

기업하기 좋은 제주국제자유도시

제주대학교 경제학과 교수 강기춘

I. 문제제기

1985년부터 2008년까지 제주지역 지역내총생산(GRDP)의 연평균증가율은 5.5%로 전국 GRDP의 연평균증가율 6.5%보다 1.0%p나 낮게 나타나 제주지역의 경제규모가 전국에서 차지하는 비중은 1995년 이후 지속적으로 하락하는 추세를 보이고 있다. 이에 따라 제주지역은 90년대 초반까지는 소득수준 상승으로 잠재적 성장지역으로 분류되었으나 이후 소득수준이 하락하여 쇠퇴지역으로 분류되다가 최근에는 정체지역으로 분류되고 있다.

불안정하고(Insecure), 압력을 받으며(Pressed), 과중한 세금 부담(Over tax)과 부채에 시달린다(Debt-ridden)는 의미로 'IPOD 세대'라고 불리는 청년세대의 실업문제는 심각한 상태에 있다. 제주지역 청년층(15-29세)의 고용사정을 살펴보면 청년층 취업비중은 2000년 22.2%에서 2008년 16.9%로 지속적으로 하락하는 추세를 보이고 있으며, 2008년 제주지역 청년층 취업비중 16.8%는 전국평균 17.3%보다 0.4%p 낮은 실정이다. 또한 제주지역 청년층 고용형태를 보면 비임금근로자의 비율이 19.4%로 전국평균 8.4%보다 월등히 높고, 비임금근로자 중 무급가족종사자 비율은 40.7%로 제주지역 청년층이 취업포기 또는 장기실업자로

남을 가능성이 매우 높다는 것을 나타내 주고 있다.

제주지역을 정체지역에서 성장지역으로 진입할 수 있게 하고, 경제가 성장함에도 불구하고 고용창출이 하락하고 있는 '고용 없는 성장(jobless growth)'을 탈피하기 위해서는 기업에서 그 해법을 찾을 수밖에 없다. 즉 기업이 가치창출이라는 본연의 임무를 충실히 할 수 있도록 기업하기 좋은 환경을 조성해 주어야 할 것이다. 왜냐하면 기업이 제품을 만들고, 기업이 노동자를 고용하고, 기업이 투자를 확대하고, 기업이 수출을 하기 때문이다. 제주국제자유도시가 "사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업 활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제의 완화 및 국제적 기준이 적용 되는 지역"을 비전으로 설정하고 있으므로 제주국제자유도시의 성공적인 추진을 위해서는 기업하기 좋은 환경 조성이 기본 전제가 되어야 할 것이다. 왜냐하면 국가/지역 간 경제성장의 차이가 발생하는 원인 중의 하나가 제도적 환경이나 정책 환경의 영향 때문이며 기업환경이 개선될수록 경제성장에 양의 영향을 주는 것으로 나타나고 있기 때문이다.

이에 본고에서는 기업하기 좋은 도시의 조건에 대해 먼저 살펴본 후 제주지역의 기업환경을 분석하고, 기업하기 좋은 제주국제자유도시를 만들기 위한 방안을 기업환경 개선, 투자유치 및 기업지원의 관점에서 고찰해 보고자 한다.

II. 기업하기 좋은 도시란?

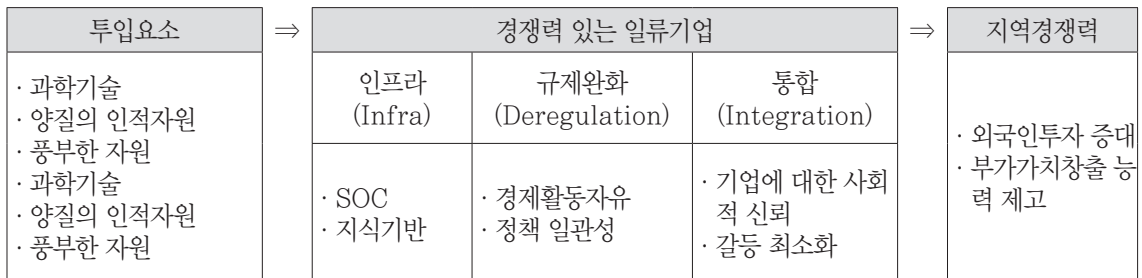
기업하기 좋은 도시의 조건(〈그림 1〉 참조)은 한마디로 규제가 없고, 인적자원이나 자금 등 투입요소가 풍부하고, 공장용지·교통시설 등 인프라가 효율적이어야 한다. 그러나 최근에 생산거점 이전, 해외 부품업체 협력 등을 통해 글로벌 조달이 늘어나는 추세이기 때문에 국내 생산요소의 중요성은 상대적으로 하락하고 있고 인프라 확충, 규제완화, 사회통합 등을 통해 기업활동을 지원하는 요소가 더 중요하게 되었다.

