

## 제주국제자유도시 추진전략 현황과 평가

허 찬 국\*

### 요 약

「제주국제자유도시」 계획추진 초기에 비해 중앙정부 정책여건은 실질적으로 더 열악해졌음. 참여정부의 균형발전 추진으로 제주의 국제화전략이 독보적 위상을 잃었고 그 결과 제주국제자유도시 사업에 대한 중앙정부의 특단 지원이 불가능해짐

따라서 그 어느 때보다도 국제화전략 성공에는 지역주체들의 노력이 더 중요해짐

중앙정부에 대한 재정적 지원요청의 초점은 국제자유도시 관련 사업보다 농산물시장 개방에 따른 감귤 등 1차산업 구조조정 비용지원에 맞추는 것이 더 현실적이며 타당성이 있음

그 대신 국제자유도시 관련 사업의 추진에 필요한 광범위한 인·허가 권한, 특히 토지와 관련된 권한을 이양받는 데 주력해야 함

실질적인 정책결정권한의 이양에 도움이 된다면 특별자치도 방안도 바람직한 이런 외부 여건 정비와 아울러 국제자유도시 추진사업들에 대한 우선순위 결정과 구체적 추진방안 재정비가 병행되어야 함. 새로이 다져진 사업계획을 바탕으로 본격적인 외국자본 유치에 나선다면 과거와 다른 성과를 기대할 수 있을 것임

\* 한국경제연구원 경제연구본부장

## 1. 서 론

중요도가 높은 지역개발 사업일수록 계획에 철저를 기해야 하고 시행 후, 특히 초기의 점검이 필요하다. 추진되는 사업의 성패가 수많은 주민 등 관련 당사자들의 현재와 미래의 안위에 큰 영향을 미치기 때문이다. '제주국제자유도시' 사업은 적극적 개방화를 통하여 제주지역경제의 도약을 이루고 이를 통해 주민들의 생활수준 향상의 전기를 마련하고자 각계각층의 의견을 반영하여 추진하는 것이기 때문에 중요도에 대해서 재삼 언급이 필요 없는 대표적 사업이다.

본격적으로 자유도시 추진사업이 시작된 지도 3년이 되었다. 이 기간 동안 사업의 성패에 영향을 미칠 수 있는 크고 작은 여러 변화가 있었다. 그중에서도 지역균형발전을 주요 국정과제로 내세운 '참여정부'의 출범은 제주국제자유도시 추진 시각에서 볼 때 매우 중요한 일이다. 우리나라에서 아직까지도 중앙정부의 권한과 역할이 매우 크기 때문에 중앙정부의 정책결정권자들이 어떤 철학과 우선순위를 가지고 있는가는 지역발전을 위한 사업들의 성패에 결정적으로 영향을 끼칠 수 있는 여건변수이다. 일견 균형발전의 기치는 제주지역 개발에 긍정적인 것으로 보이나 실제로는 '균형'에 대한 강조가 제약이 될 수도 있다. 평균 이상의 성장을 도모하는 입장에서 보았을 때 더욱 그러하다.

이런 중요한 정책여건 변화를 비롯하여 계획수립단계에서 예상했던 것과 다른 상황변화와 추진초기에 노정된 문제점 등을 짚어보는 것은 향후 이 사업의 성공가능성을 높이기 위해 매우 필요하다 하겠다. 본고에서는 제주국제자유도시 사업의 배경, 여건변화, 추진전략의 경제적 재해석, 계획 세부 사항 수정 필요성과 방향 등을 개괄하고 정책적 시사점을 얻고자 한다.

### 1. 추진배경과 경과

감귤 등 1차산업과 국내 독보적 신희여행 행선지라는 입지에 의존하여

1980년대까지 전국평균 이상의 소득증가세를 유지했었으나 농수산물시장 개방과 내국인 해외여행 자유화의 여파로 지역소득 증가세 둔화가 나타나기 시작했다. 이런 배경으로 제주지역에 천혜의 자연적 조건과 섬이라는 지리적 조건을 활용하여 획기적인 발전을 도모하려는 노력이 1980년대부터 본격적으로 시작되었다. 이런 발상이 중앙정부 주도하에 구체화된 것이 1992년에 제정된 「제주도개발특별법」이었다. 개발특별법이 나름대로 성과를 내면서 추진되어 오다가 2001년에 종료되었는데 계획종료 이전 개발의 모멘텀을 유지·확대할 수 있는 후속조치가 필요하게 되었다. 이를 위해 개발특별법의 내용을 보완·개정한 「제주국제자유도시특별법」을 2002년에 제정했다. 아울러 그 이듬해에 특별법에 따른 법정계획으로 「제주국제자유도시종합계획」을 수립하였다<sup>1)</sup>.

그 이전의 개발특별법에 비해 자유도시종합계획의 제일 큰 특징의 하나는 수립과정에서 제주도가 중심이 된 지역 추진주체들의 참여도가 높았다는 것이다. 지역개발 계획에 있어서 지역 주체들이 중심적인 역할을 하는 것은 바람직한 일이다. 하지만 동시에 다양한 지역의 이익단체들의 요구를 엄격한 여과 없이 계획에 포함하게 되는 부작용도 나타나게 된다. 더 자세한 논의는 뒤에서 살펴보고자 한다.

제주도를 상품·자본의 자유로운 이동과 경제활동의 편의를 최대한 보장하는 국가전략거점(據點)으로 발전시켜 지역민의 소득과 복지의 향상을 도모하는 것을 제주국제자유도시 개발의 기본 목표로 설정하였다. 이는 대외적으로 우리나라를 동북아 중심으로 추진하려는 참여정부의 계획과도 부합하는 방안으로 그동안 많은 관심의 대상이 되었다. 이런 목표에 맞추어 2002년 5월에는 구체적인 개발사업을 전담하는 기구로서 『제주국제자유도시개발센터』가 설립되었고, 2004년 7월에는 시행 이후 드러난 문제점을 보완하는 취지로 「제주국제자유도시특별법」 및 관련 법령을 개정하였다.

