

경제자유구역의 추진현황과 향후 과제

김 기 환

(선임연구위원 · 연구조정실)

khkim@kiet.re.kr

〈요 약〉

현재 우리나라에는 인천, 부산·진해, 광양만권의 3개 지역이 경제자유구역으로 지정되어 2020년까지 단계적으로 개발되고 있다. 경제자유구역의 추진은 동북아의 물류 중심지로서의 역할을 수행함으로써 중장기적으로 보다 안정적인 경제성장의 기반을 구축하기 위해서 필요한 전략이다.

경제자유구역에 입주하는 기업에는 규제완화, 조세감면 등 경영지원은 물론 교육, 복지, 행정, 노동 등 다양한 분야에 인센티브가 제공되는 것이 일반적이다. 우리나라의 경우 경쟁국과 비교하여 세제혜택은 높은 수준이나 내수시장, 노사관계, 물류 인프라, 사회문화 인프라 수준에서는 상대적으로 여건이 좋지 않다.

경제자유구역의 발전을 위해 향후 해결하여야 할 과제로는 지식창조형 경제특구의 지향, 생산기능의 역할 강조, 혁신클러스터 형성을 통한 외국기업 유치, 민자·외자유치를 위한 적극적인 노력, 차별화된 외국기업 유치 마케팅 등이 필요하다.

1. 서론

동북아 경제권이 유럽연합(EU), 북미자유무역지대(NAFTA)와 함께 세계 3대 교역권으로 급성장하고 있는 환경 하에서, 동북아의 물동량을 선점하고 자국을 동북아 비즈니스의 거점으로 추진하려는 주변국들간의 경쟁이 가속화되고 있다. 각국은 생산, 물류, 비즈니스, 기술혁신 기능 등

이 결합된 경제특구를 개발하고, 입주하는 기업에는 각종 인센티브를 제공하는 방법으로 외국인투자의 유치에 적극 나서고 있다.

현재 우리나라에는 인천, 부산·진해, 광양만권의 3개 지역이 경제자유구역으로 지정·개발되고 있다. 이러한 경제자유구역의 추진은 현 정부의 주요 경제발전 전략 중의 하나인 동북아 경제중심지의 실현을 달성하기

위한 정책의 일환으로 이해되어야 할 것이다. 특히 대내외적으로 잠복해 있는 경제의 불안요인들을 극복하고, 외국인투자 활성화를 통해 지식기반산업으로의 전환을 촉진하며, 동북아의 물류 중심지로서의 역할을 수행함으로써 중장기적으로 보다 안정적인 경제성장의 기반을 구축하기 위해서도 필요한 전략이다.

본고에서는 경제자유구역의 진행현황을 살펴보고, 향후 추진되어야 할 과제에 대해 검토하고자 한다.

2. 경제자유구역의 개념

경제자유구역은 외국의 우수인력 및 우수 다국적 기업을 유치하여 첨단산업 및 지식기반 고부가가치 서비스산업을 새로운 성장동력으로 활용할 수 있는 기반을 확보하기 위해 일정지역을 지정하여 인프라 제공은 물론 각종 세제, 자금 지원, 행정적 특혜 등을 부여하는 일종의 경제적 특구를 의미한다.

경제자유구역은 시·도지사의 신청을 받아 경제자유구역위원회의 심의·의결을 거쳐 재정경제부 장관이 지정할 수 있다. 지정 시에는 외국인투자 유치 및 정주 가능성, 지역경제에의 파급효과, 국제공항·국제항만·교통망·용수 등 기반시설, 부지확보의 용이성 등을 고려하고 있다.

경제자유구역 관련 법령으로서는

「자유무역지역의지정및운영에관한법률」과 「자유무역지역의지정및운영에관한법률시행령」이 있다. 법령은 경제자유구역의 지정(법 제4~8조), 경제자유구역 개발사업의 시행(법 제9~15조), 외국인투자기업의 경영활동 지원(법 제16~19조), 외국인 생활여건의 개선(법 제20~24조) 등을 주요 내용으로 하고 있다.