어느 국가/지역이든 기업환경이 나쁘면 기업들이 부가가치와 고용을 창출하지 않게 되어 결국 주변국/주변지역으로 전락하게 되어 있다. 즉 기업활동에 유리한 여건을 조성해야 창업이 활성화되고 기업경쟁력이 강화되며, 외국기업들도 매력을 느끼고 진출하게 되는 것이다. 또한 노사관계의 안정, 갈등의 최소화 등으로 사회통합이 실현되어야 기업하기 좋은 환경이 조성될 수 있다.

국내 많은 도시들이 지역경제 활성화와 고용창출이라는 두 마리 토끼를 잡기 위하여 기업하기 좋은 도시를 표방하면서 기업유치에 심혈을 기울이고 있다. 그 중 기업하기 좋은 도시의 대표적인 사례로 경기도 이천시 및 경북 구미시를 들 수 있다. 이천시는 교통의 요충지로서 기업하기 좋은 입지 조건을 갖추고 있었지만 이러한 입지 조건보다 더 중요한 것이

기업활동의 '보이지 않는 장벽'을 제거하는 것이라는 인식 하에 '기업이 어떠한 불편과 장벽을 느끼는 지, 고충이 무엇인 지 직접 듣자'는 하나의 원칙을 세웠다. 이에 따라 기업지원 전담부서를 신설하고, 공무원과 관내 5인 이상 중소기업과 1대1 후견관계를 맺고 기업의 애로사항을 정기적으로 모니터링 하는 '공무원기업후견인제'를 전국 최초로 시행하였다. 또한 '기업현장기동반'을 운영하면서 열린 자세로 기업을 도와주려고 노력하고 있으며 기업하기 좋은 환경 조성을 위해 불합리한 규제를 개선하려고 꾸준히 노력하고 있다.

한편 경북 구미시는 '기업을 위한 기업에 의한 기업하기 좋은 도시 구미'라는 슬로건으로 중소기업 기살리기에 나서고 있다. 중소기업에 대한 자금·기술·판로·인력 지원을 더욱 강화하고, 제품 판로개척을 위해 완제품 홍보와 마케팅을 구미시가 전면에서 지원하는 '구미당김운동'을 전개하는 한편 '1기업 1인 더 고용하기 운동'과 고용안정을 위한 '노사민정 대타협 공동선언문'도 채택 등 We-Together 운동을 통해 다양한 일자리 창출사업을 추진하고 있다. 또한 기업과 기업인들의 사기를 높이는 기업프렌들리 시책의 일환으로 공장신축·준공일, 대규모 투자 확정일, 첨단 신제품 발표일 등 경사를 맞은 기업에 축하를 해 준다. 이 외에도 기업의 애로 및 불편사항을 신속히 해결하기 위해 '기업애로 제로운동'을 전개하고 있는데 기업사랑 도우미 제도 운영, 기업애로



〈그림 1〉 기업하기 좋은 도시 조건

One-stop 처리시스템 운영, 기업사랑 지원반 운영, 기업애로 모니터요원 운영, 기업애로 바로처리 사업, 기업애로 상담관제 등 다양한 기업애로제로 서비스를 구미시가 제공하고 있다.

Ⅲ. 제주지역 기업환경 분석

기업환경을 분석하는데 가장 많이 언급되는 것이 세계은행(World Bank)이 발표하고 있는 「기업환경 보고서」(Doing Business)이다. 세계은행은 기업규제와 재산권 보호 등 기업환경에 미치는 영향을 측정할 수 있는 평가지표들을 선정하여 세계 여러 국가의 기업환경을 비교·평가하고 있는데 2006년 이후 기업 환경 평가지표는 창업, 인허가, 고용, 부동산 등록, 용자, 투자자 보호, 납세, 국외 교역, 계약 이행, 폐업 등 10개 부문이며 각 부문별로 3-4개의 세부지표를 통해 순위를 평가하는데 세부지표별 평가 방법은 지속적으로 수정·보완되고 있다.¹⁾

〈표 1〉 제주지역 기업환경 순위

부문	제주	한국	OECD 평균
창업	92위	111위	41위
인허가	26위	22위	44위
고용	149위	131위	80위
부동산 등록	67위	69위	61위
용자	36위	36위	35위
투자자 보호	64위	64위	63위
납세	105위	106위	61위
국외 교역	28위	13위	29위
계약이행	11위	10위	33위
폐업	11위	11위	28위
전체 순위	32위	30위	20위

1) 2011년의 경우 이 중 고용이 제외된 9개의 지표로 평가하고 있다.

