신지역발전에 따른 제주경제 발전전략

제주대학교 교수 강 기 춘

Ⅰ. 문제제기

지식과 혁신이 경제발전의 원동력인 지식기반 경제의 시대, 지역의 경쟁력이 국가의 경쟁력을 결정하는 시대, 국가 간 경쟁이 아닌 지역국가(region states), 도시지역(city region), 슈퍼지역(super region) 등이 경쟁의 단위가 되는 장소경쟁의 시대를 맞아 지역의 경쟁력을 강화하기 위한 노력들이 전 세계적으로 진행되고 있다.

영국, 프랑스, 일본, 독일에서는 클러스터 육성과 지역혁신에 요구되는 지역경제의 임계규모(critical mass) 확보 및 지역 간 경쟁에 대응하기 위하여 지역경제를 광역경제권체제로 재편하는 과정이 진행되고 있으며 우리나라 또한 지역발전전략의 패러다임을 광역경제권 단위의 경쟁력 강화, 지역별 특성화, 지역주도 발전으로 전환하는 광역경제권 발전계획을 추진하고 있다.

전국 16개 시·도를 수도권, 동남권, 대경권, 호남권, 충청권 등의 5대 광역경제권과 강원 및 제주 등 2개의 특별광역경제권으로 묶는 5+2 광역경제권에서 제주특별광역경제권의 경우 "아시아 최고수준의 국제자유도시"를 비전으로 설정하고, 이 비전을 실현하기 위해 영어교육도시, 서귀포 크루즈항, 제주해양과학관 등 선도프로젝트를 확정하였고(제주공항은 마스터플랜 용역 중), 신성장 선도산업으로는 물산업 및 관광·레저산업(일명 MICE산업이라고 하는데 MICE는 Meetings(회의), Incentive tours(포상 여행), Convention(컨벤션), 그리고 Exhibitions(전시회)의 약자로, 이 네 가지 산업을 포함한 융복합 개념이 MICE임)이 선정되었다.

제주특별광역경제권 발전계획이 성공적으로 추진되어 제주경제가 한 단계 도약하기 위해서는 광역경제권에 대한 체계적인 이해가 필요하며, 제주특별광역경제권의 성공을 담보할 수 있는 발전전략이 필요하다.

이에 본고에서는 지역발전의 새 패러다임 및 광역경제권 전반에 대해 먼저 살펴 본 후 제주특별광역경제권 발전전략에 대해 논의하고자 한다.

Ⅱ. 지역발전의 새 패러다임

참여정부는 1990년대 초 이후 국내외 학계에서 활발하게 논의되어 온 지역혁신시스템론을 정책기조로 하고 국가균형발전5개년계획, 지역혁신발전5개년계획을 수립·추진하였으나 행정구역 단위의 백화점식 사업추진으로 인한 지역 간 중복투자 및 소규모 분산투자, 행·재정 권한의 중앙집중으로 인한 지역의 자율성 약화 및 중앙 의존성 지속, 지자체의 자발적 노력을 촉진할 수 있는 재정적 인센티브의 부족, 추진사업에 대한 모니터링 및 성과관리의 미흡, 국내적 관점에서의 지역 간 경쟁 등으로 지역의 자립적 발전기반을 확충하고 글로벌 경쟁력을 강화하는 데는 성공하지 못한 것으로 평가되었다.

이에 새로 출범한 MB정부에서는 지역경쟁력이 국가경쟁력을 좌우하는 지역발전 패러다임의 변화에 대응하여 지나친 평등주의와 행정구역별 획일적 배분보다는 지역의 다양성과 차별성을 인정하여 성장역량을 극대화하는 역동적 지역발전의

추구, 중앙집권적 시혜방식에서 탈피하여 지방분권과 자율을 통한 지방주권의 강화, 행정구역 단위의 소규모 분산투자 방식에서 광역적인 연계·통합을 통한 규모의 경제(economies of scale) 지향, 부처 간 칸막이식 지역발전 시책들의 통합적 추진으로 인한 시너지효과 창출, 소모적·모방적 지역주의에서 생산적·창조적 지역주의로의 전환 유도 등으로 지역발전정책을 전환하였다.

