



제10장 제주지방 - 제주의 발전전망

권상철 (제주대학교)

1. 21세기 제주권 발전의 여건

제주도민들은 21세기 제주도가 나아가야 할 발전방향에 대한 의견조사(제주발전연구원에서 2001년 2월 제주도에 거주하는 만 20세 이상의 1,050명을 대상으로 한 제주국제자유도시계획 주민의견조사)에서 ‘쾌적한 생활환경,’ ‘국제관광지역,’ ‘국제적 교역중심지역,’ ‘과학영농의 중심지역,’ ‘첨단산업지역’ 등을 우선 순위로 중시하며 쾌적한 삶과 지역발전을 동시에 원하고 있음을 보여주었다. 세부적으로 생활환경면에서 도민들은 주거분야에 관해서는 만족을 느끼고 있는 반면 자녀교육을 위한 교육시설이 열악하고 보건의료서비스에 관해서도 불만족스러움을 표출하고 있었다. 지역개발에 관해서는 개발과정에서 주민이 혜택을 보지 못하고 있다고 과반수 이상이 답하였고, 지역개발 과정에서 지역주민의 의견수렴에 관해서도 과반수 이상이 불충분하다고 답하여 근간까지의 지역개발이 그다지 도민의 참여와 이익을 대변하지 못한 것으로 나타나고 있다. 제주도민들은 제주도의 지역개발은 주민소득 증대, 자연환경보호, 그리고 도민참여 확대 등을 우선순위로 고려하고 있어, 도민들의 입장은 이제 장소의 번영보다는 주민의 번영으로 개발방향을 선호하고 있음이 뚜렷이 나타나고 있다. 또한 관광개발의 성과는 보통인 것으로 보는 도민이 과반수를 넘었고, 성공적인 관광개발을 위해서는 중앙정부의 정책적 지원과 지역주민의 의지와 주민의사의 적극 수용을 제시하고 있어 개발방향이나 방법에 있어 중앙과 지방의 괴리가 나타나고 있는 것으로 보인다.

제주도는 제4차 국토종합계획의 기본 목표에서 21세기 국가발전을 견인하고 지역경제 기반을 확충하며 삶의 질을 제고시키기 위하여 관광, 비즈니스, 물류, 교역, 금융 등 지식기반 산업의 복합적 전략기지로써 친환경적 복합형 국제자유도시 건설로 계획되어 있다. 제주국제자유도시계획은 이러한 국토종합계획에 기초하여 제주의 발전잠재력과 제약요인을 파악하기 위한 SWOT(Strength 강점, Weakness 약점, Opportunity 기회, Threat 위협)분석에서, 강점으로는 지정학적으로 중국, 대만, 일본 등과 인접해 있어 동북아시아의 중심이라

는 전략적 위치를 차지하고 있고, 뛰어난 자연환경과 양호한 기후 조건을 갖추고 있으며, 도서지역으로 국내 다른 지역과는 차별화된 법령 및 계획의 적용이 가능하고, 광범위한 편의시설과 국제수준의 호텔을 포함하는 관광산업 기반시설을 갖추고 있음을 들고 있다. 약점으로는 지리적 고립성으로 높은 물류비용, 섬의 상당부분이 중산간지역으로 개발에 부적합하고, 인구 규모의 한계로 독자적 제조업 수요시장이 형성되어 있지 않고, 대외 의존적 지역경제체제와 열악한 지방재정, 숙련된 노동력과 국제 비즈니스 및 관광산업 종사자의 외국어 구사능력이 부족, 젊고 우수한 인력의 역외유출 현상이 심화되고 있으며, 전국수준보다 강화된 환경기준 적용과 지역개발에 대한 사회·문화적 관행이 외국인 투자의 장애요인이 될 수 있을 것으로 평가된다. 기회요인으로는 고도 정보화 사회의 도래와 첨단기술의 발전으로 도서지역의 입지적 한계가 점차 극복될 것이며, 중국의 해외여행 자유화 확대 조치로 중국인 관광객 증가가 예상됨. 남북교류가 확대될 경우 한라산-백두산 교차관광의 특수성을 기대할 수 있고 남북한 고위급 회담의 개최지로 평화의 섬 이미지를 제고시킬 수 있음을 들고 있다. 위협요인으로는 시장개방에 따라 특히 1차산업의 타격이 예상되고, 중국의 WTO 가입으로 감귤산업 등 농업부문의 미래가 불투명하게 평가되고 있으며, 국내 및 동북아 여타지역의 유사한 개발계획으로 외국인 투자유치 가능성이 위축되고, 비용이 저렴한 동남아시아 관광지와 관광산업 경쟁이 심화되고 있으며, 남북교류 활성화에 따라 타 자치단체 및 북한과의 관광경쟁 관계가 예상되고 있다.

