점을 지니고 있다

### 제3절 지역경제 발전요인

#### 1. 인구

지역 내의 이동(intra-migration)이 아닌 지역간 인구이동을 지역인구의 자연증가와 구분해서 사회적 인구증가 또는 사회적 인구이동이라 한다. 지역은 국가간과 달리 이동이 비교적 자유스러운 영역이기 때문에 지역간 인구 이동량은 어느 나라든 비교적 높은 편이다.

그러면 인구증가는 경제발전과 어떤 상관관계를 가지고 있는가. 자산항목인가 아니면 부채항목인가.<sup>13)</sup>

우선 20세기의 현대경제학에 이르러서는 논자에 따라 인구를 유효수요라는 긍정적인 측면에서 보는 사람과 실업이라는 부정적 측면에서 보는 사람으로 갈라서고 있지만 대체로 부정적인 면으로 보는 경향이 많다.

인구증가가 경제성장에 있어서 부채항목으로 보는 인구비관론은 주로 인구가 1인당 소득수준을 산출할 때 除數가 된다는 점과 인구압력 때문에 실업문제가 심각하게 된다는 데 기초를 두고 있다. 이러한 인구비관론은 오늘날 대부분의 후진국에서 받아들여지는 경향이 있으며, 이 때문에 많은 나라가 산아제한에 노력하고 있다고 볼 수 있다.

이에 반해 인구증가가 경제개발을 촉진한다고 보는 인구낙관론으로는 허쉬만(A.O.Hirschman)과 쿠즈네츠(S.S.Kuznets)를 대표적으로 들 수 있다.

---

13) 박승, 「경제발전론」, (서울: 박문사, 2003), pp.326~332.

허쉬만<sup>14)</sup>은 인구가 증가하면 생활수준이 떨어지고 교통혼잡, 주택과 의료의 부족 등을 초래하지만 이것이 바로 경제개발의 필요성을 크게 하고 문제를 제기하며 그래서 잠자는 개발능력을 일깨우는 힘으로 작용하는 것이다. 즉, 인구증가가 경제개발의 추진력으로 작용하는 과정은 세 단계로 나눌 수 있는데, 첫 단계는 인구증가 때문에 제자리의 1인당 소득을 지키기에도 급급하며 이 때는 인구가 개발압력을 축적하는 데 공헌하는 시기이고, 2단계는 이 잠자는 개발압력이 현실적인 추진력으로 작용함으로써 1인당 소득이 증가하는 단계이며, 마지막 단계는 자립적 성장단계로서 경제는 스스로의 힘에 의하여 지속적으로 성장하고 경제성장은 인구압력과 관계가 없어지는, 다시 말하면 인구증가가 그 이상 경제성장촉진 요인으로 작용하지 않는다는 것이다.

쿠즈네츠(SS.kuznets)<sup>15)</sup>는 인구증가와 경제발전은 동시현상이기 때문에 경제성장이 인구증가를 유발하고 인구증가가 경제성장을 유발하는 관계에 있다고 보았다. 세계인구의 급속한 증가는 경제 근대화가 시작된 1750년경부터 시작되어 최근에 올수록 더욱 가속화되었는데 특히 1850년대 이후 두드러지게 나타났다. 다시 말하면 영국 산업혁명이후 경제근대화의 특징은 인구가 증가하면서 1인당 소득도 꾸준히 증가하고 있다는 점이다. 이는 1750년대 이후 세계 인구의 변화는 지역별 또는 국가별로 보면 인구변동이 경제변동과 맞물려 움직인다는 것을 알 수 있다. 결국 경제근대화는 일어나지 않고 인구만 늘어가는 후진국의 입장에서는 인구증가가 경제성장에 있어 부채항목으로 보는 인구비관론 견해가 우세하겠지만 장기간의 근대화 과정에서 인구증가는 경제발전을 촉진하였다는 쿠즈네츠의 주장이나 인구증가가 경제발전을 촉진시키는 압력으로 작용한다는 허쉬만의 견해는 설득력이 있다.

그리고 단순한 인구증가와 인간자본(Human Capital)의 증가와는 구별하여야 한다. 인구가 많아도 교육과 훈련이 없고 과학과 기술을 습득할 수 없으면 인간자본은 오히려 부족할 수 있다. 인간자본의 증가는 경제개발의 필요를 낳을 뿐만 아니

14) A.O.Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, 1958, pp.176~182; 박승(2003), 上掲書, p.327에서 재인용

15) Simon S. Kuznets, *Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations*, chapter I, Published as a Supplement to E.D.C.C. October 1956; Idem, "Population and Economic Growth," *Proceedings of the American Philosophical Society*, 3(June), pp.170~193; 박승, 「S.S. 쿠즈네츠」, 유평출판사, 1982, pp.75~84에서 재인용

라 개발추진력으로 작용할 수 있지만 교육과 훈련을 수반하지 않는 단순한 인구증가는 경제개발의 필요만 낳고 추진력으로 작용하기는 어려운 것이다.

인구이동 논의에 있어 중요한 이슈는 누가 이동하느냐, 왜 이동하느냐, 어디로 이동하느냐에 관한 것이다.

첫째, 인구이동의 특성은 생의 주기, 고용수준, 교육수준, 인구이동 경험의 측면에서 파악할 수 있으며, 인구이동의 연령으로 20대가 가장 높은 비중을 차지하고 있음은 세계적으로 보편화된 현상이다.

둘째, 고용수준에서도 일반적으로 저급 노동자는 지방시장에서, 고급인력 및 전문직 종사자는 대도시 지향성을 가지며, 이는 곧 대도시 인구 비대화를 선도하는 것이 현실이다.

셋째, 일반적으로 교육수준이 높을수록 전문직이나 고급직에 종사한다는 사실을 상기하면 교육수준도 인구이동의 주요 요인 중 하나다.

하지만 인구이동의 가장 중요한 이유는 경제적 이유 때문이라는게 일반적으로 알려져 있다. 이외에도 교육과 문화, 사회적 기회의 추구 등의 요인 등에서도 발생하기도 한다.

인구이동을 경제적 관점에서 분석을 시도한 토다로(M.P.Todoro, 1969)는 인구이동은 지역간의 실질소득의 격차 때문에 발생하는 것이 아니라 장래의 지역간 기대소득의 차 때문에 일어난다는 사실은 분석적으로 보여주고 있다.

인구이동의 이유를 설명하기 위한 이론으로 壓出과 吸引이론(push and pull theory)이 있다. 압출과 흡인이론에 의하면 인구이동은 인구유출 지역의 낙후되거나 혹은 낙후될 것으로 예상되는 경제, 사회적 여건이 밀어내거나(push) 인구유입 지역의 경제, 사회적 비교우위가 끌어당기거나(pull), 아니면 양자가 복합적으로 작용해 발생한다는 것이다.<sup>16)</sup>

## 2. 재정

한 지역의 재정력을 살펴보는 것도 그 지역의 경제력을 가늠할 수 있는 중요한

---

16) 박종화·윤대식·이종렬 공저(1995), 前掲書, pp.38~39

척도가 된다. 한 지역의 재정력(fiscal capacity)에 대한 일반적 개념은 확실히 정립되어 있지는 않지만 기준 재정수입액을 어느 정도 충족하느냐 하는 충당지수를 그 지역의 재정력이라고 간주하고 있다. 즉 하나의 행정단위가 공공수요를 충당하는데 소요되는 재원을 그 관할지역으로부터 자체적으로 조달할 수 있는 능력 또는 하나의 정부단위가 이용 가능한 세원으로 공공수요를 충당하기 위하여 재원을 조달할 수 있는 능력이라고 할 수 있다.

여기에서 지방재원은 지방세 징수, 중앙정부로부터의 교부금, 수익사업투자에 따르는 수입금, 지방채발행으로 차입된 차입금 등의 확보를 의미하며, 재원 관리란 재원의 확보에 의하여 형성된 자금을 얼마나 효율적으로 분배하며, 분배된 재원에 의해서 공급되는 공공재를 통해 주민의 복지를 극대화시키려는 제반작용을 말한다.

이 같은 지방재정은 지역경제에 영향을 주며, 국가 전체의 경제에도 영향을 준다. 실제로 지방재정을 통한 지방자치단체의 개발사업은 투자와 공공서비스를 위한 물자와 인력의 구매로 나타나며 이로 인해 경제활동이 활발해지고 지역의 경제기반도 강화된다. 지방재정의 기반 강화는 여러 측면이 있지만 기본적으로 지방정부가 정상적인 세입확보 노력 하에서 주민들의 공공서비스에 대한 기대 욕구를 충족시킬 수 있는 재정 규모와 지출 구조를 지니고 있는가의 문제로 집약될 수 있다.

결국 자치단체가 충분한 재정을 확충하지 못한다면 지역의 당면 현안문제와 정책과제를 순조롭게 추진하지 못할 것이며, 결과적으로는 지역사회의 사회, 경제적 발전이 지연되는 상황에 직면하게 될 것이다.

이런 점에서 지역주민들의 욕구를 충족시키고 지방분권화의 촉진에 따른 지방이양 등으로 지방자치단체의 기능과 역할을 충실히 수행하기 위해서는 안정적인고 충분한 재원확보가 필요하다. 하지만 대다수 지방자치단체의 재정자립도가 낮고 또한 상급정부로부터의 재원확보도 용이치 않아 지방자치를 통한 주민서비스 증대에 장애요인이 되고 있다.

### 3. 산업구조

산업이란 말은 여러 가지 재화와 용역을 생산하는 기업의 집단, 또는 사회적 분업체계의 한 부분을 뜻하는데 우리는 흔히 각 산업 상호간의 구성비율을 산업구조

라고 부른다. 그런데 이러한 산업의 구조는 경제의 발전과 더불어 어떻게 변화되는가에 대하여 많은 사람들이 오랜 전부터 연구하여 왔다.

여기에서는 산업구조를 어떤 기준에 의하여 분류를 할 것인가, 경제발전과 더불어 산업구조는 어떻게 변화되는가, 산업구조분석모형에는 어떤 이론들이 있는가에 대하여 고찰해 본다.

### 1) 산업구조의 분류 유형

산업은 다양한 분석목적과 기준에 따라 다양하게 분류할 수 있는데, 현재까지 사용되고 있는 산업분류의 기준과 유형은 대체로 다음 다섯 가지 분류방식이 있다.<sup>17)</sup>

첫째로, 3개 부문 분류방식이 있는데, 산업을 제1차 산업(primary industry), 제2차 산업(secondary industry), 제3차 산업(tertiary industry)으로 분류하는 방식을 의미한다. 이와 같은 분류방식은 Fisher가 개념적으로 사용했으며, Clark가 Petty의 3개 부문 분류방식(농업, 제조업, 상업)을 전산업으로 확장시켜 실증적으로 사용함으로써 널리 알려 졌다.

Clark는 산업을 다음과 같이 3개 부문으로 분류하였다. 제1차 산업에는 농업, 임업, 수산업, 목축업, 수렵업 등이 포함되고, 제2차 산업에는 광업, 제조업, 건설업, 전기수도·가스업 등이 포함되며, 제3차 산업에는 상업, 운수통신업, 금융업, 공무 및 가사 서비스업 등의 비물질적인 생산활동을 포함시켰다.

이러한 3개 부문 산업분류 방식은 다음 3가지 점에 논거를 두고 있다. 첫째로, 제1차 산업의 생산물은 농업을 중심으로 하는 채취산업 즉 생화학필수물자이기 때문에 그 수요가 비탄력적이라는 점이다. 둘째로, 제1차 산업은 수확체감의 법칙이 적용되고, 제2차 산업은 수확체증의 법칙이 적용된다는 것이다. 셋째로, 제1·2차 산업의 생산물은 운반이 가능하여 국제무역의 대상이 될 수 있는 반면에 제3차 산업의 생산물은 원칙적으로 그것이 불가능하다는 점이다.

이상과 같은 클라크의 산업분류는 다음과 같은 한계가 있다. 광업은 채취산업이라는 점에서 제1차 산업에 포함될 수도 있으며, 전기·가스·수도업은 제3차 산업에 포함될 때도 있다는 점이다. 그리고 제3차 산업이 유사성의 특징을 갖기에는 너

---

17) 김남용, “지역경제성장이 산업구조변화에 미친 영향”, 석사학위논문, 경상대학교 대학원, 1991, pp.13~15

무 종류가 다양하고 복잡한 경제활동이 포함되어 있다. 이러한 3개 부문 분류방식은 위와 같은 구조적인 한계가 있음에도 불구하고 산업분류방식에 있어서 가장 전통적이며 보편적인 기준으로 사용되어 왔다.

둘째로, 산업을 4개 부문으로 분류하는 방식이 있다. Chenerysms Clark의 제3차 산업 중에서 전력, 수송, 통신, 가스 및 용수 등의 이른바 경제기반시설인 사회간접자본(Social Overhead Capital)부문을 별도로 분류한 4개 부문 분류방식을 사용하였다.

셋째로, 국민소득계정체계(SNA: System of national Account)에 의한 분류방식이다. 이것은 UN이 제정하여 권장하고 있는 국민소득계정체계에 따라 산업을 11개 부문으로 분류하는 방식이 있다.

넷째로, 국제표준분류방식(ISIC: International Standard Industrial Classification)에 의한 산업분류이다. 현대산업의 다양성을 포함시켜 보다 세분하여 체계적으로 산업구조분석을 할 수 있게 한 것이다. UN은 국제표준방식을 제정하여 세계에 권장하였다.

한국은 UN의 분류방식인 국제표준분류방식을 한국실정에 맞도록 보완하여 한국표준산업분류방식(KSIC: Korea Standard Industrial Classification)을 제정하여 사용하도록 하고 있다. 이에 따르면 한국은 모든 경제활동산업을 90개의 소분류산업, 294개의 세분류산업, 1048개의 세세분류산업으로 분류하여 각종 통계를 작성하고 있다.

다섯째, 산업 연관표(I-O ; Input- Output Tables)에 의한 분류방식이다. 한국은행에서 작성하고 있는 산업연관표에 의한 분류방식이 있는데, 이 I-O표상에서는 산업의 성장유형이나 구조상의 변화를 감안하여 산업분류를 65개 부문 또는 161개 부문 그리고 402개 부문으로 분류하고 있다. 이러한 분류방식도 KSIC의 분류방법에 기초를 두고 있다.

이와는 별도로 최근에는 제3차 산업에서 제4차 산업을 달리 분류하는 방식이 제기되고 있다. 즉 제3차 산업을 개별적으로 구분하는 것이 산업정책상에 있어서 효과적이라는 것인데, 협의의 제3차 산업을 상업, 금융, 보험, 수송 등에 한정하고 제4차 산업으로 정보, 의료, 교육서비스업 등의 지식집약형산업과 연구개발산업을 포함하며, 제5차 산업으로서 취미, 오락, 패션산업을 포함하여 산업을 분류하는 것이다.

## 2) 경제발전과 산업구조의 변화

일찍이 19세기 이후 세계 각국의 산업구조와 소비구조를 분석했던 경제학자 클라크(C.Clark)는 산업을 농업, 제조업, 서비스업 등으로 구분하고 경제가 발전할수록 산업구조는 농업에서 제조업으로, 그리고 제조업에서 서비스업으로 그 중심이 이행된다고 주장하였다.<sup>18)</sup> 그의 산업구조이행에 대한 결론은 노동력의 산업별 이동이라는 측면에서 도출된 것인데, 산업별 노동력의 이동은 그 산업의 노동생산성과 산업의 성장성에 의하여 결정된다는 것이다.

또 독일의 경제학자인 호프만(W.G. Hoffman)도 18세기 영국의 산업혁명 이후 세계 각국의 공업구조가 어떠한 변화를 거치면서 발전해 왔는가를 통계적으로 분석하였다.<sup>19)</sup> 그런데 그는 공업부문을 소비재 공업과 자본재 공업부문으로 나누고 부가가치로 본 소비재 공업의 자본재 공업에 대한 비율을 산출하여 공업화 과정을 4단계로 나누어 분류하고 있다. 1단계에서는 소비재 산업이 공업생산의 절대적 비중을 차지하며, 제2단계에서는 자본재 산업이 상대적으로 빠르게 성장하여 전체공업생산액의 약 30%수준에 이르게 되고, 제3단계에서는 급속한 자본재산업의 성장으로 소비재와 자본재 산업의 생산액이 각각 전체 공업생산액의 50%씩을 생산하여 균형을 이루고 마지막 4단계에서는 자본재생산규모가 소비재의 생산규모를 초과한다는 것이다. 호프만은 이 분석을 통해 모든 나라의 경제가 발전할수록 소비재산업의 비중은 감소하고 자본재 산업의 비중이 꾸준히 상승하는 경향을 나타낸다는 사실을 확인한 바 있다.

