

국제자유도시와 지역경제

김 태 보

I. 서 론

21C를 맞아 제주경제를 둘러싸고 있는 국제경제 환경변화가 빠르게 진행될 전망이다. 우선, 새로운 라운드가 시작되어 WTO 체제가 더욱 강화될 전망이다. 곧, 경제의 「글로벌」 화가 이루어질 것이다. 사람이나 물자의 국제적 교류가 강화됨은 물론, 국경을 넘는 자본이동까지 포괄하는, 곧 경제에 국경이 없어지는 것을 뜻한다.

한편, 21C에는 태평양시대가 전개될 전망이다. 21C에는 태평양 주변 지역의 경제발전이 두드러져, 세계경제활동의 중심은 환태평양지역에서 환태평양지역으로 이행해 갈 것으로 전망되고 있다. 또한 미·소 냉전체제의 와해 이후 동서간의 경제교류 및 협력이 활발하게 전개되는 가운데, 제주도를 둘러싼 환황해권, 환동해권, 환태평양권 등을 중심으로 경제협력체제의 구축을 위한 논의가 활발하게 이루어지고 있어 이들 지역의 중심에 있는 제주도는 점차 환태평양시대의 지구사회에서 주도적 역할을 수행할 지역으로 부상되고 있다.

이러한 여건하에서 지역적 차원에서 제주지역의 발전방향을 어떻게 설정해야 할 것인지 점검을 해야 할 중차대한 시점에 와 있다. 특히, 환태평양경제권의 중심 거점역할을 수행해야 할 제주지역의 개발전략을 무엇으로 해야 할 것인가에 대한 논의는 제주개발과 관련하여 중요한 관심사가 되고 있다.

따라서 이 글은 제주도를 둘러싼 21C의 대내외 환경변화에 따른 국제자유도시의 조성 가능성을 점검하고, 국제자유도시 조성에 따른 경제효과 및 추진전략을 모색하는데 있다.

II. 지역경제 발전전략과 국제자유도시

제주도에 있어서 지역경제개발에 대한 관심이 나타나기 시작한 것은 1960년대 초부터이다. 1963년 국토종합개발계획법이 제정되어 정부가 지역개발을 계획적으로 추진할 수 있는 제도적 근거가 마련되면서 1964년 수립된 「제주도 건설종합계획」에 의해서이다. 이 계획은 실천적으로 추진, 실시되지 못한 채 지면계획으로 끝나버렸다.

제주지역 경제개발정책이 본격적으로 실시, 추진된 것은 1970년대 초에 와서이다. 건설부에 의해 수립된 「제주도종합개발 10개년계획」에서 비롯되었는데, 이 계획은 관광자원의 적극개발로 제주도를 국제관광지로 조성하려는 의지를 수용하였으며, 이를 위한 사회간접자본의 확충과 지역관광산업을 육성할 것을 포괄하였다.

1980년대 이후 추진된 제주지역 경제개발정책은 1980년대의 「특정지역 제주도종합개발계획」, 1990년대의 「제주도종합개발계획」에 기초하여 추진되었는데, 관광주도형 개발방식의 특징을 띠고 있었다. 즉, 상향식 개발이 아닌 하향식 개발방법으로, 내발적 개발이 아닌 외발적 개발방법으로, 균형개발이 아닌 불균형개발방식인 거점개발방식에 의해 주로 추진되었다.

이와 같은 관광주도형 지역경제개발전략은 국민경제 및 지역경제적 측면에서 많은 영향을 미쳤다. 국민경제적 측면에서 국제수지와 고용증대효과의 증진, 국제문화교류의 확대, 지역경제적 측면에서도 관광수입 증대와 지역경제의 성장으로 도민소득 향상에 기여하였을 뿐만

아니라 지방재정수입 증대에도 기여하였다. 또한, 사회간접자본 투자가 많이 이루어짐으로써 교통·통신·전력 등 도민들의 생활환경 수준을 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 청소년비행 및 각종 범죄발생의 증가, 제주 고유의 전통·풍습의 소멸, 황금만능사고의 팽배 등의 사회문화적 측면의 문제점도 적지 않게 나타났는데, 앞으로 지역경제정책의 주요 과제가 되고 있다.

