



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

碩士學位論文

제주국제자유도시 발전방향에 관한 연구

: 국내·외 경제자유구역과의 비교를 중심으로



濟州大學校 大學院

政治外交學科

金南亨

2006年 12月

제주국제자유도시 발전방향에 관한 연구

: 국내·외 경제자유구역과의 비교를 중심으로

指導教授 康 根 亨

金 南 亨

이 論文을 政治學 碩士學位 論文으로 提出함

2006年 12月

金南亨의 政治學 碩士學位 論文을 認准함

審査委員長 _____ ①

委 員 _____ ①

委 員 _____ ①

濟州大學校 大學院

2006年 12月

A Study on the Development Direction of
Jeju Free International City

: Focussing on the Comparison with other Domestic and Foreign
Free Economic Zones

Nam-Hyung Kim

(Supervised by Professor Kun-Hyung Kang)

A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF
THE REQUIREMENT FOR THE DEGREE OF
MASTER OF POLITICAL SCIENCE

DEPARTMENT OF POLITICAL SCIENCE & DIPLOMACY
GRADUATE SCHOOL
CHEJU NATIONAL UNIVERSITY

December, 2006

목 차

제 1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구의 범위 및 방법	2
제 2장 세계화와 제주국제자유도시	5
제1절 세계화의 개념 및 특징	5
제2절 제주국제자유도시 개발	17
1. 추진배경과 목표	17
2. 주요 내용	24
3. 추진현황 및 한계	31
제 3장 국내·외 경제자유구역 사례조사	36
제1절 경제자유구역의 개념과 유형	36
제2절 해외 경제자유구역	40
1. 중국의 주요 경제특구	41
2. 싱가포르	52
3. 아일랜드	57
제3절 국내 경제자유구역	62
1. 인천경제자유구역	65
2. 부산·진해 경제자유구역	68
3. 광양만권 경제자유구역	69

제 4장	국내·외 경제자유구역과 제주국제자유도시의 비교 및 과제	71
제1절	국내 경제자유구역과의 비교 및 시사점	71
제2절	해외 경제자유구역과의 비교 및 시사점	80
제3절	제주국제자유도시의 성공적 추진을 위한 과제	88
제 5장	제주국제자유도시의 발전방향	99
제1절	발전모델의 재검토	99
제2절	복합형 국제자유도시와 단순형 휴양관광도시 모델의 비교	100
제3절	역외금융센터 논쟁	106
제4절	현실적 대안의 모색	108
제 6장	결론	112
	참고문헌	116
	ABSTRACT	123

표 목 차

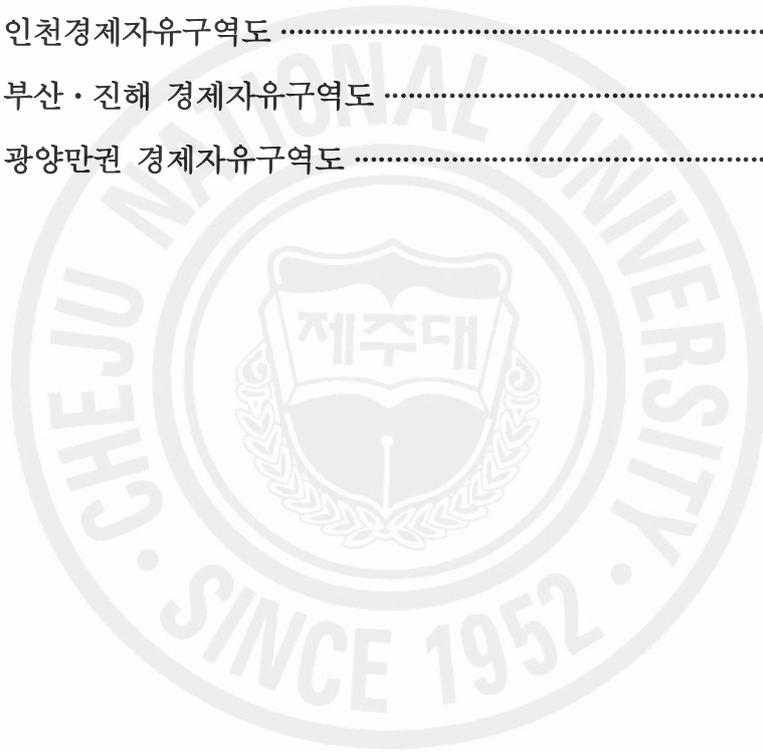
<표 1> 제주도 인프라 현황	20
<표 2> 제주도 국제자유지역 추진사례(1963~89년)	21
<표 3> 제주도내 골프장 현황	28
<표 4> 주요국의 골프장 입장료 비교	28
<표 5> 7대 선도프로젝트 주요내용	30
<표 6> 국내 경제자유구역 현황 및 추진계획	34
<표 7> 전통적 경제자유구역의 주요 명칭	37
<표 8> 국제자유도시와 국내 경제자유구역 개념적 비교	39
<표 9> 경제자유구역의 기능상 유형	40
<표 10> 중국의 경제특구와 특별행정구	43
<표 11> 푸둥특구 3단계 개발계획	44
<표 12> 푸둥특구 외자유치 현황	44
<표 13> 푸둥특구의 투자인센티브 제도	45
<표 14> 홍콩특별행정구의 현황	49
<표 15> 싱가포르 개관	52
<표 16> 싱가포르의 주요경제지표	53
<표 17> 싱가포르의 투자인센티브제도	56
<표 18> 외국인투자기업에 대한 아일랜드의 투자인센티브	61
<표 19> 외국인투자기업이 고용한 노동자 현황	61
<표 20> 국내 경제자유구역의 추진배경	63
<표 21> 경제자유구역의 외국인투자기업에 대한 지원내용	64
<표 22> 인천경제자유구역 사업개요	65

<표 23> 광양만권 경제자유구역의 지구별 사업 개요	70
<표 24> 법률간의 비교분석표	73
<표 25> 경제자유구역 추진에 있어 대내외적 어려움	76
<표 26> 현행 경제자유구역청과 특별지방자치단체 전환시 비교	79
<표 27> 국외 경제자유구역의 법·제도 여건 및 발전전략	81
<표 28> 해외사례 비교	87
<표 29> 제주국제자유도시 종합계획 선도프로젝트별 갈등 유발 잠재성	93
<표 30> 제주국제자유도시 추진과정에서 갈등당사자가 될 경우 원만한 해결을 위한 행동방식	94



그림 목 차

<그림 1> 제주국제자유도시 기본목표 및 중점과제	23
<그림 2> 선도 프로젝트 대상지역	29
<그림 3> 경제특구의 개념	38
<그림 4> 인천경제자유구역도	66
<그림 5> 부산·진해 경제자유구역도	69
<그림 6> 광양만권 경제자유구역도	70



제 1장 서 론

제1절 연구의 배경 및 목적

토머스 L. 프리드먼(2005)의 지적처럼 21세기 들어 세계는 평평해지고 있다. 즉, 근대적 커뮤니케이션 수단과 미디어의 속도에 의해 시간과 공간이 무너지면서 전 세계적 상호연계성의 확대, 심화 및 가속화가 이루어지고 있는 것이다(베일리스 외 2006, 29). 이와 같은 세계화현상은 이전의 그것과는 속도와 범위 면에서 질적으로 다르다. 현재 이러한 변화에 압도당하거나 뒤처지지 않기 위해 혁신에 참여하는 지구촌의 규모는 역사상 인류가 경험하지 못한 것이다.

이에 제주도도 세계화(globalization)라는 거대한 물결, 지방화(localization)라는 패러다임의 전환 등과 같은 환경 변화에 대한 도전 전략으로 2002년부터 제주국제자유도시를 추진하고 있다. 그러나 제주국제자유도시 추진 기본계획을 수립한지 5년이 되어감에도 불구하고 제도적 기반·정부 지원·자치역량 등의 미흡으로 추진에 한계를 보이고 있다. 또한 동아시아 주요지역에 비해 세제·가격·접근성 등에 있어 경쟁력이 취약할 뿐만 아니라, 국내경제자유구역, 기업도시, 지역특구 등에 대해서도 비교우위의 경쟁력을 갖지 못하고 있다. 특히 제주국제자유도시 추진문제는 정부에서 동북아 비즈니스 중심국가 실현계획과 관련하여 국내 여러 지역에 추진하고 있는 이른바 ‘경제자유구역’ 지정문제와 긴밀한 관계가 있다. 우리정부는 이미 경제자유구역 지정에 따른 관련법을 제정하고, 이들 지역에 대해 각종 세제지원과 부담금 감면 등 인센티브를 제공한다고 발표한 바 있다. 이로 인해 전국과 형평성 유지라는 명목으로 정부의 재정지원이 여러 곳으로 분산될 수밖에 없게 되면서, 민자유치의 척도가 되는 국비 지원의 분산과 감소에 대한 대책 마련이 시급한 실정이다. 이처럼 제주국제자유도시 추진에 있어 인천, 부산, 광양 등 타 지역들의 경제자유구역에 비해 상대적으로 제공 인센티브가 적어지고 외국자본 유치 경쟁력이 뒤질 수밖에 없게 되면서, 제주가 이들

지역과 투자유치에서 비교우위를 차지하는 일이 당면과제가 되었다.

본 연구는 지금과 같은 정태적 시각으로는 제주국제자유도시가 경쟁적 우위를 확보할 수 없다는 데 문제의식을 가지고, ‘사람·자본·상품이 자유롭게 이동하는 국제자유도시 실현을 위해서 우리는 지금 무엇을 준비해야 하는가?’ 라는 질문에 답하고자 한다.

이를 위해 먼저 세계적, 지역적, 국내적 차원의 변화에 주목할 것이다. 왜냐하면 세계화 동향, 중국과 싱가포르 등 여타 국가들의 움직임, 한반도 차원에서의 지역 개발의 활성화 등이 제주에 미치는 영향을 분석하지 않고서는 제주국제자유도시의 현주소를 점검할 수 없기 때문이다.

본 연구의 목적은 이들 세 가지의 외부 변화를 감지하고 제주국제자유도시 추진방향을 재검토함으로써 성공적인 국제자유도시 추진을 위한 제주만의 차별적이고 창의적인 비교우위 전략을 모색하는데 있다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구의 범위는 첫째, 공간적 범위로 경제자유구역으로 지정되어 운영되고 있는 주요국 즉, 중국, 싱가포르, 아일랜드와 국내의 인천, 부산·진해, 광양만권이 될 것이며 그 중심에 제주가 있을 것이다.

둘째, 시간적 범위로는 제주국제자유도시가 본격적으로 추진된 ‘세계화3.0시대 (프리드먼 2005, 21)’ 라고 불리는 2000년 이후의 시기를 주로 조망하는 것으로 설정하였다. 물론 몇몇 국가들의 경제특구인 경우에는 1950년대 이후부터 본격적으로 추진되어 현재 안정화 단계에 접어들었다. 하지만 우리나라인 경우에는 IMF 경제위기 이후 새로운 국제경제질서에 보다 적극적으로 대응하기 위해 특정지역을 국제투자거점으로 개발하는 계획이 마련되었다. 이러한 노력의 일환으로 나타난 것이 2002년 ‘제주국제자유도시특별법’의 개정·공포와 2003년 ‘경제자유구역

의 지정 및 운영에 관한 법률'의 시행이다. 이처럼 20세기 베를린 장벽의 붕괴는 세계를 자유시장 자본주의로의 대안에 눈뜨게 만들었다면, 21세기 들어 두드러진 PC, 인터넷, 광섬유 케이블의 조합은 다른 방식으로 세계를 생각하게 하고 세계를 연속되는 전체로 보게 하는 계기가 되어 주었다. 바로 이러한 점이 2000년 들어 물질·인적 교류의 중심지인 국제자유도시와 경제자유구역 개발의 활성화를 가져온 중요한 기반이 되었다고 할 수 있다.

2. 연구의 방법

본 논문은 앞으로 제주국제자유도시 추진에 있어 문제점과 해결방안에 초점을 맞추어 서술해 나갈 것이다. 그러기 위해 연구방향은 크게 두 영역으로 구분된다. 첫째는 현재 경제특구를 통하여 경제발전을 이룩하고, 국가경쟁력을 높인 주요국의 경제자유구역과 우리나라 경제자유구역의 추진방향에 초점을 맞춘 영역이며, 둘째는 이에 대응하는 제주국제자유도시의 활성화 방안이다. 국내·외 경제자유구역의 추진에 대해서는 우선 세계화 현상을 살피고, 국제자유도시와 비교를 통해 본 경제자유구역의 개념적 특성과 국내·외 사례들에 대한 현황을 정리해 나갈 것이다. 제주국제자유도시의 활성화방안에 대해서는 제주국제자유도시 추진에서 나타나는 문제점에 초점을 두고 기술해 나가고, 경쟁력 확보 방안으로 몇 가지 전략을 제시하는데 비중을 맞추어 나갈 것이다. 또한 문헌연구를 통해 본 연구의 연구 분야와 밀접한 관계가 있는 다른 연구자들의 저서들뿐만 아니라 관련 있는 연구지, 정기간행물, 학위논문 및 학술지 등의 자료들을 분석·비교하게 된다. 그리고 현재 전문가들이 생각하는 의견을 중심으로 제주국제자유도시를 평가하고, 활성화 방향을 모색하는 내용까지 포함하게 될 것이다.

본 논문의 구성을 보면 먼저, 2장에서는 세계화에 대한 전반적인 내용을 살피고, 이러한 세계화 흐름 속에서 전략적으로 선택된 제주국제자유도시개발의 추진과정과 제주국제자유도시종합계획 수립 이후 변화된 국내와 제주의 여건변화 및 현황을 토대로 하여 문제점과 한계를 지적하고자 한다. 3장에서는 경제자유구역

의 개념적 특성과 국내·외 경제자유구역의 사례를 분석적으로 고찰한다. 4장에서는 국내·외 경제자유구역과 제주국제자유도시의 비교를 통해 제주에 주는 시사점은 무엇인지 검토해 보고, 제주국제자유도시의 성공적 추진을 위한 과제를 짚어 보게 될 것이다. 5장에서는 앞서 살펴본 내용들을 바탕으로 제주국제자유도시의 발전방향에 대해 검토해보고자 한다. 즉, 복합형과 단순형 두 모델에 대한 논쟁을 비교·검토해봄으로써, 제주국제자유도시의 발전방향에 대한 현실적 대안을 모색하게 될 것이다.



제 2장 세계화와 제주국제자유도시

제1절 세계화의 개념 및 특징

1900년대 후반 이후 세계사는 새로운 시대를 열어가고 있다. 이 새로운 시대는 하나의 보편적인 지구촌이 형성된다는 세계화(globalization)의 시대이다. 즉, 국가와 국가, 사회와 사회 사이의 경계선을 넘나드는 정치, 사회, 문화, 경제의 상호연계성의 급속한 심화로 사람들의 삶의 조건과 양식에 심대한 영향을 미치고 있는 세계사회의 증대된 상호의존성의 심화를 말한다. 이는 전지구적 규모의 상호연계성의 강화와 그에 따른 국민국가를 기본단위로 하는 세계질서의 근본적 변화를 의미한다. 물론, 아직도 국제체제에서는 국가가 가장 중요한 행위자이고 영토와 주권이 중요시되고 있지만, 정보통신 및 교통수단의 발달로 인해 세계가 훨씬 더 가까워지면서 국가 및 지역 간에 존재하던 인위적 장벽이 제거되고 세계가 일종의 거대한 단일 시장으로 통합되고 있는 것이 엄연한 추세이다. 다음에서 이러한 ‘초국경적(supra-territorial)현상(김우상 외 2005, 13 재인용)’인 세계화의 등장 배경 및 개념의 설명과 함께 세계화의 특징에 대해 보다 자세히 살펴보도록 하겠다.

1. 세계화의 배경

1) 케인주의의 후퇴와 신자유주의의 대두

세계화는 국제정치경제질서가 70년대 들어서면서 붕괴되어가는 과정에서 태동하게 되었는데, 하나는 케인주의적 포드주의(Fordism) 정치경제질서의 위기와 다른 하나는 70년대 브레튼우즈 체제의 붕괴로 인한 선진자본주의의 위기를 그 시대적 배경으로 하고 있다(박정수 2001 23 재인용). 케인주의적 포드주의의 축

적체제 붕괴와 오일쇼크에 의한 국제경기의 침체 그리고 이에 따른 변동환율제로의 전환과 유로시장의 형성을 통한 국제자본의 팽창은 새로운 국제정치경제질서를 추구하기 시작하였는데 이 대안이 첨단산업화, 생산의 유연화와 국제화, 자본의 국제화, 자유경쟁을 내용으로 담고 있는 포스트포드주의와 세계화였다.

세계화는 이러한 시대적 배경과 함께 다양한 동인들에 의해서 급속히 진전되었는데, 세계화의 동인들은 다음과 같이 두 분류로 나누어 설명해 볼 수 있다. 하나는 세계화의 태동과 발전에 있어서의 근본적인 동인으로써 신자유주의와 기술의 발전을 들 수 있겠고, 다른 하나는 80년대 이후 세계화를 급속히 심화시키는 역할을 한 냉전체제의 해체와 신흥시장의 경제유위기로 나누어 볼 수 있다.

경제와 금융의 세계화를 가져온 가장 근본적인 동인으로써 신자유주의를 들 수 있다. 서구에서의 신자유주의로의 전환은 1970년대 이후 구조적 위기에 있어서 케인주의적 대응의 실패에 의한 것으로 탈규제화, 신보수주의라는 특징을 가지고 있다(이동헌 1999, 15-18).¹⁾ 신자유주의 이념에 따라 각 국은 경쟁적으로 그들의 경제정책에 있어서 탈규제화를 강화하였다. 무역장벽과 투자의 규제완화는 기업과 생산활동의 세계화를 급속히 촉진시켰는데, 이는 미래 시장접근에 대한 기업의 불안감을 줄여 주었기 때문이다. 또한 금융분야에 있어서도 브레튼우즈 시스템 하에서의 국제금융통제에 대한 탈규제화를 강화하였고, 이에 따라 90년대 초에 이르러서는 규제적 브레튼우즈 금융질서가 거의 사라지고, 서방 선진국들에서는 거의 완벽한 금융자유화가 실현되었다. 따라서 국제사회는 시장참여자들에게 전에 없는 자유를 제공하게 된다(Reinicke 1998, 14-15).

1) 1970년대 이후 신자유주의가 지배적 이념으로 부상한 것은 당시의 특정 상황과 연관되어 있다. 그 상황은 바로 케인즈이론의 후퇴이다. 즉 신자유주의의 부활은 명백히 1970년대 중반 세계 자본주의체제를 엄습한 일반적 위기에 관련되어 있다. 곧 당시 경제적 침체 및 고실업과 결합된 예기치 못한 인플레이션은 케인즈주의 혹은 케인즈주의적 경제관리 처방이 더 이상 효과적으로 작동하지 않았다는 인식을 정당화 시켰다. 결국 세계적 불황이 도래한 상황에서 케인즈주의는 한편으로는 케인즈주의의 실패를 설명하는 비판적 담론과, 다른 한편으로는 대안적 경제논리를 주장하는 공세적 담론에 의해서 협공을 받아 후퇴하게 된다. 또한 과도한 복지지출은 이른 바 '영국병' 즉 개인책임윤리의 실종을 낳았다는 것, 과도한 노동운동과 고임금은 생산성 저하를 낳았다는 것, 정부기구의 비대화와 사회구성원의 비 순응성은 결국 '과부하 국가'와 '동치불능상태'로 귀결되었다는 것이다(유재원 2000).

2) 최첨단 정보통신기술의 발달

세계화 촉진의 가장 중요한 근본적 동인 중 하나는 최첨단 정보통신기술의 발달이다. 이것은 정보통신기술이 상품·서비스·자본의 이동비용을 대폭적으로 절감시키고 리스크를 극소화시킴으로써 이것들의 세계적 이동을 촉진시키기 때문이다.²⁾ 정보통신기술은 상품·서비스·자본의 이동비용을 대폭적으로 감소시키고 있는 것이 사실이다. 최근에 전자정보초고속도로(EDI: Electronic Information Super Highway)가 개설되고 인터넷과 전자문서교환(electronic data interchange)³⁾이 구축됨에 따라 상품 등의 이동비용이 현저히 절약되고 있다. 종래 국제적 거래에 필요하던 전화나 팩스(FAX)는 전자우편(E-Mail)으로 바뀌었고, 상품의 카탈로그는 CD-ROM으로 대체되었다. 국제거래의 가격, 지불방법 및 기간, 거래조건 등은 인터넷 홈페이지(Internet Homepage)나 기타 전자매체를 통해 저장되고 있다. 그리고 대금결제와 자본이동은 전자결재를 통해 신속하게 이루어지고 있다.

한편 정보통신기술은 세계적 경제거래에 따른 리스크를 극소화시키고 있는 것도 사실이다. 세계적 전자정보통신망을 비롯해 각국 각 산업분야의 정보통신망이 구축됨에 따라 산업, 재정, 금융, 주식, 물가, 환율, 국제수지, 외화보유고, 대외채무 등이 전면적으로 명확하게 노출되어 세계적 거래에 수반되는 리스크가 대폭 감소되고 있다. 이와 같이 전자정보통신기술이 발달함에 따라 상품과 서비스는 세계 도처로 자유롭게 이동되게 되었다. 그리고 자본은 세계 모든 자본시장에 광속으로 들어갔다가 초광속으로 빠져나가기도 한다. 이것은 전자정보통신기술의 발달이 각국 경제의 세계화를 촉진시키고 있다는 사실을 의미한다.

2) 기술의 발전은 경제활동의 광범위한 범위에서의 진보와 비용절감효과를 통하여 다양한 방식으로 세계화를 촉진하였다. 기술발전은 R&D의 세계화를 촉진하고, 과학기술적 자원의 범세계적 조달을 가능하게 하였으며, 첨단기술산업에서의 전략적 동맹을 확산시켰다(Reinicke 1998, 15-18). 이러한 기술발전의 상대적 중요성은 80년대 말 이후로 더욱 두드러졌으며, 이후 세계화의 과정을 결정하고 공공정책에 영향을 미치는 가장 중요한 요인이 되었다(이동현 1999, 18-22).

3) EDI란 기업 간의 거래데이터를 교환하기 위한 표준 시스템을 의미한다. 즉, 이메일·팩스와 더불어 전자상거래의 한 형태이며, 기업간 거래에 관한 데이터와 문서를 표준화하여 컴퓨터 통신망으로 거래 당사자가 직접 전송·수신하는 정보전달 시스템이다. 주문서·납품서·청구서 등 무역에 필요한 각종 서류를 표준화된 상거래서식 또는 공공서식을 통해 서로 합의된 전자신호로 바꾸어 컴퓨터 통신망을 이용하여 거래처에 전송한다. 그러므로 국내 기업간 거래는 물론 국제무역에서 각종 서류의 작성과 발송, 서류정리절차 등의 번거로운 사무처리가 없어져 처리시간의 단축, 비용의 절감 등으로 제품의 주문·생산·납품·유통의 모든 단계에서 생산성을 획기적으로 향상시킨다. 단, 전자문서교환의 대상은 컴퓨터가 직접 읽어서 해독가능하고 인간의 개입 없이 다음의 업무처리를 자체적으로 처리할 수 있는 주문서·영수증 등과 같은 정형화된 자료가 대상이다(출처: <http://100.naver.com/100.nhn?docid=717428>, 검색일 2006. 10. 20).

3) 탈냉전과 신흥시장의 경제위기

이러한 근본적 동인들에 의해 전개되던 세계화는 80년대 이후 탈냉전과 신흥시장의 경제위기로 인하여 급속히 심화되고 광역화되기 시작하였다. 특히 이들 동인들은 개도국들에게 세계화 편승의 외부적 압력으로 작용하게 되었다는 점에서 중요하다. 먼저, 탈냉전은 사회주의에 대한 자본주의의 우월함을 입증함으로써 신자유주의적 세계화의 이데올로기적 정당성을 강화시켰으며, 사회주의 국가들을 자본주의 체제에 편입시킴으로써 전 세계의 단일시장화를 촉진하는 결정적 계기가 되었다. 또한 탈냉전은 각 국가들로 하여금 관심의 중점을 정치·안보적 측면에서 경제로 돌리게 하여 경쟁의 심화를 가져왔다.

신흥시장국가들의 경제위기 즉, 외환위기는 이들 국가로 하여금 신자유주의적 경제개혁을 본격적으로 추진하지 않을 수 없도록 만들었다. 즉, 이들 국가들이 위기의 해결을 위해 IMF나 세계은행에서 지원을 받지 않을 수 없었는데 이는 곧 국제기구들의 직접적 개입에 의한 신자유주의적 구조조정 프로그램의 강제적 실시를 의미하는 것이었다. 이른바 워싱턴합의(Washington consensus)로 불리는 지원조건은 재정 및 통화긴축, 민영화, 대외개방을 핵심적인 내용으로 하는 신자유주의적 처방이었다(정진영 1998, 32-37).

2. 세계화의 개념

이러한 배경을 바탕으로 80년대 말부터 세계화의 이슈는 학문적 영역에서 뿐만 아니라 일상생활에 있어서도 그리고 국내뿐만 아니라 국제적으로도 급속히 대두되고 있다. 그러나 세계화에 대한 개념은 아직 그다지 명료하게 정의되고 있지는 않다. 세계화의 개념을 정의하기 위해서는 우선 가장 혼동되어 사용되고 있는 국제화와 구분을 통해서 그 개념적 차이를 인식하고 개념을 명료화할 수 있다고 보며, 그 범위를 규정해 봄으로써 세계화의 파급영향 또한 평가해 볼 수 있다.

먼저, 국제화와 세계화는 국제사회의 현상을 설명함에 있어서 분명한 차이가 있다. 국제사회의 특성을 규정하는 다양한 움직임을 규정함에 있어서 1980년 이

전까지는 주로 국제화라는 개념이 사용되었다. 국제화는 각 국가들 간의 상호의존도가 증대되어 가는 과정을 의미한다. 영토와 주권의 중요성이 지속적으로 강조되는 가운데 국가들 간의 의존도가 심화되어 가는 과정이다(김우상 외 2005 14). 그러다가 하버드 경영대학의 레비트(Theodore Levitt)교수가 ‘표준화된 소비재를 위한 세계시장의 등장’을 지칭하기 위해 세계화(globalization)라는 용어를 사용하면서 국제화와 세계화의 두 용어가 동시에 사용되기 시작하였고, 이것이 사회주의권의 붕괴와 자본주의 시장경제체제의 개혁이 진행되면서 세계화라는 개념이 국제화라는 개념을 대체하기 시작하였다.⁴⁾ 김형국 외 5인은 세계화는 90년대의 탈냉전, 탈이데올로기를 지향하는 탈근대적 시대 하에서 국가 간의 사회경제적 교류가 세계적 범위로 확산되는 현상을 지칭하는 개념으로 사용하고 있다. 또한 여기에 국민국가의 위상변화도 덧붙이고 있다. 즉, 세계화는 국가 간 교류의 증대가 국가제도의 변화를 촉구하는 수준까지 진척되는 상황을 의미한다는 것이다(박정수 2001, 26 재인용).⁵⁾

레이니크(Reinicke)는 세계화의 개념을 설명함에 있어서 상호의존과 세계화의 개념을 구분하면서 상호의존은 국가의 외부주권에의 영향을 의미하는 것으로, 세계화는 이러한 외부주권에의 영향 심화에 더해 내부주권에의 영향 즉, 국가의 국정운영능력에 대한 근본적인 도전을 의미하는 것으로 정의하고 있다(Reinicke 1998, 11-18). 결론적으로 국제화는 90년대 이전 생산의 국제분업체제로 대표되는 국가 간 교류를, 세계화는 90년대 이후 생산, 금융 등 다양한 분야에서의 급증한 국가 간 교류와 이로 인한 국내주권적 운영에의 영향을 의미한다 하겠다.

세계화의 개념정의에 있어서 또한 고려해야 할 것은 범위의 문제라 할 수 있다. 앞에서 언급했듯이 세계화는 변화된 사회현상을 설명하고자 하는 노력에서 발전되었다. 따라서 많은 학자들은 세계화를 시장, 자본, 기술, 기업 등이 국경을 초월해서 활동하는 자본주의의 부활로 보고 있다. 그러나 1980년대 말부터 세계화는 사회과학적 논리 속에서 나타나고 있다. 즉, 세계화에 대한 논의는 사회적, 경제적, 정치적, 문화적 과정으로의 세계화의 강화를 가져오고 있다(Khondker 2000, 20-21). 로버트슨(Robertson)은 세계화를 세계의 압축과 전체로써의 세계

4) 이에 대해서는 루이그록(Ruigrok 1995, 131-133)의 연구 참조.

5) 김형국 외 5인(1997, 111-114) 참조.

에 대한 의식의 강화로 설명하고 있는데, 이는 전 세계가 하나의 세계적 체제로 변화하는 압축의 경험적 측면과 전체로서의 세계가 광범위하게 사회과학적 논리 속으로 그려지는 개념적 측면을 모두 설명하고 있다(Robertson 1992, 8).

정리하자면 세계화는 고도로 발달된 기술, 통신, 교통혁명의 결과로 시간과 공간이 축약되어 각 국가나 사회 사이에 복잡한 상호연계성과 상호의존성이 심해지고 사회의 다양한 수준에서 구분되어왔던 세계가 하나의 생활공간이면서 공동운명체적인 세계로 바뀌어 가는 현상이라고 말할 수 있다(베일리스 외 2006, 29). 또한 세계화의 가장 핵심적인 동인과 배경이 신자유주의기 때문에 지금의 세계화는 신자유주의적 세계화라고 말할 수 있다.⁶⁾

3. 세계화의 특징

세계화는 앞서서 언급하였듯이 케인지주의적 포드주의 생산체제의 한계와 브레튼우즈체제의 붕괴로 인한 세계자본주의의 위기과정에서 태동하고 발전하였다. 따라서 세계화는 경제적 영역에서 먼저 전개되고 심화되었으며, 그 특징은 초국적 기업을 주된 행위자로 하는 세계무역·생산의 세계화와 금융의 세계화로 구분해 볼 수 있다. 그리고 이러한 구조적 특징들의 양적 증가, 질적 변화로 세계화의 심화를 측정해 볼 수 있는데, 다음에서 이러한 세계화 현상의 특징들에 대해 살펴보겠다.

6) 세계화가 진보적이라는 논리에 반대하는 주장도 제기되고 있다. 주된 주장 몇 가지를 들면 다음과 같다. ① 세계화는 자본주의의 최신 국면을 가리키는 하나의 유행어일 뿐이라는 것이다. ② 세계화의 영향은 선진세계에만 적용되는 아주 불균등한 것으로서, 그 나머지 세계에는 그 정도 수준의 세계화는 존재하지 않는다. ③ 세계화는 서방 제국주의의 최후 단계로써 오래된 근대화 이론에 새로운 가면을 씌운 것이다. ④ 세계화는 모든 것의 개방이라는 미명하에 빈곤국에 대한 보다 효율적인 착취를 허용하는 결과를 가져올 수 있다. ⑤ 세계화는 마약 카르텔과 테러리스트의 활동을 더욱 쉽게 해주는 등의 중대한 문제들을 야기시킨다. ⑥ 세계화에서는 초국가적 사회운동을 민주적으로 책임질 수 있는 대상이 존재하지 않는다. ⑦ 세계화는 대개 서구와 시장주도 가치의 승리로 묘사되는데, 그렇다면 세계화된 세계에서 아시아적 가치로 엄청난 경제적 성공을 거둔 나라들에 대해서는 어떻게 설명할 수 있는가? 바로 여기에 세계화 명제의 핵심에 역설이 있다. 이상으로 세계화에 반대하는 논리에 대해서는 베일리스(Baylis 외 2006, 22-23)를 참조하시오.

1) 초국적 기업과 무역, 생산의 세계화

생산과 무역의 세계화 현상에 있어서 가장 핵심적 동인은 역시 다국적기업(multinational corporation) 혹은 초국적기업(transnational corporation)의 활동이다.⁷⁾

80년대 이후 초국적기업들의 발전은 포드주의적 한계를 극복하고자 하는 새로운 생산방식의 도입과 생산성과 이윤율의 하락을 만회하기 위한 주변부시장으로의 진출을 통해서 이루어졌다. 포스트포드주의 시대는 포드주의의 규격화된 단일품종의 대량생산보다 다품종 소량생산 또는 ‘유연 전문생산(flexible specification)’ 방식이 채택되게 되었고, 이러한 생산방식은 해외시장의 수요와 현지 사정의 변화에 기민하게 대처할 수 있도록 생산시설을 해외에 확산시키는 것을 더욱 촉진하였다. 또한 정보통신기술의 발전은 지리적으로 확산된 생산시설들을 연계, 통합시키는 것을 가능케 하였다(김진영 1998, 347). 초국적기업들은 효율성 증대와 시장 확보를 위해 생산망을 세계적으로 확산시켰을 뿐만 아니라, 기업 간 전략적 제휴도 증가시켰다. 특히 첨단분야의 세계적 초국적기업들은 기술개발과 부문특화를 위해 수많은 다른 기업들과 제휴관계를 맺고 있다(Reinicke 1998, 22-23). 이러한 초국적기업의 발전은 민족국가의 정치적 문화적 울타리를 넘어 최소투자과 최대이윤 창출이라는 경제원리에 따라 기업 활동이 이루어지게 된다는 점에서 세계화 경향의 가장 중요한 내용을 이루게 된다(김동성 1997, 2-4). 거대한 자본력을 가진 초국적기업은 종종 일국가의 경제규모를 초과하고, 첨단기술과 해당분야의 산업에서 국가에 앞서 다양한 결정들을 선도해 나간다(김진영 1998, 347-348).

또한 초국적기업들은 해외직접투자(FDI: Foreign Direct Investment)의 증가와 세계무역의 양적, 질적 변화를 가져옴으로써 생산의 세계화를 촉진하고 있다. 생산의 세계화는 80년대 중반부터 해외직접투자의 급속한 성장과 지리적 분산으로 가장 크게 설명되어질 수 있다. 1985년부터 1990년 사이에 세계적 규모의 해외직접투자는 매년 평균 31% 성장하였는데, 이는 세계무역과 생산의 거의 세배에 이

7) Dunning의 1988년의 현황분석에 의하면 당시 약 2만개의 초국적기업이 활동하고 있으며 이들의 해외자산은 세계총생산의 8%와 맞먹는 1조 1천억 달러에 달하며, 국내자산까지 합칠 경우 이들의 자산은 4조 달러를 넘어선다고 한다. 이러한 자산은 세계 GDP의 25-30%에 달하는 양이며 세계상품거래의 75%, 세계기술과 경영기법교류의 80%를 감당할 수 있는 규모이다. 그리고 거대 300개 초국적기업은 전체 해외직접투자의 70%, 그리고 세계 자본의 25%를 차지하고 있다(Waters 1998, 97-99 재인용).

르는 성장속도이다. 뿐만 아니라 해외증권투자도 7천억 불에서 1조 7천억 불로 급격히 증가하였다. 이러한 해외직접투자의 증가는 국제무역, 국제자본시장 그리고 기술, 지식, 소유와 통제의 이전에 영향을 미침으로써 세계경제통합의 심화에 핵심적인 역할을 하고 있다. 또한 해외직접투자는 역으로 초국적기업에도 영향을 미쳐, 국제적 인수합병(M&A: Mergers and Acquisitions)에 결정적 역할을 하고 있고, 기업전략에도 많은 변화를 야기하고 있다(박정수 2001, 29 재인용).

이처럼 세계시장의 통합 수준이 심화되면서 국제체제 내의 약 4만여 개의 다국적기업(MNCs)들은 국가의 주권 상실을 부추기면서 세계화 과정을 이끌어 나가는 주요 행위자 역할을 담당하고 있다. 이들은 세계시장에서 자본의 움직임을 주도한다. 또한 각국 정부의 통화와 무역에 관한 통제력이 약화되는 가운데 다국적기업의 역할은 증대되고 있다(김우상 외 2005, 15).

2) 금융의 세계화

정보통신수단의 발달로 인해 금융의 세계화가 급속도로 진행되고 있다. 각 국가의 국제금융 거래량이 빠른 속도로 증대되었다. 미국의 뮤추얼 펀드, 연·기금, 헤지펀드와 같은 초국적 자본이라는 거대한 투기성 자본이 높은 이윤을 찾아 전 세계를 돌아다닌다. 그래서 국제증권 거래규모도 엄청나다. 국가들 간의 자본 이동이 폭발적으로 일어나다 보니 국가가 이러한 자본의 흐름을 통제하기가 어려워졌다. 이러한 금융시장의 세계화는 부작용을 초래하기도 한다. 국제사회 모든 국가들의 금융시장간 상호의존도가 높다보니 특정 국가의 외환위기는 빠른 속도로 주변 국가들에 영향을 미쳐 그 지역 전체 국가들의 금융위기를 초래하기도 한다. 1990년대 아시아 금융위기가 그 일례다.

이와 같은 세계금융체제의 자유화는 70년대에 들어서 일어난 브레튼우즈체제의 붕괴에 의해 급속히 진전되었다. 브레튼우즈체제는 달러를 기축통화로 하고 이를 기준으로 한 고정환율제와 국내의 케인지안 경제정책과 국제경제의 자유주의 이데올로기의 결합이라는 두 축을 근간으로 하고 있었다. 이는 국제금융통화체제의 안정을 유지하려는 국제주의적 요구에 개별국가정부의 경제개입과 조정을 용인하는 국가주의적 요구가 절충된 것으로 이는 국가가 자본이동을 규제할 수 있음을 의미

하는 것이었다(이근 1999, 39-40).

그러나 이러한 브레튼우즈체제는 미국의 방만한 경제정책과 유로시장(euro market)의 등장에 의해 붕괴되었다. 미국의 방만한 경제정책은 브레튼우즈체제의 한 축인 고정환율제와 달러의 금태환성을 위태롭게 하였다(이근 1999, 40-41). 한편 1950년대 소련이 보유한 달러를 서유럽의 은행에 예금하기 시작하면서 등장한 유로시장은 미국 정부의 규제를 벗어나 주로 미국 다국적기업의 해외자금 수요를 충당하다가 70년대의 막대한 오일달러 유입으로 급격히 팽창하였다. 이는 브레튼우즈체제의 다른 한 축인 자본이동에 대한 국가의 규제능력을 약화시키는 결과를 초래하였다(김진영 1998, 343). 따라서 브레튼우즈체제의 붕괴는 곧 국경을 넘나드는 자본이동을 국가가 더 이상 효과적으로 규제할 수 없음을 의미한다 하겠으며, 이는 또한 금융의 탈규제화 즉, 자유화를 의미한다 하겠다.⁸⁾

브레튼우즈체제의 붕괴와 이로 인한 금융의 탈규제화는 이후 국제금융자본의 급속한 양적 성장과 질적 변화를 가져왔다. 먼저, 금융 세계화의 가장 놀라운 성과는 국제금융이동의 거대한 양적 팽창이다. 이러한 폭발적 증가는 탈규제화이외에도 기술혁신, 그리고 재정적자를 충당하기 위한 각국 정부들의 욕망에 의해서 급속히 진전되었다(박정수 2001, 31).

세계금융자본은 최근에 혁신적으로 구축된 전자정보초고속망을 따라 하루 24시간 동안 지구 도처로 이동되고 있다. 어느 나라 금융시장에 광속으로 들어왔다가 초광속으로 빠져 나가기도 한다. 이 자금은 투자수익이나 자본원본의 가치 보존 등을 위해 어느 때나 어느 나라를 가리지 않고 수시로 모든 국가를 드나들고 있기 때문에 ‘국적 없는 돈’(Stateless Money) 또는 ‘무국적 자본’이라고 일컬어지고 있다. 이 자본은 실물투자, 증권, 채권 등 투자수익을 취득하기 위해 끊임없이 이동될 뿐 아니라 환율 및 금리의 차를 얻기 위하여 무단하게 이동되기도 하고 심지어 투기를 노리기 위해서도 이동되고 있는 것이 사실이다. 이 자본은 환율, 금리 등에 영향을 미치는 외환정책, 재정금융정책 등 정부정책에 따라 민감한 반응을 보여 준

8) 브레튼우즈체제의 붕괴 이후 왜 자본이동에 대한 통제가 영국과 미국을 선두로 포기되고 국제금융시장의 통합, 세계금융의 등장이 가능하게 되었는가는 첫째, 1970년대의 경기침체를 지나면서 케인주의 경제정책의 실패에 대한 공감대가 폭넓게 형성되었다는 점이고, 둘째는 현실적으로 통제자체가 매우 어렵고 비효율적으로 되었기 때문이다. 셋째는 금융의 탈규제를 추세로 만든 것은 각자 자국의 이익을 쫓아 경쟁적 탈규제와 자유화 동학에 참여했기 때문이며, 마지막으로 미국, 영국, 일본과 같은 금융강국에 의한 경쟁적이면서도 패권적인 이익의 추구와도 밀접한 관련이 있다. (정진영 1997, 89-91).