쿠즈네츠도 50여 개 국에 대한 실증적인 연구를 바탕으로 산업별 소득구조와 노동력의 산업별 취업구조가 어떻게 변화하는가를 밝혔다.<sup>20)</sup>

그의 연구도 경제가 발전할수록 산업별 생산구성이 농림수산업에서 제조업(광업 포함)으로, 그리고 제조업에서 서비스업으로 이행한다고 한 클라크의 주장을 뒷받침하고 있다. 즉 GDP에서 차지하는 농림수산업의 비중은 경제가 발전하면서 모든 나라에서 감소하고 있었다. 광공업은 경제발전의 초기에는 급성장하여 GDP에서 차지하는 비중이 크게 증가하지만 발전이 성숙단계에 진입하여 선진국수준에 가까워지면 그 비중이 오히려 감소하기 시작한다. 그 이유는 광공업 중에서 건설업·교통

18) 박승(2003), 前掲書, p.69.

19) 정창영, 「경제발전론」, (서울: 법문사, 1981), p.262.

20) 박승(2003), 前掲書, pp.332~336.

통신업·전기수도위생업 등의 비중은 지속적으로 증가하지만 제조업과 광업은 경제 발전이 어느 수준을 넘어서면 그 비중이 감소하기 때문이다. 서비스업은 경제가 발전할수록 모든 나라에서 그 비중이 지속적으로 증가한다. 산업별 취업구조에서도 비슷한 결과가 나왔다.

이들이 말한 바와 같이 산업의 구조는 한 국가의 경제의 상태나 한 지역 산업의 실태 그리고 경제발전 정도를 단적으로 나타내 주는 지표가 되는 것이다. 그래서 지역경제의 산업구조는 매우 중요한 의미를 지닌다.

산업구조를 변동시키는 요인으로서는 일반적으로 다음과 같은 세 가지로 집약된다고 볼 수 있다. 첫째, 당해 제품에 대한 수요(국내수요와 수출수요)이고, 둘째, 자연 자원·자본·노동력 등의 생산요소 부존 상태이며, 셋째, 생산기술이다. 결국 산업구조변동은 이들 세 가지 요인의 상호결합관계로 규정되는 산물이라고 할 수 있다.<sup>21)</sup>

### 3) 지역산업구조분석에 관한 이론

지역산업구조를 분석하는 이론은 여러 가지가 있다. 정태적 산업구조분석모형으로는 입지상(LQ: Location Quotient), 산업집중도 분석, 지역집중화지수(RCI: Regional Centralization Index), 지역집적도지수(RII: Regional Integration Index)가 있다. 동태적인 산업구조분석모형으로는 재분포계수(CR: Coefficient of Redistribution), 지역성장요인(RF: Regional Factor), 변화-할당분석(SSA: Shift-Share Analysis), 지역성장률 시차분석(Region Growth Rate Differential Analysis) 등이 있다.

여기에서는 통계자료에 어려움이 있어 가장 많이 사용되고 있는 입지상이론과 변화-할당 분석을 이용하여 산업구조를 분석하고자 하므로 정태적분석 모형에서는 입지상 이론을, 동태적 분석모형에서는 변화-할당분석만을 자세히 살펴보고자 한다.

#### (1) 입지상(LQ: Location Quotient)

지역의 성장은 그 지역의 경제적 기반이 되는 어떤 산업에 의해서 결정된다고 볼 수 있다. 그래서 지역경제의 산업구조분석은 중요한 의미를 지니고 있다.

어떤 지역의 경제적 기반산업이 무엇인가를 특정하는데 일반적으로 사용되고 있는 간접적인 방식으로 입지상 이론이 주로 사용되고 있다. 이 입지상 이론은 어떤

---

21) 변형윤, 「한국경제론」, (서울; 유평출판사, 1989), p.203



지역에 대한 산업구조의 지역적 특수성 및 전문화 정도를 나타내는 지표로서 입지의 상대적 특성치를 구하는 방법을 말한다. 이는 구체적으로 분석대상지역의 총생산액 또는 총고용자수가 비교대상지역(전국) 전산업에서 그것이 차지하는 비중에 대한 지역특정산업의 전국 산업에서 차지하는 비중의 상대적 크기를 의미한다. 어떤 지역의 산업이 전국의 동일 산업에 대한 상대적인 중요도를 측정하는 방법으로써, 그 산업에 대한 상대적인 특화의 정도를 나타낸 지수이다. 측정변수로서는 그 지역산업에 고용된 고용자수 그리고 그 지역산업이 창출하는 부가가치와 그 지역의 인구를 비교함으로써 얻어진다.

입지상 기법에 의하면 어떤 한 지역(j)이 특정산업(i)에 있어서 평균고용인구가 전국평균보다 높아 전문성을 보일 경우 그 산업(i)은 그 지역(j)의 기반산업 혹은 수출기반산업이라고 불리우고, 그 지역(j)은 그 산업(i)을 가지고 전문화되었다고 말하는 것이다.

이 분석기법은 일반적으로 부가가치나 소득보다는 비교적 자료의 획득이 용이한 고용자수로써 측정하는 것이 보통이며, 본 논문에서도 고용자수를 이용하여 분석해 보고자 한다.

입지상(LQ: Location Quotient)을 구하는 공식은 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \text{입지상}(LQ) &= \frac{V_{ij}/V_i}{V_j/V} \\ &= \frac{j\text{지역의 } i\text{산업구성비}}{\text{전국의 } i\text{산업구성비}} \end{aligned}$$

단, V : 전국의 총고용자수(총부가가치)

$V_i$  : 전국 i산업 고용자수(부가가치)

$V_j$  : j지역의 총고용자수(총부가가치)

$V_{ij}$  : j지역 i산업 고용자수(부가가치)

$$\begin{aligned} \text{또는 } \text{입지상}(LQ) &= \frac{V_{ij}/V_i}{V_j/V} \\ &= \frac{\text{전국 } i\text{산업에 대한 } j\text{지역의 산업구성비}}{\text{전국 총고용인구에 대한 } j\text{지역이 차지하는 비중}} \end{aligned}$$

만일 계산결과 어떤 지역, 어떤 경제부분의 입지상 결과가 1보다 크다면 전국평균 이상의, 이것이 1보다 작다면 전국평균 이하의 구성비를 각각 지역경제가 갖고 있기 때문이다. 따라서 1을 초과하는 경제부분에 대해서는 그 지역이 수출지역으로 되며 1미만인 경제부분에 대해서는 그 지역이 수입지역으로 된다. 지역구성비와 전국구성비의 상대적 비율로 계산된다는 점에서 볼 때 동 분석은 국민경제의 성장률이나 지역의 성장률과는 아무 관계없이 산업구조상 나타나는 구성비의 차이에 기초하고 있음을 알 수 있다. 이 같은 입지상 분석이 사용은 매우 다양하여 지역자원의 적정배분과 그 효율성 측정, 그리고 상이한 시점간의 비교를 통하여 수입대체사업이나 수출신장 잠재성산업을 찾아 볼 수 있고, 쉽게 계산할 수도 있다.

한계점으로는 계산이 단순하여 불확실성이 많은 설명지수이기 때문에 쉽게 사용되는 경향이 있으며, 정밀하지 못한 면도 많다. 그리고 입지상 계산에 영향을 미치는 요인들인 조사될 변수의 세밀한 정도, 변수선택, 조사지역 및 조사기간 등에 의하여 어떤 경우엔 산업이 일관성이 없는 결과를 나타낼 수 있다. 또 지역 간의 서로 다른 취향, 요구, 소득, 가족규모, 자원, 노동력 정도, 경제 구조 등의 이유 때문에 단순한 입지상의 경우만을 가지고 지역간 비교를 할 경우에 모순된 결론이 나올 수 있다.

## (2)변화-할당분석(Shift and Share analysis)

변화할당분석(Shift and Share analysis)은 ‘크리머’(D.Creamer)가 개발한 이래 많은 경제학자들에 의해 그 분석방법이 보다 구체화되기 시작하면서 그 이론적 배경의 취약성과 예측모형으로서의 현실성 등이 문제가 되고 있으나, 분석에 필요한 자료의 획득이 용이하고 분석이 비교적 쉬우며 국가성장변화가 지역산업에 미치는 영향을 구체적으로 분석할 수 있다는 점에서 지역의 성장과정을 분석, 예측하는 데 다양하게 이용되고 있다.

이 분석은 일정기간 동안 일어난 지역경제성과에 대한 변화를 다양하게 측정할 수 있다. 즉 지역성장 및 고용의 변화를 파악하고 이들 변화를 구체적으로 분할 분석하는 기법이다. 이 분석방법은 본래 한 지역의 성장과 쇠퇴 정도를 파악하기 위하여 사용되어 왔으며, 특정산업이 지역경제에 미치는 상대적 효과를 측정하는 데 이용되고 있다.

변화할당분석은 학자에 따라 매우 다양하여 한마디로 설명하기는 힘드나 대체로

다음과 같은 가정 하에서 출발한다.

지역성장은 여러 가지 성장변화가 직접·간접으로 영향을 미쳐 이루어진 결과이다. 이 중에서 특히 지역성장은 국가 전체적 성장이 지역으로 할당되는 정도(국가 성장효과: NGE), 관련산업들의 혼합에 의한 성장효과(산업혼합효과: IME), 지역 자체내의 성장변화(지역할당효과: RSE)들이 모여서 이루어진다.

이렇게 변화할당분석은 크게 3가지로 구분되는 데, 이 분석기법을 수리적으로 표현하면 다음과 같다.<sup>22)</sup>

$$R = NGE + IME + RSE$$

단, R : 지역성장의 총변화

NGE : 국가성장효과

IME : 산업혼합효과

RSE : 지역할당효과

첫째, 국가성장효과(NGE: Nations Growth Effect)는 일정 기간동안 j지역 i산업부문의 총소득 또는 고용 증가량 중에서 국가 전체의 산업성장으로 유발된 소득 또는 고용의 증가분을 의미한다. 즉 j지역 i산업이 전국의 소득 또는 고용 증가율과 같은 비율로 증가한다는 가정에서 나타나는 어떤 산업성장의 전국경제성장효과이다. 이것은 지역의 성장이 국가의 성장과 무관한 상태에서 이루어질 수 없으며 한 지역산업 또는 소득성장이 국가 전체의 성장에 의해 큰 영향을 받는다는 사실을 근거로 한다.

둘째, 산업혼합효과(IME: Industrial Mix Effect)는 전국적인 차원에서 i 산업부분의 성장률에서 전체 산업의 성장률을 뺀 i산업의 순성장이 그 지역 i산업에 대하여 유발한 소득 또는 고용량을 뜻한다. 다시 말해서 이것은 지역이 전국의 고성장 혹은 저성장산업에 전문화되어 있기 때문에 나타나는 결과로서의 소득 또는 고용의 증가이다.

또한 이것은 그 지역의 산업구조, 즉 산업혼합(industrial mix) 상태를 알려주는 자료로서 전국적으로 빠르게 성장하는 산업에의 전문화도가 평균 이상일 때는 正의 값을 가지나(이 값이 클수록 산업구조는 양호하다) 그렇지 못할 때는 負의 값을 가진다.

이러한 산업혼합효과는 전국의 i산업성장률과 전국성장률간의 차이와 같은 비율로 모든 개별 지역경제의 i산업이 성장한다는 것을 전제로 한다. 따라서 전국 i산업

22) 홍기용(1995), 前掲書, pp.403~405

의 성장률이 전국성장률보다 크면 모든 지역경제의 i산업은 양(+)의 산업혼합효과를 가지며, 작은 경우에는 음(-)의 산업효과를 가지게 됨을 의미한다.

그리고 이러한 산업혼합효과를 지역경제 측면에서 분석하면, j지역의 경제가 전국과 비교해 볼 때, 전국적으로 빠른 성장을 보이고 있는 고성장산업에 보다 높은 구성비를 가지고 있으면 타 지역에 비해 유리한 산업구조로 인하여 성장적 산업에서 나타나는 양(+)의 산업혼합효과가 나타나는데, 이 양의 효과가 저성장산업에서 나타나는 음(-)의 산업혼합효과를 압도하게 될 것이다. 따라서 j지역의 성장률은 전국 성장률보다 높게 될 것이다. 반대로 j지역의 산업구조에 있어서 저성장의 산업구성비가 전국보다 클 경우에는 j지역 성장률이 전국 성장률보다 낮게 될 것이다.

셋째, 지역할당효과(RPE: Regional Performance Effect)는 지역경제의 수행능력에 따라 나타나기 때문에 지역수행효과라고도 불리운다. 지역할당효과는 전국의 여타 지역에 대한 j지역의 경제적 위치를 설명한다. 이것은 j 지역이 가지고 있는 특수성, 예컨대 시장의 입지, 수송의 편리, 인구유입, 기타 산업입지 요소 등 그 지역의 타 지역보다 유리하다면 이 지역은 상대적인 경쟁력을 지니고 있는 지역이라고 볼 수 있다. 즉 전국에 비해 그 지역이 보다 빠른 소득 또는 고용의 성장을 보이는 산업을 가진 경우에는 이 i산업이 지역의 총성장에 기여하게 되지만 반대로 보다 저성장을 보이는 산업을 가지고 있다면 지역의 총성장에 대한 기여도는 적다는 것이다.

따라서 지역할당효과는 j지역 i산업 성장률이 전국 i산업 성장률보다 크면 양(+)의 지역할당효과(RSE)를 가지게 되며, 반대로 j지역의 산업구조가 지시하는 율보다 느린 성장을 보일 경우에는 음(-)의 지역할당효과를 가지게 된다. 그리하여 이 효과는 지역정책의 효율성을 반영할 수 있으므로 해서 j지역에 영향을 끼친다고 볼 수 있다. 그러므로 지역할당효과는 지역간의 경쟁력을 통해서 지역성장에 대한 기여도를 보여준다.

이상과 같은 성장효과를 구하는 방법을 수식으로 정리해 보면 다음과 같다.

$$NGE = V_{i(0)} \cdot \frac{V_{i(t)} - V_{(0)}}{V_{(0)}}$$

$$IME = V_{i(0)} \cdot \left( \frac{V_{i(t)}}{V_{i(0)}} - \frac{V_{(t)}}{V_{(0)}} \right)$$

$$RPE = V_{ij(0)} \cdot \left( \frac{V_{ij(t)}}{V_{ij(0)}} - \frac{V_{i(t)}}{V_{i(0)}} \right)$$

위 식에서  $V_{(0)}$ 는 기준년도 전국의 부가가치 또는 고용자수,  $V_{(t)}$ 는 비교 년도의 그것을 나타내며,  $V_{i(0)}$ 는 기준년도 전국의  $i$ 산업의 부가가치 또는 고용자수를  $V_{i(t)}$ 는 비교년도의 그것을 나타낸다.  $V_{ij(0)}$ 는 기준년도  $j$ 지역 산업의 부가가치 또는 고용자수를  $V_{ij(t)}$ 는 비교년도의 그것을 각각 나타내 주고 있다.

이상 세 가지 성장효과에 대한 총변화성과는  $j$ 지역  $i$ 산업의 총소득 또는 고용의 증가를 의미한다. 따라서 이 값이 양(+) 또는 음(-)의 값을 가지느냐에 따라 그 지역산업의 소득 또는 고용이 증대되었는지의 여부 즉  $i$ 산업의 성장 여부를 판단할 수 있으며, 순변화효과는 그 지역의 총변화효과 중에서 국가의 성장으로 인한 소득 또는 고용의 증가를 減한 순수히 그 지역 자체의 성장력에 의한 소득 또는 고용의 증가를 의미한다. 따라서 이 값의 양(+), 음(-)은 전국적인 차원에서 그 지역의 산업이 성장산업인지의 여부를 판별하는 기준이 된다.

이상에서 살펴본 변화할당분석의 장점으로는 지역성장의 수직, 수평적 측면을 동시에 쉽게 이해하도록 하는 단순한 모델이라는 점이다. 여기서 수평적 측면이란 일정한 산업의 지역간 성장도를 대비할 수 있을 뿐만 아니라 전국의 그것과도 대비할 수 있다는 것이며, 수직적 측면이란 개별산업의 차등적 성장과 퇴보를 분석함으로써 지역의 각 산업이 일정 기간동안 어떠한 수행과정을 거쳐 왔는가를 구조적으로 파악할 수 있도록 해준다는 것이다. 그리고 가장 비용이 적게 드는 분석방법으로 자료가 불충분하여 시계열분석이 어려운 경우나 시간과 자료가 제한되어 있을 경우에도 용이하게 사용할 수 있으며, 우리나라와 같이 지역자료가 미비한 곳에서도 2개 시점의 자료만 확보된다면 그 기간동안의 동적분석을 쉽게 할 수 있다는 것이다. 마지막으로 정책적인 의미를 가장 손쉽게 도출할 수 있으므로 여러 나라에서 널리 이용되는 분석방법이다.

