

제주국제자유도시 투자유치제도의 바람직한 발전방향에 관한 연구*

정수연**

< 목 차 >

- | | |
|----------------------------------|---------------------------------|
| I. 서론 | IV. 국제자유도시 성공을 위한 투자유치 개선
방향 |
| II. 제주국제자유도시와 외국인직접투자(FDI) | V. 결론 |
| III. 투자유치정책에 대한 도민 신뢰도 저하의
원인 | <참고문헌> |

< 국문 초록 >

1998년 제주국제자유도시 개발방침을 발표한 이래 15년이 지났으며, 제주국제자유도시 특별법이 만들어진 2002년부터 2005년까지 1단계, 2006년부터 2011년까지 1단계보완계획이 실시되었고, 2012년부터 현재까지는 2단계계획이 실시중이다.

그동안 제주의 변화는 주목할만하며, 제주국제자유도시의 발전국면 전환 임계점이 가까워졌음을 알리고 있다. 그러나 최근 제주국제자유도시의 완성을 위한 투자유치 가속화 필요성이 증대됨에도 불구하고, 도민들의 투자유치정책에 대한 신뢰도 저하로 논란이 계속 발생하고 있다. 따라서 현시점에서 투자유치정책의 개선방향으로 첫째, 제주기업과 연

* 본 논문은 2013년 6월 15일 한국부동산분석학회 전반기 학술대회에서 발표된 “제주국제자유도시 투자유치제도의 발전방향”을 일부 수정보완한 것임을 밝혀둔다.

** 제주대학교 경제학과 부교수

계생산활동기업에 대한 투자유치인센티브 차별화, 둘째, 제주기업과 유치기업간 네트워크 활동 지원, 셋째, 유치타켓 기업의 설정을 통한 동종기업들의 셋트 유치, 넷째, 투자유치를 위한 전문가 네트워크들의 활용, 다섯째, 투자유치업종 다변화를 위한 장기적 준비, 여섯째, 부실사업장에 대한 관리와 규제, 일곱째 투자자본과 지역주민 네트워크 시스템 마련, 여덟째, 생산적 자본 유치를 제안한다.

핵심어: 제주국제자유도시, 투자유치정책, 외국인투자유치

I. 서 론

1998년 김대중 대통령이 제주국제자유도시 개발방침을 발표한 이래로 15년이 지났다. 제주국제자유도시개발은 제주국제자유도시특별법이 만들어진 2002년부터 2005년까지 1단계, 2006년부터 2011년까지 1단계보완계획이 실시되었고, 2012년부터 현재까지는 2단계계획이 실시중이다. 그간 제주도는 많은 변화와 발전이 있었고, 제주국제자유도시의 가시적 성과에 대한 논의도 활발했다.

최근 제주의 변화는 주목할만 하다. 관광객 천만명을 달성한 것 외에도 2010년을 전후해서는 서울의 부동산시장과 경기가 심각한 침체에 빠져든 것에 비하여, 제주도의 부동산시장과 관광경기는 활황세로 대비되었다. 2013년 들어 제주첨단과학기술단지의 분양 100%달성은 제주국제자유도시의 발전국면 전환임계점이 가까워졌음을 알리고 있다.

이에 제주국제자유도시의 비전을 재검토하고, 제주경제성장가속화에 기여할 수 있도록 새로운 기조와 비전을 제안할 시점이 도래하였다. 1998년 처음 제안되었던 제주국제자유도시가 명실상부하게 사람, 자본, 상품의 이동이 자유로운 글로벌거점으로서의 역할을 하기 위해서는, 투자유치가 가장 큰 중요요소이지만, 그러한 물리적 기저 외에도 핵심적으로 요구되는 것은 제주도민들의 자발적 협력이다.

그러나 최근 제주국제자유도시의 완성을 위한 투자유치 가속화 필요성이 증대됨에도 불구하고, 도민들의 투자유치정책에 대한 신뢰도 저하로 논란이 계속 발생하고 있다. 현

시점에서 투자유치정책 신뢰도제고를 혁신적으로 하지 않으면, 향후 제주국제자유도시의 완성에 큰 걸림돌이 될 수 있다. 소모적 논란이 지속되면, 투자유치가속화에 사용되어야 할 노력과 자원들이 그 논란을 진정시키는데에 투입되어, 제주도의 사회적 비용으로 작용할 것이기 때문이다.

따라서, 현 시점에서 외국인 투자유치 정책기조를 재검토하고, 도민들의 투자유치정책 신뢰도를 제고시켜, 제주국제자유도시 완성을 위한 제주도 전체의 역량을 재 집결시킬 필요성이 있다. 이를 위해, 우선 첫째, 제주국제자유도시의 비전을 재설정하고, 둘째, 투자유치에 대한 도민들의 신뢰도저하의 원인을 살펴보고, 그 대책을 수립하며, 셋째, 투자유치 방향을 재검토하여 향후 발전적 방향으로 제주국제자유도시발전을 위한 논의를 활성화시키고자한다.

Ⅱ. 제주국제자유도시와 외국인직접투자(FDI)

1. 외국인투자유치를 위한 세계적 경쟁

현재, 국내외적으로 투자자본을 유치하기 위한 노력들이 각 지자체별로 경쟁적으로 추진되고 있다. 특히 1990년대 이후로는 세계각국이 투자유치에 국가의 명운을 걸고 있다. 이지석(2004)의 연구에 의하면, “영국과 프랑스는 Hooper Corporation을 유치하기 위하여 경쟁하였고, 투자인센티브의 경쟁적 제안결과 영국이 유치하였다. 그 결과 프랑스는 600개의 일자리가 감소하였고, 영국은 400개일자리가 창출되었다”. (이지석, 2004, p.27)

외국뿐 아니라 국내지방자치단체간의 경쟁도 치열하다. 현재 국내에는 각지방자치단체 거의 모두가 투자자유지역, 산업단지, 자유무역지구등을 가지고 있으며 경쟁적으로 외국자본을 유치하고 있다.

외국인직접투자(FDI:Foregin Direct Investment)에 세계각국, 그리고 우리나라 각 지자체가 사활을 거는 이유는 무엇일까? 김경환(2003, p. 45)에 의하면, 외국인직접투자는 다음과 같은 효과가 있다.

- 생산 및 고용창출
- 기술력확충
- 산업구조 조정촉진
- 지역경제활성화
- 수출증대
- 안정적인 외환확보
- 대외국가신인도 제고

즉, 외국인직접투자는 한 국가의 경제성장에 동력이 되는데, 세계각국의 역사적 경험들이 이를 증거하고 있다. 최근에는 기업유치이외에 외국자본유치의 또 다른형태로, 부동산 투자이민제도를 우리나라 각 지자체에서 시행하고 있다. 투자이민제도는 우리나라에서 처음 시행한 것이 아니라, 미국, 싱가포르, 캐나다 등 많은 국가에서 오래전부터 시행해 온 제도이다. 다음의 <표 1>에서 보는 바와 같이, 2008년부터 2012년 기간 동안 미국투자 이민에 있어 가장 많은 투자이민자소속국가는 1위가 중국이었고, 2위가 한국이었다.

<표 1> 2008 ~ 2012 미국 투자이민자 수 및 주요국

출신국가	2008	2009	2010	2011	2012
중국(본토)	360	1,979	772	2,408	6,124
한국	693	873	295	254	447
영국	115	324	135	57	N/A
중국(대만)	47	170	94	122	148
캐나다	24	85	N/A	N/A	N/A
기타	240	787	572	505	731
합계	1,443	4,218	1,885	3,463	7,641

출처: US State Department & The Association to Invest In the USA, 유선종 외(2012),

투자이민제도개선방안연구, 기획재정부 용역보고서, p.18에서 재인용

주석: 기간은 해당년 7월부터 익년 6월까지임

투자이민제도가 지역경제에 가져오는 활성화효과에 주목하여, 세계각국뿐 아니라 우리나라 각 지방자치단체도 이를 앞다투어 도입하고 있으나(표 2참조), 국내에서 이 제도가 성공적으로 진행중인 지역은 제주가 유일하다.

〈표 2〉 국내 부동산투자이민제도 지역별 도입현황

구분	제주도	강원도 평창	전남 여수	인천 영종도
시행일	2010.2.1	2011.2.14	2011.8.19	2011.11.1
투자 지역	제주특별자치도	강원도 평창군 대관령면 용산리·수하리	전라남도 여수시 경호동 대경도	인천광역시 중구 운북동, 운서동
투자 대상	도지사가 승인해 개발한 부동산 중 (제주도특별자치도 법제229조)	도지사가 승인한 대관령알펜시아관광단지 내 부동산 중(관광진흥법 제 52조)	국토부장관이 지정·고시한 여수경도 해양관광단지 내 부동산 중(여수세계박람회지원특별 법제33조)	지경부장관이 지정·승인한 운북복합레저단지, 영종하늘도시1-②단계내 부동산 중
	휴양콘도, 리조트, 펜션, 별장 등 휴양목적 체류시설	휴양 콘도미니엄(빌라), 별장 등 휴양목적 체류시설	휴양 콘도미니엄, 펜션, 별장 등 휴양목적 체류시설	휴양 콘도미니엄, 펜션, 별장 등 휴양목적 체류시설
투자 금액	미화 50만불 또는 한화 5억원	미화 100만불 또는 한화 10억원	미화 50만불 또는 한화 5억원	미화 100만불 또는 한화 10억원

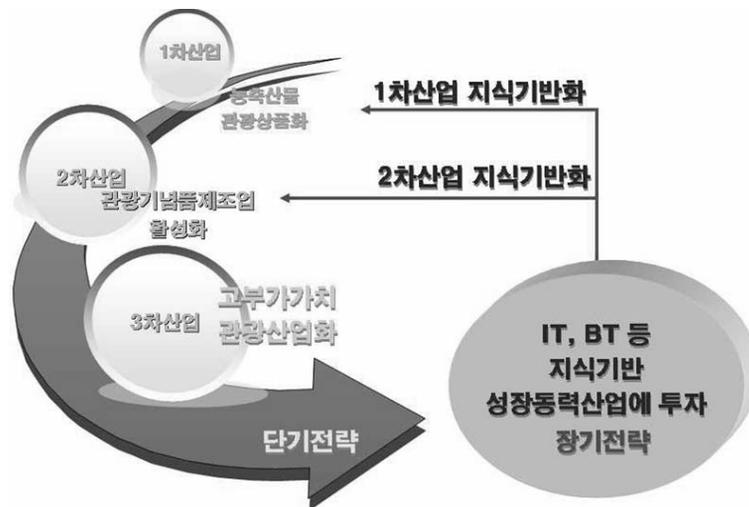
출처: 인천경제자유구역청(유선종 외(2012), 투자이민제도개선방안연구, 기획재정부 용역보고서, p.18에서 재인용)

인천, 평창, 여수 등 다른 지자체들은 투자이민영주권제도가 활성화되고 있는 제주의 성공요인을 분석하고 있으며, 최근에는 부산도 영주권이민제도의 도입을 선포하였다.¹⁾

1) 부동산투자이민제는 법무부장관이 고시한 지역의 휴양시설에 기준금액 이상을투자한 자에게 자유로운 경제활동이 가능한 거주(F-2)자격 부여하고, 5년 후 국내영주(F-5)자격을 부여하는 제도이다. 2013. 4월말 현재, 부동산투자이민제 적용대상지역은 제주도, 강원 평창, 인천영종지구, 여수 경도지구이다. 2012년 이후 1년여 동안 부산시와 지역국회의원(김도읍의원)의 각고의 공동노력 끝에 법무부로부터 부산시에 위치한 해운대관광리조트와 동부산관광단지 개발사업에 대하여 2013년 5월 20일자로 부동산투자이민제 적용 대상 지역 지정을 이끌어 내었다.(한국일보 2013.5.13일자)

2. 투자유치가 제주경제에 미치는 효과

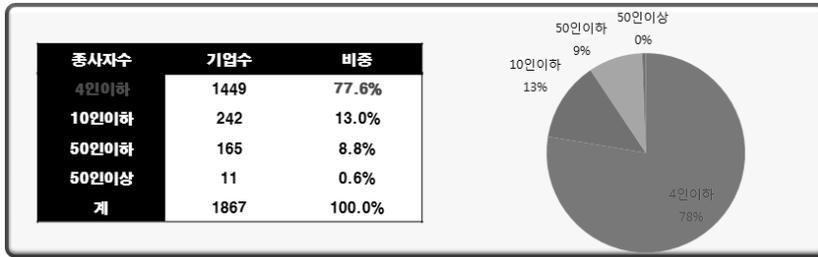
정수연(2009)은 제주경제의 발전을 위한 장기전략을 제안하면서, 1차산업과 2차산업 그리고 3차산업의 지식기반화를 제안한 바 있다(다음의 그림1 참조). 특히 제주도의 강점인 관광산업을 고부가가치화하여, 그로부터 생성되는 재원으로 제주도의 IT, BT기업에 투자할 것을 제안하였다.