다(프랑수아세네, 2002).

금융의 세계화는 자본회소국의 자본부족을 완화시키고 자본투자나 그 이용의 효율성을 높임으로써 세계경제발전에 커다란 도움을 주기도 한다. 반면 투자된 나라의 외환보유고를 고갈시켜 경제위기를 초래시키는 경우도 있다. 자본이동이 투기적 성격을 지니고 있는 경우에는 당해국의 보유외환의 고갈, 외환위기, 금융위기 등을 초래시킨다. 1994년 12월에 발생한 멕시코 외환위기와 1997년 하반기에 불거진 태국, 인도네시아 등 동남아 여러 나라의 통화위기도 이들 나라에 유입된 막대한 외국자본이 한꺼번에 빠져나간 데 그 이유가 있는 것이 사실이다. 1997년 12월에 초래된 한국의 외환위기도 보유외환 고갈에서 촉발되었고 외환이 고갈된 것은 외국자본의 유입이 중단되고 그 유출이 촉진되었기 때문이다.

멕시코나 아시아 금융위기를 계기로 이들 나라와 지역의 금융시장 개방이 괄목하게 확대되어 나가고 있는 것이 최근 국제금융시장의 특징이다. 이들 금융시장의 대폭적 개방은 금융위기나 외환위기에서 탈피하기 위한 불가피한 조치이다. 외환보유고가 고갈상태에 직면하여 그들 통화의 대외가치가 폭락하고 금리가 폭등하기 때문에 IMF나 국제금융기관으로부터 막대한 외화자금을 도입하지 않을 수 없으며, 이를 위해서는 금융시장의 전면적 개방이 불가피했던 것이다(박정수 2001).

3) 문화의 세계화

정보통신수단의 발달로 많은 사람들이 세계 곳곳에서 일어나는 사건들을 미국의 TV 채널인 CNN을 통해 실시간으로 접하고 있다. 세계 도처의 젊은 네티즌들은 인터넷을 통해 타국에서 유행하는 음악, 패션 등을 시간차 없이 그대로 접하기도 한다. 이처럼 세계화가 진행되면서 세계는 더 동질적으로 변해가고 있으며, 사람들 간의 차이는 줄어들고 있다. 이른바 '범세계주의 문화'(cosmopolitan culture)가 성장하고 있는 것이다(베일리스 외 2006, 21)

또한, 특정 국가가 혼자서 해결할 수 없는 지구 온난화, 오존층 파괴 등과 같은 환경문제, 에이즈의 확산, 국제범죄 등과 같은 문제가 세계화의 진행과 더불어 확산되고 있다(김우상 외 2005, 16).⁹⁾ 세계화로 인해 다양한 문화·인종·종

교 간의 접촉이 용이해지고, 이로 인해 인종간·문화간·종교간 갈등 증대의 소지도 다분히 있다.

세계적 문제와 상호연계성의 인식과 함께 세계의 다른 지역에 있는 공동체의 안보와 번영이 함께 연결된 다층적 방식들에 대한 인식도 증가하고 있다. 예를 들어 발리에서의 단 한번의 테러리스트 폭발이 유럽과 미국의 안보에 대한 대중 인식에 반향을 일으켰으며, 미국과 유럽의 농업보조금이 아프리카, 라틴아메리카 및 카리브제도 농부의 생활에 중요한 영향을 준다. 이처럼 우리는 가장 멀리에서 일어난 사건이 빠르게 우리 개인과 집단적 번영 및 안보 인식에 대한 심대한 결과를 초래할 수 있는 세계에 살고 있는 것이다. 이러한 세계화는 기존의 국민국가의 역할에 새로운 변화를 초래하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 세계화는 지난 30년간 경제에서 문화에 이르는 모든 영역에서 세계적 상호연계성의 심화를 가져왔다. 세계적 상업, 금융 및 생산의 확대가 세계 주요 지역사이에 민족, 공동체 및 가계의 운명을 함께 연계시키면서 전 세계적인 경제 통합이 강화되어 온 것이다. 2002년 아르헨티나 경제의 붕괴든 1997년 동아시아 경제 침체든 간에 한 지역에서의 위기가 수천 마일 떨어져 있는 지역의 고용, 생산, 저축 및 투자에 큰 피해를 미친다(베일리스 외 2006, 29 재인용).

4. 새로운 형태의 관리체제

정보통신수단의 발달로 인하여 세계화가 급속도로 진행되다 보니 각 국가의 금융통화정책의 효율성이 떨어지고, 이로 인해 국가의 관리능력 저하현상이 곳곳에서 나타난다. 이러한 각 국가의 관리능력 저하현상은 기존 관리체제 외에 새로운 형태의 관리체제(governance), 즉 ‘탈주권적 관리체제(post-sovereign governance)’의 형태를 추가로 발전시키기 시작하였다(김우상 외 2005, 16-17). 관리체제로는 먼저 지방자치단체와 같은 국가의 하위구조에 의한 관리체제(sub-state global governance)

9) 존 베일리스는 이것을 가리켜 ‘위험 문화’(risk culture)라고 말한다.

를 들 수 있다. 지방정부나 지방자치단체가 중앙정부 기구를 거치지 않고 직접 타국의 중앙정부나 지방정부와 접촉하는 경우가 늘어나고 있다. 즉, 우리나라인 경우에도 중앙집권적 행정구조에서 지방분권적 구조로의 전환이 지속적으로 진행되면서, 모든 지방자치단체가 지역경제 활성화방안의 일환으로 관광개발과 외자유치에 전력을 기울이고 있다. 예를 들어 우리나라에서는 국내지역의 특성과 잠재력을 활용하여 국제경쟁력을 극대화하기 위한 개발전략으로 2000년 이후 제주국제자유도시와 경제자유구역 건설을 추진하고 있다.

둘째, ‘초국가적 관리체제(supra-state global governance)’를 들 수 있는데, 이는 주권국가의 특정업무에 대한 규제능력 저하현상을 지역적, 국제적 기구가 대신 보완해 주는 관리체제로 이해할 수 있다. 국제통화기금(IMF), 세계무역기구(WTO), 세계은행(World Bank) 등은 각 국가들의 외환, 수출입, 금융 등에 대한 규제와 구속력을 강화하고 있는 실정이다. 1997년 우리나라가 외환위기 상황에 처했을 때 IMF는 우리정부에 낮은 이자로 차관해 주는 조건으로 우리 주권의 핵심부분인 재정 및 금융정책에 막강한 영향력을 행사하기도 하였다.

셋째, ‘시장화된 관리체제(marketized global governance)’의 등장을 들 수 있다. 이는 시장 자체가 규제와 관리 역할을 자발적으로 수행하는 것이다. 국제증권협회(International Federation of Stock Exchanges)가 신용시장에서는 무디스(Moody's Investors Service)와 스탠더드앤드푸어스(Standard & Poor's)와 같은 국제신용평가기관이 자발적으로 규제 역할을 수행한다.

넷째로, 민간부분에서 자발적으로 일어나고 있는 ‘세계적 사회운동(global social movements)’을 들 수 있다. NGO와 같은 시민 운동단체들이 형성되어서 인권, 난민, 환경 문제뿐 아니라 소비자 운동, 심지어 반세계화 운동까지 전개하고 있다. 이와 같이, 세계화가 빠른 속도로 진행되면서 국가의 관리능력이 미치지 못하는 부분을 보완하는 새로운 형태의 관리체제가 등장하기 시작한 것이다.

이처럼 세계화는 권력의 ‘상대적 탈국가화’를 의미한다(베일리스 외 2006, 32). 점점 상호 연계된 지구 체제에서 권력은 초지역적 또는 초대륙적 차원에서 조직되고 행사되기도 한다. 이는 현대의 지구적 커뮤니케이션의 속도와 편리성, 다른 지역과 국가들에 있는 그룹들 간의 공동이해에 대한 인식의 증가에 의해 가능해진 것이다. 이와 같은 변화의 이면에 ‘지방화’가 자리 잡고 있다. 이제 지방은 더

이상 중앙정부의 행정을 담당하는 ‘말단’이 아니라 지방정부도 경제정책과 개발 정책의 주체로써 상대국의 카운터파트들과 보다 긴밀한 관계를 발전시킬 필요성이 요청되게 되었다. 즉, 지방화는 중앙집권적인 사회에서 나타나는 폐해, 예컨대 ‘정치적 비민주성’이나 ‘경제적 비효율성’등을 시정하기 위한 대안적 전략으로써 선진 자본주의 국가들에서 거의 동시에 진행된 ‘재구조화현상’인 것이다(한석지 2005, 13-14). 때문에 제주도도 이러한 대세에 적극적으로 대응하기 위한 지방주도의 발전전략의 일환으로 ‘국제자유도시’를 기획·추진하게 되었다. 즉, 제주국제자유도시는 세계화시대에 경제활동에 대한 규제를 가능한 완화해서 사람·상품·자본의 이동을 자유롭게 하는 한편, 세금 감면 등 각종 혜택을 제공해서 기업 활동에 최대한의 편의를 보장함으로써, 국가의 경계를 뛰어넘어 국제적 교역, 생산, 주거, 관광 등과 같은 복합 기능을 수행하는 도시로의 선택인 것이다.

제2절 제주국제자유도시 개발

1. 추진배경과 목표

1) 국내·외 환경변화

상기한 바처럼, 오늘날 세계경제는 공산주의의 몰락과 사회주의 국가 이념의 붕괴로 미국을 중심으로 한 세계 권력의 재편성이 이루어지는 한편, 중국, 베트남 등 아시아 사회주의 국가들도 1980년대 말부터 정치·경제 분리를 통한 자본주의 시장경제체제를 도입하였고, 중국은 새로운 강자로 부상하고 있다. 또한 새로운 국제질서는 1993년 우루과이라운드(UR: Uruguay Round) 타결 및 1995년 세계무역기구(WTO: World Trade Organization)체제 출범으로 경제개방화와 자유무역이 확산되고 국가간 시장원리에 입각한 무한 경쟁이 시작되었다. 과학기술의 발달과 국제 시장에서의 경쟁으로 인하여 국가 간에 경제면에서의 상호 의존과 분업, 국제화 수준이 높아지면서 지역주의에 기초를 둔 여러 가지 형태의 경

제 통합 또한 이루어지고 있다. 이처럼 세계화와 더불어 지방화가 동시에 진행되면서 세계 및 아시아의 주요 거점지역 간에 경쟁의 가속화로 지방자치단체와 NGO의 역할이 한층 강화되고 있다.

특히 오랫동안 동서로 양분(兩分)되어있던 세계 냉전체제가 해체되면서 우리가 속해 있는 동북아는 오늘날 유럽, 북미와 함께 세계 정치와 경제를 3분하고 있다. 한·중·일 3국만 보더라도 동북아는 참여정부 출범 직전인 2002년 현재 이미 북미자유무역지대(NAFTA) 및 유럽연합(EU)과 비교하여 각각 인구는 23.2%, 65.8%, 6.2%로 압도적으로 앞서있고, GDP는 20.8%, 25.0%, 20.2%로 대등한 규모로 성장해 있다. 이로 인해 동북아시대를 맞이하여 이들 경제의 주도권을 선점하기 위한 국가간·지방자치단체간 경쟁이 치열하게 전개되고 있다.

또한 관광산업이 성장잠재력이 높은 미래 유망산업으로 부상함에 따라 우리나라와 경쟁관계에 있는 동북아 국가들과 도시들은 관광시장을 선점하기 위해 대대적인 투자를 하고 있다(제주특별자치도 2006, 7).¹⁰⁾ 그밖에 WTO/DDA협상¹¹⁾, 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement)협상에 따른 개방화가 가속화되고 있다. 이미 WTO/DDA 협상에 따른 개방화로 1차산업은 많은 변화가 발생하고 있고, 국가간 또는 지역간 FTA협상이 본격적으로 진행됨에 따라 1차산업은 더욱 개방화가 확대될 전망이다.

따라서 이와 같은 급격한 변화에 맞서 대부분의 지방자치단체가 지역경제 활성화방안의 일환으로 관광개발과 외자유치에 전력을 기울임으로써 지방자치단체 상호간의 경쟁은 더욱 치열해지고 있는 실정이다. 이에 따라 제주도도 내부적으로 지역의 특성과 잠재력을 활용하여 국제경쟁력을 극대화하기 위한 개발전략으로 2002년부터 2011년까지 한시적으로 제주국제자유도시 건설을 추진하게 되었다.

국내환경변화를 보면 다음과 같다. 1990년대 후반 이후 한국의 지방정치는 지방경영 패러다임의 전환으로 특징지을 수 있다. 이 시기 우리나라는 권위주의적

10) 홍콩의 경우에는 '쇼핑 홍콩'에서 '레저 홍콩'으로의 탈바꿈을 시도하고 있고, 싱가포르는 '동방의 모나코'로의 변신 시도, 중국은 "관광산업의 국가 지주산업으로의 육성, 세계 관광강국 건설"을 전략목표로 선정(제주특별자치도 2006, 7 재인용)하고 있다.

11) 도하 개발 아젠다(DDA: Doha Development Agenda)는 지난 2001.11.14 카타르 도하에서 개최된 제4차 세계무역기구(WTO) 각료회의에서 새로이 출범시킨 다자간 무역협상으로써 9번째의 다자간 무역협상(라운드)이다. 즉 DDA는 뉴라운드의 공식명칭이다.

발전 모델을 통해 지속적인 고도성장 속에서 OECD가입국, 국민소득 1만 달러 시대에 진입하는 등 아시아의 용으로 각광 받으면서 제3세계의 발전 모델로 연구되기까지 했다. 그러나 1997년 경제위기로 IMF가 제시하는 주요 경제정책과 구조조정이 실시되면서 우리나라 국가경제에 커다란 영향을 미쳤고, 이같은 여건은 제주지역 경제에도 많은 어려움을 주었다. 특히 IMF 위기는 제주 지역경제의 2대 지주 산업인 농업(감귤)과 관광산업에 커다란 영향을 미쳤다.¹²⁾ 타지역과 비교시 2차산업이 매우 미약한 구조를 가지고 있는 당시의 현실을 감안할 때, 1990년대 말 상황은 새로운 제주 발전전략을 필요로 한 시점이었다(한석지 2005, 95-96).

이에 따라 제주의 잠재력을 활용하여 기존의 취약한 산업구조를 고도화하고, 지식의 섬이면서 국제교류협력의 장으로 육성하기 위한 21세기 발전전략 수립이 시급하게 대두되면서, 제주의 최대 경쟁력인 청정환경을 활용하여 지식기반산업을 유치하고 이를 바탕으로 차별화된 친환경적 국제자유도시 개발 필요성이 제기되었다.

특히 제주도종합개발계획의 기간이 1994년부터 2001년을 끝으로 종료됨에 따라 세계화, 지방화, 정보화, 지식화 등 21세기 국내·외 환경변화를 수용하여 지역발전을 도모할 수 있는 지역종합발전계획이 필요했다. 이같은 지역상황을 감안하여 국민의 정부 출범 이후 1998년 9월 대통령의 제주도 방문을 계기로 제주도의 특성과 잠재력을 살려 제주도를 홍콩·싱가포르보다 경쟁력이 있는 관광·첨단지식산업·물류·금융 등 복합기능을 갖춘 국제자유도시로 개발하겠다는 방침이 표명되었다.

정부는 이후 제주국제자유도시 개발을 뒷받침할 타당성 조사 연구용역을 실시하고 2001년 1월 건설교통부 소속의 ‘제주국제자유도시추진위원회’를 설치하였으며, 제주도개발의 모범이던 ‘제주도개발특별법’을 ‘제주국제자유도시특별법’으로

12) 제주도내 농업은 도내 총생산액(GRDP) 가운데 약 20%를 차지하고 제주경제성장을 이끌어온 주력산업으로 제주경제의 안정적인 성장을 위한 역할 면에서 매우 중요한 위치에 있는데, IMF 이후 환율급등에 의하여 수입원자재 비중이 높은 농약, 농기계, 사료, 유류 등의 가격상승에 의하여 농업생산비용이 크게 증가하였고, 이외에도 금융긴축 운용에 따른 금리상승과 금융자금 경색으로 농가부채가 많은 농가들에게 과중한 금리비용부담과 자금난을 겪게 하였다. 특히 제주도의 생명산업인 감귤산업은 수입개방, 국내과일 소비의 한계, 해거리 현상으로 성장의 한계의 직면하게 되었다. 제주도내 관광산업도 제주지역 경제성장을 이끌어온 주력산업으로써 1970년대와 1980년대에 매우 높은 성장세를 유지하였으나 1990년대에 들어와 급격히 성장세가 낮아져 왔는데, IMF 체제하에서 3%이내 저성장, 산업구조 조정과정에서 발생될 고실업률, 정부, 가계 등 경제주체의 소비심리의 위축과 함께 여행자체 분위기가 확산되면서 국내 수학여행, 산업시찰, 가족휴가 등의 관광객이 급격히 감소하였다(한석지 2005, 96).

변경하여 2002년 1월 26일 공포하였다. 따라서 이에 근거하여 21세기 지역의 자율적인 발전기반을 마련하기 위한 ‘제주국제자유도시종합계획’의 수립이 이루어지게 되었다(강동우 2006, 41).

2) 제주국제자유도시종합계획 수립 배경과 목표

우리 정부는 1960년대 이후 특색 있는 제주도 개발을 위해 1964년 ‘제주도건설종합계획’ 등 6차례에 걸친 종합계획을 수립·추진한바 있다. 이로 인해 제주도는 관광개발을 위한 공항·도로·관광지 등 개발사업이 비교적 성공적으로 추진됨으로써 기본인프라를 확보하게 되었다.

<표 1> 제주도 인프라 현황

(2001년 기준)

	현 황	비 고
공 항	제주국제공항(운항회수 80천회/처리능력 143천회, 이용률 56%)	
항 만	무역항 2(제주·서귀포), 연안항 5, 어항 6개 등 13개항	
도 로	총연장 2,800Km(포장율 80.6%)	
전 력	총 68만kw 공급능력(발전 53만, 해저케이블 공급 15만)	
통 신	해저광케이블, PSTN(26만회선), ISDN(1,265회선) 구축	
대 학	국립대 2(종합대 1, 교육대 1), 사립대 1, 전문대 3	
관 광	관광호텔 45(객실 수 5,822, 객실이용률 72%), 콘도 9, 일반호텔 73, 골프장 8, 카지노 8, 컨벤션센터 1('02.12완공)	

출처: 제주국제자유도시추진기획단(2001, 1)을 참고하여 필자가 작성.

제주도는 국내 타 지역과 뚜렷이 구분되는 기후, 청정지역으로써의 이미지, 지리적 중심성 및 격리성으로 인하여 특정지역으로 개발하기 적합한 여건을 갖추고 있다. 이러한 특성으로 인하여 그간 수차례에 걸쳐 국제자유지역으로 개발하려는 방안이 검토된 바 있다. 지난 40여 년 동안 중앙정부는 제주도를 ‘자유항’

또는 ‘특정자유지역’으로 개발하려는 구상을 계획하였으나 성공가능성 희박, 투자 재원 과다 등의 이유로 시행이 유보되었다. 1990년 이전까지의 제주도의 국제자유지역 추진사례를 정리하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 제주도 국제자유지역 추진사례(1963~89년)

연 도	추진 주체	계획 내용	결 과
1963	국무총리실	중계무역·물류 중심지 자유항	시행 유보
1975	건설부	국제교역·관광·수출가공·석유비축기능 자유항	구체계획안 수립 안함
1980	경제과학심의회	전국 15개 후보지 중 ‘대정지구’를 자유항 후보지로 선정, 조성방안 수립	추진 보류 (경제기획원)
1983	국토개발연구원, 백텔	금융·업무자유지역, 개발비 총 2조 9천억원	개발 유보 (경제장관회의)
1989	한국개발연구원	국제자유지역 종합검토	조성 유보 건의 (한국개발연구원)

출처: 한석지(2005, 99) 재인용.

그러나 국민의 정부 출범 이후 그동안 구축된 관광인프라와 천혜의 자원을 바탕으로 제주를 ‘제주국제자유도시’로 육성·발전시켜나가기 위한 종합적인 개발계획이 본격적으로 추진되게 된다.¹³⁾ 이것은 우리나라가 IMF 체제하에서 1962년 경제개발이 시작된 이래 가장 어려운 경제난국을 경험하면서 국가경영의 새로운 패러다임이 제시되어야 한다는 시대적 요청에 의해 이루어지게 된 것이다. 따라서 우리 정부는 1차적으로 전면적인 개방·개혁이 가장 손쉽게 이루어 질 수 있는 몇 개의 특정한 지역을 지정하여 ‘국제자유도시’를 건설하고 그 지역에 필요한 사회간접자본을 집중적으로 형성하고 개혁·개방을 통해 동북아시아의 중심도시로 발전시켜 지역균형발전에 기여하는 새로운 발전전략을 채택하게 된다.

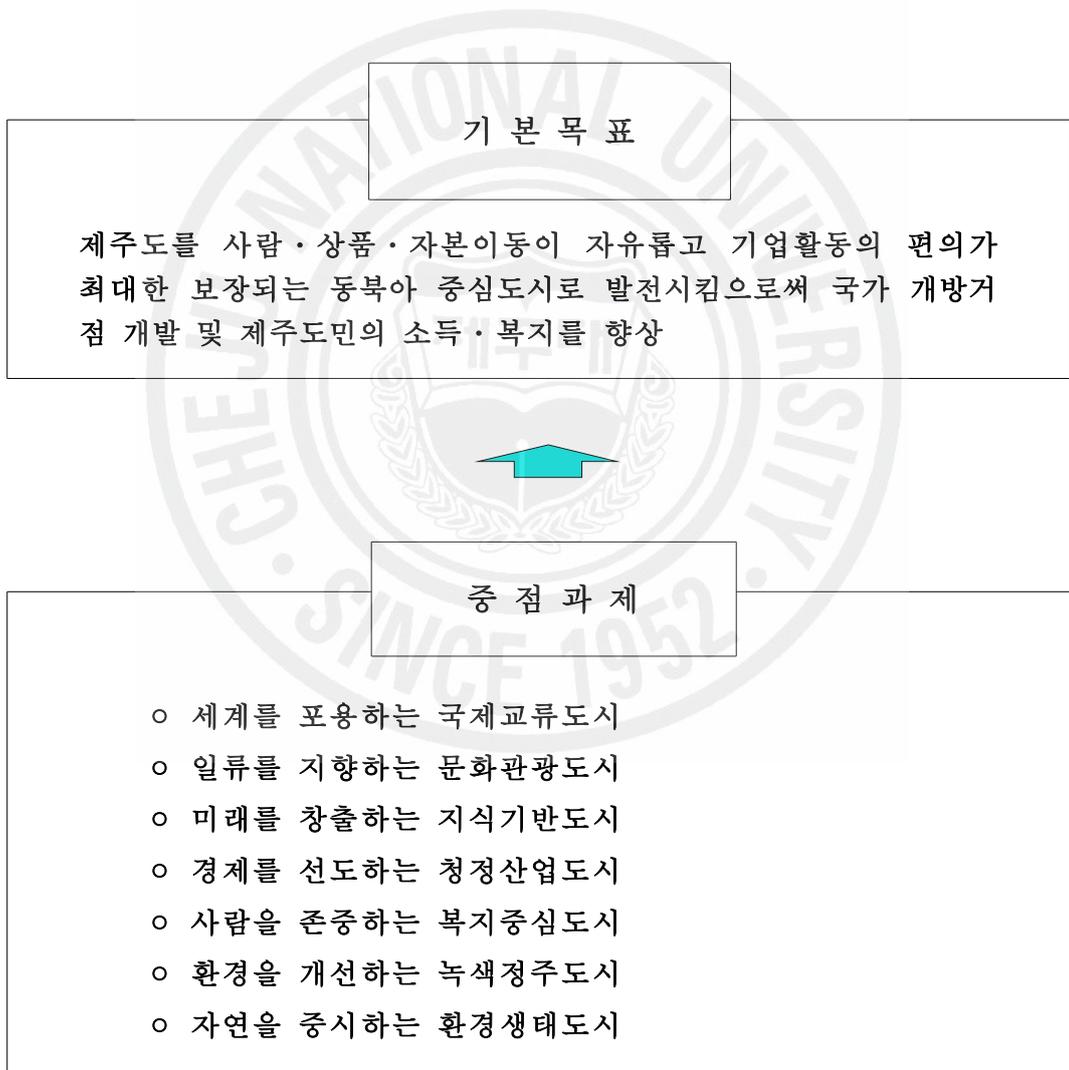
13) 1998년 9월 대통령께서는 제주국제자유도시 개발 방침을 다음과 같이 표명하였다. ① 관광·첨단지식산업·물류·금융 등 복합기능의 도시 개발 ② 홍콩·싱가포르보다 경쟁력이 있는 국제자유도시 조성 ③ 제주의 특성과 잠재력을 살려 특색 있게 개발(제주국제자유도시추진기획단 2001, 2).

정부는 이를 위해 국무총리실 산하에 ‘제주국제자유도시추진위원회 등의 구성 및 운영에 관한 규정’을 대통령훈령으로 제정하고, 주요 정책에 대한 심의·조정을 위해 관계장관, 민간인 등 25인 이내로 ‘제주국제자유도시 추진위원회’(위원장: 국무총리)와 추진위원회에서 심의할 정책의 실무검토를 위해 관계부처 차관 등 15인 이내로 구성된 실무위원회(위원장: 국무조정실장)를 설치하였다. 2001년 11월에는 제주국제자유도시 관련 관계부처 실국장 회의와 제주도 현지 의견을 수렴하여 ‘제주국제자유도시 기본계획’을 확정했다. 이어 2002년 1월에는 정부에서 확정된 ‘제주국제자유도시 기본계획’을 뒷받침할 제도적 장치를 마련하기 위해 ‘제주도개발특별법’을 ‘제주국제자유도시특별법’으로 전면 개정하여 제주도를 개방화·국제화 시대의 국가발전 전진기지로 개발하기 위한 토대를 구축한 후 같은 해 4월부터 이 법을 본격적으로 시행하고 있다. 2002년 5월에는 특별법에 근거하여 정부출연기관으로 건설교통부 산하에 제주국제자유도시 개발을 전담할 공공성과 효율성을 가진 특수법인 형태의 ‘제주국제자유도시개발센터’가 설립되어 제주국제자유도시 개발을 본격화하기 시작했다(강동우 2006, 48).

제주국제자유도시종합계획의 기본방향은 제주를 국제적인 관광·휴양도시, 첨단지식산업도시 등의 복합 기능을 갖춘 동북아 중심도시로 발전시켜 국가발전에 기여함과 동시에 제주도민의 소득과 복지를 향상시키는 것이다. 또한 ‘제주국제자유도시특별법’은 제1조에서 ‘제주도를 국제자유도시로 개발함으로써 국가발전에 기여함과 동시에 제주도민이 주체가 되어 향토문화와 자연 및 자원을 보전하고 지역산업을 육성하며 쾌적한 생활환경을 조성하여 제주도민의 복지향상에 이바지함’을 목적으로 제시하고 있다. 이처럼 동법이 ‘제주도민의 복지향상’을 제주발전의 궁극적인 목적으로 제시함으로써, 제주국제자유도시가 제주도라는 공간의 발전보다는 제주도민이라는 지역주민의 발전을 중시하는 ‘인간 중심적 발전’을 지향하고 있음을 알 수 있다. 이와 같은 인간 중심적 발전이념은 지식·정보화라는 사회적 변화 속에서 특히 인적 자본이 중시되는 현 추세에 비추어 볼 때 더욱 현실성이 높다고 볼 수 있다. 두 번째로 제주국제자유도시의 발전이념은 국제화·개방화 전략의 강화에 있다. 이를 위해 제주도를 세계화의 새로운 흐름을 적극 수용하고 세계는 물론 한반도 평화에 공헌하며 21세기 세계화된 경제체제에서 독자적인 경쟁력을 갖춘 동북아지역의 중심지로 육성하기 위한 것이다. 세 번

째로 제주국제자유도시는 자원과 지식이 융화된 제주 발전 도모를 목표로 한다. 즉, 지식기반사회와 정보화에 부응한 지역 고유문화의 보존과 진흥, 정보통신기술과 생명과학 등을 비롯한 첨단과학기술을 이용·도입·응용하여 21세기 첨단 문명을 추구한다(제주도 2002, 43-44). 상기한 내용을 기초로 제주국제자유도시 기본 목표 및 중점과제를 정리하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 제주국제자유도시 기본목표 및 중점과제



출처: 제주도(2003, 69).

2. 주요 내용

제주국제자유도시가 본격적으로 시행되기에 앞서 2001년 제주국제자유도시 기본계획을 보면 개발의 주요내용이 첫째, 국제화를 위한 제도 개선과 투자환경 조성 둘째, 내외국인 관광시책의 유인강화 방안에 초점이 맞추어져 있다. 즉, 국제자유도시에 부합하는 제도개선과 투자환경 조성을 통해 국내·외 관광객 및 투자를 획기적으로 증대시키고, 7대 선도프로젝트를 집중 추진하여 국제자유도시 개발을 촉진시키며, 중장기 수요증가에 대처하여 사회간접시설을 지속적으로 확충하는 방안을 기본방향으로 설정한 것이다. 그러나 현재 제도적 기반, 정부지원, 자치역량 등의 미흡으로 추진에 한계를 보이면서 제주도는 기 수립된 제주국제자유도시종합계획의 내용을 일부 수정·보완하고 있다. 우선, 여기에서는 2001년을 중심으로 초기에 수립된 제주국제자유도시종합계획의 주요내용을 살펴보도록 하겠다.

1) 국제화를 위한 제도 개선과 투자환경 조성

(1) 외국인 출입국 관리 개선

세계 190개 국가 중 종래에는 173개국 국민에 대해서만 관광통과 목적인 경우 무비자 입국을 허용하였으나, 무비자 입국에서 제외된 17개국¹⁴⁾에 대해서도 무비자 입국을 점차적으로 확대하는 한편, 무비자 입국 외국인에 대해서는 법무부장관이 체류지역 확대를 허가토록 하였다.¹⁵⁾

중국인 관광객의 경우 종래 무비자 입국이 허용되지 않았으나 제주도 및 제주관광협회가 초청하는 5인 이상 단체여행객이나 제주도지사가 초청하는 국제회의·국제행사 참가자 또는 제주도에 외국인등록을 필한 자의 가족에 대해서도 무비자입국을 허용하기로 하였다. 또한 제주국제자유도시 개발 관련 외국전문인력¹⁶⁾의 체류기간도 종전 3년에서 5년으로 연장하고 필요시 재연장도 가능하게

14) 쿠바, 마케도니아 등 미수교국과 불법체류자가 많은 동남아 국가 등이다.

15) 허가 없이 이동하는 것을 방지하기 위해 공항·항만에서 확인, 불법운송수단 제공자에 대한 벌칙 등 보완 장치 마련하였다(제주국제자유도시추진기획단 2001, 7).

16) 여기에서 전문인력이라고 함은 외국어교육, 정보통신, 생명공학, 관광업·호텔업, 외국인투자업체, 국제금

하였다(제주국제자유도시추진기획단 2001, 6-7).

(2) 제주투자진흥지구 제도 운영

제주도는 국제자유도시의 관광사업 등의 투자유치를 위해 내·외국인 투자에 대해 조세감면 등 인센티브를 제공하는 ‘제주투자진흥지구’제도를 도입하였다. 대상사업은 종합휴양업, 관광호텔업, 수상관광호텔업, 국제회의시설업, 전문휴양업, 관광유람선업, 관광공연장업, 한국전통호텔업, 종합유원시설업, 문화산업, 노인복지시설업, 대체에너지 개발사업, 청소년 수련시설 및 식도·궤도사업으로써 총사업비 1천만 달러 이상을 투자하는 내·외국인 투자자의 희망지역에 대해서 제주도지사가 제주국제자유도시추진위원회의 심의를 거쳐 제주투자진흥지구로 지정할 수 있도록 했다.

투자진흥지구로 지정되면 법인세, 소득세, 지방세를 3년간 100%, 2년간 50%감면하고, 사업에 직접 사용하기 위해 초기에 도입하는 장비·설비 등에 대해 관세 100% 감면(개·보수용은 제외)토록 하였으며, 투자기업에 대해 대체산림자원조성비·대체초지조성비·농지조성비, 공유수면 점·사용료, 하천 점·사용료 50% 감면할 수 있도록 하였고, 국·공유지의 임대 및 사용료도 50년간 감면할 수 있도록 하였다(강동우 2006, 51-52).

(3) 자유무역지역 지정·운영 특례

제주도의 제조·물류기반 확충을 위해 제주도내 설치되는 자유무역지역에 대해 입주자격을 완화·확대하고 조세지원을 강화하였다. ‘자유무역지역의 지정 등에 관한 법률’상 외국인 투자기업만 입주가능한 자유무역지역에 내국인 투자기업도 허용하도록 하였으며, 조세감면 대상을 제조업·물류업으로 외국인투자금액 3천만 달러 이상에서 총투자금액 1천만 달러 이상으로 투자금액 요건을 완화하였다. 또한 외국인 투자기업에 대한 법인·소득세·지방세를 7년간 100%, 3년간 50% 감면하고 내국인 투자기업에 대하여도 3년간 100%, 2년간 50% 감면토록

융분야 등의 전문지식을 겸비하고 제주도 소재 사업체에 근무하는 자로써 제주도지사의 추천을 받은 자이다.

하였다(제주국제자유도시추진기획단 2001, 9-10).

(4) 제주첨단과학기술단지 조성

제주의 생물자원을 활용한 생명공학과 정보통신산업 등을 육성하기 위하여 산업단지보다 조세지원이 강화되는 첨단과학기술단지 제도를 도입하였다. 산업단지 지정·개발은 국가산업단지 절차를 준용해서 건설교통부장관이 제주국제자유도시 추진위원회 심의를 거쳐 지정할 수 있고, 산업단지 관리는 제주국제자유도시개발센터가 담당한다.

제주첨단과학기술단지에 대한 지원은 기존 국가산업단지에 대한 지원 외에 추가적인 조세감면 혜택이 부여된다. 사업시행자에 대하여 취득세·등록세 면제, 재산세·종합토지세를 5년간 50%감면하여 주고, 입주기업에 대하여 법인세·소득세 3년간 100%, 2년간 50% 감면하여 주고, 연구기자재에 대해서도 관세를 면제하여 추가적인 조세감면혜택을 받을 수 있도록 하였다.

(5) 영어서비스 및 영어교육 강화

외국인 투자자 등의 편의를 위하여 제주도에서 민원인의 요청이 있는 경우 일정 범위 안에서 외국어 공문서를 접수 및 제공할 수 있도록 하였다. 종합유선 방송하의 외국방송 재송신 채널수를 10%에서 20%로 확대하였고, 일반 상거래시 외국환 은행에 신고 없이 자유롭게 사용할 수 있는 외화사용 범위를 1천 달러 이하에서 1만 달러 이하로 상향 조정하였다(강동우 2006, 53).

한편 제주도는 제주도민에 대한 외국어 교육 강화계획을 수립·시행하고 국가는 이를 지원토록 하고 제주도에 외국어 학교를 유치토록 하는 한편 제주도가 운영 중인 '국제화장학재단'의 외국어 우수학생에 대한 장학지원을 확대하도록 하였다.

(6) 금융·물류 거점도시 육성을 위한 인프라 구축

금융·물류 거점도시 육성을 위한 인프라 구축은 크게 국제금융도시 발전기

반 마련과 제주국제공항 및 항만의 물류기능 확충으로 나누어 볼 수 있다. 우선, 국제금융도시 발전기반 마련을 위해 외국은행 유치 및 국내 선도은행 육성과 국제금융전문인력 확보 및 금융기법 선진화를 위한 지원강화 방안을 마련하였다. 또한 장기적으로 국제금융센터로 발전 할 수 있는 여건조성에 주력해 나간다는 방침을 세우고 있다. 두 번째로 물류기능 확충을 위해 제주국제공항 ‘자유무역지역’ 시설을 수요에 맞추어 확충시켜 나가면서 국제 물류기업 유치에 적극 나선다는 방침을 마련하였다. 이와 함께 ‘국제선박등록법’에 의하여 등록된 선박으로써 제주도내 개항을 선적항으로 하는 선박과 외국선박에 대해선 취득세, 재산세, 공동시설세, 지방교육세 및 농어촌 특별세를 면제하고 선박등록과 관련한 해운보험 유치 등 제주도내 개항을 선박등록 특구로 지정할 수 있도록 하였다.

2) 내·외국인 관광유인 시책의 강화

(1) 내국인 면세점 운영

제주도를 여행하는 국내관광객이 구입하는 특정물품에 대해 세제를 면제하는 면세점을 운영하여 내국인 관광객 유치 강화를 위한 면세쇼핑 제도를 도입하였다. 보따리상 출현 등 유통질서 교란행위를 방지하기 위하여 면세대상품목, 구입수량, 구입횟수 및 한도액 등을 제한시키고 있다.¹⁷⁾ 면세점 수입금은 제주국제자유도시 개발재원으로 활용되며, 공항·항만에 별도창구를 설치하여 운영한다.

(2) 골프장 건설 확대 및 입장료 인하

골프장이 숙박·휴양시설과 함께 종합휴양시설이 되도록 유도하기 위해 19개 골프장의 추가 건설을 지원하기로 하였다. 이를 위해 제주도내 골프장에 대한 지방세 증과¹⁸⁾를 일반과세로 전환하고, 골프장 건설에 따른 대체조립비, 대체초지 조성비, 농지조성비를 50%감면토록 하였다.

17) 초기 내국인 면세쇼핑 제도를 도입할 때 면세품목 및 1회 구입수량은 주류(1병), 의류(1벌), 담배(10갑), 의류부속품(2개), 화장품(2개), 장신구(2개)등이며, 구입횟수 및 한도액은 연간 1인당 4회, 1회당 300불 이내로 하여 방침을 마련하였었다(제주국제자유도시추진기획단 2001, 14).

18) 취득세 5배, 종합토지세 최고 25배, 재산세 17배이다.

<표 3> 제주도내 골프장 현황

(2001년 기준)

	현 황
골프장	운영 중 8, 공사 중 5, 사업승인획득 5, 계획 중 9
이용객	52만명(외국인 8만명) / 전국 1,141만명(외국인 13만명)

출처: 제주국제자유도시추진기획단(2001, 15)을 참조하여 필자가 작성.

또한 주변국가의 가격경쟁력 확보를 위해서 골프장 입장료에 부가되는 특별 소비세, 농어촌특별세, 교육세 등의 조세를 감면하고, 체육진흥기금과 관광진흥부 가금 등 부담금을 감면하여 감면액이 반드시 입장료 인하에 반영되도록 하였다.

<표 4> 주요국의 골프장 입장료 비교

<2001년 기준, 단위: \$>

일 본	한 국	대 만	싱가포르	괌	홍 콩	호 주
150	100(50~60)	82	78	70	68	66

출처: 제주국제자유도시추진기획단(2001, 16).

주: ()는 인하 후 가격.

(3) 저비용 관광을 위한 노력 강화

저렴한 숙박시설 확충을 위해 휴양펜션업 활성화, 관광업계의 경영효율화 및 서비스 개선을 적극 유도·지원, 관광객 유치 과당경쟁 억제 등 건전한 관광 질서 확립 등이 그 주요내용이다. 휴양펜션업 활성화를 위해 도시계획 구역내 자연녹지지역에도 휴양펜션시설 설치를 허용하고 휴양펜션시설의 회원 보호를 위해 타인으로부터 휴양 펜션업을 인수한 자는 이를 도지사에게 신고하도록 의무화 하였다. 또한 관광업계의 경영 효율화 및 서비스 개선을 위해 관광업체에 대한 ‘등급제’ 및 ‘道 품질보증제’를 도입하고¹⁹⁾, 관광호텔 및 관광이용시설에 대한 관광진흥부가금을 폐지하였다. 늘어나

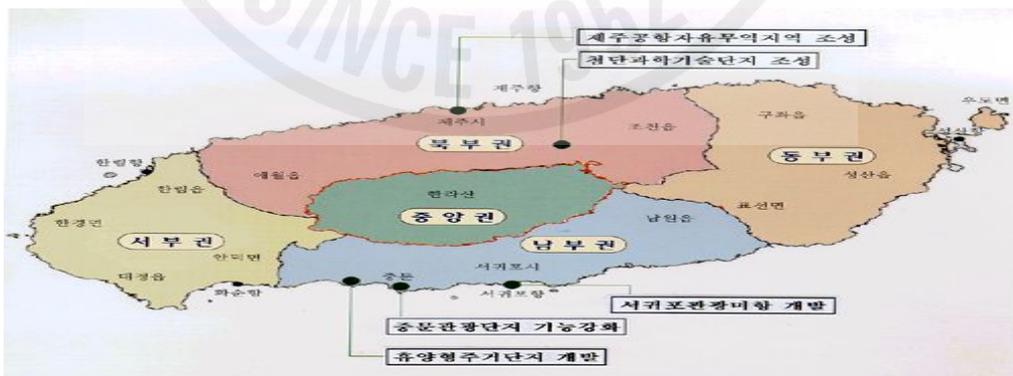
19) 관광객 유치실적, 여행사 규모, 친절도 등을 종합 평가하여 우수 여행업체에 대해 자금지원 등 인센티브 부여할 계획을 마련하였다.

