

제1주제

향후 신속한 권한이양을 위한  
전략에 관한 소고

양 영 철

(제주대학교 행정학과 교수)

# 향후 신속한 권한이양을 위한 전략에 관한 소고

양 영 철<sup>1)</sup>

## I. 서 언

도내·외로부터 많은 기대와 지지를 받고 출발한 제주특별자치도가 출범한 지도 1년 반이 지나고 있다. 이 시점에서 제주특별자치도에 대한 평가는 극과 극일 정도로 다양하다. 지역주민들은 특별자치도가 주민들에게 오히려 불편을 주고 있다는 극한적인 평가에서 아직은 이르다고 기대하는 평가까지 스펙트럼이 다양하다. 주민만이 아니다. 사업자도, 중앙정부도 제주특별자치도에 대한 평가는 극에서 극일 정도로 다양하다. 이렇게 다양한 평가가 나오는 것은 제주특별자치도 실시 기간이 짧은 관계로 평가할 자료가 충분하지 않은데서 오는 결과라고 사료된다. 다만 확실한 것은 제주특별자치도가 단시일 내에 전국적으로 관심을 끄는데는 성공했다는 점이다. 이제 제주특별자치도는 전국에 지방자치학자 뿐만 아니라 관료와 행정전문가, 사업가 등 각기 분야에서 집중적인 관심을 받고 있는 것이다. 이러한 관심은 제주특별자치도에게는 기회인 동시에 위기가능성이 있다.

그러나 제주특별자치도에 대해서 긍정적인 평가를 하는 사람이든 부정적인 평가를 하는 사람이든 관계없이 일치되는 의견은 제주특별자치도가 처음 구상하던 때와는 거리가 매우 동떨어져 있다는 점이다. 처음 출발할 때는 국방·외교·사법을 제외하고는 중앙의 권한 전부를 이양한다고 하였다. 그러나 현재의 모습은 어떠한가. 제1차와 제2차에 거쳐 중앙의 권한이 이관된 것은

---

1) 제주대학교 행정학과 교수, 대통령자문 정부혁신지방분권위원회 위원, 제주특별자치도자문위원

제주도가 처음에 이관 요청한 것에 비해 3분의 1도 채 되지 않는다. 더욱 비판적인 것은 제주특별자치도의 설치목적인 4+1(관광·의료·교육·청정1차산업 + 첨단산업)을 진흥시키기 위한 대폭적인 권한이양과 규제완화가 큰 진전을 보지 못하고 있다는 점이다. 여기에다가 제주특별자치도의 탄생 주역인 참여정부의 임기도 3개월 정도밖에 남지 않았다. 차기 정부가 전임정부의 작품을 얼마나 성실하게 수행해 줄지 낙관할 수 없기 때문에 제주특별자치도의 운명은 예측불허이다.

그러나 지방자치는 지역주민이 주인이 되어서 하는 역사적 제도이다. 제주특별자치도는 제주도정과 지역주민들이 만들어가는 역사인 것이다. 따라서 향후 제3단계의 권한이양에서부터 이후의 권한이양단계는 제주도의 역량에 달려 있기 때문에 이에 대한 전략·전술이 그 어느 때보다 중요하다고 생각한다.

저자는 그동안 중앙정부에서, 그리고 지방자치단체인 제주도정에서 제주특별자치도를 추진하는 과정을 직·간접으로 관여할 기회가 많았다.

본 글은 그동안 제주특별자치도를 추진하는 과정에서 느끼는 바를 중심으로 작성하였다. 때문에 이론적 측면보다 실제적 측면을 중심으로 기술한 글임을 이해해 주기 바란다.

## II. 1·2차 권한이양의 현황과 특징

제주특별자치도의 출범 이후 중앙정부가 제주도에 권한이양과정과 특징을 살펴보면 다음과 같다.

### 1) 권한이양 현황 (총 1,300여건)

#### (1) 제 1단계(출범 이후~'07. 7월)

- 권한이양 추진 실적 : 1,062건
- 권한이양 : 688건
- 도 조례위임사무 : 374건(위임조례 제정대상 97개 중 85개 제정 완료)

- ※ 사회협약위원회설치·운영에 관한 조례, 국제의료환경조성에 관한 조례 등 12건은 법 개정 연구 등을 거쳐 방향설정이 선행되어야 하는 조례로 향후 연구 결과를 토대로 제정 추진

## (2) 제 2단계('07. 8. 3 공포)

- '07년 특별법 개정 권한이양 실적 : 270여건

- ※ 도 조례위임사무 : 46건(제정 27건, 개정 18건, 폐지 1건) 포함

## 2) 주요 권한이양 사례

- 자치입법권 강화를 위한 조례제정 범위 확대
  - 374건의 사무를 도 조례로 위임, 중앙권한의 지방화
- 모든 기구 및 정원, 인사 관련 사항에 대한 자율권 확대 및 외국인의 공무원 채용 특례 인정
- 직무상 독립성을 갖는 감사위원회 설치 및 자체감사 실시
  - 정부합동감사 등 각 부처의 제주도 감사 배제 등 자율적 통제 강화
- 교육감 및 교육의원(5명)을 주민 직선 등 교육자치제 실시
  - 교육재정의 자주권, 학교교육과정 자율 편성 운영 확대
- 지방세를 특별자치도세로 전환 등 자주재정권 부여
  - 지방세의 감면 등 세율조정권 대폭 확대
- 주민생활과 밀착된 치안서비스 제공을 위한 자치경찰제 시행
  - 도에 자치경찰단, 행정시에 자치경찰대 설치·운영
- 도의 사무와 유사한 사무를 수행하는 특별지방행정기관 이관
  - 보훈청 등 7개 기관 459개 사무를 이관, 통합행정 수행

## 3) 권한이양시의 상황

제1차 권한이양은 제주특별자치도가 출범할 때인 2006년 7월 1일까지 중앙정부가 제주특별자치도에 이관한 사무를 말한다. 제주특별자치도가 우리나라 역사상 처음 있는 통치구조이기 때문에 중앙정부나 당사자인 제주도가 이에

대한 경험이 아주 없었다고 해도 과언이 아니다. 이에 중앙정부와 제주도는 특별자치도 사례를 찾으려고 이웃나라인 일본의 오키나와에서 홍콩, 싱가포르에서부터 미국의 주정부, 심지어 포르투갈의 마테이라까지 전 세계를 찾아 다녔다고 해도 과언이 아니다. 따라서 제1차 이관 때는 중앙정부나 지방정부나 특별자치도 방향설정과 협상의 기술 등 모든 면에서 서툴렀기 때문에 합리적인 이관작업이 이루어질 수가 없었다. 거기에다가 지방선거가 목전에 있었기 때문에 재촉하는 분위기가 만연하여 더욱 차분하게 이관작업을 할 수 없었다.

제2단계의 이관협상시의 분위기는 제1단계에 비해 열의정도가 저하되어 있었다. 이미 제주특별자치도가 출발하였고, 중앙정부는 한꺼번에 욕심내지 말라는 이야기가 계속되었다. 단계적으로 하자는 분위기가 주가 되었다. 제1단계 이관·위임된 내용을 보면 앞에서 지적한대로 제주특별자치도를 운영하기에는 매우 부족한 권한이양이었다. 그러나 제주특별자치도가 지방선거 이전에 출범하여야 하기 때문에 제2단계에서 부족한 부분을 보완한다는 사항에 합의를 하였다. 이 합의에서는 심지어 negative system을 도입하기로 하는 등 2단계에서는 대폭적인 이양작업이 이루어질 것처럼 발표하였다. 특별자치도가 출범하자마자 제주도는 1단계에서 미합의한 안을 중심으로 정리를 하여 2006년 11월에 정부에 제출하였다. 중앙정부와 제주도는 셀 수 없는 회의를 하고 협상을 한 끝에 제주특별자치도가 중앙정부에 요청한 총 422건 중 277건이 이관되었고 이것은 2007년 6월 국회에서 통과되었다.

#### 4) 제 1단계 권한이양의 특징<sup>2)</sup>

##### (1) 반영된 사항은 대부분의 행정관리에 관한 부분이다.

이양된 권한은 지방정부가 내부 행정관리를 위해서 필요한 권한들이 대부분 차지했다. 제1차 단계에서 1,062개의 권한이 중앙정부에서 제주특별자치도로 이양됐지만 실제로 약 45%는 특별지방행정기관이 이관되면서 자동적으로 국가사무가 자치사무로 변경된 것에 불과하다.

---

2) 양영철, 제주특별자치도의 권한이양 현황과 과제, 법과정책 제13집 제2호, 제주대학교 사회과학연구소, pp.203-208

**(2) 반영되지 않은 권한 대부분은 지역개발과 관련된 부분이다.**

법인세 인하는 제주지역의 기업 유치, 특히 대자본의 유치를 위해서 필수적인 사항이며 교육의 영리법인은 지역핵심산업인 교육산업과 절대적인 관련이 있는 제도다. 국세의 지방세 전환, 국유재산 이관, 공기업 이관 등도 제주지역의 취약점인 재정기반을 튼튼하게 하여 초기 지역개발을 행정이 주도한다는 취지였는데 이 또한 무산이 되어 지역개발 추진 동력체제가 갖추어지기 어렵게 되었다.

**(3) 수정된 사항도 무늬만 약간 바뀌었을 뿐이다.**

교부금의 범정률은 이로 인하여 교부금 증액이 되는 것은 아니다. 교부금의 안정화를 기하기 위한 것 뿐이다. 국제학교도 고등학교로 제한하고, 의료영리법인도 외국법인에게만 부여하되 여러 가지 제약을 두고 있기 때문에 실제로 실현되기가 어려운 사항들이다.

이를 결론적으로 말하면 중앙정부가 특별자치도에 이관된 권한은 제주특별자치도 출범이 중앙정부와 지방정부가 약속했던 자치파라다이스, 규제가 없는 국제수준의 개발지역을 조성한다는 목표와는 상당한 거리가 있다.

## **5) 제 2단계 권한이양의 특징**

**(1) 여전히 제주특별자치도 추진목표와 동떨어져 있다.**

1단계와 같이 행정자치부가 가지고 있는 행정에 관한 권한은 많이 이양되었지만 그 이외의 부처가 가지고 있는 권한은 여전히 미온적이거나 반대에 직면해 있다. 세계화의 전초기지라는 제주특별자치도가 중앙정부가 내세우는 타 지방과 형평성의 논리에 막혀 순항하기가 어렵다.

제주도가 이관 요청한 422건 중 미 이관된 다음의 <표 1> 사무를 보면 중앙부처의 저항이 얼마나 무차별적인지 알 수 있다. 이 권한을 넘겨주었다고 하등의 변화도 없는데도 불구하고 중앙부처의 과 업무 정도 수준을 보호하려고 이관을 거부하고 있는 것이다.

**<표 1> 미 이관된 권한의 예**

가축의 검사	축산물가공처리법령의 적용을 받는 가축의 범위 조정 - 토끼, 칠면조, 거위, 메추리, 꿩을 제외하고 당나귀를 추가 도축장에서 도축 처리하는 가축과 착유하는 가축은 검사관의 검사를 받아야 함	축산물가공처리법 제2조, 제11조	관련법에 의거 시, 도지사에게 사무이임된 사무로서 권한이양 가능하다고 판단됨.
승강기 설치의무	○ 6층이상으로서 연면적이 2천제곱미터 이상인 건축물에는 승용승강기를 설치하여야 한다. 다만, 층수가 6층인 건축물로서 각층 거실의 바닥면적 300제곱미터 이내마다 1개소 이상의 직통계단을 설치한 경우에는 그러하지 아니함 ○ 승용승강기는 승강기제조및관리에관한 법률이 정하는 기준에 적합하여야 함	건축법 제57조, 건축법시행령 제89조, 제90조, 건축물의설비기준등에관한규칙 제5조, 제6조, 제9조, 제10조	건축물이 첨단화, 지능화 되면서 이용자편의를 위한 시설은 규제를 안해도 자진설치함으로 특별자치도특별법에 "특별자치도에는 승강기를 설치할 아니할 수 있도록 특례"를 제정
낙시어선업의 신고(변경, 폐업 포함)	낙시어선업을 하고자 하는 자는 낙시어선 기타 해양수산부령이 정하는 사항에 관한 신고서를 작성하여 당해 낙시어선의 선적항을 관할하는 시장·군수 또는 자치구의 구청장에게 신고하여야 함	낙시어선업법 제4조, 제6조 제1항, 제21조의3	시행령, 부령 등으로 정하고 있는 기준등을 자치도지사가 정할 수 있도록 권한이양

자료 : 제주특별자치도

**(2) 이관을 하되 완전히 이관하지 않아 업무만 복잡하게 만들고 있다.**

권한이관에 반영된 분야와 미 반영된 분야가 같은 곳이 여러 군데 있음을 알 수 있다. 대표적으로 교육, 의료 등이다. 이것은 교육과 의료산업에 관련된 권한 중 어느 부분은 이관하고 어느 부분은 이관하지 않거나 사전승인 또는 협의를 받도록 하고 있다.

