

# 제주국제자유도시를 선도할 글로벌 인적자원개발을 위한 기초 연구

홍정순\*

## 목 차

- I. 서 론
  - 1. 연구의 의의 및 목적
  - 2. 연구의 범위 및 방법
- II. 지역인적자원개발 환경변화와 제주국제자유도시 비전
  - 1. 지역인적자원개발을 위한 여건변화
  - 2. 지역인적자원개발 정책 패러다임 변화
  - 3. 제주국제자유도시 비전과 지역인적자원개발 전략
- III. 결 론

## I. 서 론

### 1. 연구의 의의 및 목적

글로벌화를 선도할 수 있는 국제자유도시 조성을 위해서는 보다 거시적인 차원에서 창의적이며 역동적인 추진전략을 도민 합의에 의해 마련해 나가는 것이 무엇보다 중요하다. 특히 제주도가 전국 자치단체 중의 하나가 아니라 신국토개발

---

\* 제주발전연구원 초빙연구원

축상 국제교류거점으로서 제주도의 역할과 위상 정립을 위한 정책과 전략이 필요한 시점이다.

그 동안 제주도가 갖는 입지적 취약성으로 인해 중앙정부 주요 정책의 파급효과가 차단되고 국가균형발전을 위한 각종 정책의 파급효과 측면에서도 실질적인 효과가 전무하였을 뿐만 아니라 부가적인 지원책도 향유하지 못해 왔다. 이러한 과정에서 제주도가 갖는 행정적·정책적 취약성, 즉 1도 4시·군체제 유지에 따른 계층간 수직적인 정책협조 애로, 광역행정의 효과적 추진 곤란, 광역-기초간 및 자치단체-지방특별행정기관간 기능 중복에 따른 책임성과 대응성 부족 등의 문제를 최소화하고, 국제자유도시의 성공적 추진과 각종 개발사업의 시너지 효과(Synergy Effect) 극대화한 기반을 「제주특별자치도」 출범을 계기로 확보할 수 있게 되었다.

이에 따라 제주도는 특별자치도로서 특별법에 근거한 법령, 정책, 행정시스템, 재정지원 등의 물적·인적 자원 지원, 국제자유도시의 성공적 추진, 국제비즈니스 기능 강화 등을 위한 사업을 창의적이며 역동적으로 추진할 수 있는 기본 틀을 범도민 합의에 의하여 마련해 나가야겠다.

이를 위해서는 제주도가 보유한 강점요인을 극대화할 수 있도록 국내·외 특성요소를 연계한 네트워크형 개발전략을 모색함으로써 입지적 제약요인을 극복하고 글로벌 경쟁력을 확보할 수 있는 국제자유도시 조성 전략이 마련되어야겠다. 특히 인적자원개발 분야에서의 글로벌화 전략은 국제자유도시를 선도할 영재교육기반 구축, 과학기술 인적자원개발, 글로벌 교육학습환경 조성, 국제투자거점 확보와 국제관광휴양도시 조성 및 국제비즈니스거점 확보를 위한 인적자원개발 등을 위한 지역인적자원개발이 중요한 과제라 판단된다

## 2. 연구의 범위 및 접근체계

본 연구는 제주특별자치도 육성에 관한 특별법에 근간으로 제주국제자유도시의 성공적 추진을 위한 주요 영역을 국제투자거점 확보, 첨단과학기술역량 강화, 글로벌 교육환경 조성, 국제비즈니스거점 육성, 국제관광휴양도시 조성 등으로 구

분하여 글로벌화를 선도할 수 있는 지역인적자원개발·활용·배분 및 시스템 정립을 위한 내·외적 여건을 정리해 보고자 한다.

특히 제주국제자유도시가 동북아 발전축상에서의 국제교류거점(국제물류중개기지, 국제투자자유지역, 국제관광휴양도시 등)으로서 혁신중심지(center for excellence) 역할을 수행할 수 있는 비전 정립과 이의 달성을 위한 글로벌 인적자원 개발을 통한 내재적 역량 강화와 개방형 네트워크 구축에 초점을 두고 살펴 보았다.

따라서 본 연구에서는 지역인적자원개발 환경변화와 제주국제자유도시 비전을 토대로 제주국제자유도시를 선도할 글로벌 인적자원개발 추진체계 및 추진 전략을 중점적으로 살펴보고자 한다. 그리고 결론부분에서는 지역단위 인적자원개발에 대한 현안 과제와 현실적 한계를 제시하고 주요 사안을 요약 정리하였다.

## II. 지역인적자원개발 환경변화와 제주국제자유도시 비전

### 1. 지역인적자원개발을 위한 여건변화

#### 가. 경제의 성장잠재력 둔화

IMF 경제위기 이전까지 경제성장률의 추세는 6~7%를 상회하는 수준이었으나 이후 경제성장률의 변동과 추세는 5%이하로 떨어지고 있으며, 향후에도 5%이상의 성장잠재력 회복은 불투명한 상태이다.

산업 전체의 고용흡수여력을 나타내는 취업계수 또한 111.8('70~'81)→74.0('85)→32.5('04)로 지속적으로 감소하고 있으며, 1인당 국민소득도 최근 10년간 1만불 트랩에서 벗어나지 못하고 있어 선진국으로 도약에 걸림돌로 작용하고 있다.

특히 기술진보 및 지식·기술의 융합화·정보화의 진전에 의한 정보격차에 따른 성장 잠재력의 잠식에 대응할 필요성이 증대되고 있다. 이에 따라 성장동력 창출을 위한 과학기술의 산업에의 적용 능력을 강화할 혁신적 경제구조 확립이 필요하다.

&lt;표 1&gt; 고용탄성치와 취업계수

(단위: 천명, %, 10억원, 명/10억)

연도	취업자	취업자 증가율	실질GDP	GDP증가율	취업계수	고용탄성치
1971~1980년	12,030	3.60	107,595.1	7.3	111.8	0.49
1981~1990년	15,668	2.84	223,535.0	8.7	70.1	0.32
1991~1996년	19,668	2.40	418,537.6	7.7	47.0	0.31
1997~1999년	20,481	-0.84	514,539.2	2.4	39.8	-0.34
2000년	21,156	4.26	578,664.5	8.5	36.6	0.50
2001년	21,572	1.97	600,865.9	3.8	35.9	0.51
2002년	22,169	2.77	642,748.1	7.0	34.5	0.40
2003년	22,139	-0.14	662,474.4	3.1	33.4	-0.04
2004년	22,557	1.89	693,424.0	4.6	32.5	0.41

주 : 취업계수 = 취업자/GDP, 고용탄성치 = 취업자증가율/GDP증가율

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료, 각년도, 한국은행, 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr/>)

## 나. 경제양극화의 심화

1인당 국민소득의 정체와 최근 우리 경제의 전반에 있어서 양극화 현상이 대두되고 있으며, 부문간·업종간·기업간 경제적 성과격차가 확대되고 있다. 부문 간에는 수출과 내수, 제조업과 서비스업간의 양극화가 심화되고, 업종간에는 IT분야와 비IT, 그리고 경공업과 중화학공업의 양극화가 심화되고 있다. 그리고 기업 간에는 대기업·중소기업·소기업 사이에 그리고 선도업체와 한계업체 사이의 양극화가 심화되었다.

나아가 제조업의 취업자 비중은 감소하였지만 생산 비중은 오히려 증가하였으며, 서비스업은 취업자 비중 증가만큼 생산비중이 증가하지 않고 있다(제조업 vs 서비스업 양극화).

