

Print ISSN: 1738-3110 / Online ISSN 2093-7717  
<http://dx.doi.org/10.15722/jds.12.9.201409.113>

[Field Research]

## Korea's Free Economic Zone as an Economic Development Strategy and Operational System

### 경제발전전략으로서 한국의 경제자유구역과 운영체계에 관한 연구\*

Eui-Hyeon Koh(고의현)\*\*

Received: July 17, 2014. Revised: August 17, 2014. Accepted: September 15, 2014.

## Abstract

**Purpose** – After Korea's Free Economic Zone (FEZ) system was launched in 2003, there have been many debates about upgrading it and its support systems. However, as of 2013, there were insufficient results. Further, upon the designation of the East Coast and Chungbuk as official FEZs from February 4, 2013 by the 56th the Commission, there is a concern that many people are in the area designated as FEZ 8. This study investigates Korea's new FEZ system as part of Korea's primary new economic development policy in the 21st century. Therefore, this study examines views on the weaknesses of the past ten years of FEZs so that Korea can expand its FEZ system.

**Research design, data, and methodology** – Many countries have considered the FEZ as an economic special zone. By reviewing previous research models, this study provides an update using recent data and materials, until 2013, from the Center of Free Economic Zones. In previous studies, the lack of support systems was attributed to proposals to ensure operational autonomy and differentiation of each FEZ; however, the main cause cannot be solved through regulatory issues, as difficulties caused by the operational system are responsible for the problems. We wish to analyze the FEZ, specifically the operational system; this is the main issue of this study.

**Results** – After the first FEZs were established, it became necessary to have basic plans, as investment results in 2013 compared to the same period this year led to lower earnings in the first half of 2014. We propose an improvement of the operational system because in the free economic zones, the operational system is the root cause of the underlying problem.

The results of this research are as follows. The weak management of the FEZ system is influenced by weak investment, delayed development, foreigners' living facilities, benefits of foreign investments, the control tower's policy making decision process, quickness of the process of satisfying legal requirements, and support For the independence of FEZs.

**Conclusion** - Local governments do not have legal rights over FEZ deregulation and investment industries. This study suggests that the local government should have more independence from the central government. Moreover, independent management committees are more effective for ensuring public rights, better employee responsibilities, and better-qualified personnel. The FEZ committee struggles to effectively manage the locations of FEZs, foreign investments, and related facilities under the control of the Ministry of Trade, Industry and Energy. Thus, the FEZ committee should be under either the Prime Minister's office or the Presidential committee, to control and effectively coordinate between the local and central governments. If the problem clearly applies to the operational system in 2013, it is necessary to provide materials and methods so that the results of the first half of 2014 can be computed despite the data limits and lack of resources, and the data can be analyzed in a more diachronic thesis.

**Keywords:** Special Economic Zone, Free Economic Zone, Economic Development Strategy, Operational System.

**JEL Classifications:** F21, F32, H11.

## 1. 서론

### 1.1. 연구의 배경

2013년 2월 4일 제 56차 경제자유구역위원회에서 동해안 및 충북 경제자유구역을 공식 지정함으로써, 우리나라에서는 8개의

\* The Paper was announced on July 19-12, 2014 at Summer 2014 International Conference on Business and Economics organized by KODISA, which passed panel discussion of two panels and three anonymous reviewer's comment

\*\* Associate Professor, School of Port Logistics, Kaya University, Korea.

경제자유구역이 지정되었다. 그러나 2003년 경제자유구역제도를 도입한 이후 경제자유구역의 실적이 낮게 평가되는 가운데 경제자유구역의 추가지정에 대해서는 재고되어야 한다는 의견이 제기되고 있다.

경제자유구역이란 특정 지역을 외국기업에 개방하고 각종 우대 조치를 통해 자본과 기술을 적극 유치하기 위해 설치한 경제특구(Special Economic Zone)의 일종이다. 경제특구는 국가의 정책적 필요에 의해 지정된 것으로, 경제특구 생성과정의 원인과 배경은 나라마다 각각 다르다. 1970년대 이후 많은 개발도상국들이 설치하기 시작하여 그 수가 증가되었으며 선진국들도 새로운 형태의 경제특구를 모색하고 있다.

우리나라에서도 마산수출자유지역을 1970년에 설치한 이후 관세자유지역, 자유무역지역, 외국인기업전용단지, 외국인투자지역, 국제자유도시 등의 경제특구를 도입하여 시행하였다. 이러한 경제특구제도를 이용한 적극적인 수출지향적인 정책으로 우리나라는 산업화에 성공하였다. 그러나 이러한 경제특구제도들도 외연적 성장의 한계로 2000년대 글로벌경제시대에서 경제발전을 추진하는데 어려움이 많았다.

1995년 1월 정식 출범한 WTO의 등장으로 세계경제의 경쟁이 극심해지고 경제의 중심이 동북아로 이동하면서, 우리나라에서는 동북아국가 간 국가경쟁에서 우위를 점하기 위해서 동북아 비즈니스 중심지 육성이 시급하다는 인식이 대두되었다. 특히 세계의 공장 역할을 맡은 중국이 1979년 이후 외국인 직접투자를 효과적으로 유치하기 위하여 개방지역을 특정지역으로 한정하는 경제특구를 설치하여, 비약적인 경제발전을 이루어 많은 나라의 부러움의 대상이 되었다.

그래서 우리나라도 동북아 경제허브 및 동북아 물류중심국가로 만들기 위한 전략으로 특정지역에 인프라 구축과 대폭적인 규제완화를 인정하는 경제자유구역제도를 채택하여 2003년 8월에 인천, 10월에 부산·진해와 광양만에 경제자유구역을 도입하였다. 경제자유구역은 국가 간 개방과 경쟁이 날로 심화되는 상황 속에서 우리나라의 신성장 동력에 해당되는 물류, 금융 등 고부가가치 서비스업과 IT, BT 등 첨단산업 분야를 육성하기 위하여 일류 글로벌기업의 동북아 거점지역을 창출하려는 핵심전략이었다(Korea Free Economic Zones, 2013).

그러나 이러한 취지로 2003년에 도입된 경제자유구역제도는 10여년이 경과했는데도 투자유치에 많은 어려움을 겪고 있으며, 유치된 외국인투자기업의 경우도 투자규모나 질 등 모든 측면에서 부진한 상태이다. 특히 황해경제자유구역은 한중지구에 이어 평택현덕지구도 투자실적의 저조로 무산될 위기에 놓였다. 경제자유구역의 지정목적이 외국인 투자유치에 있으나 외국인 투자유치실적은 미흡하고 당초 취지와는 달리 고부가가치 첨단산업인 금융기업의 유치는 매우 부진하다. 그리고 경제자유구역 간 개발전략이 중복되고 개발속도도 지연되고 투자환경조성도 부진한데도 2013년 동해안 및 충북 경제자유구역 등의 2개의 경제자유구역을 지정한 것은 문제가 된다고 생각한다.

## 1.2. 선행연구

2003년 경제자유구역제도가 도입되고 이후 많은 논의와 제도보완이 계속 되어왔으며, 많은 학자들이 연구를 통해 문제점을 제기하였다. Park(2006)은 각 경제자유구역별 투입예산을 대상으로 지역-산업간 생산성유발효과를 측정하고 지역별로 투자사업비 대비 생산유발효과가 약 1.7배-2.3배 정도 증가하는 것으로 분석하고 생산유발효과는 경제자유구역 모두 해당 권역을 중심으로 집중

되고 있으며 여타 지역과는 연계성이 낮은 것으로 분석하고 있다.

Seo(2008)은 경제자유구역의 운영제도 및 관련법상의 문제점을 제기하여 각 경제자유구역청의 자율성 강화와 재정적 독립 및 인사운영으로 차별화된 운영을 해야 한다고 주장하였다. Jung & na(2013)은 경제자유구역의 개선과제로 조세제도의 개선, 투자지원시스템 구축을 제기하였다. Kang(2011)는 경제자유구역이 중복사업의 추진으로 차별화가 부족하며 개발속도의 지연과 외국인 투자유치실적이 저조하다는 문제점을 지적하고 경제자유구역의 선정에 정치적 고려보다는 경제성에 근거한 판단이 중요하며 성과에 대한 평가관리가 철저해야한다고 주장하였다. Hong & Lee(2011)은 외자유치제도의 개선과 일원화된 행정서비스 구축, 경제자유구역별 특화된 투자유치모델과 체계화된 지원제도의 수립, 경제자유구역청의 자율성 및 전문성강화와 구역청간 경쟁체제 도입을 주장했다.

이와 같이 많은 학자들이 경제자유구역제도가 경제발전에 도움이 되며 경제특구를 활용한 새로운 발전전략으로 기대를 많이 하지만 실적이 기대보다 낮다는 점을 지적하였다. 그리고 활성화시키기 위해서 제도의 개선과 각 경제자유구역의 차별화된 운영과 자율성확보가 필요하다는 대안을 제시하였다.

