

# 제주투자진흥지구 제도개선 토론회

- ◉ 일 시 2013. 8. 27(화) 16:00~18:00
- ◉ 장 소 제주웰컴센터 회의장(3층)
- ◉ 주 최 제주특별자치도
- ◉ 주 관 제주발전연구원





## 일 정 표

내 용	시 간	비 고
개 회 인사말씀	16:00~16:10	방기성(제주특별자치도 행정부지사)
발 표	16:10~16:20	제주투자진흥지구 제도개선 추진계획 및 제도개선 과제 설명 - 강승화(제주특별자치도 국제자유도시본부장)
휴 식	16:20~16:30	Coffee Break
지정토론	16:30~17:30	<b>좌장</b> - 박상수 (제주관광대학교 교수)  <b>토론자</b> - 강경식 (제주특별자치도의회 의원) - 강홍균 (경향신문 전국사회부 차장) - 김동욱 (제주대학교 회계학과 교수) - 김향자 (한국문화관광연구원 선임연구위원) - 김용익 (JDC 투자전략처장) - 신동일 (제주발전연구원 연구위원) - 한영조 (제주경실련 사무처장)
자유토론	17:30~18:00	Floor 토론
폐 회	18:00	사 회 자



# 목 차

## ◆ 주제발표

제주투자진흥지구 제도개선 추진계획 및 제도개선 과제 설명

강승화 (제주특별자치도 국제자유도시본부장) ..... 1

## ◆ 지정토론

- 강경식 (제주특별자치도의회 의원) ..... 31
- 강홍균 (경향신문 전국사회부 차장) ..... 35
- 김동욱 (제주대학교 회계학과 교수) ..... 41
- 김향자 (한국문화관광연구원 선임연구위원) ..... 46
- 김용익 (JDC 투자전략처장) ..... 50
- 신동일 (제주발전연구원 연구위원) ..... 52
- 한영조 (제주경실련 사무처장) ..... 55



주제발표

---

도민이 공감하고 효과를 체감할 수 있는  
**제주투자진흥지구 제도개선 방안**

---

강 승 화

(제주특별자치도 국제자유도시본부장)





# I. 제주투자진흥지구 지정 제도

□ **제도의 도입 : 2002. 4. 1**(제주국제자유도시 출범시 도입)

## □ 제도 도입 취지

- '90년대 제주도종합개발계획에 3개단지 20개지구를 지정하고 투자유치를 하였으나 실적은 미미 (공급자 위주의 개발방식)
- 우리 도는 외자유치 통계가 작성되기 시작한 1962년 이후 작년말까지 전국 16개 시·도 중 외자유치 실적이 15위로 최하위 수준 (16위 - 광주)
- 2차산업 규모가 4.1% 불과함에 따른 산업구조의 취약  
⇒ 국제자유도시 핵심산업 유치 및 새로운 투자 유치를 위하여 내·외국인 차별 없는 인센티브 제도 도입

## □ 제도 개요

- 지정기준 투자금액 : 미화기준 5백만불 이상 신설투자 (내·외국인 투자자 동일 적용)
- 지정대상 업종 : 24개 업종
  - 관광호텔업, 종합·전문휴양업, 문화산업, 노인복지시설·청소년수련시설 운영사업, 신·재생에너지산업, 교육원(연수원), 외국교육기관, 의료기관, 첨단기술 활용 산업, 식료품·음료제조업 등
- 주요인센티브
  - 국 세 : 법인세·소득세 → 3년 면제 + 2년 50% 감면
  - 지방세 : 취득세 면제, 재산세 10년간 면제
  - 각종 부담금
    - 면제 : 공유수면 점·사용료, 개발부담금
    - 50%감면 : 농지보전부담금, 대체초지조성비, 대체산림자원조성비 등

## □ 제도 연혁

시행일	사업비 및 대상업종
'02. 4. 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업비 : 2천만불 이상</li> <li>○ 대상업종 : 9개(관광호텔업, 수상관광호텔업, 한국전통호텔업, 전문휴양업(골프장업 제외), 관광유람선업, 관광공연장업, 종합휴양업, 국제회의시설업, 종합유원시설업)</li> </ul>
'04. 7.30	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업비 변경 : 2천만불 이상 ⇒ 1천만불 이상</li> <li>○ 업종 추가 : 5개(문화산업, 노인복지시설 운영사업, 청소년수련시설, 삭도사업 및 궤도사업, 대체에너지 이용 전기생산 사업)</li> </ul>
'06. 7. 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업비 변경 : 1천만불 이상 ⇒ 5백만 이상</li> <li>○ 업종 추가 : 6개(외국교육기관, 자율학교 및 국제고등학교, 의료기관, 교육원(연수원), 첨단기술을 활용한 사업(전자·전기·정보·신물질 및 생명공학분야에 한함))</li> </ul>
'07. 8. 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 투자진흥지구 심의 권한 이양 (제주국제자유도시추진위원회 ⇒ 제주국제자유도시종합계획심의위원회)</li> </ul>
'07.11. 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 업종 추가 : 1개(보건의료기술 연구개발사업)</li> </ul>
'09. 7. 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 업종 추가 : 3개(관광식당업, 국제학교, 식료·음료제조업)</li> </ul>

## □ 투자진흥지구 지정

○ 총 지정 사업장 : 36개소 · 19,330천㎡ (총투자 11조 2,936억원)

- 업종별 : 관광업 32, 연수원·국제학교·의료기관·수련원 각 1
- 사업진도 : 완료 및 일부운영 22, 공사중 10, 공사중지 1, 미착공 3

○ 직접효과

- 실 투자규모 : 총 3조 778억원 (완료사업 4,809억원 투자, 계획대비 96.4%)
- 도내업체 수주 : 1,684개 업체 7,333억원 (총 공사금액의 44.9%)
- 도민고용 : 총 고용인원 2,206명 중 1,594명 고용(72.2%)

❖ 2007년 준공된 서귀포시 A호텔의 경우

- 개발이전(2002년) 지방세 수입 390만원 ⇒ 개발이후(2013년) 70백만원 징수예정 ⇒ 감면기간이 종료되는 2017년부터는 매년 130백만원 징수예정 (32배 증가)

❖ 2011년 준공(1차)된 한림읍 소재 ○○ 전문휴양업의 경우

- 개발이전(2008년) 지방세 수입 44백만원 ⇒ 개발이후(2013년) 262백만원 징수예정 ⇒ 감면기간이 종료되는 2022년부터는 매년 470백만원 징수예정 (10배 증가)

## ○ 투자유치 활성화에 따른 간접 효과

### - 제주도 순 유입 인구 지속 증가 (통계청 발표)

- '12년도 인구대비 전입 비율 0.83%로 전국 3위(세종시 10.77%, 인천시 0.98%)
- 최근 3년간 매년 1% 이상 증가 ('10년 1.6%, '11년 1.1%, '12년 1.6%)
- ※ 2013. 1/4분기 인구증가율 전국 2위 (전년 동기대비 83.5% 증)

### - 2012년 고용지표 전국 '최상위' (통계청 발표)

- 경제활동 참가율 : 67.9%(1위) - 전국평균 60.1%
- 고용률 : 67.3%(1위) - 전국평균 58.3%
- 실업률 : 0.8%(전국 최저) - 전국평균 2.9%
- 청년실업률(15세~19세) : 2.6%(전국 최저) - 전국평균 7.0%

### - 2012년 제주경제성장률(잠정) : 3~4% (전국평균 2%대)

- 한국은행 등 전문 연구기관 발표

## ⇒ 투자진흥지구 투자계획 이행이 완료되는 5년 후에는

- 5년간 총 8조 1,978억원 투자 실현
- 도내 건설업체 참여 : 4조 3,217억원 수주(총공사비 7조 2,509억원의 59.6%)
- 일자리 창출 : 21,139개 → 도민고용 16,045명(75.9%) 예상
- 지방세수 확대 : 지구지정 이전보다 최대 10배 증가

## II. 제주투자진흥지구 제도개선 추진

제주도만이 갖고 있는 특화된 인센티브 제도인 투자진흥지구 지정 제도의 취지에 맞도록 제도개선이 경쟁관계에 있는 타 시·도와 비교하여 열악한 투자환경이 되지 않도록 균형 있게 정비

### □ 제도개선 방향

- 국·공유재산의 환매특약을 악용한 제3자 매각 제한
- 인센티브 제공에 부합하는 조속한 투자 실현
- 지역주민 고용, 지역업체 참여 확대 등 파급효과 극대화

## □ 제도개선 T/F팀 운영

- T/F팀 구성('13. 4. 1) : 9명
  - 도 관련부서 : 투자유치, 개발사업승인, 법제, 세정, 재산관리 부서
  - 유관기관 : JDC, 제주발전연구원
- 수행사항 : 투자진흥지구 제도개선 과제 발굴
- 운영성과 : 17개 개선과제(안) 발굴

구 분	계	사전심사 강화	부지매각 제한	투자실현 촉진	사후관리 강화	기 타
제도개선 (안)	17	3	3	2	5	4

※ 제도개선 과제 세부 내용 : 별첨

## □ T/F팀 선정 제도개선 과제

- 투자진흥지구 지정 후 제3자에게 부지매각 사례 방지
  - 국·공유재산의 先임대 後매각 방식 : 투자완료 후 매각
  - 환매특약기간 단축 : (현행)5년 → 4년 이내 개발
  - 민간개발 분양사업의 경우 직접 개발사업에 한하여 지정
- 투자계획기간 투자실현 촉구
  - 투자이행기간 설정 : 지정 후 5년 이내 투자실현
  - 투자이행 부진시 지구지정 해제 요건 강화
    - 5년 이내 사업계획 미충족(미완료) 시 지구지정 해제
- 지역주민 고용 및 지역업체 공사 참여 등 도민체감지수 확대
  - 투자진흥지구 지정 고시 기준 세분화 : 고용, 공사참여계획 반영
  - 투자실적 점검 방해 및 허위자료 제출시 과태료 부과
  - 지정신청서류 허위 제출시 벌칙규정 신설

### Ⅲ. 주요 제도개선 내용

#### □ 투자진흥지구 사전심사 강화

1. 투자진흥지구 사업 타당성 검토 개선 ⇒ 조례 개정
  - 투자진흥지구 지정계획 입안시 관련 전문가 검토 의무화
    - ※ 현재 시행하고 있으나 제도화 추진
  - 인·허가, 세정, 도시 환경 등 실무위원회 구성
  - 필요시 투자자에 대한 평판 조회
  - 투자계획 및 적격 투자자 선별을 위한 검토기간 연장 : 30일 → 60일
2. 행정시장 의견수렴 확대 개선 ⇒ 조례 개정
  - 투자진흥지구 예정지에 대한 주민생활 영향 및 해소 방안
  - 지방세 감면(예상)액 및 각종 부담금 감면액 산출의 적정성 등
3. 지구지정(변경) 고시 세부사항 확대 ⇒ 제주특별법 개정
  - 투자이행기간, 고용계획, 지역업체 공사 참여계획 등 추가

#### □ 공유지 매각 제한

1. 공유재산 先임대개발 後매각 ⇒ 제주특별법, 조례 개정
  - 개발사업에 제공되는 공유재산에 대하여 임대방식으로 전환하고 투자 완료 후 매각
  - 5년 이내 개발 완료, 5년 초과시 현실 임대료 부과
2. 공유재산 환매특약 조건 강화 ⇒ 정책결정 사항
  - 민법 규정에 의하여 환매특약 기간은 5년으로 환매기간 연장은 불가함
  - 환매계약시 매각 후 4년 이내 시점에 미착공시 환매할 수 있도록 조치
  - 공유지 중 일부만 개발할 경우 미 개발 부지에 대한 환매 조치
3. 민간개발 분양사업의 경우 지구지정에서 제외 ⇒ 조례 개정
  - 관광진흥법에 의한 관광단지 개발사업의 경우 직접 투자에 한하여 지구 지정하고, 분양목적의 부지에 대하여는 지구지정에서 제외