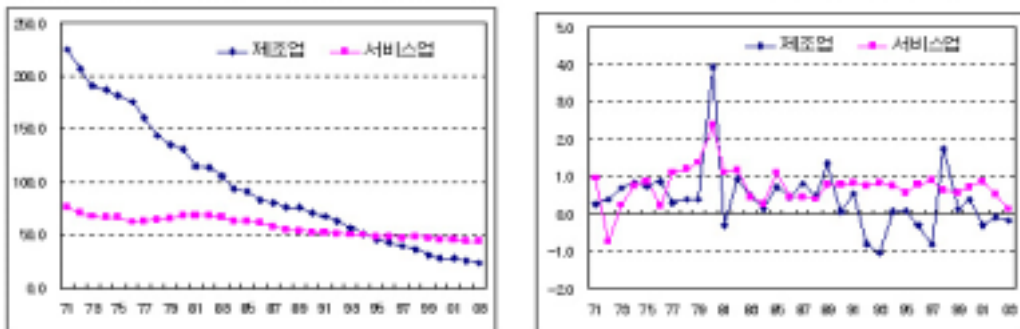
이러한 양극화 심화로 인하여 경제의 체질 개선을 위한 구조조정이 있을 경우 한계기업에 종사하는 근로자를 대상으로 사회적으로 고용불안을 야기하고 있다. 한편, 고용 및 소득의 양극화가 나타나면서 인적자본 축적을 저해하고 중요요소생산성을 저하시킴으로써 성장잠재력이 약화되고 있다.

경제 양극화의 원인은 경제발전의 성숙단계에서 세계화, 기술진보, 제도변화 등의 충격에 의해 경제주체들이 산업 및 기업의 기술수준 및 규모 차이, 근로자들의 적응능력 및 교육수준 차이 등에 기인한다<sup>1)</sup>. 또한 트리클다운효과(trickle-down effect)가 충분히 발휘되지 못하여 선도부문의 성과가 낙후부문으로 원활히 파급되지 못하는 점도 경제양극화의 구조적 원인이기도 하다<sup>2)</sup>.

### 다. 제조업의 전체적인 고용흡수력이 감소

우리나라의 경제성장 동력이었던 제조업 취업계수의 장기 추세가 하락하고, 고용 탄력성이 마이너스로 나타나는 등 최근 추세선 아래로 고용탄성치가 하락하여 고용 없는 성장(jobless growth)이 우려되고 있다. 이러한 추세선의 하향은 제조업 전체 고용흡수력이 크게 감소하는데 기인하는 바가 크다.

((단위 : 명/10억, 탄성치))



<취업계수>

<고용탄성치>

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료, 각년도, 한국은행, 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr/>)

<그림 1> 제조업과 서비스업의 취업계수 및 고용탄성치 추이

- 1) 경제 양극화는 대내외 환경변화 등 충격에 대한 대응 과정에서 경제주체들이 가지고 있는 이질적 속성에 의해 경제적 성과가 양극단으로 분화되는 현상임. Rostow에 의하면 “성숙단계”는 공업설비의 급속한 확장에 치중했던 “도약단계”와는 달리 산업과 기술의 영역이 보다 정밀하고 복잡한 생산과정까지 확대되는 단계를 말함(이내황, 하준경, 강태수, 임철재(2004), 경제양극화의 원인과 정책과제, 한국은행 금융경제연구원.)
- 2) 트리클다운 효과는 넘쳐흐르는 물이 바닥을 적시는 것처럼 대기업이나 고소득층 등 선도부문의 경제적 성과가 늘어나면 중소기업이나 저소득층 등 낙후부문에게도 혜택이 돌아가 총체적으로 경기가 활성화되는 효과를 말함(Hirschman, 1958)

고용흡수력의 감소는 기술진보에 의한 제조업부문의 급격한 고용의 위축, 노동시장의 경직성(정규직의 과보호, 높은 임금상승)에 의해 영향을 받았으며, 특히 기술집약적인 산업이 성장하고 노동집약적인 산업이 쇠퇴하면서 산업전반의 일자리 흡수여력이 낮아진데 기인하고 있다.

특히 첨단기술 또는 고기술을 활용한 기술집약형 지식기반산업 성장에 따른 고용흡수력 감소는 향후 계속될 것으로 보이며, 이에 따라 고용창출은 종래와는 다른 모습을 나타낼 전망이다.

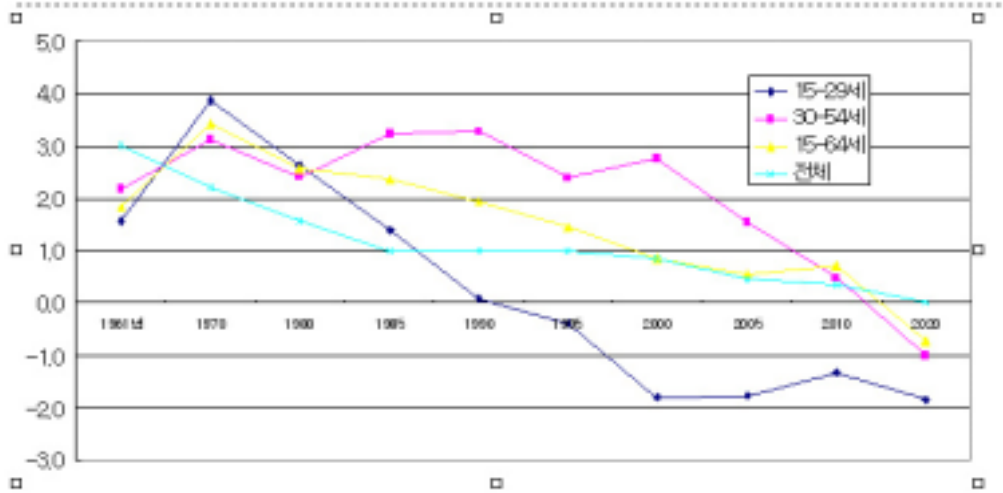
## 라. 인구증가율의 급격한 둔화와 고령화

우리나라 인구구조의 변화 유형은 피라미드형(1960년대)→ 중형(1990년중반)→ 항아리형(2000년)으로 변화했다. 또한 연령대별 인구비중은 유연 인구의 비중이 점차 감소하고 고령인구는 증가하는 저출산·고령화 형태를 보이고 있다.

우리나라 인구증가율이 급격하게 둔화되면서 향후 2020년경에는 총인구가 감소하게 될 것으로 전망된다. 연령별로 생산가능인구인 15~64세 인구와 30~54세의 중장년 인구는 2010년을 지나면서 감소추세로 돌아설 전망이며, 청년층 인구는 현재 급격히 감소하고 있는 추세이다.

우리나라는 65세 이상 노령인구 비율이 2022년에 14.3%로 증가하여 고령화사회(aging society)에서 고령사회(aged society)로 진입할 전망이며, 부양비도 2000년 10.0%에서 2010년 14.2%로 지속적으로 증가할 전망이다.

한편 1980년을 정점으로 초·중·고·대학교 전반에 걸쳐 학령인구가 지속적으로 감소하는 추세이며, 대학교 학령인구는 총인구 대비 9.5%(1980년)→ 8.5%(1990년)→ 6.8%(2000년)로 변화하고 있다. 청년층 실업은 높은 수준을 보이고 있으며, 청년층 노동력의 직장으로 이행하는 기간도 장기화되는 추세여서 전반적인 인적 자원 손실 누증을 초래하고 있다.



<그림 2> 제조업과 서비스업의 취업계수 및 고용탄성치 추이

#### 마. 인구의 고학력화

국민의 평균교육연수도 급속하게 상승하여 고등교육이 보편화되고 있으며, 산업에서 고등교육 졸업자의 고용흡수력이 적정 수준을 유지하고 있음에도 불구하고 인적자원 수급의 양적·질적 불일치가 발생하고 있다.

평균교육연수는 1980년대이후 OECD 국가들 중에서 가장 가파르게 상승하고 있으며, 고등교육진학률 또한 급격하게 증가하고 있어 조만간 세계에서 가장 학력수준이 높은 국가가 될 것으로 전망된다.

