

제주특별법상 투자진흥지구 지정 제도의 개선방안 연구

Forschung auf Verbesserung des Festsetzungssystems von dem Gebiet der
Investitionsförderung im Cheju

백 승 주 (법학박사(행정계획법 전공), C&C 국토개발행정연구소 소장)
Baek, Seung-Ju / Dr. iur., Institute for Country Development Administration

- I. 들어가면서
- II. 제주특별법상 투자진흥지구 지정 제도 일반
- III. 주요 국가의 투자유치 지원제도
- IV. 제주투자진흥지구 지정·운영상 문제점 및 개선방안
- V. 결 론

국문초록

외국인 직접투자가 산업의 유형이나 국가 또는 지역의 특징에 따라 다르고 복잡하기 때문에 그것이 좋다 나쁘다고 단정하기가 여간 쉽지 않다. 그럼에도 한 가지 분명한 사실은 특정국가 또는 지역에서 투자사업의 진흥을 통해 경제 활성화를 도모하고 일자리 창출을 극대화를 실현해 나가기 위해서는 특히 개발도상국이나 그런 수준의 경제 질서가 작동하는 지역의 경우에는 규제를 적절히 사용하여야만 그 실현가능성을 높일 수 있다. 그래서 많은 나라들은 일정한 룰(rule)을 정해 놓고 있다. 이런 룰 중에는 외국인 투자자가 보유할 수 있는 자본의 양을 정해 놓은 것도 있다. 즉, 특정국가 또는 지역의 주요산업에 투자를 예정하는 경우 보통은 50%이상은 외국인 직접투자를 허용치 않고 있다. 자국의 조인트 벤처 파트너에게 기술을 이전하거나 자국 근로자들을 훈련시키는 것을 투자기업에 요구하는 나라도 많다. 아니면 투자기업 자회사에 생산투입물의 일정비율을 자국 내에서 공급받을 것을 요구하기도 한다.

이런 점에서 제주개발에 있어서도 단지 맹목적으로 중화권 자본 등의 투자유치에 매달

리기 보다는 외국인 직접투자와 관련하여 「제주특별법」에 조인트 벤처규정이나 지역산품 의무사용규정을 정하는 등의 입법을 서둘 필요가 있다. 「제주특별법」과 「외국인 투자촉진법」에 의한 외국인 직접투자에 대하여 이중 특혜적 폐해사례를 시정하기 위한 제도개선 또한 서둘 필요가 있다. 그리고 본문에서 제시된 문제들에 대한 제도개선안을 제시하여 구체화해 나갈 필요가 있다. 아울러 「제주특별법」에 근거한 투자진흥지구 지정에 따른 사후관리가 엉망인 점을 감안하여 이의 지정 요건을 엄격히 제도화함과 동시에 실효성 있는 사후관리 방안을 마련하여 제시해야 할 당위성이 어느 때보다 커졌다고 할 것이다.

Abstract

Da die Direktinvestition der Ausländer Unterschiede und die Komplexität je nach der Industrie, dem Staat oder der Region zeigen, kann man kaum feststellen, ob die Direktinvestition der Ausländer zu guten Ergebnissen führt oder nicht. Es ist dennoch zweifellos, dass bei den Schwellenländer oder den Regionen, die ähnliche Wirtschaftssystem wie Schwellenländer haben, richtige Regulierungen unentbehrlich dafür sind, um Wirtschaftsentwicklung und Arbeitsplatzbeschaffung durch Investitionsförderung zu verwirklichen. Viele Staaten führt deshalb eigene Regulierungen ein. In einigen Staaten wird der Kapitalanteil der Ausländer festgesetzt. In diesen Staat darf die Direktinvestition der Ausländer auf wichtige Industrie üblich 50% der Gesamtkapital nicht überschreiten. Es wird in meisten Staaten auch gefordert, dem inländischen Joint-Venture-Unternehmen Technologien zu übertragen oder inländische Beschäftigten weiterzubilden. Gegebenenfalls wird es gefordert, dass die Tochtergesellschaft des Joint-Venture-Unternehmens das Produktionsmaterial mehr als einen bestimmten Anteil im Inland beschafft. Unter Berücksichtigung dieser Umstände ist es erforderlich, dass bezüglich der Direktinvestition der Ausländer die Joint-Venture-Regel oder die Pflichtenanwendung der regionalen Produktion durch Veränderung des "Cheju-Spezialgesetzes" eingeführt wird, anstelle von rücksichtsloser Investitionsanziehung chinesisches Kapitals. Ferner ist es benötigt, um doppelte Begünstigungen je nach dem "Cheju-Spezialgesetz" und "Gesetz über Investitionsförderung von den Ausländern" zu beseitigen. Außerdem sollte die in diesem Aufsatz genannten Probleme durch Verbesserung des Systems lösen. Wenn man denkt darüber nach, dass nachträgliche Kontrolle nach der Festsetzung von dem Gebiet der Investitionsförderung gemäß des "Cheju-Spezialgesetzes" unzureichend ist, ist es auch nötig, Voraussetzungen über Festsetzung zu verstärken und wirksame nachträgliche Kontrolle einzuführen.

(주제어) 외국인 투자유치(Ausländische Investitionsanziehung), 제주개발투자유치(Investitionsanziehung für Cheju), 중화권자본유치(Investitionsanziehung chinesisches Kapitals), 투자진흥지구사후관리(Nachträgliche Kontrolle über Gebiet der Investitionsförderung). 제주특별법(Cheju-Spezialgesetzes)

I. 들어가면서

「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법(이하 “제주특별법”이라 한다.)」상 제주투자진흥지구 지정제도는 일종의 경제특구제도로써 제주특별자치도지사(이하 “제주도지사”라 한다)가 ‘제주지역에 직접투자를 유치하기 위하여 필요한 경우 투자자가 희망하는 지역이나 투자유치를 촉진하는 데 유리한 지역으로서 일정한 조건을¹⁾ 갖춘 지역 중 어느 하나에 해당하는 지역’을 동법 제162조제1항에 따라 지정한 지역을 말한다. 이 제도의 연원을 살펴보면, 2003년5월29일 법률 제06916호 일부 개정된 「제주국제자유도시특별법」 제42조에²⁾ 근거하여 처음 제도화되었다. 이어 이후에도 「제주특별법」 개정을 통해서 이 제도에 대한 여러 차례의 제도개선 조치가 이루어졌다.

2007년8월3일 제2단계 「제주특별법」 개정(법률 제8586호 일부개정)이 이루어짐에 따라 투자자가 제주투자진흥지구 및 제주첨단과학기술단에 자본을 투자하는 경우, 출자총액제한제도³⁾적용에 있어 예외가 인정됨으로써 국내 대기업들의 제주지역 투자가 보다 더 활성화될 수 있는 토대가 마련되었다. 아울러 「제주특별법」 개정에 따라 종전에는 제주특별자치도 지원위원회가 제주투자진흥지구 지정을 위한 심의를 하였으나 그 권한이 제주국제자유도시 종합계획심의회의로 이양되어 제주지역 투자에 따른 절차가 간소화됨으로써 기간과 부대비용을 줄어 들 수 있는 계기가 마련되었다.

2015년에는 「제주특별법」 제162조 및 「제주특별법 시행령」 제22조에 따라 제주투자진흥지구 지정 대상 투자업종이 확대되었고, 아울러 지정 대상 투자업종의 총사업비 규모 또한

1) 제주특별법 시행령 제22조제2항 참조.

2) 제42조(제주투자진흥지구의 지정) ① 제주도지사는 제주도에 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 투자를 유치하기 위하여 필요한 경우에는 투자자가 희망하는 지역을 추진위원회의 심의를 거쳐 제주투자진흥지구를 지정할 수 있다.

3) 대규모 기업집단에 속한 회사는 순자산의 25% 이상을 다른 국내 회사에 출자할 수 없도록 규정한 제도이다. 대기업의 계열사 확장을 통한 경제력 집중을 억제하고, 업종 전문화를 유도하며, 상호출자 금지만으로는 규제하기 어려운 순환출자와 같은 간접적인 상호출자를 억제하기 위해 마련되었다. 1987년 도입 당시 순자산의 40%를 상한선으로 두었다가 1998년 25%로 낮추었으며, IMF 구제금융 직후인 1998년 2월에는 규제 자체를 철폐했다. 하지만 폐지 이후 대규모 기업집단 계열사에 대한 출자가 늘면서 내부 지분율이 상승하는 등의 부작용이 나타나자 1999년 출자총액 상한을 순자산의 25%로 하여 제도를 다시 도입했다. 2007년 대규모기업집단의 자산규모를 6조 원에서 10조 원으로 늘리고 출자한도는 예전처럼 40%로 늘렸으나 2009년 3월 이명박 정부가 들어서면서 다시 폐지했다.

이원화하는 제도개선이 이루어졌다. 그런데 그동안 이 제도를 시행함에 있어서는 과도한 정도의 세제 혜택 부여 등으로 특혜논란이 제기 되는 등 보다 근본적인 제도개선이 이루어져야 할 필요가 있는 문제점들이 드러나 있었으나 제주개발 행정 차원에서 가능하면 투자유치를 확대하여 제주개발을 확장적으로 추진하려는 일념하에서 공론화된 문제들을 무시한 채 제도개선 문제를 소극적으로 대처하여 온 결과 오늘날에 있어서는 이 제도의 존재문제를 다루어야 할 정도로 이 제도에 대한 제주공동체 여론의 비판이 심각한 수준에 이르렀다.

이하에서는 제주투자진흥지구 제도의 일반론을 검토하고, 아울러 그간의 이 제도 운영 실태, 그리고 제도적 문제와 제도 시행상의 문제점을 발췌하여 검토한 후에 이에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 제주특별법상 투자진흥지구 지정 제도 일반

1. 의의

제주투자진흥지구는 제주도 체제 하에서는 2002년1월 「제주국제자유도시특별법」 제42조에 근거하여 처음으로 제도로 도입된 이래, 제주특별자치도 체제 하에서는 「제주특별법」에 근거하여 외부자본 투자유치 제도로써 유지되었다. 이에 따라 투자진흥지구로 지정되는 경우 국내외 투자자본에 대하여 차별을 두지 않을 뿐만 아니라 국내에서 외국인을 포함한 내국인 투자에 대해서도 조세감면이 가능한 제도로 자리매김 되었다. 또한 투자 사업지가 소정의 절차에 따라 투자진흥지구로 지정되는 경우에는 각종 세제상 혜택은 물론 국·공유재산 특례가 적용되는 등의 특혜가 부여된다는 점에서 제주국제자유도시 조성과정에서 핵심 산업의 육성을 위한 차별화된 투자유인제도로 인식되었다. 아울러 제도상으로는 이 투자진흥지구 지정 제도가 국제적으로는 홍콩, 싱가포르 등과, 국내적으로는 경제자유구역으로 지정된 인천(송도, 영조, 청라) 등 8곳의 경제자유구역과 치열하게 국내외 자본에 대한 투자유치 경쟁을 할 수 있는 제도로 인식되기도 했다.⁴⁾

그러나 투자진흥지구 지정 제도가 도입되어 한편으로는 각종 행정적 특례와 세제상 여러 혜택을 부여하고 있지만, 다른 한편으로는 그 수준이 경쟁국가나 국내의 다른 경제특구와 비교하여 매우 미흡하고 지정대상 업종선정의 불합리성 등이 드러나 있다. 특히 이 제도가 시행된 이후 제주지역으로 유입되는 국내외자본, 특히 중화권 자본이 급격히 증가하고 있으나 이 중 상당수 중화권자본의 경우 그 실체가 불분명하여 향후 소위 ‘떡튀’로 전락할 우려가 크다는 지적이 국회 국정감사 등을 통해서 드러났다. 또한 이들의 실질적 투

4) 제주발전연구원, 제주투자진흥지구 운영 효과와 개선방안 연구, 정책연구 2013-02, 발간사 참조.

