

新지역발전정책과 제주의 대응

제주권광역경제발전위원회 사무국 선임연구원 고 선 영

I. 지역발전정책 패러다임의 변화

1. 경제활동의 공간변화와 새로운 지역발전 정책의 등장

오늘날 세계는 지역의 경쟁력이 국가의 경쟁력을 좌우하는 시대를 맞아 지역의 글로벌 경쟁력 확보를 위해 광역화와 분권화를 동시 추진하고 있다(송우경, 2009; 9). 세계경제가 단일경제로 통합되면서 초국적기업들이 전세계를 대상으로 기업하기 좋은 지역을 선택하여 생산공간과 판매시장을 확대하는 글로벌 전략을 추진하는 가운데 점차 국경의 의미는 쇠퇴되고 세계 각 지역간 경쟁은 더욱 치열해지게 되었다. 즉 세계화와 지방화가 동시에 진행되는 세방화(globalization) 과정 속에서 지역이 새로운 경쟁단위로 부상하게 된 것이다. 이러한 상황 속에서 광역경제권 정책의 도입은 국가 전체는 물론 지역의 경쟁력을 동시에 강화시키려는 목적에서 이루어졌다. 특히 지식기반경제와 네트워크 사회로 진전되면서 지역자체의 혁신역량 및 지역자원의 효율적 활용을 위해 규모경제의 이점을 확보할 수 있는 수준의 광역적인 경제권 개발이 필요하였다.

광역경제권이란 지역의 경제발전과 경쟁력 제고를 위해 2개 이상의 광역 시·도들이 경제활동의 상호 연계성과 보완성을 근간으로 하여 통합된 권역을 말한다(이희연^a, 2009; 301). 광역경제권 형성은 규모의 경제(Economies of Scale), 연결

의 경제(Economies of Linkage)와 관련된다. 규모의 경제는 규모를 확대하면서 얻게 되는 비용상의 효과를 말하는데, 광역경제권을 형성함으로써 행정구역 단위의 소규모·분절적 사업 추진에서 발생하는 비효율을 제거하고 투자의 효율성을 제고할 수 있는 이점이 있다. 한편 연결의 경제는 개별지역이 가지고 있는 내부자원과 타 지역이 보유한 자원을 연계·활용함으로써 발생하는 시너지 효과를 강조하는 개념이다.

광역경제권 정책의 또 하나의 특징은 선택과 집중을 통한 성장지향 정책이라는 점이다. 지역발전을 위한 관련 정책들이 역대 정부마다 추진되어 왔으나 행정구역 단위의 백화점식 사업추진으로 지역간 중복투자, 소규모 분산투자 등이 발생하였고, 전반적으로 투자사업의 효율성이 높지 못하여 이를 극복하기 위해 권역별로 특화된 1~2개의 선도산업에 역량을 집중하여 효율성을 제고하는 전략을 채택하였다. 또한 추진방식에 있어서 지역산업 육성을 통한 지역경제 활성화를 위해 지자체 주도의 상향식으로 기획되는 한편, 지역간 공통·연계 분야의 육성을 위하여 중앙-지방간의 협력과 조정에 의해 기획·추진되고 있다(김영삼, 2009; 15).

2. 해외 정책 동향

초고속 교통망, 정보화의 진전에 따라 국민생활 및 경제활동의 범위가 확장되어 단위행정구역의

범위를 넘어서 ‘규모의 경제’를 확보하는 연계·통합적 경제권 육성이 시대적 대세가 되는 가운데, 지역의 자체적 혁신 역량을 갖추고 해외 지역과의 경쟁에서 우위를 점하기 위해 영국, 프랑스, 독일, 일본과 같은 주요 선진국들은 공간적 범위를 광역화하고 있다(김영삼, 2009; 13). 프랑스는 22개의 레지옹(Region)을 8개로, 독일은 16개 주를 9개로 광역화하며, 영국은 잉글랜드 지역 42개 카운티(County)를 9개 지역으로, 일본은 47개 도도부현(都道府県)을 8개 광역지방계획권으로 개편하는 작업을 진행하고 있다.

