



「제주 경제 살리기」를 위한 정책방향에 대한 소고

제주발전연구원 책임연구원 고 태 호

‘제주’ 하면 떠오르는 이미지는 무엇입니까? 이 물음에 대한 답으로 열의 여덟은 ‘감귤’과 ‘관광’을 얘기할 것이다. 감귤과 관광은 제주 경제를 이해하기 위한 핵심 키워드이기도 하다.

감귤과 관광산업으로 특화된 제주 경제는 1970년~1980년대에는 비교적 고성장을 지속해왔다. 그러나 1990년대를 지나면서 감귤과 관광에 의존하는 기형적인 산업구조는 경제 성장의 가장 큰 제약 요인으로 작용되고 있다.

우선 감귤의 독점적 지위는 WTO체제의 출범, FTA 등 농산물시장의 개방이 가속화되면서 크게 약화되고 있는 실정이다. 대외경제정책연구원의 연구¹⁾에 따르면 완전 개방화가 이루어질 경우, 농어업부문의 생산은 약 114백억원~124백억원, 고용은 약 28백명~30백명이 감소할 것으로 추정하고 있다.

관광은 1인당 관광지출액이 큰 신희여행객의 방문이 줄어드는 등 1970~80년대에 누렸던 고부가가치 상품으로서의 기능을 점차 상실해 가고 있을 뿐만 아니라, 관광수입 증가율 또한 둔화되고 있는 실정이다.

농업과 관광산업, 제주의 양대 기반산업의 건인력 한계로 최근 제주 경제는 저성장 기조를 나타내고 있으며, 이로 인해 전국 평균 소득 수준과의 격차도 커지고 있다. 2007년 기준 1인당 GRDP는 전국 평균의 78.9%에 불과한 수준이다.

이러한 경제 위기를 극복하기 위해서는 획기적인 산업정책의 전환이 요구된다. 우선 감귤을 포함한 농업과 관광산업, 즉 ‘기존 기반산업의 고부가가치화’가 필요하다. 그리고 기존 기반산업을 대체하여 제주 경제 성장을 주도할 수 있는 ‘신성장동력 산업 발굴 및 육성’이 중요하다.

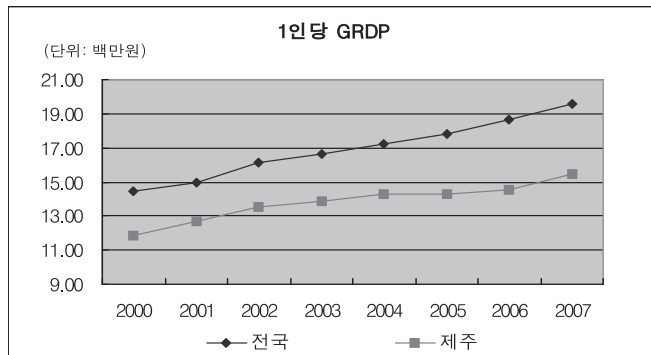


그림 1. 제주지역 1인당 GRDP 추이

1) 2030 제주 산업발전 비전과 전략, 2008, 제주특별자치도·대외경제정책연구원.

□ 기존 기반산업의 고부가가치화

■ 농업의 고부가가치화

농업의 고부가가치화라고 하면 언뜻 친환경농산물과 같은 고품질 농산물을 생산하여야 한다는 의미로 들릴 수 있으나, 여기서 강조하고 싶은 것은 ‘선 농업 축소, 후 품질 제고’를 통한 고부가가치화이다.

예를 들어보자. 최근 명품 감귤로 각광받고 있는 불로초는 일반 감귤에 비해 2~3배 더 높은 가격에 거래되고 있다. 그러나 만약 제주의 모든 감귤 농가가 불로초를 재배한다면 어떻게 될까? 아마 불로초의 가격은 폭락할 것이다. 따라서 현재의 높은 불로초 가격을 유지하기 위해서는 공급량을 조절할 필요가 있는 것이다. 이러한 맥락에서 제주특별자치도가 추진하고 있는 간벌정책 등은 지역경제 차원에서 효율적이라고 평가할 수 있다.

