

‘공유자원 사유화 모델’에 기댄 제주국제자유도시 발전전략의 비판적 검토 토지 및 지대의 사유화를 중심으로*

Analytical Review of Jeju International Free City’s Development Strategy,
depending on the Model of Public Resources’ Privatization

조성찬**

본 연구의 핵심적인 문제의식은, 제주국제자유도시 발전전략이 과연 누구를 위한 것인가라는 점이다. 제1차 및 제2차 제주국제자유도시 종합계획으로 제주를 관광산업 중심의 국제자유도시로 육성한 결과, 관광객과 국내외 자본 투자는 크게 증가했지만 정착 개발의 열매는 국내외 토지 소유자 및 자본 투자자에게 집중되는 불평등한 경제구조가 심화되었기 때문이다.

본 연구는 불평등한 경제구조의 핵심적인 이유가 제주국제자유도시 발전전략이 ‘공유자원 사유화 모델’에 기초한 구조적 한계라고 보았다. ‘공유자원 사유화 모델’은 국제자유도시 추진 주체가 자본이 토지와 자연자원, 수자원 등 ‘천연’ 공유자원과 화폐라는 ‘인공’ 공유자원을 사유화하도록 하고, 규제 완화, 조세 및 부담금 완화 등 혜택을 제공해 상품화를 유도하면서, 지대추구를 통한 이윤 극대화가 가능하게 하는 개발방식을 의미한다. 본 연구는 토지와 지대를 중심으로 분석했다.

이 글은 결론에서 제주국제자유도시는 ‘공유자원 사유화 모델’이 아닌 새로운 발전모형을 탐색해야 한다는 점을 언급했다. 새로운 발전모형은 지역 발전에 도움이 되는 건강한 국내외 자본을 유치하면서도 토지와 같은 공유자원에서 나오는 이익은 지역 내부에서 공유해 지역과 자본이 상생 가능한 지역경제 구조를 만들어 가는 데 이론적·정책적 기초를 제공할 수 있어야 한다.

주요어: 제주국제자유도시, 공유자원, 사유화, 토지, 화폐

* 본 논문은 2014년 정부재원(교육부)으로 한국연구재단 사회과학연구사업(SSK)의 지원을 받아 연구되었습니다(NRF-2014S1A3A2044551).

** 토지+자유연구소 연구위원(landjustice@hotmail.com)

1. 서론

1) 문제 제기

본 연구의 핵심 문제의식은, 제주 도민을 위한다는 제주국제자유도시 발전전략이 토지와 자연자원 같은 공유자원의 사유화에 기초하면서 오히려 도민들을 배제하고 있는 것은 아닌가 하는 점이다.

제주도가 국제자유도시로 지정되기 전인 1990년대 초에 정부가 추진했던 제주도개발특별법 및 종합개발계획은 도민들의 열망과는 거리가 멀었다. 1991년 11월 7일, 양용찬 씨가 특별법과 종합개발계획을 반대하며 분신했을 당시 도민들이 제기한 주된 문제는 정부의 토지수용권과 지역개발사업 도민 배제 두 가지였다. 사실 두 이유는 ‘주민들의 토지소유권을 수용 방식으로 취득해서 지역개발사업에 대한 주민 참여를 막고, 동시에 사업에서 발생하는 개발이익을 주민들에게 배분하지 않는 것’으로 집약된다.

제1차 및 제2차 제주국제자유도시 종합계획이 추진된 이후에도 양상이 크게 달라지지 않았다. 제주를 관광산업 중심의 국제자유도시로 육성한 결과, 관광객과 국내외 자본 투자는 크게 증가했지만 정작 개발의 열매는 국내외 토지 소유자 및 자본 투자자에게 집중되는 불평등한 경제구조가 심화되었다. 제주국제자유도시를 추진하기 이전부터 이미 국내 대자본이 제주도에 진출해 목초지와 주요 관광지를 사유화했으며, 추진한 이후에는 국내 자본은 물론 해외(특히 중국) 자본이 유입되면서 토지소유가 증가했다. 그로 인해 국내외 개인 소유자들은 토지가격 상승에 따른 매매차익을 도모하고 있으며, 국내외 자본 투자자들은 관광시설 중심의 대규모 부동산 건설을 진행해 분양수익 등을 도모하고 있다. 특히 최근에는 예래휴양형주거단지 개발사업을 비롯해, 카지노가 결합된 대규모 복합 리조트를 건설하고자 하는 화교 자본의 압력이 매우 강한 상황이다. 그 결과, 지가 및 주택가격 급등, 자연환경 파괴 때문에 오히려 제주

도의 지역공동체가 파괴될 위험에 직면했다.

2) 연구의 목적 및 범위

본 연구는 다음과 같은 가설을 제시했다. 제주도에서 불평등한 경제구조가 나타나는 핵심적인 것은, 제주국제자유도시 발전모델이 토지나 자연자원, 수자원 등 ‘천연’ 공유자원과 화폐 같은 ‘인공’ 공유자원의 사유화를 허용해 상품화하는 식으로 이윤을 추구하는 발전모델 자체의 구조적 한계 때문이다. 공유자원이 사유화되어 소유권이 상실되면 제주 지역 주민이 이익 배분에서 배제된다. 또한 제2차 종합계획에 따르면 역외금융센터와 카지노 복합리조트도 추진될 계획인데, 공유자원 성격이 강한 화폐가 두 곳에서 상품화되어 천연 공유자원의 사유화-상품화 구조와 결합되면 그 폐해는 더욱 심각해질 것이다.

이러한 관점에서, 본 연구의 목적은 ‘공유자원 사유화 모델’을 이론적으로 정립한 후, 실제로 중앙정부 및 제주도청이 추진한 종합계획의 내용과, 자본의 투자 방식 때문에 발생한 문제점들을 분석해 제주국제자유도시 발전전략을 비판적으로 검토하는 것이다.

3) 선행연구 검토

선행연구는 크게 ‘공유자원 사유화 모델’ 관련 연구와, 제주국제자유도시 발전전략 관련 연구의 두 가지로 살펴볼 수 있다.

먼저 ‘공유자원 사유화 모델’과 관련한 연구는 크게 두 가지로 유형화된다. 하나는 ‘공유자원’이라는 용어를 사용해서 공동어장과 같은 성격의 자원에 대한 효율적 관리방안을 다룬 연구로, 오호성(1986) 이래로 최근의 조정현(2015)에 이르기까지 꾸준히 이어져 왔다. 다른 하나는 ‘공유자원’이라는 용어가 갖는 한계를 지적하며, 대신 ‘공동자원’(common pool resources)이라는 용어를 사용해야 할 필요성을 강조한 최현 등의 연구가

눈에 띈다(최현·김현필, 2014; 최현, 2013; 최현·파이싱성, 2015; 김자경, 2014). 최현 등의 연구가 보여주는 또 다른 특징은 공동자원이 사유화되어 상품화로 연결되고 결국 공동체가 파괴되는 결과를 가져온다는 비판적 관점을 강조했다는 점이다.

다음으로, 제주국제자유도시 발전전략에 대한 비판적 연구로, 김진호·강재남(2007), 송재호(2001), 양영철(1999)이 있다. 양영철(1999)은 제주국제자유도시가 중앙정부 및 국내 외지자본에 의존하는 내생적 발전에서 초국가자본에 의존하려는 패러다임의 전환을 시도하는 것으로 규정하고, 이로 인해 외국인과 외국자본에 의한 지배, 의존성, 사회문화와 공간구조의 양극화, 환경파괴, 문화정체성의 상실, 지역주민과 지방자치단체의 지역에 대한 통제력 상실 등의 문제가 발생할 것으로 보았다. 송재호(2001)는 제주국제자유도시 개발은 그 과정에서 주민합의를 중시하고, 지역개발 정책은 지역사회 내부와 통합되어야 한다고 강조하며, 외자에 의한 개발과 개발과정의 주민합의 및 이익 공유를 조화시키려는 입장을 취했다. 김진호·강재남(2007)은 자율성을 부여받은 제주도가 국제자유도시를 통한 지역경제 발전을 위해 중앙정부에 더욱 의존하는 관계성을 ‘지방화의 역설’로 규정하고, 지방정부의 자율성을 강화하되 시민사회가 지방정부를 민주적으로 통제해야 함을 강조했다. 다만 이러한 연구들은, (외지) 자본이 제주의 공유자원을 사유화하고 상품화해서 독점적인 수익을 창출하려 한다는 문제의식을 강하게 드러내지는 않았다.

정리하면, 최현 등의 연구는 공동자원의 사유화 개념에 기초해 구체적인 자원을 중심으로 벌어지는 지역 현안들을 비판적으로 분석했다. 다만 제주국제자유도시라는 큰 틀보다는 개별 자연자원들을 중심으로 분석하는 방법론을 취하면서, 본 연구와 차이를 보인다. 제주국제자유도시 발전전략을 비판적으로 검토한 연구들 역시 제주의 공유자원을 대규모 자본이 사유화해서 상품화한다는 이론적 틀로 해석하지 않았다는 점에서 본 연구와 차이를 보인다.

본 연구는 다음과 같은 의의를 갖는다. 첫째, 천연의 공유자원뿐 아니

라 비물질적인 토지가치와 화폐까지 포괄하는 공유자원 사유화 모델을 이론적으로 정립했다. 둘째, 공유자원 사유화 모델을 기초로, 제주국제자유도시 발전계획이 지역 주민을 배제한 채 외지자본들에게 개발이익을 향유하도록 허용하고 있음을 비판적으로 검토했다.

2. 제주국제자유도시 공유자원 사유화 모델의 이론적 기초

1) 두 차원으로 ‘영역화’되는 국제자유도시

제주국제자유도시 특별법에 따르면, 국제자유도시란 “사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제의 완화 및 국제적 기준이 적용되는 지역적 단위”이다(제2조). 이는 국제자유도시를 경제적인 관점에서 파악한 것이다. 그런데 국제자유도시 및 이와 유사한 개념에서 발견되는 ‘도시’ 내지 ‘지역’이라는 용어에서 알 수 있듯이, 국제자유도시의 공간적 속성을 규명하지 않고서는 국제자유도시를 정확하게 이해할 수 없다. 이러한 점에서 국제자유도시를 ‘영역화’라는 정치지리학적 관점에서 살펴볼 필요가 있다.

정치지리학에서 정의하는 ‘영역’이란 “특정의 개인, 집단 혹은 기관에 의해 점유된 지리적 공간이 가시적이거나 혹은 비가시적인 경계와 울타리를 바탕으로 내부와 외부를 차별화하고, 배제와 포섭의 권력적 통제를 표출하는 장소”다. 여기서 ‘경계 만들기’, ‘그 경계를 중심으로 안과 바깥을 구분하기’, ‘내부로의 포섭 및 외부로의 배제 행위’라는 세 가지 요소가 영역의 형성에서 매우 중요하다(Delaney, 2013).

