

민선 6기 제주도정의 투자유치정책 방향과 과제

제주대학교 회계학과 교수 김 동 욱

1. 서 론

세계는 경제 침체기를 타파하기 위하여 일자리 창출을 국정 최우선 과제로 두고 있고, 우리나라 역시 일자리 창출이 주요 사회적 아젠다로 자리 잡고 있다. 최근에 청년들은 취직난에, 베이붐 세대인 장년층은 퇴출압박에, 자영업자는 경쟁압박에, 중소기업은 경쟁력 약화에 따른 도산위험에 직면하고 있어 좀처럼 상황이 호전될 기미가 안 보인다. 특히, 외환위기 이후 성장의 과실이 소수의 대기업, 수출기업에만 집중되고, 중소기업, 자영업자, 일반 국민에게 골고루 돌아가지 않는 현상이 심화되면서 빈부격차가 확대되고, 중산층이 몰락하는 등 경제·사회적으로 문제가 되고 있다. 제주도의 경제상황도 큰 틀에서는 전국적인 흐름과 크게 다르지 않다. 2013년 현재 제주의 고용률은 전국평균 59.5%보다 높은 65.9%이지만 1인당 GRDP를 보면 전국평균에 못 미치는 수준이라, 일자리의 질은 낮은 편이다. 그리고 박근혜 정부의 고용률 70% 목표나 현재 70% 이상인 선진국 수준보다는 아직 낮은 수준이다.

최근 일자리 제공이 최고의 복지라는 인식이 확산되면서 이명박 정부는 녹색성장을 통한 일자리 창출을 강조하였고, 이어 박근혜 정부에서는 창조경제를 통한 일자리 창출을 최우선 국정 목표로 설정하였다. 지방선거 공약의 으뜸도 일자리 창출을 내세운다. 그러나 중앙정부는 물론 지방정부도 일자리 창출을 '일 나누기'나 '단순고용확대' 정책인 인위적으로 일자리를 창출하는데 열중하고 있다. 이는 일자리 질에 문제가 있을 수 있다. 국민이 원하고, 도민이 원하는 양질의 일자리를 창출하기 위해

서는 기업의 필요에 의한 일자리 창출이지, 정부의 양적이고 인위적인 일자리 창출은 아님을 명심해야 한다. 따라서 실질적이고 양질의 일자리 창출을 위해서는 끊임 없이 민간투자가 밑바탕이 되어야 한다. ‘투자→고용→소득→소비→시장확대→투자’로 이어지는 선순환 구조를 만들어내야 한다. 그러나 현재 국내 경제에서 마땅한 투자 재원을 마련하기 쉽지 않아 많은 지방정부들은 외국자본 유치에 힘을 쏟고 있다. 제주도도 예외는 아니다. 최근 몇 년간 제주의 외국자본의 증가는 폭발적이다. 그러나 증가하고 있는 외국자본에 대한 긍정적인 면이 있는 반면 난개발과 투기성 논란이라는 부정적인 부분도 있다. 때문에 민선 6기 새 도정은 현재 이루어지고 있거나 투자 예정중인 외국자본에 대해 검증이 필요하다는 입장을 밝히고 있다.

2014년 7월 1일 출범한 민선 6기 원희룡 새 도정의 투자유치 대원칙은 “청정한 제주 자연의 기초 위에 제주의 미래의 가치를 높이는 사업으로 진행되어야 한다는 것”이다. 지난 우근민 도정의 투자 유치가 양적인 정책이라 하면 새 도정은 질적인 투자 정책으로 전환을 의미한다. 과거에도, 현재도 투자를 가장한 투기 세력이 존재하고, 환경과 개발이 충돌하고, 투자자와 지역주민의 대립이 빈번하게 일어나고 있다. 또한 제주의 청정한 자연환경의 가치를 유지하면서 지속적 성장을 열망하는 제주도민의 정서에 반하고 있다는 비판의 소리가 끊임이 없다. 특히, 중국자본에 편중된 투자에 대한 부정적 정서 및 난개발, 초기 투자유치 목적에 따른 각종 인센티브 시책이 제도적 미비로 투자보다는 투기적 성향으로 변질될 우려가 커지고 있다.

본 연구에서는 제주도 투자유치의 현황을 분석하고 민선 6기의 제주의 투자 정책과 관련한 핵심 제도의 개선방향을 제시하고자 한다.

