



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

박사학위논문

제주국제자유도시 활성화를 위한 융합법적 연구

A Fusional Law Study on the Vitalization
of Jeju Free International City

제 출 자 : 고 학 부

지도교수 : 정 주 환

2015. 12.

법학과

상사법 전공

단국대학교 대학원

제주국제자유도시 활성화를 위한 융합법적 연구

A Fusional Law Study on the Vitalization
of Jeju Free International City

이 논문을 박사 학위논문으로 제출함.

2015년 12월

법학과

상사법 전공

단국대학교 대학원

고 학 부

고학부의 박사 학위 논문을
합격으로 판정함

심사일: 2015. 12. .

심사위원장 _____ 인

심사위원 _____ 인

심사위원 _____ 인

심사위원 _____ 인

심사위원 _____ 인

단국대학교 일반대학원

<국문 초록>

제주국제자유도시 활성화를 위한 융합법적 연구

단국대학교 대학원 법학과

상사법 전공

고 학 부

지도교수 : 정 주 환

제주국제자유도시의 개발 목표는 기업환경의 조성과 외국인직접투자의 유치였으나, 현재 외국의 유치기업과 자본에 대한 반기업 정서에 대한 우려, 제주도민 생활의 실질적 제고에 대한 요구, 투자유치에 소요되는 비용과 편익에 대한 부정적 시각 등이 제기되고 있다.

제주국제자유도시의 모델로서 홍콩, 싱가포르, 아일랜드처럼 외국인 투자유치에 성공하고 계속 시행하고 있는 주요 국가들은 국민들의 반기업 정서의 문제점을 해결하였으며 외국투자 자본에 대한 혜택을 자국기업에 대한 차별로 간주하는 국민들의 반발에 직면하였으나, 그 위기를 도약의 계기로 삼았고 투자유치 기조를 재설정하고 신속한 정책개입을 실시한 공통점이 있다.

그런데 외국인 투자자본을 유치하기 위한 노력들이 외국뿐만 아니라 국내 지방자치단체 간에도 경쟁적으로 추진되고 있으며 우리나라의 투자유치 주요 경쟁국이라 할 수 있는 중국에 비해 열등한 수준으로서, 제주국제자유도시의 원활한 사업 진행을 위해서 외국인 투자유치 정책이 절실한 실정이다.

따라서 현 시점에서 외국인 투자유치 정책기조와 투자유치에 대한 방향을 재검토하여 향후 성공적 방향으로 제주국제자유도시 발전을 위해 논의하고자, 본 연구에서는 국내 및 국외 경제특구 제도에 대해 알아보고, 현행 법제를 중심으로 비교분석한다.

제주국제자유도시의 성공적인 추진을 위하여 외국인 투자활성화를 위한 성공요인에 초점을 맞추어 크게 두 영역으로 구분되는데, 첫째는 주요 경제특구의 비교 분석을 통한 해외 사례분석 영역이며, 둘째는 국내 경제특구 제도 중 제주국제자유도시를 중심으로 외국인 투자유치 정책 비교를 통한 국내 사례분석 영역이다.

사례 및 법제를 비교분석한 결과, 해외 경제특구의 정책적 시사점으로 중국과 싱가포르 등은 우리나라에 비해 상대적으로 조세인센티브에 대한 경쟁력이 높기 때문에, 조세제한특별법상 조세의 추가감면, 외국인투자촉진법상 현금보조금제도 등으로 해외 자본유치 전략을 수정하는 것이 필요하다. 그리고 국내 경제특구의 정책적 시사점으로 제주국제자유도시특별법의 시초인 제주특별자치도특별법에 비해 경제자유구역 지정 및 운영에 관한 법률의 규제가 더욱 완화되고 투자인센티브가 강화되고 있어, 제주국제자유도시특별법이 선순위로 제정된 법률이지만 사실상 메리트를 갖지 못하고 있다.

이에 제주국제자유도시의 성공적인 추진을 위한 시사점에는 선택과 집중 원칙의 강화, 종합계획의 단순화, 투자인센티브 강화, 투자유치 역량 및 활동 강화 등으로 요약할 수 있다.

이 중에서 중국 경제특구가 세계 여러 나라를 대상으로 각종 정책 상의 인센티브를 부여함으로써 외국인투자자와 세계의 첨단기술 및 과학적 관리방법을 효과적으로 도입할 수 있는 것과 동일하게 제주국제자유도시도 외국인 투자가 지역 개발 및 자본형성을 위하여 매우 중요한 의미를 갖기 때문에, 외자유치가 필수적인 요소가 될 수밖에 없다.

외국투자자의 입장에서 볼 때 투자유치를 결정짓는 가장 중요한 요소는 수익률과 위험도이므로, 외국인투자를 유치하기 위한 방안은 외국인투자자들이 기대하는 수익률을 제고시키고 위험요인을 줄여 주는 정책방향을 유지해야 한다.

따라서 제주국제자유도시 내 외국인 투자유치 확대를 위해서 가장 중요한 사항은 국내 및 국외 경쟁지역에 비교하여 불리한 투자 혜택을 개선해야 하고, 특히 해외 경쟁지역에 비해 높은 수준인 조세제한특별법상 법인세율을 인하하는 방안을 적극적으로 검토하면서 경제자유구역 등 경쟁제도에 비교하여 불리한 국·공유지 임대료, 재산세, 관세 등의 감면 혜택도 확대해야 한다.

그리고 글로벌 경제 상황에서 외국인 소유 토지의 효율적인 관리 및 국부의 유출을 방지하기 위해서, 외국인토지법 상의 외국인의 정의를 보다 포괄적인 범주 내에

서 전체적인 관리가 가능할 수 있도록 구체화하거나 유형화가 가능하도록 개편이 필요하다. 만약 현행의 외국인토지법으로 외국인이 보유한 부동산의 관리 운영과 통제를 효율적인 방법으로 진행하지 않는다면, 외국인토지법의 전면 개편도 고민해야 한다.

마지막으로 부동산 투자이민제도가 제주도 지역에만 외국인, 특히 중국인 토지소유가 집중되어 편중되는 문제점을 해결하기 위해서는 지역마다 부동산투자 금액 기준을 달리하는 방안 검토도 필요하다.

경제특구, 제주국제자유도시특별법, 경제자유구역특별법, 조세제한특별법, 외국인 투자촉진법, 부동산 투자이민제도

<목 차>

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구의 범위 및 방법	4
I. 연구의 범위	4
II. 연구의 방법	5
제2장 제주국제자유도시의 입법체계	7
제1절 제주국제자유도시의 공법체계	7
I. 제주국제자유도시 특별법	7
1. 목적	7
2. 연혁	8
3. 제주국제자유도시의 의의	9
4. 제주국제자유도시화 경제질서	10
5. 제주국제자유도시와 지방자치	12
6. 제주국제자유도시 특례	15
7. 주요 내용	17
II. 국토의 이용 및 관리에 관한 법률	22
III. 기타 공법과 특별법의 문제점	24
1. 기타 공법	24
2. 특별법의 문제점	24
제2절 제주국제자유도시의 사법체계	25

I. 토지소유권과 특별법	25
II. 계약법과 특별법	26
III. 환경보전과 특별법	28
제3장 외국의 법제 연구	B
제1절 경제특구의 이론적 고찰	31
I. 특구제도의 개념	31
II. 특구제도의 특성별 분류	35
III. 경제특구의 필요성	36
제2절 해외 경제특구의 현황	37
I. 중국의 경제특구	38
1. 경과	38
2. 중국 국민 경제·사회발전 제12차 5개년 계획	39
3. 외국인투자방향지도규정	39
4. 중국 경제특구 입법권의 한계	39
5. 중국의 현실과 전망	40
II. 일본의 경제특구	42
1. 오키나와 경제특구	42
2. 구조개혁특구	43
3. 종합특구	44
III. 홍콩의 경제특구	46
1. 홍콩특별행정구	46
2. 홍콩무역발전국(TDC)	61
IV. 싱가포르의 경제특구	48
V. 필리핀의 경제특구	49
1. 연혁	49

2. 1987년 종합투자법	4
3. 1991년 외국인투자법	6
4. 경제특별구역법	51
VI. 북한의 경제특구	52
1. 경과	52
2. 개성공업지구법	53
3. 개성공단 특구의 문제점	54
4. 나선지대법	55
5. 경제특구의 중재	56
VII. 기타의 특구	56
제3절 제주국제자유도시	57
I. 국내 경제특구의 현황	57
II. 제주국제자유도시로서 경제특구의 현황	63
제4장 우리나라의 외국인 투자유치 정책	37
제1절 외국인 투자의 특성과 정책변화	73
I. 외국인 투자의 특성과 투자유형	73
II. 외국인 투자유치 정책변화	77
III. 경제특구의 외국인투자 인센티브제도	79
제2절 외국인 토지 소유제도의 변화	79
I. 외국인 토지 취득 관련 제도 변화	79
II. 해외의 외국인 토지 소유 사례 검토	80
III. 외국인 토지 소유제도의 문제	85
IV. 외국인 토지 소유제도의 개선방안	88

제3절 외국인 투자유치 및 토지소유 제도	98
I. 입법현황	98
1. 부동산등기법	98
2. 외국인투자촉진법	94
3. 외국인토지법	95
4. 출입국관리법	96
5. 조세특례제한법	97
6. 제주특별자치도법	98
II. 제주국제자유도시의 외국인토지소유	103
1. 제주 내 외국인 투자의 문제점	103
2. 중국인 토지소유 현황과 문제점	104
III. 투자이민제도	106
1. 부동산 투자이민제도의 문제점	106
2. 부동산 투자이민제도의 개선방안	106
제4절 우리나라의 외국인 투자인센티브제도	108
I. 외국인 투자인센티브제도	108
1. 외국인투자 인센티브지원 제도	108
2. 외국인투자 인센티브지원 제도의 문제점	110
3. 외국인투자 인센티브지원 제도의 개선방안	112
II. 제주국제자유도시의 외국인 투자인센티브제도	119
1. 비용 관련 인센티브	119
2. 외국인 투자촉진 관련 인센티브	121
제5절 외국인 투자유치 제도 비교	124
I. 중국 경제특구의 인센티브 제도	124
1. 중국의 경제특구 정책	124

2. 중국 경제특구의 외자유치 관련 법률과 정책	132
II. 국내·외 외자유치 제도 비교	138
1. 국내 경제자유구역과 중국 경제기술개발구의 외자유치 제도 비교	138
2. 제주국제자유도시와 중국 경제특구의 외자유치 제도 비교	140
3. 제주국제자유도시와 경제자유구역의 외자유치를 위한 제도 비교	143
4. 국내·외 외자유치 제도의 비교 분석적 시사점	146
제6절 융합법적 시사점	147
I. 해외 경제특구의 정책적 시사점	147
II. 국내 경제자유구역의 정책적 시사점	148
III. 외국인 토지소유제도의 정책적 시사점	151
IV. 중국의 외국인 법적 규제에 따른 시사점	153
제5장 결론	156
참고문헌	159
Abstract	172

<표 차례>

[표 1-1] 국내의 부동산 투자이민제도 도입현황	3
[표 2-1] USAID의 광의적 경제특구의 유형과 정의	43
[표 2-2] 경제특구의 필요성	73
[표 2-3] 국내 경제특구 현황 비교	95
[표 2-4] 제주국제자유도시 종합계획 목표	36
[표 2-5] 제주국제자유도시 개발 프로젝트 제1차 종합계획	46
[표 2-6] 제주국제자유도시 핵심산업별 주요 사업내용	56
[표 2-7] 제주국제자유도시 핵심산업 육성을 위한 주요 인프라 구축내용	66
[표 2-8] 제주국제자유도시 프로젝트 현황	76
[표 2-9] 제주국제자유도시 2012~2015년 주요 외국인투자 유치 현황	86
[표 2-10] 제주국제자유도시 부동산투자이민제도 현황	96
[표 2-11] 제주국제자유도시 연평균 외국인직접투자 신고 및 도착금액 추이	07
[표 2-12] 제주국제자유도시 및 전국 외국인직접투자 규모	07
[표 2-13] 2015년 상반기 제주국제자유도시 및 전국 외국인직접투자 규모	17
[표 2-14] 제주국제자유도시 및 전국 외국인직접투자 규모	17
[표 3-1] 우리나라의 외국인 투자유치 정책의 변천과정	77
[표 3-2] 외국인 토지취득 관련 주요 법률	08
[표 3-3] 외국인 토지취득 관련 주요 법률 비교	29
[표 3-4] 투자진흥지구와 외국인투자지역 비교	0
[표 3-5] 경제자유구역법 제16조 개정(안)	81
[표 4-1] 제주국제자유도시와 경제자유구역의 주요 투자유치 지원제도	4
[표 4-2] 제주국제자유도시와 경제자유구역의 외국인 생활 여건	4

[표 4-3] 국내·외 경제특구의 투자인센티브 비교	6
[표 4-4] 주요 외국사례 분석	8
[표 4-5] 제주특별자치도법과 경제자유구역법의 비교분석	6

<그림 차례>

<그림 1-1> 연구의 흐름도	6
<그림 2-1> 미국 AFID의 외국인 및 외국법인 정의	1· 8
<그림 2-2> 일본 외국인토지법 제1조 및 제4조(제정목적)	2· 8
<그림 2-3> 외투자지역 법인세 감면(조세특례제한법 제121조의2 제14항)	411
<그림 2-4> 외투자지역 지방세 감면(조세특례제한법 제121조의2 제4항)	511

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

「제주특별자치도법」은 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방 분권을 보장하고, 행정 규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제 자유 도시를 조성함으로써 국가 발전에 이바지할 목적으로 제정되었다.

「제주특별자치도법」은 제2조에서 “제주국제자유도시는 사람, 상품, 자본의 국제적 이동과 기업 활동 편의가 최대한 보장되도록 규제 완화 및 국제적 기준이 적용되는 지역적 단위”로 정의할 수 있으며, 이에 출입국·관세·금융거래의 자유가 최대한 허용되고, 주거·토지이용·언어사용 측면에서 내·외국인 구분없이 편의가 제공되는 홍콩과 싱가포르의 사례를 지향하고 있다.

2012년 제2차 종합계획은 제1차 종합계획과 달리 ‘중국’을 주요 대상권역으로 정하면서 제주국제자유도시 비전을 “교류와 비즈니스의 경계가 없고 무한한 만족과 즐거움을 얻는 곳 제주”로 수정 후 추진하는 중이다.

이러한 제주국제자유도시의 추진으로 2010년을 전후에는 서울의 부동산 시장 및 경기가 심각한 침체에 빠져들었지만, 제주도 내 부동산 시장과 관광 시장은 성장세로 대비되는 모습을 보여주었다.

그동안 제주도는 제주국제자유도시의 추진으로 많은 발전과 변화되는 상황을 보여주었고, 제주국제자유도시가 보여준 성과에 대해서 활발한 논의 중이다.

제주국제자유도시가 처음 시작할 시점에는 기업활동에 유리한 환경 조성 및 외국인투자의 유치가 주된 목표였고, 주민들 삶의 질 향상은 제주국제자유도시의 진행으로 달성될 것으로 예상하였다. 그러나 외국의 다른 글로벌거점을 추진하였던 국가들이 경험하였던 것처럼 현재 외국의 유치기업과 자본에 대한 반기업 정서에 대한 우려, 제주도민 생활의 실질적 제고에 대한 요구, 투자유치에 소요되는 비용과 편익에 대한 부정적 시각 등이 제기되고 있다.

이러한 우려와 반목은 제주국제자유도시의 투자유치정책이 전환기를 맞고 있다는 것을 보여주면서, 제주특별자치도의 투자정책은 기존 방식에서 벗어나 한 단계 높게 발전되어야 하며 제주국제자유도시의 개발 비전은 이제 구체성을 가질 때가 되었다.¹⁾

1998년부터 제안되어 진행되고 있는 제주국제자유도시가 사람, 자본, 상품의 자유로운 이동이 가능한 글로벌거점으로서의 기능을 수행하기 위해서, 외국인투자 유치에 중요한 핵심

1) 정수연, “제주국제자유도시 투자유치제도의 발전방향”, 「한국부동산분석학회」 학술발표논문(2013), 28쪽 재 인용.

요인이고 투자유치 가속화 필요성이 증대되고 있다. 따라서 본 연구에서는 현 시점에서 외국인 투자유치 정책기조를 재검토하고, 투자유치에 대한 정책방향을 재설정하여 향후에는 성공적인 방향으로 제주국제자유도시가 발전하기 위한 논의를 하고자 한다.

현재 국내 및 국외에 외국인투자자를 유치하기 위한 노력들이 외국뿐 아니라 국내 지방자치단체 간에도 경쟁적으로 추진되고 있다. 현재 국내 지방자치단체의 대다수가 자유무역지구, 투자자유지역, 산업단지 등을 운영하고 있으며, 외국인투자자를 경쟁적으로 유치하는 정책을 펴고 있다²⁾.

외국인 직접투자자는 생산 및 고용창출, 기술력 확충, 산업구조조정촉진, 지역경제 활성화, 수출 증대, 안정적인 외환 확보, 대외 국가 신인도 제고 등과 같은 효과가 있다.³⁾

최근에는 외국기업 유치 이외에 외국투자자를 유치하기 위한 또 다른 방안으로 부동산 투자이민제도가 우리나라 각 지방자치단체에서 시행되고 있다. 부동산 투자이민제도는 미국, 캐나다, 싱가포르 등의 국가에서 예전부터 시행하고 있는 제도이고, 이를 우리나라에서 도입하여 시행하고 있다.

세계 각국과 우리나라의 지방자치단체들도 부동산 투자이민제도가 지역경제에 가져오는 긍정적인 파급효과에 주목하여 앞 다투어 도입하고 있지만, 국내에서 부동산 투자이민제도가 성공적으로 계속 진행되는 지자체는 제주특별자치도가 유일한 상황이다.

또한 제주도 내에서는 부동산 투자이민제도의 영주권 부여가 논란이 되고 있지만, 인천, 평창, 여수 등의 다른 지방자치단체들은 부동산 투자이민제도의 영주권 부여가 활성화된 제주특별자치도의 성공사례 및 요인들을 분석하고 있으며, 최근에는 부산도 영주권이민제도의 도입을 선포하였다.

제주특별자치도의 부동산 투자이민제도가 다른 지방자치단체가 성공하지 못한 결과이지만, 논란의 대상이 되는 것이 중국자본의 비중이 높다는 것이다. 그러나 현재의 세계 경제 상황은 중국을 제외하고 경기침체 중이며, 또한 중국 경제도 전망이 긍정적이지 않은 상황이 문제가 될 수 있다.

2) Id., 65쪽 재인용.

3) 김경환, “제주국제자유도시 건설을 위한 외국인 직접투자(FDI) 유치 전략”, 『경기관광연구 7권』, 경기대학교, 관광종합연구소(2003), 45쪽 재인용.

[표 1-1] 국내의 부동산 투자이민제도 도입현황

구분	제주도	강원도 평창	전남 여수	인천 영종도
시행일	2010.02.01	2011.02.14	2011.08.19	2011.11.01
투자 지역	제주특별자치도	강원도 평창군 대관령면 용산리·수하리	전남 여수시 경호동 대경도	인천시 중구 운북동·운서동
투자 대상	도지사가 승인하여 개발한 부동산 중 휴양콘도, 리조트, 펜션, 별장 등 휴양목적 체류시설	도지사가 승인한 대관령알펜시아관 광단지 내 부동산 중 휴양 콘도(빌라), 별장 등 휴양목적 체류시설	국토부장관이 지정·고시한 여수경도 해양관광단지 내 부동산 중 휴양콘도, 펜션, 별장 등 휴양목적 체류시설	지경부장관이 지정·승인한 운북복합레저단지, 영종하늘도시1-② 단계 내 부동산 중 휴양콘도, 펜션, 별장 등 휴양목적 체류시설
관련 법령	제주특별자치도법 제229조	관광진흥법 제52조	여수세계박람회지 원특별법 제33조	
투자 금액	미화 50만불 또는 한화 5억원	미화 100만불 또는 한화 10억원	미화 50만불 또는 한화 5억원	미화 100만불 또는 한화 10억원

자료 : 인천경제자유구역청, <http://www.ifez.go.kr/frt/biz>, 최종방문일 2015.11.13.

2013년 기준 제주특별자치도의 경제 상황은 제주지역만의 잠재력으로 성장하는데 한계를 보이고 있다. 제주특별자치도는 전국 GRDP((Gross regional domestic product)⁴⁾ 중 차지하는 비중이 1%에 불과하고, 전체 제주지역 내 경제구조에서 제조업의 비중도 3%에 불과하다.

이처럼 열악한 경제환경에서 제주특별자치도의 발전을 위하여 선택 가능한 방법은 외국인 투자 유치정책이다. 국내·외 자본의 투자를 유치하여 성장자금을 마련하고 지역기업과 함께 성장하면서 지역 내 고용 창출이 제주특별자치도가 선택 가능한 유일한 방안이었다.

과거 제주국제자유도시의 모델로서 홍콩과 싱가포르를 상정하였는데, 국내자원이 부족하고 영세한 경제규모를 가진 싱가포르는 적극적인 외국인투자 유치로 현재 세계적으로 유명한 글로벌허브도시가 되었다. 1965년 독립한 싱가포르는 당시 제조업이 전무한 상황에서 외국인 직접투자에 의하여 개발을 시작하였고, 1998년 지식기반산업을 바탕으로 세계 허브화 전략(industry 21)을 추진하면서 현재까지 이어졌다. 홍콩은 비즈니스 중심지화 전략으로 역시 외국인투자유치를 통해 발전하였다.

그리고 아일랜드도 1958년부터 외국인투자자 유치를 시작하여 1990년 외국인자본에 의존하

4) 지역 내 총생산 : 시·도 단위별 생산액, 물가 등 기초통계를 바탕으로 일정 기간 동안 해당 지역의 총생산액을 추계하는 시·도 단위의 종합경제지표.

는 외국인투자정책의 문제점과 국내 산업육성정책을 개선하면서 유럽의 실리콘밸리로 도약하였다.

이처럼 외국인투자 유치를 경제성장의 원동력으로 추진 중인 대부분의 국가들이 자국민의 외국기업 반대 정서를 경험하였고, 외국인투자 자본에 대한 혜택을 국내기업에 대한 차별로 판단하는 자국민의 반발을 경험하였다. 외국인투자 유치를 성공한 후에도 이를 지속적으로 발전시킨 해외사례들은 이러한 위기상황을 성공의 기회로 여겼으며, 외국인투자 유치 정책기조를 재설정하여 빠르게 정부가 개입한 공통점이 있다.

그리고 우리나라의 경제특구 제도는 외국인 직접투자 유치를 통해 경제 성장의 동력으로 치열한 경쟁을 벌이고 있는 실정이지만, 우리의 투자유치 주요 경쟁국이라 할 수 있는 중국에 비해 열등한 수준이다. 특히 우리나라의 여러 특구제도 중 제주국제자유도시의 원활한 사업 진행과 세계 속의 제주를 이룩하기 위해, 효율적인 외국인의 투자유치 정책이 절실한 실정이다.

따라서 본 연구에서는 제주국제자유도시의 비전을 재검토하고, 제주특별자치도의 지속적인 경제성장에 기여하도록 차별화된 정책기조와 비전을 수립해야 하는 시점이 도래하였다고 판단된다.

이에 본 연구에서는 경제 자유화의 흐름으로 국내 및 국외 경제특구 제도에 대해 알아보고, 특히 제주국제자유도시의 성공적인 추진을 위하여 경제학적·통계학적 분석은 지양하고 현행 법제를 중심으로 비교분석한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

I. 연구의 범위

본 연구의 공간적 범위는 경제특구로 지정되어 운영되고 있는 중국, 싱가포르 등 해외 주요국과 국내 경제특구 유형 중 경제자유구역, 자유무역지역이며 그 중심에는 제주국제자유도시가 있다.

시간적 범위로는 제주국제자유도시가 본격적으로 추진된 2002년 이후의 시기를 주로 비교 분석하는 것으로 선정하였다. 이는 우리나라에서 특정 지역을 지정하여 국제 경제특구의 거점으로 개발하는 계획이 태동한 시점이 2002년 「제주국제자유도시특별법」과 2003년 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률(이하 경제자유구역법)」의 시행이라고 판단된다. 바로 이러한 점이 2000년 이후 물적·인적 교류의 중심지로서, 제주국제자유도시와 다수의 경

제자유구역을 개발하게 되는 중요한 요인이었다.

II. 연구의 방법

본 연구에서는 제주국제자유도시 추진에 있어 외국인 투자활성화를 위한 성공요인에 초점을 맞추어 정리해 나갈 것이다. 따라서 연구방향은 크게 두 영역으로 구분된다. 첫째는 경제특구 제도를 활용하여 경제 성장을 달성하고 세계 내 높은 국가 경쟁력을 보이고 있는 주요 국가들의 경제특구 법제 분석을 통한 해외 사례분석 영역이며, 둘째는 국내 경제특구 제도 중 제주국제자유도시를 중심으로 외국인 투자유치 정책 비교를 통한 국내 사례분석 영역이다. 이를 위해 국내·외 경제특구의 추진에 대해서 개념적 특성과 현황을 정리하고, 제주국제자유도시의 경쟁력 확보 방안으로 기존 성과를 평가한다.

구체적인 구성으로 제2장에서는 외국의 법제 연구부분으로, 경제특구의 이론적 개념, 중국 및 일본 등 해외 경제특구 중 성공적인 추진사례와 국내의 경제특구 유형 등의 기초적인 이론을 토대로 제주국제자유도시 개발 현황과 추진과정을 정리한다.

제3장에서는 우리나라에서 시행 중인 외국인투자 유치정책 및 제도 관련한 주요 법률을 분석한다. 우리나라 경제특구의 외국인투자 인센티브제도를 전체적으로 검토하고, 외국인 토지제도의 변화를 알아본다. 외국인 투자유치 및 토지소유 관련 주요 법률인 「부동산등기법」, 「외국인투자촉진법」, 「외국인토지법」, 「출입국관리법」, 「조세특례제한법」, 제주국제자유도시 개발에 근거가 되는 「제주특별자치도법」에 대해 개략적으로 살펴봄으로써, 우리나라의 외국인투자 인센티브 제도의 문제점과 개선방안을 도출한다. 그리고 「제주특별자치도법」 중 제72조~제74조의 조세 등 비용 관련 인센티브, 제156조~제168조의 외국인 자유왕래 및 제171조의 관광 진흥을 위한 외국인 투자촉진 관련 인센티브 등을 중심으로 국내·외 외국인 투자유치 제도를 비교 분석한다.

제4장에서는 중국 및 국내 경제특구의 제도 및 법률에 관련된 외국인 투자유치 제도를 비교한다. 특히 우리나라의 주요 경쟁대상인 중국 경제특구의 외자유치 관련 법률과 정책을 자세하게 알아보고, 국내 경제자유구역과 중국 경제기술개발구, 제주국제자유도시와 중국 경제특구, 제주국제자유도시와 국내 경제자유구역 간의 외자유치 제도를 비교 분석하여 시사점을 도출한다. 그리고 제주국제자유도시 내 부동산 투자이민제도의 문제점 및 개선방안을 검토하여 정책 및 법적 시사점을 도출한다.

제5장에서는 제주국제자유도시 개발을 성공적으로 추진하기 위한 방안으로 외국인투자 유치를 확대하기 위해서 가장 중요한 요인으로, 「조세특례제한법」 상 조세감면 인센티브 및 「출입국관리법」 상 부동산 투자이민제도를 중심으로 법제적 측면에서 개선방안을 제시하고자 한다.

제1장	⇒	<p style="text-align: center;">서론</p> <p>1. 연구 배경 및 목적 2. 연구 범위 및 방법</p>
제2장	⇒	<p style="text-align: center;">외국의 법제 연구</p> <p>1. 경제특구의 개념 2. 해외 및 국내의 경제특구 - 중국, 일본, 북한, 홍콩, 싱가포르, 아일랜드 등 3. 제주국제자유도시</p>
제3장	⇒	<p style="text-align: center;">우리나라의 외국인 투자유치 정책 및 법률 분석</p> <p>1. 외국인 투자유치 정책변화 - 경제특구의 외국인투자 인센티브 제도 2. 외국인 토지제도의 변화 - 외국인 토지제도의 문제점 및 개선방안 3. 외국인 투자유치 및 토지소유 관련 주요 법률 - 부동산등기법 - 외국인투자촉진법 - 외국인토지법 - 출입국관리법 - 조세특례제한법 - 제주특별자치도법 4. 우리나라의 외국인 투자인센티브제도 - 외국인 투자인센티브지원 제도 - 외국인 투자인센티브지원 제도의 문제점 - 외국인 투자인센티브지원 제도의 개선방안 5. 제주국제자유도시의 외국인 투자인센티브제도 - 비용 관련 인센티브 - 외국인 투자촉진 관련 인센티브</p>
제4장	⇒	<p style="text-align: center;">외국인 투자유치 제도 비교</p> <p>1. 중국 경제특구의 인센티브 제도 - 외자유치 관련 법률과 정책 2. 국내·외 외자유치 제도 비교 - 경제자유구역과 중국 경제기술개발구 - 제주국제자유도시와 중국 경제특구 - 제주국제자유도시와 경제자유구역 3. 제주국제자유도시의 외국인 토지소유 및 투자이민제도 - 부동산 투자이민제도의 문제점 및 개선방안 4. 정책 및 법적 시사점</p>
제5장	⇒	<p style="text-align: center;">결론</p> <p>1. 연구결과의 요약 2. 개선방안 제시 3. 연구 한계 및 향후 연구과제</p>

<그림 1-1> 연구의 흐름도

제2장 제주국제자유도시의 입법체계

제1절 제주국제자유도시의 공법체계

I. 제주국제자유도시 특별법

1. 목적

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법⁵⁾ 제1조의 규정에 의하면 “이 법은 종전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다”고 규정하고 있다.

이 특별법의 헌법적 근거는 다음과 같은 헌법조항으로부터 나온다. ‘국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다’(헌법 122), ‘국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다’(헌법 120②), ‘국가는 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다’(헌법 123②).

따라서 이 특별법은 헌법적 근거를 갖추고 있고 헌법과의 관계에 있어서 상위법과 하위법의 관계에 있다.

그리고 이 특별법의 법적 성격에 관하여는 “제주국제자유도시특별법을 비롯한 제주국제자유도시관계 공법은 오늘날의 급격한 산업화·도시화·국제화로 인하여 야기되는 교통문제·환경오염문제·공간보존문제·세계통상환경변화 등에 대처하여, 적극적·계획적으로 일정지역 또는 국가의 자원을 효율적으로 이용하며 당해 지역의 경제기반·생활환경을 일정한 방향으로 보전·정비·개선하고 형성함으로써 국민의 복지를 향상시키는 개발행정에 관한 법으로서의 성격을 갖는다”고 할 수 있다.⁶⁾

이러한 개발행정은 장래의 지역발전방향과 일정한 정책목표가 설정되고 각 개별시책들이 이 목표의 실현을 위하여 질서있게 배열되는 행정계획 아래서 수행되는 계획행정이 되고, 행

5) 2018. 1. 1 시행(2012.1.26. 개정) 이하 이 논문에서는 특별법이라 한다.

6) 윤양수, 권영호, 표명환, 『제주국제자유도시관계공법』, 제주대학교 출판부(2005), 17쪽.

정 각부서간의 고도의 협력과 조정을 필요로 하는 종합행정이다.

또한 개발행정과정에서는 관계 행정기관이 행하는 권력적 조치로 인하여 주민간 또는 지역간의 이해대립이 야기되기 쉽고 사권과 공익이 정면으로 충돌하는 경우도 생길 수 있기 때문에, 공익·사익을 포함한 관계제이익의 정당한 비교교량과 이해관계의 조정이 필수적으로 요구된다.⁷⁾

제주국제자유도시특별법을 비롯한 제주국제자유도시관계 공법에 의하여 이루어지는 행정은 제주지역 개발행정이 되므로, 제주국제자유도시관계 공법은 내용면에서 개발행정법으로서의 성격을 가진다고 할 수 있다. 그리하여 제주국제자유도시관계 공법은 지역개발을 위하여 관계 행정기관으로 하여금 구속적 행정계획, 각종 명령·금지·허가·인가·특허 등의 행정처분, 공용수용, 용도지역·지구·구역의 지정 및 그에 따른 행위제한 등 권력적 행정수단과, 계약·보호·조장·산업육성·행정지도·지침적 행정계획·공공사업 경영 등 비권력적 행정수단을 포함하여 필요한 각양각색의 수단을 동원할 수 있도록 하기도 한다.⁸⁾

제주국제자유도시 공법에는 ① 제주국제자유도시특별법, ② 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, ③ 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률, ④ 산업입지 및 개발에 관한 법률, ⑤ 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률, ⑥ 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법, ⑦ 자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률 ⑧ 외국인투자촉진법 등이 포함된다.⁹⁾

2. 연혁

제주국제자유도시는 세계의 통상환경이 변화되고 있는 오늘날, 제주도를 산업·경제·관광 등 여러 분야에서 사람·상품·자본의 국제적 이동이 자유로운 지역으로 조성·개발하여 제주지역의 산업·경제를 활성화시킴으로써 도민의 복지를 향상시키고 국가발전에 기여할 수 있도록 하기 위하여 추진되는 것이며, 그 근거·방향·방법·절차·담당기구 등을 규정하고 있는 제주국제자유도시특별법은 제주국제자유도시의 구성에 매우 중요한 기능을 하게 된다.¹⁰⁾

이에 정부는 1964년이래 제주도건설종합계획을 6차례 수립하고 추진한 바 있고, 1989년에는 한국개발연구원에서 제주국제자유지역문제를 종합적으로 검토하였으며, 이후 1991년에는

7) 윤양수 외, 앞의 책, 18쪽.

8) Id.

9) 윤양수 외, 앞의 책 16쪽에 의하면 “제주국제자유도시특별법과 더불어 제주국제자유도시의 추진과정에서 사안에 따라 적용될 수 있는 법률로서, 국가·지방자치단체나 관계 기관이 공익을 위하여 주민의 권리·이익·자유에 영향을 미치는 조치를 취할 수 있는 근거가 되는 모든 법률들은 제주국제자유도시관계 공법이라고 할 수 있다”고 설명하고 있다.

10) 윤양수 외, 앞의 책, 26쪽.

10년 한시법으로 제주도개발특별법을 제정하였고, 국무총리를 위원장으로 하는 '제주국제자유도시추진위원회' 등의 구성 및 운영에 관한 규정'을 대통령훈령으로 하고 관계 장관, 민간인 등 25인 이내로 '제주국제자유도시추진위원회'와 추진위원회에서 심의할 정책의 실무 검토를 위해 관계부처 차관 등 15인 이내로 구성된 실무위원회를 설치하였다.

2002년 1월 26일에는 제주국제자유도시의 새로운 모멘텀을 부여하여 제주국제자유도시를 특히 국제적 관광도시로 개발하기 위하여 「제주도개발특별법」을 「제주국제자유도시특별법」으로 전문개정하였다.

「제주국제자유도시특별법」은 2006년 2월 21일, 법률 제7849호로 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」이 제정됨에 따라 폐지되었다.

2006년 특별법은 제주특별자치도의 관할 구역에 한하여 적용한다(제3조).

3. 제주국제자유도시의 의의

(1) 국제자유도시의 의의

1) 의의

국제자유도시라 함은 사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제의 완화 및 국제적 기준이 적용되는 지역적 단위를 말한다(제2조).

국제자유도시란 “경제적 기능의 국제자유도시를 말한다. 경제적 국제자유도시는 외국인의 경제활동에 대한 규제 및 제한을 예외적으로 완화 혹은 철폐하고, 자본의 유인책으로 외국기업에 대한 각종 인센티브와 편의를 제공함으로써 사람, 상품, 자본의 이동을 자유롭게 하는 도시권역의 경제특별지구”라고 할 수 있다.¹¹⁾

정치적 측면에서는 “특별적 전통체제와 자유통행, 역내에서의 신분보장 등으로 정치적·사회적 활동을 자유롭게 하는 지역을 말한다.¹²⁾

이러한 국제자유도시는 생산 중심, 국제교역중심, 국제금융중심, 기타 복합형 등의 기준에 따라 생산중심형 투자자유지역, 국제교역중심형 교역자유지역, 국제금융업무 중심형 자유지역, 기타 복합형 국제자유도시 등으로 분류할 수 있다.¹³⁾

국제자유도시를 “Export processing zone”(EPZ)의 개념으로 통용되기도 하는데, EPZ란

11) 최훈규, “국제자유도시의 한국적 발전전략에 관한 연구”, 건국대 대학원 석사논문(2001), 6쪽.

12) Id. at 5.

13) 이에 관하여 보다 상세한 것은 최훈규, 앞의 논문, 6~8쪽 참조.

개발도상국에 있어서 해당 정부가 외국인투자유치를 목적으로 재정적 인센티브를 제공하는 지리적으로 한정된 지역을 말한다.¹⁴⁾

2) 기능

“국제자유도시의 기능에는 경제적 기능과 문화적 기능으로 분류하여 생각할 수 있는데, 홍콩, 싱가포르와 같이 경제적 기능과 문화적 기능을 모두 수행하고 있는 복합기능의 자유지역은 극히 제한되어 있으며, 부분적 경제기능 중 일부만을 취급하는 단순기능의 국제자유지역이 보통이다.”¹⁵⁾

국제장도시의 개발의 효과는 교역증대, 고용증대, 지역개발 등을 들 수 있다.

즉, “국제자유도시를 설치하는 국가는 중간무역이나 재수출을 촉진하여 교역증대효과를 가져온다.”

또한, “국제자유도시의 기능에 따른 대량의 노동력이 필요로 되는데 이로 인하여 많은 고용증대효과”를 창출한다.

그리고 “국제자유도시로 개발함에 따라 주변지역의 역외기업과의 하청계열화가 확대됨으로 지역경제발전에 도움을 줄 수 있으며, 또한 산학협동체제를 확립하거나 지역사회개발기금을 자의적으로 부담함으로써 이익금의 일부를 지역사회개발에 환원할 수 있다.”¹⁶⁾

4. 제주국제자유도시화 경제질서

대한민국헌법은 제119조에서 “① 대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.” “② 국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”고 규정하고 있다.

이것은 궁극적으로 사회복지국가의 경제질서를 구현하기 위한 것이며, 우리 헌법이 경제헌법성을 지닌다는 뜻이다.

경제생활에 있어서의 국가목표는 민주법치국가와 사회복지국가 등이 추구하는 이념인 국

14) James J. Waters, ACHIEVING WORLD TRADE ORGANIZATION COMPLIANCE FOR EXPORT PROCESSING ZONES WHILE MAINTAINING ECONOMIC COMPETITIVENESS FOR DEVELOPING COUNTRIES, 63 Duke L.J., 2013, 481.

15) 최훈규, 앞의 논문, 13쪽.

16) 최훈규, 앞의 논문, 14~15쪽 참조.

민 모두의 인간존엄과 행복추구(10조1문) 및 인간다운 생활(34조1항) 실현이라는 측면에서 정해져야 한다. 이에 따라 모든 국민의 재산 형성을 위한 직업선택의 자유(15조)와 거주·이전 자유(14조) 및 노동권(32조,33조) 그리고 재산권(23조)이 보장된다. 국민의 재산 형성기반은 사유재산제도이므로 이를 뒷받침하기 위한 ‘대한민국의 경제질서’도 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본(119조1항)으로 하는 자유주의적 시장경제질서이다.¹⁷⁾

이에 따라 공동체의 사회복지 형성을 위하여 개인적 행복은 상대적으로 균등화될 수 있다. 따라서 개인의 재산권은 보장되지만 그 내용과 한계는 법률로 정하며(23조1항), 재산권의 행사 역시 공공복리에 적합(23조2항)하도록 하여 사회복지국가적(119조,126조) 입법 형성권에 맡기고 있다. 이를 뒷받침하기 위하여 시장경제질서 아래 ‘국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 배분을 유지하고 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정(119조2항)을 행한다.’¹⁸⁾

나아가 국가규제의 구체화를 실현하기 위하여 제120조에서 “① 광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다.”“② 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다”고 규정하고 있으며, 제121조에서 지역발전의 조정을 목표로 “① 국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다.”“② 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하여 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다”고 규정하고 있다.

또한 제122조에 의하여 “국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.”

결론적으로 제주국제자유도시의 건설과 성장은 곧 국민경제의 성장 및 안정의 바로미터이다.

17) 강경근, 『헌법학』 (1997), 182쪽.

18) Id.

5. 제주국제자유도시와 지방자치

(1) 지방자치의 본질

지방자치의 본질은, 그것이 사회영역에 한정된 자족단체 내지 폐쇄집단이 아니라 국가와의 기능적 교차관계에서 존재하며 그렇기 때문에 지방자치는 지방행정기능을 넘어 선 국정참여라는 정치 형성기능에 대한 주민의 권리보장에 본질이 있다. 나아가 주민의 정치 형성은 국민의 정치형성과는 다른 측면에서 기능할 수 있으므로 다원적 정치세력 형성권의 보장이 요구되며 이는 참정권 등의 기본권보장을 그 핵으로 나오게 한다. 따라서 국가의 여러 기능은 국민기본권보장을 위한 한도내에서만 지방자치의 권한영역에 들어 올 수 있다는 의미에서 그 보유성원칙 역시 지방자치의 본지가 될 수 있다. 이러한 여러 가지 성격들에 합치될 때에만 지방자치를 구현하는 여러 제도들은 체계적으로 정당성을 지니게 된다.¹⁹⁾

우리 헌법은 제117조에서 “① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. ② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.”고 규정하고 있고 제118조에서 “① 지방자치단체에 의회를 둔다. ② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.”고 규정하고 있다.

지방자치는 정통적으로 국가와 사회의 대립적 2원론의 관점, 행정목적적 관점, 민주정치적 관점, 지역발전적 관점, 제도보장적 관점 등에서 설명되고 있다.²⁰⁾

제주국제자유도시 이 중에서도 특히 지역발전적 관점에서 논의될 수 있다.

지방자치는 지역개발과 지역발전을 촉진하기 위한 불가피한 수단으로 이해되어 왔다. 즉 정책에 관한 지역적 이니셔티브와 정책결정권의 분권적 다핵화를 통해서 지역특성에 맞는 정책을 개발하고 정책수행의 현장성과 능률성을 높여 지역개발과 지역발전을 촉진하기 위해서 지방자치가 불가피하다.²¹⁾

그러나, 국가가 정책수행의 통일성을 확보하기 위해서 법령으로 규율하는 생활영역이 넓어짐에 따라 지방자치단체의 자치입법권이 상대적으로 줄어들게 되었다는 점도 간과할 수 없는 일이다. 또 통신과 교통수단의 발달로 인해서 국민의 1일 생활권이 넓어짐에 따라 주민의 지역밀착도가 희박해지고 주민의 이해관계가 반드시 어느 하나의 지방자치단체에만 국한되지 않게 되었다. 그리고 아직까지도 남아 있는 지역특성에 따른 제한적인 범위의 지역적인 복리사업조차도 지방자치단체의 경계에서 끝나는 이른바 지역폐쇄적인 사업보다는 이웃 지

19) 강경근, 앞의 책, 542쪽.

20) 허영, 앞의 책, 835쪽 이하 참조.

21) 허영, 앞의 책, 837쪽.

방자치단체에도 영향을 미치는 지역연계적인 사업이 많을 뿐 아니라, 많은 경우 이웃 지방자치단체 상호간의 합동적인 사업추진 내지 협동체제가 불가피해져서 이른바 ‘지방자치단체 조합’의 기능이 날이 갈수록 중요시되고 있다는 점도 지방자치를 폐쇄적인 지역단위의 문제로만 생각하려는 태도에 반성을 촉구하고 있다.²²⁾

그러나, 이와 같은 지역발전촉진적 측면에서 논리적 한계에도 불구하고 제주국제자유도시는 지역특성에 걸맞는 정책개발을 통한 지역발전 촉진 수단이라고 생각한다.

특별법은 제11조 전단에서 ‘고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고’라 함은 바로 제주국제자유도시가 자치권이 완전하게 보장되는 지방자치임을 뜻하고 이를 뒷받침하기 위한 수단으로서 실질적인 지방분권을 보장한다는 것을 의미한다.

지방자치란 지역중심의 지방자치단체가 독자적인 자치기구를 설치해서 그 자치단체의 고유사무를 국가기관의 간섭 없이 스스로의 책임 아래 처리하는 것을 말한다. 이와 같은 지방자치가 실시되는 경우 지역 내의 공동관심사에 대한 지역주민의 자율적 처리의욕이 커지고, 지역주민이 직접 피부로 느낄 수 있는 ‘주민접촉행정’이 이루어지고, 다원적인 복합사회가 요구하는 정치적 다원주의가 실현될 수 있을 뿐 아니라 기능적 권력통제의 효과가 나타나는 등 통치기능면에서 여러 가지 긍정적인 영향을 미치게 된다.²³⁾

(2) 자치권의 내용

자치권의 내용은 지역사회의 성격과 역사적 특성에 따라 달라질 수 있지만, 일반적으로 자치권의 내용에는 자치입법권, 자치행정권, 자치조직권, 자치재정권 및 자치사법권이 포함된다.

자치입법권이란 지방자치단체 또는 지방정부가 강제규범으로서의 규칙 내지 규정 등을 제정하고 시행할 수 있는 권한을 말한다. 이러한 입법권의 범위 안에는 조례 및 규칙이 포함된다.

지방정부의 자치입법권은 중앙정부의 법률체계 내에서 행사된다는 점에서 국가 또는 중앙정부의 입법권과 다르며, 공적 권위와 강제력을 지닐 수 있다는 점에서 일반 사법인 규칙제정 행위와 다르다.²⁴⁾

22) Id. at 838.

23) 허영, 『한국헌법론』 (2015), 833쪽; 강경근, 앞의 책, 539쪽은 지방자치를 국가권력의 형성구조란 측면에서 지방자치는 일정지역에 기초하는 단체 또는 지역 주민이 그 지방적 사무와 국가위임사무를 자기 책임에 따른 처리로 자치권을 형성함으로써 지방정부 민주화와 공동체내 기능적 권력분립을 구현하는 통치구조의 중요한 원리라고 한다.

따라서 자치입법권에 있어서는 무엇보다도 실제적 타당성과 절차적 타당성이 중심의 축을 형성한다. 이와 같이 지방자치단체는 법령의 범위안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있지만 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.²⁵⁾

그리고 지방자치단체의 장은 법령 또는 조례가 위임하는 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.²⁶⁾

현행헌법은 지방자치제도의 구체적인 실현에 관해서 법률유보규정을 둬으로써 이를 입법권자의 입법형성권에 맡기고 있다. 그러나 지방자치에 관한 이와 같은 법률유보규정은 그것이 결코 입법권자에게 입법형성권에 의한 자의적인 입법독재를 허용한 것이 아니다.

따라서 지방의회의 구성과 지방자치단체장의 선거시기에 관한 결정은 지방자치를 제도적으로 보장하는 헌법정신과 지방자치의 본질과 기능 등을 종합적으로 고려해서 체계적인 조화가 이루어질 수 있는 방향으로 내려져야 한다.²⁷⁾

이것이 우리나라 지방자치에 관한 입법형성권의 한계라고 볼 수 있다.

자치행정권은 지방정부가 자기 권한에 속한 사무를 수수로 처리할 수 있는 권한, 즉 중앙정부를 비롯한 외부기관의 간섭없이 처리할 수 있는 권한을 말한다. 주로 인·허가권의 행사와 통상적인 관리행정, 그리고 지역사회와 지역주민에 필요한 행정적 서비스를 제공할 수 있는 서비스 기능, 또 지역사회의 질서를 유지하고 지역주민의 권리와 재산을 보호하기 위한 권력행정 내지는 권력작용 등을 의미한다. 아울러 이러한 사무들을 처리하는데 필요한 인력을 자율적으로 충원하여 운용하는 권한인 자치인사권과 도시계획을 포함한 지역의 토지이용에 관한 계획을 자율적으로 할 수 있는지 자치계획권 등을 포함한다.²⁸⁾

자치조직권은 지방자치단체가 그 행정기구·정원·보수·사무분장 등을 자신의 조례 또는 규칙을 통하여 자주적으로 정하는 권리를 말한다.

이 자치조직권은 지방자치단체가 자치행정을 구현하기 위한 자신의 행정조직을 자주적으로 정하는 권한이므로 넓게는 자치행정권에 포함된다.²⁹⁾

헌법에 기초한 지방자치법 등에서는 지방자치단체의 행정조직에 관한 대강만을 정하고 구체적이고도 개별적인 행정조직의 세부사항은 각 지방자치단체의 자주적인 결정에 맡기는 것이 확실성을 탈피하는 데 필요할 뿐만 아니라 지방자치의 뜻에도 맞기 때문에 각국은 지방자치단체에 자주적인 행정조직의 결정권을 인정하고 있다.³⁰⁾

24) 김병준, 『지방자치론』 (2009), 334쪽.

25) 지방자치법 제122조. 그리고 지방자치단체가 조례로 정할 수 있는 사무는 자치사무와 단체위임사무에 한하고 기관위임사무는 제외한다(대법원 92추31 참조).

26) 지방자치법 제23조.

27) 허영, 앞의 책, 855쪽.

28) 김병준, 앞의 책, 334쪽.

29) 최창호, 『지방자치학』 (2009), 205쪽.

미국에서는 지방자치단체의 정부조직 및 행정조직이 지역의 주민들이 자주적으로 형성하는 헌장에 따라 결정되거나(자치헌장제), 주정부가 마련한 여러 가지 헌장 가운데 지역의 주민들이 선택하는 헌장에 따라 결정되고 있다(선택헌장제). 또한 분류헌장·개별헌장 제도에 의하는 경우에도 지방자치단체의 자치조직이 주민의 의사에 따라 결정되도록 확보되어 있다. 뿐만 아니라 미국에서는 지방자치단체에 공무원의 정원, 보수와 선임에 있어서 대폭적인 자주결정권이 인정되어 있다.³¹⁾

영국에서는 의회의원의 정수, 의회 상임위원회의 종류, 사무국의 기구, 공무원의 정원·인사·급여 등에 거의 완전한 자주적 결정권이 지방자치체에 인정되고 있으며, 최근에는 지방정부의 조직형태도 과거처럼 의회중심으로 통일되지 아니하고 지방주민의 의사에 따라 결정되고 있다.³²⁾

자치재정권은 지방정부를 운영하는데 필요한 재원을 확보할 수 있는 권한과 이를 자율적으로 관리·운용하는 권한을 의미한다. 재정을 확보하는데 있어서는 당연히 재정권력으로서의 조세권, 즉 국가 또는 중앙정부가 정한 일정한 범위 내에서 세금을 거둘 수 있는 권한이 포함된다. 아울러 이용료와 수수료 등을 결정하여 부담시킬 수 있는 권한과 경영수입을 확보하기 위해 경영활동을 할 수 있는 권한 등도 포함된다. 또 이러한 여러 가지 수단과 통로를 통해 확보된 재정을 자율적으로 운영할 수 있는 권한도 중요한 부분을 이룬다.³³⁾

이상과 같은 내용의 자치권은 제주국제자유도시에 있어서 주요한 자치권의 핵심을 구성하고 있다.

다만, 자치사법권은 우리나라에서 제외되고 있다.

6. 제주국제자유도시 특례

제주도는 일반 내륙지방과는 달리 4방이 해양에 면한 국제교통요지의 도서로서, 국제교역과 국제교류의 중심지로 육성됨으로써 국가의 국제경쟁력과 국가지위 향상에 크게 기여할 소지가 많은 지역이므로 이 지역에 국제자본, 물자, 관광객 유치를 위한 자율권을 특히 확대하고 지방개발사업에 국가의 지원을 대폭 강화할 필요가 있는 지역이다.³⁴⁾

지방자치법 제174조 제2항에 의하여 제주도에는 다음과 같은 자치행정상의 특례가 인정된다.³⁵⁾

30) Id.

31) Id. at 206.

32) Id.

33) 김병준, 앞의 책, 335쪽.

34) 최창호, 앞의 책, 172쪽.

35) 이하 앞의 책, 173~175쪽에 의하여 일부 발췌.

국가의 외교·국방 등 국가존립사무를 제외한 사무를 단계적으로 이양하며, 특히 토지이용·개발·수용, 건설·교통, 환경관리 분야의 중앙행정권한을 대폭 이양한다.

조례가 정하는 일정한 규모 이상의 예산이 소요되는 투자사업에 대하여 주민투표를 실시한다.

조례로 정하는 일정 수 이상 주민의 청구에 의하여 도지사, 교육감, 도의회 의원에 대한 주민소환투표를 실시한다.

(7) 국제자유도시의 개발에 관한 계획

도지사는 국제자유도시의 개발에 관한 종합계획을 수립하며(제222조제1항), 다음과 같은 사항이 포함된다.

1. 제주자치도를 국제자유도시로 개발하기 위한 기본시책에 관한 사항
2. 세계 평화의 섬 지정 등 국제교류·협력의 증진에 관한 사항
3. 관광산업 육성 및 관광자원의 이용·개발 및 보전에 관한 사항
4. 교육의 진흥 및 인재육성에 관한 사항
5. 의료·보건 및 사회복지에 관한 사항
6. 농업·임업·축산업·수산업의 진흥에 관한 사항
7. 첨단지식산업, 물류산업, 금융산업 등 지역산업의 진흥에 관한 사항
8. 토지·물 그 밖의 천연자원의 이용·개발 및 보전에 관한 사항
9. 해양의 이용·개발 및 보전에 관한 사항
10. 자연환경의 보전 및 오염방지에 관한 사항
11. 지역사회의 개발 및 생활환경 개선에 관한 사항
12. 향토문화의 보존과 문화예술의 진흥에 관한 사항
13. 외국인의 생활편의 증진에 관한 사항
14. 도로·항만·정보통신 등 사회간접자본시설에 관한 사항
15. 수자원·전력 그 밖의 에너지 개발에 관한 사항
16. 지역정보화의 기반구축 및 진흥에 관한 사항
17. 개발사업 등에 필요한 투자재원의 조달 및 연도별 투자계획의 수립에 관한 사항

(8) 국제자유도시의 여건조성

도지사는 국제자유도시에 여건조성을 위하여 자율과 합의에 의하여 정책의 기본 방향을

결정하고 사회문제를 해결하기 위하여 분야별로 사회협약이 체결될 수 있도록 지원하여야 한다(제152조1항).

아울러 외국인의 자유왕래 및 의사소통의 촉진 등을 위하여 법무부장관이 정하여 고시하는 국가의 국민을 제외하고는 「출입국관리법」 제7조제1항의 규정에 불구하고 사증 없이 입국할 수 있다(제156조1항).

그리고 관광 및 향토문화의 진흥을 위하여 국가는 제주자치도가 자율적으로 관광정책을 시행할 수 있도록 관련 법령의 정비를 추진하여야 하며, 관광진흥과 관련된 계획을 수립하고 사업을 시행할 경우 제주자치도의 관광진흥에 관한 사항을 고려하여야 한다(제169조1항).

그밖에, 국제자유도시의 여건조성을 위하여 국제화를 위한 의료서비스의 증진(제5절), 청정 1차 산업의 육성(제6절), 산업발전을 위한 특례(제7절) 규정 등이 있다.

7. 주요 내용

(1) 제주특별자치도의 법적 지위

1) 제주특별자치도의 설치

특별법 제10조에 의하여 ① 정부의 직할하에 제주특별자치도(이하 "제주자치도"라 한다)를 설치한다. ② 제주자치도의 관할구역은 종전의 제주도의 관할구역으로 한다. ③ 제주자치도는 이 법이 정하는 범위 안에서 특수한 지위를 가진다.

2) 적용상의 특례

특별법 제11조에 의하여 다음과 같은 적용상 특례가 있다.

① 다른 법령에서 지방자치단체, 도 또는 시·군을 인용하고 있는 경우에는 각각 제주자치도를 포함한 것으로 보아 당해 법령을 적용한다.

② 다른 법령에서 지방의회의원, 도의회의원 또는 시·군의회의원을 인용하고 있는 경우에는 각각 제주특별자치도의회의원을 포함한 것으로 보아 당해 법령을 적용한다.

③ 다른 법령에서 지방자치단체의 장, 도지사 또는 시장·군수를 인용하고 있는 경우에는 각각 제주특별자치도지사를 포함한 것으로 보아 당해 법령을 적용한다.

④ 다른 법령에서 지방의회, 도의회 또는 시·군의회를 인용하고 있는 경우에는 각각 제주

특별자치도의회를 포함한 것으로 보아 당해 법령을 적용한다.

⑤ 다른 법령에서 지방자치단체의 조례·규칙, 도의 조례·규칙 또는 시·군의 조례·규칙을 인용하고 있는 경우에는 각각 제주자치도의 조례·규칙을 포함한 것으로 보아 당해 법령을 적용한다.

⑥ 다른 법령에서 교육위원회 또는 교육의원을 인용하고 있는 경우에는 각각 제주자치도의 교육위원회 또는 교육의원을 포함한 것으로 보아 당해 법령을 적용한다. <개정 2006.12.20.>

⑦ 다른 법령에서 교육감을 인용하고 있는 경우에는 제주특별자치도교육감을 포함한 것으로 보아 당해 법령을 적용한다.

⑧ 다른 법령에서 지방자치단체인 시·군의 전부 또는 일부를 구역 또는 관할구역으로 하여 두고 있는 교육청, 경찰서 등 행정기관은 종전의 구역 또는 관할구역에 둔 것으로 보아 당해 법령을 적용한다.

⑨ 「지방세기본법」 그 밖의 다른 법령에서 지방세, 도세 또는 시·군세를 인용하고 있는 경우에는 제주특별자치도세를 포함한 것으로 보아 당해 법령을 적용한다.

(2) 국가의 책무

특별법 제4조의 규정에 의하여 국가는 다음과 같은 책무를 부담한다.

국가는 제주특별자치도의 지방자치의 보장 및 국제자유도시의 실현에 필요한 관련 법령의 지속적인 정비 등 입법·행정상 조치를 하여야 한다(1항).

국가는 제주특별자치도의 운영목표 및 그 목표달성도에 대한 평가 등을 통하여 제주특별자치도의 선진적인 지방분권의 실현과 국제자유도시의 조성을 위한 방안 및 시책을 마련하여야 한다(2항).

국가는 제주특별자치도의 자발적인 성과제고 노력을 유발하기 위하여 국세의 세목을 이양하거나 제주특별자치도에서 징수되는 국세를 이양하는 등 행정·재정적 우대 방안을 마련하여 조속히 시행하여야 한다(3항).

국가는 이 법의 시행으로 인하여 폐지되는 종전의 제주도가 누리던 행정·재정상의 이익을 제주특별자치도가 향유할 수 있도록 하여야 한다(항).

한편, 제주특별자치도는 제5조의 규정에 의하여 다음과 같은 책무를 부담한다.

제주특별자치도는 제주특별자치도에 대한 국가정책의 수립 및 시행에 적극 협력하여야 한다(1항).

제주특별자치도는 이 법에 따라 조례로 정하도록 하거나 정할 수 있도록 한 사항에 대하여는 이 법의 취지에 맞게 제주특별자치도조례(이하 "도조례"라 한다)를 제정·개정하거나 폐지하는 조치를 하여야 한다(2항).

제주특별자치도는 국무총리와 제주특별자치도의 성과목표 및 평가에 관한 협약(자치경찰 및 교육자치에 관한 사항을 포함한다)을 체결하여야 한다. 이 경우 국무총리는 중앙행정기관의 권한 이양 및 규제완화 등의 결과가 제주특별자치도의 발전과 성장에 기여하고 있는지에 대한 평가와 그 평가결과에 따른 제도보완 등에 관하여 미리 관계중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다(3항).

그리고 제주특별자치도가 특별법의 목적을 달성할 수 있도록 성과목표 및 평가와 국제자유도시의 조성에 관한 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속 하에 제주특별자치도지원위원회를 둔다(제7조1항).

1. 제주특별자치도의 조직 및 운영에 관한 기본계획의 수립 및 시행에 관한 사항
2. 제주특별자치도의 행정 및 재정자주권 제고와 행정·재정적 우대 부여 방안 마련에 관한 사항
3. 제5조제3항의 규정에 의한 협약체결 및 그 평가결과 활용에 관한 사항
4. 제9조의 규정에 의하여 제출된 법률안의 검토 등에 관한 사항
5. 제12조의 규정에 의한 중앙행정기관 권한의 단계적 이양에 관한 사항
6. 특별지방행정기관의 이관 및 그에 따른 조치에 관한 사항
7. 제주첨단과학기술단지의 지정·해제 및 개발에 관한 사항
8. 제주국제자유도시개발센터의 사업추진 및 발전방안, 제주국제자유도시개발센터와 지방자치단체간 업무조정 등에 관한 사항
9. 제주특별자치도의 행정규제자유화의 추진에 관한 사항
10. 외국교육기관 및 외국의료기관의 유치 및 설립 지원에 관한 사항
11. 국제적 교육환경 조성에 관한 사항
12. 제주특별자치도의 경관관리에 관한 사항
13. 제1호부터 제12호까지와 관련하여 제주특별자치도지사와 관계중앙행정기관의 장과의 협의 및 조정에 관한 사항
14. 그 밖에 지원위원회의 위원장 또는 제주특별자치도지사가 필요하다고 인정하여 부의하는 사항

지원위원회는 위원장 1인을 포함한 30인 이내의 위원으로 구성하며(2항),

지원위원회 위원장은 국무총리가 되며, 위원은 관계 중앙행정기관의 장 및 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 국무총리가 임명 또는 위촉한다(3항).

