

碩士學位 論文

濟州國際自由都市의 開發現況과
發展方向에 關한 研究

指導教授 李 成 根

慶熙大學校 行政大學院
不動產學科 不動產經營·金融專攻
金 鍾 大

2006年 8 月

濟州國際自由都市의 開發現況과
發展方向에 關한 研究

指導教授 李 成 根

이 論文을 不動產學 碩士學位 論文으로 提出함

慶熙大學校 行政大學院

不動產學科 不動產經營·金融專攻

金 鍾 大

2006年 8 月

金鍾大의 不動産學 碩士學位 論文을 認准함

主審教授 _____ (印)

副審教授 _____ (印)

副審教授 _____ (印)

慶熙大學校 行政大學院

2006年 8 月

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구의 범위와 방법	6
제2장 제주국제자유도시개발의 전개과정	7
제1절 제주국제자유도시의 개발배경	7
1. 세계화·정보화에 따른 투자 거점 기지의 구축요구	8
2. 새로운 지역개발전략으로서 ‘경쟁력 있는 지역개발’방식	9
제2절 제주국제자유도시의 개발경위	10
1. 제주의 국제자유도시 개발 시도	10
2. 최근의 국제자유도시 개발과정	10
3. 향후 추진일정	11
제3절 외국의 국제자유도시개발사례 및 시사점	11
1. 싱가포르	12
2. 홍콩	15
3. 말레이시아의 정보화특별구역	17
4. 중국 포둥	18
5. 일본 오키나와	19
6. 외국의 국제자유도시개발사례가 주는 시사점	20
제4절 제주국제자유도시 개발의 주요내용	22
1. 제주국제자유도시개발의 추진전략	22
2. 제주국제자유도시개발센터의 설립	25

3. 7대 선도프로젝트의 선정과 추진	26
제3장 제주국제자유도시 개발성과와 발전방향	37
제1절 제주국제자유도시의 개발성과와 문제점	37
1. 제주국제자유도시의 개발성과	37
2. 제주국제자유도시 개발의 문제점	42
제2절 환경변화에 따른 추진전략의 변화	47
제3절 제주국제자유도시 성공의 전제조건	49
제4절 제주국제자유도시개발의 향후과제	51
1. 집중적 개발 전략의 모색	51
2. 주민 참여 형 개발 방안의 탐색	52
3. 제주도의 유치기능 및 개방모형	53
4. 국제자유도시 개발 여건에 대한 보다 철저한 점검	54
제4장 제주국제자유도시의 개발현황과 발전방향에 관한 설문조사	55
제1절 연구 설계	55
1. 조사대상 및 자료수집절차	55
2. 측정도구 및 분석방법	55
제2절 연구결과분석 및 논의	56
1. 조사대상자의 인구통계학적 특성	56
2. 3개단지·20개 지구 관광개발에 의한 개발성과에 대한 만족도	57
3. 7대 선도프로젝트 사업에 대한 일반적 사항	60
4. 제주국제자유도시 개발에 대한 향후 제주주민의 의견	66
5. 제주국제자유도시개발 여건조성을 위한 제주특별자치도 시행	73
제3절 연구 분석에 관한 시사점	78

제5장 결론	81
참고문헌	83
부 록 < 설문지조사>	85
ABSTRACT	91

표 목 차

<표 2-1> 동아시아 각국의 경제주도권 선점 시도	9
<표 2-2> 7대 선도프로젝트 현황	27
<표 2-3> 휴양형 주거단지 내 도입예정시설	30
<표 2-4> 후속프로젝트 현황 및 도입시설	36
<표 3-1> 국내외투자유치설명회 개최 내역 및 결과	39
<표 3-2> 투자유치실적 (MOU체결)	40
<표 3-3> 내국인 면세점 관계제도비교	41
<표 4-1> 조사대상자의 일반적 사항	57
<표 4-2> 제주관광개발에 의한 개발성과 만족도	58
<표 4-3> 인구통계학적 특성에 따른 전체성과 만족도 차이	59
<표 4-4> 7대 선도프로젝트 사업에 대한 인식	60
<표 4-5> 인구통계학적 특성에 따른 7대 선도프로젝트 사업에 대한 인 식 차이	61
<표 4-6> 지역 및 사업내용에 있어 제주도민의 공감대형성 정도	62
<표 4-7> 인구통계학적 특성에 따른 제주도민의 공감대형성 차이	63
<표 4-8> 위치선정에 있어 지역균형발전에 적합한 안배	64
<표 4-9> 인구통계학적 특성에 따른 지역균형발전에 적합한 안배	65
<표 4-10> 7대 선도프로젝트 사업 중 수정·보완이 필요한 개발사업	66
<표 4-11> 제주국제자유도시로 성공하기 위한 가장 중요한 요소	66
<표 4-12> 인구통계학적 특성에 따른 성공하기 위한 가장 중요한 요소	68
<표 4-13> 제주국제자유도시의 조성방안 우선순위	70
<표 4-14> 지역특성에 맞게 특화된 개발이 필요한 개발사업	70

<표 4-15> 제주도개발에 있어서 가장 중점을 두어야 할 과제	71
<표 4-16> 인구통계학적 특성에 따른 가장 중점을 두어야할 과제 차이 ..	72
<표 4-17> 투자유치를 위해 우선 해결해야할 과제	74
<표 4-18> 제주특별자치도 시행 시 가장 우선순위로 해결해야할 과제 ...	75
<표 4-19> 인구통계학적 특성에 따른 가장 우선순위로 해결해야할 과제	76
<표 4-20> 지역경제 활성화에 대한 역점분야	78

그 립 목 차

<그림 2-1> 7대 선도프로젝트 현황	27
-----------------------------	----

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

제주도는 우리나라 최남단, 한반도의 남서해상에 위치한 섬으로 내륙과 분리된 도서로서 화산이 분출하여 형성된 특이한 지역이며, 대규모의 산악과 기암괴석의 아름다운 자연경관, 독특한 생활상과 지역문화를 지니고 있는 지역이다. 남한 제일의 영봉인 한라산의 정기가 서려있는 제주도는 예로부터 지리적, 역사적 특수성 때문에 고유한 문화권을 형성하여 풍부한 전통문화를 가꾸어 오고 있다.

그러나 지리적 특성에서 알 수 있듯이 제주도는 섬이라는 제한적인 지리적 여건과 화산활동에 의하여 이루어진 토질이다 보니 농업 작목도 한정되어 있고, 경제활동 여건이 취약하다보니 인구 증가 면에서도 홍콩, 싱가포르에 비하여 현저히 낮으며, 1960년대 이전까지만 하여도 식량경작 위주의 자급적인 농업이 산업의 대부분을 차지하였으며, 1960년대 이후부터 특용작물에 의한 1차 산업과 관광산업에 의한 3차 산업이 제주지역에 커다란 사회적 변화를 초래하게 되는데 이것은 1966년 제주지역이 특정지역으로 지정되면서 급진전되기 시작하였다. 특히 자원이 빈곤한 우리나라의 실정에 비추어 볼 때 개발의 방향은 주로 3차 산업중심의 개발전략일 수밖에 없었기 때문에 절묘한 경관과 특이한 토속문화를 지니고 있는 제주도 개발은 국가의 경제적 이점에서 볼 때 필연적인 발상이라 하지 않을 수 없다. 그리하여 제주도 개발을 중심으로 한 각종의 개발정책이 수립되는데 주로 관광개발에 중점을 두었으며, 이에 따른 기반시설이 조성되기 시작하여 한라산을 측면으로 관통하는 횡단도로의 건설, 道 일주도로의 확장 및 포장(1967년), 용수 공급을 위한 어승생 댐건설(1968년), 제주공항의 국제공항으로의 승격(1968년),

부산과 일본의 대판시(大版市)를 잇는 국제항공노선의 개설(1969년)등 급격한 변화를 가져왔다. 반면 1967년부터 일본으로 감귤묘목이 대규모로 도입되면서 제주도의 특화작물로 자리를 잡아 감귤농업이 제주지역의 주 수입원으로 등장하기 시작하였다(김정희, 1994).

이 당시 우리나라는 노동집약적인 경공업위주의 수출 지향적 고도성장정책을 추진하였는데, 1970년대 세계적인 불황을 맞아 경제적 위기에 직면하게 된다. 경제 불황의 여파로 수출부진에 빠지게 되고 한국경제가 지체상태를 면치 못하는 상황에서 정부는 차관으로 외자를 도입하여 직접투자정책으로 전환하고 중화학공업을 중심으로 산업을 재편성해 나간다. 그리고 이 시기에 외화의 위기를 극복하기 위한 방안으로서 흔히 무공해 외화획득산업으로 불리는 관광산업은 석유, 화학, 자동차 등의 산업과 함께 세계에서 가장 큰 산업의 하나로 자리 잡는다(양하백, 1999). 또한 일본과 중국이 수교가 이루어짐에 따라 대만과 일본이 국교가 단절되는 각각의 국제적인 상황은 대만으로 향하던 일본의 관광객들을 자연스럽게 우리나라로 유입하게 할 수 있는 기회가 되었고, 제주도도 이 때 일본 관광객유치로 인하여 많은 관광수입을 올릴 수 있었으며, 이들을 위하여 호텔과 각종 서비스업종에 집중적인 투자가 이루어지고 국제관광지로 발돋움 시키기 위하여 각종 관광기반 조성사업이 확대되고 위락시설이 들어서게 되고, 이러한 내용들은 1973년 제주도 관광종합개발계획에서 집중적으로 표현되고 있다(김정희, 1994).

국제관광지조성을 목표로 하는 이 계획은 공항, 도로, 항만, 용수, 전력 등 관광기반시설을 새롭게 정비하고 중문 관광단지를 국제적 수준의 위락관광지로 만들며 산악관광지, 해안관광지, 동굴관광지, 문화관광지, 목장관광지 등을 조성한다는 의욕적인 계획을 밝히고 있다.

그러나 이 계획을 기점으로 제주지역은 토지투기의 대상지역으로 변모하였는데, 투기현상은 대단위 목장에 대한 재벌과 대자본의 침식과 각 관광지

는 물론 중산간 지대와 감귤원, 임야 등을 망라한 외지인의 투기현상이 두드러지게 나타나기 시작하였으며, 기반조성사업이 전개되면서 외래자본과 상품의 급격한 유입으로 도내 중소기업체가 침체환경을 맞게 되고, 여기에 1980년대 개방농정에 의한 농산물 수입개방과 관광개발에 있어서의 기생관광, 도박, 레저를 중심으로 한 산업의 집중적 육성은 지역발전에 커다란 장애요인으로 등장한다.

제주도에서 지역개발이 계획적인 의도 하에 추진되기 시작한 것은 1963년에 국토건설종합계획법이 제정되면서부터이다. 이 법이 제정되어 정부가 지역개발을 계획적으로 추진할 수 있는 근거를 마련함에 따라 1964년에 건설부가 제주도건설종합개발계획을 수립하였다. 이 계획은 개발의 기본방향을 관광에 중점을 두어 1차 산업을 발전시키고 사회간접자본을 확충하는데 두었는데 정부투자액의 과중한 부담 등 여러 가지 제약으로 인하여 계획이 실제로 추진되지는 못하였지만 향후 제주도 개발의 방향을 잡게 되었다.

1985년부터 1991년까지 제1차 제주도종합개발계획 발표로 3개단지 관광지를 지정하였지만 시설수요의 과다한 설정, 관광지별 성격부여의 미흡, 민간참여 저조에 의한 투자의 차질, 심각한 토지투기 등 제반 문제점들도 적지 않게 노정되었고, 1993년부터 2001년까지 제2차 제주도종합개발계획 기간 중에는 제주도민에 의한 주체개발의 방법과 개발이익의 지역 환원을 위한 대안도 마련하고, 수려한 자연경관 및 환경의 보전과 개발의 이상적인 조화를 강구하였으며, 진정한 도민복지 증진을 위한 대책과 구체적 계획 등을 총체적으로 망라하여 개발을 추진하였지만 만족할만한 성과를 거두지는 못하였다.

최근 들어서는 제주도의 대표적인 산업이라 할 수 있는 감귤산업의 경우 WTO출범과 수입개방 등으로 침체상태에 이르고 있고, 특히 한·미 자유무역협정(FTA)협상이 오는 2008년부터 발효될 경우 그 심각성은 더하게 되었

으며, 관광산업도 변화하는 관광패턴에 부응하기 위한 대응력 부족과 대규모 투자유치의 부족으로 관광개발의 정체 등 한계가 노정되어 왔다. 또한 각 지방자치단체들의 관광개발에 대한 관심의 고조, 동남아 주요 관광지에 비해 국제적인 인지도, 영어사용, 관광위락시설 부족 및 가격 경쟁력 열세 등 여러 요인으로 국제관광지로의 발전에 한계를 드러내고 있다.

제주국제자유도시는 위와 같은 당면한 제주의 현실을 구체적으로 산업을 고도화, 다양화하여 지역경쟁력을 가하기 위한 생존전략으로 매우 필요했던 것이다. 그동안 제주도는 관광지개발 사업으로 3개 관광단지 20개 관광 지구를 지정하였고 4차례에 걸쳐 제주도를 국제자유도시로 개발 하려는 시도가 있었으나 여러 가지 기반여건 등의 미숙으로 추진하지 못하다 국민의 정부 출범이후 정부주도하에 국제적인 관광·휴양도시, 첨단지식산업도시 등의 복합적인 기능을 갖춘 국제자유도시로 육성 발전시키기 위하여 법 제정을 추진 2002년 1월 26일 「제주국제자유도시특별법」이 공포 되었고, 이에 근거하여 21세기 지역의 자율적인 발전기반을 마련하기 위한 제주국제자유도시 종합계획이 수립되어 1차적으로 7대 선도프로젝트 개발사업(제주공항자유무역지역조성, 첨단과학기술단지조성, 휴양형 주거단지조성, 중문 관광단지 기능 강화, 서귀포 관광미항개발, 쇼핑아울렛, 생태·신화·역사공원조성)을 2002년부터 2011년까지 개발하기로 하였다. 하지만 1970년대부터 제주도종합 개발계획 이후 제주국제자유도시 개발에 이르기까지 제주도 개발의 정책은 제주지역사회를 관광개발이라는 명분아래 지역주민의 참여 없이 총량적 경제성장정책의 일환으로 중앙정부의 주도하에 획일적으로 추진되어 왔으며, 그 결과 관광지개발 3개단지 20개 지구 지정이 된지 오랜 기간이 흘렀어도 제도적 기반, 정부지원, 자치역량 등의 미흡으로 몇 군데 외에는 거의 답보 상태에 있으며 제주국제자유도시종합계획 수립으로 7대 선도프로젝트를 개발하기로 하였으나 첨단과학기술단지조성, 신화·역사공원조성, 휴양형 주거

단지조성 사업만이 개발 가시권에 있으며, 나머지는 현재 담보 상태에 있는 상황이거나 수정이 불가피한 프로젝트도 있는 상태이다. 따라서 제주도가 지향하고 있는 제주국제자유도시라는 목표를 달성하기 위해서 하드웨어적 측면뿐만 아니라 소프트웨어적 측면에서의 다양한 논의가 필요한 시점이다(이상준, 1998).

오늘날 세계 경제는 지식정보화, 국제화에 따라 국가 간 무역장벽이 완화·철폐되는 등 국경의 의미가 사라지고 다국적기업 등 국제자본은 최적의 투자환경과 경영, 생활환경을 갖춘 곳을 찾아 이동하고 있으며, 관광산업은 부가가치가 높고 공해발생 등의 부작용이 적으며, 국제금융, 교역, 자본축적 등과 연계성이 높아서 매력적인 지역개발 수단이 되고 있으므로, 세계 각국에서는 관광산업의 육성이 국가적 경제개발의 과제로 부각되고 있는 실정이라 이러한 경향에 힘입어 우리나라와 지리적으로 경제적으로 경쟁관계에 있는 동남아시아 각국은 세계경제의 중심축을 형성코자 각종 개방전략을 수립하고 시행에 옮기고 있다(양하백, 1999).

제주도는 천혜의 자연경관과 지난 50여 년간의 국민관광지로서 잠재력을 활용하여 복합레저단지, 크루즈산업, 국제회의산업 등 관광기반을 구축하고 면세쇼핑관광활성화 등 국내외 관광수요를 창출하며, '세계평화의 섬' 이미지와 연계하여 국제교류 기능을 강화함으로써 '관광중심의 국제자유도시'로 조성해야 한다. 또한 2006년 7월 1일부터 '제주특별자치도'라는 새로운 형태의 광역자치단체 출범을 눈앞에 두고 있다. '제주특별자치도'는 다른 지역과 달리 행정, 경제, 사회복지, 환경보전에 있어서 자치권을 인정하고, 지역특성에 맞게 제도를 만들고 시행할 수 있는, 즉 모든 규제와 제도를 전면 재정비하여 명실상부한 동북아 친환경 '국제자유도시', '국제관광 자유도시'로 성장해 나가기 위한 발판을 마련하였다.

본 논문에서는 제주도를 고도의 자치권이 부여되는 국제자유도시로 육성

하여 21세기 한국의 새로운 성장거점으로 육성하기 위한 전략마련을 위해 그동안 추진되었던 개발성과와 우리나라와 경쟁관계에 있는 나라의 국제자유도시 개발사례, 환경변화에 따른 추진전략의 변화 및 문제점을 찾아보고 해소할 수 있는 다양한 방안들을 수립하여 제주도가 국제적으로 경쟁력 있고 내국인은 물론 외국인 관광객들이 선호하는 관광·휴양도시, 기업하기 좋은 국제자유도시 조성을 위한 향후과제에 대한 방향을 강구해 보는데 그 목적이 있다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

제주도는 사람, 상품, 자본의 이동이 자유로운 동북아 허브 복합기능의 제주국제자유도시 개발이라는 비전을 달성하기 위해 7대 선도프로젝트 사업(제주공항자유무역지역조성, 첨단과학기술단지조성, 서귀포 관광미항개발, 휴양형 주거단지조성, 생태·신화·역사공원조성, 쇼핑아울렛, 중문 관광단지 확충사업)을 추진 중에 있다. 따라서 본 논문에서 연구범위를 제주국제자유도시를 중심으로 하여 개발의 전개과정과 개발성과 및 문제점을 분석하고 발전방향을 제시하도록 한다.

연구의 방법으로는 기존의 선행연구 논문과 전문 학술지, 연구기관의 각종 보고서, 신문자료 등을 이용한 문헌연구법과 제주도민을 대상으로 한 설문조사법을 병행하였다. 특히, 제주특별자치도의 출범이라는 패러다임의 변화를 반영하여 설문지를 구성하여 지역주민의 입장을 분석하여 향후 발전방향으로 제시하도록 하였다. 설문지 분석을 위한 도구로는 spss 12.0.을 사용하여 일반적인 사항에 대한 빈도분석과 각 문항사이의 관계를 검정하기 위하여 T-test 및 ANOVA 분석을 이용하였다.

제 2 장 제주국제자유도시개발의 전개과정

제 1 절 제주국제자유도시개발의 배경

국제자유도시란 “사람, 상품, 자본의 국제적 이동과 기업 활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제완화 및 국가적 지원의 특례가 실시되는 지역적 단위”(「제주국제자유도시특별법」 제2조), 즉 경제 활동에 대한 규제를 가능한 완화해서 사람, 상품, 자본의 이동을 자유롭게 하는 한편으로, 세금 감면 등 각종 혜택을 제공해서 기업 활동에 최대한의 편의를 보장함으로써 국제적인 경제활동을 크게 장려하는 도시공간을 가리킨다. 즉 넓은 의미에서는 ‘국가의 경계를 뛰어넘어 국제적 교역, 생산, 주거, 관광 등과 같은 복합 기능을 수행하는 도시’를 의미하고, 현실적으로 순수한 형태의 국제자유도시를 상정하기는 어렵지만, 홍콩, 싱가포르와 같은 자유항이 국제자유도시에 가장 근접한 형태라고 할 수 있다.¹⁾

정부는 제주도에 대해 2011년까지 “사람, 상품, 자본이동이 자유롭고 기업 활동의 편의가 최대한 보장되는 동북아 중심도시로 발전시킴으로써 국가 개방거점의 개발 및 제주도민의 소득·복지를 향상”시키겠다는 야심 찬 목표를 세웠던 것이다.

즉, 지난 1960년대부터 제주도를 보다 특색 있게 개발하기 위해 ‘제주도 건설종합계획’ 등 6차례에 걸쳐 종합계획을 수립하여 공항, 도로, 관광지 등 기본 인프라 확보에 노력해 온 바 있다. 그러나 40여 년이 지났어도 국제적 관광위락시설의 부족, 가격경쟁력 열세 및 외국인들의 언어 불편 등 여러 가지 요인으로 제주도는, 그 발전 잠재력이 크에도 불구하고, 내국인용 관광지로 머물러 있는 상태여서, 국가적 차원에서 보다 특단의 대책을 강구할 필요

1) 장세훈, 「국제자유도시개발의 현황과 향후발전과제」, 입법정보 제36조, 국회도서관, 2002.3

가 절실한 지역이었다.

