

# 산업정책의 전환 모색: 경제자유구역(FEZ) 비판

2010.8.12 | 이상동\_새사연 연구센터장 | sdlee@saesayon.org

## 목 차

들어가며

### 1. 경제자유구역(FEZ)이란?

- (1) 경제자유구역의 정의와 특징
- (2) 현대적 경제특구의 시작, 중국

### 2. 한국 경제자유구역의 현황

- (1) 지정 현황 및 도입과정
- (2) 지원제도의 내용

### 3. 경제자유구역사업의 문제점

- (1) 인천경제자유구역의 사례
- (2) 사회·경제적 부작용
- (3) 제도적 문제점
- (4) 타지역 산업 공동화 문제

결론



<http://saesayon.org>

## 요약

최근 황해 경제자유구역이 2년 넘도록 토지보상금을 지급받지 못한 주민들의 격렬한 반발에 휩싸이고 있다. 토지를 묶어두고도 보상을 하지 않으니 주민들은 생계활동을 지속할 수도, 새로운 곳으로 이주할 수도 없는 상태에 놓여 있다. 보상을 하지 않는 이유는 지역의 지방정부와 경제자유구역청, 그리고 LH공사 등 보상의 책임이 있는 기관들이 모두 재원부족에 시달리고 있기 때문이다. 개발과정에서 재원조달에 실패하면서 막대한 규모의 지방정부 부채만을 남긴 인천의 전철을 따라가는 양상을 보여 우려가 높아지고 있다.

경제자유구역(Free Economic Zone, FEZ)은 한국에서 붙여진 것이며, 일반적으로 1980년대 중국이 확립한 특별경제구역(Special Economic Zone, SEZ)으로 분류된다. 중국은 1980년대에 SEZ 개념을 수출중심산업지구 개념을 확장하면서 도입하였고 이후 전 세계적으로 이 개념이 확립되는 추세이다. SEZ는 외국직접투자 유인과 수출진흥이라는 두 가지 주요 목표를 갖는다. 토지수용은 이러한 “공적 목표”를 달성하기 위해 정부에 의해 “강제” 성격으로 이루어지는 것이다. 그러나 중앙과 지방정부 양자에 의해 경제자유구역에 적용되는 예외적 조치들과 보조금, 그리고 세금 면제와 같은 장치들이 정부의 재정적 위기를 초래할 위험을 갖고 있다.

정부는 수용된 많은 토지들을 경제자유구역의 개발업자 처분에 맡기고 있다. 그러나 정부는 적절한 재할과 재정착 계획을 준비하지 않고 있으며, 특별히 자발적으로 토지를 포기하지 않은 주민들에게 그러하다. 결과적으로 많은 토지들이 ‘부동산 사기’로 뒤바뀔 상황에 놓인 것이다. 이는 전형적인 “강탈에 의한 (자본) 축적(accumulation by dispossession)”이며, 외국과 국내의 독점적 자본의 이익을 높이는 행위다.

이 글은 경제자유구역(FEZ)이란 과연 무엇인지를 해설하고자 한다. 먼저 한국에서 FEZ로 불리는 특별경제구역 SEZ의 현황을 확인한다. 동일하게 자유무역지대(Free Trade Zone)로 분류되면서도 중국과 한국의 SEZ가 어떻게 다른지를 정책목표의 차이를 기준으로 설명한다.

다음으로 한국 FEZ 사업을 확인한다. 전국 6개의 FEZ가 어디인지를 정리하고 이들 지역에 대한 지원체도를 확인한다. 각종 지원체도의 내용을 확인함으로써 한국의 FEZ가 신자유주의적이라는 사실을 알 수 있다.

아직 초기 단계에 있다고 하나 지난 6년의 시간 동안 경제자유구역 사업은 많은 문제점을 이미 드러내고 있다. 경제자유구역 사업이 만들어 낸 문제점은 다음 네 가지로 요약할 수 있다.

- ① 목표달성의 실패 : 외국자본 유치의 실패
- ② 경제민주주의의 악화 : 독자적 자율성을 갖는 행정기구의 설치
- ③ 경제구조의 왜곡 : 토건국가의 가속화
- ④ 신자유주의 금융위기 : 지방재정의 파산

목표달성이 실패하고 있는데 그 부작용은 분명히 드러나고 있는 경제자유구역 사업은 전면적으로 재검토되어야 한다. 지금 정부에서 ‘외자유치를 위한 더 나은 조건’을 모색하는 방향으로 사업조정을 검토하는 것은 상황을 더욱 악화시킬 것이다. 현 시기는 부작용을 최소화하면서 폐지하는 방향으로의 전환이 모색되어야 할 시점이다.

한국의 경제자유구역 사업이 최고의 모델로 삼고 있는 중국은 보다 높은 차원에서의 사회경제적 구조 변화라는 정책적 목표 아래 세칭 ‘경제특구’ 사업을 실시한 바 있다. 이런 차원의 신중하고도 장기적인 정책목표 없이 ‘외자유치면 모든 것이 해결된다.’는 식의 경제특구사업, ‘한국 속에 외국’을 건설해야 한다는 식의 시각이야말로 문제의 근원이기 때문이다.

