

GLOBAL TREND

세계지방자치동향

미국

- ▶ 보스턴 씨포트 혁신 특구(Boston Seaport Innovation District) 사례

일본

- ▶ 일본 지방자치단체의 녹색전환 금융 및 자산운용특구 - 북해도와 삿포로시를 중심으로

네덜란드

- ▶ 민생특구: 네덜란드 NPRZ의 사례

미국

- ▶ 미국 펜실베이니아 주의 핵심 기회 특구(Keystone Opportunity Zone, KOZ)

영국

- ▶ 영국 정부 특구(Investment Zones)를 활용한 지역 경제성장 정책

한국

- ▶ 경제특구 세제혜택 기준과 지침의 필요성



경제특구 세제혜택 기준과 지침의 필요성

지역경제 성장 촉진 수단으로써 경제특구의 중요성

- 경제특구(Economic Zone)는 외국 자본을 유치하는 등의 경제 활성화를 위한 조세, 규제 및 금융 등의 법률적 혜택을 부여한 지역을 의미함(World Bank, 2008)
- 물리적으로 지정된 장소 하에서 자격(eligibility)과 혜택(benefits)을 부여하여 지역경제 성장을 촉진하기 위한, 전 세계적으로 활용되는 주요 정책 수단임
 - 주요 혜택으로는 기업에 조세 혜택을 제공하여 투자를 유인하고 고용을 창출하며, 기술 혁신을 촉진하는 등의 경제적 효과를 기대할 수 있다는 것임
 - 한국의 대표적인 경제특구로서 경제자유구역(Free Economic Zones)은 외국인 투자기업의 경영환경과 생활여건을 개선하고 각종 규제 완화를 통해 기업의 경제활동 자율성과 투자유인을 최대한 보장하여 외국인투자를 적극적으로 유치하기 위한 특별경제특구로 2002년 제정된 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」에 근거함(지식경제부, 2012: 49).
- 다만, 특구, 지구 및 클러스터 등 특별한 구획을 지정하여 혜택을 부여하는 영역(zones)들이 급격하게 증가하고 있고, 우리나라 역시 50여 개 이상의 특구가 전국적으로 1,000여 개 정도 분포되어 있기 때문에 의도한 경제적 효과가 있는지 점검할 때임(한국지방행정연구원, 2022)
 - 특히 국가 재정운용 전망과 관련하여 재정수지 적자가 누적되는 시점에서 일정 기준과 지침이 필요한 시점임

국제기구 경제특구의 세금 인센티브 가이드라인 검토

- 국세와 지방세 감면 및 면제 혜택을 부여하는 과정에서 체계적인 기준이 없다면, 장기적으로 경제적 왜곡을 초래할 수 있다는 인식 하에 ASEAN(2021), OECD(2015; 2019; 2021) 등 국제기구에서 조세혜택 관련 가이드라인을 발표하였음
- 먼저, 『ASEAN+3 Macroeconomic Research Office(2021), Policy Considerations in Using Tax Incentives for Foreign Investment』에서는 조세혜택의 관리 지침을 4가지 정도로 제시하였음
 - 첫째, 투명성과 책임성을 강화해야 한다는 것임
 - 세제혜택은 투명하게 관리되어야 하며, 민간 공개성을 높여야 한다고 강조하였음. 조세 지출에 대한 내역을 정기적으로 발표해야 함

- 둘째, 생애 주기적 관리(Life-Cycle Management)의 필요성임
 - 세제혜택은 새로운 혜택에 대한 명확한 수혜 자격 요건과 함께 고시하고, 경제적 환경 및 전략적 우선순위에 따라 정기적으로 검토하여 비효율적인 혜택은 축소 또는 폐지해야 함
 - 승인 후 정기적 보고와 검토를 시행하며, 이런 전 과정을 생애 주기적 관리라 칭함
- 셋째, 비용-편익 분석을 통해 사회적 기회비용을 비교해야 함
 - 세제혜택 도입 및 기존 혜택 검토 시 치밀한 비용-편익 분석이 수반되어야 함
- 넷째, 일몰조항을 통한 임시성을 강조해야 함
 - 일몰조항을 사전적으로 확정하고, 주기적 평가를 통해 혜택의 지속, 수정 및 폐지를 결정해야 함
 - 객관적이고 양적인 평가를 통해 연장 여부를 결정해야 함
- 『OECD(2015), Policy Framework for Investment』에서는 경제성장과 지속가능개발을 가능케하기 위한 환경을 구현하기 위한 정책 권고사항 12가지를 제시하였고, 조세혜택과 관련한 권고사항도 포함되어 있음
 - ASEAN의 조세 혜택 지침과 유사한 부분을 제외하고 살펴보면, 세제혜택의 비용편익을 구체적으로 제시하거나 국내외 세제혜택에 대한 남용과 조세회피 방지전략을 수립해야 함을 강조하였음
 - 세제혜택이 경제발전으로 연결되기 위해서는 편익이 비용보다 커야하며, 감면혜택의 도입 전후 모두 체계적인 효과성 및 효율성 분석을 통해 이득이 되는 혜택을 분별해야 함을 강조하였음
 - 관련된 세부적 내용을 제시하면 아래와 같음