그러나 이러한 장점에도 불구하고 이 분석은 지역의 총성장에 각 산업의 구성요소가 얼마만큼 기여하고 있는지를 보여주지 못한다. 즉 산업의 분류를 세분화하는 경우에 있어서 구조적 차이가 노출되지 않아, 산업들 상호간의 연관성을 고려하지 못하고, 노동생산성 또한 고려하지 않기 때문에 실업자의 증감이유를 설명하지 못한다.

그리고 지역산업의 성장차이가 지역정책에 의한 것인지 또는 지역자체의 내부요인에 있는 것인지를 알 수 없어 지역성장 차이의 근본적인 원인을 설명할 수 없다.

#### 제4절 지역경제의 주요 발전정책

일반적으로 지역성장이란 지역의 경제적 및 비경제적 구성요소의 양적, 질적 성장으로 정의할 수 있겠으나 지역경제 외적 요인인 사회구조변화, 가치, 태도의 변화 등 질적 성장은 많은 시간이 소요될 뿐만 아니라 측정이 어렵기 때문에 지역성장이란 주로 지역경제 성장만을 뜻하는 경우가 많다. 지역경제성장요인은 여러 가지 합수를 생각할 수 있겠으나 주로 지역의 생산과 소득, 요소생산성, 생산기반시설의 확충 등으로 제한된다. 즉 실질적인 지역성장이란 지역생산증대, 생산요소 생산성 증대, 효율적 산업구조, 그리고 1인당 지역소득의 증대 등을 주로 뜻한다고 할 수 있다. 이러한 실질적 성장을 이루기 위해 지방정부가 실시할 수 있는 여러 가지 정책들을 살펴보겠다.<sup>23)</sup>

첫째, 기업 육성정책을 꼽을 수 있다. 기업의 유치와 창업, 확장, 보전 등이 건강한 지역경제를 위한 최선의 방안으로서 기업육성이 지역경제 발전정책의 가장 우선적인 정책이라 할 수 있다.

기업 육성정책은 창업, 유치, 확장과 보전, 혁신과 기업가 양성 등의 4가지 목적을 가진다. 이러한 목적을 달성하기 위한 정책활동으로서 전통적인 산업유치활동, 중소기업 육성활동, 위험자본 등에 의한 자금지원 활동, 기술 및 기업공원의 운영, 기업가의 양성과 창업지원 활동 등이 있다.

둘째, 산업의 유치 및 보전활동이다. 외래의 기업을 지역에 유치하는 정책이 다른 나라에서도 흔하지만 종래 미국에서는 지역경제 발전을 위한 가장 공통적인 활동이었다. 1930년대부터 산업유치에 의해 새 직장을 창출하는 것이 경제 발전을 촉진하는 주요 수단이었고, 이들 기업이 대개 지역 밖으로 수출되는 산업제품을 생산하고 지역의 고용과 커다란 영향을 줄 수 있으므로 아직도 중요한 정책으로 남아있다.

---

23) 배홍식, 「지역 경제 발전」, (서울: 법문사, 1996), pp.315~362.

산업 유치정책은 전통적으로 제조업에 집중되고 있지만 점차 서비스업과 도소매업의 중요성이 증가되므로, 비제조업 부문에 대한 관심이 커지고 있다.

이들 산업 중에서도 지역 밖으로 판매될 가능성이 크면 더욱 주목받게 되며, 최근에는 고기술 상업의 유치가 가장 눈에 띄는 부문이 되고 있다.

셋째, 인적자원 육성정책을 들 수 있다. 인적자원을 개발하고 활용하는 인적자원 육성정책이 경제발전 과정의 주축을 이룬다. 인적자원 육성정책은 경제발전의 주요 원천인 인적자원의 공급을 촉진하려는 활동으로서 흔히 네 가지의 범주 또는 목적으로 분류된다. 즉 직업훈련 및 교육, 직장배치, 고객주의, 직장유지 등이다.

넷째, 물적 발전정책으로 적절한 생산공간의 제공이 경제발전의 필요조건이다. 인적 자원과 기업의 요건만 충족되면 발전이 무난할 것 같지만, 물적인 제약이 장애가 되는 경우가 많다. 모든 경제활동을 지원하는 물적 공공사업체계인 하부구조로서 수송시설, 수자원, 폐기물처리체계, 에너지분배체계, 통신시설 등이 불충분하여 지역발전이 제약되는 경우가 많다. 그리고 오랜 산업지역에서 도심지역의 산업이 사라지면서 투자가 위축되어 도심의 사양화를 가속시키고 지역발전을 제약한다. 도심의 사양화를 반전시키려면 엄청난 재개발비용이 소요되고 도심지역의 토지는 주로 공공부문과 대기업에서 소유하고 있어 토지를 판매할 유인도 없고 토지시장도 침체되어 매매가 이루어지지 않는다. 이러한 현상이 적절한 부지의 획득을 어렵게 하고 경제발전을 제약한다. 토지, 건물, 공익시설, 기업인큐베이터, 상업지역의 부대시설 등을 확충하려는 활동이 물적 발전정책이다.

## 제 3 장 산남지역 경제실태

지역 간의 균형적 발전은 지역격차를 포함한 지역문제의 출현으로 다음과 같은 발생요인을 갖고 있다.

첫째, 입지적 요인이다. 지역마다 가지고 있는 자연자원의 조건이나 그 입지적 조건에서 상당한 차이가 있음을 보게 되는데, 이러한 지리적 조건의 차이가 지역문제의 요인으로 작용하게 됨은 쉽게 알 수 있다. 토질의 비옥도, 지하자원의 정도, 경제력의 파급효과로 인한 경제적 중심지로부터의 거리 등이 중요한 변수이다.

둘째, 인구적 요인이다. 인구의 자연증가나 사회적 이동 등으로 나타나는 가임여성, 사회적 풍속, 교육정도, 연령 등의 인구구성은 지역경제에 큰 영향을 끼친다.

셋째, 경제구조에서의 문제다. 지역마다 특유한 산업구조를 갖고 있으며, 한 지역의 경제적 변형은 지역사업의 구조적 특성에 따라 결정된다. 즉 한 지역의 경제적 변형정도는 무엇이 그 지역의 기반산업이며, 그 사업이 그 나라 전체적으로 볼 때 성장하고 있는 사업인지, 그리고 다른 지역에 있는 같은 종류의 산업경쟁에서 이기고 있는지의 여부에 따라 결정된다.

넷째, 그 밖의 요인으로 사회 심리적, 문화적 요인으로 지역주민의 발전 의지, 발전에 유익한 가치관이나 문화적 특성정도가 한 지역의 발전의 정도를 규정한다고 볼 수 있다.

따라서 3장에서는 서귀포시, 남제주군의 지리적 특성과 인구구조, 재정력 등 경제적 지위 및 지역성장 기본구조를 파악한다.

### 제1절 입지적 여건

한라산을 배후로 하여 산남지역에 위치한 서귀포시와 남제주군은 행정구역상 우리나라 최남단에 위치하고 있으며, 지리적 특성으로 한반도 유일의 아열대성 기후 조건을 지니고 있다.



해안과 도서 등을 바탕으로 한 서귀포시와 남제주군은 3계절 휴양형 관광지로 중문관광단지와 천지연, 천제연, 성산일출봉, 섭지코지, 산방산, 안덕계곡, 중문해수욕장 등의 풍부한 관광자원을 보유하고 있다.

우선 서귀포시의 경우 행정구역상의 위치로 동으로는 남원읍, 서로는 안덕면, 남으로는 해안, 북으로는 한라산을 정점으로 제주시와 북제주군 애월읍 등과 접하고 있다.

市域 범위는 사다리꼴 형태로 동서가 길고 남북은 짧다. 동서의 길이는 동쪽의 하효동에서 서쪽의 상예동에 이르기까지 23.9km의 직선거리를 유지하고 있는데 반해 남북의 길이는 한라산 정사에서 서귀포 포구에 이르기까지 15.6km에 지나지 않는다.

서귀포시의 총면적은 도 전체면적의 13.8%인 254.57평방km로서 한라산을 주봉으로 곳곳에 군소산악, 기암절벽, 폭포를 비롯해 서귀포 앞바다에 쉼섬과 문섬, 범섬 등이 조화를 이루고 있다.

행정구역상 22개의 법정동과 12개의 행정동이 관리되고 있는 서귀포시는 과수원 31.74평방km(12.5%), 전 32.32평방km, 밭 3.50평방km, 임야 150.05평방km로 이뤄져 있다.

서귀포시 지역은 제주도종합개발계획에 추진중인 관광개발사업은 중문관광단지, 돈내코관광지구, 우보악관광지구, 강정유원지, 예래유원지 등이 있다.

남제주군은 서귀포시를 가운데로 동서쪽으로 양분되어 있으며, 북쪽으로는 북제주군과 남쪽으로는 동중국해에 면하고 있다. 면적은 615.25평방km로, 제주도 전체면적의 33%를 차지하고 있다. 서귀포시를 중심으로 동부지역은 남원읍과 표선면, 성산읍 등 2개 읍과 1개 면이, 서부지역은 대정읍과 안덕면 등 1읍, 1면으로 이뤄져 있다. 지형은 한라산의 남쪽은 완만한 경사로 수십 개의 군소 산악들이 산재돼 있다.

동서, 남북간 연장거리는 71.4km, 32.1km로 해안선은 완만하며 해안 곳곳에 현무암이 단애를 이루는 곳이 많고 신양, 표선, 화순, 하모 등 해안변은 사구가 발달돼 있다. 남제주군의 취락은 일부 중산간 마을을 제외하면 해안선 부근 용천지대에 형성되어 있다.

남제주군은 제주도종합개발계획에 의거 추진중인 관광개발사업만 성산포해양관광단지를 비롯해 표선민속관광단지, 남원 관광지구, 용머리 관광지구, 송악산 관광지구, 미천굴 관광지구, 토산 관광지구, 신흥 관광지구, 수망관광지구 등이 있다.

서귀포시, 남제주군 모두 산업구조가 생명산업인 감귤산업과 관광산업으로 이뤄

저 2차산업은 낙후된 현상을 보이고 있다.

그러나 이와 같은 지역의 안고 있는 불리한 여건 속에서도 개발 잠재력은 상당히 보유한 지역이라 할 수 있다.

우선 국제자유도시 선도프로젝트 가운데 산남지역에 지정된 사업만 남제주군 대정읍 일대의 신화·역사공원 조성, 서귀포시 송산동의 서귀포 미항개발, 예래동의 휴양형 주거단지 조성, 중문관광단지 확충 등 4개에 이르고 있다. 이 사업은 그 자체가 성장거점이기 때문에 이로 인한 파급효과는 매우 크다고 볼 수 있다. 이와 함께 산남지역은 우리나라에서 겨울철 날씨가 가장 온화하여 고부가가치 특화산업 육성에 최적의 여건을 갖추고 있는 데다 각종 스포츠의 전지훈련장으로 각광을 받고 있다.

나아가 세계적으로 자랑거리인 풍부한 관광자원과 미개발된 토지자원이 많다는 점은 앞으로 국제자유도시 조성 등과 관련해 지역 발전을 더욱 촉진시키게 될 것이다.

## 제2절 인구 변화 추이

### 1. 인구분포의 변화

제주지역의 인구 성장률은 해를 거듭할수록 둔화 추세를 보이고는 있지만 지금까지 줄곧 증가추세를 보이고 있다.

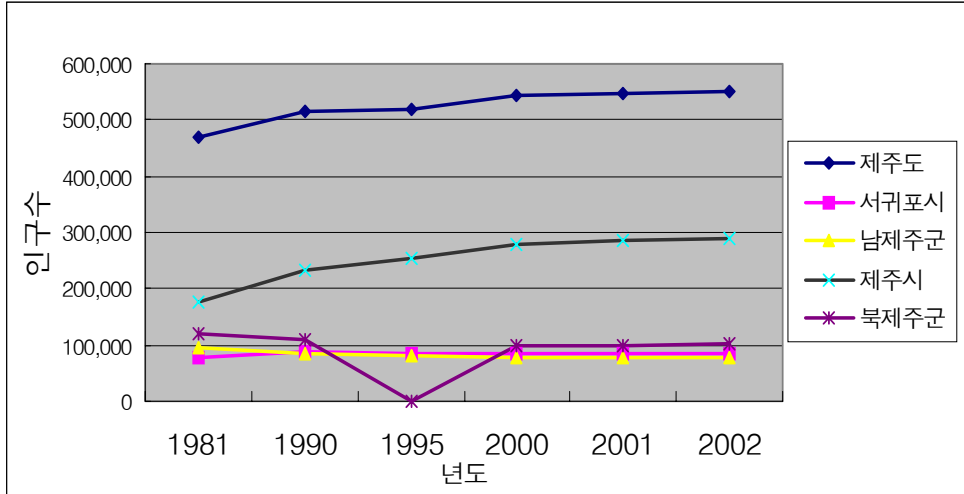
<표 III-1> 제주지역 인구분포 변화 추이

(단위 : 명)

	제주도	서귀포시	남제주군	제주시	북제주군
1981	467,876	77,993	94,826	174,995	120,062
1990	514,608	88,292	84,824	232,687	108,805
1995	519,394	85,489	79,894	255,602	98,409
2000	543,323	85,739	78,104	279,087	100,395
2001	547,964	85,320	77,339	285,097	100,208
2002	552,310	84,862	75,960	290,664	100,824

출처: 제주도, 4개시군 통계연보, 각 연도.

<그림 1> 제주지역 인구분포 변화추이



<표 III-1>에서 나타나듯 제주도의 인구는 지난 21여년간 18%대의 비교적 높은 성장세를 보여왔다. 하지만 여기서 주목할 것은 제주지역내의 인구변동은 상당히 다른 양상을 보이고 있다.

<표 III-1> 보여주듯이 1981년 제주지역의 총인구 가운데 4개시군이 차지하는 인구구성비율은 제주시 37.4%, 북제주군 25.6%, 남제주군 20.3%, 서귀포시 16.7% 순이었다.

1981년 당시 제주도 총인구의 63%가 산북지역인 제주시와 북제주군에, 37%가 산남지역인 서귀포시와 남제주군에 거주하고 있었다.

하지만 2002년 기준 도내 인구구성비율은 제주시 52.6%, 북제주군 18.2%, 서귀포시 15.5%, 남제주군 13.7% 등으로 1981년과 비교해 상당한 변화가 일어났다. 서귀포시와 남제주군, 그리고 북제주군의 인구구성비율은 감소한 반면 제주시는 급격한 증가추세를 보이고 있는 현상을 엿볼 수 있다.

이에 따라 불과 21년 사이 산북지역의 도내 인구구성비율은 1981년에 비해 7.8% 늘어난 반면 산남지역은 7.8% 정도 감소했다.

이런 추세가 앞으로도 이어진다면 제주지역의 인구는 제주시를 중심으로 산북지역에 집중하게 돼 제주사회에서도 특정지역 인구의 편중현상이 야기될 것으로 예측되고 있다.

## 2. 인구구조 변화추이

1981년에서 2002년 사이 서귀포시 인구분포의 변화는 <표 III-2>에서 잘 나타나 있다.

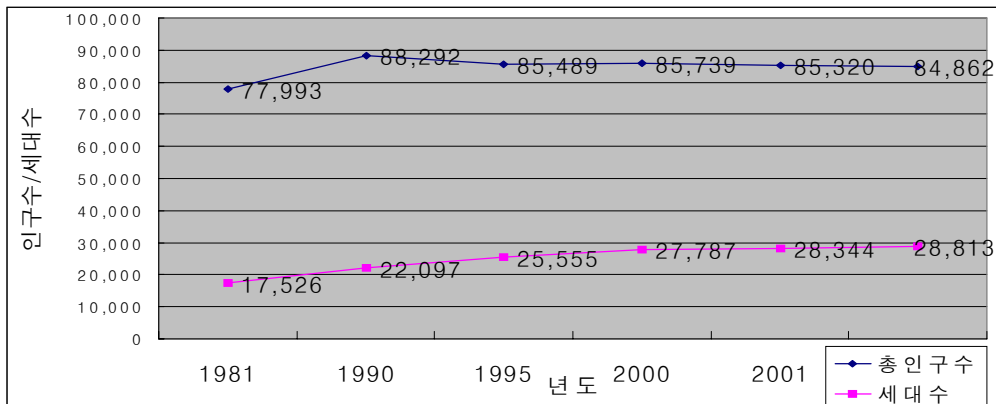
<표 III-2> 서귀포시 인구구조 분포 추이

(단위 : 명)

	총인구수	인구밀도	세대수	세대당인구수
1981	77,993	295.6	17,526	4.5
1990	88,292	336.0	22,097	4.0
1995	85,489	335.5	25,555	3.3
2000	85,739	336.8	27,787	3.1
2001	85,320	335.2	28,344	3.0
2002	84,862	333.4	28,813	2.9

출처: 서귀포시, 「통계연보」, 각 연도.

