

인천 경제자유구역의 현황과 발전방향 - 중국 경제특구와의 비교를 통해 -

서영진* · 박주문**

Status and Development Direction of Incheon Free Economic Zone
- Through comparison with the Special Economic Zone of China -

Yeong Jin Seo* · Ju Moon Park**

Abstract: Korea has designated free economic zones to build the foundation for national economic development by setting up special economic zones to be more competitive in cities. On August 5, 2003, the government designated Songdo, Yeongjong and Cheongna districts in Incheon as free economic zones. But while the development should have been completed nearly three years before the end of the development, the development has been slow and the population, foreign direct investment and other business results are far from the initial plan. Therefore, in this study, we will investigate the various problems occurring in the Incheon Free Economic Zone, investigate the causes of the problem, and then compare and analyze the Incheon Free Economic Zone and China's special economic zones. The two institutions share similar characteristics in many areas, but the Incheon Free Economic Zone system has yet to be settled, as the special economic zone has played a significant role in economic development in China. Therefore, the study is expected to find a solution to the problems of the free economic zones in Incheon and provide directions for future development.

키 워 드: 경제자유구역, 경제특구, 인천, 중국

Key Words: Free Economic Zone, Special Economic Zone, Incheon, China

1. 서 론

1.1 연구 배경 및 목적

1.1.1 인천 경제자유구역의 실태 및 연구 목적

세계 경제 질서의 새로운 형태로서 세계화 속에 도시화가 진행되면서 동북아 국가들은 도시경쟁력을 높이기 위한 노력을 하고 있다. 한국 역시 그 노력의 일환으로 인천의 경제자유구역사업을 시행했으며 외국인 투자유치를 위한 ‘글로벌 신도시’를 창조하기 위해 국제적 규모의 공항 및 항만을 중심으로 물류, 산업, 주거, 교육 및 의료, 국제비즈니스, 관광 레저 등을 위한 대규모 단지 조성 등을 통한 복합개발 사업을 수행하고 있다.

우리나라의 동북아 경제중심지인 인천은 지리적 이점을 활용하여 정부가 동북아 물류중심 도시로 육성하기 위해 경제자유구역으로 지정하였다. 인천은 과거 제조업 위주의 도시였으나 최근 지식기반 고부가 서비스 산업 및 첨단산업을 새로운 성장 동력으로 하여 적극적으로 외국 우수인력 및 많은 다국적 기업을 유치하는데 노력을 기울이고 있다.

이와 같은 목적을 안고 정부가 인천경제자유구역

개발 사업을 추진한지 10여년이 넘는 현재 그동안의 사업 추진결과와 이에 대한 평가들을 돌이켜 보면 매우 미흡한 모습을 보이고 있다. 인천광역시는 2003년 7월 1일 정부에 경제자유구역의 지정을 신청하였으며, 2003년 8월 5일 정부는 인천의 송도·영종·청라지구의 6,336만 평을 경제자유구역으로 지정하였다. 인천경제자유구역의 대·내외 여건 및 추진성과를 살펴보면, 추진성과의 경우 2014년 기준으로 27개 지구(70.4%)가 개발완료 및 개발 중이지만 본래 개발 계획대비 달성정도는 45.5%로 개발이 저조하다.¹⁾ 인구측면에서 살펴보면, 본래의 계획인구는 송도지구 264,390명, 영종지구 181,376명, 청라지구 90,000명으로 총 535,766명이다. 그러나 2016년 12월 기준 인천경제자유구역의 인구는 263,423명으로 본래의 계획인구 절반을 상회하는 정도이다. 최종계획 완료가 3년이 채 남지 않은 현재, 도저히 달성할 수 없는 숫자라고 생각한다. 또한 외국인 직접투자(FDI)수치 역시 저조하다. 2009년에서 2010년 사이 외국인 직접투자는 신고대비 실제 집행되는 비율이 상대적으로 크게 감소하였다. 또한 2013년 국가 대비 인천의 외국인 직접투자는 6.3%에 불과하다.²⁾

위의 지표들을 보면 알 수 있듯이 인천 경제자유

* 인천대학교 도시과학대학 도시행정학과 4학년
** 인천대학교 도시과학대학 도시행정학과 교수, 도시과학연구원, 교신저자(jumoonpark@inu.ac.kr)
1) 박종돈(2014), 「인천경제자유구역 실태분석 및 발전방안」 p388

구역은 초기 목표한 계획보다 미미한 성과를 거두고 있다. 세계 각국의 외국 투자자본 유치 경쟁에서 우위를 점하고 있는 중국뿐만 아니라 두바이, 싱가포르, 베트남 등 여러 국가가 합류함에 따라 이 경쟁은 더욱 치열해져 인천은 목표한 성과를 거두기 어려울 것으로 전망된다. 경제구역에 관한 과거 선행연구를 찾아보면 경제특구나 경제자유구역은 국가별로 자체적으로 매우 다양할 뿐 아니라 학술 논의에서도 상당한 개념 혼란이 존재한다. 따라서 본 연구에서는 먼저 그 의미부터 확립하고자 한다. 오용석(1995)의 경제특구 전략을 평가하고 그 평가의 결과를 토대로 하여 중국 경제특구의 향후 발전 방향을 추적하는 데 중점을 둔 연구에서 경제특구의 개념을 밝히고 있다. 이후 이 개념은 이원섭(2002)의 동북아 비즈니스 중심국가 실현을 위한 경제특구 조성계획을 지역균형발전의 관점에서 논의한 연구, 이상준·이성수(2003)의 북한경제특구개발을 위한 폴란드와 중국의 경제특구의 사례분석 연구 등의 논문을 보면 위에서 정의한 개념을 계승·확장시켜 나가고 있는 것을 볼 수 있다.

용어에 대한 개념을 정리한 뒤 인천경제자유구역의 현황 및 문제점을 살펴보고자 한다. 이는 과거 선행연구 이창길(2011)의 경제자유구역의 개념적 내용, 추진과정상의 논란등을 제시한 연구와 김진석(2013)의 인천경제자유구역의 기업유치 활성화 방안으로 그 동안의 해외투자기업 유치, 일반기업유치의 미흡한 점에 관한 연구 등을 중점적으로 활용할 것이다. 중국 경제특구와 비교를 위해 권오혁(2013)의 한국 경제자유구역과 중국의 경제특구에 대해 다양한 측면들을 비교, 분석한 연구와 한국은행(2014) 텐진 빈하이신구와 인천경제자유구역의 개발 현황 비교 및 정책적 시사점을 비교한 연구 등을 활용하여 중국경제특구의 배경, 특징, 현황을 파악하고자 한다. 최종적으로 본 연구는 인천의 경제자유구역과 중국의 경제특구 개발사업의 공통점과 차이점을 상호 비교하여 인천경제자유구역의 향후 발전방향을 논의하고자 한다.

선행연구 결과를 살펴보면 알 수 있듯이 인천경제자유구역의 현황과 문제점에 대한 연구들은 많지만, 해외사례와 비교하여 발전방향을 제시한 연구는 없었다. 본 연구에서는 인천경제자유구역에서 발생하고 있는 여러 문제를 조사하고 이와 같은 문제가 발생한 원인을 살펴보고자 한다. 그 다음 인천의 경제자유구역과 중국의 경제특구 제도의 시행 상황을 비교·분석하고자 한다.