## 1.3. 연구의 목적과 방향

경제특구의 개념도 다양하고 나라마다 운영의 틀도 다르다. 그리고 학자마다 경제특구가 경제발전에 도움이 되었는지에 대해서도 의견도 분분하다. 그러므로 먼저 우리나라에서 시행되는 경제자유구역의 개념과 틀에 관해서 명확한 인식이 필요하다. 그리고 우리가 도입한 경제자유구역제도가 많은 학자들의 의견과 제도보완을 통해 진행해 왔으나 제도 도입 10년이 지난 2013년까지 실적과 효과가 미미한 것으로 분석되고 있다.

국가 간 경쟁이 치열하고 동북아경제의 허브역할을 하기 위한 발전전략으로 도입한 경제자유구역제도가 시기상 적절한 제도임에도 불구하고 긍정적 평가를 받지 못한다면, 경제자유구역을 활성화할 수 있는 방법과 대안을 모색하여야 한다. 지금 각 국가 간 경쟁에서 뒤떨어지게 되면 경제적으로 재도약할 수 있는 가능성이 없어지게 된다. 이런 시기상의 중요성이 경각에 달해 있으므로 본고에서는 경제자유구역이 경제발전전략으로 필요하다는 점을 제시하고 활성화될 수 있는 근본적인 문제점이 무엇인지 생각해보고자 한다.

경제자유구역제도의 필요성과 활성화를 위해 먼저 2장에서 경제특구의 개념과 다양한 형태를 문헌조사를 통해 분석하여 개방과 경쟁이 치열한 이 상황과 경제발전전략으로서 경제자유구역의 필요성을 설명하고 3장에서는 경제자유구역제도를 도입한 배경과 목적, 그리고 현황을 분석하며 4장에서는 2013년 현행의 경제자유구역의 활성화를 위해 경제자유구역 위원회에서 제시한 제1차 경제자유구역 기본계획을 분석하였으며, 제5장에서는 경제자유구역의 기본계획에서 제시 못한 경제자유구역의 운영체계를 중심으로 분석하고 개선방안을 제시하고 6장에서 경제자유구역이 우리나라의 경제발전에 도움이 되는 전략이며 현재 경제자유구역을 활성화하기 위해서 운영체계의 변화가 필요하다는 것을 다시 한 번 강조하고자 한다. 그리고 이 논문의 기대효과와 논문의 한계점과 앞으로 연구의 진행방향도 제시하여 결론으로 가름하고자 한다.

## 2. 경제특구의 기원과 발전방향

### 2.1. 경제특구의 기원

경제특구(Special Economic Zone)는 특정 지역을 외국기업에 개방하고 자본과 기술을 적극 유치하기 위해 예외적인 조치를 허용해 주기 위해 설치한 특별한 지역을 총칭하는 의미로 사용되는 개념인데 각 나라마다 매우 다양한 형태로 운영되고 있다.

경제특구가 나라마다 다양한 형태로 운영되는 원인은 이 용어가 한 시대에 사용되거나 나타난 개념이 아니라 역사적으로 오래 전부터 물자의 원활한 이동을 자유롭게 하여 경제적 번영을 추구하던 실체로서 존재하였으며, 시간과 공간에 따라 그 개념을 설명하던 용어의 차이가 있었기 때문이다. 그러나 경제특구가 외국자본의 유치로 경제 활성화를 도모했다는 점에서 같은 의미로 볼 수 있다.

경제특구의 기원은 로마제국의 자유무역거점이나 중세의 자유도시 또는 대영제국의 자유항(Free Port)까지 거슬러 올라간다. 자유항의 유래는 B.C 2000년경 페니키아시대에서 시작되어 12-17세기 지중해 자유도시와 한자동맹의 자유도시를 중심으로 성장하였고 현대의 자유항은 약 100년전 독일의 함부르크에서 완성되어 미국과 극동지역에서 큰 성공을 거두었다.

중세의 자유항은 지중해를 중심으로 발달하였는데 당시의 자유성이 약하여 선박과 화물의 입·출항, 보관은 허용되었으나 상품의 가공, 제조 등은 허락되지 않았다. 중세의 자유항은 18세기 초 신흥 해운국에 밀려 점점 몰락하게 되고, 싱가포르, 홍콩, 함부르크와 같은 폭넓은 자유성을 가진 현대적 자유항이 등장하게 되었다. 함부르크는 1881년 5월 25일 자유항이 되었으며 싱가포르와 홍콩은 각각 1819, 1841년 영국의 식민지로서 자유항으로 고시되어 오늘날까지 아시아와 유럽을 잇는 중계무역항과 중개무역항으로 발전하였다.

제2차 세계대전 후 자유항은 자유항이라기보다 자유무역지역으로 세계 도처에 설치되었다. 1934년 미국이 외국무역지역법(Foreign Trade Zone Act)을 제정하고, 1936년 뉴욕을 선두로 전국에 자유무역지역이 확산되기 시작하였는데 이때까지의 자유무역지역은 선적, 보관, 포장, 재수출 등 중계무역이나 상업적 교역활동이 중심적인 역할을 차지하였다.

1960-70년대 제조업 생산활동에 중점을 둔 수출가공지역(Export Processing Zone)형태의 자유무역지역들이 개발도상국 간에서 본격적으로 등장하기 시작했으며 특히 개발도상국은 국가경제개발, 수출증진 및 다양화 전략으로 자유무역지역을 설치 운영하였다. 자유무역지역은 제한된 비관세지역으로 통관절차, 관세 및 제세금 공과금 등의 면제특권을 부여받고 화물의 반·출입 및 중계 등을 자유롭게 수행할 수 있는 법적, 지리적 경제특구를 말한다.

1948년 파나마 콜론시에 콜론자유지역을 설치하여 중남미 시장의 개척거점이 되었고 아일랜드 샤논 국제자유항이 거둔 성과가 세계도처에 파급되었다. 아시아에서 미국의 영향을 받아 1959년 오키나와에 자유항의 일종인 외국무역지대가 설치되었다. 이후 1966년 대만 카오슝에 카오슝 수출가공부가 설치되었으며 싱가포르의 1819년에 도입한 자유항제도를 포기하고 1969년 자유무역지역법을 제정, 시행한 후 오늘날 가장 성공적으로 자유무역지역을 운영하고 있다. 이와 같이 경제특구는 중계무역중심의 자유항에서 가공, 제조, 상품전시 등을 허용하는 자유무역지역으로 계속 확대되어 발전하였다(Kang, 2004).

### 2.2. 경제특구의 분류 및 발전방향

경제특구라는 용어가 본격적으로 사용된 것은 1979년 중국이 대외개방정책의 일환으로 동남부 연해지역에 한해 적극적인 시장경제체제의 허용 및 개방을 추진하면서 부터이다. 중국은 공산당 11기 회의에서 기존의 이데올로기 우선정책을 경제건설 우선정책으로 전환하고 1979년 광둥성의 선전, 주하이, 산터우, 샤먼 등 4개 지역에 경제특구를 설치하여 해외기업을 유치하여 수출 가공산업을 물론 상업금융, 관광분야까지 개방하여 수출지향형 산업구조를 만들려고 노력하였다. 이것이 성공하자 1984년 동부해안도시인 상해, 다롄, 톈진, 칭다오, 광저우 등 14개 도시에 경제기술개발특구를 설치하여 제조업 중심의 수출 가공산업을 일으켰다.

이러한 경제특구는 중국에만 한정되는 것이 아니라 법적, 제도적으로 국내의 다른 지역과 구분하여 생산, 무역, 조세상의 특별한 대우가 주어지는 자유무역지역, 국제투자지역, 수출자유지역 등과 같은 특별한 지역을 총칭하는 것으로 보편화 되었다.

경제특구(Special Economic Zone)는 국내의 다른 지역과 차별되는 경제제도를 특정지역에 적용함으로써 외국의 기업이 선호하는 여건을 조성하기 위해 설정되는 특별경제지구이다. 유엔산업개발기구(UNIDO)에서는 어떤 한 국가 내에서 정책적으로 특별히 선정된 공업단지지역으로 이곳으로 기업을 유치하여 경영활동을 할 수 있도록 유도하기 위해 설정된 지역이라고 정의하고 있다. 현재 전 세계적으로 조성된 경제특구는 약 850여개 이상으로 경제자유구역제도와 같은 경제개방의 지정 및 육성은 선진국과 개발도상국의 경제발전전략으로서 사용되고 있다.

개방거점의 역사는 중세 이탈리아의 자유항에 두고 있으나 현대적 의미의 개방은 1934년에 도입된 외국무역지역(Foreign Trade Zone)이라 할 수 있다. 개방거점은 매우 다양하여 20여종의 명칭으로 불리고 있으며 명칭이 핵심기능을 대변하고 있다.