<그림 2> 서귀포시 인구구조 분포 추이



우선 남제주군에서 분리, 승격된 1981년 당시 7만7993명으로 출발한 서귀포시의 인구는 1990년 8만8292명으로 최고치를 기록, 한때 9만명 시대가 예상되기도 했다.

하지만 1990년 이후 한동안 정체현상을 보이다가 1999년 이후에는 오히려 마이너스 성장률을 보이고 있다.

이 같은 현상으로 인구밀도 역시 1981년 295.6명에서 1990년 336.0명으로 지속적인

증가현상을 보이다가 1991년을 전환점으로 다시 감소 현상을 보였다. 1995년 이후에는 다시 증가세를 보이다가 최근 4년 동안에는 또다시 감소하기 시작하고 있다.

이에 반해 세대수는 지속적인 증가를 보여 지난 20여년 동안 61.7%의 높은 증가율을 보이고 있다. 세대당 인구수도 4.5명이던 1981년 이후 꾸준히 감소추세를 보여 2002년에는 처음으로 2%대인 2.9명으로 떨어졌다.

이는 개인주의와 가족구조, 그리고 생활양식 등의 사회구조 변화에 의해 영향을 받은 것으로 분석된다.

남제주군 지역의 인구변동은 서귀포시보다 더욱 급격한 인구감소 현상을 보여주고 있다.

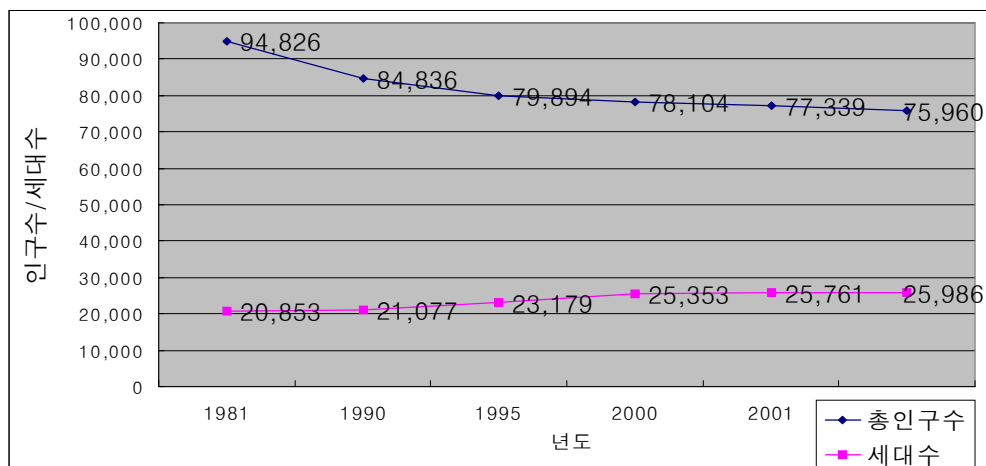
<표 III-3> 남제주군 인구구조 분포추이

(단위 : 명)

	총인구수	인구밀도	세대수	세대당인구수
1981	94,826	157.4	20,853	4.5
1990	84,836	140.7	21,077	4.0
1995	79,894	130.0	23,179	3.4
2000	78,104	127.0	25,353	3.1
2001	77,339	125.7	25,761	3.0
2002	75,960	123.5	25,986	2.9

출처: 남제주군, 「통계연보」, 각 연도

<그림 3> 남제주군 인구구조 분포추이



<표 III-3>에서 보여주듯 남제주군의 인구는 서귀포시를 분리한 이후 한때 증가한 적도 있지만 전반적으로 감소추세를 보이고 있다.

1981년 이후 21년 동안 남제주군의 총인구 증가율이 -18.9%로, 마이너스 성장률을 보이고 있다. 따라서 남제주군은 특별한 특단의 인구유입 정책이나 유입동기가 발생하지 않은 한 계속 마이너스 인구 성장률을 보일 것으로 예상된다.

남제주군 지역의 인구밀도는 지난 21년 사이에 지속적인 감소세를 보여왔는데, 1981년 157.4명에 달했던 인구밀도는 매년 감소추세를 보이면서 2002년에는 123.5명으로 크게 낮아졌다.

그러나 세대수는 서귀포시와 마찬가지로 사회현상 변화에 기인, 지속적으로 증가해 1981년 2만853세대에서 2002년에는 2만5,986세대로 무려 23.5%나 증가하였다. 이 같은 세대수의 증가로 세대당 인구수는 큰 폭의 감소추세를 보여 1981년 4.5명에서 2002년에는 2.9명으로 감소했다.

### 3. 연령별 인구분포 추이

연령별 인구분포의 변화는 장래의 인구구조의 성격을 파악하는데 중요하다.<sup>24)</sup>

<표 III-4>는 1990년부터 2002년까지 12년간 서귀포시의 연령별 인구분포의 변화를 보여주고 있다.

<표 III-4> 서귀포시 연령별 인구분포추이

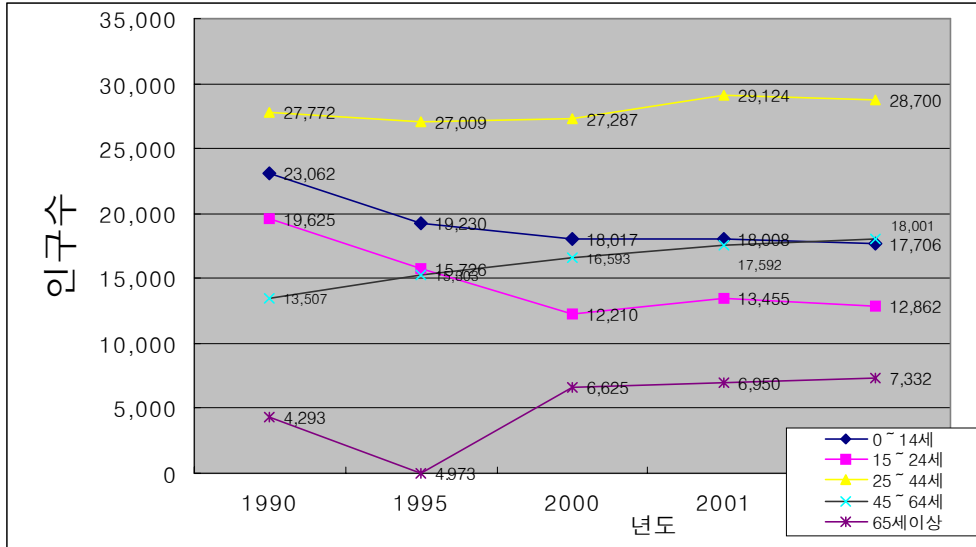
(단위 : 명)

연령 연도	0~14세	15~24세	25~44세	45~64세	65세이상
1990	23,062	19,625	27,772	13,507	4,293
1995	19,230	15,726	27,009	15,303	4,973
2000	18,017	12,210	27,287	16,593	6,625
2001	18,008	13,455	29,124	17,592	6,950
2002	17,706	12,862	28,700	18,001	7,332

출처: 서귀포시, 「통계연보」, 각 연도

24) 1980년대의 통계연보에는 연령별 인구구성이 표시되지 않고 있는 반면 1990년 이후에는 연령별 인구구성 통계가 산출되고 있다.

<그림 4> 서귀포시 연령별 인구분포추이



서귀포지역에서는 1990년 0세에서 14세에 해당되는 유소년기의 인구가 2만3,062명이었으나 2002년에는 1만7,706명으로 무려 5,354명이나 감소하였다. 또 15세에서 24세에 해당하는 청년기의 인구는 1981년 1만9,625명에서 2002년에는 1만2,862명으로 6170명이나 줄어들었다. 이에 반해 25세에서 44세에 해당되는 청장년기의 인구는 1990년 2만7,772명에서 2002년 2만8,700명으로 928명 늘어났고, 특히 45세에서 64세 이상에 해당되는 장년기의 인구는 1990년 1만3,507명에서 2002년에는 1만7,592명으로 4494명이나 증가하였다.

특히 65세 이상에 해당되는 노년기에 해당하는 인구는 1990년 4,293명에서 2002년에는 2,838명이 늘어난 7,332명으로 급격히 증가해 고령화 현상이 뚜렷하게 일어나고 있음을 알 수 있다.

<표 III-5>는 1990년부터 2002년까지 12년간 남제주군의 연령별 인구분포의 변화를 보여주고 있다.

남제주군 지역에서는 1990년 유소년기(0~14세)에 해당되는 인구는 1만9990명이었으나 2002년에는 1만4095명으로 무려 5895명이나 감소하였다.

청년기(15~24세) 인구는 1990년에 2만1017명이었으나 2002년에는 9776명이나 줄어든 1만1241명으로 감소, 유소년층 및 청년기 연령층의 심각한 감소현상을 기록하였다.

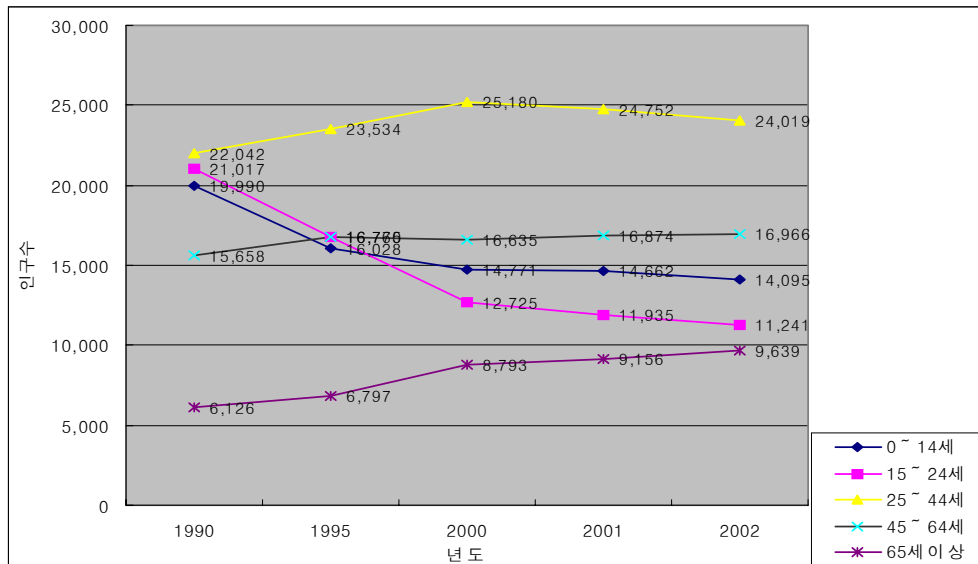
<표 III-5> 남제주군의 연령별 인구추이

(단위 : 명)

연령 연도	0~14세	15~24세	25~44세	45~64세	65세이상
1990	19,990	21,017	22,042	15,658	6,126
1995	16,028	16,770	23,534	16,765	6,797
2000	14,771	12,725	25,180	16,635	8,793
2001	14,662	11,935	24,752	16,874	9,156
2002	14,095	11,241	24,019	16,966	9,639

출처: 남제주군, 「통계연보」, 각 연도.

<그림 5> 남제주군 연령별 인구분포추이



반면 청장년기(25~44세)의 인구는 1990년 2만2042명에서 2001년에는 2만4019명으로 138명이 증가하였다. 장년기(45~64세)인구 역시 1990년 1만5658명이었으나 2002년에는 1만6966명으로 1308명이 증가했고, 1990년 6126명이었던 노년기(65세 이상)인구는 2002년에는 9639명으로 3513명이 증가하였다.

이 같은 서귀포시, 남제주군의 성별 인구분포의 변화는 감귤과 관광을 위주로 한 지역경제가 장기 침체를 보이는 데 따른 심각한 이주현상을 시사하고 있다.



### 제3절 재정구조

한 지역의 재정력을 살펴보는 것도 그 지역의 경제력을 가늠할 수 있는 중요한 척도가 된다. 한 지역의 재정력(fiscal capacity)에 대한 일반적 개념은 확실히 정립되어 있지는 않지만 기준 재정수입액을 어느 정도 충족하느냐 하는 충당지수를 그 지역의 재정력이라고 간주하고 있다.

즉 하나의 행정단위가 공공수요를 충족하는데 소요되는 재원을 그 관할지역으로부터 자체적으로 조달할 수 있는 능력 또는 하나의 정부단위가 이용 가능한 세원으로 공공수요를 충족하기 위하여 재원을 조달할 수 있는 능력이라고 할 수 있다.

이런 관점에서 지방자치의 본격화와 더불어 지방정부간 불균형 해소와 지역경제 활성화 및 지역균형발전이 중요한 정책과제로 제기된 현 시점에서 지방재정의 건실화는 중요한 의미를 가진다.

이러한 측면에서 산남지역의 재정력을 분석하고 도출하는데 있어 지방세 징수액과 지방세 1인당 주민부담액, 재정자립도, 일반회계 세출규모 등의 수준과 문제점을 검토한다.

<표 III-6> 지방세 징수액 변화추이

(단위 : 백만원)

연도 \ 지자체	1990	1996	1997	1999	2000	2001
서귀포시	162,70	335,69	343,01	299,58	405,74	463,70
남제주군	73,59	185,55	191,72	336,69	241,14	356,30
제주시	363,24	978,21	1056,50	984,73	1159,87	1510,22
제주도	672,71	1794,42	1956,74	2111,25	2348,96	3275,44

출처: 통계청, 「시·군·구 100대 지표」, 2002. 12.

<표 III-6>에서 나타나듯 서귀포시와 남제주군의 지방세 징수액은 1990년 각각 162억7000만원, 73억5900만원에서 2001년에는 무려 185.0%, 384.2% 오른 463억7000만원, 356억3000만원으로 상당한 증가세를 보였다.

이에 반해 제주시와 제주도의 경우 이 기간 지방세 징수세 증가액 300%대에 달

하고 있는 것으로 나타났다.

남제주군은 제주도, 제주시와 유사한 증가추세를 보였지만 서귀포시는 상대적으로 아주 더딘 추세를 보이고 있는 셈이다.

이에 반해 1인당 지방세 부담액은 비교적 높은 현상을 보이고 있다.

<표 III-7> 지방세 1인당 부담액 변화추이

(단위 : 천원)

연도 지자체	1994	1995	1996	1998	2000	2001
서귀포시	336	357	395	412	474	545
남제주군	162	263	234	269	309	461
제주시	319	364	375	391	416	531
제주도	277	327	343	376	433	599

출처: 통계청, 「시·군·구 100대 지표」, 2002. 12.

<표 III-7>에서 보여주듯 서귀포시의 1인당 지방세 부담액은 1994년 33만6000원에서 2001년 54만5000원으로 62% 증가했다.

남제주군의 주민 1인당 지방세 부담액은 1994년 16만2000원에서 매년 급격히 증가해 2001년에는 무려 184.6% 증가한 46만2000원에 달하고 있는 것으로 나타났다.

따라서 1994년에서 2002년까지 8년간 산남 지역주민들은 지방세 세원의 취약에도 불구하고 지방세 부담액은 상당히 증가하였음을 엿볼 수 있다.

<표 III-8> 재정자립도 변화 추이

(단위 : %)

연도 지자체	1990	1996	1997	1999	2000	2001
서귀포시	56.3	43.7	34.2	34.7	26.9	26.1
남제주군	29.6	24.4	20.9	21.3	22.7	20.1
제주시	58.5	66.2	57.8	52.9	52.7	45.3
제주도	44.2	33.9	35.8	29.6	31.2	31.4

출처: 통계청, 「시·군·구 100대 지표」, 2002. 12.

<표 III-8>를 통해 지방재정의 자립도 추이를 살펴보면 1990년 56.3%에 이르던 서귀포시의 재정자립도는 1995년 41.9%, 1997년 34.2%로 하락한 가운데 2000년에는 26.9%로 첫 20%대로 떨어졌다. 불과 10여년 만의 두드러진 현상이라 하겠다.

남제주군 지역의 재정자립도는 1990년 29.6%였으나 2001년에는 20.1%로 떨어져 10년 동안 무려 32.1%로 감소하면서 재정구조의 취약점을 보여주고 있다.

이에 반해 제주시와 제주도의 재정자립도는 1990년 각각 58.5%, 44.2%에서 최근 10년사이 22.6%, 29.0% 감소, 산남지역보다 상대적으로 낮은 감소율을 보였다.

<표 III-9> 일반회계 세출액 변화추이

(단위 : 백만원)

연도 지자체	1990	1996	1997	1999	2000	2001
서귀포시	23779	86726	106903	140376	193750	194945
남제주군	34109	106541	131356	124020	133388	150898
제주시	48162	141914	195209	182339	207793	252277
제주도	98943	303576	372644	374579	443577	577564

출처: 통계청, 「시·군·구 100대 지표」, 2002. 12.

이 외에도 일반회계 세출액을 보면 서귀포시의 경우 지난 1990년 237억7900만원에서 2001년 1949억4500만원으로 719.8% 증가한 것으로 나타났다.