유사한 제도로는 외국인기업전용단지, 외국인투자지역, 자유무역지역, 제주국제자유도시 등이 있다. 이러한 제도는 외국인투자 유치, 무역진흥 등을 촉진하기 위한 목적은 대개 비슷하나 지정권자, 입주자격 등에서 다소 차이가 있다.

3. 경제자유구역에 대한 인센티브

경제자유구역에 입주하는 기업에는 규제완화, 조세감면 등 경영지원은 물론 교육, 복지, 행정, 노동 등 다양한 분야에 인센티브를 제공하고 있다. 일반적으로 우리나라의 경우 중국, 싱가포르보다는 세제혜택은 높은 수준이나 내수시장, 노사관계, 물류 인프라, 사회문화 인프라 수준에서는 상대적으로 여건이 좋지 않다.

경제자유구역에 대한 특례 사항은 「경제자유구역의지정및운영에관한법률」에서 규정하고 있다. 부문별로 제공되는 인센티브 내용은 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 차별화된 인센티브 내용

	제도개선 내용
세제 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 소득·법인세 : 3년간 100%, 2년간 50% 감면 * 허용업종 확대(외투자역 대비) <ul style="list-style-type: none"> · 제조업(5,000만 달러, 1,000명 → 1,000만 달러, 100명) · 물류업(3,000만 달러 → 500만 달러) · 관광업(2,000만~3,000만 달러 → 1,000만 달러) - 자본재 수입 관세 면제(3년간) - 취득세·등록세·재산세·종토세 : 3년간 100%, 2년간 50% 감면 - 외국인근로자에 대한 과세특례 : 국내 근로소득의 30% 금액 비과세 또는 17% 단일세율 적용(신청시)
자금 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 외국기업에 임대하는 부지조성, 토지 등의 임대료 감면, 외국인 편의시설 설치 소요자금 지원 - 외국기업에 대하여 국·공유재산의 임대료 감면 및 수익계약에 의한 사용·수익허가 또는 대부·매각 허용 - 도로 등 주요 기반시설 설치에 대한 재정 지원
금융환경 개선	<ul style="list-style-type: none"> - 1만 달러의 범위내에서 경상거래에 따른 대가를 대외지급수단으로 직접 지급 허용
기업진입 부담 완화	<ul style="list-style-type: none"> - 수도권 규제 완화(공장총량제, 과밀부담금 등) - 중소기업 고유업종제 배제, 의무고용제 배제 등(국가유공자, 장애인, 고령자)
고용 및 노사환경	<ul style="list-style-type: none"> - 월차유급휴가 적용 배제 - 무급휴일 및 무급생리휴가 허용 - 경제자유구역위원회의 심의·의결을 거쳐 근로자파견 업종 확대 및 파견기간 연장 가능
영어 인프라 확충	<ul style="list-style-type: none"> - 외국기업 및 외국인의 편의증진을 위해 공문서를 외국어로 발간·접수·처리
인력양성	<ul style="list-style-type: none"> - 경제자유구역위원회의 심의·의결을 거쳐 교육부장관이 승인하는 경우 외국학교 법인에 의한 외국교육기관 설립 허용 - 외국인학교 입학에 대한 내국인 제한 금지 - 외국교육기관에 대하여 부지매입, 시설 건축 또는 학교 운영에 필요한 자금 지원 및 부지 공여 - 국제고등학교에서의 외국인 교원 임용 허용
경영·생활 애로 사항 해소기구 설치	<ul style="list-style-type: none"> - 외국인투자 옴부즈맨사무소 설치 - 국제 상사분쟁 중재기관 설치(대한상사중재원 지부)
행정적 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 경제자유구역기획단 설치 및 시·도지사 직속의 전담행정 기구 설치를 통해 신속하고 체계적인 행정서비스를 제공
외국 병원 및 약국 개방	<ul style="list-style-type: none"> - 외국자본에 의한 외국인 전용 병원·약국 설립 허용 - 의료자격에 대한 예외 허용 - 일정기준 충족시 외국 의사·약사의 면허 인정
외국방송 개방	<ul style="list-style-type: none"> - 외국방송 재송신 채널 비율 확대(종합유선방송에 대해 20%까지)

자료 : 경제자유구역기획단(www.fezone.go.kr) 홈페이지.