정수연(2009), 신정부 광역경제권형성과제주경제의 대응방안, p.15

〈그림 1〉 제주경제성장을 위한 장기비전

그러나 이는 장기적인 비전일 뿐, 2013년 현재 제주도의 경제현황은 제주도만의 자력으로 성장하기에는 한계를 가지고 있다. 제주도는 전국 GRDP중 차지비중이 1%에 불과하고, 전체제주경제 산업구조에서 제조업이 차지하는 비중도 3%에 불과하다. 또한 다음 그림2에서 보는 바와 같이, 제조업에 속하는 제주기업들의 규모 또한 4인이하 종사자규모가 전체 기업들의 77.6%에 달할 정도로, 매우 영세한 실정이다.



자료: 통계청, 사업체기초통계, 2011

〈그림 2〉 제주도 제조업 기업들의 종사자 규모 분포

이러한 열악한 환경 속에서 제주도가 성장을 위해 선택할 수 있는 방법은 오로지 투자유치뿐이다. 국내외자본의 투자유치를 통해, 재원을 조달하고, 지역기업의 성장을 견인하고, 지역내 고용을 창출하는 것이 재원이 부족한 제주경제가 선택할 수 있는 유일한 방법인 것이다(다음의 그림 3참조).



〈그림 3〉 투자유치를 통한 제주경제의 성장

이러한 현실은 2013년 현재 새삼스럽게 각인된 것이 아니라, 제주도내외적으로 이미 인정되고 있었고, 그 때문에 과거 제주국제자유도시의 모델로서 홍콩과 싱가포르를 상정한 것이다. 홍콩과 싱가포르는 현재 세계적으로 유명한 글로벌허브도시이다. 제주도가 과연 그와 같은 글로벌허브도시가 될 수 있겠는가라는 회의적 시각 때문에 싱가포르모델을 포기하자는 의견도 있었다.

그런데 과거 제주국제자유도시가 싱가포르에 대하여 주목한 바는 그 창대한 결과인 “글로벌허브도시”보다도, 미약한 시작이었던 “싱가포르와 홍콩의 출발”에 있었다. 자원이

부족하고, 영세했던 경제규모였던 싱가포르는 적극적인 투자유치로 현재에 도달하였다. 즉, 제주국제자유도시는 왜 싱가포르를 모델로 삼았었는가? 부족한 자원과 재원으로 국제허브도시를 달성하였기 때문인 것이다.

싱가포르는 1965년 독립당시 제조업기반이 전무한 상태에서 외국인직접투자에 의존하여 개발을 시작하였고, 1998년에는 지식기반산업의 세계허브화 전략(industry 21)을 추진하여 오늘에 이르렀다. 홍콩은 비즈니스 중심지화 전략으로 역시 외국인투자유치를 통해 발전하였고, 아일랜드는 1958년부터 외자유치를 시작하여, 1990년에는 외국자본의존도 개선을 내용으로하는 외국인투자정책개선과 국내산업육성정책 개선을 하였으며, 이후 유럽의 실리콘밸리로 자리잡았다.

3. 제주국제자유도시개발계획과 제주도의 FDI성과

우리나라도 이러한 효과에 주목하여 외자유치에 힘을 기울여왔다. 1960년대에는 외자 도입촉진법을 시작으로, 1980년에는 외국인직접투자정책을 펼쳤지만 이때까지는 규제와 관리라는 소극적 투자유치행태를 보였다(다음의 그림4참조)

(단위: 백만달러)



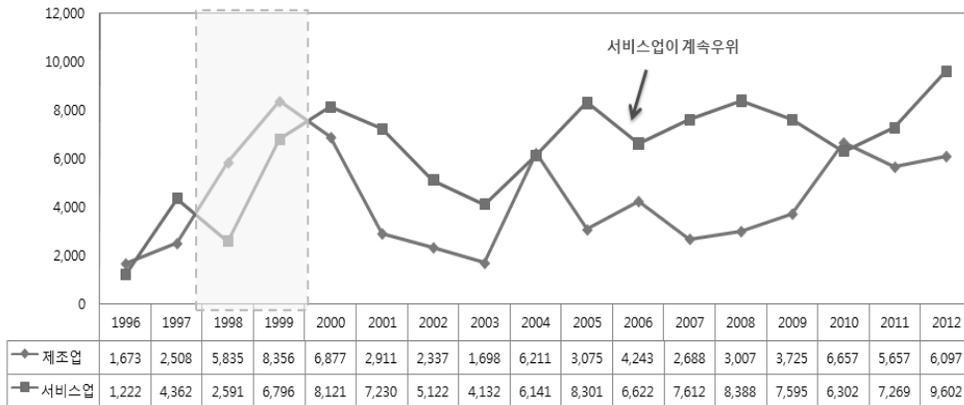
출처: 지식경제부 통계포털, 외국인직접투자 추이 데이터를 이지석(2004), p.218을 참조하여 재구성

〈그림 4〉 우리나라 외국인투자 정책의 변화와 외국인직접투자 신고액 추이

그러나 1997년부터 2001년까지 IMF의 시기에는 외환보유고를 높일 목적으로 외국인 직접투자에 대해 적극적인 정책을 펼쳤다. 특히 2001년말 IMF에서 벗어나면서부터는 이러한 적극성이 감소하여 외국인직접투자 또한 감소하였는데, 당시 정부는 이러한 현상에 위기감을 느끼고 외국인투자촉진법을 2003년에 개정하여 현금으로 인센티브를 제공할 수 있도록 법을 개정하였다.

우리나라의 외국인직접투자는 2000년 이래로 제조업보다는 서비스업에 더 많은 투자가 이루어져왔다. 즉, 제조업에 투자를 유치하고자 하여도, 외국자본에게 있어 한국은 그렇게 매력적인 투자처가 되지 못하고 있다. 다음의 그림5에서 보는 바와 같이, 외국인직접투자통계를 보면, 거의 모든 기간동안 서비스업이 우위를 보이고 있다.

(단위: 백만달러)

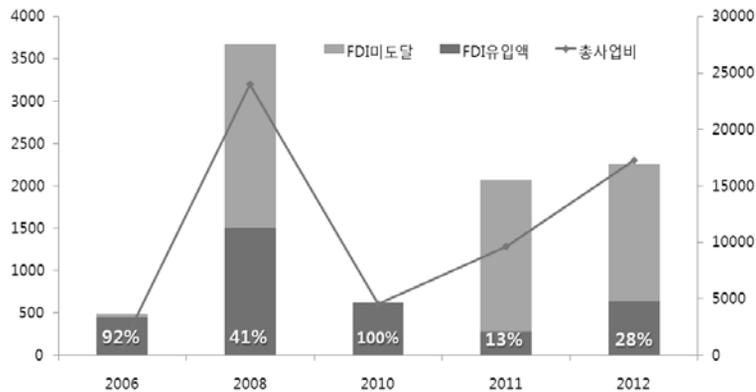


출처 : E-나라지표, 외국인직접투자동향(신고기준)

〈그림 5〉 외국인직접투자의 제조업과 서비스업 추이

한국이 외국자본에 그렇게 매력적이지 못한 투자처인 것처럼, 대한민국 GRDP의 1%에 불과한 제주도역시 외국자본에게 매력적인 투자처이기 어렵고, 그에 따라 투자유치에 어려움을 겪을 수 밖에 없다. 다음그림6은 제주도에 2006년부터 투자된 외국인직접투자액을 신고기준액과 도달기준액으로 구분하여 도시한 그래프이다. 이 그림에서 보는 바와 같이, 외국인직접투자(FDI)신고액중 도달액은 2006년에는 92%, 2008년에는 41%,

2010년 100%, 2011년에는 13%, 2012년에는 28%를 차지하였다. 제주도의 외국인직접 투자 신고액 중 도달금액의 비중이 지나치게 낮다는 지적이 있어왔지만, 타 지자체에 비하여 제주도는 제조업이 아닌 관광산업, 특히 관광개발사업이 많았다는 점에서 직접적 비교는 어렵다.²⁾



〈그림 6〉 제주도 외국인 투자유치 신고액과 도달액의 변화추이

〈표 3〉 제주도 외국인 투자유치 신고액과 도달액의 변화추이(단위: 억원)

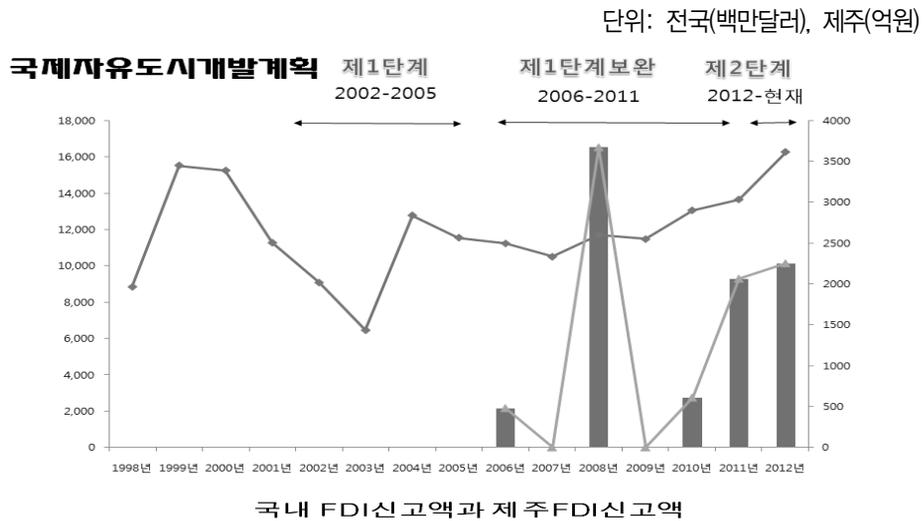
연도	FDI유입액	FDI신고액	총사업비	신고대유입비율
2006	443	481	794	92%
2008	1499	3671	23992	41%
2010	609	609	4500	100%
2011	276	2065	9610	13%
2012	636	2252	17237	28%

제주국제자유도시 개발계획과 그에 따른 외국인직접투자의 추이를 보기위해 다음의 그림7을 참조하자. 다음의 그림7은 전국단위 외국인직접투자신고액을 선그래프로, 그리고 제주의 외국인직접투자신고액을 막대그래프로 나타낸 것이다.³⁾

2) 이를 비교하기 위해서는 각 지방자치단체별로, 제조업과 관광산업 최소한 한국표준산업분류의 중분류기준으로 외국인직접투자 신고액과 도달액의 통계가 필요하지만, 이 자료의 취득은 어려운 상태이다.

