

# 동북아 경제권 형성과 제주경제의 대응과제

김 태 보\*

## 목 차

- I. 서
- II. 개방거점전략에 대한 이론적 접근
- III. 제주지역경제의 현황과 구조적 특성
- IV. 동북아시대 제주지역경제의 대응전략
- V. 결

## I. 서

제주도는 21세기에 들어와 상상할 수 없을 정도의 더욱 큰 변화 가능성을 갖고 있다는 점에서 과거 어느 때에도 경험하지 못한 급격한 변화의 소용돌이 속에 놓이게 될 전망이다. 제주지역경제를 둘러싸고 있는 국제경제의 환경변화가 급속하게 이루어지고 있다.

오늘날 세계경제는 WTO를 중심으로 국경없는 자유무역과 교류를 지향하면서도 다른 한편에서는 국가간 또는 지역간 자유무역협정의 추진 등 지역주의적 연계는 더욱 강화되고 있다. 아시아 금융위기 이후 동아시아 국가간에도 경제적 상호의존성이 확인되면서 역내외 경제협력에 대한 관심이 과거 어느 때보다 높아졌다.

동북아 경제권 형성에 대한 논의는 크게 두 가지 견해로 압축되고 있다. 첫째 관점은 EU·NAFTA와 같이 배타적 지역주의를 지향하는 경제협력체가 실현될 것이라는 것이다. 그러나 한·중·일간의 경우 국가간의 전면적인 경제통합은 가까운 장래에 실현될 전망이 밝지 않다는 지적이 많다. 그 이유는 첫째 동북아 역내 국가간 정치, 이데올로기적 친화성이라는 측면에서 각기 상이하고, 둘째 경제발전의 수준차가 크고 경제규모의 비대칭성이 높으며, 셋째 지역주의의 일반적 경향에 비추어 동북아국가들의 역내교역의 비중이 낮고 직접투자부문에 있어서의 협력이 저조하며, 넷째 중국경제의 급

\* 제주대학교 경제학과 교수

속한 부상과 함께 동북아 역내통합의 주도권을 쥐려는 열강들의 이해가 상충하고 있다는 점등이다.<sup>1)</sup>

둘째는 동북아 경제권 형성과 관련하여 동북아경제협력은 배타적 지역주의가 아니라 이 지역과 경제교류를 원하는 역외 국가들도 참여할 수 있는 개방적 지역주의로 나아가야 한다는 것이다. 이는 한·중·일간의 국가별 FTA의 체결로 인한 국내경제의 교란요인을 최소화하면서 장기적으로는 FTA형성을 마련할 수 있는 방안이 자유무역지역 등 개방거점을 중심으로 지역간 경제협력체로서의 국지적 경제통합(localized economic integration)을 이루는 것이다.<sup>2)</sup>

이와 같은 개방거점을 중심으로 한 국지적 경제통합이 동북아 경제권 형성에 있어 다음과 같은 이유 때문에 현실 타당성이 높다. 첫째 동북아 국가들의 경제규모의 차이, 혹은 경제발전단계의 격차에서 오는 경제협력의 장애요인을 어느 정도 보완할 수 있다는 점이다. 둘째 통상협상 주체간 이해조정이 쉬울 뿐만 아니라 협상코스트를 최소화할 수 있다. 셋째 동북아지역의 국가 단위의 전면적인 경제권이 아닌 국지적 경제권은 국가단위에서 보면 역외개방성이 보장되어 있기 때문에 역외교섭력 미약에 따른 경제권 형성의 한계점을 극복할 수 있다. 넷째 지방 스스로의 내발적 발전을 위한 경제협력이 가능하다는 점이다.<sup>3)</sup>

요컨대 동북아경제권 형성과 관련하여 동북아 3국간 국가간의 전면적인 경제통합은 가까운 장래에 어렵다는 것이 공통된 지적인데, 이에 대한 대안으로서 개방거점을 중심으로 지역간의 협력을 통한 국지적 통합이 현실적인 실천적 대안이 될 수 있다고 말할 수 있다.

따라서 이 연구는 제주지역경제의 지속적인 발전을 이룩하기 위한 정책수단으로서 동북아 경제권 형성과 관련하여 개방거점전략의 도입 가능성을 규명하고, 나아가 동북아시아대 제주경제의 발전전략을 모색하는데 있다. 이 연구는 우선 국내외 문헌 및 통계 자료를 중심으로 제주지역경제의 실태를 분석하여 개방거점화에 따른 성장잠재력과 취약점을 고찰토록 한다. 이를 토대로 동북아 경제권 형성 등 동북아시아대에 대응할 수 있는 경제발전전략을 모색, 제시한다.

따라서 이 논문은 다음과 같이 구성된다. 서론에 이어 II장에서 개방거점의 개념과

1) 성원용, "TKR-TSR 연결의 의의와 파급효과 : 동북아 경제협력의 관점에서" 「동북아경제연구」, 한국동북아경제학회, 제14권 제3호, 2002, pp.42~43

2) Scalapino, R.A. "The Politics of Development and Regional Cooperation in Northeast Asia", W B Kim(ed), *Regional Economic Cooperation in Northeast Asia*, East-West Center, 1992, pp.15~20

3) 김창남, 천인호, "동북아 3국의 자유지대간 경제협력구상", 「동북아경제연구」, 한국동북아경제학회, 제15권 제2호, 2003, pp.5~6

발전전략에 대해 이론적으로 규명하고, III장에서 개방거점전략의 도입과 관련하여 제주경제의 성장잠재력과 취약점을 중심으로 구조적 분석을 행한 후, IV장에서는 동북아 시대의 제주경제의 발전전략을 제시토록 한다.

## II. 개방거점전략에 대한 이론적 접근

개방거점이론은 지역경제학의 다양한 이론에 기초하고 있다. 개방경제하의 국제자본 등 생산요소의 지역간 이동에 관한 Heckscher-Ohlin의 교역이론, 신성장이론(new growth theory), Perroux에 의해 창안되고 Hirschman, Myrdal, Friedmann에 의해 발전된 성장거점이론 등이 그 기초가 되고 있다.

지역경제학에 있어서 개방거점전략은 국내지향적인 성장전략에서 탈피하여 국제무역, 자본, 기술의 유치를 통하여 경제발전과 경제구조조정을 촉진하기 위한 발전전략이다. 따라서 개방거점이란 국내의 여타지역에서 일반적으로 적용되지 않는 일단의 정책수단을 통하여 규제를 완화하는 한편, 각종혜택을 부여함으로써 수출입 및 투자 등 특정한 종류의 경제활동을 장려하는 제한된 범위의 지리적 공간으로 정의할 수 있다.<sup>4)</sup>

개방거점은 지역경제 발전전략으로서 다음과 같은 특성을 갖고 있다. 첫째, 개방거점은 세계경제에 완전히 열려있는 개방경제지대이다. 개방거점은 국가경제내 여타지역과 차별되는 특별지역의 설치를 통해 세계경제와 긴밀한 교류를 도모할 수 있도록 국가 전체의 경제규제 완화 및 자유화를 이루는 개방경제체제를 그 기반으로 한다. 개방거점에서는 외국인투자 유치 및 기업활동의 지원을 위해 다양한 인센티브가 제공되고 규제가 최소화되는 자유로운 기업환경이 조성된다.<sup>5)</sup>

둘째, 개방거점은 첨단·고도기술과 외국인 투자유치를 통해 산업발전을 이룰 수 있는 산업집적지이다. 선진 외국기업의 직접투자를 유치하여 국내기업에 대한 기술이전, 지식확산, 전시효과 창출이 용이하게 이루어지는 신산업지대이다.<sup>6)</sup>

셋째, 개방거점은 거점개발효과 및 지역간 산업의 전후방연계효과를 통해 지역경제 발전을 주도할 수 있는 선도산업이 입지하는 지역이다. 개방거점은 주변 배후지역에 대한 분극효과와 승수효과에 의하여 유휴노동력을 흡입하고, 산업간 연계발전을 이룩

4) Ge. Wei, *The Dynamics of Export-Processing Zones*, UNCTAD, Working Paper, 1999, pp.12~13

5) Madani, Dorsati, *A Review of the Role and Impact Export Processing Zones*, IBRD, 1999, pp.18~26