4. 국내 추진현황

(1) 인천경제자유구역

인천경제자유구역은 인천광역시 송도(연수구), 영종(중구), 청라지구(서구) 일원에 위치하고 있으며, 총면적은 6,336만평에 달한다.

세계경제의 급격한 흐름에 대응하고 중국의 급부상 등 동북아 경제권의 경쟁관계에서 우위를 점하기 위한 전략으로 동북아경제 중심국가의 실현은 중요한 의미를 가진다. 이러한 동북아경제 중심권의 실현을 위한 거점으로서 국제공항 및 항만, 광역교통시설, 수도권 배후지역이 위치하고, 필요한 부지의 확보가 용이한 인천지역을 경제자유구역으로 지정한 것이다.

개발계획은 1단계는 2008년까지, 2단계는 2020년까지로 나누어 개발되고 있으며 지구별·단계별 시행계획은 <표 2>와 같다.

인천경제자유구역의 개발이 완료되

면 생산, 부가가치 및 고용 등의 부문에서 긍정적인 경제적 파급효과가 있을 것으로 기대된다. 인천발전연구원의 분석에 의하면 생산유발액 53조 4,350억원, 부가가치 유발액 22조 4,370억원, 신규 고용창출은 약 13만 명이 될 것으로 추정하고 있다.

조성사업비는 1단계가 10조 400억원, 2단계가 4조 7,210억원으로 총 14조 7,610억원이 소요될 것으로 예상된다. 재원조달 방법은 토지공사 부담분(26.2%)을 제외한 대부분을 국고(21.4%) 및 인천시 자체부담(45.7%)에 의존하고 민자·외자 조달 부분은 6.7%에 불과하다.

(2) 광양만권 경제자유구역

광양만권 경제자유구역은 전라남도 여수·순천·광양시와 경상남도 하동군 일원에 위치하고 있으며, 5개 지구 24단지로 총 2,691만평에 달한다.

광양만권은 허브항으로서의 광양항

<표 2> 인천의 지구별·단계별 시행계획

	1단계(2008)	2단계(2020)
송도지구	- 국제업무·IT 산업 개발(1~8공구) - 인천지하철 1호선 연장 - 제3 경인고속도로 건설	- 9~11 공구 개발 - 국제업무단지 추가 조성
영종지구	- 국제공항·물류단지 개발 - 제2 연륙교 설치	- 주거·관광단지 추가 조성 - 제3 연륙교 설치
청라지구	- 국제금융·레저단지 개발 - 공항철도 건설	- 제2 외곽순환고속도로 건설

〈표 3〉 광양만권의 지구별·단계별 시행계획

	1-1단계	1-2단계	2단계	3단계
광양	- 컨테이너 부두 8선석 - 진주~광양간 고속도로	- 컨테이너 부두 3선석 - 배후지 47만평	- 컨테이너 부두 5선석, 53만평	-
울촌	-	- 여수공항 확충 - 전라선 복선 전철화	- 컨테이너 부두 9선석 - 2산단 개발	- 3산단
신덕	- 자동차 부품	- 해룡산단 개발	- 복합물류 유통단지	- 주거, 교육, 의료단지
화양, 하동	- 화양지구 관광휴양단지	- 관광·생산 기반시설	- 레저, 위탁 - 생산기반 추가	- 레저, 위탁 - 물류해운

의 잠재력을 활용, 해외 우수 물류기업을 유치하고, 화물의 저장·분류·가공·조립 등을 거쳐 제3국에 반출함으로써 부가가치를 창출할 수 있다. 또한 기존의 석유화학, 제철산업 등을 활용한 전후방 연관산업을 전략수출산업으로 육성함으로써 기간산업과 연계된 신산업 부문에서의 성장 가능성도 있다.