특히 중국에서 시행되고 있는 경제특구제도는 비

슷한 제도들 가운데 가장 성공적인 사례로 손꼽히고 있다. 하지만 인천의 경제자유구역 제도는 아직 완전히 정착되지 못하고 혼란을 거듭하고 있는 상황이다. 중국과 인천은 중국의 거대한 경제적 규모나 정치적 대외관계 등 인천과 여타 다른 부분이 더 많다. 그러나 중국의 경제특구 제도가 자국의 경제 발전에 상당한 역할을 수행하였고 이에 반해 인천의 경제자유구역 제도는 본래 계획했던 개발도 진행되고 있지 못한 상황이다. 따라서 인천 경제자유구역의 발전을 위해 가장 성공적인 사례로 평가되고 있는 중국의 경제특구와 비교 및 분석을 한다면 인천 경제자유구역 정책의 향후 발전방향을 제시하고 여러 시사점을 줄 수 있을 것이다.

1.2. 연구방법

연구의 분석방법은 기존 경제자유구역에 관한 선행연구 분석을 중심으로 이루어졌다. 인천경제자유구역의 실태나 현황에 대한 정보는 중앙정부, 인천광역시 및 민간단체의 보고서 등을 중심으로 얻었다. 본 연구에서는 선행연구를 토대로 인천경제자유구역의 문제점을 알아보고 해결책을 제시하고자 한다. 또한 중국 경제특구와 관련된 연구 분석방법은 관련 선행연구 분석을 중심으로 이루어졌다.

먼저 인천의 경제자유구역과 중국의 경제특구 제도가 등장하게 된 배경을 살펴본 뒤 인천경제자유구역과 중국의 경제특구제도를 비교할 것이다. 여기서는 경제특구제도의 역사 배경과 시행현황, 최근의 경향 등을 검토하고, 추가로 인천과 중국에 있어서 경제특구와 경제자유구역이라는 제도의 시행 배경과 전개과정을 살펴볼 것이다. 이것은 인천의 경제자유구역과 중국의 경제특구 제도를 본격적으로 비교·분석하기 위한 제반 작업이다. 다음으로 두 제도의 구체적인 내용들을 부문별로 비교 할 것이다. 특히 두 제도가 갖는 공통점과 차이점을 비교하기 위해 세부항목을 설정하여 각 항목별로 비교할 것이다. 자료 분석과정에서는 수치를 비교하는 정량 분석보다는 많은 부분 정성 분석을 사용 할 것인데 이는 제도연구가 갖는 일반적인 한계와 자료상의 제한 때문이다.

이러한 비교·분석 작업은 인천의 경제자유구역과 중국의 경제특구 제도의 실태와 특성 그리고 성과 등에 관한 보다 구체적인 이해를 가능하게 할 것이며, 특히 이들 사이에 성과차이의 원인에 대해서도 일정 정도의 설명이 가능할 것이다. 이렇게 조사된 원인을 바탕으로 향후 인천경제자유구역의 발전방향을 제시하고자 한다.

2. 경제자유구역의 개념 및 문제점

2.1 경제자유구역과 경제특구 개념 정리

경제자유구역은 각종 인프라, 세제 및 행정적 인센티브 등의 제공을 통해서 해외 투자자본과 기술을 적극적으로 유치하기 위해 선정된 경제특구에 속하는 하나의 제도를 의미한다. 즉 경제자유구역보다 경제특구가 더 큰 개념이라고 정의할 수 있다. 이렇게 광범위한 개념이다 보니 경제특구라는 제도는 자체적으로도 매우 다양할 뿐 아니라 논문 등의 학술적 논의에서도 상당한 개념적 혼란이 존재한다. 경제특구는 각 나라별로 정책적 필요에 의해서 만들어진 유사한 제도들을 말하는 것이지만 어떤 사회상을 나타내기 위해 나온 개념이 아니다. 때문에, 경제특구는 시기별, 국가별로 상당한 다양성과 차이를 가지고 있다. 국가에 따라서는 경제특구라는 용어를 본래의 개념과는 다르게 사용하는 경우도 많다.

경제특구의 기본적인 형태는 다양한 유형의 자유무역지대(free trade zone)이지만 경제특구라는 용어를 직접적으로 사용한 때는 중국정부가 실시한 경제개방특구들에서이다. 그런데 중국의 경제개방특구들의 성격이 지속적으로 변화해 오면서 근래에는 투자진흥지역이나 외국인투자우대구역 등을 포함하는 광의적 개념으로 확장되고 있다. 이러한 경제특구 개념의 다양성은 이 용어가 형성된 역사적 배경과 관련이 있다.

경제특구라는 용어는 중국정부가 경제개방을 위해 1979년에 연안의 4개 도시에 이러한 명칭을 붙인 데서 부터 시작된다. 중국의 초기 경제특구는 자유무역지대의 한 유형으로 설명되기도 하고 중국이 체제 전환 과정에서 새롭게 개발한 경제개방특구를 의미하기도 한다. 시간이 지나면서 중국의 경제특구 제도는 상당한 변화를 맞게 된다. 이는 1980년대 후반 중국이 개방 경제 체제로 전환하였기 때문이며 따라서 더 이상 경제개방을 위한 별도의 제도가 필요하지 않게 되다. 이에 따라 지역 간 통관장벽이 폐지되었고 중국의 경제개방특구라는 의미는 약화되었다.

한편, 중국의 경제특구 제도가 큰 성과를 거두게 되면서 일부국가들이 경제특구제도를 적극적으로 벤치마킹하였다. 이런 점에서 오늘날 중국의 경제특구는 단순한 외자유치촉진지역으로 사용되며 경제특구라는 용어를 이런 의미로 사용하는 선행연구들을 많이 찾아 볼 수 있다. 그러나 경제특구에 관한 국내 일부 연구들은 이보다 더 광의적으로 해석하고 있다. 오용석(1995)은 경제특구연구에 대해 선구적 역할을 하였는데 경제특구를 ‘법적 또는 제도적으로 국내의 다른 지역과 구분하여 생산, 무역, 조세상의 특별한 우대가 주어지는 지역을 총칭하는 것’으로 정의하고 여기에 자유무역지대, 국제투자자 자유지역, 투

자유대형 공업 단지 등을 모두 포함시켰다. 따라서 이후 각종 연구논문, 정책보고서들에서 이와 같이 광의적인 관점이 자주 발견 되었는데, 특히 민간 경제연구소들은 경제특구의 개념 및 범주를 의도적으로 확대하려고 한다.

위의 논의들을 종합해 보면, 기존의 경제특구 개념에는 다음의 네 가지 요소들이 포함되어 있다. 중국이 개방 초기에 도입한 경제개방특구, 자유무역지대, 투자진흥지역, 외자유치촉진지역인데, 경제특구의 개념은 이 네 가지 요소들을 포괄하는 범위에 따라서 본래 의미의 경제특구와 협의적 의미의 경제특구, 광의적 의미의 경제특구로 구분할 수 있다. 협의적 의미의 경제특구는 오늘날 중국의 경제특구를 의미한다. 즉 ‘외자유치 촉진지역’으로 개념을 정의할 수 있다. 이에 반해 광의적 의미의 경제특구란 외자유치 촉진지역 뿐 아니라 자유무역지대와 투자진흥지역을 포함하는 개념이라고 할 수 있다. 현재 인천에서 시행되고 있는 경제자유구역 제도는 협의적 의미의 경제특구라고 할 수 있으며 외자유치라는 목적과 함께 인천이라는 특정 지역에 집중적으로 개발하여 국가 전체의 성장을 도모하는 차원에서 선택과 집중전략이라고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서의 경제특구의 의미는 협의적 의미의 경제특구를 의미한다.

