

부산항의 국제경쟁력 제고를 위한 부산·진해경제자유구역의 활성화 방안*

The Development Device of Busan-Jinhae Free Economic Zone for the International Competitiveness of the Port of Busan

손에휘**

목 차

- | | |
|------------------------------|-------------------------------|
| I. 서론 | IV. 부산·진해경제자유구역 활성화를 위한 대응 과제 |
| II. 경제자유구역제도 개편 과정 및 문제점 | 1. 지역 특성을 살린 개발 및 투자 여건 확보 |
| 1. 법령 제·개정 과정 | 2. 차별화된 투자 유치 전략 개발 |
| 2. 문제점 | 3. 관리기구의 전문성 제고 |
| III. 부산·진해경제자유구역 추진 현황 및 문제점 | 4. 중앙정부와 지방정부의 역할 재정립 |
| 1. 추진 현황 | V. 결론 |
| 2. 문제점 | |

Key Words : Busan-Jinhae Free Economic Zone(BJFEZ), port competitiveness, foreign investment

Abstract

This paper suggests the development device of Busan-Jinhae Free Economic Zone(BJFEZ) to strengthen the competitiveness of the Port of Busan and promote the regional development in Busan. It deals with the securable feasibility of necessary sites and development costs and financial resources, the foreign investments figure, and the structure of the BJFEZ Authority.

In addition, to evaluate the background, process, and contents of 'Special Purpose Local Government', the paper looks into the amendment proposal of 'Act on designation and management of free economic zones' suggested by the central government from the regional view of point.

As proposals to promote and activate BJFEZ, it is recommended in the paper that it is required, first, to draw the detailed political methods to guarantee sound and sustainable development project and investment environment in accordance with regional characteristics prior to marketing, second, to develop and implement differentiated policy means to facilitate foreign investment, third, to strengthen specialty of the BJFEZ authority, and finally, to set up the supporting role and cooperation of both the central and local governments.

* 본 논문은 2005년 12월 한국항만경제학회 동계학술대회에서 발표된 논문을 수정 보완하였음.

** 부산광역시의회 정책연구실 연구위원, ahsohn@bs21.net, (051)888-5191

I. 서론

다국적기업의 국제물류 관리 체계 변화, 즉 거점물류 네트워크 체제로의 전환은 세계 주요항만들의 다국적기업 물류거점 유치에 위한 치열한 경쟁을 야기하면서, 항만시설의 대형화와 복합화, 항만기능의 다각화·고도화를 촉진하고 있다. 항만이 화물의 하역기지가 아닌 국제복합물류기지로서의 역할이 강조되면서 보관, 하역, 조립, 가공, 포장, 통관, 배송 등의 종합물류기능을 확보하여 항만물류부가가치를 확충하는 것이 절대적 과제가 되었다. 선진물류항만인 싱가포르, 로테르담, 함부르크, 홍콩 등은 이러한 조건을 갖추고 있음에도 주변국 항만들과의 경쟁에서 이기기 위해 항만배후지 물류 관련시설을 지속적으로 확충하면서 Free Zone 기능을 고도화하고 있다.

우리나라 또한 제조업의 공동화와 물동량 감소 또는 정체 전망으로 인해 동북아경제 중심 및 동북아물류중심화전략을 수립하여 전국에 3개 경제자유구역(Free Economic Zone)을 지정해서 본격적 개발과 외자 유치에 들어가게 되었다. 2002년 11월 '경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률'이 제정된 후 2003년 7월 시행, 동법에 의거하여 인천(2003. 8. 6.), 부산·진해지역과 광양만권이(2003.10.27) 경제자유구역으로 지정되었으며, 해당 지역관리청에서 단계별 계획 하에 2020년을 목표로 추진하고 있다.

경제자유구역에 대한 논의는 주로 정책적 차원에서 접근하고 있다. 기존의 연구 동향을 보면, 각 경제자유구역의 권역별 특성을 살린 발전 전략 수립에 중점을 둔 선행연구(김미선, 2004; 방희석 외, 2004; 부산광역시·경상남도, 2003; 이상원, 2004; 이화영, 2004; 이환규, 2003; 장홍훈, 2004; 전라남도·경상남도, 2004), 기업 수요조사를 통한 경제자유구역의 개선방안 제거나 외국인기업 유치 전략 도출에 중점을 둔 선행연구(김성태, 2004; 송창호, 2005; 전국경제인연합회, 2004; 재정경제부, 2004), 그리고 관리기구의 경쟁력 제고 방안에 대한 선행연구들로 구분할 수 있다.(삼성경제연구소, 2004; 재정경제부b, 2004; 재정경제부c, 2005)

본 연구는 부산·진해경제자유구역의 경쟁력을 높이기 방안 도출을 목적으로 하며, 경제자유구역 지정 이후 그 진행 과정을 평가하고 정확한 실태 분석을 거친 후 부산항과 지역 발전을 위한 개선 방안을 지역의 시각에서 제시하려 한다. 중앙정부의 시각은 지방정부가 중심이 되어 추진되고 있는 경제자유구역사업을 재편하여 중앙정부가 개발 및 운영주체가 되어 개발해 나가겠다는 특별지방자치단체화안이다.

경제자유구역 제도의 도입 목적이 지역균형 발전과 지역경제 활성화로서 지방자치단체와 해당 관리기구의 역량 강화를 통한 기반 확보가 우선되어야 함을 전제로 하여, 부산·진해경제자유구역사업을 추진하면서 나타난 문제점들과 함께 특별지방자치단체화안이 나오게 된 과정과 그 내용을 평가해 보고, 경제자유구역 개발 본연의 목적 달성을

위한 과제를 모색할 것이다.

II장에서 '경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률' 개편 과정을 검토하면서 지방 정부와 경제자유구역청의 대응 방안을 조사하고, 특별지방자치단체화안의 추진 배경과 내용, 그 문제점을 찾아본다. III장에서 부산·진해경제자유구역청 업무 개시 이후 개발 사업·투자유치·조직체계 등 현황을 파악하여 문제점을 도출한 후, IV장에서는 부산·진해경제자유구역 발전을 위한 방향과 정책과제를 제언하도록 한다.

II. 경제자유구역제도 개편 과정 및 문제점

1. 법령 제·개정 과정

1) 제도 개요

'경제자유구역' 제도란, 특정구역을 지정하여 각종 경제활동의 예외조치를 허용해 주고 생활여건·경제활동에 다양한 혜택을 부여함으로써 국내외기업을 유치하여 기술혁신과 지역개발을 도모하려는 경제개발방안이다. 외국인투자기업에 대해서는 규제 예외 인정, 생활환경 개선지원, 조세·금융지원 등 경영활동전반에 대해 혜택이 부여된다.

현재 우리나라는 인천, 부산·진해, 광양만권 등 3개 경제자유구역을 지정하여 운영 중이다. 추진조직으로는 경제자유구역정책을 총괄·조정하는 비상설협의체(위원장: 재정경제부 장관)인 경제자유구역위원회, 그리고 위원회를 보좌하기 위한 경제자유구역기획단이 재정경제부에 설치되어 있다. 그리고 3개 경제자유구역청이 개발 및 관리주체로서 활동하고 있다.(표 1, 표 2 참고)

<표 1> 경제자유구역 개발계획 개요

구분	인천('03.8.6 지정)	부산·진해('03.10.27 지정)	광양만권('03.10.27 지정)
위치	송도, 영종 및 청라 총 3개 지구	부산 강서구 및 경남 진해시 총 5개 지구	여수·순천·광양시 및 경남 하동 총 5개 지구
면적	6,336만평	3,171만평	2,733만평
추정사업비	14조 7,610억원	7조 6,371억원	13조 1,200억원
재원 조달	국고지원(21.4%) 지자체(45.7%) 민자외자(6.7%) 한국토공(26.2%)	국고지원(27.7%) 지자체(40%) 민자외자(32.3%)	국고지원(43.5%) 지자체(27.9%) 민자외자(28.6%)
사업기간	2020년 완료(1단계 2008년)	2020년 완료(1-1단계 2006년)	2020년 완료(1-1단계 2006년)

<표 2> 경제자유구역청 현황

2005. 12. 현재

구분	인천청	부산·진해청	광양청
개청일	'03.10.15	'04. 3. 30.	'04. 3. 24
정원(현원)	289(274)명	155(147)명	158(136)명
조직	청장, 차장, 3국 11과· 47팀· 1관· 1사무소· 1읍부즈만	청장, 2본부 3부· 3실· 8과· 9팀· 1관· 1읍부즈만	청장, 2본부 6부· 8과· 9팀· 1관· 1사무소· 1읍부즈만

2) 법령 개정 내용

'경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률'은 경제자유구역의 지정, 개발사업의 시행 등 총8장 제35조와 부칙으로 구성되어 있다. 법률개정안은 2004년 12월 31일 국회를 통과하여 2005년 1월 27일 공포, 2005년 4월 27일 시행령과 동시에 시행되었다. 법 개정은 제도 운영상 나타난 문제점을 개선하려는 것으로, 그 내용은 구역내 외국기업의 유치와 의료 등 생활편의시설의 개선, 관리청의 One-Stop 서비스 개선 등이다.1)

부산·진해경제자유구역청은 법 개정예에 대응하여 시·도→구역청 위임사무, 구역청→시·도 환원사무, 기타 특례사무가 아닌 시·도사무, 국가사무로서 조정필요사무 등 약 900개 사무를 발굴하여 부산광역시와 경상남도에 제출하였다. 이에 대해 부산광역시에서는 사무의 위임·위탁에 관한 조례·규칙 개정사항에 대해 부서별로 심의한 후 제 147회 임시회(2005. 5. 17.- 25.)에서 조례안을 개정, 경제자유구역청 위임사무 중 총 725건을 삭제하였다. 법률 제27조에서 지방자치단체의 특례사무 처리를 위해 전담행정기구를 설치하도록 되어 있어 위임사무 삭제는 구역청 처리사무의 축소를 의미한다.