최근에 와서 21C를 맞아 제주지역경제는 급속한 환경변화를 겪고 있는데, 이에 대비하여 새로운 발전전략으로 도입, 검토되는 것이 국제자유도시이다. WTO체제의 구축과 새로운 라운드의 대두, EU·NAFTA 등 세계경제의 지역화, 아시아·태평양시대의 도래 등 국제경제 환경변화는 제주지역경제에 크게 영향을 미칠 전망이다. 제주지역경제는 21C에 들어서면서 세계를 무대로 한 무한경쟁에서 이기는 자만이 살아남을 수 있는 적자생존, 약육강식의 국제경제질서에 직면하게 되었다. 또한, 태평양경제권이 세계경제의 성장중심지가 되면서 태평양시대를 맞아 제주도의 아시아·태평양상의 국제관광 및 비즈니스의 중심점으로 발전시켜 나가는 발전전략 모색이 주요 관심사로 떠오르게 되었다.

물론, 제주지역 경제발전전략으로서 국제자유도시에 대한 논의가 시작된 것은 이번이 처음이 아니다. 제주도에 있어서 지역경제 발전전략으로서 국제자유도시 개발에 대한 논의가 시작된 것은 1960년대 초부터이다. 1963년 국무총리 산하의 「제주도 건설개발연구위원회」가 외국인 투자유치방안으로서 제주도 전역에 걸친 자유지역 설정을 검토하였으나, 홍콩 등과 경쟁면에서 불리하다고 판단하여 관광자유화만이

가능하다고 결론지었다.

그후, 1975년 건설부가 교역·관광·수출가공의 기능을 가진 자유항 설치가능성에 대한 기초조사를 실시하였으나, 구체적 개발계획으로 발전시키지 못하였다.

1980년 경제과학심의회가 중심이 되어 제주자유항건설에 대한 입지 타당성 및 기본구상에 관한 검토를 한 결과, 대중국관계 개선의 가능성은 희박하나 경제적 실리에 의해 양국간의 접근 가능성이 있기 때문에 자유항건설을 장기간에 걸쳐 꾸준히 추진해 나갈 필요가 있다고 제안하였다.

이에 따라 1983년 「특정지역 제주도종합개발계획」에서 관광·제조·가공·무역 국제비즈니스를 포괄하는 복합형 자유지역 조성을 계획하였으나, 1984년 경제장관회의에서 자유지역 조성은 막대한 선행투자에 비해 발전가능성이 불투명하다고 판단하여 2001년까지 유보키로 하고, 관광 중심의 지역계획을 추진하는 것이 바람직하다는 결정을 내려 계획·추진되었다.

최근, 우리나라는 IMF시대를 맞아 경제위기 극복과 성공적인 경제구조 조정을 위해 외국인투자를 적극 유치하는 경제정책을 강력히 추진하고 있다. 98년 11월부터 외국인투자촉진법을 제정, 투자유치를 적극 지원해 오고 있는데, 외국인투자유치의 활성화를 위한 한 대안으로 적극 고려되고 있는 것이 투자자유지역의 도입이다.

이와 관련하여 국민경제 및 지역경제 측면의 전략적 차원에서 적극 검토되고 있는 것이 제주도의 국제자유도시 조성이라 볼 수 있다. 즉 국민경제적으로는 외환위기의 조속한 극복과 구조조정의 원활화라는 목적을 실현하는데 있다. 지역경제로서도 지역경영을 위한 스스로의 발전전략의 차원에서 국제자유도시 조성에 적극 관심을 갖지 않을 수 없다. 21C에 접어들면서 제주도는 WTO 체제의 강화, 태평양시대의 도

래, 환태평양경제권의 형성 등 급격한 경제환경변화를 맞고 있는데, 외국자본을 적극적으로 유치하고 경제를 활성화하기 위한 획기적인 전략마련이 중차대한 당면과제가 되고 있다.