영역은 다양한 특성을 갖는다. 그중에서 중요한 것으로 예외성을 들 수 있다. 정부와 같은 특정 기관이 영역의 내부와 외부를 차별화한 후, 내부에 특별한 자유를 허용하게 되면 낮은 차원의 주권이 적용되는 ‘예외성’을 띄게 된다. Aihwa Ong(2006)은 ‘구역화 기술(Zoning technology)’에

의해 특별한 공간이 형성되고, 그 결과 낮은 차원의 주권이 적용되는 공간을 ‘예외공간’으로 파악했다. Ong은, 이러한 예외공간에서 기존의 중앙 집중적인 국가권력의 속성이 특별구역으로 이전되면서 권력적 혼란이 야기된다고 보았다.

앞서 살펴본 영역의 성격에 비추어 보아, 제주국제자유도시는 두 가지 차원에서 ‘영역화’되었다는 점을 주목할 만하다. 첫 번째 차원은 ‘정부에 의한 주권공간의 영역화’다. 예외공간이 된다는 것이 결국은 이것을 의미한다. 그런데 ‘정부에 의한 주권공간의 영역화’는 두 가지의 세부적인 과정을 거친다. 먼저 제주국제자유도시가 국가의 지리적 스케일에서 벗어나는 탈영역화의 과정을 거친다(이상봉, 2008: 12). 다음으로, 근본적인 정치단위는 국민국가에 기초하면서 초국가 및 국가 하위단위의 정치세력에 의해 권한 분산을 요구받는 공간 재영역화의 과정을 견게 된다(이상봉, 2008: 14~15). 정리하면, ‘정부에 의한 주권공간의 영역화’는 더 깊이 들여다보면, ‘탈영역화’와 ‘재영역화’의 과정을 거치게 된다.

두 번째 차원은 ‘자본에 의한 공유자원의 영역화’다. 이는 본 연구의 핵심 분석 대상으로서, 곧 ‘공유자원의 사유화’를 의미한다. ‘공유자원의 사유화’는 이윤 창출 수단이 되는 ‘상품화’의 기초가 된다. 국가 주권의 강한 지배를 받는 자본이 구획화 기술을 사용해 국제자유도시라는 예외 공간을 설정하는 것은 월권행위에 가깝기 때문에, 이를 추진하는 것은 거의 불가능하다. 그러나 국가가 설정한 ‘정책적인 예외공간’에서는 얼마든지 자신의 이해관계에 맞는 영역화 전략을 구사할 수 있다. 자본이 추진하는 영역화 전략은 ‘공유자원’에 집중된다. 전자인 ‘정부에 의한 주권공간의 영역화’는 후자인 ‘자본에 의한 공유자원의 영역화’에 제도적·공간적 기초를 제공하기 때문에 두 영역화 사이의 관계는 상보(相補)적인 성격이 강하다.

2) 공유자원의 요체는 토지 및 지대

‘공유자원’이라는 용어는 기본적으로 학계나 일반에서 가장 많이 사용된다. 공유자원은 크게 토지, 바람, 물 등 ‘천연’ 공유자원과, 도로, 항만, 사회기반시설 등 ‘인공’ 공유자원으로 유형화된다. 공유자원 용어 외에도 ‘공동자원’, ‘공유재’, ‘공동재’, ‘공공재’, ‘공개재’, ‘자유재’ 등 다양한 유사 개념이 공존하고 있다. 그런데 안타깝게도 학문적으로 용어의 개념이 명확하게 정립되어 있지는 않다(최현·파이싱성, 2015: 178~184).

두산백과사전의 정의를 보면, 공유자원(common resources, 共有資源)이란 “소유권이 어느 특정한 개인에게 있지 않고, 사회 전체에 속하는 자원”인데, 구체적으로 공기·하천·호소(湖沼) 및 국가나 지방자치단체가 소유하고 있는 토지 등과, 항만·도로 등과 같이 공공의 목적으로 축조된 사회간접자본이 포함된다. 옥동석(2011: 24)은 “공유자원이란 통상 모두가 소유하고 모두가 제한 없이 이용 가능한 자원”으로 보았다. 여기서 눈여겨볼 것은 소유 주체를 ‘사회 전체’로 보면서, 특정 공동체나 지역으로 한정하지 않고 있다. 이러한 점에서 공유자원의 개념은 기본적으로 토지는 전체 인류의 것이라는 철학에 기초하는 본 연구의 성격에 부합한다. 다만, 백과사전의 정의는 사유화된 토지는 공유자원에 포함되지 않는다는 한계를 갖는다.

최현 등의 연구는 ‘공동자원’(common pool resources)이라는 개념에 기초해 백과사전의 정의가 갖는 한계를 극복했다는 점에서 의의가 있다(최현·김현필, 2014; 최현, 2013; 최현·파이싱성, 2015). 최현은 ‘공동자원’을 “경제학적으로 정의된 비배제성과 경합성을 가진 자원이라는 의미로 사용하는 대신 어떤 개인이나 집단이 독점하는 것이 정당하지 않은 자원”으로 재정의했다. 즉, “공동자원(또는 공유자원)은 ‘정부도 소유하지 않고, 개인도 소유하지 않은 나머지 재화’라는 상식과는 달리 실제로는 공동자원이 정부 소유 혹은 개인 소유 재화도 포함하는 문제를 해결할 수 있다는 것이다(최현, 2013: 19). 다만 본 연구는 소유주체의 확장성, 보편적인 사용

등의 장점을 고려해서 ‘공유자원’이라는 용어를 사용하되, 공유자원에 기존 사유자원은 포함되지 않는다는 내용상의 한계를 극복하기 위해 최현의 재정의의 포괄하고자 한다.

공유자원 개념에서 제기되는 쟁점은 이미 개인과 사기업에 사유화되어 있는 토지를 공유자원의 범주 안에 포함시킬 수 있는지 여부다. 실정법상 사유화된 토지는 공유자원에 속하지 않는다는 것을 인정한다 하더라도, 자연이 비옥도 및 입지 형태로 부여했으며, 이에 더해 인구증가, 기반시설의 설치 및 도시화 등 사회 전체의 노력에 의해 상승하는 토지 가치인 지대는 경제 이론상 개인의 소유가 될 수 없다(George, 1997). 그 사회의 구성원이 함께 누려야 한다는 논리적 성격을 갖는 지대는 토지라는 공유자원의 요체이며, 토지를 누가 소유하고 있느냐는 중요하지 않다.¹⁾ 이러한 점에서 토지가치인 지대를 ‘사회재’라는 새로운 유형으로 분류할 수 있다. ‘사회재’는 기본적으로 사회적으로 창출되었으며, 따라서 사회적으로 통제 내지 귀속되어야 한다고 본다.

화폐 역시 사회재의 성격이 강하다. 그런데 토지와 달리 화폐가 공유자원의 범주에 포함될 수 있는지 여부는 관심을 받지 못했다. 흔히 ‘돈’이라 불리는 화폐를 사적 재산으로 보는 견해가 지배적이기 때문이다. 그런데 자본이 천연 공유자원을 사유화해서 이윤을 추구할 때 결과물이 화폐라는 점, 그리고 제주국제자유도시가 추진하려는 역외금융센터와 카지노 복합리조트가 화폐라는 상품을 취급한다는 점을 고려하면 화폐의 성격을 규명하는 것이 중요하다.

본 논문은 다음과 같은 이유로, 화폐 역시 ‘인공’ 공유자원의 성격을

1) Proudhon과 Eisenstein 등은 토지가 원초적으로 강탈에 의해 형성된 재산으로 보았다. 이후 토지 소유권은 강력한 법적 보호를 받게 되었다. 그러한 제도는 로마 시대에 완성되었다. 로마시대에 ‘도미니움(dominium)’이라 하면, “그 뒤에 더 이상 아무 권리도 없는 최종적 권리, 그 자체는 합법화될 필요가 없으면서 다른 모든 것을 합법화하는 권리, …… 쓰고 즐기고 남용할 권리”를 의미하는데, 토지는 로마시대에 처음으로 도미니움에 속하게 되었다(Avila, *Ownership*, 20; Eisenstein, 2015: 78쪽에서 재인용).

강하게 내포한다고 본다. 첫째, 정부에 의해 최초의 화폐인 본원통화가 만들어지고 시장에 유통된다는 점, 둘째, 화폐는 끊임없이 시장거래를 통해 여러 주체들 사이에서 유통된다는 점, 셋째, 화폐의 기초인 신용은 사회적 성격을 지니고 있다는 점, 넷째, 사회적 가치인 토지 지대가 자본화되어 지가를 형성한 후 부동산담보대출을 통해 신용화폐로 창조된다는 점, 다섯째, 토지 외의 다른 자연자원에서 획득된 경제 지대 역시 화폐화된다는 점, 여섯째, 화폐 형태를 띠는 막대한 정부 예산은 명백히 공유자원이라는 점 때문이다.²⁾

정리하면, 인공 공유자원의 범주에 사회적 가치를 재현하는 화폐를 포함하게 되면, 경제 전반에서 나타나는 영역화, 즉 공유자원 사유화 메커니즘을 더 분명하게 파악할 수 있다. 사유제에 기초하는 자본주의 시장 경제는 구조적으로, 경제의 최하층에서 사용가치를 갖는 토지, 자연자원, 수자원, 바람 등 ‘천연 공유자원’이 사유화 및 상품화해서 교환가치가 발생하게 되면, 경제의 최상층에서 화폐 시스템이 이러한 교환가치를 지배하는 구조이기 때문이다(김윤상·조성찬 외, 2012). 이러한 분석들은 뒤에서 살펴볼 천연 공유자원의 사유화 현상은 물론이고, 제2차 제주국제자유도시 종합계획이 추진하려는 역외금융센터와 카지노 복합리조트의 본질을 드러내는 데 기초가 된다.

2) Harvey는 화폐의 공유자원 성격을 다른 접근 논리로 지지하고 있다. 화폐가 “사회적 가치의 비물질성의 상징이자 재현일 뿐 아니라 만질 수 있는 외형”이기 때문에 노동의 사회적 가치를 재현한다는 것이다(Harvey, 2014: 62~63). 그런데 화폐가 사회적 가치를 재현함에도 태생적으로 개인이 전유할 수 있는 형태여서 개인에 의한 화폐의 축적과 집중이 발생하는 것을 피할 수 없다고 주장했다(Harvey, 2014: 101).

3) 자본에 의한 공유자원 사유화의 목적과 그 결과

자본이 전략적으로 공유자원을 사유화하는 이유는, 첫째로 사유화를 통해 상품화의 기초를 형성하기 위함이다. 사유화를 통해 양도할 수 있는 배타적인 소유권, 즉 사유재산권 체제를 형성해야 자본의 작동에 법적인 기초를 제공할 수 있다. 따라서 공유자원의 사유화는 상품화의 필수조건이다. 그리고 사유재산권은 영구적인 보유가 가능한데, 이러한 성격 때문에 사유재산권과 화폐 사이에는 내적인 관계가 있다(Harvey, 2014: 80~106).