3) 그래프의 왼쪽 종축은 전국단위 외국인직접투자액(단위: 백만달러)을 나타내고, 그래프의 오른쪽 종축은 제주의 외국인직접투자액(단위: 억원)을 나타낸다.

이 그래프는 제주국제자유도시의 추진과 성과를 한눈에 볼수 있도록 해주고 있다. 우선, 제주국제자유도시 개발계획 1단계(2002-2005)를 살펴보면, 투자유치가 전무하다는 것을 알 수 있다. 이 때문에 제주도는 기존의 개발계획을 전면적으로 재검토하였고, 투자매력이 낮다는 점을 인식하여, 2006년 1단계 보완계획을 발표하였다. 그리고, 그 결과, 2006년과 2008년 투자유치가 이루어졌고, 2010년부터는 매년 투자유치신고액이 증가하기에 이르렀다.



〈그림 7〉 국내 FDI 신고액과 제주 FDI 신고액의 변화추이

제주도의 투자유치성과는 제주도가 전국 GRDP의 1%규모에 불과하다는점, 그리고 섬이라는 지리적 위치 때문에 기업들이 선호하기 어려운 입지라는 점을 고려해볼 때는 매우 괄목할만한 성과이다. 특히, 위의 그림 7의 그래프에서 보는 것처럼, 국제자유도시개발 제1단계였던 2002년부터 2005년사이, 투자유치가 전무하였다는 것을 상기해보면, 현재까지의 투자유치는 기적에 가깝다고도 할 수 있다.

그러나 2013년 현재, 제주도내에서는 투자유치에 대한 회의론, 비판론, 외국인자본의 유입에 대한 우려가 국제자유도시개발에 제동을 걸고 있는 상태이다. 대한민국전체는 외국인자본투자유치를 위해, Invest Korea를 외치고 있으나, 제주도 내에서는 Invest Jeju에 대한 회의론이 대두되고 있는 것이다.

Invest Korea, Invest Jeju?

투자유치없이 발전하기 어려운 제주도의 경제적 여건에도 불구하고, 민관이 합심하 기보다는 대립적인 논쟁이 발생하고 있다. 본 연구에서는 이러한 논쟁이 제주국제자유 도시의 발전적 도약을 위해 필연적으로 발생하는 비판의 한 유형이라고 보고, 이러한 비판이 대두되게 된 원인을 살펴보고자 한다.

투자유치를 경제발전으로 성공적으로 지속하고 있는 국가들 대부분이, 지역주민들의 반기업정서를 경험한 적 있으며, 외투자본에 대한 인센티브를 지역기업에 대한 역차별로 간주하는 지역주민들의 반발에 직면한 바 있다. 투자유치의 성공을 경험한 후 그것을 지속가능한 발전으로 연결시킨 국가들은 그 위기를 도약의 계기로 삼았고, 투자유치기조를 재설정하고, 신속한 정책개입을 실시하였다. 이제, 제주도의 양적성장에서 질적성장으로 의 전환단계에 있는 현재, 이러한 건전한 비판들이 한데 모여 제주국제자유도시의 재도약의 발판이 되어야 한다.

Ⅲ. 투자유치정책에 대한 도민 신뢰도 저하의 원인

본 절에서는 투자유치정책에 대한 도민신뢰도저하의 원인을 살펴보고 이러한 정책신뢰도를 제고시키고 제주국제자유도시의 도약의 기회로 삼을 방안을 찾고자 한다.

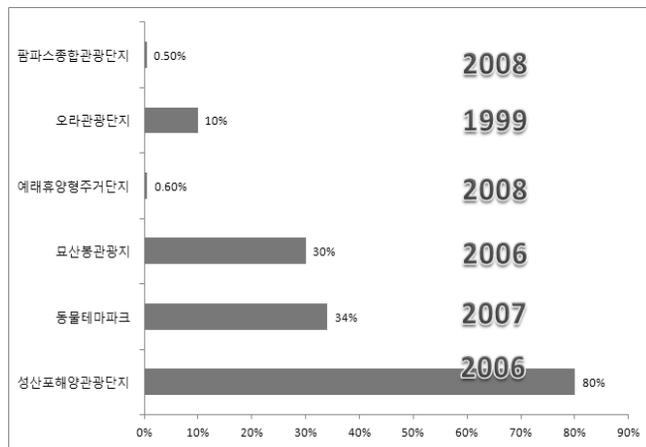
현재 국제자유도시개발에 대한 제주도민의 신뢰도저하의 원인으로는 다음과 같은 원인을 들 수 있다.

1. 기존개발사업들의부진

국제자유도시 1단계기간동안 유치한 관광개발사업들의 부진은 현재 도민의 투자유치

정책실패도 저하의 가장 큰 원인으로 작용하고 있다. 1단계기간 중 국제자유도시의 성공적 추진을 위하여 적극적인 투자유치정책을 펼쳤으나, 시행착오로 인하여, 투자유치후 사후관리제도가 도입되지 않았기 때문이다.

다음의 <그림 8>에서 보는 바와 같이, 투자유치이후 실제 가시적인 완공을 보이지 못하는 개발사업들이 나타남으로서 도민들의 투자유치정책 신뢰도를 저하시키고 있다.



<그림 8> 투자유치개발사업들의 유치연도와 진행공정율

1999년도에 유치된 오라관광단지가 대표적인 사업으로, 유치후 14년이 지나도록, 전체 공정율 10%에서 사업이 중단되었으며, 사업시행자는 4회나 변경되었다. 가장 최근, 즉 2012년에는 성산포해양단지에 사업장을 불하받은 시행사 보광이 전체면적의 5.8%에 해당하는 사업부지 37,829m²을 외국인 투자자에게 매각함으로써 도민여론은 더욱 악화되었다⁴⁾.

이러한 현상들이 시사하는 바는, 투자유치는 유치로 끝나는 것이 아니라, 사후관리가 더욱 중요하고, 투자유치 후 발생할 수 있는 모든 리스크들을 감안하여 제도적 장치들을 만들어가야 한다는 것이다.

4) 특히 성산포지역은 지역주민들의 오랜 생활터전으로, 역사와 애환이 깃든 장소로서, 제주도의 발전을 위하여 도민들이 사업장의 입지를 동의한 것임에도, 투자자본이 이를 외국자본에게 매각함으로써 도민정서에 심각한 반감을 유발하고 있다.

2. 투자자본의 도민네트워킹 시스템부재

세계적으로 성공한 자유무역지구, 경제자유구역들의 특징 중 하나는 지역주민들과 투자자본의 네트워킹 시스템의 존재이다. 유치된 투자자본은 지역주민들과 상호교류하고, 지역주민들은 유치된 투자자본을 파트너로 인정하고 상호 시너지효과를 발휘해야만, 진정한 투자유치효과의 극대화를 누릴 수 있다.

그러나 현재 제주도에 투자된 투자자본들은 지역주민들과의 네트워킹 시스템을 제대로 만들어가지 못하고 있다. 이는 제주도민들도 마찬가지로, 유치된 투자자본들에 대해 금전적 보상을 요구하거나, 지역주민들의 취업을 강제하는 행태가 나타나고 있다. 지역주민들에 대한 금전적 보상은 단기적으로는 효과가 있을 수 있지만, 장기적으로는 오히려 해악을 끼친다. 지역주민들의 과도한 금전적 보상요구와, 훈련되지 않은 미숙련노동력의 취업을 요구한 결과는 결국, 여타 잠재적인 투자자본들의 제주도투자기피를 불러일으킬 수 있다. 또한 나아가, 투자자본이 지역주민들에 대한 취업을 제공하더라도 미숙련노동력에 대해 제대로된 일자리를 제공할 수 없어 일용직으로 직업이 제한됨으로서 오히려 지역주민들의 반감만 야기하게 된다.

투자자본과 지역주민들의 제대로된 상생의 네트워킹 시스템은 외국사례를 참조하여, “자연스러운 커뮤니티의 형성”, “지역주민들을 위한 도서관내 문화프로그램운영”, “지역아동을 위한 보육시스템개선참여” 등 무형적이면서 소프트웨어적인 형태여야 한다. 이를 통해 지역주민들과 투자자본과의 자연스러운 공존 생태계가 마련되고, 투자자본은 지역정서에 동화될 수 있다. 또한 지역주민들의 삶에 투자자본이 결합됨으로서 제주도민들은 투자자본을 상생의 파트너로 받아들일 수 있게 될 것이다.

3. 실현없는 투자유치성과 과다홍보

MOU, MOA체결사업에 대한 성과를 과다홍보하는 것은 실현이익을 추궁하는 빌미만을 제공할 우려가 있다. MOU나 MOA는 실행강제력이 있는 것이 아님에도 불구하고, 홍보는 되고, 도민들은 실행강제력의 여부에는 관계없이, 미실현되는 것들이 많다고만

인식하는 부작용이 발생하게 된다.

과거 국제자유도시추진의 초기단계에서는 투자유치경험과 전문성의 부족으로 기업의 투자의향이 곧 투자실현으로 인식되어 MOU 및 MOA의 남발이 있었다. 최근에는 투자유치의 경험축적으로 의향만이 아닌 실제계약이후 협약을 하고 있다. 그러나 여전히 도민사회에서는 과거의 기억이 남아있어, 수많은 MOU와 MOA는 무엇이었는지 의구심을 가지게 된다.

이에 대해 도정을 운영하는 정책가는 MOU와 MOA 그 자체가 실행을 의미하는 것이 아니라, 제주도청이 투자유치를 위한 노력을 기울였다는 증거를 의미하는 것이라고 도민들에게 정확하게 설명해야한다. 그리고 투자유치성과를 홍보할 때에는 비교기준이 있어야만, 제주도청의 노력이 폄하되지 않을 수 있다. “타 지자체와 비교하여 일정기간 동안 투자유치노력이 MOU, MOA 몇건으로 가시화 되었음”과 같이 타 지자체와 비교하여 구체성을 가져야만 홍보부작용이 없고, 도청의 노력이 올바르게 평가받을 수 있다.

4. 부실사업장이 양호사업장의 성과를 평가절하

제주특별자치도에는 현재 총 34개 사업장이 존재하며 이 중 완료되어 운영중인 사업장은 12개로, 전체의 34.8%가 투자유치를 실행중이다. 특히 완료사업장 12개소는 투자계획 대비 96.4%의 투자실현율을 보이고 있고, 고용인원도 계획대비 94%로 상당히 양호한 편이다. 그러나 투자유치 미실현 사업장들의 문제만 언론에 부각되면서, 양호사업장들의 성과가 평가절하되고, 제주도청의 노력 또한 평가절하되고 있다. 일부운영 10개소, 공사중지 1개소, 미착공3개소에 대한 규제가 필요한 시점이나 이에 대한 대책이 미수립 상태이다.

도민의 신뢰를 얻기 위해서는 정책운영에 있어 규제와 홍보의 동시실행이 필요하다. 즉, 투자유치 실현율이 양호한 사업장에 대해서는 대대적인 홍보를, 그리고 미실현 부실 사업장에 대해서는 대대적인 규제조치를 마련하고 이를 도민에게 알리는 것이 요구된다. 투자유치건수가 많다는 것은 제주도청이 투자유치에 많은 노력을 기울였다는 것을 의미하며, 투자유치시 미실현기업들이 존재하는 것은 필연적인 현상이고, 이에 대해서는 제주도청이 강력한 규제와 사후조치로 관리하고 있으니 제주도민은 안심해도 된다는 시그널을 제주도사회에 보내야 한다.