지원위원회에서 심의할 안건에 대한 검토 및 지원위원회로부터 위임받은 사항을 처리하기 위하여 실무위원회를 두며(4항),

제4항의 규정에 의한 실무위원회는 위원장 1인을 포함한 25인 이내의 위원으로 구성하되, 위원장은 국무조정실장이 된다(5항).

(3) 자치사무 및 자치조직

자치사무의 확대를 위하여 특별법 제12조의 규정은 지원위원회는 제주자치도에 있어서는 외교, 국방, 사법 등 국가존립사무를 제외한 사무에 대하여 제주자치도의 지역 여건, 역량 및 재정능력 등을 고려하여 단계별로 제주자치도에 이양하기 위한 계획을 수립하여야 한다고 규정하고 있다(제1항, 중앙행정기관 권한의 단계적 이양).

자치조직의 자율성 확보를 위하여 특별법 제13조 「지방자치법」의 지방의회와 집행기관에 관한 규정에 불구하고 따로 법률이 정하는 바에 따라 제주자치도의 지방의회 및 집행기관의 구성을 달리 할 수 있다고 규정하고 있다(제2항, 지방의회 및 집행기관 구성의 특례).

또한 지방자치단체가 아닌 시 및 읍·면·동의 설치에 관하여 제주자치도는 「지방자치법」 제2조제1항 및 제3조제2항의 규정에 불구하고 그 관할구역 안에 지방자치단체인 시와 군을 두지 아니하며(1항), 제주자치도의 관할구역 안에 지방자치단체가 아닌 시(이하 "행정시"라 한다)를 두고, 행정시에는 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을, 그 밖의 지역에는 읍·면을 둔다(2항).

행정시의 폐지·분합, 명칭 및 구역은 도조례로 정한다(제16조1항).

(4) 주민참여의 확대

「지방자치법」 상 주민권리에 관한 특례로서 도지사는 「주민투표법」 제7조제2항제3호의 규정에 불구하고 도조례가 정하는 예산 이상이 소요되는 대규모 투자사업에 대하여는 주민투표에 부칠 수 있다(제23조1항).

「주민투표법」 제9조제2항의 규정에 불구하고 주민투표청구권자 총수의 50분의 1이상 5분의 1이하의 범위 안에서 도조례로 정하는 수 이상의 서명으로 주민투표의 실시를 청구할 수 있다(2항).

조례의 제정 및 개폐 청구에 관한 특례로서 19세 이상의 주민(「공직선거법」 제18조에 따른 선거권이 없는 자는 제외한다)으로서 주민등록이 되어 있는 사람 등은 「지방자치법」 제15조제1항에도 불구하고 19세 이상 주민 총수의 110분의 1의 범위에서 도조례로 정하는 주민 수 이상의 연서로 도지사에게 조례의 제정이나 개폐를 청구할 수 있다(제24조1항).

그리고 주민소환투표의 대상 및 청구에 관한 특례로서 「주민소환에 관한 법률」 제7조제1항에 따른 주민소환투표청구권자는 같은 항에도 불구하고 제주자치도교육감에 대하여 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 10 이상의 서명으로 그 소환사유를 서면에 구체적으로 명시하여 이 법 제25조에 따라 주민소환투표사무를 관리하는 선거관리위원회에 주민소환투표

의 실시를 청구할 수 있다(제26조1항).

(5) 자치재정

도지사는 자치재정의 확충을 위하여 「지방세기본법」 제8조제2항 및 제4항에도 불구하고 도세 및 시·군세의 세목을 제주특별자치도세의 세목으로 부과·징수한다(제72조 1항).

나아가 「지방세기본법」 제26조제1항·제2항 단서, 제42조제2항 후단 등에서 대통령령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다(제72조의2).

또한 「지방세특례제한법」 제4조제4항 등에서 대통령령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다(3항).

그리고 제주자치도는 「지방세특례제한법」 제6조 등의 규정에도 불구하고 도조례로 정하는 바에 따라 같은 규정에 따른 취득세, 등록면허세, 재산세 및 지역자원시설세 감면액의 100분의 50의 범위에서 이를 가감조정할 수 있다(제73조 세액감면특례).

나아가 「지방세법」의 규정에 의한 세율에 불구하고 도조례가 정하는 바에 따라 동법의 해당세목의 표준세율의 100분의 100의 범위 안에서 이를 가감조정할 수 있다(제74조 세율조정특례).

그리고 도지사는 제222조제1항제17호의 규정에 의한 연도별 투자계획의 수립과 민자유치 촉진을 위하여 다음 각 호의 사항을 내용으로 하는 민자유치추진계획을 작성하여야 하며(제225조1항), 종합계획에 관한 사항을 심의하기 위하여 제주자치도에 제주국제자유도시종합계획심의회를 두고(제226조1항), 종합계획심의회 위원장은 도지사라고 하고, 부위원장은 도지사가 정하는 부지사와 종합계획심의회에서 선출된 1인으로 한다(동조3항).

한편, 개발사업의 시행에 있어서 산업단지개발사업에 관하여는 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른다(동조 11항).

나아가 인·허가 등의 의제와 관련하여 개발사업을 시행하고자 하는 자가 개발사업의 시행승인을 얻거나 의견을 들은 경우에는 허가·인가·지정·승인·협의·신고 등을 받은 것으로 보며, 개발사업의 시행승인 고시가 있을 때에는 관계 법률에 의한 허가등의 고시·공고 등이 있는 것으로 본다(제230조).

도지사 또는 개발센터는 사업시행자로 하여금 개발사업에 필요한 토지를 매도한 자에 대하여 운영권의 부여, 사업시행자와의 공동개발 등 지원조치를 강구하도록 권장할 수 있다(제239조1항).

1. 개발사업지구 안의 토지매도인이 당해 개발사업장에서 관광토산품 판매점, 농산물·임산물·축산물·수산물 등의 직판장, 휴게소 등의 경영을 원할 경우 그 운영권의 부여
2. 토지매도인이 토지 또는 현금출자를 원할 경우 그 사업시행자와의 공동개발

도지사는 특별개발우대사업을 도조례가 정하는 바에 의하여 육성하여야 한다(제240조).

도는 표준세율이 적용되는 지방세목에 대하여 대표적인 감면조정을 행할 수 있다.

국가는 보통교부세의 100분의 3에 해당하는 금액을 제주도에 교부한다.

중앙권한의 이양과 국고보조사업의 수행 등에 소요되는 비용에 대하여 국가균형발전특별회계에 별도계정을 설치하여 지원한다.

제주도발전 관련 사업 등에 필요한 경우 도의회의 의결로 지방채 발행한도액을 초과하여 지방채를 발행할 수 있다.

국가는 제주도에 대하여 그 구역 안 지역간 균형발전 또는 낙후지역의 효율적 개발을 위하여 따로 개발계획을 수립하거나 보조금을 지급하거나 재정투·융자를 하는 등 재정상 특별지원을 한다.

국가는 개발촉진지구, 오지개발지구, 도서개발 지정도서 등 특정지역의 개발을 위한 지구·지역의 지정에 있어 제주도 구역 안의 지역을 우선적으로 지정한다.

특히 제주자유국제도시의 여건조성과 관련하여 국제 관광정책을 적극개발하고, 외국인 투자기업에 대한 각종 규제를 완화하며, 국·공·사립 초·중등학교의 교육과정, 도서사용, 교원자격 등 독자적 운영을 허용한다.

외국인의 의료기관 개설을 허용하고, 의료사업에 대한 행정규제를 완화한다.

도지사에게 일정한 범위의 토지 용도지구 지정 또는 변경을 허용하고, 개발사업 시행자에게 개발사업 필요 토지·건물 등에 대한 제한적 수용 또는 사용을 허용한다.

결론적으로 이러한 특별자치도제는 우리나라 지방자치제의 다양화의 아울러, 분권 및 중앙지원 강화 등으로 지방자치발전에 크게 기여할 것으로 기대되지만 도 단위 단일 광역자치제 하에서는 특히 읍·면·동이 행정단위인 동시에 주민단위로서 중점 육성되어야 하는데, 제주도특별자치제에서는 주민자치를 특별보강하지 않고 있어 자치구역확대에 따른 주민자치의 보완이 필요하고 권한 이양이 자치권 자체보다 행정관리 영역에 집중되고 있다는 문제점이 있다.³⁶⁾

II. 국토의 이용 및 관리에 관한 법률

우리 헌법은 국토를 단순한 재산권객체가 아니라 국민 모두의 생산 및 생활의 기반으로 보아 그 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있도록하며, 이러한 국토와 자원 즉 광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력에 대한 국가 보호와 균형 있는 개발·이용을 위하여 필요한 계획수립 및 법률이 정하는 바에 의한 일정기간 채취·개발

36) 최창호, 앞의 책, 173쪽 참조.

또는 이용의 특허를 할 수 있다고 규정하고 있다.³⁷⁾

특별법은 제243조에서 국토의 계획 및 이용에 관한 특례 절대보전지역·상대보전지역 및 관리보전지역으로 지정된 지역에 대하여는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제27조제3항의 규정에 불구하고 토지의 토양, 입지, 활용가능성 등 토지의 적성에 대한 평가를 하지 아니할 수 있고(1항), 도지사는 지역여건상 필요한 때에는 도조례로 용도지구의 명칭과 지정 목적, 건축 그 밖의 행위금지 및 제한, 개발사업에 따른 토지사용면적의 제한사항 등을 정하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제37조의 규정에 의한 용도지구 외의 용도지구의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정할 수 있다고 규정하고 있다(2항).

그리고 제주자치도 안에 설치하는 도시·군계획시설 중 유원지시설 등 대통령령이 정하는 도시·군계획시설의 건폐율·용적률은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제77조 및 제78조의 규정에 불구하고 도조례로 정한다(3항).

나아가 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제10조 등에 따른 국토교통부장관 또는 관계중앙행정기관의 장의 권한은 이를 도지사의 권한으로 한다(4항).

또한 도지사는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제8조제2항, 제16조 및 제30조제2항과 법률 제7470호 국토의계획및이용에관한법률 일부개정법률 부칙 제2항의 규정에 불구하고 국토교통부장관의 승인을 얻지 아니하거나 협의를 거치지 아니하고 구역등의 지정 또는 변경, 광역도시계획의 수립 또는 변경, 도시·군관리계획의 변경 또는 결정 및 최초 도시·군기본계획의 수립을 할 수 있으며(5항), 도지사는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제9조의 규정에 불구하고 다른 법률에서 같은 법에 의한 용도지역·용도지구 또는 용도구역의 지정 또는 변경에 대한 도시·군관리계획의 결정을 의제하는 내용이 포함되어 있는 계획을 허가·인가·승인 또는 결정하고자 하는 경우에는 같은 법 제113조의 규정에 의한 지방도시계획위원회의 심의를 받도록 하고 있으며(7항), 도지사는 법률 제6655호 국토의계획및이용에 관한법률 부칙 제9조제1호의 규정에 불구하고 같은 법의 규정에 의한 관리지역이 세분되기 전이라도 같은 법 부칙 제9조의 규정에 의한 요건에 해당하는 지역을 2009년 12월 말까지 제2종지구단위계획구역으로 지정하거나 변경할 수 있다. 이 경우 2009년 12월 말까지 관리지역이 세분되지 아니한 경우에는 보전관리지역·생산관리지역 또는 계획관리지역에서 설치가 허용되는 도시·군계획시설은 관리지역에서 설치가 허용되는 것으로 본다(10항).

한편, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제8조제2항 각 호 외의 부분 본문 및 같은 항 제4호 등에서 대통령령 또는 국토교통부령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다고 규정하고 있다(11항).

37) 헌법 제122조, 제120조 제2항 및 제1항 참조.

Ⅲ. 기타 공법과 특별법의 문제점

1. 기타 공법

제주국제자유도시에 관계되는 기타 공법으로는 산업입지 및 개발에 관한 법률(2002. 12. 30 법률 제6842호), 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률(2004. 1. 29 법률 제7140호), 환경·교통·제해 등에 관한 영향평가법(2004. 3. 11 법률 제7176호) 등이 있다.

2. 특별법의 문제점

특별법은 제주국제자유도시 추진의 근거법이지만, 그 효력 면에서 지역적 특별법이다. 또한, 제주국제자유도시추진과 도민복지향상을 위하여 필요한 사항들에 관하여 다른 법률들이 규정하고 있지 않은 것을 규정하거나 관계 법률이 규정하고 있는 것과는 다른 여러 가지 특례를 규정하고 있으면서, 다른 법률에 우선하여 적용될 수 있는 법이다.

내용면에서는 제주국제자유도시조성과 도민복지향상을 위하여 필요한 기구의 조직과 행정권행사의 근거를 규정한 행정조직·작용법이라 할 수 있다.

특히 행정작용법적 측면에서는 그 입법목적은 달성하기 위하여 관계 기관이 권력적 수단(일정사항에 관한 조례제정, 절대·상대·관리보전지역지적, 개발사업시행허가·취소 등)과 비권력적 수단(보조금지급·특별개발우대사업육성 등)들을 다양하게 쓸 수 있고, 주민의 일정한 행위를 규제·제한하거나 지원·장려할 수 있도록 하는 복합적인 지역개발행정법이라 할 수 있다.³⁸⁾

그런데 특별법은 제4조 제3항에서 ‘종합계획은 다른 법령에 의한 개발계획에 우선한다. 다만, 군사에 관한 사항은 그러하지 아니하다’고 규정하고 있다. 이러한 규정에 의하여 다른 법령에 의한 개발계획에 우선하는 종합계획이 제대로 된 시행계획을 통하여 실천되지 못한다면, 제주도에 다른 법령에 의한 개발계획도 특별법에 의한 종합계획으로 인하여 제대로 수립·시행되지 못하게 되고, 결과적으로 제주지역발전에 지장이 초래될 수 있다.³⁹⁾

제주국제자유도시개발은 국가발전전략에서 추진되는 것이다. 그 추진은 제주도가 주도하고 관계 중앙행정기관이 지원하는 체제로 이루어져야 마땅할 것이다.

그럼에도 불구하고 특별법은 국가나 지방자치단체와는 별개의 법인격을 갖는 것⁴⁰⁾으로서

38) 윤양수, 권영호, 표명환, 『제주국제자유도시관계 公法』, 제주대학교 출판부(2005), 27쪽 참조.

39) 윤양수 외, 앞의 책, 79쪽.

40) Id. at 80.

특별법상의 관련 규정들을 개정함으로써, 가급적 주민참여·주민주체의 지역개발이 이루어질 수 있게 하여야 할 것이다.

특별법 제26조 제2항에 의한 ‘환경보전기본계획’, 제49조 제1항에 의한 ‘농·임·축·수산업 발전계획’, 제56조 제1항에 의한 ‘중·장기 향토문화예술진흥계획’, 제8조 제1항에 의한 ‘광역시설계획’ 및 제48조 제2항에 의한 ‘제주도정보화촉진기본계획’은 종합계획의 구체적 실천을 위한 부문별 하위 시행계획의 성격을 가지는 것으로 볼 수 있는 것들이다.

따라서 특별법에서 이들 계획을 종합계획의 부문별 하위계획으로 분명히 명기하여 여러 계획이 상호간에 모순된 내용을 담을 수 없도록 하거나, 또는 이들 계획을 각각 독립성을 지닌 해당 분야의 기본계획으로 인정한다면 특별법 제4조 제1항상의 종합계획에 포함되어야 할 사항에서 이들 계획에 관련된 사항을 삭제하여 종합계획의 수립·시행과정에서 그 내용 범위의 불명확으로 인한 혼란과 행·재정력의 불필요한 소모를 방지해야 할 것이다.⁴¹⁾

개발센터를 설립하도록 한 것은 문제이다.

비록 도지사가 종합계획을 수립하고 개발사업 시행허가권 등을 행사할 수 있게 되어 있기는 하지만, 개발센터가 실질적으로 제주국제자유도시 추진을 주도하고, 제주도는 제주국제자유도시의 개발방향을 제시하며 개발센터의 업무를 지원하는 체제가 될 수 있게 하며, 제주국제자유도시 추진에 있어서 주민주체성의 확보를 어렵게 할 수 있다.⁴²⁾

제2절 제주국제자유도시의 사법체계

I. 토지소유권과 특별법

특별법상 산지관리법, 공유수면관리법, 공유수면매립법, 지하수법, 먹는물 관리법, 온천법 등의 특례규정이 있는데 이들 법률 중에서, 장관의 권한이 제주자치도지사에게 이양되거나, 대통령령이나 부령으로 정할 수 있는 사항을 도조례로 정할 수 있다. 이관된 부분과 산지관리법(일부개정 2005.8.4. 법률 7678호, 시행일 2006.8.5.)이란 산지의 합리적인 보전과 이용을 통하여 임업의 발전과 산림의 다양한 공익기능의 증진을 도모함으로써 국민 경제의 건전한 발전과 국토환경보전에 이바지하기 위하여 제정된 법이다(동법 제1조).

공유수면관리법(일부개정 2005.5.31. 법률 7571호)은 공유수면의 보전·이용 및 관리에 관

41) Id. at 82.

42) 앞의 책, 79~80쪽 참조.

하여 필요한 사항을 규정하여 공유수면의 적절한 보호와 효율적인 이용을 도모함으로써 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다(동법 제1조).

공유수면매립법(일부개정 2005.8.4. 법률 7678호, 시행일 2006.8.5.)은 공유수면을 환경친화적으로 매립하여 합리적으로 이용하게 함으로써 공공의 이익을 증진하고 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다(동법 제1호).

지하수법(일부개정 2005.5.31. 법률 7569호)은 지하수의 적절한 개발·이용과 효율적인 보전·관리에 관한 사항을 정함으로써 지하수개발·이용의 적정을 기하고 지하수오염을 예방하여 공공의 복리증진과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다(동법 제1조).

먹는물관리법(일부개정 2005.12.29. 법률 7780호, 시행일 2006.6.30.)은 먹는 물에 대한 합리적인 수질관리 및 위생관리를 도모함으로써 먹는 물로 인한 국민건강상의 위해를 방지하고 생활환경의 개선에 이바지함을 목적으로 한다(동법 제1조).

온천법(일부개정 2002.12.30. 법률 6842호)은 온천에 대한 적절한 보호와 온천의 효율적인 개발·이용을 도모함으로써 공공의 복리증진에 이바지함을 목적으로 한다(동법 제1조).

그밖에 토지소유권의 행사와 관련하여 사업시행자는 사업대상 토지면적 중 국·공유지를 제외한 토지의 3분의 2 이상을 소유하고 토지소유자 총수의 2분의 1 이상의 동의를 받고, 개발사업에 따른 사업규모가 도조례로 정하는 일정 면적 이상인 경우에는 개발사업에 필요한 토지·건물 또는 토지에 정착한 물건과 이에 관한 소유권 외의 권리를 수용 또는 사용할 수 있고(제233조 제1항), 도지사는 토지가격의 안정과 개발용 토지의 효율적인 개발·공급과 바람직한 개발을 유도하고, 공공용지의 조기 확보로 공공사업의 원활한 추진을 도모하기 위하여 토지특별회계를 설치·운영할 수 있다(제234조 제1항).

II. 계약법과 특별법

(1) 사회협약

특별법 제152조 제1항에 의하면 도지사는 자율과 합의에 의하여 정책의 기본 방향을 결정하고 사회문제를 해결하기 위하여 분야별로 사회협약이 체결될 수 있도록 지원하여야 하고, 도지사는 분야별 사회협약의 체결에 관련된 직능별 사회협약 체결에 관한 사항, 주민의 권익 증진과 사회적 갈등의 해결을 위한 사항, 그 밖에 도지사 또는 사회협약위원회의 위원장이 필요하다고 인정하여 부의하는 사항에 대한 의견을 듣기 위하여 도조례가 정하는 바에 따라 사회협약위원회를 구성·운영할 수 있다(동조 제2항)고 규정하고 있다.

한국에서 사회협약제도(Social Partnership System)가 정치적으로 대두되게 된 것은 조직노

동이 IMF 경제위기로 인한 공멸의 위기감, 정권교체에 따른 새 정부에 대한 기대감 등을 배경으로 정리해고에 반대하기 위해 참여가 불가피하다고 판단함으로써 출현하였던 것이다.⁴³⁾

(2) 관광사업특례

도지사는 제주자치도에 대한 외국인투자를 촉진하기 위하여 카지노업의 허가를 받고자 하는 자가 외국인투자를 하고자 하는 자로서 관광사업에 투자하고자 하는 외국인투자의 금액이 미합중국화폐 5억불 이상일 것과 투자자금의 형의 확정판결에 따라 범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률 제2조 제4호의 규정에 의한 범죄수익 등에 해당하지 아니할 것, 그리고 투자자의 신용상태 등 대통령령이 정하는 사항을 충족할 것의 요건을 전부 갖춘 경우에는 관광진흥법 제20조의 규정에 불구하고 동법 제5조 제1항의 규정에 의한 카지노업(외국인전용의 카지노업에 한한다)의 허가를 할 수 있다. 이 경우 도지사는 필요한 경우 허가에 조건을 붙이거나 외국인투자의 금액 등을 고려하여 2 이상의 카지노업을 허가할 수 있다(제172조 제1항).

카지노업의 허가를 받은 자는 영업을 개시하기 전까지 관광진흥법 제22조 제1항의 규정에 의한 시설 및 기구를 갖추어야 한다. 그리고 카지노업의 허가를 받고자 하는 자는 투자계획서 등 도조례가 정하는 서류를 갖추어 도지사에게 허가를 신청하도록 하도 있다(동조 제2항). 또한 카지노업의 허가와 관련하여 영업을 장소 및 개시시기 등에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정하도록 하고 있다(동조 3항).

또한, 제주자치도는 관광사업을 효율적으로 발전시키고, 관광외화수입의 증대에 기여하기 위하여 제주관광진흥기금을 설치할 수 있다(제173조 제1항). 제주관광진흥기금을 설치한 경우에는 문화관광부장관은 관광진흥개발기금법 제5조의 규정에 불구하고 제주자치도에서 발생하여 납부된 관광진흥법 제29조의 규정에 의한 납부금, 관광진흥개발기금법 제2조 제3항의 규정에 의한 출국납부금의 관광진흥개발기금의 재원에 대하여는 제주관광진흥기금으로 전출하여야 한다(2항).

제주자치도에서 관광객의 숙박·취사와 자연체험관광에 적합한 시설을 갖추어 이를 당해 시설의 회원, 공유자, 그 밖에 관광객에게 제공하거나 숙박 등에 이용하게 하는 업을 하고자 하는 자는 도지사에게 등록하여야 한다(제174조 제1항).

등록제를 채택한 것은 신고제의 사전적 규제보다 이 영업의 촉진을 위하여 사후적 규제 방법인 등록제를 채택한 것으로 볼 수 있다.

그리고 여행객 특례로서 여행객이 대통령령이 정하는 면세품판매장에서 물품을 구입하여

43) 한삼인, 김상한, 김상명, 『제주국제자유도시조성과 사법체계』 (2006), 235쪽.

대한민국안의 다른 지역으로 반출하는 경우에는 조세특례제한법·지방세법 등이 정하는 바에 따라 관세·부가가치세·특별소비세·주세·교육세·농어촌특별세·담배소비세 및 지방교육세를 면제 또는 환급받을 수 있다(제177조)고 규정하고 있다.

Ⅲ. 환경보전과 특별법

(1) 환경법의 기본원리

“제주국제자유도시는 관광·휴양·업무·교역·금융·지식 등 개별신문명산업의 투자, 업무, 활동에 대한 최대한의 자유가 보장되고 시너지 효과가 극대화된 복합형 국제자유도시로서, 이를 통해 도민의 삶의 질 제고, 제주경제규모의 확대, 자립 성장구조 구축을 달성하여야 한다.”⁴⁴⁾

우리 사회 역시 급속한 도시화와 산업화를 통해 빠른 경제발전을 이룩하였지만 다른 한편으로는 수질오염, 대기오염 등 환경오염의 현상이 날로 증가하고 이로 인하여 인체 및 재산상의 막대한 피해를 초래하게 됨에 따라 환경오염으로 인한 손해배상이 심각한 문제로 대두되고 있다. 환경오염에 대한 법적 접근은, 환경오염의 예방과 그 방지에 초점을 맞추어야 한다는 점에서 보면, ‘공법적 규제’가 중요하다 할 수 있다. 그러나 아무리 규제를 철저히 한다고 하더라도 끊임없이 산업활동이 계속되어야 하는 현대사회의 특성상 환경오염 피해의 발생은 불가피하다. 이 때문에 일단 환경오염 피해가 발생되었을 때에는 빠른 시일내에 원상회복이나 손해배상이 이루어질 수 있도록 하는 사법적 구제가 요구된다. 우리나라처럼 규제보다 규제에 치중하고 그 규제도 완비되지 아니한 상태에서는 사법구제의 중요성이 더욱 크다고 할 것이다.⁴⁵⁾

전통적으로 환경법의 기본원리는 헌법의 환경권에 관한 규정과 환경보호에 관한 기본법인 환경정책기본법으로부터 도출할 수 있다. 다만 이러한 기본원리들은 서로 선택적으로 혹은 중첩적으로 적용될 수 있으며, 법률에 의해 명시적으로 규정되어 직접 구속적으로 적용될 수 있는 원칙으로 강화된 효력을 갖지 않는 한, 환경 및 법정정책적인 행위원칙으로서의 성격을 지닐 뿐이라는 점에서 선언적 의미가 있지만, 모든 환경정책과 국가의 환경보호작용은 이러한 원리에 기초하고 있다. 환경법의 주요한 기본원리로는 사전배려의 원칙, 존속보장의 원칙, 원인자책임의 원칙, 협동의 원칙, 지속가능한 개발의 원칙 등을 들 수 있다.

이와 같은 환경법의 기본원리는 모든 국민에게 건강하고 쾌적한 환경을 보장함으로써 인

44) 최훈규, 앞의 논문, 84쪽.

45) 한삼인 외, 앞의 책, 255쪽.

간다운 생활을 영위할 수 있도록 해주고 생활환경 및 자연환경을 오염 및 훼손으로부터 예방하고 적절하게 관리·보전하며, 환경오염 및 환경훼손으로 인한 피해에 대한 구제로서, 발생한 환경 침해로 인한 피해와 불이익을 해소함에 이바지한다.⁴⁶⁾

(2) 보전·관리의 기본방향

제주자치도는 자연환경 보전·관리의 기본방향에 입각하여 정책·계획을 수립·시행함에 있어서 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전이 이루어지도록 하며, 자연환경의 혜택은 주민이 함께 공유할 수 있도록 함과 동시에 장래의 세대가 동등한 기회를 가지고 자연을 이용할 수 있도록 보전·관리하여야 하며(제291조1항), 나아가 자연환경을 체계적으로 보전·관리하고 주민이 쾌적한 자연환경에서 여유 있고 건강한 생활을 할 수 있도록 하기 위하여 환경기본조례의 제정과 환경보전기본계획의 수립·시행에 노력하여야 한다(동조 1항).

(3) 절대보전지역의 지정

도지사는 도의회의 동의를 얻어 한라산·기생화산·계곡·하천·호소·폭포·도서·해안·연안·용암동굴 등으로서 자연경관이 뛰어난 지역, 수자원 및 문화재의 보존을 위하여 필요한 지역, 야생동물의 서식지 또는 도래지, 자연림지역으로서 생태학적으로 중요한 지역, 그 밖에 자연환경의 보전을 위하여 도조례로 정하는 지역에 해당하는 지역을 자연 환경의 고유한 특성을 보호하기 위한 지역 즉 절대보전지역으로 지정할 수 있다(제292조 1항).

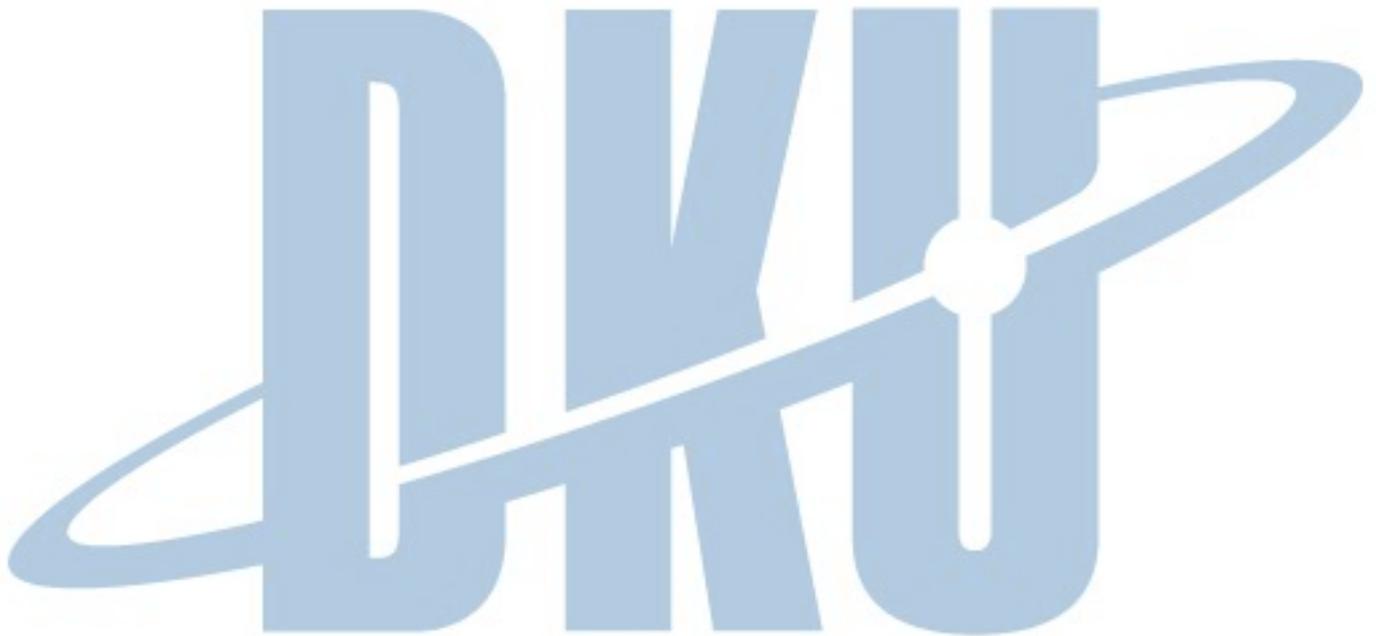
(4) 사전환경성 특례

사전환경성검토 협의 및 환경영향평가 등에 관하며, 환경정책기본법 제25조의3의 규정에 불구하고 동법 제25조의2의 규정에 의한 사전환경성검토대상이 되는 개발사업 중 중앙행정기관의 장, 도지사 또는 제주자치도에 설치된 지방공기업법에 의한 지방공기업 이외의 자가 시행하는 개발사업에 대하여는 도지사에게 사전환경성검토에 대한 협의를 요청하여야 한다(제298조 제1항).

46) 한삼인 외, 앞의 책, 255쪽 참조.

(5) 기타 환경관련 특례(권한이양특례)

그밖에 환경관련 특례는 권한이영의 문제로서 야생식물보호, 대기환경보전, 소음·진동규제, 수질환경보전, 오수·분뇨 및 축산폐수의 처리, 일반수도사업, 폐기물관리 등의 경우에 관련부처 주무장관의 소정의 권한은 이를 도지사의 권한으로 하고 있으며 일부 대통령령 또는 각부의 부령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있도록 함으로써(제306조 제2항 등) 환경관련 행정에 있어서 신속확정주의를 채택하고 있다.



제3장 외국의 법제 연구

제1절 경제특구의 이론적 고찰

I. 특구제도의 개념

“특구”라 함은 “특정한 목적을 위하여 특별한 법률적 근거에 따라 특별히 개발되거나 조성되는 지역으로서 국가가 특정한 지역을 법률이 정한 절차에 따라 지정하고, 지정된 지역에 대하여 특별한 규제완화 및 지원이 이루어지는 지역”으로 정의할 수 있다.⁴⁷⁾

즉, 경제특구(Special Economic Zone : SEZ)란 일정한 지역을 지정하여 그 지역에서 다른 지역과는 다른 우대세제와 규제완화 등을 통하여 지역경제의 발전과 국민경제의 발전에 기여함을 목적으로 하는 것이다.

따라서 경제특구란 경제를 활성화하기 위한 목적으로 특정 지역을 지정하고, 이 지역에 대해 행정을 중심으로 규제를 완화하고 차별적인 경제적 혜택을 제공하는 제도를 의미한다.

흔히 경제특구는 해외 여러 나라와 교역을 촉진하고 외국인투자자의 자본을 유치하는 목표를 두는데, 이를 달성하기 위하여 각종 인센티브를 제공한다. 한국과 일본의 산업발전 전략으로 공업단지 개발이 중요한 전략적 방안으로 활용되었다면, 경제특구는 자유무역지대(free trade zone)의 세부 형태로 활용되면서 중국이 개혁과 개방의 변혁적 과정에서 발전시키면서 중국 경제성장의 동력이 되었다. 이후에도 경제특구 전략은 러시아와 폴란드를 비롯한 동구권역으로 계속 확산되고 있다.⁴⁸⁾

원동욱 외(2009)의 연구보고서에서 경제특구는 제도적, 물리적 인프라를 타 지역과 구분되는 지역에 구축하여 외국으로부터 투자를 유치할 목적으로 조성되는 지역을 의미한다. 즉 경제특구는 국가 특정 지역을 지정하여 외국기업에게 개방하고 각종 우대조치와 혜택을 제공함으로써 그들의 자본과 선진적인 기술을 적극 유치하기 위한 목적으로 설치하는 특수한 경제구역이라고 정의하였다⁴⁹⁾.

47) 서태호, “특구제도에 관한 공법적 고찰”, 경희대학교 박사학위논문(2008), 13쪽. 그리고 동 견해에 의하면 특구제도의 개념적 특성은 다음과 같은 세 가지 요소로 요약하고 있다.

- ① 특정한 목적을 위하여 특별한 법률적 근거에 따라 특별히 개발되거나 조성되는 지역이다.
- ② 일정한 지역이 법률에 의하여 특별히 지정된다.
- ③ 지정된 지역에 대하여 국가적 차원의 특별한 규제완화 및 특별한 지원이 이루어진다.

48) 권오혁, “한국과 중국의 경제특구 제도 비교 - 한국의 경제자유구역과 중국의 경제기술개발구를 중심으로”, 『지방정부연구 제10권 제4호』, 283쪽.

49) 원동욱·안병민, “북한 경제특구 개발에 따른 연계교통망 구축방안 연구”, 「연구총서 2008-17」, 한국교통

이상준 외(2004)의 연구보고서에서 경제특구는 일정한 특정구역을 지정하고 대상구역 내에서는 기타 지역과는 달리 특정한 경제 및 기업 활동에 대하여 예외적인 조치를 허용해 주는 특별지역이라고 정의하였다⁵⁰⁾.

하지만 경제특구는 특정 사회적 현상을 명확하게 규정하기 위한 개념이 아니라 세계 여러 나라가 정책적으로 필요한 상황에 따라 시행하는 유사한 제도를 포괄적으로 지칭하는 용어이므로, 국가별 또는 시기별로 다양하고 차별성을 지니고 있다. 또한 각각의 국가에 따라 경제특구를 일반적인 개념과는 다르게 임의적으로 사용하는 빈도도 높다.

경제특구의 전통적인 운영은 다양한 형태의 자유무역지대(free trade zone)이지만, 경제특구 용어를 직접 적용한 사례가 중국 정부가 설치·운영하고 있는 경제개방특구들이다. 하지만 중국 경제개방특구들의 개념이 계속 변화하면서 요즘에는 외국인투자우대구역이나 투자진흥지역 등을 종합적으로 지칭하는 포괄적 개념으로 확대되는 추세이다⁵¹⁾.

중국의 경제특구에 대한 다양한 개념은 경제특구가 형성된 역사적인 상황적 배경을 가지고 있다.

중국의 경제특구는 중앙정부가 경제개방을 실험하기 위해 1979년 중국 연안의 4개 도시에 대해 경제특구 명칭을 적용하는데 밀접한 관련이 있다. 중국의 경제특구는 홍콩 자유무역지대의 유사한 형태 중 하나라고 할 수 있지만, 다른 측면에서는 특정 거점도시의 집중적인 거점개발 전략을 포함하고 있다.

이러한 이유에서 초기 중국의 경제특구는 자유무역지대의 유사한 형태로 설명되지만, 중국이 경제체제의 전환 중에 도입한 경제개방특구를 특정적으로 의미하는 경향도 있다.

하지만 중국 경제특구제도는 계속하여 괄목한 변화를 보이는데, 1980년대 후반 이후부터 중국 경제가 개방체제로 전환되면서 개방경제를 위한 특정의 별도 거점이 필요하지 않게 되었다. 이러한 이유로 경제개방특구와 중국 내 기타 지역 간의 통관 어려움이 없어졌으며, 중국 내 경제특구에서는 경제개방특구라는 고유의미는 약화된 계기가 되었다.

따라서 중국 내 경제특구는 외국인투자 유치를 활성화하기 위한 외국인투자유치촉진지역이라는 단순한 의미를 갖게 되었다.

또한 중국 내 경제특구제도가 괄목한 성과를 보이면서 경제특구제도는 세계 여러 나라의 주목을 받게 되었고, 일부에서는 성공요인에 대하여 적극적으로 벤치마킹하게 되었다. 그래서 1980년대 후반부터 한국, 인도 등 아시아뿐만 아니라 아일랜드, 폴란드, 러시아 등의 다수의 국가에서 유사한 경제특구제도를 도입하였다. 이러한 연원에서 오늘날의 중국 경제특구제도는 단순한 외자유치촉진지역이라고 할 수 있으며, 따라서 경제특구를 이러한 개념적 의미

연구원(2009), 22~23쪽 참고.

50) 이상준 외, “동북아 협력시대의 북한 경제특구 활용전략”, 「국토연 2004-17」, 국토연구원(2004.12), 10쪽 재인용.

51) 권오혁, 앞의 논문, 285쪽 재인용.

로서 사용하고 있는 기존 연구들이 많은 비중을 보이고 있다⁵²⁾.

중국 정부가 경제개방 초기에 도입한 제도로는 경제개방특구, 자유무역지대, 투자진흥지역, 외자유치촉진지역 등인데, 경제특구의 개념은 네 가지 제도들을 포괄하는 범위에 따라 '본래적 의미의 경제특구', '협약적 경제특구', '광의적 경제특구' 등으로 구분될 수 있다.⁵³⁾

'본래적 의미의 경제특구'는 중국정부가 경제체제 전환과정에서 도입한 경제개방특구를 지칭한다. '협약적 경제특구'는 오늘날의 중국식 경제특구로서 '외자유치촉진지역'으로 개념 규정할 수 있다. 북한을 제외하면 '본래적 의미의 경제특구'가 사실상 소멸되면서 경제특구의 개념이 새로운 의미를 갖게 되었다.⁵⁴⁾

'광의적 경제특구'는 외자유치촉진지역, 자유무역지대, 투자진흥지역 등을 전체적으로 포함하는 포괄적 개념이라고 할 수 있다.

이러한 관점에서 국내의 경제자유구역 제도는 '협약적 경제특구' 개념과 유사하며, 중국에서 시행하고 있는 경제기술개발구와 매우 유사하다.⁵⁵⁾

경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법(시행 2015.12.31. 법률 제12924호, 2014.12.30., 일부개정)이 제정되기 전의 「경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률(안)」에 의하면 "국내 산업의 경쟁력을 강화하고 지역간 균형발전을 위하여 외국인 자본에 대하여 기존의 경제제도와는 차별화 된 기업경영 활동과 경영·생활 여건이 이루어지도록 특별한 법·제도가 적용되어지는 일정한 지역"을 말한다.

따라서 경제특구 요건으로는 첫째, 일정한 지역에 한정되는 특별구역이어야 한다. 따라서 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사는 경제특별구역을 요청하여야 한다.

둘째, 경제특구는 경제 규제가 완화되는 지역이어야 한다. 경제특구에는 노동시장의 탄력성을 부여하기 위하여 국가유공자에 대한 강제취업규정과 사업장은 출산·질병·부상 등으로 결원이 생긴 경우 또는 일시적·간헐적으로 인력을 확보하여야 할 필요가 있는 경우에는 근로자과건사업을 행할 수 있다.

셋째, 경제특구 내의 기업에 대해서 여러 가지 특혜가 부여되어야 한다. 국유재산의 사용·수익의 허가를 받은 자는 그 허가 받은 재산상에 건물 기타의 영구시설물을 축조할 수 있으며 국·공유재산 임대기간을 달리 적용한다.

넷째, 경제특구에는 특별행정제도가 시행되어야 한다. 경제특구에는 경제특구위원회가 설치되어 관리한다. 경제특별구역위원회는 경제특구의 기본정책과 제도에 관한 사항과 지정·

52) Schewinberger A. G., Special Economic Zone and Quotas on Imported Intermediate Goods: A Policy Proposal, Oxford Economic Paper 55. (Oxford University Press 2003)

53) 권오혁, 앞의 논문, 285쪽.

54) Id.

55) 권오혁, 앞의 논문, 285쪽.

지정해제 및 변경에 관한 사항, 그리고 행정서비스의 지원에 관한 사항과 개발에 대한 사항을 심의·의결한다.⁵⁶⁾

[표 2-1] USAID의 광의적 경제특구의 유형과 정의

유형	정의
변경경제협력구 (Border Economic Cooperation Zone)	인접국가로의 수출입화물에 세금이나 관세가 부과되지 않는 두 국가 국경지역에 위치한 구역
경제기술개발구 (Economic and Technology Development Zone)	중국에서 보편적으로 사용되는 개념으로 생산과 가공에 더 높은 목적을 추구하는 구역
경제개발구 (Economic Development Zone)	중국에서 보편적으로 사용되는 개념으로 경제성장을 목적으로 한 투자가 이루어지는 구역
수출가공구 (Export Processing Zone)	자유무역구와 유사하며 제조업체가 수출을 목적으로 가공, 조립할 제품을 수입할 수 있는 비관세지역으로 지정된 구역
자유무역구 (Free Trade Zone)	제품이 수입, 보관, 가공, 조립, 전시될 수 있거나 아니면 통관이나 관세없이 사용되고 환적될 수 있는 구역
고신기술구 (High and New Technology Zone)	하이테크 투자를 위해 준비한 구역
산업단지 (Industrial Estate)	공업단지의 설립목적으로 할당된 구역으로 산업지역, 시설, 설비, 완벽한 인프라로 구성되고, 법적으로 공업단지보다 더 큰 범위의 개발을 의미함
공업단지 (Industrial Park)	공업적 사용을 목적으로 설치된 구역으로 산업단지와 자주 혼용되고 법적으로 산업단지보다 더 적은 개발을 의미함
산업구 (Industrial Zone)	산업발전을 목적으로 설치된 구역으로 산업단지나 공업단지와 유사함
IT 및 소프트웨어 단지 (IT and Software Park)	IT 및 소프트웨어 기업을 위해 설치된 구역
경제개방구 (Open Economic Zone)	베트남에서 사용되는 개념으로 제조업뿐만 아니라 다양한 경제지역을 창출할 목적으로 하는 일련의 산업을 포함하는 더 큰 범위의 개발을 의미함
재건기회구 (Reconstruction Opportunity Zone)	파키스탄의 불리한 환경으로 인해 특별한 경제적 대우를 필요로 하는 구역. 이 정의는 미국과의 자유무역협정이 이루어지는 북서프론티어성에 제한된 구역에 사용됨
경제특구 (Special Economic Zone)	특별한 경제적 활동이 일련의 정책들에 의해 추진되는 한정된 지역으로 일반적으로 그 국가의 타 지역에는 적용되지 않음

자료 : USAID(United State Agency for international Development; 미국 국제 개발처), "Special Economic Zone Benchmarking and Policy Action Plan", 2007, 23쪽.

56) 송석연, "제주국제자유도시와 경제특별구역의 외자도입제도의 비교검토", 『기업법연구 제11집』 (2002), 331~333쪽 참조. 동 견해에 의하여 다섯째 요건으로 외국인을 위한 생활 환경 및 교육·문화 여건이 조성되는 지역을 말한다(333쪽).

이와 같은 USAID의 광의적 경제특구를 세계은행(The World Bank)의 보다 세부적인 분류로 구분하여 다시 크게 6가지로 나눌 수 있다.

첫째 경계 벽으로 둘러싸인 좁은 구역의 관세비과세지역으로 창고, 거래, 환적, 재수출을 위해 시설 등을 제공하며 세계 곳곳의 통관수속지에 설치되어 있는 자유무역지역(Free Trade Zone; FTZ),⁵⁷⁾ 둘째 해외시장을 겨냥하여 제품을 생산하는 공업단지인 수출가공구역(Export Processing Zone; EPZ),⁵⁸⁾ 셋째 미국, 프랑스 등의 선진국을 중심으로 설치되어 경제적으로 침체한 도시와 지방을 세제제도의 우대 정책과 재정적인 지원으로 활성화 시키는 엔터프라이즈 존(Enterprise Zone),⁵⁹⁾ 넷째 일반적인 경제특구보다도 훨씬 넓은 의미의 개념으로 대부분은 넓은 면적을 바탕으로 관광, 소매, 거주 등을 포함한 모든 활동을 허가하고 폭넓은 인센티브와 이익을 제공하는 자유항, 다섯째 개별 기업에 인센티브를 부여하는 것으로 공장은 지정된 구역에 입지할 필요없이 특권을 얻을 수 있는 단일공장 수출가공구역(Single factory EPZ), 마지막으로 사이언스 파크, 테크놀로지 파크, 석유화학 구역, 물류파크, 공항구역을 포함하는 특별구역(Specialized Zone)⁶⁰⁾으로 나누어진다⁶¹⁾.

II. 특구제도의 특성별 분류

현재 세계적으로 모두 850여 개 이상의 경제특구가 수출가공지구, 자유무역지구 등 다양한 형태로, 선진국은 물론 아시아, 중남미, 아프리카의 개발도상국에 이르기까지 70개 이상의 국가에서 설치 및 운영되고 있다. 1970년대 이후에는 다수의 개발도상국이 경제특구를 설립하면서 경제특구는 수적으로 크게 확산되어 최근에는 선진국에서도 새로운 형태의 경제특구들이 모색되고 있다. 이와 같이 경제특구의 양적으로 팽창되고 질적으로 성장을 거듭하고 있는 것은 다수의 국가들이 경제특구를 무역정책의 수단으로 활용할 뿐만 아니라 경제개발 전략의 한 수단으로도 활용하고 있기 때문이다⁶²⁾.

경제특구의 유형은 세부적 특성에 따라 무역·물류형 경제특구, 제조·가공형 경제특구, 복합형 경제특구, 업무형 경제특구 등으로 분류될 수 있다.

57) 이에 관해 보다 상세한 것은 세계관세기구(WCO)에 관한 교토협약상의 기준과 원칙 참조.

58) EPZ(Export Processing Zone)이란 수출시장에 주된 목적을 둔 생산시설과 특별인센티브를 제공하는 산업지역을 말한다. WORLD BANK, SPECIAL ECONOMIC ZONES: PROGRESS, EMERGING CHALLENGES, AND FUTURE DIRECTIONS 5 (Thomas Farole & Gokhan Akinci, eds., 2011), at 10.

59) 이것은 재정보조금이나 세계 인센티브를 제공하는 미국, 프랑스, 영국 등 선진국의 진흥지구를 말한다(Id. at 16).

60) 이것은 일종의 프로젝트지구의 하나이다(Id., 2008 at 3).

61) 김용현·강성민, “일본의 경제특구 현황분석을 통한 제주국제자유도시의 시사점-녹색도시의 관점을 포함하여”, 「국제자유도시연구 제3권제2호」(2012.12), 3~29쪽 참고..

62) 박동정, “현대중국경제론”, 법문사/(1993), 29쪽 재인용.

첫째, 무역·물류형 경제특구는 주로 무역과 가공무역이 이루어지는 곳으로, 일반적으로 교통이 편리한 공항, 항만, 철도 허브 인근에 설립되며 두바이가 대표적인 사례이다.

이 유형의 경제특구는 대외경제교역의 경험, 국제시장과의 연계, 국제교역에서의 지위 및 명성, 간편하고 신속한 업무처리 등 양호한 국제무역조건이 구비되어야 한다.

둘째, 제조·가공형 경제특구의 전형적 방식은 수출가공구로써 거액의 자금 투입, 풍부한 자원, 양호한 투자환경 등이 요구되며, 특히 비교적 높은 수준의 기초 인프라가 요구된다.

수출가공구는 개발도상국이 정부가 인정한 세무적 인센티브 교환의 대가로 외국인투자를 촉진하기 위해 설립한 투자지역을 범으로 정하여 만들어졌다⁶³⁾.

셋째, 복합형 경제특구는 국제금융기능과 생산 및 무역기능을 모두 포함하는 경제구를 의미한다.

복합형 경제특구는 외국으로부터 사함, 재화, 금융, 자본 등을 유치하여 경제활동을 활성화 시킬 목적으로 특별히 지정하여 관리하는 도시로써 홍콩과 싱가포르가 대표적인 사례이다.

넷째, 업무형 경제특구는 금융서비스나 정보처리 등 특정 업무기능을 중심으로 한 경제구를 의미한다.

이외에도 경제특구는 국가의 특성에 따라 자본주의 국가의 경제특구와 사회주의 국가의 경제특구로 구분할 수 있으며, 그 차이점은 자본주의 국가의 경제특구는 자본과 기술 외에 선진적인 경영과 시장마인드의 전파를 도모하지만 사회주의 경제체제 전환국의 경우 경제특구는 초기에는 자본과 기술 획득에만 초점이 맞추며 경제적 개혁·개방의 실험장 역할을 한다.

이에 대한 대표적인 예로는 중국의 경제특구를 들 수 있다.

1978년 중국은 사회주의 계획경제체제를 유지하면서 자본주의 국가의 자본과 기술을 끌어들이기 위하여 대외무역체제를 유지하면서 자본주의 국가의 자본과 기술을 끌어들이기 위하여 대외무역체제를 개혁함과 동시에 심천, 주해, 하문, 산둥, 해남도 등 5개 지역에 경제특구를 설립하여 중국의 경제성장을 성공적으로 이끌어 왔다.⁶⁴⁾

Ⅲ. 경제특구의 필요성

현재 글로벌한 경제발전의 추세에 따라 각국의 국경 없는 경제 전쟁이 격화되면서 경제특구의 설치의 일국의 중요한 경제정책으로 정착되어 있다. 즉, 각국은 개방경제시대의 성장거

63) James J. Waters, Achieving World Trade Organization Compliance for Export Processing Zones while maintaining economic Competitiveness for developing countries, Duke Law Journal. 481, November, 2013, 1.

64) 이광우, "한국·북한·중국의 경제특구 비교연구-인천·개성·심천 공업지구를 중심으로", 전남대학교 석사 학위 논문(2013), 4~8쪽 참고.

점을 선점하기 위하여 무역, 물류, 기업, 집적, 기술혁신이 결합된 경제특구를 개발하고 있다. 경제특구의 설치는 세계 각국으로 통하는 창구가 되며, 외국기업에게 다양한 정책상 인센티브를 부여함으로써 외국자본과 선진 기술 및 과학적인 경영관리방법을 도입하여 투자환경을 조성할 수 있다. 뿐만 아니라 경제특구의 설치는 선진 경영관리의 경험을 배움으로서 자국 전체 지역의 경제를 이끌어갈 수 있는 경제효과를 가져다주는 견인차 역할을 담당하여 공업과 무역이 결합된 대외 지향적 경제를 만드는데 필요한 경제정책이다.

[표 2-2] 경제특구의 필요성

구분	주요 내용
신산업거점 육성	21세기 신산업 육성을 위한 핵심 거점지역 개발 - 지식정보사회에 부응하는 새로운 산업거점 구축 - 산업구조의 고도화를 통한 국가경쟁력 제고
기업경쟁력 제고	국내 기업들의 국제경쟁력 제고 - 인프라 확충을 통한 입지여건 개선 및 물류비용 절감 - 규제 개혁으로 이국 기업과의 역차별 해소 - 기업 활동의 자율성 보장
선진기업 유치	외국 우수기업의 입지 및 투자 촉진 - 기반 시설 고도화 및 국제규범 확립으로 외자 유치여건 개선 - 선진기업 유치를 통한 기술 및 인력교류 활성화
경제 활성화	침체된 국내 경제 활성화 - 국내외 기업들의 투자 확대를 통한 경제성장 도모 - 국제적 경제규범 도입으로 신경제 시스템 정착

자료 : 남덕우 외, 한국경제 생존프로젝트, 경제특구, 삼성경제연구소, 2003, 63쪽.

이러한 필요성에 따라 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」 제정되었다. 즉 동법은 경제자유구역의 지정 및 운영을 통하여 외국인투자기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선함으로써 외국인투자를 촉진하고 나아가 국제경쟁력의 강화와 지역 간 균형발전을 도모한다(제1조).

제2절 해외 경제특구의 현황

경제특구는 옛 영국령의 지브롤터(Gibraltar; 1704년)와 홍콩(1848년) 등의 사례까지 거슬러 올라가지만, 제2차 세계대전 이후의 경제특구를 기준으로 보면 1959년의 아일랜드의 샬론(Shannon)공항에 설치된 아일랜드의 ‘국제금융서비스센터’, 영국의 ‘엔터프라이즈 존’이

유럽에서는 유명하며, 미국의 경우는 1934년에 설치된 자유무역지역으로 분류되는 ‘포린 트레이트 존(Foreign Trade Zone; 외국무역지역)’이 대표적이며 현재까지도 가동 중에 있다⁶⁵⁾.

중국의 경제특구는 1970~1980년대 덩샤오핑 정부가 도입하였는데, 1979년부터 외국인 투자와 선진기술을 도입하려는 목적으로 광둥성(廣東省) 선전(深圳), 주하이(珠海), 산터우(汕頭)와 푸젠성(福建省) 샤먼(廈門), 신장 위구르 자치구 카슈가르(喀什)를 경제특구로 지정하였고, 1988년에는 하이난(海南)을 도(都)에서 성(省)으로 승격시켜서 전체 지역을 경제특구로 지정하였다⁶⁶⁾.

I. 중국의 경제특구

1. 경과

중국은 70년대 후반부터 대외경제법 적극적으로 입법적 관심을 나타내기 시작하여 1979년 합작경영기업법, 1986년 10월 국무원 외국인투자장려에 관한 규정(22개조), 1986년 외자기업법, 1988년 합자경영기업법, 2002년 2월 11일 외국인투자방향의 지도를 위한 규정 등을 제정 공포하였으며 2010년 12월에는 라선경제지대와 황금평·위화도경제지대의 공동개발 및 공동관리를 합의하여 조선민주주의인민공화국 정부와 중화인민공화국 정부사이의 라선경제무역지대와 황금평·위화도 경제지대 공동개발 및 공동관리에 관한 협정을 채택하였다. 이에 북한은 2011. 12. 3.(조선민주주의인민공화국 황금평, 위화도경제지대법) 최고인민회의 상임위원회 정령 제2006호를 채택했다.

또한, WTO 가입과 더불어 TRIMs 협정을 이행하여 외환수지균형 요구, 수출의무비율제도 등을 폐지하여야 한다(지방입법에 의한 경우도 포함). 대외무역권과 관련하여서는 제조업분야 외국인투자기업은 자신의 영업범위내에서만 수출입권 보유하고 있으며, 기타 제품의 수출입 대리권은 불인정하고 있다. 다만, 상하이, 선전의 합자무역 회사에 한해 각종 제품 수출입권 인정하고 있다. 그러나 WTO 가입 3년 이내 중국은 모든 외국인투자기업에 대하여 점진적으로 대외무역권을 부여하여야 하게 되었다.⁶⁷⁾

아울러 중국은 WTO 규칙과 중국정부의 대외적 수락내용에 근거하여 외상투자3법⁶⁸⁾을 정비하였는데, 외자기업법과 중외합작기업법은 2000년 10월 31일, 중외합자경영기업법은 2001

65) 김용현·강성민, 앞의 논문, 8쪽 재인용.

66) 권오혁, 앞의 논문, 287쪽 재인용.

67) 문준조, 『외국인투자법에 관한 비교법 연구』, 한국법제연구원(2006), 21쪽.

68) 중국에 있어서 외상투자3법이란 중외합자경영기업법, 중외합작경영기업법 및 외자기업법을 중시문로 하는 법규를 말한다.

년 3월 15일 각각 전국인민대표대회에서 개정·공포되었다. 또한 2000년 3월 15일 국무원도 외자기업 실시세칙의 일부를 개정하였다.

2. 중국 국민 경제·사회발전 제12차 5개년 계획

2011년부터 2015년까지는 「12.5 계획(중국 국민경제·사회발전 제12차 5개년 계획 요강)」에 따라 경제정책이 실시된다. 즉, 경제의 세계화를 위하여 노력하며, 경제 발전의 성과가 중국 내 전지역·전국민에게 골고루 나누어지도록 하고, 지속가능한 발전을 통하여 조화로운 경제사회 발전을 구현하고자 한다.

「12.5 계획」의 내용은 포용적 성장의 기초 아래 민간소득 향상과 7대 신흥전략산업 육성이 핵심이 된다.

7대 신흥전략산업에는 에너지절약 및 환경보호, 차세대 정보기술, 바이오, 신재생에너지, 신에너지 자동차, 첨단장비제조, 신소재 산업이 포함되어 있다.⁶⁹⁾

3. 외국인투자방향지도규정

2002년 4월 1일부터 시행중인 <<외국인투자방향지도규정>>의 주요내용을 보면 외국인투자 영역을 장려, 허가, 제한, 금지의 4가지로 분류하고 있으며(제4조), 규정 본문에서는 장려, 제한, 금지영역만을 열거하였으며, 그 밖의 부분은 허가영역으로 간주한다. 이 규정은 우대정책의 직접적인 대상이 되는 ‘장려영역’으로 농업신기술, 에너지, 교통, 신재료, 환경 분야 등을 규정하여, 향후 중국의 중점 투자유치 산업의 방향을 제시하고 있다는 점에서 주목을 요한다. 개정된 <<외국인투자방향지도규정>>의 발표로 인하여 중국의 투자정책 방향이 분명히 제시되었으며 특히 장려산업 관련 업종 및 은행, 보험, 증권, 관광 등 서비스업종에 대한 중국 투자가 확대될 것이다.⁷⁰⁾

4. 중국 경제특구 입법권의 한계

“중국의 입법 활동 중에서, 입법수권은 주로 두 가지의 형식을 채택한다. 첫째, 헌법·법률 중에서 예로 들면 중국 「헌법」 제89조 제1항의 규정에서 국무원은 헌법과 법률에 의해

69) 김명아, 중국투자법제에 관한 현안 분석, 한국법제연구원, 2012, 23쪽.

70) 문준조, 앞의 책, 27쪽.

행정법규를 제정하는 직권을 행사한다고 명확하게 규정한다. 둘째, 국가입법기관에서 수권결정을 만들어낸다. 예를들면, 전인대와 상무위원회는 광둥, 복건 두 성 인대와 상무위원회가 경제특구의 법규를 제정해서 경제특구에서 실시한다고 수권했다. 이로서 경제특구의 입법수권은 특수하고 새로운 입법 수권 방식이 아닌 일반적인 수권 방식임을 알 수 있다.”⁷¹⁾

그리고 “소위 경제특구의 필요를 만족시키는 것은 또한 경제특구의 실재를 결합하여 입법하는 것을 가리킨다. 경제특구는 중국 개혁·개방의 최전연이며, 각 경제특구는 이 세기말부터 다음 세기 초까지 경제특구를 국제성과 현대화의 도시로 건설하려는 웅대한 목표를 세웠다. 세계상 각 국가의 국제도시의 발전으로부터 볼 때, 현대화의 형량기준은 경제의 발달 정도만을 가리키는 것뿐만 아니라 정치·법률·문화·시민의식·환경보호·사회복지 등 각종의 사회발전의 종합성 지표를 가리킨다. 따라서 경제특구의 입법도 당연히 경제입법, 사회입법과 문화·교육·과학기술의 입법 세가지 내용을 포함해야 한다.”⁷²⁾

“경제특구는 일정구역을 지정하여 그 구역 내에서는 다른 지역과 달리 일정한 경제활동 부문에 대하여 예외적인 조치를 허용해 주는 특별지역을 의미한다. 즉, 경제특구는 국가가 특정 지역을 지정하여 외국기업에게 개방하고 각종 우대조치를 통하여 그들의 자본과 기술을 적극 유치하기 위한 목적으로 설치하는 특수한 경제 구역이다.”⁷³⁾

이에 우리나라와 북한 그리고 중국은 경쟁적으로 특구제도 활성화를 위한 노력을 경주해 왔는데, 중국의 심천 경제특구제도가 현재로서 가장 성공적인 사례라고 평가할 수 있다.

