

정책학적 관점에서 본 경제자유구역정책에 대한 연구

서문성* · 권정만**

A Study on the Free Economic Zone Policy from the Viewpoint of Policy Science

Mun-Sung Seo · Jeong-Man Kwon

목 차

- | | |
|------------------------------|----------------------------------|
| I. 서론 | IV. 정부간 관리 중심의 경제자유구역사업의 정책학적 분석 |
| II. 경제자유구역관련 선행연구 고찰 및 분석의 틀 | V. 결론 |
| III. 경제자유구역사업의 정책학적 의의 | |

Key Words: the free economic zone policy, the special regulation relaxation policy, intergovernmental management, policy process, policy implementation

Abstract

The purpose of this paper is to analyze the free economic zone policy from the viewpoint of Policy Science. because of insufficiency on policy science of the previous researches for the free economic zone. So Trying on free economic zone policy from the viewpoint of policy science, the paper is shown the new proposal for free economic zone policy.

For this trying, this paper used to the viewpoint of policy science; ① the system of policy(policy process, policy content(pattern)), ② the policy implementation(local government-central intergovernmental management).

In the end, beyond the previous research on the free economic zone policy, shown on not only new viewpoints on the free economic zone, but also, the solutions of practical implementation for free economic zone on the free economic zone.

▷ 논문접수: 2009.07.27 ▷ 심사완료: 2009.08.17 ▷ 게재확정: 2009.08.26

* 금강대학교 통상/행정학부 교수, msseo1@hanmail.net, 011)687-8797, 대표집필

** 충남대학교 행정학과 박사과정수료, kjm@ggu.ac.kr, 019)426-9630, 공동저자

I. 서론

경제자유구역사업에 대한 의구심을 한 마디로 요약하면, ‘왜? 잘 집행되지 않을까?’이다. 이러한 의구심의 해결책으로 제시되는 것으로는 규제완화의 강화, 외국인유치 적극적 대처 강화 등 중앙정부의 적극적인 역할을 통한 경제자유구역의 활성화를 도모해야 한다는 것이다. 하지만, 대부분의 연구가 현황 파악과 문제점 제시 및 개선방안 도출이며, 좀 더 확장된 연구로 외국 사례와의 비교 및 벤치마킹이 대부분인 연구의 경향을 보이고 있어 미흡하며, 더불어, 경제자유구역사업의 가장 중요한 요소로 그간 고려되었던 경제적 조건, 지리적 여건 및 투자여건과 같은 비정책적 요인 못지않게 정책적 요인이 중요한 역할을 할 수 있으나 이에 대한 관심과 연구 또한 미흡하다 할 수 있다.¹⁾

또한, 그간 경제자유구역사업에 대한 연구는 중앙정부에 의한 정책결정적 관점에서의 접근이 대부분이었고, 이러한 관점에 따라 경제자유구역의 지정과 규제완화에 대한 중앙정부의 결정적 측면에 맞추어져 있어 정책집행의 직접적인 당사자이면서 수혜자인 지방정부의 차원에서의 경제자유구역사업이 지방수준에서 어떻게 실천되고 관리되고 있는지에 대한 연구와 관심은 미미하였다.²⁾

이러한 맥락에 따라 최근 경제자유구역사업에 대한 논란이 되고 있는 경제자유구역청의 특별지방자치체로의 전환 또한 중앙정부의 정책결정적 측면에서의 접근에 의한 관점과 논리에 의한 접근으로 이루어지는 경향을 보이고 있다.

요컨대, 경제자유구역을 지정하고 규제완화를 통해 많은 외국인 투자를 유치하고, 투자유치를 통해 경제자유구역의 지역의 경제적 발전을 물론이고, 공간적으로는 도시적 자족기능을 도모하여 최종적으로 삶의 질을 제고한다는 경제자유구역의 지정 및 운영에 대한 기본적 취지 및 배경이 제대로 이루어지는가는 의문이며, 이러한 의문에 대한 해결책 제시도 한정되었다고 할 수 있다.