비즈니스기능이 중심이 되는 개방거점은 투자자유지역(Free Investment Zone) 경제자유지역(Free Economic Zone) 기업자유지역(Free Enterprise Zone) 등으로 불리며, 물류와 무역기능이 중심이 되는 개방거점은 자유무역지역(Free Trade Zone), 자유항(Free Port), 자유지역(Free Zone), 관세자유지역(Duty Free Zone) 등이고 수출제조중심 개방지구는 수출자유지역(Free Export Zone) 또는 수출가공지역(Export Processing Zone)으로 불리고 있다. 또한 각국에서 운영되는 개방거점은 경제발전단계를 반영하고 있다. 개발도상국에는 제조가공이 중심인 수출가공형태로 운영되고 있고 선진국에는 주로 물류기능이 중심인 자유무역지역이 운영되고 있다.

전 세계적으로 수백 개에 이르는 경제특구의 유형을 이론적으로 분류하기는 힘들다. 우리나라 삼성경제연구소에서 분류한 형태를 보면 생산중심형, 국제교역중심형, 생산교역복합형, 지식창조형 등으로 구분하였다. 삼성경제연구소에서 분류한 생산중심형은 가장 일반적으로 보편화 된 경제특구로 임금과 택지비등의 저렴하고 생산기업에게 각종 세제상의 혜택 등을 보장하여 기업의 생산거점을 유치하는 지역이다. 국제교역중심형은 지리적 위치 및 물류인프라의 이점으로 기업물류 및 국가 간 교역거점으로 활용하는 것으로 특구내의 수입물품에 대해 쿼터제, 관세, 외환 통제, 기타 소비자를 위한 각종 규제 등을 면제 받는 지역이다. 이러한 경제특구로 반입된 물품들은 저장, 분류, 전시될 수 있으며 지역 내에 위치한 CFS나 공장에서 가공, 조립되어 해외로 자유롭게 수출할 수 있다. 그러나 이 지역의 상품들이 이 지역 국가의 다른 지역으로 반입될 경우에는 쿼터제를 적용받거나 관세 및 물품세를 납부하여야 한다. 생산교역복합형은 국제금융, 생산, 물류기능 등을 복합적으로 수행하는 지역이다. 국제금융업무를 의도적으로 유치하여 역

외금융을 담당하는 기관들이 모여 있어 생산기업과 물류기업들이 금융지원이나 외환업무를 수월히 볼 수 있는 특정한 지역이다. 따라서 복합형은 국제비즈니스의 중심지 역할을 담당하고 있다. 지식창조형 경제특구는 연구개발을 통해 신기술 신상품이 경쟁력이 될 때 연구기관, 대학 등이 네트워크를 형성하여 기술개발거점으로 활용이 가능한 지역이라 볼 수 있다. 경제개발단계에서는 생산형과 교역형으로 경제특구들이 조성되고 경제가 발전될수록 복합형과 지식창조형으로 변화하는 것이 일반적 추세이다. 그러므로 경제발전 단계에 따라 우리나라에서도 복합형과 지식창조형의 경제특구를 개발하여야 하겠다.

### 2.3. 경제발전전략으로서 경제자유구역의 필요성

현재 각 나라는 국제적 수준의 기업 환경을 조성하여 글로벌기업을 유치하기 위한 경제특구제도를 남발하며 경쟁하고 있다. 기존에 우리가 사용하였던 자유무역지역, 관세자유지역, 수출자유지역 등은 무역거래의 자유성이 규제받던 산업화시대에 자유로운 거래를 위한 무역정책의 수단으로 사용되었다. 그러나 현재는 개방경제시대의 성장거점을 선점하기위해 상품의 거래가 자유로운 것보다 무역과 물류, 그리고 자본이 모여 기술혁신이 결합되는 싱가포르, 두바이 같은 선진복합형 경제특구가 필요하게 되었으며 미래로는 지식창조형 경제특구가 결합된 형태의 경제특구를 활용하여 경제발전전략을 수립하여야 한다.

그러므로 경제자유구역제도는 기존의 자유무역지역, 관세자유지역, 수출자유지역 등과는 차이가 있다. 관세자유지역, 수출자유지역 자유무역지역 등은 수출입을 쉽게 하여 외국인투자 등을 조성시킨 제도라면 경제자유구역은 외국인 투자기업의 경영환경과 정주여건을 개선하기 위해 조성된 지역으로 기존의 경제특구와 비교할 때 2가지측면에서 차이가 있다고 할 수 있다.

첫째는 기존의 경제특구에 비해 외국기업에 대한 인센티브가 크게 확대되었다. 경제자유구역의 지정목적이 외국기업의 투자유치에 있으므로 세제혜택과 인센티브 등으로 외국기업을 유치하는 특별구역이다

둘째는 외국인을 정주시키는 생활여건을 갖춰주는 개선을 위해 특별구역으로 정한 곳이다. 이 구역에 외국인이 생활하기 위해서 필요한 의료시설과 교육시설 그리고 관광 및 레저시설을 개발하기 위해 국내에 적용되는 조치와 다른 예외적인 조치를 취해준다

이와 같이 경제자유구역은 기존의 자유무역지역, 관세자유지역, 수출자유지역 등의 경제특구를 대체하여 21세기 경제발전의 새로운 전략으로 세제혜택, 인센티브, 정주여건을 개선하여 외국인이 생활하는데 불편함을 없애어 외국투자를 유치하며 더 나아가 국제비즈니스 도시를 건설하여 금융 및 물류와 같은 고부가치 산업을 유치하려는 경제특구제도이다. 경제자유구역은 단순히 외국투자를 유치하는 제도가 아니라 고임금과 높은 땅값으로 우리나라를 떠난 기업대신 외국기업과 외국인이 그들을 대체하여 우리나라에 들어와 함께 살며 우리나라 국민에게 일자리를 제공하는 제도이다. 또한 경쟁이 치열한 글로벌경제시대를 극복할 수 있는 신산업 및 고부가가치 산업을 도입하여 새로운 도약을 위한 제도로써 우리나라에 필요한 경제발전전략으로 인식해야 한다. 우리가 경제자유구역에 실패하면 기업하기 좋은 공간을 창출하려는 국가 간 경쟁에서 탈락하는 것이 되어, 21세기에 선진국대열에서 낙오하는 것이 되므로 경제자유구역제도의 성공에 국가적 역량을 투입하여야 한다.

## 3. 경제자유구역의 도입과 현황

### 3.1. 경제자유구역의 도입과 진행과정

1990년대부터 동북아시아의 경제가 성장하자 동북아를 선점하고자 국가 간 경쟁이 치열하였다. 그런 가운데 중국, 싱가포르, 홍콩 대만 등은 기업유치에 적합한 경제특구를 만드는데 혈안이 되었다. 우리나라도 신성장 동력을 위해 자유무역지역을 대체할 새로운 경제특구를 모색하였다

우리나라는 2001년 경제자유구역 개발전략을 구체화 하였다. 2001년 11월 국토연구원의 세계화시대의 "신개방 국토거점 육성방안"이라는 연구용역을 시작으로 2002년 초 경제특구개발계획이 마련되기 시작하였다. 2002년 12월 경제자유구역지정 및 운영에 관한 법률이 제정되어 2003년 7월 1일부터 시행하게 되었다

이 법의 시행에 따라 2003년 8월에는 인천경제자유구역이 지정되었고 2003년 10월에 부산진해와 광양만권이 동시에 지정되었다. 경제자유구역이 지정되자 경제자유구역의 개발과 외자유치업무를 담당할 행정기구로 2003년 10월에 인천경제자유구역청이 2004년 3월에 부산진해자유구역청, 광양만권경제자유구역청이 각각 설립되었다

구역청의 역할은 경제자유구역의 개발, 외국인 투자자 유치활동, 거주자와 투자기업 투자자에 대한 one-stop 행정서비스의 제공이며 각각의 지자체 소속 행정기관으로서 광역단체장의 지휘감독을 받는다. 인천청은 인천광역시의 관할구역에 속해있으므로 지방출장소로 설치되고 부산진해청과 광양만은 2개의 광역단체에 속하므로 지방자치단체조합으로 설치되었다. 이후 2008년 2차 지정에서 황해, 새만금·군산, 대구·경북의 3개 구역이 추가로 지정되었다.

2002년에 제정된 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」은 실제로 사업이 추진되면서 현실에 미흡한 점이 발견되었다. 법 제정 당시 규정된 조항들이 실수요자인 외국인 투자자에게는 불필요한 절차와 규제로 인식되어 개선의 여지가 필요하였다. 그래서 외국인 투자자의 요청사항을 반영한 개정안을 2004년 12월 31일 국회에서 통과시켰다. 1차 개정안에는 신속한 개발을 위한 개발관련 규제완화, 외국병원관련 제도 개선, 경제자유구역청의 one-stop 행정서비스 개선방안과 경제자유구역의 지정 효과 확대 등이 포함되었다.

