

경제자유구역에 대한 지원제도의 해외사례와 시사점

- 우리나라 정부에서는 동북아 비즈니스 중심국가 구상을 통해 경제특구정책을 채택하고 3개 경제자유구역을 지정하였으나 4년이 지난 지금 중국의 경제특구, 특히 쑤저우공업원구(China- Singapore Suzhou Industrial Park) 등과의 경합관계를 보이고 있음
- 중국은 쑤저우공업원구와 5대 경제특구를 활용해 경제문제뿐 아니라 주변국가와의 정치적 문제도 함께 해결하고 있어 인천을 비롯한 경제자유구역은 물론 향후 남북경협사업의 벤치마킹에 도움이 될 것으로 보임
- 특히 중국의 쑤저우공업원구는 싱가포르와의 공동개발 이후 14년이 지나는 동안 세계적인 다국적 기업유치와 함께 50% 이상의 성장률을 보이고 있는 중국의 대표적 성장엔진(growth engine)으로 역할하고 있음
- 우리나라의 경우 경제자유구역 내 외자유치의 활성화를 위해서는 조세인센티브보다는 경제자유구역청과 경제자유구역위원회의 독립성 및 경제관리권 강화 등의 제도적 보완이 필요
- 중국 쑤저우(蘇州)의 3상[친상(親商), 애상(愛商), 부상(富商)] 서비스정신, 관련 공무원의 싱가포르 재교육과 같은 소프트웨어에 관한 부분도 우리나라의 경제자유구역 성과확보를 위해 중요한 과제로 부각되고 있음

1. 중국의 경제특구제도

● 개요

- 정부는 ‘동북아 비즈니스 중심국가 구상’을 통해 단기간 내 경쟁국(도시)수준의 외국인 투자 및 기업 비즈니스활동 환경조성을 목표로 경제특구정책을 채택(재정경제부, 2002)
- 동아시아에서 우리나라와 경쟁을 벌이고 있는 중국도 국가주권을 행사한다는 전제하에 대외무역의 발전, 대외경제협력과 기술교류, 외자와 기술의 도입을 목적으로 특정지역, 혹은 특정지역의 일부 구역을 나누어 외국회사와 개인 및 화교, 홍콩·마카오 중국인 동포의 투자를 허가하고 특수한 경제정책과 경제관리체제를 실시하고 있는 지역 또는 구역으로 5대 경제특구[선전(深圳), 산토우(汕頭), 주하이(珠海), 샤먼(廈門), 하이난(海南)]와 쑤저우공업원구를 운영
- 중국의 경우 경제특구와 공업원구는 WTO 가입에 따른 자유무역구로서의 역할을 수행 하며, 단순히 고용확대, 외화획득, 기술획득을 통한 경제발전뿐만 아니라 주변지역(홍콩, 마카오, 대만, 싱가포르)과의 정치적 문제도 동시에 해결하고 있어 향후 남북경협에 벤치마킹이 가능
- 이 글에서는 중국의 경제특구 중 가장 규모가 큰 선전과, 싱가포르와의 공동개발을 통해 성공적으로 운영되는 쑤저우공업원구를 사례로 정책적 시사점 도출

● 선전경제특구의 현황 및 외자유치실적

- 1980년 8월 총면적 327.5km²에 대해 지정되었으며, 2003년 현재 132만 명의 인구가 거주하고 있음
- 주요 업종은 전자, 경공업, 식품, 의류제조, 건축재료, 직물기계, 석유화학 등으로 중국의 5대 경제특구 중 가장 큰 규모로 86개 다국적 기업이 투자하고 있으며 총 투자항목은 138개임
- 초기에는 홍콩에서 이전한 제조업을 중심으로 산업발전이 추진되다가 1990년대 들어

기술집약적 첨단산업과 무역, 금융 등 서비스 기능이 성장하였으며 최근에는 연구개발 기능이 강화되는 추세

● 쑤저우공업원구의 현황 및 외자유치실적

- 쑤저우공업원구는 1994년 2월 26일 중국과 싱가포르 정부 간의 협약을 바탕으로 당해 5월 12일부터 본격적으로 개발
- 중국의 대표적인 경제부흥지역인 양쯔강과 해안경제지대(the coastal economic belt) 사이에 위치하고 있으며 상하이(上海)로부터 80km 떨어져 있음(전체면적은 8,488km², 총 인구는 571만 명)

【그림】 중국 쑤저우공업원구 위치



자료: 동아일보 2007년 11월 6일자.

