

지출구조 측면에서 본 서귀포 지역경제의 과제¹⁾

제주발전연구원 책임연구원 고 태 호

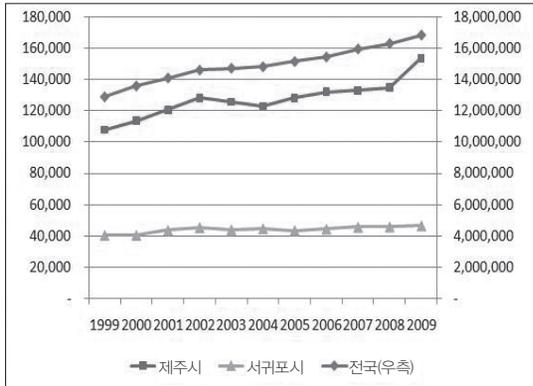
서귀포지역의 경제는 지출구조 측면에서 협소한 소비시장 규모, 가계소비 및 지역소득의 역외 유출, 중간재 이용의 역외 의존도 등의 문제점을 가지고 있다. 이는 지역경제 성장에 있어서의 한계로 작용하고 있다. 이를 극복하기 위해서는 국가사업 계획인구 활용 및 은퇴인구 유치 등의 지역 소비시장 규모 확대 방안과 지역화폐 및 지역상품 이용 유도 등의 지출구조의 선순환 시스템 구축 방안 등을 마련할 필요가 있다.

I. 들어가며

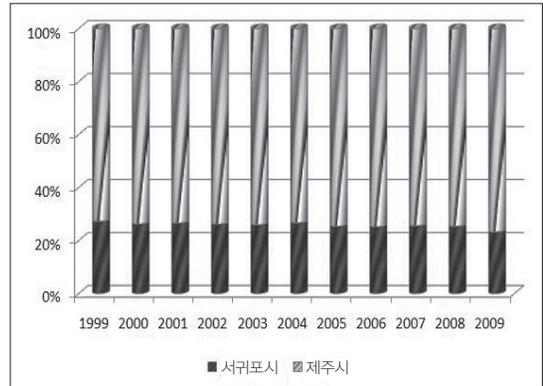
제주지역 경제는 관광산업과 농림어업의 성장에 힘입어 1970~1980년대에는 비교적 고성장을 지속해 왔다. 그러나 1990년대 이후 대외적인 환경변화에 따른 기반산업의 침체로 인해 경제성장률이 둔화되고 있는 실정이다. 실례로 1985~1989년 연평균 관광객 및 농림어업 생산액 증가율은 18.9%, 6.7%에 이르렀으나, 1990~2009년에는 4.2%, 2.5%로 감소하면서 경제성장률 또한 10.5%에서 4.4%대로 감소했다.

특히 서귀포지역은 상대적으로 감골과 관광산업의 비중이 높아 이러한 대외적인 환경 변화에 보다 민감한 경제 구조를 가지고 있는 바, 이러한 경제 침체에 따른 (-) 영향을 더 크게 받고 있다. 1999~2009년 서귀포지역 사업체 종사자 수의 연평균 증가율은 1.4%로, 같은 기간 전국 2.7%, 제주도

1) 본 원고는 제32차 제주미래전략산업연구회 정책토론회(2011. 4. 28)에서 발표한 '서귀포 지역경제의 진단과 과제' 발제를 수정·정리한 것임



(그림 1) 사업체 종사자 수 현황



(그림 2) 사업체 종사자 수 비중

3.6%에 비해 상당히 낮으며, 서귀포지역 사업체 종사자가 제주지역 전체 사업체 종사자에서 차지하는 비중 또한 지속적으로 감소하고 있는 것(1999년 27.2% → 2010년 23.3%)으로 나타났다.

