제주발전연구 제17호
2013. 12. pp. 123~143.

정부의 지역정책에 따른 제주지역 지역발전효과 및 대응전략

Region's Development Effect and Strategy of the National Region Policy in Jeju Region

이성용*· 하창현**

< 목 차 >

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 2000년 이후 지역발전정책의 변화와 특징
Ⅲ. 제주지역 지역발전의 효과분석
Ⅳ. 정부의 지역정책에 대한 대응방안과 전략
Ⅴ. 결론
〈참고문헌〉

< 국문 초록 >

2000년을 전후하여 정부의 지역정책은 지역산업육성 정책으로 지역산업진흥사업, 지역전략산업, 광역선도산업 등과 같이 산업, 즉 제조업에 주안점을 두고 추진되어 왔다. 이러한 정책방향에 따라 제조업이 매우 미약한 제주지역은 정부정책에 능동적으로 대응하는데 한계가 있었다.

제주지역 산업의 최근 9년간(2002~2011)의 연평균증가율은 보건업 및 사회복지 서비

* 제주발전연구원, 연구위원
** 동남권 광역경제발전위원회, 책임연구원

스업(Q), 사업시설관리 및 사업지원 서비스업(N)과 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업(R)은 6% 이상으로 높지만, 제조업은 1.06%로 매우 낮다. 그리고 제조업 전체비중에서 식료품 제조업(C10)과 비금속 광물제품 제조업(C23)이 전체의 50%를 차지하고 있는 등 제주지역의 제조업은 매우 열악한 수준이다. 그리고 지역전략산업 등의 추진성과는 있었으나 아직까지 실질적인 효과는 미미하며, 제조업의 지역 내 지역내총생산(GRDP)이 4%에 불과하다.

새 정부의 지역발전정책에서 제주지역은 지역성장의 파급효과가 큰 관광산업(MICE)과 친환경농업을 기반으로 하여 제조업에서는 자연자원 활용형 산업육성 방안을 마련하여 1~3차 산업을 연계시키고, 지속적인 지역성장을 위해 지역이 자율적으로 지역정책을 마련해야 한다.

핵심어: 지역정책, 제주지역, 지역산업육성, 지역발전효과

Ⅰ. 서 론

2000년 이전의 지역(발전)정책은 국토종합계획과 같은 국토정책의 맥락에서 이해되었기 때문에 주로 고속도로, 철도, 공항 등의 대형 인프라를 중심으로 국책사업에 치중하여 고려되었다.[1] 그러나 1997년 국제구제금융(IMF)의 위기에 따라 지역환경을 둘러싸고 세계경제환경의 변화가 매우 중요한 영향을 미치게 되었다. 이로 인하여 기존의 지역정책이 단순한 대형 인프라 구축에만 국한되는 것이 아니라 지역산업과 같은 지역발전을 위한 경제적 요인이 더욱 중요한 요소로 자리잡게 되었다.

지역을 둘러싼 환경변화는 정부의 지역정책의 변화로 나타났고, 2000년 이후의 지역정책에서 이러한 특징은 두드러지게 나타났다. 1999년 김대중정부에서 시작된 4대 지역산업진흥사업을 시작으로 2003년 노무현정부에서는 수도권을 제외하고 4+9, 13개 시도

1) 지역정책과 지역발전정책은 동일한 의미로 사용되고 있으며, 기존의 지역개발 등과 혼용하여 사용할 수 있기 때문에 이를 통상적으로 지역정책으로 표현하도록 하였다.

전략산업으로 확대하였고, 2009년 MB정부에서는 5+2 광역경제권사업으로 확대되었다. 이러한 일련의 지역정책은 지역산업육성 정책을 기반으로 하는 것이며, 노무현 정부에서는 2004년 국가균형발전특별법을 제정하여 이를 지원할 수 있는 제도적 기반을 마련하였다.

2000년을 전후하여 지역정책에서 큰 변화가 있었던 점을 감안하면 이러한 정책적 변화가 실제로 지역에서는 어떠한 지역성장으로 나타났는지에 대한 사후적 분석이 필요하다. 특히, 제주지역은 다른 시도와 달리 지리적으로 격리되어 있을 뿐만 아니라 지역산업의 구조도 매우 다르기 때문에 제주지역에서의 성과분석을 통하여 향후 지역발전정책에서 제주지역의 정책적 대응방안과 전략을 마련하는 것은 매우 의미가 있다.

본 연구에서는 정부의 지역정책이 제주지역에 어떠한 지역성장 효과를 나타내었는지를 분석하여 지역정책과 지역성장의 관계성을 파악하도록 하였으며, 그 과정에서 나타난 문제점을 체계적으로 정리하여 최근 발표된 박근혜정부의 지역정책에서의 대응방안과 전략을 마련하는데 활용하고자 한다.[2)]

본 연구에서는 1997년 이후 제주지역의 주요 지표-인구, 산업-의 변화를 분석하고, 지역정책에서 추진되었거나 계획된 주요 지역사업을 분석하고자 한다. 정권별 지역정책에 대한 특성과 이에 대한 제주지역의 지역발전사업을 연계하여 분석함으로써 제주지역에서의 실질적 지역정책의 효과를 분석할 수 있을 것이다. 하지만 정부의 지역정책의 내용이 아주 구체적이기보다는 목표지향적이거나 선언적 측면이 강하여 구체적인 지역성장의 효과를 분석하는데는 한계가 있다. 따라서 정부의 지역정책과의 맥락적 차원에서 이를 분석하고 향후 대응방안을 마련하는데 주안점을 두었다.

2) 박근혜정부의 지역정책은 2013.11월 최종 가이드라인이 발표되었고, 2014. 2월까지 생활권 구성 및 사업발굴 작업이 진행될 계획이다.

