21 세기 SOC 건설 과제 ⑨ 국제화 특구

경제특구 개발의 성공 조건은 무엇인가

동북아 경제권의 급변하는 여건을 감안할 때 우리나라는 앞으로 5 10 년 이내에 새로운 발전 전략을 마련하지 못할 경우 큰 위기를 맞게 될 가능성이 있다. 우리나라가 외형적으로는 비록 세계 10 위권의 경제로 발돋움했지만 국제화는 크게 낙후되어 있기 때문이다. 100 대 글로벌 기업의 아시아·태평양 본부 50 개 가운데 1개만이 우리나라에 있을 뿐 대부분 홍콩과 싱가포르에 몰려 있고, 동북아 지역 해외 투자의 70 %를 중국이 독차지하고 있다. 그동안 말로만 외국 기업을 우대한다고 했지 다국적 기업들에게 한국의 매력은 여전히 낮은 것이 현실이다.

부즈 알렌 & 해밀턴 보고서에 따르면 한국은 중국과 일본 사이에서 넛 크래커(nut- cracker) 상황을 맞을 가능성이 큰 것으로 분석되고 있다.

왜 경제 특구인가

최근 정부가 내놓은 '동북아 비즈니스 중심 국가 실현 방안'은 이러한 상황 변화를 배경으로 한 것으로서 어떤 의미에서는 무한 경쟁 시대에서 살아 남기 위한 불가피한 선택이며, 또한 이러한 상황을 반전시키기 위한 조치라고 할 수 있다. 서울에서 2시간 비행 거리 내에 인구 100 만명 이상인 도시가 43 개에 이르고, 세계 최대 잠재 시장인 중국을 배후지로 갖고 있는 우리의 입지적 이점을 최대한 살려 새로운 물류 및 비즈니스 중심 국가로 부상해야 하는 것이다.

우리나라가 이러한 목적을 이루기 위해서는 새로운 기반 시설, 새로운 문화, 새로운 거주 여건, 새로운 제도를 가진 경제 특구를 계획적으로 조성하는 것이 바람직하다. 혁신적 계획을 추진하려면 기존의 질서를 벗어나는 발상이 필요하다.

그러나, 현실적으로 이러한 경제 특구 계획에 대해 다양한 비판도 제기되고 있다. 경제 특구 방안이 정권의 마지막 해에 '선거용'으로 급조됐다거나, 이것이 시행될 경우 수도권 인구 집중을 초래할 것이라는 비판도 적지 않다. 또한, 오는 2020 년까지 3단계 개발에 따른 엄청난 재원을 조달할 수 있을지도 장담하기 힘들며, 과거에도 비슷한 계획이 불발되었다는 점에서도 불확실성이 제기되고 있다. 그럼에도 불구하고 우리는 산업화 시대의 제조업 중심 국가 운영 틀을 21 세기 글로벌 무한 경쟁 체제에 맞게 재편하는 '국가 대개조 계획'의 일환인 경제 특구를 어떤 형태로든 조성해야만 한다.

경제 특구 개발을 성공적으로 하기 위해 해야 할 여러 과제 중 몇 가지를 살펴보면 다음과 같다.

국민적 공감대 형성해야

첫째, 비수도권 주민들을 설득함으로써 국민적 공감대를 형성하도록 해야 한다. 경제 특구 개발에는 엄청난 재원과 시간이 소요되기 때문에 이의 성공을 위해서는 경제 특구의 필요성에 대한 국민적 공감대를 형성하는 것이 무엇보다도 중요하다. 그러나, 경제 특구 개발 계획이 발표된 이후 비수도권 지역에서는 수도권 지역만이 경제 특구로 지정된 데 대한 비판이 광범위하게 제기되고 있다. 따라서, 비수도권 지역의 상대적 박탈감을 해소하고, 경제 특구 계획에 대한 정치권의 합의 도출을 이끌어내기 위한 보완 조치가 필요하다. 즉, 경제 특구의 필요성에 대한 보다 설득력 있는 대국민 홍보 전략이 있어야 하며, 경제 특구로 발생할 이익을 어떻게 비수도권 지역으로 재투자할 것인지에 대한 비전도 제시되어야 한다. 또한, 비수도권 지역 중에서 경제 특구 후보지로서의 입지적 우위를 갖고 있는 1 2개 지역(부산 등)의 추가 지정도 불가피할 것이다.