2.2 인천경제자유구역의 현황과 문제점

2.2.1 인천경제자유구역의 추진과정 및 현황

삼면이 바다로 둘러싸여있는 우리나라는 대외적으로 동북아 물동량 선점과 비즈니스 허브 구축을 위한 주변국들과의 무한경쟁 속에 놓여있었다. 또한 대내적으로는 금융, 물류, IT (Information Technology), BT (Bio Technology), NT (Nano Technology)등 첨단기술의 고부가가치 산업을 신 성장동력으로 육성하고자 했다. 이에 정부는 세제, 외환, 노사, 국제협력 등 외국기업의 경영환경을 개선하고 교육, 주거, 문화, 관광 등 외국인의 정주환경 개선을 통해 외국인 투자를 촉진할 수 있는 경제특구 제도 도입을 결정하였다.

정부는 경제자유구역 관련 법안을 만들기 위하여 ‘경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안’을 제출하였다. 그러나 국회 심사과정에서 ‘경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률’로 변경되었고, 이후 ‘경제특구’를 ‘경제자유구역’으로 부르게 되었다. 이 법은 2002년 11월 국회를 통과하여 2003년 7월 1일부터 시행되었으며 이후 전면개정, 타법개정 등을 거쳐 현재 ‘경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법’이 경제자유구역 지정·운영의 관련 기준이 되고 있다.³⁾ 경제 자유구역의 지정 및 운영에 관

3) 박종돈(2014), 「인천경제자유구역 실태분석 및 발전방안」 p320

한 법률을 간단히 정리하면 다음과 같다.

Table 1. 경제자유구역 지정 및 운영에 관한 주요 법률

구분	주요내용	
경제자유구역의 지정요건	<ul style="list-style-type: none"> • 공항, 항만, 교통망, 용수, 전력 등 기반시설 • 필요한 부지의 확보 용이성 및 개발 비용 수준 • 지역경제에 대한 파급 효과 • 외국인의 투자수요 • 지방자치단체의 지원 체계 및 지원내용 	
지정(해지) 절차	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체가 신청 • 경제자유구역위원회에서 심사하여 지정 여부 검토 및 결정 • 산업통상자원부 장관이 지정고시 • 산업통상자원부 장관은 필요시 지정 해제 가능 	
투자 인센티브	대상	<ul style="list-style-type: none"> • 외국인 투자기업 • 국내기업은 입주하는 간혹이나 각종 인센티브 적용 제외
	내용	<ul style="list-style-type: none"> • 조세 및 부담금 감면 • 구역 내 기반시설에 대한 국고 지원 • 현금 제정 지원 • 국공유 재산 임대료 감면
규제변화 (타법률 적용 배제)	<ul style="list-style-type: none"> • 수도권 정비법상 행위 제한 배제 • 개발 및 실시계획 승인시 타 법률 인허가 의제 • 노동 규제 완화 • 장애인, 고령자, 국가 유공자 의무 고용 배제 • 유급 휴일 등 배제 • 파견 근로자 기간 및 업무범위 제한 조항 배제 	
특례	<ul style="list-style-type: none"> • 해외교육연구기관 설립 및 운영 허용 • 해외의료시설 설립 및 운영 허용 	
기타지원	<ul style="list-style-type: none"> • one stop 서비스 제공 • 외국어 공문서 서비스 	
운영조치	<ul style="list-style-type: none"> • 경제자유구역 위원회(각종 주요 정책사항 심의 및 의결) • 경제자유구역 기획단(위원회 업무보좌) 및 지역청(실무행정) 	

<자료> 새만금·군산 경제 자유 구역청 행정 자원부

인천경제자유구역은, 2002년 1월 14일 김대중 대통령의 ‘동북아 비즈니스 중심국가 육성’에 대한 발표에 의해 본격화 되었다. 따라서 인천광역시는 2003년 7월 1일 처음으로 정부에 경제자유구역 지정을 신청하였으며, 이에 정부는 2003년 8월 5일 인천의 송도·영종·청라지구의 6,336만 평을 경제자유구역으로 지정하였다. 인천 경제자유구역은 송도국제도시, 청라국제도시, 영종도와 함께 IFEZ(INCHEON FREE ECONOMIC ZONE)라고 불린다. 인천경제자유구역은 동북아 경제권의 중심에 위치해 있어 아시아 주요 경제국인 중국, 일본, 홍콩, 러시아 등을 포함한 세계 경제 규모의 1/8을 점유하는 핵심지역이다. 특히 인구 100만 이상인 61개 도시에서 항공편으로 3시간 이내 거리에 입지하고 있어 역동적인 아시아 비즈니스 시장변화에 신속히 대응할 수 있다. 또한 인천공항을 통한항공네트워크 및 최신식 인텔리전트 터미널을 갖춘 인천항을 통한 해상 물류 인프라가 잘 갖추어져 있다. 이를 바탕으로 인천경제자유구역은

주제로 하여 SWOT분석을 실시한 결과는 다음과 같다.

Table 2. 인천경제자유구역 SWOT분석

Strength (강점)	Weakness(약점)
<ul style="list-style-type: none"> • 인천공항, 인천항 유리한 입지 • 우수하고 차별적인 인프라 • 매립지로 개발 용이 • 수도권(배후시장, 고급인력) 	<ul style="list-style-type: none"> • 업무기능 집적효과 부족 • M&A 대상의 부재 • 단기적 시야와 불공정 계약 • 일시적 자원 부족 가능성
Opportunity(기회)	Threat(위협)
<ul style="list-style-type: none"> • 인천공항, 인천항 활성화 • 중국경제성장, 교류증대 • 녹색기후기금(GCF) 유치 	<ul style="list-style-type: none"> • 부동산 경기 침체 • 사유지의 보상비 부담 • 국내기업 역차별 정책

<자료> IFEZ, 개청 10주년 성과와 비전 P267

또한 인천경제자유구역의 세부적인 개발사업 계획을 보면 다음과 같다.

Table 3. 인천경제자유구역 개발 계획표

송도국제도시 (53.4km ²)	<ul style="list-style-type: none"> • 사업기간은 '03 - '20년으로 19개 단위지구로 나누어 개발 • 전부지 중 51.1%가 매립되었고, 34.1% 개발이 완료 • 국제지식서비스, 첨단지식기반산업(IT·BT)을 중점산업으로 선정
영종지구 (52.48km ²)	<ul style="list-style-type: none"> • 사업기간은 '03 - '20년으로 13개 단위지구로 나누어 개발 • 8개 지구의 개발이 진행 중이며 58% 개발이 완료 • 인천국제공항과 연계한 항공물류·관광레저도시를 지향
청라국제도시 (17.81km ²)	<ul style="list-style-type: none"> • 사업기간은 03 - '20년으로 1개 단위지구로 나누어 개발 • 전체 74.7% 개발이 진행 중이며 2-3단계 일부준공('16.12월) • 국제 업무(금융)·유통 및 자동차 관련 산업중심지로 개발

<자료> 인천경제자유구역청 홈페이지

2.2.2 인천경제자유구역의 문제점

이렇게 진행된 인천경제자유구역은 종료를 3년 앞둔 2017년 기준, 개발이 거의 완료되어야 했음에도 불구하고 저조한 실정이다. 또한 곳곳에서 많은 문제들이 발생하고 있다. 인천경제자유구역의 추진성과 및 대내외 여건을 살펴보면 추진성과의 경우 2014년 기준으로 33개 지구(60.6%)가 개발완료 및 개발 중이며 132.91km²의 면적(56.0%)이 개발완료 및 개발 진행 중으로 매우 저조한 것을 확인 할 수 있다. 세부사항을 살펴보면 다음과 같다.