개발계획은 1-1단계(2003~2006), 1-2단계(2010년까지), 2단계(2015년까지), 3단계(2020년까지)로 나누어지고, 특히 1-1단계는 상해 등과의 경쟁을 고려하여 항만 및 배후부지의 조기 집중개발을 추진하고 있다. 지구별·단계별 시행계획은 〈표 3〉과 같다.

경제자유구역이 활성화되면 광양만권의 외국인투자는 현재보다 약 5배가 증가한 120억 달러에 이를 것으로 전망되며, 생산유발 효과는 105조원, 고용창출은 160만명 정도가 예상된다. 특히 광양항 3단계가 끝나는 2020년 이후에는 물류산업이 주력산업으로

성장할 것이 예상됨에 따라 지역경제의 활성화에 기여할 것으로 보인다.

기본 인프라 및 부지조성 등에 필요한 사업비는 8조 1,000억원으로, 이는 총 사업비 13조 7,400억원 중 부지매각 등 자체 조달분 5조 6,400억원을 제외한 금액이다. 자체 조달을 제외한 외부 조달분은 국고 43.5%, 지자체 27.9%, 민자·외자 28.6% 수준이다.

(3) 부산·진해 경제자유구역

부산·진해 경제자유구역은 부산광역시 강서구와 경상남도 진해시 일원에 위치한 5개 지역으로 총 3,154만평 규모이다.

부산·진해의 신항만지역을 동북아 해양물류의 중심거점으로 육성하고, 첨단산업단지와 R&D센터를 조성하여 동남권의 생산거점 및 R&D 기능을 강화하는 것을 목표로 하고 있다.

국토연구원의 추정에 의하면 부

〈표 4〉

부산·진해권의 지역별·단계별 시행계획

	1-1 단계(2006)	1-2 단계(2010)	2 단계(2020)
신항만 지역	- 항만·물류·유통단지 - 국제업무시설 개발	- 주거·지원단지 - 신항진입·배후철도 건설	- 신항배후지 남측
지사 지역	- 부산과학산업단지	- 부산 경전철 건설	- 국제업무·주거단지
명지 지역	- 신호산업단지 개발	- 주거·휴양·첨단생산단지 - 명지대교 건설	-
웅동 지역	-	- 조선R&D, 첨단생산단지 - 신항진입 도로 건설	- 물류·유통, 주거단지
두동 지역	-	- 첨단생산, 국제업무, 교육·R&D 시설 조성	-

산·진해 경제자유구역이 성공적으로 추진될 경우 외국인투자 유치 155억 달러, 생산유발 효과 95조원, 부가가치 창출효과 39조원, 고용유발 효과 152만명 등의 파급효과가 예상된다.

개발계획은 1-1 단계는 2006년까지, 1-2 단계는 2010년까지, 2 단계는 2020년까지로 단계적으로 시행한다. 지역별·단계별 시행계획은 〈표 4〉와 같다.

조성사업비는 기본 인프라시설 4조 1,158억원, 부지조성비 3조 5,744억원으로 총 7조 6,902억원이 소요된다. 재원조달은 국고(27.7%), 부산광역시·경상남도 자체부담(40.0%), 이외의 부족재원은 민자·외자(32.3%)로 조달될 예정이다.