Ⅱ. 2000년 이후 지역발전정책의 변화와 특징

1. 국토정책과 지역정책

지역정책이라는 용어는 국토정책에서 이미 사용되어 오고 있었으나 정부차원에서 지역의 문제를 직접적으로 해결하기 위한 구체적이고 적극적인 개념의 도입은 김대중정부에서부터 시작되었다고 할 수 있다. 1998년 이전의 지역주의 정책은 주로 인구와 산업이 집중되어 있는 수도권에서 공장, 대학 등과 같은 인구집중유발시설의 입지를 제한하거나 지방에서의 산업단지조성 및 사회간접자본시설 확충 등을 통한 기업유치를 위한 기반마련이 주요 정책 수단이었다.[3)]

그 간의 국토종합개발계획에서는 대형 인프라건설 등을 위한 주요 국책사업을 추진하는데 주안점을 두고 있었기 때문에 주로 국토개발을 위한 기반을 마련하는데 초점을 두고 있어 지역별로 문제를 해결하기 위한 체계적 접근은 미미하였다고 할 수 있다.[4)] 국토계획에서는 수도권 대 비수도권으로 구분하여 수도권에서의 인구집중을 완화하는데 주안점을 두고, 수도권의 관리에 중요하게 접근한 측면이 있었기 때문에 수도권지역에서는 대학, 공장의 신설 등이 엄격하게 제한되었다. 그러나 이러한 정책적 기조에도 불구하고 정부의 규제완화 및 공기업 민영화 추진 등을 통해 수도권지역에 대규모 택지개발이 추진되었고, 준농림지역의 개발로 인한 수도권 도시주변지역에서의 국토난개발 문제가 양산되면서 수도권 지역의 인구집중은 더욱 가속화되었다. 국토정책 추진과정에서 지역에 대한 단편적 접근이 이루어지게 되었고, 그 결과 수도권의 집중 문제는 가장 중요한 국토문제로 자리잡게 되었다. 또한 지방에서는 과소문제가 더욱 심화되면서 지역발전의 기반마저 상실하게 되는 문제를 낳게 되었다. 따라서 지역의 발전을 위해서는 자생적·내생

3) 김영수·김선배·오형나(2007.12), 지역산업정책 10년의 성과와 과제 -지역산업진흥사업을 중심으로-, 산업연구원, pp.66-67

4) 2000년에 들어서면서 그 동안 추진되고 있던 제3차 국토종합개발계획(1992~2001)을 세계경제환경 및 통일국토기반을 마련을 위해 조기에 종료하고, 계획의 명칭도 '국토종합계획'으로 변경하였으며, 계획기간도 10년에서 20년의 장기계획으로 변경하였다. 국토종합계획은 단순한 개발보다는 종합적 접근을 하고자 하는 의미에서 국토계획의 의키가 더욱 포괄적으로 변하였다.

적 성장요인을 도출하고, 이를 확대할 수 있는 기반마련이 중요한 고려사항으로 나타나게 되었다.

그러한 과정에서 국토정책에서 포괄적으로 다루어졌던 지역정책이 새로운 하나의 정책으로 구분하여야 한다는 정책적인 전환점을 맞이하게 되었으며, 지역정책에서는 구체적이고 선택적인 접근방안이 필요하다는데 공감을 가지게 되었다. 그리고 해외 사례에서의 지역정책에서 신지역주의에 따른 지역산업클러스터의 중요성이 부각되는 등 지역차원에서의 지역산업정책이 매우 절실한 과제임을 인식하게 되었다. 따라서 김대중정부에서는 지역산업정책이 중요한 지역정책으로 자리매김하게 되었다.

2. 김대중정부(1998~2002)의 지역정책

김대중정부는 수도권의 과도한 집중문제를 해결하기 위하여 추진된 그동안의 지역정책에서의 한계점을 인식하고, 지역별 특화산업육성을 통해 지역산업의 경쟁력을 확보하고, 지역 간 불균형을 해소하고자 하였다.

김대중정부의 지역산업정책은 1999년부터 비수도권의 부산(신발), 대구(섬유), 광주(광산업), 경남(기계)을 거점지역으로 하는 지역별 특화산업육성을 지원하였다. 지역산업진흥사업은 특정지역을 지원대상으로 하여 지역의 산업기반을 구축하고 혁신역량을 강화하며, 지역산업의 지식기반화를 촉진하는 등 사업지원에서 패키지방식을 추진하고자 하였다.

김대중정부의 지역산업정책은 지역별 특화산업을 중심으로 산업클러스터를 구축하는 등 지역문제를 극복하기 위하여 지역산업육성이라는 구체적인 정책적 대안을 제시하고 이를 시범적으로 추진하였다. 이는 이후 정부의 지역산업정책의 근간이 되었고, 일정부문의 성과를 도출함으로써 지역정책에서의 새로운 접근을 시도한 것으로 긍정적인 평가를 받고 있다. 하지만 그 추진과정에서 나타난 문제점을 살펴보면,[5] 첫째, 사업의 기획, 세부계획 수립, 사업의 집행과 평가 등에서 지역의 자율성이 충분히 보장되지 못한 채 정부의 하향식 사업추진의 성격이 강했다는 것이고, 둘째, 산업클러스터 육성이라는 새로운 패러다임의 지역산업정책의 성격이 미흡하였다. 산업클러스터는 산업의 전후방연관

5) 김영수·김선배·오형나(2007.12), 앞의 보고서, pp.67-68

구조에서 주요 전략산업을 중심으로 연관기업을 집적시키고, 대학, 연구소, 산업지원서비스 등의 가치사슬상의 연계기관의 네트워크를 활성화하는 것이지만, 신발산업, 섬유산업 등은 이미 쇠퇴기에 접어든 산업으로 이를 통해 산업클러스터의 효과를 나타나는데 한계가 있었다.

3. 노무현정부(2003~2007)의 지역정책

노무현정부는 수도권 대 비수도권의 문제를 해결하기 위하여 행정중심복합도시(행정수도 이전)와 혁신도시(공공기관 이전)를 건설하는 강력한 지역분산정책을 추진하였다. 이를 위한 제도적 기반으로 2004년 국가균형발전특별법을 제정하였고, 지역발전사업의 원활한 추진을 위해 균특법에 의한 '국가균형발전특별회계'를 마련하였다.