<표 2> 고등교육기관 진학률

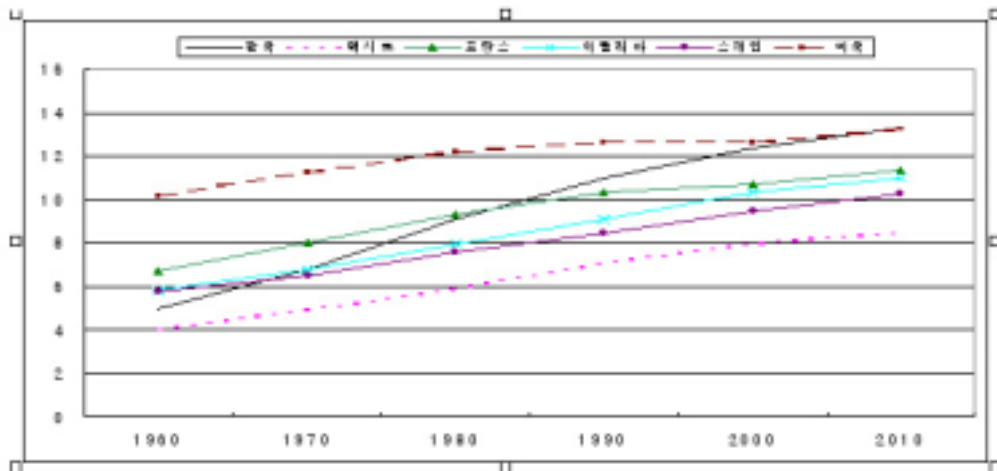
(단위 : %)

구 분	한 국	일 본	미 국
1990년	33.2	36.3	59.9
2004년	81.3	49.1('00년)	63.3('00년)

자료: 교육부, 「대학경쟁력 강화를 위한 대학구조개혁 방안」, 2004.9.

대학의 진학률도 급속도로 증가하여 진학을 원하는 학생들은 모두 고등교육에

입학할 수 있는 시대가 되었다. 2004년 실업계 고등학교 졸업생들의 진학률 조차도 62.7%에 이르러 대부분의 고졸자들이 진학하고 있는 실정이며, 반면에 중소기업에서는 외국인 인력의 고용이 늘어나는 추세에 있다.



<그림 3> 국가별 평균교육연수 추이

## 2. 지역인적자원개발 정책 패러다임 변화

### 가. 지역 지식기반사회의 도래 : 사람과 지식 중심의 신성장동력 창출

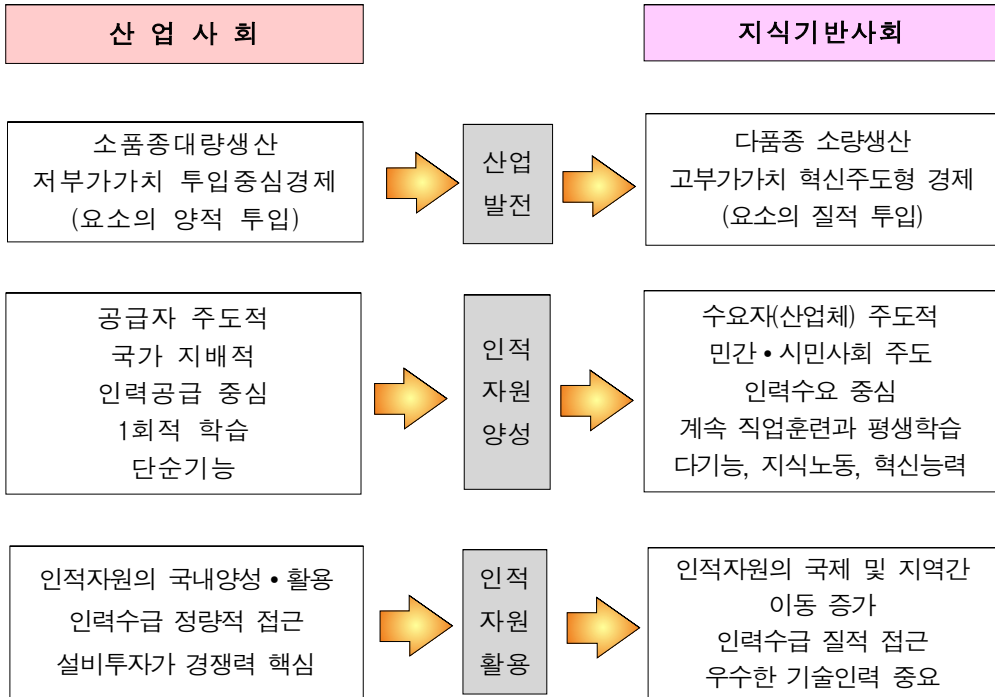
지식기반사회의 도래로 노동 및 자본의 양적 투입이 아닌 인적자원의 질적 투입에 의한 새로운 성장동력의 창출이 요구되며, 연구개발과 기술혁신의 요구에 상응하는 인적자원의 양성·활용으로 지식과 기술의 창출 확산이 더욱 확대될 전망이다.

인적자원의 양성은 중앙정부가 주도하는 공급자 중심의 구조에서 지식과 다기능 기술을 적극 활용한 혁신역량을 갖춘 인력을 지역과 민간 또는 시민사회가 주도하는 수요자 중심의 구조로 패러다임이 전환되고 있다.

나아가 인적자원의 배분·활용은 설비투자 등 투입 중심의 산업정책과 연계한 국내 인적자원의 양적 확보에서 우수한 지식과 기술을 함양한 인적자원을 확보하



는 질적 요소를 더욱 중시하며 지식과 기술이 자유롭게 이동하는 새로운 환경으로 패러다임이 변화되고 있다.



<그림 4> 지식기반사회로의 이행에 따른 인적자원개발 패러다임 변화

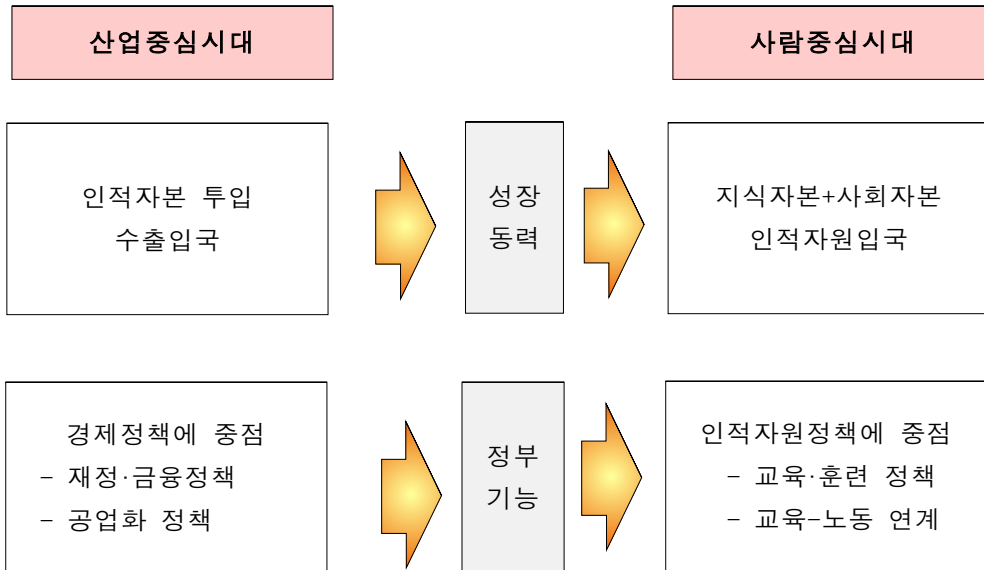
#### 나. 지역혁신체계(RIS) 구축 : 지역단위의 인적자원개발 및 지식인프라 구축

사람이 중심이 되는 분권형 21세기에 있어서 지방정부는 교육과 훈련을 내실화하여 인적자원의 질적 수준을 제고하고, 고급인력 양성과 평생학습체제를 공고히 하는 것이 중요한 과제가 되고 있다. 이를 위해 인적자원정책의 총괄·조정 기제를 확립하여 인적자원 정책의 실효성을 높이는 방향으로 나아가야 한다.

