

목 차

◆ 개 회 사 : 김 태 환(제주특별자치도지사)	3
◆ 인사말씀 : 고 부 언(제주발전연구원장)	5
◆ 축 사 : 양 대 성(제주특별자치도의회 의장)	7
◆ 제1주제	
• 발 표 : 허 향 진(제주대학교 관광경영학과 교수) 양 덕 순(제주대학교 행정학과 교수) / 제주국제자유도시의 추진성과와 과제	9
◆ 제2주제	
• 발 표 : 허 찬 국(한국경제연구원 경제연구본부장) / 제주국제자유도시 추진전략 개선에 대한 小考	47
◆ 종합토론	
○ 강 희 석(제주IT협회장)	75
○ 강 창 현(단국대학교 행정학과 교수)	76
○ 고 성 규(제주국제자유도시개발센터 투자기획단장)	79
○ 고 정 삼(제주대학교 생명공학부 교수)	81
○ 고 철 희(한국농업경영인증양연합회 부회장)	83
○ 김 부 찬(제주대학교 법학부 교수)	85
○ 김 철 원(경희대학교 호텔관광대학 교수)	91
○ 이 건 직(한림대학교 의료경영학과 교수)	103

특별자치도 제주국제자유도시 정책세미나

제주국제자유도시는 21세기 제주의 비전입니다.

이를 추진한 지 이제 5주년이 되었습니다.

제주국제자유도시는 급속도로 변화하는 세계 경제환경 속에서 제주를 평화와 번영을 선도하고 세계에서 가장 안전하고 아늑한 관광휴양도시로 건설하는데 우선 목표가 있습니다.

중앙정부와 당시 제주도의 전략도 맞아떨어졌습니다.

제주개발을 통하여 동북아 경제중심국가를 실현하려는 국가차원의 발전전략과, 천혜의 제주자연을 이용한 세계 속의 관광휴양도시를 건설하려는 제주도의 전략이 서로 일치했기 때문입니다.

또한 신자유주의 물결 속에서 개방할 것은 개방하고, 지킬 것은 지켜 나간다는 기본인식을 갖고 역사적인 출발을 시작했습니다.

그래서 정말 최선을 다해 왔습니다.

그 과정에서 적지 않은 변화와 발전이 있었습니다.

공항, 항만, 도로와 같은 사회간접자본시설이 지속적으로 확충되었고, 사상 최초로 관광객 500만명 시대를 여는 등 제주관광 재도약의 발판을 마련하였습니다.

세계 평화의 섬, 전 지역 국제회의도시 지정 등에 힘입어 제주의 위상이 한 차원 높아졌으며, 관광개발사업과 미래산업 육성도 크게 활성화되었습니다.

특히 지난해 7월 1일에는 대한민국 헌정 사상 최초의 특별자치도를 출범시켰습니다.

이것은 국제자유도시 건설이라는 제주의 비전과 이를 실현할 수 있는 강력한 수단을 확보했다는 것을 뜻합니다.

그리고 항공자유화, 법인세 감면, 면세점 이용 확대를 비롯한 270건의 제2단계 제도개선안이 확정되는 등 제주특별자치도의 향해는 큰 틀에서 거침없습니다.

그러나 우리가 목표하는 희망봉까지는 아직 긴 여정이 남아 있습니다.

제주국제자유도시 종합계획 최종연도인 2011년을 기준으로 할 때, 우리는 이제 전반전을 마친 셈입니다.

앞으로의 5년이 매우 중요합니다.

지난 5년, 우리는 시행착오를 겪으면서 프로젝트와 제도들을 수정, 보완했습니다.
향후 5년은 이를 토대로 목표를 성취하는 시기가 될 것입니다.
그동안 겪어 보았듯이 모든 것이 순탄치 않은 것입니다.
최근 한·미 FTA협상 타결로 인해 지역사회의 위기감이 고조되고 있는 것처럼,
수많은 변수와 위기요소들이 우리 제주 앞에 놓여 있습니다.
하지만 오늘 세미나와 같은 기회를 통해서 미흡한 점을 끊임없이 개선하고 새
로운 발전전략을 수립해 강력하게 실천해 나간다면, 「21세기 동북아 중심도시」라
는 국제자유도시의 꿈은 반드시 실현될 것입니다.

존경하는 내·외빈 여러분!

저는 해외에 갈 때마다 우리 제주를 한국에 남겨진 마지막 보물이라고 소개합
니다.

그만큼 우리 제주가 가진 잠재력과 도민들의 역량을 신뢰하기 때문입니다.

비록 지금은 중앙정부의 지원을 받고 있습니다만, 우리 제주가 추진하고 있는
특별자치도와 국제자유도시, 세계평화의 섬을 입체적으로 결합시켜 엄청난 시너지
효과를 발생시킨다면, 앞으로는 제주가 한국을 먹여 살릴 수 있는 때가 반드시 올
것입니다.

그러한 믿음과 확신을 가지고 도민 모두가 더욱 더 고민하고 노력해주시기를
당부 드립니다.

우리 도에서도 특별자치도와 국제자유도시의 성공적인 완성을 위해서 모든 역
량을 결집해 혼신의 노력을 기울여 나가겠습니다.

다시 한번 제주국제자유도시 추진 5주년 세미나가 개최됨을 대단히 뜻 깊게 생
각하면서, 이번 행사가 제주국제자유도시가 나아가야 할 정확한 항로를 제시하는
소중한 기회가 되기를 진심으로 기원합니다.

감사합니다.

2007. 4. 27

제주특별자치도지사 김 태 환

인 사 말 씀

오늘 바쁘신 가운데도 불구하고 본 세미나에 참석하여 주신 김태환 제주특별자치도지사님, 양대성 제주특별자치도의회 의장님, 신관홍 제주특별자치도의회 문화관광위원장님을 비롯한 내·외 귀빈 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

제주국제자유도시가 출범한 지 5년이 지나고 있습니다. 시행 5년이라는 짧은 기간에도 불구하고 공항·항만 등 기반시설 확충, 수도권 기업 유치, 관광객 500만 명 시대 개막, 무엇보다도 제주특별자치도가 출범하여 제주가 지향하는 국제자유도시 조성에 박차를 가할 수 있는 계기를 마련했습니다.

그러나 한편으로는 동아시아 주요지역에 비해 세제·가격·접근성 등에 있어 경쟁력이 취약하고, 국내 경제자유구역, 기업도시, 지역특구 등과 비교우위의 경쟁력을 갖지 못한 것도 직시해야 합니다.

이제 제주국제자유도시가 무엇에, 어떻게 힘을 기울여야 할 지, 제주의 미래를 향한 새로운 전략을 모색해야 합니다.

제주국제자유도시 총괄적인 진단과 함께 국내·외 투자유치, 전략사업 발굴·육성 등의 추진현황을 점검함으로써 향후 제주국제자유도시의 발전방향을 모색하는 한편, 제주특별자치도에 대한 대내·외 인지도를 제고시키기 위해서 노력해야 할 시점입니다.

오늘 세미나는 제주의 미래를 위해 올바른 방향과 길이 과연 무엇인지를 탐색해보는데 소중한 지침서 역할을 할 것이라 생각합니다. 제주국제자유도시의 성과와 과제, 전략사업 발굴·육성, 4+1 핵심산업 육성 등 향후 제주특별자치도정이 헤쳐 나아가야 할 중요 현안과제들에 대한 여러 전문가들의 심도있는 논의와 토론을 통해 새로운 전략이 모색되고, 실효성 있는 정책대안이 제시될 것으로 기대합니다.

끝으로 귀중한 시간을 할애하여 옥고를 써주신 제주대학교 허향진 교수님과 양덕순 교수님, 허찬국 한국경제연구원 경제연구본부장님, 그리고 사회자와 지정토론자 여러분께 고마운 말씀을 드립니다.

또한 오늘 이 행사를 위하여 많은 노력을 아끼지 않으신 제주특별자치도 투자지원과와 저희 연구원 관계자 여러분들의 노고에 심심한 감사의 말씀을 드리며 오늘 인사에 갈음하고자 합니다.

감사합니다.

2007. 4. 27

제주발전연구원장 **고 부 언**

축사

제주국제자유도시 진단과 향후 전략방안 모색 정책세미나

존경하는 김태환 도지사님, 기관 단체장님과 내빈 여러분, 주제발표와 토론에 참여해 주신 전문가 여러분, 그리고 방청객 여러분!

반갑습니다.

활짝 피어난 제주의 봄꽃들처럼 제주국제자유도시의 미래도 희망으로 피어날 수 있기를 소망해 봅니다.

오늘 그러한 꿈과 희망을 키우기 위해 제주국제자유도시 추진 5년을 진단하고 발전 방향을 모색하기 위한 정책세미나를 갖게 됨을 진심으로 축하드립니다.

제주의 미래를 바꿀 국제자유도시특별법이 국회에서 의결되던 날 우리 도민들은 60년대 이후 수차례 시행되었던 개발계획과는 다를 것이라고 생각했습니다.

그러나 국제자유도시를 추진했던 지난 5년 동안 우리는 우리가 소망하는 경쟁력 있는 국제자유도시로 가기 위해서는 넘어야 할 장벽이 너무나 많다는 것을 절실히 느꼈습니다.

특별자치도는 출범했지만, 정부의 지원과 제도적인 기반, 자치역량 등 여러 가지 면에서 여전히 홀대받고, 소외되고, 미흡하다는 것입니다.

2단계 제도개선 과정에서 우리가 요구했던 이른바 빅3에 대해 전국 형평성을 이유로 들어 난색을 표명한 것을 보더라도 정부의 인식이 어떠한 것인지를 여실히 보여주고 있습니다.

뿐만 아니라 국내의 경쟁도시는 물론 인접한 동아시아의 주요 국제자유도시들에 비해 경쟁력도 취약한 것이 현실입니다.

여기에다 한·미 FTA가 타결되면서 1차 산업의 미래마저 암울한 상황입니다. 그러나 분명한 것은 무거운 절망의 시간 속에 희망이 숨어 있다는 사실입니다. 오늘 우리는 그런 희망을 찾기 위해 지혜를 모으고 있는 것입니다.

그 전제는 냉철하게 우리가 처해 있는 현실을 분석하여 처방을 내리고 그 처방에 따라 다시 한번 힘을 뭉쳐야 한다는 것입니다.

그래야 우리가 겪었던 시련과 절망의 시간이 오히려 축복의 시간이 될 수 있습니다.

바로 사계의 전문가 여러분들의 어깨에 그 무거운 짐이 지워져 있습니다.

이 세미나를 통해 현재 처해 있는 국제자유도시 추진 전략을 냉철하게 진단하고 투자 유치는 물론 새로운 전략산업 발굴 등 미래의 '희망'을 찾아내 주시길 부탁드립니다.

이 세미나에서 훌륭한 결론이 도출되기를 기대합니다. 감사합니다.

2007년 4월 27일

제주특별자치도의회 의장 양 대 성

제 1 주 제

제주국제자유도시의 추진성과와 과제

허 향 진(제주대학교 관광경영학과 교수)

양 덕 순(제주대학교 행정학과 교수)

제주국제자유도시의 추진성과와 과제

허 향 진 (제주대학교 관광경영학과 교수)

양 덕 순 (제주대학교 행정학과 교수)

I. 문제 제기

오늘날 세계는 하나의 경제지구촌을 형성하고 있으며 무한경쟁의 시대, 지식과 정보가 부를 창조하는 지식정보화 시대로 전환되고 있다. 또한 경제행위의 필수조건인 사람, 상품, 자본, 정보가 국경을 초월하여 자유롭게 이동하고 있으며, 각국은 이를 적극적으로 조장·수용하고 있다. 우리나라가 이러한 세계적 추세에 부응하여 닫힌 한반도에서 열린 한반도로 전환되기 위해서는 이를 선도할 수 있는 지역을 선정, 집중 투자해야 한다. 따라서 제주국제자유도시는 국가전략적 차원에서 변화하는 세계경제에 적극 대응하여 국가의 경쟁력을 확보하기 위한 것이었다.(제주도, 2001: 3) 즉, 제주지역을 사람, 상품, 자본 그리고 정보가 자유로운 이동이 보장되고 경제활동이 최대한 자유를 보장한 국제자유도시로 지정하여 우리나라의 세계화 첨병역할을 담당하는 것이었다. 반면, 제주지역적 차원에서는 기존의 감귤산업은 침체상태에 놓여있고 관광산업도 변화하는 관광패턴에 부응하기 위한 대응력이 부족하고 대규모 투자유치의 한계를 극복하기 위한 지역발전전략인 것이었다.(제주도, 2001: 4) 사실, 국가는 60년대부터 천혜의 자연경관, 독특한 지역문화, 지정학적 가치를 가지고 있는 제주를 자유로운 경제활동지역으로 개발하려고 했지만 동서이데올로기에 의한 안보상의 이유, 투자재원의 조달문제 등으로 인하여 그 여건이 성숙되기만을 기다려 왔다. 하지만 21세기 접어들면서 냉전의 종식, 교통수단과 정보통신기술의 획기적인 발달, 경제요소인 인적·물적 자원의 자유로운 이동 그리고 홍콩의 중국 반환에 따른 동북아의 각국의 경제권 선점 경쟁이라는 환경 속에서 적시성을 확보하기 위해서 국제자유도시 건설의 닳을 올리게 된 것이다. 국제자유도시계획은 2년이라는 철저한 준비기간을 통해 제주국제자유도시계획을 추진할 수 있는 법적 근거인 ‘제주국제자유도시특별법’이 2001년 12월에 제정되어 운영되었다.¹⁾

1) 제주국제자유도시특별법은 ‘제주국제자유도시’의 신통력인 제주특별자치도와 결합되면서 ‘제주특별자치도 설치및국제자유도시조성에관한특별법’으로 통합되었다.

제주국제자유도시는 제주도를 사람, 상품, 자본이동이 자유롭고 기업 활동의 편의가 최대한 보장되는 동북아 중심도시로 발전시킴으로써 국가 개방거점 개발 및 제주도민의 소득, 복지를 향상시키고자 하는 개발전략이다.(제주국제자유도시추진기획단, 2001: 5) 제주국제자유도시계획은 2011년도를 목표연도로 설정하고 있다. 따라서 제주국제자유도시계획은 벌써 반환점을 돌아서고 있는 것이다. 이제 제주국제자유도시계획에 대한 5년간의 성과를 진단하고 변화된 환경에 부응한 새로운 전략을 강구할 필요가 있다. 이에 본 연구는 기존 국제자유도시계획의 성과를 전문가 집단을 대상으로 한 설문조사를 통해 평가해 보고 이에 대한 향후 보완전략을 탐색하는데 그 목적이 있다.

II. 국제자유도시 추진내용과 분석의 틀

1. 제주국제자유도시 기본방향

국제자유도시(Free International City)의 개념은 학술적인 개념이라기보다는 정책적 개념이라고 할 수 있다²⁾. ‘제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한특별법’ 제2조에 의하면 국제자유도시는 ‘사람, 상품, 자본의 국제적 이동과 기업 활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제의 완화 및 국제적 기준이 적용되는 지역적 단위’로 정하고 있다. 현재 제주국제자유도시의 성격과 유사한 경제자유구역은 기업 활동을 제약하는 각종 규제나 제도적 요인들을 완화함으로써 21세기 우리나라 경제발전을 선도하게 하는 일종의 특구이다. 경제자유구역은 외국기업과 자본을 유치하여 궁극적으로 우리나라를 동북아의 물류, 비즈니스를 실현하는데 있다. 이는 중국경제 급부상, 대내적 성장세 둔화, 일본에 대한 기술 열위 등의 한계 등을 극복하여 지속적인 경제성장을 도모하기 위한 전략인 것이다. 따라서 경제자유구역은 ‘일류 글로벌 기업들의 동북아 거점지역화’하려는 전략의 핵심 추진축인 것이다.

제주국제자유도시 개발계획의 기본방향은 2010년까지는 천혜의 자연경관과 지난 50여년간의 국민관광지로서의 잠재력을 활용하여 ‘관광중심의 국제자유도시’로 개발해 나가되(제주도, 2001: 6), 1차 산업과 3차 산업 중심의 산업구조를 다각화하기 위하여 첨단산업 등 연관 산업을 육성하는 것이다. 그리고 2011년 이후에는

2) 프랑켈(E. G. Frankel)은 국제투자자유지역이나 자유항 등을 광의적으로 자유지역(Free Zone)으로 규정하고 이를 자유무역지역(Free Trade Zone), 산업자유지역(Enterprise Zones), 자유항(Free Port) 그리고 사업지역(Enterprise Zones) 등으로 나누면서 특별히 ‘자유로운(Free)’이라는 단어를 강조하고 있다. (김두홍, 2003: 94 재인용)

그간의 추진성과를 참조하여 물류와 금융이 결합된 ‘복합형 국제자유도시’로 조성하는 것이다. 이런 기본방향 속에서 개발의 기본원칙은 첫째, 지속가능한 개발이다. 이는 사회·문화적, 경제적·환경적으로 지속 가능한 개발을 추진하겠다는 것이다. 둘째, 인간중심의 개발이다. 이는 인간의 가치와 삶의 질을 중시하는 지식사회 구현을 제도적으로 보장한다는 것이다. 셋째, 지역문화를 보전하는 개발이다. 제주국제자유도시는 제주의 정체성과 고유성을 유지·발전시키는 방향으로 개발한다는 것이다. 넷째, 지역주민이 주도적으로 참여하는 개발이다. 지역주민이 공감하고 지역주민의 권익을 최대한 보장하는 개방방식을 추구한다는 것이다.(제주도, 2001: 5)

2. 제주국제자유도시계획 주요 내용

제주국제자유도시기본계획과 현재 운영 중인 ‘제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한특별법’을 중심으로 국제자유도시계획의 개발전략과 주요 내용을 보면 다음과 같다.

우선 제주국제자유도시 개발전략은 크게 3개로 구분된다. 첫째, 내·외국인이 선호하는 환경친화적 관광·휴양도시를 조성하는 것이다. 이를 위해 휴양·주거·복합레저단지, 관광미항, 테마공원 등 관광시설을 확충하는 것이고 쇼핑아울렛, 내국인면세점, 컨벤션시설 등 관광수요를 창출함과 동시에 골프장 입장료 인하, 휴양펜션업 활성화 등을 통해 제주지역의 관광비용을 인하는데 초점을 두고 있다. 둘째, 비즈니스·첨단지식산업·물류·금융 등 복합기능을 갖춘 국제자유도시를 건설하는 것이다. 이를 위해 투자진흥지구, 출·입국 원활화, 영어서비스 강화 등을 통해 국내외 투자유치를 촉진하고, 과학기술단지 조성 등을 통해 제주지역에 첨단지식산업을 육성하여 1차 산업과 3차 산업 중심의 산업구조를 지식기반경제체제로 전환시키려고 하고 있다. 뿐만 아니라 자유무역지역 설치, 국제금융기반 등을 조성하여 물류 금융을 제주의 핵심 산업으로 육성하고자 한다. 셋째, 제주도민의 소득향상과 국제화의 선도 기능을 함양시키는 것이다. 직업훈련, 능력개발 강화, 도민고용업체 지원 등을 통해 도민의 고용을 촉진시킨다. 뿐만 아니라 창업지원, 개발사업 참여기회 확대 등을 통해 도민의 실질적 소득 증대를 도모하고 전문·외국어교육 강화, 외국대학분교 유치 등을 통해 국제화 능력을 함양하는 것으로 되어 있다. 이를 통해 제주지역을 사람, 상품, 자본이동이 자유롭고 기업 활동의 편의가 최대한 보장되는 동북아의 중심도시로 발전시켜 국가 개방거점으로 개발하고 이를 통해 제주도민의 소득 및 복지를 향상시키는 것으로 되어 있다. 실질적으로 2000년도의 GRDP를 2010년에는 11조원으로 늘리는 계량적 목표도 제시

하고 있다.(제주국제자유도시추진기획단, 2001: 5)

이를 달성하기 위해서 국제화를 위한 제도개선과 투자환경 조성, 내외국인 관광 유인 시설의 강화, 7대 선도프로젝트 추진, 사회간접자본시설의 확충, 제주도민 소득향상 및 환경보전 대책, 개발전담기구 설치 등 6개의 세부전략을 제시하고 있다. (제주국제자유도시추진기획단, 2001: 6-31)

가. 국제화를 위한 제도개선 및 투자환경 조성

첫째, 외국인에 대한 출입국 관리 제도를 개선하였다. 제주지역 무사증 입국에 대한 규제를 대폭 완화하여 제주지역 무사증 입국 불허국가 11개 국가³⁾를 제외한 외국인으로서 관광·통관 등의 목적으로 제주도 공항만으로 입국할 수 있도록 하고 있다. 허가 조건은 제주로 직접 도착하는 항공기 또는 선박 등을 이용해야 하며, 체류기간은 30일로 5인 이상의 무사증입국 단체관광객은 동일 선박이나 항공편 등으로 입국 및 출국해야 한다.

제주국제자유도시 개발관련 전문 인력에 대해서는 체류기간 상한을 3년에서 5년으로 연장하고 필요시 재연장을 가능하도록 하였다. 여기서 전문 인력이란 외국어교육, 정보통신, 생명공학, 관광업, 호텔업, 외국인 투자업체, 국제금융 분야 등의 전문지식을 겸비하고 제주도 소재 사업체에 근무하는 자로서 제주도지사의 추천을 받은 자를 말한다.

둘째, 제주투자진흥지구 제도를 새롭게 도입하였다. 제주국제자유도시의 관광사업 투자유치를 위한 내·외국인 투자에 대해 조세감면 등 인센티브를 제공하는 제도를 도입하기 위해 도입된 제도이다. 대상업종은 관광·수상관광·한국전통호텔업, 종합·전문휴양업(골프장업 제외), 관광유람선업, 관광공연장업, 종합유원시설업, 국제회의시설업, 문화산업, 노인복지시설, 청소련수련시설, 식도 및 궤도사업, 대체에너지사업, 연수원, 의료, 교육, IT 등으로 투자금액 총사업비 500만달러 이상 투자하는 내·외국인이다. 그리고 지정절차는 제주도지사가 제주특별자치도지원위원회 심의를 거쳐서 지정하도록 하였다.

셋째, 제주투자진흥지구에 대한 지원을 제도화하였다. 법인세·소득세는 3년간 100% 면제, 2년간 50% 감면, 지방세(재산세)는 10년간 100% 면제하도록 되어 있다. 투자기업에 대해 개발부담금·농지전용부담금·산림전용부담금, 대체조립비·대체초지조성비, 농지조성비 50% 감면하며, 국·공유지에 대해서는 50년간 임대 및 사용료를 감면시켜 주도록 하였다. 또한 교육훈련, 고용·연구개발 보조금 등을 지원하도록 하고 있다.

3) 미수교국인 마케도니아, 쿠바, 팔레스타인 등 3개국과 국내 불법체류자 다수발생국가인 이란, 이라크, 수단, 리비아, 시리아, 아프가니스탄, 나이지리아, 가나 등 8개국 임.

넷째, 외국인 투자지역 지정제도를 운영하고 있다. 외국인 투자기업에 대한 지원을 강화하기 위해 관광업(종합휴양업, 종합유원시설업, 관광호텔업, 수상관광호텔업, 국제회의 시설업 등)의 경우 외국인 투자금액이 미화 2천만불 이상, 제조업 및 고도기술산업은 외국인 투자금액이 미화 3천만불 이상, 물류업(복합화물터미널 사업, 공동집배송단지조성·운영사업, 항만시설운영사업, 공항시설운영사업, 사회간접자본조성사업 등)의 경우 미화 1천만불 이상 등인 업종을 대상으로 법인세·소득세는 5년간 100% 면제, 2년간 50% 감면하며 취득세·등록세는 100% 면제, 재산세는 15년간 100% 면제하고 있다.

다섯째, 제주첨단과학기술단지 조성이다. 제주의 생물자원을 활용한 생명공학과 정보통신산업 등을 육성하기 위해 산업단지보다 조세지원이 강화되는 과학기술단지는 지정 이후 개발 및 관리를 지속하도록 하였다. 산업단지 지정·개발은 국가산업단지 절차를 준용하여 건설교통부장관이 제주특별자치도지원위원회 심의를 거쳐 지정하되, 단 개발센터는 건설교통부장관에게 단지 지정 요청만으로 가능하도록 제도화하고 그리고 산업단지 관리는 제주국제자유도시개발센터가 맡도록 하였다.

제주첨단과학기술단지에 대한 지원으로 기존에 국가산업단지에 대한 지원 이외에 추가적인 조세감면 혜택을 부여하였다. 현재 사업시행자에게만 부여하는 취득세·등록세 면세, 재산세 종합토지세 50%를 감면하는 혜택과 입주기업에 취득세·등록세 면세, 재산세 종합토지세 50%를 감면하는 혜택 이외에 추가적으로 입주기업에는 법인세 소득세 3년간 100%, 2년간 50%를 감면하고 연구기자재에 대해서는 관세를 면세하도록 하였다.

여섯째, 영어서비스 및 영어교육을 강화하였다. 행정기관의 영어서비스를 강화하여 외국인 투자자 등의 편의를 도모하고 제주도에서 민원인의 요청이 있는 경우 일정 범위 안에서 영어 공문서를 접수 또는 제공하도록 하였다.

제주도는 제주도민에 대한 외국어 교육 강화계획을 수립하여 시행하고 국가는 이를 지원하도록 하였다. 또한 외국어 학교를 유치하고 제주도가 운영 중인 국제화장학재단에서 외국어 우수학생에 대한 장학지원을 확대하도록 하였다.

일곱째, 국제화 교육환경을 조성하도록 하였다. 외국대학 및 대학원 등 고등교육기관 유치를 위해 대학 설립 및 운용요건을 완화하였다. 설립주체는 학교법인만 설립이 가능하였지만 외국대학 법인도 설립이 가능하도록 하였고 또 설립인가도 교육부장관의 인가를 받아야만 설립이 가능하였으나 제주도지사의 추천을 받으면 교육부장관 인가를 받아 설립이 가능하도록 하였다. 대학설립기준, 교육과정, 수업학점인정, 입학자격, 학생선발, 교원자격 임용 등에 대하여 국내법 적용의 예외로 인정하였다. 현재는 외국인은 초·중등학교에 강사로만 임용이 가능하였지만 제주

국제자유도시의 경우 기간제 교원으로 임용이 허용되었고 기간제 교원의 동일학교 임용가능기간도 최장 3년으로 연장하였다. 뿐만 아니라 외국인 기간제 교원은 정원 외로 임용이 가능하도록 하였다.