경제자유구역사업이 본격화되고 주요 개발사업이 진행되면서 경제자유구역이 각종 규제와 절차로 인해 활성화되지 못한다는 지적이 꾸준히 제기 되었다. 이에 따라 경제자유구역이 경제특구로서 역할을 발휘할 수 있도록 각종 불필요한 규제를 완화하기로 범정부적인 차원의 논의가 진행되었다. 2006년 11월 21일 국무총리 주재로 개최된 규제장관 회의에서 경제자유구역의 활성화를 위한 대대적인 규제개혁과제를 발굴하고 빠른 시일 내에 개선하기로 합의하였다. 규제장관 회의에서 외국인 투자유치 촉진을 위한 기업부담경감, 행정절차개선을 통한 사업추진 원활화, 경제자유구역 활성화를 위한 지원체계 개선방안 등 3개 분야에서 규제완화가 필요한 사항을 발굴하고 개선과제로 등록하였다. 이후 확정된 방안은 관계부처의 법령개정 등 후속조치가 이행되어 주요한 과제들이 개선되었다.

사업이 진척되고 외국인투자기업의 입주가 시작하면서 투자 인센티브, 학교와 병원 등 정주여건을 위한 제도개선의 필요성도 본격 대두되자 2007년 8월 17일 개최된 제19차 경제자유구역위원회에서 경제자유구역의 "외자유치촉진을 위한 제도 개선방안"을 확정하였다. 2004년 제1차 법 개정 이후 외국인투자자와 국내투자자

들의 추가적인 건의사항을 반영하고 경제자유구역의 본질을 살리기 위해, 2007년 12월 7일 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」이 2차로 개정되었다.

제2차 개정안은 획기적인 규제완화 의지를 담았는데 첫째, 경제자유구역의 개발관련 절차가 대폭적으로 간소화되었다. 실시계획 승인 시 인허가 의제사항이 기존 36개 법률 65개 사항에서 38개 법률 72개 사항으로 확대되었고 부담금 감면도 기존 8개에서 10개로 확대되었다. 일정 면적 이하의 개발계획이나 실시 계획 변경 등 각종 권익이 사·도지사로 위임되어 처리기간의 경감 및 지자체의 자율성도 증대되었다. 둘째, 경제자유구역에 진출하고자 하는 외국병원의 수요를 반영하여 외국의료기관 진출 시 영리법인형태의 의료기관 설립이 가능하도록 하고 보양, 온천 등 부대사업 범위를 확대하여 외국의 우수 의료기관의 유치가 보다 쉽도록 하였다. 셋째, 경제자유구역에 국내기업이 입주할 때 제한을 두던 출자총액제한 제도를 배제하도록 하였다. 넷째 조세감면대상 업종에 R & D업종을 추가하여 전략적 유치가 필요한 외국인투자기업에 한하여 인센티브를 탄력적으로 적용할 수 있도록 맞춤형 조세인센티브 제도를 도입을 중장기적으로 검토하기로 하였다. 다섯째, 기업유치의 파급효과가 큰 외국 교육·연구기관의 유치활동을 위해 외국대학이나 연구기관을 대상으로 토지·건물의 임대료, 시설비, 인건비 등 초기운영비를 최장 5년까지 국비지원을 받을 수 있도록 추진하도록 하였다. 여섯째, 경제자유구역내 외국인에 대한 주택공급제도도 개선하여 특별공급주택을 받을 수 있는 대상에 국제기구 종사자를 추가하고 외국인을 위한 임대공급주택도 확대하기로 하였다

그동안 일반법으로 제정 운영되어온 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」은 2009년 1월 30일 특별법으로 개정하면서 당초의 지정취지에 부응한 경제특구로서의 지위와 효과를 확대 부여하고자 하였다. 이에 따라 경제자유구역의 일반법에 우선하여 외

국인교육기관에 내국인 입학이 허락되고 전액 국고지원의 근거가 마련되었다. 개정된 법률의 가장 핵심이 되는 내용은 경제자유구역으로 지정이 되면 다른 법률에 의한 지정, 수립, 승인, 또는 변경이 있는 것으로 의제 처리되는 지정의 효과이다. 그러나 특별법 인데도 불구하고 「국토기본법」에 따른 국토종합계획, 「수도권 정비법」에 따른 수도권정비계획, 「군사기지 및 군사시설 보호법」에 따른 계획의 영향을 받아 특별법으로서 미흡하다는 평가를 받고 있다.

정부는 2012년 2월1일 제47차 경제자유구역위원회를 개최하여 경제자유구역은 '03년 도입 이후 다각적인 규제완화와 제도개선 노력에도 불구하고, 교육·의료·입지 등 핵심적인 규제의 잔존으로 "실질적인 경제자유"의 확보가 미흡하고 입주기업에 대한 지원 프로그램이 취약하여 투자가 본격적으로 활성화되지 못하고 있다하여 입주 국내기업에 대한 조세감면을 최우선 과제로 추진하는 경제자유구역 투자활성화방안을 제시하였다.

정부는 2013년 7월 3일 경제자유구역위원회의 심의의결을 거쳐 확정하고, 제1차 경제자유구역 기본계획을 고시했다. 2003년 경제자유구역제도를 도입한지 10년을 맞이하여 추진성과를 엄밀히 평가하고 대내외 환경변화를 반영하여 '향후 10년간의 경제자유구역 발전 청사진'을 마련하기위하여 경제자유구역 중장기 비전·목표 및 발전방향, 개발·외국인 투자유치·입주기업 지원 등에 관한 중점 추진과제, 경제자유구역별 특성과 비교 우위에 근거한 차별화 방안 등을 고시하여 새로운 발전전기를 이루게 하였다.

정부는 2013년 12월 20일 제64차 경제자유구역위원회를 개최하여 「경제자유구역 개발지침」을 개정함으로써 경제자유구역 개발사업의 효율성을 제고토록 하였다.

경제자유구역 개발지침은 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」제6조의 개발계획의 수립에 관한 사항과 실시계획의

<Table 1> Present situation of Free Economic Zone

	Busan-Gyeongnam	Incheon	Jeonnam-Gyeongnam	Gyeonggi-Chungnam	Daegu-Gyeongbuk	Jeonbuk
name	Busan·Jinhae	Incheon	Gwangyang Bay Area	Yellow sea	Knowledge Creating	Saemangeum · Gunsan
location	Busan(Gangseo-gu) Gyeongnam(Jinhae-gu, Changwon-si)	Incheon(Yeonsu-gu, Jung-gu, Seo-gu)	Jeonnam(Υ대 su, Suncheon, Gwangyang) Gyeongnam(Hadong-gun)	Chungnam(Dangjin, Asan, Seosan) Gyeonggi(Pyeongtaek, Hwaseong)	Daegu, Gyeongbuk(Pohang, Gumi, Teongcheon, Gyeongsan)	Jeonbuk(Gunsan, Buan)
Area	104.8	209.5	95.56	55.051	39.55	66.986
airport,sea-port	Gimhae Airport, Busan New Port	Incheon Airport, Incheon Port	Yeosu Airport, Gwangyang Port	Pyeongtaek-Dangjin Port	Daegu International Airport	Gunsan-Gunjang New Port
development period	2020	2020	2020	2025	2020	2030
Resource	15 trillion	36.1 trillion	15.8 trillion	7.4 trillion	4.6 trillion	6.5 trillion
Basic Concept	International logistics hub, State-of-the-art components and materials and R & D Leisure, recreation	Multinational companies based in the Asia-Pacific headquarters and international business Advanced knowledge-based industries International Airport, logistics, leisure tourism	Production-based international logistics including fine chemistry, novel material production base seonamgwon Recreational tourism feature	manufacture(automobile parts, IT,BT) Value-added logistics Electronic information Bio	service(international education,health medical, game,fashion desing , R&D) manufacture(IT,parts and material,u-IT)	manufacture(auo mobile,air,조선, 기계,부품) eco-friendly industry (new renewable energy, Bio) Leisure Tourism in China

Source: Korea Free Economic Zones (2013).

수립 및 조성토지의 공급에 관한 사항, 기타 개발사업 추진에 필요한 사항을 규정하고 있는데 「경제자유구역 개발지침」 개정을 통해 그 동안 운영과정에서 나타난 미비점을 보완하고 적시적이고 현실성 있게 개선함으로써 경제자유구역 개발사업의 효율성 제고 하려고 하였다.

주요 개정내용은 해외유턴기업의 부지 확보 및 초기 투자비용 부담완화를 위해 장기임대 산업단지 입주대상을 국내복귀 해외유턴기업으로 확대하고, 장기 미 임대 용지를 분양 전환토록 하고 임대기간 갱신절차 등 운영관리의 세부기준을 마련하고, 조성원가 산정 시 배부를 산정 적용기간을 5년에서 3년으로 개선하고, 준공 후 가격정산 대상용지를 명확히 규정함으로써 개발사업 추진의 효율성을 도모하고자하였으며 정부는 앞으로도 경제자유구역 개발사업의 활성화를 위해 적시적이고 현실성 있게 제도를 보완개선하려고 하였다.