한편 광역간, 국가간 연계협력을 통해 국경을 넘어선 협력사업들이 추진되고 있는데(표 1), 특히 유럽연합은 EU내에서의 지역격차를 해소하고 잘 사는 지역에서 낙후지역으로의 재정분배 체계를 구축하기 위해 구조기금, 결속기금을 조성, 이를 바탕으로 접경지역간 협력체계인 INTERREG 프로그램과, 이후 접경지역에 한정되었던 협력대상을 초국가협력과 지역간 협력으로 확장하는 유럽영역협력(ETC: European Territorial Cooperation)체계를 구축하였다(그림 1).

〈표 1〉 동아시아 초국적 협력지역

구 분	개 발 지 역
남중국 성장삼각지대 (South China Sub Region)	홍콩, 타이완, 양안지역
SIJORI 성장삼각지대 (SIJORI Growth Triangle)	싱가포르, 말레이시아 조호르(Johor), 인도네시아 리아우(Riau)
대메콩강 성장지대 (Greater Mekong Sub-region)	Greater Mekong Sub-region
IMT성장삼각지대 (IMT Growth Triangle)	인도네시아, 말레이시아, 태일란드
BIMP 동아시아 성장지대 (BIMP East ASEAN Growth Area)	브루나이, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀
동북아시아경제지대 (Bohai Sub Region)	보하이만 지대, 두만강 개발계획

자료: 국토해양부 홈페이지(www.mltm.go.kr)

INTERREG 프로그램은 낙후된 접경지역의 협력을 통한 동반 성장을 목표로 하며 특히 의료 협력 부분에서 상당한 성과를 거두었다(이희연b, 2009, 31-48). 접경지역 의료협력은 프랑스-벨기에, 프랑스-스페인, 프랑스-벨기에-룩셈부르크, EMR지역(독일-벨기에-네덜란드 접경지역) 등의 지역에서 추진되고 있으나 여전히 협력사업을 통한 접경지역 통합화는 거시적 차원에서의 국가간 법적, 제도적 차이와 미시적 차원에서의 문화적 차이에서 오는 장애와 정체



〈그림 1〉 유럽영역협력(ETC)

자료: 국토해양부홈페이지(www.mltm.go.kr)

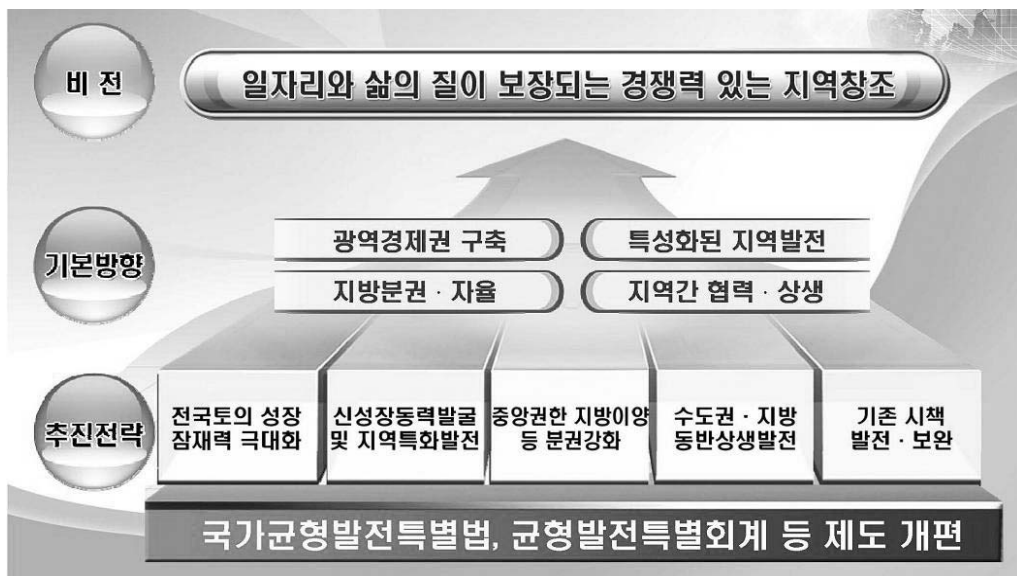
◆◆ 경제살리기

성 문제가 거론되고 있음에도 불구하고, 접경지역 의료서비스 공급(의료장비와 인력자원)을 최적화하여 비용을 절감하면서도 적절한 지리적 배분을 통해 환자들에게 의료서비스의 질적 수준을 제고시키면서 시간과 자원의 비용을 줄여 수요자나 공급자 모두에게 성공적인 사례로 손꼽히고 있다.

