

지방화시대의 제주지역경제의 발전전략*

(The Strategy of Economic Development of the Cheju Region in the Localization Era)

김 태 보**

목 차

- I. 서
- II. 제주지역경제의 실태, 그 성장잠재력과 취약점
- III 21세기 대내외 환경변화와 제주경제의 기회
- IV. 세계화, 지방화시대의 제주경제의 발전전략
- V. 결

I. 서

새로운 세기가 시작되었다. 우리가 맞이하고 있는 21세기는 상상할 수 없을 정도의 더욱 큰 변화 가능성을 갖고 있다는 점에서 과거 어느 때에도 경험하지 못한 급격한 변화의 소용돌이 속에 놓이게 될 전망이다.

21세기에 들어와 제주지역경제를 둘러싸고 있는 대내외 경제환경의 변화는 급속하게 이루어지고 있다. 대외적 경제환경은 뉴라운드 출범에 의한 다자간 자유무역체제로 대표되는 WTO체제의 강화, EU, NAFTA 등 세계경제의 블록화, 아주·태평양지역의 경제력 증가에 의한 태평양시대의 도래 등으로 요약해 볼 수 있다. 대내적으로

* 한국개발연구원(KDI)과 공개협 제주도협의회가 공동주최한 「제주지역 경제토론회」의 주제 발표자료를 수정 보완한 것임

** 경제학과 교수

는 지역경제정책을 스스로 주도적으로 계획, 집행할 수 있는 지방자치시대가 개막되었으며, 한편 디지털 시대가 본격적으로 도래하고 있다. 한마디로 제주지역경제는 세계화, 지방화, 디지털화에 직면하고 있다.

21세기가 열리면서 제주경제를 둘러싸고 있는 대내외 환경변화가 빠르게 진행되고 있다. 새로운 라운드에 의한 WTO체제의 강화, EU·NAFTA 등 세계경제의 지역화 추세, 태평양시대의 도래, 지방화 및 디지털시대의 도래 등의 대내외 환경변화로 제주경제에 엄청난 영향을 미칠 전망이다. 이제 제주경제는 세계를 무대로 한 무한경쟁에서 이기는 자만이 살아남을 수 있는 적자생존, 약육강식의 국제경제질서에 직면하게 되었다. 앞으로의 국제경제질서는 국경이 없어지고 상품과 생산요소가 자유롭게 흐르는 등, 생산시장과 판매시장이 세계화된다. 세계에서 가장 값싸고 품질이 좋은 곳에서 물품을 공급받고, 또 그런 곳에서만 생산이 이루어질 것이다. 노임이 싸고 기술이 우수한 지역에서만 농업 및 공업생산이 이루어질 전망이다.

21세기에 있어서 제주경제는 대내외경제환경의 변화에 의해 무한경쟁시대를 맞으면서 적응의 위기를 맞고 있는데, 새로운 변신을 피하지 않을 수 없다. 앞으로 감귤중시의 1차산업과 경쟁력 없는 관광산업만으로는 적응 위기를 헤쳐나갈 수 없다. 이제, 제주지역 경제발전을 위한 획기적인 전략수단 모색이 절실히 요구되고 있다. 향후 제주지역경제가 선진 지역경제로 도약하기 위해서는 그동안의 발전과정에서 누적된 구조적 취약점을 개선하고, 대내외 경제환경의 변화에 신속적으로 대응할 수 있도록 산업체질을 강화해 나가야 할 것이다. 이러한 대내외 경제환경 변화에 의해 세계화·디지털화 지식기반화로 재편되고 있는 국제경제질서 속에서 제주지역 경제가 제 2의 도약을 이룩하기 위해서는 산업의 국제경쟁력 강화를 통한 성장잠재력 확충이 필수적인 과제가 되고 있다.

따라서 이 글은 최근 제주지역경제의 현황을 진단하여 문제점을 추출하고, 이를 토대로 21세기 대내외 경제환경 변화에 대응할 수 있는 지역경제의 발전전략을 제시하는데 있다. 이 연구는 우선 국내의 통계 및 문헌자료를 중심으로 제주지역경제의 실태를 분석하여 성장잠재력과 취약점을 고찰토록 한다. 이를 토대로 21세기에 있어서 제주지역경제를 둘러싸고 있는 대내외적 환경변화에 대응할 수 있는 경제발전전략을 모색, 제시한다. 따라서 이 논문은 다음과 같이 구성된다. 서론에 이어 II장에서 제주지역경제의 실태분석을 통하여 성장잠재력과 취약요인을 추출하고, III장에서는 21세기에 들어와 제주지역경제를 둘러싸고 있는 대내외 환경변화를 예측하여, 그 파급영향을 점검하고, IV장에서는 세계화, 지방화시대의 제주지역경제의 발전전략을 제시토록 한다.

II. 제주지역경제의 실태, 그 성장잠재력과 취약점

경제개발계획의 추진이래 우리나라 경제는 획기적인 발전을 가져왔는데, 이와 더불어 제주경제도 규모면에서 비약적으로 확대되었다. 제주지역경제의 성장추이를 보면, 1998년 제주지역총생산(GRDP)은 (표 1)에서 보는 바와 3조 8301억원으로 1961년에 비해 1490배 수준으로 증가한 것으로 나타났는데, 1961~1998년간의 연평균 성장률은 90년대에 들어와 급속히 낮아져 11.45%에 불과한 것으로 나타났다. 이에 따라 전국 GDP 가운데 제주지역의 GRDP가 차지하는 점유비도 1961년의 0.87%에서 1990년 1%까지 증가하였다가 1998년의 경우 0.84%로 재차 낮아졌다.

또한, 제주지역의 1인당 지역총생산(GRDP)의 수준에서 보더라도 지난 33년간(1961~1993)연평균 21.8%의 성장을 보임으로써 1998년에는 766만원에 이르고 있는데, 이를 전국의 1인당 GDP와 비교해 볼 때 아직도 전국평균의 74%에 불과한 것으로 나타났다.

<표 1> 지역총생산(GRP) 및 1인당지역총생산(GRP) 추이

	총 생산(억원)			일인당 총생산(천원)		
	제주(A)	전국(B)	A/B	제주(A)	전국(B)	A/B
1961	25	2,942	0.0087	9	11	0.7895
1966	107	10,370	0.0103	32	35	0.9091
1971	308	34,167	0.0090	83	104	0.7981
1976	1,197	139,127	0.0086	285	389	0.7326
1981	4,625	455,281	0.0102	988	1,181	0.8366
1986	9,537	905,987	0.0105	1,923	2,207	0.8713
1990	17,184	1,714,881	0.0100	3,337	4,007	0.8328
1993	25,657	2,655,179	0.0096	4,977	6,817	0.7300
1996	39,527	4,184,790	0.0094	7,665	9,188	0.8342
1998	38,301	4,443,665	0.0086	7,162	9,570	0.7483
1993/961(배)	998	902		553	619	
평균증가율(%)						
(1961-1970)	25.35	24.97		22.38	22.26	
(1971-1980)	27.90	26.55		25.25	24.72	
(1981-1990)	16.56	14.19		12.95	12.98	
(1991-1998)	11.45	12.85		10.93	12.01	

주 : 경상가격기준(단 GNP의 경우 '61, '66년은 구계열)

자료 : 국민계정(한은) 각연도 및 제주경제지표 (제주도청)

제주지역 경제성장 및 그 구조변화는 산업별 취업구조, 지역총생산(GRDP)의 산업별 구조변화의 추이를 통해 알 수 있는데, 먼저 산업별 취업구조의 변화를 보면 (표 2)에서 보는 바와 같이 1961년의 제1차 : 제2차 : 제3차 산업의 구성비가 85.7% : 2.6% : 12.7%에 불과하던 것이 1971년의 경우 81.4% : 3.0% : 15%, 1981년의 경우 71.8% : 3.1% : 25.1, 1991년의 경우 37.4% : 4.1% : 58.4%, 1998년의 경우에는 31% : 4% : 66%로 나타나 농림수산업의 비중이 낮아진 반면, 제 3차 산업의 비중이 높아지는 것으로 나타났다.

<표 2> 산업부문별 취업구조

(단위 : %, 명)

구분 연도	1차산업		2차산업		3차산업		계
	취업인구	구성비	취업인구	구성비	취업인구	구성비	
1961	121,273	84	1,109	1	17,864	12	144660
1966	138,321	84	1,846	1	22,178	13	165163
1971	129,855	81	4,715	3	24,860	15	161070
1976	143,415	79	5,816	3	30,955	17	180940
1981	134,460	71	5,913	3	46,998	25	189999
1986	116,002	57	6,139	3	77,002	38	202480
1991	91,000	37	10,000	4	142,000	57	243000
1996	72,532	27	10,763	4	106,546	40	264000
1998	76,000	31	9,000	4	164,000	66	249000

자료 : 제주도 통계연보.