6) Miyagiwa, Kaz, "The Locational Choice for Free-Trade Zones" *Journal of Development Economics*, Vol. 40, 1993, pp.187~203

할 수 있는 산업복합체를 이룬다. 그 특징은 핵심적인 기간산업이 주축이 되어 주위 산업체와 함께 정착화이익과 도시화이익을 창출하게 된다.<sup>7)</sup>

이와 같은 개방거점은 선진국과 개발도상국의 경제발전과정에 오랜기간 동안 다양한 형태로 변모되면서 운영되어 왔는데, 오늘날 세계적으로는 70개 이상의 국가에서 850개 이상의 개방거점이 운영되고 있다. 세계 각국에서 설치·운영되고 있는 개방거점은 크게 국제교역중심형, 생산중심형, 생산·교역복합형, 업무지구형 등의 4가지 유형으로 나뉘고 있다.<sup>8)</sup>

국제교역 중심형 개방거점은 무역 및 물류산업을 중심으로 국제무역 활동에 편의를 도모함으로써 부가적인 경제적 이익을 도모하는 한편, 국제무역의 원활한 통로역할을 수행하는 지역이다. 국제교역 중심형 개방거점은 구역내의 수입물품에 대한 무역과 관련한 각종 제약조건을 면제함으로써 기업활동을 지원하고 각국 정부규제에 의한 경제활동의 왜곡효과를 완화함으로써 경제발전을 촉진시키는 효과를 가져온다. 교역중심형 개방에는 자유무역지구, 자유항, 통과지대, 수입촉진지역 등의 형태가 있다.

생산중심형 개방거점은 주로 개발도상국에서 제조업 부문의 외국인 직접투자 유치 를 통해 공업 및 수출의 진흥, 고용확대, 선진기술의 습득 등을 도모하기 위해 설치하는 지역이다. 생산중심형 개방거점은 외국인 직접투자에 의한 수출의 활성화와 외화조달 뿐만 아니라 제조업 분야의 자본형성을 통하여 경제성장을 촉진하는 수단으로 대부분의 개발도상국에 의해 활용되고 있다.

생산·교역복합형 개방거점은 제조업뿐만 아니라 무역, 생산, 금융 등 경제활동 전반에 걸쳐 폭 넓은 자유를 보장하는 지역을 의미한다. 수입관세의 철폐를 통한 자유무역의 허용, 외환의 자유화를 통한 국제금융활동의 자유보장, 외국인투자에 대한 각종 규제의 최소화 및 각종 인센티브 제공 국제공항·국제항·국제비즈니스센터 등의 완비를 통한 국제비즈니스 활동지원 등이 제공된다. 이들 지역은 해당지역이 갖고 있는 교통, 관광, 금융, 수송 등 다양한 기능상의 비교우위를 활용하고 완전히 개방된 자유로운 경제환경을 조성함으로써 국제무역, 생산 및 금융활동의 중심지로 육성하는 전략을 토대로 육성된다.

업무지구형 개방거점은 물류, 생산기능에 특화된 전통적인 개방거점에 추가할 수 있는 유형으로 역외금융센터, 정보처리지구 등이 포함된다. 역외금융센터는 역외금융업무를 수행하는 기관에 대하여 일정한 편의를 제공하고 규제를 완화함으로써 특정지역에 이들

7) Friedmann, J. "The Role of Cities in National Development" *American Behavioral Scientist*, Vol 12, No 5, 1969, pp.56~78

8) 김창남, 천인호, 「전계논문」, pp.6~7

기관을 유치하는 지역을 의미한다. 또, 정보처리지구는 도시의 일부지역 또는 특정지구 내의 일부지역에서 정보처리센터 개발을 위해 조성되는데, 주요기능인 자료처리, 소프트웨어 개발, 컴퓨터그래픽 등 첨단 통신 및 고속정보서비스를 제공하는 지역을 말한다.

이러한 개방거점전략은 지역경제 및 국민경제에 대해 그 영향이 매우 크게 나타나는데, 개방거점 발전전략에 의해 지역경제의 성장 발전에의 기여와 공간계획적 측면의 역할에서 많은 영향을 줄 수 있다. 개방거점 발전전략에 의한 외국인 직접투자기업 등 민간자본 투자기업의 지역내 입지는 지역고용 및 소득창출, 생산·판매활동 과정에서의 직·간접 산업연관효과, 그리고 외국인 직접투자기업이 입지한 지역경제 및 기관들과의 접촉과 협력을 통한 원활한 정보교류와 기술이전·기술혁신, 교육훈련 등 다양한 경로를 통하여 지역경제에 통합되고, 궁극적으로 지역경제에 긍정적인 영향을 미치게 된다.

지역경제 발전전략으로서 개방거점 발전전략은 제주경제의 성장발전에 많은 영향을 미칠 수 있다. 첫째, 개방거점 발전전략은 지역경제내 고용 소득창출효과를 가져오는 역할을 한다<sup>9)</sup>. 당해지역 경제외에서 제주 국제자유도시라는 개방거점으로 유입되는 외국인 투자자본은 고용창출효과를 가져오는데 자본집약적 산업보다는 노동집약적 산업에서 많이 이루어진다. 고용창출효과는 여러 가지 경로를 통하여 나타날 수 있다. 직접적으로는 외국인 직접투자기업에 의한 직접적인 고용창출로 인한 고용효과와 이들 기업의 경제적 활동결과로 나타나는 간접적 효과로 나타날 수 있다. 곧, 기업의 활동에 따른 전후방 연계효과, 소득증대로 인한 수요창출로 인한 고용증대 등의 효과가 나타난다.

둘째, 개방거점 발전전략은 산업구조조정 효과를 기대해 볼 수 있다.<sup>10)</sup> 외국인 직접투자 유치는 지역경제 측면에서 외국자본을 안정적으로 도입하여 고용 소득창출효과를 가져와 경제성장을 이루는 수단으로서 뿐만 아니라 해외 첨단기술과 선진 경영기법을 들여오으로써 산업구조 고도화를 이루는데 기여하여 지역경제내 산업구조조정 효과를 가져오게 된다.

셋째는 기술도입효과이다. 외국인 직접투자 등과 같은 민간자본의 국제적 이동은 기술의 이동을 필연적으로 수반하게 된다. 특히, 외국인 직접투자시 지역경제내 산업이 필요로 하는 신기술 또는 첨단기술의 이전이 이루어지면 해당 산업분야의 발달을 유도하게 된다. 일반적으로 볼 때 외국인 직접투자의 기술도입효과는 생산기술, 경영관리 능력과 정보, 규모의 경제 등을 가져오게 된다<sup>11)</sup>. 외국인 직접투자에 의한 신기술의

9) ILO, *Employment Effects of Multinational Enterprises in Industrialized Countries*, Geneva, 1981, pp.5~7

10) Lee Chung H. "Direct Foreign Investment, Structural Adjustment and International Division of Labor", *Hitotsubashi Journal of Economics*, Vol. 31, No. 2, 1990, pp.61~72

도입은 지역내 비효율적인 기업을 효율적인 기업으로 전환시키는 산업효율화를 가져 오게 된다. 또한, 외국인 직접투자기업의 지역내 유치를 통해 선진 경영기법의 도입이 가능케 된다. 선진 경영기법은 생산과정에서의 기업간 네트워크에 의해서 뿐만 아니라 지역내 다양한 기관과의 긴밀한 교류를 통해 습득된다.

개방거점 발전전략은 공간계획적 측면에서도 많은 역할을 하는데 첫째, 산업 Cluster의 형성을 가능케 한다. 지역경제의 활력거점인 산업클러스트는 지역경제의 활성화를 가져올 수 있는 전략적인 산업복합지대를 의미한다<sup>12)</sup>. 지역경제 활력거점인 산업복합지대는 産(생명공학, 화학, 전자, 통신, 기계 등의 첨단기술 산업군), 學(공과대학, 자연과학대학, 농업 및 해양수산관계대학, 민간연구소 등의 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 경제활력의 넘치는 산업지대 혹은 기술도시라 할 수 있다<sup>13)</sup>. 산업지대 개발은 BT, IT, ET, 신소재 등과 같은 첨단기술산업을 도입해서 산업구조를 지식집약화하고 고부가가치화하며, 동시에 지역내 기존산업과의 연계발전을 도모하여 산·학·주가 조화를 이룬 지역경제개발을 목표로 하고 있다.

