

정책논단

제주투자진흥지구의 성과와 과제

제주발전연구원 연구위원 신 동 일

I. 제주투자진흥지구의 현황

제주투자진흥지구(이하 투자진흥지구)는 경쟁관계에 있는 타 지자체와 비교하여 지리적 여건과 산업구조의 열악한 투자환경을 극복하고, 도민이 행복한 제주국제자유도시를 실현하는데 필요한 핵심 산업육성 및 새로운 투자유치를 위하여 내·외국인 모두에게 제공되는 인센티브 제도이다.

특별법 제217조 및 동법 시행령 제36조에 근거한 투자진흥지구는 미화 5백만 불 이상 24개 업종에 투자하는 내·외국인 모두를 대상으로 국세와 지방세의 면제와 함께 각종 부담금을 면제해 주는 것이 주요 인센티브이다.

2002년 4월 1일 제도가 도입될 당시에는 사업비 2천만 불 이상에 대상 업종도 9개였지만, 이후 제도개선을 통해 현재에 이르게 되었다.

〈표 1〉 제주투자진흥지구 연혁

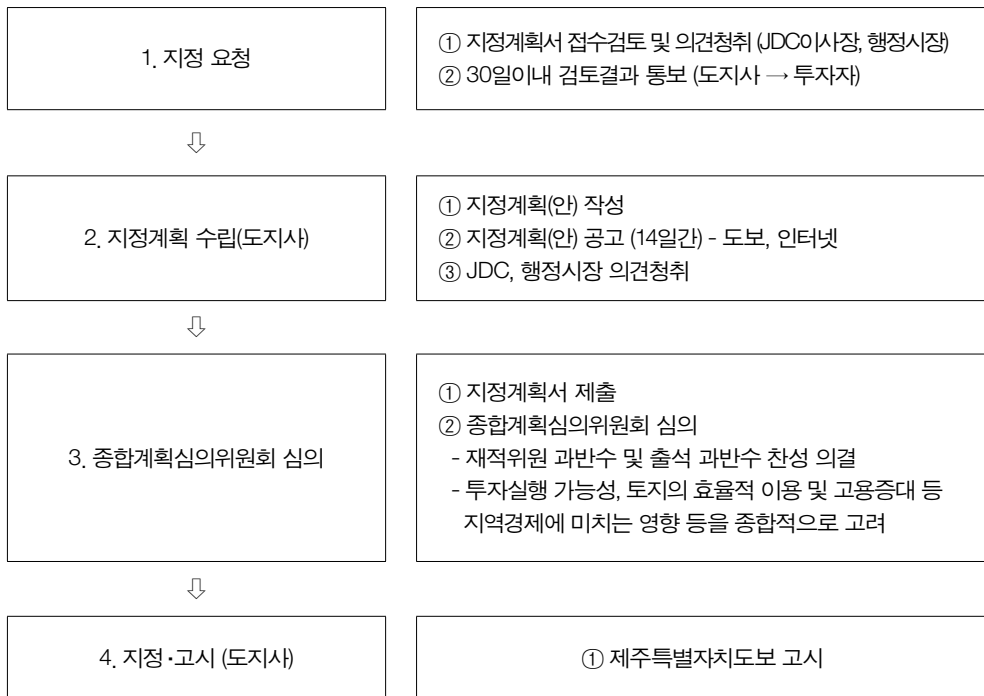
시행일	사업비 및 대상업종
'02. 4. 1	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업비 : 2천만불 이상 ○ 대상업종 : 9개(관광호텔업, 전문휴양업, 종합휴양업 등)
'04. 7. 30	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업비 변경 : 2천만불 이상 ⇒ 1천만불 이상 ○ 업종 추가 : 5개(문화산업, 노인복지시설 운영사업 등)
'06. 7. 1	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업비 변경 : 1천만불 이상 ⇒ 5백만불 이상 ○ 업종 추가 : 6개(외국교육기관, 국제고등학교, 의료기관 등)

시행일	사업비 및 대상업종
'07. 8. 3	○ 투자진흥지구 심의 권한 이양 (중앙, 제주국제자유도시추진위원회 ⇒ 제주국제자유도시종합계획심의위원회)
'07. 11. 2	○ 업종 추가 : 1개(보건의료기술 연구개발사업)
'09. 7. 1	○ 업종 추가 : 3개(관광식당업, 국제학교, 식료·음료제조업)

자료 : 제주특별자치도, 제주투자진흥지구 운영 주요업무보고, 2013.3

투자진흥지구는 투자자의 지정요청이 있으면 지정계획서를 검토하여 지정계획을 수립하고, 국제자유도시종합계획심의회의 심의를 거쳐 지정·고시되는 절차를 거친다. 이때 종합계획심의위원회의 심의는 투자실행 가능성, 토지의 효율적 이용 및 고용증대 등 지역경제에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하여 심의하도록 되어 있다.