이러한 관련법령과 조례 개정을 통해 기존의 1,219건에 이르던 업무가 대폭 감소하게 되어, 부산·진해경제자유구역청이 개발 및 외자유치사무에 전념할 수 있도록 하는 제도적 여건이 조성된 것이다.

3) 특별지방자치단체화 추진 배경과 법 개정 방향

2005년 4월 27일 시행된 경제자유구역법령 개정효과로 기대되었던 것은 경제자유구

1) 법 개정 내용은 첫째, 경제자유구역 외국병원의 내국인 이용 허용, 둘째, 청장에게 조직·인사·운영에 관한 기본운영규정 제정권 부여, 구역청장에게 시·도지사의 임용권 일부위임(기능직·계약직공무원에 대한 임용권, 일반직공무원의 전보권), 셋째, 외자유치와 개발사업 관련업무를 One-Stop으로 전담할 수 있도록 기초자치단체와 사무범위 개선(공장등록, 지적사무 등은 시·군·구에서 구역청으로 이관, 지방세 부과·징수, 불법주정차 단속, 쓰레기처리 등 주민생활·복리관련 사무는 구역청에서 시·군·구 환원), 넷째, 구역내 설치하는 건축물의 견폐율·용적률을 신축적으로 적용, 시설물 설치 등과 관련된 규제 완화, 건축허가 등 인·허가 의제사항의 추가 등이다.

역사업의 가속화였다. 외국투자가, 세계 유수병원 등과의 투자 유치 활동에 긍정적 영향을 미쳐 MOU 등 최종계약으로 가시화될 것으로 전망했고, 실시계획이 본격화되어 실제공사가 착공되고 보다 효율적인 개발사업이 조기 추진될 것으로 기대되었다.

그러나 법령 개정 후에도 외자 유치 실적이나 개발 진척도 등에서 큰 진전이 없자 관리기구가 경제자유구역법에서 담고 있는 목적들을 효과적으로 구현하기에는 여전히 문제점을 내포하고 있다는 지적이 나오게 되었다. 이의 해결책으로 정부에서는 경제자유구역청을 특별지방자치단체로 전환하는 방안이 가장 타당한 것으로 보아 현재 법 개정을 추진하고 있는 것이다.

그 내용은 첫째, 입법방식에 대한 것으로 지방자치법에 특별지방자치단체 Chapter를 신설하여 의회 구성, 장의 선출, 조직 구성 및 인력 운영 방식 등에 관한 일반사항을 규정한다. 경제자유구역법에는 중앙과 지방자치단체가 공동 참여하는 의결기관과 간선방식의 청장 선임 및 개발 관련권한 부여, 국가의 재정 지원 확대 등 특례를 규정한다.

둘째, 정부의 경제자유구역법 개정안의 내용은 i) 경제자유구역청 설립에 재정경제부, 건설교통부, 해양수산부 등 중앙행정기관과 관련지자체가 공동참여 ii) 규약으로 인사, 재정, 조직 상의 자율성·전문성 확보 가이드 라인 제시 iii) 의결기구는 중앙부처 차관급, 지자체 부단체장, 지방의회 의원 및 민간전문가로 이사회를 구성 iv) 경제자유구역청장은 설립주체가 추천한 자에 대해 이사회 의결로 선임 v) 인력은 자체직원과 중앙 및 지자체의 파견공무원으로 구성, 구역청 총정원의 50% 범위 내에서 계약·개방직으로 충원하고 파견중앙공무원의 수는 One-Stop 강화 차원에서 필요 최소한으로 한정 vi) 처리사무는 구역청별로 필요한 중앙 및 지방사무의 위임·위탁 처리하고 개발계획 변경 및 실시계획 수립권 부여, 사업시행자 지위 인정 vii) 재정은 설립기관의 분담금, 국고보조금, 사용료, 수수료 등으로 구성되어 있다.

재정경제부에서는 2005년 10월부터 부산 인천 등 지역별 순회공청회와 시·도, 구역청, 경제단체, 입주기업 등을 대상으로 의견을 수렴하였으며, 2006년 내에 특별지방자치단체 도입을 골자로 하는 지방자치법 개정에 맞추어 정부입법으로 경제자유구역법 개정을 추진할 계획이다.

2. 문제점

중앙정부는 경제자유구역청이 지방자치단체의 통제 하에 있어 업무 수행이 어렵다고 보고 있다. 지방정부 중심의 경제자유구역 개발·운영체제를 재편하여 중앙정부가 설립 및 운영주체가 되어 지원을 확대해 나가면 경제자유구역청이 독립적으로 업무를 추진할 수 있을 것이라는 논리이다.

이러한 특별지방자치단체화에 대한 정부안의 문제점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 현 경제자유구역법의 제15조, 제16조, 제18조, 제22조, 제27조에서도 경제자유구역 개발과 구역청 운영을 위한 국비 지원 확대나 정부 지원은 가능하다.2) 현재 법으로도 국비 지원에 대한 정부의 의지만 있으면 계획대로의 추진이 어려운 일이 아니다. 정부에서 그렇게 하지 않고 있는 것이 문제라는 것이다. 법의 재편에 앞서 정부에서 경제자유구역 활성화를 위해 어떻게 실질적인 노력을 하고 있는지, 정부 지원이 얼마나 이루어졌는지 등에 대한 검토가 선행되어야 할 것이다.

둘째, 경제자유구역청을 특별지방자치단체로 하고 중앙정부가 운영주체가 되는 것은 지방자치 원리와 법 논리에 위배된다. 지방자치법은 '보통지방자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요한 경우에는 별도의 지방자치단체를 설치할 수 있다'고 규정하면서, '특별지방자치단체의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다'고 규정하고 있다. 그러나 대통령령에는 특별지방자치단체에 대한 설치·운영에 대한 규정을 하고 있지 않아 우리나라에 특별지방자치단체는 존재하지 않는다.3) 지방자치법 개정안4)에 특별지방자치단체 Chapter를 신설하여 의회의 구성, 장의 선출 등에 관

2) 경제자유구역법 제15조(조세 및 부담금의 감면) ①국가 및 지방자치단체는 경제자유구역 개발사업을 원활히 시행하기 위하여 필요한 경우에는 개발사업시행자에 대하여 조세특례제한법·관세법 및 지방세법이 정하는 바에 따라 법인세·소득세·관세·취득세·등록세 - 등의 조세를 감면할 수 있다.

②국가 및 지방자치단체는 경제자유구역 개발사업을 원활히 시행하기 위하여 필요한 경우에는 개발사업시행자에 대하여 개발이익환수에관한법률, 농지법, -, 환경개선비용부담법이 정하는 바에 따라 개발부담금·-, 공유수면 점·사용료 및 환경개선부담금을 감면할 수 있다.<개정 2002.12.30, 2005.7.21>

제16조(세계 및 자금지원) ①국가 및 지방자치단체는 경제자유구역에 입주하는 외국인투자기업에 대하여 조세특례제한법·관세법 및 지방세법이 정하는 바에 따라 국세 및 지방세를 감면할 수 있다.

②지방자치단체는 외국인투자기업을 유치하기 위하여 입주외국인투자기업에 임대하는 부지의 조성, 토지등의 임대료 감면, 의료시설·교육시설·주택 등 각종 외국인 편의시설의 설치에 필요한 자금을 지원할 수 있다.

④국가 및 지방자치단체는 국유재산법·지방재정법 그밖에 다른 법령의 규정에 불구하고 입주외국인투자기업에 대하여 국·공유재산의 임대료를 대통령령이 정하는 바에 따라 감면할 수 있다.

⑤국가 및 지방자치단체는 국유재산법·지방재정법 그 밖에 다른 법령의 규정에 불구하고 개발사업시행자 또는 입주외국인투자기업에 대하여 국가 또는 지방자치단체가 소유하는 국·공유재산을 수익계약에 의하여 사용·수익허가 또는 대부하거나 매각할 수 있다.

제18조(기반시설에 대한 우선 지원) 국가 및 지방자치단체는 경제자유구역의 활성화를 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 도로, 용수 등 기반시설을 설치하는데 우선적으로 지원하여야 한다.