둘째, 관광단지 등 단지계획을 효율적으로 추진케 한다. 관광단지는 관광진흥법 제2조에 의거 관광산업의 진흥을 촉진하고 관광객의 다양한 관광 및 휴양을 위하여 각종 관광시설을 종합적으로 개발하는 관광거점지역으로서 법에 의해 지정된 곳이라 할 수 있다. 관광단지 등 산업단지는 공간적으로 집적이익과 시너지효과를 형성케 하는데 필요한 기능간, 전문화된 기업들간의 네트워크화된 새로운 산업체제의 공간적 양식이다<sup>14)</sup>. 이와 같은 관광단지 등, 산업단지는 지역발전에 있어서 배후지역과의 공간적인 통합을 가능케 하는 지역발전의 거점이 될 수 있다<sup>15)</sup>. 1990년대 이후 본격적으로 시작된 기술발달, 경제의 개방화, 정보통신의 발달 등 사회구조의 변화에 따른 새로운 공간개발은 기능간 복합화와 전문화된 집적단지의 필요성을 강하게 요구하고 있다. 이러한 새로운 공간적 요구에 대응하기 위하여 개방거점전략으로 추진되어야 한다.

11) Gripaos P. R Gripaos and M Munday, "The Role of Inward Investment for Urban Economic Development", *Urban Studies* Vol. 34, No. 4, 1997, pp.15~17  
 12) Scott, A J, "Flexible Production System and Regional Development", *International Journal of Urban of Regional Research*, Vol. 14, 1998, pp.171~175  
 13) 권영섭, 허은영, 「지역 지식기반산업육성을 위한 잠재력 제고 방안 연구」, 국토연구원, 2000, pp.21~29  
 14) Friedman, J, *A Spatial Framework for Rural Development in Poor Nations*, Univ of California, 1974, pp.4~9  
 15) *Ibid.*, p.10

요컨대, 동북아시대 동북아경제권 형성에 대응하여 제주 국제자유도시 계획을 개방 거점발전전략으로 추진하는 것은 지역경제적 측면에서 고용 소득창출효과, 산업구조조정 및 고도화, 기술도입효과 등을 가져올 뿐만 아니라 공간계획적 측면에서 산업클러스트의 형성, 산업단지의 개발촉진 효과를 가져오는 역할을 하고 있다.

### III. 제주지역경제의 현황과 구조적 특성

#### 1. 제주지역경제의 현황

1970년대부터 제주지역경제는 관광주도형 지역개발전략을 추진한 결과 괄목할 경제성장에 힘입어 지역경제의 양적 규모는 물론, 산업구조의 질적 변화를 가져왔다. 제주지역경제의 성장추이를 살펴보면 2001년 제주지역총생산(GRDP)은 <표 1>에서 보는 바와 같이 4조 8524억원으로 1961년에 비해 1888배 수준으로 증가하였는데, 개방경제시대

<표 1> 지역총생산(GRDP) 및 1인당지역총생산(GRDP) 추이

구분 연도	총 생산(억원)			1인당 총생산(천원)		
	제주(A)	전국(B)	A/B	제주(A)	전국(B)	A/B
1961	25.7	2,942	0.0087	9	11.4	1.7895
1966	107.0	10,370	0.0103	32	35.2	0.9091
1971	308.7	34,167	0.0090	83	104	0.7981
1976	1,197.6	139,127	0.0086	285	389	0.7326
1981	4,625.2	455,281	0.01023	988	1,181	0.8366
1986	9,537.4	905,987	0.0105	1,923	2,207	0.8713
1990	17,184.8	1,714,881	0.0100	3,337	4,007	0.8328
1993	25,657.0	2,655,179	0.0096	4,977	6,817	0.7300
1996	39,527.0	4,184,790	0.0094	7,665	9,188	0.8342
1999	46,394.2	4,827,442	0.0096	8,600	10,302	0.8348
2000	48,095.3	5,037,850	0.0095	8,923	10,596	0.8421
2001	48,524.5	5,344,399	0.0090	9,002	11,241	0.8008
연평균성장률						
(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	
(1991-2001)	11.52	12.10		10.93	12.01	

주: 경상가격기준(단, GNP의 경우 1961, 1966년은 구계열)

자료: 국민계정(한국은행, 각 연도) 및 지역내 총생산(통계청, 2003)

이전 1990년 이전까지만 하더라도 연평균 24.5%의 높은 성장을 이룩하였다. 그러나 1990년대 개방경제시대에 들어와 11.5%로 급속히 낮아지고 있다.

제주지역 경제성장 및 그 구조변화는 지역총생산(GRDP)의 산업별 구조변화의 추이를 통해 알 수 있는 데, <표 2>에서 보는 바와 같이 1961년의 1차, 2차, 3차의 산업별 구성비가 56%, 11%, 33%에 불과하던 것이 2001년의 경우는 16%, 3%, 81%로 나타나 농업수산업과 광공업의 비중이 감소한 반면 관광산업을 비롯한 3차산업의 비중이 높아졌다.

<표 2> 산업부문별 지역총생산

(단위: %, 억원)

연도	1차산업		2차산업		3차산업		GRDP
	지역총생산	구성비	지역총생산	구성비	지역총생산	구성비	
1961	14.3	56	2.8	11	8.6	33	25
1966	65.5	61	9.0	8	32.5	30	107
1971	152.2	49	24.7	8	131.8	43	308
1976	600.0	50	31.1	3	566.5	47	1,197
1981	1,614.2	35	245.1	5	2,765.9	60	4,625
1986	4,043.9	47	381.5	4	5,112.0	59	8,650
1991	6,014.7	27	515.5	2	10,654.6	48	22,366
1996	7,253.2	32	1,076.3	4	10,654.6	66	40,145
1999	11,923.3	25	1,656.5	3	32,814.3	72	46,394
2000	10,719.1	22	1,844.6	3	35,532.0	75	48,095
2001	8,116.9	16	1,854.3	3	38,554.0	81	48,524

자료: 제주도 통계연보

제주경제의 성장추이를 보면 1961~1970년 10년기간 동안 25.3%(전국 평균 24.9%), 1971~1980년 27.9%(전국 평균 26.5%), 1981~1990년 16.5%(전국 평균 14.1%)의 성장률을 기록하고 있다. 그리하여 개방경제시대 이전, 1961~1990년 30년간 전국 총 GDP의 연평균 성장률(23.7%)보다 높은 24.5%를 기록하고 있어 고도성장을 실현한 것으로 나타났다. 그 결과 전국 GDP에서 제주지역 GRDP가 차지하는 점유비도 1961년의 0.8%에서 1990년 1.0%로 높아져 경제의 양적 규모가 증대된 것으로 나타났다. 이 같은 성장추이를 보면 제 1차 산업과 제 3차 산업이 지난 30년간 연평균 성장률이 각각 전국보다 4.5%, 2%의 높은 성장률을 기록함으로써 제주지역의 성장은 농업을 중심으로 한 제 1차산업과 관광산업 중심의 제 3차 산업에 의해 주도되었음을 보여주고 있다. 따라서 제주경제는 1차산업과 관광산업을 중심으로 한 3차산업의 급속한 발전에 힘입

어 1970년대 이후 지속적인 성장을 해왔는데, 그 결과 경제의 양적규모 증대는 물론 산업구조의 질적 변화를 가져왔다.

이와 같이 제주지역경제는 1970년대 이후 관광산업을 선도산업으로 하여 지역내 기존 산업인 농업, 건설업, 제조업, 도소매업 등 연관산업을 연계 육성하는 발전전략을 추구하여 왔는데, 그 결과 제주지역경제는 그 성장잠재력이 관광산업과 농업 등에서 나타나 제주경제의 지속적인 성장을 가져오는데 견인차 역할을 하여 왔다.