- 1995년 현재 1만 8천 개의 산업체, 7천 개의 외국투자기업은 물론 필립스, 듀폰, 소니, 샤프, 지멘스, 미쓰비시 등 270개 세계적인 다국적 기업이 입지
- 특히 8개 대학, 45개 전문기술교육기관, 71개 과학연구소를 바탕으로 풍부한 고급인력 풀이 형성되어 첨단산업의 입지에 유리
- 연평균 50% 정도의 성장속도를 과시하며 연 매출액이 10억 달러 이상 혹은 연 세금납부액이 1억 달러 이상의 외국투자기업을 유치

- 2년 이상 가동한 기업은 대부분 흑자이며 그중 1/4 기업이 이미 투자원가를 회수
- 세계 500대 기업 중 45개를 포함한 1,300개 외국투자기업, 6,500여 개의 내자기업을 유치하였으며 계약된 외자금액만 미화로 150억 달러에 육박
- 입주기업의 지역분포에서도 구미가 52%, 싱가포르가 8%, 일본·한국이 13%, 홍콩·마카오·대만지역이 22%를 차지하는 등 명실상부한 글로벌 공업원구로 자리 매김
- 투자규모에서도 원구 내 1km² 당 투자밀도가 미화 12억 달러를 초과하였고 항목당 평균 투자액도 3,100만 달러를 초과하였으며 그중 10억 달러 이상인 투자항목도 5개임
- 산업규모로 보면 전자정보, 정밀기계, 생물제약과 신재료 등 하이테크 주도산업이 형성되었으며 반도체, 광학전자, 항공 및 자동차부속품 등 3대 중요한 기간산업의 생산체인이 형성되었음

2. 선전과 쑤저우의 외자유치전략

● 중국 경제특구의 외자유치관련 제도

- 경제특구가 소속된 지방행정관청에 상당수준의 경제관리권을 부여하여 중앙정부의 통일적 관리에 속하지 않는 업무에 대해 국가의 관련 법규·정책을 근거로 특구의 상황에 맞게 민첩하게 대처하고 과감하게 개혁할 수 있는 권한을 부여
- 투자경영기간이 10년 이상인 제조업분야의 외자기업이 이익을 발생시킨 경우 이익발생연도로부터 처음 2년간 기업소득세 전액이 면제되고 다음 3년간 50%의 기업소득세만 징수
- 기업소득세의 면제 및 감면기간이 끝난 수출기업에 대해서도 기업소득세의 10%를 감면하고 첨단제품을 생산하는 기업에 대해서도 50%의 기업소득세를 3년간 연장하여 감면
- 500만 달러 이상을 투자한 비제조업종인 서비스업종이 외자기업이고 그 경영기간이 10년 이상일 경우 이익발생연도로부터 처음 1년간 기업소득세를 전액 면세하고, 이후 2년간 50%의 감면혜택을 부여

- 이때 경제특구에 설립한 외자은행, 외자은행지점, 중외합자은행 등 금융기구는 외국인이 투자한 자본 또는 본점에서 온 지점의 운영자본이 1천만 달러를 초과하고 그 경영기간이 10년 이상인 경우 당해 지역 지방세수기관의 허가에 따라 이익발생연도로부터 처음 1년간 전액면세하고 이후 2년간은 50%의 감면혜택을 받을 수 있음^{주)}
- 수출주도형 기업에 대해서는 수입원자재를 사용해서 제품을 생산하는 경우 일률적으로 관세·상품세, 부가가치세를 면제
- 특히 중국산 원자재를 사용하여 제품을 생산하고 수출하는 기업에게는 세금을 전액면제하는 것이 원칙이며 아래와 같은 기타 면세정책을 운영 중
 - 경제특구 내 기업이 수입하는 특구건설용 기계설비나 부품, 원자재, 연료 및 화물차량, 관광용품, 요식업용 식품재료에 대해서는 면세로 수입할 수 있음
 - 경제특구 내 기업이 자체적으로 사용하는 사무용품, 차량에 대해서도 면세수입 허용
- 외국인 투자자가 기업이익을 본 기업에 대해 재투자하고 경영기간이 5년 이상이면 재투자부분에 해당하는 기업소득세액의 40%를 환급
- 조세뿐 아니라 노동자 고용에 대해서도 기업 스스로 결정하도록 재량권을 부여하여 기업은 임금지급방법, 임금수준, 임금형식, 포상금 지급 등에 대해 자율적으로 결정
- 또한, 외국인 투자자는 특구 내 중국은행지점 혹은 외국은행지점에 계좌를 개설하고 외환의 입출금을 자유로이 할 수 있으며 이때 외국인 기업이 인민폐로 대출받거나 예금할 수 있도록 함으로써 인민폐의 불환성으로 야기되었던 특구 내 유동성 문제를 해결
- 사회주의국가에서 우려되는 사유재산권을 보장하기 위해 외국인 투자기업의 재산권과 기타 권리를 합법적으로 보장하고 있음
- 예를 들어, 외국인 투자기업에 대한 수용권행사와 국유화를 배제하고 불합리한 비용징수가 발생하지 않도록 하였을 뿐 아니라 외국인 기업의 권리가 침해될 때 이를 중국법원에 제소할 수 있도록 함