더구나 지금 시기는 신자유주의의 위기가 폭발시킨 지방재정의 파산이 현안으로 떠올라 있다. 중앙정부는 개발계획으로 변질된 경제특구사업에 투입되는 예산을 이용해 지방정부의 자율성을 훼손시키고 있다. 경제자유구역 사업의 성격 자체가 지역의 자생적 경제구조와는 거리가 멀고, 더구나 중앙예산에 지방정부가 더욱 의존하게 되므로 지역의 산업정책은 설 자리가 없게 된다. 경제자유구역사업을 폐지하고 그 사업에 배정된 만큼의 중앙정부 예산이 지방정부의 자율적 산업정책에 쓰일 수 있도록 인식을 전환해야 한다.

본  
문

## 들어가며

최근 황해 경제자유구역이 2년 넘도록 토지보상금을 지급받지 못한 주민들의 격렬한 반발에 휩싸이고 있다. 토지를 묶어두고도 보상을 하지 않으니 주민들은 생계활동을 지속할 수도, 새로운 곳으로 이주할 수도 없는 상태에 놓여 있다. 보상을 하지 않는 이유는 지역의 지방정부와 경제자유구역청, 그리고 LH공사 등 보상의 책임이 있는 기관들이 모두 자원부족에 시달리고 있기 때문이다. 개발과정에서 자원조달에 실패하면서 막대한 규모의 지방정부 부채만을 남긴 인천의 전철을 따라가는 양상을 보여 우려가 높아지고 있다.

경제자유구역(Free Economic Zone, FEZ)은 한국에서 붙여진 것이며, 일반적으로 1980년대 중국이 확립한 특별경제구역(Special Economic Zone, SEZ)으로 분류된다. 중국은 1980년대에 SEZ 개념을 수출중심산업지구 개념을 확장하면서 도입하였고 이후 전 세계적으로 이 개념이 확립되는 추세이다. SEZ는 외국직접투자 유인과 수출진흥이라는 두 가지 주요 목표를 갖는다. 토지수용은 이러한 “공적 목표”를 달성하기 위해 정부에 의해 “강제” 성격으로 이루어지는 것이다. 그러나 중앙과 지방정부 양자에 의해 경제자유구역에 적용되는 예외적 조치들과 보조금, 그리고 세금 면제와 같은 장치들이 정부의 재정적 위기를 초래할 위험을 갖고 있다.

정부는 수용된 많은 토지들을 경제자유구역의 개발업자 처분에 맡기고 있다. 그러나 정부는 적절한 재할과 재정착 계획을 준비하지 않고 있으며, 특별히 자발적으로 토지를 포기하지 않은 주민들에게 그러하다. 결과적으로 많은 토지들이 ‘부동산 사기’로 뒤바뀔 상황에 놓인 것이다. 이는 전형적인 “강탈에 의한 (자본) 축적(accumulation by dispossession)”이며, 외국과 국내의 독점적 자본의 이익을 높이는 행위다.

이 글은 경제자유구역(FEZ)이란 과연 무엇인지를 해설하고자 한다. 먼저 한국에서 FEZ로 불리는 특별경제구역 SEZ의 현황을 확인한다. 동일하게 자유무역지대(Free Trade Zone)로 분류되면서도 중국과 한국의 SEZ가 어떻게 다른지를 정책목표의 차이를 기준으로 설명한다.

다음으로 한국 FEZ 사업을 확인한다. 전국 6개의 FEZ가 어디인지를 정리하고 이들 지역에 대한 지원제도를 확인한다. 각종 지원제도의 내용을 확인함으로써 한국의 FEZ가 신자유주의적이라는 사실을 알 수 있다.

아직 초기 단계에 있다고 하나 지난 6년의 시간 동안 경제자유구역 사업은 많은 문

제점을 이미 드러내고 있다. 경제자유구역 사업이 만들어 낸 문제점은 다음 네 가지로 요약할 수 있다.

- ① 목표달성의 실패 : 외국자본 유치의 실패
- ② 경제민주주의의 악화 : 독자적 자율성을 갖는 행정기구의 설치
- ③ 경제구조의 왜곡 : 토건국가의 가속화
- ④ 신자유주의 금융위기 : 지방재정의 파산

목표달성이 실패하고 있는데 그 부작용은 분명히 드러나고 있는 경제자유구역 사업은 전면적으로 재검토되어야 한다. 지금 정부에서 ‘외자유치를 위한 더 나은 조건’을 모색하는 방향으로 사업조정을 검토하는 것은 상황을 더욱 악화시킬 것이다. 현 시기는 부작용을 최소화하면서 폐지하는 방향으로의 전환이 모색되어야 할 시점이다.

한국의 경제자유구역 사업이 최고의 모델로 삼고 있는 중국은 보다 높은 차원에서의 사회경제적 구조 변화라는 정책적 목표 아래 세칭 ‘경제특구’ 사업을 실시한 바 있다. 이런 차원의 신중하고도 장기적인 정책목표 없이 ‘외자유치면 모든 것이 해결된다.’는 식의 경제특구사업, ‘한국 속에 외국’을 건설해야 한다는 식의 시각이야말로 문제의 근원이기 때문이다.

더구나 지금 시기는 신자유주의의 위기가 폭발시킨 지방재정의 파산이 현안으로 떠올라 있다. 중앙정부는 개발계획으로 변질된 경제특구사업에 투입되는 예산을 이용해 지방정부의 자율성을 훼손시키고 있다. 경제자유구역 사업의 성격 자체가 지역의 자생적 경제구조와는 거리가 멀고, 더구나 중앙예산에 지방정부가 더욱 의존하게 되므로 지역의 산업정책은 설 자리가 없게 된다. 경제자유구역사업을 폐지하고 그 사업에 배정된 만큼의 중앙정부 예산이 지방정부의 자율적 산업정책에 쓰일 수 있도록 인식을 전환해야 한다.

