

제주국제자유도시 제안모델의 적실성 분석

송 재 호*

목 차

I. 서 론	1. 모델의 개요
II. 분석을 위한 담론	2. 분석준거 설정
1. 개념적 차원	3. 적실성 분석
2. 이념적 차원	IV. 결 론
III. 모델의 적실성 분석	<참고문헌>

I. 서 론

제주국제자유도시가 본격적으로 추진됨으로써, 제주가 한국 경제개방의 거점으로 떠오르고 있다. 제주 국제자유도시특별법이 제정되고 기본계획이 공표되어, 제주국제자유도시 제안모델의 윤곽이 드러났다.

자립경제구조가 불가능한 제주도로서는 통상에서 발전의 동인을 찾을 수밖에 없으며, 이를 위한 적극적 개방전략으로서 국제자유도시 추진은 타당하다. 그럼에도 불구하고 제주국제자유도시의 제안모델을 두고 추진지역에서는 찬반의 양론이 극명하게 대립하고 있는 실정이다.

지방정부와 업계는 중앙정부의 지원을 받으며 국제자유도시 추진을 위한 강력한 의지를 내비치고 있다. 제주국제자유도시 제안모델이야말로 지역경제의 어려움을 일거에 해소하고 지역을 변영으로 인도하는 개발전략이라는 것이다.

금년은 제주 발전사에 새로운 이정표를 세운 한해로 기록될 것입니다. 제주국제자유도시특별법 제정이 바로 그것입니다. 지난 17일 제주를 방문한 대통령께서 “제주국제자유도시 성공은 제주가 과거에 일찍이 생각하지 못했던 변영을 누릴 수 있는 기회이며, 이것이 곧 대한민국 전체의 발전에 큰 기회가 된다”고 하였습니다. 국제자유도시 추진은 대규모 외자를 끌어들이기 위한 조세감면 등의 장치를 마련하고, 관광객 유치에 위한 면세 쇼핑 등 다양한 메리트를 부여함으로써, 궁극적으로는 제주도민에게 풍요로운 삶을 가져오는 동시에 국가발전에 기여하는 것을 목표로 하고 있습니다(2002년도 예산안 제출에 즈음한 제주도지사 시정연설 중에서).

농업부문과 노동계, 전국교직원노동조합 제주지부 및 일부 시민단체들은 현재 추진되고 있는 제주 국제자유도시 제안모델은 도민의 생존권을 담보로 신자유주의 논리를 제주에 실험해 보는 ‘환상’에 불과하다며, 적극적으로 반대하고 있다.

* 제주대학교 관광개발학과

제주국제자유도시 추진은 도민을 소외한 채 제주도당국이 각본을 쓰고 민주당이 연출한 그들만의 잔치였을 뿐이며, 외국자본을 위한 '자유화의 교두보'로서 제주이며, 이들의 자유를 최대한 확장해 주기 위해 '법적, 제도적, 인적, 물적 공간을 마련해줘야 한다'는 것이 본질적 모습입니다. 결국 김대중 정권 이후 한국사회의 주류적 입장이 되어버린 '신자유주의'의 제주형 전략으로 귀결될 수밖에 없습니다. 이러한 본질적인 문제의식 속에서 파악해보면 제주국제자유도시는 결국 제주지역 민중생존권을 희생하는 바탕 위에서 추진될 수밖에 없습니다. 지난 2년 여 동안 제주국제자유도시 추진은 그 개념의 모호함과 여론의 선전 선동에 의해 미래사회의 전략으로 인식되어 왔습니다. 그러나 미래비전으로 가져야 할 철학과 이념은 아예 존재하지 않으며, 그저 개방화의 적극적 논리만을 깔고 있습니다. 제주지역의 미래를 진정으로 걱정하는 사람이라면 이제부터라도 제주국제자유도시 추진에 따른 대응에 나설 수 있도록 해야 할 것입니다(제주국제자유도시추진반대 공동대책위원회 기자회견문 중에서, 주민자치연대회보 2001. 10월호).

지역개발은 본질적으로 주민들로 하여금 보다 좋은 여건과 환경 속에서 물질적·정신적으로 만족감을 느끼며 높은 수준의 삶의 질을 영위할 수 있도록 하는 데 그 의의가 있다. 총체적인 물량적 성장을 가져올 수 있을 지라도 환경파괴, 주민의 소외감, 계층간 위화감 등을 조성하면서 주민의 위상을 낮추는 결과를 초래할 수 있다면 그러한 지역개발정책은 수정되는 것이 마땅하다.

현대 민주주의 정책학(Lasswell, 1951)은 결과적 주민만족보다 과정적 주민합의를 중시한다. 지역개발 정책은 지역사회 내부와 통합되어야 하는 것이다. 정책목표가 적실하게 설정되어 결과적 주민행복을 가져오고 그 정책과정에서 발생하는 갈등을 적정히 관리함으로써 과정적 주민만족을 견인해내야 한다.

본 논의는 이러한 문제인식 하에 지역개발구상으로서 국제자유도시라는 개방화 전략에 원칙적으로 동의하면서 지금의 제안모델이 개념과 이념 및 절차의 문제에 있어서 많은 부분에서 보완의 필요성이 있음을 주목하고 있다.

본 논의는 국제자유도시라는 커다란 변동(megatrends)의 성격을 다룬다는 점에서 거시이론(macrotheories)적 접근방법¹⁾을 채택하고 있으며, 기본적으로 세계적으로 주목받고 있는 '지식기반경제시대 신중도의 이념과 철학'²⁾에 근거하고 있다. 신중도는 좌파와 우파를 가로지르면서 초월하는 '새로운 진보주의'(Giddens, 1998b)로서 지역개발의 입장에서 볼 때 분배와 성장의 화해, 환경과 개발의 통합 등을 위한 유용한 관점을 제공해 준다.

특히 제주도 국제자유도시정책과정은 책임있는 행위자로서, 사회적 실재의 주체로서 지역민(제주인)의 시각이 무엇보다도 중시되어야 한다는 입장에서 세계적 관점보다는 지역적 관점을 중시하고 있다.

II. 분석을 위한 담론

1. 개념적 차원

국제자유도시는 이론적으로 정립된 개념은 아니나, 일반적으로 사람·상품·자본 이동의 규제와 제

- 1) 이 접근방법은 고도의 추상성과 외연성만을 지닌 개념들로 이루어진 관계로 경험적으로 검증하는 것이 어렵기 때문에 연구서술을 위한 틀(heuristic devise)로서의 유용성을 가질 뿐이다.
- 2) 일반인들에게는 '제3의 길'로 널리 알려져 있다. 2단계 근대화, 포용의 정치, 구좌파와 신우파를 초월하는 사회민주주의의 혁신으로 불리우기도 하며, 지식기반경제시대의 도래를 원인으로 하여 등장한 새로운 이데올로기이다. 현재 영국을 위시한 미국과 독일 등 세계 각국의 정부에서 실험되고 있다.

한을 철폐하여 폭넓은 자유를 보장하고 기업활동에 대해 최대한 편의를 보장하는 특별경제구역으로 규정될 수 있다.

〈표 1〉 국제자유도시 용어사용 예

이름	사용자
Free Trade Zone	Traditions term since nineteenth century : ILO(1982)
Foreign Trade Zone	Industrial authors(R.S. Toman, 1956: W. Dymasza, (1964), India (1983)
Industrial Free Zone	Ireland (pre-1970), UNIDO(1971), Liberia(1975)
Free Zone	UNCTAD(1973), USAID(1982), United Arab Emirates(1983)
Maquiladoras	Mexico(early 1970s)
Export Free Zone	Ireland(1975), UNIDO(1976)
Duty Free Export Processing Zone	Republic of Korea(1975)
Export Processing Free Zone	UNIDO(1976), UNCTAD (1983)
Free Production Zone	Starnberg Institute(1977)
Export Processing Zone	Philippines (1997), Harvard University (1997), APO(1997), WEPZA(1978), UNIDO(1978), World Bank(1978), The Economist (1979) Malaysia (1980), Pakistan (1980), Singapore (1982), UNCTC (1982), ILO(1983)
Special Economic Zone	China(1979)
Tax Free Zone	Individual authors (W.H and D.B. Diamond, 1980)
Tax Free Zone	Individual authors (D.B. Diamond, 1980)
Investment Promotion Zone	Sri Lanka (1981)
Free Economic Zone	Individual author (H. Grubel, 1982)
Free Export Zone	Republic of Korea (1983)
Free Export Processing Zone	OECD (1984)
Privileged Export Zone	Individual author (N. N. Sachitanand, 1984)
Industrial Export Processing Zone	Individual author (P. Ryan, 1985)

자료 : *Economic and Social Effects of Multinational in Export Processing Zones*. ILO/UNCTC. 1988.

국제자유도시는 제조업뿐만 아니라 무역·투자·금융 등 제반 경제활동에 대해 규제를 최소화하고 각종 인센티브를 부여한다(김부찬, 1999). 수입관세를 철폐 또는 감면하여 자유무역을 보장하고 외환거래의 자유화를 통해 국제금융활동을 촉진한다. 외국인투자에 대해 규제를 철폐하고 조세감면 등 각종 인센티브를 부여함으로써 유치활성화를 기한다. 국제공항·국제항만·정보통신망·비즈니스센터 등 인프라를 완비하여 국제 비즈니스 활동을 적극 지원한다. 최근에는 법률·세무·경영 컨설팅 등 업무지원 서비스 기능을 갖추고 주거·위락·관광·쇼핑 등의 복합기능을 수용하고 있다.