5. 중국의 현실과 전망

투자자와 중국정부는 중국에서의 외국인 투자에 관한 자극적인 새방법으로서 외국인 투자 협약의 인가를 2010년 3월에 권유했다. 그러나 외국인 투자 협약이 외국인 직접투자를 위한 장단기 기반이 될 것 같지 않다는 주장이 있다. 1979년부터 현재에 이르기까지 외국인 직접 투자에 관한 중국의 세가지 다른 이행수단의 역사적 흐름은 두가지 핵심적 결론을 내고 있다.

첫째, 외국인 투자자들은 중국 중앙정부로부터 세부규제를 받을때까지 외국인 투자 제후를 활용하지 않을 것이다.

둘째, 중국정부로부터의 후원 내지는 제한은 투자라는 도구 사용을 할 수도 있고 억제할 수도 있다. 중국의 외국인 투자 협약에는 세부규제가 없고, 증가되는 지방당국의 재정곤란

71) 최홍동, 중국경제특구입법권의 제주국제자유도시에 대한 함의에 관한 고찰, 법과정책 제12집 제1호, 2006, 312쪽.

72) Id. at 314.

73) 이광우, 앞의 논문, 61쪽.

때문에 그 규제들을 장차 받아들일 것 같지 않다. 또한 협약 기업의 불확실한 의심과 전진하는 정치적 과도기로 인하여 중국 정부로부터의 후원을 받아들일 것 같지 않다.

외국인 투자자들은 예상할 수 없는 것으로부터 회피할 것이기 때문에 외국인 투자 협약은 단기적으로나 장기적으로도 널리 활용되지 않을 것 같다.⁷⁴⁾

협약은 한 때 중국에서 상투적인 일이었다. 사실, 많은 중국인들은 서로간에 신의에 가득 찬 친구들을 Guan과 Ⅱ매의 우정처럼 칭한다. Guan과 Bao의 우정은 봉건시대부터 사업 협약과 관계가 있다.

20세기 중반에, 협약은 중국사회주의체제 경제에게 완전히 인기를 잃었다. 그리고 사업 실재물로서 본질적으로 잊혀졌다.

지난 15년간 국내제휴에 관한 억제물 서서히 완화한뒤, 중국은 외국인 투자 협약(FIP)을 2010년 3월에 인가했다.

중국정부에 의해서, 그 법률은 중국에서 협약기업체를 설립하기 위해 외국인 회사와 개인들을 위한 친근한 환경을 조성하기로 고안되어졌다.

외국 직접투자는 중국이 1979년에 개방한 이래로 현저하게 성장했다. 1980년대에는 중국투자가 연간 약 160억 usd의 비율로 성장했다. 2012년 초반 6개월간 중국은 투자에 있어서 590억 달러를 받아들였다.

그것으로 인해 세계에서 가장 규모가 큰 외국인 직접투자의 수령인이 되었다. 반면에 미국은 두 번째로 규모가 큰 수령인으로서 574억 달러를 수용했다.⁷⁵⁾

2007년도에 중국 정부는 FIP에 관련된 규정이 지방의회에 의해 미래 어느 날에 발표될 것이라고 발표하였다. FIP 인가를 고려하면서, 정부는 중요한 도전에 직면했다. 그 규정이 FIP가 투자수단으로서 대단히 유익하게 한다면, 다른 외국인 직접 투자수단을 대규모로 포기해야 할 것이다. 그러나 물론 FIP는 다른 투자 수단이 가지고 있는 몇몇 이점을 내포해야만 했다.

그렇지 않으면 외국인 투자자들이 FIP를 활용하지 않을 것이다. 정부에 의해 채택된 법령은 좀더 제한적이었다. 중국은 외국인 투자자에게 몇몇 동기를 제공함으로써 규제를 완화했다. 그런데 그 규제는 창업자본투자 또는 FIP 규제내에서의 후속적 수정을 요구하지 않았다.⁷⁶⁾

결론적으로 한 국가가 RTA에 참여할 때에, 수출에 기반을 둔 특혜관세처리는 관세점핑과 같은 문제를 제기하고, 지방사업경쟁에 관한 우려를 자아내기도 한다.

그러나 특혜취급이 어떤 정해진 시기에 승인된 것으로 여기기 쉬운 경향이 있기 때문에,

74) Samuel H. Shaddox, CHINA'S FOREIGN INVESTED PARTNERSHIP ENTERPRISE LAW: THE LIFELESS OR SLEEPING DRAGON?, Pacific Rim Law & Policy Journal March, 2013, at 1.

75) Id. at 2.

76) Id.

이러한 동기는 즉시 제거될 수 없다.

그러므로 경제특구를 경위한 물품들의 면세입회를 막는 것이 아마도 RTA의 효과를 지킬 수 있는 즉각적인 반응으로서 필요한 법령일 것이다. 비록 RTA 도입에 있어서 가장 유효한 임시조처라 할 지라도, 무역과 투자사이에 상호적으로 양립할 수 없는 체제를 자아내는 걸 피하기 위해서는 좀 더 창조적인 해결책이 적합할지 모른다. RTA가 이례적인 처리법 내지는 변화기를 규정하는 선택권을 고려하는 것이 또한 가치있는 일일 것이다.⁷⁷⁾

II. 일본의 경제특구

1. 오키나와 경제특구

오키나와진흥개발특별조치법은 오키나와의 특수사정에 비추어 각종 특례를 규정한 법률로서 주요내용으로는 ①오키나와진흥개발계획, ②진흥개발계획에 근거한 사업에 대한 국가의 부담 또는 보조비율의 특례, ③오키나와 도로에 대한 특례, ④오키나와 하천에 대한 특례, ⑤ 오키나와 항만에 대한 특례, ⑥국유재산의 무상양여, ⑦공업개발지구의 지정, ⑧정보통신산업 진흥지역의 지정, ⑨관광진흥지역의 지정 등이다.⁷⁸⁾

이러한 특례조항을 영역별로 나누어보면, 세제적 영역, 고용적 영역, 금융적 영역으로 구분할 수 있다.

세제상의 특혜조치 중 중앙정부차원의 인센티브로는 우선 국세감면과 관세혜택을 들 수 있다. 국세의 감면은 소득공제, 투자감세, 특별상각제도가 있는데, 입주기업은 세 가지 중 한 가지를 택일적으로 선택하게 되어 있다.⁷⁹⁾

일본이 오키나와 현에 특별자유무역지역을 설치한 이유 중의 하나는 오키나와 현의 높은 실업률을 극복하기 위해서이다. 따라서 동 지역에 입주하는 기업 중 오키나와인 상근고용기업에 대하여 고용장려금을 지급하고 있다.⁸⁰⁾

금융상의 지원제도로는 자유무역지역 등 특정지역진흥자금을 소요자금의 70%이내에서 3년 거치 25년 이내 상환으로 융자하는 저리융자제도를 비롯하여, 지역 종합정비자금대부제도, 10인 이상 사업장의 설비투자금액 무이자대출제도 등을 실시하고 있다.⁸¹⁾

77) Id. at 11.

78) 서태호, 앞의 논문, 189쪽 참조.

79) Id. at 190.

80) Id. at 191.

81) Id. at 192.

2. 구조개혁특구

일본의 구조개혁특구는 1990년대부터 정부 주도로 동경에 집중된 경제구조로 인해 발생하는 지역과의 격차를 줄이고, 지방 경제를 활성화시키기 위하여 마련된 제도이다. 특히 당시 코이즈미 수상 내각은 경기 침체를 타파하기 위하여 구조개혁을 정치 슬로건으로 내세우며 변화를 호소하였다. 이러한 코이즈미 내각에 있어 구조개혁특구는 최고의 중점사업이었으며 개혁프로그램으로는 과거 사례를 볼 수 없을 정도의 스피드로 추진되었고 2003년 4월부터 8월 사이에는 164건의 특구가 탄생하였다⁸²⁾. 즉 일본의 구조개혁특구제도는 실정에 맞지 않는 국가 규제로 인하여 민간기업의 경제활동과 지방공공단체의 사업을 방해하는 것을 개혁함으로써 지역활성화를 촉진시키는 것을 목적으로 한다. 따라서 정책의 기본적인 사상은 대도시는 국제경쟁력을 가지며 지방은 지방 특성에 맞는 개성을 살려 발전할 수 있도록 하여 지역 경제를 활성화시킨다는 것으로 이를 위해 정부와 지방의 역할분담을 재조명하고 지방에서 할 수 있는 일은 지방에 맡기는 것을 중점사항으로 하고 있다.

2002년에 시작된 구조개혁특구는 특구에서만 실시한 규제특례를 전국으로 확산시켜 전국적인 규제개혁을 하는 것을 목표로 하였다. 이 제도로 다수의 규제개혁이 실현되었다. 그러나 경제적 효과라는 관점에서 보았을 때, 충분한 성과가 있었다고 평가할 수 없으며, 수직적 행정의 폐해로 이 제도가 힘을 발휘하지 못한 케이스가 발생한 점 등이 해결해야 할 과제라는 지적을 받았다⁸³⁾.

구조개혁특구에 관한 제안모집은 2012년 10월까지 22차에 걸쳐서 진행되고 있는데, 제1차 제안모집에서 구조개혁특구추진을 위한 프로그램의 개요는 크게 3가지 사항을 골격으로 하고 있으며 이런 기본적인 내용은 변하지 않고 있다. 먼저 법안의 제정이고, 다음으로 내각총리대신(수상)을 본부장으로 하는 구조개혁특구 추진본부의 설치, 그리고 정기적으로 지방공공단체와 민간으로부터 특구로서 실현 가능한 규제개혁 요망을 접수받는 것이다⁸⁴⁾.

이 중에서도 특히 법안 제정은 모두 5가지로서, 첫째 내각총리대신은 구조개혁특구 기본방침안을 작성하고 각의(의사결정기관) 결정한다. 둘째 지방공공단체는 구조개혁특구개혁을 작성하고 내각총리대신에게 승인을 신청한다. 셋째 내각총리대신은 계획이 지역 활성화에 기여한다고 인정될 때에 계획을 승인한다. 넷째 관계행정기관의 장은 규제의 특별조치에 대하여 미리 정해진 내용과 적합한 경우에 동의한다. 다섯째 특례조치의 법률사항은 특구법의 내각령·장관령에 관한 사항은 기본방침에 준거하여 규정한다. 여섯째 내각총리대신은 계획이 승

82) 김용현·강성민, 앞의 논문, 13쪽 재인용.

83) 伊藤白, “総合特区構想の概要と論点—諸外国の経済特区・構造改革特区との比較から—”, 調査と情報 第698号 (2011.2.3.), 1쪽 재인용.

84) Id., 13쪽 재인용.

인기준을 충족시키지 못하게 되었을 경우 승인을 취소할 수 있다.

이러한 구조개혁특구는 종래의 오키나와를 중심으로 하는 경제특구와는 근본적인 큰 차이점이 있다. 즉 특정지역에 대하여 전국 공통의 규제와는 별도의 제도를 인정하는 점에서는 차이가 없지만, 구조개혁특구는 어디까지나 세제나 재정지원을 동반하지 않는 규제완화만으로 경제 활성화를 지원하는 반면에 오키나와의 경제특구는 세제와 재정적인 지원책을 동반한 구체적인 지원이 이루어진다는 점이다⁸⁵⁾.

일본에 있어서 「구조개혁특별구역」이란 구조개혁특별구역법 제2조 제1호에 의하여 지방공공단체가 해당지역의 활성화를 도모하기 위해 자발적으로 설정하는 구역을 말한다.

동법에 의한 특례대상으로는 학교교육법, 직업안정법, 국유재산법, 지방자치법, 출입국관리 및 난민안정법, 농업경영기반강화촉진법, 관세법, 노인복지법, 전기통신사업법, 연구교류촉진법 기타 대규모소매점포입지법 등의 소정 규정을 적용하지 않는다.

이러한 일본의 구조개혁특구제도는 구조개혁의 전국적인 보급을 주된 목적으로 시작된 것인데 어느 정도의 성과를 견우었다고 평가할 수 있으나 구조개혁특구제도는 개별적 규제의 한 형태일뿐이므로 규제의 특례조치와 지원조치가 연동적이지 못하고 따라서 시책의 기대효과와 영향효과가 제한적이라는 한계가 있다.

이에 종합특구제도가 구조개혁특구제도를 대체하는 방안으로 강구되기 시작하였다.

3. 종합특구

일본은 2010년 6월 18일 신성장전략발표 후, 정부는 7월부터 9월에 걸쳐 종합특구제도설계를 위하여 지방공공단체, 민간법인, NPO 등으로부터 모집하였고, 10월 8일에는 신성장전략실현회의 하에 종합특구제도와 환경미래도시구상에 관한 회의를 설치하고, 12월 24일에는 지역활성화통합사무국자료 ‘종합특구에 대하여’를 공표하였다.

또한 종합특별구역법안을 국회에 제출하여 7월에는 종합특구추진본부를 설치하여 종합특구를 지정할 수 있도록 하였다.

이후 2011년 8월 1일에 시행된 해당 법률은 산업의 국제경쟁력 강화 및 지역의 활성화에 관한 시책을 종합적이면서 집중적으로 추진함에 따라 일본의 경제사회 활력과 지속적인 발전을 도모하기 위해 기본이념, 정부에 의한 종합특별구역 기본방침의 정책 및 지역 활성화 종합특별구역 계획의 작성과 내각총리대신의 인정, 인정을 받은 계획에 근거한 사업에 대한 특별조치, 종합특별구역추진본부의 설치 등을 정하여 국민경제의 발전 및 국민생활의 향상에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다.

즉 현재 추진되고 있는 종합특구는 20년 이상 지속되고 있는 일본의 장기적 경기 침체를

85) 김용현·강성민, 앞의 논문, 13쪽 재인용.

극복하기 위하여 추진되는 제도이다. 따라서 일본은 이 제도를 통하여 경제성장 전략을 실현하기 위한 정책과제 해결의 돌파구로서 많은 기대를 가지고 추진에 임하고 있는 것이다.

종합특구제도는 다음과 같은 점에서 구조개혁특구와 구별된다.

구조개혁특구는 주로 개별 규제의 특례 조치를 대상으로 세제·재정·금융조치는 대상으로 하지 않는다는 점과 구조개혁특구계획 인정을 받은 지방공공단체에서만 활용이 가능하다는 점이다. 이에 비하여 종합특구는 복수의 규제 특별조치를 포함하여 세제·재정·금융상의 지원조치 등을 종합적으로 실시하고 있다는 점에 많은 차이가 있다.

이러한 종합특구는 국제전략 종합특별구역(국제전략 종합특구)와 지역 활성화 종합특별구역(지역활성화 종합특구)의 2가지로 분류된다.

국제전략 종합특구는 국제경쟁력 강화를 위하여 투자세액공제나 특별상각 또는 소득공제 중의 하나를 기업이 선택하도록 하여 법인세를 경감시켜 주고 이를 통해 국제경쟁력이 있는 산업과 기능을 집약하여 거점을 정비하는 것이다⁸⁶⁾.

2011년 12월 기준으로 홋카이도 음식복합 국제전략 종합특구, 츠쿠바 국제전략 종합특구, 동경 아시아 Headquarters특구, 교하마임해부 라이프 이노베이션 국제전략 종합특구, 아시아 No.1 항공우주산업클러스터형성특구, 칸사이 이노베이션종합특구, 그린아시아국제전략종합특구 등 7개 지역이 있다.

지역활성화 종합특구는 홋카이도의 삿포르 콘텐츠특구, 아키타켄의 레어 메탈 등 리사이클 자원특구, 토찌기켄의 발생·재생가능 에너지 비즈니스모델 창조특구 등의 전국적으로 2011년 12월 기준 26개 지역이 선정되어 있다.

요컨대, 구조개혁특구는 주로 개별적 규제의 특례조치를 대상으로 하며 세제, 재정, 금융조치를 대상으로 하지 않으며 구조개혁특별구역계획의 인정을 받은 지방자치단체에 있어서만 활용이 가능한데 반하여, 종합특구제도는 세제, 재정, 금융상의 지원조치 등을 종합적으로 실시하며 지역의 책임있는 관여 등의 요건을 충족하는 지역에 한정하며 국가와 지역이 협의적 일체가 되어 추진한다는 점에서 구별된다.

2011년에 구축된 종합특구제도는 규제의 특례 뿐 아니라 세제지원 등도 조치하는 종합적인 정책으로, '선택과 집중'의 관점을 잘 살린 제도라고 평가된다. 이 제도는 외국의 경제 특구에 보다 가까운 제도가 될 것으로 예상된다. 그리고 일본경제의 활성화 정책 역할을 하기 위해서는 특구로 선정되지 않은 지역 간의 균형을 고려하는 한편, 충분한 우대조치 및 제도의 활용에 장애가 없도록 효과적으로 제도를 설계할 필요가 있다⁸⁷⁾.

86) Id., 15쪽 재인용.

87) 伊藤白, 앞의 보고서, 1쪽 재인용.

Ⅲ. 홍콩의 경제특구

1. 홍콩특별행정구

홍콩은 1997년에 중국에 귀속될 때 「홍콩특별행정기구기본법」에 의하여 홍콩특별행정구가 되었다. 따라서 홍콩은 중국으로부터 행정권·입법권·사법권을 독자적으로 행사하는 독자적인 경제주체로 인정받고 있기 때문에 중국의 경제특구와는 구별되는 광의의 경제특구라고 할 수 있다⁸⁸⁾.

홍콩은 자유방임주의로 대표되는 고전적인 자유경제의 시장 원칙에 입각해서, 저세율 정책을 통한 ‘작은 정부’를 지향하고 있다. 또한 자금수요가 왕성한 중국과 동남아시아를 배후지로 삼아 화교자본이 집중하는 아시아의 금융 중심지일 뿐 아니라, 근대적인 통신·운수시설 등이 잘 정비된 인프라를 구축하고 있어 국제적인 무역항으로 성장해 왔다⁸⁹⁾.

홍콩의 개발전략은 크게 두 가지로 볼 수 있는데, ‘외국인 직접투자 유치 정책’과 ‘국제금융의 중심지로의 개발’ 등이 있다.

외국인 직접투자 유치 정책인 경우에는 국적을 불문한 ‘내·외국인의 동등 대우’원칙을 기조로 삼아, 출자 비율, 현지인 고용, 국산화 비율, 이윤송금 및 재투자에 대한 제한이 전혀 없는 철저한 자유방임주의 정책을 취하고 있다.

여기에 낮은 세율, 사회적·경제적 하부구조의 완비, 투명한 기업경영, 국제금융시장 및 무역항으로써의 유리한 조건 등이 더해져 외국인 투자가 활발하게 이루어져 왔다. 국제금융의 중심지로의 개발은 정치적 영향력을 받지 않는 투명한 은행 행정 기능, 내·외국인을 차별하지 않는 금융정책 기조, 전화·통신시설, 항만·공항 시설과 같은 하드웨어적 인프라와 영어에 능통하고 교육수준이 높은 고급 인재, 법무·회계 관련 서비스 등과 같은 소프트웨어적 인프라의 유기적 결합 등으로 국제금융센터로 발전하였다.

그 밖에 주요시책을 보면 홍콩은 무역 마찰이 없는 아시아 최대의 시장이며, 총 수출 중 재수출 비중이 85%를 차지하는 세계 최대의 중계 무역항이다.

2. 홍콩무역발전국(TDC)

홍콩은 외국인 투자유치를 위한 경제적·사회적 인프라 구축과 외국인투자 촉진을 위한 지원기구를 설치·운영하고 있는데, 대표적인 기구로는 홍콩무역발전국을 들 수 있다. 홍콩

88) 김남형, “제주국제자유도시 발전방향에 관한 연구 - 국내·외 경제자유구역과의 비교를 중심으로”, 제주대학교 대학원 석사학위논문(2006), 48쪽 재인용.

89) Id., at 49.

무역발전국(TDC ; TRADE DEVELOPMENT COUNCIL)은 「홍콩무역발전국법(HONG KONG TRADE DEVELOPMENT COUNCIL Ordinance)」에 의하여 설치·운영되고 있다⁹⁰⁾.

홍콩무역발전국은 1966년에 설립되었으며 홍콩 비즈니스 리더, 정부고위 관료로 구성된 19인의 위원에 의하여 운영된다. 위원회에서는 TDC의 세계경영, 서비스, 진흥활동에 대한 계획과 감독을 행한다. 홍콩무역발전국은 영구 연속적 법인단체로 소송적격을 가지며, 법인으로써 모든 권리와 의무의 대상이 된다⁹¹⁾.

주요 기능은 홍콩 이외의 지역과 홍콩과의 무역, 특히 수출을 장려 및 지원하고, 홍콩의 무역 증진을 달성하기에 적합하다고 판단되는 방법을 정부에게 권고하는 것이다⁹²⁾.

발전국의 일반적 권한은 ①재산의 획득, 임대, 구매, 재산권의 보유 및 향유, 처분, ②홍콩과 해외 지사의 설립 및 유지, ③계약의 체결, ④책자, 기타 서면 자료의 발간, 영상물 및 청취 자료의 발간 및 판매, 임대 등, ⑤홍콩 및 해외 지사의 발전국 임·직원의 임명 또는 발전국의 권한과 기능과 관련된 전문가의 고용, ⑥위원회의 설립으로 발전국의 기능 향상이 가능한 경우 일반 및 특별 위원회의 임명, ⑦금전의 차용 등이다.

위원회에는 발전국의 임원이 아닌 사람이 포함될 수 있으며 의결정족수, 절차, 위원회의 장소 등에 관하여 규칙을 정할 수 있다⁹³⁾.

발전국의 CEO는 공익을 위해서 필요한 경우, 서면으로 발전국의 권한의 행사와 의무의 이행과 관련하여 지시를 할 수 있으며 발전국은 이 지시를 따라야 한다. 그러나 그러한 지시가 법에 위배되어서는 아니 된다.

홍콩무역발전국은 홍콩업체와 해외업체 간의 교류확대와 판매증진을 위한 다양한 서비스와 활동을 전개하고 있는데, 무역서비스적 측면이 주된 내용을 이룬다.

즉 TDC는 ①전 세계 무역업체정보 제공, ②산업, 서비스, 시장, 비즈니스 기회 등의 폭 넓은 영역에 걸친 비즈니스 정보 제공, ③최신 비즈니스 기법, 기술 동향에 뒤떨어지지 않도록 중소기업 집중 지원 및 육성을 위한 서비스 제공, ④전문상품잡지, 카탈로그, 디렉터리를 통하여 해외 비즈니스맨들을 대상으로 직접 마케팅 추진, ⑤중국 및 주요 해외시장에서 무역촉진 행사를 실시하여 홍콩업체들을 위한 직접 판매 홍보의 기회마련, ⑥홍콩종합전시장(CEC : Convention and Exhibition Centre)에서 개최되는 국제무역전시회를 통한 구매와 소싱의 기회 제공, ⑦국제 무역 환경에 앞서기 위하여 협력할 주요 경제 파트너로서의 홍콩의 이미지 강화 등을 주된 역무로 하도 있다.

요컨대 홍콩무역발전국은 홍콩에서의 비즈니스 기회 창출과 홍콩의 비즈니스 강점을 세계 경제지도자들에게 부각시키기 위하여 베이징, 뉴욕, 런던 및 세계 주요 비즈니스 중심지에서

90) 김남형, 앞의 논문, 50쪽.

91) 홍콩무역발전국법 제3조.

92) 홍콩무역발전국법 제4조.

93) 홍콩무역발전국법 제5조.

연차모임을 운영하고 있다.

또한 아시아태평양경제협력체(APEC ; Asia Pacific Economic Cooperation) 포럼과 세계경제포럼(World Economic Forum)과 같은 국제적 경제활동에의 홍콩 민간부분의 참여를 촉진하고 있다. TDC는 미국, 일본, EU 그리고 한국과의 양자협력증진을 위하여 양자위원회의 홍콩사무국으로써의 역할도 수행하고 있다.

IV. 싱가포르의 경제특구

싱가포르는 세계에서 가장 인구밀도가 높은 나라의 하나이다.

말레이시아 연방으로부터 분리 독립된 싱가포르의 전반적인 계획은 마치 경제 발전을 위한 표준 청사진처럼 보인다. 그러나 싱가포르의 경제발전계획은 가용한 인적 물적 자원들을 동원하여 질적 수준을 높여 국가를 발전시킨다고 하는 여유 있는 상황의 장기 계획의 결과가 아니었고, 당시 싱가포르의 생존을 위한 혁신적이고 최종적이라고 할 수 있는 전략이었다.⁹⁴⁾

싱가포르 경제도 1985년과 1986년에 마이너스 성장을 기록하게 되어, 국가경제위원회의 제안을 따라 제조업중심에서 전자, 통신, 정보기술, 생명공학, 서비스업과 유통업, 컴퓨터 산업에 국가의 지원과 우수한 해외기업 유치에 더욱 치중하였다. 싱가포르는 마침내, 기존의 생산 산업과 수출 산업의 기반을 바탕으로 오늘날 세계의 금융 및 서비스 중심 국가로 도약하는 발판을 마련해 주었으며, 정유관련 산업의 발전은 마치 산유국으로 인식되어질 정도로 산업을 일으켰다.⁹⁵⁾

특히 싱가포르는 경제의 우위를 확보하기 위하여 세계화를 적극적으로 수용하였는데, 유럽과 미주의 다국적 기업을 중심으로 한 글로벌 자본의 영향력보다는 국가가 강한 주도권을 행사하였다. 물론 도시국가로서 싱가포르가 지니는 특수성이 영어를 공용어로 채택할 수 있는 배경으로, 그리고 건국초기 적대적이던 말레이시아와 인도네시아와의 역학관계가 오히려 싱가포르 공동체 구성원들로 하여금 국가가 주도하던 세계화 전략과 세계도시 만들기에 적극 참여하게 하는 배경으로 각각 작용한 면이 있다.⁹⁶⁾

싱가포르의 경우 국내외 기업에 대한 일반적 차별은 보이지 않으나 EDB가 승인하는 첨단 기술이나 신규투자 등에 있어서 외국기업을 집중지원하고 있고 선도산업에 대하여 5~10년간 법인세를 면제하여 최장의 조세감면기간을 15년으로 하는 등 조세감면적 측면에서 경제특구

94) 김신호, “싱가포르의 경제특구 활용을 통해 본 한국의 경제자유구역 사업”, 한국행정논집 제25권 제4호 (2013), 1031쪽.

95) Id. at 1033.

96) Id.

제도상의 외국기업지원제도가 특색이다.

V. 필리핀의 경제특구

1. 연혁

필리핀의 외국인투자관련법은 1986년 이후 즉, 1986년 국민의 힘 혁명이 발생하여 페르디난드 마르코스 대통령의 정권이 전복되고 코라손 야키노 대통령이 집권한 후에 제정된 것이다. 그 후, 필리핀 정부는 외국인투자 자유화와 국가 재건과 현대화를 위한 일련의 법을 제정하였는데, 당시 특히 정부의 재정이 피폐한 상황에서 필리핀의 재건과 현대화를 위해서는 무엇보다도 외국 자본을 유치할 수 있는 법을 통하여 그러한 노력을 위한 자금을 지원하여야 하였다.

이 법은 필리핀에서 외국인 직접투자에 대한 과거와는 다른 완전히 새롭고 신선한 접근 방식을 취하고 있다는 점에서 주목을 받았다. 그 기초는 경제의 세계화와 국제협력 등 다른 개발도상국이 도입한 법의 정신과도 일치하는 것이다.⁹⁷⁾

2. 1987년 종합투자법

1987년의 종합투자법은 필리핀의 특유의 현대적 외국인투자법으로 적용대상이 되는 범위는 필리핀인과 외국인, 개인과 법인 등의 투자이다. 이 종합투자법은 민간 부문은 경제 성장의 주요 동인으로서 민간사업은 장려되어야 한다는 전제하에 긴급한 사회적 필요에 따라 기업활동의 규제철폐 또는 자율 규제가 실시되어야 한다는 기본원칙을 반영하고 있다(제12조).

투자법은 “외국인투자”를 필리핀인이 아닌 자가 외환 또는 다른 자산의 형태로 소유권에 투자하는 것으로 투자액이 실제로 필리핀인에게 전달되고 중앙은행 및 투자위원회에 등록된 것이라고 정의하고 있다(제14조).⁹⁸⁾

1987년 종합투자법에서는 등록기업에 대하여 비교적 큰 인센티브를 제공하고 있는 바, 등록 기업을 “필리핀법에 의해 투자위원회에 등록된 실체”로 정의하고 있다(제3조). 이러한 투자위원회에의 등록은 종합투자법에서 부여하는 인센티브를 향유하기 위한 자격을 취득하고자 할 경우에만 요구되는 것이라는 점에서 등록 규정은 임의규정에 해당하는 것이다.⁹⁹⁾

97) 문준조, 앞의 책, 40쪽.

98) Id. at 45.

99) Id. at 46.

등록 기업으로서 자격을 얻기 위해서는 일정한 지분요건을 충족하여야 한다. 그 구체적인 요건은 1) 자연인의 경우 필리핀인이어야 하며, 2) 합명회사 또는 합자회사의 경우에는 필리핀 법에 의해 조직되어야 하며 필리핀인이 자본의 최소 60%를 소유하고 통제하여야 하며, 3) 합자회사 또는 주식회사의 경우에는 필리핀 법에 의해 조직되고 발행주식이나 보통주의 최소 60%가 필리핀 국민의 소유하여야 하며 이사회 구성원의 최소 60%가 필리핀인이어야 한다 (제32조).

필리핀법상 유의의한 것은 투자인센티브제도이다.

선진기업에 대하여는 6년간 소득세가 면제되며, 비선진기업에 대하여는 4년간의 소득세가 면제된다(동법 제39조).

나아가 필리핀의 종합투자법은 지역본부(Regional Headquarter: RHQ) 또는 지역영업본부(Regional Operation Headquarter: ROHQ)를 설립하는 다국적 기업에 대한 인센티브도 부여하고 있다. 종합투자법에서는 다국적기업을 외국의 단일 기업 또는 기업군으로 2개국 이상에서 사업을 영위하고 있는 기업으로 정의하고 있다. 종합투자법에 따라 지역본부는 소득세를 면제받으며, 지역영업본부는 10%의 소득세를 납부한다. 지역본부는 부가가치세도 면제된다. 또한 지역본부와 지역영업본부 모두 지방세, 수수료, 요금 등이 면제된다. 그러나 토지개발과 장비에 부과되는 부동산세는 면제되지 아니한다.¹⁰⁰⁾

3. 1991년 외국인투자법

1987년 종합투자법에 의해 제공되는 조세인센티브는 외국인투자자들에게 분명히 가장 중요한 인센티브 중의 하나이지만, 필리핀에서 외국인의 지분참여를 확대·허용하는 것도 외국인투자자들에게는 구미에 당기는 인센티브로 작용하게 될 것이다. 바로 이러한 부분이 필리핀의 1991년 외국인투자법에 반영되었는 바, 이 법의 제정으로 외국인투자네거티브리스트에 의해 제한되는 부문외에는 100%까지 외국인 소유가 허용되게 되었다.¹⁰¹⁾

1991년 외국인투자법은 “외국인투자”를 “필리핀 국민이 아닌 자의 지분투자로서, 외환 및 기타 자산의 형태를 가지고 있고 실제로 필리핀으로 이전되고 적절하게 중앙은행에 등록된 것”으로 정의하고 있다. 이러한 정의는 1987년 종합투자법에서 “외국인투자”의 정의와 상당부분 일치한다.¹⁰²⁾

100) Id. at 51.

101) Republic Art No. 7042, Foreign Investments Act (1991) (Phil.); 문준조, 앞의 책, 60쪽.

102) Id.

4. 경제특별구역법

현재 필리핀에는 75개 이상의 경제특구가 존재하고 있으며 이러한 특구는 1995년의 경제특구법과 같은 특별법에 의하여 명시되거나 또는 경제특구법에 의한 권한으로 필리핀경제구역청(PEZA)이 지정함으로써 설치된다. 1995년 경제특구법 제정이전의 범으로는 1992년 군기지이전개발법을 들 수 있다. 1992년 군기지이전개발법은 미군이 필리핀에서 공식적으로 철수하던 해에 제정되었으며 이 법에 의하여 수빅 해군기지와 클라크 공군기증 등 두 개의 전미군기지가 경제특구로 개발되었다.¹⁰³⁾

1995년 경제특구법은 필리핀의 특정 지역을 개발하고 현대화하는 바람직한 방법으로 경제특구의 설치와 활용의 수준을 크게 확대하였으며, 그 제정 목적은 다음과 같다.

국내에서 선택된 지역을 변혁시켜 발달된 농공업, 공업, 상업, 관광, 은행, 투자, 금융 중심지로 만들고 여기서 숙련 근로자들과 효율적인 서비스가 기업들에 제공되도록 하며, 외국과 국내 투자자들이 경제특구로 유입되도록 촉진하여 고용 기회를 창출하고 산업간 전후방 연계를 경제특구 내와 주변에서 확립한다.¹⁰⁴⁾

경제특구법에 의해 경제특구청(PEZA)이 설치되었다. 경제특구청은 국영공사로서 통상산업부와 연계되어 있다. 경제특구법에 의해 설치된 경제특구는 경제특구청의 감독만을 받으며, 다른 특별법에 의해 설치된 다른 특구와는 독립으로 운영된다(즉, 수빅 특구와 클라크 특구는 다른 기관의 통제하에 있다). 법으로 규정된 경제특구청의 역할에는 경제특구, 공업 단지, 수출 가공 구역, 자유무역지대 설치와 운영에 대한 일반 정책 수립이 포함된다.

경제특구법은 특정 지역과 구역을 경제특구로 지정하고 있는데, 여기에는 다바오 시와 세부 시의 중요 상업 중심지 일부도 포함되어 있다. 더 중요한 것은, 경제특구법은 필리핀 대통령에게 또 다른 지역을 경제특구청의 추천과 상세한 타당성 및 공학적 연구를 거쳐 경제특구로 선언할 권한을 부여하고 있다.¹⁰⁵⁾

경제특구는 필리핀의 외국인투자법상의 매력적인 부분임에 틀림없다. 정부와 공공 부문의 입장에서 경제특구는 대상 지역이나 부문이 필요로 하는 자본을 얻고 산업 및 인프라 개발과 현대화, 고용, 세입을 확보할 수 있도록 하는 수단이다. 활동의 영역이 경제특구에서 허가된 부문(산업 단지, 수출가공구역, 자유무역지대, 관광/레크레이션 센터, 농공업 경제구역, IT 단지, 투자, 상업, 은행, 금융 센터 등)에 합당한 투자자와 다국적 기업의 입장에서는 경제특구에 기업을 설립하는 것이 재정적인 면에서 지극히 자연스러운 일이다.

또한 경제특구에서는 특정 유형의 경제활동에 대하여 인센티브 자격을 집중으로 부여하고

103) Republic Art No. 7922, The Cagayam Special Economic Zone Act of 1995; 문준조, 앞의 책, 65쪽.

104) Id.

105) Rules And Regulations To Implement Republic Act No. 7916; 문준조, 앞의 책, 68쪽.

있다. ICT 부문은 필리핀 정부가 열성적으로 육성하는 부문이다. 따라서 경제특구가 허가하는 IT 단지를 통해 ICT 투자가 장려되고 있다. 또 다른 중요한 부문으로는 관광과 레크리에이션을 들 수 있다. 필리핀은 수 마일에 걸친 청정 해변과 환경친화적 관광사업을 유지할 수 있는 동식물종이 풍부하므로 민간자본 유치를 통해 이러한 자원을 개발, 촉진, 보존하고자 한다.¹⁰⁶⁾

VI. 북한의 경제특구

1. 경과

북한의 입법정책은 중국의 경제특구경험에 의해 명백한 영향을 받아 왔다.¹⁰⁷⁾

1982년 김일성이 등소평을 만나고 사천성의 경제 성장을 견학한 이래, 1984년 합영법, 1992년 합작법을 비롯하여 1994년에는 신흥합영법을 제정공포하였는데, 1984년 합영법의 실패 결과는 1994년 신흥합영법의 제정에도 불구하고 특별한 변화를 보이지 않았고 결국 나진·선봉지대의 경제특구 역시 특별한 성공을 견우지는 못하였다.

나진·선봉 지대의 실패에 이어서 “북한정부는 2002년에 신의주, 개성, 금강산에 전격적으로 경제특구를 설치하면서 신의주에는 특별행정구를 설치하여 입법권, 행정권, 사법권을 부여하였으며 금강산관광지구법과 개성공업지구법을 채택하였다.” 이것은 “대외개방에 대한 북한정부의 의지를 대외에 과시함으로써 외국인투자를 유치하고 경제발전에 필요한 국제자금과 선진기술을 도입하여 국내 부분의 경제성장을 촉진시키려 한 정책이다. 2000년대 이후 북한 정부는 이와 같은 대규모 경제특구정책의 추진을 통하여 대외개방에 외국인투자 유치가 확대되는 효과를 기대하고 있는 실정이다.”¹⁰⁸⁾

“현재 북한의 경제특구에 관한 법률·법규들은 주로 나진·선봉 자유경제무역지대를 위한 1994년에 제정한 신흥합영법, 신의주특별행정구를 위한 2002년 9월에 제정한 신의주행정특별법, 금강산관광지구를 위한 2002년 10월에 제정한 금강산관광지구법, 개성공업지구를 위한 2002년 11월에 제정한 개성공업지구법 등이 있다. 여기에서 신의주 특별행정구법의 경우 정치·경제·문화를 총괄하는 헌법의 형식으로 구성되어 하나의 도시국가를 운영하기 위한 기본법이다. 따라서 신의주 특별행정구법의 경우 외국인에 대한 특혜제도를 하위법령에서 규정하도록 하는 원칙만을 밝혀 놓고 있다. 또한 개성공업지구법과 금강산관광지구법은 법안의

106) Rules And Regulations To Implement Republic Act No. 7916; 문준조, 앞의 책, 70쪽.

107) ANDRAY ABRAHAMIAN, THE ABCs OF NORTH KOREA'S SEZs, 2014, at 8.

108) 이광우, “한국·북한·중국의 경제특구비교연구”, 전남대 경영학 석사논문(2013), 48쪽; 서태호, 앞의 논문, 206쪽 비교 참조.

내용이 사실상 일치하고 있다.”¹⁰⁹⁾

2. 개성공업지구법

(1) 조세감면

개성공업지구법의 세금면제, 감면 측면의 특례규정을 보면, 개성공단에 투자하는 개인과 기업에 대하여 개성공업지구법 제3조에서는 투자자에게 세금납부에 대한 특혜를 부여한다고 명시하였으며 기업소득세를 결산이윤의 14%, 하부구조 건설부문·경공업부문·첨단과학기술 부문에는 10%로 규정하였다. 또한 1) 장려부문과 생산부문에 투자하여 15년 이상 운영하는 기업에 대해서는 이윤이 나는 해부터 5년간 면제하고 그 다음 3년간 50% 감면하고 2) 봉사 부문에 투자하여 10년 이상 운영하는 기업에 대하여서는 이윤이 나는 해부터 2년간 면제하고 그 다음 1년간 50% 감면하고 3) 이윤을 재투자하여 3년 이상 운영하는 기업에 대하여서는 재투자분에 해당하는 기업소득세의 70%를 다음 연도에 납부해야 할 세금에서 감면한다.¹¹⁰⁾

(2) 토지이용

개성공업지구법 상 토지이용 내지 부동산에 관한 특례규정을 보면, “북한 경제특구의 토지이용권 취득방법은 분양 또는 양도 2가지 방식이 있으며 개발업자는 50년간 토지를 임대할 수 있고 임대기간이 종료된 후에도 기업의 신청에 따라 임대받은 토지를 계속 이용할 수 있다”고 규정하였다. 또한 개성공업지구법은 합법적으로 소유한 토지이용권은 임대기간 내에 취소되지 않으며 공공의 이익을 위해 토지이용권을 취소해야 할 경우 1년 전에 이를 통지하고 남은 임대기간에 대한 토지를 보상해주거나 교환해 줄 것을 보장하고 있으며 토지사용료는 임대차 계약을 맺은 날부터 10년이 지난 다음해부터 부과한다고 규정하여 과거 경제특구에 관련된 법률·법규보다 높은 수준의 토지이용 혜택을 부과하였다.¹¹¹⁾

나아가 입찰에 의한 토지임대가능성이 허용되고 10년의 범위내에서 토지사용료 감면이 가능하다.¹¹²⁾

109) 이광우, 앞의 논문, 48쪽.

110) 이광우, 앞의 논문, 49쪽.

111) Id.

112) 북한토지임대법 제9조 및 제33조.

(3) 고용관계

개성공업지구법 상 고용관계에 관한 특례규정을 보면, “개성공업지구법에 의하면 한국 투자기업은 북한의 노력알선기관에 신청하여 인원을 공급받을 수 있으며 기본적으로 북한 인원을 종업원으로 고용해야 한다. 또한 고용된 북한 노동력에 대하여서는 특수한 경우가 아니면 임의로 해고할 수 없으며 해고시 노력알선기관을 통하여 집행해야 한다”고 규정하고 있다.¹¹³⁾

3. 개성공단 특구의 문제점

2007년 10월 2일부터 4일까지 개최된 남북정상회담에서 “남북이 북한의 해주 지역을 ‘서해평화협력 특별지대’로 지정, 남북 공동어로 구역과 경제특구를 건설하며, 안변과 남포 지역에는 조선협력단지를 건설하기로 합의하였다”는 내용이 공동선언문에 포함되었다. 공동선언문 대로 특구의 개발이 이루어질 경우 해주특구가 추가로 지정되어 육성될 수 있다.

북한의 특구제도의 경우 그 입법적 형태는 중국의 특구입법의 모델을 따르고 있다고 할 수 있다. 그러나 중국과 다른 점은 특구로 지정되어 육성되는 지역이 자치적인 발전 동력을 가지지 못한다는 점이다.¹¹⁴⁾

개성공단 경제특구의 문제점으로는 다음과 같은 지적이 있다.¹¹⁵⁾

첫째, 통관·통신·통행은 제약된 시간에서만 출입이 가능하므로 자유로운 경제활동을 추구하기 어렵다. 통신은 유선전화, 팩스 밖에 안되어 의사전달 속도가 느림으로 정책결정에 장애요인이 되고 있다. 통관은 절차가 복잡하여 시간적, 경제적 비용이 부담된다. 둘째, 미국, 일본, EU와 같은 국가, 지역에서는 북한 제품에 대하여 차별적인 대우를 부여하고 있으므로 관세율에 있어서 큰 차이가 발생하게 된다. 때문에 개성공단에 입주하고 있는 한국기업이 생산한 제품의 원산지 문제가 도출되고 있다. 셋째, 개성공단에서의 노동인력 채용, 임금지불 등 방식에서의 문제로 인하여 경영자로 하여금 노동 인센티브를 자극할 수단을 가질 수 없으므로 생산력 향상에 불리하다.

다만, 한미 FTA 이후 개성공단제품도 자유무역대상이 될 수 있을 것으로 기대된다.

113) 이광우, 앞의 논문, 50쪽.

114) 서태호, 앞의 논문, 226쪽.

115) 이광우, 앞의 논문, 62쪽.

4. 나선지대법

1991년 12월 라진선봉지역 621km²를 중국식 경제특구로서 자유무역지대로 설정하고 라진·선봉·청진 3개 항구를 자유무역항으로 지정했다. 북한은 유엔개발기구(UNDP)에 의해 두만강지역 개발에 대한 논의를 진행하면서 라선자유무역지대를 지정했으나, 이는 중앙정부 차원의 대외개방을 천명한 것이 아니므로 중국의 대외개방과 차이가 있다.¹¹⁶⁾

라선지대법 제2조에 의하면 “라선경제무역지대는 경제분야에서 특혜정책이 실시되는 조선민주주의인민공화국의 특수경제지대이다”라고 규정한다. 경제무역지대에는 첨단기술산업, 국제물류업, 장비제조업, 1차가공공업, 경공업, 봉사업, 현대농업을 기본으로 하는 산업구들을 계획적으로 건설할 것을 예정하고 있다(제3조). 나선지대의 투자당사자로는 세계 여러 나라의 법인이나 개인, 경제조직뿐만 아니라 북한 영역 밖에 거주하고 있는 조선동포(남한, 조총련 해외한인 등 포함)도 정하고 있을 뿐이고(제4조), 북측의 당사자는 법인이나 기업소 등이 참여하지 않기 때문에 투자분쟁의 중재해결은 적용할 수 없다. 마찬가지로 “개성공업지구나 금강산관광지구 역시 투자 당사자는 남측 기업이나 개인이 일방 당사자이고, 북측 당사자는 당국만이고 기업소나 개인을 배제하고 있기 때문에 일체의 법적 분쟁도 중재방식이 적용될 수 없다. 따라서 경제특구의 당사자 일방은 외국투자자 또는 외국기업, 타방 당사자는 북측 당국을 배제한 기업소나 법인으로 한정해야 한다.”¹¹⁷⁾

한편, 황금평·위화도경제지대법 제8조에는 “경제지대에서 투자자의 재산과 합법적인 소득, 그에게 부여된 권리는 법에 따라 보호된다. 국가는 투자자의 재산을 국유화하거나 거두어들이지 않는다. 사회 공공의 이익과 관련하여 부득이하게 투자자의 재산을 거두어들이거나(공용수용) 일시 이용하려 할 경우(공용사용)에는 사전에 그에게 통지하고 해당한 법적절차를 거치며 차별없이 그 가치를 제때에 충분하고 효과있게 보상하여 주도록 한다.”고 규정하고 있다.

라선경제무역지대법 제40조 및 황금평위화도경제지대법 제34조에 의하면 “경제지대에서 기업은 규약에 따라 경영 및 관리질서와 생산계획, 판매계획, 재정계획을 세울 권리, 노력채용, 로임기준과 지불형식, 생산물의 가격, 리운의 분배방안을 독자적으로 결정할 권리를 가진다. 기업의 경영활동에 대한 비법적인 간섭은 할 수 없으며 법규에 정해지지 않은 비용을 징수하거나 의무를 지울 수 없다.”고 규정하고 있다.

최근 북한은 중국투자자에게 북한에 투자한 모든 재산에 대하여 일체 국유화를 금지하거나 그 투자자의 수입에 대해서 세금 및 경비 등 면제를 선언하고 있고 라선경제무역지대법과 황금평위화도경제지대법에는 처음으로 투자자가 재산보호에 관한 기본원칙을 명시하고

116) 정영화, “북-중간의 경제특구 투자법제의 현안과 전망”, 동북아법연구 제8권 제3호, 280쪽.

117) Id. at 281.

있으나 북한은 실제 투자자를 위한 재산권보호의 국제협약이나 국제관례의 중요성을 인식하지 못하고 있다.¹¹⁸⁾

5. 경제특구의 중재

북한의 경제지대법은 중재에 의한 분쟁해결에 대해서 “분쟁당사자들은 합의에 따라 경제지대에 설립된 북한 또는 다른 나라 국제중재기관에 중재를 제기할 수 있고, 중재는 해당 국제중재위원회의 중재규칙에 따른다(동법 73조).”고 규정하고 있다. 여기서 국제중재기관에 분쟁해결을 제기하려면 북한이 양자간 또는 다자간 중재협정의 체결국으로서 사전에 중재합의를 전제하여야 한다. 나아가 북측 당사자는 법인 또는 개인으로서 외국투자자와 체결한 투자계약의 불이행등을 이유로 중재위원을 선정하여야 한다.

따라서 북측 당국이 외국투자자와 계약당사자인 경우에는 원칙적으로 중재절차의 대상에서 제외된다.¹¹⁹⁾

특히, 북한의 대외경제중재법은 대외경제분쟁의 해결을 조선국제무역중재위원회와 조선해사중재위원회가 심리 해결하도록 규정하고 있다(동법 제2조).

VII. 기타의 특구

러시아는 중국으로부터 자유무역지구의 가치에 관한 교훈을 배웠다. 러시아는 일본 항구인 Nakhodka에 특별경제지구를 설치했다.

그리고 시베리아에 있는 Kuzbass와 Vyborg에 특별 경제지구를 설치했다.

1991년 Soviet Union의 붕괴와 독립국가로서의 러시아 공화국 출현과 더불어, Nakhodka의 특별경제지구의 발달은 급속히 진행되었고, 중앙정부승인을 위한 필요성에 방해받지 않았다. 러시아 특별경제지구에서의 장려는 중국지구와 유사하다. Nakhodka는 5년간 아니면 그 지역 투기사업이 10% 세율로 이익을 창출 때까지 면세를 제공한다.

러시아 공화국은 또한 시베리아 서부 Kuzbass 광산지구를 자유경제지구로 하기 위한 법령을 승인했다.

러시아의 WTO에 대한 최근 접근으로 인하여, 2011년 12월에 WTO 회원들과 협정을 맺게 되었고, 2012년 7월 10일 러시아 의회에 의해 비준되었다.

그 러시아의 접근으로 인하여 장차 좀더 많은 지구를 설립하는 것 뿐만 아니라 러시아에

118) Id., at 282.

119) 정영화, 앞의 논문, 290쪽.

SEZ가 존재하는데에 막대한 영향을 미칠지 모른다.

Vietnam의 경우 외국자본을 끌어들일 베트남의 프로그램으로, 정부는 Tan Thuan과 호치민 시 두 군데 수출 가공 지구를 건설하였다.

Tan Thuan EPZ는 Central Trading Development Corporation과 함께 하는 공동사업이다.

호치민 EPZ는 도시 중앙에서 10마일 가량 떨어진 곳에 위치하고 있고, Shenzhen에 있는 중국의 가장 규모가 큰 특별 경제 지구와 함께 일해 온 홍콩 투자자들과 같이 하는 공동 사업이다. 40여개 외국 회사들은 호치민시에 시설물을 지었다. 그 지구 제조업자들은 그 지구 밖에서의 평균 15% 세율에 비하면 감축된 10% 세율을 지불한다.

게다가 첫 이익을 거둔 해에서부터 4년간 면세가 주어진다.¹²⁰⁾

끝으로 정부는 EPZ 개혁의 결과를 정책적으로 고려해야 한다.¹²¹⁾

EPZ개혁과 관련하여 EPZ 법령 개혁의 양상을 보이는 한계선은 WTO에서 국가와 완벽하게 EPZ 법령으로 인하여 보조금을 배제해야할지 아니면 단순히 그 법령을 수정해야 하는지의 절박한 경지에 이르게 하였다. 예를 들자면, 도미니카 공화국이 EPZ 법령을 아직 개혁하지 않았고 검토할 것인지 아니면 몇몇 장려금을 회수해야 할 때에, Colombia는 도미니카 공화국을 왜 “회수”라는 말이 충분치 못한가를 맹렬히 공격했다. Colombia는 우리 모두가 알다시피, 마지막 2년간의 실행시기를 2015년 12월 31일보다 더 늦추지 않을 것이라고 덧붙였다. Colombia는 2007년 EPZ 정권의 국고 장려금을 회수하기 시작했다. 그리고 도미니카 공화국에게도 그와 같이 하기를 원했다. EPZ 개혁에 실패한 도미니카 공화국은 곧 실행에 옮기기로 약속했다.

도미니카 공화국과 같은 국가들은 다른 국가 제재 하에 입법 정책적으로 국고 장려금 제거에 기인한 외국인 투자의 잠재적 도피와 수출 요구조건 제거로 인해 제기될 수 있는 국내 산업에 대한 잠재적 피해 등을 고려해야 한다.

제3절 제주국제자유도시

I. 국내 경제특구의 현황

국내에서는 1970년대 초 경제특구 조성 논의가 본격화되면서, 1971년에 마산수출자유지역이 지정되었다. 수출자유지역 또한 자유무역지대의 일종으로 무역 및 수출의 진흥과 고용 확

120) Susan Tiefenbrun, U.S. FOREIGN TRADE ZONES, TAX-FREE TRADE ZONES OF THE WORLD AND THEIR IMPACT ON THE U.S. ECONOMY, Journal of International Business and Law, Spring, 2013 at 17.

121) Doke Journal(2013) at 10.

대를 통해, 저임금의 풍부한 노동력을 바탕으로 하는 대규모 제조 기업의 외자 유치에 목표를 두었다. 이후 수출자유지역은 전북 이리시(현재의 익산시)에 추가로 지정되었으나, 이후에는 확대되지 못하고 기능적으로 정체하는 상황을 보였다¹²²⁾.

그리고 1994년 외국인투자 유치를 확대하기 위하여 외국인기업전용단지 제도가 도입되었다. 외국인기업전용단지 제도는 외국기업만을 집적하는 전용 단지를 개발하는 것으로, 경남 사천의 진사공단, 광주광역시의 평동공단 등에 적용되어 눈부신 성과를 보였다. 그러나 이는 경제특구라고 지칭하기에 단지규모가 작았고 또한 단지의 일부분만 활용되었다.

국내에서 본격적으로 경제특구를 개발하여 외국기업의 투자를 촉진하고 국내 산업 및 경제를 활성화한다는 논의는 김영삼 정부의 '세계화' 추진 과정에서 시작되었다. 하지만 경제특구의 구체적인 구상이 시작된 계기는 1990년대 말부터 시작된 외환위기 극복과정부터이다. 이러한 계기로 외국인투자 유치에 대한 중요성 및 필요성이 논의되었고, 과거의 경제특구와는 다른 기능과 형태의 경제특구 개발 필요성이 제기되었다. 1998년 외국인투자지역 제도가 입법화되면서 대규모 외국인투자 유치가 가능해지면서, 1999년 12월 국제적 물류거점 육성을 위한 관세자유지역이 지정되었고, 2000년 1월에 수출자유지역이 자유무역지역으로 변경되었다. 그리고 제주도에 1998년 9월 '제주국제자유도시 개발 방침'이 표명되어 2001년 12월에는 「제주국제자유도시특별법」이 제정되었고, 2002년 4월에 시행령이 발효되었다¹²³⁾.

이 밖에도 외국인투자 유치확대 정책의 하나로서, '경제특구' 제도를 추진하였고 2002년에 법률 제정 과정에서 '경제자유구역'으로 명칭이 변경되었다.

재경부와 한국개발연구원을 중심으로 '동북아 비즈니스 중심국가' 건설론이 제기되었다. 여기의 건설론에는 비즈니스 거점을 육성하기 위하여 그동안 운영된 다양한 경제특구와 다른 경제특별구역을 지정해야 되는 제안이 포함되어 있는데, 동북아시아 내 물류의 중심지 건설, 다국적 기업의 아시아본부 유치, 동북아시아 금융의 중심지 건설 등을 통해 국내 경제의 성공 기반을 창출하는 것이 주요 내용이다.

제기된 건설론에는 국내·외에서 상당한 반응을 보이면서 중앙정부의 중요한 정책으로 채택되었고, 입법 과정을 거치면서 경제자유구역 제도가 새롭게 탄생하게 된다.

이에 2002년 12월 「경제자유구역법」 제정 이후부터 재정경제부 내에 경제자유구역기획단이 설치·운영되면서 경제자유구역 지정이 시작되었다.

2003년 8월에는 인천경제자유구역 내 영종도·송도·청라지구 등이 지정되기 시작하였으며, 10월에는 부산·진해(부산시 강서구, 진해시), 광양만권(광양시, 순천시, 여수시, 하동군), 2008년에는 황해(당진시, 아산시, 평택시), 새만금·군산(군산시, 부안군), 대구·경북(경산시,

122) 권오혁, 앞의 논문, 290쪽 재인용.

123) Id., 290쪽 재인용.

영천시, 구미시, 포항시), 2013년에는 충북 및 동해안 등에 8개 경제자유구역이 지정되었다¹²⁴⁾.

경제자유구역의 개발 과정에서 제도 입안과 지구 지정은 중앙정부에서, 개발과 관리·운영은 지방자치단체에서 담당하는 것으로 역할을 분담하였다¹²⁵⁾.

따라서 전담기관인 경제자유구역청은 중앙정부 소관이 아니라 지방자치단체 내 하부조직으로 편성되면서, 인천 경제자유구역청은 인천광역시 관할 행정기관 소속으로, 부산·진해 경제자유구역청과 광양만권 경제자유구역청은 복수의 지방자치단체조합 형태로 출범하였다.

또한 국내에서 시행되는 경제특구 관련 주요 제도에는 경제자유구역 이외에 제주국제자유도시, 관세자유지역, 자유무역지역, 외국인투자지역 등이 있으며, 기업 유치 측면에서 이와 유사한 제도로서 기업도시 및 산업단지가 있다¹²⁶⁾.

[표 2-3] 국내 경제특구 현황 비교

구분	국제자유도시	경제자유구역	자유무역지역	외국인투자지역	기업도시	산업단지
법적근거	제주국제자유도시특별법	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률	자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률	외국인투자촉진법	기업도시개발특별법	산업입지 및 개발에 관한 법률
주무부처	국토교통부	산업통상자원부	산업통상자원부	산업통상자원부	국토교통부	국토교통부
지정목적	- 제주도를 국제자유도시로 조성	- 외자 유치 - 국가경쟁력 강화 - 지역간 균형발전	- 외자 유치 - 무역진흥 - 국제물류원활화 - 지역개발	- 대규모 외자 유치	- 국토 계획적 개발 - 민간기업 투자촉진	- 산업입지 공급 - 국토개발 - 산업 발전
지정요건	제주도	- 국제공항, 항만 요건 삭제 - 제한 없음	- 산업단지 - 공항, 항만 및 배후지 - 유통단지 - 화물터미널	- 산업단지 중 일부 - 외투기업 희망지역	- 지식기반형 330만㎡이상 - 산업교역형 500만㎡이상 - 관광레저형 660만㎡이상	- 국가산단 - 지방산단 - 농공산단
입주자격	국내외 기업	외국인 투자기업	국내외 기업	외국인 투자기업	국내외 기업	국내외 기업

자료 : 산업연구원, “경제자유구역 투자활성화 방안 연구”, 2012, 9쪽.

124) 네이버, 백과사전, <http://terms.naver.com/>, 최종방문일 2015.11.30.

125) 권오혁, 앞의 논문, 290쪽 재인용.

126) Id., 291쪽 재인용.

국내의 다섯 가지 경제특구 제도는 각각 소폭의 성격과 내용이 다르게 정리되었는데, 이러한 점은 중국에서 시행된 다양한 경제특구 제도가 동일한 지원 정책과 규제 등으로 구성되는 것과는 매우 대조적인 모습이다.

국내의 경제특구 제도를 개별적으로 살펴보면 다음과 같다¹²⁷⁾.

관세자유지역은 공항과 항만 등을 중심으로 특정 지역을 국제적 물류거점으로 육성하고, 국가 간의 대외 물류 비즈니스를 원활하게 영위하기 위하여 당해 지역에서 물품 반입 및 반출, 용역 제공 등에 대하여 「부가가치세법」·「관세법」·「특별소비세법」·「주세법」 등 관련 세법의 특례가 인정된다.

자유무역지역은 수출자유지역을 개편하여 외자 유치, 국가 간의 무역 진흥, 지역 간의 균형 개발 등을 확대하기 위하여, 「대외무역법」·「관세법」 등 관련 법률의 규제를 완화하여 제조·유통·무역의 자유로운 활동 등이 보장된다. 자유무역지역은 관세가 적용되지 않는다는 점에서 관세자유지역과 상당히 동일하지만, 이 지역에 입주한 외국기업은 각종의 조세 감면뿐만 아니라 임대료를 감면하는 등의 다양한 특례가 적용되는 것이 관세자유지역과는 구별이 된다.

1991년 12월 처음 제정된 「제주도개발특별법」의 후속법인 「제주국제자유도시특별법」은 제주지역을 국제자유도시로 개발하여 국가의 경제발전에 이바지하고 제주 지역민의 복지향상에 기여하고자 한다. 제주지역에 입주하는 외국기업과 외국인투자 등에는 조세 및 부담금 감면, 토지 매도인 지원 등의 인센티브가 부여된다.

외국인투자지역은 외국인투자 유치를 확대하기 위하여 외국인 투자기업에 대하여 사업용 토지를 저렴하게 임대하는 등 인센티브를 부여한다. 외국인투자지역은 과거의 외국인기업전용단지 제도를 대체하는데, 외국인기업전용단지 제도가 특정 지역을 지정하고 외국인투자 유치를 촉진하는 방식이라면 외국인투자지역 제도는 외국인투자자가 투자를 희망하는 일정 지역을 지목하게 되면 외국인투자위원회의 심의를 통해 지정하게 된다.