한편, 이러한 지역발전정책의 전환에 따라 전 국토의 성장잠재력을 극대화할 수 있도록 〈표 1〉과 같은 3차원적 지역발전전략이 제시되었는데 초광역개발권과 광역경제권은 국가 및 지역 경쟁력 강화에 중점을 두는데 비해 기초생활권은 지역주민의 삶의 질이 보장되는 지역 창조에 중점을 두고 있다

〈표 1〉 3차원적 지역발전전략

차원	주요목적	계획대상	계획체계
초광역개발권	대외개방형 국가경쟁력 강화	4+α 벨트	초광역개발권 기본구상
광역경제권	개발단위 광역화로지역경쟁력 강화	5+2 광역경제권	광역경제권 발전계획
기초생활권	전국 어디에 살든지기본적 삶의 질 보장	163개 시·군	기초생활권 발전계획

Ⅲ. 광역경제권 개요

광역경제권이란 2개 이상의 광역자치단체를 포괄하는 지역 간에 경제·산업적으로 형성된 경제지역으로 정의할 수 있는데 5+2 광역경제권 중 강원권 및 제주권은 이 정의에 해당되지 않으므로 특별광역경제권이라고 한다.

광역경제권 탄생의 경제·산업적 배경은 인접지역 간 연계와 협력을 통한 규모의 경제 확보, 혁신시스템의 활성화, 기능과 산업의 다양성 확보, 산업클러스터를 통한 집적경제의 이익 추구 등이다. 광역경제권의 목적은 광역시·도 간에 분절되었던 경제·산업적 연계관계를 복원하여 지식의 창출-확산-활용 시스템을 활성화하고(규모의 경제), 광역경제권 단위의 핵심 산업군 중심으로 경쟁력 있는 산업클러스터를 육성하는 것이다(연결의 경제).

광역경제권의 구성(발전)요소로는 광역경제권 내부의 발전을 주도하는 중심지대인 리딩공간, 광역경제권 중심지대의 성장을 견인하는 전략산업인 리딩산업, 행정구역을 뛰어 넘어 형성되는 산업·기술혁신 클러스터인 광역 지식클러스터, 광역경제권 내외부 지역을 연결하는 첨단 교통·정보통신 인프라인 광역인프라, 광역경제권 전체의 발전을 선도하는 대형 프로젝트인 선도 프로젝트, 광역경제권의 발전을 위한 정부 간 협력체제 및 추진조직인 광역 거버넌스 등이다. 그러나 제주특별광역경제권의 경우 지리적인 특성상 이 중에서 리딩산업, 광역 인프라, 선도 프로젝트가 발전요소라고 할 수 있다.

지식기반경제가 진행됨에 따라 세계 각국은 지역경제 차원에서 클러스터 육성과 혁신체제 구축을 위해 많은 노력을 경주해 왔는데 그 과정에서 클러스터와 지역혁신체제 구축에 요구되는 임계규모(critical mass)를 확보하여 세계적인 지역 간 경쟁에 대응하기 위해 지역경제의 광역화와 분권화를 강화하는 추세에 있다.

영국의 경우 오래전부터 광역화에 대한 논의가 있었으나 1997년 블레어의 노동당이 집권하면서 잉글랜드 지역을 9개의 광역경제권으로 구분하고 각 권역에 지역경제발전 업무를 수행하는 지역개발청(Regional Development Agency, RDA)을