## 1. 경제자유구역이란?

### 1) 경제자유구역의 정의와 특징

경제자유구역이라는 명칭은 한국에서 부여한 것이고, 실제로는 자유무역지대(Free Trade Zone)의 일종인 특별경제구역(Special Economic Zone, SEC)으로 분류된다. 현대적 형태의 자유무역지대는 1959년 아일랜드에서 시작했다고 보는 것이 일반적이다. 이후 다양한 형태의 ‘지역’들이 생겨났다. 2008년 현재 약 120개 이상의 국가에서 2,000개 이상의 ‘현대적 지역’들이 존재하는 것으로 알려지고 있다. (World Bank, 2008)

표 1. 다양한 형태의 Zone

	목표	크기	위치	특징
산업단지 Industrial zones	산업발 전	< 100 ha	-	(특정) 산업 중심
자유무역지대 Free Trade zones, FTZ	무역 지원	< 50 ha	항구, 공항	무역과 연관된 활동 중심
수출가공지역 Export Processing zones, EPZ	수출 제조업	< 200 ha	항구, 공항	주로 제조업
특별경제지역 Special Economic zones, SEZ	통합적 발전	> 100 km <sup>2</sup>	광범위 한 지역	다용도

주) 인천 등 한국의 '경제자유구역(Free Economic zones, FEZ)'은 특별경제지역, SEZ의 유형에 속함.

SEZ의 개념은 1980년대 중국의 경제개혁 조치에서 확립되어 일반화되었다고 평가되지만, 이후 전 세계적으로 대폭 확대되는 과정에서 SEC의 정책적 목표는 중국과 다른 국가들 사이에 뚜렷한 차이를 보인다. 다른 국가들의 경우 SEC의 정책 목표가 급격히 ‘신자유주의화’된 것이다. 한국에서 경제자유구역의 시작이 IMF 외환위기 이후 신자유주의 정책이 본격 시작된 김대중 정부인 것은 이와 무관하지 않다.

SEZ가 넓은 의미의 FTZ에 속하기는 하나, 전통적인 FTZ와 구별되는 결정적인 차이는 그 적용 범위의 포괄성에 있다. SEZ의 포괄성은 크기, 활동 형태, 면세 범위, 노동체제, 행정체제, 주민 구성 등에 있어서 FTZ를 압도한다. SEZ는 지역 내 경제

활동의 자율성을 무제한으로 보장하고 있는 것이다. 이 때문에 FTZ와 SEZ는 완전히 다른 것으로 보는 시각도 있다.

표 2. FTZ와 SEZ의 차이

자유무역지대, FTZ <sup>1)</sup>	특별경제구역, SEZ <sup>2)</sup>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 좁은 지역, 폐쇄적 운영</li> <li>● 가능한 산업활동의 종류가 제한됨</li> <li>● 수출관련 세금혜택. 수입 관세는 부과</li> <li>● 수출실적이 요구됨</li> <li>● 노동기본권 일부 제한</li>   <li>● 상주 주민 없음</li> <li>● 규제 일부 완화</li> <li>● 관리 행정기구의 권한이 제한적</li> <li>● (유치산업보호 등과 관련해) WTO 협정 저촉 가능성 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 매우 넓은 지역, 지리적 위치가 유연함</li> <li>● 모든 경제활동에 제한 없음</li> <li>● 관세도 완전 면제. 법인세/ 소득세 혜택</li> <li>● 수출/내수 모두 요구조건 없음.</li> <li>● 노동기본권 크게 제한. (신자유주의 노동체제 지향)</li> <li>● 상주 주민 있음</li> <li>● 규제 철폐 지향</li> <li>● 관리 행정기구의 one-stop 서비스 권한</li> <li>● WTO 협정과 일관성 있음</li> </ul>

주 1) 수출가공지역(EPZ)는 자유무역지대(FTZ)와 유사한 특징을 가짐  
 2) 경제자유구역(FTZ)는 특별경제구역(SEZ)와 유사한 특징을 가짐

## 2) 현대적 경제특구의 시작, 중국

경제자유구역, 특별경제구역 -오래된 표현으로는 자유무역항까지 포함하여- 등은 통칭 ‘경제특구’라 불리워 왔으며, 이런 표현이 일반인에게는 더욱 익숙할 것이다. 경제특구라는 이름이 한국 국민들에게 익숙해진 데에는 중국의 역할이 매우 크며, 최근 북한에서도 중국식의 경제특구를 도입하려고 노력하고 있다. 중국의 경제특구는 1980년대에 본격 시작되었으며, 이때 정착된 개념이 현대적 의미의 특별경제구역, 즉 SEZ가 되었다고 할 수 있다.

중국은 1979년 경제개혁을 시작하기로 한 이후 1980년대와 1995년 사이에 평균 10%가 넘는 고도 성장을 해 왔다. 이러한 고도 성장은 중국의 특별경제구역 (이하 SEZ)가 그 방아쇠를 당겼다. 이 시기 SEZ는 중국 산업정책의 핵심이 된다.

급격한 경제발전과 문호개방은 상당한 지역간 격차와 경제, 사회적 문제를 필연적으로 동반할 수 밖에 없다. 이러한 문제들을 무엇보다 잘 알고 있었던 중국으로서는 새로운 산업정책의 도입과 함께 SEZ를 항구를 중심으로 설치하고 자본주의 경제를 도입하는 ‘창’이자 내륙 경제개혁의 지렛대로 사용한 것이다.