관광산업은 제주경제의 선도산업(leading sector)으로서 지속적인 성장을 유지함으로써 지역경제성장을 촉진시켜 왔는데, 관광산업의 성장추이를 보면 1970년대 이후 급격하게 증가하여 왔다. 제주 방문 관광객은 <표 3>에서 보는 바와 같이 1961년 1만 1천명, 관광수입 2천 3백만원에 불과하던 것이 1960년대 10년간 46.4%, 1970년대 11.8%, 1980년대 16.3%로 급속하게 증가하면서 지역경제 성장의 주요원천이 되었다. 그러나 1990년대에 들어와 그 성장률이 3.9%로 떨어지고 있는데, 이는 1989년 1월 해외여행 자유화 조치 이후 국내관광시장이 개방되면서 도내 관광산업의 취약한 경쟁기반에 의해 성장이

<표 3> 관광객 및 관광수입의 추이

(단위: 명, 백만원)

연도	구분	관광객			관광수입
		내국인	외국인	계	
1961		11	(190)	11	23
1966		106	2	108	227
1971		294	13	308	2366
1976		349	20	369	6753
1981		682	42	724	42825
1986		1492	115	1842	143755
1991		2929243	275371	3204614	513200
1995		3754960	241884	3996884	889500
1996		3934702	209253	4143955	1017900
1997		4178789	184403	4363192	1075500
1998		3067415	223701	3291116	955800
1999		3419871	246965	366836	1029500
2000		3822509	288425	4110934	1497500
2001		3907524	290050	4197574	1495700
2002		4226019	289496	4515515	1526500
<b>연평균성장률(%)</b>					
1961~1970				46.4	46.7
1971~1980				11.8	49.5
1981~1990				16.3	32.5
1991~2002				3.9	12.3

정체되고 있다.

제주농업은 1960년대 이후 1990년대 중반 개방경제시대 이전까지, 그 구조적 변화를 가져오면서 제주 지역경제의 성장에 주요한 역할을 하여왔다. 제주농업은 그 성장추이로 볼 때 1960년대 10년간 50.7%, 1970년대 55.2%, 1980년대 21.9%로 급속하게 증가하면서 지역경제성장의 주요 원천이 되어 왔다. 특히, UR농산물시장의 전면 개방 이전까지는 감귤생산은 그 재배면적 확대와 생산량 증가에 의하여 제주농업 성장에 크게 기여하여 왔다. <표 4>에서 보는 바와 같이 1961년 64ha, 388M/T, 농가수입 1억3천만원에 불과하던 것이 1971년 584ha, 5972M/T, 감귤수입 14억 3천만원, 1981년 15000ha, 생산량 247780M/T, 감귤수입 784억원, 1991년 20214ha, 생산량 556350M/T, 감귤수입 4251억원을 달성하여 지역경제성장에 크게 기여하였다. 그러나 1990년대에 들어와 그 성장세가 크게 떨어지고 있는데, 1997년 감귤시장이 전면 개방되면서 오렌지 등 경쟁과실 수입의 대량으로 이루어져 감귤가격 폭락에 의해 그 성장 기반이 무너지고 있다.

<표 4> 감귤 생산량 및 감귤수입의 추이

(단위: ha, M/T, 백만원)

연도	구분	면적	생산량	감귤수입
1991		64	388	133
1996		659	1722	276
1971		5840	5972	1433
1976		11566	50432	16138
1981		15000	247780	78400
1986		16958	333100	141598
1991		20214	556350	421598
1995		21605	614770	433447
1996		25802	480000	607932
1997		25781	693200	400862
1998		25860	543980	515798
1999		25823	638740	321709
2000		25796	563420	370811
2001		25408	646023	361667
2002		25207	789000	-
연평균성장률(%)				
1961~1970			38.7	50.9
1971~1980			59.9	55.2
1981~1990			16.5	21.9
1991~2002			14.3	6.8
1997~2002			10.9	-6.1

제주도내 건설업과 도소매업의 경우도 개방경제시대 이전까지 지속적인 성장을 유지하면서 지역경제성장에 많은 기여를 하였다. 제주도의 건설업은 그 역사가 약 40년으로 비교적 짧지만 성장속도는 타 산업에 비해 빠른 성장을 유지하여 제주지역 경제구조상의 위치에서 보더라도 포괄적인 역할을 하여 왔다. 제주도의 건설업은 1970년대, 1980년대 제주도종합개발계획을 추진하면서 사회간접자본의 건설, 주택공급 등을 통하여 제주지역 경제발전에 기여하면서 성장하여 왔다. 건설업 현황을 보면 건설 사업채수는 1976년에 67개, 건설수주액 60억원, 1990년 산업채수 302개, 건설수주액 5102억원, 2001년에는 1101개, 건설수주액 1조 2680억원에 달하고 있는데 1976년 이후 사업채수는 14배, 건설수주액은 211배로 증가한 것으로 나타났다. 그러나 업체당 수주액은 1976년 9천만원에서 연평균 21% 증가하여 1990년 16억 8천만원으로 피크를 이루었다가 2001년 11억원으로 낮아지면서 전국업체당 수주액에서 볼 때 59%에 불과하여 규모의 영세성을 탈피하지 못하고 있다. 이는 건설시장개방에 따라 1989년 건설업 신규면허가 허용됨에 따라 한정된 수주물량 부족으로 기업환경이 극히 어려운 가운데 수주경쟁이 치열해져 일부 건설업체의 경우 도산되는 사태를 맞고 있다.

이와 같이 제주지역경제는 1970년대 이후 관광산업을 선도산업으로 하여 지역내 기존산업인 농업, 건설업, 도소매업, 제조업 등 연관산업을 연계 육성하는 발전전략을 추구한 결과, 개방경제시대 이전까지 지속적인 성장을 유지함으로써 지역경제성장에 크게 기여하였다.

제주경제가 60년대 이후 30년간 고도성장을 달성할 수 있었던 성장요인은 첫째, 관광주도형 지역개발계획을 추진하여 관광산업의 공급기반을 구축함으로써 관광산업의 지속적인 성장에 의해 달성되었다. 1970년대의 제주도 종합개발 10개년 계획, 1980년대의 특정지역 제주도 종합개발계획 등 관광주도형 지역개발계획이 본격적으로 추진됨으로써 70년대 이후 여가수요 증가에 부응하여 국민관광의 수용능력을 갖추게 되었다. 그 결과 제주공항 및 항만, 관광지개발이 이루어짐으로써 관광산업의 고도성장을 실현할 수 있었다.

둘째, 농업의 구조변화를 통해 지역경제성장에 기여하였기 때문이다. 제주농업은 그 구조적 변화를 가져오면서 지역경제성장에 주요한 역할을 하여 왔다. 1960년대에 들어와 유채, 고구마, 부업축산 등의 사육 및 재배가 확대되었고 1970년대 이후에는 수익성이 높으며 생산성 증가가 빠른 감귤, 겨울채소, 기업축산이 확대되었으며 1980년대에 들어와 자본집약적이고 기술집약적인 바나나, 파인애플 등의 시설재배업이 확산되어 제주지역 경제성장에 크게 기여했다.

그러나 제주경제는 1990년대 들어 급속한 국제경제 환경변화를 가져와 제주지역경제

내 전 산업의 개방화시대를 맞으면서 적응위기를 겪고 있다. 제주경제는 1960년대 10년간 25.3%, 1970년대 27.9%, 1980년대 16.5%의 고도성장을 이룩함으로써 전국평균보다 0.8%포인트 이상의 성장을 가져 왔으나 1990년대에 들어와 개방화시대를 맞으면서 11.5%로 떨어져 전국평균 12.1%보다 낮은 것으로 나타나 경제 활력이 급속히 떨어졌는데, 특히 1997년 감귤 등 농산물시장이 전면 개방되면서 성장정체를 맞고 있다. 1990년대 중반이후 UR에 의해 무한경쟁시대를 맞아 제주경제의 주력산업이라 할 수 있는 감귤을 중심으로 한 농업과 관광산업의 대외경쟁력이 약화되면서 제주경제의 성장정체를 가져오고 있다.

## 2. 제주지역경제의 구조적 특성과 문제점

1995년대 UR협상 타결에 의해 WTO체제가 강화되어 도내 전 산업의 개방화시대를 맞아 농업 등 전 산업이 경쟁력이 약화되면서 제주지역경제는 적응위기를 겪고 있다. 제주지역경제의 경우 개방경제시대 이전에는 1960년대 10년간 25.3%, 1970년대 27.9%, 1980년대 16.5%의 고도성장을 이룩하여 전국 평균보다 0.8% 포인트 이상의 성장을 가져왔는데, 주로 농업을 중심으로 한 1차산업과 관광산업 관련분야의 제 3차산업에 의해 주도되어 왔음을 보여주고 있다.