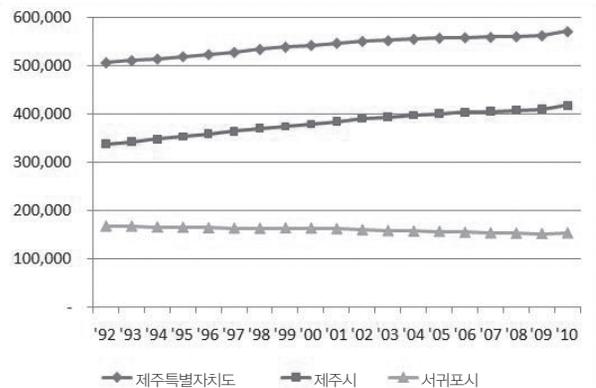
이러한 서귀포 지역경제의 저성장 기조는 향후 특별한 성장 모멘텀이 마련되지 않는 한 고착화될 가능성이 큰 것으로 전망되고 있는 실정이다. 이에 본 연구는 서귀포 지역경제의 문제점을 지출구조 측면에서 진단하고, 이를 극복하기 위한 정책 방향 및 대안 등을 모색하고자 한다.

II. 지출구조 측면에서의 서귀포 지역경제의 문제점

지역경제에 있어서의 지출구조는 민간(가계 및 기업), 정부 등 경제주체의 소비와 투자를 의미한다. 이러한 지출구조 측면에서 서귀포 지역경제가 가지고 있는 대표적인 문제점으로는 지역 소비시장 규모의 감소, 가계소비의 역외 지출, 지역소득의 역외 유출, 중간재 이용의 역외 의존도 등을 제시할 수 있다.

1. 지역 소비시장 규모의 감소

서귀포지역의 소비시장 규모는 지속적으로 감소하고 있으며, 이는 지역경제 성장에 있어서의 한계로 작용하고 있다. 즉 지역 소비시장 규모의 감소는 서귀포지역의 소비력 감소를 의미하는 바, 이러한 소비력 감소는 지역 내 생산 감소로 이어져 지역 경제 성장에 부정적



(그림 3) 제주지역 인구 증감 추이

인 영향을 미치고 있다.

서귀포지역 인구 통계를 토대로 지역 소비시장 여건을 살펴보면 서귀포지역 인구는 2010년 기준 153,716명으로 제주도 인구(571,255명)의 약 26.9%에 불과하다. 즉 서귀포지역은 매우 협소한 소비 시장 규모를 가지고 있다고 할 수 있다. 특히 서귀포지역 인구가 감소 추세²⁾에 있어 소비시장 규모는 더욱 축소될 것으로 예상된다.

2. 가계소비의 역외 지출

서귀포지역의 경우 상대적으로 재화 및 서비스의 공급기반이 미약하여 가계소비 지출이 제주도 및 타 지역으로 유출되고 있는 실정이다. 서귀포지역의 가계소비 역외 지출 실태를 가계소비 지출항목 중 비교적 높은 비중을 차지하고 있는 교육·의료비³⁾를 토대로 살펴본 결과, 역외 지출 규모가 상당할 것으로 예상된다.

우선 교육비의 경우 서귀포지역은 미약한 교육 기반으로 인해 관외 고교 진학이 이루어짐에 따라 상당한 수준의 관련 교육비 지출이 지역 외에서 이루어지고 있다. 현재 중고교 진학 연령인 15~19세 인구의 전출 규모는 2000년 1,082명, 2010년 903명으로, 매년 약 1천 여명의 전출이 이루어지고 있는 바, 교육비 지출이 서귀포지역 내에서 이루어지지 못하고 있음을 유추해 볼 수 있다.

또한 의료비의 경우 서귀포지역은 미약한 의료 기반으로 인해 지역 내 의료수요가 지역 외 의료기관을 이용함에 따라, 상당한 수준의 의료비 지출이 지역 외에서 이루어지고 있다. 2009년 기준 인구 천명당 관외 의료비 지출 규모는 제주도 156.3백만원, 제주시 170.2백만원, 서귀포시 551.8백만원이다. 서귀포시의 관외 의료비 지출 규모는 전국 평균(2009년 기준 인구 천명당 229.1백만원)을 훨씬 상회하는 수준이다. 특히 서귀포지역의 관외 의료비 지출 규모의 연평균 증가율은 2006~2010년 기준 19.5%로, 증가 추세에 있어 가계소비의 역외 유출 규모 또한 증가할 것으로 예상된다.