[그림 1] 제주투자진흥지구 지정 절차



〈표 2〉 투자진흥지구와 경제자유구역의 비교

구분	투자진흥지구(제주)	경제자유구역(전국 8개지역)
관련법	제주특별자치도설치및국제자유도시조성을 위한 특별법	경제자유구역의지정및운영에관한법률
도입목적	국제자유도시 조성 및 발전	외국인 투자촉진과 국가경쟁력 강화
제정일	2002. 4. 1	2002. 12. 30
대상 지역	제주특별자치도 (34개 지구)	인천, 부산·진해, 광양만, 황해, 대구·경북, 새만금·군산, 강원동해안, 충북 (8개지역·451km ²)
보조금 지원 등	해당없음	○ 고용보조금 : 신규채용 20인 초과 1인당 50만원/월(6월내, 5억원 한도) ○ 기업당 50억원 이내 투자금액 5% 지원 (1천만불 이상 투자)
투자사업 및 국세감면	○ 관광, 교육, 의료 등 5백만불 이상 투자 내·외국인 ○ 법인세, 소득세 감면 ○ 입주기업 : 3년 100%, 2년 50% ○ 개발사업시행자 : 3년 50%, 2년 25% ○ 관 세 : 100%(3년)	○ 3년 100%, 2년 50% - 제조·관광업 1천만불, - 물류업 5백만불 ○ 5년 100%, 2년 50% - 제조업 3천만불, - 관광업 2천만불 - 물류업 1천만불
지방세	○ 취득세, 재산세 : 100% (10년간)	○ 취·등록세 : 면제 ○ 재 산 세 : 15년간
국공유 재산	○ 임대기간 : 50년 ○ 임대료 : 75% 감면	○ 임 대 기 간 : 50년 ○ 임 대 료 : 면제 가능
부담금 감면	○ 개발부담금(면제), ○ 농지조성비(50%), ○ 대체초지조성비(50%), ○ 대체산림자원조성비(50%), ○ 공유수면점사용료(면제) ○ 하수도원인부담금(50%까지) 등 6종	○ 개발부담금(면제) ○ 농지조성비, 공유수면점사용료 등 3종
교육 개방	○ 경제자유구역 외국인학교관련 규정 준용 ○ 영어교육도시내 국제학교 설립	○ 초·중·고등학교와 대학교에 대하여 외국교육 기관인정

자료 : 제주특별자치도, 제주투자진흥지구 운영 주요업무보고, 2013.3

2005년 최초의 투자진흥지구인 ‘제주동물테마파크’를 시작으로 2013년 6월 현재 투자진흥지구는 총 34개 지구에 19,326천m²에 이르는데, 이 가운데 완료가 24개, 일부 운영 10개 등이다. 업종별로는 휴양업이 24개, 관광호텔이 4개, 기타 6개로 관광개발 분야에 집중되고 있는 상황이다. 이에 대해 많은 비판이 제기되고 있는데, 제주와 여건이 유사한 하와이의 경우도 투자유치의 대부분을 차지한 일본인 투자의 94%가 관광개발 및 부동산 개발에 치우친 것이 현실이다.¹⁾ 이는 투자진흥지구 제도 자

1) 제주발전연구원, 하와이, 낙원의 이면 I, 2003. 10. p.53에서 인용.

체의 문제이기보다는 하와이와 마찬가지로 관광이 지역의 주된 산업이라는 제주의 투자여건 및 환경에서 비롯된 것으로 제도적 보완을 통해 개선해 나갈 수 있다.

〈표 3〉 제주투자진흥지구 운영 현황

구 분	계	휴양업	관광호텔	연수원	관광식당	국제학교	문화산업	의료기관	수련원
계	34	24	4	1	1	1	1	1	1
완료	12	7	1	1	1	-	1	1	-
일부운영	10	9	-	-	-	1	-	-	-
공사중	8	6	2	-	-	-	-	-	-
공사중지	1	1	-	-	-	-	-	-	-
미착공	3	1	1	-	-	-	-	-	1

자료 : 제주특별자치도, 제주투자진흥지구 운영 주요업무보고, 2013.3

II. 제주투자진흥지구의 성과

34개 투자진흥지구 지정에 따른 총 투자액은 약 11조 2천 5백억 원으로 2013년 3월 현재 실투자액은 약 3조 5백억 원에 이르고 있다. 그리고 공사중 또는 중지 상태인 지구를 제외한 운영되고 있는 지구의 고용 현황을 살펴보면 고용계획 대비 실제 고용은 약 40% 수준이고, 제주도민의 고용실적은 약 73%인 것으로 나타났다.

