

21세기 제주국제자유도시의 경제적 의의와 추진방향

강철준*

목 차

- | | |
|-----------------------|-------------------------|
| I. 국제자유도시 구상에 대한 회의론 | 1. 외자유치의 중요성 재인식 |
| II. 전통적 제주경제발전전략의 문제점 | 2. 국제자유도시 구상의 통합전략화 |
| III. 국제화의 필연성 | 3. 독자적인 세계교류 창구 및 능력 확보 |
| IV. 국제자유도시구상의 의의 | 4. 개발과 보존의 이분법 극복 |
| V. 향후 추진방향 | VI. 결 론 |

I. 국제자유도시 구상에 대한 회의론

제주의 증장기 발전전략으로서 국제자유도시가 공론화된지 1년여가 되었다. 제주도 정부에서는 외국건설기업체를 선정하여 기본계획용역을 발주하였으며 이 용역의 결과 국제자유도시 특별법안이 내년 상반기에 마련되면 1차적으로 제주 국제자유도시를 위한 제도적 골격은 갖추어지게 된다.

이렇게 국제자유도시 추진작업이 본격적으로 진행되고 있음에도 불구하고 아직도 그것이 제주도 장기발전방향으로서 타당성이 있는 것인지 또는 제주도민에게 진정으로 이익을 가져다 줄 것인지에 대한 의구심과 반대여론이 만만치 않다. 이들중 단순히 변화에 대한 두려움 또는 현재의 편안한 이익을 포기할 수 없는 기득권층의 반발에서 비롯된 것이라고 치부하기에는 어려운 나름대로의 합리적인 이유가 있는 것도 있다. 대표적인 것들을 살펴보면 첫째로 제주의 여러 가지 여건으로 볼 때 타당성 및 실천가능성이 있는가 하는 의문이다. 제주도 정부가 내세운 국제자유도시 구상을 보면 제주를 사람, 자본, 상품, 정보가 자유롭게 드나드는 개방형 도시로서 홍콩, 싱가포르와 같은 국제적 도시로 만든다는 것인데, 제주도가 아무리 지정학적으로 유리한 위치를 차지하고 있다해도 그것을 추진하기 위한 막대한 자본과 전문인력이 갖추어지지 않는 상태에서 무리하게 추진하다 보면 결국 제주가 외국자본에 예속되고 도민의 재정부담이 늘어나는 결과만 초래될 것이 아니냐는 의문이 생긴다는 것이다. 국제자유도시라는 '신비한 꿈'을 쫓다가 나중에는 고유민속과 생활양식이 파괴되고 국제적 범죄도시로 전락할 지 모른다는 비판도 만만치 않다.

둘째로 국제자유도시구상이 환경친화적인 개발방식을 지향한다고 하지만 지금까지 정부주도의 개발행태나 사례로 볼 때 대규모 개발로 인해 환경파괴가 불가피한데 이를 눈가림하기 위한 위장 전술에 불과하다는 인식이다. 특히 민선자치장 시대에 임기내에 단기적 업적을 남겨야하는 상황에

* 한국금융연수원 교수

서 환경가치를 고려한 장기적 안목의 개발전략 선택이 가능하겠느냐는 것이다. 또 이주장을 펴는 사람들의 논리를 보면 청정자연환경은 제주가 가진 가장 중요한 자원 중의 하나로서 한번 파괴되면 복원이 거의 불가능한 만큼 환경보존은 경제적 효율성의 잣대에 의해 개발이익과 견주어 상대적 보존의 수준이 이루어질 성격이 아니며 따라서 무조건적으로 파괴를 막는 절대적 보존 노력이 중요하다는 것이다.

셋째로 국제자유도시가 제주도민에게 복지증대 등 구체적 이익을 줄 수 있느냐 하는 의문이다. 기존의 자연환경과 생활양식, 그리고 개발방식을 유지하는 것보다 국제자유도시를 추진하는 것이 제주도 산업의 경쟁력 향상과 도민의 고용 및 소득 증대면에서 과연 유리할 것인지 현실에 바탕을 둔 객관적인 계산을 가지고 있느냐는 것이다. 국제자유도시가 되어 외국상품과 외국기업이 자유롭게 진출하면 제주토착기업은 생존할 수 없게 될 것이며 값싼 외국노동자들이 밀려드는 바람에 도민의 고용과 임금수준은 오히려 이전보다 후퇴할 수도 있다는 것이다. 이러한 가능성에 대한 현실적 고려없이 제주가 동북아 나아가서 세계의 중심도시가 되어 나름대로의 역할과 책임을 수행한다는 것은 허황된 꿈이 될 수도 있다는 것이다.

II. 전통적 제주경제발전전략의 문제점

제주의 장기 발전전략으로서 국제자유도시가 어느정도 타당성을 가지고 있는지를 알아보기 위해 우선 지금까지의 제주경제 발전전략을 살펴보기로 하자. 전통적으로 제주경제발전전략은 두가지 방향으로 요약될 수 있다. 첫째는 국내 타지역에 비해 비교우위가 있는 농림, 수산, 축산 등 1차산업분야에서 소수의 특정종목을 중심으로 생산을 특화하는 것이고 둘째는 제주를 국제적 관광지로 육성하는 것이었다.

80년대 초반까지 이 전략은 외관상 상당한 성공을 거두는 듯 하였다. 이때까지만 해도 제주도민의 소득증가율은 전국 평균을 상회하고 있었다. 그러나 80년대 중반이후 한국경제가 자동차, 조선, 반도체, 화학 등 대규모 설비투자산업의 호황에 힘입어 두자리수 이상의 고도성장을 이루면서 이들 생산공장 또는 본사가 위치하고 있는 지역의 산업생산은 크게 증가한데 반하여 제주지역은 상대적으로 낙후되기 시작하였다. 더구나 급속한 성장의 여파로 초래된 부동산가격 폭등과 인건비 상승은 제주감귤과 관광산업의 요소비용을 인상시켜 경쟁력 저하요인으로 작용하였다. 90년대 들어 지금까지도 감귤과 관광 등 특정산업에 특화된 발전전략은 그대로 유지되고 있다.

이 결과 제주경제는 <표-1>의 지역별 1인당 생산액 순위에서 보듯이, 생산활동이 전국평균을 밑돌 뿐만 아니라 15개 시도중 10위권대에 머무는 등 지속적으로 낙후된 지역으로 고착화되고 있다. 또한 소수특정산업에 특화하는 바람에 경제안정성이 낮아지는 문제를 안게 되었다. <표-2>는 지역별생산액 통계가 발표되기 시작한 1985년 이후 지역총생산액증가율의 표준편차를 나타내고 있는데 이를 보면, 광주와 대전이 각각 광역시로 따로 독립하면서 통계숫자가 크게 바뀐 전남과 충남을 제외하면 제주의 생산액증가율의 표준편차는 광주, 인천 다음으로 큰 것으로 나타나고 있어서 그만큼 제주지역 경제활동의 불안이 큼을 알 수 있다.