이러한 사실은 지역총생산(GRDP)의 산업별 구조변화를 보더라도 (표 3)에서 보는 바와 같이 1961년의 1차 : 2차 : 3차의 산업별 구성비는 55.7% : 10.8% : 33.5%에 불과하던 것이 1971년의 경우 49.3% : 8.0% : 42.7%, 1981년의 경우 34.9% : 5.3% : 59.8%, 1991년의 경우 34.2% : 4.7% : 61.1%, 1998년의 경우는 25% : 3% : 72%로 나타나 농림수산업과 광공업의 비중이 감소한 반면 관광산업을 비롯한 3차산업의 비중이 높아져 왔다.

제주경제는 1차산업과 관광산업을 중심으로 한 3차산업의 급속한 발전에 힘입어 1970년대 이후 지속적인 성장을 해왔다. 제주경제는 관광주도형 지역개발전략을 추진

한 결과 괄목할 경제성장에 힘입어 경제의 양적규모 증대는 물론, 산업구조의 질적 변화를 가져왔다. 제주경제의 성장추이를 보면 1971~90년 기간 전국 총 GDP의 연평균성장률(20.3%)보다 높은 21%를 기록하고 있어 고도성장을 실현한 것으로 나타났다. 그 결과 전국 GDP에서 제주지역 GRDP가 차지하는 점유비도 1971년의 0.9%에서 1990년 1.0%로 높아져 경제의 양적 규모가 증대된 것으로 나타났다. 이같은 성장추이를 보면 제 1차 산업과 제 3차 산업이 지난 20년간 연평균성장률이 각각 전국보다 4.5%, 2%가 높은 성장률을 기록함으로써 제주지역의 성장은 농업을 중심으로 한 제1차산업과 관광산업 중심의 제3차 산업에 의해 주도되었음을 보여주고 있다.

<표 3> 산업부문별 지역총생산

(단위 : %, 억원)

구분 연도	1차산업		2차산업		3차산업		GRDP
	지역총생산	구성비	지역총생산	구성비	지역총생산	구성비	
1961	14	57	2	11	8	34	25
1966	65	61	9	8	32	30	107
1971	152	49	24	8	131	43	308
1976	600	50	31	3	566	47	1197
1981	1,614	35	245	5	2,765	60	4625
1986	4,043	47	381	4	5,112	59	8650
1991	6,014	27	515	2	10,654	48	22366
1996	7,253	32	1076	4	10,654	66	40145
1998	10,545	25	1204	3	29,727	72	41519

자료 : 제주도 통계연보

60년대 이후 지난 30년간 제주경제가 고도성장을 달성할 수 있었던 요인은 첫째, 농업의 구조변화를 통해 지역경제성장에 기여하였기 때문이다. 제주농업은 그 구조적 변화를 가져오면서 제주지역경제의 성장에 주요한 역할을 하여 왔다¹⁾. 1960년대에 들어와 유채, 고구마, 부업축산 등의 사육 및 재배가 확대되었으나, 1970년대 이후 수익성이 높으며 생산성 증가가 빠르게 이루어지는 감귤, 겨울채소, 기업축산을 확대하는 방향으로 구조적 변화를 가져 왔는데, 1980년대에 들어와 이들 작목의에 자본집약적

1) 김태보 「제주경제의 구조적특성과 성장전망」, 중앙대 박사학위논문, 1990. 2, pp.139-152.

이고 기술집약적인 바나나, 파인애플 등의 시설재배업 생산을 하면서 제주지역 경제 성장에 크게 기여하였다. 특히, 감귤의 생산은 1961년 64ha, 388 M/T, 농가수입 1억 3천만원, 1971년 5840ha, 5972M/T으로 증가하였고, 1981년 15000ha, 247,780M/T, 1991년에는 20214ha에 556350M/T, 농가수입 4251억원에 달하여 경작면적기준 315배, 생산량기준 1433배, 농가수입기준 3270배의 증가를 가져와 제주경제성장의 주요 원천이 되어 왔다.

둘째, 관광주도형 지역개발계획을 추진하여 관광산업의 공급기반을 구축함으로써 관광산업의 지속적인 성장에 의하여 지역경제 성장을 촉진시켜 왔다²⁾. 제주관광산업의 성장추이를 수급구조를 통해 보면 제주방문 관광객의 양적 성장추세는 1970년대 이후 급격하게 증가하여 왔다. 제주 방문관광객은 1961년 1만 1천명에 불과하던 것이 1971년 30만 8천명, 1981년 72만 4천명으로 증가되었으며 1991년 320만명에 달하였는데, 그 성장추이를 보면 1970년대 8.5%, 1980년대 16.8%로 급속하게 증가하면서 지역경제 성장의 주요원천이 되었다.

그러나 1990년대 들어와 제주경제는 급속한 국제경제 환경변화를 가져와 제주지역 경제내 전산업의 국제화·개방화를 맞으면서 적응위기를 겪고 있다. 국제경제 환경변화는 첫째, WTO체제의 출범에 의한 제주도내 전 산업의 시장개방 압력이 가속화되었다. WTO체제는 세계를 무대로 한 무한경쟁시대에서 이기는 자만이 살아남을 수 있는 적자생존, 약육강식의 무역질서를 의미한다. 제주경제는 WTO체제가 출범하면서 무한경쟁시대를 맞아 도내 전 산업의 국제경쟁력 강화가 급선무가 되고 있다. 둘째, 우리나라의 IMF 14조국, GATT 18조국 등 국제경제질서상의 개발도상국 졸업의 국제경제 환경변화도 도내 전 산업의 시장개방을 가속화시켜 왔다³⁾.

그러나 1990년대에 들어와 국제경제 환경변화 이후 농업, 관광산업은 성장이 정체되고 있으며, 나아가 제주경제의 성장 정체를 초래케 하고 있다. 농업의 경우 농산물 시장개방에 따라 이미 큰 타격을 받았는데, 그 요인은 국제경제환경변화가 주 요인이 되었다. 그동안 제주경제성장에 주요한 역할을 하였던 바나나, 파인애플 등이 1991년 시장개방 되면서 경쟁력에 밀려 폐농화되었다. 우리나라가 1989년 GATT 18조국을 졸업하고 GATT 11조로 진입하는 국제경제 환경변화를 맞게 되는데, 그 결과 선진국의 무역질서에 상응하는 시장개방을 강요당하게 되었다⁴⁾. 곧 GATT 18조국의 국제무

2) 「상계서」, pp.137-152.

3) 김태보, “개방화시대하의 제주지역경제의 대응전략”, 「지역발전연구」, 제주대 지역발전연구소, 제4집, pp.12-14.

4) 「상계논문」, p.15.

역상의 개발도상국을 졸업해 GATT 11조의 선진국으로 진입하게 됨으로써 우리나라는 그동안 개발도상국으로서 특혜를 누렸던 농산물·서비스산업에 대한 시장개방의 유예를 더 이상 지속할 수 없게 되었다. 흔히, GATT 18조 적용국가의 경우 GATT규정에 의해 경쟁력이 취약한 상품의 수입제한을 허용하는 특혜를 받을 수 있는데, 우리나라는 89년 10월 GATT 18조(개발도상국) 적용국가에서 GATT 11조(선진국) 적용국가로 진입할 것을 GATT에 약속함으로써 농산물·서비스분야에 대폭 시장개방을 않을 수 없게 되었다.

관광산업의 경우도 국내관광시장이 개방되기 이전, 88년까지 제주도가 관광지로서 독점적 위치에 있었는데 89년 1월 정부의 해외여행자유화 조치가 발표되면서 국내관광시장이 개방되어 취약한 경쟁기반에 의해 성장이 정체되고 있다. 이같은 국내관광시장의 개방을 가져 온 해외여행자유화 조치도 국제경제 환경변화에 의해 기인하고 있다. 지난 88년 우리나라는 IMF 14조국에서 IMF 8조국의 외환거래의 선진국으로 되면서 국민 1인당 5천달러까지, 기업의 경우 1억달러까지 자유롭게 사용할 수 있게 하는 IMF의 책무를 지게 되었다. 이같은 IMF 조치에 의해 정부는 그 이듬해인 89년 1월부터 해외여행자유화 조치를 발표하기에 이르렀다.

