

東北亞地域 經濟協力과 濟州國際自由都市 戰略

金 富 燦* · 金 汝 善**

目 次

- | | |
|-------------------------|--------------------------|
| I. 序 說 | IV. 東北亞地域 經濟協力과 濟州國際自由都市 |
| II. 東北亞地域 經濟協力の 背景 및 意義 | 1. 東北亞 經濟協力과 韓國의 役割 |
| 1. 東北亞 經濟協力の 地域的 範圍 | 2. 濟州國際自由都市 開發構想의 意義 |
| 2. 東北亞地域의 通商關係의 深化 | 3. 物流中心地와 自由貿易地帶로서의 濟州 |
| 3. 中國經濟의 浮上과 東北亞 經濟協力 | 4. 東北亞 金融協力과 濟州 |
| 4. 디지털(Digital) 經濟의 浮上 | 5. 財源調達과 投資誘致 方案 |
| III. 東北亞地域 經濟協力の 形態와 方案 | 6. 紛爭解決節次의 國際化 |
| 1. 東北亞地域 經濟協力の 形態 | 7. 國際自由都市와 法·制度的 문제 |
| 2. 東北亞 經濟協力の 障礙要素 | V. 結 論 |

I. 序 說

동북아 지역은 세계에서 가장 높은 경제성장률을 보이면서 많은 외환보유고를 가지고 있는 국가들이 속해 있는 반면에 아직도 상호간 이념적 대립의 잔재를 완전히 벗어나지 못하고 있기 때문에, 정치적·경제적으로 세계에서 가장 주목받는 지역 가운데 하나가 되고 있다. 동북아 지역은 그 동안 '두만강 개발계획'의 수립과 '세계무역기구' (WTO) 발족 이후 대두되기 시작한 지역주의에 따라 지역적 경제협력에 대한 논의가 있어 왔지만, 역내 국가들간의 정치적·이념적 대립, 경제적 체제의 이질성 및 경제수준의 격차, 그리고 역사적 갈등 구조 등으로 인하여 경제협력체 설립이나 협의체 구상은 구체화되지 못한 채 단지 논의만으로 그쳐 왔던 것이 사실이다. 그러나 1997년 7월 이후 동아시아 전역에 불어닥친 외환위기를 겪고 난 후 한·중·일 등 동북아 3국의 효과적인 공동 대응이 미흡하였다는 인식이 확산되면서, 정부 차원의 지역 경제협력에 대한 관심이 크게 제고되기 시작하였다.

한·중·일 3국 정상들은 1999년 11월 28일 필리핀 마닐라에서 개최된 'ASEAN+3 회

* 濟州大學校 法政大學 教授

** 嶺南大學校 講師, 東아시아 研究所 研究員

의¹⁾에서 이러한 확대 회의에 대한 긍정적인 입장을 확인하고, 특히 한·중·일 3국이 중심이 되는 동북아 경제협력체제 구축이 21세기에 동북아가 세계경제의 중심지역으로 부상하기 위한 전제조건이라는 인식에 공감하였다. 또한 디지털 경제의 확산, 중국의 WTO 가입의 성사 등으로 인하여 동북아 경제협력의 여건은 한층 성숙해지고 있다. 한·중·일 간 경제협력의 강화는 동북아가 21세기에 세계의 중심지역으로 부상하기 위한 첩경이므로 3국은 그 중요성을 공감하고 단계적 접근으로 경제권의 형성이나 자유무역지대의 설립 등과 같은 경제협력체 구축 방안을 꾸준히 제기하고 있다.

이제 동북아 지역은 공동의 평화 및 번영을 위한 상호 협력이 필요한 상황에 처해 있다고 할 수 있으며, 특히 일본과 중국의 가운데 위치하고 있는 우리 나라의 역할이 매우 중요시 되는 시점에 와 있다고 하겠다. 이러한 의미에서 현재 정부와 제주도에 의하여 추진되고 있는 제주 국제자유도시 설립 계획의 수립 및 그 추진은 국가경제 및 동북아 경제협력의 활성화에 있어서 중요한 역할을 수행할 것으로 생각한다. 이러한 의미에서 본고에서는 현재 활발히 논의되고 있는 동북아 경제협력의 추진 배경 및 형태, 그리고 이와 관련한 제주 국제자유도시 전략의 의의 등을 살펴보고자 한다.

II. 東北亞地域 經濟協力の 背景 및 意義

1. 東北亞 經濟協力の 地域的 範圍

동북아 지역의 범위는 국가 또는 학자들에 따라 다양하게 정의되고 있다. 좁게는 한반도(한국과 북한)와 일본, 중국(동북 3성), 몽골, 그리고 러시아의 극동 지역을 포함하는 것으로 보고 있으며, 넓게는 여기에 홍콩, 대만을 포함하는 개념으로 파악하고 있다. 동북아 경제협력은 배타적 자유무역지대의 설립이나 경제통합의 추진뿐만 아니라 지역 경제협력의 활성화도 그 주된 목표라고 본다면, 지역의 범위에 대해서 보다 탄력적으로 파악하여야 할 것으로 보인다. 경제협력을 전제로 한 동북아의 지역적 범위는 국가의 일부 영역보다는 원칙적으로 지역 협력에 대한 결정권을 갖는 정부가 관할하는 전체 국가 단위로 정의되어야 하지만, 필요한 경우 지역 내 諸地方이 참여하는 지역적 경제협력체제도 상정할 수 있을 것이다. 그리고 여기서는 현재 경제적인 위상과 잠재력이 상대적으로 미약한 러시아나 북한은 경제협력에 대한 주도적인 위치를 점할 수는 없다고 보아, 동북아 경제협력 문제는

1) ASEAN+3 회의는 브루나이·인도네시아·라오스·말레이시아·미얀마·필리핀·싱가포르·태국·베트남·캄보디아 등 동남아국가연합(ASEAN) 10개 회원국들과 한·중·일 3개국이 참여하여 개최된 회의를 말한다.

주로 한·중·일 간의 범주로 국한시켜 논의하기로 한다.

한·중·일 3국을 중심으로 하는 동북아 지역 경제협력의 필요성은 무엇보다도 이 지역의 경제적 위상 및 발전 가능성에서 그 이유를 찾아볼 수 있다. 최근에 들어와서 두드러지고 있는 중국 경제의 부상으로 동북아 지역은 세계에서 가장 넓은 시장과 개발 잠재력을 보유한 경제권역이라 할 수 있다. 또한 역내 국가간의 자본, 기술과 자원 그리고 넓은 시장이 서로 조화를 이루는 경제의 상호 보완성이 다른 어떤 경제 권역보다도 높다고 할 수 있을 것이다.

2. 東北亞地域의 通商關係의 深化

현재 한·중·일 3국의 전체 무역 규모를 보면 1998년 기준으로 약 1조 2천억 달러에 달하고 전 세계 무역의 약 11.2%를 점하고 있다. 국제경제 질서 속에서 동북아 3국이 차지하는 교역량은 매우 높은 반면에 역내 교역 비중은 1998년 유럽연합(EU)의 65.7%, 그리고 북미자유무역지대(NAFTA)의 45.3%에 비하여 3국간은 17.3%에 불과한 실정으로 상대적으로 역내 경제협력은 미진한 상태에 있다고 할 수 있다.²⁾ 하지만 역내 교역량은 현재 점차 증가되는 단계에 있고 특히 한국과 중국간의 무역관계는 폭발적으로 확대되고 있다. 1999년 한·중 양국간 총 교역액은 225억 달러에 달하고 있는데, 이는 1992년 양국간의 정상적인 무역관계가 수립된 이후 매년 평균 20%이상의 성장률을 보이고 있는 것이다. 또한 일본과 중국간의 관계를 보면 1999년 양국간의 총 교역액은 661억 달러로 전년도와 비교하여 약 15%의 증가가 있었다. 한·일 양국간 교역액도 1997년에 426억 달러에 달하고 있다.

동북아 지역은 세계에서 미국에 이어 제2위의 투자 유인지역이다. 이는 중국의 개방 이후 선진 각국의 對 중국 투자의 급증에 기인하는 것이라 할 수 있는데, 이제까지 중국에 있어서 약 2,800억 달러의 투자가 이루어졌다. 또한 현재 중국에는 약 25만개의 외국인 투자기업이 1,900만 명의 일자리를 창출하고 있으며 1999년 외국인 투자기업의 수출액은 886.3억 달러로 전체의 45.5%를 차지할 만큼 매우 성공적인 외자 도입이 이루어지고 있다.³⁾ 역내 국가간의 투자도 중국으로 집중되고 있는데, 한국의 대중 투자는 1999년 말 현재 실제 투자액이 43억 달러로 우리 나라 전체 해외투자의 약 18%를 차지하고 있다. 일본의 대중 투자는 1998년에 약 31억 달러를 기록하였고 이후 꾸준한 증가세에 있다. 그리고 일본의 대한 투자도 경제위기 이후 꾸준히 늘어나고 있다.

3. 中國經濟의 浮上과 東北亞 經濟協力

1) 序說

2) 정인교 외, 『동북아경제협력: 관세, 통상 등 지역경제협력』, 대외경제정책연구원, 1999. p. 19.

3) 『人民日報』, 2000. 6. 22. 11面.

동북아 경제협력의 전망을 밝게 하는 가장 중요한 이유가 중국 경제의 급격한 부상이라고 할 수 있다. 중국 경제에 대하여 여러 국제 경제기구나 주요 국가들은 시장 잠재력, 높은 기초과학 수준 그리고 풍부한 자원 등을 고려하여 아주 낙관적으로 전망하고 있다. 특히 중국의 개방화가 급진전되면서 21세기에는 그야말로 중국의 시대가 도래할 것이라는 전망도 나오고 있다. 이에 따라 앞으로 중국과의 세계 각국의 경제교류는 급팽창할 것으로 보인다. 현재 중국의 GDP가 전 세계 GDP의 약 2% 정도를 차지하고 있지만, 2010년경에 5%, 2025년경에는 10%를 차지할 것이며, 2050년에는 미국의 GDP 규모를 초과할 것이라는 것이 국제통화기금(IMF) 및 세계은행(IBRD)의 보고서에서 제시되고 있다. 따라서 이와 같은 중국경제의 부상은 동북아 경제협력의 전망을 밝게 하고 있으며 그 만큼의 경제협력의 기회를 확대시켜 줄 것으로 보인다.