중국의 SEZ는 자국의 독특한 상황에 연유하는 것으로 공식적인 사회주의 경제 속에서 자본주의적 실험을 하기 위한 것에 정책적 목표가 있다고 할 수 있다. 이를 대표하는 것이 바로 중국의 푸둥 경제특구이다.

당연히 사회주의적 제도와는 완전히 다른 법적·제도적·행정적 체계로 실행되었고, 1 국가 2체제의 모델을 허용하면서 SEZ 관리 행정기구에 상당한 정도의 자율성을 부여하였다.

여기서 주목해야 할 점은 중국이 다른 아시아 신흥국가(newly industrializing economies, 이하 NIEs)의 고도 성장을 면밀히 검토하면서도 단순한 모방을 추구하지는 않았다는 점이다. 이른바 “geese-flying pattern”이라 불리는 NIEs의 경제발전 모델은 일본을 ‘기러기 편대’의 길잡이를 해서 이를 따라가는 모델이다. 이 모델에서 한국을 포함해 동아시아 NIEs 국가들은 일본의 자본을 유입하고 일본을 포함하는 국제 수출분업 구조를 확립하기 위해 수출가공지역(export processing zones, 이하 EPZ)을 설치한 바 있다. 우리나라의 마산수출자유지역이 대표적인 형태라 할 수 있다.

중국의 SEZ가 1970년대 동아시아 발전 모델의 EPZ를 벤치마킹한 것은 분명한 사실이다.-대만의 가오슝과 한국의 마산이 중요한 벤치마킹이었던 것으로 전해진다.- 중국이라는 거대한 사회주의 경제가 자본주의적 요소를 도입하는 과정이, 마치 자본축적이 미숙한 상태였던 한국 경제가 수출을 통해 성공적으로 산업화했던 과정과 유사할 것이라 판단한 것이다.

하지만, 동아시아 국가들의 EPZ가 제한된 영역에서 시행된 반면에 중국의 SEZ는 대단히 대폭적인 영역에서 시행된다(둘의 차이점은 표 1,2 참조). 중국이 이러한 경로를 밟은 이유는 두 가지로 설명된다(자세한 이해는 Ota(2003)를 활용). 첫째는 SEZ 초기였던 1980년대에 성과가 매우 실망스럽다는 비판에 따라 자본주의적 경영을 대폭 허용했기 때문이다. SEZ는 사회주의적 관료체제는 물론이고 나아가 정치적, 경제적 맥락으로부터도 자율성을 얻게 되었고 1980년대 중반 이후 급격한 변화를 겪었다.

둘째는 수출진흥과 수입대체를 동시에 추구하는 포괄적 전략을 취했기 때문이다. 동아시아의 EPZ가 수출주도형 경제성장을 할 때, 수입대체는 순차적으로 따라오는 것으로 이해되었다. 즉, 그러나 중국은 수출중심 전략과 수입대체 전략을 동시에 추구한다. 아마도 1980년대 NIEs 국가들이 겪은 임금상승 압박에 놓이는 것을 목격하면서 고부가가치 산업으로의 전환이 필요함을 알고 있었고 이를 사회주의 경제에서 구축해 놓은 나름의 중공업 역량을 활용하지 않으면 안 된다고 판단한 것으로 보인다.

## 2. 한국 경제자유구역의 현황



이미 OECD 회원국의 지위에 까지 오른 한국이 사회주의 국가 중국의 경제특구 제도를 모방하고자 했다는 것은 참으로 아이러니하다. (남덕우(2002)) 중국이 SEZ를 도입한 이유는 ‘전환 경제 transition economy’라는 것과 떼어서 생각할 수 없다. 사회주의 경제체제 내에서 자본주의적 요소를 도입하기 위해서 자율성을 대폭적으로 부여하되, 관리가능한 수준에서 사회경제 구조의 변화를 추구한 것이다.

즉, 사회주의 국가가 채택하는 방식은 중국식 SEZ가 이미 자본주의 발전이 일정한 수준에까지 도달한 한국이 2000년대 들어서 채택했느냐에 의문이 가게 된다. 중국이 취한 산업정책의 관점에서 보자면, 한국은 어떤 사회경제 구조 변화를 정책적 목표로 했느냐 하는 질문을 던지게 된다.

한국의 경제자유구역이 갖는 문제는 무엇보다 정책적 목표가 사회경제 구조의 변화에 있는 것이 아니라 ‘외자 유치’라는 매우 즉자적이고 단선적인 데로 설정되었다는 점이다.

### 1) 경제자유구역 지정 현황 및 도입과정

경제자유구역 사업이 도입되던 당시인 2002년 초 한국에서는 이미 관세자유지역, 자유무역지역, 외국인투자지역, 외국인기업전용 단지, 그리고 국제자유도시라는 상호 기능상 중복되기도 하는 다양한 자유무역지역 관련 제도가 운영되고 있었다.

이처럼 다기하게 중복, 운영되고 있던 기존 제도를 활용하여 경제특구를 지정하는 방안이 있었음에도 불구하고 그 차이를 특정하게 힘든 ‘FEZ 사업’이 새롭게 추진되게 된 것이다.

나아가 정부가 제시해 온 경제특구의 개념이 해외 사례 및 한국의 현실에 비추어 볼 때 얼마나 현실성을 가지고 있는가라는 문제가 지속적으로 제기되어 왔다. (이상철, 2005)

정부가 제시한 성공 해외사례들은 사회주의 국가(중국의 푸둥), 도시 국가(싱가포르, 홍콩), 지역 구분이 없는 국가(네덜란드, 아일랜드) 또는 특별 인센티브 제공하지 않는 국가(스웨덴의 시스타, 핀란드의 울루 등)으로써 한국 현실에 접목하기 어렵다는 것이다.