남제주군의 세출액은 1990년 341억900만원에서 2001년 1508억9800만원으로 342.4% 증가한 것으로 조사됐다. 반면 제주시와 제주도의 세출액은 1990년 각각 481억6200만원, 889억4300만원에서 2001년 2522억7700만원, 5775억6400만원으로 423.8%, 549.3%로 증가하였다. 지금까지 서귀포시와 남제주군의 재정력을 고려해 볼 때 재정구조가 갈수록 불안정화 되고 있다는 것을 의미하고 있다. 왜냐하면 지방세 징수비율은 낮아지면서 재정자립도도 크게 악화되고 있는 반면에 1인당 부담액은 높고, 반대로 세출액 증가는 높은 추세를 보이고 있기 때문이다.

## 제4절 지역경제의 구조적 특징

### 1. 산업구조 분석: 입지상 분석

지역경제의 구조적 특징을 분석하기 위하여 산업구조의 지역적 특수성을 나타내는 지표로서 앞의 제II장의 식에서 밝힌 입지상 즉 입지지수(location quotient)를 사용할 수 있다. 이는 지역경제학에서 지역산업의 상대적 전문화를 나타내는 간단하면서도 훌륭한 지수로 이것이 1보다 클 때는 산업이 그 지역에 특화된 산업임을 말해주고 1보다 작을 때는 산업이 그 지역의 자급에도 미흡한 산업임을 나타내 주는 분석방법이다.

산업분류는 Clark식 분류를 도입하여 분석해 보았다. 또한 측정변수로는 산업별 고용자수를 사용해야 하나, 지역자료의 한계로 지역산업체의 종사자수를 사용하고 자 한다. 서귀포시와 남제주군의 산업별 고용자수는 현재 우리 나라 통계청에서 생산하는 자료에서는 찾을 수가 없으며, 앞으로 지역통계를 생산할 계획을 가지고 있으나 아직 실행되지 않는 사항이라서 산업별 고용자수를 가장 근접하게 알 수 있는 자료로 사업체별 종사자수 통계자료를 이용하였다.

이 통계조사에서는 기초자치단체의 고용관련 조사가 통계청의 지침에 따라 개인이 경영하는 사업체를 포함한 전 산업의 고용자수를 조사하지 않고, 그 지역에서 산업활동을 수행한 종사자 1인 이상의 모든 사업체의 종사자를 대상으로 있다. 따라서 개인이 경영하는 농·림 어가(家), 개인 가정에 고용되어 가사노동에 종사하는 자의 가사서비스업 등은 고용조사대상에서 제외되고 있다.

<표 III-10>는 서귀포시, 남제주군 지역의 1995년 고용 즉, 사업체 종사자 구성비를 구한 것이고, <표 III-11>는 1995년 서귀포시, 남제주군의 입지상 특화지수를 구한 것이다. <표III-12>는 서귀포시, 남제주군 지역의 2002년 고용구성비를 구한 것이고, <표 III-13>는 2002년 서귀포시, 남제주군의 입지상 특화지수를 구한 것이다.<sup>25)</sup>

---

25) 여기서 고용은 사업체별 종사자수를 의미한다.

<표 III-10> 1995년 서귀포시, 남제주군 지역의 고용구성비

(단위: 명, %)

산업	전국		서귀포시		남제주군	
	고용인구	비율	고용인구	비율	고용인구	비율
농업 및 임업	17,307	0.001	29	0.001	73	0.006
어업	37,568	0.003	69	0.003	156	0.014
광업	39,748	0.003	8	0.000	83	0.007
제조업	3,708,876	0.272	851	0.034	1,443	0.125
전기, 가스 및 수도사업	44,521	0.003	32	0.001	183	0.016
건설업	980,172	0.072	1,329	0.053	253	0.022
도매 및 소매업	2,538,897	0.186	6,331	0.251	2,060	0.179
숙박 및 음식점업	1,289,317	0.095	5,627	0.223	2,226	0.193
운수업, 통신업	809,662	0.059	1,496	0.059	801	0.070
금융 및 보험업	710,518	0.052	1,695	0.067	860	0.075
부동산 및 임대업, 사업서비스업	777,838	0.057	704	0.028	164	0.014
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	564,244	0.041	2,138	0.085	823	0.072
교육 서비스업	777,175	0.057	1,559	0.062	1,282	0.111
보건 및 사회복지사업	353,613	0.026	513	0.020	123	0.011
기타 공공, 사회 및 개인서비스업	984,817	0.072	2,859	0.113	978	0.085
합 계	13,634,273	1.000	25,240	1.000	11,508	1.000

※ 사업체별 종사자수 기준

자료: 통계청 DB

서귀포시 통계연보 1997, 2003년

남제주군 통계연보 1997, 2003년

<표 III-11> 1995년 서귀포시, 남제주군 산업별 입지상

산업	전국고용	서귀포시	서귀포시	남제주군	남제주군
	구성비	고용구성비	입지상	고용구성비	입지상
농업 및 임업	0.001	0.001	0.905	0.006	4.997
어업	0.003	0.003	0.992	0.014	4.920
광업	0.003	0.000	0.109	0.007	2.474
제조업	0.272	0.034	0.124	0.125	0.461
전기, 가스 및 수도사업	0.003	0.001	0.388	0.016	4.870
건설업	0.072	0.053	0.732	0.022	0.306
도매 및 소매업	0.186	0.251	1.347	0.179	0.961
숙박 및 음식점업	0.095	0.223	2.358	0.193	2.045
운수업, 통신업	0.059	0.059	0.998	0.070	1.172
금융 및 보험업	0.052	0.067	1.289	0.075	1.434
부동산 및 임대업, 사업서비스업	0.057	0.028	0.489	0.014	0.250
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	0.041	0.085	2.047	0.072	1.728
교육 서비스업	0.057	0.062	1.084	0.111	1.954
보건 및 사회복지사업	0.026	0.020	0.784	0.011	0.412
기타 공공, 사회 및 개인서비스업	0.072	0.113	1.568	0.085	1.177
합 계	1.000	1.000	15.213	1.000	29.161

<표 III-12> 2002년 서귀포시, 남제주군 지역의 고용구성비

(단위 :명, %)

산업	전국		서귀포시		남제주군	
	고용인구	비율	고용인구	비율	고용인구	비율
농업 및 임업	25,374	0.002	846	0.030	2,964	0.169
어업	9,188	0.001	256	0.009	370	0.021
광업	20,405	0.001	0	0.000	97	0.006
제조업	3,392,865	0.232	757	0.027	1,396	0.080
전기, 가스 및 수도사업	59,280	0.004	88	0.003	137	0.008
건설업	700,262	0.048	1,290	0.046	303	0.017
도매 및 소매업	2,615,733	0.179	5,915	0.211	2,798	0.159
숙박 및 음식점업	1,730,334	0.118	7,365	0.263	3,100	0.177
운수업, 통신업	1,015,112	0.069	1,455	0.052	930	0.053
금융 및 보험업	632,618	0.043	1,290	0.046	842	0.048
부동산 및 임대업,사업서비스업	1,221,702	0.084	1,046	0.037	222	0.013
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	501,618	0.034	1,670	0.060	630	0.036
교육 서비스업	1,049,909	0.072	2,033	0.073	1,221	0.070
보건 및 사회복지사업	528,627	0.036	927	0.033	597	0.034
기타 공공, 사회 및 개인서비스업	1,105,295	0.076	3,072	0.110	1,941	0.111
합 계	14,608,322	1.000	28,010	1.000	17,548	1.000

※ 사업체별 종사자수 기준

자료: 통계청 DB

서귀포시 통계연보 1997, 2003년

남제주군 통계연보 1997, 2003년

<표 III-13> 2002년 서귀포시, 남제주군 산업별 입지상

산업	전국	서귀포시	서귀포시	남제주군	남제주군
		고용구성비	입지상	고용구성비	입지상
농업 및 임업	0.002	0.030	17.389	0.169	97.244
어업	0.001	0.009	14.531	0.021	33.524
광업	0.001	0.000	0.000	0.006	3.957
제조업	0.232	0.027	0.116	0.080	0.343
전기, 가스 및 수도사업	0.004	0.003	0.774	0.008	1.924
건설업	0.048	0.046	0.961	0.017	0.360
도매 및 소매업	0.179	0.211	1.179	0.159	0.890
숙박 및 음식점업	0.118	0.263	2.220	0.177	1.491
운수업, 통신업	0.069	0.052	0.748	0.053	0.763
금융 및 보험업	0.043	0.046	1.063	0.048	1.108
부동산 및 임대업,사업서비스업	0.084	0.037	0.447	0.013	0.151
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	0.034	0.060	1.736	0.036	1.046
교육 서비스업	0.072	0.073	1.010	0.070	0.968
보건 및 사회복지사업	0.036	0.033	0.915	0.034	0.940
기타 공공, 사회 및 개인서비스업	0.076	0.110	1.450	0.111	1.462
합 계	1.000	1.000	44.539	1.000	146.171

이 결과를 토대로 보면 서귀포시는 1995년에는 숙박 및 음식점업(2.358), 공공행정, 국방 및 사회보장행정(2.047)이 가장 입지상 지수가 높아 기반산업이 되고 있음을 알 수 있다. 이 외에도 도매 및 소매업(1.347), 기타 공공 사회 및 개인서비스업(1.568), 교육서비스업(1.084)에서 전문화되어 있었다. 반면 농업 및 임업(0.905), 어업(0.992), 운수업·통신업(0.998), 보건 및 사회복지사업(0.784), 부동산 및 임대업·사회서비스업(0.489), 건설업(0.732), 전기·가스 및 수도사업(0.338), 제조업(0.124), 광업(0.109)은 비기반산업으로 나타나고 있다. 특히 제조업과 광업은 입지상지수가 매우 낮아 수입에 의존하고 있음을 알 수 있다. 2002년에는 농업 및 임업(17.389), 어업(14.531)이 입지상 지수가 특히 높은 것으로 나타나 서귀포시의 중요한 기반 산업으로 부상하고 있다. 이 외에도 숙박 및 음식점업(2.220), 공공행정·국방 및 사회보장 행정(1.736), 도매 및 소매업(1.179), 기타 공공·사회 및 개인 서비스업(1.450), 교육 서비스업(1.010), 금융 및 보험업(1.063)이 전국(LQ=1)에 비하여 전문화되어 있음을 알 수 있다. 이 외의 건설업(0.961), 보건 및 사회복지사업(0.915), 운수 및 통신업(0.748), 부동산 및 임대업·사회서비스업(0.447), 제조업(0.027), 광업(0)은 전국(LQ=1)보다 낮아 비기반산업이 되고 있다. 여기에서도 제조업과 광업의 지수가 가장 낮게 나타났다.

이렇게 볼 때 서귀포시지역은 비교기간동안에 1995년에는 비기반산업이었던 농업과 임업, 어업 분야의 1차산업 특화도가 강하게 두드러져 중요한 기반산업으로 변하였음을 알 수 있다. 이것은 농·수·축산물 수입개방에 대처하기 위해 경쟁우위의 대체작물의 개발과 함께 전문화, 특화작업 등이 활발히 전개됐기 때문인 것으로 보인다. 그리고 숙박 및 음식점업과 도소매업, 서비스업 등 3차산업 부분의 특화도가 높게 나타나 다른 산업에 비해 전문화가 높았음을 알 수 있다. 이것은 도·소매업 및 음식·숙박업과 같은 소비재 위주의 3차산업의 특화지수가 높은 것은 관광성 산업이 전국에 비해 비교우위를 차지하여 서귀포시의 기반산업으로 자리잡았음을 보여주는 것이다. 광업과 제조업에 해당하는 제2차산업은 기간사이 모두 발전정도가 낮아 외부의존도가 큰 것으로 나타나고 있다.

따라서 서귀포시의 경우는 1.3차 산업이 기반산업이 되고 있고, 2차 산업은 자립도가 낮아 수입에 의존하고 있음을 알 수 있다.

남제주군의 경우에는 1995년도에 농업 및 임업(4.997), 어업(4.920), 전기·가스 및 수도사업(4.870)이 입지상 지수가 가장 높게 나와 남제주군의 기반산업이 되고

있다. 이 이외에도 광업(2.474)과 숙박 및 음식점업(2.045), 교육 서비스업(1.954), 공공 행정·국방 및 사회보장 행정(1.728)이 특화지수가 높게 나왔다. 이 외의 도매 및 소매업(0.961), 제조업(0.461), 보건 및 사회복지사업(0.412), 건설업(0.306), 부동산 및 임대업·사회서비스업(0.250)은 전국(LQ=1)보다 낮은 것으로 나타나고 있다. 2002년도에는 농업 및 임업(97.244), 어업(33.524)의 입지상 지수가 아주 두드러지게 높게 나타나 남제주군의 가장 중요한 기반산업이 되고 있다. 이 외에도 광업(3.957), 전기·가스 및 수도사업(1.924), 숙박 및 음식점업(1.491), 기타 공공·사회 및 개인 서비스업(1.462), 금융 및 보험업(1.108)이 전문화되어 있다. 이 이외의 제조업(0.343), 건설업(0.360), 도매 및 소매업(0.890), 운수 및 통신업(0.763), 부동산 및 임대업·사회서비스업(0.151), 교육 서비스업(0.968), 보건 및 사회복지사업(0.940)이 전국(LQ=1)보다 비전문화된 산업으로 나타났다.

이렇게 볼 때 남제주군지역은 비교기간(1995~2002)동안에 특화된 산업들은 특별히 달라진 것은 없으나 농업 및 임업, 어업 부분의 특화도가 아주 높아져 산업구조가 1차 산업에 더 많이 치중을 두고 있음을 알 수 있다. 그리고 남제주군은 광업 및 전기·가스 및 수도사업의 2차 산업과 숙박 및 음식점업, 개인 서비스업, 금융 및 보험업의 3차산업의 비중도 전국규모보다 크게 나타나 1차, 3차산업과 부분적이지만 2차 산업에서도 고루 특화되어 있다고 할 수 있다. 하지만 제조업과 건설업은 두 기간 모두 지수가 가장 낮게 나와 2차 산업에 대한 외부의존도가 큰 것으로 나타났다.

서귀포시와 남제주군을 비교하여 볼 때 농업 및 임업, 어업은 서귀포시의 경우 2002년으로 오면서 기반산업으로 되고 있는 반면, 남군은 두 기간 모두 기반산업으로 자리잡고 있다. 하지만 위에서도 보았듯이 이 산업에서 특화된 지수가 전국에 비하여 상당히 높아져 남제주군 산업이 농업 및 임업, 어업에 의해 주도되는 면이 강하게 나타나고 있다. 그리고 광업인 경우 서귀포시는 외부에 의존하는 경향이 강하나 남제주군은 자립도가 높게 나타나고 있다.

결과적으로 서귀포시, 남제주군의 산업구조는 모두 1차, 3차 산업에 비중을 두고 있고, 2차 산업의 발전 지수가 낮게 나타나고 있다. 특히 제조업 분야는 외부에 의존하는 경향이 높아 수입에 의존하고 있음을 알 수 있다. 서귀포시의 경우는 3차 산업이 소비재 중심으로 많이 형성되어 있고, 남제주군인 경우는 특히 농업 및 임업, 어업에 해당하는 1차 산업이 산업을 주도하고 있다.



## 2. 경제성장 요인 고찰: 변화·할당분석

앞에서 그 동안 산남지역 경제의 산업구조가 어떤 방향으로 변화하였는가에 대하여 살펴보았다. 따라서 여기서는 그 구조가 국가의 성장효과에 의한 것인지, 지역의 입지적 여건 변화에 따른 성장효과에 의한 것인지를 분석하고자 한다. 이를 위하여 II장에서 살펴 본 변화할당분석 방법을 이용하여 살펴보겠다. 이 이론은 지역고용 성장의 총 변화는 국가성장효과에다 지역산업들의 혼합에 의한 산업구조효과와 지역자체내의 수행능력에 의한 지역할당효과를 합한 것으로 나타내고 있다.

서귀포시와 남제주군의 경제성장 요인을 고찰하기 위해 1995년에서 2002년 기간의 산업별 고용자료를 이용하여 변화·할당 분석을 하였다. 그리고 기초자치단체의 고용관련 조사가 입지상 분석에서 설명한 것처럼 지역에서 산업활동을 수행한 종사자 1인 이상의 모든 사업체의 종사자를 대상으로 있어 여기에서도 고용변화측정기준은 사업체별 종사자수를 이용하였다. 그 결과는 다음과 같다.