2) 中華經濟圈의 形成

현재 중국을 중심으로 대만, 홍콩 등이 서로 유기적으로 결합하여 연결되고 있는 중화경제권은 동북아 경제협력의 가능성 및 범위를 더욱 더 확대시켜 줄 것이라 보여진다. 이러한 중화경제권은 세계에서 가장 많은 외환 보유고와 높은 경제성장률을 이루고 있으며 세계 3위의 무역 규모를 가지고 있다. 소위 '小中華經濟圈'은 대만, 홍콩 그리고 중국의 남부 지역(福建省과 廣東省)을 연결하는 지역을 중심으로 형성되어지는 경제권을 지칭한다. 이는 개방 이후 대만과 홍콩의 자본이 중국의 남부 두 省을 중심으로 집중적으로 투자되면서 형성되기 시작한 것으로, 두 省은 대만과 홍콩의 생산 거점으로서, 홍콩과 대만은 자본가와 중계무역의 창구로서의 역할을 하면서 경제협력관계를 심화시켜가고 있다.⁴⁾

소중화경제권은 현재 태국, 말레이시아, 싱가포르 등 동남아 국가의 가장 큰 투자지역으로서 중국 개방 후 지금까지 약 4배의 투자 증가세를 가져오는 등, 동남아 화교경제권과 현재 매우 활발한 교류가 진행되고 있으며, 이 지역의 경제에 대한 영향력이 확대되어 가고 있다. 최근에는 이 지역을 중심으로 하는 경제권이 점차 확대되어 동아시아 경제권이 중국을 중심으로 연결·통합되어지고 있는 경향을 보이고 있다. 중국도 이제까지의 沿海 중심의 개발 정책에서 벗어나 내륙으로 그 경제 개발지역이 확대되면서 중국 전역과 대만, 홍콩을 그 圈域으로 하는 '大中華經濟圈'이 형성되어지고 있는 것이다.⁵⁾

4) Barry Naughton, *The China Circle: Economics and Electronics in the PRC, Taiwan and Hong Kong*, Brookings Institution Press, 1997, pp. 49-55.

5) Council for Economic Planning and Development, *Taiwan Statistical Date Book*, Tapei, 1996, p. 144: 이재유 편, 『대중화경제권과 21세기 아태경제』, 한양대학교출판부, 1999, p. 299 참조. 경우에 따라서는 '大中華經濟圈'에 싱가포르, 말레이시아, 인도네시아 등 동남아 화교경제권을 포함시키기도 하지만, 이는 제도적인 경제권이 아니라 사실상의 경제권 또는 경제권간의 연계망을 의미하는 것이다. 상세서, p. 300 참조.

그 동안 동북아의 한국과 일본은 중국의 동북지방에 위치하고 있는 渤海灣과 山東省을 중심으로 경제적인 연계성을 심화시켜 왔으며 러시아의 沿海州 지방도 黑龍江省과의 경제적 교류를 꾸준히 확대하여, 결국 중국의 동북 지방을 중심으로 하나의 경제권이 형성되어져 왔다. 따라서 중화 경제권의 형성과 확대는 동남·북 아시아가 중국을 중심으로 서로 유기적인 관계를 형성할 수 있는 하나의 거대한 경제권 구축의 기초가 된다고 할 수 있을 것이다.

3) 廣大한 市場과 中國西部 大開發

중국은 개방 이후 동부 연해 지방을 중심으로 경제 개발에 주력해 왔다고 할 수 있으며 이들 지역 경제는 사실상 상당한 궤도에 진입하였다는 평가를 받고 있다. 그러나 중서부 지역은 외국인 투자와 수출을 통해 급속한 성장을 하고 있는 동부 연해 지방에 비해 상대적으로 낙후된 상태에 있다. 따라서 중국 정부는 서부지역 개발을 21세기 중국 경제 개발의 핵심 목표로 정하여 추진하고 있다. 서부지역 개발 추진은 그 동안 확대되어 온 동부 연안과 서부 내륙간 발전 격차를 해소하는 한편, 중국 정부가 발전 잠재력이 무한한 서부지역 투자를 통해 안정적인 경제성장을 확보하려는 데 주된 목적이 있다. 서부 개발의 가장 핵심적인 관건은 역시 자원 조달에 있다고 할 수 있는데, 최근 중국 경제의 상황에 비추어 자금, 기술 등의 국내 조달에는 한계가 있을 것으로 보인다. 따라서 중국 정부가 기대하고 있는 것은 우대(incentive) 정책을 통한 외국 기업 및 투자의 유치라고 할 수 있을 것이다. 중국 정부는 중국의 외자에 관한 기본 정책으로서 1997년 발표한 「外商投資 指導方向의 잠정규정」을 개정하여 중서부에 투자하는 항목에 대해서 그 조건을 많이 완화할 예정으로 있다.⁶⁾

중국 서부 개발사업은 동북아 인접 국가인 우리 나라를 비롯하여 일본의 자본과 기술의 도입이 필수적인 과제라 할 수 있는데, 이는 동북아 경제협력을 촉진하는 계기가 될 수 있을 것으로 보인다. 한국도 기업뿐만 아니라 정부 차원에서의 중국 서부지역의 경제 현황 및 투자환경에 대한 보다 철저한 조사·연구와 그에 따른 중국 진출전략 수립이 필요한 실정이다.

4) 貿易制度의 改編과 中國의 WTO 加入

중국은 GATT/WTO 가입을 위하여 1986년부터 현재까지 15년간 유예가 없는 장기 협상을 진행하여 왔다. 그 동안 중국의 WTO 가입 협상은 WTO 사무국과 개별 회원국으로 나누어 2원적으로 진행되어 왔는데, 이 협상 성패의 관건은 미국의 입장이었다고 할 수 있다. 중국의 WTO 가입을 반대하던 미국과 1999년 11월 15일 극적으로 양자간 협상을 타결하였고, EU와도 금년 5월 19일 가입 합의안에 공식 서명함으로써 중국은 이제 WTO 가입의

6) 馬洪, 『中國市場發展報告』, 中國發展出版社, 2000, pp. 94-98.

최대 걸림돌을 제거하였다고 할 수 있다.

중국은 WTO 가입과 동시에 미국과 EU와의 가입 협상 내용에 따라 많은 무역관련 제도를 개편하여야 한다. 중국이 이번 협상에서 제시한 讓許 내용을 살펴보면 상품시장 접근 문제는 크게 관세와 비관세 분야로 나누어 볼 수 있다. 관세 분야는 기본적으로 21%의 평균 관세 수준을 10%까지 인하한다는 원칙에 합의하였다. 중국의 비관세 장벽 중 전형적인 것이 수입 쿼터 제도와 수입허가증 제도라고 할 수 있는데 이러한 비관세 장벽을 WTO 가입 후 5년간의 과도기간 내에 단계적으로 취소할 것을 합의하였다. 서비스 부문 협상은 크게 금융과 통신 부문의 '상업적 주재'(commercial presence)에 관한 것이다. 은행업과 관련하여서는 외국은행의 상업적 주재와 인민폐 영업에 대한 허용으로 대별할 수 있다. 그동안 23개 도시에 한하여 외국은행의 지점을 설치할 수 있었던 것을 WTO 가입 후 3년 내에 전국적으로 확대 설치할 수 있도록 하였다. 또한 외국 금융기관의 인민폐 영업과 관련하여 중국 기업의 경우에는 가입 후 2년 내, 개인의 경우에는 5년 내에 허용하도록 하고 있다. 보험업은 가입 후 외국 생명보험회사에 대해 50%까지 개방을 허용하고 생명보험 이외의 보험 영업은 51%까지 투자를 허용하도록 하고 있다. 증권업은 투자기업으로 하여금 중국 기업과 합자의 형식으로 증권투자·기금관리 업무가 가능하도록 허용하였는데, 설립 시 33%, 3년 후 49%까지 확대할 수 있도록 讓許하였다. 또한 투자기업이 앞으로 중국에서 자유로운 증권 발행과 교역 업무를 할 수 있도록 하였다. 통신 서비스 분야에서는 가입 후 4년 이내에 외국기업은 통신서비스 분야 지분의 49%까지 소유가 가능하게 되었고, 이동 통신 등 부가 서비스 사업은 51%까지 소유가 가능하도록 합의하였다.⁷⁾

중국의 WTO 가입은 중국이 국제경제에서 차지하는 위치에 비추어 매우 중요한 의미가 있다고 할 수 있다. 현재 중국의 교역 규모나 성장 잠재력 등을 고려하여 본다면 중국의 WTO 가입은 국제경제 질서 속에서 새로운 활력으로 작용할 것이다. 특히 이번 협상 내용에 따라 중국은 앞으로 관세 등 많은 무역 장벽을 제거할 것이며 또한 금융 서비스 분야에 개방의 폭을 더욱 확대할 것이므로, 중국 중심의 무역과 투자는 비약적으로 증가할 것으로 전망된다. 중국의 WTO 가입은 따라서 세계 교역 규모의 확대와 더불어 WTO로 대표되는 다자간 무역체제를 더욱 더 공고히 하는 데 기여할 것이다. 이는 또한 어떠한 형태로든 동북아 국가간의 경제교류 기회를 증진시켜 줄 것으로 보여 동북아 지역 경제협력의 새로운 장이 마련되었다고 할 수 있을 것이다.

4. 디지털(Digital) 經濟의 浮上

정보통신의 발달은 현재 세계의 경제·사회 전반의 패러다임을 혁신적으로 변화시키고

7) US-CHINA BILATERAL MARKET ACCESS AGREEMENT AS RELEASED (1999. 12. 15.)

있는데, 그 중에서도 변화가 가장 큰 분야가 바로 '전자상거래'(electronic commerce:EC)의 등장에 따른 기업 환경의 변화이다. 세계 전자상거래 시장의 규모는 2003년에는 1조 700억 불로 크게 성장할 것으로 예상된다. 전자상거래는 기업의 부품 구매나 물류관리, 대금지불 등을 전자거래 방식으로 전환시킬 것이므로 기업환경의 질적 변화를 야기할 것으로 전망되고 있는 것이다. 현재 정보기술 산업의 발달로 인하여 앞으로 세계경제는 호황의 국면이 지속될 것이라는 것이 지배적인 견해이다. 아울러 전자상거래가 각 산업 분야에 도입될 경우, 이러한 정보기술 산업의 장점이 각 산업으로 전파되어 관련 산업의 경쟁력을 혁명적으로 제고시킬 수 있을 것이다. 따라서 각국은 전자상거래 확산에 대응한 다자간·양자간 협력사업을 강화하고 있으며 WTO, OECD, APEC 등 국제기구나 협의체에서 논의되는 전자상거래에 대한 규범 제정 논의에 적극적으로 대응하고 있다.⁸⁾

최근 동북아의 3국은 전자상거래 협력과 관련하여 '한국전자거래협회,' '일본전자거래추진협의회,' 그리고 '중국전자상거래협회'를 중심으로 전자상거래 기업간 사업제휴, 정보교환 등을 지원하기 위한 한·중·일 전자상거래 협의체 구성을 추진하기로 합의하였다. 또한 각국 전자상거래 현황, e-비즈니스 기업, 법령, 비즈니스 관행 등의 정보 상호 교환, 소비자 보호, 인증, 표준화, 전자결제, 세제, 물류, 공공정보 등의 부문에서 상호협력에 합의하였다.⁹⁾ 이는 그 동안 한·일, 한·중간에 양자 차원에서 진행되던 전자상거래 협력을 한·중·일의 다자간 차원으로 발전시킬 것이며, 디지털 경제의 도래는 동북아 경제협력을 촉진하고 동북아에 새로운 경제협력의 기회를 제공할 것이다.

