

# 國際自由都市의 民資誘致制度和 中國資本 誘致戰略

金 汝 善\*

## 目 次

I. 序 說	制度和 比較
II. 國際自由都市의 意義	3. 國際自由都市의 租稅支援制度
1. 國際自由都市 特別法の 制定과 主要內容	IV. 中國資本誘致戰略
2. 國際自由都市의 概念	1. 國際自由都市의 投資環境
III. 國際自由都市의 民資誘致制度	2. 타겟팅 戰略과 中國資本
1. 民資誘致制度의 概觀	3. 業種別타겟팅 戰略
2. 經濟自由區域의 外國人 投資	V. 要約 및 結論

## I. 序 說

제주도를 자유항 또는 자유무역지역으로 조성하고자 하는 계획은 1960년 '제주도 발전 연구 위원회'의 주도로 '제주자유지대' 계획을 수립하면서 시작되었지만, 타 지역과의 형평성과 계획의 타당성 결여로 인하여 정책은 수립과 동시에 폐지되는 등 우여곡절을 반복하게 되었다. 그러나 제주의 주력산업이라 할 수 있는 감귤산업이 국제적인 통상환경의 변화로 인하여 침체 상태로 빠져들고 관광산업 역시 한계를 나타내고 있어 이에 대한 대책이 시급한 상황이 되었다. 따라서 제주 지역의 전략적인 가치에 기반을 두고 정부는 대외적으로 동북아의 중심적인 지역으로, 국내적으로 새로운 경제제도 시행을 위한 선도지역 육성을 위하여 국제자유도시 전략을 추진해 왔다. 국제자유도시 개발 구상 및 전략은, 제주도를 산업·경제·무역·관광 등 모든 분야에 있어서 사람·상품·자본에게 부과되고 있는 각종 규제 및 제한을 철폐함으로써, 이들이 자유

\* 法學部 專任講師

롭게 출입하고 투자되며 거래될 수 있는 자유지역으로 조성·개발하여 도민의 삶의 질을 향상시키는 물론 국가 발전에 기여하기 위한 전략적인 차원에서 추진되고 있다. 국제자유도시는 지역활성화의 차원에서 추진되고 있는 지역개발 전략인 동시에, 급변하는 세계 경제 환경 속에서 한국이 21 세기 중심국가로 자리잡기 위해서 혁신적인 대외 개방과 함께 국가 경쟁력을 획기적으로 제고하지 않으면 안 된다는 인식 하에, 제주도를 경제의 개방화와 자유화를 선도하는 교두보로 육성하기 위하여 추진되고 있는 국가발전 전략이다.

국제자유도시는 자본 투입으로 지역 개발과 도민 삶의 질을 향상시키는 것이 단기적인 목표라고 할 수 있다. 국제자유도시 출범 후 발간된 「제주국제자유도시종합계획(2002~2011)」에서는 제 1차 계획 기간 중 총 29조 4천969억원의 재원이 필요하다고 보고 있다. 이 중 국비가 6조 2천365억원, 지방비가 4조150억원, 공사나 공단에서 부담하는 재원이 6천438억원에 이르고, 나머지는 모두 민자유치를 통하여 해결한다는 구상을 하고 있다.<sup>1)</sup> 따라서 국제자유도시 개발구상은 민자 유치를 위한 제도적·정책적인 역량을 할애하고 있는데, 「제주국제자유도시특별법」 개정(안)에서도 민자유치에 관한 제도 개선이 내용의 주가 되고 있다.

현재 많은 국가들은 특별경제제도를 시행하여 외자유치를 위한 다양한 노력을 전개하고 있다. 이웃한 중국, 홍콩, 싱가포르 그리고 일본에서도 외국인 투자유치를 위한 노력을 경주하고 있다. 국제자유도시도 외국인 투자를 위한 노력을 하고 있지만 용이한 것은 아니다. 본고에서는 국제자유도시의 민자유치제도를 중심으로 고찰하고 중국자본의 유치방안에 대하여 살펴보고자 한다.<sup>2)</sup>

## II. 國際自由都市의 意義

### 1. 國際自由都市 特別法の 制定과 主要內容

정부와 제주도는 2000년 7월초에 제출된 「제주도 국제자유도시 개발타당성 조사 및 기본계획」 수립에 관한 최종 보고서에 따라 「제주국제자유도시기본계획」을 마련하고 2001년 말에는 국제자유도시 개발을 제도적으로 뒷받침하기 위한 「제주국제자유도시특

1) 제주도, 「제주국제자유도시종합계획(2002~2011)」, p. 418.

2) 국제자유도시에서는 투자가 일정한 요건을 충족하면 내·외국인에게 차별 없이 인센티브를 부여하고 있기 때문에 민간 투자라고 표현하는 것이 정확하다.

별법」(이하 '특별법'으로 약칭함)을 제정함으로써 국제자유도시가 출범하였다.

특별법에 나타난 국제자유도시의 추진 내용을 살펴보면 첫째, 국제화를 위한 제도개선을 위하여 無査證 입국 국가의 범위를 확대하고 무사증 방문자가 일정한 요건과 절차를 거친 후 국내 타 지역으로 자유롭게 방문할 수 있도록 외국인 출입국 관리제도를 개선하고 있다.<sup>3)</sup> 행정기관의 외국어 서비스를 강화하고,<sup>4)</sup> 외국 대학의 설립에 관해서 별도의 법률을 제정하도록 하고,<sup>5)</sup> 원어민 교사의 초·중등교원 기간제 임용과 외국인 학교의 내국인 입학자격을 완화하는 등 국제화교육 환경을 조성하도록 하고 있다.<sup>6)</sup>

둘째, 내·외국인 관광객 유치에 위하여 면세점을 운영한다.<sup>7)</sup> 골프장 건설을 확대하고 입장료를 인하하였으며,<sup>8)</sup> 체류형 체험숙박시설인 휴양 펜션업(pension)의 활성화를 위한 제도를 마련하였다.<sup>9)</sup> 그리고 도민에게 遊漁場을 설치·운영할 수 있도록 하고<sup>10)</sup> '향토문화관광지구'로 지정할 수 있는 규정을 두고 있다.<sup>11)</sup>

셋째, 국제자유도시의 추진전략의 성공은 민자유치에 있다고 보고 여러 가지 투자인센티브를 부여하고 있다. 관광산업 투자 유치를 위해 내·외국인 투자에 대해 조세감

- 3) 특별법 제14조 내지 19조. 제주도는 세계 총 190개국 중에서 160개 국가에 대하여 무사증 입국을 허용하고 있으며, 무사증 입국 불허국가 30개 국가 중 제주지역에만 제한적으로 무사증 입국을 허용하는 국가로 12개국이다.
- 4) 「특별법시행령」 제20조에서 상세히 규정하고 있다.
- 5) 「사립학교법」 제3조 및 제10조 규정의 예외로서 별도로 법률을 제정하여 제주도에 설립되는 외국대학에 특례를 인정한다는 것이다(특별법 제22조).
- 6) 현재 「초·중등교육법」 제60조 2의 규정에 의한 외국인학교 중 내국인의 입학자격을 외국에서 5년 이상 거주하고 귀국한 자로 규정하고 있는 데 반하여 제주도에 설립되는 외국인학교의 내국인 입학자격을 외국에서 3년 이상 거주한자로 완화하고 있다(특별법시행령 제22조).
- 7) 제주도 여행객이 대통령령이 정하는 면세품판매장에서 물품을 구입하여 대한민국 안의 다른 지역으로 반출하는 경우에는 각종 조세를 면제 또는 환급할 수 있도록 하였다(특별법 제51조). 이에 따라 「조세특례제한법」 제121조 12를 신설하여 '제주도내국인면세점제도'와 관련하여 면세혜택을 부여하고, 면세점운영절차 등에 관한 「제주도내국인면세점에 대한 특례규정」을 제정하였다.
- 8) 제주도에 소재하는 골프장 입장에 대하여 「조세특례제한법」에 제121조의 13(제주도내골프장에 대한조세지원)을 신설하여 특별소비세, 농어촌특별세 및 교육세 그리고 부가가치세 등을 면제하도록 하였고, 「국민체육진흥법」 제19조의 규정에 의하여 골프장의 입장료에 부과되는 관광진흥 부가금과 체육진흥기금 등의 부가금을 면제하도록 하였다(특별법 제52 내지 53조; 「조세특례제한법시행령」 제116조의 16). 이에 따라 현재의 입장료보다 약 40~50%의 감면 효과가 있어 관광객유치에 효과적인 조치가 될 수 있을 것으로 보인다.
- 9) 특별법 제53조: 등록기준에 대하여서는 특별법시행령 제33조와 특별법시행조례 제101 조에서 상세한 규정을 두고 있다.
- 10) 특별법 제54조: 특별법시행조례 제112조.
- 11) 특별법 제57조: 특별법시행조례 제120조.

면 등 인센티브를 제공하는 '투자진흥지구'와 제조·물류 기반 확충을 위한 '자유무역 지역,' 그리고 제주의 생물자원을 활용한 생명공학과 정보통신 산업 등을 육성하기 위해 첨단산업단지를 조성하는 '첨단과학기술단지'제도를 도입하였다.

넷째, 제주도민의 소득향상과 복지를 위하여 1차 산업 진흥대책을 강구하도록 하였다. 특별히 농·임·축·수산업 진흥과 지역사회의 개발과 생활환경 개선에 관한 사항을 제주도지사가 수립하는 종합계획에 포함하도록 하고 있다.<sup>12)</sup> 또한 주민이 참여하는 사업을 '특별개발우대사업'으로 지정하여 보조금을 지급하거나 용자할 수 있도록 하였다.<sup>13)</sup> 주민의 불편을 해소하거나 생활환경을 개선하기 위한 사업을 지원할 수 있으며, 그 지역 주민의 소득향상을 위하여 소득사업 등에 용자 또는 보조할 수 있는 '개발사업지구 인근 지역의 지원'규정을 두고,<sup>14)</sup> 인근지역의 주민을 우선 고용하도록 하고 있다.<sup>15)</sup>

다섯째, 국제자유도시 개발단계에서 제주 환경은 많은 영향을 받을 것으로 예상되고 있으므로 특별법은 「환경기본조례」를 제정하고 환경보존목표와 방향 제시, 자연환경 특성분석 및 미래전망 등을 포함하는 「환경보전기본계획」을 수립·시행함으로써 도지사 및 관할 시장·군수에 대하여 지속 가능한 개발을 위한 실천과제를 부과하고 있다. 그리고 제주도내 '절대보전지역'과 '상대보전지역' 그리고 '중산간보전지역'의 지정과 아울러 수자원과 지하수 이용·개발에 대하여 엄격한 관리 방안을 제시하고 있다.<sup>16)</sup>

여섯째, 개발전담기구를 설치하여 개발의 효율성과 독립성을 도모하고 있다. 중앙정부 차원에서 국무총리를 위원장으로 관계부처 장관, 제주도지사, 국제연구기관장 등이 위원으로 참여하는 '국제자유도시추진위원회'와 그 산하에 국무조정실장을 위원장으로 하는 '실무위원회'를 설치하여 추진위원회의 위임사항 등을 처리하도록 하였다.<sup>17)</sup> 그리고 제주도 지사는 「제주국제자유도시종합계획」의 수립을 위한 '종합계획심의회'의 위원장을 맡고 있다.<sup>18)</sup>

국제자유도시의 개발 추진기구로 '국제자유도시개발센터'<sup>19)</sup>를 두고 있는데, 개발센터는 시행계획의 수립·집행, 그리고 개발을 위한 토지의 취득·개발·비축·관리·공급

12) 특별법 제4조.