효과적인 해외 투자 유인책 제시를

둘째, 효과적인 해외 투자 유인책이 제시되어야 한다. 우리는 일본 및 중국에 비해 내수 시장 규모가 협소하고 홍콩·싱가포르에 비해서는 삶의 질이나 국제화 수준, 영어 활용도 등이 떨어지는 등 해외 투자 유치에 있어서 경쟁국들에 비하여 여러 가지로 불리하다. 불안정한 노사 관계나 기업 및 경제 운영상 투명성이 부족한 점, 제도적·비제도적인 차별도 외국 기업의 투자 유치를 어렵게 만든다. 따라서, 경제 특구가 성공하기 위해서는 경쟁 관계에 있는 홍콩·상하이·싱가포르보다 좀더 파격적인 지원책이 필요하다. 현재 정부는 이 지역에 대한 법인세 및 소득세 인하는 계획하고 있지 않으며 다만 「외국인투자촉진법」상 외국인 투자

기업에 준하는 조세 감면과 외국인 임직원의 해외 근무 수당에 대한 비과세 범위 확대 등의 정책적 지원 방안을 강구하고 있다(제주 국제자유도시에 준하는 혜택임).

또한, 경제 특구 내 입주 외국 기업에 대하여 도시 계획적 혜택을 부여하는 방안을 검토할 필요가 있다. 영국의 경우 Enterprize Zone에 입지하는 경우 전통적인 조세 및 금융 지원 외에 도시 계획적 지원을 병행하고 있다. 따라서, 경제 특구 입주 기업에 대해 용적률 및 건폐율 적용상의 혜택을 주고, 개발 사업의 인·허가 절차 생략 및 간소화 등 도시 계획적 혜택을 부여하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

투기 방지 및 개발 이익 환수도

셋째, 투기를 방지하고 개발 이익을 환수하도록 해야 한다. 경제 특구 개발이 본격화될 경우 수도권 서부 지역에는 거센 부동산 투기 바람이 불 가능성이 높다. 대규모 민자 유치와 개발 이익을 통해 경제 특구 필요 재원 대부분을 조달할 계획이어서 향후 수도권 서부 지역에 투기 과열, 지가 상승 등의 부작용이 예상된다.

경제 특구 개발 계획이 제시되지 않았던 2001년 기간 중에도 인천 지역의 주택 가격 상승률은 19%로 전국적으로 가장 높았다. 경제 특구와 같은 초대형 국책 사업은 무엇보다 투명하게 진행돼야 하므로 공청회와 세미나를 통해 개발 이익 환수, 부동산 투기 방지 등 문제점에 대한 대책 마련이 논의되어야 한다.

현실적인 재원 조달 방안의 마련

넷째, 현실적인 재원 조달 방안이 제시되어야 한다. 동북아 비즈니스 중심 국가 발전 계획은 단기적으로는 수도권 서부 지역을 대상으로 한 개발 전략이지만 장기적으로는 국가 산업 지도를 바꿀 만한 대작업이므로 천문학적 수준의 예산이 필요할 것으로 예상된다. 공항, 항만 등 하드웨어 투자를 대폭 늘리고 학교, 병원 등 외국인 거주 환경을 개선하기 위해서도 상당한 돈이 필요하다. 따라서, 프로젝트 전체에 투입돼야 할 자금은 천문학적 수준에 달할 전망이다. 정부는 대부분의 소요 자금을 민자 유치나 김포매립지 개발 이익 환수금으로 충당한다고 밝혔으나 정부 스스로도 예산 규모에 대해서는 입을 다물고 있다. 이에 따라 부동산 시장의 불황 등으로 김포매립지 개발이 제대로 진행되지 않을 경우 자금 조달에 차질이 생길 수 있으며, 자금 조달이 막연한 상태에서 사업이 추진력을 가질 수 있을지도 의문스럽다.