5. 향후 과제

(1) 지식창조형 경제특구의 지향

경제자유구역은 일반적으로 국제교

역중심형, 생산중심형, 복합형(국제교역+생산), 지식창조형의 유형으로 분류할 수 있다. 초기에는 물류, 산업생산 등과 같이 특정 기능만을 주로 수행하는 생산·교역형의 특구를 추구할 수 있겠지만 특구 발전에 한계가 있기 때문에 장기적으로는 지식창조형의 경제특구를 지향하는 것이 바람직하다.

지식창조형은 생산·교역 기능 이외에 연구기관, 대학 등이 네트워크를 형성하여 기술개발 거점까지 운영이 가능한 형태로서, 싱가포르가 이러한 형태의 특구에 가깝다고 할 수 있다. 이를 위해서는 양호한 R&D 기반과 생활여건을 제공하여 우수기업들의 R&D센터, 우수대학 등을 유치하는 것이 필요하다.

추진과정에 있어서는 물류기능을 먼저 개발한 후 비즈니스나 금융부문을 개발하는 것보다는 필요한 기능을 동시에 개발함으로써 기업 활동에 저

해가 되는 요인을 최소화할 수 있다. 특히 특구에 적합한 기능과 업종을 추구하고, 해당지역의 경제지리적 여건을 고려하여 타 경제특구와 차별화하는 전략을 추구하여야 한다. 예를 들면 홍콩, 싱가포르의 경우는 다국적 기업의 생산기지 이전을 중점 유치하여 성공한 사례로 지적할 수 있다.

(2) 생산기능의 역할 강조

일반적으로 경제자유구역은 국제업무, 상업, 생산, 물류, 교육, 관광·레저 등의 기능을 복합적으로 수행하도록 계획되지만, 해당 특구가 위치하는 지역의 지리적 특성에 의해 국제업무, 물류 혹은 생산기능이 주된 역할이 되는 경우가 있다. 특히 우리나라가 경제자유구역을 추진하게 된 배경이 첨단산업을 새로운 성장동력으로 활용하여 안정적 경제성장의 기반을 구축하는 것이라면 전체 경제자유구역 중에서 생산기능의 비중이 보다 높은 것이 바람직하다.

중국 상하이 푸둥신구 경우를 보면 구역 내에는 금융·비즈니스 지구도 있지만 첨단산업단지, 보세구역, 외국인기업단지와 같이 주로 생산활동과 연계된 구역이 전체 특구의 60.5%를 차지하여 생산기능의 비중이 크다. 반면 우리나라의 경우에는 인천의 경우 산업용지가 전체 특구의 3.7%, 부산·진해가 9.5% 수준에 머물고 있어

외국의 경제특구와 비교하여 국내의 경제자유구역에서는 생산기능이 중요한 역할을 담당하지 못하고 있다. 따라서 향후 경제자유구역의 추가지정 시에는 생산기능의 비중을 높이는 배려가 필요하다.

(3) 혁신클러스터 형성을 통한 외국기업 유치

경제특구에 외국인투자 기업을 유치하기 위하여 세제감면, 자금지원, 인프라 확충, 외국인 주거환경 개선, 행정적 지원 등 여러 가지 형태의 인센티브가 부여되고 있다. 이러한 인센티브는 직·간접적으로 비용을 인하시키거나 혹은 기업 활동의 원활화를 촉진시키는 효과가 있다.

각국의 경제특구가 경쟁적으로 제공하고 있는 이러한 인센티브가 비용절감 효과를 가져와 외국인기업을 유인하는 효과가 있기는 하지만 보다 근본적으로 검토되어야 할 것은 혁신클러스터를 형성하여 외국인투자자가 활성화될 수 있는 여건을 조성하는 것이다.

혁신클러스터는 정부, 학계, 기업, 연구소 등 다양한 혁신주체들이 연구개발, 신제품생산, 행정제도 개혁, 문화활동 등의 영역에서 서로 역동적으로 협력하고 학습할 수 있는 체계를 조성하는 것으로서, 이러한 환경의 조성은 경제주체의 경쟁력을 제고시킬

수 있는 여건을 갖추게 되어 기업의 지속적인 유입에 긍정적 효과를 미친다.