초중등 외국인 학교의 내국인 입학자격을 완화하여 현재 5년 이상의 외국거주자에 한해 외국인 학교 입학을 허용했던 것을 제주국제자유도시의 경우에는 학교장이 자율적으로 결정할 수 있도록 하였다.

제주국제자유도시에 대한 교육재정지원 확대의 일환으로 제주국제자유도시 개발과 관련된 교육환경 개선 등을 위해 지방교육재정교부금을 제주도에 특별 지원하도록 하였다.

금융 인프라 구축 등을 통해 국제금융도시 발전기반을 마련하기 위해 외국은행을 유치하고 국내 선도은행을 육성하며 국제금융전문 인력 확보 및 금융기법 선진화를 위한 지원을 강화하며 장기적으로 국제금융센터로 발전할 수 있는 여건 조성에 주력하도록 하였다.

제주국제 공항 및 항만의 물류기능을 확충하기 위하여 제주국제공항 내에 자유무역지역을 신설하고 수요에 맞추어 확충시켜 나가면서 국제물류기업 유치 노력을 강화하여 선박등록의 편의치적 제도를 도입하였다.

나. 내외국인 관광유인 시설의 강화

첫째, 내국인면세쇼핑제도를 도입하였다. 제주도를 여행하는 국내관광객이 구입하는 특정물품에 대해 제반 세금을 면제하는 제도로서 이를 통해 내국인 관광객 유치를 도모하였다. 대상은 제주도여행객이 지정 면세점에서 구입하여 제주도 이외지역으로 반출하는 물품 등이다. 또한 거래질서를 파괴할 가능성이 있는 보따리상의 출현 등 유통질서 교란행위를 방지하기 위하여 면세대상품목, 구입수량, 구입횟수 및 한도액 등을 제한하고 있다. 면세 세목을 보면 관세, 부가가치세, 특별소비세, 주세, 교육세, 담배소비세, 지방교육세, 농어촌특별세 등이다(제177조). 공항 및 항만 내에 설치하고 있는 면세점의 수익금은 제주국제자유도시개발재원으로 활용하도록 하였다.

둘째, 골프장 건설을 확대하고 입장료를 인하하였다. 골프장이 숙박, 휴양시설과 함께 종합휴양시설이 되도록 유도하였다. 제주도내 골프장 건설에 따른 개발부담금, 농지전용부담금, 산림전용부담금, 대체조림비, 대체초지조성비, 농지조성비를 50% 감면하도록 하였다. 또한 주변국과의 가격 경쟁력 확보를 위해 골프장 입장료를 인하고 골프장 입장료에 부가되는 부가금을 면제하고 특별소비세, 농어촌특별세, 교육세 등도 면세하였다.(동법 제178조)

셋째, 저비용관광을 위한 노력도 강화하였다. 저렴한 숙박시설 확충을 위해 도

시계획구역 내 또는 자연녹지지역에도 휴양펜션시설 설치를 허용하고 또 휴양펜션시설의 회원 보호를 위해 타인으로부터 휴양펜션업을 인수한 자는 이를 도지사에게 신고하도록 의무화하였다. 또한 관광업계의 경영 효율화 및 서비스 개선을 적극 유도하고 지원하며 관광업체에 대한 등급제 및 품질 보증제를 도입하여 관광객 유치실적, 여행사 규모, 친절도 등을 종합 평가하여 우수 여행업체에 대해 자금지원 등의 인센티브를 제공하도록 하였다. 또한 관광호텔 및 관광비용시설에 대한 관광 진흥부가금을 폐지하고 중국인 취향에 맞는 관광호텔 및 관광식당가 조성, 다양한 음식 개발, 외국인카지노 활성화 등 외국인 관광객 유치노력에 주력함과 동시에 외국 업체와의 전략적 제휴 등을 통해 관광요금의 자율 인하를 유도하도록 하였다.

더구나 관광객 유치나 과다경쟁 억제 등 건전한 관광 질서 확립에 주력하여 제주업체의 직접 손님 모집능력을 확충해 나가도록 하였다. 영세업체를 인수 또는 합병하고 컨소시엄 구성 시 자금지원을 확대하는 등 업체의 대형화를 유도하고 관광업체의 무료 인터넷 홈페이지를 구축하여 지원하도록 했다. 단 무등록업체에 대한 단속 강화와 관광종사원의 교육이수를 의무화하였다.

다. 7대 선도프로젝트의 추진4)

7대 선도프로젝트 개발의 기본방향으로는 첫째, 선도프로젝트는 기본적으로 국내외 민간투자를 유치하여 개발하는 것을 원칙으로 하고 둘째, 개발이 부진하거나 종합개발이 필요한 분야는 공공부문에서 지원하기로 하였다. 그리고 사업추진방안으로는 제주도의 모든 관광휴양분야를 중심으로 7대 선도프로젝트를 우선 선정하고 난 후 제주국제자유도시개발센터에서 제주국제자유도시의 특성을 고려한 후 세부 타당성 조사 용역을 실시하여 사업규모, 시기, 방법 등을 구체화시킨 후 기반시설 정비, 토지매입 분양 등의 업무는 아웃소싱 하도록 하였다.

4) 2006년 수립된 제주국제자유도시종합계획 보완계획에 의해 기존의 7대선도프로젝트 개발사업이 재조정 되었음. 선도 및 후속프로젝트의 종류를 우선순위에 따라 중·장기적 추진과제인 핵심프로젝트와 장기적 추진과제인 전략프로젝트로 구분하여 추진계획을 재조정함. 핵심프로젝트는 첨단과학기술단지, 휴양형주거단지, 신화·역사공원, 서귀포관광미항, 제주헬스케어타운(신규), 외국교육기관캠퍼스타운(신규) 등 6개 사업이며, 전략프로젝트는 쇼핑아울렛, 생태공원, 공항자유무역지역, 중문관광단지, 제2첨단과학기술단지(신규) 등 5개 사업임.

<표 II-1> 7대 선도프로젝트 추진개요

프로젝트 명	추진상황
첨단과학기술단지(1,096천㎡)	부지조성공사 중, 475억원 투자
신화·역사공원(4,043천㎡)	부지조성공사 실시설계 중, 453억원 투자
예래 휴양형 주거단지(744천㎡)	민간사업자 공모 중, 617억원 투자
서귀포 관광미항 개발(98천㎡)	기본 실시설계 용역 중, 44억원 투자
중문 관광단지 확충(153천㎡)	용도변경(호텔→콘도) 방안마련 중, 307억원 투자
쇼핑아울렛, 공항자유무역지역	추진 지연

라. 제주도민 소득향상 및 환경보전 대책

첫째, 제주도민의 소득향상에 기여하고 1차 산업의 경쟁력을 강화하도록 하였다. 도민의 출자 및 도민고용비율이 높은 개발 사업을 특별우대사업으로 선정하여 고용보조금, 훈련보조금 등을 차등 지원함과 동시에 창업보육센터를 설립하여 창업지원 경영지도 등을 실시하고 새로운 전문분야에 대응한 직업훈련 및 교육을 강화하며 중소 지역상인의 상업시설 입주기회 확대 등을 위한 행정지원을 강화하여 제주도민의 소득 향상과 교육기회를 확대시켰다. 국제자유도시 개발사업 수익의 일부를 1차 산업 발전 재원 확충을 위해 지역농어촌진흥기금 및 도민 고용업체 등에 지원하며 과학기술단지에 농업해양생물연구시설 및 전문연구인력을 적극 유치하도록 하였다. 또한 1차 산업의 품질 고급화 기반을 확충하고 제주국제자유도시 해외홍보 마케팅 시 제주의 청정 농·임·축산물 브랜드 마케팅을 연계 추진하고 관광호텔 등 관광업소에 지역상품 판매확대 등 1차 산업의 경쟁력 강화를 위한 다각적인 방안을 강구하도록 하였다.

둘째, 환경보전을 강화하였다. 현재 제주도는 국가 환경기준치보다 강화된 EU, 스위스 수준의 지역 환경기준을 설정하여 운영계획을 세워서 국내 최초로 GIS를 이용한 엄격한 지하수 보전관리체제로 운영하고 제주도 전 지역을 지하수생태계 경관보전지구로 구분하고 각 지구를 1_4 등급으로 세분하여 개발행위를 차등 규제하도록 하였다.

<표 II-2> 제주도의 환경기준표

항 목	국가	제주	스위스	항 목	국가	제주	스위스
(대기)				(수질)			
· 아황산가스(ppm)	0.03	0.01	0.01	· 카드뮴(mg/ℓ)	0.01	0.005	0.1
· 일산화탄소(ppm)	9	5	7	· 음이온계면활성제(mg/ℓ)	0.5	0.2	0.64
· 이산화질소(ppm)	0.05	0.027	0.02	· 비소(mg/ℓ)	0.05	0.005	0.31
· 미세먼지(mg/m³)	80	60	70	· 납(mg/ℓ)	0.1	0.04	0.5
· 납(mg/m³)	1.5	0.5	1.0	· 6가크롬(mg/ℓ)	0.05	0.01	0.05

특히 제주도의 청정 환경을 보전하기 위하여 앞으로 기존제도의 철저한 시행과 관련제도의 보완으로 국제자유도시 개발과정에서 혹시나 행정환경이 훼손되지 않도록 하고 개발사업 계획의 수립 시나 시행 시 사전환경성 검토, 환경교통재해영향평가 등 관련법령에 의한 환경평가를 엄격히 이행하도록 하고 있다. 더구나 경관미관보존녹지지역 등에서 건축물 건축 시 형태, 색채 등에 대한 건축심의를 강화하고 친환경 재료 사용 등 생태적 요인도 최대한 고려하도록 유도해 나가도록 하였다. 또 천연가스 자동차, 자전거도로 등 저공해 대중교통시설을 확충하고 풍력발전 등 대체에너지 개발과 사용을 지속적으로 권장하고 확대시켜 나가도록 하였다.

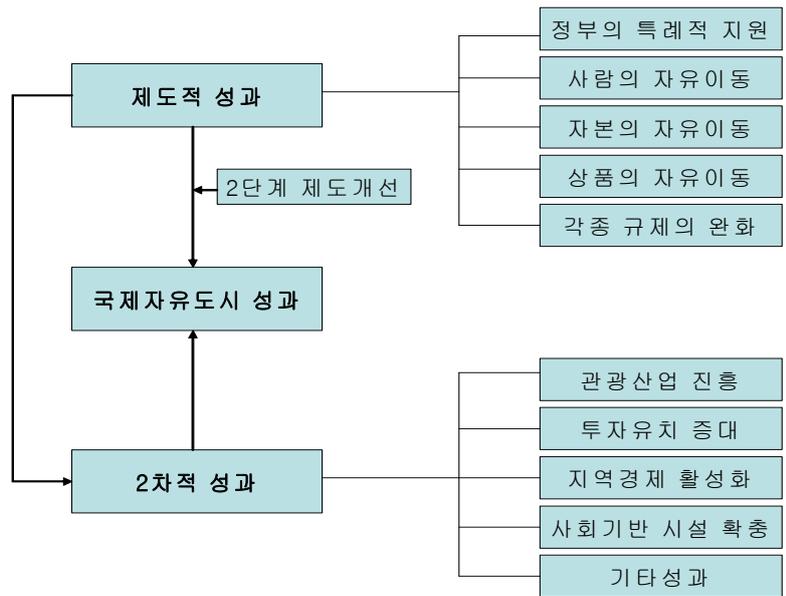
3. 성과분석의 틀

제주국제자유도시의 5년간 추진성과를 평가하는 것은 쉬운 일이 아니다. 그것은 제주국제자유도시계획에 대한 체계적인 성과관리가 없었기 때문이라고 생각한다. 성과관리는 주어진 성과목표가 효과적인 방법으로 달성되고 있는지에 대하여 확인하는 제반활동을 의미한다.(허만형, 2006: 486) 성과관리는 목표 설정으로부터 시작된다 하겠다. 목표는 주어진 기간 내에 기관이 성취하고자 하는 결과치이다. 구체적으로 설명하면 투입에 대한 단순한 산출이 아니라, 산출이 만들어낸 직접적인 결과로서의 Outcome과 더불어 일정한 사회적 효과창출 수준으로서의 Results까지를 의미한다.

정책평가는 정책대안이 결정된 후에 집행과정에서 의도한대로 능률적으로 집행되었는지, 그리고 집행되고 난 후에 설정된 목표를 달성했는지를 평가하는 것이다.(이종수외, 2005: 305) 정책을 평가하는 모형으로는 목적달성평가모형, 부수적 효과평가모형, 비목적 평가모형, 고객 지향적 평가모형, 종합적 평가모형 등이 있다. 목적달성평가모형은 최초에 정책이 추구한 목적의 달성정도를 파악하고자 하는 것이며, 부수적 평가모형은 정책으로 인한 부수적 효과를 함께 고려하는 평가모형이다. 비목적 평가모형은 정책범위를 넘어서서 정부의 간여가 만들어낸 모든 효과를 관찰하는 모형이며, 고객 지향적 평가모형은 정책수혜자들의 관점에서 정책을 평가하는 것이다. 그리고 종합적 평가모형은 정책기획과 집행과정까지도 포함하여 평가하는 것을 말한다.(최성락외, 2006: 227)

국제자유도시의 성과를 평가함에 있어서는 종합적 평가모형에 입각하여 접근하고자 한다. 국제자유도시는 ‘제주특별자치도설치및국제자유도시조성에관한특별법’에 의하면 사람, 상품, 자본의 국제적 이동과 기업 활동의 편의가 최대한 보장되도록 하는 규제의 완화 및 국제적 기준이 적용되는 지역적 단위로 정의되고 있다.

따라서 국제자유도시의 지향점은 사람의 이동이 자유로운 지역, 상품의 이동이 자유로운 지역, 자본의 이동이 자유로운 지역, 그리고 경제적 활동이 최대한 보장지역을 지향하고 있다. 따라서 국제자유도시에 대한 평가는 국제자유도시계획이 추구하는 목표들을 달성할 수 있는 제도적 수단 구축여부와 이로 인해 발생하는 2차적인 성과로 구분하여 접근할 수 있을 것이다.



<그림 1> 성과분석의 틀

Ⅲ. 제주국제자유도시 추진 5년 성과 인식조사

1. 기본설계

1) 표본설계

- 가. 모집단 : 제주특별자치도내 학계, 언론계 및 시민단체, 관계공무원, 산업계 등 제주국제자유도시에 대한 전문적 지식을 갖고 있는 전문가를 대상
- 나. 표본크기 : 164명
- 다. 표본추출방법 : 연구자가 국제자유도시를 평가할 수 있는 집단으로 판단되는 전문가들을 판단 추출함.

2) 자료수집방법 및 기간

가. 접근방법 : 표본추출된 설문응답자를 방문 1:1 개별면접 수행

나. 자료수집도구 : 구조화된 설문지(별첨)

다. 실사기간 : 2007년 3월 26일~3월 30일

3) 자료처리

○ 완성된 질문지는 SPSS PC⁺ 10 program으로 전산 처리하였음.

4) 응답자 인구통계학적 특성

〈표 III-1〉 응답자 특성

구 분		빈도(명)	비율(%)
성 별	남성	116	70.7
	여성	48	29.3
연 령	20대	6	3.7
	30대	57	34.8
	40대	83	50.6
	50대	18	11.0
직 업	학계	40	24.4
	언론·시민단체	37	22.6
	관계(공무원)	45	27.4
	산업계(건설, IT 등)	41	25.0
	기타	1	0.6
학 력	고졸(중퇴 포함)	7	4.3
	대졸(재학, 중퇴 포함)	89	54.3
	대학원 이상	68	41.5
합	계	164	100.0

2. 조사내용 분석

제도적 인프라 구축 수준

1) 제주특별자치도지원위원회의 역할

○ 현재 국무총리 소속하에 제주특별자치도 지원위원회가 설치되어 특별자치도 및 국제자유도시에 관한 사항들을 심의하고 있다. 이러한 위원회가 국제자유

도시 조성에 대한 지원역할을 충분히 수행하고 있는가에 대해 응답자의 55.5%가 보통, 충분한 역할을 수행하지 못하고 있다는 부정적 응답이 31.1%, 잘하고 있다는 긍정적 응답이 13.4%로 나타났다.

〈표 III-2〉 특별자치도지원위원회가 특별자치도 추진과 국제자유도시 조성에 지원 역할을 다하고 있다고 생각하는가

구 분	빈도(명)	비율(%)
전혀 아님	7	4.3
아님	44	26.8
보통	91	55.5
잘함	22	13.4
합계	164	100.0

2) 제주특별자치도에 대한 특례적 지원 정도

- 국제자유도시 개발에 대한 특별법 규정이 중앙정부가 다른 자치단체에 비해 제주지역에 대해 어느 정도의 특례적 지원을 하고 있다고 생각하고 있는지에 대해 응답자의 57.3%가 특례적 지원이 아니다 라는 부정적 입장을 나타내고 있는 반면, 특례를 인정하는 응답은 7.3%에 그침을 알 수 있음. 이는 많은 전문가들이 특별법에 규정된 중앙정부의 제도적 특례에 관한 내용들이 국제자유도시의 성공적 추진을 위해서는 상당히 미흡하다고 인식하고 있음을 알 수 있다.

〈표 III-3〉 중앙정부는 다른 자치단체에 비해 제주지역에 특례적 지원을 하고 있는가

구 분	빈도(명)	비율(%)
전혀 아님	13	7.9
아님	81	49.4
보통	58	35.4
잘함	12	7.3
합계	164	100.0

3) 국제자유도시 개발센터의 역할 수행력

- 국제자유도시 개발사업과 관련하여 핵심사업주체인 국제자유도시개발센터의

수행성과에 대해서 응답자의 45.1%가 본래 설립목적을 충분하게 수행하지 못하고 있다고 응답하고 있는 반면, 제 기능을 수행하고 있다고 응답한 비율은 10.4%에 그치고 있다. 개발센터가 설립된 지 5년이 지나고 있음에도 불구하고 많은 전문가들이 7대 선도프로젝트 사업과 투자유치를 목적으로 설립된 개발센터의 성과에 대해서는 미흡하지 않느냐 라는 부정적 시각이 우세함을 알 수 있다.

〈표 III-4〉 국제자유도시개발센터가 원래의 설립목적을 충분히 수행하고 있다고 생각하는가

구 분	빈도(명)	비율(%)
전혀 아님	9	5.5
아님	65	39.6
보통	73	44.5
잘함	17	10.4
합계	164	100.0

4) 국제자유도시 추진단계별 성과에 대한 인식

- 제주국제자유도시는 1단계 도입단계(2002년), 2단계 성장발달단계(2006), 3단계 정착단계(2011)의 과정을 통해 완성되는 것으로 되어 있는데 이러한 단계별 추진성과 중 관광자유도시 형성을 위한 1단계 도입단계 추진성과에 대해서 응답자의 42.7%가 그 동안의 추진성과가 미흡하다고 보고 있으며, 35.4%가 보통수준, 15.8%가 잘 되고 있다고 응답하였다.

〈표 III-5〉 제주국제자유도시 1단계 추진성과에 대한 생각은

구 분	빈도(명)	비율(%)
매우 못함	10	6.1
대체로 못함	60	36.6
보통	58	35.4
대체로 잘함	25	15.2
매우 잘함	1	0.6
모르겠음	10	6.1
합계	164	100.0

- 2단계 성장발달의 추진단계는 사람, 상품, 자본이 자유롭게 드나드는 비즈니스 물류 도시 조성에 있는데 이에 대한 그동안 추진성과에 대해서 응답자의 56.1%가 그 동안의 추진성과가 미흡하다고 보고 있으며, 27.4%가 보통수준, 9.1%가 잘 되고 있다고 응답하였다.

〈표 III-6〉 제주국제자유도시 2단계 추진성과에 대한 생각은

구 분	빈도(명)	비율(%)
매우 못함	19	11.6
대체로 못함	73	44.5
보통	45	27.4
대체로 잘함	14	8.5
매우 잘함	1	0.6
모르겠음	11	6.7
무응답	1	0.6
합계	164	100.0

5) 국제자유도시 목표 달성 가능성

- 제주국제자유도시의 목표연도인 2011년에 천혜의 자연과 쾌적한 주거환경을 갖춘 미래형 도시인 금융도시를 완성함으로써 관광, 휴양, 물류, 비즈니스, 금융 등을 갖춘 복합형 국제자유도시를 완성하는 것으로 되어 있다. 이의 달성 가능성에 대해서 응답자의 51.9%가 달성이 불가능하거나 희박하다고 생각하고 있으며, 22.6%는 보통 수준, 25.6%는 달성이 가능하다고 인식하고 있다.

〈표 III-7〉 국제자유도시 목표연도인 2011년 복합형 국제자유도시의 달성 가능성은

구 분	빈도(명)	비율(%)
달성불가	8	4.9
달성희박	77	47.0
보통	37	22.6
달성가능	42	25.6
합계	164	100.0

6) 투자환경과 규제완화 수준

- 제주국제자유도시의 투자환경을 개선하고 규제완화는 국제자유도시 추진의 핵심이라고 할 수 있는데 현재의 투자환경 수준과 관련해서는 응답자의 52.4%는 국제자유도시를 성공적으로 추진하기 위해서는 현재의 투자환경 수준은 미흡하다고 보고 있으며, 보통 수준이라고 보고 있는 응답자는 38.4%, 투자환경에 대해 긍정적 응답은 6.7%로 나타났다.

〈표 III-8〉 현재의 국제자유도시 투자환경 수준은 어느 정도인가

구 분	빈도(명)	비율(%)
매우 낮음	20	12.2
낮음	66	40.2
보통	63	38.4
잘됨	9	5.5
매우 잘됨	2	1.2
모르겠음	4	2.4
합계	164	100.0

- 제주국제자유도시의 투자환경을 개선하고 규제완화는 국제자유도시 추진의 핵심이라고 할 수 있는데 현재의 규제완화 수준과 관련해서는 응답자의 53.1%는 국제자유도시를 성공적으로 추진하기 위해서는 현재의 규제완화 수준은 미흡하다고 보고 있으며, 보통 수준이라고 보고 있는 응답자는 32.3%, 규제완화 수준에 대해 긍정적 응답은 3.6%로 나타났다.

〈표 III-9〉 현재의 국제자유도시 규제완화 수준은 어느 정도인가

구 분	빈도(명)	비율(%)
매우 낮음	19	11.6
낮음	68	41.5
보통	53	32.3
잘됨	15	9.1
매우 잘됨	2	1.2
모르겠음	4	2.4
무응답	3	1.8
합계	164	100.0

국제자유도시 추진성과

6) 관광객 증가

- 2001년 관광객은 419만 명에서 2006년 531만 명으로 26.6%가 증가하였다. 이러한 관광객 증가에 국제자유도시 추진이 어느 정도 영향을 미쳤다고 생각하는지에 대해 응답자의 35.4%는 별 영향을 미치지 않았다고 보았고, 32.9%는 보통, 31.7%는 국제자유도시 추진이 관광객 증가에 영향을 미쳤다고 응답하였다.

〈표 III-10〉 관광객 증대에 국제자유도시계획 추진이 어느 정도 영향을 미쳤다고 생각하는가

구 분	빈도(명)	비율(%)
전혀 아님	11	6.7
아님	47	28.7
보통	54	32.9
영향을 줌	52	31.7
합계	164	100.0

7) 외국인 관광객 증가

- 2001년 외국인 관광객이 29,050명에서 2006년 46,360명으로 58.7%가 증가하였다. 이러한 외국인 관광객 증가에 국제자유도시 추진이 어느 정도 영향을 미쳤다고 생각하는지에 대해 응답자의 36.0%는 보통이다. 30.5%는 별 영향을 미치지 않았다고 보았고, 29.9%는 국제자유도시 추진이 외국인 관광객 증가에 영향을 미쳤다고 응답하였다.

〈표 III-11〉 외국인 관광객 증대에 국제자유도시계획 추진이 어느 정도 영향을 미쳤다고 생각하는가

구 분	빈도(명)	비율(%)
전혀 아님	9	5.5
아님	41	25.0
보통	59	36.0
영향을 줌	49	29.9
매우 영향 줌	6	3.7
합계	164	100.0

8) 회의 개최건수 증가

- 2003년도에 82건(94,000명)에서 2006년 234건(200,000명)의 회의가 개최되었다. 이와 같이 회의 개최건수의 증가가 국제자유도시 추진이 어느 정도 영향을 미쳤다고 생각하는가에 대해 응답자의 56.7%가 영향을 미쳤다고 응답하였고, 33.5%가 보통, 영향을 미치지 않았다는 응답은 9.7%로 나타났다.

〈표 III-12〉 회의 개최건수의 증가에 국제자유도시계획 추진이 어느 정도 영향을 미쳤다고 생각하는가

구 분	빈도(명)	비율(%)
전혀 아님	1	0.6
아님	15	9.1
보통	55	33.5
영향을 줌	84	51.2
매우 영향 줌	9	5.5
합계	164	100.0

9) 민간투자 의향의 증가

- 2002년 관광개발 사업에 있어 민간투자 의향은 11조 7천억여 원에 이르고 있는데 이와 같은 민간투자 의향의 증가에 국제자유도시 추진이 어느 정도 영향을 미쳤다고 생각하는지에 대해 응답자의 48.2%가 영향을 미쳤다고 응답하였고, 40.2%가 보통, 영향을 미치지 않았다는 11.6%로 나타났다.

〈표 III-13〉 민간투자 의향 증가에 국제자유도시계획 추진이 어느 정도 영향을 미쳤다고 생각하는가

구 분	빈도(명)	비율(%)
전혀 아님	2	1.2
아님	17	10.4
보통	66	40.2
영향을 줌	68	41.5
매우 영향 줌	11	6.7
합계	164	100.0

10) 수도권 기업 이전 효과

- (주)다음, (주)EMLSI 본사의 제주 이전 등 수도권 기업이 제주로 이전하는데 국제자유도시 추진이 어느 정도 영향을 미쳤는지에 대해 응답자의 54.9%가 영향을 미쳤다고 응답하였고, 26.8% 보통, 영향을 미치지 않았다는 18.2%로 나타났다.

