

한국의 경제자유구역의 효율적 운영을 위한 개선과제에 관한 연구

A Study on Institutional Improvement for effective Operation of Korea's Free Economic Zone

홍성헌(Song-Hon, Hong)

계명대학교 교육대학원 특임교수, 제1저자

이재영(Jae-Young, Lee)

정주대학교 경제통상학부 교수, 교신저자

목차

I. 서론

II. 경제자유구역의 실태조사

III. 경제자유구역의 성과 및 사업추진체계 분석

IV. 경제자유구역의 효율적 운영을 제도 개선 방안

V. 결론

참고문헌

Abstract

국문초록

우리나라의 경제자유구역은 2003년 인천, 부산·진해, 광양만을 지정하여 운영해 오다 2008년 황해, 새만금·군산, 대구·경북의 3개 지역을 추가로 지정하여 총 6개의 경제자유구역을 운영하고 있다. 경제자유구역은 무역의존도가 높은 우리나라에서 새로운 경제성장의 견인차 역할을 수행할 수 있는 제도라 할 수 있다. 그러나, 현재의 경제자유구역 운영방식으로는 당초의 목적을 달성하는데 여러 가지의 문제점을 낳고 있다. 이에 본 연구는 경제자유구역의 운영실태 분석을 통하여 향후 우리나라 경제자유구역의 성공적 운영을 위한 방안을 제시하고자 한다. 첫째, 외국자본유치를 위한 소프트웨어 경쟁력을 강화할 필요성이 있다. 현재 우리나라의 경제자유구역은 하드웨어 측면의 정주여건 즉, 토지개발에만 초점을 맞추고 있으며, 경영환경지원은 부족한 실정이다. 따라서 경영환경지원의 획기적인 개선을 통하여 외국자본유치를 위한 활동을 전개해야 할 것이다. 둘째, 각 경제자유구역별 지역 특색에 맞는 투자유치 모델을 새롭게 정립할 필요하다. 현재의 기본구상을 재조정하여 유치산업분야의 중복을 방지하고 나아가 각 경제자유구역별 차별화된 투자유치 전략을 개발해야 한다. 셋째, 경제자유구역청의 독립성과 전문성 강화를 위한 제도적 장치가 개선되어야 한다. 각 경제자유구역청의 전문성과 독립성을 강화하기 위하여 인력구성이나, 운영규정 등에 있어 경제자유구역청의 권한을 대폭 확대하고 이를 견제하고 감시할 수 있는 방향으로 법 개정이 이루어져야 한다.

주제어 : 경제자유구역, 경영환경지원, 투자유치전략

I. 서론

세계경제의 개방과 FTA의 확대는 기존의 국가 단위의 경쟁개념에서 지역거점 단위의 경쟁개념으로 변화해 가는 새로운 양상을 보이고 있다. 즉, 지역 거점을 중심으로 한 경제블록이 세계 경제의 새로운 성장 동력의 축으로 등장하고 있다. 또한 세계 경제에서 아시아 경제권의 상승과 더불어 중국의 급격한 경제성장은 동북아 경제권역내의 치열한 경쟁 상황을 낳고 있다.

이러한 상황에서 주요 국가들은 각 국가의 특성에 맞도록 저마다의 법규범과 시스템을 통하여 외자유치를 위한 노력을 경주하고 있으며, 한국의 경우도 외자유치를 위한 국가 차원에서의 새로운 비즈니스 전략으로서 등장하게 된 것이 경제자유구역(Free Economic Zone)이다. 종합하여 보면 경제자유구역은 외국투자기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선함으로써 외국인 투자를 촉진하고 나아가 국가경쟁력의 강화와 지역간의 균형발전을 도모하기 위하여 마련된 제도¹⁾라 볼 수 있다.

우리나라는 2002년부터 동북아 경제의 중심으로 성장하기 위하여 경제자유구역을 지정하여 운영하고 있다. 외자유치 활성화 등 글로벌 기업의 집적지로서의 역할을 위한 경제자유구역은 외자유치 실적이 아직까지 기대 수준 이하로 나타나면서 다양한 문제점이 나타나고 있다. 특히, 현재의 경제자유구역은 외국인투자보다는 지역 토지개발 등을 위한 사업으로 변질되어 가고 있으며, 경제자유구역의 운영이 매우 경직되어 운영되는 양상을 보이고 있다.

경제자유구역에 대한 선행연구로 박추환 외(2007)²⁾는 경제자유구역 추진에 따른 지역-산업별 생산유발 효과분석에 있어 투자 사업비를 통하여 해당 권역별 건설이나 부동산분야 등은 생산유발효과가 크게 나타났고 타 지역과는 연관성이 낮은 것으로 조사되었다. 서문성(2008)³⁾의 연구에서는 우리나라 경제자유구역 및 해외 경제특구의 일반적 현황분석을 통하여 경제자유구역의 운영전략으로 차별화된 정책추진과 경제자유구역청의 자율성 및 독립성 강화를 해야 한다고 주장하였다. 정형곤 외(2008)는 경제자유구역제도의 개선과제로 조세 제도의 개선, 투자지원시스템 구축 등을 주장하였다.

본 연구는 선행연구에서 미비하였던 외자유치 현황이나 지역 개발의 관점 등을 종합하여 분석함으로써 선행연구와의 차별성을 두고자 한다. 이를 위해서 현재 우리나라에서 추진·운

1) 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 제1조.

2) 박추환·김의준·신동진, "경제자유구역의 추진에 따른 지역-산업별 생산유발 효과분석", 「국토연구」, 2007.

3) 서문성, "우리나라 경제자유구역 현황과 운영전략에 관한 연구", 「해운물류연구」 제56호, 한국해운물류학회, 2008. 3.

영되고 있는 경제자유구역의 발생배경에서부터 최근의 외자유치 현황을 분석하고, 다음으로 “경제자유구역 지정 및 운영에 관한 특별법”상의 목표 중 하나인 지역 균형발전의 관점 등을 분석하여 경제자유구역의 효율적 운영을 위한 제도적 개선방향을 도출해 보고자 한다.

II. 경제자유구역의 실태조사

1. 경제자유구역의 개요와 운영체제

경제자유구역이 출범하게 된 배경은 앞서 서론에서 언급한 바와 같이 중국의 급속한 성장 등으로 인하여 동북아 경제권역의 경쟁이 치열해지고 외국인 투자 유인을 위한 국내 경쟁력이 미약해짐에 따라 외국인의 투자의 감소를 확대로 전환하기 위한 전략적인 차원에서 시작 되었다고 볼 수 있다. 현재까지의 경제자유구역의 추진경과를 살펴보면 아래와 같이 정리할 수 있다.

<표 1> 경제자유구역 추진경과

일 자	내 용
2002. 1.	- 대통령 연두기자회견 “동북아 비즈니스 중심국가” 구상 발표
2002. 7.	- “동북아 비즈니스 중심국가 실현방안(Action Plan)” 확정발표
2002. 11.	- “경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률” 국회 의결
2003. 7.	- 경제자유구역위원회 및 기획단 설치(구 재정경제부)
2003. 8.~10.	- 인천, 부산 진해, 광양만권 경제자유구역 지정
2004. 12.	- 경제자유구역법 개정으로 제도적 미비사항 보완 · 외국병원 내국인 진료허용, 경제자유구역청 독립성 강화 등
2008. 2.	- 정부조직개편으로 위원회 및 기획단 업무가 지식경제부 소관으로 변경
2008. 4.	- 황해, 새만금·군산, 대구경북 3개 구역 추가 지정
2009. 1.	- “경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률”이 특별법으로 개정 공포
2009. 8.	- 2003년 지정 인천, 부산·진해, 광양만권에 대한 성과평가 실시 · 성과평가위원회를 통하여 평가 실시
2009. 9.	- 경제자유구역 활성화 전략 확정 발표 및 후속조치로 경제자유구역 특별법 개정안 입

일 자	내 용
	법 예고 · 엄격한 지정·개발기준 마련, 조기개발 유인체제 구축, 외국인투자 인센티브 제도 개선, 추진 행정체계 효율화 등
2010. 12.	- 경제자유구역 지정 해제 · 사업시행자 미선정 및 실시계획 미수립 등이 발생한 지역 등

주요 국가들은 각기 다른 방식으로 외자유치를 위한 경제특구를 운영 중에 있다. 이와 관련하여 국제적인 기준이 나와 있는 것은 아니며, 형태를 분류해 보면, 생산형, 국제교역형, 생산교역복합형, 지식창조형으로 구분해 볼 수 있다. 생산형은 저렴한 생산비용 및 세제상의 혜택 등을 이점으로 기업의 생산 거점을 유치하고자 하는 것이며, 국제교역형은 지리적 이점, 물류인프라 등이 강점이며, 기업의 물류 및 무역거점으로 활용되고 있는 지역이다. 생산교역복합형은 국제금융기능, 생산기능, 물류 및 무역기능 등을 복합적으로 제공하는 지역이며, 지식창조형은 생산교역의 복합 외에 서비스기업, 연구기관, 대학 등이 네트워크를 형성하여 기술 개발 거점까지 운영이 가능한 지역이라 볼 수 있다.⁴⁾ 현재 우리나라는 2003년 당초 1차 지정에서 인천, 부산 진해, 광양만권으로 형성되었으나, 이후 2008년 2차 지정에서 황해, 새만금·군산, 대구·경북의 3개 구역이 추가 구성되었다.