둘째, 상품화를 통해 화폐로 표현되는 이윤을 극대화하기 위해서다. Harvey는 이를 불로소득계급(Rentier Class)이 토지시장에서 자본을 축적하고 부를 창출하기 위해서라고 했는데(Harvey, 2014: 106), 이 말을 이해하기 위해서는 동일한 현상을 ‘지대추구’라고 설명한 Joseph E. Stiglitz의 설명에 귀 기울일 필요가 있다. 그는 『불평등의 대가』를 통해 경제현상에서 독점에 의한 지대추구 행위를 구체적으로 분석했는데, 그 핵심에는 토지소유권을 가지고 있다는 이유로 노동투입 없이 독점 소득을 누리도록 하는 지대 개념이 자리하고 있다(Stiglitz, 2013: 130).

한 경제체가 ‘공유자원 사유화’를 추진한 결과는 참담하다. 폴라니는, 토지와 화폐 등 공유자원이 무한한 성공을 가져다주는 상품이라는 허구를 허용할 경우, “사회의 궤멸이 초래된다”라고 단언한다(Harvey, 2014: 103쪽에서 재인용). 지대추구라는 용어로 설명한 Stiglitz 역시 지대추구와 금융화, 규제 완화는 경제를 왜곡시키며, 자원 낭비를 초래해 오히려 경제를 허약하게 만든다고 보았다. 독점과 특정 이익에 대한 세금 우대 조치는 바로 이런 효과를 낸다는 것이다(Stiglitz, 2014: 206). 그런데 지대추구 행위가 초래하는 또 다른 심각한 문제가 있다. 바로 민주주의의 위기다. Stiglitz는 지대추구에 따른 미국 사회의 불평등은 국가적 정체성의 훼손과 경제 약화 외에도 민주주의의 위기라는 또 다른 손실을 낳는다고 보았다(Stiglitz, 2013: 232).

4) 자본에 의한 ‘제주국제자유도시 공유자원 사유화 모델’ 제시

이제 이론적 논의를 종합해 제주국제자유도시를 대상으로 자본에 의한 공유자원 사유화 모델을 제시할 단계가 되었다. 이를 위해서는 먼저 공유자원이 어떤 단계를 거치며 그 양태가 변하는지를 살펴볼 필요가 있다. Eisenstein은, 수 세기를 거치며 인간의 영역이 확장되는 대신 자연이 점점 자원, 상품, 자산 결국에는 돈으로 변하면서, 인간과 자연이 서로 분리되고 있다고 보았다(Eisenstein, 2015: 20).

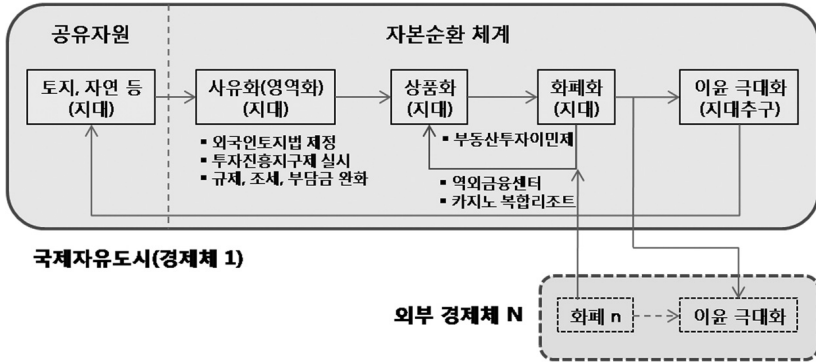
자연이 상품과 돈으로 전환되는 과정을 중시한 Eisenstein과 달리, 『자본론』을 쓴 마르크스는 화폐(M) → 상품(C) → 증폭된 화폐(M)의 자본순환 관계를 설명하면서 화폐를 중심에 놓았다. 금융산업이나 카지노산업의 경우는 화폐 자체가 상품이 되어 곧바로 화폐(M) → 증폭된 화폐(M)의 관계가 형성된다. Harvey도 화폐를 화폐자본으로 매매할 수 있다고 했는데(Harvey, 2014: 65), 이때 화폐의 중심성은 극대화된다.

이들의 논의를 종합하면 천연 공유자원이 자본순환 체계에 편입(사유화)되고 상품화를 거쳐 화폐화 된 후, 화폐 그 자체가 상품이 됨을 알 수 있다. 이러한 체계를 제주국제자유도시 발전전략에 적용해 볼 수 있다.

본 연구에서 정의하는 ‘제주국제자유도시 공유자원 사유화 모델’은 국제자유도시의 추진 주체가 자본으로 하여금 토지와 자연자원, 수자원 등 ‘천연’ 공유자원을 사유화하도록 허용하고, 규제 완화, 조세 및 부담금 완화 등의 혜택을 제공해 상품화를 유도해서, 화폐 형태로 이윤 극대화가 가능하도록 하는 지대추구형 개발방식을 의미한다.

중앙정부 및 지방정부가 국제자유도시를 성공적으로 추진하기 위해서는 개발 주체인 자본의 요구를 수용해야 한다. 자본이 요구하는 핵심은 지대추구가 가능하도록 만드는 ‘공유자원의 사유화’이다. 따라서 중앙 및 지방정부는 거의 선택의 여지없이 국제자유도시의 발전전략으로 ‘공유자원 사유화 모델’을 채택하게 된다. ‘공유자원 사유화 모델’을 제주국제자유도시 사례에 적용해서 하나의 틀로 정리하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 국제자유도시 ‘공유자원 사유화 모델’ 개념도



3. ‘공유자원 사유화 모델’에 기반 제주국제자유도시 지정 및 <종합계획> 수립

1) ‘공유자원 사유화 모델’에 뿌리를 둔 제주국제자유도시 지정

2002년에 제주국제자유도시가 지정되기까지 1961년 5·16 쿠데타로 정권을 획득한 박정희 군사정부가 제주자유지역(1963)을 제안한 이래 전두환 및 김대중 정부를 거치며 상당히 긴 시간이 소요되었다. 한 가지 특징적인 점은 전두환 정부가 백텔 등 민간 컨설팅 회사에 발전계획을 위탁해서 복합국제자유지역을 추진했던 시기부터 자본의 이해관계가 더 극명하게 반영되기 시작했다는 점이다.

40여 년 동안 네 번에 걸친 국제자유도시 건설 논의를 통해 제주도는 기본적으로 관광의 국제화, 국제회의센터 조성, 국제교육 및 연구기능 지원을 위한 간접자본 등 제반 여건조성과 이를 통한 국제화 및 개방화에 노력하는 것이 바람직하다는 ‘장기 합의’에 도달했다(김진호, 2009). 국제자유도시의 핵심 기능인 국제적인 수준의 제조·가공, 물류, 무역 및 금융 자유화가 빠진 것이다.

< 표 1 > 국제자유도시를 제안한 역대 정부의 전략 비교

시기 비교	박정희 정부 (1961~1979)		전두환 정부 (1981~1988)		김대중 정부 (1998~2003)
명칭	제주자유 지역(1963)	제주자유항 (1975)	제주자유항 (1980)	복합국제자유 지역(1983)	제주국제자유도시 (1998~2002)
목적	외국인과 제 주 출신 제 외동포로부 터 투자 유 치	무역, 관광, 원자로, 저 장시설 및 수출가공 부 문 자유항 설립	관광기반 시 설이 조성되 면서 효과 확 산	극동 및 환태 평양 지역 국 가들과 연결 하는 중심지 로 개발 가능 성 검토	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부: IMF 요구에 따른 금융·자본시장 조기개방, 자본 및 부동산 시장개방 확대 • 제주도: 지역경제 활성화 전략 모색
제안 주체	제주지역개 발 위원회	건설부	경제과학심 의 위원회	백텔 등 컨소시엄	Jones Lang Lasalle 등 컨소시엄
검토 결과	<ul style="list-style-type: none"> • 홍콩 경쟁력 우위, 국가안보 위협, 자유화 이익 불확실 • 관광부문만 자유화 제안 	기초조사 미 비로 개발계 획 입안 안 됨	<ul style="list-style-type: none"> • 많은 비용 소요, 이익 불확실 • 올림픽 개최 후 추진 • 용수 공급 추가연구 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 홍콩, 싱가포르에 비교 열위 • 민간 자본 투자 유치 불확실 • 국제자유무역지역 개발 가능성 불확실 	<ul style="list-style-type: none"> • 관광의 국제화, 국제회의센터의 조성, 국제교육 및 연구기능 지원을 위한 간접자본 등 제반 여건조성과 이를 통한 제주도의 국제화와 개방화에 노력하는 것이 바람직 • 국제자유도시의 핵심 기능인 국제적인 수준의 제조·가공, 물류, 무역 및 금융 자유화 빠짐
영향	중앙정부의 제주개발 이 상향	-	국가 방 위 에 도움이 된다 고 인식 전환	<ul style="list-style-type: none"> • 국제관광단지 개발 제안 • 관련법 및 개발계획 수립 	제주국제자유도시가 실제로 추진됨
관련 법	-	-	-	제주도개발특 별법(1991)	<ul style="list-style-type: none"> • 제주국제자유도시특별법(2002) • 제주특별자치도의 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(2006)
관련 계획	-	-	-	<ul style="list-style-type: none"> • 제1차 특정 지역제주도종합 개발 계획(1985~1991, 건설부) • 제주도종합 	<ul style="list-style-type: none"> • 제1차 제주국제자유도시종합계획(2002~2011) • 제1차 <제주국제자유도시 종합계획 보완계획>(2006~2011) • 제2차 <제주국제자유도시

				개 발 계 획 (1985 ~ 1991, 제주도)	종합계획>(2012 ~ 2021)
--	--	--	--	-------------------------------	--------------------

자료: Jones Lang Lasalle, 2000: 56; 신용인, 2014: 15; 김진호, 2009; 강남규, 1985: 167; 황경수, 1993; 김진호, 2009 등의 논의를 종합했음.

여기서 한 가지 중요한 질문은, 왜 군사정부 시절에도 국제자유도시 지정에 실패했던 제주도가 문민정부 시절인 김대중 정부시기에는 성공할 수 있었는가 하는 점이다. 그 핵심적인 이유는 군사정부 시절 국가안보라는 이데올로기가 자본의 개발욕구보다 더 강했다는 것이다. 그 당시는 산업자본이 형성되고 있던 시기였기 때문에 자본의 개발욕구가 압도적이지 않았다는 점도 중요한 이유다. 그런데 IMF 사태(1997)가 변곡점이 되었다. 안보욕구가 어느 정도 충족되면서, 국가의 발전전략과 자본의 개발욕구가 일치하기 시작한 것이다.