노무현정부는 분산화를 통한 지역균형발전정책뿐만 아니라 지역산업분야에서 수도권을 제외한 13개 시·도에서 지역산업진흥사업을 4+9의 지역전략산업진흥사업으로 확대하였다. 지역의 산업클러스터 조성을 위해 지역혁신체계(RIS)를 구축하여 지역의 내생적 발전기반을 구축하는데 주안점을 두었으며, 이를 위해 시도별 테크노파크를 설치하여 각종 지역산업육성의 허브역할을 수행하도록 하였고, 균특회계에서 이를 지원할 수 있도록 제도적 기반을 구축하였다. 균특회계내 지역혁신계정사업은 산업자원부를 비롯하여 정부의 9부 2청의 27개 사업으로 구성하여 지역산업육성지원을 확대해 나갔다. 2004~2007년까지의 예산은 국비지원예산기준으로 약 6조원에 이른다.

지역산업육성에서는 지역혁신체계의 구축을 통해 관계기관 간 네트워크를 마련하고, 산업별 인력양성사업을 동시에 실시하여 체계적인 산업클러스터를 구축하는 사업을 다양하게 추진하였다.

노무현정부의 지역정책은 행정수도 및 혁신도시건설 등에서는 매우 긍정적인 평가를 받고 있으나, 아직 사업이 완료되지 않아 이에 대한 구체적인 평가는 추후에 많은 연구에서 이루어질 것이다. 지역전략산업육성사업은 지역특화센터 등의 지역별 거점을 충분히 구축하여 공동활용 장비 구축을 통해 연구·인증·평가·시험생산 등을 수행하고 있고, 테크노파크는 명실상부한 지역단위의 지역산업핵심기관으로 자리잡고 있다. 따라서 시도별

지역산업육성의 체계를 마련하는 것은 매우 긍정적이지만, 주로 센터구축 등의 인프라 구축에 치중한 결과 실질적인 지역산업육성을 위한 사업이 제대로 추진되고 있지 못하고 있고, 센터 간 연계부족, 유휴 장비 증가 등의 운영적 측면에서 문제점을 나타내고 있다. 또한 센터의 재정적 안정성이 확보되지 않아 공공성 유지 곤란, 장비활용률 저조, 전문인력 확보 어려움 등의 문제점을 양산하고 있어 지속적인 사업추진에 어려움을 겪고 있는 실정이다.

4. 이명박정부(2008~2012)의 지역정책

이명박정부는 기존의 시도별 지역전략산업의 추진에서 나타난 지역 간 과도한 경쟁 및 중복투자의 문제를 해결하기 위하여 광역경제권단위의 지역정책을 추진하였다. 광역경제권은 지역 간 과도한 경쟁과 중복투자를 방지하고, 규모의 경제를 실현함으로써 지역의 글로벌 경쟁력을 확대하고자 하였다. 이러한 정책적 접근은 이전 정부의 지역균형발전보다는 지역경쟁력 제고에 더욱 주안점을 두고 있다.

전국을 5+2 광역경제권으로 구분하고 광역권별로 광역선도산업, 선도산업인재양성사업, 광역연계협력사업 등의 광역경제권 사업을 추진하였다. 광역경제권은 수도권(서울·인천·경기), 충청권(대전·충북·충남), 호남권(광주·전북·전남), 대경권(대구·경북), 동남권(부산·울산·경남), 강원권·제주권으로 각각 구분하였다.

균특법 개정을 통해 '국가균형발전특회계'를 '광역·지역발전특별회계'로 개편하고, 광역경제권별로 광역경제권발전위원회와 광역경제권선도산업지원단 등을 설치하여 광역사업을 추진하도록 하였다. 광역경제권발전위원회가 광역경제권사업의 핵심기관으로 권역 내 연계협력사업의 추진, 선도산업지원단(광역선도산업)과 인재양성센터(인재양성사업)의 협업, 지역발전사업평가 등을 수행하도록 하였다.

이명박정부의 광역경제권정책은 지역 간 연계협력에 대한 필요성을 공감하고, 이를 통한 다양한 연계협력사업의 추진을 위한 기반을 마련하였다는 점에서 긍정적인 평가를 받고 있다. 그러나 실질적인 광역사업을 추진하는데 있어서 재정적, 제도적 근거가 미약하여 실질적인 성과를 도출하는데 한계를 나타내었다. 또한 광역경제권이라는 규범적 정당

성을 확보하였지만 그동안 시·도 단위의 경직되고 폐쇄적인 사업추진체계를 극복하는데는 아직까지 매우 미흡한 실정이다. 하지만 지역 간 연계협력의 필요성을 부각시킴으로써 박근혜정부의 지역연계협력정책에서의 기본적인 접근방안에 포함되고 있다.

5. 박근혜정부(2013~2017)의 지역정책[6)]

박근혜정부의 지역정책은 '지역행복생활권'으로 명명되었으며, 주민의 삶의 질에 주안점을 두면서 지역주민이 체감할 수 있는 생활환경 개선 및 일자리, 의료·복지·교육·문화 등 생활서비스 개선에 중점을 두고 있다. 그리고 대도시와 중소도시, 도시와 농어촌, 농어촌 상호간 행정구역 경계를 넘어 연계·협력하는 지역발전 모델을 구축하고, 그 과정에서 주민과 지자체가 중심이 된 상향식 접근을 시도하고 있다.

지역행복생활권은 인구, 지리적·기능적 연계성 등을 종합적으로 고려하여 농어촌생활권, 도농연계생활권, 중추도시생활권으로 구분하고 있다. 생활권의 구성단위는 2~4개의 지리적으로 연속된 지자체로 구성하고, 이 중 중추도시생활권은 대도시를 중심으로 인근 시군을 포함할 수 있어 지자체의 개수가 4개 이상 가능하다.

추진체계는 시·도별로 '시·도 생활권발전협의회'와 생활권에서는 '시·군·구 생활권발전협의회'를 두고, 시도발전계획, 생활권발전계획 등을 수립하고, 연계협력사업 발굴 및 추진, 생활권 관련연구, 조사, 분석, 지표관리 등을 수행하도록 하고 있다. 아직 구체적인 세부사업계획이 마련되어 있지 않지만 발표된 내용을 중심으로 살펴보면, 2~4개의 시군으로 이루어진 생활권단위에서의 생활인프라 구축 및 교육·문화·복지 등에 주안점을 두고 있으며, 지역산업 등에 대해서는 아직까지 별도의 구체적인 계획이 마련되어 있지 않다.