보다 거시적인 차원에서 접근해보자. 2007년 기준 제주 경제에서 농림어업이 차지하는 비중은 16.4%로, 전국 평균인 2.8% 보다 무려 약 5.85배나 높다. 더욱 큰 문제는 제주지역의 농업부문 감소 속도가 전국 평균에 비해 더딘 편이며, 퇴출되지 않는 농가의 증가로 가구당 농가부채는 지속적으로 증가하고 있다는 것

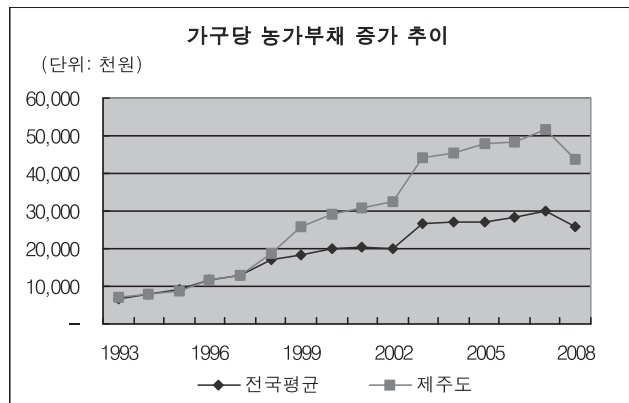


그림 2. 제주지역 가구당 농가부채 증가 추이

이다.²⁾ 농업부문의 고부가가치 창출을 위해서는 우선적으로 농업부문의 공급 축소가 선행되어야 한다. 이를 위해서는 효율적이고 순조로운 농가 퇴출 프로그램을 개발·시행하여 농업부문의 타 산업으로의 전환을 유도하여야 할 것이다.

■ 관광산업의 고부가가치화

2008년 기준 제주를 방문한 총 관광객은 5,822천명이다. 그러나 이 중 관광지출액이 큰 외국인관광객은 전체 관광객의 약 9.3% 수준인 541천명에 불과하다. 한편 수학여행단 등의 단체관광객이 차지하는 비중은 약 30% 수준인 1,744천명에 이른다.

2009년 제주특별자치도는 관광객 600만명 유치를 목표로 하고 있으며, 이러한 양적

2) 2008년 기준 제주지역 농가부채는 전국평균의 약 1.69배에 이른다.

목표 달성을 위해 다각적인 노력을 하고 있다. 그러나 여기서 유의해야 할 것은 지역경제 측면에서는 관광객 수가 중요한 것이 아니라 관광수입이 중요하다라는 것이다. 실제 세계적인 관광지인 하와이의 2007년 기준 관광객 수는 약 763만명으로, 제주 방문 관광객 수의 약 1.4배에 불과하다. 그러나 관광수입을 비교

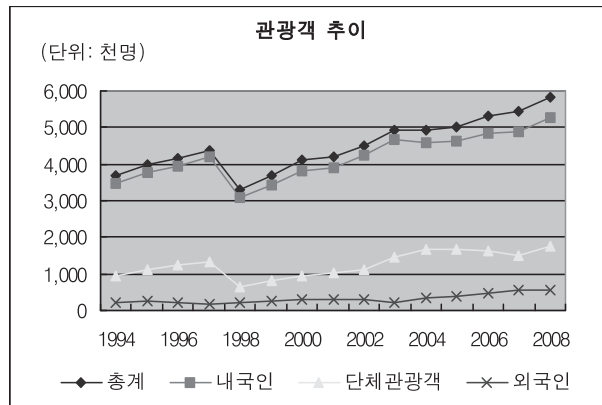


그림 3. 제주 입도 관광객 추이

해보면 하와이의 2007년 관광수입은 12.8조원(환율 1,000원 기준)으로, 제주의 2007년 관광수입인 2.2조원의 약 5.8배에 달한다. 이를 1인당 관광지출 비용으로 환산해보면, 하와이를 방문하는 관광객의 1인당 지출비용은 약 1,679천원(환율 1,030원 기준)임에 반해서, 제주 방문 관광객의 대부분을 차지하는 내국인 관광객의 1인당 지출비용은 약 328천원에 불과하다.³⁾