Ⅲ. 東北亞地域 經濟協力の 形態와 方案

1. 東北亞地域 經濟協力の 形態

1) 序說

동북아 지역 경제협력에 대해서는 동북아 지역 국가간 경제협력체 형성이라는 지역주의 및 경제 통합의 강화와 역내 국가간 경제협력의 증진이라는 다소 포괄적인 개념으로 파악하여야 할 것이다. 동북아 경제협력은 이질적 경제를 하나의 국제적인 경제질서 하에서 새로운 국제 협력의 방안을 모색한다는 데 그 의미가 있는 것이다. 따라서 동북아 경제협력은 동북아와 그 주변국의 중앙정부뿐만 아니라 지방정부간의 경제협력도 포함된 지역 개발 혹은 프로젝트별 공동 사업 등 다양한 형태의 경제협력으로 전개될 수 있는 개방적이며 포괄

8) 서헌제, 『국제경제법』, 제2판, 율곡출판사, 1998, p. 886.

9) 『한국경제신문』, 2000. 6. 21.

적인 개념으로 파악되어야 할 것이다. 따라서 동북아 경제협력은 역내 국가간의 경제 협력 추진을 위한 인프라 구축관련 협력과, 환발해 및 환동해 경제권과 같은 小地域(sub-region) 간 경제 교류의 협력 그리고 두만강 지역 개발 사업과 같은 특정 지역에서의 다자간 경제 협력 사업 구상으로 나타나고 있다. 이러한 경제협력 형태는 최종적으로는 자유무역지대나 전면적인 경제통합 형태로까지 상정될 수 있을 것이다. 그러나 현재까지 이 지역에서 나타나고 있는 경제협력 촉진 요인들은 역내 국가간 경제교류 확대 가능성의 환경적 요인으로 작용할 뿐, 유기적이고 밀도 있는 경제협력 활성화를 이끌어내기 위한 충분조건으로는 발전하지 못하고 있는 것이 사실이다.

2) 小地域主義(sub-regionalism)

(1) 두만강지역 개발계획

‘두만강지역개발계획’(Tumen River Area Development Program: TRADP)은 두만강 지역의 경제적 발전을 도모하기 위한 ‘국제연합 개발계획’(United Nations Development Program: UNDP) 하의 다자간 개발 협력 사업이다. 남북한과 중국, 러시아, 몽골 등 5 개국이 ‘계획관리위원회’(Program Management Committee: PMC)를 구성하고 있으며, 일본은 옵저버로 참여하고 있다. 1991년 몽골에서 열린 「동북아 소지역 개발계획에 관한 정부간 회의」에서 처음으로 두만강 지역 개발에 대한 논의가 있는 후 1995년까지 5차례 회의가 있었다. 동북아 경제협력을 위한 주요 성과를 보면 먼저 중국은 연변자치주를 중심으로 두만강 하구를 개발하고, 러시아는 나흐카(Nakhodka) ‘자유경제지대’를, 북한은 나진·선봉 ‘자유경제무역지대’를 설치하는 등¹⁰⁾ 접경 3국은 각각의 두만강 지역을 경제특구로 설정하여 개발하려는 계획을 구체화하고 있다.¹¹⁾

그리고 이들은 두만강 경제개발지구(TREDA)의 개발과 관련하여 위원회를 설립할 것을 합의하였는데, 이는 관련 법·제도적 정비에 관한 당사국간의 합의로서 동북아 지역 경제협력에 관한 중요한 진전이라고 할 수 있다. 그러나 두만강지역 개발 계획은 몇 차례의 논의에도 불구하고 두만강 지역 개발회사의 설립 여부, 운영 주체, 성격과 기능, 자원 조달 등 주요 사안들을 둘러싸고 각국간의 정치·경제적 이해가 첨예하게 대립됨으로써 실질적인 진전이 이루어지지 않고 있다. 동북아 국가들의 정치 체제와 경제 발전 수준이 역내 경제협력 활성화에 매우 중요한 변수가 되고 있는 것이다.

(2) 환동해 경제권과 환황해(발해) 경제권

10) 이는 1991년 12월 「政務院決定」 제74호에 의하여 이루어졌다. 남궁 영, 『북한의 경제특구 투자환경 연구: 중국·베트남과의 비교』, 민족통일연구원, 1995, p. 2.

11) 傅驥元, 『東亞經濟與中國』, 北京大學出版社, 1997, p. 184.

① 환동해 경제권과 일본의 입장

일본의 자유무역지역지대 설립 구상은 1965년 小島清 교수가 주장한 「태평양 경제권 구상」과 1980년대의 '아시아·태평양 경제협력체'(APEC)의 모체가 된 「환태평양 연대구상」을 시작으로 90년대 들어 환일본해 경제권, 환황해 경제권 등 동북아 지역을 중심으로 한 소위 국제적 경제권 구상으로 나타나고 있다. 환태평양 경제권 구상은 일본의 경제발전 단계에서 야기된 태평양 국가들과의 경제 마찰과 동아시아에서의 미국의 경제의 위치로 인하여 활발한 논의를 이끌어내지는 못하였다. 그리하여 1988년 다케시타 내각하의 일본 국민경제협회에서 처음으로 동아시아 경제권이라는 개념 하에 환동해 경제권 중심의 경제협력 구상을 제창하기에 이르렀다. 동아시아 경제권에 대한 일본의 기본적 입장은 동북아의 신흥공업국과 경제협력을 강화하여 일본 중심의 환동해 경제권을 창립하고 나아가 동남아 국가연합(ASEAN) 국가들과 그 협력 범위를 확대하고 최종적으로 태평양 경제협력체를 이룬다는 것이다. 하지만 일본은 이와 관련된 경제협력 방안으로 일본이 선도하는 '기러기 행렬 모델'(雁行 모델)을 제시하여 기본적으로 경제협력을 수직적 분업형태로 고착화하려는 시도를 보임으로써 주변국가들의 견제를 받았다.¹²⁾

환동해 경제권과 관련하여 1993년부터 한국, 일본, 중국 그리고 러시아 등 4개국 45개 자치단체들이 지방 차원의 상호연계와 협력을 통한 지역경제 활성화를 위한 「동북아 자치단체 회의」를 운영 중에 있고, 1994년에는 환동해권의 경제 교류·협력에 있어서 거점도시를 추구하는 4개국 10개 기초자치단체들이 참여하는 「환동해권 거점도시 회의」가 구성되어 정례적으로 회의가 개최되고 있다. 또한 1994년에는 광역자치단체들이 참여하는 「환동해권 4개국 지방정부 서밋」가 지역 활성화와 환동해권의 공동번영을 목적으로 발족되었다.¹³⁾ 금년 7월 6일 일본 토야마(富山) 현에서 개최된 제1회 「한·호쿠리쿠(北陸) 경제교류회의 민관합동회의」에서 한·일 양측은 파트너십 구축, 산업기술협력, 그리고 조사연구 등의 3가지 분야에서 11가지 사업을 상호 협력하여 실시하기로 합의하였다.¹⁴⁾ 이는 한국과 일본의 지역간 경제협력 추진에 있어서 중요한 진전이라 할 수 있을 것이다.

② 환발해 경제권과 중국의 입장

중국에서는 황해 경제권의 범위를 한반도, 중국의 발해 경제권과 동북 3성, 몽골, 극동 러시아 그리고 일본을 포함하는 개념으로 이해하고 있는데, 이는 곧 우리 나라에서 설정하고 있는 동북아의 지역적 범위와 거의 일치한다. 이러한 동북아의 지역적 경제권의 범위를 중국에서는 환황해 경제권이라 한다. 환발해 경제권은 환황해 경제권을 형성하는 발해만의 경제지역권으로서 북경과 천진을 비롯하여 칭도, 대련 등 중국의 주요한 경제 거점 4곳이

12) 이홍표 편, 『동아시아 협력의 정치경제』, 세종연구소, 1997, pp. 77-78.

13) 김화섭, 『동북아시아 경제협력 모델』, 산업연구원, 1998, p. 82.

14) 서울 연합뉴스, 2000. 7. 6 (<http://news.naver.com>) 참조.

이 발해 지역에 있다. 따라서 발해 지역은 중국에서 가장 인프라가 완비된 지역이라고 할 수 있다. 현재 한국, 일본 모두 대 중국 무역이나 투자가 환발해 지역을 위주로 활발히 진행되고 있다. 우리 나라의 극동 러시아나 몽골과의 경제교류는 중국의 동북 3성이나 환발해 지역과 연계하여 이루어질 때 지리적으로 그 효과가 클 것이다.¹⁵⁾

동북아 경제협력에 관하여 중국은 동북아 지역 국가간의 횡적 연합을 주장하고 있다. 지역 국가들간의 경제발전의 정도와 구조상의 격차를 고려하여 협력함으로써 상호 보완성을 높이고 자원 부족과 경제수준의 격차에 따라 수직적 또는 수평적 분업체계를 형성하여야 한다는 것이다. 즉 러시아의 자원, 일본의 자본과 기술, 중국의 노동력과 잠재시장 그리고 한국의 개발 경험 등 장점들이 있으므로 이를 바탕으로 역내 국가들의 경제가 서로 보완적인 관계를 형성하게 되면 동북아 경제협력을 보다 효율적으로 달성할 수 있다는 것이다. 중국은 동북아 지역이 상이한 체제와 경제발전 단계, 자원, 산업 및 기술의 상호보완성 등 다양한 협력요소를 가지고 있기 때문에 경제와 정치의 분리, 민간과 정부의 분리, 지방과 중앙의 분리 원칙에 따라 단계적으로 경제협력이 추진되어야 한다는 입장을 가지고 있다. 그리고 장기적으로는 동북아의 다자간 협력구도에서 분업 체제에 기반을 둔 자유무역 경제권을 형성할 것을 주장하고 있다.¹⁶⁾

(3) 東北亞 自由貿易地帶의 설립

① 국가간 자유무역지대

동북아 경제협력의 최종적인 목표는 역내 국가간의 모든 통상 장벽을 철폐하는 자유무역 지대(Free Trade Area: FTA)를 설립하는 데 있다고 할 수 있다. 자유무역지대는 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)을 체결한 국가들간에 관세 또는 기타의 무역 장벽을 철폐함으로써 회원국들의 비교우위에 따른 상품경쟁력이 강화되고 교역이 대폭 증대됨으로써 시장의 범위가 확대되고 역내 자원의 효율성이 증대되는 등 무역 효과가 나타나게 된다. 그리고 자유무역협정 하에서 역내의 생산품들에 대한 관세 특혜로 역내 지역에 대한 투자유인이 증대되므로 투자를 촉진하는 효과가 있다. 또한 경제협력의 활성화로 역내 국가간 무역마찰을 해소할 수 있는 효과가 있다.