제주지역 기업환경(2008년 기준)을 평가해 보면 평가 대상국인 179개국 중 제주지역의 전체 순위는 32위로 한국의 30위나 OECD 국가의 평균 순위인 20위보다 낮은 것으로 나타났다. 제주지역의 부문별 순위가 OECD 국가의 평균 순위보다 높은 부문은 인허가, 국외 교역, 계약 이행, 폐업 등 4개 분야이며, 제주지역의 부문별 순위가 한국의 순위보다 높은 부문은 창업, 부동산 등록, 납세 등 3개 분야에 불과하여 제주지역 기업환경의 개선이 필요한 것으로 나타나고 있다.

Ⅳ. 기업하기 좋은 제주 만들기

기업하기 좋은 제주국제자유도시를 만들기 위한 방안을 기업환경 개선, 투자유치 및 기업지원의 관점에서 고찰해 보고자 한다.

1. 기업환경 개선방안

국내외 기업을 유치하기 위해서는 제도적 개선뿐만 아니라 기업의 애로사항을 파악하고, 기업을 우대하고 지원하는 등 기업하기 좋은 환경이 조성되어야 한다. 각종 조세 및 투자유치 관련 제도의 개선만으로는 국내의 자본을 유치하는데 성공할 수 없고 잠재 투자자를 감동시킬 수 있는 행정기관의 서비스와 국민의 수용 태세 등이 결합되어야만 실질적인 투자가 이루어질 수 있다.

첫째, 투자환경을 지속적으로 개선해야 할 것이다. 제주도가 외국인투자에 대한 규제의 완화, 정책의 투명성 제고, 행정의 효율성 제고와 같은 투자환경을 개선할 경우 외국인투자는 최소 16.4%에서 최대 21.5%까지 증가한다는 연구결과에서 볼 수 있듯이 투자환경의 개선이 필요하다. 국내외 기업의 제주 지역 진출을 망설이게 하는 여러 가지 규제의 과감한

철폐가 우선되어야 하며 모든 것을 한 번에 해결해주는 one-stop 서비스의 제공이 필요하다. 포지티브 인센티브 시스템의 확대보다는 네거티브 인센티브 시스템의 대폭 철폐에 더욱 주력해야 할 것이다.

둘째, 생활환경을 지속적으로 개선해야 할 것이다. 비즈니스 환경이 아무리 양호하더라도, 병원·학교·편의시설 등 기본적 생활환경이 글로벌 스탠다드에 미치지 못하면 일류 경영자와 기술자들은 제주에 오기를 꺼려할 것이므로 생활환경에 대한 개선도 필수적이다.

셋째, 기업환경 평가에서 나타난 취약부문을 적극 개선해야 할 것이다. 창업 부문 기업 환경을 개선하기 위해서는 온라인을 통해 창업 절차를 1회로 완료할 수 있도록 제도 및 인프라를 구축할 필요가 있다. 이에 대한 벤치마킹 사례로는 싱가포르의 Representative Office(RO) 제도를 들 수 있는데 RO는 투자자가 최종 투자 결정을 내리기 전에 임시로 사업을 운영해 볼 수 있게 함으로써 싱가포르의 경영환경을 시험해볼 수 있게 하는 제도이다. RO를 운영하는 동안 재무제표와 세금 감사를 받을 필요가 없어 운영비용이 최소화되며, RO로 파견된 직원은 개인세 특별 감면 혜택을 받는다. RO는 온라인으로 등록이 가능하고 절차가 간단하며 마케팅과 광고 활동, 모회사와의 협력 등의 사업활동 등을 하는 것이 가능하다. 한편, 인허가 부문의 경우 전기·전화·소방시설 검사를 일괄 접수할 수 있도록 제도를 개선할 필요성이 있으며, 고용 부문의 경우 고용시장의 유연성 확보를 위한 제도 개선이 필요하고, 부동산 등록 부문의 경우 지방세 감면과 함께 제주특별자치도 특례를 이용하여 절차를 간소화할 필요가 있다.

