

# 제주투자진흥지구 전문가 초청 세미나

- 일 시 : 2007. 8. 24(금), 14:00
- 장 소 : 중소기업종합지원센터 대회의실

□ 주 최 : 제주특별자치도      □ 주 관 : 제주발전연구원

# Program

○ 13 : 30 등 록

○ 14 : 00 개 회

- 인사말씀 : 유덕상 제주특별자치도 환경부지사

○ 14 : 20 주제발표

- 제주특별자치도 투자진흥지구 활성화를 위한 개선방안  
- 김동욱 제주대학교 교수

○ 15 : 20 휴 식

○ 15 : 30 종합토론

- 좌 장 : 허향진 제주발전연구원 원장
- 토론자 : 김용익 팀장(개발센터 투자전략팀)  
박원철 팀장(특별자치도지원위원회사무처)  
위성곤 의원(도의회 문화관광위원회)  
이인재 연구위원(인천발전연구원)  
장성수 교수(제주대학교 관광개발학과)  
전재명 본부장(제주동물테마파크)

○ 17 : 30 폐 회

## 주제 발표

제주특별자치도 투자진흥지구 활성화를 위한 개선방안

김동욱 / 제주대학교 교수

# 제주특별자치도 투자진흥지구 활성화를 위한 개선방안

김동욱 (제주대 회계학과)

## I. 시작하면서

제주특별자치도는 기존의 법률인 '제주국제자유도시특별법'을 흡수하면서 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 '제주특별법'이라 한다)이 제정·공포면서 2006년 7월1일에 새롭게 출범하였다. 이에 따라 제주도는 '고도의 자치권'이 보장되는 제주특별자치도로 '실질적인 지방분권'을 보장받고 '행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용' 등을 통해 국제자유도시로 도약할 수 있는 획기적인 법적 기반을 보유하게 되었다.

2002년의 '제주국제자유도시특별법'에서는 사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업 활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제를 완화하고 국가의 지원을 확대하여 제주도를 국제자유도시로 추진하려 하나, 이를 뒷받침할 법·제도적 기반이 취약하고 정부의 예산지원이 미흡해서 아직 큰 가시적인 성과를 나타내지 못하고 있었다. 이에 2006년의 제주특별자치도 특별법은 현 정부의 지방분권에 대한 강력한 의지를 반영하여 종래의 제주도를 제주특별자치도로 지정하면서, 제주특별자치도를 국제자유도시로 만들고 발전시키는데 실질적으로 도움을 줄 수 있는 획기적인 규제완화와 중앙정부의 권한 이양 및 재정적 지원을 법률에 명시한다는 취지로 제정되었다(최성근, 2007 한국지방자치법학회 국제학술대회). 그러나 현재 제주국제자유도시는 동아시아 주요지역에 비해 조세제도·기본인프라·접근성 등에 있어 경쟁력이 취약하고, 국내 경제자유구역, 기업도시, 지역특구 등에 비해 비교우위의 경쟁력을 갖지 못하고 있는 것이 현실이다. 2005년 정부의 「제주특별자치도 기본계획」에는 4대 핵심 산업(관광·청정 1차 산업·교육·의료)과 이에 기반을 둔 첨단산업(IT, BT) 육성방향을 제시하고 있다. 특히 제주특별자치도의 '4+1' 핵심 산업의 궁극적인 목적은 제주특별자치도를 관광, 교육 및 의료분야를 특화시킨 국제자유도시로 만들어 지역경제를 활성화시키고 국가경제에 도움이 되도록 하자는 것이다.

그래서 국제자유도시 특별자치도의 핵심산업을 육성하기 위하여 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제216조, 제217조, 218조, 237조 및 동법 시행령 제36조, 제37조의 규정과 「제주투자진흥지구의 투자유치 촉진 조례」에 의하여 제주특별자치도지사에게 위임된 투자자나 사업시행 공공기관이 투자진흥지구의 지정을 하여 일정 자본을 이상 투자하는 기업에 대하여 조세, 각종 부담금

감면 등 특례가 적용되는 제도를 도입하였다. 국내외 투자자본에 대하여도 차별 없이 지원되는 국내에는 유일한 제도이다.

이와 같은 목적을 달성하기 위해서는 무엇보다도 국내·외로부터 많은 자본이 제주도에 투자되고 다수의 기업이 제주도에서 기업활동을 잘 할 수 있도록 하여야 하는데, 경쟁 국제도시와 국내 타 유사 경제특구의 정부의 정책을 의지를 볼 때 과연 제주특별법이 투자와 기업의 유치를 위한 충분한 유인을 담고 있는지에 대해 냉철한 판단이 필요한 시점이다.

제주특별자치도법과 조세특례제한법은 각종 특례와 세제상의 혜택을 부여하고 있지만, 그 수준이 경쟁지역 또는 경쟁국가와 비교하여 크게 미흡하고 이를 구체화하기 위한 세부사항도 미비된 부분이 적지 않다. 본 연구는 제주특별자치도가 투자와 기업을 유치하기 위하여 갖추어야 할 제도적 여건 중 투자진흥지구의 지원제도를 중심으로 문제점을 지적하고 개선방안을 제시한다.

## II. 제주특별자치도의 투자진흥지구

### 1. 제주 투자진흥지구 제도

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법 제217조에 근거하여 시행령 제36조에 관광·수상관광·한국전통호텔업, 종합·전문휴양업(골프장업 제외), 관광유람선업, 관광공연장업, 종합유원시설업 및 국제회의시설업, 문화산업, 노인복지시설업, 청소년수련시설업, 식도및케도사업, 대체에너지사업 및 교육원(연수원), 외국의료기관, 첨단산업, 외국교육기관·자율학교 및 국제고등학교에 투자금액 총사업비 5백만불 이상 투자하는 내·외국인에게 투자진흥지구의 지정을 통해 투자인센티브를 지원을 명시하고 있다. 이 제도는 국내외 투자자본에 대하여도 차별 없이 지원된다.

