

세계화와 제주국제자유도시: 중간 점검*

김 성 순**

목 차

- I. 머리말
- II. 세계화와 제주국제자유도시
- III. 제주국제자유도시 개발의 경제적 효과
- IV. 국제자유도시 지정 이후의 제주지역 경제동향
- V. 향후 과제

I. 머리말

2002년 제주국제자유도시특별법이 시행된지 3년 반이 경과하였고 이와 관련된 사업이 하나씩 가시화되면서 이러한 추진사업이 제주경제에 미치는 효과에 대한 도민 뿐만 아니라 외부인들의 관심이 크게 높아지고 있다. 또한 2003년 8월 5일 인천지역의 경제자유구역 지정 이후 제주국제자유도시와 경제자유구역과의 관계 설정과 효과적인 추진에 대한 우려감도 증대되고 있는 실정이다. 이에 따라 지금까지의 국제자유도시 추진성과와 제주경제에 미친 효과가 어떻게 나타나고 있으며, 이와 관련된 미비점은 무엇이며 앞으로 어떻게 대처해 나아가야 할 것인가에 대해 분석할 필요성 증대되고 있다.

따라서 제주국제자유도시의 개요와 개발에 따른 경제적 효과를 먼저 살펴보고 이러한 추진성과가 제주경제에 미치는 영향을 중간점검 차원에서 종합적으로 분석하고자 한다. 아울러 제주도를 성공적인 국제자유도시로 개발하기 위해

* 본 연구는 2005년 6월 17-18일 제주중소기업지원센터에서 제주국제협의회·한국여성경제인협회 제주지회가 주최한 「제주민생의 살 길」 대토론회에서 주제발표한 내용을 수정·보완한 것임.

** 단국대학교 경제학부 교수, sskim@dankook.ac.kr

서는 앞으로 증점적으로 추진해야 할 과제를 제시하고자 한다.

II. 세계화와 제주국제자유도시

1. 세계화와 추진 배경

먼저 요즈음의 국제경제현상의 변화를 국제화 내지 세계화라는 용어로 불리워지고 있는데 그 의미는 무엇일까? 국제화(internationalization)는 국가중심의 국제경제질서 속에서 개별경제주체들의 해외경제활동이 규모면에서 확대되고 내용면에서 심화되는 과정과 현상을 일컫는 말이라고 생각할 수 있는 반면, 세계화(globalization)란 이러한 국제화의 바탕위에서 국가별, 지역별 시장이 기능적·제도적·법률적으로 통합되고 단일화되는 과정과 현상이라고 말할 수 있다. 세계화란 용어를 한마디로 정의하기는 쉽지 않지만 세계화의 진전은 국제화를 포함하는 개념일뿐만 아니라 세계각국의 시장이 상호의존성이 높아지면서 하나의 시스템으로 긴밀하게 통합되어가는 현상을 지칭한다고 볼 수 있다. 이러한 세계화의 흐름은 지구촌을 단일경제권으로 통합화함으로써 국가간의 보다 치열한 경쟁구조와 함께 냉엄한 시장경제의 원리에 의해 세계경제구조가 개편될 것임을 보여주고 있다.

21세기 세계화·지방화시대를 맞아 제주경제의 지속적인 성장·발전을 위한 전략이 필요하다. 그 동안 제주지역경제의 성장원천은 농업과 관광산업이었는데, 1990년대 이후 세계화·지방화에 의해 무한경쟁시대를 맞아 기존 농업과 관광산업의 경쟁력이 약화되면서 성장의 한계를 드러내고 있다. 급속한 개방화·국제화 시대를 맞아 그 동안 독점적 위치를 누리왔던 감귤 등 농산물이 경쟁력이 약화되면서 기존 농업의 성장은 한계에 다다를 전망이다. WTO체제하에서 시장개방이 전면적으로 이루어진 건설업, 유통업, 관광산업 등도 같은 상황에 처하게 되면서 적응위기를 겪고 있어 제주경제가 90년대 이후 급속히 경제활력을 잃어가고 있다. 이제 세계화·지방화·디지털화 시대를 맞아 제주경제가 제2의 도약을 이루기 위해서는 산업의 국제경쟁력 강화를 통한 성장잠재력 확충이 필수적인 과제가 되고 있다.

더욱이 1997년말 갑자기 불어닥친 외환위기는 우리나라 전역에 여러 가지 면에서 큰 변화를 일으켰다. IMF 개혁 프로그램에 의해 수행된 외환, 자본 등에 대한 대폭적인 자유화는 우리나라의 제도를 글로벌스탠다드로 끌어올리는 계기가 된 반면 우리나라도 세계화의 급물살을 타게 되고 또한 해외여행자의 급격한 증가에 따른 상대적인 제주관광객의 감소를 초래하였다. 또한 1995년 WTO의 출범이후 예고된 농산물 교역에 대한 자유화 또한 갑골산업을 주업으로 하는 제주 농민에 대해 타격을 가하기도 하였다. 이러한 변화에 자극을 받은 제주도는 자구책으로 국제자유도시를 생각하게 되었으며 1998년 9월에 제주를 21세기 동북아 거점도시로서 홍콩과 같은 국제자유도시로 만들겠다는 정부의 방침표명 이후 제주국제자유도시 추진이 본격화되었다.

2001년 11월 제주국제자유도시 추진위원회는 「제주국제자유도시 기본계획」을 수립하였는데, 국제자유도시에 부합하는 제도개선과 투자환경 조성, 7대 선도프로젝트 집중 추진, 사회간접자본 시설의 확충 등을 내용으로 하고 있다. 이를 기초로 2001년 12월 「제주국제자유도시특별법」 제정되었다. 이 법은 종전의 「제주도개발특별법」에 「제주국제자유도시 기본계획」을 반영하여 새로운 특별법으로 제정하고 2002년 4월 1일부터 시행하기로 하였다. 동 법의 제정으로 제주도가 종합개발계획이 수립되어 진행되는 특정지역의 차원을 넘어서 경제특구의 하나로 자리잡게 되었다.

2003년 2월 「제주국제자유도시특별법」에 근거하여 「제주국제자유도시 종합계획(2002~2011)」을 수립하였는데 동 종합계획은 제주도지사가 수립하여 제주국제자유도시추진위원회(위원장 국무총리, 위원 각 부처 장관) 심의를 거쳐 대통령 승인으로 2003년 2월 17일에 확정되었다. 그 내용은 친환경적 복합형 국제자유도시 건설, 첨단생명공학산업의 육성을 통한 자립경제기반체계의 구축, 세계적 관광휴양지 개발을 통한 동북아 국제관광의 중심지로 부상할 수 있도록 중·장기적인 발전방향을 제시하고 있다. 그 시행계획의 목적을 보면, 국제화, 지역화, 정보화 등 급변하는 세계 경제 환경 및 여건 변화에 적극 대처하고 제주도를 동북아의 중심도시로 발전시키기 위한 국가 개방거점개발과 제주도민의 소득과 복지향상을 위해 추진되고 있는 제주국제자유도시 개발의 구체적 실천전략을 수립함에 있다고 명시하고 있다.

제주도는 1970년대 초부터 지역개발계획을 본격적으로 추진하였는데, 관광주

도형 지역개발을 목표로 1970년대 「제주도 종합개발계획」, 1980년대 「특정지역 제주도 종합개발계획」, 1990년대 「제주도 종합개발계획」을 추진하였다. 3번에 걸친 지역개발계획을 추진한 결과, 관광지의 여건을 강화함으로써 관광산업을 제주지역경제의 기반산업으로 구축하는데 크게 기여하였다. 관광수입증대와 지역경제의 성장으로 도민소득향상에 기여하였을 뿐만 아니라 지방재정수입증대에도 기여하였다. 또한 제주도내에 사회간접자본 투자가 많이 이루어짐으로써 교통·통신·전력 등 주민들의 생활환경수준을 향상시키는데도 기여함으로써 긍정적인 역할을 하였다.

그러나 부정적 영향도 적지 않게 나타났다. 지역소득의 유출문제, 도민들의 개발에의 참여부진 및 지역투자 부진, 지역간·산업간 개발격차의 심화 등의 경제적 문제점이 나타났다. 이외에도 청소년 비행 및 각종 범죄발생의 증가, 제주 고유의 전통·풍습의 소멸, 황금만능사고의 팽배 등의 사회문화적 측면의 문제점도 적지 않게 나타났는데, 이들 문제들은 앞으로 지역정책의 주요 과제가 되고 있다.

21세기에 들어와 제주도가 급변하는 대내외 환경변화를 슬기롭게 극복하고, 선진지역경제로 발전할 수 있느냐하는 문제는 중요한 이슈이다. 21세기에 있어서 제주지역경제는 대내외 경제환경의 변화에 의해 무한경쟁시대를 맞으면서 적응의 위기를 맞고 있는데, 그것은 앞으로 감귤 중심의 1차산업과 경쟁력 없는 관광산업만으로는 이러한 위기를 헤쳐 나갈 수 없기 때문이다.