## □ 투자실현 촉진

### 1. 투자계획 이행기간 설정 ⇒ 제주특별법 시행령 개정

- 투자진흥지구 지정 후 5년 이내에 제출된 투자계획을 충족하고, 미이행시 부득이한 경우에 한하여 1년 연장 가능

### 2. 지구지정 해제요건 강화 ⇒ 제주특별법 시행령 개정

- 투자이행기간(5년 이내) 사업계획 미 충족(미완료)시 지구지정 해제
- 투자이행 기간내 당초 투자계획 대비 투자실적 부진시 지구지정 해제
  - 투자금액 50%미만 투자시 지구지정 해제

## □ 사후관리 강화

### 1. 투자진흥지구 지정변경 신고 의무화 ⇒ 조례 개정

- 경미한 변경사항에 대하여도 변경신고 의무화
- 변경신고 기한 설정 : 사유발생일로부터 60일 이내

### 2. 투자실행 확인 자료제출 목록 확대 ⇒ 조례 개정

- 투자진흥지구 지정으로 인한 지역경제 파급효과를 점검할 수 있도록 투자자의 자료제출 항목에 지역업체 참여현황 포함

### 3. 투자이행 실적자료 점검시기 조정 ⇒ 조례 개정

- (현재) 매년 2월말 ⇒ (개정) 매년 3월말
  - ※ 기업결산보고서를 매년 3월에 작성하고 있어 자료 제출시기 조정

### 4. 투자실행 점검 방해 등 과태료 규정 신설 ⇒ 제주특별법 개정

- 자료 미제출 또는 허위자료 제출시
- 투자실행 확인을 위한 현장점검 및 조사 거부 또는 방해시
- 투자진흥지구 변경 후 기간내 변경신고 미 이행시
  - ⇒ 1천만원 이하의 과태료 부과

### 5. 지구지정 신청서류 허위 제출시 벌칙규정 신설 ⇒ 제주특별법 개정

- 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금

## □ 기타 사항

### 1. 수입자본재의 처분 제한 규정 신설 ⇒ 제주특별법 개정

- 수입자본재에 대하여는 반드시 감면대상 사업에 사용하여야 하며, 용도 이외의 목적으로 사용시에는 제재  
⇒ 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금

### 2. 조세감면 대상 자격에 대한 규정을 명확히 함 ⇒ 조세특례제한법, 도세감면 조례 개정

- 투자진흥지구 개발사업시행자, 투자자, 입주자 감면 자격에 대한 관련 법규 조항을 명확히 함

### 3. 투자진흥지구 先 지방세 감면 사업장 관리 개선 ⇒ 업무개선

- 투자진흥지구 지정을 목적으로 토지를 구입하고 지방세 사전 감면을 받을 경우 투자진흥지구 관리부서로 그 결과를 통보하여 투자진흥지구 지정예정 사업장에 대한 관리 강화

### 4. 투자진흥지구 지정 신청 기간 설정

- 공사착수일로부터 6월 이내에 신청

#### IV. 참고자료 : 제도개선 과제(안) 세부내용

구 분	개선과제명	세부내용	비 고
사전심사 강화	1.투자진흥지구 사업 타당성 검토 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 투자진흥지구 지정계획 입안시 관련전문가 검토 의무화(2인 이상)</li> <li>• 인허가, 세정, 도시, 환경 등 실무위원회 구성</li> <li>• 투자기업에 대한 신용평가 등</li> <li>• 투자계획 확인 검토기간 연장 : 30일 → 60일</li> </ul>	조례
	2.행정시장 의견수렴 내실화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현재는 개별 법률에 의한 인·허가, 신고 이행 여부 등에 한해 행정시장의 의견수렴</li> <li>• 투자진흥지구 예정지 인근지역 환경, 교통, 주민 생활 영향 등에 대한 의견 수렴 추가</li> </ul>	조례
	3.지정(변경) 고시 세부사항 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 투자이행기간, 고용계획(지역주민 포함), 지역 업체 공사참여계획 등</li> </ul>	특별법
공유지 매각 제한	4.공유재산 제공시 先임대개발 後매각	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개발사업에 제공되는 공유재산에 대하여 임대방식으로 전환하고 투자완료 후 매각               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 5년이내 개발 완료</li> <li>: 5년 초과시 현실 임대료 부과</li> </ul> </li> </ul>	특별법, 조례
	5.공유재산 환매 특약 조건 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 환매특약 기간이 현행 5년으로, 매각 후 4년 시점에 사업부진시 환매               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 4년 이내 미착공시 환매</li> <li>- 매각부지 중 일부만 개발할 경우 잔여부지에 대한 환매 조치</li> </ul> </li> </ul>	정책결정 사항
	6.민간 개발 분양사업 지정대상 제외	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관광진흥법에 의한 관광단지 개발사업 등 민간이 추진하는 단지개발 사업의 경우 직접투자분에 한하여 지구지정</li> <li>※ 성산포해양관광단지 사례 재발 방지</li> </ul>	조례
투자실현 촉진	7.투자계획이행 기간 설정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 투자계획에 대한 이행기간을 5년으로 함               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 부득이한 경우 1년 연장 가능</li> </ul> </li> </ul>	특별법
	8.지구지정 해제 요건 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 투자이행기간 내 투자 미이행시 지구 해제</li> <li>• 당초 투자계획 대비 투자실적 부진시 지구 해제               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 고용율 및 투자금액 50% 미만은 전부 해제, 이상은 비율에 따라 해제</li> </ul> </li> </ul>	시행령



구 분	개선과제명	세부내용	비 고
사후관리 강화	9.지정변경 신고 의무화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지정변경 신고규정 명확히 하여 신고 미이행 사례 방지</li> <li>• 변경신고 기한 : 사유발생일로부터 60일</li> </ul>	조례
	10.투자실적 확인 자료제출 목록 추가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 투자자의 자료제출 항목 포함사항</li> <li>- 지역업체 공사참여 현황</li> </ul>	조례
	11.투자이행 실적 자료 제출 및 점검시기 조정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 투자실행 여부 점검</li> <li>- (현행) 매년 2월말 ⇒ (개정) 매년 3월말</li> <li>※ 기업결산보고서 작성 시기가 3월이므로 정확한 투자실행 여부 점검을 위해 점검시기 조정</li> </ul>	조례
	12.과태료 부과규정 신설	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 투자실행 자료 미 제출 및 허위자료 제출시</li> <li>• 투자실행 확인 점검 방해·허위자료 제출 시 등</li> <li>⇒ 1천만원 이하의 과태료 부과</li> </ul>	특별법
	13.지정신청서류 허위서류 제출시 벌칙규정 신설	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지정 신청서류 허위 제출시</li> <li>- 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금</li> </ul>	특별법
기 타	14.수입자본재의 처분 제한 (벌칙규정 신설)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수입자본재를 용도 이외의 목적으로 사용시</li> <li>- 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금</li> </ul>	특별법
	15.조세감면 대상 자격에 대한 용어 정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조세특례제한법 &amp; 도세감면조례의 감면대상자 용어가 다름(입주자, 개발사업시행자 등)</li> <li>• 조특법 및 조례의 감면대상자를 명확히 정리</li> </ul>	조특법, 도세감면 조례
	16.투자진흥지구 先 지방세 감면 사업장 관리 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 투자진흥지구 지정 목적으로 지방세 사전감면 시 관리부서로 그 결과 통보 의무화</li> <li>⇒ 지구지정 예정 사업장에 대한 관리 강화</li> </ul>	조례
	17.투자진흥지구 신청 기간 설정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공사착수일로부터 6월이내(준공 전)에 신청</li> </ul>	조례

# 1. 투자진흥지구 사전 사업타당성 검토

## □ 필요성

- 세계 감면 인센티브를 지원하는 투자진흥지구의 사업계획에 대하여, 일자리 창출, 투자자금 조달능력(의지), 지역경제 파급효과 등 사전 검토 강화로 제도 도입취지에 부합하는 투자사업 유치

## □ 현 황

- 도지사가 투자진흥지구 지정신청서가 접수되면 행정시장 및 JDC이사장의 의견을 수렴하고 30일내에 지정계획 수립여부를 신청자에게 통보하고 있고
- 지정계획 입안시 도보, 인터넷 공고하고, 14일 이상 주민 열람 및 2~3명의 전문가 검토를 통하여 사업타당성을 검토하고 있음

## □ 문제점

- 투자진흥지구의 지역경제 파급효과 등 사업계획의 적정성을 심사하기 위하여 전문가 검토의견을 받고 있으나, 조례 등 제도적 규정이 없이 임의적으로 시행하고 있음

## □ 개선사항 (조례 개정)

- 투자진흥지구 지정 계획 사업타당성 및 적정성 검토분석
  - 전문간 검토(2명 이상) 의견 의무화
  - 세정, 인·허가부서, 도시, 환경 등 실무위원회 구성 검토
- 사전 투자기업에 대한 평가
  - 신용평가, 투자능력, 사회적 평판 등 : 기업신용평가 전문 민간회사 의뢰
- 투자자금 조달(은행차입금 등) 계획의 실행 가능성 확인 서류 제출
  - 금융기관 사전심사 확인서 제출 등
- 투자계획 확인 검토기간 연장 : 30일 → 60일

## 2. 행정시장 의견수렴 내실화

### □ 필요성

- 투자사업으로 인한 환경, 교통 및 주민생활 영향 및 해소방안 등 행정시장의 적극적인 의견 수렴을 통한 주민친화적인 투자진흥지구 제도 정착

### □ 현 황

- 조례 제4조제3항 행정시장은 투자진흥지구의 지정신청에 대하여 다음 사항을 포함한 의견을 도지사에게 제출하도록 하고 있음
  1. 지정을 신청한 지역에 설치하고자 하는 투자대상 시설이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 용도지역·용도지구나 용도구역에 적합한지 여부
  2. 그 밖의 법령에 의하여 해당 행정시장의 소관으로 되어 있는 인·허가 등을 받았는지 여부

### □ 문제점

- 투자진흥지구 지정은 사전에 개별 법률에 따른 인가·허가·승인·신고 등의 사실이 있을 것(조례 제2조)으로 규정하고 있어, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 용도지역·용도지구나 용도구역에 적합한지 여부를 사전에 판단하고 있음.
- 인·허가 등을 받았는지 여부 등 소극적인 의견 수렴

### □ 개선방안 (조례 개정)

- 조례 제4조(투자진흥지구 지정계획 수립 여부 결정·통보) 개정
  - 제3항 1호 삭제
  - 투자진흥지구 예정지 투자사업장 주변 환경, 교통 및 주민생활 영향 등에 대한 의견 수렴 추가
  - 지방세 감면(예상)액 및 각종 부담금 감면액 산출의 적정성 여부

### 3. 투자진흥지구 지정(변경) 고시 사항 확대

#### □ 필요성

- 투자자의 투자이행을 촉진하고, 지역주민 고용 및 지역업체 공사 참여 등 사후관리 강화를 위하여 투자진흥지구 지정 고시사항에 대한 세분화된 기준 설정이 필요함

#### □ 현 황

- 특별법 제217조 제2항에 의거 제주투자진흥지구의 고시사항은
  - 투자진흥지구의 명칭, 위치 및 면적
  - 투자진흥지구의 개발 또는 관리방법
  - 투자진흥지구의 주요사업을 내용으로 하고 있음
- 변경 고시에 대한 규정은 없음

#### □ 문제점

- 지구지정 고시사항이 세분화 되지 않아 사후관리와 투자자의 고시사항을 이행하도록 하는데 한계 발생
  - ※ 외국인투자지역의 경우 세분화 되어 있음
- 사업계획 변경에 따른 고시 기준 설정 필요

#### □ 개선사항 (특별법 제217조 개정)

- 고시 기준 세분화 (외투법 사례 도입)
  1. 투자진흥지구의 명칭, 위치 및 면적
  2. 투자진흥지구의 개발 또는 관리방법
  3. 투자진흥지구의 사업이행기간 및 주요사업내용
  4. 고용규모 및 지역주민 고용계획
  5. 총 공사금액 및 지역업체 공사참여계획
  6. 재원조달계획
- ※ 투자진흥지구 지정 후 사업계획 변경시에도 동일 적용