일반적으로 취득세·등록세는 지구지정전 전액 감면, 개발부담금, 관세는 면제하고 법인세(소득세)는 3년간 100%·2년간 50% 감면, 재산세(종합부동산세), 취·등록세는 10년간 면제, 대체산림조성비, 농지보전부담금, 대체초지조성비 부담금 50%감면, 공유수면점·사용료 면제, 국·공유지는 50년간 임대 및 갱신가능하며 임대료는 75/100범위 내 감면 혜택을 준다.

2007년 7월3일 제2단계 제주특별자치도 특별법 개정을 통해 제주투자진흥지구사업 및 제주첨단과학단지에 투자하는 경우, 출자총액제한제<sup>1)</sup> 적용에서 예외가 인정

1) 자산총액이 10조원 이상의 기업집단에 속하는 계열회사가 당해 회사의 순자산액의 40%를 초과하여 다른 국내회사에 출자 못하게 하는 제도로 실제 출자총액제한제 적용을 받고 있는 기업집단은 2007년 7월2일 현재

되어 제주지역의 대기업 투자가 보다 더 활성화될 것으로 기대하고 있다. 또한 제주투자진흥지구 지정심의를 당초 총리실 제주특별자치도 지원위원회에서 심의하여 의결하였으나 이번 2단계 특별법 개정을 통해 제주특별자치도로 권한이 이양되어 절차 간소화는 물론 기간과 비용이 줄어들게 되었다.

## 2. 투자진흥지구 지정절차

### 가. 투자자의 지정요청

투자자는 도지사에게 투자진흥지구 지정을 요청할 수 있으며, 도지사는 30일 이내에 제주국제자유도시개발센터 및 행정시장의 의견을 청취한 후 지정계획수립여부를 결정한 후 투자자에게 통보토록 한다.

### 나. 관련 인·허가의 취득

투자진흥지구 지정계획에 포함되는 세부내용을 특별법 제228조의 규정에 의한 개발사업의 시행승인과 특별법 제229조의 규정에 의한 개발사업의 시행승인을 받은 뒤, 관련 인·허가를 취득한다.

### 다. 투자진흥지구 지정계획의 수립절차 및 주민 등의 의견수렴

도지사가 투자진흥지구 지정계획을 수립할 때는 제주국제자유도시개발센터 이사장과 관할 행정시장의 의견을 듣도록 한다. 행정시장은 의견을 제출시 투자대상시설이 국토계획법에 의한 용도지역에 적합여부와 인·허가여부 등을 포함토록 한다. 또한 도지사는 투자진흥지구 지정계획안을 행정시장에게 송부하여 공보 및 인터넷에 공고하고 14일 이상 일반에게 열람토록 하고 행정시장은 열람기간이 종료된 때에는 제출된 주민 및 관계 전문가의 의견서에 대한 검토의견서를 도지사에게 제출토록 한다.

### 라. 투자진흥지구 지정 및 해제고시 사항

도지사는 제주국제자유도시 종합계획심의회에서 투자진흥지구 지정계획 심의가 완료된 때에는 제주특별자치도보에 고시토록 한다. 지정고시사항은 투자진흥지구의 명칭·위치 및 면적, 개발기간 및 개발 또는 관리방법, 투자사업의 내역이나 투자사업 유치계획 등을 명시하도록 한다. 해제고시사항은 투자진흥지구의 명칭·위치 및 면적, 투자자의 상호·명칭 및 국적이나 사업시행 공공기관, 지정해제 사유를 명기하도록 한다.

---

국내 굴지의 대기업 그룹으로서 11개 기업집단 399개 계열회사가 존재하고 있으며, 전경련 조사결과에 의하면, 실제 추가투자 시 출자총액제한 기업집단에 속할 우려가 있을 경우 기존의 기업도 출자총액제한 규정에 해당될 우려가 있어 증액투자를 꺼리고 있는 실정에 있다.

### 3. 제주특별자치도의 투자진흥지구 현황

제주투자진흥지구 제도가 규제완화로 인하여 투자가로부터 관심이 많아지고 있고, 2007년 6월 현재까지 지정실적은 4개 사업이 제주투자진흥지구로 지정 되었고, 총투자규모는 5,798억원이 투자되었고 총440억원의 감면 혜택이 주어졌다. 현재 6개 사업이 심사예정인 상태이다. <표 1>은 2007년 6월15일 현재 투자진흥지구로 지정 되었거나 진행 중인 현황이다.

<표 1> 2007년도 추진상황 및 향후 추진대상 사업장

	투자진흥지구 지정 날짜	투자금액 (감면금액)	투자내용
동물테마파크	'05. 7. 13	560억원 (감면액 : 82억원)	생태동물원, 식물원, 가축생태박물관, 승마장, 가족호텔 등
비치힐스리조트	'06. 11. 27	3,322억원 (감면액 : 208억원)	동물원(사파리농원), 연수원, 호텔, 콘도, 미술관, 공연장 등
해비치리조트	'07. 6. 15	1,749억원 (감면예상금액: 118억원)	호텔(289실), 부대시설(연회장, 레스토랑, 기념품점 등)
나비·곤충·어류박물관	'07. 6. 15	167억원 (감면예상금액: 32억원)	전시장, 방사장, 미로형 체험학습장, 야외공연장 등
성산포(섬지지구) 해양관광단지	추진예정	-	-
묘산봉관광개발	추진예정	-	-
앵커호텔건립	추진예정	-	-
제주롯데리조트	추진예정	-	-
라운승마장	추진예정	-	-
제주골든파크	추진예정	-	-

### 4. 제주특별자치도의 투자지원세제

제주특별자치도법의 제주국제자유도시의 조성·발전을 위한 투자지원세제로, 제주투자진흥지구 개발사업자시행자인 외국인투자기업과 제주첨단과학기술단지·제주투자진흥지구 또는 제주자유무역지구의 입주기업에 대한 법인세·소득세, 취득세, 등록세, 재산세 또는 관세의 감면 또는 면제 등을 규정하고 있다. 그 주요 내용은 <표 2>와 같다.