세금감면의 편익	세금감면의 비용
1) 감면혜택을 통해 직접적으로 유도된 투자 2) 산업 간 거래 및 소득/소비의 변화로 인한 간접적 영향 3) 촉진된 투자로 야기된 기술 이전 등의 정의 외부효과 4) 세금감면으로 보완된 시장 불완전성 등 사회적, 환경적 변화	1) 세금감면으로 손실된 주 조세수입 2) 기업의 절세대책 등 예상치 못한 조세수입의 손실 3) 납세자가 부담하는 세금감면 프로그램 운영 비용 4) 입법 및 규제 체계의 복잡성으로 인한 행정비용의 증가 5) 동일한 세금감면 혜택을 받지 못하는 국내기업 등 기울어진 운동장이 야기하는 경제비용

출처: OECD(2015). Policy Framework for Investment.

- 국내외 조세혜택 남용 및 조세회피 방지 전략은 절세 목적의 사업체 분리나 사업활동의 재정이전, 이전가격, 수익이전 등 다양한 형태의 의도치 않은 형태를 야기할 수 있기 때문에, 정책결정과의 철저한 분석과 기준이 수립되어야 함을 강조하였음
 - 『OECD(2021), Designing Economic Zones for Effective Investment Promotion』 보고서에 따르면, 특구 투자환경의 구성요소, 효과적 투자촉진을 위한 설계안 등을 구체적으로 제시하고 있음

- 이때, 효과적인 인센티브의 설계안을 제시하였는데, 주요 내용을 살펴보면 경쟁상대를 기준으로 벤치마킹할 것, 기존 투자자들을 상대로 인센티브가 투자를 결정하게 된 중요요인인지 확인할 것, 투자촉진 전략과 인센티브 분배 예산이 존재하는지, 안전성, 국내 시장에 대한 접근성 등 더 중요한 비재정적 인센티브가 존재하는가 등에 대한 검토를 해야 함을 강조하였음

정책적 시사점

- 경제특구는 지역경제 활성화를 위해 매우 중요한 정책수단이며, 세제혜택이 수반되는 국가적 투자이므로 이를 위한 견고한 분석, 원칙과 지침 등을 수립해야 함
- 이를 위해 국제기구의 인센티브 권고사항을 살펴보았는데, 한국적 맥락 하에서도 이러한 지침을 참고하여 우리만의 원칙과 지침을 수립하여야 함
 - 특히, 세제혜택 인센티브의 비용-편익에 대한 구체적인 지침이 요구됨
 - 세제혜택의 임시성, 즉 일몰성을 원칙으로 설정하고 이를 지속하기 위한 비용-편익 체계 등을 구축하여 효율적인 인센티브를 운영해야 할 것임

참고자료

- ASEAN+3 Macroeconomic Research Office(2021), Policy Considerations in Using Tax Incentives for Foreign Investment.
- OECD(2015), Policy Framework for Investment 2015 Edition.
- OECD(2019). Investment Policy Reviews – SEA: Asia Investment Policy Review.
- OECD(2021). Designing Economic Zones for Effective Investment Promotion. Middle East and North Africa Investment Perspectives.
- World Bank(2008). Special Economic Zone: performance, lessons learned, and implication for zone development. working paper. 2008.04.01.
- 한국지방행정연구원(2022). 규제특례지역(‘기회발전특구’ ODZ) 지정 및 운영 방안. 한국지방행정연구원 자체연구보고서.

홍근석 연구위원

hong0582@krila.re.kr

한국지방행정연구원 지방재정연구센터