제22조(외국교육기관의 설립·운영 등) ⑥국가 및 지방자치단체는 경제자유구역에 설립되는 외국교육기관에 대하여 부지의 매입, 시설의 건축 또는 학교의 운영에 필요한 자금을 지원하거나 부지를 공여할 수 있다.

제27조(지방자치단체 등의 사무처리 특례) ⑤국가는 행정기구의 운영에 소요되는 경비의 일부를 지원하여야 한다.

3) 이주희, 『지방자치법 해설과 사례』, 기문당, 2003, p.38, 지방자치법 제2조

4) 2005.11.9. '지방자치법 일부개정개정법률안'을 이한구 의원 등 18인이 발의했고, 2006년 2월 현재 국회 행정자치위원회에 계류 중이다. 주요내용은 다음과 같다.

가. 특별지방자치단체의 종류를 지방자치단체조합과 지방자치단체연합으로 하며, 특별지방자치단체도 지

부산항의 국제경쟁력 제고를 위한 부산·진해경제자유구역의 활성화 방안 / 손예취

한 일반사항을 규정하고 있는데, 특별지방자치단체의 명칭을 사용하려면 특정한 기능을 수행하는 지방자치단체의 기본요건을 구비하여야 한다. 경제자유구역청은 일반적인 관할권이 아닌 특정의 공동수행사무만 할 수 있으며, 민주적 정당성을 가진 집행기관장, 의회와 주민이 있는 것이 아니다. 헌법은 지방자치단체에 주민 대표성을 가진 의회를 두도록 하고 있지만 조합의 지방의회 의원, 국가공무원, 지방공무원, 전문가는 주민 대표성이 없으므로 의회가 아닌 조합회의라 부르는 것이 타당하다. 지방의회 의원도 지방정부의 주민 대표이지 지방자치단체조합·연합의 대표로 선출한 것이 아니므로 주민 대표성을 의제하는 데에는 무리가 있다. 지방정부간의 자발적 협력체제인 지방자치단체조합이나 연합의 의결기구에 국가공무원이 참여하는 것도 주민 대표성과 자치권을 침해하는 것이다. 이와 같이 헌법상 지방자치단체로서의 구성 요건을 갖추지 못한 경제자유구역조합을 지방자치법에서 지방자치단체와 동등한 정당성과 법인으로서 독립적 자율성을 보장하는 특례를 주는 것은 법 원리나 지방자치의 본질과 취지에 맞지 않다.

셋째, 부산·진해나 광양만권경제자유구역의 경우 그 운영에 대해서는 해당 시·도의 통제나 의회의 감사 대상이 아니다. 자체 의결기구인 조합회의에서 통제하고 있다. 지방정부와 의회의 통제·감사를 직접적으로 받고 있는 곳은 인천경제자유구역이지만 인천은 3개 경제자유구역 중 추진이 가장 원활한 곳이다. 인천시 자체적으로도 이미 2조 원 이상을 경제자유구역에 투입하였으며 외자 유치 실적으로 나타난 전문성⁵⁾에서도 타 지역 경제자유구역에 비해 성과를 거두고 있는 것으로 평가되기 때문이다.

넷째, 경제자유구역 개발계획의 변경과 실시계획 승인 및 변경, 시·도와의 협의권 등이 구역청으로 이관될 경우 해당지방자치단체와 연계된 종합적·장기적 개발이 어렵다.

지방자치단체와 동등한 법인격을 부여함(안 제2조 및 제3조).

나. 특별지방자치단체도 기존의 지방자치단체조합에 부여되었던 지방채 발행권을 갖도록 함(안 제115조).

다. 지방자치단체조합과 지방자치단체연합의 설치, 설치 및 해산 권고, 구역, 사무처리 등의 규정을 신설함(안 제162조 내지 제165조 신설).

라. 지방자치단체조합의 규약, 의회의 조직, 집행기관의 조직, 경비의 부담, 주요 결정에 관한 이의신청 등의 규정을 신설함(안 제 166조 내지 제170조 신설).

마. 지방자치단체연합의 규약, 광역계획, 의회의 조직, 집행기관의 조직, 지방자치단체조합에 관한 규정의 준용 등의 규정을 신설함(안 제171조 내지 제175조 신설).

바. 지방자치단체조합과 지방자치단체연합의 지도 및 감독 관계, 가입 및 탈퇴, 해산, 지방자치단체에 관한 규정의 준용 등의 규정을 신설함(안 제176조 내지 제179조 신설).

5) 3개 경제자유구역청 외자유치 실적(2005년 10월 현재 계약 기준)

	계약기준	비고
인천	13조 9440억원(6건)	송도신도시사업 12조 7000억원
광양	1조 6700억원(5건)	
부산·진해	2조 8600억원(5건)	Snowbox 등 추가

주) 본계약 체결, SPC 설립, 투자실행 사업 포함
자료) 부산·진해경제자유구역청 내부자료

다섯째, 경제자유구역의 문제는 재원과 전문성 부족으로 대별된다. 지방정부 및 의회의 통제가 개발을 지연하는 주 요인이 아니라는 것이다. 중앙정부가 설립·운영주체가 되고 차관이 구역청 이사회를 장악하면 경제자유구역청에 대한 중앙정부의 통제가 강화되는 것이지, 경제자유구역청의 독립성 확보와는 무관하다.

여섯째, 경제자유구역 개발 뿐만 아니라 우리나라에서 중앙정부의 지원 없이 될 수 있는 사업은 거의 없다. 그렇다고 모든 개발사업에 중앙정부가 주체가 되어 관여한다면 지방의 권한과 자생력 강화를 위한 지방분권은 영원히 이루어질 수 없다.

Ⅲ. 부산·진해경제자유구역 추진 현황 및 문제점

1. 추진 현황

1) 사업 개요

부산·진해경제자유구역은 항만물류 및 국제해사업무 거점화와 생산기능 확보를 위해 신항만·물류단지 조성, 첨단기계·소재, 자동차부품 등 첨단산업단지 및 R&D센터 조성을 목표로 하고 있다. 총면적은 3,171만평이며 5개 지역별 사업은 <표 3>과 같다.

<표 3> 부산·진해경제자유구역 지역별 사업 개요

구분	신항만지역	명지지역	지사지역	두동지역	웅동지역	
주기능	물류·유통 국제업무및해사	첨단생산·항공물류 주거및지원	지식기반산업 여가/휴양 주거및지원	교육·R&D 첨단생산	물류·유통 여가 휴양	
위 치	부산시·경상남도 공유지역	부산시 강서구 명지동 일원	부산시 강서구 지사동 일원	경남 진해시 두동·마천동	경남 진해시 웅동 일원	
기본 현황	면적	324만평	395만평	1,144만평	637만평	653만평
	사업기간	1996~2010년	1996~2010년	1996~2020년	2004~2010년	2004~2010년
	계획인구	20천명	34천명	110천명	55천명	16천명
주요 사업	항만·물류단지 자유무역지역 국제비즈니스센터	서부산유통단지 첨단산업단지 외국인주거단지	테크노파크 IT R&D센터 주거단지	동아대보배캠퍼스 첨단산업단지	여가·휴양단지 조선R&D 시설	

2) 관리청의 운영 및 조직

부산·진해경제자유구역청은 '경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률' 제27조 2항과 지방자치법 제149조에 근거한 자치단체조합으로 부산광역시와 경상남도가 각각 50%씩 부담한다는 부산·진해경제자유구역규약에 따라 공동행정기구로 설립되었다.

지방자치단체조합이기 때문에 일차적으로 광역지방정부의 지도 감독을 받으며 광역의회에서 정원, 조합규약, 예산 등에 관하여 심의·의결을 받고 있다. 조직 구성은 조합규약에 따라 결정된 후 행정자치부 승인으로 확정되기 때문에 구역청의 인사 및 조직권은 행정자치부의 일정 통제 하에 있다. 기능상으로는 재정경제부의 지휘와 감독을 받는데, 이는 외자 유치와 개발기능의 주무관청이 재정경제부이기 때문이다.

총정원은 155명(외부전문가(계약직) 25명-청장 포함, 현원 147명)으로 2본부 3부 3실 8과 9팀 1관 25담당 1읍부즈맨으로 구성되어 있고, 의결기구로서 13명으로 구성된 조합회의가 있어 조합 운영의 주요사항을 심의·의결하고 있다.

청장은 지방관리관지방계약직으로서 공모를 통하여 채용하며 부산광역시와 경상남도가 재정경제부와 협의 후 임용하고 있다.(임기 3년, 연장 가능) 직원은 조합규약에 따라 부산광역시와 경상남도 각각 50%씩 2~3년 파견하는 공무원으로 구성되며 계약직은 25명으로 주로 투자 유치를 담당하고 있다. 계약직도 부산광역시와 경상남도 각각 50%씩 채용 후 파견하고 있으며 9명은 미채용 상태이다. 인사권은 부산광역시와 경상남도에 귀속되어 있고 구역청장은 5급 이하 공무원에 대하여 청내전보권만 가졌으나 법령개정 후 인사권이 다소 강화되었다. 파견공무원의 전보권과 4급 이하 계약직공무원 채용권한을 부산광역시와 경상남도로부터 위임받았다.