자유무역협정은 2개 이상의 국가간 교역자유화를 위한 관세 및 비관세 장벽의 철폐를 규정하는 무역자유화 협정이다. 자유무역협정에 의한 자유무역지대는 협정 당사국 상호간에 만 자유무역이 인정되고 역외 교역에 대해서는 협정국이 독자적으로 무역정책을 실시하는 배타적인 지역경제 블록을 말한다. 일반적으로 자유무역협정은 포괄적 협정, 부문별 협정 그리고 기능적 협정 등이 있는데, 포괄적 협정은 전 분야의 상품교역에 대해 관세 및 비관

15) 王輝·万新平, 『還渤海經濟圈(天津卷)』, 社會科學文獻出版社, 1996, p. 221; 仲肇明, 『還渤海經濟圈(沈陽卷)』, 社會科學文獻出版社, 1996, p. 292.

16) 傅驥元, 前掲書, p. 103.

세장벽을 철폐하며, 서비스, 지적재산권 분야 등에 대한 교역자유화를 추진하는 것을 말하며 부문별 협정은 협정국이 합의하는 특정산업 또는 상품교역에 대한 장벽을 철폐하는 것이다. 기능적 협정은 정부조달, 무역관련투자, 분쟁해결절차 등 협정국간 자유무역을 저해하는 제도의 개선을 목적으로 하는 것을 말한다.

1998년 9월 小倉和夫 주한 일본 대사가 전국경제인연합회 조찬회에서 제기한 한·일 자유무역지대 구상에 대한 논의는¹⁷⁾ 일본과 경제발전 단계가 상대적으로 유사한 한국과 자유무역 협정을 체결하고 중국의 참여를 유도하는 목적을 가졌던 것으로 분석된다. 한·일 자유무역지역화의 경제적 득실은 접근 방법에 따라 달라진다. 그러나 전반적으로는 우리의 대일 의존형 경제 구조와 경쟁력 낙후로 인하여 득보다는 실이 많을 것이라는 게 우리 경제학자들의 공통된 의견으로 보여진다.¹⁸⁾ 그러나 만약에 한·일간 FTA에 관한 논의가 구체화된다면 상품무역 분야에서 시작하여 단계적으로 자본자유화 그리고 서비스무역 자유화의 방향으로 논의가 진행되어져야 한다고 본다.

일본의 산업구조가 한국과 경쟁적인 관계에 놓여 있는 반면 한국과 중국은 보완성이 상대적으로 크다고 할 수 있어 우리 나라의 입장에서는 중국과의 자유무역지대의 설립이 보다 유리할 것으로 보여진다. 중국도 일관되게 아시아에서의 일본과의 정치적 주도권 쟁탈과 갈수록 심화되는 일본 의존적 경제에 대한 견제 등의 이유 때문에 일본 주도의 경제협력체 구상에 반대하고 있다. 따라서 일본보다는 상대적으로 이러한 문제점이 적은 한국과의 자유무역지대 설립에 대하여 관심을 가지고 있다고 보여진다. 따라서 우리 나라의 입장에서 본다면 동북아에서 자유무역지대의 설립과 관련하여 중국과의 관계를 중시하는 것이 유리할 것이다. 중국의 경우 우리의 주요한 해외 시장이며 투자의 전략적 지역이라 할 수 있기 때문이다. 하지만 중국의 입장에서는 경제 개방이 부분적으로만 이루어져 있고 자국 산업 피해의 우려 때문에 이에 대하여 반드시 긍정적이지만은 않을 것으로 판단되기도 한다.

② 선형자유무역지대

손병해에 의하여 제안되고 있는 '線形自由貿易地帶'는 지리적으로는 국지적 통합의 성격을 가지며 기능적으로는 전면적 통합에 대칭되는 부분적 통합의 성격을 갖는 국제적 경제통합의 한 형태를 의미한다. 즉 선형자유무역지대란 각국의 경제적 국경(관세 영역) 내에서 대외개방과 대외협력을 자유로이 행할 수 있는 특정지역을 지정하여 이들 특정지역 상호간에 제한된 산업 혹은 제한된 품목에 한하여 자유무역을 실현하는 형태의 자유무역권을 의미한다. 동북아 지역의 경우 이러한 자유무역권의 대상 지역은 각국의 연안 지방에 위치한 경제특구 또는 개방(자유)도시가 될 수 있으며, 이러한 개방도시를 하나의 자유무

17) 『동아일보』, 1998. 9. 17.

18) 이지평 외, 『자유무역협정의 산업별 영향과 시사점』, LG 경제연구원, 1999. p. 39.

역지역으로 결합할 경우 이는 국민경제의 시장 영역을 평면적으로 결합하는 형태가 아니라 點으로 표시되는 개방도시를 상호 연결하는 線 모양의 자유무역권이 되는 것이다. 또한 이러한 자유무역권은 面의 개념을 갖는 地域(area)이 아니라 띠의 개념을 갖는 지대(zone 또는 belt)로 나타날 것이므로 이를 선형자유무역지대(Linear Free Trade Zone 또는 Linear Free Trade Belt)라고 부를 수 있는 것이다.¹⁹⁾

동북아 지역에 있어서 선형자유무역지대를 결성하기 위해서는 다음과 같은 조치가 필요하다. 즉 각국은 각기 자국 내에서 하나 이상의 개방도시(경제특구)를 지정하여 이 도시를 중심으로 대외무역 및 대외 경제협력 창구가 개설될 수 있도록 해야만 한다. 이러한 창구의 기능을 부여하기 위해서는 개방도시 내에 보세가공구역 또는 자유무역지대를 설치하거나 자유무역항의 기능을 부여하는 것이 필요하다. 이러한 형태의 무역자유지대화 방식은 동북아 지역이 안고 있는 체제적, 구조적인 무역 장벽을 극복하면서 역내 제국 상호간 경제의 유기적 결속을 실현하고 산업의 활성화를 모색할 수 있다는 점에서 그 의의가 있다. 특히 중국의 경우 국민 경제의 일부만이 자본주의 경제체제로 개방되고 있다는 점에서 국가 영역 전체를 대상으로 하는 자유무역지대보다는 선형자유무역지대를 결성하는 것이 경제체제의 이질성을 극복하고 지역적 경제 협력을 증진시킬 수 있는 바람직한 형태라고 본다.²⁰⁾

일본의 경제학자 小川雄平도 동북아시아 지역에서의 경제협력을 더욱 확대하기 위해서는 국가 단위 혹은 국민 경제 수준에서의 교류뿐만 아니라 민간 단위의 지방단위간 경제교류도 적극적으로 추진되어야 한다고 주장하고 있으며,²¹⁾ 이외에도 국가가 아닌 지방 또는 거점단위간 자유무역지대의 결성을 주장하는 학자들이 다수 있다.²²⁾

2. 東北亞 經濟協力の 障礙要素

1) 域內國家間 産業構造와 貿易摩擦

동북아 국가간 통상마찰은 무역 역조 현상에 주로 기인하고 있다고 할 수 있다. 현재 한국은 대 중국 교역에 있어 최근 매년 100억불 정도의 무역 흑자를 달성하고 있고, 반면에 일본에 대하여서는 1997년 말까지 1,385억불의 적자 누계를 기록하고 있다. 최근에 중국은 한국에 대하여 무역역조를 원인으로 일방적 무역 보복 조치를 취하기도 하였으며 한국은 일본에 대하여 수입선 다변화 조치와 같은 무역 장벽을 시행하기도 하였다. 이와 같은 무역역조는 결국 산업구조의 차이에서 오는 현상이라고 할 수 있다. 한·중·일 3국의 국내

19) 손병해, 『동북아경제협력권 형성을 위한 선형자유무역지대구상과 그 기대효과』, 대외경제정책연구원, 1992, pp. 47-48 참조.

20) 상계서, p. 52.

21) 김화섭, 『동북아시아 경제협력 모델』, 산업연구원, 1998, p. 12.

22) 여기에 대해서 상세한 것은 상계서 참조.

산업구조를 보면 일본, 한국, 중국이 순차적으로 동일한 산업발전 패턴을 보이면서 공업화를 추진하고 있다.

현재까지 3국간의 경제협력은 일본에서 시작하여 한국 그리고 중국의 순으로 직접투자나 기술이전이 이루어지고 있다. 일본은 기술 우위를 바탕으로 고부가가치 상품 위주의 산업 구조를 가지고 있으며 중국은 저임금에 기초한 노동집약적 산업 구조로 되어 있다. 한국은 그 중간 단계의 산업구조로 되어 있다고 할 수 있다. 일본은 부품산업 등 지원산업(supporting industry)을 장악하고 핵심 기술의 이전과 수평적 분업체제 구축을 기피하고 있는 실정에 있어서 동북아의 후발국은 공업화 과정에서 대일 역조가 높아지고 교역조건이 악화되고 있다. 따라서 이러한 산업구조의 차이로 인한 무역역조가 자발적인 동북아 경제협력을 가로막는 요인이 되고 있다.

2) 政治的 對立

(1) 開放的 地域主義와 美國의 입장

동북아 국가들이 유일하게 참여하는 일종의 지역적 경제협의체로서 APEC을 들 수 있다. APEC은 역내 무역과 투자 자유화의 실현과 동시에 인력·자원·기술·관광·통신 등 경제 각 분야별로 실질적인 협력 증진을 통하여 동아시아와 미주를 잇는 경제공동체를 점진적으로 구축하는 데 그 목적이 있다. 현재 APEC 공동체는 완전한 경제통합체가 아니라 경제협의체로서의 성격을 갖고 있다고 할 수 있다. APEC 회원국들은 경제발전 단계에서 큰 차이가 있고, 경제구조나 역사, 문화 등에 있어 여타 지역보다 많은 다양성을 지님과 동시에 모든 의사결정을 합의에 의존하고 있다. 또한 APEC은 '개방적 지역주의'(open regionalism)를 표방하고 있는데, 이는 아·태지역 내 경제협력 및 무역자유화를 추진하되, 域外國에 대한 배타적인 지역주의는 지양하고 다자간 무역체제를 보완·강화하려는 의미로 해석된다.

