



## 한국경제의 경쟁력 강화를 위한 경제자유구역의 과제

정 형 곤 국제개발협력센터 동아시아협력팀장 선임연구위원 (hgjeong@kiep.go.kr, Tel: 3460-1127)  
 나 승 권 국제개발협력센터 동아시아협력팀 전문연구위원 (skna@kiep.go.kr, Tel: 3460-1130)

1. 서론: 연구배경
2. 경제자유구역 추진현황 및 문제점
3. 경제자유구역 지정해제 추진현황
4. 한국경제의 경쟁력 강화를 위한 경제자유구역 추진과제

### 주요 내용

- ▶ 현재 6개 경제자유 구역이 지정 및 운영되고 있으나 FDI 유치, 인프라 구축 등 사업추진실적은 여전히 미흡한 것으로 평가되고 있음.
- ▶ 경제자유구역의 효과적인 발전을 저해하고 있는 요인으로 ① 개발부적합 지역의 지정, ② 지리적 분산으로 인한 효율성 저하, ③ 구역간 사업영역 중복, ④ 국내기업 진출 역차별 ⑤ 경쟁적 지정신청 통제의 어려움, ⑥ 토지원가 상승으로 인한 수익성 저하, ⑦ 지정 목적의 변질, ⑧ 투자유치 조직 분산, ⑨ 지원조직의 권한 및 전문성 미흡 등이 지적됨.
- ▶ 이에 정부는 '경제자유구역의 활성화 전략' 시행의 일환으로, 2010년 12월 14개 지역의 지정해제를 결정한 바 있음.
  - 이번 지정해제는 그동안 지체된 경제자유구역의 구조조정을 본격화하였다는 점에서 의의가 있으며, 이를 경제자유구역의 효율성 개선을 위한 본격적인 구조조정의 계기로 삼아야 할 것임.
- ▶ 무엇보다 경제자유구역이 기존 외자유치 정책의 한계를 극복하고 한국경제의 경쟁력 강화에 기여하기 위해서는 다음과 같은 정책적 노력이 필요함.
  - 첫째, 기존 경제자유구역의 외국인투자자 우선의 투자촉진정책을 전략 산업별 우대정책으로 전환하고, 국내의 기업에 동일한 특혜를 보장할 필요가 있음.
  - 둘째, 남은 개발 부적합지의 구조조정뿐 아니라 지방자치단체의 방만한 개발을 막고 지자체의 재원을 경제자유구역에 집중시키기 위한 수단으로 지정해제를 적극 활용할 필요가 있음.
  - 셋째, 과다 지정된 경제자유구역이 시장의 힘에 의해 자연스럽게 구조조정될 수 있도록, 추진성과에 의한 개발재원의 차등적 지원제도를 적극 시행할 필요가 있음.
  - 넷째, 경제자유구역을 비롯한 각종 특구 개발사업이 국가의 산업·기업 정책과 효과적으로 연계되도록 조정자로서 정부의 역할이 강화될 필요
  - 다섯째, 경제자유구역을 미래지식산업의 클러스터로 육성하기 위해 기업투자 및 경영환경뿐 아니라 교육기관 및 R&D 센터 등 지식창출 기능에 대한 적극적 규제완화 및 인센티브 필요
  - 여섯째, 경제자유구역을 선진적 기업환경규제 완화정책의 실험구로 육성할 필요가 있으며, 이를 위해 규제완화 추진과 관련한 경제자유구역위원회의 권한 강화가 필요함.

## 1. 서론: 연구배경

■ 현재 세계는 과감한 규제완화 및 투자유인을 통해 '국제적 수준의 기업하기 좋은 환경'을 갖춘 특구 경쟁시대임.

■ 이에 한국도 동북아 비즈니스 허브 육성 및 외국인투자유치 확대를 목적으로 2003년부터 경제자유구역 개념을 도입하여, 현재 6개 구역을 지정 및 운영하고 있음.

- 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」은 경제자유구역을 '외국인 투자기업의 경영환경과 외국인 생활여건을 개선하기 위해 조성된 지역'으로 정의함.

- 2002년 12월 관련법령 개정 이후 2003년 인천, 부산·진해, 광양만권 3개 경제자유구역이 지정되었으며, 2008년 대구·경북, 황해·새만금·군산 3개 구역이 추가 지정됨.

■ 그러나 그간 법령·제도 개선 등 많은 노력을 해왔음에도 불구하고 개발전략 중복, 지역개발사업으로 변질, 개발속도 지연, 투자환경 조성 및 유치 부진 등의 문제점이 제기되고 있음.