따라서 향후 제주지역경제가 선진 지역경제로 도약하기 위해서는 그동안 발전과정에서 누적된 구조적 취약점을 개선하고 대내외 경제환경의 변화에 신속적으로 대응할 수 있도록, 즉 제주경제의 지속적인 성장·발전을 가져올 수 있는 획기적인 전략수단모색이 절실히 요구되고 있는데 그 발전전략이 국제자유도시 조성이라고 할 수 있다.

2. 제주국제자유도시 개발계획의 주요 내용

제주 국제자유도시계획은 제주국제자유도시 특별법에 의해 수립되는 10년 단위 법정계획으로서 제주도가 주축이 되어 수립되었고, 제주 국제자유도시 종합계획심의회 및 제주 국제자유도시 종합계획지원위원회의 심의를 거쳐 국무회

의의 의결, 대통령에 의해 확정되었으며 다음과 같은 성격을 지니고 있다.

- 제주국제자유도시 건설, 세계평화의 섬 등 21세기 발전의 기본방향과 비전을 제시하는 장기계획
- 물적 시설, 산업경제, 생활환경, 사회문화 등을 총괄하는 종합계획
- 도민이 주체가 되어 지역특성을 조화시켜 합리적인 발전방향을 모색하고 효율적인 정책집행을 도모하는 실천계획

제주 국제자유도시계획은 제주도를 동북아 중심도시로 발전시키는 것을 개발의 기본방향으로 하여 21세기 세계화의 새로운 흐름을 적극 수용하고 세계는 물론 한반도 평화에 공헌하며, 세계화된 경제체제에서 독자적인 경쟁력을 갖춘 동북아지역의 중심지로 육성하기 위해 국제화, 개방화를 지향하여 나가는데 있다. 이 계획은 제주도를 사람·상품·자본 등이 자유롭게 기업활동의 편의가 최대한 보장되는 동북아 중심도시로 발전시킴으로써 국가 개방거점 개발 및 제주도민의 소득·복지를 향상시키는 것을 기본목표로 하고 있다. 따라서 이 계획은 이와 같은 계획목표를 실현하기 위해 다음과 같은 발전전략을 설정하였다.

- 국제화를 위한 제도개선과 투자환경 조성
- 내·외국인 관광유인 시책의 강화
- 선도 프로젝트의 추진
- 사회간접자본시설의 지속적 확충
- 제주도민 소득향상 및 환경보전 대책

계획기간은

2003 ~ 2005년 : 기반조성단계

2006 ~ 2008년 : 집중개발단계

2009 ~ 2011년 : 발전단계

3단계로 나누어 단계별 발전계획을 세웠으며, 그 계획 목표는 <표 2>와 같다.

제주국제자유도시 개발계획에 대한 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 2〉 제주국제자유도시계획의 지표

2011년 모습		
· 총 인구수 62만명	· 1인당 GRDP 2,205만 1천원	· 실업률 2.0%
· 관광객수 992만 9천명	· 교원당 학생수 17.08명	· 의료인력 4,907명
· 발전량 396만 1000Mwh	· 주택보급률 103%	· 도로포장 87%



JEJU 2011

인간·환경·지식중심의 쾌적하고 풍요로운 제주국제자유도시

국제교류도시	문화관광도시	지식기반도시	청정산업도시	인간존중도시	녹색정주도시	환경생태도시
세계로 열리고, 평화에 공헌하는 국제자유도시 제주	전통과 현대문화가 공존하는 국제적 관광휴양도시 제주	정보, 지식, 자원과 기술이 융화된 역동적인 제주	산업이 번영하고 풍요를 구가하는 활기찬 제주	인간의 가치와 삶의 질을 중시하는 보람찬 제주	지속가능한 개발을 통한 쾌적하고 인력한 제주	환경과 개발이 조화된 쾌적한 제주



현재의 모습(2000년)		
· 총 인구수 54만 3천명	· 1인당 GRDP 892만 6천원	· 실업률 2.5%
· 관광객수 411만명	· 교원당 학생수 21.21명	· 의료인력 2,557명
· 발전량 190만 240Mwh	· 주택보급률 97.1%	· 도로포장 82%

* 자료: 제주국제자유도시종합계획, 2003

(1) 종합계획상 투자계획

1) 제주국제자유도시 종합계획(2002~2011)에 의한 2002년부터 2011년까지의 총투자규모는 29조 4,969 억원이며, 이는 2001년도 제주지역총생산(4조 8,588 억 원)의 6.1배 수준에 달한다.

○ 투자주체별로는 국비 6조 2,365억원(21.1%), 지방비 4조 150억원(13.6%),

민간부문 19조 2,455억원(65.3%)임

- 부문별로는 관광부문에 12조 7,820억원(43.3%), 사회간접자본에 4조 503억원(13.7%), 감골산업을 포함한 산업부문에 3조 1,869억원(10.8%) 등을 각각 배분

〈표 3〉 부문별·투자주체별 투자계획

(단위 : 억원)

구 분	국 비	지방비	공사·공단	민 간	합 계
국제화 부문	2,610	615	1,761	12,610	17,596 (6.0)
관광 부문	1,870	3,644	286	122,020	127,820 (43.3)
산업 부문	10,312	6,353	195	15,009	31,869 (10.8)
사회개발부문	13,387	6,998	39	238	20,662 (7.0)
정 주 체 계	1,517	4,689	4,103	22,839	33,149 (11.2)
환 경 부 문	1,017	4,353	0	362	5,731 (1.9)
사회간접자본	22,810	6,818	0	10,875	40,503 (13.7)
기 타	8,842	6,680	0	2,118	17,639 (6.0)
합 계	62,365 (21.1)	40,150 (13.6)	6,384 (2.2)	186,071 (63.1)	294,969(100.0)

()내는 구성비

2) 종합계획대로 이행될 경우 2011년 제주도의 주요 경제지표는 다음과 같이 나타날 것으로 전망하고 있다.

〈표 4〉 2011년 경제·관광지표 전망

지 표	2000년 (A)	2011년 (B)	배수(B/A, 배)
총인구(천명)	543	620	1.14
지역내총생산(억원)	47,880	132,310	2.76
1인당 GRDP(만원)	893	2,205	2.47
취업자수(천명)	269	336	1.25
관광객(만명)	411	993	2.42
관광수입액(억원)	14,975	36,172	2.42

자료 : 제주도청

- 명목가격 기준 지역내총생산(명목GRDP)은 2000년 4조 7,880억원에서 2011

년에는 13조 2,310억원으로, 1인당 GRDP는 2000년 893만원에서 2011년에는 2,205만원으로 증가

- 도내 취업자수는 2000년 269천명에서 2011년에는 336천명으로 67천명 증가
- 관광객수는 2011년에 993만명으로, 관광수입액은 3조 6,172억원으로 각각 2000년의 2.42배로 증가

3) 종합계획상 투자계획(29조 4,969억원)이 실행되는 경우 건설투자에 따른 직·간접적인 지역경제 파급효과를 살펴보면,

- 생산유발효과 연간 7,160억원(현 제주도 GRDP의 14.8% 수준), 고용유발효과 연평균 1만명(현 제주 경제활동인구의 3.5% 수준) 정도로 추정됨

※ 참고로 한국은행의 건설투자에 따른 지역경제 파급효과 추정자료를 살펴보면,

제주국제자유도시 개발관련 총 투자액 29조 5천억원중 건설투자 예상액을 21조원*, 토지보상비를 30%로 가정할 경우

- * 종합계획상 부문별 투자계획중 관광부문 12조 7,820억원, 사회간접자본 4조 503억원, 정주체계 3조 3,149억원, 환경부문 5,731억원, 수자원부문 3,531억원

- 생산유발효과는 제주지역 건설참여비율(25%*), 1998년 산업연관표상의 건설부문 생산유발계수(1.948), 건설기간(10년) 등을 감안하여 추정하면 연간 7,160억원에 달함

- * 제주지역 건설업체의 공사 수주비율(약 60%), 건설부문 투입액중 도내투입비중(약 41%) 등으로 추정

$$\Rightarrow 21\text{조원(건설투자액)} \times 0.7(\text{토지보상비 제외}) \times 0.25(\text{건설참여비율}) \times 1.948(\text{생산유발계수}) \div 10\text{년} = 7,159\text{억원}$$

- 고용유발효과는 제주지역 건설참여비율(25%)과 1998년 산업연관표상의 건설부문 고용유발계수(27,319명/1조원)로 추정하면 연평균 1만명에 달함

$$\Rightarrow 21\text{조원} \times 0.7(\text{토지보상비 제외}) \times 0.25(\text{건설참여비율}) \times 27,319\text{명}(1\text{조원당})$$

원투자시 고용유발인원) ÷ 10년 = 10,040명

(2) 국제화를 위한 제도 개선

1) 외국인 출입국 관리제도 개선

무사증 입국 허용국가를 확대(미허용국가 18개국)하고, 제주국제자유도시 개발관련 외국 전문인력(외국어교육, BT, IT 등 첨단산업)에 대한 체류기간을 종전 3년에서 5년으로 확대함.