2002년 7월 동북아 비즈니스 중심 국가 실현방안에 대한 정부 시안이 발표되고, 그해 11월 ‘경제자유구역의지정및운영에관한법률’이 제정되어 법률의 시행을 위한 시행령이 2003년 6월에 제정되었으며, 2003년 8월 인천경제자유구역, 2003년 10월 부산·진해 경제자유구역과 광양만 경제자유구역이 지정되었다.³⁾

인천경제자유구역은 각종 개발사업이 가시화 단계에 이르고 있어 2010년경에 이르면

-
- 1) 물론 경제자유구역사업을 분석하는데 있어 경제적, 비즈니스적 접근도 필요할 것이지만, 본 연구에서는 정책학적 접근을 집중적으로 살펴보고자 한다.
 - 2) 왜냐하면, 경제자유구역사업은 국가수준의 외교 및 통상정책 차원에서 다루어져 왔기 때문에 지방자치단체 중심의 유치정책수립이나 인허가 및 인센티브 제도의 운영과 관리에 대해 중앙과 지방의 상호이해가 부족했던 것은 사실이다.
 - 3) 박추환·김의준·신동진, “경제자유구역별 지역주민 대상 실태분석과 개선과제”, 『지역사회연구』, Vol.15 No.3, 2007, p.6.

주요 개발사업이 마무리 될 것으로 보이며, 부산·진해, 광양만권의 경우 아직 개발 초기 단계에 머물러 있는 실정에서 최근 정부는 규제완화의 전국적 확대, 외자유치 촉진, 경제자유구역청간 경쟁 강화를 통한 효율성 제고 문제가 지속적으로 제기되고 있는 와중에도, 2008년 황해(평택·당진), 새만금·군산, 대구·경북 등 3곳을 경제자유구역으로 추가로 지정하여⁴⁾, 동북아 경제중심 프로젝트의 주요 구체적인 실천사업 중의 하나로 추진하고 있고, 노무현 정부 이후 이명박 정부에서도 국정과제의 주요 실천 수단으로 매우 중요하게 여기고 있다.

하지만, 경제자유구역에 대한 논리나 접근방법으로 효율성 및 경제성을 기초로 단순 사업으로 평가 및 실천방안으로 제시하고 분석하고 있으며, 지난 운영결과에 비춘 경제자유구역이 실현하고자 하는 목적들을 효과적으로 실현하지 못하는 문제점, 경제자유구역청의 조직 운영 및 성격이 비일관적이며⁵⁾, 인사운영이 비효율적이고⁶⁾, 사무배분의 비효율성 문제점⁷⁾, 대민서비스 비효율성의 문제점⁸⁾ 등이 기존의 연구에서 제시되는 문제점들이다.

특히, 가장 근본적인 경제자유구역에 대한 문제점은 “경제자유구역 지정만 잘 하면 다 잘된다.”고 전제하고, 이에 대한 관심과 집중으로 인한 단순논리의 집중과 더불어 연구의 경향도 지정의 타당성 여부나 효율성 및 경제성 평가 등이 대부분이어서 연구의 한계를 갖는다는 것이다.⁹⁾ 결국, 상기와 같은 경제자유구역에 대한 기본 전제에 대한 생각은 정책학적 관점으로 분석과 연구 경향의 미흡을 나타냈다고 볼 수 있으며, 더 나아가 정책과정 및 정책내용적 분석의 한계 그리고, 정책집행적 차원, 특히 지방정부 중심의 정부간 관리¹⁰⁾의 간과로 귀결되어진다.

-
- 4) 정현곤·나승권, “경제자유구역의 성공적 추진을 위한 신정부의 정책과제”, 『KIEP 오늘의 세계 경제』, Vol, 8 No.19, 2008, p.2.
 - 5) 인천경제자유구역의 경우 시 산하기구로 설치된데 반하여, 부산·진해 및 광양만권의 경우 지방자치단체조합의 형식으로 상호 다른 기구적 형태를 보이고 있다.
 - 6) 시 산하 행정기구의 형태일 경우 시·도의 파견공무원으로 인력이 구성되어 특별한 인센티브가 제공되지 않을 경우 경제자유구역청 근무기피 현상이 발생될 우려가 있으며, 지방자치단체조합의 형태일 경우 파견 공무원의 소속 지방자치단체의 이익추구로 신속하고 효율적인 업무추진이 곤란할 가능성이 있다.
 - 7) 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률 제27조 제1항에서 30여개 법률사무를 시·도지사가 직접 수행하도록 하고 있으나, 이러한 사무가 경제자유구역청, 기초자치단체 등에서 분산 수행되고 있다. 또한 기초자치단체로부터의 사무이관이 자치권에 대한 침해라는 점이 지적되어 경제자유구역 발전에 대한 협력이 저조하다.
 - 8) 국가사무의 위임이 원활하지 않고, 경자법상 사무들이 시·도지사, 경제자유구역청, 기초자치단체에 분산되어 있어 원스톱서비스(one-stop service) 제공에 어려움이 발생하고 있다.
 - 9) 예를 들어, 최근의 경제자유구역청에 대한 논란으로 정부는 효율적 운영을 저해하고 나아가 경제자유구역을 통해 우리나라를 동북아의 비즈니스 중심 국가로 육성하기 위한 국가적 전략에 차질을 초래한다고 판단하여, 현행의 경제자유구역청이 안고 있는 문제점을 최소화하거나 해소하기 위한 방안으로 출장소나 지방자치단체조합의 형태 아닌 특별지방자치단체로 변경 도입을 주장하고 있다.