- 특히 선택과 집중의 원칙보다는 지역균형적인 요인에 대한 고려가 중요해지면서, 우리의 경제규모에 비해 지정지역이 지나치게 확대·분산되었다는 지적이 있음.

- 더불어 가장 중요한 문제점은 현 경제자유구역 중 일부는 단기적인 규제완화 및 인센티브 도입만으로 극복되기 어려운 장애요인이 존재한다는 것임.

■ 따라서 경제자유구역의 효과적인 운영 및 발전을 위해서는 기존의 개발정책 및 전략에 대한 재검토가 불가피한 상황임.

- 이에 본 연구에서는 현 경제자유구역의 주요 문제점 및 그 원인에 대한 분석을 바탕으로 경제자유구역의 효과적 발전을 위한 정책 제안, 특히 경제자유구역의 구조조정 방안에 대해서 검토해보고자 함.

## 2. 경제자유구역 추진현황 및 문제점

■ 현재 경제자유구역은 6개 구역 내에 33개 개별 지구, 86개 세부개발단지로 구성되어 있으며, 서울과 강원도, 제주도, 충청북도를 제외한 전국 각 지자체에 고르게 분포되어 있음.

■ 경제자유구역은 총 개발면적이 571km에 이르며, 2010년까지 기반시설 구축 등을 위한 국비지원 예정규모가 약 1조 1,300억 원에 이르는 등 국가차원에서도 중요도가 높은 프로젝트임.

표 1. 경제자유구역 현황

구분	인천	부산 진해	광양 만권	황해	대구 경북	새만금 군산
지정일	2003. 10	2003. 12		2008. 4		
위치	인천	부산 경남	전남 경남	충남 경기	대구 경북	전북
면적 (km <sup>2</sup> )	209.5	104.8	95.6	55.1	39.6	67.0
개발 완료	2020년	2020년	2020년	2025년	2020년	2030년
상위 지구 /세부 단지	3개 /18개	5개 /23개	5개 /22개	5개 /5개	11개 /13개	4개 /5개

자료: 지식경제부(www.mke.go.kr).

■ 경제자유구역 지정의 핵심목적이 바로 외국인투자 유치에 있으나 각 경제자유구역의 외국인투자 유치성과는 상당히 미흡한 수준에 머물고 있음.

- 1998년 이후 누계액을 기준으로 할 때 경제자유구역 내 FDI 유치규모는 해당기간 동안 우리나라 전체 FDI 유치액의 약 1.4%에 불과함.

■ 이에 정부는 수차례 법령개정을 통해 규제완화 및 인센티브 강화 조치를 시행하였으나, 여전히 그 추진성과는 미흡한 상황임.

- 정부가 인천, 부산·진해, 광양만권 3개 경제자유구역에 대해 사업기획, 운영, 성과를 평가한 결과 3개 구역 모두 65~73점의 미흡한 점수를 받았으며, 특히 개발진척도·외국인투자 유치실적 등 사업성과 부문의 점수가 저조하였음.<sup>1)</sup>

■ 2009년 본 연구원이 시행한 경제자유구역 실태조사 등에 따르면, 경제자유구역의 운영성과가 미흡한 원인으로 다음과 같은 문제들이 제기되고 있음.

■ 첫째, 지정 지역 중 상당부분이 개발 부적합·곤란지역을 포함하고 있어, 개발지연에 따른 사업지연, 재산권 침해 소지 등의 문제가 발생하고 있음.

1) 지식경제부 보도자료(2010. 8. 29), 「선발 3개 경제자유구역 성과평가결과 모두 미흡 수준」.