일반적으로 국제자유도시는 통치체제, 자유통행, 공간적 범위, 경제적 기능을 기준으로 분류될 수 있다. 통치체제를 기준으로 할 때 홍콩과 같이 특별행정체제를 갖춘 완전개방지역과 통관, 관세 및 조세의 특례만을 인정하는 부분개방지역으로 나뉜다. 자유지역으로의 통행자유에 따라 차단지역과 개방지역으로 구분되며, 공간적 범위에 따라 자유구역, 자유지역, 자유도시로 나누어진다. 경제적 기능에

따라 생산중심형 투자자유지역(수출자유지역 등), 국제교역자유지역(자유항, 자유무역지대, 통과지대 등), 국제금융자유지역(역외금융, 기장센터 등), 이들을 혼합한 복합형 자유지역으로 구분된다. 경제적 기능에 따른 분류체계가 보편적인 구분방법이다.

〈표 2〉 국제자유도시 유형별 특징 및 조건

유형	특징	개발조건
생산중심형 투자자유지역 · 수출자유지역 Fenced EPZ : 가공 Unfenced EPZ : 기술, 첨단 · 경제특구(중국)	· 수출입원자내 관세 면제 · 법인세, 소득세 감면 · 수출입 등 행정절차 간소화 · 우수한 SOC제공 등	· 인프라, 지원시설구비 · 토지, 노동, 운송 및 금융비용 저렴 · 투자관련 규제 철폐
국제교역 자유지역 · 자유항(중계, 무역, 보관) · 자유무역지대(공간적으로 분리된 지역) · 통과지대(내륙의 교통 요충지로 보관, 선적)	· 수입관세 철폐 · 외환자유화 · 투자에 대한 규제완화 및 인센티브 제공 · 국내 소비자보호를 위한 각종 규제 면제 (홍콩, 싱가포르 등)	· 국제교역 관련 인프라 완비(항만, 공항, 교통시설 및 창고) · 가공시설 · 저렴한 각종 이용료
국제금융 자유지역 · 역외금융센터(외국인에 금융업 허용, 세제혜택) · 기장센터(조세혜택, 저임금을 활용 기장 활동만 수행)	· 진입의 자유허용 · 지불금 면제 · 예금이자 소득면제, 사업 소득 면제(저율과세) (역외 : 런던, 뉴욕, 싱가포르, 기장 : 파나마, 버뮤다 등)	· 정치적 안정성 · 국제언어 및 문화적여건 · 통화관리의 정책적 배려 · 교통, 통신 및 전문인력 확보
복합형 국제자유지역 · 국제자유도시 · 국제업무도시	· 상기 3유형의 복합기능 · 모든 수입관세의 철폐 · 금융, 투자규제 폐지 및 인센티브	· 상기유형의 조건과 · 도시 및 기반시설완비

자료 : 연구자 작성

국제자유도시의 전형적인 사례로는 홍콩(3억2천만평), 싱가포르(1억9천만평), 상해 푸둥(1억5백만평), 말레이시아 라부안(2,700만평) 등이 꼽히며 일본의 오키나와처럼 틈새시장을 노리는 차별화된 국제도시도 개발되고 있다. 이들 자유지역들은 입지여건이 양호하고, 제도적 지원장치가 충분히 갖춰져 있다는 점에서 공통된 특성을 가지고 있다.

- 국제공항, 국제항만, 첨단 정보통신시설, 광역교통망 등 양호한 기반시설
- 주거, 금융, 법률, 노동, 생산환경 등 훌륭한 배후도시 서비스
- 충분한 규모의 부지 및 저렴한 개발비용
- 지대한 지역개발 파급효과

- 인허가 의제처리, 건축특례, 각종 부담금 감면, 토지취득 특례, 역내 거주자 우선배려 등 개발절차의 간소화
- 조세감면, 해외차입 한도제한 철폐, 투자제한 철폐, 관세특례, 노동조건 특례, 투자기업에 대한 재정적 지원, 수출입 승인 통관 등 교역절차 간소화 등 투자환경의 개선
- 의사결정의 신속성과 유연성 및 자율성을 보장하는 행정운영체계

경제환경이 변하면서 국제자유도시의 성격도 변화될 것으로 전망되고 있다. 지식기반과 경쟁이 경제정책의 중심으로 자리잡고 상품에 이어 서비스에 이르기까지 교역의 범위와 깊이가 확대·심화되면서 21세기형 국제자유도시는 기존의 제품생산과 물적 교류 중심의 경제특구나 투자자유지역 개념에서 탈피하여 다음의 세가지를 중점적으로 추진해야 할 것으로 평가되고 있다.

- 업무의 자유로운 활동을 보장하고 지식산업 활동을 집중·복합적으로 수용하는 지식경제 도시기능(software)
- 역내경제권의 거점들을 연결하는 국제거점 도시기능(hub)
- 경제활동의 자유와 양호한 기업환경을 보장하는 규제자유 도시기능(free)

그러나 이러한 기능들은 지역의 전략적 경쟁우위 부문을 축으로 배치될 필요가 있다. 그래야만 개발의 지역화가 가능하고 개발추진과정에서 요구되는 지역민의 합의와 참여를 이끌어낼 수 있기 때문이다.

2. 이념적 차원

제주국제자유도시 추진을 두고 나타나고 있는 지역갈등은 좌우대립적 양상을 띠고 있다. 찬성하는 쪽(우파적)은 시장경제 수용의 필연성과 효율성을 강조하면서 그것이 제주의 번영을 가져올 것이라고 강조한다. 반대하는 쪽(좌파적)은 보호막 없는 시장경제에의 적극적 참여는 신자유주의 이데올로기의 무분별한 확산이며 사회정의의 부정임을 주장한다.

여기에서 제주국제자유도시 구상은 경제적 효율성과 사회정의를 화해시키고 이분법적 대립구도를 탈피, 어느 한쪽을 배제하지 않고 포용하는 '제3의 길(신중도)'을 주목할 필요가 있다. 단적으로 제3의 길은 지식기반경제 시대에서 신중도의 포용의 정치이다(이진복, 2001).

전세계적으로 제3의 길을 표방하는 신중도 노선이 새로운 활력을 얻고 있다. 미국의 클린턴 신민주당의 집권, 영국의 블레어 신노동당의 압승, 독일 프랑스 이탈리아에서의 중도좌파의 동시집권 등은 이를 현실적으로 증명해 준다. 제3의 길은 단순히 서구적 현상이 아니다. 그것은 개발도상국가를 포함하는 전세계적 현상이며 관심사이다(Giddens, 1999).

제3의 길은 지식기반경제(knowledge based economy)를 배경으로 한다. 지식기반경제는 정보경제(information economy), 네트워크 경제(network economy), 디지털 경제(digital economy), 신경제(new economy) 등을 통칭하는 표현으로(Atkinson and Court, 1998), 농업을 1차산업으로 변형시켰던 산업혁명처럼 오늘날의 산업을 재편시키고 있다. 지식기반경제란 지식과 정보의 생산, 분배, 이용에 직접적 기반을 둔 경제(OECD, 1996)로서, 지식의 개발과 사용이 부의 창출에 지배적 역할을 하는 경제를

말한다(U.K. Dept. of Trade and Industry, 1998). 그것은 단지 지식의 영역을 개척하는 것일 뿐만 아니라 경제활동의 모든 방식에서 모든 형식의 지식을 더 효과적으로 이용하고 개발하는 생산양식이다(Atkinson and Court, 1998). 지식기반경제는 다음과 같은 부문들을 포괄한다(황태연, 1999).

- 정보통신서비스산업, 첨단기술관련 제조업, 금융, 보험, 의료, 교육, 문화 산업
- 호텔숙박, 식음산업, 의류산업, 관광산업의 패션화, 미학화, 정보화
- 건축물 및 건설산업의 패션화, 미학화, 전자화, 정보자동화
- 중화학공업의 지식기반화, 정보자동화와 이를 통한 규모의 축약
- 농수축산업의 정보자동화, 생명공학화 등

지식기반경제는 탈물질적 가치로의 변동 때문에 소비자의 기호가 다양해져서 새로운 시장을 창출할 수 있는 고객맞춤형 신제품의 시대이고 자원이나 근력이 중요한 고정된 자연적 비교우위의 시대가 아니라 두뇌가 중요한 유동적 비교우위의 시대이다.

시장 선점이 사활적으로 중요한 시대, 즉 큰 것이 작은 것을 이기는 시대가 아니라 빠른 것이 느린 것을 이기는 시대이다. 자연적 비교우위에는 약하지만 화해산업 영역에서 세계를 석권하는 네덜란드의 예처럼 다소 기술력이 떨어지더라도 초기에 시장에 성공적으로 진입하여 시장을 선점할 수 있고 수확체증의 법칙에 따라 큰 이익을 낼 수 있는 것이다.

지식기반경제는 수확체감의 법칙이 작용하는 자원기반경제와는 달리 수확체증의 법칙이 작용함으로써, 즉 기술혁신에 의한 경제성장이 지속적으로 가능하기 때문에 노/자간의 관계가 제로섬 모델에 따른 적대적 관계이기를 포기하고 특별잉여가치(초과이익) 창출을 위한 파트너십으로 변모할 수 있는 객관적 토대가 마련된다(양신규·류동민, 2000). 게다가 지식기반경제는 경제성장이 자원기반경제와는 달리 물질 자본보다 인적 자본과 사회적 자본에 더욱 의존하게 됨으로써 숙련된 인적 자본과 건설한 사회적 자본을 필요로 하게 되고 이로 말미암아 종전에 사회정의에 속하는 실업해소와 교육수준 향상, 빈곤퇴치 등이 경제적 이유(부의 창출)에서 강조된다.