1998년 제주도내 수산업분야에 충격을 주었던 한·일간 어업협정문제도 국제경제 환경변화에 기인하고 있다. 지난 94년 11월 UN해양법협약이 발효되면서 제주도를 둘러싼 주변해역을 중심으로 본격적인 해양분할 경쟁시대가 예고되었다. 95년 UN공해어족관리협정의 체결, 96년 6월 일본과 10월 중국의 EEZ선포 등에 의해 한·중·일간의 어업협정체결을 통해 연안국간의 새로운 어업질서를 이루어 나가야 하는 문제가 전망되었다.

요컨대, 90년대 들어와 제주경제를 이끌었던 농업, 관광산업 등 주요산업이 성장정체를 가져온 주된 요인은 국제경제 환경변화에 기인하고 있다.

Ⅲ. 21세기 대내외 환경변화와 제주지역경제의 기회

21세기에 들어서면서 제주지역경제를 둘러싸고 있는 대내외적 환경변화가 더욱 빠르게 진행될 전망이다. 대외적 환경변화는 첫째, 새로운 라운드가 시작되어 WTO체제가 더욱 강화될 전망이다. 세계교역질서를 새롭게 규율하게 될 뉴라운드협상이 3년을 기간으로 하여 12월 초 미국 시애틀에서 시작되었다. 이번 뉴라운드 협상의 최대 이

슈가 농산물 시장개방으로 좁혀지면서 우리농업에 엄청난 타격이 예상되고 있다. 뉴라운드 협상이 미국을 비롯한 농산물 수출국들에 의하여 주도될 경우 △모든 농산물에 대한 관세 대폭 삭감 △수출보조금의 대폭 감축 또는 삭제 △내년까지 농업분야 개방계획 제출 등이 강력히 요구되고 있다⁵⁾.

앞으로 본격화 될 뉴라운드 협상에 있어 오늘날 우리 중앙정부의 대응자세 및 전략 목표는 벌써부터 우리의 기대에서 멀리 떨어져 있음을 보여주고 있다. 우리나라 농민을 비롯한 중앙정부는 원칙과 전략없이 우왕좌왕함으로써 실패한 협상으로 끝을 맺은 지난 93년 말의 우루과이협상 악몽이 재현되지 않을까 우려하면서 정부의 확고한 원칙과 전략을 대폭 축소하여 접근할 움직임을 보이고 있다. 그것은 오는 2004년까지 예정된 쌀 관세화 유예조치의 연장과 개도국 지위의 계속 인정 등을 위해 최대한 노력하는 한편, 이것이 여의치 않을 경우 실질적인 피해를 최소화 할 수 있도록 기타 농산물 시장개방 대폭확대 등 차선의 대책을 마련토록 한다는 것이다⁶⁾. 관세율이 대폭 감축된 가운데 농산물 시장개방이 가속화되는 경우 제주농업은 '보호막없는 경쟁'에서 세계적 농민이 되지 않고는 살아 남기 힘든 무한경쟁시대를 맞고 있다. 더구나 가까운 장래에 중국이 WTO에 가입하는 경우 제주농업의 경쟁력은 더욱 약화될 전망이다.

둘째, EU·NAFTA 등 세계경제가 소수의 시장으로 통합되는 지역화가 빠르게 진행되면서 우리나라 경제도 지역시장에 통합될 전망이다. 21세기를 맞으면서 지구촌 곳곳에서는 자국의 경제적 이익을 최고의 가치로 삼는 이른바 경제블록화가 한창이다⁷⁾. EU는 1967년 프랑스, 서독, 이태리, 베네룩스 3국 등의 6개국으로 발족한 뒤 영국 등 6개국과 통합한 후 유럽자유무역지대(EFTA)의 국가까지 통합하려 하고 있다. 또한, 북미의 미국, 캐나다, 멕시코 3개국으로 한 경제블록이 1994년 NAFTA로 발족하였다. ASEAN은 1967년 인도차이나 공산화 물결이 고조될 당시 비공산권 국가간의 경제·문화협력을 위해 결성된 느슨한 반공기구로 출발했는데, 필리핀 등 7개국으로 구성되는 경제블록이다. 이러한 세계경제의 블록화 움직임은 크게 미국을 중심으로 한 NAFTA, 유럽을 중심으로 한 EU, ASEAN 등인데 최근에 와서 국가간의 경제통합이 더욱 붐을 이루고 있다. 2000년에 인도를 비롯한 7개국이 남아시아 자유무역지대를 창설하는 것을 시작으로 하여 2000년대에는 자유무역지대의 창설이 더욱 활발해

5) Abbott, P, *Competitive policy and Agricultural Trade*, Paris, OECD, 1998, pp.4-10.

6) 농림부, 「99년 WTO 차기협상전망과 향후 추진대책」, pp.10-15.

7) Lawrence, R V "Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration" *The Brookings Institute Paper*, Washington, D. C, 1996, pp.16-28.

질 전망이다. 2003년 ASEAN 자유무역협정이 발효되어 아시아 자유무역지대가 형성되고, 2005년 NAFTA가 남미의 34개를 통합하여 미주자유무역지대를 출범케된다. 또한, EU가 남미의 메르코슈르와 자유무역지대를 창설할 것을 합의한 것으로 알려지고 있다.⁸⁾

우리나라의 경우도 지난해 칠레와 자유무역협정을 체결키로 합의한데 이어 금년들어 싱가포르, 뉴질랜드와 자유무역협정을 체결키로 하는 등 세계 주요 국가들과의 자유무역지대 형성을 확대해 나가려 하고 있다. 특히, 이와 관련하여 우리의 주변국가인 중국, 일본과의 자유무역협정체결 문제도 신중히 검토중인 것으로 알려지고 있다. 지난해 11월 28일 한·중·일간의 3국 정상회담을 통해 NAFTA나 EU같은 경제협력체를 형성하기 위한 공동연구에 착수키로 합의했다. 한·중·일의 3국경제는 국가간 다양성과 이를 바탕으로 한 상호보완성이 적절히 갖추어진 이상적인 경제구조를 갖고 있는데, 세계최고수준의 제조업 경쟁력을 보유한 일본, 개발경험이 축적된 한국, 풍부한 자원과 노동력을 가지고 있는 중국 등 상호보완구조가 존재하여 경제협력에 따른 상승효과가 클 것으로 기대되고 있어 자유무역협정 가능성을 높여주고 있다⁹⁾.

셋째, 21세기는 제주도를 둘러싸고 있는 아시아·태평양 국가들을 중심으로 하여 활력이 넘치는 태평양경제권이 형성되어 세계경제성장의 중심지로 부상하게 됨에 따라 태평양시대가 도래할 전망이다. 아시아·태평양지역의 경제력은 세계의 다른 어느 지역보다도 급속히 신장되어 이들 아시아·태평양국가와 북미, 태평양선진국 사이에 경제교류의 상호 의존관계가 꾸준히 심화되고 있다¹⁰⁾. 이러한 경제활력의 증대로 인하여 2천년대에는 아태국들을 중심으로 하여 활력이 넘치는 하나의 태평양경제권이 형성되고 이러한 경제권이 세계 경제성장의 중심지(growth center)로 부상함에 따라 태평양시대가 될 전망이다. 이와같이 세계 경제활동의 중심이 대서양권에서 태평양권으로 옮겨옴에 따라 태평양권의 관광산업의 비약적으로 발전할 것으로 예상되고 있어 제주도는 국제관광지로서의 발전이 기대되고 있다. 세계관광기구(WTO)의 전망에 의하면 21C는 태평양권 관광산업의 도약을 예견하고 있다¹¹⁾.

제주지역경제의 대내적 여건변화는 첫째, 지역경제정책을 스스로 주도적으로 계획, 집행할 수 있는 지방자치시대가 개막되었다. 우리는 지금까지 국가주도의 산업정책을 추진해 왔다. 수출위주의 경제정책은 우리의 산업정책을 국가중심의 수출위주 산업정

8) 이항구 「지역무역협정의 확산과 우리의 대응」, 산업연구원, 1999. 9. pp.8-35.

9) 국토연구원 「21세기 한반도 경영전략 ; 지정학적 접근」, 1999. 12. pp.181-225.

10) 김화섭 「동북아시아 경제권 구상과 협력방안」, 산업연구원, 1991. 2. pp.48-60.

11) 한국관광공사 “태평양관광의 현황과 전망”, 「관광정보」 2000년 10월호, pp.4-10.