- 선행 3개 경제자유구역의 경우 전체 74개 지구 중 7%(6개 지구)의 개발이 완료되었고, 52%(38개 지구)는 개발 진행, 41%(30개 지구)는 계획에 비해 개발이 지연되고 있음.
- 개발지연은 지구지정 시 개발부적합곤란지역(그린벨트, 사유지, 문화재 지역 등)이 다수 포함되어 있어 개발사업자 선정, 토지보상 등에 곤란을 겪고 있기 때문임.
- 둘째, 지정 수자가 과다하고 지리적으로도 지나치게 분산 지정되어 있어 물류·정주 등 기반시설 조성의 효율성이 저하될 수밖에 없음.
- 현 경제자유구역은 총 12개 지자체에 걸쳐 6개 구역 33개 지구, 86여 개의 개별 개발지구 개발사업이 별도로 추진되고 있음.
- 특히 대구·경북 경제자유구역의 경우 총 지정면적이 가장 작음에도 불구하고 대구, 구미, 포항, 경산, 영천 등에 걸쳐 11개 지구가 별도로 개발될 계획임.
- 경제자유구역 내 교육·의료 등 외국인 투자자를 위한 정주환경 구축을 위해서는 이에 대한 일정한 수요가 담보되어야 하는데, 다수의 소규모 개발지구로 분산되어 있는 현 경제자유구역의 구조는 이에 적합하지 않음.
- 셋째, 각 경제자유구역별로 차별화된 개발전략 설정이 미흡하여 사업영역 중복 등 전체 사업의 비효율이 우려됨.
- 6개 구역 95개 지구 핵심 개발전략이 물류첨단산업 및 관광레저 3개 분야에 편중됨(50개 지구, 53%).
- 국제업무단지(13개), IT·BT(10개), 골프장(10개), 자동차 부품(5개) 산업 등 업종별 사업영역도 상호 중복됨.
- 넷째, 외국인투자자에 대한 차별적 특혜 등 국내기업의 진출에 대한 역차별적 요인이 오히려 외국인투자기업 유치에 부정적인 요인으로 작용하고 있음.
- KOTRA의 조사<sup>2)</sup>에 따르면 외국인투자기업이 한국에 투자하는 이유로 내수시장 진출 53%, 시장성장 잠재력 17.7%를 꼽는 등 시장접근형 투자의 비중이 큼.
- 그러나 경제자유구역의 경우 그린필드형 FDI 유치에 중점을 두고 있으며, 신규개발지로서 기존의 시장기반이 미흡한 곳이 대부분이라는 점에서 외국인투자 유치에 어려움을 겪을 수밖에 없는 구조임.
- 다섯째, 관련법인 『경제자유구역 지정 및 운영에 관한 특별법』에 구체적인 지정요건이 제시되지 않아 각 지자체의 경쟁적인 지정요청을 관리하기 어려움.
- 현 법령에는 경제자유구역 지정 시 고려사항과 개발계획 수립 시 포함해야 할 사항만 규정하고 있으며, 지정 최소자격요건 등은 포함하지 않고 있음.
- 이로 인하여 최근 강원, 충북, 전남 등 각 지역자치단체에서 추가지정 요청이 끊이지 않고 있음에도, 사실상 이를 통제·관리할 수 있는 법령 등 제도적 장치가 전무한 실정임.
- 여섯째, 토지보상비의 증가로 전체 소요비용이 증가하고 있어 수익성이 저하되고 있으며, 경제침체 등으로 민자·외자유치에 어려움을 겪고 있음.
- 토지보상비 등으로 소요비용이 65조 원에서 70조 원으로 증가하였음.
- 전체 재원 중 민자 및 외자 조달비중이 60%에 이르고 있으므로, 금융위기 등 외부적 요인에 민감할 수밖에 없음.
- 일곱째, 민간 개발사업자 주도로 개발이 추진되는 일부 지구의 경우 실시계획 변경을 통해 수익성이 좋은 주거·상업용지로 토지이용계획이 변경되는 등 당초 지정목적이 변질되는 사례가 발생함.
- 이는 개발사업자가 투자 수익성을 높이고 투자금 회수를 용이하게 하여 당초 계획된 외자 등 투자 규모를 줄이려는 의도에 따른 것임.
- 여덟째, 투자설명회, 투자협상 등 유치활동이 각 구역청별로 산발적으로 추진되어 구역간 중복 및 과당경쟁 등 부작용이 우려되고 있음.
- 각 구역청은 국가 외국인투자 유치 전담조직인 KOTRA IK를 활용하지 않고 대부분 독자적으로 유치활동을 전개함.

2) KOTRA(2010), 「2009 외국인투자기업 경영환경 애로조사」.

- 반면, 투자유치업무 관련 직원 상당수가 공무원 등 외국인 투자유치 경험이 적은 비전문가이고, 외국인 민간전문가 활용도 미흡함(6개 구역 내 총 5명<sup>3)</sup>).

■ **이후, 경제자유구역 지원조직의 권한 및 전문성이 미흡함.**

- 경제자유구역위원회 사무의 상당부분이 개발실시계획 승인 등 실무 절차적 업무중심으로 운영되고, 주요 정책제도개선 등 심의조정 권한이 미흡함.
- 경제자유구역청의 경우 조직, 업무 등의 분야에서 해당 지자체에 예측될 수밖에 없는 제도적, 구조적 문제로 인해 독립성 확보가 미흡하고, 직원의 대부분이 2년 미만 단기파견 지방공무원으로 업무의 연속성 및 전문성 확보가 어려움.