〈표 Ⅲ-14〉 수도권 기업이 제주로 이전하는데 국제자유도시계획 추진이 어느 정도 영향을 미쳤다고 생각하는가

구 분	빈도(명)	비율(%)
전혀 아님	5	3.0
아님	25	15.2
보통	44	26.8
영향을 줌	83	50.6
매우 영향 줌	7	4.3
합계	164	100.0

11) 사회간접시설의 확충 효과

- 제주국제공항 및 제주항의 시설 확충 등 사회간접자본의 지속적으로 확충되고 있는데 이러한 사회간접자본의 확충에 국제자유도시 추진이 어느 정도 영향을 미쳤다고 보는지에 대해 응답자의 51.2%가 영향을 미쳤다고 보고 있으며, 36.6%는 보통, 영향을 미치지 않았다는 12.2%로 나타났다.

〈표 Ⅲ-15〉 사회간접자본 확충에 국제자유도시계획 추진이 어느 정도 영향을 미쳤다고 생각하는가

구 분	빈도(명)	비율(%)
아님	20	12.2
보통	60	36.6
영향을 줌	72	43.9
매우 영향 줌	12	7.3
합계	164	100.0

12) 제주인구의 증가

- 2001년도 제주인구는 547천여 명이었는데 비해, 2005년도에는 559천여 명으로 증가하였다. 이런 제주도 인구 증가에 국제자유도시계획 추진이 어느 정도 영향을 미쳤다고 보는지에 대해서 응답자의 42.7%는 별 영향을 미치지 않았다고 보고 있으며, 40.9%는 보통, 인구증가에 영향을 미쳤다고 생각하는 응답자는 16.4%로 나타났다.

〈표 III-16〉 제주도 인구 증가에 국제자유도시계획 추진이 어느 정도 영향을 미쳤다고 생각하는가

구 분	빈도(명)	비율(%)
전혀 아님	16	9.8
아님	54	32.9
보통	67	40.9
영향을 줌	23	14.0
매우 영향 줌	4	2.4
합계	164	100.0

13) 국세 징수의 증가

- 2001년도 제주지역에서의 국세 징수는 2,829억여 원이었는데 비해, 2005년도에는 3,542억여 원으로 증가하였다. 이런 국세 징수 증가에 국제자유도시계획 추진이 어느 정도 영향을 미쳤다고 생각하는가에 대해서 응답자의 43.9%는 보통이다. 29.9%는 별 영향을 미치지 않았다고 보고 있으며, 국세증가에 영향을 미쳤다고 생각하는 응답자는 26.2%로 나타났다.

〈표 III-17〉 국세징수 증가에 국제자유도시계획 추진이 어느 정도 영향을 미쳤다고 생각하는가

구 분	빈도(명)	비율(%)
전혀 아님	8	4.9
아님	41	25.0
보통	72	43.9
영향을 줌	41	25.0
매우 영향 줌	2	1.2
합계	164	100.0

14) 지역총생산의 증가

- 2001년도 제주지역 총생산액은 5조6,916억여 원이었는데 비해, 2005년도에는 6조5,871억여 원으로 증가하였다. 이런 제주지역 총생산 증가에 국제자유도시 계획 추진이 어느 정도 영향을 미쳤다고 생각하는가에 대해서 응답자의 43.3%는 보통이다. 총생산 증가에 영향을 미쳤다고 생각하는 응답자는 32.3%, 별 영향을 미치지 않았다고 보는 응답자는 24.4%로 나타났다.

〈표 III-18〉 제주지역 총생산 증가에 국제자유도시계획 추진이 어느 정도 영향을 미쳤다고 생각하는가

구 분	빈도(명)	비율(%)
전혀 아님	7	4.3
아님	33	20.1
보통	71	43.3
영향을 줌	52	31.7
매우 영향 줌	1	0.6
합계	164	100.0

15) 제주발전의 기여

- 제주국제자유도시계획이 추진되지 않았다면 현재의 제주발전은 어떻게 되었을 것인가에 대해 응답자의 56.7%는 현재수준과 같을 것이라고 응답하였으며, 현재보다 나빠질 것이다 33.6%, 현재보다 발전했을 것이다 9.7%로 나타났다. 이는 국제자유도시의 구체적 성과에 앞서 제주의 미래를 위한 국제자유도시 비전과 추진에 대해서는 전문가들이 어느 정도 공감하고 있음을 보여주는 것이라고 판단될 수 있다.

〈표 III-18〉 제주국제자유도시계획이 추진되지 않았다면 현재의 제주발전은 어떻게 되었다고 생각하는가

구 분	빈도(명)	비율(%)
매우나빠짐	7	4.3
나빠짐	48	29.3
현재와 같음	93	56.7
현재보다 나옴	15	9.1
매우 발전했음	1	0.6
합계	164	100.0

16) 종합적 평가

- 제주국제자유도시 5년의 성과에 대한 종합적 평가는 응답자의 48.8%가 보통 수준으로 평가하였으며, 43.9%는 불만족스럽다, 7.3%는 만족한다고 평가하고 있다.

〈표 III-19〉 종합적으로 국제자유도시 추진성과를 평가한다면

구 분	빈도(명)	비율(%)
매우 불만족	11	6.7
불만족	61	37.2
보통	80	48.8
만족	12	7.3
합계	164	100.0

- 제주국제자유도시 5년의 성과에 대해 불만족스럽다고 평가한 응답자에 대해 그 이유가 무엇인지를 조사한 결과 1순위는 중앙정부의 행·재정적 지원의 부족이라고 응답하였고, 2순위는 제주의 역량 부족, 3순위는 자치단체의 능력 부족 때문이라고 응답하였다.
 - 1순위 : 중앙정부의 행·재정적 지원의 부족
 - 2순위 : 제주의 역량 부족
 - 3순위 : 자치단체의 능력부족

17) 제주지역의 역량 수준

- 제주국제자유도시를 추진하는데 필요한 제주지역의 역량의 수준에 대해 응답자의 53.0%가 역량수준이 낮다고 응답하고 있으며, 31.7%는 보통수준, 11.0%가 제주지역 역량수준이 높다고 평가하고 있다.

〈표 III-20〉 국제자유도시를 추진하는데 필요한 제주지역의 역량수준은 어느 정도인가

구 분	빈도(명)	비율(%)
매우 낮다	11	6.7
낮다	76	46.3
보통	52	31.7
높다	17	10.4
매우 높다	1	0.6
무응답	7	4.3
합계	164	100.0

2단계 제도개선 사항

19) 2단계 제도개선과제 중 빅3의 필요성

- 제주특별자치도의 2단계 개선 중 Big 3(항공자유화, 전도면세지역화, 법인세율 인하)가 국제자유도시 형성에 어느 정도 필요하다고 생각하고 있는지에 대한 조사 결과, 항공자유화의 경우 응답자의 87.8%, 전도면세지역화 81.7%, 법인세율 인하 87.2%가 빅3가 필요하다고 보고 있어 대부분의 전문가가 국제자유도시 성공적 추진을 위해서는 빅3를 중심으로 2단계 제도개선의 필요성을 공감하고 있음을 알 수 있다.

〈표 III-21〉 BIG 3가 국제자유도시 형성에 어느 정도 필요한가
(항공 자유화)

구 분	빈도(명)	비율(%)
전혀 필요 없음	2	1.2
필요 없음	3	1.8
보통	14	8.5
필요함	70	42.7
절대 필요함	74	45.1
모르겠음	1	0.6
합계	164	100.0

〈표 III-22〉 BIG 3가 국제자유도시 형성에 어느 정도 필요한가
(전도면세지역화)

구 분	빈도(명)	비율(%)
필요 없음	3	1.8
보통	22	13.4
필요함	76	46.3
절대 필요함	58	35.4
모르겠음	2	1.2
무응답	3	1.8
합계	164	100.0

〈표 Ⅲ-23〉 BIG 3가 국제자유도시 형성에 어느 정도 필요한가
(법인세율 인하)

구 분	빈도(명)	비율(%)
필요 없음	2	1.2
보통	16	9.8
필요함	77	47.0
절대 필요함	66	40.2
무응답	3	1.8
합계	164	100.0

19) 2단계 제도개선과제 중 빅3의 내용의 만족도

- 제주특별자치도의 2단계 개선 중 Big 3(항공자유화, 전도면세지역화, 법인세율 인하)가 국제자유도시 형성에 대해 대부분의 응답자가 그 필요성에 대해 공감하고 있지만 지금까지 추진된 내용에 대한 만족도는 어느 정도인지 조사 결과, 항공자유화의 경우 응답자의 42.1%가 보통수준, 33.5%가 만족한다, 22.0%가 불만족스럽다고 평가하고 있다.

〈표 Ⅲ-24〉 BIG 3의 내용에 어느 정도 만족하는가 (항공자유화)

구 분	빈도(명)	비율(%)
매우 불만족	8	4.9
불만족	28	17.1
보통	69	42.1
만족	46	28.0
매우 만족	9	5.5
모르겠음	4	2.4
합계	164	100.0

- 전도면세지역화 경우 응답자의 44.5%가 불만족스럽다. 36.0%가 보통수준, 17.1%가 만족스럽다고 평가하고 있다.

〈표 Ⅲ-25〉 BIG 3의 내용에 어느 정도 만족하는가 (전도면세지역화)

구 분	빈도(명)	비율(%)
매우 불만족	17	10.4
불만족	56	34.1
보통	59	36.0
만족	22	13.4
매우 만족	6	3.7
모르겠음	4	2.4
합계	164	100.0

- 법인세율 인하의 경우 응답자의 33.5%가 보통, 32.1%가 불만족스럽다. 22.6%가 만족스럽다고 평가하고 있다.

〈표 Ⅲ-26〉 BIG 3의 내용에 어느 정도 만족하는가 (법인세율 인하)

구 분	빈도(명)	비율(%)
매우 불만족	21	12.8
불만족	48	29.3
보통	55	33.5
만족	31	18.9
매우 만족	6	3.7
모르겠음	3	1.8
합계	164	100.0

20) 2단계 제도개선과제 중 빅3의 내용이 현 수준으로 확정된 이유

- 제주특별자치도의 2단계 개선 중 Big 3(항공자유화, 전도면세지역화, 법인세율 인하)가 국제자유도시 형성에 대해 불만족스럽다고 응답한 사람을 대상으로 현재의 수준으로 확정된 이유가 무엇인지를 살펴본 결과 1순위로 중앙정부의 국제자유도시 추진에 대한 확고한 의지부족을 가장 크게 꼽고 있었고, 2순위로는 제주의 대 중앙절충 능력의 한계 및 설득논리의 부재를 들고 있다.
 - 1순위 : 중앙정부의 국제자유도시 추진에 대한 확고한 의지부족
 - 2순위 : 제주의 대 중앙절충 능력의 한계 및 설득논리 부재

〈표 Ⅲ-27〉 BIG 3 현재의 수준으로 확정된 이유가 무엇이라고 생각하는가 (1순위)

구 분	빈도(명)	비율(%)
중앙정부의 국제자유도시 추진에 대한 확고한 의지부족	43	56.0
특례적 지원에 대한 다른 지방자치단체 및 정치권의 반발 우려	18	24.0
제주도의 대 중앙절충 능력의 한계 및 설득논리 부재	8	10.0
제주도의 중앙정부에 대한 전략적 접근의 부재	4	5.0
제주도의 정치적 힘의 부족	4	5.0
합 계	77	100.0

〈표 III-28〉 BIG 3 현재의 수준으로 확정된 이유가 무엇이라고 생각하는가
(2순위)

구 분	빈도(명)	비율(%)
중앙정부의 국제자유도시 추진에 대한 확고한 의지부족	16	20.0
특례적 지원에 대한 다른 지방자치단체 및 정치권의 반발우려	16	20.0
제주도의 대 중앙절충 능력의 한계 및 설득논리 부재	19	25.0
제주도의 중앙정부에 대한 전략적 접근의 부재	8	11.0
제주도의 정치적 힘의 부족	18	24.0
합 계	77	100.0

21) 2단계 제도개선과제에 대한 종합 평가

- 확정된 제주특별자치도 2단계 제도개선 사항에 대해 종합적 견해를 조사한 결과 응답자의 59.1%가 보통, 26.8%가 불만족, 12.8%가 만족한다고 응답하였다.

〈표 III-29〉 확정된 제주특별자치도의 2단계 개선사항에 대한
종합적인 만족도는

구 분	빈도(명)	비율(%)
매우 불만족	5	3.0
불만족	39	23.8
보통	97	59.1
만족	20	12.2
매우 만족	1	0.6
무응답	2	1.2
합계	164	100.0

제주국제자유도시 향후 발전방향

22) 특화적 발전전략에 대한 의견

- 제주국제자유도시계획은 관광, 휴양, 회의, 물류, 비즈니스, 금융 등 복합적 국제자유도시를 추진하고 있는 바, 이에 대해서 선택과 집중을 통한 특화적 발전전략을 모색해야 된다는 주장에 대해서 응답자의 79.9%가 이에 동의한다고 응답하였으며, 11%가 보통, 9.1%가 동의하지 않는다고 나타났다.

〈표 III-30〉 제주국제자유도시계획은 선택과 집중을 통한 특화적 발전전략을 모색해야 된다는 주장에 대한 생각은

구 분	빈도(명)	비율(%)
전혀 동의하지 않음	2	1.2
동의하지 않음	13	7.9
보통	18	11.0
동의함	103	62.8
매우 동의함	28	17.1
합계	164	100.0

23) 특화적 발전전략을 위한 산업 우선순위

- 제주국제자유도시를 선택과 집중을 통해 특화된 발전전략을 모색할 경우, 어떤 산업을 중심으로 경쟁력을 확보해 나가야 하는지에 대해 조사한 결과 1순위로는 회의·휴양을 포함한 관광산업을 꼽고 있으며, 2순위로 IT·BT 등 첨단산업, 3순위로 보건의료산업을 들고 있다.
 - 1순위 : 회의·휴양을 포함한 관광산업
 - 2순위 : IT·BT 등 첨단산업
 - 3순위 : 보건의료산업

〈표 III-31〉 특화된 발전전략을 모색할 경우 어떤 산업을 중심으로 경쟁력을 확보해 나가야 하는가 (1순위)

구 분	빈도(명)	비율(%)
회의 휴양을 포함한 관광산업	79	61.0
청정1차산업	11	8.0
교육산업	11	8.0
보건의료산업	8	6.0
IT·BT 등 첨단산업	18	14.0
금융산업	3	2.0
물류산업	1	1.0
합계	131	100.0

〈표 III-33〉 특화된 발전전략을 모색할 경우 어떤 산업을 중심으로 경쟁력을 확보해 나가야 하는가 (2순위)

구 분	빈도(명)	비율(%)
회의 휴향을 포함한 관광산업	24	19.0
청정1차산업	13	10.0
교육산업	23	18.0
보건의료산업	17	13.0
IT·BT 등 첨단산업	32	25.0
해양수산업	3	2.0
금융산업	5	3.0
물류산업	7	6.0
비즈니스	4	3.0
기타	1	1.0
합계	131	100.0

〈표 III-33〉 특화된 발전전략을 모색할 경우 어떤 산업을 중심으로 경쟁력을 확보해 나가야 하는가 (3순위)

구 분	빈도(명)	비율(%)
회의 휴향을 포함한 관광산업	11	10.0
청정1차산업	17	13.0
교육산업	20	16.0
보건의료산업	22	17.0
IT·BT 등 첨단산업	18	13.0
해양수산업	10	8.0
금융산업	18	13.0
물류산업	9	6.0
비즈니스	5	3.0
기타	1	1.0
합계	131	100.0

24) 목표연도 2011에서 20년 장기전략으로의 전환

- 제주국제자유도시계획의 목표연도는 2011년이다. 이를 20년 정도의 장기전략으로 전환해야 한다는 지적이 있는데 이에 대해서 어떻게 생각하고 있는지 살펴본 결과, 응답자의 61.6%가 전환의 필요성에 대해 찬성하고 있으며, 25.6%가 보통, 10.4%가 반대한다고 응답하였다.

〈표 Ⅲ-33〉 제주국제자유도시계획의 목표연도는 2011년이다
이를 20년 정도의 장기 전략으로 전환해야 된다는 생각은

구 분	빈도(명)	비율(%)
절대반대	1	0.6
반대	16	9.8
보통	42	25.6
찬성	88	53.7
절대찬성	13	7.9
무응답	4	2.4
합계	164	100.0

25) 영어공용화제도 도입에 관한 견해

- 제주지역에 영어공용화 제도를 도입하는 것에 대해서 응답자의 57.3%가 도입에 찬성하고 있으며, 31.1%가 보통, 9.8%가 반대한다고 응답하였다.

〈표 Ⅲ-34〉 제주지역에 영어공용화 제도를 도입하는 것에 대한 생각은

구 분	빈도(명)	비율(%)
절대반대	6	3.7
반대	10	6.1
보통	51	31.1
찬성	75	45.7
절대찬성	19	11.6
무응답	3	1.8
합계	164	100.0

26) 외국교육기관 영리법인 허용에 대한 견해

- 제주지역에서의 외국교육기관 영리법인 허용에 대해서 응답자의 68.9%가 영리법인 허용에 찬성하고 있으며, 16.5%가 보통, 13.4%가 반대한다고 응답하였다.

〈표 Ⅲ-35〉 제주지역에서의 외국교육기관 영리법인 허용에 대한 생각은

구 분	빈도(명)	비율(%)
절대반대	9	5.5
반대	13	7.9
보통	27	16.5
찬성	89	54.3
절대찬성	24	14.6
무응답	2	1.2
합계	164	100.0

27) 국내 영리법인 의료기관 허용에 대한 견해

- 제주지역에서의 국내 영리법인 의료기관 허용에 대해서 응답자의 72.6%가 영리법인 허용에 찬성하고 있으며, 15.9%가 보통, 10.4%가 반대한다고 응답하였다.

〈표 III-36〉 제주지역에서의 국내 영리법인 의료기관 허용에 대한 생각은

구 분	빈도(명)	비율(%)
절대반대	8	4.9
반대	9	5.5
보통	26	15.9
찬성	91	55.5
절대찬성	28	17.1
무응답	2	1.2
합계	164	100.0

28) 제죽국제자유도시개발센터 제주 이관에 대한 견해

- 제주국제자유도시개발센터는 건설교통부 산하의 특수법인으로 운영되는데 제주도로 이관해야 된다는 의견에 대해서 응답자의 51.2%가 제주 이관에 찬성하고 있으며, 반대가 34.8%, 보통 12.8로 나타났다.

〈표 III-37〉 제죽국제자유도시개발센터는 건설교통부 산하의 특수법인으로 운영되는데 제주도로 이관해야 된다는 생각은

구 분	빈도(명)	비율(%)
절대반대	16	9.8
반대	41	25.0
보통	21	12.8
찬성	60	36.6
절대찬성	24	14.6
무응답	2	1.2
합계	164	100.0

29) 제주국제자유도시 개발사업 추진을 위해 지방채 발행에 대한 견해

- 제주국제자유도시개발사업을 추진하는데 필요한 재원을 확보하기 위한 제주특별자치도가 지방채를 발행하는 것에 대해서 응답자의 37.8%가 보통, 36.6%가 지방채 발행에 찬성하고 있으며, 반대가 24.4%로 나타났다.

〈표 III-38〉 제주국제자유도시개발사업을 추진하는데 필요한 재원을 확보하기 위해 제주특별자치도 지방채 발행에 대한 생각은

구 분	빈도(명)	비율(%)
절대반대	6	3.7
반대	34	20.7
보통	62	37.8
찬성	53	32.3
절대찬성	7	4.3
무응답	2	1.2
합계	164	100.0

30) 향후 3단계 제도개선을 위한 우선순위

- 향후 3단계 제도개선을 추진함에 있어 가장 역점을 두어야 할 것에 대해서 조사한 결과 1순위로 확실한 국가지원체계의 구축, 2순위로는 제주지역 자치역량 강화, 3순위로 투자유치환경 개선, 4순위로 제주지역의 실질적 소득향상 방안 마련 순으로 나타났다.
 - 1순위 : 국가지원체계의 구축
 - 2순위 : 제주지역 자치역량 강화
 - 3순위 : 투자유치환경 개선
 - 4순위 : 제주지역의 실질적 소득향상 방안 마련

IV. 제주국제자유도시의 향후 과제

1. 도민주도적 제주형 국제자유도시로의 전환

현재의 제주국제자유도시에 대한 기본접근은 외부지향성이다. 대규모 국내외 자본을 유치하기 위한 각종 인센티브 부여, 외국인관광객 유입을 위한 제도적 개선, 최근 교육 의료산업을 육성하기 위한 제도 개선, 전도면세지역에 이르기까지 현재 제주에 거주하고 있는 제주도민보다는 외부에 초점을 두고 있다. 이는 국제자유도시개발사업을 추진하는데 필요한 자본불비에서 비롯된 문제일 수도 있고 국제자유도시가 개방을 전제로 하고 있는 철학적 문제에서 비롯된 것일 수도 있다. 어쨌든 이런 투자유치를 통해 지역경제규모가 확충되고 이는 장기적으로는 제주도민

의 경제적 성장과 삶의 질을 높일 것이라는 전략이다. 이런 기본적인 접근전략에 대한 수정이 필요하다.

제주국제자유도시 추진의 궁극적 목적은 제주지역에 거주하고 있는 지역민의 행복한 삶의 조건을 만드는 것이다. 따라서 단순히 국제자유도시 추진을 통한 간접적 효과만을 누릴 것이 아니라 국제자유도시추진과 관련된 제도개선에서 제주도민이 중심에 있어야 한다는 것이다. 예를 들면, 이번 2차 제도개선에서 수용되지 않았지만 전도면세지역화에 대한 접근도 관광객에 한해서 부가세를 환급해 줄 것이 아니라 제주도민들이 부가세가 면제된 상품을 구입할 수 있도록 하는 접근이 필요하다는 것이다. 국제자유도시 지역에 거주하고 있기 때문에 일상생활에서도 실질적인 이익을 누릴 수 있도록 국제자유도시에 대한 기본전략이 수정되어야 한다.

2. 제주지역 개발계획에 대한 전면 개혁

제주지역의 개발계획에 대한 가장 기본적인 계획은 제주국제자유도시종합계획이다. 국제자유도시종합계획은 「제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한특별법」 제222조에 의해 수립되는 법정계획이다. 국제자유도시종합계획에는 ‘제주특별자치도를 국제자유도시로 개발하기 위한 기본시책에 관한 사항’ 등 18개의 내용을 담아야 한다.

따라서 제주국제자유도시종합계획은 ‘국제자유도시’ 정책에 한정된 특화된 계획이 아니라 제주지역의 총체적 발전을 도모하기 위한 종합적 성격이 강하다. 하지만 국제자유도시정책은 산업적·경제적 접근이 강하다고 할 수 있다. 그러다 보니 선택과 집중에 의한 접근이 불가능하고 국제자유도시종합계획이 백화점식 나열이라는 비판을 받게 되는 원인이 되고 있는 것이다. 그리고 현재의 국제자유도시종합계획의 계획단위는 10년으로 목표연도가 2011년이다. 이는 국제자유도시특별법이 2011년까지 운영되는 한시법이기 때문이다. 하지만 최근의 세계적 추세는 20년 단위의 장기계획이며, 내용에 있어서도 기본방향만을 제시하고 있다. 우리나라의 제4차 국토계획도 이런 추세에 부응하여 20년 단위로 설정하고 있다. 내용면에 있어서도 상당한 변화가 이루어지고 있다.

현재의 제주국제자유도시종합계획은 기본방향보다는 부문별 실천전략에 초점을 두고 있다는 것이다. 하지만 하루가 달라지는 국내외 환경 때문에 구체적인 실천전략을 제시하는 것은 무의미할 수 있다. 따라서 기본방향만 제시하고 구체적인 시행계획은 5년 단위로 설정하여 수립되고 있는 것이다. 제주국제자유도시종합계획도 20년 단위의 장기계획으로 조정하고 그 내용도 있어 제주의 발전방향만을

제시하고 구체적 실천전략은 5년 단위 부문별 계획으로 전환되어야 한다. 그리고 현재의 국제자유도시 시행계획에 대한 접근도 개선되어야 한다. 국제자유도시시행계획은 7대 선도프로젝트를 중심으로 제주국제자유도시개발센터에서 수립하고 있다. 시행계획이 단순히 개별사업에 대한 계획만을 담고 있는 것이다. 따라서 국제자유도시시행계획은 단순히 개별사업에 대한 접근이 아니라 국제자유도시에 대한 구체적 실행계획을 담아야 한다. 그리고 설립주체도 제주국제자유도시개발센터에서 제주도로 전환되어야 할 것이다.

이런 접근을 통해 제주국제자유도시종합계획을 기본으로 하고 이의 지침을 바탕으로 하여 각 부문별 하위계획들을 수립할 수 있는 지역개발계획에 대한 체계적 계층화가 필요한 것이다.

3. 국제자유도시에 대한 중앙정부의 추진의지 미흡 극복

제주도민들은 1998년 김대중 대통령이 우근민 도지사의 건의를 받고 출발한 국제자유도시에 대한 제도적 인프라 수준이 상당히 미흡하다고 생각하고 있다. 2006년 7월 1일부터 새롭게 출범한 제주특별자치도의 한 목적도 국제자유도시의 조성이다. 2002년 제주국제자유도시특별법에 의해 국제자유도시계획을 추진하였지만 명실상부한 국제자유도시가 되는데는 많은 문제가 있었다. 즉, 각종 규제가 그대로 적용되고 모든 권한이 각 부처에 분산돼 있어 특정사업을 추진하려고 해도 제대로 추진할 수가 없는 상황이었다. 이를 타파하기 위한 것이 제주특별자치로서 제주도를 싱가포르나 홍콩, 포르투갈의 마데이라와 같은 경쟁력 있는 국제자유도시로 발전시켜 ‘국부의 전진기지’로 만들어보겠다는 것은 물론, 권한과 자율권이 최대한 부여된 이상적인 분권모델을 만들어 보겠다는 참여정부의 의지이다.(정부혁신지방분권위원회, 2005 : 73-74) 그러나 정권차원의 강력한 추진의지에도 불구하고 실질적인 법률제정에 있어서는 중앙정부의 추진의지를 의심케 한다. 그것은 최근의 제주특별자치도의 2단계 제도개선에 있어서도 마찬가지이다. 정말로 제주도를 국부의 전진기지로 조성하겠다는 의지를 갖고 있다면 전국과의 형평성 논리로 제주도가 요구한 Big 3를 수용하지 않았다. 정권과는 달리 실질적 업무를 담당하는 실무공무원들은 제주국제자유도시나 제주특별자치도에 대한 명확한 인식이 부족한 것이 아닌가 하는 생각이 든다. 이를 극복하기 위한 전략이 필요하며, 그 중에 하나가 제주특별자치도지원위원회 사무처 공무원 인원의 1/2정도는 제주 공무원으로 구성하는 것이다.