### 3.2. 경제자유구역의 현황

#### 3.2.1. 운영현황

정부에서는 2003년 인천, 부산-진해, 광양만의 3개 지역을 지정하였으며, 2008년에 새만금, 황해, 대구-경북지역을 그리고 2013년 동해안 및 충북을 추가 지정하여 8개의 경제자유구역이 지정되어 있고 8개의 경제자유구역청이 운영되고 있다

<Table 1> 에서는 2013년 지정된 동해안 및 충북을 제외하고 기존의 6개 경제자유구역의 현황만을 나타내었다.

경제자유구역의 목적은 우리나라를 동북아 중심국가로 육성하기 위함이다. 이를 위해 외국인 친화적인 생활여건과 경영환경을 구축하여 외국인투자유치와 국제경쟁력강화, 지역간 균형발전을 추구하려고 한다.

경제자유구역의 운영체계는 경제자유구역위원회와 경제자유기획단, 경제자유구역청으로 구분 되어 있다. 먼저 사도가 경제자유기획단과 협의 등을 통하여 신청한 개발계획을 경제자유구역위원회에서 최종 지정하게 되면 해당 사도에서는 사무위임 및 예산, 인력 등을 통하여 경제자유구역청을 설립하고 경제자유구역청은 지구개발 및 정주여건 조성 등을 통하여 투자유치활동을 수행하는 운영체계를 갖추고 있다.

경제자유구역과 관련한 지원은 크게 2가지로 구분하는데 첫 번째는 경영활동과 관련한 지원이고 두 번째는 정주여건과 관련한 지원 이다. 경영활동과 관련한 지원은 조세감면(제조업과 관광업은 1천만 불 이상, 물류업은 5백만 불 이상, 개발 사업시행자는 3천만 불, 의료기관은 5백만 불 이상 투자한 외국인 투자기업에게 소득세 법인세는 영업수익 발생일부부터 3년간 100% 이후 2년간 50% 감면하고 관세의 경우 수입자본재인 경우 3년간 100%감면 취득세 등록세 재산세(토지포함) 3년간 100% 이후 2년간 50% 감면 지자체조례로 감면기간 및 폭 확대가능하며 외국인 근로자와

<Table 2> Area-specific, step-by-step developments in progress (April 2013)

		Total(a)	development completion	on-going development	Subtotal	Undeveloped land(b)		proportion of undeveloped land (b/a,%)
						Implementation plan United States established	Development plan United States established	
Incheon	number of zone	27	7	12	8	8	-	29.6
	area	169.5	8.3	61.7	99.5	61.1	38.4	58.7
Busan-Jinhae	number of zone	21	6	7	8	8	-	38.1
	area	83.1	9.9	16.8	56.3	6.8	49.7	67.9
Gwangyang Bay Area	number of zone	23	3	8	12	12	-	52.2
	area	83.7	8.5	36.9	38.2	38.2	-	45.7
Daegu-Gyeongbuk	number of zone	10	1	5	4	4	-	60.0
	area	30.1	1.2	14.9	14.0	14.0	-	46.5
Saemangeum · Gunsan	number of zone	7	1	1	5	5	-	50.0
	area	49.3	17.4	18.7	13.2	13.2	-	26.2
Yellow sea	number of zone	5	-	-	5	5	-	100.0
	area	14.9	-	-	14.9	14.9	-	100.0
East coast	number of zone	4	-	-	4	4	-	100.0
	area	8.3	-	-	8.3	8.3	-	100.0
Chungbuk	number of zone	4	1	1	2	2	-	50.0
	area	9.1	1.1	3.3	4.7	4.7	-	51.6
Total	number of zone	101	20	33	48	48	-	47.5
	area	448	46.4	152.4	249.2	161.1	88.1	55.6

Source: Korea Free Economic Zones (2013).

임원에 대해서도 조세감면 혜택 부여), 자금지원 및 기반시설 설치지원(1천만불 이상 투자하는 공장시설(사업장) 신설 및 증설하는 경우와 연구원을 10인 이상 고용하는 연구시설 신설 및 증설하는 경우에 임대용 부지의 조성, 편의시설 설치비 지원하고 공장 및 연구시설 설치비 지원 도로, 공항, 항만, 공원 등 기반시설의 설치를 우선 지원 함), 각종 규제완화(국가고용자, 장애인, 고령자 고용 의무 없음) 중소기업 고용업종에 대한 참여제한이 없고 국공유재산의 임대가 50년 가능), 효율적 운영체제 등이 있으며 정주여건의 지원은 복합관광단지 및 첨단도시로서의 개발이 이루어지며, 외국 교육기관이나 의료기관 등의 서비스를 받을 수 있으며 주택 공급특례 기타 생활편의 지원이 가능하다.

3.2.2. 개발현황

개발계획이 미진하여 규제완화 및 실시계획의 간소화 등으로 전체 101개 지구 중 53개 지구(52.5%)의 개발이 완료 또는 진행 중이며 전체 지정면적 448km<sup>2</sup>의 55.6%인 249km<sup>2</sup>는 개발에 들어가지 못했다

3.2.3. 외자유치현황

경제자유구역의 외자유치 현황을 살펴보기 앞서 세계 해외직접투자의 동향을 살펴보자. 세계해외직접투자현황을 살펴보면 2004년 2008년 1조 9288억 달러, 2009년 1조 1010억 달러 이었고 2010년 들어 해외직접투자는 소폭 회복하고 있는 추세에 있으나 이는 투자국과 투자대상국의 경기회복 기업수익성 개선, 주가상승으로 인한 기업가치 증가 등이 주요한 원인으로 보이고 있다.

경제자유구역의 투자유치현황을 2004년부터 2010년 7월까지 총 27.3억불유치로 같은 기간 우리나라 전체 외국인투자 유치액의 3.7%수준으로 나타나고 있으며 세계직접투자가 늘어나는 2010년 이후 우리나라의 유입되는 해외직접투자액도 상승하고 있다. 그러나 이는 예상한 경제자유구역의 외자유치보다 실질적인 효과가 미미한 것으로 분석되고 있다. 경제자유구역의 대표적인 싱가포르가 1년에 640억불을 유치하는 것에 비하면 외국인 투자유치 효과는 거의 존재감이 없다고 할 수 있다.

<Table 3> Present Condition of Foreign investment

Year	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	Total
Nationwide(billion \$)	127.9	115.7	112.4	105.1	117	114.8	130.7	136.7	132.7	1,093
FEZ(billion \$)	1.2	5.8	1.3	3.1	2.3	7.9	9.5	11.5	25.2	67.8
(Ratio, %)	(0.9)	(5.0)	(1.2)	(3.0)	(2.0)	(6.9)	(7.3)	(8.4)	(15.5)	(6.0)

\*Total(\$ 100 million) : Incheon(39.7), BusanJinhae(11.3), Gwangyang(8.5), Yellow sea(0.1), DaeguGyeongbuk(0.9), Saemangeum · Gunsan(6.2)

Source: Korea Free Economic Zones (2013).

우리나라의 외국인직접투자는 경제자유구역이 도입된 이후 2012년까지 67억 8천만 달러로 집계되는데 이것은 전체 외국인직접투자액의 6%에 해당되고 있어 경제자유구역제도 도입이 외국인직접투자에 영향을 주지 않았다고 분석할 수 있다. 이것을 구역별로 구분하면 인천경제자유구역 39.7억불, 부산-진해경제자유구역

11.3억 달러, 광양만권경제자유구역 8.53억 달러 새만금군산경제자유구역 6.2억 달러이고 대구경북자유경제구역과 황해경제자유구역은 0.9억 달러, 0.1억 달러로 투자라고하기에 미미한 수준이다. 2009년 이후 경제자유구역의 외국인직접투자가 늘어가고 있으나 외자유치 활성화를 위해 각종 특혜가 부여된 가운데 추진되고 있는 경제자유구역의 외자유치 규모가 우리나라 외국인직접투자규모의 10% 미만에 머무르는 것은 많은 문제점을 남기고 있다.

3.2.4. 입주기업현황

2012년까지 6개 자유경제구역내에 입주한 기업은 총 2079개이며 이중 외국인 투자기업과 국내기업이 각각 164개, 1915개로 국내기업이 절대적인 다수를 차지하고 있다.

부산진해자유구역에 625개 기업이 입주하고 있으며 이 중 567개가 국내기업이고 58개 기업이 외국투자기업이다. 인천경제자유구역에는 875개 기업 중 50개의 외국투자기업이 입주하고 있으며 황해경제자유구역에는 한 개의 외국투자기업도 입주하지 않았다. 광양만권경제자유구역은 국내외 기업 유치 및 투자환경 개선으로 지역경제를 활성화하기 위해 지난 9년 동안 국내외 기업 118개 기업을 유치하였다.