- 이는 이전에 시행되었던 일부 규제개선 사례와 달리 경제자유구역 사업의 효율성 제고를 위해 사후관리 체계의 강화에 중점을 두고 있음.

- 조기개발을 유도하기 위해 기업도사산업단지 등과 같이 일정기간(예: 3년) 내 개발되지 않거나 경제자유구역 취지에 맞춰 개발하는 것이 불가능해진 경우 전문가 평가와 지자체와 협의를 거쳐 지정을 해제하거나 개발계획 변경 등을 유도하는 정비제도를 시행함.
- 한편 경제자유구역별 개발 및 외국인투자 유치 등 사업성과를 평가하여 그 결과에 따라 국고보조금 등을 차등 지원하는 경쟁체제를 도입하여 사업의 효율화를 유인하기로 함.

### 3. 경제자유구역의 지정해제 추진현황

#### 가. 경제자유구역 지정해제 추진현황

■ 정부에서는 2010년 9월 1일 열린 위기관리대책회의에서 아래와 같은 내용을 포함한 '경제자유구역의 활성화 전략'을 발표한 바 있음.

- 경제자유구역 지정을 엄격화하고, 장기간 개발지연이나 단순한 수익성 추구 개발 등에 대한 사후관리를 강화함.
- 경제자유구역 내 외투기업에 대한 임대용지 공급이 확대되고, 외국기업이 엔지니어링·정보서비스 등 사업서비스업 분야에 투자할 때도 조세를 감면하는 등 인센티브를 확대함.
- 경제자유구역청의 자율성과 전문성을 강화하고, 경제자유구역간 경쟁체제를 도입함.

표 3. 경제자유구역 활성화 전략 후속조치: 지정요건 구체화 및 지정 후 사후관리 강화

개정 조항	내용
제5조 개정	경제자유구역 지정요건을 구체화하여 지자체의 무분별한 지정요청을 억제하고 지정단계부터 개발촉진을 담보
제6조의 4 신설	사업시행자 지정권자, 자격요건, 지정해제 및 대체 지정 등에 관한 근거규정 보완
제7조 개정	경제자유구역 지정해제 사유를 명확히하여 개발지연 및 관리부실에 대한 사후관리를 강화
제15조의 2 신설	사업시행자로 하위금 관할 경제자유구역 내에서 발생하는 초과개발이익의 일부 재투자 의무화
제30조의 2 신설	지식경제부 장관에게 사업시행자에 대한 관라·감독 권한 부여
제33조의 3 신설	사업시행자의 실시계획 미준수 등 불법행위에 대한 벌칙 도입
제30조의 3 신설	경제자유구역 사업의 효율성 제고를 위해 지식경제부 장관이 연 1회 구역별로 성과평가 실시

자료: 지식경제부 보도자료(2010. 9. 3), 「경제자유구역 제도적 기반 정비 착수」.

■ 정부는 상기 계획의 일환으로 6개 경제자유구역 개발사업 환경 전반에 대한 검토를 통해 5개 구역 내 총 14개 지역의 지정해제를 결정하였음.

- 지정해제 지구의 총면적은 90.51km<sup>2</sup>로 전체 경제자유구역 면적의 약 15.9%에 해당하며, 정부가 밝힌 주요 해제 사유는 다음과 같음.

표 2. 경제자유구역의 활성화 전략: 장·단기 과제

단기 과제	장기 과제
① 엄격한 지정개발기준 마련 ② 조기개발 유인체계 구축 ③ 외국인투자 인센티브제도 개선 ④ 추진 행정체계 효율화	① 경제자유구역별 차별화된 발전 유도 ② 경제자유구역의 제도 재정립을 통한 한국형 경제자유구역의 모델 정립

자료: 지식경제부 보도자료(2010. 9. 3), 「경제자유구역 제도적 기반 정비 착수」.

〈표 4〉 경제자유구역 지정해제 구역 및 해제 사유

구역	단위지구명	해제 사유
인천	계획미수립지	보상비 과다로 사업성 결여
	인천공항	시설 기입주로 존치 필요성 미흡

3) 2009년 6월 기준.