<표 2> 제주특별자치도 투자지원세제

구분	국세			지방세			비고
	법인세·소득세	부가가치세	관세	취득세	등록세	재산세	
제주투자진흥지구 개발사업자시행자인 외국인투자기업 (제주특별법 §237 및 조특법 §121의2, 2의4)	○			○	○	○	- 소득세·법인세: 5년간 100%, 2년간 50% - 취득세·등록세 : 면제 - 재산세 등: 3년 100%, 2년 50%
제주첨단과학기술단지 입주기업 (제주특별법 §237, 조특법 §121의8 및 §121의10)	○		○				- 소득세·법인세 : 3년간 100%, 2년간 50% - 관세 면제
제주투자진흥지구 또는 제주자유무역지구 입주기업 (제주특별법 §237, 조특법 §121의9 및 §121의11.)	○		○	○	○	○	- 소득세·법인세 : 3년간 100%, 2년간 50% - 취득세·등록세 : 면제 - 재산세 등 : 3년 100%, 2년 50% - 관세 면제

제주투자진흥지구의 개발사업시행자에 대한 조세지원은 외국인투자에 대해서만 이를 허용하고 있고 제주투자진흥지구의 입주기업에 비해 관세면세의 혜택은 제외된다. 그러나 국내 여유 자본도 상당하고, 대규모 자본이 외국으로 유출되고 있는 현실을 감안할 때, 대규모 자본의 외국인투자 유인은 더 이상 내국인투자에 대한 역차별의 합리적인 이유로 보기 어렵다. 또한 제주첨단과학기술단지 입주기업에 차별적인 지방세 조세지원정책도 제주국제자유도시의 목적에 부합하려면 투자진흥지구 수준으로 되어야 할 것이다.

### III. 다른 경제특구의 투자지원세제

#### 1. 타 경제특구의 투자지원세제

경제특구의 개념이나 정의는 그 개념을 일률적으로 정의하기는 어렵지만, 경제특구(Special Economic Zone)란 자유로운 기업활동을 보장하고 각종 규제 및 세금 등에서



예외를 인정하는 특별지역을 가리키는 것으로서, 일정한 구역을 지정하여 그 구역 내에서는 다른 지역과는 달리 일정한 경제활동에 대해 예외적인 조치를 허용해주는 지역을 말한다. 외국에서는 자유지역(Free Zone), 경제특구(Special Economic Zone), 수출자유지역(Export Free Zone) 등 저마다 다른 명칭을 사용해 외국 자본을 유치하고 있다. 우리나라도 1997년 외환 위기 이후 정부는 외자 유치 및 발전된 산업 구조로의 변화를 위해 다양한 정책을 취해왔다. 제주특별자치도 특별법에 의하여 조세지원혜택이 부여되는 특정지구 또는 단지 이외에 현행법상 이러한 정의에 부합하거나 유사한 지역 중 도입년도 순으로 살펴보면, 자유무역지역의 지정 등에 관한 법률에 의한 자유무역지역, 외국인투자촉진법에 의한 외국인투자지역, 국제물류기지육성을 위한 관세자유지역의 지정 및 운영에 관한 법률에 의한 관세자유지역, 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률에 의한 경제자유구역, 지역특화발전특구에 대한 규제특례법에 의한 지역특화발전구역 등이 있다. 이중 경제자유구역, 기업도시개발구역, 자유무역지역 및 지역특화발전구역의 투자지원세제 중 주요사항을 살펴보면 <표 3>과 같다.

<표 3> 타 경제특구의 투자지원세제

구분	개발사업 시행자에 대한 조세감면 혜택	입주기업에 대한 조세감면 혜택
경제자유구역법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 감면내용</li> <li>- 소득세·법인세 : 3년간<sup>2)</sup> 100%, 2년간 50%</li> <li>- 취득세·등록세·재산세 등 : 3년 100%, 2년 50%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 감면내용</li> <li>- 소득세·법인세 : 3년간<sup>2)</sup> 100%, 2년간 50%</li> <li>- 관세 3년간 100%</li> <li>- 취득세·등록세·재산세 등 : 3년 100%, 2년 50%</li> </ul>
기업도시법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 감면내용</li> <li>- 소득세·법인세 : 3년간 50%, 2년간 25%</li> <li>- 취득세·등록세·재산세 등 : 3년 100%, 2년 50%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 감면내용</li> <li>- 소득세·법인세: 개발구역 입주기업 3년간 100%, 2년간 50% 감면,</li> <li>- 취득세·등록세·재산세 등 : 3년 100%, 2년 50%</li> </ul>
자유무역지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 감면내용</li> <li>- 소득세·법인세 : 3년간 50%, 2년간 50%</li> <li>- 지방세 15년간 100% 내지 50%감면, 부가가치세 영세율 및 무관세</li> </ul>	좌 동
지역특화발전법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역특화발전특구에 대한 규제특례법 제11조</li> <li>- 규제특례는 특구 및 특화사업자에 대하여 특구계획에 정하여진 내용에 따라 적용하도록 함</li> </ul>	좌 동