경제자유구역청의 예산은 정부지원금, 지방정부의 분담금, 기타 수입금으로 충당된다. 지방정부분담금이 구역청 운영예산의 대부분을 차지하고 있으며 부산광역시와 경상남도 각각 50%씩 분담하고 있다. 예산규모는 2005년의 경우 국비 322억원과 시·도비 56억을 합하여 약 378억원에 이른다. 국비는 주로 사회간접자본에 투자되며 2004년 46억, 2005년 322억이 지원되었다. 그외 개발사업비는 사업구역의 행정구역을 담당하는 지방정부의 지방비로 부담하고 있다.

부산광역시와 경상남도의 지원금액이 정해지면 부산·진해경제자유구역청이 자율적으로 예산을 편성하여 조합회의에 심의를 의뢰한다. 조합회의의 심의·의결을 마친 예산안은 부산광역시의회와 경상남도의회에 통보한 후 승인을 받고 있다. 부산광역시에서는 경제자유구역청 요구예산에 대해 세부편성내역을 검토하여 경상남도와의 협의를 한 후(예산사정) 예산을 편성해서 지원하고 있다. 지방정부분담금에 대한 경제자유구역청의 자체 예산편성과 결산에 대해서는 조합회의에서 편성사항과 집행에 대해 의결·승인 받고, 부산광역시와 경상남도는 예산의 집행사항에 대한 정산결과보고를 경제자유구역청으로부터 받아 광역의회에 제출, 결산 승인을 받게 된다.

3) 사업 추진 현황

부산·진해경제자유구역청에서 추진하는 사업은 다음과 같다.

첫째, 경제자유구역 진입도로인 명지대교의 건설을 위한 국비 확보사업이다.(2004. 40

억, 2005. 265억/2006. 200억 확보)

둘째, 명지·화전·송정지구 등 5개 지구 397만평에 대한 그린벨트 해제와 관련된 사업이다.(2005. 1. 완료)

셋째, 1단계사업 조기완료 추진을 위해 신호산업단지·부산과학산업단지·신항만 북측배후지(25천평) 조성 준공(2005. 12.), 명지·명동지구 실시계획 승인 신청(2006. 12.), 화전지구 부지 조성 착공(2006. 5.)사업 등 4개 사업지구에 대해 우선개발을 추진하고 있다. 신항만 북측 6선석, 북측배후부지 개발사업 중 22만평을 물류센터, 냉동창고, 조립·가공기능을 위해 2006년까지 건설할 예정이다.

넷째, 물류·다국적선사·자동차·조선 등 타겟기업 유치사업을 추진하고 있다. 2005년 10월말 현재 외자는 자동차 및 자동차부품, 조선 및 기타제조, 관광레저, 항만터미널 건설부문 등 총9건 37.2억불을 유치하였으며, 그중 투자실행 중인 것이 5건 28.6억불, 투자 준비 중인 것이 4건 8.63억불로 나타났다.(표 4 참고)

<표 4> 부산·진해경제자유구역청 외국인 투자 유치 실적

2005. 10. 현재

유치분야	유치현황	국가	투자금액	주요내용	비고
자동차 및 부품	르노삼성자동차	프랑스	6억불	차세대 첨단엔진 공장 설립 및 SUV의 글로벌 생산기지화(04.11)	투자실행
	AMT	미국	0.5억불	과학산업단지, 첨단부품제조업체로 알루미늄 휠제조 (05.9)	투자준비
	NGVI	미국	0.025억불	과학산업단지 2천평, 가스실린더제조(05.9)	투자준비
조선 및 기타제조	NKCF사	미국	0.4억불	과학산업단지 2만평, 선박용CNG탱크 제조, 미국MSC사와 국내NK사 합작(05.4)	투자실행
	Regent Aerospace	미국	0.2억불	과학산업단지1만평, 항공기내장제조(05.6)	투자실행
	Balzars	리히텐슈타인	0.1억불	과학산업단지3.5천평, 금속표면처리(05.7)	투자준비
관광레저	Snow-Box Jinhae	영국	2억불	스노우스키등복합유역단지 개발용역발주(05.5)	투자실행
항만 터미널	Dubai Ports World, PSA	아랍에미레이트, 싱가포르	20억불	신항 북측 컨테이너터미널 1단계(9선석) 건설 운영	투자실행
	Bouygues, Zim Line	프랑스 / 이스라엘	8억불	신항 남측 컨테이너터미널(2-3단계 4선석)건설 운영	투자준비
합계	총 9건		37.225억불		

자료) 부산·진해경제자유구역청 내부자료를 표로 작성

2. 문제점

1) 재원 확보 및 외자 유치 실적 미흡

부산·진해경제자유구역에 일부 투자 유치가 이루어지고 있으나 아직 기반조성단계로서 개발이나 마케팅 기능에 문제가 있다. 개발을 위한 국비 지원은 원활하지 않고 지

방재정은 열악하며 외자 유치는 부진하다. 부산·진해경제자유구역 개발사업비 7조 6,902억원에 대한 조달계획⁶⁾은, 국고에서 2조 1,322억원(27.7%), 부산광역시와 경상남도 3조 773억원(40%), 나머지 2조 4,807억원(32.3%)은 민자·외자로 조달하겠다는 것으로 국비 비중이 타 경제자유구역에 비해 낮은데다 부산과 경남의 재정상태가 취약하여 국비 지원이나 민자·외자 유치가 원활하지 않을 경우 어려움이 있을 수밖에 없다.

첫째, 국비 지원이 원활하지 않다. 부산·진해경제자유구역 개발과 관련하여 2005년도 국비 신청 총16건 3,998억원 중 반영된 건수는 5건 811억원에 불과하며, 2005년도 SOC사업과 관련해서도 당초 1천억원의 국고지원금을 신청하였지만 316억원만 반영되었다. 또한 경제자유구역 진입도로로 인정받은 명지대교 건설의 경우 사업비 총 42백억원에 대해 50%인 21백억원을 요청하였으나 기획예산처에서는 시비 16백 83억원의 50%인 842억원만 지원 결정한 상황이다.⁷⁾

둘째, 구역청의 예산·회계는 특별회계가 설정된 대규모 인프라사업을 제외하고는 지방자치단체 일반회계에 통합·운영되고 있으며 채무부담이나 지방채 발행 등으로 충당하고 있다. 각 행정구역내 개발사업을 종합적으로 추진할 경우 재정이 더 어려운 자치단체의 예산 미확보로 사업 지연, 예산의 적기투입 등에 어려움이 예상된다.

셋째, 구역청의 외자 유치 실적은 2005년 10월말 현재 투자실행 5건과 준비 4건 외에 성과가 나타나지 않고 있다. 게다가 항만시설 투자의 경우 부산신항만 1단계 개발·운영주체인 부산신항만(주) 투자업체들간 참여지분 양도 등에 따라 DPW⁸⁾가 지분 39.55%를 확보하고 PSA도 16.23% 지분을 확보한 것이기 때문에 구역청의 순수한 유치 실적으로 보기 어렵다.(표 4 참고) 이상 투자분 20억불을 제외할 경우 구역청의 유치 실적은 17억불 수준에 불과하다.

2) 관리청의 전문성·자율성 미흡

경제자유구역청의 운영체제에 대한 제도 개선은 반드시 필요하며, 현 법률에서 가능한 개선안은 조속히 시행되어야 한다. 부산·진해경제자유구역청의 전문성, 인사권, One-Stop 서비스 제공 등에서 나타난 문제는 다음과 같다.

첫째, 전문성 있는 조직이란 개발 및 투자유치 전문가가 집결할 수 있는 여건이 조성된 조직이어야 한다. 하지만 구역청은 파견공무원인력(행정민원업무) 85% 對 외부채용인력(외자유치업무) 15%의 인적 구성을 갖고 있어 외국인 투자유치 전담기관으로서의 역할을 수행하기에 전문지식 활용과 정보 수집능력에 있어 한계가 있다. 게다가 파견공

6) 인프라: 4조 1,158억원/부지 조성: 3조 5,744억원 ※기투자비 포함시 총사업비 26조 6,088억원

7) 부산광역시와 부산·진해경제자유구역청 내부자료

8) Dubai Ports World(DPW)는 부산신항만(주)의 최대주주인 Dubai Ports International(DPI)과 모기업인 두바이항만공사(DPA)와 합병한 통합회사이다.

무원 중심인 행정개발본부는 3부 8과 1관 25담당제이며 외부전문가를 본부장으로 하는 투자유치본부는 3실 9팀제로 조직되어 80% 이상의 직원이 행정개발본부에 속하여 조직의 균형과 안정성이 떨어지는데다가, 전문가의 입지는 상당히 약하며 보상제도도 비현실적이다. 전문인력은 2~3년 계약직으로 고용됨에 따라 정년이 보장되는 파견공무원들에 비해 지위는 불안정한 반면 급여 수준은 떨어진다. 또한 국제적 감각과 지식을 갖춘 외국인전문가를 채용할 필요가 있으나 현 제도에서는 정책결정직위에 대한 외국인 채용을 할 수 없어 사무관급 이하로 제한되고 있다.