<표 2> 경제자유구역현황

구분	경기·충남	대구·경북	전북	인천	부산·경남	전남·경남
명칭	황해	지식창조형	새만금·군산	인천	부산·진해	광양만권
위치	충남 (당진·아산·서산) 경기 (평택·화성)	대구, 경북 (포항·구미·영천·경산)	전북 (군산·부안)	인천(연수구, 중구, 서구)	부산(강서구), 경남(진해시)	전남 (여수, 순천, 광양) 경남(하동군)
면적	55.051km ² (1,668만평)	39.55km ² (1,196만평)	66.986km ² (2,020만평)	209.5km ² (6,337만평)	104.8km ² (3,171만평)	95.56km ² (2,891만평)
공항 항만	평택·당진항	대구국제공항	군산·군산신항	인천공항·인천항	김해공항·부산신항	광양항 여수공항
개발 기간	완료	2025	2030	2020	2020	2020
	단	I 08~13	I 08~13	I 08~20	I 03~09	I 04~06

4) 경제자유구역 관련 주제별 분석자료, 2004, 인천경제자유구역청.

구분	경기·충남	대구·경북	전북	인천	부산·경남	전남·경남
계	Ⅱ 14~19 Ⅲ 20~25	Ⅱ 14~20	Ⅱ 21~30	Ⅱ 10~14 Ⅲ 15~20	Ⅱ 07~15 Ⅲ 11~20	Ⅱ 11~15 Ⅲ 16~20
지구	5개 지구 ·송악 13.0 (363) ·인주 12 (363) ·지곡 3.5 (100) ·포승 20.1 (574) ·항남 5.3 (160)	11개 지구 ·대구 16.0(484) ·포항 3.8 (114) ·구미 6.2 (188) ·영천 7.1 (214) ·경산 6.5 (196)	4개 지구 ·군장 17.4 (526) ·새만금 28.6(865) ·산업 18.7 (566) ·관광 9.9 (299) ·고군산 4.4 (133) ·배후 16.6 (502)	3개 지구 ·송도 53 (1,615) ·영종 138 (4,184) ·청라 18 (538)	23개 지구 ·명지 4.5 (136) ·화진 2.5 (74) ·미음 3.6 (108) ·기타	5개 지구 ·광양 15.2(460) ·울촌 33.0(998) ·신태 25.0(757) ·화양 10.0(302) ·하동 12.3(372)
재원	7.4조원	4.6조원	6.5조원	36.1조원	15.0조원	15.8조원
재원 조달	국	0.6%	11%	8.5%	4.0%	29%
	지방	6.4%	26%	9.0%	8.1%	30%
	민·외	93.0%	63%	82.5%	87.9%	41%
기본 구상	·제조(자동차부품, IT, BT) ·부가가치 물류 ·전자정보 ·바이오	·서비스(국제교육, 건강·의료, 게임, 패션디자인, R&D) ·제조(IT, 부품소재, u-IT)	·제조(자동차, 항공, 조선, 기계, 부품) ·환경친화형 산업(신재생에너지, 바이오, 관광) ·대중관광 ·관광레저	·다국적기업 아태본부 및 국제업무 거점 ·고도지식기반 산업 집적 ·국제공항·물류 ·레저관광	·부산신항 거점 물류·국제업무·첨단부품소재 및 R&D ·여가, 휴양, 레저	·국제물류 생산기반 ·정밀화학, 신소재 등 서남권 생산거점 육성 ·위락 관광기능 확충

자료 : 정부 보도자료 인용

정부에서는 2002년 “경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률(이하 경자법이라 칭함)”⁵⁾을 제정하여 앞서 본 바와 같이 2003년 인천, 부산·진해, 광양의 3개 지역을 경제자유구역으로 지정하였으며, 2008년에는 새만금, 황해, 대구·경북 지역을 추가로 지정하였다. 각각의 경제자유구역은 지역별 특성 및 현황에 기초하여 개발 컨셉을 중심으로 하여 발전전략을 선정하여 추진하고 있다.

경제자유구역의 운영체제는 경제자유구역위원회와 경제자유구역기획단, 경제자유구역청으

5) 현재는 “경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법”으로 개정되었으며, 연계된 법률로서 “경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법”이 있다.

로 구분하여 볼 수 있다. 먼저 시·도가 경제자유구역기획단과 협의 등을 통하여 신청한 개발계획을 경제자유구역위원회에서 최종 지정하게 되면 해당 시·도에서는 사무위임 및 예산·인력 등을 통하여 경제자유구역청을 설립하고 경제자유구역청은 지구개발 및 정주여건 조성 등을 통하여 투자유치활동을 수행하게 운영체계를 가지고 있다.

〈표 3〉 경제자유구역 추진 및 운영체계

명칭	소속 및 구성	기능 및 역할
경제자유구역 위원회	- 지식경제부 내에 설치 - 위원장 1인, 부위원장 1인, 당연직 위원과 10인 이내의 위촉위원으로 구성	- 경제자유구역에 관한 기본정책과 제도에 관한 사항 - 경제자유구역의 지정, 지정해제 및 변경에 관한 사항 - 경제자유구역개발계획에 관한 사항 - 경제자유구역에서 외국인투자기업이 사업하는데 필요한 행정서비스의 지원에 관한 사항 - 경제자유구역의 개발에 관한 사항 - 경제자유구역과 관련하여 중앙행정기관의 장 및 시·도지사와의 의견 조정에 관한 사항 - 그 밖에 경제자유구역의 지정·운영에 관하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항
경제자유구역 기획단	- 지식경제부 소속기관 - 단장 1인, 정책기획팀, 지식서비스투자팀, 산업물류팀, 개발지원1팀, 개발지원 2팀으로 구성	- 경제자유구역에 관한 정책 및 제도의 입안·기획 - 경제자유구역에 관한 법제의 운영 - 경제자유구역의 개발계획 협의 - 경제자유구역위원회의 의안 작성 등 운영보좌 - 경제자유구역과 관련된 자료의 조사, 홍보 및 국제협력 등
경제자유구역청	- 지자체별 설치 운영 - 구역청별 차이 있음	- 경제자유구역의 개발사업과 행정업무 전반을 운영

자료 : http://www.fez.go.kr/_html/pofez/committee.jsp

경제자유구역과 관련한 제도는 크게 2가지로 구분하여 볼 수 있다. 첫 번째는 경영활동과 관련한 지원제도, 두 번째는 정주여건과 관련한 지원제도로 구분하여 볼 수 있다. 경영활동과 관련한 지원제도를 살펴보면 조세감면, 자금지원 및 기반시설 설치지원, 각종 규제완화, 효율적 운영체계 등을 들 수 있으며, 정주여건의 경우는 복합관광단지 및 첨단도시로서의 개발이 이루어지며, 외국 교육기관이나 의료기관 등의 서비스를 받을 수 있으며, 주택공급특례, 기타 생활편의 지원 등이 가능하다.