경제자유구역 제도는 외국투자기업의 경영활동과 외국인이 거주하는 생활여건을 개선하여 외국인 투자를 확대하는 목표를 가지고 있는 전형적인 경제특구 제도이다. 경제자유구역 내 유치하는 외국인 투자에 대해서 취득세·등록세, 법인세, 재산세 등의 관련 조세 감면 혜택이 부여되고, 외국인들의 거주생활에 양호한 생활여건을 조성하고자 의료 및 교육 등 특례사항이 적용된다. 또한 기업이 편리하고 양호한 기업환경을 위해서 노동활동에 대해서 특정 규제를 적용할 수 있다. 이러한 측면에서 경제자유구역은 외국인투자지역과 자유무역지역에 비교하면 매우 종합적이고 포괄적인 정책이다. 외국인투자지역 제도가 외국인 투자기업을 주요 타겟으로 하고 있으며, 자유무역지역이 수출활동을 지향하는 외국투자기업을 대상으로 하는 반면에, 경제자유구역 제도는 해당구역 내 유치기업 전부를 대상으로 제조업, 물류, 비즈

127) 산업연구원, “경제자유구역 투자활성화 방안 연구”(2012), 9쪽 재인용.

니스 등 모든 업종을 포괄하고 있다¹²⁸⁾.

국내 특구제도를 관련 법률에 근거하여 살펴보면 「제주특별자치도 설치 및 국제 자유 도시 조성을 위한 특별법」에 의한 “제주국제자유도시”, 「경제 자유 구역의 지정 및 운영에 관한 법률」에 의한 “경제자유구역”, 「자유무역의 지정 및 운영에 관한 법률」에 의한 “자유무역지역”, 「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」에 의한 “지역특화발전특구”, 「아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법」에 의한 “아시아문화중심도시”, 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」에 의한 “행정중심복합도시”, 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」에 의한 “혁신도시”, 「외국인투자촉진법」에 의한 “외국인투자지역”, 「공업배치 및 공장설립에 관한 법률」에 의한 “외국인기업 전용단지”, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 의한 “산업단지”, 「관세자유지역의 지정 및 운영에 관한 법률」에 의한 “관세자유지역”, 「대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법」에 의한 “연구개발특구”, 「기업도시개발특별법」에 의한 “기업도시” 등이 있다¹²⁹⁾.

이러한 특구제도를 대상별, 지역별, 목적별 등 다양한 유형으로 분류하면, 다음과 같이 크게 3개의 유형으로 분류할 수 있다. 첫째, 외국인의 투자를 촉진하기 위한 “규제완화지구”로서의 특구제도로서, 제주국제자유도시, 경제자유구역, 자유무역지역, 지역특화발전특구 등이 해당한다. 둘째, 지역의 특화발전을 촉진하기 위한 “발전촉진지구”로서의 특구제도로서, 제주국제자유도시, 대덕연구개발특구, 아시아문화중심도시 등이 해당된다. 셋째, 지역균형발전을 위한 “개발지구”로서의 특구제도로서, 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시 등이 해당된다. 이 중에서 경제활동과 관련된 경제특구로는 국제자유도시, 기업도시, 경제자유구역, 자유무역지역, 외국인투자지역, 산업단지 등을 들 수 있다. 이러한 경제특구를 외국인 투자 유치하는 목적을 중심으로 보면 자유무역지역, 외국인투자지역 등이 유사하며, 도시개발이라는 측면에서 보면 기업도시, 국제자유도시 등이 유사하다. 해외의 특구제도는 근본적으로 약간의 차이가 있지만, 우리의 경제특구 제도와 동일하게 특정 규제의 완화, 특정 지역의 개발 촉진, 특별한 도시 개발 등의 목표로 운영되고 있다¹³⁰⁾.

특구제도 도입으로 가장 뚜렷한 성공을 보이고 있는 국가는 중국으로서, 상해포동신구, 경제기술개발구, 보세구, 첨단기술산업개발구 등 다양한 특구제도를 운영하고 있다. 일본은 우리나라 특구제도의 모델이 되는 특구제도를 시행하고 있는데, 특히 제주국제자유도시의 모델 입법으로 검토된 오키나와 특구와 지역특화발전특구 입법의 모델이 된 구조개혁특구 등이 대표적인 사례이다. 북한은 개성, 금강산, 신의주, 나진·선봉 등을 특구지역으로 지정·운영 중이고, 특구 중에서 개성과 금강산 경제특구는 대한민국이 주도적으로 개발하고 운영 중이

128) 산업연구원, 앞의 논문, 9쪽 재인용.

129) 김용현·강성민, 앞의 논문, 8쪽 재인용.

130) Id., 9쪽 재인용.

다

[표 2-4] 경제자유구역 유사 제도의 비교

구분	경제자유구역	자유무역지역	외국인투자지역(단지형)
법적근거	-경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률	-자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률	-외국인투자촉진법
지정목적	-외자유치, 국가경쟁력 강화, 지역균형발전	-외자유치, 무역진흥, 국제물류 원활화, 지역개발	-외자유치
지정권자	-시·도지사 •시·도지사 지정요청 가능)	-지식경제부장관 •시·도지사, 중앙행정기관의 장은 지정요청 가능	-시·도지사 •외국인투자위원회 심의
관리권자	-시·도지사	-지식경제부장관(산단형) -국토교통부장관(물류형)	-시·도지사
지정위치	-국제공항, 국제항만 주변 지역, 내륙지역 확대(2007)	-산업단지, 항만, 공항, 유통단지, 화물터미널 등	-산업단지 내
입지형태	-특별행정구역	-비관세지역, 집적지역	-임대단지운영 원칙
지정지역	-인천, 부산·진해, 광양만권 3개 지역(2003) -황해(평택·당진), 대구·경북(대구, 경산, 영천, 구미), 새만금·군산(2008)	-마산, 군산, 대불, 울산, 동해, 울춘, 김제(산단형) -부산, 광양, 동해, 포항, 평택, 당진, 인천, 인천공항(항만·공항형)	-10개 지역 •천안, 오창, 인주, 구미, 평동, 대불, 진사, 금의, 당동, 지사
입주자격	-외투기업 -제조업, 물류업, 주거, 의료, 교육, 외국방송, 금융 등	-외투기업, 내국기업 -제조업(수출 주목적), 물류업, 무역업, 지원 서비스업 등	-외투기업 -제조업, 물류업 등 -외투자분 30% 이상(평동, 대불 10% 이상)
외투기업 조세감면	-법인세, 소득세 5년간 100%, 2년간 50% -지방세 8~15년	-법인세, 소득세 3년간 100%, 2년간 50% -지방세 8~15년	-법인세, 소득세 3년간 100%, 2년간 50% -지방세 8~15년
감면조건	-첨단제조 및 관광 1,000만 달러 -물류 500만 달러 이상	-제조업 1,000만 달러 이상 -물류업 500만 달러 이상	-제조업 1,000만 달러 -물류업 500만 달러
관세부과	-자본재 3년간 관세 면제	-관세유보(수입물품, 자본재)	-자본재 3년간 관세 면제
임대료	-부지가액의 1%	-부지가액의 1%	-부지가액의 1%
임대료 감면	-감면을 미결정(관리청이 결정)	-외투기업 100% 감면	-고도기술 100% -일반제도 75%
자금지원	-분담비율 미결정	-지정단계에서 부지매입분담비를 결정 -국비 최대 75%	-수도권 : 국비 40% -비수도권 : 국비 75%
행정지원 업무처리	-시·도지사 직속 전담행정기구 설치 •경제자유구역청 •국가 위임 사무, 시·도사무 등 수행	-출장소 설치 •관세·조세의 부과·징수, 출입국 관리 •우편·통신, 검역, 노무에 관한 사무	-산단공(7) 관리 -지자체(3) 관리

자료 : 국회입법조사처, 주요 정책의 연혁 및 쟁점, 2011, 277쪽 재인용.

II. 제주국제자유도시로서 경제특구의 현황

1) 목표 및 전략

(1) 목표

제주국제자유도시의 목표는 독자적 특별자치권을 바탕으로 제주도를 경쟁력 있는 「동북아의 중심 국제자유도시¹³¹⁾」로 조성함으로써, 국가발전에 이바지하고자 한다. 출입국·관세·금융거래의 자유가 최대한 허용되고 주거, 토지이용, 언어사용 면에서 내·외국인 구분 없이 편의가 제공되는 홍콩 및 싱가포르와 같은 도시를 지향한다. 특히 제2차 종합계획에서는 1차 계획과 달리 ‘중국’을 주 타겟권역으로 지정하는 동시에 국제자유도시 비전을 “互通無界 好樂無限 濟州 - 교류와 비즈니스의 경계가 없고 무한한 만족과 즐거움을 얻는 곳 제주”로 수정하였다.

[표 2-5] 제주국제자유도시 종합계획 목표

최종 목표	경쟁력 있는 동북아의 중심 국제자유도시 (사람, 상품, 자본의 이동이 자유롭고 기업 활동이 편의가 최대한 보장)	
	제1차 종합계획 (2002~2011)	제2차 종합계획 (2012~2021)
기초 전략	관광, 비즈니스, 첨단지식산업, 물류, 금융 등이 결합된 ‘복합형 제주국제자유도시’	좌동 (관광부문 강화)
비전	인간, 환경, 지식 중심의 쾌적하고 풍요로운 제주국제자유도시	互通無界 好樂無限 濟州 (Your Favorite Jeju)
주타겟 권역	없음	중국

자료 : 한국은행 제주본부, 제주국제자유도시 추진성과 평가 및 향후 과제, 2013.02, 3쪽 재인용.

131) 제주특별자치도법 제2조 : 국제자유도시는 사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업 활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제의 완화 및 국제적 기준이 적용되는 지역적 단위로 정의하고 있다.

(2) 전략

국제자유도시의 기반이 되는 핵심산업을 육성하고 이를 위해 규제 완화, 기반시설 등 인프라를 구축하고자 한다.

제주지역 특성에 적합한 관광, 의료, 교육, 청정 1차산업 및 이에 기반한 IT·BT 첨단산업을 ‘4+1 핵심산업’으로 선정하여 집중 육성한다. 제주국제자유도시개발센터(JDC)¹³²⁾가 주축이 되어 우선추진대상 대규모 개발사업인 ‘6대 핵심프로젝트’와 장기 사업인 ‘5대 전략프로젝트’를 추진한다.

[표 2-6] 제주국제자유도시 개발 프로젝트 제1차 종합계획

6대 핵심 프로젝트		5대 전략 프로젝트	
사업명	주요 내용	사업명	주요 내용
첨단과학 기술단지	생명공학 정보통신 등 지식기반 첨단산업단지 조성	쇼핑아울렛	국내외 유명브랜드 쇼핑센터 설립
휴양형 주거단지	제주의 청정환경을 활용한 세계적 수준의 휴양주거단지 조성	생태공원	제주 자연환경 및 생태를 활용한 테마공원 조성
신화·역사 공원	제주의 신화·역사 등 문화적 소재를 주제로 한 테마파크 조성	공항자유무역지역	물류산업 활성화를 위한 자유무역지역 조성
서귀포 관광미항	서귀포항과 주변지역을 관광미항으로 정비·개발	중문관광단지 확충	중문관광단지 상업시설 및 해양공원 추가 건설
헬스케어 타운	관광(휴양), 의료, R&D 등이 연계된 의료복합단지 조성	제2첨단과학기술단지	IT·BT 관련 업체의 추가 입주 수요에 대비
영어교육 도시	해외유학 수요를 대체할 수 있는 정주형 영어교육 중심지로 개발		

주 : 핵심프로젝트는 단·중기적 검토 및 추진, 전략프로젝트는 장기적 검토 및 추진

제2차 종합계획에서는 1차 산업의 수출산업화, 신공항 건설 등을 비롯한 12대 전략사업¹³³⁾

132) 국토교통부 산하기관으로 6대 핵심프로젝트 등 국제자유도시 관련 주요 개발사업의 추진을 담당하고자 2002년 5월 설립되었다.

133) ①랜드마크적 복합리조트, ②뷰티케어 빌리지, ③Edu-MICE 비즈니스, ④IBE R&BD(IT, Bio, Energy 산업의 연구개발 및 사업화 Research & Business Development) 클러스터, ⑤1차 산업의 수출산업화, ⑥신공항 건설, ⑦제주투자은행, ⑧그린스마트시티 제주, ⑨e-스포츠 레저밸리, ⑩10만 인력양성, ⑪세계환경수도, ⑫해상풍력

을 추가하였고, 이와 함께 개발프로젝트 추진을 포함하여 핵심산업 육성을 위해 내·외국인 관광객 유치, 국제학교 설립, 첨단산업 유치 등과 관련한 여러 제도적 유인을 확대하고 기반 시설을 확충한다.

주요 개발 방향은 첫째, 제주의 고유문화와 청정한 환경을 바탕으로 국제적인 관광산업과 항공·물류산업, 첨단과학 연구 및 교육산업, 1차 산업 등을 육성하는 것이다. 둘째, 제주를 국제 투자자유지역화 하여 지역과 국가 발전의 견인차 역할을 담당할 수 있도록 특별한 지위를 부여하는 것이다. 셋째, 국제자유도시 추진을 위한 특례법을 제정하고 정부 차원의 개발전담기구 및 지원기구를 설치하는 것이다¹³⁴⁾.

1) 추진 실적

(1) 핵심산업 육성

제주국제자유도시의 핵심산업별 주요 사업내용과 핵심산업육성을 위한 주요 인프라구축내용은 다음과 같다.

[표 2-7] 제주국제자유도시 핵심산업별 주요 사업내용

구분	주요 내용
관광	<ul style="list-style-type: none"> - 위락형 주제공원, 돌문화공원, 해양수산종합과학관 등 건립 - 제주관광진흥기금 조성 - 영화, 드라마 세트장 유치 및 관광자원화 사업 - 크루즈관광 활성화 사업 - 외국인 고소득 은퇴자 유치 및 퇴직자 귀향·이주 유도 정책
청정1차	<ul style="list-style-type: none"> - 농업기계화 및 감귤원 폐원사업, 감귤가공화사업 - 친환경농업 육성 - 감귤거점산지유통센터(APC) 설립 - 넉치양식 클러스터 조성, 소형어선 감축사업
교육	<ul style="list-style-type: none"> - 학교시설 확충 및 여건 개선 - 외국어 교육 및 연수 강화
의료	<ul style="list-style-type: none"> - 도내 요양전문병원 설립 - 국내·외 우수 의료기관 유치
첨단	<ul style="list-style-type: none"> - 첨단과학기술단지 조성 - 제주벤처마루(중소벤처기업 지원시설) 건설

자료 : 제주특별자치도 <http://www.jeju.go.kr/industry/index.htm>, 최종방문일 2015.10.16.

발전단지
¹³⁴⁾ 이호병·이형욱, “국제자유도시 개발사업에 대한 지역간 주민의 의식차이 분석; 제주국제자유도시를 중심으로”. 『부동산학보 28』, 한국부동산학회(2006), 31쪽.

[표 2-8] 제주국제자유도시 핵심산업 육성을 위한 주요 인프라 구축내용

구분	주요 내용
관광	<ul style="list-style-type: none"> - 내국인면세점 개장(2002.12) - 내국인 면세점 이용기준 완화 : 구입한도 1인 1회당 35만원 → 40만원(2006.02), 이용횟수 연간 4회 → 6회(2007.12) - 무사증 입국 허가 대상국 확대(2006.02) : 종전 169개국 → 180개국 - 골프장 입장료 및 골프장 개발관련 조세 감면(2002.04) : 2000년 8개 → 2011년 28개 - 제주컨벤션센터 개관(2003.08) - 제주도 전역을 국제회의도시로 지정(2006.09) - 제주항공 등 저가항공사 출범(2005.01) 및 외국직항노선 확충 - 제주관광공사 설립(2009.08) - 외국항공사에 대한 제5자유 운수권 허용(2007.08) - 외국인 부동산투자이민제도 시행(2010.02) - 관광객 부가가치세 환급특례 제도 도입(현재 미시행)
청정1차	<ul style="list-style-type: none"> - 감귤 수급안정을 위해 저품질 감귤의 출하를 제한하는 감귤유통명령제 시행(2003) - 감귤농가가 감귤산업 육성을 위한 각종 사업비 일부를 분담하는 감귤자조금제 도입(2003) - 돼지고기 지리적 표시제 시행(2006.09) - 양식수산물 재해보험제도 도입(2008.07)
교육	<ul style="list-style-type: none"> - 영어교육도시 조성을 위한 법적근거 마련(2009.03) : “제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(영어교육도시의 조성)” 신설 - 국제학교 설립자격 완화(2009.03) : 국내 비영리법인 → 국내외 영리·비영리 법인 - 국제학교 내국인 입학대상 확대(2009.03, 2011.05) : 초등학교 4학년 이상 → 유치원 및 초등학교 3학년 이하도 허용 - 국제학교 내국인 입학비율 상향 조정(2011.05) : 5년간 50%, 5년 이후 50%범위 내(타 지역은 각각 30%, 10%) - 외국인학교 관련 중앙 권한을 자치도로 이관(2007.08)
의료	<ul style="list-style-type: none"> - 외국의료기관(영리병원) 개설 허용(2006.02) - 외지의료인 비전속 진료제도 도입(2007.04) - 의료요양비자제도 도입(2007.04)
첨단	<ul style="list-style-type: none"> - 첨단산업 전담육성기관(제주테크노파크) 설립(2010.09) - 도외 BT관련 우량기업 및 부설 연구소 유치(8개)

자료 : 제주특별자치도 <http://www.jeu.go.kr/industry/index.htm>, 최종방문일 2015.10.16.

(2) 개발프로젝트 추진

제주국제자유도시개발센터(JDC)를 중심으로 제주도 6개 지역에서 ‘6대 핵심 프로젝트’를 추진하였지만, 이후 ‘5대 핵심사업’, ‘2대 관리사업’, ‘4대 전략사업’ 및 면세사업으로 분류하여 진행 중에 있다¹³⁵⁾.

135) 제주국제자유도시개발센터, <http://www.jdcenter.com/doc/sub2>, 최종방문일 2015.12.30.

[표 2-9] 제주국제자유도시 프로젝트 현황

구분	사업명	주요 내용
핵심 산업	첨단과학기술단지	부지조성 완료(2010.06) 후 70개 기업 입주
	신화·역사공원	항공우주박물관 착공(2010.10), 부지조성 완료(2012.03)
	헬스케어타운	中 녹지그룹 1조원 투자유치 및 착공(2012.10) 사업기간 2008~2018년
	영어교육도시	NLCS Jeju(North London Colleague School Jeju, 2011.09), BHA(Branksome Hall Asia, 2012.10), 한국국제학교(KIS ; Korea International School, 2011.09) 개교
	제주항공우주박물관	서귀포시 안덕면, 2014년 4월 24일 개관
관리 사업	휴양형 주거단지	말레이시아 버자야社 1.8조원 투자유치(2008.04), 부지조성 완료(2011.12)
	제주곶자왈도립공원	서귀포시 대정읍 신평리 일원 사업기간 2009~2015년 1단계 및 2단계 사업 시행
전략 사업	제2첨단과학기술단지	
	서귀포 관광미항 2단계 사업	1단계 사업완료(2009.09)
	오션마리나시티 조성	
	국제문화 복합단지	
면세 사업	JDC 지정면세점	관광 활성화 도모 및 제주국제자유도시 개발에 필요한 기초 자금 조성 공항 면세점, 항만면세점 등

자료 : 제주국제자유도시개발센터(JDC), <http://www.jdcenter.com/doc/sub2>, 최종방문일 2015.12.30.

프로젝트별로는 첨단과학기술단지 및 영어교육도시 사업이 상대적으로 진행이 원활한 반면에, 신화·역사공원, 휴양형 주거단지, 헬스케어타운 등은 추진이 더딘 상황이다. 신화·역사공원은 수익성 부족으로 투자유치가 부진하고, 휴양형 주거단지는 글로벌 금융위기에 따른 투자일정이 지연되었으며, 헬스케어타운은 의료산업기반 미비에 따른 투자유치에 애로가 있다.

(3) 내·외국인 투자 유치

내국인 투자는 2008년 이후 관광시설을 중심으로 투자진흥지구 지정¹³⁶⁾을 통한 투자가 크

136) 관광·교육·첨단기술 등 24개 업종에 5백만 달러 이상을 투자하는 내·외국인의 투자에 대해 투자진흥지구로 지정(도지사)하여 조세감면 등의 인센티브를 제공한다.

게 늘어난 가운데, 2015년 10월 말 내국인 투자자 기준 49개의 투자진흥지구가 지정되어 총 11조5,054억원을 유치하였으며, 이중 26곳이 완료되었으며 미착공 3곳을 제외하고 공사 중이거나 일부 운영 중에 있다¹³⁷⁾.

아울러 2006~2012년 11월 중 (주)다음커뮤니케이션 등 33개의 도외기업이 제주첨단과학기술단지 등으로 이전하였으며, (주)다음서비스, 동부화재 등 6개 콜센터와 새마을금고 등 5개의 연수원이 신축되었다.

외국인 투자는 2006년 이후 2011년까지 관광지 개발 등의 용도로 약 4조원의 투자를 유치하였으나, 이중 실행된 투자실적은 약 257,177천 달러 수준이다. 이는 글로벌 금융위기에 따른 투자자금 조달 애로로 투자일정이 지연된 데 주로 기인한다.

이후 2012~2015년 9월까지 총 15개 사업이 진행 중인데, 모두 관광분야에 집중되어 있으며 특히 일본 2개 및 홍콩 1개 사업을 제외한 대다수의 사업이 중국 자본에 의해 진행 중에 있다.

또한 약 10.5조원을 유치하였으나, 실제 도착한 금액은 약 716,360천 달러로서 신고된 직접투자액 대비 47% 수준으로 매우 미비한 상황이다¹³⁸⁾.

[표 2-10] 제주국제자유도시 2012~2015년 주요 외국인투자 유치 현황

연도	사업명	투자부문	국가	사업장 FDI		총사업비
				신고	도착	
2012	제주그랜드리조트	관광	일본	64,449	7,795	2,000
	무수천유원지	관광	중국	29,000	21,510	2,537
	오션스타	관광	중국	21,405	21,700	1,100
	헬스케어타운	관광	중국	159,700	80,700	10,130
	도평농어촌관광단지	관광	중국	7,066	7,868	155
2013	덕림호텔	관광	중국	475	143	149
	열해당리조트	관광	중국	8,812	4,785	1,300
	상모유원지	관광	중국	90,808	25,537	4,327
	라헨리조트	관광	중국	14,075	14,075	1,000
2014	테디펠리스	관광	중국	112,860	33,565	2,373
	제주그린벨리관광타운	관광	중국	22,114	16,170	600
2015	라메르관광호텔	관광	일본	23,193	6,216	150
	후아다관광호텔	관광	중국	5,826	5,812	240
	오라관광단지	관광	중국	105,493	89,548	50,260
	신화련금수산장 관광단지	관광	홍콩	137,956	71,486	9,773
합계				1,538,312	716,360	104,706

자료 : 제주특별자치도 <http://www.jeju.go.kr/industry/index.htm>, 최종방문일 2015.12.30.

주 : 2015년 9월 기준, 단위 - FDI 천\$, 사업비 억원.

137) 제주특별자치도 <http://www.jeju.go.kr/industry/index.htm>, 최종방문일 2015.12.30.

138) 제주특별자치도 <http://www.jeju.go.kr/industry/index.htm>, 최종방문일 2015.12.30.

외국인 국내휴양시설 투자는 2010년 2월 외국인 부동산투자이민제도 시행으로 중국인 등의 콘도, 리조트 등 휴양체류시설 매입이 크게 증가하였다.

부동산 투자이민제도는 50만불(한화 5억원) 이상 휴양체류시설(콘도, 리조트 등)을 매입한 외국인 투자자에 대해 영주권을 부여(최초 5년간은 거주비자 F2가 발급되고 이후 결격사유가 없을 경우 영주권 F5을 부여)하는 제도를 말한다. 2015년 9월말 기준 매입실적은 1,580건, 약 1조948억원이고, 거주비자 발급 1,285건 중 중국인 1,268건으로 전체 98.5%를 차지하고 있는 것으로 조사되고 있다¹³⁹⁾.

[표 2-11] 제주국제자유도시 부동산투자이민제도 현황

연도	분양		거주비자 발급 (F-2)
	건수	금액 (백만원)	
2010	158	97,616	3
2011	65	54,440	4
2012	121	73,385	136
2013	667	453,154	308
2014	508	347,279	556
2015	61	68,911	278
계	1,580건	1,094,785	1,285

자료 : 제주특별자치도 <http://www.jeju.go.kr/industry/index.htm>, 최종방문일 2015.12.30.

투자진흥지구 사업을 통한 내국인투자¹⁴⁰⁾의 경제적 효과를 제주지역 산업연관표(2005년 기준)를 이용하여 시산해 본 결과 생산유발효과(명목) 2,970억원, 부가가치유발효과(실질) 1,551억원, 고용유발효과 3,227명으로 나타났다. 이에 따른 2008~2010년 중 성장기여도는 연평균 0.4%p로서, GRDP성장률 1.8%의 19.3% 수준이다¹⁴¹⁾.

내국인 투자 성과에 비해 외국인투자를 비교하면, 제주특별자치도가 출범한 2006년 7월 이후 내국인투자가 활발하게 이루어지면서 지역경제에 긍정적인 영향을 미친 것으로 평가할 수 있다.

반면 외국인투자의 경우 제주특별자치도와 JDC의 투자유치 노력 강화로, 일부 성과를 거

139) 제주특별자치도 <http://www.jeju.go.kr/industry/index.htm>, 최종방문일 2015.12.30.

140) 총 실제투자액 1.5조원을 부지매입비 0.4조원을 차감한 후, 각 사업별 공정률 등을 감안하여 실제 총 고정투자비 2,549억원을 산출하였다.

141) 한국은행 제주본부, 『제주국제자유도시 추진성과 평가 및 향후 과제』 (2013.02), 23쪽 재인용.

두고 있으나 그 파급효과는 아직 미미한 것으로 보인다.

[표 2-12] 제주국제자유도시 연평균 외국인직접투자 신고 및 도착금액 추이

구분	2003~2006년	2007~2011년
외국인직접투자 신고금액	469만 달러	3.4억 달러
외국인직접투자 도착금액	419만 달러	0.4억 달러

자료 : 한국은행 제주본부, 제주국제자유도시 추진성과 평가 및 향후 과제, 2013.02, 23쪽 재인용.

제주지역의 외국인직접투자 규모 자체가 타 지역에 비해 크게 작으며, 투자도착률(도착금액÷신고금액)도 16개 시·도 중 최하위 수준이다¹⁴²⁾.

[표 2-13] 제주국제자유도시 및 전국 외국인직접투자 규모

구분	신고금액 (백만불)	해당지역 투자액 대비 제주지역 투자액 비중	도착금액 (백만불)	해당지역 투자액 대비 제주지역 투자액 비중
제주	1,488.0		241.0	
전국 평균	3,089.2	48.2	1,593.5	15.1
제주, 경기 제외 7개 도 평균	1,650.1	90.2	777.6	31.0

자료 : 한국은행 제주본부, 제주국제자유도시 추진성과 평가 및 향후 과제, 2013.02, 23쪽 재인용.

산업통상자원부에서 발표한 2015년 상반기 외국인직접투자금액 현황을 살펴보면, 우리나라 전체적으로 1,300건의 8,871백만불이 신고되었으나, 도착금액은 830건(신고건수의 약 64%), 6,056백만불(신고금액의 약 69%)에 불과하다. 이에 반면에 제주지역은 도착건수는 신고건수의 약 60%에 불과하지만, 도착금액은 신고금액을 초과하여 외국인의 높은 지역적 선호도를 반영하고 있다¹⁴³⁾.

142) 한국은행 제주본부, 앞의 보고서, 23쪽 재인용.

143) 산업통상자원부, <http://www.motie.go.kr/motie/>, 최종방문일 2015.12.30.

[표 2-14] 2015년 상반기 제주국제자유도시 및 전국 외국인직접투자 규모

구분	신고금액		도착금액	
	건수	금액 (백만불)	건수	금액 (백만불)
전체	1,300	8,871	830	6,056
수도권	769	4,022	529	3,411
제주	55	201	33	223

자료 : 산업통상자원부, <http://www.motie.go.kr/motie/>, 최종방문일 2015.12.30.

2008~2010년 중 실제 투자된 금액 0.98억 달러 중에서도 토지구입 등에만 활용되고, 착공 전 단계에서 소요되는 부지매입비, 공사설계비 등 각종 비용과 미집행금액 등이 전체의 98%인 0.96억 달러에 이른다¹⁴⁴⁾.

[표 2-15] 제주국제자유도시 및 전국 외국인직접투자 규모

사업명	투자기업	국가	투자계획 (억원)	미착공투자액 (억 달러)
예래휴양형 주거단지	버자야기업	말레이시아	18,000	0.41
이호랜드	분마그룹	중국	4,700	0.50
제주백통신원리조트	백통그룹	중국	2,100	0.04
합계			24,800	0.96

자료 : 한국은행 제주본부, 제주국제자유도시 추진성과 평가 및 향후 과제, 2013.02, 23쪽 재인용.

이에 따라 실제 착공이 이루어진 2.1백만 달러를 고정투자로 간주한 외국인직접투자의 경제적 효과를 2005년 기준 제주지역 산업연관표를 이용하여 시산해보면, 명목생산유발효과 26억원, 실질부가가치유발효과 15억원, 고용유발효과 48명에 그친다. 또한 2008~2010년 중 성장 기여도는 연평균 0.006%p에 불과하며, GRDP성장률 1.8%의 0.3% 수준에 그친다¹⁴⁵⁾.

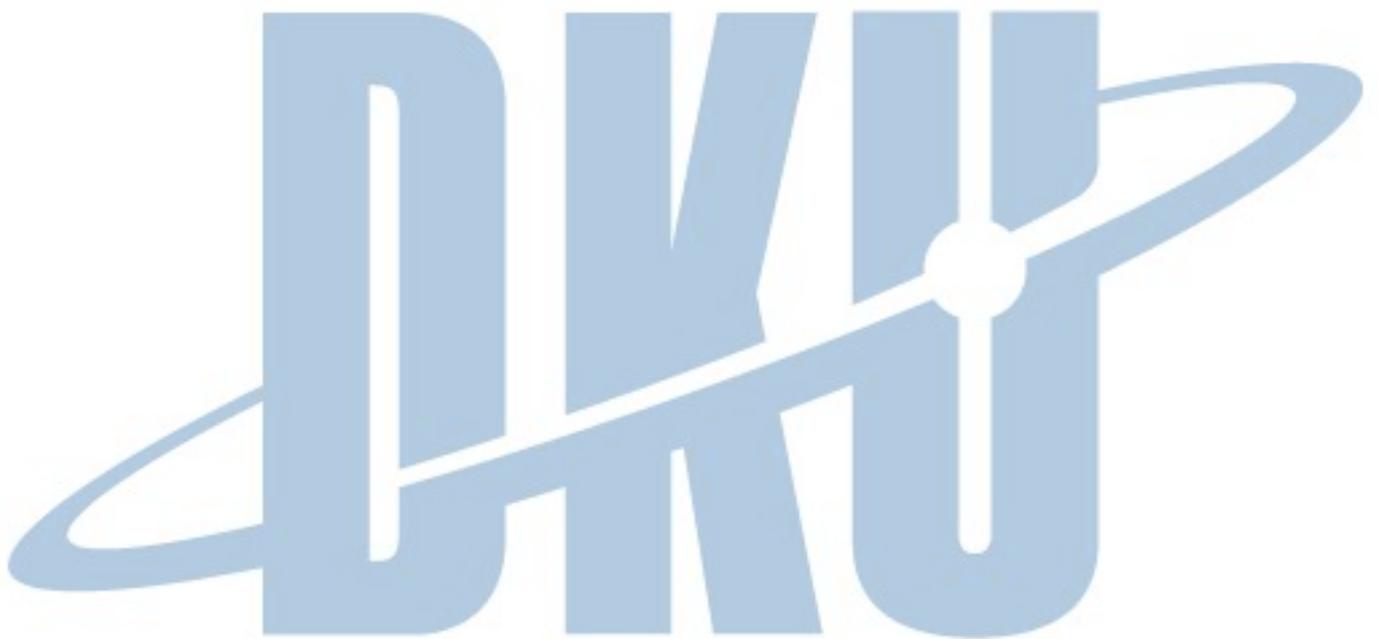
결과적으로 내국인투자의 성과에 비해 외국인투자 효과는 미비하였으며, 향후 외국인투자 활성화를 위한 제도 및 인센티브 부여 등의 적극적인 대응방안 계획이 필요하다고 판단된다.

경제특구는 외국인 투자를 주목적으로 운용되고 있는 지역이라고 할 수 있는 반면에, 국제

144) 한국은행 제주본부, 앞의 보고서, 23쪽 재인용.

145) Id., 24쪽 재인용.

자유도시는 다양한 국가적 지원과 전략을 추진하는 지역으로 외국인 투자는 단지 지역개발을 위한 부수적인 수단에 불과한 국가지원특별지역 개발구이다. 따라서 경제특구와 국제자유도시가 거의 동시에 운용되고 있는 상황에서 양 지역은 상호간 영향이 반드시 있을 것이며, 이를 최소화하여 경쟁 또는 보완관계를 설정하는 차별화 전략이 필요하다고 판단된다.



제4장 우리나라의 외국인 투자유치 정책

제1절 외국인 투자의 특성과 정책변화

I. 외국인 투자의 특성과 투자유형

1) 외국인 투자의 특성

외국인 투자는 투자기업이 외국의 투자대상이 되는 기업에 대한 경영참여를 목적으로 하여 자본은 물론 무형의 경영자본인 기술, 특허, 상표권, 경영과 마케팅 노하우 등 기업의 제반 자원을 패키지형태로 해외에 이전시키는 것을 말한다. 또한 이 투자는 기업 또는 개인이 자사가 보유하고 있는 기술, 자본, 경영노하우 등의 생산요소를 해외로 이동시켜서 이를 현지의 생산요소인 노동, 토지 등과 결합시켜 제품을 생산하고 판매하는 기업활동으로서 투자기업이 직접 경영에 참여하는 국제경영방식을 말하는데, 투자자는 경영권을 지배할 목적으로 투자를 하며 투자기업은 현지의 자회사를 직접 통제하게 된다¹⁴⁶⁾.

이러한 외국인 투자는 국제적으로 생산요소가 복합적으로 이전함으로써 국내 자본의 투자와 마찬가지로 이윤을 획득하기 위한 동기에서 투자가 이루어지는데, 그 특성은 다음과 같다¹⁴⁷⁾.

첫째, 국제투자는 제도와 법규 등에서 유리한 지역을 찾아서 선택적인 투자가 이루어진다.

국내 투자의 경우는 정부의 법규나 제도 등을 주어진 것으로 받아들이고 주어진 제도의 테두리 안에서 최적화를 달성하여야 하는데 반하여, 국제투자는 법규와 제도가 투자자에게 유리하게 잘 갖추어진 국가를 선택할 수 있고 투자협상의 과정에서 현지 정부에게 법규나 제도의 개정을 요구할 수 있다.

그리고 그 과정에서 현지 정부는 대부분 국제기준에 맞는 법규와 제도로 정비하게 된다.

둘째, 국제투자는 투자의 이전과 이후에 현지 정부의 태도가 종종 달라진다.

현지 정부는 투자를 촉진시키기 위하여 투자이전의 단계에서는 정부가 총력을 다하여 투자자의 애로사항을 해결해준다. 그러나 일단 투자가 성사되고 난 이후에는 점차적으로 투자이윤의 배분방식을 놓고 마찰이 발생하게 된다¹⁴⁸⁾.

146) 이동철, “외국인 투자유치 정책에 관한 연구 - 제도적 개선 및 Module 작성을 중심으로”, 서울대학교 석사학위논문(1999), 6쪽 재인용.

147) 조동호·고승익, “제주국제자유도시 개발사업의 성공적 추진을 위한 외자유치 방안”, 「제주도연구 27집」(2005.6), 333쪽 재인용.

해당 정부는 정치적인 문제로 이슈화를 시도하거나 몰수 또는 수용 위협 등 압박을 가함으로써 주도권을 잡으려는 노력을 하게 된다. 따라서 외국인 투자는 신뢰할 수 있는 정부가 존재하거나 투자의 안전성이 보장되는 곳을 선호할 수밖에 없게 된다.

셋째, 국제투자는 생산요소를 이동시키게 된다.

생산요소는 생산자가 생산과 투자를 목적으로 하여 투입하는 자원임으로 이윤에 대한 확보가 불투명할 경우 투자자는 생산요소를 투입할 이유가 없게 된다. 그러므로 국제투자의 유치는 명확한 이윤확보의 구체적인 제시와 그 방법 그리고 제도적인 환경이 보장될 때만이 가능하게 된다.

넷째, 국제투자는 진입장벽과 함께 이동장벽이 낮아야 한다.

진입장벽은 시장에의 접근을 막는 제도적인 장벽을 말하며, 이동장벽은 시장진입 후 기업의 경영활동을 막는 명시적, 묵시적인 장벽으로 정부와의 협상과정에서는 구체적으로 드러나지 않는 경우가 많다.

그러나 다국적기업의 입장에서는 일종의 시장관행과 암묵적 규제 등 현지관행에 대한 모든 장벽에 대해 일괄적인 조치를 협상과정에서 요구하게 되므로 거래관행, 암묵적 수수료 등의 시장비효율 요인을 제거하겠다는 정책적 의지를 보여주는 것이 필요하다.

다섯째, 국제투자는 생산요소가 패키지로 이전되는 형태를 취함으로써 유치국의 입장에서 보면 유리한 요소와 불리한 요소가 혼합되게 된다.

유리한 요소의 이전만을 수용하려고 한다면 투자유치가 매우 어렵게 되기 때문에 전체적인 관점에서 투자유치에 따르는 손익을 분석하는 것이 요구된다. 그러나 이러한 분석의 시행에는 많은 시간이 소요되는 관계로 표준화된 사례에 근거하여 제도 및 행정상의 대우에 관한 처리기준을 만들어 두는 것이 필요하다¹⁴⁹⁾.

2) 외자의 투자유형

외자의 형태는 투자유치국의 경제적 상황에 따라 다양한 형태로 변화되고 있는데, 일반적으로 수평적 투자, 수직적 투자, 다각적 투자 등의 유형으로 구분할 수 있다¹⁵⁰⁾.

(1) 수평적 투자

수평적 투자는 기업이 본국에서 생산하고 있는 것과 동일한 제품을 해외에서 생산하기 위해 생산담당 자회사를 외국에 설립하는 것을 말한다.

148) 조동호·고승익, 앞의 논문,, 333쪽 재인용.

149) 이동철,, 앞의 논문, 6쪽 재인용.

150) 반병길, 『다국적 기업관리』, 박영사(1997), 302쪽 재인용.

즉, 무형자산을 소유하고 있는 기업은 제품을 공동통제 하에서 지리적으로 분산하여 생산함으로써 거래우위를 누리게 되는데, 이처럼 제품의 생산을 지리적으로 다각화시키는 경우를 수평적 투자라고 한다.

이러한 투자의 예로는 세계 도처에서 동일한 제품을 생산하여 판매하고 있는 코카콜라와 펄시콜라 등의 다국적기업이 있다.

(2) 수직적 투자

수직적 투자는 기업이 최종 재화의 생산에 필요한 원료나 중간재를 생산하기 위하여 해외에 진출을 하는 후방통합과 최종 소비자에게 제품을 판매하거나 사용하게 할 목적으로 해외에 투자하는 전방통합이 있다.

후방통합의 전형적인 사례로는 광산회사나 제철회사가 원료를 확보하기 위하여 해외 현지 회사에 투자하고, 제련은 본국에서 하고 정유회사가 원유채굴에 투자하고 정제는 수요국에서 하는 경우가 된다.

전방통합의 사례로는 자동차를 생산하는 기업이 본사에서 생산한 자동차를 판매하기 위하여 해외에 판매담당 자회사를 설립하는 경우가 된다.

(3) 다각적 투자

다각적 투자는 수직·수평적으로 연결되지 않는 외국에 대한 직접투자로서, 기업이 여러 분야의 사업을 동시에 경영하는 경우의 외국투자를 말한다¹⁵¹⁾.

예를 들어 기업이 천연자원의 개발과 관련된 해외사업을 운영하면서 동시에 유통업이나 제조업, 금융업 또는 농업 분야에 대한 사업을 병행하는 경우에 해당된다.

이러한 다각적 투자는 수익원을 다양화함으로써 기업의 경영위험을 분산시키기 위해 이루어지는데, 기업의 총수입은 지리적 영역과 사업영역의 합계로 이루어진다¹⁵²⁾.

한편 경제협력개발기구(OECD)와 국제무역개발회의(UNCTAD)는 외자 투자유형을 신규설립(greenfield investment)과 인수·합병(mergers and acquisitions)으로 구분하여 설명하고 있다¹⁵³⁾.

신규 설립에 의한 투자는 외국인기업이 단독 또는 합자의 형태로 새로운 법인을 외국에 설립하는 경우를 말하며, 인수·합병에 의한 투자는 주식의 인수를 통하여 기존에 있는 외국 기업을 인수하는 것을 말한다.

일반적으로 선진국으로의 직접투자는 대상기업이 상대적으로 풍부하여 대부분 인수·합병

151) Id., 303쪽 재인용.

152) 반병길, 앞의 책, 303쪽 재인용.

153) 한국은행 제주지점, 앞의 보고서, 3쪽 재인용.

방식의 투자가 이루어지는 반면, 개발도상국에 대한 투자는 인수·합병방식 투자에 따르는 추가적 비용문제 때문에 신규설립방식이 많은 것이 현실이다.

우리나라는 외국인투자촉진법에 외자에 대해서 정의를 내리고 있는데, 그 형태를 보면 다음과 같다¹⁵⁴⁾.

외국인이 대한민국 법인 또는 대한민국 국민이 영위하는 기업의 경영활동에 참여하는 등 당해 법인 또는 기업과 지속적인 경제관계를 수립할 목적으로 당해 법인이나 기업의 주식 또는 기업과 지속적인 경제관계를 수립할 목적으로 당해 법인이나 기업의 주식 또는 지분을 소유하는 것으로 아래의 조건을 충족하는 것을 외국인직접투자자로 보고 있다.

첫째, 투자금액이 5천만원 이상이어야 한다.

둘째, 외국인이 대한민국 법인 또는 대한민국 국민이 영위하는 기업의 주식 또는 지분을 소유하면서 당해 법인 또는 기업과 임원의 파견 또는 임원을 선임할 수 있는 계약, 1년 이상의 기간 동안 원자재 또는 제품을 납품하거나 구매하는 계약, 기술의 제공·도입 또는 공동연구개발 계약 등을 체결하는 경우이어야 한다.

셋째, 외국인투자기업의 해외 모기업 및 그 모기업과 자본출자 관계가 있는 기업이 당해 외국인투자기업에 대부하는 5년 이상의 차관인 장기차관을 외국인직접투자자로 보고 있다¹⁵⁵⁾.

154) 인베스트 코리아(구, 외국인투자지원센터), 『외국인 직접투자제도 안내』 (2004), 1쪽 재인용.

155) 인베스트 코리아(구, 외국인투자지원센터), 앞의 책, 1쪽 재인용.

II. 외국인 투자유치 정책변화

우리나라의 외국인 투자유치 정책의 변천과정을 살펴보면 크게 투자제한단계, 기반조성단계, 자유화단계, 유치활성화단계 등 4단계로 나누어 볼 수 있다¹⁵⁶⁾.

[표 3-1] 우리나라의 외국인 투자유치 정책의 변천과정

단계	정책 주요내용
투자제한단계 (1962~1983년)	-외국인 직접투자보다 차관 우선의 외자유치정책 추진
기반조성단계 (1984~1989년)	-허용업종 열거방식에서 금지 및 제한업종 열거방식으로 전환 -제한업종에 대한 일률적인 50% 지분제한 철폐
자유화단계 (1990~1997년)	-외국인투자신고제 도입(1991년) -원칙신고, 예외신고제로 전환(1992년) -외국인투자개방 5개년계획 수립(1993년) -공장설립과 관련 복합민원 일괄합동심의제와 민원자동승인제 도입(1995년) -우호적 M&A 투자 허용
유치촉진단계 (1998~2003년)	-외국인투자 제한업종 추가 개방(1998년) -외국인 국내기업 M&A 전면 허용 -외국환거래 자유화(1998년) -외국인 토지취득 전면 개방(1998년) -외국인투자촉진법 제정(1998년) -규제개혁 및 4대 부문 개혁 추진 -외국인 투자유치종합대책(2003년) -Invest Korea 출범(2003년)
유치활성화단계 (2004~2012년)	-국가안보 관련 FDI에 대한 외투위 심의 도입(2008년) -현금지원대상 확대(대규모 고용), 옴부즈만 기능 강화(2009년) -현금지원대상 확대, 서비스 외국인투자지역 지정제 신설 등(2010년) -외투투자금액 상향, 이익준비금의 자본전입을 FDI로 인정 등(2010년)

자료 : 이석희, 지역산업발전 전략과 연계한 외자유치 활성화 방안, 2004 연구보고서, 218쪽

경제개발 초기단계인 제1단계(1962~1983년)는 투자제한단계라 볼 수 있는데, 외국자본의 국내산업 지배를 우려하여 소극적인 자세를 취하였다¹⁵⁷⁾.

경제개발 재원은 차관을 통해 조달되었으며 기술도입은 라이선스 계약과 기술자 파견에 의해 이루어졌다.

제2단계(1984~1989년)에서 정부는 1984년 외국인직접투자 허용업종 열거방식(Positive List System)을 금지 및 제한업종 열거방식(Negative List System)으로 변경하였으며, 투자비율 50% 보유제한 규정도 폐지하였다. 이로써 규제에서 유치로 정책을 전환하는 기반조성단계를

156) 박시룡, “외국인직접투자 ; 패턴변화와 유치촉진방안”, 『대한상공회의소 경제연구총서 2000-85』, 116~130쪽 참고.

157) 배경화, 『M&A형 FDI의 장단점 분석 및 우리의 대응방안』 (2005), 24쪽 재인용.

구축하였다¹⁵⁸⁾.

제3단계(1990~1997년)는 외국인투자에 규제를 대폭 완화하여 개방을 적극적으로 추진한 자유화단계이다.

1991년에는 인가제와 신고제를 도입하였고, 1993년에는 224개 제한업종 중 132개 업종에 대해 외국인투자 개방 5개년계획(1998~2003년)을 수립하였고, 1996년 OECD 가입을 계기로 자유화가 가속화 되었다.

1997년 「외자도입법」을 「외국인투자 및 외자도입에 관한 법률」로 개정하고 기존 기업의 주식을 취득하는 M&A 방식의 외국인직접투자를 허용하였고, 이때부터 Greenfield형 투자와 M&A형 투자가 사용되었다.

제4단계(2004~2012년)는 유치활성화단계로서, 외국인직접투자촉진에 필요한 여건조성을 위해 변화된 국내외 투자여건 및 환경에 발맞춘 기간이다¹⁵⁹⁾.

2008년 5월 「외국인투자촉진법 시행령」 11차 개정으로 변경된 주요 내용은 국가안보 관련 외국인투자를 외국인투자심의위원회 심의사항으로 정하였다.

대규모 고용창출 등 국가경제에 파급효과가 큰 외국인투자를 전략적으로 유치하기 위하여 현금지원 등 인센티브 제도를 보완하였고, 외국인투자위원회 및 읍부즈만 등 외국인 투자 유치기구들의 기능과 권한을 강화하여 체계적인 정책 수립 및 고충처리를 도모하기 위한 내용으로 개정되었다.

또한 「외국인투자촉진법」 8차 개정에서 외국인투자유치 경쟁력을 강화하기 위하여 외국인투자기업에 대해 수의계약 가능한 대상 토지를 확대하고, 현금지원 요건완화 및 외국인투자지역의 지정범위를 확대하기 위한 관련 규정을 명확히 하며, 외국인투자기업에 대한 공장설립 제한을 완화하는 것을 주요 내용으로 담고 있다¹⁶⁰⁾.

연구개발 및 고부가가치 서비스업을 수행하는 외국인투자기업의 투자유치 촉진을 위하여 시·도지사가 외국인투자지역으로 지정할 수 있는 지역 범위에 연구개발특구 등의 지역 중에서 연구개발을 수행하는 외국인투자기업에게 임대·양도하려는 지역과 금융 등 고부가가치 서비스업을 하는 외국인투자기업에게 일정비율 이상 임대·양도하려는 지역을 추가하였다¹⁶¹⁾.

158) Id., 24쪽 재인용.

159) 지영한, “외국인직접투자 유치정책의 정책시사 및 정책방향에 관한 연구”, 『통상정보연구 제16권 제3호』 (2014), 189쪽 재인용.

160) Id., 191쪽 재인용.

161) 산업통상자원부(구, 지식경제부), 『지식경제백서』 (2012), 557~560쪽 참고.

Ⅲ. 경제특구의 외국인투자 인센티브제도

경제특구에서 외국인 직접투자의 유치 촉진을 위한 인센티브는 다양한 형태가 존재한다. 그 동안 우리나라에서 시행하고 있는 제도와 비교하여 획기적인 것으로, 대체로 세제 지원, 부담금 감면, 외국인 투자기업에 대한 규제완화, 경영환경 개선 등이 있다¹⁶²⁾.

첫째, 세제 지원으로 외국인투자지역보다 허용업종을 확대하여 제조업인 경우에는 1천만불 이상 투자와 1백명 이상 고용, 물류업의 경우에는 1천만불 이상 투자 그리고 관광업의 경우에는 1천만불 이상의 경우에는 소득세·법인세를 3년간 100%, 2년간 50% 감면해주고 있다. 연구개발용 물품 및 자본재 수입에 대해서는 2년간 관세를 면제하고 있으며, 취득세·재산세를 3년간 100%, 2년간 50% 감면해주고 있다.

둘째, 부지 임대 및 외국인 편의시설 설치에 필요한 자금을 지원하는 제도를 도입하여 지자체에서 선 지원 후 중앙정부에서 재정 지원하도록 하고 있으며, 국·공유 재산 임대료도 감면하고 있다.

셋째, 그 동안의 투자제도 보다 주목할 만한 경제특구의 제도적 개선은 경제규제의 완화라고 할 수 있다.

법률에 나타난 규제 완화로 국가 유공자, 장애인, 고령자 의무 고용제 배제, 월차 및 보건 휴가 배제, 근로자 파견제 규제 완화, 공장총량제, 대규모 개발사업 규제 등 「수도권정비계획법」 상 규정 배제, 국·공유 재산 임대기간 및 영구시설물 축조 제한규정 배제 등이 있다.

제2절 외국인 토지 소유제도의 변화

I. 외국인 토지 취득 관련 제도 변화

우리나라는 1997년 말 외환위기를 기점으로 외국인투자에 대한 규제·관리 중심 차원에서 지원·촉진으로 정책 패러다임이 전환되었다. 부동산시장의 개방으로 외국인의 국내 토지 취득이 증가하는 추세에 있으며, 외국인의 토지 취득 원인과 이용 형태도 다양해지고 있다. 이러한 개방화 정책은 IMF 외환위기라는 타의에 의하여 추진되었지만, 글로벌 시대에 대응하여 한국경제의 체질을 개선하는데 기여한 긍정적 측면도 있다¹⁶³⁾.

162) 송석인, “제주국제자유도시와 경제특별구역의 외자도입제도의 비교검토”, 『기업법연구 제11호』 (2002), 344쪽 재인용.

163) 심종원, “외국인토지제도의 개선방안에 관한 연구”, 한국감정원, 부동산포커스 2012년 내부 정책연구 성과 (2012), 14쪽 재인용.

1998년부터 외국인 투자 유치 정책을 촉진하기 위해 「외국인투자촉진법」을 제정하여 시행하였으며, 외국인의 토지취득 관련 제도는 1961년 「외국인토지법」 제정에서 시작하여 이후 두 차례의 법률개정을 통해 토지취득 관련 규제를 완화하는 방향으로 변경되었다¹⁶⁴⁾.

1961년 최초 제정된 「외국인토지법」은 외국인의 토지를 엄격히 제한하는 허가제를 채택하였고, 1994년에는 「외국인 토지취득 및 관리에 관한 법률」로 개정되면서 보험업과 첨단 서비스업 등의 투자 목적에 한하여 토지취득을 허용하였다. 그리고 1998년 개정된 「외국인 토지법」에 따라 토지취득을 허가제에서 신고제로 전환하였다.

[표 3-2] 외국인 토지취득 관련 주요 법률

연도	법률명	내용
1961. 9	외국인토지법	영토 보전 차원에서 외국인의 토지취득을 엄격히 제한하는 허가제
1994. 1	외국인 토지취득 및 관리에 관한 법률	첨단서비스업 등 외국인 투자기업 활동에 한하여 허용
1998. 5	외국인토지법(전문개정)	외국인의 토지취득을 허가제에서 신고제로 전환

자료 : 최수·배유진, 외국인의 토지소유 실태와 정책적 시사점, 국토연구원, 국토정책 Brief 제320호, 2011, 2쪽.

II. 해외의 외국인 토지 소유 사례 검토

1) 미국

미국의 경우에는 외국인 토지 보유 규정과 관련하여 각각의 주별로 상이하게 적용되고 있는데, 농지법에서 우리나라 「외국인토지법」에서와 같이 구체적으로 외국인을 정의하고 있다. 미국에서 농토(Agricultural Land)의 정의는 미국 내에 있는 토지로서, 현재 농사 또는 목축, 임업, 목재 생산 등에 사용되고 있거나 현재는 휴유지 일지라도 지난 5년 동안 그와 같은 목적으로 사용되었던 토지를 의미한다. 또한 외국인에 의하여 농토가 매입, 처분되었거나 상당한 소유권 이전이 발생되었을 경우에는, 이전행위가 발생한 날로부터 90일 이내에 '양식 ASCS-153'을 작성하여 미 농무부(USDA)에 보고해야 한다고 규정하고 있다. 그리고 양식에는 다음과 같은 내용이 포함되어야 한다¹⁶⁵⁾.

164) 최수·배유진, "외국인의 토지소유 실태와 정책적 시사점", 『국토정책 Brief 제320호』, 국토연구원(2011), 2쪽 재인용.

165) 심종원, 앞의 논문, 16쪽 재인용.

첫째, 개인인 경우에는 이름, 주소, 국적을 기술하며, 법인체인 경우에는 어느 나라 법에 의해서 조직되었으며, 주된 업무 활동 지역이 어디인가를 기술해야 한다.

둘째, 토지의 측량상 구획 기술서, 매입가격 및 장래 어떤 목적에 토지를 사용할 것인가 하는 내용을 기술해야 한다.

셋째, 소유권 이전 시 실제 매수인의 이름과 주소를 보고해야 하며, 만일 매수인이 법인체인 경우에는 그 법인체에 관한 상세한 내용 등을 기술할 뿐만 아니라 농무부 장관은 필요하다고 사료되는 어떤 정보도 외국인 또는 외국 법인체 및 정부 기관에 요청할 수 있는 권한을 부여받고 있다.

보고서를 기일 내에 제출하지 않았거나 보고 내용이 불충실하고 허위 보고를 했을 경우에는 그 보고서를 제출한 개인이나 회사의 책임자가 민사상 처벌을 받도록 규정하고 있으며, 그 벌과금의 정도를 농무부가 정하도록 권한을 위임하고 있지만 벌과금의 최고액은 외국인이 가지고 있는 토지 소유권을 공정시세로 환산하여 25%를 초과하지 못하도록 규정하고 있다.

만약 보고가 지연되었을 경우에는 예를 들어 일주일 늦은데 대해 토지 소유권을 공정 시세로 환산한 값의 1%의 십분의 일만큼 벌금을 부과하도록 규정하고, 기일 경과에 따라 계속 벌금을 추징하도록 규정하였으나, 최고 토지 시세의 25%를 넘지 못하도록 규정하고 있다¹⁶⁶⁾.

- 1. 개인
 - ① 미국 또는 미국령 국적을 보유하고 있지 아니한 개인
 - ② 북 마리아나 섬 또는 태평양제도 신탁통치 구역의 시민이 아닌 개인
 - ③ 이민국적법에 따라 법적으로 영구거주허가를 받지 아니한 개인
- 2. 외국법에 따라 설립되거나 주된 업무지역이 미국 밖의 나라인 법인 또는 단체
- 3. 법인 또는 단체
 - ① 주 정부 법령에 따라 설립
 - ② 상당한 소유권과 실제적 통제가 상기 ① 또는 ②의 사람들에 의해 지배되는 법인 또는 단체
 - ③ 상당한 소유권과 실제적 통제란 외국인 개인이 미국 법인의 10%의 지분 또는 소유권을 가지거나, 다수의 개인이 50%의 지분 또는 소유권을 가지는 경우

<그림 2-1> 미국 AFID의 외국인 및 외국법인 정의

자료 : The Agricultural Foreign Investment Disclosure Act, Foreign Holdings of U.S. Agricultural Land.
심종원, 외국인토지제도의 개선방안에 관한 연구, 한국감정원, 부동산포커스 2012년 내부 정책연구 성과, 2012, 16쪽.

166) 심종원, 앞의 논문, 16쪽 재인용.

2) 일본

일본의 「외국인토지법」 제정목적은 표면상으로는 제1조와 같이 일본인(법인)에 대한 외국의 차별이 있는 경우 이에 상응하게 일본도 조치할 수 있다는 것이나, 실질적으로는 제4조상의 이유인 국방상 필요한 지역에 대하여 외국인의 취득을 제한하기 위한 것으로 볼 수 있다¹⁶⁷⁾.

제1조 제국신민 또는 제국법인에 대하여 토지에 관한 권리의 향유와 관련하여 금지하기 위하여 또는 조건 내지는 제한을 붙이는 국가에 속한 외국인 또는 외국법인에 대하여는 칙령에서 제국에 있어서 토지에 관한 권리의 향유에 대하여 동일 또는 유사한 금지를 위하여 또는 동일 또는 유사한 조건 내지는 제한을 부여할 수 있다.

...

제4조 국방상 필요한 지구에 있어서 칙령에서 외국인 또는 외국법인의 토지에 관한 권리의 취득을 금지하기 위하여 또는 조건 내지는 제한을 붙일 수 있다.

<그림 2-2> 일본 외국인토지법 제1조 및 제4조(제정목적)

자료 : 심종원, 외국인토지제도의 개선방안에 관한 연구, 한국감정원, 부동산포커스 2012년 내부 정책연구 성과, 2012, 17쪽.

일본의 「외국인토지법」 시행은 대정15년(1926년 11월 10일)이고 칙령 폐지일은 1945년 10월 24일므로, 칙령(현재 정령)이 폐지됨으로써 법을 적용할 근거가 사실상 없어진 것이다¹⁶⁸⁾.

따라서 일본에서 현행 외국인토지제도 관련 규정과 관련하여 외국인 토지소유를 특별히 제한하거나 촉진하는 내용을 담은 법령은 없다고 할 수 있는데, 가장 큰 이유는 외국인에 의한 투자유치의 유인이 없고 외국인의 투자 또는 소유 현황을 별도로 관리할 필요성이 크게 없기 때문이다.

다만, 일본에서는 토지의 소유 및 이용 상황을 종합적으로 파악이 가능한 유일한 통계조사

167) Id., 17쪽 재인용.

168) 최수·배유진, 앞의 논문, 5쪽 재인용.

로 토지기본조사가 있다. 주기는 5년마다 조사하며 최근에는 2008년도에 시행되었다. 조사내용은 법인토지기본조사, 법인건물조사, 세대에 관한 토지기본조사가 있다. 기타 토지 관련 월별 시장 보고서가 있으나 역시 외국인 관련 정보는 없는 상태이다¹⁶⁹⁾.

3) 외국인 토지소유 제도를 경직적으로 운영하는 사례

외국인의 토지소유를 가장 강력하게 규제하는 방법은 외국인의 토지소유를 금지하는 것으로서, 공산권 국가와 강력한 보호가 필요한 지역에 한정하여 운영되고 있다¹⁷⁰⁾.

중국이나 베트남 등 공산권 국가에서는 내·외국인을 불문하고 토지의 사적소유 자체를 인정하지 않고 있으며, 리투아니아와 사우디아라비아는 외국인의 토지소유를 금지하고 있다. 이집트와 루마니아 등은 사업 목적 외로 토지를 구입한 후에 개발이익을 목적으로 하는 외국인 토지소유는 금지하고 있으며, 미국의 미주리주에서는 외국인이 농업용지를 소유할 수 없다. 러시아에서는 2001년에 채택한 새로운 토지법에 의해서 외국인에게도 토지소유권을 인정하지만, 농지와 같은 특수용지와 연방법에 의한 국경지대에 소재한 특별보호지역에서는 외국인의 토지 소유를 금지하고 있다.