김대중 정부시기에 국제자유도시를 적극적으로 추진하게 된 시대적 배경에 대한 일반적인 설명은 1990년대 후반, 농수산물 수입개방으로 제주도의 1차 산업이 위기를 맞이하고, 관광산업은 대외경쟁력이 약화되었으며, 결과적으로 <제주도종합개발계획>(1994~2001)에 따른 국내외 투자유치가 부진했다는 것이다. 이 때문에 기존 제주개발정책을 재검토해서, 21세기 개방화, 세계화에 대비해 제주를 외자유치와 국가경쟁력 강화를 위한 거점도시로 육성하기 위해 국제자유도시로 개발할 필요성이 제기되었다고 한다(신용인, 2014: 20).

그런데 이러한 설명방식은 어딘가 설득력이 부족해 보인다. 이 정도의 문제는 사실 그 이전에도 존재했기 때문이다. 그래서 국제자유도시 논의가 시작된 1998년 시점으로 되돌아가서 이 점을 다시 검토해 보았다. 그 당시의 가장 큰 이슈는 1997년 한국이 맞은 IMF 위기이다. 따라서 제주 국제자유도시 추진은 IMF 위기를 극복해야 하는 김대중 정부의 통치이데올로기가 아닐까라는 합리적인 의심을 할 수 있다. 이러한 생각이 옳다면 제주국제자유도시 콘셉트는 IMF 위기에 따른 ‘시대적 산물’일 가

능성이 크다. 이를 확인해 보자.

먼저 한국 정부와 IMF가 1997년 체결한 최종 공식 문서인 「IMF 대기성 차관협약 양해각서」를 살펴보자.³⁾ 최종 합의된 내용에 “무역·자본시장 개방: 기존 개방계획의 틀 안에서 당초 일정보다 앞당기는 방안 추진”이라는 내용이 포함되어 있다. 그리고 추진일정의 기타 부분을 보면, 무역자유화 및 자본자유화 일정의 단계적 추진 조치가 포함되어 있다. 요약하면, IMF는 긴급 자금을 빌려주면서 한국 정부로 하여금 무역·자본시장을 개방하라고 요구했다. 따라서 한국 정부는 어떤 식으로든 무역 및 자본의 자유화 조치를 실시해야 하는 상황이었다. 그렇다고 해서 구체적인 수단으로써 국제자유도시를 건설해야 한다는 항목이 있었던 것은 아니다.

이러한 시점에서 제주 학계에서는 국제자유도시의 핵심 내용에 해당하는 국제 자본에 대한 규제완화 등의 조치를 통해 지역경제를 활성화하는 논의가 진행되고 있었다. 제주대학교 지역사회발전연구소의 김태보(1998)는 지역경제의 세계화를 적극 추진하기 위해 외국인 투자유치 노력, 규제완화 노력 등을 제시했다. IMF위기가 제주관광산업에 미치는 영향 및 대책을 살펴본 허향진(1998)은 국제자유도시 건설과 관련이 깊은 주장을 했다. 즉, 관광산업에 대한 행정규제 완화, 각종 부담금 감면, 금융지원 등의 투자환경을 개선하고, 재외도민 투자 및 외국자본 진입에 대한 규제 완화 등을 통해 관광시설을 확충하자고 제안했다. 그리고 「외국인투자자유지역설치법」(산업자원부 추진)에 관광(단)지도 포함되도록 건의했다. 관광산업 중심의 경제자유지역을 건설하자는 것이다.

정리하면, 중앙정부 차원에서 IMF 요구사항에 금융·자본시장 조기개방, 자본 및 부동산 시장개방 확대에 대응해야 했고, 제주도 차원에서는

3) “국제통화기금(IMF) 대기성차관 협약을 위한 의향서안(제887호)”, 총무처 의정국 의사과, 1997년, 칠번호: BA0159773, 건번호: 2-1, 14쪽, 국가기록원. 본 문건은 재정경제원에서 국무회의에 상정한 안건(의안번호 제887호)으로, 1997년 12월 4일 제53회 국무회의에서 원안 의결되었다.

지역경제 활성화를 위해 새로운 전략을 모색해야 했다. 이러한 요구가 맞물려 정부는 제주도라는 단절된 섬을 국제자유도시 실험실로 삼게 된 것으로 판단된다. 일반적인 의미의 국제자유도시로 개발하기에는 그 타당성이 낮았음에도, IMF의 시장개방 요구에 응해야 했던 중앙정부와 제주도가, 공유자원 투자에 대한 각종 규제완화를 통해 수익을 보장하는 발전전략(‘공유자원 사유화 모델’)을 추진할 수밖에 없었던 것은 ‘시대적 산물’이었다.

2) ‘공유자원 사유화 모델’에 기대 개발이익 환수제를 후퇴시킨 <종합계획>

LaSalle 보고서와 세 차례에 걸쳐 작성된 종합계획을 자세히 들여다보면 다양한 유형의 ‘공유자원 사유화 수단들’이 담겨 있음을 알 수 있다.⁴⁾ 이러한 성격은 목표와 전략에서 좀 더 구체적인 정책과 핵심 사업들에서 더욱 분명하게 드러난다. 그런데 그중에서도 가장 분명하게 드러나는 것이 정책 차원에서 보이는 개발이익 환수제도 후퇴다. LaSalle 보고서와 제1차 <종합계획>은 다양한 개발이익 환수방안을 제시했다. 그런데 차기 <종합계획>으로 갈수록 개발이익 환수방안은 후퇴하고 있었다. ‘공유자원 사유화 모델’의 핵심이 지대추구를 허용하는 것인데, 개발이익, 즉 지대를 환수하지 않겠다는 것은 결국 ‘공유자원 사유화 모델’을 발전 전략으로 삼겠다는 뜻이다.

(1) LaSalle 보고서가 제시한 개발이익 환수 방안

LaSalle 보고서는 제주국제자유도시 개발로 초래될 지가 문제 및 개발이익 문제 등에 대해 세심한 고려를 했다는 점을 높이 평가할 수 있다.

4) 보고서 및 <종합계획>의 개요는 다음 보고서 참고할 것: 조성찬(2015a), 『제주국제자유도시 전략 추진에 따른 문제점 및 대안 모색』, 토지+자유연구소, 《제주연구》 1호(2015.3.31).

보고서에 따르면, 제주도를 개발하기 시작하면 사업 초기부터 지가가 상승할 것으로 예상되는데, 과도한 상승이 일어나면 진입장벽 형성으로 인한 사업추진 곤란, 물가상승 유발, 토지 없는 주민들의 상대적인 박탈감, 사업타당성 영향에 따른 개발 포기 등의 문제점들을 예상했다. 그리고 그 해결책으로 실수요자 토지소유를 핵심 원칙으로 해서, 부동산실명제 철저 시행, 토지거래허가구역제, 부동산대책본부 설치, 종합토지세 과표 현실화, 개발부담금 부과, 공공시설 예정지 공공보유 토지 확대 등을 제시했다(Jones Lang LaSalle, 2000: 50).

보고서는 또 대규모로 투입되는 외지 자본에 의해 제주도 개발이 진행될 것으로 보고, 개발 주체에서 제외된 제주도민의 소외감 및 사업부지 포함 여부에 따른 지역 간 개발이익 배분 문제도 주목하고, 해결책으로 주민들의 직접 개발 참여, 토지의 장기신탁 및 수익 배분, 주식 또는 채권 발행을 통한 제주도민의 자본 참여 유도를 제시했다(Jones Lang LaSalle, 2000: 51).⁵⁾

(2) 제1차 종합계획이 제시한 개발이익 환수 관련 대책들

LaSalle 보고서를 기초로 작성된 1차 종합계획 역시 “개발이익의 환수 및 지역화”를 중요하게 인식하고 있다. 1차 종합계획에서 제시하고 있는 대책들을 정리하면 다음과 같다.

- 토지 이용의 공공성 제고를 위해 개발이익 환수
- 도시개발에 필요한 토지는 우선적으로 도시지역 내 미개발 잔여지

5) LaSalle 보고서가 개발이익 환수 관련 대책들을 제시한 반면, 이러한 대책들과 상충할 가능성이 있는 대책들도 함께 제시했다. 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 토지 및 부동산 관련 유동화 자산증권화 기법인 부동산 투자신탁(REITs)과 자산담보부채권 등 도입(356쪽). 둘째, 민자사업으로 준공된 시설에 대해서는 법인세, 주민세, 농특세 등을 상당정도 감면시키고 개발부담금을 경감시킬 수 있는 조치 마련(439쪽). 셋째, 투자진흥지구제도를 적극 도입(441쪽). 넷째, 외국 기업 및 투자관련 전문 인력의 토지취득 절차를 간소화하고, 외국 투자기업에게 보조금 지급(442쪽).

의 이용도를 높임

- 일정 규모 이상의 대규모 토지는 되도록 공영개발로 추진
- 토지비축제도 도입해 개발이익 원천 환수, 토지 장기임대로 토지 소유와 이용을 분리해 토지를 건전한 생산수단으로 이용하도록 유도
- 개발사업 결정과정에 주민이 참여하여 개발이익 지역환원 유도
- 개발수익금의 일정액을 국제자유도시 경쟁력 확보기금으로 조성해서 경쟁력이 취약한 부문(1차 산업 등)에 직접적으로 소득 지원
- 토지이용권 분양 방식 등을 통해 소유권의 유보와 지대계약의 갱신으로 지역주민의 주도성을 유지하는 방안을 활성화시킴

(3) 제1차 보완계획에서 보이는 개발이익 환수원칙 약화 조짐

제1차 보완계획에서 토지 등과 관련한 계획들이 특별히 강조되지는 않았다. 제1차 종합계획의 성과가 미흡했음을 고려할 때, 보완계획에서 개발이익 환수에 대한 입장이 약화된 것으로 보인다. 실제로, 보완계획에서는 ‘개발이익’이라는 용어 자체가 등장하지 않는다. 또한 보완계획의 네 번째 계획목표로, “개발에 따른 각종 혜택과 이익을 지역에 환원한다”라고 명시하고 있는데, 여기에서는 개발이익이라는 용어 대신 “개발에 따른 혜택과 이익”이라는 모호한 표현을 쓰고 있다.

(4) 제2차 종합계획에서 개발이익 환수 및 공유 수단이 크게 약화됨

제2차 종합계획은 제1차 보완계획과 마찬가지로 개발이익 공유 등 정책수단을 크게 강조하고 있지 않다는 점에서 제1차 종합계획의 전체 기조와 큰 차이가 있다. 가령, 제2차 종합계획 요약보고서에 ‘개발이익’이라는 용어가 한 번도 제시되지 않았다. 그나마 전체보고서에서는 3번 언급되고 있는데, <제4편 집행 및 관리계획>에서 개발이익을 도민 지원 사업 지원금으로 활용한다는 언급에만 나름의 의미가 있을 뿐이다(전체 보고서, 1532쪽).