우리나라에서는 인천(송도, 영종, 청라)이 2003년 8월 6일 국내 최초로 경제자유구역으로 지정되었으며 그 후 부산진해, 광양만권이 추가 되어 3개 지역이 경제자유구역으로 지정하였으나 2007년 하반기 중 경제자유구역 지정 신청을 받아 경제자유구역위원회 심의 후 추가지정 예정이다. 또한 자유무역지역 총 10곳(마산, 익산, 군산, 대불, 동해, 울촌, 인천항, 광양항, 부산항, 인천국제공항)을 지정 운영 중이나

2) 재정경제부는 2007년 8월17일 부로 경제자유구역 내 외국인투자기업에 대한 법인세 및 소득세 감면기간을 현행 5년에서 7년으로 확대하기로 하였음.

내년에 하반기에는 비수도권 지자체를 상대로 확대를 추진하고 있어 이러한 세제 특혜 경제지역은 계속 확대하려고 한다.

## 2. 제2단계 국가균형발전정책

참여정부는 2007년 7월25일에 강력한 균형발전 의지를 토대로 행정중심복합도시 건설, 공공기관(178개) 이전 및 10개 혁신도시 건설, 기업도시(6개) 건설 등 공공부문 중심의 2단계 균형발전정책을 발표하였다. 전국을 지역발전정도에 따라 분류, 차등지원기준으로 활용하고, 인구·경제력 등 5대 부문 14개 지표<sup>3)</sup>의 통계치를 종합평가하여 전국 234개 기초자치단체를 4개 그룹으로 분류하여 차등적인 지원정책을 실시하려고 하고 있다. 제2단계 균형발전정책 내용은 2대 부문(기업대책·사람대책),과 14개 과제로 분류한다.

<표 4> 제2단계 균형발전정책 내용

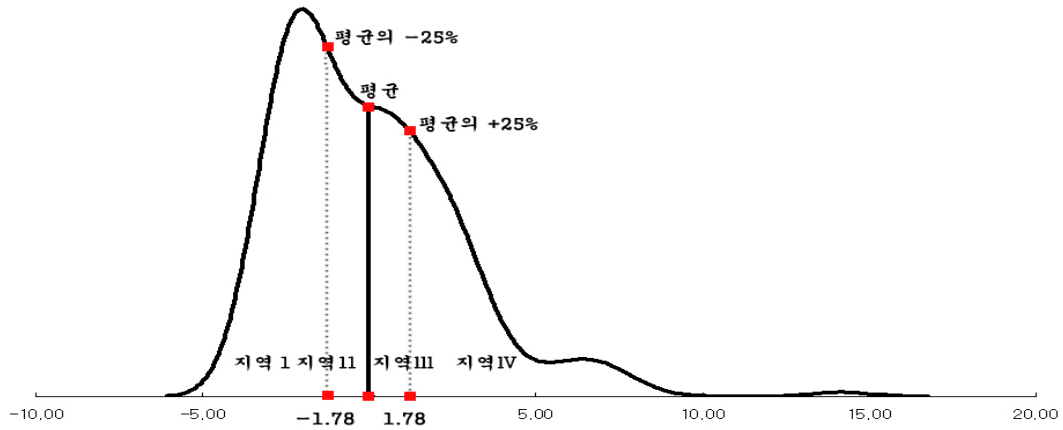
부 문	14개 과제
기업대책	①지방기업에 법인세 차등감면
	②지방기업 인력난 해소
	③산업용지 공급 확대
	④경제자유구역·자유무역지역 추가지정
	⑤지방이전기업에 대한 도시개발권 부여 확대
	⑥대기업의 지방투자시 출총제 예외인정
	⑦지방이전·투자기업에 맞춤형 종합서비스 제공
사람대책	①지방기업 종업원에 고품질주택 공급
	②지방 초·중등교육 수월성 제고
	③경쟁력 있는 지방대학 육성
	④선진형 의료서비스 공급
	⑤지역선도도시내 교육·문화·의료·복지인프라 확충
	⑥지방의 사회개발투자 확대
	⑦지방재정 배분시 낙후도 반영 확대

주) 제2단계 국가균형발전정책 자료집 재인용, 국가균형발전위원회

법인세 감면을 위해 정부는 먼저 전국 2백34개 기초자치단체를 지역발전정도에 따라 '지역 1', '지역 2', '지역 3', '지역 4' 등 4개 그룹으로 분류, 법인세 차등지원 기준으로 삼았다. 전국을 지역발전 정도에 따라 4개 그룹으로 분류하여 법인세를 차등 감면하고, 세제 지원의 실효성 확보를 위해 최저한세율 적용 배제한다. 중소기업은 이전·창업·기존기업 모두 기간 제한 없이 지역발전정도에 따라 차등감면하고 대기업은 이전기업은 15년(10년 : 중소기업 수준, 이후 5년 : 중소기업의 1/2수준 감면), 창업기업은 10년(7년 : 중소기업 수준, 이후 3년 : 중소기업의 1/2수준 감면)이다. 지역 1은 가장 낙후된 지역으로 경북 영양군 등이 이에 해당하고 지역 4는 가장 발전한 지역으로 서울 강남구 등이 속한다.