이미 언급하였듯이, 일본은 다양한 형태의 동북아 경제협력을 통한 영향력 확대를 모색하고 있다. 중국 역시 장기적으로 환발해 경제권 확대를 통한 자유무역지역지대 설립 구상으로 동아시아에 대한 영향력의 확대를 모색하고 있다. 따라서 미국은 이러한 일본과 중국 주도하의 동북아 경제권 형성 움직임에 대하여 일관되게 견제하는 정책을 유지하고 있다. 미국은 동북아의 경제협력체의 구상 움직임에 대하여 APEC을 통한 개방적 지역주의의 경제협의체 전략으로 대응하고 있는 것이다.²³⁾ 현재 동북아의 어떠한 배타적 지역주의에 대하여서도 반대하고 있는 미국의 입장은 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다. 이와 같이 일본과 미국 그리고 중국간의 동아시아 지역내 영향력 확대에 대한 상호간의 견제는 동북아의 경제협력에 있어 중요한 장애가 될 수 있다.

23) 陸建人, 『亞太經濟組織與中國』, 經濟管理出版社, 1997, p. 143; 김승일, "동아시아 공동체의 전통이념과 계승발전," 미래인력센터 編, 『21세기 동아시아협력』, 넥서스, 1999, pp. 50-51.

(2) 北韓 變數와 南·北 問題

동북아 3국간의 동북아 경제협력과 관련하여 중요한 변수중의 하나가 북한 문제일 것이다. 북한이 동북아 경제에서 차지하는 비중은 높지 않지만 북한 입장에 따라 조성될 수 있는 남북한 정치·군사적 긴장 관계는 동북아의 경제협력에 중대한 영향을 미친다고 할 수 있다. 최근에 들어와서 북한 역시 자체의 경제적 사정으로 인하여 동북아의 사회주의 국가 및 기타 국가와의 경제협력의 필요성을 인정하고 있다고 보여진다. 앞에서 언급하였듯이, 북한은 1984년 9월 「合營法」을 발표하고 외국인 직접투자 형태의 자본 도입 정책을 추진하는 한편, 나진·선봉 지역을 '자유경제무역지대'로 지정하는 등 부분적으로 개방을 시도하고 있다. 그러나 이는 근본적인 경제체제 개혁을 수반하지 않은 매우 제한적이고 지역적인 개방정책으로서,²⁴⁾ 침체된 북한 경제의 회생이나 동북아 경제 협력 활성화를 도모하는 데는 많은 한계가 있다고 하지 않을 수 없다.

최근에 한국과 북한은 남·북 정상회담을 통하여 남북간의 경제협력 활성화 방안에 대한 대화의 장을 마련함으로써 남북 경제관계의 개선 및 동북아 지역의 경제 협력의 활성화에 있어서 긍정적인 역할을 할 것으로 예상되고 있다.²⁵⁾ 남북관계의 개선은 북한이 남북 경제협력 사업에 지속적·적극적으로 응하도록 하는 강력한 유인책이 될 뿐만 아니라 경제 개혁과 대외 개방의 속도를 가속화할 수 있는 근거를 제공하고 나아가 동북아 일대의 경제협력을 가속화시키는 계기가 될 수도 있을 것이다. 현재 우리 정부는 '남북경제 공동체' 구상을 추진하고 있는데, 이는 광범위한 경제 교류협력을 바탕으로 남북 경제체제간 이질성이 해소되고 부문별 통합과 상호 구조조정이 이루어져 남북간 '공동시장'(common market)이 완성되는 단계에 도달하는 것을 말한다. 따라서 남북한 경제협력의 활성화는 동북아 경제협력을 앞당기는 촉매제가 될 수 있으며 다른 한편으로는 남북한 경제협력을 통하여 한국이 동북아 경제협력의 주도적인 지위를 확보하는 데도 기여할 수 있을 것이다. 그러나 지금까지도 그러해 왔듯이 남·북 관계는 정치적인 변수에 의하여 크게 좌우되는 등 매우 불안정한 측면을 보여 왔으며, 이번에 조성된 협력 분위기가 지속적인 경제협력으로 가시화될 수 있을지는 여전히 장담할 수 없다고 본다.

(3) 東北亞 環境問題에 대한 異見

중국의 경제 개발로 인하여 동북아의 환경 문제는 아주 심각한 단계에까지 악화되어 왔다고 할 수 있다. 지리적 인접성으로 말미암아 동북아 지역 국가들의 환경 문제는 어느 한 국가에만 국한되지 않고 전 역내 국가들에 공통적인 국제문제로 확대되고 있다. 이 때문에

24) 북한은 746km 면적의 자유경제무역지대를 내부경제와 차단 관리하기 위하여 1993년 말부터 지대의 주위에 높이 3.6m, 길이 80km의 울타리를 설치하고 있다. 남궁 영, 전게서, p. 4.

25) 이미 1992년에 제정된 「외국인투자법」, 「합작법」, 그리고 「외국인기업법」은 북한 영역 밖의 동포들도 북한에 투자할 수 있도록 하는 여지를 마련하기 시작하였다. 상게서, pp. 2-3 참조

동북아 지역 내 국가간 환경협력이 필수적으로 요청되고 있는 것이다. 그러나 역내 국가간의 경제발전의 차이 및 환경문제에 대한 관심의 차이 때문에 환경협력 문제는 역내 국가간 협력의 분위기를 해치는 갈등 내지 분쟁의 요인이 될 소지가 많은 것이 사실이며, 이에 대한 사전 조정 및 예방의 필요성이 크게 대두되고 있다.

현재 동북아 지역의 환경문제로서 산성비 문제, 황사문제, 해양 및 하천오염 그리고 동일한 생태계를 구성하는 동북아지역의 생물다양성 보존 및 자연생태지역 보호문제 등이 있다. 이에 관하여 민간 차원에서 1988년부터 91년까지 개최된 「한·일 환경과학심포지움」을 통해 동북아 환경협력의 필요성이 제기되고 이를 기초로 「동북아 환경협력회의」가 결성된 바 있다. 이는 한국, 중국, 일본, 몽골, 러시아 등 동북아 5개국간 회의체로서 역내국가의 환경상태 및 환경정책과 지역현안 문제에 대한 의견 교환을 주로 하는 심포지움 형식의 회의를 개최하고 있는데, 1999년 교토회의까지 8차에 걸쳐 회의가 개최되었다. 유사한 협의체로서 한국, 일본, 중국, 몽골, 러시아, 북한 등 6개국이 참여하는 「동북아환경협력 고위급회의」도 결성된 바 있다. 또한 한국, 북한, 일본, 중국, 러시아 등 5개국은 황해, 동해, 동중국해의 오염방지 및 보전사업을 위한 「북서태평양 보전 실천계획」(Northwest Pacific Action Plan)을 정부간 차원에서 진행하고 있다.

동북아 환경 문제는 앞으로 국가간 분쟁을 야기할 소지가 있으며 장래 동북아의 경제협력을 저해할 수도 있는 중요한 문제이다. 따라서 역내국가 특히 중국의 급속한 산업화에 따른 월경성(trans-boundary) 오염에 대한 사전 예방 및 사후 대책 메커니즘 확립을 통하여 환경오염 피해를 최소화하는 방안을 마련하여야 할 필요가 있다.²⁶⁾

IV. 東北亞地域 經濟協力과 濟州國際自由都市

1. 東北亞 經濟協力과 韓國의 役割

WTO를 중심으로 하는 거대한 경제체제로부터 지역 단위의 소규모 경제권 형성으로 방향을 바꾸어 시장 개방을 확대하고 공정한 경쟁의 틀을 제고하려는 것이 최근 국제통상관계의 질서재편 움직임의 한 특징이다. 이와 관련하여 동북아 지역에서 한국·일본·중국을 중심으로 하는 강력하고 역동적인 경제권의 형성 움직임이 나타나고 있다. 이러한 시점에서 무역확대 및 적극적인 자본 유치와 관련하여 우리 경제를 보다 적극적으로 개방하고 자유화하는 조치를 마련하는 것이 필요한 실정이다. 금융·외환 위기 이후에 우리 나라의

26) 문태훈, "동북아 환경오염 확산방지를 위한 협력체제 구축방향," 「한양 도시포럼 심포지움 논문집」, 1998. 11. 13 참조.

대의경제 부문이 대부분 개방되었다고 볼 수 있으므로, 이제 수세적인 통상정책에서 더욱 더 적극적인 입장에서 통상문제에 대처하는 것이 필요하다고 보여진다.

동북아 지역은 우리 경제에 새로운 시장 및 기술과 자원의 공급원을 제공함으로써 한국 경제가 지속적으로 성장하며 선진화하는 데 중요한 역할을 할 것으로 기대되며, 우리 기업인 및 중국과 러시아 그리고 일본 거주 교민들에게 폭넓은 경제활동의 무대를 제공하게 될 것으로 전망되고 있다. 또한 동북아 경제협력은 남·북한 관계 개선 및 통일에도 긍정적으로 기여할 것으로 보인다. 한국이 동북아 경제협력에서 차지하는 중요성은, 무엇보다도 한국이 지리적으로 동북아지역의 중심에 위치해 있으며 경제발전 정도나 경제 규모 면에서도 중간자적 입장에 있다는 점에서 찾을 수 있을 것이다. 또한 일본과 중국이 동북아 경제협력에 강한 의지를 표명할 경우, 오히려 동북아 지역에서 패권을 추구한다는 우려를 야기할 가능성이 있으므로,²⁷⁾ 여러 면에서 중간자적 입장에 있는 한국이 동북아 경제협력을 주도하기에 가장 적합한 위치에 있다고 할 수 있다.

따라서 한국이 동북아 지역의 관문으로서 동북아 경제협력을 주도하기 위한 거점을 확보하려는 계획을 수립하여야 할 것이다. 이러한 시점에서 제주 국제자유도시 개발 전략은 시의 적절한 계획이라 할 수 있으며, 그 추진 과정에 많은 관심을 가져야 할 필요가 있다고 본다.

2. 濟州國際自由都市 開發構想의 意義

1) 推進背景

21세기 동아시아 경제권이 중국 경제의 부상으로 NAFTA 및 EU 경제권과 더불어 세계 경제의 3대 축으로 자리잡을 것으로 예상됨으로써 앞으로 동북아 지역은 세계에서 가장 주목받는 경제권으로 자리잡게 될 것이다. 이러한 동북아 경제협력과 관련하여 한국이 동북아의 경제협력을 주도할 거점을 확보하는 것은 매우 중요하다. 최근 제주도에 추진하고 있는 국제자유도시 건설 구상은 제주도가 천혜의 자연경관과 무공해 청정성을 지닌 관광 Hub로서의 잠재력과 지리적으로 동북아시아의 중심에 위치해 있다는 利點에 비추어 그 실현 가능성이 높다고 할 수 있다. 제주도는 또한 러시아-일본-홍콩-중국으로 이어지는 동북아 물류 벨트의 중심에 위치해 있으며, 섬 지역으로서 육지와 다른 법 적용이 가능하여 특별한 법·제도의 시행을 필요로 하는 국제자유도시의 건설에 유리한 조건을 가지고 있다고 할 수 있다.

