

싱가포르의 성장 거점도시 활용과 한국 경제자유구역의 역할

김 신 호 (대구한의대학교 경찰행정학과)

I. 서론 및 선행연구고찰

1. 서론

한국의 지식경제부는 보도자료(경제자유구역기획단 정책기획팀, 2013. 2. 5)를 통하여 동해안 및 충북 2개의 경제자유구역들이 기존의 6개 경제자유구역들에 추가 지정심의·의결되었음을 발표하였다. 그렇지 않아도 기존 2003년의 3개 구역들과 2008년의 3개 구역 등 두 차례에 걸쳐 지정된 6개 경제자유구역들에 대한 운영 실적이 저조한 것에 대하여 비판과 여러 문제점들에 대한 지적들이 있어 왔는데(서문성·권정만, 2009;), 2개의 지역들을 더 첨부시킴으로서 이러한 결정이 ‘지역마다 나눠먹기’라고 하는 지역달래기의 정치적 판단 결과가 아닌지 의구심이 제기되고 있다.

기왕에 전국적으로 경제자유구역사업을 확장하였다면, 장기적인 정책으로 꾸준히 전개하여 전국의 분야별 강점을 국제경쟁시장에 차례대로 진출시켜 양질의 외국자본 유치와 국내 산업의 접목을 통한 생존력 향상에 국운을 걸어야 할 것이다. 본 논문은 우리나라보다 더 어려운 상황 속에서도 성장거점으로서의 경제특구 역할을 절박하고 냉철하고 엄격하게 시행한 싱가포르의 사례를 통해 그 동안 우리나라의 외자유치를 위한 경제자유구역 운영을 위한 제반 정책들에 대하여 싱가포르의 유사한 정책들에 대한 비교와 성과 및 미래지향성 등을 분석하고 해결책을 모색하여 당면한 경제자유구역사업 들을 위한 정책의 방향을 제시하고자 한다.

한 나라의 경제정책은 경제 분야 내부의 작용에 의해서만 정책의 원인과 과정, 결과가 도출되는 것이 아니라, 그 사회가 가지고 있는 정치사회적 요소들을 배경으로 삼고 역사적으로는 정부가 국민들과의 상호작용을 잘 이루어 나아갈 때 경제정책의 성공을 이룰 수가 있게 된다. 한국에 관하여 과거의 정책들을 냉정하게 평가하지 못하고, 미래의 정책을 철저하게 분석하지 못하는 부분이 존재하는 것은 한국이 처한 지정학적 요인과 인구에 비해 좁은 국토와 적은 자원 등에 대한 인식으로 인하여 변명조로 넘어가는 부분에 기인한다고 볼 수 있다. 그러나 싱가포르 경제정책의 원인과 과정들은 그 결과의 성공여부를 떠나 국민 개개인이 느끼고 있던 절박함과 비록 작은 규모이지만 국가공동체가 처한 절박함을 정책지도자들과 국민이 상

호작용 속에서 개인과 집단의 기득권을 내려놓고, 심지어 국가의 주권적 기득권조차도 상당부분 내려놓았을 때, 적대적 국가들에 둘러싸인 배후지 없는 도시국가가 생존의 단계를 뛰어넘어 인구 450만 규모 이상의 아시아 국가들 중 제1 국가로서의 자리를 잡게 되었다.

한국의 수도 서울 행정구역만한 적도 근처의 도시국가가 이론 외자유치를 통한 경제성장정책은 경제 분야의 정책이라기보다는 정치·사회, 심지어 국방 분야에서 이행된 국가의 생존을 위한 후퇴할 수 없는 방안이었던 것이다. 장기적으로 본다면, 싱가포르의 경우에서 뿐 만 아니라 한 나라의 경제정책은 결과적으로는 그 나라의 생존에 직접적이고 꾸준한 영향을 미치는 정치·사회·문화·국방 분야의 정책이라고 얘기할 수 있다. 싱가포르의 경제정책은 우리에게 정부와 국민이 절박한 주변 환경과 시대적 상황 속에서 기득권을 내려놓고 생존을 위한 노력을 기한다면, 놀라운 성공을 이룰 수 있다는 것을 보여준 사례라 할 수 있다.

한국은 IMF의 경제통제를 통해 정치의 하부구조로서 작용하던 기존의 무조건적인 양적 팽창 정책이 억제되고 정치에서 벗어난 경제의 질적 향상이 요구되는 시점에서, 김대중 정권이 민간경제 주도의 도약을 시도하다가 벤처기업 육성사업이 상당부분 실패로 나타나자, 다시 정부가 개입한 형태로 경제도약 발판을 마련해 보려는 노력이 정책으로 반영된 사업이 경제자유구역사업이다. 경제자유구역사업은 일정한 기간 동안에 해외의 유사사업들과 경쟁을 거쳐 상대적 우위를 점유해야 하는 사업 분야이다. 우리의 경제자유구역사업의 전개가 시기를 놓쳐버리면 다국적 기업들은 모두 다른 국가 다른 지역에서 그들의 사업을 펼쳐나갈 것이며, 그렇게 되면 우리의 경제자유구역설정의 본 취지는 사라지게 된다. 그럼에도 불구하고 인천·송도를 중심으로 추진하려던 경제자유구역사업은 내실도 없이 2003년 3개로 2008년 6개로 2013년 8개 사업으로 자꾸 확장되고 있다. 매우 안타까운 일이나 확정된 국가 정책을 돌이킬 수 없으니, 현재까지의 사업에서 무엇이 문제이며, 이 문제를 어떻게 타개해 나아갈 것이며, 미래에 무엇을 지향해야 하는지 알아보고자 한다.

2. 선행연구고찰

한국의 경제문제를 싱가포르 경제와 연관 지어 2000년대 초기에 연구한 논문들은 이용주(2001)가 싱가포르와 한국의 국가경쟁력을 인터넷활용과 정보인프라구축 등의 경제발전 측면에서, 전황수 외(2001)는 싱가포르 정보화에 있어 국가의 역할을 연구하였다. 2004년 한국과 싱가포르 FTA가 발효되었는데, 이 시점을 전후하여 많은 연구 결과들이 발표되었다. 먼저 투자유치정책모형의 사례연구로서 임성훈·김학민(2004)은 우리나라, 영국, 싱가포르, 말레이시아, 아일랜드를 분석하여 외국인 투자에 대한 이론과 투자유치정책들의 타당성을 검증하려 시도하였으며, 최성일·최홍배(2004)는 한국과 싱가포르의 FTA로 인한 수산물의 관세인하가 수산업에 미치는 영향에 관한 분석을, 김충실·이상호(2004)는 FTA가 농업무문을 분석하였는

데, 양국의 국민후생에 미치는 영향은 미미한 것으로 나타났다. 박추환(2007)은 주로 2000년 이후 싱가포르의 해외투자유치를 위한 정책을 분석하였는데, 한국과 싱가포르의 무역투자현황에 있어 반도체와 석유제품은 상호 수입수출하며, 한국은 선박해양 구조물, 자동차 등의 수출, 싱가포르는 석유화학연료, 각종 기기 등의 수출이 이루어지는 것으로 나타나고 투자액수도 꾸준히 증가하는 것으로 나타났다. 황진태·박배균(2012)는 싱가포르가 경제·사회·문화적 측면에서 세계도시로서 성장하는데 있어 정부의 역할 등을 연구하였다. 정부의 역할을 중심으로 연구한 논문으로는 김시윤(2010)의 “발전국가의 탄력성과 지속성: 싱가포르의 사례”에서 신자유주의적 세계화의 환경 속에서도 발전국가의 형태를 유지하며 경제성장을 이룩한 싱가포르라는 도시국가의 정책적 탄력성과 경제성장의 지속성 사례를 연구하였으며, 2011년의 “세계화와 발전국가의 관계 재조명: 싱가포르와 중국을 중심으로,”를 통해 싱가포르와 중국이 세계화의 과정 속에서 어떻게 정통적인 발전국가를 지속하고 있는지 분석하면서 한국에서 지속적인 경제성장에 응용하고자 하였다. 본 논문은 싱가포르 건국 초기부터 지금까지 이관유라고 하는 경제성장정책에 독특하고 지속적인 영향력을 발휘한 싱가포르의 경우와 한국의 경제자유구역사업에 반영되는 경제정책의 차이가 무엇이며, 싱가포르 정책이 한국에 시사하는 바가 무엇인지 분석하고자 한다.