따라서 제3의 길은 사회정책과 경제정책을 통합할 수 있게 되며, 경제적 효율성과 사회정의가 화해를 할 수 있게 되는 것이다(Blair, 1999). 경제적 효율성과 사회정의의 화해의 원리는 그 둘이 대립적인 제로섬 관계에 있는 것이 아니라 하나가 상승하면 다른 하나도 높아지는 상생의 관계가 될 수 있다는 것이다. 노/자 관계는 지배관계가 아니라 지도관계로, 착취(exploitation)는 '뽑아낸다'는 부정적 의미가 아니라 '개발한다'는 긍정적 의미로, 자본가는 더 이상 자본가가 아니라 기업가로 변할 수 있는 기반이 마련되는 것이다. 나아가서 지식기반경제는 생산력의 발전이 굴뚝이 아닌 지식에 의존하기 때문에 환경과 경제간의 화해가 가능해지고 근력이 없는 여성에게도 동등한 사회진출기회를 보장함으로써 페미니즘을 촉진시키게 된다(황태연, 1996; Giddens, 2000a).

그러나 인적 자본과 사회적 자본을 동원할 수 없는 미숙련 노동자들은 생산과정으로부터 배제당하게 된다. 이들은 맑스의 범주를 빌리자면 롬펜 프롤레타리아트와 유사하다. 하지만 수확체증의 가능성 때문에 미숙련 노동의 배제는 고착된 것이 아니다. 빈곤층의 능동성이 전제되어 인적 자본과 사회적 자본에 대한 투자가 이루어질 수 있는 기틀이 마련되면, 이러한 투자는 지식기반 기업가에게도 적합한 것이 되고 배제된 노동자 계급의 이해에도 부합되는 것이어서 배제계층에 대한 포용이 가능해지는 것이다.

상층배제자의 이해를 대변하는 우파의 '배제의 정치'와 하층배제자의 이해를 대변하는 좌파의 '평등의 정치'는 서로를 적으로 상정하는 이국민 정치이고 궁극적으로 이는 배제를 해결하는 데 무능할 뿐만 아니라 오히려 역효과를 가진다. 이와는 달리 제3의 길은 수확체증의 네트워크에 의해 상층과 하층의 이해관계를 동시에 포용하는, 일국민 윈윈(win-win)의 정치를 가능하게 한다. 궁극적으로 좌파가 제기하는 평등의 문제를 해결하기 위해서라도 포용의 정치, 제3의 길 패러다임을 수용해야 함을 의미한다(Giddens, 2000b; Siegel and Marshall, 2000).

이런 의미에서 제3의 길은 좌우의 정책처방을 가로지르는 능동적 중도이며, 보수와 진보 또는 자본주의와 사회주의 사이의 제3의 길이 아니라 그 이후의 새로운 진보주의인 것이다(Giddens, 1998b). 제3의 길의 사고와 정책형성의 틀을 구좌파 및 신우파와 비교하여 나타내면 다음과 같다.

〈표 3〉 제3의 길과 구좌파 및 신우파의 정책형성 틀 비교

구 분	구 좌 파	신 우 파	제 3 의 길
소 유 권	국유화(혼합경제)	민영화	종업원 지주제
경 제	케인즈주의	시장원리주의	신혼합경제
복 지	복지국가	복지안전망	사회투자국가
정 부	최대국가	작고 강한 국가	신민주국가
국 민	국제주의	보수적 원리주의	세계시민적 국민

자 료 : 이진복, 2001.

제3의 길은 인적 자본과 사회적 자본이 결정적으로 중요해진 지식기반경제에서 종업원 지주제가 노동자와 소유권자의 일치라는 고전적인 사회정의에 대한 인식에서 뿐만 아니라 경제적 효율성과도 합치되는 것으로 간주한다. 종업원 지주제는 역동적 시장, 기업가 정신, 파트너십 등 제3의 길의 가치를 실현할 수 있는 유력한 대안으로 평가된다(Kelly, et al., 1997).

경제와 관련하여 제3의 길은 신혼합경제(new mixed economy)를 제시한다. 현실적으로 시장을 인정할 수밖에 없는 현실에서 제3의 길은 시장의 중요성과 효율성을 주목한다. 구좌파와 신우파가 모두 성장보다는 재분배에 초점을 맞추는 대신에³⁾ 제3의 길은 지식의 경제적 역할을 강조하는 성장경제학을 지지한다(Atkinson, 2000). 제3의 길은 정부정책이 생산성 향상과 고용창출을 위한 기술·과학·교육에의 투자와 경쟁과 혁신의 촉진에 초점이 맞춰져야 함을 강조한다.

구좌파의 복지정책 기반은 국가를 매개로 '요람에서 무덤까지'가 보장되는 소득재분배 정책이었다. 그러나 이는 관료제와 재정적자의 모순을 노정하였고 선의에도 불구하고 불평등을 촉진하였다. 신우파는 복지를 사회적 안전망 수준으로 제한하려 한다. 하지만 지식기반경제에서 비숙련 노동자의 실업은 장기적·구조적인 것이 되어 아예 시장진입이 차단·배제되며, 따라서 비용은 오히려 더 증가하게 된다. 복지정책의 대안으로서 제3의 길은 사회투자국가(social investment state)로의 재구성을 제창한

3) 구좌파는 부를 부자에서 빈민으로 재분배하고자 하고, 신우파는 공적 지출에서 사적 소득으로 재분배하고자 한다. 신우파가 대폭적 감세가 소비자의 수요를 자극할 것이라는 공급측면의 케인즈주의를 주장하는 것은, 구좌파가 정부지출 확대가 수요를 자극한다는 수요측면의 케인즈주의와는 방향만이 다른, 동일한 재분배 논리인 것이다.

다. 사회투자국가의 원칙은 개인을 위협으로부터 보호하려는 것이 아니라 개인이 스스로 위협을 감당하고 자신의 삶을 만들어갈 수 있는 능력을 키워주는 것이다(김호균, 2001). '일하는 복지'를 강조하는 사회투자국가는 실업수당을 삭감, 노동시장 재진입을 위한 투자로 전환함으로써 소득의 재분배가 아니라 능력의 재분배에 관심을 갖는다(Giddens, 1998a).

정부와 관련하여 구좌파는 정부야말로 답이라고 주장했고, 신우파는 정부가 바로 문제라고 하였다. 구좌파는 정부를 확대하려 하고 신우파는 정부를 해체하려 한다. 그러나 제3의 길은 정부(government)를 관리기구(governance)로 재구성하려 한다. 구좌파는 정부를 통제자(시장에 대한)로 보고 신우파는 방임자(시장에 대한)로 보았다면, 제3의 길은 정부를 촉진자로 간주한다(Giddens, 1998b). 제3의 길은 사회가 국가 대 시장이라는 이분법적 대립모델로 구성되는 것이 아니라 시장과 국가, 그리고 시민사회라는 협력적 삼분모델로 이루어져 있다고 보고(Blair, 2001), 시장 및 시민사회와의 공동관리를 가능하게 하는 신민주국가(new democratic state)를 제창한다. 신민주국가는 지방분권, 성과증시, 민관합동, 위험관리, 정보자유 등을 강조하면서 이를 실현하기 위한 정부의 재구성을 주장한다(Giddens, 1998b).

제3의 길은 자국의 노동자 보호를 위한 구좌파의 보호무역주의와 신우파의 고립주의를 탈피하여 이질성을 포용하는 다문화주의(cultural pluralism)를 내세운다. 자기정체성을 확고히 하면서 인적 자본과 사회적 자본을 가진 외국인과 외국기업에 포용적 태도를 취하는 세계시민적 국민(cosmopolitan nation)을 주장한다(Hargreaves and Christie, 1998).

III. 모델의 적실성 분석

1. 제주국제자유도시 모델의 개요

제주국제자유도시 추진은 1960년대 초 제주개발의 초기부터 성격은 조금씩 달리하지만 줄기차게 제기되어온 구상이다. 그러나 특별법의 제정과 기본계획의 확정 등 국제자유도시 추진을 위해 제도적으로 뒷받침된 것은 2001년 제주국제자유도시특별법 제정이 처음이다.

현재 추진되고 있는 제주국제자유도시 구상은 그 발원이 1998년 3월로 거슬러 올라간다. 당시 제주도는 '제주도개발특별법'을 가칭 '제주도종합발전지원법'으로 개정하는 준비를 하면서 '특별행정구역'과 '국제관광도시 개발'을 주요 내용으로 하는 '경제자유지역구 구상'을 내놓고 정부여당과 활발한 절충을 한다.

제주를 국제자유도시로 탈바꿈시키려는 정부와 제주도의 의지는 매우 강해 보인다(DOT21, 2001, 12). 김대중 대통령이 1998년 9월, 초도방문차 제주도를 찾은 자리에서 제주국제자유도시 개발의지를 밝힌 이래 한국정부는 이 계획에 많은 공을 들였다.

건설교통부는 미국 존스 랑 라살(JLL)에 의뢰, 제주 국제자유도시 프로젝트의 사업타당성 검토를 받았고, 집권여당인 민주당은 전문가 56명으로 정책기획단을 구성해 개발방향을 잡았다. 2001년 10월에는 국무총리실 산하에 추진위원회가 설치되었다. 국무총리가 위원장이 되고 정부의 10개 부처 장관들이 위원을 맡았다. 추진위원회는 민주당의 제주국제자유도시안을 넘겨받아 정부 차원의 정책조정을 하였다. 제주국제자유도시특별법안은 제주도개발특별법을 개정하는 형식으로 민주당에 의해 발의되었고 야당인 한나라당의 공청회를 거쳐, 2001년 12월28일 국회를 통과하였다.