Table 4. 인천경제자유구역 개발률
(단위: 개, km², %)

구분	합계 (a)	개발 완료 (b)	개발 진행 (c)	미개발지				개발률 ((b+c)/a)	
				소계	실시 계획 미수립	사업 시행자 미지정	개발 계획 미수립		
인천	지구 수	33	9	11	13	13	-	-	60.6
	면적	132.91	8.46	65.95	58.5	29.96	-	28.52	56.0

<자료> 인천경제자유구역청 홈페이지

1) 인구

원래 인천경제자유구역의 계획인구는 송도지구 264,390명, 영종지구 181,376명, 청라지구 90,000명이다. 그러나 최종계획이 3년이 채 남지 않은 시점에서 인천경제자유구역의 인구는 턱없이 부족하다. 현재 인구를 보면 다음과 같다.

인구수

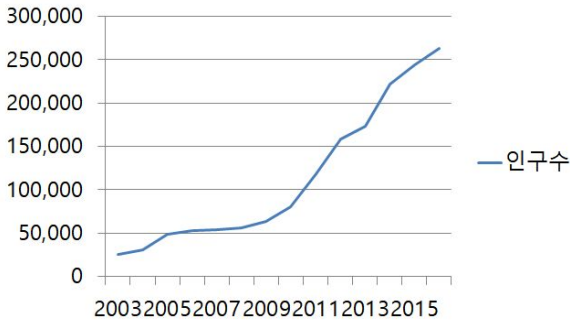


Figure 1. 인천경제자유구역의 인구수

2016년 기준 송도 112,814명, 영종 64,598명, 청라 86,011명으로 총 263,423이다. 당초 계획인구는 송도 264,390명 영종181,376명, 청라 90,000명으로 총 535,766명이다. 초기 계획보다 272,343명이 부족하다. 계획완료까지 3년도 채 남지 않은 시점에서 27만 명의 인구 증가는 현실적으로 불가능하다.

2) 외국인 직접투자(FDI)

외국인 직접투자란 외국인이 단순히 자산을 국내에서 운용하는 것이 아니라 경영참가와 기술제휴 등 국내 기업과 지속적인 경제관계를 수립할 목적으로 투자를 하는 것을 말한다. 인천경제자유구역의 외국인 직접투자 동향을 보면 다음과 같다. 외국인 직접투자는 인천경제자유구역의 주요한 목표 중하나로 매우 중요한 요소라고 생각된다. 그러나 외국인 직접투자 역시 미미

한 실정을 보이고 있다. 밑의 표는 인천경제자유구역의 연도별 외국인 직접투자 현황을 보여주고 있다.

Table 5. 인천경제자유구역의 연도별 FDI 현황
(단위 : 백만불)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
신고	1	76	86	128	118	562	502	554
도착	1	74	11	123	103	475	365	211

2012	2013	계
2070	926	5060
552	334	2248

<참고>경제자유구역기획단 2013 업무보고, IFEZ 개청 10주년 성과보고서 2013.10 P262

2009년에서 2010년 사이 외국인 직접투자는 신고대비 실제 집행되는 비율이 상대적으로 큰 폭으로 감소하고 있다. 또한 2013년 국가 대비 인천의 외국인 직접투자는 6.3%에 불과하다. 위의 지표들을 보면 알 수 있듯이 인천 경제자유구역은 초기 계획보다 미미한 성과를 거두고 있다.

3) 저조한 외자유치 및 사업성과

위에서도 언급했듯이 경제자유구역의 목표는 외자유치이다. 따라서 더 많은 외자유치를 위해 외국 기업들에게 조세감면, 투자인센티브 부여 등 많은 이점을 부여하고 있다. 그러나 인천경제자유구역의 외자유치는 그리 성공적이지 못한 상황이다. 인천은 인천공항, 인천항만 등 입지조건 중심의 화려한 장점을 가졌음에도 불구하고 중국, 싱가포르 등 경쟁국의 경제특구들과 비교하여 제도조건, 정주여건 등이 미흡한 실정이다. 따라서 외국인 투자자들에게 투자를 유도할 만큼의 가시적인 여러 여건이 뒷받침되지 않아 투자유치에 어려움이 있다. 그 대표적인 예로 토지가격의 차이가 있다. 우리는 토지를 조성 원가이하 또는 감정이 이하 등 저가로 제공하는 인센티브를 제공하고 있으나 이는 국내적 시각에 불과하며 경쟁국에서는 토지를 무상으로 제공하고 있는 실정이다. 인천경제자유구역의 경쟁력이 현저히 떨어질 수밖에 없는 실정이다. 다음 그림은 외국계 기업의 국내 진출 현황이다.

Figure 2. 외국계 기업의 국내진출 현황

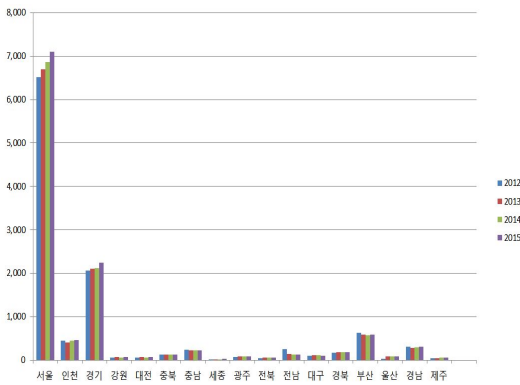


그림2를 보면 알 수 있듯이 대부분의 외국계 기업이 서울에 몰려있다. 서울은 수도라는 인센티브가 있다는 점을 감안하면 넘어갈 수 있지만, 서울 이외에도 인천은 경기도와 부산에 조금 뒤쳐지는 모습을 볼 수 있다. 구체적으로 살펴보면 2012년부터 2015년까지 인천경제자유구역 사업이 거의 막바지임에도 불구하고 외국계 기업이 2012년 447개에서 2015년 458개로 조금 증가했을 뿐, 큰 변화는 없었다. 또한 이 기업들이 모두 청라, 영종, 송도 지구에 위치해 있는 것이 아니라 인천지역 전역에 위치했다는 것을 감안하면 인천경제자유구역의 외자유치현황은 심각한 수준이라는 것을 알 수 있다.

인천 경제자유구역의 사업성과 역시 심각한 상태이다. 초기 계획보다 많이 뒤쳐진 것도 있고 제대로 시행되지도 못 한 사업들도 있다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

Table 6. 인천경제자유구역의 사업 주요 성과

구분	인천경제자유구역
외자유치 실적	<ul style="list-style-type: none"> • 500대 다국적기업 지역 본부 유치 : 실적 없음 • 국제적 금융센터 유치 : 실적없음 • 첨단제조업 유치 : 셀트리온 1개사 (경제자유구역 지정과 직접 관계 없음) • 단지 및 인프라 개발 : 미국 게일사와 포스코 건설이 합작 투자한 NSCDC가 송도국제업무지역 개발권 확보 및 투자계획, 151층 쌍둥이 타워 건설 야해각서 체결, GM대우 자동차 성능시험장 야해각서 체결
지역경제 활성화 기여	저조

<자료> 이상철(2005)

표6을 통해 알 수 있듯이 500대 다국적 기업, 국제적 금융센터 유치실적은 전혀 없는 실정이다. 그나마 첨단제조업 산업은 1개 기업 유치에 성공했으

나 이는 경제자유구역 지정과 직접적인 연관이 없는 사업 유치였다. 사업 유치가 매우 저조한 상황에서 지역 경제가 활성화 될 리가 없다. 따라서 지역 경제 활성화 기여정도 역시 낮게 나타나 악순환이 계속되고 있다.