1) 보다 자세한 배경에 대해서는 『제주경제의 도전과 과제』(제주학회 編, 2004). 김태보(2003) 참조 바람.

## 2. 제주국제자유도시 개발전략 및 추진사업 개관

개발센터는 특히 제주국제자유도시 개발을 위한 종합계획 중 국가 차원에서 추진해야 할 주요 사업을 담당하고 국내외 투자유치와 홍보/마케팅 등으로 제주개발을 촉진하도록 하는 임무를 부여 받는다. 그동안 정리된 개발전략과 추진사업을 개괄해 보면 다음과 같다. 전략을 대분류했을 때 (i) 내·외국인이 선호하는 환경친화적 관광·휴양도시로 개발, (ii) 비즈니스·첨단지식산업·물류·금융 등 복합기능도시로 발전, (iii) 제주도민의 소득향상과 국제화의 선도기능 함양의 분야로 정리할 수 있다. 각 항목의 세부 내용을 살펴보면 다음과 같다.

항목 (i)의 경우 휴양주거·복합레저단지, 관광항, 테마공원조성 등을 통한 관광시설확충; 쇼핑아울렛, 내국인 면세점, 컨벤션시설 조성을 통한 관광수요 확충; 골프장 입장료 인하, 휴양 펜션업 활성화 등을 통한 관광비용 인하로 정리된다.

항목 (ii)의 경우 투자진흥지구, 출입국 원활화, 영어서비스 강화 등을 통한 국내외 투자유치; 과학기술단지조성(BT·IT, 전문교육기관)을 통한 첨단기술산업 육성; 자유무역지역 설치, 국제금융기반조성을 통한 물류·금융의 활성화가 주 내용이다.

항목 (iii)의 경우 직업훈련·능력개발 강화, 도민고용업체 지원을 통한 도민 고용촉진; 창업지원, 개발사업 참여기회 확대를 통한 도민 소득향상; 전문·외국어교육 강화, 외국대학분교 유치를 통한 국제화 능력 함양으로 요약된다.

위에 열거한 전략을 바탕으로 개발센터는 관광·휴양분야 5개, 비즈니스·첨단산업 관련 2개 프로젝트를 선도 핵심 프로젝트로 선정하여 추진하고 있다.

### 3. 정책여건 변화

2003년 출범한 참여정부는 국가균형발전을 국정 의 중요 아젠더로 채택하고 다양한 지역활성화 정책들을 시행하고 있다. <표 1>에서 볼 수 있듯이 마을단위, 시군구, 광역, 초광역 등 다양한 공간단위를 대상으로 글로벌 특구조성, 지역산업진흥, 낙후지역개발, 농어촌지원 등으로 구분되는 정책들을 추진 중이다.

<표 1> 정부부처별 주요 지역활성화 정책

부처명	추진 정책
행자부	소도읍육성, 아름다운마을, 정보화마을, 오지/도서개발, 접경지역지원, 신활력산업
건교부	개발촉진지구, 기업도시, 혁신도시, 제주국제자유도시
산자부	지역진흥사업, 자유무역지역, 혁신클러스터, 벤처촉진지구 (중기청)
문광부	지역문화사업클러스터, 아름다운 우리마을, 문화역사 마을
재경부	경제자유특구, 지역특화발전특구
정통부	지역소프트타운
과기부	대덕연구개발특구
농림부	농어촌체험마을, 농촌종합개발, 전통테마마을 (농진청)

자료: 삼성경제연구소, 『지역활성화 정책의 현황과 발전방안』, 2005. 4. 1

제주국제자유도시 사업의 경우 위 분류에 따르면 초광역 지역을 대상으로 한 글로벌 특구조성 사업에 속한다. 하지만 경제자유구역, 대덕 R&D 특구, 지역전략산업 육성, 기업도시 등도 비슷한 성격이며 중요도에 있어서 대동소이하다 하겠다. '제주국제자유도시' 개발사업이 추진 초기에는 중앙정부나 지역 추진주체들이 보기에 국가개방거점 확보라는 국정사업으로 여겨졌다. 하지만 그동안의 여건 변화로 인해 점점 지역개발사업으로 퇴색되었고 지금 와서는 지역개발사업이라고 보는 것이 현실적으로 타당할 것이다.

참여정부의 지역균형발전 강조는 일견 제주지역 발전에 긍정적으로 작용할 것처럼 보이나 꼭 그렇지만도 않다. 제주지역과 관련한 균형발전의 기본 목표는 전국평균보다 낮은 제주지역 주민평균소득을 중앙정부의 관심과 노력을 통해 전국평균으로 끌어올리겠다는 것이다. 만약 그것이 제주지역의 제일 큰 관심사라고 한다면 반길만한 일이다. 하지만 제주자유도시사업이 지향하는 바는 전국평균소득 달성이 아니다. 능동적인 개방을 통해 제주지역의 잠재역량을 최대한 발휘할 수 있도록 하겠다는 것이다. 아마 평균소득과 같은 수치를 굳이 언급해야 한다면 홍콩이나 하와이 주민 수준이 궁극적인 목표라 해야 적당할 것이다. 만약 중앙정부의 정책이 전국의 소득이 평균 가까이 끌고루 분포되는 것을 목표로 한다면 이는 제주자유도시 추진이 지향하는 목표와 보완관계가 되기보다 상충관계가 될 수도 있다.