〈표 4〉 제주도 국제자유도시 추진연혁

연도	명칭	내용	주관기관	비고
1963	제주도자유지역 설정 구상	최초의 제주도개발계획으로 제주도 전역의 자유지역화	건설부	관광자유화만 가능하다 결론
1976	특정자유지역 개발 구상	무역, 관광, 수출가공 기능의 자유항 설치타당성 검토	건설부	구체적으로 진전되지 못함
1980	제주자유항 구상	중국과의 경제교류 확대가능성에 따라 자유항 검토	경제과학심의회	잠재력 있으나 성공불투명 결론
1983	특정지역제주도 종합개발계획	지역개발, 관광개발, 국제자유지역조성계획 3단계 개발	제주도	타당성불투명, 2001년 이후로 유보
1989	제주도종합개발계획의 재검토	제조, 가공, 무역, 금융, 업무 국제자유지역 조성 타당성 분석	한국개발연구원	타당성 매우 낮은 것으로 평가
1992	한국개발연구원 타당성 연구	기능적 역외금융센터 성공가능성 검토	한국개발연구원	시기적으로 미흡하다고 평가
1997	제주경제발전 비전과 전략	국제자유지역 조성의 첫 단계로 국제금융센터 육성가능성 검토	한국경제연구원 / 제주대학교	2000년에 가서 육성 여부 신중검토 제안

자료 : 연구자 작성

제주국제자유도시 모델의 주요 내용은 '제주국제자유도시특별법'과 그 기본계획에 담겨져 있다. '제주국제자유도시특별법'은 13장 108조 부칙 13조로 구성되어 있으며, 법안 제안이유를 '세계경제의 개방화 등 국내외 여건변화에 대응하여 제주도를 국제적인 관광·휴양도시 및 비즈니스·첨단지식·물류·금융산업 등 복합기능을 수행하는 국제자유도시로 육성·발전시켜 나가기 위해, 사람·상품·자본이동의 자유와 기업활동의 편의가 최대한 보장되며, 국제적인 투자환경을 갖추 수 있도록 하는 제도적 장치를 마련함으로써 국가발전과 제주도민의 복지향상을 도모하고자 하는 것'(제주국제자유도시특별법 제안이유서, 2001)이라고 밝히고 있다. 제주국제자유도시특별법의 주요 골자는 다음과 같다.

- 제주국제자유도시종합계획 등 국제자유도시개발과 관련한 주요 정책을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속하에 제주국제자유도시추진위원회를 둠(안 제10조).
- 제주도에 한하여 법무부장관이 따로 정하는 경우를 제외하고는 외국인이 사증 없이 입국할 수 있도록 하고, 사증 없이 입국한 외국인이 법무부장관의 허가를 받아 다른 지역으로도 이동할 수 있도록 함(안 제14조 내지 제19조).
- 외국인 투자가 등의 편의증진을 위하여 행정기관에서 공문서를 접수·처리함에 있어서 외국어 서비스를 제공하도록 함(안 제20조).
- 국제화된 교육환경 조성을 위하여 제주도에 대하여는 외국인학교의 내국인 입학자격, 외국대학 등의 설립·운영, 초·중등학교의 외국인 교원 임용 등에 대한 자율을 확대하고, 지방교육재정교부금을 특별 지원할 수 있도록 근거를 마련함(안 제21조 내지 안 제25조).
- 제주도에 생물산업 등 첨단지식산업의 육성을 위한 제주첨단과학기술단지를 조성할 수 있도록 하는 한편, 제주도에 조성되는 자유무역지역에 대하여는 내국인 투자기업의 입주를 허용하고, 이들

- 입주기업에 대해 법인세·소득세 등의 조세를 감면할 수 있도록 함(안 제41조, 제44조 및 제64조).
- 관광사업에 대한 투자유치를 위하여 제주투자진흥지구 제도를 도입하여 국내의 투자자에 대하여 법인세·소득세·관세 및 국·공유재산의 임대료 등을 감면할 수 있도록 함(안 제42조, 제43조, 제45조, 제46조, 제64조 및 제65조).
 - 제주도를 여행하는 내국인이 지정면세점에서 구입하여 도외지역으로 반출하는 물품에 대하여는 관세·부가가치세·특별소비세·주세 등을 감면 또는 환급할 수 있도록 함(안 제50조).
 - 제주도내 골프장 입장행위에 대하여 특별소비세 등의 조세 및 국민체육진흥법에 의한 부가금 등을 감면할 수 있도록 함(안 제51조).
 - 제주국제자유도시 개발사업의 효율적 추진을 위하여 시행계획의 수립·집행, 국내외 투자유치 등 개발사업을 전담하는 제주국제자유도시개발센터를 설립함(안 제71조 내지 제99조).

제주국제자유도시 기본계획의 구체적인 내용은 다음 <표 5>와 같다. 이를 위해 공공 3조 4.435억원, 민자 1조 3.289억원의 총 4조 7.714억원이 투자되며, 개발계획이 1단계 마무리되는 2010년 GRDP 11조 원(1999년 4조 규모), 관광객 940만명(외국인관광객 100만명) 유치가 목표로 설정되고 있다(제주국제자유도시기본계획, 2001. 11).

<표 5> 제주국제자유도시 기본계획의 주요사업

항 목	사 업 명	주 요 내 용
국제화를 위한 제도개선과 투자환경조성	외국인출입국관리제도 개선	- 17개국 무사증입국 점차적 확대 - 무사증 입국 외국인의 본토이동 허용 - 중국인관광객에 대한 무사증 입국 확대 - 외국전문인력에 대한 장기체류 허용
	제주투자진흥지구 제도 도입	- 제도도입 · 국·공유지 임대 등 - 각종 부담금 감면 (농지조성비, 대체조립비, 초지조성비, 개발부담금, 농지전용부담금, 산림전용부담금) - 법인세·소득세 감면 - 지방세 감면 - 도입장비·부품등 관세면제
	자유무역지역 지정 특혜	- 자유무역지역 입주자격 확대 - 조세감면 확대
	첨단 과학기술단지 제도 도입	- 제도도입 · 지정요건, 절차 등 - 조세감면 확대
	영어서비스 확대	- 행정기관의 영어서비스 강화 - 외국어교육강화 계획 수립
	국제화 교육환경 조성	- 외국 대학유치를 위한 대학설립 요건 완화 - 외국인의 초·중등학교 기간제교원 임용허용 - 외국인학교의 내국인 입학자격 완화 - 자율학교의 자율권 확대 - 교육재정지원 특혜

항 목	사 업 명	주 요 내 용
내외국인 관광유인 강화	내국인 면세쇼핑제도 도입	- 제도도입 · 대상, 방법, 절차 등 - 관세 및 국세(부가세, 특소세, 주세, 담배소비세) 면제
	골프장 건설확대 및 입장료 인하	- 골프장 건설 확충 - 골프장 지방세 감면 - 골프장 입장료 인하 (특소세·농특세·교육세 감면, 체육진흥기금 면제, 관광진흥부가금 폐지, 각종 부담금 감면)
	저비용 관광을 위한 제도개선	- 휴양펜션업 활성화 · 자연녹지지역 휴양펜션 설치 허용 · 휴양펜션업 인수자 신고 의무화 - 호텔, 관광이용시설 등에 대한 관광진흥부가금 폐지 - 우수 관광업체 육성 등 관광업계 경영효율화 - 건전 관광질서 확립
선도 프로젝트 추진	휴양형 주거단지 개발 중문관광단지 확충 서귀포 관광미항 개발 첨단과학기술단지 조성 제주공항 자유무역지역 조성 쇼핑아울렛 개발 생태·신화·역사 공원 조성	- 세부 타당성 조사 - 사업실행계획 수립 - 사업예산 반영
사회간접시설 확충	공항시설 확충 항만시설 확충 도로신설 및 확장 정보통신망 구축 확대 전력공급능력 확충 용수공급 원활화 하수처리능력 향상	- 사업별 계획에 따라 주관부처별로 추진
제주도민의 소득향상 및 환경보전	- 주민소득 향상 및 고용기회 확대 - 1차산업의 경쟁력 강화 - 환경보전 강화	
개발전담기구 설치	- 추진위원회 및 실무위원회 설치 - 제주국제자유도시개발센터 설립	

자 료 : 제주도, 제주국제자유도시기본계획, 2001. 11에서 발췌, 요약정리.

2. 분석준거의 설정

21세기 제주국제자유도시 발전에 대한 논의의 방향은 세계경제의 흐름의 추상인 '세계화, 지방화, 지식기반'이라는 담론을 어떠한 관점에서 수용하고 실제적으로 대응할 것인가의 물음으로 환원된다고 할 것이다.

제주국제자유도시로의 지향은 세계시장으로의 진출을 의미하는 것이고 제주개발이 국내적 환경에 한정되는 것을 벗어나 세계적 관점에서 논의되고 분석되어야 함을 함축한다. 이것은 '세계화, 지방화, 지식기반'의 추상성을 제주에 어떻게 적용하여 구체적인 정책으로 형성할 것인가라는 문제를 제기한다.

이러한 물음에 응답하면서 제주국제자유도시를 성찰하고 소망스러운 방향으로 조정하기 위해서는 개발정책의 전체를 종합하고 분해할 수 있는 일개를 만들어야 할 것이다. 이러한 틀은 개념적·이념적·절차적 준거로 나뉘어 설계될 수 있을 것이다.

개념적 준거는 국제자유도시라는 일반적 개념에 제주국제자유도시 모델이 얼마나 부합할 수 있는지를 판단하는 기준으로 다음과 같이 설정될 수 있다.