둘째, 인사의 비효율성이다. 청장에게 새로운 조직의 설치 등 법에 의하여 보장된 인사권이 없으며 대부분 시·도의 파견공무원 신분이라 지휘권이 약하다. 파견공무원들간 원 소속 지방자치단체의 이익 추구로 신속하고 효율적인 업무 추진이 곤란한 경우가 있으며 2-3년을 주기로 복귀하다 보니 구역청에 대한 소속감과 충성도도 높지 않다.

셋째, 대민서비스의 비효율성이다. 국가사무(출입국 관리, 자유무역지역 관리, 건설, 교통 등)의 위임이 원활하지 않고, 경제자유구역 관련사무들이 시·도지사, 경제자유구역청, 기초자치단체, 자유무역지역 등에 분산되어 One-stop 서비스 제공이 어렵다.

외자 유치실적으로 평가할 수 있는 구역청의 전문성이 낮다고 지적되는 것은, 이상과 같이 전문성을 발휘하고 축적할 수 있는 제도적 여건이 조성되어 있지 않은 구조적 결함 때문임을 알 수 있다.

3) 물류부지 및 산업단지 부족

현재 부산·진해경제자유구역에서 신항 북측물류부지와 신호산업단지, 부산과학산업단지 외에는 구체적 개발계획 수립이나 확보된 부지가 없다. 기업에게 보여줄 땅, 상품이 없다는 것이다. 경제자유구역 전체부지 3,171만평 중 개발대상지역 1,154만평은 아직까지 개발계획만 있을 뿐 구체적인 발전전략은 마련되지 않았으며, 물류 및 유통시설이 들어설 신항 남측·서측배후지나 명지지구 송정지구 두동지구 등 대부분 땅들의 공급 시기는 지금부터 약 3-16년 후이다.

특히 경제자유구역개발계획 중 가장 시급히 재조정해야 할 곳은 신항 배후물류부지이다. 북측 물류부지 37만평의 경우 상업·업무용지와 공공시설 등을 제외하면 직접적 화물창출용 조립, 가공, 포장기능을 위한 시설 규모는 63천평에 불과하다. 서측 배후부지가 될 옹동지구에 대해서는 해양수산부의 경우 140만평을 항만배후단지로 개발해야 한다는 입장이고 재정경제부와 부산·진해경제자유구역청은 117만평을 관광·위락지구로 고시하고 있다.

부산·진해경제자유구역의 가장 큰 장점은 부산항의 세계적인 지명도이며, 부산항의 선진화는 신항만 물류단지의 성공 여부에 달려 있다. 충분한 배후부지 확보가 선행되어야 부산·진해경제자유구역의 비즈니스모델인 물류클러스터 형성이 가능하여 물류기업

뿐만 아니라 물류전문대학 또는 물류대학원 등이 집적될 수 있다. 동북아 국제분업에서 한·중·일 무역·물류연계기능 강화 및 일본과 중국시장 공략의 전진기지⁹⁾, 동북아 3국간 물류협력비즈니스모델¹⁰⁾ 적용지역으로 다국적기업이나 물류기업들이 물류센터 설치를 위해 입주를 고려하는 곳 또한 항만배후지역이기 때문에, 구역청의 토지이용방향과 물류부지에 대한 근본적인 시각 전환이 요구된다.

그외 경제자유구역내 신항만과 배후부지 관여기관이 많아 해당기관별 예산과 인력 낭비가 심하며 투자하려는 외국인기업은 어느 기관과 접촉해야 할지 헛갈릴 수밖에 없기 때문에 투자 유치와 관련한 권한의 일원화 등도 해결되어야 할 과제이다.

IV. 부산·진해경제자유구역 활성화를 위한 대응 과제

1. 지역 특성을 살린 개발 및 투자 여건 확보

1) 개발 우선 - 항만 및 물류인프라, 산업단지 적기완공 및 물류부지 확대

부산·진해경제자유구역청이 추진해야 할 최우선과제는 신항만 및 배후물류단지와 산업단지의 적기조성으로, 지역의 비교우위 설정에 기초한 개발이 우선된 후 차별화된 마케팅 기법으로 연계해야 한다. 기업에게 보여주고 팔아야 할 상품인 부지가 있어야 투자 유치로 연결되기 때문이다.

부지 확보를 위해서는 개발계획 변경이나 실시계획 승인, 부지 매입, 보상 등 부지 조성과 공장 설립 승인, 건축 허가 등에 소요되는 절차와 시간의 단축이 반드시 선행되어야 하며, 항만 및 도로 철도 등 물류인프라와 항만배후부지, 그리고 산업단지 조성을 위한 개발사업에 전력을 기울여야 한다. 명지지구 등 개발이 지연되는 지역에 대한 개발 방향의 합리적인 조정 작업도 필요하다. 부지 조기조성을 위해 1-2단계(2004~2010년)와 2단계(2011~2020년)로 구분했던 남문지구(83만평) 개발시기를 1-2단계로 통합추진하고, 2단계로 잡힌 송정지구(22만8천평)의 개발시기도 1-2단계로 앞당겨야 한다. 화전지구(73만평) 완공시기를 2010년에서 2008년으로 앞당기고, 두동지구와 마천지구, 남양지기도 조기조성되어야 한다 .

9) 방희석·김승철·김태우, "광양만권 경제자유구역의 특성과 발전과제", 2004국제학술대회 발표문, 한국항만경제학회, p.332

10) 동북아 3국간물류협력비즈니스 모델에서 일본행 다국적통합집하배송모델을 검증모델(일본 미쓰이물산의 부산감천항 투자사례)로 하여 한중통합물류협력모델을 제시하고 있다. 발해만↔한국↔일본(전세계), 산동반도↔한국↔일본(전세계), 양쯔강유역↔한국↔일본(전세계)으로 한국의 공동물류센터를 이용하게 하자는 안이다.(해양수산부, "동북아물류 공동변영과 우리 항만의 성장 전략", 국민경제자문회의 제1차 물류·경제자유구역회의, 2005. 6.16, pp.5-12)

특히 항만경쟁 우위 선점, 동북아 물류거점 확보를 위한 물류부지 조성을 위해서는 신항만배후부지개발계획의 종합적인 마스터플랜과 확대계획을 조속히 수립하여 체계적인 개발과 운영의 틀을 마련해야 한다. 북측배후지 93만평의 준공 시기를 2013년에서 부두지역과 맞추어 2011년 이전으로 앞당겨야 하며, 부지 전체는 물류공간으로만 활용하고 주거 및 상업용지 등은 배후지 이외 지역에 배치하는 것이 바람직하다. 남측배후부지 44만평과 옹동지구 배후부지 195만평의 개발 방향도 조속히 확정하여 물류용지 추가 확보와 개발에 탄력이 붙어야 한다. 아울러 옹동지구 개발지 중 117만평에 대해 여가 및 휴양시설로 고시한 부산·진해경제자유구역청의 계획은 재고되어야 할 것이다.

2) 투자 유치 활동 일원화와 One-Stop 서비스 체제 구축

현재 외국인투자 유치 활동은 관련기관간 역할 분담을 통해서 하고 있다. 필요시 관련기관간 합동으로 실시하고 있는데, 대규모 투자설명회는 해양수산부가 주관하여 합동 개최하고 소규모 상담회 및 상담 등은 개별기업의 요구사항 충족을 위해 지역별로 특화하여 기관별로 유치 활동을 전개하고 있다. 항만 및 배후부지는 해양수산부와 부산항만공사(부산항), 한국컨테이너부두공단(광양항)에서, 경제자유구역(자유무역지역 제외)은 관할 경제자유구역청에서, 산업단지 등은 관할 지방자치단체에서 하고 있다.

문제가 되는 곳은 신항만 및 북측 물류부지이다. 이 지역은 경제자유구역으로도 자유무역지역으로도 지정되어 있다. 항만배후단지 개발주체는 부산신항만(주)(PNC)이며 부지 조성을 위한 개발사업시행자는 부산도시개발공사로 해당지역에 대한 분양 및 임대 권한을 갖고 있다. 북측 물류부지 37만평의 경우는 해양수산부와 부산항만공사(BPA)가 반반씩 매입할 계획이므로 동지역의 임대권한을 갖고 있다. 북측 컨테이너부두 및 물류용지 등 123만평은 자유무역지역으로 지정되어 있어 이 지역에 대한 관리권은 해양수산부에 있으며, 경제자유구역 전지역에 대한 건축허가권한은 경제자유구역청이 갖고 있다. 투자 유치 활동은 부산·진해경제자유구역청, 해양수산부, 부산항만공사, 그리고 부산광역시와 경상남도도 나서고 있다.