2. 투자유치 방안

세계적인 경영컨설팅회사인 PriceWater-houseCoopers(PWC)는 투자자가 해외투자 입지

결정을 하는 과정을 5단계로 구분하는 투자결정과정 모델을 제시한 바 있다. 이에 따르면 1단계는 고려할 만한 가치가 있는 대상국들을 리스트 하는 과정으로서, 이 과정에서 가장 중요하게 고려되는 기준은 기업환경에 대한 전반적인 인식(Perception of business climate)과 시장에의 접근성(Access to markets)이다. 각국에 투자경험이 있는 투자자들의 전반적인 평가가 후보국을 리스트 함에 있어 중요한 역할을 하며, 기업환경 측면에서 과거의 좋지 않은 선례가 있는 국가/지역들은 후보에서 배제시킨다. 2단계 및 3단계는 2-3개의 후보국과 각국별 2-3개의 후보지역을 선정하고 후보국/지역의 기업환경을 확인하는 과정인데 이 단계에서는 각 국/지역의 구체적인 기업환경, 시장 접근성, 노동력의 비용과 수준, 인프라의 수준 등 중요 요소에 대한 검토·조사가 이루어지며, 예상되는 인센티브의 수준도 고려된다. 검토 및 조사 과정에서 후보국/지역 투자유치기관과의 접촉이 이루어지며, 중요 요소들의 평가에 있어 일정 수준에 미흡한 국가/지역은 후보에서 배제시킨다. 4단계 및 5단계는 2-3개국과 지역으로 축약된 후보국/지역을 서로 비교하여 최종적으로 입지 국가/지역을 선정하는 과정인데 이 단계에서 이루어지는 최종 입지 결정은 각국이 제공하는 인센티브 패키지에 의해 크게 좌우된다. 요약하면, 투자자가 해외투자 입지결정 시 기업환경을 가장 중요시 하며 기업환경이 유사한 수준인 경우 인센티브가 결정 요소가 된다는 것이다.

세계 각국은 기업유치를 국가경쟁력 제고 및 경제활성화 수단으로 활용할 목적으로 정부(중앙 및 지방)의 주도로 다양한 유치제도(인센티브)를 운영하고 있다(〈표 2〉 참조). 외국인 직접투자를 놓고 국가 간 경쟁이 갈수록 치열해지고 있는 추세를 고려할 때, 외국인 직접투자 유치활성화를 위해서는 새로운 패러다임으로의 전환이 필요하다.

첫째, 기업 니즈에 맞는 수요자 중심의 인센티브

〈표 2〉 세계 주요국 기업유치 제도(인센티브)의 특징

구분	투자기업	투자규모	투자업종	투자지역
인센티브 부여기준	-외국기업 -자국기업 -국내외 무차별	-투자금액에 비례(투자규모에 따라 혜택차등)	-첨단산업 우대(기술이전 전제) -고용창출 큰 업종 우대 등(서비스업, 제조업 등)	-낙후지역 -규제완화 지역(경제특구 등) -지역제한 없음
비고	-개도국: 외국기업 우대 -선진국: 국내외 기업 무차별	-일반적으로 투자규모와 투자업종 기준 병행	-개도국: 비첨단 산업도 우대 -선진국: 첨단산업 우대	-개도국: 특정지역(경제특구 등)중심 -선진국: 특정지역(낙후지역) 또는 지역 무관

개발 및 탄력적 제공이 필요하다. 다양하고 유연한 인센티브 체계 마련, 인센티브의 양적 확대도 중요하지만 기업이 원하는 것을 집중적으로 지원함으로써 기업의 관심과 투자를 유도할 필요가 있다. 인센티브 제공시 핵심기업들에게는 공개된 인센티브 외에 보다 다양한 인센티브들을 추가로 부여하는 등 차등적인 형태로 인센티브 제공도 필요할 것이다.

둘째, 제주지역의 경쟁우위 창출에 적합한 산업을 유치할 필요가 있다. 외국인직접투자의 목적을 살펴보면 해당시장에서 제품을 공급·판매하여 규모의 경제를 달성하려는 시장접근형이 있고, 생산단계별로 생산비용이 가장 적게 드는 지역에서 생산하고자 하는 생산비용절감형이 있는데 외국기업이 제주국제자유도시에 투자하는 이유는 생산비용절감보다는 시장접근의 목적이 더 크다고 할 수 있다. 시장접근을 목적으로 제주국제자유도시에 투자할 경우 제조업보다는 서비스업에 대한 투자가 더 많을 것이다. 따라서 첨단산업에만 집중하는 것보다는 의료관광과 같이 관광과 연계된 서비스업에 대한 기획투자를 시도해 볼 필요가 있을 것이다.