또한 타 지자체의 투자유치 미실현율과 실현율을 조사하여, 제주특별자치도의 현재의 투자유치 미실현율이 결코 과다하지 않다는 것을 도민에게 알리는 것이 필요하다.⁵⁾ 일례로, 지식경제부용역으로 2010년 한국산업기술진흥원이 수행한 “새만금지구 투자유치 종합계획 수립연구”의 지역별유치프로젝트 현황조사표(전게서, p.74)에 의하면, 유치프로젝트의 건수에 있어 제주특별자치도가 8건으로 전 지자체들 중 가장 많았다.

〈표 4〉 투자유치 프로젝트 전 지자체중 제주1위 (2010년 기준)

서울 3건, 부산 4건	전북 5건, 전남 2건
인천 3건, 대구 1건	경북 2건, 경남 3건
광주 3건, 울산 1건	강원 3건, 경기 3건
충북 2건, 충남 3건	제주 8건

출처: 지식경제부, 「새만금지구 투자유치 종합계획 수립연구」, 2010, p. 74

이러한 상황은 외부 투자자본들이 제주도에 상당한 관심을 보이고 있다는 것이며, 부동산 및 관광개발에 국한되는 것이 아쉬운 점은 하나, 현재 제주도의 투자유치과정은 상당히 양호한 편이라고 평가할 수 있다. 다만, 이제 투자유치정책에 있어 보다 내실화를 기할 시점이 왔다는 것을 인지할 필요성은 있다.

투자유치의 양적 증가를 경험하고 있는 만큼 이제는 질적변화를 통해 도약의 단계로 진입할 시기가 도래한 것이다. 이러한 점을 각인하고, 유치된 투자자본의 양호자본과 부실자본의 판단기준을 마련하고, 이에 대해 주의, 경고조치들을 단계적으로 마련하는 정책의 높은 단계를 실시할 시점이다.

5. 외자유치금액실행율의 저조

도민신뢰도저하의 또다른 원인으로는 외자유치금액 실행율의 저조현상을 들 수 있다. 도민에게 알려진 대규모개발사업의 외자유치액은 5조6천억원이지만, 실제 외화도착금액은 3520억원으로 격차가 상당하다. 관광개발사업들이 대부분 완성단계까지 많은 시일이

5) 이에 대한 지속적인 자료수집과, 정책리포트의 작성과 배포, 연구가 필요한 시점이다.

소요되기는 하나, 전국평균 투자도착율이 2012년 기준 64%인데에 비해 제주도는 17%에 불과하다는 것은 문제이며, 이는 투자유치성과에 대한 폄하의 빌미가 되고 있다.

투자유치정책에 대한 반감, 그리고 신뢰도가 저하되어 있는 현 상황에서 이러한 외자유치금액실행율의 저조함은 도민들로 하여금 “과다홍보”, “투자유치의 허상”이라는 인식을 갖게 하고 있다. 그러나 제주도가 전국기준으로 볼 때, 경제규모가 전국의 1%에 불과하다는 점을 감안하면, 17%도 상당히 놀라운 성과이다.

역사적으로 4.3사건의 기억속에 있는 제주도민들로서는 투자되는 외부자본들에 대해 본능적인 반감을 가질 수밖에 없으며, 이는 제주도의 역사에 기인한 것이므로 도민의 이러한 피해의식을 인정하고 받아들여야 한다. 따라서 다른 지방자치단체보다 제주도는 보다 세심하고, 종합적인 정책이 필요하다.

저조한 외자유치금액실행율에 대해, 현재 제주도에 투자중인 자본들에게, 투자유치실행계획을 매년 받는 것이 필요하다. 최초 투자당시, 투자유치실행계획과 달리, 현재 이행되지 않고 있는 이유에 대하여 도민설명자료를 제출토록해야한다. 투자자본이 이를 규제 없이 받아들이지 않도록하되, 매년 요청해야, 투자자본들의 투자계획이 어떻게 수정되었는지, 그리고 그 수정계획은 타당한 것인지, 도민들에게 어떻게 설명할 것인지, 제주도 정책운영자가 해답의 열쇠를 가질 수 있다.

6. 중국자본 편중에 대한 우려

부동산투자이민제도의 성공이 타 지자체가 달성하지 못한 성과임에도 불구하고, 중국자본이 주를 이루고 있다는 이유만으로 논란의 대상이 되고 있다. 그러나 현재 세계경제는 중국을 제외하고는 경기침체의 상태이며, 중국의 경제전망도 계속적으로 긍정적이지 않은 상황이다. 즉, 2013년 현재, 세계경제는 침체이고, 넘쳐나는 중국의 위안화가 전세계적으로 투자처를 찾는 이 시점에는 유치자본이 중국자본일색일 수밖에 없다. 왜냐하면, 다른 나라는 투자를 하고자하여도, 세계경제가 불황이기 때문에 전세계의 거의 모든 자본들이 투자를 줄이고 긴축적 경영상태에 있어 불가능한 상황이다. 따라서 중국자본의 편중에 대해, 중국자본의 투자를 받지 않겠다는 것은 현실적으로는 다른 어떤 나라의 투자도 발생하지 않을 것이기 때문에, 투자유치를 포기하겠다는 것과 마찬가지이다.

다만, 중국자본이라 할지라도, 녹지그룹이나 버자야그룹과 같은 세계적으로 건설한 중국자본들에 대해 선별적인 투자를 유치하고, 검증을 통해 도민들을 안심시키는 것이 필요하다. 특히 검증에 있어서는, 제주도 투자를 계획하고 있는 외국인자본에 대하여 “사전 검증”을 공신력 있는 기관의 검증을 받도록 하는 것이 필요하다

실제로, 국민연금관리공단은 외국인자본투자유치과정에서 투자자본의 건전성을 심의하기 위하여, 해당 투자자본에게 DTZ KOREA에 검증을 받고 올 것을 요구한 바 있다. 이에 해당 투자자본은 DTZ KOREA에 용역을 발주하였고, 자사의 건전성에 대해 검증받았다. 국민연금관리공단처럼 제주도가 이러한 시스템을 갖출 경우, 투자자본의 건전성은 외부기관 즉, DTZ KOREA와 같은 기업이 책임지고, 검증의 비용은 투자자본이 지불함으로써 많은 위험을 감소시킬수 있다.⁶⁾

IV. 국제자유도시 성공을 위한 투자유치 개선방향

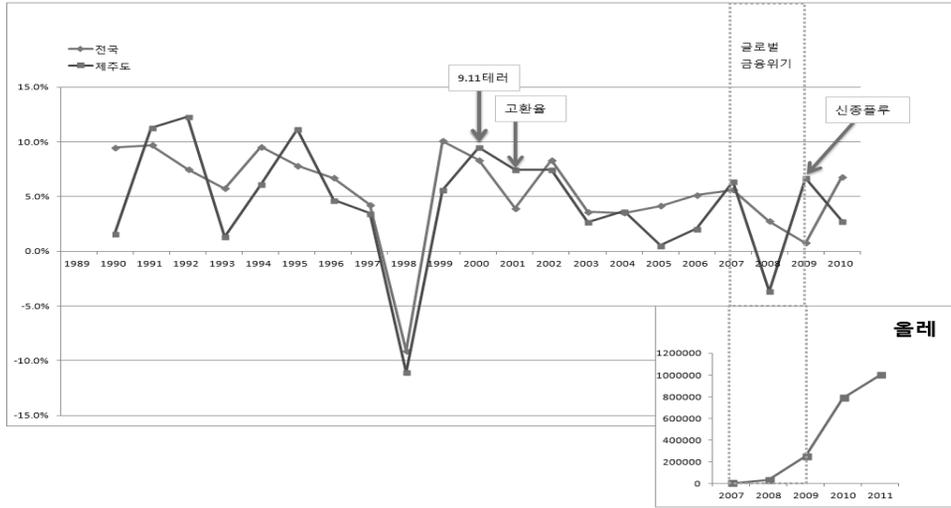
1. 투자유치개선을 논해야 하는 이유

1) 제주는 현재 발전국면 임계점에 도달중

제주는 현재, 긍정적인 구조변화를 보이고 있다. 수도권경제가 불황인것에 비하여 제주경제는 상대적으로 호조세를 보이고 있다. 다음의 그림9는 1989년부터 2010년까지 전국과 제주의 자가변동을 그래프를 나타내고 있다. 그리고 그림 9의 오른쪽 하단의 작은 그래프는 2007년부터 시작된 올레의 관광객 추이이다. 그래프에서 보는 바와 같이, 제주는 글로벌금융위기이후 수도권이 큰 침체를 보인것에 비하여, 올레관광의 성공, 그리고

6) 중국은 모든 기업들이 영어가 상용화되어 있지 않고, 독특한 기업문화를 가지고 있어, 평판조화가 쉽지 않다. 그러나 국내 부동산학과 연계는 세계적인 부동산 산학연계시스템을 보유하고 있어, 이의 검증이 손쉬운 편이다. 전문가그룹이 제주도의 투자유치과정을 조력하고, 제주국제자유도시의 투자유치정책이 도민의 신뢰를 받을 수 있는 여러 가지 정책대안들을 제시해 주어야한다. 이제 새로운 정책, 새로운 아이디어, 새로운 대안이 필요한 시점이다.

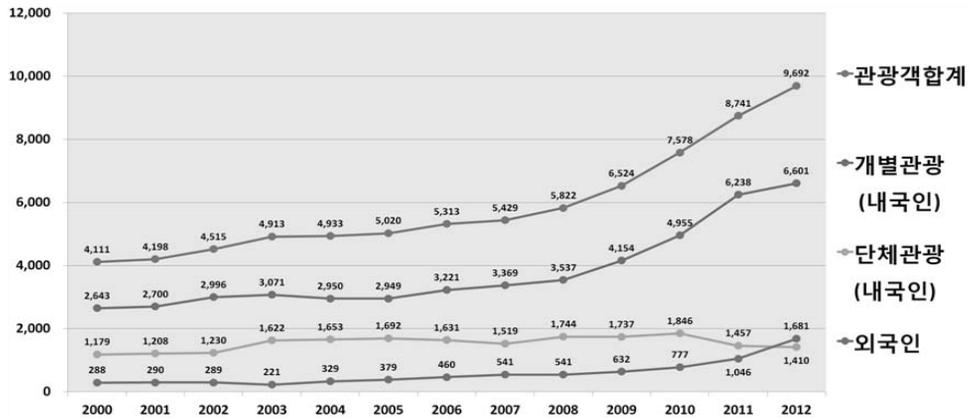
신종플루라는 외부호재속에 양호한 경제상황을 보이고 있다.