<표 III-14> 전국고용변화

(단위: 명, %)

산업	고용		고용변화(1995~2002)	
	1995(1)	2002(2)	절대치(3)	퍼센트(4)
전국				
농업 및 임업	17,307	25,374	8,067	47%
어업	37,568	9,188	-28,380	-76%
광업	39,748	20,405	-19,343	-49%
제조업	3,708,876	3,392,865	-316,011	-9%
전기, 가스 및 수도사업	44,521	59,280	14,759	33%
건설업	980,172	700,262	-279,910	-29%
도매 및 소매업	2,538,897	2,615,733	76,836	3%
숙박 및 음식점업	1,289,317	1,730,334	441,017	34%
운수업, 통신업	809,662	1,015,112	205,450	25%
금융 및 보험업	710,518	632,618	-77,900	-11%
부동산 및 임대업, 사업서비스업	777,838	1,221,702	443,864	57%
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	564,244	501,618	-62,626	-11%
교육 서비스업	777,175	1,049,909	272,734	35%
보건 및 사회복지사업	353,613	528,627	175,014	49%
기타 공공, 사회및개인서비스업	984,817	1,105,295	120,478	12%
합 계	13,634,273	14,608,322	974,049	7%

※ 사업체별 종사자수 기준  
자료: 통계청DB

<표 III-15> 서귀포시, 남제주군의 고용변화

(단위: 명, %)

산업	고용		고용변화(1995~2002)	
	1995(1)	2002(2)	절대치(3)	퍼센트(4)
서귀포시				
농업 및 임업	29	846	817	2817%
어업	69	256	187	271%
광업	8	0	-8	-100%
제조업	851	757	-94	-11%
전기, 가스 및 수도사업	32	88	56	175%
건설업	1,329	1,290	-39	-3%
도매 및 소매업	6,331	5,915	-416	-7%
숙박 및 음식점업	5,627	7,365	1,738	31%
운수업, 통신업	1,496	1,455	-41	-3%
금융 및 보험업	1,695	1,290	-405	-24%
부동산 및 임대업, 사업서비스업	704	1,046	342	49%
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	2,138	1,670	-468	-22%
교육 서비스업	1,559	2,033	474	30%
보건 및 사회복지사업	513	927	414	81%
기타 공공, 사회 및 개인서비스업	2,859	3,072	213	7%
합계	25,240	28,010	2,770	11%
남제주군				
농업 및 임업	73	2,964	2,891	3960%
어업	156	370	214	137%
광업	83	97	14	17%
제조업	1,443	1,396	-47	-3%
전기, 가스 및 수도사업	183	137	-46	-25%
건설업	253	303	50	20%
도매 및 소매업	2,060	2,798	738	36%
숙박 및 음식점업	2,226	3,100	874	39%
운수업, 통신업	801	930	129	16%
금융 및 보험업	860	842	-18	-2%
부동산 및 임대업, 사업서비스업	164	222	58	35%
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	823	630	-193	-23%
교육 서비스업	1,282	1,221	-61	-5%
보건 및 사회복지사업	123	597	474	385%
기타 공공, 사회 및 개인서비스업	978	1,941	963	98%
합계	11,508	17,548	6,040	52%

※ 사업체별 종사자수 기준

자료: 서귀포시 통계연보 1997, 2003년

남제주군 통계연보 1997, 2003년

<표 III-16> 서귀포시, 남제주군에 미친 국가고용 성장효과

(단위: 명)

산업	고용	N=(1)*전국 평균고용률	R=지역 실질성장	R-N=M+S= 상대적 순변화
	(1)	(2)	(3)	(4)
서귀포시				
농업 및 임업	29	2	817	815
어업	69	5	187	182
광업	8	1	-8	-9
제조업	851	61	-94	-155
전기, 가스 및 수도사업	32	2	56	54
건설업	1,329	95	-39	-134
도매 및 소매업	6,331	452	-416	-868
숙박 및 음식점업	5,627	402	1,738	1336
운수업, 통신업	1,496	107	-41	-148
금융 및 보험업	1,695	121	-405	-526
부동산 및 임대업, 사업서비스업	704	50	342	292
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	2,138	153	-468	-621
교육 서비스업	1,559	111	474	363
보건 및 사회복지사업	513	37	414	377
기타 공공, 사회 및 개인서비스업	2,859	204	213	9
합계	25,240	1803	2,770	967
남제주군				
농업 및 임업	73	5	2,891	2886
어업	156	11	214	203
광업	83	6	14	8
제조업	1,443	103	-47	-150
전기, 가스 및 수도사업	183	13	-46	-59
건설업	253	18	50	32
도매 및 소매업	2,060	147	738	591
숙박 및 음식점업	2,226	159	874	715
운수업, 통신업	801	57	129	72
금융 및 보험업	860	61	-18	-79
부동산 및 임대업, 사업서비스업	164	12	58	46
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	823	59	-193	-252
교육 서비스업	1,282	92	-61	-153
보건 및 사회복지사업	123	9	474	465
기타 공공, 사회 및 개인서비스업	978	70	963	893
합계	11,508	822	6,040	5218

※ 사업체별 종사자수 기준

자료: 통계청 DB

서귀포시 통계연보 1997, 2003년

남제주군 통계연보 1997, 2003년

<표 III-17> 서귀포시, 남제주군의 산업혼합효과

(단위: 명, %)

산업	1995년 총고용배분		불균형을= 산업성장률- 전국성장률 (3)	1995년 고용수 (4)	M=(3)항 * (4)항 (5)
	전국 (1)	산남지역 (2)			
서귀포시					
농업 및 임업	0%	0%	39%	29	11
어업	0%	0%	-83%	69	-57
광업	0%	0%	-56%	8	-4
제조업	27%	3%	-16%	851	-133
전기, 가스 및 수도사업	0%	0%	26%	32	8
건설업	7%	5%	-36%	1,329	-474
도매 및 소매업	19%	25%	-4%	6,331	-261
숙박 및 음식점업	9%	22%	27%	5,627	1523
운수업, 통신업	6%	6%	18%	1,496	273
금융 및 보험업	5%	7%	-18%	1,695	-307
부동산 및 임대업, 사업서비스업	6%	3%	50%	704	351
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	4%	8%	-18%	2,138	-390
교육 서비스업	6%	6%	28%	1,559	436
보건 및 사회복지사업	3%	2%	42%	513	217
기타 공공, 사회 및 개인서비스업	7%	11%	5%	2,859	146
합 계	100%	100%	6%	25240	1338
남제주군					
농업 및 임업	0%	1%	39%	73	29
어업	0%	1%	-83%	156	-129
광업	0%	1%	-56%	83	-46
제조업	27%	13%	-16%	1,443	-226
전기, 가스 및 수도사업	0%	2%	26%	183	48
건설업	7%	2%	-36%	253	-90
도매 및 소매업	19%	18%	-4%	2,060	-85
숙박 및 음식점업	9%	19%	27%	2,226	602
운수업, 통신업	6%	7%	18%	801	146
금융 및 보험업	5%	7%	-18%	860	-156
부동산 및 임대업, 사업서비스업	6%	1%	50%	164	82
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	4%	7%	-18%	823	-150
교육 서비스업	6%	11%	28%	1,282	358
보건 및 사회복지사업	3%	1%	42%	123	52
기타 공공, 사회 및 개인서비스업	7%	8%	5%	978	50
합 계	100%	100%	6%	11508	484

※ 사업체별 종사자수 기준

자료: 통계청 DB

서귀포시 통계연보 1997, 2003년

남제주군 통계연보 1997, 2003년

<표 III-18> 서귀포시, 남제주군의 고용변화 종합

(단위: 명)

산업	고용			고용변화(변화-할당분석)		
	1995	2002	1995-2002 변화 (R)	전국성장 효과 (NGE)	산업혼합 효과 (IME)	지역변화 효과 (RSE)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
서귀포시						
농업 및 임업	29	846	817	2	11	803
어업	69	256	187	5	-57	239
광업	8	0	-8	1	-4	-4
제조업	851	757	-94	61	-133	-21
전기, 가스 및 수도사업	32	88	56	2	8	45
건설업	1329	1,290	-39	95	-474	341
도매 및 소매업	6331	5,915	-416	452	-261	-608
숙박 및 음식점업	5627	7,365	1,738	402	1523	-187
운수업, 통신업	1496	1,455	-41	107	273	-421
금융 및 보험업	1695	1,290	-405	121	-307	-219
부동산 및 임대업, 사업서비스업	704	1,046	342	50	351	-60
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	2138	1,670	-468	153	-390	-231
교육 서비스업	1559	2,033	474	111	436	-73
보건 및 사회복지사업	513	927	414	37	217	160
기타 공공, 사회 및 개인서비스업	2859	3,072	213	204	146	-137
합 계	25,240	28,010	2,770	1,803	1,338	-371
남제주군						
농업 및 임업	73	2,964	2,891	5	29	2,857
어업	156	370	214	11	-129	332
광업	83	97	14	6	-46	54
제조업	1443	1,396	-47	103	-226	76
전기, 가스 및 수도사업	183	137	-46	13	48	-107
건설업	253	303	50	18	-90	122
도매 및 소매업	2060	2,798	738	147	-85	676
숙박 및 음식점업	2226	3,100	874	159	602	113
운수업, 통신업	801	930	129	57	146	-74
금융 및 보험업	860	842	-18	61	-156	76
부동산 및 임대업, 사업서비스업	164	222	58	12	82	-36
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	823	630	-193	59	-150	-102
교육 서비스업	1282	1,221	-61	92	358	-511
보건 및 사회복지사업	123	597	474	9	52	413
기타 공공, 사회 및 개인서비스업	978	1,941	963	70	50	843
합 계	11,508	17,548	6,040	822	484	4,733

※ 사업체별 종사자수 기준

자료: 통계청 DB

서귀포시 통계연보 1997, 2003년

남제주군 통계연보 1997, 2003년

분석과정을 살펴보면 <표 III-14>과 <표 III-15>에서 전국과 서귀포시, 남제주군의 고용인구 및 일정기간(1995-2002)의 고용변화를 알 수 있다. 표에서 보면 일정기간 동안 전국산업인구는 7%성장한데 비해 서귀포시는 11%, 남제주군은 54%나 성장하였다. 구체적으로 전국의 산업별 고용인구 변화는 부동산 및 임대업·사회서비스업이 57%, 보건 및 사회복지 사업이 49% 성장한데 비해 어업과 광업은 각각 76%, 49%가 감소하였다. 서귀포시의 경우에는 농업 및 임업(2817%), 어업(271%)이 아주 높은 고용성장을 보이는데 반해 광업에서는 고용인구(-100%)가 감소하였다. 남제주군은 농업 및 임업분야(3960%)에서 아주 두드러지는 고용성장을 하였고 보건 및 사회복지사업(385%), 어업(137%)에서도 고용성장이 뚜렷하였다.

특히 서귀포시와 남제주군의 농업 및 임업 분야에서 고용 인원이 크게 증가한 것은 1995년까지는 사업체 종사자 조사대상에서 제외되는 개인이 경영하는 사업체가 주를 이룬 반면 2000년대를 접어들면서 사업체 형태의 농업·임업 분야가 크게 늘어났기 때문인 것으로 분석된다. 실제 1990년대 말 이후 서귀포시와 남제주군에 설립 등록되어 조사대상에 포함된 감귤선과장, 농원, 농원을 포함한 펜션 등이 수백 개에 이르고 있다.

1995-2002년간 서귀포시와 남제주군의 고용증가는 각각 2,770명과 6,040명에 이르고 있어서 서귀포시와 남제주군의 고용성장률이 전국의 그것과 같다면  $R=N+M+S$ 식에서  $R-N=M+S$ 에 따라 <표 III-16>과 같은 계산을 할 수 있다. 여기에서 R은 지역실질성장, N은 전국성장효과, M은 산업혼합효과 그리고 S는 지역변화효과를 뜻한다. <표 III-16>의 (2)항은 국가고용성장이 서귀포시와 남제주군에 미치는 영향을 예상하여 계산한 고용자수로서 조사년도 초 고용자수이다. 각 지역의 조사년도 초 고용인구에다 전국 평균 고용성장율(7%)를 곱하여 계산하였다. (3)항은 서귀포시와 남제주군의 조사년도초 산업별 실질고용성장을 뜻하며, (4)항은 지역자체의 순변화효과를 구하기 위해 실질고용성장에서 전국성장효과 고용수를 빼고 있다. 예를 들면 서귀포시의 농업 및 임업의 고용인구 중 국가고용성장이 미친 고용수는 서귀포시의 조사년도 초 고용인구 29명에 전국평균고용성장률을 곱하면 2명이 된다. 이렇게 계산된 2명을 서귀포시의 실질성장고용수 817명에서 빼게 되면 서귀포시 자체의 순변화효과에 의한 고용인원 815명을 얻게 된다. 그래서 이 결과를 보면 서귀포시의 농업 및 임업 고용인구 성장은 국가성장효과에 의하여 증가된 것이

라기보다는 지역자체의 순변화효과에 의해서 증가된 것으로 볼 수 있다.

다음으로 산업혼합효과의 변화의 계산은 <표 III-17>에서 나타나 있다. <표 III-17>의 (1)항과 (2)항은 조사년도 초 전국과 지역의 각 산업별 총고용율을 나타낸다. (3)항의 불균형치는 <표 III-14>의 (4)에 나와있는 전국 산업별 고용성장률에서 전국평균 고용성장률(7%)을 제하여 계산하였다. (5)항은 산업혼합효과로서 지역의 산업별 고용자수에다 불균형치를 곱하여 계산한 것이다. 서귀포시의 농업 및 임업 부분의 산업혼합효과는 전국평균고용율보다 높아 11명의 직업고용효과를 가져오고 있다.

지역 자체내의 수행능력에 의한 지역변화효과를 측정하여 보면  $R=N+M+S$ 이므로 지역변화효과인  $S=R-N-M$ 이 된다. 이를 토대로 분석한 결과가 <표 III-18>이다. 이 분석결과에 의하면 서귀포시의 농업 및 임업 부분의 지역변화효과는 803명이 된다.

이 결과를 바탕으로 서귀포시를 분석하여 보면 전산업에 있어서 분석기간 중에 지역총고용성장변화는 2,770의 고용증가를 보이고 있는데, 이것은 지역자체의 순변화효과(-371)보다는 국가성장효과(1803)와 산업혼합효과(1,338)에 의하여 이루어진 것으로 나타나고 있다. 이 중에서도 전국적인 경제성장의 파급효과로 인한 고용증가가 높게 나타나고 있다. 산업별로 보면 숙박 및 음식점업, 농업 및 임업, 교육 서비스업, 보건 및 사회복지사업, 부동산 및 임대업·사회서비스업, 기타 공공·사회 및 개인서비스업, 전기·가스 및 수도 산업이 서귀포시 지역의 총고용성장을 이끌어가고 있으며, 여기에서도 숙박 및 음식점업, 농업 및 임업 분야가 총 고용성장을 압도적으로 주도하다.

고용성장의 원인 면에서 살펴보면 농업과 임업, 어업, 전기·가스 및 수도사업의 고용성장은 지역자체내의 변화효과가 주된 요인이 되고 있다. 이것은 감귤을 비롯한 1차산업에서 다른 지역과 비교하여 지역경쟁효과 높음을 보여주는 것이다. 숙박 및 음식점업, 부동산 및 임대업·사회서비스업, 교육서비스업, 보건 및 사회복지사업은 산업혼합효과에 의해 고용성장이 이루어진 것으로 나타났다. 그리고 기타 공공·사회 및 개인서비스업은 국가성장효과에 의해 고용성장이 이루어지고 있다. 전반적으로 서귀포시의 고용성장에 가장 많은 영향을 끼친 원인은 국가성장효과였음을 알 수 있다.

남제주군의 경우는 전산업에 있어서 분석기간 중 지역총고용성장변화는 6,040명

으로 서귀포시보다 높게 나타났다. 이 성장은 서귀포시와는 달리 국가성장효과(822)보다 지역자체내의 고용증가를 나타내는 지역순변화효과(4,733)가 주된 요인이 되고 있다. 산업별로 보면 농업 및 임업, 기타 공공·사회 및 개인 서비스업, 숙박 및 음식점업, 도매 및 소매업, 보건 및 사회복지 사업, 어업, 운수업·통신업, 부동산 및 임대업·사회서비스업, 건설업, 광업에 의해 남제주군의 총고용성장이 이루어지고 있다. 이 중에서도 농업 및 임업, 기타 공공·사회 및 개인 서비스업, 도매 및 소매업, 보건 및 사회복지사업, 어업이 남제주군의 총고용성장을 주도해 나가고 있으며, 또 이들 산업의 경우 지역할당효과가 매우 높게 나타나 지역산업의 경쟁력에서 앞서고 있어 남제주군은 지역경쟁력이 높은 산업들에 의해 총고용성장이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

## 제5절 지역경제의 문제점

최근 들어 세계경제는 자유무역체제가 확대되면서 각종 경제활동과 인간생활의 영역이 확대되고 경제활동에 국경이 없어지는 단일 지구촌시대가 촉진되는 등 세계의 경제환경이 매우 빠른 속도로 급변하고 있다. 1990년대 들어 우리나라도 이러한 급속한 세계화를 흐름 속에서 전산업의 개방화시대를 맞고 있다.