- 국제공항, 국제항만, 첨단정보통신, 도로, 상하수도, 전력 등 SOC시설 구비 정도
- 자본과 상품 및 용역에 대한 장벽제거 수준
- 역내 국제경제 거점을 연결하는 광역항공망 체계
- 주거, 금융, 법률, 노동, 회계 등 국제업무 서비스 수준
- 지식기반경제 기능
- 개발가능지의 규모와 개발비용
- 지역개발 파급효과
- 인허가 의제처리, 건축특례, 각종 부담금 감면, 토지취득 특례 등 개발절차
- 행·재정적 지원 등 투자유치 인센티브
- 의사결정의 신속성과 유연성 및 자율성을 보장하는 행정운영체계 등

이념적 준거로는 지식기반경제 시대에 신중도 포용의 정치인 '제3의 길'을 설정할 수 있을 것이다. 제주국제자유도시 추진은 경쟁력을 갖기 위하여 지역의 모든 자원을 바탕으로 지식기반경제를 수용하는 혁신적 개념과 전략에 기초해야 하며, 그것은 국가·시민·시장이라는 거시담론과 함께 주민·지역·문화라는 미시담론이 상호 의사소통되고 호환될 수 있는 개념과 전략이어야 하는 것이다.

제주의 위기는, 제주만의 문제가 아니라 할지라도, 국가·시장이라는 이분대립적 낡은 모델이 죽어가고 있는 데도, 새로운 국가·시민·시장의 삼분협력적 모델은 생겨나지 않는 데에서 기인하며, 그럼으로써 경쟁과 가치의 원천이 되는 주민·지역·문화의 혁신적 네트워크는 참으로 요원할 수밖에 없으며, 이 공백기간에 매가리조트, 오픈카지노, 한라산케이블카 등 다양한 개발구상이 나타나고 그에 따른 평가없는 공론들만 난무하는 것이다(송재호, 2000).

이러한 병적 징후에 대한 대응으로서 제주국제자유도시 지향은 새로운 지역혁신 네트워크 속에서만이 실행될 수 있는 것이며, 그렇게 될 때 배제되는 계층을 제거하여 승자의 연합(winner's circle)으로의 포용이 가능하게 되는 것이다. 지역혁신 네트워크는 지역의 질적변화를 가능하게 하는 구조로서 지역발전에 능동적으로 참여하는 학습주체로서의 주민이 전제되어야 하며, 개발의 자율화를 강조해야 하고 주민참여와 협력적 리더십을 촉진하여 새로운 효율성, 즉 자원의 절약과 환경의 보존을 배려해야 한다.

이념의 내용적 준거는 생존과 비전의 측면에서 이해될 수 있다. 정치 경제 사회 문화 환경 등의 다방면에서 섬의 정체성과 특수성을 살리는 것을 '생존'이라 한다면, 세계적 보편성과 경쟁력을 획득하는

것은 '비전'으로 이해된다. 생존으로부터 비전까지는 「생존1→비전2→생존2→비전3→생존i→비전i」형태로 소의 되새김질처럼 반복되어 일어나는 과정이며, '비전과 생존을 연결하는 구조연계'가 필연적으로 수반되어야 하고 지역이 처한 제반여건 때문에 '경쟁우위 부문의 선택과 사회적 집중'이 요구된다.

비전추구 과정에서 경쟁우위 부문의 특화가 성공할 경우 경쟁력이 생겨나 비전은 달성되나, 그 과정에서 구조연계가 보장되지 않을 경우 비전달성이 지역생존과 연결되지 않고 외부로 누출되게 된다. 한마디로 지역의 비전과 생존의 논리는 세계화와 지역화를 가로지르면서 그것을 새로운 모습으로 통합하는 정치경제학이라 규정할 수 있다. 생존과 비전이 융화되지 못하고 대립할 경우 지역정책은 생존에 정책우선권을 부여하는 것이 마땅하다.

특히 경제정책의 측면에서 산업정책은 리엔지니어링을 통한 기존 산업의 고부가가치화와 미래형 대안산업의 발굴·육성으로 집약될 수 있다. 일단 기존 산업의 경쟁력을 면밀히 분석하고 경쟁가능 산업은 지식기반을 접목하여 고부가가치화하는 한편, 경쟁력 상실부문에 대해서는 자연스러운 구조전환이 이루어지도록 해야 지역민이 삶의 터전을 등지는 일을 막을 수 있다. 그것이 어떠한 개발전략이든 지역산업을 등한시 함으로써 지역의 공동화(空洞化)를 예방하지 못하는 계획은 무의미하며 용납될 수 없는 것이다.

그렇게 지역의 생존이 보장된 바탕 위에서만이 외자유치, 자유도시 개발 등 지역경제의 총량규모를 크게 할 수 있는 개방화 전략들이 의미를 갖는 것이며 그 추진 또한 가능한 것이다. 오늘을 주시하지 못하는 사람에게 내일이 있을 수 없는 것과 같은 이치이다.

절차적 준거는 정책에 대한 지역민의 합의를 견인함으로써 지역사회통합성을 확보하고 능동적 주체로서 역량을 결집할 수 있는 추진체계를 확립하는 것으로 풀이될 수 있다.

정책의 최고목표가 삶의 질을 향상하고 평화와 번영의 기초를 확고히 하기 위해서 정책이 가져다주는 정치적·경제적·사회문화적·지적·환경적 이익을 인간과 지역 및 국가와 통합, 응집시키는 것이 라면(Edgell, 1991), 정책이 지역사회 통합성을 확보하고 총체적 사회능력을 결집·배양할 수 있는 제도적 틀을 만들어내는 것이 필요하다.

제주도처럼 인구와 공간 규모가 상대적으로 협소하고 여건과 역량이 상대적으로 열악한 경우는 특히 그 내적 역량을 강화할 필요가 있으며, 이러한 견지에서 사회능력제고(capacitation)는 매우 현실적이고 유효한 전략이념이 될 수 있다.

계획으로 장래를 규정하여 제어하려고 하는 것보다 도리어 개발을 지원하는 현재의 사회능력을 충실하게 하여 장래에 직면할 제문제에의 해결능력을 강화시키는 편이 훨씬 중요할 것이다(長峯晴夫, 1994).

사회능력을 강화하기 위해서는 정책이 지역사회와 통합되어야 한다. 정책의 지역사회 통합성은 정책결정과정에서 주민의 요구사항을 일차적으로 고려하고 주민의 수용성을 보장할 때 달성된다.

어떠한 형태의 제주국제자유도시든 그것이 성공하려면 깨어있는 시민, 경쟁력있는 도민의 힘이 가장 중요하다. 제주국제자유도시 추진은 어디까지나 도민참여 및 공감대 형성에 바탕을 두어야 한다. 그래야 국제자유도시 사업이 도덕성을 가질 수 있으며 집행과정에서 도민들로 부터 지지와 순응성을 확보해 주는 바탕이 된다. 국제자유도시 사업에 대해서는 실사구시적 접근이 이루어져야 한다. 제주의 강점과 약점의 파악, 비용과 편익의 측정 등에 전제해 개발의 속도와 강도를 포함한 국제자유도시 수준이 논의되어야 할 것이다. 이런 점에서 복합형 국제자유도시 등 국제자유도시를 너무 신비화된 개념으로 인식시켜서는 안된

다(고충석, 2000).

정책의 지역사회 통합성을 확보하고 이를 통해 사회능력을 제고하기 위해서, 제주도는 지역 전체의 구조-기능 틀을 새롭게 세워나갈 필요가 있다. 제주도 지방정부는 공공서비스를 분할 공급하는 단위 또는 선언적 의미의 민주주의 보루라는 차원을 과감히 뛰어 넘어 지역의 사회경제적 관계의 총체 속에서 중앙정부와 함께 한정된 공간범위 내에서 법적 권위를 부여받은 분권화된 통치체임을 실천해 나가야 한다.

분권의 방향성은 특화발전을 가능하게 하도록 자치와 관련된 특례를 허용하고, 그 바탕 위에서 중앙 중심에서 벗어나 정치적 의사결정과 집행, 경제적 자원의 관리, 문화의 창조 및 향유 등 지방적 공동체 활동을 수행함으로써 스스로 '자존'을 관리하는 모델이라고 할 수 있다. 그렇게 할 때 좁은 지역에 4개 시군(市郡)과 하나의 도(道)라는 내부모순을 줄이고 전제적 완성도를 높임으로써 제주적인 발전을 가능하게 하고, 주도적으로 시장에서의 경쟁을 수행할 수 있는 것이며, 소비자(관광객)이나 기업들의 선호여하에 따라 '세계적인 전초기지'가 될 수 있는 것이다.

3. 모델의 적실성 분석

제주국제자유도시 추진이 초래할 변화의 폭과 깊이를 고려할 때, 보다 심도있는 고민과 보완이 뒤따라야 한다. 제주국제자유도시특별법의 목적조는 '이 법은 제주도를 국제자유도시로 개발함으로써 국가발전에 기여함과 동시에 제주도민이 주체가 되어 향토문화와 자연 및 자원을 보전하고 지역산업을 육성하며 쾌적한 생활환경을 조성하여 제주도민의 복지향상에 이바지함을 목적으로 한다'고 규정하고 있다. 그러나 이를 실현하기 위한 후속조문들은 목적을 달성하는 것과는 거리가 있고 어떤 조항은 목적조의 내용과 오히려 상반되는 내용으로 구성되고 있다.

개념적 준거와 관련하여, 제주국제자유도시 모델은 홍콩과 싱가포르처럼 세계가 대체로 합의하고 있는 개념모델에 근거할 때, 국제관광도시라면 몰라도 일반적인 국제자유도시로 보기는 어렵다.