예를 들면, 교육부분에서 국제학교면 유아원에서 고등학교까지 당연하게 인정해야 하는데 1차에서는 고등학교만 인정했다가 2차에는 중학교까지만 인정하면서 이것도 현재 계획 중인 정책인 영어타운에서만 설치하도록 하고 있다.

의료도 마찬가지다. 의료기관에 대한 특례조항을 두어 외국인 또는 법인이

의료기관을 설치할 수 있도록 하였고, 의료기관에 필요한 사항은 도 조례로 정하도록 하면서도 도조례를 제정하기 전에 복지부장관의 승인을 받도록 하고 있다. 도조례 제정 시에 사전에 장관 승인을 받게 하는 것은 위헌적 요소가 분명히 있다고 할 수 있는 사항이다(특별법 제192조). 이렇게 부분적으로만 이관해 주거나 협의 등을 거치도록 하면서 제주특별자치도는 고객에게 전반적인 서비스를 해주지 못하고 있다는 평가를 받고 있다.

한때 중앙과 지방에서 고위공무원을 하다 퇴임하여 사업을 하고 있는 어느 사업자의 얘기를 들어보자. “그전에는 사업을 하려고 하면 인·허가가 중앙부처 소관이면 중앙부처만 득하면 되고, 지방정부 소관이면 지방정부만 득하면 되는데 특별자치도가 되니까 제주도의 인·허가권도 중앙부처와 협의를 받도록 함으로서 결국 이중의 인·허가를 받는 등 특별자치도 하기 전보다 오히려 어렵게 되었다는 것이다. 특별자치도를 해서 괜히 흑하나만 더 붙었다.”는 불평은 바로 이렇게 제주특별자치도에서 완결할 수 있도록 권한을 이관을 하지 않기 때문이다.

### (3) 고객을 생각하지 않는 이관이다.

제주특별자치도의 고객은 제주도민이기도 하지만 진정한 고객은 외국관광객, 외국인 환자, 조기유학생, 외국투자자 등이다. 그러나 현재의 이관내용을 보면 고객은 제주도청 공무원을 통제하기 위한 관점에서 이루어지고 있다는 생각이 많이 든다. 왜냐하면, 현재 이관된 사무를 보면 다른 나라와 경쟁을 하면서 외국투자자, 외국인 환자, 조기 유학생을 흡수할 수 있는 권한은 하나도 없다고 해도 과언이 아니다. 영리를 인정하지 않는데 국제고등학교 설립에 600억(약 6,000만 불), 연 120억을 제주도에 투자할 사람이 있느냐에 대한 해답은 제시를 하지 않고 있다. 외국병원을 설립하는데 2~3천억이 소요되는데도 불구하고, 그리고 환자도 없는데도 불구하고 영리법인은 되지 않는다고 제약하고 설립할 때는 장관 승인받으라고 하는가 하며, 가관인 것은 외국의 유명한 병원을 유치하라고 조건을 건다.

현재와 같이 중앙정부가 자신의 권한이양은 권한을 뺏기는 것이라는 생각을 바꾸지 않는 한 제주특별자치도의 장래는 험난할 뿐만 아니라 우리나라의 개방화·분권화의 희망도 어두운 길을 계속 갈 것이다.



### Ⅲ. 제 3단계 권한이양의 환경

현재 제 3단계 권한 이양작업이 한창이다. 관행상 이 작업도 약 1년 이상 소요될 것이다. 앞으로 1년의 환경을 예측해 보면 현재와 많은 면에서 달라질 것이다.

첫째, 특별자치도 창립자이며 최대 후원자인 노무현 정부가 퇴장하고 새로운 정부가 들어설 것이다. 새로운 정부는 엔젤이 될지 계모가 될지 예측하기가 어렵다. 다만 확실히 예측할 수 있는 것은 생모인 참여정부보다는 덜 적극적일 가능성이 높다는 점이다. 새로운 정부도 새롭게 만들고 싶은 것이 수도 없이 많은데 전임 정부가 실시했던 정책을 혼을 다해서 지원하겠는가.

둘째, 다음 정부는 분권보다 집권을 강화하는 방향으로 갈 가능성이 농후하다. 대체로 새로운 정부는 전임 정부와 다른 방향으로 가고 싶은 것이 인지상정이다. 특히, 전임정부인 노무현 정부가 분권과 균형정책으로 인기가 떨어졌기 때문에 더욱 그렇다. 또한 현재 대선 후보자 간의 쟁점사항이 분권이 아니라 집권으로만 해결이 가능한 경제성장, 실업자 감축, 복지 확산, 출생율 향상, 남북관계 등이기 때문에 분권아젠다인 제주특별자치도는 쟁점사항에서 멀어질 가능성이 농후하다.

셋째, 제주특별자치도를 입법화한 17대 국회는 임기가 끝나고 18대 국회가 들어선다. 새로운 18대 국회 구성 또한 대폭 물갈이할 가능성이 크다. 17대 국회는 열린 우리당이 대통령 탄핵 바람을 등에 업고 압승을 하였다. 무려 초선 국회의원만 총 299명 중에 181명이었다. 그러나 현재 정당간의 여론지지도를 보았을 때 대폭적인 물갈이가 예상된다. 그렇게 되면 제주특별자치도는 또 다시 새로 시작해야 한다는 분위기에 쌓여 있을 것이다.

결론적으로 보았을 때 제3단계, 제4단계 권한이양 분위기는 제주특별자치도에 유리한 분위기라고 볼 수 없다.

## IV. 신속한 권한이양을 위한 전략

### 1. 인식 전환

권한이양을 하기 전에 제주도와 도민들은 현재의 상황에 대한 인식을 공유할 필요가 있다. 지금처럼 제주특별자치도에 대한 상황인식을 공유하지 않고서는 도정은 자신 있게 이관작업을 나설 수 없고, 도민들은 이관작업을 지지하지 않을 것이다. 이는 최악의 상황이라고 할 수 있다. 이 중에 가장 시급한 것은 다음 세 가지라고 생각한다.

**첫째, 제주특별자치도의 최대 화두는 ‘특별’이 아닌 ‘자치’가 되어야 한다.**

현재 제주특별자치도에 대한 인식은 갖가지다. 대부분 도민들은 특별자치도이기 때문에 정부가 제주도에 특별히 행·재정 지원을 하기 위해서 만든 제도라는 인식이 강한 것 같다. 그러나 제주특별자치도의 중심은 ‘특별한 자치’라고 생각한다. 자치권한을 다른 지역보다 더 많이 이관해 주면 제주도가 스스로 지역을 경영할 것을 주문하는 것이 특별자치도의 본질이다. 제주특별자치도의 화두가 다른 지역보다 특별한 지원으로 인식되는 한 제주특별자치도의 걸음걸이는 늦어질 수밖에 없다. 최근에 영어타운에 대한 인식도 바로 특별지원이라는 인식에서 나온 것이다. 제주도에 범정상 다른 지역에 없는 영어 전용타운 설립 근거를 만들어 주니까 이를 제주도에서 활용하여 교육산업으로 만들어 보라는 뜻이라고 생각한다. 국가가 그 근거를 만들어주면 우리가 스스로 이를 작품화하는 것이 특별자치도라고 인식해야 한다. 그러나 현재 제주도민들은 각종 용역에서 국립이나 공립이 되면 실패한다고 밝히고 있는데도 불구하고 학교 및 각종 시설의 국립화를 요구하고 있다. 도민의 의견대로 이 시설을 국립화하라고 하면 그것은 국가기관인 특별지방행정기관이 하나 더 신설되는 것이다. 특별자치로 인하여 7개의 특별지방행정기관을 이관받는 이유를 곰곰이 생각해 볼 때이다.

다른 지역보다 재정적 지원을 특별히 더 해 달라고 하는 것은 다른 지역이 덜 가져가는 것 ‘zero-sum’ 게임이기 때문에 한계가 있다. 이 한계를 극복하

라고 도정에 요구하기에는 중앙정치와 행정의 벽이 너무나 높다는 인식전환이 필요하다.

### **둘째, 제주특별자치도가 시범적 성격을 띠고 있음을 인식해야 한다.**

제주특별자치도는 참여정부의 획기적인 지방분권정책이다. 그러나 제주특별자치도의 형태가 다른 지역에는 결코 설치될 수 없는 제도라는 독과점은 아님을 인식할 때다. 다시 말하면 지금 제주도에서 실시하고 있는 차별화된 정책은 어느 시점에서는 다른 지역에서도 실시될 시범적 성격이 짙다는 점을 인식해야 한다. 제주특별자치도와 비슷한 논의가 이제 무르익어 다른 지역에도 실시하려는 움직임이 강하게 나타나고 있다. 이를 막을 방법은 없고 다만 시기의 문제만 남아 있는 것이다. 한국의 국력이나 세계의 위치로 보아 지금과 같은 강력한 중앙 집권형 국가체제로 국정을 운영하기는 어렵다. 정도의 차이일 뿐 우리나라는 현재와 같은 분권정책을 계속 펼쳐 나갈 것이다. 처음과는 달리 사실상 현재의 제주특별자치도는 선진국의 분권화 수준보다 훨씬 낮은 수준에서 이루어지고 있다. 따라서 제주특별자치도 수준의 지방분권이 전국으로 실시한다고 하더라도 국정운영의 충격적일 정도는 아니기 때문에 다른 지역에도 제주도 수준의 지방분권은 실시된다고 보아야 한다. 따라서 선점효과의 활용이 절실히 요구된다.

### **셋째, 정책과정의 다원성을 생각해야 한다**

우리는 과거 중앙집권적 또는 독재적 정권에 익숙해서인지 대통령은 항상 막강하다고 생각한다. 따라서 대통령의 의지만 있으면 못할 것이 없다고 확신한다. 대통령의 의지만 있으면 자신이 임명한 장관들이 소속 공무원들에게 명령을 하면 권한이관은 그리 어렵지 않다고 인식한다.

그러나 현재는 그렇지 않은 것 같다. 이제 우리나라도 선진국처럼 점증주의에 의한 정책과정이 이루어지고 있다. 점증주의에 의한 정책과정이란 정책과정의 참여자가 막상막하의 힘을 가지고 있기 때문에 누군가에 의해서 정책과정이 주도되는 것이 아니라 각 참여자들의 합의나 타협에 의해서 정책과정이 이루어지고 있는 것을 의미한다. 대통령과 국무위원들이 결정한 국정과제가 때로는 국회에서, 때로는 언론과 NGO에 의해서 무산되는 예가 허다하다. 제

주특별자치도의 권한이양도 각 부처의 장관에 의해서 지연되고, 심지어 장관이 지시한 사항도 부하직원의 저항에 의해서 포기된 경우도 허다하다.

따라서 우리는 대통령만을 의지할 것이 아니라 공식·비공식 정책참여자에게 설득할 수 있는 준비가 되어 있어야 한다.

## 2. 신속한 권한이양을 위한 전략

이미 기술한대로 제주특별자치도는 시범적 성격이 짙기 때문에 선점효과를 최대한 활용해야 한다. 그렇기 위해서는 단기필마식의 권한이양 전략이 필요하다. 단기필마식 전략을 위한 몇 가지 방안을 제시하면 다음과 같다.

### 1) 산탄식보다 권총식으로

산탄식은 산발적 의미를, 권총식은 집중화의 의미를 말한다. 이 말은 미국의 국정 운영정책평가에서 레이건과 카터 대통령에 대한 평가에서 나온 말이다. 즉, 레이건은 몇 가지 과제만을 선정하여 집중적으로 다루었고, 카터는 국정과제의 수를 너무 많이 다루었다는 말이다. 결국 집중화한 레이건은 성공한 대통령으로, 카터는 실패한 대통령으로 평가받고 있다.

현재 제주특별자치도가 중앙정부로부터 이관받으려는 건수는 다음 <표 3>에서 보는 바와 같이 약 4천여 가지가 된다.<sup>3)</sup> 전 분야에 다 걸쳐 있다.

---

3) 국무조정실, 제주특별자치도 권한이양 관련 종합적 업무 추진계획(안), p.2, 2007. 9. 내부자료, 지방이양추진위 발굴 지방이양 대상 중 미처리된 사무, 제주도 이양건의 사무중심으로 사무 조사·선정(4,107건)

**<표 3> 권한이양 대상사무 및 연차별 이양 계획**

▶ 연도별 권한이양 대상 사무 : <u>총 4,107건</u>				
-	<u>2008년</u>	<u>2009년</u>	<u>2010년</u>	<u>2011년</u>
	(1,578건)	(912건)	(993건)	(624건)

자료 : 국무조정실 제주특별자치도지원사무처, 2007.

그러나 이것은 재고해 보아야 한다. 이를 전부 이관받기 위해서는 너무나 많은 시간과 노력이 소요된다. 또한 많은 시간과 노력으로 설령 많은 권한이 이관된다 하더라도 이관된 권한들은 다른 지역에도 금방 이관된다. 따라서 우리는 권총식으로 정말 제주특별자치도의 목적과 가장 일치되는 것 중심으로 이관작업을 펼쳐나가야 한다. 그 기준은 “4 + 1(관광, 의료, 교육, 청정1차산업, 지식산업)”이다. 다른 것 다 제쳐 두고 “4 + 1(관광, 의료, 교육, 청정1차산업, 지식산업)”에 관련된 권한만 집중해야 한다. 현재처럼 모든 것을 이관하기 위한 노력을 경주한다면 “4+1”은 어렵기 때문에 피해가고 결국 쉬운 행정관리부분의 권한만 이관되는 1·2차 이관의 모습에서 벗어나기가 어려울 것이다.