는 중국인 관광객을 위하여서는 이들의 취향에 맞는 관광호텔 및 관광식당이 조성과 다양한 음식개발, 외국인 카지노 활성화 등에 초점을 맞추어 반영토록 하였다. 끝으로 업체의 관광영세업체의 인수·합병 또는 컨소시엄 구성시 자금지원을 확대 하는 등 업체의 대형화 유도하고, 관광업체의 무료 인터넷 홈페이지 구축 지원방안도 마련하여 함께 시행해 나갈 계획이다.

3) 선도프로젝트의 추진 구상

선도프로젝트는 기본적으로 국내·외 민간투자를 유치하여 개발, 개발이 부진하거나 종합개발이 필요한 분야는 공공부문에서 지원하는 것을 목표로 한다. 사업추진 방안을 보면 관광·휴양분야를 중심으로 7대 선도프로젝트²⁰⁾ 선정하고, 제주국제자유도시개발센터에서 제주국제자유도시의 특성을 고려한 세부 타당성 조사용역을 실시하여 사업규모·시기·방법 등을 구체화한다는 방침을 마련하였다. 아래 <그림 2>는 선도프로젝트 대상지역으로 ‘쇼핑아울렛’ 및 ‘생태·신화·역사공원’은 사업위치가 미지정 된 상태이다. 또한 7대 선도프로젝트의 사업추진 주요내용은 <표 5>와 같다.

<그림 2> 선도 프로젝트 대상지역



출처: 제주국제자유도시추진기획단(2001, 18).

20) 7대 선도프로젝트는 휴양형 주거단지 개발, 중문관광단지 확충, 서귀포 관광미항 개발, 첨단과학기술단지 조성, 제주공항 자유무역지역 조성, 쇼핑아울렛 개발, 생태·신화·역사공원 조성 등을 의미한다. 이에 관한 자세한 내용은 제주국제자유도시추진기획단(2001, 18-24) 참조하시오.

<표 5> 7대 선도프로젝트 주요내용

	목 표	위 치	면 적	사업비	주요 시설
휴양형 주거단지 개발	주거·의료기능이 통합된 세계적 수준의 휴양주거단지를 조성하여 국내·외 고소득 노년층 유치	서귀포시 예래동	226,800㎡ (68,000평)	5,500 ~ 6,000억	콘도미니엄, 전원주택, 골프장(연계 주거지 포함), 의료시설, 상업 시설, 스포츠센터 등
중문관광단지 확충	개발담보상태인 중문관광단지에 상업 시설과 해양공원을 조성하여 제주를 대표하는 종합 위락관광단지로 육성	서귀포시 중문동	101,180㎡ (30,000평)	2,000 ~ 3,000억	세계적 규모의 수족관 및 해양전시관
서귀포 관광미항 개발	서귀포항을 수려한 주변경관과 조화되는 미항으로 개발하여 레저·여가 공간을 제공하는 새로운 관광명소로 개발	서귀포시 송산동	47,500㎡ (14,000평)	900 ~ 1,000억	호텔, 낚시빌리지, 유람선 집안시설, 면세 쇼핑점·상업시설, 웨 리터미널, 어류 도·소매시장 등
첨단과학기술단지 조성	제주의 희귀한 생물자원과 청정환경을 활용한 생명공학 연구 등 교육·연구·창업지원기능이 결합된 과학기술단지 조성	제주시 아라동	446,833㎡ (135,000평)	4,000 ~ 5,000억	생명공학시설· 농업 연구시설, 외국어학교, 국제호텔경영학교, 창업보육센터, 상거래센터 등
제주공항 자유무역지역 조성	제주공항 인근에 1차상품·첨단제품의 가공·수출 촉진과 항공물류산업의 발전기반 마련을 위한 자유무역지역을 조성	제주시 용담2동 (제주공항 인근)	436,400㎡ (132,000평)	2,000 ~ 2,500억	제조·가공시설, 화물 보관소, 냉동저장시설, 오피스빌딩, 면세쇼핑 시설 등
쇼핑아울렛 개발	중국인 관광객 등 국내·외 관광객의 쇼핑관광 활성화를 위해 간선도로변에 대형 쇼핑아울렛 설치	미정	약 2,00,000㎡ (60,000평)	약 300억	쇼핑센터·특산물판매장, 패스트푸드점, 식당, 주차장 등
생태·신화· 역사공원 조성	제주도의 생태·문화적 가치를 살린 테마공원을 조성하여 제주만의 독특한 관광상품을 개발 제공	미정	약 490만㎡ (148만평)	1,000 ~ 1,500억	생태공원과 신화·역사공원으로 구성

출처: 제주국제자유도시추진기획단(2001, 18-24)을 참고하여 필자가 작성.

4) 환경보전 강화방안

2001년 현재 제주도는 국가환경기준치 보다 강화된 EU, 스위스 수준의 지역 환경기준을 설정·운용하고 있다. 즉, 국내최초로 GLS를 이용한 엄격한 지하수 보전관리체제를 운영하고 있으며, 제주도 전 지역을 지하수·생태계·경관보전지구로 구분하고 각 지구를 1~4등급으로 세분화하여 개발행위를 차등 규제하고 있다. 이에 따라 앞으로 기존제도의 철저한 시행과 관련제도의 보완으로 국제자유도시 개발과정에서 청정환경 보전을 위해 개발사업 계획의 수립·시행시 사전

환경성 검토, 환경·교통·재해영향평가 등 관련 법령에 의한 환경평가를 엄격히 이행하고, 경관·미관·보존녹지지역 등에서 건축물 건축시 형태·색채 등에 대한 건축심의를 강화할 방침이다. 또한 제주도를 유네스코의 '생물권보전지역'을 지정·관리할 계획이다(제주도 2003, 77-78).

3. 추진현황 및 한계

1) 제주국제자유도시 추진현황²¹⁾

제주국제자유도시 추진현황은 7대 선도프로젝트와 4대 후속 프로젝트, 선박등록특구 추진 등 몇 가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 우선 제주국제자유도시시행계획 수립·집행하고, 국내·외자유치 및 이를 위한 마케팅·홍보·과학기술단지·투자진흥지구의 조성·관리, 지정 면세점 운영 등 제주국제자유도시 개발사업의 효율적 추진을 위해 제주국제자유도시개발센터가 2002년 5월 15일 설립되었다. 또한 제주의 쇼핑관광 활성화를 도모하기 위해 제주특별자치도 여행객에 대해 면세혜택을 부여하는 내국인면세점이 2002년 12월 개점되어 제주도민 446명의 고용을 창출하였고, 2003년 1,008억 원의 매출을 기록한 이후 년 1,000억원 이상의 매출실적을 기록하고 있으며 2005년에는 1,534억 원의 매출을 기록했다.

7대 선도프로젝트의 진행 정도를 평가해 보면 첨단과학기술단지, 휴향형 주거단지 조성, 신화·역사공원 조성은 정상 추진되고 있으나, 나머지 사업은 추진이 부진한 상태이다. 반면 4대 후속프로젝트인 경우에는 건강·미용 테마타운 개발, 국제문화·위락단지 개발, 해양관광단지 개발, 레포츠 관광단지 조성 등이 제주국제자유도시 시행계획에서 제시되었으나 건강·미용 테마타운이 제주헬스케어타운(웰빙테마타운)으로 명칭을 변경하여 추진되고 있다.

투자진흥지구 지정인 경우에는 투자금액은 총사업비가 미화 5백만불 이상인 사업이며, 대상업종은 관광호텔업, 수상관광호텔업, 한국전통호텔업, 종합휴양업,

21) 제주국제자유도시 추진현황에 대해서는 지난 2006년 8월 제주특별자치도에 의해 발표된 『제주국제자유도시종합계획 보완계획(안)』을 토대로 작성하였다.

전문휴양업, 관광유람선업, 관광공연장업, 종합유원시설업, 국제회의시설업, 문화산업, 노인복지시설, 청소년수련시설, 삭도사업 및 케이블사업, 대체에너지사업, 교육, 의료기관, 교육원(연수원), 생물산업, 정보통신산업 등으로 14개 업종에서 19개 업종으로 확대되었다. 국제자유도시 추진 이후 민자유치 실적을 보게 되면, 2004년 12월 현재 30개 사업 9조2,621억원이며, 개발사업예정자 지정이 18개 사업에 3조9,773억원, 투자의향(MOU, LOI체결)이 4개 사업에 4조8,000억원, 개발사업승인이 8개 사업에 4,848억원이다. 반면 외국인 직접투자 기업은 일본의 비오피아개발, 미국의 뉴홈벤처스코리아, 러시아의 한라글로벌유한회사, 이태리의 걸스 등 10개 기업이며 총 투자금액은 4,371천불이다. 국내기업으로는 (주)다음커뮤니케이션, (주)EMLSI 등이 본사를 제주로 이전하였으며, 2005년 민관합작의 제주항공이 설립되었다.

그 밖에도 제주를 세계에 홍보하면서 세외 수입증대를 위하여 2002년 4월 제주항과 서귀포항을 국제선박등록특구로 지정하였다. 2005년 말 현재 국제선박 404척(제주항 369척, 서귀포항 35척) 및 BBC/HP 190척(제주항 158척, 서귀포항 32척) 등 594척이 등록하여 등록세 및 주민세 등 세수입은 2005년까지 3,945백만 원에 달하고 있다.

레저관광활성화를 위해서는 2002년 4월 골프장 입장료 및 골프장 개발관련 각종 조세를 면제 또는 감면하여 2003년 523,165명(내국인 471,330명, 외국인 51,835명), 2004년 554,545명(내국인 491,356명, 외국인 63,189명)의 골프관광객이 제주를 방문하였다. 또한 제주국제컨벤션센터(ICC)가 2003년 8월 개관되어 2003년 12월말까지 국제회의 23건, 국내회의 22건, 기업회의 48건 등 총 93건의 회의를 개최한 이후 연 100건 이상의 회를 개최하고 있다.

국제자유도시 추진 이후 관광객 수를 살펴보면, 2002년 4,516천명(내국인 4,226천명, 외국인 290천명)에서 2005년 5,021천명(내국인 4,643천명, 외국인 378천명)으로 증가 추세를 보이고 있으며 특히, 외국인 관광객은 2005년 378천명으로 2002년 290천명보다 30.3% 증가했다.

투자계획은 2002~2004년 기간 중 국비 2조976억6천만원, 지방비 1조4,028억5천9백만원을 포함하여 총 8조8,264억7천8백만원이 투자될 계획이었으나 동 기간 중 국비 1조9,048억6천만원, 지방비 1조1,923억6천만원 포함하여 총 7조1,949억3천

8백만원이 실제로 투자됨으로써 계획대비 81.5%의 달성도를 기록하였다.

끝으로 제주의 지역내총생산(GRDP)인 경우에는 2002년 6조3,017억원으로 전국의 0.92%를 차지하였으나 2004년 7조495억원으로 전국의 0.89%를 차지함으로써 경제규모가 줄어들었다. 제주의 1인당 지역내총생산은 2002년 1,184만6천원으로 전국평균 대비 82.23%, 수준이었으나 2004년 1,131만천으로 전국평균 대비 80.15% 수준으로 하락하였다.

2) 제주국제자유도시 추진상의 한계점

위에서 살펴본 바와 같이 제주국제자유도시는 전면적인 세계경제의 개방화와 자유화, 산업의 지식기반화와 정보화, 삶의 질과 환경가치를 중시하는 도민 의식의 전환 등 급변하는 시대적 조류에 적극적으로 대처하고 지역의 창의적인 발전 체제를 구축하기 위한 비전과 전략을 수립하기 위해 마련되었다. 또한 제주특별자치도의 출범, 단일광역체제로의 행정구조 개편, 세계평화의 섬 지정 등으로 국제자유도시를 효율적으로 추진할 수 있는 기반이 마련되었음에도 불구하고, 그동안 자치역량 미흡과 제주국제자유도시종합계획 수립 이후 변화된 환경변화 등으로 국제자유도시 추진에 한계를 보여 왔다.

특히 국내환경변화는 국제자유도시 추진에 적지 않은 위협요인이 되고 있다. 2003년에 집권한 참여정부 정책기조는 지방분권이며 공공기관과 대기업의 지방이전을 통한 국가균형발전이다. 이를 위해 참여정부 초기부터 충청권에 인구 50만 규모의 신행정수도를 건설함으로써 분권·분산형 국가로 전환하고자 했다. 또한 국가균형발전특별법, 지방분권특별법 등 법 제정을 통한 지방발전 정책을 계속해서 추진하고 있다. 이에 발맞춰 정부는 '동북아비즈니스 중심국가 실현'이라는 모토아래 2002년 12월 30일 '경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률'을 제정한 후 2003년 8월 11일 인천경제자유구역을 지정한데 이어 같은 해 10월 30일에는 부산·진해경제자유구역과 광양만권경제자유구역을 지정했다. 2004년 3월에는 각 경제자유구역에서 해외투자유치업무 등을 One-stop으로 처리할 경제자유구역청이 해당 지방자치단체 중심으로 개칭했다.²²⁾ 경제자유구역 현황 및 추진계획 내용은 <표 6>과 같다.

²²⁾ 부산·진해경제자유구역청은 부산광역시와 경상남도간, 광양만권경제자유구역청은 전라남도와 부산광역시

<표 6> 국내 경제자유구역 현황 및 추진계획

구 분	인천경제자유구역	부산·진해경제자유구역	광양만권경제자유구역
위 치	인천 송도, 영종, 청라지역 일원	부산시 강서구, 경남 진해시 일원	전남 여수·순천·광양시, 경남 하동군 일원
면 적	계 209km ² - 송도 53km ² , 영종 138km ² , 청라 18km ²	계 104.1km ² - 신항만 10.7km ² , 명지 10.9km ² , 지사 40.2km ² , 두동 20.6km ² , 용동 21.7km ²	계 88.98km ² - 전남 76.42km ² , 경남 12.56km ²
개발기간	1단계: 2008년까지 2단계: 2020년까지	1단계: 2010년까지 2단계: 2020년까지	1단계: 2010년까지 2단계: 2020년까지
개발 조성비	14조 7,610억원	7조 6,902억원	8조 1,000억원
추진계획	· 송도지구: 지식정보단지, 테크노밸리, 첨단바이오단지, 국제비즈니스센터 · 영종지구: 국제물류, 관광단지 · 청라지구: 차아니타운, 테마파크, 화훼단지	· 신항만: 복합물류기지, 자유무역지역 · 명지: 다국적기업 지역본부, 국제적 선사본부, 호텔시설 유치 · 지사: 외국인전용단지개발 · 두동: 외국인 주거, 학교 병원 등 경제자유구역 배후시설 육성	· 광양: 복합물류, 서비스업 유치 · 울촌: 석유화학, 철강, 자동차, 신소재 관련 기업유치 · 신태: 외국인 주거, 학교, 병원 등 배후시설 육성 · 화양: 종합리조트개발 · 하동: 조선, 철강, 기계 산업 유치

출처: 제주특별자치도(2006, 9).

또한 정부·호남고속철도 개통 및 초고속 인터넷의 보급 확산으로 국토의 시·공간적 구속성이 완화되고 있으며, 주5일 근무제 시행, 자연지향의 가치관 및 삶의 질에 대한 욕구 증대 등으로 전원생활에 대한 수요가 증가될 것으로 전망되고 있다. 특히 주 5일제 근무의 도입은 기업 생산성의 변화는 물론, 그 조직 구성원의 라이프스타일, 그리고 조직 구성원의 자녀들이 다니고 있는 학교 조직까지 변화시키고 있다. 이로 인해 휴양, 레저 등 여가활동에 수요가 증대될 것으로 전망되면서, 지자체 주도로 대규모 관광개발 프로젝트가 계획 또는 추진 중이다. 그 중에서 제주국제자유도시와 경쟁할 것으로 예상되는 것은 관광레저형 기업도시²³⁾와 경제자유구역 등이다.

간 조합(組合)형태로 개칭했다.

23) 기업도시란 산업, 연구, 관광·레저, 업무 등 경제활동을 위한 주된 기능은 물론 주거, 교육, 의료, 문화 등 지역주민들의 삶의 질을 높이기 위한 자족적 복합기능을 갖춘 도시를 말한다. 현재 산업업역형 기업도시(전남 무안), 지식기반형 기업도시(강원 원주, 충북 충주), 관광레저형 기업도시(전북 무주, 충남 태안, 전남 영암·해남) 등 6개의 기업도시가 시범사업으로 선정되었다. 이와 관련한 자세한 내용은 제주특별자치도

이처럼 제주국제자유도시는 중앙정부가 전국과 형평성 유지라는 이유로 근본적 제도 개선에 한계를 보임에 따라 국내 경제자유구역, 기업도시, 지역특구 등에 대해서 비교우위의 경쟁력을 갖지 못할 뿐만 아니라 국제자유도시 선점효과마저 희석되고 있다(제주특별자치도 2006, 3). 따라서 제주국제자유도시가 싱가포르나 홍콩처럼 경쟁력 있는 국제자유도시로 발전되기 위해서 사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제완화 및 핵심산업 육성책을 수립해야 할 것이며, 기 수립된 제주국제자유도시종합계획에 대해서도 선택과 집중의 원칙에 따라 내용을 일부 수정·보완할 필요가 생기게 되었다.



치도(2006, 8-9)를 참조하시오.

제 3장 국내·외 경제자유구역 사례조사

본 장에서는 제주국제자유도시와 경쟁관계에 있는 국내·외 경제자유구역의 개발정책 추이를 살펴보고자 한다. 우선 경제자유구역의 개념적 특성을 파악하고, 국내·외 경제자유구역의 현황을 검토할 것이다.

제1절 경제자유구역의 개념과 유형

1. 경제자유구역²⁴⁾의 개념 및 추진 배경

경제자유구역(Free Economic Zone) 또는 경제특구(Special Economic Zone)²⁵⁾란 외국자본을 유인하거나 외국기업을 유치하기 위하여 국내의 여타 지역과는 차별화 되는 제도를 특정 지역에 적용함으로써 자유로운 기업활동을 보장하고 각종 규제 및 세금 등에서 예외를 인정하는 특별지역을 의미(이규학 2004, 6)하는 것으로 특히 이들 지역의 주요 목적 중에 하나가 외국기업의 직접투자극대화라고 할 수 있다. 즉, 아래 <그림 3>에서 보듯이 이들 경제자유구역은 일정구역을 지정하여 그 구역 내에서 다른 지역과 다른 경제활동의 예외조치를 허용해주고 다른 지역과 다른 혜택을 부여해 주는 특별한 지역을 통칭하는 개념인 것이다.

경제자유구역은 중국이 경제특구를 개방전략의 하나로 선택하여 성공한 이후 국제적인 용어로 정착되었는데, 이것은 시대와 국가에 따라서도 다양한 형태로 존재했다. 현재 전 세계적으로 500개에서 1500개의 특구(SEZs)가 있으며, 미국에

24) 본 절에서는 경제자유구역과 경제특구를 같은 의미로 사용할 것이다. 경제자유구역 혹은 경제특구라는 것이 시대와 국가에 따라 다양한 형태로 존재해 왔기 때문에 현재 이들에 대한 정확한 정의는 없다. 다만, 일정한 구역에서 자유로운 기업 활동을 보장하고 각종 규제 및 세금 등에서 예외적인 조치를 허용해주는 특별한 지역을 의미한다는 데서 두 용어가 공통점을 가지고 있기 때문에 혼용되어 사용되어지고 있다.

25) 우리나라에서 추진되고 있는 경제자유구역(FEZ: Free Economic Zone)이란 '경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률'(이하, '경제자유구역법'으로 칭함)에 의하여 만들어진 개념으로 경제특구를 말한다(이규학 2004, 5). 이러한 경제특구는 대외경제활동을 통하여 경제발전을 도모하기 위해 일정한 지역을 선택하여 일반 지역에 비해 보다 개방적이고, 외국 투자기업의 경영상에 유리한 세제 및 행정상의 특혜를 주고 있는 지역이다. 국내의 여타지역에서 일반적으로 적용되지 않는 일단의 정책수단을 통하여 규제를 완화하는 한편 각종 혜택을 부여함으로써 수출입 및 투자 등 특정한 종류의 경제활동을 장려하는 제한된 범위의 지리적 공간이다.

만 45개나 있는 것으로 알려지고 있다. 이러한 특구들은 다른 지역과 비교하여 특별(special)하고 자유롭다(free)는 특징을 가지고 있다. 관세 및 세금의 감면, 행정규제의 완화 등이 경제특구가 가지고 있는 전형적인 특징이다.

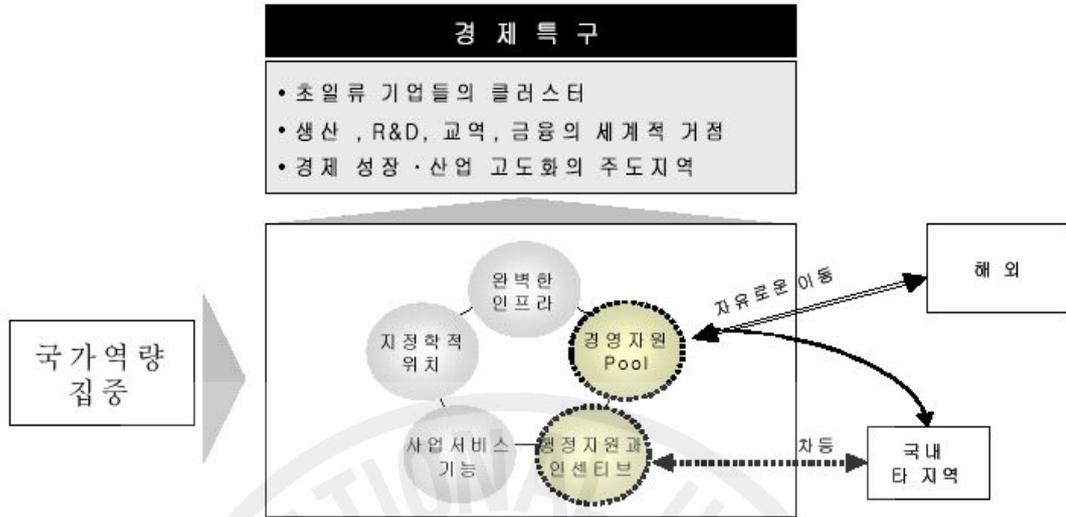
경제자유구역의 기원을 거슬러 올라가 보면 로마제국의 자유무역거점이나 중세의 자유도시 또는 대영제국의 자유항 등이 있다. 국토연구원의 자료에 따르면 경제자유구역의 기원은 1547년 지중해 연안 이탈리아 도시국가인 플로렌스를 무관세 자유항으로 만들었던 사례에서부터 출발한다고 얘기하고 있다(김미선 2004, 7). 세계적으로는 여러 가지 유사용어로 표현되고 있는데 자유무역지역(Free Trade Zone), 자유수출지역(Free Export Zone), 수출가공지역(Export Processing Zone) 등으로 불리고 있으며 이러한 것들을 총칭하여 ‘특별경제구역(SEZs: Special Economic Zones)’으로 부르기도 한다. 이러한 경제특구제도들은 우연히 생겨난 것이 아니며 개개의 특구별로 고유한 철학과 목적달성을 위한 다른 방법과 수단을 내포하고 있다(재정경제부 경제자유구역기획단 2004b, 12 재인용). 이러한 경제특구가 세계적으로 확산되고 있는 이유는 경제특구가 특정지역의 경제개발에 있어서 촉매제역할을 하며 지역사회가 필요로 하는 것들에 대한 해결책을 찾을 수 있도록 하고 지역주민의 삶의 질을 향상시킬 수 있기 때문이다.

<표 7> 전통적 경제자유구역의 주요 명칭

명 칭	설치 지역 또는 명명기관
자유무역지역(Free Trade Zone)	전통적 용어(19세기 이후)
외국무역지역(Foreign Trade Zone)	미국, 인도
자유공업지역(Industrial Free Zone)	아일랜드, 리베리아
자유지역(Free Zone)	아랍에미리트
마킬라도라(Maquiladora)	멕시코
수출자유지역(Export Free zone)	아일랜드
수출자유지역(Free Export zone)	한국
수출가공지역(Export ProceSSION Zone)	필리핀, 말레이시아, 파키스탄, 싱가포르
경제특구(Special Economic Zone)	중국
투자진흥지역(Investment Promotion Zone)	스리랑카

출처: 김미선(2004, 8 재인용).

<그림 3> 경제특구의 개념



출처: 박재룡 외(2002, 5)

우리나라에서도 경제개발전략의 하나로 1970년대 마산수출자유지역이라는 수단을 통해 국가 경제발전을 도모하였다. 마산수출자유지역의 경우 지금은 보편화된 수단이지만 당시에는 상당한 발상의 전환을 필요로 했던 파격적인 제도의 도입이었다. 지금과 같은 경제특구개발에 대해서는 90년대 중반 정부의 세계화 추진과 맞물려 90년대 말 제4차 국토종합계획수립과정에서 동북아 거점 국가에 대한 논의가 이루어졌으나 국가적 추진 의지가 약하여 논의에만 그쳤고 청사진 마련 등은 이루어지지 않았다. 2001년 하반기 기업, 협회, 연구기관 등이 필요성을 제기하였고, 2002년 초부터 정부차원에서 경제특구를 추진하기 시작하여 2002년 8월 재경부가 경제특구법률(안)을 입법예고하였다. 경제특구는 국회의 입법과정에서 경제자유구역으로 변경되었고, ‘경제자유구역법 지정 및 운영에 관한 법률’은 2002년 11월 14일 국회를 통과(12.30공포)하였으며, 2003년 7월 1일부터 시행에 들어갔다(재정경제부 경제자유구역기획단 2004b, 11). 2003년 8월 6일 인천경제자유구역 지정을 필두로 같은 해 10월 27일에는 부산·진해와 광양만권이 추가로 경제자유구역으로 지정되었다. 이상의 내용을 바탕으로 아래 <표 8>은 제주국제자유도시와 국내 경제자유구역과의 개념적 차이를 비교해 본 것이다.

<표 8> 국제자유도시와 국내 경제자유구역 개념적 비교

구분	국제자유도시	경제자유구역
개념	외국기업들의 경제활동 중 일부를 보장	초인류 기업의 유치·집적
도입목적	관광 활성화 (지역경제 활성화)	국가 경쟁력 제고
사업의 주체	제주특별자치도, 제주국제자유도시개발센터(JDC)	중앙정부, 광역단체장
지역특성	규제 완화 지역 (행정/조세/언어/주거생활 등)	無규제 지역 (세금, 위험 등)
수혜대상	외국기업우대	국내·외 기업
사례	제주도	인천, 부산·진해, 광양만권

출처: 이환규,(2004, 6)을 참고하여 작성.

2. 경제자유구역의 유형

전 세계적으로 과거 또는 현재 많은 형태의 경제자유구역이 운영되어 왔고, 운영되고 있다. 각 나라마다 설치목적과 입지조건 등이 다르기 때문에 그 유형과 기능도 매우 다양하다. 전 세계적으로 운영되고 있는 경제자유구역의 기능은 크게 생산형, 국제교역형, 생산교역복합형, 지식창조형의 4가지로 구분할 수 있다. 또 그 밖에 무역·물류형, 제조·가공형, 복합형, 업무형으로 구분할 수 있으며, 무역중심형, 생산중심형, 역외 금융센터 및 복합형으로 구분하기도 한다.

초기에는 생산형과 교역형이 중심이었으나, 점차 복합형으로 그리고 지식 창조형으로 발전하고 있다. 멕시코의 마킬라도라, 아일랜드 등은 생산형에 속하고 홍콩과 네덜란드 등은 국제 교역형에 해당한다. 중국 푸둥과 싱가포르 등은 복합형에 해당하나, 최근 싱가포르는 지식창조형으로의 전환을 추진 중에 있다. 우리나라의 과거의 외자유치와 관련된 단지들은 대부분 생산형에 속하며 일부가 국제교역형에 해당된다. 우리나라의 마산수출자유지역이나 외국인기업전용단지는 생산형에 속하

며 관세자유지역은 국제교역형에 해당된다고 할 수 있다. 또한 현재 개발 추진 중에 있는 인천경제자유구역은 복합형에 해당된다. 이상의 내용을 정리하면 아래 <표 9>와 같다.

<표 9> 경제자유구역의 기능상 유형

구분	내용	사례지역
생산형	<ul style="list-style-type: none"> · 저렴한 생산비용 및 세제상의 혜택 등을 이점으로 기업의 생산거점을 유치. · 전통산업 지역과 첨단산업지역으로 구분 	한국: 마산수출자유지역, 외국인기업전용단지. 멕시코: 마킬라도라 대만: 카오슝수출가공구, 신주과학공업원구. 일본: 테크노폴리스 중국: 경제특구(푸둥제외) 아일랜드
국제교역형	<ul style="list-style-type: none"> · 지리적 이점, 물류 인프라 등이 강점이며, 기업의 물류 및 무역거점으로 활용 	한국: 관세자유지역 미국: 외국무역지역 일본: 수출촉진지역 네덜란드 홍콩
생산교역복합형	<ul style="list-style-type: none"> · 국제 금융기능, 생산기능, 물류 및 무역기능 등을 복합적으로 제공 	중국푸둥 한국: 자유무역지역
지식창조형	<ul style="list-style-type: none"> · 생산교역의 복합 이외에 서비스 기업, 연구기관, 대학 등이 네트워크를 형성하여 기술개발 거점까지 운영이 가능 	싱가포르

출처: 김미선(2004, 9 재인용)

제2절 해외 경제자유구역

여기에서는 다른 국가들이 운용하고 있는 경제자유구역 내지 경제특구제도를 비교함으로써 제주도가 추진하고 있는 제주국제자유도시의 위치가 어디에 있는가를 살펴보고자 한다. 외국의 경제특구와 외국인 투자지원과 관련된 주요국의 사례는 현행 제주국제자유도시 및 외국인투자 지원제도를 점검하는 데 중요한

기준이 될 수 있다. 본 절은 중국, 싱가포르, 아일랜드 경제특구 사례분석을 통해서 향후 제주국제자유도시 외국인투자 지원제도의 개선과 운영방향을 설정하고자 한다.

1. 중국의 주요 경제특구

‘덩샤오핑(鄧小平) 개혁·개방정책의 기수’를 자임하는 중국 경제특구(SEZs: Special Economic Zones)는 기본적으로 시장조절기능에 의존하고 있는 경제지역을 말한다. 중국개방정책은 경제특구와 연해경제개방지역(CEOAs: Coastal Economic Open Areas)을 포함한 특별지역의 개발로 대표된다고 할 수 있다. 이러한 개발지역 내지 개발구(開發區)는 중국의 경제 개발과 관련하여 여타의 지역과 달리 특별히 지정되어 관리되어 왔다(재정경제부 경제자유구역기획단 2004b, 61 재인용). 특히 경제특구는 중국정부에 의해서 사용된 성공적인 도구로써, 경제특구의 주요목적은 세계 다른 국가에 중국에 대한 창(窓)의 역할을 해왔다. 경제특구는 국내 고용의 기회를 증진시켰으며, 해외투자유치를 통한 노하우(know-how)와 기술의 이전을 초래하였다.

중국 경제특구의 성공 요인은 첫째, 경제특구에 투자를 한 해외투자자와 기업은 낮은 세금과 출입절차를 간이하게 함으로써 특혜를 부여하고 둘째, 지방정부 당국으로 하여금 좀 더 많은 의사결정권한(decision-making power)을 부여하는 것이다(재정경제부 경제자유구역기획단 2004b, 61 재인용). 이를 달리 표현하면 경제특구에는 많은 인센티브를 부여하고 운영에 있어서 독립성을 부여해야 성공할 수 있다는 것이다.

경제특구의 특수성은 외국자본유치이다. 따라서 특구 내에서는 내륙지역과 구별되는 특수 경제 정책을 실시해야 한다. 중국에서의 특별구역은 경제 특별구역이지 정치특별 구역이 아니며 거기에서는 중국이 국가 주권을 전면적으로 행사하는 동시에, 기타 지역과 마찬가지로 중국의 기본 정책을 실시하며 외국인의 중국 내정 간섭을 허용하지 않는다. 그러나 경제정책과 관련하여 다음과 같은 특징이 있다. 첫째, 중앙정부는 경제특구정부에게 상당수준의 경제관리권을 부여한다.

둘째, 중앙정부가 경제특구내의 기업에게 지령성 계획을 하달하지 않으며, 경제특구내의 기업은 충분한 경영자주권을 가진다. 셋째, 중앙정부는 경제특구 내의 기업에게 세제특혜를 부여한다. 넷째, 경제특구내의 기업이 수입원자재를 사용하여 제품을 생산할 경우, 일률적으로 관세, 상품세, 부가가치세를 면세해 주고, 중국산 원자재로 생산한 상품을 해외로 수출할 경우는 국가가 규정한 일부 소수 상품을 제외하고 세금을 전액 면제해준다. 다섯째, 투자자는 투자협약서의 규정에 의거하여 일정기간의 토지 사용권을 취득할 수 있으며, 입찰이나 경매 방식을 통해서도 토지사용권을 취득할 수 있다. 여섯째, 중국과 외교관계가 있거나 정부간 무역거래가 있는 국가 및 지역의 주민, 화교, 홍콩 동포, 마카오 동포, 대만 동포들이 사업상담, 과학기술 교류, 친척·친지 방문, 관광여행 등의 목적으로 경제특구를 방문할 경우 해남특구는 15일, 심천특구는 5일, 주해특구는 3일을 초과하지 않는 기간 동안 임시입국비자로 입국해 체류할 수 있다. 일곱째, 특별구역에 있어서의 경제활동은 여타지역처럼 계획적 지도를 위주로 하는 것이 아니라 시장조절을 위주로 한다. 여덟째, 경제특구 내에서는 다른 지역과는 구별되는 관리체제(경제 관리체제, 유통체제, 기본건설관리체제, 노동임금제도 등)를 실시하고 있다.

중국의 경제특구는 1979년에 창설된 이래 현재까지 광둥성의 심천특구(深圳特區), 주해특구(珠海特區), 산두특구(汕頭特區)와 복건성의 하문특구(廈門特區) 등 4개가 있었는데, 1988년에 해남도의 해남특구(海南特區)가 창설되어 5개가 되었다. 그러나 1992년에 상하이 푸동특구가 창설되고, 홍콩이 1997년에 중국에 귀속되면서 홍콩특별행정구가 추가 되어 현재 7개의 경제특구가 운영되고 있다.

여기에서는 중국의 7개 특구 중에서 제주가 국제자유도시계획 추진 단계에서부터 벤치마킹했던 홍콩을 비롯해서 푸동특구를 중점적으로 검토하고자 한다. 특히, 상하이 푸동특구는 10년이라는 짧은 시간 내에 국제적인 허브도시 반열에 오름으로써 중국 개혁·개방 정책의 상징으로 손꼽히고 있을 뿐만 아니라, 심천과 하문, 주해 등 중국의 다른 경제특구에 비해 초고속 성장을 질주, 중국을 경제강국으로 도약시키는 신화를 창출해낸 원동력이라는 평가를 받고 있어 현재 이 지역에 대한 관심이 집중되고 있어 관심을 갖고 살펴보고자 한다.

<표 10> 중국의 경제특구와 특별행정구

	행정구역	면적	인구	기타
심천특구(深圳)	광둥성	327.5km ²	140.0 만명	1979년에 창설
주해특구(珠海)	광둥성	121.0km ²	28.0 만명	1979년에 창설
산두특구(汕頭)	광둥성	234.0km ²	86.0 만명	1979년에 창설
하문특구(廈門)	복건성	131.0km ²	43.3 만명	1979년에 창설
해남특구(海南)	해남성전체	34,000.0km ²	983.3 만명	1988년에 창설
푸동특구(浦東)	상하이직할시	533.0km ²	-	1992년에 창설됨
홍콩특구(香港)	특별행정구	1,031km ²	501.7만명	1997년에 귀속/ 광의의 경제특구

출처 : 이강효(2003, 26 재인용).

1) 상하이 푸동특구

중국정부는 1980년대 중반부터 상하이 경제를 활성화하는 방안을 모색하다가 1990년 4월 18일 개발계획을 발표하기에 이른다. 이 계획의 구상은 상하이 푸동신구(Pudong New Area)를 대외개방형 경제의 거점으로 삼아 중국 경제의 중심지로 만드는 동시에 태평양 연안의 국제적인 금융, 무역, 정보 중심지로 만드는 것이다. 나아가 상하이시의 경제 발전을 견인차로 하여 연해의 산업과 기술을 내륙의 자원과 시장에 연계시킴으로써 지역 간 격차 해소와 국민 경제의 균형적 발전을 도모한다는 목적도 겨냥하고 있다(이환규 2004, 57-58).

푸동은 황푸강의 동쪽, 양쯔강 입구의 남서쪽, 환양허 북쪽의 삼각형 지대로써 대부분의 지역이 상하이시의 도심과 근접해 있다. 푸동은 과거에는 강을 건너는 다리와 육지의 터널이 부족하여 상하이시의 중심부보다 경제적으로 낙후되어 있었다. 그러나 2000년 현재, 푸동특구는 총 533,44km²의 면적에 163만 명의 인구가 거주하는 발전된 지역으로 탈바꿈하였다.

푸동특구는 1991년을 기점으로 3단계 개발계획을 수립하여 <표 11>과 같이 추진 중에 있다. 이에 따르면 푸동특구는 현재 외국인투자유치 여건 조성과 푸동특구 형성을 마치고 본격적인 개발단계에 착수했음을 알 수 있다. 또한 『2004 상해통계연감』과 『상해무역통계월보』를 보면 2004년 말 현재 푸동에 설립된

외국기업은 약 1만여 개이며, 계약 기준 외자이용액이 220억 달러이다. 또한 중앙정부와 타 지방정부에 의한 투자 건수는 8,000여 건, 투자액은 약 120억 달러이며, 500대 기업 중 180개 기업, 다국적기업의 R&D 센터 91개가 푸동에 입주해 있는 것으로 나타나 있다. 이와 같은 성공적인 외자유치가 가능한데에는 금융, 무역, 정보통신분야의 외국기업들에게 주어지는 투자인센티브제도가 뒷받침되어 있기 때문이다. 특히 법인세 인하 등 다른 지역과 차별화된 세제인센티브가 한몫을 하고 있다. 이러한 푸동특구의 투자인센티브현황을 정리하면 <표 13>과 같다.

<표 11> 푸동특구 3단계 개발계획

1단계 (1991-1995년)	개발초기단계. 4개의 국가급 개발구를 중점 개발하여 중국인 및 외국인투자유치를 위한 여건 조성
2단계 (1996-2000년)	중점개발단계. 사회간접자본을 계속 확충하여 비교적 완비된 푸동신구 형성
3단계 (2001-2010년)	전면적 개발단계. 외향경제를 중심으로 현대화된 공업기지와 금융, 무역, 과학기술정보의 중심지로 발전

출처: 경제자유구역기획단 http://www.fez.go.kr/n_html/information_05_national02.php. (검색일: 2006.10.03).

<표 12> 푸동특구 외자유치 현황

	2002년	2003년	2004년 1월-10월
프로젝트 수(개)	964	1,672	1,431
금액(억\$, 계약기준)	26.68	28.75	28.55

출처: 경제자유구역기획단 http://www.fez.go.kr/n_html/information_05_national02.php. (검색일: 2006.10.03).