〈표 1〉 관외 의료비 지출 현황

(단위: 백만원, 천명)

연도	제주특별자치도			제주시			서귀포시		
	진료비	인구	인구천명당 진료비	진료비	인구	인구천명당 진료비	진료비	인구	인구천명당 진료비
2006	48,231	558	86.4	53,169	404	131.7	49,260	155	318.0
2007	51,158	559	91.5	41,507	405	102.4	45,374	154	295.0
2008	73,809	561	131.7	60,967	407	149.6	68,883	153	449.9
2009	87,950	563	156.3	69,840	410	170.2	84,029	152	551.8

자료: 통계청, 시군구별 급여형태별 진료실적 현황(관외) 각연도(www.kosis.kr)

2) 서귀포지역 인구는 1992년 167,856명이었으나 2010년 153,716명으로 약 14,140명이 감소하였으며, 같은 기간 인구의 연평균 증가율은 -0.49%로 나타났다. 이에 비해 제주시 인구는 1992년 337,928명에서 2010년 417,539명으로 약 79,611명이 증가하였으며, 같은 기간 인구의 연평균 증가율은 1.18% 수준으로 나타났다.

3) 2010년 기준 가계소비 지출부문별 비중을 살펴보면 교육비가 13.0%로, 식료품 13.9%에 이어 2위로 나타났으며, 보건비(의료비)는 6.7%를 차지하고 있다.

3. 지역 소득의 역외 유출

지역경제는 ‘생산→투자’의 순환 과정이 지속적으로 확대됨으로써 성장할 수 있다. 그러나 서귀포 지역의 경우 지역 자금이 구조적으로 역외로 유출되고 있어 ‘생산→투자’의 선순환 구조가 구축되지 못함에 따라 지역경제 성장 둔화가 나타나고 있는 것으로 판단된다. 즉 외지 소유 대형 유통업체 및 관광업체 등은 지역 내에서 발생한 수익을 타 지역 소재 본사로 송금하기 때문에 지역 소득의 역외 유출을 유발시킨다.

서귀포지역의 경우 협소한 인구 규모에도 불구하고 외지 소유 대형마트 수가 많은 한편 지역 외 자본에 의존하는 관광개발이 이루어지고 있어 지역 소득의 역외 유출은 더욱 심화될 것으로 판단된다. 2006년 기준 서귀포지역 내 대형마트 수는 인구 십만명당 1.3개소(전국 평균 0.7개소의 약 2배)로 전국 최고 수준이다. 또한 지역 외 자본에 의존하여 진행되고 있는 대규모 관광개발사업은 단기적으로 관광시설 건설 등 건설 산업의 수요를 증대시켜 지역에 긍정적인 영향을 미칠 것이나 장기적인 측면에서 관광개발 이익이 서귀포지역 내로 재투자되지 않고 지역 외로 유출될 가능성이 높다.

〈표 2〉 시도별 대형마트 현황(2006년 기준)

(단위: 개소, 명)

시도	대형마트 수	인 구	인구 십만명당 대형마트 수	시 도	대형마트 수	인 구	인구 십만명당 대형마트 수
전국	331	48,991,779	0.7	강원	9	1,505,420	0.6
서울	55	10,181,166	0.5	충북	9	1,494,559	0.6
부산	32	3,611,992	0.9	충남	7	1,974,433	0.4
대구	18	2,496,115	0.7	전북	11	1,868,365	0.6
인천	21	2,624,391	0.8	전남	11	1,942,925	0.6
광주	12	1,407,798	0.9	경북	14	2,688,577	0.5
대전	13	1,466,158	0.9	경남	19	3,172,857	0.6
울산	12	1,092,494	1.1	제주	4	558,496	0.7
경기	84	10,906,033	0.8	서귀포	2	154,895	1.3