출처: 정수연(2013), p. 6

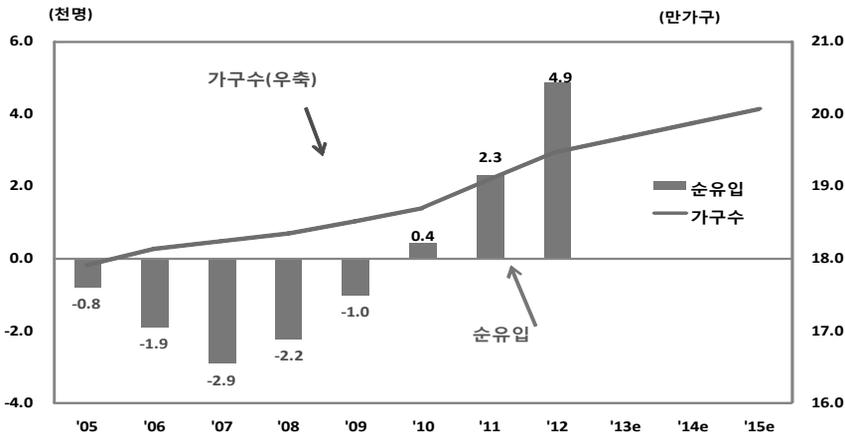
〈그림 9〉 전국과제주의 지가변동률 추이 : 1989-2010

제주도관광의 호황은 2006년, 500만명을 돌파하면서, 현재까지 지속되고 있으며, 2013년 현재는 천만관광객돌파를 앞두고 있다(그림 10 참조).



〈그림 10〉 제주도 관광객의 빠른 증가세

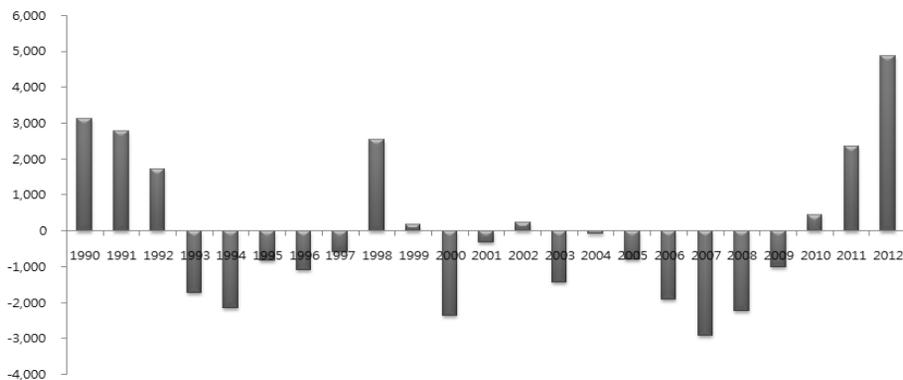
제주도의 인구또한 2010년 이후, 인구유출보다 유입이 많은 순유입증가세로 전환되었다(그림 11참조).



자료: 한국은행

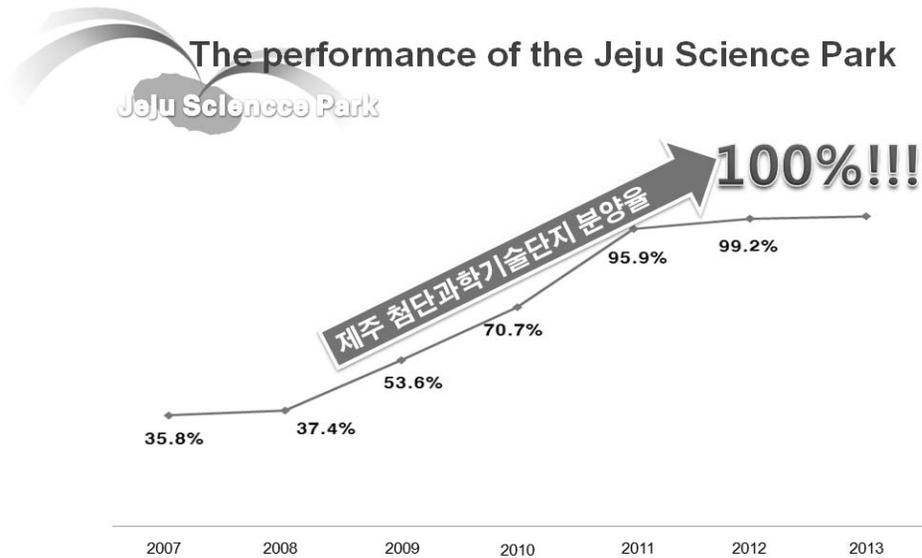
〈그림 11〉 제주도 가구수 및 인구순유입의 변화추이 : 2005-2012

과거 일자리부족과 취약한 제주경제 때문에 인구유입보다 유출이 많은 것을 늘 고심하던 제주도로서는 경이로운 일이 아닐 수 없다. 특히 이러한 인구유입이 유출보다 많은 현상은 1998년 IMF를 제외하면, 20년만에 처음 있는 일이다(그림 12참조)



〈그림 12〉 제주도 인구순유입의 변화추이 : 1990-2012

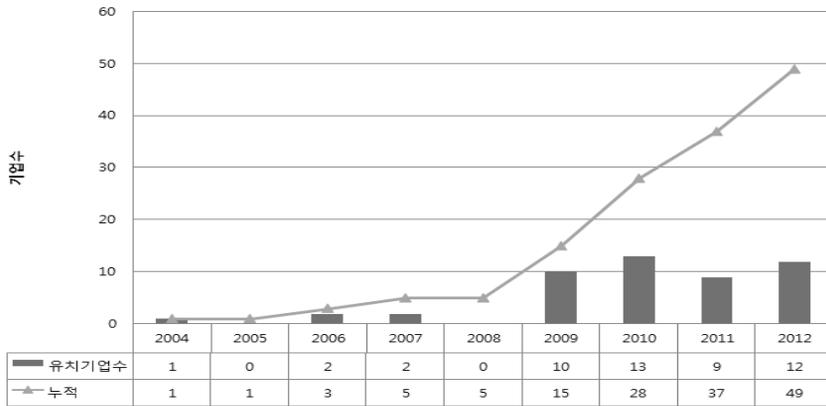
제주도는 변화하고 있다. 특히 2010년을 전후하여 그러하다. 이 시기 제주도 첨단과학기술단지의 분양율은 50%를 넘어서서, 70.7%의 분양율을 달성하였으며, 2013년 현재에는 100%를 달성하고 있다(다음의 그림13참조).



출처: 정수연(2013), 제주의 가능성-지식기반산업집적지 제주, 제주첨단과학기술단지 성과를 돌아보며, 제주포럼 발표자료, p. 5

〈그림 13〉 제주첨단과학기술단지의 성공적 분양

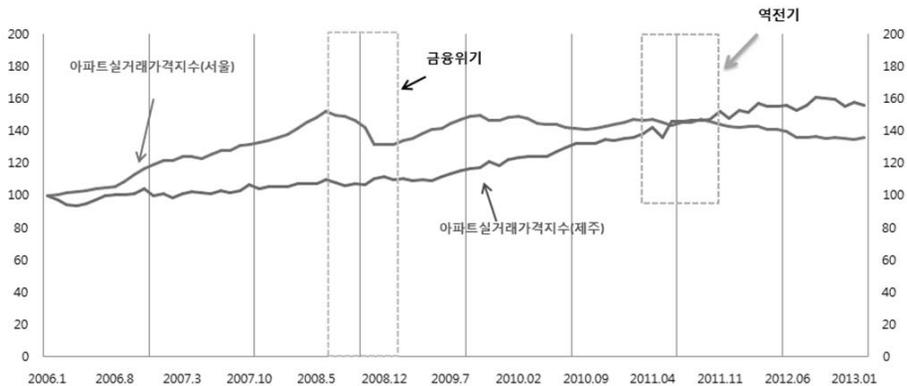
제주도로 이전하는 도외기업도 2010년을 전후하여 크게 증가하였다 누적기업수가 2008년 5개에 불과하던 것이, 2009년에는 10개로 두배로 증가하였으며, 2010년에는 28개가 되었고, 2013년 현재는 49개가 되었다. 2008년과 비교하면, 10배가 증가한 것이다 (그림 14참조).



〈그림 14〉 제주도 이주기업수의 변화 : 2004-2012

제주첨단과학기술단지외의 분양성공과 제주도이주기업수의 변화가 의미있는 것은 제주가 섬이기 때문이다. 제주도는 섬이어서 기업의 물류비가 과도하고, 수도권과같은 배후 시장과도 거리가 멀어, 전통적 입지이론에 의하면 기업입지이전이 불가능한 지역이다. 그럼에도 불구하고, 제주도에에는 기업들이 오고 있다. 콜센터 7개, 연수원 8개이외 나머지 기업들은 대부분 첨단산업에 속하는 지식기반산업의 업종이다.

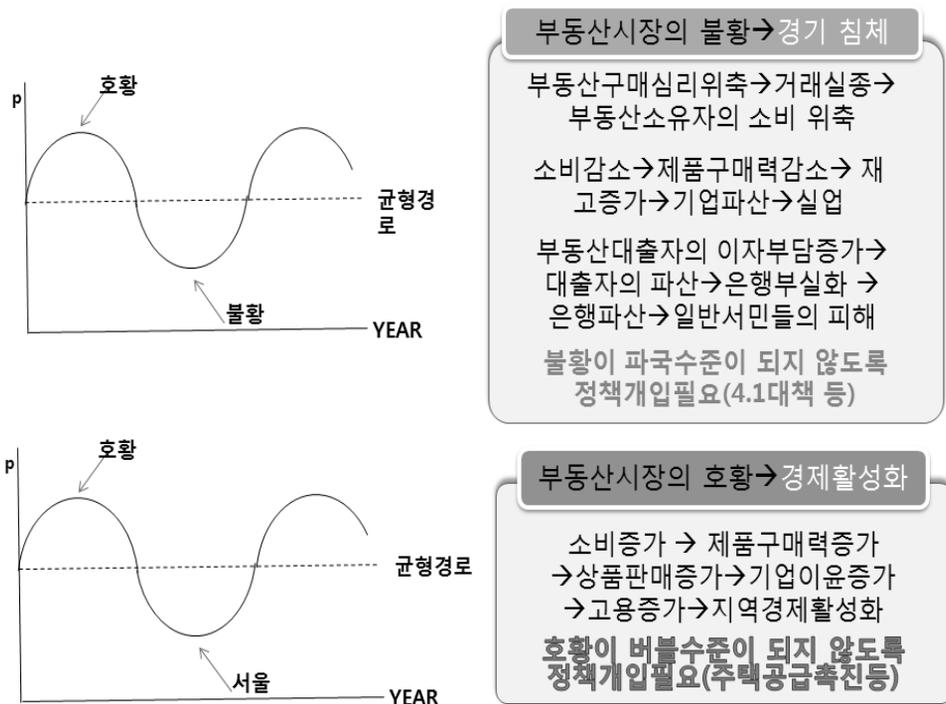
관광호조에 기인한 도내 유동성증가, 인구증가는 제주도부동산시장의 활성화에도 기여하고 있다. 다음의 그림15은 아파트실거래가격의 서울과 제주비교그래프이다.



〈그림 15〉 서울과 제주의 아파트실거래가격지수 비교

위의 그림15의 아파트실거래가격지수가 보여주는 바와 같이, 2008년 금융위기이후, 서울부동산시장은 계속적으로 침체일로를 걷고 있지만, 제주도 부동산시장은 계속 호조세를 보이고 있으며,⁷⁾ 2011년 초에 이르러서는 서울을 역전하고 있다. 수도권 부동산시장의 침체가 중앙정부의 가장 큰 고민거리인 현재, 제주도는 부동산시장의 장기침체를 염려하지 않아도 좋은 수준인 것이다.

부동산시장의 호경기는 역기능에 대해서만 인지되고 있으나, 실제로는 순기능도 존재한다. 다음 그림16에서 보는 바와 같이, 부동산시장의 침체는 소비악화와 경기침체를 유발하여 경제에 심각한 부작용을 가져올 수 있다. 반면, 부동산시장의 적절한 호경기는 소비증가와 지역경제활성화에 기여한다(그림 16참조).