제주를 외화획득을 위한 국제적 관광지로 발전시킨다는 구상도 지금까지 나타난 결과로 볼 때

거의 실패작이라고 평가할 수밖에 없다. 제주도자료에 의하면 제주 관광객 증가율은 70년대 15%, 80년 14%, 90년대 7%로 계속 떨어졌을 뿐만 아니라 외국인 관광객 비중이 10%에도 훨씬 못미치고 있다.(〈표-3〉 참조). 또한 98년중에 제주를 찾은 외국인관광객은 22만명으로서 우리나라 전체의 외국인관광객 425만명의 5%에 불과하였다. 이것은 우리나라 관광산업정책상 제주가 국제관광지로서의 전략적 가치를 거의 상실한 것을 의미한다고 보아야 할 것이다. 이에 반해 90년대 들어 해외 관광을 위한 출국자수는 IMF위기 발생이전까지 매년 30-40%씩 늘어났다.

제주 관광개발 전략의 실패는 관광객 1인당 수입에서도 확인할 수 있다. 98년 제주관광객은 329만명이고 관광수입은 9,558억원으로서 1인당 관광수입은 29만원이었다. 지난 1년간 현대그룹에서 주선하는 금강산 관광객은 14만명에 관광수입은 1,400억원으로서 1인당 수입이 백만원에 달하였다. 이 금액은 제주의 외국인관광객 1인당 수입 91만원보다 높은 것이다. 결국 제주는 외국인 관광객을 위한 국제적 관광지가 되는데 실패하였을 뿐만 아니라 국민관광지로서도 높은 부가가치 창출에 실패한 것이라고 할 수밖에 없다. 이는 단순히 보는 관광외에 복합적 기능을 가진 관광지로서 변신하지 못한 때문이라고 할 수 있다.

앞으로 현대그룹에서는 2년 이내에 연간 금강산관광객을 50만명 수준으로 늘릴 계획이라고 발표하였는데 이것이 그대로 이루어진다면 제주관광은 더욱 어려움을 겪게 될 것이다. 최근 관광관련 단체의 비공식 외국인관광객 여론조사에서도 대규모 쇼핑시설이 갖추어진 서울을 가장 선호하는 것으로 나타나 보는 관광위주인 제주의 위치가 뒤쳐지고 있다고 할 수 있다.

기존 발전전략의 또다른 문제점은 환경가치에 대한 인식이 미흡하였다는 것이다. 대표적인 사례로서 한라산 제1횡단도로(5.16도로)와 제2횡단도로를 들 수 있다. 관광객 수송이라기 보다는 제주와 서귀포를 잇는 최단 수송로를 확보한다는 목표로, 한겨울에 폭설 때문에 자주 통행이 제한될 수밖에 없는 정도로 한라산 정상에 가깝게 도로를 개설했다는 것은 계획단계에서부터 제주의 최대 자연환경자산으로서 한라산의 가치가 제대로 인식되었다고는 할 수 없다. 제주시와 서귀포간 실제 주행시간을 보더라도 이후에 건설될 산업도로를 이용하는 것과 큰 차이가 나지 않는 점을 감안하면 횡단도로 건설시 경제적 타당성을 계산할 때 한라산의 자연환경가치가 체계적으로 감안되었다고 볼 수 없다. 경제개발을 위해서는 환경파괴가 불가피하다는 식의 정책접근은 개발=환경파괴라는 인식을 유발함으로써 이후 각종 개발계획 추진과정에서 환경보호론자들과의 갈등을 키워왔을 뿐만 아니라 제주관광 경쟁력의 원천인 자연자산을 헐값에 소모시키는 결과를 초래했다고 할 수 있다.

마지막 문제로서는 개발전략의 수립과 집행과정에서 지역주민의 참여 내지는 지역주민에 대한 고려가 제한적이었다는 점을 들 수 있다. 제주개발이 본격 시행되던 시기가 중앙집권적인 개발독재체제가 만연된 시절이었기 때문에 이 문제는 전국 공통적인 현상이기는 하나, 20세기 들어 4.3 사건 등 외지인과의 갈등을 겪었던 경험이 있는 제주에서는 그동안 개발계획의 추진과정에서 적지 않은 마찰요인이 되어 왔다. 일례로서 노태우정부 시절 제주도개발특별법 추진을 둘러싼 일련의 사태를 들 수 있다. 이법은 지정학적인 이점을 살려 제주를 국제적 관광지로 육성 지원하고 중앙정부의 기존 법령규제나 제도의 한계를 벗어나 독자적인 사업추진이 가능하도록 허용하는 것 등이 주내용으로서 제주에 상당한 특혜공급을 명문화하는 것이었다. 그런데 상당수 제주도민들이 이를 반대하였는데 이에 대해 당시나 지금의 건설 및 교통 관련 정부부처 담당자들은 아직도 이해할 수

없다는 말을 하고 있다.

중앙집권적인 개발방식은 개발사업주체와 지역주민 및 지역사회와의 단절문제를 초래하였다. 대부분 선진국에서 대기업이 위치한 지역을 보면 유치원, 학교, 박물관, 문화관, 스포츠센터 등 지역주민을 위한 시설을 기업에서 직접 운영하거나 상당부분 재정을 분담함으로써 기업과 지역사회가 동화되어 있는데 제주의 경우, 대표적 개발지역인 중문관광단지 주변을 보아도 거기에서 영업을 하고 있는 국제적 규모의 호텔들이 지역사회와 동화하려고 어떤 노력을 하고 있는지 알려진 바가 별로 없다.

〈표-1〉 시도별 1인당 지역총생산액 순위 비교

단위:천원

	1986년		1990년		1995년		1996년		1997년	
	금액	순위	금액	순위	금액	순위	금액	순위	금액	순위
서울	2,413	4	4,488	4	7,868	6	8,526	6	9,588	6
부산	2,053	5	3,673	9	6,197	14	6,863	13	7,234	14
대구	1,754	10	3,316	13	6,163	15	6,652	15	6,402	15
인천	2,709	2	4,818	2	8,027	5	8,357	8	8,727	8
광주	-	-	3,536	10	6,554	12	6,953	12	7,606	12
대전	-	-	4,099	6	6,464	13	6,819	14	7,244	13
경기	2,490	3	4,519	3	7,719	8	8,460	7	9,379	7
강원	1,930	7	3,360	12	6,573	11	7,748	10	8,318	10
충북	2,003	6	3,768	7	8,267	4	9,568	4	10,626	4
충남	1,813	8	3,112	14	7,827	7	9,659	2	10,672	3
전북	1,702	11	3,042	15	6,842	10	7,815	9	8,039	11
전남	1,777	9	3,694	8	8,355	3	9,574	3	11,189	2
경북	2,219	5	4,286	5	8,632	2	9,366	5	10,553	5
경남	2,967	1	5,341	1	11,090	1	11,751	1	13,055	1
제주	1,663	12	3,394	11	6,994	9	7,499	11	8,560	9
전국평균	2,216		4,144		7,811		8,572		9,397	

자료 : 통계청, 한국통계연감, 각호에서 작성

〈표-2〉 시도별 지역총생산액 증가율 평균 및 표준편차(1985-1997)