자료 : (사)한국체인스토어협회, 대형마트 지역별 점포현황(2006. 12. 31 기준) 및 통계청 시도별 주민등록인구

4. 중간재 이용의 역외 의존도

서귀포지역은 산업 입지 여건이 열악하고 제조업 성장이 미진하여 생산 및 소비에 필요한 대부분의 원재료, 중간재 및 완제품 등을 역외에서 조달하는 과정에서 자금 유출이 유발되고 있다. 통계자료 수집 등의 한계로 인해 서귀포지역의 중간재 이용에 대한 역외 의존도 규모를 구체적으로 파악하기는

곤란하나, 제주시 지역에 비해 열악한 지리적 여건 등을 감안할 경우 서귀포지역의 중간재 이용의 역외 의존도는 더욱 높을 것으로 판단된다. 제주지역의 중간재 이용의 역외 의존도를 살펴보면 우선 2006년 순이입 규모는 13,645억원으로, 경제활동에 필요한 재화의 상당 부분을 타지역에 의존하고 있음을 알 수 있다(한국은행 제주본부, 2008). 또한 대형유통업체의 제주지역 내 생산품 이용 실적⁴⁾이 미비한 점을 감안할 경우 제주지역 산업 비중에서 비교적 높은 비중을 차지하는 도소매업(8.3%) 또한 중간재 이용의 역외 의존도가 높은 것으로 유추할 수 있다.

III. 정책 제언

서귀포 지역경제의 활성화를 위한 지출구조 측면에서의 문제점 극복 방안으로는 크게 지역 소비시장 규모 확대, 지출구조의 선순환 시스템 등을 제시할 수 있다.

1. 지역 소비시장 규모 확대

서귀포 지역경제의 지속적인 성장 기반을 마련하기 위해서는 지역의 소비력, 생산력, 자본력의 근간인 인구 규모의 확대, 즉 소비시장 규모의 확대를 위한 정책이 수립될 필요가 있다. 그러나 서귀포지역의 경제적 여건상 일자리 창출 등에 의한 인구 유입은 현실적으로 어려울 것으로 판단된다.

따라서 현실적으로 신규 유입을 기대해 볼 수 있는 제주혁신도시 및 제주영어교육도시 조성 사업 등의 국가사업 계획인구를 활용하는 방안을 모색할 수 있다. 즉 국가사업 계획인구의 서귀포지역 내 정착을 유도하는 한편, 인구 유출을 방지하는 정책의 수립·추진이 필요하다. 이와 함께 서귀포지역의 청정 자연환경 등을 활용한 은퇴인구 유입 방안 모색이 바람직한 것으로 판단된다. 각각에 대해 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

● 국가사업 계획인구의 활용

현재 서귀포지역 내에서 추진되고 있는 다양한 국가사업은 지역 내 인구 유입

4) 제주지역 6개 대형마트의 전체 매출에서 지역 내 생산품이 차지하는 비중은 2007년 18%(513억원)에서 2008년 14%(464억원) 수준으로 감소한 것으로 나타났다.

에 기여하여, 소비시장 규모 확대의 모멘텀을 제공할 수 있을 것으로 판단된다. 제주혁신도시의 계획인구는 5,100명(2020년 기준), 제주영어교육도시의 계획인구는 23,000명(2017년 기준)에 이르는 바, 이러한 인구가 서귀포지역 내로 유입된 후 유출되지 않도록 대책을 잘 마련할 필요가 있다.