3) 14개지표 : 인구부문(3개), 산업·경제부문(4개), 재정부문(3개), 복지부문(2개), 인프라부문(2개)

<그림 1> 4 개 그룹 분류 분포



주) 2단계 국가균형발전정책 자료집 재인용, 국가균형발전위원회

<표 5> 지역등급별 세제혜택

	현행	개선
중소기업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 창업 : 4년간 50% 감면</li> <li>• 이전 : 5년간 100%, 그 후 2년 50% 감면</li> <li>• 운영 : 중소기업특별세액 감면 (수도권 10~20%, 지방 5~30%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일률적으로 기간 제한 없이 차등감면</li> <li>지역 I : 70%</li> <li>지역 II : 50%</li> <li>지역 III : 30%</li> <li>지역 IV : 0%</li> </ul>
대기업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이전시</li> <li>최초 5년 100%,</li> <li>이후 2년 50%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이전시(수도권→지역 I · II · III)</li> <li>· 최초10년: 70% · 50% · 30% 감면</li> <li>· 이후 5년: 35% · 25% · 15% 감면</li> <li>• 창업시</li> <li>· 최초7년: 70% · 50% · 30% 감면</li> <li>· 이후3년: 35% · 25% · 15% 감면</li> </ul>

※ 지역 I 은 가장 낙후, 지역IV는 가장 발전한 지역임을 의미

중소기업이 지방으로 이전 또는 창업하거나 기존 지방 중소기업에게는 법인세를 거주 기간 제한 없이 지역발전 정도에 따라 최대 70%(‘지역1’)에서 최소 30%(‘지역 3’)까지 차등 감면한다. 수도권에 있는 대기업이 전국에서 가장 낙후된 지역인 ‘지역 1’로 이전할 경우에는 10년 간 70%, 이후 5년 동안 법인세를 35% 감면해준다. 대기업이 가장 낙후된 지역에서 창업을 할 경우에는 최초 7년간은 70%, 이후 3년간은

35%의 감면 혜택을 준다. 그러나 중소기업이나 대기업이 가장 발전한 '지역 4'에서 창업 또는 운영을 할 경우에는 법인세 감면 혜택은 없다. 대신 기업이 '지역 1', '지역 2' 지역으로 이전, 창업, 운영 할 경우 직장의료보험료 중 기업이 부담하는 보험료의 50%를 감면해준다. 이 경우 3백인 이상 사업자인 경우 8억원 정도의 보험료 감면 혜택을 받게 된다.

지방기업의 인력난 해소를 위해서는 지방기업이 신규투자를 통해 일정수준 이상 고용을 창출할 경우, 고용보조금을 지급하고, 자연계 석·박사 연구요원의 군복무를 대체근무 전문연구요원을 현행 30%에서 50%로 확대 배정 한다.

제2단계 균형발전정책기업대책 중 제주지역 투자여건과 비교하여 관심을 가져야 할 것은 지방이전 기업에 대한 법인세 및 대기업이 지방기업에 출자하는 경우 출자총액제 예외 적용, 지방기업에 대한 법인세 차등 감면, 경제자유구역·자유무역지역 추가지정 등이다. 특히, 대기업이 지방기업에 출자할 경우 출총제 예외 적용문제는 현재 국회에 계류 중인 공정거래법 개정안(의원입법안)에도 이와 관련한 규정이 반영되어 있다. 이러한 일련의 정책들은 제2단계 개정으로 한 단계 향상된 제주특별자치도 특별법의 차별적 혜택이 반감이 된 셈이다. 특히 지역분류가 아직은 확정되어 있지 않지만 제주도는 지역2~3으로 분류될 전망이어서 더욱 그렇다.

## IV. 경쟁지역 · 국가의 투자지원세제

### 1. 홍콩

홍콩의 사업소득세율인 법인세율이 17.5%이고 비법인인 경우는 16%를 적용하고 있다. 또한 홍콩에서 획득한 수익에 대해서만 세금부과하고 홍콩에서 발생한 소득도 타국에서 비과세한 경우 비과세이다. 수입관세는 주류, 담배, 메틸알코올, 석유 등 4개 품목에 물품세 성격으로 부과하고 관세가 없다. 홍콩의 사업소득세를 보면 개인, 법인, 파트너쉽 및 기타 단체가 영업활동에 의해 홍콩에서 발생한 소득은 사업소득세의 대상이다. 이 경우 중요한 점은 홍콩에서 소득의 원천으로 되는 영업활동을 행하고 있는지 여부이며, 그 개인 또는 법인 등이 홍콩에 거주하는지의 여부가 아니다. 또한 주재원 사무소는 홍콩에서 영업하지 않으므로 사업소득세의 납세의무는 없다. 다만 영업행위를 행하는 것으로 인정된 경우에는 납세의무가 발생할 수 있다.

홍콩의 사업소득세법상 과세대상은 납세자가 홍콩에서 사업을 영위하고, 홍콩에서의 사업에서 발생한 소득이고, 소득의 원천지가 홍콩이어야 한다는 조건을 갖추어야 한다. 따라서 역외소득(off-shore)은 비과세이다. 일반적으로 소득의 원천지 결정은 사실인정의 문제이므로 모든 사례에 적용되는 보편적인 원칙은 없다. 개개의 거래별로 이익의 발생원천이 판정되고, 1개의 거래에 이익의 발생장소가 홍콩을 포

함한 경우에는 과세소득을 역내(on-shore)와 역외(off-shore)로 안분할 수 있다. 일상의 경영관리업무를 행하는 장소와 소득의 원천지는 관련성이 없고, 해외에 고정사업장을 가진 것은 역외소득의 필요조건이 아니다. 한편 홍콩세법 중 하나의 특징은 자본이득의 비과세이다. 그 거래가 홍콩에서 이루어지더라도 그 거래의 성격이 영업거래가 아닌 자본·투자거래이므로 과세대상에서 제외된다. 자본이득(손실)은 유형고정자산의 매각이나 투자유가증권의 매매 등에서 발생하여야 하고, 그 거래를 영업활동의 일환으로서 행하고 있는 경우는 영업거래이며 자본이득(손실)이 아니다.