**2) 수용 가능한 것에 중점을 두어야**

구슬이 서 말이라도 꿰어야 보배라는 말이 있다. 아무리 좋은 권한을 이관해 주어도 이를 활용할 수 있는 능력이 없으면 무용지물이라는 것이다. 물론 다다익선으로 많은 권한이 이양되면 나쁠 것은 없다. 그러나 많은 권한을 이양하는 것 자체가 시간과 노력이 많이 들기 때문에 꼭 필요한 권한이 아니면 급하게 이를 이관할 필요는 없다.

다음 <표 4>는 제주특별자치도가 중앙정부로부터 이관 받은 내용과 이관 받은 후의 성과와 개선내용에 대한 것을 정리한 것이다.

**<표 4> 권한이양에 비추어 본 규제성과**

특별법 조항	권한이양 내용	규제개선 성과	규제개선 내용	비 고 (조례명 등)
관광사업에 관한 특례 (제171조)	○여행업 및 휴양콘도미니 엄업의 등록·변경등록 등 에 관한 사항	강화  권한이양	여행업 : 사무실 면 적 추가(30㎡~60㎡) 휴양콘도미니엄업: 없음	제주특별자치도관광사 업특례 등에 관한 조례
	○외국인전용카지노업의 허가	권한이양	없음	”
	○외국인전용의 카지노업의 허가요건에 관한 사항/	”	”	”
	○카지노업의 조건부 허가	”	”	”
	○카지노 기구의 형상·구조· 재질 및 성능 등에 관한 규 격 및 기준	권한이양	없음	제주특별자치도관광사 업특례 등에 관한 조례
	○카지노 사업자에 대하여 필요한 지도와 명령	”	”	”
	○관광진흥개발기금에 대한 납부 독촉 및 가산금 부과	”	”	”
	○카지노업의 등록 취소	”	”	”
	○카지노업의 폐쇄조치	”	”	”
	○카지노업 사업자에 대한 과징금의 부과	”	”	”
	○카지노업의 등록이나 사 업계획 승인의 취소관련 청원	”	”	”
	○카지노 사업자의 사업보 고, 영업 관련 장부 및 물건 검사	”	”	”
	○카지노업의 허가 또는 변 경허가 관련 수수료	”	”	”
	○카지노업 관련 권한 이양 의 위반자에 대한 과태료 부과	”	”	”

특별법 조항	권한이양 내용	규제개선 성과	규제개선 내용	비고 (조례명 등)
	○관광숙박업에 대한 등급 결정	"	"	"
외국인 투자자의 촉진을 위한 관광진흥법 적용의 특례 (제172조)	○투자계획서 등 구비서류(2항), 영업의 장소 및 개시 시기 등에 관하여 필요한 사항 (3항)	"	"	"
휴양펜션업의 등록 등 (제174조)	○ 휴양펜션업 등록 및 변경 등록의 기준, 절차(1항) ○ 사업계획 승인, 변경승인의 기준, 절차(2항) ○ 분양 및 회원모집 기준, 피분양 및 회원권의 발급 (4항) ○ 휴양펜션업 양수 또는 인수 신고(5항) ○ 휴양펜션업의 시설 착공 또는 준공기간(7항) ○ 취소·정지처분의 세부적인 기준(8항)	권한이양	없음	제주특별자치도 휴양펜션업 등록 등에 관한 조례

많은 권한이 이양되었지만 규제개선사항은 없는 것이 너무나 많다. 이러한 이유는 현재 제주도가 그 권한을 수용하기에는 여건이 만들어 있지 않다는 의미가 된다. 무조건 권한 이양하는 나열식보다는 당장 우리가 필요하고 그러면서 우리가 활용할 수 있는 권한이양에 초점을 맞추어야 할 것이다.

### 3. 담을 그릇에 대한 신뢰성 향상

최근에 일본도 대대적인 지방분권이 이루어지고 있다. 일본 국회가 중앙권한의 일괄이양법을 제정하여 중앙권한이 대대적으로, 그리고 신속하게 이루어지고 있다.<sup>4)</sup> 이러한 대대적인 권한 이양 후에 다시 일본에서는 ‘담을 그릇론’이라는 용어가 등장하고 있다. 이는 지방분권은 무조건 ‘선’인줄 알고 지방자치단체에 많은 권한을 주었지만 자치단체는 여전히 과거 답습적인 행태에서 벗어나지 못하고 있다는 비난이다. 이관할 중앙정부도 준비를 하여야 하지만 받는 자치단체도 자체의 노력이 있어야 분권의 효과가 극대화될 수 있다는 것이다.

제주특별자치도도 바로 이러한 요구에서 벗어날 수 없다. 실제로 주민과 중앙정부는 담을 그릇에 대한 개혁을 줄기차게 요구하고 있는 것이 현실이다. 제주도는 이러한 요구를 과감하게 수용하여 제주지방자치단체인 제주특별자치도정이 항상 혁신하는 기관임을 증명하여야 한다.<sup>5)</sup> 그렇기 위해서는 조직의 혁신에서부터 시작하여 타기관이 벤치마킹할만한 사례를 많이 양산해야 한다. 실령 실수를 하더라도 항상 동적인 기관임을 입증하여 담을 그릇으로서의 자세와 능력이 충분함을 보여주어야 한다. 이렇게 될 때 제주도정은 이관할 중앙정부나 정책의 소비자인 주민들로부터 신뢰를 얻게 될 것이다. 이러한 신뢰는 중앙정부의 권한이양에 절대적인 요소가 될 것임은 명약관화하다.

## V. 결 론 : 제주형 특별자치도를 위하여

지금까지 제주특별자치도와 중앙정부간의 권한이양의 과정과 내용, 특징 등을 살펴보았다. 여기에서 얻은 결론은 아직은 권한이양이 제주특별자치도의

---

4) 김순은, 「일본 지방분권의 평가와 시사점: \* 지방분권 모형을 중심으로」, 『한국지방자치학회 학회보』, 제15권 제3호(통권43호), 2003.

5) Kristien M. Mcdonald, Sandra J. Parkes, W. David Patton, "Strengthening the University - Public Sector Partnership :Giving Credith Where Credit is Due", Public Administration Quarterly, fall 2004,pp.285



설립 취지에 비추어 볼 때 매우 부족하다는 것이다. 또한 이렇게 부족한 원인은 중앙정부의 저항과 무관심이 크게 작용했다는 점도 본 분석에서 얻은 결론 중에 하나다.

그렇지만 권한이양의 책임은 권한을 주는 중앙정부에게도 있지만 이관을 받는 자치단체인 제주도에게도 전략상의 문제가 있다는 것도 인정해야 한다. 앞으로 중앙정부의 권한을 신속하게 이룩하기 위해서는 인식의 전환, 선택과 집중의 전략, 상시적 혁신이 절대 필요하다.

지방자치는 다양성을 전제로 한다. 지방의 역사와 여건이 각각 다르기 때문에 이에 대한 행정서비스와 운영도 각각 다르게 운영되어야 한다는 의미다. 많은 연구와 시찰에서 본 것처럼 제주를 우리가 처음에 벤치마킹하려고 했던 싱가포르와 홍콩, 그리고 미국의 주정부와는 역사와 여건이 전혀 다르다. 그리고 최근에 벤치마킹하려는 마데이라와는 더욱 다르다. 따라서 이제 제주특별자치도는 제주형으로 승부를 걸어야 한다. 앞으로 중앙정부와의 권한이관 과정에서도 제주형 특별자치도에 초점을 맞추어 진행할 때 비로소 제주특별자치도는 성공으로 가는 가닥을 잡을 것이라 생각한다.

제2주제

제주국제자유도시 투자유치 활성화 방안

김 동 욱

(제주대학교 회계학과 교수)

# 제주국제자유도시 투자유치 활성화 방안

김 동 욱

(제주대학교 회계학과 교수)

## I. 시작하면서

제주특별자치도는 기존의 법률인 ‘제주국제자유도시특별법’을 흡수하면서 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’(이하 ‘제주특별법’이라 한다)이 제정·공포되면서 2006년 7월 1일에 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 경제자유

구역, 기업도시, 지역특구 등에 비해 비교우위의 경쟁력을 갖지 못하고 있는 것이 현실이다. 2005년 정부의 「제주특별자치도 기본계획」에는 4대 핵심 산업(관광·청정 1차산업·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 핵심 산업을 육성하기 위하여 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 및 동법 시행령 규정과 「제주투자진흥지구의 투자유치 촉진 조례」에 의하여 제주특별자치도지사에게 위임된 투자자나 사업시행 공공기관이 투자진흥지구의 지정을 하여 일정 자본 이상 투자하는 기업에 대하여 조세, 각종 부담금 감면 등 특례가 적용되는 제도를 도입하였다. 국내외 투자자본에 대하여도 차별 없이 지원되는 국내에는 유일한 제도이다. 또한 2007년 8월에는 '제주특별법' 개정 법률이 공포가 되어 규제완화를 통한 투자유치가 더욱 활성화 할 수 있게 되었다. 그러나 아직까지 실제적인 외국인 투자는 매우 미진하다. 따라서 무엇보다도 국내·외로부터 많은 자본이 제주도에 투자되고 다수의 기업이 제주도가 기업하기 좋은 환경이라는 인식을 하는데 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 미진한 부분도 적지 않다. 본 연구는 제주특별자치도가 투자유치와 기업유치를 위한 경쟁력 강화를 위한 현 제도의 문제점을 지적하고 외국의 사례를 통해 개선방안을 제시하고자 한다.

## II. 투자유치 요소

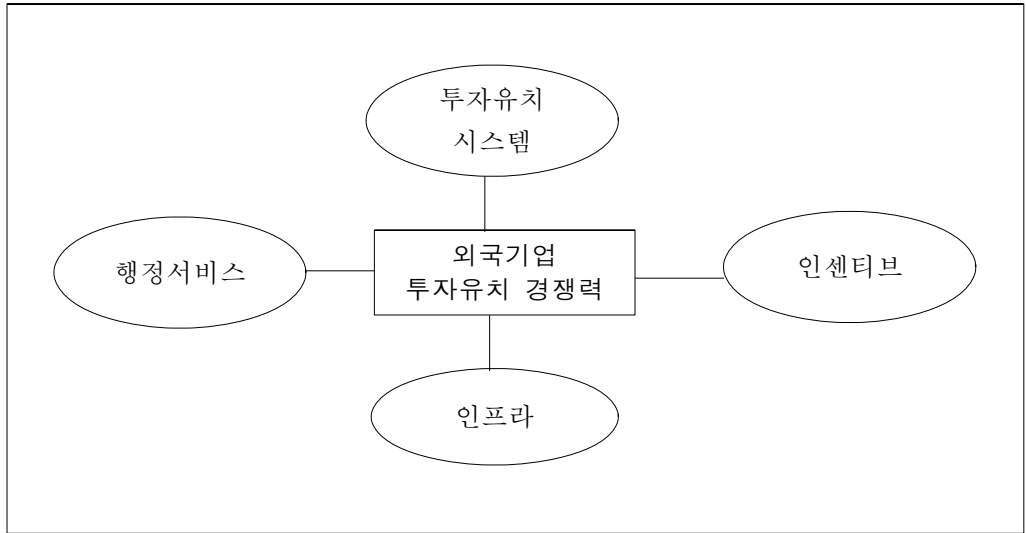
일반적으로 기업 투자유치 경쟁력 결정 4대 요소로는, 투자유치업무시스템, 투자인센티브, 인프라, 행정서비스를 들 수 있다.

## 1. 투자유치 경쟁력 결정 4대 요소<sup>6)</sup>

- 1) **투자유치업무시스템** : 투자유치 업무를 담당하는 조직의 인력시스템, 정부 조직 간의 구조 및 유관기관과 협조체계, 긍정적 노사관계, 적극적인 마케팅 정책 등 유치업무의 시스템요소 등을 말한다.
- 2) **투자인센티브** : 중앙정부 혹은 지방정부/자치단체 등에서 외국투자기업에 제공되는 각종 조세지원과 금융지원을 포함한다. 조세지원은 투자자의 조세부담을 면제 또는 경감해주는 것으로 기업의 이익에 대한 조세부담 감면, 자본투자에 대한 세액공제, 자본채 등의 수입관세 감면, 수출소득에 대한 특혜적 조세 등이 이에 해당한다. 기업의 신규투자를 지원하거나 자본 및 영업비용을 경감해 주기 위한 직접적인 자금제공으로 정부보조, 정부신용, 정부주식참여, 정부보험(우대율) 등이 있다. 특히, 정부보조는 투자프로젝트의 자본비용을 완화시켜 주는 효과가 있고, 정부신용은 투자기업의 자금조달을 유리하게 해 준다.
- 3) **인프라** : 비금융 수단으로 투자의 수익성을 증가시켜 주기 위한 저비용 인프라 제공, 저비용 서비스 제공, 외환에 관한 특별대우 등이 있다. 특히, 저비용 인프라 제공은 최근에 자주 이용되고 있다. 도로, 항만 등의 기반시설과 국내 투자자 및 정주 외국인이 사용하게 될 지역적인 조건을 말하는데 국내 및 외국인 정주환경인 교육, 교통을 포함한다.
- 4) **행정서비스** : 서비스 지향으로서의 공무원들의 인식변화와 자금 지원, 입지선정, 인허가 문제 등 빠른 행정서비스(원스톱 행정서비스)가 투자유치 경쟁력 요소가 된다.