〈표 4〉 투자진흥지구 총 투자액과 실투자액

구 분	업체수	총 투자액(억원)	
		계 획	실투자
계	34	112,486	30,482
완료	12	4,990	4,809
일부운영	10	41,588	16,938
공사중	8	55,079	6,886
공사중지	1	560	249
미착공	3	10,269	1,600

출처 : 제주특별자치도, 제주투자진흥지구 운영 주요업무보고, 2013.3

〈표 5〉 투자진흥지구 고용 현황

구 분	업체수	고용계획		고용인원			
		계	도민	계	계획대비(%)	도민	고용대비(%)
계	22	5,441	3,397	2,148	39.4	1,564	72.8
완료	12	1,210	927	1,138	94.0	969	85.1
일부운영	10	4,231	2,470	1,010	23.8	595	58.9

출처 : 제주특별자치도, 제주투자진흥지구 운영 주요업무보고, 2013.3

투자진흥지구를 통해 도내업체의 공사 수주현황을 살펴보면 약 1조 6천억 원의 공사금액 가운데 제주지역 업체는 약 7천억 원 정도의 수주로 약 44%의 비율을 점하는 것으로 나타났다. 참여업체 수는 총 2,223개 업체이고, 이 가운데 도내업체는 1,654개 업체에 이르고 있다.

〈표 6〉 투자진흥지구 공사 도내업체 수주실적

구 분	업체수	공사업체		공사금액(백만원)		비 고 (도내업체 수주율)
		총참여업체	도내업체	총금액	도내수주액	
계	34	2,223	1,654	1,608,708	709,493	44.1%
완료	12	470	366	354,987	220,208	62.3%
일부운영	10	1,470	1,137	1,003,179	408,551	40.7%
공사중	8	276	146	234,542	65,734	28.0%
공사중지	1	7	5	16,000	15,000	93.7%
미착공	3	-	-	-	-	-

출처 : 제주특별자치도, 제주투자진흥지구 운영 주요업무보고, 2013.3

현재 미착공 상태인 3개의 투자진흥지구를 제외한 31개의 투자진흥지구 지정에 따른 세제감면 현황은 취·등록세 약 420억 원과 재산세 약 38억 원을 포함하여 총 588억 원에 이르는 것으로 나타났다.

〈표 7〉 투자진흥지구 투자액 대비 세제감면액

구 분	업체수	실투자액 (억원)	감면액 (백만원)	지방세			부담금
				소 계	취·등록세	재산세	
계	34	30,482	58,800	45,832	42,048	3,784	12,968
완료	12	4,809	7,108	5,567	4,983	584	1,541
일부운영	10	16,938	31,412	28,323	25,839	2,484	3,089
공사중	8	6,886	13,737	5,399	4,718	681	8,338
공사중지	1	249	250	250	215	35	-
미착공	3	1,600	6,293	6,293	6,293	-	-

출처 : 제주특별자치도, 제주투자진흥지구 운영 주요업무보고, 2013.3

실투자액 3조 482억 원에 대한 588억의 세제혜택에 대해서 일부에서는 투자자에게 혜택만 주고 지역사회에는 전혀 도움이 되지 않는다는 비판을 제기하고 있다. 하지만 바꾸어 생각하면 투자진흥지구 지정에 따른 3조 482억 원의 투자가 이루어지 않았다면 애초에 발생하지도 않았을 세금이라는 점도 생각해야 한다.

III. 향후 과제

1) 지정과 관리권의 일원화 및 관리의 실효성 강화

국제자유도시종합계획에 따른 개발센터시행계획에 의해 핵심 및 전략프로젝트를 추진하는 제주국제자유도시개발센터는 개발사업자의 지위에 있으므로 관리권을 제한하는 것이 타당하다. 따라서 투자진흥지구 지정권한을 갖고 있는 제주도로 관리권을 일원화해야 한다. 다만 관리의 전문성이 필요로 하는 경우에는 제주도가 관리와 관련한 평가 및 분석 업무를 전문가 그룹 또는 전문기관에 의뢰해 관리권 행사를 객관적이고 과학적으로 수행할 수 있도록 한다. 또한 현재 단순한 모니터링 수준의 관리를 보다 구체적이고 실질적인 관리를 행할 수 있도록 제도를 보완한다. 공사 중지, 미착수, 편법 운영 등 운영상의 문제점이 드러나는 상황에서 관리 권한은 투자진흥지구 해제의 근거로 활용될 수 있을 정도의 수준으로 끌어올려야 한다.