<표 13> 푸동특구의 투자인센티브 제도

구분		지원내용
주요 지원대상		금융, 무역, 정보통신
세 제 지 원	적용세율	포동지역 : 15%(일반세율 30%)
	감면기간	- 생산형 기업 : 2 년간 면제, 3 년간 50% - 인프라형 기업 : 5 년간 면제, 5 년간 50% - 금융형 : 1 년간 면제, 2 년간 50%
	수출기업우대 (수출비중 70% 이상)	10%(경감세율)
	선진기술 기업우대	10%(경감세율)
	지방소득세	3%(상해시 정부가 결정)
	수출품의 관세, 공장통일세	생산설비, 원재료 등에 면세 (원유 등 국가가 규정하는 제품 이외)
	송금세	면제
	재투자에 대한 환급	기납부금액의 40% (제품수출, 선진기술기업 100%)
	토지관련	토지사용권 분양(장기간 토지 임대)
행정지원	원스톱 서비스	

출처: 경제자유구역기획단. http://www.fezone.go.kr/n_html/information_05_national02.php. (검색일: 2006.10.03).

이러한 푸동특구의 성장세는 ‘4대 국가급 개발구’에 대한 지속적인 투자와 산업구조 고도화 전략에 힘입어 여전히 현재진행형이다. 4대 국가급 개발구는 육가취(陸家嘴) 금융무역개발구, 외고교(外高橋) 보세구, 금교(金橋) 수출가공개발구, 장강(長江) 하이테크개발구 등으로 세계경제가 국제비즈니스 중심지로 상하이로 주목하는 이유도 바로 이 4대 국가급 개발구에 있다고 하겠다. 이들 개발구에 대한 주요내용을 살펴보면 아래와 같다.²⁶⁾

26) 4대 국가급 개발구에 대한 자세한 내용은 ‘경제자유구역기획단 홈페이지’(<http://www.fezone.go.kr/>)를 참조하시오.

(1) 4대 국가급 개발구역 현황

육가취(陸家嘴) 금융무역 개발구는 남포(南浦)와 양포(揚浦) 두 개의 교량과 황푸강 하저터널로 포서지구와 연결되어 있으며 제3차 산업 중심지로서 개발되었다. 계획면적 28km²이며, 개발면적 5.8km²이다. 이 지구는 다시 금융무역구, 죽원(竹園)무역구, 용양(龍陽)무역구로 세분화되며, 황푸강을 사이에 두고 포서의 외탄을 마주하고 있는 푸동특구의 중심지역이다. 현재 동 개발구에는 400여 동의 현대화 빌딩이 건설되어 있다. 금융, 보험, 투자, 무역 분야의 내외자기업 1,000여 개 설립되어 있으며, 그 중 다국적기업 지역본부 및 대표처 34개, 은행, 보험, 증권 등 금융기구 143개이다. 최근 CBD(Central Business District)기능에 필요한 정보서비스업, 금융보험업, 유통업 발전에 중점을 두고 있다.

외고교(外高橋) 보세개발구는 푸동의 동북부에 위치, 양쯔강 하구에 접하고 있으며 종합자유무역구로써 보세창고, 수출입 가공산업, 중계무역, 관리단지 등으로 구성되어 있다. 계획면적은 10km²이며, 현재 개발면적은 7.52km²이다. INTEL, HP, 필립스, IBM, JVC, 삼성, 대우 등 유명한 다국적기업이 진출해 있고, 2004년 말 현재 72개 국가의 6,000개 기업이 입주, 총 투자금액 73억 달러에 이른다. 포춘지(Fortune) 선정 500대 기업 중 73개 기업이 이곳에 투자하고 있다. 2003년 외고교 항구 화물처리량은 3억 1,800만 톤, 컨테이너 처리량은 1,128만 TEU로 화물선적량 세계 1위, 컨테이너 처리량 세계 3위를 기록하고 있다. 하지만 외고교 항구는 양쯔강 토사가 계속 쌓이는 문제가 발생해서 토사 준설을 실시하는 동시에 별도의 심수항(洋山항)을 개발 중이다. 푸동특구 남동쪽에 위치한 섬인 양산(洋山)에 선석 5개와 기초 물류 인프라 및 푸동과 연결하는 대교를 건설하는 제1기 공정을 진행 중에 있다.

금교(金橋) 수출가공개발구는 푸동특구의 중부에 위치해 있으며, 전체 계획면적 27km²의 수출 가공 및 국제무역 개발구이다. 최근 다국적기업의 지역제품 생산기지, R&D 센터, 국제구매센터로 발전하고 있다. 이 지역의 2003년 역내 공업생산액은 1,083억 위안으로 상하이 시의 1/10, 푸동의 1/4을 차지하면서, 전자통신·현대가전·의약·자동차제조 4대 산업의 생산기지로 자리 매김하고 있다. 현재 GM, KODAK, VOLVO, SKF, HITACHI, SIMENS, LG 등 세계 우수기업 60

개 업체가 입주해 있으며, 총 투자액 102억 달러에 달한다. 포춘지 선정 500대 기업 중 32개 기업이 투자하고 있고, 개발구내의 공업 총 생산액은 매년 50% 증가속도로 증가하고 있다. 진출기업의 주요 생산품목은 완성차 및 부품, 가전, 컴퓨터 소프트웨어, 의약품 등이다.

푸동특구의 중부에 위치한 장강(長江) 하이테크개발구는 계획면적 25km²이며 개발면적 10km²이다. 국내·외 선진기술을 도입하여 마이크로 전자, 컴퓨터 소프트웨어, 통신설비, 신소재 등 첨단 분야의 산업을 육성하는 데 중점을 두고 있는 지역이다. 중국 국무원 기전부(機電部)가 5억원을 투자하여 통신 분야 소프트웨어기업을 설립한 것을 비롯하여 미국의 모토롤라, 스위스 호프만제약 로쓰제약, 미쓰시다, SKB 등 주로 통신 및 제약업체가 진출해 있다. 2002년 말 현재 투자 프로젝트 564건, 투자액 90.01억 달러에 달한다. 이 개발구에서는 첨단기술을 접목한 문화산업 육성에도 역점을 두고, 문화산업과 문화시장 시스템을 구축하고 있다. 2004년 말 시공, 2006년 완공 예정으로 애니메이션 박물관 건설하고 있으며, 그 밖에도 100여 개 첨단기술 창업기업과 50여개 연구개발 기구, 전문가 3만 명이 집적해 있다. 장강 하이테크개발구는 이러한 관련 기술을 활용하고, 점차 커지고 있는 아동시장을 겨냥하여 애니메이션, 온라인 게임, 전자출판 등을 위한 하드웨어 구축에 전력하고 있다.

(2) 푸동특구의 성공요인

위에서 상술한 바와 같이 푸동특구가 짧은 시간 안에 지금과 같은 눈부신 성공을 거둘 수 있었던 대표적 이유는 인프라·환경·투자의 삼박자가 맞았기 때문이라고 할 수 있다. 그렇다면 구체적으로 푸동특구가 어떠한 경쟁력들을 갖추고 있는지 살펴보도록 하자.

푸동특구의 첫 번째 성공요인은 최고의 물류기반이다. 중국 상하이가 갖고 있는 천혜적인 물류 인프라는 푸동특구에 최고의 물적 지원기반을 제공하고 있다. 세계 10대항에 속하는 상해항은 2005년 화물처리 총량 기준으로 싱가포르를 제치고 세계 1위로 부상했다. 컨테이너 처리량도 1809만TEU(20피트짜리 컨테이너 1대)로 싱가포르와 홍콩에 이어 3위를 차지하고 있다. 또한 푸동은 공항도 중국

에서 유일하게 2개의 국제공항을 갖추고 있다. 홍차오, 푸둥 공항은 중국내 화물 수송량 1위를 자랑한다. 특히 86만 평방km 규모의 푸둥 공항은 세계 32개국과 국내 52개 도시와 연결돼 교통 허브로 자리매김하고 있다.

두 번째로 푸둥특구는 중국 최대의 경제시장인 화동경제권이라는 배후시장을 갖고 있다. 특히 상해와 강소성, 절강성, 안휘성을 연결하는 상해경제권은 화동지역의 중심지다. 상하이경제권내 인구는 1억9973만 명으로 중국 전체의 15%를 차지하지만 GDP는 4조6156억 위엔 으로 전체의 25.3%에 이른다. 대외무역 규모 또한 수출입 총액 5529억 달러로 전체의 40%에 달해 절대적인 비중을 차지하고 있다. 구매력도 1조5069억 위엔으로 중국 전체 평균보다 무려 3배 가까이 높다. 이처럼 중국 전체 소비액의 20%를 상회하는 상해경제권의 위력은 외국 기업들을 제발로 찾아오게 만드는 최고의 메리트로 작용하고 있다.

또한 푸둥특구의 급성장에 있어 중앙 정부와 지방 정부의 강력한 지원 의지는 빼놓을 수 없는 외부 경쟁력 요인이다. 중국 정부는 개발 초기 중앙 전담기구인 푸둥신구관리위원회를 설치, 기반시설 확충을 치밀하게 뒷받침했으며 유통, 금융, 통신 등 신규 개방정책 도입시 예외 없이 상하이를 시범지역으로 지정해 전폭적인 힘을 실어줬다. 또 푸둥신구 개발을 위해 100여건의 제도를 정비하는가 하면 법인세 인하 등의 다른 지역과 완전 차별화된 세제 인센티브를 부여하는 등 지속적인 지원책을 추진하고 있다. 지방정부인 상하이시도 행정 지원체제와 직속기구 등으로 짜인 독립 전담조직인 ‘푸둥신구 발전계획국’을 구성·운영하면서 경쟁력 있는 행정지원 시스템을 갖춰놓고 있다.

이밖에도 푸둥은 막강한 해외 화교들의 네트워크를 활용한 외자 유치와 토지 국유화에 따른 신속한 개발 추진, 풍부한 인적자원과 저렴한 노동력 등 다른 국제자유도시가 쉽게 쫓아갈 수 없는 차별화된 경쟁력을 갖추고 있다.

2) 홍콩특별행정구

홍콩(香港)은 1997년에 중국에 귀속될 때 ‘홍콩특별행정구기본법’에 의하여 홍콩특별행정구가 되었다. 따라서 홍콩은 중국으로부터 행정권·입법권·사법권을 독자적으로 행사하는 독자적인 경제주체로 인정받고 있기 때문에 중국의 경제특

구와는 구별되는 광의의 경제특구라고 할 수 있다(蕭炸基 1999, 356).

홍콩은 자유방임주의로 대표되는 고전적인 자유경제의 시장 원칙에 입각해서, 저세율 정책을 통한 ‘작은정부’를 지향하고 있다(장세훈 2002, 18). 또한 자금수요가 왕성한 중국과 동남아시아를 배후지로 삼아 화교자본이 집중하는 아시아의 금융 중심지일 뿐 아니라, 근대적인 통신·운수시설 등이 잘 정비된 인프라를 구축하고 있어 국제적인 무역항으로 성장해 왔다.

홍콩의 개발전략은 크게 두 가지로 볼 수 있다. 즉, ‘외국인 직접투자 유치 정책’과 ‘국제금융의 중심지로의 개발’이 그것이다. 외국인 직접투자 유치 정책인 경우에는 국적을 불문한 ‘내·외국인의 동등 대우’원칙을 기조로 삼아, 출자 비율, 현지인 고용, 국산화 비율, 이윤송금 및 재투자에 대한 제한이 전혀 없는 철저한 자유방임주의 정책을 취하고 있다. 여기에 낮은 세율, 사회·경제적 하부구조의 완비, 투명한 기업경영, 국제금융시장 및 무역항으로써의 유리한 조건 등이 더해져 외국인 투자가 활발하게 이루어져 왔다. 국제금융의 중심지로의 개발은 정치적 영향력을 받지 않는 투명한 은행 행정 기능, 내·외국인을 차별하지 않는 금융정책 기조, 전화·통신시설, 항만·공항 시설과 같은 하드웨어적 인프라와 영어에 능통하고 교육수준이 높은 고급 인재, 법무·회계 관련 서비스 등과 같은 소프트웨어적 인프라의 유기적 결합 등으로 국제금융센터로 발전하였다(장세훈 2002, 18). 그 밖에 주요시책을 보면 홍콩은 무역 마찰이 없는 아시아 최대의 시장이며, 총 수출 중 재수출 비중이 85%를 차지하는 세계 최대의 중계 무역항이다. 중국 시장 진출의 교두보로써 다국적 기업의 지역 본부가 무려 3,237개나 설치돼 있다(2001년 5월 말). 또한 국제금융센터로써 세계 40개국의 은행(사무소 포함) 400여 개, 증권사 321개가 진출해 있다. 한마디로 홍콩은 자유방임주의의 메카라고 할 수 있다(이환규 2004, 57).

<표 14> 홍콩특별행정구의 현황

	행정구역	면적	인구	기타
홍콩특구(香港)	특별행정구	1,031 km ²	501.7 만명	1997년에 중국에 귀속됨. 협정의 경제특구가 아님

출처: 蕭炸基(1999, 355-361).

1) 홍콩무역발전국(TDC)

홍콩은 외국인투자유치를 위한 경제·사회적 인프라 구축과 외국인투자 촉진을 위한 지원기구를 설치·운영하고 있는데 대표적인 기구로는 홍콩무역발전국을 들 수 있다. 홍콩무역발전국(TDC: TRADE DEVELOPMENT COUNCIL)은 ‘홍콩무역발전국법(HONG KONG TRADE DEVELOPMENT COUNCIL Ordinance)’에 의하여 설치·운영되고 있다.

홍콩무역발전국(TDC)은 1966년에 설립되었으며 홍콩 비즈니스 리더, 정부고위 관료로 구성된 19인의 위원에 의하여 운영된다. 위원회에서는 TDC의 세계 경영, 서비스, 진흥활동에 대한 계획과 감독을 행한다. 홍콩무역발전국은 영구 연속적 법인단체로 소송적격을 가지며, 법인으로써 모든 권리와 의무의 대상이 된다(홍콩무역발전국법 제3조). 주요 기능은 홍콩이외의 지역과 홍콩과의 무역, 특히 수출을 장려·지원하고, 홍콩의 무역 증진을 달성하기에 적합하다고 판단되는 방법을 정부에게 권고하는 것이다(제4조). 발전국의 일반적 권한은 ① 재산의 획득, 임대, 구매, 재산권의 보유 및 향유, 처분 ② 홍콩과 해외 지사의 설립 및 유지 ③ 계약의 체결(enter into any contract) ④ 책자, 기타서면자료의 발간, 영상물 및 청취 자료의 발간 및 판매, 임대 등 ⑤ 홍콩 및 해외지사의 발전국 임·직원의 임명 또는 발전국의 권한과 기능과 관련된 전문가의 고용 ⑥ 위원회의 설립으로 발전국의 기능 향상이 가능한 경우 일반 및 특별 위원회의 임명 ⑦ 금전의 차용 등이다. 위원회에는 발전국의 임원이 아닌 사람이 포함될 수 있으며 의결정족수, 절차, 위원회의 장소 등에 관하여 규칙을 정할 수 있다(제5조).

발전국의 CEO는 공익을 위해서 필요한 경우, 서면으로 발전국의 권한의 행사와 의무의 이행과 관련하여 지시를 할 수 있으며 발전국은 이 지시를 따라야 한다. 그러나 그러한 지시가 법에 위배되어서는 아니 된다.

홍콩무역발전국은 홍콩업체와 해외업체 간의 교류확대와 판매증진을 위한 다양한 서비스와 활동을 전개하고 있는데, 그 주요내용은 다음과 같다. 첫째, 주요무역서비스로 ① 전 세계 무역업체정보 제공 ② 산업, 서비스, 시장, 비즈니스 기회 등의 폭 넓은 영역에 걸친 비즈니스 정보 제공 ③ 최신 비즈니스 기법, 기술, 동향에 뒤떨어지지 않도록 중소기업 집중 지원 및 육성을 위한 서비스 제공 ④ 전문상품

잡지, 카탈로그, 디렉터리를 통하여 해외 비즈니스맨들을 대상으로 직접 마케팅추진 ⑤ 중국 및 주요 해외시장에서 무역촉진 행사를 실시하여 홍콩업체들을 위한 직접 판매 홍보의 기회마련 ⑥ 홍콩종합전시장 (CEC: Convention and Exhibition Centre) 에서 개최되는 국제무역전시회를 통한 구매와 소싱의 기회제공 ⑦ 국제 무역 환경에 앞서기 위하여 협력할 주요 경제 파트너로서의 홍콩의 이미지강화 등이다.

둘째, One-Stop 서비스센터의 운영 및 마케팅 활동이다. 홍콩무역발전국 (TDC)은 홍콩종합전시장내에 TDC 고객센터서비스센터(Customer Service)를 운영하고 있다. 고객센터서비스센터는 고객들이 홍콩무역발전국의 포괄적인 정보 서비스와 홍보 활동을 쉽게 이용할 수 있도록 마련한 One-Stop 서비스센터이다. 여기에서는 홍콩의 주요 제조업과 서비스산업을 전 세계에 홍보하기 위하여 다양한 잡지와 간행물을 출판하고 이를 전 세계에 보급하고 있으며, 매년 15개의 산업별 전문국제무역박람회를 개최하여 전 세계 및 중국바이어들을 한자리에서 만날 수 있는 기회를 제공하고 있다. 또한, 홍콩무역발전국은 홍콩기업들을 위해 매년 350개 이상의 홍보행사를 전 세계에서 개최하고 있으며, 이러한 홍보 활동은 해외구매자들과 직접적인 무역상담을 할 수 있는 기회로 작용하여 신규무역거래로 연결되고 있다.

셋째, 글로벌 네트워킹이다. TDC는 현재 세계각지에 40여개의 사무소를 개설하고 있으며 이중에서 11개의 사무소를 중국본토에 개설하고 있다. 홍콩무역발전국은 홍콩의 경제 지도자들과 미국, 일본, 유럽연합의 경제대표자들로 구성된 위원회를 운영하고 있으며, 매년 정기적인 모임을 통해 전 세계의 경제적 연대강화를 추진하고 있다. 비즈니스 전반에 걸친 우호와 연대강화를 위하여 홍콩무역발전국은 전 세계에 홍콩 비즈니스 협회 네트워크를 형성하고 있으며, 국제적 동맹관계를 지원하고 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 홍콩무역발전국은 홍콩에서의 비즈니스기회창출과 홍콩의 비즈니스강점을 세계경제지도자들에게 부각시키기 위하여 베이징, 뉴욕, 런던 및 세계 주요 비즈니스 중심지에서 연차모임을 운영하고 있다. 또한, 아시아 태평양경제협력체 (APEC) 포럼과 세계경제포럼 (World Economic Forum)과 같은 국제적 경제활동에의 홍콩민간부문의 참여를 촉진하고 있다. TDC는 미국, 일

본, EU 그리고 한국과의 양자협력증진을 위한 양자위원회의 홍콩사무국으로써의 역할도 수행하고 있다.

2. 싱가포르

싱가포르는 도시국가라는 한계를 벗어버리고 국가 전역을 경제자유구역으로 삼아 ‘제3세계 속의 1등 국가(First class nation in the Third world)’를 기치로 오늘의 성장과 발전을 이뤄냈다. 싱가포르는 서울특별시 정도의 국토면적에 인구 약 420만 명의 아주 작은 도시국가이다. 1965년 독립 당시 인구는 190만이었으며 실업률은 10%를 넘었다. 정부는 이를 극복하기 위해 싱가포르의 지정학적 위치를 이용하여 다국적 기업 및 외국 투자 유치를 위한 국제화 정책을 과감히 추구하였다(이환규 2004, 50).

<표 15> 싱가포르 개관

면적	697.1km ²
인구	약 424만 명(장기체류 외국인 75만 명 포함)
인종	중국계 76.2%, 말레이계 13.8%, 인도계 8.3%
종교	불교와 도교 51%, 이슬람교 14.9%, 기독교 14.6%, 힌두교 4.0%
언어	다민족 국가로써 중국어, 말레이어, 인도계 타밀어, 영어를 공용어로 채택

출처: 경제자유구역기획단 http://www.fez.go.kr/n_html/information_05_national02.php (검색일: 2006.10.03).

싱가포르는 오랜 식민지 경험에 따라 유럽의 자본주의를 일찍이 체득한 국가이다. 영국의 초대 총독인 래플스(Sir. Raffles)가 1819년 동인도회사의 무역거점으로써 삼기위해 싱가포르를 당시에 자유항(free port)으로 고시·운영하였다. 싱가포르의 지리적 이점을 살려 수입을 장려하기 위한 일환으로 싱가포르를 자유중계무역항으로 활용한 것이었다. 1830년대 싱가포르는 중국, 인도와 유럽 간을

왕래하던 선박의 대부분이 경유하였다. 이는 영국이 관세를 부과하지 않는 등 자유항 육성을 위한 지원으로 주변 항만보다 일찍부터 활성화되었기 때문이다(재정경제부 경제자유구역기획단 2004b, 97).

1965년에 말레이시아로 부터 독립해야만 했던 싱가포르는 인도네시아의 사회주의 정권의 등장으로 이웃나라에서 시장과 원료를 의존한 채 경제성장을 하기 힘든 열악한 상황이었다. 또한 제조업 기반과 국내자본이 거의 없던 상황이었기 때문에 싱가포르 정부는 처음부터 외자유치를 통한 발전전략을 선택할 수밖에 없었다. 이처럼 협소한 국토, 빈약한 자원, 적은 인구 등 도시 국가의 한계에도 불구하고, 2004년 현재 싱가포르는 1인당 GDP 2만 5,000달러 이상, 무역 규모 3,400억 달러 이상, 수출 1,700억 달러 이상을 자랑하는 선진국이 되었다. 무역이 GDP의 3배에 달하고 수입은 4개 품목(자동차, 주류, 육류, 담배)을 제외하고는 무관세이며 완전 개방되어 있다. 또 외국인 투자가 총 국내 투자의 70% 을 차지하고 있다.

<표 16> 싱가포르의 주요경제지표

- GDP : 1,068억 달러, 일인당 GDP 25,191달러
- 교역규모 : 수출 1,796억 달러, 수입 1,638억 달러
※ 전자제품, 석유화학제품, 의약품 등이 주 종목이며, 말레이시아, 미국, 일본, 홍콩과의 교역 비중이 높음
- 실업률 4.0%
- 외환보유고 : 1,128억 미 달러(US\$1=S\$1.6903)

출처: 경제자유구역기획단 http://www.fez.go.kr/n_hm/information_05_national02.php (검색일: 2006.10.03).

싱가포르가 이와 같은 놀라운 경제성장을 거둘 수 있었던 이유는 동남아 화교와의 네트워크 구축, 해외투자 확대, 다국적 기업의 장기 투자 유도 등을 통해 협소한 국내시장 및 취약한 제조업 기반을 극복하고, 단순중계무역을 탈피하여 고부가가치 산업 위주로 고도화를 추진하였기 때문이다(김미선 2004, 18). 또한 고용효과가 큰 제조업과 금융부문의 외국인투자 유치에 주력하고, 고용기준과 분

쟁 절차에 관한 법률을 투자자의 입장에서 제정하는 등 투자여건을 크게 개선시켰다. 이밖에도 싱가포르는 아시아와 중동, 대양주, 아프리카, 유럽을 연결하는 교통의 요충지라는 이점 외에도, 싱가포르의 경제성장 이면에는 31년간의 장기집권을 통해 싱가포르를 완전히 개방된 아시아의 물류·비즈니스 중심지로 만들기 위한 만반의 시설과 제도적 장치를 마련하고 그것을 운영할 수 있는 관리 능력을 길러낸 국가지도자를 빼놓을 수 없다.

싱가포르정부는 1998년에 'Industry 21'이라는 국가발전전략을 수립하였다. 이 계획은 향후 10년 동안에 10개 분야 핵심 산업을 발전시킨다는 것인데, 이 중에 물류산업발전계획(LEAP: Logistics Enhancement and Application Programme)이 포함되어 있다. 14개 정부기관 및 민간이 함께 참여하여 'Logistics Master Plan'을 작성하고 아래와 같은 6개의 핵심전략 과제를 선정하였다(이환규 2004, 52).

- ① 통합되고 전 지구적으로 연결된 인프라 개발
- ② 정보기술(IT)에 기초한 물류 활동 및 경쟁력 있는 정보기술 능력 개발
- ③ 통합 물류 활동 강화
- ④ 국제물류 중심지 및 서비스(logistic hub)유치
- ⑤ 세계적 수준의 물류 전문가 양성 및 기술 개발
- ⑥ 국제 네트워크 확장을 이용하게 하기 위한 시장 접근성 향상

추진기구는 경제개발위원회(Economic Development Board)로 1961년에 설립되었으며 싱가포르의 비즈니스와 투자의 글로벌 허브를 위한 전략을 수립하고 실행한다. 기술혁신과 인적자원, 재정, 문화 자산의 개발을 증진시키기 위해 다른 기관과 밀접한 협력 관계를 유지하고 있다.

또한 무역개발위원회(Trade Development Board)의 주요 업무는 국내 기업의 국제화를 돕기 위해 시장 정보를 제공하고 타당성 조사 및 해외 파트너 검색을 도와주는 것이다. 생산성 및 표준위원회와 함께 중소기업의 해외 확장을 지원하기도 한다. 외국인 투자에 관련된 행정기관으로는 EDB산하의 경제개발청, TDB산하의 무역개발청 및 주룽도시개발공사 등이 있다. 경제개발청은 제조업 및 서비스 분야

의 산업발전을 기획 촉진하기 위한 기관으로, 현재 산업개발국 등 6개국 및 16개 해외사무소로 조직되어 있다. 또 무역개발청은 싱가포르의 국제 무역을 촉진하기 위하여 1983년에 설립되었고, 싱가포르 무역제도의 관리 및 시행, 수출 촉진 및 신 시장 개척, 무역확대 등의 역할을 수행하고 있다.

한편, 투자유치정책을 위해 다양한 인센티브 정책을 시행하고 있는데, 그 내용은 복잡하고 신축적이다. 법인세율은 24.5%이나 주요 산업에 대하여는 5~10년간 면제된다. 그 밖에 10만 달러 이상의 수출, 자본액 50만 달러 이상의 외국 기업의 지역본부, 기술과 경영 혁신을 실현한 모든 제조업과 서비스업, 기술개발 투자, 외국으로부터의 기술 이전 등 요컨대 무엇이든 국가에 이익이 된다고 인정되는 사업과 행위에 대하여는 인센티브를 부여하는 것이 싱가포르의 방식이다. 중요한 일은 정부의 통제 아래 두되 국익에 이바지하는 사업은 경쟁국 기업에 못지않게 혹은 그 이상으로 유리한 환경 만들어 준다는 방식이다. <표 17>은 싱가포르의 다양한 투자인센티브제도를 정리한 내용이다.

싱가포르정부는 지원대상에 대해서는 내국인과 외국인의 차별이 없다. 또한 중장기계획과 목표를 고수하고, 미시적이고 구체적인 유치분야를 설정하고 접근하며, 심층적인 사전조사에 의해 설득력 있는 투자를 유도한다. 이러한 방식이 성공하려면 ① 변전하는 국제환경에 대응하여 적절한 국가 정책을 입안하는 정치지도자의 식견 ② 간섭과 통제에 따르는 부정부패를 방지할 수 있는 제도적 장치 ③ 공무원들의 높은 윤리의식이 있어야 한다. 싱가포르는 이 세 가지가 겸비된 나라이다.

싱가포르의 투자유치 성과를 살펴보면 2001년 말 현재 약 5천개의 다국적기업들이 진출해있으며, 이 중 210개 다국적기업의 지역본부가 싱가포르에 주재하고 있다. 주요 투자국으로는 미국이 39%, 유럽이 34%, 일본이 11%이며, 주요 다국적기업 지역본부로는 UPS, BMW, Foxboro, General Electric, Matsushita, Reuters, Hilton, Compaq, HP, IBM, Motorola, 3M, Nokia, Philips, Clatex 등이 있다. 또한 2010년까지 글러벌 기업 300개사의 아시아 지역본부 유치를 목표로 하고 있다.

<표 17> 싱가포르의 투자인센티브제도

종 류	내 용
개척자격(Pioneer Status)	싱가포르 내에서 생산되지 않는 제품 생산을 위한 신기술 도입의 경우, 제품유형, 기술수준에 따라 5~10년간 법인세 면제(일반세율 22%). 개척기간 종료 후 추가 개척자격(Post Pioneer)으로 인가받게 되면 최장 10년간 10%의 법인세율 적용
생산설비 확장 (Expansion Incentive)	기존 제조기업이 1천만 싱가포르 달러(1싱가포르 달러는 약 US\$0.6) 이상의 생산설비를 확장할 경우 확장부분의 소득에 대해 확장일로부터 최고 10년까지 법인세 감면
투자소득 공제 (Investment Allowance Incentive)	개척자격기업과 수출기업에 대한 세제지원조치를 받지 않은 기업이 승인된 산업분야(제조, R&D, 건설, 식수절약) 활동을 위한 자본설비에 5년의 법정기한 내 투자를 시행할 때 신규투자액의 50%까지 과세대상 소득공제
사업본부 설치 (Operational Headquarters)	국제적인 조직망을 갖춘 기업으로써 싱가포르 내에 현지 법인을 설립하여 해외 자회사를 관리하는 경우 관리비, 이자, 로열티, 외환거래수입, 역외투자수입 및 기타 소득에 대해 설립 후 최고 10년까지 본부 법인 또는 해외자회사로부터의 소득에 대하여 5~10%의 세율을 적용하며, 외국 원천배당소득은 10년간 비과세이며 비과세 소득으로 지불되는 배당금에 대해서도 비과세
가속 감가상각 지원 (Accelerated Depreciated Scheme)	기계설비에 대한 통상적 감가상각율(초기 20%, 매년 5~20%) 대신, 컴퓨터 및 자동화설비 및 산업용 로봇 등에 대해 연 100% 또는 33.3%의 감가상각을 인정해 주거나 산업용 건물에 대해 25년간 감가상각 인정
해외용자액에 대한 지원(Approved Foreign Loan Scheme)	생산설비 구입을 위해 해외금융기관으로부터 20만 싱가포르 달러 이상 용자를 받은 경우(단, 면세액이 해외에서 과세가 되지 않을 경우) 이자에 대한 원천과세 감면
금융지원	금융지원은 법률에 의한 것이 아니라 EDB와 기타 유관기관들의 자체 지침에 의해 시행, 다만 경제발전에 필요하다고 판단되는 대규모 투자는 EDB가 개별 투자건마다 비공개로 지원 폭 결정

출처: 경제자유구역기획단 http://www.fez.go.kr/n_hm/information_05_national02.php (검색일: 2006.10.03).

이상에서 살펴본 내용을 토대로 싱가포르의 외국인투자유치 성공요인을 분석해 보면 다음과 같다. 첫째, 정부의 적극적인 투자유치정책과 더불어 이를 뒷받침하는 명료한 투자관계법규와 그 적용, 외국인투자유치를 위한 인센티브(주조세감면 혜택), 외국자본을 자국자본과 동일 취급, 청렴하고 효율성 높은 정부에

의한 친비즈니스적 행정서비스제공 등을 들 수 있다.

둘째로는 자본 및 외환시장 자유화를 들 수 있는데 싱가포르에서는 자본이동에 대한 제한이 없다. 1978년부터 외환시장은 완전 자유화되어 외국인투자자의 과실송금은 물론 배당금, 이자, 로열티, 서비스 수수료도 자유로이 송금할 수 있다.

셋째, 탁월한 인프라스트럭처를 들 수 있다. 공업인프라가 완전히 구비된 다양한 형태의 공장시설(APT형 공장 등) 제공, 금융서비스 기능, 세계적 수준의 항만·공항시설 및 운영체계, 잘 갖추어진 통신 인프라, 해상 및 항공교통의 중심적인 지리적 위치 등이 그것이다.

넷째로는 사회적 인프라를 들 수 있는데, 정치·사회적 안정이 정책의 일관성 유지에 기반이 되고 있고, 1987년 이후 파업 또는 폐업 건수가 전무한 노사관계의 안정성 확보와 국민 대다수가 영어에 능통하다는(조기 외국어교육이 실시되고 있고, 영어소통가능인구가 전 국민의 90%, 영어생활자가 45%에 달함) 점을 성공요인으로 꼽을 수 있다.

3. 아일랜드

영국 서북부, 유럽서단에 있는 섬나라 아일랜드는 면적이 7만km²(한국의 70%) 정도로 인구 380만 명의 작은 나라이다. 하지만 현재 외자유치를 통해 성공한 가장 모범적인 사례로 꼽히며 세계의 주목을 받고 있다. 이러한 성공으로 인해 아일랜드는 동구권과 아시아 국가들의 벤치마킹대상이 되고 있다. 우리나라에서도 2003년에 지방자치단체, 방송사, 학계 등 여러 단체에서 아일랜드를 방문하여 투자유치 전략에 대하여 연구를 하였다(재정경제부 경제자유구역기획단 2004b, 93).

일반적으로 아일랜드의 기본적 성공요인으로는 12.5%로 낮은 법인세율, 영어를 사용하는 젊고 숙련된 노동력, 노동시장의 유연성 및 사회연대협약을 통한 산업 평화, 기업친화적인 경제정책의 일관성, 유럽과 미국을 잇는 지정학적 위치, EU가입(1973) 및 유럽시장 통합을 들 수 있다. 하지만 이러한 아일랜드에도 천연 자원이 없고 박토를 갈아 보리와 감자로 끼니를 이어 가던 사람들이 굶주림

을 참다못해 외국으로 흩어졌던 뼈아픈 역사가 있었다. 1855년까지 10년 동안 아일랜드를 등지고 미국, 영국, 호주로 이민을 간 사람들의 수는 무려 250만 명에 달한다.

아일랜드는 인구의 90%가 가톨릭 신자로 매우 보수적인 나라이다. 임신중절이나 이혼 같은 것은 말조차 꺼낼 수 없는 금기였으나, 1997에 와서 비로소 법적으로 이혼이 허용됐다. 이러한 진보적 변화를 가져온 데에는 전 대통령 매리 로빈슨 여사의 지도력이 큰 몫을 차지했다고 한다. 그녀는 아일랜드 최초의 여성 대통령으로 당선되기까지 나라 방방곡곡을 찾아다니며 국민들과 대화를 나누고 변화의 필요성을 설득했다. 또한 재정부의 사무차관이었던 위타커가 250쪽에 달하는 장문의 아일랜드 경제발전 구상을 발표해서, 자유무역과 문호개방이 아니고서는 아일랜드가 살 길이 없음을 역설했다는 점도 아일랜드의 성공에서 간과할 수 없는 부분이다(이환규 2004, 46).

아일랜드 정부는 외국의 투자를 끌어들이기 위하여 외국인 투자 전담 기구인 아일랜드 투자개발청(IDA: Industrial Development Authority)을 설립했고 이때부터 아일랜드는 경제발전의 새로운 행보를 시작했다. 특히 IDA의 신속하고 철저한 One-Stop서비스는 아일랜드의 외자유치에 중요한 또 하나의 성공요인으로 꼽히고 있다. 현재 IDA는 일정 한도까지의 보조금지원재량권을 갖고, 다양한 인센티브제공을 수단으로 조직적이고 활발한 투자유치활동을 전개하고 있다. One-Stop 서비스와 관련하여 투자를 희망하는 기업에 대해서는 IDA가 Planning Approval (지방정부가 건축개발 허가 승인), Pollution Control License(환경을 오염시킬 중대한 위험이 있다고 판단되는 경우 환경보호국 (Environmental Protection Agency)에서 환경통제허가 발급)을 제외하고는 철저하고 효율적인 One-Stop 서비스를 제공하고 있다(재정경제부 경제자유구역기획단 2004b, 93).

또한 아일랜드는 간단·명료하면서도 실속 있는 투자인센티브제도를 운영하고 있는데, 보조금은 장기적으로 안정된 고용을 창출하는 투자에 대해 지급되는바, 가장 중요한 산정기준은 창출되는 고용(job)의 숫자이다. 보조금 계약기간은 10년이며, 도중에 축소 또는 철회하는 경우에는 계약조건에 따라 지급받은 보조금을 반납해야 한다.

아일랜드의 투자 유치부문은 정보통신, 제약, 보건 분야 등으로 향후 고부가가치 창출이 예상되는 유망산업들이다. 이것은 유럽 서단에 위치하고 공항과 항

구의 규모가 작은 아일랜드의 지리적 조건 때문에 세계 도처에서 IT산업과 제약 등의 첨단산업을 유치하고 그를 통하여 비즈니스 중심국가가 될 수밖에 없었다.

이밖에도 아일랜드 외자유치의 성공적인 요인으로 정부 및 국민의 해외투자 에 대한 확고한 철학을 들 수 있다. 이들은 외국인투자유치는 국부의 착취 또는 유출이 아니라 고용창출 및 조세납부를 통한 재정확충에의 기여라는 인식을 공유하고 있다. 이러한 배경에는 아일랜드 정부가 투자기업에 대해 조세완전삭감보 다는 자국민이 향유할 수 있는 보조금제도를 중시하며 투자 금액보다는 고용 (job)창출을 중시하는 정책시행이 있었다.²⁷⁾

이처럼 국내시장이 협소한 아일랜드에 있어서 해외직접투자(FDI)의 유치는 국 가의 선택이 아닌 생존의 문제로 간주된다(이강호 2003, 20). 그리하여 아일랜드 는 전 지역을 경제특구로 지정하여 정보·통신(IT)· 제약· 의료분야 콜센터(call centers)등 지역개발의 효과가 크고, 고부가가치의 창출이 가중한 소프트웨어분야 의 생산기업과 인력을 집중적으로 육성하고, 소프트웨어분야의 생산클러스터를 형 성하였다. 아일랜드 경제는 1990년대 후반 들어 급성장하게 된다. 1996~2000년까 지 5년간 8-10%의 경제성장률을 기록했다. 이에 따라 아일랜드는 OECD국가들 중 가장 높은 성장률을 기록하며, 유럽의 최빈국에서 일인당 국민소득 3만 유로를 초과하는 중상위권 부유국 반열에 진입하게 된다.

아일랜드의 중심적인 투자유치기관은 아일랜드 투자개발청(IDA)으로 이 기관 은 1958년 창설 이후 수차례의 개편을 거쳐 오늘의 모습을 갖추게 되었다. IDA는 모든 투자유치와 산업정책의 책임을 지는 강력한 기관이다. IDA는 ① 산업정책 입안 ② 투자유치 ③ 투자조건 협상 ④ 인센티브 지원 수준 결정 ⑤ 산업공단의 개발운영 ⑥ 투자업체의 사후 관리에 관한 모든 업무를 관장하는 동시에 예산과 인사 운영에서는 고도의 자율성을 가지고 있다.

아일랜드의 주요정책을 살펴보자. 아일랜드는 1961년에 유럽경제공동체(EEC) 에 가입하였고 1973년에는 EU에 가입했다. 이때에 개방정책이 근간이 대부분 이 루어 졌고, 정권이 채택한 투자정책에는 다음과 같은 것이 포함된다. 기존 법인

27) 아일랜드 GDP에서 외국투자기업이 차지하는 비중은 35%이며, 아일랜드 제조업생산에서 외국투자기업이 차지하는 비중은 50%이다. 외국투자기업의 고용인원 비중은 전체 고용인원의 8.4%를 차지하며, 외국투자 기업이 아일랜드 총 수출에서 차지하는 비중은 75%이고, 아일랜드 공산품 수출에서 차지하는 비중은 80%에 이른다(재정경제부 경제자유구역기획단 2004b, 94).

세율 40%를 투자 유치 기업(제조업 중심)에게는 10%로 낮추고 그 중 수출로 얻은 이익에 대해서는 세금을 면제했다. 그러나 2003년에 가서는 모든 법인세율을 12.5%로 통합하며, 10%수준의 금리를 5%수준으로 낮추어주고 노동력의 대량 공급을 도모하였다. 이를 위해 1980년대 중반부터 고등교육까지 무료로 하고, 1990년대부터는 대학교육도 무료로 전환했다. 또한 과학기술의 창의력이 절대적으로 중요한 단계가 되자 ‘국가 과학기술 계획’을 수립하고 산업과 교육을 연계하는 동시에 기술 훈련과 교육을 연계하는 정책을 추진했다. 그리고 지방별로 기술전문대학원을 설립했다. 그 밖에도 통신, 전력, 항만, 공항, 도로, 철도, 용수, 하수 시설 등 사회간접시설 확충에 대대적으로 투자했다. 투자유치는 선별적이고 주로 전자통신, 제약, 보건분야에 집중되었다.

아일랜드는 외국자본을 유치하기 위하여 다음의 5가지의 외자유치정책을 추진하였다. ① 외국인의 투자를 자유화하고 ② 5대 투자유치 분야를 설정하여 선택적으로 투자유치가 집중되도록 하였으며 ③ 균형적인 지역발전을 도모하고 ④ 투자유치전담반인 IDA를 설치하여 운영하였으며 ⑤ 외자유치를 중시하는 정책을 일관성 있게 추진하여 외국투자자로 하여금 신뢰감을 가지게 하였다(이강효 2003, 20 재인용).