#### 4. 평가: 추진주체들의 자신감과 개발정책 초점 상실

전술한 바와 같이 중앙정부 정책여건 변화에 따라 불확실성이 고조된 상태에서 그동안 내세울만한 구체적인 실적이 일천하여 자신감을 잃고 있는 것이 지역주체들의 모습으로 보인다. 사정이 이러하니 제주도 등 지역 추진주체들은 공들여 세워놓은 자유도시 추진계획의 개연성과 관계없이 단기성과를 얻을 수 있는 사업에 더 매진하고 있다. 특히 중앙정부의 지원 확보가 가장 시급한 관심사가 되고 있는 모습이다.

이 범주에 속하는 대표적인 사업이 제주를 '평화의 섬'으로 지정하는 것이다. 터키계 주민과 그리스계 주민들 간의 해묵은 분쟁으로 수십 년 동안 민생이 파궤해진 지중해의 사이프러스 섬도 아닌 제주도가 어느 날 갑자기 '평화의 섬'으로 지정되어야 한다는 주장은 돈키호테적 발상의 예로 보인다. 물론 이런 선언에 따른 실질적 효과가 기대된다면 충분히 추진할 일이다. 이런 사업의 상징적이고 정치적인 의미가 얼마나 클지 모르나 이것이 제주도가 보유한 제한된 對정부 로비력을 집중할 만큼 독자적인 혹은 경제적인 효과가 없어 보이는

사업이라는 것이다. 지역 추진주체들의 자신감 상실에 따라 초점이 흐려지고 있다는 증거는 제주도 행정조직 개편에서 제주자유도시추진단이 실질적으로 축소재편된 것에서도 찾아볼 수 있다. 아울러 자유도시 추진과 관련된 사업을 추진해 오는 과정에서 사업이 지역 이익집단, 시민단체들의 반발에 부딪치면서 소신 있는 설득보다는 정치적인 타협을 모색하는 데 급급해 하는 모습을 보이고 있다는 우려를 낳고 있다. 예를 들어 2005년 5월에 국회는 경제자유구역 및 제주국제자유도시 지역에 외국인 학교설립에 필요한 근거법을 통과시켰는데, 이에 따라 인천송도지역에는 초·중·고 및 대학설립이 허용된 반면 제주에는 대학 설립만 허가가 되었다. 이런 파행적인 조치의 배경은 제주지역의 전 교조가 초·중·고 설립을 반대했기 때문이라고 한다. 만약 제주지역에 외국인 대학교가 설립된다면 외국인 교직원들의 자녀들은 서울지역 외국인 학교에 유학시켜야 할 것인가?

또 다른 예는 제주개발센터가 선도사업의 일환으로 추진하고 있는 명품 쇼핑 아울렛 조성사업이다. 高구매력 방문객 증대를 꾀하기 위해 추진되었던 이 사업은 그동안 부지 선정의 어려움, 지역상인들의 반대 등으로 난항을 겪고 있다. 뚜렷한 성과가 없는 상황에서 제주도 등 자유도시사업의 지역주체들은 점점 도내 각종 이익집단들의 요구에 원칙 있는 대응을 하지 못하고 있는 모습이다. 이런 상황이 더 길어지면 소위 '高聲不敗'를 믿는 집단이기주의적 행태를 더 조장할 가능성이 높다.

만약 제주지역에서 추진주체들의 초점이 흐려진다면 단순히 추진사업 난항으로 여과가 그치는 것이 아니다. 그동안 중앙정부 일각에서도 원래 「제주국제자유도시종합계획」이 그 이전 계획과 유사하게 각종 산업별 육성과제와 지역별 개발계획들을 망라하고 있어 방향성이 불분명하다는 비판적인 시각을 갖고 있었다(네모 안 내용은 모 중앙정부 관련 위원회 토론회 토론자료 일부).

사정이 이러한데 지역 추진주체들이 추진 방향이나 의지를 잃어 관련 사업들이 표류하게 되면 제주지역 주체들이 제안하는 개발계획에 대한 중앙정부의 시각은 더 악화될 수밖에 없다. 기본적으로 제주도와 같이 제한된 인적·물적·정치적 자원을 갖고 있는 주체가 다양한 요구를 여과 없이 모두 수용하고 추진하겠다고 나서는 것은 결국 제한된 자원의 효과적 결집을 불가능하게 하

여 어느 하나도 제대로 처리하지 못하는 결과를 초래한다. 재정자립도가 30%대에 그치는 등 재정력이 극히 제한된 제주도와 같은 지자체가 모든 분야를 다 아우르려 한다면 중앙정부의 지원에 매달리게 되는 것이 당연한 결과가 된다.

사정이 이렇다보니 자연스럽게 중앙정부에 의지하려는 지나친 의타근성이 줄어들지 않았던 것으로 보인다. 이런 경향이 잘 드러난 예가 최근 특별도 추진과 관련된 논란이다. 기존 행정조직 축소·간소화식 특별도 추진에 반대하는 진영에서 이 방안에 대한 비판의 요지가 그나마 중앙정부의 예산을 확보할 수 있는 창구를 포기하려고 한다는 것이다.

.....

○ '선택과 집중' 없이 다수의 사업계획이 병렬되어 있음

- 제주는 농림수산업, 물류, 금융업 기반이 매우 취약한 데다 육성가능한 제조업 분야도 많지 않으나 종합계획에서는 제조업, 물류업, 금융업, 관광업 등 전산업이 육성대상 산업으로 설정되어 있고 이에 대한 계획이 망라되어 있음

.....

○ 실현가능성에 대한 검증 및 목표달성을 위한 세부전략 부재

- 국제자유도시 발전목표가 구체적인 전략과 정책의 제시 없이 지향점만을 열거

.....