자목적이나 자국 내에서의 그 실체 또한 분명치 않은 것으로 나타났다.⁵⁾ 게다가 관광 등 특정산업 또는 업종에 투자유치가 편중되거나, 이 제도를 악용하는 사례들도 발생하고 있어서 이 제도에 대한 재검토 및 개선이 필요한 것으로 지적되고 있다.

2. 투자진흥지구 지정 근거 및 운영 실태

(1) 투자진흥지구 지정 근거

투자진흥지구는 제주도지사가 관리한다(「제주특별법」 제162조제3항). 따라서 투자자가 투자진흥지구로 지정받은 사항을 변경하고자 하는 경우에는 변경 사유가 발생한 날로부터 30일 이내에 제주도지사에게 신고하여야 한다. 제주도지사는 종합계획심의회의 심의를 거쳐 변경사항을 고시하여야 한다. 다만, 개발사업의 명칭 변경, 투자자의 성명·상호 또는 명칭의 변경, 전체 사업기간의 100분의10 이내에서의 변경, 당초 계획면적 투자금액 고용 규모의 100분의 20 이내의 변경 중 어느 하나의 경미한 사항을 변경하는 경우에는 종합계획심의회의 심의를 생략할 수 있다. 아울러 제주도지사는 위 기간 내에 신고하지 않는 경우 직권으로 투자진흥지구로 지정받은 사항을 변경하여 고시하여야 한다(「제주투자진흥지구조례」 제7조).

(2) 투자진흥지구 운영 실태

2015년 5월 말 현재 49개 사업장이 투자진흥지구로 지정됐다. 그 중 26곳은⁶⁾ 당초의 예정개발사업이 완료됐다.⁷⁾ 개발사업이 완료된 26곳의 경우 당초 투자계획금액이 9663억 원이었으나 실제 투자액은 9003억 원으로 계획대비 93.2%수준에 머물렀다.⁸⁾

15곳의 개발사업장은 부분적으로 시설운영이 이루어지고 있으나 나머지 5곳은 개발공사가 진행 중이고, 3곳은 아직도 개발사업 공사가 착공되지 않고 있다. 현재 투자진흥지구로 지정된 개발사업장의 실태를 구체적으로 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, 전체 투자진흥지구 지정 개발사업장 중 5곳은 계획된 투자기간이 경과됐음에도 불구하고 아직도 당초 투자진흥지구 지정요건을 충족하지 못한 것으로 나타났다.⁹⁾ 이에 따라 제주특별자치도는 이들 투자사업시행자에게 6개월 이내 부득이한 경우에는 6개월 더 연장해서 지정요건 회복할 것을 명령하고 있다.¹⁰⁾

5) 제주의 소리, 제주 외투사업, 80%는中字本...실체 불분명, '떡튀' 우려", 2016.10.10.

6) 개발사업이 완료된 투자진흥지구 지정 사업장을 사업유형별로 살펴보면 휴양업이 11곳, 관광호텔이 11곳이다. 기타 의료기관이 2곳이고, 연수원 수련시설과 문화사업시설이 각각 1곳이다.

7) 완료된 사업지구들의 투자는 예초 계획 대비 93%를 투자했으나 고용인원은 계획대비 81.7%에 불과, 고용효과가 미흡한 것으로 조사됐다.

8) 제이누리, 부영호텔 부영랜드 투자진흥지구' 간판 떼이나?', 2015.11.04.

9) 이에 따라 비치힐스리조트(에코랜드), 성산포해양관광단지, 묘산봉관광지, 이호유원지, 제주롯데리조트에 대해 지정기준 회복명령을 내리기로 했다.

둘째, 투자진흥지구 지정에 따른 개발사업 추진기간이 경과됐으나 아직 개발사업이 진행 중이거나 6개월 이내에 개발사업 이행이 완료 또는 해당 업종 등록이 가능하다고 판단되는 투자진흥지구 지정 개발사업장은 4곳으로 나타났다.¹¹⁾이 중 특히 부영그룹계열의 3개 개발사업장은¹²⁾ 아직까지도 사업을 착공하지 않고 있다.

이처럼 투자진흥지구 내의 사업장들이 지정 당시 제시한 투자의 이행, 고용계획의 실천, 지역 업체의 참여율 고양 등에서 매우 소극적으로 대처하는 것으로 드러났다. 이들 49곳의 사업장들의 제주지역에 투자한 총 투자실적은 4조5996억 원으로, 당초 계획 11조5054억 원 대비 40.0%에 불과한 것으로 나타났다. 반면 이들 투자진흥지구 지정 사업장 49곳에 대한 총 지방세 및 각종 부담금 감면액은 2015년 9월말 현재 취득세 718억7300만 원, 재산세 96억9200만 원, 부담금 294억4400만 원 등 1110억900만원에 이르는 것으로 나타났다. 법인세 감면(3년간 면제·2년간 50%) 혜택도 받은 것으로 나타났다. 이들 투자진흥지구 지정 사업장에 취업한 고용인원은 3439명으로 고용계획 2만7139명의 12.6%이고, 제주도민고용 실적 또한 2726명으로 당초 계획 1만8537명의 14.7%에 불과한 것으로 나타났다. 지역 업체의 공사참여 실적은 1조1370억 원으로 당초 계획 4조2420억 원의 26.8% 수준인 것으로 나타났다. 설상가상으로 일부 사업장의 경우 개발사업을 정상적으로 추진하지 않고 사업기간만 연장하면서 매각 등을 통해 시세 차익에 따른 이득만 챙기는 소위 “먹튀 논란” 또한 가중되어 있다.¹³⁾

3. 투자진흥지구 지정 요건 및 절차

(1) 지정 대상 요건

첫째, 국내외 투자자가 자신의 제주도내 투자 사업지를 투자진흥지구로 지정받기 위해서는 총사업비 규모가 미화 2천만 달러 이상으로 관광호텔업·수상관광호텔업·한국전통호텔업 등의 사업(「제주특별법 시행령」 제22조제1항제1호) 또는 총사업비 규모가 미화 500만 달러 이상으로 문화사업, 노인복지시설을 운영하는 사업 등의 사업(「제주특별법 시행령」 제22조제1항제2호)을 영위하기 위하여 제주지역에 투자하는 경우이어야 한다.

둘째, 투자자가 희망하는 지역을 투자진흥지구로 지정하는 경우(「제주특별법」 제162조제1항제1호)에는 사업시행예정자의 지정, 개발사업의 시행 승인, 사업의 영위의사를 확인할

10) 지정요건 회복명령이후에 대하여 각 사업에 대하여 청문 절차를 밟게 되고 종합계획심의회 심의를 하고, 심의회가 지정요건을 충족하지 못한다고 판단하게 되면 지정해제를 고시하는 수순을 밟게 된다.

11) 예컨대 삼매봉밸리유원지, 트리아농(빌라드 에월), 아덴힐리조트, 라이트리움 조명박물관 등 4개 지구에 대해 행정지도 사업이행을 촉구하고, 이행이 되지 않을 경우 지정기준 회복명령 등의 절차를 이행할 예정이다.

12) 미착공 지구는 부영호텔2~5, 부영랜드, 부영청소년수련원 등 3개 사업이다.

13) 제민일보, [제민 포커스] 개선 시급한 투자진흥지구, 2015.11.01.

수 있도록 개별법에 따라 인가, 허가, 승인, 신고 등을 받은 사실 중 어느 하나에 해당하는 사실이 있어야 하고, 투자유치를 촉진하는 데 유리한 지역으로서 일정한 조건을 갖춘 지역을 투자진흥지구로 지정할 경우(「제주특별법」 제162조제1항제2호)에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 “국토계획법”이라 한다)에 따른 유원지시설의 결정 또는 지구단위계획의 결정이 있는 지역이어야 한다.

셋째, 투자자가 희망하는 전체 지역을 개발 사업지로 하려는 경우에는 그 개발사업을 시행하려는 자는 국가, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관, 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공사 또는 제주국제자유도시 개발센터(이하 “제주개발센터”라 한다)이거나 제주개발센터가 출자한 법인이어야 한다. 아울러 위의 투자유치를 촉진하는 데 유리한 지역으로서 일정한 조건을 갖춘 지역에 투자하는 경우(「제주특별법」 제162조제1항제2호)에는 투자자는 해당 투자지역의 토지 3분의 2 이상에 대하여 소유권 또는 사용권을 확보하고 있어야 하는 것 등의 조건을 충족시켜야 한다(「제주특별법 시행령」 제22조제2항).

(2) 투자진흥지구 지정 및 그 절차

투자자가 투자진흥지구 지정 신청을 하는 경우 제주도지사는 제주국제자유도시 종합계획 심의회(이하 “종합계획심의회”라 한다)의 심의를¹⁴⁾ 거친 후에 투자진흥지구를 지정하게 된다. 물론 이 경우 종합계획심의회는 투자의 실행 가능성, 토지의 효율적 이용 및 고용증대 등 지역경제에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하여 심의하여야 한다(「제주투자진흥지구조례」 제6조). 제주도지사가 투자진흥지구를 지정한 경우에는 지구의 명칭·위치 및 면적, 지구의 개발 또는 관리 방법, 주요 사업내용 등을 고시하여야 한다(「제주특별법」 제162조제2항).

「제주특별자치도 제주투자진흥지구의 지정 및 해제에 관한 조례(이하 “제주투자진흥지구 조례”라 한다)에¹⁵⁾ 따라 투자진흥지구 지정 전후 부수적인 절차를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 투자자가 지정요건을 갖춘 지역에 대하여 공사 착수 일부부터 6개월 이내에 투자진흥지구 지정계획에 관한 사항을 작성하여 제주도지사에게 투자진흥지구의 지정을 신청한 경우(「제주투자진흥지구조례」 제3조), 그 지정신청이 있는 날부터 60일 이내에 제주도지사는 투자계획의 실행가능성, 토지의 효율적 이용 및 고용증대 등 지역경제에 미치는 영향, 지정요건의 구비여부를 확인하거나 검토하여 투자진흥지구의 지정계획 수립여부를 결정하

14) 종합계획심의회 심의에 필요한 세부 사항은 종합계획심의회가 정하며, 도지사는 종합계획심의회가 정한 사항을 고시하여야 한다(시행령 제22조제3항).

15) 여기서 조례는 2015. 07. 24. 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법이 법률 제13426호로 전부 개정되었으나 관련조례의 개정이 이루어지지 않았기 때문에 이전에 통용되었던 2014.4.21. 조례 제1186호로 일부 개정된 것을 개정법령과 연계 유추하여 기술하였다. 이하 같다.

고 그 결과를 투자자에게 통보하여야 한다. 이 경우 제주도지사는 투자진흥지구의 지정계획 수립여부를 판단하기 위하여 제주개발센터 이사장 및 해당 행정시장의 의견을 들어야 한다. 또한 이 경우 해당 행정시장이 투자진흥지구의 지정신청에 대한 의견을 개진하는 경우에는 투자자가 투자진흥지구의 지정을 신청한 지역에 설치하고자 하는 투자대상 시설이 인근지역 주민생활 영향 등에 대한 의견, 지방세 감면(예상)액 및 각종 부담금 감면액 산정의 적정 여부, 그 밖의 법령에 의하여 해당 행정시장의 소관으로 되어 있는 인·허가 등을 받았는지 여부를 포함시켜야 한다(「제주투자진흥지구조례」 제4조).