그밖에 아일랜드는 법인세·부가가치세 등의 세제혜택과 보조금(Grants)의 지급, 산업공단의 개발을 통한 환경적인 입지 지원을 통하여 외국인투자기업을 유치하는 투자인센티브를 실행하였다(인천광역시 2003, 121-125). 구체적으로 아일랜드는 2003년 1월 1일부터 내국법인과 외국법인에 대하여 일률적으로 단일화하여 12.5%의 법인세를 부과하는데, 이것은 유럽에서 가장 낮은 수치에 해당된다. 외국인투자기업에 대한 아일랜드 정부의 투자인센티브내용을 정리하면 아래 <표 18>과 같다.

아일랜드에 진출한 외국인 투자기업현황을 보면 1,237개로 그 중에서 미국(531개사), 독일(164개사), 영국(162개사)의 순서로 투자하고 있다. 업종별로 보면, 금속·전기·전자·제조업이 345개사로 가장 많고, 금융이 344개사이며, 국제서비스업종이 289개사, 의약품이 130개사로 나타나고 있다(인천광역시 2003, 132).

<표 19>는 2001년 말 기준 외국인투자기업이 고용한 노동자 현황이다. 1992년에는 78,583명이던 것이 10년이 지나지 않아 138,009명으로 약 1.5배 이상 증가

를 보였으므로 알 수 있다. 아일랜드의 노사관계를 보면 1970년대와 1980년대 중반까지 금융기관, 철도, 항만, 교원 노조 등이 거센 투쟁을 일삼았다. 그러나 현재 FDI(외국인직접투자)의 임금수준, 공공부분의 임금인상 등 어려운 문제들이 있기는 하나 경쟁국보다 임금을 더 올리지 말아야 하고, 과거의 어려움을 잊지 말아야 하며 어떤 정부가 들어서더라도 정책의 일관성을 유지해야 한다는 공감대가 형성되어 있어 안정적인 노사문화를 창출해나가고 있다(이강효 2003, 49).

<표 18> 외국인투자기업에 대한 아일랜드의 투자인센티브

	특 징	투 자 인 센 티 브
세 제 혜 택	법인세	내외국기업에 대하여 12.5%의 법인세 적용함. 10%의 감면세율을 적용함(2005년~2010년).
	부가가치세	0%의 부가가치세를 적용함.
보 조 금 지 급 (Grants)	Capital Grant	설비·공장·건물·토지 등의 구입을 지원함
	Rent Subsidies	임차재산에 대하여 제공되는 보조금
	Employment Grant	새로 창출되는 정규직업에 대한 보조금
	Training Grant	종업원의 교육프로그램에 대한 보조금
	R&D Grant	신규 R&D(Research and Development)센터의 설·확장에 대한 보조금
입 지 지원	산업공단의 개발	상대적으로 낙후된 지역을 중점적으로 지원함

출처: 이강효(2003, 21 재인용).

<표 19> 외국인투자기업이 고용한 노동자 현황

(2001년 말 기준)

	1992	1995	1998	1999	2001
고 용 인 원	78,583명	92,585명	118,351명	126,972명	138,009명

출처: 인천광역시(2003, 132).

아일랜드 경제는 2000년을 전후하여 8~10%의 성장률로 OECD국가 중 가장 높은 성장을 기록했다. 또한 2001년의 개인당 국민소득 2만 5,343달러로 영국의 2만 3,792달러보다 높다. 1993년에는 실업률이 무려 15.5%였으나 2001년말 에는

4.9%로 떨어졌고, 1993년 한 해 동안 5,000명의 노동력이 해외로 유출되었으나 1998년에는 오히려 2만 2,800명이 유입되었다. 물가는 연간 상승률 3%이내에서 안정되었고, 인구가 적은 나라임에도 불구하고 수출 756억 달러를 달성하여 261억 달러의 흑자를 기록하고 있다(이강호 2003, 49).

또한 세계적인 IT업체가 모두 아일랜드에 투자했으며 미국 IT분야의 대유럽 투자의 43%가 아일랜드에 몰려 있다. 유명한 다국적 기업들이 포진해 있는데, IBM, 애플, 델 등 하드웨어 컴퓨터 회사는 물론, 마이크로소프트, 오라클, 시만텍, 넷스케이프 등 소프트웨어 업체들로 들어와 있다. 반도체 회사인 NEC, 인텔 등이 자리 잡고 있고 제약회사로는 파이자(Pfizer)를 필두로 여러 회사가 있다. 이러한 외국기업의 총수는 약 1,200여개에 이른다.

이상의 관찰에서 아일랜드가 투자유치에서 성공한 요인을 알 수 있는데, 그것을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 산업보호주의에서 개발주의로 정책을 전화하여 사회간접시설에 과감한 투자를 하였고, 강력한 기구 IDA가 과감하고 능률적인 외국투자유치정책을 시행해 왔다. 둘째, 교육을 무료화하고 산업과 기술 개발에 연계시켜 '사회적 연대'를 창출하고 그를 통하여 산업평화와 사회적 안정을 실현했다. 끝으로 중도 좌파와 중도 우파 사이의 세력 균형이 존재하는 가운데 정권 교체에도 불구하고 정책의 일관성을 유지하여 국가 경제전략에 대한 국민들의 이해가 두터웠다.

제3절 국내 경제자유구역

현재 우리나라에서 진행되고 있는 경제자유구역은 국내·외 경제환경의 급격한 변화 속에서 새로운 성장동력을 발굴하여 우리나라의 경제 활로를 모색하기 위하여 출범하였다. 즉, <표 20>에서 보이는 대내외 환경변화에 맞서 첫째, 우리나라의 지정학적 위치를 최대한 활용해 인천공항, 부산항, 광양항을 동북아의 물류중심으로 육성하고 둘째, 지금까지의 제조업 위주에서 벗어나 첨단산업 및 지식기반 고부가가치 서비스산업을 새로운 성장 동력으로 활용하며 셋째, 경제자유구역을 중

심으로 글로벌 스탠더드에 부합하는 제도 개선을 통해 외국 우수 인력 및 우수 다국적 기업을 유치하고자 조성된 지역이다. 넷째, 재정경제부에 “경제자유구역위원회”와 “경제자유구역기획단”이 설치되어 경제자유구역 지정·운영 및 외국인투자 유치업무를 담당하게 되며 다섯째, 경제자유구역별로 “경제자유구역청”이 설치되어, 투자와 관련된 상담, 인·허가 등 모든 행정서비스를 One-Stop으로 제공하는 것을 목표로 하고 있다(재정경제부 2004, 1-5).

<표 20> 국내 경제자유구역의 추진배경

대외적 여건	대내적 여건
<ul style="list-style-type: none"> • 중국, 일본 사이에서 Nut-cracker 위기 <ul style="list-style-type: none"> - 세계의 자본, 기술 중국 유입 가속화 <2004년 외국인직접투자(FDI): 한국 85.8억불, 중국 606.3억불> - 일본과의 경쟁력 격차도 여전 <2004년 사상 최초로 대일무역적자 200억불 초과> 	<ul style="list-style-type: none"> • 90년대 말부터 성장세 둔화 <ul style="list-style-type: none"> - 세계의 자본, 기술 중국 유입 가속화 <평균 성장률이 70~80년대 8.1%, 90년대 6.5%에서 최근 3~4%로 낮아짐> - 제조업 위주 성장한계, 고용창출 미흡 - 서비스산업의 경쟁기반 취약

출처: 경제자유구역기획단 http://www.fezone.go.kr/n_html/economic_01_introduce01.php (검색일: 2006. 10. 03), 산업자원부(2006, 13)을 참고하여 필자가 작성.

주: 넛크래커(Nut-cracker)이란 한국 경제가 선진국에 비해서는 기술과 품질 경쟁에서, 후발 개발도상국에 비해서는 가격 경쟁에서 밀리는 현상을 말한다.

경제자유구역의 추진경위를 살펴보면 다음과 같다. 2002년 7월 29일 「동북아 비즈니스 중심국가 실현방안」²⁸⁾을 발표하면서 동북아시아 지역이 유럽·북미와 함께 세계 3대 교역권의 하나로 부상하고 있는 가운데 동북아 물동량 선점 및 비즈니스 거점화를 위한 주변국간 경쟁이 가속화되어 가고, 중국의 발전 속도를 감안할 때 향후 5~10년 내에 한국이 동북아비즈니스 중심국가로서의 위상을 확보하지 못하는 경우 한국의 지정학적 여건은 오히려 우리 경제의 생존에 장애요

28) 정부시안인 “동북아 비즈니스 중심국가 실현방안”을 확정하기 위하여 ① 재정경제부, ② 교육인적자원부, ③ 통일부, ④ 외교통상부, ⑤ 법무부, ⑥ 국방부, ⑦ 행정자치부, ⑧ 과학기술부, ⑨ 문화관광부, ⑩ 농림부, ⑪ 산업자원부, ⑫ 정보통신부, ⑬ 보건복지부, ⑭ 환경부, ⑮ 노동부 등 21개의 정부부서가 참여하였다.

인으로 작용할 것이라는 위기의식을 갖게 되었다(이경제 2002, 1). 또한 국가 간 경쟁이 가속화됨에 따라 각 국에서는 보다 기업하기 좋은 환경을 조성하여 타 지역과는 차별화 된 제도를 적용함으로써 기술, 인력, 기업, 금융, 물류 등이 집적할 수 있는 ‘특구’를 조성하는데 주력하고 있다. 이러한 세계 경제의 급격한 변화와 흐름에 대응하기 위해서, 한국에서도 동북아비즈니스 중심국가 실현은 더 이상 늦출 수 없는 한국 경제의 생존전략으로 부각되었으며, 이를 위한 제도적 지원으로써 ‘경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률’이 제정되어 2003년 8월 6일 인천경제자유구역 지정을 필두로 같은 해 10월 27일에는 부산·진해와 광양만권이 추가로 경제자유구역으로 지정되기에 이르렀다.

<표 21> 경제자유구역의 외국인투자기업에 대한 지원내용

분야	혜택내용
세제지원	-소득·법인세 3년간 면제, 그 후 2년간 50% 감면 (5천만불 이상 투자시 7년간 100%, 3년간 50% 감면) -자본세 수입관세 3년간 면제 -취득세·등록세·재산세·종토세 3년간 면제, 그 후 2년간 50% 감면
자금지원	-외국기업에 임대하는 부지조성, 토지 등에 임대료 감면 -외국인 편의시설 설치 소요자금 지원
규제완화	-수도권 규제 완화(공장총량제, 과밀부담금 등 적용배제) -중소기업 고유업종제도 적용 배제 -1만 불 범위 내에서 경상거래에 따른 대가를 대외지급 수단으로 직접 지급 허용
고용·노사	-월차휴가의 무급화 -의무고용제 배제(국가유공자, 장애인, 고령자)
교육여건 개선	-외국학교법인에 의한 외국교육기관 설립 허용 -외국인 학교 입학에 대한 내국인 제한 금지
외국병원·약국	-외국자본에 의한 외국인 전용 병원·약국 설립 허용
외국방송	-외국인방송 재송신 채널 비율 확대 (종합유선방송의 20%까지)
행정지원	-공문서를 영어로 접수·처리 -외국인투자 옴부즈맨 사무소 설치

출처: 재정경제부(2004a, 6)

1. 인천경제자유구역

지정학적 특성상 인천은 BESTETO(북경-서울-동경)라인과 INTIDE(인천-천진-대련)라인 상에 위치하여 동북아 경제권의 중심거점이자 중국과 태평양을 잇는 연계지로서 중요성이 부각되고 있다(이규학 2004, 14). 특히 중국의 개발정책으로 인하여 급속하게 성장하고 있는 환황해권의 천진, 단둥, 상하이 등의 거대 도시가 인천국제공항의 개항으로 인천과는 약 2시간 이내의 거리에 입지하게 되어 향후 연계성 측면에서 성장 잠재력이 높다고 하겠다. 또한 인천은 국제공항과 국제항구가 있는 수도권의 관문으로써, 13억의 인구를 가진 중국과 이웃하고 있기 때문에 지리적으로 대륙국가와 해양국가를 연결하는 동북아시아의 물류기지가 될 수 있을 뿐만 아니라 국제적인 비즈니스의 중심지로 발전할 수 있는 위치에 있으며, 송도매립지와 김포매립지, 영종·용유·무의지역과 강화도를 이웃하는 섬들이 많이 있기 때문에 얼마든지 자유롭게 경제자유구역을 설계하여 구축할 수 있는 여건이 갖추어져 있다(인천광역시 2003, 14).

<표 22> 인천경제자유구역 사업개요

구 분	송 도 지 구	영 종 지 구	청 라 지 구	
주 기 능	국제 업무 지식기반산업	공항지원, 항공물류 국제관광	국제금융 관광·레저	
기 본 현 황	면 적	1,611만평	4,184만평	
	사업기간	1단계 : 1989~2008 2단계 : 2009~2020	1단계 : 2002~2008 2단계 : 2009~2020	2004 ~ 2008
	계획인구	25만명	15만명	9만명
주요 개발 계획 현황	<ul style="list-style-type: none"> • 국제비즈니스센터 • 지식정보산업단지 • 첨단바이오단지 	<ul style="list-style-type: none"> • 관세자유·IBC • 물류·첨단산업단지 • 용유·무의관광단지 	<ul style="list-style-type: none"> • 국제금융·업무 • 스포츠·레저 • 화훼단지·공공용지 	

출처: 동북아경제중심추진위원회 외 (2003, 2).

인천경제자유구역은 송도, 영종·용유, 청라지구 등 3핵심 트라이앵글로 이루어져 있으며 면적은 총 209km²(6,336만평)이다. <표 22>에서 보듯이 이 세 지역을 중심으로 국제공항·항만을 중심으로 국제물류센터, 국제비즈니스센터, 첨단정보산업단지, 레저·관광단지를 조성함으로써 자족성을 가진 도시로 개발할 계획이다. 각 지구별 개발방향을 자세히 살펴보면 다음과 같다.

<그림 4> 인천경제자유구역도



출처: 동북아경제중심추진위원회 외 (2003, 2).

(1) 송도지구

송도지구는 공항·항만과 연계된 국제물류·비즈니스·지식정보산업 거점을 조성하여 다국적기업의 아·태지역 본부와 IT·BT 관련 국제기업을 유치할 계획이다. 또한 쾌적한 주거환경 조성을 위하여 공원·녹지·조경 등 공공용지의 비율을 60%이상 확보하고, 수변공간(Water Front)과 녹지환경을 배려한 문화·생태도시로 건설하게 된다(동북아경제중심추진위원회 외 2003, 4).²⁹⁾

29) 공원녹지비율 : 인천경제자유구역(36%), 분당(19%), 일산(23%), 싱가포르(23%)

이러한 최첨단 지식정보화도시 건설을 위하여 현재 세계적인 투자개발회사인 Gale사와 외자유치협약을 체결하고('02. 3, 면적 167만평, 총투자규모 127억불), 국제비즈니스센터빌딩(60층), 오피스빌딩, 특급호텔, 쇼핑몰, 골프장 등을 건설할 계획이다. 이밖에 테크노파크(13만평, '03. 6. 분양 완료), 지식정보산업단지(67만평), 바이오단지(10만평)³⁰⁾도 조성할 계획이다.

(2) 영종지구

영종지구는 동북아 거점공항으로써 공항지원 기능 보완, 관세자유지역·물류단지 등 항공물류 거점으로 개발함과 동시에 천연 자연환경을 활용한 국제적인 레저·관광단지로 조성한다. 공항 인근을 관세자유지역으로 지정('03. 10)·조성(1차로 '04년까지 30만평, 최종 60만평: 하역·운송·보관·가공 등 고부가가치 창출)중으로 세계적 물류기업의 투자유치가 진행되고 있으며 현재 2본의 활주로를 2008년까지 5개로 늘려 명실상부한 세계적 공항이 되도록 추진함과 동시에 대량의 항공 화물 처리를 위하여 화물터미널을 현재 4만평에서 2020년까지 13만평으로 확충할 계획이다(이규학 2004, 16).

또한 제5활주로 예정지와 신불지역 유희지에 72홀 규모의 골프장(120만평)을 건설하며 공항북측 우수지 지역은 경정장(7.4만평)으로 개발하게 된다. 한편, 인천공항 인근의 섬과 휴양지는 비즈니스와 관광·레저를 함께 제공하게 되는데 용유는 마리나, 카지노, 호텔, 워터파크 등 해양종합리조트로 개발하고, 무의는 차 없는 섬, 자연생태형 관광지로 조성하게 된다.

(3) 청라지구

청라지구는 금융을 비롯한 국제업무기능, 첨단레저시설, 첨단화훼단지 유치(인천경제자유구역 1단계사업, '08년까지 완료)하여 외국관광객 및 수도권 시민의 휴식공간으로 조성되는데 중심부에 국제업무 및 금융단지를 배치하고, 주거단지 주변에 골프장·테마파크·스포츠 레저 시설을 그 외곽에는 대규모 화훼단지를 조성하여 경관이 아름다운 도시로 개발한다. 또한 국제적 수준의 편리하고 쾌적한

30) '03. 3. 세계적인 바이오신약 개발업체인 백신(Vax Gen)社(1억 5천만 불 투자)와 국내 담배인삼공사합작으로 연구개발센터와 생산시설 건립('05년 완공).

생활환경 조성을 위해 외국인 주거단지를 조성하는 한편 인천국제공항과 인천항을 통해 입국하는 외국인들에게 쾌적한 체류시설·편의공간을 제공하고, 전문직 종사자들의 선호가 고려된 여가시설도 조성(관광·레저단지 178만평)하며 차이나타운 등 관광객 및 환승객을 겨냥한 명실상부한 국제 위락 문화도시로 육성할 계획이다.

주요 개발내용을 보면 금융기관과 다국적기업의 아시아지역본부가 집적될 국제업무 및 금융단지로 29만평을, 첨단레저단지에 골프장 54홀, 테마파크 34만평, 화훼단지 57만평 등을 조성하게 된다.

2. 부산·진해 경제자유구역

부산·진해 경제자유구역은 동북아시아의 관문인 부산항 배후지이며, 국제적인 해상물류 거점도시로의 최적 여건을 확보하고 있으며 부산도심부의 개발 한계로서 부산권의 위상강화와 부산·진해권 개발의 핵심역할을 할 것으로 기대된다. 부산·진해권은 공간적으로는 크게 부산시의 서부, 중부, 동부지역과 경남의 진해시 4개 지역으로 구분한다. 지역별 현황을 살펴보면 다음과 같이 요약된다(이규학 2004, 17). 첫째, 서부산지역은 제조생산기지로 설정되어 산업단지 및 연구공단이 건설 중이며 둘째, 중부산지역은 금융·정보통신센터로 육성하고(한국선물시장, Centum City 유치) 셋째, 동부산지역은 해안지역의 관광, 레저산업단지로 개발하며 넷째, 진해지역은 제조생산 및 물류배후기능에 중점을 두어 개발한다.

부산·진해 경제자유구역은 부산신항, 김해국제공항, 센텀시티(Centum City)³¹⁾, 울산·창원·마산 등 산업기능과 연계하여 국제물류·첨단산업 등의 지원기능을 수행하는 지역으로 개발하되 핵심지역인 물류·유통 및 국제업무해사 중심기능의 신항만지역과 명지지역, 지사지역, 두등지역, 웅동지역의 5개 지역으로 구분하여 각각의 중심기능이 상호 유기적으로 보완될 수 있는 종합적 공간으로 육성·개발한다.

31) 부산시의 3대 밀레니엄프로젝트 가운데 핵심사업인 센텀시티는 해운대구 수영만 일대 약 35만평부지에 IT, 영상, 전신컨벤션센터, 관광엔터테인먼트, 국제비즈니스, 상업, 주거와 관련된 복합시설을 갖춘 '도심속의 소도시'로 2000년 11월 착공되었다.(자료: 부산광역시 www.centumcity.com).

경제자유구역의 5개 지역은 유기적으로 연계될 수 있도록 기능을 배치하며, 자연절약형, 직주근접형(職住近接型), 환경친화적 토지이용을 조성함으로써 부산·진해 경제자유구역을 동북아 물류 중심도시로 육성 발전시키는 데 주력한다. 5개 지역별 개발계획 개요를 살펴보면 ① 신항만지역은 경제자유구역의 핵심지역으로써 물류·유통 및 국제업무·해사 거점으로 개발하고 ② 명지지역은 항공물류 및 첨단부품·소재공급기지로 육성하며, 쾌적하고 환경친화적인 외국인 주거단지를 개발한다. ③ 지사지역은 외국인 전용 첨단산업 및 R&D센터로 개발하며 ④ 두동지역은 메카트로닉스산업 및 전문교육·R&D센터로 개발하고 ⑤ 응동지역은 물류·유통 및 여가·휴양거점으로 개발한다는 계획이다(부산진해 경제자유구역청, 49).

<그림 5> 부산·진해 경제자유구역도



출처: 부산진해경제자유구역청. <http://www.bjfez.go.kr/>(검색일: 2006. 9. 30).

3. 광양만권 경제자유구역

광양만권 경제자유구역은 최적의 자연환경을 갖춘 제3세대 신계획형 항만을 가지고 있으며 주변에 기존 석유화학, 제철산업 등 전후방 연관 사업이 위치해

있어 복합물류 거점화에 유리한 입지여건을 가지고 있으며 다도해의 수려한 경관을 함께 가지고 있어 관광 및 휴양시설 유치에도 유리한 환경을 가지고 있다.

광양만권의 주요 개발계획은 컨테이너부두 및 배후단지의 관세자유지역지정(기 지정 43.6만평, 예정 28.9만평)으로 외국기업의 자유로운 기업활동과 투자여건을 확보하여 2008년까지 59만평의 배후부지를 개발하여 대량화물해양유통기지(CTS) 및 환적화물 중심지로 육성할 계획이며 주기능별 5개 지구로 나누어 동북아 물류 신소재 관광HUB로 개발하게 된다.

<표 23> 광양만권 경제자유구역의 지구별 사업 개요

구 분	광양지구	울촌지구	신덕지구	화양지구	하동지구
주기능	복합물류	신소재부품 에너지·항만	학교·병원 쇼핑센터	관광·레저	산업·업무 주거
면 적	443만평	851만평	757만평	302만평	380만평
사업기간	2015	2020	2020	2015	2020

출처: 광양만권경제자유구역청. http://www.gfez.go.kr/korean/02investment/sub_01_03_01.html(검색일: 2006 9. 30)

<그림 6> 광양만권 경제자유구역도



자료: 광양만권경제자유구역청. http://www.gfez.go.kr/korean/02investment/sub_01_03_01.html(검색일: 2006 9. 30)

제 4장 국내·외 경제자유구역과 제주국제자유도시의 비교 및 과제

제1절 국내 경제자유구역과의 비교 및 시사점

1. 국내 경제자유구역과의 비교

우리나라에서 추진하고 있는 국제자유도시는 제주를 사람·상품·자본이동이 자유롭고 기업활동의 편의가 최대한 보장되며, 국제적인 투자환경을 갖춘 국제자유도시로 육성·발전시키기 위한 장기 비전이다(강동우 2006, 49). 이를 위해 제주의 개발 및 보정방안을 구체화하기 위한 계획으로써 ‘제주국제자유도시특별법’ 제4조에 근거해 제주국제자유도시 종합계획이 수립, 시행되어 왔다. 제주국제자유도시종합계획의 기본방향은 제주를 국제적인 관광·휴양도시, 첨단지식산업도시 등의 복합 기능을 갖춘 동북아 중심도시로 발전시키는 데 있다. 즉, 동북아의 대표적 관광·휴양지로서 국제 투자와 관광객 유치에 활성화 될 수 있도록 차별화된 제도적·법적 기반을 마련하는데 초점을 맞추고 시행되는 계획인 것이다(대한민국정부 2006, 220).

반면, 경제자유구역은 국내에 도입되어 있는 산업단지, 자유무역지역, 외국인 전용 단지 등과 개념의 차이가 있다. 산업단지는 제조공장을, 외국인전용공단은 외국기업만을, 자유무역지역은 수출지향 외국기업을 대상으로 하여 목적과 범위가 제한적이지만 동북아 물류중심지화, 동북아 비즈니스 거점화 추진을 기본방안으로 하는 경제자유구역은 세계적 경쟁력 추구, 기업국적 불문, 국가 차원 추진 등의 특징이 있다(안충영 외 2003, 13). 이점은 관광발전을 목적으로 수혜대상을 외국기업으로 한정한 국제자유도시와의 차이점이기도하다.

이처럼 경제자유구역이 21세기 ‘동북아 비즈니스 중심국가 실현’을 목적으로 국가적 차원에서 시행되고 있는 프로젝트라면, 국제자유도시의 관광활성화를 통한 지역경제 활성화를 목적으로 진행되고 있다. 따라서 현재 시행되고 있는 국제자유도시의 형태상으로는 넓은 의미의 투자자유지역의 한 범주인 ‘복합형 투자자

유지역'과 유사한 양상을 띠고 있으나(장세훈 2002, 3), 내용상으로는 청정자연환경을 바탕으로 관광과 휴양에 초점을 둔 '국제교류중심지 육성 사업'이라고 하겠다. 바로 이 점이 제주국제자유도시에 한계이자 가능성이라 할 것이다. 즉, 제주국제자유도시가 경제자유구역에 비해 그 개방의 폭과 깊이가 넓고 깊지는 못하지만, 진취적 도민의 기질, 청정한 자연환경, 그리고 섬이라는 지정학적 특성과 고도의 자치권을 인정받은 제주특별자치도 출범으로 인해 지역의 여건과 특성에 맞는 국제자유도시의 발전전략을 수립할 수 있기 때문이다. 이와 같은 제주국제자유도시와 국내경제자유구역과의 차이점은 관련법률 비교를 통해 좀 더 명확하게 알 수 있다.

'제주특별자치도 설립 및 국제자유도시의 조성을 위한 특별법'은 종전의 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방자치를 보장함으로써 선진적인 지방분권모델을 구축하기 위하여 제정되었다. 동법은 종전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지함을 목적으로 하고 있다.³²⁾ 반면, '경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률'은 우리나라를 동북아 비즈니스 중심국가로 육성하기 위한 방안의 일환으로 경제자유구역에 외국인 친화적인 경영·생활 여건을 조속히 조성하기 위하여 필요한 사항을 제도적으로 뒷받침하려는 이유로 도입되었다(제주특별자치도 2006, 12).

이 두개의 법률은 지역의 발전을 유도하고 국가발전을 주도하기 위하여 각종 행정적·법률적 규제완화에 관한 사항을 규정하고 있다는 점에서 공통점이 있지만, 개발의 주체·대상지역·외국투자자의 접근 편의성·외국에 대한 개발정도 등에서 차별화된다.

제주특별자치도 특별법은 외국인의 자유왕래를 위하여 원칙적으로 무비자에 의한 입국을 허용하고 있고, 외국인 의사소통을 위하여 외국어 교육지원·외국어 서비스제공·외국인에게 주택공급·보육시설 설치 등의 사항을 규정하고 있다. 외국기업에 임대하는 부지조성, 토지 등의 임대료 감면, 외국인 편의시설 설치

32) 제주특별자치도특별법 제1조.

소요자금 지원, 외국기업에 대하여 국·공유재산의 임대료 감면 및 수익계약에 의한 사용 수익허가 또는 대부·매각 허용, 도로 등 주요 기반시설 설치에 대한 재정 지원 등의 자금지원은 제주특별자치도, 경제자유구역이 비슷하다. 다만, 제주특별자치도는 경제자유구역과는 달리 청정한 환경을 조성하기 위하여 환경보전에 대하여 강화된 규제를 하고 있다. 즉, 각종 보전지역, 보존자원의 지정, 지하수관리 등의 사항을 규정하고 있다.

대상지역과 관련하여 살펴보면 제주특별자치도 특별법에서는 대상지역으로 제주특별자치도인 광역단체 1개만을 지정하고 있고, 경제자유구역은 광역단체를 넘어서는 초광역단체로 인천, 부산·진해, 광양 3개 지구가 지정되어 운영되고 있다. 또한 외국인교육기관의 설립과 외국영리법인에 의한 의료기관의 설립을 가능하게 하는 조항 등에 대해서는 경제자유구역보다 제주특별자치도가 진일보한 태도를 보이며 ‘원격의료에 관한 특례 규정’도 마련하고 있다(제주특별자치도 20069, 15).

국내 특별법간의 법률제정일을 보면 제주국제자유도시특별법(2002. 1), 경제자유구역 지정 및 운영에 관한 법률(2002. 12. 30), 제주특별자치도특별법(2006. 2. 21)의 순서를 갖고 있으며, 후속 법일수록 규제가 더욱 완화되고, 투자인센티브가 강화되고 있어 제주가 법률을 선점을 했음에도 불구하고 사실상 메리트를 갖지 못하고 있음을 <표 24>를 통해 알 수 있다.

<표 24> 법률간의 비교분석표

구 분	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률
도입목적	제주특별자치도의 설치와 국제자유도시로 조성·발전시킴	외국인 투자촉진과 국가경쟁력 강화
제 정 일	2006. 2. 21	2002. 12. 30
대상지역	제주특별자치도	초광역지구 (현재 3개 지구가 지정)
사업의 주체	제주특별자치도, 제주국제자유도시개발센터(JDC)	중앙정부, 광역단체장
외국인 생활 개선특례	외국인의 자유왕래 및 의사소통을 촉진하기 위한 규정 마련	외국어서비스와 One-Stop Service를 제공(경제자유구역청)

<p>입주기업에 대한 조세감면 혜택</p>	<p>• 대상 입주기업 범위 -제주투자진흥지구에서 관광업, 문화산업, 교육, 의료, IT, BT 등 5백만불 이상 투자한 기업 -제주국제자유무역지역에서 제조업 분야 1천만불이상 투자 또는 물류업분야 5백만불 이상 투자한 기업</p> <p>• 감면기간 및 감면율 -소득세·법인세: 3년간 100%, 2년간 50% -취득세·등록세: 면제 -재산세: 10년간 100%면제</p>	<p>• 대상 입주기업 범위 -제조업과 관광업, 국제화의시설업에 1천만불이상 투자한 기업 -물류업과 의료분야에서 5백만불이상투자한 기업</p> <p>• 감면기간 및 감면율 -소득세·법인세: 5년간 100%, 2년간 50% -취득세·등록세: 면제 -재산세 등: 7년 100%, 3년 50%</p>
<p>개발사업 시행자에 대한 조세감면 혜택</p>	<p>• 외국인투자기업의 투자기준 -1천만불이상 투자 또는 외국인투자비율이 50%이상인면서 투자진흥지구의 총개발사업비가 1억불 이상인 경우</p> <p>• 감면기간 및 감면율 -소득세·법인세: 3년간 100%, 2년간 50% -취득세·등록세: 면제 -재산세: 15년간 100% 면제</p>	<p>• 외국인투자기업의 투자기준 -3천만불이상 투자 또는 외국인투자비율이 50%이상인면서 경제자유구역지구의 총개발사업비가 1억불 이상인 경우</p> <p>• 감면기간 및 감면율 -소득세·법인세: 3년간 100%, 2년간 50% -취득세·등록세·재산세 등: 3년 100%, 2년 50%</p>
<p>부담금감면</p>	<p>개발부담금, 농지조성비, 대체초지조성비, 대체산림자원조성비, 공유수면점사용료, 하천점 사용료 등 7종 부담금 감면</p>	<p>개발부담금, 농지조성비, 공유수면점사용료 등 3종 감면</p>
<p>교육개방</p>	<p>경제자유구역의 외국인 학교관련 규정준용</p>	<p>초·중·고등학교와 대학교에 대하여 전면 외국교육기관 인정</p>
<p>의료기관의 설립</p>	<p>외국인의료기관 및 약국설립가능(당연지정제배제), 내국인대상 약업 금지</p>	<p>좌동</p>
<p>규제개혁 방식</p>	<p>일괄 규제개혁 및 특별자치도조례위임</p>	<p>일률적 규제완화</p>
<p>환경문제 강화규정</p>	<p>청정제주를 건설하기 위하여 환경정책 강화</p>	<p>규정 없음</p>
<p>토지수용권</p>	<p>제한적 토지수용권 인정</p>	<p>개발사업자의 토지수용권 인정(제13조)</p>
<p>담당기관</p>	<p>건교부, 제주특별자치도</p>	<p>재정경제부</p>
<p>심의기관 (위원장)</p>	<p>제주특별자치도지원위원회 (국무총리)</p>	<p>경제자유구역위원회 (재정경제부장관)</p>

별칭조항	미수법·예비·음모처벌까지 있음	있음
다른 법률과의 관계	제주특별자치도에 관한 다른 법률의 특별규정이 없는 한 동법 우선적용	다른 법률에 의한 개발계획에 우선

출처: 제주특별자치도(2006, 13-14).

현재 국내에서는 ‘경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률’·‘기업도시개발 특별법’·‘지역특화발전특구에 대한 규제 특례법’·‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’ 등 4개의 법률³³⁾에 따라 규제완화 특구로 지정된 곳은 제주특별자치도, 경제자유구역으로 지정된 3개의 초광역지구³⁴⁾, 기업도시로 6개 지역, 지역발전특구로 30개 시·군·구 지역이 있다. 전국의 균형 있는 발전과 국가경제의 도약이라는 장밋빛 비전을 위해서 2002년부터 이러한 4가지 특별법이 제정되어 시행되었지만, 현재 시·군·구지역으로 보면 50여개의 지역이 특구로 지정되어 있어서 사업의 분산과 과밀화에 따른 부작용이 예상되고 있다. 이처럼 특별법이 개정·제정될 때마다 기존의 법보다 규제를 더욱 완화하는 쪽으로 방향을 잡는 것은 수요와 경제성을 생각하지 않고 정치논리에 입각한 법률 및 제도의 생산이라는 비판을 면하기 어렵다고 할 것이다(제주특별자치도 2006, 16).

국제자유도시와 경제자유구역의 개념도 그 성격과 범위가 상당히 다를 수 있다. <표 24>를 통해 확인할 수 있다. 경제자유구역은 산업육성을 위한 특례를 보장하는 지역인 반면, 제주국제자유도시는 산업 및 지역발전 전 부분에 걸쳐 자주권 및 특례가 인정되는 특수지역이다. 따라서 특별법의 제·개정은 지역의 특수성을 감안하여 경쟁의 도구가 아닌 상생을 목적으로 추진되어야 할 것이다.

33) 4개의 법률 중 ‘기업도시개발특별법’은 기업주도로 도시를 개발하여 기업의 투자의욕을 고취하고, 정부는 규제완화와 지원확대를 통해 선진국 수준의 기업 환경을 조성하고, 기업이 원하는 위치에 도시를 개발할 수 있도록 함으로써 경쟁력을 강화하려는 취지로 2004년 12월 31일에 제정된 법이다. 현재 시·군 단위로 6개 시범 사업지가 선정되어 운영되어지고 있다. ‘지역특화발전특구에 대한 규제 특례법’은 지방자치단체가 스스로 특화사업을 발굴하고 정부는 이에 맞는 지원을 함으로써 지방의 발전을 꾀하고 국가균형 발전을 도모하기 위해 2004년 9월 22일에 제정되었다. 현재 시·군·구 단위로 30개 지역이 지정되어 운영되고 있다(제주특별자치도 2006, 12-15).

34) 시·군·구 단위로 환산하면 13개 지역이다.

2. 시사점

지난 2년간 경제자유구역의 추진성과(2004년~2005년)를 살펴보면 우선 대내외적 여건이 경제자유구역 추진에 반드시 호의적인 것만은 아니었음을 알 수 있다. 대외적으로는 주변국들의 특구지정을 통한 경쟁 가속화와 북핵문제로 인한 해외투자 신뢰 확보에 어려움, 대내적으로는 개방에 대한 저항분위기와 경제자유구역에 대한 국민적 공감 부족, 중앙정부의 획기적 지원 부족 등으로 큰 성과를 거두지 못했다. 하지만 이러한 어려움에도 불구하고, 3개 경제자유구역을 지정하고, 본격적 개발과 외자유치에 들어가는 등 동북아 허브화(hub化)기반을 마련했다는 측면에서는 성과가 있었다.

<표 25> 경제자유구역 추진에 있어 대내외적 어려움

대외적 어려움	대내적 어려움
<ul style="list-style-type: none"> ○ 동북아 물류 hub化에 위기 <ul style="list-style-type: none"> - 중국 상해·심천항의 물동량 부산항 추월 - FedEx 등 특송업체의 동북아 hub기능 중국 이전 ○ 주변국들의 특구 지정을 통한 경쟁 가속화 <ul style="list-style-type: none"> - 중국 외에 인도, 두바이, 베트남, 러시아 등도 특구 지정 ○ 그간의 북핵문제 등으로 인해 해외투자가 신뢰 확보의 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개방에 대한 저항분위기 <ul style="list-style-type: none"> - 노동, 교육, 의료 등에 있어 획기적 제도개선의 어려움 - 외국기업·학교·병원에 대한 적대적 시각 상존 ○ 경제자유구역의 중요성에 대한 국민적 공감 부족 <ul style="list-style-type: none"> - 단순한 신도시 개발이라는 인식 ○ 특구 지정 취지에 걸맞은 획기적 지원의 어려움 <ul style="list-style-type: none"> - 재원·인력의 부족, 여타 지역과의 형평성 고려 요구

출처: 재정경제부(2005, 4).

경제자유구역 추진 성과를 자세히 살펴보면 크게 다섯 가지를 들 수 있다. 첫째, 지역별 특성을 살린 ‘차별화된 Master plan’ 확정이다. 즉, 인천을 국제업무, 첨단산업, 항공물류, 복합관광레저도시로 개발시키고, 부산·진해는 항만물류, 기

계-자동타 부품 생산기지로 집중 육성하며, 광양만권은 항만물류와 신소재 개발, 해양레저 관광단지를 주기능으로 하는 특구로 육성한다는 방침의 확정이다. 둘째, 선진적 생활환경 및 도시경관 구축을 위한 제도 마련이다. 외국병원의 내국인 진료 허용, 외국 초중등대학 설립을 허용하는 ‘외국교육기관 설립’ 특별법이 제정되었으며, 경제자유구역내 건물의 용적률·건폐율을 일반지역의 1.5배로 확대, 골프장내 주택건설 허용하였다. 셋째, ‘3개 경제자유구역청’을 설립하고 개발·외자유치 전문성 강화했다. 즉, 구역청은 개발·외자유치 업무를 전담하고, 일반 민원업무는 지자체로 이관시켰으며, 구역청장에게 일반직 전보권, 외국인 등 전문직 임용권 부여했다. 넷째, ‘외국인 투자계약 체결’(MOU 또는 본계약 200억불 이상)에 이은 투자착수 등 외자유치 시동이 걸렸다. 인천의 Gale(송도개발), AMEC(제2연륙교 건설), 부산의 Renault(자동차 엔진), 광양의 Hutchison(항만운영) 등 지역별 주요 외자유치 프로젝트가 본격화 되고 있다. 끝으로 경제자유구역내 ‘기반인프라 지속적 확충’이다. ’06년도 경제자유구역 기반시설 예산(안)은 2조 4,341억원 수준이며, 종래 국고로 지원되지 않던 지방비 등도 재정부 예산으로 지원하게 되었다(재정경제부 2005, 4-5).

그러나 그간의 성과에도 불구하고, 경제자유구역이 국제적 경쟁력을 갖기 위해서는 아직도 개선해야 할 사항들이 다수 존재하는 것으로 나타났다(재정경제부 2005, 6). 특히 외자유치 부진이 주로 지적되고 있는 바 외자유치 활성화를 위한 제도·시스템 전반의 개선이 시급하다는 지적되고 있다.

경제자유구역추진과정상에서 나타난 문제점들을 세 가지 측면에서 살펴보면 다음과 같다. 우선, 외자유치 실적 부진을 들 수 있다. 그간의 MOU(MOU: memorandum of understanding)³⁵⁾체결 실적에 비해 실제 가시화된 외자유치성과가 미흡하다.³⁶⁾ 그 이유로는 효과적 투자유치 모델 결여, 투자유치기관 전문성 부족 등이 문제점으로 지적되고 있다. 두 번째, 사업 추진체계상의 문제점이다. 즉, 국가적 최우선 사업임에도 지역 사업이라는 인식과 경제자유구역청 조직·인사·예산의 전문성·자율성 결여 등이 그것이다. 세 번째, 통일된 사업추진의 어

35) 양해각서(MOU)란 당사국 사이의 외교교섭 결과 서로 양해된 내용을 확인·기록하기 위해 정식계약 체결에 앞서 행하는 문서로 된 합의를 의미한다.