이런 관점에서 지난 2001년 말에, 그동안 제주도에 구축된 관광 인프라와 천혜의 자연자원 등을 바탕으로 제주도를 ‘국제자유도시’로 발전시켜 나가기 위한 정부방침을 확정하고 추진전략을 다각적으로 강구하였다.

즉, 국무총리를 위원장으로 하는 ‘제주국제자유도시 추진위원회’를 설치하고 제주가 지닌 국제자유도시로서의 잠재력을 최대한 발전시켜 나갈 수 있는 ‘제주국제자유도시 기본계획’을 수립하였고, 기존의 법령을 ‘제주국제자유도시특별법’으로 전면 개정하였으며, 7대 선도프로젝트 등 중점사업을 제시하고, 그 사업을 전담 추진할 제주국제자유도시개발센터라는 정부출연기관을 설립하는 등 과거와는 여러모로 다른 정책을 추진하게 되었다.

1. 세계화·정보화에 따른 투자 거점 기지의 구축 요구

21세기 현대는 급속한 세계화와 정보화로 국경의 의미가 사라지고, 사업의 수익성 근대화에 필요한 최적의 경제 환경이 구축된 지역, 즉 규제가 적고 최고의 행정서비스, 조세감면, 기반시설 제공 등의 각종 혜택이 제공되는 지역으로 자본이 집중되는 현상이 나타나고 있으며, 국내외 자본 유치를 통해 경제적 주도권을 확보하기 위해 투자거점의 구축을 둘러싼 국제적 경쟁이 격화되고 있다.<표 2-1>참조)

이에 국내에서도 투자환경 개선의 필요성을 절감해서, 「외국인투자촉진법」을 제정하는 등 외국자본 유치에 적극 나서고 있지만, 외국인 투자유치 실적은 아시아 후발 개발도상 국가들에 비해서도 뒤쳐져 있으며, 여전히 기업하기 어려운 나라의 하나로 인식되고 있다.

따라서 국가 차원에서의 투자 환경 개선 노력과 함께 특정 지역을 국제적인 투자거점 지역으로 개발함으로써 ‘세계화의 교두보’로 육성할 필요성이 제기되었다. 즉 ‘국제자유도시’라는 특정지역에 기업하기에 적합한 투자 환경

을 마련함으로써 외국인투자를 적극 유치할 것이 요구되었다.

<표 2-1> 동아시아 각국의 경제주도권 선점 시도

국가(지역)	추진목표	주요 내용
중국 (상해 포동)	국제무역, 금융 중심지	· 21세기 동아시아 지역의 국제무역, 금융 산업의 중심 기지로 개발
말레이시아 (라부안)	국제투자 자유지역 형성	· 말레이시아 정부의 장기프로그램에 의해 경쟁력 있는 역외금융 센터로 개발
일본 (오끼나와)	국제교류 네트워크 조성	· 홍콩을 대신하고 동남아를 연결하는 교류 자유지역으 로 개발
싱가포르	울타리 없는 싱가포르	· 국가전체를 ‘정보의 섬’으로 조성 · 무역, 금융, 물류, 미디어, 정보, 관광 등의 분야에서 글 로벌 기업의 지역 총괄본부 유치

자료 : 제주도, 동남아거점도시를 향하여, 1998.

2. 새로운 지역개발전략으로서 ‘경쟁력 있는 지역개발’ 방식

지역사회 전반을 종합적으로 개발하는 기존의 지역개발 전략이 현실 적
합성이 떨어진다는 점에서, 지역별 특성을 파악해서 이에 개발의 무게중심을
두는 특화 전략, 세계화·정보화 추세에 걸 맞는 산업구조의 고도화 전략 등
에 기반 한 ‘경쟁력 있는 지역개발’ 방식으로서의 개발이 필요하며, 이러한 맥
락에서 현재 제주도가 국제자유도시로 지정되어 개발 중에 있고, 인천공항
주변 영종도 일대에 국제자유도시를 건설하는 방안이 구상 중에 있으며, 그
외에 광양, 목포, 새만금 등지에서도 투자 자유지역 개발을 계획하고 있다.

제 2 절 제주국제자유도시의 개발경위

1. 제주의 국제자유도시 개발 시도

제주도는 1963년 이래로 4차례에 걸쳐 제주를 ‘자유항’, ‘특정자유지역’, 또는 ‘국제자유도시’ 등으로 개발하려는 시도가 추진되었으나, 희박한 성공 가능성, 투자재원 조달의 어려움 등으로 시행이 유보되어 왔으며, 1963년 제주를 중계무역과 물류 처리의 중심지로 육성하려는 ‘자유항’ 조성 방안을 최초로 건설부에서 검토했으나, 홍콩과의 경쟁에서 상대적으로 불리하고, 경제적인 이익을 기대하기 곤란하며, 개방화가 국가안보에 부정적인 영향을 끼친다는 등의 이유로 시행이 유보되었다.

1975년에는 건설부 주관으로 국제교역, 관광, 수출가공, 석유비축 기능 등을 두루 갖춘 ‘특정자유지역’ 개발 구상을 검토했으나, 기초조사만 시행하고 구체적인 개발계획을 입안하지 못한 채 중단되었고, 1980년 경제과학심의회에서 ‘자유항’ 개발을 계획했는데, 경제기획원에서는 개발 잠재력은 있지만 성공 가능성이 불투명하고 투자 재원이 막대하다는 점을 들어 관광을 중심으로 개발하는 것이 바람직하다고 결론을 내렸다.

1983년 ‘특정지역 제주도 종합개발계획’에 따른 ‘국제자유지역 조성 계획’을 수립했으나 1984년 경제장관회의에서 국제자유지역 조성은 막대한 투자에 비해 발전 가능성이 불투명하다고 판단해서 2001년 이후로 개발을 유보하고 국제관광지로 조성하는 결정을 내리게 되었다.

2. 최근의 국제자유도시 개발 과정

국민의 정부 출범 이후 그동안 구축된 관광 인프라와 천혜의 자연을 바탕으로 제주를 국제자유도시로 육성·발전시키려는 종합적인 개발계획 수립

을 본격적으로 추진하게 되어, 1998년 9월 동북아의 거점 도시로서의 제주 국제자유도시개발 방침이 확정됨에 따라, 1999년 9월 미국의 존스 랑 라살 (Jones Lang LaSalle)사에 국제자유도시 타당성조사 연구용역을 맡기고 도민 공청회 등의 의견 수렴 과정을 거치게 되었다.

2001년 1월 건설교통부 내에 ‘제주국제자유도시 추진 지원단’이 설치되고, 2001년 9월에는 국무총리실에 ‘제주국제자유도시 추진 기획단’이 설치되면서, 개발계획이 본격적으로 추진되었다. 이후 당·정 협의 등을 거쳐 2001년 11월 ‘제주국제자유도시특별법안’이 국회에 제출되고, 2001년 12월 국회 본회의 의결을 거쳐 ‘특별법’이 제정되었다.

3. 향후 추진 일정

2002년 2월 현재 건설교통부로부터 ‘제주국제자유도시특별법 시행령’이 마련되어, 2002년 4월부터 시행되고 있으며, 「조세특례제한법」 「농지법」 「산림법」 「초지법」 등 관련 법령의 개정 작업도 추진 중에 있다.

제주도 내에서도 「제주국제자유도시특별법」에 따른 ‘시행 조례’ 및 ‘도·시·군 조세감면조례’, ‘공유재산관리조례’ 등 관련 조례의 개정 작업을 추진 중에 있으며, 2002년 4월 제주국제자유도시개발센터를 설립해서, 국제자유도시개발의 구심점을 확보하고, 2011년 완공목표로 7대 선도프로젝트를 추진함으로써 지역 개발에 박차를 가하고 있으며, 제주국제자유도시 여건 조성을 위해 2006년 7월 1일부로 제주특별자치도 특별법에 따른 제주특별자치도가 출범한다.

제 3 절 외국의 국제자유도시개발사례 및 시사점

21세기 현대는 급속한 세계화와 정보화로 국경의 의미가 점차 사라지고 있고 경제적 주도권을 확보하기 위한 국제적 경쟁이 뚜렷하게 나타나고 있으며 각국은 중앙정부차원에서 자국의 주요도시를 대상으로 국제자유도시를 전략적으로 개발하고 있는데, 제주도를 국제자유도시로 개발하는 과정에 있어 외국의 국제자유도시개발사례²⁾를 수범사례로 살펴보고 그 시사점을 찾아 보았다.

1. 싱가포르

1) 개관

싱가포르는 제주도의 약 1/3배 되는 685km² 면적에 인구 약 300만 명의 도시국가로서 홍콩과 함께 아시아의 대표적인 국제무역, 금융도시이며, 홍콩과 마찬가지로 국제금융과 첨단산업 기능을 포함하는 복합형 투자자유지역의 특징을 갖고 있다.

싱가포르는 말레이시아로부터 독립한 1965년 당시에는 중계무역에 의존한 탓에 제조업 기반의 취약성 및 국내자본의 부족으로 내재적 성장 가능성이 거의 없었다. 이에 싱가포르 정부는 노동집약적인 산업화 전략을 통해 산업구조를 제조업 중심으로 전환하기로 하고, 다국적 기업 및 외국자본을 적극 유치하는 국제화 전략을 추진하였으며, 이러한 정책의 성공으로 연평균 9%의 성장을 기록하며 경제력에서 선진국 수준에 진입하게 되었다.

2) 개발 전략

싱가포르는 자유무역제도와 대외진출이 성장에 필수적이라고 보고, 대외 개방형 성장 전략을 다음과 같이 수립하였다.

2) 장세훈, 전계논문, pp.12-20을 수정·보완하였음

(1) 자본 자유화 정책

외국자본에 대한 문호를 개방해서 다국적기업의 대규모 자금 유입과 기술이전을 유도하고, 경제의 고도화에 따라 첨단기술 분야, 자본집약적 산업 분야 등의 다국적 기업들이 자유롭게 드나들 수 있도록 세금 경감 및 금융 지원을 골자로 하는 다양한 인센티브를 제공하고 있다.

자유경쟁의 시장경제 원칙에 입각하여 공공산업 등 일부 산업을 제외하고는 외국기업의 활동에 아무런 제약을 두지 않으며, 정치적 안정, 건실한 사회 간접자본, 조화로운 노사관계와 함께 정부정책의 일관성과 예측가능성 등 최적의 투자환경을 제공하고 있다.

이러한 사회·경제적 배경을 바탕으로, 제품개발, 기술설계, 국제 마케팅, 자금관리 등 싱가포르의 숙련된 노동력 및 사회간접자본을 활용할 수 있는 고부가가치의 기술 집약적 프로젝트, 컴퓨터·통신 분야의 프로젝트, 자본집약적 프로젝트, 싱가포르의 자유무역항 입지를 활용해서 선진국 및 아·태 무역시장으로 수출하기에 적합한 프로젝트 등을 추진하고 있다.

(2) 국제금융 및 무역항기능

싱가포르를 국제금융센터로 발전시키기 위해 1997년부터 전면적인 규제 완화를 단행해서, 채권, 파생금융상품 등 금융시장의 영역을 확장하였으며, 아시아 최초의 선물거래소인 싱가포르 국제금융거래소가 위치하는 등 국제금융 분야에서 높은 경쟁력을 유지하고 있다. 그리고 싱가포르 항은 세계최고의 연료보급 항구이며 화물처리, 보관, 분배, 연료공급 및 선박공급 등 포괄적인 서비스도 제공하고 있다. 또한 항내에 7개의 자유무역지대가 설치되어 이 지역에 저장되는 화물에 대해서는 세관서류 수속이 면제되며, 간략한 수속만 거치면 가공 또는 재수출도 가능하다. 즉 이 지역을 거치는 수출입화

물에는 72시간 동안 무료저장이 허용되고, 환적 및 재수출화물에는 14일간의 무료저장이 허용되는 자유무역항으로서 기능하기 위한 조건을 갖추고 있다.³⁾

(3) 첨단산업기능

싱가포르의 경제성장은 수출과 제조업 및 건설업의 성장에 기인하고 있는데, 제조업의 성장에 있어서는 전자산업이 중요한 기여를 하고 있다. 싱가포르에서는 반도체 등 첨단산업의 육성을 위해 Jurong Town Corporation이 산업단지의 조성 및 관리를 관장하고 있으며, 이 기구는 산업단지로서의 투자 유치를 위해 첫째, 산업용지의 공급 둘째, 공장시설 제공 셋째, R&D를 위한 싱가포르 사이언스 파크의 운영 넷째, 기업가들의 편의를 돕기 위한 비즈니스 파크의 운영 다섯째, 석유, 석유화학 및 화학 산업의 기지로서 7개 섬을 하나로 하는 Jurong섬 건설에 활동하고 있다.

또한 싱가포르는 국립과학기술 청을 설립하여 첨단산업을 측면에서 지원하기 위한 R&D 활동지원, 연구기관들의 활동지원, 사이언스 파크의 건설 등을 추진하고 있다. 싱가포르는 첨단산업부문에 대한 외국인투자에 대해서 어떠한 제한도 두고 있지 않으며, 5년에서 최고 10년까지 소득세 면제 등 각종 혜택을 받을 수 있다.

(4) 외국인직접투자를 유치하기 위한 제도

싱가포르는 아세안(ASEAN)국 가운데 외국기업의 투자가 가장 자유로운 나라이다. 싱가포르에서는 내외국 기업이 차별 없이 경제활동을 할 수 있도록 제도적 장치가 되어있는데, 국가안보 및 사회 안정과 관련된 공공부문을 제외한 전 분야에 대해서 외국인의 직접투자가 보장되어 있다. 부동산부문에

3) 이상준, 세계자유도시 조성방안 연구, 국토개발연구원, 1998.2

서는 주거목적의 토지에 대한 승인절차와 환경보호측면에서 도시 내 일정지역에 대하여 공장설립을 제한하는 것 외에는 자유로운 거래가 외국인에게 개방되어 있다. 이와 같이 싱가포르에서는 제도적 측면에서 외국인의 직접투자에 대한 특별한 장애요소가 거의 존재하지 않는다고 할 수 있다.

또한 싱가포르 정부는 투자유인을 위해 경제개발보조계획(Economic Development Assistance Scheme : EDAS)을 설립하여 저리대출 등 기업 활동을 지원하기 위한 재원조달상의 혜택을 부여하고 있다.

3) 싱가포르의 향후 발전방향

싱가포르는 뛰어난 기반시설과 주요 수송루트의 교차점에 위치한 장점 이외에도 뛰어난 금융서비스, 효율적인 통신망, 안정된 정부, 숙련된 인력의 공급, 안정적인 임금수준의 유지 등을 바탕으로 1990년대 이후 국가적 차원에서 정보사회의 출현에 대비해 ‘하나의 싱가포르(Singapore One)’정책을 수립해서, 싱가포르를 과학기술의 세계적 중심지이자 전 세계 정보·통신 산업의 중심지인 ‘정보화의 섬(Intelligent Island)’으로 개발해 나가고 있다.

2. 홍콩

1) 개관

홍콩은 중국의 관문이라는 지리적 특징을 갖고 있는 약1,105km² 규모의 항구도시이며, 자유방임주의로 대표되는 고전적인 자유경제의 시장 원칙에 입각해서, 저 세율 정책을 통한 ‘작은 정부’를 지향하고, 자금수요가 왕성한 중국과 동남아시아를 배후지로 삼아 화교자본이 집중하는 아시아의 금융 중심지일 뿐 아니라, 근대적인 통신·운수시설 등이 잘 정비된 인프라를 구축하

고 있어 국제적인 무역항으로 성장해 왔다.

2) 개발전략

(1) 외국인 직접투자 유치 정책

국적을 불문한 ‘내·외국인의 동등 대우’ 원칙을 기조로 삼아, 출자 비율, 현지인 고용, 국산화 비율, 이윤 송금 및 재투자에 대한 제한이 전혀 없는 철저한 자유방임주의 정책을 취하고 있으며, 여기에 낮은 세율, 사회·경제적 하부구조의 완비, 투명한 기업경영, 국제금융시장 및 무역항으로서의 유리한 조건 등이 더해져 외국인 투자가 활발하게 이루어져 왔다.

(2) 국제금융의 중심지로의 개발

정치적 영향력을 받지 않는 투명한 은행 행정 기능, 내·외국인을 차별하지 않는 금융정책 기조, 외국인투자자에 유리한 수준의 세율(세율자체가 낮을 뿐만 아니라 배당금, 이자소득, 자본소득에 대한 추가세금이 없고 세율도 안정적으로 유지되고 있음), 전화·통신시설, 항만·공항 시설과 같은 하드웨어적 인프라와 영어에 능통하고 교육수준이 높은 고급 인재, 법무·회계 관련 서비스 등과 같은 소프트웨어적 인프라의 유기적 결합 등으로 국제금융센터로 발전하였다.

(3) 무역항기능

홍콩은 세계 제1위의 컨테이너 중계항으로 유명하다. 홍콩이 무역항 기능을 갖게 된 것은 지정학적 장점과 더불어 자유무역의 물적, 제도적 기본 토대가 잘 갖추어졌기 때문이다. 컨테이너항만 외에도 홍콩에는 첵랍콕이란 월드 베스트국제공항을 통한 여객과 화물을 처리하는 세계적 허브(Hub)공항과 더불어 홍콩이 국제적 무역기지로서 경쟁력을 강화하는데 결정적 역할을 하

고 있는 것이다.

3. 말레이시아의 정보화특별구역(MSC)

1) 설립 배경

말레이시아는 정보사회에 발맞춰 기술혁신 장려, 신기술 투자 지원 등을 통해 정보 및 멀티미디어 기술에서 아시아 지역의 선두주자가 된다는 ‘비전 2020(Vision 2020)’을 수립하고, 그 일환으로 1996년 ‘정보화특별구역(MSC : Multimedia Super Corridor)’의 설립에 착수하였다.

2) 정보화특별구역(MSC)의 개발 전략

정보화특별구역은 첨단정보산업 관련 환경을 완벽하게 조성하기 위해 계획된 특별구역으로, 그 내부에 전자정부(Electronic Government)인 푸트라자야(Putrajaya)와 혁신적 멀티미디어 기업을 위한 사이버자야(Cyberjaya)라는 두 개의 정보화 도시를 건설하고 있다.

(1) 정보화특별구역의 개발

4대 중점 분야로 첫째, 공항, 도로, 정보단지 등 실질적 인프라 구축 둘째, 관련 법률 및 제도의 정비 셋째, 고밀도, 고용량의 세계적 통신 및 물류인프라의 구축 넷째, 멀티미디어개발공사(MDC : Multimedia Development Corporation)설립을 통하여 전반적인 관리 및 멀티미디어개발공사 진출 기업에 대한 정보 제공, 해외 기업의 유치 등을 목적으로 설립 되어, 지역개발 및 관리에 전권을 가진 원 스톱(One-Stop)기관으로 기능하고 있다.

(2) 외국 자본의 투자 촉진 대책

외국인투자유치를 위한 소득세, 법인세 등 다양한 인센티브는 Cyber Law, 투자지침 등에 명시되어 있으며, 외국 자본의 투자에 대해 최장 10년간 소득세 면제 또는 100% 투자세 공제 및 멀티미디어장비 수입 시 무관세 적용 등 재정적 차원의 인센티브를 제공하고, 해외 지식노동자의 무제한 고용을 허용하고 있다.

또한 해외자본 조달 및 기금 차입을 자유롭게 허용하고, 저렴한 요율의 초고속 통신망을 제공하고 있다.

4. 중국 상해 포동

1) 설립 배경

내륙 경제의 통로가 되는 상해 경제의 쇠퇴를 우려한 중국 정부가 상해 경제 활성화 방안의 하나로, 1990년 ‘포동 개발 계획’을 발표하였다. 이는 상해 포동 지구를 대외지향 형 경제 개발의 거점으로 삼아 국제적인 금융, 무역, 정보의 중심지로 만든다는 원대한 구상과 함께 연해지역의 산업과 기술을 내륙지역의 자원과 시장에 연계시켜 지역 간 발전 격차를 해소하고 국민 경제의 균형 있는 발전을 도모하려는 의도를 담고 있다.

2) 개발현황 및 전략

포동 지구는 4개의 개발小區를 중심으로 개발되고 있는데 첫째, 육가취(陸家嘴) 금융무역구로 금융, 무역, 상업, 부동산업 등 서비스산업을 집중적으로 육성하고 둘째, 외고교(外高橋) 보세구⁴⁾로 다기능적인 종합자유무역 기능을 담당하도록 한 관세자유지역과 셋째, 금속수출가공구로 공업 부문 중심의 투자지구 넷째, 장강 과학기술구로 정보통신 및 생명공학 관련 산업의 발

4) 관세자유지역으로 동 지역은 외국 업체의 상해 등 중국진출을 위한 교두보로서 창고, 배송, 임가공, 수·출입의 기능을 담당하고 있음.

전을 촉진하기 위해 조성한 단지료, 조세 감면 등 다양한 인센티브 제도로 외국 기업의 투자를 촉진하고 있다.