설치하였다. 프랑스의 경우 1990년 국토경쟁력개발 장관회의가 대광역권 구상을 처음 밝힌 후 2000년 발표된 '2020년 프랑스계획'을 통하여 22개 레지옹을 대규모 하천유역을 중심으로 6개 대광역권으로 구분하는 구상이 제시되었다. 독일에서의 광역화 논의는 동·서독 통일 초기부터 현재까지 꾸준히 전개되고 있는데 현재는 2003년에 제시된 16개주를 9개주로 통합하는 방안이 실현 가능성이 높은 것으로 평가받고 있다. 일본의 경우 2006년 47개 도도부현에서 8개의 광역지방계획구역으로의 개편이 확정되었고 광역지방계획협의회가 광역권역별로 구성되었다. 미국의 경우 최근 오바마 행정부는 침체의 늪에 빠진 미국경제 회생방안의 하나로 대도시권정책(MetroNation Policy)을 추진하고 있다. 대도시권국가(MetroNation)의 번영을 위한 대도시권정책은 국가번영을 위한 네 가지 동력인 혁신(Innovation), 인적자본(Human capital), 기반시설(Infrastructure), 정주환경(Quality place)을 대도시권 단위로 계획·관리함으로써 국가 전체의 생산적 성장(Productive growth), 포괄적 성장(Inclusive growth), 지속적 성장(Sustainable growth)을 유도한다는 것이다.

우리나라에서도 제1차 국토계획(1972-1981)에서는 4대권8중권, 제3차 국토계획(1992-2001)에서는 9개 지역경제권, 제4차 국토계획(2000-2020)에서는 10개 광역권을 설정한 바 있으나 행정구역을 초월한 연계와 협력은 잘 이루어지지 못하였다. 이에 기존의 광역시·도가 지역산업 육성의 주체이기는 하나 광역경제권 간의 연계·협력의 강화를 통해 지역산업정책을 창조적·혁신적 방향으로 유도하기 위하여 5+2 광역경제권이 출범되었다

5+2 광역경제권을 OECD 324개 대도시권과 비교해 보면 먼저 면적에서는 180위(호남권)에서 311위(제주권)의 분포를 보이고 있고, 인구에서는 3위(수도권)에서 294(제주권)의 분포를 보이고 있다. 한편 국내총생산(GDP)에서는 9위(수도권)에서 290위(제주권)의 분포를 보이고 있고, 1인당 국민소득에서는 81위(동남권)에서 232위(제주권)의 분포를 보이고 있다.

Ⅳ. 제주특별광역경제권 발전전략

1964년 제주도건설종합계획이 처음 수립된 이후 제주도관광종합개발계획(1973), 제주도종합개발계획(1985, 1994), 제주국제자유도시종합계획(2002) 등 종합계획이 수립·시행되어 왔고, 지역산업의 구조 고도화 및 경쟁력 강화를 목적으로 1, 2단계 지역전략산업진흥계획(2003, 2008) 등 산업발전계획이 수립·시행되어 왔다. 각종 계획에서 제주의 경제발전을 주도할 특화산업으로 제시된 것을 보면 대체적으로 제주도가 가지고 있는 천혜의 관광자원 및 생물자원을 지식기반시대의 성장산업과 고용창출이 높은 서비스산업과 결합한 것이었다. MB정부의 지역발전전략에서 제주특별광역경제권은 제주의 청정자원인 물을 연관산업과 접목시킨 물산업과 리조트에 기반을 둔 관광·레저산업을 통해 국제적인 웰빙 산업기지로 발전해 갈 수 있도록 구상되어 있다.

제주특별자치도의 경우 4+α 벨트를 대상으로 하는 초광역개발권 기본구상에는 현재 포함되어 있지 않으며, 5+2 광역경제권을 대상으로 하는 광역경제권 발전계획에는 제주특별광역경제권으로 분류되어 있고, 163개 시·군을 대상으로 하는 기초생활권 발전계획에는 제주시 및 서귀포시 등 2개가 포함되어 있다.

제주특별광역경제권은 "아시아 최고수준의 국제자유도시"를 지향하며 국제자유도시 기반구축, 관광·녹색성장을 통한신성장동력구축, 6차 산업화(1, 2, 3차 산업이 복합된 산업)를 통한 자립형 경제기반 구축을 목표로 하고 있다.