동일지역에 대한 중복예산과 인력, 시간 낭비를 해결하고 외국인투자자들의 편의를 위해서는, 신항만 배후부지에 대한 관할권과 투자 유치 활동의 일원화로 One-Stop 서비스 체제를 확보해야 한다. 투자유치관련기관들의 권한이 연계, 완전한 One-Stop 서비스 제공이 가능하도록 '경제자유구역청-사업주도, 관계기관-지원'으로 추진체계를 재정립하여 경제자유구역청에 전권이 주어져야 한다. 경제자유구역청은 외국인투자 유치 전담기관으로 설립되었지만 투자 유치 등 본연의 역할을 제대로 해내지 못하고 있다. 내부조직 정비 및 운영방식을 결정하는 기본적인 권한조차 없기 때문이다. 경제자유구역청이 책임운영기관으로서의 역할을 제대로 해 내기 위해서는 투자유치업종 선정이나 보조금 등 다양한 인센티브 제공의 재량권, 투자 유치 지원 및 처리, 기업 요구사항 해

결, 철저한 사후관리에 이르기까지 광범위한 재량권을 행사할 수 있는 권한이 주어져야 한다. 이를 통해 신속, 철저, 조직적인 투자 유치 활동 전개가 가능해지기 때문이다.

2. 차별화된 투자 유치 전략 수립

1) 조세 인센티브의 탄력적 적용과 맞춤형 인센티브 제공¹¹⁾

경제자유구역법에서 제공하는 투자 유치전략은 조세감면 위주의 지원이다.

문제는 법에서 각종 세제 인하를, 모든 유형의 외국인투자기업에 대해 투자규모만을 고려하여 제공한다는 점이다. 그러나 이는 이중과세의 문제로 인해 세율 인하 혹은 공제가 한국정부의 조세수입을 외국정부에게 이전시키는 효과만을 가질 수 있다. 미국과 영국의 실효세율은 한국의 법인세율과 소득세율에 전혀 영향을 받지 않아 한국의 조세수입을 미국과 영국에 이전시키는 역할을 할 뿐이다. 이중과세 문제를 해결하기 위해 각국은 이중과세방지협정을 맺고 있으며 거주지국의 이중과세방지정책을 가지고 있다. 실제로 기업에게 적용되는 총실효세율은 각국의 이중과세방지정책에 의해 결정된다.

이에 외국인투자자에 대한 지원은 국가별로 다른 방식을 취해야 하며 비용과 이득을 모두 계산하여 다루어야 한다. 기업 종류에 따라서도 이러한 사항들은 다르고 각 기업이 원하는 인센티브 종류도 다르다. 외국인투자 유치를 통해 경제성장을 한 아일랜드의 경우 기업별 협상을 통한 금융지원을 하고 있고, 법인세 인하수준은 매우 미비하며 이마저 2002년도에 폐지하였다.

일률적이고 양적인 인센티브보다 법적 기준에 제한받지 않고 탄력적으로 해당기업의 특성, 종업원 성향 등을 파악, 이에 맞는 맞춤형 인센티브 제공과 세밀한 제도 마련이 필요하다. 인센티브 기준은 도입기술, 산업 종류, 국내기업과의 연관성, 국내에서 연구개발투자를 하는가 여부, 연구개발투자의 종류·형태, 국내고용 및 교육실시 여부, 투자의 양과 질을 고려하여 종합적으로 판단하고, 인센티브 내용도 제시한 기준을 중심으로 세밀히 제공되어야 할 것이다.

2) 기진출 외국인기업에 대한 추가투자 유치

새로운 외국인투자 유치에 정책의 초점을 맞추고 있지만 기진출한 외국인기업들도 재투자를 위한 잠재투자자로 보아야 한다. 신호공단에 자리를 잡은 르노삼성자동차의 차세대엔진공장 및 SUV모델 개발을 위한 6억불 투자 확대가 이를 잘 말해 주고 있다.

지역에 진출한 투자자들로부터 추가투자를 이끌어 낼 수 있도록 투자설명회 개최와

11) 김성태, "한국의 외국인투자 촉진을 위한 경제자유구역제도의 도입에 대한 제언", 건국대 부동산대학원 석사학위논문, 2004, pp.34-39 ; 이상직·박기성, 「중국 경제특구의 성과와 성공요인」, 인천발전연구원, 2003, pp.91-92

투자 확대 및 사후관리를 위한 다양한 프로그램의 개발과 시행이 요구된다.(표 5 참고)

<표 5> 부산지역 외국인 투자 유치현황

단위 : 백만\$

연도별	계	2001	2002	2003	2004	2005. 6
건수/금액	375/1,108	99/470	70/252	73/78	82/132	51/176

자료) 부산광역시 내부자료

3) 경쟁력 있는 내국기업 유치

국내기업의 경우 경제자유구역에 입주할 수는 있으나 조세·자금·고용규제 완화 등 각종 경영활동에 대한 지원은 받을 수 없다. 외국기업에 대한 차별적 우대는 과거 국내 산업 또는 기업들의 경쟁력이 떨어질 때는 나름대로 성과를 거두었다. 외국기업들을 국내에 유치하는 대신 국제경쟁력을 갖춘 국내우량기업들이 외국기업과의 역차별 때문에 외국으로 나가 국내산업이 공동화되어 버리면 외국인 투자 유치라는 것은 아무런 의미가 없어진다. 자격을 갖춘 국내기업의 수요가 있다면 우선되는 것이 마땅하다.

외국과 국내자본과의 공정한 경쟁을 통한 상호견제 및 발전이 국내산업의 발전과 글로벌화에 기여할 뿐만 아니라 외국자본의 국내 진출효과를 극대화시키는 방안이다. 상하이 푸동의 경우도 초창기에는 중국 국내기업이 개발을 주도하였다. 개발 초기에 국내 우수기업이 투자하지 않는다면 외국기업의 유치는 더 어려워진다. 미국, 싱가포르, 네덜란드, 아일랜드 등도 외자유치에 노력하고 있지만 공통적으로 자국기업과 외국기업간 차별을 전제로 하지 않으며 동일한 여건 아래 경쟁을 유도하고 있다.¹²⁾

일정기준을 충족하는 국내기업들에 대해서는 외국기업과 동등한 인센티브를 제공해야 한다. 수출비중, 합작비율, 영위업종 및 기능, 생산·기술·고용파급효과 등에서 기준에 적합한 국내기업들을 발굴해야 한다. 국내기업이 해외로 나가는 것보다는 경제자유구역에 남는 것이 유리하며 세계적 경쟁력을 가진 국내기업이 입주할 경우 사업이나 기술에서 연관된 해외기업들이 추가 진출하는 효과도 있다. 특히 중국시장을 대상으로 제품, 서비스를 공급하는 국내기업을 경제자유구역 내에 유치할 경우 이 기업과 협력하는 해외기업이 중국시장에 진출하는데 큰 이점을 가진다. 또한 지역경쟁력 강화를 위한 부산광역시의 대기업본사 유치전략과 함께 추진하면 더 효과적일 것이다.

4) 지역업체와의 교류 협력 활성화

외국인기업들은 지역업체와의 교류 협력의 중요성은 인식하지만 이미 진출한 외국인 기업들 조차 언어 등의 문제로 접촉이 많지 않다. 경제자유구역 개발이 성공을 거두려

12) 이상직·박기성, 전게서, pp.83-84

면 외국인기업과 국내기업간, 외국인기업 상호간 활발한 교류와 협력이 필수적이다.

아울러 부산·진해경제자유구역청은 부산상공회의소 등 지역경제 관련단체와 외국인 기업 CEO가 참석하는 행사의 정기적 주최 등 자연스럽게 교류, 협력할 수 있는 기회를 마련해야 한다. 지역경제단체와 조합들도 외국인기업을 회원으로 받아들이는 등 보다 적극적 자세로 수용해야 한다. 진정한 비즈니스 동반자로 생각하고 문호를 개방해야 만 외국인 투자가 더욱 확대되고 기술 도입 등이 활기를 띠게 되기 때문이다.¹³⁾

3. 관리기구의 경쟁력 제고

1) 개발·외자유치 전담기관으로서의 위상 확보

경제자유구역사업을 주도하기 위해서는, 관리기구가 전문성을 바탕으로 실질적인 개발·외자유치전담기관으로서의 위상을 확립되어야 한다.

첫째, 청장의 위상 강화가 가장 중요하다. 경제자유구역청이 개발 및 외국인투자 유치업무, 외국인 정주환경 개선에 집중할 수 있도록 조직과 역할의 범위를 재조정할 수 있는 청장의 인사권과 조직 정비권한을 보장해 주어야 한다. 인사권에 대한 권한이 청장에게 대폭위임되어 업무조정이 이루어지면 소요인력의 감소 및 핵심업무를 중심으로 한 조직의 재편, 전문·고급인력의 확보 여력 등이 가능해져 조직 경쟁력이 제고될 수 있다. 파견공무원은 필수적인 허가사항 처리를 위하여 최소화하고, 외국인투자 유치와 지원 등을 할 수 있는 전문인력의 비중이 50% 이상 되도록 조직을 재구성하여야 한다. 이와 함께 부산시장과 경남지사는 파견공무원에 대한 인사권의 위임, 인사고가 평가시 청장의 의견을 반드시 반영하는 시스템을 구축하여야 할 것이다.