## 4. 공유재산 先 임대개발 後 매각

### □ 필요성

- 공유지를 수의계약으로 불하 받은 후 환매기간(5년)을 지나 제3자에게 매각차익을 사기업이 얻는 제도적 맹점 보완
- 조속한 개발사업 추진을 통한 관광인프라 확충, 일자리 창출 및 지역 경제 활성화 등 기대효과 조기 실현

### □ 현 황

- 공유재산관리조례 제37조 제5호  
특별법에 의한 각종 개발사업 시행승인을 얻은 자(사업시행 예정자)에게 일반재산을 매각할 때 수의계약에 의한 매각 가능하도록 함.
- 민법 제591조  
공유재산 매각 후 환매특약 기간을 5년으로 정하여 5년을 초과할 수 없도록 하고 있음

### □ 문제점

- 특별법에 의한 개발사업시행자는 공유재산을 수의계약으로 매입하여 5년 경과 후 사업목적에 사용하지 않고 부지를 제3자에게 매각하여 차익을 얻는 사례 발생
- 공유재산 매입 후 사업추진 지연, 투자 미이행 사례발생 등으로 관광인프라 확충, 지역경제 활성화 등 기대효과 반감
- 개발사업이 지연되는 경우에도 환매 및 제재할 수 있는 근거 미비

### □ 개선방안

- 공유재산의 先임대 後개발 방식 : 제주특별법 개정
  - ※ 임대개발 후 매각시 부지가격 산정 기준 : 공유재산관리조례 포함
- 투자이행기간 경과 후 임대료 현실 부과
  - : 공유재산관리조례 제25조(대부료 요율) 개정
  - ※ 최고 6년 이내 개발을 완료하지 못할 경우 매각 불허, 개발사업이 중단될 경우(개발사업 승인이 취소)를 대비하여 원상복구 이행보증보험 의무가입

## 5. 국·공유재산 환매특약 조건 개선

### □ 필요성

- 국공유지를 수의계약으로 매입한 후 환매특약기간 경과(5년) 후 제3자에게 매각하는 사례 방지

### □ 현 황

- 환매기간 설정 (민법 제591조 - 환매기간)
  - ① 환매기간은 부동산은 5년, 동산은 3년을 넘지 못한다. 약정기간이 이를 넘는 때에는 부동산은 5년, 동산은 3년으로 단축한다
  - ② 환매기간을 정한 때에는 다시 이를 연장하지 못한다
  - ③ 환매기간을 정한 때에는 그 기간은 부동산은 5년, 동산은 3년으로 한다

### □ 문제점

- 매각 후 개발사업 승인이 5년 이상 연장시 환매권 행사가 불가능함
- 국·공유재산 매각 후 사업시행 여부에 대한 점검이행이 없음

### □ 개선사항 (환매특약조건 개선)

- 매매계약 체결시 환매조건에 개발사업 승인시 매각된 토지에 대하여는 4년이내 시점에서 착공되지 않는 토지에 대해서는 환매할 수 있도록 조항을 신설하여 매매계약 체결

※ 개별법에 의한 착공기한 설정

- 관광진흥법 시행령 제32조 : 사업계획승인일로부터 2년 이내
- 제주특별법 제229조 : 개발사업의 시행승인일로부터 1년 이내(1년 연장 가능)

- 매각 부지 중 일부만 개발하고 사업 미이행시 환매

예시) 10만평방미터를 매각하였는데 6만평방미터만 개발하고 나머지는 3년이내 개발하지 않을 시에는 4만평방미터에 대하여 환매할 수 있도록 매매 계약서상 조항을 신설하여 계약을 체결하도록 함

⇒ 환매특약계약 체결시 환매요건 강화

## 6. 민간개발 분양사업 지정대상 제외

### □ 필요성

- 특별법 217조 및 시행령 36조의 규정에 따라 개발사업시행자는 국가 또는 지자체, 공기업에서 시행하는 사업으로 규정하고 있어 민간개발사업자가 시행하는 분양목적 사업은 지정에서 제외하여야 함

### □ 현 황

- 제주투자진흥지구의 지정은 특별법 제217조의 규정에 의하여
  - 투자자가 희망하는 지역
  - 투자유치를 촉진하는데 유리한 지역으로서 대통령령이 정하는 조건을 갖춘 지역에 지정 가능함
- 특별법 시행령 제36조 제2항에 의한 대통령령이 정하는 조건은
  - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 유원지 시설의 결정 또는 지구단위계획의 결정이 있는 지역일 것
  - 제1호의 지역 전체에 대하여 개발사업을 시행하려는 경우로서 그 개발사업을 시행하려는 자가 국가, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관, 「지방공기업법」 제49조에 따라 설립된 지방공사 또는 개발센터이거나 개발센터가 출자한 법인일 것

### □ 문제점

- 특별법 제217조 제1항 1호의 경우 '투자자가 희망하는 지역'의 경우 관광진흥법에 의한 관광단지개발사업자는 조성된 부지를 분양매각 개발 방식이 가능함에 따라
- 투자진흥지구 지정 후 세제혜택도 받고, 조성부지를 분양하면서 시세차익을 챙기는 등의 문제 발생 - 분양 입주기업 세제감면 불인정

### □ 개선사항 (조례 개정)

- 직접개발 사업에 한하여 투자진흥지구 지정
- ※ 투자진흥지구 제도는 신규 투자유치를 촉진하고 투자자에게 인센티브를 제공하는 제도로 직접 투자자에게 지정하는 것이 타당함

## 7. 투자진흥지구 투자이행기간 설정

### □ 필요성

- 투자진흥지구 지정 제도는 투자유치 촉진을 통하여 국제자유도시 인프라 확충, 일자리 창출 및 지역경제 활성화를 기대하여 세제감면 인센티브를 제공하는 것으로
- 투자자는 투자사업의 조기 실현으로 도민이 공감할 수 있도록 투자이행 기간 설정이 필요함

### □ 현 황

- 특별법에 투자계획에 대한 투자이행기간 기준이 없음
- 투자부진 투자자에 대한 투자이행을 촉구할 수 있는 제도 미흡

### □ 문제점

- 투자이행기간에 대한 규정이 없어 투자진흥지구 지정 후 투자이행 상황이 부진 및 중단한 경우에도 사업추진 중이라는 이유로 지구지정을 해제할 수 없음
- 본 제도는 투자자가 투자계획 이행을 조건으로 조세감면 인센티브를 제공하는 것이나 사업이 중단된 경우에도 세제감면을 받는 모순 발생

### □ 개선사항 (특별법 시행령 개정)

- 투자진흥지구 사업계획 이행(완료)기간 설정 : 지정일로부터 5년 이내  
- 5년 이내에 제출된 사업계획을 충족하도록 하고, 미이행시 부득이한 경우 1년의 기간을 정하여 연장 및 투자이행하도록 함

⇒ 특별법 시행령 제36조 (개정)



## 8. 투자이행 부진지구 지정 해제 요건 강화

### □ 필요성

- 투자진흥지구 지정 후 대상 업종 및 투자금액은 충족하였으나 투자이행 실적이 저조할 경우 해제 기준이 없어 투자이행을 촉진하기 위한 새로운 해제 기준 설정이 필요함

### □ 현 황

- 지정기준 투자금액 및 업종에 맞지 않을 경우에만 해제 가능
  - 특별법 제218조(투자진흥지구의 지정 해제) 제1항
    - 도지사는 제217조의 규정에 의한 투자가 대통령령이 정하는 기준에 적합하지 아니하게 된 경우에는 제226조에 따른 제주국제자유도시종합계획심의회 심의를 거쳐 투자진흥지구의 지정을 해제하여야 한다.
- ※ 대통령령이 정하는 기준 : 미화 500만불 이상 신설투자 / 관광호텔 등 24개 업종

### □ 문제점

- 투자이행기간 투자 미 이행시 해제 규정 없음
- 당초 투자계획 대비 투자이행 실적이 저조한 경우 해제 규정이 필요함 (투자금액, 지역주민 고용계획 이행 등)
  - 지정 신청시 과도하게 사업효과를 부풀리는 사례 방지

### □ 개선사항 [시행령 제37조 개정]

- 투자이행기간(5년) 내에 투자진흥지구 사업계획 미이행(완료)시 지구 지정 해제
- 투자이행기간 내 당초 투자계획 대비 투자실적 부진시 지구지정 해제
  - 고용율 및 투자금액 50% 미만은 전부 해제, 이상은 비율에 따라 해제

## 9. 투자진흥지구 지정변경 신고 의무화

### □ 필요성

- 투자진흥지구 지정 후 변경신고 사항에 대한 명확한 규정이 없어 신고 미이행 사례가 발생함에 따른 규정 보완이 필요함

### □ 현 황

- 투자진흥지구 지정 변경은 조례 제7조에 규정되어 있으며, 지정받은 사항을 변경하고자 하는 경우에 도지사는 종합계획심의회 심의를 거쳐야 하며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경미한 변경의 경우에는 종합계획심의회 심의생략 가능함
  - 개발사업의 명칭 변경
  - 투자자의 성명·상호 또는 명칭의 변경
  - 전체 사업기간의 100분의 20 이내에서의 변경
  - 당초 계획면적·투자금액·고용규모의 100분의 20 이내의 변경
  - 지형 또는 지질 사정으로 인한 토지이용계획 및 주요기반시설계획의 변경

### □ 문제점

- 지정변경 신고 및 경미한 사항 처리 규정 부재
- 변경 규정이 추상적이고 범위가 불확실한 내용 정비 필요
  - 조례 제7조 5호 : 지형 또는 지질 사정으로 인한 토지이용계획 및 주요 기반시설계획의 변경의 경우 추상적이고 범위가 불확실

### □ 개선내용 (조례 제7조 개정)

- 지정변경 신고 및 경미한 사항 수리 처리 규정 보완
  - 해석이 모호한 조례 제7조 중 5호 삭제
- 변경신고 의무 조항 추가
- 변경사유 발생일로부터 60일 이내에 변경신고 이행

## 10. 투자실행 확인 자료 제출 목록 확대 및 시기 조정

### □ 필요성

- 투자진흥지구 제도의 취지는 투자자 유치를 통한 지역경제 활성화임
- 지역경제 파급효과 등을 분석하고 체계적인 사후관리를 위하여 정기적으로 투자자의 자료제출 목록을 세분화할 필요가 있음

### □ 현 황

- 조례 제5조(지정계획의 수립) 제1항에 지정계획에 포함할 사항 별표1의 세부내용에 4번 사항(투자내역·고용규모 및 사업내용)에 고용규모 및 계획을 수립하도록 하고 있으며,
- 조례 제9조(자료제출 의무)의 규정에 의거 투자자는 매년도 반기별로 투자금액 및 고용현황 등을 별지 제2호서식에 따라 해당 반기의 말일까지 JDC에 제출하도록 하고 있음

### □ 문제점

- 지역경제의 파급효과 비중이 큰 지역업체의 건설공사, 장비(자재)납품에 계획(실적)을 보고서에 미포함으로 투자진흥지구 지정으로 인한 지역경제 파급효과 관리 미흡

### □ 개선사항 (조례 개정)

- 조례 제9조(자료제출 의무)에 투자자의 자료제출 항목에 지역업체 공사 참여 현황 포함
- 자료 제출시기 조정
  - 상반기 : 6월말 → 8월말
  - 하반기 : 12월말 → 익년도 2월말

# 11. 투자이행 실적자료 점검시기 조정

## □ 필요성

- 투자이행 실적자료 제출시 기업의 결산보고와 연계한 자료 제출 및 점검으로 행정의 효율화 및 신뢰성 확보

## □ 현 황

- 투자진흥지구 지정 및 해제에 관한 조례 제10조의 규정에 의거 JDC 이사장은 투자실행 여부를 점검 확인하고 그 결과를 매년 2월말까지 도지사에게 제출하도록 하고 있음.