책으로 만들었고, 그러한 결과로 지금까지 각 자치단체의 산업정책은 전무했다고 해도 과언이 아니다. 산업의 기반시설은 지금까지 추진된 국가위주의 산업정책에 따라서 주로 국가적 차원에서 계획되고 마련되었다. 산업의 동맥이라고 할 수 있는 산업기반 시설들은 국가중심의 경제정책을 수행하는 기반시설로서 계획되고 건설되었으며 각 자치단체는 그 와중에서 국가 경제정책 수행의 동반자라기보다는 수혜자로서, 그리고 각종 산업기반시설의 건설에 대해 토지와 노동력 공급의 역할을 맡아 왔다. 국가중심, 중앙정부 중심의 산업정책은 각 지방의 산업정책에 의해서라기 보다는 그 지방 출신의 힘있는 정치인들의 능력과 로비에 의한 산업 육성을 낳아 왔다. 그 결과 각 자치단체마다 산업의 격차가 현저하게 드러나는 문제점이 대두되고 있는 현실이다¹²⁾.

지방자치체의 본격 실시에 따라 우선 각 자치단체마다 개별적인 지역경제정책을 원활하게 수행하는데 필요한 산업기반시설의 구축에 많은 노력을 기울이고 있다. 좀더 풍요롭고 실업률이 적은 지방을 만들기 위한 각 자치단체마다의 치열한 경쟁은 많은 기업들을 유치하는데 필요한 산업기반시설의 조성에 적극적인 태도를 보이고 있다. 특히, 지방마다 경제활성화를 위해 관광지 조성에 박차를 가하고 있다¹³⁾. 물론 그러한 와중에서 국가전체적인 측면에서 산업기반시설의 중복을 피하고 산업기반 시설의 효율성을 높여야 하는 문제점이 있을 수 있으나, 기본적으로 경쟁을 통한 각 지방자치단체간의 산업기반시설의 구축 노력은 국가 전체의 산업에 대해서 경쟁력을 강화하는데 커다란 역할을 하게 됨을 많은 선진국들의 예에서 살펴볼 수 있다.

둘째, 21세기에 들어서면서 디지털(digital)시대가 본격적으로 도래하고 있다. 아톰(atom)에서 비트(bit)로, 21세기 새 천년의 지역경제 환경은 바로 디지털 시대의 본격적인 도래이다. 디지털 시대는 미래학자 앨빈 토플러가 70년대에 예견했던 정보화 사회가 이제 우리의 피부로 느껴지는 시대라 할 수 있다. 기업의 자원인 지식과 정보가 빌 게이츠의 표현을 빌자면 '생각하는 속도(speed of thought)' 만큼이나 빨리 자유롭게 이동하는 세상이 된 것이다.

반도체 및 컴퓨터에서 시작된 디지털화의 물결이 통신, 가전 등 전자·정보 산업 전반으로 파급되는 가운데 기술융합과 IT의 발전을 촉진하면서 전 산업에서 이른바 '제 2의 산업혁명'으로 불리는 디지털 혁명이 일어나고 있다. 디지털 기술의 발전은

12) 최유성 「지역경제 활성화를 위한 중앙과 지방의 역할」, 한국행정연구원, 1995. 9. pp.61-117

13) 우동기 「지방자치단체의 산업구조 개편방안」, 대한상공회의소 한국경제연구센터, 1997. pp.14-23.

과거에는 경험할 수 없었던 시장 및 경쟁 환경을 제공하고 있으며, 매우 빠른 속도로 진행됨에 따라 산업 전반에 걸쳐 엄청난 과급효과를 몰고 오고 있다¹⁴⁾. 1776년 증기기관 발명 이후 산업혁명이 세계적으로 과급되는데는 100년 이상이 소요되었으나, 디지털 기술은 본격 적용된 이후 불과 30년만에 산업 전반으로 확산되고 있는 것이다. 한편 디지털화의 영향으로 산업의 패러다임이 변화하고 있을 뿐만 아니라 디지털 기술과 직·간접적으로 관련된 다양한 사업들이 디지털 시대의 유망사업으로 부상하고 있다. 디지털 정보기술의 급격한 발전은 전세계적으로 시간과 공간을 뛰어넘는 동시성의 연결을 가져왔다. 이로 인해 디지털 정보기술은 온전한 의미에서 세계화를 실현시킨 중요한 요인으로 등장하였다. 이와 더불어 나타난 인터넷은 가장 효율적인 네트워크 수단으로서 실물경제와 다른 이른바 인터넷 비즈니스라고 하는 사이버 경제 공간을 창출시키고 있다. 이에 따라 오늘날 지역경제는 실물경제공간인 오프라인(off-line) 세계와 사이버 경제공간인 온라인(on-line) 세계에서 동시에 경쟁을 해야 하는 경제환경에 직면하고 있다¹⁵⁾.

이처럼 21세기가 열리면서 제주경제를 둘러싸고 있는 대내외 환경변화가 빠르게 진행될 전망이다. 새로운 라운드에 의한 WTO체제의 강화, EU·NAFTA 등 세계경제의 지역화추세, 태평양시대의 도래, 국제자유도시의 조성등의 대내외 환경변화로 제주경제에 엄청난 영향을 미칠 전망이다. 21세기를 맞으면서 제주경제는 세계를 무대료한 무한경쟁에서 이기는 자만이 살아남을 수 있는 적자생존, 약육강식의 국제경제 질서에 직면하게 되었다. 앞으로의 국제경제질서는 국경이 없어지고 상품과 생산요소가 자유롭게 흐르는 등, 생산시장과 판매시장이 세계화된다. 세계에서 가장 값싸고 품질이 좋은 곳에서 물품을 공급받고, 또 그런 곳에서만 생산이 이루어질 것이다. 노임이 싸고 기술이 우수한 지역에서만 농업 및 공업생산이 이루어질 전망이다.

21세기에 있어서 제주경제는 국제경제환경의 변화에 의해 적용의 위기를맞고 있는데, 새로운 변신을 피하지 않을 수 없다. 앞으로 감귤중심의 1차산업과 경쟁력 없는 관광산업만으로는 적용의 위기를 헤쳐나갈 수 없다. 이제, 제주지역 경제발전을 위한 획기적인 전략수단 모색이 절실히 요구되고 있다. 최근, 제주도의 국제자유도시 구상은 이같은 점에서 제주도의 미래와 경제발전 전략에 대한 매우 중요한 대안이 되고 있다¹⁶⁾. 제주도는 지정학적·지경학적 위치면에서 태평양과 아시아, 유럽을 연결하는

14) 빌게이츠, 「21세기 생각의 속도가 결정한다」, 청담출판, 2000. pp.15-25.

15) 「상세서」, pp.101-112.

16) 김태보 “국제자유도시와 지역경제”, 「지역사회발전리뷰」, 1999. pp.25-30

물류·고역중심지에 있다. 또한, 주변지역에 가장 성장 가능성이 높은 동경, 서울, 상해, 북경 등을 연결하는 교통요충지에 위치해 있다는 입지적인 우위성을 고려하여 국제자유도시로의 발전을 적극 모색하여야 한다.

IV. 세계화·지방화시대의 제주지역경제의 발전전략

21세기에 들어서면서 제주지역경제가 급변하는 대내외 경제환경의 변화를 슬기롭게 극복하고 선진 지역경제로 발전할 수 있느냐하는 문제는 중요한 이슈이다. 1990년대에 이르기까지 제주지역경제는 농업 등의 구조변화와 관광산업의 성장에 힘입어 다른 지역경제보다 앞서서 발전하는데 성공하였다. 그러나 90년대에 들어와 제주지역경제의 국제화·개방화를 맞으면서 농업과 관광산업의 경쟁력 약화라는 등의 구조적 문제점을 가지고 있다. 이에 더해 21세기에 들어서면서 대외 경제환경은 뉴라운드 출범에 의해 세계시장을 하나로 하는 자유무역주의와 역내 경제이익만을 강조하는 지역주의가 교차되면서 제주지역 경제의 진로에 대한 모색을 어렵게 하고 있다.

21세기가 열리면서 제주경제를 둘러싸고 있는 대내외 환경변화가 빠르게 진행되고 있다. 새로운 라운드에 의한 WTO체제의 강화, EU·NAFTA 등 세계경제의 지역화 추세, 태평양시대의 도래, 지방화 및 디지털시대의 도래 등의 대내외 환경변화로 제주경제에 엄청난 영향을 미칠 전망이다. 이제 제주경제는 세계를 무대로 한 무한경쟁에서 이기는 자만이 살아남을 수 있는 적자생존, 약육강식의 국제경제질서에 직면하게 되었다. 앞으로의 국제경제질서는 국경이 없어지고 상품과 생산요소가 자유롭게 흐르는 등, 생산시장과 판매시장이 세계화된다. 세계에서 가장 값싸고 품질이 좋은 곳에서 물품을 공급받고, 또 그런 곳에서만 생산이 이루어질 것이다. 노임이 싸고 기술이 우수한 지역에서만 농업 및 공업생산이 이루어질 전망이다.