지역	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	경기
평균(%)	15.0	14.4	12.9	15.0	16.4	16.6	14.4	18.3
표준편차(%)	4.0	5.1	5.4	5.2	6.8	8.2	5.6	4.8
지역	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
평균(%)	12.3	15.5	12.8	13.7	11.6	14.0	15.5	15.9
표준편차(%)	3.7	4.9	14.7	4.5	10.3	4.0	6.1	6.4

〈표-3〉 제주도 관광객 및 관광수입 추이(1991-1998)

구 분	'93	'94	'95	'96	'97	'98
총관광객 ¹⁾ (증감율) ²⁾	3,464 (1.2)	3,693 (6.6)	3,997 (8.2)	4,144 (3.7)	4,363 (5.3)	3,291 (-24.6)
내국인 ¹⁾ (비중) ²⁾	3,187 (92.0)	3,470 (94.0)	3,775 (93.9)	3,935 (95.0)	4,179 (95.8)	3,067 (93.2)
외국인 ¹⁾ (비중) ²⁾	277 (8.0)	223 (6.0)	242 (6.1)	209 (5.0)	184 (4.2)	224 (6.8)
총관광수입 ³⁾ (증감율) ²⁾ (1인당수입) ⁴⁾	8,516 (6.9) (246)	8,895 (4.5) (241)	9,814 (10.3) (246)	10,179 (3.7) (246)	10,755 (5.7) (247)	9,558 (-11.1) (290)
내국인 ³⁾ (1인당수입) ⁴⁾	6,442 (202)	7,153 (206)	7,844 (208)	8,400 (213)	9,142 (219)	7,523 (245)
외국인 ³⁾ (1인당수입) ⁴⁾	2,074 (749)	1,742 (781)	1,970 (814)	1,779 (851)	1,613 (877)	2,035 (908)

주 : 1) 단위: 천명 2) 단위: % 3) 단위: 억원 4) 단위: 천원

자료 : 제주도, 제주경제발전 5개년계획, 1999.

Ⅲ. 국제화의 필연성

전통적 제주 발전전략이 지금에 와서 볼 때 제주 경제의 구조적 낙후를 불러 왔다고 해서 그동안 중앙정부가 개발정책 수립시 제주를 소홀히 취급하여 왔다고 할 수는 없다. 공항, 항만, 도로, 관광단지 조성 등을 위한 투자면에서 전국 어느지역 못지 않게 많은 투자가 제주에 이루어졌다. 이결과 공항시설은 서울을 제외하고는 가장 규모가 크며 항만 규모도 관광객 수송과 연근해어업을 지원하는데 큰 불편이 없는 수준으로 갖추어 졌다. 도로는 전국 각 도시가 교통체증을 심각하게 겪는데 비하면 제주도 전역에 걸쳐서 골고루 잘 뚫려 있으며 국제적 수준의 관광호텔이 들어서서 일부 성수기를 제외하고는 객실 공급이 남아돌기도 하는 실정이다.

중앙정부에서 이와같이 그동안 제주에 상당한 투자를 한 이유는 지정학적인 위치를 고려하고 제주가 가진 독특한 자연환경과 민속문화의 가치를 인식하였기 때문이다. 부존자원이 빈약한 상태에서 대외지향적 성장전략이 최선의 선택이라고 판단한 중앙정부에서는 타지역에는 공업화와 수출산업화를 위한 투자를 한 반면에 제주에는 외화획득을 할 수 있는 국제적 관광지로 만들기 위한 투자를 했다. 단지 투자 방향이 관광객이 제주에 쉽게 접근할 수 있도록 교통시설을 확충하고 숙박시설을 갖추는 등 하드웨어 건설에 치중하고 부가가치를 좀더 높일 수 있는 관광 소프트웨어 쪽은 비교적 소홀히 했다는 것이 문제였다.

전통적 제주발전 전략의 한계를 극복하기 위한 노력도 나름대로 있어 왔다. 국제물류센터 또는 자유항으로 추진하려는 구상도 있었으며 홍콩과 같은 국제금융센터 건설도 검토된 적이 있다. 90년대에 들어와서는 냉전체제 종식과 함께 제주를 평화의 섬 또는 국제회의센터로서 발전시키려는 대안도 제기되었다. 이와함께 제주산품의 수출확대전략도 꾸준히 추진되었다. 여기서 흥미있는 사실은 전

통적 발전전략의 출발점이나 그것의 한계를 극복하기 위한 대안들이 공통적으로 모두 국제화를 지향하고 있었다는 사실은 제주경제의 장기발전을 위하여 국제화가 최적의 선택일 수밖에 없다는 것을 입증하는 것이라 할 수 있다. 다시 말해서 상품, 사람, 자본의 국제적 교류과정에서의 참여를 늘리는 길이 제주입장에서는 가장 효율적인 발전방향이라는 묵시적 합의가 그동안 있어 왔다고 할 수 있다.

문민정부가 출범한 이후 OECD 에 가입하고 WTO 체제가 출범하면서 국제화, 세계화는 한국경제 발전방향의 대세로 더욱 굳어 졌다. 그러나 1997년에 와서 IMF 위기를 겪으면서 전국경제는 물론이고 제주경제가 심각한 타격을 받으면서 기존의 국제화 전략에 대한 반성이 제기되었다. 국제화라는 것이 그 내용을 보니 미국적 가치를 강요하는 것으로서 과거 19세기 말에서 20세기 초 국제정치질서를 지배한 패권주의에 굴복하는 것이 아니냐는 극단적 주장도 생겨나오고 있다.

미국적 가치가 우리의 전통 가치와 양립 가능한지에 대해서는 지금도 논쟁이 진행중이어서 향후 어떤 결론이 나올지는 판단을 내리기가 어렵지만 IMF 위기를 겪었다고 해서 기존의 국제화 방향과 반대의 노선을 취할 수는 없다. 국제적 교류 또는 국제화의 이익은 서구경제이론서에서 뿐만 아니라 과거 공산주의 노선을 취했던 지역에서조차도 인정되고 있으며 국제경영학 교과서에서 일반적으로 인정되는 사실이기도 하다. 따라서 IMF 위기를 국제화, 세계화 전략을 추구했기 때문에 발생한 것이라고 하기 보다는 국제화 조류에 대한 적절한 대응 전략을 준비하는데 실패했기 때문에 발생한 것이라고 보는 것이 합리적일 것이다. 서양에서 발명된 전기를 사용하다 화재가 났을 때 전기를 도입한 것이 잘못이 아니라 전기를 제대로 다루지 못했다고 하는 것이 옳은 것과 같은 이치이다.

오늘날 세계각국은 국제화의 이점을 인식하여 자국상품 및 기업의 해외진출과 외국자본의 국내 유치를 위하여 치열한 경쟁을 벌이고 있다. 전통적으로 국제화는 해외판매시장 확대, 자원의 저렴하고 안정적인 확보 등 진출 상대나라의 입장보다는 국제화를 추진하는 기업의 일방적 이익만을 도모해서 이루어졌기 때문에 정치 사회적 마찰을 유발하는 경우가 적지 않았다. 그러나 교통과 정보통신수단의 발전으로 국가간 문물, 사람, 정보의 이동에 대한 물리적 장벽이 거의 사라지고 있는 지금에 와서 일방적 이익만을 도모하는 국제화 방식은 존립할 수가 없게 되었다. 어느 한 지역에서 판매되는 제품에 문제가 생기면 그 즉시 전세계적으로 해당기업제품 판매중단사태가 벌어지기도 하고 지역사회에서 환경이나 노사문제를 일으키는 기업의 주가는 전세계 주식시장에서 하락할 뿐만 아니라 금융기관들로부터 신용을 잃어 대출금 조기상환 요구를 받을 수 있다.