## 2. 싱가포르

싱가포르의 법인세율은 현재 20%로 2008년에는 18%로 인하 예정으로 홍콩과 거의 차이가 나지 아니한다.<sup>4)</sup> 외국기업의 싱가포르 투자에 대하여는 경제확장촉진법(Economic Expansion Incentives Act) 및 소득세법(Income Tax Act)에서 세제지원을 하고 있다.

경제확장촉진법에서는 선도기업, 선도서비스회사, 사후선도기업, 기존기업의 확대, 확대서비스 회사, 수출기업, 서비스수출기업, 생산시설구입외국차관, 로얄티·기술원조료 및 개발분담금, 국제무역, 투자공제, 창고업 및 서비스업 국제컨설팅서비스, 신기술투자기업, 해외투자기업 및 해외진출기업에 대하여 우대조치를 규정하고 있다. 이 중 외국투자기업에 적용되는 가장 중요한 세제지원은 선도기업과 투자공제에 대한 것이다. 선도기업 5~10년간 법인세 면제, 투자확대나 개발확장 기업에게는 10년간 13%법인세 적용하고 생산설비신규투자 기업에게는 50% 소득공제혜택을 부여 한다.

<표 6> 제주도, 싱가포르와 홍콩의 투자지원세제의 주요내용 비교

구분	제주도	싱가포르	홍콩
법인세율	13~25%	20% (2000년 26%) (2008년부터 18%)	17.5%(비법인 16%)
소득세율	8~35%	3~26%	2~7%
세제감면대상	내·외국인	싱가포르 경제개발청 승인 외국기업	없음
세제혜택	법인세 3년간 100%면제, 2년간 50%감면	선도기업 5~10년간 법인세 면제 투자확대기업: 10년간 13%법인세 적용 생산설비신규투자: 50% 소득공제	입주기업의 특별한 인센티브는 없고, 개별사안 별로 인센티브 제공

## 3. 최근 국제동향

4) 한국조세연구원, “최신조세·재정 해외동향”, 재정포럼, 2007.4, 83~84면.

지방세를 포함한 법인세율을 보면 미국, 일본, 독일 등 대국은 법인세율을 인하고 있지만 아직도 35%를 상회하는 수준인 반면 스웨덴, 노르웨이 등 북구 국가는 28 ~30%로 우리와 유사한 수준이다. 반면 아일랜드, 스위스, 대만, 싱가포르 등은 우리보다 낮은 수준으로 나타나고 있다. 결론적으로 경제 규모가 큰 나라의 경우에는 상대적으로 세율이 높고, 소국이거나 대외개방성이 높은 나라는 대체적으로 낮은 수준의 법인세율을 견지하는데, 이는 성장을 위한 자본의 유치나 투자의 활성화와 관련이 있는 것으로 판단된다.

<표 7> 법인세 최고세율

	한국	캐나다	미국	일본	영국	아일랜드
최고세율	25% (27.5%)	28→21% (36.1%)	35% (39.3%)	30% (40.9%)	30% (30%)	12.5% (12.5%)
	대만	멕시코	중국	말레이시아	싱가포르	홍콩
최고세율	25% (25%)	30% (30%)	30% (33%)	28% (28%)	20% (2008년 18%) (20%)	17.5% (17.5%)

주: ( )는 지방세 포함 세율로 OECD 자료 등을 이용

## V. 제주특별자치도 투자지원세제의 문제점 및 개선방안

지역별 법인 세수 규모 및 인구에 따른 1인당 세수규모를 살펴보면 2004년 기준 전국 평균은 약 66만원을 나타내고 있으며, 그 중에서 서울이 월등히 높아 200만원을 넘고 있으며, 제주의 경우 약 8만원으로 전국 시도 중에서 최하위를 기록하고 있다. 제주의 경우는 총계적인 법인세 부담도 시도별 최하위이며, 인구도 가장 적은데다가 1인당 법인세부담액은 2004년에 8만원을 나타내고 있어 기업활동이 매우 저조한 것으로 파악되고 있다. 또한 제주특별자치도의 투자지원세제는 타 경쟁 국제도시에 비해 인센티브가 약하고 국내 타 경제특구도시와 세제혜택에 있어서 차별성이 없다는 것이다. 특히 이번 2007년 7월에 발표된 제2단계 균형발전정책에 경제자유구역과 자유무역지대 확대, 지역별 법인세 차등 정책, 출자총액 제한 예외지역 인정 등으로 제주특별자치도의 특별법이 차별성이 없어지고 있는 것이 현실이다. 경제특구 개념도 전국으로 확대되어 한국 전역이 경제 특구화가 되어가는 이 시점에서 제주로서는 특별자치도 2단계 규제 완화 특례를 최대한 활용, 선점효과를 극대화하기 위한 성공모델 구축과 특성화전략이 어느 때보다 필요하다.

<표 8> 1인당 법인세 부담액(지역별)

(단위: 명, 백만원)

지역	법인세	인구	인구1인당 부담액
전 국	32,360,280	49,052,988	0.66
서 울	21,100,055	10,287,847	2.05
부 산	692,145	3,684,153	0.19
대 구	282,062	2,539,738	0.11
인 천	697,794	2,610,715	0.27
광 주	182,691	1,406,915	0.13
대 전	598,791	1,450,750	0.41
울 산	207,868	1,087,958	0.19
경 기	5,113,634	10,628,842	0.48
강 원	294,574	1,528,640	0.19
충 북	233,504	1,500,610	0.16
충 남	529,596	1,972,553	0.27
전 북	192,962	1,915,674	0.10
전 남	215,305	1,994,011	0.11
경 북	1,289,721	2,718,613	0.47
경 남	682,869	3,168,734	0.22
제 주	46,709	557,235	0.08

주: 2004년도 기준임.