13) 특별법 제68조.

14) 특별법 제69조.

15) 특별법 제70조.

16) 특별법은 제26 내지 40조에서 자연환경과 보전에 대하여 규정을 두고 있으며, 특별법 시행조례에서도 환경보전과 관련된 내용을 많이 포함하고 있다.

17) 특별법 제10조.

18) 특별법 제11조.

19) 특별법 제72 내지 100조.

및 임대, 과학기술단지·투자진흥지구의 조성관리, 국내·외 투자유치를 위한 마케팅 및 홍보, 국내·외 투자자에 대한 상담·안내·민원사무의 처리 및 대행 등 종합적 지원업무, 그밖에 도민소득 향상을 위한 지원사업 등의 필요한 사항을 처리한다.<sup>20)</sup>

## 2. 國際自由都市의 概念

‘국제자유도시’(Free International City)라는 용어는 여타의 경제특별구역의 운용사례에서도 발견되지 않는 독특한 용어이며, 학술적으로도 그 동안 사용된 예가 없었다.<sup>21)</sup> 그러나 제주 지역에 새로운 유형의 경제특별구역이 출범하면서 ‘국제자유도시’라는 용어를 사용함으로써 그 개념 및 의미에 대한 새로운 관심과 논란을 불러 일으켰다. 특별법에서는 국제자유도시를 “사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제완화 및 국가적 지원의 특례가 실시되는 지역적 단위를 말한다.”라고 규정하고 있다.<sup>22)</sup> 이를 국제자유도시 기본계획이나 특별법 그리고 그 명칭에 따라 좀 더 상세히 정의하여 본다면, “사람·상품·자본 등의 자유로운 이동이 보장되며 기업활동의 최대한 편의를 보장하기 위한 국가적 지원과 특례가 인정되는 지역으로서, 주민의 주도적인 참여 하에 국내·외 투자를 통한 관련산업(관광·금융·물류)의 육성에도 포함으로써 친환경적인 복합형 국제도시로의 발전을 지향하는 경제특별구역”이라고 할 수 있을 것이다. 그리고 제주 국제자유도시는 국가적 지원 하에 국제적 수준의 자유로운 경제·생활환경이 조성되어지는 특별개발구역의 성격을 가지고 있다고 할 것이다.

이를 分說하여 보면 첫째, 국제자유도시는 개방된 지역을 의미한다. 우선 ‘국제’의 의미는 한 국가나 지방이 외국이나 그 지방들과 경제·환경·정치·문화적으로 교류하는 것을 의미하며, ‘국제화’(internationalization)는 이러한 교류·협력이 아무런 제약이나 부작용 없이 이루어질 수 있도록 법·제도, 그리고 문화적 수준이 일정한 기준을 충족시키고 있거나 충족시켜나가고 있는 것을 의미한다. 특별법은 사람·상품·자본의 국제적 이동을 보장함으로써 국제자유도시가 ‘개방화’를 추구하는 것임을 강조하고 있다. 이는 경제적으로 외국자본에 대한 자유로운 진입과 특례를 보장하고, 문화적으로 외국 문화에 대한 수용으로서 외국인 학교의 자유로운 설립과 외국인 기간제 교사의 임용을 허용하고 있다. 또한 국제교류의 활성화를 위한 내용을 특별법에 명시하고 있으며, 외국인 사

20) 개발센터의 조직 및 운영 등에 관하여 이 법에 규정한 것을 제외하고는 민법 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다(특별법 제100조).

21) 오준근, 『국제자유도시(규제자유지역)의 도입에 관한 입법방안』(한국법제연구원, 2001), pp. 1~2.

22) 특별법 제2조.

유로운 출입국을 보장하고 있다. 따라서 국제자유도시는 “경제적·사회적·문화적인 이 동에 대하여 국제적으로 문호를 개방하고 있는 지역” 이라고 할 수 있다. 물론 단기적으로 모든 분야에 대하여 완벽한 개방을 이루는 것은 아니지만 장기적인 목표는 모든 영 역에 대한 자유로운 진입과 접근에 제한을 두지 않는 지역이라고 할 수 있다.<sup>23)</sup>

둘째, 국제자유도시는 경제규제가 완화됨으로써 기업활동의 자유가 보장되는 지역이다. 국제자유도시에 있어서의 ‘자유’란 상품·자본·노동의 이동에 제한이 없으며 기업 활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제완화가 이루어지는 것을 의미한다. 국제자유도시는 경제적 규제가 완화된 지역 혹은 ‘경제규제자유지역’이라고 할 수 있다. 경제적인 측면에서 규제자유지역이란 경제운영의 기본적인 질서유지를 위해 필수적인 극히 소 수의 규제를 제외하고는 규제가 철폐된 지역을 말한다. 그러나 규제의 완전한 제거란 있을 수 없다고 본다면, 규제자유지역이란 특정 행정구역 내에서 경제분야에서의 규제 를 배제함으로써 민간의 창의력과 경쟁시장의 역량을 최고로 실현할 수 있도록 배려 되고 있는 지역으로 그 개념을 정의할 수 있을 것이다.<sup>24)</sup>

셋째, 국제자유도시는 ‘제주’라는 지역에 한정적으로 국가적 지원에 의한 지역개발을 시행하고 있다는 의미에서 지역적 개념을 가지고 있다. 특별법은 지역적 범위로는 제주 지역에 한정적으로 적용되고 있으나, 인적 범위로는 내·외국인을 불문하고 제주지역에 투자하거나 방문·거주하는 모든 사람들에게 적용되는 것이다. 특별법은 관광산업 육성 을 위한 제도, 출입국 제도, 민자유치를 위한 투자진흥지구의 지정 그리고 교육제도 등 과 관련하여 국내 타 지역과는 달리 제주 지역에 한하여 특례를 인정하여 주고 있다.

넷째, 국제자유도시는 친환경적 복합형 국제도시를 지향하는 종합적 경제특구라고 할 수 있다. 국제자유도시는 단기적으로는 관광산업 중심의 자유도시로부터 중·장기 적으로 국제 금융·교역 기능이 활성화될 수 있도록 함으로써 자유로운 상품무역, 비 즈니스, 물류의 기능이 중심이 되는 물류·교역 자유도시로 발전시켜나가고 최종적으 로는 자유로운 외환거래가 허용하고 국제적인 종합금융 센터기능이 수행되는 금융복

23) 국제화 보다 좀 더 포괄적이고 한 단계 높은 개념으로 세계화라는 의미를 제시할 수 있을 것이다. 세계화는 기존의 민족국가의 개념을 초월하여 전 인류·전 지구적 수준에서 경쟁과 협력을 통하여 통합이 이루어져 가는 과정을 나타낸다. 즉, “세계화 현상은 확대 지향적인 시장체제의 작동과 이로 인한 자원 및 인력의 이동이 발생하고, 다시 이로 인해 근대국가의 속성인 영토성과 주권이 도전 받고 그 의미가 희석되는 현상”이라는 것이다. 따라서 용 어상 국제라는 표현을 사용하였지만 실질적으로 세계화를 지향하는 의미라고 판단된다. 윤영관, “세계화: 민족주의의 새로운 지평을 위하여”, 『계간사상』(1994 겨울): 유석진, “세계 화·국제화와 정치”, 『국제화에 대한 사회과학적 이해』(박영사, 1995), pp. 137-138.

24) 김일섭, “규제자유지역의 의의 및 필요성”, 『규제자유지역개념의 제주도 적용방안』(한국경 제연구원 주최 세미나 자료, 2000. 5.23), pp. 2~3.

합형 친환경적 국제자유도시로 완결시킨다는 구상이 제시되고 있다.<sup>25)</sup> 이를 위하여 국제자유도시는 관광사업 투자유치를 위해 내·외국인 투자에 대해 조세감면 등 인센티브를 제공하는 '투자진흥지구'와 제조·물류 기반 확충을 위한 '자유무역지역' 그리고 제주의 생물자원을 활용한 생명공학(BT)과 정보통신산업(IT) 등을 육성하기 위해 첨단산업단지를 조성하는 '과학기술단지' 제도를 도입하였다.

다섯째, 국제자유도시는 개발에 대한 국가적인 지원과 특례가 인정되는 지역이다. 특별법은 국제자유도시 개발에 국가의 지원에 대한 의무를 규정하고 있다. 따라서 중앙정부는 국제자유도시 추진위원회를 두고 산하에 국제자유도시 개발센터를 설립하여 개발을 주도하도록 하고 있다. 또한 국제자유도시는 도민 주체의 개발과 지역산업의 육성을 통한 주민의 복지 향상을 목표로 하고 있다. 제주도지사는 국제자유도시종합계획을 작성하여 국제자유도시의 추진과 운영에 대한 전반적인 계획을 입안하도록 하고 있다. 따라서 국제자유도시는 지역개발이라는 개념 범주이지만 국가지원 하에 이루어지는 '특별개발구'의 성격을 가지고 있다 할 것이다.

### III. 國際自由都市의 民資誘致制度

#### 1. 民資誘致制度의 概觀

우리나라의 외국인 투자관련 법제는 「외국인 투자촉진법」과 동법 「시행령」 및 「시행규칙」을 기본으로 해서, 위 법령에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 정한 「외국인투자 및 기술도입에 관한 규정」(산업자원부 고시 제1999-58호), 「외국인토지법」, 「자유무역지역지정 등에 관한 법률」, 「국제물류지역 육성을 위한 관세자유지역 지정 등에 관한 법률」, 「공업배치 및 공장설립에 관한 법률」, 그리고 외국인투자의 자본이동을 규제하는 「외국환관리법」 등이 적용되고 있다. 국제자유도시의 외국인 투자와 관련해서 위의 기존 제도가 그대로 적용될 수 있으나, 다만 특별법에 의하여 「외국인투자촉진법」 상의 외국인 투자지역에 대한 특례로서 '투자진흥지구', 「자유무역지역지정 등에 관한 법률」에 대한 특례로서 '자유무역지역' 그리고 '첨단과학기술단지'의 설립에 대한 규정을 두어 기존 제도와 차별화된 투자인센티브를 규정하고 있는 것이다.

25) Jones Lang LaSalle, 『제주국제자유도시 개발타당성 조사 및 기본계획』(제주도, 2000. 6), pp. 2-12 참조; 김부찬, "제주국제자유도시의 의의 및 법·제도적 문제", 『제주발전연구』 제3호(제주발전연구원, 1999), p. 91.