제주특별자치도의 성과목표 및 평가와 국제자유도시의 조성에 관한 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속하에 제주특별자치도지원위원회를 두고 있다.(특별법

제7조) 그리고 제8조에 의해 국무조정실 산하에 ‘제주특별자치도지원위원회’ 사무처를 두고 있다. 사무처는 총괄기획관(8인), 분권재정관(10인), 산업진흥관(10인)으로 구성되어 있다. 그런데 일은 사람 중 3~4명을 제외하고는 중앙부처 공무원이라는 것이다. 이 사무처 직원의 1/2정도는 제주공무원으로 구성되어야 한다는 것이다. 일이라는 것은 사람이 하고 사무처가 실무적인 작업을 수행하고 있기 때문이다.

4. 선택과 집중에 의한 우위적 선점효과 가시화

우리와의 경쟁국인 싱가포르는 물류산업이 국제교육활동의 핵심임을 인식하고 지속적인 물류시설 확충과 이에 따른 법제도적 개선을 병행하고 있으며, 그 결과 물류·활동 및 경영활동을 수행하기가 세계에서 가장 편리한 경제 환경을 조성함으로써 강력한 국가경쟁력을 가지게 된 대표적인 국가이다.(김두홍, 2002: 122) 제주국제자유도시도 가시적인 성과를 보여주는 것이 절대적으로 필요하다. 그럼에도 불구하고 현재의 국제자유도시계획은 선택과 집중이 되어 있지 않다.

제주가 지향하는 국제자유도시는 복합형 국제자유도시이다. 1단계는 세계 최대 시장 동북아로 진입하는 핵심관문도시인 관광자유도시를 형성하는 것이고, 2단계는 성장발달단계로 사람, 상품, 자본이 자유롭게 드나드는 개방형 도시의 기능을 갖춘 비즈니스, 물류도시를 이루는 것이며, 3단계인 성숙정착단계에서는 천혜의 자연과 쾌적한 주거환경을 정비한 미래형 도시인 금융도시로 정착한다는 것이다.(김두홍, 2003: 105) 반면에 제주특별자치도 기본계획에서는 친환경적 동북아 중심도시로 육성하기 위해 제주지역 특성에 적합한 3대 핵심 산업(관광, 교육, 의료⁵⁾)과 이에 기반한 첨단산업 육성 등 3+1 핵심 산업을 육성하는 것으로 되어 있다.(제주도, 제주특별자치도 기본계획안: 3) 이를 토대로 제주가 국제자유도시를 통해 육성하고자 하는 산업은 관광, 비즈니스, 물류, 금융, 청정1차 산업, 교육, 의료, 첨단산업 등이다. 선택과 집중이 필요한 것이다. 이와 같이 많은 산업을 육성하겠다는 요행을 바라는 것과 다를 것이 없다. 또한 이런 복합형 국제자유도시 완성이 최종 목표라면 추진에 있어서 분산적 점증적 확산전략이 필요하다고 생각한다.

5. 성과지표 개발 및 국제자유도시의 정책품질제 도입

제주국제자유도시가 추진된 지 5년이 경과되고 있지만 도민들은 그리 만족하지 못하고 있다. 제주국제자유도시의 1차적인 목표는 사람, 상품, 자본의 이동과 기업

5) 청정 1차 산업이 추가되어 4+1이라고 한다.

활동의 편익이 최대한 보장지역을 조성하는 것이다. 이런 1차적 목표 달성을 통해 최종적으로 도민들의 경제적 성장과 더불어 삶의 질을 높혀 나가는 것이다. 그런데 1차적 목표 달성 혹은 효과에 대한 객관적이고 과학적인 평가기준이 마련되어 있지 않다. 단순히 관광객이 증가하였다, 투자유치의향서가 늘어났다는 식으로의 접근으로는 국제자유도시 성과에 대한 도민설득은 어렵다. 1차적인 목표달성 여부를 가늠할 수 있는 국제자유도시 성과지표 개발이 우선적으로 선행되어야 하고 국제자유도시정책에 대한 품질관리를 도모하는 것이 필요하다.

정책품질관리제는 정책의 전 과정을 시스템적 접근을 통해 실패 가능성과 불량을 최소화하겠다는 관리전략이다. 국제자유도시에 대해서도 이런 정책품질관리제 도입을 통해 국제자유도시의 성과를 높여 나가야 하고 진행과정 중에서 발생하는 문제점을 최소화하는 것이 필요하다.

6. 투자유치 기반 조성

국제자유도시개발사업을 추진함에 있어 가장 중요한 것은 투자 자본을 유치하는 것이다. 따라서 이에 대한 물리적·제도적 여건을 조성하는 것이 중요하다.(제주발전연구원, 2006: 69) 투자자본이 투자처를 결정하는데 있어 생활환경은 경제적 환경에 못지않게 중요한 요소이다. 따라서 국제자유도시 개발 사업을 추진함에 있어 최고 수준의 교육, 의료, 주거 여건을 조성해야 한다. 특히 생활환경 개선에 있어 핵심사업인 국제적 의료기관, 교육기관 유치사업이 원활히 추진될 수 있도록 중앙정부와 제주특별자치도간의 원원적 협력관계를 구축해야 한다.

두바이의 경우, 외국기업 유치를 위한 물리적, 제도적 여건을 충분히 조성하고 있다. 외국인들을 위한 주거환경이 잘 갖추어져 있고 자녀교육을 위한 79개의 외국인 학교가 설립되어 있어 투자유치에 유리하다.

또한 외국의 기업들은 해외투자 시 국제적 감각을 갖춘 양질의 노동력을 저렴하게 확보할 수 있는 여부를 중요한 투자조건으로 삼고 있다. 이러한 관점에서 지자체 차원에서 지역대학과 협력하여 국제비즈니스 마인드를 갖춘 양질의 인력을 양성하기 위한 노력을 전개하는 것이 필요하다.

7. 주민참여형 내생적 개발사업 발굴 노력 전개

지역사회가 개발의 중심에 서지 않을 경우, 지역개발이 정치·경제적 변동 등과 같은 외부요인에 의해 쉽사리 중단되거나 좌절될 가능성이 크다. 그러나 세계화·정보화시대에 지역주민 위주의 독자적인 지역개발 역시 국제적 경쟁력의 상실로

인해 지역경제의 쇠락과 지역공동체의 몰락이라는 의도치 않았던 역효과를 초래할 수 있다.

이러한 점에서 외부자본의 투자유치와 내부주민의 민주적 참여라는 지역개발의 두 축이 서로 유기적으로 결합되어 추진될 수 있도록 해야 한다.(김종대, 2006: 52) 이에 필요한 자본은 지방채를 발행하여 우대적으로 지원해 주는 것이 필요하다. 특히 지역주민들이 제주의 고유한 특성을 살린 국제자유도시개발사업을 추진할 수 있는 행·재정적 지원체제를 갖추는 것이 필요하다. 특히 도민들이 국제자유도시개발사업을 추진함에 있어 필요한 재원은 지방채를 발행하여 조달하는 방안도 생각할 수 있을 것이다.

V. 결 론

과거 제주는 섬이라는 지리적 한계 때문에 변방과 유배지로서의 위상에서 벗어나지 못하였다. 특히 토지도 척박하여 농업이 성장하는데 한계가 있었다. 하지만 오늘날 섬은 폐쇄와 고립의 상징이 아니라 세계화 시대의 개방과 교류의 거점으로서 국가의 개방화 정책의 교두보로서의 역할을 수행할 수 있을 뿐만 아니라 한편으로는 국가의 선진 제도와 정책을 시범적으로 도입하고 차별적으로 적용 가능함으로써 새로운 지역발전체제의 패러다임을 형성할 수 있게 되었다. 이런 섬의 유용성을 기반으로 제주국제자유도시와 제주특별자치도가 출범하게 된 것이다.

제주도민들은 국제자유도시의 가시적 성과에 대해서 만족하지 못하고 있다. 제주도민이 이런 느낌을 갖고 있다면 중앙정부는 더 할 것이다. 중앙정부의 입장에서는 성과를 내지 못하면서 제주도는 더 많은 것을 달라고 한다는 인식을 갖고 있는지도 모른다. '성과가 있는 곳에 인센티브가 있다'. 참여정부의 국정운영의 기본 패러다임이다. 제주지역 역시 예외일 수 없다. 새로운 제도 혹은 규제완화에 대한 중앙정부에 대한 아무리 좋은 설득논리보다도 한 가지 성과를 보여주는 것이 더 효과적이라 할 수 있다. 이는 제주도지방정부 혼자만의 문제가 아니다. 이제 지역발전은 지방자치단체의 노력만으로는 불가능하다. Governace체제를 구축하는 것이 필요하다. 제주지역에 거주하고 있는 모든 사람이 제주발전에 대해서 공동운영과 공동책임을 가져야 한다는 것이다. 국제자유도시에 대한 접근도 그렇다. 1차적으로는 지방자치단체가 성공적 국제자유도시 추진에 필요한 정책아이디어를 발굴하고 중앙정부를 설득할 수 있는 논리를 개발하고 리더십을 발휘하여 제주도민의 통합을 달성해야 할 것이다. 도민 역시 지방자치단체와의 신뢰 속에서 정책에

대한 믿음과 지지를 아끼지 말아야 할 것이다. 특히 너무나 현재의 자기 이익만을 고집해서는 제주전체의 이익이 희생될 수 있다. 자신의 이익과 제주전체이익의 균형점을 가져야 하고, 제주발전이라는 미래의 관점에서 시책과 사업에 대한 공감대를 형성해야 한다.

제주라는 공간은 우리만의 공간이 아니라 우리의 후손들도 살아야 할 공간이다. 풍요로운 제주를 물려줄 것인가 아니면 남의 탓, 제도 탓만 하는 제주를 물려줄 것인가는 전적으로 우리에게 달려 있다는 인식 속에서 우리 모두 노력해 나가야 할 것이다.

<참고문헌>

- 김두홍(2003), 지역개발정책집행의 효율성에 관한 연구, 박사학위논문, 건국대학교 대학원.
- 김종대(2006), 제주국제자유도시의 개발현황과 발전방향에 관한 연구, 석사학위논문, 경희대학교 행정대학원.
- 이종수외(2005), 새행정학, 서울: 대영문화사.
- 제주국제자유도시추진기획단(2001), '제주국제자유도시기본계획'.
- 제주도(2001), '국제자유도시 추진상황 보고'.
- 제주도(2005), 제주특별자치도 기본계획안
- 제주발전연구원(2006), 제주지역의 투자유치 활성화 방안.
- 최성락·황혜신(2006), '강원랜드 설립정책이 폐광지역개발에 미친 성과평가에 관한 연구', '행정논총' Vol.44, No.1, 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소
- 허만형(2006), '성과관리와 정책평가의 연계관계에 관한 연구', '행정논총' Vol.44, No.4, 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소.

제 2 주 제

제주국제자유도시 추진전략 개선에 대한 小考

허 찬 국(한국경제연구원 경제연구본부 본부장)

제주국제자유도시추진전략 개선에 대한 小考

허 찬 국

(한국경제연구원 경제연구본부 본부장)

I. 문제제기

II. 국제자유도시와 제주개발

1. 국제자유도시 전략, 제주개발계획의 근간
2. 문제점
 - 가) 흥미한 지역 정치·사회 현실
 - 나) 정치화된 갈등의 산물, 쇼핑아웃렛 사업좌절
3. 제주관광, 사양산업?

III. 추진사업 검토 및 평가

1. 국제자유도시종합계획관련 사업
 - 가) 사업의 경제적 효과 분류방법
 - 나) 새로 시도되는 高구매력 상주인구 확대
 - 다) 高價化, 高價化, 高價化, 1차 산업 전략
2. 추진사업에 대한 평가

IV. 자유도시전략 성공을 위한 과제

1. 제주지역의 官 의존 관성과 폐해
2. 개선방안
 - 가) 경제에서 공공부문 역할 축소
 - 나) 역량 강화와 지역색 탈피를 위한 외부인력 활용

I. 문제제기

□ 자유도시전략의 핵심은 지역의 개방과 유연한 대처에 있음

- 2000년대 들어 제주개발을 위하여 물적, 인적자원의 최대한 이동과 활동의 편의를 보장하는 자유도시전략이 채택됨
- 이는 개방화 추세가 대세라는 인식하에 지역경제 위축을 더 적극적인 개방을 통해 극복하겠다는 참신한 역발상
 - 인구, 경제규모가 전국대비 약 1% 정도라는 제약이 이런 전략 채택의 가장 기본적인 요인. 작은 규모의 지역주체가 폐쇄적, 독자적인 방식으로 개발을 도모하는 것은 실질적으로 불가능
 - 따라서 지역 및 자연조건을 살려 유효경제규모를 확대하여 지역개발을 달성하고자 하는 전략
- 전략의 성공적 추진을 위하여 중앙 및 지방정부는 개발계획 수립, 자원조성 방안을 갖춘 제주개발센터(JDC)의 설립, 7대 선도사업 추진 등의 노력을 기울였음

□ 하지만 그 동안 가시화된 전략추진의 성과는 미흡

- 대표적인 성과지표는 제주지역 인구 유출입 추세임. 만약 각종 개발사업이 성과를 거두고 있거나 거둘 것으로 예상되면 지역경제상황 개선에 대한 기대로 인구가 늘어야 함
 - 제주지역의 경우 2000년~2006년 사이 한 해(2002년)을 제외하면 지속적으로 유출인구가 유입인구 초과
 - 경제활성화의 궁극적 시금석은 인구 흡입력임. 아직까지 이 관점에서 보면 성과 미흡
- 예를 들어 7대 선도사업은 나름대로 예상 성과에 대한 분석을 통해 선정된 사업인데 현재 이들 중 2개만이 추진되고 있음
 - 물론 사업으로 선정되었기 때문에 모두 타당하다고 볼 수 없으며 추진과정에서 수정, 보완은 바람직

- 원래 사업선정에 문제가 있었을 가능성과 더불어 사업추진 여건에 문제가 있을 가능성도 암시함
 - JDC의 경우 2004년 본부의 제주이전, 경영진의 지역출신인물 선정 등 지역 밀착도가 크게 높아졌기 때문에 지역현실과 괴리된 사업추진이라는 과거의 비판은 무색
- 그 동안의 국내외 사정과 추세가 어떻게 변하고 있는가를 숙지하는 것은 필수적임
 - 하지만 이런 정보와 지식의 내재화와 구체적인 행동이 따르지 않는다면 순전히 현학적인 말장난임

□ 성과 부진의 원인, 새로 선정된 사업을 살피고 시사점 제시

- 본고는 왜 아직까지 지금까지 추진성과가 미미 했는지를 살펴본 후 근래에 이를 바탕으로 추가로 선정된 사업들의 타당성과 전망을 살피고자 함
- 새로운 사업발굴 이상으로 중요한 것은 그 동안 부진에 대한 냉정한 원인 분석임
 - 이러한 과정이 없으면 새로 시도되는 어떠한 사업도 같은 원인에 의해 성과를 내지 못하는 상황이 재현될 것임
- 아울러 이런 검토를 통해 얻는 제도적, 제도의 기타 분야 시사점을 제시하고자 함

II. 국제자유도시와 제주개발

1. 국제자유도시 전략, 제주개발계획의 근간

□ 제주국제자유도시 사업은 제주개발방안의 최신 집대성

- 2001년에 종료된 제주개발계획 후속으로 새 계획을 만드는 대신 기존 제주개발계획의 보완을 통해 국제자유도시 개발계획 마련

- 특히 참여정부 출범과 맞물려 동북아 중심전략추진 초점에 발맞춘 국가 개방 거점으로 국제자유도시 개발을 제안
- 상품·자본의 자유로운 이동과 경제활동의 편의를 최대한 보장하는 국가전략 거점(據點)으로의 발전 및 지역민의 소득·복지 향상이 제주국제자유도시 개발의 기본 목표로 설정됨
 - 제도적 기본 틀로서 「제주도개발특별법('92)」을 보완·개정한 「제주국제자유도시특별법('02)」 제정. 특별법에 따른 법정계획으로 「제주국제자유도시종합계획('03)」 수립
 - 2004년 7월 「제주국제자유도시특별법」 및 관련 법령 개정되었고, 행정구조 개편, 1단계 제도개선 등을 담은 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법」이 2006년 7월 시행되었고, 현재 2단계 제도개선 방안을 담은 특별법 개정이 추진되고 있음

□ 점차 초점이 모아지는 정책방안

- 이러한 제도개선 노력은 그 동안 정책여건의 변화에 대응하여 ‘선택과 집중’의 관점에서 계획을 보완하려는 노력이었음
 - 참여정부는 국가균형발전을 국정의 핵심 아젠더 중 하나로 채택하고 다양한 지역활성화 정책을 추구
 - 이에 따라 ‘제주국제자유도시’ 개발사업이 추진 초기 국가개방거점이라는 국정사업이라고 여겨졌으나 점점 지역개발사업으로 퇴색
 - 이런 변화는 그 동안 중앙정부 의존적인 제주지역 주체들에 큰 혼란과 실망감을 가져옴
- 여건 변화와 더불어 제주지역 개발에 긍정적인 조짐도 보임
 - 특별자치도 출범으로 효율적으로 개발사업을 추진할 수 있는 지역 행정체계의 틀이 잡힘
 - 아울러 제주개발센터의 지역이전과 일부 선도사업의 지속적 추진, 지역거점의 ‘제주항공’ 출범, 컨벤션 센터의 앵커호텔 착공 등 주변 여건 개선이 이루어짐
 - 중앙정부에 대한 권한이양 및 제도개선에 대한 건의를 계속하여 부분적이거나 성과를 거두고 있음

- 하지만 아직도 몇 가지 중요한 분야에서 개선의 여지가 큼. 관련 사항들을 다 음에서 살펴보고자 함

2. 문제점

가) 흥미한 제주도 정치·사회 현실

□ 정치·지역·이념갈등으로 어지러운 제주도

- 자유도시전략은 제주지역 경제·사회구조의 심각한 변화를 도모하는 것이기 때문에 상당한 수준의 지역 역량의 결집이 필수
- 하지만 제주지역의 현실은 참여정부 이후 국내에서 진행된 정치 사회갈등이 몇 배로 증폭된 양상
 - 갈등증폭과 사회혼란이 참여정부 기간 동안의 경제부진의 직접적인 원인이 었음을 명심해야
- 이런 논란이 나름대로 의미가 있을지 모르나 여러 분야에서 혼란을 일으켜 지역역량 결집과 경제발전에 장애로 작용
 - 지나칠 정도의 정치 지향적인 정서에 따른 혼탁·과열 선거와 그 후유증으 로 인한 지역 리더십 실종 상황이 되풀이 되고 있음
 - 도내 경제활동에서 민간부문의 역할보다 정부 예산에 의존하는 부분이 상 대적으로 큰 것이 제주지역의 지나친 정치 지향 성향의 근본 원인의 하나 로 보임
- 협소한 제주지역 내에서 지역간 균형발전에 대한 요구가 강하게 일고 있는 것이 또 다른 예
 - 국내에서 지난 수 십년간 진행된 수도권 집중현상이 재현되고 있는 것과 유사한 상황이 진행 중
 - 지역이 협소하고 매우 편리한 도로망을 구비하고 있어 제주도내 주거지역 어느 곳이나 2시간 정도 내 이동이 가능함
 - 현 서귀포시 지역의 제주시 접근성이 크게 개선되며 서귀포시의 중요도가 하락하는 상황 발생

- 창의적으로 새로운 활력 찾기에 나서기보다 행정 당국의 직접적인 조치에 매달리고 있음

□ 官과 공공부문 중심 일변도 탈피는 시급한 과제

- 지역에서 제일 큰 경제주체는 정부임. 이런 상황을 개선하는 것은 민간부문 활성화와 관 주도 배급경제를 탈피하기 위해 시급한 과제
 - 최근 행자부의 자료에 따르면 인구당 공무원 수는 제주가 전북, 강원에 이어 세 번째로 높음. 하지만 각 지역의 면적과 지역경제규모를 감안하면 제주지역 공무원 비중이 높음

<표 1> 공무원 규모와 주요지표 비교 (2006년 기준)

지 역	공무원 (명)	인 구 (천명)	면적(km ²)	2005년 지역총생산 (십억원)
제주도	5,170	562	1,848	7,916.6
전 남	20,035	1,954	12,073	40,490.6
전 북	15,893	1,882	8,054	24,572.2
강원도	16,147	1,515	16,613	22,065.3
경 북	24,108	2,718	19,025	57,638.3

통계청, 한라일보 ‘제주공무원 대비 인구수...’ 2007. 4. 15

- 이런 현황을 감안하면 현재 특별자치도 출범과 중앙정부 권한 이양을 공적 조직 확대기회로 삼아서는 안됨
 - 공적 조직 확대는 지역정부 재정자립을 어렵게 하여 특별자치도와 상관없이 제주지역을 중앙정부 구걸경제로 전락시킬 것임
- ‘관광공사’ 설립 등과 같은 문제도 같은 맥락에서 보아야 함
 - 업무 효율성과 일관성을 위해 관광관련 업무를 한 곳에 집중하는 것은 생각해 볼 수 있음
 - 하지만 공사설립으로 공공부문 인력이 늘어나거나 추가 재정부담이 발생해서는 안됨. 도청이나 기타 조직의 관련 인원을 활용하는 방안으로 추진되어야

□ 상징적 독자적 외교권 행사와 국가정체성 혼란?

- ‘평화의 섬’ 지정은 순전히 상징적인 제스처이며 제주도에 독자적 안보 및 외교정책권한을 이양한 것이 아님
- 최근 해군기지 건설을 둘러싼 논쟁에는 마치 제주도가 독자적 국방외교권을 행사하여야 한다는 주장이 있음
 - 특별도 출범 이후 많은 노력에도 불구하고 중앙정부 권한이양에 성과가 미흡한데 여기에 노력을 경주하기보다는 많은 주민이 정부의 안보정책을 부정하는 입장임
 - 한미FTA 협상과 이에 따른 피해에 대한 우려는 충분히 이해할 수 있음
 - 하지만 제주지역은 아직까지 대한민국의 일부이며 국가정체성을 혼돈시키는 주장은 지역발전을 저해하는 효과를 가져올 것으로 우려됨

□ 보완계획 추진과정에서의 현재의 교육, 의료기관들의 역할

- 제주지역에 현존하는 교육, 의료기관들은 보완계획에서 상정하는 국제적 수준에 미치지 못하는 것으로 보임
 - 국제자유도시가 본격적으로 추진되면 많은 부문에서 현재보다 높은 수준으로 교육 및 의료 서비스가 상향될 것임
 - 따라서 현재 관련분야의 상대적 경쟁력 열위는 자연스러운 것임
 - 하지만 추진 과정에서 어떤 역할을 할 것인가에 대해서 심각한 고민이 필요함

나) 정치화된 갈등의 산물, 쇼핑 아울렛 사업좌절

- 주요 예상 고객인 중국여행객의 행태를 보면 제주지역에 고가 명품 아울렛 조성은 성공가능성이 큼
- 다음은 영국 주간 경제紙 The Economist 2006년 6월 22일 기사 내용
 - 2005년 중국해외여행객은 약 3,100만명에 이르렀는데 세계여행기구(WTO)는 2010년에 여행객수가 50,000만에 이를 것으로 추정. 2005년 여행객 중 대부분이 인근지역 방문객이었음

- 중국해외여행객의 특징은 숙식 행태가 매우 감소하다는 것임. 이는 유럽 등지를 여행하는 고소득층 여행객도 마찬가지
 - 하지만 이들 여행객의 특징은 명품 쇼핑에 상당히 적극적임
 - 그 예로 방독 중국여행객들이 베를린 다음으로 많이 찾는 도시는 관광명소 등 볼거리가 전무한 소도시 메췁거인데 그곳에는 Hugo Boss 등 명품 아웃렛이 집중되어 있기 때문
 - 세계전체 명품상품 판매의 약 11% 정도가 중국 소비자들에 이루어지는 것으로 추정
- 화교권 방한객들의 행태에서도 쇼핑의 중요성을 알 수 있음
- <표 2>에서 볼 수 있듯이 중국 방문객들의 경우 쇼핑이 관광보다 상대적으로 훨씬 중요함

<표 2> 國別 방한객 2005년 관광/오락분야 상위 활동 비중

구 분	쇼핑	관광	식도락
일 본	89.3	70.7	34.4
중 국	89.0	57.3	38.4
홍 콩	86.4	63.0	35.7
대 만	95.1	61.7	35.8
미 국	79.4	56.0	24.8
러시아	84.2	46.2	31.0

2005년 외래관광객실태조사, 외국인 10,066명 대상 출국장 조사 (한국관광공사)

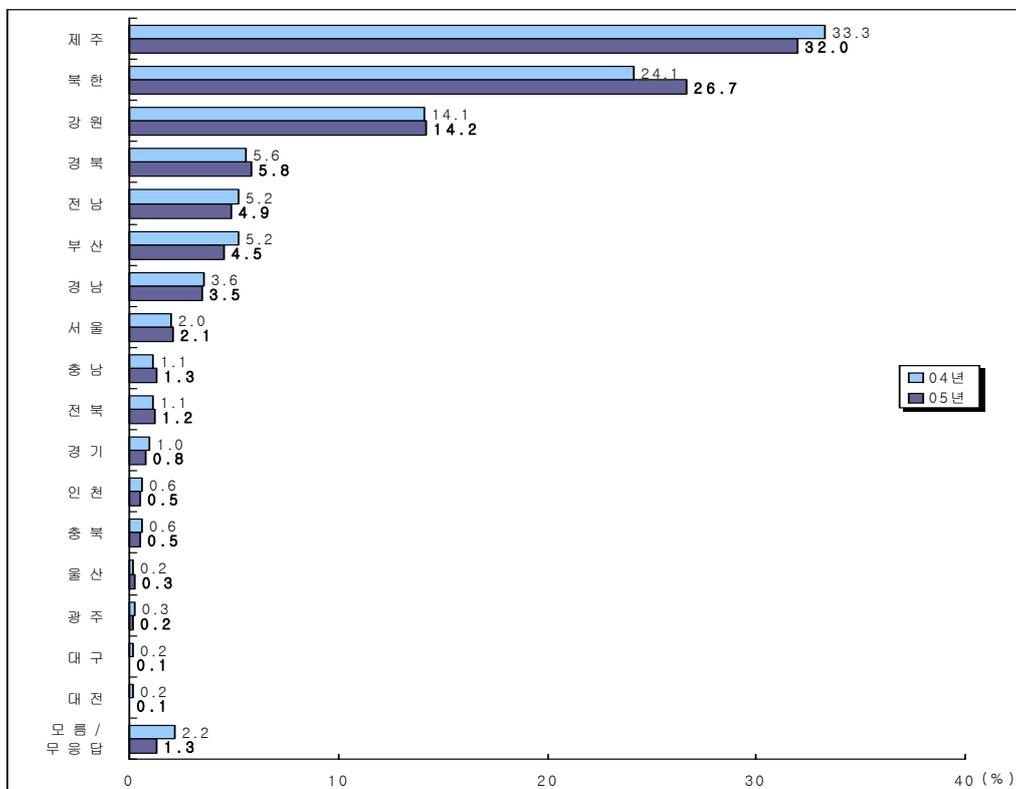
- 이런 정황을 감안했을 때 중국방문객을 미래 주요 고객으로 삼는 제주지역에서 명품 아웃렛은 타당성이 큰 사업
- 하지만 현재 지역채래상권이 불이익을 당할지 모른다는 이유로 사업이 중지된 상태이나 두 가지가 대체관계가 아니기 때문에 현재의 부진은 제주지역의 문제를 잘 보여주는 시범 case
- 첫째, 리더십 부재의 문제임. 긍정적 파급효과가 크나 일부의 부정적 선동을 극복하지 못해 사업좌절 가능
 - 둘째, 정치적인 시민단체와 노조의 감성적, 이념적 선동에 지역사회가 발목 잡힌 형국
- 이런 문제들은 좁은 지역사회가 먹고사는 문제에는 무관심한 반면 지나치게 정치화된 결과로 보임

3. 제주관광, 사양산업?