표 4. 계속

구역	단위지구명	해제사유
부산 진해	계획미수립지	개발제한구역으로 현실적으로 개발불능지역
	마천	도로가 구역을 관통하는 등 사업성 결여
	보배북측	산지지역으로 개발불가능 지역
광양만	신월	개발이 어려운 구릉지역 제척
	신대덕레	산지 및 문화재 지구 등 제척
	여수공항	국토부 용역결과 사업성 결여로 사업보류
대구 경북	성서5차 산단	분양완료단계로 존치 필요성 결여(중복지정)
	대구혁신도시	첨단복합단지를 제외한 면적 해제(중복지정)
	수성의료지구	사업성이 미흡한 고모/이천 단지 제척
새만금	군산배후단지	순수 주거단지(인구대비 과다), 새만금 도 시개발과 중복

나. 지정해제 추진의 의의와 향후 과제

■ 앞서 살펴본 바와 같이 경제자유구역은 외국인투자 유치라는 수단을 통해 한국의 미래 신성장동력을 확보하겠다는 목적 하에 출발하였으나, 추진과정에서 여러 가지 문제점을 노출한 바 있음.

- 경제자유구역이 경제적 타당성에 근거하여 추진되지 못하고, 지역균형발전이라는 명목하에 정치적 사업으로 변질되어 왔음.
- 최근까지도 각 지자체단체는 해당지역의 경쟁력이나 적합성 유무와 관계없이 경쟁적으로 지정을 추진하고 있음.

■ 이러한 상황에서 이번 정부의 지정해제 결정은 이러한 문제에 대한 인식을 바탕으로 경제자유구역이 본격적인 구조조정 단계에 들어섰음을 의미함.

- 지금까지는 지정해제가 경제자유구역 내 구조적 문제의 해결을 위한 정책수단으로 실제 활용된 사례는 없었음.
- 따라서 이번 결정은 그동안 시행여부를 두고 논란이 되었던 지정해제가 경제자유구역 구조조정 차원에서 실질적인 정책수단으로 활용될 수 있다는 선례를 남겼다는 점에서 중요한 성과로 평가됨.

■ 다만, 이러한 의의에도 불구하고 이번 지정해제 대상지역은 전체 개발부적합지 중 일부분에 해당하는 것으로 향후에도 지속적인 구조조정이 필요할 것으로 판단됨.

- 현재 전체 경제자유구역 지정면적의 약 44%가 그린벨트이거나 사유지 또는 문화재 지역에 해당되어 개발에 부적합한

지역으로 판단되고 있으나, 이번 지정해제 면적은 이 중 약 1/3의 수준에 불과함.

- 따라서 향후에도 개발부적합 지구나 특별한 성과가 없는 지역의 경우 과감한 지정해제가 필요함.

■ 이번을 계기로 경제자유구역이 본래 취지대로 우리 경제의 경쟁력을 높이는 선진화된 특구로 자리매김할 수 있도록 보다 과감한 개혁정책이 시행되어야 할 것임.

4. 한국경제의 경쟁력 강화를 위한 경제자유구역의 추진과제

가. 경제자유구역 정책의 방향 전환을 통한 경쟁력 제고: 국내기업 유치정책

■ 현재 우리나라 투자정책의 문제점은 FDI(Inbound/Outbound FDI)가 경제구조의 질적 개선보다는 비용절감이라는 단순한 목적으로 활용된다는 점임.

- 최근 3년간 우리나라의 평균 Out-bound FDI 투자액은 215억 달러에 이르나, 평균 In-bound FDI 유치규모는 76억 달러에 불과하여 심한 불균형 상태에 있음.

- Outbound FDI 또한 단순 비용절감을 위한 대중국 투자에 집중되어 있으며, 신기술 및 경영 노하우 확보 등 여타 목적에 따른 투자사례는 미미함.

- 이로 인하여 FDI가 국내산업 구조의 고도화 및 경쟁력 제고에 기여할 수 있는 부분이 제한적일 수밖에 없음.

- 국내기업의 해외유출 확대는 외국기업의 국내투자 유인 또한 축소시킴으로써, FDI 유출입간 불균형을 더욱 심화시키는 요인으로 작용할 수 있음.

■ 따라서 경제자유구역은 단순히 외국자본 유치가 중심이 아니라 우선적으로 국내기업 유치를 통해 해당 분야의 국내 시장 잠재력 및 경쟁력을 강화하기 위한 정책으로 방향전환이 필요함.

- 즉, 전략산업군에 해당하는 산업에 대해 경제자유구역 내 국내기업에도 외국기업과 같은 혜택을 보장한다면 국내기업

의 국외투자 일부를 국내로 돌릴 수 있고, 이와 연계된 외국인투자 유치도 용이할 것으로 기대됨.