세계경제의 변화구도를 살펴보면 IT(Information Technology)혁명으로 오락, 교육, 의료, 커뮤니케이션 분야 등이 각종 기업 비즈니스 활동에 지대한 영향을 미치고 있다. 그리고 오늘날의 과학기술은 소재혁명, 생명공학혁명, 정보통신기술이 고도화되고 있어, 단일 목적의 기술개발보다는 부가가치가 비약적으로 늘어나게 되는 여러 기술이 하나의 목적을 달성할 수 있는 융합화 방향으로 가고 있다.

소비자들의 욕구도 변화하여 다양화, 고급화, 개성화가 이루어져 고차원적이고, 다양한 정보서비스에 대한 욕구, 건강한 생활에 대한 욕구, 높은 수준의 문화와 여가생활에 대한 욕구 등이 크게 증가하고 있다.

경제활동에 자유무역체제가 확대되면서 자금, 인력, 기술, 정보 등 모든 산업분야에서 쉽게 진입할 수 있도록 장벽이 낮아지므로서 치열한 경쟁이 이루어지고 있고, 이에 적응하지 못하면 생존 자체가 큰 위협을 받게 되었다.



이러한 세계적 흐름에 적응하기 위해서는 이에 대응한 산업기술, 정보기술을 발전시켜 고부가가치 상품, 서비스, 프로그램 등을 개발해 산업구조를 국제적 경제환경의 흐름에 맞게 맞추어 가야 한다. 그리고 각 지역은 그 지역의 특성에 맞는 지역중심의 산업을 적극 개발·육성해야 할 것이다.

산남 경제도 이와 같은 개방화의 흐름을 겪으면서 1990년대 이후 적응위기를 맞고 있다. 산남지역의 경제는 국내외 환경변화에 신속하게 대응하지 못해 산업구조가 크게 낙후되어 있다. 산남경제의 구조분석에서 보았듯이 산남경제는 1차 산업과 3차산업에 대한 특화도가 매우 높게 나왔고, 다른 산업보다 전국적인 경쟁률에서 매우 앞서 1차 산업과 3차 산업이 산남경제의 생명산업임을 알 수 있었다. 1차산업은 전국에 비하여 그 비중이 매우 높게 나타났고, 3차 산업도 고용효과가 낮은 숙박 및 음식점업, 도매 및 소매업 중심의 관광소비성 산업에 치중되어 있어 전근대적인 산업구조에서 벗어나지 못하고 있다.

그리고 산남경제의 주력산업인 감귤을 중심으로 한 농업과 관광산업의 대외경쟁력이 개방화의 물결 앞에서 많이 약화되고 있다. 특히 감귤산업인 경우 1999년부터 감귤가격이 급락현상을 보여 산남경제에 심한 타격을 주었다. 관광산업의 경우도 1980년대 말 해외여행 자유화 조치가 이루어지면서 국내관광시장도 완전 개방되어 자연환경에 의존한 관광기반의 취약성이 드러나 성장의 정체성마저 보이고 있다.

결국 산업구조적 면에서 고용창출능력이 뛰어난 제조업의 지속적인 부진은 전반적인 지역경제의 침체와 함께 타 지역과의 격차 즉 불균형의 심화를 초래하고 있다.

이러한 문제들은 개방화시대를 맞으면서도 신속하고 적절하게 산업구조를 변화시키지 못하는 등 국제환경변화에 대응하지 못한 결과로 볼 수 있다.

또한 서귀포시와 남제주군의 재정구조도 중앙정부에 의존하지 않을 수 없을 정도로 크게 열악해 지역사회의 경제적 발전을 지체하는 결과를 초래하고 있다. 앞에서 보았듯 서귀포시와 남제주군의 재정자립도는 매년 하락 2001년에는 20%대로 떨어졌고, 세출액 역시 10년 동안에 세입액에 비해 대폭 증가하여 결과적으로 중앙정부의 예산지원에 더욱 기댈 수밖에 없게 됐다. 이는 곧 재정구조가 불안정한 상태로 지역경제의 문제를 야기시키는 또 하나의 요인으로 작용하고 있다.

산남경제가 경제활력을 잃은 이유 중 또 하나는 지역개발에 필요한 민자유치에 실패한 점이다. 1994년 제주도 종합개발계획에 의거하여 투자된 재원은 사실상 중

문관광단지 개발에 불과한 실정이다.

이 같은 요인으로 산남지역의 경제가 장기 침체로 이어지면서 심각한 인구감소 현상마저 보이고 있다. 특히 산남지역의 연령별 인구 분포를 보면 1981년부터 2001년 사이에 24세 이하의 큰 폭으로 감소하는 대신 25세 이상의 청장년층에서 65세 이상의 노년기의 인구는 크게 증가하는 등 연령별 양극화 현상마저 보이고 있다. 이 같은 현상은 나아가 지역공동체의 지속가능성 위기를 포함한 심각한 사회, 경제적 문제 발생도 우려되고 있다.

지역문제는 크게 지역내의 문제와 지역간의 문제로 구분할 수 있으며, 기본적으로 지역간의 격차로 인한 불균형에서 비롯된다.

따라서 지역 내의 문제는 한 지역내부에서 빚어지는 문제로서 대개 도시와 농촌 문제로 나타난다. 지역내부에 있어서도 인구와 산업활동이 집적되어 과밀의 폐해가 나타나거나 산업활동이 침체 혹은 낙후되어 도시가 황폐화되는 경우는 도시문제이고, 젊은 노동력이 그 고장을 떠나고 산업활동이 전반적으로 위축되어 있는 것이 농촌문제이다.<sup>26)</sup>

이런 측면에서 산남지역에 위치한 서귀포시는 비교적 산업화된 도시지역이지만 침체지역으로, 농촌지역으로 농업을 주력 경제구조를 갖고 있는 남제주군은 낙후지역에 속한다고 분류할 수 있다.

---

26) 박종화. 운대식. 이종렬 공저(1995), 前掲書, p.14.

## 제 4 장 지역경제 활성화를 위한 방안

제주지역 경제를 둘러싼 대내외적 환경변화가 변해가고 있다. 앞으로 전개될 경제의 개방화와 지방자치라는 두 가지 역사적 흐름 속에서 지역들이 당면한 과제는 지역 스스로의 자주적인 경제기반을 갖추는 것이다.

이를 반영하듯 최근에는 자치단체마다 지역경제 활성화를 위하여 인구유입 정책을 강력히 추진하고 있고, 무한경쟁시대의 대체산업 육성에도 심혈을 기울이는 모습을 보이고 있다. 따라서 낙후된 산남경제에 활력을 불어넣기 위해서는 대내외적 여건변화를 감안해서 새로운 변화를 해야만 한다.

본 장에서는 이제까지 살펴본 분석 기본적 통계자료와 분석결과를 바탕으로 산남지역경제의 지역적 불균형을 완화시킬 수 있는 구체적인 개선방안을 논의, 제시하고자 한다.

### 제1절 인구유입 방안

본 연구에서 산남지역의 인구통계자료는 변화추이를 토대로 분석했다. 이러한 관점에서 볼 때 본 연구 결과를 놓고 정확한 문제점 및 해결방안을 제기하기에는 다소 깊이가 없다고도 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 인구 유입방안을 지나치게 나열하기보다는 가장 핵심적인 부분을 중심으로 방안을 제시하고자 한다.

우선 3장에서도 살펴보았듯이 산남지역의 인구는 1981년부터 2002년까지 21년간 1만1997명이 감소한 점을 감안하면 심각한 인구 유출지역이다. 수치상으로 보더라도 1981년 당시 서귀포시와 남제주군을 합쳐 17만2819명에 불과했던 산남지역의 인구가 이 기간동안에 사실상 1개동 또는 읍·면 규모의 사람들이 빠져나간 셈이다.

이러한 인구 감소추세가 지속된다면 2010년을 전후해서는 산남지역 인구가 15만 명대로 줄어들 것으로 예측되고 있다. 무엇보다 인구유출의 심각성은 유소년기(0~14세)와 청년기(15~24세) 비중이 크다는 데 있다.

물론 인구수가 지역발전의 절대지표가 될 수는 없지만 산남지역은 쾌적하고 조용한 삶의 공간 차원을 넘어 세의 약화를 초래해 경제활력을 잃어갈 우려마저 낳고 있다. 인구감소가 지속적으로 발생하게 되면 산남지역은 총체적인 위기에 직면할 수밖에 없다. 인구감소로 인해 투자의 효율성이 낮아져 재화와 서비스 공급이 원활하지 못함으로써 생활 및 행정서비스 수준이 전반적으로 낮아지는 원인이 되고 있다.

따라서 산남지역 인구감소에 따른 인구유입정책은 이제 전략적인 측면에서 접근하여야 할 시점에 와 있는 것이다. 예컨대 산남지역 지자체가 신생아를 출산하면 출산장려금을 지원하거나 세제 혜택은 물론 사회복지나 의료서비스 등 인센티브를 제공하는 것도 인구유입책의 일환이다. 2004년 들어서면서 남제주군이 이 같은 정책에 착수한 것도 이 같은 맥락에서다.

서귀포시 역시 인구흡입의 가장 큰 요인이 될 수 있는 전국경제인연합회가 구상하는 기업도시 유치에 나선 것도 인구감소의 심각성 인식에서 비롯됐다.

무엇보다 인구유출의 방지와 인구유입의 확대를 위해서는 이제 산남지역 지자체 스스로 자치역량을 강화하고 지역 이미지 개선과 산업, 기업 유치 등에 비교우위를 확보할 수 있는 전략적이고 장기적인 노력이 뒷받침돼야 한다. 우선 산남지역의 인구감소가 유소년기와 청장년층의 비중이 큰 점을 감안하면 일자리와 교육문제가 심각한 점을 암시하고 있다.

지금으로부터 20여년 전 우리나라 젊은이들이 일자리를 찾아 남극과 중동의 모래사막을 마다하지 않고 진출한 점만 보더라도 일자리 창출의 무엇보다 중요하다. 일자리 창출을 위해서는 기업유치와 함께 전국경제인연합회가 추진하는 기업도시 유치가 절실하다. 수도권을 제외, 지방을 대상으로 건설되는 기업도시가 유치될 경우 일자리 창출, 지역경제 활성화는 물론 인구유입에도 상당한 효과가 기대되고 있다.

또 지역균형발전 차원에서 추진하고 있는 참여정부의 중앙행정기관 이전과 관련해 산남지역 자치단체들의 적극적인 유치노력과 함께 낙후지역에 대한 정부의 배려가 요구되고 있다.

현재 서귀포시와 남제주군이 유치작업에 나선 국가행정기관은 한국관광공사와 농촌진흥원, 축산진흥원, 보건진흥원, 제주개발센터, 국제자유도시 제주개발센터, 국제교육복합단지, 한국 한의학연구원 제주분원 등 10여개에 이르고 있어 유치에 성공할 경우 상당한 인구유입 효과가 기대되고 있다. 국가행정기관은 상주인구가 많을

수밖에 없는 데다 이들의 학력이나 경제력이 다른 집단보다 상대적으로 높아 지역 경제에 큰 파급효과를 가져올 수 있기 때문이다.

또 국제자유도시 선도프로젝트중 산남지역에 지정된 사업의 정상적인 추진도 중요하다. 현재 산남지역에 지정된 국제자유도시 선도프로젝트는 남제주군 대정읍 일원 174만평 규모의 신화역사공원 조성, 서귀포항 일대 1만7,000여평 규모의 서귀포 관광미항개발, 서귀포시 예래동 22만평 규모의 예래 휴양형 주거단지 개발, 서귀포시 중문동 3만3,000여평 규모의 중문관광단지 확충사업 등이다. 이들 사업은 그 자체가 성장거점 전략인 점을 감안하면 일자리 창출, 산업구조 개편, 외국 관광객 유치, 주거환경 고급화 등 다양한 효과를 기대할 수 있다.

또한 성장거점 전략을 뒷받침해 주는 공항과 항만 등 기반시설 확충도 시급하다. 항만은 국제자유도시 7대 선도 프로젝트에 서귀포 미항개발이 수립돼 앞으로 큰 문제는 없는 상태다. 하지만 공항확충 문제는 아직껏 해결의 기미를 보이지 않고 있다.

이를 반영하듯 서귀포시는 지역경제 활성화 차원의 경비행장 개발계획을 추진하고 있고, 남제주군 역시 표선면 가시리 정석비행장에 대한 제2제주공항 확대 개편을 추구하고 있다.

산남지역에 대한 공항 조기건설의 필요성은 2004년 5월 제주에서 개최된 아시아 개발은행(ADB) 참석자들 사이에도 폭넓게 제기될 정도로 심각한 상태다. 산남지역이 천혜의 자연경관과 최고의 시설 등 국제자유도시로서 충분한 잠재력이 있음에도 불구하고 직항로 미개설로 인한 접근성 때문에 불편하다는 것이다. 이를 해소하기 위해서는 산남지역에 제2제주공항 건설이 여의치 않을 경우 부정기 항공 및 전세항공 전담기능을 병행하면서 중문관광단지 및 인근 휴양시설과 연계한 수요에 대비한 레저관광용 경비행장 조기건설이 요구되고 있다.

이외에도 서귀포시와 남제주군이 인구유입책으로 2000년 이후 대대적으로 전개하고 있는 자치단체와 사회단체의 내고장 주소갖기 운동 외에도 자치단체가 할 수 있는 전입자에 대한 지원과 교육환경 개선, 택지개발 등이 중요하다. 또한 고령화사회에 대비한 각종 정책 추진과 대단위 실버타운 조성방안도 모색되어야 한다. 산남지역의 겨울철 온화한 기후와 수려한 경관, 충분한 숙박시설 이점을 살리면서 관광비수기를 노린 동계 체육 전지훈련팀 유치방안도 적극 이뤄져야 한다. 서귀포시의 경우 2000년 이후 동계 전지훈련팀 대거 유치로 어느 정도 지역경제 파급효과를 거두

고 있지만 남제주군은 숙박시설 등의 문제로 기대만큼의 성과를 거두지 못하고 있어 지자체의 적극적인 관심이 요구되고 있다.

끝으로 지역개발에 대한 지역주민들의 인식변화도 중요하다. 지역개발은 결국 그 지역에 거주하고 있는 주민들의 노력과 의지에 달려 있기 때문이다. 산남지역의 인구 감소의 한 요인으로 주민들의 산업구조의 변화에 적응하지 못한 것이 가장 큰 원인이라는 것은 본 연구의 인구변화 추이 및 산업 구조적 특징에서도 잘 나타나 있다.

## 제2절 지방재정 강화방안

지방재정은 지방자치단체가 그 관할 구역 내에서 공공욕구를 충족시키는 데 필요한 재화와 서비스를 공급하기 위하여, 재원을 획득, 관리, 사용하는 일련의 공경제적 작용을 하는 것을 의미한다. 즉 지방재정이란 지방자치단체의 자치활동을 재정적 측면에서 파악한 것으로서, 지방자치단체가 행하는 예산·결산·회계 및 기타 재물에 관한 활동을 말한다. 이와 같은 지방자치단체의 활동에는 관리작용 뿐만 아니라 권력작용도 포함되어 있다.

지방자치와 지방재정은 밀접한 상호의존관계를 형성하고 있어 양자가 효과적으로 운영되는 경우에는 시너지 효과(synergy effect)를 유발하나 그렇지 않은 경우에는 하나가 다른 하나의 제약요소가 된다.

지방자치를 위해서는 지방재정의 자율권 확립이 선행되어야 하며, 지방자치의 성공적인 실시를 위해서는 건실한 지방재정이 확립되어야 한다. 우리나라의 경우 그동안 지방자치의 실시가 지연되어 온 중요한 이유 중의 하나가 지방재정의 미약성과 불균등성에서 비롯되었다는 사실은 이를 입증해 주고 있다. 지방자치 하에서 지방재정은 기능수행의 수단이라는 기능을 갖고 있다. 지방자치단체의 자치적 수요를 충족시켜야 의무를 지니고 있으며, 이를 수행하기 위해서는 당연히 필요한 재원의 확보가 이뤄져야 한다. 그러므로 지방재정은 지방자치 활성화를 측정할 수 있는 척도이며, 지방자치가 활발하고 효과적으로 실시되기 위해서는 지방재정의 규모에 있어서 충분성을 확보함은 물론 구조적 건전성의 확보가 지방자치의 토대로서 구축되어 있어야 한다.

하지만 현재의 지방자치제하에서 산남지역의 지방재정은 규모면 에서나 상대적으로 모두 미약하고 세입구조면에서도 의존재원의 비중이 자주재원의 비중보다 높아 세입 구조적으로도 미약한 실정이다. 이 같은 점만으로 볼 때 지방자치제 실시는 오히려 지방재정수요를 증가시키고 있으며, 취약한 지방재정의 자립기반을 악화시키고 있다.