36) MOU 체결 이후 실제 외자유치 성과가 나타날 때까지 상당한 시간이 소요되나 경제자유구역 지정 후 2년 이상이 경과했음을 고려할 때 가시적 성과가 나타나야 할 시점이나 그렇지 못했다.

려움이다. 경제자유구역 관련 사무가 구역청으로 일원화되지 못해 실질적으로는 two-stop 서비스가 되고 있고, 경제자유구역 내에서도 공항·항만·산업단지·자유무역지역 등의 관리주체가 각각 달라 통일된 개발방향을 제시하기 곤란하고, 내부 갈등 소지가 크다. 네 번째는 여타 지역과 차별화된 획기적 지원의 어려움을 들 수 있다. 싱가포르, 홍콩 등과 경쟁할 수 있는 개방형 국제도시 조성을 추구하나 실제 제도면에서 국내 여타지역과 큰 차이가 없고, 획기적 규제완화와 지원에 제약요인 존재한다.

이와 같이 경제자유구역을 추진함에 있어서 나타나는 문제점이라는 것이 제주국제자유도 추진과정상에서 나타나는 그것과 크게 다르지 않음을 알 수 있다. 아마도 이것은 두 개발 모두 아직은 초기단계이고, 수도권에 권한이 집중된 한국의 정치·경제·문화 상황에서 지역이 보이는 한계점이라고 할 수 있을 것이다. 우리정부는 경제자유구역의 성공적 추진을 위해 그간 대통령 주재 물류·경제자유구역회의('05.6.16) 등을 통해 제도개선 노력을 기울여 왔으나 아직도 투자를 저해하는 많은 규제가 상존하고 있는 것이 현실이다. 따라서 이들 경제자유구역 추진 주체들은 특구에 걸맞은 차별화된 규제특례 발굴·제도개선 노력을 강화하고 외국투자기업 등에 획기적 인센티브 방안 강구하도록 촉구하고 있다. 특히 제주특별자치도 차원에서 주목해야 할 점은 재정경제부가 주축이 되어 경제구역청을 '특별지방자치단체화' 함으로써 경제자유구역 개발·외자유치에 있어 전문성·책임성을 강화시키고자 하는 방안을 마련하고 법 개정을 추진하고 있다는 점이다(재정경제부 2005, 15). 즉, 현재 경제자유구역청이 인천광역시의 출장소(인천청) 또는 지방자치단체조합(부산·광양청) 형태로 운영되면서 조직·인사·예산을 대부분 지자체에 의존하고 있어 국가적 최우선 사업인 경제자유구역을 책임감 있게 추진하기에는 자율성·전문성 등이 부족하다는 구역청 운영상의 문제점을 이유로 경제자유구역청의 특별지방자치단체화를 추진하고 있다(재정경제부 2005). 만약 경제자유구역청이 계획대로 특별지방자치단체화가 되게 되면 개발·외자유치 전담기관으로써 자율성 확보, 외자유치를 위한 정책수단 확보, 우수 전문인력의 활용, One-stop 행정서비스 강화 등의 효과가 나타날 것으로 재정경제부는 기대하고 있다(재정경제부 2005, 13-14). 물론 경제자유구역청의 특별지방자치단체화가 모든 문제를 일거에 해결하는 것은 아니지만, 경제자유구역

의 원활한 개발과 외자유치를 위해서는 반드시 해결되어야 할 선결조건으로 정부는 보고 있는 것이다. <표 26>은 현행 경제자유구역청과 특별지방자치단체 전환시의 경제자유구역청을 비교한 내용이다.

<표 26> 현행 경제자유구역청과 특별지방자치단체 전환시 비교

모델		현행 경제자유구역청	특별지자체 (경제자유구역청)
항목			
설립주체		○ 관련 광역지자체 -인천광역시, 부산광역시, 경상남도, 전라남도	○ 중앙행정기관 + 관련 광역지자체
처리사무		○ 시도 위임사무 ○ 시군구 특례사무 ※ 중앙사무의 위임 근거 없음	○ 위임·특례사무 재편성 - 개발사업 및 외자유치 업무 위주 ○ 중앙사무 위임 처리 가능
기관구성	의결기구	○ 인천청은 인천광역시 의회에서 직접 통제 ○ 부산, 광양은 조합회의가 의결기구임 -실질적 결정권 미약	○ 자체 의결기구(이사회)가 통제 ○ 이사회는 실질적 결정권 보유 * 이사회구성 - 설립주체별 비례할당(7~9명) · 차관급 위원, 부지사(부시장)등 · 비상임 기구(겸임직)
	경제자유구역청장	○ 재경부와 협의하여 광역지자체장이 임용 -개방계약직(대개 3년)	○ 설립주체가 추천한 관련분야 전문가를 이사회가 의결로 선출
인력구성		○ 인천청은 인천광역시의 전보 직원 ○ 부산, 광양청은 관련지자체 파견공무원으로 구성 ○ 직원 인센티브 미흡	○ 「파견+고유직원」으로 구성하되, 계약직 위주 고유직원의 비율 확대 ○ 지방 및 국가공무원으로 구성 ○ 직원 인센티브 대폭 강화
재원		○ 관련 지자체 예산에 주로 의존, 재경부 지원 ○ 교부세 대상기관이 아님	○ 분담금, 사용료, 수수료가 원칙 ○ 국고보조금, 교부세 교부 가능 ○ 지방채, 민자유치 방법의 다각적 재원 활용 가능
중앙행정기관 및 광역지자체와의 관계		○ 광역지자체에서 지나친 간섭 -사무감사, 의회보고 등 ○ 중앙행정기관의 예산 지원 미흡	○ 이사회의 자체 통제 ○ 중앙행정기관의 예산지원 확대 ○ 중앙행정기관이 설립 및 운영에도 참여

출처: 재정경제부(2005, 17).

제주가 국내 여타 경제자유구역과 비교하여 갖는 대표적인 장점 중 하나가 국내 최초로 '특별자치도'라는 강화된 자치권을 확보함으로써 스스로 발전할 수 있

는 자립체제를 구축하게 되었다는 점일 것이다. 즉, 제주는 특별자치도가 됨으로써 지역의 여건과 특성에 부합된 지방자치를 통해 제주지역의 유·무형자원을 극대화 할 수 있도록 타 자치단체와는 차별화된 고도의 자치권을 확보하게 된 것이다. 그런데 이러한 제주만의 선점효과가 경제자유구역청의 특별지방자치단체화 추진의 따라 희석되지 않을까 우려된다. 물론 경제자유구역청의 특별자치단체화를 위한 법개정이 지자체의 반대로 쉽지 않은 실정이나 정부가 시·도부터라도 단계적으로 시행하겠다는 강한 의지³⁷⁾를 보이고 있어, 제주도도 이에 대비하여 국제자유도시 추진방향을 검토하는 등 다각적인 방안을 마련해야 할 것이다.

제2절 해외 경제자유구역과의 비교 및 시사점

1. 해외 경제자유구역과의 비교

제주는 홍콩과 싱가포르의 결합 형태인 ‘홍카포르’를 발전전략으로 설정하고 있는데, 이들 지역은 개발환경면에서 협소한 지역에 주변에 많은 나라가 둘러싸고 있고, 천연자원 매장 등이 없어서 인적 자원을 활용한 개발을 추진해야 한다는 점에서 제주와 유사한 환경을 가지고 있다. 그러나 홍콩의 ‘일국이체제’는 제주특별자치도와 비슷한 것처럼 보이지만, 자치권 확보면에서 제주특별자치도에 비하여 훨씬 우월하다고 할 수 있다(제주특별자치도 2006, 20).

싱가포르인 경우에는 ‘산업 21(Industry 21)’³⁸⁾을 포함한 각종 국가 비전으로 사회통합면에서 제주특별자치도보다 경쟁우위에 있다고 할 수 있다. 또한 지난날 노사분규와 잦은 파업으로 골머리를 앓았던 싱가포르가 정부의 강력한 노사분규 중재정책으로 인해 수십 년간 ‘무분규’를 유지하면서 안정적인 투자기반을 마련했다는 점은 관심을 가질 만한 사항이다. 특히, 제주도 국제자유도시를 추진함에 있어 나타나는 주민갈등으로 인해 사업의 차질이 빚어지고 있어, 이를 해소하기 위한 제도화된 갈등해결방식을 조속히 마련해야 할 것이다.

37) 경제자유구역청의 특별지방자치단체 전환 법개정에 대해서는 재정경제부(2005, 15)를 참조하시오.

38) ‘산업 21’은 싱가포르 정부가 1999년에 발표한 것으로써 제조업과 서비스업의 지식산업화를 목표로 첨단 산업을 육성하겠다는 야심찬 계획이다.

<표 27> 국외 경제자유구역의 법·제도 여건 및 발전전략

특구 지역	주요 법·제도	조세인센티브	발전 전략
상하이	<ul style="list-style-type: none"> • 개발구역별 산업에 따른 차별화된 전략 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 투자주이: 상하이의 첨단금융무역지역(금융 분야에서의 특혜제도 운영) ◦ 진차오: 하이테크산업의 수출가공지역(수출기업에 대한 특혜) ◦ 장강: BT, IT 등의 투자(분야별 특혜제도) ◦ 인센티브 대상으로 국·내외 입주기업들 모두 포함 ◦ 외국투자기업에 대한 종업원 고용자주권 보장 	<ul style="list-style-type: none"> • 입주 기업들의 특혜 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 합작 제조업체 15% 법인세 (중국 33%) ◦ 기납부소득세 환급제도: 획득 이윤을 중국내에 재투자하고 합작기간이 5년초과 ◦ 법인세율: 15%→2년간 100%, 그 후 3년간 50% 감면 ◦ 개인소득세: 5~45% ◦ 보조금: 토지임대료 인하 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 장기적인 전략: <ul style="list-style-type: none"> ◦ 적극적으로 개방의 확대 ◦ 국·내외 구별이 없는 완전개방을 목표로 함 • 단기적인 전략: 신규 지정을 통한 개발지구의 확대를 엄격히 통제 • ‘국제성 도시’의 3가지 형태로의 추진 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 종합형 국제도시: 산업, 무역, 금융의 종합적인 기능을 수행하는 도시 ◦ 경제형 국제도시: 생산성 제고에 역점을 둠 ◦ 전문형 국제도시: 항만, 운수, 국경무역, 관광 등을 전문화
홍콩	<ul style="list-style-type: none"> • 1990년 ‘홍콩특별행정구기본법’제정: ‘일국이체제’라는 고도의 자치권 • 철저한 시장경제원칙 고수: 정부규제의 최소화, 낮은 조세율, 사유재산권 보장 • 기초제도의 운영: 국내·외 기업을 동등하게 대우, 출자비용, 현지인 고용, 국산화 비율, 이윤송금 및 재투자 무제한 • 세부운영제도 및 정책 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 자유무역항으로 무역, 금융, 외환거래 관련 규제 및 행정 절차 간소화 ◦ 수입규제는 공중위생 및 안전에 유해한 물품, 전략비축물자, 세계 공통규제물품 ◦ 민간중심의 공, 항만 운영체제 확립으로 효율적인 공, 항만 서비스 제공 ◦ 항만의 경우 정부는 인프라 및 금융, 산업여건을 주도적으로 조성, 운영관리는 민간부문으로 전환 ◦ 윈스톱 서비스의 구현 	<ul style="list-style-type: none"> • 세금인센티브 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 홍콩에서 획득한 수익에 대해서만 세금부과 ◦ 홍콩에서 발생한 소득도 타국에서 비과세한 경우 비과세 ◦ 수입과세는 주류, 담배, 메틸알코올, 석유 등 4개 품목에 물품세 성격으로 부과 • 입주기업의 특별한 인센티브는 없고, 개별사인별로 인센티브 제공 • 법인세율: 16% • 개인소득세: 2~17% 	<ul style="list-style-type: none"> • 홍콩과 중국간 긴밀한 경제무역 협력방안 체결 (CEPA, Closer Economic Partnership Arrangement): 홍콩 구호정책 ◦ 개인여행의 자유화와 홍콩·마카오간의 협력 강화와 맞물려 홍콩경제를 회생 • 범주강 삼각주지역 경제협력 실시 • 홍콩 디즈니랜드 건설 <ul style="list-style-type: none"> ◦ ‘쇼핑홍콩’에서 ‘레저홍콩’으로 변신시도

특구 지역	주요 법·제도	조세인센티브	발전 전략
싱가포르	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 2003년 “원-노스 프로젝트”로 바이오 기술개발과 관련된 규제 완화 ◦ 경제개발청(EDB)의 ‘맞춤형 인센티브’제도 →기업의 경우는 경제외적 인센티브도 제공 ◦ 국제비즈니스 종합센터로의 발전을 위한 우대제도의 시행 → 지역본부(OHQ) 지정우대, 국제무역회사(AIT)에 대한 조세감면, 국제원유 취급회사(AOT)에 대한 조세감면 • 노사기본정책-강력한 정부개입 ◦ 노사분규에 대한 강력한 조정·중재로 수십년간 무분규 • 정리해고·계약해지 탄력적 ◦ M&A·사업양도·양수·자회사설립 시 근로관계 이전 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 수출촉진 인센티브: 수출이 총수입의 20%, 연간 10만 싱가포르 달러 이상을 수출하는 기업 → 소득세의 90% 최대 10년간 면제 ◦ 법인세율: 22%(선도기업: 5~10년간 법인세 면제, 개발확장: 10년간 13% 법인세 적용) ◦ 개인소득세 하향으로 실질소득높임 ◦ 인센티브대상: 경제개발청(EDB)이 승인 	<ul style="list-style-type: none"> • 6대 핵심분야 ◦ 개방의 확대: FTA 체결 → 국제비즈니스 허브 ◦ 효율적이고 유연한 환경과 투자여건을 조성: → 소득세인하 및 투자인센티브 확대 ◦ 기업가정신 고취: 활동역량을 강화 ◦ 성장의 양축으로써 제조업과 서비스업의 균형발전: • 우수인력의 양성 • 경제구조조정: 실업대책 마련강화
아일랜드	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 투자환경에 대한 맞춤형 인센티브제도 → 외국인투자를 유치할 경우에 대상 투자자와 직접 투자환경에 대한 합의를 봄: 마이크로소프트사 입주사례 ◦ 노사관계와 기업활동에 장야가 되는 규제 등을 철폐 ◦ 전자, 소프트웨어, 건강의료 산업, 금융서비스, 기업지원 서비스 등 ◦ 더블린의 ‘디지털 허브’전략: 전자, 소프트웨어 산업의 중점 육성 전략 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 유럽 최저수준의 법인 10% 적용 → EU통합 이후 2003년부터 국내·외 기업의 차별 없이 12.5% 법인세를 적용 	<ul style="list-style-type: none"> • ‘무게 없는 사업’을 중점적으로 육성: ◦ 물류비용이 적게 들고, 수출이 가능한 생산설비보다는 인적자원이 우선 요구되는 사업 → 내수시장이 협소하고, 유럽의 변방에 위치한 아일랜드에 특화된 전략 ◦ 전자, 소프트웨어, 건강의료, 금융서비스, 기업지원 서비스 등

출처: 제주특별자치도(2006, 21-23)를 참고하여 작성.

유럽의 변방에 위치해 있으면서 협소한 내수시장을 갖고 있는 아일랜드인 경우에는 전통적인 농업국가로써 외자유치에 성공으로 놀라운 산업 발전을 이룩한 나라이다. 1990년대 들어 외국인 투자정책과 국내산업 육성정책을 분리해서 틈새 산업으로써 소프트웨어 산업을 육성했다. 이 전략의 성공으로 현재 소프트웨어 생산 클러스터를 형성함으로써 해외기업을 유치하고 있는데, 특히 1985년 마이크로

소프트가 진출한 이후 세계적 소프트웨어 기업들이 진출해서 2000년도에는 소프트웨어산업 수출액이 78억달러로 1위를 차지했다. 이와 같은 고부가가치 산업의 외자유치를 이끌어 낼 수 있었던 이유에는 영어를 사용하는 숙련된 노동력과 안정된 노사문화가 한 몫을 했다고 평가받고 있다.

반면 아일랜드의 경우 농업국가에서 산업국가로 전환하기 위한 과정에서 과도한 외자의존으로 인하여 대부분 산업이 외국자본에 지배당하게 되면서 아일랜드 업체는 대부분 하청업체화 되었다는 점은 주목할 필요가 있다. 따라서 제주도는 개발사업의 주된 주체가 제주특별자치도민들이 될 수 있는 방안을 연구할 필요가 있다. 아일랜드와 같은 역효과가 없도록 도민자본 내지 지자체의 자본으로 수익성이 있는 사업을 추진할 지방공기업을 설립하거나 영세상인들을 위하여 제주특별자치도 전역을 면세화 하는 방안을 검토할 수도 있을 것이다(제주특별자치도 2006, 24-25).

주지하다시피 제주국제자유도시 주변에는 국내 3개 경제자유구역, 중국의 경제특구, 홍콩, 싱가포르 등이 집중되어 있어 외자유치 경쟁이 치열하다. 외자유치를 위해서는 제주특별자치도에 대한 긍정적인 이미지가 필요하다. 즉, 싱가포르의 '투명하고 부패 없는 사회', 홍콩의 '시장친화적 정부정책'과 중국 상하이의 '성장하는 시장과 거대한 국내 시장'이라는 긍정적 이미지가 제주에도 필요하다고 하겠다. 즉, 제주국제자유도시를 알릴 수 있는 제주만의 독특하고 매력적인 이미지 브랜드를 창출시켜야 한다.

또한 제주국제자유도시 입주기업이나 개발사업자의 의향을 파악하고 수요자 중심의 탄력적인 제도의 집행을 위해서는 아일랜드, 홍콩 등에서 운영하고 있는 맞춤형 인센티브제도의 도입 방안도 강구할 필요가 있을 것이다. 특히 조세제도의 운영은 투자인센티브의 가장 핵심적인 요소이면서 그 역차별 내지는 부작용으로 인하여 쉽게 검토되기 어려운 분야이기도 하다. 최근 들어 세계적인 추세는 이와 같은 조세 감면의 투자 인센티브가 결국 각국 간의 정책적 인하경쟁을 유발하여 그 효과가 크게 감면된다는 것을 인식하고, 개별적·구체적인 조세감면보다는 경영 환경의 조성을 더욱 강조하고 있는 추세라 할 것이다(재정경제부 2004b, 206). 그러나 조세제도의 운용은 단기적으로 가장 중요한 투자인센티브로 그 의미가 크기 때문에 적극적으로 검토할 필요가 있다고 본다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 제주국제자유도시의 성공적인 추진을 위해서는

미래지향적 사회통합이 필요하며 타 지역의 사례들을 적극 수용할 수 있는 유연한 자세가 요구된다고 할 수 있다. 또한 홍콩의 ‘일국이체제’와 비슷한 자치권을 확보하고 유지할 수 있는 자치역량을 배양해야 하고, 이를 위해 지방의회의 입법 자치역량, 공공부문의 조직자치역량 및 정책집행자자치역량, 도민의 참여자치역량 등이 포괄적으로 확보되어야 할 것이다. 그 밖에도 홍콩과 중국간 CEPA체결과 같이 제주특별자치도와 국가와의 유대뿐만 아니라 각 경제특구와의 유대강화를 통해 발전을 모색할 수 있는 방안도 연구되어야 한다. 이와 같은 방안들이 청정제주의 이미지와 결합해서 ‘선택과 집중’의 원리에 의한 블루오션사업을 창출하게 될 때 제주국제자유도시의 희망이 있다고 할 것이다.

2. 시사점

중국 푸둥특구의 급성장은 상하이가 갖고 있는 천혜적인 물적 인프라를 기반으로, 중국을 경제강국으로 도약시키는 원동력이라는 평가를 받고 있다. 이러한 푸둥의 성공요인은 크게 세 가지로 첫째, 금융·무역·정보통신 분야의 투자인센티브제도 둘째, 중국이라는 엄청난 배후시장의 잠재력 셋째, 값싸고 풍부한 노동력이다. 이와 같은 푸둥특구의 경쟁력을 제주국제자유도시는 거의 갖고 있지 못하다고 할 수 있다. 따라서 현재 제주가 이 지역과 경쟁한다는 것은 불가능하다고 본다. 하지만 국제자유도시가 푸둥특구의 경쟁력에서 검토해야 할 부분이 있다면, 개방 확대정책과 맞물려 ‘국가와 연계한 발전전략’을 성공적으로 현실화해 내고 있다는 점일 것이다. 결국, 제주만의 최대 강점 요인과 국가 발전전략을 연계해 성공모델을 제시하는 개발방향 설정이 우선적으로 중요하다고 할 것이다.

홍콩경제는 1970년대 말 중국의 개방정책과 경제개혁 시작을 계기로 1980년대부터 제조업의 비중이 감소하고 서비스 산업의 비중이 증대하게 되면서 홍콩은 서비스경제 중심의 지역비즈니스 거점으로 서서히 부상하였다. 그러나 홍콩은 1990년대 중반부터 중국으로의 이양을 앞둔 불안감 때문에 흔들리기 시작하였고, 그 후 아시아 금융위기의 충격과 중국의 개방이 심화되면서 외국기업이 홍콩을 거치지 않고 직접 중국에 진출할 것을 우려해서, 정부의 경제개입을 최소화하여

왔던 홍콩정부도 홍콩의 비즈니스 거점의 위상을 확고히 하기 위해 홍콩 서비스 산업의 경쟁력 제고에 개입하는 적극적인 정책을 펴고 있다. 홍콩은 제조업 분야를 포기하고 서비스 산업에만 주력하고 있다는 점에서 서비스 위주 비즈니스 거점의 전형적인 모형을 제공한다고도 할 수 있다.

싱가포르인 경우에는 세계 정기 항로에 위치한 지리적 이점을 살려 동남아의 물류 중심 국가로 크게 성공할 수 있었던 것은 정부의 적극적인 투자 유치 정책 때문이다. 즉, 투명한 투자관계 법규와 적용, 공무원 재량에 따라 신축적으로 운용되는 치밀한 인센티브제도, 외국자본과 국내 자본의 무차별, 청렴하고 능률적인 공무원 조직, 그리고 기업 친화적인 정책 스타일이 정부의 투자 유치 정책을 성공으로 이끌었다. 이러한 싱가포르의 성공요인 이면에는 또한 정치지도자의 리더십과 식견이 있었다. 특히 리관유 전 수상은 장기집권과 아시아적 가치의 주장 등으로 서구사회로부터 많은 비판을 받아 왔지만, 그의 탁월한 정치리더십과 국가경영 전략은 지금의 싱가포르를 만드는데 중요한 초석이 되었음을 부인할 수 없을 것이다. 그는 싱가포르 경제발전 전략에 대해 그의 자서전에서 아래와 같이 밝히고 있다.

“우리가 가진 것은 단지 근면한 국민들, 잘 정비된 인프라, 그리고 솔직하고 유능한 정부뿐이었다. 우리의 의무는 200만 싱가포르 국민에게 생계수단을 마련해 주는 것이다. 만약 다국적 기업이 우리의 노동자들에게 일자리를 주고 기술과 경영 노하우를 가르쳐 준다면 우리 그들을 끌어들이야 하는 것이 마땅했다. 나의 두 번째 전략은 제3세계 내에서 제1세계의 오아시스를 창조하는 것이었다. 이것은 이웃국가들과 전쟁 중인 이스라엘이 이루기에는 어려운 것이었다. 만약 싱가포르가 개인과 사회의 안정을 유지할 수 있는 치안, 보건, 교육, 통신, 수송과 서비스의 측면에서 제1세계의 기준을 확립할 수 있다면, 이 지역에서 사업을 하려는 기업가, 기술자, 경영자 그리고 여타 전문가들을 위한 베이스캠프가 될 것이다. 이것은 국민들을 훈련시키고, 제 1세계 수준의 서비스를 공급하기 위한 소양을 갖추게 하는 것을 의미했다. 나는 학교와 노동조합, 지역사회센터와 여러 사회 조직들의 도움을 받아 우리의 국민들을 재교육시켜 다시 적응시킴으로써 이 목표를 달성할 수 있다고 믿었다. ...중략... 우리는 생존을 위해 단순한 하나의 원칙을 갖고 있었다. 그것은 싱가포르가 이 지역에 있는 다른 나라보다 더욱 건실하고 조직화되고 더욱 효율적으로 변해야 한다는 것이다. 만약 우리가 우리의 이웃 국가들과 비슷하다면 사람들이 굳이 싱가포르에서 사업할 필

요가 없다. 우리는 소규모의 국내시장과 천연자원의 부재에도 불구하고 투자자들이 성공적으로 이윤을 창출할 수 있도록 만들어야 했다(리관유 2001, 131)."

이처럼 싱가포르의 성공 이면에는 독립초기 생존을 건 어려움이 있었다. 그들은 다민족 사회였고, 심지어 물마저도 사서 먹어야 하는 형편이었다. 즉, 이러한 절박함이 지금의 싱가포르를 있게 한 이유라고 할 수 있다. 최악의 상황은 싱가포르정부로 하여금 '싱가포르가 절대로 평범해서는 안 된다'는 결론을 내리게 했고, 이웃 나라들보다 훨씬 좋으면서도 값이 싼 물건을 만들어 내기위해 보통 이상의 노력을 기울이지 않으면 안 되는 환경을 조성했던 것이다. 결과적으로 싱가포르는 최악의 상황에서 최선의 것을 이룩했다고 볼 수 있다.

제주가 추진하고 있는 국제자유도시는 중국처럼 잠재력이 큰 배후시장을 갖고 있는 것도 아니고, 싱가포르처럼 국제화된 여건이 구비된 것도 아니다. 하지만 싱가포르의 성공요인을 통해 몇 가지 교훈을 찾아 볼 수 있다. 첫째, 싱가포르는 하루아침에 '인류국가'가 된 것이 아니라는 점이다. 즉, 싱가포르가 처음부터 지금과 같은 세계 제일의 경제투자여건을 갖추고 있었던 것은 아니라는 것이다. 오히려 독립 초기 싱가포르는 다민족사회, 천연자원의 부재, 소규모 국내시장, 높은 실업률 등으로 최악의 상황이었다. 하지만 싱가포르 국민들은 이런 위기를 기회로 삼아 성공적인 경제성장을 이룩했다. 둘째, 싱가포르 국민들의 교육과 지식에 대한 높은 열정이다. 싱가포르 정부는 국가차원에서 독립초기부터 지금까지 우수한 인재들을 미국, 영국, 캐나다, 오스트레일리아, 뉴질랜드, 독일 프랑스, 이탈리아, 일본 등의 일류대학으로 유학을 보내고 있으며(리관유 2001, 141), 노동력의 질을 끌어올리기 위해 국민들에게 끊임없이 선진기술들을 재교육시키는 일에도 게을리 하지 않고 있다. 바로 이러한 점이 외국투자자들로 하여금 별 어려움 없이 싱가포르에 적응하며 살 수 있는 여건을 만들어 주었다고 볼 수 있다. 우리는 흔히 외국인 투자촉진에 대해 얘기할 때 세제 인센티브 제공, 규제 완화, 혹은 행정 서비스 개선을 먼저 떠올리는데, 외자유치에 있어서 우리 사회가 만들어내는 사회·문화적인 소프트웨어도 중요함을 싱가포르를 통해 발견하게 된다. 세 번째로 사회안정을 이룩한 정부의 통합능력이다. 싱가포르 정부는 독립 초기에서부터 국민들에게 구체적인 국가 비전과 목표를 제시하고, 정치인과 공무원들이 솔선수범하여 깨끗하고

투명한 국가를 만드는데 앞장섬으로써 경제성장을 위한 국민들의 확신과 의욕을 이끌어내는데 성공하였다. 이처럼 싱가포르의 경제성장 배경에는 정부와 국민들의 끊임없는 자기개발이 뒷받침되어 있었다. 그들은 변화를 두려워하지 않고 변화에 맞서 끊임없는 혁신을 추구하였고, 이것이 지금의 일류국가를 만든 원동력이라고 할 수 있을 것이다. 따라서 제주국제자유도시가 성공하기 위해서는 제도개선과 함께 구체적인 비전 제시와 도민들의 공감대를 끌어낼 수 있는 지방정부의 통합능력이 형성되어야 하고, 국제적인 수준의 인력양성을 위한 장기적인 교육 투자 방안도 마련되어야 할 것이다.

아일랜드의 외자유치 성공요인은 정부의 외국투자와 내수산업에 대한 정책분리와 유럽 최저수준인 12.5%의 낮은 법인세율에 있다고 할 수 있다. 또한 임금과 노사의 안정, 유럽시장에 대한 접근성, 높은 교육수준의 인력, 개방과 관용의 문화를 꼽을 수 있다. 이처럼 국내시장이 협소한 아일랜드가 해외직접투자를 성공적으로 이끌어낼 수 있었던 많은 이유 중에서 특히 제주자유도시가 검토해야 할 부분은 5대 투자유치 분야를 설정하여 선택적으로 투자유치가 집중되도록 하였다는 점과 외자유치 정책을 일관성 있게 추진했다는 부분이다. 또한 전문 인력양성을 지속적으로 이루어왔고, 외국어 구사능력이 뛰어난 풍부한 인적자원이 확보되어 있었다는 점도 놓칠 수 없다.

<표 28> 해외사례 비교

사 례	기본방향	장 점	면 적	인센티브	주관부처
푸 동	특혜지역조성, 외자유치	중국시장 잠재력 각종 특혜	533km ² (1.6억평)	법인세 15% 토지임대료 인하	경제특구 관리위원회
홍 콩	외자유치,국제 금융의 중심지	중국과 동남아시아와 인적·경제적 교류 관문	1,031 km ²	법인세 15%, 無외환규제	홍콩무역 발전국 (TDC)
싱 가포 르	외자유치통한 국가발전	배후 동남아시아 시장 물류인프라	1.8억평	수출관련 소득세 90%(10년 면제)	경제개발청 (EDB), 주룽도시개발 공사(JTC)
아 일랜 드	외자유치, 수출확대	유럽 인접 S/W 인력풍부	아일랜드 전체 (한반도의 1/3)	외국인 기업 법인세10%(2002년부터 국내·외 모두 12.5%)	투자개발청 (IDA)

이들 해외사례들은 인프라 확충과 각종 세제혜택, 규제완화, 행정 서비스 개선과 같은 하드웨어 측면과 끊임없는 전문 인력양성, 일관성 있는 정책유지, 경제발전 전략에 대한 국민(주민)들의 이해와 같은 소프트웨어 측면이 함께 구비되어질 때 성공적인 외국인투자를 이끌어 낼 수 있음을 보여주고 있다.

제3절 제주국제자유도시의 성공적 추진을 위한 과제

제주국제자유도시는 지역의 인적·물적 자원의 한계를 극복하고 발전 잠재력을 최대한 활용하기 위하여 강점의 극대화, 약점의 극복, 기회의 활용 및 위협에 대비하기 위한 21세기 제주의 야심찬 발전 모델이다. 특히 2006년 7월 1일 제주도가 ‘특별자치도’로 새롭게 출범하면서 제주국제자유도시 또한 재도약의 계기를 맞게 되었다. 따라서 제주국제자유도시의 성공여부는 매우 중요하다. 이는 제주가 전국 1%의 한계를 극복하여 신태평양시대의 핵심적 중심지로 도약하느냐 아니면 다시 한 번 변방의 섬으로 전락 하느냐 하는 기로에 서 있기 때문이다.

제주에는 국내 타 지역과 차별화된 자연환경, 독특한 섬문화를 보유하고 있으며, 지정학적으로 일본과 중국 사이에 위치해 있다. 반면에 ‘대한민국의 1%’라는 수식어가 말해 주듯 재정규모·문화인프라·산업구조·교육환경·인구수 등에서 규모의 경제를 실현하는 데 한계를 가지고 있다. 하지만 이는 제주의 역량 부족의 원인이 될 수도 있지만 획일성이라는 제도적 한계에서 비롯된 것이 많다. 이제 그런 한계를 극복할 수 있는 제도적·법률적 인프라는 특별자치도를 통해 어느 정도 구축되었다고 할 수 있다. 하지만 이러한 기회요인 이면에는 제주를 둘러싼 위협요인들도 존재한다. 우선 앞서 상기한 바처럼 인천경제자유구역, 부산 및 광양 경제자유구역, 기업도시 등 각종 규제와 특례를 부여받는 국내 도시들의 등장으로 국제자유도시의 선점효과가 희석될 가능성이 있다는 점과 세계 유수의 경제특구들과의 경쟁 속에서 살아남기 위한 비교우위 전략을 마련해야 한다는 점이다. 특히 국내·외 경제자유구역들과의 비교를 통해 제주국제자유도시가 경쟁력을 갖추기 위해서는 아직도 개선해야 할 사항들이 다수 존재함을 알 수 있었다. 특히 해외사례들은 인프라확충과 각

중 세제혜택, 행정 서비스 개선과 전문인력 양성, 일관성 있는 정책유치, 경제발전 전략에 대한 국민(주민)들의 이해가 수반되지 않고서는 성공적인 외국인투자를 이끌어 낼 수 없음을 보여주고 있다. 즉, 제주국제자유도시의 원활한 개발과 외자유치를 위해서는 무엇보다 지방정부가 제주만의 최대 강점 요인과 국가 발전전략을 연계해 성공모델을 제시하는 개발방향 설정과 더불어 탁월한 정치적 리더십을 발휘할 필요가 있다고 하겠다. 따라서 이상에서 제주국제자유도시의 성공적 추진을 위한 지방정부의 과제로 다음의 다섯 가지를 제시하고자 한다.

1. 정치 지도자의 리더십

국제자유도시 추진에 있어 최고관리자의 개혁전략은 매우 중요하다. 특히 제주특별자치도지사는 강화된 권한을 가지고 폭넓은 결정권을 행사하게 된 지자체의 최고 수장인 만큼 지역 내외의 환경변화에 따라 전략적 계획을 통해 제주발전의 올바른 방향으로 이끌고 가는 리더십이 어느 때보다도 요구된다고 할 수 있다. 21세기 리더는 ① 환경변화에 따른 조직의 핵심역량 역동적 구축 ② 인적 자원의 개발 중시 ③ 새로운 생산기술과 정보기술의 효율적 활용 ④ 글로벌 시장의 활용, 전략적 제휴 등 전략 구사 ⑤ 유연한 조직구조와 혁신적 조직문화 개발 등 다섯 가지를 실현할 수 있어야 한다고 한다(김태환 2006, 8). 즉, 제주특별자치도의 정치지도자는 국내·외 환경변화에 대한 정확한 이해와 빠른 판단력으로 도민들에게 세계화에 대한 비전을 심어 줄 수 있어야 한다는 것이다. 또한 수요자 지향의 국제자유도시를 위해 인적자원 개발에 대한 투자를 아끼지 말아야 하며, 정책추진에 있어 '선택과 집중의 전략'을 갖추고 있어야 한다. 또한 지역주민들의 의견을 정책에 반영하는 민주성뿐만 아니라 도민적 합의 도출이 어려운 문제에 대해서는 도민들을 적극적으로 설득해 나가고 때로는 역사에 책임을 질 수 있는 과감한 결정도 내릴 수 있어야 한다. 리관유 전 싱가포르 총리는 정치리더자에 대해 아래와 같이 얘기했다.

“정부운영은 오케스트라를 지휘하는 것과 크게 다르지 않다. 총리는 유능한 팀 없이는 아무것도 이룰 수 없다. 자신이 훌륭한 연주자가 될 필요는 없지만, 바이올린에서 첼로, 프렌치 혼, 플루트에 이르는 주요 악기에 대해서는 충분히 알고 있어야 한다. 그렇지 않으면 각 악기로부터 무엇을 이끌어 내야 하는지 알 수 없기 때문이다(리관유 2001,287).”

이처럼 지도자는 국민(주민)의 역량을 효과적으로 시킬 수 있는 능력을 겸비해야 한다. 현재 성공적인 경제특구들로 각광받고 있는 중국, 싱가포르, 아일랜드 뒤에는 시대의 조류를 읽고 변화하는 세계 속에서 국민들의 역량을 결집시켜 성공적인 경제발전을 이룬 지도자들이 있었다. 바로 덩샤오핑, 리관유, 로빈슨 여사가 바로 그 주인공들이다. 이들의 뛰어난 리더십으로 인해 이들 나라들은 어려움 가운데서도 성공적인 경제자유구역으로 거듭날 수 있었다. 따라서 제주국제자유도시 추진에 있어서도 정치지도자들의 혁신적이면서도 선도적인 리더십이 발휘되어 질 때 제주특별자치도의 내재되어진 잠재력이 살아날 수 있을 것이다.

2. 중앙정부와의 긴밀한 협력 관계 구축

제주특별자치도는 제주의 여건과 특성에 부합된 제주만의 지방자치체를 통해 제주지역의 유·무형 자원을 극대화 할 수 있도록 타 자치단체와는 차별화된 고도의 자치권이 인정된 지역이다. 한마디로 제주 스스로 지속적 제주발전을 도모할 수 있다는 제도적 접근인 것이다. 그동안 제주는 지역의 협소하고 지정학적, 그리고 산업구조의 특이성으로 인하여 전국과는 많은 차이가 있어 왔다. 그럼에도 불구하고 중앙정부는 지방자치단체와 기능(업무)배분에서 차별화를 두지 않았기 때문에 제주특성이 전혀 반영되지 못했었다. 그러나 특별자치도의 출범으로 이와 같은 제주의 특성을 최대화할 수 있는 법적·정치적 토대가 제공됨으로써 제주발전의 제약조건이 되고 있는 획일성을 개성화로 전환시킬 수 있게 되었다(양영철 2004, 13-15).

이에 따라 오히려 이제는 중앙정부와의 새로운 관계정립을 어떻게 해나갈 것인가를 고민해야 하는 시점이 되었다. 특히 국제자유도시추진과 특별자치도는 상

충적 관계 현상이 나올 수 있기 때문에 이에 대한 대책이 마련되어야 한다. 국제자유도시는 목표연도인 2011년도 까지 약 30조의 예산이 소요되는 매우 방대한 국가적 사업이기 때문에 중앙정부의 대대적인 지원 없이는 국제자유도시 추진은 매우 힘들 가능성이 있다. 또한 외국자본유치를 위해 필요한 각종 인센티브 제도를 도입하는 데 있어서도 중앙정부의 협력이 절대적이라고 할 수 있다. 앞서 살펴 본 푸동특구의 급성장 배경에는 중앙정부의 강력한 지원이 뒷받침되어 있다. 예컨대, 중앙정부는 푸동특구에 대해 100여건의 제도를 정비하고, 법인세를 인하하는 등의 전폭적인 지원으로 푸동특구에 힘을 실어 준 것이다.

현재 제주특별자치도는 사람, 상품, 자본의 자유로운 이동을 보장하는 국제자유도시 조성을 위해 항공자유화, 도 전역 면세화, 법인세율 인하 등 이른바 ‘빅3’를 이번 특별법 2단계 개정예 관철시키고자 전문기관 용역을 진행 중에 있다. 이와 더불어 한 가지 더 추진하고자 계획 중인 것 중 하나가 ‘역외금융센터’설립이다. 위의 사업들은 국내 혹은 지자체 차원에서는 최초로 시도되는 획기적인 사업들인 만큼 위험성과 가능성을 함께 내포하고 있다. 하지만 특별자치도라는 이점을 통해 제주만의 비전과 전략으로 내세울 수 있고, 추진할 수 있다는 점에서 제주국제자유도시의 기본성격인 사람·상품·자본의 자유로운 이동 목적을 달성할 수 있는 사업내용들이다. 바로 이러한 사업들의 추진여부도 중앙정부를 설득시킬 수 있는 논리의 개발과 협상력에서부터 시작된다고 할 것이다.

다음으로 제주국제자유도시에 대한 중앙정부 지원논리를 강화하는 노력도 경주되어야 한다. 제주국제자유도시계획이 지역개발계획으로 축소되는 것을 막고 국가적 전략과제로써의 성격을 부각시키기 위한 정책 아이디어가 계속 공급되도록 함으로써 중앙정부의 재정지원정책이 표류되지 않도록 해야 한다. 특히, 이해집단의 반발, 전국적 수용여건 미비 등의 이유로 미루어지고 있는 선진 제도를 선제적으로 수용하는 노력이 필요하다(강철준 2006, 17). 이처럼 국제자유도시의 성공적 추진을 위해서는 제주는 특별자치도로서의 자립적 발전체제의 확립과 더불어 중앙정부와의 관계를 긴밀히 유지시켜나가는 체제 구축과 중앙정부를 설득할 수 있는 협상 전략 마련을 강화시켜 나가야 한다.