## □ 문제점

- 기업의 결산보고서는 매년 3월에 작성하고 있으나 조례에는 2월에 투자실행 여부를 점검하도록 하고 있어 부정확한 자료에 의한 점검결과의 신뢰성이 저해
- 투자실행 확인을 위하여 현장 점검 및 조사를 할 수 있는 근거 미비로 투자실행 신뢰 확보 미흡

## □ 개선사항 (조례 제10조 개정)

- 투자실행 여부 점검 및 결과보고 시기 조정  
⇒ (현재) 매년 2월말 ⇒ (개정) 매년 3월말

## 12. 투자실행 점검 방해 등 과태료 규정 신설

### □ 필요성

- 투자실행 여부 점검시 투자자의 부실자료 제출 및 현장점검 거부 등 업무방해시 제재할 근거 마련 필요

### □ 현 황

- 투자진흥지구 지정 및 해제에 관한 조례 제9조 및 제10조의 규정에 의하여 투자자는 투자실행 여부에 대한 자료제출을 하여야 하고, JDC 이사장은 투자실행 여부 점검 확인하고 그 결과를 매년 2월말까지 도지사에게 보고하여야 함

### □ 문제점

- 부실한 자료제출 또는 자료 미제출시에는 제재할 조항이 없음
- 투자실행 확인을 위한 현장 점검 및 조사 거부, 방해시 제재 조항이 없음

### □ 개선사항 (특별법 개정)

- 자료 미제출 또는 허위자료 제출에 대한 과태료 부과
- 투자실행 확인을 위한 현장 점검 및 조사 거부, 방해시 과태료 부과
- 투자진흥지구 기간 내에 변경신고 미 이행시 과태료 부과

⇒ 1천만원 이하의 과태료 부과

## 13. 지정신청 서류 허위제출시 벌칙규정 신설

### □ 필요성

- 투자진흥지구 지정 신청서 제출시 실현 가능한 투자계획서를 작성하고, 고의적으로 허위서류를 제출할 경우 제재조항 필요

### □ 현 황

- 투자진흥지구 신청자는 투자로 인한 지역경제 파급 효과 등을 작성시 업종별 손익분기점을 고려하지 않고 최대 실적예상액을 기준으로 작성하고
- 조세감면 예상액 또한 이렇게 작성되다보니 도민사회에서는 엄청난 인센티브를 주는 것으로 생각하고 있음

### □ 문제점

- 투자계획서 작성시 실적 부풀리기, 조세감면액 과다 계상, 도민 등 고용계획서 작성 부실 등으로 도민사회에서 투자진흥지구 지정 제도에 대한 체감 미흡
- 투자진흥지구 지정 신청서류 허위제출에 대한 제재조항 없음

### □ 개선방안 (제주특별법 개정)

- 벌칙규정 신설
  - 지정 신청서류 허위 제출시 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금

## 14. 수입 자본재의 처분 제한 규정 신설

### □ 필요성

- 조세특례제한법에는 수입자본재 처분에 대하여 감면액을 추징하는 규정은 있으나, 수입자본재 임의처분시 제재 조항 신설 필요

### □ 현 황

- 조세특례제한법 제121조의 11의 규정에 의거 감면대상 사업에 직접 사용하기 위하여 수입되는 자본재의 경우에는 관세를 면제함
- 그러나 수입자본재의 처분에 관한 규정이 없음

### □ 문제점

- 수입자본재의 처분 제한에 대한 규정이 없어 투자자가 임의처분에 대한 법적 제재 기준이 미흡한 실정임

### □ 개선사항 (특별법 개정)

- 수입자본재에 대하여는 반드시 감면대상 사업에 사용되어야 하고, 용도 이외의 목적으로 사용 시에는 제재조항 신설
  - 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금

## 15. 조세감면 대상 자격에 대한 용어 정비

### □ 필요성

- 투자진흥지구 투자자, 사업시행자 및 입주자에 대한 명확한 해석으로 조세특례제한법의 규정에 의한 조세 감면시 해석상의 논란 방지

### □ 현 황

- 제주특별법 제217조의 규정에 의거 투자진흥지구의 지정은 투자자가 희망하는 지역 또는 투자유치 촉진을 위하여 유리한 지역에 투자진흥지구로 지정할 수 있으나
- 조세특례제한법의 인센티브 제공 대상자에는 개발사업시행자와 입주자만 규정되어 있어, 투자자가 희망하는 지역에 직접 투자하는 사업자에게 인센티브 제공 규정은 없음
- 또한 도세감면조례 제24조에서도 개발사업시행자로 국한하고 있어 제도 도입 취지에 맞지 않음

### □ 문제점

- 조세특례제한법에는 투자자에 대한 규정이, 도세감면조례에는 투자자와 입주자에 대한 명확한 규정이 없어 투자자 등에 불이익 예상

### □ 개선방안 (조세특례제한법, 도세감면조례 개정)

- 조세특례제한법 제121조의9 제1항 1호  
(현행) '특별법 제217조에 따라 지정되는 제주투자진흥 지구에 2015년 12월 31일까지 입주하는 기업'  
(개정) '2015년 12월 31일까지 특별법 제217조 제1항 제1호 투자자 및 같은법 제217조 제1항 제2호에 따라 지정되는 제주투자진흥지구에 입주하는 기업'
- 도세감면조례 제24조 제1항  
(현행) '특별법 제217조에 따라 지정되는 제주투자진흥지구의 개발사업시행자'  
(개정) '특별법 제217조 제1항 제1호의 투자자, 같은법 제1항 제2호에 따른 개발사업시행자 및 입주자'



## 16. 투자진흥지구 先지방세감면 사업장 관리 강화

### □ 필요성

- 투자진흥지구 지정 예정 사업장에 대한 사전관리 및 지정 절차 등 사전고지를 통하여 투자자의 사업 추진 지원

### □ 현 황

- 투자진흥지구 투자자는 조세특례제한법 제121조의9 제3항의 규정에 따라 지정 이전 취득세를 감면받을 수 있으며
- 감면받은 재산에 대하여 3년 이내에 투자진흥지구로 지정받지 못할 경우에는 이미 감면받은 취득세 등 지방세를 추징하고 있음

### □ 문제점

- 투자진흥지구 지정을 전제로 감면받은 사업장에 대하여 세정부서에서는 관리되고 있으나, 투자진흥지구 업무 담당부서에서는 관리되지 않고 있음
- 투자진흥지구에 대한 체계적인 관리체계 구축 필요

### □ 개선사항 (업무개선)

- 조세특례제한법 제121조의9 제3항에 따라 투자진흥지구 지정을 목적으로 지방세를 사전 감면 받을 경우에는 세정부서에서 투자진흥지구 관리 부서로 그 결과를 통보
- 투자진흥지구 지정 및 예정 사업장에 대한 관리 강화

## 17. 투자진흥지구 지정 신청 기간 설정

### □ 필요성

- 투자진흥지구 지정 신청 기한 설정으로 투자의 적극적인 실현을 유도하고 투자계획 실행기간 설정의 기대효과 제고

### □ 현 황

- 제주투자진흥지구 지정 및 해제에 관한 조례 제3조의 규정에 투자자는 투자진흥지구 지정계획을 작성하여 도지사에게 투자진흥지구의 지정을 신청할 수 있도록 함.

### □ 문제점

- 투자진흥지구 지정 신청 기한을 규정하고 있지 않음으로 인하여 착공 전 신청시 사업투자 지연 우려
- 투자사업의 준공 도래시 신청할 경우 지역업체 참여, 투자계획 실행기간 규정의 사문화 우려

### □ 개선사항 (조례 개정)

- 투자지구 지정신청은 공사착수일로부터 6개월 이내(준공 전)에 신청하도록 하여 투자실행의 적극적 관리 및 사후관리의 강화 필요

---

# 지 정 토 론

---

◆ 좌 장

- 박상수 (제주관광대학교 교수)

◆ 토론자

- 강경식 (제주특별자치도의회 의원)
- 강홍균 (경향신문 전국사회부 차장)
- 김동욱 (제주대학교 회계학과 교수)
- 김향자 (한국문화관광연구원 선임연구위원)
- 김용익 (JDC 투자전략처장)
- 신동일 (제주발전연구원 연구위원)
- 한영조 (제주경실련 사무처장)



# 토론 요지

강경식(제주특별자치도의회 의원)

## 1. 제304회 제주특별자치도의회 임시회(2013. 3. 18)

### ① 국공유재산 제공 및 환매 조건 개선 검토

- 성산포의 보광해양관광단지인 경우 국공유지를 재매각하여 시세차익 및 콘도 시설 신축을 통한 부동산투자이민제 활용으로 이중적 수익 창출  
⇒ 임대방식에서 투자 완료 후 매각 등
- 현행 국공유재산 환매기간(5년) 내 조건 명시 필요

### ② 투자진흥지구 지정 대상사업 조정 (제주특별법 시행령 제36조 개정)

- 휴양업 시설에 편중된 투자진흥지구에 대한 인센티브 제도를 총량제로 실시하여 투자 산업간 균형 유지
- 휴양업 시설은 세제 혜택과 그 매매에 따른 수익으로 이중 지원의 혜택  
이므로 지구 지정 대상에서 총체적 검토
- 신성장 산업에 대한 대상사업 확대
- 투자금액 확대 조정 등 산업간 균형 유도

### ③ 제주투자진흥지구 관리권한 조정 (제주특별법 제217조 개정)

- 투자 유치를 위한 통합심의위원회 구성보다는 투자진흥지구 사후관리의 필요성('03.3월 기준 투자금액은 당초계획대비 27.1%, 고용인원은 39.4%이며, 대부분 비정규직)
- 개발사업 인·허가권 및 투자진흥지구 지정 권한이 있는 제주도에 투자진흥지구 사후 관리 권한을 이양 (개발센터 ⇒ 제주도)

#### ④ 투자진흥지구 지정 시점 개선 검토 (특별법)

- 사업종료 결과에 따라 투자진흥지구 지정은 특혜성 논란이 있기 때문에 “설립계획 승인”과 “지정”으로 구분할 필요가 있음

#### ⑤ 사업추진 해태시 과태료 부과 근거 마련 (조례)

- 당초 지정계획서상의 단계별 사업진도가 부진한 경우 시정명령을 내리고, 이에 대한 이행이 일정기간 내에 안될 경우 인센티브 회수 및 과태료 부과 방안 적극 검토

#### ⑥ 투자진흥지구 해제 조항 추가 신설 (특별법 시행령)

- 투자진흥지구 지정 후 당초계획 대비 사업추진이 부진한 경우에는 투자 금액 비율에 따라 지구지정을 해제하는 방안 적극 검토
- 사업계획대비 투자 금액 차이에 대한 지구 인센티브 혜택 취소 및 사업 취소 검토

## 2. 문화관광위원회 정책토론회(2013. 6. 17)

### ① 투자진흥지구 지정 및 해제 (특별법·조례 개정)

- 투자진흥지구 지정과 해제에 따른 법적 기준을 세부적으로 마련 (자기자본비율, 기업평판 등 사전심의 시스템 구축 등 필요)
- 지구지정해제 요건 강화(고용율 및 투자금액 50% 미만→70% 이상)
- 변경신고 의무, 변경기준에 대한 세부적 매뉴얼 마련 필요
- 투자자 중심의 인센티브 제도이므로 도민 혜택에 대한(고용, 도내참여 기업, 경제 등) 의무 규정이 없음. 이에 대한 기준 마련 필요
- 투자계획 이행기간 구체화 필요

**② 투자진흥지구 사후관리 검토 (특별법·조례 개정)**

- 투자진흥지구 관리는 지정과 관리의 일원화 필요하며, 역할, 예산지원 및 사업비 총액, 관리점검 시스템을 구체화할 필요가 있음
- 투자에 대한 이행평가 및 점검 관리체계 마련 필요