〈표 1〉 제주의 노동시장 동향

(단위 : 천명, %)

연도	구분	15세인구	경제활동		취업		실업	
			인구	참가율	인구	고용률	인구	비율
2012	제주	447	301	67.3	296	66.2	5	1.6
	전국	41,582	25,501	61.3	24,681	59.4	820	3.2
2013	제주	462	310	67.1	305	65.9	6	1.8
	전국	42,096	25,873	61.5	25,066	59.5	807	3.1

II. 투자유치 현황

민선 5기의 지난 우근민 도정은 제주특별자치도 국제자유도시 목표를 실현시키고 일자리를 만들며 경제용량을 키우는 투자유치 전략을 착실히 추진해 왔다. 최근 몇 년간의 투자유치 실적은 양적인 측면에서 큰 성과를 이루었다. 2002년부터 2014년 5월까지 제주자치도의 총 투자유치는 27조 7천억원 규모이며, 분야별로는 관광개발(숙박)이 24조 7천억원, 골프장 1조 9천억원, 이전기업 4천억원, 기타 7천억원이다. 이 중 외국인 투자는 18개 기업, 8조 7천억원이며, FDI도착 기준으로 7,822억원이다. 2014년 7월 현재 투자진흥지구가 총 46개가 지정되었고, 투자규모는 11조 4,848억원에 이르렀다.

〈표 2〉 외국인 투자유치 현황

(단위 : 억원)

		06년	07년	08년	09년	10년	11년	12년	13년	14.5월
투자액 신고· 도착 현황	총사업비	653	653	24,645	24,645	32,145	38,755	55,992	73,282	86,680
	FDI신고	144	144	3,821	3,821	4,431	6,541	9,162	15,873	18,690
	FDI도착	127	127	1,641	1,641	2,251	2,641	3,687	4,610	7,822
국적별 외국인 투자 유치 현황	구분	계	중국	말련	홍콩	싱가포르	일본	호주		
	업체수	18	12	1	1	2	1	1		
	총사업비	86,680	33,610	24,656	25,660	593	2,000	161		
	신고금액	18,690	6,075	3,677	8,135	72	709	22		
	도착금액	7,822	2,691	1,514	3,464	55	86	12		
비율	41.8%	44.2%	41.2%	42.6%	76.3%	12.1%	54.3%			

2002년 이후 지금까지 투자유치 규모 총 27조 7,284억원 중, 내국인 투자유치는 19조 604억원으로 68.7%의 점유율을 보이고 있고, 외국인 투자유치는 8조 6,680억원으로 31.3%의 점유율을 보이고 있다. 이 중 중국자본의 투자상황은 외국인 투자 전체 8조 6,680억원의 38.8%인 3조 3,610억원 규모이고, 외화자금 도착액은 전체 7,822억원의 34.4%인 2,691억원 규모이다. 외국인 소유 토지는 제주도 전체면적(1,849.3km²)의 0.60%인 11.1km²이다. 이 중에서 중국인 소유 토지는 3.2km²로 도 전체 면적의 0.17%를 점유하고 있다. 국가별 현황은 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉 국가별 토지 소유 현황 (2014년 5월 현재)

국가	총계	미국	중국	일본
소유면적	11,06km ²	3,7km ²	3,2km ²	2,2km ²

III. 투자유치 관련 제도

1. 투자진흥지구제도

국제자유도시 제주특별자치도의 핵심산업을 육성하기 위하여 「제주특별법」 제 216조, 제217조, 218조, 237조 및 동법 시행령 제36조, 제37조의 규정과 「제주특별자치도 제주투자진흥지구의 지정 및 해제에 관한 조례」에 의하여 제주특별자치도지사에게 위임된 투자자나 사업시행 공공기관이 투자진흥지구 지정을 하여 일정 자본 이상 투자하는 기업에 대하여 조세, 각종 부담금 감면 등 특례가 적용되는 ‘투자진흥지구’ 제도를 도입하였다. 제주특별자치도는 ‘투자진흥지구’ 제도를 시행하면서, 다른 지역과는 차별화된 제도적 이점을 활용하여 해외 직접투자 및 국내 투자 유치를 통한 지역발전 전략을 추진하고 있다. 중앙정부는 전국적으로 총 8개의 경제자유구역을 설정하여, 운영하고 있고¹⁾ 이와 비교하여 제주투자진흥지구는 국내·외 투자자본에 대해 차별 없이 지원되는 국내에는 유일한 제도이다.