〈표 4〉 경제자유구역의 지원제도 현황

구분	내용	세부내용	대상
경영 환경 지원	조세감면	<ul style="list-style-type: none"> - 소득세·법인세 : 영업수익 발생일로부터 3년간 100% 이후 2년간 50%감면 - 관세 : 수입 자본재 3년간 100%감면 - 취득세·등록세·재산세(토지포함) : 3년간 100%, 이후 2년간 50%감면 · 지자체 조례로 감면기간 및 폭 확대 가능 - 외국인 근로자 및 임원에 대해서도 조세감면 혜택 부여 	<ul style="list-style-type: none"> - 제조업·관광업(1천만불 이상), 물류업(5백만불 이상), 개발사업시행자(3천만불 이상), 의료기관(5백만불이상)에 투자한 외국인 투자기업
	자금지원 및 기반시설 설치지원	<ul style="list-style-type: none"> - 임대용 부지의 조성, 임대료 감면, 편의시설 설치비 지원 - 공장 및 연구시설의 설치비 지원 - 국·공유 재산의 임대료 감면 또는 수익계약을 통한 사용·수익·대부·매각 가능 - 도로, 공항, 항만, 공원 등 기반시설의 설치를 우선 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 공장 및 연구시설의 설치비 지원의 경우 미화 1천만 달러 이상을 투자하는 공장시설(사업장)신설 및 증설의 경우와 연구원을 10인 이상 고용하는 연구시설 신설 및 증설의 경우가 해당
	각종 규제완화	<ul style="list-style-type: none"> - 국가유공자, 장애인, 고령자 고용 의무가 없음 - 중소기업 고유업종에 대한 참여가 제한되지 않음 - 근로자 파견대상업무 확대 및 기간 연장이 가능 - 국·공유재산의 임대가 50년까지 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 입주 외국인 투자기업 - 근로자 파견대상 업무 및 기간 연장은 경제자유구역위원회 승인업종만 해당
	효율적 운영체계	<ul style="list-style-type: none"> - 경제자유구역기획단을 통하여 법제운영 및 재정 지원 등을 총괄 - 경제자유구역청을 통한 One-stop 서비스 가능 - 외국인의 경영, 생활 애로사항을 해결하기 위한 읍부즈만 제도 운영 	
정주 여건 지원	생활환경	<ul style="list-style-type: none"> - 첨단도시 및 복합관광단지 개발 - 외국교육기관 및 의료기관 서비스 제공 - 경제자유구역내 주택공급특례 - 외국어 지원 서비스 등 기타 생활편의 시설 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 경제자유구역내 입주 외국인투자기업 외국인 종사자 및 외국교육기관 및 의료기관 종사자 등에게 주택공급특례적용

자료 : 경제자유구역기획단 홈페이지 인용

2. 경제자유구역 외자유치 현황

경제자유구역의 외자유치 현황을 살펴보기에 앞서 세계 해외직접투자 동향과 전망을 살펴

봄으로서 경제자유구역의 효과적인 운영을 위한 전략 도출이 더욱 실효성이 있을 것으로 보여진다. 세계 해외직접투자 현황을 살펴보면 금융위기 이후 해외직접투자는 유출액(outflow) 기준으로 2008년 1조 9,288억 달러 2009년 1조 1,010억 달러로 2년 연속 감소세를 보이고 있다. 그러나 2010년 들어 해외직접투자는 소폭 회복하고 있는 추세에 있으나, 이는 투자국과 투자 대상국의 경기 회복, 기업 수익성 개선, 주가 상승으로 인한 기업 가치 증가 등이 주요한 원인으로 보이고 있다.

금융위기를 전후로 하여 업종 전반에 걸친 투자부진이 나타났으나, 최근 들어 회복세에 접어들고 있으며, 이와 관련하여 제조업에 대한 M&A 투자는 급감하였으나, 1차 산업 특히 부품소재분야나 자원개발 등에 대한 투자가 확대되고 있는 추세에 있다고 볼 수 있다. 또한 태양전지, 게임, 환경 등과 관련한 고부가가치산업 및 녹색기술 등에 대한 투자는 지속적으로 증가하고 있는 추세에 있다고 볼 수 있다.

해외직접투자의 진입방식별 동향을 살펴보면 금융기관의 위험 회피와 주식시장의 붕괴로 자금조달이 힘들어지면서 M&A를 통한 해외직접투자보다 그린필드(Green-Field) 방식⁶⁾의 해외직접투자가 더 안정적이고 효율적인 방식으로 선호되고 있다. 하지만 M&A방식의 투자 선호 감소를 의미하는 것은 아니며, 금융시장과 경제환경이 안정된다면 자금조달이 더욱 활발해져 M&A가 다시 활성화 될 수 있을 것으로 보인다. 향후에도 다국적기업의 재무 여력 개선, 주식시장의 회복세, 자금의 직접 조달 용이 등으로 M&A 형태의 해외투자가 증가할 전망으로 보여지며, 산업별로는 서비스업의 투자 비중이 지속적으로 증가할 것으로 보여진다.⁷⁾

우리나라 외국인 직접투자 유형별 현황을 살펴보면 1990년에는 M&A형이 전무하였으나, 이후 지속적으로 확대되어 2008년에는 M&A형 해외직접투자가 37.8%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 최근에 다시 2008년 미국발 금융위기 등으로 인하여 그린필드형이 늘어나고 있는 추세에 있다. 경제자유구역의 경우 특정 산업의 유치 뿐만 아니라 투자 유형별로도 투아유치 방안을 강구해야 할 필요성이 있음을 시사하는 내용이라 볼 수 있다.

우리나라 지역별 외국인직접투자의 경우도 과거에 비하여 지역편중 현상이 뚜렷이 완화되는 추세에 있으며, 특히 수도권 투자비중은 2008년 대비 2010년에는 절반 이하로 낮아지고 있음을 알 수 있다.⁸⁾

6) 그린필드(Green-Field)방식의 투자형태는 외국자본이 투자 대상지역에 용지를 직접 매입해 공장이나 사업장을 새로 짓는 방식의 투자로서 고용창출 효과 등이 크게 나타나는 장점이 있다.

7) 김유신, "세계 해외직접투자 동향 및 전망", 한국수출입은행, 2010. 9.

8) 수도권 투자비중은 1-3분기 기준으로 하여 2008년 75.7%에서 2009년 61.2%, 2010년 36.1%로 나타나고 있다.

<표 5> 우리나라 외국인 해외직접투자 유형별 현황

단위 : 백만달러, %

연도	'90	'95	'00	'05	'06	'07	'08	'09	'10
신고금액	803	1,970	15,265	11,566	11,242	10,515	11,705	11,484	7,264
M&A형 (비중)	0 (0.0)	23 (1.1)	2,865 (18.8)	5,268 (45.6)	4,309 (38.3)	2,483 (23.6)	4,426 (37.8)	3,375 (29.4)	1,233 (17.0)
GreenField형 (비중)	803 (100.0)	1,948 (98.9)	12,399 (81.2)	6,297 (54.4)	6,933 (61.7)	8,032 (76.4)	7,279 (62.2)	8,109 (70.6)	6,031 (83.0)

주 : 괄호 안의 값은 신고 금액에서 각 투자 유형별 투자액이 차지하는 비중이며(신고액 기준), 2010년은 3/4분기까지 만을 포함하고 있음

자료 : 지식경제부 자료 인용

경제자유구역의 투자유치현황을 살펴보면 2004년부터 2010년 7월까지 총 27.3억불(FDI 기준) 유치로 같은 기간 우리나라 전체 외국인투자 유치액의 3.7% 수준으로 나타나고 있다. 이는 당초 경제자유구역으로 인한 외국인 투자 유치액에 있어 실질적인 효과가 매우 미비하게 나타나고 있는 것으로 볼 수 있다.

<표 6> 연도별 외국인 투자유치 현황

단위 : 억불

연도	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10.1-7월	총계
금액	1.14	6.08	1.15	3.07	2.43	5.75	7.68	27.3
(비중, %)	(0.9)	(5.3)	(1.0)	(2.9)	(2.1)	(5.0)	(14.6)	(3.7)

주 : 괄호 안은 우리나라 전체 외투유치 중 경제자유구역 외투유치 비중(%)임, 2010년 7월 기준

자료 : 정부 발표자료

경제자유구역별 해외직접투자 신고 현황을 살펴보면, 2003년에 지정된 인천, 부산, 광양만권의 경우는 이후에 지정된 경제자유구역에 비하여 해외직접투자 신고액이 높은 것으로 나타나고 있다. 인천의 경우는 2005년 100.6백만불에서 2006년 51.2백만불로 감소하였으나, 2007년 이후 지속적으로 증가하고 있는 추세이며 부산경제자유구역의 경우는 2004년 50.6백만불에서 2005년 230.8백만불로 증가하였으나, 2006년에는 42.9백만불로 감소하였다가 2007년에는 93.4백만불, 2008년 110.7백만불, 2009년 47.2백만불로 나타나고 있다. 광양의 경우 2004

년에는 63.6백만불에서 2005년 276.6백만불로 증가하였으나 이후에는 대체적으로 감소하여 2009년 2.6백만불로 나타나고 있다.