토지소유 금지제도 다음으로 강력하고 직접적인 규제로서, 토지거래 후 이를 무효화할 수 있는 토지소유 허가제도가 있다¹⁷¹⁾.

독일의 거래인가제도, 일본의 토지거래허가제도는 내·외국인에게 동일하게 적용되지만, 국가의 이익과 안전을 위해 특정지역에 한해서 외국인에게만 허가제도를 운영하기도 한다. 독일에서는 비도시용지 이용의 합리성 유지와 도시재개발의 원만한 수행을 위하여 「토지거래법」에 의한 농지와 임야의 매매, 「건축법」에 의한 도시재개발구역의 토지거래 시 계약 후 관할관청의 인가가 필요하다.

일본에서는 토지의 계획적 이용을 위하여 지가가 급격히 상승할 우려가 있는 도시계획구역 등에서 토지의 소유와 이용 및 거래 등을 특별법으로 제한하고 있으나, 규제 구역은 현재 까지 한 번도 지정된 적이 없고 토지거래신고제도만을 전국적으로 시행하고 있다.

아일랜드의 농업용지, 이탈리아의 접경지역, 뉴질랜드의 공익용지, 미국과 캐나다의 일부 주에서는 핵심산업 보호 또는 안보 등을 위하여, 농장용지에 대해서 외국인의 토지취득 허가요건을 국내 거주기간, 사용목적 제한으로 강화하는 경우가 있다.

169) 심종원, 앞의 논문, 17쪽 재인용.

170) 최수·배유진, 앞의 논문, 5쪽 재인용.

171) Id., 6쪽 재인용.

4) 외국인 토지소유 제도를 탄력적으로 운영하는 사례

외국인 토지소유를 제한적으로 허용하는 방법은 외국인 토지소유 총량제, 비거주자에 대한 토지취득 규모 제한, 처분기간 제한 등 다양한 방법이 있다¹⁷²⁾.

외국인 토지소유 총량을 제한하는 방법을 적용한 사례로서, 스페인 국경지역에서는 총면적 중 15% 이하 면적만 외국인이 소유할 수 있도록 하고 있다.

브라질은 외국인 거주자에 한해 1인당 농지소유 면적을 제한하고 있으며, 스위스는 가구당 주거용지 취득면적을 3천㎡ 이내로 제한하고 있다. 특히 스위스 프리드리히 지역에서는 구매 한 토지를 10년간 판매하는 것을 금지하는 조건으로 외국인 소유를 제한하고 있다.

미국, 영국, 프랑스 등 대부분의 선진국에서는 외국인의 토지소유에 대해서도 내국인과 동일한 기준으로 허용하고 있어 외국인에게 토지시장이 완전 개방되어 있으나, 공익적 목적을 위해서 내국인과 동일한 방법으로 외국인의 토지소유를 제한하고 있다.

미국에서는 역사적 건축물, 농지, 자연환경의 보전을 위해서 기존의 용도지역이 허용하는 개발행위를 부득이하게 통제해야 할 경우에도, 통제로 인한 손실 보상의 한 방법으로 개발권 양도제도(TDR ; Transfer Development Right)를 도입하고 있다.

영국의 경우에는 토지 거래는 아무런 제약이 없으나, 나대지에 새로운 건물을 짓거나 기존에 있던 건물을 크게 변경하는 경우에는 계획허가(Planning Permission)를 얻어야 하며 보호구역의 개발에 있어서는 계획부서로부터 동의로 받아야 한다¹⁷³⁾.

프랑스에서는 개발로 인해 토지가격이 폭등할 가능성이 있는 정비예정지구(ZAD)에 한해 국가가 1년 전 가격을 기준으로 선매할 수 있는 권리를 갖게 하여 해당지역의 지가를 안정화하고 개발이익을 공공에 환원하는 방식을 사용하고 있다.

미국은 사유재산권을 엄격히 강조하여 공공의 개입이 거의 없는 반면에, 유럽은 스톡홀름 토지은행과 같이 공공이 토지를 소유하는 부분이 많고 투기 억제를 목적으로 공공이 개입하는 경우가 종종 있다¹⁷⁴⁾.

미국의 경우 공공의 토지소유가 거의 없고 민간에 토지거래를 일임하고 있으며, 정부의 역할은 사적 개발업자들의 결정을 집행하기 위한 용도지역 지정에 한정하고 있다. 그러나 유럽의 경우에는 토지이용계획을 수립할 책임이 있는 국가가 각종 개발의 밀도와 높이를 규제하며 토지투기를 억제하기 위해 개발이익세를 부과하거나 개발유보지역을 설정하기도 한다.

172) 최수·배유진, 앞의 논문, 6쪽 재인용.

173) Id., 7쪽 재인용.

174) 최수·배유진, 앞의 논문, 7쪽 재인용.

Ⅲ. 외국인 토지 소유제도의 문제

1) 외국인 토지 소유 및 공법적 규제 문제

외국인 토지제도와 관련하여 상호주의에 대하여서는 상이한 견해가 나타나고 있는데, 찬성하는 측면에서는 최혜국 대우 원칙과 상호주의는 GATT(General Agreement on Tariffs and Trade, 관세 및 무역에 관한 일반협정)¹⁷⁵⁾ 체제 이후 국제무역체제의 근간을 이루는 핵심적인 원칙으로서 상호보완적 관계가 있다. 상호주의 원칙은 외국인의 토지취득뿐만 아니라 다른 부분에서도 외국과의 관계를 유지·조정하기 위해 두고 있는 일반적인 원칙이라는 것이다¹⁷⁶⁾.

반면에 우리나라는 이미 내·외국인 평등주의를 취하고 있기 때문에 굳이 상호주의를 취할 법적 의의를 상실하였고, 상호주의적 접근은 보호무역주의의 한 모습이며 국제무역체제의 안정적인 발전에 도움이 되지 못한다는 주장이 있다¹⁷⁷⁾.

상호주의는 외국인에게 권리를 인정함에 있어 그 외국인의 본국이 자국민에게 권리를 인정하는 것과 동일한 정도로 외국인에게 권리를 인정하는 것으로 현재의 국제적 관계에 있어서 개선의 여지가 있다. 현재 WTO 체제에서는 기본 원칙으로 최혜국 대우 원칙과 내국민 대우 원칙이 적용되고 있으며, 상호주의는 보호무역주의의 한 모습이기 때문에 향후 무자별

175) 1. 1947년 제네바에서 23개국이 관세 철폐와 무역 증대를 위하여 조인한 '관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)'으로, 제네바관세협정이라고도 한다. 1995년 세계무역기구(WTO)로 대체되기 전까지 전 세계에서 120여개 국가가 가입하였으며, 한국은 1967년 4월 1일부터 정회원국이 되었다.

2. GATT가 국제무역의 확대를 도모하기 위하여 가맹국 간에 체결한 협정내용은 다음과 같다.

① 회원국 상호간의 다각적 교섭으로 관세율을 인하하고 회원국끼리는 최혜국대우를 베풀어 관세의 차별대우를 제거한다.

② 기존 특혜관세제도(영연방 특혜)는 인정한다.

③ 수출입 제한은 원칙적으로 폐지한다.

④ 수출입 절차와 대금 지불의 차별대우를 하지 않는다.

⑤ 수출을 늘리기 위한 여하한 보조금의 지급도 이를 금지한다.

3. GATT의 기구에는 사무국을 비롯하여, 매년 1회 전 가맹국이 모이는 총회와 매년수회에 걸쳐 주요국만이 모이는 이사회, 그리고 중요 문제가 있을 때 각국의 무역담당장관이 모이는 각료회의, 이 밖에도 각종 위원회와 상품별 작업부회(作業部會)가 있다.

4. 창설 이래 제네바라운드·안시라운드·토키라운드·딜런라운드·케네디라운드·도쿄라운드·우루과이라운드 등 다자간 무역협상을 이끌어냈으며, 우루과이라운드를 마지막으로 1995년 1월 세계무역기구가 출범하면서 GATT 체제는 막을 내렸다.

176) 이지석·김행중, “외국인의 토지취득 제도와 관련법에 관한 연구”, 『한국지적학회지 제26권 제1호』(2010), 51쪽 재인용.

177) 이지석·김행중, 앞의 논문, 51쪽 재인용.

최혜국대우원칙으로 발전해야 할 필요도 있다¹⁷⁸⁾.

헌법 측면에서의 외국인의 토지 소유 및 공법적 규제 가능성에 대한 검토 의견은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 외국인도 내국인과 같이 국내 토지를 취득하여 소유할 수 있는가의 문제는 외국인도 「헌법」 상 기본권의 주체가 될 수 있는가의 문제와 직결된다. 외국인도 내국인과 동일하게 헌법상 기본권의 주체, 즉 헌법상 인권의 향유주체가 될 수 있는가에 관해서는 부정설도 있으나, 긍정설이 통설·판례이다. 긍정설에 의하면 「헌법」에 보장된 기본권은 전 국가적, 인류보편적 인간의 권리라는 기본 전제 하에 외국인도 기본권의 주체가 될 수 있는 것으로 보고 있다¹⁷⁹⁾.

「헌법」은 국민의 토지 등 재산권을 보장하면서도 국가안전보장·질서유지·공공복리 등을 이유로 필요한 경우에는 법률에 의하여 재산권을 제한할 수 있도록 하고¹⁸⁰⁾, 토지 등 재산권의 공공복리 적합 행사의무를 규정하고¹⁸¹⁾, 더 나아가 공공 필요에 의한 재산권에 대한 공용침해도 허용하고 있다¹⁸²⁾.

외국인은 국민(내국인)은 아니지만, 영토고권, 대인고권에 의해 국내 거주 외국인 및 그 소유토지에 대해서는 국내법이 똑같이 적용된다 할 것이므로, 외국인 소유토지에 대해서는 내국인 소유 토지와 동일한 규제가 가능하다고 볼 수 있다. 구체적인 적용에 있어서는 「헌법」 상 국제법 존중주의 및 상호주의¹⁸³⁾에 따라 「외국인토지법」에서는 상호주의를 채택하고 있다¹⁸⁴⁾.

따라서 외국인을 내국인과 차등하여 규제를 적용하지 않고 평등한 규제의 틀에서 제한하는 것은 가능하다. 외국인도 내국인과 동일한 기본권을 인정받으며 그 기본권을 향유하며 토지 이용 등을 할 수 있기에 국내에서 외국인의 토지 이용 제한과 관련하여 범위를 결정했을 때는 일반법 원칙에 반하지 않도록 하는 범위에서는 규제는 가능한 사항인 것이다.

외국인에 대하여 토지 이용과 관련한 토지 이용 제한 등의 규제는 가능하며 규제의 정도는 국익 관점에서 국가 정책적으로 결정할 사항에 해당한다고 볼 수 있다. 토지 이용 제한을 위한 규제를 내국인과 달리 과도하게 적용하는 것은 과잉금지의 원칙에 반하여 차별적 대우에 해당할 소지가 있으며 규제 정도의 강도를 결정할 때에는 기본적으로 과잉금지의 원칙이 적용되어야 할 것이며 세금 중과 등과 같은 차등적인 규제는 과잉금지의 원칙에 반하며 상호주의 틀에도 배치되는 사항이라 할 것이다¹⁸⁵⁾.

178) 심종원, 앞의 논문, 14쪽 재인용.

179) 김희곤, “외국·외국인 토지소유의 공법적 문제”, 『토지공법연구 제39집』 (2008), 640쪽 재인용.

180) 헌법 제37조 제2항.

181) 헌법 제23조 제1항 및 제2항,

182) 헌법 제23조 제2항 및 제3항.

183) 헌법 제6조.

184) Id., 15쪽 재인용.

2) 우리나라 외국인토지제도 규정의 문제점

우리나라 외국인 토지제도의 문제점으로 크게 지정시점, 적용대상, 가격기준 등에서 살펴볼 수 있다.

첫째, 지정시점에서의 문제점을 들 수 있다¹⁸⁵⁾.

현행 「외국인토지법」 상의 외국인은 대한민국의 국적을 보유하고 있지 아니한 개인, 외국의 법령에 따라 설립된 법인 또는 단체, 대한민국 법령에 의거 설립된 법인 또는 단체로서 ①사원 또는 구성원의 1/2 이상이 외국인인 경우, ②업무를 집행하는 사원이나 이사 등 임원의 1/2 이상이 외국인인 경우, ③자본금의 1/2 이상이나 의결원의 1/2 이상을 외국인이 가진 경우로 정의하고 있다.

이상의 분류 기준에서 우리나라 한국증권거래소에 상장되어 있는 법인(상장회사) 중에서 외국인 지분 비율이 50% 이상인 법인은 연중 수시로 변동되고 있다. 그런데 「외국인토지법」에서 국내 법인에 대한 외국인 보유지분에 따라 외국법인으로 분류하는 경우가 있는데, 이러한 구분 규정의 실효성 여부를 파악할 필요가 있다.

현재 외국인 지정시점의 기준이 없기 때문에 기준일 설정에 따라 외국인 포함 여부가 상이할 수 있다¹⁸⁷⁾.

국내 법률에 의해 설립된 법인이라도 지분비율에 따라 외국법인으로 포함되는 경우에는 실질적으로 외국인이 회사의 주요 의사결정을 주도하고, 경영에 따른 손익 이외에도 자산 중 토지의 매매와 관련된 손익의 결과에 대하여 책임을 진다는 전제가 성립한다.

반대로 지분에 따라 국내 법률에 근거하여 설립된 국내 법인을 외국인으로 규정함에 있어 외국인의 지위가 수시로 변동되며, 한국증권거래소 시장에서 거래되는 보통주를 취득하는 경우에는 법인 경영에 참여하는 것보다는 배당 이익 또는 법인의 성장성에 투자하는 경우가 대부분이기 때문에 법인 실질 소유와는 거리가 있다고 볼 수도 있다.

따라서 외국인 지분 기준을 매년 마감일 증가로 확정하거나 개장일 증가 등으로 확정할 수 있다.

두 가지 기준 중 하나의 기준으로 확정이 되면 확정된 시점의 외국인 지분 비율을 기준으로 기업의 외국인 범위 해당 여부를 결정할 수 있다. 이 기준에 따라 정의 되더라도 외국인 지분 비율은 수시 변동되기 때문에 외국인으로 지속되려면 지분 비율이 50% 이상으로 유지되어야 한다¹⁸⁸⁾.

따라서 외국인으로 정의되면 분기 내지 반기 동안은 외국인으로 인정하거나 차기 조사 시

185) 심종원, 앞의 논문, 17쪽 재인용.

186) Id., 18쪽 재인용.

187) 심종원, 앞의 논문, 19쪽 재인용.

188) Id., 20쪽 재인용.

까지는 외국인의 범주에 포함시키는 것이 실무적으로 필요하다. 그런데 기업이 현실적으로 상장회사일 경우 외국인의 지분 비율이 측정 또는 확인되지만, 비상장회사는 지분 파악이 실무적으로 용이하지 않는 어려움이 있다.

둘째, 적용대상에서의 문제점을 들 수 있다.

현행 「외국인토지법」의 적용대상 기준에 따라 외국인이 보유하고 있는 국내 토지 보유 면적이 실제와는 다소 차이가 발생할 소지가 있다.

현재 「외국인토지법」 제4조에 의해 매매, 증여, 상속, 경매 등에 의한 취득 시 토지취득 신고와 대한민국 국민 및 법인이 외국인으로 변경된 경우에는 계속보유신고를 하도록 되어 있다. 이처럼 「외국인토지법」 상에서 취득은 신고하도록 규정하고 있으나, 처분은 신고 규정이 없는 상태이다.

국내 법인도 외국인의 지분 등이 1/2 이상이면 외국법인으로 보아 계속보유신고 의무를 부여하고 있지만, 최근 경제 및 투자환경 등의 변화로 인하여 지정시점에서의 문제점에서도 나타났듯이 현재 외국인 지분 비율이 1/2 이상인 국내 법인은 상당수가 있으며 지분 비율도 수시로 변동하고 있는 문제점이 있다.

셋째, 가격기준에서의 문제점을 들 수 있다¹⁸⁹⁾.

외국인 보유 토지면적은 신고된 가격으로 작성하고, 신고 이후에는 가격변동분을 미반영하여 실제 가격과 차이가 발생하고 있는 것으로 추정된다.

또한 외국인이 토지와 건물을 동시에 취득하는 경우 거래가액의 신고가 명확하지 않고 불분명해지는 경우가 발생할 수 있다. 아파트, 공장, 오피스 등의 건축물 형태로 취득할 경우에는 토지 지분과 건물면적의 자산가치에 대한 합계된 금액으로 거래가 되고 있으나, 이에 대한 토지 부분의 가격에 대한 신고가 명확하게 산정되지 않을 수 있는 것이다.

따라서 토지면적 부분과 거래금액이 불일치하는 상황이 다수 발생할 수 있는 문제가 내포되어 있다. 그리고 신고 당시의 가격 기준으로 신고가격의 통일성은 유지될 수 있으나, 활용도 측면에서 현재 시점의 가격을 판단하기에는 대표성이 부족한 문제점이 있다.

IV. 외국인 토지 소유제도의 개선방안

「외국인토지법」은 외국인이 국내 토지 취득 등에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있으며, 이를 근거로 국토교통부에서 신고 내역을 발표하고 있다.

따라서 외국인 보유 토지 통계 자료로서의 실질적 가치를 지니기 위해서는 그 정보를 이용하는 자의 효용도 중요하며, 작성 및 발표하는 기관의 정보관리 차원에서도 중요할 수 있다.

189) 심종원, 앞의 논문, 21쪽 재인용.

통계 정보 이용자가 외국인 보유 토지와 관련된 부동산 관련 주요 의사결정 등에 활용이 가능해야 하고, 나아가 통계 자료를 바탕으로 정책적 의사결정도 가능해야 할 것이다.

큰 틀에서는 국내 토지 보유 시 신고해야 하는 외국인(외국법인)에 대한 범주 재설정, 외국인 소유 토지면적 및 가격에 대한 현실화 방안 등과 관련하여 개선이 필요할 것으로 판단된다¹⁹⁰⁾.

그리고 매 분기 조사 및 발표하는 외국인 보유 토지 현황과 관련된 외국인의 정의, 신고제도 등의 문제점 등을 개선하여 통계 발표 자료의 정확도와 활용도를 개선할 필요가 있다¹⁹¹⁾.

또한 보유 지분에 의한 외국인 및 외국법인의 분류 재검토 등 일정 요건 이외에는 신고의무 제외가 필요할 수 있다. 통계의 정확도 제고를 위해서는 전수조사가 필요하지만, 실제 시행하는데 어려움이 예상되고 등기정보 및 토지대장 등과의 대조 비교조사, 현장 조사 등이 필수적으로 필요한 것으로 판단된다. 지번의 합병·분할 및 등록전환 등의 과정을 분석하여 정확한 보유 통계를 확보하고, 매년 가격 변동분을 반영하는 방안을 검토할 필요가 있다. 구체적으로 살펴보면 국내 법률에 의해 설립되고 주된 사무소도 국내에 있는 법인의 경우에도 외국인 지분이 1/2 이상이면 외국인으로 규정하여 신고 대상이 되고 있는 상황인데, 「외국인토지법」에 의하여 국내 토지를 보유할 경우에 신고해야 하는 외국인의 개념이 유동적이어서 제도 운용에 어려움이 있는 상황이다. 또한 법인의 구성원과 지분은 시간에 따라 변화하고 수시 변동성이 매우 커진 상태이다. 외국인 토지 보유와 관련하여 상호주의 및 최혜국대우원칙을 별도로 하더라도, 외국인의 규정을 재정립하여 합리적으로 적용할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 여기에서 합리적이라 함은 외국인 규정이 의미가 있는 것으로, 실제 한국 경제 상황에서 외국인이 토지를 보유한다는 것이 어떠한 의미인지를 종합적으로 고려하여 판단할 필요가 있다. 외국인에 대한 정의 규정의 변화로 외국인의 무차별적인 국내 토지 보유를 용이하게 하거나 외국인이 내국인보다 우월적 지위를 가지는 결과가 초래되어서는 안 되며, 외국인과 내국인이 구별이 되지 않는 상황도 배제되어야 한다. 외국인에 의한 무차별적인 토지 보유가 가능하도록 방치하는 것은 바람직하지 않기 때문에, 정부의 부동산 관련 정책이나 토지 관련 정책이 상황이나 조건에 따라 변경될 수 있음을 감안하여 외국인 부분에 대한 접근이나 관리 등이 가능해야 할 것이다. 또한 외국인의 범위를 관리 차원에서는 현재보다 축소하여 규정을 반영하는 것이 효율적일 수 있으나, 외국인의 범위를 축소하여 한정하는 것은 향후 외국인에 대한 토지정책 등에서 통제 기능을 상실할 수 문제점을 내포하고 있다. 이를 종합적으로 판단하여 외국인 토지제도 개선방안을 다음과 같이 3가지 형태로 제시할 수 있다¹⁹²⁾.

190) Id., 21쪽 재인용.

191) 심종원, 앞의 논문, 21쪽 재인용.

192) Id., 22쪽 재인용.

1) 외국인 토지 소유제도 개선방안 제1안

「외국인토지법」 상에서 외국인에 대한 정의 규정을 최소한의 범위에서 개정하는 방향도 고려할 필요가 있다¹⁹³⁾.

현재 「외국인토지법」 상의 외국인의 정의는 일본의 「외국인토지법」 제2조의 외국인 정의와 상당히 유사하다. 일본에서는 현재 칙령(정령)이 폐지된 상태이지만, 일본도 현재의 「외국인토지법」 이 기능을 회복할 수 있도록 조정 가능성을 열어둔 상태이다.

또한 일본 「외국인토지법」 상의 제4조 및 제5조에서는 외국인의 규정을 한 단계 더 확장하여 규정하고 있음을 감안한다면, 우리나라의 「외국인토지법」 상에서 외국법인의 규정을 축소하는 것은 다소 무리가 있을 수 있다.

따라서 「외국인토지법」 상의 외국인 규정을 현행과 유사하게 분류하고, 외국인 보유 토지 통계 자료 조사에서는 국내 법률에 의하여 설립된 법인과 그렇지 아니한 법인으로 나누어 분류하는 방안도 검토할 필요가 있다.

미국의 일부 주에서 행하고 있는 경영주의 외국인 유무 관계를 고려한다면, 「외국인토지법」 제2조 제2호의 라목에 소유 또는 경영 참여의 목적 유무를 부가할 수 있을 것이다. 그러나 현실적으로 소유 또는 경영 참여의 목적 유무는 파악이 되지 않기 때문에, 현행 기준에서 외국인에 해당하는 법인 중 국내 법률에 의하여 설립된 법인으로 분류하여 외국인 보유 토지를 집계하는 것이 보다 합리적일 수 있다. 또한 향후 토지정책 방향 등에서 실제 관리가 필요한 외국인 비율의 파악을 하기 위해서라도 이러한 분류가 필요할 것으로 판단된다¹⁹⁴⁾.

2) 외국인 토지 소유제도 개선방안 제2안

현행 「외국인토지법」 상의 외국인 규정을 간소화하여 관리나 통계자료로서의 관리 효율성을 향상시킬 필요가 있다. 그러므로 「외국인투자촉진법」 상의 규정을 활용하여 「외국인토지법」 제2조 제2호의 나목, 다목, 라목을 삭제하여 국적과 법인 설립 근거가 되는 법령에 따라 판단하는 방안이 있다¹⁹⁵⁾.

이 방안을 선택하게 되면 외국인의 개념을 단순화하여 일반적으로 이해하는 것은 용이할 수 있다는 장점이 있다. 제2안을 토대로 집계된 외국인 현황은 현재보다 대폭 축소될 것으로 예상되며, 이를 근거로 향후 우리나라 토지정책 방향에서 외국인 부문에 대하여 규율하고 관리하는 것은 다소 어려워질 수 있는 단점이 있다.

193) 최수·배유진, 앞의 논문, 6쪽 재인용.

194) Id., 22쪽 재인용.

195) 심종원, 앞의 논문, 22쪽 재인용.

3) 외국인 토지 소유제도 개선방안 제3안

외국인 보유의 토지와 건물의 종합적인 관리를 위해서는 현행 「외국인토지법」 체계를 전면 개편하여 외국인 부동산 관련 법률 형태로의 전환을 모색할 필요도 있다¹⁹⁶⁾.

외국인 소유의 토지 관련 정보를 효율적으로 파악하고 관리하는 것과 더불어 실제적으로 유용한 토지와 건물을 포함한 부동산 전체 정보의 파악도 중요한데, 현재 토지와 건물의 용도를 두 가지 측면에서 모두 관련 정보를 파악하는 것이 가격, 건물 면적 등과의 관계를 고려할 경우에는 이상적일 수 있다.

외국인 보유의 토지만을 관리하고 통계자료로 발표하는 것보다는, 여기에 외국인 보유 건물 면적을 포함하여 집계하는 것을 추가하는 것이 외국인 보유의 부동산 정보자료로서는 가치가 있을 것으로 판단된다.

외국인 보유 토지에 대한 가격 산정시 토지와 건물이 포함된 상태의 가격에서 건물 부분을 제외하고 산정하는 것은 쉽지 않다.

일반적으로 토지와 건물의 가격은 토지와 건물의 면적이 합산되어 산정된다는 점을 감안하면, 토지와 건물의 정보를 일치시킬 수 있어야 한다.

하지만 「외국인토지법」에서는 외국인의 토지 신고에 대하여는 의무화되어 있으나, 건물 취득에 대한 신고는 규정하고 있지 않아서 건물 취득에 대한 규정이 제외되어 있는 상황이다¹⁹⁷⁾.

외국인을 대상으로 적용하는 「외국인토지법」은 토지에 관한 소유권만을 대상으로 하므로, 토지 이외의 건물 및 부동산 관련 전세권, 저당권 등의 권리를 취득할 경우에는 「외국인토지법」에 따른 신고 절차가 불필요하다.

하지만 비거주자를 대상으로 적용하는 「외국환거래법」상의 부동산 취득신고는 토지 이외의 건물 및 부동산 관련 전세권, 저당권 등의 권리를 취득할 경우에도 신고 대상으로 하고 있어 차이를 보이고 있다.

196) Id., 23쪽 재인용.

197) 최수·배유진, 앞의 논문, 6쪽 재인용.

[표 3-3] 외국인 토지취득 관련 주요 법률 비교

구분	외국인토지법	외국인투자촉진법	외국환거래법
대상	외국인 (개인, 법인, 외국인이 지분의 50% 이상을 소유하고 있는 내국법인)	외국인 (개인, 법인, 외국 영주권자, 국제경제협력기구 등)	비거주자
주요내용	토지 취득신고	외국인 투자신고	부동산 투자신고
신고기관	토지 소재지 시·군·구청	외국환 업무 취급은행 KOTRA	외국환 업무 취급은행
신고시점	계약 체결일부터 60일	투자자금 반입 이전	부동산 취득 자금 인출시
담당부처	국토교통부	산업통상자원부	기획재정부

따라서 현행 「외국인토지법」을 중심으로 외국인 부동산 관련 통합적인 법률 형태로의 전환을 진행하여 장기적인 안목에서 체계적인 관리가 가능하도록 접근할 필요성이 대두되고 있다.

4) 외국인 토지 소유제도 기타 개선방안

외국인 토지 현황을 통합하여 소유관계를 합리적으로 분석할 필요가 있다. 그리고 지적통계와 토지 소유 현황에 대한 소유자 구분을 일치시키고 외국인 또는 외국 공공기관 항목을 세분화하여 토지 소유 현황과 외국인 토지 현황을 하나로 정리할 필요도 있다. 조사내용은 일본의 법인 토지기본조사, 건물기본조사 등을 토대로 가능하다면 토지와 건물간의 정보가 연결될 수 있도록 하는 것이 필요하다¹⁹⁸⁾.

건물에 대한 토지 지분 면적과 가격 정보가 일치하지 않기 때문에 부가적으로 건물 부분에 대해서 면적을 제공하는 등의 방안을 검토할 필요가 있다.

또한 현행 「외국인토지법」에서는 외국인의 토지 취득신고를 규정하고 있지만, 토지 처분 신고는 규정되어 있지 않다. 따라서 외국인이 보유하고 있는 토지의 현황을 정확하게 파악하기 위해서는 외국인의 토지 취득뿐만 아니라 처분할 경우에도 신고를 의무적으로 부과함으로써 외국인 보유 토지 현황을 정확하게 파악할 수 있어야 한다.

198) 심종원, 앞의 논문, 23쪽 재인용.

제3절 외국인 투자유치 및 토지소유 제도

외국인 또는 외국기업이 우리나라 부동산을 취득할 때 적용되는 법률로는 내·외국인 모두에게 적용되는 「부동산등기법」 외에도 「외국인토지법」, 「외국환거래법」, 「외국인투자촉진법」, 「조세특례제한법」 등 여러 법률이 있다. 이들 법 규정의 적용 여부는 해당 외국인이나 외국기업이 거주자인가 여부에 밀접하게 관련된다. 외국인 개인이라면 우리나라 거주자로서 부동산을 취득할 수도 있고 비거주자로서 부동산을 취득하는 경우도 있고, 외국기업이라면 그 지점이 우리나라 부동산을 취득하는 경우와 지점 없이 우리 부동산을 취득하는 경우도 있다¹⁹⁹⁾.

I. 입법현황

1. 부동산등기법

「부동산등기법」 제48조에 의하면 등기관이 갑구 또는 을구에 권리에 관한 등기를 할 때에는 등기사항으로 순위번호, 등기목적, 접수연월일 및 접수번호, 등기원인 및 그 연월일, 권리자 등을 기록해야 한다²⁰⁰⁾. 특히 권리자에 관한 사항을 기록할 때에는 권리자의 성명 또는 명칭 외에 주민등록번호 또는 부동산등기용등록번호와 주소 또는 사무소 소재지를 함께 기록해야 한다²⁰¹⁾. 또한 등기관리자가 법인 아닌 사단이나 재단 명의의 등기를 할 때에는 그 대표자나 관리인의 성명, 주소 및 주민등록번호를 함께 기록해야 하고²⁰²⁾, 권리자가 2인 이상인 경우에는 권리자별 지분을 기록해야 하고 등기할 권리가 합유(合有)인 때에는 그 뜻을 기록해야 한다²⁰³⁾. 따라서 외국인이 국내에 소재하는 부동산을 취득할 경우에는 부동산등기용등록번호가 등기부에 기록되어야 하는데, 「부동산등기법」은 부동산등기용등록번호를 다음과 같은 방법에 의하여 부여받도록 규정하고 있다²⁰⁴⁾.

우선 등기관리자가 국가 지방자치단체 국제기관 및 외국정부의 경우에는 등록번호는 국토교통부장관이 지정 고시한다²⁰⁵⁾. 그리고 주민등록번호가 없는 재외국민의 등록번호는 대법원

199) 양인준, “부동산 거래와 세제지원정책의 당부”, 『조세학술논집 28(1)』, 한국국제조세협회,(2012), 24쪽 재인용.

200) 부동산등기법 제48조 제1항.

201) 부동산등기법 제48조 제2항.

202) 부동산등기법 제48조 제3항.

203) 부동산등기법 제48조 제4항.

204) 김성욱, “부동산소유권 취득과정에서의 특수문제”, 『법학연구 51』, 한국법학회(2013.9), 411쪽 재인용.

205) 부동산등기법 제49조 제1호.

소재지 관할 등기소의 등기관이 부여하고, 법인의 등록번호는 주된 사무소²⁰⁶⁾ 소재지 관할 등기소의 등기관이 부여한다²⁰⁷⁾. 법인 아닌 사단이나 재단 및 국내에 영업소나 사무소의 설치 등기를 하지 아니한 외국법인의 등록번호는 시장이 부여한다²⁰⁸⁾. 외국인의 등록번호는 체류지²⁰⁹⁾를 관할하는 출입국관리사무소장 또는 출입국관리사무소 출장소장이 부여한다²¹⁰⁾.

2. 외국인투자촉진법

외국인 및 외국법인의 국내 '현지법인' 설립을 통한 투자는 「외국인투자촉진법」 과 「상법」 의 규정을 적용받아 설립된다.

현지법인이 「외국인투자촉진법」 의 적용을 받기 위해서는 외국인이 1억원 이상을 투자해야 하고, 외국인 개인이 1억원 이상을 투자하여 법인사업자 형태로 사업을 영위하는 경우에는 「외국인투자촉진법」 의 적용을 받아 외국인투자자로 인정된다. 다만 피투자법인이 개인사업자인 경우에는 기업투자 비자인 D-8비자 발급은 불가능하며, 3억원 이상을 투자하는 경우에는 무역경영 비자인 D-9비자 발급이 가능하다.

「외국인투자촉진법」 의 투자 지원제도의 주요 내용은 다음과 같다²¹¹⁾.

첫째, 외국인 투자에 대한 조세감면 대상사업을 고도기술수반사업(495개), 국내 산업의 국제경쟁력 강화에 필요한 산업지원서비스업, 외국인투자지역 입주기업, 수출자유지역 입주기업으로 확대한다.

둘째, 법인세·소득세 7년간 100%, 그 이후 3년간은 50% 등 10년간 감면해주고 있다.

셋째, 취득세·재산세 등의 지방세는 8~15년의 범위 내에서 감면기간과 감면비율을 지방자치단체 조례로 결정하지만, 감면기간 비용은 현행 5년간 100%, 그 이후 3년간 50% 이상이 되어야 한다²¹²⁾.

넷째, 국·공유재산의 임대 및 임대료 감면제도를 확대 개선한다.

다섯째, 외국인투자기업이 공장을 설립하는 경우에는 농지 및 산지 전용부담금을 감면한다.

최근 제주도의 경우에는 「외국인투자촉진법」 규정에 따라 서귀포시 안덕면 서광리 신화역사공원 전체 부지면적 251만9,628.5㎡ 가운데 녹지, 도로, 저류지 및 배수지, 공용 주차장을

206) 회사의 경우에는 본점, 외국 법인의 경우에는 국내에 최초로 설치 등기를 한 영업소나 사무소를 말한다.

207) 부동산등기법 제49조 제2호.

208) 부동산등기법 제49조 제3호.

209) 국내에 체류지가 없는 경우에는 대법원 소재지에 체류지가 있는 것으로 본다.

210) 부동산등기법 제49조 제4호.

211) 이석희, 『지역산업발전 전략과 연계한 외자유치 활성화 방안』 (2004 연구보고서), 217쪽 재인용.

212) 이석희, 앞의 보고서, 218쪽 재인용.

제외한 115만8,194.5㎡를 2015년 12월 4일 개별형 외국인 투자지역으로 고시했다²¹³⁾. 이번에 외국인투자지역으로 지정된 건축물은 카지노를 제외한 호텔 및 부속시설, 테마파크, 휴양콘도미니엄, 휴양문화 및 판매시설 등이며, 개발시행자인 람정제주개발(주)은 2013년 9월부터 2019년 3월까지 미화 10억 달러(1조9,931억원)를 투자하고 전체 고용 인원 6,500명 중 80% 수준인 5,200명을 지역주민으로 채용할 계획이다²¹⁴⁾.

3. 외국인토지법

「부동산등기법」에 의하면 외국인이 국내에 소재하는 부동산을 취득하기 위해서는 최종적으로 부동산등기용 등록번호를 부여받아 등기부에 그 사실이 기재되어야만 물권변동의 효력이 인정된다²¹⁵⁾.

이와 관련하여 외국인이 대한민국에 소재하는 부동산을 취득하고자 할 경우에 적용되는 대표적인 법률이 「외국인토지법」이다²¹⁶⁾.

「외국인토지법」에 의하면 “국토교통부장관은 대한민국 국민, 대한민국의 법령에 따라 설립된 법인 또는 단체나 대한민국정부에 대하여 자국 안의 토지의 취득 또는 양도를 금지하거나 제한하는 국가의 개인·법인·단체 또는 정부에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 대한민국 안의 토지의 취득 또는 양도를 금지하거나 제한할 수 있다.”라고 규정하고 있다²¹⁷⁾.

따라서 외국인은 대한민국의 토지를 제한적 범위에서 취득할 수 있을 뿐만 아니라, 당해 외국인의 자국법령이 대한민국의 국민이 자국의 부동산을 취득하는 것을 제한하거나 금지하는 경우에도 당해 외국인이 대한민국의 토지를 취득하는 것을 절대적으로 금지하고 있는 것은 아니다.

1961년 최초 제정된 「외국인토지법」은 1990년대 세계화와 경제자유화가 가속화되면서 미국, 유럽을 비롯한 선진국들의 토지시장 개방이 상당히 진전한 상황이었고, IMF 외환위기 이후 외국자본 유치 필요성이 더해졌기 때문에 1998년 개정되었다²¹⁸⁾. 외국인 투자활동에 주

213) 1. 람정제주개발(주)은 이번에 외국인투자지역으로 지정됨에 따라 국세 593억원, 지방세 693억원 등 총 1,286억원의 조세를 감면받을 것으로 예상되고 있다.

2. 이는 조세특례제한법과 제주도 감면조례에 근거하여 법인세의 경우 5년간 외국인투자비용의 100% 및 이후 2년간은 50%이며, 취득세·재산세는 15년간 100%, 관세·개별소비세·부가가치세는 5년간 도입 자본재에 대해 100% 감면받게 된다.

214) 제주일보, 신화역사공원 A·R·H지구 외국인투자지역 지정, 2015.12.7. 보도자료 참고.

215) 부동산등기법 제49조, 민법 186조.

216) 김성욱, 앞의 논문, 416쪽 재인용.

217) 외국인토지법 제3조 상호주의.

218) 최수·배유진, 앞의 보고서, 2쪽 재인용.

요 장애요인으로 대두되는 주거생활과 영업활동의 불편함을 해소하고, 토지 거래를 통한 외국인 자본의 적극적인 유치를 목적으로 외국인 토지 소유의 허용범위 제한과 절차를 대폭 완화한 내용을 골자로 하고 있다. 자세한 내용을 살펴보면 외국인에게 차별적으로 적용되던 외국인 토지취득 제한 철폐, 외국인 토지취득 절차 간소화, 토지매매자금의 반출·반입 허용을 통해 국내 부동산 시장을 전면 개방하였다. 외국인이 기존 주거 및 업무수행 목적 외에 토지를 취득하는 것이 가능해졌으며, 군사시설보호구역, 문화재보호구역, 생태계보전지역 내의 토지는 지정목적에 훼손하지 않는 범위에서 취득을 허가하며 그 외의 지역은 취득 후 신고를 하면 된다. 또한 「외국환거래법」에 의해 토지를 포함한 부동산 매매자금의 반출·반입을 보장하고, 「외국인투자촉진법」에 의해 부동산임대업의 외국인투자를 허용하고 있다.

이 외에도 2008년 국토계획법 시행령 개정 시 ‘외국인의 토지거래허가 특례 조항’을 개정하여, 각 용도지역별 일정 면적 이상의 토지거래허가구역²¹⁹⁾에 대해서는 외국인으로 허가를 받도록 하였다²²⁰⁾. 토지거래허가제도는 1977년 「임시행정수도건설을 위한 특별조치법」을 통해 처음으로 법제화가 되었는데, 2008년 이전까지는 외국인에게 이를 적용하지 않았다²²¹⁾.

마지막으로 외국인의 투기목적 주거용지 취득이 늘어나고 내국인이 편법으로 외국 법인을 설립하는 등의 문제가 제기되어 특례 범위를 외국 정부·국제기구로 축소하였다.

4. 출입국관리법

외국인이 제주도 부동산을 취득할 경우에 받는 인센티브 중에는 ‘부동산 투자이민제도’에 의한 영주권을 취득할 수 있다²²²⁾.

2009년 개정된 「출입국관리법」과 동법 시행령에서²²³⁾ “투자지역, 투자대상, 투자금액 등 법무부장관이 정하여 고시하는 기준에 따라 부동산 등 자산에 투자한 외국인”에 대해서 우선 2년의 체류비자인 F-2비자 발급을 한 다음, 그 자격을 5년간 유지하면 해당 외국인이 영주권을 취득할 수 있는 부동산 투자이민제도를 규정하고 있다²²⁴⁾.

그에 따른 법무부 고시를 보면 제주특별자치도지사의 개발사업시행 승인을 얻은 개발사업 지역 내의 휴양체류시설을 미화기준 50만불 이상 또는 한화 기준 5억원 이상으로 매입하는 경우에는²²⁵⁾ 투자자가 투자 상태를 5년간 유지한다면 영주권 취득을 신청할 수 있고²²⁶⁾, 이

219) 토지거래허가구역이란 토지의 투기적인 거래가 성행하거나 지가가 상승할 가능성이 있는 지역에 대해서 기초자치단체장의 허가를 득한 후 거래하도록 하는 제도가 적용되는 지역을 말한다.

220) Id., 3쪽 재인용.

221) 임명순, “토지거래허가제도에 대한 사법적 고찰”, 성균관대학교 박사학위 논문(2010), 37쪽 재인용.

222) 양인준, 앞의 논문, 26쪽 재인용.

223) 출입국관리법 제10조 제1항, 동법 시행령 제12조 및 별표 1.

224) 출입국관리법 제10조(체류자격) ① 입국하려는 외국인은 대통령령으로 정하는 체류자격을 가져야 한다.

225) 2인 이상 공동소유하는 경우에는 각 1인당 투자금액이 5억원 이상인 경우를 말한다.

때 영주권은 해당 투자자와 그 동반가족에게 함께 부여된다²²⁷⁾.

부동산 투자이민제도는 외국 자본 유치를 통한 지역 경제 활성화를 위해 2010년 2월 제주특별자치도를 대상으로 처음 도입되었고, 투자 대상은 투자지구 내 10만㎡ 이상 제주특별자치도지사의 개발사업 시행승인을 얻은 지역 내에 한하여 콘도, 호텔, 리조트, 별장, 펜션 등 휴양 목적의 체류시설로 한정되고 있다.

2011년부터는 제주도를 비롯하여 강원 평창 알펜시아·전남 여수 경도·부산 동부산관광단지는 5억원 이상, 인천경제자유구역·부산 해운대관광리조트는 7억원 이상을 5년 이상 투자를 유지하게 되면 거주 자격과 영주권을 받을 수 있다.

이처럼 제주에서 시작된 부동산 투자이민제도가 전국으로 확대되고 있지만, 관련 규정을 위반했을 때 마땅한 처벌 규정이 없어 제도 정비가 시급히 요구되고 있는 상황이다.

5. 조세특례제한법

제주특별자치도에 대한 세제지원제도는 「조세특례제한법」에 '제주국제자유도시 육성을 위한 조세특례'라는 제목의 별도 장으로 마련되어 있다²²⁸⁾.

이에 따르면 일정한 감면대상 사업을 하기 위해 투자를 하면 법인세, 소득세, 취득세, 재산세 등을 각각 감면받게 된다.

첫째, 제주투자진흥지구 또는 제주자유무역지역 입주기업에 대한 법인세 등의 감면이다. 입주기업에 대해서는 법인세·소득세 3년간 100%, 2년간 50% 감면하고, 취득세는 전액 감면한다.

둘째, 제주첨단과학기술단지 입주기업이 해당 사업에 사용하기 위해 수입하는 물품에 대해서는 관세를 면제한다.

셋째, 제주투자진흥지구 입주기업이 해당 사업에 사용하기 위해 수입하는 물품에 대해서는 관세를 면제한다.

넷째, 제주도 여행객 면세점에 대한 간접세 등의 특례이다. 제주도 여행객이 지정 면세점에서 면세 물품을 구입하고 휴대하여 제주도 외의 지역으로 반출하는 경우에 해당 물품에 대해서 개별소비세, 부가가치세, 주세, 담배소비세, 관세를 면제한다.

다섯째, 기업도시개발구역 등에 창업기업 등에 대한 법인세 등을 감면한다. 기업도시개발

226) 대한민국 법무부 고시 제10-026.

227) 1. 제주특별자치도 <http://www.jeju.go.kr/industry/index.htm>, 최종방문일 2015.10.16.

2. 외국인 투자가 부동산 영주권 제도 투자자가 먼저 영주권을 취득하면, 그 이후 동반가족도 영주권 신청이 가능하다.

228) 조세특례제한법 제5장의2.

구역 등에 창업을 하는 특정기업에 대해서는 세제상 지원하여 기업도시개발구역을 활성화 하려는 목적으로, 법인세, 소득세, 취득세, 재산세를 감면한다. 또한 소득세·법인세 3년 이내 100%, 2년 이내 50%의 세액을 감면한다.

다만 부동산 취득과 관련해서는 법인세나 소득세 감면에 관한 규정은 없고, 몇몇 지방세에 대한 조세감면규정만 있다. 즉, 제주투자진흥지구 또는 제주자유무역지역 입주기업이 감면대상 사업을 하기 위해 취득·보유하는 재산에 대해 취득세 및 재산세를 감면해주거나, 일정금액을 과세표준에서 공제해주는 규정과 제주국제자유도시개발센터에 대해서 취득세, 재산세를 포함한 지방세 감면규정이 있을 뿐이다²²⁹⁾.

6. 제주특별자치도법

우리나라의 경제특구 설립의 본질적인 목적은 인센티브 제도를 통한 외국인 투자를 통한 자본의 유치에 있으며, 제주국제자유도시의 외국자본의 유치를 통하여 제주 지역을 개발하고자 하는 목적을 가지고 있다. 따라서 우리나라의 경제특구와 제주국제자유도시 추진전략의 공통적인 핵심은 '성공적인 외국인 투자 유치'에 있다고 할 수 있다²³⁰⁾.

경제특구와 제주국제자유도시의 외자도입 관련 제도는 현행 「외국인투자촉진법」²³¹⁾과 동법 시행령²³²⁾ 및 동법 시행규칙이 적용되며, 위 법령에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한

229) 조세특례제한법 제121조의9 제3항 및 제121조의16.

230) 송석연, 앞의 논문, 339쪽 재인용.

231) 제13조(국공유재산 등의 임대 및 매각)

⑥ 기획재정부장관 또는 국유재산의 관리청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 국가 소유의 토지등을 대통령령으로 정하는 사업을 경영하는 외국인투자기업에 임대하는 경우에는 지식경제부장관과 협의하여「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제38조에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 토지등의 임대료를 감면할 수 있다.

1. 제18조에 따른 외국인투자지역에 있는 토지등
2. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제6조에 따른 국가산업단지(이하 "국가산업단지"라 한다)에 있는 토지등
3. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제7조·제7조의2 및 제8조에 따른 일반산업단지, 도시첨단산업단지 및 농공단지

⑧ 지방자치단체의 장은 그 지방자치단체가 소유하고 있는 토지등을 외국인투자기업등에 임대하는 경우에는「공유 재산 및 물품 관리법」 제22조·제24조·제32조 및 제34조에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 토지등의 임대료를 감면할 수 있다.

232) 제19조(국유·공유재산의 임대 등)

③ 법 제13조제6항 각 호 외의 부분에서 "대통령령으로 정하는 사업을 경영하는 외국인투자기업"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 경영하기 위하여 새로 공장시설[「통계법」 제22조에 따라 통계청장이 작성·고시하는 한국표준산업분류(이하 "한국표준산업분류"라 한다)상의 제조업 외의 사업의 경우에는 사업장을 말한다. 이하 같다]을 설치하는 기업을 말한다.

1. 고용증대 등 국민경제에 상당한 기여를 하는 사업으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업

사항을 정한 외국인투자 및 기술도입에 관한 규정, 「외국인투자법」, 「자유무역지역 지정 등에 관한 법률」, 「국제물류지역 육성을 위한 관세자유지역 지정 등에 관한 법률」, 「공업배치 및 공장설립에 관한 법률」, 그리고 외국인투자의 자본이동을 규제하는 「외국환관리법」이 적용되고 있다. 그 밖에 외국인 투자기업에 대한 조세 지원을 위한 외국인 투자 등에 관한 조세감면규정과 「조세특례제한법」의 제5장에 규정된 외국인투자 등에 대한 조세특례를 규정한 근거가 있다²³³⁾.

결국 경제특구와 제주국제자유도시의 특별 유형의 경제지역인데도 불구하고, 기본적으로 외국인 투자관련 제도는 현행 제도가 그대로 적용되는 지역이다.

단지 경제특구는 현행 제도 하에 외국인 투자자에게 획기적인 경영여건 개선과 기존 지역과 차별되는 세제 지원 그리고 투자한 외국인에 대한 생활여건을 마련하여 주는 제도를 구상하고 있다.

한편 「제주특별자치도법」에는 기존의 「외국인투자촉진법」에서 규정하고 있는 외국인 투자지역에 대한 특례를 규정하여 투자진흥지구의 제도를 두고 있으며, 「자유무역지역 지정

가. 법 제18조제1항 각 호 외의 부분 전단에 따라 외국인투자지역으로 지정된 같은 항 제2호에 따른 지역에서 외국인투자기업이 경영하는 사업

나. 「조세특례제한법」 제121조의2제1항제1호에 따라 조세감면의 결정을 받은 사업으로서 외국인투자금액이 미화 1백만달러 이상인 사업

다. 외국인투자금액이 미화 500만달러 이상으로서 제조업(한국표준산업분류상의 제조업을 말한다. 이하 같다)을 경영하려는 사업

2. 사회간접자본의 확충, 산업구조의 조정 또는 지방자치단체의 재정자립 등에 상당한 기여를 하는 사업으로서 지식경제부장관이 외국인투자위원회의 심의를 거쳐 정하는 사업

④ 법 제13조제6항에 따른 국가소유 토지등의 임대료 감면율은 다음 각 호의 범위에서 해당 국유재산의 소관 중앙관서의 장(「국유재산법」 제21조 및 제32조제3항에 따라 위임을 받거나 위탁을 받은 자를 포함한다. 이하 같다)이 정한다.

1. 법 제13조제6항제1호에 해당하는 토지등: 다음 각 목에 따른 감면율

가. 다음의 사업에 대해서는 해당 토지등의 임대료의 100분의 100

1) 제3항제1호가목 및 나목의 사업

2) 제3항제1호다목의 사업 중 「부품·소재전문기업 등의 육성에 관한 특별조치법」 제2조제1호에 따른 부품·소재를 생산하는 사업(같은 법 제2조제1호에 따른 부품·소재를 생산하는 외국인투자기업에 전용으로 임대하거나 분양하기 위하여 조성한 법 제18조에 따른 외국인투자지역에 입주하는 사업만 해당한다)

나. 제3항제1호다목(가목 2)에 따른 감면 대상 사업은 제외한다] 및 같은 항 제2호의 사업에 대해서는 해당 토지등의 임대료의 100분의 75

2. 법 제13조제6항제2호 및 제3호에 해당하는 토지등: 해당 토지등의 임대료의 100분의 50

⑧ 법 제13조제8항에 따른 지방자치단체 소유 토지등의 임대료 감면대상 사업 및 임대료의 감면율 등 세부적인 사항은 고용창출, 기술이전, 지방자치단체의 재정자립에 미치는 영향 등 외국인투자가 가져오는 경제적 효과를 고려하여 해당 지방자치단체가 조례로 정한다.

233) 송석연, 앞의 논문, 340쪽 재인용.

등에 관한 법률」의 특례로서 자유무역지역과 첨단과학기술단지 등에 대한 규정을 두어 외국인 투자 유치를 촉진하고 있다.

1) 투자진흥지구

「제주특별자치도법」상 외자도입을 위해 직접적인 규정을 둔 것으로는 자유무역지역과 투자진흥지구가 있다.

제주국제자유도시에서 추진하고 있는 자유무역지역은 기존의 자유무역지역과 달리 내국인에게도 입주자격을 부여하고 있는 차이점이 있다.

그 외에도 첨단과학기술단지에도 외국인 투자기업을 적극적으로 유치하고자 하는 계획을 가지고 있어 간접적인 외자도입 관련 규정이라고 할 수 있다²³⁴⁾.

[표 3-4] 투자진흥지구와 외국인투자지역 비교

구분	투자진흥지구	외국인투자지역
근거법률	제주국제자유도시특별법	외국인투자촉진법
투자대상	내·외국인	외국인
대상사업	-관광사업에 대한 투자 한함 -총 사업비가 미화 2천만불 이상인 내·외국인 투자(종합휴양업, 관광호텔업, 수상관광호텔업, 국제회의시설업) -총 사업비가 미화 1천만불 이상인 내·외국인 투자(관광진흥법 제3조의 관광사업 중 전문휴양업, 관광유람선업, 관광공연장업, 한국전통호텔업, 종합유원시설업)	-외국인 투자금액이 미화 3천만불~1억불 이상인 제조업, 고도기술수반사업, 산업지원서비스업, 관광업(관광호텔업, 수상관광호텔업, 국제회의시설업, 종합휴양업)
조세감면	-법인세, 소득세(배당소득 포함), 지방세 5년간 감면(3년 100%, 2년 50%)	-법인세, 소득세(배당소득 포함), 지방세 10년간 감면(7년 100%, 3년 50%)
관세감면	-투자진흥지구사업에 직접 사용하기 위해 도입되는 장비·설비·부품에 대해 관세 면제	-조세감면대상사업에 사용하기 위해 3년 이내에 도입되는 자본재에 대해 관세 면제
부담금 감면	-개발·농지전용·산림전용부담금, 대체조립비·초지 조성비, 농지 조성비 등 감면(50~100%)	-제조업일 경우 농지전용부담금 등 감면
기타 지원	-교육훈련, 고용, 연구개발 보조금 등을 국제자유도시추진위원회에서 결정하여 지원	-교육훈련보조금, 고용부담금 등 지원 가능(지자체 부담)

자료 : 송석언, 제주국제자유도시와 경제특별구역의 외자도입제도의 비교검토, 기업법연구 제11호, 2002, 342쪽.

234) Id., 341쪽 재인용.

현행 「외국인투자촉진법」은 외국인 투자기업이 일정한 요건을 득한 후 외국인투자지역의 지정을 요청하면 지정해야 한다. 외국인투자지역으로 지정되기 위해서는 필요한 요건은 아래와 같다²³⁵⁾.

첫째, 제조업 또는 고도기술수반사업·산업지원 서비스업에 투자하는 외국이어야 한다. 제조업의 경우에는 외국인투자지역 신규 개발 시 외국인 투자금액이 미화 5천만불 이상이어야 한다. 또한 외국인 투자비율이 50% 이상인 기업으로서, 신규 상시고용규모가 1,000명 이상인 경우에 해당된다²³⁶⁾.

둘째, 이미 개발이 완료된 국가산업단지 또는 지방산업단지의 일부 또는 전부를 외국인투자지역으로 지정하는 때에는 외국인 투자금액이 미화 3천만불 이상이고, 신규 상시고용규모가 300명 이상인 경우에 해당된다.

셋째, 관광호텔업, 수상관광호텔업 및 국제회의시설업으로서 미화 2천만불 이상의 외국인 투자와 종합휴양업 및 「관광진흥법」 제2조의 종합유원시설업으로서 미화 3천만불 이상의 외국인투자가 해당된다.

넷째, 물류업 중에서 복합화물터미널사업, 공동집배송단지 운영 및 항만시설운영사업이 있으며, 3천만불 이상의 항만 배후단지 내 화물운송사업, 화물취급업, 보관 및 창고업, 화물터미널시설운영업, 화물운송주선업, 화물중개 및 대리업 등 물류산업이 해당된다²³⁷⁾.

제주도의 경우에는 일정한 기준에 해당하는 투자를 유치하기 위하여 필요한 경우에는 도지사가 희망하는 지역을 추진위원회의 심의를 거쳐 '제주투자진흥지구'로 지정할 수 있다. 현행 중앙정부가 추진하고 있는 「외국인투자촉진법」 상의 외국인투자지역 지정제도와 성격이나 기능 면에서 동일하다고 볼 수 있다.

다만 입주대상 업종이 투자진흥지구가 관광업에 한정하는 반면, 외국인투자지역은 제조업 까지도 포함하고 있다는 점에서 차이가 있다.

2) 자유무역지역

자유무역지역(FTZs, Free Trade Zone)은 제품이 창고에 보관, 처리, 판매, 서비스, 배포, 전시, 포장, 라벨링, 분류, 조립되는 공공 또는 민간 면세 지역을 말한다. 자유무역지역(FTZs)의 정의, 제안된 가이드라인과 표준 등은 세계관세기구(WCO, World Customs Organization)의 개정 교토 협약에 포함되어 있다²³⁸⁾.

235) 송석연, 앞의 논문, 341쪽 재인용.

236) Id., 342쪽 재인용.

237) 송석연, 앞의 논문, 342쪽 재인용.

238) Susan Tiefenbrun, U.S. Foreign Trade Zones, Tax-Free Trade Zones of the World, and their impact on the U.S. Economy, Journal of International Business and Law 149, Spring, 2013, 3쪽.

자유무역지역은 자유로운 제조 및 무역활동 등이 보장되는 지역을 지정·운영함으로써 외국인투자의 유치, 국제무역의 진흥 및 지역개발 등을 촉진하는데 목적이 있다.

관세자유지역이 항만의 자유항화 지향방식인 반면, 자유무역지역은 제조와 자유로운 무역활동이 보장되는 선진국 수준의 자유무역지역을 바탕으로 외국기업의 투자 유치, 국제무역 촉진, 국내산업 진흥을 도모하는 것을 주된 내용으로 하고 있다.

자유무역지역의 지정은 지방자치단체가 산업자원부 장관에게 요청해야 하며, 시·도지사는 위치·면적, 개발계획, 유치계획, 기반시설계획, 관계부처와의 협의 결과 등 11개항에 대한 지정계획안을 수립하여 제출해야 한다.

자유무역지역에는 외국인 투자기업인 제조업체를 우선적으로 입주토록 하되, 외국인 투자기업으로 채워지지 않을 경우 최소한 1년 이상 외국인투자유치 노력을 한 후 국내 제조업체의 입주를 허용하고 있다. 그러나 물류업 및 지원사업은 외국인 투자기업의 입주가 어려울 것으로 예상되는 경우에는 즉시 국내 기업체의 입주가 허용된다²³⁹⁾.

제주국제자유도시가 추진하고 있는 자유무역지역은 중앙정부의 제도와 성격이나 기능면에서 차이가 없으며, 단지 입주 대상기업이 내국 기업에게도 확대되고 있다는 점에서 차이가 있다.

3) 과학기술단지

국토교통부장관은 제주도에 생물산업, 정보통신산업 등 첨단지식산업의 육성과 관련기술의 연구촉진 및 전문인력 양성 등을 위하여 국가산업단지로 제주첨단과학기술단지를 조성할 수 있도록 하였다²⁴⁰⁾.

이는 제주지역 특성에 맞는 과학기술단지를 국가산업단지로 지정·개발하여 지식산업 또는 정보통신산업 등에 적합한 산업입지공간을 제공하려는 것이며, 개발센터가 사업시행자로서 과학기술단지를 개발하여 관련기업을 유치할 예정으로 있다. 국토교통부장관이 추진위원회의 심의를 거쳐 지정하고 산업단지 관리는 개발센터가 담당한다.

239) 송석연, 앞의 논문, 343쪽 재인용.

240) 1. 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제41조.

2. 현행 산업단지 제도로는 산업입지 및 개발에 관한 법률상의 국가산업단지, 일반산업단지, 도시첨단산업단지, 농공단지 등이 있고, 문화산업진흥기본법의 문화산업단지, 산업기술단지특별법의 산업기술단지 등이 있다. 그 외에도 벤처기업전용단지, 소프트웨어진흥구역 등이 있다.

II. 제주국제자유도시의 외국인토지소유

1. 제주 내 외국인 투자의 문제점

현재 투자진흥지구에 투자되는 개발사업의 경우 각종 세제 혜택 등 인센티브를 받게 되지만, 실질적으로는 지역경제에 미치는 영향은 그다지 크지 않은 것이 현실이다. 여러 개발사례에서 나타나듯이 지역 활성화를 촉진하기 위해 투자를 유치하지만, 개발 이익은 개발사업자의 몫으로만 돌아가는 정책적 모순에 빠져 있는 문제점이 있다²⁴¹⁾.

투자진흥지구에서 개발사업의 문제점은 다음과 같다.

첫째, 투자의 핵심프로그램이 대부분 숙박시설에 집중되어 있다.

숙박시설에 집중적인 투자를 하는 것은 분양을 통해 투자자금을 일시에 회수할 수 있기 때문이다. 특히 2010년 부동산투자이민제가 도입된 이후로 중국자본의 유입이 가속화된 것도 이와 같은 분양을 전제로 하는 부동산투자이민제의 영향이 컸기 때문이다. 따라서 장기적으로는 지역과 연계될 수 있도록 투자프로그램을 다양화 할 필요가 있다.

둘째, 투자개발방식이 대규모의 토지매입에 의한 개발이기 때문에 가장 심각한 문제는 토지매입이라 할 수 있다.

특히 비도시화 지역 및 중산간 지역의 경우에는 매입토지의 규모가 비교적 크며 경관적 가치가 큰 지역이 많은 것으로 생각되지만, 토지소유권을 가진 개발사업자에게 법적 규제 이상의 것을 요구하기 어렵고 투자진흥지구제도의 경우에는 인센티브를 받지만 실질적으로는 지역경제 및 지역주민과의 연계성을 갖지 못한다는 점에서 개선의 필요성이 크다고 판단된다.