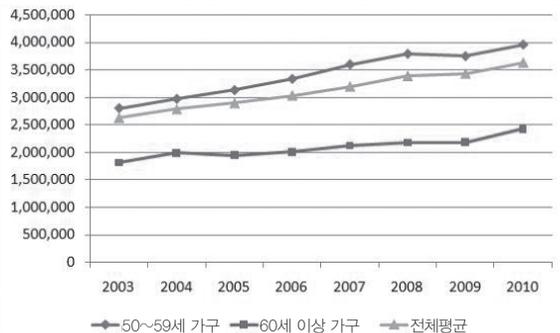
실례로 제주혁신도시 이전 공공기관의 직원들은 지방 이전에 따른 자녀 교육 및 의료 문제를 중요하게 생각하고 있는 바, 신규 유입 인구의 유출을 방지하기 위해서는 교육·의료 인프라 구축이 필요하다. 이러한 교육·의료 인프라 구축은 가계소비의 역외지출 문제 해결에도 일조할 것으로 판단된다.

● 은퇴인구의 유치

최근 고령인구는 경제력이 크게 향상되어 가구당 구매력이 크게 증가하면서 새로운 소비 직접 주체세력으로 부상하고 있다(삼성경제연구소, 2002). 2010년 기준 향후 은퇴인구의 주축이 될 50~59세 가구주 연간 소득은 3,961,573원으로, 전체 평균 소득(3,631,713원)보다 높은 것으로 나타났으며, 또한 60세 이상 가구주의 연간 소득 또한 지속적으로 증가하고 있다. 이러한 은퇴인구를 전략적으로 서귀포지역으로 유치할 경우 인구 유입 효과뿐만 아니라 실버산업 등 신사업 기회로 활용할 수 있을 것으로 판단된다.⁵⁾ 전라남도는 이러한 은퇴인구 유입에 따른 경제적 효과에 주목하여 은퇴도시 조성 등을 적극적으로 추진하고 있는 바(한국은행 광주전남본부, 2009), 서귀포지역 또한 은퇴인구 유입을 위한 전략을 수립·추진할 필요가 있다.

2. 지출구조의 선순환 시스템 구축

서귀포 지역경제의 지속적인 성장을 위해서는 가계·기업 등의 소비 및 투자가 지역 내에서 순환될 수 있도록 시스템을 구축할 필요가 있다. 여기서 지출구조의 선순환 시스템은 「가계소비의 지역 내 지출 → 지역 내 생산 증가 → 지역 내 재투자 → 지역경제 활성화」의 순환 구조를 구축하는 것을 의미한다. 이러한 지출구조의 선순환 시스템을 구축하기 위해서는 가계소비의 지역 내 지출을 유도하기 위한 교육·의료 인프라 구축 등의 지역 내 재화 및 서비스 공급기반을 강화시킬 필요가 있다. 이와 함께 지역화폐, 지역 원료 및 생산품 이용 유도, ‘Buy Lo-



(그림 4) 가구주 연령별 연간 소득 추이

5) 은퇴인구의 유입은 유입자본의 증가, 소비지출의 증가, 지역사회 의 일자리와 다양한 직업 창출, 지방세수 증가 등의 경제적 효과를 가져오게 된다(Deller, 1995; Hodge, 1991; Sasrty, 1992; Reeder 1998 등).

cal' 제도 등을 활용하여 가계·기업·정부 등 경제주체의 지역 생산 제품 소비를 촉진할 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다.

- 지역화폐 제도 등의 활용

지역화폐⁶⁾란 특정지역 내의 주민들이 그 지역에서만 유통되는 화폐를 통해 거래하는 것으로, 이를 서귀포지역 내의 생산-유통-소비 단계에 확대·적용⁷⁾하여 지역소득의 역외 유출 방지 방안을 마련하여야 한다. 제주특별자치도에서 활용하고 있는 '제주사랑 상품권' 등이 지역화폐의 하나의 예라고 할 수 있다. 이와 함께 서귀포지역 농민들이 생산한 농산품을 지역주민들이 직접 소비할 수 있도록 하는 '직거래 장터'를 일회성이 아닌 상설 운영하는 방안도 지역 내 소비를 촉진하는데 기여할 것으로 판단된다.