□ 관광산업, 아직도 경쟁력의 원천

- 1980~90년대 있었던 내국인에 대한 해외여행 (관광) 개방으로 야기된 독점적 위상 약화가 제주지역 소득창출능력의 빠른 저하 초래
 - 아울러 점차 자연경관 위주 단순관광의 매력이 낮아져 방문객이 급감하였고, 제주의 경쟁력이 크게 낮아졌다는 것이 지배적인 판단이었음
- 하지만 관광지로서의 제주의 경쟁력이 소진됐다는 인식과 달리 아직도 관광지로서의 제주의 유인력(誘引力)이 강하다는 증거 존재
 - 한국관광공사의 2006년 조사결과에 따르면 향후 국내여행 시 방문하고 싶은 지역으로 '제주'가 2004년에 이어 32.0%로 가장 높았음
 - 같은 조사에 따르면 방문희망지역별 가장 가고 싶은 장소로, 제주는 한라산(26.5%), 북한은 금강산(72.3%), 강원은 설악산(34.8%), 경북은 울릉도(52.0%), 전남은 지리산(14.3%), 부산은 해운대(73.5%) 순

<그림 1> 향후 방문하고 싶은 지역(2004~2005)



자료: 2005년 국민여행실태조사, 전국 15세 이상 12,600명 대상 (한국관광공사)

- 외국인 방문객들, 특히 화교권 국가 방문객들에게 제주도는 주요 방문지임
 - <표 3>에서 볼 수 있듯이 중국, 싱가포르 방문객들에게 제주는 3, 4위 방문 대상지임
- 하지만 문제는 외국인 방문객 제주 방문비중이 점점 줄고 있다는 것임

<표 3> 2005년 외국인 방문객 거주국별 한국 방문지

구 분	사례수	서울	부산	인천	민속촌	제주도	에버랜드	수원	춘천	휴전선/관문점	경주
전 체	(10,052)	78.1	23.1	20.9	14.0	9.3	9.5	8.6	6.7	6.5	6.4
일 본	(4,267)	64.4	26.7	9.5	5.3	6.8	1.1	5.5	5.3	3.3	4.6
중 국	(1,245)	91.0	29.2	38.7	23.3	26.1	11.8	11.1	3.1	9.9	7.7
홍 콩	(291)	95.0	10.2	33.4	10.3	8.5	17.6	4.6	4.3	4.9	1.9
싱 가 포 르	(142)	93.0	15.3	33.3	26.4	24.4	41.0	7.1	9.5	3.5	7.0
대 만	(615)	93.1	12.3	54.3	26.6	7.3	51.5	19.0	39.6	4.8	4.0
호 주	(112)	89.7	16.3	22.9	16.6	5.4	6.0	8.2	2.7	9.4	7.0
태 국	(197)	93.8	18.3	35.5	21.5	6.2	35.0	20.9	10.7	5.0	4.8
미 국	(930)	89.3	15.4	23.1	20.4	5.2	6.2	10.2	3.1	15.5	8.6
캐 나 다	(152)	85.6	20.0	23.8	21.7	11.0	7.1	11.0	3.5	15.4	10.5
영 국	(127)	78.2	20.2	14.4	14.8	3.0	5.8	6.2	3.0	7.2	9.0
독 일	(132)	78.9	23.5	14.8	16.1	6.9	3.0	8.1	2.6	9.5	10.9
러 시 아	(253)	83.6	32.0	15.8	18.0	8.8	12.2	10.9	2.8	2.9	7.4
말레이시아	(170)	75.8	14.6	25.7	21.7	20.7	30.6	6.7	19.6	8.1	5.8
중 동	(81)	97.6	10.8	14.6	11.7	2.4	2.4	7.1	1.0	4.8	2.6
기 타	(1,260)	83.0	22.0	19.5	18.3	4.7	7.2	8.9	2.6	7.8	10.4

2005년 외래관광객실태조사, 외국인 10,066명 대상 출국장 조사 (한국관광공사)
(상위 10위, 단위: %)

- <표 4>에서 볼 수 있듯이 외국방문객 중 제주방문비중이 10.4%에서 지속적으로 낮아져 2005년에는 9.3%로 하락
- 이런 조사결과는 아직도 관광행선지로서 제주에 대한 잠재수요가 크다는 것을 보여주며 제주지역 관광산업 경쟁력 약화는 제주지역 관광산업 공급 여건에 문제가 있음을 시사
 - 향후 관광산업발전 전략을 어떤 방향에 맞추어야 하는가에 대해 보다 명확한 초점이 필요

<표 4> 연도별 한국여행 중 방문지

(단위 : %)

구 분	2005년	2004년	2003년	2002년
서울	78.1	80.9	85.0	83.7
부산	23.1	20.2	19.5	21.2
인천	20.9	-	-	-
민속촌	14.0	13.1	16.6	15.9
에버랜드	9.5	8.5	12.0	8.2
제주도	9.3	9.7	9.8	10.4
수원	8.6	-	-	-
춘천	6.7	-	-	-
휴전선/판문점	6.5	7.6	7.1	8.5
경주	6.4	8.1	8.8	7.8

2005년 외래관광객실태조사, 외국인 10,066명 대상 출국장 조사 (한국관광공사)

- 물론 이런 사실이 보다 더 적극적인 자유도시전략과 같은 개발전략을 등한시해도 된다는 것을 의미하지 않음
- 아울러 향후 발전전략이 청정관광자원과 접목된 데에서 찾는 것이 실용적인 접근방법이 됨을 시사함

Ⅲ. 추진사업 검토 및 평가

1. 국제자유도시종합계획관련 사업¹⁾

가) 사업의 경제적 효과 분류방법

- 각종 전략의 지역경제에 대한 구체적인 파급경로를 다음 두 가지로 요약할 수 있음
 - 첫째, 구매력 있는 來道客 증대와
 - 둘째, 구매력이 높은 지역 거주민 증대
- 이 두 가지가 달성이 되면 지역에서 이루어지는 총지출이 크게 신장하여 지역경제의 질적, 양적 성장이 실현됨
 - 물론 총지출 시각에서 보는 것과 달리 자본, 노동 등의 공급측면에서 생각해 볼 수 있음. 하지만 관광산업 등 3차산업 중심의 제주경제를 감안할 때 총지출 관점의 논의가 타당

□ 잠재적 제주방문객의 경제적 특성

- 한국관광공사 국민해외여행 실태 조사에 따르면 2006년 일본 방문 한국인(237만) > 한국 방문 일본인(232만). 관광목적 단기 방일 한국인수 급증으로 1975년 집계 시작 후 처음으로 역전
 - 원화 강세, 엔화 약세 등과 같이 환율의 가격효과와 더불어 제주 등 국내관광서비스 산업 경쟁력 취약
- 2006년 내국인 해외여행객 1,161만 명으로 전년대비 15.2% 증가. 이들의 특징은 다음과 같음
 - 응답자 2,000명 중 연소득 4천~5천만원 계층이 716명, 4회 이상 해외여행 경험자가 47.2% 차지
 - 응답자 2,000명 중 연소득 4천~5 여가, 위락, 휴가 목적 여행이 제일 큰 비중차지 (66.8%). 체제기간 5일 이하 (64%), 여행경비 153만원(단체)~178만원(개별)

1) 여기에서 논의되는 사업은 대부분 '제주국제자유도시종합계획 보완계획(안)' 2006.11에 수록되어 있음. 이하에서 이 계획을 '보완계획'으로 통칭

- 조사응답자의 국내관광산업 발전을 위한 건의 사항은 가격보다 질적 향상에 초점
 - 상위 2가지 지적사항은 다양한 관광상품 개발 (7.5%), 친절 향상 (5.1%)이며 최하위가 가격을 저렴하게 (1.1%) 항목이었음
- 이런 조사결과는 앞서 본 관광공사의 국내여행객 대상조사와 비교됨. 특히 비용측면에서 해외여행객들의 지출이 더 높음
 - 2005년 국민여행실태조사에 따르면 국내 숙박여행객들의 평균지출비용은 26.4만원
 - 응답자 비중을 보면 1회 여행에 20만원 이상 지출하는 여행객은 약 15% 정도
- 이런 통계는 몇 가지 시사점을 줌
 - 첫째, 비용이 높더라도 관광상품이 우수하면 충분히 방문객을 확보할 수 있고 (내국인 해외여행객 성향)
 - 둘째, 전체 내국인 내방객수를 늘리기 위해서는 평균지출비용을 감안한 저가 상품이 개발되어야
- 구매력기준 분류방법은 비단 관광분야 뿐만 아니라 2차 제도개선에 포함된 대부분 사업의 평가에도 적용될 수 있음

□ 그 동안 지속적으로 추진되어온 구매력 있는 여행객 유치전략

- 오랜 기간동안 높은 구매력을 갖춘 방문객 유치가 주축을 이루어왔음
 - 고급 숙박시설을 핵으로 하는 중문관광단지 조성
 - 국내 골프 보편화 이전 시기에 타 지역보다 앞선 골프장 확충
 - 평균지출액이 높은 일본 관광객 유치를 위한 노력
 - 컨벤션 시설구비와 국제회의 유치를 통한 高구매력 여행객 유치
- 근래 몇 가지 추세 때문에 이유로 高구매력 방문객 유치전략에 의문이 제기되고 있음
 - 볼거리·먹거리 다양성 부재, 쇼핑여건 열악 등의 이유로 외국인 방문객 감소, 내국인의 재방문율이 낮음

- 아울러 골프장 이용객들의 내방이 늘어도 이들과 제주시, 서귀포시 재래 상권에 파급효과가 낮은 宿食행태 보임
 - 동시에 고비용 구조는 구매력이 상대적으로 낮은 잠재 방문객들이 제주여행을 기피하게 만들어 전체 방문객 증가추세 둔화를 조장
 - 고비용에 대한 민감도가 높아진 것은 1997-98 외환위기 이후 지속되어온 국내 경기 불안의 여파가 큼
- 몇 년전 부터 중·저 구매력 방문객 확산으로 초점이 옮겨가는 모습
- 중저가 숙박시설 (펜션) 확산
 - 골프관련 비용인하를 통한 골프장 이용객 증대 노력
 - 수송능력 증대보다 비용절감이 주목적인 제주민항 추진
 - 평균지출액이 낮은 중국인 중심으로 외국인 방문객 구성변화

나) 새로 시도되는 高구매력 常住人口 확대

□ 개 관

- 기업유치, 외국교육기관 유치 등은 장기체재 인구확보 전략
- 단기 방문객 증대전략에 비해 경기상황에 민감하지 않다는 장점이 있으며 항구적인 지역경제 활성화 방안임
- 새로운 전략이며 성공시 제주지역을 통상적으로 비교되는 홍콩, 싱가포르 등과 같은 高부가가치 ‘국제자유도시’로 변모시킬 수 있는 전기가 될 수 있음
- 성공을 위해서 천혜의 제주 자연조건이 강점이기는 하나 일반적인 입지조건도 중요함

□ 기업유치

- 민간부문 영세규모이상 사업장이 희소하여 불완전 고용이 큰 문제 해결을 위해 꼭 필요한 사업. 최근 일부 성공사례 등장으로 전망이 고무적임
- 2005년 조사에 따르면 제주지역에 위치한 300인 이상 규모의 사업장수는 16개에 그침
 - 국내외 기업의 제주이전을 유도하기 위해서는 첨단기술단지 조성, 세제상의 혜택, 용지 低價제공 등 비용을 낮추는 유인책 필요

- 하지만 법인세 등의 정책수단은 중앙정부가 직면한 전국적 형평성 제약 때문에 현실적으로 어려워 용지 제공이 대표적 유인책임
 - 선도사업인 과기단지 조성이 진행되고 있어 기업유치를 위한 기반시설 제공이 가능해 시너지 효과 기대됨
 - 지역내 1차 산업과 연관된 기업유치 또한 바람직한 방향
- 좀 더 긴 시각으로 보면 양질의 주거·교통·교육·의료·문화분야의 시설 및 자원 확충이 중요
- 특히 가장 결정적인 요소는 고급인력 확충. 아직까지 지역 교육기관의 열세로 고급인력 확충은 어려운 과제
- 산업구조의 변화로 단순 비숙련 근로자에 대한 수요는 점점 줄어들고 있음
 - 따라서 고급인력 수요가 큰 기업들의 인력수요를 맞추기 위해서는 국내 주요 대학들과 대등하거나 더 나은 교육 경쟁력 확보가 필수적임
 - 제주지역외 고급인력 유인 강화 방안을 병행해서 펼쳐야
 - 관련되어 현재 제주지역 고등교육의 역량에 대한 냉정하고 심각한 평가가 개선의 시발점이 될 것임

□ 콜센터 유치

- 콜센터는 크게 두 가지 종류로 있음. 두 경우 모두 비용절감의 수단으로 상대적 보수가 낮음
- 첫째는 전문적, 기술적지원 서비스임. 흔한 예로 인도의 컴퓨터 전문인력이 미국고객의 기술적 문제를 전화나 이메일로 지원하는 예 (Thomas Friedman 저서 The World is Flat 참조)
 - 두 번째는 단순 서비스로 텔레마케팅의 주문처리 등 단순 서비스 제공
- 제주지역 유치가 예상되는 분야는 제주가 특별히 양질의 전문인력을 저임금으로 제공할 수 있는 여건이 아니기 때문에 단순 서비스 성격이 될 것임
- 우선 어떤 식이든지 고용기회를 제공하기 때문에 긍정적임
- 하지만 근로조건이나 보수수준이 열악한 것을 감수해야함 (2007년 3월 28일자 인터넷 조선일보의 '[반딧불] 텔레마케터가 된 여성노숙자' 기사 참조)

- 특히 우려스러운 것은 많은 비숙련 인력을 고용하는 관련 사업장에 대한 노조의 간섭과 그로 인한 노사문제 발생임
 - 변변한 사업장이나 사용자가 없는 지금도 각종 정치활동을 펼치는 제주지역 노조의 성향에 비추어 향후 저임금 대형 사업장이 들어서면 어떤 상황이 벌어질지 우려됨
 - 노사문제가 부각되면 그 이후 제주지역으로의 기업유치가 매우 어려워질 것임

□ 외국교육기관 유치

- 성공시 학생, 학교 관계자, 학부모 등 일정 규모의 상주인구와 방문객이 확보되고 제주의 명실상부한 국제화에 기여할 것임
 - 제주지역에 양질의 교육서비스산업을 육성함으로써 오락에 치우칠 수 있는 개발추세에 좋은 균형추(counter balance) 역할
 - 최근 중앙정부가 제주교육시장 개방에 적극성을 보이면서 관련 제도환경이 빠르게 변화하고 있음
- 따라서 이제는 단순한 아이디어 제시 차원을 넘어 보다 구체적으로 추진방안을 마련해야 할 시점
 - 구체적으로 교육기관 설립 및 운영자를 확보, 학생 확보 등 상당히 다양하고 복잡한 과제를 풀어야
 - 구체적인 투입재원이 정해지는 데로 광범위한 국내외 교육사업자들에게 의향 타진을 개시
- 관련 예산이나 경험 부족을 감안할 때 제주도 당국자들이 세세히 개입하기 보다는 공신력 있는 국내외 교육사업자에게 충분한 자율성을 보장하는 것이 더 바람직한 접근
 - 최소한의 준수사항을 제시한 뒤 교육사업자에게 일임하는 것이 바람직
 - 현재 보완계획에도 관련 구상을 구체화하고 있으나 현 단계에서 어떤 식으로 그림이 그려질지 불확실하기 때문에 최대한 유동적 자세가 필요함
- 우수인력 확보는 제주지역이 향후 추진하고자 하는 첨단산업 유치 등 高구매력 상주인구 증대전략의 핵심조건이므로 성공적 추진이 절실한 과제
 - 첨단 산업, 의료산업, 고구매력 은퇴자 유치 등과 같은 분야의 성공과 지역

에 잘 조성된 국제교육 보유는 상호 상승효과가 매우 큼

□ 高구매력 은퇴자 유치 및 퇴직자 귀향·이주 유도

- 이 사업들은 보완계획의 관광산업의 세부 사항으로 포함된 것이나 그 중요성을 감안할 때 독자적 사업으로 추진되어야 할 중요한 사업임
- 우선 고령화는 미국, 일본, 한국 뿐만 아니라 여러 지역에서 진행되고 있는 공통 추세임. 따라서 이에 바탕을 둔 사업의 잠재적 파급효과가 큼
 - 온 라인 The Wall Street Journal紙의 2007. 3. 30 기사 “The Perfect Place”는 동아시아 지역의 은퇴 이민과 관련된 다양한 정보를 담고 있음
 - 2006년 미국, 일본, 유럽, 한국, 대만, 중국의 60세를 넘는 은퇴인구가 약 33,000만명이며 2015년에는 이 인구가 43,000만명에 이를 것으로 추계
 - 이미 필리핀, 태국, 말레지아(‘My Second Home program’)는 은퇴인구 유치에 적극적으로 나서고 있음. 필리핀의 경우 2006년 말 은퇴비자 보유자가 5,183명에 달함
 - 동남아시아 은퇴자들은 상대적으로 저렴한 물가, 따뜻한 기후와 청정환경 등을 그 주된 유인으로 삼고 있음
- 제주지역은 이들 동남아 국가들에 비해 비용·기후 등 상대적 열위이나 향후 개발 진척에 따라 더 양질의 의료 서비스와 청정 환경을 제공할 수 있음
 - 중국, 일본, 미국 등지의 은퇴인구 중 매우 작은 비중만을 확보한다고 하더라도 지역경제 기반 확대에 상당히 기여할 것임
 - 은퇴인구 1만명을 확보하면 인당 연간 2,000만원 지출을 가정해도 약 2,000억원의 총 지출 증가를 뜻함
- 이 사업은 현재 진행중인 ‘휴양주거단지’ 선도사업과 밀접히 연관되어 있음
 - 따라서 조성되는 단지가 향후 확장되거나 유사 사업추진이 필요할 가능성 큼
- 아울러 퇴직자 귀향·이주 유도사업 역시 같은 종류의 사업임
 - 이들 역시 최소한 일반 은퇴자 규모로 지역경제에 기여하고 더 나아가 잔여 활동연령 동안 다양한 전문성과 경험으로 제주지역 발전에 필요하나 부족한 분야에 충분히 기여할 수 있음

- 특히 제주지역 출신 해외교포의 제주 귀향이 잘 추진되면 자연스럽게 지역의 국제역량이 제고되는 혜택이 있음
 - 여가 시간이 많은 각종 은퇴자 인구 증가는 지역에서 이루어지는 문예활동의 고객층대로 지역문화 활성화에도 기여
- 제주지역이 은퇴자 유치를 성공적으로 추진하기 위하여서는 지역의 의료서비스 역량의 획기적 개선이 필수적임
- 노령층은 각종 의료서비스에 대한 수요가 높은 계층임
 - 관련된 사항을 다음에 살펴

□ 의료서비스업의 획기적 향상

- 의료 서비스업 분야는 그 자체가 고부가가치 산업으로 제주지역이 국제적 경쟁력을 보유하게 되면 高구매력 상주 및 방문객들이 늘어 지역경제에 긍정적으로 기여할 것임
- 하지만 현재 이 분야의 경쟁력 수준이 낮은 편이고 모든 분야에서 경쟁력을 크게 높이는 것이 어려움
 - 따라서 선택과 집중이 필요함
 - 은퇴연령인구는 대상 분야에 꼭 포함되어야 함
- 노령인구의 간호, 간병은 노동집약도가 높기 때문에 양질의 일자리 창출효과도 큼
- 전문성 높고 성실한 서비스가 이 분야 경쟁력 향상에 매우 중요함
 - 따라서 관련 분야 교육, 훈련의 수준을 높여야 함
- 앞서 살펴본 고소득 은퇴자 유치와 관련, 유치하고자 하는 은퇴자들이 고소득일수록 양질의 의료서비스에 대한 수요는 더 높음
- 제주지역 의료기관들의 자체역량 제고와 더불어 해외 의료서비스 제공기관들과의 제휴, 이들의 진출을 유도할 필요가 있음
- 서비스 질의 향상과 더불어 국내의 물가가 높다는 점을 감안하여 외국 은퇴자들의 의료수가를 낮출 수 있는 방안을 강구해야 함

- 반면 중산층 은퇴자의 경우 양질의 저가 의료서비스가 은퇴지 결정에 매우 중요한 요인
 - 따라서 어떤 구조의 의료 서비스체계를 지향할 것인가에 대한 심각한 고민이 필요함
 - 어떤 경우에도 지역에서 제공되는 의료서비스 향상은 강력히 추진되어야 함
- 중저가 의료서비스 전략의 한 가지 방안은 2008년 7월부터 시행 예정인 ‘노인 장기요양보험 제도’와 연관된 사업 추진임
 - 수혜대상 노인들의 간병 비용의 상당 부분 (시설입소비용 본인부담 20%)을 국가가 지원하기로 되어 있음
 - 따라서 만약 제주지역에 고급스러운 요양시설을 마련하여 서비스를 제공하면 비용이 높더라도 국가 지원 비중이 크기 때문에 내국인 이용자들이 많을 것임

다) 高價化, 高價化, 高價化, 1차 산업 전략

□ 공격적인 품질개선과 시장 개척, 감귤산업전략

- 농산물 시장개방 확대추세가 굳어지고 있어 이 분야 경쟁력 제고 여부는 감귤산업의 사활을 결정할 것임
 - 간벌 등을 통한 공급조절, 품질향상 노력과 더불어 품종개선을 위한 노력이 배가되어야
 - 특히, 해외 수출증대를 위해서 과일의 신선도가 유지되는 품종개발은 필수적인 과제
 - 이를 위해 도, 대학, 연구소 등의 관련 연구·개발 활동이 좀 더 유기적으로 일원화되도록 조직 및 지원체계를 정비해야

□ 청정관광환경과 양립할 수 없는 축산분뇨악취

- 제주의 제일 큰 강점은 청정관광지역임. 축산분뇨 악취문제를 해결하지 못하면 축산규모나 지역을 제한해야
 - 평화로 주변 골프장 밀집지역의 축산분뇨 악취는 심각한 수준. 이를 해결하

지 못하고 있는 것은 지역주체들의 문제해결 능력 한계를 단적으로 보여주는 예

- 만약 현실적인 해결 방안이 없다면 제주지역 축산업의 규모와 지역을 제한해야 할 것임
 - 이 문제해결이 기술적으로 어렵거나 축산농가의 비협조로 해결이 어려운 경우 축산업 허용지역을 제한해야

□ 친환경적인 양식업

- 수산물 양식은 제주지역의 청정 이미지와 양립할 수 있는 중요한 분야임
 - 하지만 현재 연안 양식과 오염에 따른 인근 해안 피해가 작지 않은 상황이며 양식업이 커지면 이런 문제도 확산될 것임
- 청정 지역보존에 우선순위를 두어야 함
 - 따라서 오염문제를 해결하는 양식방법을 개발하는 것이 시급한 문제임
 - 만약 새로운 양식기법이 개발되지 않으면 양식업을 제한하는 것을 고려해야