---

6) 최경구, 이세구, 서울시 외국인 투자유치 정책방향, 2006, 서울시정개발연구원

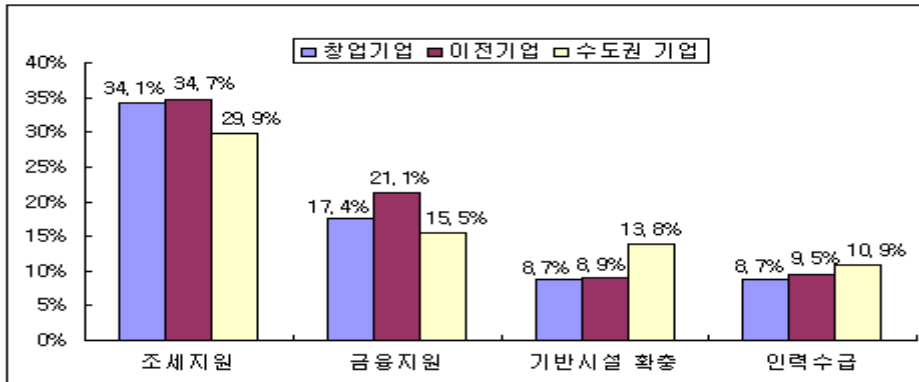


<그림 1> 투자 유치 경쟁력 4대 요소

2. 국내기업 투자유치 요인

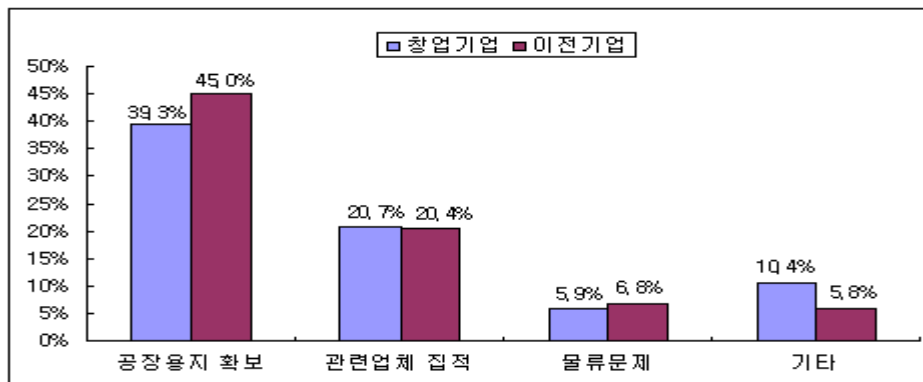
대한상공회의소가 2006년 11월에 발표한 자료를 보면 국내 541개 기업을 대상으로 한 ‘지방 경영환경 개선방안’ 조사 결과를 보면 지방투자 촉진 및 활성화를 위한 정책 수요로 투자 인센티브인 ‘조세 지원’ 및 ‘금융 지원’을 꼽았다. 그렇지만 다른 요소들인, 기반시설 및 인력수급요소도 무시할 수 없는 비율로 나타났다. 또한 지방이전 및 창업의 결정 요인으로 공장용지 확보요인이 가장 커서 토지비축제를 통한 용지 공급이 중요함을 알 수 있다. 지방투자의 애로의 원인으로는 인력수급의 비율이 가장 크다. 투자유치경쟁력 4대 요소의 강화의 제반조건으로는, 투자유치 공무원들의 마케팅 지향적 자세로의 전환, 지역자치단체장들의 적극적인 FDI 유치의지 천명 및 행동은 물론 4대 요소 중 한 요소의 강화가 아닌 산업의 특성과 부가가치를 고려, 종합 및 균형적으로 4대요소의 고른 발전이 필요하다 하겠다.

■ 지방투자 촉진 및 활성화를 위한 정책수요



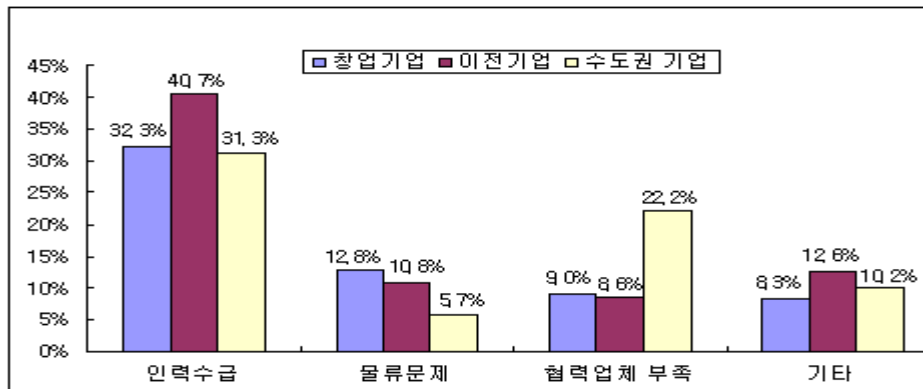
자료 : 2006. 11. '지방 경영환경 개선방안' 재인용, 대한상공회의소

■ 지방 이전·창업 결정요인



자료 : 2006. 11. '지방 경영환경 개선방안' 재인용, 대한상공회의소

■ 지방투자 애로요인



자료 : 2006. 11. '지방 경영환경 개선방안' 재인용, 대한상공회의소

<그림 2> 국내기업 투자유치 요인

### III. 외국 및 제주의 투자유치 사례분석

#### 1. 일본 지방정부의 국내투자유치 사례<sup>7)</sup>

일본에서 대기업을 유치하려는 지방자치단체 간의 경쟁이 치열하다. 공공사업 예산을 따내기 위해 중앙 정부를 찾아다니던 지자체 관계자들이 이제는 발길을 대기업 본사로 돌리고 있다. 공장을 유치하기 위해 수천억 원의 보조금을 제공하는 지자체도 나타나고 있다. 이는 해외로 떠났던 일본 제조업체들의 U턴 현상과 맞물려 사상 유례가 없는 ‘일자리 풍년’과 ‘설비투자 붐’을 낳는 데 일조하고 있다. 특히 나고야의 도요타 본 공장 및 부품업체에 대한 유치경쟁을 통해 일본 지자체의 투자유치 전략을 알아보기로 한다.

2007년 9월, 도호쿠에서 1,000km 이상 떨어진 인구 14만의 작은 지방도시, 아이치현 가리야시에 광역자치단체장이 6명이나 ‘행차’를 한 목적은 이른바 ‘도요타 모데(詣で·참배)’이었다. 도요타 모데란 지방자치단체들이 도요타나 관련 부품 업체를 찾아가 각종 유리한 조건을 제시하며 투자를 ‘애걸’하는 현상을 가리키는 신조어이다.

덴소와 아이신정기 등 가리야 시에 있는 도요타 관련 부품 업체들에 도호쿠의 매력을 어필하기 위해 마련한 이날 행사에는 공무원만 참가한 것이 아니다. 이와테 현 과학·제조업진흥과의 다카하시 마사히코(高橋雅彦) 주임주사는 “도호쿠 6개 현에 있는 자동차 관련 기업과 대학, 연구소는 사실상 하나도 빠짐없이 총출동했다”고 말했다. 이와테 현은 당초 단독으로 유치활동을 벌였지만 지자체 간 유치경쟁이 하루가 다르게 격화되면서 올해부터 도호쿠 6개 현은 힘을 하나로 합치기로 했다는 것이 그의 설명이다. 다카하시 주임은 “물밑에서는 6개 현 사이에서도 한 치의 양보 없는 경쟁이 벌어지고 있다”고 했다. 이와테 현의 경우 2006년 공장 신설 보조금 상한선을 폐지하는 한편 도요타와 도요타 계열인 간토자동차공업의 퇴직사원 1명씩을 특채해 유치활동에 투입했다. 1명은 나고야 시에 상주하면서 유치 관련 정보를 수집하고 있고 다

---

7) 동아일보, 9. 8 재인용



른 1명은 이와테 현에서 공무원들과 현지 기업들을 대상으로 자동차 관련 기업 유치에 필요한 노하우를 전수하고 있다.

이와테 현의 유치활동 거점인 나고야 시내의 한 건물에는 일본의 최북단인 홋카이도(北海道)도 기업유치사무소를 차려 놓고 있다. 올 6월 부임한 이타야 다카히로(板谷隆廣) 소장은 “홋카이도는 일본 최고의 관광지이지만 계절에 따른 기복이 심한 관광산업만으로 먹고사는 데는 한계가 있다”면서 “자동차산업을 얼마나 유치할 수 있느냐에 홋카이도의 미래가 달려 있다”고 설명했다. 그는 “자치단체장이 안 오면 일단 그림이 안 되기 때문에 다음 달쯤 지사를 모시고 도요타 관련 기업들과의 교류회 겸 세미나를 열 계획”이라고 밝혔다.

나고야 일대의 기업 유치활동은 대개 현 단위로 이뤄지지만 시가 직접 나서서 사례도 있다. 후쿠오카(福岡) 현 기타큐슈(北九州) 시는 올해 4월 오사카 사무소를 폐쇄하고 나고야에 기업유치사무소를 신설했다.

이노우에 유타카(井上裕) 소장은 “부임 후 5개월간 130개 기업을 방문했다”면서 “300개 기업을 방문하면 투자를 하겠다는 기업이 1곳은 나온다는 것이 이 분야에서 통용되는 경험칙”이라고 설명했다. 그는 “시 전체적으로 앞으로 4년간 20개 기업을 유치하는 것이 목표”라고 덧붙였다. 기타큐슈 시가 이처럼 의욕적으로 유치활동에 나서게 된 것은 2007년 2월 기타하시 겐지(北橋健治) 신임 시장 취임이 결정적인 계기였다. 기타큐슈 시는 자치성과 건설성에서 고위 관료 생활을 한 스에요시 고이치(末吉興一) 전 시장이 20년 동안 장기집권을 하면서 공공사업에 의존하는 시정(市政)을 펴왔다. 그 결과로 남게 된 것이 1조4000억 엔(약 11조 원)에 이르는 방대한 부채다. 기타하시 시장이 집권 자민당과 스에요시 전 시장이 강력히 민 건설관료 출신 후보를 누를 수 있었던 것은 공공사업의 문제점에 대한 비판이 시민의 공감을 얻었기 때문이다.

바람직한 지방행정의 리더십이 ‘관관(官官)로비형’에서 ‘기업유치형’으로 바뀌고 있다는 사실은 일본 전체의 광역단체장 출신 분포에서도 확인된다. 도쿄신문에 따르면 중앙정부와의 두터운 ‘파이프’가 자산인 총무성(옛 자치성) 출신 광역단체장은 1995년 16명에서 현재 12명으로 줄었다. 반면 기업계와 친분을 쌓을 기회가 많은 경제산업성(옛 통산성) 출신 광역단체장은 2명에서 9명으로 늘었다.

일본 지자체들이 도요타에 특히 정성을 들이는 이유는 일자리 창출 효과가 다른 산업이나 기업에 비해 월등히 뛰어나기 때문이라는 설명이다. 일본 총무성에 따르면 도요타 관련 기업이 밀집한 아이치 현의 5월 현재 유효구인배율은 2.05에 이른다. 유효구인배율이란 기업의 구인 수요를 구직자 수로 나눈 수치. 즉, 구인 수요가 구직 수요에 비해 2배나 많다는 이야기다. 아이치 현과 인접한 기후(岐阜·1.36), 시즈오카(静岡·1.23), 미에(三重·1.38), 시가(滋賀·1.30) 현 등도 구인 수요가 구직 수요를 크게 웃돌고 있다.

2003년 ‘자동차 100만 대 생산거점 구상’을 발표하고 본격 유치경쟁에 뛰어들던 후쿠오카 현은 벌써부터 ‘도요타 효과’를 실감하고 있다. 이 지역에는 지금까지 56개 기업이 진출해 1만3000개의 일자리를 만들어냈다. 심지어 규슈(九州) 지역에서는 자동차공장이 있는 후쿠오카, 오이타(大分), 구마모토(熊本)와 그렇지 않은 가고시마(鹿兒島), 미야자키(宮崎) 등과의 ‘북남격차’가 심각한 문제로 떠오르는 실정이다. 일자리 창출에 관한 한 “지방의 구세주는 정부가 아니라 도요타”라는 말이 과언이 아닌 셈이다.