이런 '자구노력 감퇴—개발초점 상실—자신감 상실—중앙의존도 증대—지역 개발 부진—.....'의惡순환의 시발점은 민자유치 실패에서 찾아볼 수 있을 것이다. 자유도시 추진을 위한 의욕적인 계획을 수립하고 그 사업의 대부분을 과거 유래 없는 규모의 국내·외 민자유치를 통해 추진하겠다고 출발했으나 아직까지 내세울 만한 결과가 없다<sup>2)</sup>. 실질 부진에는 부지확보의 어려움, 관련법



근거 마련 등 잠재적 투자가가 보기에 준비가 되지 않은 상태에서 대규모 투자를 요청하는 사업주체들에 대한 불신이 중요하게 작용했을 것으로 보인다. 어쨌든 민자유치 상황이 개선되지 않아 사업추진 원동력이 약화되기 시작하면 그 여파가 상당할 것으로 보인다. 앞으로 지역 관계자들 사이에서 국제자유도시 추진계획을 실질적으로 축소하고 그동안 마련된 재원이거나 어떻게 잘 나올 것인가에 대한 논의가 고조될 가능성을 배제할 수 없다.

## II. 제주국제자유도시 전략 포기 혹은 수정?

### 1. 국제자유도시 전략추진의 단순한 재해석

지금까지 제도적, 행정적 관점에서 제주국제자유도시와 관련된 사항들을 살폈다. 이 장에서는 자유도시 추진전략을 보다 단순화해서 순전히 경제적인 관점에서 살피고자 한다. 제주국제자유도시 사업을 그 이전부터의 제주지역경제의 추세와 연결지어 해석하고 평가하려는 것은 단순한 이론적 탁상공론 시도가 아니다. 단순한 경제학적인 틀이 있으면 이를 통해 현재 추진되고 있는 사업의 지향점 검토, 추진사업의 우선순위에 대한 평가가 용이해지기 때문이다.

제주지역의 경제적 여건은 농산물시장 개방과 해외여행 자유화가 있기 전까지 대부분 국내 타 지역에서 부러워하는 위치에 있었다. 왜냐하면 1980~90년대까지 신혼여행객의 대표적 행선지였으며 감귤을 포함한 바나나, 파인애플 등 고가 작물의 국내 유일 산지인 데 힘입어 제주지역 주민의 소득증가세가 전국평균을 상회했기 때문이다. 하지만 개방의 여파로 그 이전의 독점적 위상이 약화되어 제주지역 소득창출능력이 빠르게 저하한다. 1990년대 이후 제주의

2) 제주국제자유도시 종합발전 방안에 따르면 전체 소요 예산 약 30조의 65%인 19.2조 원의 재원을 국내의 민자 유치를 통해서 달성하기로 되어 있다.

소득증가세는 전국평균을 지속적으로 하회해오고 있는 추세이다<sup>3)</sup>.

제주지역에 어려움을 가져온 개방화 추세가 돌이킬 수 없는 대세라는 냉정한 인식을 바탕으로 지역 주체들이 적극적으로 대응하기 위해 국제화 전략을 채택한 결과가 '제주국제자유도시' 사업이라고 해석할 수 있다. 이는 개방화 여파에 따른 지역경제 위축을 더 적극적인 개방을 통해 극복하겠다는 매우 참신한 **역발상**이었다고 할 수 있다. 이런 전략이 지역에서 이루어지는 총지출을 신장시키는 구체적인 경로는 다음 두 가지로 요약된다. 첫째, 구매력 있는 來道客 증대와 둘째, 구매력이 높은 지역 거주민 증대로 나누어 볼 수 있다. 이 두 가지가 달성이 되면 지역에서 이루어지는 총지출이 크게 신장하여 지역경제의 질적, 양적 성장이 가능해지게 된다.

물론 이런 시각은 수요에 초점을 맞춘 것이다. 국가경제성장과 마찬가지로 지역경제 성장에도 노동, 자본 공급의 확충은 지역경제 성장을 초래한다. 하지만 1차, 3차산업이 주종인 제주경제의 경우 노동과 자본의 역할이 2차산업에 서와는 또 다른 면이 있다. 3차산업은 자본 집약도가 낮은 것이 일반적이다<sup>4)</sup>. 기본적으로 수요주도의 지역경제 활성화에 초점을 맞추고자 하며 이하 논의 중 공급능력 확충 관점이 중요한 곳에서는 이를 언급할 것이다.

### 1) 지속적으로 추진되어 온 구매력 있는 여행객 유치전략

1980년대까지 제주는 감귤 등 고가 농산물과 천혜의 자연경관을 중요한 비교우위 원천으로 삼아 평균지출액이 높았던 신희여행객을 유치하면서 높은 소득을 구가했다. 하지만 농산물시장과 내국인 해외여행 개방과 더불어 침체기

3) 1960~1990년까지 제주지역 GDRP의 연평균 증가율은 24.5%로 전국 증가율 23.7%를 상회하였다. 동기간내 1인당 소득은 전국보다 낮았으나 전국인구가 74% 증가한 것에 비해 제주인구는 82.5% 증가한 것을 감안하여야 한다. 1990년대 들어 이런 추세는 반전된다. 제주와 전국 총생산 증가율은 1991~2001년 기간에 각각 11.5%, 12.1%를 기록했다. 1인당 소득 증가율도 제주가 10.9%임에 비해 전국은 12%를 상회했다.

4) 2002년 제주지역의 산업 구성비는 농림어업 17.6%, 제조업 3.4%, 그리고, 서비스업이 78.7%였다.