Ⅱ. 국가주도 경제성장 모형으로서의 싱가포르

1. 국가주도 경제성장 관점에서의 경제자유구역 사업

우리나라의 경제자유구역 운영에 대한 주제를 바라보는 여러 관점들이 있을 수 있으나, 본 논문에서는 경제·교육·주택·복지 등의 분야에서 아시아 강소국의 신화를 창조한 싱가포르의 제반 정책과 시대적 배경을 분석함으로써 우리의 경제자유구역 설정과 운영에 어떻게 응용할 것인가의 관점을 견지하고자 한다. 경제특구를 가장 먼저 설치한 국가는 1959년 Shannon 지역에 경제특구를 조성한 아일랜드인데 영토, 인구, 자원의 한계를 극복하기 위한 조치였는데 1990년대 IT산업 육성에 힘입어 세계적 기업들을 유치하면서 큰 성과를 거둠과 함께 선진국으로 도약할 수 있었다. 홍콩과 싱가포르는 그들 지역의 경제특구화가 ‘초기 정치적 단위의 형성과 생존 전략 그 자체의 성격이었다’라고 할 만한 공동체들이다. 영국의 식민지로 있던 이 지역들은 일본의 침략과 영국의 복귀라는 과정을 거치면서 많은 자치권을 이양 받고, 독자적인 경제단위로의 성장모형을 모색하게 된다. 도시국가의 특성상 자원과 배후지의 결핍으로 인하여 수출주도형 성장모형을 채택하고 경제특구의 형태로 외국자본과 기술의 유입을 꾀하게 된다.

우리나라도 발전국가의 제도적 관행이 정치경제 체제에 깊숙이 배태되어 발전국가

의 제도적 맥락에서 정부의 역할이 시장실패를 치유하는 수준에 머문 것이 아니라 적극적으로 시장을 형성하는 지점까지 수행되어졌다(구현우, 2011: 33). 자원과 자본의 부족으로 말미암아, 정부는 수출주도형 외국자본 유치 전략을 추구하게 되었으며, 1971년에 마산수출자유지역이라는 제도가 시행되어 상당한 성과를 거두었다. 수출자유지역은 수출 진흥 및 고용증대를 위한 외자유치, 특히 저임금 노동력을 활용한 대규모 제조업체의 유치에 중점을 두었으며, 정부주도의 차관도입이 대부분의 외국인 투자유치이었고, 이후 현재의 익산에 추가 지정되었지만 기능적으로 정체되는 경향을 나타내었다. 외국인 투자유치정책은 1980년대 중반 이후부터 이행되어, 외국자본 관리의 효율성을 추구하기 위해 모든 업종을 허가제에서 신고제로 전환하였으나, 여전히 규제중심에서 벗어나지 못한 형편이었다. 1990년대 이후 중국, 아일랜드 등은 매년 10%에 가까운 고속성장을 지속하여 당시 일본과 한국 경제의 침체와 대조적이기도 하였고, 신산업체제에서도 이러한 고성장이 가능함을 일깨워 주었다.

우리나라는 1990년대 외국인기업전용단지 등 경제특구제도를 도입하였으나, 작은 면적을 대상으로 부분적으로 시행되었고, 제조업 투자유치와 같은 제한된 기능에 국한하였다. 1997년의 외환위기는 외국자본의 관리 측면에서도 커다란 변화를 불러일으켜, 유망한 외국인 직접투자를 이루어내기 위한 1998년 ‘외국인 투자촉진법’ 제정의 원인이 되었으며, 외국인 기업들을 위한 입지 및 인프라, 고용, 근로자에 대한 교육과 훈련에 대한 보조 등의 지원제도를 도입하였다. 1999년에는 국제적인 물류거점 육성을 위해 과세자유지역이 도입되었다. 2001년 재정부와 한국개발연구원을 중심으로 ‘동북아 비즈니스 중심국가’ 건설론이 제기되어, 한국경제의 성장동력의 창출을 위한 동북아의 물류중심지 건설, 다국적 기업의 아시아 본부 유치 및 동북아 금융중심지를 통한 비즈니스 중심지 건설 등을 골자로 하였다(권오혁 2006: 6). 이 제안이 정부의 주요 정책으로 채택되어, 입법화 과정에서 경제자유구역이라는 제도로 정착되었다.

2002년 8월 ‘경제특별구역 지정 및 운영에 관한 법률’을 입법 예고하였고, 동년 12월 30일 ‘경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률’을 제정 공포하여 2003년 7월 1일부터 시행령이 마련하여, 노동시장의 유연성, 행정규제, 임금 상승률 등의 장애를 극복하려는 획기적인 기업유인을 시도하게 되었다. 2003년 8월 인천 경제자유구역이 제일 먼저 지정되고, 뒤를 이어 2003년 10월에는 부산·진해와 광양만이 동시에 경제자유구역으로 지정되었으며, 구역의 개발사업과 외자유치 업무를 담당할 경제자유구역청이 인천, 부산·진해, 광양만에 각각 설립되었다. 경제자유구역사업은 제도 입안과 지구 지정은 중앙정부(지식경제부), 개발과 관리 및 운영은 지방자치단체가 담당하도록 역할분담이 되었으며, 2008년 황해, 새만금·군산, 대구·경북의 3개 지역을 추가로 지정하여 총 6개의 경제자유구역을 지정·확대하였으며, 2013년 동해안 및 충북의 경제자유구역 추가 지정 심의·의결을 발표하였다.

경제자유구역청은 당연히 중앙정부(지식경제부)의 지원을 전제로 하고 있으며, 배

정반은 광역자치단체들에서 자원하는 공무원들을 적절히 배치하고 특수한 지위 혹은 역할에 대하여 구체적인 명사와 관리가 이루어지고 있어 관주도적인 발전국가 개념의 경제성장논리를 전제로 하였다. 발전국가의 개념은 중상주의 시대로부터 오늘날 동아시아의 경제성장에까지 그 논리가 적용되고 있으나, 1990년대 후반 동아시아의 경제적 위기는 발전국가 개념에 일격을 가해, 우리나라도 IMF체제 하에서 국가주도의 금융기관 운영과 기업에 대한 금융지원, 정경유착성을 내포한 제도들에 대해 대대적인 수정을 요구받아, 외환은행 매각 등의 사건에까지 확산되기에 이르렀고, 각 경제 단위들이 국가개입의 필요성이라는 환상에서 벗어나도록 권장되었다. 그러나 2008년 미국의 서브프라임 모기지 사태로 촉발된 금융위기로 인하여 신자유주의에 기초한 경제개념 역시 비판의 대상이 되었다. 김시윤(2010: 1188)은 신자유주의를 수용한 라틴아메리카 및 아프리카 국가들의 경제성과는 국가개입을 추구한 중국, 인도 및 베트남과 같은 아시아 국가들의 경제성과에 비해 훨씬 떨어진다고 주장하고 있다.

한국의 경제자유구역 운영에 관한 시사점을 찾기 위해서 다른 지역의 사례들도 도움이 될 수 있으나, 싱가포르의 경우가 특별히 우리의 관심을 받아야 하는 이유는 먼저 싱가포르가 말레이시아로부터 분리되어 독립국가를 형성하고 생존을 위해 경제를 성장시켜야 할 시점에서 우리나라의 상황보다 여러 가지 여건이 유리하지 못하였다는 것이다. 신생국가인 상황에서 기존의 발전된 산업이 거의 없었으며, 국토의 면적이 워낙 작다보니까 자원이 있는 것도 아니고, 그렇다고 위치가 선진국들과 우호적인 국가들에게 둘러싸여 처음부터 제조나 교역의 중심지 역할이 가능했던 것도 아니었다. 오로지 생존을 위한 절박한 공동체 구성원들의 집중력과 리더십이 인재를 양성하고 정책의 원칙을 지켜나가 주권국가로서의 기득권을 매우 낮추어 자국을 이용하는 모든 경제, 사회, 문화의 모든 단위들에게 자국의 체제를 개방하고 친밀도를 높이어 해외 자본과 기술을 유치하고, 이를 국내 산업으로 이끌어내 경제·사회·문화의 수준을 향상시켰다. 이러한 점은 인구에 비해 국토가 좁고, 자원이 부족하며, 남북이 갈라져 여러 장애와 고통을 안고 우리 사회를 발전시켜야 하는 우리나라와 유사점도 많지만, 좋은 본을 제공하여 우리의 다양한 정책수립에 많은 시사점을 제시해 준다는 점 때문이다.