제주도는 현재 제주의 발전잠재력을 극대화시키고 약점과 위협을 극복하며 제주도민의 복지를 증진시키며 국가발전에도 보탬이 되는 지혜를 필요로 하는 시기이다. 여기에는 청정한 자연환경, 특이한 섬문화 등 관광잠재력을 극대화시켜 세계적 관광휴양지로 개발하고, 다양한 생물자원과 유전자원을 활용한 첨단생명공학 산업을 육성하고 농 수 축산물의 종자생산기지를 조성함과 동시에 제주 전통문화의 보전과 재조명을 통해 경쟁력 있는 지역 문화와 문화인프라를 구축하는 것을 포함하고 있다. 제주국제자유도시계획과 제1차 국가균형발전 5개년계획 하에서 다가오는 미래의 향방을 걸고 있는 상황이다.

제10장

2. 제주국제자유도시계획, 국가균형발전 5개년 계획

제주도는 천혜의 자연환경과 독특한 문화자원으로 인해 국가와 지역발전을 동시에 충족시키는 방향으로 개발정책이 수립되었으며 여기에 1980년대까지 관광중심으로 일관하였다. 그러나 1990년대부터는 개방경제의 영향을 받으며 세계를 대상으로 한 경쟁이 격화되며, 제주지역발전을 위한 계획들이 지방정부가 명목상 개발의 중심에 무게가 실린 1991년의 제주도개발특별법 이래 2002년부터 제주국제자유도시계획으로 이어져 시행되고 있다. 더불어 지방 활성화를 위한 제1차 국가균형발전계획이 수립되며 제주도는 새로운 국면을 맞이하고 있다.

1) 제주국제자유도시계획



제10장

〈그림 10-1〉 제주국제자유도시 홍보물

자료 : 제주도, 홍보용 책자

제주국제자유도시계획은 중앙정부와 제주도로부터 강력한 지원을 받고 야심적으로 시작한 계획이다. 제주도의 상황에서는 지난 40년에 걸친 수차례의 개발계획에도 불구하고 제주도의 산업은 국내외적으로 경쟁력을 갖추지 못하고 있는 현실에 기초하고 있다. 그 이유는 중앙정부의 지원 부족과 함께 독자적인 경제 발전을 이룰 만큼 공공의 투자나 전략이 적절히 이루어지지 않은 데서 기인한다. 이러한 상황에서 제주국제자유도시 시행은 사람 상품 자본이동이 자유롭고 기업활동의 편의가 최대한 보장되는 동북아 중심도시로 발전시켜 국가 개방거점 개발 및 제주도민의 소득과 복지를 향상시킨다는 기본 목표를 세우고 있다.

특히 제주도의 경제기반이 관광과 감귤에 편중된 여건에서 1990년대 들어 해외여행이 자유화되며 제주의 매력은 상대적으로 감소하였고, 감귤산업 또한 농산물수입개방과 더불어 성장의 한계가 노출되며, 세계화 경제의 추세에서 국제자유도시 전략을 제주의 장점에 비추어 선택하게 되었다. 제주국제자유도시계획은 기존의 관광산업과 투자, 금융, 비즈니스 및 무역분야에서 자유경제 기능의 시너지를 창출한다는 방향을 설정하고 있다. 초기 도입 단계(2002년)에는 외국인 무사증 입국 확대, 외국 전문인력 장기체류 허용 등을 통한 관광 자유도시를 조성하고, 다음 성장 발전단계(2006년)에는 비즈니스 물류 교역자유도시로 점차 확대한 후, 마지막 성숙 정착단계(2010년)에는 금융을 포함한 복합형 국제자유도시 완성을 목표로 하는 개발 구상으로 이루어져 있다. 이를 통해 세계의 선진 기술, 경영기법 등이 도입되어 국내 도내 기업의 경영 선진화와 국제 경쟁력을 높이게 되고, 지역경제의 발전으로 고급 일자리가 많이 생겨 도민의 삶의 질이 높아 질 것으로 기대된다.