인천의 경제자유구역은 이처럼 많은 문제들을 안고 있다. 그러나 이웃나라 중국에서는 경제특구제도를 도입하여 많은 이익을 창출하고 자유 시장 경제 체제 아래 경제 성장의 원동력으로 작용하고 있다. 비슷한 것 같은 두 제도가 이렇게 다른 결과를 낳은 원인은 무엇일까? 다음 장에서는 중국의 경제특구에 대해 알아보고 이를 인천 경제자유구역과 비교 및 대조하여 우리가 앞으로 나아가야할 방향을 찾아 보고자 한다.

3. 중국 경제특구와 인천 경제자유구역제도 비교 및 대조

3.1 중국 경제특구제도 배경과 특징

중국의 경제 특구는 1970년대 후반, 중국정부가 자본주의적 요소를 받아들여 경제개방조치를 실시하면서 도입되었다. 중국정부는 급진적인 개방정책이 아닌 점진적 개방을 추구했다. 따라서 사회주의 체제의 틀은 유지하면서 자본주의적 요소를 부분적으로 도입하기 시작했다. 전 국토를 한꺼번에 개방하지 않고 중국정부는 1979년 광둥성의 산터우, 선전, 주하이, 샤먼 등 단 4곳에만 경제특구를 설치하였다. 이곳의 경제특구 안에서는 본토와 달리 시장 경제가 주가 되고 자본주의적 요소가 유입되었는데, 이것은 홍콩을 모방한 것으로 자유무역지대와 유사한 성격을 갖고 있다. 개방초기 공산당 내에서 자본주의가 본토까지 확산되어질 것이라는 비판적 여론이 있었지만, 개방의 효과를 경험하고부터는 이러한 비판은 점차 수그러들었다. 이에 중국 정부도 경제개방특구 정책을 적극적으로 확장해 나아갔고 연안지역의 주요 도시들을 연이어 개방하였다.

1984년에는 다렌, 칭다오, 광저우 등 14개 도시가 특구와 같은 연안개방도시로 지정되었고 이어 1985년에 쓰저우, 우시, 창저우, 포산 등의 11개 도시와 그 주변의 농촌지역이 연안경제개방구로 지정되었다. 1986년에는 산둥성, 허난성, 안후이성을 포함하는 준해경제특구가 설치되었고 1988년, 중국정부는 하이난을 하이난성으로 승격시키고 5번째의 경제특구로 지정하여 대외 개방경제정책을 섬 전체에 실시하였다. 마지막으로 상하이인 제 8차 5개년 계획의 주요 개발구로 지정되어 푸둥지구가 대외개방의 핵심거점으로 성장했다. 이와 더불어 중국정부는 경제특구의 자치권을 강화시키고 외자유치를 위한 여러

제도들을 정비하였다. 이후에는 더욱 적극적인 개방정책을 펼쳤다. 이러한 적극적 개방정책의 예시로는 입법권부여, 외국기업의 토지사용권 취득 공식적 인정 등이 있다. 중국정부는 경제특구 제도의 효과가 두드러지게 나타나자 연안의 주요도시들 뿐만 아니라 중국내륙전역으로 확산시켰다. 특히 경제기술개발구 제도가 본격화되어 경제기술개발구가 내륙지역에도 설치되기 시작하였을 뿐만 아니라 지방정부 자체적으로도 경제기술개발구를 지정할 수 있도록 허용하였다. 따라서 현재 중국의 경제 개방도시들은 연안과 내륙에 다양하게 분포해 있다.

1979년, 중국정부가 처음 경제특구 제도를 도입했을 때는 기존 본토 지역과는 완전히 구분되는 매우 개방적인 공간으로 복합형 자유무역지대라고 할 수 있다. 그러나 시간이 흐름에 따라 중국 정부는 점점 더 개방하기 시작했고 이에 경제특구와 다른 지역 간의 차이는 점점 사라져 갔다. 따라서 경제특구, 경제기술개발구를 포함한 중국 내 다양한 경제특구제도들은 이제 외국인투자대우지역 혹은 외자유치촉진지역으로 분류할 수 있다. 현재 중국에서 시행되고 있는 경제특구제도에는 연해경제개방구역, 경제기술개발구, 고신기술(하이테크)산업개발구 등이 있다. 이 제도들은 거의 유사한 형태로 변화해 왔으며 이곳에 위치하고 있는 외국계 기업들에 대한 지원도 거의 동일한 수준이다.

경제특구에 위치한 외국계 기업들에게는 다양한 혜택이 주어진다. 가장 대표적인 것이 법인세, 소득세 등 조세 감면제도이다. 이외에도 개발구 내의 토지를 저렴하게 임대할 수 있다. 중국은 정부가 모든 토지를 소유하고 있기 때문에 이러한 대규모 토지공급이 가능하다. 또한 개발구 내 인프라 개발 역시 정부가 지원하고 있다. 그리고 개발구의 관리위원회가 기업 생산에 필요한 각종 자원은 물론 입지 기업에 대해 공장 설립 업무의 원스톱 서비스를 제공하고 있다. 특히 국가급 개발구나 성급 개발구의 관리위원회는 상당한 독자적 지위와 풍부한 자원을 가지고 있어 외국계 기업에 대해 보다 많은 지원이 가능하다.

3.2 인천경제자유구역과 중국 경제특구제도 비교

중국 초기의 경제특구제도는 시간이 흐름에 따라 그 성격을 탈피하여 외자유치촉진지역으로 점점 변화해왔다. 이에 따라 오늘날 중국에서 가장 많은 비중을 차지하는 경제기술개발구가 경제특구제도를 대표한다고 할 수 있다. 중국의 경제기술개발구에 대응하는 제도는 인천 경제자유구역이라고 할 수 있다. 따라서 앞으로 본 연구

에서는 중국의 경제기술개발구와 한국의 경제자유역을 중심으로 두 경제특구 제도를 비교·분석하고자 한다.

3.2.1 사업 시행 배경 및 목적

이 두 제도의 시행 배경과 목적은 얼핏 비슷해 보이지만, 구체적으로 들여다보면 상당히 다른 것을 알 수 있다. 먼저 중국의 경제기술개발구 사례를 보면, 초기에 시범적으로 시행한 경제특구가 성과를 거두었고 이에 따라 경제특구제도가 연안도시들과 내륙으로 확대되어가는 과정에서 시행되었다. 이에 반해 인천의 경제자유구역은 효과적인 외자유치를 위한 방법 중 하나로서 동북아중심국가로 도약한다는 동북아 경제중심 프로젝트의 일환으로 추진되었다. 다음은 사업목적이다. 중국 경제기술개발구의 설치 목적은 외자 기업을 적극적으로 유치하여 외자유치를 통해 중국 연안지역의 경제를 활성화 하는 것이다. 더 나아가 입지한 외자 기업들과 국내 기업들을 클러스터화 시킴으로써 산업발전의 파급효과를 도모하고자 하였다. 인천의 경제자유구역의 목적은 금융기관과 다국적기업 지역본부들을 유치하여 동북아 비즈니스 중심국가로 성장하는 데에 있다. 즉, 중국의 경제기술개발구 사업이 굉장히 구체적인 경험적 기반 위에서 현실적인 목표를 가지고 진행된 것에 비해 인천의 경제자유구역 사업은 동북아 중심국가라는 매우 추상적인 비전과 목표에서 시작되었음을 알 수 있다. 다음 표는 시행배경과 설치목적의 간단히 정리한 것이다.