Ⅱ. 지역발전정책의 특징

1. 기본 방향

지역발전위원회는 새 정부의 국정철학, 기존 지역발전정책의 평가, 해외 선진국의 정책동향 등을 토대로 새로운 지역발전정책의 패러다임을 ‘지역발전정책의 기본구상과 전략(2008. 7. 21)’에서 제시하였다(그림 2).



〈그림 2〉 새로운 지역발전정책의 비전

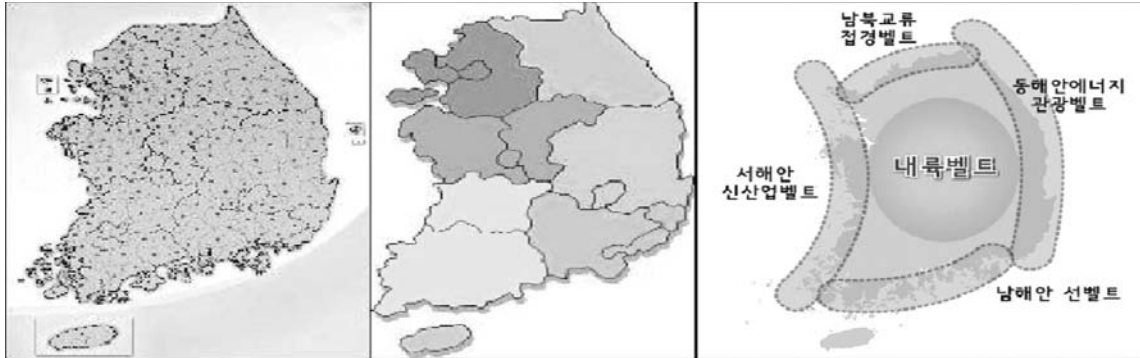
새로운 지역발전정책의 비전은 ‘일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역창조’로 설정하였고, 이러한 비전하에 4대 정책방향을 제시하였다. 첫째, ‘5+2 광역경제권’을 중심으로 내국적 균형에서 탈피하여 세계화에 대응하는 경쟁력 있는 지역창조를 지향한다. 둘째, 지역별 비교우위를 토대로 발전잠재력을 적극 활용하여 차별화된 발전을 추진한다. 셋째, 지역의 자율성·책임성을 강화하여 지역이 주도하고 중앙이 지원하는 협력 체계를 구축한다. 넷째, 지역간 협력과 상생발전을 촉진하기 위해 수도권과 비수도권의 발전적 분

업구조를 형성하고, 지역간의 다양한 연계·협력 사업을 활성화한다. 지역발전정책의 비전을 달성하기 위한 주요 추진전략은 전국토의 성장잠재력 극대화, 신성장동력 발굴 및 지역특화발전, 행·재정권한의 지방이양 등 분권화 촉진, 수도권·지방의 상생발전, 그리고 기존 균형발전정책의 발전적 보완이다(송우경, 2009: 15).

2. 특징

새로운 지역발전정책은 전 국토의 모든 지역이

성장잠재력을 극대화할 수 있도록 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권으로 나누어 다차원적인 지역발전정책을 추진하고 있다(그림 3).



〈그림 3〉 163개 기초생활권(좌), 5+2 광역경제권(중), 4+α초광역개발권(우)

전국 인구의 54%가 거주하는 163개 기초생활권은 기본적인 삶의 질이 보장된 새로운 발전지대로 육성하기 위해 설정되었다. 5+2 광역경제권은 지역의 역사·문화적 동질성, 지역간 협력 용이성, 지리적 인접성 등을 고려하여 인구 500만 이상의 5대 광역경제권(수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권)과 인구 100만 규모의 비교적 독립적인 2개의 특별광역경제권(강원권, 제주권)으로 구분하였다. 초광역개발권은 동아시아의 장소경쟁에 부응하여 초국경적(Trans-National) 블록경제권 육성을 통한 국가·지역경쟁력 강화를 목표로 하는 중장기 개방형 국토발전 전략으로 구상되었다. 초광역개발권은 해양과 대륙으로 열려 한반도와 동북아를 연결하고, 5+2 광역경제권을 기능적으로 연계보완하여 환황해권·환동해권·한일해협권 등 인근 국가와 산업·문화·관광 등의 교류협력을 촉진하여 대외개방적 국가성장을 견인할 신국토성장축으로 기능한다.