〈그림 16〉 부동산시장의 호황과 불황이 경제에 미치는 영향

7) 최근 2013년 초부터는 국지적으로 지역내 아파트시장의 상승세가 꺾이고는 있으나, 토지시장은 계속적으로 상승세를 유지해가고 있다.

2) 양적성장에서 질적성장으로의 전환국면

이상의 현상들은 제주도가 현재, 특히 2010년을 기점으로하여 긍정적인 구조적 변화에 직면하고 있으며, 이제 양적성장에서 질적성장으로의 임계점에 도달하고 있다는 것을 보여주고 있다. 2002년 제주국제자유도시개발계획을 처음 시행하였던 때, 제주도는 육지부 기업의 이전도, 외국자본의 유치도, 첨단과학기술단지의 성공도 예측하기 어려운 실정이었다. 그러나 현재, 제주도에는 첨단지식정보산업의 최첨병이라고 할 수 있는 기업들인 제주DAUM과 넥슨이 와있다. 제주도는 어려운 첫발자국을 떼었으며, 이제 양적성장에서 질적성장을 준비할 단계에 와있다.

이 시점에, 제주국제자유도시가 처음 문을 열었을때의 비전선언문을 보면, 다음과 같다.

국제자유도시 비전선언문
<p>사람, 자본 및 상품의 자유로운 이동을 허용하는 장소로서, 결과적으로 최적의 기업환경의 조성을 통하여 국내외기업의 경제활동을 촉진하고 주민의 삶의 질을 제고하는데 그 목적이 있다. 동북아시아에서의 전략적 위치를 활용하고 세계경제에서의 역할을 위해 한국은 전문지식을 바탕으로 한 첨단산업을 육성하고 서비스산업의 질을 개선하면서 시장 개방을 위한 개혁을 채택하고 있다. 제주국제자유도시는 한반도 평화를 위한 새로운 경제 원리로서 외국인 직접투자를 유치하기 위한 창조적 기업환경을 조성하는 선도자적 개념으로 제안되었다.</p>

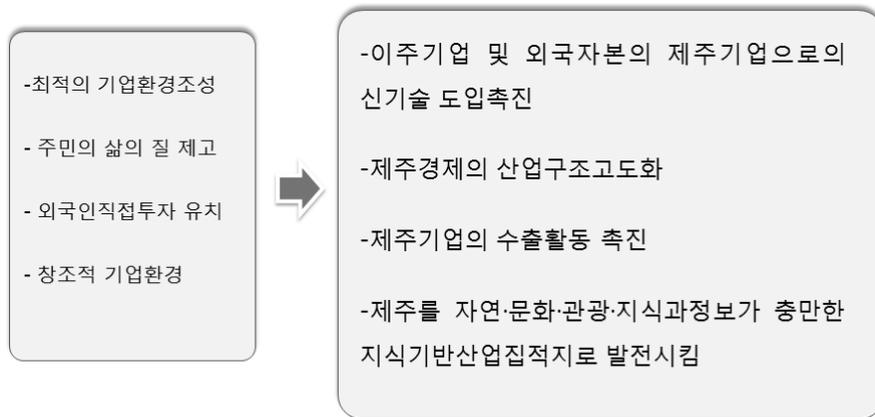
이 비전선언문에서 강조하고 있는 제주국제자유도시의 핵심키워드를 다시 한번 적어보면 다음과 같다.

◆ 최적의 기업환경조성 ◆ 주민의 삶의 질 제고 ◆ 외국인직접투자 유치 ◆ 창조적 기업환경

제주국제자유도시의 첫 시작당시에는 기업환경의 조성과 외국인직접투자의 유치 자체가 목표가 되었고, 주민 삶의 질 제고는 국제자유도시의 진행에 더불어 진행될 것으로 기대했었다. 그러나 외국의 다른 글로벌거점을 추진하였던 국가들이 경험하였던 것처럼

현재, 제주도내에서는 유치기업과 외국자본에 대한 반기업정서와 우려, 도민 삶의 실질적 제고에 대한 요구, 투자유치의 비용과 편익에 대한 부정적 시각들이 발생하고 있다.

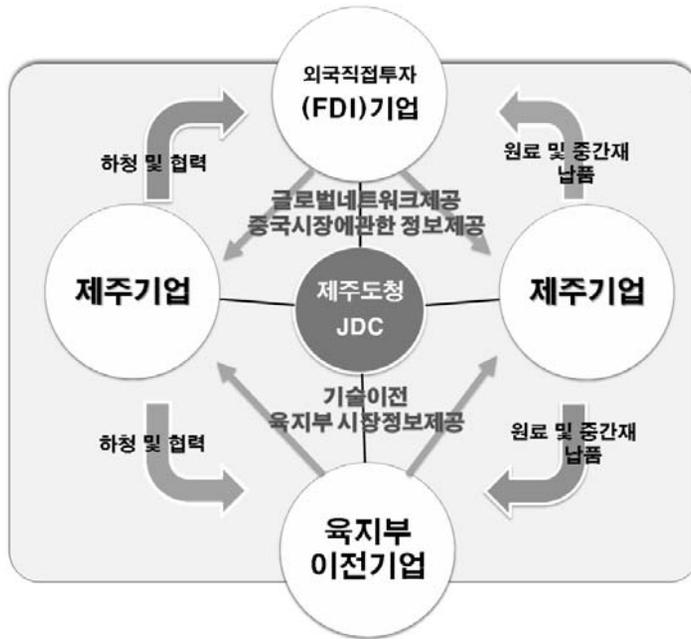
이러한 우려와 반목은, 제주국제자유도시의 투자유치정책이 전환기를 맞고 있다는 것을 보여준다. 제주도의 투자유치정책은 기존의 방식에서 탈피하여 한단계 발전되지 않으면 안 되는 시점에 와있다. 제주국제자유도시의 개발비전은 이제 구체성을 가질 때가 되었다. 새로운 국제자유도시의 개발비전은 다음과 같이 수정되어야 한다(그림 17참조).



〈그림17〉 제주국제자유도시 개발비전의 변화

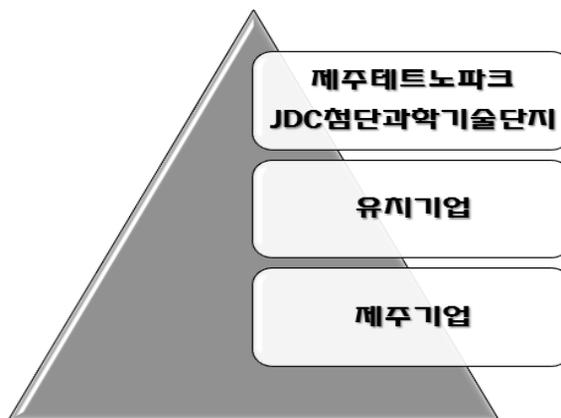
최적의 기업환경을 조성하는 것으로 그치는 것이 아니라, 이제 제주도기업과 국내외 이전기업들과의 네트워크를 통한 신기술이전을 도모해야한다. 투자유치를 통해, 제주기업들은 육지부기업들의 마케팅기술, 시장정보등을 공유할수 있어야하고, 외국자본으로부터는 중국시장을 비롯한 해외시장에의 진출교두보를 얻어야 한다. 이를 통해 제주기업들의 혁신과 기술파급효과가 발생해야 한다.

그와 같은 과정을 통해, 제주기업의 수출활동이 촉진되고, 제주경제의 산업구조고도화가 추진되어야 한다. 나아가 지식기반산업집적지 제주를 만들 수 있도록, 첨단이주기업들로부터 창업노하우를 전수받고, 다양한 소규모 기업들이 창업되어야 한다. 지식기반산업 생태계가 이주기업, 외국자본, 제주기업을 통해 이루어지면서 제주도민들의 실질적 이익이 가시화되어야 한다(그림 18참조).



〈그림 18〉 이주기업, 외국자본, 제주기업의 산업생태계

이를 위해, 제주도 전역적으로 산업생태계의 혈관이 될 네트워킹 매개체로서 제주테크노파크와 JDC첨단과학기술단지 역할을 하여야 한다(그림 19참조).



〈그림 19〉 제주테크노파크와 JDC첨단과학기술단지의 네트워킹 매개체역할

2. 투자유치정책의 개선방향

투자유치정책의 개선방향은 새로운 비전에 부합하도록, 제주기업의 발전 즉 제주기업과 유치기업들간의 기술이전촉진에 초점이 맞추어져야한다.

1) 제주기업과 연계생산활동기업에 대한 투자유치인센티브의 차별화

다음의 <표 5>은 우리나라의 외국인직접투자 유치관련 경제특구들의 인센티브를 비교 정리한 것이다. 이 표의 내용을 보면, 모든 경제특구가 공통적으로 조세감면과, 부담금감면을 제시하고 있다.

<표 5> 우리나라 경제특구의 인센티브비교

구 분	제주특별자치도	외국인투자지역	경제자유구역	기업도시
관련법	제주특별자치도설치및국제자유도시지정을위한특별법	외국인투자촉진법	경제자유구역의 지정및 운영에 관한 법률	기업도시개발특별법
도입 목적	국제자유도시 조성 및 발전	외국인투자유치	외국인 투자촉진과 국가경쟁력 강화	기업주도의 도시개발
제정일	2002. 4.	2000.3.13	2002. 12. 30	2004. 12. 31
대상 지역	제주특별자치도	전 국	초광역지역 (6개지역)	사군단위 ·지식기반:원주,충주 ·산업교역:무안 ·관광레저:태안,무주,영암,해남
사업 주체	도 및 JDC	지식경제부 및 지자체	정부, 광역단체	민간기업, 시장군수
투자사업 및 국제감면	<ul style="list-style-type: none"> • 제주첨단과학기술단지 입주기업 - 생명공학, 정보통신, 첨단기술 산업 등 - 법인세·소득세 감면 (3년100%,2년 50%) - 관세:100% • 투자진흥지구, 및 제주자유무역 지역 - 관광,교육,의료 등 5백만불 이상 투자 	<ul style="list-style-type: none"> • 고도기술수반사업·산업지원서비스업, 개별형외투자지역 - 제조업 3천만불, 관광업 2천만불, 물류업1천만불, 연구개발 2백만불 이상 -법인세·소득세 감면 (5년100%, 2년50%) -도입자본재에 대해5년간 관세·개별소비세·부 	<ul style="list-style-type: none"> • 3년100%, 2년 50% -제조·관광업1천만불 -물류업 5백만불 • 5년 100%, 2년 50% -제조업 3천만불 -관광업 2천만불 -물류업 1천만불 	<ul style="list-style-type: none"> • 기업도시 -제조, 엔지니어링, 부가통신, 정보처리, 컴퓨터운영, 과학 • 기술서비스, 관광업 등 1천만불 이상, 연구·개발업 5백만불 이상 -국제감면 : 3년 100%, 2년 50%

	내·외국인 -법인세, 소득세 감면 ⇒입주기업:3년100% 100%,2년 50% ⇒개발사업시행자 : 3년50%,2년 25% -관세:100%(3년)	가가 치세 면제, • 단지형외투자지역 -법인세·소득세 감면 (3년100%, 2년50%) -도입자본재에 대해5년 간 관세 면제,		
지방세	-취득세, 재산세 : 100% (10년간)	-취득세, 재산세 : 100% (15년간)	-취·등록세 : 면제 -재산세 : 15년간	-시·군 조례로 결정
부담금 감면	개발부담금(면제), 농지조성비(50%), 대체초지조성비(50%), 대체산림자원조성비(50%), 공유수면점사용료(면제) 하수도원인부담금(50%까지) 등 6종	교통유발부담금 면제	·개발부담금(면제), 농지조성비, 공유수면점사용료 등 3종	·개발부담금, 농지보전부담금, 대체초지조성비, 대체산림자원조성비, 교통유발부담금 등5종
교육 개방	·경제자유구역 외국인학교 관련 규정 준용 ·영양교육도시내 국제학교 설립	·고등학교이하 외국인학교 설립 지원	·초중고등학교와 대학교에 대하여 외국 교육기관인정	·외국교육기관 허용

제주의 투자유치 촉진조례나 서울의 외국인투자지원조례를 비교해보면, 제주는 조세외에도 입지보조금, 고용보조금, 교육훈련보조금이라는 다양한 인센티브를 제공하고 있다. 또한 제주도민의 고용을 촉진하기 위해서, 도민상시고용시 고용인원 10명초과시 인센티브를 차별화하여 제공하고 있다(다음의 표 6 참조).