특히 성장동력으로서 인적자원의 양성·배분·활용의 효율화할 사회적 자본(social capital)의 중요성이 증대하고 있으며, 인적자원의 생산성을 높이는 일은 인구의 감소와 생산가능인구의 비중이 줄어들게 될 미래의 환경에 대응한 중요한 요소이다. 다른 한편으로는 사회적 자본의 축적도, 조직과 조직, 정부와 민간 등의 상호

작용에 의한 사회적 역량의 중요한 요소가 되고 있다.

나아가 정보통신기술의 발달 등에 의한 새로운 소외계층, 경제의 양극화에 의해 산업에서 밀려나는 노동력의 재배치 또는 능력개발은 사회적 파트너십 또는 사회적 신뢰 형성의 기반이 되고 있다. 따라서 사회적 신뢰에 바탕을 둔 사회적 자본(social capital) 형성을 촉진하기 위한 상담, 정보, 평가, 자격 등 인적자원 관련 인프라의 핵심이 될 매개 장치의 새로운 틀을 마련하는 것은 21세기 성장동력 확보의 핵심요소가 되고 있다.



<그림 5> 새로운 성장동력으로서의 사람 중심 인적자원개발 패러다임 변화

### 다. 저출산·고령화 사회 : 잠재 인적자원개발을 통한 지속 가능한 사회발전

생산가능인구의 감소와 인구의 고령화로 경제활동인구 규모의 축소와 생산성의 감소가 예상된다. 이는 경제성장률 저하와 향후 성장잠재력의 잠식으로 이어질 것으로 전망되고 있어 적정성장률을 유지하기 위해서는 잠재 인적자원개발이 중요시된다.

우리나라의 급격한 연령별 인구구조의 변화는 주력생산가능인구와 취업자가 30대에서 40대로 전환되고 중·고령인구가 증가하는 등 향후 국가와 지역차원에서 인적자원개발의 낙후성을 해결하기 위한 새로운 패러다임 변화가 필요하다.

나아가 지속 가능한 사회발전을 위해서는 지역차원의 잠재 인적자원으로서 여성, 고령자, 장애인, 해외두뇌 등 다양한 인적자원의 분포와 흐름(flow), 효용도(utility) 등에 대한 체계적인 분석과 인적자원의 양성·활용·배분에 대한 정책수립과 전략적 대응이 요구된다.

특히 저출산·고령화를 핵심으로 하는 인구구조 변화에 대응한 인적자원정책의 새로운 국면은 사회적 자본의 형성을 촉진하는데 있어서 중요한 요소가 되고 있다. 고령 인적자원의 경제활동 참가와 생산성을 유지하기 위한 평생교육시스템의 새로운 틀을 마련하는 것이 필요하다.

경제활동인구의 절대적 감소에 대비한 여성과 고령 인적자원개발 필요성이 증대하고 사회통합과 지속 가능한 사회발전을 위해 학교교육과 평생학습의 조화, 형평성과 수월성의 병행, 자율적 다양화, 네트워크형 지원협력, 교육·훈련과 노동시장의 연계 등의 새로운 패러다임 변화가 요구되고 있다.

<표 3> 학습중심체계로의 이행에 따른 인적자원개발 패러다임 변화

구 분	기존 패러다임	새로운 패러다임
교육기관	학교교육 중심	학교교육과 평생학습의 조화
우선순위	형평성 우선	형평성과 수월성의 병행
주요특성	타율성 획일화	자율적 다양화
수행형태	개별지시 감독	네트워크형 지원협력
시장구조	교육·훈련과 노동시장 분리	교육·훈련과 노동시장의 연계

### 라. 능력중시 사회로의 진전 : 사회적 신뢰기반 구축을 위한 다원적 인적자원개발

지식기반화와 정보화는 지역간·세대간·계층간 지식·정보격차를 심화시킬 것으

로 예상됨에 따라 사회적 결속과 사회통합의 근본 토대인 인적자본(human capital) 및 사회적 자본(social capital) 형성을 촉진시킬 수 있는 다원적 인적자원 개발정책으로의 급속한 이행이 요구되고 있다.

단순 반복적인 노동은 점차 복잡화·전문화되고 있으며, 그에 따라 기업이 필요로 하는 인력 역시 단순기능인력에서 다기능 인력, 전문인력으로 옮겨가고 사회적 취약계층의 능력개발, 능력 중심의 인적자원 관리문화 정립 등을 통한 다원적 인적자원개발 시스템 구축이 요구되고 있다.

노동시장의 유연성이 높아지고 고등교육이 확대되면서, 학력과 함께 자격이 능력을 표시하는 중요한 수단으로 자리잡게되고 정규교육을 중시하는 학력 중심의 사회에서 평생학습이 강조되는 새로운 능력사회로의 이행이 급속히 진행될 것이다.

그리고 가족과 국가를 이어주는 집단과 단체, 조직과 조직이 생산적 상호작용을 하도록 하는 건전한 시민사회의 구축, 글로벌 스탠더드에 부합하는 가치관 정립, 행동양식, 조직관행, 사회규범 및 성취동기와 기대수준을 제고함과 동시에 지자체의 리더십 보다 기업과 시민단체 등 민간부분의 역할을 중시하여 시민사회의 역량이 사회적 자본으로 축적될 수 있도록 유인해 나가야 한다.

<표 4> 능력중심사회로의 이행에 따른 인적자원개발 패러다임 변화

구 분		학 력 중 심 사 회	능 력 중 심 사 회
경 제 환 경	산 업 구 조	제조업(중화학)중심	소프트화 정보서비스산업중심
	직 무 내 용	단순 반복	복잡화·세분화·전문화
	수 요 인 력	단순기능인력	기초직업능력 다기능화·전문화
	노 동 시 장 채 용 관 행	종신고용 정시채용제	노동시장 유연화로 수시 채용
사 회 교 육 환 경	학 력 변 화	저학력	고학력
	개 인 능 력 시 표	학력	학력 + 자격
	사 회 교 육	학력중심사회(정규교육 중심)	능력중심사회(평생학습의 중요성)
	훈 련	양성훈련	향상훈련

### 3. 제주국제자유도시 비전과 지역인적자원개발 전략

#### 가. 제주국제자유도시의 비전과 선도프로젝트

##### 1) 7대 선도프로젝트의 추진 구상

제주국제자유도시 선도 프로젝트는 기본적으로 국내·외 민간투자를 유치하여 개발하고 개발이 부진하거나 종합개발이 필요한 분야는 공공부문에서 지원토록 하고 있다. 관광·휴양분야를 중심으로 7대 선도프로젝트를 선정하고 있으며 제주국제자유도시개발센터에서 제주국제자유도시의 특성을 고려한 세부타당성 조사 용역을 실시하여 사업규모·기간·방법 등을 구체화할 예정이다. 기반시설 정비, 토지매입·분양 등의 업무는 ‘아웃소싱’하고 ‘쇼핑아울렛’ 및 ‘생태·신화·역사공원’은 단계적으로 추진할 계획이다.

##### 2) 7대 선도프로젝트의 공간 구상

###### (가) 휴양형 주거단지 개발

실버산업이 미래의 새로운 유망산업으로 부각되고 있으며 노인계층에 대한 정확한 정보와 시장규모, 입지, 개발방식 및 제도적 접근 등을 분석한 후 우리의 현실에 맞는 휴양형 주거단지를 조성할 계획이다.