외국 자본의 유치 전략으로는 중앙정부 차원에서 직접 관리하는 방식을 취함으로써, 투자자에게 안정적인 투자환경을 제공하고, 중국의 다른 지역에 비해 낮은 과세율을 적용하여 외국인 투자 기업의 기업 소득세율 15% 적용과 외국자본의 유통업 진출을 허용하고 있다. 아울러 지방세 면제 및 임대료상의 혜택도 주고 있다.

또한 과거 10여 년 동안 포동신구개발을 위해 관계법령, 조례 등 100여건을 정비하였으며, 중국지도부의 강력한 지원, 외국인 투자에 대한 우대조치 및 현지주민의 고용정책을 쓰고 현재 약 6,000여개 외자기업을 유치하고 있다.

5. 오키나와

1) 등장의 배경 및 개발현황

오키나와는 일본 최남단에 위치한 여러 조각의 섬들로 구성되어 있으며, 역사적, 지리적 조건과 미군기지의 존재 등 제 사정 때문에 오키나와 발전시책을 종합적 일체적으로 추진할 필요성의 인식으로 오키나와 진흥개발을 다루는 부서의 조직을 강화하여 오키나와총합사무국을 두어 진흥개발계획의 작성, 실시, 추진 및 사업예산의 일괄계상, 오키나와 진흥개발특별조치법의 시행에 관한 사항, 감독 등의 업무를 관장하게 하고 있다.

① 오키나와 진흥개발공고

오키나와 진흥개발공고는 경제의 진흥과 사회개발을 금융 면에서 지원하고 있으며, 오키나와 산업개발을 촉진하기 위해 장기자금을 공급함과 동시에 일반 금융기관이 하는 업무도 하고 있다. 재원은 정부출연금, 정부차입금, 대

부회수금 등으로 마련하고 있다.

② 특정면세점주식회사 및 특정면세점 운영

특정면세점주식회사는 특정면세점을 운영 및 관리하는 업무를 하고 있으며, 특정면세점 제도는 1998년 오키나와진흥개발특별조치법의 개정에 의해 창설된 제도이다. 오키나와 나하 공항터미널내에 특정면세점 2개소를 설치하여 오키나와에서 본토로 나가는 여행객이 20만 엔까지 일부 상품에 대해서 관세를 면제한 가격으로 수입품을 구입할 수 있도록 하고 있다.

2) 추진목표

일본 오키나와 섬을 관광, 정보통신, 물류중심지로서 개발하기 위해 개발청을 설치하여 멀티미디어 섬으로 구상한다는 목표 하에 막대한 투자 계획을 세우고 있으며, 국제교류 네트워크 조성과 홍콩을 대신하고 동남아를 연결하는 교류 자유지역으로 개발 중에 있다.

6. 외국의 국제자유도시개발사례가 주는 시사점

21세기 현대는 급속한 세계화와 정보화로 국경의 의미가 점차 사라지고 있고 경제적 주도권을 확보하기 위한 국제적 경쟁이 뚜렷하게 나타나고 있다. 이 과정에서 다국적기업의 투자와 경제활동은 규제가 적고 최고의 행정 서비스를 제공하며, 조세감면, 기반시설제공 등 각종 혜택이 제공되는 지역으로 이동하고 있다.

홍콩, 싱가포르, 중국 상해의 포둥과 해남, 오키나와, 말레이시아의 정보화 특별구역 등 아시아지역 도시들이 국가 전략적 차원에서 물적 인적교류 중심지인 국제자유도시로서의 개발을 위해 중앙정부 주도의 국가 전략적 사업으로 추진하고 있다. 이러한 국경 없는 경제활동의 증가 및 지식산업이 발전

함에 따라 세계 각국은 자국의 가장 경쟁력 있는 지역상품을 개발하여 세계 시장에 내놓고 있다.

이와 같은 국제적 경쟁시대의 추세에 따라 국제자유도시화정책은 제주를 국가 전략적 상품으로 개발하여 세계 우수의 투자기업과 관광객유치를 통해 국가경쟁력을 강화하고자 추진되는 국가발전전략과 제주와 한국의 경제발전을 견인하고 국민의 삶의 질을 제고하기 위한 지역발전전략의 정책과정으로 볼 수 있으며, 이에 제주도를 국제자유도시로 개발하기 위하여 외국의 국제자유도시개발을 수범사례로 파악하여 볼 필요가 있는데, 위에서 살펴본 외국의 국제자유도시개발사례의 성공요인을 보면 첫째, 중앙정부의 강력한 지원을 들 수 있으며 둘째, 외국인기업의 유치를 위해서는 외국인들은 내국인들과 동등하게 대우하는 것에서 한 걸음 더 나아가 규제와 장벽을 최소화함으로써 국내외기업 모두에게 ‘세계인 대우’를 하는 것이며 셋째, 무역의 자유화를 위해 무관세의 범위를 최대한 확대하며 자유무역항으로서 일반 수출입 상품들에 대한 관세가 없고 싱가포르의 경우 대부분의 수입품목이 무관세로 되어 있다. 넷째, 외국인 투자에 대한 행·재정적 지원확대 및 세제측면의 지원 다섯째, 뛰어난 기반시설과 통신망, 안정된 정부, 숙련된 인력의 공급 등을 들 수 있으며 마지막으로 지역주민의 참여와 고용정책을 들고 있다.

제주도는 상해와 일본의 사이에 위치해 있고 향후 미·중간 대립구도를 예상할 때 동북아에서 전략적인 중요성이 매우 커지고 있는 상황에서 우리나라 개방화, 국제화의 시범전진기지로서 발전시킨다는 국가전략 하에 강력한 중앙정부의 지원으로 육지와 차별화된 법·제도 시행으로 사람, 상품, 자본의 이동에 필요한 여건을 조성하면서 관광, 교육, 비즈니스, 물류, 금융 등 복합기능의 국제자유도시로 발전할 수 있는 즉 제주도의 특성에 부합되는 고부가가치제품의 생산과 연구 개발기능, 국제관광·위락 및 주거기능의 국제자유도시를 조성해야 할 것이다.

제 4 절 제주국제자유도시개발의 주요내용

1. 제주국제자유도시개발의 추진전략

1) 제주국제자유도시 3대 개발전략

제주도의 특징을 최대한 살리면서 동북아 중심 개방거점으로 발전시키기 위한 제주국제자유도시 3대 개발전략⁵⁾은 다음과 같다.

(1) 환경 친화적인 관광 휴양도시 개발

그동안 제주도가 천혜의 자연경관과 청정 환경을 바탕으로 체험, 쇼핑, 레저 등이 가미된 패키지 관광개발에 노력하여 왔지만, 가지적인 성과를 나타내지 못하면서 국내관광객은 해외로 발길을 돌렸고, 외국인 관광객은 증가추세가 둔화되거나 감소추세를 면하지 못하고 있는 위기의 상황을 세계적인 관광·휴양 도시로 발전과 도약의 기회로 전환시키겠다는 국가차원의 획기적인 전략이다.

주요내용을 살펴보면, 복합레저단지 및 휴양형 주거단지, 관광미항, 테마공원 등의 관광시설을 확충하고, 쇼핑아울렛, 내국인면세점, 컨벤션시설 등을 통해 관광수요를 창출토록 하며, 저비용 관광을 위한 골프장 입장료 인하와 휴양 펜션업 등의 활성화로 숙박료 인하 효과를 확대하는 등 국제경쟁력을 강화해 나갈 계획이다.

(2) 비즈니스·첨단지식산업·물류·금융 등 복합기능도시로의 발전

두 번째 전략은 관광·휴양분야에 중점을 두면서, 제주도를 비즈니스·첨단지식산업 등 복합기능도시로 발전하기 위해서는 국내외 투자유치가 중요한 관건이라고 말할 수 있다. 이를 위해서, 제주투자진흥지구의 지정·운영

5) 김철희, 「제주국제자유도시 추진전략」, 한국부동산정책학회세미나자료, 2005, pp.1-16 수정. 보완

등으로 투자인센티브를 제공하고, 국제자유도시에 걸 맞는 자유스러운 왕래를 위해 출입국제도의 완화, 외국인과의 원활한 의사소통을 위한 영어 서비스 강화 등의 대책을 착실히 추진하면서, IT·BT 전문교육기관 등이 함께하는 과학기술단지를 조성하여 첨단지식산업을 육성, 발전시켜 나갈 계획이다. 또한 물류 및 금융 활성화를 위해 자유무역지역의 설치와 국제금융기반의 조성도 꾸준히 추진하여 나갈 것이다.

(3) 제주도민의 소득향상과 국제화의 선도 기능 함양

제주도민을 대상으로 직업훈련 및 능력개발 프로그램을 시행하여 고용촉진에 중점을 두며, 도민 고용업체의 지원과 도민 창업지원 및 각종 개발 사업에의 참여 기회를 확대하는 등, 소득증대를 위한 방안들을 적극 도모해 나갈 것이며, 또한, 국제화 능력함양을 위한 외국어 및 전문교육을 강화하면서 외국 대학 분교유치 등에도 힘쓸 예정이다.

제주국제자유도시개발은 제주도를 사람, 상품, 자본이동이 자유롭고 기업활동의 편의가 최대한 보장되는 동북아 중심도시로 발전시킴으로써 국가 개방거점 개발 및 제주도민의 소득·복지를 향상시키기 위한 것이며, 위와 같이 추진전략을 달성 하였을 때 제주도는 2011년 관광객 약 1,000만 명(2000년 기준 411만 명), 외국인 관광객 약 100만 명(2000년 기준 29만 명), GRDP DIR 11조원(1999년 기준 4조원)의 전망을 목표로 하고 있다.

2) 제주국제자유도시 추진 방향

제주국제자유도시의 기본방향은 제주도를 국제적인 관광·휴양, 첨단지식산업 등의 복합 기능을 갖춘 동북아 중심도시로 발전시켜 국가발전에 기여함과 동시에 제주도민의 소득과 복지를 향상시키는 것이다.

추진전략으로는 먼저, 공항·항만·도로 등 인프라시설을 확충하여 관광

객의 접근성을 용이하게 하고, 세계평화의 섬 조성 등을 통하여 제주도를 동북아중심 국제교류도시로 육성하는 것이다.

또한, 국제자유도시개발을 선도하기 위한 7대 선도프로젝트 사업을 본격적으로 추진하고, 국내외 민간투자를 적극적으로 유치하는 방안을 강구하도록 하였다.

관광 분야에서는 지속적인 관광수요 창출을 위하여 불거리, 맥 거리, 즐길 거리를 확대 추진하고, 내외국인면세점 운영과 골프장입장료를 인하하며, 투자진흥지구 및 관광 진흥지구제도 등을 활용하여 관광시설을 획기적으로 확충하는 방안 등을 마련토록 하였다.

교육 분야에서는 국제자유도시에 부합되도록 외국인학교 내국인 입학자격 제한을 폐지하고, 자율학교의 자율권 범위를 경제자유구역수준으로 개선하며, 국제수준의 교육환경 조성을 위하여 「외국대학설립·운영에 관한특별법」을 조속히 제정하는 방안을 검토토록 하였다.

산업 분야에서는 첨단산업 육성을 위해 첨단과학기술단지를 조성하여 IT·BT 산업을 집중 육성하고, 동북아지역 지식자본의 허브역할을 담당할 국제교육복합단지를 만들어 제주도를 21세기 미래를 창출하는 지식기반도시로 육성하도록 하였다.

농·수·축산업 등 1차 산업분야에서는 제주지역을 친환경농업시범도 및 청정축산지역으로 육성·발전시키며, 농업의 안정적 생산기반 구축을 통한 유통체계 개선과 감귤산업의 경쟁력 강화 등을 통하여 농·임·축·수산업을 보호·육성하도록 하였다.

의료 분야에서는 도민과 도내 거주 내·외국인의 건강한 삶의 질을 보장하기 위하여 자활지원, 생업융자 등 생산적 복지시스템과 실버산업을 구축하는 한편, 휴양기능 강화를 위한 의료관련법의 특례 도입을 검토하도록 하였다.

토지이용분야에서는 지리정보시스템(GIS)을 구축하여 선 계획 후 개발의 토지이용체계를 구축하여 개발과 보전이 조화를 이루도록하고, 한라산훼손방지를 위하여 환경친화적인 삭도설치를 검토하며, 환경선진국 수준의 환경기준을 설정하여 세계적으로 인정받는 환경생태도시로 조성하도록 하였다.

2. 제주국제자유도시개발센터의 설립

제주국제자유도시개발센터는 제주국제자유도시특별법이 제정됨에 따라 동법에 근거하여 제주국제자유도시개발을 전담할 전문기관으로서 설립되었다. 제주국제자유도시개발센터는 제주도를 적극 지원하는 정부산하기관(건설교통부)으로서 국가차원에서 지원해야할 핵심프로젝트 추진과 국내외 투자유치와 홍보·마케팅 등으로 제주개발을 촉진하기 위하여 설립되었다.

제주국제자유도시개발센터의 주요 업무는 제주국제자유도시 시행계획 및 수립집행, 선도프로젝트 등 개발사업 추진과 국내외 투자유치와 홍보·마케팅, 투자자 편의제공 등 종합적 지원, 그리고 내국인면세점 운영사업 등으로 자금을 조성하여 사업비를 조달하는 것이다.

제주도와 제주국제자유도시개발센터의 관계 설정을 살펴보면 제주도는 제주국제자유도시특별법에 따라 ‘제주국제자유도시종합계획’을 수립·집행하고, 관광지 개발, 골프장건설 등 일정규모 이상 개발사업 시행 승인 및 호텔, 펜션업 등 개별사업의 인·허가와 투자진흥지구 지정, 국내·외 투자유치를 담당한다. 제주국제자유도시개발센터는 제주국제자유도시종합계획을 토대로 제주국제자유도시시행계획을 수립·시행하고, 7대 선도프로젝트 등 핵심프로젝트 사업을 집행하며, 전문적인 홍보·마케팅을 통해 국내·외 투자유치 활동을 담당한다.

3. 7대 선도프로젝트의 선정과 추진

7대 선도프로젝트는 제주도의 특성과 잠재력을 살려 제주도를 홍콩, 싱가포르보다 경쟁력이 있는 관광, 첨단지식산업, 물류, 금융 등 복합기능을 갖춘 국제자유도시로 개발하기 위한 핵심프로젝트로서 관광·휴양분야 5개 사업, 비즈니스 및 첨단산업분야 2개 사업을 선정하여 기본적으로 국내외 민간투자를 유치하여 개발하고 개발이 부진하거나 종합적인 개발이 필요한 분야는 공공부분에서 지원하도록 하고 있다.

7대 선도프로젝트 추진의 기본방향은 제주국제자유도시개발을 촉진시킬 수 있는 핵심 프로젝트로 구성하여 개발센터가 사업을 시행하여 국책사업으로 추진하고 있다. 사업 추진 목적은 국제자유도시의 성공적 개발을 위해 국제관광휴양도시로서의 이미지 확보 및 투자유치 촉진이다. 사업기간은 2003년에서 2011년까지이며 총사업비는 공공 4,885억 원, 민간 28,937억 원으로 총 3조 3,822억 원이다.(시행계획상 개발센터가 추진하고 있는 5개 프로젝트 사업비는 총 32,412억 원으로서 공공7,881억 원, 민간 24,531억 원임)

<표 2-2> 7대 선도프로젝트 현황

사업명		사업기간	사업비(억원)	규모(만평)
개발센터 추진사업	· 첨단과학기술단지 조성	'03 ~ '11	4,001	33
	· 휴양형 주거단지 조성	'03 ~ '09	4,366	22
	· 신화·역사공원 조성	'04 ~ '11	19,954	124
	· 쇼핑아울렛 조성	'03 ~ '08	731	5
	· 서귀포 관광미항 조성	'03 ~ '11	1,250	1.7
	소 계		30,302	185.7
제주공항자유무역지역 조성		'03 ~ '11	2,200	9.8
중문관광단지 확충		'03 ~ '10	1,320	4.6
계			33,822	200.1

<그림 2-1> 7대 선도프로젝트 현황



출 처 : 제주국제자유도시개발센터 홈페이지

1) 첨단과학기술단지 조성사업

(1) 사업목적

첨단과학기술단지 개발은 제주도 지역에 상대적으로 경쟁력을 지니고 있는 제주의 희귀한 생물자원과 청정 환경을 활용한 생명공학 연구 등 교육, 연구, 창업지원기능이 결합된 과학기술단지를 조성하여 낙후된 제주지역의 산업구조를 고도화하고 지역경제를 활성화시키는데 그 목적이 있다. 제주첨단과학기술단지 조성사업은 지역경제구조를 다각화, 안정화, 고부가가치화시키는 기폭제 역할을 담당할 수 있는 제주국제자유도시개발의 주요 핵심사업이라 할 수 있다.

(2) 사업내용

제주첨단과학기술단지 조성사업은 2001년 11월에 제주국제자유도시 기본계획상의 선도프로젝트 사업으로 선정되어 2002년 4월부터 2003년 6월까지 국토개발연구원에 개발타당성 조사 연구용역을 시행하였으며, 2004년 6월 지자체 주민 의견청취를 거쳐 2004년 10월 국가산업단지 지정고시 및 용지매수업무 착수하여 현재 단지조성사업을 추진하고 있으며, 2011년 12월 사업완료를 목표로 하고 있다.

세부사업으로는 제주시 아라동 일원에 위치하고 있으며, 면적은 약 33만 평규모로 사업비는 약 4,001억 원(공공부문 1,389억 원, 민간부문 2,612억 원) 예상하고 있으며, 주요도입시설은 연구·개발기능으로 IT, BT 관련시설, 국제연구소, 교육훈련기능으로는 외국인학교, 기업연수시설, 지원기능으로는 주거, 상업, 스포츠문화시설, 업무시설, 종합 지원센터 등이 들어설 계획이다.

2) 휴양형 주거단지 개발사업

(1) 사업목적

주거·레저·의료기능이 통합된 세계적 수준의 휴양주거단지를 조성하여 21세기 친환경적 고부가가치 휴양관광산업 육성을 목표로 하는 휴양형 주거 단지를 제주국제자유도시의 촉매프로젝트로 선정하였다. 이는 새로운 선진국 수준의 주거단지 형성을 통해 국내외 고소득층의 거주와 국제자유도시 개발의 기반을 구축하고 내방 관광객 체제기간의 연장, 지역경제 활성화 등을 동시에 추구하기 위한 사업이다.

(2) 사업내용

휴양형 주거단지 조성사업은 2002년 3월부터 2003년 1월까지 한국토지공사에 타당성조사 용역을 시행하였으며, 2004년 10월 통합영향 평가 및 주민 설명회를 개최하여 2005년 7월 제주도 심의 및 도의회 동의를 완료하였다. 또한 2005년 8월에는 홍콩AL사와 투자합의각서를 체결하였으며, 2006년 말 부지조성공사 착공을 목표로 하고 있으며, 완공목표는 2009년 12월로 예정하고 있다.

세부사업으로는 제주도 서귀포시 예레동 일원에 위치하며, 약22만평규모로 개발예정이다. 약 22만평 규모에 사업비는 약 4,366억 원(공공부문 780억 원, 민간부문 3,586억 원)을 예상하고 있으며, 사업의 주목적은 주거, 레저, 의료기능이 복합화 된 세계적 수준의 휴양 형 주거시설을 개발함으로써 고소득층 인구유착 및 이를 바탕으로 한 지역경제 활성화를 도모하고 건강 제주, 청정 제주를 실현할 목적으로 조성한다. 주요도입예정시설로는 다음(<표 2-3>참조)과 같다.

<표 2-3> 휴양 형 주거단지 내 도입예정시설

휴양 시설	콘도 미니엄	단독형	독립성을 강조하여 다양한 규모로 계획(저밀, 고급 주택 형)
		연립빌라형	비교적 양호한 경관배경으로 주변과의 기능적 연계 도모
		타워형	집단적 휴양체류 형 숙박시설로서 대중적 이용을 유도
	관광호텔	방문객의 체제 가능 보양시설로서 위락 유원시설과 연계	
특수 시설	보양종합센터	종합 휴양 건강센터로서, 전문병원 및 연구시설	
	전문병원	일반적 치료 목적의 병원기능과 함께 예방적 의료 서비스제공	
	연구시설	스파, 타라소, 아로마 등 보양관련 전문 연구시설	
공공 편의 시설	근린생활시설	휴양 단지 내 근린생활지원을 위한 각종 연구시설	
	전문상가	세계 각국의 문화를 주제로 한 테마거리 등 전문상가, 식당가	

자료 : 제주국제자유도시개발센터, 2006.5

3) 신화·역사공원 개발사업

(1) 사업목적

제주도는 우리나라 최남단의 도서지역으로서 독특한 자연 환경적 특성뿐만 아니라 역사와 문화적 배경 또한 여느 내륙과는 다른 모습을 보이고 있다. 신화·역사공원 개발 사업은 이러한 제주도의 신화, 역사 등 다양하고 독특한 문화적 소재를 주제로 세계적 수준의 테마 공원을 조성하여 국제적인 관광경쟁력을 강화하여 제주지역의 관광 유입력을 높이고 지역경제의 활성화를 도모하고자 한다.