박근혜정부의 지역정책은 기존 시·도 및 시·군·구에서 추진되고 있는 사업을 총망라하고 있어 이전 정부의 지역정책과는 큰 차이가 있으며, 연계협력사업의 경우는 이명박정부의 연계협력사업의 접근방식과 유사하며, 형태적으로는 기초생활권 연계협력사업과 동일하다고 볼 수 있다. 사업추진에 있어서 특별회계에 대한 지원내용이 아직 구체화되지 않았으나 중앙부처별 예산을 일정부분 별도로 편성하여 우선순위에 따라 지원하도록 하

6) 지역발전위원회(2013.11), 지역행복생활권 추진 가이드라인 설명회의 내용을 정리한 것이다.

고 있다. 그러나 지역사업에서 정부지원사업이 크게 부각되고 있지 않아 지역단위에서 자체적으로 사업추진이 불가피할 것으로 판단된다. 또한 생활권 구분에서 일부 사업중심의 구성이 불가피하게 되므로 지역차원에서의 실질적 성과를 나타내는데 다소 어려운 측면이 있을 것으로 예상된다.[7)]

〈표 Ⅱ-1〉 2000년 이후 정부의 지역(산업)정책

	김대중정부 (1998~2002)	노무현정부 (2003~2007)	이명박정부 (2008~2012)	박근혜정부 (2013~2017)
정책목표	지역전략산업의 경쟁력 제고와 지역균형발전 도모	지역균형발전 (분산화, 분권화, 분업화)	지역의 글로벌 경쟁력 제고	지역주민의 체감형 지역정책 실현
정책수단	특화산업육성	지역전략산업	광역선도산업, 광역연계협력사업	연계협력사업
공간단위	4개 지역(부산, 대구, 광주, 경남)	13개 시·도 (수도권 제외)	5+2 광역경제권	지역생활권 (2~4개 시군)
특 징	산업클러스터 개념 도입, 신지역주의 발전전략 제시	국가균형발전특별법 제정, 지역전략산업 확대, 지역산업거점(TP) 구축	지역산업의 글로벌 경쟁력 제고, 광역권 단위의 산업생태계 구축	생활권단위의 생활인프라, 의료·교육·복지·문화 등 주민사업 추진
제주지역	해당사항없음	제주지역전략산업 추진	특별경제권 (제주권)	제주지역생활권 (미정)

Ⅲ. 제주지역 지역발전의 효과분석

1. 제주지역의 주요지표 변화

정부의 지역정책에 따른 제주지역의 지역발전정도를 분석하기 위하여 주요지표인 인구 및 산업지표에 대한 변화를 시기별로 구분하여 고찰하는 것이 필요하다. 먼저 인구는

7) 지역생활권 구성이 생활권 연계협력사업 추진을 위해 2~3개 시군으로 구성될 경우 실제 주민생활에서의 생활권으로서의 기능을 충실히 수행할 수 있을지가 새로운 문제점으로 나타날 수 있다.

1997년 527,586명에서 2012년 583,713명으로 56,127명이 증가하였고, 연평균 0.89%의 증가를 나타내고 있다. 전국비중도 1.13%(1997)에서 1.15%(2012)로 0.02% 증가하였고, 증가율은 경기도에 이어 도단위에서는 2번째로 높고, 16개 시·도중 6위에 해당한다.

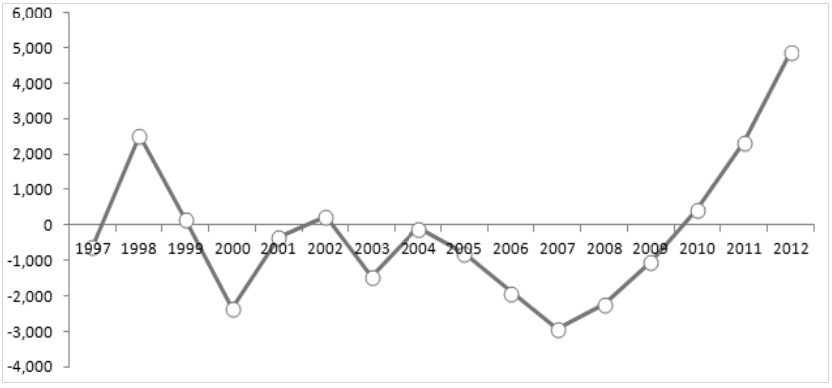
〈표 Ⅲ-1〉 제주지역의 인구변화

	1997년	2002년	2007년	2012년	연평균증가율(%)
인구(인)	527,586	550,831	559,258	583,713	0.89
전국비중(%)	1.13	1.14	1.14	1.15	(+0.02%)

자료: 통계청, KOSIS 각년도

주요 시기별 인구성장을 보면, 김대중정부 23,245인(4.41%), 노무현정부 8,427인(1.53%), 이명박정부 24,455인(4.37%)로 김대중·이명박정부 기간에 크게 증가하였다. 최근 60만명을 달성하는 등 제주지역의 인구증가는 다른 지역에 비해 크게 두드러지고 있다.

제주지역의 인구이동은 총전출과 총전입에서 큰 변화를 보이지는 않지만, 순이동에 대하여 살펴보면, 2010년 이후 순이동이 (+)로 변화되고 있으며 계속 증가하는 방향으로 변화하고 있다. 2010년 이전의 경우 1998년과 2002년을 제외하면 모든 해에서 (-)를 나타내고 있었다. 최근 인구증가에서 순이동이 차지하는 비중이 커지고 있어 향후 인구증가 추세를 나타내는데 (+)영향을 미치게 될 것이다.



〈그림 Ⅲ-1〉 제주지역 인구이동 순이동 현황

산업대분류에 의한 제주지역의 산업을 보면 종사자수 기준으로 2011년 현재 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 도매 및 소매업(G)과 숙박 및 음식점업(I)으로 각각 17.26%, 17.03%로 전체 산업의 34%를 차지하고 있다. 그리고 전국비중을 보면, 전체 1.13%에 불과하여 매우 낮지만, 농림어업(A)은 전국의 11.66%로 매우 높다.