이렇게 일방적 이익의 기회는 줄어들고 위험이 높아가는데도 각국마다 국제화에 열을 올리는 이유는 무엇인가? 그것은 국제화가 오늘날 경쟁력의 원천인 새로운 아이디어, 기술, 기업가정신(entrepreneurship)을 얻고 발전시키는 가장 효과적인 수단이라고 인식하기 때문이다. 실제 통계를 보아도 선진국일수록 기업의 해외진출과 외국자본유치 실적이 앞서고 있다.

이러한 국제교류의 시대에 제주가 여기서 뒤떨어진다면 21세기에 경제 낙후지역으로 남을 수밖에 없을 것이다. 관광부문을 보면 외국관광객은 물론 국내관광객들도 제주와 세계의 여러 경쟁지역을 놓고서 선택을 하고 있으며, 농업부문에서도 제주의 농산물 대부분이 육지부는 물론 중국, 일본, 심지어는 남미지역 농산물과 경쟁을 벌이고 있는 것이 현재의 상황이다. 사람, 상품, 자본, 기업, 정보 등 모든 부문에서 국제적 교류가 늘어나고 있으며 이 과정에서 누가 어느 지역이 가장 부가가치를 많이 올릴 수 있는가가 국제경쟁력의 관건이 되고 있다.

국제화를 경쟁력 있게 추진하다 보면 제주의 고유문화와 자연자산을 잃어버리게 되는 것이 아니

나는 두려움이 많다. 그러나 이것은 현재 세계적으로 진행되고 있는 국제화의 기본방향을 오해하는데서 비롯된 것이다. 국제화의 방향은 가장 앞선 문화-현재는 앵글로 색슨 문화-가 여타 모든 문화를 지배하는 획일적 체제를 만드는 것이 아니라 가장 독특하고 창의적이거나 실용성이 있는 문화에 높은 부가가치를 부여하는 체제를 지향하고 있다. 쉽게 얘기하면 제주의 전통초가집을 없애고 슬라브 양옥집을 짓는 것이 국제화가 아니고 초가집의 실용성을 높일 수 있는 방법이나 기술을 개발하여 전통초가집을 잘 보존하거나 그것을 활용한 디자인 상품이나 관광상품을 개발하는 것이 국제화의 길에 더욱 부합하는 것이다. 따라서 이러한 국제화시대에 경쟁력을 가지는 길은 제주도만의 독특한 문화와 상품에 전문화하는 것이기 때문에 결코 고유의 것을 버리는 것이 아니다. 이밖에도 제주의 특색있는 자연환경을 보다 효과적으로 보존하는 기술을 개발하는 것도 제주가 국제경쟁력을 기르는 방법이 될 것이다.

제주가 청정자연환경과 독특한 민속자원이라는 국제적인 자연자산을 가졌다고 그것이 바로 국제경쟁력이 될 수는 없다. 아랍산유국들을 보고 국제경쟁력이 높다고 하지 않는 것처럼 좋은 자연자산을 가지고 있다고 경쟁력이 저절로 생기는 것은 아니다. 이보다는 그 자연자산을 활용하여 높은 부가가치를 창출할 수 있는 시스템 또는 환경을 조성, 유지, 발전시켜 나가는 능력이 국제경쟁력이다. Porter(1990)는 이를 혁신하는 능력(capacity for innovation)이라고 하였다.

앞으로 동북아시아에서 그동안 상대적으로 국제시장에의 개방도가 낮았던 중국이 최근 WTO에 가입하기로 하고 폐쇄체제를 유지하던 북한이 개방에 관심을 보이기 시작함으로써 이지역에서 국제화경쟁은 더욱 치열해질 것으로 예상된다. 결론적으로 제주의 모든 산업을 세계시장에서의 경쟁력 관점에서 발전시키는 전략이 아니고서는 장기 발전전략으로서 그 타당성(viability)을 인정받기가 어렵게 되었으며 제주의 경쟁력을 키우기 위해서는 국제적으로 경쟁력있는 사람, 기술, 자본과의 교류를 확대하는 방법이 최선의 길이라고 할 수 있다.

IV. 국제자유도시구상의 의의

제주도 지방정부에서 추진하고 있는 국제자유도시 구상은 제주를 '사람, 자본, 상품이 자유롭게 드나드는 개방형 도시'로 만든다는 것이다. 국적과 이념에 관계없이 관광객이 출입할 수 있는 관광자유도시, 세계각국의 상품이 자유롭게 유통되는 국제교역도시, 국제적 자본이동과 금융거래의 자유가 보장되는 국제금융센터, 국제적인 지식정보가 첨단통신망을 통하여 집중되는 intelligent island, 그리고 국제회의센터로서 동아시아 어느 도시와 비교해도 경쟁력 있는 도시로 제주를 발전시켜 나간다는 구상이다. 또한 환경친화적인 개발을 통하여 궁극적으로 자연과 인간이 조화를 이룬 도시를 지향하고 있다.

국제자유도시를 추진한다고 해서 감귤, 수산업, 축산업 등 제주의 전통적 기반 산업을 소홀히 한다는 것은 아닌 것 같다. 국제자유도시를 추진하는 것은 이들 전통산업을 국제화 개방화에 대처하는 것을 지원하고 부가가치 생산성을 더욱 높여나가는 방안이 될 수 있다는 것이다. 감귤을 예로 들면 이것을 국제상품화하고 제주를 국제적 감귤 생산 및 유통, 연구개발의 중심지화함으로써 국내감귤수요 포화로 인한 판매량 정체, 생산요소 투입량 및 생산비용 한계를 극복한다는 것이다.

그러면 국제자유도시 구상이 전통적 제주개발전략과 다른점은 무엇인가? 우선 첫째로 종전의 개발전략이 중앙정부가 획일적으로 책정하고 추진 주체가 되었던 것에 비하여 제주도가 주체가 되어 구상하고 추진한다는 점이다. 이점 때문에 1998년도에 실시된 제주도민 여론조사에서 국제자유도시 추진에 대한 찬성율이 70%를 넘을 정도로 도민의 지지를 받을 수 있었던 것으로 보인다. 비록 각론에 있어서는 다양한 반대의견이 나오고 있지만 일단 총론면에서는 상당한 지지를 받음으로써 향후 도민의 여론을 결집할 수 있는 장기비전으로서 자리잡을 수 있는 가능성을 보였다고 할 수 있다. 또한 종합계획수립을 위해 국제적 전문컨설팅업체에 용역을 발주함으로써 지역계획(local plan)의 한계를 극복하고 국제적 수용성을 높이는 한편 전문성이 있는 아이디어, 네트워크, 시스템의 활용가능성을 높였다는 점도 지적할 수 있다.