국제자유도시라고 이름은 되어 있는 데 외국인이라도 관광과 통과목적 이외에는 비자가 발급되지 않고 외국에서 들어오는 상품에 대해서 관세가 아직 철폐되지 않았기 때문에 실질적인 국제자유도시로 보기에 는 문제가 있으며, 국제자유도시라는 이름을 걸기는 힘들지 않나 생각합니다(조성윤, 제대신문과의 토론자료, 2001. 12. 4).

자유무역지역을 공항근처에 조금 만들고 관광과 통과 목적의 노비자 확대 실시하고 첨단기술단지 조성하고 외국인 학교 세웠다고 해서 국제자유도시가 되는 것은 아니다. 제주보다 개방의 강도가 높은 이웃 오키나와도 국제도시라는 명칭을 사용하지 자유도시라는 용어를 사용하지 않는다.

지금의 세계는 사회적 자본으로서 신용을 중시한다. 영어로 제주국제자유도시 모델을 소개하는 팸플릿을 만들었을 때, 이를 들여다보는 외국인의 입장에서서는 제주국제자유도시를 국제자유도시로서 이해하기가 힘들지 모른다. 국제도시로 부상하기 위한 출발점은 바로 글로벌 스탠다드(global standard)를 충실히 갖추는 것임을 유념할 필요가 있다.

제주공항 인근 자유무역지대 조성은 인천 영종도 신공항이면 모를까 타당성을 다시 한번 검토할 필

요가 있는 사업이고, 지역개발의 방향성에도 어울리지 않는 구색 맞추기용이라는 인상이 짙다. 7개의 국제자유도시 선도프로젝트를 살펴보다라도 과학기술단지 조성은 일종의 씨앗창출 정책으로 국제자유도시 추진이 아니더라도 대안산업 발굴 차원에서 당연히 이루어져야 하는 개발구상이다. 중문관광단지 개발은 1978년부터 정부 주도로 이루어진 개발이니 새삼 또 확대 추진하겠다고 언급할 필요가 없는 사항이고 휴양형 주거단지, 서귀포항 관광미항 개발, 쇼핑아울렛 개발, 생태·신화·역사 공원조성 등 나머지 4개는 그 내용이 국제자유도시 건설이 아니라 관광개발이다.

더욱이 국제항공망에 대한 고려, 금융·법률·노동·회계 등 국제업무 서비스 기능의 구비, 자율적 행정체계의 구축 등 국제자유도시에 필연적으로 요구되는 제반요소에 대해서 제주국제자유도시 모델은 손을 놓고 있다해도 지나치지 않다. 지역 자체적으로 이러한 역량을 갖출 수 있는지, 이게 안되면 어느 수준까지 중앙정부의 지원을 받아야 하는지, 그것도 아니면 외부로부터 아웃소싱할 것인지 등에 대한 고민의 흔적이 발견되지 않는다.

이념적 준거에 비추어 볼 때, 제주국제자유도시 모델은 세계로의 열림은 지향하고 있지만 열림의 토대가 되는 지역으로의 회귀를 외면하고 있다. 현재의 제주국제자유도시 제안모델은 인적 자본과 사회적 자본에 대한 투자정책을 소홀히 하고 있고 국제자유도시 배제계층에 대해 충분히 고려하지 않음으로써 승승의 승자연합을 가져올 수 있는 지역정책으로서는 한계를 노정하고 있다.

제주국제자유도시 개발은 민물고기가 바다로 나갈 수 없듯이, 제주의 현실을 떠나서 이루어질 수 없다. 제주국제자유도시 계획은 변혁의 의지없이 세계화와 개방화라는 세계경제 담론의 바다로만 갈려고 하는 것이 정부의 의지이고 현실적 기반이어서는 곤란하다(송재호, 2000).

지역민의 삶의 질 향상에 기여하지 못하고 남 좋은 일만을 하는 개방은 무의미하다. 국제자유도시로 새로이 추가되는 지역산업 부문은 어떤 게 있으며, 고용을 포함해서 이러한 부문에 지역이 참여할 수 있는 역량은 있는지, 없다면 요구되는 능력을 갖추기 위한 교육·훈련 정책은 어떻게 준비할 것인지 등에 대한 세심한 검증과 준비가 수반되어야 한다. 허구한 날 외자유치만을 소리높여 외치기 이전에 어렵잡아 5조원 규모는 되어 보이는 지역자본을 동원할 수 있는 방안부터 모색해 보는 것이 순서이다. 국제자유도시 추진을 지역개발과 연결하는 구조연계 정책이 마련되지 못할 경우, 그러한 개방전략은 국가적으로는 도움이 될지 몰라도 지역적으로는 상당한 어려움을 안겨줄 수 있다.

특히 국제자유도시라는 지역비전과 오늘을 살아야가야 하는 지역생존간의 구조연계정책이 결여되어 있다. 지역의 생존권과 연결되는 지역산업, 그 중에서도 농업의 보호와 발전에 관한 사항이 현실과 동떨어져 있고 취약하다.

지역의 산업정책을 마련함에 있어 우선적으로 필요한 것이 산업 포트폴리오 분석이다. 이 경우 제주의 특화정도와 산업파급효과, 제주도가 보유한 능력수준과 제주경제의 경쟁력 강화 기여도 등을 주요 지표(변수)로 하여 각각의 조합으로 이루어진 산업 포트폴리오를 도출할 수 있다. 이러한 24개의 산업 포트폴리오가 만들어지면 제주도의 지역산업정책을 어떻게 전개해야 할 지 그 방향성을 잡을 수 있다.

물론 지역산업정책은 지방화와 세계화, 기존산업과 대안산업의 균형을 통해 모색되는 것이 타당하다. 균형적 산업정책은 다시 4가지로 범주화될 수 있다. 첫째, 기존 산업 중 경쟁이 가능한 부문을 대상으로 지원서비스를 극대화하는 정책. 둘째, 생명산업 등 대안산업 창출을 위한 씨앗창출정책. 셋

제, 경쟁상실 부문의 산업구조조정 정책, 넷제, 비즈니스 환경개선 및 지식하부구조 투자정책 등(현재 호, 1998).

제주국제자유도시 제안모델의 요체는 지역산업정책 구상에서 과학기술단지를 통해 미래산업의 씨앗을 창출하고 관광부문의 산업성장성을 강화, GDP 구성비율을 높이겠다는 계획에 다름 아니다. 단지 이러한 개발구상 정도는 제주도종합개발계획의 보완으로도 충분하다고 판단된다.

제주국제자유도시 기본계획의 종합개발적 측면을 수용한다 해도 진지하게 다시한번 고민해야 할 문제가 있는데, 과학기술단지 등 씨앗창출 정책의 경우 지역의 부존자원과 입지특성에 입각한 경쟁력에 대한 고려가 미흡하다는 것이고 관광개발의 경우 개발의 기본철학에 대한 좀더 깊은 고민이 보이질 않을 뿐만 아니라⁴⁾, 관광성장의 열매를 지역민에게 어떻게 돌아가게 할 것인가 하는 분배와 생존의 측면, 즉 개발이익의 지역화를 배제하고 있다는 점이다.⁵⁾

또한 제주국제자유도시 정책은 시장선점을 위해서 경쟁력을 우선적으로 고려할 필요가 있다. 개방이란 세계를 대상으로 지역의 문을 여는 것이고 당연히 서로간의 우열을 가리기 위한 경쟁이 수반되기 마련이다. 경쟁에서 이기는 지역부문들은 세계적으로 인정받아 발전가능성이 보장되지만 경쟁에서 지는 부문들은 쓰러져 도태되게 된다. 동전의 앞뒷면처럼 개방에는 바로 경쟁력이 내포되어 있는 것이다.

개방은 무작정 무대포로 하는 것이 아니다. 개방에는 신중한 선택과 선택된 부문에 대한 집중이 필요하다. 지역의 생존을 보장하면서, 경쟁력이 없는 부문을 경쟁력이 있는 부문으로 대체하면서, 지역특성을 발굴하고 이를 세계적 보편성과 연계하면서 추진되어야 한다는 점에서 그러하다. 특히 제주국제자유도시의 7대 선도 프로젝트들은 국제도시로서의 경쟁력을 고려한 설정으로 보기에 무리가 있다. 자유무역지대 설치, 서귀포항 재개발, 중문관광단지 확대개발, 휴양형 주거단지 조성 등은 개발을 선도하는 전략이 아니라 세계 어느 지역에서 볼 수 있는 보편적 전략들로 제주도다운, 그래서 경쟁력을 확보하고 세계의 사업자나 소비자들에게 어필할 수 있는 자장력(磁場力)은 부족하다(송재호, 2001).

국제자유도시 개방전략은 그 추진에 앞서 지역경쟁력을 분석하는 치밀한 작업이 요구되는 것이다. 관광과 같은 경쟁가능 산업 부문의 개방과 상호작용은 촉진되어야 하지만, 교육이나 농업과 같이 경쟁력이 열악한 부문의 개방은 경쟁할 힘을 얻을 때까지 연기하거나 경쟁력이 있는 산업으로 대체함이 옳다.