(2) 사업내용

신화·역사공원은 제주의 독특한 자연환경을 보전하면서 관광객의 유입력을 높일 수 있는 학습적이며 체험적인 공원을 조성하는 것이다. 최근 관광경향에 부합하는 개념의 테마공원을 조성함으로써 지역 내 연관 산업의 성장 및 지역경제규모의 증대, 나아가 지역주민의 소득 향상에 기여할 것이다.

아울러 제주도민에게 새로운 차원의 여가문화 체험기회를 제공함과 동시에 인근 지역자원 보전 기회와 친환경적 개발로 지역발전의 토대를 구축할 것으로 기대된다.

신화·역사공원은 2002년 9월부터 2003년 8월까지 사업타당성조사 연구용역을 마치고, 홍콩 GIL사와 투자 양해각서체결 및 미국 GHIL사와 투자 양해각서를 체결하였고, 2007년 부지조성공사 및 건축공사를 시행하여 1단계 개장을 2009년 목표로 하고 있다.

세부적인 사업내용은 제주도 남제주군 안덕면 서광리 일원에 위치하고 있으며 약 124만평규모로 1단계 사업목표로 하고 있다. 사업비는 약 1조 9,195억 원(공공부문 2,625억 원, 민간부문 16,570억 원)예상하며 주요도입시설로는 신화·역사이미지, 영상, 엔터테인먼트, 세계 식음문화 등이 들어선다. 또한 생태·신화·역사공원 조성사업의 타당성조사 연구용역시 생태공원과 신화·역사공원을 분리하여 추진하는 방안이 제시됨으로써 신화·역사공원을 1단계 사업으로 추진 중에 있다. 신화역사공원 조성사업은 제주국제자유도시개발센터가 주 사업시행자로서 조사 설계 및 개발계획을 수립하되 구체적으로는 단지 내 투자자별로 수립하는 3개 지구(A, H, J)를 통합하여 추진할 계획이며, 생태공원 조성사업은 1단계 사업추진 후 도(군)립 공원 지정 등을 통해 지방자치단체와 공동개발을 추진하고, 자연공원으로 개발할 계획이다.

4) 쇼핑아울렛 개발사업

(1) 사업목적

쇼핑아울렛 개발 사업은 중국, 일본인관광객 등 국내외 관광객의 쇼핑관광 활성화를 위해 서부관광도로변에 세계적 관광명소인 테마형 쇼핑아울렛을 개발하여 제주도를 방문하는 중국인 관광객 등 국내외 관광객들의 신규

쇼핑관광수요를 창출함으로써 지역경제의 활성화에 기여하고 국제자유도시 조성을 앞당겨 나가기 위한 사업이다.

(2) 사업내용

쇼핑아울렛 개발 사업은 세계적인 명품과 유명 브랜드 상품을 할인 또는 정가 판매하는 새로운 사업형태로서 대형백화점, 일반할인점 등과는 달리 중국, 일본 및 내국인 관광객의 명품구매 욕구를 충족시켜 새로운 쇼핑관광객을 창출하고, 이를 통해 지역경제를 활성화시키는 사업이다. 특히 명품 중심의 사업으로, 일반상가와는 구매고객과 취급품목이 차별화됨으로써 쇼핑관광여건을 다양화하고 기존상권과의 상호보완적 관계를 증진시키는 효과가 기대되는 사업이다.

사업추진방식은 제주국제자유도시특별법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 유통산업발전 법을 근거 법으로 제주국제자유도시개발센터, 민간업체가 사업에 참여하되 사업자공모를 통해 명품브랜드의 유치능력과 개발, 운영 경험을 보유한 민간업체가 경영책임을 지는 주식회사 형태로 구성할 계획이다. 세부적인 사업내용은 제주도 북제주군 애월읍 일원에 위치하며 약 5만평 부지에 사업비는 약 731억원(공공부문 163억원, 민간부문 568억원)에 상하며, 2008년 완공 목표로 하고, 주요도입시설은 명품(유명브랜드) 매장, 패스트푸드점, 편의시설 등이 들어설 예정이다.

5) 서귀포 관광미항 개발사업

(1) 사업목적

서귀포 관광미항 개발 사업은 섬이라는 지리적 여건과 청정한 해양환경을 보유한 제주도의 특성에 기반 하여 서귀포 항을 수려한 주변경관과 조화되는 미항으로 개발하여 레저·여가공간을 제공하는 새로운 관광명소로 개

발하여 증가하는 해양관광 수요에 능동적으로 부응하고 차별화된 체험을 제공하는 새로운 해양관광기반을 조성하기 위한 사업이다. 특히 서귀포항구는 중문 관광단지, 한라산국립공원, 월드컵경기장 등 다양한 관광자원이 분포하고 있는 제주남부의 중심지역에 위치하고 있으며, 온화한 기후와 수려한 자연환경을 보유한 지역으로 제주국제자유도시개발센터는 서귀포 항과 주변 지역을 연계한 선진국형의 관광미항을 조성할 계획이다.

(2) 사업내용

서귀포관광미항 개발사업의 기대효과는 높은 관광 잠재력에도 불구하고 활성화되지 못하고 있는 서귀포 항을 주변지역과 조화되는 관광미항으로 개발함으로써 제주도내 해양관광 거점을 조성하는데 있으며 특히 사업대상지를 지역상업 지구와 해양위락지구로 구분하여 개발함으로써 관광객의 증대를 통한 지역주민의 소득기반 향상과 관광객의 색다른 어업체험 기회를 제공하는 효과가 매우 클 것으로 전망하고 있다. 사업추진방식으로는 제주국제자유도시특별법, 항만법, 공유수면매립법 등을 근거로 제주국제자유도시개발센터가 주 사업시행자로서 토지취득, 기반시설공사, 주요 공공시설 건축 등 개발 사업을 총괄하면서 숙박시설, 위락시설, 마리나 등 상업시설의 개발은 민간자본을 유치하여 위탁 또는 공동개발방식으로 추진할 계획이다. 세부적인 사업내용은 서귀포시 송산동 서귀포항 일원에 위치하며 약 1.75만평규모로 사업비는 약 1,250억 원 예상하며 2011년 완공목표로 하고 있다. 주요도입시설은 낚시 빌리지, 마리나 콘도, 환승센터, 해양박물관, 식당가, 공연장 등이 들어설 예정이다.

6) 제주공항 자유무역지역 조성사업

(1) 사업목적

제주공항 자유무역지역 조성사업은 공항 및 항만과 연계된 제조, 가공, 수출의 활성화 및 관련 물류산업의 발전기반을 마련하고, 이를 통해 국내외 외국인 투자기업의 유치와 지역의 경쟁력 강화를 도모하고자 제주공항 인근에 1차 상품, 첨단제품의 가공, 수출 촉진과 항공물류 산업의 발전기반 마련을 위한 계획이다. 따라서 본 사업은 중앙정부에게는 동북아 비즈니스 중심 국가의 실현을, 지방정부에게는 지역사회의 활성화 요소로 작용할 것이며 관광, 휴양, 쇼핑, 비즈니스 및 금융의 중심지를 지향하는 국제자유도시 개발의 주요 산업기반으로 기여할 것이다.

(2) 사업내용

자유무역지역 조성사업의 대상지는 제주공항 인근으로 사업면적은 324,000㎡로 설정하였으며 주요시설로는 일반 냉동 창고, 단순가공조립공장, 면세쇼핑, 오피스텔 등이 조성되며, 유치 업종으로는 의약품산업, 보석가공업, 1차 산업 가공업 등의 고부가가치산업과 컴퓨터 및 주변기기, 항공기, 선박부품산업 등의 하이테크/IT산업, 기타 경공업/조립가공 산업 등이 포함될 예정이다.

세부사업내용은 제주국제공항 인근지역에 9만8천 평 규모로 사업비 약 2,200억 원을 들여 2011년 완공목표로 하고 있다. 주요도입시설은 생물, 정밀기기, 전자부품, 보석가공 등이 들어설 예정이다.

7) 중문 관광단지 확충사업

(1) 사업목적

제주도로 내·외관광객을 적극 유인할 수 있도록 개발담보상태인 중문관광단지에 상업시설과 해양공원을 조성하여 종합 위락관광단지로 육성한 후 제주도를 대표할 수 있는 고품격 관광거점지역으로 발전시키고자 추진하

는 사업이다.

(2) 사업내용

중문 관광단지 확충사업은 약 4,000평 규모의 테마형 엔터테인먼트센터와 약 5,000평 규모의 테마상업거리를 조성하여 테마형 엔터테인먼트센터는 야간활동 중심의 엔터테인먼트 시설을 확충하여 국내외 관광객에게 위락기능, 식음기능, 레크리에이션기능, 판매기능 등을 제공하고, 테마상업거리는 쇼핑기능, 식음기능 등 주·야간활동이 가능한 종합휴양지를 조성할 예정이며, 세부적인 사업내용은 서귀포시 중문동 중문 관광단지 내에 약 4.6만 평 규모로 사업비 약 1,320억 원을 투자하여 2010년 완공목표로 하며, 주요도입 시설은 해양센터, 관광호텔, 마리나 시설, 해양수족관, 일반상가, 특산품상가 등이 들어설 예정이다.

8) 후속 프로젝트 추진

2004년 3월 수립한 제주국제자유도시시행계획에서 기존 프로젝트와 연계 효과가 크고 제주의 특성을 살릴 수 있는 건강·미용 테마타운, 국제문화·위락단지, 해양관광단지, 레포츠 관광단지 등 4개의 후속 프로젝트를 제시하였다. 이들 4개의 후속프로젝트 중 “건강·미용 테마타운”에 대한 타당성 조사 연구 용역을 2004년 12월부터 2005년 6월까지 E&F컨설팅과 노무라 종합연구소 컨소시엄으로 발주하여 현재 시행중에 있으며 용역결과 보고가 나오면 개발기본구상 및 사업성분석을 통하여 사업추진여부를 결정할 계획이다.

<표 2-4 > 후속프로젝트 현황 및 도입시설

후속프로젝트	도입시설
건강·미용테마타운	0 건강촌 - Fitness & Therapy 센터 - 성형클리닉, 동양의술센터 등 0 미용촌 -바디케어, 허브가든 - 온천미용센터 등 0 상가 및 숙박시설
국제문화위락단지	0 국가별 문화촌, 어학, 골프아카데미, 국제도서관 어린이 테마파크 등 가족체험 형 리조트 조성
해양관광단지	0 해양스포츠, 마리나 시설, 크루즈, 해양공원 수족관 등 해양관광단지 조성
레포츠단지	0 선수합숙소, 재활치료센터, 선수촌 공원 등 제주도의 『제2국가대표선수촌』 유치와 연계

출처 : 제주국제자유도시개발센터, 2006.5

제 3 장 제주국제자유도시개발의 개발성과와 발전방향

제 1 절 제주국제자유도시의 개발성과와 문제점

1. 제주국제자유도시의 개발성과

1) 선도프로젝트 추진 현황

지난 3년간 제주도를 사람, 상품, 자본 이동이 자유롭고 기업 활동의 편익이 최대한 제공되는 동북아의 중심 국제자유도시로 육성 발전시키기 위하여 관련법제도 정비와 계획을 수립하는 등의 준비기간을 거쳐 현재 선도프로젝트 추진 등 제주개발의 가시적인 성과 달성을 위하여 여러 사업들을 착실하게 추진해 나가고 있다. 제주도의 관광시설확충과 첨단산업육성에 중점을 두고 있는 선도프로젝트 사업들은 타당성 조사를 마치고 개별사업별로 세부계획을 수립하여 사업을 구체화시켜 나가고 있고, 일부 사업들에 대해서는 현재 토지 보상을 진행 중에 있다.

이와 관련하여 구체적인 투자 관련 추진 현황을 살펴보면, '06. 5월 현재 총 7개 투자사로부터 8건의 투자 사업에 38.5억 달러 상당의 투자의향서를 접수 중에 있는데, 제주첨단과학기술단지인 경우 '03년 06월 타당성조사 후 영향평가 및 실시계획수립을 실시 완료하여 '05년 1월부터 용지매입 착수한 상태이다. 이미 국내 최대의 회원 수를 보유하고 있는 인터넷 회사인 다음社 등 70개의 과년업체로부터 입주 요청을 받은 상태이며⁶⁾ 2005년 6월 착공하여 사업을 진행 중에 있다.

휴양 형 주거단지인 경우 '03년 01월 타당성조사 후 영향평가 및 실시계획수립을 완료하였고, 홍콩투자사인 홍콩 AL사의(14억 달러)를 우선협상자로 결정하여 세부투자방법을 현상 중에 있으며, 차 순위 투자자 호주 PPM

6) 제주국제자유도시개발센터, 선도프로젝트 주요개발사업 추진계획, 2006.5

사로부터 2억불투자하기로 양해각서를 체결 하였으며, AL사의 마스터플랜을 검토하여 사업을 추진할 예정이다.

신화·역사공원(테마파크)은 부지확보에 따라 미국투자사(10억 달러) 및 홍콩투자사(10억 달러)와 구체적인 사업계획 및 투자계획 협의 중에 있으며 쇼핑아울렛 사업인 경우 '03년 08월 사업계획안 수립 및 지역 상권과 지속적인 협의를 실시하여 04년 11월에는 지역상권 추천기관의 타당성 용역을 완료하여 05년 1월-4월 민간사업자 공고 결과 1개사가 접수되어 투자협의 중에 있다.

서귀포 관광 미항 개발 사업인 경우에는 03년 1월 타당성조사 및 항만기본계획변경 협의 후 04년 항만기본계획변경 조사 설계 중에 있으며 이를 바탕으로 개발계획을 수립할 예정이다.

홍보·마케팅과 관련하여서는 홍보/마케팅 5개년 계획을 수립하여 이에 따라 체계적이고 지속적으로 시행하여 국제적인 전문대행사를 선정하여 영상물 등 홍보/광고를 추진 중에 있다. 특히 '04년 11월-'05년 02월 동안에 CNN, STAR-TV 및 TIME지 등에 광고를 집행하여 제주도에 대한 이미지를 부각시키고 관광 및 투자유치에 기여하였다.

<표 3-1> 국내외 투자설명회 개최 내역 및 결과

기 간	행사명	개요 및 결과
'02.8.20	국내투자설명회	- 장소 : 서울 건설회관 제주국제자유도시 투자유치 공식행사착수
'02.10.22	주한외국기업 투자설명회	- 장소 : 서울 프라자 호텔 외국기업 대상 투자관심유도
'02.11.7	뉴욕투자설명회	- 장소 : 뉴욕 Astoria 호텔 신화역사공원 조성사업관련 LOI접수
'03.10.19 ~ 10.25	동남아시아 투자설명회	홍콩, 싱가포르 현지 언론에 적극소개
'03.11.18	일본투자설명회	- 장소 : 동경 Okura 호텔 일본지역 내 투자유치활동 계기마련
'03.12.10	국내투자설명회	- 장소 : 서울 롯데호텔
'04.3.7 ~ 3.14	MIPIM 부동산 투자박람회	- 장소 : 프랑스 칸느(투자 상담 및 홍보) '05.10.8~10.13(같은 장소에서 개최)
'04.4.18 ~ 4.22	PATA 총회	- 장소 : 제주도 세미나참석 및 투자 상담
'04.10.1 ~ 10.8	Expo Real 부동산 투자박람회	- 장소 : 독일 뮌헨 (투자 상담 및 홍보) '05.10.8~10.13 (같은 장소에서 개최)
'04.10.26 ~ 10.28	한상대회	- 장소 : 제주도 선도프로젝트사업부지 답사
'05.10.10 ~ 10.12	세계 화상대회	- 장소 : 서울 코엑스 제주국제자유도시개발계획발표
'05.12.13	첨단과학기술단지 사업설명회	- 장소 : 제주도 입주의향서현장접수 (70 여개 회사)

자료 : 제주국제자유도시개발센터, 2006.5

<표 3-2> 투자유치 실적 (MOU)

순 번	사 업 명	투 자 자	일 자	투 자 금 액
1	생태신화역사공원(일부)	미국 GHLS사	'03.1.29(MOU)	미화 10억불
	* 2003.10.30 MOU Amendment(개정서)체결			
2	생태신화역사공원(일부)	홍콩 GIL사	'02.12.11(MOU)	미화 10억불
	* 2003.10.23 합작투자사인 중국 Dynasty와 3자간 MOU체결			
3	휴양형 주거단지	호주 PPM사	'03.3.26(MOU)	미화 2억불
	* 휴양단지에 대한 차순위 투자자			
4	휴양형 주거단지	홍콩 Asia Land	'04.3.12(MOU)	미화 14억불
	* 2005.1.13 MOU Amendment(개정서)체결 * 2005.8.29 MOU체결			
5	자유무역지역	미국 IB사	'02.11.8(LOI)	미화 2.5억불
6	해양관광투자	호주 PPM사	'03.5.14(MOU)	미정
7	쇼핑아울렛	미국 EDG사	'03.5.21(LOI)	미정
8	외국인학교	캐나다 Surrey 교육청	'04.9.24(MOU)	미정

자료 : 제주국제자유도시개발센터, 2006.5

2) 내국인면세점 운영 실적

내국인면세점은 제주도 방문객에 대한 면세혜택 부여로 제주도로의 접근 비용 부담을 줄이고 이로 인한 제주 관광활성화를 도모하며, 면세점 운영으로 발생한 수익금은 국가전략사업으로 추진하고 있는 제주국제자유도시 개발에 필요한 자금으로 활용하고자 도입된 사업이다.

제주도에 유일하게 설치되어 운영되고 있는 내국인면세점은 국내에 최초로 도입된 제도인 만큼 국내유통시장에 미치는 영향 등을 고려하여 구입한

도를 미화 400불상당(40만원), 연간 4회, 16개 판매품목 등으로 타 면세점에 비해 제한을 두고 있다. 금강산관광객에게 적용되는 「남북왕래자 휴대품 면세기준」에 의하면 구입한도 및 구입회수는 내국인면세점과 동일하나, 면세품목이나 이용연령에 대한 제한은 없다. 일본 오키나와의 관광 활성화를 위해 내국인면세점 제도를 최초로 도입한 오키나와 특정면세점의 경우, 면세품목 및 구매 연령 제한이 없으며 구매한도도 20만 엔(약 200만원)으로 제주도 내국인면세점(40만원)보다 월등하게 높다.

<표 3-3> 내국인 면세점 관계 제도 비교

구 분	제주 내국인 면세점	해외여행자 입국 면세한도	오키나와 내국인면세점	금강산 면세점
면세한도	o 미화 400불상당 - 주류 12만원(1병) - 담배 10갑	o 미화 400불 - 주류 1병 - 담배 10갑	o 20만 엔 (약 200만원)	o 300불 - 주류 1병 - 담배 10갑 - 향수 2온스
취급품목	16개 품목	제한 없음	제한 없음	제한 없음
구입회수	연간 4회	제한 없음	제한 없음	제한 없음
연령제한	19세 이상	제한 없음	제한 없음	제한 없음

출처 : 제주국제자유도시개발센터, 2006.5

내국인면세점 운영상황을 보면 제도도입 초년인 2003년도에는 매출액 1,000억 원과 당기순이익 250억 원을 달성하였으며 2004년도에는 총매출액이 1,169억 원으로 증가하여 전년대비 16.9%의 매출신장세를 기록하는 한편, 당기순이익도 317억 원으로 증가하였고, 2005년 총매출액은 1,535억 원으로 증가하여 당기순이익 456억 원으로 급신장세를 보이고 있다.

내국인 면세점 운영에 있어서 구매한도(400\$) 및 구입회수, 품목, 연령 등의 제한으로 이용고객 불만제기(제한된 저가상품과 이용한계 등)와 개발 사

업비 조달한계 등의 문제점이 발생하고 있고 제주도 외로 출타하는 제주도민의 경우 구입면세품을 여행기간 중 휴대하여야 하는 불편 야기(친지 및 고객방문 시 선물로 오해받는 심적 부담 등) 등의 문제가 제기되었으나, 이러한 문제점을 해결하기 위하여 구매한도 조정(300\$→400\$) 및 구매횟수, 품목, 연령제한 등을 자율에 맡겨 고객 불만 해소와 제주개발 사업비 조달에 기여하고, 제주도민에 한하여 출도 시 구입물품 일시 보관 후 도착(귀향) 시 물품 인도(공항, 항만 도착 장)로 불편을 해소하는 방안을 재정경제부 등 관련부처를 대상으로 관련규정의 개정, 폐지 또는 완화를 추진 중에 있다.

내국인 면세점 이용제한 폐지 시 매출액은 약 614억 원 증대되고 순이익은 약 166억 원 증가하여 투자 가능 액은 480억 원으로 증가(2004년도 매출액 기준으로 추정)하는 효과가 나타나 개발 사업비 조달에 상당한 기여를 할 것으로 전망 된다.