둘째로 과거 개발전략이 공항, 항만, 도로, 통신시설, 호텔객실 확충 등 양적 목표를 둔 하드웨어 건설 위주였는데 반하여 국제자유도시 구상은 하드웨어 뿐만 아니라 제도를 고치거나 새로운 노우하우와 운영시스템을 도입하는 등 소프트웨어 발전도 비중있게 고려한다는 점이다. 이와 함께 과거 개발과정에서 소홀히 해왔던 환경문제에 대한 관심을 높이고 교육 및 문화분야의 발전도 추진 내용에 포함함으로써 국제자유도시의 최종목표가 친환경적 복합기능을 수행하는 국제자유도시로 설정되어 있다. 아울러 국제자유도시는 도시의 경쟁력을 제주 고유자산, 상품을 더욱 고도화하는데서 구하고 있다. 오늘날 국제화시대에 고유의 것을 버리고 외국의 문물을 받아들이기만 하는 전략으로는 경쟁력이 없을 것이라는 판단은 적절한 것이라 할 수 있다.

셋째로 국제자유도시라는 구체적 목표 달성을 위하여 별도의 특별법 제정을 고려하고 있는 점이다. 이미 제주도개발특별법이 있지만 이것은 제주도라는 특정지역의 개발계획 수립과 시행의 방법을 규정한 것으로 궁극적 제주의 청사진이 목표로서 주어지지 않고 있다. 예를 들어 제주국제자유도시에 국제금융센터를 유치 운영하고자 할 때 각종 금융관계법규와 외환거래법규 등에서 정하고 있는 개별적 규제를 일일이 따른다고 한다면 그것이 불가능할 수밖에 없으며 이것은 현행의 제주도개발특별법을 가지고서는 풀 수 없다. 따라서 국제자유도시의 기능이 충분히 발휘되도록 관련 중앙부처 법령에 우선하는 별도의 특별법안이 필요한 것이다.

이러한 특별법체제는 제주국제자유도시가 성공하는데 큰 역할을 할 것으로 보인다. 왜냐하면 오늘날 국가경쟁력의 상당부분은 정부의 규제나 간섭이 없이 자유로운 시장경쟁이 이루어지는 정도에 달려 있는데 제주가 국제자유도시특별법의 신속적 운용을 통하여 모든 시장규제를 세계첨단수준에 맞출 수 있기 때문이다. 특히 한국, 일본, 중국 등 동아시아 3국의 시장규제 정도가 역사 문화적 배경과 국내시장에서의 사적 이해관계집단간의 대립으로 말미암아 세계적으로 높기 때문에 제주의 경쟁력은 그만큼 높아질 여지가 많다고 할 수 있다.

마지막으로 통합전략(integrated strategy)의 개념을 지향하고 있다는 점이다. 어떤 경영계획이든 조직내의 모든 부문과 구성원이 동일한 비전과 목표를 공유하면서 동일한 가치판단의 기준아래 모든 활동과 정보교류를 통합하는 통합전략의 개념을 도입하지 않고서는 성공 가능성이 낮다. 제주경제의 구조적 침체 위기 인식 및 대안 모색의 필요성에 대한 공감대 확대, 제주의 모든 활동을 국제화한다는 기본방향 설정, 국제경쟁력이라는 단일 기준에 의한 평가, 자연과 인간이 조화를 이루는 도시라는 최종목표 등 국제자유도시구상은 통합전략이 될 수 있는 기본을 갖추었다고 할 수 있다. 사실 과거 제주와 관련된 개발전략이 성공적이지 못하였던 가장 큰 이유는 통합전략의 개념으로

추진되지 못하였기 때문이다. 중앙정부의 필요와 정책목표, 가치판단의 기준 아래 대부분 계획이 지역의 환경과 지역주민의 이해와 통합되지 못하고 산발적으로 세워지고 추진되었다고 할 수 있다.

V. 향후 추진방향

1. 외자유치의 중요성 재인식

지금까지 살펴본 바와 같이 국제자유도시 추진이 성공하기 위해서는 무엇보다도 외자유치가 제대로 이루어지지 않으면 안된다. 오늘날 외자는 단순히 자본뿐만 아니라 국제시장에 대한 정보, 첨단기술, 전문인력, 시스템, 네트워크 등 국제경쟁력을 높일 수 있는 모든 요소를 내재하고 있기 때문에 선진국들도 파격적인 조건을 내세우면서 유치경쟁에 나서고 있다. 또한 외자를 많이 유치했다는 사실 자체가 국제적으로 경쟁력이 높은 지역으로 입증되었다는 것을 뜻하기 때문에 더많은 외자가 그 지역으로 몰려가게 되어 있다. 일단 외자가 많이 몰리면 그에 따라 소득과 소비수준이 높은 전문인력의 유출입이 증가하기 때문에 지역의 소득과 관광수입이 자연히 늘어나는 부수효과가 생기는 것이다.

또한 외자는 현재의 중앙정부 정책방향이나 지방정부의 재정상황에 비추어 볼 때 국제자유도시 작업 추진의 성공여부를 좌우하는 가장 중요한 요소이다. 먼저 중앙정부의 정책방향을 보면 과거 군사독재 시절과는 달리 특정지역에 중점투자를 할 수가 없게 되어 있다. 전국경제에의 기여도나 인구비례에 따라 균형원칙을 따를 수밖에 없는 상황이다. 또한 전국의 모든 자치단체가 국제적 관광지로 개발한다는 계획을 세워 놓고 중앙정부의 지원을 요구하고 있기 때문에 국제관광지로서의 전략적 가치가 이미 상당부분 떨어진 제주에 많은 투자를 기대할 수가 없다. 여기다가 최근에 금융기관 및 기업구조조정을 추진하는 과정에서 재정적자가 사상 최대규모에 달하여 향후 상당기간 재정을 긴축해야 하는 형편이다.

실제로 최근 발표된 정부의 제4차 국토종합개발계획(기간:2,000-2,020년)에서는 제주를 7대 관광권역중의 하나로 취급하고 있으며 이들 7대 권역 모두가 국제적 관광지로 발전한다는 목표를 가지고 있다. 당장 2000년도 관광부문 정부예산안을 보더라도 부산-목포에 이르는 남해안 해양관광벨트 개발사업이 최우선순위에 올라 있다. 이 사업에는 2000년에서 2011년까지 12조원의 사업비가 투자될 예정으로서, 2000년에만 500억원의 예산이 투입될 계획이다.

7대 문화관광권 및 특화주제

권역	특화주제	해당지자체
한강유역권	국제도시, 전통문화와 관광	서울, 인천, 경기
강원권	남북교류와 4계절관광	강원
충청권	백제문화와 산악휴양	대전, 충북, 충남
호남권	테마형 전통문화와 해양관광	광주, 전북, 전남
영남북부권	전통문화와 섬유이벤트	대구, 경북
영남남부권	국제도시와 해양관광	부산, 울산, 경남
제주권	아태지역 중심관광	제주

자료 : 건교부, 제4차 국토종합계획 공청회 자료, 1999. 11.