2) 국제화 교육환경 조성

외국 대학·대학원 등의 설립 및 운영요건을 완화하고, 초·중등 외국인학교의 내국인 입학자격을 외국거주 5년이상에서 3년이상으로 완화함. 또한 영어 서비스 및 영어교육을 강화함.

3) 제주도를 선박등록특구로 지정

제주에 등록하는 국제선박에 대하여 취득세, 재산세, 공동시설세 등을 면제하기로 함.

(3) 투자인센티브 부여

제주도내에 지정되는 특별지역에 대하여 다음과 같은 조세 감면, 각종 부담금 감면 등의 투자인센티브를 제공하기로 하였다.

1) 제주투자진흥지구 제도 운영하며, 관광사업에 대한 소규모 내·외국인 투자에 대해서도 조세감면 등 인센티브 제공함.

2) 자유무역지역의 입주자격 등에 관한 특례를 운영하고, 제주도내에 설치되는 자유무역지역의 입주자격을 소규모의 내·외국인 투자기업에까지 확대함.

3) 첨단과학기술단지 조성하고, 「제주첨단과학기술단지」의 입주기업에 대해 기존의 국가산업단지에 비해 추가적인 조세(법인세 등) 인센티브 제공함.

(4) 내·외국인 관광유인책의 강화

1) 내국인면세점 운영

- 제주방문 여행객의 내국인면세점 구입물품에 대하여 관세, 부가가치세, 특
소세, 주세, 교육세 등 감면

2) 골프장 입장료 인하 및 골프장 건설 확대 유도

- 골프장 입장료 및 골프장 시설에 부과되는 조세 및 각종 부담금 감면

3) 저비용 관광을 위한 노력 강화

- 휴양펜션업의 사전승인 및 등록제도 도입(분양 또는 회원모집 가능)
- 저비용 소형 항공기를 운영하는 지역항공사 설립 추진

(5) 사회간접자본시설의 지속적 확충

1) 공항 및 항만시설 확충

- 제주공항의 수용능력을 대폭 확충(A300기 기준으로 현행 16대에서 26대
수용능력을 가진 계류장으로 확장)
- 제주외항을 개발(1999~2010년)하여 연간 하역능력을 현행 360만톤에서
450만톤으로 확충

2) 도로 신설 및 확장

- 2011년까지 총 658km의 도로신설 및 확장, 교통혼잡구간 및 선도프로젝트
진입도로 등을 우선 시행

3) 정보통신망 구축 확대 및 전력공급능력 확충

(6) 7대 선도프로젝트의 추진

- 1) 초기 투자 부담 조성을 위해 관광·휴양분야를 중심으로 7대 선도프로젝트
를 선정하여 추진.

2) 7대 선도프로젝트는 ① 휴양형 주거단지 조성 ② 중문관광단지 확충 ③ 서귀포 관광미항 개발 ④ 첨단과학기술단지 조성 ⑤ 제주공항 자유무역지역 조성 ⑥ 쇼핑아울렛 조성 ⑦ 생태·신화·역사공원 조성사업으로 총 1조 7천억 원을 투입 예정.

Ⅲ. 국제자유도시 개발의 경제적 효과

1. 특별법 시행 이후 주요 조치사항

(1) 내국인면세점 개장(2002. 12. 24일)

제주도 관광 활성화를 도모하고 국제자유도시로 개발하는데 필요한 자금을 마련하기 위해 제주도 여행객에 대해 면세혜택 부여하고 있다.

- 구입한도 : 1인 1회당 35만원(연간 4회) 이내, 주류 1병 및 담배 10갑 이하
- 설치장소 : 제주국제공항(1개소) 및 제주항(2개소)

(2) 골프장 입장료 및 골프장 개발관련 조세 감면(2002. 4. 20일)

1) 골프장 입장료에 부과되는 조세(특소세, 교육세, 농특세) 및 체육진흥기금 등 각종 부담금 등을 면제하고 있다.

2) 회원제 골프장 시설에 대한 지방세(취득세, 종토세, 재산세)를 중과세에서 일반과세로 전환하고 농지조성비 등 각종 부담금을 50% 감면하고 있다. 구체적으로 취득세 10%→2%, 종토세 5%→0.2~0.5%, 재산세 5%→0.3%로 인하하는 효과가 나타나, 이에 따른 입장료 인하폭은 28,000~29,000원으로 추정된다.

(3) 국제선박등록특구 지정(2002. 4. 1일)

제주항과 서귀포항을 국제선박등록특구로 지정하여 한국선박의 해외이적을 방지하고 제주를 전세계에 홍보하고 있다.

- 취득세(2%), 재산세(0.3%), 공동시설세(0.06%~0.16%) 및 지방교육세(등

- 료세 및 재산세의 20%)를 면제하고 등록세(1%)만을 부과
- 2003년 6월말 현재 384척(전체 436척의 88.1%)의 국제선박이 등록

(4) 7대 선도프로젝트의 추진

7대 선도프로젝트에 대해 기본 타당성 조사를 2003년 7월말 완료하고, 2003년 8월말에 세부계획 수립하였다. 현재까지 7대 선도프로젝트 사업별 국비·도비 지원현황 및 민자유치현황을 살펴보면 다음 <표 5>와 같다. 표에서 보는 바와 같이 민자유치를 제외하고는 국비, 지방비 지원이 거의 없는 실정이다.

<표 5> 7대 선도프로젝트 사업별 국비·도비 지원현황 및 민자유치현황

구분	지원현황(단위: 백만원)				비고
	계	국비	지방비	기타	
총계	2,312	-	95	2,217	
제주공항자유무역지역조성	95		95	-	주) 기타는 제주개발 센터 임
생태,역사,신화공원 조성	96			96	
휴양형 주거단지 개발	804			804	
첨단 과학기술단지 개발	959			959	
서귀포관광미항 개발	266			266	
쇼핑아웃렛 개발	92			92	

자료: 제주도, 2004년도 국회 문광위 국감요구자료.

(5) 지역항공사 설립 추진

2005년 설립 목표로 제주도와 민간자본 합작의 제주항공사(가칭) 설립을 추진하고 있다.

이를 위해 지역항공사 설립을 위한 경영컨설팅을 2003년 3월~9월 실시한 바 있다.

2. 현재까지의 경제적 성과

먼저 2003년말 현재 제주국제자유도시 종합계획에 대한 목표 대비 실적의 현

황을 살펴보면 다음과 같다. <표 6>에서 나타난 바와 같이 대체로 공공부문은 계획대로 순조로이 진행되는 데 반해 민간부문은 상대적으로 저조해 전체적으로 계획에 차질이 생기고 있는 것을 알 수 있다.

<표 6> 제주국제자유도시종합계획 목표 대비 실적(2003년 말 현재)
(단위: 억원)

연도별	합계	공공부문				민간부문	
		소계	국비	지방비	공사, 공단		
총투자계획	294,969	102,515	62,365	40,150	6,384	186,071	
기투자 (02-03)	계획	53,742	21,909	13,043	8,867	1,671	30,161
	실적	45,563	22,264	12,107	7,017	3,140	23,299
	반영율	84.7%	101.6%	92.8	79.1	187.9	77.2%
2002	계획	24,545	9,974	5,732	4,243	781	13,789
	실적	20,533	10,785	5,826	3,405	1,554	9,747
	반영율	83.7%	108.1%	101.6	80.2	199.0	70.7%
2003	계획	29,197	11,935	7,311	4,624	890	16,372
	실적	25,030	11,479	6,281	3,612	1,586	13,551
	반영율	85.7%	96.2%	85.9	78.1	178.2	82.8%

자료: 제주도, 2004년도 국회 문광위 국감자료.