〈표 6〉 제주 투자유치촉진조례와 서울의 외국인투자지원조례비교

구분	제주특별자치도 투자유치 촉진조례	서울특별시 외국인투자 지원조례
지원 대상	<ul style="list-style-type: none"> · 제주첨단과학기술단지 및 제주투자진흥지구 입주기업 · 외국인투자기업 중 외국인투자비율 30% 이상 또는 외국인이 제1대 주주인 기업 · 「문화산업진흥 기본법」 제2조제1호중 가,라,바목 문화산업 영위 기업 · 「산집법 및 시행령」 제2조제8호 지식기반산업 및 제6조제3항 정보통신산업 영위 기업 · 텔레마케팅서비스업 · 제주자치도 외 지역에서 기업 본사 또는 연구소나 공장을 자치도로 이전하는 기업 · 「국가균형발전 특별법」에 따른 지역전략산업, 지역선도산업 또는 특화업종, 지식서비스산업 해당 기업 	<ul style="list-style-type: none"> · 외국투자가가 출자한 기업으로 서울특별시가 관할하는 지역에서 사업을 수행하는 기업

지원 사항	<ul style="list-style-type: none"> · (수도권이전기업 및 신·증설 기업) <ul style="list-style-type: none"> - 입지보조금 : 입지투자금액의 15%~35%이내 - 설비투자보조금 : 설비투자금액의 5%~10% 이내 	<ul style="list-style-type: none"> · (외국인투자기업) <ul style="list-style-type: none"> - 중소기업육성기금 지원 - 현금지원 - 고용보조금 - 교육훈련보조금 - 용도지역 내 행위제한 및 건축제한 완화
	<ul style="list-style-type: none"> · (수도권외 이전기업) <ul style="list-style-type: none"> - 입지보조금 : 입지투자금액의 25% 이내 - 설비투자보조금 : 설비투자금액의 10% 이내 - 고용보조금 : 도민 상시고용시 고용인원 10명 초과하는 인원 1인당 월 50만원 이내(12개월 간) - 교육훈련보조금 : 10명을 초과하는 인원 1인당 월 50만원 이내(6개월 간) 	
	<ul style="list-style-type: none"> · (정보통신업 및 텔레마케팅서비스업 기업) <ul style="list-style-type: none"> - 건물임차료 : 30명 초과 고용시 임차료의 50% 이내 - 시설장비구입비 : 고용인원에 따라 30%~50% 이내 - 고용보조금 : 20명 초과 인원 1인당 월 100만원 이내(6개월 간) - 교육훈련비 : 20명 이상 고용시 1인당 월 100만원 이내에서 실소요비 	
	<ul style="list-style-type: none"> · (외국인투자기업) <ul style="list-style-type: none"> - 수도권이전기업과 동일 - 고용보조금 : 도민 상시고용시 20명 초과하는 인원 1인당 월 50만원(12개월 간) - 초기사업비 : 도민 상시고용인원 30명 초과시 사업개시일부터 2년 이내 최대 5천만원 - 사업준비사무실 : 투자사업 운영 전까지 최대 1년간 	

이는 조세감면일색이던 과거의 투자인센티브에 비하여 한층 진일보한 형태라고 할 수 있다. 그러나 이제는, 보다 한단계 더 나아가 제주도기업에의 기술이전을 촉진할 수 있도록 인센티브제도를 보강하여야 한다. 즉, 제주기업으로부터 원료를 구매하거나⁸⁾, 제주기업과 상류하류기업(upstream and downstream)관계를 맺어 연계생산활동을 하는 경우에는 원자재구매액의 일정비율을 보조해주는 등, 차별화된 인센티브를 제공하는 것이다.

2) 제주기업과 유치기업간 네트워킹활동 지원

제주기업과 유치기업들간의 자연스러운 네트워킹은 기술이전 뿐 아니라 신기술의 변

8) 여기태(2002), p.29 참조

화동향, 육지부시장의 변화동향, 세계시장의 변화동향을 이전받는 데에 필수적인 요소이다. 기업간의 네트워킹은 교육훈련을 공유하는 것으로도 가능하지만, 기업들간 커뮤니티의 형성, 취미동호회활동의 공유등을 통해서 더 자연스럽게 긴밀하게 이루어질수 있다. 따라서, 동종유사업종에 속하는 제주기업과 유치기업들간 동호회활동을 적극지원하고, 휴식공간을 공유할수 있도록 하는 것도 지원정책으로 포함시키는 것이 바람직하다.

어느기업과 어느기업을 네트워킹시킬것인가를 결정하기 위해서는 먼저, 제주도기업에 대한 현황을 제주도정에서 파악하는 것이 급선무이다. 사업체기초통계에 의하면, 제주도에는 제조업기업이 총 1847개가 존재한다. 이 기업들에대한 전수조사를 통해, 기업들의 특성을 파악하고, 이전받고자 하는 기술의 내용 즉 수요들을 파악하고, 이를 적극적으로 매칭시키는 행정지원이 필요하다. 이러한 제주도의 노력은 국내에서 지역기업과 유치기업들을 연계시키는 최초의 성공적 모델이 될 것이다. 지금까지 우리나라의 각 지방자치단체들은 조세감면일색의 천편일률적인 투자지원정책만을 마련해왔다. 유치자본을 위한 매력적인 투자환경만을 고려해왔을뿐, 지역내 기업들의 발전을 도모하는 정책은 희소했다. 이제 제주도는 국내투자유치정책에 있어 성공적인 모델을 제시할 수 있는 기점에 와 있다.

3) 유치타겟기업의 설정을 통한 동종기업들의 셋트유치

제주기업과 유치기업들과의 상생의 네트워크시스템이 마련되면, 더 많은 외부자본들이 들어와야 성공적인 결과를 얻을 수 있다. 더 많은 기업들 특히 제주기업에게 신기술을 이전해줄 수 있는 지식기반산업에 속한 기업들이 이주해야한다. 제주에는 이미 넥슨과 DAUM이 본사를 이전하였다. 관련업종의 상징적인 기업이 하나 더 제주에 이전한다면, 집적의효과가 발생하고, 전후방연관 업종들의 기업들이 대거 이전해줄 수 있을 것이다.

기억해야할 것은 아일랜드의 MicroSoft사 유치노력의 역사적 경험이다. 아일랜드는 유치타겟기업으로 MicroSoft를 선정했고, 10년간의 유치노력 끝에 유치에 성공하였다. 그리고 그 결과, 여타동종기업들은 모두 아일랜드로 쏟아져 들어왔다. MicroSoft사가 거기에 있기 때문이다.

4) 투자유치를 위한 전문가네트워크들의 활용

아일랜드와 같이 유치타겟기업을 설정하고, 유치에 성공하기 위해서는 전문가그룹들의 지원이 필수적이다. 어떤 세계적 대기업이 현재 어디로 입지이전을 계획하고 있는지를 알려면, 글로벌정보네트워크가 구축되어 있어야하고, 늘 그 동향이 모니터링되어야 한다. 이는 시장에서 직접활동하고 있는 민간전문가그룹이 아니고서는 불가능하다.

일례로 “경상남도는 스웨덴 Scania사 유치노력을 3년간 기울여 2002년 유치에 성공했는데, 특징적인 것은 공무원조직이 직접움직이기보다는 세계적인 컨설팅기업인 노무라종합연구소에 의뢰하여 추진했다는 것”(김경환, p.48)이다. 또한 “경기도 파주시는 모토로라코리아의 유치에 성공하였는데, 특징적인 것은 모토로라코리아가 서울 광장동에서 입지를 이전하고자 한다는 것을 사전에 정보를 입수”(김경환, p.48)하였다는 것이다. 이 또한 해당업종의 네트워크없이 이런 정보를 사전에 입수하는 것은 거의 불가능하다

제주도에는 제주도를 위한 글로벌네트워크전문가그룹의 도움이 절실하다. 특히 제주도처럼 도민이 외부자본에 민감한 경우에는 더욱 그러하다. 외부전문가들이 제주도의 투자유치에 긴밀히 협조해줄수 있도록 전문가그룹을 확보하고 지속적인 네트워킹을 해야 한다.

5) 투자유치업종다변화를 위한 장기적준비

세계경제침체속에 중국경제만이 최근 활황을 경험하고 있고, 전세계는 넘쳐나는 위안화와 중국관광객을 선점하기 위하여 경쟁을하고 있는 상태이다. 중국자본의 제주도투자에 대해 도민들은 불안감을 가지고 있으나, 글로벌금융위기로 세계경제가 침체상태인 현재로서는 투자여력이 있는 국가는 현재로서는 중국뿐이다. 만약 중국자본을 유치하는 것을 포기한다면, 투자유치자체를 포기하는 결과가 될 수도 있다. 어떤 국가도 투자하지 않을 것이기 때문이다. 더구나 한국은 미국과 유럽의 시각에서는 매력적인 투자처가 아니며, 제주도는 더욱 그러하다.

미국 아틀란타에는 한국의 기아자동차가 진출해있고, 한인타운을 형성할정도로 많은 한국인들이 식당과 숙박업소를 운영중에 있다. 종업원의 대부분이 한국인인 것은 물론이

다. 앞서 미국투자이민제도의 표에서 나타났듯이 미국의 투자이민에 있어 1위는 중국인이고, 2위는 한국인이다.

현재 제주도에서 중국자본에 대한 논란은 국가의 문제가 아니다. 중국대신 일본자본을 유치한다고해서, 미국자본을 유치한다고해서 해결되는 문제가 아니다. 근본적인 해결은 투자유치국가를 다변화하는 것이 아니라, 관광이외의 업종에도 고르게 투자유치가 될 수 있도록 해야하는 것이다. 정수연(2013년 1월)의 발표요지는 보다 생산적인 자본을 유치하자는 것이었다. 즉, 관광이외의 업종, 특히 지식기반산업업종을 유치할수 있도록 제주경제가 준비해야한다는 것이 주요메시지였다.

도민들의 불안은 투자유치에 대한 정보공유의 문제이다. 따라서 제3의 기관, 특히 글로벌네트워크를 보유한 기관에게 투자유치자본의 건전성을 검증받아, 도민의 신뢰를 확보하고, 제주는 향후 지식기반산업집적지 제주를 달성할 수 있도록, 지식기반산업의 기업들이 선호하는 투자유치환경을 조성해야한다. 창의적 인재들이 선호하는 정주환경을 조성하고, 지속가능개발의 컨셉을 제주국제자유도시개발에 포함시켜야한다.

6) 부실사업장에 대한 관리와 규제

그간 제주도민들의 투자유치정책신뢰도가 낮았던 이유는 투자유치기업의 사후관리제도가 미비했기 때문이다. 보광기업이 사업부지를 외국인 투자자에게 매각한 것은 현재 제주도에서 “투자유치기업의 부동산투기”로 인식되어 제주도의 투자유치정책성과를 훼손하는 사건이 되고 있다.