〈표 7〉 경제자유구역별 해외직접투자 신고현황

단위 : 백만불

연 도	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10.1~7	총계
인천	-	100.6	51.2	117.5	128	309.2	463.2	1,169.7
부산	50.6	230.8	42.9	93.4	110.7	47.2	120.1	695.7
광양	63.6	276.6	20.7	96.4	2	2.6	1.3	463.2
새만금군산	-	-	-	-	-	216.2	150	366.2
황해	-	-	-	-	2	-	8	10
대구경북	-	-	-	-	-	-	25	25
합 계	114.2	608	114.8	307.3	242.7	575.2	767.6	2,729.8
전국 FDI 실적 대비 비중(%)	0.89	5.25	1.02	2.92	2.07	5.01	14.59	3.66

자료 : 정부보도자료 인용

3. 외국의 경제자유구역 현황

현재 우리나라에서 사용하고 있는 경제자유구역(Free Economic Zone)은 세계 공통으로 사용되고 있는 말은 아니다. 외국자본 유치에 위한 제도는 국가마다 각각의 특성에 맞추어 자유롭게 지칭되고 있으며, 가장 넓은 의미의 개념으로 경제특구(Special Economic Zone)라는 용어를 일반적으로 사용하고 있다. 경제특구란 국내외 여타 지역과 차별화된 세제, 규제 및 재정적 지원을 통해, 자유롭게 기업활동을 보장해주고 체계적으로 산업을 육성하기 위한 목표로 조성된 특별 지역을 통칭하는 개념이다.⁹⁾ 외국의 경우는 우리나라와 같이 경제자유구역이라는 용어를 사용하지 않음으로 명확한 용어의 사용을 위하여 경제특구라는 표현으로 통일하여 외국의 현황을 살펴보고자 한다.

대표적인 경제특구를 운영하고 있는 인접국가로 중국을 들 수 있다. 중국은 선전(深圳, 심

9) 경제특구의 주요 유형에는 자유무역지대(FTZ)와 수출가공지역(EPZ), 기업도시, 산업특구, 경제자유구역으로 구분할 수 있다. (동아일보 미래전략연구소·모니터그룹, 『미래의 성장기지 경제자유구역』, 2010. 5, p. 11.)

천, Shenzhen) 산터우(汕頭, 산두, Shantou), 주하이(珠海, 주해, Zhuhai) 등의 경제특구와 쑤저우공원원구 등을 운영하고 있다. 중국의 경제특구의 특징으로 경제특구가 소속된 지방행정관청에 상당수준의 경제관리권을 부여하여 중앙정부의 통일적 관리에 속하지 않는 업무에 대해 국가의 관련 법규·정책을 근거로 특구의 상황에 맞게 민첩하게 대처하고 과감하게 개혁할 수 있는 권한을 부여하고 있다.¹⁰⁾ 또한 국내외 기업 차별없이 업종별 인센티브로 전략산업을 육성하고 있으며, 연계협력으로 광역경제특구로의 변화를 지속적으로 추진하고 있다.

싱가포르와 홍콩의 경우는 대체적으로 소프트웨어 즉 인력이나, 투자유치와 관련한 시스템 등이 매우 선진화되어 있는 특징을 가지고 있다. 싱가포르의 경우 경제개발청(EDB)의 경우 산업별로 세분화된 조직과 해외사무소 운영 등을 통하여 투자유치를 위한 최적의 서비스를 제공하고 있으며, 민간기업형 조직구조와 인력의 전문성과 가지고 있다. 홍콩의 경우도 외자유치와 관련하여 타 국가보다 우수한 점은 맨파워로 볼 수 있다. 홍콩투자청(InvestHK)의 경우 산업별 총 100명이 넘는 투자 전문인력이 근무를 하고 있다. 홍콩은 이 점 외에도 중국시장 진출을 위한 교두보라는 매력적인 지리적 이점까지 가지고 있다고 볼 수 있다.

중동의 두바이의 경우 세금, 외환거래, 기업설립규제 등을 없앤 차별화된 정책과 자본과 국적을 따지지 않는 유연성, 투자자 비용을 절감하는 효율적인 물류시스템과 행정서비스, 각종 인센티브 제공 등을 통하여 성공적인 경제특구로 성장하였으나 이후 무리한 외자유치와 차입경영, 부동산 난개발과 거품으로 인한 물가급등, 전략적 가치 제안의 부재¹¹⁾ 등으로 인하여 현재는 큰 어려움에 놓여있다.

Ⅲ. 경제자유구역의 성과 및 사업추진체계 분석

경제자유구역은 치열한 동북아 경쟁 환경에서 보다 적극적으로 외국자본을 유치하기 위한 방안으로서 시작되었으나, 현재 경제자유구역의 현황을 살펴보면 그러한 성과를 낼 수 있을지에 대하여 의문이 제기되고 있다.

2002년 경제자유구역에 대한 논의가 시작된 이후로 10년의 시간이 지났음에도 아직까지 별다른 성과를 도출하지 못하고 있는 상황에서 경제자유구역의 운영상 문제점 분석을 통하여 경제자유구역이 보다 목적에 맞게 효과적으로 운영되기 위한 전략 및 제도 개선방안을

10) 강호재, “경제자유구역에 대한 지원제도의 해외사례와 시사점”, 『국토정책 Brief』, 2007. 11. 12., pp. 2-4.

11) 동아일보 미래전략연구소·모니터그룹, 『미래의 성장기지 경제자유구역』, 2010. 5, pp. 195-232.

강구할 수 있을 것이다. 경제자유구역제도의 문제점을 분석하기 위하여 성과단계와 개발추진 단계로 구분하여 성과단계에서는 외국인투자유치현황과 지역균형발전의 관점에서 분석을 실시하였으며, 개발추진단계에서는 정주여건 및 경영환경분야와 사업추진체계로 구분하여 분석을 실시하였다.

1. 성과단계

1) 외국인투자유치

감사원의 경제자유구역 운영 및 사업 추진실태자료를 보면, 외국인 투자와 관련하여 인천, 부산·진해, 광양만권경제자유구역의 경우 외국인 친화적 경영·정주 환경을 모두 갖춘 복합 개발보다는 내국인을 위한 아파트 건설, 국내기업 위주의 산업단지 조성 등에만 치중하여, 경제자유구역의 개발 계획과 실시계획을 수립하여 승인(변경)을 요청하거나 개발을 추진하고 있는데도 지식경제부와 지자체에서는 복합개발을 유도하지 않고 그대로 경유, 협의 또는 승인해 주거나 개발을 방치하고 있다고 말하고 있다.¹²⁾

그 결과 외국인 친화적 경영·정부환경 부족으로 2003년 이후 2009년 7월말 현재까지 경제자유구역 내 외국인직접투자(FDI) 도착 총액(미화 15억 달러)이 같은 기간 외자유치 양해각서(MOU) 체결 총액(103억 7천만 달러)의 14% 밖에 되지 않는 등 외자유치가 저조한 것으로 나타나고 있다. 특히, 부산·진해경제자유구역청의 경우 총 47건 49억 달러를 투자유치 실적으로, 본 계약이 체결된 것은 38건이고 이 중에서 24건은 경제자유구역청 설립 이전에 투자유치 되었거나 부산광역시, 부산신항만 주식회사 등 다른 기관에서 유치한 것으로 실제 부산·진해경제청에서 유치한 외국자본은 14건 1.2억 달러(외국인직접투자 신고액 기준)에 불과한 것으로 조사되었다.

2) 지역균형발전

경제자유구역제도는 경자법의 목적에서 볼 수 있듯이, 국가경쟁력을 강화하고 지역 간의 균형발전을 도모한다고 명시하고 있다. 따라서 경제자유구역의 성과를 분석하기 위해서는 지역의 발전을 얼마만큼 경제자유구역이 유인했는가에 대한 성과를 측정할 필요성이 있다. 즉, 경제자유구역의 지정 및 운영을 통하여 어떻게 지역발전을 꾀하고 있는지에 대한 성과분석도 매우 중요한 관점이라고 볼 수 있다.

12) 감사원, 경제자유구역 운영 및 사업 추진실태, p. 17.