주) 외상투자기업과외국기업소득세법실시세칙(外商投資企業和外國企業所得稅法實施細則) 제75조 제4항.

【 표 】 중국의 쑤저우공업원구 및 경제특구의 조세인센티브

세금종류	감면기간/감면율	감면요건
기업소득세 (기본세율: 15%)	처음 2년간 100%, 그 다음 3년간 50% 감면	경영기간 10년 이상의 생산성기업
	상기 감면기간 만료 후 10% 세율로 기업소득세 징수	당해 연도 수출품가치가 당해 연도 기업 총 생산품의 70% 이상인 제품수출기업
	처음 1년간 100%, 그 다음 2년간 50% 감면	특구세무기관의 허가를 거쳐 투자액 500만 달러 이상, 경영기간 10년 이상인 서비스업종의 외국인 투자기업
	처음 5년간 100%, 그 다음 5년간 50% 감면	특구세무기관의 허가를 거쳐 경영기간 15년 이상, 경제특구에 설립된 비행장, 항만, 부두 등 기초시설항목에 종사하는 외국인 투자기업
	재투자한 자금에 해당하는 기업소득세의 40% 금액을 환급 (제품수출기업 혹은 첨단기술기업을 설립하거나 확대설립하며 경영기간이 5년 이상인 경우 이미 납부한 기업소득세액의 전부를 반환)	기업에서 얻은 이익을 기업의 자본을 증가시키는 데 직접 재투자하거나, 5년 이상 영업할 다른 외국인 투자기업의 설립자본금으로 투자하는 외국인 투자기업
지방소득세 (기본세율: 3%)	면제 · 경감	국가가 장려하는 산업부문에서 영업하거나 사업을 수행하는 외국인 투자기업
관세	면제	외국인 투자기업 및 국가발전 장려 국내 기업이 수입하는 설비

자료: 1. <http://www.cssd.com.cn> 참조.

2. 김부찬 · 이영신, 2006 · 8. “중국 경제특구의 외자유치제도에 관한 고찰-제주국제자유도시에 대한 함의와 관련하여”. 중앙법학 제8집 제2호, 중앙법학회.

- 중국과 외교관계 혹은 정부 간 무역거래가 있는 국가의 주민과 화교 등이 경제특구를 방문할 경우 하이난특구는 15일, 선전특구는 5일, 주하이특구는 3일을 초과하지 않는 범위에서 임시 입국비자를 허용하였음
- 생산부지에 대해서도 특구 내에 투자하고자 하는 자가 일정기간의 토지사용권을 취득할 수 있도록 하였음
- 이때 토지사용권은 임대와 토지사용권분양의 두 가지 형태가 있으며 토지사용권분양의 경우 임차인의 요구에 의한 임대계약 해지가 발생하지 않아 안정적인 토지이용이 가능