관광분야는 더욱 심도있는 검토와 관련 사업과의 연계화가 필요하다. 골프관광객 유치를 강화하고 내국인 면세점 세웠다고 해서 제주관광의 경쟁력을 강화할 수 있는 것은 아니다. 이들은 촉매개발은 되지만 관광체질을 근본적으로 개선하는 대책으로는 부족하다. 보다 본질적인 관광진흥을 위해서는 지식기반(IT, ET, CT 활용), 정보화, 시민의식(상거래질서), 관광기업 경영역량, 관광추진조직의 혁신, 민·산·관·학의 협력적 리더쉽, 환경보존과 정비 등 총체적 관광역량이 하나로 어우러지는 거시

-
- 4) 오키나와가 국제도시구상을 추진함에 있어 무엇보다 오키나와의 역사성과 문화성에 바탕을 두고, 「류큐왕국 대교역 시대 역사성 발견 → 오키나와 전쟁의 비극 진실규명 → 평화(전쟁·빈곤·환경파괴 등)의 반대까지)에의 기원과 전파 → 평화확대를 위한 교류로의 확장 → 국제도시 형성구상」으로 이어지는 국제도시 추진의 철학적 이념을 분명히 하고 있는 것은 주목할만하다.
 - 5) 1963년이래 제주도 관광개발이 시작되어 40여년이 지난 시점에서 '지난 세월 관광개발로 혜택을 본 적이 없다'고 대답한 도민이 50% 가까이 되는 현실에서 이 점은 매우 깊이 고려해야 할 사항이어야 한다. 제주발전연구원, 제2차 제주도종합개발계획을 위한 주민의식 조사자료, 2001.

전략적 접근이 요구된다. 관광은 지역의 종합예술품적 성격을 갖고 있기 때문이다.

그렇다면 제주도국제자유도시 추진의 기본방향을 리모델링할 필요성이 생겨난다. 이 경우 국제관광 도시로서 완벽한 기능을 갖추게 되면 금융, 투자, 업무 등 다른 자유도시기능들이 자연스럽게 부가된다는 점을 상기할 필요가 있다. 국제관광도시를 제대로 추진하면 관광의 장치산업(system industry)적 속성 때문에(송재호, 1999), 공항·항만·정보통신·금융 등 국제자유도시가 요구하는 기본인프라가 필수적으로 따라붙는다. 따라서 제주형 국제자유도시는 국제관광을 중심 축으로 총체적 관광 및 비즈니스 역량(total tourism & business capabilities)을 갖추도록 조정하는 것이 바람직하다.

절차적 준거에 근거할 때, 제주국제자유도시 제안모델은 사회적 정립과정(social setting)에 하자가 있다. 제주국제자유도시 개발은 지금까지 추진돼 왔던 어떤 개발정책보다 증대하고 그 변화의 폭이 큰 계획임에도 불구하고, 이를 둘러싼 사회적 논의가 너무나 빈약하고 그 결과 도민의 컨센서스가 정립되지 못하고 있다.

지역합의가 없으면 정책의 정통성과 도덕성이 바로 서지 못하고 그럼으로써 개발정책의 추진과정에서 필수적으로 담보되어야 할 '지지와 참여'를 이끌어낼 수 없다. '시작부터 실패가 눈에 보이는' 참으로 이상한 정책이 될 우려가 큰 것이다. 제주국제자유도시 추진에 대해 반대하는 그룹들에 대한 설득보다 '왜 그들이 반대하는 지' 지역이 처한 냉엄한 현실성을 경청하고 이를 반영하는 계획으로 전환될 필요가 있는 것이다.

특히 개발의 주체가 제주도 또는 제주도민이 아니라 중앙정부로 되어있어 지방분권의 자치와 역행하고 있고 그럼으로써 정부·기업·시민의 가버넌스 체제구축을 어렵게 하고 있다. 제주국제자유도시 추진의 최고 결정기구로 추진위원회를 국무총리 소속하에 두고 있고 실질적 권한을 거의 가지고 있는 개발센터라는 기구도 건교부 장관의 감독을 받도록 되어있다. 개발의 통제권이 개발지역에 있지 않고 외부에 있을 때 개발의 역작용은 심각한 것으로 보고되고 있다(Keller, 1987).

특별법안을 만든 측에서는 중앙정부의 지원을 원활하게 받기 위해서라고 강변할 수도 있다. 그러나 그렇게 보기는 어렵다. 중앙정부의 지원을 위해서라면 개발센터라는 기구가 제주에 있지말고 중앙에 있어야 하며, 그것도 건교부 산하가 아니라 청와대나 국무총리 산하에 있어야 가능하다. 건교부 힘만으로는 각 중앙부처의 서로 다른 의견을 조율하는 데 한계가 있으며 예산교섭에서도 힘이 달리기 때문이다. 혹은 외자유치와 국제협상 같은 고도의 전문적 기능을 수행해야 하기 때문에 추진기구는 외부의 전문인력으로 충당해야 한다고 말할지도 모른다. 그러나 이것도 '전략적 제휴'와 '아웃소싱' 기법을 활용하는 것이 낫다. 그래야 제주도에서 자체적으로 전문인력을 양성하는 것이 가능해지며 그럴 때까지만 외부의 힘을 빌리는 것이 이치에 맞기 때문이다.

따라서 개발의 추진주체는 제주도와 제주도민을 분명히 할 필요가 있다. 개발센터는 제주도 산하에 두어 제주도지사의 감독하에 두고 제주도의회가 심의·의결할 수 있도록 해야하며, 중앙정부 지원사항은 국무총리 산하의 추진위원회와 실무위원회에서 담당하도록 수정해야 한다. 더욱이 '지방자치에 관한 특례'를 도입할 필요가 있다. 도·시·군을 통합하여 하나의 행정구역으로 행정계층구조를 축소하는 것을 검토해야 한다(이는 규제완화의 효과도 동시에 갖는다). 또한 교통, 정보, 출입국관리, 관세, 금융, 안전, 교육, 환경 등 제주도와는 별도로 중앙부처의 소속으로 되어있거나 별도의 영역으로 되어 있는 지역개발 관련 업무들을 하나로 통합·조정할 수 있도록 도지사에게 특별행정기관의 감독권을 부여할 필요가 있다.

이외에도 몇가지 추가적으로 검토·보완되어야 할 사항들이 지적될 수 있다. 첫째, 환경보전관리방

안을 확실히 정립할 필요가 있다. 자연환경 보전은 섬인 제주도로서는 다른 어떠한 것 보다 세심한 주의를 기울여야 할 항목이다. 개발에 앞서 환경관리 시스템을 우선적으로 세팅함으로써 개발가능지역만 개발이 이루어지도록 해야 한다. 환경관리 시스템 구축은 GIS를 활용한 지하수·생태계·경관 보전지구의 명확화, 환경정책 기본법상의 사전검토제도의 충실한 이행, 협의권자와 개발허가권자의 분리를 통한 환경영향평가의 실질적 시행, 환경용량의 지속적 관리, 지역환경기준 달성을 위한 지역배출 허용기준 설정, 개발지구의 오염물질 배출기준 강화, 해안·해양의 보호관리제도의 도입, 하수·쓰레기처리시설의 확대, 풍력발전·저공해버스 등 오염예방시설의 적극 도입 등을 법제화함으로써 달성될 수 있다.

둘째, 외국인학교 설립 등을 자유화한 조항에 대한 보완이 필요하다. 지역의 교육경쟁력이 열악한 현실에서 외국인 학교의 도입은 자칫하면 공교육의 부실과 제주도민의 상대적 박탈감 심화만을 가져올 수 있기 때문이다. 먼저 국제자유도시에 요구되는 인력개발을 위한 것이라면 외국인학교 설립이 아니라 도내 각급 학교의 교육에 대한 지원을 강화하고 특화교육이 이루어질 수 있도록 특례를 인정해 주는 것이 바람직하다. 제주도에 본부나 지사를 둔 글로벌 기업에 근무하는 외국인의 편의를 위해서라면 지금의 법안과 계획내용으로는 그러한 교육수요가 많지 않을 것이기 때문에 시기상조이며 후속적으로 검토할 사항이다.

셋째, 제주국제자유도시 추진을 담보할 수 있는 투자계획이 너무 부실하다. 10년간 총 투자규모가 4조 7,714억원인데 이는 국제자유도시 건설에는 어렵없는 액수다. 5년간 우리 돈으로 50조 정도를 투자하는 오키나와의 국제도시 계획을 참작하면 어렵지 않게 짐작할 수 있다. 특히 이 중 공공투자는 기반시설을 중심으로 3조 2,890억원 투자되는 것으로 계획되어 있는 데 이는 제주도 종합개발계획 수준이지 국제자유도시 투자계획으로 보기는 어렵다. 이로인해 정부의 추진의지가 의심받을 수밖에 없고 국제자유도시의 실천성이 훼손된다. 기반시설 건설도 공항의 경우 2,509억원을 투자하여 활주로 늘리고 계류장 확대하는 정도여서 국제자유도시의 공항시설과는 거리가 있고, 국제자유도시 추진에 있어 '기반중 기반'으로 간주되는 정보화 부문도 전력과 통신을 합쳐 7,188억원 수준에 그쳐 크게 미흡하다는 지적이다. 따라서 제주국제자유도시 실천의지를 담보할 수 있는 투자관련 부문을 명확히 하고 이에 대한 정부의 책무를 명시할 필요가 있다.

IV. 결 론

본 논의는 현재 추진되고 있는 제주국제자유도시의 제안모델을 연구초점으로 하여 보다 나은 대안 모델의 가능성을 탐색할 목적으로 그 적실성을 분석하고 있다. 이를 위하여 국제자유도시의 일반적 개념과 그것이 지향해야 할 이념적 가치를 이론적으로 탐색하고 이에 근거, 제주국제자유도시 제안모델 분석의 준거를 설정하였다. 그리고 설정된 준거 틀에 따라 제주국제자유도시 제안모델의 적실성을 논의하였다. 그 결과 제주국제자유도시 제안모델은 다음과 같은 점에서 수정·보완될 필요가 있음이 제기되었다.