27) 일본은 과거에 추진하였던 '大東亞共榮圈'의 현대적 재생 모델, 중국은 '中華主義的 支配' 모델에 의하여 각자 霸權主義를 지향하고 있다는 의구심을 받고 있다. 김창규, "협력체제의 미래상과 법제도: 동북아지역을 중심으로," 미래인력센터 편, 전개서, pp. 76-77.

제주도 국제자유도시 개발 구상 및 전략은, 제주도를 산업·경제·무역·관광 등 모든 분야에 있어서 사람·상품·자본에게 부과되고 있는 각종 규제 및 제한을 철폐하여 이들이 자유롭게 출입하고 투자되며 거래될 수 있는 자유지역으로 조성·개발함으로써 도민의 삶의 질을 향상시키는 물론 국가 발전에 기여하기 위한 전략적인 차원에서 추진되고 있다. 제주 국제자유도시 개발 구상은 지역활성화의 차원에서 추진되고 있는 지역개발 전략인 동시에, 급변하는 세계 경제환경 속에서 한국이 21세기 중심 국가로 자리잡기 위해서 혁신적인 대외 개방을 통하여 국가 경쟁력을 획기적으로 제고하지 않으면 안 된다는 인식하에, 제주도를 경제의 개방화와 자유화를 선도하는 교두보로 육성하기 위하여 추진되고 있는 국가발전 전략이다.

제주도는 단기적으로 '국제관광 중심의 자유도시'를 개발하고, 중·장기적으로는 문화·예술 산업, 공항·항만 물류, 금융·무역 산업을 육성하고 생활 편의 시설을 첨단화함으로써 최종적으로 친환경적 '복합형 국제자유도시'를 육성한다는 목표를 제시하였다. 제주국제자유도시 용역 최종보고서는 이를 위해 기존의 제주시 중심의 개발 전략을 탈피하여 제주도를 관광·레저 중심의 남부권, 금융·무역·첨단산업 중심의 북부권, 1차 산업과 가공·물류 중심의 서부권, 중산간 지역과 한라산 중심의 중앙권, 그리고 해양관광단지 중심의 동부권 등 5개 圈域으로 구분하여 지역별로 균형 발전을 유도하도록 제안하고 있다.²⁸⁾

2) 濟州國際自由都市의 概念

제주도가 추진하고 있는 국제자유도시와 유사한 개념으로 자유항, 무역자유지역, 수출자유지역, 국제 금융업무 자유지역, 경제특구 등을 들 수 있다.²⁹⁾ 자유항은 항만을 국제적으로 개방하여 외국선박의 정박, 수리, 보급과 상품의 보관, 가공 및 재수출에 통관절차와 관세가 면제되는 항구로서 상품의 선적이나 하역을 위한 첨단 항만 시설, 산업 플랜트, 보세창고 시설 등 지원 시설을 갖추고 있는 것이 일반적이다. 그러나 오늘날 세계적으로 거의 모든 항구가 이러한 시설과 기능을 제공함으로써 일반항과 자유항의 구분이 불분명해지고 있다. 무역자유지역이나 수출자유지역은 중계무역이나 제조업 등의 자유로운 활동을 보장함으로써 자국의 수출 증대, 외자 유치, 기술 도입, 고용 증대 등의 효과를 기대하고 설치되어진다. 그리고 국제금융 및 업무자유지역은 국제금융 활동 및 관련 기업 활동에 대한 외환 규제의 철폐, 조세 감면, 영업 활동에 대한 행정 규제의 완화를 통하여 자유로운 활동이 보장되고 있는 지역을 의미한다.

국제자유도시(Free International City)에 대해서는 아직까지 명확한 정의가 내려진 것은

28) Jones Lang Lasalle(JLL), 『제주국제자유도시 개발타당성 조사 및 기본계획』, 2000. 6. pp. 2-12 참조.

29) 이에 관해서는 김부찬, "제주국제자유도시의 의의 및 법·제도적 문제," 『제주발전연구』, 제3호, 제주발전연구원, 1999. pp. 91-96 참조.

없으나, 대체적으로 사람, 상품, 자본이동의 자유와 기업활동에 대한 최대한의 편의를 보장하는 도시공간으로서, 국제무역, 생산, 주거, 관광의 거점 등 복합기능을 수행하는 도시를 의미한다고 할 수 있다. 제주도가 궁극적으로 추진하는 형태는 친환경적 복합형 국제자유도시인데, 이는 관광 인프라 확충과 제도개선을 통한 관광자유도시의 토대 위에 제도보완을 통해 투자·업무·교역의 자유경제지역의 기능을 추가되는 한편 첨단 생활 환경을 갖추게 되는 '제주형 국제자유도시'로 파악되고 있다.

제주도의 계획 및 제주 국제자유도시 용역 보고서에 따르면 먼저 노 비자(No Visa) 입국 허용, 면세지역 확대 등을 통하여 관광, 휴양, 컨벤션 사업을 중심으로 관광자유도시로서의 기능을 강화하고, 첨단 과학연구단지를 중심으로 학술·연구 기능을 활성화하며, 아울러 1차 산업의 특화 방안을 마련하는 과제가 우선적으로 고려되고 있다. 그리고 장기적으로 이러한 관광 산업 중심의 자유도시로부터 국제 금융·교역 기능이 활성화될 수 있도록 함으로써 자유로운 상품무역, 비즈니스, 물류의 기능이 중심이 되는 물류·교역 자유도시로 발전시키고 나아가서는 자유로운 외환거래를 허용하고 국제적인 종합금융 센터기능을 수행하는 금융복합형 친환경적 국제자유도시로 완결시킨다는 구상이 제시되고 있다.³⁰⁾

3. 物流中心地와 自由貿易地帶로서의 濟州

1) 物流中心地로서의 濟州

각국 정부는 공공물류비를 최소화하기 위해서 사회간접자본을 확충하고 규제개혁 등을 실시하고 있으며, 기업은 경쟁력 우위를 확보하기 위하여 제품의 생산원가 인하 이상으로 물류비를 절감하기 위한 노력을 하고 있다. 현재 세계에서 가장 경쟁력 있는 물류 중심지가 아시아 지역에 집중되어 있으며, 2000년에는 세계 전체 컨테이너 물동량의 25% 이상을 아시아 역내 항로에서 취급할 것으로 전망되고 있다. 따라서 동북아 지역의 경제성장을 고려할 때, 이 지역이 21세기의 세계경제를 주도하는 경제의 중심지로 부상할 가능성이 매우 높으며 교통 및 물류 기반 시설이 충분히 확보된다면 한반도가 동북아 경제권의 중심으로 부상할 수 있는 충분한 잠재력을 가지고 있다고 할 수 있다. 이러한 시점에서 제주 국제자유도시 추진과 관련하여 동북아 물류중심지화를 검토할 필요가 있다고 본다.³¹⁾

오늘날의 물류중심지는 화물의 하역·선적·선적대기·보관 등에 그치지 않고 공급 연

30) 상계논문, p. 91; JLL, *op. cit.* 그러나 JLL사의 용역 최종보고서에 의하면 단기간에 제주도가 홍콩이나 싱가포르와 같은 세계 금융, 무역 및 상거래의 중심지가 될 수 있을 것으로 예상하는 것은 비현실적이라고 보고 있으며, 이는 보다 장기적으로 추진되어야 할 과제로 제시하고 있다.

31) 오용석, "동북아시아의 물류체계화와 제주도의 국제물류기지화," 제주상공회의소·제주국제협의회 편, 『개방화시대의 제주경제』, 한울, 1993, pp.148-167 참조.

쇄의 핵심 거점으로 변모하고 있다. 그 동안 생산의 국제적 분업과 판매, 그리고 유통의 세계화가 추진되어 온 결과, 이제는 원자재 조달에서부터 최종 판매에 이르는 전과정을 통합 관리하는 공급연쇄 관리가 중요한 경쟁 영역이 되고 있다. 이에 따라 선진 항만에서는 항만 개발 시 항만의 복합물류기지화를 반드시 고려할 정도로 물류중심 기능이 중요시 되는 추세에 있다. 그러나 현재 제주도는 기본적으로 지역 내 대단위 물류 시스템이나 관련 인프라가 충분히 구축되어 있지도 않으며 자체 산업기반이나 육지로 연결되는 배후 경제권이 협소한 이유 때문에 그 만큼 불리한 위치에 있다고 할 수 있을 것이다.

따라서 앞으로 제주도가 동북아 물류 거점으로서 개발되고 이를 통한 고부가가치 창출 기능이 가능하도록 하기 위하여서는 반드시 서비스 무역의 중요성을 부각시켜 일괄 연계 체계를 구축해 나가야 할 것이다. 이를 위해서 생산 거점으로서의 기능이 부실한 제주는 외국의 유통·물류·판매 거점 등을 포괄하는 범세계적 물류연계망(Global Trade-Logistics Network)으로 조성되도록 하지 않으면 안될 것이다. 또한 최근 사이버 시대를 맞아 급속히 확대되고 있는 전자상거래를 이용한 선진적인 교역 및 물류 환경을 조성하기 위한 법·제도의 정비를 추진할 필요가 있다. 전자상거래로 유발되는 물동량은 택배 업체에 의해 수송되는 것이 일반화된 현상으로 나타나고 있으므로 저렴하고 편리하며 신속한 상품 배달이 이루어지도록 택배 산업의 서비스 경쟁력 강화를 위한 다양한 정책적 수단을 개발하여 중국·일본·러시아 등을 상호 연결하는 국제 물류중심지로 개발하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

2) 自由貿易地域의 지정과 中繼貿易의 활성화

정부는 최근 '關稅自由地域'과 '自由貿易地域' 지정에 관한 법률을 각각 제정한 바 있다. 관세자유지역은 협의의 물류관리의 경쟁력을 제고하는 데 필요한 것이고 자유무역지역은 생산 등을 포함한 종합적 물류관리체계의 구축을 위한 것이라는 점에서 상호 유사한 측면도 있으나, 자유무역지역이 보다 광범위한 개념으로 정의될 수 있다. 재정경제부는 우리나라가 지리적으로 유리한 위치에 있다는 점을 적극 활용하여 다국적 물류 기업을 유치하고 물류산업을 활성화할 수 있도록 주요 공항 및 항만 지역에 관세자유지역을 설치할 수 있도록 한 것이다. 관세자유지역은 관세법 등의 적용을 받지 않는 제한된 구역으로서, 반입되는 외국 물품에 대하여 관세·부가가치세·특별소비세·주세 등을 부과하지 않고 세관 절차가 생략되는 등 관세에 관한 한 일종의 외국으로 간주되는 지역을 의미한다. 관세자유지역은 그 안에서 운송·하역·포장·가공·조립·수리·환적·저장·상표 부착 등 물류업을 자유롭게 수행할 수 있는 지역이라고 할 수 있다.³²⁾ 반면에 자유무역지역은 자유로운 제조

32) 「국제물류기지 육성을 위한 관세자유지역 설치 및 운영에 관한 법률」(법률 제6054호, 1999. 12. 28), 제1조 및 제2조.