2) 명확한 투자진흥지구 해제 기준의 설정

현행 특별법에는 투자진흥지구 해제와 관련하여 투자가 대통령이 정하는 기준에 적합하지 아니하게 된 경우에는 지정을 해제하여야 한다(특별법 제218조)라고 모호하게 명시되어 있는 상황이다. 때문에 실질적으로 해제가 이루어진 경우는 없고 해제가 법적으로 어렵다는 비판을 받는 상황이다. 따라서 기준에 적합하지 않은 경우, 계획서 상의 사업 공정률이 떨어지는 경우, 지정 후 사업 착공이 지연되는 경우 등 발생 가능한 사안 별로 보다 구체적인 기준을 마련하여야 한다. 경제자유구역의 경우 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법에서 개발사업시행자의 지정 취소 및 대체 지정에 관해 부정확한 방법으로 승인, 지정 등을 받은 경우, 시행기간 내에 개발을 완료하지 못할 것으로 예상되는 경우, 정당한 사유 없이 실시계획을 이행하지 아니한 경우 등 아주 구체적이고 세부적으로 지정취소의 근거를 명시하고 있다.

3) 업종별 투자금액 기준의 차별화

2002년 제도도입 당시의 투자금액 기준은 미화 2천만 불 이상이었지만 투자유치 실적은 저조하자 몇 차례의 제도개선을 통해 현재는 5백만 불 이상(한화 50억 원)으로 조정되었다. 한편 투자진흥지구 34개 가운데 29개가 관광개발 분야에 집중되는 결과를 보였다. 제주가 처한 투자여건이 관광개발에 치우칠 수밖에 없는 것이 현실이지만 산업의 균형적 발전을 위해서는 어느 정도의 제도 보완이 필요해 보인다. 따라서 타 산업 대비 투자금액이 높은 관광개발 분야의 투자금액 기준은 현재 보다 상향시키고, 지역자본에 의한 향토산업, 미래동력산업 등에는 투자금액을 현재와 같은 수준으로 업종 간 투자금액 기준의 차별화를 통하여 균형 발전을 도모해야 한다.


4) 사전검증 시스템의 강화

현재 관계 전문가 2~3인의 검토를 통해 일부 사전검토가 이루어지는데, 말 그대로 검증이라기보다는 검토의 수준이다. 예를 들어 재정 건전성을 검증한다고 해도 사업계획서를 보면 투자자본의 상당 부분을 향후 은행대출을 통해 하겠다고 하는 경우가 많은데, 대출금도 엄연히 자본이지만 지정받고 난 후 실제 대출이 이루어지지 않을 가능성이 있는 등 검증의 전문성 여부와 상관없이 변동가능성이 큰 것이 재정 건전성이다. 또한 종합계획심의회 심의를 거치고 있지만 심의회의 기능에 대해 비판이 지적되면서 도의회 동의를 필요하다는 여론이 형성되고 있다. 하지만 사업자도

민원인이라고 할 수 있는데, 도의회의 동의 절차가 추가되면 옥상옥이 되어 사업기간이 길어져 투자진흥지구 제도의 장점인 신속성이 위축될 우려가 있다. 따라서 사전심의 단계에서 도의회가 참여하고 있기 때문에 이 부분을 보완하는 것이 더 효과적이다. 또한 투자진흥지구 조례(제4조)에 의하면 도지사는 투자진흥지구 지정계획 수립여부를 판단하기 위하여 제주국제자유도시개발센터 이사장과 행정시장의 의견을 듣도록 정하고 있는데, 이 부분에 도의회 관련 상임위의 의견을 듣도록 보완하는 것도 또 하나의 방법이다.

5) 사후관리 시스템의 강화

투자진흥지구 지정 이후 일부 사업자의 불성실한 행위는 투자진흥지구 전체를 비판받게 할 수 있다. 실제 일부 사업자의 경우 사업계획 대비 공사를 완료하지 못하였지만 제주도의 입장에서는 기간을 연장해 주는 방법 외에는 특별히 이를 관리할 수단이 없는 상황이다. 따라서 사업의 부진 이행, 미이행, 사업변경 미신고 등과 같이 사후관리 미흡에 따른 문제를 보완해야 한다. 이를 위해 투자계획 이행 기간을 외국인투자촉진법과 같은 수준인 5년으로 설정하고, 미이행시의 과태료의 부과 또는 해제 조건도 만들어야 한다. 사업변경 신고를 의무화하여 불합리한 사업이익을 미연에 방지하는 것도 마찬가지이다.

한편, 현행 법률 체계에서는 중장기적으로 검토되어야 하겠지만 세제혜택을 ‘사후환급제’로 전환하여 사업의 진척 정도에 따라 세제혜택을 부여하는 방안 검토도 필요하다. 

* 참고문헌

- 제주발전연구원, 하와이, 낙원의 이면, 2003.10.
- 제주특별자치도, 제주투자진흥지구 운영 주요업무보고, 2013.3.
- <http://www.moleg.go.kr>