자료: 국세통계연보, 국세청, 지역내총생산 및 지출, 통계청  
조세연구원 (2006), 제주특별자치도의 조세특례에 관한 연구 재인용

## 1. 조세특례의 투자지원세제 확대와 그 정당성 논리 개발

제주특별자치도에 대한 세제지원이 타 국제 경쟁도시인 홍콩이나 싱가포르에 투자하려는 자본가들을 유인하기 위해서나 각종 경제특구와 비교해 차별성이 없어지는 제주특별법의 원래 취지를 살리려면, 조세입법권을 포함한 법인세율의 파격적인 인하나 차등적 조세 정책도입 등, 현재보다 훨씬 진보된 내용과 수준을 담아야 할 것이다. 그러나 제주도의 중앙정부에 대한 이러한 요구는 지역 형평성의 원칙이라는 논리로 진전이 없는 실정이다. 제주국제자유도시를 위한 지원세제가 다른 지방자치단체 및 경제특구들에 대한 지원세제와 차별적인 내용과 수준을 담으려면 먼저 이를 정당화하는 논리가 제시되어야 할 것이다.

첫 번째, 파격적인 세제지원의 정당성 논리로 단순한 제주 경제의 활성화 논리보다는 제주특별법의 충실한 해석에 따른 논리의 전개가 필요하다 하겠다. 우리나라

에서 특별자치도는 제주특별자치도 하나밖에 없고, 제주특별자치도법(제1조)의 입법 취지도 제주특별자치도를 선진적인 지방분권의 모델케이스를 만들고 동시에 국제자유도시로 조성·발전시킨다는 것으로 제주특별자치도의 고유성을 확인해주고 있다. 그러므로 제주특별자치도에 부여하는 조세지원의 적용범위와 감면수준을 가지고 다른 지방자치단체 또는 경제특구와의 형평성을 논하는 것은 타당하지 않다고 본다. 오히려 비교를 한다면, 글로벌시대임을 감안해서 다른 경쟁대상 국제자유도시인 홍콩이나 싱가포르 등과 비교하여 이들과 투자유치 경쟁을 하는데 적절한 조세지원인가의 여부가 검토되어야 할 것이다 (최성근, 2007 한국지방자치법학회 국제학술대회). 제주특별법에서는 제주특별자치도를 국제자유도시로의 도약시키기 위한 정책적인 우대를 규정하고 있다(제주특별법 제4조). 국제자유도시로 도약하기 위해서는 기업하기 좋은 환경을 만드는 것이 필요하다고 인식되고 있으며, 법인세 특례제도는 이를 위한 하나의 방안일 것이다. 그러므로 제주특별법 자체가 위헌이 아니라면, 즉 제주특별법의 정책적인 목표가 합리적인 것이라면 법인세 특례제도 포함한 다른 투자제도 역시 합리적인 정책적인 목표를 갖고 있다고 할 수 있을 것이다.

둘째로 제주 국제자유도시에 대한 차별적인 조세지원의 정당성을 주장하기 위해서는 제주국제자유도시가 조성·발전됨으로써 어떠한 외부효과(external economy)가 있는지, 다시 말해 국가경제 전반에 미치는 긍정적인 효과가 무엇인지의 분석을 통해 명확히 제시할 필요가 있다. 그리고 여기에 세제지원이 필수적인 것임을 조사·통계 또는 외국사례와 같은 실증자료를 통하여 반증하는 것이 보다 설득력을 가질 것이라고 본다.

## 2. 국내·외 자본에 대한 차별금지

정책적인 목표가 제주 지역의 투자 활성화이므로 외국인 투자 자본에 대해서만 차별적인 혜택을 부여할 이유는 없다. 더욱이 제주국제자유도시를 표방하는 제주도의 입장에서는 자본을 외국자본, 국내자본을 구분하는 것이 무의미하다. 국내 자본과는 달리 외국 자본의 경우에는 소비의 감소 등을 수반하지 않고도 투자가 증가할 수 있으므로 외국 자본 투자의 증가는 같은 규모의 국내 자본에 의한 투자의 증가보다 그 경제적 효과가 클 수 있다. 하지만, 특례제도의 적용 대상을 외국 자본으로 한정하면 투자의 증가를 제한하는 것이므로 굳이 이러한 제한을 둘 필요는 없을 것이다. 더불어 외국 자본에 대한 차별적인 특혜라는 지적에서 벗어날 수도 없을 것이다.

특히, 제주투자진흥지구의 개발사업시행자에 대한 조세지원은 경제자유구역의 개발사업시행자 및 기업도시개발구역 사업시행자와 동일하게 외국인투자에 대해서만 이를 허용하고 있는데, 대규모의 자본이 필요한 해당 지구 또는 지역의 개발에 외국인투자를 유인한다는 본래의 정책목적은 일면 수긍이 간다. 그러나 국내자본도 투자처를 찾지 못하여 대규모 자본이 외국으로 유출되고 있고 특히 국내 대기업의 자금여력이 풍부한 현실을 감안할 때, 대규모 자본의 외국인투자 유인은 더 이상 내국인투자에 대한 역차별의 합리적인 이유로 보기 어렵다. 아울러 내국인투자에



대해서도 조세지원의 혜택을 부여하여, 초기에 대규모의 자본이 필요하고 상당기간 투자자본의 유동성이 묶이게 되는 해당 지구 또는 지역의 개발에 외국으로 유출되는 국내자본과 대기업의 풍부한 여유자금을 끌어들이는 것은 국가경제 차원에서도 바람직할 것이다.