따라서, 본 연구에서는 상술한 경제자유구역에 대한 전제의 연구 경향의 간과를 극복해 보고자 정책학적 관점, 즉 정책과정 및 정책내용(유형)에 따른 분석을 시도해보고, 더 나아가 정책집행적 측면에서 가장 최근의 연구 경향으로 정책집행적 차원에서 정부간 관계를 넘어 지방정부 중심의 정부간 관리를 통한 시사점을 분석해 봄으로써 경제자유구역에 대한 기존의 연구와 경향의 한계를 극복해 보고자 한다.

II. 경제자유구역 관련 선행연구 고찰 및 분석의 틀

1. 경제자유구역 관련 선행연구 고찰

1) 경제자유구역 개념의 모호 및 중복

경제자유구역은 특구(특별구역)의 성격을 지닌다. 특구는 일정 지역이 가지고 있는 고유한 지역적 특성을 살려 다른 지역과 차별화되게 발전시킴으로서 지역의 균형있는 발전을 도모한다는 취지로 도입된 것으로, 규제의 완화, 세제혜택, 인·허가 시 행정절차의 간소화가 적용되는 공간적으로 획정된 일정 지역을 말한다. 특히 본 연구의 대상인 경제자유구역은 경제특구로 확정된 개념은 없지만, 일반적으로 일정한 공간에서 자유로운 기업활동을 보장하고, 각종 사회·경제적 규제 및 세금 등에서 예외적인 조치를 해 주는 특별한 지역을 말한다.

특히, 경제특구는 시대와 국가에 따라 다양한 형태로 존재하였는데, 이전의 전통적인 경제특구의 모습은 자유무역지역, 자유수출지역, 수출가공지역 등 무역을 활성화시키기 위한 정책에 불과하였지만, 중국의 경우처럼 외자유치를 통한 경제개발 전략에 주요변수가 되면서 최근 그 중요성이 점차 커지게 되었다.

한편, 외자유치를 통한 경제개발 전략에 주요변수로 경제자유구역은 지금까지 정부가 추진한 외자유치 관련 제도인 외국인 기업전용단지 지정(1994년), 외국인투자지역 지정(1998년), 자유무역지역(2000년), 관세자유지역(2000년), 제주 국제자유도시(2002년) 등이

10) 정원식(2005)은 지방정부 중심의 정부간 관계에 대해 각 정부가 개별·독립적인 권력을 갖는 레이어케이크(layer cake)가 아닌 의사결정과 정책집행의 권한과 책임을 공유하는 마블케이크(marble cake)의 성격을 지향하며, 이러한 정부간 관계에서 중앙과 지방이 때로는 갈등 관계에 놓이기도 하지만, 일반적으로는 상호협력적이고 동등한 권한과 의무를 지는 관계를 맺고 있다. 상호협력과 조정이 중앙정부의 통제나 강제가 수반하더라도 지방정부가 이를 거절할 수 있는 재량권을 갖고 지방정부 중심에서 상호거래를 할 수 있다고 본다. 지방정부가 비록 행·재정적 자율권을 확립하고 있지 못해도 정책의 성공의 당위성 측면에서 중앙정부와 조정 및 거래를 할 수 있는 것이다. 따라서 지방정부는 중앙정부 정책의 수행자적 위치에 있을지라도 정책의 초정 결정자(집행 현장)로서 문제해결을 책임지는 위치에 있기 때문에 단순한 권력관계의 정부간 관계 차원을 넘어 정부간 관리(intergovernmental management)에 보다 관심을 갖게 되는 것이다.