Table 7. 인천경제자유구역과 경제기술개발구의 개발배경과 목적

구분	경제자유구역	경제기술개발구
시행배경	외국인 투자를 효과적으로 유치할 수 있는 방안을 모색하는 가운데 동북아중심국가로 도약한다는 동북아경제중심프로젝트의 일환으로 추진됨	경제개방 초기에 시범적으로 실시한 경제특구제도가 성공함에 따라 이를 연안 도시들에 확대 적용
설치목적	다국적 기업의 지역본부, 국제적 금융기관을 유치하여 비즈니스 중심국가를 건설	적극적인 외자유치를 통해 중국 연안지역의 경제활성화를 촉진

<자료> 동북아경제중심추진위원회(2003)

3.2.2 핵심 전략 및 개발방식

다음은 두 제도의 핵심 전략 및 개발방식에 비교는 다음과 같다. 중국의 경제기술개발구와

인천의 경제자유구역의 핵심전략과 개발방식은 많은 공통점을 가지고 있다. 경제자유구역은 중국의 경제기술개발구를 모방하였기 때문에 제도화되는 과정에서 상당부분 유사점을 갖고 있다. 두 제도는 외국계 기업을 효과적으로 유치하는데 공통의 목적이 있으나, 구역 내에는 외국계 기업만 유치하는 것이 아니라 국내 기업들을 같이 입지시킨다. 또한 국내 거래에 있어서는 통관 절차를 필요로 하지 않으나, 해외거래 거래를 할 때에는 통관절차가 필요하며 이에 따른 관세가 부과된다.

또한 두 제도 사이에는 상당한 차이점도 존재한다. 가장 큰 차이점은 구역 내 주요 유치산업이다. 중국의 경제기술개발구는 주로 제조업분야의 기업들이 많이 자리 잡고 있는데 반해 인천의 경제자유구역은 다국적 기업, 금융, 사업 서비스, 첨단산업, 제조업 등이 혼합적으로 입지하고 있다. 또한 지리적 입지에서도 차이가 있다. 중국의 경제기술개발구는 연안·내륙 지역구분 없이 광범위하게 분포해있지만 인천의 경제자유구역은 인천이라는 항만에만 위치해 있다. 인천뿐만 아니라 우리나라의 경제자유구역은 주로 항만에 위치하려는 특성을 가지고 있다. 이러한 이유는 경제기술개발구가 단순히 외자유치촉진 지역이라는 하나의 성격을 강조하고 있기 때문이다. 반면에 인천의 경제자유구역은 외자유치촉진지역이라는 성격에 자유무역지대라는 성격을 일정 부분 공유하고 있다. 또 다른 이유로는 중국의 경제기술개발구는 우수한 사업실적을 통해 넓은 지역에 분포할 수 있지만, 인천의 경제자유구역은 아직 이렇다할만한 성과가 없기 때문이다. 다음은 두 지역의 개발전략과 개발방식을 표로 간단히 정리해 놓은 것이다.

Table 8. 경제자유구역과 경제기술개발구의 개발 전략 및 개발방식

구분	경제자유구역	경제기술개발구
입지	연안지역, 항만·공항 인접	연안·내륙지역 구분 없이 중국 전역
지정 지역	총 3개	국가급 개발구 51개,성급 개발구 600여개, 현급 개발구 수천 개 등
유치 산업	다국적 기업의 지역본부, 금융센터, 제조업 혼합	대부분 제조업
산업 전문화	불명확	개발구 중 상당수는 산업전문화 추진
국내 판매	통관 절차 없이 허용	통관 절차 없이 허용
내외국인 기업 혼재 여부	혼재	혼재

<자료> 동북아 경제중심추진위원회(2003)

3.2.3 외국 기업 유치수단

다음은 외국 기업 유치수단이다. 중국의 경제기술개발구와 인천의 경제자유구역 모두 근본적인 목표는 외자유치이다. 이처럼 외자유치 촉진 지역이 일반적인 산업단지과 구별되는 핵심요소는 외국계 기업을 유치하기 위해 각종혜택을 제공하고 적극적인 유치 노력을 한다는 점이다.

이러한 점에서 볼 때, 중국의 경제기술개발구는 외자유치를 위해 매우 적극적인 노력을 기울이고 있다. 경제기술개발구에 입지한 기업은 평당 10-15만원의 저렴한 가격에 토지를 50년간 장기 임대할 수 있으며 이외에도 다양한 조세감면 혜택을 받을 수 있다. 노동 부분을 살펴보면, 중국 전역에서 초기 채용 시 10년간 계약직 형태로 이루어지고 있어 매우 유연한 노동체계를 형성하고 있다. 또 중국의 노사관계는 보통 대립적이기 보다는 협력적으로 중국에서 노사분쟁이 일어날 경우 그 분쟁의 주동자는 파면 또는 재계약시 불이익을 받게 된다. 이는 원래 기업별로 만들어져 있는 노조 자체가 공산당의 아래 기업에 상당히 우호적인 성격을 가지고 있기 때문이다. 이러한 정부의 적극적 외자유치 노력은 중국의 경제기술개발구의 성공에 가장 크게 기여하였다고 볼 수 있다. 또한 외국 기업을 유치한 공무원들에게 상당한 인센티브가 주어지기 때문에 이들은 외국 기업 유치를 하고자 노력하고 있고 이것이 성과로 나타나고 있다. 한편 이러한 외자유치 경쟁이 너무 과열되어 일부 억제하는 상황에 이르기도 하였다.

이에 반해 인천의 경제자유구역은 외자유치를 위한 정책적 제도가 미비한 형편이다. 경제자유구역 내에 입주하는 기업들에게 공급되는 산업용지는 평당 40-50만원 혹은 그 이상인데, 이는 외국계 기업들이 감당하면서까지 입주하기에는 상당히 매력적이지 못한 가격이다. 또한 경제자유구역 내에 입지한 외국 기업들은 법인세와 지방세 등 다양한 조세감면이 적용된다. 그러나 중국의 경제기술개발구와 비교하였을 때 큰 차이가 없는 수준이다. 또한 경제자유구역법 아래 노동 부문에 대한 규제를 통해 안정된 노사관계를 보장하고 보다 유연한 노동환경의 제공을 약속했으나, 그동안 노조 측의 반발 등으로 인해 이 조항은 현실적으로 거의 불가능하게 되었다. 다음 표는 두 제도간의 외국인 기업 유치정책들을 비교해 놓은 것이다.