현재의 경제자유구역은 외국자본의 유치를 통하여, 이를 바탕으로 일자리 창출 및 지역경제성장의 견인차로서 역할 수행을 기대하고 있으나, 아직까지는 외국자본의 유치실적이 미비하여 이를 통한 지역발전을 기대하는 것은 무리일 것으로 보여진다.

다만, 경제자유구역을 통하여 사회간접자본의 확충이나 지역개발 사업 등으로 지역의 발전을 일정 부분 선도하는 효과는 있었다고 볼 수 있으나, 대체적으로 보면 토지개발에 대한 투기적 수요가 확대되어, 이러한 토지개발이 지역경제에 긍정적인 효과를 가져왔는지에 대해서는 좀 더 연구가 필요할 것으로 판단된다.

경제자유구역을 통한 지역균형발전을 위해서는 무엇보다도 외국자본의 투자 유치를 통한 고용창출 등이 선행되어야 하며, 또한 지역 인재를 어떻게 경제자유구역내 인력으로 흡수할 것인지에 대한 구체적인 방안 등도 수립되어야 한다.

2. 개발추진단계

1) 정주여건 및 경영환경 분야

경영환경지원에 있어서 현재 경제자유구역과 유사한 제도로서는 자유무역지역과 외국인투자지역, 지역특화발전특구, 기업도시 등이 있다. 이 중 외국자본의 유치를 위한 직접적인 제도로는 경제자유구역과 자유무역지역, 외국인투자지역으로 요약해 볼 수 있다.

<표 8> 경제자유구역과 유사제도의 비교

구분	경제자유구역	외국인투자지역	자유무역지역
지정 목적	-외국인 친화적인 경영 및 정주 환경 조성을 통하여 외자유치 및 국가경쟁력 강화와 지역균형발전	-특정 요건을 갖춘(예를 들어 3천만달러 이상의 제조업 등) 대규모 외국인투자에 대한 세제 등 인센티브 부여로 대규모 투자 유치	-무관세 등 자유로운 제조, 무역 활동 보장을 통해 외자유치 및 지역경제 활성화에 기여
특징	-외국인 생활을 위한 정주여건 개선을 통한 외자유치	-외국투자자가 투자를 희망하는 지역에 요건이 충족되면 지정하여 운영 가능	-수출을 주목적으로 하는 외국인 투자기업을 중심으로 운영
지정권자	-경제자유구역위원회 심의·의결	-외국인투자위원회 심의·의결	-지식경제부장관
위치	-국제공항, 국제항만 인근	-제한 없음	-항만, 공항주변지역, 산업단지
입주	-국내외기업	-외국인투자기업	-제조·물류·무역·지원서비스

구분	경제자유구역	외국인투자지역	자유무역지역
자격	(외투기업에 대해서만 인센티브 제공)		업(제조업은 외투기업만 허용)
지정 현황	-6개지역	-개별형 (19곳) -단지형 (10곳)	-마산, 익산, 군산, 대불, 울촌 및 부산항·신항, 광양항, 인천항, 인천공항
임대료 지원	-요건에 따라 최대 100%까지 지원 가능	-요건에 따라 최대 100%까지 지원 가능	-요건에 따라 최대 100%까지 지원 가능
주요 인센티브	-법인세, 소득세, -지방세 3년간 100%, 2년간 50% 감면 -외투기업에 노동, 수도권규제 완화 등 경영환경 개선 -외국학교, 병원 설립 등 생활환경 개선	-법인세, 소득세, -지방세 5년간 100%,2년간 50% 감면 -입주업체 교육훈련, 고용보조금 등 지원	-관세면제 -법인세, 소득세, 지방세 3년간 100%, 2년간 50% 감면 -입주업체 기술개발 등 지원

자료 : 기획재정부 자료, 남광희 외, 우리나라 외국인 직접투자 정책의 문제점과 개선방안, 한국은행, 2005. 12 자료를 필자가 수정하여 작성하였음

그러나, 이러한 3가지의 외국인 투자유인제도가 별다른 차별성을 갖고 있지 않는 것으로 보여진다. 지정목적이나 특징에서는 약간의 차이를 보이고 있으나, 주요 인센티브나 임대료 지원측면에 있어서 대동소이한 차이를 보이고 있어, 경제자유구역만의 차별화된 강점이나 지원책을 찾아보기는 어려운 것이 현실이다. 즉, 현재 운영되고 있는 외국인투자 유치에 위한 각각의 제도가 별다른 차이점을 보이고 있지 않으며 이로 인하여 경제자유구역만의 외자유치 비즈니스 모델의 정립도 현실적으로는 어려운 과제로 보여진다.

그리고 현재 진행되고 있는 경제자유구역사업은 외국 자본 유치를 위한 개발사업이라기 보다는 지역토지개발을 사업으로 변질되고 있다. 인천경제자유구역의 경우 송도지구의 최초 개발계획(2003년 8월 11일 승인)에서는 외국기업들이 입주할 국제업무단지의 면적이 줄어들고 상업용지 중 국제업무단지를 제외한 수익성 높은 상업용지(일반상업, 주상복합 등)은 확대되어 송도지구의 개발방향이 외자유치보다는 수익성 추구 쪽으로 변화되어 가고 있다.

<표 9> 송도지구 개발계획상 주요 토지이용계획 변경 내용

단위: m², %

구분	최초면적 (2003. 8. 11)	최근 변경면적 (2009. 2. 24)	증감 면적	최초면적대비 증감비율	주요 변경사유
국제업무 단지	1,373,766	846,242	감 527,524	감 38.4	개발수의 등을 위해 국제업무용지 일부를 주상복합용지로 변경
상업용지*	2,054,510	2,491,164	증 436,654	증 21.3	

주 : *상업용지 중 국제업무단지를 제외한 용지(주상복합, 일반상업 등)

자료: 감사원, 경제자유구역 운영 및 사업 추진실태, 2009. 12.

또한, 부산·진해경제자유구역의 경우 명지지구에 국제업무단지 등이 계획되어 있기는 하나, 진척이 제대로 이루어지고 있지 않으며 완공된다 하더라도 21개 소규모 단지와 연계성이 부족하여 경제자유구역의 일체성을 확보하기가 곤란하다. 또한 경제자유구역내 주택 70,800 세대를 공급할 계획이고 이 중 외국인에게 1,590세대를 분양(500세대) 또는 임대(1,090세대)할 계획이었으나, 2009년 7월 말 현재까지 5,749세대를 건설해 놓고 모두 내국인에게 분양(3,582세대) 또는 임대(2,167세대)하였을 뿐 외국인에게 분양 또는 임대한 실적이 없다.¹³⁾

이와 관련하여 임대용지의 운영과 관련한 내용에서 임대 토지의 경우를 국가·지자체가 매입하여 임대하는 방식에서 개발사업자도 일정부분 참여하는 방식으로 변경할 필요성이 있다.

또한, 투자유치의 장애요인으로 높은 지가는 외국인 투자유치에 있어 매우 심각한 장애요인 중에 하나이다. 특히 임대가 아닌 분양형태를 유지하고 있는 우리나라 경제자유구역 산업단지 분양가는 주변 경쟁국인 중국에 비하여 2배 이상 높을 뿐만 아니라, 기업도시, 일반도시 등보다도 높은 것으로 나타나고 있다.¹⁴⁾

현재 정부에서는 이러한 문제점을 극복하고자 외국 투자기업을 위하여 경제자유구역 내 산업·유통용지의 10%(2030년까지 10.3Km)이상을 외국 투자기업 전용 임대 또는 분양용지로 공급하려 하고 있다. 비수도권 경제자유구역의 경우 외국인 투자지역 지정을 통해 예산 범위 내에서 국가·지자체가 매입하여 임대하는 형태로 진행하고 수도권인 인천의 경우는 토지가격이 고가이고 공영개발방식임을 감안하여 초과개발이익을 활용하여 임대용지 조성을 추진하고 있다.¹⁵⁾

13) 감사원, 경제자유구역 운영 및 사업 추진실태, 2009. 12. pp. 18~19.

14) 이수행, 경제자유구역 사업추진의 문제점 및 개선방안, CEO REPORT, 경기개발연구원, 2009. 9. p. 13.

15) 다만 국비와 지방비의 부담비율을 75대 25를 원칙으로, 국비 지원규모 상한을 설정하고, 임대용지의 경우 외국인투자

그러나, 이러한 내용을 법적으로 명시하지 않음으로서 일정부분 실현 가능성에 대한 문제가 제기될 수 있다. 특히 국가 및 지자체의 재정상태 등이 차이를 보이는데 이러한 것을 일률적으로 적용하는 데는 한계가 있어 보인다.