에 들어서게 된다. 제주도 등 지역개발 추진주체들은 과거의 소득증가세를 회복하기 위해 과거 고소득 원천을 대체할 수 있는 高구매력 여행객 중심(up-market)의 관광산업 육성을 추진하였다. 예를 들어 고가 숙박시설을 중심으로 중문관광단지를 조성하여 고소득 내방객 유치를 추진하였고, 비슷한 맥락에서 국내에서 골프가 보편화되기 이전에 타 지역보다 앞선 골프장시설 확충에 나섰다. 아울러 오래전부터 평균지출액이 높은 일본 관광객 유치를 위한 노력을 계속해 왔다. 근래에는 중문관광단지에 대형 컨벤션 시설을 구비하고 국제회의의 유치를 통해 국내의 高구매력 여행객 유치를 추진하고 있다.

그러나 최근 들어 이런 전략의 파급효과가 기대에 미치지 못하는 것으로 평가되고 있다. 중요한 문제점으로 흔히 지적되고 있는 것이 내방객의 제주체재기간을 늘리게 할 수 있는 볼거리, 먹거리 부족이다. 사람들이 많이 찾는 관광지 방문이 비교적 짧은 시간에 이루어지기 때문에 내방객 체재기간이 짧다. 내방객이 지역경제에 미치는 영향을 극대화하기 위해서는 체재기간이 늘어야 하고 아울러 체재기간내 쇼핑, 문화행사 참여 등이 늘어야 한다. 또한 야간이나 날씨가 나쁜 날<sup>5)</sup> 할 일이 부족한데, 이러한 사정으로 高구매력 방문객의 경제적 파급효과가 제한적인 것으로 보인다. 근래 나타나고 있는 외국인 방문객 감소, 저조한 내국인 재방문 추세에는 이런 문제점들이 중요하게 작용하고 있는 것으로 보인다. 긍정적 파급효과가 제한적인 것에 반하여 高구매력 내방객 수준에 맞추어 편성, 책정된 고비용 구조는 구매력이 상대적으로 낮은 잠재 방문객들로 하여금 제주여행을 기피하게 만들었다. 이런 상황은 결국 전체 방문객 증가추세 둔화를 초래했다.

여기에는 국내외 거시경제상황이 중요하게 기여했다 하겠다. 일본인 내방객 수가 1993년 약 19만 명을 정점으로 계속 감소했는데 여기에는 일본이 겪은 소위 '잃어버린 10년'의 장기 불황이 중요한 요인으로 작용했다. 국내의 경우, 내국인 방문객 증가세가 둔화된 데에는 1997~98 외환위기 이후 지속되어 온 국내 경제상황 악화도 중요하게 작용했다. 소득증가세 둔화와 고용상황 악화됨에 따라 탄력성이 큰 지출항목을 크게 줄이는 게 일반적인 행태이다. 이런

5) 1999~2004년 기간 동안 연평균 강우일은 서울이 약 100일인 데 반해 제주는 130일을 상회했다.

상황에서 '비싼' 제주여행에 대한 수요가 떨어지는 것은 자연스런 결과이다. 그동안 주 5일제 확산 등 국내에서 여가 및 휴양에 대한 수요증대에 긍정적인 여건이 조성된 것도 사실이다. 따라서 향후 내국인의 제주여행 점차 늘어날 것으로 기대된다. 이런 외부 여건(국내 거시경제 상황)의 변화에 따른 제주관광 수요변화 추세를 제대로 파악하고 그 효과를 감안하여야만 제주지역 주체들이 시행하는 정책의 효과를 정확히 파악할 수 있다. 따라서 시행되는 정책효과 논의에 있어 이런 사항에 대한 고려가 중요하다.

앞서 살펴본 흐름에 대한 자연스런 반작용으로 지역주체들의 관심이 중·저구 매력 방문객 확산으로 초점이 옮겨가고 있다. 그 예로서 중저가 숙박시설(펜션) 확산, 골프장 증설과 관련 비용인하를 통한 골프장 이용객 증대 노력, 수송능력 증대보다 비용절감이 주목적인 제주민항 추진 등을 들 수 있다. 제주 지역의 의도적 선택의 결과는 아니지만 외국인 내도객 구성에 있어 과거에는 일본인 관광객이 주류를 이루었으나 근래에는 중국인 관광객의 비중이 늘어나고 있다. 그러나 중국인 방문객의 평균지출액은 일본인 방문객에 비해 낮은 것으로 조사되고 있다.

최근 개발센터 선도사업인 쇼핑 아울렛 개발을 둘러싼 갈등증폭은 고소득 방문객 유치 전략을 둘러싼 지역 주민들의 시각 차이를 보여주는 좋은 예이다. 이 사업은 고가 명품 판매에 초점을 맞추는 것으로서 내도 외국인을 주 대상으로 하고 있기 때문에 기존 지역상권과 직접적인 경합관계가 아니다. 하지만 쇼핑 아울렛에 대한 지역상인, 노조, 시민단체 등의 반대가 심각하여 사업의 지속적 추진이 여의치 않은 상황이다. 이렇게 반대주장이 여러 계층에서 힘을 얻고 있는 데에는 그동안 추진되어 온 up-market 방문객 전략의 효과에 대한 부정적 시각이 넓게 퍼져있음을 시사해준다 하겠다.