둘째, 제주도지사는 투자진흥지구 지정계획을 수립하는 경우에는 지정요건에 해당되는지를 확인하여야 한다. 아울러 제주도지사는 투자진흥지구 지정계획을 수립하는 경우에는 2명 이상의 해당분야 전문가에게 사업타당성에 대한 의견을 들어야 하고, 투자진흥지구의 지정 목적 및 내용, 열람 장소, 의견제출 기간 및 방법 등을 제주특별자치도보 및 인터넷에 공고하여 14일 이상 주민이 열람하게 하여야 한다. 또한 제주특별자치도지사는 투자진흥지구 지정계획의 타당성 분석을 위하여 투자자의 투자능력 등에 대하여 조사하여야 한다(「제주투자진흥지구조례」 제5조제1항 내지 제4항).

4. 투자진흥지구 지정 효과

투자진흥지구 등의¹⁶⁾ 투자자 또는 입주기업 등과 개발사업 지구에 대한 투자 또는 개발사업 지구의 토지 등의 양도나 취득이 이루어진 경우 투자자는 「제주특별법」 제155조에 근거하여 「조세특례제한법」, 「관세법」 및 「지방세특례제한법」이 정하는 바에 따라 법인세·소득세·관세·취득세·등록면허세·재산세 등의 조세를 감면받을 수 있다.

더 나아가 투자자는 「제주특별법」 제156조에 근거하여 개발사업을 원활하게 시행하기 위해서 필요하면 「개발이익환수에 관한 법률」, 「국토계획법」, 「농지법」, 「초지법」, 「산지관리법」, 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 및 「하천법」에서 정하는 바에 따라 개발부담금, 기반시설설치비용, 농지보전부담금, 대체초지조성비, 대체산림자원조성비, 공유수면 점용료·사용료 및 하천 점용료·사용료를 감면받을 수 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 「조세특례제한법」에 의한 경우

첫째, 법인세 등을 감면할 수 있다. 「조세특례제한법」 제121조의9제1항 제1호에 의한 사업 중 외국인투자기업이 경영하는 사업으로서 투자진흥지구 입주기업이 하는 사업의 경우에는 종합계획 심의회의 심의·의결을 거치는 사업(제2호 라 목)이나 투자진흥지구의 개발사업시행자에 해당하는 외국인투자기업이 경영하는 사업(제2호의4) 중 어느 하나의 사업을

16) 이외도 과학기술단지·자유무역지역의 지정의 경우에도 특례가 적용될 수 있다.

하기 위한 외국인투자(「외국인투자촉진법」 제2조제1항 제4호에 따른 외국인투자를¹⁷⁾ 말한다.)로서 일정한 기준에 해당하는 외국인투자¹⁸⁾ 대하여는 법인세 또는 소득세의 감면(제2항), 취득세 및 재산세의 감면(제4항), 재산세 및 취득세 세액 감면 또는 공제 특례 적용(제5항) 및 외국인 투자에 대한 법인세, 소득세, 취득세 및 재산세 감면(제12항)에 따라 법인세, 소득세, 취득세 및 재산세(「지방세법」 제111조에 따라 부과된 세액을 말한다. 이하 같다)를 각각 감면한다(「조세특례제한법」 제121조의2제1항).

둘째, 외국인 투자에 대한 관세를 면제할 수 있다. 투자진흥지구에 입주하는 기업이 해당 구역의 사업장에서 하는 사업(「조세특례제한법」 제121조의9제1항 제1호)중 외국인투자기업이 경영하는 사업으로서 종합계획 심의회의 심의 의결을 거친 사업(조세특례제한법 제121조의2제1항 제2호)에 필요하여 외국인투자기업이 외국투자가로부터 출자 받은 대외지급수단 또는 내국지급수단으로 도입하는 자본재 중 대통령령으로 정하는 자본재가 신고 된 내용에 따라 도입되는 경우에는 관세·개별소비세 및 부가가치세를 면제한다(「조세특례제한법」 제121조의3제1항). 또한 투자진흥지구의 개발사업시행자에 해당하는 외국인투자기업이 경영하는 사업(「조세특례제한법」 제121조의2제1항 제2호의4)에 필요한 자본재 중 대통령령으로 정하는 자본재가 신고 된 내용에 따라 도입되는 경우에는 관세를 면제한다(제121조의3제2항).

셋째, 제주국제자유도시 육성을 위한 조세특례규정을 적용할 수 있다. 투자진흥지구에 입주하는 기업이 해당 구역의 사업장에서 하는 사업(제1호),¹⁹⁾ 투자진흥지구의 개발사업시행자가 투자진흥지구를 개발하기 위하여 기획, 금융, 설계, 건축, 마케팅, 임대, 분양 등을 일괄적으로 수행하는 개발사업(제3호)²⁰⁾중 어느 하나에 해당하는 사업을 하기 위한 투자로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 투자에 대하여는 법인세 또는 소득세를 감면한다(「조세특례제한법」 제121조의9제1항). 또한 투자진흥지구 입주기업이 감면대상 사업에 직접 사용하기 위하여 수입하는 자본재(「외국인투자촉진법」 제2조제1항제9호에 따른 자본

17) 여기서 “외국인투자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다. 4. 가. 외국인이 이 법에 따라 대한민국법인(설립 중인 법인을 포함한다) 또는 대한민국국민이 경영하는 기업의 경영활동에 참여하는 등 그 법인 또는 기업과 지속적인 경제관계를 수립할 목적으로 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 법인이나 기업의 주식 또는 지분(이하 “주식등”이라 한다)을 소유하는 것 나. 다음의 어느 하나에 해당하는 자가 해당 외국인투자기업에 대부하는 5년 이상의 차관(최초의 대부계약 시에 정해진 대부기간을 기준으로 한다) 1) 외국인투자기업의 해외 모기업(母企業) 2) 1)의 기업과 대통령령으로 정하는 자본출자관계가 있는 기업 3) 외국투자가 4) 3)의 투자자와 대통령령으로 정하는 자본출자관계가 있는 기업 다. 외국인이 이 법에 따라 과학기술 분야의 대한민국법인(설립 중인 법인을 포함한다)으로서 연구인력·시설 등에 관하여 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 비영리법인과 지속적인 협력관계를 수립할 목적으로 그 법인에 출연(出捐)하는 것 라. 그 밖에 외국인의 비영리법인에 대한 출연으로서 비영리법인의 사업내용 등에 관하여 대통령령으로 정하는 기준에 따라 제27조에 따른 외국인투자위원회(이하 “외국인투자위원회”라 한다)가 외국인투자자로 인정하는 것.

18) 조세특례제한법시행령 제116조의2(조세감면의 기준등).

19) 조세특례제한법시행령 제116조의15제1항.

20) 조세특례제한법시행령 제116조의15제3항.

제를 말하며, 수리용 또는 개체용 물품은 제외한다) 중 대통령령으로 정하는 물품에²¹⁾ 대해서는 관세를 면제한다. 다만, 「외국인투자촉진법」에 따라 외국투자가 또는 외국인투자기업이 외국인투자의 목적으로 수입하는 물품을 제외하고는 국내제작이 곤란한 물품만 여기에 해당한다(「조세특례제한법」 제121조의11제1항).

(2) 「지방세특례제한법」에 의한 경우

첫째, 외국인 투자자에 대하여 개인지방소득세 등을 감면할 수 있다. 투자진흥지구 입주하는 기업이 해당 구역의 사업장에서 하는 사업(「조세특례제한법」 제121조의9제1항 제1호)중 외국인투자기업이 경영하는 사업으로서 투자진흥지구 입주기업이 하는 사업의 경우에는 종합계획 심의회의 심의·의결을 거치는 사업(제2호 라목)이나 투자진흥지구의 개발사업시행자에 해당하는 외국인투자기업이 경영하는 사업(제2호의4) 중 어느 하나에 해당하는 사업을 하기 위한 외국인투자(「외국인투자촉진법」 제2조제1항제4호에 따른 외국인투자를 말한다.)로서 대통령령으로 정하는 기준에²²⁾ 해당하는 외국인투자에 대해서는 개인지방소득세를 각각 감면한다(「지방세특례제한법」 제153조제1항).

그런데 대한민국 국민(외국에 영주하고 있는 사람으로서 거주지국의 영주권을 취득하거나 영주권을 갈음하는 체류허가를 받은 사람은 제외한다) 또는 대한민국 법인(이하 “대한민국 국민등”이라 한다)이 외국법인 또는 외국기업(이하 “외국법인등”이라 한다)의 의결권 있는 주식 등의 100분의 10 이상을 직접 또는 간접으로 소유하고 그 외국법인등이 외국인 투자를 하는 경우, 외국인투자기업 또는 그 외국인투자기업의 의결권 있는 주식등을 소유하고 있는 대한민국 국민등(의결권 있는 주식 등을 100분의 10 이상 소유하고 있는 경우에 한정한다)이 외국투자자에게²³⁾ 대여한 금액이 있는 경우, 외국인이 「국제조세조정에 관한 법률」 제2조제1항제2호에 따른 조세조약 또는 투자보장협정을 체결하지 아니한 국가 또는 지역 중 대통령령으로 정하는 국가 또는 지역을 통하여 외국인투자를 하는 경우 중 어느 하나에 해당하는 외국인투자의 경우 계산한 주식 또는 출자 지분(이하 “주식등”이라 한다)의 소유비율 상당액, 대여금 상당액 또는 외국인투자금액에 대해서는 조세감면대상으로 보지 아니한다(「지방세특례제한법」 제153조제7항).²⁴⁾

21) 조세특례제한법시행령 제116조의16 (제주첨단과학기술단지 등 입주기업 수입물품에 대한 관세의 면제) ②법 제121조의11제1항에서 “대통령령으로 정하는 물품”이란 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제162조에 따라 제주투자진흥지구로 지정된 날부터 3년 이내에 수입신고되는 물품으로서 제주특별자치도지사가 확인한 물품을 말한다.

22) 지방세특례제한법 제105조 (외국인투자에 대한 개인지방소득세 감면의 기준 등) ① 법 제153조제1항에 따른 외국인투자기준은 「조세특례제한법 시행령」 제116조의2제1항부터 제10항까지 및 같은 조 제16항부터 제21항까지의 규정에 따른다.

23) 여기서 “외국투자가”란 외국인투자촉진법에 따라 주식등을 소유하고 있거나 출연을 한 외국인을 말한다.

24) 법 제153조제7항을 적용할 때 조세감면의 대상으로 보지 아니하는 주식등 소유비율 상당액 또는 대여금 상당액은 「조세특례제한법 시행령」 제116조의2제11항 및 제12항에 따라 계산한 금액으로 한다.

둘째, 입주기업에 대한 개인지방소득세를 감면할 수 있다. 투자진흥지구 입주하는 기업이 해당 구역의 사업장에서 하는 사업(제1호), 제주투자진흥지구의 개발사업시행자가 제주투자진흥지구를 개발하기 위하여 기획, 금융, 설계, 건축, 마케팅, 임대, 분양 등을 일괄적으로 수행하는 개발사업(제3호) 중 어느 하나에 해당하는 사업, 즉 감면대상사업을 하기 위한 투자로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 투자의 경우에는 개인지방소득세를 감면한다(「지방세특례제한법」 제155조제1항).