및 무역활동 등이 보장되는 지역을 지정·운영함으로써 외국인 투자를 유치하고 국제무역을 진흥하며 지역개발을 촉진하는 데 그 목적이 있으며, 현행 수출가공구 형태로 운영되고 있는 수출자유지역을 상품 제조와 물류·증계무역 등 자유로운 무역활동이 보장되도록 보완하고 있는 지역을 말한다.³³⁾

관세자유지역 지정에 관한 법은 공항과 항만을 자유지역이나 자유항 형태로 개발하는 방식인 반면, 자유무역지정법은 제조와 자유로운 무역활동이 보장되는 선진국 수준의 자유무역지역(FTZ)을 바탕으로 외국기업의 투자유치, 국제무역 촉진, 국내산업 진흥을 도모하는 하는 것을 주된 내용으로 하고 있다. 관세자유지역에서는 국제물류 유치를 위한 하역, 운송, 보관, 전시 등 물류업 중심인 반면, 자유무역지역의 접근 방식에서는 수출을 주목적으로 하는 제조업을 중심으로 항만, 공항뿐 아니라 배후지 전체를 중시하는 방식을 채택하고 있다. 즉, 관세자유지역에서는 항만, 공항, 유통단지, 화물 터미널이 주요 대상인 반면, 자유무역지역은 항만, 공항의 주변지역, 산업단지까지 포함하는 연계 전략에 입각하여 그 대상 범위가 확대되고 있다.

현재 중앙 정부가 추진하고 있는 관세자유지역이나 자유무역지역은 사실상 그 의미는 대동소이한 것으로 보이며, 이제 중앙정부 차원에서 법·제도적 장치가 이미 이루어졌다고 할 수 있다. 그러므로 제주도의 경우, 조속히 '제주 국제자유도시 특별법'(가칭)을 제정함으로써 이러한 관세자유지역이나 자유무역지역과는 차별화 되는 국제자유도시(지역)로 개발될 수 있도록 하여야 할 것이다. 제주도의 자유무역지역화는 현재 여러 가지 지역적 기반이나 인프라가 부족한 상태에서 동북아와 동남아를 연결하는 증계무역기지로서의 역할을 수행하는 매개체로 개발될 수 있도록 하는 계기가 될 수 있을 것이다.

궁극적으로 제주도가 지향하여야 할 자유무역지역은 궁극적으로 지역 내에 수입의 제한, 관세, 물품세, 외환 통제, 기타 각종 규제들이 면제되는 국제교역 중심형 자유무역지역이라고 본다. 다만 그 규모 및 범위에 있어서 초기에는 공항이나 항만 주위의 자유무역지역이나 면세지역을 중심으로 하여 소규모로 출발하되 그 범위를 점차로 확대하여 홍콩이나 싱가포르처럼 도시(지역) 전체에 걸쳐서 운용되도록 해야 할 것이다. 제주도를 자유무역지역으로 지정·개발하는 경우, 동북아 지방단위간 경제교류의 거점은 물론, 나아가서 일본, 중국의 개방도시 또는 경제특구들과의 선형자유무역지대 창설을 위한 기초로 활용될 수도 있게 될 것이다.

4. 東北亞 金融協力과 濟州

1) 序說

33) 「자유무역지역의 지정 등에 관한 법률」(법률 제6142호, 2000. 1. 12), 제1조 및 제2조.

무역·투자·금융 등 경제 전반에 걸쳐 역내 연계성(intra-regional linkage)이 증가함에 따라, 일국의 경제적 곤경이 인접국에 직·간접적인 파급 효과를 가져온다는 점에서 지역 차원에서 위기의 예방 및 위기 발생 시 역내 전염 효과(contagion effect)를 최소화할 수 있는 장치의 마련이 요구되고 있다. 특히 아시아 금융위기에서 무엇보다도 동북아 금융협력의 중요성이 확인되었다는 데서 알 수 있듯이, 경제협력 단계에서의 동북아 지역의 금융협력은 매우 중요한 의미가 있다. 동북아 금융협력은 위기예방 차원, 동북아 역내교역과 투자활성화를 위한 금융 인프라의 구축 그리고 역내 자본시장의 발전이라는 차원에서 논의가 이루어져야 할 것이다.

동북아 지역의 금융협력은 역내 국가간의 경제적 격차와 금융 분야의 발전 정도에 따라 그 범위와 내용이 결정되어야 한다. 현재 금융협력 분야에 있어서 특히 중국의 입장이 중요한데, 이는 동북아 지역의 금융 협력은 곧 금융 영역의 개방을 의미하는 것으로 상대적으로 낙후된 중국으로서 선뜻 금융협력 방안을 제시하지는 못하고 있기 때문이다. 중국의 자본자유화 계획은 기본적으로 2010년부터 수행될 것으로 보이므로 금융 협력은 다른 어떤 분야보다도 단계적이고 점진적인 접근방법이 필요하다.³⁴⁾ 그러나 중요한 것은 현재 금융협력의 필요성과 중요성을 3국 모두가 충분히 인식하고 있다는 점이다.

2) 域內 金融協力 방안

(1) AMF 설립 논의

1997년 방콕 ASEM(Asia Europe Meeting) 재무장관 회의에서 금융위기 방지 및 관리를 위한 '아시아 통화기금'(Asia Monetary Fund: AMF)의 설립 추진에 대한 의견이 일본과 동남아 국가들에 의하여 제기되었다. 당시 AMF는 유동성 지원, 통화협력체 결성 등을 목적으로 설립이 추진되었으나, AMF가 아시아 역내의 금융위기 재발을 방지하고 위기관리 기능을 제대로 발휘할 수 있는지 여부에 대하여 회의적인 입장이 제기됨에 따라 논의가 활발히 전개되지는 못하였다.

이후 일본은 한국 등이 금융 위기를 맞음에 따라 1998년 대장상인 미야자와가 한국과 동남아 국가들을 대상으로 한 구체적인 지원 계획을 발표하였다. 이러한 배경에는 금융 위기의 발발 이후 아시아 지역에서 일본의 역할을 제고하며 장기적으로 국제통화 질서 속에서 엔화의 국제화를 추진하고자 하는 의도가 있었다. 앞으로 APEC, ASEAN+3 회의 등을 통해 아시아 통화기금 설립 논의는 지속될 것으로 보이지만, 일본의 재정지출 확대에 대한 국내의 비판 여론과 미국 등의 견제, 그리고 중국의 일본 영향력의 확대 우려에 기인한 소극적 태도 등이 장애 요소가 될 것으로 보인다.

34) 戴相龍, 『中國金融改革與發展』, 中國金融出版社, 1997, p. 144.

(2) 아시아 債券市場의 육성

아시아 금융위기 이후 아시아 경제에 대한 영향력 확대를 위하여 가장 발빠른 움직임을 보이는 국가가 일본이라고 할 수 있다. 일본은 궁극적으로 아시아 채권시장 육성 논의를 통하여 '엔화의 국제화'를 시도하고 있다. 이는 아시아 채권시장의 육성을 통해 아시아 지역에서 엔 표시 채권의 유통 기반을 형성함으로써 엔화의 사용을 증대시키고 그 기축통화의 가능성을 높이기 위한 것이라 할 수 있다. 기본적으로 한·중·일 3국은 아시아 금융시장의 상호연계성을 감안, 안정적인 자금 시장 확보를 위한 아시아 채권 시장의 육성을 위하여 협력할 필요가 있는 것이 사실이다.

그러나 아시아 채권시장의 육성과 관련하여 특히 동북아 3국간 입장과 여건의 차이는 상당하다고 할 수 있다. 특히 중국의 채권시장은 아직 거의 개방되어 있지 않은 상태이므로 상대적으로 채권시장이 발달한 한국과 일본이 중국에 대해 경험과 기술적 역량(technical capability)을 지원해야 할 것이다. 채권 거래를 위해서는 신뢰성 있고 신속한 청산 및 결제 시스템 등의 인프라가 구축되어야 하는데, 아직 아시아 채권시장에서는 이러한 인프라가 아직 완결되지 못하고 있다. 또한 아시아 채권시장은 유동성 부족으로 인하여 유통시장에서의 거래가 미약한 실정이며, 이익 창출에 대한 기대가 채권시장에 비해 주식시장에서 보다 더 높다는 일반적인 인식이 채권시장의 육성을 가로막는 요인이라 할 수 있다.³⁵⁾

(3) 東北亞 投資開發機構(銀行)의 設立

동북아 지역 내 투자협력의 목표는 3국간의 역내 투자를 촉진하고 이를 통하여 역내 분업체제를 구축하는 것이라 할 수 있다. 동북아 3국간의 투자협력의 활성화를 위하여 일본의 對韓·對中 투자를 통한 기술이전이 수반되어야 하며, 경합 산업에 대한 중복 투자가 방지되어야 할 필요가 있다. 또한 일본의 선진 기술의 습득을 위한 한국과 중국의 對日 투자도 확대되어야 할 필요가 있다. 이는 곧 동북아 역내 국가들의 국내 산업구조의 고도화를 촉진시킬 수 있는 방안이므로 역내 투자 확대를 위한 가장 핵심적인 과제라고 할 수 있다. 아울러 지금까지 과잉투자가 이루어진 것으로 평가되고 있는 첨단 산업 분야에 대해서는 중국으로 하여금 자본 참여를 하도록 하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

지역경제협력체 내에서 투자가 활성화되기 위해서는 공동으로 금융지원 기관을 설립하는 것이 매우 중요한 방안이라고 보여진다. 이러한 금융지원 기관의 대표적인 형태로 투자개발은행을 들 수 있는데 선행 조건으로 동북아 지역 투자기금의 조성 사업이 필요하다. 투자기금은 단기적으로 한·중·일 3국을 중심으로, 장기적으로는 미국 및 EU의 참여를 유도하여 기금을 확대하는 것이 바람직할 것이다. 이와 관련하여 동북아 역내 투자에 대하여 금융 지원, 종합적인 정보·자문 서비스의 제공 등을 담당하는 동북아 투자개발은행의

35) 왕윤종 외, 『동북아경제협력: 금융협력』, 대외경제정책연구원, 2000, pp. 124-130.

설립에 관한 논의를 시작하여야 할 것이다.