2) 사업추진체계

경제자유구역의 개발·운영 및 투자자 지원은 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법에 근거하여 경제자유구역위원회를 상위로 하여 지식경제부 경제자유구역기획단 산하에 각각의 경제자유구역청을 중심으로 지방자치단체와 대한무역투자진흥공사 등의 지원 및 협조를 통하여 부지개발 사업¹⁶⁾과 외국기업 및 외국자본 투자유치 사업을 진행하는 추진체계를 구축하고 있다.

경제자유구역 추진을 위한 절차를 살펴보면, 경제자유구역 지정을 요구하는 시·도지사가 경제자유구역위원회 및 경제자유구역기획단과의 협의를 통하여 개발계획을 신청한 후, 개발계획을 경제자유구역위원회에서 확정하면 경제자유구역이 지정된다. 이후 경제자유구역이 지정된 시·도지사는 관련 사무를 경제자유구역청에 위임하고 예산 및 인력을 지원한다.

지구개발을 위하여 사업시행자를 선정하고, 실시계획을 수립한 후 보상 및 착공절차를 진행하며, 교육·의료·주거·문화 등 외국인 친화적 정주여건을 조성한다. 이후 개발 컨셉에 따라 경제자유구역청이 기업 및 연구소 등의 유치활동을 진행하는 체제이다.

현재 각 경제자유구역청의 조직구성을 살펴보면, 주로 지방자치단체의 인력으로 구성되고 외자유치와 관련한 충분한 전문가를 확보하지 못해서 외자유치를 위한 실질적인 활동이 이루어지고 있지 못하는 실정이다.¹⁷⁾ 또한 외자유치를 위해서는 현행 체제에서 관련 기관과의 협력이 매우 중요한 요소라고 할 수 있다. 이를 위하여 대한무역투자진흥공사와 유기적인 협력 및 협조체계를 구축해야 하는데, 절차적인 면이나 실제적인 면에 있어서 그러한 효과를 낳고 있다고 보기 어렵다고 보여진다.¹⁸⁾

지역과 같이 최장 50년까지 임대하고, 임대료는 투자규모에 따라 75-100% 감면된다. 정부 발표자료, “경제자유구역 활성화 전략”, 관계부처 합동, 2010. 9.

16) 부지개발의 경우는 개발사업자를 통하여 이루어지고 있다.

17) 정부는 현재 이러한 추진 행정체계의 효율화를 위하여 사무위임 확대 등을 통한 경제자유구역청의 One-Stop 서비스를 강화하고 구역청의 자율성과 전문성 제고를 위하여 구역청내 직급별 정원내외 조직변경, 계약직·별정직 인사권한을 구역청장에게 일임하고 구역청내 인사위원회를 설치하는 것을 허용하며, 지자체 파견직원에 대해 최소 전보제한기간을 2년으로 설정하고 있다.

18) 이러한 측면에는 유관기관 간 협의회 운영이 활성화되지 못하는 주된 원인으로 지식경제부에서 KOTRA, 경제청 등 각 기관들이 외자유치 성과를 기관별로 평가하여 정보보조금을 내려주는 기초자료로 활용하고 있어 위 기관들끼리 경쟁관계 속에 있기 때문인 것으로 분석하고 있는 사례도 있다. ; 감사원, 경제자유구역 운영 및 사업 추진 실태, 2009. 12., p. 23

무엇보다도 외자유치에 대한 전문성을 갖추고 업무를 전담하기 위해서는 현재의 파견공무원제도는 합리적인 방법이 아니라고 볼 수 있다. 특히, 외자업무에 대한 고도의 전문성과 업무의 성과 측면에서도 계약직의 형태는 충분한 인력자원을 확보하는 데 한계가 있다고 볼 수 있다. 그리고 경자법 제27조의 4¹⁹⁾에서 경제자유구역청 소속공무원에 대한 임용권의 일부를 경제자유구역청장에서 위임하고 있으나, 이러한 임용권에 대한 일부 위임을 더욱 확대할 필요성이 있다. 이러한 이유에는 외자유치 업무가 업무의 전문성으로 인하여 가장 중요한 인적자원이 갖추어져야 함에 따라 구역청의 임용권을 확대하고 그에 대한 대응책으로 시도지사가 이러한 임용권을 견제할 수 있는 제도적 장치를 보완할 필요성이 있다.

일선기관과 외국인투자자의 시각차에 대한 감사원 설문조사 자료를 보면²⁰⁾ 인천경제자유구역에 투자하고자 했을 때 최초 인지경로 및 최적 홍보매체가 무엇이였냐의 질문에서든 외국인 투자자들은 평소 알고 지내던 지인으로부터가 28.6%, 인터넷이 28.6%로 나타났고 인쇄매체를 통한 인지도가 14.3%에 불과한 것으로 조사²¹⁾되었으며, 인천경제자유구역 내 기반시설의 수준에 대해 어떻게 생각하느냐고 묻은 질문에서는 외국인 투자자들은 기반시설이 우수하다는 응답을 16.7%만 하였는데도 인천경제자유구역청 등 내부직원들의 절반 이상인 51.8%가 기반시설이 우수하다고 대답한 것으로 조사되었다. 또한 생활환경수준에 대해 묻는 질문에도 외국인투자자의 경우 우수하다는 응답이 18.2% 밖에 안되는 반면 내부직원들은 우수하다는 응답이 35.8%에 달하여 외국인투자자와 국내 담당자 등과의 인식차가 크게 나타나는 것을 알 수 있다.

19) 제27조의4(임용권의 위임 등) ① 시·도지사는 「지방공무원법」 제6조제2항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 행정기구 소속 공무원에 대한 임용권의 일부를 행정기구의 장에게 위임할 수 있다. ② 행정기구의 장은 「지방공무원법」 제2조제4항에도 불구하고 같은 법 제7조에 따른 인사위원회의 의결을 거쳐 지방계약직공무원의 채용자격기준을 달리 정할 수 있다. ③ 시·도지사는 경제자유구역의 개발사업, 외국인투자의 유치 및 행정서비스 수준의 향상 등을 위하여 해당 분야의 우수인력을 행정기구 소속 공무원으로 확보하기 위한 대책을 수립하여야 한다.

20) 감사원, “경제자유구역 투자유치 활성화를 위한 외국투자기업 및 업무담당자 대상 설문조사, 2009. 5. 참조

21) 인천자유구역청의 중점유치산업, 중점유치기업을 정해 정기적으로 홍보활동을 하는 등 국제적 휴먼네트워킹 전략을 수립하지 아니한 채 2009년 전체 홍보예산 4억 1,800만원 중 2억 5,700만원(61.5%)를 투자자유인효과가 상대적으로 적은 인쇄매체광고비로 사용한 것으로 나타나고 있다.

IV. 경제자유구역의 효율적 운영을 제도 개선 방안

1. 외자유치제도의 개선과 일원화된 행정서비스 구축

해외직접투자는 여러 가지 요인으로 인하여 투자유인이 발생하게 된다. 예를 들어 해외직접투자와 관련한 관련 법규범이나 금융 및 외환, 조세관련 등 다양한 요인으로 인하여 해외직접투자를 결정하게 된다. 현재 우리나라에서 운영하고 있는 경제자유구역은 경영환경지원과 정주여건지원으로 구분할 수 있는데, 대체적으로 경제자유구역의 개발 및 추진현황을 비추어 볼 때, 정주여건지원에 집중되어 있으며, 경영환경지원에는 아직까지 그 환경이 미비한 것으로 볼 수 있다. 또한 정주여건에 있어서도 단순히 토지개발을 통한 주거에만 집중하고 있어 실질적인 정주여건의 합격점을 주기에는 한계가 있다고 볼 수 있다.

따라서, 현재의 경제자유구역의 성공적 운영을 위해서 가장 중요한 것은 외자유치를 위한 소프트웨어 경쟁력을 강화하는 것이라 볼 수 있다. 여기에서 소프트웨어 경쟁력이란 정주여건의 지원 측면보다는 경영환경의 지원을 통한 외국인 투자유치를 이끌어 내기 위한 경쟁력으로서 경영환경지원 및 투자유치업무와 관련한 일원화된 서비스의 제공을 말한다.