또한 2007년 8월에 전자업체인 샤프가 액정TV 신공장 건설지로 최종 확정된 오사카부 사카시의 경우가 보조금 정책이 위력을 발휘하였다. 오사카 부는 조례에 30억 엔으로 정해진 보조금 상한액이 효고 현과의 유치경쟁에서 불리하게 작용되자 상한액을 5배인 150억 엔으로 올렸다. 사카이 시 측이 제공하기로 한 200억 엔 감세혜택까지 포함하면 샤프가 받을 보조금 총액은 350억 엔 (약 2,800억원)에 이른다. 효고 현이 올여름 아마가사키 시에 PDP공장을 지은 마쓰시타 전기에 지급한 보조금 총액도 170억엔이 넘는다. 이 밖에 후쿠시마현은 이웃 지자체와 수준을 비슷하게 유지하기 위해 2007년부터 보조금 상한액을 5억엔에서 35억엔으로 올렸고, 나가사키 현도 11억엔에서 30억엔으로 올렸다. 아사히신문 2007년 6월 조사에 의하면 이와테 현과, 효고 현은 상한액을 아예 폐지했고 미야자키 현 등 8개 광역자치단체는 상한액을 50억 엔 이상으로 설정하는 것으로 나타났다. 보조금을 운영하지 않는 곳은 47개 광역단체 중 도쿄 등 4곳에 불과했다. 이전에 지방정부는 중앙정부가 이전하는 예산에 의지한 공공사업정도에만 관심을 갖고 있었고, 지자체의 보조금은 2000년 이전까지 ‘모양내기’ 정도이었으나 지금은 기업유치를 위한 적극적인 수단으로 이용하고 있다.

다음의 표는 일본의 각 지방자치단체가 기업유치를 위한 보조금 운영현황이다.

<표 1> 일본자치단체의 공장 신설 보조금

보조금 상한액	해당 지자체(기초단체의 보조금은 제외)
무제한	이와테, 효고
100억엔 이상	오사카, 와카야마
50억엔 이상~100억엔 미만	자바, 니카타, 도야마, 미에, 오키야마, 미야자키
10억엔 이상~50억엔 미만	홋카이도, 아오모리, 미야기, 아키타, 후쿠시마, 도치기, 가나가와, 이시카와, 후쿠이, 야마나시, 나가노, 기후, 아이치, 시가, 교토, 돗토리, 시마네, 히로시마, 야마구치, 도쿠시마, 에히메, 고치, 후쿠오카, 사가, 나가사키, 구마모토, 오이타, 가고시마, 오키나와
10억엔 미만	야마가타, 사이타마, 시즈오카, 가가와
없음	도쿄, 이바라키, 군마, 나라

2002년경까지는 대부분 5억엔 미만이었음.

자료 : 아사히신문, 동아일보, 2007. 9. 8 재인용.

## 2. 싱가포르의 외국투자유치 사례

싱가포르의 법인세율은 현재 20%로 2008년에는 18%로 인하 예정으로 홍콩과 거의 차이가 나지 아니한다.<sup>8)</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 세제

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

지원은 선도기업과 투자공제에 대한 것이다. 선도기업 5~10년간 법인세 면제, 투자확대나 개발확장 기업에게는 10년간 13%의 법인세를 적용하고, 생산설비신규투자 기업에게는 50% 소득공제혜택을 부여한다. 이러한 투자 인센티브 정책과 경영마인드를 가진 공무원이 한국 삼성전자와 독일 질트로닉 합자회사의 유치 사례를 통해 제주의 외국투자유치 전략을 점검해 볼 필요가 있다.

<표 2> 제주도, 싱가포르와 홍콩의 투자지원세제의 주요내용 비교

구 분	제 주 도	싱 가 포 르	홍 콩
법인세율	13~25%	20% (2000년 26%) (2008년부터 18%)	17.5% (비법인 16%)
소득세율	8~35%	3~26%	2~7%
세제감면 대상	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

삼성전자는 2006년 7월 독일 바커그룹의 반도체 장비 계열사인 질트로닉과 2억 달러씩, 총 4억 달러를 투자해 12인치 웨이퍼 생산공장을 싱가포르에 세우기로 했다. 당초 삼성전자는 국내에 공장을 짓는 방안을 추진했지만 싱가포르 정부의 적극적인 유인책으로 한국 투자를 포기했다.

싱가포르 정부는 공장이 가동되는 시점부터 15년간 법인세를 면제해 주고, 두 회사에 4억 달러를 연리 2%의 낮은 금리로 10년 만기 장기융자를 해 준다. 또한 연구개발(R&D)과 인력 교육을 지원하는 정부 보조금 2,700만 달러도 지원하기로 했다. 합작법인을 설립하는 공장 용지는 1년에 평당 30달러라는 싼 임대료로 60년 동안 임대해 주기로 했다. 2008년 준공되는 이 공장은 800여 명의 현지인을 고용할 예정이다. 최근 싱가포르 정부는 이런 전자, 화학, 생명과학 분야의 경쟁력을 키우기 위해 23개의 펀드를 조성하기도 했다. 한국

정부에는 기대하기 어려운 인센티브다. 더욱이 싱가포르 경제개발청장은 마치 사업가처럼 서비스정신을 발휘해 몇 시간 만에 정부 방침을 정해 주는 등 투자 결정을 쉽게 하도록 유도했다. 스위스 국제경영개발원(IMD)이 싱가포르의 국제경쟁력을 세계 3위로, 한국은 38위로 매긴 데는 그만큼 이유가 있는 것이다.

이번에 싱가포르에 빼앗긴 투자는 총 4억 달러로 질트로닉 투자분 2억 달러만 따져도 2007년 상반기 국내에 들어온 외국인 직접투자액 49억 달러의 4%나 된다. 또 반도체 원판인 웨이퍼 생산 공장이니 환경 문제도 없다. 결국 우리에게 올 수 있었던 ‘질 좋은 일자리’ 800개가 싱가포르로 가 버렸다. 우리 정부도 ‘일자리 창출’을 강조하는 점에서는 외국 정부 못지 않다. 문제는 이를 위한 여건을 구체적으로 만들지 않고, 주로 말로 때우려 한다는 점이다.

이번 합작법인 투자유치를 위해 싱가포르의 경제개발청장이 직접 삼성전자와 질트로닉 측 사람들을 만난 것으로 확인됐다. 이와 관련해 삼성전자의 한 관계자는 “한국에서라면 경제부처의 사무관급이 처리할 일이었기에 더욱 감동받았다”면서 “외국기업의 투자를 장려하기 위해 발 벗고 나서는 싱가포르 정부의 의지에 깜짝 놀랐다.”고 말했다. 이 관계자는 또 “싱가포르의 행정 처리는 불과 몇 시간 만에 이뤄졌다.”며 “싱가포르 공무원은 기업인과 똑같은 비즈니스 마인드를 갖고 있었다.”고 감탄했다. 싱가포르는 이 같은 노력으로 최근 프랑스의 유명 반도체 원자재 회사인 소이텍의 공장도 자국에 유치하는데 성공했다. 이렇게 외국기업의 유치성공 요소에는 투자인센티브가 크게 작용하지만 그 외 요소인 인프라, 정서도 무시할 못하는 요소이다. 처음에 삼성의 합작선인 독일 질트로닉이 공장을 한국에 건설하는 데 강력하게 반대한 까닭은 열악한 투자환경, 국제학교 부족, 반기업 정서와 외국 기업 홀대 등이다. 싱가포르는 이 틈새를 비집고 들어 15년간 법인세 면제, 투자액 4억 달러를 연리 2%로 10년 만기 장기융자, 연구개발과 인력 교육에 2,700만 달러 보조 등의 좋은 조건과 함께 ‘몇 시간 만에’ 행정처리를 끝내는 기민성을 보였다. 이런 조건을 외면할 기업은 없다고 봐도 틀리지 않을 것이다. 이번 사례는 투자인센티브만 아니라 다른 투자 유치 요소도 고려가 되었다.

질트로닉 측은 외국기업이 경영활동을 펼치기 어려운 한국의 열악한 인프라에 큰 불만을 나타내면서 특히 한국의 국제학교 부족 등 외국인 직원들의 자녀 교육 문제를 가장 우려했다. 질트로닉 측은 또 한국의 반(反)기업

정서와 외국기업 홀대 정책 등도 투자환경의 걸림돌로 지적하였다.

우리의 기업정책과 외자 유치정책이 싱가포르에 완패한 까닭을 읽을 수 있는 대목이다. 이번에 잃은 것을 만회하려면 또 유사한 사례를 막으려면 반기업 정서 차단과 함께 명실상부한 ‘기업하기 좋은 환경 조성’을 만들어 나가야 한다. 애국심, 애항심만으로 기업을 하는 시대는 끝났음을 알아야 한다.

### 3. JDC의 버자야 그룹 투자유치 사례

제주특별법이 제정된 후에 외국인 투자가들로부터 제주 투자에 대한 관심이 계속해서 높아지고 있다. 필라델피아 9개 병원 병합체인 PIM-MD가 10억불 투자의향을 보이고 있고, 암전문 병원인 일본 의진회 및 (주)NK바이오가 5천만불 투자의향을 밝히고 있고, 법인 설립이 진행 중이나 아직 구체적인 투자유치 실적은 매우 미약한 상태이다. 2007년 10월 22일에 제주개발센터(JDC)는 말레이시아 버자야(Berjaya)그룹과의 휴양형주거단지 건설에 대한 MOA를 체결하였는데 이는 최초의 외국인 투자유치가 되는 셈이다. 이번 투자유치는 제주가 앞으로 투자 유치에 따른 어떠한 제도개선과 행정서비스가 필요하다는 것을 보여준 사례가 되었다.

지난 2007년 7월 6일 말레이시아 재계 6위이며 여행, 호텔, 휴양 서비스산업이 주력 업종인 버자야(Berjaya) 그룹이 휴양형주거단지에 6억 달러를 투자하겠다는 MOA를 체결하고 조건으로 제시한 ‘투자 중간단계의 카지노 영업 허가’와 관련해 법제처가 사실상 가능하다는 유권해석을 내렸다. 이 같은 법제처의 유권해석은 버자야그룹이 ‘총 6억달러 투자에 앞서 2억달러 정도를 우선 투자해 카지노 시설을 갖춘 특급호텔을 지은 시점에서 카지노 영업을 할 수 있게 해달라’는 조건을 수용하는데 사실상 법적 문제가 없음을 의미한다. 그러나 이러한 유권해석에도 불구하고 특별자치도특별법의 외국인투자 촉진 특례 규정상 카지노 허가 권한 및 재량권을 부여받은 제주도의 투자유치의지는 다소 소극적인 태도를 취하였다. 겉으로 표명하는 이유 중의 하나는 앞으로의 투자유치에 대한 형평성과 2006년도의 당기순손실 발생이다. 여론에 밀려서 영업 개시 전까지 3억불 투자유치 전제조건으로 카지노 영업허가를 결정하였다.

< 표 3> Berjaya 그룹 개요

구 분	개 요			
창립일	1984			
소재지	말레이시아, 쿠알라룸푸르			
핵심 CEO	Vincent Tan(회장) Danny Tan Chee Sing(회장 대리)			
주업종	소매, 항공, 부동산, 금융, 게임&복권, 리조트 호텔, 식품, 교육 Berjaya Time Square Berjaya Air Berjaya Hotels and Resorts Berjaya Hills Resort Inokom Berjaya Megamall, Kuantan Berjaya Place Hotel,			
자산규모	3조 5천억원(2006년 기준)			
매출액	년도	매출액 (RM Million)	년도	매출액 (RM Million)
	1997	6,352	2002	8,242
	1998	7,449	2003	7,197
	1999	7,016	2004	5,587
	2000	7,799	2005	2,935
	2001	7,724	2006	2,726
영업이익	159(2006년), 209(2005년) (단위 : RM Million)			
당기순이익	년도	세전이익 (RM Million)	년도	세전이익 (RM Million)
	1997	699	2002	(360)
	1998	342	2003	(163)
	1999	305	2004	189
	2000	(96)	2005	371
	2001	(322)	2006	(498)
종업원수	16,439명			

이번 경우에 제주특별자치도에서 법제처의 해석이 필요 없이도 ‘제주특별자치도 특별법’의 입법취지에 맞게 해석할 수 있는 자치 역량이 과연 제주도민들에게 없는가 하는 아쉬움이 있다. 제주도의 법제처 유권해석의되는 다분히 소극적인 행정서비스로 느낄 수 있었다. 제주도청에 투자에 대한 일괄처리과

가 있지만 사업에 대한 인허가권이 해당 부서의 협조를 받아야 하는 시스템의 문제가 있어 보인다. 또한 법과 제도가 갖추어져도 그 법과 제도가 정치적 고려에 의해 결정되어질 소지가 있어 보인다. 제주도청이 주도하는 카타르의 투자단도 이번 휴양형주건단지 형태의 투자에 관심이 있다하니, 투자유치의 체계모니를 두고 JDC와 제주도의 경쟁심 때문에, 혹은 기존 업계의 보호를 위해서 의사결정이 지연되거나 소극적 행정서비스를 했을 가능성도 전혀 없지 않아 보인다. 조금은 급하게 만들어진 특별법이기에 조금 허술한 것은 우리의 자치역량을 갖고 적극적이고 탄력적인 해석을 통해 투자유치에 유리하게 운영할 필요가 있다.