외국인 물류, 금융기업을 유치 할려는 본래에 계획에 벗어나 국내기업들이 대다수를 차지하고 외국인의 정주여건과 의료 교육시설의 유치도 차질을 빚어났다.

그 간 경제자유구역의 개발 및 제도개선에 초점을 맞추어 정책을 추진하다 보니 종합적인 외국인 투자유치 전략이 부재하였으며 구역별 발전전략 및 투자유치 대상 업종이 유사하여 상호경쟁이 되어 많은 효과를 가져오지 못했다.

4. 제1차 경제자유구역기본계획

경제자유구역제도 도입에 기대가 컸으나 10년이 지난 현재, 위에서 살펴본 현황처럼 본래의 계획에 미달하고 효과가 미미한 것으로 판단되자 산업통상자원부 산하 경제자유구역기획단은 현재 상황과 향후 새로운 10년의 새로운 비전과 발전 청사진을 2013년 7월 제1차 경제자유구역 기본계획으로 제시하였다.

지난 2003년 이후에, 현재 8개 경제자유구역이 지정되어 운영되고 있는데, 그동안 개발이 당초 계획보다도 미흡하다고 평가되고 있어서 앞으로 '집중과 선택', '차별화·특성화' 등을 통해서 경제자유구역의 개발과 발전을 촉진할 계획을 담은 것이다. 위원회는 2012년까지 외국인투자 68억 달러를 유치했으나, 이것 역시 당초 기대보다 미흡한 것으로 평가되고, 2023년까지 총 200억불을 유치하기 위해 세계 최고 수준의 투자환경을 조성하고, 전략적 투자유치활동을 위해서 범정부적으로 모든 정책 역량을 집중하기로 하였다.

제1차 경제자유구역 기본계획은 전체 4개 부문의 12개 세부 정책과제로 포함하고 있다.

첫째, '선택과 집중'으로 경제자유구역을 활성화 할 예정이다. 이를 위해 2022년까지 82조원을 추가로 투입해서, 총 140조원을 투자할 예정이다. 그러나 현재 개발사업자가 지정되어 있지 않은 지구는 2014년 8월까지 지정해제를 의제하는 등 구조조정을 과감하게 추진할 계획을 하고 있다. 그리고 현재 지정된 8개 경제자유구역의 개발이 완료되기 전까지는 경제자유구역의 신규지정을 엄격히 제한할 계획이다. 또 개발사업자의 요건 완화, 단계적 개발 허용 확대 등 규제를 완화하고, 인허가 절차를 간소화해서, 개발재

&lt;Table 4&gt; Present Condition of Firms

Area Industry	Incheon		Busan·Jinhae		Gwangyang Bay Area		Yellow sea		Daegu·Gyeongbuk		Saeman geum·Gunsan		Total		
	Domestic	Foreign	Domestic	Foreign	Domestic	Foreign	Domestic	Foreign	Domestic	Foreign	Domestic	Foreign	Domestic	Foreign	Total
Manufacturing	51	6	567	25	60	13	9	-	10	-	359	16	1,056	60	1,116
Nonmanufacturing	775	44	-	33	19	26	-	-	55	1	10	-	859	104	963
Total	826	50	567	58	79	39	9	-	65	1	369	16	1,915	164	2,079

Source: Korea Free Economic Zones (2013).

원다변화 등도 함께 추진할 예정이다. 이를 통해서 2022년까지 경제자유구역 개발을 100% 완료할 것이다.

둘째, 정부는 외국인투자 확대 유치를 위해 세계 최고 수준의 투자환경을 조성해서 투자를 늘려 나가도록 할 계획이다. 먼저, 경제자유구역 내 서비스산업의 활성화를 위해 원격진료를 허용하는 등 특례지원을 확대하고, 규제완화 등을 통해 외국외국기관의 설립을 지원하기로 했으며, 경제자유구역을 규제완화 시험장으로 활용하기 위해 의료·헬스케어 시범지구, 복합리조트 시범지구 등 '규제완화 시범지구' 제도를 도입하는 방안을 추진해나갈 계획입니다. 금융, 법률, 컨벤션 등 GCF 연계 지식서비스산업의 집적화 기반을 조성하고, R&D, 관광레저 산업 등의 특화 거점화를 위한 지원도 확대할 예정이다.

셋째, 이와 함께 경제자유구역에 국내외 우수기업 유치를 위해 외국인투자기업에 대한 세제지원 제도를 개편하는 한편, 현금지원, 패키지형 인센티브 지원 등을 제공하는 방안도 검토해 나가고, 또 경제자유구역 활성화와 외국인투자 유치 확대를 위해서는 국내 기업의 입주가 필요하다고 판단하며, 이를 위해 중장기적으로 외국인투자 유치형 국내기업 유치, 국내기업에 대한 역차별 해소 등을 위해 외국인투자기업에만 적용하던 투자 인센티브를 국내기업에 부여하는 방안도 검토할 것이다.

넷째, 경제자유구역 내에 외국인투자 유치를 촉진하기 위해 경제자유구역 별로 중점유치업종을 선정하고, 중점유치업종별로 특화된 산업클러스터를 조성해나갈 계획이다.

먼저 구역별로 중점유치업종은 지역발전전략, 신정부의 지역산업 공약 등 정성적인 측면과 지역 특화도, 성장성 등 정량적 측면을 종합적으로 고려해서 구역별로 세 개씩 선정을 하였다. 이렇게 선정된 각 구역별 중점유치업종에 대해서는 관련기업, 대학연구소 집적화를 위한 혁신 프로젝트를 발굴, 지원함으로써 산업별로 특화된 클러스터를 조성할 계획이다. 이와 같이 제1차 경제자유구역 기본계획이 차질 없이 추진될 경우, 2022년까지 전체 경제자유구역 개발은 100% 완료되고, 외국인투자도 총 200억불 수준으로 증가할 것으로 기대하고 으며 현재 6개인 교육기관과 5개인 외국연구소도 2022년까지 각 15개 수준으로 증가할 것으로 전망하고 있다.

그러나 경제 자유기본계획이 발표 된 이후, 2014년 상반기 현재 오히려 외국인투자는 2013년 동기간보다 줄어든 것으로 드러나 경제자유구역의 실적부진에 대한 우려의 목소리가 커져가고 있는 실정이다.

## 5. 경제자유구역의 운영체제와 개선방안

### 5.1. 현재의 운영체제

2013년 제1차 경제자유구역 기본계획은 동남아시아 비즈니스허브를 계획하여 2003년 도입한 경제자유구역의 10년과 실적과 향후 10년의 계획을 확정하여 발표한 내용이다. 지금까지 경제자유구역의 문제점으로 지적된 투자유치의 문제, 개발지역의 문제, 외국인 정주환경, 외국인투자 인센티브, 경제자유구역의 차별화를 시정하는 기본계획을 담아 정부가 경제자유구역을 활성화하려는 의지를 나타내었다. 기본계획의 대부분은 지금까지 지적된 개발사업과 사업에 대한 규제개혁과 경영지원등을 통한 외국인투자유치를 위한 투자유치전략 그리고 경제자유구역 특색에 맞는 투자유치 등에서 많은 개선안을 담고 있다. 제도의 개선과 각 경제자유구역의 차별화된 운영과 자율성확보가 필요하다는 많은 학자들의 대안을 담고 있다. 그러나 제도의 개선과 자율성확보를 위해 필수불가결한 경제자유구역의 운영체제에 대한 개선안에 관해서는 언급이 없어 아쉬움을 남기고 있다.

경제자유구역제도가 활성화되기 위해서는 투자유치의 미진과, 개발지역의 문제, 외국인 정주환경, 외국인투자 인센티브의 개선, 경제자유구역의 차별화를 하기 위해서는 근본적으로 효율적인 사업 추진을 위한 control tower기능구축, 신속한 사업추진을 위한 규제완화 및 지원확대, 경제자유구역청의 독립성 및 자율성 강화를 통한 책임경영기반구축이 중요한데 이것을 위해서는 경제자유구역의 운영과 추진체계의 핵심인 운영체제의 개편이 필요하데 이에 대한 언급이 이루어지지 않았다는 점이다

현재 경제자유구역의 운영체제는 중앙부처인 산업통상자원부에 경제자유구역위원회를 두어 경제자유구역의 관한 제도에 관한 사항, 경제자유구역의 지정, 지정해제 및 변경에 관한 사항, 경제자유구역 개발계획에 관한 사항, 외국인투자기업 등이 사업하는데 필요한 행정지원에 관한 사항, 경제자유구역과 관련하여 중앙행정기관과 시·도지사와의 의견조정 등에 관한 사항 등을 심의 의결한다. 그리고 경제자유구역기획단은 경제자유구역위원회를 실질적으로 보좌하는 업무를 수행하기 위해 설립된 산업통상자원부 소속기관으로 경제자유구역의 정책 및 제도를 입안하는 기관이다. 그리고 실질적인 제도 실현은 경제자유구역 내 행정을 일괄서비스(one stop service)제공하기 위하여 시장·군수·구청장이 수행하는 사무 중 일정한 사무에 대하여는 시·도지사가 직접 수행하며 위임된 업무를 경제자유구역청이 담당하도록 되어있다.