3. 도민사회의 공감대 형성

앞에서 언급한 각 국의 경제자유구역들의 성공요인 중 하나가 정부와 국민들 간에 경제자유구역 조성에 대한 공감대가 잘 형성되어 있다는 점이였다. 이와 같은 경제발전 전략에 대한 국민(주민)들의 이해는 개발주체들로 하여금 강력하고 효율적인 외자유치정책을 펼 수 있게 도와 줄 뿐만 아니라, 지속적인 경제성장이 이끌어 내는 기본 바탕이 된다. 이에 따라 여기에서는 국제자유도시 조성에 있어 지방정부와 도민간의 공감대 형성이 중요하다는 인식 하에 우선 그 출발점으로 국제자유도시 추진 과정에서 불가피하게 나타나는 주민과 자치단체 간에 갈등해소 방안 마련 방법에 대해 살펴보고자 한다.

1) 제주국제자유도시 추진상의 갈등 잠재성

다양한 삶의 방식과 가치의 추구가 허용되는 사회일수록 사회적 갈등은 체제의 고유한 특성 중의 하나로 포용될 수 있다. 또한 이러한 갈등은 나름의 순기능적 기제로 작동할 수 있다는 점에서 사회변동의 원동력으로 작용할 수도 있다(정수복, 1993). 하지만 갈등이 해소되지 못했을 경우 나타나는 문제점에 대해서도 간과해서는 안 된다. 특히 국제자유도시추진과정에서 생겨나는 주민갈등이 계속 증폭되고 해결되지 못한다면 국제자유도시 사업 자체가 표류할 수 있기 때문에 여기에 대한 방안 마련은 필수적이라고 하겠다.

아래 <표 29>에서 보이는 것처럼 제주국제자유도시 추진과정에서 나타났거나 나타날 가능성이 있는 사회적 갈등들이 있다. 주지하다시피 7대 선도프로젝트 중 하나인 쇼핑아울렛 개발을 둘러싸고 이미 한 차례 갈등이 표출된 적이 있었고, 예레동 휴양형 주거단지 개발도 토지보상문제가 걸림돌로 작용, 정상추진에 난항을 겪고 있다. 따라서 제주국제자유도시 계획을 성공적으로 실천하기 위해서는 그 추진과정에서 나타날 수 있는 이와 같은 사회적 갈등을 완화·해소하기 위한 방안을 마련하는 일이 시급히 이루어져야 한다.

<표 29> 제주국제자유도시 종합계획 선도프로젝트별 갈등 유발 잠재성(다중응답)³⁹⁾

선도프로젝트 내용	델파이조사(%)	일반주민조사(%)
예래동 휴양형 주거단지 개발	13.3	14.4
중문관광단지 확대 개발	10.0	11.6
서귀포 관광미항 개발	11.6	10.0
첨단과학기술단지 조성	5.0	7.8
제주공항 자유무역지역 조성	14.1	14.3
쇼핑아울렛 개발	32.8	28.1
생태 · 신화 · 역사 공원 조성	8.3	9.4
갈등을 야기할 프로젝트 없음	5.0	1.7
모르겠다	****	2.8
합계	100.0	100.0

주) (***)표시는 해당조사에서 응답범주가 없음을 의미.

출처: 제주발전연구원(2004b, 13).

2) 사회적 갈등 제도화 방안 마련

제주국제자유도시 개발계획 자체가 변화를 모색하는 것이기 때문에 자연히 일정한 저항을 수반하리라 예상되지만 위의 조사결과는 계획의 내용에서 이미 갈등을 유발한 요소가 잠재해 있음을 보여주고 있다. 반면 주민들의 갈등 참여방식은 제도화된 갈등해결방식을 선호하며 그런 방식 중에서도 접근가능성이 높은 것에 더 의존하고자 한다는 사실도 <표 30>을 통해 알 수 있다. 그러므로 이제는 사회적 갈등의 제도화, 구체적으로 갈등관리와 조정의 제도화 방안을 모색해 보아야 할 것이다(제주발전연구원2004, 26). 이것이 제주국제자유도시 추진과정에서 예견되는 소모적 정쟁이나 대안 없는 비판, 집단 이기적 다툼이나 갈등의 투쟁적 표출 현상 등을 완화시킬 수 있을 것으로 기대된다.

이와 관련해서 최근 대통령 자문기구인 지속가능발전위원회가 법제화하려는 ‘(가칭) 갈등 관리 기본법’ 혹은 ‘(가칭) 사회적 합의 촉진을 위한 갈등조정 기본법’

39) <표 30>은 “제주국제자유도시 종합계획에는 7대 선도프로젝트가 제시되어 있고 현재 추진 중에 있다. 이 가운데 추진과정에서 사회적 갈등을 야기할 소지가 있는 큰 프로젝트는 어떤 것이라고 생각하시는지요? 그럴 가능성이 높은 것을 아래에서 세 가지만 골라주십시오” 고 전문가 집단(델파이 조사)과 일반주민들에게 설문한 결과이다.

의 입법배경과 제안 설명을 참조 할 수 있을 것이다. 지속가능발전위원회는 광역 사업이나 일정 규모 이상의 정부 사업에 대해 갈등요소를 사전에 분석하기 위한 ‘갈등영향평가제도’를 도입하고, 시민대표, 정당, 시민단체, 정부관계자로 구성된 ‘갈등관리위원회’를 구성할 예정이라고 한다. 이는 지방자치단체간 갈등이나 각종 국책사업으로 인한 사회적 갈등을 미리 방지 하고 완화시키기 위해 필요하다는 것이다. 일반 시민이 자문 역할을 넘어서 정부의 고유 영역인 정책결정과정에 직접 참여하는 사실상의 첫 제도여서 논란의 여지도 있지만, 입법화될 가능성이 커 보인다. 제주국제자유도시 추진과정에서도 이와 유사한 대안을 기획해 볼 수 있을 것이다. 예컨대 제주국제자유도시 추진에 있어서 특정 부문별 세부 개발계획을 확정 하기 전에 갈등영향평가를 실시하여 발생가능 한 갈등을 사전에 방지할 수 있게 하는 것이다. 물론 이에 대해서는 법·제도적 차원의 기구 설립 등 더 많은 논의 와 연구가 이루어져야 할 것이다.

<표 30> 제주국제자유도시 추진과정에서 갈등당사자가 될 경우 원만한 해결을 위한 행동방식
(다중응답)⁴⁰⁾

행동방식의 유형	응답 수(회)	백분율(%)
언론기관에 투고, 제보하여 사정을 사람들에게 알림	227	25.6
도·시·군이나 지방의회에 진정서, 청원서 제출	180	20.3
법원에 제소	51	5.8
중앙정부나 청와대, 국회 등에 진정서, 청원서 제출	113	12.8
주민설명회나 공청회 등에 참여 의견 제시	241	27.2
시위나 데모를 한다	51	5.8
관청 등에 영향력 있는 친지를 동원한다	22	2.5
합계	885	100.0

출처: 제주발전연구원(2004b, 25).

40) <표 31>에 따르면 ‘주민설명회나 공청회 등에 참여해서 의견을 제시’하는 방식(27.2%)을 가장 많이 선택 하고, 그 다음으로 ‘언론기관에 투고하거나 제보하여 사정을 사람들에게 알리’는 방식(25.6%), ‘도·시·군 이나 지방의회에 진정서나 청원서를 제출’하는 방식(20.3%)과 ‘중앙정부나 청와대, 국회 등에 진정서, 청 원서를 제출’하는 방식(12.8%)을 상대적으로 많이 선호하는 것으로 드러난다. 반면 ‘법원에 제소한다’와 ‘시위나 데모를 한다’는 5.8%, ‘관청 등에 영향력 있는 친지를 동원한다’는 2.5%에 그치고 있다. 결국 주민 들은 제도화된 갈등 해결 방식을 선호하는 사례가 더 많다고 할 수 있다. 하지만 제도화된 방식이라 하더 라도 일단은 접근 가능성이 높은 것을 더 많이 선택하고자 하며 그런 방식들이 더 효과적이라 인식하고 있다는 것으로 결론지을 수 있을 것이다. 이는 제주국제자유도시 추진과 관련된 사회적 갈등을 완화·해 소하기 위한 정책적 대안도 갈등의 제도화를 겨냥하여 마련될 필요가 있음을 강하게 지시하는 결과라고 할 수도 있을 것이다(제주발전연구원 2004b, 24-25).

4. 외국인 투자유치를 위한 다양한 인센티브 개발

외국투자자의 입장에서 볼 때 투자유치를 결정짓는 가장 중요한 요소는 수익률과 위험도 일 것이다. 따라서 외국자본을 유치하기 위한 정책은 투자자들이 판단하는 예상수익률을 높여주고, 위험도를 낮추어 주는 방향이 되어야 한다. 우선, 수익률을 높이기 위해서는 세금을 깎아주는 조세 인센티브가 가장 보편적인 방식이다. 이는 세금을 제한 순수익률이 투자자들이 기준으로 삼는 지표이기 때문이다. 세금을 깎아준다고 해서 세수가 반드시 줄지 않을 수 있다. 세금삭감을 통해 더 많은 자본이 국내 혹은 지역에 투자된다면 세수는 오히려 늘 수가 있기 때문이다. 이에 제주도도 외국인 투자유치를 활성화 목적으로 2002년 국제자유도시 특별법 제정과 2005년 특별법 제정당시 제주에 한해 법인세율을 동아시아 도시 수준 이하인 13%로 인하하는 방안을 추진했으나, 중앙정부의 반대로 번번이 좌절된 경험이 있다. 현행 우리나라 법인세율은 영업이익이 1억원 이상인 법인은 25%, 1억원 미만은 13%가 부과되고 있다. 반면 홍콩은 17.5%, 싱가포르 20%, 아일랜드는 12.5%다. 그리고 중국 푸둥은 외자기업에 한해 15%다. 만약 제주도의 법인세가 계획대로 인하될 경우 국내·외 기업 유치에 상당한 도움이 될 것으로 보인다. 다만, 문제는 모든 나라가 세금을 낮추는 소위 조세경쟁의 형태가 발생할 가능성이 있다는 것이다. 또한 현행제도는 외국인투자유치를 위한 지자체 간 과도한 투자인센티브 경쟁으로 자원낭비를 초래할 수 있다는 사실을 유의하여야 한다. 이에 따라 가장 적정한 과세율을 책정하는 것이 외국자본유치를 위한 주요한 정책사안 중의 하나가 되고 있다(재정경제부 경제자유구역기획단 2004b, 156).

둘째, 수익률에 대한 과세정책 못지않게 중요한 것은 이러한 수익률의 안정성을 보장해주는 정책, 즉 투자의 위험도를 가급적 줄여주는 정책이다. 투자의 성격상 사전적으로 제거하기 힘든 위험은 투자자 자신이 당연히 부담하여야 하지만, 정책의 비효율이나 비일관성으로 인해 환위험이나 기타 위험이 증가하는 것은 바람직하지 않다. 경제위기를 겪은 나라들이 경상수지적자의 누적(즉, 외국자본유입의 누적)에 따른 환율평가절하 압력이 있음에도 고정환율을 고수하려 했던 이유 중의 하나는 그만큼 환위험을 줄여 외국자본이 국내에 머무르게 하려했기 때문이다.

끝으로, 투자 인센티브의 기능적 개선방안으로 외국기업으로 하여금 기업하기 좋은 나라라는 인식을 심어주어야 한다는 점이다. 이를 위해 다양한 경영 및 외국인투자가들을 위한 생활환경의 개선노력이 필요하다. 특히, 외국인 투자유치를 위한 제반 인프라 구축에 있어 투자목적으로 진입한 외국인들의 거주·생활에 대한 요인의 만족도는 해외직접투자 유치를 위한 중요한 척도가 될 것이다. 해외직접투자를 유치하기 위한 여러 가지 인프라 구성에 있어 투자자의 생활안정보장을 위한 제반 여건인 거주·생활환경은 투자유치의 직접적인 동기로서 인식되며 이 요인들의 충족도가 극대화될수록 해외직접투자의 유치는 지속적인 성장을 이루게 될 것이다. 거주·생활환경의 구성은 기본적으로 안정성·편리성·개방성·쾌적성을 기반으로 한 거주·생활환경이 이루어져야하며 궁극적으로 선진국 수준의 거주·생활환경의 수준으로 성장시킬 수 있는 가능성을 제공해야 한다.

그 밖에도 인센티브에 못지않게 중요한 것이 인센티브의 절차 및 제도 운용상의 탄력성과 체계성이라는 점에서 이러한 탄력적인 투자협상 전문가의 육성과 산학관 협력이 무엇보다 필요하다. 특히 중국 상해의 후단대학이나 미국 실리콘 벨리의 스탠포드대학이 외자유치에 끼친 결정적인 영향력을 충분히 감안하여 대학과 밀착된 “외자유치위원회”와 같은 제도적 장치를 통해 직접 외자유치 활동에 참여하도록 지원하는 인력풀을 적극적으로 활용하는 것도 하나의 방안이 될 것이다(재정경제부 경제자유구역기획단, 2004a).

5. 투자유치전담기구의 활성화

각 경제자유구역에 설치되어 있는 경제자유구역청은 외국인투자 유치와 효율적인 투자유치를 위한 One-Stop 서비스를 제공한다. 즉, 경제자유구역청은 투자촉진 기관(IPA: Investment Promotion Agency)으로써의 역할이 가장 중요한 임무중의 하나이다. 각국의 IPA가 가장 주의를 기울이는 것이 잠재적으로 중요한 투자자를 찾는 것이다. 현재 IPA는 그들의 대상을 지역이나 산업별로 범위를 좁혀서 집중적으로 노력하고 있다. 경쟁이 치열해짐에 따라 이제 이러한 차원을 넘어서는 전략

이 필요하다. 이들이 직면하는 주요한 도전은 해외투자자의 필요와 자국의 개발목표를 일치시키는 것이다. 이러한 투자 촉진활동을 함에 있어서 가장 중요한 것은 다국적기업들의 투자전략을 파악하면서 잠재적인 투자자들에게 자국의 특정지역에 대한 투자유치활동을 강화하는 것이다. 이러한 고도화된 목표전략의 개발과 이행은 어렵고 시간과 자원이 소요되는 활동이다. 즉, 세분화되고 고도화된 조직의 역량을 필요로 한다.⁴¹⁾ 현재 세계적으로 알려진 IPA로는 아일랜드의 IDA와 싱가포르의 EDB, 홍콩무역발전국 TDC 등을 들 수 있다.⁴²⁾

제주에도 위와 유사한 기구로 제주국제자유도시개발센터(JDC: Jeju Free International City Development Center)가 있다. JDC는 건설교통부 산하기관으로 제주국제자유도시시행계획 수립·집행하고, 국내·외자유치 및 이를 위한 마케팅·홍보·과학기술단지·투자진흥지구의 조성·관리, 지정 면세점 운영 등 제주국제자유도시 개발사업의 효율적 추진을 위해 2002년 5월 15일 설립되어졌다. 하지만 JDC가 설립된 지 4년이 다되도록 가시적인 외자유치 성과를 내지 못하고 있어 문제점이 지적되고 있다(서울경제 2006. 10. 26). JDC는 정부산하기관운영위원회가 발표한 ‘2005년도 경영실적 평가’에서 투자유치를 위한 노력과 성과가 ‘E플러스(12.5점)’의 부진 평가를 받아 획기적인 대책마련이 필요한 실정이다(제주의 소리 2006. 10. 26). 특히 JDC는 2002년 설립 이후 투자유치 활동에 16억원, 홍보마케팅에 68억원 등 모두 84억원의 투자유치비를 사용했으나 지금까지 확정된 국내·외 투자실적은 전무하고, 단지 총 3건에 미화 16억7천만불에 달하는 투자협상만이 진행 중에 있어 기관의 존재 의미가 무색해지고 있다. 또한 전체 임직원 중 투자유치 인력이 차지하는 비중을 보면 인천은 13.9%, 부산·진해 20.5%, 광양은 22.0%이나 제주는 고작 3.3%에 불과하다. 즉, 개발센터 전체 임직원 237명 중 3.3%만이 개발센터의 최대 현안인 투자유치에 투입된 셈이다. 인천은 예산과 전체직원이 개발센터보다도 많아 그렇다 치더라도 부산·진해, 광양보다도 예산과 인력이 훨씬 많은 제주국제자유도시개발센터가 중요한 투자유치 인력을 이처럼 소홀히 하는 것은 우려할 만한 사항이다.

41) FDI의 투자처 선정과 수출 경쟁에 대해서는 UNCTAD의 2002 투자보고서 참조.

42) 이들의 주요 기능은 투자유치대상 기업 선정 및 투자환경 홍보, 입지선정 및 공장설립 지원, 보조금 지급 및 금융지원 알선, 근로자 훈련 지원, 합작 및 기술이전 지원 및 자문서비스, 설립 기업에 대한 사후 관리 등이다.

이와 같이 JDC의 외자유치 성과 미흡 원인은 개발센터의 핵심역량이 투자유치보다는 개발에 초점이 맞춰져 있고, 자체적인 홍보효과와 점검이나 전문인력양성과 투입의지가 부족하기 때문이라는 지적이 제기되고 있다(제주의소리 2006. 10. 26). 따라서 제주국제자유도시의 성공적인 추진을 위해서는 제주특별자치도와 함께 사업 주체를 맡고 있는 JDC의 투자유치 인력확보방안 마련과 전문인력양성이 조속히 이루어져야 할 것이다.



제 5장 제주국제자유도시의 발전방향

본 장에서는 앞서 국내·외 경제자유구역과의 비교를 통해 살펴 본 제주국제자유도시 추진 상에 한계와 문제점을 통해 왜 투자가 이루어지지 않고 있는가? 무엇이 문제인가? 과연 제주는 지금 이 시점에서 무엇을 검토하고 준비해야 하는가? 라는 문제에 답하고자 한다. 이에 대해 지금까지 미시적인 측면에서 제주국제자유도시의 성공적 추진을 위한 과제들을 검토했다면, 5장에서는 큰 밑그림을 다시 그려보고자 한다. 즉, 현재 제주국제자유도시가 추구하는 발전방향은 무엇인지 살펴보고, 이를 둘러싼 논쟁을 비교·검토해 봄으로써 현실성 있는 대안을 모색하고자 한다. 무엇보다 국제자유도시의 성공을 위해서는 공급자 중심이 아닌 수요자 지향의 구상이 이뤄져야 한다는 전제하에 타 경제자유구역과 차별성을 갖는 제주만의 발전방향을 재검토하게 될 것이다.

제1절 발전모델의 재검토

그동안 제주국제자유도시가 과연 어떠한 비전과 발전전략 하에서 추진되고 있는가에 대한 논란이 많았다. 당초 설정되었던 ‘복합형국제자유도시’모델로부터 관광·휴양 중심의 단순한 ‘국제관광도시’모델로 발전전략이 수정된 것으로 이해되어지는 경우도 많은 것이 사실이다(양창식 2004, 186).

그러나 제주특별자치도 추진에 관한 ‘제주특별자치도 기본계획’을 보면 “제주도를 싱가포르나 홍콩처럼 경쟁력 있는 국제자유도시로 발전시키기 위해서 사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업 활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제완화 및 핵심산업을 육성”하며 “이상적인 자유시장 경제모델 구축”을 통하여 경쟁력 있는 국제자유도시로 육성한다는 목표를 제시하면서 여전히 홍콩이나 싱가포르 모델이 적실성이 있는 것으로 언급하고 있음을 알 수 있다(김부찬 2006, 44).

이에 반하여 제주도에서 마련한 종합계획의 보완을 위한 ‘과업지시서’를 보면 “관광·휴양, 비즈니스, 첨단지식산업, 물류, 금융 등 복합기능의 제주국제자유도시 추진전략에 대한 재검토를 통하여 경쟁력 있고 실현성 있는 추진전략의 보완

과 방향 수정”을 모색하도록 요구하고 있으며 특별자치도 구상과 연계한 제주국제자유도시의 위상 정립 및 역할에 대해서도 검토·분석이 필요하다고 요구함으로써(제주도, 2005, 5-8), 국제자유도시 비전 및 발전전략에 대한 수정을 기정사실화 하고 있는 것처럼 보이기도 한다. 이처럼 지방정부 안에서 조차 제주국제자유도시의 발전 방향에 대해 가닥을 확실히 잡지 못하고 있어, 국제자유도시 개발 방향에 대한 논란은 사업초기에서부터 지금까지 계속해서 제기되어 질 수 밖에 없었다. 특히 이러한 논란의 중심에는 국제자유도시 추진 이후 전무하다시피 한 외자유치실적과 경제자유구역법 제정 등 국제자유도시의 경쟁력을 다시 한 번 생각하게 만드는 국내·외 환경변화에 대한 위기의식이 자리 잡고 있다.

주지하다시피 현재 제주국제자유도시의 금융중심도 아니고 물류중심도시도 아니다. 그렇다고 세계의 첨단기업들이 주목할 만한 벤처벨리인가 하면 그렇지도 않다. 무엇보다 국제자유도시의 개발 컨셉을 분명히 해야 한다고 하면서도 확실한 가닥을 잡지 못하고 있는 것이 현실이다. 성공하려면 무엇보다 먼저, 자신의 길잡이가 될 ‘비전’을 마련해야 한다. 자신이 나아갈 방향이 어딘지 갈피를 잡지 못하면 무엇 하나 제대로 이루기 어렵다. 앞서 살펴본 4장에서도 국내·외 경제자유구역과 제주국제자유도시의 비교를 통해 결국, 제주만의 최대 강점 요인과 국가 발전전략을 연계해 성공모델을 제시하는 ‘개발방향’ 설정이 우선적으로 필요함을 지적한 바 있다. 따라서 현재 제주국제자유도시 개발 컨셉으로 제기되고 있는 ‘복합형 국제자유도시 모델’과 ‘단순형 휴양관광도시 모델’에 대한 논의들을 비교해봄으로써, 제주가 추구해야 할 국제자유도시의 발전방향에 대한 현실적 대안 모색이 시급히 이루어져야 할 것이다.

제2절 복합형 국제자유도시와 단순형 휴양관광도시 모델의 비교

공간상의 변화를 도모하는 것이 지역개발이라 할 때 그 개발은 당해지역이 보존하고 있는 자원을 효율적으로 개발, 이용하여 지역 전체의 성장, 발전을 가져오는데 있다. 개발대상으로써 자원은 자연자원, 인적 및 물적자원, 제도 및 전

통, 민속 등 문화적 요소까지도 광범위하게 포함된다. 따라서 일정한 지역을 대상으로 그 지역이 지니고 있는 제자원의 이용을 효율화함으로써 국가경제의 효율성과 지역 내의 소득 및 복지의 형평성을 추구해야 한다(김태보 2003, 10).

제주가 21세기에 들어와 급변하는 대내외 환경변화를 슬기롭게 극복하고, 선진지역경제로 발전할 수 있느냐하는 문제는 중요한 이슈이다. 21세기에 있어서 제주지역경제는 대내외 경제환경의 변화에 의해 무한경쟁시대를 맞으면서 적응의 위기를 맞고 있는데, 이를 극복하기 위해서는 그동안 발전과정에서 누적된 구조적 취약점을 개선하고 대내외 경제환경의 변화에 신속적으로 대응할 수 있도록 전략수단을 모색해야 한다. 그 발전전략이 국제자유도시 조성이다. 그러나 국제자유도시 발전방향과 관련하여 구체적인 비전이 제시되지 못하고 있는 현상황 속에서 ‘복합형’을 추구할 것인지 ‘단순한 휴양관광도시’를 추구할 것인지에 대한 논란이 뜨겁게 제기되고 있다.

‘복합형 국제자유도시’ 모델은 관광·휴양, 비즈니스, 첨단지식산업, 물류, 금융 등 복합기능의 국제자유도시로 발전시켜 나간다는 목표를 세우고 관련제도 개선 및 내·외국인 투자여건 조성 등과 함께 이와 병행하여 제주도민의 소득향상과 국제화의 선도 기능을 함양하는 시책도 강구한다(좌승희 2003, 2-3). 이러한 복합형 모델에 대해서는 ‘백화점식 나열’이라는 비판이 끊임없이 제기되고 있으며, 도내 인적·물적·재원 인프라 부족으로 사업의 실효성 획득이 어렵다는 평가를 받고 있다. 또한 국내의 경제자유구역법에 의한 경제특구 간 경쟁이 치열해지면서 더욱더 비교우위 전략모색의 필요성이 증대되고 있다. 이에 따라 현재 복합형 국제자유도시 모델을 추구하는 이들은 복합형 속에서의 ‘선택과 집중’의 전략을 찾아 개발해야한다고 주장한다. 또한 지금과 같은 무한경쟁 속에서는 제주가 감귤 중심의 1차 산업과 점차 경쟁력을 잃어가고 있는 관광산업만 가지고는 적응의 위기를 헤쳐나 갈 수 없다고 보고 다각적인 방법으로 외자유치를 이끌어내는 방안과 산업클러스터의 형성에 특히 주목한다.

‘단순형 휴양관광도시’ 모델인 경우에는 제주형 청정이미지를 고도화하고 이를 핵심산업과 연계하여 산업별 경쟁력을 강화하고, 새로운 소득원으로 육성하는 것을 목표로 한다. 또한 이것은 기존의 내국인 중심의 제주관광 체제를 극복하고 외국인이 선호하는 국제적이고 세계적 일류 휴양도시로 육성함으로써 관광과 교육,

관광과 의료, 관광과 1차 산업 등 산업간 연계와 통합을 통해 관광수요의 다변화에 적극적으로 대응하는 방안이다(제주특별자치도 2006, 42). 특히 관광산업이 21세기 서비스경제를 주도할 핵심산업이 될 것으로 여겨지면서, 우리나라의 대표적인 국제관광지로써의 역할을 해왔고 앞으로도 한국관광을 이끌어 가는 선도적인 역할을 할 것으로 기대되는 제주에 집중적으로 투자하고 개발시킴으로써 국제관광도시로 만들려는 전략인 것이다. 단순형 모델은 제주의 많은 산업분야가 국가 또는 세계 기준에 부족하다는 현실적 인식하에 제주가 가지고 있는 최대의 강점인 청정자연환경에 관심을 가진다. 즉, 주민의 삶의 질 향상과 오염되지 않은 환경의 보존, 제주의 자연 자원을 이용하여 세계적 수준의 관광, 금융 및 무역중심지로 개발하는데 그 목표를 두고 국제자유도시를 추진하는 것이다(제주도 2000, 8).

여기에서는 앞서 살펴본 복합형 국제자유도시와 단순형 휴양관광도시 추진전략에 대한 국내의 논의들을 검토해보고자 한다. 이들의 상반된 시각 차이는 국제자유도시 추진에 있어 비전을 설정하고, 새로운 전략을 마련하는데 도움이 되리라 생각된다.

문정인⁴³⁾은 ‘선택과 집중’의 전략을 통한 ‘복합형 국제자유도시’ 모델을 주장하고 있다. 그는 제주의 선택이 싱가포르, 홍콩, 아일랜드 또는 복합형인가에 대한 결정이 이루어져야 하며, 최대 허용 가능인구 70만의 국제자유도시가 가능한지 여부에 대해서도 따져봐야 한다고 지적한다. 또한 현재 국제자유도시 7대 선도 사업을 선정했지만 이 중 3개 사업이 간신히 움직이고 있다고 지적하면서, 여기에 추가된 교육, 의료, IT, BT의 적실성 여부에 대한 심층적 검토의 필요성과 변화된 환경에 대응할 수 있는 새로운 선도·전략 부문의 개발로 라부안 류의 역외 금융센터, 동북아개발 금융 센터, 평화 브랜드의 극대화를 통한 국제회의 산업 등을 모색할 것을 말하고 있다. 문정인은 제주국제자유도시의 추진에 있어 복합형이기는 하지만 기존의 제주국제자유도시조성계획에서 제시한 류의 나열식이 아니라, 전후방 연계 효과와 선도성 효과에 기초한 선택과 집중을 주문하고 있다.

또한 복합형 국제자유도시 모델을 제시하는 사례로 한국은행 제주본부에서 제

43) 문정인 교수의 견해는 제주국제자유도시의 마스터 플랜과 관련해서 지난 8월 7일 제주대학교 국제교류회관에서 열린 ‘제9회 제주국제화아카데미’에서 발표한 내용을 참고로 하였다(제민일보 2006년 8월 7일, 제주의 소리 2006년 8월 7일).

시한 ‘국제금융산업’ 육성을 들 수 있다. 이것 또한 일종의 ‘선택과 집중’전략으로써 제주도가 제주특별자치도법 상에 명시된 명실상부한 국제자유도시로 발전하기 위해서는 자본의 국제적 이동과 기업활동의 편의를 최대한 보장할 수 있도록 지역내에 국제금융산업을 육성하는 것이 필수적이라고 보고, 국제금융산업은 최첨단 고부가가치 산업으로써 지역경제와 사회 전반에 커다란 파급효과를 가져와 제주도가 획기적으로 발전할 수 있는 전기를 마련해 줄 것으로 기대된다는 점에서 국제금융산업 육성이 필요하다고 주장하고 있다(제주의 소리 2006. 6. 28). 이 보고서는 제주지역내 국제금융산업 육성 기본방안이 제주지역의 비교우위를 최대한 활용하는 한편, 서울의 특화금융허브 추진전략과 조화를 이뤄 국내금융산업 발전의 시너지 효과를 창출할 수 있는 방향으로 추진되어야 한다면서 기본방안으로 ‘동북아개발 금융허브’ 건설을 제기했다. 제주가 가지고 있는 지정학적 이점을 최대한 활용할 수 있고 제주와 서울의 이원적 금융허브 발전전략 추진으로 시너지 효과를 창출할 수 있을 것으로 기대되는 ‘동북아개발 금융허브’의 건설을 제주 국제금융산업 육성의 기본전략으로 추진하며, 핵심내용은 그동안 한·중·일 3국을 중심으로 설립논의가 이루어져 온 동북아개발은행(NEADB : Northeast Asia Development Bank)을 제주에 유치하고, 이를 기반으로 동북아 개발금융시장을 육성하자는 것이다. 한국은행이 제주지역이 ‘동북아개발 금융허브’ 건설의 타당성으로 동북아의 주도권을 놓고 팽팽하게 맞서고 있는 중국과 일본의 중간, 그리고 한반도 본토와도 분리되어 있는 제주는 역내에서 지정학적으로 가장 중립적인 입지를 차지하고 있어 동북아 개발을 주도하게 될 동북아개발은행의 지정학적 최적지로 판단된다는 것이다.

한국은행 제주본부는 제주지역의 주력산업인 관광산업과 밀접한 관계가 있을 뿐만 아니라 지식기반적이며 친환경적인 속성을 갖고 있는 ‘회의산업’을 제주경제의 성장동력으로 육성할 필요가 있음도 제기하고 있다(한국은행 제주본부 2005. 1-5).

이상에서 살펴본 바와 같이 복합형 제주국제자유도시 모델을 추구하는 논의들은 추진전략상에서 ‘선택과 집중’을 주문하고 있지만, 어디까지나 국제자유도시란 사람·상품·자본이동이 자유로운 도시라는 인식 아래 무역·생산·국제금융·주거나 관광 등이 다방면으로 이뤄지는 복합기능도시를 궁극적으로 추구하고 있음을 알 수 있다.

반면, 이에 대한 비판적 입장으로 다음에서는 단순형 휴양관광도시 모델을 추구하는 논의들을 살펴보도록 하겠다. 주지하다시피 단순형 휴양관광도시는 현재 추진되고 있는 제주국제자유도시 발전전략들이 제주의 현실을 무시한 허황된 말잔치에 불과하다고 보고, 보다 규모가 작을지라도 내실 있는 전략을 가지고 효과적으로 국제자유도시를 추구해야 한다는 입장이다. 즉, 그동안 제주의 중요한 경제기반이 되어 온 관광이 타경쟁 관광지에 의해 크게 위협 당하는 상황에 직면함으로써 이를 효과적으로 극복할만한 방안이 마련되지 못하였는데, 이러한 문제점의 해결방안의 모색이 직·간접적으로 제주지역주민소득에 증대에 영향을 미친다는 것이다(김상태 1999. 24).

위와 같은 입장을 취하고 있는 대표적인 예가 송재호이다. 그는 두바이, 푸둥, 홍콩, 싱가포르 등을 벤치마크로 하는 국제자유도시는 선진성 문구로는 효과가 있을지 모르나 실제 제주가 지향해야 하는 개발비전으로써는 실현가능성이 떨어지고 또 바람직하지도 않다고 지적하고, 국제자유도시에 대한 ‘집단적 환상증후군’을 버리고 제주가 처한 현실과 여건을 고려한 제주형의 국제자유도시 개발전략으로 리모델링할 필요가 있다고 주장한다(제주의 소리 2006. 89. 28). 또한 제주국제자유도시 추진에 있어 홍콩으로 대변되는 싱가포르와 홍콩형 국제자유도시는 먼 미래에나 실현가능한 것으로 간주하고, 관광은 문화와 더불어 21세기 국력을 좌우하는 연성국력(soft power)의 핵심산업으로 관광산업 영역을 제대로 세우지 않고는 지역생존을 보장할 수도 없고 미래로 나아갈 수는 더더욱 없다고 보고, 지역경제 기여도와 위상에 걸맞은 투자와 조직을 갖춰놓아야 한다고 지적한다. 이밖에도 제주는 홍콩이나 싱가포르와 같은 사람·자본·상품의 이동이 자유로운 실질적인 복합형 국제자유도시는 정부에서도 인정하고 있듯이 현실적으로 실현키 어려운 것이기에 실현가능하도록 차별화된 자치권, 규제완화, 천혜의 자연환경과 기후를 활용한 내국인과 중국, 일본, 대만을 주 타겟으로 하는 국제관광휴양도시와 청정1차산업, 교육, 의료휴양지, 국제스포츠 중심지로 실속 있는 목표로 방향전환 할 것을 요구하기도 한다.(강상주 2006. 49)

장병권은 제주가 국제적인 관광휴양도시를 조성하고 사람·상품·자본의 자유로운 국가개방거점 도시로 유도하기 위하여 국제자유도시를 추진하고 있는 만큼, 제주를 ‘복합형관광레저도시’의 도입가능 지역 중 하나로 꼽고 있다.⁴⁴⁾ 이는

제주국제자유도시가 지닌 국제적 지명도를 활용하여 외국인 투자유치에 유리하기 때문이다. 하지만 이에 대해서는 기존 법규와의 중첩성 및 투자자의 자격문제 그리고 당초 지정목적보다도 관광개발목적으로 편중될 우려가 있다는 지적도 나오고 있다. 이와 같은 복합관광개발도시의 개발은 관광산업 활성화에 의한 소득 및 고용창출, 관광도시개발을 통한 국가균형발전은 물론 장차 전개될 한·중·일간 경제협력 및 교차관광시대에 효과적으로 대응하는 데에도 기여하게 될 것으로 전망되면서, 각 시도와 기업의 커다란 주목을 받고 있다(장병권 2004. 251-269).

이처럼 단순형 휴양관광도시 모델은 제주가 가지고 있는 자원에 기초하고, 그 이익이 지역에 환원될 수 있는 제주적인 국제자유도시를 모색하는 발전방향이라 할 수 있다. 하지만 지나치게 관광에만 초점을 맞추기 때문에 제주산업구조를 1차와 3차 산업으로 고착화 시킬 수 있다는 점과 특별자치도를 통한 다양한 발전방향의 추진 가능성을 제약시킬 수 있다는 점은 한계로 지적될 수 있을 것이다.

다음에서는 복합형 국제자유도시 추진 모델에서 제기되어졌고, 최근 제주특별자치도가 사람·상품·자본의 자유로운 이동을 보장하는 국제자유도시 조성을 위해 항공자유화, 도전역 면세화, 법인세율 인하 등 이른바 ‘빅 3’와 함께 특별법 2단계 개정예 관철시키고자 야심차게 계획 중인 ‘역외금융센터’ 설립과 관련한 논쟁에 대해 살펴보고자 한다.

그동안 제주국제금융센터 설립에 대해 중앙금융당국의 협력 유도 실패와 한국경제 및 한국금융산업의 경쟁력과 제주금융센터간의 연계논리가 미비로 그 타당성에 대해 부정적인 결론이 내려졌었다(제주발전연구원 외 2006, iii). 이 부분에 있어 서울 국제금융센터 추진에 지장 초래 가능성과 OECD의 유해한 조세경쟁(harmful tax competition)에 대한 비난 우려도 부정적 인식에 한몫을 차지하고 있다. 그러나 외환위기 이후 금융산업을 한국의 차세대 성장동력산업으로 발전시킬 계획을 우리정부가 추진하고 있고, 국제금융시장에서도 역외금융센터의 비중이 계속 증가하는 등 국제금융시장에서 금융센터를 둘러싼 환경변화에 따라

44) 복합관광레저도시는 기존의 신도시, 미래혁신도시, 복합단지, 관광단지 등과는 달리 ‘민간부문(공공포함)이 주도적으로 개발하는 관광레저 중심적 복합기능을 갖춘 자족형 도시(self-sufficient city)’로써 도시의 주된 기능이 국제수준의 관광거점으로써의 역할을 담당할 수 있어야 한다. 따라서 복합형관광레저도시가 되기 위해서는 외국인 관광객 유치의 핵심적 전제라고 할 수 있는 관광홍보-교통-숙박-엔터테인먼트-쇼핑으로 이어지는 일련의 관광과정별 공급요소들이 우선 제공되어야 한다(장병권 2004. 252-253).

새로운 논의의 필요성이 제기되고 있다. 특히 역외금융센터는 사람, 자본, 기업, 정보, 상품을 제주로 끌어들이는 구심체가 될 뿐 아니라, 제주가 지향하는 환경 친화적이고 고소득 고부가가치를 창출하는 경제구조를 만드는 유력한 대안이 될 수 있다는 측면이 부각되면서 현재 제주특별자치도가 이 부분에 관심을 가지고 추진을 계획하고 있어, 이에 대해 다음에서 살펴보고자 한다.

제3절 역외금융센터 논쟁

금융센터란 다수의 금융기관과 관련기업들이 모여서 금융서비스 영업이 집중적으로 발생하는 장소를 말하며 국내거주자를 상대로 한 금융영업이 중심이 되는 역내금융센터(one-shore financial center)와 외국인들 간의 금융거래가 중심이 되는 역외금융센터(off-shore center)로 나누어 볼 수 있다(제주발전연구원 외 2006. 1). 성공적인 금융센터로 발전하기 위해서는 수요조건, 요소조건 자원 및 연계산업조건, 제도여건, 시장구조·경쟁자 지위 4가지가 충족되어야 한다고 한다. 그러나 이러한 여건조건은 제주가 충분히 갖추고 있지 않기 때문에 역외금융센터 추진자체에 문제가 될 수 있다. 하지만 이 점과 관련해서 제주특별자치도가 제주발전연구원과 채권연구원에 의뢰한 ‘제주국제금융센터 추진방안에 관한 연구 보고서’에 따르면 이것을 성공한 금융센터들이 갖추고 있는 사후적 구비조건이라고 해석함으로써 제주의 역외금융센터를 설립하는데 걸림돌이 되지 않는다고 평가하고 있다(제주발전연구원 외 2006, ii)

제주특별자치도는 동북아시아의 역외금융거래를 집중 유치하는 국제금융센터인 ‘제주국제금융센터 설립’을 2009년 하반기를 목표로 추진하겠다는 방침을 밝혔다(제민일보 2006년 10월 31일). 이에 따라 한쪽에서는 제주특별자치도가 출범하면서 제주도가 추진하려는 핵심사업이 ‘백화점식’으로 너무 많이 나열돼 있는데다 소위 말하는 성장동력산업도 교육과 의료, 1차산업, 관광에다 금융까지 제시되면서 오히려 초점이 흔들릴 수 있다는 우려를 제기하고 있다.

역외금융센터는 지난 1999년 존스랑라살사가 제주국제자유도시종합계획을 수

립할 당시 타당성이 없는 것으로 용역초안에서는 제시했으나, 제주도의 강력한 요구에 의해 결국 새로운 산업모델로 채택됐다. 하지만 정부와 협의과정에서 실현가능성이 낮은 것으로 평가돼 사실상 지금까지 수면 밑으로 가라앉았던 분야이다. 또 참여정부 들어 서울을 동북아의 금융허브로 만든다는 전략이 이미 수립된 바 있어 제주도가 검토하는 ‘역외금융센터’가 정부의 정책으로 받아들여질지 여부는 아직은 미지수다.

동 보고서에 따르면 역외금융업에 특화된 제주금융센터는 제주국제자유도시와 특별자치도 비전과 일치하는 것으로써 세계금융업의 발전추세, 동북아시아의 국제금융정세, 한국정부의 금융허브 추진정책 방향에 비취 타당성이 매우 높은 것으로 제시되고 있다.