1) 투자진흥지구

현행 「외국인투자촉진법」은 외국인 투자기업이 일정한 요건을 득한 후 외국인투자지역의 지정을 요청할 수 있도록 하고 있다. 외국인투자지역으로 지정되기 위하여서는<sup>26)</sup> 첫째, 제조업 또는 고도기술 수반사업·산업지원 서비스업에 투자하는 외국인이어야 한다. 제조업의 경우에는 외국인투자지역 신규 개발 시는 외국인 투자금액이 5,000만 불 이상이어야 한다. 또한 외국인 투자비율이 50%이상인 기업으로서 신규 상시고용규모가 1,000명 이상인 경우에 해당된다. 둘째, 이미 개발이 완료된 국가산업단지 또는 지방산

외국인투자지역과 투자진흥지구 비교

구 분	외국인투자지역	투자진흥지구
근 거 법 률	외국인투자촉진법	제주국제자유도시특별법
투 자 대 상	외국인	내·외국인
대 상 사 업	① 외국인 투자금액이 미화 3천만달러 ~1억달러 이상인 제조업, 고도 기술수반사업, 산업지원서비스업 ② 관광업(관광호텔업, 수상 관광호텔업, 국제회의시설업, 종합휴양업)	① 총 사업비가 2천만불 이상인 종합휴양업, 관광호텔업, 수상관광호텔업, 국제회의시설업 ② 총사업비 미화1천만불 이상인 전문휴양업, 관광유람선업, 관광공연장업, 한국전통호텔업, 종합유원시설업
조 세 감 면	· 법인세·소득세, 지방세 10년간 감면(7년100%, 3년 50%)	· 법인세, 소득세(배당소득 포함), 지방세 5년간 감면(3년100%, 2년50%)
관 세 감 면	· 3년 이내에 도입되는 자본재	· 투자진흥지구사업에 직접 사용하기 위해 도입되는 장비·설비·부품에 대해 관세 면제
부담금 감 면	· 제조업일 경우 농지전용부담금 등 감면	· 개발·농지전용·산업전용부담금, 대체조립비·초지조성비, 농지조성비 등 감면(50~100%)
국공유지 재산의 임대 및 매각	· 임대기간을 50년 범위내로 하되 기간 갱신가능 · 국공유재산을 대부 또는 사용·수익하는 경우에 대부료 또는 사용료의 감면(100%, 75%, 50%) 등	· 임대기간을 50년 범위내로 하되, 동기간내에서 갱신가능 · 과학기술단지 또는 투자진흥지구 내의 국공유재산에 대한 대부료 또는 사용료를 감면
기 타 지 원	· 교육훈련보조금, 고용보조금 등 지원가능(지자체부담)	· 교육훈련, 고용, 연구개발 보조금 등을 국제자유도시추진위원회에서 결정하여 지원

26) 「외국인투자촉진법」 제 18 조.



업단지의 일부 또는 전부를 외국인투자지역으로 지정하는 때에는 외국인투자금액이 3,000만 불 이상이고 신규 상시고용규모가 300명 이상인 경우에 해당된다. 둘째, 관광호텔업, 수상관광호텔업 및 국제회의 시설업으로서 2,000만 불 이상의 외국인투자와 종합휴양업 및 종합유원시설업<sup>27)</sup>으로서 3,000만 불 이상의 외국인투자가 해당된다. 셋째, 물류업 중에서 복합화물터미널사업, 공동집배송단지 운영 및 항만시설 운영사업이 해당되며, 3000만 불 이상의 항만 배후단지 내 화물운송사업, 화물취급업, 보관 및 창고업, 화물터미널시설 운영업, 화물운송 주선업, 화물중개 및 대리업 등 물류산업이 해당된다.

국제자유도시에서는 기존의 외국인 투자지역에 대한 특례를 인정하여 도지사가 추진위원회의 심의를 거쳐 '투자진흥지구'로 지정할 수 있다. '투자진흥지구'는 「외국인투자촉진법」상의 '외국인투자지역' 지정제도와 성격이나 기능 면에서 동일하다고 볼 수 있다. 단 투자진흥지구가 투자 금액 2000만 불 이상의 관광호텔업, 수상관광 호텔업,<sup>28)</sup> 종합휴양업<sup>29)</sup>과 국제회의 시설업, 전문휴양업, 관광유람선업 및 관광공연장업 그리고 투자 금액 1천만 불 이상의 한국전통 호텔업과 종합유원시설업<sup>30)</sup> 등의 관광업에 한하고 있어 금액과 업종에서 외국인투자지역과 차이가 있다.

## 2) 자유무역지역

'자유무역지역'은 자유로운 제조 및 무역활동 등이 보장되는 지역을 지정·운영함으로써 외국인투자의 유치, 국제무역의 진흥 및 지역개발 등을 촉진하는 데 그 목적이 있다. '관세자유지역'이 항만의 자유항화 지향 방식인 반면, 자유무역지역은 제조와 자유로운 무역활동이 보장되는 선진국 수준의 자유무역지역을 바탕으로 외국기업의 투자유치, 국제무역 촉진, 국내산업 진흥을 도모하는 것을 주된 내용으로 하고 있다. 자유무역지역의 지정은 지방자치단체가 산업자원부 장관에게 요청하여야 하며, 시·도지사는 위치·면적, 개발계획, 유치계획, 기반시설계획, 관계부처와의 협의 결과 등 11개

27) 「관광진흥법」 제 2 조.

28) 수상에 구조물 또는 선박을 고정하거나 계류시켜 놓고 관광객의 숙박에 부수되는 음식·운동·오락·휴양·공연 또는 연수에 적합한 시설 등 (이하 '부대시설'이라 한다)을 함께 갖추어 이를 관광객에게 이용하게 하는 업을 말한다(「관광진흥법시행령」 제2조의 2호).

29) 관광객의 휴양이나 여가선용을 위하여 전문휴양업시설 또는 종합유원시설업 시설 중 2 종류 이상의 시설을 갖추어 이를 관광객에게 이용하게 하는 업종을 말한다(「관광진흥법시행령」 제2조의 3호).

30) 유기시설 또는 유기기구를 갖추어 이를 관광객에게 이용하게 하는 업으로 대규모의 대지 또는 실내에서 법 제31조의 규정에 의한 안전성 검사대상 유기기구 6 종류 이상을 설치·운영하는 업(「관광진흥법시행령」 제2조의 5호).

항에 대한 지정계획안을 수립·제출하여야 한다. 자유무역지역에는 외국인투자기업인 제조업체를 우선적으로 입주토록 하되, 외국인투자기업으로 채워지지 않을 경우 최소한 1년 이상 외국인투자유치 노력을 한 후 국내제조업체의 입주를 허용하도록 하고 있다. 그러나, 물류업 및 지원사업은 외국인투자기업의 입주가 어려울 것으로 예상되는 경우 바로 국내기업체의 입주가 허용된다.<sup>31)</sup> 제주 자유무역지역은 중앙정부의 것과 성격이나 기능 면에서 차이가 없으며 단지 입주 대상기업이 내국 기업에게도 확대되고 있으며, 조세지원의 적용대상과 범위에서 차이가 나타나고 있다.

자유무역지역과 제주자유무역지역의 비교

구분	자유무역지역	제주자유무역지역
근거법률	자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률	제주국제자유도시특별법
대상지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 제조·물류시설 설치 등을 위한 충분한 부지확보가 가능한 다음 지역</li> <li>- 공·항만의 주변지역, 산업단지 등</li> <li>* 항만 및 배후지도 지정가능(시행령)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 좌동</li> <li>○ 제주공항인근지정예정</li> </ul>
등록업종 (입주업종)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 제조업·물류업 중 대통령령이 정하는 업종과 무역업 또는 무역대리업 단, 필요시 재경부장관과 협의하여 국내기업체도 입주 가능.</li> <li>○ 자유무역지역위원회의 심의하에 산자부장관 허가.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 좌동</li> <li>○ 내외국인기업 차별없이 입주가능</li> <li>○ 제주국제자유도시추진위원회의 심의에 의하여 제주도지사가 지정</li> </ul>
조세지원 대상업종	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 제조업은 외국인투자금액이 5,000만불 이상이고 신규상시고용규모가 500명 이상</li> <li>○ 물류업은 3천만 불 이상의 투자가 이루어질 때 조세 감면 혜택</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 총 사업비 1천만 불 이상의 상시고용 100명 이상인 제조업</li> <li>○ 총 사업비 1천만 불 이상의 물류업</li> </ul>

### 3) 과학기술단지

현행 산업입지 공급 제도는 첫째, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 의하여 '국가산업단지', '지방산업단지', '농공단지' 그리고 '도시첨단산업단지'를 지정할 수 있으며 둘째, 「문화산업진흥기본법」에 의하여 '문화산업단지' 그리고 「산업기술단지 특별법」에 의하여 '산업기술단지'를 지정할 수 있다. 이 외에도 정책적으로 운용하고 있는 '벤처기업전용단지'와 '소프트웨어진흥구역' 등이 있다. 산업단지 관리 및 운영의 경우 대부분

31) 「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」(2000. 1. 12 법률 제6142호)은 이에 관하여 상세하게 규정하고 있다.

개발주체와 관리·운영주체가 서로 다른 2원화 체계를 유지하고 있다.

첨단과학기술단지의 비교

구분	첨단산업단지	테크노파크	소프트웨어 진흥구역	제주첨단과학기술단지
관련 부처	건교부	산자부	정통부	건교부
기능	제조, 연구, 거주 지역 산업 부양	· 연구 및 개발	벤처 회사 모집	생물산업·정보통신산업 등 첨단 지식산업의 육성과 관련기술의 연구촉진 및 전문인력 양성
조세 지원	· 취득/등록세 면제 · 전용, 개발 부담금 감면 · 재산세 50% 감면	좌동	좌동	· 종자 및 묘목생산업, 수산물부화 및 종묘생산업을 포함하는 생명 공학 관련된 산업, 정보통신 관 련 산업, 문화산업 그리고 산업 자원부장관이 고시한 첨단기술 및 첨단제품과 관련된 산업에 대하여 법인세·소득세 5년감면
현재 지정	7개 지역 : 광주, 대전, 청주, 부산, 대구, 전주, 강릉	인천, 경기, 대구, 경북, 광주, 충남	서울 두 곳을 포함하여 7개 지역	제주시 아라동 (지정예정)

건설교통부장관은 제주도에 생물산업·정보통신산업 등 첨단지식산업의 육성과 관련 기술의 연구촉진 및 전문인력 양성 등을 위하여 '제주첨단과학기술단지'(이하 '과학기술단지'로 약칭함)를 조성할 수 있도록 하고 있다.<sup>32)</sup> 이는 제주지역 특성에 맞는 과학기술단지를 국가산업단지로 지정·개발하여 지식산업 또는 정보통신산업 등에 적합한 산업입지공간을 제공하려는 것이다. 산업단지는 건설교통부장관이 추진위원회의 심의를 거쳐 지정하고 그 관리는 개발센터가 담당한다. 첨단과학기술단지에 입주하여 조세지원을 부여받을 수 있는 외국인 투자기업은 종자 및 묘목생산업, 수산물부화 및 종묘생산업을 포함하는 생명공학과 관련된 산업,<sup>33)</sup> 정보통신과 관련된 산업,<sup>34)</sup> 문화산업,<sup>35)</sup> 그리고 산업자원부장관이 고시한 첨단기술 및 첨단제품과 관련된 산업<sup>36)</sup> 등이 있다.

32) 특별법 제41조. 과학기술단지는 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제6조의 특례로 조성될 수 있는 산업단지의 일종이다.

33) 「생명공학육성법」 제2조.

