30~41커버스토리-12 1904.5.9 4:50 AM 페이지35



# 닻 올린 경제자유구역, 제대로 건설되고 있나

## - 건설경기 진작의 '돌파구,' 인천은 투자가시화 · 부산/진해및 광양은 지지부진 -

현재 추진되고 있는 경제자유구역은 2002년 11월 14일 제정된 「경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률」(2005년 5월 29일 「경제자유구역의지정및운영에관한법률」로일부개정)에따라 2003년 8월부터본격 가동이 되는 경제특별구역이다. 2003년 8월 6일 인천 경제자유구역이 지정되고 10월 27일 부산/진해, 광양만 경제자유구역이 지정되었다. 경제 여건이 갈수록 악화되고 건설경기도동시에최악의상황으로치닫고 있는현재여건에서경제자유구역은건설경기진작의돌파구로인식될수있다.

### 글로벌경쟁에서살아남기위한특단의대책

경제자유구역은국가경제의위기를내부적인 요인이 아닌 주변적인 요인에 중점을 두어 극복하고자 하는 접근 방법이다. 한반도의주변경제정세는맹수들이우글거리는 정글과 흡사하다. 국가간의 경쟁이 그만큼 치열하다는 의미이다. 따라서 통상적인 방법으로는글로벌경쟁에서살아남는것이불가능하기때문에특단의대책으로강구된것이경제자유구역도입이다.

경제자유구역은 한 국가에 두 개의 경제 시스템이 운영되는 것을 전제로 한다. 경제자유구역의 선진적인 사례로 네덜란드, 아일랜드, 싱가포르, 중국의예를주로내세우고 있다. 그런데 실상은 한 나라에 두 개의 경제 시스템이 가동된 성공 사례는 중국이 유일한 것이다. 네덜란드와 아일랜드, 싱가포르는 특정한지역에한정된것이아닌 전체국가적인차원에서경제시스템의체질을

**경제자유구역 성공을 위한 고려 사항**

- 탄탄한실수요층의확보
- 국민과기업의이해와지지
- 지역여건을살릴수있는특성화전략
- 주변지역과유기적으로연계
- 지역불균형불평등해소장치의모색
- 국내외경제여건을반영한시스템적접근
- 역사문화사회적인에너지를활용
- 기반시설을적시에적정수준확보

개선한사례이므로경제자유구역과같이일부지역적인차원의접근방식과는근본적으로다른방식인것이다.

국내에서 추진되는 경제자유구역은 엄밀한의미에서는중국의경제특별구역을국내여건에 맞추어 도입하는 것으로 이해될 수 있다. 따라서 중국의 경제특별구역의 한계와문제점은고스란히국내에서추진하는경제자유구역에서도 투영될 수 있는 것이다. 1970년에설치된마산수출자유지역과유사한 정책이 이미 중국에서 추진되고 있으며 역으로 국내에 재도입되는 경제자유구역의 전신으로이해될수있는것이다. 지난30년 동안경제의중심내용(2차산업→4차산업) 과핵심기술수준, 사회경제적인여건, 고용과근무여건과같은다양한사항들이 급격하게 변화되었다. 따라서 경제자유구역 정책을단순하게무늬만바꾸고재도입하게 된다면한국경제에큰도움은될수없다.

### 체계 구축이활성화의 제1 관건

경제자유구역이 활성화되기 위해서는 첫째경제자유구역의구축및운영을책임지는 체계가 갖추어지고, 둘째 경제자유구역이 요구하는 기반 시설이 확충되어야하며, 셋째, 경제자유구역에 들어오겠다는 업체가 앞다투어 등장하여야 한다. 현재 경제자유구역으로지정된인천, 부산/진해, 광양만은 첫째 단계가 갖추어지고 있는 과정이며, 둘째와셋째단계는아직미흡하다. 인천은수도권의사회경제적인여건에힘입어미미하나마투자추진이이루어지고있지만부산/진해와광양만은전체적으로부진한것으로 나타났다.