향후 5년간 1조 9천억 원의 국비가 투입되는 선도산업의 경우 제주특별광역경제권은 물산업과 관광·레저산업이 선정되어 향후 5년 간 각각 500억 원과 250억 원의 국비(예상치)가 유망상품

〈표 2〉 제주개발계획 및 특화산업

관련 계획	제시된 특화산업
제4차 국토종합계획 (대한민국 정부, 2000)	친환경 농축산, 첨단생명공학, 지식기반
제주국제자유도시기본계획 (국무총리 국무조정실, 2001)	관광, 첨단지식(BT · IT)
제주국제자유도시종합계획 (제주도, 2002)	지식기반, 관광, 유통, 정보 · 통신, 스포츠, 교육, 금융서비스, 1차산업, 의료, 에너지산업
국가균형발전의 비전과 과제 (국가균형발전위원회, 2003)	관광, 생물
1단계 지역전략산업진흥계획 (산업자원부, 2003)	관광, 건강뷰티생물, 친환경농업, 디지털콘텐츠
상생과 도약을 위한 신국토구상 (국가균형발전위원회, 2004)	관광, 생물
제주특별자치도 기본구상안 (정부혁신지방분권위원회, 2005)	3대핵심(관광 · 교육 · 의료)+첨단(IT,BT 등)
제주특별자치도 기본계획 (제주특별자치도추진기획단, 2005)	4대핵심(관광 · 청정1차산업 · 교육 · 의료)+첨단(IT, BT 등)
제주국제자유도시종합계획 보완계획 (제주특별자치도, 2006)	4대핵심(관광 · 청정1차산업 · 교육 · 의료)+첨단(IT, BT 등)
2단계 지역전략산업진흥계획 (지식경제부, 2008)	디지털콘텐츠, 생물

개발, 핵심부품소재 개발, 핵심기술 개발 등에 투입될 예정이다. 또한 향후 5년간 5천억 원의 국비를 투입하여 해당 광역경제권의 선도산업이 필요로 하는 인력을 양성하는 인력양성사업의 경우 제주특별광역경제권은 제주대학교의 제주물산업 인재양성센터 및 제주관광레저 인재양성센터가 선정되어 향후 5년 간 각각 190억 원 및 125억 원(예상치)이 인력양성, 산학협력, 연구개발 등에 투입될 예정이다. 그리고 향후 5년 간 50조 원의 국비가 투입되는 선도SOC 프로젝트의 경우 제주특별광역경제권은 영어교육도시, 제주해양과학관, 서귀포 크루즈항 등이 선정되었고 제주공항의 경우 현재 용역 중에 있다.

한편, 제주특별광역경제권의 공간발전구상을 살펴보면 영어교육도시를 중심으로 한 관광 · 교육 · 의료축, 서귀포시를 중심으로 한 MICE산업축, 제주바이오 사이언스 파크를 중심으로 한 IT · BT산업축 등 3대 산업발전축으로 구성되어 있다.

〈그림 1〉 3대 산업발전축

"아시아 최고 수준의 국제자유도시"를 지향하고 있는 제주특별광역경제권이 성공하기 위해서는 다음과 같은 발전전략을 추진해 나가야 할 것이다.

첫째, 선제적 대응을 통해 새로운 트렌드를 적극 활용해야 할 것이다. 먼저 중앙부처의 추진시책 및 사업계획을 파악한 후 도내 기업, 학계, 민간, 공공 부문 등이 연계해 제주특별광역경제권에 적합한 프로젝트를 발굴하고, 이를 토대로 관련 프로젝트를 확보해 추진해야 할 것이다. 광역경제

권 사업의 경우는 거의 확정된 상태이기는 하나 초광역개발권 사업의 경우 남해안선벨트의 사업으로 구상되고 있는 남해안 일주 크루즈 관광에 제주특별광역권이 포함되도록 해야 할 것이며, 제주해저터널건설도 남해안선벨트의 새로운 사업으로 포함되도록 추진할 필요가 있을 것이다

또한 기초생활권 사업의 경우 지열을 이용한 녹색마을 조성사업, 노후농공단지 리모델링, 커뮤니티 비즈니스(community business)의 활성화 등을 추진할 필요가 있을 것이다. 특히, 지역주민이 주체가 되어 지역의 문제를 비즈니스 방법을 활용해서 해결하고 그 이익을 지역에 환원하는 커뮤니티 비즈니스의 예로는 체험휴양마을 조성, 테마공원 조성 등을 들 수 있을 것이다.