(1) 국내의 투자유치 실적

<표 7> 특별법 시행 이후 내·외국인 투자 유치 현황
(단위 : 억원)

구분	업체수	주요 업체명	투자계획
사업예정자 지정	15개 업체	CJ개발(주), (주)호텔롯데, (주)보광 등	29,044
투자의향 표시업체	4개 업체	Asia Pacific Development Holdings(미국), 미국 스타크사(SCI), (주)인디파크 등	42,800
합계	19개 업체		71,844

자료 : 제주도청

특별법 시행 이후 총 19개 업체에 7조 1,844억원 투자유치 추진중에 있다.
○사업예정자가 확정된 사업은 총 15개 업체에 2조 9,044억원, 투자의향서를

제출한 업체는 4개 업체에 4조 2,800억원임

- 이중 외국자본에 의한 투자는 2개 업체에 총 33억 달러에 달하며, 미국 네바다주 라스베가스에 소재한 스타크 컴퍼니즈 인터내셔널사(SCI)가 단일 투자 규모로는 국내 최대인 28억 달러를 투자할 계획.

(2) 내국인면세점 판매실적

2003년 상반기 매출액이 479억원으로 금년 목표액(1,098억원)의 43.6%를 달성하였으며, 제주출도객 286만명의 22%인 62만명이 면세점을 이용한 것으로 집계되고 있다.

- 1인당 평균구매액은 77천원이고 일평균 3,400명이 이용하여 일평균 매출액이 260백만원
- 품목별로는 주류가 28.9%로 가장 높고 화장품·향수 24.9%, 담배 9.7%, 가죽소품류 8.2%, 시계 6.1% 등의 순.

(3) 골프장 입장객수

〈표 8〉 골프장 입장객수 현황

(단위 : 명, %)

구분	2000년	2001년	2002년	2003년 상반기	
				상반기	
내국인	257,802 (25.5)	304,371 (18.1)	402,374 (32.2)	189,505 (31.2)	224,011 (18.2)
외국인	82,129 (10.4)	76,627 (△6.7)	71,253 (△7.0)	31,115 (△22.2)	23,125 (△25.7)
제주도민	176,489 (31.1)	191,688 (8.6)	228,266 (19.1)	110,233 (26.2)	118,369 (7.4)
합계	516,420 (24.6)	572,686 (10.8)	701,893 (22.7)	330,853 (21.8)	365,505 (10.5)

()내는 전년동기대비 증감률

자료 : 제주도청

골프장 입장객은 2002년중 전년대비 22.7% 증가한 데 이어 2003년 상반기에

도 전년동기대비 10.5% 증가한 것을 나타나고 있다. 다만, 외국인 입장객은 2002년에 전년대비 7.0% 감소하고 2003년 상반기에도 전년동기대비 25.7% 감소한 것으로 나타나고 있다.

(4) 골프장 개발 현황

2003년 8월 현재 도내 골프장은 9개가 영업중이며 홀수는 237개이다. 이는 전국 골프장(160개)의 5.6%, 홀수로는 전국(3,127개)의 7.6%를 차지하는 것이다.

또한 새로이 건설중이거나 개발예정 골프장은 25개이며, 홀수는 636개에 달하고 있다. 그 세부내용을 보면 사업승인업체 : 8개, 절차이행중인 업체 : 12개, 사업예정자 지정 : 5개로 되어 있다.

(5) 제주국제컨벤션센터 운영 현황

1) 총사업비 1,806억원, 대지 16,600평, 연면적 18,792평 규모로 지하 2층, 지상 5층인 초대형 국제회의 건물을 2003년 3월 22일에 개관하였다.

○ 정부, 지자체, 도민주 공모 등 제3섹터 방식으로 자본금을 조달하여 설립하였으며 주주지분은 중앙정부 및 지자체 59.2%, 도민 등 민간부문 31.0%, 한국관광공사 9.8%로 구성

2) 개관 이후 2003년 8월까지 국제회의 3건, 국내회의 33건 등 총 36건을 개최하여 약 35천명이 참가하였고,

3) 2004년에는 PATA(Pacific Asia Travel Association)총회, ADB총회 등이 이곳에서 개최되었다.

(6) 휴양펜션시설 건설

저렴한 숙박시설 확충을 위한 휴양펜션업 개발이 활발하다.

○ 2003년말 현재 운영중인 휴양펜션업은 9개동 81실이며, 공사중 18개동 165실, 인가후 미착공 19동 183실임

〈표 9〉 휴양펜션업 현황

(단위 : 개)

지역별	운영중		공사중		미착공		합계	
	동수	객실수	동수	객실수	동수	객실수	동수	객실수
제주시	1	10	4	38	2	20	7	68
서귀포시	1	8	3	30	3	30	7	68
북제주군	3	29	4	34	11	104	18	167
남제주군	4	34	7	63	3	29	14	126
합계	9	81	18	165	19	183	46	429

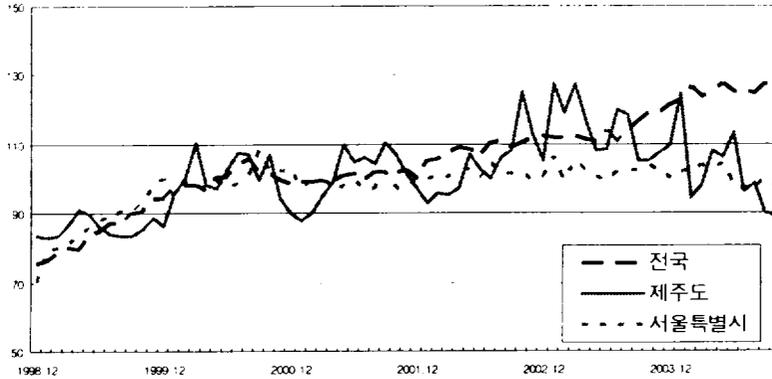
자료 : 제주도청

IV. 국제자유도시 지정 이후의 제주지역 경제동향

현재 제주국제자유도시 추진사업은 시행 초기단계이고 본격적인 투자가 진행되지 않고 있어서 제주국제자유도시 지정이 도내 실물 및 금융부문에 미치는 영향을 정확히 파악하기는 아직 어려운 상황이다. 다만, 국제자유도시 개발에 따른 기대감 확산으로 토지거래와 숙박시설 등의 건축이 크게 늘어났으며 골프장 입장료 인하, 내국인 면세점 개장 등으로 내국인관광객 유치효과는 있는 것으로 판단된다.

그러나 염려스러운 것은 제주경제가 구조적으로 침체를 보이는 조짐이 보인다. 이를 뒷받침하는 것은 제주의 산업생산지수를 전국과 비교하여 장기 추세가 어떻게 변하고 있는지를 통해 알 수 있다. 〈그림 1〉에서 보듯이 계절변동 요인을 제거한 제주의 산업생산은 IMF 경제위기 이후 2002년까지는 전국 수준을 그런대로 따라가고 있었다. 그러나 2003년 이후 급속한 하락세를 보이고 있다. 이러한 하락세는 전국 16개 광역단체 중에서 가장 심한 것이었다. 이를 숫자로 확인하기 위해서 98년 이후 최근까지 각 자치단체의 산업생산지수(계절변동 조정)를 전국 평균 산업생산지수로 나눈 후 비교하여 보았다. 〈표 10〉에서 보면 제주의 경우는 1998년 산업생산지수가 전국 평균의 110.6%에서 2004년 10월에는 70.7%로 하락함으로써 이 기간 중 산업생산의 상대적 하락율이 44.7%에 달하였다. 이는 16개 광역자치단체 중 최대의 감소폭을 기록한 것

이다. 즉 IMF 경제 위기 이후 제주 경제의 상대적 침체도가 광역 자치단체 중 가장 높았다고 할 수 있다.¹⁾



〈그림 1〉 산업생산지수(계절변동) 추이(1998-2004)

또한 이 기간 중 산업생산의 안정성을 분석하기 위해서 월별 산업생산지수의 표준편차를 구한 다음 각 시·도와 비교하여 보았다. 이 결과 제주의 생산 변동성은 18.2%로서 전국 평균 13.8%를 크게 상회하였다. 즉 그만큼 제주 산업생산의 안정성이 낮았다고 할 수 있다. 제주는 충남, 경기, 경북, 충북, 다음으로 변동성이 높았는데 특기할 점은 이들 지역은 이 기간 중 산업생산이 증가하면서 변동성이 높았는데 반하여 제주는 산업생산이 감소하면서 변동성이 높았다는 것이다. 〈그림 2〉에서 보면 강원도, 전남, 제주, 등 상대 산업지수가 하락한 지역 중 제주의 등락이 제일 뚜렷함을 시각적으로 확인할 수 있다.

제주경제의 침체가 경기순환 싸이클 상에서 일시적으로 나타난 현상이 아니라 구조적인 경쟁력 낙후에서 비롯되고 있다는 또 하나의 증거로서는 제주의 1인당 지역총생산(GRDP)이 이 통계가 처음 작성된 1986년 이후 계속 10위권 밖의 하위 그룹에 머물고 있다는 사실이다(〈표 11〉 참조). 지역총생산 통계는 대기업 생산공장이 위치한 지역이 유리하다는 비판이 있지만 지역과 이해관계

1) 물론 1998년 제주의 산업생산이 전국에 비해 일시적으로 높았다가 2004년 10월에는 반대로 낮아진 경우에는 이 현상이 우연히 나타난 일시적인 것이라고 주장할 수 있다. 침체 현상이 일시적인 것인지 구조적인 것인지에 대한 명확한 답을 얻기 위해서는 좀더 세밀한 통계적 분석기법이 필요할 것이다. 본 분석은 강철준(2004)에 따름.