그러나 1990년대 중반이후 UR에 의해 제주도내 전 산업이 시장개방되어 개방화시대를 맞으면서 경제성장률이 급속히 떨어져 제주지역경제가 장기적인 침체기를 맞고 있다. <표 5>에서 보는 바와 같이 1996년부터 농림어업의 성장률이 -14.1%로 나타나 성장정체기에 들어서고 있는데, 그 주된 원인은 농업의 경쟁력 약화 때문에 있다고 할 수 있다. 다시 말하여 그동안 제주지역경제의 지속적인 경제성장을 가져오는데 견인차 역할을 하였던 농업과 관광산업이 시장개방이후 경쟁력이 약화되어 성장 정체기를 맞으면서 나타난 결과라 할 수 있다.

개방경제시대를 맞아 제주지역경제는 장기침체기에 들어가면서 적응위기를 겪고 있는데, 그 원인은 어디에 있는가. 첫째, 관광산업의 경쟁력 약화가 주된 요인이 되고 있다. 관광산업은 1970년대 10년동안 11.8%, 1980년대 16.3%로 높은 성장을 함으로써 지역경제성장을 촉진시켰으나, 1990년대에 들어와 3.9%로 나타나 활력이 급속히 떨어진 것으로 나타났다.

최근 제주 관광동향을 보면 4월 들어 사스의 영향과 국내 경기침체로 신혼여행객과 골프관광객 등이 일시적 증가세를 보이고 있으나 1997년 이후 그 증가추이는 정체기에 들어가고 있는 것으로 나타났다. 더구나 관광객의 여행경비 지출감소현상이 지속되고

<표 5> 제주지역 산업별 성장률 추이

(단위: %)

연도 산업	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	연평균 (1991~1999)
농림어업	25.7	-1.5	1.8	24.4	29.9	-14.1	8.1	-1.9	12.9	-10.1	-24.2	4.68
광업	59.5	55.9	-13.2	29.6	3.1	12.4	1.7	-12.3	8.0	14.8	-26.8	12.0
제조업	17.5	4.8	7.3	11.8	8.7	10.5	6.8	-11.0	12.6	11.0	2.7	7.4
천기가스 수도사업	19.6	17.5	20.1	15.7	9.6	5.4	21.9	-7.2	6.2	22.5	14.5	13.1
건설업	30.2	11.8	4.3	7.7	11.7	23.8	21.7	-10.9	-3.6	5.5	3.0	9.4
도소매업	14.5	11.5	8.1	16.1	8.7	9.5	17.5	-8.7	14.8	10.2	7.8	10.0
음식숙박업	35.0	24.3	16.4	17.6	19.2	11.2	8.3	-20.9	35.5	12.2	5.7	14.7
오수창고업	41.1	4.9	20.8	46.3	9.2	10.1	1.8	-15.2	7.3	13.1	14.4	13.9
통신업	21.7	6.6	-0.7	14.8	16.6	16.5	5.2	0	2.2	3.6	9.9	8.7
금융 및 보험업	36.9	25.9	22.7	29.7	8.7	10.9	-14.1	-0.1	23.8	-1.8	11.3	13.9
부동산임대 사업서비스	19.9	13.1	18.1	38.0	13.1	24.2	0.1	4.2	5.6	6.7	6.2	13.5
사회 및 개인서비스	29.1	21.7	15.1	24.0	8.9	21.2	15.8	4.6	13.3	19.5	22.0	17.6
정부서비스	19.7	20.6	11.8	17.5	11.8	15.0	15.6	-9.0	7.6	2.5	11.9	11.2
계	25.1	9.0	8.8	21.7	16.1	7.2	11.2	-6.5	11.1	3.6	0.8	11.52

있는데, 이로 인해 관광 관련 업체에 영향을 미쳐 관광산업 관련 분야의 경제활력을 더욱 떨어뜨리고 있는 것으로 나타났다.<sup>16)</sup>

이는 제주도가 관광목적지로서의 경쟁력이 약화되었기 때문에 나타나고 있는 문제점이라 할 수 있다. 한마디로 1990년대 들어와 국내관광시장이 전면 개방되면서 겪고 있는 적응위기라 할 수 있다. 그 동안 제주도는 1989년 해외여행자유화 조치이전까지는 국내에서 관광목적지로서의 독점권을 향유할 수 있었으나 1990년대 들어와 국내관광시장이 전면 시장개방되면서 이러한 독점권을 더 이상 유지하기가 어려워지게 되었다. 특히, 국내에서도 각 지방자치단체들이 지역경제 활성화를 위해 대규모 관광단지개발계획 등을 추진하면서 국내관광수요가 전국적으로 분산되면서 제주도가 경쟁력 있는 관광지로서 위치가 흔들리게 되었다. 이들 여러 지역의 관광지는 자원성에 있어서는 제주도에 미치지 못하지만 시장성이나 접근성에 있어서는 제주도보다 경쟁력이 월

16) 김태보, "제주지역 경기침체의 원인과 활성화 대책", 「지역경제살리기 범시민대토론회」, 2003년 제주학회특별학술회의 주제발표자료, 2003, pp.24~25

등한 것으로 평가되고 있다.

둘째, 제주지역경제의 주력산업인 농업의 성장정체가 또 하나의 주된 요인이 되고 있다. 그 원인은 UR에 의해 농산물시장이 전면적으로 개방되어 무한경쟁시대를 맞아 도내 농업의 경우 경쟁력이 약화되었기 때문에 나타난 결과라 할 수 있다. 제주농업은 1990년대 초부터 농산물시장 개방을 맞게 되었다. 우리나라가 IMF 14조국, GATT 18조국을 졸업하면서 지역경제성장에 크게 기여하였던 바나나, 파인애플 등이 최초로 1991년 시장개방되어 경쟁력에 밀려 폐농화를 맞게 되었다. 이어서 1993년 UR협상타결에 따른 농산물시장개방의 경우도 지역경제의 성장정체를 가져온 주된 요인이 되었는데 1995년부터 감귤산업이 전면 시장개방되면서 수입물량증가에 따른 가격폭락에 의해 경쟁력을 잃게 되었다.<sup>17)</sup>

이와 같은 제주농업의 위기는 이미 예견된 바가 있는데, 제주농업은 1990년대초 GATT 18조국의 졸업, UR에 따른 농산물시장의 전면개방 등 1997년부터 감귤산업이 전면 시장개방되면서 수입물량증가에 따른 가격폭락에 의해 경쟁력을 잃게 되었다. 따라서 최근 내리 4년간 감귤값 폭락사태는 이미 예견되었던 결과라 볼 수 있다.<sup>18)</sup>

요컨대 제주농업은 1990년대 중반이후 UR에 의해 시장개방이 전면적으로 이루어지는 개방경제시대를 맞아 경쟁력을 향상시킬 수 있도록 농업구조조정이 적절하게 이루어졌어야 하는데, 이에 대응하여 품질경쟁력 강화, 생산구조의 조정, 생산자 단체의 조직화 등 농업구조조정이 적절하게 이루어지지 못함으로써 적응위기를 겪고 있다.

셋째, 건설업 및 도소매업의 구조조정 부진도 제주지역경제의 성장정체 요인이 되고 있다. 건설업 및 도소매업의 경우 신규업체 증가에 따른 업체간 과당경쟁으로 경영수지가 악화돼 만성적인 자금난에 봉착해 있는 것도 경제의 어려움을 가져오는 요인이 되고 있다. 제주도내 건설업체들은 건설수주시장의 한계에 따른 물량부족으로 기업환경이 어려움을 겪고 있는데, 건설시장의 전면 개방에 따른 건설업 신규면허가 자유화되면서 제주지역내 수주경쟁이 더욱 치열해져 일부 건설업체들이 계속 도산사태를 맞고 있다.

이같은 현상은 도소매업에서도 마찬가지로 나타나고 있다. 1996년 유통시장의 전면개방은 외국의 대형할인업체가 국내의 주요 도시에 진출함과 더불어 국내의 대형유통업체는 지방으로의 진출을 확산시켰다. 제주지역에도 1996년 11월 E마트제주점이 신설되어 제주지역 유통업체에 가격파괴의 붐을 일으킨 것을 시작으로 6개의 대형할인점이 제주로 진입해 들어왔다. 이와 같이 유통산업의 전면개방에 따라 경쟁관계에 있는 식음료품 소매업이 경쟁에 밀리면서 상당수의 도소매업체가 퇴출되거나 적응의 위기를 겪고 있다.