투자인센티브 제도를 활용하여 향토자원과 연계한 4대 핵심 산업인 관광·청정 1차산업·교육·의료와 이에 기반을 둔 IT 및 BT 핵심전략 산업 육성을 위한 국내의 우량자본 유치로 지역경제를 활성화시키고 국가경제발전에 도움이 되는 경제 실현이 목표인데 긍정적인 상당한 효과도 있지만 여러 부정적인 문제점도 나타나고 있다. 가장 부정적인 것은 투자진흥지구 신청이 관광개발업에만 치중되어 있어 업종간의 심한 불균형을 보이고 있고, 투자진흥지구 신청 시 거의 모든 업체가 선정되고 있다. 또한 현재 투자진흥지구 사후관리상의 문제점도 보인다. 당초 투자 계획과 현재 사업시기 간에 차이가 날 경우, 이에 대한 관리·감독 시스템이 열악하다. 당초 투자 계획과 실적 간에 지나친 괴리가 있을 시 투자진흥지구 변경 심의 등 투자진흥지구 지정 및 해제 기준이 딱히 없는 실정이다.

1) 현재까지 지정된 총 8개의 경제자유구역 중 동해안 경제자유구역과 충북 경제자유구역은 2013년 중반부터 개척하여 운영 중에 있다.

2. 부동산 영주권제도

제주특별법 제229조에 따라 승인 받은 휴양채류형(콘도 등)을 5억원 이상 투자하여 매입한 외국인에게 5년 후 영주권(F-5)을 부여하는 제도이다. 운영기간은 2010년 2월부터 2018년 4월까지 한시적으로 운영하고 있는 일몰법 제도이다. 현재는 제주 외에도 평창, 여수, 인천, 부산의 일정지역에도 제도가 확대되었다. 2010년부터 2013년 기간에 외국인 투자유치가 활성화 되는데 기여하고 있다. 헬스타운 등의 개발투자 유치에 동인이 되었고, 2014년 5월 현재 1,287가구로 휴양콘도 분양에 일조를 하였다. 그러나 단순한 콘도 분양의 부동산 영주권제도는 제주에 지속적인 경제적 파급효과가 낮다는 도민우려를 해소하기 위해 제도개선을 법무부에 건의하였다. 총량제를 도입하여 콘도 수량을 제주 총인구의 100분의 1 수준인 6,000건으로 제한하고, 투자금액도 현 5억원에서 10억원으로 상향조정하는 제도개선안인데, 범정부적 투자유치 확대노력 및 규제완화 추세에 역행한다며 난색을 표명하고 있는 상태이다. 오히려 실적이 없는 타 경쟁지역은 투자기준금액 하향 및 영주권대상 확대를 정부에 요구하고 있다.

〈표 5〉 전국 부동산 영주권제도 현황

	제주	평창	여수	인천	부산
도입시기	2010년	2011년 2월	2011년 8월	2011년 11월	2013년 5월
조건	5억	10억	5억	15억	5~7억
개선안	10억	5억	5억	5억	5억

3. 토지비축제도

2006년도에 제주도가 전국 지자체 중 처음으로 토지비축제도를 도입하였고, 제주특별법 234조에서는 도지사가 토지가격의 안정과 개발용 토지의 효율적인 개발 공급과 바람직한 개발을 유도하기 위한 목적으로 토지특별회계를 설치 운영할 수 있도록 규정하고 있다. 투자유치 활성화와 합리적 개발을 지향하고자 제도를 도입하였다. 이 제도는 관광개발 및 공공부지 확보를 주목적으로 토지 매입이 시행되었다. 문화재보호구역은 제외하고, 면적이 최소 3만 m² 이상 토지가 비축 대상이다. 그러나 관이 환경과 경관을 파괴하는 난개발을 부추긴다는 비판을 받고 있다.

IV. 개선 방안

1. 투자진흥지구제도 개선

투자진흥지구제도 도입 후에 국내·외 자본이 급격히 증가하고 있으나 관광개발사업이나 업종으로 편중되거나, 투기적으로 제도를 악용하는 도덕적 해이 사례들이 발생하고 있다. 균형 있는 산업구조, 지역경제에 파급효과가 크고, 양질의 일자리 창출이 가능한 성장유망한 국내·외 기업의 투자유인책으로 활용될 수 있도록 투자진흥지구 제도의 개선이 필요하다. 첫째, 사업자에게 특혜를 줄 수 있는 업종(카지노업, 면세점 등), 과다 지정된 업종(휴양콘도미니엄업 등)은 업종에서 제외하고, 지역산업과 연계가능하고, 파급효과가 큰 업종을 확대하며, 지정요건을 고용창출 중심으로 강화하는 제도개선이 필요하다.