셋째, 사업계획서 지구단위계획상의 문제점이다.

투자진흥지구 개발사업의 경우 개발사업자가 지구단위계획을 세워 개발계획을 추진하고 있고, 개발 당사자가 계획을 수립하면서 자연스럽게 과도한 개발계획이 포함될 수밖에 없기 때문에 지구단위계획수립에 대한 개선도 필요하다.

241) 김태일, “제주도의 외국인 토지소유 실태와 부동산 투자이민제의 개선방안”, 『부동산 포커스 Vol.78』, 한국감정원(2014.11), 22쪽 재인용.

2. 중국인 토지소유 현황과 문제점

1) 국적별 토지소유현황

2014년 6월 기준 전국 외국인 토지소유는 93,699개 필지, 면적 228,053천㎡로 전체 국토 면적의 약 0.23% 수준이다. 이 중 미국인 소유가 면적 123,456천㎡로서 전체 대비 54.0%를 차지하고 있어 가장 높은 비율을 차지하고 있으며, 중국인은 8,308천㎡로 전체 대비 3.6% 수준에 그치고 있다²⁴²⁾.

2013년 외국인 토지 소유 변동은 1,895만㎡를 취득하고 1,014만㎡를 처분하여 881만㎡, 3.9%가 증가하였으며, 금액으로는 1조1,654억원, 3.59% 증가하였다. 시도별로는 제주가 566만㎡로 전국에서 가장 많이 증가하였으며, 강원 162만㎡, 경기 113만㎡, 울산 97만㎡ 순으로 증가한 반면에, 전남 70만㎡, 경북 68만㎡, 전북 23만㎡ 감소하였다²⁴³⁾.

이는 2010년 2월 제주도는 부동산에 투자한 일정 외국인에게는 영주권까지 부여하는 부동산투자이민제도까지 입안한 영향으로, 중국인들이 제주신화역사공원 등 대형 프로젝트 사업에 참여하면서 레저용지를 취득한 것이 주된 증가 요인으로 분석되면서 과거에 비해 중국인들의 제주도 부동산 투자가 늘어나는 양상이 뚜렷하다.

2004년부터 2014년까지 10년간 국적별 토지소유현황의 변화를 살펴보면, 2014년 5월 기준 미국 국적 소유자가 3,709,408㎡, 일본 국적 소유자가 2,116,561㎡, 중국 국적 소유자가 3,569,180㎡로서, 미국에 이어 중국 국적 소유자가 가장 많은 토지를 소유하고 있는 것으로 나타났다.

그러나 2010년 이후부터는 중국 국적 소유자의 토지소유면적이 급속하게 증가하면서, 미국보다 많은 토지면적을 소유하고 있는 것으로 나타났는데, 2010년 이후 중국인들의 토지소유면적이 급증하는 배경에는 비자 면제와 2010년부터 도입된 부동산투자이민제의 영향이 큰 것으로 판단된다²⁴⁴⁾.

한편 국적별 소유토지의 필지 수를 보면 2009년 이전까지는 미국 국적 소유의 토지 필지 수가 많은 것으로 나타났고, 이후 일본 국적 소유의 토지 필지 수가 증가하고 있는 것으로 나타났다. 2010년부터는 중국 국적 소유의 토지 필지 수가 면적 증가에 비례하여 급증하고 있는 것으로 나타났다. 미국과 일본 국적 소유 토지의 경우 필지 수가 적지만 토지면적이 큰 반면에, 중국 국적 소유 토지의 경우에는 일부 대규모 개발지역을 제외하고는 비교적 작은 규모의 필지를 대량 매입하고 있다²⁴⁵⁾.

242) 이창호, “외국인 국내 토지소유의 쟁점과 개선 과제”, 『생생정책』, 국회입법조사처, (2014.11), 78쪽 재인용.

243) 국토교통부 보도자료, 2014년도 외국인 소유 토지 전년보다 881만㎡ 늘어, 2015.2.12., 2쪽 재인용.

244) 김태일, 앞의 논문, 23쪽 재인용.

2) 중국 국적 소유 토지의 분포현황과 문제점

토지소유 면적이 급속하게 증가하고 있는 중국인 소유의 토지분포 현황을 파악하기 위하여 2004~2014까지 10년간 중국인 토지소유 현황자료를 근거로 소유토지의 분포 현황, 연도별 특징, 면적 등을 토지 및 건축물 현황을 분석할 수 있는 GIS기반의 랜드맵 프로그램을 사용하여 분포현황 등을 분석한 결과, 제주도 전체에 걸쳐 중국인 소유 토지가 분포하고 있는 것으로 나타났으며 산남보다는 산북지역, 동쪽지역보다는 서쪽지역에 집중되어 있으며 행정적으로는 제주시 신시가지와 서귀포시 신시가지에 집중되어 있는 것으로 나타났다. 특히 해안 지역에는 고르게 분포하고 있으며 중산간지역의 경우 개발규모가 대규모인 것으로 판단된다.

연도별 중국인들이 어떠한 곳에 토지를 소유하였는가를 살펴보는 것도 현황파악에 있어서 중요한 사항이라 할 수 있는데, 매입 장소의 변환과정을 살펴봄으로서 일정한 경향을 엿볼 수 있기 때문이다²⁴⁶⁾.

2008년 이전까지는 매입실적이 미비하고 매입토지의 위치도 해안지역에 편중되는 경향이 있었으나 2010년에는 제주도 전 지역으로 확대되었다. 2012년에는 제주시 신시가지와 서귀포시 중문지역, 구시가지 지역, 중산간 지역에 집중되었는데, 특히 제주시 신시가지지역에서의 토지매입이 많은 것으로 파악되었다. 2014년 들어서도 제주시 신시가지 및 중산간 지역에 집중되는 경향을 보이면서, 한편으로는 해안경관이 양호한 애한지역으로 확대되고 있는 것으로 분석된다. 특히 제주시 신시가지에 집중되는 배경에는 원도심에 비해 공항에 인접하여 접근성이 좋고 호텔, 각종 편의점 등 사회 인프라가 구축되어 있다는 물리적 장점뿐만 아니라 바이오벤처 조성 등으로 중국인 관광객의 인지도가 높아졌기 때문으로 풀이된다.

최근 제주도 내 외국인 토지소유에 대한 쟁점 사안으로는 다음과 같다²⁴⁷⁾.

첫째, 제주도 내 중국인 소유 토지가 급증하고 수려한 제주도 경관에 어울리지 않는 카지노가 포함된 복합리조트와 초고층 빌딩 등이 허가를 받거나 계획 및 추진 중이어서, 제주도민과 시민단체, 시 의회 등의 반발이 잇따르고 있다.

둘째, 개발 추진 중이거나 계획 중인 시설들에는 대부분 카지노 등이 포함되어 있어 지역 사회와 공생하기 보다는 외국계 자본이 개발 차익만 챙기고 투자금을 회수하거나 부동산을 매각했을 때의 부작용을 우려하고 있다.

셋째, 외국인의 토지소유가 제주도에만 집중되고 있어 부동산투자이민제의 실효성에 의구심이 증가하고 있다.

245) 김태일, 앞의 논문, 23쪽 재인용.

246) Id., 24쪽 재인용.

247) 이창호, 앞의 보고서, 79쪽 재인용.

Ⅲ. 투자이민제도

1. 부동산 투자이민제도의 문제점

외국인 투자를 이끌어 경제 활성화에 기여한다는 취지로 도입된 부동산투자이민제도가 제주도를 제외한 다른 지역에서는 거의 성과를 내지 못하고 있으며, 투자 외국인 비율이 중국인에 편중되어 대응책이 필요하다는 지적이 제기되고 있다²⁴⁸⁾.

제주도의 경우 부동산 투자이민제도 시행 후 2010년부터 9,383억원 규모의 투자가 이루어져 1,200억여 원에 달하는 세수 증가가 발생한 것으로 나타나면서, 제도 시행으로 외국인 자본이 유입되어 지역 경제 활성화에 긍정적 영향을 끼쳤다는 평가가 나타났다.

그러나 중국인 편중의 부동산 투자자 집중 현상에 대해 지역사회의 사회문화 측면에서도 문제가 될 수 있는 우려의 목소리가 나오고 있다.

2014년 7월 기준 부동산 투자이민제도를 이용하여 거주자격인 F-2비자를 취득하고 국내에 거주하고 있는 외국인 중 중국인 비율이 90%를 넘어선 것으로 나타났다. 제주도의 경우에는 제주도 전체 토지면적 대비 외국인소유 면적은 0.74% 규모이고, 이 중 중국인 소유는 0.32%이다.

특히 중국인이 2014년 6월 말 기준 외국인 소유 토지의 43.1%인 592만㎡를 차지하여, 2위인 미국인 370만㎡, 외국인 소유 토지의 27%를 압도하고 있다²⁴⁹⁾.

따라서 제주도 지역에만 외국인 투자가 집중되는 것과 관련하여 지역마다 투자 금액 기준을 달리하는 방법의 검토가 필요하며, 중국인 편중과 관련하여 부정적인 영향을 해소할 수 있는 프로그램 계획이 검토될 필요성이 있다.

2. 부동산 투자이민제도의 개선방안

투자는 상대방(지역)이 갖고 있는 유·무형 자원에 대하여 가치를 높이 평가하여 투자를 통해 투자를 받는 측에게 일정한 이익이 주어지고 동시에 투자하는 측의 이익을 챙겨가는 것이다. 그러나 현재의 투자진흥지구에서의 토지매입을 통한 개발방식은 행정~개발사업자~지역주민간의 연결고리가 없는 투자 개발의 검토가 필요하다는 것이다.

이러한 문제를 해결하기 위해 다음과 같은 원칙에 기반을 두고 제주도 전 지역에 공통적으로 적용할 제도개선과 장소별, 지역별로 적용할 제도 개선으로 구분하여 효율적인 토지관

248) 국회 입법조사처, 입법영향분석 시범연구 세미나 발표자료, 2014.9.17., 1쪽 재인용.

249) 국회 입법조사처, 앞의 보고서, 1쪽 재인용.

리정책을 추진하는 것이 중요하다고 생각된다²⁵⁰⁾.

먼저 공통사항의 내용을 정리하면 다음과 같다²⁵¹⁾.

첫째, 장소적 여건을 고려하여 생물권 보전지역에 해당되는 중산간지역과 중산간 지역 이외 지역을 도시화지역(동 지역), 비도시화 지역(읍·면 지역)으로 구분하여 투자관리정책을 추진할 필요가 있다.

둘째, 보전을 전제로 하는 규제 강화를 통하여 궁극적으로는 사업성을 떨어뜨려 개발압력을 낮추도록 해야 한다.

셋째, 민간토지의 경우에는 투자효율의 극대화를 위해 현재의 토지매각이 아니라, 20년을 단위로 하는 장기 토지임대방식을 활용하여 행정~개발사업자~지역주민(토지수요자)이 상생해 나갈 수 있도록 한다.

장기 토지임대방식은 개발사업자에게 과도한 토지매입비의 부담을 줄여주고 주민참여를 통해 민원해소의 장점이 있을 뿐만 아니라 지역주민의 경우에는 토지임대를 통해 일정 지분을 참여함으로써, 개발사업을 목적과 당위성을 이해하고 협력적 관계를 통하여 환경과 경관 보전의 가능성과 개발이익을 받을 수 있다는 일석이조의 장점이 있다²⁵²⁾.

넷째, 숙박시설 중심의 투자에서 자연환경을 기반으로 하는 투자, 제주의 경제와 소득창출 및 투자자의 이익이 함께 보장될 수 있는 친환경적인 투자프로그램의 개발을 유도하도록 한다.

다섯째, 현재 추진 중인 ‘부동산 투자이민제도’에 대한 개선대책으로 ‘부동산 금융채권 투자 이민제도’로 명칭을 변경하여, 기존의 부동산 투자액 50만 달러 이외에 지역개발채권 매입비를 추가하는 방안이 있다.

또한 부동산 투자이민제 적용 지역에 대해서도 기존의 제주도 전 지역 대상에서 관광단지, 유원지 등으로 한정하여 범위를 축소하는 대안을 제시하고 있으나 사실상 큰 효과는 없을 것으로 생각된다. 2014년 9월에 실시된 도민 의식조사에서 제주도민들은 부동산 투자이민제가 종료되는 2018년 4월 30일까지 추진하기를 희망하고 있는 것으로 나타났듯이 부동산에 초점을 둔 투자이민제도를 철폐하고, 새로운 투자방식을 통해 제주도민과 투자자가 상생할 수 있고 제주의 환경 보전과 활용에 초점을 둔 투자정책 제시가 필요하다.

제주도의 지하수, 경관, 환경의 핵심지역인 중산간 지역에 대한 토지관리 개선방향은 다음과 같다.

첫째, 지하수, 생태, 경관 등급을 상향조정하여 보전 지역을 확대하고 개발 가능지역에 대해서는 건축 규모와 층수 등의 규제를 통해 환경 및 경관훼손의 가능성을 억제하도록 한다.

둘째, 국·공유지 토지의 경우에는 기본적으로 개발투자에 우선되기 보다는 자연환경 보전

250) 김태일, 앞의 논문, 26쪽 재인용.

251) Id., 27쪽 재인용.

252) 김태일, 앞의 논문, 27쪽 재인용.

을 우선적으로 적용하며, 매각 시에는 지역경제 및 소득창출 기여도를 고려하여 매각하는 등 원칙과 기준에 입각한 관리정책이 필요하다.

셋째, 세계 생물권 보전지역(핵심, 전이, 완충)의 가치를 이해하고 지역별 가치 보전과 아울러 제주 환경의 홍보 및 활용의 공간으로 보전을 전제로 하되 친환경적인 활용을 하도록 한다.

넷째, 제주의 미래자원인 ‘곶자왈’ 등 환경의 가치를 존중하여 보전을 전제로 하되 적극적인 활용으로 새로운 부가가치를 창출하도록 한다.

마지막으로 도시화 및 비도시화 지역에서의 토지관리 효율화를 위한 개선방향은 다음과 같다²⁵³⁾.

첫째, 현재 논의되고 있는 도시기본계획, 도시관리계획 및 건축고도계획 수립 등에서 환경 및 경영관리를 위해 건축물 고도를 강화하는 법적 규제 장치를 마련하도록 한다.

둘째, 도시화 지역 및 비도시화 지역은 도민 생활과 직결되는 생활공간인 점을 고려하여 무분별한 외국인투자에 의한 토지매입으로 지가 상승, 점포 임대비 상승 등 부동산 과열로 인한 부작용을 막기 위해 특정 지역을 대상으로 토지거래허가제 등을 도입할 필요가 있다.

셋째, 해안지역에서의 무분별한 토지매입으로 인한 난개발이 되지 않도록 토지의 합필 등을 통해 대규모 건축물이 건축되는 행위 등을 규제하도록 한다.

제4절 우리나라의 외국인 투자인센티브제도

I. 외국인 투자인센티브제도

1. 외국인투자 인센티브지원 제도

외국인투자에 대한 인센티브 제도는 크게 조세지원제도, 현금지원제도, 입지지원제도 등 3가지 형태로 구분된다²⁵⁴⁾.

253) 김태일, 앞의 논문, 27쪽 재인용.

254) 김군수 외 3명, “외국인투자 인센티브 개선방안 연구”, 『정책연구 2012-67』, 경기개발연구원, 2쪽 재인용.

1) 조세지원제도

일정요건의 외국인투자에 대하여 「조세특례제한법」이 정하는 바에 따라 사업소득과 배당소득, 기술도입 대가, 근로소득 등에 대해서 법인세와 소득세 및 자본재 도입에 따른 관세를 감면한다. 감면사업을 영위하기 위하여 취득·보유하는 재산에 대하여 「조세특례제한법」이 지방자치단체 조례로 위임한 바에 따라 취득세·등록세·재산세를 감면한다²⁵⁵⁾.

2) 현금지원제도

정부와 지방자치단체는 외국인이 국내에서 일정 요건을 만족하는 외국인 투자를 하는 경우 당해 외국인투자의 고도기술 수반여부 및 기술이전효과, 고용창출규모, 국내 투자와의 중복여부, 입지지역의 적정성, 지역 및 국가경제에 미치는 영향, 투자의 생존가능성 등을 고려하여 사업에 소요되는 자금을 현금으로 지원한다. 지원대상은 외국인투자비율이 30% 이상인 외국인투자로서, 다음 두가지 조건에 부합해야 한다²⁵⁶⁾.

첫째, 국내 산업의 국제경쟁력 강화에 필요한 “산업지원서비스업” 및 “고도의 기술을 수반하는 사업”을 경영하기 위하여 공장시설 또는 제조업이 아닌 경우에는 사업장을 새로 설치하거나 증설하는 경우이다.

둘째, 「부품·소재전문기업 등의 육성에 관한 특별조치법」에 따른 부품·소재로서, 최종생산물의 고부가가치화에 기여가 큰 것이거나 첨단기술이나 핵심고도기술을 수반하는 부품·소재로서 기술파급효과나 부가가치창출효과가 큰 것이거나 산업의 기반이 되거나 산업간 연관효과가 큰 것 중 어느 하나에 해당하는 경우이다.

지원율은 최소 외국인투자금액(FDI)의 5% 이상을 지원하지만, R&D 센터의 경우에는 외국인투자금액(FDI) 이외에 “해외에서 조달되는 연구개발비” 중 일정한 용도에 사용되는 자금을 포함하여 산정한다. 현금지원 유형 및 재정자금 분담비율을 살펴보면, 토지의 매입비 및 임대료의 경우 수도권은 40:60(국고지원 40%), 비수도권은 75:25(국고지원 75%)이다. 고용보조금 및 교육훈련보조금의 경우 수도권 50:50(국고지원 50%)이지만, 기술계 인턴사원에 대한 고용보조금은 전액 국고지원으로 한다. 건축비, 자본재 및 연구기자재의 구입비, 기반시설의 설치비, 연구개발비의 경우 수도권은 40:60, 비수도권은 75:25 등이다.

현금지원금의 법정 사용용도는 공장시설이나 연구시설의 설치를 위한 토지 또는 건물의 매입비 또는 임대료, 공장시설이나 연구시설의 건축비, 공장시설이나 연구시설에서 사업용이

255) Id., 3쪽 재인용.

256) 김군수 외 3명, 앞의 논문, 4쪽 재인용.

나 연구용으로 사용할 자본재 및 연구 기자재의 구입비, 공장시설이나 연구시설의 신축에 필요한 전기·통신시설 등 기반시설의 설치비, 고용보조금 및 교육훈련보조금 등에 사용되어야 한다²⁵⁷⁾.

3) 입사지원제도

외국투자기업을 위하여 입지를 확보·개발하여 저가나 무상으로 임대해주며, 지정의 목적, 지정 위치, 입주자격, 지원의 범위 등에 따라 크게 외국인투자지역, 자유무역지역, 경제자유구역으로 나눌 수 있으며, 외국인투자지역은 다시 단지형, 개별형, 서비스형으로 세분된다²⁵⁸⁾.

서비스형 외국인투자지역의 지정요건은 개별형 형태의 경우 투자신고된 입주수요 “양해각서(MOU)”를 명시적으로 제시해야 한다. 단지형 형태의 경우에는 국·공유 재산에 대한 2개 이상의 외국인투자기업의 투자희망 의사를 보이는 경우 일정한 공간을 선지정하면 투자신고된 입주수요가 지정면적 대비 60% 이상 확보해야 한다²⁵⁹⁾.

2. 외국인투자 인센티브지원 제도의 문제점

외국인투자자에 의한 외국인직접투자의 광범위한 사용은 세부시행규정과 정부의 지원 등의 두가지 요인에 달려 있다²⁶⁰⁾.

특히 외국인투자기업의 인센티브지원 제도의 쟁점으로 크게 국내기업 투자에 대한 역차별에 관한 공평성(형평성) 문제와 조세감면제도의 효율성 및 유연성 문제로 구분할 수 있다.

1) 공평성(형평성) 문제

외국인투자기업에 대한 인센티브를 주는 이유는 외국인투자기업이 국내의 새로운 환경에서 사업을 영위하는데 소요되는 추가적 비용요인을 보상하고, 외국인 투자기업의 선진기술이전을 통한 국내 산업의 기술경쟁력을 제고하기 때문이다²⁶¹⁾.

그러나 최근에는 국내 투자환경의 개선 및 제도의 선진화로 외국인투자기업이 한국에서

257) Id., 4쪽 재인용.

258) 김근수 외 3명, 앞의 논문, 5쪽 재인용.

259) 도심 내 입지지향이 강한 서비스업의 특성을 감안하여 건물 일부에 대해서도 지정 가능하도록 규정한다.

260) Samuel H. Shaddox, China's Foreign Invested Partnership Enterprise Law: The lifeless or sleeping Dragon?, Pacific Rim Law & Policy Journal 469, March, 2013, 11쪽.

261) Id., 11쪽 재인용.

사업을 영위하는 데 불확실성에서 오는 추가적 비용 부담이 감소되고 있다. 또한 한국기업들의 기술수준 향상으로 외국인투자기업의 선진기술이전 보다는 국내·외 기업의 기술 경쟁이 심화되고 있으며, 세계수준의 기술보유 한국기업들의 외국으로 진출하고 있어 외국에 있는 한국 기업들의 국내 투자유치도 중요하다. 따라서 세계적 기술보유 해외 소재 국내 기업들의 투자유치를 위한 동등한 인센티브제도 부여 필요성이 증대되고 있으며, 외국의 경우에는 국내·외 기업들에게 인센티브에 대한 역차별이 없다.

국내 기업 인센티브제도와 비교해보면, 국내 기업에 대한 인센티브는 중소기업기본법에 의한 중소기업에 한정되어 있으며, 특히 중견기업²⁶²⁾은 중소기업기본법에서 대기업으로 분류되기 때문에 중견기업에 대한 입지 관련 인센티브제도는 거의 없는 상황이다. 그러나 외국인투자는 최소한 우리나라 중견기업 이상 해당되는 기업들로서 우리나라 중견기업은 투자인센티브제도의 사각지대에 놓여 있다. 또한 외국인투자에게 제공되는 국세 감면은 국내 중소기업에게는 벤처집적시설과 농공단지에만 적용되고 산업단지와 지식산업센터에는 적용되지 않는다²⁶³⁾.

2) 효율성 및 유연성 문제

(1) 효율성 문제

외국인 투자에 대한 차별적 지원이 외국인투자의 유입 및 외국인투자기업의 투자를 증대 시키는데 긍정적인 영향을 주지 못하고 있다²⁶⁴⁾.

또한 조세감면을 해주지 않아도 될 외국인투자기업까지 불필요하게 조세감면이 이루어질 가능성이 큰 문제가 있다²⁶⁵⁾.

우리나라는 외국인투자금액 대비 인센티브 비중이 2010년 기준 3.99%로 상당히 높은 수준이고 인센티브 중에서 조세감면액 비중이 대부분을 차지하고 있지만, 인센티브에 비해 투자유치실적이 낮다는 측면에서 인센티브 제도가 비효율적이라고 말할 수 있다²⁶⁶⁾.

262) 2011년 7월 1일에 개정된 「산업발전법」 제2조에서는 중견기업을 「중소기업기본법」 제2조에 따른 중소기업이 아니고, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제14조 제1항에 따른 상호출자제한기업집단에 속하지 않는 기업으로 정의하고 있다. 일반적으로 중견기업은 종업원 수 301명~999명, 매출액 400억~1조원 규모의 기업을 의미한다.

263) 김군수 외 3명, 앞의 논문, 12쪽 재인용.

264) 안종석, “외국인투자에 대한 조세감면제도 개편방안에 관한 공청회”, 한국조세재정연구원(2015.7.3.). 26쪽 재인용.

265) Id., 13쪽 재인용.

266) 외국인투자금액 대비 법인세 감면액 비중의 경우, 우리나라 3.99%, 경기도 3.06%, 아일랜드 0.89%

(2) 유연성 문제

우리나라의 조세감면제도는 「조세특례제한법」 상에서 사전적으로 결정되기 때문에 협상 여지가 없다. 또한 외국인투자자의 투자 동기, 투자 내용 및 지역경제에 미치는 파급효과 등을 고려하여 인센티브의 수준을 차등화 하고, 이에 따른 지원을 차별화 하지 못하기 때문에 외국인투자기업과 협상력을 전혀 갖지 못하고 있다.

3) 기타 인센티브지원 제도의 문제

(1) 일자리창출 보다 투자금액 기준 인센티브제도

현재의 외국인투자 인센티브 제도는 투자금액 위주로 되어 있기 때문에 외국인투자유치가 일자리 창출효과에 기여하지 못하고 있다. 따라서 외국인투자 인센티브 제도는 일자리를 보다 많이 창출하는 기업에게 그 혜택이 가도록 제도 개선이 필요하다²⁶⁷⁾.

(2) 서비스형 외국인투자기업에게 인센티브 지원 미흡

현재 서비스업 대상으로 외국인투자지역의 지정근거가 마련되어 있으나, 제조업에 비해 지원정책이 미흡한 편이다²⁶⁸⁾.

또한 단지형인 외국인투자지역이 아닌 개별형 입지인 경우 서비스업에 대한 지원근거가 없는 것이 문제점이다. 서비스업 외국인투자기업에 대한 정책지원 우선순위의 조사 결과, 법인세 감면을 가장 많이 원하고 있고 그 다음이 지방세감면과 임대료 감면이다. 특히 낙후지역에서 외국인투자 유치에 활성화하기 위하여 관광산업을 중심으로 외국인투자지역 지정 요건을 완화할 필요가 있다고 했다.

따라서 경제자유구역의 경우 관광업의 경우 1천만달러 이상인 투자시 법인세 등 조세를 감면하고 있으나, 외국인투자지역에서는 2천만달러 이상 투자시 조세를 감면받을 수 있어 투자금액을 하향 조정할 필요가 있다.

3. 외국인투자 인센티브지원 제도의 개선방안

1) 협상력제고를 위한 인센티브 총량제 도입

현재 외국인 투자가 기대만큼 고용 증가, 기술 이전, 지역개발 효과를 거두지 못하고 있어

267) 김군수 외 3명, 앞의 논문, 14쪽 재인용.

268) Id., 15쪽 재인용.

국내 기업과의 연계성, 산업 발전과 고용 촉진, 지역개발 등을 고려한 선별적 외자 유치에 필요하다²⁶⁹⁾.

이러한 투자환경 변화에도 불구하고 외국인투자촉진법 등 투자유치제도는 1990년대 말 외환위기 때와 같이 지원요건과 지원범위 등을 일일이 법령으로 제한하며 중앙부처에서 일률적으로 관리하고 있다²⁷⁰⁾.

따라서 보다 유연한 인센티브 제도를 통해 지자체 중심으로 협상력을 제고하여 효율적인 외자유치를 달성할 필요가 있다.

또한 현재 외국인투자 희망기업이 지원요건을 충족하면 조세 감면 등의 인센티브를 일률적으로 지원하고 있어 투자 희망기업에 따라 인센티브를 차등 지원하지 못하고 있으며 이로 인한 불필요한 세수의 누수가 발생하고 있다.

중국의 투자유치 정책변화를 보면 2000년대 이후 ‘양보다 질’을 추구하는 기조로 전환되어 산업구조고도화를 목표로 첨단기술·신에너지·고부가서비스 집중 유치하고 있으며, 1억불 이하의 FDI 승인권을 지방으로 이양하여 지방정부의 권한을 강화하고 있다²⁷¹⁾.

따라서 정부와 지방자치단체의 육성산업을 중점 유치분야로 지정하여, ‘유입(Inflow)’되는 투자보다는 지역별 특화산업을 기반으로 고용 촉진, 지역개발 효과 등이 큰 기업을 ‘유치(Attract)’하기 위한 전략적 인센티브 지원 전략으로 개선이 필요하다.

그리고 요건 충족시 일괄적 투자지원이 아닌 고용과 기술력 중심의 투자유치 필요성 평가에 따라 지원내역을 차등시킬 필요가 있다.

지원방식도 일정요건 충족시 의무적으로 지원하는 기존 방식을 개선하여 인센티브 총량제를 도입하고, 인센티브 총량범위 내에서 지자체가 통합 조정이 가능한 인센티브 선택권 부여 체제로 전환해야 한다²⁷²⁾.

인센티브 총량제를 도입하여 조세감면, 입지지원 및 기타 현금지원을 하나로 총괄하고, 인센티브 총량 내에 조세감면, 입지지원 및 기타 현금지원을 일정 비율로 배분하며 당해 연도에 유보된 인센티브는 투자규모별 조세감면에 대한 일정기준을 설정하고 차년 도에 이월하여 활용하며 조세감면 유보율에 따라 입지지원, 현금지원 예산을 추가 배정해야 한다.

마지막으로 외투기업에 대한 선택적 지원과 협상력 제고를 위하여 외투기업 전용임대단지, 외국인투자지역 등에서 거두는 임대료를 바탕으로 ‘투자유치진흥기금’을 조성하고 운영해야 한다.

이 기금은 외국인투자유치를 위한 인센티브로 활용하며, 또한 기존 외투기업의 사후관리에도 활용할 수 있다²⁷³⁾.

269) 김군수 외 3명, 앞의 논문, 16쪽 재인용.

270) Id., 14쪽 재인용.

271) Id., 15쪽 재인용.

272) 김군수 외 3명, 앞의 논문, 17쪽 재인용.

2) 외국인 투자지역 국세(법인세)감면 인센티브 개선

현재 외국인투자지역 지정시 개별형은 5년 100%, 2년 50% 등 총 7년간, 단지형은 3년 100%, 2년 50% 등 총 5년간 법인세 감면혜택을 부여하고 있으며, 직접투자금액과 고용인원을 기준으로 조세 감면한도를 정하고 있다.

그러나 현행 법인세 감면제도는 고용효과를 충분히 반영하지 못하고 있다. 투자유치에 있어 투자금 확보보다 일자리 창출이 중요함으로 적극적인 투자와 함께 고용증대 등을 유인할 수 있도록 현행 법인세 감면한도규정을 개정할 필요가 있다²⁷⁴⁾.

IMF구제금융 시기에는 외국인투자금액 우선 확보가 가장 중요했으나, 사회이슈로 크게 부각되고 있는 최근 일자리 창출이 보다 중요함에도 조세감면은 외국인직접투자금액 위주로 되어 있어 인센티브 한계가 노출되고 있으므로, 투자금액 대비 과도한 조세감면 방지 및 고용증대 유인이 필요하다.

현재의 외국인투자지역의 법인세 감면기준은 고용효과 보다 투자금액 비중이 커서 고용이 거의 없어도 외투금액의 70%(개별형) 또는 50%(단지형)에 해당되는 법인세 감면혜택이 가능한 문제점이 있다.

개별형 : 외국인투자합계액 90%
(FDI 누계액 70% + min(FDI 누계액 20%, 고용인원× 1천만원))
단지형 : 외국인투자합계액 70%
(FDI 누계액 50% + min(FDI 누계액 20%, 고용인원× 1천만원))

<그림 2-3> 외투지역 법인세 감면(조세특례제한법 제121조의2 제14항)

기업들은 매출액 기준으로 향후 감면 받을 수 있는 최대 예상액으로 외국인투자 금액을 역산출하여 외국인직접투자(FDI)를 최소화하는 사례도 발생하고 있다²⁷⁵⁾.

한 사례로서 개별형 외국인투자지역 내 입주한 외국인투자 최소화 사례를 보면, 매출액 기준으로 7년간 감면받을 수 있는 최대 조세감면액을 602억원으로 예상하여 적정 외국인직접투자 규모를 역산출하여 최소 투자한 경우도 있다. 그리고 법인세, 소득세가 발생하는 배당처분을 피하기 위해 상당금액인 2,380억원을 외국인투자로 인정하지 않는 내부유보²⁷⁶⁾ 자금

273) Id., 17쪽 재인용.

274) Id., 18쪽 재인용.

275) 김군수 외 3명, 앞의 논문, 18쪽 재인용.

(이익잉여금)으로 재투자하기도 했다.

이를 개선하기 위해 외국인투자금액에 대한 법인세 감면한도 하향조정, 고용증대에 따른 법인세 감면한도 상향 조정에 따른 법인세 감면을 선택적 적용 등 외국인직접투자의 법인세 관련 인센티브 제도 개선이 필요하다²⁷⁷⁾.

개별형 외투자지역 조세감면은 투자업종 성격, 지정권자(지자체장)의 의견 등 고려없이 투자금액을 일률적으로 적용하여 결정되며, 고용창출의 의미를 상대적으로 낮게 평가하고 있다.

따라서 과도한 조세(법인세)감면 방지와 일자리 창출을 위해 법인세 조세감면 한도의 외국인 직접투자금액(FDI) 비중을 낮추고, 1인당 고용인정액을 상향하여 고용비중을 확대해야 한다.

3) 외국인 투자기업의 지방세 감면 인센티브 개선

「조세특례제한법」 제121조의 2(외국인투자에 대한 법인세 등의 감면)에 따르면, 국세(법인세 및 소득세)는 투자금액에 따라 최대 5년에서 7년까지 감면토록 규정하고, 단서규정에 지방자치단체가 지방세를 조례로 감면 또는 공제기간을 15년까지 연장할 수 있도록 규정하고 있다.

외국인투자기업이 신고한 사업을 하기 위하여 취득·보유하는 재산에 대한 취득세 및 재산세에 대해서는 다음 각 호와 같이 그 세액을 감면하거나 일정금액을 과세표준에서 공제한다. 다만, 지방자치단체가 지방세특례제한법 제4조에 따른 조례로 정하는 바에 따라 감면기간 또는 공제기간을 15년까지 연장하거나 연장한 기간에 감면비율 또는 공제비율을 높인 경우에는 제1호 및 제2호에도 불구하고 그 기간 및 비율에 따른다.

<그림 2-4> 외투자지역 지방세 감면(조세특례제한법 제121조의2 제4항)

지방세 감면제도의 개선방향으로 도세 및 시·군세를 조례로 일률적으로 15년간 100% 감면토록 하는 규정을 외국인투자유치 협의회 또는 입주자 심의위원회 등의 심사기능을 통해

276) 내부유보란 기업의 손익거래의 결과로 나타난 잉여금중 사외 유출분을 제외하고 사내에 유보된 이익잉여금을 말한다. 내부유보는 사업규모를 늘리거나 신규 사업에 진출하기 위해 공장이나 기계 설비를 신·증설할 때 필요한 재투자자금의 원천이 된다.

277) Id., 19쪽 재인용.

기업별 감면기간 및 감면비율을 차등 적용토록 하는 감면조례 개정이 필요하다²⁷⁸⁾.

지방세 감면은 지역발전과 고용창출 등을 감안하여 국세에서 감면기간에 추가하여 연장토록 단서조항을 규정한 것은 지자체에 외투기업 협상시 감면기간 연장을 결정할 수 있는 재량권을 부여한 것으로 판단된다.

따라서 고도기술 수반업종, 지역경제 발전 및 일자리 창출 효과가 큰 업종, 기타 산업특화를 위한 중점 유치 업종 등을 대상으로 외국인투자유치협의회 또는 입주자 심의위원회 등의 심사기능을 통해 기업별 감면기간 및 감면비율을 차등 적용토록 하는 감면조례 개정이 필요하고, 도세 감면조례 개정시 시·군세(재산세 규정)도 동일하게 개정이 필요하다.

4) 탄력적 외국인 투자유치를 위해 현금지원제도 강화

투자 인센티브는 조세, 입지, 현금지원으로 구성되어 있으나, 지원요건이 경직적인 조세지원 위주로 구성되어 있어 협상을 통해 외국인투자의 탄력적 유치에 한계가 있다.

조세·입지지원은 투자금액 등의 요건이 충족되면 자동 지원되는 체제로 일자리 창출, 기술혁신 등 경제적 기여도 고려가 미흡하다.

우리나라는 기여도를 바탕으로 투자자와 협상 가능한 현금지원제도가 2004년 도입되었으나, 투자금액 등 지원요건이 까다롭고 지원한도도 경쟁국에 비해 낮아 적용 실적이 미흡한 실정이다²⁷⁹⁾.

기존 현금지원 제도는 전국적으로 획일적 규정에 의거 소극적으로 적용하기 때문에 파격적 지원이 이루어지는 경쟁국과 비교하여 불리한 입장이고, 특히 일자리 창출 등 파급효과가 크나 사업성이 미약한 관광사업의 경우에는 실질적 지원이 어려워 투자유치에 곤란한 실정이다²⁸⁰⁾.

따라서 사업 초기에 일시적으로 대규모 자금이 소요됨에 따라 사업개시 후 수년간 적자를 면치 못하는 것으로 추정될 경우에는 사업추진에 애로사항이 발생할 수 있다.

이에 따른 개선방안은 다음과 같다.

첫째, 지방소비세를 현금으로 지원할 수 있는 제도가 마련되어야 한다²⁸¹⁾.

지방소비세(도세)는 부가가치세법에 따른 부가가치세의 납부 세액에서 「부가가치세법」 및 다른 법률에 따라 부가가치세의 감면세액 및 공제세액을 빼고 가산세를 더하여 계산한 세액으로 “과세표준의 100분의 5를 적용”한다.

이는 기업을 유치하면 매출과 함께 지방소비세(도세)가 발생하나, 유치하지 못할 경우 세

278) 김군수 외 3명, 앞의 논문, 21쪽 재인용.

279) 현금지원은 고용창출, 입지적정성, 수출확대 및 수입대체 효과 등을 종합 심사하여 결정하도록 되어 있다.

280) 김군수 외 3명, 앞의 논문, 22쪽 재인용.

281) Id., 23쪽 재인용.

수입도 없다는 기본 인식에서 검토가 필요하다.

사업자의 사업계획을 토대로 예상되는 지방소비세를 고려하여, 도의회의 승인을 받아 일정 기간의 지방소비세를 현금으로 환급 또는 지원할 수 있도록 해야 한다.

외국인투자기업은 투자하여 매출이 발생되면, 일정기간 지방소비세 환급 등 재정 보조를 받을 수 있으므로 공격적 투자결정에 도움이 될 것이다.

둘째, 지방자치단체의 특화산업도 현금지원 대상에 포함해야 한다.

현행 법령에 규정한 고도기술·첨단업종을 기존 법령 기준 및 국가산업육성정책과 연계된 범위 내에서 지자체별 특화산업 기술 및 업종으로 개편하여 현금지원의 대상범위를 확대해야 한다.

또한 현행 외국인투자위원회에서 일괄 심의하는 것을 외국인투자위원회는 지자체별 총액 범위 결정 및 성과 심사기능 수행 등 정책기능을 수행하고, 권한을 위임하여 지자체별 총액 범위를 지정하고 그 범위 내에서의 자율권 보장 및 사후 실적 평가가 필요하다²⁸²⁾.

5) 외투자지역과 외투자기업전용산업단지 내 입주기업에 대한 임대료 감면규정 개선

현재는 지방자치단체 소유 토지 등의 임대료 감면대상 사업 및 임대료의 감면을 등 세부적인 사항은 고용창출, 기술이전, 지방자치단체의 재정자립에 미치는 영향 등 외국인투자가 가져오는 경제적 효과를 고려하여 해당 지방자치단체가 조례로 정하도록 규정하고 있다²⁸³⁾.

외국인투자금액의 대부분은 입주 당시 공장시설을 신축하거나, 기존 건축물에 기계 또는 시설·장치를 새로이 설치하는 경우에 투입되고 사업 확장이 없을 경우에는 증액투자가 이루어지지 않아 추가 투자가 없다는 문제점이 있다. 그리고 사업계획 이행기간인 5년 경과시 외국인투자가 가져오는 경제적 효과는 국내 기업과 동일할 가능성이 크다.

따라서 5백만원 이상 투자 제조업체의 경우 5년 후에도 증액투자가 있는지를 외국인투자 유치협의회 또는 입주자 심의위원회에서 심사하여 조세감면 연장기간 및 감면율을 결정하도록 하고, 임대료를 조정하여 부가적으로 발생한 금액은 임대단지 관리비용으로 충당할 수 있도록 개선되어야 한다.

282) 김군수 외 3명, 앞의 논문, 23쪽 재인용.

283) Id., 25쪽 재인용.

6) 경제자유구역 내 국내 기업 차별 해소

외국인 투자 정체와 경제자유구역 활성화를 위한 대책이 필요하며, 이를 위해 국내 기업에게 경제자유구역 내 투자를 개방할 필요성이 대두되었다. 국내 기업들에게는 경제자유구역이 국내 기업도시, 혁신도시, 지방의 산업단지 등 다른 지역에 비해 차별화된 장점이 부재한 반면, 싱가포르, 중국 푸둥지구, 두바이 등은 국내·외 기업간 세제 인센티브가 동일하게 적용되는 등 국내 기업에 대한 경제자유구역 투자 유인이 부재하여 경제자유구역 활성화를 가로막는 요인이 되었다²⁸⁴⁾.

우리나라 FDI의 대부분은 국내 시장 확보, 국내 기업과의 협력이 주요인이며, 저렴한 인건비, 부지 제공 등의 비용요인은 중요성이 상대적으로 적고, 외국인 투자기업들은 우리나라 경제의 가치사슬에 편입하여 실시간으로 물자와 정보를 교환하며 전후방 연계효과를 추구하는 경향이 있으므로, 경제자유구역의 외국인투자 활성화를 위해 국내·외 기업 모두에게 개방적인 활동을 보장하는 공간이 필요하다.

경제자유구역 입주 외투기업은 다양한 조세감면 및 인센티브를 제공받는 반면에, 민간개발 사업자를 포함한 국내 기업은 세제지원이 없어 역차별이 발생하고 투자유치에 어려움이 있다.

[표 3-5] 경제자유구역법 제16조 개정(안)

구분	현행	개정(안)
제16조 (세제 및 자금 지원)	① 국가 및 지방자치단체는 경제자유구역에 입주하는 <u>외국인투자기업</u> 에 대하여 조세특례제한법, 관세법 및 지방세특례제한법에서 정하는 바에 따라 국세와 지방세를 감면할 수 있다.	① 국가 및 지방자치단체는 경제자유구역에 입주하는 <u>국내·외 투자기업</u> 에 대하여 조세특례제한법, 관세법 및 지방세특례제한법에서 정하는 바에 따라 국세와 지방세를 감면할 수 있다.

자료 : 김군수 외 3명, 외국인투자 인센티브 개선방안 연구, 경기개발연구원, 정책연구 2012-67, 35쪽.

외국인투자기업은 소득세·법인세를 5년간 100%, 2년간 50% 또는 3년간 100%, 2년간 50%, 관세는 투자신고일로부터 자본재 수입 5년간, 취득세·재산세는 15년간 감면을 받고, 산업단지는 입주기업 취득세, 재산세는 「지방세특례법」 및 「지방세법」 등에 의해 5년간 50% 감면 받게 된다²⁸⁵⁾.

따라서 경제자유구역 지정요건에 국내·외 기업 입주수요 확보를 명시하고 있으면서도 세제 및 자금지원은 외투기업에 한정되어 있으므로, 입주하는 국내 기업에도 외투기업과 동일

284) 김군수 외 3명, 앞의 논문, 34쪽 재인용.

285) 김군수 외 3명, 앞의 논문, 35쪽 재인용.

한 수준으로 세제 및 자금지원 등의 경영활동상 지원을 하고 대기업의 경우에는 「수도권정비계획법」 상의 공장 신·증설 등 입지 규제를 완화하여 국내 기업과 외국기업의 연계를 활성화 하는 방향으로 개선되어야 한다²⁸⁶⁾.

또한 분양률이 저조한 외투자지역과 외투자기업전용산업단지 등 외투자단지의 경우 입주한 외투자기업과 관련된 업종에 한하여 국내 기업의 일정비율 입주를 허용할 필요가 있다²⁸⁷⁾.

II. 제주국제자유도시의 외국인 투자인센티브제도

1. 비용 관련 인센티브

제주국제자유도시의 비용 관련 인센티브에는 관세·법인세·소득세·취득세·등록세·재산세 등의 조세를 직접 감면해주거나, 외국인 투자기업에 대한 보조금 지원 등의 제도로 크게 분류할 수 있다²⁸⁸⁾.

1) 조세감면 인센티브

(1) 관세

제주투자진흥지구와 자유무역지역에 입주기업이 감면대상사업에 직접 사용하기 위하여 수입하는 자본재 관세를 면제한다.

다만 사업에 직접 사용하기 위해 수입하는 장비·설비 등에 대해 3년간 관세를 면제한다. 제주첨단과학기술단지 입주기업이 연구개발에 사용하기 위하여 수입하는 물품 중 대통령령이 정하는 물품에 대하여는 관세를 면제한다.

(2) 법인세·소득세

제주도에 만들어지는 첨단과학기술단지에 입주하는 생명공학, 정보통신산업 등에 대해 국내 다른 지역의 산업단지보다 투자인센티브를 대폭 강화에 투자금액에 상관없이 내·외국인 입주기업에 대해 법인세 및 소득세를 3년간 100%, 그 후 2년간 50%를 감면해준다²⁸⁹⁾.

286) Id., 36쪽 재인용.

287) Id., 36쪽 재인용.

288) 김부찬 외 1명, “중국 경제특구의 외자유치제도에 관한 고찰 - 제주국제자유도시에 대한 함의와 관련하여”, 『중앙법학 제8집 제2호』, 중앙법학회(2006.08), 185쪽 재인용.

전문휴양업 등 관광 관련 사업에 1천만 달러 이상을 투자하는 내·외국인 투자시설을 투자진흥지구로 지정하고, 법인세 및 소득세를 3년간 100%, 그 후 2년간 50% 감면한다.

2002년 「제주국제자유도시특별법」이 발효된 후에 투자진흥지구에서는 조세감면 대상사업에 IT·소프트웨어, BT, 요양시설 등을 추가하고 수혜대상을 대폭 확대하였으며, 대상사업의 총사업비 요건도 500만 달러 이상으로 완화하였다. 자유무역지역에 입주하는 제조업, 물류업 등 항공물류 관련시설에 1천만 달러 이상 투자하는 내·외국인 투자에 대해 투자진흥지구나 첨단과학기술단지과 같은 조세감면의 인센티브가 부여된다²⁹⁰⁾.

(3) 취득세·등록세·재산세

2002년 「제주국제자유도시특별법」은 발효된 후에 전역에 외국인투자기업이 신고한 사업을 영위하기 위하여 취득하고 보유하는 재산에 대하여 취득세·등록세·재산세는 15년간 세액의 전액을 면제해준다. 다만 국내산업의 국제 경쟁력 강화에 필요한 산업지원서비스업 및 고도의 기술을 수반하는 사업을 영위하기 위하여 취득하여 보유하는 재산에 대하여 취득세·등록세·재산세는 10년간 세액의 전액을 면제해준다²⁹¹⁾.

2) 투자기업에 대한 보조금 지원

외국인의 투자비율이 30% 이상이거나 외국인이 제1대 주주인 외국인투자기업 대한 입지보조금, 기반시설, 고용보조금, 교육훈련보조금 등 지원 근거를 규정하고 있다.²⁹²⁾

입지보조금지원의 경우에는 도지사는 투자기업의 유치를 촉진하기 위하여 예산의 범위 안에서 특정 부지를 매입 또는 임차하여 투자기업의 사업용부지로 매각 또는 임대할 수 있다. 또한 도지사는 투자기업이 산업단지 개발사업의 시행자가 소유하는 토지를 정상적인 분양가²⁹³⁾보다 인화된 가격으로 분양 또는 임대하는 경우 예산의 범위 안에서 그 차액에 대하여 지원할 수 있다. 다만 이 분양가 지원액은 정상적인 분양가 차액의 30%를 초과할 수 없으며, 임대료 지원액은 정상적인 임대료 차액의 50%를 초과할 수 없다. 기반시설 지원의 경우에는 도지사는 투자기업의 유치를 촉진하기 위하여 예산의 범위 안에서 도로·용수시설·하수시설·통신·에너지 공급시설 등 기반시설을 지원할 수 있다²⁹⁴⁾.

고용보조금지원의 경우에는 투자기업의 제주특별자치도민 또는 제주자치도 소재 대학의

289) Id., 185쪽 재인용.

290) 김부찬 외 1명, 전계논문(주석 220번), 185쪽 재인용.

291) Id., 186쪽 재인용.

292) Id., 186쪽 재인용.

293) 조성원가 및 거래실례 가격 등을 감안하여 산정한 가격을 말한다.

294) Id., 187쪽 재인용.

졸업자의 고용창출을 촉진하기 위하여 고용보조금은 상시 고용규모 20명 이상을 신규로 채용하는 경우에 20명 초과인원 1인당 월 100만원 이내의 금액을 6개월의 기간 내에서 지원할 수 있지만, 기업 당 총 지원액은 2억원을 초과할 수 없다. 국가유공자 및 고령자를 채용하는 경우에 신규 고용인원 1인당 월 100만원 이내의 금액을 6월의 기간 내에서 고용보조금을 지원할 수 있지만, 기업당 총지원액은 2억원을 초과할 수 없다²⁹⁵⁾.

교육훈련보조금지원의 경우에는 교육훈련 보조금은 투자기업이 제주자치도민 또는 제주자치도 소재 대학의 졸업(예정)자에 대하여 20명 이상 고용하기 위하여 사외교육훈련을 실시하는 경우에 교육훈련기간 6월의 기간 내에서 교육훈련인원 1인당 월 100만원 이내에서 지원할 수 있지만, 기업 당 총지원액은 2억원을 초과할 수 없다.

대규모 투자기업에 대한 특별지원의 경우에는 도지사는 제주자치도 내에서 시설투자비(건축비·시설장비·구입비·기반시설 설치비 등)가 300억원을 초과하거나 1일 상시 고용규모가 50인을 초과하는 투자기업에 대하여 예산의 범위 안에서 50억원까지 특별지원금을 지원할 수 있다. 다만 특별지원금은 투자실적에 따라 지원하되 투자비의 5% 이내로 한다.

2. 외국인 투자촉진 관련 인센티브

제주국제자유도시의 외국인 투자촉진 관련 인센티브에는 「출입국관리법」의 외국인 무비자 입국 등과 같은 정주생활 관련 특례, 투자기업에 대한 토지 수용 및 임대 등 토지 관련 특례 등이 있다.

1) 정주생활 관련 특례

(1) 출입국비자 면제 및 외국어서비스 제공

「출입국관리법」 제10조의 규정에 의한 체류자격 중 관광 및 통과 등의 목적으로 제주도에 체류하기 위하여 제주도의 공항 또는 항만으로 입국하는 외국인인 사증 없이 입국할 수 있다. 국가 및 제주도는 외국인투자자 등의 편의증진을 위하여 제주특별자치도 내에서 외국어로 작성된 공문서를 접수 및 처리하는 등 외국어 서비스를 제공해야 한다²⁹⁶⁾.

(2) 생활환경 개선 지원과 고용 관련 제도

외국인 투자유치를 더욱 활성화하기 위하여 제주도는 생활환경의 개선에 대하여 많은 정

295) 김부찬 외 1명, 전계논문(주석 220번), 189쪽 재인용.

296) 김부찬 외 1명, 전계논문(주석 220번), 186쪽 재인용.

책을 수립 시행하고자 하고 있다. 도지사는 외국인학교의 설립 또는 확장과 외국인전용주거 단지의 조성 그리고 외국인전용 의료시설 또는 유아원 등 사업에 대하여 예산의 범위 안에서 시설비등을 지원할 수 있다. 도지사 또는 사회복지법인은 외국인 자녀의 효과적인 보육을 위하여 외국인 자녀 전용 보육시설을 설치하여 운영할 수 있으며, 도지사는 사회복지법인에 대하여는 지원을 할 수 있다. 또한 지방자치단체가 민영주택을 건설하여 공급하는 경우에는 도조례가 정하는 자로서 무주택자인 외국인에게 그 건설량의 10%의 범위 안에서 특별공급할 수 있다. 다만, 도지사의 승인을 얻은 경우에는 10%를 초과하여 특별공급할 수 있다. 월차유급휴가 적용배제하고 중소기업 고유업종제 배제 및 국가유공자, 장애인, 고령자 등 의무고용제 배제한다²⁹⁷⁾.

2) 토지 관련 특례

(1) 국·공유재산의 임대·매각의 특례

제주첨단과학기술단지 또는 제주투자진흥지구에 입주하는 기업, 국제기구에게 국가 또는 제주자치도가 소유하는 토지·공장, 그 밖의 국·공유재산을 수의계약에 의하여 사용수익 또는 대부하거나 매각할 수 있다. 임대기간은 50년 이내로 설정하거나 갱신 가능하고, 과학기술단지 또는 투자진흥지구에 입주하는 기업에 대한 국유재산인 토지 등의 임대료를 종전에는 과학기술단지와 투자진흥지구를 구분하여 산출하던 것을 모두 당해 토지 등의 가격에 1% 이상의 요율을 곱하여 산출하도록 한다²⁹⁸⁾.

토지 등을 임대하고 그 토지 위에 공장, 그 밖의 영구시설물을 축조하는 경우에는 당해 시설물의 종류 등을 고려하여 임대기간이 종료되는 때에 이를 국가 또는 제주도에 기부하거나 원상으로 회복하여 반환하는 조건으로 토지를 임대할 수 있다. 토지 등의 임대료는 국유재산은 대통령령이, 공유재산은 도조례가 정하는 바에 의하지만, 필요한 때에는 외화로 표시할 수 있다. 토지 등을 입주기업에 매각함에 있어서 매입하는 자가 매입대금을 일시불로 납부하기 곤란하다고 인정되는 경우에는 국유재산은 대통령령이, 공유재산은 도조례가 정하는 바에 따라 납부기일을 연기하거나 분할 납부하게 할 수 있다. 입주기업에 임대하는 토지 등은 국유재산은 대통령령이, 공유재산은 도조례가 정하는 바에 따라 토지 등의 임대료를 감면할 수 있다. 또한 국가 또는 제주도는 개발센터가 과학기술단지의 조성, 투자진흥지구의 입주기업에 임대할 용지매입비의 용자, 토지 등의 임대료 감면, 그 밖의 개발사업에 소요되는 자금의 지원을 요청하는 경우에는 이를 최대한 지원해야 한다²⁹⁹⁾.

297) Id., 187쪽 재인용.

298) 김부찬 외 1명, 앞의 논문, 191쪽 재인용.

299) Id., 190쪽 재인용.

(2) 제주첨단과학기술단지의 토지수용

국토교통부장관은 제주도에 생물산업·정보통신산업 등 첨단지식산업의 육성과 관련기술의 연구촉진 및 전문인력 양성 등을 위하여 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 의한 국가산업단지의 지정 및 개발에 관한 절차에 의한다. 사업시행자는 산업단지 개발사업에 필요한 토지·건물 또는 토지에 정착한 물건과 이에 관한 소유권 외의 권리, 광업권·어업권·물의 사용에 관한 권리를 수용 또는 사용할 수 있다. 따라서 과학기술단지에는 이 국가산업단지의 토지수용 관련 규정이 적용된다³⁰⁰⁾.

3) 기타

(1) 관광사업(카지노업)에 관한 특례

「관광진흥법」 제3조 제5호에 따르면 카지노업이란 “전문영업장을 갖추고 주사위·트럼프·슬러트머신 등 특정한 기구 등을 이용하여 우연의 결과에 따라 특정인에게 재산상의 이익을 주고 다른 참가자들에게 손실을 주는 행위 등을 하는 업”을 말한다. 제주특별자치도에 카지노업에 투자하고자 하는 외국인은 투자금액이 5억 달러 이상을 가지고 있고 이 자금이 범죄수익 등에 해당되지 않으며 투자자의 신용상태 등 대통령령이 정하는 사항을 충족하면 앞에는 규정에만 의하여 카지노업 허가를 받을 수 있다. 이 허가의 요건에 따라 내국인보다 외국인은 카지노업을 쉽게 설립할 수 있다³⁰¹⁾.

(2) 국제선박등록구제도

「국제선박등록법」 제4조의 규정에 의하여 해양수산부장관에게 등록한 선박으로서 제1항의 규정에 의한 개항을 선적항으로 하는 선박과 대통령령이 정하는 외국선박에 대해서는 「지방세법」 및 「농어촌특별세법」이 정하는 바에 따라 취득세, 재산세, 공동시설세, 지방교육세 및 농어촌특별세를 면제할 수 있다.

(3) 민자유치에 대한 포상과 민자유치위원회·자문관 제도의 설립

중합계획에 의하여 시행되는 개발사업 등에 필요한 투자재원의 조달 및 연도별 투자계획의 수립에 관한 사항에 의하여 연도별 투자계획의 수립과 민자유치 촉진을 위하여 민자유치 대상사업의 범위와 민자유치의 지원에 관한 사항을 내용으로 하는 민자유치추진계획을 작성해야 하고, 민자유치위원회를 두며 도지사 소속 하에 민자유치지원본부를 설치한다³⁰²⁾. 연간

300) Id., 191쪽 재인용.

301) 김부찬 외 1명, 앞의 논문, 190쪽 재인용.

미합중국 화폐 1천만불 이상을 투자 유치하는데 기여한 자를 대상으로 하는 국내·외 투자 및 기업유치에 대한 포상금액은 민자유치위원회에서 심의 결정하며, 투자유치금액의 1천분의 1 범위 안에서 지급할 수 있다. 제주특별자치도 도지사는 외국인투자유치정책 수립 및 외국인투자유치활동 등에 관한 자문을 위하여 세계 각국의 주요 도시별로 투자유치자문관을 위촉할 수 있다. 자문관은 KORTA 해외무역관장 등 국외 기관·단체 근무자, 변호사, 공인회계사 등 투자관련 전문가 또는 그밖에 대학교수, 지역한인회 간부 등 도지사가 필요하다고 인정하는 인사 중에서 위촉하며 도지사가 위촉기간은 2년으로 하되 연임할 수 있다. 또한 자문관은 지역별로 5명 내외로 하며 예산의 범위 안에서 여비 또는 투자 유치 활동에 따른 실비 보상을 할 수 있다.

제5절 외국인 투자유치 제도 비교

I. 중국 경제특구의 인센티브 제도

1. 중국의 경제특구 정책

중국 경제특구(Special Economic Zone) 정책의 실시는 1970년대 말 평화와 발전의 모색이라고 하는 세계 정치 및 경제의 새로운 국면 하에 폐쇄정책을 탈피하고 세계경제의 흐름인 개혁 개방정책을 도입함으로써 새로운 사회주의를 건설하고자 하는 시도였다.

중국 경제특구는 눈부신 경제성장을 통하여 대외적으로 중국의 개혁 개방 정책에 대한 신뢰감을 심어주었고, 대내적으로는 다른 지역의 경쟁 심리를 유발하면서 개발 모델을 정파하는 효과를 낳기도 하며 중국의 경제성장을 주도하였다³⁰³⁾.

중국정부가 1979년에 처음 도입한 경제특구제도는 대규모의 복합형 자유무역지대라고 할 수 있다. 그것은 중국 내 여타 지역과는 완전히 구분되는 경제체제와 행정규제를 가진 지역(enclave)인데, 해외에 대해서는 상당히 개방적인 경제공간이었기 때문이다.

그러나 중국 전역이 점차 개방되면서 경제특구와 여타 지역 간의 이러한 차이는 사실상 소멸되었고, 경제특구, 경제기술개발구를 포함한 중국 내 각종 경제특구 제도들은 이제 외국인투자우대지역 또는 외자유치촉진지역으로 분류될 수 있다³⁰⁴⁾.

제주국제자유도시는 중국에서 마지막으로 설립된 상해의 포동 신구보다 10년 늦게 시작되

302) Id., 190쪽 재인용.

303) 김부찬 외 1명, 앞의 논문, 165쪽 재인용.

304) 권오혁, 앞의 논문, 288쪽 재인용.

었지만, 중국 경제특구는 출범 시부터 성공적으로 외자를 유치함으로써 경제특구 자체는 물론 중국 경제전반에 매우 유익한 성과를 거두어 왔다.

이러한 중국 경제특구의 경험은 국내·외 자본유치를 절실히 필요로 하는 제주국제자유도시에 좋은 참고자료가 되고 있다.

1) 중국 경제특구의 의의

중국의 경제특구란 국가주권을 행사하는 정제 하에 대외무역을 발전시키고, 대외경제협력과 기술교류를 전개하며 외자와 기술을 도입하기 위하여 어떤 지역 내 또한 어떤 지역의 일정한 구역을 나누어서 외국회사와 개인 및 화교와 홍콩 마카오 중국인 동포의 투자를 허가하고 특수한 경제정책과 경제관리 체제를 실시하고 있는 지역 또는 구역을 말한다³⁰⁵⁾.

그러나 중국이 세계무역기구(WTO ; World Trade Organization)에 가입한 후 개방정책이 국가 전체에 적용되도록 법규가 변화하였기 때문에 중국 경제특구의 경제정책 및 제도의 특수성이 약화되고 있는 것이 사실이다.