## 2) 새로 시도되는 高구매력 常住인구 확대

제주국제자유도시 추진과 더불어 지역경제 활성화를 위하여 과거와는 다른 전략이 시도되고 있다. 이는 高구매력 상주인구를 늘리는 것으로 기업유치, 장

기휴양 목적 인구확보, 국제적 교육기관 유치 등이 이 범주에 속한다. 앞서 본 방문객 증대전략에 비해 경기상황에 민감하지 않다는 뚜렷한 장점이 있으며 더 항구적인 지역경제 활성화 정책이라 할 수 있다. 이는 과거 아이디어 차원에서 언급되었으나 처음으로 시도되고 있는 것이며 성공시 제주지역을 통상적으로 비교되는 홍콩, 싱가포르 등과 같은 高부가가치 '국제자유도시'로 변모시킬 수 있는 전기가 될 수 있다. 이 전략의 성공을 위해서 천혜의 제주 자연조건이 강점이기는 하나 앞서 본 방문객 증대전략의 경우에 비해서는 그 중요도가 낮다. 반면 보다 일반적인 입지조건이 더 중요해진다. 각 항목별로 성공에 중요한 요인들을 살펴보자.

첫째, 기업 본사 및 연구시설 유치다. 국내외 기업의 제주이전을 유도하기 위해서는 첨단기술단지 조성, 세제상의 혜택, 용지 低價제공 등, 비용을 낮추는 유인책이 필요하다. 하지만 법인세 등의 정책수단은 중앙정부가 직면한 전국적 형평성 제약 때문에 용지제공이 실질적으로 대표적인 유인책이다. 아울러 양질의 주거·교통·교육·의료·문화 분야의 사회간접자본시설 확충이 중요해진다. 최근 일부 소프트웨어 기업들 유치에 성공사례를 만들어 내면서 전망이 고무적이다. 이 방안이 지속적으로 성공하기 위해서는 유치 기업들이 필요로 하는 고급인력의 확충이 필수적이다. 하지만 아직까지 지역 교육기관들의 여건 미비로 고급인력 확충은 어려운 과제로 남아있다.

둘째, 실버산업 육성이다. 점점 뚜렷해지고 있는 인구 고령화 추세로 지속적인 성장이 예상되는 분야이다. 제주의 청정 자연환경, 골프장 시설 등을 감안하면 구매력이 높은 노년층의 쾌적한 휴양지여건은 이미 갖추어져 있다 하겠다. 하지만 제주지역이 장년 은퇴인구의 휴양지구로 자리잡기 위해서는 고급 의료서비스 제공능력을 갖추어야 할 것이다. 아울러 일반 내방객들과는 다른, 휴양인구를 주 대상으로 하는 여가·오락 시설과 행사가 구비되어야 한다. 예를 들어 非자가운전자들을 위한 교통수단 확충 등 특수 부대시설 구비도 필요할 것이다.

셋째, 외국교육기관 유치이다. 이 경우 괄목할만한 성과를 거둔다면 많은 긍정적 부수효과가 기대된다. 우선 학생, 학교 관계자, 학부모 등 일정 규모의 상주인구와 이들과 관련된 방문객이 확보된다. 아울러 제주지역 국제화의 명

실상부한 대표적 성공사례로 꼽을 수 있게 된다. 그뿐만 아니라 제주지역에 양질의 교육서비스산업을 육성함으로써 향락 일변도에 치우칠 수 있는 개발사업들에 대항하는 좋은 균형추(counter-balance) 역할을 함으로써 차분한 지역 주민들의 생활여건 조성에도 기여가 클 것이다<sup>6)</sup>. 이런 효과가 기대됨에도 불구하고 최근 제정된 관련법에 제주지역 정치적 운동권 단체들의 반대로 대학을 제외한 초중고 설립이 불가능하게 된 것은 매우 유감스러운 일이 아닐 수 없다. 제주지역에 외국 초중고의 설립이 누구에게 무슨 폐해를 끼칠 것인가를 상상하기 어렵기 때문이다. 기왕에 중앙정부가 국내교육시장 개방에 소극적인 것을 감안하면 제주지역의 이런 정서적 반대는 외국교육기관 유치를 매우 어렵게 할 것으로 보인다.

### 3) 제주지역의 현재 최대 관심분야: 1차산업 생산품 고가화

앞서 살펴본 방문객 및 상주인구 증대를 목적으로 하는 두 가지 전략과 달리 1차산업 생산품을 고가화하는 것은 상대적으로 초점이 협소하나 현실적으로 보면 제주지역의 최대 관심이다. 감귤, 흑돼지, 수산물 등의 고가화를 통한 지역 주민 소득향상과 지역경제 활성화를 도모하는 것이다. 이 분야가 가장 큰 실질적 관심의 대상이 된 것은 당장 현재의 소득에 직결됐다는 것과 외부지향적인 앞의 두 전략에 비해 내부지향적이기 때문에 배타적인 제주지역 정서와도 조화를 이루기 때문으로 보인다. 최근 감귤 생산량, 출하량 조절 및 품질관리를 통한 가격안정 노력은 성공적이었던 것으로 보이며 더 광범위한 긍정적 파급효과를 기대할 수 있게 해준다. 직접적인 소득증대와 더불어 어려운 선택에 대한 지역주민들의 공감대를 형성하고 실천에 옮기면서 우리도 할 수 있다는 자신감을 얻는 계기가 되었다. 하지만 앞으로도 농수산물 시장개방이 대세가 될 전망이어서 제주지역의 1차산업 의존이 얼마나 지속될지 불분명하다. 제한된 생산능력에 따라 지금과 유사한 일종의 틈새시장 공략은 지속적으로

6) 2000년말 기준으로 음식점업에서 유흥주점 사업체가 차지하는 비중은 17.5%로 전국(평균 6.1%)에서 가장 높은 수준이다(한국은행, 2004).

가능할 것이나 특정품목의 세계시장 경쟁력이나 생산능력의 한계로 항구성이 제한적일 것으로 예상된다. 결국 길게 보면 앞으로 전술한 두 전략이 도모하는 사업들이 지역주민의 소득에 더 중요해질 전망이다.