- 국내선도기업 유치를 통해 경제자유구역이 조기에 활성화됨에 따라, 국내외 관련기업 및 유관기관의 투자유치에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 판단됨.
- 이러한 효과는 KISTA Science City의 발전이 특히 스웨덴 국적의 세계적인 기업인 에릭슨의 입주에서 촉발된 사례 등에서도 확인할 수 있음.
- 실제 싱가포르, 홍콩뿐만 아니라 중국의 경우도 외국인투자자에 대해 차별적인 특혜를 부여하는 것이 아니라 해당 산업분야의 정책적 중요도에 따라 기업에 대한 인센티브가 부여되고 있음.
- 싱가포르는 특정지역 투자에 대한 조세감면 규정은 따로 적용하고 있지 않으나, R&D 허브 및 금융허브 육성과 지역 운영본부 유치를 위한 다양한 조세특례규정을 두고 있음.
- 홍콩의 경우도 외국인투자자에 대한 조세특례제도를 도입하는 것이 아니라, 전체적으로 낮은 조세부담을 통해 투자를 유치하고 있음.
- 중국 또한 2007년 내·외자기업을 동등하게 대우하는 새로운 기업소득세법을 채택하는 한편, 첨단기술기업, 사회기반시설, 농림어업 등 주요 산업에 대한 세수우대 혜택은 내수기업까지 그 적용대상을 확대한 바 있음.

## 나. 지정해제를 통한 선택과 집중 원칙의 실현

- 이번 지정해제 결정에도 불구하고, 추가적인 구조조정 노력이 필요함.
- 앞서 언급한 바와 같이 이번 지정해제 대상면적의 경우 전체 개발부적합지(그린벨트, 사유지, 문화재 지역)의 일부(약 1/3)에 불과하며, 이는 각 지역자치단체 설득의 어려움 등에 따른 것으로 판단됨.
- 또한 경제자유구역 지정해제는 제도적인 장치가 완벽하지 않으므로, 제도적 보완을 동반한 단계적 시행이 필요하다고 판단됨.

- 아직 지정해제의 명확한 기준이 없어 지식경제부 장관 직권에 의해 지정해제를 추진할 경우 해당 지자체의 동의를 구할 명시적 근거 제시가 어려움.
- 현재 경제자유구역 지정해제는 시도지사가 요청하거나, 지식경제부 장관의 요청에 시도지사가 동의할 경우 가능하며, 개발계획 변경에 따른 일부 지역 지정해제의 경우도 마찬가지임.
- 따라서 현재로서는 전체 혹은 부분적인 지정해제 모두 지자체의 동의 없이는 불가능한 상황임.
- 그럼에도 현재 법령상으로 명문화된 지정해제 요건이 존재하지 않아 이를 강제하는 데는 한계가 있음.
- 최소지정 요건 혹은 지정해제 요건을 제도화하여 향후 추가적인 지정해제 판단 및 절차의 비효율성을 축소시켜나가는 것 또한 중요한 과제임.
- 다만 앞서 제시된 문제점을 종합해 볼 때, 최소한 지정대상지의 개발 장애요인, 주요 개발지구 분산정도, 토지조성원가, 개발비 조달여건 등에 대해서는 지정단계 및 이후 관리단계에서도 엄격하게 평가되어야 할 것으로 판단됨.
- 개발 장애요인: 개발제한여건에 대한 검토 불충분으로 사업추진이 지체되는 경우 사업의 활성화 문제와 더불어 재산권 침해에 따른 문제가 발생할 수 있으므로, 이에 대한 철저한 평가가 필요함.
- 개발지구 분산정도: 지나친 분산은 효과적인 연계발전뿐만 아니라 기반 및 배후시설의 효율성 면에서도 부정적 효과가 크므로, 주변지역과 연계성 없는 중소지구가 난립하지 않도록 통제할 필요가 있음.
- 토지조성원가: 상당수 경제자유구역이 높은 토지조성원가로 인하여 사업추진의 어려움을 겪고 있으며, 불가피하게 개발계획 변경이 이루어지는 경우가 상당함. 따라서 지정 및 이후 단계에서도 이에 대한 적절한 평가와 대비책이 마련되어야 할 것임.
- 개발비 조달여건: 현재 수도권 외 지역의 경우 낮은 재정자립도, 민자유치의 어려움 등으로 인하여 사업추진이 원활하지 못함. 따라서 지정 및 이후단계에서 지자체의 재원조달

능력에 대한 보다 구체적이고 철저한 검증이 필요함.