경제자유구역의 추진절차를 보면 경제자유구역 지정을 요구하는 시·도지사가 경제자유구역위원회 및 경제자유구역기획단과 협



의를 통하여 개발계획을 신청한 후 개발계획을 경제자유구역위원회에서 확정하면 경제자유구역이 지정된다. 경제자유구역이 지정되면 지정된 시·도지사는 관련 사무를 경제자유구역청에 위임하고 예산 및 인력을 지원한다.

경제자유구역 사업 추진체계가 각 지역 경제자유구역청은 광역 자치단체 산하에 있고 경제자유구역청을 지휘하는 경제자유구역기획단은 중앙정부 산하에 있는 중앙정부-지자체로 이원화 되어 있으며 사업에 직간접적으로 관련되는 중앙부처도 다수이어서 사업 추진의 중심기관이 불명확하여 관계기관 간 업무중복으로 혼선이 발생할 수 있다. 새로운 제도의 정착을 이루기 위해서는 강력한 리더십과 조정기능이 필요하나 현실은 이원체제와 각 부처 간의 업무 중복으로 생기는 조정기능이 필요한데, 이 기능이 미약한 것이 사실이다.

경제자유구역청의 인력은 사·도 공무원이 파견되어 있어 파견된 공무원들도 전략적 기획과 마케팅활동 등을 담당하여야 할 담당자의 전문성과 비즈니스 마인드를 요구하는 사업에 맞지 않는 경우도 있다. 경제자유구역청의 특성상 대규모투자유치 사업이 진행될 경우 해당 프로젝트 중심으로 신속한 조직재편과 인력구성으로 대응해야 되는데 구역청장의 재량으로 조직의 변경, 인력보강, 예산 지원 등이 불가능하다. 왜냐하면 구역청의 주요 직제가 자치단체의 조례에서 규정하고 있기 때문이다

경제자유구역청의 운영체계에 관한 논의를 위해 정부는 수차례의 연구용역을 실시하여 구 재경부에서 관할기관의 문제로 보고 경제자유구역청을 특별지방자치단체화로 추진한다는 구상을 하였다. 이에 따라 정부에서는 2005년 7월 특별지방자치단체 도입을 위한 T/F를 구성하여 구역청을 특별지방자치단체로 전환하는 정책을 추진하였다. 중앙정부에서 추진하고자하였던 특별자치단체화는 조직 운영의 비효율성과 개발속도 지연 등의 문제를 해결하기 위해 운영주체인 지방자치단체의 권한을 배제하고 경제자유구역청을 독립적인 기구로 전환하는 것이다

경북대학교의 보고서에는 현행 지배구조에 대한 문제점에서 지방자치단체조합은 책임소재의 불명확성, 조직-운영에 관한 법적규정 미비, 지자체간 비협조의 이유로 신속하고 효율적인 업무추진이 어렵다고 지적하고 이에 대한 대안으로 특별지방행정기관과 지방공사, 특별지방자치단체를 제시하였다.

KDI(2010)는 중앙차원의 지배구조에서 경제자유구역이 여러 부처 차원의 사업을 수렴하는 점에서 현재의 자유구역위원회를 총리 주관의 심의 의결기구로 전환하여 중앙의 기능을 강화하는 방안을 제시하였다. 지방차원의 지배구조에서는 당시 국토부에서 경제자유구역의 지정 및 관리를 책임지고 지식경제부는 국가 전체적인 외국인투자유치 차원에서 지원 및 규제완화를 담당하며, 지방자치단체가 사업을 주도하는 형태를 제시하였다. 경제자유구역청의 위상에 대해서는 중앙정부의 중기청 같은 외청 형태로 조직의 독립성을 인정받을 수 있는 지방자치단체의 외청 형태로 운영하거나 중앙정부산하 공단 또는 공기업형태를 제시하였다. 다른 나라의 경제특구 운영체계를 살펴보면 중국의 경우 지방정부 중심으로 되어있고 싱가포르의 경우는 경제개발청 중심의 중앙정부 중심으로 운영되고 있다.

이와 같이 오랜 전부터 경제자유구역청의 운영체계에 관해서 논의가 있었지만 중앙정부와 지자체간의 갈등으로 유야무야되었다. 그러나 사업추진체제의 불명확성과 각 부처의 조정이 반드시 필요한 경제자유구역청에 필요한 리더십과 조정기능을 위해 현재의 운영체계의 변화는 반드시 필요하다.

## 5.2. 운영체계의 개선방안

경제자유구역청이 현재 중앙-지방의 이원적 체제이면서 중앙의 권한이 강한 것이 우리나라의 경제자유구역제도의 운영체계이다. 이것을 개선하기 위해서 두 가지 방안을 제시하고자 한다.

먼저 경제자유구역의 관할문제이다. 경제자유구역제도의 도입은 동북아 물류허브라는 국가발전 비전전략에 의해 도입된 제도이므로 정부차원의 주도적 역할도 필요하다. 다른 나라 선례로 보더라도 싱가포르의 경제개발위원회 등은 기업정책과 산업정책 측면에서 경제특구의 통합적 관리와 기업환경조성 관련 사업을 통합적으로 주도하고 있다. 우리나라도 경제자유구역이 국가발전을 위해 필요한 발전방안이라는 입장에서 접근해야 한다. 경제자유구역은 입지선정과 개발, 외국인투자유치와 외국인투자여건정착이라는 통합적 관리가 필요하므로 현재처럼 경제자유구역위원회가 산업통상자원부 산하에 있으면 강력한 리더십과 조정이 필요한 통합관리를 하는 것이 힘이 든다. 각 기관의 개별 협의와 방안 마련에 리더십과 조정이 필요한 경제자유구역위원회를 총리실이나 대통령 직속 위원회로 격상시켜야한다. 경제자유구역에 필요한 사항을 지방자치단체에서 경제자유구역위원회에 건의하면 각 부처와 협의를 거쳐야 되는데 동급 부처의 위상으로 조정하기 쉽지 않다. 그러므로 상급기관인 총리실이나 대통령 직속기구가 되어야 협의할 때 생길 수 있는 갈등의 조정이 가능하다. 그리고 현재처럼 경제자유구역위원회가 부처의 산하에 속해있으면 정권이 교체될 때마다 경제자유구역사업의 주무부서가 바뀌어 혼란을 가져온다. 경제자유구역제도가 처음 도입되었을 때는 재정경제부에서 담당하였고 이명박 정부에서는 지식경제부 그리고 지금 정부에서는 산업통상자원부에서 담당하다보니 사업의 지속성에서도 문제점이 드러나고 있다. 이런 점에서도 총리실이나 대통령 직속기구가 되어야 지속성을 가지며 조정역할을 할 수 있다고 생각한다.

두 번째는 다른 나라의 사례와 Hong & Lee(2011) 등의 선행연구에서 논의 되었듯이 경제자유구역청의 자율성의 보장과 확대가 반드시 필요하다. 한국의 경우 경제자유구역위원회의 심의-의결을 거쳐 시행해야하고 경제자유구역위원회의 개발 및 실시계획 승인 사항은 각 개별법에 의한 개별 위원회의 심의절차를 통과해야 한다. 또한 경제자유구역청은 「경제자유구역법」이 특별법으로 개정되어 있으므로, 경제자유구역의 사업이 예전에 비해 절차 등이 개선되었으나 여전히 개발관련 부문에서 다른 지역과 동일한 규제가 적용되어 중앙집권적이라 할 수 있다.

현재 「경제자유구역특별법」 제27조 2항을 보면 시·도지사는 경제자유구역 사무를 처리하기 위해 행정기구를 설치해야하며, 이와 관련하여 시·도지사가 임명하되 산업통상자원부 장관과 미리 협의하여 진행하도록 되어 있다. 또한 27조 3항에서는 경제자유구역청의 조직 및 운영에 관한 기본규정을 작성하여 시·도지사에게 위임을 받도록 되어 있다. 이러한 현행의 조직과 운영적 측면에서 경제자유구역은 자율성과 독립성을 확보하기 어렵다. 또한 경제자유구역이 국가발전전략으로 사용되기보다 지역의 부동산개발로 인한 세수확보적인 방안으로 변질되어 본래 목적인 외국인기업유치와 정주여건 확보를 달성하기 어렵게 되었다. 현재 지방자치단체들이 사업의 시행주체로 하고 있으나 규제의 권한이나 투자유치항목 등의 권한은 갖고 있지 못하다. 그러므로 경제자유구역의 자율성확대와 독립성을 확보하기 위해서는 행정주체의 권한을 지방자치단체에게 위임하는 것이 바람직하다. 그리고 경제자유구역청을 책임운영기관으로 운영하면 공공성을 유지하면서 자율성이 부여되고 운영성과에 대하여 책임질 수 있기 때문이다. 경제자유구역청의 투자유치와 관련한 사업을 집행하기 위해서는 유능한 전문인재

의 등용이 필요한데 이를 위해서도 자율성과 독립성은 반드시 필요하다.