주거·레저·의료기능이 통합된 세계적 수준의 휴양주거단지를 조성하여 국내·외 고소득 노년층을 유치하고, 서귀포시 예래동 일원 226,800㎡(68,000평) 규모에 주거시설(콘도미니엄, 전원주택 등), 골프장(연계 주거지 포함), 의료시설, 상업시설, 스포츠센터 등을 갖춘 휴양형 주거단지를 개발토록 할 계획이다.

###### (나) 중문관광단지 확충

개발담보상태인 중문관광단지에 상업시설과 해양공원을 조성하여 제주를 대표하는 종합 위락관광단지로 육성할 계획이다. 서귀포시 중문동 일원 101,180㎡

(30,000평) 규모에 소매점, 레스토랑, 면세점, 리조트식 상업센터, 세계적 규모의 수족관 및 해양전시관 등을 유치할 계획이다.

제주국제자유도시개발센터가 관광공사 등으로부터 부지인수 검토·추진 : 해양공원은 제주국제자유도시개발센터가 건설(아웃소싱)하여 민간에 장기 임대하는 방안을 검토하고 있다. 중문관광단지 기능 확충사업 추진시 제주국제자유도시개발센터가 관광공사 등과 개발주체 및 방법 등을 협의하여 추진할 계획이다.

(다) 서귀포 관광미항 개발

서귀포항을 수려한 주변경관과 조화되는 미항(美港)으로 개발하여 레저·여가공간을 제공하는 새로운 관광명소로 개발할 계획이다. 서귀포시 송산동 일원 약 47,500㎡(14,000평) 규모에 호텔, 낚시 빌리지(Fisherman's Wharf), 유람선 접안 시설, 면세쇼핑점·상업시설, 웨리터미널, 어류 도·소매시장 등을 민자유치로 추진할 계획이다.

(라) 첨단과학기술단지 조성

제주의 희귀한 생물자원과 청정환경을 활용한 생명공학 연구 등 교육·연구·창업지원기능이 결합된 과학기술단지로 조성할 계획이다.

(마) 제주공항 자유무역지역 조성

제주공항 인근에 1차산품·첨단제품의 가공·수출 촉진과 항공물류산업의 발전기반 마련을 위한 자유무역지역을 조성할 계획이다.

(바) 쇼핑아울렛 개발

중국인 관광객 등 국내·외 관광객의 쇼핑관광 활성화를 위해 간선도로변에 대형 쇼핑아울렛 설치 기존 도내 상권에 영향이 미비한 지역, 교통이 원활한 지역, 시·군간 형평성 등을 고려하여 입지를 선정하고 200,000㎡(60,000평) 규모에 쇼핑센터·특산물판매장, 패스트푸드점, 식당, 주차장 등을 유치하고 기존 영세사업자

의 보호를 위해 도내 도소매업자 참여를 유도할 계획이다.

그리고 기존의 할인점·백화점과 차별화하기 위하여 외국의 유명 쇼핑 아울렛 업체인 첼시사 소유의 쇼핑아울렛처럼 샤넬, 크리스찬 디올 등 유명 브랜드의 아울렛 센터로 활용되도록 할 계획이다.

특히 제주도를 여행하는 국내관광객이 구입하는 특정물품에 대해 제세(諸稅)를 면제하는 내국인 면세점 운영을 통하여 내국인 관광객 유치를 강화토록 할 계획이다. 제주도 여행객이 내국인 면세점에서 구입하여 제주도의 지역으로 반출하는 물품, 보따리상 출현 등 유통질서 교란행위를 방지하기 위하여 면세대상품목, 구입수량, 구입횟수 및 한도액 등을 제한할 계획이다.

#### (사) 생태·신화·역사공원 조성

관광진흥지역은 제주도종합개발계획 상의 23개 관광단지·지구 중 사업이 원활하게 추진되는 단지·지구로 이루어지는 「일반관광지구」, 공공부문의 마스터 플랜과 기반 투자에 의해 제주관광의 집적 효과를 강화하고 특화에 의해 경쟁력을 제고할 수 있는 「집적관광지구」, 해양·생태·문화 등으로 제주관광의 상품 구성을 다양화하고 주민참여를 촉진하기 위해 소규모 관광개발사업을 활성화하는 「주민참여촉진지구」로 구분하고 있다.

제주도의 생태·문화적 가치를 살린 테마공원을 조성하여 제주만의 독특한 관광상품 개발 제공하고, 생태·역사적 보전가치가 높은 지역 선정, 시·군간 형평성 등을 고려하여 입지 선정, 약 490만㎡(148만평) 규모에 생태공원과 신화·역사공원으로 구성할 계획이다. 나아가 증가하는 관광수요에 능동적으로 대응하고 다양한 관광행태에 부응하기 위하여 대규모 위락형 주제공원을 중문관광단지의 동부지구에 조성하고 제주문화의 장, 세계섬 풍물의 장, 과학교육의 장, 모험, 환상의 장 등의 주제로 구성된 주제공원으로 다양화할 계획이다.

### 3) 선도프로젝트사업 추진 지원

제주국제자유도시가 글로벌화에 부응할 수 있는 국제교류거점(국제물류중개기지, 국제투자자유지역, 국제관광휴양도시 등)으로서의 역할을 수행하기 위해서는

7대 선도 프로젝트를 대상으로 투자를 어떻게 성공적으로 유치하느냐가 과제가 될 것이다.

사업대상으로는 관광·휴양 5개 분야, 비즈니스·첨단산업 관련 2개 분야를 대상으로 '06년도 부지확보에 주력하여 2개 사업에 대해서는 조기착공한 바 있으며, 예래휴양형주거단지('06하반기), 신화역사공원('07상반기) 등에 대해서는 지속적으로 투자유치를 추진하고 있으나 추진미흡 프로젝트에 대해서는 제약요인을 특별법 및 시행령 제정으로 실효성을 높일 수 있는 방안을 다각적으로 마련해야 한다.