17) 「상계논문」, pp.25~26

18) 「상계논문」, p.27

특히 식음료품소매업의 경우 유통시장개방이 이루어지기 이전과 최근과를 비교해보면 기존 소매업체의 절반 정도가 한계기업으로 밀리면서 시장에서 퇴출된 것으로 나타났다.

넷째, 제주지역경제가 국가경제에 크게 의존되어 있다는 것이 문제가 되고 있다. IMF 이후 국가경제가 장기 침체에 들어서면서 제주경제 불황을 더욱 가속화시키고 있다. 제주경제는 80% 이상이 지역외수요, 곧 국가경제의 수요에 의해 결정되고 있어 국가경제의 호·불황에 직접적으로 매우 큰 영향을 받는다.<sup>19)</sup> 특히, 일부 제조업 및 건설업을 제외하고는 제주도내 관광산업·농수산업 등의 성장이 국가경제 수요에 의해 좌우되고 있다. 최근 국가경제는 금년 들어 경기하강 국면에 진입하면서 경기하락세가 두드러지게 나타나고 있는데, 이 같은 국가경제의 침체는 제주지역경제에 많은 영향을 끼치고 있다.

이처럼 최근 두드러지게 나타나고 있는 제주경제의 장기적 침체현상은 경기순환상의 일시적 불황이라기보다는 고비용-저효율 구조의 심화에 따른 복합불황이라는 점에서 문제의 심각성을 드러내고 있다. 최근 제주경제가 겪고 있는 경제불황은 일시적·순환적인 것이 아니라 장기지속형의 구조적 요인에 의한 것이다.<sup>20)</sup> 1990년대 중반이후 나타나기 시작한 관광산업의 경쟁력약화, 농산물 시장개방에 따른 농업의 적응위기, 건설업의 과당경쟁에 의한 경영수지 악화 등은 1~2년 사이에 해결될 문제가 아니라 장기적으로 지속되는 문제이기 때문이다.

#### IV. 동북아시아 시대 제주지역경제의 대응전략

##### 1. 동북아시아 시대 제주지역경제의 과제

동북아시아를 맞으면서 제주지역경제를 둘러싸고 있는 대내외적 환경변화가 더욱 빠르게 진행될 전망이다. 첫째, 한·중·일 3국을 중심으로 동북아경제권이 형성되면서 동북아시아가 도래할 전망이다. 한·중·일 3국을 중심으로 하는 동북아경제권은 유럽의 EU 및 북미의 NAFTA와 함께 세계 3대 경제권의 하나로 부상하고 있다. 2000년 기준 동북아경제권의 인구는 약 15억명으로 세계인구의 25%를 차지하고 있고, 동북아경제권의 GDP는 세계 GDP의 약 22%를 차지하고 있는데, 2010년에 가서는 세계 GDP의 30%가 넘을 것으로 전망하고 있다. 2000년 기준 동북아의 물동량은 세계 물동량의 28.1%를 차지하고 있으며 교역규모도 세계 교역량의 13.8%에서 2010년에는 30%

19) 「상계논문」, p.28

20) 「상계논문」, pp.28~29

로 확대되어 교역량의 규모가 약 10조 달러에 달할 것으로 전망되고 있다. 특히, 동북아경제권에 있는 중국경제가 급부상할 것으로 예견되고 있는데, 2000년 중국 GDP가 1조 달러가 넘었는데 2050년에 가서는 GDP 18조 달러에 이르러 세계 최대의 경제국으로 진입할 전망이다.<sup>21)</sup>

동북아가 세계 3대 경제권으로 부상되면서 동북아시아 지역 관광이 급성장할 것으로 예견되고 있다. 동북아시아 지역 내 관광시장 규모는 2002년 2403만명으로 2010년까지 연평균 7.7%로 높은 성장을 기록하여 관광객수 1억 900만명이 넘을 것으로 전망되고 있다.<sup>22)</sup> 이처럼 동북아가 세계 3대 경제권의 하나로 부상되면서 동북아 지역관광의 급성장이 예상되고 있는데, 이러한 동북아시아 관광의 발전은 제주도에겐 새로운 기회요인이며, 또한 위협요인이 되고 있다.

둘째, DDA에 의하여 WTO체제가 더욱 강화될 전망이다. 세계교역질서를 새롭게 규율하게 될 도하라운드 협상이 진행되고 있는데, 이번 도하라운드 협상의 최대 이슈가 농산물 시장개방으로 좁혀지면서 우리농업에 엄청난 타격이 예상되고 있다. 도하라운드 협상이 미국을 비롯한 농산물 수출국들에 의하여 주도될 경우 △모든 농산물에 대한 관세 대폭 삭감 △수출보조금의 대폭 감축 또는 삭제 △내년까지 농업분야 개방계획 제출 등이 강력하게 요구되고 있다.<sup>23)</sup>

본격적으로 진행되고 있는 도하라운드 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 93년말의 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 농산물시장의 전면적인 개방 등 차선의 대책을 마련토록 한다는 것이다. 관세율이 대폭 감축된 가운데 농산물 시장개방이 가속화되는 경우 제주농업은 '보호막 없는 경쟁'에서 세계적 농민이 되지 않고는 살아남기 힘든 무한경쟁시대

21) 안충영, "동북아시아 자유무역과 한국의 물류거점화의 과제", 「동북아시아 자유무역권 형성과 물류협력 -제7회 동아시아국제심포지움(2003)」, 부산발전연구원·동아시아종합연구소, 2003, pp. 43~47

22) 최승담, "21세기 동북아시아의 관광발전과 제주도의 역할", 「동북아시아 어떻게 대비해야 하는가?」, 제주학회 제23회 전국학술대회 주제발표자료, 2003.12, pp.2~4

23) 채욱·최낙균, 「WTO뉴라운드 협상의 전망과 한국의 협상력 제고 방안」, 대외경제정책연구원, 2003, pp.16~39

를 맞게 된다.

셋째, 칠레 등과의 자유무역협정 체결은 제주농업을 무한경쟁시대로 내몰고 있다. EU·NAFTA 등 세계경제가 소수의 시장으로 통합되는 지역화가 빠르게 진행되면서 우리나라 경제도 세계 여러 국가와 지역시장에 통합될 전망이다. 최근 세계경제는 국가간의 경제통합이 붐을 이루고 있는데, EU가 남미의 메르코슈와 자유무역지대를 형성하고, 2003년 ASEAN자유무역협정이 발효되어 아시아자유무역지대가 형성되고, 2005년 남북아메리카 34개 나라를 중심으로 미주자유무역지대가 출범케 된다.<sup>24)</sup>

우리나라의 경우도 칠레와 자유무역협정을 체결한 데 이어 싱가포르, 뉴질랜드 등 세계 주요 국가들과의 자유무역지대 형성을 확대해 나가려 하고 있다. 특히 이와 관련하여 우리의 주변 국가인 일본, 중국과의 자유무역협정체결의 문제도 검토중인 것으로 알려지고 있다.

넷째, 대내적으로는 국가균형발전정책에 따른 지방분권이 강화될 전망이다. 지역경제 정책을 스스로 주도적으로 계획, 집행할 수 있는 지방자치의 기반이 확대되고 있다. 우리는 지금까지 국가주도의 산업정책을 추진해 왔다. 수출위주의 경제정책은 우리의 산업정책을 국가중심의 수출위주 산업정책으로 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 기반 시설로서 계획되고 건설되었으며, 각 자치단체는 그 과정에서 국가 경제정책 수행의 동반자라기 보다는 수혜자로서, 그리고 각종 산업기반시설의 건설에 대해 토지와 노동력 공급의 역할을 맡아 왔다. 그러나 앞으로는 국가균형발전정책에 따른 지방자치제가 강화됨에 따라 우선 각 자치단체마다 개별적인 지역경제정책을 원활하게 수행할 수 있게 되었으며, 또한 하지 않으면 안되게 되었다.