34) 「정보화촉진기본법」 제2조 제3호.

35) 「문화산업진흥기본법」 제2조 제1호.

36) 「산업발전법」 제5조 제1항.

## 2. 經濟自由區域의 外國人 投資 制度와 比較

경제자유구역법의 '경제자유구역'은 외국인투자기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선함으로써 외국인투자를 촉진하기 위하여 조성되는 지역이라고 할 수 있는데 반하여 국제자유도시는 다양한 국가적 지원 하에서 개발전략을 추진하는 특별개발구의 성격을 가지고 있기 때문에 양자의 '외국인투자'의 의미는 다소 차이가 있다. 국제자유도시의 외국인투자에 대한 지원의 수준을 가늠해 보기 위하여 양자를 비교하면 다음과 같다.

경제자유구역과 국제자유도시의 민자유치제도 비교

구 분	경제자유구역	국제자유도시
법적근거	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률	제주국제자유도시특별법
추진기관	경제자유구역위원회 지방자치단체직속행정기구에서 지자체업무와 특구업무를 종합적 수행	국제자유도시추진위원회 제주도 제주국제자유도시개발센터
기본성격	외국인투자지역	국가지원 복합형 지역 개발구
지정지역	인천공항주변지역과 부산·광양항	제주도
적용대상	외국인	내·외국인
외국인 투자 특례제도	자유구역 전지역	제주투자진흥지구, 자유무역지역, 첨단과학기술단지
외국인 투자 세제지원 대상	① 제조업 : 1천만 불 이상, 고용규모 100명 이상 ② 물류업 : 1천만 불 이상의 복합화물터미널, 공동집배송 단지, 항만시설 운용업 및 관세자유지역 등록사업 ③ 관광업 : 1천만 불 이상의 관광 호텔업, 수상관광 호텔업, 국제회의시설, 종합유원시설, 한국전통호텔업, 전문 휴양업	① 관광업 : 투자 금액 2000만불 이상의 관광호텔업, 수상관광 호텔업, 종합휴양업과 국제회의 시설업, 전문휴양업, 관광유람선업 및 관광공연장업 그리고 투자금액 1천만 불 이상의 한국전통 호텔업과 종합 유원시설업 ② 제조업 : 총 사업비 1천만 불 이상 상시고용 100명 이상인 자유무역지역 입주기업 ③ 물류업 : 총 사업비 1천만 불 이상 투자기업 ④ 첨단과학기술단지입주기업은 제조업, 전기통신업, 연구 및 개발업, 정보처리 및 컴퓨터 운영 관련업, 종자 및 묘목생산업 그리고 수산물 부화 및 종묘생산업 등의 6가지 입주 업종
외국인 투자 세제지원	① 소득세·법인세는 3년간 100% 면제, 2년간 50% 감면. ② 취득세·등록세·재산세·종토세 등 지방세 3년간 100% 면제, 2년간 50% 감면. ③ 연구개발용 물품 및 자본재 수입 2년간 관세 면제.	① 소득세·법인세 : 3년간 100%, 2년간 50% 감면 ② 지방세 : 취득세·등록세 면제, 재산세·종토세 5년간 50%감면, 사업용 재산의 취득·보유에 대해 취득세·등록세·재산세 및 종합토지세 총 5년 중 3년간 100%, 2년간 50% 감면 ③ 관세 : 제주투자진흥지구입주기업의 3년 이내 수입 물품, 과학기술단지 입주기업의 연구개발용 수입물품

규제완화 (적용 제외)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 국가유공자 강제취업규정.</li> <li>② 경제특구위의 심의·의결하에 勤勞者派遣 업종 확대 및 파견기간연장.</li> <li>③ 固有業種分野에 대한 大企業者 등의 참여제한</li> <li>④ 출자총액제한 규정</li> <li>⑤ 공장설립의 교통유발부담금</li> <li>⑥ 공장 면적율의 규정</li> </ul>	규정없음
금융·외환	특구내 달러의 경상거래허용	규정 없음
외국인 투자기업 경영지원 (기타 인센티브)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 국유 재산에 建物 기타의 永久施設物을 築造할 수 있으며 국·공유재산 임대기간을 달리 적용</li> <li>② 임대 공장 등의 유지·보수와 의료시설·교육시설·주택 등 각종 기반시설의 확충 노력을 위하여 그 소요 자금을 지원</li> <li>③ 임대용지의 염가 제공</li> <li>④ 사업시행자 또는 입주기업에게 국·공유 재산을 수의계약에 의하여 사용·승인 또는 대부하거나 매각 가능</li> <li>⑤ 도로, 용수 등 우선 설치 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 국·공유 토지 혹은 공장 등의 재산을 수의계약에 의해 과학기술단지 또는 투자진흥지구로 입주기업에게 사용·수익 또는 대부하거나 매각</li> <li>② 국·공유지의 장기임대 및 임대료 인하</li> <li>③ 국·공유지 임대료 있어 첨단기술단지 및 투자진흥지구로 입주하는 기업에 대해 임대료 감면, 매각 또는 영구시설물의 설치 허가</li> <li>④ 국·공유지의 임대는 최장 50년까지로서 갱신이 가능하며 50년을 초과할 수 없음</li> <li>⑤ 첨단과학기술단지와 투자진흥지구로 입주하는 기업의 토지 임대료 감면과 1년의 범위 내에서 납부기일을 연기하거나 20년 범위 내에서 분할 납부 가능</li> </ul>
외국인 생활환경 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 외국어 서비스 제공</li> <li>② 외국교육기관과 국제학교의 설립</li> <li>③ 외국인 전용 의료기관과 약국 개설</li> <li>④ 외국방송의 재송신</li> <li>⑤ 외국인 주거 단지 조성</li> <li>⑥ 외국인 임직원의 해외근무수당비과세범위 확대</li> </ul>	종합계획에 위임

### 3. 國際自由都市의 租稅支援制度

#### 1) 특별법상 조세지원제도

투자지원이란 정부가 외국인 투자를 유치하기 위하여 제공하는 것으로 특정한 외국인 투자 사업의 수익률을 제고하거나 그 비용과 위험을 감소시킬 목적으로 만들어진 미시적인 경제정책 혹은 산업정책의 일종이다. 투자 지원은 선진국에서는 국내·외 자본에 차별이 없지만 개발도상국에서는 외국자본에만 부여하여 역차별 현상을 발생시키기도 한다. 외국인직접투자의 유치 촉진을 위한 지원제도는 매우 다양화되는 추세에 있다. 투자지원은 크게 조세지원과 재정지원으로 구분된다. 재정지출상의 부담 등으로 조세인센티브가 개발도상국에서 많이 이용되는 반면 재정지원은 선진국에서 주로 시행

되는 제도이다. 조세지원은 국내기업에 부과되는 각종 세금의 적용을 외국인투자기업에 대해서는 배제하는 것으로, 감면 또는 면제(fully or partially tax holidays), 자본적 지출에 대한 즉시 또는 가속상각(accelerated deductions for capital expenditures), 관세 감면, 부가가치세 감면, 이익송금에 대한 조세면제(tax-free profit remittances) 등의 형태로 운용되고 있다.<sup>37)</sup>

조세지원제도의 비교

	투자진흥지구	자유무역지역	첨단과학기술단지
조세지원 대상사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>투자 금액 2000만불 이상의 관광호텔업, 수상관광호텔업, 종합휴양업과 국제회의 시설업, 전문휴양업, 관광유람선업 및 관광공연장업</li> <li>투자금액 1천만 불이상의 한국전통 호텔업과 종합유원시설업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>총 사업비 1천만불 이상의 상시고용 100명 이상인 제조업과 총 사업비 1천만 불 이상의 물류업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>제조업, 전기통신업, 연구 및 개발업, 정보처리 및 컴퓨터 운영 관련업, 종자 및 묘목생산업 그리고 수산물 부화 및 종묘생산업 등의 6가지 입주업종</li> </ul>
법인세·소득세	• 5년간 감면(최초 3년간 면제 후 2년간 50%감)	좌동	좌동
취득세·등록세	면제	면제	
재산세	<ul style="list-style-type: none"> <li>총 5년간 감면(최초 3년간 면제, 2년간 50%감)</li> <li>지방자치단체의 조례에 의하여 10년까지 기간이나 지원세율의 조정 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>총 5년간 감면(최초 3년간 면제, 2년간 50%감)</li> <li>지방자치단체의 조례에 의하여 10년까지 기간이나 지원세율의 조정이 가능</li> </ul>	
종합토지세	<ul style="list-style-type: none"> <li>총 5년간 감면(최초 3년간 면제, 2년간 50%감)</li> <li>지방자치단체의 조례에 의하여 10년까지 기간이나 지원세율의 조정이 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>총 5년간 감면(최초 3년간 면제, 2년간 50%감)</li> <li>지방자치단체의 조례에 의하여 10년까지 기간이나 지원세율의 조정이 가능</li> </ul>	
관세	<ul style="list-style-type: none"> <li>지구 지정일로부터 3년 이내 수입 신고하는 물품 중 제주국제자유도시개발센터가 입주기업이 직접 사용하기 위한 것으로 확인한 자본재에 대하여 100%면제</li> </ul>		연구개발용 물품에 대하여서도 관세면제

37) UNCTAD, *World Investment Report*(1995)에서는 국제투자에 대한 인센티브에 관하여 조세 인센티브, 재정 인센티브, 그리고 기타 인센티브 등 3가지 종류로 분류하여 정리하고 있다.

현행 외국인 투자기업에 대한 조세 지원은 「외국인 투자 등에 대한 조세감면규정」(재정경제부 고시)과 「조세특례제한법」의 제5장에 규정된 '외국인투자 등에 대한 조세 특례'에 의하지만, 국제자유도시는 「조세특례제한법」에 신설된 '제주국제자유도시육성을 위한 조세특례'에 따라 지원제도를 차별화하고 있다. 그리고 국유재산에 대하여 「국유재산법」 및 「지방재정법」의 규정에도 불구하고 외국인 투자 기업에게 특혜를 부여하고 있는 것은 기존의 제도와 동일하다.

국제자유도시의 투자지원제도는 내·외 자본의 구분 없이 일괄적으로 적용하는 선진국형 지원제도를 가지고 있어 역차별을 배제하고 있다. 그리고 투자지원은 조세지원을 중심으로 기타 인프라지원을 보조적으로 운용하고 있다. 국제자유도시는 투자진흥지구·첨단과학기술단지·자유무역지역의 개발투자가 또는 입주기업 등 그리고 개발사업지구에 대한 투자 또는 개발사업지구 안의 토지 등의 양도나 취득에 대하여 「조세특례제한법」, 「관세법」 및 「지방세법」이 정하는 법인세·소득세·관세·취득세·등록세·재산세 및 종합토지세 등의 조세를 감면할 수 있도록 하고 있다.