21세기에 있어서 제주경제는 대내외경제환경의 변화에 의해 무한경쟁시대를 맞으면서 적용의 위기를 맞고 있는데, 새로운 변신을 꾀하지 않을 수 없다. 앞으로 감귤중시의 1차산업과 경쟁력 없는 관광산업만으로는 적용 위기를 헤쳐나갈 수 없다. 이제, 제주지역 경제발전을 위한 획기적인 전략수단 모색이 절실히 요구되고 있다. 향후 제주지역경제가 선진 지역경제로 도약하기 위해서는 그동안의 발전과정에서 누적된 구조적 취약점을 개선하고, 대내외 경제환경의 변화에 신속적으로 대응할 수 있도록 산업체질을 강화해 나가야 할 것이다. 이러한 대내외 경제환경 변화에 의해 세계화·디지털

털화 지식기반화로 재편되고 있는 국제경제질서 속에서 제주지역 경제가 제 2의 도약을 이룩하기 위해서는 산업의 국제경쟁력 강화를 통한 성장잠재력 확충이 필수적인 과제가 되고 있다.

이상과 같은 관점에서 제주지역경제가 대내외 경제환경의 변화에 대응하면서 선진 지역경제로 도약하기 위한 지역경제정책의 기본방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 21세기 세계화 지방화시대를 맞아 제주경제의 지속적인 성장 발전을 위한 전략은 국제자유도시 조성에서 찾을 수 밖에 없다. 제주도는 1970년대 이후 관광주도형 지역개발정책을 실시하여 왔다. 이와 같은 관광주도형 지역경제개발전략은 국민경제 및 지역경제적 측면에서 제주도에 많은 영향을 미쳤다. 국민경제적 측면에서 국제수지와 고요증대효과의 증진, 국제문화교류의 확대 등을 가져왔고, 지역경제적 측면에서도 관광수입 증대와 지역경제의 성장으로 도민소득 향상에 기여하였을 뿐만 아니라 지방재정수입 증대에도 기여하였다. 또한, 제주도내에 사회간접자본 투자가 많이 이루어짐으로써 교통·통신·전력 등 주민들의 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 청소년 비행 및 각종 범죄발생의 증가, 제주 고유의 전통·풍습의 소멸, 황금만능사고의 팽배 등의 사회문화적 측면의 문제점도 적지 않게 나타났는데¹⁷⁾, 이들 문제들은 앞으로 지역경제정책의 주요 과제가 되고 있다.

21C를 맞아 제주지역경제는 급속한 환경변화를 겪고 있는데, 이에 대비하여 새로운 발전전략으로 도입, 추진되고 있는 것이 국제자유도시이다. 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 의미한다¹⁸⁾. 현실적으로 자유지역이란 자유항, 수출자유지역, 보세구역, 투자자유지역 등 정부가 특별히 지정하는 모든 것을 포괄하는 개념으로 파악되고 있다.

지역경제 발전전략으로서 국제자유도시 개발은 매우 다양한 경제적 효과를 직간접

17) 김태보, "제주종합개발의 방향과 과제", 「논문집」, 제주대학교 제 38집, 1994. pp.206-211.

18) 김태보 "국제자유도시와 지역경제", p.25.

적으로 발생시킨다. 고용 및 소득의 창출효과, 국내기업의 모방 및 학습, 훈련 및 직업상의 경험 등으로 하여 국내의 기술수준 향상을 가져오는 외부경제효과, 산업활동으로 인한 전후방연계효과 등을 들 수 있다. 국제자유지역이 여러 나라에서 활용된 가장 큰 동기중의 하나는 산업발전과 함께 유입되는 신규 노동력을 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 있다¹⁹⁾.

지역경제 발전전략으로서 제주도가 국제자유도시를 조성하는 경우, 제주도는 21C의 새로운 세계사적 조류를 배경으로 관광·무역·금융·물류 등의 부문에서 아시아·태평양의 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.

둘째, 제주지역경제의 성장기반 확충을 위해 기존 주력산업의 고부가가치와 유망신산업의 개발, 육성을 위한 산업정책이 요구되고 있다. 그동안 제주지역경제의 성장원천은 관광산업과 농업이었는데 세계화, 지방화, 디지털화에 의해 무한경쟁시대를 맞아 기존 농업과 관광산업의 경쟁력이 약화되면서 성장의 한계를 드러내고 있다. 급속한 개방화, 국제화를 맞아 그동안 독점적 위치를 누려왔던 감귤 등 농산물이 경쟁력이 약화되면서 기존 농업의 성장은 한계에 다다를 전망이다. 종래의 기후적 비교우위성에 입각한 작목의 재배기술이나 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, 두뇌기술집약형, 고부가가치형 기술로서 농축산업부문에 기술혁신을 이룩하면서도 환경친화적 지역경제개발을 가능케하여 자연자원의 훼손없이 개발을 추진할 수 있다²⁰⁾.

관광산업의 경우도 그동안 천혜의 자원과 유리한 국제적 조건을 배경으로 별다른

19) 김형구 「컨벤션산업-지역사회를 살린다」, 대한상공회의소 한국경제연구센터, 1999. pp.20-67.

20) 한국해양수산개발원 「해양생명공학 육성정책 방향연구」, 1999. pp.65-66.

노력없이도 꾸준한 성장을 거듭하여 1980년대 이래 연평균 15%이상의 성장률을 기록하면서 밀감산업과 함께 지역경제의 2대 주력산업으로 성장하여 왔다. 이러한 성장추세는 88년 서울올림픽을 전후 절정기에 달한 후 1990년대 들어와 국제경제 환경변화에 의해 경쟁력 약화에 의해 성장률이 현저하게 둔화되는 추세를 보이고 있다. 이와 같이 제주 관광산업이 성장 둔화를 가져오게 된 주요원인은 국내외적 관광환경의 변화, 가격경쟁력의 약화, 관광상품개발에 대한 산-관-민에 의한 공동노력의 결여 등이 주로 작용하여 왔던 것으로 분석되고 있다.

일반적으로 지역경제가 건전하고 지속적으로 성장, 발전하기 위해서는 성장기반산업이 지역경제의 근간을 이룬 상태에서 이를 보조하는 연관산업의 발전을 동시에 발전시키는 산업정책이 중요하다²¹⁾. 이제 21세기라는 새로운 바다에서 빠르게 변화하는 파고를 헤쳐나가기 위해서는 종래 성장엔진이었던 관광산업과 농업 외에 새로운 엔진이 추가되어야 한다. 세계화, 지방화, 디지털화시대에 있어서 제주지역경제의 성장, 발전을 가져올 수 있는 국제경쟁력을 갖춘 유망 신산업분야로 생물산업, 환경산업, 물류산업, 회의산업, 국제금융산업, 문화산업 등이 개발, 육성되어야 한다. 요컨대 21세기 들어와 제주지역경제가 제 2의 도약을 하기 위해서는 그동안의 발전과정에서 누적된 구조적 취약점을 개선하고, 새로운 유망 신산업을 발굴, 육성하여 산업체질을 강화해 나가는 산업정책이 절실히 요구되고 있다.

셋째, 지역경제 활력거점을 중심으로 한 산업복합지대의 형성을 위한 지역경제정책이 요구되고 있다. 지역경제 활력거점은 대내외적 경제환경 변화에 대응하여 지역경제구조의 구축에 필수 불가결한 기술, 정보, 인재육성, 지적서비스 등의 고차원 기능의 집적을 꾀하여, 지역내의 여러 산업군에 대하여 고도의 서비스를 제공하여 지역산업 전체의 고도화, 고부가가치화를 촉진함과 함께 그 활력거점을 연결점으로 하여 전국적인 산업, 기술네트워크를 형성하는 그 지역의 중심핵이 되는 지역을 의미한다²²⁾.

지역의 경제활성화를 위해서는 지역경제 활력거점을 중심으로 하여 전략적인 산업복합지대(industrial complex)를 형성하는 것이 필요하다. 지역경제 활성화를 위해 지역경제 활력거점을 중심으로 한 산업복합지대 형성을 위한 지역경제정책은 일본의 1980년대 테크노폴리스 정책으로 실시된바 있다. 테크노폴리스(Technopolis)는 産(전자, 통신, 생명공학, 화학, 기계 등의 첨단기술산업군), 學(공과대학, 민간연구소 등의

21) 김태보 “개방화시대의 제주경제의 대응전략”, 「지역발전연구」, 제주대학교 지역발전연구소, 제4집, 1992. pp.16-21.

22) 伊東維年 “테크노폴리스 건설과 첨단산업의 입지동향” 「構造轉換期の地域經濟와國際化」, 日本都市問題研究會, 1993. pp.17-31.