2. 제주국제자유도시 개발의 문제점

1) 투자재원의 조달

홍콩이나 싱가포르와 같이 국제자유도시로 전환시키기 위해 선도프로젝트 사업에 조달할 재원은 향후 10년간 3조3천8백억 원(공공부문이 4,885억 원, 민간부문이 28,937억 원)의 투자가 필요하며(<표 2-2>참조), 민간부문이 투자의 80% 이상을 조달하기로 계획하고 있지만, 민간부문의 뒤이은 투자가 없을 경우, ‘밑 빠진 독에 물 붓기’가 될 우려가 적지 않다. 이 때 민간부문의 투자여부⁷⁾는 제주 지역의 성장 가능성 및 경쟁력에 달려 있는데, 관광분야를 제외하고는 별다른 경쟁력을 찾아볼 수 없어 향후 재원조달의 어려움이 예상된다.

7) 민간부문의 투자 수요는 ‘오픈 카지노’ 사업 등 사행성 산업에 집중되어 있고, 지역개발사업 일반에 대한 투자 수요는 거의 찾아보기 어려움.

이에 더해 제주의 지방재정 자립도는 40%를 밑돌고, 예산 규모에 비해 채무 비중이 43%로 전국 평균(26%)을 크게 웃돌고 있으며, 1인당 지방세 부담액은 전국 4위에 이르는 등 지방정부 차원에서 자원조달이 현실적으로 불가능한 실정이며, 따라서 투자재원의 장기적이고 지속적인 조달이 원활히 이루어질 것으로 기대하기 어려운 형편이다.

2) 주민 배제적인 ‘중속적 개발’의 위험

국제자유도시 개발은 기본적으로 세계적 규모로 움직이는 대자본과 첨단 산업, 그리고 이와 연계된 고급전문 인력의 유치 및 이를 가능케 하는 대규모 시설 투자를 가리킨다는 점에서, 소규모 자본과 비전문적인 인력으로 구성된 지역사회가 참여할 수 있는 여지가 대단히 좁으며, 이에 더해 계획 단계에서 지역주민의 합의가 충실히 이루어지지 못한 채 중앙정부와 지방정부의 주도 아래 계획이 수립되고 개발 사업이 추진되는 ‘동원 형 개발’ 방식이 채택되고 있다.

따라서 지역사회 내부에서 국제자유도시 개발이 ‘누구를 위해’ ‘왜’ 이루어지는가에 대한 의문이 끊이지 않고 있다. 예를 들어 주민 참여적인 방식으로 관광지 개발 사업이 이루어졌음에도 ‘지역의 변영’속에 ‘원주민의 빈곤’이 병존하는 하와이 사례는 이러한 우려를 더욱 심화시키고 있다.

또한 민간자본의 유치 과정에서 외국 자본이나 국내 대자본이 유입되면, 실제 개발의 주체가 지역주민이나 지방정부가 아닌 외부자본으로 바뀌게 되고, 개발 이후의 개발이익 역시 외부로 유출되어, 자연환경 파괴 등과 같은 개발에 뒤따른 피해만 주민에게 돌아가는 ‘개발손익의 불균등 분배’ 현상이 나타날 것으로 예상된다.

이와 관련해서 개발계획 단계에서 ‘제주 현지인 고용업체에 대한 조세 감면’, ‘도민 고용에 따른 고용보조금, 훈련보조금 지급’ 등과 같은 인센티브부

여 방안을 그 대안으로 마련하고 있지만, 이는 인력과 자본이 자유롭게 이동하도록 한다는 국제자유도시의 취지와 부합되지 않아 지속적으로 시행되기 어려울 전망이다. 실제로 하와이, 디즈니랜드 등의 개발 사례는 현지 주민의 임시직 비중이 늘어날 뿐이고 고급전문 직종은 외지인이 독점하고 있음을 보여주어, 지역개발에 따른 실질적인 고용 증대 효과를 기대하기 어려운 실정이다.

3) 포괄적인 복합형 지역개발 방식의 문제점

‘복합형 국제자유도시’ 건설 방침은 국제적 수준에서 경쟁력을 갖춘 특정 산업이나 분야를 중심으로 지역 개발을 추진한다는 ‘국제자유도시’의 기본 발상과 어긋난다. 즉 ‘복합형 국제자유도시’ 건설 방침은 그 자체로서 일종의 형용모순, 또는 자기모순에 빠지고 있다.⁸⁾

국제자유도시는 자본 및 상품, 서비스의 유통의 중심지로 서기 위해 금융, 물류 분야를 특화 하거나 정보, 통신, 생명공학 등의 첨단산업 분야의 발전을 기반으로 국제적 경쟁력을 갖추어야 하는 것이다.⁹⁾

그러나 제주지역은 이러한 국제자유도시의 기반이 갖춰지지 않은 상태이고, 학문과 첨단산업 및 기술의 중심지로 발전시키기 위해 교육 기능을 강화한다는 방안은 국제자유도시의 건설에 필요한 사회적 기반이 전혀 갖춰지지 않았음을 역설적으로 보여주는 징표라고 할 수 있다.

예컨대 말레이시아의 경우에도 정보통신 분야 중심지로 MSC 개발과 함

-
- 8) 홍콩, 싱가포르 등지에서 보듯이, 복합형 국제자유도시 개발의 경우에도 경쟁력을 갖춘 특정 산업이나 분야를 바탕으로 개발 영역을 확정하는 방식으로 추진되는 것이지, 실질적인 국제 경쟁력을 갖추지 못한 상대적으로 낙후된 지역을 대상으로 뚜렷한 발전 방향 없이 무차별적으로 이루어지는 개발을 가리키지는 않는다.
- 9) 제주의 국제자유도시 건설의 모범으로 삼고 있는 오키나와의 경우에도 일본 정부가 500억 달러의 대대적인 투자 계획을 수립했음에도 사회·경제적 기반 없이 복합형 자유도시 건설이 어렵다는 판단 하에 국제자유도시의 가장 단순한 형태인 ‘교류 중심 형 지역개발’ 방식을 취하고 있다는 사실은 복합형 국제자유도시 개발의 어려움을 보여주고 있는 것이다.

계 고산지 종합관광휴양지로서 켄팅하이랜드 개발, 쿠알라룸푸르를 보완하는 금융 중심지로서 라부안 역외금융센터 개발 등을 제각기 별도로 추진함으로써, 지역적 특성에 기반 한 국제적 자유도시 건설 방침에 충실함을 보여주고 있는 것이다.

이처럼 개발의 초점이 한 곳으로 모아지지 않은 탓에 제주지역의 종합개발계획의 일환으로 국제자유도시 개발이 이루어지는 인상이 짙고, 한정된 재원의 효율적 활용이 어려워 개발이 중단될 우려도 자아내고 있다.

4) ‘지속 가능한 개발’ : 개발 원칙과 현실의 괴리

정부의 「제주국제자유도시 기본계획」에서는 ‘굴뚝 없는’ 청정산업의 유치, 농업 부문의 특화 등의 전략을 내세워, 자연 친화적인 개발의 가능성을 역설하고 있다.

그러나 관광업 육성은 자연자원의 파괴를 유발하기 십상이며, 각종 산업·주거시설의 대대적인 입지로 자연환경의 대규모 훼손이 예상되며, 특히 자연환경 보전을 위한 사회적·행정적 인식 수준이 낮은데다가 ‘자연 친화적 개발’ 방식은 막대한 투자 재원이 전제되어야 시행될 수 있는데 개발 자체에 필요한 투자 자원 조달도 쉽지 않은 형편이기 때문에 ‘지속 가능한 개발’의 원칙이 현실화되기 어려울 것으로 전망된다.

자연 친화적 개발 방식을 철저히 시행하려 했던 하와이에서도 1960년대 이후 대규모 관광지 개발이 잇따르면서, 인근 해수 및 지하수의 오염, 천연림과 야생동물의 대대적인 감소 등 자연환경의 훼손이 급속도로 진행되고 있는 것을 보아 알 수 있다.

5) 빈약한 물리적·경제적 토대

대단위 배후산업기지가 없고 국제교역중심항로에 위치해 있지 않는 등

입지여건상 대규모의 물류수요를 기대할 수 없어 국제적 물류기지를 육성해서 통상·교역의 중심지를 건설하는 방안은 현실화되기 어렵다. 또한 이미 기존의 대형 항만들이 중심지로서의 위치를 굳혔고 또 다른 많은 항만들이 중심지가 되기 위해 대규모 투자를 하고 있어, 상대적 우위를 기대하기 어려운 실정이다.

국제금융의 중심지로 개발하는 방안 역시 취약한 금융환경, 관련 전문 인력의 부재 등으로 경쟁력이 떨어진다. 따라서 조세 인센티브를 통한 외국 자본의 유치 방안을 모색해야 하는데, OECD가 비거주자의 금융활동에 대해 소득세/법인세를 면제하거나 상대적으로 미미한 수준으로 부과하는 경우 유해조세체도로 규정해서 국제적인 규제를 가하고 있는 탓에 이 역시 시행하기 어렵다.

이러한 문제점을 해소하기 위해 정부는 10년 이내의 초기 단계에는 관광 중심의 국제자유도시로 개발하고, 그 이후에는 장기적으로 물류·금융이 결합된 복합형 국제자유도시로 발전시킨다는 단계적 발전 전략을 구상하고 있으며, 이는 서로 다른 발전 전략을 시계열적으로 나열한 것일 뿐, 이러한 단기와 장기의 개별 발전 전략이 서로 어떻게 유기적으로 결합되는지에 대해서는 뚜렷한 대책이 없다.

이러한 비판과 관련해서 정부는 항만, 물류 및 금융 등 국제교역도시로 성장한 후 관광산업과 연계된 복합형 국제자유도시로 개발된 홍콩, 싱가포르 등지의 성공 사례를 들어 반박하려 하지만, 사회·경제적 배경이나 발전 전략 자체가 전혀 다른 ‘도시국가’의 성공이 제주국제자유도시 건설의 성공가능성을 담보해 준다고 보기 어렵다.

6) 개발의 부작용에 대한 대책 부재

국제자유도시가 건설되어 자본, 물자, 서비스, 사람이 자유롭게 이동하게

되면 범죄, 도박, 마약 등의 유입도 크게 늘어날 것으로 전망되며, 이는 국제자유도시의 사회·문화적 황폐화를 초래할 수 있다는 점에서 사전에 철저한 대비책이 요망된다.

국제자유도시 지정에 따른 ‘상품의 자유로운 이동’으로 외국의 1차 상품이 관세장벽 없이 자유롭게 반입될 수 있기 때문에 관세를 통해 외국상품에 대한 가격 경쟁력을 유지했던 제주의 농·축·수산물이 경쟁력을 잃게 될 것이고, 따라서 국내 시장에서 제주의 1차 상품의 판로 봉쇄에 따른 지역경제의 피폐화가 예상되고 있다.

그러나 현재의 개발계획은 개발의 밝은 측면만 강조할 뿐, 이 같은 부정적인 측면에 대해서는 아예 논외로 삼아 무관심과 무대책으로 일관하고 있다.

제 2 절 환경변화에 따른 추진전략의 변화

제주국제자유도시개발 계획을 성공시키기 위하여 제주국제자유도시특별법을 대폭 개정하여 투자진흥지구 제도 등 제주도만의 차별적 인센티브 부여 제도를 신설하고, 7대 선도프로젝트 등 수익성 있는 개발 사업을 발굴하는 등의 대책을 강구하고 제주국제자유도시개발센터를 설립하여 보다 많은 투자를 유치하도록 하는 대책을 강구하게 되었다.

그러나 참여정부는 국가균형발전을 국정목표의 핵심 아젠더 중 하나로 채택하고 다양한 지역 활성화 정책들을 시행하고 있다. 이에 따라 제주도를 모델로 하여 경제자유구역, 대덕 R&D 특구, 지역전략산업육성, 기업도시, 혁신도시 등 비슷한 성격의 지역발전전략 추진으로 제주국제자유도시 경쟁력이 약화되고 있다.

또한 제주국제자유도시개발 사업이 추진 초기 국가 개방거점이라는 국책 사업으로 여겨졌으나 점점 지역개발사업으로 퇴색하고 있어 제주의 국제화 전략이 독보적 위상을 상실하고 있고, 그 결과 제주국제자유도시 사업에 대한 중앙정부의 특단 지원이 불투명해진 상태이다.

이러한 제반 여건은 제주도에게 유리하지 않은 상태로 변화되고 있고 이러한 환경변화에 부응하여 제주국제자유도시 개발 방향과 전략 수정의 필요성이 대두하게 되었다.

제주국제자유도시는 산업 구조적 측면에서 개발의 기본방향으로 관광, 휴양, 물류, 금융, 서비스 등의 복합지역으로 육성하는 것으로 계획되었다. 하지만 물류는 이미 인천, 광양, 부산 신항만의 경제자유구역이 경쟁력을 가지고 있고, 금융은 이미 서울이 어느 정도 구축되어 있어, 이와 같은 방향설정이 제주의 여건과는 상당히 거리가 있는 것으로 평가되고 있다. 다만, IT·BT 등 첨단산업(다음, EMLSI본사 이전 등)이 유망한 분야로 떠오르고 있다.

이러한 제주의 여건을 감안하여 선택과 집중이 필요하고, 지난 '05. 5월 정부에서 발표한 '제주특별자치도 기본구상안'과 연계하여, 국제자유도시의 중심산업에 관광, 휴양 분야를 폭으로 하여, 교육, 의료 등의 사업과 IT, BT, ET 등 첨단산업을 육성하는 방향으로 기본방향을 재정립할 필요성이 있다. 이를 위하여 현재의 제주국제자유도시종합계획 및 시행계획을 수정·보완하고 7대 선도프로젝트 등도 우선순위를 정하여 추진하되, 핵심 전략사업을 선정하여 집중 관리하는 방안 모색이 필요하다.

또한 제주국제자유도시의 성공적 추진을 위하여 국내의 경제자유구역특별법상 혹은 타국가의 자유도시보다 우월한 지원이 이루어져야 한다. 이를 위하여서는 투자, 외환 및 금융거래, 인력공급, 조세부담 및 각종 행정절차 등에 있어서 국내 경쟁지역 혹은 경쟁국가보다 더욱 우월한 조건을 갖출 수

있는 조치가 필요하다.

중앙부처가 제주국제자유도시의 지원특례를 인정하지 않고 전국의 형평성을 최선의 업무처리기준으로 삼는 공통된 인식으로 인하여 국제자유도시로서의 특례지원체계 확보가 어려운 상황이다. 그리고 제주국제자유도시는 중앙정부 전담조직이 없어 부처 간 업무조정 및 예산확보, 추진상황에 대한 평가와 분석 등 체계적인 지원과 관리가 이루어지지 않고 있는 상태이다. 이러한 점을 극복하여 제주국제자유도시가 성공적으로 추진되기 위해서는 중앙부처의 인식전환과 더불어 국가전략사업으로서 지원체계 구축에 필요한 강한 추진력과 조정권한을 가진 중앙단위 전담조직의 신설이 요구된다.

제 3 절 제주국제자유도시개발의 성공의 전제조건

앞에서 살펴 본 제주국제자유도시의 3대 개발전략과 주요 추진내용들은 우리정부가 21세기 대내외 환경변화와 무한경쟁 시대에 효율적으로 대처하기 위해 마련한 야심 찬 계획으로서, 이러한 계획들이 성공리에 추진 될 경우, 제주도는 대외 개방의 전초 기지로서 높은 국제 경쟁력을 갖추게 되는 선진경제 지역으로 발전할 수 있을 것이다.

과거 우리나라의 지역개발 경험에 비추어 볼 때 제주국제자유도시 개발 내용들은 역사적으로 그 유례를 찾아보기 힘든 획기적인 내용과 조치들이며 제주도에 대한 국가적인 특별한 배려라고 할 수 있다.

따라서 현시점에서 우선적으로 추진해야 할 주요과제는 먼저, 제주국제자유도시개발계획에서 제시한 각종 사업들이 차질 없이 추진되도록 범정부적인 지원과 협력을 이끌어 내는 일이며 이를 위해 제주도와 제주국제자유도시개발센터는 보다 긴밀하게 협력해 나가는 것이다. 또한 제주공항, 항만, 도

로 등 사회 간접자본 시설의 확충과 7대 선도프로젝트 추진 등 재원이 많이 소요되는 개발 사업들이 차질 없이 추진될 수 있도록 하여야 할 것이다.

두 번째로는, 제주국제자유도시가 홍콩, 싱가포르 등 주변국들에 비해 높은 경쟁력을 갖도록 기존의 법·제도를 획기적으로 보강해 주는 노력도 계속되어야 할 것이다. 예를 들어, 제주도의 조세 부담률이 홍콩보다 낮아지도록 제도를 더욱 개선하고 외환거래를 보다 자유롭게 하며, 국제적 기업경영의 표준에 뒤떨어지지 않도록 관련 제도나 관행들을 개선하기 위한 조치들도 필요하다. 이런 맥락에서 제주국제자유도시가 경제자유구역 등 국내 다른 지역들과 형평성 차원에서 경쟁관계에 있는 것이 아니라, 홍콩, 싱가포르 등 주변 국가들과 경쟁할 수 있도록 차별화 되고 특화된 지원이 지속적으로 시행하여야 할 것이다.

세 번째로는, 제주도에 국내외로부터 많은 기업가와 투자가, 관광객들이 몰려들어 사람과 상품 및 자본이 풍부하게 교류되도록 생활환경과 기업 환경 등을 World Class급으로 조성하기 위해서 유관계획이나 하위계획들이 보다 중요하게 다루어지고 반영되어야 할 것이다. 예를 들어, 제주도 전체지역은 제주도 고유의 개성을 살린 도시경관이 창조되고 유지될 수 있도록 관리하고, 일정지역에는 세계에 과시할 만한 격조 높은 건축물들이 다수 건립되어 명소가 되도록 지구별 세부 도시설계기준 등 디자인 지침을 마련하여 시행토록 하는 것이 필요하다.

네 번째로, 각종 비즈니스 활동과 엔터테인먼트를 동시에 수용하며 매력적인 서비스가 24시간 제공되는 최첨단의 관광, 휴양 시설개발을 더욱 강화해 나갈 필요가 있다.

다섯 번째로, 가급적 직장과 주거지가 근접한 커뮤니티의 개발이 용이하도록 도시계획 관련 제도 등을 발전시켜 국제수준의 생활환경이 조속히 마련되도록 유도하며, 공항이나 항구 등 주요 교통기지로부터 연계교통망을 효

울적으로 구축하는 등, 제주도가 세계 일류급의 교통 환경을 갖도록 하는 것도 필요하다.

여섯 번째로, 정보화시대에 부응하여 인터넷 등 정보통신 시설, 멀티미디어, CATV 등 영상정보시설, 전시, 회의 시설 등을 적정하게 구비토록 지원하고, 장기 체재 형 호텔과 외국인학교, 문화시설, 쇼핑시설, 옥외 공간 등을 충분히 확보하는 방안도 중시되어야 한다.

일곱 번째로, 제주도에 대한 미약한 이미지를 국내외적으로 새롭게 각인시키는 홍보/마케팅이 지속적으로 시행되는 것이 매우 중요하다. 음악의 도시 빈, 풍차와 꽃의 도시 암스테르담, 리조트와 관광의 도시 호놀룰루, 카지노와 엔터테인먼트의 도시 라스베가스, 쇼핑과 무역의 도시 홍콩 등 이미 세계에는 강력한 지역 이미지가 있어 한번쯤 가보거나 체류하고 싶어지는 관광지들이 많다. 이런 관점에서 제주도의 매력과 특성, 장래 비전에 입각한 강력한 테마를 개발하고 이미지를 새롭게 변화시키는 홍보마케팅 활동을 전문적이고 체계적으로 전개되도록 조치하여야 한다.

마지막으로, 제주도는 적은 상주인구와 빈약한 산업기반 등으로 내수 시장이 협소하고, 홍콩 등에 비해 국제화 수준, 영어활용도 측면에서 불리한 형편이며, 지역주민의 내부지향성 등과 같은 장애요소들이 아직도 많다는 점을 인정하고 이를 해소하기 위한 방안들을 강구하여 지금부터 계획적으로 추진할 필요가 있다.

제 4 절 제주국제자유도시개발의 향후과제

1. 집중적 개발 전략의 모색

국제적 경쟁력을 바탕으로 분야별, 지역별로 지역개발의 무게중심을 두

고, 투자 및 개발의 우선순위 설정이 요구된다. 이러한 의미에서 제주도의 경우 관광 상품이 비교적 경쟁력을 갖고 있다는 점에서 관광지를 중심으로 한 ‘장소 마케팅(Place Marketing)¹⁰⁾을 전개할 필요가 있다.

노령 층 대상의 휴양지 건설, 성인 대상의 건강 서비스 상품 개발, 가족 대상의 레포츠 제공 등과 같은 특화된 관광 상품을 개발해서 지역의 단순히 ‘보는 관광’에 그쳐 전반적인 관광객 규모에서나 관광수입 측면에서 개발 효과가 적었다는 점에 비추어 볼 때, 복합적 기능을 갖춘 관광 상품 개발의 실효성은 적지 않다고 할 수 있다.

결국 제주도의 경우, 개발 계획의 방향을 ‘국제자유도시’가 아니라 제주 청정 환경과 국제자유도시 인프라를 활용한 우수 첨단 산업이 연계된 클러스터를 구축 ‘국제 관광, 휴양도시와 지식기반산업도시의 결합’ 이라는 선진국 형 산업구조를 갖춘 쪽으로 전환할 것이 요구된다.