제2차 종합계획이 제시하고 있는 개발이익 환수 및 공유 수단들은 ‘공

유'와 관련된 내용이지, '환수'와 관련된 내용이 아니다. 제2차 종합계획에서 어떻게 개발이익을 환수하겠다는 것인지 구체적인 내용을 밝히고 있지 않기 때문이다.⁶⁾

개발이익 환수 수단들이 제1차 보완계획 및 제2차 종합계획을 거치면서 크게 약화된 것은 무엇보다도 현행 발전전략하에서는 투자자본이 요구하는 수익률이 보장되지 않기 때문이다. 개발이익을 환수하는 만큼 자본의 수익률이 낮아진다. 그 결과는 저조한 해외투자 유치 실적에서 확인할 수 있다. 이러한 이유로 자본 친화적인 종합계획 수립을 위해 삼성경제연구소가 제2차 종합계획 수립을 주도하면서, 자본에 의한 공유자원 사유화 전략이 더 분명해졌다.

3) 단계별 '공유자원 사유화 모델' 수단들

각종 개발이익 환수제도의 후퇴는 <그림 1>에서 제시된 사유화, 상품화, 화폐화의 전 단계에 걸쳐서 일어났기 때문에 그 파급력이 크다. 이외에도 '공동자원 사유화 모델'의 정책 수단들로, 사유화 단계에서 외국 인도지법, 투자진흥지구제, 규제완화·조세 및 부담금 완화 수단이 있다. 상품화 단계에서는 부동산투자이민제가 있다. 마지막 화폐화 단계는 '상품의 화폐화' 및 '화폐의 상품화' 두 가지를 내포하고 있는데, '상품의 화폐화'는 당연한 귀결이라고 보고 논의를 생략하는 대신 '화폐의 상품화' 관점에서 카지노 복합리조트를 중심으로 살펴보고자 한다.

6) 본 보고서가 제시한 개발이익 공유에 대한 원칙 및 방법은 다음과 같다.

- 개발 사업에 의한 수익금의 일부를 도민들에게 혜택이 돌아갈 수 있는 고용 창출 사업, 주민생활 안정 사업, 창업 활성화 사업 등을 지원하는 용도로 사용함.
- 종합계획 사업을 시행하는 기업이 사업시행 지역 인근의 주민을 일정 비율 이상 고용할 경우 재정적으로 지원하는 인센티브 제도를 실시함.
- 특별개발우대사업에 대해서는 보조금 지급, 용자 이외에 세금 감면(법인세, 소득세 등)의 혜택을 추가함.

(1) 사유화 단계

① 외국인토지법 제정

최근, 외국 자본 특히 중국 자본이 제주도 토지를 대량으로 매입하고 있다. 외국 자본이 국내 토지를 매입할 수 있었던 법적 배경은 기존 법을 폐지하고, 1998년 6월 26일에 『외국인토지법』을 제정하고 시행하면서 생겨났다. 이 법에 따르면, 외국인 등이 대한민국 영토안의 토지에 관한 권리의 취득에 대해 일부 보호지역(군사시설, 문화재, 자연환경보전, 야생 동식물 보호)은 사전허가를 받도록 하고, 그 외 지역은 취득 후 신고하도록 했다. 그 배경으로, 1997년 외환위기를 맞아 기업들이 자구노력의 일환으로 부동산 및 계열사의 매각을 추진하던 상황을 지원하고, 외국인의 투자유치를 촉진하며, 다자간 투자협정 협상의 원만한 추진하기 위해 국내 토지시장을 완전히 개방했던 것이다(이창호, 2014). 외국인 토지시장 개방 정책은 제주국제자유도시 발전전략과 함께 IMF 위기 탈출이라는 배경을 공유하고 있었다. 동시에 외국인 토지시장 개방 정책은 제주국제자유도시 발전전략이 공유자원 사유화 모델에 의존하는 데 중요한 제도적 장치가 되었다.

② 투자진흥지구제

투자진흥지구제 역시 외국 자본에 의한 토지사유화에 일조했다. 투자진흥지구제의 핵심적인 문제로 지적되는 것이, 사업체가 신청하면 어느 지역도 허용해준다는 점이다(제주특별자치도 특별법 제217조). 즉, 해외 투자기업은 투자진흥지구제를 활용해 너무도 쉽게 정부의 매입 또는 토지 수용을 통해 필요한 위치의 땅을 손쉽게 획득할 수 있게 된다. 또한 투자진흥지구제가 지나치게 투자자 중심으로 설계되어 있다. 특히, 관련 조례가 역차별적이어서 내국인보다 외국인에게 더 유리한 구조다. 현재 투자진흥지구는 관광단지 중심으로 지정되어 개발되고 있다.

③ 토지 관련 규제완화, 조세 및 부담금 완화

자본은 토지매입 단계에서 매입비용을 최소화하려는 동기가 작용한다. 제주특별자치도는 사업 초기에 토지 구입비용 부담과, 각종 조세 부담 및 개발이익부담금 등 각종 부담금을 완화하는 시책을 구사한다. 먼저 국공유 재산의 임대 및 매각의 특례를 적용하고 있다(제220조). 영어교육도시 안에 있는 공유재산을 무상 또는 시가 이하로 양여, 대부, 사용, 수익하게 할 수도 있다(제189조의 3). 실제로 중국 자본이 혈값에 신화역 사공원 부지를 사들였다는 논란이 제주참여환경연대를 중심으로 제기되었다(《제주의소리》, 2014.8.27). 그리고 토지매도인에 대해서는 각종 지원책을 마련해서 원주민의 토지 매각을 촉진하기도 한다(제239조).

각종 조세 부담을 줄이는 특혜도 마련되어 있다. 제주국제자유도시의 지역지구(투자진흥지구, 과학기술단지, 자유무역지역, 개발사업지구) 내에서 법인세, 소득세, 취득세, 관세, 등록면허세, 재산세를 감면해준다(제237조). 제주도의 조세 인센티브제를 모델 국가인 홍콩 및 싱가포르의 조세 인센티브제와 비교하면 제주도의 인센티브는 비교적 짧은 기간에 일시적으로 혜택을 제공함을 알 수 있다(<표 2> 참조).

그 외에 각종 부담금을 감면하는 제도도 마련되어 있다(제238조). 개발사업을 원활하게 시행하기 위해 필요한 경우에는 개발부담금, 기반시설 부담금, 농지보전부담금, 대체초지조성비, 대체산림자원조성비, 공유수면 점·사용료 및 하천 점·사용료를 감면할 수 있다고 규정하고 있다.

제주국제자유도시가 제시하고 있는 각종 규제 완화책들은 경제자유구역 및 기업도시의 그것들과 유사하다. 가령, 외국기업에 임대하는 부지 조성, 토지 등의 임대료 감면, 외국인 편의시설 설치 소요자금 지원, 외국기업에 대한 국·공유재산의 임대료 감면 및 수익계약에 의한 사용·수익허가 또는 대부·매각 허용, 도로 등 주요 기반시설 설치에 대한 재정 지원 등의 자금지원은 제주특별자치도, 경제자유구역, 기업도시가 서로 비슷하다(제1차 종합계획 보완계획, 2006: 14쪽).

<표 2> 제주도와 홍콩 및 싱가포르의 조세 인센티브 비교

특구 지역	발전전략	조세 인센티브
싱가포르	<ul style="list-style-type: none"> ○ 6대 핵심 분야 - 개방화 확대: FTA체결 → 국제비즈니스 허브 - 효율적이고 유연한 기업환경과 투자여건을 조성: → 소득세 인하 및 투자인센티브 확대 - 기업가정신 고취: 활동역량을 강화 - 성장의 양측으로서 제조업과 서비스업의 균형발전 - 우수 인력의 양성 - 경제구조조정: 실업대책 마련 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 수출 촉진 인센티브: 수출이 총수입의 20%, 연간 10만 싱가포르 달러 이상을 수출하는 기업 → 소득세의 90% 최대 10년간 면제 - 법인세율: 22%(선도기업: 5~10년간 법인세 면제, 개발확장: 10년간 13% 법인세 적용) - 개인소득세 하향으로 실질소득 높임 - 인센티브 대상: 경제개발청(EDB)이 승인
홍콩	<ul style="list-style-type: none"> ○ 홍콩과 중국 간 긴밀한 경제무역 협력방안(Closer Economic Partnership Arrangement) 체결 - 개인여행의 자유화와 홍콩·마카오 간의 협력 강화와 맞물려 홍콩경제 회생 - 범주강 삼각주지역 경제협력 실시 - 범주강 삼각주지역과 연계한 SOC 건설 등 ○ 홍콩 디즈니랜드 건설 - 세계 금융 중심이라는 인프라와 함께 관광전략 - ‘쇼핑홍콩’에서 ‘레저홍콩’으로 변신 시도 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세금인센티브 - 홍콩에서 획득한 수익에 대해서만 세금부과 - 홍콩에서 발생한 소득도 타국에서 비과세한 경우 비과세 - 수입관세는 주류, 담배, 메틸알코올, 석유 등 4개 품목에 물품세 성격으로 부과 ○ 입주기업의 특별한 인센티브는 없고, 개별사안별로 인센티브 제공 ○ 법인세율: 16%, 개인소득세: 2~17%
제주도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기본전략 - 내·외국인이 선호하는 환경친화적 관광·휴양 도시로 개발 - 비즈니스·첨단지식산업·물류·금융 등 복합기능 도시로 발전 - 평화의 섬 지정으로 국제자유도시 이미지 제고 - 7대 선도 프로젝트 추진 	<ul style="list-style-type: none"> - 소득세·법인세: 3년간 100%, 2년간 50% - 취득세·등록세: 면제 - 재산세: 15년간 100% 면제

자료: 제1차 제주국제자유도시 종합계획 보완계획(2006), 21쪽 <표 I-2-4>의 일부.

(2) 상품화 단계: 부동산 판매 촉진을 위한 부동산투자이민제

2010년 2월부터 2018년 4월까지 한시적으로 시행되는 부동산투자이민제는 외국인이 휴양콘도 등 휴양체류시설에 일정 금액(미화 50만 불 또는 한화 5억 원) 이상을 투자하면 국내 거주비자(F-2)를 주고, 5년이 지나면 영주권(F-5)을 허용하는 제도이다. 시행 첫해인 2010년에는 제주도에만 적용되었으며, 이후 2011년에는 인천경제자유구역, 전라남도 여수, 강원도 평창에 확대되었고, 2013년에 부산 해운대 등으로 확대되었다. 제도 시행 후 2014년 8월 말까지 중국인들에게 분양된 휴양콘도는 1438 가구(9600억 원)이며, 2010년 10월 중국인에게 첫 거주비자가 발급된 이후 768명이 비자를 받았다. 거주비자를 발급받은 전체 외국인 783명 가운데 98%가 중국인이었다. 그리고 2010년 부동산투자이민제가 시작된 후 제주도 내에서 중국인 매입 토지가 600만 제곱미터로, 5년 만에 300배가 증가했다(이창호, 2014). 부동산투자이민제가 시행되면서 중국인 투자의 대부분이 분양형 휴양콘도, 호텔 등 부동산 개발에 집중되었다.