(3) 「개발이익환수에 관한 법률」에 의한 부담금 등의 감면

첫째, 「개발이익환수에 관한 법률」에 의한 부담금 등을 감면할 수 있다. 「중소기업기본법」 제2조제1항에 따른 중소기업이 시행하는 공장용지조성사업, 대통령령으로 정하는 관광단지조성사업과 교통시설 및 물류시설 용지조성사업(제3호), 「주택법」 제2조제5호나목의 국민주택 중 「주택도시기금법」에 따른 주택도시기금으로부터 자금을 지원받아 국민주택을 건설하기 위하여 시행하는 택지개발사업(제4호) 등 중 어느 하나에 해당하는 개발사업에 대하여는 개발부담금의 100분의 50을 경감한다(제7조제2항).

둘째, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업단지개발사업, 「중소기업창업 지원법」에 따라 사업계획 승인을 받아 시행하는 공장용지 조성사업, 「관광진흥법」에 따른 관광단지 조성사업, 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」에 따른 물류단지개발사업의 어느 하나에 해당하는 개발사업에 대하여는 개발부담금을 면제한다(제7조제3항).

셋째, 지역에 대한 민간투자의 활성화 등을 위하여 지방자치단체의 장은 지방의회의 승인을 받아 관할 구역에서 시행되는 개발사업에 대한 개발부담금을 지방자치단체에 귀속되는 귀속분의 범위에서 경감하여 줄 것을 국토교통부장관에게 요청할 수 있다. 이 경우 경감 요청을 받은 국토교통부장관은 해당 지방자치단체의 지가가 급격히 상승할 우려가 있는 등 대통령령으로 정하는 사유가 없으면 지방자치단체에 귀속되는 귀속분의 범위에서 요청대로 경감하여야 한다(제7조제4항).

넷째, 「국토계획법」에 의한 부담금을 감면할 수 있다. 민간 개발사업자가 부담하는 기반시설설치비용 부담률은 100분의 20으로 하며, 제주도지사가 건물의 규모, 지역 특성 등을 고려하여 100분의 25의 범위에서 부담률을 가감할 수 있다(제68조제5항). 기반부담금 납부 의무자가 기반시설을 설치하거나 그에 필요한 용지를 확보한 경우, 「도로법」 제91조에 따른 원인자 부담금 등을 납부한 경우의 어느 하나에 해당하는 경우 기반시설설치비용에서 이를 감면한다(제68조제6항).

다섯째, 「초지법」에 의한 부담금을 감면할 수 있다. 즉, 투자진흥지구로 지정하기 위하여 전용하는 경우 또는 「제주특별법」 제147조에 따라 시행승인을 받은 개발사업 중 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제10조제1항제1호의 등록 체육시설업에 속하는 골프장업의 시설에 필요한 용지로 전용하는 경우 등의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대체초지조성

비를 감면할 수 있다(제23조제6항).

여섯째, 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 의한 부담금을 감면할 수 있다. 투자진흥지구에서 「제주특별법」 제147조에 따른 개발사업을 시행하기 위하여 점용·사용하는 경우 등의 어느 하나에 해당하는 경우에는 점용료·사용료를 감면할 수 있다(제13조제1항).

Ⅲ. 주요 국가의 투자유치 지원제도

1. 미국의 경우²⁵⁾

미국은 외국인 투자를 규제하는 별도 법률을 제정하고 있지 않으나 외국인 투자 규제사업 분야에 대하여는 관련 법률을 제정하여 규제사항을 두고 있다.²⁶⁾ 미국의 외국인 투자유치는 연방정부보다는 주(州)정부에 의해서 주도적으로 이루어지고 있다. 그래서 각 주정부는 해당 주정부의 경제개발, 고용창출 등을 명분으로 토지 무상제공, 각종 세액의 공제 또는 감면, 보조금 지원 등과 같은 다양한 투자유인정책을 시행하고 있다. 특히 미국은 외국인 투자유치를 위하여 별도의 세제 지원제도를 두고 있지 않으나 외국법인이나 국내법인을 구별하지 아니하고 특별히 지정된 지역에²⁷⁾ 입주하는 법인에 대하여 세제지원 제도를 시행하고 있다. 즉, 일반적으로 각 주(州)는 외국법인 여부와 관계없이 관할지역에 법인을 유치하기 위한 세제 지원 제도를 운용하고 있다. 특히 주정부는 외국인 투자를 장려하기 위한 별도의 기관을 두고²⁸⁾ 세제지원, 금융지원, 산업지원 등의 외국인 투자 지원정책을 개발하여 시행하고 있다.

외국인 투자와 관련한 주정부 차원에서의 조세 지원제도를 들 수 있는데, 주정부 차원의 조세 지원 제도 내용은 각 주마다 다르다.²⁹⁾ 물론 주정부는 조세지원 외에도 다양한 비조세지원을 하고 있다.

25) 이하 국회 예산정책처, 외국인 투자지원을 위한 조세감면의 실효성 분석, 2014.8, 74-103면 참조.

26) 예컨대 외국인이 기존 기업을 인수하는 경우 미상무성에 통보하여야 하고, 상장기업을 인수할 경우에는 증권거래위원회가 관여한다. 국가안보보장과 관련해서는 1998년에 제정된 종합무역법5021조에 의하여 규제되고 있다. 이외도 국가안보를 이유로 수출입 및 정부조달 등이 제한될 수 있으며, 1985년 수출관리수정법 102조, 1986년 국방취득개선법 101조, 1987년 국방비수정법 98조 등에 의해서 규제될 수 있도록 하고 있다.

27) 예컨대 이런 지역으로는 오하이오 주의 business Zone, 펜실베이니아 주의 Keystone Opportunity Zone, 버지니아 주의 Enterprise Zone, 뉴욕 중의 Empire Zone 등이 있다.

28) 예컨대 뉴욕주의 경제개발국, 테네시주의 규제관계국 등.

29) 뉴욕 주, 일리노이 주, 텍사스 주 및 캘리포니아 주 등이 이와 관련한 제도를 두고 있다.

2. 일본의 경우

일본 중앙정부는 기본적으로 외국인의 투자유치를 적극 추진하고 있으나, 외국인 투자를 위한 별도로 외국인을 우대하는 세제 제도를 두고 있지 않다. 다만 각 지방정부별로 자율적인 외국인 투자에 대한 지원제도를 두고 있다.³⁰⁾ 외국인은 기본적으로 모든 업종에 투자할 수 있으며 사후신고를 원칙으로 한다. 그러나 별도로 정한 일부 업종에 대하여는 사전신고를 하거나 사전허가 또는 면허를 받도록 하고 있다. 사전신고 업종으로는 국가안보 및 OECD 자본자유화 규약에 따라 개방이 유보된 업종으로서 핵연료 제조업, 항공기 제조업, 무기 제조업, 농림수산업, 석유업, 피혁제품 제조업 등의 분야를 들 수 있고, 사전허가 또는 면허 업종으로는 은행업, 보험업, 가스 및 전기업, 증권업 등의 분야를 들 수 있다.

지방정부 중 오키나와 현(縣)은 국제물류 거점산업 집적지역, 정보통신산업 특별지역 및 금융업무 특별지구 등 3 개의 경제특구를 두고 있다. 이들 경제특구에 투자하는 국내외 기업은 차별 없이 입주가 허용되고 있다. 오키나와 현에 투자하는 외국인은 일본에서는 유일하게 국제인 법인세 과세소득의 40% 공제 등을 받을 수 있다. 아울러 지방세 우대나 고용 또는 투자에 대한 인센티브로서 각종 조성금 등의 지원을 받을 수 있다. 이밖에도 여기에는 외국인 투자자를 위한 임대공장이나 인큐베이팅(incubating)시설도 갖춰져 있다.

3. 중국의 경우

중국은 그동안 개혁·개방조치의 일환으로서 외국기업에 대한 우대세율 등 다양한 세제 지원을 통하여 외국인 투자유치에 노력해 왔다. 그러나 최근에는 국내외 기업 간의 차별을 없앴고 특정지역 및 특정산업에 대한 투자에 대하여 지원하는 방향으로 투자유인정책을 선회시켰다. 또한 중국의 낙후지역으로 법인을 이전하거나 설립하는 경우에도 우대세율을 적용하여 세제 지원을 해왔다. 그런데 2008년 관련 세제 개편에 따라 우대세율을 적용받던 외국법인에 대한 경과규정을 두어서 내국법인과 동일한 세율을 적용받도록 하고 있다.

외국인 투자가 주로 동부지역에 집중되어 왔으나 중국 정부는 최근 국토균형발전 차원에서 중·서부지역에 대한 외국인 투자유치촉진정책을 서둘러 왔다. 그 결과 중·서부지역에 대한 외국인 투자가 비약적인 성장세를 보이고 있음은 물론 동부와 중·서부간의 외국인 투자 격차가 해마다 좁혀지고 있다. 중·서부지역‘외국인 투자 우선산업목록’에 따른 외국인 투자기업에 대하여는 15%의 경감 법인세율이 적용되고 있다. 상하이 자유무역지구에서³¹⁾ 비화폐 자산의 구조조정(restructuring)에 따른 양도소득에 대하여는 5년간 납부유예, 피고용인에 대한 주식매수선택권에 대한 과세특례 적용, 특정기계장치 또는 장비의 수입에

30) 투자유치에 역점을 두고 있는 치바, 후쿠오카, 히로시마, 카와사키, 기타큐슈, 코베, 교토, 나고야, 오사카, 사이타마, 삿포로, 센다이, 요코하마 등의 경우 별도의 외국인 투자에 대한 지원제도를 두고 있다.

31) 중국정부는 2013년9월18일부터 2-3년간 시험적으로 상하이 자유무역지구를 운영하기로 하였다.

대한 증치세 및 영업세의 과세특례 적용 등과 같은 조세특례가 인정된다. 일정한 요건을 충족하는 외국인 투자 소형 영세기업에³²⁾ 대한 세제혜택도 부여되고 있다.

4. 싱가포르의 경우

싱가포르는 1967년에 ‘경제확대우대법(Economic Expansion Incentive Act)’을 제정하여 외국인 투자 유치를 독려하고 싱가포르 경제 확장을 촉진시키고 있다.³³⁾ 즉, 싱가포르는 21세기 지식집약형 경제구조 확립 차원에서 첨단기술 도입, 선진 서비스 부문 등에 대한 벤치마킹 차원에서 외국인 직접투자 유치에 노력을 기울이고 있다. 싱가포르의 외국인 투자 유치정책의 특징은 내·외국을 구분 하지 않고 동일한 지원혜택을 부여하고,³⁴⁾ 특정지역 투자에 대한 별도의 조세감면 제도를 두고 있지 않다는 점이다.

지원여부는 싱가포르 경제개발청(EDB: Economic Development Board)과의 협상을 통해서 투자기업의 총사업비, 투자금액, 고용창출, 비즈니스 활동종류 등을 종합적으로 검토하여 결정된다. 지원 범위는 한정되어 있지 않고, 프로젝트 조사를 통해 싱가포르 경제발전 기여여부 등을 판단하여 유연하게 결정된다.³⁵⁾

조세특례 제도는 경제개발청, 국제기업발전국, 금융관리국 및 해사급항무관리국 등의 여러 부처에서 그 기준을 마련하여 관리한다. 특히 통상부 산하 외청(外廳)인 경제개발청이 외국인 투자 유치 관련 업무를 주관하고, 기타 기관의 원활한 업무 협조를 통해 지원 인프라를 구축하고 있다. 싱가포르 투자 인센티브 제도는 그 인센티브 제공에 있어 외국인 투자자와 국내기업 투자자에 대한 차별을 두지 않고, 신기술 및 신공정의 도입, 생산성 향상 등 산업구조 고도화 촉진에 기여하는 기업에 우선 제공하는 것을 원칙으로 하고 있다.³⁶⁾ 투자 인센티브 지급 조건은 인센티브 별로 자세하게 정하고 있으나, 외국인 투자자와의 협상 가능요소를 폭넓게 인정하고 있다.