2. 추진사업에 대한 평가

- 현재 추진중인 사업과 앞서 살핀 사업들의 효과를 보기 쉽게 정리하면 다음과 같음
- 위에서 볼 수 있듯이 대부분의 사업들은 긍정적 효과가 기대됨. 하지만 공항 자유무역지역이나 콜센터 사업은 효과가 제한적일 것으로 보임
 - 공항·항만의 규모나 관광지향적 개발초점을 고려하면 물류산업 거점 육성은 잘못된 발상
 - 콜센터의 경우 일자리 창출 효과가 있으나, 저임금 사업장과 관련된 노조활동의 악화 등 부정적 효과가 예상됨

<표 5> 개발센터 선도프로젝트의 평가

구 분	고구매력 방문증대	중소구매력 방문증대	고구매력 상주	지역역량향상 및 부수효과
중문관광단지	◎	○		○
공항자유무역	×	×	△	△
서귀포미항	◎		○	○
첨단과기단지	○		◎	○
신화공원	○	◎		△
쇼핑 아울렛	◎	○		△
휴양주거단지	◎		◎	○
콜센터 유치	△	△	△	×
외국교육기관유치	◎	◎	○	◎
은퇴자 유치	○	○	◎	◎
노령 의료서비스 요충지	○	○	◎	◎

○ 도움 됨, ◎ 매우 도움 됨, △ 중립적, × 부정적 영향

IV. 자유도시전략 성공을 위한 과제

1) 제주개발의 官 의존 관성과 폐해

□ 배 경

- 그 동안 제주지역 개발은 과거 중앙정부, 근래에는 지방정부에 의해 주도되어 왔음
 - 官주도는 계획수립, 자원조달, 사업집행 등 모든 과정에서 이루어졌음. 이런 상황은 경제발전 이전 우리나라 전체 사정과 크게 다를 바 없음
 - 우리나라 전체로 보았을 때 거대 민간 기업의 출현과 성장, 정부규제의 당위성에 대한 계속되는 도전 등으로 관의 역할은 과거에 비해 크게 줄어들음
 - 제주지역은 전국 추세에 낙후되면서 과거의 관행이 큰 변화 없이 지속됨. 제주지역에서 거의 모든 분야에 도청과 공무원이 중심에 서는 결과를 가져왔음.
 - 또 다른 측면은 결국 官이 지역경제의 제일 큰 ‘物主’였기 때문에 자연스럽게 官주변 숙주 계층을 생성
- 근래 혼란스럽게 확산된 정치성 높은 지역 시민단체들과 무책임할 정도의 각종 의견분출 추세도 이런 官주도 역사와 연관이 있음
 - 즉, 그 동안 官일변도 사회에서 관과 우호적 유대관계를 맺지 못한 정치적인 그룹들이 생기게 되었음
 - 이들은 역할이나 목소리가 미미하였기 때문에 특별히 자신들의 주장이나 행동이 미칠 수 있는 과급효과에 대해 무감각해진 것으로 보임
 - 동시에 관을 상대로 하는 과격한 행동과 주장은 이를 무마하기 위한 반대급부로 연결되는 실리도 존재
- 이런 관과 지역주민들 간의 전략적 갈등과 공생관계가 반세기 이상 지속되면서 지역 문화와 정서에 깊이 영향을 미침
 - 협소한 지역과 작은 주민기반은 이러한 ‘갈등과 공생’관계를 더욱 첨예하게 함. 이것이 ‘팬당’ 문화와도 관련이 큼
- 무차별적 개방에 근간을 둔 자유도시전략이 성공적으로 추진되어 지역사회가 새로이 도약하기 위해서는 이러한 악순환 고리를 끊어야 함

- 구체적인 방안으로 官축소-민간확장과 도의 인력 활용을 제시하고자 함

2) 개선방안

가) 경제에서 공공부문역할 축소

- 앞으로 최소한 경제분야에서 만이라도 관 역할 축소해야
- 첫째, 가능한 한 규제를 없애서 제주지역을 규제 네가티브 제도(negative system)지역으로 만드는 것
 - 규제 네가티브 제도는 ‘할 수 있는 것’을 명기하는 것이 아니라 ‘할 수 없는 것’을 명기하여 그 이외에는 다 할 수 있도록 하는 접근법
 - 특히 중앙정부와 특별도로 권한이양 협상과정에서 이양을 요구할 것이 아니라 관련 규제의 제주지역 배제, 인허가권 적용의 최소화에 초점을 맞추어야
 - 이는 특별도가 지역 정부기구의 확장의 기회로 오용되어 향후 역동적 발전을 막는 걸림돌이 되는 것을 원천봉쇄하는 방도
- 두 번째, 제주지역 공무원 수 동결해야
 - 공무원의 존재는 규제와 상생관계. 규제를 없애는 것과 발맞추어 공무원 규모를 동결하거나 감축해야 실제적인 효과가 나타날 것임
 - 공무원 뿐만 아니라 공사 등 공공성 조직도 마찬가지임
- 세 번째, 지역공무원은 도내 입주기업을 찾아가 관련 공무를 업무를 수행하는 서비스제도 도입
 - 지역내 지속가능한 민간경제 기반을 구축하기 위해서는 기업유치가 유일한 방안. 이를 장려하는 방안의 하나로 도청 공무원이 기업체로 출근하여 업무를 처리
 - 누가 더 중요한가에 대한 의식전환 계기로 삼아야

나) 역량 강화와 지역색 탈피를 위한 외부인력 활용

- 협소한 지역의 각종 비공식적 연결고리는 전근대적 관행을 보존하는 온상

- 앞으로도 지금까지의 생활방식과 수준을 답습하려 한다면 지역색 그 자체가 문제가 아니나 파격적인 개방으로 경제·사회·문화적으로 새로운 도약을 시도하는 데에는 걸림돌
 - 특히 그 동안 지역에서 시도해보지 않은 전략과 사업을 구가함에 있어 이를 성공적으로 추진할 수 없는 지역 전문성이 일천
 - 하지만 지역폐쇄성 때문에 각종 기관의 장과 같은 중요한 직을 지역거주, 혹은 지역출신 인사들이 독점

- 과감한 개방을 통한 생활수준 향상이라는 전략은 지역민에게 자리를 제공하기 위해 새로운 기구를 만드는 것이 아님
 - 이런 시각을 떨어버리지 못하면 자유도시전략과 같은 개발 시도는 必敗할 것임
 - 마치 황금알을 낳는 거위를 잘 키워 성과를 향유하기보다 잡아서 당장 몇 사람이 배불리 먹으려는 것과 유사

- 중요한 위치에는 지역색보다 전문성을 위주로 한 책임자를 배치해야 함. 이를 시행하는데 도움이 된다면 강제적 도외 출신 선발 쿼터제를 시행해야
 - 물론 지역에 대한 지식과 애정도 중요함. 하지만 관련 사업에 대한 전문성이 우선적으로 필요함
 - 타 지역 출신 전문가들에 대해 임기를 보장하고 성과에 따른 보상체계를 도입함으로써 유인체계를 갖출 수 있음
 - 가능하다면 지방 공무원의 일정 비율을 지역의 출신으로 충당하는 방안도 적극 고려해야

제 4 차 회

정 책 세 미 나

강 회 석
제 주 IT 협 회 장

이런 시기에 제주의 IT기업들이 도약하려면 네가지가 필요로 한다고 봅니다.

첫번째로 제주 IT기업 스스로 기술력을 확보하고 자기의 제품을 만들어서 마케팅을 하는 등 자생력을 키워야 합니다.

둘째로는 다음, EMLSI 등 제주에 이전하는 기업들과의 상호 협력을 통한 WIN-WIN 전략이 필요합니다. 배타적인 요소와 역차별적인 요소를 없애야겠습니다.

셋째로 도 차원의 지원이 필요합니다. 국내외 시장 진출을 위한 마케팅 지원, 테스트베드 및 신기술 시범사업 등 정부 프로젝트의 제주 유치 등에 힘써 주셔야 합니다.

네번째로 산학연 및 도내외 기업간의 교류의 장이 필요합니다. 국내외 제주출신의 IT전문가들과 제주도내 교수님들, 전문가들간의 협력의 장이 될 수 있는 교류의 장이 필요합니다.

모든 사업에는 시행착오가 있기 마련이며 시행착오를 통하여 성공으로 가는 길을 닦을 수 있을 것입니다. 과연 탄탄한 대로를 걸어서 성공한 기업이 얼마나 되겠습니까.

한 두번의 실패를 나무라기 보다는 실패를 거울삼아 보다 도약할 수 있는 제주와 IT기업이 된다면 제주와 IT기업의 미래는 밝을 것입니다

제주국제자유도시의 지향성과 교육산업분야의 방향

강 창 현

단국대학교 행정학과 교수

I. 제주국제자유도시로서의 지향성

1. 지방국가(local state)로서의 자율성과 성숙성 제고
2. 규제와 관습으로부터 탈피하여 새로운 모델에 대한 실험적 시도
3. 장기적 시계와 기획을 통한 단기적 성과 압박 극복
4. 선진도시국가들과 차별화된 특화 방향의 설계

II. 자유도시 교육산업분야의 방향과 전략

1. 한국어, 영어 bilingual 체제 전면 도입

- 취학전 교육, 취학후 정규교육과정(초등/중등/대학), 방과후 프로그램에서 적용
- 스웨덴 등 북구 선진국 모델을 적용하여 인적자원고도화 지향

2. 핀란드형 포괄적 통합교육모델 도입

- 개인별 생애학습사이클을 관리하여 일생동안 노동기술재생산성 유지
- 국가-교육당국-가정의 협력체제하에 중도학습낙오자 없는 인적자원 양성
- 복지-교육-노동의 유기적 체계를 통해 새로운 사회서비스모델 창출

3. 기존 학제의 개편

- 초/중/고/대학의 6334체제를 외국학제에 맞추어 개편
- 대학입시정책도 3불정책 등으로부터 자유로운 실험적 모델 적용시도

4. 교육수출과 수입의 균형접근

- IT기반학습 콘텐츠, e-learning 체제 등 교육상품부가가치요소 활용
- 개도국 교육지원허브로서의 기능
- 무차별적 외국유학생, 외국자본의 유치에 전략적 접근

Ⅲ. 자유도시 인적자원개발체제의 설계

1. 인적자원개발의 정책범주 설정

1) 핵심기술 인적자원개발

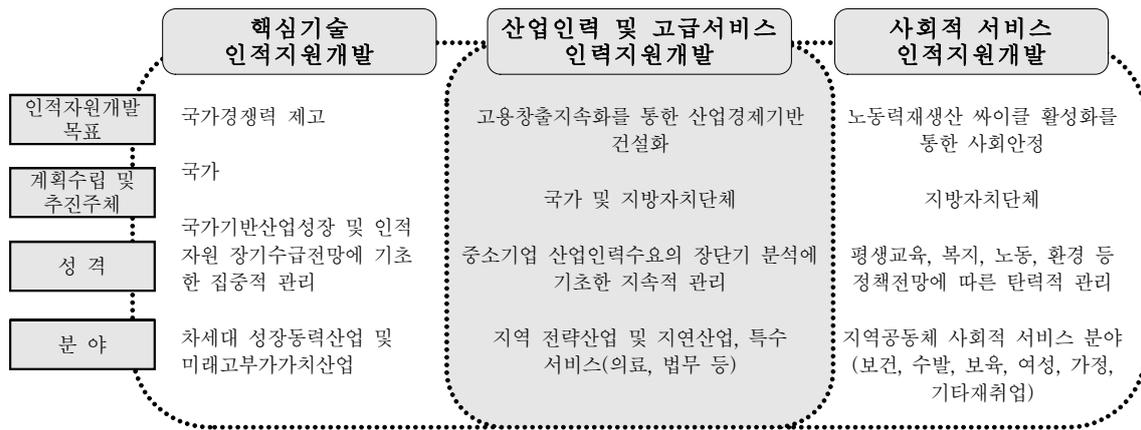
- 인적자원개발목표 : 국가경쟁력 제고
- 계획수립 및 추진주체 : 국가
- 성격 : 국가기반산업성장 및 인적자원 장기수급전망에 기초한 집중적 관리
- 분야 : 차세대 성장동력산업 및 미래고부가가치산업

2) 산업인력 및 고급서비스 인적자원개발

- 인적자원개발목표 : 고용창출 지속화를 통한 산업경제기반 건설화
- 계획수립 및 추진주체 : 국가 및 지방자치단체
- 성격 : 중소기업 산업인력수요의 장단기 분석에 기초한 지속적 관리
- 분야 : 지역 전략산업 및 지연산업, 특수 서비스(의료, 법무 등)

3) 사회적 서비스 인적자원개발

- 인적자원개발목표 : 노동력 재생산 싸이클 활성화를 통한 사회안정
- 계획수립 및 추진주체 : 지방자치단체
- 성격 : 평생교육, 복지, 노동, 환경 등 정책전망에 따른 탄력적 관리
- 분야 : 지역공동체 사회적 서비스 분야(보건, 장기요양, 보육, 여성, 가정, 기타재취업)



2. 교육, 복지, 노동의 포괄적 접근

- 교육인적자원부의 인적자원개발정책범주를 초월하는 사업구조설계 필요. 따라서 보건복지부, 노동부 등 휴먼웨어 관련 부서정책의 수용 등 포괄적 접근 필요.
- 평생학습과 인적자원개발과의 차별화 및 연계성
 - 인적자원개발 : 국가적 관점에서 기획과정이 중요
 - 평생학습 : 개인별 lifelong learning schedule이 중요

3. 연구개발과 사업추진체제로서의 성격 강화

- 제주인적자원개발체제의 정비
- 연구개발기능과 사업추진기능을 갖춘 추진체제 필요

정책세미나(투자유치 부문)

고 성 규

제주국제자유도시개발센터 투자기획단장

1. 2002년 국제자유도시 추진 이후의 일반적인 투자유치 상황과 문제점 등에 대한 자세한 내용 발표는 생략 :

다만, 투자유치의 두 주체(중앙정부와 제주도민)가 국내외 투자자가 가지고 있는 의구심을 시원하게 불식시켜 주지 못하고 있는 점이 투자자들이 시장에서 투자결정을 망설이게 하는 중요한 요소로 파악됨.

즉,

- 국제자유도시 실현과 관련 중앙정부의 확고한 의지에 대한 의구심
- 제주도민 전체의 Vision(제주의 꿈)에 대한 확실한 신념과 Action Plan 공유 부족

2. 제주국제자유도시 기반 조성과 관련된 "투자유치"의 개념의 positioning :

- "투자유치"를 국내외 투자자를 설득하여 제주에 투자토록 권유하는 활동이 아니라, 제주국제자유도시라는 한국 유일 최초의 신상품을 기획하고 제조(개발)하고, 적절한 홍보를 통하여 판매한 연후에 After Service 까지 책임지는 마케팅 행위 일체로 파악해야 함. 즉,

투자유치를 단순한 자금 모집의 개념에서 탈피하고, 시장의 need를 면밀히 파악한 후에, 창의력에 바탕을 두어 차별화 된 project를 개발하여야 시장에서 marketable한 사업이 될 수 있음.

3. 제도개선이나 국내외 경쟁도시와의 무한 경쟁 같은 대외변수만을 탓할 것이 아니라, 즉 외부를 변화시킬 수 없다면 내 자신이 먼저 변하면 외부를 변화시킬 수 있다는 사고의 공감대가 필요함.

즉,

먼저 우리 스스로 할 수 있는 차별화를 선점함으로써 제주에 가면 무엇인가 다르다라는 것을 확연히 느낄 수 있도록 해야 함.

천혜자연인 한라산과 청정 바다에만 의존할 것이 아니라 첫 관문인 공항의 아

름다음과 편리성에서부터, 한·중·일어로 표시된 도로표지판과 규격에 맞는 아름다운 길거리의 간판에서부터, 또한 건축물 하나 하나의 디자인에서부터, 손님을 맞는 우리 모두의 smile에서부터 모두 달라져야 함.

제주도민들은 모두 한라산만 쳐다보며 있는 듯하다. 모두가 태평양을 향하여 뒤로 돌아서서 가슴과 손을 벌리는 열린 마음의 자세로 바뀌지 않으면 투자유치가 어렵다고 얘기한 어느 투자유치 전문가의 말은 경청할 가치가 있음.

4. 투자유치를 담당하고 있는 실무자로서, 막상 투자유치를 하려 해도 marketing 할 만한 project가 많지 않은 것 또한 사실이며, 오래된 것은 중국과 일본에 뒤지고, 새로운 것은 서양 어느 도시와 다를 바 없는 것이 현재의 실정임.

삼성연구소의 추정에 의하면 우리나라 해안을 따라 진행되는 대형 리조트 개발 건만 따져도 수십 개 사업에 60조원 이상 투입될 계획이라 함.

즉,

흔한 콘도에 골프장 정도의 짝퉁 상품이 아닌 기발한 아이디어와 소프트웨어가 없으면 관광객들은 식상해 하고 바로 외면함.

시장이 원하는 상품을 개발하는 것이 바로 Target Marketing 임.

(Target market)

1. 중국인 관광객 :

2004년 2,900만명 2020년 1억명 추산(1% 이면 1백만명)

2. 일본 단카이 세대(47~49년생 베이비 붐 시기에 태어난 세대) :

2006년 단카이 세대는 현재 683만 명으로, 금년부터 퇴직 시작

예상퇴직금 규모 : 2007~2009 3년간 누계 400조~600조원 규모

3. 아랍제국의 oil dollar : 말레이시아, 싱가포르 등이 유치노력 집중

4. 한국의 부동산금 300조원, 10대 상장재벌의 사내유보액 150조원

- 제주에 일본, 중국, 아랍 등의 문화원을 적극 유치 설립하여, 제주도민에게 그들의 문화와 친숙하게 접하게 함으로써 손님을 맞는 주인으로서의 역량을 키움.

- 중국, 일본 등 현지 Project 개발 전문기업에게 중국, 일본 투자자를 위한 전략사업을 발굴하는 용역을 맡기어 그 결과를 프로젝트 개발에 활용함.

즉, Target Market 스스로가 개발의 초기에 참여토록 하되, 순 한국적이고 순 제주적인 차별화된 사업의 개발만이 일본, 한국, 중동 등의 풍부한 대기성 자금을 유치할 수 있는 지름길이 될 것으로 사료됨.

제주BT산업의 발전방향

고 정 삼

제주대학교 생명공학부 교수

제주생물산업 발전계획 수립에 따라 진행된 지난 5년간의 기반조성사업 분야에서는 괄목할만한 성과를 얻었으나, 총체적인 상황을 냉정히 평가하고 2단계사업에서는 미비점을 보완함으로써 성공적인 결실을 유도할 필요가 있다.

Hardware 분야에서는 제주특별자치도의 지식산업국 첨단산업과에 BT담당을 두어 행정적인 뒷받침과 더불어 제주하이테크산업진흥원을 중심으로 산업자원부의 지원을 받아 제주생물종다양성연구소의 설립, 제주대학교에 바이오피시빌딩의 건립, TIC의 설치 운영, 첨단과학기술단지의 조성 등 많은 성과가 있었다.

그러나 **Software 분야**에서는 우선 다른 지역과 차별화를 내세운 ‘건강뷰티생물산업’부터 문제가 되었다. 최초 연구진이 내세운 진의는 알 수 없으나, 향장품을 중심으로 제주생물산업을 육성한다는 목표는 재검토 대상이다. 향장품 분야는 전문가의 부재와 기본 인프라가 전혀 없는 상태에서 막대한 R&D투자를 통하여 일부 벤처기업을 유치하여 시제품이나 일부 제품을 만들었다고 하지만, 가까운 장래에 제주도에 대규모 화장품생산공장의 설립이나 고용창출 효과를 기대하는 전문가는 많지 않다. 산업화를 위한 분명한 road map 제시가 요구된다.

건강기능성식품 분야에 있어서도 처음부터 식품관련 전문가는 대부분 배제되었고, 인접학문의 비전문가에 의해 연구개발이 추진됨으로써 연구성과나 파급효과에 문제가 되었다. 중도에 포기한 대형연구개발과제의 예를 들 수 있다. 또한, 제주지역에는 순수한 의미의 바이오산업체가 없어 생물소재를 다루는 모든 기업체를 포괄함으로써, 일부 참여업체만 정부의 지원을 독식함에 따라 지원금을 기업운영자금으로 전환하는 mannerism에 빠져 실제적인 기업육성에 실패했다고 할 수 있다. 예로서 연구개발지원금에 따른 성과에 의한 제품화 비율과 시장진입 성공률에 대한 평가가 필요하다.

그러면 앞으로 어떻게 해야 할까. 우선 **지역산업과 연계한 융합시스템을 구축할 필요가 있다.** 당분간 제주도는 제한적인 환경요인에 의해 1차 산업과 관광산업을 축으로 유지 발전할 수밖에 없다. 그러나 친환경 농축산업과 수산양식산업은 각각 다른 부서로 업무가 분리됨으로써 2차 산업 육성의 측면에서는 통합적인 업

무수행에 문제점을 가지고 있다. 가공산업이 뒷받침되지 않은 1차 산업은 결코 발전할 수 없는데도 불구하고 아직까지 생산, 가공이용, 유통을 별개로 구분하여 다루어지고 있다. 예를 들어 제주지방개발공사에서 감귤음료 및 녹차음료 사업을 전개함으로써 감귤산업과 녹차산업은 어느 정도 안정된 생산기반을 갖추었으나, 가공산업과 연계가 되지 않은 탐라오가피, 복분자, 두릅, 더덕 등 감귤대체작목으로 추진된 모든 분야가 흔들리고 있다. 따라서 융합된 가공산업을 총괄할 수 있는 부서와 기능이 제주생물산업 발전에 핵심과제가 될 것이다. 첨단산업과를 확대 개편하여 산업화관련 업무를 총괄하는 방안도 검토대상이다.

가까운 장래에 가시적인 성과가 뚜렷이 기대되는 분야에 집중 투자할 필요가 있다. 결론적으로 향장품사업을 축소조정하고 건강기능성식품과 연계하여 계속사업으로 추진하며, 종자전쟁을 대비한 **종묘산업**에 대한 R&D 투자를 늘리고, 최근 논의되고 있는 **물산업**에 대한 육성을 적극 고려할 필요가 있다. 예를 들어 향장품을 개발한다면 제주도의 자생자원 또는 다른 지역보다 재배관리에 유리한 생물자원을 소재로 한 특정분야의 기능성 화장품으로 국한하여 집중 육성할 필요가 있다. 연구개발비를 쏟아 부은 만큼 다소의 성과는 항상 뒤따르게 되기 때문에, 향장품 분야에서 그동안의 연구결과를 과소평가하지 않았는가에 대한 반론에 따른 논의는 검토사항이다.

연구개발에는 outsourcing을 포함하여 전문가의 참여가 전제되어야 한다. 비전문가에 의한 용역수행은 많은 문제를 제기하기 때문에, 앞으로는 제주도 또는 제주도의 출연기관에서 수행하는 모든 용역에 대한 연구결과를 공개할 수 있는 시스템을 구축하여 객관적인 평가가 뒤따르도록 해야 한다. 평가에 따른 인센티브와 불이익에 대한 후속조치를 명문화한다. 이에 따라 책임소재를 분명히 할 수 있으며, 전문가에 의한 산업발전에 연구투자가 지속될 수 있다.

제주생물산업의 미래는 어떤가. 현재의 산업구조의 한계를 벗어나기 위해서는 새로운 성장동력으로서 제주바이오산업의 육성은 선택사항이 아니라 불가피한 과제이다. 앞으로 10년 이내에 매출액을 기준으로 부가적인 소득창출을 제기할 수 있는 분야는 물산업에서 5,000억 원, 종묘산업에서 2,000억 원, 기타 BT분야에서 전체에서 3,000억 원을 목표로 끌어올리기 위한 부단한 노력이 이루어져야 할 것이다. 이에 따라 R&D 및 기반조성사업 투자의 경우에도 산업화의 가능성 여부, 지역경제에 과급효과, 고용창출효과 등을 고려한 산업분야에 선택과 집중을 통하여 투자계획이 마련되어야 할 것으로 판단된다.

한·미 FTA(자유무역협정)와 제주농업

고 철 희

한국농업경영인중앙연합회 부회장

- 제주 지역 농업은 과거 식량작물 → 특용작물 → 감귤 → 시설농업 + 틈새농업 등 상업농으로의 전환이 매우 강하면서 관광과 더불어 제주 지역이 생존산업으로 지역경제에 주요한 역할을 담당하여 왔음.
- 그러나 WTO/DDA 협상과 FTA 등 농산물 개방에 따라 새로운 국면을 맞이하면서 제주농업의 로드맵도 개방화에 대응할 수 있도록 새롭게 재편해야 함.
- 제주도에서 추진하고 있는 국제자유도시 건설은 개방을 목적으로 사람, 상품, 자본의 국제적 이동과 기업 활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제 완화 및 국제적 기준의 제도가 적용되는 지역적 단위로 개방화와 자유화를 의미함.
- 즉 제주특별자치도를 휴양형 관광지로 개발하는데 목적을 두고 있어서 순기능적 차원에서는 관광산업과 상공업 등은 지역경제발전과 고용창출, 소득증진 효과 등이 있으나 역기능은 세가지 측면으로 볼 수 있음.
첫째, 산업간 불균형 : 농지 감소, 개방화, 소득 감소 등
둘째, 사회적 혼란 : 빈부격차 심화
셋째, 환경훼손 : 자연환경 파괴, 토양오염, 옛 모습 상실 등
- 개방과 국제자유도시 추진에 따라 제주도의 1차산업분야는 역기능 차원에서 접근하여야 하며 제주도가 농업특화전략 지역으로 발전할 수 있도록 국제자유도시 추진 5주년을 맞아 21C 환경변화에 대응할 수 있고 경쟁력도 강화할 수 있는 중장기 계획 수정이 필요함.
- 이를 위해서
 - 1) WTO/DDA, FTA 등에 대한 자료, 정보수집 및 대안 마련을 위한 “농산물 개방에 따른 민간대책기구”를 상설화 하여 민·관·학 등이 참여 대응할 필요성이 있음.