이 밖에도 제4차 국토종합계획안에는 제주에 대규모 개발투자사업이 포함된 것이 없다. 이 계획에 따르면 우리나라를 동북아의 전략적 관문(strategic gateway)으로 육성하기 위하여 동북아 컨테이너 간선로상에 위치한 부산항과 광양항을 대형 컨테이너 중추항만(mega hub port)으로 개발시키며 인천국제공항을 2020년까지 계속 확충하여 동북아의 허브공항으로 발전시킬 계획이다. 이때까지는 제주공항과 제주도 항만들에 대한 대규모 투자계획은 없는 것으로 되어 있다. 또한 남북간 시베리아 횡단철도, 중국횡단철도 등 대륙연계 철도망과의 교류기반을 강화하는 데에도 중점투자가 이루어질 예정이나 여기에도 제주가 끼어들 여지가 별로 없다.

제주지방정부의 투자여력도 빈약하기 그지 없다. <표-4>에서 보듯이 재정자립도가 38%에 불과한 데다 예산규모에 비해 채무비중이 43%로서 전국평균 26%에 비해 매우 높으며 1인당 지방세 부담액은 전국 4위에 이르고 있다. 결국 국제자유도시계획의 추진은 우리 힘으로 꾸려 나갈 수밖에 없으며 그 돌파구로서는 외자유치밖에 없다고 할 수 있다. 상황이 이런데도 불구하고 외자유치의 중요성이 제대로 인식되지 못하고 있는 현실은 안타깝기 그지없다.

<표-4> 지역별 재정자립도 및 지방채무 상황

	재정자립도 (%)	채무액(A) (억원)	예산규모(일반회계 + 특별회계) (B)(억원)	A/B (%)	지방세1인당 부담액(천원)
서울	98.8	12,418	124,780	0.10	516.2
부산	88.4	20,187	43,016	0.47	365.6
대구	81.2	16,575	27,525	0.60	360.1
인천	83.4	10,920	21,278	0.51	390.0
광주	73.2	8,641	17,004	0.51	359.9
대전	84.9	7,153	15,129	0.47	370.6
울산	87.4	3,505	8,409	0.42	433.3
경기	83.9	27,271	94,977	0.29	449.1
강원	37.1	7,774	31,949	0.24	325.6
충북	36.9	5,155	22,615	0.23	307.1
충남	34.3	7,111	36,987	0.19	309.3
전북	30.3	7,553	36,350	0.21	258.7
전남	24.8	6,873	47,196	0.15	234.2
경북	35.4	11,286	48,595	0.23	309.0
경남	43.5	10,796	47,684	0.23	325.7
제주	38.3	5,142	12,000	0.43	371.1
합계	63.4	168,360	635,493	0.26	

- 주) 1. 재정자립도는 1998년 숫자임.
 2. 지방채무액은 1999년6월말 잔액이며, 예산은 1998년 실적임.
 3. 지방세1인당부담액은 1997년 실적임.

현재 외자유치가 부진한 원인중의 하나로서는 대형 프로젝트를 효과적으로 추진할 수 있는 전문 인력과 시스템이 부족하다는 점을 들 수 있다. 그동안 제주의 국제화와 관련된 사업은 대부분 중앙에서 기획되고 추진되었기 때문에 이 문제를 해결하기 위한 획기적 대책이 모색되어야 할 것이다. 단순히 제주출신 전문가나 교수로부터 임시방편적인 자문을 받는 정도의 방법으로는 한계가 있다. 아울러 지방단체장의 업무에서도 외자유치가 최우선순위에 두어져야 할 것이다.

2. 국제자유도시 구상의 통합전략화

제주국제자유도시 구상이 성공하기 위해서는 통합전략(integrated strategy)의 개념으로 발전 추진되어야 한다. 제주의 모든 기관, 조직의 가치, 목표, 비전이 국제자유도시구상의 가치, 목표, 비전으로 통합되어야 하며 각 활동과 성과평가가 공동의 기준에 의해 이루어지는 체제가 갖추어져야 한다. 그런데 아직까지 국제자유도시의 추진이나 준비 작업이 제주도청과 소수의 연구기관에서만 이루어지고 각 시군이나 사업소, 교육청을 비롯한 각 교육기관, 지방 경찰청, 항만청, 공항공단 등 중앙부처 제주지역기관 등에까지 파급되지 못하고 있다. 주된 이유는 국제자유도시 구상이 제주도청이나 현 지방정부 임기내의 정치적 과업으로 인식됨으로써 통합적 노력을 확보하지 못하는데 있는 것 같다. 국제자유도시 구상은 과거 제주 개발과정에서 나온 각종 국제화 시도가 종합된 것으로서, 제주 경제의 구조적 낙후를 극복하기 위한 장기 비전이라는 공감대가 보다 확산되어야 하며 이를 위하여 제주도내 각급기관의 지도층들이 상호 협력하며 공동으로 정보를 교류하고 활동성과를 평가하는 상설기구를 둘 필요가 있다.

국제자유도시가 통합전략으로서 추진된다면 추진작업의 효율성이 지금보다 훨씬 높아질 수가 있다. 예를 들어 민선 지방정부가 들어선 뒤에 도내 시군 또는 마을마다 개별적으로 독자적인 개발을 추진하는 경우가 적지 않은데 개발목적이나 방식, 이미지 등이 통합되지 못함으로써 투자의 효율성이 떨어지고 혼란스러운 난개발의 인상을 줄 수가 있다. 어떤 경우에는 해당지역의 단기적 상업성에 얽매어 자연환경이 과다하게 훼손될 수도 있다. 통합전략의 관점에서는 어느 지역이 국지적으로 개발되기 보다는 자연상태를 그대로 유지하는 것이 더 나을 수 있으며 이때 자연상태를 그대로 유지함에 따라 발생하는 이익을 객관적으로 계산하여 해당지역주민의 단기손실을 보상하는데 사용할 수도 있다.

현재 논란이 되고 있는 한라산 케이블카 건설이나 오픈카지노 추진 작업도 별개의 프로젝트로 할 것이 아니라 국제자유도시 구상의 프레임워크 내에 통합시키면 일관된 논리개발과 작업의 표준화를 통해 보다 효과적으로 추진할 수 있을 것이다. 즉 이들 개별작업의 필요성과 타당성 분석방법, 추진의 기본방향 설정, 이해당사자들과의 의견 및 정보교환 방법, 예상 부작용과 문제점에 대한 대책, 등을 미리 작성한 국제자유도시 추진작업의 기본메뉴얼에 따르도록 함으로써 상호 의사소통 및 가치판단의 혼란과 충돌을 피하고 시간과 자원을 절약할 수 있을 것이다.

국제자유도시가 통합전략화되는 또다른 이점은 제주도개발계획에 대한 연속성과 투명성을 높이고 시너지효과를 불러일으킴으로써 중앙정부와 외부투자자의 신뢰를 얻고 이들의 관심과 참여를 효과적으로 유치할 수 있다는 것이다. 또한 관광객과 외부투자가 등 제주의 고객들을 만족시키기 위한 고객만족(customer satisfaction)정책도 불만의견의 접수에서 시정조치 지시 및 사후 확인과 평가 등의 과정을 신속하고 일관성있게 진행시켜 추진할 수 있다.