**③ 세제혜택의 차등 지원 조정 (조세특례제한법 제121조의9 개정)**

- 세금감면보다는 투자력과 고용이 담보되었을 때 세금감면의 사후 환급제 전환 필요

**④ 제주투자진흥지구 관리권한 조정 (제주특별법 제217조 개정)**

- 투자 유치를 위한 통합심의위원회 구성보다는 투자진흥지구 사후관리의 필요성
- 투자진흥지구 지정 및 관리기구 일원화  
→ 단순 권한 이양이 아닌 중복된 사업 승인절차에 대한 일원화 방안 모색

**⑤ 과태료 부과 및 벌칙규정 근거 마련 (특별법, 조례)**

- 당초 지정계획서상의 단계별 사업진도가 부진한 경우 시정명령을 내리고, 이에 대한 이행이 일정기간 내에 안될 경우 과태료 부과 방안 적극 검토
- 허위 신청 자료에 대한 벌칙 규정 및 페널티 적용 등에 대한 근거 마련 (지구지정 취소, 인센티브 회수 등)

**⑥ 투자진흥지구 지정 대상사업 조정 (제주특별법 시행령 제36조 개정)**

- 관광진흥법에 의한 관광단지 개발사업인 휴양업(예, 콘도) 등 민간 추진 분양사업을 지정대상에서 제외(민간이 추진하는 단지개발사업의 직접 투자부분에 한해 인정)

### 3. 도가 마련한 제도개선방안 중 보완이 필요한 사항 (강경식 의원 제출)

#### ① 사전심사 강화(특별법)

- 지정(변경)고시 세부사항 확대
  - 투자이행기간, 고용계획(정규직, 비정규직, 급여, 출신지역), 지역업체 공사참여 계획 등에 추가하여 지역주민과의 약속사항, 개발이익 환원 계획 등을 추가로 명시

#### ② 사전심사 강화(조례)

- 지구지정 심사 강화를 위하여 투자진흥지구 지정시 도의회 동의를 얻도록 함
  - 투자진흥지구 지정은 막대한 세금을 감면하게 되고, 여러 가지 특혜의혹 등이 제기되는 만큼 종합계획심의위원회 심의 후에 최종 도의회 동의를 얻도록 하고 있음. 지금 현재, 환경영향평가, 지하수 증산 등도 도 관련 위원회 심의 후 도의회 최종 동의를 얻도록 하고 있음. 투자진흥지구 사후관리도 중요하지만 지정 자체를 잘하는 것이 무엇보다 중요함. 따라서, 지구지정을 최종 도의회의 동의를 거치도록 하는 것이 바람직함.

#### ③ 사후관리 강화(조례)

- 지정변경 신고 의무화
  - 전체 사업기간의 100분의 20 이내의 범위에서의 변경
  - 당초 계획면적·투자금액·고용규모의 100분의 20 이내의 변경은 종합 계획심의회의 심의 생략 가능하도록 하고 있음
- ⇒ 변경 심의 생략을 악용하는 사례가 발생하고 있음에 따라, 심의생략을 100분의 20 이내의 범위에서 100분의 10으로 변경 강화할 필요가 있음



# 토론 요지

강홍균(경향신문 전국사회부 차장)

## 1. 제주투자진흥지구 제도의 개선 필요성

2002. 4. 1. 도입된 제주투자진흥지구는 현재까지 36개소, 1천9백33만평방미터에 걸쳐 지정이 완료됐다. 계획상 총투자액은 11조2936억원이다. 현재 실 투자규모는 3조778억원으로 총투자계획의 27.2%에 머물고 있다.

투자진흥지구는 외국의 투자지원제도나 국내 경제특구, 경제자유구역에 비해 특례가 미흡하다는 점 이외에도 지정대상 업종 선정의 불합리성, 특정 산업 편중, 투자이행 부진시 지구지정 해제요건 미비, 사업계획 미충족시 기준 미비, 지역주민 고용 확대방안 미비 등 복합적인 문제점을 안고 있다.

싱가포르나 홍콩 등이 맞춤형으로 다양한 인센티브를 제공하고 있음에도 불구하고 제주투자진흥지구는 획일화된 인센티브 정책으로 차별화를 부여하지 못하고 있다.

## 2. 17개 제도개선 내용에 대한 평가

### (1) 제도개선 과제내용

제주도 관련부서와 JDC, 제주발전연구원이 TF팀을 구성해 수행한 투자진흥지구 제도개선 과제는 사전심사강화 3개, 부지매각제한 3개, 투자실현 2개, 사후관리강화 5개, 기타 4개 등 모두 17개로 짜여졌다.

선정과제들은 그동안 토론회나 언론, 시민단체 등에서 제기된 다양한 문제점들을 상당 부분 반영하고 있다는 점에서 긍정적 평가를 내릴 수 있다.

특히 지구 지정 해제요건을 강화하고, 투자계획 대비 투자실적에 대한 엄격한 잣대를 적용해 평가하는 시스템을 구축한 것은 향후 투자진흥지구 관리에 실효성을 담보해줄 것으로 생각된다.

## (2) 종합판단

제도개선 과제의 선택과 개정내용에 대한 긍정적 평가에도 불구하고 전체적인 법률체계의 구성에는 다소 문제가 있을 것으로 보여진다.

제도개선 내용의 시행이 제주특별법 개정, 정책결정사항, 제주특별법 시행령 개정, 투자진흥지구 조례 개정, 도세감면조례 개정 등에 의해 가능하기 때문에 조문별, 세부내용별로 나뉘질 수 밖에 없지만, 개선과제별로 각개격과식으로 법 개정을 검토한 결과 전체적으로 매끄러운 체계가 구성되지 못한 것 같다.

예를 들어, 지구지정이 해제될 경우 국공유재산 매각관련 조항이나 국공유재산 환매특약 개선 조항과의 연관성이 문제될 수 있다. 부지매각 제한이나 환매특약 등의 경우 지구지정 해제의 효과 조항에 포함시키는 것이 바람직할 것으로 보여진다.

제도개선 내용의 적용범위에 대한 명확한 규정도 필요하다고 사료된다. 이미 투자진흥지구 개발사업시행자로 지정된 36개 업체들에 대해서는 새로운 제도개선 내용을 어떻게 할 것인지가 문제될 것이다. 법률상 불이익변경 금지원칙의 문제, 또는 향후 지정될 업체들과의 형평성 문제 등에 대한 명확한 규정이나 정책적 결정이 선행돼야만 앞으로 사후관리 강화규정에서 파생되는 갈등을 미연에 방지할 수 있다고 보여진다.

기존 지정 업체들에 대해서는 제도개선 내용을 하나도 적용할 수 없다면 신규 지정 업체와의 이중관리 문제가 제기될 수 밖에 없다.

### 3. 세부내용에 대한 견해

#### (1) 행정시장 의견수렴 확대 개선

투자진흥지구 예정지 투자사업장 주변민원(환경, 교통 및 주민생활 영향 등) 발생에 대한 의견을 행정시장이 결정 통보토록 조례를 개정하는 내용이다.

이 내용은 '환경, 교통 및 주민생활 영향에 대한 의견'이 너무 모호하다고 생각된다. 개발사업에 있어 주민과의 갈등이나 환경 및 교통영향평가는 인허가 여부를 결정짓는 중요한 잣대로 자리잡고 있다. 이 의견은 개별법상 환경 및 교통, 재해영향평가 등과 어떤 연관성을 갖는지, 시점상 선후관계는 어떻게 정리되는지 등 명확한 규정이 필요하다고 보여진다.

#### (2) 공유재산 선 임대개발 후 매각

성산포해양관광단지 사업자인 보광제주는 '특별법에 의한 개발사업시행자는 공유재산을 수의계약으로 매입할 수 있다'는 공유재산관리조례와 환매특약에 관한 민법조항을 악용해 5년 경과 후 사업목적에 사용하지 않고 부지를 제3자에게 매각하여 차익을 얻어 비난을 산 바 있다.

우선, 공유재산을 선 임대개발토록 하고 개발사업 완료 후 매각토록 제도를 개선하는 방안은 타당하다고 여겨진다. 그러나 현재 제주도의 공유재산 중 개발이 가능한 땅이 그렇게 많이 남아있지 않은 것이 현실이다. 공유지를 매각함이 없이 임대개발만으로도 투자진흥지구 투자자를 얼마든지 끌어모을 수 있다고 생각된다.

공유지 매각 자체를 없애고 모두 임대로 전환한다면 개발사업이 지연되는 경우에도 임대료 현실부과를 통해 해결이 가능하며, 투자진흥지구를 해제할 경우에는 해당 공유지를 활용해 다른 투자자를 유치할 수 있는 장점이 있다.

투자진흥지구에서 공유지 매각 제도를 폐지한다면 환매특약 기간 경과후 제3자에게 매각하는 사례도 자연스럽게 방지할 수 있다.

### (3) 투자이행 부진지구 지정해제 요건 강화

투자진흥지구 사업계획 이행완료 기간을 지정일로부터 5년으로 설정하는 것은 타당하다고 생각된다. 투자이행기간 내에 투자진흥지구 사업계획 미이행시 지구 지정을 해제할 수 있도록 시행령 제37조를 개정하는 방안도 타당하다고 본다.

다만, 지구지정 해제 요건 중 가장 중요하다고 여겨지는 것이 지역주민 고용률 및 투자금액 50% 미만이라는 조건인데, 이 조건을 누가 심의하고 최종적으로 승인할 것인지가 애매하다.

투자진흥지구 해제 주체는 특별법 제226조에 의해 도지사로 규정돼 있다. 다만 제주국제자유도시종합계획심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. 그렇다면 고용률과 투자금액이 현재 몇 %에 해당되는지를 지속적으로 외부에 공개하거나, 객관적으로 고시하는 시스템이 필요하다. 이 비율이 투자자에게 고지되고, 외부에서도 감시가 가능해야만 투명한 해제요건 충족 여부에 대한 공감대가 형성될 수 있다.

또한, 투자진흥지구 해제 이후의 원상회복 등 사후처리 방안에 대한 규정도 없다. 이 문제는 공유지 매각이나 환매와 관련해서도 투자진흥지구의 해제 효과란 항목으로 일괄적으로 규정하는 것이 바람직하다고 본다.

### (4) 자료 미제출 등에 대한 벌칙규정 신설

투자 실행 여부 점검시 투자자의 부실자료 제출 및 현장점검 거부 등 업무방해를 제재할 근거규정이 필요하다는 데에는 공감한다.

제도개선 내용을 보면 자료 미제출 또는 허위자료 제출에 대해서는 1천만원 이하 과태료를 부과토록 하고 있다. 그런데 지정신청 서류의 경우 벌칙규정이 대폭 강화돼있다. 지정 신청서류 허위제출시에는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금형에 처하도록 하고 있다.

수입자본재의 용도목적외 사용시에는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하 벌금이 개선사항으로 제시됐다.

이를 살펴볼 때, 지정신청 서류 허위제출과 투자실행 점검 서류 허위제출

사이에는 형벌과 행정벌이라는 엄청난 차이점이 있다. 과태료 1천만원 이하와 3년 이하 징역은 처벌요건으로 볼 때 균형감 있는 합리성을 띠고 있어야 한다. 그러나 지정 신청 서류와 실행여부 점검 서류가 이 정도의 합리적 차별성을 갖고 있는지는 의문이다. 오히려 투자진흥지구로 지정받아놓고 허위의 서류를 제출해 퇴출을 막아보려는 꼼수를 부리는 사업자에게 더욱 강력한 처벌이 요구되는 것이 아닌가 생각된다.

#### (5) 투자진흥지구 선 지방세 감면

투자진흥지구 지정을 목적으로 지방세를 사전 감면받을 경우에는 세정부서에서 투자진흥지구 관리 부서로 그 결과를 통보해야 한다는 내용으로 타당하다고 보인다.

그러나 이 조항을 포함, 투자진흥지구 조세감면제도에 대해서는 전반적인 개선이 필요하다고 여겨진다. 투자진흥지구 조세감면제도의 문제점은 조세감면을 해주지 않아도 될 업종의 기업들에게까지 조세감면이 제공되는 등 획일적인 인센티브 운영이 이뤄진다는 것이다.