를 같이 하는 대규모 산업자본이 제주에 없다는 것은 대형 연구개발 투자나 산업의 시너지 효과를 제한하는 요인이라고 할 수 있다.

〈표 10〉 지역별 상대 산업생산지수 추이¹⁾

구 분	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'98-'04 증감율(%)	표준편차 (%) ²⁾
서울특별시	93.4	106.3	104.2	99.7	89.7	82.4	77.4	-18.8	8.1
부산광역시	103.2	101.6	104.0	115.4	109.9	93.7	91.4	-12.1	13.3
대구광역시	116.7	109.4	95.0	89.3	86.0	81.9	76.6	-42.1	6.0
인천광역시	101.5	107.1	98.0	87.3	85.9	80.1	75.2	-29.9	7.1
광주광역시	89.1	114.1	102.0	95.4	106.1	87.6	104.4	15.8	13.4
대전광역시	111.5	94.8	100.5	101.9	107.8	102.6	100.6	-10.4	14.1
울산광역시	118.4	110.0	99.2	92.6	98.0	99.9	100.7	-16.2	12.1
경기도	87.2	93.2	102.4	104.1	117.9	114.7	119.7	31.7	23.9
강원도	120.1	108.7	99.0	99.9	95.9	94.8	83.4	-36.5	12.3
충청북도	101.3	118.2	100.4	103.6	104.0	102.8	106.6	5.0	18.9
충청남도	98.3	98.0	103.8	94.8	106.6	129.3	134.1	31.1	27.4
전라북도	114.4	110.4	95.9	89.9	90.7	102.0	100.8	-12.7	11.9
전라남도	121.7	101.1	103.9	103.0	95.7	95.1	89.8	-30.4	7.5
경상북도	95.6	101.9	99.1	110.7	115.6	122.4	127.2	28.6	23.2
경상남도	109.3	102.8	106.7	105.9	103.7	100.7	104.6	-4.4	13.0
제주도	110.6	91.7	91.6	97.4	93.6	90.4	70.7	-44.7	18.2

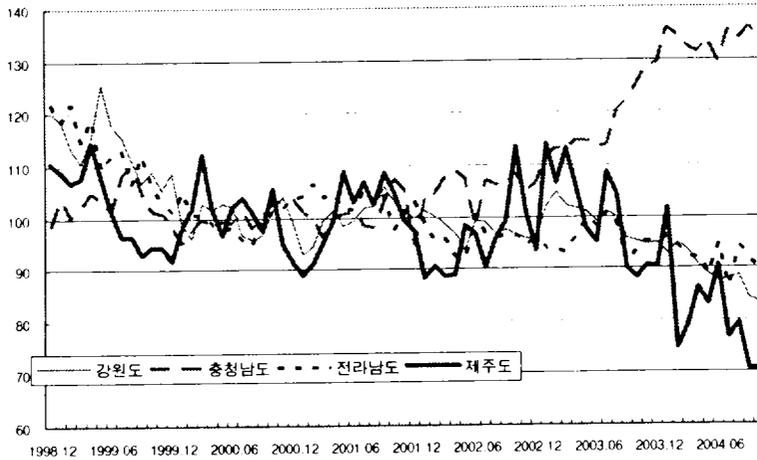
주: 1) 각 지수값은 지역의 산업생산지수(계절변동조정)를 전국 평균 산업생산지수로 나눈 것임.

2) 표준편차는 월별 산업생산(원지수)의 표준편차임. 전국 산업생산지수의 표준편차는 13.8%임.

자료: 통계청.

또한 이 기간 중 산업생산의 안정성을 분석하기 위해서 월별 산업생산지수의 표준편차를 구한 다음 각 시·도와 비교하여 보았다. 이 결과 제주의 생산 변동성은 〈표 10〉에서 보는 바와 같이 18.2%로서 전국 평균 13.8%를 크게 상회하였다. 즉 그만큼 제주 산업생산의 안정성이 낮았다고 할 수 있다. 제주는 충남, 경기, 경북, 충북, 다음으로 변동성이 높았는데 특기할 점은 이들 지역은 이 기간 중 산업생산이 증가하면서 변동성이 높았는데 반하여 제주는 산업생산이 감소하면서 변동성이 높았다는 것이다. 〈그림 2〉에서 보면 강원도, 전남, 제주, 등 상대 산업지수가 하락한 지역 중 제주의 등락이 제일 뚜렷함을 시각

적으로 확인할 수 있다.



〈그림 2〉 상대 산업지수 추이

지금까지 몇 가지 지표를 분석해 본 결과 제주경제의 침체가 일시적인 것이 아니라 구조적인 것일 가능성이 높으며 또 제주경제는 경기에 대한 민감도가 높아 안정성이 낮다고 말할 수 있다. 그러나 이러한 경기침체는 제주도에 한한 것이 아니다. '송도특구 이대로는 성공하지 못한다'는 제목의 2005년 5월6일자 매일경제신문 사설을 보면, 동북아 비즈니스 허브라는 구호를 내걸고 시작된 송도국제도시 건설이 담보상태에 빠져 있어서, 경제자유구역 지정 후 20개월 동안 입주한 외국기업이 1개사에 불과하다는 것이다. 경제자유구역은 국가경제의 명운이 걸린 중대 사업이라는 점에서 확실한 유인책을 통한 중앙정부의 적극적인 뒷받침이 이루어져야 하며, 금융·IT 부문의 조세감면제도 확대, 외국인 생활여건 개선을 위한 세부전략 수립은 물론 국내 기업에 역차별적인 경제자유구역법의 개선 또한 이루어져야 한다고 적고 있고, 같은 날짜 '물류중심지 전략 속도내야'라는 제목의 서울경제신문 사설을 보면, 정부가 경제자유구역 내 외국물류대학 분교를 유치하고 부산 신항만과 광양만 등의 배후 도로·부지를 조기에 완성하는 국가물류개선대책을 내놓은 것은 다행스런 일이나, 이는 상하이 등 중국 신항만의 급성장에 대한 대응으로는 너무 늦은 감이 없지 않다. 부산항의 경우 이미 중국의 상하이·선전항에 밀리고 있는 형국이어서, 물

류경쟁에서 뒤지지 않으려면 인력양성과 물류기업 지원도 중요하지만 과감한 규제완화가 요구돼, 물류중심지 도약을 지원할 새 금융기관의 신설 등도 고려해야 한다고 적고 있다.

이와 같이 의욕적인 출발을 보인 계획이 초기에 우여곡절을 겪게 되며 이를 슬기롭게 극복해야 성공할 수 있음을 과거의 경험을 통해 알 수 있다. 그러므로 좌절하거나 의기소침할 필요는 없다.

〈표 11〉 시·도별 1인당 지역총생산액 순위 비교

(단위 : 천원)

	1986년		1990년		1995년		2000년		2002년	
	금액	순위	금액	순위	금액	순위	금액	순위	금액	순위
서울	2.413	4	4.488	4	7.868	6	13.741	4	16.744	3
부산	2.053	5	3.673	9	6.197	14	9.066	15	10.860	14
대구	1.754	10	3.316	13	6.163	15	8.216	16	9.222	16
인천	2.709	2	4.818	2	8.027	5	10.399	11	12.908	9
광주	-	-	3.536	10	6.554	12	9.135	14	10.562	15
대전	-	-	4.099	6	6.464	13	9.707	13	11.133	12
울산	-	-	-	-	-	-	27.379	1	31.402	1
경기	2.490	3	4.519	3	7.719	8	12.223	8	13.793	8
강원	1.930	7	3.360	12	6.573	11	10.862	10	12.230	10
충북	2.003	6	3.768	7	8.267	4	13.063	6	14.219	7
충남	1.813	8	3.112	14	7.827	7	15.412	2	18.108	2
전북	1.702	11	3.042	15	6.842	10	9.848	12	11.094	13
전남	1.777	9	3.694	8	8.355	3	13.223	5	16.018	4
경북	2.219	5	4.286	5	8.632	2	13.863	3	15.845	5
경남	2.967	1	5.341	1	11.090	1	12.429	7	14.885	6
제주	1.663	12	3.394	11	6.994	9	10.901	9	11.863	11
전국	2.216		4.144		7.811		12.295		14.399	

자료 : 통계청.