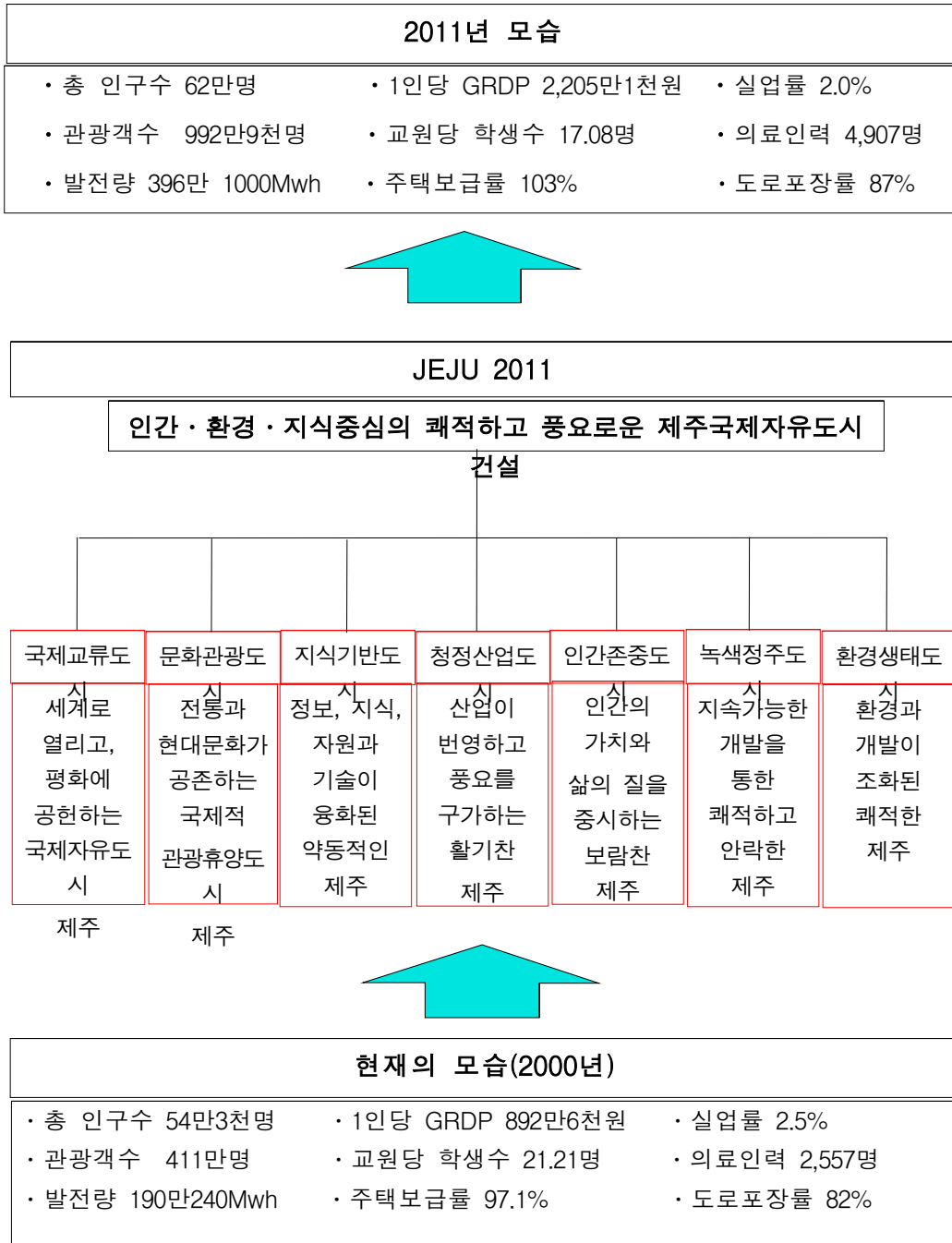
<표 5> 선도프로젝트별 추진상황

(단위 : 억원)

프로젝트명	사업규모	사업비	추진상황
· 첨단과학기술단지 개발	1,096천㎡ (332천평)	4,001	· 사업계획 승인 : '05. 5.19, 착공 : '05. 6. 11 · 토지매입 : 55%('05년중 매입)
· 휴양형주거단지 조성	744천㎡ (225천평)	4,366	· 사업승인 : '05. 10. 5, 토지매입 : 43% · 잔여부지 : 429필지·121천평('06.6까지 매입)
· 생태, 신화·역사공원 조성	37,140천㎡ (1단계-1,235천평)	19,954	· 사업예정자 지정 : '05. 1. 10, 토지매입 : 68% · 잔여부지 : 86필지·396천평('06년까지 매입)
· 서귀포관광미항 개발	58천㎡ (17천평)	1,250	· 항만기본계획변경 해수부와 협의중 · 문화재 현상변경 심의결과(11.2) : 부결
· 쇼핑아울렛개발	165천㎡ (50천평)	731	· '쇼핑아울렛사업 연구용역 완료 : '04.11.18 · 민간사업자 평가 결과(5.27) : 부적격 판정
· 공항자유무역지역 조성	324천㎡ (98천평)	2,200	· 자유무역지역 지정 관련법 개정 등 중앙부처 협의중
· 중문관광단지확충	101천㎡ (30천평)	2,200	· 중문관광단지활성화용역 완료('05.6) ※ 한국관광공사 추진



#### 4) 제주국제자유도시 2011 비전



<그림 6> 제주국제자유도시 2011년 비전

## 나. 제주지역인적자원개발 추진전략 및 추진체계

### 1) 추진전략

분권적·상향적 전략 : 중앙 부처 인적자원개발 관련 사업을 기존의 하향식(top-down)에서 상향식(bottom-up)으로 전환하여 제주국제자유도시 조성계획과 유기적으로 연계토록 해야 한다. 이를 위해 제주도, 교육청, 노동청, 대학 등 지역 인적자원개발 관련기관이 공동으로 「지역인적자원개발시행계획」을 수립·추진할 수 있는 다음과 같은 전략을 모색해 나가야 한다.

① 수평적 파트너십 전략 : 제주RHRD지원센터 주도로 지역인적자원개발 관련 기관간 협의체를 구성하여 국제자유도시의 특성에 부합할 수 있도록 교육청, 지역인적자원 수요자(기업체)·공급자 대표(대학), 노동청, 교육청, 상공회의소, NGO 단체, 언론기관, 지역 전문가 등 지역사회 관련기관이 공동 참여하는 「지역인적자원개발협의체」 구성·운영하는 동반자적 파트너십 전략이 필요하다.

② 선택과 집중의 전략 : 제주국제자유도시를 선도할 지역인적자원개발은 지역 차원의 전체적인 계획과 아울러 지역 실정을 반영한 매우 현실적이고 구체적인 실천 과제를 지향해야 한다. 따라서 지역인적자원개발 정책관련 활동을 총망라하는 것을 의미하기보다는 제주국제자유도시 조성전략과 중앙정부의 예산배분 등을 고려하여 '선택과 집중의 원리'에 입각한 추진전략을 모색해야 한다.

③ 점진적·단계적 실천(Performance) 전략 : 지역인적자원개발 정책사업, 프로그램 등과 관련하여, 기관·단체·개인, 지역의 목표에 대한 성과를 측정토록 체계화하고 목표치 대비 수행 결과를 모니터링해야 한다. 특히 성취도를 측정하여 현황 및 성공·실패를 평가하고 확인된 사항은 다시 수행 지표로서 피드백 할 수 있는 시스템을 정립해 나가야 한다.

④ 다양성 원리에 기초한 지역주도 접근전략 : 제주국제자유도시 조성과 연계한 지역인적자원개발정책은 제주국제자유도시의 특성에 맞게 도민의 요구와 참여를 바탕으로 다양성의 원리에 기초한 지역 주도 접근전략 모색토록 해야 한다. 특히 제주국제자유도시를 선도할 지역인적자원개발은 역내로는 수요대응형 전문기술인력 양성체계를 구축하고, 역외로는 국내외 우수전문인력을 활용할 수 있는 개방형 네트워크 구축이 과제가 되고 있다.