정부도 현재 각종 조세감면을 줄여나가는 추세다. 조세감면에 따른 세수감소를 최소화하면서 투자유치 측면에서 최대한 끌여들일 수 있는 방안을 증대하는 것이 바람직하다. 즉 조세감면 여부와 조세 감면 수준을 획일적으로 정하지 말고, 관련 위원회에서 구체적인 투자내용을 평가해 결정할 수 있도록 여지를 남겨두는 것도 한 방안이라고 생각된다.

### 4. 제언 - 투자진흥지구 총량제 도입

17개 제도개선 과제가 언급하지 않은 분야가 업종간 불균형 투자문제다. 현재 투자진흥지구 총 지정 사업장 36곳 중 31곳이 관광업이며, 나머지는 연수원, 국제학교, 문화산업, 의료기관, 수련원이 각 1곳이다. 면적도 1천933만평방미터에 이른다.

앞으로 지정요건과 해제요건이 강화된만큼 투자진흥지구 지정 속도가 늦춰지겠지만, 그래도 중국자본의 공략 등으로 인해 관광개발업에 치우친 투자진흥지구 지정은 계속될 것으로 전망된다.

제주동물테마파크가 처음 투자진흥지구로 지정된 2005년 이후 7년만에 35곳이 추가로 투자진흥지구로 지정됐다. 1년에 5곳이 지정된 꼴이다.

제주도는 2020년 세계환경수도 인증을 목표로 국제포럼을 개최하는 등 다양한 준비작업을 진행하고 있다. 환경총량제 도입도 목전에 두고 있다. 그럼에도 불구하고 제주에 필요한 핵심산업을 유치해 지역경제의 성장을 견인하고, 고용창출에 기여해야 한다는 명제도 저버릴 수 없는 게 현실이다.

이에 따라, 과도한 관광개발 위주의 투자진흥지구 제도를 과감히 개혁해 맞춤형 인센티브를 통한 제주 핵심 성장동력사업 유치라는 본연의 목적에 맞도록 정비가 필요하다고 생각된다.

투자진흥지구 총량제 개념을 도입, 정책적으로 언제까지, 어느 정도의 면적까지 허용할 것인지를 결정해야 할 것이다.

세계 각국의 환경전문가와 환경단체, 국제환경기구에게 제주를 세계환경수도로 인증해달라고 요청하면서, 투자진흥지구로 개발이 잘 되고 있다는 자료까지 내보이면 과연 납득할지 의문이다.

# 토론 요지

김동욱(제주대학교 회계학과 교수)

## 1) 진흥에 대한 개념 및 정책방향

### ○ 진흥과 규제

: 시장개입의 대표적인 형태 → 규제정책과 진흥정책 구현됨

- 진흥은 주로 특정 산업 및 지역의 지원 육성 및 고도화를 위한 수단이기도 하고, 희망업종을 유도하기도 함
- 규제는 법규의 제·개정을 통해 생산자(기업)나 소비자의 행위를 통제함으로써 정책목표를 달성하는 수단
- 진흥정책은 성장을 최우선 목표로 삼는 반면에, 규제정책은 건전한 시장 거래나 공정한 경쟁이 이루어지는 것을 최우선 목표로 함

### ○ 지금까지는 제주투자에 대한 진흥을 어떻게 할 것인가에 대한 정책에 초점을 맞추다보니 투기세력이나 도덕적 해이를 갖고 사업에 뛰어드는 기업이 생겨나서 급기야 제주도는 이런 사업자나 기업가를 제재하는 투자진흥지구 지정이나 관리에 대한 제도개선안을 제시함

### ○ 이번 제도개선안에 대한 핵심어는 제한, 벌칙, 과태료, 요건 강화로 앞서 말씀드린 투기세력이나 도덕적 해이를 갖고 있는 사업자나 기업을 어떻게 제재할 것인가에 초점이 맞추어 있어, 제주도가 바라고 필요한 투자를 유인할 정책제안이 없는 것이 아쉬움

### ○ 경제와 투자의 가장 큰 적은 시장 혹은 경제의 불확실성 그리고 정책의 불확실성. 그러므로 제주의 투자진흥지구 지정 정책은 일관성이 있으면서 예측 가능한 정책으로 조속한 안착이 필요함

## 2) 제주국제자유도시 종합계획심의위원회 구성과 심의 강화

- 지금까지 36개 투자진흥지구 지정되었지만 지금 보류된 롯데시티호텔 외에는 모두 지정을 받아 심의위원회 심의력에 대한 불신
  - 진흥정책과 규제정책은 정책목표의 우선 순위가 다르기 때문에 동일한 기관이 담당하게 되면 이해상충 현상이 나타날 수 있음
  - 그러므로 규제정책과 진흥정책을 분리하여 각각 다른 기관이 담당하게 해야 건전하고 공정한 경제환경을 만들 수 있음
- 제주의 투자진흥지구 정책은 진흥 쪽은 제주도가, 그리고 규제, 감시 기능은 도의회가 맡는 것도 하나의 방법임
  - 그러나 도의회의 의사결정들이 정치적 산물이 많기 때문에 도의회가 동의권을 가지고 규제나 감시를 하기보다는 지금의 투자진흥지구 지정 종합계획심의위원회의 구성을 좀 더 다양하게 하는 방법이 현실적인 대안이라고 생각함
  - 또한 제주가 지속가능한 성장을 위해서는 진흥정책과 규제정책이 분리되어 사고되어서는 곤란하며 서로 보완적 관계로 조화를 이루어야 함
  - 예를 들어 즉, 심의위원회 구성을 도에서 추천인사 40%, 도의회에서 40%, 사회시민단체 20% 제안
  - 혹은 일정투자규모 이상의 투자진흥지구는 도의회의 심의도 대안

## 3) 대상업종의 네가티브시스템 도입 고려

- 현 업종별 일몰제 도입, 업종에 따른 차별적인 감면제도 도입, 업종별 최소 투자규모 등, 투자진흥지구 지정 조건의 재검토가 필요
  - 투자 최저금액 제도개선 : 업종별 최저투자규모 제시 필요  
(총 투자사업비 = 토지매입비+공사비+측량+설계+장비구입비)
    - 2,000만불 ⇒ 2002년 4월
    - 1,000만불 ⇒ 2004년 7월
    - 500만불 ⇒ 2006년 7월



- 외국인투자지역제도에서는 유형에 따라 다르나 제조업 3,000만불, 관광업 2,000만불, 물류업 1,000만불, R&D 200만불로 정하고 있음

○ 대상업종 제도개선

- 2002. 4 ⇒ 9개 (관광호텔업, 전문휴양업, 종합휴양업 등)
- 2004. 7 ⇒ 14개 (문화산업, 노인복지시설 등 5개 추가)
- 2006. 11 ⇒ 20개 (외국교육기관, 의료기관, 연수원, 첨단기술사업 등 6개 추가)
- 2009. 7 ⇒ 21개 (보건의료기술 연구개발사업 1개 추가)
- 2009. 7 ⇒ 24개 (관광식당업, 국제학교, 식료·음료제조업 3개 추가)

- 대상업종은 현재 24개이나 다양한 사업을 수용하기가 어려움
- 매번 특별법 개정이 필요함 → negative system 제도 고려 → 제주도에 위임

\* 밴드웨건 효과의 위험성: 제주투자진흥지구로 지정받은 9개의 투자진흥지구의 업종은 제주특별자치도가 계획하고 있는 4대 핵심산업(관광·청정 1차 산업·교육·의료)과 이에 기반을 둔 첨단산업(IT, BT) 중에서 관광업에 과도하게 치우쳐 있고, 나머지 업종은 매우 미약한 실정임

- 36개 지구 중 31개가 관광개발업에 집중
- 제주가 필요한 교육·의료, IT, 바이오산업, 풍력 등 신성장 동력산업에 대하여는 차별적인 인센티브제도 도입이 필요함.
- 또한 과도한 관광개발에 관한 업종의 조세감면 적용의 제고가 필요

#### 4) 식료품제조업 및 음료제조업 관련 조항 개정 필요

- 식료품제조업 및 음료제조업 [산업집적 활성화 및 공장설립에 관한 법률 제2조 제1호] 제주특별법 311조2항에 따른 물산업클러스터 내에 설치되는 시설에 한한다. 고 적시되어 있는데 이 조항의 개정이 필요함

- 24개의 대상업종 중에서 식품부문에 한해서는 용암해수단지내 물산업 클러스터내에 입주한 업체, 즉 지정된 지역의 입주한 업체에 한해서 지원이 가능하다는 것이고, 이렇게 지정된 지역의 업체들이 이미 모두 입주한 상태로서 더 이상의 추가는 없다는 것임.
- 이들 기업은 그 물을 사용하는 업체(주로 음료업체)로서 일반식품을 취급하는 업체는 대상이 못됨
- 식품부문에 한해서는 물산업클러스터 외의 지역에 투자진흥지구설치 가능성이 현재로는 없는 상태이기 때문에, 이를 보완하여 지구설치 확대 필요

## 5) 사전심의 강화

- 사전심의 강화 : 기본적으로 현 사후관리체제보다는 사전에 심사 및 지정관리체제를 강화시키는 것이 무엇보다도 필요함
- 사업 계획서의 고용을 포함한 경제적 효과 및 재정적 효과, 세금효과에 대한 과잉 추정으로 인한 도민들의 오해와 불신 해소 필요
- 사업의 타당성 검토 및 재무계획의 건전성 등의 투자 및 사업계획서에 대한 면밀하고 전문적인 사전검토시스템 구축 필요

## 6) 제주특별법에 투자진흥지구의 지정 및 해제요건 강화

- 제주특별법에 투자진흥지구의 지정 및 해제 권한이 도지사에게 있고 「제주특별자치도 제주투자진흥지구의 지정 및 해제에 관한 조례」에 지정변경 및 해제의 명확한 기준은 없는데, 이에 대한 개선 필요
- 투자진흥지구 지정에 따른 사업계획서대로 사업실행율이 저조하거나 완료하지 않아도 이를 통제할 방법이 현재의 조례상에는 없음
- 투자진흥지구 신청시 허위 서류제출에 대한 벌칙규정 신설
- 사업추진 해태에 따른 과태료 및 투자진흥지구 해제 조항 신설 필요
- 지정해제에 따른 조세감면혜택 등의 인센티브 회수 및 벌칙규정 등 관련법과 조례의 제·개정이 필요함

- 관련 지방세 감면제도에서 지방세 사후 환급제도의 도입 고려
- 또한 지구지정은 도가 하고, 관리는 JDC로 이원화 되어 있는 체제를 도로 일원화시킴으로서 투자진흥지구에 대한 관리 책임성 강화 필요

## 7) 조세감면제도 개정 필요

- 투자진흥지구의 조세감면제도가 안고 있는 문제점 중의 하나는 조세감면을 해주지 않아도 될 업종의 기업들에게까지 조세감면이 제공되는 등 획일적인 조세감면제도 운영에 있다는 것임
  - 이는 조세감면제도가 법에서 정하고 있는 획일적인 기준에만 부합하게 되면 투자실행의 의지에 관계없이 감면대상이 되기 때문임
  - 사업자의 장밋빛 청사진에 의한 과다 기대 추정이익을 산출하고 도당국은 이에 따른 절세 및 감면 혜택 홍보로 사업자와 도민, 시민단체와 오해가 발생하기도 함
- 따라서 조세감면에 대한 결정과 투자이행 의무를 구체적인 투자 및 고용내용과 연계시키는 제도 개선 필요함
- 관련 지방세 감면제도에서 지방세 사후 환급제도의 도입 고려