32) 이런 형태의 공업기업은 연간 과세소득이 30만 위안 이하여야 하며 종업원이 100인 이하, 자산총액 3000만 위안 이하여야 한다. 기타 기업은 연간 과세소득이 30만 위안 이하여야 하며 종업원이 80명 이하, 자산총액 1000만 위안 이하여야 한다.

33) 이 법의 제정목적은 싱가포르에 외국인 투자를 유치하고 싱가포르에 기반을 둔 기업들이 아세안, 중국, 인도 등으로 투자를 다변화하도록 장려하는 것에 두고 있다. 이런 목표달성을 위해서 필요한 산업 및 제품에 대한 조세혜택을 부여하도록 하고 있다.

34) 외국인 투자 유치만을 규정한 특별법이 없기 때문에 외국인 투자기업은 현지 법인 설립 및 투자와 관련된 법의 적용을 받게 된다.

35) 예컨대 세금감면은 0%부터 가능하고, 세금감면 기간도 5년, 10년, 15년 또는 그 이상도 가능하도록 하고 있다.

36) 최근에 도입된 인센티브제도로는 Land Productivity Grant(LPG), Precision Engineering Manpower Initiative, Research Incentive Schemes for Companies, Singapore Israel Industrial Research And Development Foundation(SIIRD) 등이 있다.

2. 주요 국가 제도의 시사점

미국 등의 외국인 직접투자 유치정책은 대체로 각국이 처한 사회적·경제적·정치적 배경과의 전혀 무관하지 않다. 이들 나라들 또한 그 정책 목표를 선진기술의 이전 및 전수, 고용창출 및 경쟁을 통한 국내기업의 경쟁력 확보 등에 두고 있는 것으로 나타나고 있다.

첫째, 외국인 직접투자에 따른 조세지원에 있어서는 우리나라를 비롯하여 주요국가 대다수가 제도적으로 내국법인과 외국법인간의 차이를 두지 않고 있다.

둘째, 주요국의 경우 가능하다면 조세지원책보다는 다른 현금 등 비조세적 수단을 더 활용하여 외국인 직접투자 유치에 심혈을 기울이고 있다. 반면, 우리나라를 비롯하여 개발도상국의 경우 조세특례제도에 의한 낮은 세율의 다양한 세목의 조세지원을 통한 외국인 직접투자 유치를 선호하는 정책적 의지가 뚜렷하게 나타나고 있다. 특히 중국의 경우 개혁·개방 초기단계에서는 외국법인에 대한 투자유인을 극대화하기 위해서 될 수 있는 한, 외국법인에 대하여는 상대적으로 낮은 법인세율을 적용하다가 최근에는 과잉투자·조세회피 및 내국법인의 성장지연 등의 문제들이 우후죽순처럼 드러나자 2008년 이후부터 내국법인과 외국법인에 동일한 법인세율을 적용하는 등 관련 조세정책을 대폭적으로 수정·전환하여 시행하고 있는 점은 시사하는 바가 매우 크다고 할 것이다. 외국인 직접투자 유치에 대한 의존도가 매우 높은 싱가포르의 경우도 법인세세율이 매우 낮음에도 불구하고 사회적 인프라가 잘 구축되어 투자유인효과가 매우 높다는 점도 시사하는 바가 크다고 할 것이다.

셋째, 주요국의 조세지원제도를 살펴보면, 종전 외국기업 또는 외국자본에 대한 우대조치 성격이 강했던 조세지원제도가 특정 지역 및 특정 기술에 분야에서는 국내외기업에 동일하게 적용하는 방식으로 그 지원방향이 바뀌는 추세를 보이고 있다. 즉, 무차별적으로 외국기업이나 외국자본을 유치하려 하기보다는 자국(自國)에 유리한 산업을 육성하거나 기술발전을 도모하는 데 절실히 필요한 자본을 선별하여 유치하려는 경향을 보이고 있다. 게다가 특정 지역에 투자에 걸림돌이 될 수 있는 각종 규제나 제제를 될 수 있는 한, 완화하고, 부수하여 세제지원, 금융지원 등의 혜택을 제공하는 프로그램 운용을 통한 자본유치가 일반화 되는 경향을 보이고 있다.³⁷⁾

넷째, 주요국의 비조세적 지원제도는 주로 입지지원, 보조금 또는 대출금 등의 현금지원, 행정처리 간소화 등을 들 수 있다. 물론 비조세적 지원제도 적용에 있어서 내·외국법인에 차등을 두지 않고 있다.

37) 예컨대 중국이 종전에 무차별적으로 외국자본 기업에 대한 전폭적으로 세제지원 등을 하는 방향에서 최근에는 특정지역 및 특정 산업에 한하여 외국법인에 대하여 세제지원을 하는 경우라든지, 우리나라가 경제자유구역 및 자유무역지역, 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법에 의한 외국자본에 대한 세제지원 등은 이런 경향의 하나라고 할 수 있다.

IV. 제주투자진흥지구 지정·운영상 문제점 및 개선방안

1. 투자진흥지구 지정·운영에 따른 문제점

(1) 법 제도상의 문제

1) 투자진흥지구 등 제주특별상 경제특구의³⁸⁾난립

「제주특별법」 제155조에 따르면, 제주지역에 개발사업의 원활한 추진을 위하여 필요한 경우 경제특구로서 ‘투자진흥지구’를 비롯하여 ‘제주과학기술단지’나 ‘자유무역지역의 지정’을 허용할 수 있도록 하고 있고, ‘해당 경제특구에 투자하는 투자가 또는 입주기업 등과 개발사업 지구에 대한 투자 또는 개발사업 지구의 토지 등의 양도나 취득’에 대하여는 「조세특례제한법」, 「관세법」 및 「지방세특례제한법」에 따라 법인세·소득세·관세·취득세·등록면허세·재산세 등의 조세를 감면할 수 있도록 하고 있다. 그런데 현실적으로는 투자진흥지구를 비롯하여 여러 경제특구를 제주지역에 지정하였음에도 자본 투자 유치를 통하여 제주개발을 정상적으로 추진하지 못하는 것에 대하여는 문제로 지적되고 있다. 더욱이 경제특구가 지정 되는 경우 조세지원 위주의 과도한 특혜가 문제는 것도 문제라고 할 것이다.³⁹⁾

2) 투자자에 대한 이중적 특혜 부여제도의 상존

제주지역에 투자하는 외국인투자기업의 경우 투자진흥지구로 지정받아 조세지원 등 각종 혜택을 마당에서 사후적으로 해당 사업장을 ‘외국인투자지역’으로 지정받아 이중으로 각종 조세 등의 혜택을 받을 수 있는 사례가 발생하고 있다. 즉, 최근 제주지역에 투자한 중화권 외국인투자기업들이 「외국인투자촉진법」 제9조에 따라 해당 사업지를 외국인투자지역으로 지정받아 「조세특례제한법」 및 「제주특별자치도 감면조례」 등에 따라 법인세는 5년간 외국인투자비율의 100%, 이후 2년간 50%, 관세·개별소비세·부가가치세 5년간 100% 감면, 취득세·재산세 15년간 100% 감면 혜택 등 이중 특혜를 받은 사례가 드러났다.⁴⁰⁾

38) 일반적으로 ‘경제특구’이라 함은 법적·제도적으로 국내의 다른 지역과 구분해 생산·무역·조세 혜택을 주는 지역을 지칭한다.

39) 투자진흥지구 지정이 이루어지는 경우 우선 개발사업의 원활한 추진을 위하여 필요하면 우선 개발사업의 원활한 추진을 위하여 필요하면 투자진흥지구의 투자가 또는 입주기업 등과 개발사업 지구에 대한 투자 또는 개발사업 지구의 토지 등의 양도나 취득에 대하여는 「조세특례제한법」, 「관세법」 및 「지방세특례제한법」이 정하는 바에 따라 법인세·소득세·관세·취득세·등록면허세·재산세 등의 조세 감면이 이루어지고 있다(「제주특별법」 제155조). 다음으로 개발사업의 원활한 시행을 위하여 필요하면 「개발이익환수에 관한 법률」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「농지법」, 「초지법」, 「산지관리법」, 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 및 「하천법」에서 정하는 바에 따라 개발부담금, 기반시설설치비용, 농지보전부담금, 대체초지조성비, 대체산림자원조성비, 공유수면 점용료·사용료 및 하천 점용료·사용료의 감면이 이루어지고 있다(「제주특별법」 제156조).

이처럼 좁은 제주지역 내에서 자발적 투자를 크게 기대할 수 없고 대개는 외부투자자를 유인하여 투자를 하게 하는 소위 '외부자본 의존개발' 상황에서, 크게 차별화 되지 않고, 특히 투자유인책으로 주로 조세지원제도가 사용되는 투자진흥지구 등 여러 경제특구가 난립되어 있는 마당에서 이에 대한 문제를 들춰내어 사전에 개선하지 않은 채로 방치하여 있다가 투자자의 요구에 따라 투자자의 비위를 맞추는 듯한 입장에 서서 크게 고민하지 않고 투자자의 요구에 막연하게 순응하는 식으로 경제특구를 운용하는 것은 문제라고 할 것이다.

경우에 따라서는 투자사업시행주체 등이 인센티브에 도취하여 제도를 악용하거나 경제특구 지정의 당초 취지에 크게 벗어나 다른 용도로 해당 토지 등을 일방적으로 전용(轉用)하는 사례가 증가할 가능성이 매우 커졌다는 점, 특히 제주지역의 다양한 경제특구가 주로 국내외 거대자본에 의한 관광 등 서비스산업 위주로 제도화됨으로써 경제특구를 활용한 제주개발이 자칫하면 거대투자자 편익이 우선 고려되는 비정상적인 자본 위주의 개발로 흐를 가능성이 높아졌다는 점 등에 비추어 이런 사례발생은 심각한 문제라고 할 것이다.

3) 투자자 편익을 위한 과세특례 기간 연장제도의 문제

2002년 처음 도입된 「조세특례제한법」상 투자진흥지구 등에 대한 과세특례기간은 몇 차례 연장조치를 거쳐 지금까지 유지됐다. 하지만 2015년12월31일자로 그 감면기간이 종료될 예정이었다. 그런데 조세특례제한법의 개정(법률 제13560호 일부개정 2015.12.15)에 따라 그 기한이 3년 연장됐다. 개정법에 따라 제주투자진흥지구에 2018년까지 입주하는 투자기업에 대하여는 앞으로 5년 간 법인세 및 소득세 감면 혜택을 받게 된다. 또한 투자진흥지구 입주 기업이 사업에 관련된 물품을 2018년까지 수입하는 경우에도 마찬가지로 관세감면된다.