부동산투자이민제가 갖는 의미는, 사유화 단계가 주로 사업자를 대상으로 추진된 것이라면 부동산투자이민제는 소비자 개인을 대상으로 추진되고 있다는 점이다. 그런데 부동산 자본이 만든 부동산 상품이 소비되도록 한다는 점에서 결국은 사업자를 위한 제도이며, 동시에 소비자들에게도 일정 수준의 투자 수익을 기대하도록 한다.

(3) 화폐의 상품화 단계: 카지노 복합리조트 추진 구상

상품화의 마지막 대상은 화폐 그 자체다. 2차 종합계획 보고서는 2014년 7월 현재 제주도에 설치된 8개 외국인 전용 카지노 사업의 매출이 감소하고 있어 카지노 산업을 활성화할 계기가 필요하다고 보고, 특히 싱가포르에서 추진된 카지노가 결합된 복합리조트의 성공사례를 검토하면서 제주국제자유도시도 제주도를 방문하는 국내외 관광객들이 출입할 수 있는 카지노를 설치해야 한다고 밝혔다. 그리고 제주관광의 부가가치를 제고할 수 있는 사업으로 의료관광, MICE, 카지노, 프리미엄 아울렛,

테마파크 등에 주목하고, 내국인 카지노 사업 허가권을 획득한 기업은 의무적으로 MICE 시설을 조성하도록 계획했다. 카지노사업 활성화를 통해 계절적 영향을 최소화하고, 점차 증가하고 있는 중국인 관광객 유치를 가속화하겠다는 것이다(2차 종합계획, 455~466). 2차 종합계획 추진일정에 따르면 내국인 관광객도 출입이 가능한 카지노산업 도입은 2015년부터였다(2차 종합계획, 479).

현재 제주특별자치도 특별법 제171조의 6에 따르면, 투자자가 5억 달러(미화) 이상을 투자하면 외국인전용 카지노사업을 할 수 있다. 대신 카지노사업 매출의 10% 이내를 제주관광진흥기금에 납부해야 한다(제171조의 7).

2차 종합계획 추진 5년차인 2015년 현재 제주도에서 진출하려는 중국계 자본은 모두 15개이며, 투자 예상액은 6조 원에 달한다. 그런데 문제는 대부분의 투자자들이 대규모 카지노를 목적으로 진출할 것이라는 점이다(홍영철⁷⁾ 인터뷰, 2014년 12월). 최근 2015년 3월 20일에 토지수용의 무효성을 인정하는 대법원 판결이 진행된 예래휴양형주거단지의 경우, 2차 종합계획에 이미 카지노사업이 포함되어 있었다(2차 종합계획, 133). 이 사업은 카지노, 콘도, 메디컬센터, 박물관과 쇼핑센터 등의 시설들이 복합적으로 입주하는 방식이지만, 핵심은 카지노 사업이었다(조성찬, 2015b). 그런데 이는 하나의 사례에 지나지 않는다. 현재 신화역사공원에서 추진 중인 ‘리조트월드제주’ 복합리조트(홍콩 란딩그룹과 겐팅그룹 합작, 1만 683m²의 외국인 전용 카지노 호텔, 2014년 12월 24일 건축 허가)나, 2015년 1월 18일에 란딩그룹과 겐팅그룹이 서귀포 하얏트호텔 카지노를 인수해 개장한 ‘겐팅 제주’(Genting Jeju) 등 향후 6~7개 정도의 대규모 카지노가 추가 설치될 경우 제주도는 그야말로 카지노 벨트가 된다(《제주의 소리》, 2015.1.12). 제주특별자치도가 최근 밝힌 입장도 이러한 가능성을 부인하지 않는다(제주특별자치도 보도자료, 214.7.31; 《시사인》, 2015.1.10).

7) 제주참여환경연대 공동대표.

제주국제자유도시의 출발점은 1960년대 이후 전개된 육지 재벌들에 의한 목초지 사유화이며, 종착점은 현재 진행 중인 카지노 복합리조트다. 카지노 복합리조트 사업은 토지 및 자연자원이라는 ‘천연 공유자원’과, 화폐라는 ‘인공 공유자원’이 결합된 사업이어서 가장 높은 수익률을 기대할 수 있다. 카지노 복합리조트는 제주국제자유도시가 발전전략이 추진하고 있는 ‘공유자원 사유화 모델’의 대표적인 사업 유형이다.

4. 제주국제자유도시 발전전략으로 ‘공유자원 사유화 모델’을 추진한 결과

1) 과거 제주자유항 추진 논의 때부터 시작된 거대 자본에 의한 토지 사유화

‘공유자원 사유화 모델’은 제주국제자유도시(2002)가 추진되기 훨씬 전부터 이미 시작되고 있었다. 제주도의 토지사유화 문제를 최초로 언론에서 부각시킨 김현장(1979)에 따르면,⁸⁾ 1974년 봄부터 시작된 땅투기는 제주도가 전쟁으로부터 안전한 피난처이자 뛰어난 피서지 및 휴양지로의 개발되고, 제주항을 국제항으로 개발하며, 국제관광단지 조성하고, 제주도 출신 재일동포들이 밀감단지 매입하는 등 여러 개발 수요에 의해 시작되었다. 1974년이던 박정희 정부가 제주자유항 개발을 제안했던 즈음이다.

그 당시 제주도의 토지사유화 문제는 크게 다섯 가지 유형으로 전개되었다. 첫째는 육지 재벌들이 전통적 방목지인 중산간 목초지를 사유화한 것이다. 1960년대 초반 정부가 축산진흥정책을 추진하자 이에 힘입어

8) 김현장은 부산미문화원 방화사건(1982.3.18)을 배후 지휘했던 인물로, 당시 지식인 사이에서 널리 읽혔던 잡지 《뿌리깊은나무》에 외지인에 의한 제주도 토지 사유화 문제의 실태를 고발했다.

육지 재벌들이 국토개발이라는 명목으로 한라산의 초지를 사유화하기 시작했다. 이때 초지 개량이 3만 평이 넘으면 사업비 전액을 용자해 주었고, 3만 평이 못 되면 50퍼센트를 보조해주고 30퍼센트를 용자해주었다(김현장, 1979: 50; 강남규, 1985: 170).

둘째는 마을 공동목장을 매입하여 기업목장으로 전환한 것이다. 1961년에 만든 『지방자치에 관한 임시 조치법』에 따라 마을 공동재산인 공동목장이 시나 군의 소유로 전환하게 되면서 더 이상 무상사용이 불가능하게 되었다. 결국 임대 능력이 있는 부자들이 목장을 임차하게 되었고, 그 당시 임대기간 2년이 지나면 수의 계약으로 불하받을 수 있는 조건을 이용해서 대기업이 소유권을 획득했다(김현장, 1979: 52).

셋째는 육지 재벌들이 가경지 투자 후 밀감 대단지를 조성한 것이다. 1968년에 김종필 국무총리가 중문에 13만 평의 대단위 감귤단지 사업을 성공시킨 후 육지의 대자본이 밀감 대단지 조성이 가능한 가경지에 투자하기 시작했다. 어떤 기업들은 15만 평이나 30만 평을 사들여 밀감 농원을 조성했다(김현장, 1979: 56; 강남규, 1985: 174).

넷째는 제주도청이 관광개발을 위해 제주민의 땅을 강제 수용한 것이다. 제주도청은 제주시 일도동에 자연사 박물관 부지를 확보하기 위해 평당 30만 원이 넘는 토지를 경작지는 평당 4350원, 임야는 1500원, 대지는 2만 원에 강제 수용해버렸다. 이때 제주 중문단지 개발 과정에서 농민들도 토지를 강제로 수용당했다(김현장, 1979: 58; 강남규, 1985: 178~183).

다섯째는 해안선 절대농지나 상대농지를 변칙적으로 관광개발한 것이다. 당시 해안선에 가까운 땅은 절대농지나 상대농지 또는 개발제한구역으로 묶여 있었다. 이 지역 안에서는 위락 시설물을 지을 수 없었는데, 서울 프린스호텔(대표 정태준)이 1만 5000평의 부지에 방갈로 78채를 불법으로 지었다. 농수산부 장관과 도지사의 결정에 의해 가능한 절대농지와 상대농지의 용도변경이 면장과 군수의 허가로 진행되었던 것이다(김현장, 1979: 58~59).

이제 그 당시의 토지사유화 정도를 통계로 간단하게 살펴보자. 1978

년 3월에 제주도청은 대단위로 유희지를 조사했다. 그 결과에 따르면, 한라산 중산간 지대의 개발 가능한 자연 초지 1879만 8000평 가운데 제주도 주민 180명이 371필지 479만 8000평을 소유하고 있었다. 나머지 1840필지 1억 3980만 평은 주로 서울을 포함한 육지의 재벌들이나 부자 121명이 소유하고 있었다. 이 조사에서 2만 평 넘게 토지를 소유하고 있는 지주들의 이름과 주소도 밝히고 있는데, 육지 재벌들이 70퍼센트가 넘는 한라산 유희지를 투기 목적으로 소유하고 있었다. 이때 제주도에 가장 많은 땅을 가지고 있는 사람은 대한항공 오너인 조중훈, 조중건 형제였다. 두 형제가 가진 땅을 합하면 그 당시 4072만 5003평으로 그 당시 청주시와 여수시를 합한 면적보다 더 넓었다고 한다. 이는 제주도 넓이의 7.5%이며 전체 임야의 12.3%였다. 이 면적은 기업농장, 소규모 농장 및 감귤 농원은 빠진 것이다(김현장, 1979: 52~54).

1983년 5월 4일 제주 세무서가 특정지역으로 고시한 서귀포시 중문동과 안덕면 화순지역에 대한 부동산 소유실태를 조사한 바에 따르면(《제주신문》, 1983.5.6), 중문동의 경우 9900m² 이상 임야 소유자 42명 가운데 20명이 서울 거주민인 것으로 드러났다. 화순지역의 경우도 9900m² 이상 소유자 19명 가운데 10명이 서울 거주민으로, 이들 지역 대규모 임야의 절반 정도가 육지 대자본의 소유였다(강남규, 1985: 176~177).