## 2) 특별법상 조세지원제도와 기존제도의 비교·검토

현행 우리나라의 「조세특례제한법」 제121조의 2 상의 조세 감면을 부여하는 외국인 투자자는, 첫째, 산업지원서비스업 및 고도기술수반사업으로서 「외국인 투자 등에 대한 조세 감면 규정(재정경제부고시)」에 규정되어 있는 97개의 산업지원서비스업과 436개의 고도기술수반사업에 해당하여야 한다. 둘째, '자유무역지역'과 '관세자유지역'을 포함하는 '외국인투자지역'에 입주하는 외국인투자기업이 영위하는 사업으로서,<sup>38)</sup> 제조업은 외국인투자금액이 5,000만 불 이상이고 신규 상시고용규모가 500명 이상인 경우이다. 산업단지에 입주하는 기업의 외국인투자금액이 3,000만 불 이상이고 신규상시 고용규모가 300명 이상인 경우에는 조세 감면의 혜택을 부여한다. 관광업은 호텔업의 경우에는 2천만 불 이상, 휴양업은 3천만 불 이상인 경우에 해당한다. 그리고 물류업은 3천만 불 이상의 투자가 이루어질 때 조세감면 혜택을 부여하고 있다. 조세감면은 법인세 또는 소득세를 과세연도부터 7년 이내에 종료하는 과세연도에 대하여서는 100% 면제하고 그 다음 3년 이내에 종료하는 과세연도까지는 50%를 감한다. 취득세·등록세·재산세 등의 지방세는 총 8년 간 감면하는데 초기 5년 간은 100%, 그 후 3년 간은 50%를 감한다.

38) 「조세특례제한법시행령」 제116조의 2 제3항.

한편 앞으로 국제자유도시의 외자유치 경쟁국이 될 수 있는 중국의 외국인 투자기업의 조세 인센티브를 살펴보면, 중국의 외국인 투자기업의 가장 기본적인 세율이 되는 것이 기업소득세라고 할 수 있다. 외국인투자기업, 외국기업 어느 것이든 사업소득의 기본세율은 기업소득세 부분이 30%, 지방세 부분이 3%로 합계 33%의 세율이 과세된다. 중국에서는 외국인 투자 유치를 위하여 '경제특구,' '경제기술개발구,' '연해경제개발구' 그리고 '상해포동개발구' 등의 다양한 투자지구 형태로 나누어 인센티브를 부여하고 있다. 따라서 외국인 투자 우대조치로 진출지역, 기업의 종류 등에 따라 적용 감면 세율이 달라지고 있다. 그리고 국가 장려 업종의 외국인투자기업에 한해서 성, 자치구나 직할시의 인민정부의 재량으로 지방세를 협의하여 더 감면 받을 수 있다.

단순히 조세지원의 규모만을 비교하여 본다면 국제자유도시의 조세지원은 중앙정부의 조세지원 사업의 금액이나 기한 면에서 불리하다. 또한 주요경쟁국인 홍콩, 싱가포르 그리고 중국과 비교하여도 결코 유리하다고 볼 수 없어, 일종의 경제특구의 형태로 운용되는 국제자유도시의 외자유치 촉진에 역행되는 것이라고 할 수 있다.

### 3) 조세지원제도의 개선 방안

외자를 유치하기 위한 필수적인 요건이 사업성이라고 본다면 조세지원의 효과는 절대적인 것은 아니더라도 투자유인을 위한 중요한 투자환경이 된다.<sup>39)</sup> 비록 외국 국제선박의 등록은 허용되지 않고 있지만 국제자유도시 출범 이후 조세지원제도에 가시적인 성과가 나타나고 있는 분야가 바로 '등록특구제도'이다. 현재 우리나라 외항선사들이 보유한 선박은 국적취득조건부나용선 187척을 포함해 총 429척에 이른다. 이 중 등록특구에 등록이 가능한 선박은 407척으로 전체의 95%로서 이중 절대 다수가 이미 제주도 내 개항인 등록특구에 등록을 마친 상태라고 한다.<sup>40)</sup> 등록특구제도의 효과를 통해서 알 수 있듯이 열악한 투자환경을 가지고 있는 제주국제자유도시의 입장에서는 별도의 특별한 정책을 시행할 수 없기 때문에 단기적인 정책으로 외국인 투자촉진을 위한 조세지원의 확대는 필수적이라 할 것이다.<sup>41)</sup>

39) 조세지원의 효과에 대해서는 66.5%가 긍정적으로 답변하고 있다. 하지만 77.5%는 조세지원이 없었어도 한국에 투자하였을 것이라고 답한 바 있어서 결론적으로 조세지원이 결정적인 투자 동기가 아니라고 할 수 있다. 장윤종 · 한병섭, 『외국인직접투자의 조세지원의 운용성과 평가 및 개선방안연구』(산업연구원, 2001. 12), p. 39.

40) 2002년 9월 18일 제주도의 발표에 따르면 9월 9일까지 '국제선박등록특구'로 지정된 제주항과 서귀포항에 등록된 국제선박은 모두 361척이라고 한다. 『한라일보』(2002. 9. 19) 참조.

41) OECD, "Corporate Tax Incentives for Foreign Direct Investment,"(OECD Tax Policy Studies.



국제자유도시의 외국인 투자에 대한 조세지원은 일반법에 의한 중앙정부의 조세지원의 범위보다도 오히려 축소되어 있다. 이는 일종의 경제특구의 형태로 운용되는 지역의 외자유치를 활성화한다는 취지에 역행되는 것이라고 할 수 있다. 주요한 경쟁 상대인 중국의 경제특구에 비해서도 현저히 제한되어 있는 국제자유도시의 조세지원제도는 외자유치를 획기적으로 증대시키는 데 매우 불리한 요소를 가지고 있다고 본다. 특히 경제적 구매력이나 시장이 충분히 조성되어 있지 못한 제주도의 입장에서 볼 때 국제자유도시의 조세지원제도는 외자도입 정책의 핵심적인 요소라고 할 수 있기 때문이다. 따라서 법인세와 소득세의 감면 기한은 최소한 외국인 투자지역과 자유무역지역의 수준만큼 연장하거나 오히려 기한을 확대하는 것이 바람직하다고 보여진다. 또한 지방세의 감면 기한도 「조세특례제한법」에서 규정하고 있는 것과 동일하게 최장 10년까지 연장하여 국세와 지방세의 감면기한 사이에 형평을 고려하는 것이 타당하다고 본다. 이를 위하여 국제자유도시인 제주도 의회에서 「제주국제자유도시지방세감면조례(가칭)」를 조속히 제정하여 시행할 수 있도록 준비하는 것이 외국인투자유치에 많은 도움이 될 것으로 보여진다.

1980년~2000년 중 제주지역으로 실제 유입된 외국인 직접투자액은 신고액의 8.9%에 불과한 1억 3천 만 불에 그치고 있다. 외국인직접투자 유치실적을 업종별로 보면 관광 중심의 제주지역산업구조의 특성 때문에 호텔을 중심으로 한 숙박업이 대부분을 차지하고 있다. 숙박업, 음식업, 위락시설 등 관광 관련업이 전체 외국인직접투자액의 99.9%를 차지함으로써 제조업을 중심으로 외자도입이 이루어지는 다른 지역과는 차별화가 이루어지고 있다. 따라서 투자진흥지구의 지정요건이나 자유무역지역 입주 기업의 조세지원 요건을 일률적으로 정해둔 것을 차별화 하는 방향으로 조정할 필요가 있다.

첫째, 현재 '투자진흥지구'의 지정 대상 사업은 관광업 중에서 주로 호텔업으로 한정하고 있는데, 이를 업종과 금액을 차등화 하여 조세지원을 해야 한다. 예를 들어 투자진흥지구를 투자금액과 업종을 중심으로 1급, 2급 그리고 3급 투자진흥지구 등으로 분류하여 조세지원의 기한과 세율을 차등화 할 필요가 있다. 관광중심형 국제자유도시 육성에 핵심적이라고 할 수 있는 외국인 관광객의 유치를 활성화하기 위하여 법정액수보다 소액을 투자하는 경우에도 적극적으로 외국여행사, 외국항공사의 지점 또는 외국 금융회사의 지점 등을 유치하기 위하여 조세지원이 가능하도록 지원기한이나 세율을 조정할 필요가 있다.

둘째, 자유무역지역 입주 기업에 대한 조세지원도 다양화하여야 한다. 자유무역지역

입주 투자기업의 업종과 금액을 세분화하여 제조업이나 유통업 그리고 무역회사의 경우 소액 투자만으로도 특별법상 조세지원 혜택을 부여받으면서 영업을 영위할 수 있도록 하여야 한다. 특히 국제자유도시는 제조업에 대한 외국인 투자 유치실적이 없어 산업 연관이나 외국인 투자의 파급효과를 거두지 못하고 있기 때문에 자유무역입주기업에 대한 보다 탄력적인 조세지원체도를 마련하는 것이 필요하다고 본다.

셋째, 법인세·소득세와 같은 중앙정부 차원의 조세 지원에 대한 조정은 정부의 경제정책상 타 지역과의 형평성 면에서 문제가 야기될 수 있기 때문에 국회의 법안 심의 및 통과 여부가 불투명해질 수도 있다. 그러나 지방자치단체가 독자적인 지원체도를 시행함으로써 지원 대상인 외국인 투자 업종을 개발하고 지원하는 데 큰 어려움이 없다고 보여진다. 지방자치단체가 외국인 투자자에게 지원할 수 있는 지방세의 범위와 기한은 「조세특례제한법」에 따라 탄력적으로 적용할 수 있는 것이다.

## IV. 中國資本誘致戰略

### 1. 國際自由都市의 投資環境

일본에서 발간된 한국의 투자환경에 관한 보고서를 보면 對韓 외국인투자의 65.5%가 판매거점형 투자로 나타나고 있으며, 경쟁국가인 홍콩이나 싱가포르에 비해 연구개발거점, 물류거점, 금융거점, 지역통괄거점으로서의 역할이 미미한 것으로 파악하고 있다.<sup>42)</sup> 同 보고서는 제조업의 경우 설문에 응한 기업의 27.5% 정도가 우리나라의 투자 입지가 급락하고 있음을 지적하고 있다. 그 이유로 응답 기업의 약 39%가 시장의 포화상태로 답하고 있으며 불안정한 통화(29.0%), 생산관련비용의 상승(19.4%), 제휴회사와의 이해대립(16.1%), 활동규제에 대한 개선조짐이 없음(9.7%) 등을 이유로 들고 있다. 한국진출기업에 대한 투자환경조사에서는 애로사항으로 노사문제와 불투명한 기업거래관행, 비즈니스 관행의 차이, 복잡한 인허가 절차 및 행정적 규제, 지적재산권 보호문제, 공장용지 마련의 어려움, 언어소통의 어려움 외에 생활불편, 외국기업에 대한 차별적 규제, 외국기업에 대한 배타적 분위기 등으로 나타났다.<sup>43)</sup>

기본적으로 기업의 국제투자 입지 선정 내지는 투자동기 여부는 해당 투자지역의 사

42) JETRO, 『第6會 對日直接投資に關する外國人企業認識調査』, 2001. 1. 참조.

43) 전국경제인연합회, “외국기업들의 국내투자환경에 대한 인식도 조사보고서”, 2001.