2. 주민 참여 형 개발 방안의 탐색

지역사회가 개발의 중심에 서지 않을 경우, 지역개발이 정치·경제적 변동 등과 같은 외부 요인에 의해 쉽사리 중단되거나 좌절될 가능성이 크다. 그러나 세계화·정보화 시대에 지역주민 위주의 독자적인 지역개발은 국제적 경쟁력의 상실로 인해 지역경제의 쇠락과 지역공동체의 몰락이라는 의도치 않았던 역효과를 초래할 수 있다.

이러한 점에서, 외부자본의 투자 유치와 내부 주민의 민주적 참여라는 지역개발의 두 축이 서로 유기적으로 결합되어 추진될 수 있도록 보다 철저한 대비책을 마련할 것이 요구된다.

그러기 위해서는 제주의 고유한 특성을 부가가치 높은 상품으로 개발해

10) ‘장소 마케팅’은 특정 지역을 하나의 상품으로 인식하고 민간부문과 공공부문이 협력해서 지역의 이미지, 제도, 시설 등의 각종 인프라 개발을 통해 해당 지역의 부가가치를 높여, 지역경제의 활성화, 지역문화의 산업화 및 지역사회의 통합을 추구하는 것을 가리킴.

서 국제적 경쟁력을 높이는 개발 전략이 필수적이라고 할 수 있다. 그러나 현재의 개발 계획은 제주의 고유한 특성 살리기와 국제 경쟁력 확보라는 두 가지 전략이 병존할 뿐, 이 둘을 하나로 묶어줄 방안이 마련되지 못한 실정이며, 따라서 이에 대한 보다 현실적이고도 구체적인 방안이 모색되어야 할 것이다.

앞서의 집중적 개발 전략 논의와 연관 지어 제주의 지역개발을 생각한다면, 지역개발이 ‘관광자유도시’를 지향하되, 지역의 관광 상품화에만 주력하기보다는 지역사회의 주민 참여와 지역공동체의 존속을 가능케 하는 ‘인간의 얼굴을 한’ 관광자유도시 건설을 목표로 추진할 필요가 있다.

3. 제주도의 유치기능 및 개방모형

제주도는 천혜의 관광자원을 바탕으로 자연환경을 보호하면서 관광산업을 육성해야 하는 만큼 정부의 지원이 확보되어야 하며, 지역경제기반이 취약하고 지금까지의 제주도개발계획이 투자효과의 불확실성으로 인하여 중단, 유보된 사례가 적지 않으므로 공공의 투자부담을 최소화해야 한다.

따라서 제주도는 숙박업, 음식업, 유흥오락업, 쇼핑 등을 우선적 유치기능으로 선별할 수 있으며, 이를 기반으로 국제기업, 지역본부기능, 국제금융센터, 국제 업무센터 등의 기능을 단계적으로 도입하는 것이 바람직하다.

한편 개방모형으로는 자유항, 국제금융지역, 교역자유지역 등은 상품생산, 교역, 수출 등의 활성화가 주목적이므로 제주도의 잠재력을 극대화하는 모형으로는 적합지 않으며, 제주도에 적용될 수 있는 가장 효율적인 개방모형은 복합기능자유지역으로 판단한다.

그러나 복합기능 자유지역도 궁극적으로 상품생산, 금융, 교역 등의 활성화를 지향하고 있으므로 천혜의 자연환경을 자원으로 바탕으로 관광산업을 기반으로 하여 지역경제를 성장시키는 개방방식에 적합한 개발모형이 재정

립 되어야 할 것이다.¹¹⁾

4. 국제자유도시 개발 여건에 대한 보다 철저한 점검

국제자유도시로의 개발이 원활히 이루어지기 위해서는 다음과 같은 지역적 여건이 구비되어야 하는데, 첫째 국제공항과 항만 등 기반시설을 갖춘 지역, 둘째 배후도시가 발달되어 있는 지역, 셋째 충분한 가용 토지가 확보되어 저렴한 비용으로 개발이 가능한 지역, 넷째 별도의 구분 관리가 용이한 지역이어야 한다.

따라서 향후 국제자유도시를 비롯한 투자자유지역을 건설할 경우에는, 이 같은 여건을 보다 철저히 점검해서, 개발이 중단되거나 또는 개발 및 투자 효과가 기대 이하로 감소하는 사태를 미연에 방지할 필요가 있다.

11) 양하백, '제주도 국제관광 활성화 방안 연구', 국토연구원, 1999.

제 4 장 제주국제자유도시의 개발현황과 발전방향에 관한 설문조사

제 1 절 연구 설계

1. 조사대상 및 자료수집절차

본 논문의 연구주제를 분석하기 위해 제주도 주민을 조사대상으로 하였으며 설문지 조사는 직접 면접법을 병행하여 통계자료로 사용하고자 한다.

그리고 본 연구자가 의도하는 설문이 적합 내지 타당한지를 확인하기 위하여 사전조사를 실시하고, 이 사전조사의 검토결과에 따라 본 연구자의 의도에 적합하다고 판단되는 설문지를 재구성하여 개인별로 방문 면접 조사를 실시하고자 한다.

조사대상에 대한 자료 수집은 본 연구자가 제주도지역 주민을 직접방문 설명을 통해 취지를 설명 후 배포하고 즉석에서 회수하도록 한다.

조사기간은 2006년 4월 27일부터 5월 2일까지 실시한다. 총 200부를 조사하되 회수되지 않거나 질문의 내용에 부적절한 설문지를 제외한 유효응답 숫자만 최종 분석에 사용한다.

2. 측정도구 및 분석방법

1) 측정도구 및 설문지 구성

연구의 도구는 선행연구 참조 및 본 연구자의 연구목적 의도를 고려하여 설문지를 작성하였다. 설문지 내용은 제주도종합개발계획에 의해 지금까지 추진된 3개 관광단지, 20개 관광지구 개발에 의한 개발성과에 대한 만족도 질문 5문항, 제주국제자유도시 핵심사업인 7대 선도프로젝트 사업에 대한 일

반적인 질문 4문항, 제주국제자유도시 개발에 대한 향후 제주주민의 의견에 대한 질문 4문항, 제주국제자유도시개발 여건 조성을 위한 제주특별자치도 시행에 따른 질문 3문항, 인구사회학적 요인 6문항 등 총 22문항으로 구성되었다.

2) 분석방법

자료 분석을 위한 통계처리는 SPSS 12.0을 이용하였다. 먼저, 기술통계로 인구통계학적 특성 및 일반적 사항에 대한 전체적인 응답경향과 분포를 살펴보기 위하여 빈도분석을 실시하여 전체 항목의 빈도, 퍼센트 및 평균 표준편차를 산출하였다. 둘째, 인구통계학적 특성에 따른 문항들 간의 차이를 분석하기 위해 T-test 및 ANOVA 분석을 하였다.

제 2 절 연구결과분석 및 논의

1. 조사대상자의 인구통계학적 특성

조사대상자의 인구통계학적 특성을 살펴보면 <표 4-1>과 같다. 먼저 성별에서는 남자가 65명 58.6%로 여자 46명 41.4%보다 높게 나타났다. 연령에서는 ‘31-40세’인 경우가 41명 36.9%로 가장 많았다. 직업에서는 ‘일반자영업자’인 경우가 32명 28.8%로 가장 많았으며, 학력에서는 ‘대학교 졸업 이상’인 경우가 65명 58.6%로 가장 많게 나타났다. 거주 지역에서는 ‘제주시’가 69명 62.2%로 가장 많았으며, 월평균 소득에서는 ‘100-200만원 미만’인 경우가 41명 36.9%로 가장 많게 나타났다.

<표 4-1> 조사대상자의 일반적 사항

변수	항목	빈도(N)	비율(%)
성별	남	65	58.6
	여	46	41.4
연령	21-30세	18	16.2
	31-40세	41	36.9
	41-50세	33	29.7
	51-60세	13	11.7
	61세 이상	6	5.4
직업	농. 어업	9	8.1
	회사원	14	12.6
	주부	10	9.0
	공무원	14	12.6
	관광서비스업	15	13.5
	일반자영업자	32	28.8
	기타	17	15.3
학력	중학교이하졸업	6	5.4
	고교졸업	40	36.0
	대학교졸업 이상	65	58.6
거주 지역	제주시	69	62.2
	서귀포시	16	14.4
	북제주군	13	11.7
	남제주군	13	11.7
월평균 소득	100만원 미만	22	19.8
	100-200만원 미만	41	36.9
	300-400만원 미만	34	30.6
	400만 원 이상	14	12.6
전체		111	100.0

2. 3개단지·20개 지구 관광개발에 의한 개발성과에 대한 만족도

1) 제주관광개발에 의한 개발성과 만족도

제주관광개발로 인한 개발성과에서는 전반적으로 5점 만점에 평균이 2.58로 나타나 ‘거의 그렇지 않다’ 즉 성과에 만족하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 개별 항목에서는 ‘제주관광개발로 인하여 제주도의 자연환경이 훼손되

고 오염되었다고 생각하십니까?’에서 평균 점수가 3.15로 높게 나타나 만족도에 부정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 따라서 이 항목을 역산 처리하여 전체성과 만족도 수준을 알아보았다.

<표 4-2> 제주관광개발에 의한 개발성과 만족도

개발성과 항목	M	S. D
제주관광개발이 계획대로 이루어졌다고 생각하십니까?	2.59	.813
제주도관광 개발할 때 지역주민의 의견을 반영하여 개발에 착수하였다고 생각하십니까?	2.42	.804
제주관광개발로 인하여 주민의 일자리가 증가하였다고 생각하십니까?	2.63	.873
제주관광개발로 인한 개발이익이 지역에 환원되었다고 생각하십니까?	2.40	.678
제주관광개발로 인하여 제주도의 자연환경이 훼손되고 오염되었다고 생각하십니까?	3.15	1.037
전체 만족도	2.58	.502

2) 인구통계학적 특성에 따른 전체성과만족도 차이

인구통계학적 특성에 따라서 전체 성과만족도에 차이가 있는지를 분석한 결과는 다음 <표 4-3>과 같다. 학력과 거주 지역에 따라서 성과만족도에 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 학력에서는 ‘고교 졸업’인 경우가 평균 2.72로 가장 높게 나타났으며, ‘중학교 졸업 이하’인 경우가 평균 2.43으로 가장 낮게 나타났다. 유의수준($P < .05$)에서 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 거주 지역에서는 ‘제주시’에 거주한 경우가 평균 2.66으로 성과만족도가 가장 높았고, ‘북제주군’인 경우가 평균 2.37로 성과만족도가 가장 낮게 나타났다. 유의수준($P < .05$)에서 통계적으로 유의미한

차이가 있는 것으로 나타났다. 성별에서는 여자가 성과 만족도가 높게 나타났으며, 연령에서는 '41-50세'인 경우가 성과만족도가 가장 높게 나타났다. 그리고 직업에서는 '주부'인 경우가 가장 높게 나타났으며, 월평균 소득에서는 '400만 원 이상'인 경우가 가장 높게 나타났으나 모두 통계적으로는 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다.

<표 4-3> 인구통계학적 특성에 따른 전체성과만족도 차이

변수	항목	M	S. D	T/F
성별	남	2.54	.483	-.981
	여	2.63	.527	
연령	21-30세	2.62	.411	1.690
	31-40세	2.44	.457	
	41-50세	2.73	.495	
	51-60세	2.51	.636	
	61세 이상	2.70	.654	
직업	농·어업	2.42	.353	.780
	회사원	2.66	.467	
	주부	2.86	.700	
	공무원	2.56	.431	
	관광서비스업	2.53	.511	
	일반자영업자	2.56	.459	
	기타	2.53	.596	
학력	중학교이하졸업	2.43	.446	2.809*
	고교졸업	2.72	.561	
	대학교졸업 이상	2.50	.452	
거주지역	제주시	2.66	.545	2.698*
	서귀포시	2.55	.476	
	북제주군	2.37	.269	
	남제주군	2.38	.378	
월 평균 소득	100만원 미만	2.57	.475	.759
	100-200만원 미만	2.49	.518	
	300-400만원 미만	2.65	.424	
	400만 원 이상	2.66	.663	

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

3. 7대 선도프로젝트 사업에 대한 일반적 사항

1) 7대 프로젝트 사업에 대한 인식

7대 선도프로젝트에 대한 인식에서는 ‘그저 그렇다’라고 응답한 경우가 41명 36.9%로 가장 많았으며, 전체적으로 평균이 5점 만점에 3.08로 나타나 보통으로 알고 있는 것으로 나타났다.

<표 4-4> 7대 프로젝트 사업에 대한 인식

문항	항목	빈도(N)	비율(%)
7대 프로젝트 사업에 대한 인식	전혀 모르고 있다	8	7.2
	거의 모르고 있다	23	20.7
	그저 그렇다	41	36.9
	거의 알고 있는 편이다	30	27.0
	잘 알고 있다	9	8.1
	평균	3.08	
	전체	111	100.0

2) 인구통계학적 특성에 따른 7대 프로젝트 사업에 대한 인식 차이

인구통계학적 특성에 따른 7대 프로젝트 사업에 대한 인식 차이를 분석한 결과는 <표 4-5>와 같다. 연령, 직업에 따라서 인식에 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 연령에서는 ‘41-50세’인 경우가 평균 3.52로 가장 많이 알고 있었으며, 연령이 ‘51-60세’인 경우가 평균 2.54로 가장 적 게 알고 있었다. 유의수준($p < .01$)에서 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 직업에서는 ‘일반자영업자’인 경우가 평균 3.53으로 가장 많이 알고 있었으며, ‘농·어업’인 경우가 평균 2.44로 가장 적 게 알고 있었다. 유의수준($p < .01$)에서 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타

났다. 나머지 성별에서는 남자가 더 많이 알고 있었으며, 학력에서는 대학교 졸업이상인 경우가 가장 많이 알고 있었으며, 거주 지역에서는 북제주군에 거주하고 있는 경우가 가장 많이 알고 있었다. 그리고 월 평균 소득에서는 400만 원 이상인 경우가 가장 많이 알고 있었으나 모두 통계적으로 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다.

<표 4-5> 인구통계학적 특성에 따른 7대 프로젝트 사업에 대한 인식 차이

변수	항목	M	S. D	T/F
성별	남	3.20	1.078	1.431
	여	2.91	.985	
연령	21-30세	2.67	1.085	3.371**
	31-40세	3.12	1.053	
	41-50세	3.52	.870	
	51-60세	2.54	1.127	
	61세 이상	2.83	.753	
직업	농·어업	2.44	.882	3.190**
	회사원	3.21	1.122	
	주부	2.70	.949	
	공무원	3.43	.756	
	관광서비스업	2.53	1.125	
	일반자영업자	3.53	1.047	
	기타	2.88	.857	
학력	중학교이하졸업	2.33	.516	1.809
	고교졸업	3.05	.904	
	대학교졸업 이상	3.17	1.140	
거주 지역	제주시	3.01	1.022	.714
	서귀포시	3.00	1.155	
	북제주군	3.46	1.266	
	남제주군	3.15	.801	
월 평균 소득	100만원 미만	3.18	1.006	1.543
	100-200만원 미만	2.90	.995	
	300-400만원 미만	3.03	.969	
	400만 원 이상	3.57	1.342	

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

3) 7대 선도프로젝트 사업 설정 시 지역 및 사업 내용에 있어 제주도민의 공감대형성 정도

7대 선도프로젝트 사업 설정 시 지역 및 사업 내용에 있어 제주도민의 공감대형성 정도에서는 ‘그저 그렇다’라고 응답한 경우가 51명 45.9%로 가장 높게 나타났다. 전체 평균은 2.41로 나타나 공감대 형성이 안 되었다고 보는 것으로 나타났다.

<표 4-6> 지역 및 사업 내용에 있어 제주도민의 공감대형성 정도

문항	항목	빈도(N)	비율(%)
제주도민의 공감대형성 정도	전혀 그렇지 않은 편이다	14	12.6
	그렇지 않은 편이다	42	37.8
	그저 그렇다	51	45.9
	거의 잘된 편이다	4	3.6
	평균	2.41	
	전체	111	100.0

4) 지역 및 사업 내용에 있어 제주도민의 공감대형성 정도

인구통계학적 특성에 따른 제주도민의 공감대형성 차이에서는 연령과 거주 지역에 따라서 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 연령에서는 ‘41-50세’인 경우가 평균 2.70으로 공감대 형성 정도가 높게 나타났으며, ‘51-60세’인 경우가 평균 2.15로 공감대 형성이 낮다고 하였다. 유의수준 ($p<.05$)에서 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 거주 지역에서는 ‘제주시’에 거주한 경우가 평균 2.51로 공감대 형성 정도가 높게 나타났으며, ‘남제주군’에 거주한 경우가 평균 1.92로 공감대 형성 정도가 가장 낮게 나타났다. 유의수준($p<.05$)에서 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 성별, 직업, 학력, 월평균 소득에 따라서는 통계적으로 유의미

한 차이가 없는 것으로 나타났다.

<표 4-7> 인구통계학적 특성에 따른 제주도민의 공감대형성 차이

변수	항목	M	S. D	T/F
성별	남	2.43	.790	.419
	여	2.37	.711	
연령	21-30세	2.28	.752	2.445*
	31-40세	2.29	.716	
	41-50세	2.70	.637	
	51-60세	2.15	.987	
	61세 이상	2.50	.837	
직업	농.어업	2.22	.833	.256
	회사원	2.29	.825	
	주부	2.50	.527	
	공무원	2.36	.497	
	관광서비스업	2.40	.910	
	일반자영업자	2.50	.880	
	기타	2.41	.618	
학력	중학교이하졸업	2.17	.753	.333
	고교졸업	2.40	.744	
	대학교졸업 이상	2.43	.770	
거주지역	제주시	2.51	.740	2.473*
	서귀포시	2.38	.719	
	북제주군	2.38	.870	
	남제주군	1.92	.641	
월 평균 소득	100만원 미만	2.27	.827	1.633
	100-200만원 미만	2.27	.708	
	300-400만원 미만	2.56	.660	
	400만 원 이상	2.64	.929	

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

5) 위치선정에 있어 지역균형발전에 적합한 안배

7대 선도프로젝트 사업 위치선정에 있어 지역균형발전에 적합하게 안배 되었다고 생각하는가? 에서는 ‘그저 그렇다’라고 응답한 경우가 45명 40.5%로 가장 높게 나타났다. 전체 평균은 2.59로 나타나 적합한 안배가 이루어지지 않았다고 생각하는 것으로 나타났다.

<표 4-8> 위치선정에 있어 지역균형발전에 적합한 안배

문항	항목	빈도(N)	비율(%)
위치선정에 있어 지역균형발전에 적합한 안배	전혀 그렇지 않은 편이다	13	11.7
	그렇지 않은 편이다	36	32.4
	그저 그렇다	45	40.5
	거의 잘된 편이다	17	15.3
	평균	2.59	
	전체	111	100.0

6) 인구통계학적 특성에 따른 지역균형발전에 적합한 안배

인구통계학적 특성에 따른 지역균형발전에 적합한 안배의 차이를 분석한 결과는 <표 4-9>와 같다. 거주 지역에 따라서만 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 거주지역이 ‘제주시’인 경우가 평균 2.75로 가장 높게 나타났으며, ‘남제주군’인 경우가 평균 2.08로 가장 낮게 나타났다. 유의수준($p < .05$)에서 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

<표 4-9> 인구통계학적 특성에 따른 지역균형발전에 적합한 안배

변수	항목	M	S. D	T/F
성별	남	2.58	.917	-140
	여	2.61	.856	
연령	21-30세	2.56	.511	1.377
	31-40세	2.49	.978	
	41-50세	2.88	.857	
	51-60세	2.31	1.032	
	61세 이상	2.50	.837	
직업	농. 어업	1.89	.782	1.580
	회사원	2.57	.646	
	주부	2.50	1.080	
	공무원	2.71	.914	
	관광서비스업	2.40	.910	
	일반자영업자	2.72	.851	
	기타	2.88	.928	
학력	중학교이하졸업	2.00	.632	1.696
	고교졸업	2.55	.846	
	대학교졸업 이상	2.68	.920	
거주 지역	제주시	2.75	.881	2.624*
	서귀포시	2.50	.966	
	북제주군	2.38	.768	
	남제주군	2.08	.760	
월 평균 소득	100만원 미만	2.50	.913	1.165
	100-200만원 미만	2.44	.867	
	300-400만원 미만	2.79	.845	
	400만 원 이상	2.71	.994	

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

7) 7대 프로젝트사업 중 수정·보완이 필요한 개발사업

제주국제자유도시 개발에 있어 7대 선도프로젝트 사업 중 수정·보완이 필요하다면 어떤 개발 사업이라고 생각하십니까? 에서는 ‘쇼핑아울렛’이라고 한 경우가 37명 33.3%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음이 ‘제주국제공항 자유무역지대 조성’이 35명 31.5%로 높게 나타났다.