Table 9. 경제자유구역과 경제기술개발구의 외국인 기업 유치 비교

구분	경제자유구역	경제기술개발구
산업용지 공급가격	평당 100 - 150만원 혹은 그 이상 (외국인투자지역은 지대 감면)	평당 10-15만원 수준 a) (20년 임대)
조세	법인세 3면 2감 (이익발생 후 3년간 면세 2년간 50% 감면) 취득세, 등록세 및 재산세 3면 2감	기업소득세 2면 3감 우대세율 (국내기업 33%, 외자기업 15%) 70% 이상 수출기업, 선진기술(하이테크)기업, 10년 이상 제조업체 등 추가 감면
인프라	인프라-점진적 구축 인프라 개발 수준 비교적 우수	점진적으로 산업용지 개발 확대 인프라 수준 대체로 우수(현금 개발구 상당수는 인프라 정비 불충분)
노동	고용계약 규정 엄격 노동운동 규제 불명확	전 직원 10년간 매년 재계약 노조는 중국공산당의 지도를 받으며 대체로 기업에 협조적임
외자기업 유치활동	적극적, 그러나 경험 및 노하우의 부족 외국기업 유치에 대한 인센티브 미약	대단히 적극적 외자기업 유치 시 공무원들에게 상당한 인센티브 부여

a) 중국의 주요 경제기술개발구의 50년 임대가격을 종합하여 이 논문의 저자가 산출한 것임. 참고로 전국경제인연합회가 발간한 '한·중 산업단지 경쟁력 비교 및 정책과제'에서는 중국의 경제기술개발구의 평균자가를 평당 12만원으로 추정함
<자료> 동국아경제중심추진위원회(2003)

3.2.4 사업시행의 주체와 거버넌스

마지막 비교 부문은 사업 시행의 주체와 거버넌스이다. 위에서 살펴보았듯이 비슷한 것처럼 보였던 두 제도가 이렇게 차이가 나는 이유는 사업주체의 독자적 권한과 개발 주체를 둘러싼 거버넌스 방식의 차이 때문이다. 중국의 경제기술개발구의 사업주체는 개발구 관리위원회라는 조직인데, 이 조직은 각급 지방정부 산하에 소속되어 있다. 그러나 개발구 관리위원회는 지방정부와 중앙정부에 상당히 독립적이며, 개발구 관리위원회 독자적으로 정책과 사업을 추진할 수 있다. 특히 중앙정부는 지정 구역에 대해 조세감면, 인프라 개발 비용 지원 등 제도적·재정적 지원만을 담당하고 있으며 대규모 개발구를 지정하는 일 이외의 실질적인 정책수립과정에는 거의 관여하지 않는다.

반면 인천의 경제자유구역의 거버넌스는 상당히 복잡하다. 경제자유구역의 개발주체는 인천 경제자유구역청으로 이 조직은 인천광역시 소속이다. 따라서 인천광역시장에 의해 인천경제자유구역청의 장이 선출되는 등 인천광역시의 직접

적인 영향력 하에 놓여 있다. 또한 인천 경제자유구역청은 재정경제부를 비롯한 다른 중앙정부 부처로부터 간섭을 받고 있는데, 경제자유구역이라는 새로운 제도 자체가 재정경제부의 영역 확장 과정에서 등장하게 된 것이 원인이 되었다는 견해도 존재한다.(이상철 2005) 또한 중앙정부에는 재정경제부 산하의 경제자유구역기획단과 함께 별도의 경제자유구역위원회가 설립되어 인천 경제자유구역 정책 및 사업에 개입하고 있다. 다음은 경제자유구역과 경제기술개발구의 개발주체 및 거버넌스를 비교해 놓은 표이다.

Table 10. 경제자유구역과 경제기술개발구의 개발주체 및 거버넌스 비교

구분	경제자유구역	경제기술개발구
사업주체	경제자유구역청(지방자치체 소속, 지방자치단체 조합)	개발구 관리위원회(각급 지방정부 소속)
사업주체의 독자적 사업 능력	상당히 제한	매우 독립적, 광범한 독자적 사업 기능
중앙정부와의 거버넌스(업무분담)	중앙정부의 상당한 통제 중앙정부 내 여러 부처가 각각 관할권을 행사	중앙정부는 제도적 지원 담당 대규모 개발구 지정 시에만 일부 관여
지방자치단체 간 관계	조합을 구성하고 있는 자치 단체간들의 불협화, 비협조	자치단체 간 공동 개발 사례 거의 없음 외자유치를 위해 자치단체 간 치열한 경쟁

<자료> 동북아 경제중심추진위원회(2003)

3.2.5 두 제도 간 차이 원인

중국의 경제기술개발구와 인천의 경제자유구역은 비슷한 점도 있지만, 위에서 언급했듯이 많은 부분 다른 점이 있고 결과적으로 두 제도 사이에 성과 격차가 매우 심하다. 물론 사업 시행기간의 차이가 있고 다양한 환경상의 차이들이 존재하고 있긴 하지만 중국의 경제기술개발구가 시행 초기부터 높은 성과를 거둔데 비해, 개발완료 시점이 거의 다가오는 인천의 경제자유구역은 기대했던 성과를 내지 못하고 있다. 두 제도가 이렇게 다른 결과를 내는 요인은 위에서 언급했던 개발방식, 정책수단, 거버넌스 등의 세 가지 측면이 있을 것으로 판단된다. 무엇보다도 유치산업의 선정에 있어서 두 사업의 차이가 이렇게 다른 결과를 초래했다고 볼 수 있다. 경제기술개발구가 제조업 유치라는 현실적인 접근을 한데 비해 인천 경제자유구역은 다국적기업 지역본부, 금융, 사업서비스 등 도심형 업종을 중

점 유치대상으로 선택하여 비현실적인 접근을 하였기 때문에 실패한 것이다. 인천은 항만에 위치해 있음에도 불구하고 이를 고려하지 않고 도심형 업종을 유치하였고 이는 치명적 문제로 돌아왔다. 그 결과 기업유치에 어려움을 겪었고 사업전체가 뿌리내리지 못하고 있다. 이러한 현실은 ‘동북아 비즈니스 중심국가’ 건설이라는 추상적인 슬로건으로부터 나온 것인데, 이 사업을 주관하고 있는 재정경제부의 정책 부문과 연결되어 있어 미래에도 해결이 쉽지 않을 것으로 전망된다.

인천 경제자유구역의 성과가 저조한 또 한 가지 이유는 책임소재가 불분명한 거버넌스 때문이다. 인천 경제자유구역의 사업을 담당하고 있는 인천 경제자유구역청은 독자적인 정책 수행을 위한 제도적 기반이 취약하기 때문에 다른 상위기관의 지원을 받으면서 통제와 간섭을 함께 받고 있다. 따라서 인천 경제자유구역만을 위한 독자적인 사업 수행이 어렵다. 이에 반해 중국의 경제기술개발구는 독자적 사업 수행이 가능하다. 각 경제기술개발구는 충분한 제도적 기반이 갖추어져 있으며 각 지방정부들 역시 외국 기업 유치를 위해 힘쓰고 있다. 심지어는 한 개의 지방정부와 몇 개의 경제기술개발구를 가지고 있어 이들과 경쟁하는 경우도 있다. 또한 중앙부처들이 경제기술개발구 사업에 재정적으로 간섭하려고 하거나 경제적으로 압박을 가하는 경우는 거의 없다.

마지막으로 두 개 제도의 성과 차이를 낳은 요인은 기업유치 수단의 효과성 문제이다. 인천의 경제자유구역은 토지공급이 부족하거나 토지공급가격이 너무 높다. 물론 외국 기업 중 대형 투자를 하는 대기업의 경우에는 외국인 투자지역을 지정받음으로 지가가 보전될 수 있을 것이다. 그러나 그만한 투자를 하기에는 충분히 사용 가능한 면적을 가진 용지가 공급되기 어려운 상황이다. 더구나 중소형 외국 기업의 경우 외국인 투자지역 지정을 받기 곤란하여 이들을 유치하는 것은 더욱 어려운 실정이다.