이러한 변화 때문에 경제특구가 ‘특수한 경제정책과 경제관리 체제를 실시하고 있는 지역 또는 구역’이라는 경제특구의 취지 및 기본 개념이 현실과 부합되지 않는 현상도 나타나고 있는 것이다. 따라서 중국 경제특구에는 새로운 임무가 부여되기에 이르렀는데, 여기에서 새로운 임무란 당초 경제특구가 중국 내에서 ‘시장경제체제의 구축’을 목표로 했던 것에서 한 단계 도약하여 중국 경제체제를 세계 경제체제에 진입시키기 위한 ‘자유무역구³⁰⁶⁾’ 설립을 추진하는 것을 의미하는 것이다³⁰⁷⁾.

중국에서는 전 세계적인 범위에서 ‘자유무역구’의 종류를 두 가지 형태로 보고 있는데, WTO 체제 하의 자유무역구와 비(非) WTO 체제 하의 자유무역구의 형태를 말한다³⁰⁸⁾.

중국 경제특구는 과거 중국이 WTO에 가입하지 않았을 당시 단순히 중국경제를 개혁 개방

305) 김부찬 외 1명, 앞의 논문, 166쪽 재인용.

306) 자유무역구(Free Trade Zone)는 국가 간의 조약에 의하여 창설되는 자유무역지대(Free Trade Area)와는 구별되는 것으로 국내법에 따라 일국의 전체 도는 일부 영역에 있어서 설정되는 특별구역이다. 이를 보통 우리나라에서는 ‘자유무역지대’ 또는 ‘자유무역지역’이라고 함으로써, ‘자유무역지대’와 용어상 혼동되는 경우도 많이 있는데, 중국에서도 이들을 모두 ‘자유무역구’로 표기함으로써 용어상으로는 혼동의 여지가 있다.

307) Id., 166쪽 재인용.

308) 비 WTO 체제 하의 자유무역구는 예를 들어, ‘면세무역구’(Tax-Free Trade Zone), ‘자유관세구’(Tax-Free Zone), ‘자유구’(Free Zone), ‘자유시’(Free City), ‘대외무역구’(Foreign Trade Zone) 등을 포함하는 개념이다. WTO 체제 하의 자유무역구는 WTO협정에 의하여 허용되고 있는 지역경제통합의 유형을 지칭하는 것이다. 이는 ‘관세동맹’(Customs Union), ‘자유무역구’(Free Trade Area) 등이 있다.

체제로 발전시키고 국내적 차원의 자유무역구로서의 역할을 수행하는 의미를 갖고 있었던 것이 사실이나, 이제 중국이 WTO에 가입함으로써 점차 WTO 체제 하의 자유무역구로서의 역할을 수행하도록 그 목표가 새롭게 설정되어지고 있다는 것이다³⁰⁹⁾.

WTO 회원국은 WTO 협정상 기본원칙에 반하지 않으면서 자유무역구 등 특별경제구역에 외국자본에 대한 우대정책을 실시하는 것이 허용된다. 이런 경우에 중국 경제특구는 기존의 외자유치에 관한 우대정책을 기초로 이를 더욱 우대하는 정책을 확대 실시함으로써 외자유치에 더욱 박차를 가할 수 있게 된 것이다. 따라서 WTO에 가입한 이후에도 중국 경제특구의 존재는 더 중요한 의미를 갖게 되었다고 할 수 있다. 따라서 중국 경제특구는 계속하여 중국 경제의 개방과 개혁을 위한 선봉과 시범지역의 역할을 담당하게 될 것으로 전망된다.

경제특구의 설립과 성공적인 추진을 통하여 중국은 중국 전체 경제체제의 개방 개혁을 실현하고 중국을 세계경제 체제와 결합시킴으로써 고용확대·외화획득·기술획득을 통한 경제 발전을 도모할 뿐만 아니라 나아가서 홍콩·마카오·대만과 관련된 정치적 문제도 동시에 해결해 나갈 수 있는 계기를 가질 수 있게 되었다³¹⁰⁾.

2) 중국 경제특구의 역할

중국 경제발전의 원인을 설명하는 요인 중 가장 큰 의미를 갖는 것은 경제특구 설립 및 효율적인 운영에 따른 효과라고 할 수 있다. 경제특구는 초기에는 일반적으로 주로 수입대체 산업과 수출지향 산업에 대한 지원을 내포하였다. 중국의 경우 대약진 운동이 한창 진행될 때 중공업을 발전시켜 선진 자본주의 국가들과 경쟁하고 모든 물품의 자급자족을 통하여 외세에 의존하지 않는다는 전략을 내세웠지만 그 결과는 참담한 경제 실패로 나타났다. 이후 중국은 개혁 개방의 일환으로 경제특구를 설립하고 자본주의의 실험을 조심스럽게 시도하였다. 경제특구는 계획경제가 안고 있는 많은 모순을 시행착오를 겪으면서 발전시켜 나가는 시범지역의 역할과 외국과의 접촉을 시도하는 창구의 역할을 수행하였기에 초기 중국 경제특구의 성공적인 운영은 중국의 경제구조도 변화시켜 생산기술 이외에도 교육, R&D, 관광 등 서비스 업종까지 기술양도 효과가 과급되어 자연스럽게 선집 자본주의의 경제를 종합적으로 학습하게 되었다³¹¹⁾.

309) 김부찬 외 1명, 앞의 논문, 166쪽 재인용.

310) 이상직 외 1명, “중국 경제특구의 성과와 성공요인”, 인천발전연구원(2003), 38쪽 재인용.

311) 정길용, “북한의 경제특구 개발정책에 관한 연구 - 신의주 경제특구 개발을 중심으로”, 중앙대 석사학위논문(2003), 21쪽 재인용.

(1) 중국 경제 발전의 견인차

중국의 경제특구의 성과에 대해 1979~1992년의 지표를 비교해 보면, 국내총생산이 45배 증가되었고, 공업총생산량은 51.4배 증가되었으며, 수출은 88배 증가되었고 정부재정수입은 40.6배가 증가되었고 도시민소득은 7배 증가되었다. 이런 경제성과를 보이면서 중국 경제특구는 중국 경제발전의 견인차 역할을 수행하였다³¹²⁾.

(2) 외자유치, 첨단 제조기술 및 과학적 관리방법의 도입과 전파

5개 경제특구에 수용된 외국인 직접투자는 1992년 말까지 1만5,300건으로 전체 외국인 투자건수의 1/6이었고 투자계약액은 225억 달러로 외국인 투자총액의 25%를 차지하고 있다. 경제특구는 외자를 유치할 때 첨단기술을 도입하였는데, 경제특구의 설립과정에 있어 외자이용과 외국의 첨단기술 도입은 물론 주로 다양한 경제형식이 공존하는 소유제 구조의 발전도 필요하였다³¹³⁾.

개혁 착수 당시 중국의 미비한 투자환경 및 체제의 불안정성 등 환경적 요인으로 인해 외자유치 전망은 불투명했고 첨단 제조기술이나 과학적 관리방법을 곧바로 낙후된 중국 산업에 적용하기란 불가능한 형편이었다.

더욱이 해외의 잠재적 투자자들은 대체로 홍콩, 대만의 경제인과 해외 화교 자본가들이었으며, 이들은 중국의 낙후된 경제 구조와 경직된 체제에 대해 회의적인 판단을 하고 있었다. 따라서 중국 정부는 다른 지역보다 정비된 투자환경과 수출에 유리한 입지제공을 통하여 이런 자본을 유치하기 위해서는 경제특구의 설립이 필요하다는 판단을 내리게 되었다.

한편 당시 낙후된 산업기술 및 경직된 계획경제 체제에 대해 사회 간접자본 미비와 시장 분할 현상 및 지역 보호주의는 첨단 제조기술 및 과학적 관리방법의 효율적 전파를 저해하는 요인이었다. 따라서 시장기구가 작동하는 경제특구와 각 지역의 연결을 통한 기술 전파는 중국의 상황에서 전파 비용과 시간을 절감할 수 있을 뿐만 아니라 통합된 전국적 시장의 대안으로서 모색되었다. 즉 자유로운 경제체제를 갖추고 첨단기술 및 과학적 관리방법을 흡수·소화하여 중국대륙의 여타지역으로 전파할 수 있는 대외적·대내적 창구로서의 경제특구가 필요했던 것이다³¹⁴⁾.

(3) 지역발전 거점 및 체제완충지역

경제개혁 과정에서 중국은 방대한 국토와 인구, 지역의 경제력 격차, 낙후된 산업기술 등 중국이 천한 경제적 환경을 고려하여 일부 지역이 먼저 부유해진 다음에 구 경제력을 이용

312) Id., 21쪽 재인용.

313) Id., 22쪽 재인용.

314) 정길용, 앞의 논문, 22쪽 재인용.

하여 다른 지역을 발전시키는 전략을 채택하지 않을 수 없었다. 즉, 동부 해안지역의 경제발전 전에 우선적으로 주력하고 이런 지역의 경제력을 바탕으로 중서부 내륙지방의 발전을 추구한다는 차원에서 이미 공업기반이 마련되어 있던 대련·상해 등의 지역에 이어 개혁초기에 복건성과 광둥성의 산업기반을 발전시켜야 했던 것이다.

한편 ‘일국양제(一國兩制)’정책을 천명했던 중국은 철저한 시장논리에 의해 움직이는 홍콩 및 경제인들에게 안정감과 투자심리를 제공하고 개혁이 진행되는 동안 판이한 체제의 접촉에서 발생할 수 있는 마찰과 충격을 극소화하기 위해서 중간지대를 설정할 필요가 있었다. 또한 이는 경제특구의 위치 설정에 중요한 고려사항이 되었다³¹⁵⁾.

(4) 도시행정과 투자환경의 개선

중국정부는 경제특구에 대한 외국인의 투자유치를 위하여 도시행정을 자본주의적인 체제로 개선하였고, 외국인의 기업 활동과 주거생활을 편리하게 하기 위하여 투자환경개선에도 심혈을 기울였다. 그리하여 경제특구의 교통·에너지·전기통신·호텔 등의 수준이 상당히 개선되었고 도시행정시설도 점차 완비되어 생활의 질도 향상되고 있다³¹⁶⁾.

(5) 개혁 개방 정책의 시범지역

중국의 개혁 개방정책은 일단 지역적 혹은 단계적 실험과정을 거쳐 그 결과에 따라 전국을 대상으로 채택되는 특징을 보여 왔다. 이와 같은 실용적인 접근 방법에 의해 중국의 개혁 정책은 심각한 사회적 저항 없이 자연스러운 논리적 순서에 의해 진행될 수 있었던 것이다³¹⁷⁾.

중국의 시장 지향적 개혁과정에서 경제특구는 지방재정과 기업경영에 관한 의사 결정권의 분권화, 시장가격에 의한 상품 및 생산요소의 공급과 수요결정, 외환 및 대외경제 관계의 자율적 관리, 인센티브 시스템의 확립, 주식제도를 포함한 소유권의 다양화 등 주요한 체제변화 정책의 시범지역의 역할을 담당해 왔다. 경제특구에서의 실험이 성공적이었다고 평가된 정책은 곧이어 전국적 범위의 정책으로 채택되었으며 이와 같은 과정은 새로운 정책의 채택에 대한 충격을 최소화하는 데 크게 기여하였다.

이러한 개혁정책의 시범지역의 역할은 경제특구 건설의 주요 목적 중의 하나였던 것이다. 종합적으로 평가해 볼 때 중국 경제특구는 외자유치와 수출촉진을 위한 방안으로서의 역할 이외에 제조기술 및 관리방법의 흡수 및 전파, 개혁정책의 실험 및 개선, 중서부 지역에 대

315) 오승렬, “중국과 북한의 경제특구 정책 비교 연구”, 『통일문제연구 제7권 제1호(통권 제23호)』, 평화문제연구소(1995), 78쪽 재인용.

316) Id., 22쪽 재인용.

317) 오승렬, 앞의 논문, 78쪽 재인용.

한 경제개발의 파급효과 등을 목적으로 한 종합적 '특별구역'이었다. 이는 일반적으로 외자유치를 위한 편의 제공이나 세제 간소화 및 기반시설 제공을 통한 수출촉진 등을 목적으로 하는 자유무역지대나 자유무역항 또는 보세가공무역 등과는 그 역할과 목적에 있어서 큰 차이가 있는 것이다. 통계자료에 의하면 실질적으로 중국 경제에 있어서 경제특구의 외자유치규모 및 수출입 비중이 그다지 크지 않으며, 이는 중국 경제특구의 종합적인 성격을 반영하고 있다³¹⁸⁾.

(6) 현대화 기업의 설립 주도

중국이 사회주의국가이기 때문에 계획경제체제에 있었음에도 불구하고 심천경제 특구는 시장경제원칙에 입각하여 증권시장, 선물시장, 노동시장을 건립함으로써 시장조절을 위주로 하는 시장경제체제를 갖추었고, 근로자복지와 사회보장제도를 단행하였기 때문에 현대화기업이 대량적으로 창출되었다. 그리하여 이러한 개혁적인 조치는 전국적인 개혁을 위한 시발점으로서 많은 경험을 축적하게 하였다³¹⁹⁾.

(7) 내륙지역에 대한 기능 발휘

전국 각 성이나 성급의 대도시, 대기업이나 중앙의 각 부문이 경제특구에 설치한 대표기업이나 기업은 거의 1만개에 달한다. 이러한 사실은 특구가 내륙지역의 투자공장임을 의미하기도 한다. 경제특구는 이처럼 폭넓은 내륙과의 연관으로 자금·물자·노동력·시장 등 방면에서 내륙지방의 강력한 협조를 얻었을 뿐만 아니라, 내륙지역이 특구를 자신의 대외경제 교류에 대한 창구 또는 교량으로 이용하여 국제시장 정보를 입수하고 수출을 견인하며 외국인 투자를 끌어들이는 등 특구의 개혁·개방에 대한 선진적 경험을 학습하여 자신의 개혁·개방 및 경제발전을 촉진시키는데 이용하였다.

중국 경제특구에서의 탐색 후 개혁·개방 정책은 14개 연해도시, 13개 변경도시, 5개 강변도시 및 18개 성·도로 잇달아 확대되었고, 20여개 경제기술개발구가 연이어 탄생하였으며, 북에서 남에 이르는 연해의 200여개 시를 경제개방구로 설정하였다³²⁰⁾.

3) 선전과 쑤저우의 외자유치전략

동아시아에서 우리나라와 경쟁을 벌이고 있는 중국도 국가주권을 행사한다는 전제 하에 대외무역의 발전, 대외경제협력과 기술교류, 외자와 기술의 도입을 목적으로 특정 지역 또는

318) Id., 79쪽 재인용.

319) 정길용, 앞의 논문, 23쪽 재인용.

320) 이상직 외 1명, 앞의 보고서, 52쪽 재인용.

특정 지역의 일부 구역을 나누어 외국회사와 개인 및 화교, 홍콩, 마카오 중국인 동포의 투자를 허가하고 특수한 경제정책과 경제관리 체제를 실시하고 있는 지역 또는 구역으로 5대 경제특구[선전(深圳), 산토우(汕頭), 주하이(珠海), 샤먼(廈門), 하이난(海南)]와 쑤저우공업원구를 운영하고 있다³²¹⁾.

중국의 경우 경제특구와 공업원구는 WTO 가입에 따른 자유무역구로서의 역할을 수행하며, 단순히 고용확대, 외화획득, 기술획득을 통한 경제발전뿐만 아니라 주변지역인 홍콩, 마카오, 대만, 싱가포르 등과의 정치적 문제도 동시에 해결하고 있다.

따라서 중국의 경제특구 중 가장 규모가 큰 선전과 싱가포르와의 공동개발을 통해 성공적으로 운영되는 쑤저우공업원구를 사례로 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

(1) 선전 등 중국 경제특구의 외자유치전략

경제특구가 소속된 지방행정관청에 상당 수준의 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 있다³²²⁾.

투자경영기간이 10년 이상인 제조업 분야의 외자기업이 이익을 발생시킨 경우 이익 발생연도로부터 처음 2년간 기업 소득세 전액이 면제되고 다음 3년간 50%의 기업 소득세만 징수한다.

기업 소득세의 면제 및 감면기간이 끝난 수출 기업에 대해서도 기업 소득세의 10%를 감면하고, 첨단제품을 생산하는 기업에 대해서도 50%의 기업 소득세를 3년간 연장하여 감면하고 있다.

500만 달러 이상을 투자한 비제조 업종인 서비스업종이 외자기업이고, 그 경영기간이 10년 이상일 경우 이익 발생연도로부터 처음 1년간 기업 소득세를 전액 면제하고, 이후 2년간 50%의 감면혜택을 부여한다.

이때 경제특구에 설립한 외자은행, 외자은행지점, 중외합자은행 등 금융기구는 외국인이 투자한 자본 또는 본점에서 오는 지점의 운영자본이 1천만 달러를 초과하고 그 경영기간이 10년 이상인 경우 당해 지역 지방세수기관의 허가에 따라 이익 발생연도로부터 처음 1년간 전액면제하고 이후 2년간은 50%의 감면혜택을 받을 수 있다³²³⁾.

수출주도형 기업에 대해서는 수입원자재를 사용해서 제품을 생산하는 경우 일률적으로 관세·상품세, 부가가치세를 면제한다³²⁴⁾.

321) 국토연구원, “경제자유구역에 대한 지원제도의 해외사례와 시사점”, 『국토정책 Brief 제158호』, (2007.11), 2쪽 재인용.

322) Id., 4쪽 재인용.

323) 외상투자기업과 외국기업소득세법실시세칙(外商投資企業和外國企業所得稅法實施細則) 제75조 제4항.

324) 국토연구원, 앞의 보고서, 5쪽 재인용.

특히 중국산 원자재를 사용하여 제품을 생산하고 수출하는 기업에게는 세금을 전액 면제하는 것이 원칙이다.

경제특구 내 기업이 수입하는 특구건설용 기계설비나 부품, 원자재, 연료 및 화물차량, 관 광용품, 요식업용 식품재료에 대해서는 면세로 수입할 수 있다. 그리고 경제특구 내 기업이 자체적으로 사용하는 사무용품, 차량에 대해서도 면세수입을 허용하고 있다³²⁵⁾.

외국인투자자가 기업이익을 본 기업에 대해 재투자하고 경영기간이 5년 이상이면 재투자 부분에 해당하는 기업 소득세액의 40%를 환급해주고 있다.

조세뿐 아니라 노동자 고용에 대해서도 기업 스스로 결정하도록 재량권을 부여하여 기업은 임금 지급방법, 임금수준, 임금형식, 포상금 지급 등에 대해 자율적으로 결정한다. 또한 외국인투자자는 특구 내 중국은행 지점 또는 외국은행 지점에 계좌를 개설하고 외환의 입출금을 자유로이 할 수 있으며, 이때 외국인기업이 인민폐로 대출받거나 예금할 수 있도록 함으로써 인민폐의 불환금성으로 야기되었던 특구 내 유동성 문제를 해결하였다.

사회주의 국가에서 우려되는 사유재산권을 보장하기 위해 외국인 투자기업의 재산권과 기타 권리를 합법적으로 보장하고 있다.

예를 들어 외국인 투자기업에 대한 수용권 행사와 국유화를 배제하고 불합리한 비용 징수가 발생하지 않도록 하였을 뿐만 아니라, 외국인 기업의 권리가 침해될 때 이를 중국법원에 제소할 수 있다.

중국과 외교관계 또는 정부간 무역거래가 있는 국가의 주민과 화교 등이 경제특구를 방문할 경우 하이난특구는 15일, 선전특구는 5일, 주하이특구는 3일을 초과하지 않는 범위에서 임시 입국비자를 허용하였다³²⁶⁾.

생산부지에 대해서도 특구 내에 투자하고자 하는 자가 일정기간의 토지사용권을 취득할 수 있도록 하였다. 이때 토지사용권은 임대와 토지사용권 분양의 두가지 형태가 있으며 토지사용권분양의 경우 임차인의 요구에 의한 임대계약 해지가 발생하지 않아 안정적인 토지 이용이 가능하다.

(2) 쭈저우공원원구의 외자유치전략

기본적으로 선전을 비롯해 중국의 5개 경제특구와 동일한 조건을 제시하면서도 싱가포르 정부와의 공동운영에 따른 실익을 향유하고 있다³²⁷⁾.

즉 상대적으로 낙후된 중국의 기업지원제도, 노무, 도시관리 및 운영에 필요한 지식, 기술, 노하우 등을 개선하기 위해 공업원구를 관리하는 중국 관리자를 싱가포르의 관련 기관에 파

325) Id., 5쪽 재인용.

326) Id., 6쪽 재인용.

327) 국토연구원, 앞의 보고서, 7쪽 재인용.

견하거나 연수기회를 부여함으로써 윈스톱 공장설립제도(One-stop approval) 운영을 위한 재교육을 실시한다³²⁸⁾.

이와 같은 재교육은 쑤저우공업원구의 가장 큰 경쟁력인 ‘친상(親商), 애상(愛商), 부상(富商) 등 3상 서비스’ 정신으로 재생산되어 공장설립에 필요한 행정절차를 간소화하고 빠른 시간 내에 투자 집행이 이루어지도록 지원한다.

무엇보다 쑤저우공업원구를 실질적으로 관할하는 SIPAC(Suzhou Industrial Park Administrative Committee)은 개별 프로젝트당 3천만 달러로 투자금액제한이 있는 6개 경제특구 관리기관과 달리 승인할 수 있는 투자금액에 제한이 없을 정도로 독립적 경제관리권을 보유하고 있다.

2. 중국 경제특구의 외자유치 관련 법률과 정책

1) 중국의 외국인투자 관련법제 체계

중국의 외국인투자법은 하나의 통일된 입법형식을 채택하지 않고, 각종 세부 입법과 관련된 단행법률 및 법규들이 종합적으로 형성된 복잡한 법률 체계라고 할 수 있다.

첫째, 전국인민대표대회에서 제정되었고 중국의 외자입법에 대한 최고법인 「헌법」의 제 18조 제2항 규정에 의하여 중국 국내법에 있는 외국기업, 기타 외국경제조직 및 중외합자경영기업은 중국의 법률을 준수해야 하고 그들의 합법적 권리와 이익은 중국의 법률에 따라 보호된다³²⁹⁾.

둘째, 전국인민대표회의와 예하 상무위원회가 제정한 법률과 국무원이 제정한 행정법규, 결정, 명령 그리고 국무원의 각부 및 위원회가 제정한 규칙, 조례, 잠정규정, 명령 등이다.

외국인 투자 유치를 위한 투자관련 법규는 우선 외자도입 기본 법규라고 할 수 있는 「중외합자경영기업법」, 「중외합작경영기업법」, 「외자기업법삼자기업법」 등 삼자기업법이다.

그 밖에 투자 장려와는 별도로 외자도입에 기본적으로 필요한 공상행정법규, 노동관리법규, 출자관련법규 등의 기업관리 법규가 있고, 이외에 외국환관리법규, 금융법규, 세법, 회계법규가 있다³³⁰⁾.

셋째, 헌법, 법률, 행정법규와 충돌하지 아니하는 범위에서의 인민대표 대회 및 그의 상무위원회가 외국인투자에 관한 지방성법규를 제정할 수 있고, 전인대 상무위원회에 제출하고 허가를 얻은 후에 실행할 수 있다. 또한 경제특구의 투자우대법규, 조세우대조치를 포함하는

328) Id., 5쪽 재인용.

329) 김부찬 외 1명, 앞의 논문, 175쪽 재인용.

330) 허운학, “중국투자에 필요한 중국법 해설”, 매일경제신문사(2002), 22쪽 재인용.

「기업소득세법」 등은 매우 복잡하고 다각화되어 있다³³¹⁾.

넷째, 투자 관련 정책이다.

이런 정책이 산업의 제한과 장려를 통하여 외국인투자의 허가를 규정하고 있다. 투자자유화에서 가장 기본적인 사항은 내국민대우, 최혜국대우 및 투명성이다. 중국은 일반적으로 산업의 제한과 장려를 통하여 외국인투자의 허가를 규정한다. 중국 국무원은 외자를 충분히게 이용하고 WTO 가입 이후 투자지침의 합리화를 위하여 외국인 투자방향을 중국 국민경제와 사회발전계획에 적용하고 외국인 투자자의 합법적인 권익을 보호하기 위하여 2002년 2월 21일에 ‘외국인투자방향지도규정’을 공포하였고, 같은 해 4월 1일에 실행하였으며 1995년 6월 20일에 공포된 ‘외국인투자방향지도잠정규정’이 폐지되었다. 2004년 11월 30일에 국가발전과 개혁위원회와 상무부는 제3차에 개정된 외국인투자산업지도목록과 그 부속서를 공포하고 2005년 1월 1일부터 실행하며 2002년에 개정된 지도목록은 폐지되었다. 또한 외국인투자를 활발히 촉진시키기 위하여 2003년 6월 2일에 과학기술부와 상무부가 외국인투자첨단기술장려산품목록을 공포하였다.

일반적으로 중국의 외국인투자법의 효력은 헌법, 법률, 행정법규, 국무원 각부 위원회의 명령과 성급 지방성법규, 성급 아래의 하급 지방성법규의 순서이다. 다만, 지방성법규와 부문규칙 사이에 동일 사항에 대한 규정이 불일치하고 어느 것을 적용할지 확정할 수 없을 때에는 국무원이 의견을 제출하고 국무원이 지방성법규를 적용하여야 한다고 인정하는 것은 당해 지방에서는 지방성법규의 규정을 적용하는 것으로 결정하여야 하고, 부문규정을 적용하여야 한다고 인정하는 것은 전인대상무위원회에 재결을 제청하여야 한다. 또한 부문규칙 상호간에 및 부문규칙과 지방정부규칙 상호간에 같은 사실에 관한 규정들은 불일치가 있을 때에는 국무원이 재결한다³³²⁾.

2) 중국 경제특구의 외자유치 관련 특별제도

중국은 대외개방과 더불어 외향형 경제를 발전시키기 위하여 외국인투자에 대하여 우대혜택을 부여하였던 것은 외자유치를 위한 필수적인 조치였다. 외국인은 경제특구에 투자하는 것을 장려하기 위해 중국은 입법적 수단을 통하여 외자에 대해 여러 가지 특혜대우를 하였는데 초기 경제특구의 대표적인 법규인 ‘광둥성경제특구조례’를 보면 조례의 1개 장에 걸쳐 토지, 관세, 기업소득세, 외환 인원의 왕래 등 전반적인 분야에 대해 우대조치를 규정하였다. 그리고 국무원 또는 경제특구도 조세에 대한 우대, 토지관리, 노동임금 관리, 출입국 관리 등에 대한 우대조치 등에 의하여 외상의 투자를 장려하는 법규들을 제정·공포하였다³³³⁾.

331) 김부찬 외 1명, 앞의 논문, 175쪽 재인용.

332) 김부찬 외 1명, 앞의 논문, 175쪽 재인용.

중국 경제특구의 관리 및 외자유치 정책의 기본 방향은 아래와 같다.

(1) 경제관리권의 부여

중국의 중앙정부는 경제특구가 소속되어 있는 지방행정관청에 상당수준의 경제관리권을 부여하고 있다³³⁴⁾.

투자심사비준권은 성급에 준하고 중앙정부의 통일적 관리에 속하지 않는 업무에 대해 국가의 관련 법규 및 정책을 근거로 특구의 실제 상황에 맞게 민첩하게 대처하고 과감히 개혁을 모색할 수 있는 권한이 있다.

중앙의 통일적 관리에 속하는 외교, 치안, 국방, 세수, 세관, 은행, 외환, 우편전신, 철로, 항만, 공항 등에 대해서는 국무원의 주관부문이 특구의 특수한 상황에 근거해 특수한 관리방법을 제정하고 국무원 비준한 후에 실시하였다³³⁵⁾.

(2) 조세의 특혜

첫째, 제조업분야에 대한 조세특혜이다.

경제특구에 있는 기업으로서 투자경영기간이 10년 이상인 제조업분야의 외자기업에게는 이익발생연도로부터 처음 2년간 기업소득세의 전액이 면제되고 그 다음 3년간 50%의 기업소득세만 징수한다. 또한 기업소득세의 면제 및 감면기간이 끝난 수출기업에는 다시 인·허가 절차를 통하여 기업소득세의 10%를 감면하고 주고, 하이테크제품을 생산하는 기업에는 인·허가절차를 통하여 3년을 더 연장하여 50%의 기업소득세를 감면해준다³³⁶⁾.

둘째, 비제조업분야에 대한 조세특혜이다.

특구세무기관의 허가를 거쳐 투자액이 500만 달러 이상을 투자한 서비스업종의 외자기업이고 그 경영기간이 10년 이상의 기업이면 이익발생연도로부터 처음 1년간 전액 면세하고 그 다음 2년간은 50%의 감면혜택을 받을 수 있다.

경제특구에 설립한 외자은행·외자은행지점·중외합자은행 등 금융기구는 외국인이 투자한 자본 또는 본전에서 온 지점의 운영자본이 1천만 달러를 초과하고 그 경영기간이 10년 이상의 기업이며, 당해 기업이 있는 지방세수기관이 허가하면 이익발생연도로부터 처음 1년간 전액면세하고 그 다음 2년간은 50%의 감면혜택을 받을 수 있다.

333) 1. 법무부, 『중국 경제특구법제 연구』 (2005), 146~147쪽 참고.

2. 국무원의 경제특구와 연해 14개 항구도시의 기업소득세와 공상통일세의 감면에 관한 임시규정, 외상투자장려에 관한 규정 등과 해남도투자개발장려에 관한 규정 및 각 특구의 외상투자장려에 관한 조례 등이 있다.

334) 이상직 외 1명, 앞의 보고서, 43쪽 재인용.

335) 이상직 외 1명, 앞의 보고서, 43쪽 재인용.

336) Id., 43쪽 재인용.

셋째, 수출주도형 기업에 대한 조세특혜이다.

수출주도형 기업으로서 수입원자재를 사용하고 제품을 생산하는 기업에게는 일률적으로 관세·상품세·부가가치세를 면제하고 중국산원자재를 사용하여 제품을 생산하고 수출하는 기업에게는 전액의 세금을 면제해 주는 것을 원칙으로 한다.

넷째, 기타 면세정책이다.

경제특구에 있는 기업이 수입하는 특구건설용 기계설비나 부품, 원자재, 연료 및 화물차량 관광용품 요식업용 식품재료 등에 대해서는 면세로 수입할 수 있다. 그리고 기업이 자체적으로 사용하고자 하는 사무용품이나 차량 등에 대해서도 면세 수입이 허용된다.

다섯째, 재투자에 대한 조세특혜이다.

외국인투자가 기업이익을 본 기업 혹은 기타 외국인투자기업 혹은 새로 설립한 외국인투자기업에 재투자하고, 경영기간이 5년 이상이면, 재투자부분이 납부한 기업소득세액의 40%를 되돌려 주고, 제품수출 기업 혹은 첨단기술기업을 설립하거나 확대하며 그 경영기간이 5년 이상인 경우는 그 재투자부분이 납부한 기업소득세액의 전부를 반환해 준다³³⁷⁾.

(3) 고용 및 임금 등 제도의 특혜

노동자의 고용에 대한 외국인투자기업의 선택범위는 비교적 넓다. 특구 내 기업들은 중국 직원과 종업원을 고용하거나, 현지 인력소개소에서 소개를 받은 경우, 또는 특구관리위원회 동의 하에 기업 자신이 채용한 경우에는 모두 기업이 스스로 결정 가능하고 직원과 종업원들과 근로 계약서를 작성하여야 한다³³⁸⁾.

외국인투자기업은 경영상의 필요에 따라 기구 설립과 인원배치를 스스로 확정할 수 있다. 기업이 필요한 직원은 특구 내에서 모집할 수 있으며, 특구의 노동인사 부문의 허가를 받은 후 특구이외에서 모집할 수 있다. 임용된 직원은 원래 직장으로부터 이동을 허가받을 수 있다³³⁹⁾.

또한 외국인투자기업은 임금지급 방법을 자율적으로 결정할 수 있다. 특구 내 기업 중 중국 근로자들의 임금 수준, 임금형식, 포상금 지급 그리고 고용보험, 근로자들에 대한 각종 보조금 지급 등은 경제특구 관리 위원회의 규정에 근거하여 기업과 근로자 사이의 계약을 체결한다. 외국인투자기업의 직원의 임금 표준, 임금 형식, 장려금, 수당 등 제도는 기업이 스스로 확정한다.

337) 이상직 외 1명, 앞의 보고서, 43쪽 재인용.

338) 김부찬 외 1명, 앞의 논문, 178쪽 재인용.

339) Id., 180쪽 재인용.

(4) 금융 및 외환관리상의 특혜

외국인투자자는 중국의 외국환은행인 중국은행의 특구지점이나 특구에 설립된 외국은행 지점에 계좌를 개설하고 외환의 입출금을 자유로이 할 수 있다³⁴⁰⁾.

특구에서의 외환거래 편의를 위해서 1985년에 심천에 외환거래센터가 설립되었고 1986년 11월에는 주해에, 그리고 1987년 1월에는 하문에 같은 센터가 각기 설립되며 지금까지 운영되고 있다. 또한 외환거래의 활성화를 위해서 1986년 11월에는 그때까지 환율 변동폭을 두어 환율시세를 제한하던 조치가 철폐되기도 하였다³⁴¹⁾.

중국의 인민폐는 1987년 6월 중국 인민은행이 '경제특구 외자은행 중외합자은행 업무관리에 관한 잠정규정'을 공포하기 전에는 외국은행이나 기업에 의해서 보유되거나 사용될 수 없고 오직 인민폐를 대신하기 위하여 중국은행이 발행한 외환권의 보유와 사용만은 인정되었다.

이제 경제특구 내의 모든 외국인 투자은행의 지정이나 중국과 외국의 공동투자은행에 인민폐로 예금할 수 있고, 이런 은행은 중국의 국영기업, 집단기업 및 기타 승인된 단위에 인민폐로 자금 대출을 해줄 수 있게 되었다.

이로써 인민폐의 불환성에서 야기되는 외국인투자 기업들의 거래상의 불편이 많이 해소되고 있다. 경제특구에서 수출을 주종으로 하는 외국인 투자기업들은 중국은행을 통해서 생산 및 배분에 필요한 단기운전자금을 인민폐로 대부받을 수 있는 우선권을 가지고 있다.

(5) 외국인 투자의 보호와 분쟁해결제도

외국인투자 보호와 분쟁해결제도는 외국인투자유치정책의 중요 부분이다. 중국 경제특구의 외국인투자 보호와 분쟁해결은 다음과 같다³⁴²⁾.

① 외국인투자의 보호

첫째, 합법적 권리를 보호한다.

외국인투자자가 경제특구에서의 투자, 사들이는 자산, 공업재산권 및 취득한 이윤과 기타 합법적 권익은 국가 법률에서 보호되고 법률에 따라 양도·상속될 수 있다. 외국인투자기업과 함께 기업을 관리하고 공장을 치안하며 적극적으로 해내고 투자자 및 기업의 합법적 권익을 보장한다.

둘째, 외국투자기업에 대한 국유화와 수용을 하지 않는다.

일반적 상황 하에서 중국정부가 합자경영기업과 외자기업에 대해 국유화와 수용을 실행하

340) 김부찬 외 1명, 앞의 논문, 180쪽 재인용.

341) 이상직 외 1명, 앞의 보고서, 43쪽 재인용.

342) Id., 181쪽 재인용.

지 않는다. 다만 특수한 상황 하에서는 사회공공이익의 필요에 따라 합영기업에 대해 법률절차에 의하여 징수를 실행할 수 있고, 아울러 그에 상응한 보상을 한다. 중국정부는 타국정부와 보호협정을 체결하고 당해 협정에 의하여 한다.

셋째, 불합리한 비용을 징수하는 것을 금지한다.

중앙정부와 해남성 정부가 명확하게 문서로 규정한 것 외에 아무 기관이나 단체에서는 외국인투자기업에 대하여 따로 비용을 징수할 수 없거나 비용기준을 제고할 수 없다. 외국인투자기업은 이 불합리한 징수를 거부할 수 있다. 기업부담을 감면하기 위하여 외국인투자기업이 부담하는 여러 가지 행정사업성 비용을 필요하게 조절하고 엄격하게 관리한다. 비용항목 및 표준은 시정부에서 심정되고 비용허가증을 심사하고 발급한 후 효력이 있다. 시정부는 세금을 내는 데 어려움을 겪는 기업을 참작하고 세금을 감면시켜 주거나 납부시기를 늦추어 준다. 비용을 마구 받고 균등하게 할당하는 것을 결연하게 저지하도록 한다³⁴³⁾.

넷째, 외국인의 투자와 기타 합법적 권리가 침해될 때는 중국법원에 제소할 수 있다.

② 투자분쟁의 해결

첫째, 중외합자경영기업과 중외합작경영기업의 각 당사자가 협정·계약·정관의 해석과 이행에 대하여 분쟁이 발생할 때 협의 또는 제3자의 조정을 통하여 해결될 수 있다³⁴⁴⁾.

각 당사자가 협상 또는 조정으로 해결하는 것을 원하지 않거나 협상·조정 미결일 경우 계약의 중재조항 또는 사후에 달성된 서면중재합의에 따라 중국 중재기구 또는 기타 중재기구에 중재를 신청할 수 있다. 각 당사자가 계약에 중재조항을 약정하지 않았고 사후에 서면 중재합의를 달성하지 못하였을 경우에는 중국법원에 제소할 수 있다.

둘째, 외국인투자기업 사이 또는 외국인투자기업과 중국 국내기업 사이에 분쟁이 발생할 때 중국의 관련 법률·법규 및 해남성 지방법규에 따라 처리된다.

(6) 임시 입국비자의 허용과 토지사용의 혜택

첫째, 임시입국비자의 허용이다³⁴⁵⁾.

중국과 외교관계가 있거나 정부간 무역거래가 있는 국가에 주민과 화교, 그리고 홍콩·마카오·대만에 거주하는 중국의 동포가 사업상담, 과학기술교류, 친척친지방문, 관광여행 등의 목적으로 경제특구를 방문할 경우 해남특구는 15일, 심천특구는 5일, 주해특구는 3일을 초과하지 않는 범위 내에 임시입국비자로 입국해 체류할 수 있다. 또한 외국투자자 및 기업이 초

343) 김부찬 외 1명, 앞의 논문, 182쪽 재인용.

344) Id., 182쪽 재인용.

345) 김부찬 외 1명, 앞의 논문, 182쪽 재인용.

청하는 외국인 노동자 및 수행원은 복수비자를 신청할 수 있다.

둘째, 토지사용의 혜택이다.

경제특구에 투자하고자 하는 자는 투자협약서의 규정에 따라 일정기간의 토지사용권을 취득할 수 있다. 토지사용료는 한 번에 납부하거나 투자협약서의 규정에 따라 분할 납부할 수 있다. 포동신구의 경우에도 매년 토지사용료를 지불하는 임대와 장기간 토지를 임대하는 방식인 토지사용권 분양의 두 가지 방식을 통하여 토지를 사용할 수 있다. 임대인 경우에는 임대주체의 요구에 따라 이전해야할 경우가 발생할 수 있으나, 토지사용권 분양의 경우에는 계약기간동안 토지사용과 관련한 아무런 제약이 없어 안정적이다.

II. 국내·외 외자유치 제도 비교

1. 국내 경제자유구역과 중국 경제기술개발구의 외자유치 제도 비교

1) 개발 배경과 목적

아시아에서는 대만이 일찍이 보세구 제도를 시행하였고 신주과학산업단지 등 첨단산업단지를 조성하면서 유사한 방식을 적용한 바 있고, 인도는 수출가공구역(export process zone)과 자유무역지대(free trade zone)를 설치하여 시행해 오다가 최근에 경제특구 제도를 전면 도입하였다³⁴⁶⁾.

이에 정부는 전술한 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법을 제정하였고 2009. 1. 30. 개정법에 의하면 그 목적을 “외국인투자기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선함으로써 외국인투자를 촉진하고 나아가 국가경쟁력의 강화와 지역 간의 균형발전을 도모함”에 두게 되었다.

동법은 다른 법률과의 관계에 있어서 이 법에 따른 경제자유구역에 대한 지원과 규제의 특례에 관한 규정은 다른 법률에 따른 지원과 규제의 특례에 관한 규정에 우선하여 적용하며 다만, 다른 법률에 이 법에 따른 규제에 관한 특례보다 완화되는 규정이 있으면 그 법률에서 정하는 바에 따른다(제2조의3).

다른 계획과의 관계에 있어서 이 법에 따른 경제자유구역개발계획은 다른 법률에 따른 개발계획에 우선하며 다만, 「국토기본법」 제6조 제2항 제1호에 따른 국토종합계획, 「수도권정비계획법」에 따른 수도권정비계획 및 「군사기지 및 군사시설 보호법」에 따른 계획에 대해서만 예외로 하고 있다(제3조).

346) 권오혁, 앞의 논문, 284쪽.

한편, 경제자유구역기본계획의 수립에 있어서 산업통상자원부장관은 경제자유구역의 체계적인 발전을 위하여 계획기간을 10년 이상으로 하는 경제자유구역기본계획을 5년마다 수립하여야 한다(제3조의2).

그밖에 경제자유구역개발계획(제6조), 경제자유지역개발사업의 시행(제3장), 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 관한 특례(제9조의2), 체육시설의 설치·이용에 관한 법률에 관한 특례(제9조의3), 국공유지의 처분제한(제9조의5), 농지법에 관한 특례(제9조의6), 인허가 등의 의제(제11조), 토지수용(제13조), 외국인투자기업의 경영활동지원(제3장), 입주외국인투자기업에 대한 다른 법률의 적용배제(제17조), 외국인 생활여건의 개선(제5장), 외국인 전용 카지노업 허가 특례(제23조의3), 외국인전용임대주택 특례(제24조의2), 출입국관리법 특례(제24조의3), 경제자유구역위원회의 설치와 운영(제6장), 지방자치단체의 사무처리 특례(제27조), 경제자유구역청의 회계와 재정(제27조의6) 등에 관한 목적 규정을 마련하고 있다.

2) 전략적 방식

경제자유구역에 입지하는 기업들은 국내 판매에 있어 통관 절차를 필요로 하지 않으며, 이에 대해 해외와의 거래에 있어서는 통관절차와 관세가 부과된다.

이러한 점들은 외자유치촉진지역이 가지는 공통된 특성으로서, 일반적인 자유무역지대와는 대조되는 점이다. 그것은 중국의 경제특구가 변형되는 과정에서 출현한 새로운 형태의 산업 입지 개발방식이라고 할 수 있다³⁴⁷⁾.

그러나 입지적 측면에서 경제기술개발구는 연안 및 내륙지역 구분 없이 중국 전역에 광범하게 조성되어 있다. 이에 대해 경제자유구역은 연안지역, 항만 및 공항 인접지역 일부에만 조성되고 있다.³⁴⁸⁾

3) 경영방식 및 권한

중국의 경제기술개발구 사업주체는 경제기술개발구 관리위원회이고, 위원회는 각 지방정부에 소속된다. 하지만 위원회는 중앙 및 지방정부에 대해서 매우 독립적이고, 자체적으로 사업과 정책을 추진 가능하다. 중앙정부는 경제기술개발구에는 조세 감면, 인프라 개발비용 등 재정적이고 제도적 지원에 한하며, 실제적 정책수립에는 거의 관여하지 않는다.³⁴⁹⁾

347) Id., 293쪽 재인용.

348) Id.

349) 권오혁, 앞의 논문, 295쪽.

2. 제주국제자유도시와 중국 경제특구의 외자유치 제도 비교

중국 경제특구는 세계 각국으로 통하는 창구로 삼아 각종 정책상의 혜택을 중심으로서 외국자본과 세계의 첨단기술 및 과학적 관리방법을 효과적으로 도입할 수 있게 되는 특별지역 개발구이다³⁵⁰⁾.

제주국제자유도시도 다양한 국가적 지원과 전략 하에 지역개발을 추진하는 지역으로 외국인 투자가 지역 개발을 자본 형성을 위하여 매우 중요한 의미를 갖는 국가지원 특별지역 개발구이다. 따라서 양자 모두 개발전략을 성공적으로 추진하기 위해서는 외자유치가 필수적인 요소가 될 수밖에 없다.

중국 경제특구의 외자유치제도는 주로 ‘광둥성경제특구조례’에 따라 설립되고 각각의 특구는 외국인투자를 유치하기 위한 제도를 따로 두고 있다³⁵¹⁾.

제주국제자유도시 외자유치제도에 대해서는 기존의 「제주국제자유도시특별법」으로부터 2006년 새롭게 발표된 「제주특별자치도법」이 기본적인 법적 근거가 되고 있으며, 중앙정부의 「조세특례제한법」과 제주특별자치도의 관련 조례에서 투자인센티브를 규정하고 있다.

양자의 외국인투자 유치제도를 비교하여 보면 다음과 같다³⁵²⁾.

1) 조세제도의 비교

중국 경제특구의 경우에는 기업소득세율을 일률적으로 15%로 하고, 투자경영기간이 10년 이상인 외자 생산기업에 대해서는 이익발생년도부터 2년간 전액 면세, 3년간 50% 감세라는 소득세 혜택을 부여하고 있다. 제품수출기업은 10%의 세율을 적용할 수 있고 세금감면기간 만료 후에도 첨단기술기업은 신청에 따라 3년간 감세를 연장할 수 있다. 또한 외국인투자자가 기업이익을 본 기업 혹은 기타 외국인투자기업 혹은 새로 설립한 외국인투자기업에 재투자하고 경영기간이 5년 이상이면, 재투자부분이 납부한 기업소득세액의 40%를 되돌려주고, 제품수출기업 혹은 첨단기술기업을 설립하거나 확대설립하며 경영기간이 5년 이상인 경우는 그 재투자부분이 납부한 기업소득세액의 전부를 반환해준다³⁵³⁾.

이에 반하여 제주국제자유도시의 경우에는 기존의 「제주국제자유도시특별법」에 따르면 법인세·소득세·재산세는 3년간 100%, 그 후 2년간 50% 감면하는 수준이었으며, 「제주특별자치도법」에서는 투자진흥지구와 과학기술단지의 경우 법인세·소득세는 3년간 100%, 그

350) 네이버, 백과사전, <http://terms.naver.com/>, 최종방문일 2015.11.30.

351) 김부찬 외 1명, 앞의 논문, 192쪽.

352) Id.

353) Id. at 193.

후 2년간 50% 감면되는 것으로 동일한 투자 인센티브가 규정되고 있다. 그리고 외국인 투자 기업이 신고한 사업을 영위하기 위하여 취득·보유하는 재산에 대하여 취득세·등록세·재산세는 15년간 세액 전액이 면제되도록 되어있다. 다만 국내산업의 국제경쟁력강화에 긴요한 산업지원 서비스업 및 고도의 기술을 수반하는 사업을 영위하기 위하여 취득·보유하는 재산에 대하여 취득세·등록세·재산세는 10년간 세액의 전액을 면제해 준다. 이와 같이 「제주특별자치도법」의 제정에 따라 국제자유도시에 투자하는 외자에 대한 조세인센티브가 보다 강화된 것은 사실이나, 제주국제자유도시의 경우에는 기본적으로 법인세율이 과세표준액 1억원 이상의 경우에는 중국보다 훨씬 높은 25%에 달하며, 중국의 경제특구와 같은 재투자에 대한 인센티브 조항은 없기 때문에 중국 경제특구에 비하여 불리한 측면이 있는 것이 사실이다³⁵⁴⁾.

2) 투자보호제도와 분쟁의 해결

한국의 「외국인투자촉진법」에서는 투자보호제도가 있지만, 과거 「제주국제자유도시특별법」과 현행 「제주특별자치도법」에서는 외국인투자의 보호에 관한 특별한 제도가 없다. 이에 반하여 중국의 「외국인투자법」에서는 투자보호제도가 있고 경제특구의 경우에는 외자유치와 관련하여 투자보호제도를 명확하게 규정하였다³⁵⁵⁾. 예를 들어 해남경제특구외상투자조례에서는 제48조부터 제51조까지 투자보호를 규정하였다. 주해경제특구외상투자장려에 관한 규정에서는 제2조와 제11조에 투자보호에 대하여 규정하였다. 산둥경제특구외상투자장려에 관한 보충규정의 제5조와 광둥성경제특구조례의 제1조에 투자보호에 관한 규정이 있다. 그리고 중국 경제특구의 외자유치제도와 관련하여 투자분쟁의 해결을 위한 제도가 특별히 규정되고 있다. 예를 들어 해남경제특구의 경우 해남경제특구외상투자조례에서는 제52조와 제53조에 이에 대한 규정이 있다. 하지만 「제주특별자치도법」에서는 투자분쟁의 해결에 관한 특별한 규정이 없다.

3) 금융과 외환제도

중국 경제특구의 외자유치에 관한 법률에서는 “외국인은 특구 내에서 설립된 중국은행이나 기타 중국의 인가 하에 설립된 은행을 통하여 계좌를 개설할 수 있고, 관련외환업무를 할 수 있다.”라고 하는 것과 “특구 내 기업이 중국에서 생산된 기계 설비·원재료 기타 화물을 사용하도록 장려하며, 이 경우 가격은 중국 상품의 수출 가격에 의해 우대를 해주고 외화

354) 김부찬 외 1명, 앞의 논문, 193쪽 재인용.

355) Id., 194쪽 재인용.

로 계산이 가능하다.”라고 하는 것을 명확하게 규정하였다. 그러나 「제주특별자치도법」에서는 이러한 규정이 없다.

4) 시사점

중국의 경우 최초로 심청 경제특구가 설립되지 이미 25년이 되었다. 그 동안 중국 경제특구는 많은 시행착오를 거치면서 경제관리권의 부여와 조세의 우대, 금융과 외환제도, 외국인 투자의 보호와 분쟁해결 제도의 설립 및 토지 관련 특혜제공 등 일련의 효과적인 외자유치 제도를 모색하고 제정하였다³⁵⁶⁾.

이러한 관점에서 중국 경제특구의 외자유치제도가 제주국제자유도시의 외자유치제도에 주는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 제주국제자유도시의 조세 인센티브제도가 더욱 확충되어야 한다.

국제자유도시의 성공적인 추진을 위하여 외자유치가 중요한 수단이라고 한다면 무엇보다도 강화된 조세인센티브를 제공할 필요가 있다. 「제주특별자치도법」은 외자유치에 관한 조세인센티브제도가 규정되고 있으나 중국 경제특구의 경우에 비하여 다양한 조세인센티브 제도가 부족하다. 특히 중국 경제특구는 법인소득세의 경우 기본세율이 제주국제자유도시보다 낮고 외국인 재투자의 경우에 적용되는 특별한 규정을 포함하고 있다. 「제주특별자치도법」 및 관련 법률을 개정하여 기본세율을 낮추고 외국인 재투자에 대한 제도를 보완할 필요가 있다.

둘째, 중국 경제특구는 소급의 경제관리권을 갖고 있기 때문에 특구 내에서는 새로운 시스템에 대한 실험이 비교적 자유롭고 과감하게 시도될 수 있었고, 경제특구 정부는 자율성을 가지고 외국 투자기업과 주도적으로 협상할 수 있기 때문에 외자기업 유치 등 특구 운영에 보다 탄력적이고 신속하게 대응할 수 있다. 제주국제자유도시의 경우 각종 지구 및 단지 조성과 외자유치 문제를 포함하여 자유도시의 경제활동 전반에 대한 고도의 경제관리권을 부여할 필요가 있다.

셋째, 제주국제자유도시에 금융과 외환 관련 인센티브 제도를 도입할 필요성이 있다.

금융 인센티브는 직접적인 자금제공 수단으로서 정부보조, 정부신용, 정부주식참여, 정부보험(우대율)등이 주요한 수단을 통하여 기업의 신규투자를 지원하거나 지분 및 영업비용을 경감시켜 주는 효과가 있다. 특히 정부보조는 프로젝트의 자본비용 일부를 지원해주는 것으로 초기투자비용을 경감시켜 주는 효과가 있고, 정부신용은 투자기업의 자금조달을 유리하게 해주는 효과가 있다. 또한 외국자본을 유치할 때 차관·결재·자금유통 등 대외금융관계가 발생한다. 일반적으로 외환제도를 통하여 특별환율·특별 이체·주식 전환율·외화차입에 대한

356) 김부찬 외 1명, 앞의 논문, 194쪽 재인용.

외환위험 제거·송금에 대한 감면을 규정하고 있다. 따라서 제주국제자유도시에도 이와 같은 금융과 외환 관련 인센티브제도가 도입되어야만 한다.

넷째, 토지비축제도의 확충 등을 통하여 외국기업의 설립이 보다 용이하게 이루어질 수 있도록 지원시스템을 강화할 필요가 있다.

중국 경제특구에서는 토지 관련 특혜제도를 보면 토지의 임대료를 규정할 뿐만 아니라 토지사용권의 양도 허가 여부에 관한 권한이 규정되고 있다. 그러나 제주국제자유도시의 경우에는 토지 임대료에 대하여만 규정되고 있다. 따라서 외국자본을 유치하기 위하여 중국 국제특구처럼 토지사용권 분양 제도를 포함하여 제주국제자유도시의 토지 관련 특혜제도가 확충되어야 한다.

다섯째, 일반적으로 국제투자 분쟁은 자본수출국과 자본수입국의 각 당사자가 협정·계약·정관의 해석과 이행 등에 대한 여러 가지 분쟁을 포괄한다.

제주국제자유도시의 경우도 외국자본의 유치와 관련하여 이러한 분쟁이 발생할 가능성이 많다. 따라서 국제자유도시의 성공적인 촉진을 위하여 「제주특별자치도법」을 통하여 중국 경제특구처럼 국제투자 보호를 위한 다양한 특혜와 조세의 우대 등 우대정책을 제공하고 외국인투자에 대한 보호와 분쟁의 공정한 해결을 위한 제도를 마련할 필요가 있다.

3. 제주국제자유도시와 경제자유구역의 외자유치를 위한 제도 비교

우리나라에서 외국인 투자유치를 목적으로 하는 제도에는 자유무역지역, 외국인 전용공단, 외국인투자지역 등의 다양한 종류가 있지만, 경제자유구역은 외국인 지역에서 생활할 수 있도록 외국의료기관과 외국교육기관 등의 편익시설을 갖춘 국제도시 건설을 통하여 외국인 투자유치를 모색한다는 측면에서 다른 제도와 차이가 있다고 할 수 있다³⁵⁷⁾.

제주국제자유도시와 유사한 개념으로 경제자유구역이 있는데, 투자유치를 통한 지역발전 및 국가 경쟁력 제고를 목적으로 한다는 점은 유사하지만 지정구역, 투자환경 및 수혜대상 등에서 상이하다³⁵⁸⁾.

경제자유구역은 외국인 투자기업의 경영환경과 생활여건을 개선하고, 각종 규제완화를 통해 기업의 경제활동 자율성과 투자유인을 최대한 보장하여 외국인 투자를 적극적으로 유치하기 위한 경제특구를 의미한다.

즉 이 제도는 자본 등의 자유로운 국제적 이동보장과 규제 완화를 통하여 경제발전을 촉진하는 한편 도시의 물리적, 사회적, 문화적 인프라를 국제적 수준으로 끌어 올리는 제도적 장치이다³⁵⁹⁾.

357) 국회입법조사처, 『주요 정책의 연혁 및 쟁점』 (2011), 277~278쪽 참고.

358) 한국은행 제주본부, 앞의 보고서, 48쪽 재인용.

지정구역 측면에서 제주국제자유도시는 제주 전역이 지정된 반면, 경제자유구역은 「경제자유구역법」에 따라 개별적으로 대상지역을 지정하여 고시하고 있다. 투자환경 및 수혜대상 측면에서 제주국제자유도시는 조세감면 수혜 요건은 투자자에게 유리하지만, 기간에 있어서는 경제자유구역에 불리하다.

[표 4-1] 제주국제자유도시와 경제자유구역의 주요 투자유치 지원제도

구분	제주국제자유도시	경제자유구역	
		5년형	7년형
수혜요건 (최소액, 만달러)	내·외국인 (5백)	외국인	
		(5백~1천)	(1천~3천)
조세 감면	법인세/소득세	3년 100%, 2년 50%	5년 100%, 2년 50%
	취·등록세	100%	100%
	재산세	10년간 100%	15년간 100%
	관세	3년간 100%	5년간 100%
임대료 감면	국공유지 75% 범위 내	조례에 따라 50~100%	

자료 : 한국은행 제주본부, 제주국제자유도시 추진성과 평가 및 향후 과제, 2013.02, 48쪽 재인용.

주 : 밑줄 친 내용은 제주국제자유도시가 불리한 조건을 표시함

정주여건 측면에서 제주국제자유도시가 제도적인 측면에서 전반적으로 경제자유구역에 비해 우월하지만, 실질적인 여건은 큰 차이가 없다.

제주국제학교의 경우 해외유학 수요 흡수가 주목적이므로 지역 내 거주 외국인의 교육여건 향상과는 거리가 있으며, 외국인 재학생 비율도 경제자유구역의 여타 외국교육기관에 비해 낮은 실정이다³⁶⁰⁾.

아울러 외국인에게 진료 편의를 제공하기 위한 외국인진료소 지정 실적도 크지 않은 수준이다.

359) 권두언·전경구, “경제자유구역과 국제도시개발”, 『대한국토·도시계획학회지 국토계획 제42권 제5호』 (2007.10), 5쪽 재인용.

360) 권두언·전경구, 앞의 논문, 5쪽 재인용.

[표 4-2] 제주국제자유도시와 경제자유구역의 외국인 생활 여건

구분	제주국제자유도시	경제자유구역
교육환경	-외국교육기관 및 국제학교 설립 가능	-외국교육기관 설립 가능
의료환경	-외국의료기관 및 외국인 전용약국 개설 가능 -의료기관의 부대사업 가능 -외국인 진료소 지정 가능 -의료인의 의료기관 비전속 진료 허용	-외국의료기관 및 외국인 전용약국 개설 가능 -의료기관의 부대사업 가능

자료 : 한국은행 제주본부, 제주국제자유도시 추진성과 평가 및 향후 과제, 2013.02, 49쪽 재인용.

주 : 밑줄 친 내용은 제주국제자유도시가 유리한 조건을 표시함

4. 국내·외 외자유치 제도의 비교 분석적 시사점

제주국제자유도시와 이와 유사한 경제자유구역, 중국의 경제특구, 싱가포르 및 두바이 경제특구 간의 외국인투자 인센티브 제도를 종합적으로 비교해보면, 아래의 [표 4-4]와 같다.

이를 살펴보면 제주국제자유도시의 투자인센티브 제도가 비교한 경제특구에 비해 상대적으로 낮은 수준임을 알 수 있다.

따라서 국내 및 해외의 경제특구와 경쟁하기 위해서는 비슷하거나, 이보다 더 높은 인센티브 제도 도입이 필요하다고 판단된다.

[표 4-3] 국내·외 경제특구의 투자인센티브 비교

구분	제주국제자유도시(투자진흥지구)	경제자유구역	중국(선전, 푸둥, 텐진)	싱가포르	UAE(두바이 JAFZ)
법인세율	10%, 20%, 22%	좌동	25%	18%	0%
법인세 / 소득세 감면	3년간 100%, 2년간 50%	3년간 100%, 2년간 50% *투자업종과 금액에 따라 최대 5년간 100%, 2년간 50% 감면	법인세 2년간 100%, 3년간 50% *첨단기술산업은 법인세율 15% 적용	사안에 따라 감면기간 및 비율을 탄력적으로 결정 (최장 15년동안 법인세 및 소득세 등 면제)	소득세, 법인세, 부가가치세, 100%
지방세 감면	취득세 : 100% 감면 재산세 : 10년간 100%	취득세 : 15년간 100% 재산세 : 10년간 100%, 3년간 50%	-	-	-
관세 감면	3년간 100%	5년간 100%	-	-	100% 감면
국공유지 임대 감면	50년 이내(갱신 가능) 임대료 75%	50년 이내(갱신 가능), 임대료 50%, 75%, 100%	-	-	-

자료 : 한국은행 제주본부, 제주국제자유도시 추진성과 평가 및 향후 과제, 2013.02, 44쪽 재인용.

주 : 밑줄 친 내용은 경쟁지역에 비해 유리한 조건을 표시함

제6절 융합법적 시사점

I. 해외 경제특구의 정책적 시사점

우리나라의 외자유치를 위한 조세인센티브는 OECD 가입국으로서 준수해야 하는 ‘유해조세경쟁방지규약’에도 불구하고 OECD 회원국이 아닌 중국의 경제특구와 비교할 때 결코 낮은 수준이 아닌 것으로 판단된다³⁶¹⁾.

이와 동시에 중국과 쑤저우공업원구의 중국 파트너인 싱가포르는 OECD 회원국이 아니므로 다국적 기업의 지역본부 유치를 위한 인센티브 제도의 선택 폭이 넓어 우리나라에 비해 상대적으로 조세인센티브에 대한 경쟁력이 높다.