제주특별자치도가 초기에 투자와 기업을 유치하기 위해서는 특히 투자여력이 큰 외국인투자자의 입장에서 제도의 보완이 필요하고, 내국인투자자들에 대해서도 이들과 동등한 투자조건을 부여하는 것이 바람직하다 하겠다.

### 3. 선두기업에 파격적인 투자 인센티브 정책 및 탄력적 투자 감면기간 확대

제주특별법의 투자인센티브에 대한 선두기업에게 차별적인 정책이 필요하다. 동종업계를 선도하는 핵심기업이나 수익률이 높은 다국적 기업에게는 파격적인 조세혜택을 주어서 다국적 기업의 경우에는 동북아 지역본부를 적극 유치하여, 홍콩이나 싱가포르에 집중되어 있는 각 지역본부를 유치하도록 해야 한다. 또한 경쟁력이 확보된 국내기업에 대해서도 문호를 개방하여 외국인 투자기업과 동일한 인센티브 부여할 필요가 있는데, 이는 국내 경쟁력 기업의 경우 외국에 유치하는 것보다 국내에서 흡수하는 것이 국가적으로 볼 때 유리하기 때문이다. 또한 제주특별자치도의 법인세 특례제도와 관련한 조세특례의 내용이 조세특례제한법에 규정되는 한 일몰 규정을 두는 것은 불가피해 보인다.

더불어 일몰을 둠으로 해서 정해진 기간 이후에 특례제도로 인해 제주 지역의 투자가 얼마나 활성화되는지 그리고 예상하지 못한 부작용은 없었는지에 대하여 평가할 수 있을 것이다. 그리고 이러한 평가를 바탕으로 동 제도를 확대 또는 축소할 것인지 또는 필요하다면 다른 지역으로까지 확대할 것인지에 대한 고려가 가능할 것이다. 현행 조세특례제한법에 의한 일몰의 경우 3년 또는 5년인 경우가 대부분이다. 현재 제주투자진흥지구, 제주자유무역지구 및 제주첨단과학기술단지 입주기업에 대한 감면수준(법인세·소득세 3년 100%, 2년 50% 등)은 최근에 경제자유구역에 적용하려는 조세 감면수준이나 외국인투자촉진법에서 규정하는 외국인투자기업 등에 대한 감면수준(최고 법인세·소득세 5년 100%, 2년 50% 등)<sup>5)</sup> 보다 낮은 수준이다. 제주특별자치도가 국제자유도시임을 감안할 때 내·외국인을 구별한다는 것은 의미가 없고 또 기왕에 조세지원혜택을 부여하려면 충분한 유인효과를 발휘할 수 있는 방안이 채택되어야 한다(최성근, 2007 한국지방자치법학회 국제학술대회). 최근에는 경제자유구역의 투자에 대한 투자 감면기간이 법인세·소득세는 5년간 100%, 2년간 50%로 전체 7년으로 확장·예고가 되었다. 제주투자진흥지구, 제주자유무역지구 및 제주첨단과학기술단지 입주기업 등에 대한 감면수준은 최소한 경제자유구역이나 외국인투자촉진법에서 규정하는 외국인투자기업 등에 대한 감면수준 이상으로 정해져야 한다. 제주투자진흥지구의 투자는 장기적으로 투자자본 회수기간이 긴 전문휴양시설 또는 교육, 의료, 첨단산

5) 조세특례제한법 제121조의2 제2항 등 참조.

업 등을 많기 때문에 이들 업종형태와 투자 금액에 비례하는 감면기간의 탄력적인 일몰 규정의 도입도 재고할 필요가 있을 것이다.

#### 4. 투자진흥지구 조세지원의 대상범위 확대와 조세지원의 감면수준 제고

투자진흥지구의 조세지원의 대상범위에 있어서, 현재 정부와 제주특별자치도는 관광, 의료, 교육 및 첨단산업을 제주국제자유도시의 조성·발전을 위한 중점산업으로 선정하여 각종 특례와 조세지원을 부여하고 있다. 제2단계 제주특별법 개정에 교육원, 외국의료기관, 첨단산업, 외국교육기관 및 국제고등학교가 포함되었지만, 향후 금융, 물류 등의 산업으로 중점산업이 늘어날 가능성이 높기 때문에 이들 분야에 대해서도 투자와 기업의 유치를 위한 조세지원을 확대할 필요가 있다고 본다.

제주특별자치도에 대한 투자여건은 지정학적, 교통, 경제적 수요 배경을 보더라도 경쟁 국제자유도시에 비해 대부분이 열세이고, 각종 경제특구와 비교해서도 차별성이 없어지는 제주특별법의 위상을 감안할 때 중앙정부에 적극적으로 차별적 정책을 요구해야 할 것이다. 한 가지 명심할 것은 제주국제자유도시는 자본만이 아닌 사람도 모일 수 있는 국제자유도시가 되어야 한다. 그래서 제주에서 뭔가를 일하고 투자를 하는 외국인들에게도 교육과 의료의 인프라를 제공하는 것이 마땅하다. 외국인을 위한 초·중등학교 그리고 대학교가 하나도 없고, 편리하게 이용할 수 없는 의료시설이 없는 곳, 즉, 삶의 기본 인프라가 구축이 안 된 제주에 외국인들과 어울려 살 수 있는 국제자유도시의 꿈은 요원하다. 지금은 투자가의 입장에서 어떻게 투자를 유치할 것인가에 대한 역량을 모아야 한다. 파격적인 인센티브가 없이는 우리 제주가 바라는 우량 기업을 유치하기는 어려울 수 있다.