<표 4-10> 7대 프로젝트사업 중 수정·보완이 필요한 개발사업

문항	항목	빈도(N)	비율(%)
7대 프로젝트사업 중 수정·보완이 필요한 개발사업	첨단과학기술단지 조성	5	4.5
	생태.신화.역사공원 조성	17	15.3
	휴양형 주거단지 조성	9	8.1
	서귀포 미항 개발 조성	5	4.5
	중문 관광단지 확충	3	2.7
	쇼핑아울렛	37	33.3
	제주국제공항 자유무역지대 조성	35	31.5
	전체	111	100.0

4. 제주국제자유도시 개발에 대한 향후 제주주민의 의견

1) 제주국제자유도시로 성공하기 위한 가장 중요한 요소

제주국제자유도시로 성공하기 위한 가장 중요한 요소로는 ‘외부자본 유치’라고 한 경우가 42명 37.8%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음이 ‘중앙정부의 정책적 지원’이라고 한 경우가 33명 29.7%로 높게 나타났다.

<표 4-11> 제주국제자유도시로 성공하기 위한 가장 중요한 요소

문항	항목	빈도(N)	비율(%)
제주국제자유도시로 성공하기 위한 가장 중요한 요소	중앙정부의 정책적 지원	33	29.7
	지역주민의 참여	16	14.4
	외부자본 유치	42	37.8
	지역주민의 공감대형성	20	18.0
	전체	111	100.0

인구통계학적 특성에 따른 제주국제자유도시로 성공하기 위한 가장 중요한 요소와의 차이에서는 거주 지역에 따라서만 통계적으로 유의미한 차이가

있는 것으로 나타났다. 제주시에서는 ‘중앙정부의 정책적 지원’과 ‘외부자본 유지’가 높게 나타났으며, 서귀포시에서는 ‘지역주민의 공감대 형성’이 높게 나타났다. 북제주군과 남제주군은 ‘외부자본유지’가 높게 나타났다. 유의수준 ($p < .05$)에서 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

<표 4-12> 인구통계학적 특성에 따른 성공하기 위한 가장 중요한 요소

구분		성공하기 위한 가장 중요한 요소				합계	X ² df p
		중앙정부의 정책적 지원	지역주민의 참여	외부자본 유지	지역주민의 공감대형성		
성별	남	16 24.6%	8 12.3%	31 47.7%	10 15.4%	65 100.0%	6.492 3 p=.090
	여	17 37.0%	8 17.4%	11 23.9%	10 21.7%	46 100.0%	
연령	21-30세	9 50.0%	3 16.7%	3 16.7%	3 16.7%	18 100.0%	16.810 12 p=.157
	31-40세	8 19.5%	7 17.1%	14 34.1%	12 29.3%	41 100.0%	
	41-50세	10 30.3%	4 12.1%	16 48.5%	3 9.1%	33 100.0%	
	51-60세	3 23.1%	1 7.7%	8 61.5%	1 7.7%	13 100.0%	
	61세 이상	3 50.0%	1 16.7%	1 16.7%	1 16.7%	6 100.0%	
직업	농·어업	2 22.2%	3 33.3%	4 44.4%	0 .0%	9 100.0%	25.879 18 p=.103
	회사원	5 35.7%	3 21.4%	5 35.7%	1 7.1%	14 100.0%	
	주부	4 40.0%	1 10.0%	3 30.0%	2 20.0%	10 100.0%	
	공무원	0 .0%	4 28.6%	5 35.7%	5 35.7%	14 100.0%	
	관광서비스업	7 46.7%	2 13.3%	4 26.7%	2 13.3%	15 100.0%	
	일반자영업자	9 28.1%	2 6.3%	17 53.1%	4 12.5%	32 100.0%	
	기타	6 35.3%	1 5.9%	4 23.5%	6 35.3%	17 100.0%	
합계		33 29.7%	16 14.4%	42 37.8%	20 18.0%	111 100.0%	

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

계속

구분		성공하기 위한 가장 중요한 요소				합계	X ² df p
		중앙정부의 정책적 지원	지역주민의 참여	외부자본 유지	지역주민의 공감대형성		
거주지역	제주시	23 33.3%	8 11.6%	23 33.3%	15 21.7%	69 100.0%	16.464 9 p=.050
	서귀포시	4 25.0%	4 25.0%	3 18.8%	5 31.3%	16 100.0%	
	북제주군	3 23.1%	1 7.7%	9 69.2%	0 .0%	13 100.0%	
	남제주군	3 23.1%	3 23.1%	7 53.8%	0 .0%	13 100.0%	
학력	중학교이하 졸업	3 50.0%	1 16.7%	2 33.3%	0 .0%	6 100.0%	7.371 6 p=.288
	고교졸업	15 37.5%	7 17.5%	14 35.0%	4 10.0%	40 100.0%	
	대학교졸업 이상	15 23.1%	8 12.3%	26 40.0%	16 24.6%	65 100.0%	
수입	100만원 미만	8 36.4%	3 13.6%	3 13.6%	8 36.4%	22 100.0%	12.055 9 p=.210
	100-200만 원 미만	13 31.7%	7 17.1%	17 41.5%	4 9.8%	41 100.0%	
	200-300만 원 미만	8 23.5%	4 11.8%	17 50.0%	5 14.7%	34 100.0%	
	300만원 이상	4 28.6%	2 14.3%	5 35.7%	3 21.4%	14 100.0%	
합계		33 29.7%	16 14.4%	42 37.8%	20 18.0%	111 100.0%	

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

2) 제주국제자유도시의 조성방안 우선순위

제주국제자유도시의 조성방안 우선순위로는 ‘기반시설 확충’이 37명 33.3%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음이 ‘행정절차 간소화’가 32명 28.8%로 높게 나타났다.

<표 4-13> 제주국제자유도시의 조성방안 우선순위

문항	항목	빈도(N)	비율(%)
제주국제자유도시의 조성방안 우선순위	법인세 및 기타 조세 인하	11	9.9
	행정절차 간소화	32	28.8
	기반시설 확충	37	33.3
	질 좋은 노동력 공급	7	6.3
	쾌적한 주거, 여가시설확보	24	21.6
	전체	111	100.0

3) 지역특색에 맞게 특화된 개발이 필요한 개발사업

지역특색에 맞게 특화된 개발이 필요한 개발 사업으로는 ‘레저·스포츠산업’이 29명 26.1%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음이 ‘1차 청정농업’이 24명 21.6%로 높게 나타났다.

<표 4-14> 지역특색에 맞게 특화된 개발이 필요한 개발사업

문항	항목	빈도(N)	비율(%)
지역특색에 맞게 특화된 개발이 필요한 개발사업	골프 산업	3	2.7
	레저·스포츠산업	29	26.1
	문화·영상산업	11	9.9
	1차 청정농업	24	21.6
	노인 휴양산업	10	9.0
	국제회의 기능 산업	12	10.8
	카지노, 유흥오락시설	22	19.8
	전체	111	100.0

4) 제주도 개발에 있어서 가장 중점을 두어야 할 과제

제주도 개발에 있어서 가장 중점을 두어야 할 과제로는 ‘주민소득의 증대’가 52명 46.8%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음이 ‘지역균형개발’이 23명 20.7%로 높게 나타났다.

<표 4-15> 제주도 개발에 있어서 가장 중점을 두어야 할 과제

문항	항목	빈도(N)	비율(%)
제주도 개발에 있어서 가장 중점을 두어야 할 과제	주민소득의 증대	52	46.8
	개발이익의 지역 환원	19	17.1
	지역균형개발	23	20.7
	제주 전통문화의 보존	10	9.0
	수자원 등 자연환경의 보전	7	6.3
	전체	111	100.0

인구통계학적 특성에 따른 제주도 개발에 있어서 가장 중점을 두어야 할 과제에 대한 차이에서는 제주시에서는 ‘주민소득의 증대’가 높게 나타났으며, 서귀포시에서는 ‘지역균형개발’이 높게 나타났다. 북제주군과 남제주군은 제주시와 마찬가지로 ‘주민소득증대’가 높게 나타났다. 유의수준($p < .05$)에서 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

<표 4-16> 인구통계학적 특성에 따른 가장 중점을 두어야 할 과제 차이

구분		가장 중점을 두어야 할 과제					합계	X ² df p
		주민소득 의 증대	개발이익 의 지역 환원	지역균형 개발	제주 전통문화 의 보존	수자원 등 자연환경 의 보전		
성별	남	35 53.8%	12 18.5%	10 15.4%	5 7.7%	3 4.6%	65 100.0%	4.974 4 p=.290
	여	17 37.0%	7 15.2%	13 28.3%	5 10.9%	4 8.7%	46 100.0%	
연령	21-30세	4 22.2%	2 11.1%	8 44.4%	1 5.6%	3 16.7%	18 100.0%	24.009 16 p=.089
	31-40세	21 51.2%	4 9.8%	9 22.0%	5 12.2%	2 4.9%	41 100.0%	
	41-50세	15 45.5%	10 30.3%	5 15.2%	2 6.1%	1 3.0%	33 100.0%	
	51-60세	7 53.8%	3 23.1%	1 7.7%	1 7.7%	1 7.7%	13 100.0%	
	61세 이상	5 83.3%	0 .0%	0 .0%	1 16.7%	0 .0%	6 100.0%	
직업	농. 어업	6 66.7%	0 .0%	2 22.2%	0 .0%	1 11.1%	9 100.0%	31.764 24 p=.133
	회사원	9 64.3%	1 7.1%	1 7.1%	2 14.3%	1 7.1%	14 100.0%	
	주부	6 60.0%	1 10.0%	0 .0%	2 20.0%	1 10.0%	10 100.0%	
	공무원	5 35.7%	1 7.1%	7 50.0%	1 7.1%	0 .0%	14 100.0%	
	관광서비 스업	5 33.3%	2 13.3%	5 33.3%	1 6.7%	2 13.3%	15 100.0%	
	일반자영 업자	16 50.0%	8 25.0%	6 18.8%	2 6.3%	0 .0%	32 100.0%	
	기타	5 29.4%	6 35.3%	2 11.8%	2 11.8%	2 11.8%	17 100.0%	
합계		52 46.8%	19 17.1%	23 20.7%	10 9.0%	7 6.3%	111 100.0%	

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

계속

구분		가장 중점을 두어야 할 과제					합계	X ² df p
		주민소득 의 증대	개발이익 의 지역 환원	지역균형 개발	제주 전통문화 의 보존	수자원 등 자연환경 의 보전		
거주 지역	제주시	28 40.6%	15 21.7%	15 21.7%	7 10.1%	4 5.8%	69 100.0%	20.646 12 p=.056
	서귀포시	5 31.3%	1 6.3%	6 37.5%	1 6.3%	3 18.8%	16 100.0%	
	북제주군	8 61.5%	3 23.1%	1 7.7%	1 7.7%	0 .0%	13 100.0%	
	남제주군	11 84.6%	0 .0%	1 7.7%	1 7.7%	0 .0%	13 100.0%	
학력	중학교이하졸업	4 66.7%	0 .0%	2 33.3%	0 .0%	0 .0%	6 100.0%	5.175 8 p=.739
	고교졸업	21 52.5%	5 12.5%	7 17.5%	4 10.0%	3 7.5%	40 100.0%	
	대학교졸업 이상	27 41.5%	14 21.5%	14 21.5%	6 9.2%	4 6.2%	65 100.0%	
수입	100만원 미만	9 40.9%	4 18.2%	5 22.7%	1 4.5%	3 13.6%	22 100.0%	14.858 12 p=.249
	100-200만원 미만	20 48.8%	6 14.6%	11 26.8%	4 9.8%	0 .0%	41 100.0%	
	200-300만원 미만	17 50.0%	8 23.5%	5 14.7%	3 8.8%	1 2.9%	34 100.0%	
	300만원 이상	6 42.9%	1 7.1%	2 14.3%	2 14.3%	3 21.4%	14 100.0%	
합계		52 46.8%	19 17.1%	23 20.7%	10 9.0%	7 6.3%	111 100.0%	

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

5. 제주국제자유도시개발 여건 조성을 위한 제주특별자치도 시행

1) 투자유치를 위해 우선 해결해야 할 과제

제주국제자유도시개발 여건 조성을 위한 제주특별자치도가 성공적으로 이루어지기 위해선 투자유치가 중요하다고 보는데 투자유치를 위해 우선 해결해야 할 과제로는 ‘인허가 및 영향평가제도의 절차 및 과도한 규제 철폐’

라고 응답한 경우가 34명 30.6%로 가장 높게 나타났다. 그 다음이 ‘일관성 있고 예측 가능한 정책’이 25명 22.5%로 높게 나타났다.

<표 4-17> 투자유치를 위해 우선 해결해야 할 과제

문항	항목	빈도(N)	비율(%)
투자유치를 위해 우선 해결해야 할 과제	일관성 있고 예측 가능한 정책	25	22.5
	인허가 및 영향평가제도의 절차 및 과다한 규제 철폐	34	30.6
	제주국제공항, 제주항 및 기타 기반시설 확충	13	11.7
	외국경쟁지를 능가하는 조세감면	8	7.2
	제주국제자유도시개발에 대한 이미지 홍보, 마케팅	22	19.8
	외국인이 즐기는 오락업 허용	8	7.2
	기타	1	.9
	전체	111	100.0

2) 제주특별자치도 시행 시 제주도에서 가장 우선순위로 해결 해야 할 과제

제주특별자치도가 2006년 7월 1일부터 시행되는데 가장 우선순위로 해결
해야할 과제로는 ‘지역경제 활성화’라고 한 경우가 50명 45.0%로 가장 높게
나타났다. 그 다음이 ‘관광산업의 강화’가 23명 20.7%로 높게 나타났다.

<표 4-18> 제주특별자치도 시행 시 가장 우선순위로 해결해야할 과제

문항	항목	빈도(N)	비율(%)
제주특별자치도 시행 시 가장 우선순위로 해결해야할 과제	지역경제 활성화	50	45.0
	지역 간 갈등문제해소	19	17.1
	관광산업의 강화	23	20.7
	정부의 재정지원 확보	14	12.6
	행정구조 개편	5	4.5
	전체	111	100.0

인구통계학적 특성에 따른 제주특별자치도가 2006년 7월 1일부터 시행되는데 가장 우선순위로 해결해야할 과제에 대한 차이에서는 직업에 따라 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 직업이 농·어업, 회사원, 일반자영업자, 기타인 경우는 ‘지역경제 활성화’가 높게 나타났으며, 공무원은 ‘지역 간 갈등문제 해소’, 주부와 관광서비스업에 종사한 사람은 ‘관광산업의 강화’가 높게 나타났다. 유의수준($p < .001$)에서 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

<표 4-19> 인구통계학적 특성에 따른 가장 우선순위로 해결해야할 과제

구분		가장 우선순위로 해결해야할 과제					합계	X ² df p
		지역경제 활성화	지역 간 갈등문제 해소	관광산업 의 강화	정부의 재정지원 확보	행정구조 개편		
성별	남	36 55.4%	9 13.8%	11 16.9%	6 9.2%	3 4.6%	65 100.0%	7.221 4 p=.125
	여	14 30.4%	10 21.7%	12 26.1%	8 17.4%	2 4.3%	46 100.0%	
연령	21-30세	3 16.7%	5 27.8%	8 44.4%	1 5.6%	1 5.6%	18 100.0%	20.350 16 p=.205
	31-40세	19 46.3%	7 17.1%	4 9.8%	9 22.0%	2 4.9%	41 100.0%	
	41-50세	17 51.5%	5 15.2%	6 18.2%	3 9.1%	2 6.1%	33 100.0%	
	51-60세	7 53.8%	1 7.7%	4 30.8%	1 7.7%	0 .0%	13 100.0%	
	61세 이상	4 66.7%	1 16.7%	1 16.7%	0 .0%	0 .0%	6 100.0%	
직업	농·어업	6 66.7%	1 11.1%	1 11.1%	1 11.1%	0 .0%	9 100.0%	67.149 24 p=.000
	회사원	7 50.0%	2 14.3%	1 7.1%	4 28.6%	0 .0%	14 100.0%	
	주부	4 40.0%	0 .0%	5 50.0%	1 10.0%	0 .0%	10 100.0%	
	공무원	2 14.3%	8 57.1%	0 .0%	1 7.1%	3 21.4%	14 100.0%	
	관광서비 스업	2 13.3%	2 13.3%	10 66.7%	1 6.7%	0 .0%	15 100.0%	
	일반자영 업자	19 59.4%	4 12.5%	3 9.4%	4 12.5%	2 6.3%	32 100.0%	
	기타	10 58.8%	2 11.8%	3 17.6%	2 11.8%	0 .0%	17 100.0%	
합계		50 45.0%	19 17.1%	23 20.7%	14 12.6%	5 4.5%	111 100.0%	

계속

구분		가장 우선순위로 해결해야할 과제					합계	X ² df p
		지역경제 활성화	지역 간 갈등문제 해소	관광산업 의 강화	정부의 재정지원 확보	행정구조 개편		
거주지역	제주시	31 44.9%	9 13.0%	17 24.6%	9 13.0%	3 4.3%	69 100.0%	30.245 12 p=.003
	서귀포시	2 12.5%	9 56.3%	1 6.3%	2 12.5%	2 12.5%	16 100.0%	
	북제주군	8 61.5%	1 7.7%	2 15.4%	2 15.4%	0 .0%	13 100.0%	
	남제주군	9 69.2%	0 .0%	3 23.1%	1 7.7%	0 .0%	13 100.0%	
학력	중학교이 하졸업	6 100.0%	0 .0%	0 .0%	0 .0%	0 .0%	6 100.0%	14.901 8 p=.061
	고교졸업	14 35.0%	6 15.0%	14 35.0%	5 12.5%	1 2.5%	40 100.0%	
	대학교졸 업 이상	30 46.2%	13 20.0%	9 13.8%	9 13.8%	4 6.2%	65 100.0%	
수입	100만원 미만	8 36.4%	6 27.3%	4 18.2%	4 18.2%	0 .0%	22 100.0%	12.391 12 p=.415
	100-200만 원 미만	18 43.9%	8 19.5%	9 22.0%	3 7.3%	3 7.3%	41 100.0%	
	200-300만 원 미만	14 41.2%	3 8.8%	9 26.5%	6 17.6%	2 5.9%	34 100.0%	
	300만 원 이상	10 71.4%	2 14.3%	1 7.1%	1 7.1%	0 .0%	14 100.0%	
	합계	50 45.0%	19 17.1%	23 20.7%	14 12.6%	5 4.5%	111 100.0%	

3) 지역경제 활성화에 대한 역점분야

국제자유도시건설과 제주특별자치도의 시행에 따른 궁극적인 목표는 제주주민의 삶의 질 향상인데 이에 따른 지역경제 활성화에 대한 역점분야로는 ‘외자유치를 통한 대형 프로젝트 사업’이라고 한 경우가 33명 29.7%로 가장 높게 나타났다. 그 다음이 ‘감귤산업을 포함한 1차 산업’, ‘관광산업’이라

고 한 경우가 각각 29명 26.1%로 높게 나타났다.

<표 4-20> 지역경제 활성화에 대한 역점분야

문항	항목	빈도(N)	비율(%)
지역경제 활성화에 대한 역점분야	감귤산업을 포함한 1차 산업	29	26.1
	관광산업	29	26.1
	IT, BT등 신 성장산업	18	16.2
	외자유치를 통한 대형 프로젝트 사업	33	29.7
	기타	2	1.8
	전체	111	100.0

제 3 절 연구 분석에 관한 시사점

제주도의 개발은 1963년 「제주자유항 건설계획」 수립 후 수차례에 걸쳐 추진되어 왔으나 거의 유보되었다가 1995년 제주도개발 특별법 규정에 의한 「제주도 종합개발 계획」이 작성되어 3개 관광단지 20개관광지구가 지정되어 시행중에 있으나 연구 분석 결과 제주도 주민들은 제주도 관광개발로 인한 개발성과 및 주민의 참여, 개발로 인한 개발이익의 지역 내 환원에서도 거의 비슷한 5점 만점에 평균이 2.5정도로 나타나 ‘거의 그렇지 않다’ 즉 개발성과에 만족하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 원인은 정부에서도 제주도를 제주국제자유도시특별법에 의하여 제주개발에 관한 미온적인 것을 특별법에 의하여 강력히 추진하려는 의도와 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.

제주국제자유도시 핵심사업인 7대 선도프로젝트 사업에 대한 일반적인 인식에서도 전체적인 평균이 5점 만점에 3.08로 나타나 보통으로 알고 있는

것으로 나타났으며 교차분석결과 연령에서는 41-50세인 경우가 가장 많이 알고 있었으며, 연령이 51-60세인 경우가 평균 2.54로 가장 적게 나타났고, 직업에서는 일반자영업자인 경우가 평균 3.53으로 가장 많이 알고 있었으며, 농·어업인 경우가 평균 2.44로 가장 적게 알고 있었고, 학력에서는 대학교 졸업이상인 경우가 가장 많이 알고 있는 것으로 나타났다. 7대 선도프로젝트 사업 설정 시 지역 및 사업 내용에 있어 제주도민의 공감대형성 정도에서도 ‘그저 그렇다’라고 응답한 경우가 45.9%로 가장 높게 나타났으며 전체 평균은 2.41로 나타나 공감대 형성이 안 되었다고 보는 것으로 나타났으므로 향후 제주국제자유도시 핵심 사업에 대한 지역주민들의 홍보와 참여가 필요함을 알 수 있었다.