21세기에 들어와 제주지역경제가 급변하는 대내외 경제환경의 변화를 슬기롭게 극복하고 선진 지역경제로 발전할 수 있는냐하는 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 구조적 문제점을 가지고 있다. 이에 더해 21세기에 들어와 대외 경제환경은 뉴라운드 출범에 의해 세계시장을 하나로 하는 자유무역주의와 역내 경제이익만을 강조하는 지역주의가 교차되면서

24) 정인교, 「FTA시대에 어떻게 대처할 것인가?」, 대외경제정책연구원, 2001, pp.20~29

제주지역 경제의 진로에 대한 모색을 어렵게 하고 있다.

동북아시아의 도래, 새로운 라운드에 의한 WTO체제의 강화, 칠레와의 자유무역협정, 분권화시대의 대두 등의 대내외 환경변화는 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 들어와 제주경제는 대내외 경제환경의 변화에 의해 무한경쟁시대를 맞으면서 적응의 위기를 맞고 있는데, 새로운 변신을 꾀하지 않을 수 없다. 앞으로 감귤중시의 1차산업과 경쟁력 없는 관광산업만으로는 적응 위기를 헤쳐나갈 수 없다.

## 2. 동북아시아대 제주지역경제의 발전전략

제주경제는 대내외 경제환경의 변화에 의해 무한경쟁시대를 맞으면서 적응의 위기를 맞고 있는데, 새로운 변신을 꾀하지 않을 수 없다. 앞으로 감귤 중시의 1차산업과 경쟁력 없는 관광산업만으로는 적응 위기를 헤쳐나갈 수 없다. 이제, 제주지역 경제발전을 위한 획기적인 전략수단 모색이 절실히 요구되고 있다. 향후 제주지역경제가 선진 지역 경제로 도약하기 위해서는 그 동안의 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 동북아 경제권 형성에 대응하여 제주도의 개방거점 발전전략을 적극 추진하는데 있다.

이상과 같은 관점에서 제주지역경제가 대내외 경제환경의 변화에 대응하면서 선진 지역경제로 도약하기 위한 지역경제정책의 기본방향을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 21세기 동북아시아대를 맞아 제주경제의 지속적인 성장 발전을 위한 전략은 개방거점 전략수단으로서 국제자유도시의 적극적인 추진에서 찾아야 한다. 제주도는 1970년대 이후 관광주도형 지역개발정책을 실시하여 왔다. 이와 같은 관광주도형 지역경제개발전략은 국민경제 및 지역경제적 측면에서 제주도에 많은 영향을 미쳤다. 국민경제적 측면에서 국제수지와 고용증대효과의 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 향상시키는 데도 기여함으로써 긍정적인 역할을 하였다. 그러나 부정적 영향도 적지 않게 나타났는데, 지역소득의 유출문제, 도민들의 개발에의 참여부진 및 지역투자 부진, 지역간·산업간 개발격차의 심화 등의 경제적 문제점이 나타났다<sup>25)</sup>

21C를 맞아 제주지역경제는 동북아시아의 도래 등 급속한 환경변화를 겪고 있는데, 이에 대비하여 새로운 개방거점 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 의미한다. 현실적으로 개방거점으로서 자유지역이란 자유항, 수출자유지역, 보세구역, 투자자유지역 등 정부가 특별히 지정하는 모든 것을 포괄하는 개념으로 파악되고 있다.

개방거점 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. 21C에 들어와 동북아시아가 가장 역동적으로 경제성장을 지속하는 세계의 성장센터가 되고 있는데, 이에 따라 환동해경제권, 환황해경제권, 한·일해협경제권 등의 중심에 있는 제주의 역할은 더욱 확대되어 나아갈 것이다.

둘째, 제주경제내 산업구조조정과 구조고도화를 이룰 수 있도록 개방거점 발전전략이 추진되어야 한다. 제주경제의 산업구조조정은 농업·관광산업 등 기존 주력산업의 고부가가치화와 유망 신산업의 육성·개발을 위한 산업정책을 실현하는 방향에서 추진되어야 한다. 향후 제주농업의 고부가가치화는 농작물 개량과 생산성 향상에 기여할 수 있는 신기술로 등장하고 있는 생물산업공학과 연계에서 찾아야 한다. 제주지역은 아열대성 최대 원예작물 생산지, 해양관련의 다양한 어종 및 식물분포 등의 입지요인을 고려할 때 생물산업내 농업 및 육상식물, 해양자원과 연계한 생물산업공학의 유치가 가능한 지역이다<sup>26)</sup>. 이와 같이 제주경제내 산업구조 고도화를 가져올 수 있는 유망 신산업은 생물산업외에 물류산업, 환경산업, 금융산업, 회의산업, 문화산업이 개발·육성되어야 한다.

25) 김태보, "제주종합개발의 방향과 과제", 「논문집」, 제주대학교 제38집, 1994, pp.206-211.

26) 김태보 "지방화시대의 제주지역경제의 발전전략", 「사회발전연구」 제16집 제주대학교 사회발전연구소, 2000, pp.56~57

셋째, 지역경제 활력거점인 산업클러스트 형성과 관광단지를 개발·촉진시킬 수 있도록 개방거점전략이 추진되어야 한다. 첨단과학기술단지, 제주공항 자유무역지대, 관광단지 등을 지역경제 활력거점으로 육성하여 지역내 기존 산업군과 연계하여 산업복합지대로 개발할 때 집적경제와 지역경제 성장·발전의 시너지 효과를 창출할 수 있다<sup>27)</sup>. 첨단과학기술단지 등, 산업클러스트인 산업복합지대 개발은 바이오테크놀로지, 메카트로닉스, 신소재 등과 같은 첨단기술산업을 도입해서 산업구조를 지식집약화하고 고부가가치화하며, 동시에 지역내 기존산업과의 연계 발전하여 산·학·주가 조화를 이룬 지역경제개발을 실현할 수 있다<sup>28)</sup>.

요컨대 동북아시아의 도래 등 대내외 경제환경의 변화에 대응하면서 제주지역경제가 선진 지역경제로 도약하기 위한 지역경제정책의 기본방향은 국제자유도시의 적극 추진, 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 유망 신산업의 개발, 육성이 필요하다. 제주지역경제의 성장 원천이었던 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 조성 과 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 생명공학 분야의 중점 육성이 필요하며, 이를 통해 침체된 도내 농업부문을 활성화하고 고부가가치 첨단산업으로 전환시켜 나가는 노력이 필요하다.<sup>29)</sup>

27) 권영섭, 허은영 「지역 지식기반산업육성을 위한 잠재력 제고 방안 연구」, 국토연구원, 2000, pp. 17~19

28) 대한상공회의소 한국경제연구센터, 「지방자치단체의 산업구조 개편방안」, 1997, pp.31~35

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 22.1%의 높은 증가율을 보이는 미래 유망산업으로 인식되고 있다. 제주지역은 아열대성 최대 원예작물 생산지, 해양수산 관련의 다양한 어종 및 식물분포, 다양한 관광자원 등 입지요인을 고려할 때 생물산업내 농업 및 육상식물, 해양자원과 연계한 생물산업 유치가 가능한 지역이다.<sup>30)</sup>

환경산업의 경우 환경오염이 악화됨에 따라 국내적으로는 쾌적한 환경수요가 증대하는 가운데 국제적으로도 WTO체제 강화에 의해 환경규제의 압력이 갈수록 거세어질 움직임 보이고 있어 환경산업의 수요는 증가할 전망이다. 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.

물류산업의 육성도 제주도의 국제자유도시 조성을 성공적으로 추진하기 위해 필요하다. 전통적인 물류업종인 운송업, 창고보관업 외에 선진국형 물류서비스를 제공하는 새로운 물류업종인 도매배송업, 종합물류업, 제 3자 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 요충이

29) 김태보, "제주지역 경기침체의 원인과 활성화 대책", 「지역경제살리기 범시민대토론회」, 2003년 제주학회특별학술회의 주제발표자료, 2003, pp.34~35

30) 「상계논문」, p.35

며 관광지로서 주변지역의 회의수요를 충족시켜 줄 수 있는 여건을 갖추고 있어 국제 회의산업은 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 있다.

둘째, 제주 국제자유도시가 개방거점으로서 기능을 강화하기 위해서는 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 긴요한 것이 된다.