특히, 경제적 타당성에 있어서는 비록 초기에는 가시적인 성과가 크지 않으나 장기적으로는 지역소득과 고용에 기여하는 효과가 상당하며 교육 등 연관산업 발전이 기대되는 것으로 나타났다. 또 제주의 청정환경을 보전하면서 국제관광을 활성화시킬 수 있는 유력한 수단이 되는 것으로 평가하고 있다. 최종보고서에 따르면 ‘제주금융센터’는 선박등록센터업무를 발판으로 단계적으로 추진, 홍콩·싱가포르와 같이 대규모 투자가 필요한 종합금융센터보다는 아일랜드·더블린·말레이시아 라부안과 같은 일정지역 클러스터 빌딩건설로 추진하는 것이 효율적인 것으로 분석하고 있다.

또 자금세탁·조세회피 등의 부작용을 막기 위해서 중앙금융당국이 직접 참여하는 ‘금융감독기구’를 설립한다는 계획이다. 특히, 제주는 특별자치도 출범으로 인한 탄력적인 입법체제, 물리적으로 격리된 섬의 특성, 선진금융전문가들이 선호하는 청정생활환경 등을 구비, 역외금융센터가 성공할 수 있는 여건을 갖춘 것으로 평가하고 있다. 이를 위해 국무총리실 주관으로 재정경제부·금융감독위 등 관련정부부처·특별자치도를 중심으로 한 제주금융센터추진단을 구성해 2008년 법안통과, 2009년 하반기를 목표로 추진한다는 계획이다.

그러나 제주금융센터 추진에 결정적인 열쇠를 쥐는 재정경제부 등 중앙정부에서 부정적인 입장을 보이고 있으며, 번번이 추진과 포기를 반복해오면서 도민들의 혼란을 부추겨온 만큼 도민사회 공감대 형성도 난제로 지적되는 등 사업추진에 적잖은 난항이 예상되고 있다.

제4절 현실적 대안의 모색

정부는 초기 제주국제자유도시 건설을 추진할 때 천혜의 자연환경과 유리한 입지여건을 갖춘 제주도를 환경 친화적인 관광·휴양도시 및 비즈니스·첨단지식산업·물류·금융 등 복합기능의 국제자유도시로 발전시켜 나간다는 목표를 세웠다. 하지만 이 모든 것을 실현하겠다는 것은 도내에 축척된 자본도 없고 노하우와 경험도 없는 상황에서 우리가 아닐 수 없다.⁴⁵⁾ 이러한 현실 속에서 제주도를 홍콩과 싱가포르와 같은 독자적이고 특성화된 도시로 육성한다는 계획도 이론적으로는 가능하지만 현실성이 부족한 것으로 지적되어 왔다. 사실 이들 지역과 비교할 때, 제주를 세계·규제·교육여건 등 각종 투자입지조건이 상대적으로 열악할 뿐만 아니라, 국내경제자유구역의 추진으로 국비지원마저 감소하고 있어 제주가 복합기능을 수행하는 국제자유도시가 되기에는 여러모로 한계를 지니고 있다.

특히 국내경제자유구역은 우리 경제의 새로운 성장동력을 발굴하여 활로를 모색할 필요성에 의해 추진되면서 글로벌 기준에 부합하는 제도개선을 통해 인천, 부산·진해, 광양만권을 비즈니스 Hub·물류 Hub·첨단산업 Hub로 육성하고자 하고 있는 정부의 정책이다. 인천인 경우에는 국제업무, 첨단산업, 항공물류, 복합관광레저 담당, 부산·진해는 항만물류, 기계-자동차 부품에 주력, 광양만권은 항만물류, 신소재, 해양레저 등 지역별 특성을 살린 차별화된 마스터 플랜을 확정하고 추진 중에 있다. 즉, 초기 우리정부가 제주국제자유도시의 발전방향으로 설정했던 비즈니스, 금융, 생산, 관광, 물류 및 무역 기능 등의 '복합형'모델이 이들 국내 경제자유구역에 그대로 적용되어 추진되고 있는 것이다. 사실 제주와 달리 국내 경제자유구역은 인천공항, 광양·부산항 등 국제공항, 항만⁴⁶⁾과 산업단지 등 우수한 인프라를

45) 예를들어 제주도의 재정수준은 전국에서도 평균에 미달하는 수준으로써, 현재와 같이 도의 기본운영비 확보마저도 쉽지 않은 상황에서는 특화된 국제자유도시가 되기 위한 투자개발에 소요될 자금여력은 거의 없다고 할 수 있다. 게다가 7대 선도프로젝트 수행을 위해서는 총 투자비 3조4천702억원이 필요하지만 각종 규제로 인해 민자유치가 쉽지 않은데다 국비지원도 원활치 않고, JDC역시 자체 조달가능금액이 턱없이 부족하여 사업추진이 어려운 실정이다(제주발전연구원 2005a. 10).

46) 인천공항은 화물처리면에서 이미 세계 4위를 기록하는 동북아 hub 공항이 되었다. 현재 2분의 활주로를 2008년까지 5개로 늘릴 예정이며, 대량의 항공화물 처리를 위해 화물터미널을 현재 4만평에서 2020년까지 13만평으로 확충할 계획이다. 부산항은 세계 60개 선사들이 기항하는 동북아 컨테이너 허브항만으로 화물처리 능력이 세계 3위이다. 또한 광양항은 2003년 현재 201만 TEU규모의 항만으로 2011년까지 33선석규모의 컨테이너 부두시설을 완비하게 될 것이다(재정경제부 2004).

갖추고 있는 3개 지역을 경제자유구역으로 지정하여 외국인투자를 유치하고자 하기 때문에 종합적으로 볼 때 ‘복합형’의 기능이 가능하다. 하지만 이들 국내 경제자유구역 중 어느 한 지역도 비즈니스, 금융, 생산, 관광, 물류 등 모든 것을 아우르는 복합형의 모델을 혼자서 감당할 수 있는 곳은 없다. 이처럼 국내 경제자유구역도 3개 지역이 모여서 생산교역 중심의 복합형 모델을 발전방향으로 하고 있는데, 하물며 기본적인 인프라도 제대로 갖춰있지 못한 제주가 혼자만의 힘으로 복합형의 국제자유도시를 지향한다는 것 자체가 애초부터 무리였다고 할 수 있다.

따라서 국내·외 여러 가지 상황과 제주여건을 고려해 볼 때, 물류·금융 분야까지 제주특별자치도가 동북아내에서 중요한 역할을 하기에는 많은 어려움이 따른다고 보여 진다. 이제는 선택과 집중 전략이 필요하다. 현 단계에서는 지역실정에 맞게 비교우위가 높은 분야를 적극 개발하는 것이 바람직하다고 본다. 즉, 명분보다 실리를 추구하여야 하며, 제주가 처해 있는 상황을 직시하면서도 어떻게 공존공생하며 살아갈 수 있을까를 함께 고민해야 한다. 또한 인재부족, 재원부족, 각종 규제 등과 같은 제주의 열악한 현실을 단계적으로 해소할 수 있는 전략들도 수립하여 추진해나가야 할 것이다.

싱가포르가 물류중심이라면 홍콩은 금융중심이며 국내 경제자유구역은 물류·제조업중심이라고 할 수 있다. 이러한 국내·외적 여건을 감안해 제주국제자유도시가 경쟁력을 갖추기 위해서는 ‘관광·휴양산업’과 연계될 수 있는 산업을 집중적으로 육성하는 것이 바람직하다고 판단된다. 이를 위해 ‘관광·휴양·비즈니스’중심으로 차별화하여 추진 할 필요가 있다. 즉, 이것은 복합형국제자유도시 모델과 단순형휴양관광도시모델을 접목시킨 것으로써, 지속적 성장을 위해 기존의 우위를 새로운 경쟁력을 개발하기 위한 초석으로 삼으면서 부가가치 있는 활동을 지속적으로 발전시키는 개발의 기본 틀을 마련하여 수행해나가는 것이 제주의 여건에 적합하다고 여겨진다.

이처럼 제주국제자유도시 추진에 있어 물류와 금융을 뺀 ‘관광·휴양·비즈니스’중심으로 선택과 집중이 이루어지는 것이 바람직하다고 했으나, 역외금융센터만큼은 위의 발전방향과 함께 제주국제자유도시의 성공을 위해 추진될 필요가 있다고 본다. 즉, 역외금융센터가 금융 분야 이기는 하지만 관광·휴양·비즈니스와 상반된 개념이 아니라 상생의 관점에서 볼 필요가 있다고 여겨진다. 그 이유는 역

외금융센터의 설립은 경제적 파급효과와 고용창출을 가져오고, 지역 금융산업과 투자개발 산업의 활성화를 도모하는 등 대외 이미지 효과를 높이는데 효과적인 수단이 될 수 있어 국제자유도시 추진과정에서 한번쯤은 검토돼야 할 사업이라고 본다. 앞서도 살펴봤듯이 역외금융센터는 장기적으로는 지역소득과 고용에 기여하는 효과가 상당한 것으로 조사되었고, 교육 등 연관산업 발전이 기대되는 것으로 나타났다. 또한 제주의 청정환경을 보전하면서 국제관광을 활성화시킬 수 있는 유력한 수단이 되는 것으로 평가되고 있다. 특히, 역외금융센터는 소득이 높은 체류형 관광객을 수반해 관광의 고급화를 가져올 수 있고, 이는 결국 의료와 교육 서비스 산업의 발전을 가져와 이에 따른 수요창출도 기대할 수 있다는 측면에서 ‘관광·휴양·비즈니스 중심의 국제자유도시 컨셉과도 잘 맞는다고 보여진다.

국제금융센터가 제주도에 설립된다 하더라도 서울, 부산 등 다른 도시에 비하여 금융인프라가 부족하여 실패할 가능성이 높다고 주장할 수 있다. 물론 서울에는 이미 50여개의 외국은행지점들이 진출해 있고, 교통·통신시설뿐만 아니라 국제적 회계법인, 법무법인 역시 많이 소재해 있다. 그러나 서울소재 회계 법무법인들도 국제금융관련 지원서비스에 대한 경험이나 노하우의 축적이 없어서 제주에 비하여 그리 비교우위를 확보하고 있다고 볼 수 없으며, 우수한 국제금융인력 확보문제는 우리나라 전체가 안고 있는 문제이므로 지역별로 큰 차이가 있을 수 없고 인력의 국내이동은 유인만 제공된다면 언제나 가능한 것이기에 큰 결점이 될 수 없다고 할 수 있다(제주발전연구원 외 2006, 71-72).

부산 역시 주식(KOSPI 및 KOSDAQ) 및 파생금융시장의 통합거래소 본사를 유치함으로써 자본시장의 중추적인 역할을 담당하고 있고 항만물류기능을 담당하는 도시로써 한국경제에 큰 역할을 하고 있으나, 국제금융관련지원서비스에 대한 경험이나 노하우의 축적이 없어서 제주에 비하여 그리 비교우위를 확보하고 있다고 볼 수 없다. 제주는 서울, 부산 등과 비교하여 분명 금융인프라 면에서 뒤떨어진다. 그러나 제주는 2002년 감세 등의 규제완화 정책으로 다국적 선박회사들의 역외회사 설립을 허용하는 선박등록특구 지역으로 선정됨으로써 이미 역외 시장의 지위를 얻게 되었고, 이러한 선박등록 등 역외 활동으로부터 2006년 6월 현재까지 도민의 재정부담을 덜어주는 44억원에 달하는 역외 세입을 확보하고 있다. 2006년 7월 1일 제주특별자치도의 출범으로 중앙정부로부터 이양 받은 ‘세율조정권’과 ‘감

면조정권'을 적극적으로 활용함으로써 불필요한 세제를 완화하거나 철폐가 가능함으로 서울, 부산 등 국내 다른 도시에 비하여 국제금융센터의 설립과 발전에 크게 기여할 수 있는 지위를 점하고 있다고 생각한다. 물론 제주역외금융센터가 성공적으로 추진하기 위해서는 무엇보다 정부의 절대적인 지원 의지가 필요하고, 아울러 중앙정부에 대한 설득과 함께 근거법 마련, 국제금융 전문인력 확보, 타도시와의 유치 차별성 개발, 도민 공감대 형성 등 많은 과제들을 차분히 풀어야 할 것이다.

그동안 국제자유도시추진을 평가해 보면 지역내총생산(GRDP), 투자유치 실적, 외국인 관광객 유치 수 등에서 아직까지는 가시적인 효과가 나타나지 않고 있다. 이로 인해 2002년도에 수립된 '복합기능'의 국제자유도시 전략의 한계가 지적되면서 국제자유도시 추진방향에 대한 논란 속에 '선택과 집중 전략'의 필요성이 크게 대두되었다. 물론, 이것은 복합형 국제자유도시 모델은 물론이고, 단순형 휴양관광도시 모델에서도 동일하게 지적되고, 검토된 부분이다. 국내·외 경제특구들과의 경쟁 속에서 결국 비교우위 전략의 모색은 제주의 최대의 강점이라고 할 수 있는 청정한 자연환경을 바탕으로 청정이미지를 고도화하고 이를 핵심산업과 연계하여 산업별 경쟁력을 강화하고 새로운 소득원으로 육성하는데 있다. 즉, 기존의 복합기능의 국제자유도시와 단순형 휴양관광도시의 접목을 통해 제주의 현실에 맞고 상대 경쟁지역들과 차별성을 가질 수 있는 부분으로 검토된 것이 '관광·휴양·비즈니스 중심의 국제자유도시' 발전방향인 것이다. 여기에는 독자적인 지역문화와 깨끗한 환경 속에서 현대적인 지역 및 세계 경제로 활기가 넘치는 섬으로 제주를 가꾸는데 그 목적이 있다고 하겠다. 또한 이 전략은 자연환경의 특성에 해가 되지 않고 환경 친화적 방식으로 구현될 수 있다고 본다. 즉 자연경관을 해치지 않고 대규모 폐기물 및 오염을 발생시키지 않으면서 개발한다는 데 공감대가 형성될 수 있을 것으로 여겨진다.

제주는 국제자유도시를 추진한 지난 5여년의 시간동안 지역의 발전과 경제성장을 위해서는 거창한 명분보다는 실리를 추구하는 발전전략이 필요하며, 무엇보다 제주의 환경에 걸맞은 것으로 제주국제자유도시의 수립 및 개발이 이루어져야 비교우위를 지닐 수 있다는 교훈을 얻었다고 할 수 있다.

제 6장 결 론

본 연구는 지금과 같은 정태적 시각으로는 제주국제자유도시가 타 지역의 유수의 경제특구들에 대해 경쟁적 우위를 확보할 수 없다는데 문제의식을 가지고 세계적, 지역적, 국내적 차원의 변화에 주목하며 제주국제자유도시의 활성화 방안을 검토했다. 즉, 이들 세 가지의 외부 변화를 통해 제주국제자유도시의 발전방향을 재검토함으로써, 성공적인 국제자유도시 추진을 위한 제주만의 차별적이고 창의적인 비교우위 전략을 모색하는데 그 목적이 있다.

본 연구의 목적을 달성하기 위하여 먼저 세계화현상을 이해하고, 이러한 시대흐름 속에서 각 지역의 경제특구현황과 성공사례를 분석했다. 또한 국내적으로 진행되고 있는 인천, 부산·진해, 광양만권 경제자유구역들의 발전방향도 살펴보았다. 이를 통해 국내·외 경제자유구역이 제주에 미치는 영향을 파악하고, 제주가 특화시키고 경쟁력을 가질 수 있는 부분이 무엇인지를 모색하였다. 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 세계화는 지난 30년간 경제에서 문화에 이르기까지 모든 영역에서 세계적 상호연계성의 심화를 가져왔다. 세계적 상업, 금융 및 생산의 확대가 세계 주요 지역사이에 민족, 공동체 및 가계의 운명을 함께 연계시키면서 전 세계적인 경제 통합이 강화되어 온 것이다. 또한 세계화는 권력의 상대적 탈국가화를 촉진시키며 지방자치단체와 같은 국가의 하위구조에 의한 관리체제를 추가로 발전시켰다. 따라서 제주도도 이러한 대세에 적극적으로 대응하기 위한 지방주도의 발전전략의 일환으로 ‘제주국제자유도시’를 기획·추진하게 되었다. 그러나 제주특별자치도의 출범, 단일광역체제로의 행정구조 개편, 세계평화의 섬 지정 등으로 국제자유도시를 효율적으로 추진할 수 있는 기반이 마련되었음에도 불구하고, 그동안 자치역량 미흡과 제주국제자유도시종합계획 수립 이후 변화된 환경변화 등으로 국제자유도시 추진에 한계를 보여 왔다. 특히 2003년부터 인천, 부산·진해, 광양만권 경제자유구역 추진은 제주국제자유도시 추진에 적지 않은 위협요인이 되고 있다.

둘째, 현재 국내·외적으로 추진되고 있는 경제자유구역과 제주국제자유도시를 비교해보면 다음과 같다. 우선, 국내 경제자유구역과의 비교를 보면 경제자유구역이 21세기 ‘동북아 비즈니스 중심국가 실현’을 목적으로 국가적 차원에서 시행되고 있는 프로젝트라면, 국제자유도시는 관광활성화를 통한 지역경제 활성화를 목적으로 진행되고 있다. 따라서 현재 시행되고 있는 국제자유도시는 형태상으로는 넓은 의미의 투자자유지역의 한 범주인 ‘복합형 투자자유지역’과 유사한 양상을 띠고 있으나, 내용상으로는 청정자연환경을 바탕으로 관광과 휴양에 초점을 둔 ‘국제교류중심지 육성 사업’이라고 하겠다. 하지만 두 개발 모두 아직은 초기단계 이다보니, 추진상에서 나타나는 문제점이 크게 다르지 않은 것을 알 수 있었다. 이것은 수도권에 권한이 집중된 한국의 정치·경제·문화 상황에서 지역이 보이는 한계점이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 현재 재정경제부가 경제자유구역청의 특별자치단체화를 추진하고 있어 이에 대한 제주의 대책 마련은 시급한 실정이다. 다음으로 해외 경제자유구역인 푸둥, 홍콩, 싱가포르, 아일랜드의 사례를 분석해 본 결과를 보면, 제주가 이들 지역과 경쟁한다는 것은 현재로서는 불가능한 것으로 나타났다. 하지만 이들 지역이 제주에 주는 시사점은 적지 않았다. 즉, 제주국제자유도시의 성공적 추진을 위해서는 정치지도자의 탁월한 리더십 발휘, 중앙정부와 지방정부 간의 긴밀한 협력 관계 구축, 사업추진에 대한 도민 공감대 형성, 외자유치를 위한 선택과 집중 전략 구축 등이 갖춰져야 한다는 교훈을 얻을 수 있었다.

셋째, 그동안 제주국제자유도시가 과연 어떠한 비전과 발전전략 하에서 추진되고 있는가에 대한 논란이 많았다. 당초 설정되었던 ‘복합형국제자유도시’모델로부터 관광·휴양 중심의 단순한 ‘국제관광도시’모델로 발전전략이 수정된 것으로 이해되어 지는 경우도 있었다. 이에 따라 복합형 국제자유도시와 단순형 휴양관광도시 모델을 둘러싼 논쟁을 비교·분석하였다. 이에 따라 기존의 복합기능의 국제자유도시와 단순형 휴양관광도시의 접목시킨 ‘관광·휴양·비즈니스 중심의 국제자유도시’ 모델이 제주의 현실에 맞고 상대 경쟁지역들과도 차별성을 갖는 것으로 보았다.

상기한 바처럼 국내외 경제자유구역과의 비교를 중심으로 제주국제자유도시의 발전방향을 검토하면서 제주도가 더 이상 세계화의 파고에서 벗어날 수 없음을 알 수 있었다. 중요한 것은 말과 행동이다 또한 제주만의 발전방향이 수립되고 경쟁력 있는 비교우위 전략들이 마련된다고 해도 지방정부와 도민 그리고 중앙정부 사이

에 단합과 협력이 없이는 성공적인 국제자유도시 추진은 불가능하다고 본다. 주지하다시피 성공에는 지름길이 없다. 목표를 향해 한걸음씩 나아가야 한다. 과정 중에 많은 시행착오를 겪게 되더라도 실패를 두려워하지 말고 온 도민이 열정을 가지고 단결해야 한다. 제주도와 도민들은 제주국제자유도시의 목표를 정기적으로 검토하면서 새로운 현실이 상황을 변화시킬 때마다 목표를 조정해 나갈 수 있어야 한다. 또한 제주도는 명확한 목표(비전)를 제시하고, 그것을 달성하기 위한 계획을 개발시켜야 한다. 그리고 행동해야한다(실천). 국제자유도시 실현은 단거리 경주가 아니라 마라톤과 같은 장거리 경주이기 때문에 목표점이 분명해야 하며, 끈기와 인내를 가지고 도전해야 한다. 또한 제주도민은 결코 학습을 멈추어선 안 된다. 훈련을 하고 스킬을 획득시켜야 한다. 그밖에도 시간과 돈에 집중해야 한다. 국제자유도시의 성공적 추진은 다른 경제자유구역들과 세계 유수의 경제특구들과의 시간의 경주이기 때문이다. 따라서 시간과 재원의 효율적관리가 중요하다. 평평해지는 세계 속에서 제주는 더 이상 고립된 섬이라는 한계를 가지고 있지 않다. 이제 세계 속에서 여타 지역들과의 효과적으로 관계를 형성하는 커뮤니케이션을 해야 할 때인 것이다.

마지막으로 본 연구가 안고 있는 몇 가지 한계점을 지적하고 앞으로의 연구방향을 제시하고자 한다.

먼저 제주국제자유도시의 발전방향을 모색하고자 국내·외 경제자유구역을 한꺼번에 검토하다보니 각 지역별로 심층적인 비교·분석 연구가 이루어지지 못해 많은 부분에서 보완·발전이 필요하다.

둘째, 이 주제를 위해 이제까지 학계와 민간차원에서 논의된 자료들과 제주국제자유도시와 관련된 서적들을 참조하면서 연구하였으나 발전모델간의 비교가 미비하므로 이 부분에 대한 이론적인 보완이 필요할 것이다.

셋째, 제주국제자유도시의 성공적 추진을 위한 과제에서 제시했듯이 향후에는 제주특별자치도와 중앙정부, 각 경제특구와의 유대강화 방안 마련 연구가 필요하겠다. 또한 제주국제자유도시 추진과정에서 발생가능한 갈등을 사전에 방지하거나 최소화할 수 있는 법·제도적 차원에 대한 더 많은 논의와 연구가 이루어져야 할 것이다.

한편 경제자유구역 추진이 제주국제자유도시에 미치는 영향을 분석한 선행 연구가 거의 없는 실정으로, 본 연구에서 제시한 발전방향이 타당성을 검증하는 데 한계

가 있음을 인정한다. 또한 제주국제자유도시가 이제 막 반환점을 맞고 있는 ‘현재진행형’인 계획인 만큼 이에 대한 지속적인 연구가 필요하다고 여겨진다. 하지만 이러한 한계에도 불구하고 본 연구는 국내외 경제자유지역과의 비교를 통해 제주국제자유도시 추진방향을 재검토함으로써 성공적인 국제자유도시 추진을 위한 제주만의 차별적이고 창의적인 비교우위 전략을 모색했다는 점에서 의의가 있다고 본다.



참 고 문 헌

1. 국내문헌

1) 저서

- 김용웅·차미숙. 1998. 『지역개발정책의 이론과 실제』. 서울: 국토개발연구원.
- 김우상·조성권. 2005. 『세계화와 인간안보』. 서울: 집문당.
- 리관유 저·류지호 역. 1999. 『리관유 자서전』. 서울: (주)문학사상사.
- 리관유 저·류지호 역. 2001. 『내가 걸어온 일류국가의 길』. 서울: (주)문학사상사.
- 말컴 워터스 저·이기철 역. 1998. 『세계화란 무엇인가』. 서울: 현대미학사.
- 백선기. 2003. 『정치담론과 인터넷』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 소작기. 1999. 『중국경제의 야망』. 서울: 매일경제신문사.
- 존 베일리스·스티브 스미스 저·하영선 외 역. 2006. 『세계정치론』. 서울: 을유문화사.
- 토마스 L. 프리드먼 저·김상철·이운섭 역. 2005. 『세계는 평평하다』. 서울: 창해.
- 프랑수아세네 저·서익진 역. 2002. 『금융의 세계화』. 서울: 한울.

2) 논문

- 강동우. 2006. “張保臯 海上經營戰略이 濟州國際自由都市에 주는 含意.” 제주대학교 행정대학원 석사 학위 논문.
- 강상주. 2006. “특별자치도와 행정체제 개편.” 2006년 글로벌제주연구소 학술 세미나. 제주. 10월.
- 강철준. 2000. “21세기 제주국제자유도시의 경제적 의의와 추진방향.” 『동아시아 연구논총』 제10집.
- 강철준. 2006. “국제자유도시 경쟁력 강화를 위한 전략산업 육성방안.” 제주특별자치도 출범기념 정책세미나. 제주. 7월.

- 고경민. 1999. “세계화·지방화시대의 지역 발전: 지방주도적 발전전략의 시론적 모색.” 『동아시아연구논총』 제9집.
- 고성준·김부찬. 2005. “제주 <세계평화의 섬>지정의 배경과 전개과정 그리고 향후 과제.” 『동아시아연구논총』 제16권 제1호.
- 權栗. 2003. “싱가포르의 新국가비전에 대한 평가와 시사점.” 『세계경제』 4월.
- 김덕기. 2002. “제주관광산업 경쟁력 제고를 위한 마케팅 전략.” ‘제주관광산업 경쟁력 강화를 위한’ 산·학·관 합동토론회. 제주. 11월.
- 김동성. 1997. “한국민족주의와 세계화전략.” 『한국과 국제정치』 제13권 제2호.
- 김두홍. 2003. “지역개발정책집행의 효율성에 관한 연구.” 건국대학교 행정학과 박사 학위 논문.
- 김미선. 2004. “인천 경제자유구역 개선 방안에 관한 연구: 중국 경제특구 모델의 교훈을 통해.” 인천대학교 경영대학원 석사 학위 논문.
- 김부찬. 2005. “제주국제자유도시의 의의 및 법·제도적 문제.” 『제주발전연구』 제3호.
- 김부찬. 2006. “제주특별자치도의 출범과 국제자유도시의 추진과제.” 제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한 특별법 제정 기념 학술세미나. 제주. 3월.
- 김상태. 1999. “관광비전 21과 제주관광의 발전방향.” ‘21세기 국가관광정책과 제주관광의 발전전략’ 학술세미나. 제주. 2월.
- 김성순. 2005. “세계화와 제주국제자유도시: 중간점검.” 『동아시아연구논총』 제16권 1호.
- 김진영. 1998. “세계화와 헤게모니.” 『한국정치학회보』 제32권 1호.
- 김태보. 2003. “제주국제자유도시 개발과 민간자본의 역할.” ‘濟州國際自由都市 開發事業의 成功的 推進과 民資誘致’ 지역경제세미나. 제주. 6월.
- 김형국 외 5명. 1997. “국민국가변화와 한국의 개혁과제.” 『국제정치논총』 제 37집 1호.
- 박명림. 2006. “동북아 시대, 동북아 구상, 그리고 남북관계.” 통일연구원 학술회의. 서울. 6월.
- 박정수. 2001. “세계화와 동아시아경제위기 원인에 대한 정치학적 고찰.” 한양대학교 석사 학위 논문.
- 박재룡·유석진·복득규·최인철. 2002. “경제특구의 성공적 추진방안.” 삼성경제연구소 세미나. 서울. 9월.

- 서용구. 2001. “제주국제자유도시와 산업구조의 재편: 전망과 대안.” 『새천년 새 제주. 백만 제주인의 힘과 대응전략』 제주국제협의회 총서 제11집. 서울. 으뜸.
- 송재호. 2001. “국제자유도시, 도민 생존전략으로 타당한가.” 도민 토론회 자료.
- 송재호. 2002. “제주국제자유도시 제안모델의 적실성 분석.” 『동아시아연구논총』 제12권 1호.
- 송호근. 1996. “지방자치와 사회발전; 리서십, 발전전략, 그리고 주민참여.” 안청시.
- 양영철. 1999. “국제자유도시정책에 대한 비판적 고찰.” 『법과 정책』 제5호.
- 양영철. 2004. “제주특별자치도의 논의과정과 방향에 관한 소고.” 자치분권연구소 전국순회 포럼. 제주. 9월.
- 양진건. 2003. “제주국제자유도시 추진과 싱가포르 고등교육정책의 시사.” 『동아시아연구논총』 제13집.
- 양창식. 2002. “국제관광도시로의 도약을 위한 관광인 및 도민의식 변화 방향.” ‘제주관광산업 경쟁력 강화를 위한’ 산·학·관 합동토론회. 제주. 11월.
- 양창식. 2004. “제주국제자유도시의 성공을 위한 지역의식의 변화방향 모색.” 『호텔경영학연구』 제13권 제2호.
- 유재원. 2000. “세계화, 신자유주의 그리고 지방정치.” 『한국행정학보』 제34권 제4호.
- 윤양수. 1991. “제주도개발의 현황과 과제.” 『사회발전연구』 7권 1호.
- 이강효. 2003. “인천경제자유구역의 발전방안에 관한 연구.” 인천대학교 국제경영대학원 석사 학위 논문.
- 이규원. 2004. “인천경제자유구역 투자 활성화 방안에 대한 연구.” 인천대학교 국제경영대학원 석사학위논문.
- 이규학. 2004. “인천경제자유구역의 물류기반 활성화방안에 관한 연구.” 인천대학교 경영대학원 석사 학위 논문.
- 이근. 1999. “아시아 금융위기와 신국제금융질서의 향방.” 『신아세아』 제6권 제3호.
- 이동현. 1999. “세계경제체제의 재편과 그 성격에 관한 연구: Globalization과 제3세계 경제위기를 중심으로.” 영남대학교 박사 학위 논문.
- 이종수. 2003. “제주국제자유도시 개발과 정책현안.” 『국토』 제263호.
- 이환규. 2004. “경제자유구역의 물류비즈니스 거점화 방안에 관한 연구: 인천경제자유구역 중심으로.” 연세대학교 경제대학원 석사 학위 논문.

- 장병권. 2004. “복합관광레저도시의 개발방안.” 한국문화관광정책연구원 개원2주년 심포지움. 서울. 12월.
- 정영태. 1997. “세계화와 국민국의 역할: 기존 연구에 대한 비판적 고찰.” 한국정치학회 연례학술대회.
- 정진영. 1997. “자본의 국제적 유동성, 국가의 자율성, 국제협력: 세계금융의 정치경제에 관한 한 시론.” 『국제정치논총』 Vol. 30.
- 정진영. 1998. “세계화와 신자유주의: 초국적 지배이데올로기인가, 국가-시장관계의 재조정인가?.” 『동국대사회과학연구』 제6호.
- 좌승희. 2003. “제주국제자유도시의 평가와 발전방안.” 우리 나라의 경제특별구 평가 및 발전전략 학술세미나. 제주. 2월.
- 최훈규. 2002. “국제자유도시의 한국적 발전전략에 관한 연구: 제주국제자유도시를 중심으로.” 건국대 대학원 석사 학위 논문.
- 한석지. 2005. “한국의 지방정치와 지역개발정책에 관한 연구: 제주도개발특별법과 제주국제자유도시를 중심으로.” 건국대학교 박사 학위 논문.

3) 기타

- 건설교통부. 2005. “2005年度 濟州國際自由都市 推進에 관한 年次報告書.”
- 경제자유구역기획단. http://www.fez.go.kr/n_html/index.php
- 광양만권 경제자유구역청. <http://www.gfez.go.kr/korean/index.html>
- 대한민국정부. 2006. “제4차 국토종합계획 수정계획.”
- 동북아경제중심추진위원회. 2003a. “참여정부의 국정비전-동북아 경제중심의 비전과 과제.”
- 동북아경제중심추진위원회. 2003b. “동북아 물류중심 추진 로드맵 7대 추진과제.”
- 부산진해 경제자유구역청. <http://www.bjfez.go.kr>
- 산업자원부. 2006. “올해 對中수출, 700억불 넘어설 듯.” 보도자료.
- 세계평화의섬 제주. <http://www.peace.jeju.kr>
- 이경제. 2002. “경제자유구역의 전개 방향.”
- 인천광역시. 2003. 『주요외국 물류 및 투자환경조사 출장결과보고』 .
- 인천 경제자유구역청. <http://www.ifez.go.kr>

장세훈. 2002. “국제자유도시 개발의 현황과 향후 발전 방향.” 『입법정보』 제 36호.

재정경제부. 2003. “동북아 비즈니스 중심국가 실현방안(정부시안).”

재정경제부. 2004. “한국의 경제자유구역.”

재정경제부 경제자유구역기획단. 2004a. “경제자유구역내 외자유치의 활성화를 위한 투자인센티브의 실효성 분석과 대응방안.”

재정경제부 경제자유구역기획단. 2004b. “경제자유구역청의 효율적 운영방안에 관한 연구.”

재정경제부. 2005. “경제자유구역 운영현황과 개선 방안: 특별지방자치단체 제도 설명.”

제주국제자유도시. <http://freecity.jeju.go.kr>

제주국제자유도시개발센터 <http://www.jdcenter.com/contents/index.php>

제주국제자유도시추진기획. 2001. “제주국제자유도시 基本計劃.”

제주도. 2000a. 『국제자유도시추진 사례집』 .

제주도. 2000b. 『새천년 한국의 세계화와 제주도의 역할』 .

제주도. 2000c. 『제주도 국제자유도시 개발 타당성 조사 및 기본계획』 .

제주도. 2001. 『제 2차 제주도종합개발계획(안)』 .

제주도. 2002. 『제주국제자유도시종합계획(안)』 .

제주도. 2003. 『제주국제자유도시종합계획(2002-2011)』 .

제주도. 2006. 『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』 .

제주발전연구원. 2000. 『제주형‘평화의 섬’ 모형 정립과 실천 방안』 .

제주발전연구원. 2002. 『제주국제자유도시 외국어 서비스 강화에 따른 국어와 제주방언 보존방안 연구』 .

제주발전연구원. 2003. 『제주도 주요정책 도민의견조사』 .

제주발전연구원. 2004a. 『제주특별자치도 기본방향 및 실천전략(안)』 .

제주발전연구원. 2004b. 『제주국제자유도시 추진과정상의 갈등해소 방안 연구』 .

제주발전연구원. 2005a. 『특별자치도 기본구상에 따른 투자유치제도 개선방안 연구』 .

제주발전연구원. 2005b. 『제주평화의 섬 지정에 따른 후속전략 및 평화시민운동에 관한 연구』 .

제주발전연구원 · 한국채권연구원. 2006. 『제주금융센터 추진방안에 관한 연구』 .

제주특별자치도. 2006. 『제주국제자유도시종합계획 보완계획(안)』 .

한국은행 제주본부. 2005. 『濟州經濟의 成長을 위한 會議産業 育成方案』 .

『제민일보』 . 2006년 8월 7일. 2006년 9월 3일. 2006년 9월 20일. 2006. 11월 8일.
『제주의 소리』 . 2006년 6월 28일. 2006년 8월 28일. 2006년 10월 26일. 2006년 11월 23일.
『한라일보』 . 2004년 1월 29일. 2005년. 4월 22일. 2005년 8월 11일. 2006년 4월 14일.

2. 국외문헌

1) 저서

Porter, Michael E. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press.

Reinicke, Wolfgang H. 1998. *Global Public Policy: Governing without Government?*. Washington, D.C.; Brookings Institution Press.

Robertson, Roland. 1992. *Globalization: Social Theory and Global Culture*. London: Sage.

Ruigrok, W. & Bob van Tulder. 1995. *The Logic of International Restructuring*. London: Routledge.

2) 논문

Khondker, Habibul Haque. 2000. "Globalization: Against Reductionism and Linearity." *Development and Society* Vol. 29, No. 1.

Weiping Wu. 1999. "Pioneering Economic Reform in China's Special Economic Zones: The Promotion of Foreign Investment and Technology Transfer in Shenzhen 1."

Xue Sang. 1998. "Another Special Economic Zone in China - An Analysis of the Special Regulations and Policy for Shanghai's Pudong New Are." *14 Nw J. Int'l L. & Bus.* 130, 132.

3) 기타

China Association of Development Zones. <http://www.cadz.org.cn/en>

China Internet Information Center. <http://www.china.org.cn>.

IDA Ireland. “ANNUAL REPORT 2002”

IDA IRELAND. “Ireland, knowledge is in our nature.”

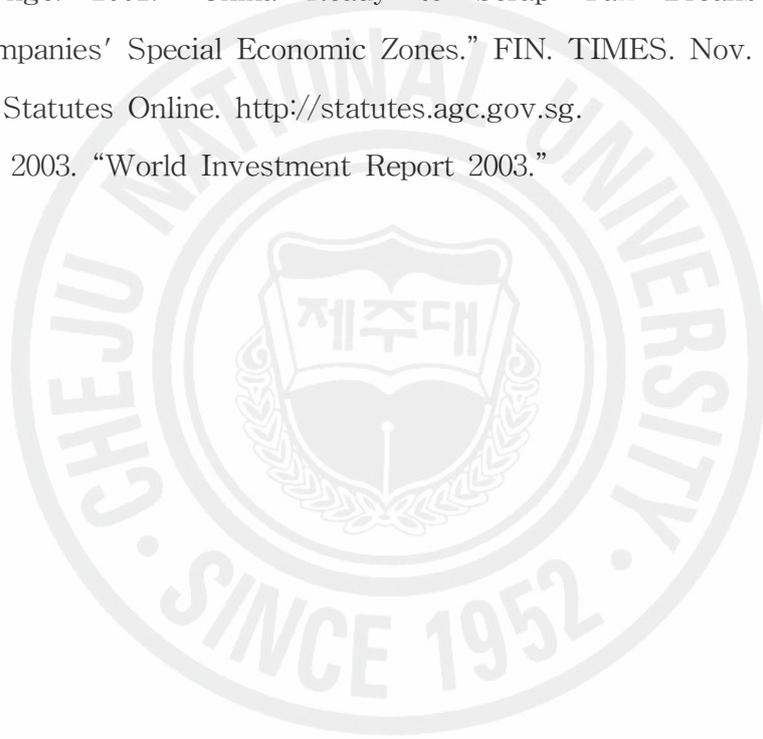
IDA Ireland. <http://www.idaireland.com/home/index.asp>.

Invest in china. <http://www.fdi.gov.cn/main/indexen.htm>

James Kynge. 2001. “China Ready to Scrap Tax Breaks for Foreign Companies’ Special Economic Zones.” FIN. TIMES. Nov. 13.

Singapore Statutes Online. <http://statutes.agc.gov.sg>.

UNCTAD. 2003. “World Investment Report 2003.”



ABSTRACT

As part of the strategies to challenge such environmental changes as the huge flow of globalization and paradigm transition toward localization, Jeju Island has forwarded the project of Jeju Free International City since 2002. Although it's been five years since the basic plan was set, there have appeared apparent limitations with the progress due to the poor institutional foundation, government support and self-administration capability. Furthermore, it has weaker competitive edge in terms of taxes, prices, and accessibility compared to other major cities of East Asia. Its comparative advantage doesn't match that of the free economic zones, corporate cities, and special districts of Korea. In particular, the project of Jeju Free International City has close relations with the appointment of 'free economic zones' planned for major cities of Korea in respect to the government's plan to establish the business core of Northeast Asia in the nation.

Recognizing that Jeju Free International City couldn't obtain a better ground for competition with the current static perspective, this study focused on the international, local, and domestic changes. It aimed to search for the differentiated and creative strategies of comparative advantage to carry out the project successfully by reconsidering its directions.

Chapter 2 reviewed the general contents of globalization and pointed out the problems and limitations with the project based on the progress process of the project, which was chosen for strategic reasons in globalization, and the changes to and the current situation of the conditions of Korean and Jeju since the starting point. Chapter 3 examined the conceptual characteristics of a free economic zone and the cases of free economic zones home and abroad in analytic ways. Chapter 4 compared the free

economic zones home and abroad with Jeju Free International City and investigated the implications for the province. It also suggested the tasks designed to carry out the project successfully. Chapter 5 used the results so far to review the developmental directions of the province. The realistic alternatives of the directions were examined by comparing and reviewing the arguments about two models that were the complex and simple type.

The results indicated that Jeju's strategies of comparative advantage to survive the competitions with the free economic zones home and abroad included upgrading its clean images based on its clean natural environment, which is the biggest strength of Jeju, reinforcing its industrial competitive edge in connection with the core industries, and developing them into new sources of income. In other words, the realistic alternative is to set the developmental direction towards the "tourism-, recreation-, and business-oriented international free city" that fits the reality of Jeju and differentiates the province from its rivals by integrating the concept of an international free city with complex functions into that of a simple recreation and tourism city.