둘째, 창조적 공존(&+) 전략을 적극 모색해야 할 것이다. 대립하는 가치를 동시에 취해 시너지를 내는 것을 창조적 공존이라고 하는데 먼저 제주특별광역경제권 선도산업(물산업, 관광·레저산업)과 기존의 지역전략산업(디지털콘텐츠산업, 생물산업)과의 연계 및 융합이 필요하다. 지역전략산업의 성과물을 활용하여 선도산업의 상품화와 연계하거나, 인프라투자 중심인 지역전략산업과 상품화 기술개발 중심인 선도산업 간에 기능을 분담하거나, 지역전략산업과 선도산업 간 기술의 융합을 통해 신산업을 창출할 수도 있을 것이다. 또한 산·학·연·관·민의 분업과 협업이 필요한데 특히 광역경제권 관련 사업추진 과정에서 도외 기업의 참여에 비해 도내 기업의 참여가 저조한 것으로 나타나고 있다. 도내 기업들은 국고 지원이나 도외 기업과의 컨소시엄을 기업성장의 지렛대(leverage)로 적극 활용하는 전략이 필요할 것이다.

셋째, 성과관리 중심의 사업추진을 통해 내생적인 지역발전의 토대를 구축해야 할 것이다. 광역경제권 선도산업의 경우 지역의 글로벌 경쟁거점화라는 정책취지에 따라 글로벌 유망상품의 개발에 사업의 초점이 맞추어져 있으므로 글로벌 경쟁력의 원천이 되는 핵심기술 개발· 핵심부품소재 개발·유망상품 개발에 대한 체계적인 관리가 필요하다. 이를 위해 SMART기준에 따라 핵심성과지표(KPI)를 도출하고 핵심성과지표를 통한 목표관리(MBO)를 철저히 하며, 추진사업에 대해 사업기획·집행·평가·환류의 선순환구조를 구축하여 종합적인 평가가 이루어지도록 해야 할 것이다.

Ⅴ. 결론

제주국제자유도시를 성공적으로 추진하기 위해서는 홍콩, 싱가포르 등과 치열한 경쟁을 해야 하며 새로운 성장동력을 찾아야 하는데 제주특별자치도는 MB정부의 신지역발전정책을 제주국제자유도시 발전의 새로운 기회로 활용해야 할 것이다.

Klaassen은 지역의 소득수준과 성장률을 이용하여 동태적 관점의 지역변동경로를 분석해 보면 각 지역은 성장지역→정체지역→쇠퇴지역→잠재적 성장지역→성장지역의 순환과정을 거친다는 지역순환가설을 제시한 바 있다. 제주의 지역변동경로를 분석해 본 결과 90년대 초반까지는 잠재적 성장지역에 위치하였으나 이후 쇠퇴지역으로 이동하는 변동경로를 나타내다가 최근에는 정체지역에 머무르고 있는 것으로 나타났다. 지역순환가설의 관점에서 제주지역의 경로를 해석해 보면 제주지역은 성장지역이었던 적은 없었으나 향후 성장지역으로 편입될 가능성은 열려 있다고 할 수 있다.

한편, 인적자원, R&D 지출, 특허출원, 혁신기업비율, 벤처기업 수 등을 종합한 총합혁신지수 및 지식창출능력지수의 수준 및 향상도를 기준으로 우리나라 광역경제권을 유형화해 보면 제주특별광역경제권은 혁신상승형, 지식창출역량상승형인 것으로 나타났다.

이러한 실증분석을 통해 볼 때 제주특별자치도가 지식과 혁신이 경제발전의 핵심요소가 되는 지식기반경제의 특성과 새로운 지역발전정책을 잘 활용한다면 제주특별자치도는 국내외 광역경제권을 따라잡을(catch-up) 뿐만 아니라 뛰어넘어(leap-frogging) 명실상부한 제주국제자유도시로 발전할 수 있을 것이다.