연구시설), 住(유택함이 있는 마을 혹은 주거지 조성)의 각 기능이 유기적으로 연결되어 지역의 풍부한 전통과 아름다운 자연에 현대문명이 조화적으로 융화되고 기술과 문화에 뿌리를 내린 새로운 경제활력이 넘치는 산업지대 혹은 기술도시라 할 수 있다. 테크노폴리스 개발은 바이오테크놀로지, 메카트로닉스, 신소재 등과 같은 첨단기술산업을 도입해서 산업구조를 지식집약화하고 고부가가치화하며, 동시에 지역내 기존산업과의 연계발전을 도모하여 산·학·주가 조화를 이룬 지역경제개발을 목표로 하고 있다²³⁾. 제주지역의 경우 자유무역지대, 과학기술단지 등을 지역경제 활력거점으로 육성하여 지역내 기존 산업군과 연계하여 산업복합지대로 개발할 때 집적경제를 가져와 지역경제 발전의 시너지 효과를 창출할 수 있다²⁴⁾.

요컨대 21세기에 있어서 대내외 경제환경의 변화에 대응하면서 제주지역경제가 선진 지역경제로 도약하기 위한 지역경제정책의 기본방향은 국제자유도시의 조성, 기존 주력산업의 고부가가치화와 유망신산업의 육성개발, 지역경제활력거점을 중심으로 한 산업복합지대 형성 등으로 요약할 수 있다. 이하에서는 이상과 같은 지역경제정책의 기본방향을 바탕으로 이를 구체화할 수 있는 경제발전전략을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 제주지역경제내 기존 주력산업의 고부가가치화를 위한 산업구조조정과 유망신산업의 개발, 육성이 필요하다. 제주지역경제의 성장원천이었던 농업이 세계화, 디지털화 시대를 맞아 경쟁력이 약화되면서 성장의 한계를 드러내고 있다. 제주농업은 국제화, 개방화 추세를 감안할 때 새로운 환경에서 대응력을 강화하고 국제경쟁력 있는 산업으로 발전시켜 제주경제의 지속적인 성장에 기여할 수 있도록 고부가가치화하기 위한 농업구조조정이 중요한 과제가 되고 있다. 이러한 관점에서 볼 때 국제화, 개방화, 디지털시대에 알맞은 농업구조의 조정은 전업농의 육성 및 법인화, 기술혁신을 통한 국제경쟁력 제고에 있다. 농가의 영농규모 확대를 통한 기간농가의 육성 및 법인화, 그리고 이를 위한 중장기저리의 금융지원책이 강구되어야 한다. 앞으로는 가격경쟁이 아닌 품질경쟁면에서 경쟁력을 갖춰 나가야 한다는 점에서 청정무공해 농산물 생산체제의 구축도 요구되고 있다. 한예로 청정농산물 생산지대의 조성과 유기농산물 생산체제의 구축은 제주농업의 국제경쟁력 제고에 기여할 수 있다. 앞으로 제주농업의 기술혁신과 대외 경쟁력 확보를 위해서는 농작물 개량과 생산성 향상에 급진적인 효과를 거둘 수 있는 신기술로 등장하고 있는 생명공학분야의 중점 육성이 필요하며,

23) 伊東維年 「상계논문」, pp.20-25.

24) Stohr W. B and R Ponighaus "Towrads a Data-based Evaluation of the Japanese Technopolis Policy", *Regional Studies*, Vol 26, 1992, pp.605-618.

이를 통해 침체된 도내 농업부문을 활성화하고 고부가가치 첨단산업으로 전환시켜 나가는 노력이 필요하다.

제주 관광산업의 경우도 성장 침체를 탈피하여 경쟁력을 강화시키기 위해서는 자연 경관 감상위주의 정적 관광에서 탈피하여 관광객이 직접 참여할 수 있는 활동적이고 반복 사용할 수 있는 관광위락 및 수용시설을 확충토록 한다. 관광산업의 경쟁력을 강화시키기 위해서는 실버산업과 회의산업을 육성하여 관광지의 다양화를 기해야 한다.

앞으로 세계화, 지방화, 디지털화 시대에 있어서 제주지역경제의 성장, 발전을 가져올 수 있는 국제경쟁력을 갖춘 유망산업으로 생물산업, 환경산업, 물류산업, 국제금융산업, 회의산업, 문화산업이 개발·육성되어야 한다. 생물산업(Bioindustry)은 유전자 조합, 세포배양 등 생물공학기술을 이용하고 동·식물 및 미생물 등 생물체의 기능과 정보를 활용하여 유용물질을 상업적으로 생산하는 산업군을 총칭하고 있다. 생물산업은 반도체, 메카트로닉스, 신소재 등 첨단산업과 비교하여 볼 때 2004년까지 연평균 221%의 높은 증가율을 보이는 미래 유망산업으로 인식되고 있다²⁵⁾. 제주지역은 아열대성 최대 원예작물 생산지, 해양수산관련의 다양한 어종 및 식물분포, 다양한 관광자원 등 입지요인을 고려할 때 생물산업내 농업 및 육상식물, 해양자원과 연계한 생물산업 유치가 가능한 지역이다.

환경산업의 경우 환경오염이 악화됨에 따라 국내적으로는 쾌적한 환경수요가 증대하는 가운데 국제적으로도 WTO체제 강화에 의해 환경규제의 압력이 갈수록 거세어질 움직임을 보이고 있어 환경산업의 수요는 증가할 전망이다²⁶⁾. 제주지역은 무공해 청정지역으로 이를 유지하기 위해 환경문제에 대한 지속적인 관심을 기울일 필요가 있기 때문에 환경산업의 개발, 육성은 유망한 산업이다. 생물산업과 환경산업은 기술원천 산업으로서 R&D가 수년간에 걸쳐 지속적으로 투입되고, 종종 기초연구의 결과가 바로 상품화로 연계되는 사례가 있기 때문에 기초연구를 효율적으로 진행시키기 위해서는 연구개발 인프라가 구축되어야 한다. 제주지역에서 생물산업 및 환경산업 관련 주요 유망분야는 생물농업, 식품 및 사료분야, 의약 및 환경분야, 해양동식물 분야가 될 수 있다.

물류산업도 유망산업이 될 수 있다. 제주도의 국제자유도시 조성을 성공적으로 추진하기 위해서는 물류산업 육성이 필요하다. 전통적인 물류업종인 운송업, 창고보관업

25) 산업연구원 「생물·의약산업의 발전 전략」, 1999. pp.34-45.

26) 산업연구원 「목포지역의 지식기반산업 발전 방향」, 1998. pp.25-50.

외에 선진국형 물류서비스를 제공하는 새로운 물류업종인 도매배송업, 종합물류업, 제3자 물류업, 물류자회사 등을 육성토록 한다. 그동안 제조업에 비해 차별적인 대우를 받아왔던 물류산업에 대해 제도적으로 제조업과 동등한 수준으로 지원할 수 있는 토대를 마련토록 한다.

회의산업과 국제금융산업의 육성도 요구된다. 제주도는 동북아시아의 지리적 요충이며 관광지로서 주변지역의 회의수요를 충족시켜 줄 수 있는 여건을 갖추고 있어 국제회의산업은 유망산업이 되고 있다. 또한, 역외금융센터의 도입도 가능한데, 제주도는 동경에 근접하고 동일한 시간대에 있으며 홍콩, 싱가포르, 상하이 등과 동일자 거래가 가능한 시간대에 있어 국제금융산업의 성장도 가능하다고 할 수 있다²⁷⁾.

둘째, 제주도가 국제자유도시로 탈바꿈하기 위해 공항, 항만, 정보통신망 등 기반시설 확충에 적극 노력해야 한다. 항만·공항·도로 등의 교통시설, 국제회의나 행사에 필요한 전시장, 회의장, 호텔, 관광편의시설 등이 확충되어야 한다. 제주도가 국제자유도시가 되기 위해서는 주요 거점 도시들과의 연계망 구축도 요구된다. 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, 대첨단 정보화 도시의 기반을 조성토록 한다. 즉 종합정보통신망(ISDN)의 기반구축, 텔레포트(Teloport)의 건설 등이 중요한 것이 된다.

텔레포트는 전기통신과 항공의 합성어로서 통신위성을 이용한 세계적 규모의 고도 정보통신망을 갖춘 기지를 의미한다. 현재는 위성을 통한 정보의 송·수신기능과 함께 오피스단지 및 부대기능 등의 종합적 연결을 도모한 첨단단지를 의미한다²⁸⁾. 제주도가 국제자유도시로서의 기능을 완벽하게 수행하기 위해서는 앞에서 살핀 항공과 항만의 경제적 기능의 고도화와 더불어 정보통신을 중심으로 하는 네트워크 경쟁력의 제고가 무엇보다 시급한 과제라 하겠다. 텔레포트는 우리나라가 향후 디지털 시대에서 국제비즈니스 센터 주도권을 잡기 위한 인터넷 하부구조를 강화하고 인터넷 강국으로 부상하기 위해서는 정보인프라를 효과적으로 관리할 수 있는 체계적인 능력을 구축하여 준다. 즉, “Teloport”란 전자상거래를 비롯한 인터넷 사업에 필수적인 초고

27) 한국경제연구원·제주대학교 경상대학 「2010년 제주 경제발전 비전과 전략」, 1998. pp.255-300.