● 쑤저우공업원구의 유치전략

- 기본적으로 선전을 비롯해 위에 언급한 중국의 5개 경제특구와 동일한 조건을 제시하면서도 싱가포르 정부와의 공동운영에 따른 실익을 향유
- 즉, 상대적으로 낙후된 중국의 기업지원제도, 노무, 도시관리 및 운영에 필요한 지식, 기술, 노하우 등을 개선하기 위해 공업원구를 관리하는 중국관리를 싱가포르의 관련기관에 파견하거나 연수기회를 부여함으로써 원스톱 공장설립제도(One-stop approval) 운영을 위한 재교육을 실시
- 이와 같은 재교육은 쑤저우공업원구의 가장 큰 경쟁력인 ‘3상 - 친상(親商), 애상(愛商), 부상(富商) - 서비스’ 정신으로 재생산되어 공장설립에 필요한 행정절차를 간소화하고 빠른 시간 내에 투자집행이 이루어지도록 지원
- 무엇보다 쑤저우공업원구를 실질적으로 관할하는 SIPAC(Suzhou Industrial Park Administrative Committee)은 개별 프로젝트당 3천만 달러로 투자금액제한이 있는 6개 경제특구관리기관과 달리 승인할 수 있는 투자금액에 제한이 없을 정도로 독립적 경제관리권을 보유하고 있음

3. 우리나라의 경제자유구역에 대한 정책적 시사

- 우리나라의 외자유치를 위한 조세인센티브는 OECD 가입국으로서 준수해야 하는 ‘유해조세경쟁방지규약’에도 불구하고 OECD 회원국이 아닌 중국의 경제특구와 비교할 때 결코 낮은 수준이 아님
- 이와 동시에 중국과 쑤저우공업원구의 중국 파트너인 싱가포르는 OECD 회원국이 아니므로 다국적 기업의 지역본부 유치를 위한 인센티브제도의 선택폭이 넓어 우리나라에 비해 상대적으로 조세인센티브에 대한 경쟁력이 높음
- 결국, 대안으로 현금보조금제도 혹은 경제자유구역 운영의 소프트웨어 보완 등으로 해외자본 유치전략을 수정하는 것이 필요하며, 특히 현금보조는 유치업체와의 투자협상

에서 다양한 지역 및 경제사정을 감안한 유연한 운용이 가능할 뿐 아니라 추후 비밀유지가 가능

- 이를 위해 중앙의 현금보조금 제도와 함께 지자체 별도의 현금보조금 제도운영이 필요하며, 간접보조로서 기업 자체에 대한 직접적인 현금투자, 조세감면 외에 다국적 기업 임직원에 대한 임대료, 소득세 감면 등 거주, 의료, 교육부문에서의 생활보장이 필요
- 우리나라 경제자유구역의 경우 토지임대료 감면이 100%까지 가능하므로 경쟁력 있는 유인수준으로서 작용하지만 쑤저우공업원구와 같이 외국기업이 안정적으로 저렴하게 기업활동을 할 수 있도록 보장하기 위해서는 토지사용권의 분양도 고려해야 함
- 무엇보다 중국의 경제특구는 독립적인 경제관리권을 갖고 있으며, 특히 쑤저우공업원구의 실질적 관할기관인 SIPAC은 투자금액제한이 있는 6개 경제특구관리기관과 달리 승인할 수 있는 투자금액에 제한이 없음
- 이에 따라 경제자유구역 내 제도개선에 관한 최고의사결정기관인 경제자유구역위원회 등에 보다 확대된 경제관리권과 투자승인권능을 부여하는 것이 필요하며 동시에 현재 지방자치단체의 출장소 혹은 자치단체조합 형태로 운영되는 경제자유구역청의 독립성과 전문성을 제고할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 함
- 마지막으로 쑤저우공업원구에서처럼 중국정부가 상대적으로 낙후된 중국 내 기업지원, 노무, 도시관리시스템에서의 노하우를 개선시키기 위해 파트너인 싱가포르에 관련공무원을 파견·연수토록 하는 운영방식은 현재 우리나라의 경제자유구역청뿐 아니라 향후 대북경협사업 추진 시에도 벤치마킹되어야 할 부분임
- 이른바 쑤저우공업원구의 가장 큰 경쟁력인 ‘3상 서비스’ 정신이 바로 매년 싱가포르에서 8일에서 10일간 재교육을 받고 돌아오는 중국관리들을 통해 One-stop service로 이어져 발현되고 있음을 상기해야 할 것임

● 국토연구원 국토·지역연구실 강호제 책임연구원 (031-380-0228, hkang@krihs.re.kr)