특히 광역경제권 구상은 기존 지역산업 정책의 문제점으로 지적되어 온 시·도단위의 개별적 사업추진으로 인한 효율성 저하, 사업 중복으로 한정된 재원이 분산되고 하드웨어 구축에 치중하여 지역의 성장동력 창출이 미흡했던 점을 고려하여

지역에 새로운 성장동력을 창출하기 위해 광역경제권별로 2개 신성장 선도산업을 육성하여 지속적인 성장과 일자리를 창출하는 대표산업으로 육성하는 지역특화발전을 지향한다. 또한 R&D·생산·판매에 이르는 전·후방산업의 동반발전을 통해 권역내 부가가치 창출을 극대화하고 세계시장과의 글로벌 경쟁력 강화를 지향하고 있다.

3. 광역경제권 발전 주요 정책

광역경제권의 주요 발전 정책(최운기, 2009: 49-59)은 크게 선도산업 육성, 거점대학 선정과 선도산업 인재양성, 선도프로젝트 추진으로 요약할 수 있다(표 2).

앞서 언급한 바와 같이, 광역경제권별로 1~2개의 선도산업을 선정하고 타권역 및 세계시장과 경쟁·협력하는 개방적 경제권을 지향하고 있다. 광역경제권의 특성과 여건에 맞고 새로운 성장동력화가 가능한 산업대상으로 '선택과 집중' 원칙하에 지원하는 체계이다. 이는 시·도 단위를 넘어 지역간 협력·보완이 되는 방향에서 추진하며, 산업의 영역 확장, 산업간 융합추세 등을 반영한 것이다.

◆◆ 경제살리기

한편 광역권 신성장 선도산업 지정과 연계하여 해당 분야 인력양성을 담당할 지방 거점대학을 지정·육성함으로써 지방대학의 교육역량 강화 및 대학간 경쟁을 촉진하고 지역 글로벌 연구역량을 강화하여 우수 인력을 양성하는 정책을 추진하고

있다. 또한 광역경제권의 성장잠재력 확충을 위한 기반시설로 인프라 중심의 30대 선도프로젝트를 선정하였다. 30대 선도프로젝트는 재정, 공기업 투자, 민간자본 등 가용재원을 충분히 활용하여 향후 5년간 50조원이 집중 투자된다.

〈표 2〉 권역별 주요 발전 정책

광역경제권	선도산업	인재양성거점대학	선도프로젝트
수도권	지식정보산업	-	1. 제2외곽순환도로 2. 원시-소사-대곡 복선전철 3. 인천지하철2호선
충청권	의약바이오	순천향대 충남대	4. 행정중심복합도시 5. 대전-행정중심복합도시-오송 신교통수단 6. 물류 고속도로(제2경부·제2서해안고속도로) 7. 서해선 복선전철(화양-원시) 8. 동서4축 고속도로(음성-충주, 충주-제천)
	New IT	한국기술교육대 호서대	
호남권	신재생에너지	목포대 전남대	9. 새만금개발 10. 여수EXPO 11. 서남해안 연육교 12. 호남고속철도 13. 광주외곽순환도로
	친환경부품소재	전남대 조선대	
동남권	수송기계	창원대 한국해양대	14. 경전선 복선전철 15. 동서8축 고속도로(함양-울산) 16. 동북아 제2허브공항 17. 마산-거제 연육교 18. 부산외곽순환도로
	융합부품소재	부경대 부산대	
대경권	IT 융복합	경북대 계명대	19. 동서5축 간선도로(영주-울진) 20. 동서6축 고속도로(상주-영덕) 21. 동서7축 고속도로(울산-포항-영덕) 22. 3대문화권 문화·생태관광 기반조성 23. 대구외곽순환도로
	그린에너지	금오공대 영남대	
강원권	의료융합	강원대	24. 동서2축 고속도로(춘천-양양) 25. 남북7축 고속도로(동해-삼척, 주문진-속초) 26. 원주-강릉 철도 27. 제2영동 고속도로(경기광주-원주)
	의료관광	한림대	
제주권	물산업	제주대	28. 서귀포크루즈항 29. 제주해양과학관 30. 영어교육도시
	MICE(관광레저)	제주대	