III. 지역경제의 변화 전망과 과제

국제자유도시 혹은 국제자유지역이란 선진국의 경제발전 과정에서 다양한 형태로 운영되어 왔기 때문에 여러 가지 형태로 존재하고 있어 하나의 개념으로 정의하기는 힘들다. 대체로 특정지역에 한정하여 국가가 규제를 완화하는 한편 각종 혜택을 부여함으로써 수출입 및 투자 등 국경간 경제활동을 촉진시키는 것을 의미한다. 현실적으로 자유지역이란 자유항, 수출자유지역, 보세구역, 투자자유지역 등 정부가 특별히 지정하는 모든 지역을 포괄하는 개념으로 파악되고 있다.

지역경제 발전전략으로서 국제자유도시 개발은 매우 다양한 경제적 효과를 직·간접적으로 발생시킨다. 고용 및 소득의 창출효과, 국내기업의 모방 및 학습, 훈련 및 직업상의 경험 등으로 하여 국내의 기술 수준 향상을 가져오는 외부경제효과, 산업활동으로 인한 전후방연계효과 등을 들 수 있다. 국제자유지역이 여러 나라에서 활용된 가장 큰 동기중의 하나는 산업발전과 함께 유입되는 신규노동력을 흡수하기 위한 것이었다. 고용효과는 여러 가지 경로를 통하여 나타날 수 있다. 직접적으로 국제자유지역에 위치하고 있는 기업의 직접적인 고용창출로 인한 효과와 이들 기업의 경제적 활동결과로 나타나는 간접적 효과로 나타날 수 있다.

국제자유지역 도입의 또 하나의 효과는 기술이전효과이다. 국제자유지역에 진출한 기업들은 원자재와 부품을 국내 기업들로부터 조달하는 과정에서 높은 수준의 생산활동을 요구하고 또, 이를 위하여 교육

을 제공하기까지 한다. 특히, 이러한 효과는 진출기업들의 현지화정책의 정도에 따라 달라지는데, 매우 높은 수준의 현지화정책을 추구하는 경우 국내 기술수준을 향상시키는데 이바지하게 된다.

지역경제 발전전략으로서 제주도가 국제자유도시를 조성하는 경우, 제주도는 21C의 새로운 세계사적 조류를 배경으로 관광·무역·금융·물류 등의 부문에서 아시아·태평양의 관광·비즈니스 중심지로서 급격히 성장할 것으로 전망된다. 다가오는 21C에는 아시아·태평양지역이 가장 역동적으로 경제성장을 지속하는 세계의 성장센터가 될 것이고, 이에 따라 환동해경제권, 환황해경제권, 한·일해협경제권 등의 중심에 있는 제주의 역할은 점차 확대되어 갈 것이다.

지역경제 발전전략으로서 제주도의 국제자유도시가 성공적으로 조성되는 경우, 제주지역경제내 엄청난 변화가 예상된다. 첫째, 제주지역경제내 산업구조가 고도화 될 전망이다. 제주도의 국제자유도시 조성은 완전 개방경제로 나아가는 것으로, 제주지역경제는 무한경쟁시대를 맞게 된다. 제주도내 전 산업은 국제경쟁력을 갖지 않으면 안된다. 국제경쟁력은 세계 여러 나라 상품들과 비교하여 어느 만큼 값싸고 질 좋게 공급할 수 있느냐 하는 것을 의미한다.

그동안 제주경제의 성장 원천은 관광산업과 농업이었는데, 무한경쟁시대를 맞아 기존농업의 경쟁력이 약화되면서 성장의 한계에 이르러 전망이다. 다만, 경쟁력을 확보할 수 있는 생명공학분야가 도입됨으로써 침체되어 가는 도내 농업부문을 활성화하고 고부가가치 첨단산업으로 전환될 전망이다. 또한, 공업의 경우는 극히 영세한데, 불리한 공업입지 조건에 의하여 그 발전기반을 구축하여 오지 못하였으나 국제자유도시로 조성되는 경우 무공해 첨단산업을 중심으로 육성되면서 성장, 확대될 전망이다. 관광산업은 그동안 제주경제의 기본산업으로서 성장의 견인차 역할을 하여 왔는데, 앞으로 국제자유도시로 조성되

는 경우 비약적인 발전이 예상된다.