강남규는 결론에서, 주민의 의사와 참여가 배제된 제주도 개발은 그 이익이 육지 대자본에게만 귀속되며, 이들 대자본은 행정당국을 회유하거나 그들과 결탁하여 개발대상지구인 제주도의 토지를 대대적으로 잠식하고 있었다고 분석했다(1985: 193). 상황이 이렇게 전개되면서 땅을 잃은 제주도 원주민들은 기업 목장의 고용인, 농장의 소작인 또는 관광시설의 막일꾼 신세로 전락했다(김현장, 1979: 59). Harvey는 공유지에 대한 용익권 박탈과 악명 높은 인클로저의 과정은 개별화된 사유재산권 제도의 지배로 이어졌고, 그 배후에는 교환관계와 거래의 유일한 토대인 국가권력의 지원이 있었다고 했는데(Harvey, 2014: 83), 이러한 견해는 제주도에서 진행된 목초지 등의 사유화를 잘 설명해준다. 정부와 자본의 합

작품인 ‘공유자원 사유화 모델’은 전혀 새로운 방식이 아니었던 것이다.

2) 제주국제자유도시 추진 이후 국내 및 외국 자본에 의한 토지 사유화

제주국제자유도시 추진 이전부터 누적되어 오다가 추진 이후 더욱 활발하게 진행된 국내 및 외국 자본에 의한 토지 사유화는 통계로 확인된다. 현재 한국인을 포함한 외지인(한국 및 해외의 개인과 법인) 토지 소유 비율이 60%를 넘어섰다. 국토교통부가 제출한 자료에 따르면 2014년 6월 말 기준, 제주도의 외국인 토지소유 비율이 0.62%로 1%가 되지 못한다. 결국 나머지 59%는 내륙인 특히 서울 등 수도권에 거주하는 외지인이 소유하고 있음을 예상할 수 있다. 최근 부각되고 있는 중국 대규모 자본의 토지매입 문제에 비해 내륙인의 토지소유 문제는 그 심각성이 가려져 있다.

외국인의 제주도 토지소유 현황을 살펴보면 미국인과 중국인이 가장 많은 땅을 보유하고 있었다. 2014년 6월 말 기준, 미국인이 필지수와 면적 기준으로 각각 1337개, 3.71km²를 보유해, 제주 총면적의 0.20%를 소유하고 있어 가장 높은 비율을 보였다. 중국인은 필지수와 면적 기준으로 각각 4831개, 3.60km²를 보유해, 제주 총면적의 0.19%를 차지하고 있어 미국인과 근소한 차이밖에 나지 않았다. 그런데 필지 수 기준으로 중국이 미국을 크게 앞서고 있어 중국의 개인들이 적극적으로 토지를 매입하고 있음을 추정할 수 있다.

<표 3>에 따르면, 중국인의 토지소유가 최근 급격히 증가하고 있다. 2011년 말부터 2014년 6월 말까지 필지 수는 369.5% 증가했으며, 면적은 154.5% 증가했다. 제주도 내 중국인 토지가 급격히 증가한 이유는 2010년 2월 도입된 ‘부동산투자자이민제’ 시행(법무부 고시 제10-026) 때문으로 보인다.

사유화와 관련해서 한 가지 강조하고 싶은 점이 있다. 보통 사유화라고 하면 그 주체가 민간 기업이나 부유한 개인으로 생각하지 쉽다. 그런

< 표 3 > 제주도 국적별 외국인 토지 통계(연도별)

구분	2011년 말(제주 총면적: 1849.2km ²)			2012년 말(제주 총면적: 1849.3m ²)			2013년 말(제주 총면적: 1849.3m ²)			2014년 6월 말(제주 총면적: 1849.3m ²)		
	필지 수	면적 (m ²)	총면 적대 비(%)	필지 수	면적 (m ²)	총면 적대 비(%)	필지수	면적 (m ²)	총면 적대 비(%)	필지 수	면적 (m ²)	총면 적대 비(%)
계	4,110	9.52	0.51	4,666	9.81	0.53	6,824	10.97	0.59	7,982	11.42	0.62
미국	1,336	3.94	0.21	1,298	3.69	0.20	1,330	3.74	0.20	1,337	3.71	0.20
일본	449	2.22	0.12	453	2.21	0.12	375	2.14	0.12	346	2.12	0.11
중국	1,029	1.42	0.08	1,548	1.93	0.10	3,705	3.15	0.17	4,831	3.60	0.19
기타	1,296	1.94	0.10	1,367	1.97	0.11	1,414	1.94	0.10	1,468	1.99	0.11

자료: 국토교통부, 이창호, 「외국인 국내 토지소유의 최근 쟁점과 개선 과제」, 국회입법조사처, 《이슈와 논점》 제916호(2014년 10월 14일)에서 재인용하고 일부 수정함.

데 제주도에서 마을 공동목장의 매각을 증대하는 제주도청이나, 버자야 그룹의 예래휴양주거단지 개발을 위해 토지 강제수용을 추진한 제주국제자유도시개발센터(JDC)를 보면 이들 공공기관 역시 토지 사유화의 주체에서 제외된다고 보기 어렵다.

공공기관 역시 토지사유화의 주체라는 의식은 이미 김현장과 강남규가 지적하고 있다. 1960년대에 제주도가 초지를 개발했던 당시에든 관계기관에서 유희 목축지의 지주들에게 개발을 권장하고 이에 따르지 않을 경우에 대리 집행 또는 매수 개발을 하겠다고 압박해서 원주민이 소유하고 있던 초지를 매각하도록 유도했다(김현장, 1979: 52). 강남규는, 1980년 1월 4일 공포된 「특정지역 종합개발촉진에 관한 특별법」은 독점자본의 토지강탈을 토지수용령 등을 통해 합법적으로 보장하는 제도적 장치가 되었다고 평가하고 있다(강남규, 1985: 169). 과거 1970년대 중문관광단지 개발 및 현재 예래휴양형주거단지 개발사업을 위한 제주도토지수용위원회의 재결 인가 및 JDC의 토지 강제수용을 보며, 그리고 JDC가 수용한 토지를 버자야제우리조트에 매매차익 467억 원을 남기며 이전한 것을 보면(조성찬, 2015b) 개발 관련 공공기관들도 토지사유화 및 토지독점의

주체라고 볼 수 있다.

3) ‘공유자원 사유화 모델’의 구조적인 한계

2차 종합계획 수립을 위해 1059명의 지역 주민들 대상으로 실시한 의견조사에 따르면, 감귵, 수산업, 축산업, 물산업, 일반 관광산업, 회의산업, 카지노 등 게임산업, 레저·스포츠산업 등이 발전했다는 의견이 상대적으로 높았다. 그런데 정작 제주국제자유도시 사업으로 진행된 개발과 투자가 지역사회에 가져온 효과에 대해서는 ‘효과가 없다’는 부정적인 의견이 상대적으로 높게 나타났다(2차 종합계획, 55). 지역 사업을 위해 도민들이 자기의 삶터를 내줬지만 자신에게 돌아온 것은 없다는 뜻이다.

제주국제자유도시 발전모델은 외부 투자기업들로 하여금 공유자원을 사유화 → 상품화 → 화폐화해서 정상이윤 외에 경제지대(독점이익, 개발이익)를 향유하도록 허용하기 때문에 제주 지역이 함께 누려야 할 많은 이익이 외부로 유출된다. 정부 입장에서 세수입이 확대되는 측면이 있기는 하지만 기반시설 투자에 들어간 상당한 규모의 지출을 고려하면 재정 효과가 분명한지도 속단하기 어렵다.

다만 한 가지 분명한 것은, 정작 자기의 삶터를 제공한 지역 주민은 이익 배분에서 배제된다는 점이다. 물론 단기적으로, 자기 땅을 매각한 이들은 배제되었다고 생각하지는 않을 수 있다. 그런데 이는 착각이다. 장기적으로 보면 <표 4>에서 제시된 다양한 문제들 때문에, 지역 주민들에게 돌아오는 것은 지나친 개발로 파괴된 자연환경과, 사유화된 공간이 확대된 데 따르는 자유의 상실이다. 결국 제주의 후세대들이 마음 편히 살 수 있는 공간이 남지 않게 되어, 제주는 생명력을 상실한 공간으로 전락할 수 있다.

<표 4> 제주국제자유도시 발전모델의 구조적 한계에 따른 문제의 유형

유형	구체적인 문제
토지사유화 및 투기에 따른 폐단	(1) 지가 급등으로 인한 거품 발생 및 경쟁력 상실 (2) 주택담보대출 급증 (3) 제주형 젠트리피케이션 진행 (4) 지가 급등에 따른 토지 불로소득 사유화 (5) 외국인 토지소유에 따른 토지 방기 및 농지 임차 경작
관광자원의 사유화 및 과도한 부동산 개발에 따른 폐단	(1) 곳자왈의 파괴 (2) 한라산 중턱과 해안 등의 무분별한 난개발: 제주헬스케어타운 외 (3) 경관 사유화 (4) 물 부족 문제 (5) 쓰레기 매립장 포화
카지노벨트 구축 우려	(1) 2차 종합계획에서 내국인도 허용 (2) 제주특별자치도, 제주신화역사공원 카지노 허용 (3) 원희룡 도지사, 앞으로 2~3개 더 늘릴 필요성 언급
외부 자본에 과도하게 의존함	(1) 해외자본 투자유치 실적 불분명 (2) 해외자본 유치의 경제적 효과 불분명 (3) 토지소유권 매각으로 개발이익 공유 기회 상실 (4) 화교 자본의 순환구조 형성 (5) 기반시설 설치에 따른 제주특별자치도의 공공부채 증가 예상

자료: 조성찬, 「제주국제자유도시 전략 추진에 따른 문제점 및 대안 모색」, 토지+자유연구소, 《제주 연구》 1호(2015.3.31).

5. 결론: 지역과 자본이 상생할 수 있는 발전모델 필요

지금까지 공유자원 사유화에 기댄 제주국제자유도시 발전모델의 성격과 그 구조적 한계들을 살펴보았다. 원래 국제자유도시의 기본 콘셉트는 제조업, 물류, 금융 분야가 핵심 기능인데, 제주도는 입지 특성상 제조업·물류·금융 세 분야에서 모두 경쟁력이 없다. 제1차 내지 제2차 종합계획에서 세 분야를 포함하고 있지만 실제 투자유치 성과는 미흡한 수준이다. 결국 제주국제자유도시가 경쟁력 있게 추진할 수 있는 것은 뛰어난 관광자원을 활용한 관광형 부동산개발이다. 이러한 개발은 그 특성상 토지 및 자연자원의 사유화를 통한 상품화로 진행되며, 무엇보다 화폐라는 공유자원의 상품화 경향을 내포하고 있다. 그 정점에 대규모의 카지노

노 복합 리조트가 자리한다.