결국 대안으로 현금보조금제도 또는 경제자유구역 운영의 소프트웨어 보완 등으로 해외 자본유치 전략을 수정하는 것이 필요하며, 특히 현금보조는 유치업체와의 투자협상에서 다양한 지역 및 경제사정을 감안한 유연한 운용이 가능할 뿐 아니라 향후 비밀 유지가 가능하다.

이를 위해 중앙의 현금보조금제도와 함께 지자체 별도의 현금보조금제도 운영이 필요하며, 간접보조로서 기업 자체에 대한 직접적인 현금투자, 조세감면 외에 다국적 기업 임직원에 대한 임대료, 소득세 감면 등 거주, 의료, 교육부문에서의 생활 보장이 필요하다³⁶²⁾.

우리나라 경제자유구역의 경우 토지임대료 감면이 100%까지 가능하므로 경쟁력 있는 유인 수준으로서 작용하지만, 쑤저우공업원구와 같이 외국기업이 안정적으로 저렴하게 기업활동을 할 수 있도록 보장하기 위해서는 토지사용권의 분양도 고려해야 할 수 있다.

무엇보다 중국의 경제특구는 독립적인 경제관리권을 갖고 있으며, 특히 쑤저우공업원구의 실질적 관할기관인 SIPAC(Suzhou Industrial Park Administrative Committee)은 투자금액제한이 있는 6개 경제특구관리기관과 달리 승인할 수 있는 투자금액에 제한이 없다³⁶³⁾.

이에 따라 경제자유구역 내 제도 개선에 관한 최고 의사결정기관인 경제자유구역위원회보다 확대된 경제관리권과 투자승인권능을 부여하는 것이 필요하며, 현재 지방자치단체의 출장소 또는 자치단체 조합 형태로 운영되는 경제자유구역청의 독립성과 전문성을 제고할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다³⁶⁴⁾.

마지막으로 쑤저우공업원구에서처럼 중국정부가 상대적으로 낙후된 중국 내 기업 지원, 노무, 도시관리시스템에서의 노하우를 개선시키기 위해 파트너인 싱가포르에 관련 공무원을 파견·연수하도록 하는 운영방식은 현재 우리나라의 경제자유구역청뿐 아니라 향후 대북경협

361) 한국은행 제주본부, 앞의 보고서, 49쪽.

362) 권두언·전경구, 앞의 논문, 5쪽 재인용.

363) Id. at 49.

364) 한국은행 제주본부, 앞의 보고서, 49쪽.

사업 추진 시에도 벤치마킹되어야 할 부분이다.

이른바 쑤저우공업원구의 가장 큰 경쟁력인 ‘3상서비스’ 정신이 바로 매년 싱가포르에서 8일에서 10일간 재교육을 받고 돌아오는 중국 관리들을 통해 One-stop service로 이어져 발현되고 있음을 상기해야 한다.

[표 4-4] 주요 외국사례 분석

사례	기본방향	장점	인센티브
푸둥	특혜지역 조성 외자 유치	중국시장 잠재 업종 특혜	법인세 15% 토지임대료 인하
홍콩	외자 유치, 국제 금융의 중심지	중국과 동남아 아시아와 인적·경제적 교류 관문	법인세 15% 無 외환 규제
싱가포르	외자유치 통한 국가발전	배후 동남아시아 시장 물류 인프라	수출관련 소득세 90% 10년간 면제
아일랜드	외자 유치 수출 확대	유럽 인접 S/W 인력 풍부	국내·외 기업 모두 법인세 12.5%

자료 : 김용현·강성민, “일본의 경제특구 현황분석을 통한 제주국제자유도시의 시사점-녹색도시의 관점을 포함하여”, 「국제자유도시연구 제3권제2호」, 2012.12, 및 권오혁, “한국과 중국의 경제특구 제도 비교 - 한국의 경제자유구역과 중국의 경제기술개발구를 중심으로”, 지방정부연구 제10권 제4호.

주 : 저자가 재정리.

II. 국내 경제자유구역의 정책적 시사점

우리나라에서 추진하고 있는 국제자유도시는 제주를 사람·상품·자본이동이 자유롭고 기업활동의 편의가 최대한 보장되며, 국제적인 투자환경을 갖춘 국제자유도시로 육성·발전시키기 위한 장기 비전이다³⁶⁵⁾.

이를 위해 제주의 개발 및 보정방안을 구체화하기 위한 계획으로서 「제주특별자치도법」 제4조에 근거하여 제주국제자유도시 종합계획이 수립되어 시행되고 있다. 제주국제자유도시 종합계획의 기본방향은 제주를 국제적인 관광·휴양도시, 첨단지식산업도시 등의 관광·휴양지로서 국제 투자와 관광객 유치가 활성화될 수 있도록 차별화된 제도적·법적 기반을 마련하는데 초점을 맞추고 시행되는 계획인 것이다.

반면 경제자유구역은 국내에 도입되어 있는 산업단지, 자유무역지역, 외국인전용단지 등과 는 개념의 차이가 있다. 산업단지는 제조공장을, 외국인전용공단은 외국기업만을, 자유무역지

365) Id.

역은 수출지향 외국기업을 대상으로 하여 목적과 범위가 제한적이지만 동북아 물류중심지화, 동북아 비즈니스 거점화 추진을 기본방안으로 하는 경제자유구역은 세계적 경쟁력 추구, 기업국적 불문, 국가 차원 추진 등의 특징이 있다. 이점은 관광발전을 목적으로 수혜대상을 외국기업으로 한정된 국제자유도시와의 차이점이기도 하다³⁶⁶⁾.

이처럼 경제자유구역이 21세기 '동북아 비즈니스 중심국가 실현'을 목적으로 국가적 차원에서 시행되고 있는 프로젝트라면, 국제자유도시는 관광활성화를 통한 지역경제 활성화를 목적으로 진행되고 있다. 따라서 현재 시행되고 있는 국제자유도시의 형태상으로는 넓은 의미의 투자자유지역의 한 범주인 '복합형 투자자유지역'과 유사한 양상을 띠고 있으나, 내용상으로는 청정자연환경을 바탕으로 관광과 휴양에 초점을 둔 '국제교류중심지 육성 사업'이라 할 수 있다.

「제주특별자치도법」은 외국인의 자유왕래를 위하여 원칙적으로 무비자에 의한 입국을 시행하고 있고, 외국인 의사소통을 위하여 외국어 교육지원, 외국어 서비스제공, 외국인에게 주택공급·보육시설 설치 등의 사항을 규정하고 있다.

외국기업에 임대하는 부지 조성, 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 등의 자금지원은 제주특별자치도, 경제자유구역이 비슷하다.

「제주특별자치도법」에서는 대상지역으로 제주특별자치도인 광역단체 1개만을 지정하고 있고, 경제자유구역은 광역단체를 넘어서는 초광역단체로 인천, 부산·진해, 광양 등이 지정되어 운영되고 있다.

또한 외국인교육기관의 설립과 외국영리법인에 의한 의료기관의 설립을 가능하게 하는 조항 등에 대해서는 경제자유구역보다 제주특별자치도가 전일보한 태도를 보이며 원격의료에 관한 특례 규정도 마련하고 있다.

국내 특별법 간의 법률제정일을 살펴보면 2002년 「제주국제자유도시특별법」, 2002년 「경제자유구역법」, 2006년 「제주특별자치도법」의 순서를 갖고 있으며, 후속 법일수록 규제가 더욱 완화되고, 투자인센티브가 강화되고 있어 제주가 법률을 선점했음에도 불구하고 사실상 메리트를 갖지 못하고 있다.

366) 권두언·전경구, 앞의 논문, 5쪽.

[표 4-5] 제주특별자치도법과 경제자유구역법의 비교분석

구분	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률
입주기업에 대한 조세감면 혜택	대상 입주기업 범위 - 제주투자진흥지구에서 관광업, 문화산업, 교육, 의료, IT, BT 등 5백만불 이상 투자한 기업 - 제주국제자유무역지역에서 제조업 분야 1천만불 이상 투자 또는 물류업 분야 5백만불 이상 투자한 기업 감면기간 및 감면율 - 소득세·법인세 : 3년간 100%, 2년간 50% - 취득세·등록세 : 면제 - 재산세 : 10년간 100% 면제	대상 입주기업 범위 - 제조업, 관광업, 국제화 시설업에 1천만불 이상 투자한 기업 - 물류업과 의료분야에서 5백만불 이상 투자한 기업 감면기간 및 감면율 - 소득세·법인세 : 5년간 100%, 2년간 50% - 취득세·등록세 : 면제 - 재산세 등 : 7년 100%, 3년 50%
개발사업 시행자에 대한 조세감면 혜택	외국인투자기업의 투자기준 - 1천만불 이상 투자 또는 외국인투자 비율이 50% 이상이면서 투자진흥지구의 총 개발사업비가 1억불 이상인 경우 감면기간 및 감면율 - 소득세·법인세 : 3년간 100%, 2년간 50% - 취득세·등록세 : 면제 - 재산세 : 15년간 100% 면제	외국인투자기업의 투자기준 - 3천만불 이상 투자 또는 외국인투자 비율이 50% 이상이면서 경제자유구역 지구의 총 개발사업비가 1억불 이상인 경우 감면기간 및 감면율 - 소득세·법인세 : 3년간 100%, 2년간 50% - 취득세·등록세·재산세 : 3년 100%, 2년 50%
부담금 감면	개발부담금, 농지조성비, 대체초지조성비, 대체산림자원조성비, 공유수면점용사용료, 하천점용사용료 등 7종 부담금 감면	개발부담금, 농지조성비, 공유수면점용사용료 등 3종 감면
교육개방	경제자유구역의 외국인 학교 관련 규정 준용	초·중·고등학교와 대학교에 대하여 전면 외국교육기관 인정
의료기관의 설립	외국인 의료기관 및 약국 설립 가능(당연지정제 배제), 내국인 대상 약업 금지	좌동
규제개혁 방식	일괄 규제개혁 및 특별자치도조례 위임	일률적 규제 완화
환경문제 강화규정	청정제주를 건설하기 위하여 환경정책 강화	규정 없음
토지수용권	제한적 토지수용권 인정	개발사업자의 토지수용권 인정
담당기관	국토교통부, 제주특별자치도	재정경제부
심의기관 (위원장)	제주특별자치도지원위원회 (국무총리)	경제자유구역위원회 (재정경제부장관)
다른 법률과의 관계	제주특별자치도에 관한 다른 법률의 특별규정이 없는 한 동법 우선 적용	다른 법률에 의한 개발계획에 우선

자료 : 각 법률 발췌 정리

Ⅲ. 외국인 토지소유제도의 정책적 시사점

우선 복잡해지고 다변화하고 있는 글로벌 경제 상황에서 외국인의 정의는 다양해질 수 있음을 인식해야 하고, 국부의 유출 방지와 효율적인 관리를 위하여 외국인의 범위를 넓게 해석하는 것이 필요하다³⁶⁷⁾.

따라서 현재 경제 상황과 제반 여건 등을 고려해보면 「외국인토지법」 상의 외국인 정의는 개편이 필요하다고 판단된다.

그리고 외국인의 개념을 축소하거나 범위를 제한하기 보다는 넓은 범위에서 전체 관리가 가능하도록 구체화 또는 유형화가 필요하다³⁶⁸⁾.

토지시장 전면 개방의 당초 목적인 외국인 투자를 확대시키기 위해서는 산업단지 및 외국인 투자지역을 중심으로 외국인 취득 비중을 높이는 방향으로 정책을 추진할 필요가 있다. 그러면서 공익을 위해 국가의 관리가 필요한 지역 내의 토지취득 및 투자는 탄력적으로 관리하고, 외국인의 생산 활동을 지원하기 위한 상업용 및 공장용 토지취득 및 투자는 활성화 시킬 필요가 있다³⁶⁹⁾.

「외국인토지법」 상에서 외국인의 토지소유를 제한하는 방법은 허가제, 신고제로만 구성되어 있는데, 해외의 다양한 토지소유 관련 제도를 참고하여 허가제를 적용하는 관리 및 보호지역 내에서도 외국인 소유가 가능할 경우에는 다양한 방법을 통해 탄력적으로 관리할 필요성이 있다.

허가대상 지역인 군사시설보호구역, 문화재보호구역, 생태보전지역 등의 경우에도 규제가 반드시 필요한 일부를 제외하고는 외국인 소유 총량제, 비거주자에 대한 토지취득규모 제한, 취득기간 제한 등 다양한 방법을 활용하여 보호 및 안보 목적을 충분히 달성하면서, 필요한 경우에는 외국인의 토지소유가 가능하도록 탄력적으로 운영할 필요가 있다.

그리고 개인의 재산권을 중시하는 서구 선진국에서는 토지를 취득한 후에 국가가 허가구역으로 지정하면 토지의 처분 및 이용을 취소할 수 있는 허가제에 대한 거부감이 문제가 되기도 하는데, 신규로 허가지역으로 지정되어 기존 소유자의 재산권이 심각하게 침해되는 경우에는 적절히 보상하는 방안도 모색할 필요가 있다.

2010년 기준 우리나라의 외국인 토지소유는 전 국토의 0.2%로서, 호주의 2.56%³⁷⁰⁾, 미국의 0.98%³⁷¹⁾와 비교해서 매우 낮으며 브라질의 0.21%³⁷²⁾와 비슷한 수준인데, 2008년 이후에는

367) 심종원, 앞의 논문, 23쪽.

368) Id. at 24.

369) 최수·배유진, 앞의 보고서, 7쪽.

370) Annual Report, 2010, <http://www.derm.gov.au/>

371) Foreign Holdings of U.S., 2009, <http://www.fsa.usda.gov/>

372) Nuwire, 2011, <http://www.nuwireinvestor.com/>

토지소유 증가율이 7%대에서 2%대로 둔화되고 있어 양적으로 토지시장 개방목적을 충분히 달성하지 못하고 있는 실정이다³⁷³⁾.

또한 2010년 토지소유 구성비를 보면 해외교포가 노후생활대비 목적으로 임야 및 농지를 소유하고 있는 비율이 높고, 사업목적의 공장용지 소유는 33%에 불과한 실정이라서 질적으로도 외국인 토지소유 개방 목적을 달성하지 못하고 있다고 판단된다³⁷⁴⁾.

이처럼 외국인 토지소유 비율이 다른 국가에 비해 낮으며, 특히 외국인이 사업을 목적으로 취득하는 공장용지의 소유비중이 낮은 상황이라서 토지소유 제도에 있어서도 외국인투자를 활성화하는 방안을 마련할 필요성이 있다.

예상보다 부진한 외국인의 토지거래를 활성화하기 위해서는 토지취득 절차 매뉴얼의 개발, 웹을 통한 토지 및 부동산 매물정보 공개 등이 필요하다.

그리고 현행 「외국인토지법」은 9개 조항에 불과하고, 외국인의 토지소유에도 적용되는 토지거래허가제도는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 토지투기지역은 「소득세법」 등 실제적 실무 내용은 개별법에서 다루고 있어서, 한국의 토지관련 법체계에 문외한인 외국인 투자자들이 이해할 수 있는 국내 토지 취득 및 이용 관련 매뉴얼 마련이 시급한 실정이다.

또한 외국인이 구입 가능한 토지에 대해서 토지용도, 지목, 제한사항 등 개략적인 정보를 인터넷으로 확인할 수 있도록 외국어로 표기되어 있는 토지 및 부동산 매물 관련 정보시스템을 운영할 필요가 있다.

현행 「외국인토지법」 규정에서 외국인 토지 보유 관련 제도 등을 비롯한 규정들을 재정비하기 위해서는 「외국인토지법」의 제도 정비는 운영상의 관리와 통제가 가능해야 하며, 조세 등과의 관계도 고려되어야 할 것이다. 등기 시스템을 비롯한 조세 문제 등과 관련하여 법원, 국세청 등의 유관기관 간의 유기적인 협력이 필요하며 외국인 토지 관련 취득과 관련하여 법원 행정처에서 외국인의 소유권 발생시 등기 변동 사항을 국토교통부에 통보해주는 절차도 필요하다.

현행 「외국인토지법」으로는 외국인 토지 보유 관계에 대한 관련 정보가 제한적으로 파악되는데, 토지 이외에 건물 관련 정보를 종합적·효율적으로 파악하고 관리하여 유용한 정보 체계를 구축해야 할 것이다. 따라서 현행 「외국인토지법」을 「(가칭)외국인 부동산에 관한 법률」, 「(가칭)외국인 부동산 관리법」, 「(가칭)외국인 재산등록법」 등의 형태로 확대하거나 개편하는 방안도 고려할 필요가 있다³⁷⁵⁾.

우선적으로 외국인 토지 현황 파악을 통하여 외국인 지분비율에 따라 등급화 또는 차등화 하여 시스템 구축 후 관리하거나 지원하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 현행 지분비율 50% 기준이 법인의 경우에는 내국인과 외국인으로 분류하는 기본적인 기준이지만 이에 대한 현

373) 최수·배유진, 앞의 보고서, 8쪽.

374) Id. at 8.

375) 심종원, 앞의 논문, 24쪽.

황분석이 우선적으로 필요하다. 그리고 파악된 현황 분석을 바탕으로 외국인 지분비율 10% 구간 등의 기준으로 차등 분할하여 조사한 후 지분비율에 따라 관리하는 방안도 검토할 필요성이 있다. 현황 분석 후에는 행정 규제 및 규제 강도를 비롯하여 관리 또는 지원방안의 수립이 가능할 것으로 판단된다³⁷⁶⁾.

그리고 지분비율을 차등 적용한 현황 분석 결과에 따라 보유 토지 신고 의무 근거 규정을 마련할 필요가 있으며, 시행령 등의 근거 규정을 통하여 보유 토지 신고를 의무화함으로써 체계적인 외국인 토지 통계 정보 시스템의 재구축이 가능할 것으로 전망된다.

IV. 중국의 외국인 법적 규제에 따른 시사점

제주국제자유도시 성공적인 추진을 위하여 중국 경제특구 및 국내 경제특구 등을 비교 분석한 시사점에는 선택과 집중 원칙 강화, 종합계획의 단순화, 투자인센티브 강화, 투자유치 역량 및 활동 강화 등으로 요약할 수 있다³⁷⁷⁾.

1) 선택과 집중 원칙 강화

홍콩, 싱가포르, 중국 푸둥 등이 동북아시아의 대표적인 국제자유도시 또는 개발특구로서의 입지를 선점하고 있으며, 경쟁지역에 비해 제주도의 투자입지조건도 열세이다. 또한 국내 기타 지역의 '경제자유구역'도 이러한 경쟁환경 하에서 투자유치 부진 등으로 추진성과가 당초 기대에 미달하고 있다³⁷⁸⁾.

당초 제주국제자유도시의 국가개방거점 확보라는 국가적 차원의 목적도 있었으나 제주특별자치도 출범 이후에는 사실상 지역개발계획으로 변질되면서 제주국제자유도시의 위상이 하락되고 있으며, 중앙정부의 관심과 지원도 경제자유구역 등으로 분산되는 가운데 제주특별자치도의 인적 및 물적 자원과 노하우 등도 타 지역에 비해 크게 우월하지 않다. 이러한 경쟁환경 등 대내·외 여건을 종합적으로 고려할 때 관광, 비즈니스, 물류, 첨단산업, 금융을 포괄하는 '복합형' 국제자유도시 실현은 현실적으로 어려울 것으로 판단된다. 또한 관광·비즈니스·첨단산업·물류·금융 등의 복합기능을 광범위하게 지향하는 것은 오히려 여타 경쟁지역과의 차별성 및 경쟁력을 약화시키는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 천혜의 관광 자원과 관광 인프라를 보유한 제주도의 비교우위를 더욱 강화하는 발전전략이 필요하며, 이러한 차원에서 제주를 '복합형국제자유도시'보다는 '국제관광휴양도시'로 집중하고 이

376) Id. at 24.

377) 한국은행 제주본부, 앞의 보고서, 25~45쪽 참고.

378) Id. at 25.

와 함께 첨단 및 청정1차 산업의 육성도 병행 추진하는 것이 나올 것으로 판단된다³⁷⁹⁾.

2) 종합계획의 단순화

현재 포괄범위가 너무 넓은 종합계획의 내용을 국제관광휴양도시 조성과 관련되는 주요 계획 위주로 집중해야 한다. 예를 들어 천연자원, 해양자원 및 자연환경의 개발과 보전, 향토 문화의 보전 및 진흥, 에너지 개발 등 지역종합개발 차원에서 수록된 각종 자원의 개발 및 보전 계획 등은 별도 지역개발계획으로 수립·추진할 필요가 있다. 또한 4+1 핵심산업 육성 계획도 핵심내용 위주로 간략화 할 필요가 있다³⁸⁰⁾.

예를 들어 공항자유무역지역 조성은 취약한 배후산업단지 및 제조업 기반을 감안하여 축소 조정하고, 신화·역사공원은 원활한 투자유치를 위해 쇼핑, 휴양, 위락 기능이 강화된 복합형 관광단지로 조성할 필요가 있다. 한편 신화·역사공원의 경우 원활한 부지매각을 통한 사업 활성화를 위해 부지를 보다 소규모로 분할하여 매각하는 방안도 추진할 필요가 있다. 아울러 콜센터 유치, 서귀포관광미항, 생태공원조성 등 사업내용상 국제자유도시 추진과 연관성이 낮은 사업은 별도의 지역개발계획으로 추진해야 한다. 그리고 신공항건설, 쇼핑아울렛, 제주도 전역 면세화, 랜드마크적 복합리조트, 뷰티 케어빌리지 등은 국제자유도시 조성을 위한 인프라 확충 측면에서 중점을 두고 지속적으로 추진해야 한다.

3) 투자인센티브 강화

민간투자가 공공부문에 비해 당초 계획에 크게 못 미침에 따라 6대 핵심프로젝트 등 국제자유도시 관련 주요 개발사업이 더딘 진행을 보이고 있다³⁸¹⁾.

이러한 민간투자 부진은 주로 사업성 부족에 기인하는데 대규모 테마파크 조성을 목표로 하는 신화·역사공원 사업의 경우 수익성 담보에 대한 불확실성으로 현재까지 유치실적이 거의 없는 상황이다. 대표적인 사례로 국내 최대 테마파크인 '용인에버랜드'의 연간 방문객이 650만명 수준으로 감소하고 있는 상황에서 제주에 조성될 테마파크가 손익분기점인 연간 500~600만명³⁸²⁾ 이상을 유치하기는 현실적으로 불가능하다³⁸³⁾. 따라서 민간투자재원 확보 차원에서 투자인센티브를 강화할 필요가 있다. 최근 제주에 대한 중국의 투자가 크게 늘고

379) Id. at 26.

380) 한국은행 제주본부, 앞의 보고서, 27쪽.

381) 한국은행 제주본부, 앞의 보고서, 43쪽.

382) 삼성경제연구소에 따르면 국제 규모의 테마파크는 1년에 최소한 500~600만명 이상이 방문하고 객단가가 3.5만원 이상이어야 운영수지를 맞출 수 있다.

383) Id. at 43.

있는 점을 감안하여 對중국 투자유치 활동을 더욱 강화해야 한다. 중국인 투자자들에게 최근 크게 늘고 있는 중국인 관광객 및 휴양체류시설 투자자 등 자국고객 위주의 관광개발사업 모델을 적극 홍보해야 한다. 또한 호텔, 종합유원시설 등 관광업종에 한해 제주투자진흥지구의 투자인센티브를 확대해야 한다. 현재 제주투자진흥지구의 조세감면 기간(법인세 5년, 재산세 10년 등)이 경제자유구역(각각 7년, 15년)에 비해 짧은데 관광업종에 한해 이를 늘리는 방안도 있다.

4) 투자유치 역량 강화

제주국제자유도시의 개발 방향은 제주도의 특성과 지역잠재력을 고려한 제주 브랜드화 전략으로부터 출발할 수 있을 것이다. 제주도가 가지고 있는 지역생활권별 고유한 문화자산도 제주브랜드화를 위한 장소자산이 된다. 또한 1차 산업에 특화되어 있고 제조업 기반이 취약하며 관광위주의 서비스업이 발달한 특색을 생각해보면, 문화산업을 중심으로 한 문화 관광도시 추진 전략도 발전방향으로 설정할 수 있다. 문화산업을 통하여 시너지효과를 얻으려면 산업 간의 연계성확보가 중요하며, 동시에 지역발전을 선도할 수 있는 혁신능력을 가진 주축산업이 필요하다.³⁸⁴⁾

향후 자치도가 지정한 중국 소재 외국인 투자유치 자문관 수를 늘리고 중국 내 투자유치 홍보사무소를 확대하는 한편, 필요하면 한국은행 중국소재 사무소, 제주본부 및 도내 유관기관이 연계하여 홍보하는 방안도 강구해야 한다³⁸⁵⁾. 동시에 국제자유도시 관련 주요 개발사업 대부분이 국내·외 민간투자에 의존할 수밖에 없는 만큼 이들 투자에 대해 보다 개방적인 시각을 가질 필요도 있다.

384) 최재현, “제주국제자유도시의 과제와 발전전략 모색”, 『한국도시지리학회지 제8권 3호』 (2005), 19쪽.

385) Id. at 45.

제5장 결론

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제안이유에 의하면 중전의 제도를 폐지하고, 제주특별자치도를 설치하여 자치조직·인사권 및 자치재정권 등 자치권을 강화하며, 교육자치제도의 개선과 자치경찰제의 도입을 통하여 실질적인 지방자치를 보장함으로써 선진적인 지방분권모델을 구축하는 한편, 제주특별자치도에 적용되고 있는 각종 법령상 행정규제를 폭넓게 완화하고, 중앙행정기관의 권한을 대폭 이양하며, 청정산업 및 서비스 산업을 육성하여 제주특별자치도를 국제자유도시로 조성·발전시키려는 것이었고, 제2차 제주국제자유도시종합계획에 따르면 국제자유도시전략사업으로 랜드마크적 복합리조트, 뷰티케어빌리지 조성, 1차 산업의 수출산업화, 제주신공항건설, 그린스마트시티 제주, 세계 환경수도 조성, 해상 풍력 단지 조성 등이 강구되고 있다.

본 연구는 제주국제자유도시가 세계 국가의 유수의 경제특구들에 비해 경쟁적 우위를 확보할 수 없다는데 문제의식을 가지고 제주국제자유도시의 활성화 방안으로서 외국인 투자유치 활성화 및 토지소유 방안을 검토하였다.

이를 위해 세계의 변화현상을 이해하고, 이러한 시대흐름 속에서 각 지역의 경제특구 현황과 성공사례를 분석했다.

제주는 재정규모, 문화인프라, 산업구조, 교육환경, 인구수 등에서 규모의 경제를 실현하는데 한계를 가지고 있다. 하지만 이는 제주의 역량 부족의 원인이 될 수도 있지만 확실성이라는 제도적 한계에서 비롯된 것이 많다. 이제 그러한 한계를 극복할 수 있는 제도적·법률적 인프라를 개선함으로써 세계 유수의 경제특구 및 국내·외 경제자유구역과 경쟁력을 갖추 수 있다.

특히 해외 사례들은 인프라 확충과 각종 세제 혜택, 행정 서비스 개선과 전문인력 양성, 일관성 있는 정책 유지 등이 수반되지 않고서는 성공적인 외국인 투자를 이끌어 낼 수 없음을 보여주고 있다.

그리고 중국 경제특구가 세계 각국으로 통하는 창구로 삼아 각종 정책상의 혜택을 중심으로 외국인투자와 세계의 첨단기술 및 과학적 관리방법을 효과적으로 도입할 수 있는 것과 동일하게 제주국제자유도시도 외국인 투자가 지역 개발을 자본 형성을 위하여 매우 중요한 의미를 갖기 때문에, 양자 모두 개발전략을 성공적으로 추진하기 위해서는 외자유치가 필수적인 요소가 될 수밖에 없다.

그런데 제주국제자유도시와 이와 유사한 경제자유구역, 중국의 경제특구, 싱가포르 및 두바이 경제특구 간의 외국인투자 인센티브 제도를 종합적으로 비교해보면, 제주국제자유도시의 투자인센티브 제도가 비교한 경제특구에 비해 상대적으로 낮은 수준임을 알 수 있다. 특히 가장 가까운 중국의 경제특구와 비교하면, 기업과 가장 밀접한 관련이 있는 법인세율 측

면에서 다소 높은 경향을 보이고 있다.

따라서 국내 및 해외의 경제특구와 경쟁하기 위해서는 비슷하거나, 이보다 더 높은 인센티브 제도 도입이 필요하다고 판단된다.

외국인투자자의 입장에서 볼 때 투자유치를 결정짓는 가장 중요한 요소는 수익률과 위험도이다. 따라서 외국자본을 유치하기 위한 기본적인 정책은 투자자들이 판단하는 예상수익률을 높여주고, 위험도를 낮추어 주는 방향이 되어야 한다.

우선 수익률을 높이기 위해서는 세금을 깎아주는 주세 인센티브가 가장 보편적인 방식이다. 이는 세금을 제한 순수익률이 투자자들이 기준으로 삼는 지표이기 때문이다. 이에 따라 외국인투자금액에 대한 법인세 감면한도 하향조정, 고용증대에 따른 법인세 감면한도 상향조정에 따른 법인세 감면을 선택적 적용 등 외국인 투자의 법인세 관련 인센티브제도가 개선이 필요하다.

외국인투자자의 세금을 깎아준다고 해서 세수가 감소할 것이라는 부정적 인식이 있지만 반드시 줄어드는 것은 아니고, 세금 삭감을 통해 더 많은 자본이 국내 또는 지역에 투자된다면 세수는 오히려 증가할 수 있는 가능성이 있다.

따라서 제주국제자유도시의 성공적인 추진을 위한 외국인 투자유치 확대 및 토지소유에 관한 문제점을 해결하기 위해서 가장 중요한 사항은 다음과 같다.

첫째, 국내·외 경쟁지역에 비해 불리한 투자인센티브를 개선해야 한다.

우리나라 법인세율은 영업이익이 1억원 이상인 법인은 25%, 1억원 미만은 13%가 부과되는 반면에, 홍콩은 17.5%, 싱가포르 20%, 아일랜드는 12.5% 이고 중국 푸둥은 외자기업에 한하여 15% 이다³⁸⁶⁾.

따라서 만약 제주도의 법인세가 인하되거나 감면 또는 면제 기간이 연장된다면 국내·외 기업 유치에 상당한 도움이 될 것으로 보인다.

해외 경쟁지역에 비해 높은 수준인 「조세제한특별법」 상 법인세율의 인하를 적극 검토하는 한편 경제자유구역 등에 비해 불리한 재산세, 관세, 국·공유지 임대료 등의 감면도 확대해야 한다.

다만 문제는 모든 나라가 세금을 낮추는 소위 조세경쟁의 형태가 발생할 가능성이 있고, 현행 제도는 외국인 투자유치를 위한 지방자치단체 간의 과도한 투자인센티브 경쟁으로 자원낭비를 초래할 가능성이 있다. 따라서 이에 가장 걱정된 과세율을 책정하는 것이 외국자본 유치를 위한 주요한 정책사안 중의 하나라고 판단된다.

그럼으로써 제주도의 핵심적인 제도개선 과제이나 세수감소 및 조세회피 우려 등으로 허용되고 있지 않지만, 국가 경제에서 차지하는 비중이 작은 제주지역에 일단 시범적으로 세율 인하가 이루어질 경우 제주도의 투자유치 성과 여부가 향후 경제자유구역의 확대 적용 여부

386) 한국은행 제주본부, 앞의 보고서, 44쪽.

를 검토하는데 중요한 판단자료로 활용이 가능할 것이다.

외국인 투자 인센티브의 기능적 개선방안으로는 무엇보다도 외국기업으로 하여금 기업하기 좋은 나라라는 인식을 심어주는 것이 중요하다.

이를 위해 다양한 경영 및 외국인투자자들을 위한 생활환경의 개선노력이 필요하고, 외국인 투자유치를 위한 제반 인프라 구축에 있어 투자목적으로 진입한 외국인들의 거주·생활에 대한 요인의 만족도는 해외 직접투자 유치를 위한 중요한 척도가 될 것이다. 특히 해외 직접투자를 유치하기 위한 여러 가지 인프라 구성에 있어 투자자의 생활안정보장을 위한 제반 여건인 거주·생활은 투자 유치의 직접적인 동기로서 인식되며, 이 요인들의 충족도가 극대화될수록 해외 직접투자의 유치는 지속적인 성장을 이루게 될 것이다.

또한 수익률에 대한 과세정책 못지않게 중요한 것은 이러한 수익률의 안정성을 보장해주는 정책, 즉 투자의 위험도를 가급적 줄여주는 정책이 필요하다.

투자의 성격상 사전적으로 제거하기 힘든 위험은 투자자 자신이 당연히 부담해야 하지만, 정책의 비효율이나 비일관성으로 인해 환위험이나 기타 위험이 증가하는 것은 바람직하지 않다.

이 밖에도 인센티브의 절차 및 제도 운영상 탄력성과 체계성이라는 점에서 이러한 탄력적인 투자협상 전문가의 육성과 산학관 협력이 무엇보다 필요하다. 대학과 밀착된 외자유치위원회와 같은 제도적 장치를 통해 직접 외자유치 활동에 참여하도록 지원하는 인력풀을 적극적으로 활용하는 것도 좋은 방안이 될 것이다.

둘째, 다변화하고 있는 글로벌 경제 상황에서 외국인 소유 토지의 효율적인 관리 및 국부의 유출을 방지하기 위해서, 외국인의 정의를 다양하게 인식해야 한다. 따라서 「외국인토지법」 상의 외국인 정의는 개념을 축소하거나 범위를 제한하기 보다는 넓은 범위에서 전체 관리가 가능하도록 구체화 또는 유형화가 가능하도록 개편이 필요하다.

만약 현행의 「외국인토지법」으로 외국인 보유의 부동산 관리 운영 및 통제가 효율적으로 진행되지 않는다면, 「외국인토지법」의 전면 개편도 고민할 필요성이 있다.

셋째, 외국인투자자 유치를 위해 시행되고 있는 부동산 투자이민제도와 관련하여 제주도 지역에만 외국인 투자, 특히 중국인 토지소유가 집중되어 편중되는 문제점을 해결하기 위해서는 지역마다 부동산투자 금액 기준을 달리하거나 토지매입개발채권 등의 추가 비용을 적용하는 방안 검토도 필요하다.

본 연구가 안고 있는 가장 큰 한계점은 경제자유구역 추진이 제주국제자유도시에 미치는 영향을 분석한 선행연구가 거의 부재하여, 본 연구에서 제시한 개선방향의 타당성을 정량적으로 검증하는데 한계가 있다. 무엇보다도 제주국제자유도시가 현재 진행형인 계획인 만큼 계속 관심을 가지고 이에 대한 지속적인 연구가 필요하다.

[참고문헌]

I. 국내문헌

1. 단행본

- 계경문, 김종욱, 「베트남의 법제에 관한 연구 : 외국인투자법을 중심으로」, 한국법제연구원, 2004.
- 김수길, 김창균, 정희철, 「제주국제자유도시와 형법」, 제주대학교 출판부, 2006.
- 문준조, 「WTO가입과 중국의 외국인투자법제정비에 관한 연구 : 중국의 WTO가입과 법제개선.Ⅱ」, 한국법제연구원, 2002.
- 문준조, 「외국인투자법에 관한 비교법 연구 : 중국·필리핀, 멕시코·쿠바 및 중동 주요 국가를 중심으로」, 한국법제연구원, 2006.
- 박동정, 「현대중국경제론」, 법문사, 1993.
- 박영욱, 「(쟁점으로 보는) 제주특별자치도법 : 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」, 한국학술정보, 2008.
- 반병길, 「다국적 기업관리」, 박영사, 1997.
- 양덕순, 「제주특별자치도 기본방향 및 실천전략」, 제주발전연구원, 2004. 11. 4.
- 윤양수, 권영호, 표명환, 「제주국제자유도시관계 公法」, 제주대학교 출판부, 2005.
- 이상이, 「제주국제자유도시의 보건의료 인프라 구축방안(보건의료 산업화를 중심으로)」, 제주발전연구원, 2003. 12. 02.
- 이호준, 최석준, 최용석, 「제주특별자치도/제주국제자유도시 추진에 따른 경제적 성과 분석」, KDI, 2013. 7.
- 제주국제협의회, 「제주국제자유도시와 세계시민교육」, 서울 : 오름, 2003.
- 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법안」, 건강연대, 2005. 11. 22.
- 한삼인, 김상찬, 김상명, 「제주국제자유도시 조성과의 사법관계」, 제주대학교 출판부, 2006.

허운학, 「중국투자에 필요한 중국법 해설」, 매일경제신문사, 2002.

2. 간행물

강윤모, “제주국제자유도시의 성공전략”, 한국관광학회 학술대회 발표논문집, 2003.

강주영, “제주특별법과 국가공기업 : 제주국제자유도시개발센터(JDC)를 중심으로”, 법제 Vol.2015 No.9, 2015.

강주영, “제주특별자치도의 재정고권에 관한 비판적 고찰”, 가천법학 Vol.4 No.1, 2011.

강철준, “21세기 제주국제자유도시의 경제적 의의와 추진방향”, 東아시아研究論叢 Vol.10, 1999.

국토연구원, “경제자유구역에 대한 지원제도의 해외사례와 시사점”, 국토정책 Brief 제158호, 2007.11.

권두언·전경구, “경제자유구역과 국제도시개발”, 대한국토·도시계획학회지 국토계획 제42권 제5호, 2007.10.

권오혁, “한국과 중국의 경제특구 제도 비교 - 한국의 경제자유구역과 중국의 경제기술개발구를 중심으로”, 지방정부연구 제10권 제4호, 2006.

김경환, “제주 국제자유도시 건설을 위한 외국인 직접투자(FDI) 유치 전략”, 경기관광연구 7권, 경기대학교, 관광종합연구소, 2003.

김군수 외, “외국인투자 인센티브 개선방안 연구”, 경기개발연구원, 정책연구 2012-67, 2012.

김동욱, “투자진흥지구의 활성화 방안에 관한 연구:제주특별자치도 투자진흥지구의 사례”, 한국지방자치연구 Vol.11 No.1, 2009.

김부찬 외 1명, “중국 경제특구의 외자유치제도에 관한 고찰 - 제주국제자유도시에 대한 함의와 관련하여”, 중앙법학회, 중앙법학 제8집 제2호, 2006.08.

- 金富燦, 金汝善, “濟州國際自由都市의 租稅支援制度”, 조세학술논집 Vol.19, 2003.
- 金富燦, 金汝善, “東北亞地域 經濟協力과 濟州國際自由都市 戰略”, 法과 政策 No.6, 2000.
- 김상찬, 강나루, “제주국제자유도시 국제중재센터 설립방안”, 法과 政策 Vol.18 No.2, 2012.
- 金世澤, “東北亞 地域協力과 제주도 國際自由都市化”, 東아시아研究論叢 Vol.10, 1999.
- 김신호, “싱가포르의 경제특구 활용을 통해 본 한국의 경제자유구역사업”, 한국 행정논집 Vol.25 No.4, 2013.
- 김성욱, “부동산소유권 취득과정에서의 특수문제”, 한국법학회, 법학연구 51, 2013.9.
- 김용현·강성민, “일본의 경제특구 현황분석을 통한 제주국제자유도시의 시사점- 녹색도시의 관점을 포함하여”, 국제자유도시연구 제3권제2호, 2012.12.
- 金汝善, “國際自由都市의 民資誘致制度和 中國資本 誘致戰略”, 法과 政策 Vol.9, 2003.
- 김영진, 고훈환, “제주지역 외국인직접투자 유치확대 방안”, 濟州觀光學研究 Vol.6, 2002.
- 김진호, 강재남, “효율 중심적 지역발전과 지방화의 역설 : 제주국제자유도시와 제주특별자치도 추진에 대한 비판적 검토”, 21세기 정치학회보 Vol.17 No.3, 2007.
- 김철, “법과 경제질서”, 世界憲法研究 Vol.17 No.3, 2011.
- 김태보, “국제자유도시와 지역경제”, 제주리뷰 No.5, 1999.
- 김태보, “제주 국제자유도시 개발과 민간자본의 역할”, 産經論集 Vol.19, 2003.
- 김태일, “제주도의 외국인 토지소유 실태와 부동산 투자이민제의 개선방안”, 한국감정원, 부동산 포커스 Vol.78, 2014.11.
- 柳秀烈, “국제자유도시 추진”, 부산발전포럼 No.97, 2006.

- 김희곤, “외국·외국인 토지소유의 공법적 문제”, 토지공법연구, 제39집, 2008.
- 남덕우 외, “한국경제 생존프로젝트, 경제특구”, 삼성경제연구소, 2003.
- 马光, 中国自贸区与韩国自由城市法制比较研究, 中國法研究 Vol. 22, 2014.
- 문원석, “제주도의 효율적인 외자유치 전략”, 문화산업연구 Vol.6 No.1, 2006.
- 朴敏圭, “中國 經濟特區 研究를 통한 經濟自由區域 制度改善에 관한 研究”, 通商法律 No.58, 2004.
- 박시룡, “외국인직접투자 - 패턴변화와 유치촉진방안”, 대한상공회의소 경제연구총서 2000-85, 2000.
- 박재운, 박찬주, “「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(법률 제10701호, 2011.5.23 일부개정) 중 고등교육법 특례조항 시행에 관한 연구”, 教育 法學 研究 Vol.24 No.2, 2012.
- 배경화, “M&A형 FDI의 장단점 분석 및 우리의 대응방안”, KOTRA, 2005.
- 산업연구원, “경제자유구역 투자활성화 방안 연구”, 2012.
- 사지봉, “타이완에 있어서 자유도시의 발전과 관련한 법률적 문제”, 法과 政策 Vol.18 No.2, 2012.
- 서용구, “제주국제자유도시와 산업구조의 재편 : 전망과 대안”, 東아시아研究論叢 Vol.11, 2000.
- 송석언, “제주국제자유도시와 경제특별구역의 외자도입제도의 비교검토”, 기업법연구 제11호, 2002.
- 심종원, “외국인토지제도의 개선방안에 관한 연구”, 한국감정원, 부동산포커스 2012년 내부 정책연구 성과, 2012.
- 양길현, “동북아중심국가와 제주국제자유도시”, 東아시아研究論叢 Vol.15 No.1, 2004.
- 양덕순, 강제상, “지방자치단체의 개방화 전략에 대한 연구 - 제주국제자유도시의 5년 성과를 중심으로 : 지방자치단체의 개방화 전략에 대한 연구 -”, 현대사회와 행정 Vol.17 No.2, 2007.
- 양승필, 정건호, 정민웅, “제주국제자유도시의 관광개발을 위한 프로젝트 파이낸

- 싱 연구 : 사회간접자본시설과 관광개발 사업의 투자위험 요인 분석을 중심으로”, 한국관광학회 학술대회 발표논문집, 2003.
- 양영철, “국제자유도시정책에 대한 비판적 고찰”, 法과 政策 No.5, 1999.
- 양인준, “부동산 거래와 세제지원정책의 당부”, 한국국제조세협회, 조세학술논문집 28(1), 2012.
- 오용석, “세계 경제특구의 유형 및 전략과 남북한 경제통합에의 적용”, 비교경제 연구, 한국비교경제학회, 1995.
- 오승렬, “중국과 북한의 경제특구 정책 비교 연구”, 통일문제연구 제7권 제1호 (통권 제23호), 평화문제연구소, 1995.
- 원동욱·안병민, “북한 경제특구 개발에 따른 연계교통망 구축방안 연구”, 한국 교통연구원, 2008.
- 유선종 외, “투자이민제도개선방안연구”, 기획재정부 용역보고서, 2012.
- 이경원, 양덕순, “2002년도 한국정책학회 춘계세미나 : 제주국제자유도시의 세계 경쟁력 제고”, 한국정책학회 세미나 Vol.2002 No.1, 2002.
- 李尙竣, “국제자유도시 건설구상”, 국토 Vol.199, 1998.
- 이석환, 여차민, “특구정책의 지역경제활성화 효과”, 한국정책과학학회보 Vol.19 No.1, 2015.
- 이성구, “제주특별자치도”, 교통 기술과 정책 Vol.3 No.3, 2006.
- 이수행, “경제자유구역 사업추진의 문제점 및 개선방안”, CEO Report, 2009.
- 이상준 외, “동북아 협력시대의 북한 경제특구 활용전략”, 국토연 2004-17, 국토 연구원, 2004.12.
- 이상직·박기성, “중국 경제특구의 성과와 성공요인”, 인천발전연구원, 2003.
- 이석희, “지역산업발전 전략과 연계한 외자유치 활성화 방안”, 2004 연구보고서, 대구경북연구원, 2004.
- 이성봉, “외국인투자 인센티브의 문제점과 개선방안”, 경상논총 제28권 제1호, 2012.
- 이지석·김행중, “외국인의 토지취득 제도와 관련법에 관한 연구”, 한국지적학회

- 지, 제26권 제1호, 2010.
- 이완섭, “동북아 물류, 비즈니스 중심국가의 비전과 전략3; 경제특구 개발전략과 지역균형발전”, 월간국토 제251권, 2010.
- 이영민, “국제자유도시 개발의 성공적 추진 ; 세계문화도시의 의미와 제주의 가능성 탐색”, 한국도시지리학회지 Vol.8 No.3, 2005.
- 이용희, “북한의 경제특구정책과 실패요인 -중국의 경제특구정책과의 비교분석-”, 동북아경제연구 Vol.25 No.3, 2013.
- 이종수, “제주 국제자유도시 개발과 정책 현안”, 도시문제 Vol.38 No.419, 2003.
- 이준호, “제주국제자유도시 개발계획”, 대한토목학회 학술대회 Vol.2005 No.10, 2005.
- 이호병 · 이형욱, “국제자유도시 개발사업에 대한 지역간 주민의 의식차이 분석; 제주국제자유도시를 중심으로”, 부동산학보 28, 한국부동산학회, 2006.
- 張明奉, “中國의 經濟特區法制에 관한 考察 : 「廣東省經濟特區條例」를 중심으로”, 법학논총 Vol.16, 2004.
- 전경구, “경제자유구역과 국제도시개발”, 국토계획 제42권제5호, 대한국토·도시계획학회, 2007.10.
- 정승훈, “제주국제자유도시 추진과 제주관광의 과제”, 한국관광정책 No.20, 2005.
- 정수연, “제주국제자유도시 투자유치제도의 발전방향”, 한국부동산분석학회 학술발표 Vol. 2013, 2013.
- 鄭永和, “北·中間의 經濟特區 投資法制的 懸案과 展望(라선·황금평 경제특구 개발법제)”, 동북아법연구 Vol.8 No.3, 2015.
- 정준현, “통일경제특구 법제에 관한 토지공법적 검토과제”, 土地公法研究 Vol.37 No.2, 2007.
- 제주특별자치도, “국내 투자유치 기업 현황”, 투자관련자료실, 2015. 11. 11.
- 제주특별자치도, “부동산투자이민제 투자대상 외국인 휴양체류시설(콘도) 분양현황”, 투자관련자료실, 2015. 11. 11.

- 제주특별자치도, “제주지역 주요 외국인 투자기업 현황”, 투자관련자료실, 2015. 11. 11.
- 조동호·고승익, “제주국제자유도시 개발사업의 성공적 추진을 위한 외자유치 방안”, 제주도연구 27집, 2005.6.
- 지관훈, “제주국제자유도시의 추진성과”, 한국부동산분석학회 학술발표 Vol. 2013, 2013.
- 지영한, “외국인직접투자 유치정책의 정책시사 및 정책방향에 관한 연구”, 통상정보연구 제16권 제3호, 2014.
- 최수·배유진, “외국인의 토지소유 실태와 정책적 시사점”, 국토연구원, 국토정책 Brief 제320호, 2011.
- 최성근, “제주특별자치도의 조세입법권과 지방자치단체의 과세자주권”, 조세학술논집 Vol.23 No.2, 2007.
- 최재현, “국제자유도시 개발의 성공적 추진 ; 제주국제자유도시의 과제와 발전전략 모색”, 한국도시지리학회지 Vol.8 No.3, 2005.
- 최홍동, “중국 경제특구 입법권의 제주국제자유도시에 대한 함의에 관한 고찰”, 법과 정책 Vol.12 No.1, 2006.
- 표명환, “지방자치의 헌법적 보장 과제로서의 ‘특별자치제’”, 憲法學研究 Vol.15 No.3, 2009.
- 표명환, “지방자치법상의 '특별자치도'의 의미와 그 문제 : 제주특별자치도법을 중심으로”, 公法學研究 Vol.10 No.4, 2009.
- 허찬국, “제주국제자유도시 추진전략 현황과 평가”, 濟州島研究 Vol.26, 2004.
- 한국은행 제주본부, “제주국제자유도시 추진성과 평가 및 향후 과제”, 2013.02.

3. 학위논문

- 고승암, “濟州國際自由都市의 開發에 關한 研究”, 석사학위 논문, 漢陽大學校 行政大學院, 2004.

- 고학부, “외국인의 제주지역 부동산투자 선택요인 분석 : 일본 및 중화권 잠재적 투자자를 중심으로”, 석사학위 논문, 단국대학교 대학원, 2013.
- 김남형, “제주국제자유도시 발전방향에 관한 연구 - 국내·외 경제자유구역과의 비교를 중심으로”, 석사학위 논문, 제주대학교 대학원, 2006.
- 김명범, “지역개발과 NGO : 제주국제자유도시개발사업 추진과정에서 지역NGO의 활동을 중심으로”, 석사학위 논문, 성공회대학교 NGO대학원, 2006.
- 김봉구, “제주특별자치도 자치경찰의 효율화 방안”, 석사학위 논문, 동의대학교 대학원, 2012.
- 김선석, “경제자유구역의 글로벌특성 평가에 관한 연구 : 인천송도국제도시를 중심으로”, 박사학위 논문, 인하대학교 대학원, 2015.
- 김종희, “제주지역 컨벤션산업 육성방안에 관한 연구 : 국제자유도시 활성화전략의 관점에서”, 석사학위 논문, 暎園大學校, 2003.
- 김혜자, “제주국제자유도시에 대비한 학습의 재구조화에 관한 연구”, 석사학위 논문, 제주대학교 교육대학원, 2003.
- 김홍규, “제주국제자유도시 개발사업에 있어서의 프로젝트 파이낸싱 활용 방안에 관한 연구”, 석사학위 논문, 고려대학교 정책대학원, 2008.
- 맹경, “중국 기업의 사회적 책임에 관한 정책의 방향성과 그 영향요인에 관한 연구 : 중국 허난성 정저우시를 중심으로”, 박사학위 논문, 서울시립대학교 일반대학원, 2014.
- 박숙희, “경제자유구역청의 기능 방안에 관한 연구 : 광양만권경제자유구역청을 중심으로”, 석사학위 논문, 전남대학교 행정대학원, 2008.
- 서태호, “특구제도의 공법적 고찰”, 박사학위 논문, 경희대학교 대학원, 2008.
- 유범진, “러시아의 外國人投資 關聯 法制 研究”, 석사학위 논문, 전남대학교 대학원, 2011.
- 이계영, “중국 '和平掘起'전략의 추동요인과 제약요인 비교연구”, 박사학위 논문, 韓國外國語大學校 國際地域大學院, 2012.

- 이광우, “한국·북한·중국의 경제특구 비교연구 - 인천·개성·심천 공업지구를 중심으로”, 석사학위 논문, 전남대학교, 2013.
- 이동철, “외국인투자유치 정책에 관한 연구 - 제도적 개선 및 Module 작성을 중심으로”, 석사학위 논문, 서울대학교, 1999.
- 이영신, “중국경제특구와 제주국제자유도시의 외자유치제도의 비교”, 濟州大學校 大學院, 2006.
- 임명순, “토지거래허가제도에 대한 사법적 고찰”, 박사학위 논문, 성균관대학교, 2010.
- 정길용, “북한의 경제특구 개발정책에 관한 연구 - 신의주 경제특구 개발을 중심으로”, 석사학위 논문, 중앙대학교, 2003.
- 정순원, “북한 특구관련법의 특성 연구”, 석사학위 논문, 이화여자대학교 대학원, 2003.
- 정순희, “국제투자협정상 간접수용에 관한 연구 : 한미 FTA 간접수용의 법리와 우리 법제에의 시사점”, 박사학위 논문, 동국대학교, 2013.
- 최성두, “인·허가의제제도의 법적 문제점과 개선방안 연구 : 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따른 인·허가의 제제도 중심으로”, 석사학위 논문, 제주대학교 행정대학원, 2014.
- 최홍동, “중국 경제특별구역 입법권에 관한 고찰 : 제주국제자유도시에 대한 함의를 중심으로”, 제주대학교, 2005.
- 최훈규, “국제자유도시의 한국적 발전전략에 관한 연구 : 제주국제자유도시를 중심으로”, 석사학위 논문, 건국대학교 대학원, 2002.

4. 기타자료

- 국토교통부, “2014년도 외국인 소유 토지 전년보다 881만㎡ 늘어”, 2015.2.12. 보도자료.

안종석, “외국인투자에 대한 조세감면제도 개편방안에 관한 공청회”, 한국조세재정연구원, 2015.7.3.

이창호, “외국인 국내 토지소유의 쟁점과 개선 과제”, 국회입법조사처, 생생정책, 2014.11.

정수연, “제주국제자유도시 투자유치제도의 발전방향”, 한국부동산분석학회, 학술발표논문집, 2013.

진관훈, “제주국제자유도시의 추진성과”, 한국부동산분석학회, 학술발표논문집, 2013.

제주특별자치도(<http://www.jeju.go.kr/>), “외국인 투자가 부동산 영주권 제도”.

제 주 특 별 자 치 도
(
<http://www.jeju.go.kr/industry/investmentinfo/estateinvestment.htm>), “제주국제자유도시 -부동산투자이민제도-”.

제주특별자치도(<http://www.jeju.go.kr/industry/investmentinfo/estateinvestment.htm>), “제주국제자유도시 -투자유치촉진조례 내용-”.

제주특별자치도(<http://www.jeju.go.kr/industry/investmentinfo/estateinvestment.htm>), “제주국제자유도시 -투자인센티브(제주투자진흥지구, 외국인투자지역, 기업이전, 지원제도)-”.

II. 외국문헌

- 伊藤白, 「総合特区構想の概要と論点 ―諸外国の経済特区・構造改革特区との比較から―」, 調査と情報 第698号, 2011.2.3.
- 木田雄大, 「アイルランドにおける金融特区 ―規制緩和と地域経済の活性化―」, 2005.1.17.
- JETRO, 「外国人による投資に対する優遇制度」, 2015.9.28.
- 横井 和彦・谷村 智輝・角井 正幸, 「中国における特区政策の展開」, 同志社大学, 2015.3.
- 新井 直樹, 「韓国・済州特別自治道の国際観光戦略」, 都市政策研究 第14号, 2013.1.
- 笠由美子・谷口守・松中亮治・平田晋, 「都市のクリエイティブネスに着目したアジアの地方都市の成長特性に関する研究」
- 李美永, 「韓国の港湾背後地戦略の新しい動向と課題」, 九州国際大学経営経済論集 第19巻第1・2合併号, 2013.1.
- 佐野孝治, 「韓国済州道における柑橘生産の「農業産業化」」, 醜学議集 第74巻 第2号, 2006.1.
- 佐藤幸男, 「島嶼・平和学の試み:新たな世界認識の一道標として」.
- 章大寧, 「韓国済州道における生ごみ資源化施策」, 南九州大学研究報告・第39B号, 2009.
- 村田省一, 「1930年代における上海越界築路地域の画定と徴税問題について」.
- 仲川裕里, 「韓国の早期英語留学の動向と現況」.
- 高民定、温琳、藤田 依久子, 「韓国済州島における言語景観―観光と言語の観点から」, 人文社会科学研究 第30号, 2014.
- 渡邊武, 「再配置を契機とする在韓米軍基地問題の変化 ―「持続可能な駐留環境」に向けて―」, 『防衛研究所紀要』 第7巻 第1号, 2004.11.
- 野田 順康, 「アジアの都市化・都市成長と創造都市論について」.

- 李元喜, 「住民中心の地方自治実現に向けた自治警察制度の発展方向に関する研究—韓国済州道における自治警察制の試験運営事例を中心に」, 都市とガバナンス Vol. 22, 2014.
- 申龍徹, 「地域間不均衡の解決と経済広域圏の設定・行政区域再編 : 韓国の地域均衡発展政策の現在」, 自治総研通 巻363号, 2009.1.
- 伊藤白, 「総合特区構想の概要と論点—諸外国の経済特区・構造改革特区との比較から—」, 調査と情報 第698号, 2011.2.3.
- Andray Abrahamian, 「The ABCs of North Korea's SEZs」, US-Korea Institute at SAIS Report, 2014.
- James J. Waters, 「Achieving World Trade Organization Compliance for Export Processing Zones while maintaining economic Competitiveness for developing countries」, Duke Law Journal. 481, November, 2013.
- The World Bank, 「Special economic zones; Performance, lessons learned, and implications for zone development」, 2008.
- The World Bank, 「Special economic zones; Progress, Emerging Challenges, and Future Directions」, 2011.
- USAID, 「Special Economic Zone Benchmarking and Policy Action Plan」, 2007.
- Samuel H. Shaddox, 「China's Foreign Invested Partnership Enterprise Law: The lifeless or sleeping Dragon?」, Pacific Rim Law & Policy Journal 469, March, 2013.
- Schewinberger A. G. 「Special Economic Zone and Quotas on Imported Intermediate Goods: a Policy Proposal」, Oxford Economic Paper 55, Oxford University Press, 2003.
- Susan Tiefenbrun, 「U.S. Foreign Trade Zones, Tax-Free Trade Zones of the World, and their impact on the U.S. Economy」, Journal of International Business and Law 149, Spring, 2013.

Yiming Mei, 「U.S.–China Economic Relations」, Oregon Review of International
Law 45, 2014.



<Abstract>

A Fusional Law Study on the Vitalization of Jeju Free International City

Ko, Hak-Bu
Department of Commercial Law
Graduate School of Law
Dankook University

Advisor : Professor Chung, Joo-Hawn.

The Jeju Free International City's development goal was to attract foreign direct investment(FDI) and the composition of the corporate environment.

Currently attracting corporate and anti-business sentiment and concerns about the foreign capital required for a substantial increase of the islanders lives, negative views about the costs and benefits of the investment are occurring.

Hong Kong and Singapore, countries that have successfully continued to attract foreign investment, as Ireland has ever experienced the most anti-business sentiment inhabitants of the area.

Considers incentives for foreign investment capital to reverse discrimination against local companies were faced with local residents of the rebound.

But Reset the investment trend in the wake of the crisis by leaps and conducted a rapid policy interventions are common.

But efforts to attract foreign investment capital are being pursued between the competing domestic as well as foreign municipalities. As compared to the inferior level of China in our country it can attract investment because the main competitors, to the smooth progress of the Jeju Free International City project to attract foreign investment policy is a desperate situation.

In this study, to learn about domestic and foreign economic zones scheme,

compared to around the current legislation.

Legal practices and comparative analysis, China and Singapore, as foreign policy implications of the special economic zone is relatively high compared to the country competitive on tax incentives. Limited special additional tax relief tax law, it is necessary to modify the strategy to attract foreign capital to the Foreign Investment Promotion Act, such as cash subsidies.

Jeju Free International City strengthening the principles of selection and concentration has implications for the successful promotion, simplification of the overall planning, strengthen investment incentives, investment capabilities and activities can be summarized as including strengthening.

Because of the Jeju Free International City also has foreign investment of these have a very significant development for the region capital formation, foreign capital is bound to be an essential element.

The most important factor in determining the investment From the perspective of foreign investors return on risk. Therefore, policies to attract foreign capital should be a way to lower the risk of increasing the expected rate of return that investors give judgment.

For the Jeju Free International City in attracting foreign investment expanded most important thing is to improve the unfavorable investment incentives than domestic cIn particular it should be cut aggressively in the high-level review of the Tax Act on Special Cases limit on the tax rate compared to foreign competition area. And it should expand property tax exemption, such as unfavorable, customs, national land and public land rents than the free economic zone.

It is necessary to prevent the efficient management and local outflow of foreign ownership of land in the global economy. Therefore, the reform is needed to enable materialize or typed in the overall management to enable a wider range of foreign define the Foreigner's Land Acquisition Act. If real estate management administration and control of foreign reserves to current Foreigner's Land Acquisition Act does not proceed efficiently even have to worry overhaul of the Foreigner's Land Acquisition Act.

Finally, the Immigrant Investor Scheme for Real Estate is only foreigner island regions, it is necessary to solve the problem, especially where the land is owned by

the Chinese focus bias. Therefore, unlike measures are also needed to review the real estate investment criteria for each area.

Jeju Free International City, Economy Special Zone, Foreign Investment, Special Law on Jeju Free International City, Special Law on Free Economic Zones, Special Law on Tax Limits, Law on Foreign Investment Promotion, The Immigrant Investor Scheme for Real Estate