따라서 제주도에 국제자유도시가 조성되는 경우 산업발전을 전망해 보면, 농업을 중심으로 한 1차산업은 성장이 둔화되면서 그 비중이 감소될 것으로 전망되고 있는 반면, 2차산업은 첨단산업을 중심으로 성장하면서 그 비중이 점차 증가될 전망이다. 그리고 3차산업은 관광산업, 금융 및 무역부문이 급속히 성장하면서 그 비중이 급속히 증가하면서 고도화될 전망이다.

둘째, 21C의 제주는 아시아·태평양의 고도성장과 함께 세계적인 관광 및 비즈니스중심지로 급속히 부상할 것으로 예상된다. 특히, 제주는 아시아·태평양의 성장·발전과 함께 점차 정착되어갈 환황해경제권, 환동해경제권, 환태평양경제권 등 동아시아 역내 지역경제권의 중심이라는 지경학적 위치에 따라 이들 지역의 역내 관광 및 비즈니스에 대한 중추적인 역할을 수행하게 될 것이다.

21C를 맞으면서 제주도를 중심으로 태평양시대가 전개될 전망인데, 세계 경제활동의 중심이 태평양권으로 옮겨짐에 따라 태평양권내 관광산업이 비약적으로 발전할 것으로 예상되고 있다. 세계관광기구(WTO)의 전망에 의하면, 21C 태평양권 관광산업의 도약이 전망되고 있는 이유는 첫째, 상용 및 관광목적의 태평양권내 여행이 활발해지고 있다. 현재 미국·일본·캐나다·호주·영국인 등이 태평양권의 주된 여행자가 되고 있으나 앞으로 예견되는 아시아·태평양 각국의 경제 성장에 따른 생활수준 향상으로 태평양권내 신흥공업국을 중심으로 하는 역내 비즈니스 및 관광의 비중이 크게 높아질 전망이다.

둘째, 태평양지역의 항공노선이 빠른 속도로 증설, 증편되고 있다. 세계 각국의 항공회사들이 태평양 횡단 항공노선에 진출함으로써 태평양지역의 항공노선이 빠른 속도로 증설·증편되어 아시아·태평양 각국을 행선지로 하는 관광량이 크게 늘어날 전망이다. 셋째, 세계적

인 대형호텔들이 태평양 지역의 주요도시 및 관광지에 잇달아 체인호텔들을 건설하고 있다.

넷째 중국의 개방정책에 따른 중국여행붐이 태평양권의 관광발전에 중요한 영향을 미치고 있다. 방대한 관광자원을 보유하고 있으면서도 30년 동안이나 외국인의 입국을 제한하던 중국이 최근 개방정책을 추진하면서 관광유치활동을 적극화함에 따라 중국으로 가는 길목에 있는 태평양권 주요 관광지에 대한 관광수요가 증대될 것으로 전망된다. 다섯째, 태평양 지역경제협의회(PBEC) 등 국제기구에 의한 태평양권 내 관광발전 촉진을 위한 공동노력이 관광산업의 성장을 가속화시킬 전망이다. 태평양권내 국제기구들은 경제적 측면에서 볼 때 관광산업이 태평양지역에서 가장 중요한 산업이라고 보고 회원국간의 관광개발 촉진을 중요 의제로 다루고 있다.

요컨대, 앞으로 제주도가 국제자유도시로 조성되는 경우 외국인 투자에 필요한 시설, 사업활동을 원활히 할 수 있게 하는 시스템 등을 갖추으로써 외국의 자본, 첨단기술 등을 적극적으로 유치하게 되고, 나아가 아시아·태평양 지역을 비롯한 세계 각국의 사람, 재화, 자본, 정보의 교류가 활발히 이루어지는 대외창구지역이 되면서 세계적인 비즈니스 중심지로 부상하게 될 것이다. 나아가 21C의 제주는 국제적 관광·비즈니스 기능이 강화됨에 따라 동아시아의 역외금융센터로서 역할 할 것으로 예상된다. 제주도를 중심으로 환황해경제권, 환동해경제권, 환태평양경제권과의 관광·비즈니스의 활성화는 이에 수반되는 국제금융거래의 수요를 급속히 증대시킬 것이다. 또한, 동아시아 역내 지역경제권 형성과 더불어 홍콩의 국제금융시장으로서의 기능약화가 이루어질 경우 지역금융센터로서 제주의 역할이 기대될 수 있다.