이러한 비판에도 불구하고 경제자유구역은 2003년부터 시작되는데, 1차로 3개 지역, 2008년에 2차로 3개 지역이 선정되어 현재에 이르고 있다.

표 3. 경제자유구역 지정 현황

구분	추진기간	면적	기본구상(중점유치업종)
1차	인천	03 ~ 20년 209 km <sup>2</sup>	동북아 최고 비즈니스중심 (비즈니스, IT, BT, 금융, 관광)
	부산 진해	03 ~ 20 105 km <sup>2</sup>	물류비즈니스중심 (해운물류, 자동차, 기계, 조선)
	광양만권	03 ~ 20 90km <sup>2</sup>	동북아최고물류경제중심 (해운물류, 소재)
2차	황해	08 ~ 25 55km <sup>2</sup>	환황해권첨단산업중심 (자동차부품, IT, BT, 물류)
	대구 경북	08 ~ 20 39km <sup>2</sup>	글로벌지식서비스산업중심 (교육, 의료, 게임, 패션, 부품)
	새만금 군산	08 ~ 30 67km <sup>2</sup>	동북아미래형산업중심 (자동차, 조선, 부품, 관광)
합계		565 km <sup>2</sup>	

표 4. 6개 지역 지구별 현황

구분	지구	면적
인천	3개 지구	209km <sup>2</sup>
	송도/ 영종/ 청라	53.4/ 138.3/ 17.8
부산 진해	5개 지구	105km <sup>2</sup>
	신항만/ 명지/ 지사/	11.3/ 13.0/ 37.8/
	두동/ 웅동	21.1/ 21.6
광양만권	5개 지구	90km <sup>2</sup>
	광양/ 울촌/ 신덕/	15.2/ 33.0/ 25.1/
	화양/ 하동	10.0/ 12.3
황해	5개 지구	55km <sup>2</sup>
	송악/ 인주/ 지곡/	13.0/ 13.0/ 3.5/
	포승/ 향남	20.1/ 5.3
대구 경북	11개 지구	39km <sup>2</sup>
	구미디지털/ 성서5차첨단/	6.2/ 1.5/
	대구테크노폴리스/ 영천첨단부품소재/	7.3/ 1.7/
	영천하이테크파크/ 포항융합기술소재/	5.4/ 3.8/
	국제문화산업/ 수성의료/	0.1/ 1.8/
	국제패션디자인/ 대구신서/	1.2/ 4.2/
경산지식산업	6.3	
새만금 군산	4개 지구	67km <sup>2</sup>
	군장국가산단/ 새만금/	17.5/ 28.6
	고군산군도/ 군산시배후	4.4/ 166

올 초 지식경제부는 경제자유구역(Free Economic Zone, FEZ)을 추가적으로 지정하고자 하는 사업을 벌인 바 있다. 다수의 지방정부들이 경제자유구역을 유치하기

위해 경쟁적으로 로비에 나섰고, 이번 지방선거 과정에서 주요 후보들의 핵심공약이 되기도 하였다. 벌써 시행된 지 6년이 지난 경제자유구역 사업이 국민경제와 산업정책에 있어 어떤 의의를 가지는지, 이와 동시에 어떤 부작용을 발생시킬 수 있는지에 대한 반성은 생략된 가운데 ‘개발이익’에 대한 환상은 선거 국면을 통해 최대한 이용되었다. 여기에 적극 동참하고 있는 지방정부들은 충북, 강원, 전남 그리고 경기 네 군데이다.

표 5. 경제자유구역 추가 지정 유치 경쟁 지역 현황

지역	면적	총사업비 (잠정)	특징
충북	청주국제공항을 중심으로 청주, 청원, 증평 등 18.66km <sup>2</sup>	4조 2,000 억원	내륙 공항
강원	동해항을 중심으로 강릉, 동해, 삼척시 15.3km <sup>2</sup>	2조 7,000 억원	해운-관광-철도 결합
전남	목포 신항만, 강진, 해남, 진도, 신안 87.4km <sup>2</sup> ('09년 12월 초안)	7조 4,000 억원 ('09년 12월 초안)	관광-레저
경기	안산, 시흥 일대 200km <sup>2</sup>	-	-

2002년 7월의 ‘동북아비즈니스 중심국가실현 방안’ 정부 시안 발표 이후 재경부는 8월 21일 ‘경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률(안)’을 공고하고 2002년 11월 14일 국회 본회의의 의결을 거쳐 ‘경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률(이하 법률)’이 제정되었다. 당시 법률(안) 공고 이후 법률이 확정되기까지 법률에 대한 각계의 논란이 극심했다.

먼저, 노동계는 근로기준법과 파견근로자보호법의 일부 조항이 경제특구 내 외국기업에 적용하지 않겠다는 내용에 문제를 제기했다. 노동계는 외국 기업에 주는 이와 같은 특례 조치가 노동 기본권을 침해한다고 강력 반발한 것은 물론이다.

또 다른 한편에서는 국내 기업의 반발도 있었는데, 전경련은 “특구에 입주하는 외국 기업에만 혜택을 줌으로써 내국 기업에 대한 역차별은 물론 비특구 지역과의 개발 불균형 소지를 안고 있다”고 지적했다. 나아가 ‘경제특구는 글로벌 경쟁시대에는 적합하지 않은 제도’라며 홍콩과 싱가포르와 같이 나라 전체가 자유무역지대로 발전하는 방안을 언급하였다.