2. 동아시아 국가들의 성장모형

동아시아의 발전국가들은 한국, 대만, 싱가포르, 홍콩 등을 포함하여 20세기 후반부에 매우 빠른 성장을 이루어 내었다. 동아시아 국가들의 기업 성장은 글로벌 생산네트워크에 성공적으로 편입한 데에서 기인한다. 미국, 유럽, 일본 등과 같은 선진산업경제의 선도 기업들과 전략적 파트너 역할들을 감당함으로써, 신진 기업들의 기술과 자본, 인적 자산 등의 능력을 향상시키면서 증대되고 있는 전문화의 한 부분을 감당하였던 것이다. 발전의 초기 단계에서는 기술향상이 나타나기 어려워 생

산의 대부분은 낮은 부가가치의 노동집약적인 조립생산이었다. 이들 국가들은 일반적인 시장의 흐름에 순응하기보다는 시장을 관리하면서 경제성장을 지원하였다. 경제발전을 위한 사회기반시설을 구축하고, 전략산업 육성을 위한 정책을 주도하였으며, 자국의 산업들을 보호하기 위해 무역 관세, 이자율 정책, 수출입규제, 금융정책 등을 동원하여 전략적 육성을 이행하였다. 그러나 이들 국가들 중에서 한국과 대만 등은 1990년대 이후 경제에 대한 국가의 개입이 확실히 감소하고, 국가가 점차 세계경제로 통합되어 가면서 경제정책에 있어 더 이상 가격을 왜곡하는 국가개입 및 산업정책을 수행하지 못하고, GATT 규제의 심화와 WTO의 제도화에 따라 자국의 산업들을 이전처럼 보호할 수 없었다. 1990년대 이후 환율을 자율화하고, 금융시장도 점차 개방되어 시장의 힘이 투자논리에 따라 움직이게 되었다. 산업에 대한 국가의 용자와 대출, 전략적 조정 등이 수행되지 못해, 정부는 국내 자원의 전략적 배분 권한과 재량을 상실하게 되었다. 세계화의 진전이 국가의 경제에 대한 통제력을 잠식시키며, 다국적기업을 통해 국경을 넘어서는 자본과 상품의 흐름이 형성되고, IMF, WTO, World Bank, 등과 같은 초국가적인 조직들과 APEC, ASEAN 등의 초국가적 연합체의 역할이 증대되었다.

김시윤(2011: 62)에 의하면, 싱가포르의 경우 한국·대만과는 달리 1990년대 외환위기 이후에도 산업정책을 통한 전략적인 국가개입을 지속적으로 이행하고 있다. 1991년 싱가포르는 ‘전략경제계획’을 수립하여 싱가포르를 전략적 사업기지로 육성하고, 제조업과 서비스 산업의 발전을 강조하고 있다. 1992년에는 싱가포르를 인공지능도시로 만드는 것을 목표로 ‘정보기술(IT) 2000’을 수립함으로써 기업들에게 정보기반시설의 통합을 이용한 개발기회를 제공하고, 주변국가에 대한 투자를 장려함으로써 국내기업과 다국적 기업 간의 연계성을 강화하여 국제경쟁력 향상을 추진하고 있다. 2000년 이후에도 국가의 역할을 더욱 강화시켜 바이오메디컬 발전을 위한 산업정책을 수립하여 제약, 의료기술, 바이오 기술, 그리고 의료서비스 등의 육성을 추진하고 있다.

Ⅲ. 싱가포르의 성장과 시대적 배경

1. 싱가포르의 역사와 지리가 경제에 미친 영향

싱가포르는 ‘적대적 주권단위들 사이에서 생존할 만한 국가의 요소가 갖추어졌는가?’라는 의구점이 던져질 만한 상황을 초기부터 지니고 있었다. 우리가 흔히 국가의 3요소로서 국민과 국토, 주권을 얘기하지만, 싱가포르는 국민과 국토의 비율에 있어서 이전 역사 어느 독립국가에서도 경험해 보지 못한 높은 인구밀도를 가지고 시작하였다고 얘기되어질 수 있다. 인구밀도 높은 작은 소국들도 있으나¹⁾, 모나코, 바레인, 버뮤다, 말타 등의 국가들은 주변의 주권단위들인 국가들이 기본적으로 정

치·경제·사회·문화적인 우호성을 전제로 하고 있어서 주권수호를 위한 군대를 독자적으로 보유하고 있지 않았을 뿐 만 아니라, 기본적인 생존요소인 식량, 식수, 전력, 쓰레기 처리 등의 문제들이 우호적으로 해결되고 있는 경우가 대부분이다. 그러나 싱가포르의 모든 남자가 국방의 의무를 감당하고 있으며, 밀도 높은 도시국가임에도 불구하고 식수해결을 위한 저수지 3곳을 유지하고 있다. 따라서 기본적인 문제에 대한 형평성의 요구가 높아, 국방의 의무 수행 면에 있어서도 군대 안에서 특정인의 사회적 배경은 철저히 통하지 못하게 하였고, 모든 민족은 평등하고, 어떤 종교도 존중받아야 한다는 원칙이 준수되고 있다.

싱가포르는 말레이반도 끝에 섬으로 분리되어 있는 지역으로 말레이시아 말라카 지역 해상세력의 근거지이기도 하였지만, 해적의 소굴로 사실상 버려진 땅이나 다름이 없었다고 한다. 1819년 영국 동인도회사 중개상인인 스텐포드 래폴스 경이 섬에 상륙하여 조호르 테맹 공과 무역사무소 개설에 관한 조약을 체결하고 1824년에 영국의 동남아 식민지 경영의 거점으로 중계무역 항구를 개발과 적극적인 이주민 수용으로 다인종 무역중심지의 면모를 갖추게 되었다. 이후 1959년 리완유 전 수상의 자치정부 수립 시기까지 약 140여 년간 영국의 지배하에 있었다(정광균, 1999: 18). 2차 대전 중인 1941년부터 1945년까지 일본군이 지배하다가 떠난 이후에 다시 영국의 직할 식민지가 되었으나, 일본 침략기에 형성된 항일조직은 반식민지조직으로 전환되어 독립운동 활동을 전개하여 영국의 식민지배가 마무리되었다. 말레이시아 반도의 말라야 연방은 1957년에 영국 연방으로부터 독립하였으며, 1963년 7월에는 말라야 연방과 싱가포르 자치령, 북 보르네오, 사라와크 식민지, 부르네이 보호령 등을 하나로 묶은 말레이시아 연방이 제창되어 실현되었으나, 그해부터 부르네이에서는 연방 참가를 거부하는 무장투쟁이 발생하였고, 싱가포르의 1965년 8월에 연방 탈퇴 및 분리 독립이 되었다.

말레이시아 연방으로부터 분리 독립된 싱가포르의 전반적인 계획은 마치 경제 발전을 위한 표준 청사진처럼 보인다. 그러나 이는 당시 싱가포르의 생존을 위한 혁신적이라고 할 수 있는 전략이었다. 이는 여유 있게 세워진 장기 계획의 결과가 아니라 1965년 이 도시가 말레이시아로부터 사실상 추방당한 후 맞이한 상황에 대한 응전으로서 체계화되었다. 1965년의 싱가포르는 1948년의 이스라엘과 비슷하게 하나의 국가로서 가지고 있는 비밀무기가 아무것도 없었다. 그 지도자들은 환상을 품는 따위의 사치를 부릴 수 없었으며, 정책은 시행착오를 거칠 여유가 전무하였다. 싱가포르를 자기 충족의 도시국가로 가정할 때에는 기껏해야 지역적인 도시가 될 것이며, 그 미래는 비관적인 시나리오로 연결될 것이다. 싱가포르는 지역적인 도시 그 이상을 추구하였고, 그들의 생계는 그 번영과 쇠락을 마지막으로 결정짓게 될

1) 2011년 World Bank에서 세계 216개국의 인구수를 국가면적으로 나누어 제곱Km당 인구밀도를 발표한 자료에 의하면 마카오와 홍콩, 지브랄타는 독립된 국가가 아니므로 제외했을 때, 모나코가 17,704명으로 1위, 싱가포르가 7,252명으로 2위 바레인 1,660명, 버뮤다 1,292명, 말타 1,291명, 방글라데시 1,142명으로 6위, 한국은 504명으로 10위 밖을 차지하고 있다.

국제적인 경제 체제에 운명을 걸게 되었다. 싱가포르의 세계 도시 편입은 도시의 국제성과 다국적 기업과 관계에서 증거를 만들어 갔다. 다국적 기업과 세계도시라는 무정한 제도(institutions)에 어떻게 대응하느냐에 따라 결판날 것이다. 강대국들이 약소한 저개발 국가와 이해관계를 설정하는 데에는 약소국 입장에서 볼 때, 말할 수 없는 심각한 정치·경제적 위협을 안고 있다. 싱가포르는 이러한 위협을 감수할 준비가 되어 있어야 했다. 왜냐하면 세계적인 경제 체제를 향해 움직이는 것 말고 다른 대안은 죽음뿐이었기 때문이다(Christie, 1998: 447-455).

1965년 말레이시아로부터의 분리 이후 싱가포르는 경제적 침체와 정치적 소요로 잦아들어 소멸할 것으로 예측되었다. 이러한 상황이 벌어지지 않자 두려움은 조금씩 가라앉았으나, 1969년 영국이 기지를 정리한다는 선언을 하자 싱가포르가 진짜 위험하다는 정서가 보편화 되었다. 국내 총생산의 19%를 차지하던 1960년 이래의 항구 수입이 계속 떨어져 1970년에는 11%를 기록하였다. 비관론자들의 관점에서는 사실에서나 논리적으로나 독립 싱가포르가 살아남을 가능성은 없어 보였다. 싱가포르의 인접국가들은 무역의 상당부분을 접수함으로써 항구무역이 경제에서 차지하는 비율이 줄곧 감소하였다(Christie, 1998: 447-449). 리완유를 비롯한 지도자들은 1971년 영국의 해군기지가 해체될 경우 말레이시아군이 싱가포르를 침공할 가능성이 높다는 사실을 가장 우려하였고, 싱가포르에 주둔한 말레이시아의 군인 일 천명으로 인하여 상당한 압박을 받고 있었다. 남쪽의 인도네시아도 호시탐탐 싱가포르를 노리고 있어 군대창설의 도움을 외부로부터 받을 수가 없었는데, 당시 지구상에서 싱가포르의 입장을 동병상련으로 이해한 이스라엘이 사절단을 비밀리에 파견하여 가능하게 되었다. 두 나라의 총리는 후에 우리는 실수할 여유가 없는 나라요, 한 번의 실수는 곧 망국의 지름길이라고 지적하였을 정도였다.