이러한 맥락에서 관광정책의 방향은 내국인 관광객 유치보다는 관광지출비가 큰 외국인 관광객 유치를 통한 관광수요의 질적 향상에 초점을 맞추어야 한다. 이를 위해서는 해외 마케팅 등 해외 수요 유인 전략을 관광정책의 최우선순위로 설정해야 할 것이다. 이러한 점에서 최근 제주특별자치도가 일본 현지에서 제주 관광 홍보사이트를 개설하여 인터넷 마케팅을 추진하고, 일본 TV 등에 광고를 하는 등의 노력은 바람직하다고 보여 진다. 이러한 전략이 성공한다면 제주 관광은 1970~80년대에 누렸던 고부가가치 상품으로서의 기능을 회복할 수 있을 것이다.

□ 신성장동력산업 발굴 및 육성

그동안 제주 경제를 이끌었던 감귤과 관광산업은 이제 견인력의 한계를 드러내고 있다. 이제는 기존 기반산업을 대체하여 향후의 제주 경제 성장을 주도할 수 있는 신성장동력산업을 발굴·육성해야 될 시점으로 보여 진다. 그렇다면 어떤 산업을 신성장동력산업으로 발굴하여 육성할 것인가? 제주의 신성장동력산업은 미래 성장 가능성뿐만 아니라 다음의 조건들이 고려되어 발굴되어야 할 것이다.

3) 제주 입도 외국인 관광객의 1인당 지출비용은 1,087천원임.

■ 경쟁력 우위 요소 활용

제주의 신성장동력산업은 제주만의 경쟁력 우위 자원 및 제도를 활용할 수 있는 산업이어야 한다. 제주는 섬이라는 특성으로 인해 입지적 한계를 갖고 있으나 반면에 청정 자연 환경과 이를 기반으로 생산되는 농수축산물, 관광기반 등의 경쟁력 우위 요소를 가지고 있다. 또한 2006년부터 제주특별자치도가 출범하면서 경제, 행정, 교육 등의 분야에서 여러 가지 특례가 제도적으로 인정되고 있다.

■ 산업간 연관관계 강화

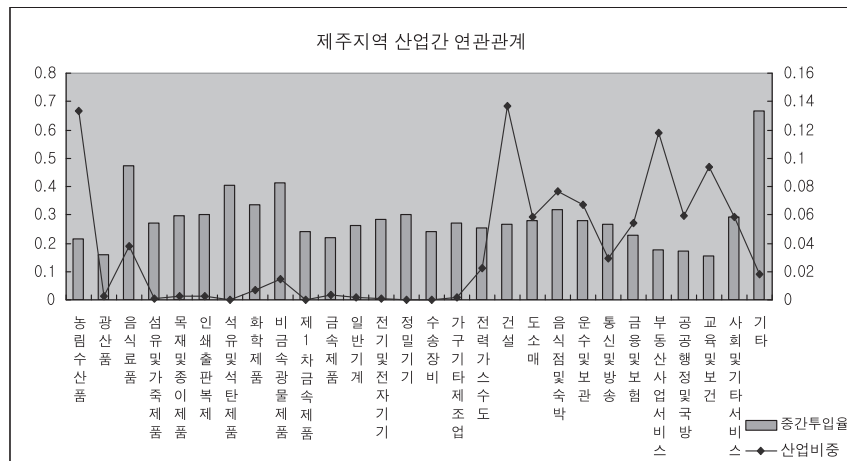


그림 4. 제주지역 산업간 연관관계

제주의 산업구조는 산업간 연관관계가 약한 구조이다. 이로 인해 정책 및 수요 증대에 따른 경제파급효과가 낮게 나타나고 있다. 중간재를 많이 필요로 하는 음식료품 제조업 등의 제조업 비중은 낮은 반면에, 중간투입률이 낮은 농림수산업의 비중은 높은 것이 그 원인이라고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 신성장동력산업은 가급적 제주지역에서 생산되는 재화 및 서비스를 중간재로 많이 소비하는 산업이어야 한다. 즉, 제주지역의 산업간 연관관계를 강화할 수 있는 산업이어야 한다.