#### 4) 추진사업에 대한 평가

현재 추진되고 있는 사업들을 앞서 살펴본 전략들에 비추어 평가해 볼 수 있는데 실제적인 예로서 현재 개발센터가 추진하는 선도 프로젝트들에 적용해 보면 <표 2>에서 보는 바와 같다. 표에서 볼 수 있듯이 대부분 사업들은 부분적, 혹은 광범위한 긍정적 파급효과가 기대된다. 하지만 공항자유무역지역 사업은 긍정적이기보다 부정적 효과가 더 큰 사업인 것으로 보인다. 제주지역 공항·항만의 규모가 타 지역 시설들보다 매우 작다. 이 전략이 도모하는 바는 공항자유무역단지 조성을 통한 제주지역의 제조업 육성인 것으로 보인다. 아울러 관광지향적 개발초점을 고려하면 물류산업 거점 육성은 잘못된 발상으로 보인다.

<표 2> 개발센터 선도프로젝트의 평가

구 분	휴양 주거단지	쇼핑 이몰렛	신화 공원	첨단과기 단지	서귀포 미항	공항 자유무역	중문 관광단지
고구매력 방문중대	◎	◎	○	○	◎	×	◎
중소구매력 방문중대		○	◎			×	○
고구매력 상주	◎		○	◎	○	△	
1차산업 생산물	△	△	△	○	△	△	△

주: ○ 도움 됨, ◎ 매우 도움 됨, △ 중립적, × 부정적 영향

## 2. 제주국제자유도시 전략 활성화를 위한 정책과제

### 1) 정책여건 변화에 따른 대응방안

방문객 및 상주인구 증대 전략으로서 국제자유도시 추진에 중앙정부의 이해와 지원이 절대적으로 중요하다 하겠다. 하지만 앞에서 살펴보았듯이 전국적으로 유사한 전략이 확산되고 있는 상황에서 제주지역에 대해서만 특별조치를 기대하는 것은 어려운 것이 현실이다. 특히 제주지역의 협소한 유권자 기반으로 인해 '표 수'를 고려하는 정치성을 띤 정부의 주요 정책결정 과정에 제주지역의 영향력이 한계가 있을 수밖에 없을 것이다. 제주를 '평화의 섬'으로 지정하는 것과 같은 상징적 제스처는 쉬울지 모르나 법인세 인하 등과 같이 돈이 들고 형평성이 문제되는 사안에 대해서는 형평성과 균형발전을 강하게 내세우는 중앙정부가 지원하기 어려운 것이 현실이다.

이런 상황의 변화에 부응하여 지금까지의 전략을 수정할 필요가 있다. 그 한 가지는 중앙정부의 적극 지원을 요구했던 대상을 국제자유도시(즉 앞 절의 첫 번째와 두 번째 전략)에서 1차산업 조정부문으로 전환하는 것이다. 제주 감귤 값 하락의 직접적인 원인이 된 농산물시장 개방이야말로 중앙정부의 명백한 정책 행위이다. 따라서 제주도가 펼치는 감귤산업 자구정책에 대한 중앙정부의 재정지원을 요구해야 한다. 지원대상에는 폐원되는 과수원 농지를 매입하는 것까지 포함해야 하는데 이는 향후 개발사업을 위한 용지확보가 매우 중요하고 道 보유토지 총량을 늘리는 효과를 기대할 수 있기 때문이다. 동시에 현재 감귤 등 농수산물 개발 및 보호비용으로 쓰이는 지역 예산을 국제자유도시 관련 부분으로 전환하여야 한다.

당장의 예산지원보다도 오히려 지역 추진주체들의 권한 확대가 중장기적으로 더 중요하게 작용한다. 재원 조달은 민자동원이 성공적으로 추진되면 가능하다. 하지만 제주도가 성공적으로 사업을 추진하기 위해 필요한 인, 허가 권한은 전국적 형평성 등의 제약을 받는 중앙정부가 결정권을 가지고 있으면 결정적인 장애요인이 될 수 있다. 이와 관련하여 이하에서 두 가지 이니셔티브를



살피고자 한다.

## 2) 새로운 정책 이니셔티브의 예 1: 제주대학교 의대의 특화

앞서 본 바와 같이 高구매력 상주인구, 특히 노년층 상주인구 확대전략이 성공하기 위해서는 휴양시설 개발과 아울러 양질의 의료서비스 제공 능력을 확충하는 것이 필수적이다. 이런 관점에서 제주대학교의 의대를 노령인구 관련 분야로 특화해서 최첨단 경쟁력을 확보하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 제주지역 개발관점에서 보면 행정적으로 제주대학이 국립대학이며 중앙정부의 인적문교부 소관이라는 사실은 중요하지 않다. 제주개발 주체들이 취해야 할 자세는 공무원적인 시각에서 개별부처에 로비하고 수정되어야 할 관련 법, 규정 등이 많음에 망연해 할 것이 아니라 제주지역 개발을 위해서 이런 조치가 꼭 필요하기 때문에 범 중앙정부차원에서 일이 되도록 조치해 달라고 강력히 요구해야 한다.

제주대학으로서도 공급과잉분야의 인력을 양산하기보다 경쟁력 있는 분야를 개발하여 전문인력을 배출하는 것이 경쟁력을 제고하는 데 더 바람직한 전략이 될 것이다. 이런 전략을 단순히 의대 부설 '노인병 연구센터' 정도를 설립하는 것이라 생각한다면 시도하지 말아야 한다. 이것은 대학병원 전체를 노인병에 확실히 초점을 맞추어 인력 및 조직을 개편·운영하는 것을 뜻한다.