35세 리완유가 초대 자치 총리로 취임한 1959년에는 싱가포르의 인구가 100만 정도이고, 그나마 중국계가 75.4%, 말레이계가 13.6%, 그리고 인도계가 8.6% 였으며(김성진, 2007: 8), 실업율은 13%에 달하였다. 1961년 1차 5개년 공업개발계획을 세웠으나 진척이 별로 없었고, 시장규모가 작은 내수로는 기업 채산성을 맞추기가 불가능하였다. 싱가포르는 당시의 한국, 대만 등의 신생독립국들이 추구한 것과 같이, 수입을 대체하는 국내 산업 육성책을 통해 기술력을 함양하고 자본을 축적함으로써 다시 수출에 나서는 수출주도형 공업화 공식을 따랐으나, 한계를 체험한 이후 곧 기존의 공식을 탈피하여 국내 산업 보호망을 걷어버리고, 싱가포르라는 국가를 다국적 기업이 진출하기에 가장 좋은 조건을 구축한 나라로 만들려는 계획이 필요하였다. 1960년대 초에 경제개발청(EDB)을 중심으로, 미국이나 유럽을 능가하는 기업하기 좋은 선진국의 바탕을 만드는 것이 목표였다. 따라서 외국기업의 제조업 관세를 3%로 법인세를 4%까지 낮출 뿐만 아니라, 수입설비에 대해서는 수입세조차 면제해 주고, 정부조직은 세계에서 가장 청렴하고 투명하며, 합리적인 조직으로 탈바꿈하면서, 범죄와 치안에 엄한 정책과 불법 노조운동 금지, 국가임금위원회를 통한

임금 인상의 생산성 추가 금지 등의 조치로 나아가, 다국적 기업의 적극적인 유치를 주도하였다. 상당수 싱가포르 기업이 해외자본의 소유가 되었으나, 기득권 없는 경쟁으로 승부하고자 하였으며, 동남아 국가들과 교역하기보다는 미국이나 유럽과의 거래에 운명을 걸었다. 싱가포르의 정부는 시민사회와 노동자 세력을 억압하는 한편 공영주택, 교육, 보건 등에 대한 대폭적인 투자를 병행하였으며(황진태·박배균, 2012: 77), 시장에 신속히 반응하는 기업마인드로 무장함으로 꾸준하고 지속적인 경제성장을 이끌어내게 되었으나, 20여 년간 10% 전후의 성장률을 유지하던 싱가포르 경제도 1985년과 1986년에 마이너스 성장을 기록하게 되어, 국가경제위원회의 제안을 따라 제조업중심에서 전자, 통신, 정보기술, 생명공학, 서비스업과 유통업, 컴퓨터 산업에 국가의 지원과 우수한 해외기업 유치에 더욱 치중하였다. 싱가포르는 마침내, 기존의 생산 산업과 수출 산업의 기반을 바탕으로 오늘날 세계의 금융 및 서비스 중심 국가로 도약하는 발판을 마련해 주었으며, 정유관련 산업의 발전은 마치 산유국으로 인식되어질 정도로 산업을 일으켰다.

2. 세계도시로서의 싱가포르

세계의 도시를 과거의 도시들과 구별 짓는 특징은 전지구적인 성격이다. 과거의 도시들은 고립된 지역에 기반을 둔 제국들의 정치적 문화적 중심이었으나, 오늘날 세계의 도시는 현대 기술이 낳은 산물로서 전자 의사소통, 초음속 항공기, 대형 유조선, 그리고 복잡한 산업조직이 만들어 낸 도시이다. 도시가 좋건 싫건 도시화로의 경향은 되돌릴 수 없다. 많은 비난이 있을지라도 도시들은 문명, 문화, 기술, 그리고 부의 창출 및 유지 장소였다. 세계도시체계(World City System)를 후원하는 학자들(Friedmann, 1986; Sassen, 1991)은 오늘날 대표적인 세계도시로서 뉴욕, 런던, 도쿄를 꼽고 있으며, 이 세 도시들은 세계경제의 통제센터이자 금융네트워크의 중심지 기능을 하고 있다고 보고 있다. 이들의 형성과정은 초국가적 자본에 의해 주도되어 국가가 개입할 여지는 축소된다고 보았다. 그러나 이들 세계도시들은 다른 각국의 도시들에 의해 추격당하고 있으며, 최소한 아시아에 있어서 도쿄에 도전하는 아시아 각국의 도시들은 싱가포르를 포함하여 세계도시의 형성에 국가의 역할이 매우 중요한 도시들이었다(황진태·박배균, 2012: 74). 특히 싱가포르는 경제의 우위를 확보하기 위하여 세계화를 적극적으로 수용하였는데, 유럽과 미주의 다국적 기업을 중심으로 한 글로벌 자본의 영향력보다는 국가가 강한 주도권을 행사하였다. 물론 도시국가(city-state)로서 싱가포르가 지니는 특수성이 영어를 공용어로 채택할 수 있는 배경으로, 그리고 건국초기 적대적이던 말레이시아와 인도네시아와의 역학관계가 오히려 싱가포르 공동체 구성원들로 하여금 국가가 주도하던 세계화 전략과 세계도시 만들기에 적극 참여하게 하는 배경으로 각각 작용한 면이 있으나, 후자의 경우는 어쩌면 우리나라의 상황과도 유사하게 작용할 수 있다고 볼 수 있으며, 결국은 정치지도자의 리더십과 정치, 경제, 사회 등을 이끄는 조직들이 얼마나 기득권을 포기하고 국민들에게 공감할 수 있느냐 하는 점의 차이에서 기인한다고 볼 수 있다.

Ⅳ. 외국인 투자유치를 통한 경제성장 모델로서의 싱가포르

1. 싱가포르의 외국인 투자유치정책

싱가포르는 1963년 좌익계 노조가 해체되고 정부 주도로 전국노동조합연맹(National Trades Union Congress)이 설립되어 노사관계가 상당히 안정되었다. 말레이시아와의 시장 통합에 대비하여 마련되었던 수입대체전략 중심의 제 1차 경제개발계획이 취소되고, 대신 노동집약적 제조업에 외국인 투자를 적극 유치하여 수출주도형으로 성장해 나간다는 정책이 채택되었다(최윤제, 1993: 89). 싱가포르는 자국의 여건상 산업의 자생력이 제한 받는 특수한 여건으로 말미암아 산업의 경쟁력 향상을 고도 기술 제조업과 국제비즈니스 서비스 산업의 발전으로 잡고 장기적인 투자를 진행하였다. 1967년 외국인 투자환경을 개선하기 위해 면세조치를 취하고, 1968년에는 노사관계법과 고용법을 개정하여 노동조합을 불법으로 규정하여 기업에 유리한 구조적 변화를 꾀하였다. 1973년까지 매년 10% 이상의 경제성장을 기록하면서, 경제환경의 안정과 정부의 적극적인 투자유치로 외국인 투자가 활발하여 중계무역에의 의존도가 감소하고, 제조업이 꾸준히 성장하여 전통적인 산업을 대신하여 정유, 화학물과 전기전자제품, 기계 및 수송장비 등이 활발하였다. 당시에는 다른 개발도상국들의 경쟁이 없었기 때문에 외국자본 투자의 유치나 상품의 판로 확보 등에서 유리한 면들과 함께, 싱가포르 정부는 외국기업 유인수단으로서 단순히 세제혜택의 수준이 아니라, 안심하고 투자할 수 있는 사회·정치적 안정과 최고의 기업 활동 여건을 제공하기 위한 정책들을 전개하였다.