- 또한 지자체의 방만한 개발을 막고 지자체의 재원을 경제자유 구역에 집중시키기 위해서 지자체의 각종 개발계획을 경제자유 구역 지정해제라는 수단을 통해 통제할 필요가 있음.
- 경제자유구역은 현재 추진체계상 중앙정부와 지방정부에 이중적으로 귀속되어 있고, 중앙정부의 외자유치사업과 지방정부의 지역경제발전 두 가지 목표를 가지고 추진되고 있음.
- 그러나 실제 개발계획의 수립 및 추진은 지방정부에 의해 주도되고 있는데, 일부 지역의 경우 경제자유구역이 있음에도 불구하고 이와 유사한 개발사업들이 추진되는 등 중복 및 난개발, 투자유치시 과당경쟁 등이 우려됨.
- 따라서 정부차원에서 '경제자유구역 지정해제'라는 수단을 통해 지방정부의 각종 개발계획을 통제하고, 경제자유구역 사업으로 재원이 집중될 수 있도록 유도해야 할 것임.

**다. 구역간 경쟁체제 구축을 통한 효율적 발전구조 확립**

- 현재 경제자유구역은 경제적 타당성에 근거하여 추진되어야 하지만, 균형발전이라는 명목하에 '정치적 사업'의 성격이 강화되면서 경제성에 대한 검증이 미흡하였음.
- 그런데 실제 사업성이 미흡한 곳이라 하더라도, 앞서 제시한 지정해제는 그 절차 및 이해관계의 복잡성으로 인하여 단기간 내 추진하는 데는 한계가 있음.
- 따라서 6개 구역간 상호경쟁을 통해 성과가 있는 곳은 지원하고 그렇지 못한 곳은 정부가 지원하지 않음으로써 각각의 경제성에 따라 자연스럽게 경제자유구역이 정리될 수 있도록 유도할 필요가 있음.
- 현재 승인된 개발계획 중 중복투자 가능성이 높은 부문은 가능한 초기 재정지원을 최소화하고,
- 추진성과 등에 따른 차별적인 (재정)지원으로 해당분야의 경쟁력이 낮고 성과가 미흡한 지역은 자연스럽게 도태되는 체계를 구축할 필요가 있음.
- 이를 통해 '정치적으로 지정된 경제자유구역'이 '경제적 성

과평가'에 의해 자연스럽게 정리될 수 있도록 해야 할 것임.

- 다만, 이 방안의 실행가능성을 높이기 위해서는 민간전문가 그룹으로 평가단을 구성하는 등 독립적인 평가위원회를 만들어 객관적이고 투명하게 운영되는 것이 중요함.

**라. 특구의 총괄적 관리계획 수립을 통한 국가 산업·기업 정책과의 연계성 제고**

- 현재 경제자유구역을 비롯하여 다양한 특구가 운영되고 있으나 체계적인 국토이용 전략 및 산업정책하에서의 상호 연계성은 미흡함.
- 이에 따라 국토개발 측면에서 중복투자, 기능상의 중복, 난개발 등의 문제점이 노출되고 있으며, 경제자유구역의 성과를 국내경제와 지방발전에 확산시킬 수 있는 연계체제도 부재함.
- 따라서 경제자유구역 등 주요 특구의 발전전략이 산업정책 및 기업정책의 관점에서 통합적으로 다루어질 수 있도록 정부차원의 주도적인 노력이 필요함.
- 일례로 아일랜드의 포파스(Forfas), 싱가포르의 경제개발위원회(EDB) 등은 중앙정부 소속의 기업산업 정책총괄기구로서 경제특구의 통합적인 관리와 기업환경조성 관련기능을 총괄적으로 관리하고 있음.
- 이들 기관은 외자유치사업을 교육, 과학 인프라 구축, 고용 훈련 프로그램, 국가경제 혁신 등과 결합하여 고도화시키고 있음.
- 특히 아일랜드의 경우 외자유치와 균형발전정책을 산업정책·기업정책의 관점에서 통합적으로 다루고 있음. 그 이유는 외자유치정책의 질적 고도화서 국내경제 요소들의 유기적 결합이 요청되고, 국내 지역발전에 도 외자유치의 필요성이 증대되고 있기 때문임.
- 최근 조직개편을 통해 주요 특구 관리기관 모두가 지식경제부로 이전되었으므로, 지식경제부 내에 총괄적 관리 혹은 자문기구를 도입하여 조정의 역할을 수행하게 할 필요가 있음.
- 해당기구는 기업·산업정책의 총괄기구로서 경제자유구역 등 주요 특구의 통합적인 관리와 기업환경조성 관련 권한



을 부여하고,

- 특구와 관련한 정책조언을 할 수 있는 자문위원회로 하되, 특히 기업인과 경제 및 기타 분야의 전문가들을 패널로 적극 참여시켜 운영할 필요가 있음.