최근 9년간(2002~2011년) 연평균증가율을 보면, 전국 평균 2.39%인데 반해 제주지역은 1.72%로 전국평균보다 낮은 것으로 나타났고, 산업별로 보면, 보건업 및 사회복지 서비스업(Q)이 13.31%로 크게 증가하였다.[8] 전국평균과 비교하면, 보건업 및 사회복지 서비스업(Q), 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업(R), 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업(J) 등이 각각 증가율이 더 높은 것으로 나타났으나, 대부분의 산업에서는 전국평균보다 낮은 것으로 나타나 실질적인 제주지역의 산업성장은 매우 미미한 수준이다.

〈표 Ⅲ-2〉 제주지역의 산업대분류 현황

산업 구분[1]	2002		2007		2011		연평균 증가율[2]
	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수	
계	41,756	173,809	44,246	178,982	47,144	203,757	1.72
A	496	7,900	478	5,534	387	3,748	-5.26
B	10	139	13	133	22	335	14.10
C	1,911	7,625	1,940	7,994	1,880	8,434	1.06
D	28	853	24	922	29	931	0.91
E	33	449	56	585	71	659	4.68
F	1,028	10,021	1,236	9,712	1,393	14,117	4.09
G	12,020	33,011	11,690	31,398	12,353	35,176	0.66
H	4,895	11,897	5,695	12,657	5,773	13,412	1.27
I	10,124	33,737	10,414	31,270	11,161	34,693	0.28
J	205	2,944	195	2,751	247	3,902	3.25
K	610	8,995	579	8,720	632	9,448	0.50
L	852	2,860	941	2,837	962	3,062	0.71
M	591	2,971	609	3,541	698	4,384	4.76
N	403	3,836	645	6,022	939	6,427	6.75
O	367	10,677	283	9,925	206	10,411	-0.25

8) 한국산업표준분류코드(KSIC)는 2007년 9차 개정으로 인해 이전의 통계와 직접 비교하는 것은 다소 차이가 날 수 있다. 이를 보완하기 위하여 KSIC 5digit 코드를 신구대조표를 참고하여 9차 코드를 기준으로 8차 코드를 조정하였다. 또한 2012년 통계자료 중 원자료가 아직 공표되지 않고 있기 때문에 2011년 자료를 최종 자료하여 분석하였다.

P	1,455	13,241	2,144	15,394	2,373	18,070	3.65
Q	860	6,748	1,217	11,269	1,524	15,731	13.31
R	1,467	5,942	1,338	7,823	1,448	9,614	6.18
S	4,401	9,963	4,749	10,495	5,046	11,203	1.24

주1) 농업, 임업 및 어업(A), 광업(B), 제조업(C), 전기, 가스, 증기 및 수도사업(D), 하수·폐기물처리, 원료재생 및 환경복원업(E), 건설업(F), 도매 및 소매업(G), 운수업(H), 숙박 및 음식점업(I), 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업(J), 금융 및 보험업(K), 부동산업 및 임대업(L), 전문, 과학 및 기술 서비스업(M), 사업시설관리 및 사업지원 서비스업(N), 공공행정, 국방 및 사회보장 행정(O), 교육 서비스업(P), 보건업 및 사회복지 서비스업(Q), 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업(R), 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업(S)

주2) 연평균증가율은 최근 9년간(2002~2011년)의 종사자수임

자료: 통계청(MDSS), 전국사업체조사 2002, 2007, 2011

제주지역의 제조업은 2011년 전국의 1.38%로 산업대분류보다 다소 높지만, 10인 이상 기업의 종사자수는 0.09%, 생산액은 0.06%에 불과하여 제조업은 성장이 매우 제한적이고 매우 미약한 수준이다. 하지만 정부의 지역발전정책에서 지역산업, 즉 제조업에 대한 지원이 차지하는 비중이 크기 때문에 이에 대한 충분한 검토를 통하여 대응전략을 마련하는 것은 매우 의미가 있다.

제주지역의 제조업을 중분류 구분하여 종사자수 100인 이상인 산업의 최근 9년간의 증감을 보면, 전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비 제조업(C26)이 가장 크게 증가하였고, 반대로 목재 및 나무제품 제조업; 가구제외(C16)가 가장 크게 감소하였다. 전체 비중은 식료품 제조업(C10)이 39.44%로 가장 크고, 다음은 비금속 광물제품 제조업(C23)이 11%이고, 이 두 산업이 전체 제조업의 50%를 차지한다.

〈표 Ⅲ-3〉 제주지역의 제조업 현황

산업 구분[1]	2002		2007		2011		연평균 증가율[2]
	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수	
계	1,911	7,625	1,940	7,994	1,880	8,434	1.18
C10	588	2,711	660	2,780	690	3,326	2.52
C11	18	288	18	477	24	560	10.49
C12	0	0	0	0	0	0	0.00

C13	83	166	78	145	74	140	−1.74
C14	149	252	136	263	105	178	−3.26
C15	9	9	5	7	7	9	0.00
C16	118	296	83	217	63	198	−3.68
C17	12	192	16	200	17	269	4.46
C18	112	299	111	357	112	268	−1.15
C19	2	22	1	11	1	11	−5.56
C20	21	188	27	206	38	330	8.39
C21	5	17	6	18	7	65	31.37
C22	34	266	42	327	47	357	3.80
C23	137	935	146	1,041	124	968	0.39
C24	9	19	5	17	4	7	−7.02
C25	269	790	245	703	202	544	−3.46
C26	3	7	1	66	6	148	223.81
C27	13	42	16	64	19	88	12.17
C28	49	177	55	214	58	216	2.45
C29	45	263	50	230	42	186	−3.25
C30	3	7	2	4	4	16	14.29
C31	20	80	8	32	4	15	−9.03
C32	68	241	81	190	80	192	−2.26
C33	144	358	148	425	152	343	−0.47