국회 내에서는 재경위 소속 일부 의원들을 중심으로 특구 지정 요건의 완화를 주장하고 나섰다. 자신의 출신 지역을 특구에 편입시키기 위해서는 경제특구 지정 시 국제공항 및 국제항만 등 기반 시설을 갖추는 것을 조건으로 하고 있는 경제특구법안 제5조를 수정해야 할 필요가 있었기 때문이다.

## 2) 지원제도 내용

이상의 논란은 기본적으로 법률이 FEZ 내의 기업 및 경영자를 지원하는 데 그 내용의 핵심이 있기 때문이다. “경제자유구역은 외국인 투자 및 거주에 유리한 국제화된 기업환경 및 생활환경을 조성하여 외국인 자본의 유치를 촉진함으로써 선진산업 구조로의 전환을 도모하고 국제적 기업활동의 중심 거점을 육성하기 위함”이라고 그 목표가 명시되어 있다.

이와 같은 목표를 실현하기 위해서 경제자유구역으로 지정된 지역에 대해 아래 표에서 보는 것처럼 중앙 정부 및 지방자치단체로부터 인센티브가 제공된다.

[경제자유구역 인센티브 내용]

구분	제도 내용
세제 지원	-소득·법인세: 3년간 100%, 2년간 50% 감면 *지원 대상업종 확대(외국인 투자유치지역 대비) · 제조업(5천만불, 1천명→1천만불, 1백명), 물류업(3천만불→5백만불), 관광업(2·3천만불→1천만불) -자본재 수입관세 면제(3년간) -취득·등록·재산세:3년간 100%, 3년간 50% 감면 -외국인 근로자에 대한 과세특례: 국내 근로소득의 30% 금액 비과세 또는 17% 단일 세율 적용
자금 지원	-외국기업에 임대하는 부지조성, 토지 등의 임대료 감면 -외국인 편의시설 설치 소요자금 지원 -국·공유재산 임대료 감면, 수익계약에 의한 사용·수익허가 -도로 등 주요 기반시설 설치에 대한 재정 지원
외환거래 완화	-1만불의 범위에서 경상거래에 따른 대가를 대외지급수단으로 직접지급 허용
입지 지원	-수도권 규제완화(공장총량제, 과밀부담금 등)
고용 및 노사환경	-중소기업 고용증제 배제 의무고용제(국가유공자, 장애인, 고령자) 배제 -월차유급휴가 적용 배제 -무급휴일 및 무급생리휴가 허용 -근로자 파견업종 확대 및 파견기간 연장 가능(경제자유구역위원회 심의·의결 필요)
외국어 행정 서비스	-외국기업 및 외국인의 편의증진을 위해 공문서를 외국어로 발간·접수·처리
교육환경 국제화	-외국학교 법인에 의한 외국교육기관 설립 허용(경제자유구역위원회 심의·의결, 교육부장관 승인 필요) -외국인학교 입학에 대한 내국인 제한 금지 -외국교육기관에 대하여 부지매입, 시설 건축 또는 학교 운영에 필요한 자금 지원 및 부지 공여 -국제고등학교에서의 외국인 교원 임용 허용
옴부즈만	-외국인투자 옴부즈만 사무소 설치 -국제 상사분쟁 중재기관 설치(대한상사중재원 지부)

행정지원	-경제자유구역기획단 설치 -시·도지사 직속의 전담행정기구(경제자유구역청) 설치
의료서비스 개방	-외국자본에 의한 외국인 전용 병원·약국 설립 허용 -의료자격을 대한 예외 허용(외국 의사·약사 면허 인정)
외국 방송	-외국방송 재송신 채널 비율 확대(종합유선방송 20%까지)

### 3. 경제자유구역 사업의 문제점

#### 1) 인천경제자유구역의 사례

2003년 8월 6일 최초로 경제자유구역으로 지정된 인천의 경우 지난 6년의 사업 시행이 별다른 성과를 얻지 못하고 있다는 비판이 안팎에서 터져나오고 있다.

여의도 면적의 70배에 달하는 6,336만 평의 땅에 세계 최고의 시설과 서비스를 갖춘 공항 및 배후지를 개발하고 세계 최고의 기업여건과 생활환경을 조성함으로써 21세기 새로운 경제 자유도시를 건설하는 것을 기본 구상으로 하고 있다. 이러한 조치들이 궁극적으로 지향하는 목표는 다국적 기업의 물류 센터를 유치함으로써 물류 중심지를 구축하고 다국적 기업의 지역 본부를 유치하고 금융 거점을 육성함으로써 비즈니스 중심지를 구축한다는 것이다.

이와 같은 원대한 목표 아래 인천자유구역을 구성하고 있는 3개 지구는 각 지구별 특성에 맞는 타깃(target) 기업을 대상으로 하는 마케팅 전략이 수립되었다. 인천 공항이 위치하고 있는 영종지구는 국제 특송 화물 Big 4를 유치하는 것을 목표로 하고 있으며, 송도지구는 포춘지 세계 500대 기업의 지역본부를 유치하는 것을 목표로 하며, 청라지구는 국제업무, 위락, 스포츠 관련 외자를 유치하는 목표를 제시했다.