즉 다시 말하면 경제자유구역의제도의 관할은 현재 부처보다 한 단계 상위기관인 대통령이나 총리실에서 관할하고 운영은 지방자치나 경제자유구역청으로 대부분의 사무를 위임하여 자율적으로 운영할 수 있는 운영체제로 개편해야만 경제자유구역제도가 활성화될 수 있다.

## 6. 결론과 시사점

현재와 같은 글로벌경제에서는 생산의 주체인 기업의 역할이 무엇보다 중요하다. 기업은 이윤창출을 위해 의사결정을 하고 움직이는데 우리나라의 경제자유구역도 기업가의 입장에서 판단하고 지정해야한다. 과연 그 지역이 외국기업이 들어와 이윤창출을 가능한가를 판단해서 결정해야 한다. 지금과 같은 글로벌경제하에서는 우리 기업들도 비싼 땅값, 높은 인건비로 인해 생산경쟁력이 떨어져 동남아시아지역으로 진출하므로, 우리나라는 그런 기업을 대체하여 국내에서 생산 가능한 외국기업의 유치가 필요하다. 경제자유구역제도는 해외로 이전하는 우리기업을 대신해 일자리를 창출할 수 있는 우리에게 필수불가결한 제도이다. 경제자유구역이 단순히 외국투자를 유치하는 제도가 아니라 경쟁이 치열한 글로벌경제시대를 극복하는 우리나라의 경제발전의 필수적인 전략이다. 단순히 외국투자를 유치하기 위해서는 지금도 자유무역지대, 외국인투자지역 등도 있으나 경제자유구역은 이것들과는 또 다른 경제특구이다. 경제자유구역의 지정도 자유무역지대, 관세자유지역과 같은 맥락으로 지정한다면 중복으로 인해 혼란만 야기시키고 시너지효과를 기대할 수 없다. 외국인기업이 그 지역에서 생산활동 뿐만 아니라 더불어 살면서 소비활동을 이룰 수 있도록 해야 한다.

2013년도 발표된 경제자유구역 기본계획은 지금까지 문제가 되었던 개발지역의 문제, 투자유치의 문제, 외국인정주환경문제, 획일적인 경제자유구역을 차별화 시키는 문제 등을 시정하는 방안을 제시해 경제자유구역을 활성화시키려는 정부의 의지가 엿보인다. 그러나 가장 중요한 컨트롤타워 기능문제를 해결할 운영체제에 대한 언급이 없다는 점이 아쉽다.

현재의 경제자유구역제도의 성과가 미진한 것은 운영체제에서 경제자유구역청의 자율성과 독립성이 결여되었기 때문이다. 그러므로 무엇보다 경제자유구역청의 자율성의 보장과 확대가 반드시 필요하다. 경제자유구역의 관련부처의 산재된 규제의 대폭적인 완화 및 제도개선이며 지방자치단체간의 이해관계를 조정하기 위해서는 주관부처의 강력한 리더십과 조정기능이 필요하다. 경제자유구역에서 조세 및 고용관련 규제 및 의료 및 교육 규제, 수도권관련 규제 등 개발 및 기업지원관련 인허가의 경우에는 보건복지부, 교육부, 환경부, 국토교통부 등 매우 다양한 부처 간 이해관계가 충돌하는 정책이슈가 다반사이며 재정, 예산 등 조정수단 등에 법적 지위 상 우위가 확보되지 않는 산업통상자원부 주도로 현안을 해결하는데 문제점이 많다. 우리나라의 경우 산업통상자원부 산하 경제자유구역기획단에서 중앙업무를 주도하기보다 조정기능을 갖고 있는 대통령 직속 이거나 총리실 산하 조직으로 있고 실제적인 인허가 및 투자승인 그리고 세제혜택 및 인센티브지급 대상은 경제자유구역청에서 선정하고 정주기능은 지방자치단체에서 담당해야 한다. 이런 운영체제가 되어야만 중앙정부 주도의 비효율적인 사업추진체제로 인한 제약에서 벗어날 수 있으며 복잡한 인허가절차 등을 one-stop service로 해결하여 경제자유구역이 활성화 될 수 있다.

본고는 경제자유구역 연구에 있어 2013년과 2014년의 최신의 자료를 토대로 연구를 진행했으며 규제축소와 지원확대, 경제자유구역청에 대한 자율성을 주장하는 종래의 연구와는 다르게 운영체제문제를 제시했다는 점에서 연구의 의의를 찾을 수 있다. 이 연구로 인해 10여 년간 지지부진한 경제자유구역제도가 활성화되고 국가 간의 경쟁이 치열한 글로벌 경제시대 우리나라가 동북아 물류거점국가로 도약하는 계기가 되는데 일조하기를 기대한다. 그러나 분석기간이 짧아 좀 더 장기적인 분석이 필요하며 향후 분석과 결과에 대한 인과분석이 진행되어야 할 것이다.

그러나 경제자유구역은 경쟁력 있는 외국기업과 외국인들이 우리나라에 들어와 국민들에게 일자리를 제공하며 신산업 및 고부가가치산업을 도입하여 21세기에 선진국대열에 동참하는 경제발전전략의 논리로 이해되어야 하는 것은 필수불가결하며 경제자유구역제도의 성공에 국가적 역량을 투입하여야 한다.

## References

- Hong, Song-Hon, & Lee, Jae-Young. (2011). A Study on Institutional Improvement for effective Operation of Korea's Free Economic Zone. *International commerce and Information Review*, 13(2), 235-258.
- Jeon, Jae-Woan, & Kim, Ki-Soo (2013). A Study on the Revitalization of Distribution and Logistics in the Least Developed Free Economic Zones(FEZ). *Journal of Distribution Science*, 11(2), 57-70.
- Jo, Wong-Hwan (1997). *Socialization and Education: Lack of Pedagogical Review of the Process of Social and Cultural Tradition*. Seoul, Korea: ECCOM.
- Jung, Young-Kon, Na, Sung-Kwon. (2008). Challenge of Free Economic Zones for the competitiveness of Korea's economic. *world Economy update* 8 (19), 1-8
- Kang, Han-Kyun (2004). The Economic Effects and Problems of the Establishment of the Busan - Jinhae Free Economic Zone on Southeast Area's Economy. *international business review*, 8(2), 245-270
- Kang, Young-Moon (2004). A Study on the Development Strategy for Gwangyang Bay Area Free Economic Zone. *Korea Trade review*, 29(3), 229-248.
- Kang, Myung-Ju (2011). Current Status and Future Challenges of Free Economic Zone. *CJU Journal of Business and Economics*, 34(1), 79-98.
- KDI (2010). A Study of Free Economic Zone Activation. Seoul, Korea: Ministry of Strategy and Finance Publishing.
- Korea Free Economic Zones (2013). *Free Economic Zone*. Seoul, Korea: Korea Free Economic Zones. Retrieved September 20, 2013, from <http://www.fez.go.kr/kr/fez-business-environment-location.jsp>
- Lee, Young-Chul, & Yang, Hoe-Chang (2012). The Effect of College Students' Perceived Choice Attribute of Traditional Market and Relationship Quality: Moderating Effects of Consumption Emotion and Mediating Effects of Consumer's Value. *Journal of Distribution Science*, 10(1), 33-42.
- Nam, Duk-Woo (2003). *Korea Economic projects*. Seoul, Korea:

- Samsung Research Institution Publishing.
- Nam, Eun-Woo (2010). The Affect of Blog Characteristics on Relationship Quality and Purchase Intention,. *Journal of Distribution Management*, 8(2), 45-51.
- Oh Moon-Kap (2013). Practical approaches to becoming the logistics hub of Northeast Asia. *Journal of Distribution Science*. 11(6), 31-40.
- Park, Byeong-Won (2002). The Models for East-North Business Asia. *International Trade Business Institute Review*, 8(2), 95-111.
- Park, Chu-Han (2006). Improvement of the Free Economic Zone status evaluation and promotion. Program & policy evaluation brief(15) Seoul, Korea: National Assembly Budget Office Publishing.
- Seo, Mun-Sung, (2008). A Study on the Present Status and Operational Strategies for Korea's Free Economic Zone. *Journal of Shipping and Logistics*, 56, 61-83.