셋째, 투자유치 인력의 글로벌 인재화를 통해 기업

들과의 협상 능력을 배양해야 할 것이다. 기업유치는 각 해당 기업들과의 협상을 통해 이루어지기 때문에 공무원들의 협상능력이 매우 중요하다. 이에 주요국들이 국내 엘리트 및 해외 민간기업 출신 전문가를 영입하여 영역별로 세분화 및 전문화된 유치팀을 운영하고 있음에 주목해야 할 것이다.

넷째, 국내기업의 투자 유치 및 기업이전도 적극적으로 추진해야 것이다. 제주투자진흥지구 지정을 통해 국내에서 유일하게 외국인도 포함한 내국인에게 각종 세제혜택 및 국·공유재산 특례 서비스를 제공하고 있으므로 이를 적극 활용해야 할 것이다. 수도권은 물론 비수도권에 소재한 성장가능성이 있는 유망기업을 타깃으로 한 유치활동을 강화하여 산업구조 개선 및 일자리 창출에 기여하도록 해야 할 것이다.

3. 기업지원 방안

제주지역에 진출하는 국내외 대기업에 대한 지원은 전문적인 투자유치 방안을 통해 해결할 수 있다고 본다면 제주지역에 소재하고 있고 제주지역에 진출할 중소기업 및 중견기업에 대한 지원방안도 고려해야 할

것이다.

첫째, 수요자 중심의 지원서비스 시스템을 구축해야 할 것이다. 도내 공공기관에서 제공하는 서비스의 전문성을 제고하기 위하여 전문인력 확보가 필요하며, 고객 중심의 행정구현을 위해 행정절차를 간소화하고 각종 규제를 완화하는 등 현장밀착형 지원서비스를 제공해야 할 것이다.

둘째, '선택 과 집중'의 원칙에 따른 차별적인 지원이 이루어야 할 것이다. 재원이 한정되어 있으므로 공정하고 엄격한 심사를 통해 선정된 기술·경영 혁신형 기업이나 성장 유망 기업에 대한 선택적 지원이 이루어지고 지원성과에 대한 사후평가를 거쳐 지원의 지속 여부를 결정해야 할 것이다.

셋째, 기업의 자생력 및 글로벌 경쟁력을 강화시킬 수 있는 지원이 이루어져야 할 것이다. 약하니까 베풀어야 한다는 시혜적인 정책이 아니라 중소기업이 자생력을 갖추어 강소기업이 되고, 중견기업이 글로벌 경쟁력을 갖추어 대기업으로 성장할 수 있는 정책이 강구되어야 한다. 산업의 전 영역에서 제주지역의 향토적인 소재로 가장 제주답지만 국내 및 세계시장에서 통할 수 있는 제주명품을 만드는 기업들이 속속 배출될 수 있도록 해야 할 것이다.

V. 결론

프린스턴대학의 Blinder 교수는 “경제를 더 좋아지게 할 수 있는 경제정책을 찾는데 있어 어떤 기술적인 문제는 없다. 단지 그것을 찾고자 하는 의지만 있으면 된다”라고 말한 적이 있다. 제주를 기업하기 좋은 국제자유도시를 만드는데 기술적인 문제는 없다. 다만 기업이 생산과 고용 창출의 근원이며, 부가가치의 창출자이며, 신성장 엔진의 발골을 통해 경제의 역동성 회복을 실행하는 경제주체임을 잊지 말고 기업의 애로사항을 들어 주고 해결해 주고자 하는 진

정성만 있으면 될 것이다.

2012년부터 시작되는 제2차 제주국제자유도시종합계획수립을 위한 용역이 진행 중이다. 기업하기 좋은 제주국제자유도시를 만들기 위해 우리 모두가 머리를 맞대고 지혜를 모은다면 제주국제자유도시가 외국의 경쟁 국가를 따라잡을(catch-up) 뿐만 아니라 그들을 뛰어넘어(leapfrogging) 명실상부한 제주국제자유도시로 발전할 수 있을 것이다.

〈참고문헌〉

- 강성권. (2002), 기업하기 좋은 도시를 위한 One-Stop Solution 행정지원체제 구축에 관한 연구, 부산발전연구원.
- 고철수·양만식·전형구·최영근. (2009), 제주형 중소기업 지원시스템 구축방안 연구, 제주발전연구원.
- 고태호·임정현·오윤정. (2008), '기업하기 좋은 제주' 만들기 방안 연구, 제주발전연구원.
- 삼성경제연구소·제주발전연구원. (2010), 제2차 제주국제자유도시 종합계획, 중간보고서.
- 이주선·이병기·송원근·정현용. (2008), 기업환경 개선 종합연구, 한국경제연구원.
- <http://www.doingbusiness.org>