(<http://www.korbiz.or.kr>)

업성 평가에 달려 있다. 제주도의 인구는 2001년 말 기준 약 54만 명으로 우리나라 전체 인구의 약 1.15%이며, 경제활동인구(15-64세)는 2000년 기준 27만 7천명으로 도내 인구의 약 50.9%를 차지하고 있다. 이 가운데 농업·어업 부문이 취업인구의 28.6%, 광·공업 부문은 3.2%, 사회간접자본 및 서비스업 부문은 68.1%를 나타내고 있다. 한편 제주도의 지역총생산(GRDP)은 4조 6,394억 원으로 전국 지역총생산의 1%에 불과한 작은 경제규모이다. 제주는 특히 본토(육지)와 격리되어 상대적으로 배후 내수시장 및 구매력이 열악한 입장이라고 할 수 있다. 산업구조는 감귤을 중심으로 하는 1차 산업과 관광업이 주류를 이루고 있으며 2차 산업의 기반이 전무한 상황이다. 이 때문에 제조업을 중심으로 하는 외국투자자와의 전략적 제휴가 어렵고, 공업적 인프라와 연관 산업이 존재하고 있지 않아 제삼국 진출 거점이 되기도 어려운 형편이다. 경제자유구역의 인식에 대하여 외국기업을 대상으로 조사하여보면 홍콩이나 싱가포르 등과 같은 우수한 투자 입지에 비하여 약 50%정도의 경쟁력을 가지고 있다고 보고 있다.<sup>44)</sup> 국제자유도시에 대한 구체적인 조사가 진행된 적은 없지만 결국 위의 조사를 고려하여 본다면 국제자유도시의 경쟁력은 그 이하일 것이라고 판단된다. 따라서 이러한 국제자유도시의 투자환경을 고려하여 본다면 민자유치의 대상과 업종을 집중적으로 선택할 필요가 있다.

## 2. 타겟팅 戰略과 中國資本

투자유치에서 중앙정부는 외국투자자인 고객에게 국가입지를 세일즈하는 하는 것이고, 지방정부는 자გი지역입지를 세일즈하는 것이기 때문에 각각의 입장에서 마케팅 차원의 접근이 필요하다.<sup>45)</sup> 따라서 국제자유도시도 지역 입지와 투자환경 그리고 제도부문 등을 종합적으로 고려하여 투자유치를 위한 마케팅 전략이 필요한데, 막연한 투자유치정책을 전개하기 보다는 필요자본에 따른 타겟팅 전략을 수립할 필요가 있겠다. 실질적으로 타겟을 설정하여 유치활동을 하는 것은 그렇지 않은 경우보다 훨씬 적은 비용으로 보다 높은 성과를 거둘 수 있을 것이다. 유치계획을 바탕으로 잠재투자자나 또는 국, 기관의 발굴활동을 강력하게 실시해 나가야 한다는 것으로, 외국인 직접투자 유치경쟁은 현지국 정부나 정부기관의 마케팅 노력여하에 따라 외국투자기업의 유치 성과가 달라진다.<sup>46)</sup>

44) 전국경제인연합회, "경제특구의 실효성에 대한 주한 외국 기업인 인식조사"(2002. 11).

45) P. Kotler, Jatusripitak, S. and Maesincee, S. *The marketing of nations*. NY: The Free Press, 1997.

46) L. T. Wells, and Wint, A.G., "Don't stop with the one-stop shop: Foreign investment in a

국제자유도시의 동북아 중심지로서의 지리적 여건, 중국을 겨냥한 추진 전략과 민자 유치제도 등을 고려하여 본다면, 외국인 자본 유치는 오히려 서구의 선진자본보다 중국이나 일본의 자본이 더 유리하다는 생각이 된다. 그 동안 외국자본의 블랙홀이었던 중국의 경우 해외투자가 증가하고 있다. 2000년 말 현재 중국의 총 해외투자기업 수는 6,296개이며 투자액 누계는 76억 3천 달러에 달한다.<sup>47)</sup> 2000년 한 해 동안 중국 정부가 승인한 해외투자기업은 총 320개 사이며, 투자액은 6억 2200만 달러에 이르고 있다.<sup>48)</sup> 앞으로 기술 도입이나 비관세장벽의 회피 그리고 지역주의화에 대한 대비책으로, 특히 과도한 외환보유고에 따라 해외투자는 지속적으로 증가될 것으로 보인다.<sup>49)</sup> 아래에서는 국제자유도시 민자 유치의 타겟을 중국으로 설정하고 관련 제도와 연관하여 중국 자본 유치업종을 고찰하여 본다.

### 3. 業種別타겟팅 戰略

#### 1) 국제금융중심지의 육성과 중국자본

##### (1) 배경과 필요성

국제자유도시의 제조업 분야에 대한 외국인 투자환경이 낙관적이지 못하기 때문에 기본계획은 향후 국제금융·비즈니스 중심지로 육성 내용을 포함시키고 있다. 물론 현재 동북아 금융산업의 구조나 우리나라 금융산업체제를 고려하여 보면 국제금융중심지로 도약은 시급하다. 우리나라에 외국금융기관의 투자를 유치할 만큼 수준의 규제완화를 시행하려면 금융당국의 정책주권 훼손과 국내시장 혼란 초래 등 부작용에 문제가 발생할 가능성이 크다. 또한 기존의 금융중심지인 수도권에 국제금융센터를 설립하게 되면 신규영업을 하게 될 금융기관과 기존 시장에서 영업을 하는 금융기관들간의 마찰

---

liberalizing Third world”, *The International Executive*, 35(5), 1993. 참조. 1998년 미국의 다우코닝(Dow Corning Corporation)이 28억불 상당의 대한 투자를 계획하고 중앙정부와 협상을 한적이 있었는데 이는 전라북도 지방정부의 공격적인 유치활동에 기인하였기 때문이었다.

47) 중국정부는 1999년을 기점으로 경쟁력과 경영체도의 선진화 정도 그리고 해외투자 및 해외경영 경험이 있는 120여 대형기업(기업집단포함)과 1000여 개의 국유기업들을 중심으로 해외투자를 장려하고 있다. 成思危, 『中國境外投資的戰略無管理』, 民主無建設出版社, 2001. p. 658.

48) 인민일보(2001. 4. 15). 중국의 대한 투자는 2001년 6월 기준으로 총 2,387건, 190백만불로서 우리나라의 제22위 투자유치 대상국(KISC 신고기준)이 되고 있다.

49) 중국의 외환보유고는 개혁·개방 후 지속적으로 증가하였는데 2002년 1월 2174억달러에 이르렀는데 2003년 6월에 3464억달러 달하여 1년 6개월 사이에 약 60%의 증가를 이루었다. <http://www.safe.gov.cn/statistics/reserve-date-03.htm>

이 증가할 것으로 보인다. 제도적으로도 수도권 인구집중 문제, 금융자금의 서울집중 문제, 외국인의 취업제한 문제 등 장애요인이 많이 존재하고 있다. 따라서 기존 금융시장조직과의 갈등 가능성과 부정적 파급효과를 최소화하며, 입법추진이 효율적인 지역, 비용이나 지원에서 중앙정부 의존을 상대적으로 감소시킬 수 있는 지역 그리고 지방정부의 육성 의지 정도를 고려하여 국제금융지로 선정하는 것이 타당하다고 본다.<sup>50)</sup>

이러한 배경에서 국제자유도시를 국제금융중심지로 조성하는 데 다음과 같은 장점이 있다. 첫째, 지리적으로 격리되어 금융기관의 통제 감독이 용이하고, 독자적인 금융감독조직의 설치 및 운영도 용이하다. 둘째, 제주지역 금융거래 규모가 작고 종류가 단순하여 기존 금융기관간의 이해관계에 큰 영향을 받지 않고 선진 금융제도의 도입이 가능하며 그 시행에 따른 비용도 많지 않을 것으로 전망된다. 셋째, 청정 자연환경을 가지고 있어서 고소득 금융전문가들을 위해 쾌적한 근무 및 주거환경을 조성함으로써 홍콩, 동경, 상하이, 싱가포르 등 기존 금융센터와 차별화된 생활환경을 제공할 수 있다. 그리고 특별법에 의한 국제자유도시종합계획에 따라 금융규제자유지역 추진을 제도적인 기반이 빠른 시일 내에 조성될 수 있다는 이점이 있다.<sup>51)</sup>

우리나라의 금융산업 선진화를 위해서뿐만 아니라 국제자유도시의 장기적인 발전 목표인 국제금융도시로의 발전을 위해서도 금융산업 분야에 대한 외국인 투자는 절대적으로 필요하다고 보며 이를 위한 다양한 제도적 기반을 모색해야만 할 것이다.

## (2) 국제금융도시로의 발전방향

국제금융도시로 발전시키기 위해서 유치 혹은 육성이 필요한 금융 기관으로 '국제적 증권거래시스템'(global securities trading network)이 구축된 '국제증권거래센터'(international securities trading center), 개별 금융기관을 고객으로 하여 외환과 자금 등의 매매중개를 하는 국제 금융브로커 회사들로 구성되어 개설되는 '금융시장 중개센터'(foreign exchange and money market broking center), 국제적 상업은행의 '개인금융고객 영업센

50) 싱가포르의 경우 1980년대 초에 영국 금융전문가를 대거 영입하여 국제금융시장의 골격을 갖추었으며 홍콩의 경우도 1987년 주가 대폭락 이후 홍콩 증권시장을 정비하기 위하여 영국 금융전문가를 초빙하여 백지위임 상태에서 새로운 증권시장 제도를 구축한 경험이 있다. 그리고 말레이시아는 라부안(Labuan)을 국제적 역외금융센터로 조성하기 위하여 1990년 Offshore Banking Act를 개정하고 동시에 Offshore Companies Act, Labuan Offshore Business Activity Tax Act, Labuan Offshore Trusts Act를 제정하는 등 국내법체제와 독립된 별도의 법체제를 마련하였다는 것도 우리에게 새로운 시사점을 던져 주고 있다.

51) 강철준, "규제자유지역의 금융부문모형: 제주자유금융지역", 『규제자유지역개념의 제주도 적용방안』(한국경제연구원 세미나 자료, 2000. 5. 23), pp. 14-21.

타'(commercial bank private banking center) 그리고 '역외투자신탁펀드센터'(offshore investment fund center) 등이 있다.

제주를 국제금융자유도시로 육성하기 위한 가장 핵심적인 과제는 국제금융센터를 설립하는 것이라 할 수 있다. 일반적으로 국제금융센터는 세계적인 금융기관들이 지점 또는 현지법인의 형태로 진출하여 거주성과 국적이 다른 경제주체들간에 직접 또는 간접적으로 장·단기 금융거래가 지속적, 대량적, 반복적으로 이루어지는 장소를 말하며, 외환시장, 단기금융시장, 자본시장 및 파생금융상품시장 등을 포괄하는 개념이다. 국제금융센터는 주로 제공되는 금융기능 및 금융업무의 다양화 정도에 따라 '종합금융센터', '역외금융센터', '역외기장센터' 그리고 '특화금융센터'로 구분된다.

국제금융센터 설립은 단계적으로 추진하되, 1단계에서는 특화금융센터를 설립하여 육성하며 2단계에서는 이를 토대로 종합금융센터를 설립하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 일반적으로 취급되는 금융업무의 범위가 넓을수록, 국내자본시장과의 통합 정도가 강할수록 국제금융센터가 국내경제에 미치는 파급효과가 크기 때문에 이러한 단계별 추진전략은 더욱 설득력이 있다. 국제자유도시에서 금융센터가 설립되면 정부와 국내금융기관 및 기업이 보유하고 있는 해외금융자산과 부채의 운용비용을 저감시킬 수 있으며, 원화의 국제화가 진전됨으로써 수출·입결제가 원화로 가능하게 되어 국내기업의 거래비용 감소도 기대된다. 또한 해외에서 발행되거나 상장된 국내기업 발행 증권이 센터에서 집중적으로 거래되면 유동성이 높아져 해외자금조달 코스트가 낮아질 것으로 보인다.