## 3) 새로운 정책 이니셔티브의 예 2: (가칭)제주토지은행 설립

일반적으로 사유재산권이 보장된 사회에서 개발사업 추진에 가장 큰 걸림돌이 되는 것은 토지확보이다. 토지수요가 큰 대형 사업일수록 이런 어려움이 결정적 장애로 작용한다. 특히 사업추진 당사자들이 필요 토지를 확보하려고 하면 토지 소유자들의 전략적 행동을 조장하여 이런 어려움은 더 가중되는 것이 일반적이다. 따라서 제주지역 전체를 대상으로 토지확보를 주목적으로 하는 가칭 '토지은행' 설립을 고려해야 한다. 이 토지은행의 제일 중요한 기능은 제

주개발과 관련된 토지확보 및 공급을 전담하는 것이다. 토지가 상승추세로 인해 사용자측의 부담은 계속 늘어나는 반면 지가상승에 대한 기대 등으로 토지 소유주들은 개발 당국의 토지 매입에 소극적일 수밖에 없으며 강제적 토지 수용 조치에 대한 주민의 반발은 더 거세어지는 추세이다. 제주토지은행은 제주도 보유지, 제주도내 개발가능 국유지 및 토지공사 등 공공기관의 보유지 등 토지 현물과 제주개발과 관련된 수익사업(JDC 포함)의 이익금 일부를 재원으로 운영된다.

개발사업 주체는 필요 토지를 토지은행으로부터 장기유상 차입하거나 장기 분할 상환함으로써 단기 용지확보 비용을 줄일 수 있다. 보유 토지 사용대금, 개발수익사업 이익금 수입 등 확보된 현금흐름은 토지은행이 발행하는 주식 배당금 지급에 사용한다. 이렇게 되면 토지은행이 토지 구입시 다양한 방식으로 대금을 지급하는 것이 가능해진다. 대형 개발 프로젝트 용지확보를 전담하는 토지은행은 토지 매입가를 매도자의 동의를 거쳐 현금지급 이외에도 유통 시장 평가나 현금화가 가능한 토지은행의 주식으로 지급할 수 있도록 해준다.

기대되는 효과는 여러 가지이다. 첫째, 개발사업 관련 토지 업무 창구가 일원화된다. 둘째, 토지은행의 起債 능력을 바탕으로 제한된 재원 이상의 자금조달이 용이해져 토지확보 능력을 제고시켜 준다. 셋째, 개발사업 추진주체(제주도, 개발센터 등)는 토지 확보와 관련된 업무에서 자유로워진다. 이런 구조는 단기 부동산차익거래를 목적으로 하는 투기사업 남발을 억제해 주는 효과도 있다. 넷째, 토지 보유자들이 개발사업 주체와 직접 거래하는 것이 아니므로 판매가를 높이기 위한 전략적 행동을 줄이는 효과도 기대할 수 있다.

### III. 맺음말

제주는 개방추세가 돌이킬 수 없는 대세라는 인식을 바탕으로 국제화 전략 채택하였는데 이는 개방화 여파에 따른 지역경제 위축을 더 적극적인 개방을 통해 극복하겠다는 참신한 逆발상이었다. 이런 전략은 구체적으로 구매력 있

는 來道客증대와 구매력이 높은 지역 거주민 증대를 통해 지역 총지출을 늘려 지역경제의 발전을 가져온다. 그동안의 추진과정에서 뚜렷한 성과는 적은 반면 민자유치 부진 등 여러 가지 어려움이 노정되면서 제주도를 위시한 지역 추진주체들 사이에 자신감 상실 징후가 드러나고 있다. 아울러 중앙정부의 지원 미흡에 대한 지적이 더 빈번해지고 있다. 이것은 애초 이 사업이 중앙정부가 알아서 해 주기를 바랐던 기대가 컸었음을 보여주는 증거이다. 제주도가 자발적으로 혁신적 방안을 제시하여 중앙정부를 몰아세우기보다는 소극적으로 기존 사업에 대한 재정지원 확대에 초점을 맞추고 있는 것으로 보인다.

최근 감귤수급 조절을 통한 자구노력은 매우 긍정적이다. 하지만 지속적 미래소득 증대를 보장하는 데 1차산업의 역할은 한계가 있다. 1차산업의 지역경제에서 차지하는 비중이나 역할이 지속되려면 상당한 산출물의 고부가가치화가 이루어져야 할 것이다. 국제자유도시사업 초기에 비해 여러 여건 변화가 있었기 때문에 일부 내용 수정은 불가피해 보인다. 하지만 현실적으로 제주지역 발전을 위해 추진되고 있는 국제자유도시 전략 이외에 대안을 마련하기 어렵다. 결국 더 이상 물러설 땅이 없다는 각오로 냉정하고 치밀하게 사업추진에 박차를 가해야 할 것으로 보인다. 마지막으로 本稿에서 살피지 못한 중요한 과제들이 많음을 밝힌다. 특히 지역 인구 증가에 따른 도시계획 성격의 이슈들이 대표적인 분야, 예를 들어 주거지/녹지의 배분, 교통체계 정비 등의 문제에 대해서도 심각한 고민과 계획 마련이 필요할 것으로 생각된다.

## 참 고 문 헌

- 김태보·고승익·오창명·황석규·강정태 (2005) 제주경제의 도전과 과제, 제주 MBC·제주학회 공동 세미나 발표자료.
- 송영필·박용규 (2005) 지역활성화 정책의 현황과 발전방안, 삼성경제연구소 Issue Paper.
- 제주도 (2004) 제주국제자유도시 종합발전 방안.
- 한국은행 (2004) GDRP로 본 지역경제 현황 및 주요특징.
- 한국은행 (2004) 제주 관광산업의 사업체 현황과 시사점.
- 한국은행 (2003) 제주지역 경제구조 분석.