3. 독자적인 세계교류 창구 및 능력 확보

아직까지도 제주로 외자나 외국기업, 외국관광객들을 유치하는 등 제주가 세계와 교류할 때 많은 경우 서울을 통해야만 하는 한계가 있다. 제주가 직접 세계의 기업, 투자가, 관광객들과 접촉할

수 있는 기회와 능력이 확보되지 않아서는 본격적인 국제자유도시가 이루어질 수가 없다.

먼저 외국기업이나 투자자를 유치할 때 중앙정부의 법령규제나 승인을 거친다는 것은 경쟁도시와 비교할 때 장애물을 하나 더 갖는 것이기 때문에 불리하다. 또한 한국정부의 외국인투자 관련 규제는 IMF위기 이후 많이 나아졌다고 하지만 아직도 자본유출입의 자유 정도만 허용하고 외국자본의 영업활동에 대해서는 적대적이거나 무관심한 것으로 국제적 명성이 나 있다. 앞으로 국제자유도시 특례법안을 만들 때 이점을 염두에 두어 제주도정부의 독자적 정책수행 여지를 최대한 확보해야 할 것이다. 어차피 중앙정부의 재정지원은 앞으로 줄어들 것이므로 규제정책면에서나 재량권을 최대한 확보해야 할 것이다. 참고로 총리실에서 검토하고 있는 규제자유지역으로 선정되는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

한편 세계와 직접 교류할 수 있는 국제화 전문인력을 유치하거나 양성하는 구체적 방안이 필요하다. 제주대학에 국제전문대학원을 설치하는 작업과 제주에 외국인학교를 유치하는 방안이 시급히 추진되어야 한다. 아울러 제주도 각급학교의 교과과정을 육지부 상급학교 진학율을 제고하는데에서 벗어나 국제자유도시 전문인력을 양성할 수 있도록 개편하는 등 제주 독자적인 장기교육정책 방향이 수립되어야 한다. 현재의 제주 교육시스템은 우수한 인재를 육지로 송출하는 역할만 수행하고 있다는 점에서 전면적인 재검토가 있어야 한다. 이와 함께 제주발전연구원 등 토착연구기관의 국제부문 전문인력도 대폭 확충되어야 할 것이다.

다음으로 외국관광객이 제주를 찾을 때 서울이나 인천공항을 거쳐야 하는 체제를 근본적으로 바꾸어야 한다. 제주공항에 외국항공기가 아무런 제약없이 취항할 수 있도록 조치가 취해져야 한다. 지금 중앙정부는 인천공항에만 투자를 집중하여 제주공항을 동북아 허브공항으로 발전시킬 의사가 전연 없는 것으로 보인다. 국제적 상품과 인력운송에서 항공운송의 비중이 날로 높아지고 있는 상황에서 국제적 공항도 제대로 갖추지 못하면서 국제적 물류 및 관광의 중심지가 되겠다는 발상은 문제가 있다. 특히 대규모 면세품 쇼핑센터가 국제관광객을 유인할 수 있는 중요한 요소중의 하나인데 국제적 항공노선에서 제주가 제외되고 변두리공항으로 남게 되어서는 이러한 시설의 상업성을 갖출 수가 없을 것이다. 외자를 유치해서라도 제주공항을 이지역의 중심공항으로 만들어야 한다. 외국항공사에 제주공항을 BOT(build and transfer) 방식으로 확장 건설하게 하여 장기 임대하는 방법도 적극 고려해봐야 할 것이다.

외자유치에 의해 제주공항을 허브공항으로 만드는 것은 인천공항과 고객서비스 경쟁이나 운영경비 효율성 경쟁을 유발하여 궁극적으로 양 공항의 국제경쟁력을 높임으로써 중앙정부나 인천공항을 위해서도 바람직하다고 할 수 있다.

4. 개발과 보존의 이분법 극복

마지막으로 보존과 개발의 이분법적 사고에서 벗어나야 한다. 과거와는 달리 환경과 자연을 보존하는 것이 장기적으로 더 가치가 있으므로 보존에 더 많은 노력을 해야함은 물론이다. 이미 깨끗한 물, 공기, 자연의 가치는 시장에서도 높이 평가되기 시작했으며 환경친화적인 상품과 기술이 아니어서는 국제경쟁력이 없는 것으로 인식되는 것이 국제적 추세이다. 또한 Green Peace, Friends of the Earth 등의 환경보존단체는 단순한 국제적 재야시민단체의 위치에서 벗어나 유엔 등의 각종 국제기

관과 각국의 모든 분야의 정책결정과정에서 가장 큰 영향력을 발휘하는 집단으로 등장하였다.

이러한 세계적 추세변화를 감안할 때 보존과 개발의 이분법적 사고는 장기적 제주 발전차원에서 문제를 제기할 가능성이 높다. 첫째는 세계적으로 인구과밀 지역인 우리나라에서 제주도 자연에 접근하는 통로를 자유롭게 개방한 상태에서 개발을 하지 않는 것이 곧 보존이 될 수 있느냐는 것이다. 50만의 도민과 한해 400만의 관광객이 쏟아내는 쓰레기문제와 이들에 의해 훼손되는 자연환경을 보전하기 위해서는 막대한 규모의 투자가 지속적으로 이루어져야 한다. 또한 오존층 파괴, 온실 효과, 산성비, 등 지구촌 단위의 환경재앙이 진행되고 있으며 여기에 대비한 연구개발에 천문학적 투자가 세계각지에서 이루어지고 있다. 실감을 느낄 수 있는 시나리오로서, 현재 제주해안에서 10여 km 떨어진 해역에서 수십만톤의 원유수송선들이 매일 드나들고 있는데 만에 하나 이것이 좌초되는 상황을 가정해 보자. 제주가 자랑하는 청정해안은 순식간에 검은 기름덩이로 뒤덮여버릴 것이다. 이러한 점을 감안할 때 자연보존은 무조건 인위적 개발을 배격함으로써만 가능한 것이라기 보다는 환경을 관리할 수 있는 충분한 비용이 뒷받침되어야 가능한 것이며 그 비용은 개발수익에서 충당되어야 할 것이라고 할 수 있다. 제주의 현 상황에서 보더라도 적절한 개발투자가 이루어지지 않는 상태에서 시간을 끈다는 것은 보존비용을 부담시킬 수 없는 난개발만을 조장할 위험성이 높다.

오늘날 국제관광객의 대부분은 환경보존론에 민감한 'green consumer'로서 환경이 오염되거나 동식물이 제대로 보존되지 않는 곳은 찾아가지 않는다. 관광객이 많이 찾아가면 환경이 오염될 수밖에 없는데 막상 오염되고 나면 찾아가지 않는다는 이율배반의 모순을 이들은 가지고 있다. 예를 들면 유럽관광객들은 90년대 들어와서 지중해연안보다 미국 플로리다를 선호하는 것으로 바뀌었다고 한다. 그 이유는 자연관광이 위주였던 지중해연안은 관광객이 몰리면서 자연훼손이 불가피했고 이를 막기위해 개발을 억제한 반면에 플로리다는 디즈니사를 중심으로 대규모 관광단지 개발과 인공적인 환경보존 투자를 병행함으로써 쾌적한 환경관리에 성공하였기 때문이었다.