4. 결론 및 시사점

4.1 인천경제자유구역이 나아가야 할 방향

지금까지 본 연구는 인천경제자유구역의 현황과 문제점을 살펴보고 인천의 경제자유구역과 중국 경제특구제도의 핵심인 경제기술개발구를 비교 및 분석하였다. 중국정부가 경제특구 제도를 도입한 후 이 제도가 잘 정착하여 큰 성과를 내고 중국의 경제발전에 상당한 기여를 한데 반해 인천의 경제자유구역은 성과가 미흡할 뿐만 아니라 경제자유구역제도 자체도 정착하지 못한

실정이다. 인천의 경제자유구역은 동북아비즈니스 중심국가 건설이라는 추상적인 슬로건 아래 시작되었다. 항만에 위치해 있으면서도 도심형 업종을 중심유치기업으로 설정하였고 세제혜택이나 지대가격 등 다른 외국의 경제특구와 비교하였을 때 매력적인 요소가 거의 없기 때문에 외국 기업 유치에도 실패하였다. 또한 복잡한 거버넌스 아래 진행된 인천 경제자유구역사업은 인천 경제자유구역청만의 독자적인 사업추진을 방해하였고 중앙정부에 직접적인 영향아래 놓여 있었다. 이 같은 상황아래 놓여있는 인천의 경제자유구역이 앞으로 나아가야 할 방향을 무엇일까?

첫째로는 인천 경제자유구역 개발의 지방분권화가 필요하다. 인천 경제자유구역 개발 권한을 경제자유구역청에 전적으로 위임하고 지자체는 경제자유구역청이 인천만의 독립적이고 창의적인 사업을 추진할 수 있도록 제도화해야 한다. 중앙정부는 경제자유구역의 개발·실시계획 등의 승인 및 변경에 관여하는 것이 아니라 모니터링 및 평가 등에 특화해야 한다. 또한 인천자유구역청장에게 경제자유구역 관련 조례제정권을 위임한다면 중앙정부 및 인천광역시에 영향을 받지 않고 인천경제자유구역청의 자율적이고 독자적인 운영이 보장될 것이다. 기업의 경우 다국적 기업 지역본부나 연구개발센터 등 경제자유구역 발전에 기여할 수 있는 선도 기업에게 재량적 인센티브 결정 권한을 부여한다면 외국기업들이 인천으로 들어올 가능성이 높아 질 것이다.

두 번째로는 경제자유구역과 관련된 법과 제도를 개선하고 다른 경제특구와의 차별화 및 추진체계를 정비해야 한다. 경제자유구역 사업추진에 장애가 되는 규제를 찾아 적극적으로 개선해야 한다. 경제자유구역의 발전에 가장 큰 장애가 되는 요인은 경제자유구역 내에서도 현행규제가 적용된다는 것이다. 현행 법률과 제도는 외국계 병원, 학교, 약국 등의 설립을 금지하고 있기 때문에 외국인 정주환경을 구축하는 데 한계가 있다. 여기에 부처 간 의견대립과 규제 개혁에 대한 국민들의 합의 부족 등으로 관련 법률이 아직 국회에 계류 중이다. 또한 다른 나라의 경제특구에 비해 인천의 경제자유구역의 지대가 비싼 편이므로 지대를 낮추고 각종 세제혜택을 과격적으로 제시할 필요가 있다. 이와 더불어 인천 경제자유구역만의 지구별 장점을 살린 차별화된 계획이 필요하다.

본 연구에서는 인천의 경제자유구역과 중국의 경제특구 간 시행배경과 목적, 핵심전략과 개발방식, 외국기업 유치수단, 사업 시행의 주체와 거버넌스 등을 비교·분석하였다. 이러한 차이가 발생한 원인으로는 유치산업의 선정, 거버넌스,

기업 유치수단의 효과성 이 세 가지를 지적하였다. 그러나 현실적으로 경제특구 제도는 나라별·지역별로 매우 다양할 뿐만 아니라 그곳의 시행 환경에 따라 상당한 차이가 있기 때문에 비교, 분석으로부터 나오는 결과에는 한계가 있다.

그럼에도 불구하고 경제자유구역 개발 사업이 정상화되기 위해서는 위의 내용에서 지적된 문제들이 개선되어야 한다. 그리고 중국의 경제기술개발구의 제도적 측면 뿐 아니라 운영상의 노하우들을 면밀히 벤치마킹할 필요가 있을 것이다. 중국은 산업 기술적 측면에서는 아직 개발도상국에 불과하다. 그러나 경제발전 전략 측면에서는 변화하는 세계경제 상황에 맞춰 효과적인 산업정책을 펼치는 나라라고 판단된다. 특히, 중국의 성공전략인 경제특구 전략은 이미 아일랜드 등 다른 여러 나라들이 도입하여 큰 성과를 거두고 있고 다수의 선진국과 후진국들이 모방하고 있다.

만약 인천 경제자유구역이 중국의 경제특구 제도를 일정 수준 벤치마킹에 성공한다면, 인천 경제자유구역 사업은 보다 큰 성과를 올릴 수 있을 것이다. 이는 국가 경제 발전에 이바지하며 국가경쟁력제고에 도움을 줄 수 있을 것이다. 위에서 언급한 문제점들이 개선되어 인천경제자유구역이 경제특구 제도중 하나의 성공사례로 손꼽힐 날을 기대한다.

REFERENCES

권오혁. (2007). 「한국과 중국의 경제특구 제도 비교 - 한국의 경제자유구역과 중국의 경제기술개발구를 중심으로」. 한국지방정부학회. 지방정부연구 10(4). 283-301

김진석. (2013). 「인천경제자유구역의 기업유치 활성화 방안에 관한 연구」. 한국 지역 사회생활 과학회 학술대회 자료집, 218-230

박종돈. (2014). 「인천경제자유구역 실태분석 및 발전방향」. 통상정보연구 제 16권 5호. 387-407

오용석. (1995). 「중국 경제특구전략의 평가와 한국기업의 대응」

이원섭. (2002). 「경제특구 개발전략과 지역균형 발전」. 국토연구원. 국토251. 23-31

이상준·이성수. (2003.) 「체제전환국의 경제특구 개발과 북한 경제특구 개발에 대한 시사점 : 폴란드와 중국 경제특구 개발의 수요와 공급을 중심으로」. 국토연구원. 국토연구 42. 53-69

이창길. (2011). 「경제자유구역의 현황 및 문제점과 활성화를 위한 방안 : 인천경제자유구역의 활성화 방안을 중심으로」. 정부와 정책 3권 2호. 45-98

김진석. (2013). 「인천경제자유구역의 기업유치 활성화 방안」. 한국지역사회생활과학회 학술대회 자료집. 218-230

권오혁. (2013). 「한국과 중국의 경제특구제도 비교」.

한국은행.(2014). 「텐진 빈하이신구와 인천경제자유구역의 개발 현황 비교 및 정책적 시사점」.

이상준. (2005). 「경제자유구역사업의 전개 과정에 관한 일고찰 : 인천경제자유구역을 중심으로」. 동향과전망 통권 제 65호. 40-65

IFEZ, 개청 10주년 성과와 비전
IFEZ 개청 10주년 성과보고서
동북아경제중심추진위원회(2003)
경제자유구역청 홈페이지 <http://www.ifez.go.kr/>
통계청 kostat.go.kr

논문투고일: 6월 19일
논문게재일: 6월 30일