(4) 濟州의 國際金融센터化

동북아 금융협력체제의 활성화를 위하여 제주도는 금융협력의 구체적인 방안으로 제시되고 있는 AMF나 아시아 채권시장 설립 그리고 동북아 투자개발은행의 설립에 대한 논의의 場을 적극적으로 제공할 필요가 있다. 궁극적으로 제주가 구상하는 국제무역금융자유도시는 국제 금융업무를 유치하기 위한 '국제금융업무 중심형 자유지역'이 바람직하다고 보여진다. 국제금융자유지역은 국제 금융 거래소(exchange market)가 설치되고 각국 금융 기관의 해외 사무소(branches), 해외 지점(branches), 子銀行(subsidiary banks)들이 집결되어 있는 곳으로 이들이 본국으로부터 간섭이나 현지에서의 활동 제약을 받지 않고 금융 관련 영업활동을 자유롭게 할 수 있는 지역을 말하는 것이다. 따라서 '첨단 거래소 시스템'을 도입하고,³⁶⁾ 동북아 금융협력에 관한 다양한 논의가 제주에서 이루어질 수 있도록 전폭적으로 지원하는 한편 그 설립이 구체화되는 기구나 협의체, 그리고 국제적 금융기관의 사무소 등을 제주지역으로 유치하려는 노력이 필요하다.

5. 財源調達과 投資誘致 方案

제주 국제자유도시를 추진하기 위하여 가장 중요한 문제가 법·제도의 확충 및 필요한 투자 재원의 확보이다. 기본적으로 사회간접자본(SOC) 등 기반시설에 대한 투자는 중앙정부 및 지방자치단체에서 담당하여야 할 것이며, 유치되는 사업 및 경제활동 기능을 위한 토지 및 건축 시설의 개발은 민간 및 외국자본을 적극 유치하여 추진하는 방향으로 정책을 수립하여야 할 것으로 보인다. 또한 외국기업과 국내기업의 협력을 통한 개발방식을 적극 도입하고, 외국업체 컨소시엄이 제조업·금융·건설·정보·부동산·유통 분야 등에서 주도적인 역할을 하도록 유도하여야 할 것이다.

제주 국제자유도시 추진의 성공 여부는 필요한 투자를 유치할 수 있는 능력에 크게 좌우된다고 할 수 있다. 정부 및 제주도가 이전에 구상해 왔던 자유지역 개발 계획이 성공을 거두지 못했던 것은, 국내 또는 해외의 민간 부문 투자자들에게 좋은 투자환경을 제공하지 못한 데 주요한 원인이 있었다고 할 수 있다. 따라서 외국 및 국내투자자들에게 좋은 투자환경을 조성해 주는 것은 매우 중요한 과제가 된다. 이와 관련하여 명심해야 할 것은 투자인센티브가 얼마나 파격적인가를 불문하고 외국인 투자자는 국내투자자의 동향을 예의 주시할 것이라는 점이다. 따라서 투자를 유도하기 위하여 일방적으로 외국인 투자자에게만

36) 강철준, "국제자유도시와 제주경제 전망." 『국제자유도시와 제주경제발전전략』(제주은행 창립 30주년 기념 학술세미나 발표논문집), 1999. 9. 17. pp. 17-23 참조.

인센티브를 부여하는 것과 같은 逆差別을 지양하고 국내투자자에게도 외국인 투자자와 동일한 '投資 인센티브'³⁷⁾를 부여하는 것이 타당하다고 생각된다.

특히 투자자에게 조세 감면과 같은 '租稅 인센티브'를 부여함에 있어 소위 'tax haven'과 같이 零稅率에 가까운 저렴한 소득세와 법인세를 부여하는 것이 홍콩이나 싱가포르와 같은 기존의 자유지역들과 경쟁할 수 있는 방안이라고 보여진다. 그리고 친환경적 산업 즉 첨단 산업에 대한 투자에는 토지의 구입과 시설 등에 적극적인 금융 지원책을 통한 '金融 인센티브'를 부여함으로써 다른 지역과 차별화 할 수 있는 방안이 마련될 수 있을 것이다. 싱가포르가 스스로를 과학기술의 세계적 중심지이자 전 세계 통신산업과 정보의 중심지인 '지식정보의 섬'(Intelligent Island)으로 개발하기 위하여 1992년에 수립한 '정보기술(IT) 2000' 마스터플랜과 이를 실현하기 위하여 1996년 6월에 시작된 '하나의 싱가포르'(Singapore One) 정책과 관련하여 '선 참여자 우대조치'(Pioneer Club Scheme)를 제시하고 자국 내에 연구개발 시설을 설치하는 외국기업에 대하여 투자비용의 50%를 조건 없이 무상 지원하고 있는 예를 참고할 필요가 있다.³⁸⁾

6. 紛爭解決節次의 國際化

자유지역 내지 국제자유도시 내에서의 투자 및 경제활동과 관련된 국제투자 분쟁은 일차적으로 당사자들간의 교섭에 의하여 해결되도록 하되, 직접 교섭에 의하여 분쟁이 해결되지 않는 경우에는 國際私法의 적용을 통하여 분쟁 당사자 쌍방의 국내적 재판절차를 이용할 수 있도록 하거나, 투자보장 조약이나 투자 관련 계약에 규정되어 있는 경우에는 國際法 또는 國際經濟法에 의한 仲裁 등 국제적인 분쟁해결 절차를 활용할 수 있도록 한다. 이와 관련하여 국제자유도시 특별법이나 국가간 「投資保障協定」이나 사적 투자자와 정부 또는 지방자치단체간의 「投資契約」을 통하여 국제 중재에 의한 분쟁해결 절차를 적극적으로 수용하도록 할 필요가 있다. 특히 국제화된 투자계약의 체결을 장려함으로써, 투자계약 속에 포함되어지는 '安定化條項'(stabilization clause), '準據法條項'(proper law clause), 그리고 '仲裁條項'(arbitration clause) 등을 통하여 외국인 투자자에 대한 유인 효과를 증대시킬 수 있을 것이다.³⁹⁾

37) 상세한 '투자 인센티브 제도'에 관해서는, 김승진, 『投資인센티브制度의 改善方案』, 한국개발연구원, 1999 참조.

38) 서동혁, 『21세기 지식기반경제로의 도약을 위한 싱가포르의 산업발전전략과 시사점』, 산업연구원, 1999, pp. 6-7 참조.

39) 김부찬, 전제논문, pp. 119-120 참조.

7. 國際自由都市와 法·制度的 문제

정부와 제주도는 7월초에 제출된 「제주도 국제자유도시 개발타당성 조사 및 기본계획」 수립에 관한 용역의 최종 보고서에 의거하여 올해 말까지 제주도 국제자유도시 개발을 법적으로 뒷받침하기 위한 「제주도 국제자유도시 특별법」(假稱)을 제정할 것으로 알려져 있다. 「제주도 국제자유도시 특별법」은 기존의 「제주도 개발특별법」의 내용을 흡수하여 단일화하는 방안이 적극적으로 논의되고 있으며, 출입국·관세·투자·무역·영업·조세 등과 관련된 국내법상의 규제를 대폭 완화하는 내용을 포함하게 될 것이다.⁴⁰⁾ 그리고 특별법에는 제주 국제자유도시에 관한 정책 및 전략을 결정하고 개발 및 관리를 전담하게 될 조직으로서의 '제주 국제투자 개발청'(Cheju International Investment and Development Agency: CHIIDA) 및 투자·개발·홍보 서비스 등을 실제로 집행하기 위한 하위 조직인 '개발(기업)공사'를 설립하고 영어를 제2 공식언어로 지정하는 내용도 포함될 것으로 알려져 있다.⁴¹⁾

V. 結 論

동북아 지역 경제협력은 동아시아의 외환 위기 이후에 그 필요성에 대한 관심이 제고되고, 디지털 경제의 확산, 중화경제권의 부상, 그리고 중국의 WTO 가입협상 타결 등으로 인하여 그 여건이 한층 성숙해지고 있는 것이 사실이다. 한·중·일 3국간 경제협력 강화는 동북아가 21세기 세계의 중심 지역으로 부상하기 위한 첩경이므로 동북아 3국은 환황해(발해) 및 환동해 경제권과 같은 소지역간 경제권 구축 또는 자유무역지대 설립 등과 같은 경제협력 실현 방안들을 꾸준히 제기하고 있다. 동북아 경제협력과 관련하여 현재 역내 협력 조건의 미성숙 등 요인을 감안한다면, 가장 현실적이고 실현 가능한 방안은 투자, 금융 그리고 개발과 같은 분야에서 프로젝트별로 단계적인 협력을 이끌어내고 보다 장기적으로 경제협력체의 설립을 추진하는 것이라고 본다.

현재 정부와 제주도에 의하여 추진되고 있는 제주 국제자유도시 개발 계획은 국가 경제의 활성화 및 동북아 지역 경제협력과 관련하여 중요한 역할을 수행할 것으로 보인다. 제주 국제자유도시 개발 전략은, 제주도를 산업·경제·무역·관광 등 모든 분야에 있어서 사람·상품·자본에 부과되고 있는 각종 규제 및 제한을 철폐함으로써, 이들이 자유롭게 출입하고 투자되며 거래될 수 있는 자유지역으로 조성·개발함으로써 도민의 삶의 질을

40) 상계논문 참조.

41) Jones Lang LaSalle. *op. cit.* 참조.

향상시킴은 물론 국가 발전에 기여하기 위한 전략적인 차원에서 추진되고 있는 것이다. 제주도는 단기적으로 '국제관광 중심의 자유도시'를 육성하고 중·장기적으로는 첨단 산업, 공항·항만 물류, 금융 산업을 육성하는 등 자유경제·무역 기능을 확대하여 최종적으로는 친환경적인 '복합형 국제자유도시'를 육성한다는 목표를 제시하고 있다.

국제자유도시로의 발전을 통하여 제주도는 동북아 관광교류의 거점은 물론 보다 장기적인 차원에서 무역 및 금융협력의 중심지로 개발됨으로써 동북아지역 경제교류협력을 위한 거점으로 자리잡을 수 있게 될 것이다. 그러나 제주도가 국제자유도시로 발전하기 위해서는 먼저 법·제도의 정비가 이루어지고 필요한 투자 재원이 확보되어야 할 필요가 있다. 법·제도적인 측면에 있어서는 현행의 「제주도 개발특별법」의 내용을 포함하여 출입국·투자·무역·영업·조세 등과 관련된 국내법상의 규제를 대폭 완화하는 내용의 「제주도 국제자유도시특별법」이 제정됨으로써 투자환경 및 영업 조건이 획기적으로 개선될 수 있도록 해야만 한다. 특히 투자 유치를 위한 인센티브와 관련하여 'tax haven'과 같은 획기적인 투자 환경을 조성하여만 홍콩이나 싱가포르와 같은 기존의 자유지역들과 경쟁할 수 있을 것으로 생각한다.

그러나 국내 타 지역과 구별되어지는 행정조직 체계가 시행되고 영어가 제2의 지역 公用語로 지정되는 등 제주도가 새로운 법적 지위 하에서 대폭 개방되는 자유지역이 되기 위해서는 그 逆機能을 우려하는 주민들의 공감대가 형성되고 또한 법·제도 정비와 관련하여 전적인 권한을 갖고 있는 정부의 적극적인 협조를 얻어내는 것이 무엇보다도 중요한 과제라고 본다.