일부지역적인 여건에따라 다르지만, 기반시설확충과경제자유구역에들어오겠다는 업체의 증가는상호 연계적인특성을갖는다. 즉, 기반시설이충분하게확충될수록 경제자유구역에 들어오겠다는 업체가 증가하게되고경제자유구역에들어오는업체가 증가되면될수록SOC 및기반시설확충이 탄력을받게되는것이다.

### 암초

경제자유구역이 본격적으로 추진되면서 다양한문제들이가시적으로눈에나타나고 있다. 안개속을지나가는배가돌연히암초를만나면맥없이좌초되듯이경제자유구역 추진의암초는복병처럼경제자유구역추진을가로막게되는것이다. 이들을하나씩짚어보겠다.

첫째, 경제자유구역은 또 다른 지역(또는 구분)으로 역할을 하고 지역 불균형을 심화시킬 수 있다. 경제자유구역의 안쪽과 바깥쪽이 공간 및 사회경제적으로 구분되면 한

30~41커버스토리-12 1904.5.9 4:50 AM 페이지36

국가 경쟁력을 제고함에 있어서 상생의 효과를거둘수없게된다.

둘째, 실수요층과의 피드백 시스템이 미비하다. 경제자유구역개념이경제자유구역정책초기부터너무안이한발상속에서나온 것이 아닌가 하는 의구심을 주고 있다. "중국경제가급성장한다. 한국이상대적으로발전이더디다. 한국에는갖고있지않지만중국에있는것을도입하면경제발전동력을얻을수있을것이다. 따라서국내에도경제자유구역의개념을도입하는것이바람직하다"는식의단순한논리에의해추진된 것으로볼수있다. 하지만경제자유구역은 도입하면그냥모두부자가되는것은아니다. 경제자유구역이라고그냥 만들어만 놓으면별의미가없는것이다. 경제자유구역에들어와사업을하겠다는실수요층의사고와요구를사전에충분히파악하고, 경제자유구역을 만들어가는 과정에 서로 상호 피드백되어만족스러운환경을조성하지않는다면외면당할수있다.

셋째, 경쟁지역과차별성이부족하다. 경쟁 지역이 이미 우리가 추진하는 경제자유구역의 개념이 활성화되어 정착 단계에 있다. 그러므로우리와경쟁관계에있는기존의 경제자유구역과 차별성 없는 정책을 집행한다면경제자유구역정책을실패의지름길로 이끌게 될지도 모른다. 인천경제자유구역이그나마현재지정된세곳의경제자유구역 중 가장 경쟁력이 있지만 수도권의 각종 규제에 묶여 혁신적인 대안을 제시하는 데에는 한계가 있다. 이 같은 제도적인 장애요소는궁극적으로경제자유구역을당초 취지와는 달리 파행적인 결과로 끌고갈 수있을것이다.

넷째, 내부컨텐츠가부족하다. 피상적인 흉내내기식의접근은알맹이가결여되기쉽다. 다국적기업 CEO의입장에서경제자유구역으로 뱃머리를 돌릴 때에는 합당한 이유, 즉내용이필수적인것이다. 경제자유구역이성공하기위해서는경제자유구역을만드는입장이아닌그곳을찾는기업의관점에서 역지사지(易地思之)의 사고를 거듭하여내용을채워나가야한다.

다섯째, 기반시설이매우미비하다. 경제자유구역을추진하면서만들어가지하는사고는 기업의 측면에서는 추가 위험 비용이 발생될수있어서투자가치를절하하는요인으로 작용한다. 부득이하게기반 시설이 미비한 상황에서는 중앙이나 지방 정부가 관련 대책을 책임지고 보장하며 대체 시설을우선확충해야한다.

**경제자유구역이 활성화되기 위해서는 기반 시설 확충이 필수적이다. 지역적인여건에따라다르지만, 기반시설의 확충과 입지 희망 업체의 증가는 상호 연계되는 특성을 가진다.**

## 단시일내 성과 거둘수는없어

경제자유구역은 기반 시설 확보와 지역 여건 정착, 인력과 기술 확보, 자본 연계가 안정수준까지도달할때결실을거두게된다. 이들하나하나가모두단시간에이루어질수있는것은아니다. '조급하면큰일을 그르친다'는 표현이 일면 경제자유구역 추진에 적절하다. 즉흥적이지 않은 장기적인 전략과 계획이 필수적이다. 장기적 전략과 계획은세우되실수요층, 유관부서, 시민들과 항상 대화를 하는 실천적인 프로그램이 필요하다. 정권이나 경제적인 이슈가 달라지더라도장기적인전략과계획은지속적으