Ⅲ. 제주광역경제권의 현황 및 대응 방안

1. 제주광역경제권 현황

제주광역경제권의 신성장 선도산업은 물산업(제주위터 글로벌 브랜드 기반구축사업)과 관광레저산업(리조트 기반형 MICE산업 선진화 사업)으로, 물산업은 고품질 제주지하수를 핵심원료로 하는 고부가 응용상품 개발을 지원하여 제주지하수 기반 물산업의 글로벌 경쟁력을 제고하고 전후방산업 연계강화하여 고부가 신성장 동력산업 육성을 목표로 한다. 병입수, 기능성음료, 특산주, 수치료 등을 위한 기술개발, 인프라 구축, 산업생태계 지원과제에 2009~2011년까지 3년간 사업비 522억원이 투입된다(제주특별자치도, 2009).

관광레저산업은 녹색성장 산업으로서 MICE 산업을 지역기반산업인 관광산업의 동력산업으로 육성하여 지역 고용창출 및 신규산업 발굴·육성을 목표로 한다. 인센티브 투어와 리조트 컨벤션을 주요 상품으로, 기업지원, 인력양성, 네트워킹 등의 사업에 2009~2013년까지 155억원이 지원된다

거점대학 중심 인재양성사업은 5+2 광역경제권(수도권 제외) 선도산업별로 1~2개의 경쟁력있는 대학을 지정하여 권역의 선도산업을 지속적으로 중점육성하기 위한 사업으로 '09~'11년 3년간 운영성과를 평가하여 2년간 추가지원하는 형태로 추진된다. 제주권은 제주대에 물산업인재양성센터와 관광레저산업 인재양성센터가 지정되어 2개 사업단에 총 315억원이 집중 지원된다. 제주광역경제권의 선도프로젝트는 서귀포크루즈항, 영어교육도시, 제주해양과학관 건립사업이 추진된다.

2. 제주의 대응 방안

광역경제권 사업의 성공적 추진을 위한 제주의 전략은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫 번째는 연결의 경제를 통한 규모의 경제 실현이다. 광역경제권 사업은 과소지역의 규모의 경제를 확보하면서 과밀의 문제를 해소할 수 있는 최적규모를 갖추기 위해 복수의 광역자치단체를 포괄하는 자립적 경제권을 육성하고자 하는 사업으로, 인구규모로는 500~1,000만명 정도의 규모로서 국제적 경제활동에 필수적인 국제공항 및 국제항만을 보유하여 통신과 수송, 전문서비스의 인프라 측면에서 하나의 경제권으로 인정받을 만큼의 규모로 규정하고 있다(오승은, 2009; 1). 즉 제주는 인구, 지리적 특징, 문화·역사적 특징 등이 고려되어 특별권으로 지정되었으나 그 규모와 기능적 한계를 극복하기 위해서는 타 광역권과의 적극적 연계·협력 추진하는 방안이 고려될 수 있다. 현 지역발전정책은 광역경제권 내 2-3개 시도의 연계협력과 권역간 연계사업 등 연계협력 사업을 강조하고 있는데 광역경제권의 수요저변을 확대하고 향후 예비 선도산업으로 성장가능한 사업을 권역간·권역내 연계협력 사업으로 발굴·추진하여 광역경제권의 발전전략을 구체화하고자 광역경제권별로 총 사업비 500억엔 범위 내에서 권역내, 권역간 사업을 발굴·제안하도록 하고 있다.