둘째, One-Stop 서비스 체제 구축을 위해 각 부처가 관장하는 법규는 완전 의제처리 하되 당해 부처의 전문공무원을 스카우트하고 구역청 내규로 중앙정부 및 지방정부의 법규에 준하여 제정케 한다. 국방, 외교, 사법사항을 제외하고 모든 행정을 경제자유구역청의 내규에 따라 하되 내규의 제정은 중앙정부 지방정부와 협의를 거친다. 화폐의 상호교환, 신용카드의 사용 등 금융, 증권 등의 업무도 필요에 따라 청장이 금융기관의 협조를 구할 수 있게 한다.¹⁴⁾

셋째, 의사결정기구인 조합회의는 상설사무기능 설치와 함께 위원 구성¹⁵⁾에 있어서도 전문성 있는 조직으로 개편, 질적·양적 확대가 요구된다. 이를 통해 조합회의는 구역

13) 이상원, "인천경제자유구역 투자활성화 방안에 대한 연구", 인천대 국제경영대학원 석사학위 논문, 2004, p.73

14) IBC(International Business Center)포럼(2005. 8.30~9.3)에서 제기한 정책건의내용을 보완하였다.

15) 부산·진해경제자유구역조합회의는 양자치단체 투자유치 도시개발 관련국장 각 2인, 재경부 추천 1인, 양자치단체 시·도의원 각 2인, 양자치단체 추천 각 2인(경제분야전문가 1인 포함) 등 13인으로 구성되어 있다.

청의 운영체제와 제도 개선, 효율적 예산 편성 등에 대해 발굴·점검·조정할 수 있는 전문성을 높여 실질적인 심의·의결기구로서의 위상을 확보할 수 있을 것이다.

2) 전문인력에 대한 대우 개선 및 실질적인 성과보상제 도입

조건을 갖춘 전문인력을 채용하기 위해서는 직급과 보수체제가 개정되어야 한다. 신분은 불안정한 계약직이면서 보수는 공무원 수준이라면 인재가 모일 수 없으므로 내부적으로 전문인력의 처우에 대한 별도규정을 마련하거나 現근거규정인 '지방공무원 보수규정'을 신축적으로 적용토록 한다. 외국인 전문가 확보를 위해서는 현재 고위직 임용에 걸림돌이 되는 '정책결정권이 있는 직위에 대한 외국인 임용제한규정'의 일부수정 또는 경제자유구역청 외국인 임용에 대한 특례규정을 신설하여 가능하게 한다.

경쟁력 있는 보상시스템 제시도 필요하다. 철저한 성과급제를 도입, 일정기준에 따라 대기업 수준의 인센티브를 제공해야 한다. 투자담당자별로 투자유망기업을 일정수 할당하고 해외에서 직접 만나 경제자유구역 현장에 대한 방문을 주선하는 등 직접투자유치 활동을 전개하면서 개별 해외네트워크를 구축하고, 할당기업에 대한 방문회수, 한국방문 주선실적, 계약 체결실적 등을 통해 인센티브를 지급하도록 한다.

3) 구역청내 경제조사연구소 설치

경제자유구역청에서 투자설명회는 많이 개최하고 있지만 투자자들이 무엇을 원하는지, 투자시 애로사항이 무엇인지에 대한 조사는 거의 되어 있지 않다. 또한 구역청별 독자적인 인센티브, 경쟁도시와 차별화된 시장정보, 정확한 투자 예상손익을 토대로 만들어진 수익모델 개발 등도 부족하다.

외국인투자자들의 관심시장과 업계정보 등을 전문적으로 수집, 발굴, 가공, 분석, 제공하는 '경제조사연구소'와 같은 부서가 필요하며, 여기서 외국인투자자들을 위한 정보서비스 제공 역할을 담당한다. 외국인 초보투자자에게는 관심분야의 업계 현황, 통계, 시장정보 등 기초자료만 제공하고 요청이 있으면 특정분야에 대한 세부적인 투자자금 예상치, 수익성, 현지법인 운영방법 등을 무료 또는 실비만 받고 조사해 주거나 컨설팅해 준다. 기존 외국인투자자들의 경우는 주기적으로 이메일 전송, 모임과 세미나 개최 등을 통해서 관련업종의 시장정보 등을 제공하고 정보를 공유할 수 있는 장소와 기회 등을 수시로 마련해 주면서 특정분야에 대한 시장조사와 컨설팅 서비스 등을 무료 또는 실비 차원에서 제공하면 될 것이다.¹⁶⁾

16) 이상원, 전계논문, pp. 71-72

4. 중앙정부와 지방정부의 역할 재정립

1) 중앙정부의 역할

경제자유구역의 성공적인 추진을 위해서는 경제자유구역 제도가 명실상부한 국가 전략사업으로 추진될 수 있도록 유형 무형의 모든 국가 역량이 투입되어야 한다.

첫째, 정책 목적이 유사한 지역활성화정책과 외자유치정책에 있어 경제자유구역사업을 최우선순위에 두는 선택과 집중이 필요하며, 경제자유구역이 제대로 작동할 수 있는 시스템을 가동해야 한다. 경제자유구역의 경쟁력이 국가경쟁력과 직결되기 때문이다.

둘째, 경제자유구역사업의 국가경제적 의의와 초기개발단계인 점을 감안하여 국고 지원은 확대해야 한다. 정부는 경제자유구역청이 초기독립성을 확보할 수 있도록 기금이나 경제자유구역청운영특별회계 조성, 정보보증기채 발행 등을 검토하고 국고지원기준인 도로 50%, 공동구 50%의 비율도 상향조정하는 방법 등이 있다.

셋째, 지방자치단체차원의 경제자유구역 개발재원 확보의 불안정성을 해결하기 위해 국가사무의 지방자치단체 이양과 병행해서 인력과 재정의 지방이양이 이루어져야 한다. 정부가 주창하는 자립형 지방분권의 실현을 위해 항만물류 중심인 부산·진해경제자유구역의 특성을 고려하여 해양항만행정에 대한 권한을 대폭 위임함으로써 지방자치단체의 역량 강화를 통한 지역경제의 기반이 확보되어야 한다. 이양된 권한에 따라 필요한 예산과 조직, 인력이 지방자치단체로 이전되는 것은 당연하며 이양사업 수행을 위한 지방교부세율의 상향 조정, 국세의 지방세 전환, 지방세의 신세원 발굴, 지방채 발행제도의 완화 등의 조치 또한 뒤따라야 할 것이다.

그외 주요국과의 자유무역협정(FTAs), 쌍무투자협정(BITs) 등을 체결하여 안정적 투자환경을 제공하고, 개방을 통한 시장확대와 국내시장의 투명성 제고 등을 통해 외국기업의 국내 유입을 확대하는 기반의 정비가 중앙정부의 중요한 역할이라 할 것이다.

2) 지방정부의 역할

경제자유구역에 있어 지방자치단체의 역량은 아주 중요하다. 부산광역시의 지역경제 활성화정책, 전략산업 육성, 그리고 해양수도 전략 추진과 경제자유구역 개발이 동시에 추진되어야 하기 때문이다.

이에 첫째, 경제자유구역 개발의 재원 확보와 외자 유치를 위해 지방자치단체 지원제도의 일원화와 함께 법·제도적 근거를 만들어야 한다. 부산광역시는 기업 유치 활동을 체계적으로 하기 위해 외국인투자 촉진을 위한 '부산광역시 외국인투자 촉진조례'(1999. 5), 국내기업 유치를 위한 '부산광역시 민간투자 촉진조례'(2000. 5), 부산산업의 구조개편과 전략산업 육성을 위한 '부산광역시 전략산업 육성조례'(1999. 5) 등을 시행하고 있다. 이를 통해 지방세 감면, 용지매입비 지원, 고용 및 교육훈련보조금 지원, 금융 및

컨설팅 비용지원 등이 가능하다. 이에 '부산·진해경제자유구역 개발 및 운영 활성화를 위한 지원조례안'을 제정하여 지방자치단체 특별회계 설치 등 예산의 우선확보와 국내 외기업에 대한 인센티브를 확대하고 구체화해 나간다.

둘째, 지방자치단체는 경제자유구역내 산업단지에 대한 부지 조성과 지역내 국내의 기업 유치의 중심이므로, 경제자유구역사업은 지방자치단체와 구역청의 연계 체계 없이는 제대로 추진될 수도 발전할 수도 없다. 부산광역시와 경제자유구역청은 상하관계가 아닌 동등한 위치여야 하며 감시와 통제가 아닌 지원과 협조관계여야 한다. 또한 지방정부의 유연한 정책 집행이 가능할 수 있도록 해양항만행정과 관련된 권한과 사무, 그리고 재원을 이양받고, 경제자유구역과 관련한 권한, 사무와 재원은 경제자유구역청에 재이관하여 개발재원 확보와 함께 지역과 항만, 경제자유구역이 동시에 발전해 나갈 수 있는 시스템을 만들어 나가야 한다.