- 2) 농어업인에 지원되는 투, 용자 사업에 대한 전면 재검토로 미래의 제주농업을 이끌어 갈 전문후계인력 중심의 집중 지원책이 필요하며, 조례를 설치하여 후속지원이 이루어져야 함.(전문농업인 구분 지원)
- 3) 전국 1위의 농가 부채 문제의 근본적인 해결을 위하여 도지사 산하 농가 부채 특별 대책위원회를 설치하고 농가 부채에 대한 조사용역 등을 토대로 조례 제정 등을 통하여 농가부채 문제를 해결해야 됨.
- 4) 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법에 명시된 법과 제도적인 장치를 최대한 활용하여 4+1의 핵심 산업 중 청정 1차 산업의 육성방안을 마련해야 함
 - 친환경 농산물 학교 급식
 - 친환경 농·기자재 플랜트 설립 및 축분 이용한 미생물, 비료 생산 공장 설립
 - (가칭) 친환경 농업연구소 설립
- 5) 섬 특성을 활용한 블루오션 전략 추진
 - 감귤산업은 고품질생산체제로 전환하는 것을 목표로 하고 유통체계를 조합별, 작목반, 개인 등 상표 출하 방식에서 전문적이고 규격화된 APC를 통하여 통합 브랜드 출하 방식으로 개선해야 되며, 대형 APC정착 이전에 중형 비파괴 선별기 등을 도입하여 빠른 시일 내 고품질 출하 시스템으로 정착할 필요성 있음.
 - 감귤, 유채, 녹차를 전략 및 특화산업으로 육성하여 제주관광과 연계한 신성장 산업으로 육성할 필요성 있음.
 - 축산분야는 제주한우를 차별화하여 출하 방식을 조직화하고, 생산자 단체는 고품질육 생산에 집중하며 유통전문 조직을 통한 경쟁력 강화가 필요함.(한우, 양돈 클러스터)
 - 풍부한 제주지역 농업, 농촌 자원을 활용한 농촌 에메니티 발전계획 수립으로 농가 소득 증대 기여
- 6) 개방에 따른 소득 보전 정책 수립
 - 밭농업 직불제를 소득 보전 차원에서 현실성 있게 추진
 - 경관 직불제, 조건불리지역 직불제 등 계속 추진
- 7) 한·미 FTA 타결로 인한 1차산업 분야 피해액을 정확히 분석하여 지원대책이 수립되어야 하며 앞으로 농산물의 완전개방에 따른 대책을 위하여 재원 확보 방안에 대한 명확한 근거를 마련해야 할 것임.

제주국제자유도시 추진 5주년 정책세미나 토론문

김 부 찬

제주대학교 법학부 교수

1990년대 10여 년간의 「제주도개발특별법」 시대가 끝나고, 2001년에 ‘제주국제자유도시기본계획’이 수립되고 「제주국제자유도시특별법」(이하, “자유도시특별법”)이 제정됨으로써 2002년부터 제주도는 바야흐로 ‘국제자유도시’로서 첫걸음을 내딛기 시작하였다. 당시 제주도를 국제자유도시로 개발하는 데 대하여 많은 논란과 갈등이 있었던 것이 사실이지만, 국제자유도시 전략은 국제화·세계화의 흐름과 압박 속에서 감귤과 관광산업이 침체를 벗어나지 못하고 있던 제주도가 경제개방화·세계화의 흐름 속에서 적응하고 살아남기 위하여 불가피한 생존전략으로 추진되었다.

당초 제주형 국제자유도시는 외국의 국제자유도시들과는 차별화된 제주형의 친환경적 ‘복합형국제자유도시’로의 개발을 추진하는 것으로 기본방향이 설정되고 있었다. ‘복합형’ 국제자유도시 전략은 궁극적으로 제주도를 관광·휴양과 비즈니스·물류·금융이 결합된 자유도시로 발전시킨다는 비전을 가지고 있었다.

이러한 비전과 전략 하에 자유도시특별법은 제주도를 “사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업 활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제완화 및 국가적 지원의 특례가 실시되는 국제자유도시”로 개발함으로써 국가발전에 기여함과 동시에 제주도민이 주체가 되어 향토문화와 자연 및 자원을 보전하고 지역산업을 육성하며 쾌적한 생활환경을 조성하여 제주도민의 복지 향상에 이바지하기 위한 목적으로 제정되었다.

자유도시특별법에 따라 ‘제주국제자유도시종합계획’(2002-2011, 이하 “종합계획”으로 칭함)이 수립되고 ‘제주국제자유도시개발센터’(Jeju Free International City Development Center; JDC, 이하 “개발센터”)가 설치되었다. 종합계획에 따라 개발센터가 구체적으로 시행할 ‘제주국제자유도시시행계획’이 수립되었으며, 선도 프로젝트를 중심으로 국제자유도시 관련 사업이 시행되기 시작하였다.

당초 종합계획에 따르면 2003년부터 2005년까지 국제자유도시 기반조성 단계를 거쳐 2006년부터 2008년까지 집중개발단계에 접어들고, 2009년부터 2011년까지 발전단계를 맞이하도록 되어 있었다. 그러나 선도 프로젝트의 경우만 하더라도 총사업비의 75%가 민자유치로 충당하도록 되어 있음에도 기대했던 것만큼 국내·

외 투자가 이루어지지 않았고, 사업부지 선정 문제 등 여러 가지 장애요인에 직면하게 되었던 것이 사실이며 국제자유도시 개발사업은 도민의 기대에는 크게 못 미치는 결과를 보여 왔다.

제주도와 도민들의 역량에도 문제가 있었지만 법·제도상 국제자유도시 조성을 위한 계획의 수립·집행과 관련된 지방자치단체의 권한과 자율성이 많이 제한되고 중앙정부의 행정적·재정적 지원도 제대로 이루어지지 않는 등 외부적 요인도 크게 작용했던 것이다. 특히 국제자유도시 조성 사업이 본궤도에 오르기도 전에 정부는 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」을 제정하고 송도, 영종도, 청라지구 등 인천지역과 부산, 광양항을 ‘경제자유구역’으로 지정함은 물론, ‘기업도시,’ ‘지역특화발전특구’ 등 다양한 형태의 ‘경제특구’들을 양산함으로써 제주도의 국제자유도시 선점 효과가 희석되어 왔다는 점도 지적하지 않을 수 없다.

당초 제주도를 국가의 개방거점이자 동북아중심도시로 육성하고 국제비즈니스·물류·금융 중심지로 개발한다는 ‘복합형국제자유도시’ 개발전략은 그 추진력이 상당 부분 상실된 채 거의 폐기된 것이나 다름없게 되었다. 국제자유도시가 출범한지 불과 2~3년이 지나지 않은 시점에서 그 비전과 전략에 차질이 생기기 시작했다. 自意半·他意半으로 제주의 입지여건상 비교우위와 차별화 효과를 거둘 수 있도록 관광·휴양중심도시로 선택과 집중을 해야만 한다는 주장이 강력하게 제기되었으며, 이에 따라 국제자유도시의 비전이 축소되는 과정을 겪게 되었다.

제주도에서는 자유도시특별법의 시행 이후에 발견되거나 나타난 문제점을 보완하고 경제자유구역 등과의 차별화를 모색하는 방향으로 특별법의 개정안을 마련하기 시작하였다. 이러한 시도가 마침 참여정부에 의하여 추진되고 있는 ‘지방분권화’ 정책과 연계되기 시작하였고, 정부는 그 권한과 자율성을 획기적으로 확대·보장함으로써 제주도로 하여금 스스로의 역량에 의하여 국제자유도시를 조성하도록 하는 ‘특별자치도’ 구상을 본격적으로 추진하기에 이르렀다.

특별자치도 설치를 통하여 지역특성에 부합하는 분권모델을 실현하고, 제주도를 홍콩이나 싱가포르와 같은 경쟁력 있는 국제자유도시로 발전시키기 위한 ‘제주특별자치도기본계획’(이하, “자치도기본계획”)이 수립되었다. 자치도기본계획에 따르면 제주도를 자치입법, 조직 및 인사, 재정 등 자치행정 전 분야에 걸쳐 획기적인 자치권을 갖는 ‘자치모범도시’로 육성한다고 되어 있다. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하, “제주자치도특별법”)은 자치입법권을 비롯한 자치권의 강화를 통하여 선진적 지방자치제도를 구현하고 이를 통하여 국제자유도시의 조성을 촉진하기 위한 목적으로 추진된 것이다.

그러나 출범 초부터 ‘특별자치도’로서의 법적 지위와 위상이 인정되기에는 특별법상 제주자치도에 부여된 자치권의 범위와 수준이 크게 미흡하고 국제자유도시

추진을 위한 중앙 정부의 지원 내용 및 체계와 관련해서도 문제가 있다는 지적이 강력하게 제기되기 시작하였다. 제주자치도는 자치도기본계획에 따른 제2단계 제도개선안으로 ‘법인세율 인하’, ‘항공자유화’, ‘전지역 면세화’ 등 3대 핵심과제(소위, “Big 3”)의 법제화 및 4+1 핵심산업의 육성을 위한 규제자유화를 추진하였지만 중앙정부의 관심과 이해 부족으로 큰 성과를 거두지 못하고 있는 것이 사실이다.

특별자치도가 스스로 설정한 국제자유도시 조성을 위한 정책을 법제화할 수 있는 권한을 갖지 못한 채 중앙정부에 일일이 권한이양이나 규제완화를 요청하여 승인을 얻어야만 하는 상황에 놓여 있다. 여전히 국제자유도시 조성을 위한 정책 및 법제도의 주도권은 중앙정부가 쥐고 있으며 제주도는 그 감독과 승인 하에 일을 처리해 나갈 수밖에 없는 것이 엄연한 현실인 것이다. 제주자치도특별법의 본질적인 문제는 이 법이 자치분권이나 국제자유도시 조성과 관련하여 제주도에 어떠한 특별한 권한이나 지위도 부여하지 못하고 있다는 점이다.

분권화로 인하여 중앙 정부의 권한이 대폭 이양되고 다수의 특별행정기관이 제주자치도로 이관되고 있음에도 그 업무 규율과 관련된 조례의 제정에 대해서는 다른 일반 지방자치단체와 마찬가지로 자치입법권 제약 규정이 여전히 적용되고 있다. 특별법은 법률안 제출 요구권을 통하여 제주자치도가 필요한 법률안의 제출을 요구할 수 있도록 하고 있지만 이는 오히려 법률안의 효과적 제출 및 처리에 걸림돌이 될 수도 있다.

중앙 정부의 권한이양에 따라 많은 수의 국가사무가 사실상 제주자치도 사무로 처리되고 국제자유도시를 보다 효율적으로 추진해 나가기 위하여 제주자치도가 과중한 재정 부담을 지게 되는 데도, 필요한 재정 확충을 위한 자주재정권의 행사는 여전히 제약되고 있다.

당초 제주자치도특별법의 입법을 추진하는 단계에서 검토되었던 ‘홍콩특별행정구’(Hong Kong Special Administrative Region) 또는 미국과 같은 연방국가(federal State)의 ‘州’ 모형과 비교해 볼 때, 제주자치도의 자치권과 지방분권화의 수준은 이와 견줄 수 있는 수준이 결코 아니다. 단일국가(unitary State) 체제를 취하고 있는 우리나라의 헌법상 제약 때문에 연방국가 체제와 유사한 수준으로 지방분권을 추진하거나, 사실상 정치·경제적 독립성을 갖고 있는 홍콩의 ‘一國兩制’(one State, two systems) 모형을 도입하는 형태로 분권화를 시도하는 것은 매우 어려운 과제가 될 것이다.

제주자치도를 연방국가의 주 수준의 권한을 갖도록 한다거나 홍콩이나 싱가포르와 같은 수준의 국제자유도시로 조성해 나가기 위해서는 현행 제주자치도특별법의 수준과 범위를 훨씬 넘어서는 수준으로 관련 법률을 제·개정하거나, 「헌

법」에 특별자치도의 설치 근거를 마련하는 등 특단의 조치가 필요하다.

제주자치도를 명실상부한 특별자치도로 육성하고 이를 바탕으로 국제자유도시를 조성할 수 있도록 하기 위해서는 제주도에 대하여 최소한 「지방자치법」이나 「지방세법」상 제한을 배제하는 일반적 특례를 인정해야만 하며 국회에 대한 법률안 제출요구 절차도 간소화해야만 한다. 또한 제주자치도의 재정 확충을 위한 자치재정권 강화 방안도 반드시 마련되어야 한다.

제주자치도는 국제자유도시인 동시에 ‘세계평화의 섬’으로서의 국제교류·협력사업도 추진해 나가야 하며 특히 동북아 평화체제 구축 및 남북교류·협력과 관련하여 보다 적극적인 역할이 요구되고 있다. 이러한 의미에서 국제교류를 포함하여 자치도 차원의 대외문제와 외국인 관련 사무를 제한적으로 수행할 수 있도록 중앙 정부의 권한이 이양되도록 할 필요가 있다.

全權限성과 自己責任성을 전제로 제주자치도에 자치권을 확대 부여하고 이를 통하여 국제자유도시를 주도적으로 추진하도록 요구되고 있는 새로운 국제자유도시개발 paradigm을 감안한다면, 제주자치도와 개발센터로 이원화되어 있는 국제자유도시 추진체계를 하나로 통합하는 문제도 진지하게 검토할 필요가 있다.

자유도시특별법에 의하면 국무총리 소속의 ‘제주국제자유도시추진위원회’(이하, “추진위원회”)가 종합계획의 수립에서부터 연도별 투자계획, 개발사업에 대한 재정지원, 첨단과학기술단지·투자진흥지구의 지정·개발, 개발센터의 사업추진, 개발센터와 지방자치단체 간 업무조정 등 국제자유도시 개발 전반에 관하여 폭넓은 권한을 가지고 있었다.

이에 비하여 제주자치도특별법에 따른 ‘제주특별자치도지원위원회’(이하, “지원위원회”)는 제주자치도의 조직·운영에 관한 기본계획, 중앙정부 권한의 이양, 제주자치도의 자치권 제고, 특별지방행정기관의 이관 등 제주자치도의 자치분권에 관한 사항을 주로 관장하고 국제자유도시 조성 관련 사항으로서는 첨단과학기술단지 및 투자진흥지구의 지정·해제, 개발센터의 사업추진 및 발전방안, 개발센터와 지방자치단체 간 업무조정 등에 관한 사항으로 그 범위가 축소되고 있다.

지원위원회는 국무총리 산하로 제주자치도에 대한 지속적인 권한 이양과 범정부적인 지원을 위한 전담기구로서 국무총리와 제주자치도가 성과목표에 대한 협약(MOU)을 체결하고 난 후 제주자치도 추진에 따른 변화와 성과를 평가하고 중앙정부의 제주자치도에 대한 관여를 매개하는 역할을 맡게 된다고 한다. 이는 국제자유도시 조성 사업에 대해서는 원칙적으로 제주자치도 및 도지사에게 그 주도적 권한이 이양되어야 한다는 것을 전제로 하고 있는 것이다.

과거 자유도시특별법에 의하면 도지사는 제주도를 국제자유도시로 개발하기 위한 기본시책에 관한 사항을 비롯하여 이 법에서 규율하고 있는 모든 사항에 관하

여 종합계획을 수립하도록 되어 있었다. 그리고 종합계획의 수립과 관련하여 도지사는 제주도 의회의 동의를 얻고 관계 행정기관의 장과 협의한 후 ‘제주국제자유도시종합계획심의회’(이하, “종합계획심의회”)의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 결정하도록 되어 있었다.

그러나 제주자치도특별법에 의하면 도지사가 종합계획을 수립하고자 하는 때에는 공청회를 개최하고 종합계획심의회 심의를 거쳐서 제주자치도 의회의 동의를 얻어 결정하도록 되어 있다. 그리고 종합계획을 변경하거나 폐지하는 경우에도 도의회의 동의를 얻는 것으로 하되, 다만 경미한 사항의 변경은 종합계획심의회 심의를 거쳐 변경할 수 있도록 함으로써 과거 자유도시특별법과 비교하여 제주자치도특별법상 제주자치도의 ‘계획고권’이 크게 신장된 것으로 보이게 한다.

그러나 종합계획에 따른 구체적인 국제자유도시 조성 사업과 관련해서는 건교부 산하의 개발센터가 여전히 핵심적인 역할을 수행하도록 하고 있으며 개발센터에게 ‘개발센터시행계획’(이하, “시행계획”)의 수립 권한을 부여하고 있다. 상위의 종합계획 수립 권한을 가지고 있는 도지사는 다만 건설교통부 장관이 시행계획을 승인할 때 의견을 개진할 수 있을 뿐이다. 시행계획의 내용, 수립절차 및 방법에 관해서 필요한 사항도 제주자치도 ‘조례’가 아니라 ‘대통령령’으로 정하도록 되어 있다.

지원위원회의 경우도 국제자유도시 추진과 관련해서는 그 관여 범위를 축소하고 있음을 볼 때, 선도 프로젝트를 중심으로 국제자유도시 관련 핵심 업무를 담당하고 있는 개발센터를 제주자치도의 국제자유도시 추진체제로 흡수하거나 아니면 그 관계를 재정립함으로써 개발센터의 구성 및 운영, 그리고 시행계획의 수립과 관련하여 제주자치도의 권한이 제도적으로 보장될 수 있도록 할 필요가 있다고 본다.

그래도 건교부와의 연계를 유지하는 것이 중앙정부의 지원을 받는 데 유리하다는 것이 현행 시스템의 정당화 논거라고 한다면 특별행정기관을 제주도로 이관하고 제주도의 자율적 권한과 책임 하에 국제자유도시를 조성하도록 하는 특별자치도의 취지는 실종되고 마는 것이다.

국제자유도시 및 특별자치도의 성공적 추진을 위한 중앙정부의 지원체계 강화 문제는 결국 제주자치도에 대한 경제적 자율성 및 자치권의 대폭적인 확대를 통하여 해결되어야 하는 것이다. 제주자치도특별법을 포함한 관련 법·제도의 문제점이나 미비점에 대해서는 중앙정부와의 긴밀한 협력을 통하여 제주자치도 스스로 그 개선을 위한 권한을 행사할 수 있도록 해야만 한다. 지원위원회의 협조 하에 제주자치도가 법률에 준하는 立法을 할 수 있도록 하거나 필요한 경우 직접 국회에 법률안을 제출할 수 있도록 차별화된 법적 지위가 보장되도록 하지 않음

면 안된다.

많은 사람들이 특별자치도와 국제자유도시 전략의 성패는 중앙정부의 관심과 지원체제에 달려있다고 한다. 이는 부분적으로는 옳은 생각이라고 본다. 그러나 중앙정부의 지원과 협조가 충분히 이루어지더라도 도정의 리더십과 도민의 역량이 제대로 갖추어지지 못하는 한 특별자치도와 국제자유도시의 성공적인 추진은 여전히 많은 난관과 한계에 봉착하게 될 것이다. 우리 모두가 심각하게 고민하고 그 해결 방안을 모색해야만 할 과제가 아닐 수 없다.

제주국제자유도시 개발을 위한 국내외 관광동향분석 및 시사점

김 철 원

경희대학교 호텔관광대학 교수

1. 국외 관광환경 분석

가. Global 관광 여건의 개선

1) 관광에 대한 패러다임의 변화

- 최근 세계 관광시장은 그 환경과 형태가 점점 더 복잡·다양해지고 있으며, 인류 삶의 가치에 대한 제고에서 시작된 여가 개념의 확산에 따라 관광은 이제 더 이상 선택적 소비가 아니라 현대인의 필수적 생활양식으로 자리 잡았다고 할 수 있음
- 최근 관광활동에 대한 패러다임은 기존의 단순 소비·관람형 대중관광(Mass-tourism)에서 탈피하여 개인 및 소그룹 형태로써 색다른 체험 및 감성소비를 중요시하고 특정 테마를 가진 특화관광의 패러다임으로 변화하였다고 할 수 있음

2) Globalization에 따른 상호 인적교류에 대한 필요성 증가

- 사회의 국제화에 따라 집단 또는 개인 간 상호 교류 및 협력 등의 필요성이 증가되었음
 - 따라서 최근 세계관광기구(UN-WTO)를 비롯하여 APEC, ASEAN, ESCAP, PATA, UNDP, OECD 등의 국제기구는 관광을 통한 국제협력에 공동 노력을 기울이고 있고, 개별 국가 간의 협정도 지속적으로 체결하고 있음
- 해외로의 이주 및 사업·교육상 장기체류 기회가 증가하였으며 관련 친·인척 방문 기회도 증가되었음

3) 국제 접근성의 개선

- 교통수단 및 교통로의 발전, 그리고 주변국가 간의 블록화 및 국제사회의 협력체계 구축 등으로 인해 관광 진입장벽이 감소함에 따라 관광 목적지까지의 접근성이 증대되었음
- 최근에는 LCC(Low Cost Carrier), Eurailpass 등과 같이 저가 교통수단의 등장으로 접근성은 더욱 증대되고 있음

나. 아시아·태평양 관광시장의 급성장

- 아시아·태평양 관광시장은 2002년 이후부터 18.6%의 세계 전체관광시장 점유율을 기록하며, 16.5%를 기록한 미주지역을 제치고 세계에서 2번째로 큰 관광시장으로 성장함
- 그 중 한국이 속해 있는 동북아시아와 동남아시아는 동양의 천혜자연과 신비스러운 문화에 대한 세계인들의 관심 증대, 그리고 저렴한 관광비용, 중국 관광시장의 개방 등의 영향으로 전체 아시아·태평양 지역 관광시장의 점유율 88%를 차지하며, 국제관광시장의 새로운 관광목적지로 주목됨
- 한·중·일·러를 중심으로 한 동북아 경제블록 형성으로 경제협력·성장과 더불어 역내·외 관광시장의 지속적인 성장을 전망할 수 있음
 - 동북아 관광객 수는 2010년 1억 명 이상이 될 것으로 전망 (UN-WTO)

1) 중국의 관광시장

- 2006년 6월 말까지 중국의 GDP 총액은 91,443억 위안을 기록함. 이는 동기 대비 10.9% 증가한 수치임. 산업별로 살펴보면 1, 2, 3차 산업이 각각 5.1%(8,288억 위안), 13.2%(46,800억 위안), 9.4%(36,355억 위안) 증가하였음. 29.8%의 증가세를 보인 높은 수준의 고정자산 투자증가율과 투자의 높은 증가세가 2006년 상반기 중국의 고도 경제성장을 주도한 주요 원인으로 보고 있음.
- 중국사회과학원이 최근 북경, 상해, 광주, 장사, 성도, 남녕, 하얼빈, 서안 등 8개 도시의 20~70세의 중상층 이상 여성을 대상으로 실시한 직업상황, 심리상태, 건강 상황, 사회보장, 결혼, 가정 등 항목에 관한 “2006 중국 여성생활 상황보고”에 따르면, 응답자의 77.3%에 달하는 여성이 가정 내 의·식·생활용품 등의 소비지출을 주도하고 있으며, 주택을 소유한 가정의 43.5%가 소유주가 여성으로 등록되어 있음. 또한 기혼여성의 46.5%가 개인소득을 자

유롭게 지출하고 있으며, 51.3%가 부부 공동 지출, 2.2%만이 남편에게 맡기는 것으로 나타남.