두 번째는 접근성 향상이다. 우리 사회는 지식과 정보가 경제활동에서 중요한 요소로 등장하였고, 국가나 지역의 경쟁력은 새로운 지식을 활용한 기술혁신에 의해 좌우된다. 그런데 새로운 지식을 창출하기 위해서는 암묵지(tacit knowledge)의 교환이 중요하기 때문에 면대면 접촉(face-to-face contact)이 중요해졌다(박삼욱, 2009, 51-54). 즉 혁신기술과 정보는 면대면 접촉을 통해 창출되고 전파되는 바, 접근성 향상을 통한 면대면 접촉기회 확대는 현대 세계화와 지방화에 대

◆◆ 경제살리기

응하는 제주 경제성장에 필수적 요소라고 볼 수 있다. 그러나 현재 제주권은 최근 관광산업의 성장으로 관광객 유입이 급격히 증가하면서 제주의 관문인 공항이 포화상태에 이르렀다. 공항의 포화는 항공운송능력과 연관되므로 면대면 접촉을 통한 암묵지 창출에 제한요소로 작용하고 있다. 향후 국제자유도시 추진과 신성장 동력으로 지식기반경제로의 도약을 위해 신공항 건설이 필수적이며 또한 항공 교통수단 외 위그선과 같은 새로운 교통수단의 개발·도입에 대한 적극적 검토가 필요하다.

세 번째는 생산과 소비가 균형잡힌 지역으로의 발전이 필요하다. 현재 제주권은 1차산업(16%)과 관광·서비스업을 중심으로 한 3차 산업(78%) 중심의 편중된 산업구조를 특징으로 한다(통계청 홈페이지 참조). 관광·서비스업은 대표적인 소비산업으로서 외부 경제상황의 영향을 직접적으로 받는 산업이다. 지금까지 산업구조 다양화에 대한 주장은 지속적으로 주장되어 왔고 건강·뷰티생물산업과 디지털컨텐츠산업을 전략산업으로 육성하고 있다. 특히 제주의 비교우위 천연자원을 활용한 향장산업과 전통적 향토자원인 말을 이용한 마(馬)산업이 부각되고 있다. 특히 이들 산업은 제주의 천연자원과 농축산물 등 1차 산업 생산품을 활용하여 2, 3차 산업으로 연계하는 6차산업의 선두에 있다는 점에서 더욱 의미가 크다고 할 수 있다. 또한 이번 광역경제권 선도산업으로 지정된 물산업은 지금까지 잠재되어 왔던 제주의 수자원의 가치를 제고하고 이를 고부가가치화 한다는 측면에서도 의의가 있다. 그러나 향후 이들 산업이 제주의 신성장 동력산업이 되기 위해서는 제주의 지리적 조건을 극복하는 물류체계의 효율화를 동반한 경쟁력이 수반되어야 하고, 제품의 품질제고와 더불어 브랜드화를 위한 홍보전략이 동반되어야 생산과 소비가 균형적인 제주경제를 달성할 수 있다.

참고문헌

- 김영삼, 2009, 광역경제권 선도산업 육성사업의 추진방향, 광역경제권 선도산업 육성, 지식경제부·한국산업기술재단
- 박삼욱, 2009, 경제활동 공간변화와 광역경제권, 지역발전과 광역경제권 전략, 지역발전위원회.
- 송우경, 2009, 이명박 정부의 지역발전정책 기본구상과 전략, 신지역발전정책 구상, 지식경제부·한국산업기술재단
- 오승은, 2009, 제주광역경제권의 효율적 추진, 제9차 지역발전 리더스포럼 발표자료, 한국산업기술평가관리원.
- 이희연a, 2009, 영국·독일·일본의 정책동향과 사례, 지역발전과 광역경제권 전략, 지역발전위원회.
- 이희연b, 2009, 유럽연합의 영역적 협력과 통합을 위한 지역정책의 발달과정과 전략, 한국도시지리학회지, 12(2).
- 제주특별자치도, 2009, 행정사무감사보조자료, 내부자료.
- 최윤기, 2009, 광역경제권 정책의 주요내용과 향후 과제, 신지역발전정책 구상, 지식경제부·한국산업기술재단국토해양부 홈페이지(www.mltm.go.kr), 통계청 홈페이지(www.kostat.go.kr)