주1) 식료품 제조업(C10), 음료 제조업(C11), 담배 제조업(C12), 섬유제품 제조업; 의복제외, 의복(C13), 의복액세서리 및 모피제품 제조업(C14), 가죽, 가방 및 신발 제조업(C15), 목재 및 나무제품 제조업; 가구제외(C16), 펄프, 종이 및 종이제품 제조업(C17), 인쇄 및 기록매체 복제업(C18), 코크스, 연탄 및 석유정제품 제조업(C19), 화학물질 및 화학제품 제조업; 의약품 제외(C20), 의료용 물질 및 의약품 제조업(C21), 고무제품 및 플라스틱제품 제조업(C22), 비금속 광물제품 제조업(C23), 1차 금속 제조업(C24), 금속가공제품 제조업; 기계 및 가구 제외(C25), 전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비 제조업(C26), 의료, 정밀, 광학기기 및 시계 제조업(C27), 전기장비 제조업(C28), 기타 기계 및 장비 제조업(C29), 자동차 및 트레일러 제조업(C30), 기타 운송장비 제조업(C31), 가구 제조업(C32), 기타 제품 제조업(C33)

주2) 연평균증가율은 최근 9년간(2002~2011년)의 종사자수임

자료: 통계청(MDSS), 전국사업체조사 2002, 2007, 2011

2. 제주지역의 지역산업육성 효과

제주지역의 지역산업은 1999년 이후의 지역정책에서 시·도 단위의 지역전략산업을 지

정한 2003년 이후부터 본격적으로 지원이 이루어지기 시작하였다. 제주지역은 2003년부터 1, 2단계 지역산업지원사업을 통해 건강뷰티생물산업 및 디지털 콘텐츠산업을 적극 육성한 결과 2010년에 처음으로 2차 산업의 지역내총생산 비중이 4%대로 진입하였다.[9] 그러나 제주지역의 산업구조는 주로 1차 산업과 3차 산업의 비중이 높기 때문에 제조업의 비중은 매우 낮아 지역산업육성을 통해 지역내총생산의 증가는 큰 의미가 있다.

〈표 Ⅲ-4〉 지역내총생산 산업별 구성비(%)

	2002	2007	2008	2009	2010	2011
농림어업	16.63	16.44	17.61	19.01	18.40	17.88
제조업	3.13	3.23	2.95	3.83	4.10	3.95
서비스업	80.24	80.33	79.44	77.15	77.50	78.17

자료 : 통계청, KOSIS 각년도

2007년부터 시행된 지역전략산업은 관광산업, 바이오산업, IT/CT산업, 친환경농업의 4개 산업이 지정되었다. 4개의 지역전략산업은 종사자수 기준으로 관광산업이 가장 큰 증가를 나타내고 있으며, 바이오산업, IT/CT산업, 친환경농업 순으로 증가율이 높게 나타나고 있다.

〈표 Ⅲ-5〉 지역전략산업 효과

구분		관광산업 (MICE)	바이오산업	IT/CT산업	친환경농업
매출액	2007	22,144[1]	4,944	2,223	6,694[2]
	2011	45,053[1]	8,927	4,364	9,001
	연평균증가율(%)	19.4	15.9	18.4	7.7
종사자수	2007	2,845	3,341	2,845	105,005
	2011	9,614	4,285	3,438	114,062
	연평균증가율(%)	35.6	6.4	4.8	2.1
사업체수	2007	810	326	276	35,735
	2011	1,448	349	294	38,497
	연평균증가율(%)	15.6	1.7	1.6	1.9

9) 제주특별자치도·(재)제주테크노파크(2013.3), 제주특별자치도 2013년도 지역산업진흥계획

주1) 관광수입
주2) 친환경농업 매출액은 농산물 출하액이며, 종사자 수는 농가인구, 사업체 수는 농가 수로 대체함
자료: 제주특별자치도·제주테크노파크(2013.3), 제주특별자치도 2013년도 지역산업진흥계획

최근 4년간(2007~2011년) 제주지역 4대 지역전략산업의 총 종사자수 증가량은 17,363인으로 전산업의 종사자수 증가량의 70.4%에 이를 정도로 매우 효과가 있다고 볼 수 있다. 하지만 제조업의 경우 최근 4년간 440명밖에 증가하지 않은 것으로 나타나 제조업분야에서는 그 성과가 다소 미미하다고 할 수 있다.[10]

최근 광역선도산업 2단계사업(2012~2015)에 선정된 산업은 풍력서비스(제주형 풍력서비스)와 차세대 식품융합(청정헬스푸드, 뷰티향장), 그리고 MICE(휴양형 MICE)이다. 아직 사업이 시행되고 있어서 그 성과를 측정하는 것은 어렵다.

그동안 추진된 제주지역의 지역산업육성 정책은 크게 친환경농업, 관광산업(MICE), 그리고 제조업 중 서비스와 식품 등을 기반으로 하는 산업으로 이루어져 왔다. 따라서 제주지역에서의 지역산업육성은 정부의 정책과는 다소 차이가 나고 있으며, 이것은 제주지역의 산업구조에서 나타나는 결과라고 할 수 있다.

3. 지역정책에서 제주지역의 한계와 기회

제주지역의 산업구조는 정부의 지역정책, 즉 지역산업정책과의 정합성이 다소 떨어지는 것으로 나타났다. 제조업 중심의 지역정책에 효율적으로 대응하기 위한 지역산업구조가 다른 지역에 비해 매우 낮기 때문에 성과 또한 낮게 나타난다고 할 수 있다.

기존의 지역산업육성에서 일부 성과가 나타나고 있지만, 제조업의 지역내총생산(2011년 기준) 비중이 4% 이내로 다른 지역의 평균 31.59%보다 매우 낮은 실정이다. 그리고 관광산업을 비롯한 서비스산업의 비중은 78% 수준으로 전국평균 66%보다 높지만, 산업

10) 제주테크노파크의 성과측정 결과에서 사용된 수치와의 차이는 바이오산업, IT/CT 산업 등에서 1차 산업, 2차 산업, 3차 산업 등이 혼재되어 있기 때문에 이를 명확하게 구분하여 비교하기는 어렵다. 따라서 이를 직접적 성과로 판단하는데는 여러 가지 검정작업이 추가적으로 필요하다. 또한 친환경농업의 경우 단순한 농가인구 등으로 판단하는 것은 무리가 있다고 판단된다.