2) 국가균형발전계획의 제주도

최근 우리나라의 과거 압축성장이 중앙정부주도의 획일적인 정책 추진으로 국민소득을 높이는 데에는 성공적이었으나, 심화된 지역간 불균형발전과 지방의 창의와 자율을 이끌어내는 데 실패하였다고 판단하고 기술, 인재 및 문화가 성장의 동력이 되는 혁신주도형 지역 발전으로의 정책전환을 추진하고 있다. 제주지역의 상황에 비추어 지역혁신발전 방안으로 제시된 것은 혁신형·개방형 지역혁신체계 구축을 위해 제주의 4대 전략산업과 지역연고산

[표 10-1] 국가균형발전계획의 전략산업 선정결과

전략산업		선정근거
업종명	세부업종	
관광산업	· 국제회의, 실버, 휴양 등	· 제주 제 1의 전략산업
건강·뷰티 생물 산업	· 건강식품(기능성 식품의약), 천연물 향장품, 종자·원예 등	· 생물종 다양성 자원보유, 제주국제자유도시 추진 등으로 산업 클러스터 구축 용이
친환경농업 생명산업	· 발작물, 감귤 등	· 친환경농업을 실현할 수 있는 자연 생태적 충분조건 구비
디지털 콘텐츠산업	· 문화, 정보, 게임, 영상, 캐릭터 등	· (주)Daum 커뮤니케이션 본사 제주 이전 추진, 제주국제자유도시 추진 등으로 산업 클러스터 구축 용이

자료 : 국가균형발전위원회·산업자원부, 2004, 제1차 국가균형발전 5개년 계획.

업을 중심으로 산업생산체계, 과학기술체계, 기업지원체계가 효율적으로 결합할 수 있도록 직·간접적인 상호 연계기관 및 제도의 혁신체계 구축을 목표로 한다. 전략산업은 지역경제 및 국가경제 기여효과, 기존 산업과 신성장동력산업 조화, 지역의 내부역량과 육성 의지, 그리고 국내·외 시장에서의 비교우위에 기초하여 선정하였는데[표 10-1]과 같다.

관광산업은 제주 제 1의 전략산업으로 세부적으로는 휴양형 국제관광과 더불어 컨벤션센터를 기반으로한 국제회의산업과 온화한 기후조건에 기초한 스포츠산업이 경쟁력을 갖추고 있어 이를 육성시킬 필요가 있다. 건강뷰티생물산업은 제주도의 훼손되지 않은 자연환경이 보유하고 있는 다양한 생물종과 1차산업 기반을 기초로 한 지식산업화를 유도하는 방향을 설정하고 있다. 친환경농업 생명산업은 제주의 청정브랜드와 제주 농산물의 안전성, 우수성, 친환경성을 집중 홍보하여 가격지지 및 유통의 활성화 도모하는 것으로 이를 위한 여건이 아주 우수한 것으로 평가된다. 디지털콘텐츠산업은 첨단 IT산업 연구와 시범사업을 추진하기에 좋은 여건을 가지고 있어 경쟁력이 있으며, 이와 관련하여 관광과 문화 디지털 콘텐츠 구축 시범지역으로 발전시키고자 한다.

지역연고산업은 지역 전략산업과의 연계성에 기초하여 지역경제 기여효과, 지역자원 활용 가능성, 그리고 지역의 내부역량과 육성 의지에 기초하여 축산업, 수산업, 스포츠산업, 향토음식산업, 화훼산업, 청정에너지산업, 기념품산업의 7개를 선정하여 육성시키게 된다. 이

제10장

들 전략·지연산업은 지역자원 그리고 지역역량에 기초한 산업으로 특히 관련 산업들과의 연계를 중시하며 산학연관의 정보교환과 협력을 통해 시너지 효과를 내는 방향에 주안점을 두고 있다. 전략산업과 지역연고산업은 기술혁신과 연계된 도내·외 연구개발자원에 대한 DB구축하고 전략산업과 지역연고산업 부문별 산학연관 네트워크 구축을 통하여 지역정보 시스템 구축하고 관광활성화와의 연계효과를 중시하게 된다. 여기에 지방의 특성과 자원을 살리기 위해서 지역대학의 역할을 중시하여 관련 지식의 창출과 더불어 제주도의 경우 일 자리가 부족하여 고급인력이 제주도를 떠나는 인재유출을 막고 지역산업을 육성하기 위해 지역밀착형 인적자원개발정책을 추진하게 된다.