국회 예산정책처의 의견에 따르면, 이 특례규정 개정에 따라 세제감면이 이루어질 경우 제주지역 투자기업에 대한 국세감면 효과는 법인세 432억 원, 개별소비세 368억 원 등 총 1200억 원에 이를 것으로 추정했다. 물론 이에 대하여 제주특별자치도는 투자진흥지구 지정이 확정된 업체 중 41개 업체가 영업을 개시하고 있어서 이번 「조세특례제한법」 개정으로 3000명의 일자리가 새로 생겨날 것이라는 전망을 내놓았다.⁴¹⁾ 그러나 관점에 따라서는

40) 하나는 제주특별자치도가 2010년11월3일 「외국인투자촉진법」 제18조에 따라 제주투자진흥지구로 지정된 '녹지제주헬스케어타운사업'에 대하여 그 시행주체인 '녹지제주헬스케어타운 유한회사'로부터 외국인투자지역 지정 요청을 접수받고 투자계획 및 투자실행 가능성 등에 대한 검토와 산업통상자원부의 외국인투자위원회 심의를 거쳐 개별형의 외국인투자지역으로 지정·고시한 것이다(한라일보, 헬스케어타운 녹지제주리조트 외국인투자지역 지정, 2015.12.30.). 다른 하나는 마찬가지로 제주특별자치도가 2009년12월30일 제주투자진흥지구로 지정된 '신화역사공원 A·R·H지구'에 대하여 그 시행주체인 홍콩 란딩과 싱가포르 겐팅의 합작법인인 '람정 제주개발(주)'로부터 외국인투자지역 지정 신청을 받고 이에 대한 검토 절차를 거친 후에 외국인투자지역으로 지정·고시했다. 이에 따라 '람정제주개발(주)'는 2022년까지 국세 593억 원, 지방세 693억 원 등 총 1286억 원을 감면받았다(제주의 소리, 신화역사공원 외투지역 고시...1286억원 감면, 2015.12.7.).

41) 제주의 소리, 제주투자지구 과세특례 3년 연장, 2015.12.04.

이번 제도개선 조치가 투자자의 편익을 우선 고려한 제도개선이 아니냐는 비판으로부터 자유로울 수 없을 듯하다. 왜냐하면 지금까지 투자진흥지구 지정이 주로 거대투자자 중심으로 이루어져왔고, 그 결과 당초 기대했던 직접투자의 완전한 이행이 잘 이루어지지 않고 있을 뿐만 아니라 고용계획의 정상화도 요원하다는 점 등에 비추어 이번 조치는 행정편의주의에 안주하여 기존 투자자의 편익 증대만을 고려한 것이 아니냐는 문제제기가 가능해 보이기 때문이다.

4) 지정조건 중 지역조건에 대한 자의적 해석 사례 속출

「제주특별법 시행령」 제22조제2항에 따르면, 투자유치를 촉진하는 데 유리한 지역으로서 대통령령으로 정하는 조건을 갖춘 지역을 투자진흥지구로 지정하는 경우에는 「국토계획법」에 따른 유원지시설의 결정 또는 지구단위계획의 결정이 있는 지역이어야 한다고 규정하고 있다.

그런데 투자진흥지구 지정을 위한 지역조건으로서 ‘유원지시설의 결정이 있는 지역’에 대한 법리해석을 잘못하여 해당 사업지에 대한 투자진흥지구 지정을 정당화한 사례가 발생했다. 이처럼 그동안 투자진흥지구로 지정된 사업장들의 면면을 살펴보면, 「도시계획시설규칙」 제58조제2항에 열거하고 있는 ‘유원지에 설치할 수 있는 시설’과 명목상 유사하거나 아니면 (구)제주국제자유도시특별법(2006.6.21. 법률 제7849호 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 부칙 제3조로 폐지된 것)에 의한 개발사업으로 조성하는 유원지에는 도시계획시설규칙에서 열거하지 아니한 시설을 설치할 수 있다는 점⁴²⁾을 유원지 시설에 대한 해석기준으로 삼아 유원지 개발 사업장을 투자진흥지구로 지정한 것으로 드러났다.

최근 대법원은⁴³⁾ 이와 관련하여 ‘중화권 자본 투자에 의한 예래 휴양형 주거단지’는 ‘고소득 노인층 등 특정 계층의 이용을 염두에 두고 분양 등을 통한 영리추구가 그 시설 설치의 주요한 목적’이고, 그 주된 시설도 ‘주거 내지 장기체제를 위한 시설로서 일반주민의 이용가능성이 제한 될 수밖에 뿐만 아니라 전체 시설의 구성에 비추어보더라도 일반주민의 이용은 부수적으로만 가능’하므로 도시계획시설규칙 제56조에 의한 ‘주민의 복지향상에 기여하기 위하여 설치하는 오락과 휴양을 위한 시설’로서 도시계획시설 규칙 제58조 제1항의 구조 및 설치기준에 의한 ‘공공적 성격이 요구되는 도시계획시설인 유원지’와는 거리가 먼 시설임이 분명하다고 판시했다.

그리고 도시계획시설규칙 제58조제2항에서 유원지에 설치할 수 있는 시설로 열거된 시설과 ‘휴양형 주거단지’에 설치예정인 시설들이 명목상 유사하고, (구)제주국제자유도시특별법(2006.6.21. 법률 제7849호 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법

42) (구) 제주국제자유도시특별법에 의한 개발 사업에는 사업시행자에게 사업부지의 수용권한을 인정하는 권한이 없다.

43) 대판2015.3.23., 2011두3746 판결 참조.

부칙 제3조로 폐지된 것)에 의한 개발 사업으로 조성하는 유원지에는 도시계획시설규칙에서 열거하지 아니한 시설을 설치할 수 있다는 점⁴⁴⁾을 고려하더라도, 국토계획법령상 유원지에 해당한다고 볼 수 없다고 판시하였다.

5) 비실효적인 사후관리제도의 문제

2015년4월 제주특별자치도는 투자진흥지구 사업자에 대한 고용실태 등 현장점검을 실시하였고, 그 결과를 바탕으로 투자진흥지구 지정기준을 충족하지 못하는 사업장에 대하여는 관련 규정에 따라 지정기준 회복명령 등의 조치를 취했다. 또한 실태조사 결과에 따라 부진사업장 10여 곳에 대해서는 업체 의견진술 등의 행정절차를 진행했다. 하지만 현행 '제주도 투자진흥지구 지정 및 해제 조례'상 투자진흥지구 지정을 해제할 수 있는 조건을 투자금액 500만 달러 이하(2016년1월부터 관광숙박업의 경우 2000만 달러 이하)인 경우와 사업기간 내 영업행위를 영위하지 못하는 경우 등으로 극히 한정하고 있다는 점을 감안할 경우 문제라고 하지 않을 수 없다. 왜냐하면 투자금액을 업종별로 차별화하고, 투자진흥지구의 명확한 해제 기준을 설정하는 것 등의 제도 개선이 이루어지지 않은 한,⁴⁵⁾ 현재의 사후관리 제도, 즉 투자진흥지구 관리, 투자실행여부의 점검, 지정기준 회복명령의 실효성에 대한 의문은 저점 커질 수밖에 없을 것이기 때문이다.⁴⁶⁾

(2) 제도 운영상 문제

1) 관광위락시설산업 육성을 위한 투자유치 집중

그간 투자진흥지구 지정 제도를 도입한 이후 이를 바탕으로 임대·숙박사업 등을 포함한 거대 관광위락시설산업의 활성화를 통한 지역경제 활성화와 일자리 창출 극대화라는 이중의 목표를 실현하기 위한 차원에서 외부자본 투자유치에 혈안이 되어왔다. 제주개발의 여건과 환경이 급변하고 있는 상황에 능동적으로 대처하기 위해서는 새로운 신(新)성장 동력 발굴 등에 박차를 가하면서 국제자유도시 조성을 앞당기고자 하는 담대한 정책의지 하에서 투자유치를 독려하기보다는 그저 손쉬운 대안으로서의 관광위락시설의 확장을 통한 도부 창출에 안주하여 왔다. 더 나아가 투자진흥지구 지정 사업장의 상당수가 건설경기 활성화를 통한 단기성과를 고양하기 위한 의도 하에서 주로 임대·숙박사업 등의 거대 관광위락시설사업에 외부자본 투자가 집중되는 양상이 현저하게 드러나 있다. 특히 2009년 이후 집중된 중화권 자본의 제주지역 투자양태 또한 주로 부동산 임대와 관광위락시설사업에 집중되어 있는 것은 문제라고 할 것이다.⁴⁷⁾

44) (구) 제주국제자유도시특별법에 의한 개발 사업에는 사업시행자에게 사업부지의 수용권한을 인정하는 권한이 없다.

45) 2015.12.10. 이창호 국토해양팀 입법조사관이 발표한 보고서 즉, '외국인 국내 토지소유 관련 제도의 쟁점과 과제-제주특별자치도를 중심으로' 참조.

46) 제민일보, 말 많은 투자진흥지구 관리강화 업포용 전략, 2015.9.30.

47) 이와 관련하여 고태호 '제주발전연구원' 책임연구원은 "중화권 자본은 부동산 기반 사업에 집중적으로

2) 중화권 자본 투자유인 수단화

중화권 자본의 직업투자가 제주지역 부동산임대업과 숙박업 분야에 집중되고 있으나⁴⁸⁾ 현상적으로는 이것이 제주지역 경제성장 발전에 크게 도움이 되지 않은 것으로 나타났다.⁴⁹⁾ 이처럼 중화권 자본투자는 주로 부동산에 집중되면서 중화권 외국인의 제주지역 토지 점유율 또한 증가하는 추세가 역력하다.⁵⁰⁾ 이외도 중화권 자본에 의한 제주지역 건설업 및 전기·가스업에 대한 투자가 각각 연평균 13.7%와 45.7%로 각각 높은 성장세를 보이고 있다.

특히 거대 중화권 자본이 제주지역에 투자됨으로써 일시적으로 건설경기가 진작되어 제주지역 경제규모가 양적으로 성장세를 유지할 수 있겠지만, 건설업에 대한 수요는 그 특성상 1회성 효과 창출에 그친다는 점에서 지속적인 지역경제 성장을 견인하는 데는 한계가 있다는 평가이다. 건설업 성장에 따른 고용창출 효과 또한 그리 크지 않다. 뿐만 아니라 숙박업 중심의 외국인 투자사업이 제주지역 숙박수요를 흡수, 기존 제주지역 숙박업체의 수익성에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 우려 또한 전혀 예사롭지 않다.⁵¹⁾

3) 경제적 실리를 위한 제도 악용사례 빈번하게 발생

국내외 투자자가 투자진흥지구로 지정받는 과정에서 제시한 예정투자금액의 이행이나 예정고용인원에 대한 실제 고용 이행 등과 같은 당초 투자진흥지구 지정 요건 이행을 충실히 제대로 지키지 않거나 그 지정에 따라 조세감면 등 혜택을 받은 뒤에 영리를 목적으로 당초의 사업 부지를 제3자에게 팔는 등 투자진흥지구 지정 제도를 악용하는 여러 사례들이⁵²⁾

투자됐다”며 “2014년 12월 기준으로 투자진흥지구 등에 투자한 중화권 자본 투자기업 88개 중 부동산 임대업 분야에는 40개소(45.5%)이고, 숙박업 분야에는 18개소(20.5%)에 이른다.”며 제도의 운용상 편중성을 비판하였다(고태호, 중국 對(대)제주 투자현황 및 시사점, 제발연·중국 해외정책연구센터 학술세미나 자료, 제주매일 2015.10.7.).