- 중국 상무부에 따르면, 상반기 숙박업 및 요식업 매출액은 전년 동기대비 15.3% 증가한 4,928.6억 위안을 기록하였으며, 하반기에도 숙박 및 요식업 소비수요가 왕성할 것으로 예상됨. 올 한해 매출액은 1조 900억 위안에 달할 것으로 전망함. 또한 상반기 숙박업 및 요식업의 외국인 자본 이용률이 크게 증가하여 실제 외자이용액 3.8억불(전년 동기대비 49% 증가) 기록
 - * 금년 상반기 숙박 및 요식업 특징 : 산업집중도 제고, 외국인의 중국 숙박업 투자 증가, 호텔경영 체인화 및 그룹화, 경제형 호텔의 증가세 뚜렷 등
- 외자유치의 일환으로서 외국인에게 살기 좋은 거주환경을 조성하기 위해 적절한 시기에 외국인 집중거주지역을 개발할 예정이라고 밝힘. 동 지역에는 외국 의료기관 및 중국 3대 병원, 외국인 투자자 종합서비스 센터, 국제 학교 등이 들어설 계획임

<표 1> 중국인 해외여행 현황

연도	해외여행자수(명)	증감률(%)
1994	3,734,000	-0.2
1995	4,520,000	21.0
1996	5,061,000	12.0
1997	8,172,000	61.5
1998	8,426,000	3.1
1999	9,232,000	9.6
2000	10,473,000	13.4
2001	12,133,000	15.8
2002	16,602,000	36.8
2003	20,222,000	21.8
2004	28,852,800	42.7
2005	31,926,308	7.53

자료 : 세계관광기구(UNWTO). Compendium of Tourism Statistics, 각년도

- 중국국가여유국과 국가보험 감독관리 위원회는 최근 중국 내 여행 산업의 발전에 따라 여행보험 상품, 서비스 규범 및 관리제도의 필요성이 대두, 2010년까지 관련 시스템을 구축 완료하겠다고 발표함

- 중국국가여유국은 각 성/시 여행 관련 부처 및 유관기관과의 협력을 통하여 ‘신농촌 건설을 통한 사회주의 현대화 건설’, 즉 여행업을 통한 농촌경제 촉진과 사회주의 경제 발전을 위한 적극적인 정책연구와 제도마련을 계획 중 이라고 발표함
- 중국국가여유국은 농촌관광 발전 및 사회주의 신 농촌 건설을 목적으로 2010년까지 100개 농촌관광 특색 현(懸)과 1,000개의 농촌관광 특색 향(鄉) 및 1만개의 농촌관광 특색 촌(村)을 건설할 계획임
- 북경시 여유국은 8월 24일 북경올림픽의 성공적인 개최를 위한 “북경여행업 중국인 여행행태 개선활동” 개시를 선포하였으며, 중국인의 질서유지, 위생 관리, 환경보호 등을 골자로 하는 우수 관광문화를 30만 북경시 여행업 종사자가 선도할 것임을 공표함. 아울러 <신규 북경시 관광호텔 영어등급시험 안내서> 및 <2008년 북경올림픽 대비 시내 호텔의 영어교육 강화 관련 통지>를 북경시내 각 관광호텔에 전달함
- 중국국가여유국에 의하면, 2005년 중국인 해외여행 인구는 3,193만 명으로 전년 대비 7.53% 증가하였고 이 중 홍콩 방문객 수는 1,353만 명(+4.03%), 마카오는 848만 명(+13.2%)으로 전체 해외여행 인구의 69%를 차지하고 있다. 주요 국가별 출국현황을 살펴보면, 한국(84만 명, +21%), 일본(112만 명, 9.4%), 대만(16만 명, +10.7%), 싱가포르(48만 명, +11.7%), 베트남(84만 명, +7.6%), 미국(53만 명, +20%)등으로 근접지역인 아시아 국가로의 출국이 뚜렷한 증가세를 기록함

<표 2> 주요 경쟁국 현황

국 가	주 요 동 향
대 만	중국 대륙 주민의 대만관광개방 논의가 이루어지는 가운데 명절(춘절, 중추절)에 한해 운행되어온 전세기를 주말에도 확대 운항
홍 콩	국경절 황금연휴 기간 중 홍콩 방문 중국인은 10% 감소한 반면, 여행 불편 신고는 400건으로 30% 증가함. 가이드들의 쇼핑옵션 강요 등으로 중국인의 홍콩 여행에 대한 만족도가 대폭 하락함
태 국	고품질 상품이 소비자들에게 인기를 얻고 있음. ‘NO 쇼핑+NO 옵션’ 일정으로 일반 상품보다 1,000위엔 비싼 상품이 동 지역 상품 판매율의 90%를 차지하고 있음
말레이시아	말레이시아 정부와 관광청의 상반기 특별 관광객 유치 홍보활동의 결과로 외국인 관광객이 2006년 상반기 450만명으로 지난해 동기 대비 5.3% 증가, 특히 중국인 관광객은 33만 명으로 18.5% 증가 - 중국인 여행객 대상 비자 기간을 20일에서 30일로 연장함

2) 일본의 관광시장

- 2007년도 ‘비지트 재팬 캠페인(Visit Japan Campaign)’ 강화 · 고도화
 - 국토교통성은 ‘비지트 재팬 캠페인’ 강화 · 고도화 전략 중 2007년도를 ‘일중 문화스포츠 교류의 해’, ‘일본-인도 관광교류의 해’, ‘일본-타이 관광교류의 해’, ‘일본-캐나다 관광교류의 해’로 정하여 외래 관광객 유치 목표달성 가시화
- ‘비지트 재팬 캠페인’ 2007년도 주요 전략
 - 국제회의, 국제문화 · 스포츠 이벤트 등(MICE)을 활용한 교류 확대
 - 비즈니스 관련 수요는 방일여행전체의 20% 이상 차지
 - 비즈니스 국제회의는 아시아에서 유치경쟁 격화
 - 국제회의, 기업연수 · 인센티브 여행 등을 지역과 연계하여 유치
 - 세계육상오사카대회, 세계화상대회 등 국제이벤트 유치 등
 - 한중일 관광빅뱅 실현
 - 청소년 교류 등에 의한 관광교류 확대 및 3국내의 다른 2개국을 주유하는 관광 상품 개발 등 3국간 관광교류 확대
 - 3개국 공동 관광프로모션을 통한 3국간 또는 역내 외 관광교류 확대
- 국토교통성 2006년 7월 1일, 관광부문을 대폭 강화하는 조직 개편 단행
 - 일본정부가 “작은 정부”를 목표로 하고 있음에도 불구하고, 관광부문을 대폭 강화하는 조직개편을 단행하였음. 관광부문의 과(課)증편은 물론이고 인원도 53명에서 80명으로 대폭 증원하였음.
 - 국토교통성은 대대적인 조직개편을 통해 기존 ‘비지트 재팬 캠페인(Visit Japan Campaign)’ 사업을 더욱 강화할 예정이며, 특히 ‘관광사업과’ 신설을 통하여 기존 국토교통성 조직이 갖고 있던 가장 큰 문제점이었던 “신규여행 수요 창출”(여행관련 신규 비즈니스 모델의 창출)과 관련한 사업도 적극적으로 추진할 예정이라고 함.
- 국토교통성 2007년도 관광부분 예산 76억 8,400만 엔 요구
 - 국토교통성은 2007년도 관광부분 사업예산을 11억 8,100만 엔이 증가된 76억 8,400만 엔으로 요구하고, 이를 통하여 2010년도 외국인 여행자 1,000만 명 유치목표 달성을 위한 보다 넓은 방일 수요 개척과 수용태세 정비 강화를 도모할 방침임.
- * 「뉴투어리즘 창출 · 유통촉진사업」에 3억엔, 관광르네상스 사업에 8억 5300만엔, ‘비지트 재팬 캠페인’에 40억엔 예산 배정 계획
- 경제 산업성, ‘관광 · 집객서비스’ 중요성에 주목
 - 경제 산업성이 발표한 ‘신경제성장전략’ 중 서비스 산업분야의 새로운 수요

창출·확대 및 경쟁력·생산성 향상을 도모하기 위하여 ‘관광·집객서비스 산업’의 중요성에 주목하고 아래와 같이 구체적인 시책을 발표함과 동시에 정책자원의 적극적인 투입방침을 명확하게 함.

○ ‘관광·집객서비스 산업’의 주요 시책

- 관광자원의 차별화 및 산업관광, 문화관광, 헬스투어리즘의 비즈니스모델화 지원
- 해외의 고령자를 대상으로 한 전략적 홍보
- 해외 고도 전문 인력 유치 확대 등 규제개혁
- 선도적 비즈니스모델에 대한 지원
- 관광·집객 프로듀서를 포함한 고도 전문 인재 육성
- 집객사업 성공·실패요인으로부터 학습
- 수요의 평준화에 의한 경쟁 환경 정비
- 관광·집객서비스 관련 통계정비
- 교통수단 개선에 의한 집객의 증가

3) 관광동향

○ JTB, ‘일본의 旬 호쿠리쿠(후쿠이, 이시가와, 토야마)’ 전사적 캠페인 실시

- 일본 최대여행사 JTB는 2006년 10월부터 내년도 3월에 걸쳐 ‘호쿠리쿠’ 지역을 대상으로 한 전국적인 ‘일본의 旬 호쿠리쿠’ 캠페인을 실시할 예정. - 1998년부터 계속되어 온 ‘일본의 旬’ 캠페인은 ‘일본 매력의 재발견’을 테마로 하는 일본 국내 지방관광지 활성화를 목적으로 한 JTB 전사차원의 캠페인임.
- 최근 ‘목적형 투어’ 형태가 유행하는 것에 부합하여, 호쿠리쿠 지역 사람들과의 만남을 테마로 교류·체험형의 다채로운 옵션플랜 마련
- 판매목표는 전년 캠페인 대비 110% 상향 조정하여 45만명으로 설정함.

○ JTB 동북, 인바운드사업 확대 추진

- JTB 동북은 인바운드 사업 진출 2주년을 맞이하여 사업 확대를 위해 지역 특성을 살린 상품 기획을 강화하고, 2008년까지 2만 명으로 집객 수를 증가시키는 것을 목표로 사업을 강화할 예정임.

○ 중부공항(주) 해외여행 활성화 캠페인 추진

- 중부공항 국제선 여객편수가 220편(2004년) → 313편(2005년) → 322편(2006년)으로 증가한 것에 비해 공항이용객 증가가 둔화되고 있음.
- 중부공항 이용 실적 저조(전년대비 △1%)에 따른 고객수요 발굴을 위한 TV특집 프로제작 추진(1편당 수백만 엔의 예산을 지원할 예정)

4) 일본인의 해외여행 동향

- 일본의 해외여행시장은 1964년 국민해외여행이 자유화된 이래, 1980년의 제 2차 오일쇼크, 1991년의 걸프전(1,100만 명), 1998년의 일본 금융경제의 위기, 2001년 9.11 미국테러사태(1,621만 명)등의 고비 이외에는 꾸준한 증가세를 나타냄. 그러나 2003년 3월 발발한 이라크 전쟁과 뒤이은 SARS, 조류독감의 여파로 2003년 일본 해외여행자 수는 1,330만 명으로 전년대비 19.5% 감소함.
- 2005년도 일본인 해외여행자 수는 전년에 비해 3.4% 증가한 1,740만 3,565명으로 2000년도의 1,782만 명 다음으로 사상 두 번째로 많은 수치임. 1월부터 4월까지 해외여행자 수가 전년 동기에 비해 72만 명을 웃돌았으나, 5월 이후에는 월별 여행자 수가 전년과 비슷하거나 약간 밑도는 수준을 보임.
- 2006년 10월 현재까지 일본인 해외여행자 수는 14,693,000명으로 전년대비 1.3% 증가함. JTB는 2006년 해외여행자 수를 당초 예상 수치인 1,800만 명보다 다소 낮은 1,780만 명(전년대비 3~4% 증가)으로 예측하고 있는데, 이는 3월 중국과 한국에서 일어난 반일 시위로 인한 중국 방면으로의 증가율 정체와 한국 방면으로의 여행자 감소, 6월 독일 월드컵 개최로 인한 해외여행 감소 등이 주 원인으로 작용하였음.

5) 주요 경쟁국 동향

<표 4> 대륙·국가별 관광진흥사업 동향

권역	주요국가	주요 진흥분야	주요 진행 사업
아시아권	일본	홍보 캠페인 지역밀착형 관광	관장부서 개선, 지역밀착형 축제 및 이벤트 개발, 관광관련 기업 간 연계 강화 등
	중국	대규모 관광개발 메가이벤트 유치	2008년 올림픽, 2010년 국제박람회, 상해 디즈니테마파크 프로젝트, 관광인력양성 등
	싱가폴	관광비즈니스허브 산업육성	관광클러스터 개발, 수퍼 정보 네트워크 구축, 주변국 협력 마케팅, 관광비즈니스 개발 One-stop 서비스 지원 등
	태국	관광지 리모델링 문화관광상품개발	송크란 축제마케팅, 태국 컨벤션전시국 신설, IT활용 마케팅, 태국관광 이미지 재포지셔닝(미래지향적) 등
미주권	미국	축제 및 이벤트 관광 CRM	국제회의 유치 및 지원사업, 대형 이벤트 사업추진, 관광정보 DB화 사업 등
	캐나다	국가 브랜드화 관광인프라 향상	관광진흥 캠페인, 표적시장별 관광상품 개발, 관광대국으로서의 캐나다 브랜드화 등

권역	주요국가	주요 진흥분야	주요 진행 사업
유럽권	스페인	전천후 관광자원 및 상품개발 관광인프라 향상	계절별 관광유인물 역점개발, 내륙관광지 개발, 조국개발전 운동 전개, 관광업체간 교류 증대, 호텔 네트워크 구축 등
	프랑스	지속가능한 관광 관광 고급화 전략	공공, 민간부분의 관광 매력물 브랜드화, 관광정보 전달체계 통합, 유럽관문화 사업 등
대양주권	호주	온라인 관광 생태관광 활성화	생태관광지 인증제 사업, 관광정보체계 통합화 사업, 원주민 관광 참여 유도 등
	뉴질랜드	지속가능한 개발 민관 파트너쉽	친환경적 관광지 개발, 반지의 제왕 관광 마케팅, 방문객 정보 네트워크 구축 등
기타	홍콩	이미지 개선 대규모 관광개발	Ocean Park 리모델링, 디즈니테마파크 프로젝트, 용선 축제 활성화, 이미지 개선 등
	마카오	종합레저도시화 대규모 관광개발	카지노, 골프장 등 대규모 레저관광개발사업, 문화관광 이미지 구축사업 등

6) 관광산업 투자 증가

- 세계 각국 정부들은 관광산업이 가지는 경제적 파급효과를 인식하고 관광을 통한 자국 경제성장을 위해 관광시장을 성장시키기 위한 대대적인 투자 및 지원을 실시하고 있음
- 지역의 특수성과 고유문화 등 그 지역만이 가진 고유성을 기반으로 이에 호텔·리조트·테마파크 건립과 교통망 정비 등 하드웨어적 인프라를 강화하는 동시에, 경쟁력 있는 관광 상품과 이미지 및 인지도 고양, 전문화된 인력 양성 등을 위한 고도화된 소프트웨어적 인프라를 위한 투자 및 지원까지 실시하고 있음
- WTTC와 APEC-TWG에서 발표한 보고서에 의하면, 2010년도 세계 및 아시아·태평양지역 관광부문 투자액을 각각 1조7,690억 달러와 7,890억 달러로 전망하고 있으며, 아시아·태평양지역의 관광부문 투자액이 전 세계 투자액의 44.6%를 차지할 것으로 전망하고 있음
 - 과거 7년간(1993~2000년) 아시아·태평양지역의 관광부문 연차별 투자액의 연평균 증가율은 약 5.8%이었으나, 향후 10년간 연평균 증가율은 6.3%로 연 0.6%의 신장율을 보일 것으로 예측하고 있음
- 1998년 기준 동아시아 지역의 관광부문 투자규모는 1,618.5억 달러로 세계 관광부문 투자액(7,790억 달러)의 20.8%를 차지하고 있는데 이 중 관광부문

에 투자를 가장 많이 하는 국가는 일본(1,073억 달러)으로서 우리나라 34억 달러의 31.5배 정도임

- 특히 중국은 '08년 북경올림픽과 '10년 상해세계박람회를 기회로 관광선진국으로 도약하고자 노력하고 있으며, 일본은 관광산업 육성과 외래 관광객 유치정책을 대폭 강화하고 있어 동북아 지역 내 국제관광유치 경쟁이 더욱 심화될 것으로 전망
 - 일본 : 제2의 디즈니랜드, 동경롯데월드, 아톰 랜드 등 관광위락시설 건설
 - 중국 : '04년 스누피공원 유치, '06년 유니버설 스튜디오 개장
- 아랍에미리트의 경우, 정부주도로써 2011년까지 국가경제 원유의존도 제로(0)화라는 비전으로 두바이를 세계관광의 메카이면서 물류·금융·인터넷 중심지로 건설하겠다는 목표 아래 현재 국가 수입의 70%를 두바이 워터프런트(Waterfront)프로젝트에 투자하고 있으며, 해외투자자본도 2005년까지 약 200억불 이상 유치하였음

7) Tourism Enrichment - 관광을 통한 국제교류의 증진과 경제 성장

- 세계관광의 흐름인 지속가능한 관광을 도모하고 관광을 통해 빈곤을 극복하려는 움직임이 새롭게 나타나고 있는데 그 노력의 소산이 바로 ST-EP(Sustainable Tourism - Eliminating Poverty)재단의 설립임
- ST-EP은 2002년 요하네스버그 세계정상회의(WSSD)에서 지속가능한 관광과 빈곤 퇴치를 연계시킨 새로운 개념의 틀로 제시되었으며 2004년 문화관광부와 세계관광기구(UN-WTO)간의 협정을 통해 현재 서울에 본부를 개설하고 활동하고 있음
- UN-WTO는 최근 관광을 통한 국제교류의 증진과 빈곤의 극복을 강조하는 가운데 'Tourism Enriches'캠페인을 전개하고 있으며, WTTC(세계여행관광협의회)는 국가간 인적교류에 장애요인이 되고 있는 외국인에 대한 과세 부과를 완화시켜 갈 것을 각국에 촉구하고 있음

2. 국내 관광 현황

가. 관광수지적자 심화

- 중국, 홍콩, 일본 등 주변국 관광시장이 급속도로 성장·확대되면서 경쟁이 심화되고 있지만, 우리나라는 관광지로서의 매력 및 선진화된 인프라의 부족과 높은 물가에 따른 높은 관광비용, 언어소통의 불편 등의 문제점을 가지며 아시아 지역의 주요 경쟁국과 비교해 국제관광경쟁력이 뒤떨어지고 있는 실정임
- 또한 최근 일본과 독도 영유권 주장 및 역사교과서 왜곡 등이 문제화 되면서 한국에서 가장 큰 외래관광시장을 차지하고 있는 일본인 관광객의 증가 폭이 둔화될 우려도 있음
- 중국인의 비자발급 절차 문제와 일본정부의 홍콩 무비자 입국조치로 인하여 중국방한시장의 잠식이 우려
- 환율시장에서의 원화강세로 인한 관광수지 적자의 심화
- 국내 경기회복, 관광개방 등의 관광여건 개선 및 해외 연수 붐에 의한 국민 해외관광객의 폭발적 증가 추세

<표 5> 국민해외관광객 증감 추이

연도	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
출국자	3,066,926	4,341,546	5,508,242	6,084,476	7,123,407	7,086,133	8,825,585	10,080,143	10,594,005
성장률	-32.5	41.6	26.9	10.5	17.1	-0.5	24.5	14.2	14.0

자료: 2006 문화관광부 관광동향 연차보고서

- 외래관광객 유치는 약 500만 명 수준에서 정체된 반면 이러한 국민해외관광객은 2004년 880만 명을 기록(전년대비 24.5% 증가)하는 등 폭발적 증가 추세를 보이로 한국관광산업의 만성 적자구조 고착이 우려되고 있음
 - 10년간 외래관광객 입국 연평균 6.5% 성장, 내국인 출국 연평균 24.9% 증가
- 국내 관광산업의 관광수지 적자는 '01년 174백만 불, '02년 3,119백만 불, '03년 2,895백만 불, '04년 3,800백만 불의 규모로 그 정도가 심각한 수준임

<표 6> 국내 관광수지 동향

연 도	관광수입(천불)	증가율(%)	관광지출(천불)	증가율(%)	관광수지(천불)
1995	5,586,536	46.8	5,902,693	44.4	-316,157
1996	5,430,210	-2.8	6,962,847	18.0	-1,532,637
1997	5,115,963	-5.8	6,261,539	-10.1	-1,145,576
1998	6,865,400	34.2	2,640,300	-57.8	4,225,100
1999	6,801,900	-0.9	3,975,400	50.6	2,826,500
2000	6,811,300	0.1	6,174,000	55.3	637,300
2001	6,373,200	-6.4	6,547,000	6.0	-173,800
2002	5,918,800	-7.1	9,037,900	38.0	-3,119,100
2003	5,343,400	-9.7	8,248,100	-8.7	-2,904,700
2004	5,696,900	6.6	9,498,800	15.2	-3,801,900
2005	5,793,000	-6.7	120,250,00	21.2	-6,232,000
2006	5,2945,00	-8.6	13,783,000	14.6	-8,488,500

자료: 2006 문화관광부 관광동향 연차보고서

3. 제주국제자유도시 개발을 위한 시사점

가. 제주 관광산업의 발전가능성

- 국제적으로 관광에 대한 패러다임의 변화가 일어나, 관광은 더 이상 선택적 소비가 아닌 필수적 생활양식으로 정착되고 있음
- 국내적으로 주 5일 근무제 도입과 국민의 이동시간, 이동거리, 여행의 기간이 증가하는 추세를 반영했을 때 국내 관광 시장의 수요가 증가할 가능성이 충분함
- 2008년 이후 시행될 것으로 예상되는 중국인의 해외여행 전면자유화로 인해 중국의 관광시장 개방이 주목됨과 함께 아시아·태평양 관광시장이 제2의 국제관광목적지로 급부상하면서 국내 관광 시장 또한 전망이 밝음
- 국제적, 국내적으로 관광산업의 높은 시장성이 기대됨에 따라 정부지원과 민간투자가 확대될 전망
- 관광산업이 국제경제 차원에서 전 세계 GDP의 비율과 고용창출에 미치는 영향이 점차 커지고 있고, 각국의 관광산업의 투자가 증가하고 있음

나. 지속가능한 관광 개발 필요

- 환경이 국가경쟁력의 주요 요소로 부각되면서 관광부문에서도 친환경적 관광개발, 지속가능한 관광개발이 세계적인 흐름으로 자리 잡음
- 관광객들의 인식도 전환되어 자연친화적 생태관광, 녹색관광을 선호하는 경향이 있음

다. 소비자의 새로운 욕구 충족

- 최근 관광활동의 양상은 단순 소비·대중관광(Mass-tourism)에서 탈피하여 개인 및 소그룹 형태로써 체험 및 감성소비를 중시하는 특정 테마를 가진 특화관광으로 나아감
- 소비자의 새로운 요구에 따라 관광 상품의 형태도 3E+2E(Entertainment, Excitement, Education + Experience, Ecology)를 반영한 단순 시각관광을 넘어선 5감을 만족시키는 체험형 관광형태로 나아가고 있음

라. 내수관광의 매력도 증진

- 국민해외관광객의 증가에 따른 관광수지적자의 심화에 따라 이를 타계하기 위한 방안의 필요성이 제기됨
- 우리나라는 아시아 지역의 주요 경쟁국과 비교했을 때, 높은 물가에 의한 높은 관광비용, 관광지로서의 매력 및 선진화된 인프라 부족 등이 문제점으로 지적됨

마. 위기관리

- 2001년 9·11테러, 2003년 SARS 및 이라크 전쟁, 2004년 “쓰나미” 등의 국제관광시장 위협요소들이 존재하며 전쟁·테러와 전염병 등은 전체 관광시장에 큰 타격을 줄 수 있음
- 증가하는 관광객 이동의 자유와 안전보호라는 상충되는 문제해결을 위해 국가 간의 협력체계가 매우 중요한 사안으로 대두되고 있음

의 료 산 업

이 권 직

한림대학교 의료경영학전공 교수

1) 고령화와 의료산업

- 고령화에 따른 정부 재정 부담 (OECD)
 - 우리나라 (3.1%, '00) → (11.6%, '50) : 8.5%p
 - OECD (21.2%, '00) → (27.0%, '50) : 5.8%p
- 우리나라 의료산업의 특징
 - 높은 민간 중심의 공급구조 (8~90%)
 - 낮은 공공의료비 비중 (50%)
 - 높은 자기부담금 (4~50%)

	United States	Germany	United Kingdom	Canada	France	Japan	Korea
공공병원/ 전체병원(%)	18	62	91	100	75	36	11
공공의료비/ 전체의료비 (%)	45	79	83	70	76	85	50

Source: OECD Health Data(2003), LG 경제연구원(2005), OTA(1995)

- 전 망
 - 민간 중심의 의료체계 가속화
 - 의료의 산업화 촉진(고령친화산업 포함)
 - 정부와 민간의 역할 분담
 - 정부는 취약계층 중심, 민간의 중산층 이상

2) 의료산업 현황 및 문제점

- 현 황 - 지속적 성장 추세
 - 최근 5년간 의료기관 총자산 증가율 : 6.5%(제조업 2%, 전자부품통신장비 4%)

- 최근 10년간 병원 수 연 5.2% 증가

□ 문제점

- 의료기관 경영 투명성 및 효율성 취약
- 의료기술 및 의료서비스 질 향상 유도를 위한 제도적 장치 미흡
 - 수가의 인센티브 역할 미흡
- 병상 불균형
 - 급성기 병상 과다, 요양병상 부족
- 의료기관 부대사업 범위 제한적
- 비싼 의료비 지출
 - 낮은 공보험 보장률
 - 높은 환자 본인 부담률

3) 의료산업 발전 방안 - 대통령자문 의료산업선진화위원회(2006. 7.)

□ 의료서비스 질 관리 및 소비자 권리 보호

- 정보 공개
- 차등수가제

□ 기업회계수준의 의료기관 회계 투명성 강화

- 병원급 의료기관에 대해 회계법인에 의한 외부감사 의무화

□ 의료공급체계 효율성 제고

- 사업다각화를 위한 부대, 수익사업 확대
 - 회계투명성이 확보된 의료법인부터 허용
 - 의료-복지 연계서비스 개발, 의료기관 해외진출, 의료관광, 바이오 연구 사업 등
- 인수합병 절차 마련
- 영리법인 허용 관련
 - 장점 : 회계투명성 강화, M&A
 - 단점 : 불필요 진료 증가, 병상과잉공급
 - 인천경제자유특구, 제주특별자치도에서의 외국 영리병원 평가 후 검토
- 해외환자 적극 유치
 - 의료광고 규제 완화 (positive list → negative list)
 - 비자 간소화

- 의료관련 기술혁신 활성화
 - 신의료기술에 대해 차등수가제
- 공보험의 경쟁력 강화 및 민간의료보험과의 합리적 역할 설정
 - 공보험 급여율 70% 확대('08)
 - 비급여 중심의 민간보험 보장영역 설정

4) 의료산업의 최근 이슈 및 전망

□ 네트워크(Network)

- 2006년 11월 7일 "대한 네트워크 병의원 협회" 출범
- 공동 브랜드

□ 병원경영지원회사(MSO : Management Service Organization)

- 의료행위와 관계없는 병원경영 전반에 대한 서비스를 제공하는 회사
 - 구매, 인력, 진료비 청구, 마케팅 등
- 장 점
 - 원가 절감 및 생산성 향상을 통한 병원 경영 효율화 도모
 - 수평/수직적 네트워크 활성화를 통해 의료사업 경쟁력 강화 (네트워크 MSO 차원의 브랜드 홍보 추진 및 공동 프로모션 가능)
 - 비영리법인도 병원경영지원회사 지분참여를 통해 수익 투자행위(의료 R&D, 해외투자 등) 수행
 - 코스닥 상장 및 주식회사 설립 가능

□ 의료광고(Medical Advertisement)

- ('06. 12. 7) 의료광고 전면 허용(negative 방식)의 의료법 개정안 국회 본회의 통과
 - 2007년 4월부터 개정된 의료광고법 시행
- 9개 항목만 제외
 - 공중파 방송이나 케이블 TV 등 방송을 통한 의료광고
 - 신문, 방송, 잡지 등을 이용해 기사 또는 전문가의 의견형태로 표현되는 광고
 - 다른 의료기관·의료인의 기능 또는 진료방법과 비교하는 광고, 다른 의료기관·의료인의 비방광고
 - 직접적인 시술행위를 노출하는 광고

□ 노인전문(Silver Specialty)

- 의료계의 블루오션
- 2008년부터 노인수발보험법 본격시행
 - 고령친화산업 규모 (13조, 2% '02; 44조, 5% '10; 149조 10%, '20)

□ 해외진출(Overseas Expansion)

- 2003년부터 해외진출 시작
 - 중국 북경, 상해, 청도, 심양 지역에 5개, 베트남 3개, 러시아 모스크바 1개, 미국 8개 진출 (중국 심천지역에 예메디컬센터 개설 추진 중, 차병원은 할리우드 차병원(뉴욕) 운영중)