싱가포르의 토지정책도 다국적 기업들의 투자를 유인하고 있다. 싱가포르는 땅의 80%가 정부의 소유이며, 싱가포르에서는 토지는 소유하는 것이 아니라 사용하는 것이라는 개념이 확립되어 있다. 외국기업에게 땅을 제공할 때, 한국처럼 토지보상의 난항을 겪을 필요가 없고, 단지 기업들에게 임대만 해 주면 된다. 기업들을 위한 도로건설도 토지 수용, 보상의 절차가 생략되고 건설만 하면 되고, 도시계획이나 건물 등을 지을 때, 더 계획적이고 체계적인 건설이 가능한 것이다. 싱가포르의 낮은 법인세와 소득세는 세금 천국을 찾아다니는 다국적 기업들에게 유인책이 되고 있다. 소득세율은 홍콩 다음으로 저렴한데, 1990년대 25%인 소득세율을 21% 수준으로 낮추어, 30%에 달하는 한국의 소득세율과는 많은 차이를 나타내고 있다. 법인세율도 4%로 미국의 6.5%, 프랑스 7.6%, 한국 12.3%에 비하여 매우 낮은 수준이다.(이용주, 2007: 106-107)

고도성장의 추세는 제 1차 석유파동을 맞아 일단 주춤해져서 1974년과 1975년에 각각 6.8%와 4.0%의 성장률을 유지하였으며, 이후 1980년 9.7%에 이르기까지 평균 7.5%의 성장률을 줄곧 기록하였다. 1970년대 말에 노동력의 부족현상이 나타나, 1979년 임금수정정책(wage correction policy)을 통해 경제전반에 걸쳐 고임금과 고

도 산업구조의 유도를 추진하였다. 1980년대에 선진국들의 보호무역주의 강화와 국내적인 임금상승, 싱가포르 화폐의 고평가 등으로 1982년 -5.7%, 1985년 -13.9%의 경제성장률을 보인 경우도 있었다. 1985년의 불황은 많은 논쟁과 경제위원회의 탄생을 유발하였으며, 경기부양책으로 납부금 감면, 임금억제 등에 따른 생산비 절감 등이 모색되었다. 1990년 최대의 무역상대인 미국의 경기 후퇴에도 불구하고 성장을 지속하였다. 1960년 11.9%이던 제조업은 28.9%로, 금융 및 사업서비스는 11.3%에서 27.6%로 크게 상승한 반면, 상업은 35.9%에서 16.7%로 감소하여 중계무역 위주의 경제가 제조업과 금융 및 사업서비스업으로 전환되었음을 말해 주고 있다(최윤제, 2003: 90-92). 싱가포르는 1997년 발생한 동아시아 외환위기에도 큰 충격을 받지 않았는데, 이는 기초 경제여건이 견실하고, 풍부한 외환보유고, 재정수지 흑자 및 금융시스템의 안정성에 기인하였다. 2000년대에 들어 동남아 경제의 중심지로서 세계 2위 무역항, 3대 석유화학센터, 4대 외환시장이자, 5대 국제금융센터의 지위를 확보하고 있다. 2000년 뉴질랜드와 FTA를 체결한 이후, 일본, 호주, 미국, 요르단, 한국 등과 체결하여 동아시아 구동축(Hub)의 역할을 담당하고 있다(대외경제정책연구원, 2005, 55-60). EIU 2005년 자료에 의한 싱가포르 경제성장률은 2001년 -1.9%; 2002년 3.2%; 2003년 1.4%에 이어 2004년 8.4%; 2005년 4.0%를 유지하고 있다(박추환, 2007, 85).

싱가포르의 외국인 투자유치정책은 중장기 경제발전 방향을 보여주고 있는 “INDUSTRY 21”의 5대 전략에서와 같이 ①산업클러스터 내부 및 클러스터간 다각적 MATRIX 구축, ②세계 일류 역량과 글로벌 COVERAGE 구축, ③혁신 촉진, ④국내 재능개발과 해외 재능인력 유치, ⑤우호적 사업 환경과 세계 일류 Infrastructure 구축 등이다. 집중 추진 대상은 10대 분야를 지정하여 중점지원 혹은 유치를 실시하고 있는데, 전자, 화학, 생명과학, 엔지니어링, 교육, 보건의료, 물류, 방송미디어, 기업의 Headquarters(본부), 자국기업 육성지원 분야 등이다(전삼현·함택동, 2010, 333). 이를 이루기 위한 인센티브로서 싱가포르는 자국 내 유사한 활동을 하는 기존 기업이 없는 경우 혹은 국내산업의 평균 수준보다 고급 기술, 노하우 등을 도입하는 프로젝트인 경우 선도기업 인센티브를 제공하고 있으며, 5-10년간 법인세를 면제해 주고 있다. 또한 경제적 파급 효과가 큰 신규 프로젝트나 고도화 투자를 실행하는 경우 개발확장 인센티브를 적용하여 10년간 13%의 우대 세율을 적용하고 있다. 이 외에도 다양한 투자인센티브를 제공하여 외국기업 유인수단으로서 안심하고, 투자할 수 있는 정치·사회적인 기업활동 여건 마련에 최대한 집중하고 있다. 따라서 싱가포르 제조업에서 70-80% 가량의 비중을 점하는 제조 산업에 포함되고 있다. 물류분야에 있어서는 지정학적인 이점이 발휘될 수 있도록 세계 각 지역과의 연계성을 강화하여, 항만, 공항, 물류센터, 정보시스템 등의 인프라를 구축하고 투자운영시스템이나 인력, 소프트웨어 측면도 정비하여, 다국적 기업들이 물류와 산업 클러스트가 형성된 곳에 거점을 두도록 유도하였다(박추환, 2007: 85-95).

고도 기술 산업을 위해 세계 유명기업들 특히 기술연구소들을 유치에 총력을 기울이고 있으며, 국제 비즈니스센터 육성을 위해서는 국제무역회사, 국제물품구매 사무소, 국제 원유취급 회사 등에 대한 조세감면제도 등을 시행하고 있다. 싱가포르에서 외국인 투자는 제조업부문이든 서비스업부문이든 거의 자유화되어 있으며, 서비스 부문에 있어 금융부문에서 현지증권회사에 대한 외국인 소유지분에는 상한이 있어서 증권회사의 경우 70% 한도로 제한된다. 언론사의 소유도 법적 통제 하에 있으며, 국영항공사 등의 국영기업은 정관상에서 주식의 오국이 소유에 대한 제한을 가하고 있다. 국가안보, 혹은 공익에 관한 부문인 무기·탄약 제조업, 전기·가스·상수도 등의 공공서비스, 통신 시스템, 방송, 공공수송업 등은 사기업 및 외국인의 참여가 금지되어 있다(전삼현·함택동, 2010: 333-334).

싱가포르의 경제개발청(EDB)은 1999년에 21세기 싱가포르 국가경제 발전을 위한 청사진을 제시하였다. 그 내용은 기술과 혁신, 능력에 중점을 둔 지식기반 경제로의 발전; 모방이 불가능한 핵심역량을 활용한 경쟁력 유지; 세계경제 네트워크에서 연결점 위치 점유; 시장, 자원, 기술을 위한 국제협력의 활용 등이다. 철저한 시장경제 원칙을 이루기 위해 공공산업 등을 제외하고는 지분소유비율, 국산원자재 사용비율, 외환거래 등에서 외국기업의 진출에 제약을 두지 않고 있으므로, 관련부처에 신고만 하면 되도록 하고 있다. 첨단기술 분야, 자본집약적 산업 분야 등의 인센티브 개발을 위해 세금감면, 금융지원 등을 제공하고 있다.

2. 미래를 향한 싱가포르

싱가포르의 산업동향은 1960년대까지의 노동집약적 산업을 거쳐 1970년대에서 1980년대 중반까지 기술집약적 산업, 1990년대 중반까지 자본 중심의 산업, 1990년대 중반 이후 지식과 혁신 경제구조의 지향이다. 싱가포르 정부가 1997년의 아시아 경제위기와 2001년 911테러 이후 장기적 경제불황에 대한 해결책으로서 기업가적인 국가와 연구투자가 강조된 것이다. 2003년 ERC가 발표한 보고서에 따르면 새로운 미래 경제는 문화적이면서도 기술 중심의 지식 경제로서, 싱가포르의 세계화와 기업가 정신 및 다양성을 요구하고 있다. 또한 새로운 경제로의 전환을 위해 기술적인 진보와 글로벌 도시로서의 싱가포르가 요망되어, 싱가포르를 자본, 인재, 그리고 아이디어가 넘치는 아시아의 허브로 만드는 목표를 추구하였다. 따라서 기업가 정신, 창조성, 유연성 등의 항목을 요구하였다.