최근 한 보고서에 의하면 1인당으로 본 제주 GRDP/ 전국평균 GRDP가 1960년대 후반이후 하락추세를 보이다가 1986년이후 급격히 상승하여 전국평균 수준을 지속하다 1994년이후 다시 하락추세를 보여 전국평균과의 격차가 확대되고 있으며 또한 이러한 현상이 고착화되고 있음을 나타내고 있다. 그러한 원인을 분석해 본 바 공업화내지 산업기반화 정도의 차가 지역소득격차와 밀접

한 관련이 있다는 점이 제시되고 있다. 이와 같은 경제성장과 지역간 소득수렴 불균형에 대한 연구로는 경제성장이 지역간불균형을 완화한다는 역U자형 가설과 수렴이 아닌 발산으로 격차가 커진다는 상반된 견해가 있다. 전자는 경제가 성장함에 따라 자본의 한계생산이 체감한다는 수확체감의 법칙과 함께 자본, 노동이 보다 자유롭게 됨에 따라 생산요소가격이 균등화될 것이라는 데 근거하고 있고, 후자는 규모의 경제 효과와 집적경제에 따른 자본, 노동의 특정지역에의 집적으로 불균형이 심화된다는 논리이다.

1. 내국인관광객 증가 추세

(1) 내도관광객수는 2002년중 452만명으로 전년대비 7.6% 증가하였으며 2003년 상반기에는 전년동기대비 13.0% 증가하여 호조세를 지속

〈표 12〉 관광객 동향

(단위 : 천명, %)

구 분	2000년	2001년	2002년	2002년				2003년	2004년 9월
				1/4	2/4	3/4	4/4		
내국인	3,823 (11.8)	3,908 (2.2)	4,226 (8.2)	921 (13.2)	1,073 (2.6)	1,193 (11.7)	1,039 (6.0)	4,692 (11.0)	3,482 (△2.51)
외국인	288 (16.7)	290 (0.7)	290 (△0.2)	48 (△8.2)	83 (△3.7)	80 (△7.1)	78 (20.1)	221 (△23.6)	230 (74.5)
합 계	4,111 (12.1)	4,198 (2.1)	4,516 (7.6)	969 (11.9)	1,156 (2.1)	1,273 (10.3)	1,117 (6.9)	4,913 (8.8)	3,713 (0.23)

()내는 전년동기대비 증감률

자료 : 제주도관광협회

- 2003년 상반기중 관광객수의 높은 증가는 SARS 영향으로 신혼여행객 등 내국인관광객이 제주로 집중된 데 크게 힘입었으나 골프장 입장료 인하, 내국인면세점 개장, 제주국제컨벤션센터 개관 등 제주국제자유도시 추진사업이 내국인관광객을 유인하는 데는 기여하고 있는 것으로 판단된다. 다만, 내국인 관광객과 달리 일본인을 비롯한 외국인 관광객은 2002년중 29만명으로 전년대비 0.2% 감소하고, 2003년 상반기에도 전년동기대비 41.2% 감

소하는 등 부진한 모습을 지속하고 있다.

따라서 유치목표 관광객수는 5100만명(내국인 4,750, 외국인 350)으로 잡고 있으나, 현재까지 추이는 이에 크게 부진 한 것으로 보인다.

관광객이 많이 찾는 상위 10곳은 2004년 2/4분기 현재: 도시군관광지로는 천지연, 여미지식물원, 민속자연사박물관, 일출봉, 산방산 순이며, 사설관광지로는 한림공원, 산굼부리, 소인국테마파크, 해양수족관, 목석원 순으로 나타났다. 이중 관광수입면에서는 각각 여미지, 한림공원이 가장 많은 것으로 나타나고 있다.

(2) 도내 관광수입액은 2002년중 전년대비 2.1% 증가하였으며 2003년 상반기에는 전년동기대비 3.8% 증가하여, 제주 지역총생산(2001년 기준)의 31.4%를 차지하고 있다.

○내국인의 관광지출액은 2002년중 전년대비 5.6% 증가하고 2003년 상반기에는 전년동기대비 17.5% 증가하여, 내국인 지출비중이 2002년의 75.5%에서 2003년 상반기에는 86.3%로 크게 확대되었다.

○외국인의 관광지출액은 2002년중 전년대비 7.4% 감소하고 2003년 상반기에는 전년동기대비 40.1% 감소하여, 외국인 지출비중이 2002년에 24.5%에서 2003년 상반기에는 13.7%로 대폭 감소하였다.

따라서 관광수입 계획 목표 17,397억원(내국인 13,215, 외국인 4,182)에 비하면 이 역시 크게 부진 한 것으로 보인다.

〈표 13〉 관광수입 동향

(단위 : 억원, %)

구 분	2000년	2001년	2002년	2003년				2003년	2004년 8월
				1/4	2/4	3/4	4/4		
내국인	10,877 (35.3)	10,917 (0.4)	11,525 (5.6)	2,580 (13.4)	2,841 (1.3)	3,223 (9.2)	2,880 (△0.1)	13,073 (13.4)	9,233
외국인	4,102 (81.7)	4,038 (△1.6)	3,741 (△7.4)	652 (△18.5)	1,035 (△17.5)	1,083 (△8.8)	970 (21.8)	2,588 (△30.8)	2,351
합 계	14,979 (45.5)	14,954 (△0.2)	15,266 (2.1)	3,232 (5.1)	3,877 (△4.5)	4,307 (4.0)	3,850 (4.7)	15,661 (2.6)	11,585

()내는 전년동기대비 증감률

자료 : 제주관광협회

제주 허니문 관광객 현황 2000년 240,272, 2001년 183,480, 2003년 123,160으로 감소 추세.

2. 토지거래 활발 후 주춤

(1) 제주지역 토지거래 면적은 2002년중 「제주국제자유도시특별법」의 제정으로 부동산 투자심리가 일어나 전년대비 139.2% 증가하였으나 2003년 들어서는 전년동기대비 28.9% 감소

○ 지역별로는 북제주군과 남제주군이 농림지 및 녹지지역을 중심으로 토지거래가 가장 활발

〈표 14〉 지역별 토지거래 동향

(단위 : 천㎡, %)

지역별	2000년	2001년	2002년	2003년						
				1/4	2/4	3/4	4/4	상반기	1/4	2/4
제주시	5,898 (△25.3)	5,801 (△1.6)	11,127 (91.8)	2,358 (100.9)	3,644 (220.5)	2,423 (68.3)	2,702 (31.8)	3,789 (△36.9)	1,752 (△25.7)	2,037 (△44.1)
서귀포시	5,048 (△29.9)	5,322 (5.4)	10,878 (104.4)	4,027 (402.7)	2,502 (6.9)	2,011 (146.1)	2,338 (71.4)	4,214 (△35.5)	2,086 (△48.2)	2,128 (△14.9)
북제주군	22,839 (△24.7)	22,028 (△3.6)	54,358 (138.0)	15,043 (281.7)	12,131 (116.6)	13,639 (87.0)	13,545 (160.8)	18,694 (△31.2)	10,050 (△33.2)	8,644 (△28.7)
남제주군	18,838 (△24.7)	15,063 (△20.0)	38,987 (158.8)	8,385 (108.2)	9,456 (103.6)	6,215 (90.7)	14,931 (258.3)	14,218 (△20.3)	7,045 (△16.0)	7,173 (△24.1)
합계	52,623 (△26.8)	48,214 (△8.4)	115,350 (139.2)	29,813 (234.7)	27,733 (102.1)	24,288 (89.6)	33,516 (162.4)	40,915 (△28.9)	20,933 (△29.8)	19,982 (△27.9)

()내는 전년동기대비 증감률

자료 : 한국토지공사

(2) 이에 따라 도내 지가는 2002년중 전년대비 6.01% 상승하였으나 2003년 들어서는 0.46% 증가에 그쳐 상승세 둔화

〈표 15〉 지역별 지가 변동률 동향

(단위 : 전기대비증감률 %)

지역별	2000년	2001년	2002년					2003년		
				1/4	2/4	3/4	4/4	상반기	1/4	2/4
제주시	6.10	7.34	5.10	1.27	3.06	0.60	0.10	0.23	0.17	0.06
서귀포시	△0.68	△0.50	3.24	0.75	1.10	0.46	0.88	△0.03	△0.12	0.09
북제주군	△0.92	△0.34	10.87	2.67	4.36	2.19	1.25	1.0	0.55	0.45
남제주군	△1.33	△0.61	6.53	0.51	1.94	1.17	2.78	1.03	0.68	0.35
평균	2.18	3.13	6.01	1.31	2.75	0.96	0.86	0.46	0.27	0.19

자료 : 한국토지공사

3. 건설활동 활발

건설부문은 2002년에 이어 2003년 상반기에도 건축허가면적 및 건설공사수주액 모두 호조세가 지속되는 등 매우 활발한 모습을 띠고 있다.