3. 세계화시대의 제주도

세계화 추세 속에 제주도 또한 다른 지역과 마찬가지로 변화의 요구와 이에 대한 대응으로 고심하고 있다. 섬이라는 지역특성으로 인해 독특한 환경과 문화를 가지고 있어 수차례 계획아래 1970년대부터 본격적으로 관광지로 개발되고, 감귤이 환금작물로 재배되며 오늘의 제주를 특징지우고 있다. 그러나 농산물 시장개방, 해외여행의 확대로 인해 제주지역은 새로운 변화를 피하지 않으면 안되는 상황을 맞이하고 있다. 이러한 상황에서 최근 제주도 최상위 종합계획으로 제주국제자유도시계획을 시행하고 있으며, 이와 더불어 국가균형발전계획을 통해 지방의 잠재력을 활용하는 발전을 추진하고 있다.

제주도가 지역 나름대로의 잠재력을 극대화하고 이를 통해 지역이익과 국가이익을 동시에 달성하기 위해서는 무엇보다도 지금까지의 발전과정에서 문제가 되었던 도민들의 기대를 충족시키는 것이 내적 선결과제라 할 수 있을 것이다. 지금까지 제주개발에서 문제가 되었던 도민참여와 환경보전은, 도민참여의 경우 지역개발에 대한 도민소외감과 개발이익 배분을 줄이기 위해 개발사업 결정과정에서의 절차적 참여로 지역설명회, 공청회, 주민투표 등의 수단을 통해 주민의사를 반영할 수 있도록 해야 할 것이다. 개발에 주민을 참여시키도록 하기 위해서는 수익성있는 사업 부문에 대해 도민을 대상으로 주식 또는 채권을 발행하여 제주도민의 자본 참여를 유도하도록 하고, 개발이익의 지역환원이라는 결과적 참여 형태에서는 원자재의 현지 조달, 현지주민의 고용 그리고 개발수익금의 일정액을 국제자유도시

개발에 소요되는 자금으로 활용하는 방법으로 장소의 번영과 더불어 주민의 번영을 동시에 추구하는 방향을 설정하고 있다.

제주도민의 소득향상과 고용기회 확대와 더불어 환경보전 대책 또한 강화하는 방향으로 제주지역 환경기준을 유럽 수준으로 설정·운용하고 있으며, 현재의 절대, 상대보전지역 설정을 지리정보체계(GIS)를 통한 과학적인 분석을 통해 제주도 전지역을 지하수, 생태계, 경관보전지구로 구분하고, 각 지구를 1~4등급으로 세분하여 개발행위를 차등 규제하는 방안을 강구하고 있다. 또한 개발사업에 대한 환경, 교통, 재해영향평가를 묶어 통합영향평가 제도의 도입을 추진하고 있다. 또한 제주도를 유네스코의 '생물권보전지역'으로 지정관리 하려는 계획으로 환경보전에 대한 관심과 노력을 기울이고 있다.

제주도는 섬 지역으로 인한 지리적 고립성, 지역경제규모의 영세성과 1차산업과 3차 산업에 대한 편중도가 한계로 지적되지만, 한편 섬 지역으로서 국내 다른 지역과 차별화된 법령 및 계획 적용 가능하고, 지식 근로자들이 선호하는 청정한 자연환경과 다양한 생물종 보유, 국제적 수준의 공항과 수심 깊은 항구를 갖추고 있어 제주국제자유도시 개발의 원활한 추진과 국가균형발전계획에서 요구되고 있는 지역산업의 경쟁력 향상을 위해 지속적인 혁신이 가능한 지역산업 육성에 미래를 걸고 있다. 그러나 모든 것을 실현하겠다는 것은 도내에 축적된 자본이 없고 노하우와 경험도 없는 상황에서는 과욕일 수 있다. 또한 국가가 제주지역을 다른 자치단체와의 형평적 관점에서만 인식한다면 이는 제주의 불이익 차원을 넘어 국가적 손실을 초래할 것으로 보이기에 현실적으로 제주의 가치를 인정하여 지역이익과 국가이익을 동시에 달성할 수 있는 시각을 가질 필요가 있다. 제주도는 세계화, 개방화시대에 발전잠재력을 지닌 보물섬으로 21세기 동북아시아의 중심지로 도약할 것으로 기대하고 있다.