## IV. 제주특별자치도의 투자여건

### 1. 제주 투자진흥지구 제도<sup>9)</sup>

국제자유도시 특별자치도의 핵심 산업을 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 자본 이상 투자하는 기업에 대하여 조세, 각종 부담금 감면 등 특례가 적용되는 제도를 도입하였다. 국내외 투자자본에 대하여도 차별없이 지원되는 국내에는 유일한 제도이다.

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법 제217조에 근거하여 시행령 제36조에 관광·수상관광·한국전통호텔업, 종합·전문휴양업(골프장업 제외), 관광유람선업, 관광공연장업, 종합유원지시설업 및 국제회의시설업, 문화산업, 노인복지시설업, 청소년수련시설업, 삭도및케도사업, 대체에너지사업 및 교육원(연수원), 외국의료기관, 첨단산업, 외국교육기관·자율학교

9) 김동욱, 제주투자진흥지구 활성화를 위한 개선 방안, 제주투자진흥지구 전문가 초청 세미나, 2007. 8. 24



및 국제고등학교에 투자금액 총사업비 5백만불 이상 투자하는 내·외국인에게 투자진흥지구의 지정을 통해 투자인센티브 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), 취득·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 8월 3일 제2단계 제주특별자치도 특별법 개정을 통해 제주투자진흥지구사업 및 제주첨단과학단지에 투자하는 경우, 출자총액제한제<sup>10)</sup> 적용에서 예외가 인정되어 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. 제주특별자치도의 투자진흥지구 현황

제주투자진흥지구 제도가 규제완화로 인하여 투자가로부터 관심이 많아지고 있고, 2007년 6월 현재까지 지정실적은 4개 사업이 제주투자진흥지구로 지정되었고, 총투자규모는 5,798억원이 투자되었고, 총 440억원의 감면 혜택이 주어졌다. 현재 6개 사업이 심사예정으로 있다. <표 4>는 2007년 6월 15일 현재 투자진흥지구로 지정되었거나 진행 중인 현황이다.

---

10) 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 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 규제에 해당될 우려가 있어 증액투자를 꺼리고 있는 실정에 있다.

<표 4> 2007년도 추진상황 및 향후 추진대상 사업장

구 분	투자진흥지구 지정 날짜	투자금액 (감면금액)	투자내용
동물테마파크	'05. 7. 13	560억원 (감면액 : 82억원)	생태동물원, 식물원, 가족 생태박물관, 승마장, 가족 호텔 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·어류 박물관	'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	-	-

### 3. 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 5>와 같다.

<표 5> 제주특별자치도 투자지원세제

구 분	국 세			지 방 세			비 고
	법인세 소득세	부가가 치세	관세	취득세	등록세	재산세	
제주투자진흥지구 개발사업시행자인 외국인투자기업 (제주특별법 §237 및 조특법 §121의2, 2의4)	○			○	○	○	- 소득세·법인세: 5년간 100%, 2년간 50% - 취득세·등록세 : 면제 - 재산세 등: 3년 100%, 2년 50%
제주첨단과학기술 단지 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.

## V. 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, 국제물류기지 육성을 위한 관세자유지역의 지정 및 운영에 관한 법률에 의한 관세자유지역, 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률에 의한 경제자유구역, 지역특화발전특구에 대한 규제특례법에 의한 지역특화발전구역 등이 있다. 이 중 경제자유구역, 기업도시개발구역, 자유무역지역 및 지역특화발전구역의 투자지원세제 중 주요사항을 살펴보면 <표 6>과 같다.

<표 6> 타 경제특구의 투자지원세제

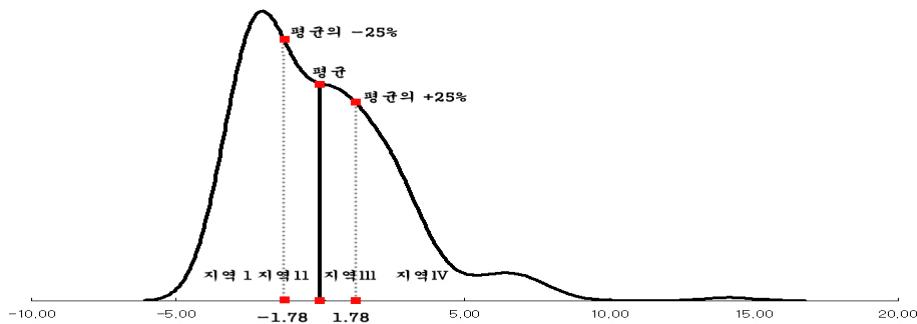
구 분	개발사업 시행자에 대한 조세감면 혜택	입주기업에 대한 조세감면 혜택
경제자유구역법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 감면내용</li> <li>- 소득세·법인세 : 3년간<sup>11)</sup> 100%, 2년간 50%</li> <li>- 취득세·등록세·재산세 등 : 3년 100%, 2년 50%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 감면내용</li> <li>- 소득세·법인세 : 3년간<sup>2)</sup> 100%, 2년간 50%</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 추가되어 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, 울춘, 인천항, 광양항, 부산항, 인천국제공항)을 지정 운영 중이나 내년에 하반기에는 비수도권 지자체를 상대로 확대를 추진하고 있어 이러한 세제 특혜 경제지역은 계속 확대하려고 한다.

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

## 2. 제2단계 국가균형발전정책

참여정부는 2007년 7월 25일에 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>12)</sup>의 통계치를 종합평가하여 전국 234개 기초자치단체를 4개 그룹으로 분류하여 차등적인 지원정책을 실시하려고 하고 있다. 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 삼는다. 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.



주) 2단계 국가균형발전정책 자료집 재인용, 국가균형발전위원회

<그림 3> 4개 그룹 분류 분포

12) 14개지표 : 인구부문(3개), 산업·경제부문(4개), 재정부문(3개), 복지부문(2개), 인프라부문(2개)

<표 7> 지역등급별 세제혜택

	현 행	개 선
중 소 기 업	<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 지역 I : 70%</li> <li>지역 II : 50%</li> <li>지역 III : 30%</li> <li>지역 IV : 0%</li> </ul>
대 기 업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이전시 최초 5년 100%, 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> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 창업시</li> <li>• 최초7년: 70% · 50% · 30% 감면</li> <li>• 이후3년: 35% · 25% · 15% 감면</li> </ul>

※ 지역 I 은 가장 낙후, 지역 IV는 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, 운영할 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 배정한다.

제2단계 균형발전정책기업대책 중 제주지역 투자여건과 비교하여 관심을 가져야 할 것은 지방이전 기업에 대한 법인세 및 대기업이 지방기업에 출자

하는 경우 출자총액제 예외 적용, 지방기업에 대한 법인세 차등 감면, 경제자유구역·자유무역지역 추가지정 등이다. 특히, 대기업이 지방기업에 출자할 경우 출자제 예외 적용문제는 현재 국회에 계류 중인 공정거래법 개정안(의원입법안)에도 이와 관련한 규정이 반영되어 있다. 제주특별자치도는 잠정적으로 지역 I로 분류되어 법인세의 일시적 감면효과가 있으나 낙후지역 I로 분류된 타 지방자치단체와 경쟁이 되어서 제2단계 개정으로 한 단계 향상된 제주특별자치도 특별법의 차별적 혜택이 반감이 된 셈이다. 국가균형발전 2단계 정책에 의존하지 않고 조세특례제한법을 통해 제주 투자기업에 법인세 감면이 아니라 법인세 인하를 통해 항구적이고 안정적인 우대방안이 마련되어야 한다.

## VI. 제주특별자치도 투자유치 문제점 및 활성화 방안

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 시·도 중에서 최하위를 기록하고 있다. 제주의 경우는 총계적인 법인세 부담도 시도별 최하위이며, 인구도 가장 적은데다가 1인당 법인세 부담액은 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 없다. 지방자치단체의 투자유치 인센티브의 수단의 한계, 이로 인한 기업유치 인센티브의 평준화 등으로 국내에서 지방자치단체가 할 수 있는 기업유치 인센티브는 더 이상 인센티브가 아니다.



<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

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, 선점 효과를 극대화하기 위한 성공모델 구축과 특성화 전략이 어느 때보다 필요하다.

## 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 차등적인 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.

첫번째, 파격적인 세제지원의 정당성 논리로 단순한 제주 경제의 활성화 논리보다는 제주특별법의 충실한 해석에 따른 논리의 진개가 필요하다 하겠다. 우리나라에서 특별자치도는 제주특별자치도 하나밖에 없고, 제주특별자치도법(제1조)의 입법취지도 제주특별자치도를 선진적인 지방분권의 모델케이스로 만듦과 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 국제자유도시로 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 특례제도를 포함한 다른 투자제도 역시 합리적인 정책적인 목표를 갖고 있다고 할 수 있을 것이다.

둘째로 제주국제자유도시에 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. 선도기업에 파격적인 투자 인센티브 차별정책 및 일몰제 도입

제주특별법의 투자인센티브에 대한 선도기업에게 차별적인 정책이 필요하다. 동종 업계를 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 둬서 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 외국인 투자촉진법에서 규정하는 외국인투자기업 등에 대한 감면수준(최고 법인세·소득세 5년 100%, 2년 50% 등)<sup>13)</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

13) 조세특례제한법 제121조의2 제2항 등 참조.

경제자유구역이나 외국인투자촉진법에서 규정하는 외국인투자기업 등에 대한 감면수준 이상으로 정해져야 한다. 제주투자진흥지구의 투자는 장기적으로 투자자본 회수기간이 긴 전문휴양시설 또는 교육, 의료, 첨단산업 등에 많기 때문에 이들 업종형태와 투자 금액에 비례하는 감면기간의 탄력적인 일몰 규정의 도입도 재고할 필요가 있을 것이다.

#### 4. 투자진흥지구 조세지원의 대상범위의 네거티브 시스템 도입

투자진흥지구의 조세지원의 대상범위는 제주특별자치도의 성장 동력원인 핵심 산업들이 되고 이에 대한 차별적인 지원방식으로 투자진흥지구제도를 도입하고 있다. 즉, 현재 정부와 제주특별자치도는 관광, 의료, 교육 및 첨단산업을 제주국제자유도시의 조성·발전을 위한 중점산업으로 선정하여 각종 특례와 조세지원을 부여하고 있다. 그러나 지금의 조세지원 대상 사업범위가 포지티브(positive) 시스템으로 되어 있어 우리가 예상치 못하는 사업에 대한 유연한 대처를 하지 못하고 그 때마다 법률개정을 해야 하는 문제점이 있을 수 있다. 예를 들어 제주특별법 제217조에 따른 동 시행령 제36조 ‘제주투자진흥지구의 지정’ 8항에서 제주특별법 제192조에 따른 의료기관을 투자진흥지구로 지정할 수 있음을 명시하고 있다. 그러나 제192조는 외국인이 개설 의료기관을 칭하고 있어 병원급 국내의료기관의 진입을 막고 있다. 제2단계 제주특별법 개정에 교육원, 외국의료기관, 첨단산업, 외국교육기관 및 국제고등학교가 포함되었지만, 향후, 병원급 국내의료기관, 금융, 항공, 물류, 연구소 등이 중점산업이 늘어날 가능성이 높기 때문에 이들 분야에 대해서도 투자와 기업의 유치를 위한 조세지원을 확대할 필요가 있는 시점에 투자진흥지구의 조세지원 사업범위를 포지티브(positive) 시스템에서 네거티브(negative) 시스템으로 전환하여 좀 더 유연한 사업대상을 유치할 수 있어야 할 것이다. 또한 외국인투자촉진법과 같이 업종 형태에 따라 투자금액의 차별을 둘 필요가 있다. 지금의 제주특별법의 투자진흥지구 대상 업종 및 조세지원정책이 외국인투자촉진법에 의한 대상 업종 및 조세지원보다 확실한 차별적 지위를 갖지 못하는 불완전상태도 재고가 되어야 할 것이다.

## 5. 연관 기관간 업무협조체제 강화

제주도가 외자유치, 국내기업 투자 활성화 등을 위해 수많은 대책을 내놓고 있지만 정치적 목적 등이 끼어들면 실질 효과 없이 우리 경제 성장잠재력만 잠식시킬 수 있다. 제주도청내 투자관련 부서의 통합업무시스템이 필요하다. 일괄처리가 있지만 사업에 대한 인허가권이 타 부서에 있고 그 권한이 정치적으로 남용이 될 경우 일괄처리과 기능은 효율적일 수 없다. 또한 제주국제자유도시개발센터(JDC)와 제주도청의 경쟁적 관계를 경계를 해야 한다. 정치적 이유로 경쟁적이고 업무에 비협조일 경우에는 생산적이지 못한 투자체제일 수밖에 없다. JDC의 제주도청의 조직으로 흡수는 가장 경영적인 마인드가 필요한 투자유치업무상 비효율적일 수 있다. 차라리 JDC조직의 민영화가 어느 단계에서는 필요하다 하겠다.