- 지역 생산 원료 및 상품 이용 촉진 방안

지역 특산품 생산업체에 대한 지역 내 생산 원료 이용 및 대형 유통업체의 지역 생산품 판매 유도 등의 방안을 통해 기업의 지역 생산품 이용 촉진 방안을 수립·추진해야한다. 구체적으로 지역 특산품 생산 업체를 대상으로 하는 지역 내 생산 원료 이용 기준을 마련하여 지역 생산품 이용률을 제고하고, 대상 업체에 대해 브랜드 사용 권한 부여 및 공동 마케팅 관련 인센티브 등을 제공할 필요가 있다. 또한 대형 유통업체는 본사에서 물품 구매 등을 담당하므로 지역 상품 이용률이 매우 낮은 바, 지역경제와의 상생 차원에서 지역 상품 이용을 확대할 수 있는 협조 방안을 마련해야 할 것이다.

- 지방정부의 지역상품 이용 촉진 제도

지방정부 차원에서도 최근 선진국에서 실시하고 있는 'Buy Local' 제도와 같이 지역 내에서 발생한 경제적 효과가 지역 내에서 순환될 수 있는 제도적 기반을 마련할 필요가 있다(삼성경제연구소, 2009). 현재 미국, 일본 등의 지방정부는 'Buy Local' 제도를 적극적으로 활용하고 있다. 미국 Lancaster 지방정부는 지

6) 지역화폐는 한정된 지역에서만 통용되는 화폐를 사용하여 그 지역 내의 돈을 순환시킴으로써 경제의 안정화와 활성화를 꾀함과 동시에 글로벌 경제로 인해 붕괴되고 있는 지역공동체를 구축하는 것을 그 목적으로 하고 있다.

7) 기존 지역화폐 운동은 지역주민의 노동력과 물품을 가상의 지역화폐를 매개로 교환·거래할 수 있는 체계를 구축하는데 한정되고 있다.

역에서 30달러 지출시 30달러 상당의 상품권을 제공하고 있으며, 미쓰비시 자동차의 하청 등 관련 기업이 집적해 있는 일본 오카야마현 소유자시에서는 동사의 신차 구입자에게 10만 엔을 지원하는 등의 제도를 운영하고 있다. 이와 같이 지역 내의 소비지출 및 지역 내 생산품의 이용 촉진을 적극적으로 유도할 수 있는 제도를 마련하여야 할 것이다. ●

**참고문헌

- (사)한국체인스토어협회(2006). 대형마트 지역별 점포현황
 김동엽(2009). 동남아 은퇴이주의 실태와 전망: 필리핀을 중심으로. 동아연구 제57집
 김홍배(2005). 도시 및 지역경제 분석론
 삼성경제연구소(2002). 고령화사회의 도래에 따른 기회와 위협
 삼성경제연구소(2009). 지방주도의 경제활성화 과제
 제주특별자치도(2005~2010). 사업체조사보고서
 제주특별자치도·대외경제정책연구원(2008). 2030 제주 산업발전 비전과 전략
 제주특별자치도·제주발전연구원(2009). 제주혁신도시 기업유치 및 산·학·연 클러스터 구축 등 발전방안 연구
 한국은행 광주진남본부(2009). 전남지역 은퇴도시 조성의 시사점
 한국은행 제주본부(2008). 최근 제주지역의 자금유출입 변화와 시사점
 Deller SC.(1995). Economic Impact of Retirement Migration. *Economic Development Quarterly*, 9(1), 25-38.
 Hodge G.(1991). The Economic Impact of Retirees on Smaller Communities: Concepts and Findings from Their Canadian Studies. *Research of Aging*, 13(1), 39-54.
 Reeder RJ.(1998). Retiree-Attraction Policies for Rural Development. Food and Rural Economics Division, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture. *Agriculture Information Bulletin* No. 741.
 Sasrty ML.(1992). Estimation the Economic Impact of Elderly Migration: An Input-Output Analysis. *Growth and Change* 23, 54-79.
 State of Hawaii DBEDT(Department of Business, Economic Development & Tourism). 2009 Annual visitor research report