둘째, 제주특별법에 투자진흥지구의 지정 및 해제 권한이 도지사에게 있지만 「제주특별자치도 제주투자진흥지구의 지정 및 해제에 관한 조례」에는 지정변경 및 해제의 명확한 기준은 없는데, 이에 대한 개선이 필요하다. 예를 들어, 기 투자진흥지구로 지정된 사업이 5년 이내에 투자진흥지구 지정기준을 충족하도록 하되, 부득이한 경우 1년의 유예기간을 두도록 하는 투자이행기간을 설정한다. 또한 투자이행기간(지구지정 후 5년 이내)에 사업을 완료하지 못한 경우, 당초 계획대비 고용률 및 투자금액이 기준 미달(예를 들어 50% 미만시) 등 이행실적을 충족하지 못할 경우에는 투자진흥지구 지정을 해제하는 투자진흥지구 지정 해제요건을 강화해야 한다.

셋째, 투자진흥지구 지정심의 평가기준 및 방법과 투자진흥지구 심의를 하는 위원회 구성 제도개선이 필요하다. 현재 투자진흥지구 지정심의회는 제주도종합계획심의위원회에서 수행하고 있는데, 전문적 심의가 필요한 투자진흥지구 심의를 위해 전문가를 대폭 보강할 필요가 있다. 제주지역에 투자하는 투자자본의 신용도 및 투자 유의성 등에 대한 사전평가를 강화하고, 제주미래 발전에 유익한 투자에 대한 심의, 기획투자 유치, 도민 고용창출 확대 등을 강화하기 위하여 기존의 민자유치위원회를 가칭 ‘투자심의위원회’로 대체하고, 기존 ‘제주국제자유도시종합계획심의위원회’에서 담당하고 있는 투자진흥지구 심의기능을 ‘투자심의위원회’로의 이관을 고려할 필요가 있다.

넷째, 투자진흥지구로 지정된 관광개발사업의 경우 각종 세제혜택을 받고 있으므로, 투자진흥지구로 입지한 관광숙박시설에 대해서는 제주관광진흥기금의 용자지원을 제외하는 제도개선도 검토할 필요가 있다.

다섯째, 제주국제자유도시개발센터의 투자진흥지구 관리권한을 제주자치도에서 관리할 수 있도록 제주특별자치도법을 개정한다. 제주특별자치도법 5단계 제도개선에 반영 중인 사항이므로 조속히 관리권한이 이양될 수 있도록 중앙정부와의 협의 강화가 필요하다.

2. 부동산 투자 영주권 제도 개선

부동산 투자 영주권 제도는 도입이후 외국인 투자유치 확대에 많은 기여를 하였으나, 향후 외국인 영주권 대상자 확대, 외국인 토지보유 확대 등 부정적 영향도 우려되므로 제주도와 외국인 투자자가 상생 협력할 수 있는 방안을 마련하는데 초점을 두어야 한다.

기존 부동산 투자 영주권 제도를 가칭 '부동산·금융 투자 영주권 제도'로 전환하는 방안을 검토할 필요가 있다. 부동산 투자 영주권 대상에 투자한 5억원 이상의 금액과 2~5억원 이상의 공채(제주지역개발채권)를 매입한 금액의 합계가 7~10억원 이상일 때 영주권을 부여하는 가칭 '부동산·금융 투자 영주권 제도'로 전환하는 방안을 검토할 필요가 있다. 지역개발채권은 액면금액 2억원 이상, 5년, 10년 또는 20년 만기채 형태로 운영한다. 부동산 영주권 부여건수를 제주도 인구의 1% 수준인 6,000여건으로 가정한다면, 약 1조 2,000억에서 3조원의 자본을 조성할 수 있을 것으로 예상된다. 유사 사례로는 미국 워싱턴주의 '채권 투자이민 프로그램'이 있으며, 이 프로그램은 시애틀과 벨뷰를 연결하는 SR520 대교를 교체하는 프로젝트에 적용하였다. 투자비용의 일부를 주정부 채권을 발행해 충당하고 있는데, 채권을 매입하는 투자자는 영주권을 취득할 수 있다. 도민들이 우려하는 외국인에 대한 영주권 부여의 급격한 확산을 방지하고 외국인 중 중상위계층에게만 한정하는 효과가 발생할 수 있다. 2억원 이상의 공채를 매입하게 되면 이를 통해 제주미래 산업에 대한 간접 투자를 유도하게 함으로써 이를 토종자본화 할 수 있다.