현재의 정주여건 지원을 통한 외자유치의 개념은 하드웨어적 측면이 강하다고 볼 수 있으며, 이러한 형태는 급변하는 외국인투자 유치 환경에서 유연한 전략으로서의 역할을 수행하는 데 한계가 있다. 따라서 소프트웨어적인 측면에서의 경영환경지원의 강화를 통하여 외국인 투자 유치를 이끌어 내야 할 것이다. 또한, 복잡하게 구성되어 있는 인허가제도 등 경직된 제도를 획기적으로 개선할 필요성이 있다. 현재 각종 인허가와 관련하여 다양한 기관에 분산되어 운영되고 있어 이를 간소화하기 위한 특례규정이나 위임을 보다 명확히 법률상에 명시할 필요성이 있으며, 경제자유구역청의 권한을 실질적으로 강화하기 위한 제도 마련이 선행되어야 할 것이다.

현재 정부에서는 경제자유구역의 추진행정체제의 효율화를 위하여 중앙부처가 실시하던 실시계획 승인 및 변경승인과 외국인 전용약국 등록 건, 광역지자체가 수행하던 개발계획 변경 신청과 관련한 내용 및 구역 내 개발행위 허가 건, 기초지자체가 수행하던 건축허가 및 도시공원 설치·관리 등을 경제자유구역청으로 일원화하여 윈스톱서비스를 진행하고자 하고 있다.²²⁾ 이러한 정부의 제도개선은 나름대로의 의미를 가질 수 있으나, 이러한 것을 좀 더 확대하여 경제자유구역청이 하드웨어보다는 소프트웨어에 더욱 지속적인 지원을 하기 위한

22) 정부 발표자료, “경제자유구역 활성화 전략”, 관계부처 합동, 2010. 9.

자율성과 기능적 측면을 강화해야 할 것으로 보여 진다.

2. 경제자유구역별 특화된 투자유치 모델과 차별화된 지원제도 수립

경제자유구역청이 탄생하게 된 배경은 치열한 동북아 경쟁상황에서 글로벌 거점지역으로서의 위상 정립과 외자유치를 위하여 탄생하였지만, 그 이면에는 국가개념에서 지역 또는 거점의 개념으로 경쟁체제가 변화해 가는 것에 적응하기 위한 방안이라고도 볼 수 있다. 일본의 경우도 “아시아 거점화 추진법안”을 만들어 외국기업을 유치하기 위한 노력을 추진하고 있는 상황에서 거점지역으로서의 역할 정립은 매우 중요한 과제라고 할 수 있다.

이를 위해서는 무엇보다도 다른 나라의 경제특구가 갖고 있지 않는 우리나라 특유의 경제자유구역별 투자유치 모델이 정립될 필요성이 있을 것으로 보여 진다. 이는 현재 경제자유구역별 개발 컨셉에 적합한 투자유치모델을 개발해야 하는 것을 의미한다. 즉, 현재의 경제자유구역은 각 구역이 개발컨셉을 정하여 관련 산업의 외국인 및 외국기업의 투자유치를 진행하고 있으나, 각 경제자유구역청별 차별화된 개발컨셉이나 투자유치 전략이 부재하여 효과적인 투자유치 활동이 이루어지고 있지 못하는 실정이다. 따라서 각 개발컨셉의 조정과 더불어 차별화된 투자유치 전략이 수립되어야 할 것으로 보여 진다.

특히, 현재의 조세감면, 자금지원 및 기반시설 설치지원, 각종 규제완화, 효율적 운영체계 지원 등이 우리나라 경제자유구역에서만 제공할 수 있는 경영환경지원이라기 보다는 다른 나라의 경제특구에서도 지원되고 있는 제도로서 이것만을 바탕으로 외국자본을 유치하는 것에는 한계가 있을 것으로 보여 진다. 또한 우리나라와 같은 소규모 개방경제체제에서 싱가포르나 홍콩, 두바이와 같은 조세감면이나 규제완화 등을 획기적으로 수행하는 데는 여러 가지 상황적 여건으로 어려운 분야로 볼 수 있다.

결론적으로 차별화된 투자유치 모델을 바탕으로 하여 조세감면, 자금지원, 기반시설 설치지원, 규제 완화 등 천편일률적인 지원제도보다는 각 투자유치 모델에 적합한 차별화된 지원 제도가 이루어져야 한다. 즉, 각 경제자유구역청별 개발컨셉과 투자유치모델에 적합한 산업이나 기업 유치를 위한 차별화된 지원제도를 마련해야 할 것이다. 이러한 차별화된 지원제도는 각 경제자유구역청에서 개발하고 수립해야 할 것이다. 이는 뒤에서 제시할 경쟁체제 도입에 있어서도 중요한 선결과제이다. 경쟁체제를 도입하기에 앞서 각 경제자유구역이 각각 다른 개발컨셉과 투자유치모델을 통하여 경쟁환경을 조성해야만, 중복유치나 과잉유치 또는 타 경제자유구역과의 충돌을 방지할 수 있으며, 이를 통한 공정한 경쟁체제의 확립도 이루어

질 수 있을 것이다.

본 연구에서는 이러한 차별화된 투자유치 전략의 일환으로서 현재의 각 경제자유구역에 대한 개발컨셉이나 기본 구상을 좀 더 구체화하여 서로 중복되지 않도록 경제자유구역위원회 및 경제자유구역기획단, 각 경제자유구역청이 협의를 하여 조정할 필요성이 있으며, 상호 중첩되는 분야를 최소화해야 한다고 보고 있다. 이러한 협의와 조정이 완료된 전제하에 기본 구상 등에 기초한 투자유치 분야별 산업에 적합한 투자유치모형이 개발될 수 있을 것이다. 즉, 물류면 물류분야 바이오면 바이오분야에 대한 적합하고 특화된 투자유치모형을 통하여 한국 실정에 적합한 경제자유구역의 운영이 이루어질 수 있을 것이다.

3. 경제자유구역청의 자율성 및 전문성 강화와 구역정간 경쟁체제 도입

경제자유구역은 앞서 설명한 바와 같이 경제자유구역청의 전문성을 제고해야 할 필요성이 있다. 특히 외국인 투자유치를 위해서는 무엇보다도 경제자유구역청의 전문성과 역량이 투자유치 실적을 이끌어 내는 가장 중요한 요소라고 볼 수 있다. 이를 위해서는 무엇보다도 경제자유구역의 독립성과 전문성을 강화하기 위한 제도적 장치들이 만들어져야 한다.

경제자유구역의 인력현황을 살펴보면, 전문직이 10%이고 일반직공무원이 90%수준의 인력구성이 되어 있으며, 전문인력의 경우도 계약직이나 별정직 등의 형태가 대부분이다. 이러한 상황 하에서 보다 전문화된 외자유치 업무를 기대하는 것을 무리일 것이다.²³⁾ 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 순환시스템으로 운영될 수밖에 없는 파견공무원을 최소화하고, 능력을 구비한 외부전문직을 확대하는 방안을 고려해야 할 필요성이 있다. 또한 중앙정보, 시·도지사 및 의뢰로부터 일정 정도의 독립성과 전문성을 확보하여 자율과 책임을 동시에 지도록 하는 제도적인 보완이 필요하다.²⁴⁾

현재 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 제27조의 2항을 보면, 시도지사는 경제자유구역의 사무를 처리하기 위하여 행정기구를 설치해야 하며, 이와 관련하여 시도지사가 임명하되, 지식경제부 장관과 미리 협의하여야 진행하도록 되어 있다. 또한 제27조 3항에서는 경제자유구역청의 조직 및 운영에 관한 기본규정을 작성하여 시·도지사에게 위임을 받도록 되어 있으며, 제27조 4항은 임용권의 위임 등에 대한 내용을 명시하고 있다.

그러나 이러한 현재의 규정에서는 경제자유구역의 자율성과 독립성을 확보하기 어렵고 이러한 규정으로 인하여 경제자유구역이 지역사업으로 변질될 우려가 높다고 볼 수 있다. 따라

23) 관계부처 합동, “글로벌 비즈니스 환경 조성을 위한 경제자유구역 활성화 전략”, 2010. 9.

24) 이수행, 경제자유구역 사업추진의 문제점 및 개선방안, CEO REPORT, 경기개발연구원, 2009. 9., p. 21.

서 경제자유구역청장은 현행의 규정을 그대로 적용하되, 조직 및 운영과 경제자유구역청 내의 임용권 등에 대해서는 시·도지사에게 승인을 받는 형태에서 경제자유구역청장에게 독립적으로 사용할 수 있도록 규정을 개정하고 시·도지사와는 협의하는 형태로 진행하는 것이 합리적일 것으로 보여 진다.