<표 6> 제주 지역인적자원개발의 전략과 주요과제

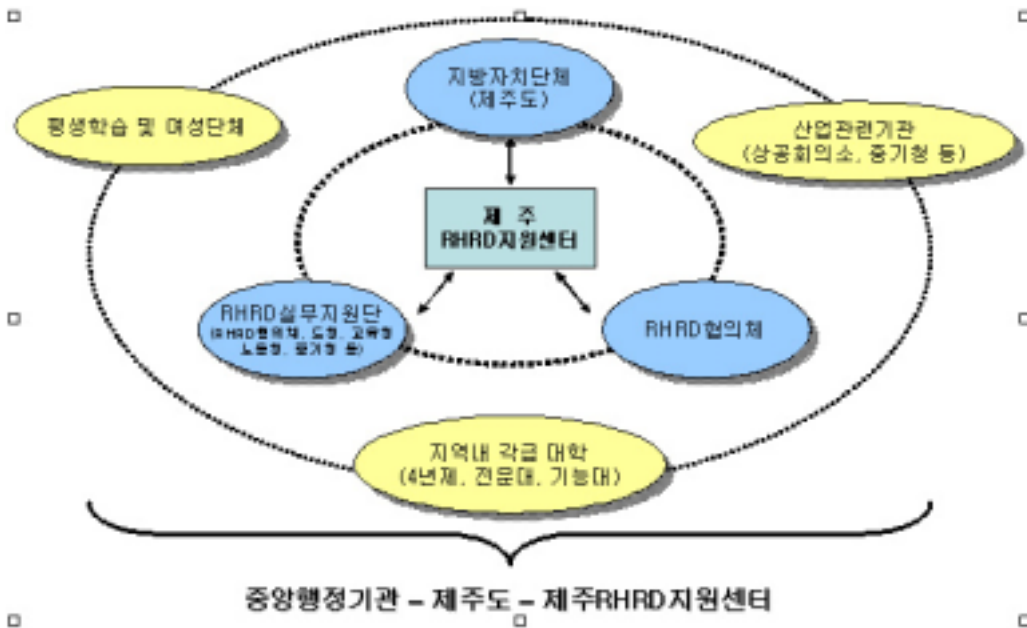
전략구분	정책의 중심	주요과제
분권적·상향적 전략	시스템 경쟁력 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙부처 발전전략과 연계 혁신주도형 투자자유도시 조성</li> <li>- 하향식(top-down)에서 상향식(bottom-up)으로 전략 전환</li> <li>- 국제자유도시 조성계획과의 유기적 연계체계 강화</li> <li>- 지자체, 교육청, 노동청 대학 등 기관간 공동망 구축</li> <li>- 국제자유도시로서의 사회적 자본 축적 및 시민의식 함양</li> </ul>
수평적 파트너십 전략	산학연관연계 혁신네트워크 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치단체 주도로 지역인적자원개발 협의체 구성</li> <li>- 국제자유도시 특성에 부합한 산학연관 협력 네트워크 구축</li> <li>- 수평적 동반자적 파트너십 전략 및 지원체계 정립</li> <li>- 역동적이며 상호 협력적인 지역인적자원개발 협력망 구축</li> <li>- 지역인적자원 중심의 개방형 혁신문화 창출 파트너십 강화</li> </ul>
선택과 집중의 전략	선도프로젝트 중심의 혁신클러스터 육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 선도 프로젝트 중심의 인적자원개발 전략과 단계별 확산</li> <li>- 중앙정부 예산 지원 등 현실적이고 구체적인 과제 지향</li> <li>- 국제자유도시 특성을 고려한 지역인적자원개발 전략 수립</li> <li>- 대학 특성화 및 개방형 인적자원 혁신역량 강화</li> <li>- 글로벌 스탠다드에 입각한 R&amp;D역량 강화 및 네트워크 구축</li> </ul>
점진적 단계적 실천(Performance) 전략	신성장동력을 창출하는 지역인적자원개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기관·단체·개인, 지역의 목표에 대한 성과 측정</li> <li>- 목표치 대비 수행 결과를 모니터링 성취도 측정</li> <li>- 현황 및 성공/실패를 평가하게 되며,</li> <li>- 인적자원개발 수행 지표로서 피드백 체계 강화</li> <li>- 생산- R&amp;D- 산업지원시스템간 연계강화</li> </ul>
지역 주도 및 다양성 중시 전략	지역혁신체계(RIS)를 주도하는 인적자원개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역의 필요와 실정에 맞게 지역 주민의 요구와 참여</li> <li>- 지역 주도 하에 다양성의 원리에 입각 전략 모색</li> <li>- 지역인적자원의 글로벌 마인드 제고</li> <li>- 지역인적자원개발 협의체 중심의 개방형 혁신문화 창출</li> <li>- 글로벌 산학협력 노드화 및 R&amp;D 허브화 전략 추진</li> </ul>

## 2) 추진체제

지역인적자원개발 추진체제에 있어서 가장 중요한 양대 기구는 지역인적자원 개발협의체와 지역인적자원개발지원센터라고 할 수 있다. RHRD협의체는 “국가 균형발전특별법”에 의하여 공식 설치되는 ‘지역혁신협의회’의 전문분과위원회로서 지역인적자원개발과 관련된 사항을 심의·자문하는 기구이다.

위원은 학계인사 뿐만 아니라 RHRD 관련기관(교육청, 노동청, 중소기업청 등) 관계자의 참여가 필수이다. 제주도, 교육청, 대학, 노동청, 산업체, NGO 등 각계 전문가 대표로 구성하며 제주지사가 위촉토록 한다.

지역인적자원개발 기본정책 방향 설정을 위한 하위 기능으로서는 RHRD 기본 계획 및 실행계획 심의·자문, RHRD관련 예산 및 각종 정책 심의·자문, RHRD 사업 의제 제안 등의 업무를 수행토록 한다. 또 하나의 중요한 기능으로서는 지방대학육성사업(NURI) 심의·자문 기능으로서는 NURI 사업 및 전문대학 특성화 사업 계획서 검토의견 제출과 지방대학에 대한 투지계획 심의·자문 등이 있다.



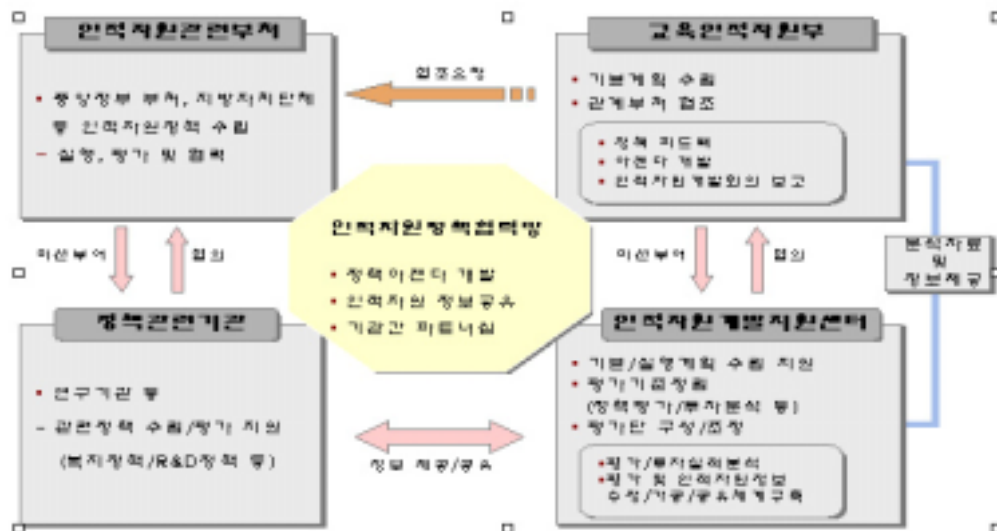
<그림 7> 제주 RHRD추진 체계 구상도

### 3) 협력체제

제주지역인적자원개발지원센터는 교육인적자원부의 국가인적자원개발계획(NHRD Plan)의 기초에 부응하여 지역 특성을 감안한 기본계획을 수립하며, 이러한 과정에서 교육인적자원부와 지속적인 협의를 통해 국가 차원의 인적자원개발계획과 함께 할 수 있는 지역인적자원개발기본계획 및 시행계획을 수립한다.

나아가 제주지역내 소재하는 지역인적자원개발관련 정책기관, 지역대학, R&D 기관 등과의 지속적인 정보공유·확산을 통해 보다 실천적인 기본계획과 시행계획을 수립하며, 단계별로 세미나, 워크숍 등을 통해 그 실행 가능성 및 잠재적 효율성을 제고해 나간다.

그리고 제주지역내 지방자치단체, 지역대학, 교육청, 노동청, 중소기업청, 상공회의소 등 개개 영역별 정책기관들과 연계하여 인적자원개발사업을 추진하고 그 파급효과를 극대화해나간다. 이를 통하여 자연스럽게 각급 기관을 기본계획 수립 및 시행계획의 집행에 참여하게 함으로써 제주지역인적자원개발의 효율성을 증대시켜 나간다.