셋째, 21C의 제주경제는 지역산업의 첨단화, 기술고도화 그리고 정보화가 급속히 이루어질 전망이다. 제주도가 국제자유도시로 나아가는

경우 제주경제의 개방화, 국제화를 촉진하는 강력한 요인으로 작용하게 될 것이다. 앞으로 사람과 물자, 그리고 정보의 교류가 기술혁신의 물결을 타고 더욱 대량으로 신속하게 이루어질 전망이다.

따라서 급속한 개방화, 국제화를 맞아 그동안 독점적 위치를 누리왔던 감귤 등 농산물이 경쟁력이 약화되면서 기존 농업의 성장은 한계에 다다를 전망이다. 종래의 기후적 비교우위성에 입각한 작목의 재배 기술이나 장치산업 위주의 구조개선, 전통적 품종개량기술의 개발 등에 주안점을 둔 농업발전전략으로는 경쟁력 확보가 어려울 전망이다. 향후 제주농업의 기술혁신과 대외 경쟁력 확보를 위해서는 농작물 개량과 생산성 향상에 급진적인 효과를 거둘 수 있는 신기술로 등장하고 있는 생명공학분야의 중점 육성이 절대적으로 필요하며, 이를 통해 침체된 도내 농업부문을 활성화하고 고부가가치 첨단산업으로 전환시켜 나가야 할 것이다. 생명공학은 탈공해형, 자원에너지 절약형, 두뇌 기술집약형, 고부가가치형 기술로서 농축산업부문에 기술혁신을 이룩하면서도 환경친화적 지역경제개발을 가능케하여 자연자원의 훼손없이 개발을 추진할 수 있다.

또한, 제주경제내 산업의 선진화, 기술고도화와 함께 정보화의 큰 조류가 밀어 닥칠 전망이다. 제주의 21C를 내다 볼 때 생명공학, 신소재, 신에너지 등 첨단기술분야에서 연구개발사업이 크게 진전되어 과거 몇 차례에 걸친 기술혁신의 물결에 필적하는 새로운 기술혁신의 전개가 예상되며, 동시에 통신기술과 정보처리기술과의 융합에 의한 다양한 정보·통신 네트워크 시스템이 급속히 보급되어 가면서 고도정보화시대를 맞게 될 것이다. 따라서 21C의 무한경쟁시대를 맞아 농수산업의 비중이 높은 제주도의 경우는 1차산업의 첨단화와 15차산업의 육성, 그리고 산업구조의 고도화와 테크노폴리스의 조성을 통한 고도 기술집적지역화를 꾀해 나가야 할 것이다.

제주도가 다가오는 21C에 환태평양경제권의 중심지역으로 발돋움하여 중심거점이 되기 위해서는 이 목표를 향한 중앙정부의 적극적 지원 등 광역적 협력체제의 구축, 국내외 민간기업들의 광범한 투자참여, 지역주민의 합의와 공감대 형성 등, 강력한 추진체제의 구축이 긴요하다고 생각된다.

우선, 국제자유도시를 성공적으로 조성하기 위해서는 교통·통신 등 사회간접자본의 확충이 필수적이다. 교통망의 정비·확충을 위해서는 제주·화순항의 환태평양 전진기지화와 컨테이너 수출입항으로의 개발이 이루어져야 한다. 제주공항 확장 및 국제적 규모의 신공항 건설 등을 통해 국제적 차원의 교통여건을 개선토록 한다. 또한, 정보·통신시설의 자동화·급속화·대량화·광역화 추세에 대응하여 세계 주요 도시와의 자동통신망을 확충하는 한편, 최첨단 정보화도시의 기반을 조성토록 한다. 즉 종합정보통신망(ISDN)의 기반구축, 텔레포트(Teleport)의 건설등이 긴요한 것이 된다.