- 48) 중화권 자본으로서 투자진흥지구로 지정된 사업장 중 가장 큰 것은 휴양콘도·호텔·영리병원을 조성하는 것을 예정하고 있는 ‘헬스케어타운(녹지그룹)사업’으로서 총투자규모는 1조130억 원에 이른다. 이외도 투자진흥지구로 지정된 중화권 자본에 의한 사업장으로는 총투자규모가 7410억 원인 ‘차이나비온드힐 관광단지사업’, 총투자규모가 4327억 원인 송악산 유원지개발사업(신해원), 총투자규모가 4212억 원인 총투자규모가 ‘제주분마 이호랜드사업’, 총투자규모가 2537억 원인 무수천 유원지사업(제주중국성개발), 총투자규모가 2432억 원인 제주백통신원 리조트사업(백통신원), 2373억 원인 테디 펠리스사업(차이나테디) 등을 들 수 있다. 이를 업종별로 살펴보면, 부동산 임대업이 절반 가까이인 43.0%, 숙박업이 22.8%, 도소매업 14.9% 순이다.
- 49) 제주발전연구원 고태호 책임연구원은 20일 정책이슈브리프에서 ‘제주지역 중국자본 투자현황 및 시사점’에서 중국자본의 투자유치 방향을 전환해야 한다고 제언했다.
- 50) 2015년 10월말 현재 제주지역 외국인 소유 토지는 총 2108만7234㎡이고, 이중, 중화권 외국인 소유 토지는 878만3594㎡로 41.7% 수준이다.
- 51) 제주의 소리, 부동산숙박업 중심 중국자본 제주경제 효과 미미, 2016.01.21.
- 52) 예컨대 투자자가 제주지역에 일정금액을 투자하기로 하여 해당 사업장을 투자진흥지구로 지정받은 후에 당초의 투자예정금액의 투자이행을 차일피일 미루면서 세금 등 특혜만 누리는 경우이다. 예컨대 국내 자본 중 ‘부영그룹’은 ‘부영호텔’, ‘부영리조트’, ‘부영2·3·4·5호텔’, ‘부영랜드’, ‘부영청소년수련원’ 등 5곳에 대하여 2009년7월부터 2013년 2월 사이에 각각 투자진흥지구로 지정받았고, 이에 따라 모든 사업장에 대한 조세감면 등 특혜를 받았다. 그런데 2015년 10월 현재 ‘부영호텔’과 ‘부영리조트’는 예정투자가 이루어져 관련개발 사업이 완공됐다. 하지만 ‘부영2·3·4·5호텔’, ‘부영랜드’, ‘부영청소년수련원’ 등의 사업은 아직도 시설공사조차 착수하지 않은 것으로 드러났다. 특히 투자진흥지구 지정 당시

속출하고 있는 것도 문제이다. 이런 사례가 발생하는 경우 제주특별자치도가 이들 업체에 대한 감면혜택을 중단하는 등 투자진흥지구가 당초 취지대로 운영되도록 특단의 조치를 취하여야 함에도⁵³⁾ 그에 대한 사후관리를 해태하는 것 또한 문제라고 할 것이다.

4) 지정요건 불이행에 대한 사후관리 방지

일부 투자진흥지구 지정 사업장들이 제주지역 투자를 명분으로 투자진흥지구지정을 받아 막대한 세금감면 등의 혜택을 받았으면서도 투자진흥지구 지정 당시 투자·고용계획·지역 업체 참여 등과 같은 지정요건을 충실히 이행하지 않는 사례가 속출하고 있다.⁵⁴⁾ 그럼에도 이에 대한 제주개발행정의 사후관리 조치는 사후약방문(死後藥方文)격으로 일관하고 있다. 물론 이런 상황에 대하여는 투자진흥지구 신청서를 심의할 당시 ‘국제자유도시종합계획심의회’가 사업비 조달 능력 등 투자이행 가능성과 고용증대 등 지역경제 파급효과 등을 엄격하게 판단하여 심의하기보다는 투자유치 실적 제고라는 대의명분을 내세워 ‘일단 지정하고 보자’는 식으로 심의를 했기 때문에 이런 상황이 행정에 의하여 조장된 것이 아니냐는 비판이 제기되고 있다.

5) 자진 지정 철회 요구 사례 방지

특정 개발 사업을 위하여 투자진흥지구로 지정받은 이후 운영난 혹은 조건이행 곤란 등을 내세워 투자진흥지구 지정철회를 요구하는 경우도 발생하고 있다.⁵⁵⁾ 이외도 투자진흥지구 지정 후 계획투자 이행기간이 상당히 지났음에도 지정기준을 충족시키지 못한 경우도 발생하고 있다.⁵⁶⁾ 이런 사례들이 속출하고 있는 것은 제도운용의 실효성 담보라는 관점에서 심각한 문제라고 할 것이다. 게다가 투자진흥지구 지정·심의 단계에서 투자계획의 실행가능성, 토지의 효율적 이용 및 고용증대 등 지역경제에 미치는 영향 등을 충분히 반

‘부영호텔’은 당초 1207억 원 투자계획금액 중 778억 원(65%)을, ‘부영리조트’는 1203억 원 투자계획금액 중 656억 원(55%)을 각각 투자하여 사업을 완성기로 하였으나 아직도 그 절반정도의 투자만 이루어졌다. 게다가 ‘부영호텔’은 투자진흥지구 지정 신청 시에 도민 176명을 고용하는 것을 제시하였지만 45명(26%)을 채용하였고, ‘부영리조트’는 158명 계획 중 3명(1.9%)만 고용한 것으로 나타났다(제민일보, 혜택만 독식하는 부영 투자진흥지구 특단의 조치 필요, 2015.10.25).

53) 제민일보, 꼼수 투자진흥지구 걸러내야, 2015.10.29.

54) 2015년 9월말 기준 49곳의 투자진흥지구 지정 사업장에 대한 총 지방세 및 각종 부담금 감면액은 취득세 718억7300만원, 재산세 96억9200만원, 부담금 294억4400만 원 등 합하여 약 1110억900만원에 이른다. 물론 이외도 법인세 감면(3년간 면제·2년간 50%) 혜택도 부여됐다. 하지만 이들 사업장의 실제 총 투자실적은 4조5996억 원으로 당초 계획금액 11조5054억 원 대비 40.0% 수준에 머물러 있다. 고용인원도 3439명으로 총 고용계획 2만7139명 대비 12.6%수준이다. 도민고용 실적 또한 2726명으로 당초 계획 1만8537명 대비 14.7%에 불과하다. 그리고 지역 업체의 관련사업장 공사참여 실적은 1조1370억 원 규모이나 당초 계획 4조2420억 원 대비 26.8% 수준에 그치고 있다.

55) 예컨대 2009년12월30일 투자진흥지구로 지정되었으나 2012년 투자자가 바뀌자 해당 사업 부지를 다른 용도로의 사용을 명분으로 지정 철회를 요구한 ‘뉴 대장금’ 사업장의 경우나 2015년 4월 투자진흥지구로 지정되었으나 5개월도 안 돼 주차장 부지 확보에 어려움을 겪게 되자 지정철회 요구한‘제주해마 관광호텔’의 경우 등이 여기에 해당한다.

56) 제주특별자치도는 비치힐리조트(에코랜드), 성산포해양관광단지, 묘산봉관광단지, 이호유원지, 제주롯데리조트 등 5개 사업장에 대해 지정기준 회복명령을 내린 바 있다.

영했어야 함에도 심의과정에서 이런 문제들을 대충 다루고 있는 것이 아니냐는 비판으로부터 자유로울 수 없을 듯하다.

2. 투자진흥지구 지정·운영의 개선방안

일반적으로 외국인 직접투자로 인한 영향은 각 산업과 국가 또는 지역의 특징에 따라 다르고 복잡하기 때문에 논의에서 그것이 좋다 나쁘다 단정하기는 여간 쉽지 않다. 특정유형의 투자가 바람직한지 아닌지 여부 또한 어떤 실적 기준을 적용할지나 어떤 시계(視界)를 사용할지에 따라서 달라질 수밖에 없음도 부정할 수 없다.⁵⁷⁾ 왜냐하면 보통 투자에 따른 혜택은 즉각적으로 나타날 수 있지만, 그 폐해나 부정적 효과는 더 장기적 성격을 띠는 경우가 일반적이기 때문이다.

그럼에도 한 가지 분명한 사실은 외국인 직접투자로 인한 혜택, 즉 투자유치 당시 기대했던 투자사업의 활성화를 통해서 국가 또는 지역경제 활성화를 도모하고 일자리 창출을 극대화를 실현하기 위해서는 특히 개발도상국 또는 그런 수준의 경제 질서가 작동하는 제주지역과 같은 경우에는 규제를 적절히 사용하는 경우에만 그 실현가능성을 높일 수 있지 않을까 한다. 또한 외국인 직접투자를 기대하는 많은 선진국들의 경우 투자정책 시행에 있어서 어느 산업에 외국인 직접투자가 어느 정도 가능한지를 사전에 일정한 룰(rule)로 정해 놓고 있는 것은 시사하는 바가 크다고 할 것이다.⁵⁸⁾ 이런 룰 중 외국인 투자자가 보유할 수 있는 자본의 양을 정해 놓은 것도 있는데, 예컨대 특정 국가 또는 지역의 주요 산업에 투자를 예정하는 경우 보통은 50%이상은 외국인의 직접투자를 허용치 않고 있다. 자국의 조인트 벤처 파트너에게 기술을 이전하거나 자국 근로자들을 훈련시키라고 직접투자기업에 요구하는 국가 또한 많다.⁵⁹⁾ 그리고 외국인 직접투자기업 자회사에 생산투입물의 일정비율을 자국 내에서 공급받으라고 사전에 요구하기도 한다.⁶⁰⁾⁶¹⁾

이런 전제사항들을 감안할 경우 외부로부터의 직접투자를 정책적으로 사전에 조율할 수 없는 상황에서 제주특별자치도가 막연히 특정 산업군의 육성을 명분으로 제주개발을 위한 투자유치를 무모하게 도모하는 것은 어떤 의미에서는 도박하는 것과 전혀 다르지 않아 보인다. 그렇다고 하더라도 세계화를 지향하는 제주특별자치도로서는 여러 가지 악조건임에도 불구하고 앞서의 주요 선진국의 외부자본 투자유치 룰을 참고하여 제주특별자치도의 투자유치정책을 입안하여 입법 정책적으로 제도화하는 것 등을 전향적으로 검토할 필요가 있지 않은가 한다.

57) 제주도의 국내자본의 경우도 외국자본의 경우와 다르지 않을 것이다.

58) 이를 조인트벤처규정(jointventure requirement)이라 한다.

59) 이를 기술이전 규정(technology transfer requirement)이라고 한다.

60) 이를 국산품 사용규정(local contents requirement)이라 한다.

61) 그러나 이제는 부자나라들이 WTO협정, 양자 자유무역협정(FTA), 양자 투자협정(BIT) 등을 통해 많은 규제조치들을 불법으로 만들어 버리고 있다.

우선 제주특별자치도가 제주개발을 정상적으로 견인하기 위해서는 불가피하게 외부자본의 투자유치를 할 수밖에 없다고 본다면, 단지 맹목적으로 투자유치에 매달리기 보다는 외부자본 직접투자와 관련하여 「제주특별법」에 조인트 벤처규정이나 국산품 사용규정을 정하는 촘촘한 입법을 서둘러서 마련할 필요가 있다. 특히 「제주특별법」과 「외국인 투자촉진법」에 의한 외국인 직접투자에 대한 이중특혜지원의 폐해를 시정하는 차원에서⁶²⁾ 관련 제도의 개선을 비롯하여 현행 투자진흥지구 지정제도와 관련하여 문제되는 제반 제도들 또한 발췌하여 개선책을 마련함이 요구된다.

다음으로 투자진흥지구 제도 운영상 드러난 문제점에 대한 제도적 개선안을 구체화 시키는 노력도 필요해 보인다. 특히 다음 사항에 중점을 두어 투자진흥지구 지정 제도 운영상 드러난 문제들을 개선 또는 보완했으면 한다.

첫째, 제주특별법상 투자진흥지구 지정기준 또는 요건을 엄격히 개선·보완하는 제도 개선이 이루어지고, 지정효과로서의 지원범위 등을 축소·조정하는 문제 또한 단계적으로 검토되었으면 한다. 둘째, 국내외투자자를 위한 투자진흥지구 지정 제도가 투자유치 명분에 걸맞게 도민의 이익 극대화에 크게 기여하지 못하고 주로 국내외 자본가의 이익을 극대화시켜주는 제도로 전락되었다는 비판이 제기되는 만큼 이런 점을 감안하여 특히 사후관리제도의 개선 또는 보완이 이루어질 필요가 있다.