<그림 8> 제주 RHRD 협력체제 구상도

## V. 결 론

제주국제자유도시를 선도할 글로벌 인적자원개발은 역내로는 수요 대응형 전문기술인력양성체계를 구축하는 것이며, 역외로는 국내외 우수 전문인력을 활용할 수 있는 개방형 네트워크 구축이 선결과제이다. 그러나 제주지역을 포함한 지방단위에서는 ①기존 산업인력이 빠른 속도로 고령화되고 있고, ②국제자유도시 등 특정개발사업이나 산업체에서 요구하는 인력의 질적·양적 불일치가 심화되고 있으며, ③산업기술의 빠른 라이프 사이클로 대기업 중심의 교육·훈련 시스템이 작동하지 않음으로 인하여 기존 중소기업인력이 대기업으로 이동하는 악순환이 이어지고 있으며, ④전문대 및 대졸자의 현장 적응력이 부족한 상황 하에서 인력 수급구조의 질적·양적 불균형 해소가 현안과제가 되고 있다.

그리고 ①지역대학을 중심으로 한 혁신창출 역량은 매우 열악할 뿐만 아니라 개별적이며 연속적이지 못하여 기업을 리드하기에는 역부족이며, ②지역기업 역시 수도권 또는 대기업 의존형 혁신체계를 보이고 있으며, ③혁신역량 강화를 위한 분산·분권정책은 私益과 公益을 어떻게 같은 방향으로 유도하느냐가 정책과제이나 수도권과 지방간 격차가 일정수준을 넘어 선 현 상황에서 개인과 기업에게 공익 우선을 요구하는 방식의 지역균형발전 정책은 실효성이 미약할 것이라는 현실적 한계를 지적할 수 있다.

이러한 현실적 제약 하에서 제주국제자유도시를 선도할 글로벌 인적자원개발의 기본 틀을 국제자유도시 조성계획과 관련된 주요사업 로드 맵과 필요 기술개발 로드 맵 그리고 인적자원개발 로드 맵을 일치시킬 수 있는 방향에서 추진해 나가는 것이 옳다고 사료된다.

따라서 이 논의에서는 이를 살펴보기 위해 제주지역의 여건 변화와 제주국제자유도시의 비전을 살펴 보았다. 그리고 이에 따른 인적자원을 개발하기 위한 주요 추진전략과 추진 체계 또한 더불어 살펴 보았다. 이를 요약하면 다음과 같다.

- [1] 제주지역인적자원개발을 추진하기 위한 그 필요성과 환경변화를 살펴보면, ①전국뿐만 아니라 지역의 경제의 성장잠재력 둔화 ②주요 대도시와의 경제양극화의 심화 ③제조업의 전체적인 고용흡수력이 감소 ④인구증가율의 급격한 둔화와 고령화 ⑤인구의 고학력화에 따른 변화를 들 수 있었다.

- [2] 이와 더불어 지역인적자원개발 정책 패러다임 변화를 들 수 있다. 이를 살펴보면, ①지식기반사회로의 이행에 따른 신성장 동력 창출을 위한 인적자원개발 필요 ②지역단위의 인적자원개발 및 지식인프라 구축 필요 ③저출산·고령화 사회에 따른 잠재 인적자원개발을 통한 지속 가능한 사회발전을 위한 학습 중심체계로의 이행 요구 ④능력중시 사회로의 진전을 위한 다원적 인적자원개발이 그 주요 내용이라 할 수 있다.
- [3] 또한 제주국제자유도시의 특성을 반영하여 교육·관광·국제금융 등 다양한 분야를 대상으로 한 우수 인재양성과 활용 전략과 협력네트워크를 구축해 나가야 한다. 이를 위해서 제주지역인적자원개발 분권적·상향적 전략이 필요하며 이에 대한 구체적 세부 전략으로는, ① 수평적 파트너십 전략 ② 선택과 집중의 전략 ③ 점진적·단계적 실천(Performance) 전략 ④ 다양성 원리에 기초한 지역주도 접근전략으로 접근을 해 나가야 한다.
- [4] 그리고 지역인적자원개발 추진체제에 있어서 가장 중요한 양대 기구는 지역인적자원개발협의체와 지역인적자원개발지원센터라고 할 수 있다. 위원은 학계인사 뿐만 아니라 RHRD 관련기관(교육청, 노동청, 중소기업청 등) 관계자의 참여가 필수이다. 제주도, 교육청, 대학, 노동청, 산업체, NGO 등 각계 전문가 대표로 구성하며 제주도지사가 위촉토록 한다.
- 지역인적자원개발 기본정책 방향 설정을 위한 하위 기능으로서 RHRD 기본계획 및 실행계획 심의·자문, RHRD관련 예산 및 각종 정책 심의·자문, RHRD 사업 의제 제안 등의 업무를 수행토록 한다. 또 하나의 중요한 기능으로서 지방대학육성사업(NURI) 심의·자문 기능뿐만 아니라 지역내에서 이루어지는 인적자원개발 사업에 대한 조정·평가 역할이 따라야 한다.

■ 참고문헌 ■

- 교육인적자원부(2003). 국가인적자원정책의 추진현황과 방향. 서울: 교육인적자원부.
- 권대봉(2004). “국가인적자원개발의 국내 정책현황과 주요 이슈에 대한 토론”, 교육정책의 주요 이슈-2004 한국교육정책학회 학술대회. 한국교육정책학회.
- 백성준 외(2003). 지역인적자원개발을 위한 지방대학의 육성방안. 서울: 한국직업능력개발원.
- 백성준 외(2002). 지역혁신체제 구축을 통한 인적자원개발 방안. 서울: 한국직업능력개발원.
- 이상일(1999). 직업교육훈련의 효율적 네트워크 구축과 정책과제. 서울: 한국직업능력개발원.
- 이석희(2006). 지역 고용 및 지역인적자원개발 활성화 방안, 산학협력네트워크 워크샵, 한국직업능력개발원
- 이석희(2006). 지역인적자원개발전략과 기술인력클리닉의 역할, 한국산업기술재단
- 이석희(2006). 산업클러스터 중심의 지역혁신 역량강화방안, 대한민국지역혁신박람회
- 이희수 외(2001). 지역단위 인적자원개발 추진체제 구축방안. 서울: 한국교육개발원.
- 정봉근(2004). “국가인적자원개발의 국내 정책현황과 주요 이슈”, 교육정책의 주요 이슈- 2004 한국교육정책학회 학술대회. 서울: 한국교육정책학회.
- 坂本 登(1994). “市町村における生涯学習の推進:生涯学習モデル市町村事業の動向を中心に,” 社會教育.
- Bertuglia, C. and S. Occelli(2000). “Impact of the new information technologies on economic-spatial systems: Towards an agenda for future research.” In D. Batten, C. Bertuglia, D. Martellao and S. Occelli(Eds.), Learning, innovation and urban evolution. Massachusettes: Kluwer Academic Publishers.
- Desimone, R., J. Werner and D. Harris(2002). Human Resource Development, 3rd Edition. Fort Worth: Harcourt College Publishers.
- McLean, G. and L. McLean(2001). “If we can’t define HRD in one country, how



can we define it in another?" Human Resource Development International, 4(3).

OECD(2003). Networks of Innovation: Towards New Models For Managing Schools and Systems. Paris: OECD.

Polt, W. and A. Schibany(2001). "Concluding remarks," In OECD(Eds.), Innovative networks: Co-operation in national innovation systems. Paris: OECD.

Schuller, T. and J. Field(1998). "Social Capital, Human Capital and the Learning Society," International Journal of Lifelong Education 17(4).

Simon, J.(2000). "The case for a regional dimension to lifelong learning in the UK," In A. Hodgson(Ed.), Policies, Politics and the Future of Lifelong Learning. London: Kogan Page.

<http://meri.chungnam.ac.kr/files/workshop2.ppt>

<http://www.norwich.gov.uk>.

<http://www.theforumnorwich.co.uk/learning/resources/learningshop/index.php>