한국과학기술정보연구원의 보고서(이동엽, 2010: 12-20)에 의하면, 싱가포르의 R&D 투자는 1990년부터 꾸준히 증가하고 있는데, 이는 민간기업 부문의 해외투자 유치가 성공하면서 기업의 R&D규모가 공공부문에 비해 크게 늘어나기 때문이다. 싱가포르의 총 R&D 지출은 1990년 GDP대비 0.85%에서 2004년 2.25%, 2006년 약 2.6%를 국가 R&D로 지출하였고, 그 규모를 계속 늘리고 있다. 경제 위축 중에서도 2010년까지 GDP의 3%를 R&D로 투자하고 있다. 연구 과학자와 기술자의 수효도

1990년 노동인력 1천 명당 28명에서 2004년 87명으로 늘어나고, 2007년에는 약 2만 7천여 명의 연구 인력이 일하고 있으며, 이 중 5,600여 명이 박사학위 소지자들로 나타났다. 싱가포르는 1991년부터 시행된 과학·기술발전 5개년 계획을 실행하는 기관으로 A*STAR를 두고 학교 연구소 및 국가 R&D 기관 등을 지원하고 있다. 구체적인 연구 목표를 세우고 이를 달성할 수 있어야 하기 때문에 평가와 함께 보여줄 수 있는 연구, 즉 순수과학보다는 변환 응용 연구에 초점을 맞출 수밖에 없게 된다. 싱가포르 창이공항에서 25km쯤 떨어진 NUS 근처에 북위 1도라는 의미의 one-North지역은 2000년 말부터 세계 첨단산업의 R&D 관련 집적단지가 진행되고 있다. 6만 여명의 연구 인력과 그 가족 등 모두 13만 여명을 입주시키고 있으며, 아파트, 호텔, 상업시설을 포함해 여러 대형 건물들이 하나로 연결되는 과학마을을 이루는 것이다. 즉 one-North는 전 세계로부터 오는 과학자, 연구자, 기술연구자들이 함께 일하고, 살면서 새로운 아이디어를 내고, 공유하고, 창조성을 발휘하는 공간으로 조성된 것이다.

one-North 프로젝트의 핵심은 Biopolis와 Fusionopolis이다. Biopolis는 생명의학 및 생명공학 관련 첨단 실험 건물들이 7개 모여 있는 곳으로 2003년부터 2009년까지 7개의 국립연구소, 노바티스 등 제약회사, 벤처회사들이 입주해 있다. 2000년 63억 싱가포르달러에서 2006년 230억 싱가포르 달러로 4배 성장하는 가시적 성과도 보여주고 있다. Fusionopolis는 향후 성장 동력이 될 미래 산업을 선정해 집중적으로 투자하려는 것으로, 혁신적이면서도 복잡한 산업으로 학제 간 통합기술 능력에 초점을 두고 있으며, 쌍둥이 건물 형태의 시설로 되어 있다. Biopolis와 함께 싱가포르 과학기술연구의 Mega-science 시설이 되고 있는 Fusionopolis는 2008년에 개장하여 연구실 사무실 외에도 50채의 아파트, 극장, 소매점, 쇼핑센터, 음식점, 바, 수영장, 헬스클럽과 스카이 정원을 갖추고 있다. Biopolis와도 600여 미터의 거리만 두고 있으나, 향후 바로 옆 건물에 프랑스 경영대학권인 INSEAD와의 협동 계획도 마련하고 있다. 자국의 인재 풀의 약점을 극복하기 위해 벤치마킹과 외부로부터의 평가에 대한 열린 시각으로 유명한 해외학자 유치에 힘쓰고 있으며, 그들이 원하는 모든 조건을 들어주기 위해, 연구 환경, 많은 펀드, 높은 연봉뿐 만 아니라, 그들이 일하고, 즐기고, 생활하는 모든 것들을 하나의 공간에 구축해 연구개발의 극대화를 노리고 있다. 산업적으로 중요한 연구 분야의 PI급은 싱가포르인들로 구성하여, 해외인재를 통한 국내 인재양성의 전략을 추진하고 있다.

V. 한국의 경제자유구역 사업과 문제점

1. 경제자유구역의 설정과 진행과정

2003년 8월 인천 경제자유구역이 경제자유구역법 제정을 근거로 제일 먼저 지정되었으며, 10월에는 부산·진해와 광양만이 동시에 경제자유구역으로 지정되어 개발사업과 외자유치를 담당해야할 경제자유구역청이 설립되었다. 동북아의 물류중심지 건설과 다국적 기업의 아시아 본부 유치 및 동북아 금융 중심지를 겸비한 비즈니스 중심지 건설을 통해 경제성장동력을 창출한다는 목표와 함께 제도 입안과 지구 지정은 중앙정부, 개발과 관리 운영은 지방자치단체가 담당하는 형태를 취하였다. 2008년 5월에 황해, 대구·경북, 새만금·군산의 3지역이 첨부되면서, 1단계 3구역과 대구·경북 경제자유구역은 2020년 사업완료계획이며, 황해는 2025년, 새만금·군산 경제자유구역은 2030년 완료계획 하에 현재 프로젝트 진행은 개발사업에 98% 비중을 두고 진행 중이다(김보현·이동근: 2011; 253-254). 경제자유구역의 외자유치 실적은 외국의 사례와 비교해 볼 때 매우 미흡한 수준이다.

2. 외국인 투자기업 지원 사항

외국인 투자기업에 대한 지원제도는 경영활동에 관한 지원과 정주여건에 관한 지원제도의 두 가지로 대별해 볼 수 있다. 경제자유구역내 외국인 투자기업의 경영활동을 지원하는 제도는 먼저, 조세감면의 측면에서 국세와 지방세 감면혜택을 받을 수 있는데, 제조업·관광업(1천만 불 이상), 물류업·의료기관(5백만 불 이상), R&D(1백만 불 이상), 경제자유구역 개발사업시행자(3천만 불 이상)으로 사업을 영위함으로써 발생하는 법인세 및 소득세에 대하여 3년간 100%, 그 후 2년간 50%를 감면할 수 있다. 취득세, 등록세, 재산세에 대해서는 조례로 최장 15년까지 감면할 수 있다. 제조업(2백만 불 이상), 관광업(2천만 불 이상), 물류업(1천만 불 이상), R&D(2백만 불 이상)의 경우 법인세 및 소득세에 대하여 5년간 100%, 그 후 2년간 50%를 감면할 수 있다. 외국인 근로자 및 임원에 대한 근로소득세는 소득액의 30% 감면 또는 단일세율(15/100)을 적용할 수 있다.

기반시설 지원제도는 1천 만 불 이상을 투자하는 공장시설의 신설 및 증설의 경우와 연구원 10인 이상 고용하는 연구시설의 경우, 지방자치단체는 입주외국인 투자기업에 임대하는 부지의 조성, 토지 등의 임대료 감면, 편의시설 설치비 등을 지원할 수 있다. 그 외에도 각종 규제로부터 완화된 제도를 적용받고 있다. 즉 국가유공자·장애인·고령자 의무고용 규정이나 그 외의 제한규정으로부터 배제 받을 수 있다. 또한 과밀억제권역, 성장관리권역 내에서의 행위제한, 과밀부담금 부과, 공장·학교 등 총량규제, 대규모 개발사업에 대한 심의, 승인 등의 일부를 배제할 수 있다.

외국인 정주여건의 지원제도는 먼저, 경제자유구역에 입주한 외국인들의 자녀 교육을 위해 외국교육기관의 설립·운영을 허용하고 있다. 외국학교법인은 교육부장관의 승인을 얻어 외국교육기관을 설립할 수 있다. ‘외국인이 의료업을 목적으로 설립한 상법상 법인’은 보건복지부장관의 허가를 받아 외국의료기관을 개설할 수 있다. 또한 부대사업의 범위를 보양온천, 관광숙박업 등으로 확대하였다. 공문서의 외국어 발간, 접수, 처리 등을 제공하며, 외국 방송을 재송신할 수 있게 하며, 1만 불 범위 내에서 무신고 외환거래가 허용된다(지식경제부 백서, 2012; 홍성현·이재영, 2011).

3. 경제자유구역의 외자유치

2003년 1차 지정된 3개의 경제자유구역들은 2020년까지 개발을 목표로 현재 진행 중이며, 2008년 지정된 후발 3개의 구역들은 2020년에서 2030년까지 개발을 목표로 진행 중이다. 사업의 추진 절차는 먼저 지역 및 클러스터의 특성이 지정되어야 하며, 이에 따른 사업자 선정과 실시계획이 수립되고 해당지역에 대한 토지보상이 이루어져야 착공준비 단계가 완수된 것이다. 2년에서 4년 정도의 기간이 소요될 것으로 전제하며, 이후 해당 지역에 대한 착공과 개발이 이루어지면서 투자유치를 동시에 추진하여, 준공과 함께 유치기업이 입주하는 것을 기본 모델로 삼고 있다. 이 개발 기간을 13-17년 정도를 잡고 있다. 2010년 말까지 전체적으로 20조원을 투자하면서 진행 중인 바, 연 4.9만 명의 개발사업 고용유발효과와 함께 일부 소기의 성과가 이루어지고 있다는 평이 있으나, 대체적인 평가는 낙관적이지 못한 상황이다. 2004년에서 2010년까지의 유치 실적이 같은 기간 우리나라 전체 외자유치 액의 3.7%에 불과하였다는 결과론에 대하여 개발 초기단계로서 유치는 아직 미미하나 점차 증가하는 추세 아니냐는 주장과 별도의 투자액이 그렇게 큰 데, 별로 차별성을 보이지 못한다는 주장이다.