■ 국가 정책에 부합 및 국가 성장에 기여

현재의 제주특별자치도는 행·재정 및 경제여건상 독자적인 자립 기반을 갖추고 있지 못한 실정이다. 다시 말해서 아직까지는 정부의 지원 없이 신성장동력산업을 육성하는 것은 한계가 있다고 할 수 있다. 그렇다면 정부의 지원을 얻기 위해서는 어떻게 해야 하는가? 우선 국가 정책에 부합되어야 하며, 더불어 국가 전체의 성장에 기여하는 산업을 신

성장동력산업으로 선정해야 할 것이다. 즉, 수출 등 해외 수요를 창출할 수 있거나 해외로 유출되는 국내 수요를 흡수할 수 있는 산업이어야 한다.

■ 신성장동력산업 선정

미래 성장가능성을 갖추고 있으면서 ‘경쟁력 우위 요소 활용’, ‘산업간 연관관계 강화’, ‘국가 정책에 부합’, ‘국가 성장에 기여’라는 조건들을 모두 충족시킬 수 있는 산업을 예시로 제시해보면 다음과 같다.

선정 조건	제주지역 자원 현황 및 여건 분석 결과				
경쟁력 우위 요소 활용	· 지하수 등 풍부한 수자원 · 청정 농수축산물		· 특별자치도 특례 - 4+1산업 육성 특례 - 영어교육도시 육성 특례 - 첨단과학기술단지 조성 · WHO 건강도시 지정		· 아열대성 기후 지역으로 풍부한 생물자원 존재
산업간 연관관계 강화	· 농림수산업+음식료품제조업		· 보건의료산업+교육산업+관광산업		· 농림수산업 + BT산업
국가 정책에 부합	· 물산업육성 5개년 계획	· 식품산업 진흥법	· 정부서비스산업 신진화방안 - 해외환자유치 추진 - 외국교육기관 규제 철폐		· 생명공학 육성 기본계획
국가 성장에 기여	· 2010년 물산업 세계시장 규모 3천억불 전망	· 유기가공식품 90% 수입 의존 · 유기가공식품 시장 연 20% 성장 추세	· 세계 의료 관광 광 수입 연 30% 증가 추세	· 유 학 연 수 수지 적자 '06년 44.6억 불 규모	· 세계 생물산업 시장 연 11.05% 증가 추세
<div> <div>⇩</div> <div>⇩</div> <div>⇩</div> <div>⇩</div> <div>⇩</div> </div>					
제주지역 신성장동력 산업	물산업	식품가공산업	의료관광산업	교육산업건강	뷰티산업

그림 5. 제주지역 신성장동력산업 선정(예시)

실제 이들 산업 중 몇몇 산업은 제주특별자치도 차원에서의 핵심 산업 또는 전략 산업 등으로 선정되어 육성되고 있다. 물론 성장 초기단계에 불과하지만, 시작했다는 자체만으로도 미래에 대한 기대를 한층 높여주고 있다. 다만 안타까운 것은 새 정부의 경제 정책이 제주특별자치도만이 누릴 수 있었던 특례의 효과를 약화시키고 있다는 것이다.

현재의 제주특별자치도는 전혀 특별하지 않다. 제주특별자치도가 특별해지고 독자적인 자립기반을 갖추기 위해서는 제주도민의 의지와 노력이 중요하다. 이와 더불어 중앙정부의 적극적인 관심과 지원이 매우 절실한 상황이다.