**마. 미래지식산업 클러스터 형성을 통한 신성장동력 확보**

- 미래지식산업은 이종 문화의 결합, 이종 산업 및 연구영역간의 융합을 통해 경쟁력을 갖게 되는데, 이런 의미에서 다양한 구성원 간의 네트워킹 능력이 중요함.
- 미래지식산업은 산발적 공간에서 발전하기보다 집적된 클러스터 형태로 발전하는 경향이 있으므로 이러한 공간을 전략적으로 형성하는 노력이 필요함.
- 그러나 현재 한국의 경우 기존 산업화 전략에서 상대적으로 교육의 역할은 제한적이며, 기존 산업단지는 지식을 창조하고 공유하는 기능이 미흡함.
- 따라서 경제자유구역이 기존 산업단지과 차별화된 산업기능·교육기능·R&D의 세 가지 요소가 상호연계를 통해 시너지 효과를 낼 수 있는 미래지식산업의 클러스터로서 육성되어야 할 것임.
- 즉, 미래형 지식산업이 성장할 수 있는 제도적·문화적 환경을 구비한 하나의 실험공간으로 경제자유구역이 기능해야 함.
- 이를 위해서는 단순히 기업투자 및 경영에 대한 규제 완화 지역이 아니라 교육기관 및 R&D 센터 등 지식창출기능에 대한 규제 완화 및 인센티브가 필요함.
- 국내외 기관을 막론하고 지식창조에 기여하는 기업·기관에 대한 적극적인 지원 및 진입규제 완화가 필요하며,
- 국내외 우수인재의 적극적인 유치(육성)를 위해 인력이동에 대한 규제완화 및 글로벌화된 생활환경 구축에 주력해야 함.

**바. 규제완화 정책의 실험을 통한 한국형 개방정책의 도출**

- 제조업의 성장을 위해서는 생산공간과 직접적으로 연결된 토지규제나 행정규제 등 특정영역 규제가 완화되어야 하나, 지

식기반산업(특히 지식기반서비스산업)의 성장을 위해서는 산업성장을 위한 종합적 환경이 마련되어야 함.

- 이를 위해서는 삶의 공간 전체와 관련된 다양하고 복합적인 규제(예: 교육, 의료, 인권, 환경, 주거, 문화, 오락)가 완화되고 관련환경이 조성되어야 하므로 부분적인 제도개선으로 는 한계가 있음.
- 경제자유구역은 이러한 기업정책 및 규제를 일시에 개선하기 어려운 상황에서 선진적 기업환경을 조성할 수 있는 효과적인 시험무대로 기능해야 함.
- 주요 선행사례를 통해 규제개혁과제를 도출할 수는 있으나, 국내 적용가능성 여부에 대한 검증이 필요하며,
- 경제자유구역이 각종 기업관련 규제완화의 효과와 문제점, 그리고 이에 대한 적절한 대응책을 마련하는 규제개혁의 시험무대로서 역할을 수행해야 할 것임.
- 또한 경제자유구역 내 규제개혁 추진성과를 기반으로 점차 규제개혁 대상지역을 확대시켜나가는 것이 중요함.
- 다만 앞서 검토된 경제자유구역의 추진목적에 고려해 볼 때 아래와 같은 요인을 중심으로 규제개혁에 대한 실험이 이루어 질 필요가 있음.
- 국내기업 진입규제(국외기업 특혜)는 장기적으로 축소 및 폐지하고, 국내외 기업과 관계없이 기업경영의 자유가 최대한 보장되는 지역으로 육성하는 데 초점을 두어야 할 것임.
- 경영환경뿐만 아니라 중장기적으로 삶의 공간 전체와 관련된 다양하고 복합적인 규제(교육, 의료, 인권, 환경, 주거, 문화, 오락 등)가 완화되어야 함.
- 다만, 시급한 규제완화 과제 사안의 입법이 지체되는 사례를 최소화하기 위해서는 특별히 경제자유구역 내 투자관련 시행조치 및 각종 규제완화와 관련하여 경제자유구역위원회가 주도적인 역할을 수행할 수 있어야 할 것임. **KIEP**