## 6. 세제 정비

정부가 기업 관련 각종 조세지원 정책을 쏟아내고 있지만 실효성 없이 곁돌고 있다. 세계 각국이 법인세 인하 경쟁을 벌이며 투자 유치에 사활을 걸고 있는데 제주특별자치도가 요구하는 국내 법인세율 인하는 요지부동이다. 결국 제주특별자치도의 투자가 활발치 못해 성장동력 훼손 우려마저 제기되고 있다.

2007년 9월3일 재정경제부 등에 따르면 전 세계적으로 법인세 인하 경쟁이 확산되고 있다. 지난 1년 동안 유럽연합(EU)의 평균 법인세율은 1.6%포인트 하락했다. 27개 EU 가입국 중에서 영국, 독일, 스페인 등 7개국이 지난해 세율을 인하해 현재 EU의 평균 법인세율은 24.2%까지 낮아졌다. 일본은 지난 10년 동안 법인세를 11%포인트 내렸고, 싱가포르의 현재 20%인 법인세율을 2007년에 18%까지 낮추기로 했다. 말레이시아도 2007년과 2008년 각각 1%포인트씩 내릴 예정이다. 반면 한국의 법인세율은 2005년 27.5%로 2%포인트 하향 조정된 뒤 바뀌지 않고 있다. 특히 제주도의 전도의 면세자유화와 법인세 인하는 이뤄지지 않고 있다.

<표 9> 주요국가 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

지방세를 포함한 법인세율을 보면 미국, 일본, 독일 등 대국은 법인세율을 인하하고 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.

## 7. 투자유자와 보조금정책 도입

앞에서 일본의 국내 투자유치와 싱가포르의 국외 투자유치 전략의 예를 보았듯이, 지방자치단체나 정부의 적극적인 용자투자와 보조금정책 도입이 필요하다. 투자유치를 위한 보조금(Grants)에는 투자기업의 고정자산 지출에 대한 현금보조와 부지구입 및 개발, 건물, 신규시설 및 장비 구입시 보조하는 자본보조금(Capital grants)과 고용을 창출하지만 고정자산에 많이 투자할 필요가 없는 기업에 보조하기 위한 보조금인 고용보조금(Employment grants), 기존 투자기업이 기술기반을 향상시키기 위해 직원들을 훈련시키는 데 필요한 비용을 보조하기 위한 직업훈련보조금(Training grants), 연구개발시설의 설치 및 확장시 지원하는 연구개발 보조금(Research & Development grants)들이 있는데 이들을 활성화할 필요가 있다.

## 8. 담당기관 및 담당자의 투자인센티브

투자유치에 기관 및 개인에 대한 인센티브 강화이다. 투자유치에 있어서 핵심이 되는 것은 거기에 관계하는 사람이고, 그 열의이다. 그리고 기업의 요청에 얼마나 신속하게 충분히 대응하느냐에 있다. 이에 투자유치 담당자의 사기와 능력을 높일 수 있는 동기를 부여하는 것이 필요하다.

## 9. 기본 인프라 확충

앞에서 소개한 삼성전자와 독일의 반도체 원자재 회사인 질트로닉스와 합작의 싱가포르 유치전략은 많은 점을 시사하고 있다. 싱가포르에 세울 공장은 당초엔 국내에 지으려던 것이다. 그런데 질트로닉 측이 “한국에선 자녀 교육이 쉽지 않고 반(反)기업정서도 있어 좋지 않다.”며 반대해 싱가포르로 갔다고 한다. 외국인에게 ‘한국도 기업하기 좋다’고 아무리 외쳐 봤자 그들이 인정하지 않으면 그뿐이다.

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 있는 의료시설이 없는 곳, 즉, 삶의 기본 인프라가 구축이 안된 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.



## <참고자료>

김동욱, 제주투자진흥지구 활성화를 위한 개선 방안, 제주투자진흥지구 전문가 초청 세미나, 2007. 8. 24

동아일보, “도요타가 구세주” 2007. 9. 8

최경구, 이세구, 서울시 외국인 투자유치 정책방향, 2006, 서울시정개발연구원  
제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법령집, 2006. 7, 제주특별자치도

제3주제

제주국제자유도시 항공 접근성 제고 방안

허 종

(한국항공정책연구소 소장)

# 제주국제자유도시 항공 접근성 제고 방안

(사) 한국항공정책연구소

2007. 11.

## 1. 배 경

### ▶ 제주 공항의 항공수요는 꾸준히 증가하고 있음

- 2000년 이후 여객수요 연평균 증가율: 국내선 4.1%, 국제선 18.0%
- 국내선 여객 증가율이 상대적으로 낮은 것은 공급좌석 부족에 기인함
- 국제선 여객의 급격한 성장은 중국과 대만의 양안교통 유치의 결과임

### ▶ 국내 지방 중소도시 연결 노선이 활성화 되지 못함

- 폐지노선: 포항, 양양
- 운항 감축 노선: 울산, 군산, 사천, 여수

### ▶ 국제선은 단거리 노선에 한정되어 있음

- 대만: 타이페이, 카오슝
- 중국: 북경, 상해 푸둥, 심양
- 일본: 동경, 후쿠오카, 오사카, 나고야

## 1. 배경

### ▶ 제주공항의 시설 용량은 포화상태로 운영 중임

- 여객터미널은 2005년 포화상태 도달
- 활주로는 오후 일부 시간대 수요가 시설용량 초과

### ▶ 2010년 완공 목표로 제주공항 확장공사가 시행 중에 있음

- 활주로 연장, 여객터미널 증축, 계류장 및 주차장 확장
- 확장된 시설 역시 2020년 이전 포화상태에 이를 것으로 예상함

### ▶ 제주의 항공수요 처리를 위하여 신공항 건설이 필요함

- 현 제주공항은 주변에 여유 부지가 없어 확장성에 한계가 있음
- 현 제주공항은 도심에 위치하여 운항시간이 제한됨: 6시~22시

## 2. 제주특별자치도

### ▶ 『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』에 의해 제주특별자치도가 설치되고 국제자유도시가 조성됨

- 행정, 경제정책, 사회복지, 환경보전 등에 관한 폭 넓은 자치권을 인정받음 (자치분권 563건 이양)
- 국제자유도시 개발 499건에 관한 중앙정부의 권한 이양

### ▶ 인구 및 지역내총생산이 전국의 1% 수준이나 일인당 GDP는 전국평균의 87.9%로서 낮은 수준임

- 대구, 광주, 대전, 부산, 전북에 이어 광역자치단체 가운데 바닥에서 6번 째

### ▶ 산업구조는 3차 산업의 비중이 아주 높음

- 산업구조 : 1차(18.6%), 2차(3.7%), 3차(77.7%)

## 2. 제주특별자치도

### ▶ 제주특별자치도 일반 현황

구분	규모	전국에서의 비중
인구	561,695(2006. 12)	1.1%
면적	1,848.4km <sup>2</sup>	1.85%
지역내총생산	79,166억 원(2005)	1.0%
일인당 GDP	14,678천 원(2005)	전국 평균의 87.9%
관광객 수	5,312천 명(2006)	-
관광수입	18,468억 원(2006)	-

## 3. 제주국제공항 현황

### ▶ 시설 현황

구분	시설규모	수용능력
활주로	3,000×45m 1,910×45m	143천회/년
계류장	257,290m <sup>2</sup>	19대
여객터미널	60,572m <sup>2</sup>	1,127만명
화물터미널	17,524m <sup>2</sup>	32.7만톤
주차장	57,593m <sup>2</sup>	1,729대

### 3. 제주국제공항 현황

#### ▶ 확장계획

- 사업기간 : 2007~ 2010년
- 사업비 : 261,093 백만원
- 사업내용 :

시설명	사업내용	처리용량
활주로 연장	3000×45m → 3,180×45m	143천회/년 → 177천회/년
여객터미널 증축	60,572㎡ → 90,245㎡	1,127만 명/년 → 2,303만 명/년
계류장 확장	257,290㎡ → 379,832㎡	19대 → 29대
주차장 확장	57,593㎡ → 97,966㎡	1,729대 → 2,600대
기타	동력동, 소방차고, 항행안전시설 증설	

AVIKO 한국항공정책연구소

### 3. 제주국제공항 현황

#### ▶ 처리 실적

- 제주공항의 여객 수송은 매년 꾸준히 증가하여 1990년 5,812천명에서 2003년 1천만명을 돌파한 이후, 2006년 12,110천명으로 15년 만에 2배 이상 증가하였음.

구 분	계		국내선		국제선	
	운항횟수	여객	운항횟수	여객	운항횟수	여객
1990	42,342	5,812	40,661	5,582	1,681	230
1995	57,223	8,729	54,481	8,401	2,742	329
2000	55,675	9,126	53,225	8,793	2,450	333
2001	60,597	9,320	57,688	8,968	2,909	352
2002	68,681	9,940	65,996	9,621	2,685	318
2003	77,069	10,803	74,234	10,506	2,835	297

AVIKO 한국항공정책연구소

### 3. 제주국제공항 현황

구 분	계		국내선		국제선	
	운항횟수	여객	운항횟수	여객	운항횟수	여객
2004	76,075	11,104	72,026	10,644	4,049	460
2005	73,556	11,355	68,463	10,749	5,093	606
2006	78,611	12,110	70,549	11,210	8,062	900

- 대부분의 내륙소재 공항의 국내선 여객 및 화물 처리실적은 매년 감소 추세에 있으나, 제주공항의 여객 수송은 매년 증가추세에 있어, '06년 수송객은 전년대비 4.3% 증가한 11,210천명으로 김포공항에 이어 두 번째로 높음

- 공항별 화물처리 실적은 제주공항이 '06년 301.6천 톤으로 국내 공항 중 가장 높음

### 3. 제주국제공항 현황

#### ▶ 국내 공항별 여객 및 화물 처리실적

(단위: 천명, 천톤)

구분	2004년		2005년		2006년		'06년 전년대비 증감율(%)	
	여객	화물	여객	화물	여객	화물	여객	화물
인천	463	7	461	6.4	530	6.7	14.9	4.7
김포	14,227	292	12,503	263.0	12,347	252.2	□1.2	□4.1
김해	5,721	117	4,899	100.5	4,761	86.7	□2.8	□13.7
제주	10,644	320	10,749	309.3	11,210	301.6	4.3	□2.5
대구	1,338	20	938	17.2	899	16.4	□4.2	□4.7
광주	1,780	27	1,522	23.4	1,505	22.5	□1.1	□3.8
청주	744	18	756	12.2	866	12.1	□14.6	□0.8
양양	109	0.4	54	0.2	48	0.2	□11.1	-
여수	504	2	618	2.5	602	2.4	□2.6	□4.0

### 3. 제주국제공항 현황

#### ▶ 국내 공항별 여객 및 화물 처리실적

(단위: 천명, 천톤)

구분	2004년		2005년		2006년		'06년 전년대비 증감율(%)	
	여객	화물	여객	화물	여객	화물	여객	화물
울산	1,381	6	1,222	4.3	1,200	4.3	□1.8	-
목포	42	0.2	19	0.07	17	0.06	□10.5	□14.3
사천	447	3	316	1.9	225	1.6	□28.8	□15.8
포항	660	2	465	1.7	347	1.2	□25.4	□29.4
예천	-	-	-	-	-	-	-	-
군산	132	2	164	1.6	155	1.9	□5.5	18.8
원주	95	0.5	76	0.5	80	0.5	5.3	-

AVIKO 한국항공정책연구소

### 3. 제주국제공항 현황

#### ▶ 예측 수요(제3차 공항개발중장기종합계획)

- 제주공항의 여객 수요는 지속적으로 성장하여 2020년에는 2천 2백만 명을 초과할 것으로 예측됨
- 운항회수는 2025년 18만회를 초과하여 활주로 용량이 부족하게 되는 것으로 예측됨

#### ▶ 제주공항 예측 수요

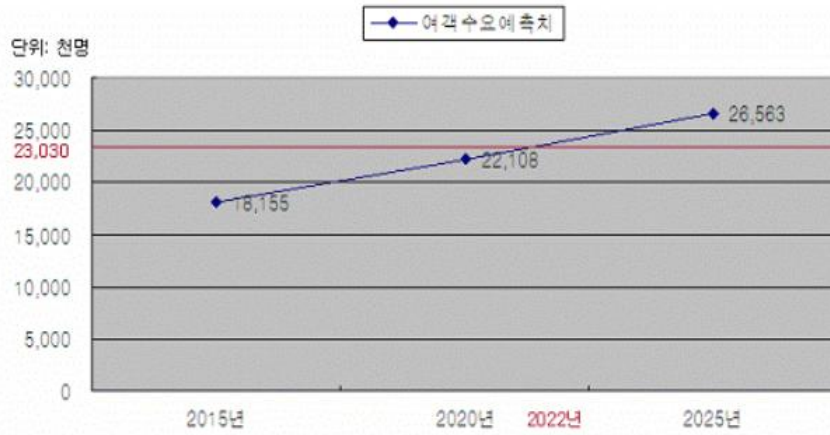
구분	여객(천 명)		화물(톤)		운항회수	
	국내선	국제선	국내선	국제선	국내선	국제선
2005	10,731	564	321,924	11,278	71,539	4,904
2010	14,153	795	431,661	15,890	102,751	6,756
2015	16,862	1,293	522,719	27,151	119,482	10,722
2020	20,090	2,018	632,822	44,401	139,015	16,336
2025	23,935	2,628	753,955	57,815	161,833	20,773