### (3) 중국자본 유치

비록 중국의 금융기관이 경쟁력 낙후로 인하여 경영기법이나 미래전략, 자금운용 방법면에서 가장 개혁 필요한 부분으로 지적되고 있으나, 중국의 금융기관은 대부분 국유기업의 성격을 띠고 있으므로 충분히 유치해볼 만한 가치가 있다. 실례로 2000년 4월 중국의 공상은행은 중국 招商局(Merchants) 그룹이 보유하고 있던 홍콩 유니안(友聯)은행 주식 2억 3,998만주(전체의 53.24%)를 18억 홍콩달러에 인수하였다. 이는 공상은행이 유니안 은행의 선진 운영기법과 전산시스템을 이용하여, 사이버 주식거래, 대출, 자산관리 업무 등 사이버은행 특성을 발전시킬 계획 때문에 추진된 것이다. 중국 금융기관의 홍콩은행 인수사실은 선진금융기법의 학습과 도입을 위해서 충분히 해외로의 투자를 고려하고 있다는 것으로 받아들여지고 있다. 그러나 국제자유도시가 중국 금융산업을 적극적으로 유인할 만한 요소가 갖추어지지 않은 현실에서는 중국 관광객의 편의를 중심으로 하는 중국 은행의 지점과 사무소의 유치는 국제자유도시의 금융

중심지 육성의 시발점이 될 것이다.

중국 기업들은 해외에서 주식을 적극적으로 상장하고 있다. 주식은 중국 내 증권거래소에서 내국인을 상대로 발행·거래되는 보통주식인 'A주식'과 중국 내에서 발행하고 상장되지만 외국투자자도 거래가 가능한 'B주식'이 있다. 한편 외자주라고 불리는 홍콩 증시에 상장하는 'H주식', 런던 증권거래소에 상장되어 거래되는 L주식, 미국 뉴욕증권거래소에 상장되어 거래되는 N 주식이 있다. 중국 증권관련기관의 해외사무소나 은행의 지점들이 해당국에서 적극적으로 상장업무를 처리하거나 해외투자자를 모집하고 있다. 따라서 국제자유도시에서 금융관련 규제를 완화하여 B주식의 국내투자자를 모집하는 사무소나 은행지점을 유치하는 전략이 필요하다.<sup>52)</sup>

## 2) 첨단과학기술단지과 IT산업자본

IT산업분야는 세계각국들이 집중적으로 육성하고 있는 유망사업분야이다. 국제자유도시에서도 제주의 생물자원을 활용한 生命工學과 정보통신산업 등을 육성하기 위해 기존의 산업단지보다 조세지원이 강화되는 첨단과학기술단지 제도를 도입하고 있다. 그러나 첨단과학기술단지는 수도권과의 지리적인 제약, 산업기반 취약, 인력수급의 어려움, 좁은 시장성 등의 원인으로 입주업체의 유치에 있어 어려움이 있을 것으로 보인다. 실제로 첨단과학기술단지에 입주여부에 대한 기업체의 설문조사에 있어서도 대상업체의 불과 7% 정도만 입주의를 가지고 있다. 입주도 분원이나 지사 설립의 형태로 추진하겠다는 조사결과가 제시되었다. 따라서 현재의 인센티브외에 토지제공과 생활여건개선 등의 추가적인 지원을 하여도 입주하지 않겠다고 답한 업체가 대다수 였다. 따라서 기업의 유치를 위하여서는 정부의 의지를 최대한 활용하는 연구의존형단지(dependent research cluster)로 조성하여 점점 생산의 기능을 부가하는 형태로 전개되어야 할 것이다.<sup>53)</sup>

중국은 북경 중관촌(中關村)과 심천 IT산업기지 등에서 관련 산업을 집중적으로 육성하고 있다. 중국 IT기업중에서는 이미 기술력과 브랜드에서 국제적 평가를 받는 기업이 나타나고 있는데 최대의 PC메이커인 련상(聯想)그룹은 2000년 6월 '비즈니스위크'의 세계 100대 첨단정보통신기술기업평가에서 8위를 차지하였다. 우리나라와 중국은 IT산업분야에서 치열한 경쟁을 벌이고 있는데 인터넷관련 IT산업분야에서는 아직도 비교우위를 점하고 있다.<sup>54)</sup> 현재 중국은 제조업에 대한 서비스화를 기업의 목표로 설

52) 北京德士壇投資諮詢公司組織, 『中國企業境外上市』, 中國法制出版社, 1998, pp 76~81 참조.

53) 최수, "제주 첨단과학 기술단지 수요분석과 기본구상", 『제주국제자유도시첨단과학기술단지 개발전략수립』, 제주국제자유도시개발센터, 2003, 5, 참조.

정하여 추진하고 있다. 중국기업의 첨단과학기술단지의 입주를 통하여 제조업의 서비스화를 학습할 수 있는 기회로 작용할 수 있을 것이다. 향후의 미래산업의 패턴이라고 할 수 있는 제조업 서비스화는 PC 및 인터넷 산업의 개입을 통해서 현실화 될 수 있으므로 국제적 교육 및 훈련기능이 부가된 연구단지가 되는 경우에는 중국기업 유치에 유리하다고 보여진다. 주의할만한 것은 네트워크나 ISP(Internet Service Provider), ICP(Internet Contents Provider), 전자상거래 등의 분야에서 정부기관의 역할은 투자의 주체로서 뿐만 아니라 정책결정의 주체로서 강력한 권한을 가지고 있다. 예를 들어 해외인터넷망과 연결이 제한되어 있는 사실상의 중국만의 인트라넷(China Telecom 169)의 건설에 중앙정부가 적극적 노력을 기울이는 것을 보아도 이러한 사실을 알 수 있다. 그리고 ICP분야에서 정부기관들은 독자적인 취재, 보도가 크게 제한돼 있는 민간 ICP들과는 달리 자체 정보를 인터넷 콘텐츠로 공급할 수 있다.<sup>55)</sup>

### 3) 관광산업

2002년 제주를 찾은 외국인 관광객은 모두 289만 496명에 이른다. 그 중 중국인 관광객은 모두 9만 2805명이며 대만(940명)과 홍콩(7838명)관광객을 포함하면 10만명을 상회하여 약 30%이상을 차지하는 절대적인 수치라고 할 수 있다. 중국 관광객은 매년 증가하여 현재 일본 다음으로 많은 수를 차지하고 있다.<sup>56)</sup> 실질적으로 국제자유도시의 투자유인이 존재하는 것이 관광업이며, 중국자본 유치의 가장 현실적인 분야가 관광관련사업일 것이다. 한편 중국 자본의 유치는 향후에 발생할 중국 관광객들의 미래수요에 대비하는 전략이 될 것이다.

중국 관광객의 획기적인 증대를 위하여 중국관광객 전담여행사 제도<sup>57)</sup>와 병행하여 여행사 지점을 유치하는 방안을 모색하여야 한다. 이는 중화경제권 내의 여행사들의 적극적 영업활동으로 관광객 증가를 유도할 수 있을 뿐만 아니라 국내업체들의 경쟁력강화에도 도움을 줄 것이다. 중국 자본(중화 자본)은 전통적으로 호텔업이나 숙박업,

54) 삼성경제연구소는 중국이 IT산업을 포함하여 10년 내에 대부분의 산업에서 한국을 추월할 것으로 전망하였다.(무역일보, 2001. 7. 2.(월))

55) 中國國際經濟關係學會編, 『經濟全球化大潮與中國對策』, 時事出版社, 2001, p 351~378. ; 龍建華, 『電子商業時代』, 廣東經濟出版社, 1999, p 49.

56) 국제자유도시 개발센터 ([http://www.jdcenter.com/kor\\_index.html](http://www.jdcenter.com/kor_index.html))

57) 문화관광부는 「중국 단체관광객 유치 전담여행사」 업무 시행지침을 마련하여 1998년 7월부터 중국인 관광객 유치 능력 등을 감안하여 전담여행사로 선정하고 있으며, 관리위원회를 설치하여 운영하고 있다. 2001년 9월 기준으로 문화관광부 지정 중국인 단체 여행객 전담 여행사는 총 56개 사이며, 한국일반여행업협회(KATA)가 지정한 전담 여행사는 10개이다.



부동산업에 대해 투자강세를 가지고 있으며 이미 중국 관광객에 대한 사상과 행동방식에 익숙해져 있고 많은 경영 노하우도 가지고 있어 우리보다는 비교우위에 있음을 유념하여야 한다. 쇼핑아울렛 건설은 중국관광객 유치를 위한 전략에서 출발하고 있다. 쇼핑아울렛의 사업주체는 민간업체가 책임을 지는 주식회사형태로 운영을 계획하고 있다. 민간업체가 31% 이상 참여하고 개발센터가 총 투자비의 30%에 해당하는 토지매입비와 기반시설비를 부담하며, 후에 손익 분기점에서 보유지분을 도민에게 인수하게 하는 방안으로 추진되고 있다. 이는 민간자본 투자의 촉진을 위하여 추진기구가 참여하는 형태를 취하는 것으로 판단된다. 용역보고서에 따르면 2007년 개장하면 신규관광객이 50만명 이상 유치할 수 있으며, 지역 연관 산업의 매출액이 2,361억에 이르고 연간 순수입이 200억원에 이르는 매우 사업성이 있는 것으로 보여진다.<sup>58)</sup> 이는 이미 개발센터가 운영하고 있는 내국인 면세점을 통해서도 입증되고 있다. 따라서 현실적으로 사업성이 있다고 판단되는 사업에는 개발센터가 참여하지 않더라도 민간자본의 참여가 가능할 것이다. 특히 쇼핑 아울렛 건설 사업에 중국 자본의 참여는 가장 현실적이며 가능성이 있는 유망한 투자사업이라고 할 수 있다. 중국 자본의 참여는 중국관광객의 참여를 유도할 것이며 지역경제에 파급효과도 클 것으로 보인다.

#### 4) 선박등록특구제도의 제검토

현재 외국의 선사는 대부분 세금 및 외국인 선원고용제약이 없는 편의치적국에 선박을 등록하여 비용절감을 통한 경쟁력을 확보하고 있다. 그러나 상대적으로 국적 상대는 외국인선원(저임금선원) 고용규제, 과중한 조세부담 등으로 경쟁기반이 매우 취약하여 이의 개선이 시급한 상태에서 국적선의 해외치적을 방지하고 국적선사의 국제경쟁력 제고를 위해 국제선박등록제도 도입하였다.<sup>59)</sup>

비록 물류 거점을 위한 직접적인 추진은 아니지만, 선박등록을 활성화하기 위하여 제주도내 개항을 '선박등록특구'로 지정하였다. 이는 현행의 「선박법」 및 「국제선박등록법」이 엄격하여 우리 나라에 신규로 등록하는 국제항해선박이 거의 없는 실정인 점을 반영하여 해운산업의 국제경쟁력을 확보하고 한국선박의 해외이적을 방지하며 외국선박의 등록을 유도하기 위하여 위한 것으로 기본적으로 외국인 소유나 외국인이

58) 제주국제자유도시개발센터. "관광쇼핑아울렛사업(案)", (2003. 8) 참조.