규모가 적기 때문에 지역 내 파급효과도 미미한 수준이다.

전국의 시도별 지역내총생산(2007~2011년)의 연평균증가율을 보면, 제주지역은 충청권(충남·충북), 호남권(전북·전남), 울산시에 이어 전국 6위로 향후 지역성장의 효과는 크게 나타날 것으로 예상되고 있다. 또한 2010년 이후 지속적인 순전입의 증가와 2013년 인구 60만명 돌파 등은 제주지역에 있어서 지역성장을 위한 새로운 기회로 받아들여지고 있다.

정부의 지역정책에서 제주도는 특수한 위치를 차지하고 있으나 실질적인 지원을 이끌어내는데는 여러 가지 한계가 있고, 특히 산업정책에서는 거의 고려대상으로 간주되고 있지 않은 실정이다. 하지만 관광, 친환경산업 등의 지역발전사업에서는 기존의 광역발전특별회계내에 '광역발전계정', '지역개발계정'이외에 '제주특별자치도계정'이 별도로 분리되어 있기 때문에 일정한 비율의 예산지원이 가능하도록 되어 있다.[11] 물론 약 5,000억원 수준의 특별회계 예산이 적지만 다른 시도에 비해 특별회계내에서 제주지역이 지역발전과 관련하여 자율적으로 다양한 사업을 추진할 수 있는 여건이 마련되어 있다고 할 수 있다.

그 동안 추진된 지역정책에서 제주지역이 가지는 지역산업구조의 한계로 인하여 정부차원에서의 직접적 지원이 매우 미미하였다. 하지만 제조업을 둘러싼 산업환경이 급격하게 변화하고 있기 때문에 제주지역의 자연환경을 훼손하지 않고 다양한 첨단산업 및 환경산업, 건강산업 등이 성장할 수 있는 환경변화가 이루어지고 있다고 판단된다. 또한 제주지역이 가지는 풍부한 생물자원과 해양생명자원 등을 IT/CT 산업과 연계시키는 산업전략을 마련한다면 제주지역의 특화된 1차산업과의 동반성장을 추구할 수 있어 지역내 경제적 파급효과는 극대화 될 수도 있다.

최근 2010년 이후 순전입의 증가, 인구증가 등의 긍정적 요인을 감안한다면, 다양한 산업분야에서 새로운 접근과 기회가 동시에 나타나고 있다고 할 수 있다. 인구증가가 우수한 자연환경을 바탕으로 하는 단순한 거주목적이 되지 않도록 하고, 유입되는 외지인을 새로운 산업에 유인할 수 있도록 하기 위해 특히, 제조업분야에서의 우수인력을 확보

11) 제주특별자치도계정은 이명박정부에서 개정된 균특법에 추가되었고, 광역발전계정은 지역혁신사업계정, 지역개발계정은 지역개발사업계정과 각각 개정된 것이다. 박근혜정부의 지역정책에서도 그대로 유지될 전망이다.

하기 위한 산업구조 개편 등의 지역산업전략 마련이 필요하다.

정부의 지역산업정책을 수행할 수 있도록 장기계획을 마련하여 인구수용, 산업구조개편 등의 종합적인 대응전략이 필요하며, 이를 통해 제주지역의 지역산업육성방안을 별도로 마련해야 한다.

Ⅳ. 정부의 지역정책에 대한 대응방안과 전략

1. 지역정책의 성과확대 방안

정부의 지역정책, 즉 지역산업정책에서는 제주지역은 다소 다른 지역에 비해 지원대상이나 폭이 매우 한정되어 있었다. 그 이유는 지역 내 제조업의 GRDP도 4% 수준으로 다른 지역에 비해 매우 열악하거나 미미한 수준으로 지역산업육성정책에 대응하는데 여러 가지 한계를 가지고 있다. 또한 1차 산업과 서비스산업 중 관광산업에 주로 특화되어 있기 때문에 지역산업육성을 위한 정책에서는 많은 한계를 가지고 있다.

이러한 지역적 현실에도 불구하고 지역정책에서의 성과를 확대하기 위해서는 2차 산업에 대한 체계적인 육성전략이 더욱 필요하다. 기존의 연구결과를 보면, 제조업의 성장이 이루어지지 않을 경우 지속적인 인구증가를 가져오기는 어렵다는 것이 일반적이다.[12] 이와 같이 지역성장에서 제조업이 매우 중요한 역할을 하고 있기 때문에 제조업 육성을 위한 다각적인 접근방안을 마련해야 한다.

최근의 인구증가가 일시적인 현상으로 국한되거나 미미한 수준에 거칠 수도 있으므로 이를 지속적으로 확대하기 위한 지역산업육성 전략을 제조업 분야에서 특화시키는 것이 필요하다. 또한 지역 내 산업의 GRDP 비중을 10%까지 올리는 등의 일정규모 이상으로 양적성장을 이룰 수 있도록 해야 한다. 자연환경을 감안하여 생물산업 및 바이오산업, 식료품을 이용한 건강산업 등 자연자원을 활용한 산업을 주요 전략으로 마련하고, 지역

12) 김영·하창현(2002), 지역불균형성장에 따른 인구 및 산업분포패턴 분석, 국토계획 37(6) 51-64

내 1차-2차-3차 산업을 연계시킴으로써 성과를 확대해 나갈 수 있다.

산업육성에서 안정적이고 지속적인 기업성장이 가능할 수 있도록 제주도, 제주테크노파크 등의 지원기관을 중심으로 지원체계를 마련해야 한다. 특히, 집중적으로 육성해야 하는 특정산업분야에 특화된 지원체계를 마련하여 기업이 안정적으로 성장하고, 특화할 수 있도록 하는 전략을 마련함으로써 향후 정부의 지역정책에서 능동적이고 신속하게 대응할 수 있을 것이다.

2. 지역행복생활권 대응전략

새로 출범한 박근혜정부는 '지역행복생활권'이라는 생활권 중심의 다양한 사업을 지역사업으로 추진하기 위한 지역정책을 마련하여 추진 중에 있다. 교육·문화·복지 등의 생활인프라 확충사업과 제조업분야뿐만 아니라 관광 등 다양한 분야에 이르기까지 지역이 스스로 결정하고 이를 확대해 나갈 수 있는 지역정책으로 크게 변화하고 있다.