텔레포트는 전기통신과 항구의 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 의미한다<sup>31)</sup>. 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 초고속 통신망, 전력시설, 항온항습 장치, 서버 등 관련 시스템을 갖추고 기업들의 정보시스템 관리를 체계적이고 통합적으로 추진하는 것이다. 이러한 Teloport는 현재 인터넷데이터센터(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.

31) 대한상공회의소 경제연구센터, 「21C 떠오르는 산업」, 2000. pp.78~88.

또한, 제주가 개방거점 발전전략에 의해 환태평양경제권의 지경학적 중심지로서의 기능을 강화하기 위해서는 대규모의 컨벤션센터 이외에 견본시(messe)를 설립하여야 한다. 정보화·국제화시대에 있어서의 컨벤션과 견본시는 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, 개방거점으로서 국제자유도시를 성공적으로 조성하고, 나아가 산업의 첨단화·고도화를 위한 과학기술단지를 성공적으로 추진하기 위해 효율적인 외국인 투자유치 대책을 마련토록 한다. 국제자유도시를 성공적으로 조성하기 위해서는 보다 많은 외국 기업들을 유치하여야 하는데, 이를 위해서는 유치 경쟁국보다 나은 세제 혜택과 양질의 사회간접자본시설 확충, 그리고 투명하고 신속한 행정 여건을 제공하여야 한다. 특히, 첨단과학기술단지, 자유무역지대 등 7대 선도프로젝트를 중심으로 국제자유도시계획을 효율적으로 추진하기 위해서는 단지조성, 관광단지 등의 개발에 있어 토지를 어떻게 용이하게 확보하느냐가 성패의 관건이 되고 있다. 따라서 토지취득 절차를 간소화하는 것이 매우 긴요한데, 이와 관련하여 토지수용제도를 도입하는 것도 적극 검토되어야 한다.

외국인 투자기업의 유치를 촉진하기 위해서는 획기적인 유인체제를 마련하여야 한다. 투자환경 조성과 관련하여 외국인 투자기업에 대해 산업용지를 저렴하게 공급하는 것 외에 외국인 투자기업에 대한 One-Stop서비스 체제를 구축토록 한다. 외국인 투자기업이 개별토지를 확보하여 기업을 설립하는 경우 기업설립에 관한 민원—사업계획 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 외국인 투자기업들이 국내에서 영업활동을 벌이기 위해서는 투자 인허가 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 투자촉진을 위해 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, 특화산업진흥을 비롯한 효율적인 외국인투자 유치 등의 시책을 자율적으로 실시할 수 있어야 한다. 이를 위해 우선 중앙정부가 보유하고 있는 기획 및 재정관련 기능을 대폭 지방으로 이양하여 자치단체가 자율적이고 일관성 있게 지역경제발전을 추진할 수 있도록 제도적 기반이 조성되어야 한다. 또한, 지역경제 및 산업행정 분야의 전문인력이 보장되어야 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.

다섯째, 글로벌스탠다드(Global Standard)준수와 도민의식의 전환이 요구된다. 우리나라의 외국기업 유치여건은 미흡한 상태인데, 선진국은 물론 말레이시아, 인도네시아 등 아시아 국가들에 비해서도 매우 저조한 것으로 알려지고 있다. 이는 지가, 임금, 금리 등 생산요소의 고비용 구조와 자금조달상의 애로, 고율의 세금, 사회간접자본의 부족, 복잡한 행정규제, 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 장애요인으로 알려지고 있다.

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

따라서 효율적인 투자유치를 위해 항만, 공항, 도로 등 교통시설을 정비해 기업활동과 관련한 비용을 절감시키는 것 외에 각종 제도를 글로벌 스탠더드에 맞게 보완하여 투명하고 합리적인 기업경영 여건을 마련해야 한다. 아무리 법제도적인 정비가 잘 되어 있고 외국기업에 홍보를 강화한다 해도 궁극적으로 국제자유도시의 경쟁력은 우리 정부와 도민의 마인드 혁신에서 비롯되어야 한다.<sup>32)</sup> 이를 위해서는 공무원도 업무권

32) 김원배, "동북아 경제협력과 부산경제의 역할", 「동북아경제연구」, 한국 동북아경제학회, 제12권 제1호, 2000, pp.50~51

한을 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 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 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 해야할 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, 동북아시아의 도래와 동북아경제권의 형성 등이 나타날 전망이다. 대내적으로는 지역경제정책을 스스로 주도적으로 집행할 수 있는 분권시대가 개막되었으며, 한편 디지털시대가 본격적으로 도래하였다. 한마디로 제주지역경제는 세계화, 지방화, 동북아시아에 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 동북아시아를 맞아 개방거점 발전전략으로서 국제자유도시 조

성계획을 재차 수립, 추진하고 있다. 개방거점 발전전략으로서 국제자유도시 조성은 고용·소득의 창출효과, 기술이전 효과 등 매우 다양한 경제적 효과를 가져오면서 지역경제 내 산업구조를 고도화시킬 전망이다. 또한, 제주도는 21세기에 세계적인 관광 및 비즈니스 중심지로 나아가면서 산업첨단화, 기술고도화·정보화가 급속히 이루어질 전망이다.

따라서 국제자유도시화 중심의 제주경제의 개방거점 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.

## 참 고 문 헌

- 권영섭, 허은영, 「지역 지식기반산업육성을 위한 잠재력 제고방안 연구」, 국토연구원, 2000
- \_\_\_\_\_, 「지방자치단체의 산업구조개편방안」, 대한상공회의소 한국 경제연구센터, 1997
- 김원배, “동북아 경제협력과 부산경제의 역할”, 「동북아경제 연구」, 한국 동북아경제학회 제12권 제1호, 2000.
- 김창남, 천인호, “동북아 3국의 자유지대간 경제협력구상”, 「동북아경제연구」, 한국 동북아경제학회 제 15권 제 2호
- 김태보, “제주종합개발의 방향과 과제”, 「논문집」, 제주대학교 제 38집, 1994
- \_\_\_\_\_, “지방화시대의 제주지역 경제의 발전전략”, 「사회발전연구」, 제주대학교 사회발전연구소 제 16집, 2000
- \_\_\_\_\_, “제주지역 경기침체의 원인과 활성화 대책”, 「지역경제 살리기 법시민대토론회」, 2003년 제주학회 특별학술회의 주제발표자료, 2003.
- 성원용, “TKR-TSK연결의 의의와 파급효과: 동북아 경제협력의 관점에서”, 「동북아경제연구」, 한국 동북아경제학회 제 14권 제 3호, 2002
- 안충영, “동북아 자유무역권과 한국의 물류거점화의 과제”, 「동북아시아 자유무역권 형성 물류협력 - 제7회 동아시아 국제심포지엄(2003)」, 부산발전연구원 동아시아

- 총합연구원, 2003. pp 43~47
- 정인교, 「FTA 시대에 어떻게 대처할 것인가?」, 대외경제정책연구원, 2001
- 최승담, “21세기 동북아지역의 관광발전과 제주도의 역할”, 「동북아시아, 어떻게 대비해야 하는가?」, 제주학회 제 23회 전국학술대회 주제발표자료 2003. 12.
- Friedman, J, *A Spatial Framework for Rural Development in Poor Nations*, Univ of California, 1974
- Friedman, J, “The Role of Cities in National Development”, *American Behavioral Scientist*, Vol 12, No 5, 1969.
- Ge, Wei, *The Dynamics of Export-Processing Zones*, UNCTAD, Working Paper, 1999
- Gripaios P. R Gripaios and M Munday, “The Role of Inward Investment for Urban Economic Development”, *Urban Studies* Vol 34, No 4, 1997
- ILO, *Employment Effects of Multinational Enterprises in Industrialized Countries*, Genva, 1981
- Lee Chung H, “Direct Foreign Investment, Structural Adjustment and International Division of Labor”, *Hitotsubashi Journal of Economics*, Vol. 31, No. 2, 1990
- Madani, Dorsati, *A Review of the Role and Impact of Export Processing Zone* IBRD, 1999
- Miyagiwa, Kaz, “The Locational Choice for Free-Trade Zones”, *Journal of Development Economics*, Vol 40, 1993
- Scalapino, R.A, “The Politics of Development and Regional Cooperation in Northeast Asia”, W B Kim(ed), *Regional Economic Cooperation in Northeast Asia*, East-West Center, 1992
- Scott, A J, “Flexible Production System and Regional Development”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol 14, 1998