장밋빛 목표와는 달리 인천자유구역의 외자유치는 실패하고 있다는 것에는 이견이 존재하지 않는다. 청라지구로의 디즈니 유치 노력 실패, 지지부진한 송도국제업무단지의 조성, 업무단지 개발계획의 연이은 변경 등이 그 증거로 들 수 있다. 예컨대 2004년에 체결한 양해각서(MOU) 중 복합레저타운인 World Pulse Project 조성, 차이나시티 건설, 송도디지털엔터테인먼트 클러스터(DEC) 조성 등 약 70억 달러의 투자가 물거품이 되었다.

<경제자유구역과 상해포동신구의 외국인 투자유치 건수 비교>

	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06
경제자유구역													2	1	7	8	16
상해포동신구	28	92	567	924	1,035	838	802	615	554	470	693	880	964	1,672	1,688	1,734	

자료 : (국내) 각 경제자유구역청에서 자료를 취합하여 정리, (중국) 상해통계연감

특히 송도지구의 경우 막대한 자원 조달이 난항에 부딪히면서 점차 개발업자들의 이익을 보장해주는 문제가 심각히 드러났다. 타당성 조사에서 개발 마스터 플랜에 포함되어 있던 시설물 중에서 주거 시설 및 소매 상가를 제외한 업무용 빌딩과 호텔 등이 수익성이 높지 않은 것으로 나타나자 개발단계가 계속해서 변경되었다. 이 과정에서 상대적으로 수익성이 높은 주거 시설 등에 우선적으로 투자가 이루어졌으며, 투자자들의 추가적 개발 이익을 보장하기 위한 골프장 건설, 용적률의 상향 조정 등이 이루어졌다.

## 2) 사회·경제적 부작용

FEZ 사업은 일정한 지역을 고립시켜 이 지역에 유입되는 자본에게 각종 혜택을 주어 외국인 직접 투자를 유치하는 정책이다. 지역을 고립시키는 이유는 이러한 혜택이 낳는 각종 부작용들이 다른 지역으로 확산되는 것을 방지하기 위해서이다. 그러나 현재의 FEZ는 지역 내의 사회경제적 부작용이라는 측면과 FEZ의 전국화라는 사회경제적 부작용을 낳고 있다.

### ■ 국가 재정 수입 감소

현재 경제자유구역에 유입되는 대규모 투자는 법인세, 소득세 7년간 100%, 3년간 50% 감면해주고, 중규모 투자에 대해서는 3년간 100%, 2년간 50% 감면해 준다. 이외에도 각종 세제 혜택이 있어 정부의 세수 감소가 우려된다.

정부는 경제자유구역 사업을 통해 외국인투자가 늘어 장기적으로 세수가 확대된다고 주장하고 있으나, 이에 대한 실증적 증거는 지금까지 설득력있게 제시된 바 없다. 확정적인 세제혜택에 비해 경제적 효과는 불확실한 상태인 셈이다.

뿐만 아니라 외국인 자본이 투자결정을 내릴 때, 첫 번째 고려사항은 세제혜택에 있지 않다는 사실이 각종 연구를 통해 제출되고 있다. 압도적인 다수의 외국인투자 기업이 진출동기로 ‘한국시장에 대한 고려’를 꼽고 있으며 정부의 특혜조치는 거의 중요치 않은 것으로 드러나고 있다. (류성민 외 2009)

### ■ 노사관계의 불안과 사회적 약자의 희생

경제자유구역법은 사회적 약자를 배려하는 각종 제도적 장치들을 회피할 수 있도록 한다. 대표적으로 노동자(특히, 비정규직과 여성노동자), 노인, 국가유공자, 장애인, 중소기업 등의 희생이 우려된다.

경제자유구역법 제17조에 따르면 입주외국인투자기업에 대하여는 [국가유공자등에 우뚝지원에관한법률 제31조], [장애인고용촉진및직업재활법 제24조], [고령자고용

촉진법제12조]의 규정을 적용 받지 않는다. 이에 따라 경제자유구역에 입주한 외국 기업은 장애인, 노인 및 국가유공자를 의무적 고용하지 않아도 된다.

또한 [중소기업사업영역보호및기업간협력증진에관한법률 제4조 및 제12조]의 규정을 적용받지 않는다. 이에 따라 이들은 중소기업 고유업종에 제한 없이 진출할 수 있다.

노동법과 관련되어서도 경제자유구역위원회에서 심의·의결을 거친 전문업종에 한하여 근로자 파견대상업무를 확대하거나 파견기간을 연장할 수 있고 생리휴가는 폐지되며 주1회 유급휴일(일요일)은 무급휴일로 된다.

### ■ 공교육 및 공공의료의 후퇴

현재 [경제자유구역법 제22조]에 따르면 외국교육기관을 교육부 장관의 승인에 따라 설립할 수 있고 여기에 [초·중등교육법의 제 60조의 2]의 규정에도 불구하고 내국인이 여기에 입학할 수 있다. 내국인 입학이 늘어나게 되면 평준화를 기초로 하는 한국의 공교육체계에 충격을 주게 될 것이다. 사실상 비평준화된 학교가 등장하게 된다는 의미.

## 3) 제도적 문제점

### ■ 행정 상의 문제점

현재 입법화된 경제자유구역법 제27조 1항에 의하면 시장·군수 또는 자치구의 구청장이 수행하는 사무 중 개발, 환경, 의료 및 몇몇 등기 업무를 시·도지사가 직접 수행하게 되어 있다. 그러나 실제로 설치되는 행정기구는 현재의 지방자치체계 내에 포괄되지 않는 독립 행정기구의 성격을 가질 수밖에 없다.