30~41커버스토리-12 1904.5.9 4:50 AM 페이지37



**인천 경제자유구역의 광역 인프라 조성 계획**

| | | |
|---|---|---|
| 1. | 제2연륙교 | • 2008년 완공<br>• 송도신도시와인천공항연결<br>• 소요예산: 9,094억원(10.25km, 6차선) |
| 2. | 제2서울외곽순환고속도로 | • 2008년 완공<br>• 소요예산: 1조 5,000억원(33km) |
| 3. | 제3경인고속도로 | • 2008년 완공<br>• 송도신도시와경기도남부연결<br>• 소요예산: 5,857억원(14.3km) |
| 4. | 경인고속화도로직선화 | • 2008년 완공<br>• 서인천IC와청라지구연결<br>• 소요예산: 7,007억원(6.7km) |
| 5. | 인천공항철도 | • 1단계: 인천 - 김포공항 (2005년 완공)<br>• 2단계: 김포공항 - 서울역 (2008년 완공) |

로 유지될수있도록 하면서 구체적인적용면에서는유연성을발휘하여대처하는것이 바람직하다. 한국뿐만아니라일본에서도경제자유구역제도는소잃고외양간고치는대책으로 인식되곤 한다. 기업의 입장에서 볼 때생산근거지이전은상당한고심을전제로 한다. 생산 산업이 일본 국내에서 채산성을 확보하지못하자한국으로중국으로생산근거지를옮겼으며, 한국에서의채산성악화는 중국과동남아시아국가로생산근거지이전 현상이발생되도록하였다. 생산근거지의이전은산업공동화와파생문제를야기하여지역과국가의사회경제시스템을악화시킨다. 이에 대한 대처 방안으로 생산 시스템의 R&D와연계, 규제완화, 세제감면등다양한대책이모색될수있다. 그러나이모든것이단시간에개선될수있는사항은아니다.

## 실패의 교훈…他山之石으로

경제자유구역이항상성공하는정책은아니다. 실패는성공의그늘에가려잘나타나지않는다. 그러나성공의교훈못지않게실패의교훈은값진것이다. 경제특구의이름으로실행된북한의경제자유구역정책에는 1991년 12월에 지정된 나진 · 선봉경제특구와 2002년9월에지정한신의주경제특구가 있다. 이두특구는특구로서의기능을발휘할수 있는 기반시설이미비하고 투자자의 구미를당길 수있는대책이제시되지 못해 결국실패한정책으로각인되었다.

또 다른 실패의 교훈은 중국에서 찾아볼 수 있다. 주하이(珠海)와샨터우(汕頭), 하이난성(海南省)의 실패는 중국에서 야심차게 추진되었던경제특별구역이항상성공만하는 것이 아니라는 것을 일깨워준다. 주하이와 샨터우는 1980년 경제특구로 결정이 되었으며, 하이난성은 이보다 늦은 1988년 4월에 성 승격과 동시에 경제특구로 지정이 되었다. 주하이는 과도한 규제와 시정부의 재정 고갈로 투자 환경이 급속도로 악화된 것이 실패의 원인이다. 샨터우는 인접 션전(深圳)에 비해 투자 환경이 열악하고 투자 환경 개선을 위한 노력이 미비한 것이 주요 실패 원인이다. 하이난성은 1998년 주룽지 총리 방문이후산업개발을제한하는 정책에따라경제특구의매력을상실한것이실패의원인이다.

## 추진의 중심 잃지 말아야

경제자유구역선이닻을올리고항해를시작했다. 짧은 시간의 항해에서 충분한 성과가가시적으로나타나지못하는것은아쉬운 일이다. 목적한 항구에 도달하기 위해서는 항구를떠난순간부터목적하는항구가어디고현재위치는어디이며문제점이무엇인지 항상 점검하면서 돛과 키를놓치지말아야하는것이다.

**원제무**
한양대학교도시대학원교수