셋째, 투자진흥지구 지정 당시 계획된 투자와 고용 등이 정상적으로 이루어지는지 여부를 점검할 수 있는 사후감독 및 통제기능을 강화함은 물론 제도 운용에 따른 문제가 드러날 경우 이에 즉각 부응할 수 있는 독립감독기구를 설치·운영했으면 한다.⁶³⁾

넷째, 제주특별법에 의한 투자진흥지구 지정제도가 세제 등 지원을 통한 외부자본우대 제도에서 벗어나 비 세제 등 지원제도를 도입하여 제도화하고, 이를 부수하여 국내자본 또는 향토자본 유치과정에서 내국자본에 대한 우대 조치의 일환으로 사용했으면 한다.⁶⁴⁾

62) 제주지역에 투자하는 외국인투자기업의 경우 투자진흥지구로 지정받아 조세지원 등 각종 혜택을 마당에서 사후적으로 해당 사업장을 '외국인투자지역'으로 지정받아 이중으로 각종 조세 등의 혜택을 받을 수 있는 사례가 발생하고 있다. 그 결과 경우에 따라서는 투자사업시행주체 등이 인센티브에 도취하여 제도를 악용하거나 경제특구 지정의 당초 취지에 크게 벗어나 다른 용도로 해당 토지 등을 일방적으로 전용(轉用)하는 사례가 증가할 가능성이 매우 커졌다는 점, 특히 제주지역의 다양한 경제특구가 주로 국내외 거대자본에 의한 관광 등 서비스산업 위주로 제도화됨으로써 경제특구를 활용한 제주개발이 자칫하면 거대투자자 편익이 우선 고려되는 비정상적인 자본 위주의 개발로 호를 가능성이 높아졌다는 점 등에 비추어 이런 사례발생은 심각한 문제라고 할 것이다.

63) 미국의 경우 주정부가 주도하는 외국인투자를 장려하기 위한 별도의 기관을 두어(예컨대 뉴욕 주의 경제개발국, 테네시 주의 규제관계국 등) 여기서 세제지원, 금융지원, 산업지원 등의 외국인 투자 지원 정책을 시행하고 있다.

64) 예컨대 미국의 경우 외국인 투자유치를 위하여 별도의 세제 지원제도를 두고 있지 않으나 외국법인이나 국내법인을 구별하지 아니하고 특별히 지정된 지역(예컨대 이런 지역으로는 오하이오 주의 business Zone, 펜실베이니아 주의 Keystone Opportunity Zone, 버지니아 주의 Enterprise Zone, 뉴욕 주의 Empire Zone 등이 있다.)에 소재하는 법인에 대하여 세제를 통한 지원제도를 시행하고 있다. 즉, 각 주(州)별로 외국법인 여부와 관계없이 관할지역에 소재한 법인의 투자를 유치하기 위하여 필요한 경우 세제 지원 제도를 운용할 수 있도록 하고 있다.

V. 결 론

현행 「제주특별법」에 근거한 투자진흥지구 지정제도는 투자자 등에 대하여 조세지원 등 과도한 특혜가 부여되고 있다는 점에서, 특히 비조세적 지원을 우선하고 있는 선진국 제도 등에 비추어 정상적이고 도민이익을 크게 개선하는데 도움이 되는 제도라고 할 수 없다. 그 보다는 도민의 이익보다 투자자 이익이 우선 고려되는 비정상적인 제도라는 비판이 제기되고 있다. 특히 제주개발을 둘러싼 국내외 투자 여건이나 환경이 급변하고 있는 상황에서 획기적인 제도개선을 도모해 나갈 필요성이 어느 때 보다 커졌음에도 제주개발행정은 이에 매우 소극적으로 대처하면서 개발명분론을 내세워 실제로 드러난 문제들을 땀질식으로 부분 수정하여 시행함으로써 현행 제도를 형해화(形骸化)시키는 것 또한 문제라고 할 것이다.

따라서 지난 15년 정도 추진된 제주개발과정에서 어느 정도 국내외로부터 자본 투자가 이루어져 제주개발을 견인하는데 크게 흡족한 수준은 아니지만 어느 필요한 만큼의 자본투자가 이루어졌다는 점을 감안한다면, 지금이 현행 투자진흥지구 지정 제도를 새롭게 단장하여 새로운 투자유치환경에 대처해 나갈 시점이 아닌가 한다. 또한 현행 제도가 과도한 세제 등의 특혜를 부여하여 무리하게 투자유치를 도모하고 있는 점, 비정상적인 사후관리 체제나 지정 요건 이행을 감독 또는 감시하는 사후관리 조치의 소홀함이 적 나하게 드러나 있는 점 등을 과감하게 시정하는 차원에서도 이에 대한 제도개선의 명분은 충분하다고 할 것이다. 그리고 제주도가 세계화를 지향하는 국제자유도시 조성을 위한 제주개발을 도모하고 있음에도 현행 제도가 시대상황에 부응하지 않은 채로 과도한 세제 지원 위주의 이른바 ‘개발도상국형의 투자유치 제도’로 존속시키는 것도 전혀 바람직하지 않기 때문에 이에 대한 개선조치를 단행하는 것은 어느 모로 보나 시의적절하며 정당한 조치라고 인정할 수 있을 것이다.

결론적으로 위와 같은 관점에서 「제주특별법」에 의한 투자진흥지구 지정 제도가 어떤 국내외 자본이든 제주지역에 투자할 수 있고, 투자를 통한 시너지 관계를 극대화할 수 있도록 하기 위해서는 가능하다면, 개발행정에 의한 유인투자보다는 투자자의 자발적 투자가 대세가 되도록 하는 방향으로 이에 대한 제도개선이 이루어졌으면 한다. 즉, 현행 제도가 과도한 세제 지원 보다는 비조세 등의 투자유인책이 보다 강화된 투자유인수단으로 기능할 수 있도록 하는 소위 ‘선진국형의⁶⁵⁾투자유치 제도’로 탈바꿈되었으면 한다.

(투고일 : 2016. 10. 26 / 심사일 : 2016. 11. 19 / 확정일 : 2016. 11. 22)

65) 선진국(developed country)이란 고도의 산업 및 경제 발전을 이룬 국가를 가리키는 용어로 그로 인해 국민의 발달 수준이나 삶의 질이 높은 국가들을 총칭한다. 선진국으로 분류하는 기준은 모호한 경향이 있으나 몇몇 기준이 되는 지표나 분류에 의해 파악해 볼 수 있으며 그 가운데 경제 발달 여부가 주된 평가의 기준이 되고 있다. 대표적으로 1인당 GDP가 높은 국가는 선진국일 가능성이 높다. 그러나 그 나라의 1인당 GDP가 높더라도 고도로 발달한 산업이 없고 인프라가 부족한 자원 부국 등은 선진국이 아니다. 선진국이 세계 경제에서 차지하는 비율은 국제 통화 기금 2015년 GDP 기준으로 2015년 명목 GDP의 60.8 %와 PPP GDP 42.9%를 차지한다. 2015년 명목 GDP 및 PPP GDP 모두에서 10 대 선진국은 대한민국, 독일, 미국, 스페인, 영국, 오스트레일리아, 이탈리아, 일본, 캐나다, 프랑스이다.

참 고 문 헌

[국내 단행본]

- 김태호, 지방세의 이론과 실무, 세경사, 2011.
김태일 외, 재정은 어떻게 내 삶을 바꾸는가, 코난북스, 2015.
라휘문, 지방재정론, 한국행정 DB센터, 2014.
류지태·박종수, 행정법신론, 신영사, 2013.
백승주, 토지재산권보장법론, 동방문화사, 2008.
임승순, 조세법, 박영사, 2014.
장하준, 장하준의 경제학 강의, 부키, 2014.
장영수, 헌법학, 홍문사, 2014.
홍정선, 행정법특강, 박영사, 2012.

[국내 논문]

- 김기태, 지방세 비과세·감면제도의 문제점과 개선방안, 한국지방재정공제회, 2006.
김완석, 지방세의 비과세·감면에 있어서의 과세자주권의 확보와 세수보전 방안, 토지공법 연구 제29집, 2005.
김유찬, 지방세 비과세 및 감면의 문제점과 개선방향, 한국지방세연구원, 2013.
김은경, 스페인의 지방세 제도, 한국지방세연구원, 2014.
마정경, 현행 지방세 비과세 감면제도와 향후 발전방안, 지방세포럼 통권 제15호, 한국지방세연구원, 2014.
백승주, 특정 지역개발계획의 실효성 보장을 위한 법적 고찰, 토지공법연구 제26집, 2005.
백승주, 현행 지방자치단체 재정조정 제도에 관한 연구, 공법연구, 제35집 제1호 2006.10.
배준식 외, 지방세 특례(비과세·감면)의 개선방안에 관한 연구, 서울연구소, 2013.
전태용 외, 우리나라에 대한 외국인직접투자의 결정요인, 회계저널 제15권 제2호, 2006.
원윤희, 지방자치와 지방세 역할의 비교-영국을 중심으로-, 조세와 법 제1권 제2호, 서울 시립대 법학연구소, 2008.
이기철, 공공복리 내지 공익의 개념, 토지공법연구, 한국토지공법학회, 2003.
이삼주, 지방세비과세·감면제도의 개선방안, 한국지방행정연구원, 2013.
이현두, 지방세입 확충방안, 한국지방정부학회, 2014.
최기호, 외국인 직접투자유치를 위한 지원세제에 대한 평가, 세무학연구 제24권 제1호, 2007.

[국외자료]

- Blouin, J., *Taxation of Multinational Corporation*, NoW, 2012.
- Buetter, T and M. Ruf, *Tax Incentives and the Location of FDI: Evidence from a Panel of German Multinationals*, ZEW Discussion Paper, 2004.
- Hines, J.R., *Tax Sparing and Direct Investment in Developing Countries*, in James, R. Hines Jr(ed). *International Taxation and Multinational Activity*, The University of Chicago Press, 2001.
- OECD, *Tax Effects on foreign Direct Investment: Present Evidence and Policy Analysis*, OECD Tax Policy Studies No.17, 2007.
- Stöwhase, Sven, *Tax-Rate Differentials and Sector-Specific Foreign Direct Investment: Empirical Evidence from the EU*, Public Finance Analysis, Vol. 61, No. 4, 2005.
- Swenson, D.L., *Transaction Type and the Effect of Taxes on the Distribution of Foreign Direct Investment in the United States*, *International Taxation and Multinational Activity*, University of Chicago Press, 2001.

[기타 자료]

- 기획재정부, 조세개요, 2015.09.
- 국세청, 외국법인 및 외국인투자기업 납세안내, 2015.
- 국회예산정책처, 외국인 투자지원을 위한 조세감면의 실효성분석, 2014.
- 국회예산정책처, 우리나라 투자지원 조세제도 현황과 주요국 제도와의 비교연구, 2013.07.
- 대외경제정책연구원, 중국 재정세계 개혁의 주요 내용 및 향후 방향, 2014.10.
- 대한무역진흥공사(KOTRA)투자정보팀, 해외 주요국 투자인센티브 현황 및 사례조사, 2013.
- 대한무역진흥공사(KOTRA), Invest Korea, 외국사례로 본 투자환경 개선방향, 2004.
- 한국은행 제주본부, 중국경제와 제주경제, 제주경제브리프, 2014.10.
- 행정자치부, 2014년 지방세통계연감, 지방세정책과, 2014.