28) 대한상공회의소 경제연구센터 「21C 떠오르는 산업」, 2000. pp.78-88.

속 통신망, 전력시설, 항온항습 장치, 서버 등 관련 시스템을 갖추고 기업들의 정보시스템 관리를 체계적이고 통합적으로 추진하는 것이다. 이러한 Teloport는 현재 인터넷 데이터센터(IDC), 인터넷 비즈니스 센터(IBC), 애플리케이션서비스(ASP)센터 등의 이름을 달고 속속 등장하고 있으며, 수도권에만 30여개에 달하고 있는 것으로 나타났다. 특히, 차세대 세계경제를 주도하기 위해서는 텔레포트 확보가 필수적인 것으로 예상되는 만큼, 전자상거래 시스템 등 다양한 인터넷 부가서비스시장을 동북아 지역내에서 선점함으로써, 외국 다국적 기업의 온라인 경영시스템을 신속히 뒷받침할 수 있도록 정보화공단 구축 사업을 적극적으로 지원해야 한다.

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 신축붐이 일어나고 있다.

셋째, 국제자유도시를 성공적으로 조성하고, 나아가 산업의 첨단화·고도화를 위한 과학기술단지를 성공적으로 추진하기 위해 효율적인 외국인 투자유치 대책을 마련하도록 한다. 국제자유도시를 성공적으로 조성하기 위해서는 보다 많은 외국기업들을 유치하여야 하는데, 이를 위해서는 유치 경쟁국보다 나은 세제혜택과 양질의 사회간접자본시설, 그리고 투명하고 신속한 행정여건을 제공하여야 한다. 우리나라에서 현재 도입하고 있는 국제자유도시의 유형 가운데 정책적 측면에서 추진하고 있는 국제자유도시는 관세자유지역과 자유무역지역으로 조성되고 있다. 우리나라 재정부가 주관하여 추진하고 있는 관세자유지역은 우리나라가 지리적으로 유리한 위치에 있는 점을 적극 활용하여 다국적 기업의 물류기지를 유치하고, 물류산업을 활성화함으로써, 우리나라의 주요 공항만을 21세기 동북아의 물류거점기지로 육성하기 위한 취지에서 도입하려는 제도이다. 또한, 산자부가 주관하여 추진하고 있는 자유무역지역은 자유로운 제조 및 무역활동 등이 보장되는 자유무역지역을 지정·운영함으로써 외국인투자의 유치, 국제무역의 진흥 및 지역개발 등을 촉진하는데 그 목적이 있는데 현행 수출가공구 형태로 운영되고 있는 수출자유지역을 제조와 자유로운 무역활동이 보장되는 선진국 수준의 자유무역지역으로 확대한 것이다²⁹⁾.

29) 방희석 “한국의 동북아 물류중심지화 전략”, 「개방형 통상시대의 신무역 전략 세미나」, 한국무역협회, 2000. 5. pp.11-20.

현재 외국인 투자유치를 활성화 할 수 있도록 하는 상기의 관세자유지역과 자유무역제도는 선진국의 투자선호나 경쟁국의 투자환경에 비추어 볼 때 비교우위성을 확보하지 못하고 있는 것으로 평가되고 있다. 더구나 산업용지의 수급불균형, 금융부문의 낙후성, SOC투자의 부진, 임금의 급상승과 노사불안정 등과 복잡다기한 법적, 행정적 규제 등은 경쟁국의 투자환경에 비추어 볼 때 불리한 편인 것으로 나타났다³⁰⁾.

외국인 투자기업의 유치를 촉진하기 위해서는 획기적인 유인체제를 마련하여야 한다.

30) 「상계논문」, pp25-28.

<표 4> 관세자유지역과 자유무역지역 비교

구 분	관세자유지역	자유무역지역
법률명	국제물류기지 육성을 위한 관세자유지역 지정 및 운영에 관한 법률	자유무역지역지정 등에 관한 법률 (구 수출자유지역 설치법 개정)
주관부서	재정경제부(재정부장관)	산자자원부(산자부 장관)
비관세 자유지역 지정이 필요한 구역	항만/공항/유통단지/화물터미널 - 항만 및 배후지 - 공항 및 배후지 - 유통단지 - 화물터미널	항만/공항의 주변지역/산업단지 - 공항의 주변지역 - 항만의 주변지역 - 산업입지 및 개발에 관한 법률 2조 5호의 규정에 의한 산업단지
심의위원회의구성	관세자유지역위원회(위원장 재경부 장관, 위원:외교통상부 등 관계부처 장관)	자유무역지역위원회(위원장 산자부 장관, 위원 : 관계부처 차관)
입주업종	물류업 중심 - 물품의 하역, 보관, 운송, 보관, 전시, 판매 또는 가공(단순가공)등 물류업 대상 - 물품의 보수 및 국제운송주선, 국제선박 거래 등 국제물류 관련업 포함 - 금융, 보험, 통관 등 지원산업 포함	제조업 중심 - 제조업 - 물류업 - 무역업 - 기타
관세법상 성격	동 법에 규정된 것을 제외하고는 관세법이 적용 배제	좌동
관리권자	당해지역을 관리하는 자	산자부 장관(관련기관, 법인에 위탁 가능)
관세유보물품	물류업체가 도입하는 모든 물품 중 다음을 제외한 물품 - 음식료, 담배, 유류, 주류 등 - 사무용 비품 및 소모품 - 비영업용 승용자동차 등 - 기타 물품	제조업 등에서 도입하는 원재료, 시설재, 기타물품 등
내국물품역내반입시	관세·임시수입부가세·주세·특별소비세·교통세·농어촌특별세 및 교육세를 면제하거나 환급, 부가가치세 영세를 적용	과세함, 다만 다시 내국물품 EH는 외국물품을 원재료로 제조, 가공후 국내반입시 내국물품반입 당시의 가격수량을 과세표준에서 공제
기타자원	물류업체에 대해 조세특례제한법이 정하는 바에 따라 법인세·소득세·취득세·등록세·재산세·종합토지세 등의 조세 감면할 수 있음	- 좌동 - 추가로 외국인투자기업에 대하여는 외국인투자촉진법 제13조 제6항의 규정에 의한 임대료 감면 등
토지취득 등 기타	없음	- 역내공장을 건축하는 자가 국유의 토지를 임차하는 경우 영구건축물 건축가능 - 교통유발부담금 등 면제 등
기술개발 지원 등	없음	역내 입주업체의 기술개발활동 및 인력양성을 위한 자금지원 가능

자료 : 재경부, 외국인투자유치종합대책, 1999.

투자환경 조성과 관련하여 외국인 투자기업에 대해 저렴한 산업용지를 저렴하게 공급하는 것 외에 외국인 투자기업에 대한 One-Stop서비스 체계를 구축한다. 외국인 투자기업이 개별입지를 확보하여 기업을 설립하는 경우 기업설립에 관한 민원-산업계획 승인, 공장 설립 승인, 입지지정 승인-은 관계기관의 투자 심사위원회에서 합동심사로 처리하며, 신속한 처리를 위해 처리기간에 특례를 부여함과 동시에 기간내 처리여부가 불투명한 경우는 승인, 인가, 허가 등이 된 것으로 간주하는 민원자동승인제를 도입토록 한다.

현재 우리나라는 전술한 바와 같이 외국인투자기업들이 국내에서 영업활동을 벌이기 위해서는 투자인허가 및 정보수집활동을 개별적으로 벌여야 한다. 또한 산업용지 확보 및 공장건축과 관련한 각종 인허가 사항이 행정기관별로 처리되어 대기업 뿐 아니라 중소기업도 상당한 부담으로 작용하고 있는 실정이다. 따라서 영국과 같이 외국인 투자기업에 대한 각종 인허가사항을 단일창구에서 처리하도록 통합하고 별도의 팀제를 도입하여 처음부터 끝까지 신속한 일괄지원이 이루어져야 할 것이다.