제주지역은 그 동안의 지역정책-지역산업육성정책에서 다소 소외되어 있었던 것을 제조업분야뿐만 아니라 다양한 산업분야로까지 확대해 나갈 수 있는 기회를 가지게 되었다고 할 수 있다. 그러한 정책추진과정에서 특별회계내 제주계정은 물론 각 부처별로 우선사업으로 추진할 수 있는 기반이 마련되었기 때문에 이를 적극적으로 활용할 수 있는 계획을 마련하고, 주요 산업발굴에서 새로운 회계로의 진입이 이루어질 수 있도록 하는 지역발전전략이 필요하다.

제주지역은 지역행복생활권 구성에서 제주시와 서귀포시의 2개 시로 구성되어 있기 때문에 다른 지역에 비해 사업계획수립 및 추진에서 매우 원활한 체계로 이루어져 있다. 또한 제주시와 서귀포시가 제주도의 행정시로 되어 있기 때문에 제주지역을 하나의 지역정책으로 마련하는데 매우 용이하다.

지역행복생활권에서의 능동적인 대응을 위해서는 제주도의 역할이 매우 중요하다. 제주도가 제주시와 서귀포시의 각종 현안을 파악하여 지역발전사업을 발굴하고 이를 추진할 수 있도록 각종 계획수립 등의 지원체계를 마련하는데 중심적 역할을 수행해 나가야 한다. 지역행복생활권에서 가장 중요하게 고려되고 있는 키워드는 '지역의 자율성' 및

‘지역 간 연계협력’이므로 제주지역이 가지는 행정의 장점을 적극적으로 활용할 수 있도록 해야 한다. 그 과정에서 행정은 물론 관련기관, 지역주민, 전문가 등의 의견을 충분히 수렴하여 민주적이고 개방적이면서도 신속한 의사결정이 가능할 수 있는 협의체 등의 구성이 신속하게 이루어져야 한다.

Ⅴ. 결 론

2000년을 전후하여 정부의 지역정책은 지역산업육성 정책이라고 할 수 있을 정도로 산업, 즉 제조업에 주안점을 두고 추진되어 왔다. 1999년부터 시작된 지역산업진흥사업에서 지역전략산업, 광역선도산업 등이 주로 지역발전을 위해 지역산업을 육성하는 차원에서 이루어진 지역사업이다.

이러한 정책방향에 따라 제조업이 매우 미약한 제주지역으로서는 이러한 정부정책에 능동적으로 대응하는데 한계가 있었고, 실질적으로 제조업 분야에서는 아직 그 성과가 매우 미미한 수준이다.

제주지역의 최근 9년간(2002~2011)의 산업별 연평균증가율을 보면, 보건업 및 사회복지 서비스업(Q)이 13.31%로 가장 높고, 사업시설관리 및 사업지원 서비스업(N)과 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업(R)이 각각 6.75%, 6.18%로 높지만, 제조업은 1.06%의 증가율로 매우 낮았다. 그리고 제조업 중 전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비 제조업(C26)이 가장 크게 증가하였지만, 전체비중은 식료품 제조업(C10) 39.44%, 비금속 광물제품 제조업(C23) 11%로 이 두 산업이 전체 제조업의 50%를 차지하고 있는 등 제주지역의 제조업은 매우 열악한 수준이다.

지역전략산업, 광역선도산업 등의 추진에서 개별사업에서의 추진성과는 있었으나 아직까지 실질적인 지역적 파급효과는 매우 적다고 할 수 있다. 제조업의 지역 내 GRDP가 4%에 불과할 정도로 제조업의 지역 내 비중은 매우 미미하다. 따라서 제주지역 제조업의 지속적인 확대방안을 계속하여 마련해야 하고, 그와 동시에 안정적인 기업성장을 유인할 수 있는 지원체계를 별도로 마련함으로써 기업특화를 유도해 나가야 할 것이다.

최근 출범한 박근혜정부의 지역정책은 이전 정부의 정책과는 차별성을 나타내고 있다. 지역이 자율적으로 지역에서 필요한 사업을 추진하고, 이를 지역주민이 직접 체험할 수 있도록 교육·복지·문화 등의 생활권인프라를 확충하고자 하고 있다. 이러한 정책기조에 따라 제주지역에서는 풍부한 자연자원이나 자연환경을 활용하여 새로운 지역성장전략을 마련할 수 있다. 제조업뿐만 아니라 문화·관광산업 등의 분야에 이르기까지 지역정책을 확대해 나갈 수 있기 때문에 지역실정에 맞는 지역정책을 스스로 마련할 수 있다. 따라서 제주지역에서는 지역성장의 파급효과가 큰 관광산업(MICE)과 친환경농업을 기반으로 제조업에서는 자연자원 활용형 산업육성 방안을 마련하여 1~3차 산업을 연계시키는 다각적인 대응방안을 마련해야 할 것이다.

제주지역의 안정적이고 지속적인 지역성장은 산업구조의 재편에 있으므로 산업간 균형을 이루는 지역정책이 필요하며, 제조업의 성장이 지역성장을 유도하는 가장 큰 요인임을 감안한다면 지역 내 산업에서 제조업의 점진적인 확대방안이 마련되어야 할 것이다.

[참고문헌]

김영·하창현(2002), 지역불균형성장에 따른 인구 및 산업분포패턴 분석, 국토계획 37(6) 51-64

김영수·김선배·오형나(2007.12), 지역산업정책 10년의 성과와 과제 -지역산업진흥사업을 중심으로-, 산업연구원

제주특별자치도·제주테크노파크(2013.3), 제주특별자치도 2013년도 지역산업진흥계획

지역발전위원회(2013.10), 지역행복생활권 추진 가이드라인

통계청, KOSIS 국내인구이동통계 2000~2012

통계청, KOSIS 주민등록인구 1997~2012

통계청, MDSS 전국산업총조사 1997, 2002, 2007, 2011