둘째는 개발과 보존의 이분법적 사고는 필연적으로 지역사회내에서 갈등과 충돌을 빚어낸다는 점이다. 'green consumer' 관광객들과 외국투자자들은 환경보존문제로 갈등을 겪는 곳은 우선적으로 회피하는 것이 국제관계가 되어 있으며 우리 중앙정책당국에서도 투자계획을 세울 때 지역주민과 마찰을 빚는 곳에는 지원할 생각이 없음을 밝히고 있다. 따라서 절대보존론자들도 무조건적으로 개발을 반대한다는 것은 책임있는 태도가 아니라는 인식을 가질 필요가 있으며, 당국에서는 개발과 관련된 논쟁을 내부화할 수 있는 상시적 대화채널을 유지하도록 노력해야 할 것이다.

VI. 결 론

동북아지역은 이제 국제화, 개방화의 급류를 타고 있다. 제주는 이지역에서 구조적으로 낙후지역으로 남을 것인지 아니면 경쟁력 있는 중심도시가 될 것인지 선택의 기로에 서있다고 할 수 있다. 제주를 뛰어난 자연경관과 민속자원을 가지고 있으므로 때가 되면 외국투자자나 관광객들이 찾아올 것이라는 인식은 자만심에 젖어 현재의 동북아 정세의 환경변화를 제대로 인식하지 못한 것일 뿐만 아니라 제주의 미래를 위해 책임있는 태도라고 할 수 없다. 30여년전 인도의 지식층들은 외

부자본에 의한 개발을 배척하고 작은 것이 아름답다(Small is beautiful.)는 자신들만의 논리를 개발하여 국가정책을 이끌었다. 이 논리는 서구의 대형자본에 대응할 수 있는 유력한 대항논리가 되어 제3세계 정치가들과 지식층들의 호응을 받았지만 정작 인도 국민들은 아직도 세계 최빈국대열에서 헤어 나오지 못하고 있다.

제주국제자유도시는 제주가 직면하고 있는 환경변화와 최근 세계의 주요 개발경험을 감안하고 오랜기간 시행착오 끝에 찾아낸 발전전략이라고 할 수 있다. 또한 현재 서서히 진행되고 있는 제주경제의 구조적 침체를 극복하는 최적의 전략이기도 하다. 이것이 성공하기 위해서는 제주도 각 기관, 단체는 물론이고 도민 모두가 국제자유도시를 공동의 비전과 목표로 인식하는 통합전략으로서 추진되어야 한다.

한편 제주국제자유도시 구상이 제주의 자연과 생활을 보존하는 환경친화적인 개발방식을 지향하고 있으므로 개발과 보존의 이분법적인 갈등에서 벗어나야 한다. 오늘날 환경보존은 개발과 대립되는 개념이 아니며 적절한 투자에 의해 실천될 수 있다는 사실이 솔직하게 받아들여져야 한다. 50만의 도민과 한해 400만의 관광객이 쏟아내는 쓰레기문제와 이들에 의해 훼손되는 자연환경을 보전하기 위해서는 지속적인 투자가 이루어져야 하며 그재원을 마련하기 위해서는 국제적으로 경쟁력있는 개발이 필연적이다. 또한 세계적으로 지중해, 하와이, 등 보는 관광 위주의 개발에 안주했던 지역들이 환경훼손문제를 해결하지 못하여 급속히 퇴조하고 있음을 주목해야 한다. 부가가치가 높은 비지니스관광을 활성화하는 것이 필연적 방향이며 여기에는 제주국제자유도시 이상의 실천력있는 대안이 없다고 할 수 있다.

토착자본이 영세하고 인력의 전문성이 낮은 상태에서 국제자유도시를 추진하는 것이 제주도민에게 이익이 될 수 있는가 하는 회의도 근거가 약하다. 자유시장경제에서 영세자본이 생존하는 길은 대형자본을 배척하거나 인위적인 진입장벽을 세우는 것이 아니라 영세자본 나름의 니치를 찾아 경쟁력을 유지하는 것이다. 독특한 영업방식을 개발하고 동업자들간의 공동 네트워크를 구축함으로써 영세자본도 경쟁력을 가질 수 있다. 전문성이 없고 생산성이 낮은 경우에는 국제자유도시를 추진하지 않는다해도 낮은 소득을 올릴 수밖에 없다. 도민의 소득을 올리기 위해서는 각자의 생산성을 올리기 위한 다양한 전문적 교육기회가 확대되어야 하는데 가장 효과적인 교육방법은 경쟁력있는 기업에 취업을 하거나 외부의 전문가와의 직접적 교류를 늘리는 것이다. 제주국제자유도시를 추진하는 것이 경쟁력있는 기업과 국제적 전문가들이 제주에 진출 활동하도록 하는 것이므로 도민의 이익에 바로 부합되는 것이라고 할 수 있다.

제주도의 소득수준이 높아지면 외국으로부터 저급한 노동자들이 몰려들어 생활환경이 나빠질 것이라는 예상도 해 볼 수 있다. 그러나 이들이 생산성이 낮은 직업을 담당함으로써 전체적으로 임금과 물가안정을 유지시켜 제주산업의 경쟁력을 높이는 이점이 있다.

참 고 문 헌

- 강철준, “국제자유도시와 제주경제전망”, 「국제자유도시와 제주경제 발전전략」, 제주은행 창립 30주년 기념 학술세미나 논문, 1999.9.
- 건교부, 「제4차국토종합계획 공청회자료」, 1999.11.
- 김병준, “국제자유도시와 제주의 지방자치제도”, 「21세기 지방정부의 경쟁력과 혁신과제」, 제주발전연구원 지방자치 50주년 기념 학술 세미나, 1999.7.
- 김부찬, “국제자유도시 모델 및 법·제도적 접근”, 「국제자유도시와 제주도」, 1999.1.
- 제주도, 「제주경제발전 5개년계획」, 1999.7.
- 통계청, 「한국통계연감」, 각호.
- 한국경제연구원 및 제주대학교 경상대학, 「2010년 제주 경제발전 비전과 전략」, 1998.6.
- 한국은행제주지점, “제주지역의 산업구조 변화와 금융”, 1999.1.
- 허향진, “제주국제자유도시의 추진 여건과 방향”, 「국제자유도시와 제주도」, 1999.1.
- M.V. Eng and F.A. Lee, L.J. Mauer, 「Global Finance」, HarperCollins College Publishers, 1995.
- T. Morden, 「Business Strategy and Planning: Text and Cases」, McGraw Hill, 1993.
- M. E. Porter, 「The Competitive Advantage of Nations」, MacMillan, 1990.
- A. C. Shapiro, 「Multinational Financial Management」, Allyn and Bacon, 1994.
- L. C. Thurow, 「Building Wealth: The New Rules for Individuals, Companies and Nations」, HarperCollins, 1999.