반면 국제자유도시 추진에 따른 개발, 관광객 유입 증가, 외지인의 제주도 전입, 귀농·귀촌 등에 따라 지가의 상승 압력이 증가하고 있다. 농민들은 농가소득 부족으로 부채에 시달리고 있으며, 국제자유도시를 추진했음에도 소득증대 성과가 미흡하다. 농민들은 어쩔 수 없이 농지 및 가옥을 매각하고 제주도를 떠나거나 아니면 제주도에서 소작농이나 임시직으로 전락할 수밖에 없다. 각종 규제완화로 외지인과 외국 자본의 토지소유가 증가하고 있으며, 이들에게 매각된 토지가 효율적으로 관리되지 못하고 방치되어 있는 경우도 많다.

케인스는 『평화의 경제적 귀결(*Economic Consequences of the Peace*)』에서, 노동자와 대자연 그리고 자본가들이 함께 케이크를 키웠지만 자본가들이 케이크의 대부분을 차지하게 되면서, “무엇을 위해 케이크를 키우는지 그 목적이 뚜렷하지 않았다”라고 말했다(Eisenstein, 2015 재인용). 이 말을 제주도에 적용하면, “제주도는 무엇을 위해 제주국제자유도시를 추진했는지 그 목적이 뚜렷하지 않다”라고 말할 수 있다.

다시 처음 질문으로 돌아와 보자. 제주국제자유도시 개발은 과연 누구를 위한 일인가? 제주국제자유도시 전략은 중앙정부 주도로 추진되면서, 제주도 및 지역주민의 발전과 복지보다는 자본과 국가의 발전을 겨냥한 것이었다. 그리고 제주국제자유도시 발전전략은 해외 자본 유치에 의해 토지소유 및 개발에서 무리한 규제완화를 추진하고 해외 자본이 제주도에서 과도한 개발이익을 누릴 수 있도록 허용하는 것이다. 본 연구는 이러한 방식을 ‘공유자원 사유화 모델’로 압축해서 설명했다.

이제 제주국제자유도시 어디로 가야 할까? 탐색의 방향은 바로 ‘공유자원 사유화 모델’을 대체하거나 보완할 수 있는 발전모델이어야 한다. 새로운 발전모델은 지역 발전에 도움이 되는 건강한 국내의 자본을 유치하면서도 토지와 같은 공유자원에서 나오는 이익은 지역 내부에서 공유해, 지역과 자본이 상생 가능한 지역경제 구조를 만들어가는 데 이론적·정책적 기초를 제공할 수 있어야 한다.

이를 위해서는 무엇보다 제주도 시민사회의 역할이 중요하다. 양용찬이 분신한 이후 제주도에 조직된 제주참여환경연대는 현재 카지노 개발 반대하고 제주도 특별법 개정에 의한 예래휴양형주거단지 개발사업을 막기 위해 노력하고 있다. 그 외에도 제주경실련과 제주환경운동연합 등이 공조하고 있다. 이들 시민사회 단체들이 제주도민들의 의식을 깨우고 새로운 발전방향을 이끌어내야 한다.

본 연구는 토지 등 자연자원만이 아닌 화폐까지 포함하는 공유자원 사유화 모델을 이론적으로 정립하고, 제주국제자유도시 발전전략에서 나타난 공유자원, 특히 토지를 중심으로 전개된 사유화, 상품화 및 화폐화 과정을 살펴보았다는 데 의의가 있다. 그럼에도 본 연구는 다음과 같은 연구의 한계를 가진다. 첫째, 공유자원 대상으로 토지를 중심으로 하면서 물이나 바람 등 갈수록 중요해지고 있는 공유자원의 사유화 문제를 깊이 살펴보지 못했다. 둘째, 공유자원 사유화의 결과들을 각종 수치를 통한 정량분석까지 나가지 못하고 정성적인 분석에 그쳤다. 셋째, 이론적 기초에서 영역화를 국가에 의한 영역화와 자본에 의한 영역화 두 가지로 정리하면서 시민사회의 역할을 충분히 분석하지 못했다. 넷째, 공유자원의 대상에 화폐를 포함시키고, 공유자원 사유화 모델의 최종 단계로 화폐화를 제시했는데, 이 부분은 향후 추가적인 보완 연구가 요구된다.

원고접수일: 2016년 4월 25일

심사완료일: 2016년 6월 5일

게재확정일: 2016년 6월 13일

최종원고접수일: 2016년 6월 17일

❖ Abstract

Analytical Review of Jeju International Free City’s Development Strategy,
depending on the Model of Public Resources’ Privatization

SungChan Cho

The critical question of this study is that whom is the Jeju International Free City’s development strategy actually for. JFIC has been proceeding on the 1st and 2nd Comprehensive Development Plans, which are focused on making JFIC as the center of international tourism. As a result, the number of tourists and the investments from internal and external countries have increased rapidly. But the fruit from the development has concentrated on the land owners and the investors.

This study recognizes that the main reason of this unequal economic structure is the result of structural limitations from the JFIC’s development strategy, depending on ‘the model of public resources’ privatization.’ In this paper, the model of public resources’ privatization, means the development method which enables investors to profit maximization through rent-seeking.

Further more, the government of JFIC permits the investors privatize both the natural resources such as land, water and wind etc, and artificial resources, such as money, all the more, apply them the preferential policy, such as deregulation, low tax and charges, and finally induce the commercialization of public resources. In this process, while the investors enjoy rent-seeking, the island’s native dwellers are excluded from the share of common wealth.

Keywords: Jeju International Free City, Public Resources, Privatization, Land,
Money

참고문헌

- 강남규. 1985. 『제주도 토지투기 실태』. 『현장/3 삶의 터전을 지키기 위하여』. 돌베개.
- 김윤상·조성찬·남기엽 외. 2012. 『토지정의, 대한민국을 살린다』. 평사리.
- 김자경. 2014. 『환경갈등 조정에 관한 공동자원론적 접근: 일본의 물 정책과 플래시 방류 사회실험을 중심으로』. 《경제와 사회》 No.102.
- 김진호·강재남. 2007. “효율 중심적 지역발전과 지방화의 역설: 제주국제자유도시와 제주특별자치도 추진에 대한 비판적 검토”. 《21세기 정치학회보》 Vol.17, No.3.
- 김태보. 1998. 『IMF시대의 제주경제』. 《제주리뷰 4호》(제주대학교 지역사회발전연구소), 25~33쪽.
- 김현장. 1979. 『제주도 땅의 새 임자들』. 《뿌리깊은나무》 1979년 9월(통권 43권).
- 달라니, 데이비드(D. Delaney). 2013. 『짧은 지리학 개론 시리즈: 영역』. 박배균·황성원 옮김. 시그마프레스.
- 송재호. 2001. 『제주국제자유도시 제안모델의 적실성 분석』. 《東아시아研究論叢》 Vol.12.
- 신용인. 2013. 『생명평화의 섬과 제주특별법의 미래』. 각.
- 아이젠스타인(C. Eisenstein). 2015. 『신성한 경제학의 시대』. 정준형 옮김. 김영사.
- 양영철. 1999. 『국제자유도시정책에 대한 비판적 고찰』. 《法과 政策》 No.5.
- 오스트롬, 엘리너(E. Ostrom). 2010. 『공유의 비극을 넘어: 공유자원관리를 위한 제도의 진화』. 윤홍근·안도경 옮김. 랜덤하우스.
- 오호성. 1986. 『어업공동체의 공유자원 관리에 대한 경제적 연구』. 《농촌경제》 Vol.9, No.2.
- 이상봉. 2008. 『탈근대, 공간의 재영역화와 로컬·로컬리티』. 《한국민족문화》 Vol.32.
- 조정현. 2015. 『마을공동체 제의 관련 유무형 공유자원의 형성과정과 전승양상』. 《비교민속학》 Vol.56.
- 조지, 헨리(H. George). 1997. 『진보와 빈곤』. 김윤상 옮김. 비봉출판사.
- _____. 2013. 『사회문제의 경제학』. 전강수 옮김. 돌베개.
- 최 현·김선필. 2014. 『제주의 바람: 공동자원론적 관리 방식』. 《탐라문화》 Vol.46.
- 최 현. 2013. 『공동자원 개념과 제주의 공동목장』. 《경제와 사회》 No.99.
- 최 현·파이싱성. 2015. 『공동자원론과 한국 공동자원 연구의 현황과 과제』. 《경제와 사회》 No.108.
- 하비, 데이비드(D. Harvey). 2014. 『자본의 17가지 모순』. 황성원 옮김. 동녘.
- 허향진. 1998. 『IMF위기가 제주관광산업에 미치는 영향 및 대책』. 《제주리뷰》 4호.

제주대학교 지역사회발전연구소, 34~45쪽.

Aihwa Ong. 2006. *Neoliberalism as Exception: mutations in citizenship and sovereignty*. Duke University Press.

미간행 저작물, 인터넷 자료

- 백승주. 2014. 『외국자본에 의한 제주국제자유도시 조성 실태와 향후 과제』. 2014년 제1회 제주시민포럼. 제주경제정의실천시민연합.
- 삼성경제연구소·제주발전연구원. 2012. 『제2차 제주국제자유도시 종합계획』(2012~2021).
- 이창호. 2014. 『외국인 국내 토지소유의 최근 쟁점과 개선 과제』. 국회입법조사처. <이슈와 논점> 제916호.
- 정남기. 2014. 『대낮부터 봄비는 싱가포르 카지노들』. <이코노미 인사이트> 12월호, Vol.56, 66~69쪽.
- 제주도. 2002. 『제1차 제주국제자유도시종합계획』(2002~2011).
- _____. 2006. 『제1차 제주국제자유도시종합계획 보완계획』(2006~2011).
- 제주특별자치도 보도자료. 2014.7.31. “대규모 투자사업에 대한 제주도의 입장.”
- 조성찬. 2015a. 『제주국제자유도시 전략 추진에 따른 문제점 및 대안 모색』. <제주연구> 1호. 토지+자유연구소.
- _____. 2015b. 『제주 예래휴양형주거단지 개발사업의 중단 원인 분석 및 출구전략 모색』. <제주연구> 2015-5호. 토지+자유연구소.
- 총무처 의정국 의사과. 1997. 『국제통화기금(IMF) 대기성차관 협약을 위한 의향서안』 (제887호). 철번호: BA0159773. 건번호: 2-1.
- 황경수. 1998. 『제주도개발특별법 제정 과정에서 집단 요구 표출 활동에 관한 연구』. 서울대학교 석사학위논문.
- 제주의소리. 2015.1.12. “겐탕·란딩, 제주 카지노 신호탄 쏘다.”
- _____. 2014.08.27. “‘제주신화역사공원’ 감사원 감사 받는다.”
- Jones Lang LaSalle 외. 2000. 『‘제주국제자유도시 개발타당성 조사 및 기본 계획수립 연구용역’ 보고서』.