또한 경제자유구역청의 자율성 및 전문성 확보에 대한 제도를 개선하는 동시에 이러한 경제자유구역청간의 공정한 경쟁체제를 도입할 필요성이 있다. 경제자유구역청에게 무조건적인 자율성과 전문성만을 제공하는 것이 아니라, 경제자유구역청간 경쟁체제 도입을 통하여 성과에 대한 차등적인 지원제도가 병행되어야 경제자유구역청의 지역 토지개발 등에 편중된 국부의 낭비를 없앨 수 있을 것이다. 그리고 부실한 경제자유구역청의 경우 현재 경자법상의 퇴출제도를 보다 강력하게 마련할 필요성이 있다. 기존에 투자한 자원 때문에 현실적으로 경제자유구역의 본연의 기능을 수행하지 못하는 경제자유구역청을 유지하는 것은 더욱 큰 문제를 발생시킬 수 있다.

V. 결론

경제자유구역은 2003년 최초 지정을 계기로 하여 최근에 3개 지역이 더 지정되어 총 6개 지역으로 운영되고 있다. 현재에도 많은 지자체들이 경제자유구역의 지정을 위한 노력을 추진하고 있는 상황이다. 경제자유구역이 효과적으로 운영된다면 국가경제성장의 견인차 역할을 하는 동시에 지역균형발전을 도모할 수 있어 경제자유구역을 더욱 확대하지 못할 이유가 없다고 볼 수 있다. 그러나 현재의 경제자유구역은 외국자본 유치를 위한 성공적 성과보다는 단순한 토지개발을 통한 보상이익을 추구하려는 경향이 높게 나타나고 있어 그 한계점을 스스로 보여주고 있다고 볼 수 있다.

경제자유구역은 무역의존도가 높은 우리나라에서 새로운 경제성장의 역할을 수행할 수 있는 제도라 할 수 있다. 그러나 현재의 경제자유구역의 운영방식으로는 당초의 목적을 달성하는데 한계가 있다. 본 연구를 통하여 우리나라 경제자유구역의 성공적 성과를 위하여 아래와 같은 방법을 제시하고자 한다.

첫째, 외자유치를 위한 제도 개선과 일원화된 행정서비스를 개선할 필요성이 있다. 현재 우리나라의 경제자유구역은 정주여건의 지원에만 초점을 맞추고 있으며, 경영환경지원은 실질적으로 이루어지고 있다고 보기 어려운 측면이 있다. 따라서 경영환경지원의 획기적인 개

선을 통하여 외국자본유치를 위한 활동을 전개해야 할 것이며, 정주여건의 개선에 있어서도 지역 토지개발 사업이 아닌 실질적으로 외국인이 만족할 수 있는 정주여건 개선이 이루어져야 할 것이다.

둘째, 각 경제자유구역별 특색에 맞는 차별화된 투자유치 모델 정립이 필요하다. 각 경제자유구역은 기본구상 및 개발컨셉의 중복으로 인하여 경제자유구역간 차별성을 갖기 어렵다. 또한 이러한 중복성으로 인하여 우리나라 경제자유구역간 과잉경쟁이 발생하여 불필요한 소모전이 일어나고 있다. 따라서 현재의 경제자유구역의 기본구상 및 개발컨셉을 재조정하여 중복을 방지하고 각 개발컨셉에 적합한 투자유치제도의 차별화를 통하여 보다 최적화된 외자유치환경을 조정해야 한다. 또한 이러한 환경이 조성되어야 각 경제자유구역청별 경쟁체제를 유도할 수 있을 것이며, 경제자유구역의 효율성과 효과성을 제고시킬 수 있을 것이다.

셋째, 경제자유구역청의 독립성과 전문성 강화를 위한 제도적 장치가 마련되어야 하며, 나아가 경제자유구역청간의 경쟁체제를 통한 성과별 지원제도 및 퇴출제도가 마련되어야 한다. 외국자본유치는 고도의 전문성이 필요한 분야이며, 경제자유구역청은 이러한 고도의 전문성을 요구하는 사업을 전담해야 하는 기구라 볼 수 있다. 그러나 현재의 인력구성이나, 운영규정 제정 및 개정 등에 대한 지자체의 승인사항은 경제자유구역청의 전문성과 독립성을 훼손하여 실질적인 외자유치 활동을 제약하는 요인이 되고 있다. 따라서 현재의 경제자유구역청의 전문성과 독립성을 강화하기 위하여 인력구성이나, 운영규정 등의 운영에 있어 경제자유구역청의 권한을 확대하는 방향으로 법 개정이 이루어져야 할 필요성이 있으며, 경제자유구역청간의 이러한 전문성, 자율성, 독립성 등의 강화를 바탕으로 경쟁체제가 이루어져 성과별 차등지원제도와 부실한 경제자유구역청은 퇴출될 수 있는 제도의 마련도 병행하여 이루어져야 한다.

참 고 문 헌

- 강호제, “경제자유구역에 대한 지원제도의 해외사례와 시사점”, 「국토정책 Brief」, 2007. 11.
- 김유신, “세계 해외직접투자 동향 및 전망”, 한국수출입은행, 2010. 9.
- 박추환, “경제자유구역 추진현황 평가와 개선방안, 국회예산정책처, 2006, 7.
- 박추환·김의준·신동진, “경제자유구역의 추진에 따른 지역-산업별 생산유발 효과분석”, 「국토연구」, 2007.
- 박추환·이환성·신동진, “경제자유구역별 공무원대상 실태분석과 개선과제”, 「정부학연구」 제13권 제3호, 2007.
- 서문성, “우리나라 경제자유구역 현황과 운영전략에 관한 연구”, 「해운물류연구」 제56호, 한국해운물류학회, 2008. 3.
- 우성구·여성구, “마산자유무역지역의 효율적인 운영방안에 관한 연구” 「국제상학」, 한국국제상학회, 제18권 1호, 2003. 4.
- 이수행, “경제자유구역 사업추진의 문제점 및 개선방안”, 「CEO REPORT」, 경기개발연구원, 2009. 9., p. 21.
- 정형곤·나승권, “경제자유구역의 성공적 추진을 위한 신정부의 정책과제”, 「KIEP 오늘의 세계경제」, 대외경제정책연구원, 2008. 5. 26.
- 정형곤·나승권, 『외자유치 촉진을 위한 경제자유구역제도 개선과제』, 대외경제정책연구원, 2008. 12.
- 홍재범, 『외국인 직접투자의 현황과 과제-기업수준분석-』, 한국은행 금융경제연구원, 2008.
- 감사원, 『경제자유구역 운영 및 사업 추진실태』, 2009. 12.
- 관계부처 합동, 『글로벌 비즈니스 환경 조성을 위한 경제자유구역 활성화 전략』, 정부 보도 자료, 2010. 9.
- 인천경제자유구역청, 『경제자유구역 관련 주제별 분석자료』, 2004.
- 동아일보 미래전략연구소·모니터그룹, 『미래의 성장기지 경제자유구역』, 2010. 5.
- Jae-Woo, Lee., “Korea’s Free Economics Zone : Some Evolutions from Corporate Strategy Perspectives, 경제연구 제27권 제3호, 한국경제통상학회, 2009. 9.
- Habib, M. and L. Zurawicki, “Corruption and foreign Direct Investment.” *Journal of International Business Studies*, Vol. 33, No.2, 2002.

ABSTRACT

A Study on Institutional Improvement for effective Operation of Korea's Free Economic Zone

Song-Hon Hong* · Jae-Young Lee **

Our country is operating designating the 6 free economic zones. Korea has designated fixed areas as economic special zones and made their management and living conditions equivalent to the level of advanced countries they are to support. One-Stop Service for the administrative demands that require the assistance at a national level in foreign investment, education, finance etc. However, these free economic zones are modified by regional development projects rather than inviting foreign capital.

For the free economic zones to be operated effectively, the following methods should be followed: first, active management support activities should be constructed for the purpose of attracting foreign capital, second, a business model specifically designed to attract foreign capital should be implemented, third and finally, the independence and professionalism for the free economic zones should be strengthened.

Key Words : Free Economic Zone, Management Support, Investment attracting strategy

* Professor, Graduate School of Education, Keimyung University

** Professor, Department of International Trade, Cheongju University