3. 토지비축제도 개선

첫째, 토지비축제도 운영 방향을 기존 개발 및 공공사업 위주의 토지비축 방향에서 보존용 토지비축과 공공사업(재개발)에 중점을 두는 방향으로 전환할 필요가 있다. 이를 위해 환경보존용 토지비축이 가능하도록 제주특별자치도법 제234조(토지의 비축)와 '토지특별회계설치·운영조례'를 개정하여 비축토지에 대한 매입대상,

매입후 관리, 임대, 사용 등 비축토지의 비축과 활용 원칙에 대한 세부적인 규정을 마련한다. 관련조례에 근거하여 토지의 처분 및 특별회계의 운용 등에 관한 종합적인 사항을 심의하기 위하여 구성된 토지비축위원회의 위원에 환경단체와 토지비축 전문가를 보강하여 심의를 강화하도록 한다.

둘째, 비축토지의 용도 결정은 공공성을 우선시 하고 토지시장에 미치는 영향을 최소화하는 방안을 마련한다. 민간개발사업에 공급되는 비축토지의 경우에는 장기 임대(30~50년)를 원칙으로 설정한다. 민간개발사업은 도심재생사업, 공공사업에 민간이 일정부분 참여하는 사업, 지역 향토산업을 육성하는 사업 등 공공성이 강한 개발사업에 한정한다.

셋째, 현재 연간 100억 원 내외의 토지특별회계 예산으로는 보존용 토지매입에 한계가 있으므로, 비축대상 토지에 대한 수요조사를 토대로 관련 예산(예를 들어 매년 특별회계 100억원, 일반회계 전출 200억원 조성)을 연차별로 확대해 나가도록 한다. 매입대상지역은 꽃자왈, 대규모 마을공동목장, 자연환경과 경관적 가치가 높아 민간에 매각할 경우 난개발이 우려되는 지역 등을 우선적으로 선정한다.

V. 결 론

민선 6기 새 도정은 기존의 양적인 투자유치보다는 제주의 가치를 높이고 제주도민과 호흡할 수 있는 질적인 투자유치정책의 방향을 선언했다. 기존의 투자유치정책의 문제점을 해결하고 새로운 투자유치정책을 실현하기 위해서는 현재의 투자유치정책의 수정·보완이 필요하다.

향토자원과 연계한 핵심전략산업 육성 및 국내·외 우량자본 유치, 도민고용 창출 효과 등으로 지역경제 활성화로 연계되는 현재의 투자진흥지구제도 개선이 필요하다. 부동산에 치우친 외국인 투자유치의 문제를 해결하고 제주미래 발전에 유익한 외국인 투자유치를 위한 정책 마련이 필요하다. 투자기업과 지역이 상생할 수 있는 사전·사후 관리체제를 강화하고, 투자기업의 성공을 지원하여 양질의 자본을 재투자하도록 유도함으로써 선순환 투자유치 정책으로 패러다임의 전환이 필요하다. 개발·승인된 각종 개발사업에 대한 사업추진관리, 사후관리를 강화하기 위하여 사업진척도에 맞춘 인센티브와 페널티 부과 기준을 마련한다. 또한 성장유망한 친환경

제조업에 외국자본과 향토기업의 합작투자를 권장하여 향토기업의 해외시장 진출을 용이하도록 한다. 또한 개발사업장에 고용창출 효과를 극대화하기 위한 방안 마련이 필요하다. 제주도민의 우선 고용을 권장하기 위하여 개발사업 시행승인 신청 사업계획서에 제시된 도민고용계획에 대한 이행제 시행을 검토할 필요가 있다. 관광산업에 편중된 산업구조를 보완하고, 신성장 동력산업에 대한 투자유치를 강화함으로써 궁극적으로는 제주경제의 지속적인 성장과 양질의 일자리 창출에 기여할 것으로 기대된다. 최근 박근혜 정부는 서비스산업에 대한 투자활성화를 통해 일자리 창출을 가속화시키려는 정책을 표방하고 있다. 제주의 서비스업은 제조업이나 다른 경쟁국가의 서비스업보다 생산성이 뒤지고 제대로 산업화되지 못하고 있다. 하지만 이는 뒤집어보면 서비스산업이 발전할 수 있는 기회가 있다는 역발상도 가능하다. 실질적인 양질의 일자리 창출을 위해서는 좋은 선행투자가 있어야 한다. 고만고만한 규모의 투자가 아니라 획기적인 투자가 이루어져야 한다. 투자자는 진정성 있는 자세로, 제주도는 투명하게, 도민은 좀 더 열린 자세가 무엇보다도 필요하다. 또한 새로운 도정은 기 도정의 투자유치정책에 의한 투자에 대한 신뢰 구축도 고민하여야 한다. 국내외 투자유치는 제주만의 전유물이 아니고 타 지방자치단체와의 무한 경쟁 환경으로 변하고 있다. 