또한, 제주가 환태평양경제권의 지경학적 중심지로서의 기능을 강화하기 위해서는 대규모의 컨벤션센터나 견본시(messe)를 설립하여야 한다. 정보화·국제화시대에 있어서의 컨벤션은 사람, 물건, 정보의 종합적인 교류의 장이라는 의미로 해석되고 있다. 90년대 들어와 일본의 경우 34개 도시를 컨벤션 도시로 지정하였으며, 각 도시에서는 국제화와 더불어 컨벤션산업이 각광받는 업종으로 등장함에 따라 현대식 대규모 컨벤션센터의 신축 붐이 일어나고 있다.

그리고 제주도를 전면 무비자 및 면세지역으로 설정하고, 외국기업이나 외국인 투자가 자유롭게 이루어질 수 있도록 법적·제도적 장치를 마련하여야 한다. 홍콩·싱가포르 등 경쟁관광지 수준으로 외국인 관광객의 관광소비를 촉진하기 위해 면세지역화토록 한다. 이와 관련하여 사람, 상품, 자금의 흐름이 자유스럽게 이루어지는 국제자유도시

를 법적으로 뒷받침하기 위한 법률의 제정이 필요하다. 이를 위해 제주자유지역 건설을 위한 특별법제정이 이루어져야 하며, 중앙정부차원의 제주개발청의 신설도 검토되어야 한다.

마지막으로 인적자원의 육성과 도민의식의 전환에 대한 적극적인 노력이 필요하다. 국제자유도시 조성에 따른 인력수요에 대비하여 전문관광요원, 국제변호사, 회계사 등이 육성되어야 한다. 특히, 지역경제 발전전략으로서 국제자유도시개발에 대해 도민들이 보다 자신감 있고 적극적인 자세를 견지할 수 있도록 유도하는 것이 주요 과제가 되고 있다. 제주도내 도민의식과 관련해서는 과거 역사적 경험과 최근 제주 개발에 따른 부작용 등으로 개발에 대한 의식이 대체로 소극적이고 폐쇄적인 성향이 없지 않다. 앞으로 제주도가 국제자유도시로 나아가는 경우 제주도내 산업의 시장개방은 불가피한 것이며, 개발에 필요한 자본동원 역시 확일적 기준과 선택에서 탈피하지 않으면 안되게 되어 있다. 오히려 제주도내 자본과 외지자본이냐가 중요한 것이 아니고 개발의 과실이 어디에 떨어지느냐가 중요하다. 이점에서 볼 때 국내자본과 국외자본의 구분도 커다란 문제가 안될 것이다. 지역자본이 부족함에도 불구하고 외지자본에 의한 개발에 대해 제주도민의 부정적인 시각이 계속 상존할 때 제주지역의 경쟁력 강화는 요원한 길이 될 것이다.

IV. 결 론

21C의 개막을 눈 앞에 두고 제주지역경제는 국제경제 환경변화에 잘 적응하고 있는지, 마지막 점검을 해야할 시점에서 있다. 지역적 차원에서 새 세기의 의미와 변화의 주류가 무엇인지를 꿰뚫어 보고, 이에 따른 지역 나름의 발전 「시나리오」가 정교하게 만들어져 있는가

를 확인해야 할 단계이다.

21C는 제주도를 둘러싼 국제경제 환경변화에 따라 WTO체제의 강화, 한태평양시대의 도래와 한태평양경제권의 형성 등이 나타날 전망이다. 이에 대비하여 제주도는 1960년대부터 논의가 있어 왔던 국제자유도시 조성계획을 재차 수립, 추진할 계획이다.

지역경제 발전전략으로서 국제자유도시 조성은 고용·소득의 창출 효과, 기술이전효과 등 매우 다양한 경제적 효과를 가져오면서 지역경제내 산업구조를 고도화시킬 전망이다. 또한, 제주도는 21세기에 세계적인 관광 및 비즈니스 중심지로 나아가면서 산업첨단화, 기술고도화·정보화가 급속히 이루어질 전망이다.

국제자유도시가 성공적으로 조성되기 위해서는 공항·항만 등 사회간접자본의 확충, 법·제도적 장치의 마련, 인력확충 등이 필요하다. 또한 국제자유도시 조성을 위한 중앙정부의 적극적 지원, 국내외 민간기업의 투자확대, 지역주민의 합의와 공감대형성 등 추진체제의 구축이 절실히 요구된다.