애초의 목표에 적합하게 행정기구가 설치된다면 그 규모는 구청 규모 이상이어야 한다. 행정기관은 외국어 실력과 국제법 지식을 갖춘 고급 인력으로써 수 백명에 달하는 엄청난 규모를 필요로 한다. 이처럼 크고 중요한 행정기구가 지역 정치체계 내에서 민주적으로 통제받지 않게 되는 것이다.

경제자유구역법은 주민들의 삶과 밀접한 관련이 있는 사항들에 대한 의무적인 의견 청취 과정을 생략할 수 있도록 하고 있다. 따라서 개발사업이 실행될 때, 특히 재산 수용의 과정에서 분쟁의 소지를 크게 내포하고 있다. 실제로 황해경제자유구역으로 이미 지정되어 있는 평택지역의 경우, 수용된 토지에 대해 지방정부에서 보상금을 내어 주지 않아 주민들이 경제자유구역 자체를 반대하는 시위가 벌어지고 있다.

## 4) 타지역 산업 공동화 문제





나, WTO와 FTA 같은 협정을 통해 산업구조를 변화시키고 경제자유구역과 같은 ‘글로벌라이제이션(Globalization, Globalization과 Localization의 합성어)’을 통해 사회경제 구조를 변화시키는 정책의 효용성은 훨씬 강화되었다. 또한 이런 정책들은 높은 전문성을 요구하는 관계로 한국에서 산업정책의 관료 주도적 성격도 여전한 위력을 발휘하고 있다.

한국의 경제자유구역 사업은 신자유주의 시대에 변화된 산업정책의 최고 전형을 보여준다고 평가할 수 있다. IMF 외환위기 이후 ‘신성불가침의 영역’이 되어 버린 외국자본 유치에 최고이자 전부인 정책 목표로 설정되었고, 사회경제 구조의 변화는 거의 고려되지 않고 있다. SEC의 성공 국가인 중국의 경우 사회경제 구조의 변화를 위해 SEC를 도입한 것과는 본말이 완전히 뒤집힌 것이다.

2020년까지로 계획된 경제자유구역 사업은 현재 초기 단계인 개발계획 단계에 있다. 지역의 선순환 경제와 그 자생성을 확보하기 위한 지역산업정책이 실종된 상태에서 외국 자본 유치에만 목을 매달 경우 사회경제적 문제의 발생은 이미 예견된 것이었다. 토건개발의 성격을 강하게 띠는 개발단계에서부터 토지수용과 그 보상의 문제, 토지 조성 과정에서의 재방재정 파산이라는 강력한 장애물을 만났으며, 외자유치라는 애초의 목표는 실패하고 있는 중이다.

1990년대 중후반 이후 신자유주의가 전면화되면서 전 세계적인 글로벌화 과정에 대응하는 가운데 지난 40여년 간 형성되었던 산업 정책은 외국인 투자를 효과적으로 이끌어낼 수 있는 정책의 수립이 최우선적인 산업 정책의 이슈가 되고 있다. 지방정부는 이 과정에서 정치적 민주화가 낳은 상대적 자율성의 확대를 토대로 스스로 외국인 투자 유치와 이를 위한 중앙정부의 지원 획득에 전면에 서고 있다. 하지만 지방정부는 다소간 넓어진 정책수행의 여지를 바탕으로 경제자유구역이 가지는 문제점을 성찰하기보다는 중앙정부로부터 재원을 확보하여 ‘개발 정책’을 추진하려는 이권에만 몰두해 있는 실정이다.

이미 6년을 넘어선 시점에서 FEZ 사업을 통해 지방정부들은 이 사업의 실제 정책 입안자들인 개발연대 경제관료 출신들과 함께 꿈꾸었던 21세기 한국 경제의 미래를 밝혀줄 수 있을 것인지에 대한 진지한 성찰을 필요로 한다.

21세기 글로벌화되고 분권화된 새로운 환경 속에서 지역 산업의 구조고도화와 혁신을 이끌면서 지역의 고용을 창출하는 지역 산업 정책의 담당자로서 지방정부가 그 역할을 충분히 수행해야 한다는 관점에서 FEZ 사업을 바라보아야 할 것이다.

신자유주의가 국가재정의 파산과 부동산 거품의 붕괴로 위기를 맞고 있는 상황에서는 경제자유구역 사업이 예정대로 진행될 수 있을지 의문이다. 하지만, 예정대로 진

행된 다음에는 더 큰 재앙이 올 수 있다. 그 재앙의 성격은 “경제자유구역은 한국 속의 ‘외국’이 되어야 한다.”는 어느 지지자의 발언에서 능히 짐작할 수 있다. 특별 경제구역을 “특별착취구역”, “새로운 형태의 식민도시화(colonial urbanization)”, “21세기 조차지(租借地)”라고 부르는 비난은 결코 과하지 않다.

### 참고 문헌

남덕우, 2002, “동북아로 눈을 돌리자”, 삼성경제연구소  
 대한상의, 2007, “경제자유구역 활성화를 위한 개선방안”  
 류성민 외, 2009, “외국인 투자기업의 노사관계”, 한국노동연구원  
 민주노총, 2002. 11. 14 ““경제자유구역지정 및 운영에 관한 법률 시행령안’의 문제점”  
 이상철, 2005, “경제자유구역사업의 전개 과정에 관한 일고찰: 인천경제자유구역을 중심으로”

World Bank(2008), "Special Economic Zones : Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development"

Ota(2003), The Role of Special Economic Zones in China.s Economic Development As Compared with Asian Export Processing Zones : 1979 - 1995