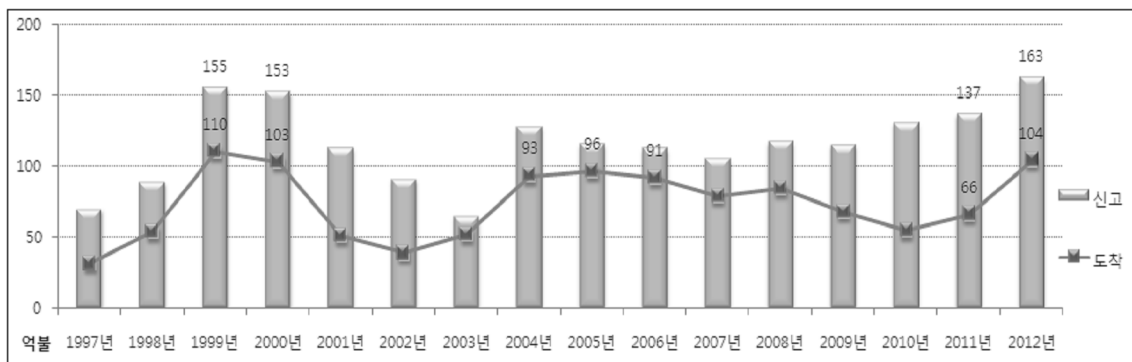
경제자유구역사업은 각 지역의 특성을 살리고자 하였으므로, 각 구역마다 중점유치업종이 배정되어 있다. 인천의 경우는 비즈니스, IT-BT, 국제금융, 관광레저 등의 업종이며, 부산·진해의 경우는 해운물류, 자동차, 기계, 조선 등의 업종, 광양만권은 해운물류, 소재산업이며, 황해는 자동차부품, IT-BT, 부가가치 물류, 대구·경북의 경우는 교육, 의료, 패션, IT, 부품·소재 업종이다. 마지막으로 새만금 군산의 경우는 자동차, 조선, 부품소재, 환경친화적 산업 등이 중점 유치업종이나 그 구분이 막연하고 모호할 뿐 만 아니라, 구속력이 별로 없어 지역의 특색을 반영하기가 어렵다. 경제자유구역에서의 외자유치는 2004년 개청 이후 2012년 9월 현재까지 총 189건수에 FDI 신고액은 60.3억 불로 우리나라 전체 외국인 투자신고액의 5.6%이다. 지역별로 보면, 인천은 34.4억 불로 전체의 57.1%이며, 부산·진해가 10.5억 불, 광양만권 8.5억 불, 새만금·군산의 경우 6.2억 불, 대구·경북 4천 840만 불, 황해는 1천 만 불의 외자 유치를 유지하고 있다. 경제자유구역은 그 동안 투자한 금액에 비해 외자유치 실적이 저조하여 여러 비판의 대상이 되어왔으나, 2008년까지의 저조한 실적과 들쭉날쭉한 변화를 벗어나 다소 높은 상승세를 유지하고 있다. 2009년

7.9억 불에서 2010년 9.5억 불, 2011년 11.6억불, 2012년 9월 현재 17.5억 불의 지속적이고 안정적인 상승세를 유지하고 있다 (지식경제부, 2013: 606).

외국인 직접투자(FDI)의 실 도착 액수는 2008년 이후부터 내려가다가 2011년부터 상승하는 추세에 있다. 지식경제부(투자유치과: 2013. 1. 4) 보도자료에 의하면, 2012년 FDI(신고액수 기준)는 2011년에 비해 18.9% 증가한 162.6억불로서 1999년 155.4억불을 넘어 사상 최대의 실적이라 보고 있다. 이런 실적의 요인으로서는 미국 및 EU와의 FTA 발효에 의한 효과와 일본의 부품소재 기업들의 투자, 중화권의 관광 분야 투자가 급증한 것 등을 지적하고 있다.

〈연도별 외국인 투자 추이〉

단위: 억불



자료: 지식경제부 투자유치과, 2013. 1. 4일 보도자료.

4. 경제자유구역사업과 정부의 역할

경제자유구역사업은 일정지역이 가지고 있는 고유한 지역적 특성을 살려 다른 지역과 차별적으로 발전시키려는 취지를 함유하여, 규제완화, 세제혜택, 정주여건의 편의 제공, 및 그 외의 행정절차의 간소화를 제공하고 있다. 2000년 기존의 수출자유지역을 개편한 마산과 익산의 자유무역지역과 관세자유지역, 2002년의 제주 국제자유도시 등과 비교할 수 있다. 자유무역지역의 지정은 관세 유보를 통한 수출지원이었으며, 외국기업들만이 우대를 받는 제도이다. 제주도에 시행한 국제자유도시의 관광활성화를 위해 도입한 제도로써 외국기업의 경제활동 중 일부에 대하여 규제완화 혜택을 제공하는 것이다. 반면 경제자유구역의 시행은 초일류 기업의 유치 및 산업단지의 집적효과를 추구하여 국제 경쟁력을 높이기 위한 방안으로서 세금부과나 규제뿐만 아니라 정주여건조성 등의 면에서 종합적인 환경개선에 초점을 두고 있다.

외국의 기업들을 유치하려는 국가의 입장에서 볼 때, 경제자유구역의 설정은 기존의 유사제도와 다른 가장 큰 차이는 세계화 시대의 산업의 국제경쟁력이 정보화 시대에 따른 기업이나 경제조직의 클러스터 형성의 이익추구이다. 세계화의 가속화는 교통 및 통신비용의 감소를 초래하였고, 또한 국가들 간의 무역장벽이 낮아짐에

따라 지리적 이점을 통한 산업혁신이 중요하여져서 산업 및 기업들의 클러스터가 경쟁우위의 중요요소로 등장하게 된 것이다. 마이클 포터(2009)는 클러스터의 또 다른 장점은 경쟁자의 존재인데 클러스터 내에서도 경쟁자의 유무는 중장기적으로 그 산업이나 지역의 경쟁력을 규정하는 요소가 된다고 주장하고 있다. 그는 또한 경제자유구역과 같은 클러스터 형성에 있어 정부의 역할이 기업의 산업혁신과 경쟁력 확보를 향한 압력자 혹은 도전자의 역할을 감당하여 방향제시 할 것을 요구하고 있다. 기업들 간의 긴장과 경쟁관계를 통하여 경쟁우위를 확보하기 위해 중앙정부보다는 지방정부가 기술혁신과 생산성 향상에 영향을 끼치기를 기대하고 있다.

5. 경제자유구역사업의 문제점

동북아 경제권에서의 치열한 경쟁으로 인하여 외국인 투자유치를 위한 노력이 요망됨에 따라 국내 경쟁력 강화를 위해 전략적인 입장에서 정부의 주도하에 경제자유구역을 추진하게 되었다. 이는 규제를 완화하고 인센티브를 강화하는 일반적인 전략과 함께 공간적 개념을 확대하는 정책으로서 외국인 투자기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선함으로써 외국인 투자를 촉진하고, 국내적으로는 지정된 경제자유구역의 개발은 국토의 일부를 개발하게 되어 부수적 효과도 발생하는 전략이라 하겠다. 지식경제부(2010. 09. 01)는 경제자유구역의 추진배경을 세계적으로 경제블록화가 가속화되고 자본·인력·기술의 이동이 활발해짐에 따라 글로벌기업 유치 등을 위한 국가 간 경쟁이 심화되어 후발주자들은 선진경쟁환경을 조기에 구축하기 위해 특정지역을 경제특구로 조성하여 경제성장 거점으로 집중 육성하기 위해 이행하고 있다고 하며, 특히, 동북아지역이 세계 3대 경제권으로 급부상함에 따라 동북아 비즈니스 거점 확보를 위한 주변국가 간의 특구경쟁이 가속화되었다고 판단하고 있다. 이는 1975년에 전 세계적으로 25개국 79개소에 불과하던 세계 경제 특구의 수효가 2008년 119개국에서 2,301개소의 경제 특구 수효로 증진한 것에서도 알 수 있고, 이중 43%가 아시아·태평양지역에 소재되어 있다. 우리나라가 경제자유구역을 도입·운영하는 것은 먼저 ‘선택과 집중’의 전략에 따라 특정지역을 대상으로 선택적인 규제완화와 지원을 통해 글로벌 비즈니스환경을 조성하기 위한 전략이며, 특히, 규제완화 시험장으로서 국가차원의 규제완화로 확산하기 위한 초동전략의 시행이라 해석하고 있다.

경제자유구역사업은 전체적으로 현재까지는 개발중심으로 진행되고 있는 점과 경제자유구역청의 자율성이 부족하고, 외국기업들의 투자유치 실적이 저조하다는 문제점이 지적되어 왔다. 외국인 투자기업에 대해 세금혜택, 행정 간소화, 규제완화, 기반시설의 지원 등이 추진되고 있으나, 여러 해당 정부기관들의 역할 중복과 이해관계의 갈등이 일차적인 문제들을 야기하고 있다. 경제자유구역 사업추진의 중심기관이 중앙과 지방정부 사이에서 불분명하고, 각 지방의 경제자유구역청들이 사업을 주체적으로 이끄는지, 단순히 행정처리만을 도와주는지 강력한 사업주도력을 상실하고 있다. 싱가포르와는 여러 가지 상황이 다르지만, 규모면에서는 큰 차이가 없는

경제자유구역의 청들이 중앙정부 각 해당부처, 각 해당 지방자치단체 등의 눈치를 보며 추진력과 재력, 심지어 인력의 운영 능력을 상실하고 있다는 것이다. 외국기업의 유치활동도 분산되어 자원낭비와 경제자유구역의 각 청들 간의 비효율적 경쟁 등의 문제가 발생되고 있다.