유치기업의 이러한 행태는 투자유치정책에 있어 사후관리가 얼마나 중요한지를 보여준다. 투자유치는 유치했다고 해서 끝이 아니라 지속적인 교류를 통해 기업의 애로사항을 청취하고, 지속적인 관리가 요구된다. 보광의 재정적 어려움을 미리 알았다더라면, 사업부지매각의 위험성이 크다는 것도 예측가능했을 수 있다. 유치기업이 부동산투기에 나설 가능성은 제주에만 있는 것이 아니다. “창원공단은 공장용지가 유치기업들의 부동산투기 대상이 될 우려가 발생하자 조례를 만들어 공장용지의 무분별한 분할을 제한한 바 있다”(최은수, p. 197).

제주도 또한 향후 이러한 유사사건이 발생할 것에 대비하여, 사업부지의 분할을 금지하는 조례개정을 할 필요가 있다. 보광의 사업부지매각은 제주도로하여금 매우 비싼 수 업료를 지불하도록 하는 사례였지만, 향후 조례개정을 통해 이러한 위험을 미연에 방지 할 수 있는 계기로 삼아야한다. 나아가, 유치기업들 중 부실사업장에 대해서는 투자회수, 실행계획 수정제출등을 통해 규제를 강화하고, 양호사업장에 대해서는 포상과 인센티브 를 제공하고 도내에 홍보하도록 한다. 이를 통해 부실사업장 외에 양호사업장도 제주도에 많다는 것을 알리는 것이다.

7) 투자자본과 지역주민 네트워크시스템마련

그간 제주도민들의 투자유치정책신뢰도가 낮았던 또다른 이유는 그효과가 체감되지 않기 때문이다. 도민이 투자유치 성과를 체감할수 있도록하는 방안이 마련되어야 한다. 그 방안은 투자자본들이 “금전적 보상”이 아닌 “무형의 서비스”형태로 해당지역 주민들 에게봉사함으로서 지역주민들과 동화되도록 하는 것이다.

지역의 경로당에 의료봉사, 지역의 초등학교에 방과후학교 프로그램제공, 지역청소년 진로상담센터 운영, 해당지역 마을 도서관 문화프로그램 운영 등 아이디어를 투자자본 기업들과 함께 마련하도록 한다. 이를 통해 외부자본의 건전성을 도민들에게 알리고, 지역주민들의 위화감도 해소할 수 있다. 또한 투자자본들에게는, 제주도 지역정서를 거스 르지 않고 동화되는 것이 투자사업의 성공의 열쇠임을 강조하는 효과도 가질 수 있다.

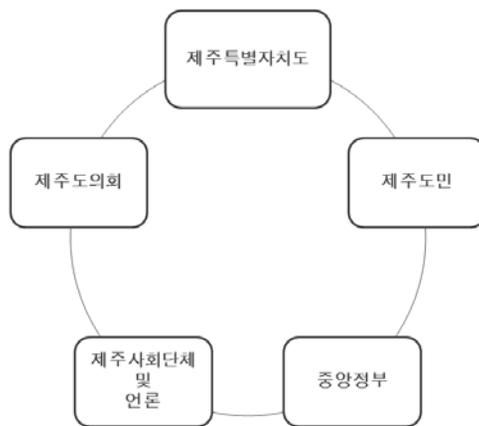
8) 생산적 자본 유치를 위한 단기전략 동시 구축

제주국제자유도시의 개발비전을 새롭게 제시함으로서 소모적 논란을 피하고, 단기전략 을 동시마련하여 수행함으로서 정책효과를 극대화할 필요가 있다. 제조업 등 부가가치가 높은 산업유치를 위한 “소규모 외국인 투자지역”을 조성하여 임대부지를 무상제공하고, 비축토지를 활용하여 산업단지를 조성하고 저렴한 가격으로 사업부지를 임대하되, 입주기 업들의 입지수요를 충분히 반영하여 성공적으로 임대되도록 정책을 세밀화하는 것이다.

3. 제주국제자유도시 각 주체들의 역할

홍콩, 싱가포르, 상하이 푸둥지구가 되기위해 고안되었던 글로벌거점 제주국제자유도시를 다시한번 상기하자. 제주국제자유도시 건설이 처음 제안되었던 1998년 이래 15년이 지난 지금 제주국제자유도시의 4가지 핵심키워드-최적의 기업환경조성, 창조적 기업환경, 외국인직접투자자유치, 주민의 삶의 질 제고-는 만족할만한 상태인가?

중앙정부, 제주도정, 제주도의회, 제주의 여러사회단체와 언론, 그리고 도민은 이 4가지 핵심키워드의 달성에 어떤 기여를 해왔는가? 역할은 잘 분담되었는가? 그리고 2013년 이후의 제주국제자유도시의 미래를 위하여 어떤 준비를 하고 있는가?⁹⁾



〈그림 20〉 제주국제자유도시 완성을 위한 역할주체들

9) 중앙정부는 제주국제자유도시건설에 물질적인 지원만을 해왔다. 제주국제자유도시의 건설이 제안되었던 1998년, 제주국제자유도시를 글로벌거점으로 삼고자했다면, 제일먼저 도민의 외부자본에 대한 두려움의 근원부터 제거해주어야 했다. 현재 제주에서 발생하고 있는 모든 논란들, 국제자유도시의 완성속도를 늦추고 있는 모든 분쟁들은 근본적으로는 도민의 불안감을 해소해주지 못한 중앙정부에게 그 원인이 있다. 국제자유도시가 처음 제안되었던 1998년, 제주4.3의 문제를 상징적으로 해결하고, 수탈의 역사를 가지고 있는 제주의 역사를 고려하여, 외부지역자본이 제주의 협력자라는 것을 제주도민의 방식으로 이해 시켜야했다.

그러나 중앙정부는 제주에 물질적지원, 제도적개선을 제안하면서, 이것으로 만족하여야 한다는 식이었다. 그러나 제주는 물질적인 것 외의 "무형의 역사적 자산"을 더 가치있게 여기는 전통이 살아있다. 중앙정부의 방식은 지극히 "중앙정부만의 방식"이었으며 "제주도민의 방식"은 아니었다. 지역주민의 협력이 글로벌개방거점의 핵심동력인만큼 중앙정부의 방식은 지역주민들의 방식으로 제안되었어야 했다.

전술한 바와 같이, 도민의 삶의 질 제고는 투자유치효과를 체감할 수 있도록, 첫째, 제주기업과 유치기업들간의 네트워킹을 통한 기술이전, 그리고 제주기업의 성장을 통해 가능할 것이다. 그리고 둘째, 글로벌네트워크를 보유한 전문가그룹의 협조로 타겟유치기업을 선정하고, 성공적으로 유치함으로써, 국내외 유수의 기업들이 제주에 입지하고, 제주도민에게 양질의 일자리가 제공됨으로서 가능할 것이다. 셋째, 투자유치자본의 건전성을 제3의기관에게 검증받고, 지속가능개발의 컨셉하에 제주도 중산간이상을 보호함으로써, 도민들의 불안감을 해소하고, 소모적 논란을 종식시켜 도민역량을 제주국제자유도시의 성공에 집중시키게 될 것이다.

〈그림 20〉의 각 주체들의 긴밀한 협력체제없이 제주국제자유도시의 완성은 불가능하다. 제주특별자치도는 행정적 지원과 투자유치정책의 지속적 개선을, 제주도의회는 비판과 견제를 하되, 제주국제자유도시의 성공이라는 공동의 목표를 가지고 있음을 재확인하고, 제주사회단체 및 언론은 제주사회에 화두를 던지되, 제주국제자유도시의 완성에 촉진제가 될 수 있도록 반기업정서를 완화시키는데에 일조하여야 한다.

V. 결 론

제주도의 청정자연환경은 제주가 가진 가장 큰 자원이다. 청정자연환경을 유지하면서 제주국제자유도시의 개발을 추진하기 위해서는 지속가능개발의 개념으로 보전과 개발의 경계를 마련하여야 한다

제주의 청정자연환경을 지키는 가장 쉬운 방법은 개발하지않고 투자를 유치하지 않는 것일 수도 있다. 그러나 제주의 청년들이 양질의 일자리가 없어 비싼 주거비용을 지불하면서 육지부로 진출하게 되는 현상은 제주도민 개인들에게도 비용비효율적이지만, 제주를 발전시켜야할 젊은 인재들이 제주도를 떠난다는 점에서 제주도 전체에게도 손실이다. 결국 최선의 방법은, 자원과 자원이 부족한 제주도에 국내외 굴지의 기업들을 유치하여, 양질의 일자리를 마련하고, 제주의 청년들이 제주에서 일하며, 제주지역의 발전을 위해 기여하도록 하는 것이다.

1998년 처음 제안되어 2013년 현재에 다다르고 있는 제주국제자유도시는 추진초기에는 투자유치가 되지 않아 논란이 되었고, 이제는 투자유치가 잘되어 논란이 되고 있다. 하지만 이 모든 논란은 각 논란의 각 시점마다, 제주국제자유도시의 과거와 현재를 돌아보고, 더 나은 방안을 찾도록 만드는 기폭제의 역할을 해온것도 사실이다. 제주국제자유도시가 도입된 지 15년이 지났고, 이제 이 논쟁들을 기폭제로 삼아, 제주국제자유도시의 정책기조를 새롭게 재설정하고, 더 빠른 속도로 성장할 수 있는 도약의 기회로 삼아야 한다.

[참고문헌]

- 김경환(2003), 제주 국제자유도시 건설을 위한 외국인 직접투자(FDI) 유치 전략, 경기관광연구7권, 경기대학교 관광종합연구소
- 유선종 외(2012), 투자이민제도개선방안연구, 기획재정부 용역보고서
- 이지석(2004), 개정외국인투자촉진법에 대한 비판적 분석, 국제경영리뷰 제8권 제2호, 한국국제경영관리학회
- 여기태(2002), 동북아시아 free zone 제도의 성공요인, 국제지역연구, 제6권 제1호, 한국외국어대학교 국제지역연구센터
- 장윤종 외(2001), 외국인직접투자 조세지원제도의 운용성과 평가 및 개선방안 연구, 산업연구원
- 정수연(2009), 신정부광역경제권 정책과 제주경제의 대응방안, 제주발전연구
- 정수연(2010), 우리나라지자체의 중국자본투자유치를 위한 제언, 관광투자 뉴스레터 2010년 겨울호, 한국관광공사
- 정수연(2010), 제주특별자치도 투자진흥지구의 문제점과 개선방안, 2010.4 제주국제자유도시출범8주년 기념정책세미나주제발표
- 정수연(2012), 제주도의 지식기반산업집적지로의 이행전략, 제주발전연구
- 정수연(2012), 제주의 경제가치확산방안, 제주발전포럼 제44호
- 정수연(2012), 새정부에서의 지식기반산업집적지 제주전략, 새정부출범에따른 제주지역 대응전략수립세미나, 제주발전연구원
- 정수연(2013), 제주의 가능성-지식기반산업집적지 제주, 제주첨단과학기술단지 성과를 돌아보며, 제주포럼 발표자료
- 정수연(2013), 제주도 아파트시장의 특성과 정책제언, 사회과학연구, 제주대학교 사회과학연구소
- 정수연(2013.1), 제주특별자치도의 중국자본투자유치를 위한 제언, 제주도의회 문화관광포럼
- 최은수(2010), 명품도시의 탄생, 매일경제신문사