59) 제주도 내 開港에 「국제선박등록법」에 의하여 등록하는 국제선박에 대하여 「지방세법」상의 취득세(2%), 재산세(0.3%), 공동시설세(0.06%~0.16%) 및 지방교육세(등록세 및 재산세의 20%)를 감면한다. 특별법」 제47조, 제66조 참조.

운영하는 선박에 대하여 한국 국적을 취득하도록 하는 '便宜置籍'(flag of convenience) 제도와는 그 성격이 다르다.<sup>60)</sup> 선박등록특구제도는 제주도에 어떤 편익을 가져다주거나 우리나라 선박등록을 활성화시킬 것으로 기대되지는 않는다. 이는 선박등록특구가 국적 외항선에 대한 조세도피처에 지나지 않기 때문이다. 결국 선박등록특구가 국내 선박등록을 활성화하고 제주경제에 기여하기 위해서는 노르웨이의 제 2선적 제도와 같이 등록된 선박의 법인소재지의 설립을 요구하는 것이 필요하다.

중국의 해운분야는 외형적인 규모를 갖춘 국가로서, 보유 선박량이 3천7백여만톤(세계 제5위)이며, 세계 170여개 국가의 1,200여개 항구와 국제항로를 운영 중이며, 60여개 국가와 해운협정을 체결하고 있는 세계해사기구(IMO) A그룹 이사국이다.<sup>61)</sup> 특히 무역량의 증가에 따라 컨테이너 운송부문에서는 괄목할 만한 성장을 이루어내고 있다. 중국해운회사들은 이미 해외에 적극적으로 진출하여 합작회사를 설립하거나 현지 법인을 설립하고 있으며, 우리나라에도 많은 해운회사들이 진출하여 동북아와 동남아 항로에서 컨테이너선을 운영하고 있다.<sup>62)</sup> 따라서 중국 해운회사의 지점이나 중국선박을 선박등록특구에 등록시키기 위하여서는 몇 가지 제도적 개선을 이루어내어야 한다. 첫째, 등기와 등록으로 이원화되어 있는 공시제도의 개선하여 선박의 운영과 소유 그리고 운항을 서로 일치시켜야 한다. 외국 선박이 등록특구를 이용하기 위하여서는 「선박법」 제 2 조를 개정하여 선박 국적 규정을 개정하여야 한다. 또한 「선박법」 제 8 조에서 등기와 등록을 규정한 것을 개정하여 등록특구에 외국 선사의 선박도 일정한 요건을 구비하면 자유롭게 등록하도록 하여 등록 특구를 활성화하여야 한다. 그리고 제도의 단일화를 위해서도 「국제선박등록법」을 폐지하는 것이 타당하다. 둘째, 국제선박 등록을 유치할 위하여 금융제도의 획기적인 개선이 필요하다. 선박은 고가의 動産으로 취득하는 데는 거액의 자금이 소요된다. 선박확보를 위한 자금조달을 원활히 하기 위해 선박유치권(maritime lien)을 금융기관에 유리하도록 규정하는 추세다. 따라서 「海上市法」을 개정하여 선박유치권을 금융기관에 유리하게 하는 것이 바람직하다. 또 다른 하나는 선박투자회사제도의 조기활성화다. 국제 선박등록을 유치하기 위해서는 국내에서 선박을 확보할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 그러나 우리나라는 아직 이렇다

60) 특별법 제47조의 규정에 의한 선박등록특구(이하 "특구"라 한다)에의 등록 및 운영 등에 관한 사항을 명확히 함으로써 특구의 효율적인 운영과 활성화를 기하기 위하여 해양수산부는 「濟州船舶登錄特區 運營指針」을 제정하였다.

61) 해양수산개발원, "해양수산동향", 제1061호, 2002. 5. 27. 참조.

62) 중국해운(집단)총공사(China Shipping Group Co.)는 세계 10위권내에 진입하여 있는 해운회사로서 이미 우리나라에도 China Shipping (Korea) Agency Co.,Ltd. 설립하여 운영하고 있다. 위 해양수산개발원자료.

할 선박확보제도가 없다. 다행히 선박투자회사법을 입안했으므로 조속히 국회를 통과시켜 시행을 앞당길 필요가 있다. 특히 선박투자회사제도는 선박등록특구와 연계하여 각종 세제혜택을 부여함으로써 활성화를 모색해야 할 것이다. 셋째, 선원고용에 대한 규제완화다. 오늘날 소위 해운선진국으로 지칭되는 국가로서 선원고용을 규제하는 국가가 없다. 더욱이 개방등록체제를 도입하고 있는 국가는 선원고용에 융통성을 부여하는 것이 일반적 특징이다. 따라서 우리도 선박등록특구를 개방등록체제로 전환하는 한편 우리의 경쟁상대국에 버금가는 선원고용의 융통성을 부여해야 한다.

## V. 要約 및 結論

국제자유도시 추진전략의 핵심은 '민자유치제도'에 있다고해도 과언이 아니다. 앞에서 검토한 바와 같이 특별법에는 다양한 형태의 투자유치 방안이 제시되고 있다. 그러나 외국인투자유치 방안에는 기대에 미치지 못하는 부분이 있는 것도 사실이며, 많은 보완이 필요한 것으로 평가되고 있다. 특히 중국의 WTO 가입 및 북한의 경제개방 등 최근의 동북아 지역 통상환경의 변화를 비롯하여 경제자유구역의 설치 등 국내적 환경변화는 국제자유도시의 민자유치 전략에 상당한 영향을 미치게 될 것으로 보며 이에 대한 적극적인 대처가 필요한 상황이기도 하다. 다행히도 국제자유도시는 이러한 변화에 적극적으로 대응하여 이미 특별법개정(안)을 마련하여 입법 준비중에 있다. 민자유치와 관련된 개정(안)은 외국인 투자 생활환경개선과 조세지원에 집중되어 있다.<sup>63)</sup>

국제자유도시 전략은 기존의 1차 산업과 관광중심 산업으로는 제주의 미래가 담보될 수 없다는 전제에서 어렵게 마련되어 추진되고 있는 지역개발전략인 동시에 세계화·개방화 시대의 국가경제를 선도하기 위한 국가발전전략이다. 따라서 국제자유도시 전략을 '동북아 비즈니스 중심국가' 전략과 연계하여 국제자유도시의 역할과 위상이 제대로 평가받을 수 있도록 재검토하지 않으면 안 된다. 국제금융·물류 중심지로의 개발이 현 단계에서는 거의 가능성이 없는 것처럼 보여지고 있으나, 말레이시아 라부안의 경우에서 보는 것처럼 정부의 강력한 의지만 있다면 그 여건 면에서 제주도가 결코 불리하다고만

63) 개정(안)은 특별법 제 20 조에 부가하여 외국방송수신, 외국통화사용을 그리고 제 24조에 부가하여 국제고등학교설립, 외국인 교사채용허용 등 외국인 투자환경 개선에 관한 내용을 마련하였다. 그리고 조세지원과 관련하여 제 9 조에서 항을 설립하여 민자유치 대상사업을 5백만불 이상으로 하고 제 65조와 관련하여 「조세특례제한법」상의 국제자유도시 투자 기업의 법인세를 15%로 단일화하는 (안)을 마련하였다. 제주도, 『제주국제자유도시특별법개정(안)조문별 설명자료』, 2003.7.

볼 수 없다. 제주도를 단순한 국제관광휴양지가 아니라 국제적 수준의 생활공간으로서의 국제자유도시로 개발할 수 있는 지름길은 바로 제주도를 금융중심지로 조성하는 데 있다고 본다. 그리고 선박등록특구제도는 선박금융에 관한 한 일종의 역외금융센터의 조성 과 밀접한 관련성을 맺고 있다. 선박구입에 따른 금융 및 조세지원제도를 강화하는 등 국제자유도시를 선박금융중심지로 육성하기 위한 체계적인 방안도 모색되어야만 한다.

중국자본을 유치하기 위하여 특별히 주의하고 전략적으로 선택되어야할 만한 문 제는 통상정책의 결정과 실행은 중앙정부와 지방정부의 2원적인 구조로 운용되고 있다 는 것이다. 기본적으로 각 지방정부의 '경제무역위원회'와 '지방상무부'는 중앙정부의 '상무부' 정책을 집행하고 관리한다. 그러나 각 지방정부도 법령의 범위안에서 지방 국유기업을 직접적으로 통제하고 독자적으로 통상정책을 수립하고 이를 시행하고 있 다. 중국의 「해외투자외환관리법(境外投資外匯管理辦法)」과 「해외투자기업심사외환관리 법(境外投資企業審批程序和管理辦法)」은 100만 불 이하의 해외투자는 기업의 소재지 지방정부의 심사허가사항이며 100만 불 이상은 중앙정부의 국가 계획위원회의 심사비 준을 받도록 하고 있다.<sup>64)</sup> 따라서 개별기업에 대하여 직접적으로 투자유치활동을 전개 하는 것보다는 지방정부와 유기적이고 긴밀한 협조를 통하는 것이 오히려 중국에 있 어서만 큼은 효과적일 것이다. 지방자치제 실시이후 현재 한국의 각 지자체는 '93년부터 '98년까지 중국의 지방정부와 42개의 교류협정을 맺고 있다. 이는 중국의 대외 교류 순위에 있어서도 미국, 일본 그리고 러시아에 이어 4번째에 해당하는 많은 수이다. 지 방정부간 교류에 따른 경제적 성과도 많아 이미 96차례에 걸친 경제·무역협력활동이 있었으며, 그 대표적인 것으로 경남과 山東省이 합작하여 조성한 '산동경상남도 공단' 그리고 경기도와 遼寧省간에 합작하여 조성한 '심양경기공업단지' 등의 실적을 들 수 있다.<sup>65)</sup> 그러나 중국과의 지방정부간 교류 협력사업을 평가해 보면 대체로 합작 추진 사업으로서 실행 가능성이 부족한 전시성 행정 사업이 주를 이루고 있다.

국제자유도시도 중국의 海南省과 교류·협력사업을 하고 있다. 이를 좀더 확대하여 중국의 지방정부로 하여금 국제자유도시로 투자를 유인하는 전략을 설정하여야 할 것 이다. 중국 자본 유치를 통하여 그 동안 일방적으로 진행되고 있는 대 중국 투자에서 탈피하여 역으로 중국 기업들을 적극적으로 국내에 투자하도록 유도함으로써 국제자 유도시의 발전전략에 유리하도록 하여야 할 것이다.

64) 境外投資外匯管理辦法實施細則(1990. 6. 26外匯管理局發布)第7條. 境外投資外匯風險及外匯資金來源審查的審批規範(1993. 外匯管理局發布).

65) 陸學志, "한·중 우호 교류 성과 결산과 쌍방 협력의 새로운 발전 촉진", 『국제교류』(지방자치단체국제화재단, 1999. 7), p. 19.