- 건축허가면적은 2002년중 40.5% 증가한 데 이어 2003년 상반기중에도 대구 주택 등 주거용과 숙박시설, 상가건물 등이 크게 늘어나면서 전년 동기 대비 57.2% 증가
- 건설공사수주액도 지방자치단체 발주 공사와 관광 숙박시설을 중심으로 수주물량이 늘어 2002년의 28.8% 증가에 이어 2003년 상반기 중에도 전년 동기대비 24.7% 증가

〈표 16〉 건설관련 지표 동향

(단위 : 억원, %)

구분	2000년	2001년	2002년					2003년		
				1/4	2/4	3/4	4/4	상반기	1/4	2/4
건축허가 면적	1,256 (10.0)	1,270 (1.1)	1,784 (40.5)	427 (80.1)	362 (△7.6)	352 (27.7)	644 (75.9)	1,239 (57.2)	788 (84.6)	452 (24.9)
건설공사 수주액 ¹⁾	4,014 (11.4)	4,087 (1.8)	5,266 (28.8)	1,416 (101.1)	1,298 (31.8)	1,087 (10.2)	1,465 (3.8)	3,385 (24.7)	1,347 (△4.9)	2,038 (57.0)

주 : 1) 대한건설협회제주도회 회원사의 수주실적 기준

()내는 전년동기대비 증감률

자료 : 제주도청, 대한건설협회제주도회

4. 제주지역 불균형 발전의 심화

이 문제는 오늘의 대주제인 민생문제와 관련된 것이다. 참여정부의 국가 발전전략 또한 '균형발전과 혁신'을 양대 축으로 하고 있다. 최근에는 노무현 대통령이 10년 후 자신이 국민들로부터 평가를 받을 때, '국가를 균형발전 시킨 대통령'으로 기억되고 싶다는 말을 함으로써, '균형발전'이 국가 정책과 전략상 키워드로 자리하게 되었다. 그러나 제주도의 또 하나의 문제는 같은 지역 내에서도 상대적으로 성장이 집중되는 곳과 그 반대인 곳이 발생함으로써 지역 내 불균형 발전이 유발되는 현상이다. 제주도의 경우 제주시로 인구가 집중됨에 따라 제주시는 각종 사회·경제적 문제, 예컨대 주택, 교통, 범죄, 교육, 환경오염 등의 도시문제를 겪고 있다. 반면에 서귀포시와 남제주군(산남지역)은 인구가 빠져나감에 따라 지역공동체의 지속가능성이 위협을 받을 지경이다. 특히 산남지역 주민들이 토로하는 지역적 차별의식과 상대적 박탈감 등은 제주시로의 인구가동을 더욱 촉진시키고 있어, 지역간 불균형 발전의 정도가 더욱 벌어지게 될 것으로 예측된다. 참고로 1981년도 제주지역의 총인구는 467,876명인데, 이중에 서귀포시 인구는 77,993명으로 전체의 16.7%, 남제주군은 94,826명으로 20.3%, 북제주군은 120,062명으로 25.6%, 제주시는 174,995명으로 37.4%를 나타내고 있다. 반면에 2001년도 제주도의 총인구는 547,964명으로 20년 동안 약 17%의 성장률을 기록하고 있다. 이중에서 서귀포시는 85,320명으로 15.6%, 남제주군은 77,339명으로 14.1%, 북제주군이 100,208명으로 18.3%, 제주시가 285,097명으로 52.0%를 차지하고 있다. 서귀포시, 남제주군, 북제주군의 인구는 감소한 반면 제주시 인구는 급증하였다. 이러한 추세가 지속된다면 제주지역의 인구는 앞으로도 계속 제주시로 집중되어 한국사회와 유사한 불균형의 문제를 낳을 것으로 예상된다. 여기에서 인구를 문제 삼는 이유는 인구는 사회를 구성하는 기본요소로서 사회생활의 다양한 영역과 밀접한 관계를 맺고 있기 때문이다. 특정 국가 혹은 지역사회에서 인구는 물리적 환경구조를 특징지을 뿐만 아니라 사회·경제적 부문의 근본적인 변화에도 영향을 미친다. 예컨대 환경, 교육, 주택, 교통, 산업구조, 빈곤, 식량문제 등은 인구와 불가분의 관계를 맺고 있는 것이다.

그러나 제주도의 전략산업으로 제안되는 관광산업의 기본 자원, 이른바 아름

다운 자연경관은 대부분 산남지역에 산재해 있다. 또한 서귀포시가 전략적으로 선정한 지역의 핵심산업도 관광산업이다. 서귀포시는 발전전략의 주체(subject), 환경(environment), 자원(resources), 그리고 운영체제(Mechanism) 면에서 관광, 스포츠, 감귤을 3대 전략산업으로 선정해 추진하고 있다.

그럼에도 불구하고 제주도의 관광소득은 대부분이 제주시 쪽으로 집중되고 있다. 관광객들이 산남지역을 경유해 자연경관을 보고 즐기면서도 정작 체재하고 소비하는 곳은 제주시이기 때문이다. 그런데 이러한 경향의 가장 큰 원인은 관광객을 수송하는 공항과 항만 시설이 제주시에 입지해 있기 때문으로 분석되고 있다.

V. 향후 과제

1. 제주국제자유도시특별법 개정과 제주특별자치도법의 활용

특별법 시행 이후 나타난 미비점을 보완하고 인천 경제자유구역의 지정 등 국내의 환경변화에 적극 대응하기 위하여 제주도에서는 그동안 각계 의견을 수렴한 후 특별법 개정안을 마련하여 정부 및 각 정당에 제출하였다. 이는 산업활동에 있어서 제주도의 열악한 지정학적 한계를 극복할 수 있도록 하는 투자인센티브의 확대와 국제자유도시의 위상에 걸맞는 외국인 생활환경의 조성 등이 필요하기 때문이다. 그러나 이 특별법 개정안이 국회에서 통과되도록 정부와 국회를 상대로 한 효과적인 설득작업 필요하다.

특별법 개정안의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1) 투자인센티브 확대

- 법인세율을 제주에 한해 15% 단일세율 적용
- 법인세, 소득세, 지방세의 감면기간을 현행 3년간 100%, 2년간 50% 감면에서 7년간 100%, 3년간 50% 감면으로 확대
- 외국인투자지역과 같이 배당소득을 감면하고, 도민의 토지양도시 양도소득세 50%를 감면

- 2) 투자절차 간소화를 통한 One stop-One door 서비스체계 구축
 - 중앙과 지방에 분산된 개발사업 승인절차를 일원화하여 투자절차 간소화 (현재 인허가 예상소요기간을 700일 이상에서 500일 이내로 단축)

- 3) 외국인 생활환경 조성
 - 경상거대시 외국통화 사용한도 확대(1천불→1만불), 종합유선방송의 외국 방송 채널 확대(10%→20%)
 - 외국인전용 병원 및 약국 설치 허용, 외국인 교원임용·외국인학생의 입학 이 인정되는 국제고 설립 허용

- 4) 관광활성화 지원
 - 관광숙박시설에 대한 부가세 영세율 적용, 전기료의 산업용 요율 적용 및 환경개선부담금 등을 감면

이와 아울러 2006년 7월 시행을 앞두고 있는 '제주특별자치도 특례에 관한 특별법'에 의해 외교와 안보를 제외한 입법과 행정 등 사실상의 모든 분야에 관한 자율권과 자치권의 실현되어 이를 적절히 활용하면, 국제자유도시로서의 경쟁력을 더욱 높이는 데 기여할 수 있을 것으로 보인다.

2. 적극적인 민자유치 추진

(1) 지역개발에 있어서 민간자본의 역할은 고용소득창출효과, 산업구조조정 및 구조고도화, 기술도입 효과 등을 가져와 지역경제의 성장 발전에 기여할 뿐만 아니라 공간계획적 측면에 있어서도 산업클러스터의 형성, 관광단지 등 산업단지의 개발촉진 등의 효과를 가져온다.

(2) 제주국제자유도시 종합계획을 성공적으로 수행하기 위해서는 총 투자비(29조 5천억원)의 2/3를 차지하는 민간자본(19조 2천억원)의 조달이 관건이다. 이를 위해 프로젝트 파이낸싱 등 효과적인 자본유치방안에 대한 강구가 필요하다.

(3) 특히 외국인 관광객을 유치하기 위해서는 대규모 외국인 투자의 유치가

긴요하므로 외자유치 확대를 위한 여건을 확충하는 것이 필요하다.