## 8) 현 투자진흥지구 사업장에 대한 기초실태조사 필요

- 2005년 7월 제주투자진흥지구 제1호인 '동물테마파크'가 지정된 이후, 현재까지 36개의 제주투자진흥지구로 지정된 업체들의 투자이유, 투자애로 상황 등의 기초실태조사가 없었음
  - 투자에 대한 조세 감면 인센티브가 직·간접적으로 투자유치 유인책이 될 수 있으나에 대한 결론이 다르기 때문에, 제주투자진흥지구의 투자에 대한 경제효과를 포함한 조세감면 효과 및 현황에 대한 기초조사 및 분석을 통하여 감면제도 정책을 포함한 제주투자진흥지구 제도의 발전적 개선이 필요함

# 토론 요지

김향자(한국문화관광연구원 선임연구위원)

## 1. 제주투자진흥지구 제도 도입의 원 취지에 부합해야

### □ 제도 도입시 추구 목표에 대한 가치 재조명

- 왜 제주투자진흥지구 제도가 도입이 되었는지를 심도 있게 고려함으로써 도입 취지에 맞는 제도 개선 및 운영 추진이 필요함
- 제주도 지역의 개발촉진을 위하여 제주투자진흥지구 제도를 도입함. 동 제도는 그동안 추진해왔던 공급자 위주의 개발방식에서 수혜자 중심의 개발방식으로 전환한 제도임
  - 1994년 제주도 종합개발계획에 의거 3개 단지 20개 지구를 지정하여 투자유치를 추진하였으나 용이하지 않음. 그 원인이 정부의 단지 지구 개발이라는 공급정책에서 왔다고 판단  
(토지 취득이 어렵고, 단지 지구도 지정해 놓으면 토지 지가 상승 등으로 개발비용이 올라가 사업이 안 되게 됨)
  - 이에 따라 일정 면적을 사전에 취득하고 개발계획을 먼저 신청하면 단지 지정, 지구 지정해 주는 방법으로 토지 취득도 용이하고 투자도 확대될 것이라고 판단하여 제도 추진
    - \* 2002년 1월 “제주국제자유도시특별법” 제42조(투자진흥지구지정)의 신설과 함께 도입
    - \* 초기 8개 업종 미화 2,000만 불(또는 1,000만 불) 이상 투자 사업을 대상으로 함(현재 기준은 24개 업종, 미화기준 5백만불 이상의 신설 투자)
- 이후 투자 여건을 반영하고 투자 기회를 보다 확대하기 위하여 업종의 확대, 투자사업비의 기준 인하 등을 추진함에 따라 정책효과는 있었음

- 2013년 현재 실 투자규모는 3조 778억 원에 달하는 것으로 나타남
- 투자금액을 낮추는 것은 규모 있는 투자가 들어오지 않고 투기성 투자가 들어오기에 용이함. 투자유치는 필요하지만 무조건적으로 투자를 환영하는 것은 장기적으로 볼 때 오히려 제주발전의 저해요인이 될 수 있음
- 따라서 투자진흥지구는 보다 철저하게 '제주도의 발전 가능성'에 초점을 두어야 함
- ※ 일정 면적 이상, 자본 건전성, 지역고용 기여도 등에 대한 면밀한 평가에 따라 투자 메리트를 차별적으로 적용하도록 하는 것이 필요함

## 2. 제주도 개발에 대한 계획적 관리가 이루어지도록 하여야 함

### □ 제주도의 계획적 개발관리 - 명료하고 투명한 운영

- 최근 우려되는 중국자본으로의 편중, 관광업종으로의 편중, 중산간 지역으로의 편중 등은 심각하게 고려되어야 함
- 현재 제주투자진흥지구로 지정된 36개소 중 31개소가 관광업
- ※ 이는 제주도의 균형적 발전에 저해요인으로 작용할 수도 있음  
(토지확보 및 개발여건 등이 고려되어 투자가 이루어지지만 수요자 중심형으로 추진되다 보니 비교적 투자가 용이한 호텔 등의 부분에 집중하는 등의 불균형이 이루어지게 됨)
- ※ 중국인 대상으로 50만 불 이상의 투자자에게 영주권 취득이 가능하도록 하는 제도가 도입된 이후 증가하게 되는 계기로 작용
- 철저한 제주투자진흥지구 지정 심의 제도를 운영하고 지정 기준을 명확히 하여 기준에 적합하지 않은 곳에 대해서는 과감하게 탈락시키도록 함

### (투자진흥지구의 사전 심사 강화)

- ※ 도내외 전문가를 선임(객관성 확보하기 위하여 각 분야의 전문가로 구성)하여 지구 지정 심의 추진

## □ 제주도 지역 전체에 대한 환경 Map을 기초로 한 관리 필요

- 앞서서도 지적하였듯이 투자자가 요구하는 지역이 자연환경이 수려하고 거주환경이 좋은, 지가가 상대적으로 낮은 지역이다 보니 환경보전이 필요한 중산간 지역이 선호됨
  - 이에 따라 곳자왈과 같은 지역이 포함되어 환경의 훼손이 우려됨
  - 중산간 지역의 투자 예 : 상가관광지(애월읍, 447~557m), 백통신원 제주 리조트(남원읍, 255~360m), 아덴힐리조트(한림읍, 440~520m), 차이나비욘드힐 관광단지(애월읍, 435~520m)
- 이는 장기적으로 제주도의 발전에 저해요인으로 작용할 수 있음(미래유산가치로서 보전해야 하는 지역과 개발 가능한 지역에 대한 관리가 철저히 이루어져야 함)
- 특히 생태환경 훼손, 고도제한 완화로 인한 주변지역과의 부조화, 과도한 개발 등의 방지를 위한 철저한 관리 필요
  - 주변 지역과의 경관 조화성을 고려하지 않고 조성되는 시설만의 특이성을 강조하다 보면 주변 경관과의 부조화가 발생. 특히 도심이 아니라 자연지역인 경우는 더욱 더 그러할 수 있음
- 제주도 전역에 대한 환경Map(절대 환경보전지역 등)을 제도화하여 고지하고 투자자들이 사전에 어떤 지역이 개발 가능한지에 대하여 명확히 알 수 있도록 함(개발 가능성에 대하여 투명하게 함으로써 환경에 대한 훼손 문제를 미연에 방지하도록 함)

## 3. 현재 개선 추진 중인 제도의 강력한 추진 동의

### □ 직접 개발사업에 한하여 투자진흥지구 지정

- 총 토지에 대하여 지구 지정을 받은 후 일부 토지의 매각, 분양 목적으로 조성하는 경우에는 지정 대상에서 제외

□ 투자진흥지구 지정된 지구에 대한 관리

- 투자가 계획대로 이루어지지 않을 경우에 대한 조치, 대책을 강화해야 함
  - 개선안대로
    - 5년 이내 사업계획 미충족(미완료) 시 지구지정 해제
    - 국·공유재산의 환매특약을 악용한 제3자 매각 제한
  - 개선안대로 지구 지정 해제요건을 강화함

□ 현재 가치, 미래 잠재가치를 고려한 개발이익을 환수하는 제도적 장치 필요

- 외국투자기관(혹은 합작법인)이 토지를 매입하여 사업을 추진함으로써 지가 상승으로 발생하는 잠재적 개발이익이 손실되고 토지가 지닌 미래의 부가가치도 함께 매각하는 현상이 발생함
- 개선안대로 공유재산 선 임대 개발 후 매각 방식의 추진

## 토론 요지

김용익(JDC 투자전략처장)

- 제주투자진흥지구는 제주를 사람·상품·자본의 이동이 자유롭고 기업 활동의 편의가 최대한 보장된 국가개방거점 개발로 선진적인 지방분권을 실현하며, 국가 발전에 이바지하고자 중앙정부차원에서 투자유치 전문 기관인 JDC를 설립하였습니다.
- 현재 JDC 핵심프로젝트로 추진되고 있는 예래휴양형주거단지, 신화역사공원, 제주헬스케어타운, 영어교육도시 사업이 모두 투자진흥지구로 지정된 상태로 JDC가 이를 관리함에는 객관성과 공정성을 저해할 우려가 있다는 이유로 관리 이양에 대한 제도개선이 추진되고 있습니다.
- 지난 10년간 JDC는 투자 및 사업컨설팅, 투자자지원을 위한 인센티브 마련 등 제주의 핵심프로젝트 추진을 위해 노력하여 왔습니다. 이와 함께 제주투자진흥지구 관리를 위해 관리프로그램 개발·운영 및 지원프로그램 등을 운영하고 있으며, 제도개선에 있어서도 도와 함께 전략적으로 중앙정부에 대응하여 왔습니다.
- JDC는 그간 투자유치 전문기관으로서의 목적을 달성하기 위해 국가사업으로 추진되는 핵심·전략프로젝트에 투자자를 유치 또는 JDC 직접 투자 및 자회사를 통한 투자 등 다양한 사업 추진으로 국제자유도시 기본인프라를 구축하여 왔습니다. 이에 제주투자진흥지구 관리는 JDC사업 외 타 사업에 대한 지원 및 관리를 할 수 있는 접점으로 제주도 전반에 걸친 JDC 설립목적에 걸맞는 역할 수행을 할 수 있는 최소한의 근거 조항이었습니다.



- 과연 관리권 조정으로 투자진흥지구 업무의 효율성을 높이고 우리가 바라는 투자유치가 가능할까요?
- JDC 핵심프로젝트의 경우만을 보아도 도 종합계획에 근거해 위임된 시행 계획은 중앙정부인 국토교통부의 승인을 받습니다. 계획 당시부터 제주 투자진흥지구로 지정된 투자유치 및 사업 계획을 승인 받았으나
  - 추진되는 사업은 또 다시 개발사업 승인과 투자진흥지구 지정을 받아야만 그 혜택을 누릴 수 있습니다.
  - 또한 투자자가 외국인일 경우 외국인투자지역으로 지정을 받습니다.
  - 이렇게 확정된 투자자 및 사업에 대해서 JDC가 관리를 하고 있으며, 제주 투자진흥지구로 지정 받은 사업에 대해서 관리사항을 도로 통보하고 있습니다.
  - 그러나 제5단계 제주특별법 제도개선사항인 관리권 조정으로 도가 이를 관리한다면 투자자 입장에서는 관리하는 기관이 하나 더 생기는 격입니다.
  - 국제사회에서는 One-Stop서비스를 강조하며, 투자자 입장에서의 일원화를 실현, 가시적 성과를 내고 있습니다.
  - 현재 우리는 관리하는 입장에서의 일원화 추진으로 투자자에게는 기존의 3중 행정에서 4중 행정으로 진입 장벽을 높이고 있습니다.
- 이와 관련해 심도 있는 고민이 필요합니다.  
 오늘 이렇게 전문가들이 모인 토론회에서 제주투자진흥지구 업무의 효율성이 어떤 것이 높은지에 대한 면밀한 검토가 필요합니다.

## 토론 요지

신동일(제주발전연구원 연구위원)

### 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 제 218조)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 특별법에서는 개발사업시행자의 지정 취소 및 대체 지정에 관해 부정한 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 실적이 저조하자 몇 차례의 제도개선을 통해 현재는 5백만 불 이상(한화 50억 원)으로 조정되었다. 그러다 보니 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 현재보다 상향시키고, 지역 자본에 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 재정건전성이다.

또한 종합계획심의회의 심의를 거치고 있지만 심의회 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 효과적이고, 투자진흥지구 조례(제4조)에 의하면 도지사는 투자진흥지구 지정계획 수립 여부를 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 방안의 검토도 필요하다.

# 토론 요지

한영조(제주경실련 사무처장)

## 1. 시작하며

제주특별자치도는 투자유치 확대를 위해 2002년부터 투자진흥지구제도를 도입, 운영하고 있다. 투자진흥지구제도는 제주국제자유도시 핵심산업 유치를 비롯해 새로운 투자유치 확대를 위해 각종 세제혜택을 부여하는 제도이다. 내·외국인에게 차별 없이 인센티브를 제공함으로써 보다 많은 투자를 유치하고 지역경제를 활성화하는 데 있다. 투자진흥지구로 지정되면 각종 행정적 혜택과 세제상의 혜택을 부여받게 된다.