제주국제자유도시로 성공하기 위한 가장 중요한 요소로는 ‘외부자본 유치’라고 한 경우가 37.8%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음이 ‘중앙정부의 정책적 지원’이라고 한 경우가 29.7%로 높게 나타났다. 제주국제자유도시 개발에 있어서 가장 중점을 두어야 할 과제로는 ‘주민소득의 증대’가 46.8%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음이 ‘지역균형개발’이 20.7%로 높게 나타났는데 인구통계학적 특성에 따른 차이에서 제주국제자유도시로 성공하기 위한 가장 중요한 요인과 가장 중점을 두어야 할 요인에 제주시, 북제주군, 남제주군에서 ‘중앙정부의 정책적 지원’과 ‘외부자본유치’ 및 ‘주민소득의 증대’가 가장 높게 나타났고, 연령대에서는 31세에서 50세까지가, 학력에서는 대학교 졸업 이상자가 똑같이 가장 높게 나타났음을 알 수 있는데 이는 1960년대부터 정부의 정책적 지원 없는 제주도개발계획과 영세한 지자체의 재정자립도로 인한 공공 및 개발투자에 한계가 있었음을 보여 주는 것이다.

투자유치를 위해 우선 해결해야 할 과제에 대한 질문에서는 ‘인허가 및 영향평가제도의 절차 및 과도한 규제 철폐’라고 응답한 경우가 30.6%로 가장 높게 나타났으며 그 다음이 ‘일관성 있고 예측 가능한 정책’이 22.5%로

높게 나타났다. 2006년 7월 1일부터 제주국제자유도시 여건 조성을 뒷받침하기 위한 제주특별자치도가 시행되는데 가장 우선순위로 해결해야 할 과제로는 ‘지역경제 활성화’라고 한 경우가 45.0%로 가장 높게 나타났고, 그 다음이 ‘관광산업의 강화’가 20.7%로 높게 나타났으며, 인구통계학적 특성에 따라 직업이 농·어업, 회사원, 일반자영업자, 기타인 경우는 ‘지역경제 활성화’가 공무원은 ‘지역 간 갈등문제 해소’를 주부와 관광서비스업에 종사하는 사람은 ‘관광산업의 강화’가 높게 나타나 직업에 따라 상당히 차이가 있음을 알 수 있다.

마지막으로 지역경제 활성화에 대한 역점분야에 대한 질문에서는 ‘외자유치를 통한 대형프로젝트 사업’이라고 한 경우가 29.7%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음이 ‘감귤산업을 포함한 1차 산업’ 및 ‘관광산업’이라고 한 경우가 각각 29명 26.1%로 높게 나타났다. 따라서 국제자유도시개발의 성공적 추진을 위해서는 그동안 추진되어왔던 제주개발의 현황에 대한 진단과 분석을 통한 전략수립이 필요한 시점이며, 제주국제자유도시의 개발현황과 발전방향에 대한 제주도민이 주는 시사점을 정리하면 우선 내국인의 시각보다는 주변 경쟁지역과의 비교 우위를 점할 수 있도록 제주도가 갖고 있는 장점을 극대화하고 단점을 최소화할 수 있도록 개발방향을 재정립하고 이를 효율적으로 추진할 수 있는 개발정책의 예측 가능하고, 중앙정부의 일관성 있는 정책적 지원을 위한 제도적 개선이 우선적으로 필요하며 둘째, 지역경제 활성화의 최대 문제점으로 지적한 ‘외부자본투자유치’ 셋째, 도민갈등 해소 및 지역균형발전을 위한 주민참여제도가 제주국제자유도시 성공을 위한 핵심적 과제로 볼 수 있다.

제 5 장 결 론

제주도는 섬 지역으로 고립되어있고 경제규모도 적어 차별적인 법제도 적용이 아주 용이하다. 또한 제주도는 동북아 중심지로서 인구 500만 명 이상 1,000만 명 이내의 거대 배후도시 20여개가 2시간 이내 비행으로 접근할 수 있고, 13억 인구의 중국, 경제대국 일본의 연결이 용이한 지정학적 중심지에 위치하고 있으며, 주변경쟁국보다 우월한 천혜의 자연경관과 청정 환경이라는 이점을 갖고 있다.

국제자유도시 건설은 외국기업의 유치를 통해서 국내에 외화유입을 촉진시킬 수 있고, 지역주민의 소득 및 고용증대효과도 기대할 수 있다. 또한 선진국의 기술, 정보, 금융 및 경영기법의 습득이 가능하고 선진적인 도시문화도 함께 전파될 수 있을 것이다. 즉 국제자유도시는 또 하나의 신도시에 그치는 것이 아니라 21세기의 세계화된 모델도시로서 국가 전반의 선진화를 앞당기는 매개체가 될 수 있는 것이다.

한편, 제주도는 이제 제주특별자치도의 출범을 준비하고 있다. 제주특별자치도가 실시되면 제주도에는 여타 시·도와는 차별화된 자치권이 발동될 것이고, 이를 토대로 하여 지역특성을 살리는 독자적인 행정추진이 가능해질 것이다. 따라서 성공적인 제주국제자유도시 건설을 위해서는 이러한 여건변화에 대한 준비를 철저히 해야 할 것이다.

본 논문에서 지역주민의 설문조사를 통해 분석해 본 제주국제자유도시와 제주특별자치도의 성공요인으로는 '외부자본의 투자유치' 및 '재정 자주권 확보'이다. 또한 '지역경제 활성화'의 최대 문제점으로 지적된 '투자유치부진'을 위한 법적·제도적 보완이 필요하며, 개발 촉진을 위해 세금감면과 기초인프라 확충이 필요하다.

그리고 제주특별자치도 출범을 맞이하여 앞으로의 제주지역개발은 중앙 정부의 획일적인 정책에 의해 유도되어왔던 하향식 접근에서 탈피하여 지역 특성에 부합되는 정책이 수립되어야 할 것이며, 제주도 개발정책에 지역주민의 의사가 적극적으로 반영되어 제주국제자유도시 개발에 대한 제주도민들의 공감대를 형성하고, 나아가 동참을 유도할 수 있는 유연한 정책개발이 시급하다. 이러한 사항들이 계획대로 추진된다면 제주도는 사람들이 장기간 머물고 싶은 장소, 새로운 고부가가치 창출이 가능한 경제 환경, 아름다운 자연 환경과 어우러져 국제적 명성을 얻게 될 것이다.

그러나 이러한 계획은 제주국제자유도시개발센터의 활동만으로는 역부족일 것일 것이다. 개발센터 뿐만 아니라, 중앙정부 및 제주도, 그리고 지역주민 등 이해당사자들의 적극적인 동참과 노력이 필수적임은 주지의 사실이다. 특히 제주국제공항 및 항만의 확충 등 사회간접자본(SOC)의 개선에 대해서는 중앙정부의 정책이 일관성 있게 추진되어야 여타 다른 개발들이 예측가능하게 될 것이다. 또한 공공부문에 대한 투자가 차질 없이 이루어졌을 때 국내외 투자자들이 안심하고 투자해올 수 있을 것이다. 더불어 해외투자자들의 제주도 투자활동에 방해가 될 수 있는 불필요한 행정규제들은 선진국 수준으로 조속히 완화되거나 철폐되어야 할 것이다.

제주도는 홍콩이나 싱가포르와 경쟁할 수 있는 국제자유도시 조성을 위해 열악한 투자환경, 양질의 노동력 등 미흡한 것이 많은 게 사실이다. 그러나 우리나라는 세계 어느 나라에서도 보여주지 못한 개발 잠재력을 보유하고 있기 때문에 향후 세계적인 국제자유도시로 거듭날 무한한 가능성을 갖고 있다. 이를 위해 제주도 지역특성에 맞는 개발에 대한 장기적인 로드맵을 수립하고 추진을 지원하면서, 온 제주도민들의 역량을 한데모아 적극적인 동참을 유도한다면, 제주도는 환경친화적이면서 21세기 첨단 비즈니스의 중심이 되는 제주국제자유도시로 거듭날 것이다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 건설교통부, 평화의 섬 제주 : 국제자유도시 추진 전략, 2000.
- 건설교통부, 국토의 경쟁력 강화와 삶의 질 향상 : 국민의 정부 3년 건설교통정책의 성과와 과제, 건설교통부, 2001.
- 건설교통부, 2004 제주국제자유도시 추진에 관한 연차보고서
- 국무총리국무조정실 제주국제자유도시추진기획단, 제주도개발특별법 개정 법률안조문별 설명자료, 2001.
- 국무총리국무조정실 제주국제자유도시추진기획단, 제주국제자유도시 기본계획, 2001.
- 국무총리국무조정실, 제주특별자치도 추진계획 구성(안), 2005.6
- 신동춘, 제주국제자유도시 추진을 위한 해외사례조사 보고서, 건설교통부, 2001.4
- 손성태, 부동산관계법규, 법문사, 2004.
- 이성근, 부동산 금융론, 부연사, 2003.
- 재외제주도민회협의회, 제주국제협의회, 제주대학교 동아시아연구소(공편), 새천년, 새 제주 : 백만 제주인의 힘과 대응전략, 으뜸, 2001.
- 제주도 국제자유도시추진기획단, 국제자유도시 추진 사례집 : 주요국의 투자 자유지역을 중심으로, 제주도국제자유도시추진기획단, 1999.
- 제주국제자유도시개발센터, 제주국제자유도시시행계획, 2004.3
- 제주도, 제주국제자유도시종합계획, 2001.11
- 제주도, 제주특별자치도 추진기본계획, 2006.3
- 제주발전연구원, 제주특별자치도 기본방향 및 실천전략, 2004.11
- Jones Lang LaSalle, 제주도 국제자유도시 개발 타당성 조사 및 기본계획,

2000.6

2. 연구논문

- 고성준, 남북 화해·협력 시대와 제주국제자유도시건설, 제주발전 연구 제 4집, 2000.
- 국토개발연구원, 외국인 투자촉진을 위한 투자 자유지역 조성방안에 관한 세미나 발표자료, 국토개발연구원, 1998.
- 김동주, 외국인 투자 촉진을 위한 투자 자유지역 조성방안 연구, 국토개발연구원, 1998.
- 김정희, 제주도 지역개발정책의 방향설정에 관한 연구, 박사학위논문, 1994.
- 김철희, 제주국제자유도시추진전략, 한국부동산정책학회 세미나 자료집, 2005.
- 송재호, 제주형 관광자유도시 논의 : 수정 모델의 모색, 제주관광학 연구 제3집, 2000.
- 양영철, 국제자유도시정책에 대한 비판적 고찰, 제주대 법과정책 제5호, 1999.
- 양하백, 제주도 국제관광 활성화 방안 연구, 국토연구원, 1999.
- 오준근, 국제자유도시(규제 자유지역)의 도입에 관한 입법 방안, 한국법제연구원, 2001.
- 이상준, 세계자유도시 조성방안 연구, 국토개발연구원, 1998.2
- 장세훈, 국제자유도시개발의 현황과 향후발전과제, 입법정보 제36호, 국회도서관, 2002.3

<부록 : 설문지 조사>

제주국제자유도시의 개발현황과 발전방향에 관한 설문조사

안녕하십니까?

본 설문지는 제주국제자유도시 개발에 있어 개발현황에 대한 만족도 및 문제점을 알아보고 이를 토대로 향후 제주국제자유도시 개발에 있어 발전적인 방향을 제시하기 위해 주민의 의견을 조사하기 위하여 작성된 것입니다.

본 설문지에 대한 귀하의 의견이나 내용은 무기명으로 처리되며, 학문적인 연구와 통계적 분석에만 사용될 뿐입니다. 귀하의 응답이 본 조사자의 연구에 귀중한 자료로 활용되오니 바쁘시더라도 이 질문에 성실히 답변해 주시면 감사하겠습니다.

2006년 5월 일
경희대학교 행정대학원
부동산학과 석사과정
김 종 대

♣ 아래 질문을 잘 읽어보시고 해당사항에 “√” 표시를 하여주시기 바랍니다.

I. 지금까지 추진된 3개단지, 20개 지구 관광개발에 의한 개발성과에 대한 만족도 질문

1. 지금까지 진행된 제주관광개발이 계획대로 이루어졌다고 생각하십니까?
① 정말 그렇다 ② 거의 그런 편이다 ③ 그저 그렇다
④ 거의 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

2. 제주도관광 개발할 때 지역주민의 의견을 반영하여 개발에 착수하였다고 생각하십니까?
① 정말 그렇다 ② 거의 그런 편이다 ③ 그저 그렇다
④ 거의 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

3. 제주관광개발로 인하여 주민의 일자리가 증가하였다고 생각하십니까?
① 정말 그렇다 ② 거의 그런 편이다 ③ 그저 그렇다
④ 거의 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

4. 제주관광개발로 인한 개발이익이 지역에 환원되었다고 생각하십니까?
① 정말 그렇다 ② 거의 그런 편이다 ③ 그저 그렇다
④ 거의 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

5. 제주관광개발로 인하여 제주도의 자연환경이 훼손되고 오염되었다고 생각하십니까?
① 정말 그렇다 ② 거의 그런 편이다 ③ 그저 그렇다
④ 거의 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

II. 제주국제자유도시 핵심사업인 7대 선도프로젝트 사업에 대한 일반적인 질문

6. 제주국제자유도시 개발의 핵심사업인 7대 선도프로젝트 사업을 알고 계십니까?
- ① 잘 알고 있다 ② 거의 알고 있는 편이다 ③ 그저 그렇다
④ 거의 모르고 있다 ⑤ 전혀 모르고 있다
7. 제주국제자유도시개발 핵심사업인 7대 선도프로젝트 사업 설정 시 지역 및 사업내용에 있어 제주도민의 공감대형성이 어느 정도 되었다고 보십니까?
- ① 정말 잘된 편이다 ② 거의 잘된 편이다 ③ 그저 그렇다
④ 그렇지 않은 편이다 ⑤ 전혀 그렇지 않은 편이다
8. 제주국제자유도시개발 핵심사업인 7대 선도프로젝트 사업 위치선정에 있어 지역균형발전에 적합하게 안배 되었다고 보십니까?
- ① 정말 잘된 편이다 ② 거의 잘된 편이다 ③ 그저 그렇다
④ 그렇지 않은 편이다 ⑤ 전혀 그렇지 않은 편이다
9. 제주국제자유도시 개발에 있어 7대 선도프로젝트 사업 중 수정·보완이 필요하다면 어떤 개발 사업이라고 생각하십니까?
- ① 첨단과학기술단지 조성 ② 생태·신화·역사공원 조성
③ 휴양형 주거단지 조성 ④ 서귀포 미항 개발 조성
⑤ 중문 관광단지 확충 ⑥ 쇼핑아울렛
⑦ 제주국제공항 자유무역지대 조성

Ⅲ. 제주국제자유도시 개발에 대한 향후 제주주민의 의견에 대한 질문

10. 제주국제자유도시로 성공하기 위한 가장 중요한 요소를 무엇이라고 보십니까?

- ① 중앙정부의 정책적 지원 ② 지역주민의 참여 ③ 외부자본유치
④ 지역주민의 공감대형성 ⑤ 기타

11. 제주국제자유도시의 조성 방안 중 귀하는 어느 것에 우선순위를 두시겠습니까?

- ① 법인세 및 기타 조세 인하 ② 행정절차 간소화 ③ 기반시설 확충
④ 질 좋은 노동력의 공급 ⑤ 쾌적한 주거, 여가시설확보 ⑥ 기타

12. 제주국제자유도시 개발에 있어 지역특색에 맞게 특화된 개발이 필요하다면 어떤 개발 사업이라고 생각하십니까?

- ① 골프 산업 ② 레저·스포츠 산업 ③ 문화·영상산업
④ 1차 청정농업 ⑤ 노인 휴양 산업 ⑥ 국제회의 기능 산업
⑦ 카지노·유홍오락산업 ⑧ 기타

13. 제주국제자유도시를 위한 제주도개발에 있어서 가장 중점을 두어야 할 과제로 생각하고 있는 것은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 주민소득의 증대 ② 개발이익의 지역 환원 ③ 지역균형개발
④ 제주 전통문화의 보존 ⑤ 수자원 등 자연환경의 보전 ⑥ 기타

IV. 제주국제자유도시개발 여건 조성을 위한 제주특별자치도 시행에 따른
질문

14. 제주국제자유도시개발 여건 조성을 위한 제주특별자치도가 성공적으로 이루어지기 위해선 투자유치가 중요하다고 보는데 투자유치를 위해 우선 해결할 과제를 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 일관성 있고 예측 가능한 정책
- ② 인허가 및 영향평가제도의 절차 및 과도한 규제 철폐
- ③ 제주국제공항, 제주항 및 기타 기반시설 확충
- ④ 외국경쟁지를 능가하는 조세감면
- ⑤ 제주국제자유도시개발에 대한 이미지 홍보·마케팅
- ⑥ 국공유지임대
- ⑦ 외국인이 즐기는 오락 업 허용
- ⑧ 기타

15. 제주특별자치도가 2006년 7월 1일부터 시행되는데 제주도에서 가장 우선 순위로 해결할 과제를 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 지역경제 활성화 ② 지역간 갈등문제해소 ③ 관광산업의 강화
- ④ 정부의 재정지원 확보 ⑤ 행정구조 개편 ⑥ 기타

16. 국제자유도시건설과 제주특별자치도의 시행에 따른 궁극적인 목표는 제주 주민의 삶의 질 향상인데 이에 따른 지역경제 활성화에 대한 역점분야를 꼽는다면 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 감귤산업을 포함한 1차 산업 ② 관광산업
- ③ IT, BT 등 신 성장산업 ④ 외자유치를 통한 대형 프로젝트사업
- ⑤ 기타

V. 다음은 귀하에 대한 일반적인 사항에 관한 질문입니다.

17. 귀하의 성별은?

- ① 남 ② 여

18. 귀하의 연령대는 어떻게 되십니까?

- ① 21 ~ 30세 ② 31 ~ 40세 ③ 41 ~ 50세
④ 51 ~ 60세 ⑤ 61세 이상

19. 귀하의 직업은?

- ① 농·어업 ② 회사원 ③ 주부 ④ 공무원
⑤ 관광서비스업 ⑥ 일반자영업자 ⑦ 기타

20. 귀하의 학력은?

- ① 중학이하졸업 ② 고교졸업 ③ 대학교졸업 ④ 대학원졸업이상

21. 귀하의 거주 지역은?

- ① 제주도 ② 서귀포시 ③ 북제주군 ④ 남제주군 ⑤ 기타

22. 귀하 가정의 월 평균 수입액은?

- ① 100만 원미만 ② 100 ~ 200만 원미만 ③ 200 ~ 300만 원미만
④ 300 ~ 400만 원미만 ⑤ 400 ~ 500만 원미만 ⑥ 500만 원 이상

대단히 감사합니다.

ABSTRACT

A Study on Development State and Growth Direction for Jeju International Free City

Jong-Dae Kim
Department of Real Estate
Graduate School of Public Administration
Kyung Hee University

The policy to establish in central government has to present the direction to improve welfare and quality of living for all the people, the policy to establish at each local government should be a policy to reflect well for claim of relevant local residents.

The development policy of Jeju to be carried forward till now has been driven forward uniformly independent of Jejudo residents' intention as justifying of sightseeing development in national level without participation of local residence. As the result, even though 3 housing complex and 20 zones of sightseeing development have been assigned, except several places the progress of development is slow state. Especially in last April 2002, the development plan of 'Jeju International Free City' to be presented with Jejudo's future vision is not opaque state wether or not realizability due to the results of investment attraction for the outside world capital is inactive and not to draw anticipation and

sympathy of residence.

In this study, the development outcome, problems and future project of 'Jeju International Free City' have been analyzed. Through a case of foreign successful international free city, our problem and improvement project have been presented, also through the result of questionnaire for local residents, it was presented development direction in connecting with the sailing of 'Jeju Special Self-government Province' and building up of Jeju International Free City.

According analysis of questionnaire in opposition to Jeju's residents, with a given condition in order to build up successfully Jeju International Free City, 'Investment attraction for outside world capital', 'Policy support in Central Government', 'Residents anticipation and forming of Sympathy' should be precedence over the others.

Consequently, from the existing 7 great leading projects and 20 sightseeing areas central developing system, acting in concert with variation of given condition for the change of sightseeing pattern on the inside and outside of the country, and the sailing of 'Jeju Special Self-government Province', it throws up resolutely that has to throw away, we think it is the most urgent business to make competitive invested goods that investors have desire for. And together with new understanding regarding necessity of development to be coincident with Jeju district characteristic, local resident's intention was collected appropriately and reflected, if the international free city development to be able to accomplish the value to be requested by residents have been groped and driven forward as schedule, as the de facto international free

city to cultivate environment-friendly sightseeing city, high-tech science technology city, recreation city staying in long-term, income improvement of province's residents and the function of internationalization leadership that natives and foreigners prefer to, will be set up.