(4) 이를 위해 첫째, 수익성 제고를 위한 투자환경의 조성이 필요한데, 그 대책으로 투자인센티브의 지속적인 강화, 토지취득 절차의 간소화, 기반시설의 확충, 글로벌스탠다드의 확립 등이 요구된다. 둘째, 투자절차 간소화를 위한 one stop service체제가 작동되도록 투자유치관련 공무원의 자세확립, 관련기관 간의 협조체제의 구축이 요구되고 있다. 셋째, 프로젝트금융의 활성화, 제3섹타의 도입, 운영, 지역개발투자협약제의 도입 등을 통해 투자재원의 다양화를 기한다. 끝으로 민자유치사업의 기본계획을 수립·추진토록 한다.

3. 주민 편익 증대와 협조체제 구축

제주국제자유도시 개발은 국가경제의 발전과 함께 제주도민의 삶의 질을 향상시키는 데 있으므로 개발계획의 수립부터 지역주민의 참여와 정보공유를 통하여 추진주체와 지역주민간의 정책공조가 필요하다. 예를 들어 최근 추진되고 있는 7대 선도프로젝트 중 쇼핑아울렛개발사업이 지역 소상공인들의 거센 저항에 부딪히고 있는 사례를 들 수 있다.

따라서 지역주민이 개발에 적극 협력할 수 있도록 충분한 의견수렴과 개발이익의 지역환원방안을 적극 추진할 필요가 있다.

4. 제주 경제의 경쟁력 강화와 소득증대

참여정부의 형평논리는 제주경제에 유리한 측면보다는 불리한 것으로, 그리고 동북아 허브 구상은 득과 실을 동시에 가져다 줄 것으로 보인다. 그렇지만 지방분권 및 특별자치도 추진은 제주에 새로운 기회를 줄 것으로 볼 수 있다. 이러한 상황에서 2001년 이후 심화되고 있는 제주 경제의 구조적 침체 내지는 경쟁력 하락을 극복하는 전략이 마련되어야 한다.

우선 중앙정부 지원을 계속 확보하기 위한 논리개발이 계속되어야 할 것이다. 지역개발계획 차원으로 변질된 국제자유도시계획을 좀더 획기적인 내용을 담는 것으로 수정하고 이를 특별자치도 추진계획과 잘 연계시켜서 제주가 한국의 미래 국가경쟁력을 위해서 기여할 수 있음을 입증하여야 한다.

제주의 경쟁력 확보 전략의 기본방향에 대해서는 이미 국제자유도시 계획을 마련할 때 수도 없이 논의 되었다. 이 때 제시된 방향들을 보면 외자유치, 교육 및 연구개발 투자 확대, 국제화, 청정 1차산품 개발, 휴양 및 체험관광, 국제회의 등 비즈니스관광 확대, 대안산업의 발굴, 환경보존과 개발의 조화 등을 들 수 있다. 따라서 현재의 국제자유도시 추진 방향이 처음에 의도된 방향대로 제대로 시행되었는지를 점검할 필요가 있다. 또 추진된 내용도 후속 조치들이 실질적 효과를 낼 수 있도록 제대로 뒷받침되었는지를 확인해 보아야 할 것이다. 예를 들면 선박등록특구의 경우 제주산업 생산이나 소득 및 취업기회 증대로 연결되고 있는지를 살펴보고 만약 명목상의 선전효과에만 그치고 있다면 실질적 효과를 제고할 수 있는 방안을 추가해야 할 것이다.

또한 제주 도민과 공무원에 대한 국제화 전문교육, 기업의 연구개발 투자 확대 등도 실질적으로 이루어지고 있는지 확인해 볼 대목이다. 대안산업으로서 제시된 역외금융센터나 국제복합교육단지 등의 구상도 추진 필요성을 다시금 살펴 볼 필요가 있다.

5. 제주지역 불균형 발전에 대한 개선

제주지역불균형 발전이 심화되는 경향을 보이는 가장 큰 원인은 앞에서 지적한 바와 같이 제주도의 관문인 공항과 항만 시설이 제주시에 입지해 있기 때문으로 분석되고 있다. 따라서 균형발전을 위해 상대적 낙후지역에 대한 우선적 개발과 투자에 역점을 두어야 할 것이다.

이 점과 관련해서 1) 서귀포미항의 조기개발과 성산포항의 확충, 정석비행장을 활용한 서귀포시 경비행장 개발계획 등 산남지역 개발에 대한 제주도정의 전략적인 검토와 적극적인 지원이 요구되는 시점이다. 또한 국제자유도시 7대 선도프로젝트 중 산남지역에서 이루어질 예정인 생태·신화·역사공원, 예래휴양형 주거단지, 중문관광단지 확충 사업 등이 조기에 착수될 수 있도록 해야 할 것이다. 이들 선도프로젝트는 지역경제에 미치는 파급효과가 매우 크고, 무엇보다도 신규 일자리 창출이 기대되는 사업들이므로 상당폭의 인구유입이 이루어질 것으로 예측되기 때문이다

2) 제주월드컵경기장과 제주국제컨벤션센터와 같은 사회간접시설의 활성화가

제주도 차원에서 진행된다면 서귀포지역은 지금보다 훨씬 균형있는 발전을 도모하게 되고, 경제의 역동성을 확보하게 될 것이다.

3) 제주국제자유도시의 교육부문이 진전됨에 따라 유치되어질 국제학교나 외국대학의 입지를 산남지역으로 추진할 필요가 있다. 이미 과학고나 외국어고와 같은 특수고등학교가 제주시쪽에 입지해 있으며, 대부분의 대학들과 기타 교육기관·시설들이 제주시에 집중되어 있는 점을 감안할 때, 앞으로의 교육시설들은 산남지역으로 입지시켜 나가야 할 것이다. 여기에는 특수학교, 영재학교, 자립형사립고 등의 다양한 유형의 학교들도 포괄되어야 할 것이다.

제주시를 비롯한 산북의 과도한 팽창, 서귀포를 비롯한 산남의 상대적 위축이 제주발전의 미래를 위한 도민통합에 장애요인으로 작용하리라는 것을 감안하여, 이 문제의 해결은 참여정부의 '혁신과 균형' 정책을 계기로, 제주도민들의 공감된 의식의 바탕위에, 제주도정이 그동안 제기된 대안들을 검토하고 목표와 전략을 수립해서 실천해 나감으로써 가능할 것이다.

마지막으로 강조하고 싶은 점은 목표대비 실적을 체계적으로 점검하여 부진한 부분에 대한 보완해 감과 아울러 하드웨어적 투자실적도 중요하지만 소프트웨어적 제주도민의 의식전환과 그에 대한 부단한 교육이 보다 주요함을 인식하여야 할 것이다.

또한 앞에서 언급한 경제성장과 지역간 소득격차 확대에 대한 연구로부터 얻을 수 있는 정책적 시사점은 지역별 특화된 지식산업이 육성이 필요하고 지역혁신 시스템 구축을 통해 지식창출의 확산과 촉진이 필요하다는 점이다. 지식기반시대를 맞아 지식역량과 지식격차가 곧 소득격차를 가져옴을 인식하여 이러한 격차를 축소하기 위해 저소득지역의 지식흡수 및 창출역량 강화를 위한 노력과 이에 대한 지방정부의 과감한 투자 확대가 필요하다는 점을 강조하고자 한다.

참 고 문 헌

- 강철준(1999), "21세기 제주국제자유도시의 경제적 의의와 추진방향", 제주대학교 동아시아연구소, 「연구논총」, 제10집.
- _____ (2004), "참여정부의 경제정책과 제주경제의 대응전략", 「제주 경제의 경쟁력 어디에서 찾을 것인가!」 세미나 발표자료, 제주발전연구원.
- 국무총리 국무조정실(2001), 「제주국제자유도시 기본계획」, 제주국제자유도시추진기획단, 11월.
- 김성순(2003), "지방재정의 효율성과 건전성 제고방안", 「제주발전포럼」, 제6호 여름, 제주발전연구원, pp.42-59.
- 재정경제부(2004), 「기회와 역동의 한국」, 한국개발연구원 용역보고서.
- 제주국제자유도시개발센터(2004), 「제주국제자유도시시행계획(2003-2011)」.
- 제주도(2004), 「국정감사 요구자료」, 2004년도 국회 문화관광위원회.
- _____ (2004), 「국정감사 요구자료(추가)」, 2004년도 국회 문화관광위원회.
- 한국경제연구원(1998), 「2010년 제주 경제발전 비전과 전략」.
- 한국은행 제주본부(2005), "2005. 3월중 제주지역 경제동향.", 5월.
- _____ (2004), 「제주지역 기업경영분석」.
- 한국은행 제주본부·제주발전연구원(2003), 「제주국제자유도시 개발사업의 성공적 추진과 민자유치」, 지역경제세미나, 6월.
- 허정옥(2004), "제주지역의 사회, 경제적 불균형 발전: 진단과 처방." 도민통합대토론회.