Ⅵ. 정책시사점 및 결론

경제자유구역은 항만과 공항을 중심으로 외국기업의 국내 진출 및 수출을 활성화하기 위한 입지들을 중심으로 지정되었으며, 장기적으로는 국가경쟁력을 강화하기 위한 전략적 사업이라 할 수 있다. 따라서 물류와 다양한 첨단 산업클러스터를 이루어야 하며, 필요하다면 강력한 추진력이 수반된 국가적 차원의 집중지원이 요망되고 있다. 주도권이 분산된 여러 기관들의 권한부족으로 인한 추진의 어려움, 교육·의료·법규완화에 대한 제한, 기초시설에 대한 투자 미비 등이 정치적 논리와 혼재되며, 일관된 정부의 추진의지를 보여주지 못하고 있다. 행정규제 면에 있어서도 인·허가 절차는 경제자유구역법에 의해 진행되지만, 각종 개별법의 작용으로 사업의 신속성 확보와 투자자들에 대한 일괄서비스 제공에 어려움이 도출되었다. 지금까지 진행된 개발사업에 있어서도 법정기한보다 관련부처 협의에 더 오랜기간이 소요되었다.

우리나라의 경제자유구역들은 주변 경쟁국들의 경제특구와 비교해 볼 때, 입지여건이나 인프라 등이 불리하며, 재정지원의 부족으로 기반 시설의 적기 구축이 곤란하여 외국기업의 유치에 어려움을 야기하고 있다. 주거환경과 교육, 의료 시설, 도로, 공원, 컨벤션센터 등도 준비가 미비하여 외국인들에게 매력적이지 못한 편이다(이창길, 2011: 57). 우리나라의 경제자유구역은 대도시와 연계되어 개발되지 못함으로써, 모든 서비스 환경을 새롭게 건설해야 하는 부담을 안고 있으며, 잘 못하면 새롭게 구축된 정주환경이 외국인만을 위한 혹은 외국인을 격리시키는 결과를 가져올 가능성이 있다. 외국인들이 자연스럽게 한국의 생활환경에 적응될 수 있도록 구역 내에 외국교육기관 유치와 함께 특목고 형식의 외국인 학교를 건립하여 외국인 투자기업과 관련된 자녀들을 우선적으로 입학시키는 방안도 모색할 필요가 있다(이수행, 2009: 77-80).

경제자유구역청은 인천을 제외한 대부분이 2개 이상의 지방정부가 참여한 조합 형태로 이루어져 지역이기주의에 기초한 운영 측면이 내재되어 있고, 국가사무의 위임이 원활하지 않아 권한 소재가 문제점을 야기하고 있다. 경제자유구역사업이 지역의 경제기반과 유기적으로 연계된 글로벌 거점 지역으로 부상하기 위한 강력한 Control Tower 기능 구축이 요망된다. 재정지원과 조정기능, 조속한 인·허가 수행 등이 책임있게 진행되도록 자율성과 독립성의 보장이 요망된다. 경제자유구역들이 맹목적인

외자유치가 아니라 국내기업유치를 병행하여 먼저 산업기반을 구축하는 것이 중요하다. 입주한 기업의 지원 서비스체계를 구축하여 One-Stop 서비스, 투자기업 애로사항 지원, 인력훈련기관 설치, 민간자문그룹 활성화 등을 추진할 필요가 있다.

싱가포르와 같은 절박함이 전제되어지지 않고는 국제무대에서 예리한 경쟁력을 발휘하지 못한다. 역사적으로나, 국민적 단합이나, 재정이나 기획 등의 절박함에 전략적 추진이 전제가 되어야 필요한 시기에 최적의 조건을 준비해 놓고 최상의 해외 투자자들을 유치할 수 있는 것이다. 싱가포르의 절박함이 사업에 반영되어 새로운 시대의 선구자로 나아가듯이, 우리의 경제자유구역사업들도 새로 신설된 2곳까지 포함하여, 치밀하나 과감한 전략으로 우리가 수용할 만한 절박함을 가지고 청 내의 인력배치나 정보공유, 기관 협조 등에 있어서 기득권을 내려놓고 사업업무를 수행하여야 할 것이다.

【참 고 문 헌】

- 경제자유구역기획단 정책기획팀, 2013. 2. 5, “동해안·충북, 경제자유구역 추가지정,” 지식경제부 보도자료.
- 구현우 (2011), “세계화, 신자유주의, 그리고 제도론적 함의: 김대중 정부의 경제개혁을 중심으로,” 국정관리연구, 제 6권 제 2호, 33-73.
- 김보현·이동근 (2011), “경제자유구역 정책이 외국인 투자 결정에 미치는 영향에 관한 연구,” 지방행정연구, 제 25권 제 1호, 241-276면.
- 김성진 (2007), 리관유 - 작지만 강한 싱가포르 건설을 위해, 서울: (주)살림출판사.
- 김시운 (2010), “발전국가의 탄력성과 지속성: 싱가포르의 사례,” 한국행정논집, 제 22권 제 4호, 1187-1204.
- 김시운 (2011), “세계화와 발전국가의 관계 재조명: 싱가포르와 중국을 중심으로,” 한국 공공관리학보, 제 25집 제 3호, 53-76.
- 대외경제정책연구원 (2005), “한·싱가포르 FTA의 주요내용,” 외교통상부.
- 마이클 포터 (2002), 경쟁론, 김경목·김연성 역, 서울: 세종연구원.
- _____ (2009), 경쟁전략, 조동성 역, 경기도: (주) 북이십일.
- 박추환 (2007), “싱가포르의 해외투자를 위한 정책현황과 시사점,” 영남대학교 산경연구, 제 15집.
- 서문성, 권정만 (2009), “정책학적 관점에서 본 경제자유구역정책에 대한 연구,” 한국향토 경제학회지, 제 25집 제 3호, 43-66.
- 이동엽 (2010), “지식경제를 향한 싱가포르의 과학기술 발전 및 통합전략,” 한국과학기술 정보연구원.
- 이수행 (2009), 경제자유구역의 글로벌 거점화 전략 연구, 경기개발연구원, 기본연구 2009-06.

- 이용주 (2007), “싱가포르의 경제사회 발전에 대한 고찰,” 현상과 인식, 겨울, 100-120.
- 이창길 (2011), “경제자유구역의 현황 및 문제점과 활성화를 위한 방안,” 정부와 정책, 제 3권 제 2호, 45-78.
- 임성훈 · 김학민 (2004), “외국인 투자유치 정책수립 메카니즘과 각국 사례연구,” 국제지역 연구, 제 8권 제 2호.
- 전삼현 · 함택동 (2010), “싱가포르의 외국인 투자정책과 법제에 대한 연구,” 법학논총, 제 24집 7월, 331-360.
- 전황수 · 하원규 (2001), “싱가포르의 정보화: 국가의 역할을 중심으로,” 동남아시아 연구, 가을호, 119-146.
- 정광균 (1999), 싱가포르 그 나라를 알고 싶다, 서울: 도서출판 세훈문화사.
- 지식경제부 (2010), 글로벌 비즈니스 환경 조성을 위한 경제자유구역 활성화 전략, 서울: 지식경제부.
- 지식경제부 (2013), 지식경제부 백서.
- 최성일 · 최홍배 (2004), “한 · 싱가포르 FTA 체결에 따른 수산부문의 영향분석,” 수산경영론집, 제 35권 제 2호.
- 최윤제 (1993), “싱가포르의 경제발전과 산업구조 조정,” 아세아연구, 제 90호, 83-113.
- 홍성현 · 이재영 (2011), “한국의 경제자유구역의 효율적 운영을 위한 개선과제에 관한 연구,” 통상정보연구, 제 13권 제 2호: 235-257.
- 황진태 · 박배균 (2012), “세계도시 형성에 있어서 국가의 역할에 대한 연구 - 싱가포르의 세계도시 전략을 사례로,” 서울도시연구 제 13권 제 4집, 73-95.
- Christie, Clive J., (1998), 노영순 역(2005), 20세기 동남아시아의 역사 (Southeast Asia in the Twenties Century), 서울: 심산출판사.
- Friedmann, J., 1986, “The World City Hypothesis,” in *The Urban Sociology Reader*, 223-229, Abingdon: Routledge.
- Sassen, S., 1991, *The Global City: London, New York, Tokyo*, Princeton: Princeton University Press.