경제 특구 계획이 단순히 청사진으로만 그치지 않고 국민적 공감대를 얻으려면, 전체적으로 필요한 재원은 얼마이며 어떤 방식으로 조달할지 구체적인 방안을 제시해야 하며 이 방안에는 사업 유형별, 사업 장소별 예산 소요액과 공공 및 민간 부문의 분담 비율, 중앙 정부 및 자치단체 간의 분담 비율 등이 포함되어야 한다.

역류 효과 방지와 확산 효과의 극대화

다섯째, 역류 효과 방지와 확산 효과의 극대화가 이루어져야 한다. 경제 특구는 장기적인 관점에서는 개발에 따른 공간적 확산 효과가 기대되나 단기적으로는 오히려 주변 지역의 개발 잠재력이 경제 특구로 집중되는, 이른바 역류 효과의 출현으로 사회 경제적 부작용을 유발할 가능성이 높다.

이 경우 경제 특구가 새로운 해외 투자를 유치하지는 않고 기존의 해외 투자를 주변 지역에서 경제 특구 지정 지역으로 변동시킬 뿐이기 때문에 순수한 촉진제의 역할을 했다기보다는 특정 지역에서의 경제 활동을 유도하는 자석의 역할만을 수행하는 부정적 결과를 초래할 수 있다.

그 결과 경제 특구가 인근 지역에 대한 투자 기회를 약화시킴으로써 인근 지역의 황폐화를 촉진시키는 부작용을 유발할 수도 있다. 따라서, 이러한 부작용을 예방하고 경제 특구의 파급 효과를 조기화·극대화하기 위한 체계적인 노력이 강구되어야 한다. 경제 특구와 일반 지역이 인접해 있을 경우 특구의 혜택을 노린 불법 사례를 차단하기 어려운 점이 있다. 이런 부작용을 피하려면 경제 특구는 영종도처럼 기존 공단과 먼 곳이 바람직하다.

또한, 관세자유지역, 자유무역지역과 외국인 전용 공단 등의 엇비슷한 제도들을 빨리 정비·통합해 이들 지역들이 경제 특구와 비교하여 지나치게 불리하지 않도록 해야 할 것이다. 그리고 수도권 경제 특구가 여타 지역에 계획되어 있는 개발 프로젝트들과 연계되어 파급 효과가 전국적으로 확산될 수 있는 연결 고리를 구축해야 할 것이다.

범정권적 추진 기구 구성이 바람직

끝으로, 경제 특구 개발을 위한 범정권적 추진 기구가 구성되어야 한다. 경제 특구 개발을 통한 한반도의 비즈니스 중심 국가화 전략은 정권과 관계없이 장기적으로 추진되어야 할 국가적 대역사(大役事)이므로 초당적 추진 체계의 필요성이 두드러진다. 송도, 영종도 등의 개발 계획 자체가 그동안 유지돼 온 수도권 집중 억제 정책의 골간을 바꾸는 문제인 데다 경제 특구 관련 입법과 예산 지원 등 정치권의 협조 없이는 풀 수 없는 과제들이 즐비하다. 또한, 오는 2020년까지 이어지는 중장기 사업이므로 뚜렷한 사업 주체가 없는 상황이라면 정권 교체와 관계없이 일관된 사업 추진을 기대하는 것은 매우 어려운 문제이다. 따라서, 정부와 여야, 민간 전문가들이 함께 참여하는 초당적 특별 추진 기구의 구성이 반드시 필요하다.

허재완
중앙대 산업경영대학원 원장