첫째, 개념적 차원에서 제주국제자유도시 제안모델은 글로벌 스탠다드를 기준으로 볼 때, 일반적 국제자유도시로 인식되는 데에 한계가 있으므로 개념수정과 보완이 필요하다. 그리고 그 방향성은 국제관광도시를 기반으로 하고 여기에 요구되는 금융, 투자, 업무 등 다른 자유도시기능들이 자연스럽게

부가되어 총체적 관광 및 비즈니스 역량(total tourism & business capabilities)을 갖춘 제주형 관광자유도시로 설정하는 것이 바람직하다.

이는 동시에 제주국제자유도시의 경쟁력 측면, 즉 차별화를 통한 시장선점을 신중하게 고려해야 함을 강조하는 의미도 갖는다. 이미 세계적 국제자유도시로 정착한 홍콩, 천지개벽으로 불릴 만큼 급부상하고 있는 상하이의 푸둥, 동북아의 새로운 경제중심을 꿈꾸고 있는 인천의 영종도, 국제금융거점으로 2단계 도약을 준비하는 도쿄 등 동북아 자유도시들이 개방경제 거점을 향해 뜨겁게 경쟁하고 있는 현실에서, 국제물류·국제금융·가공수출 등 전형적인 국제자유도시로서 제주가 이들 국제자유도시들과 경쟁해서 나름대로의 위상을 확보할 가능성은 커 보이지 않는다.

그렇다면 제주국제자유도시의 문자 그대로 제주형이어야 하며, 그것은 동북아의 주요 국제도시들과 보완적인 관계를 설정함으로써 가능하다. 닮은 아나라 제주를 홍콩, 상하이, 서울, 동경, 타이페이 등 동북아 주요 국제도시의 배후 휴양거점으로 개발하는 것이며, 또 그래야 제주국제자유도시의 밑그림이 확실해지고 보다 분명한 개발전략들이 도출될 수 있는 것이다. 그렇지 않으면 국제자유지역인지, 관광휴양지역인지, 이것도 아니고 저것도 아닌 두루뭉실한 계획이 되어버리고 국제경쟁에서 낙오하게 된다.

둘째, 이념적 차원에서 제주국제자유도시 개방정책은 시장주의의 효율성과 그 폐해를 걸러줄 사회적 틀간에 화해할 필요가 있음을 강조하고, 이를 위한 대안으로서 세계적으로 수용되고 있는 '제3의 길' 기획을 주목하여야 한다. 특히 제주국제자유도시 추진결실의 현지화를 위한 분배측면과 추진과정에서 배제될 수 있는 계층에 대한 사회경제의 통합정책적 고려가 준비되어야 한다.

제주국제자유도시 개발은 개방으로의 원심력뿐만 아니라 지역으로의 구심력을 변증법적으로 통합해 내야 한다. 그것은 지역의 모든 자원을 바탕으로 지식기반경제를 수용하는 혁신적 개념과 전략에 기초해야 하며, 국가·시민·시장이라는 거시담론과 함께 주민·지역·문화라는 미시담론이 상호 의사소통되고 호환될 수 있는 개념과 전략에 토대해야 한다. 그렇게 될 때 1차산업 종사자 등 소외계층의 배제를 제거하고 승자연합(winner's circle)의 포용의 정치가 가능해지는 것이다. 이를 위해서는 개방(세계주의)의 전제로서, 지역화를 동등한 반열에 올려놓아야 한다. '지역의 자원을 이용하고 지역공동체의 지도와 통제를 받으며 자연의 환경용량 내에서 지역의 문화와 전통을 반영하는 생산방식'이 제주국제자유도시의 출발점이 되어야 하는 것이다.

셋째, 절차적 차원에서 제주국제자유도시 추진은 정책성과라는 사회공학적 관점(social engineering)과 함께 지역민의 합의와 지지 획득이라는 사회구축적 과정(social setting)을 중시하여 반대계층의 견해를 포용하고 정책과정에서 이를 반영해야 한다. 더욱이 제주국제자유도시의 추진체계는 현재의 중앙정부 중심적 추진방식에서 탈피하여 지방분권과 정부·기업·시민의 협력적 리더쉽에 토대하여 재설계되어야 한다. 그 방향성은 국제자유도시 개발에 대한 통제권을 지역에 귀속시키되 추진의 효율성을 높이기 위하여 지역행정계층구조를 축소·개편하고 시장 및 시민사회와의 공동관리를 가능케 하는 지역혁신 네트워크를 창출할 필요가 있다.

특히 지역혁신 네트워크를 구축함에 있어 지역민의 역할이 무엇보다 중요하다. 제주국제자유도시 추진의 성공을 위해서는 세계시민적 지역주민으로서의 의식과 역량을 배양할 필요가 있으며, 이를 위해 지역발전에 능동적으로 참여하는 학습주체로서의 주민이 전제되어야 하는 것이다.

지구촌 사회에 적응하기 위해서 개방이 피할 수 없는 선택이라는 데에는 이의가 없다. 그리고 기왕에 해야 하는 개방이라면 능동적인 개방을 추구하는 것도 바람직할 수 있다. 그런 점에서 제주국제자

유도시 제안모델은 타당성을 부여받는다.

그러나 개방에는 신중한 선택과 고려가 요구된다. 잘 살아보려고 하는 개방이 풍요를 가져다주지는 못할 망정, 지혜롭지 못한 선택과 방심으로 인해 거꾸로 지역을 피폐케 하는 제안으로 작용하지는 말아야 하기 때문이다. 지역으로서는 부유한데 거기에 거주하는 주민들은 가난한 '부유한 노예'가 개방의 결과일 수도 있다. 이런 점에서 세계교환경제에 참여하기 위한 지역의 개방정책은 무엇보다 지역화(inside approach)에 근거해야 하고 그 결실이 현지화(localization)되어야 함을 강조해 두고자 한다.

참 고 문 헌

- 고충석(2000), "제주형 국제자유도시 정책방향설정을 위한 서설적 논의", 제주학연구, 제17집, 제주학회.
- 김부찬(1999), "국제자유도시 모델 및 법·제도적 접근," 국제자유도시와 제주도, 한국지방자치학회 제주지회 정책세미나 자료집.
- 김호균(2001), 제3의 길과 지식기반경제, 서울: 백의.
- 송재호(1997), "국제관광과 섬: 변화와 아이덴티티," 제주도연구, 제14집, 제주학회.
- _____ (1999), "제주자유도시구상의 관광정책적 함의," 관광경영학연구, 제4호, 한국관광경영학회.
- _____ (2000), "제주지역 혁신을 위한 관광정책 접근과 논의" 관광정책 강의노트.
- _____ (2001), "제주국제자유도시, 도민생존전략으로 타당한가," 제주국제자유도시 도민토론회, 제주국제자유도시 추진반대를 위한 공동대책위원회 자료집.
- 양신규·류동민(2000), "신경제와 벤처현상의 이해," 경제와 사회, 제47호.
- 이진복(2001), "제3의 길에 대한 일 고찰," 석사학위논문, 고려대학교 대학원.
- 현재호(1998), "제주형 미래산업 모형," 21세기 모두를 위한 제주도, 제주발전연구원.
- 황태연(1996), 지배와 이성: 정치경제, 자연환경, 진보사상의 재구성, 서울: 창작과 비평.
- _____ (1999), "자본주의의 근본적 변화와 제국주의의 종식," 제간사상, 겨울호.
- 제주도(2000), 제주도 국제자유도시 개발 타당성 검토 및 기본계획.
- _____ (2001), 제주국제자유도시기본계획.
- _____ (2001), 제주국제자유도시특별법안.
- _____ (2001), 2002년도 도의회 예산안 제출에 도지사 시정연설.
- 제주주민자치연대(2001), 주민자치연대회보 10월호.
- DOT 21, 2001. 12.
- Atkinson, R. D.(2000), "Who will Lead the New Economy," *Blueprint*, Summer.
- Atkinson, R. D. and R. H. Court(1998), "The New Economy Index: Understanding America's Economic Transformation, *Progressive Policy Institute*.
- Blair, T.(1999), "Progress through Modernisation," <http://www.labour.org.uk/>
- _____ (2001), "Third Way, Phase Two," *Prospect*, March.
- Edgell, David L.(1991), "International Tourism Policy: Perspectives for the 1990s," *World Travel and Tourism Review*, 1.
- Giddens, A.(1998a), "After the Left's Paralysis," *New Statesman*, 5/1.
- _____ (1998b), *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, London: Polity.
- _____ (1999), "Better than Warmed-over Porridge," *New Statesman*, 2/12.
- _____ (2000a), *The Third Way and its Critics*, London: Polity.
- _____ (2000b), "The Fabian Interview," *Fabian Review*, Summer.
- Hargreaves, I. and I. Christie(1998), *Tomorrow's Politics: The Third Way and Beyond*, London:

Demos.

Keller, C. P.(1987), "Stages of peripheral tourism development: Canada's Northwest Territories," *Tourism Management*, 8(1).

Kelly, et. al.(ed.)(1997). *Stakeholder Capitalism*. New York: Macmillan Press.

Lasswell, H. D.(1951), "Policy Orientation," in D. Lerner and H. Lasswell(eds.), *Policy Sciences*. Stanford: Stanford University Press.

OECD(1996). *The Knowledge-Based Economy*.

Siegel, F. and W. Marshall(2000), "The Quality of Life Agenda," *Blueprint*. Fall.

U.K. Dept. of Trade and Industry(1998). *Our Competitive Future: Building the Knowledge Driven Economy*.

長峯晴夫, 최상철 · 임성수 역(1994), 제3세계의 지역개발: 그 사상과 방법, 서울: 유풍출판사.