(4) 민자·외자유치를 위한 적극적인 노력

경제자유구역 사업은 막대한 재원을 필요로 하는 대규모 사업이다. 인천의 경우 14조 7,610억원, 광양의 경우 13조 7,400억원, 부산의 경우 7조 6,902억원이 소요될 것으로 추산하고 있다. 이러한 개발사업은 도로 등 도시기반 인프라 구축과 부지조성 등에 막대한 자금이 소요된다.

재원조달 방법으로는 국고지원, 시도(일반회계, 특별회계, 지방채 등), 민자(project financing 등), 외자 등 다양한 방안을 검토할 수 있다. 기 지정된 3개 경제자유구역의 재원조달 방안을 보면 해당 지자체 37.8%, 국고지원 30.8%, 민자·외자 22.5%, 기타 8.9%로 구성되어 있다.

경제특구의 성공적 추진을 위해서는 중앙정부 차원의 적절한 재정지원이 필수적이기는 하지만 보다 자생적인 발전을 위해서는 보다 적극적으로 민자와 외자의 참여를 유도할 필요가 있다. 특히 국고, 지방비를 경제자유구역과 같은 대규모사업에 투입할 수 있는 재원의 규모는 한계가 있기 때문에 부족한 재원은 민자나 외자유치가 상당 부분을 부담하여야 한다. 특

히 민간 부문을 통한 재원조달 방법은 외국인투자기업의 유치와 국내 기업의 경제특구 참여도를 가늠할 수 있는 간접적인 척도도 되기 때문에도 중요하다.

(5) 차별화된 외국기업 유치 마케팅

경제자유구역이 성공하기 위해서는 특구의 경제지리적 특성을 고려한 차별화된 투자유치 마케팅을 수립할 필요가 있다. 상품화한 비즈니스 모델을 개발해 지구별 특성에 적합한 투자유치 타깃 업종 및 기업을 단계별로 선정 후, 투자협력 네트워크를 구축하고, 차별화된 기업별 유치전략을 전개하여 외국인투자를 유도하여야 한다.

경제발전에 따라 경제의 서비스화가 불가피한 추세라 하더라도 산업공동화를 막고 성장잠재력을 지속적으로 확충하기 위해서는 제조업 부문에 있어서의 투자유치는 필수적이다. 특히 하이테크, 고부가가치 제조업 외국인투자에 대해서는 Cash Grant 등의 파격적인 지원 등을 통해 적극적인 투자유치 노력을 기울일 필요가 있다.

예를 들면, 부산·진해권의 경우에는 1단계에서는 항만물류, 국제해사 및 비즈니스, 관광산업 등에 중점을 두고, 2단계에서는 금융, 연구개발, 미래전략산업 등으로 영역을 확장하는 방안이 있다. 또한 광양만권의 경우에는 1단계에서는 국제물류, 기존 산업

의 R&D센터, 교육, 병원, 관광 및 컨벤션산업 등을 집중 유치한 후, 2단계에서는 금융과 미래전략산업, 3단계에서는 지식서비스산업을 유치하는 방법을 예시할 수 있다.

경제자유구역 사업은 10년 이상이 걸리는 대형사업이므로 정책의 일관성 유지는 매우 중요하다. 일부 국책사업에서 나타난 부처 이기주의, 지역적 배타주의, 불합리한 정치논리 등은

피해야 한다. 추진주체간의 긴밀한 협력을 통해 효율적으로 사업을 추진하고, 지속적인 기업환경의 개선을 통해 경쟁력 있는 투자여건을 조성하는 노력이 필요하다. 경제자유구역의 지정 및 운영을 통하여 외국인투자를 촉진하고 나아가 국가경쟁력 강화와 지역간 균형발전을 도모하려는 경제자유구역의 지정 목적 달성이 중요하다. 