이와 같은 상황에서 자립기반이 취약한 산남지역 자치단체로서는 지방자치를 성공적으로 수행하기 어렵고 지방화시대의 해결과제인 지역간 균형발전의 목표를 달성시킬 수 없을 것이다.

따라서 산남지역 지방재정의 자립기반을 강화하는 방안에는 한계가 있음을 전제하면서 다음과 같은 방안이 추진되어야 하겠다.

첫째, 지방자치의 본격적인 실시 이후 전국의 자치단체가 요구하는 중앙정부의 기능과 역할이 지방정부에 많은 부분이 이양되어야 한다는 사실을 전제로, 재정규모면에서 절대적으로나 상대적으로 모두 미약한 산남지역은 지역경제 활성화와 지역개발에 관련된 사업을 무엇보다 우선 추진해야 한다.

둘째, 세외 수입을 늘려야 한다. 예산 세출규모에 비해 지방세 세입원이 절대 부족한 산남지역 자치단체 입장에서는 반드시 적극적으로 모색하여야 할 부분이다. 또 세외 수입원을 지속적으로 발굴하여야 하며, 이를 위해서는 탈루 세원을 발굴하고 유희재원의 생산적 활용을 모색하여야 한다. 경영수입사업을 활성화하여야 한다. 이를 위해서는 기존사업의 경영효율성을 제고하여야 하고, 신규사업을 적극 개발하여 사업영역을 확대하여야 한다.

셋째, 공영수익사업이다. 공영수익사업은 지방정부가 평균적인 사기업에 비하여 재정력, 공신력이 높다는 장점이 있다. 따라서 자원의 조달, 자재의 공급 및 생산물의 판로확보가 비교적 용이하고 지역개발사업을 촉진시킬 수 있다는 장점을 가진다. 또한 지방자치제 실시이후 급증하는 지방재정수요의 재원을 충당하는 적절한 세원의 확보가 용이하지 않은 현실에서 이와 같은 지방정부의 경영수익사업개발방안도 지방재정확충을 위한 정책방안으로 고려될 만 하다.

넷째, 민·관공영출자사업의 추진 및 육성이다. 지방자치하에서 산남지역의 개발수요의 증대는 날로 증대하고 있으나 이를 충족시킬 수 있는 서귀포시, 남제주군의 재정력은 매우 취약한 상태에 있으므로 부족재원을 보완하기 위해 민·관 공동출자

에 의한 공사공동기업의 육성을 적극 추진하는 방안이 강구될 수 있다. 제3섹터사업은 자치단체가 민간기업의 풍부한 자본과 기술을 지역의 균형발전에 이용하는 한편 민간기업은 개발이익에 대한 수익을 얻을 수 있다는 이점을 갖고 있다.

다섯째, 지방채의 활용이다. 지방자치 하에서 급증하고 있는 지방재정수요와 타 지역에 비해 낙후되어 있는 지역개발에 필요한 지방재정수요에 충당할 수 있는 재원을 확보하지 못하고 있는 산남지역은 민간기업의 채권조달방식과 같은 자본시장에 적극 참여하여 채권의 조달을 할 수 있도록 지방자체단체에 지방채 활용의 여건을 마련해 주어야 한다. 이를 위해서는 지방자본시장의 육성과 지방채 유형의 다양화, 지방금융의 활성화에 따른 지방채인수능력의 강화 등의 조치들이 병행되어야 하며, 또한 지방자본시장의 자본능력이 부족한 경우에는 정부관리기금이나 재정투융자특별회계 등의 중앙재정자금에 의한 지방채의 인수가 이뤄져야 한다.

### 제3절 산업구조 개선방안

지역경제문제에 대한 새로운 인식과 연구가 활발하게 진행되어 이에 관한 각종 이론과 분석모형들이 다양하게 제시되고 있음에도 불구하고 지역분석에 일반적으로 적용하기에는 아직도 크게 미흡한 실정이다. 그리고 지역경제의 개방성과 대외의존성 등으로 각 지역별로 필요한 자료를 분리, 측정하기가 어려운데 실정에 있다.

이 같은 문제점을 인식하면서도 산남경제의 구조적 특성을 알아보기 위해 III장에서 입지상과 변화·할당분석을 통하여 서귀포시, 남제주군 지역경제를 실증 분석하여 보았는데 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

산남지역은 입지적 여건으로 볼 때 그 동안 많은 개발 잠재력을 보유하고 있음에도 불구하고 이를 효율적으로 활용하지 못하고 있고, 지역의 구심적 역할을 할 수 있는 도시의 발달은 미흡하여 공간적 통합성이 결여되었다. 이런 상황 하에 경제적 지위도 전국수준과 업종에 따라 상당한 격차를 보이고 있는 것으로 나타났다. 이는 근본적으로 산남지역경제의 상대적 저성장과 전국수준에 비해 저성장 산업부분에 높은 비중을 보이는 불리한 산업구조에 그 원인이 있다고 할 수 있다. 아직도 1차 산업 중심적인 산업구조와 3차 산업도 소비재 중심으로 산업구조가 형성되어 있어



고용창출능력이 뛰어난 2차산업은 전국 성장수준에 크게 미달하고 있는 것이다. 즉 산남지역이 부가가치가 높은 2차산업에 대한 비중이 낮은 산업구조를 가짐으로써 그동안 지역 저성장의 또 하나의 원인이 되고 있으며, 이는 곧 전반적인 지역경제의 침체와 함께 타 산업과의 격차 즉 불균형의 심화를 초래하고 있다.

또한 국제 경쟁력을 잃어가고 있는 감귤산업 외에는 지역을 대표할만한 특화산업이 형성되어 있지 않다는 것이다.

이러한 문제점을 중심으로 산남지역의 산업구조 개편방안들을 제시하면 다음과 같다.

첫째 2차산업을 육성시켜야 할 것이다. 하지만 산남지역의 현실을 감안할 때 현재로서는 제조업 구조를 개선할 방안은 실제로 존재하지 않는다. 왜냐하면 산남지역에 제조업이 거의 없는 데다 그나마 운영되고 있는 제조업도 그 규모 자체가 빈약해 개선할 여지가 없다. 이런 점을 감안할 때 장기적인 안목에서 전략산업을 선정하여 유치정책과 육성정책을 병행해야 할 것이다. 이를 위해서는 소비형 산업인 서비스업으로 손쉽게 돈을 벌려는 사고방식에서 제조업체의 창업에 적극적인 관심을 갖도록 지역사회의 분위기 조성이 필요하다. 아울러 객관적이고 합리적인 중앙정부의 산업입지분산정책에 호소해야 할 것이다.

이 같은 맥락에서 서귀포시가 추진중인 전국경제인연합회 구상, 기업도시 유치에 행정은 물론 주민들도 적극 노력해야 한다.

둘째, 산남지역의 산업구조상 그 절대비중이 높을 수밖에 없는 1차산업을 활용할 수 있는 토착산업의 개발, 육성 등 다각적이고 적극적인 방안을 모색해야 할 것이다.

산남지역의 자연조건상 농업을 중심으로 한 1차산업의 발전은 필연적이며, 이 산업을 무시할 수 없는 실정이다. 따라서 농림어업의 1차생산물만을 단순 가공하는 음식료품업을 점차 축소시키는 방향으로 제조업의 구조를 유도하되, 업종의 체질을 개선시켜 경쟁력을 지닌 업종이 될 수 있도록 하기 위해서는 농축산물 가공업 등과 같은 지역적 특성이 강한 업종을 선정해 토착산업으로 육성하는 것이 바람직하다. 이러한 산업들은 농업의 생산성을 높여 줄뿐만 아니라 부가가치 생산력을 향상시켜 주고, 운송 및 판매업 등과 같은 3차산업의 발전도 꾀할 수 있을 것이다.

셋째, 경쟁력을 잃어가고 있는 산남지역의 농업구조 조정은 품질 향상 등의 자구책 노력 외에도 경쟁력 있는 대체작물 육성 및 관광산업과의 연계도 모색되어야 한다.

넷째, 관광산업의 경쟁력 향상도 필요하다. 관광산업의 경우도 성장 침체를 탈피하여 경쟁력을 강화시키기 위해서는 자연경관 감상위주의 정적 관광에서 탈피하여 직접 참여할 수 있는 활동적이고 반복 사용할 수 있는 관광위락 및 수용시설을 확충해야 하겠다. 특히 관광산업의 경쟁력을 강화시키기 위해서는 실버 및 회의산업을 육성하여 관광지의 다양화를 기해야 한다.

다섯째 유망 신산업의 개발, 육성도 필요하다. 앞으로 세계화, 지방화, 디지털화시대에 있어서 제주지역경제의 성장, 발전을 가져올 수 있는 국제경쟁력을 갖춘 유망산업으로 생물산업, 환경산업, 물류산업, 국제금융산업, 회의산업, 문화산업이 개발, 육성되어야 할 것이다.

하지만 무엇보다도 중요한 것은 낙후된 지역의 경제발전을 추진함에 있어서 산업구조 및 제조업구조의 개선이 최우선 과제이며, 해결의 실마리는 정책당국의 강한 추진력이 있어야 하며, 또한 지역경제를 활성화시키려는 지역주민들의 열의가 수반되어야 할 것이다.

## 제 5 장 결 론

지금까지 본 논문에서는 산남지역의 전반적인 경제의 실태와 문제점을 분석한 후 경제 활성화를 위한 보다 효율적이고 합리적인 해결방안을 연구하였다.

산남지역경제의 주요 문제점을 살펴보면 첫째, 경제성장 잠재력과 관련한 관광자원 등이 풍부하면서도 이를 충분히 활용하지 못하고 있다는 점, 둘째, 일자리와 교육, 문화 등 전반적인 사회적 문제와 1차산업의 비중이 지나치게 높은 후진적인 산업구조로 경지침체와 함께 인구가 정체, 감소하고 있다. 셋째, 재정자립도가 지나치게 낮는데다 지역재정 근간이 되는 재정력이 열악해 중앙정부에 의존하지 않을 수밖에 없다는 점. 넷째, 주력산업인 농업과 관광산업이 국내외 환경변화에 신속하게 대응하지 못해 성장이 정체, 침체되고 있다는 점, 다섯째, 경제성장과정에서 나타나는 제조업의 비중이 매우 낮다는 점, 여섯째, 점차 경쟁력을 잃어가고 있는 감귤산업 외에 지역을 대표할만한 특화산업이 형성되어 있지 않다는 점이다. 일곱째, 성장거점 전략을 뒷받침해주는 공항과 항만이 부재 내지는 산북지역에 비해 상대적으로 열세에 있다는 것이다.

그러므로 이 같은 문제점을 해소하면서 지역경제 활성화 및 균형발전을 이루기 위해서는 보다 합리적이고 효율적인 방향으로 나아가야 하겠다. 그러기 위해서는 다음과 같은 주요한 조치들이 강구되어야 하겠다.

첫째, 인구의 유출을 방지하고 인구유입을 촉진시키는 교육, 문화, 사회간접시설 구축 등 근본적인 대책이 필요하다. 둘째, 지역경제활성화와 지역의 균형적인 발전이라는 관점에서 볼 때 산업, 지역개발비 등이 더욱 역진적인 방향으로 나아가야 하겠다. 셋째, 건전한 지방재정구조의 정립이 뒤따라야 한다. 넷째, 지역경제내 기존 주력인 감귤·관광산업의 고부가가치화를 위한 산업구조조정이 필요하다. 다섯째, 감귤과 감귤 대체산업 육성과 함께 관광산업의 경쟁력 향상도 요구된다. 여섯째, 산남의 산업구조상 그 절대비중이 높을 수밖에 없는 1차산업을 활용할 수 있는 토착산업의 개발, 육성 등 다각적인 방안이 모색해야 할 것이다. 일곱째, 세계화, 지방화, 디지털시대를 맞이한 유망 신산업의 개발과 육성도 필요하다. 여덟째, 국제자유

도시 선도프로젝트와 관련해 국내외 대단위 민간자본의 유치가 시급하다. 아홉째, 서귀포시와 남제주군의 지역경제 관리능력도 강화돼야 한다. 열 번째, 지역주민들의 지역개발에 대한 인식변화가 요구된다. 상기한 방안이 효율적으로 잘 실행되어 지역에 뿌리를 내릴 경우 산남지역은 낙후지역에서 벗어나 都農이 복합된 21세기 성장의 도시로 크게 발전할 수 있을 것이다.

지금까지 산남지역 경제의 실태를 분석하여 침체의 원인과 경제활성화 대책을 제시해 보았다.

하지만 이상과 같은 지역경제를 분석하는 과정 중 본 연구에서 다음과 같은 몇 가지 기본적인 문제점이 있다. 첫째, 지역경제가 개방적이고 개념정립이 어려우므로 지역경제에 대한 각종 이론과 분석기법들이 가지고 있는 취약성이다. 둘째, 입지상 분석과 변화-할당분석 모형의 근본적인 문제점에도 불구하고 자료의 한계 때문에 다양한 모형들을 적용시켜 지역경제의 실태를 분석해 내지 못한 점이다. 셋째, 본 연구의 분석에 이용된 통계자료의 빈곤과 신뢰성의 문제이다. 지역분석에 필요한 통계연보 등의 각종 통계자료도 조사 시점 문제로 실제 내부자료와 적잖은 차이를 보이고 있다는 점이다. 넷째, 산남지역과 입지적, 경제적 지위가 유사한 다른 자치 단체와 선진 외국의 지역경제를 상호 분석함으로써 연구성과를 한층 높일 수 있는데 자료 등의 문제로 이를 거의 손을 대지 못했다.

따라서 이 같은 문제점과 개선방안을 모색해 볼 필요가 있는 점등은 본 연구의 부분적인 한계 및 향후의 연구과제라 하겠다.

## 참 고 문 헌

### 1. 국내문헌

- 홍기용, 「지역경제론」, (서울: 박영사, 1995)
- 박종화·윤대식·이종열, 「지역개발론」, (서울: 박영사, 1995)
- 변형윤, 「한국경제론」, (서울: 유평출판사, 1989,)
- 배홍식, 「지역 경제 발전」, (서울: 법문사, 1996)
- 박 승, 「경제발전론」, (서울: 박영사, 2003)
- 박승, 「S.S. 쿠즈네츠」, (서울: 유평출판사, 1982)
- 정창영, 「경제발전론」, (서울: 법문사, 1981)
- 최재선, 「지역경제론 : 도시 및 지역개발의 이론과 방법」, (서울: 법문사, 1980)
- 한국지방행정연구원, “지역 개발을 위한 지역 경제 활성화 방안,” 1992
- 김남용, “지역경제성장이 산업구조변화에 미친 영향”, 석사학위논문, 경상대학교 대학원, 1991
- 김태보. “산남경제 어떻게 할 것인가. 경기침체 장기화 원인과 대응방안”, 세미나발표지, 2003
- 김진덕, “지역경제성장의 구조적 특성에 관한 연구-경북 지역을 중심으로-”, 석사학위논문, 충북대학교, 1988
- 최진호, “우리나라 인구이론 유형과 특성에 관한 연구”, 국토연구, 1983
- 제주발전연구원, “제주지역 균형발전을 위한 산남지역의 인구유입정책 연구”, 2004
- 제주도 4개시군, 통계연보, 각연도
- 제주도청 통계 DB
- 통계청 DB

## 2. 해외문헌

Edgar M. Hoover and Frank Giarratani, *An Introduction to Regional Economics*,  
(New York: Alfred A. Knopf, 1984)

David L. McKee, Robert D. Dean, and W. H. Leady, *Regional Economics*, (New  
York: The Free Press, 1970)

ABSTRACT

**A STUDY ON REVIVING THE ECONOMY  
OF THE SOUTHERN JEJU AREA**

Yong-Kwan Song

*Department of Industrial Economics  
Graduate School Of Industrial Economics  
Cheju National University  
Supervised by Professor Sang-Soo Park*

Since the start of the regional government system, the interests on regional economic development have risen constantly. And, many researches have been conducted on how to revive the regional economy.

Seogwipo City and Namjeju-Gun, which comprise the southern half of Jeju Island, are also developing and performing many policies in order to incur the local economic development.

In this research, a regional economic model for Seogwipo City and Namjeju-Gun has been proposed and applied in analysing the problems of the industry in the region.

A proposal for improving the future economic status of the region under consideration has also been put forth.

Our analysis shows that the population of the Southern Jeju area is decreasing at a rapid rate, and it is worried that the region is losing its basis for local market.

The financial status of both Seogwipo City and Namjeju-Gun is also at stake, and the role of regional government system is at the verge of collapse.

Orange and tourism, which have been the main source of income of the region for a good period of time, are also losing their attraction since the adoption of the Free Trade Agreement.

Therefore, in order to resolve these problems, there must precede strong policies on

- (1) inducting the inflow of population into the region,
- (2) establishing healthy regional tax policy,
- (3) improvement of the industrial structure.