셋째, 부산광역시와 경상남도간 발전적인 협조체제가 구축되어야 한다. 이미 부산과 경남에는 '부산거제간연결도로건설조합', '부산김해경량전철조합'과 같은 성공사례도 있다. 앞으로 부산과 경남은 자원 확보를 위한 공동노력, 투자 유치 전략 및 정보의 공유, 우수인력 파견 등 경제자유구역사업 성공에 포커스를 맞춘 정책 개발과 추진에 힘을 기울여야 한다. 부산·진해경제자유구역조합이 또 하나의 우수사례로 기억되는 것은 해당지방자치단체의 몫이므로 win-win전략으로 대처하는 지혜가 필요하다.

넷째, 부산·진해경제자유구역은 지역과 국가의 미래를 결정할 중요한 사업이다. 그러나 올림픽이나 아시안게임 등 메가 이벤트 유치사업보다도 덜 인식되어 있어 지역주민의 관심과 열의가 낮은 것이 사실이다. 지방정부는 경제자유구역사업의 지역 및 국가경제적 의의와 효과, 중요성 등을 지역주민에게 홍보하여 적기개발과 정부의 적극적 지원 유발 등을 위한 공감대를 형성하고 이를 위한 여론을 수렴하여야 한다. 경제자유구역의 개발과 투자 유치를 위해 관민일체의 노력이 절실하기 때문이다.

V. 결 론

본문에서 부산·진해경제자유구역의 개발 및 운영 활성화를 위한 법·제도적인 문제, 외자 유치 및 조직 현황 분석 등을 통해 개발재원 부족과 관리기구의 외국인투자 유치 전담기관으로서의 전문성 부족 문제 등을 보았다. 여기에 대한 해결책으로 중앙정부의 특별지방자치단체화안이 나오게 되었지만 이 안을 실현시키기 위한 지방자치법과 경제자유구역법의 개정이 법적으로도, 지방자치 이론적으로도 문제가 있음을 알게 되었다. 그리고 현 법률 하에서도 국비 지원이나 관리기구의 운영체제 개편과 전문성 확보는

정부의 의지에 따라 얼마든지 가능함을 보았다.

본 논문에서는 경제자유구역 개발을 위한 자원 부족과 낮은 전문성을 해결하기 위해서 다음과 같이 제안하였다.

개발재원 확보를 위해서는 첫째, 현재 법으로도 국비 확대와 정부 지원은 가능하므로 법의 재편에 앞서 정부의 적극적인 의지와 추진이 선행되어야 함을 강조하였다. 국비 지원 확대를 위해서는 기금이나 경제자유구역청운영특별회계 조성, 정부보증기채 발행과 국고지원기준인 도로 50%, 공동구 50% 비율의 상향조정 등을 제시하였다.

둘째, 열악한 지방재정으로 재원을 충당하기 위해서는, 우선 국가사무의 지방 이양과 병행해서 인력과 재정의 지방이양이 이루어져 지방재정 확충의 토대가 마련되어야 한다. 이양사업 수행을 위해서는 지방교부세율의 상향조정, 국세의 지방세 전환, 지방세의 신세원 발굴, 지방채 발행제도의 완화 등이 뒤따라 지방재정의 안정성을 높여야 할 것이다. 지방자치단체 차원에서 각종 조례에서 제시하는 기업지원제도를 일원화하면서, '부산·진해경제자유구역 개발 및 운영 활성화를 위한 지원조례안'을 제정하여 예산 확보와 차질 없는 사업 추진을 위한 법·제도적 근거를 만들어 나가야 한다.

셋째, 외자 유치를 위해서는 기업이나 공장이 입주할 부지 확보가 우선되어야 하므로 개발계획 변경이나 실시계획 승인, 부지 매입, 공장 설립 승인 등에 소요되는 제도적 절차와 시간 단축과 함께 각종 개발사업의 시기와 개발방향의 조정 작업이 이루어져야 한다. 그리고 투자 유치 활동의 일원화를 위해서 구역청에 전권을 주어 One-Stop 지원 시스템이 가능하도록 해야 하며, 기업 니즈에 부응하는 맞춤형 인센티브 및 기업별 탄력적 조세 인센티브 개발, 국내기업의 선도적 투자 유도를 위한 인센티브 개발, 기진출 외국인기업에 대한 추가투자 유치 및 내·외국기업의 연계체제 구축 등이 필요하다.

관리기구의 전문성 제고를 위해서는 첫째, 청장과 조합회의의 위상을 강화시키고, 인사권과 조직 정비권한 등을 보장하여 전문인력 비중이 50% 이상 되도록 해야 한다.

둘째, 전문인력에 대한 대우 개선 및 실질적 성과보상제의 도입도 필요하며, 경제조사연구소를 설치하여 특화된 기업정보를 제공하는 체제를 만들어 가야 할 것이다.

셋째, 유연한 정책 집행과 구역청 권한 강화를 위해 지방에 권한·예산이 이양된 후 경제자유구역청으로 재이관하는 시스템도 필요하다.

넷째, 지방정부나 중앙부처는 경제자유구역청을 통제 관리하는 기관이 아닌 인허가 처리나 재정 지원 등 협조기관으로서의 역할에 머물러야 할 것이다.

경제자유구역은 기업이 최상의 조건에서 활동할 수 있는 공간을 제공해 주는 곳이다. 경제자유구역에 대해서는 통제 위주가 아닌 정책의 일관성과 투명성만 보장해 주고, 다국적기업 본사 등 외국인기업 스스로 수요를 창출하도록, 그들의 욕구에 맞는 교육기관 설립, 금융시스템 작동, 문화 교류, 거주공간 구성 등 특별경제구역에 적합한 자유로운 사고와 자유경제체제에 맡기는 시스템이 가장 바람직하다 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 김미선, "인천경제자유구역 개선방안에 대한 연구- 중국경제특구모델의 교훈을 통해", 인천대 경영대학원 석사학위논문, 2004
2. 김성태, "한국의 외국인투자 촉진을 위한 경제자유구역제도의 도입에 대한 제언", 건국대 부동산대학원 석사학위논문, 2004, pp.34-39
3. 방희석·김승철·김태우, "광양만권 경제자유구역의 특성과 발전과제", 2004국제학술대회 발표문, 한국항만경제학회, p.332
4. 부산광역시·경상남도, 「부산·진해 경제자유구역 지정을 위한 개발계획」, 2003. 10.
5. 삼성경제연구소, 「경제자유구역청 운영의 개선과제(안)」, 2004. 6
6. 송창호, "경제자유구역 조성에 따른 외국인 투자규모 예측과 파급효과에 관한 연구", 한양대 도시대학원 석사학위논문, 2005
7. 오일석, "부산신항의 동북아 중심항 기능 수행을 위한 로지스트레이드 전략에 관한 연구", 경성대 대학원 박사학위논문, 2005
8. 이달곤, 「지방정부론」, 박영사, 2004
9. 이상원, "인천경제자유구역 투자 활성화 방안에 대한 연구", 인천대 국제경영대학원 석사학위논문, 2004, p.73, pp.71-72
10. 이상직·박기성, 「중국 경제특구의 성과와 성공요인」, 인천발전연구원, 2003, pp.91-92, pp.83-84
11. 이주희, 「지방자치법 해설과 사례」, 기문당, 2003, p.38
12. 이화영, "부산·진해경제자유구역 입지특성과 지역발전에 대한 연구", 창원대 교육대학원 석사학위논문, 2004
13. 이환규, "경제자유구역의 물류비즈니스거점화 방안에 대한 연구- 인천경제자유구역을 중심으로", 연세대 경제대학원 석사학위논문, 2003
14. 장홍훈, "광양항 및 광양만권 경제자유구역의 활성화방안에 관한 연구", 국제학술대회 발표문, 2004 10.22-23, 한국항만경제학회
15. 재정경제부a, 「경제자유구역내 외자 유치의 활성화를 위한 투자인센티브의 실효성 분석과 대응방안」, 2004. 3.
16. --- b, 「경제자유구역청의 효율적 운영방안에 관한 연구」, 2004. 6.
17. --- c, 「경제자유구역청의 특별지방자치단체화 방안」, 2005. 9
18. 전국경제인연합회, 「경제자유구역에 대한 주한외국인기업 인식조사결과」, 2004. 11
19. 전라남도·경상남도, 「광양만권 경제자유구역 개발계획」, 2004.
20. 해양수산부, "동북아물류 공동번영과 우리 항만의 성장전략", 국민경제자문회의 제1차물류·경제자유구역회의, 2005. 6.16, pp.5-12
21. Arnab, K. Basu, "Locational Choice for Free Trade Zone: S Comment", *Journal of Development Economics*, Vol.50, Published by Elsevier Science B.V, 1996.
22. Ernest, G. Frankel, *The Concept of Free Ports and their Contribution*, in Hansa special edition, IAPH, 1985
23. -----, "Privatization, Joint Venturing, and Financing Free Port and Free Enterprises", *Proceedings of the 11th International Port Conference on Free Ports & Free Zones*, Port Training Institute · Port of Rotterdam, 1995
24. Marc, Evertse and Bert Kruk, 'General Introduction on Free Zones', *Proceedings of the 11th International Port Conference on Free Ports & Free Zones*, Port Training Institute · Port of Rotterdam, 1995