넷째, 지방자치단체의 지역경제관리능력이 강화되어야 한다. 제주도가 국제자유도시화로 나아가기 위해 국제화 개방화 과정에서 경영마인드를 갖고 독자적인 지역경제발전을 추진하기 위해서는 자치단체의 경제행정기능 및 조직이 강화되어야 할 필요가 있다. 지역특성에 맞는 기술개발, 품질관리, 기업유치, 유통촉진, 특화산업진흥 등의 시책을 자율적으로 실시할 수 있어야 한다. 이를 위해 우선 중앙정부가 보유하고 있는 기획 및 재정관련기능을 대폭 지방으로 이양하여 자치단체가 자율적이고 일관성 있게 지역경제 발전을 추진할 수 있도록 제도적 기반이 조성되어야 한다³¹⁾. 또한, 지역경제 및 산업행정 분야의 전문인력이 보강되어야 한다. 국제경쟁이 치열해지고 산업구조가 고도화되면서 통상교류가 활발해짐에 따라 산업행정 분야의 인력의 경우 보다 전문성을 필요로 하고 있다.

국제자유무역지대 및 과학기술단지의 조성, 관리는 제주도 등 지자체와 공사(제주도 국제자유도시 개발청, 토지공사 등) 및 민간의 결합에 의하여 추진하는 민·관 합동개발방식이 바람직하다. 일반적으로 공공이 단지를 조성하고 민간이 시설을 건설하여 운영하는 것으로 부지의 조성방식은 공영개발방식과 동일하다고 할 수 있다. 다만 집배송단지, 화물터미널 등에 대해서는 자치단체 혹은 공사가 조성하여 민간에게 사용권을 제공하는 것이 바람직하다.

31) 우동기 「상계논문」, pp.125-127.

<표 5> 주제별 개발방식의 비교

구 분	장 점	단 점
공영개발	<ul style="list-style-type: none"> · 종합적, 일관적 개발로 효율성제고 · 풍부한 경험과 전문인력 확보 · 개발이익의 공공귀속 · 공신력 높음 	<ul style="list-style-type: none"> · 재원조달의 어려움 · 개발경험의 미숙 · 개발구역이 양행정 구역에 걸칠 경우 이해조정 곤란
민간개발	<ul style="list-style-type: none"> · 투자재원의 확보 용이 · 공급과 수요의 직접연결 · 용도에 따라 계획변경 가능 · 공사비 경감 및 목표달성의 단기화 	<ul style="list-style-type: none"> · 개발의 일관성 결여 · 개발이익의 특정기업 독점 가능성 · 계획 불이행시 제재 불가능 · 공신력 부족
합동개발 (공공+민간)	<ul style="list-style-type: none"> · 민간자본 참여로 초기 투자재원 확보 용이 · 공급자와 실수요자의 직접연결 가능 · 실수요자에 의한 설계변경 등 상황 변화에 능동적 대처가능 · 공사비 절감 및 공사기간 단축 	<ul style="list-style-type: none"> · 공공과 민간간의 업무분담 불명확 · 비용정산의 정확한 기준설정 곤란 · 개발참여기업 선정에 있어서의 공정성 유지문제 발생

다섯째, 글로벌스탠다드(Global Standard)준수와 도민의식의 전환이 요구된다. 우리나라의 외국기업 유치여건은 미비하여 선진국은 물론 말레이시아, 인도네시아 등 아시아 국가들에 비해서도 매우 저조한 것으로 알려지고 있다. 이는 지가, 임금, 금리 등 생산요소의 고비용 구조와 자금조달상의애로, 고율의 세금, 사회간접자본의 부족, 복잡한 행동규제, 기업윤리의 부족 등에 그 원인이 있다. 여기에 일반 국민이나 공무원들의 외국기업에 대한 태도가 별로 호의적이지 않음에 따라 접근하기 어려운 나라라는 인상을 주고 있는 것이 큰 요인으로 알려지고 있다³²⁾.

싱가포르의 경우 다국적 기업의 지역총괄본부가 많이 진출해 있는데, 이는 동경, 홍콩, 등 경쟁도시보다 낮은 임대료와, 영어로 의사소통이 가능하고, 정부규제가 없는데다 방콕이나 자카르타 같은 교통체증과 공해가 없고 치안과 자녀교육 환경도 뛰어나며, 특히 정부관료들이 철저하게 비즈니스 정신에 입각해 있기 때문이다.

따라서 항만, 공항, 도로 등 교통시설을 정비해 기업활동과 관련한 비용을 절감시키

32) 박의범 ; 이승영, “우리나라의 국제비즈니스센터화 전략”, 「개방형 통상시대의 신무역전략 세미나」, 한국무역협회, 2000. 5. pp.20-21.

는 것 외에 각종 제도를 글로벌 스탠더드에 맞게 보완하여 투명하고 합리적인 기업경영 여건을 마련해야 한다. 아무리 법제도적인 정비가 잘 되어 있고 외국기업에 홍보를 강화한다해도 궁극적으로 국제자유도시의 경쟁력은 우리정부와 도민의 마인드 혁신에서 비롯되어야 한다. 이를 위해서는 공무원도 업무권한을 둘러싼 갈등과 분열보다는 상호협조 속에 주관부서를 중심으로 사람본위 대신에 사업목표를 본위로 업무가 추진될 수 있는 분위기 조성이 필요하다.

그리고 인적자원의 육성과 도민의식의 전환에 대한 적극적인 노력도 필요하다. 국제자유도시 조성에 따른 인력수요에 대비하여 전문관광요원, 국제변호사, 회계사 등이 육성되어야 한다. 특히 지역경제발전전략으로서 국제자유도시개발에 대해 도민들이 보다 자신감 있고 적극적인 자세를 견지할 수 있도록 유도하는 것이 주요과제가 되고 있다. 제주도내 도민의식과 관련해서는 과거 역사적 경험과 최근 제주개발에 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 안 될 것이다. 지역자본이 부족함에도 불구하고 외지자본에 의한 개발에 대해 제주도민의 부정적인 시각이 계속 상존할 때 제주지역의 경쟁력 강화는 요원한 길이 될 것이다.

V. 결

21세기가 시작되면서 제주지역경제는 국제경제 환경변화에 잘 적응하고 있는지, 마지막 점검을 해야 할 시점에서 있다. 지역적 차원에서 새 세기의 의미와 변화의 주류가 무엇인지를 꿰뚫어 보고, 이에 따른 지역 나름의 발전 「시나리오」가 정교하게 만들어져 있는가를 확인해야 할 단계이다.

21세기는 제주도를 둘러싼 대내외 경제환경변화에 따라 WTO체제의 강화, 세계경제의 지역화, 환태평양시대의 도래와 환태평양권의 형성 등이 나타날 전망이다. 대내적으로는 지역경제정책을 스스로 주도적으로 집행할 수 있는 지방자치시대가 개막되었으며, 한편 디지털시대가 본격적으로 도래하였다. 한마디로 제주지역경제는 세계화,

지방화, 디지털화에 직면하고 있다. 제주지역경제는 21세기에 들어와 세계를 무대로 한 무한경쟁에서 이기는 자만이 살아남을 수 있는 적자생존, 약육강식의 국제경제질서에 직면하게 되었다. 그리고 정보화가 급속히 이루어지면서 사람과 물자, 그리고 정보의 교류가 기술혁신의 물결을 타고 더욱 대량으로 신속하게 이루어질 전망이다.

이에 대비하여 제주도는 1960년대부터 논의가 있어 왔던 국제자유도시 조성계획을 재차 수립, 추진할 계획이다. 지역경제 발전전략으로서 국제자유도시 조성은 고용·소득의 창출효과, 기술이전 효과 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.

따라서 국제자유도시화 중심의 제주경제 발전전략은 첫째, 제주경제내 기존 주력산업인 관광산업과 농업의 고부가가치화를 위한 산업구조조정과 생물산업, 환경산업, 물류산업, 회의산업, 국제금융산업, 문화산업 등 유망 신산업을 개발, 육성토록 한다. 이외에 공항·항만 등 사회간접자본의 확충, 법·제도적 장치의 마련, 인력확충, 지방자치단체의 경제관리기능 강화 등이 필요하다. 또한, 국제자유도시 조성을 위한 중앙정부의 적극적 지원, 민간기업의 투자확대, 도민의 합의와 공감대 형성 등 추진체제의 구축이 절실히 요구된다.

끝으로 어느나라 어느지역이든 경제발전이 이루어지지 않는 근본원인은 경제발전을 위한 자본이나 자원이 부족하다는데 있는 것이 아니라 경제발전을 시도하려는 개발의지가 부족하기 때문이라고 A. O Hirschman은 지적하고 있다. 경제발전을 위한 잠재력은 내용이 다를지언정 어느 지역이나 가지고 있으며, 다만 이것을 발전추진력으로 동원할 수 있는 능력이 경제개발의 성패를 가름한다는 것이다.