이처럼 국제자유도시 조성과 지역경제 활성화를 위해 도입된 투자진흥지구제도가 시행 10년 만에 많은 문제점을 보이고 있다. 투자진흥지구 지정이 특정산업이나 업종에 편중되고 있다. 일부 투자자는 제도를 악용하는 도덕적 해이마저 나타나고 있다. 따라서 투자진흥지구에 대한 제도개선 의 목소리가 지속적으로 제기되고 있다.

이에 따라 제주특별자치도는 제도완화 중심의 정책을 10년 만에 제도강화 정책으로 전환하고 있다.

## 2. 제주도의 제도개선 과제

제주특별자치도는 투자진흥지구제도의 문제점을 보완하기 위해 17개 제도개선 과제를 내놓았다. 이를 보면 △사전심사 분야, △부지매각 분야, △투자실현 분야, △사후관리 분야, △기타분야 등 5개 분야로 나뉘어 각 분야별로 개선과제를 제시하고 있다.

사전심사 분야에서는 △투자진흥지구 사업 타당성 검토를 강화하고, △행정시장 의견수렴을 확대하며, △지정(변경)고시 세부사항을 확대하고 있다.

부지매각 제한분야에서는 △국·공유재산 제공 시 '先임대개발 後매각'제도를 도입하고, △국·공유재산 환매특약을 개선하며, △민간개발 분양사업 지정대상을 제외하고 있다.

투자실현 분야에서는 △투자계획이행 기간을 설정하도록 하고, △지구지정 해제요건을 강화하고 있다.

사후관리 분야에서는 △지정변경 신고를 의무화하고, △투자실적 확인자료 제출목록을 추가하도록 하고 있으며, △투자이행 실적자료 제출 및 점검시기를 조정하고, △과태료 부과규정을 신설하고, △지정신청서류 허위서류 제출 시 벌칙규정을 신설하고 있다.

기타 분야에서는 △수입 자본재의 처분을 제한하고, △조세감면 대상 자격에 대한 규정을 개선하고, △투자진흥지구 先지방세 감면사업장에 대한 관리방안을 개선하고, △투자진흥지구 신청기간을 설정해 운영하도록 하고 있다.

### 3. 제도개선 과제 분석

제주특별자치도가 내놓은 17개 개선과제는 일정부분 진일보한 내용이 많다. 이들 과제가 그대로 적용된다면 투자진흥지구제도의 문제점을 상당 부분 해소될 것으로 보인다. 사업의 타당성 여부 검토라든지, 도덕적 해이 문제 등이 어느 정도 사라질 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고 이번 제도개선 과제는 기존 투자진흥지구제도의 범위 내에서 만들어진 개선과제로 한정하고 있어 '반쪽 개선'에 그치고 있다. 제주 성장동력 산업 중심으로 투자진흥지구 지정되도록 대폭적인 개선이 이뤄지지 못하고 있다.

#### 1) 성장동력 업종 선정의 부재

제주지역 성장동력 산업을 육성하기 위해서는 어떤 업종을 선정하고 이

를 지역산업에 뿌리내릴 수 있도록 기초를 다지는 것은 매우 중요하다. 그런 업종이나 산업을 뿌리내릴 수 있도록 뒷받침해 주는 것이 투자진흥지구 제도이다.

그러나 제주특별자치도가 그동안 지정한 투자진흥지구는 특정 산업에 편중적으로 지정하는 경향을 보이고 있다. 이들 업종들 역시 부동산개발 콘도 분양 리조트단지들이 대부분을 차지하고 있다. 이들 산업이 과연 제주경제를 지탱할 수 있는 지속 가능한 산업으로 발전할 수 있을지 아니면 어느 시점에 부동산거품이 꺼지면서 쇠락의 전철을 밟을지 의문시되고 있기 때문이다.

그래서 투자진흥지구 지정에 앞서 사전에 어떤 산업이나 업종을 유치할 것인가에 대한 세밀하고 구체적인 분석과 선정과정이 이뤄진 후에 추진하는 것이 매우 중요하다.

## **2) 맞춤형 지원계획의 부실**

사전에 선정된 산업이나 업종 및 규모 등이 마련되지 않은 채 투자진흥지구 지정을 통한 각종 세제 혜택이 부여되다보니 투자진흥지구에 대한 인센티브는 투자자 입장에서 볼 때는 오히려 못 받으면 이상할 정도로 ‘공짜 혜택’처럼 받아들여지고 있다. 투자진흥지구를 통한 세제혜택은 성장 동력 업종을 유치하기 위해 투자자와 협상 대상의 수단으로 활용해야 한다. 투자 유치 규모나 업종에 따라 상한선 범위 내에서 적절하게 맞춤형으로 혜택 등을 제공하는 전략이 이뤄지지 않고 있다.

## **3) 지구지정 절차의 형식화**

성장동력 업종과 규모, 투자자의 평판 등에 대한 종합적인 타당성 검증을 제대로 해야 함에도 불구하고 이런 절차가 거의 형식적으로 운영되다보니 신청만 하면 대부분 지정을 받는 결과로 나타나고 있다. 투자진흥지구 지정 절차를 보면 외관상으로 볼 때는 잘 짜인 것처럼 보인다. 종합계획심의위원회에 지정계획서를 제출하고 이를 바탕으로 투자자의 투자실행 가능성, 토지의 효율적 이용 및 고용증대, 지역경제에 미치는 영향까지 종합적으로 심의하도록 하고 있다. 그러나 실제 지정 결과를 보면 심의위원들이 무엇을 심

의하고 있는지 의문시되고 있다. 무작정 통과를 목적으로 구성된 심의위원들이 아닌가 생각이 들 정도이다. 이런 결과가 투자진흥지구에 대한 각종 문제점으로 나타나고 있다.

#### 4. 투자진흥지구 개선 방향

투자진흥지구 지정은 국내·외 기업들의 투자 유치를 확대하고 산업기반을 튼튼하게 구축하면서 지역경제를 활성화하기 위해 도입된 제도이다. 이를 통해 일자리를 창출하고 지방세수를 확대하고 주민소득을 높이는 일들을 실현하는 효과를 거두기 위해서이다.

그런데 투자진흥지구 지정에 있어 업종제한이나 총량제 규정이 마련돼 있지 않고 있다. 부동산 개발 중심의 관광휴양 리조트단지를 조성하는데 지속적으로 투자진흥지구를 지정해 줄 경우 어느 날 과잉투자에 대한 지역경제 붕괴상황을 맞이할 수 있을지 모른다. 그동안 공들여 키운 제주경제가 한순간에 무너지는 결과를 초래할 수 있다. 이런 문제를 개선하기 위해서는 제주경제의 버팀목이 될 수 있는 지속 가능한 성장동력 업종을 선정하고 이들 산업에 맞춤형 세제지원을 부여하는 포트폴리오 정책방안이 마련돼야 한다.

##### 1) 성장 유치산업 기본계획 마련

제주경제를 튼튼히 할 지속 가능한 성장동력 업종이 무엇인지를 구체적으로 제시할 수 있는 '성장 유치산업 기본계획'을 세워야 한다. 이를 통해 지속 가능한 집적 산업을 이끌어낼 수 있는 다양한 유치 전략을 마련하고 이에 맞춰 투자진흥지구를 통해 각종 세제혜택을 부여해야 한다. 또한 유치산업이 선정되면 이를 근거로 해당 기업이나 외자유치 등을 위해 적극적인 홍보 및 유치노력을 기울여야 한다.

##### 2) 단지 맞춤형 혜택 제공

여기저기 허용하는 분산형 투자진흥지구 지정을 지양해야 한다. 특별한



경우가 아닌 경우 일정한 지역을 중심으로 산업단지를 조성하고 이 곳에 들어서는 업종별로 맞춤형 인센티브가 제공되는 제도로 전환해야 한다.

### **3) 사전 심사 강화**

투자진흥지구 지정을 함에 있어 제주경제를 뒷받침할 성장동력 업종을 유치하는데 적합한 투자자인지에 대한 사전 심사제도를 강화하는 것은 당연하다. 그리고 타당한 투자로 인정이 될 경우 적극적인 지원을 제공해야 한다.

### **4) 기업평가에 따른 인센티브 제공**

유치산업 특성에 맞춰 인센티브 제공이 다양하게 제시되어야 한다. 지금까지 일률적으로 제공되는 것이 아니라 산업과 업종, 기업규모 등 유치 기업 평가에 따라 인센티브를 차등 적용해야 된다. 그렇기 위해서는 기업평가 기준을 세부적이고, 구체적이며, 객관적으로 만들어야 한다.

### **5) 벌칙조항 등 세부기준 적용**

이런 기준에 맞춰 투자를 유치하고 이에 따른 이행계획이 제대로 추진되지 않을 때 제도개선 사항들을 적용해야 한다. 투자이행 과정에서 중대한 하자나 불이행 등이 나타날 경우에는 2배 이상의 과징금 부과를 비롯해 특정업종의 과도한 혜택과 경쟁을 방지하기 위한 총량제 규정 등도 도입해야 한다.

또한 중산간 상층부 개발에 있어서는 도민의 공감대나 부득이한 경우가 아니면 투자진흥지구 지정을 배제해야 한다. 또한 특별한 경우가 아니면 국·공유지 등을 매각하는 정책보다 장기 임대정책으로 전환해야 한다.

### **6) 투자진흥지구 지정 제외업종 확대**

업종 지정에 있어서는 과잉투자 업종이나 부동산개발 콘도분양 업종, 환경훼손 업종, 도민 영세사업 침해 업종, 사행성 우려 업종 등에 대해서는 투자진흥지구 지정업종에서 제외해야 한다. 다시 말해 골프장을 제외하고 있는 것처럼 사행성을 부추기는 카지노, 면세점, 콘도를 포함한 종합리조트 까지 제외시켜야 한다.

특히 각종 행정적·재정적 지원혜택을 부여하면서 리조트단지를 조성하는 것은 제주의 부동산시장 침체에 따른 돌파구를 인민폐를 유치해 이를 활성화시키려는 의도로밖에 볼 수 없다. 특히 JDC의 실패한 핵심프로젝트 사업을 당초 사업목적과 거리가 먼 리조트단지 부동산개발로 활로를 개척하려는 것이 아닌가 여겨진다. 이런 결과들은 차후에 제주 경제에 치명적인 결과를 가져올 가능성도 배제할 수 있다. 그래서 리조트단지 업종은 투자진흥지구 지정에서 제외해야 한다.

## 5. 마치면서

투자진흥지구는 몇 가지 중대한 목적을 달성하기 위해 도입된 인센티브 제도이다. 투자유치를 확대해 지역산업을 튼튼히 다지면서 경제를 활성화하고 도민의 삶의 질을 향상시키는데 큰 목적이 있다. 그리고 세부적인 목적은 도민들의 일자리 창출을 늘리고, 지방세수를 확대하고 도민소득을 높이기 위함이다.

그런데 이런 목적이 제대로 이뤄지지 않은 채 특정 기업의 이익만을 위하거나 중국자본의 블록화를 만들어내는 부동산개발 투자로 변질될 경우에는 차라리 하지 않음만 못하다.

그래서 제주에 걸 맞는 성장동력 업종을 구체적으로 분석하고 이를 바탕으로 유치산업 기본계획을 수립 및 성장동력 기업을 유치하는 노력들이 이뤄져야 한다. 지속 가능한 생산적인 중소제조 기반산업들이 동반되지 않는 3차 산업 중심의 관성적인 발전전략은 지역경제를 상당한 위기로 몰아넣을 가능성도 있다.

이를 제대로 알고 있다면 관성적 휴양콘도 리조트 중심의 발전전략에서 벗어나 지속 가능한 생산적인 기반산업 유치 방향으로 투자진흥지구 지정이 이뤄져야 한다. 이번에 제도개선 과제는 부분적인 측면에서는 바람직한 개선이지만 종합적인 측면에서 볼 때는 이 같은 ‘땀질 처방’만으로는 한계가 있음을 지적하지 않을 수 없다. 그래서 성장동력 업종 중심으로 새로운 포트폴리오 유치 전략이 제시돼야 한다.

# 메 모

---