자료: 제3차 공항개발중장기종합계획

AVIKO 한국항공정책연구소



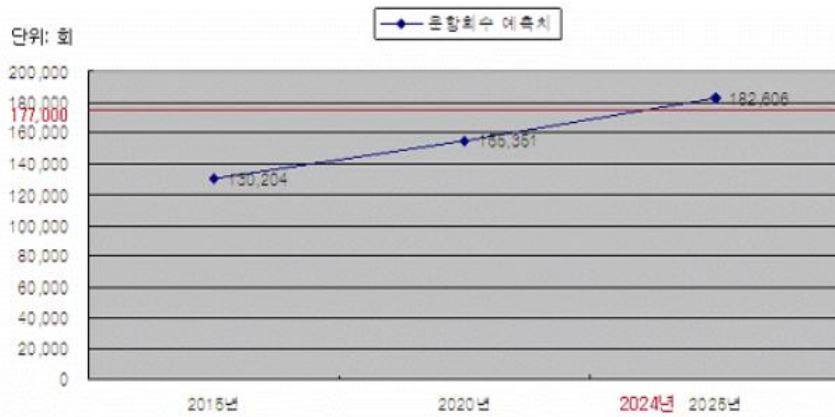
### 3. 제주국제공항 현황



<그림> 여객수요 성장과 터미널 용량 한계

AVIKO Aviation Consultants 한국항공정책연구소

### 3. 제주국제공항 현황



<그림> 운항회수 성장과 활주로 용량 한계

AVIKO Aviation Consultants 한국항공정책연구소

#### 4. 제주도 국내 접근성 현황 및 문제점

▶ 대한항공과 아시아나 항공의 운항 편수 축소로 인한 좌석난 만성화 및 그로 인한 초과 수요 발생

- 수송실적이 수요를 정확하게 반영하지 못하게 됨
- 2006년 제주노선 평균 탑승률 79.0%
- 2007년 1~9월 서울 노선 탑승률 82.1%

▶ 김포/제주 2007. 1~9

구분	운항	좌석수	여객수(성인)	탑승률
2007.1~9	33,432	5,902,244	4,846,635	82.1%
2006.1~9	26,552	6,064,149	4,864,658	80.2%
증가율	25.9%	-2.7%	-0.4%	1.9%p

자료: 항공정보포털시스템

#### 4. 제주도 국내 접근성 현황 및 문제점

▶ 국내선 전 노선 만성적인 수요초과

- 군산, 원주 등 일부 노선을 제외한 국내선 전 노선에서 초과수요 발생

▶ 제주노선 전체

2006	운항	좌석수	여객수(성인)	탑승률
인천	1,023	237,135	167,335	70.6%
김포	36,314	8,037,664	6,467,788	80.5%
김해	11,708	2,272,739	1,744,294	76.7%
대구	5,796	967,434	722,121	74.6%
광주	5,849	998,146	794,003	79.5%
청주	7,357	1,085,513	853,614	78.6%
울산	206	31,834	27,017	84.9%

자료: 항공정보포털시스템

#### 4. 제주도 국내 접근성 현황 및 문제점

▶제주노선 전체 이어서

2006	운항	좌석수	여객수(성인)	탑승률
여수	200	34,576	21,885	63.3%
사천	208	35,792	29,035	81.1%
군산	1,194	223,416	152,489	68.3%
원주	694	117,848	78,881	66.9%

자료: 항공정보포탈시스템

구분	2004	2005	2006
운항편수	72,026	68,045편(△3,981)	64,833편(△3,212)
공급좌석수	15,076천 석	14,361천석(△715)	13,630천 석(△731)
탑승률	70.6%	74.9%(4.3%p 증가)	79.6%(4.7%p 증가)

AVIKO Aviation Consultant 한국항공정책연구소

#### 5. 제주도 국제 접근성 현황 및 문제점

▶제주 국제선은 급속한 성장을 지속하고 있음

〈연도별 제주 국제선 실적〉

구분	운항회수	전년대비증가율	여객수	전년대비증가율
2002	2,685	-	318,220	-
2003	2,835	5.6%	297,246	-6.6%
2004	4,049	42.8%	459,962	54.7%
2005	5,093	25.8%	605,898	31.7%
2006	8,062	58.3%	899,940	48.5%
연평균증가율		31.6%		29.7%

자료: 한국정보포탈시스템

AVIKO Aviation Consultant 한국항공정책연구소

## 5. 제주도 국제 접근성 현황 및 문제점

〈제주 국제선 실적(2006~2007)〉

구분	운항	여객수
2007.1~9	9,015	940,209
2006.1~9	5,679	649,365
증가율	58.7%	44.8%

주: 출도착 포함  
자료: 한국정보포털시스템

## 5. 제주도 국제 접근성 현황 및 문제점

- ▶ 단거리 노선으로 제한
  - 대만: 타이페이, 카오슝
  - 중국: 북경, 상해 푸둥, 심양
  - 일본: 동경, 후쿠오카, 오사카, 나고야
  
- ▶ 홍콩, 마닐라 등 중거리 노선이 검토되고 있으나 겨울철에 국한됨
  - 홍콩: 케세이퍼시픽, 드래곤 에어
  - 마닐라: 필리핀 항공
  
- ▶ 유럽, 미주, 대양주 등 장거리 노선이 전무함

## 6. 제주도 공항시설 문제점

### ▶ 제주항공 등 저비용항공사의 소형기 운용으로 인하여 동일 수요에서 운항회수가 증가함

- 김포노선 기준, 2007년 1월~9월 국내선 운항회수는 25.9% 증가하였으나 여객 수는 0.4% 감소함
- 저비용항공사의 2007년 1월~9월 국내선 운항 실적은 13,511회로 전체의 22.3%, 여객 운송실적은 832,744명으로 전체의 9.9%를 차지함

〈표〉 저비용항공사의 운항/운송실적(제주공항)

구분	운항회수	전체대비비중	여객수	전체대비비중
2006.1~9	2,752	5.3%	174,316	2.1%
2006.1~12	5,716	8.1%	348,972	3.1%
2007.1~9	13,511	22.3%	832,744	9.9%
증가율		391.0%		377.7%

주: 증가율은 2006.1~9에서 2007~9의 증가 수치임  
자료: 한국항공공사

AVIKO Aviation Consultant 한국항공정책연구소

## 6. 제주도 공항시설 문제점

### ▶ 제주항공 등 저비용항공사의 소형기 운용으로 인하여 동일 수요에서 운항회수가 증가함

- 중부항공과 영남에어의 취항 등 저비용항공사가 증가하고 운용항공기 대수가 늘어나면 운항회수 증가율이 더욱 커질 것임
- 장기적으로 전체 국내선 항공시장의 30% 정도를 저비용항공사의 소형 항공기가 담당하게 된다고 전망할 때 항공기 운항회수는 45% 증가하게 될 것임
- 상기의 경우 활주로 용량은 2015년 이전에 포화상태에 이르게 됨

### ▶ 국제선 여객

- 2006년 국제선 여객 실적은 약 90만 명으로 2011년 예측치와 비슷한 수준이었으며, 최근의 연간 증가율 또한 32~55%에 이르고 있음

AVIKO Aviation Consultant 한국항공정책연구소

## 6. 제주도 공항시설 문제점

〈표〉 제주공항 국제선 여객 및 화물 실적

구분	여객(명)	전년비증가율	연평균증가율	화물(톤)	전년비증가율	연평균증가율
2000	332,797	-	18.0%	7,647	-	10.0%
2001	352,230	5.8%		7,316	-4.3%	
2002	318,220	-9.7%		8,107	10.8%	
2003	297,246	-6.6%		6,272	-22.6%	
2004	459,962	54.7%		7,431	18.5%	
2005	605,898	31.7%		8,518	14.6%	
2006	899,940	48.5%		13,573	59.3%	

자료: 한국공항공사 항공통계

AVIKO  
Aviation Consultant 한국항공정책연구소

## 7. 기타 항공수요 증가 요인

### ▶ 국제자유도시 7대 선도 프로젝트로 인한 항공수요 증가

- 완성 시 2010년 관광객 940만 명 예상

프로젝트명	사업규모	사업비 (억원)	추진상황
첨단과학기술단지	1,096천 m <sup>2</sup> (332천평)	4,001	• 사업착공 : '05. 6 • 분 양 : '07. 6
휴양형주거단지	744천 m <sup>2</sup> (225천평)	4,366	• 사업승인 : '05. 10
신화역사공원	4,043천 m <sup>2</sup> (1,235천평)	19,195	• 사업승인 : '06. 12 • 토지매입 : 92%
중문관광단지확충	153천 m <sup>2</sup> (46천평)	2,200	• 용도변경(호텔→콘도)계획 수립 중
서귀포관광미항	148천 m <sup>2</sup> (45천평)	1,250	• 항만기본계획 변경 심의완료 : '06. 12
쇼핑아울렛	165천 m <sup>2</sup> (50천평)	731	• 계획 수립 중(장소 미지정)
공항자유무역지역	324천 m <sup>2</sup> (98천평)	2,200	• 첨단과학기술단지 조성사업과 연계

AVIKO  
Aviation Consultant 한국항공정책연구소

## 7. 기타 항공수요 증가 요인

### ▶ 혁신도시건설 및 공공기관 지방이전

- 혁신도시('06~'12) : 서귀포시 서호동 일대 1,140㎢,
- 공공기관 이전 : 건설교통인재개발원 등 9개 기관

### ▶ '세계 평화의 섬' 지정 및 제주국제컨벤션센터(ICC) 개관으로 각종 국제회의 유치에 따른 지속적인 증가

- '05년 1월 국가차원에서는 처음으로 제주특별자치도를 '세계평화의 섬'으로 공식 지정
- '03.8월 ICC 개관, 회의개최 실적 지속 증가: 82회/94천명('03년) → 114회 /198천명('04년) → 173회/221천명('05년) → 120회/233천명('06년 8월)

### ▶ 제주지역의 항공자유화

- 제주지역 항공자유화(제5자유 운수권) 확정 ('07.3.14 제2단계 제도개선안 정부안 확정)
- 제5자유 운수권(이원권)을 이용하는 항공사가 생기면 장거리노선 개설이 가능함

## 8. 접근성 제고 방안

### ✓ 국내선

#### ▶ 대한항공과 아시아나항공은 당분간 국제선 위주의 운영이 불가피할 것으로 보임

- 제주항공: 장거리 대형화 및 단거리 운항 유도
- 한성항공: 제주 운항 위주
- 여타 지역항공사: 부산항공, 영남에어, 인천항공(가칭), 포천항공(가칭), 서산항공(가칭)

### ✓ 국제선

#### ▶ 제주항공의 국제선 취항

- 제주공항의 세력권으로는 한계가 있음
- 국내 중소도시와의 연계를 원활히 하여 제주공항을 허브화 해야 함

## 8. 접근성 제고 방안

### ▶ 외국항공사의 유치

- 제8, 9자유권 부여를 통한 카보타지 허용 검토
- 제5자유권 행사 유도: 인센티브, 내륙공항과의 연계를 통한 모색
- 중국과 대만의 양안교통 유치: 무안, 인천 등과 경쟁

### ✓ 공항시설 확충

- ▶ 장기 수요에 대비한 공항시설 확충을 위한 마스터플랜 수립 필요
  - 기존공항의 확장성 재검토
  - 단수공항전략과 복수공항전략 비교 평가
  - 신공항 부지 확보: 조속히 공항구역으로 지정 필요

## 9. 결론

### ▶ 제주공항의 항공수요는 지속적으로 성장하고 있음

- 국내선에서는 공급부족으로 인한 좌석난이 만성화 되고 있음
- 국제선은 단거리 위주이며 중국의 양안교통에 크게 의존하고 있음

### ▶ 제주국제자유도시의 항공접근성을 높이기 위해서는 우선 제주항공을 육성해야 함

- 서울 등 장거리 국내선 대형기 투입
- 소형기의 집중 투입으로 단거리 국내선 활성화
- 국내 연계노선의 확충을 발판으로 하여 국제선 진출



## 9. 결 론

### ▶ 외국항공사의 유치로 국제선 활성화 추진

- 제5차유 이용 노선 확대 유도
- 양안교통 유치 선점효과 극대화 필요

### ▶ 제주공항의 시설이 적기에 확충되어야 함

- 저비용항공사의 소형기 운항으로 제주공항 시설용량이 조기에 포화될 것으로 예상함
- 제주도 공항시설에 대한 마스터플랜이 조속히 마련되어야 하며 공항구역의 조기 지정으로 부지를 확보하여야 함