있어 경제자유구역과 중복되고 있다고 볼 수 있다.¹¹⁾

이와 같이 경제자유구역에 관한 기존의 연구는 특구제도로¹²⁾, 경제특구로¹³⁾, 외국인 투자 전략제도로¹⁴⁾, 개발특구로¹⁵⁾, 지역균형개발제도로¹⁶⁾ 각각 개별적인 연구나 해외특구와의 비교 검토가 주를 이루었고, 종합적인 검토나 체계화가 미흡하다고 볼 수 있다.

또한, 현실적으로 보면, 정부에서 마련한 여러 가지 유사제도와 혼돈이 되며, 무엇보다도 외국인 입장에서 보면 경제자유구역 추진은 기존에 추진하고 있는 제도 중의 일부로 인지하기 때문에 별다른 차별성을 느끼지 못하고 있으며, 지역주민들에게는 체계적이고 효율적인 홍보전략 부재 등으로 경제자유구역 추진 자체가 잘 알려지지 않은 것도 문제이다.¹⁷⁾

2) 경제자유구역 관련 연구의 내용의 한계

기존의 경제자유구역에 관한 선행 연구들의 대부분은 개괄적인 측면에서 경제자유구역을 소개하고, 지역적 특성에 기반을 둔 제반 문제점을 기술하고 있고, 문헌적 관점에서 개선방안을 제고하는 것이 주류를 차지하고 있다.¹⁸⁾

또한, 경제자유구역의 발전 방안에 관한 연구로 입지적 연구, 여건과 관련한 실현가능성, 경제적 파급효과(지역개발과 경제발전)를 중심으로 하는 연구, 그리고 외국사례와의 벤치마킹 등을 중심으로 하는 분석의 논리로 즉, 경제효율성을 강조한다.¹⁹⁾

-
- 11) 국회예산정책처, 『경제자유추진현황과 개선방안』, 2006, pp.48-60; 권오혁, “한국과 중국의 경제특구 제도 비교: 한국의 경제자유무역과 중국의 경제기술 개발 특구를 중심으로”, 『지방정부연구』, 제10권 제4호, 2006, pp.283-301.
 - 12) 서태호, “특구제도에 관한 공법적 고찰”, 경희대학교 대학원 박사학위논문, 2008.
 - 13) 오준근, “경제자유구역(경제특구제도)의 법적 문제”, 『토지공법연구』, Vol.18, 2003; 김기환, “경제특구의 문제점과 전면개방의 필요성”, 『국토』, Vol.251, 2002; 김채홍, “경제규제제도에 관한 공법적 연구: 경제특구제도의 법·실증적 분석을 중심으로”, 조선대학교 대학원 박사학위논문, 2008.
 - 14) 김홍배·구자훈·송창호, “경제자유구역 구성에 따른 외국인 투자규모 예측과 파급효과에 관한 연구”, 『국토계획』, Vol.40 No.7, 2005; 정진섭·문화창, “한·미 FTA와 한국의 FDI 유치전략”, 『무역학회지』, Vol.33 No.3, 2008; 윤진기, “한국 외국인 투자법제의 현화과 과제”, 『경남법학』, Vol.19, 2004.
 - 15) 함태성, “개발관련 특구와 환경행정상의 과제 및 대응 방안”, 『환경법연구』, Vol.26 No.4, 2004.
 - 16) 이원섭, “경제특구 개발 전략과 지역균형 발전”, 『국토』, Vol.251, 2002; 신무호, “인천광역시 발전과 제3공간”, 『현대사회와 행정』, Vol.12 No.3, 2002
 - 17) 국회예산정책처, 『경제자유구역사업 평가: 인지도 및 만족도조사를 중심으로』, 2006, pp.29-38.
 - 18) 박추환·이환성·신동진, “경제자유구역별 지역주민 대상 실태분석과 개선과제”, 『지역사회연구』, Vol.15 No.3, 2007, p.25.
 - 19) 강영문, “광양만권 경제자유구역의 발전전략에 관한 연구”, 『한국무역학회지』, Vol.29 No.3, 2004; 권오혁, 전제논문, 2006; 박추환·김의준·신동진, “경제자유구역 추진에 따른 지역·산업별 생산유발 효과 분석”, 『국토연구』, 2007; 황호선, 『부산·진해 경제자유구역의

한편, 연구의 경향도 제도적 측면에 집중된 법률적 분석으로 각 특구제도를 시행하는데 있어 그 바탕이 되는 근거 법률²⁰⁾ 등에 대한 개별적 분석이거나 비교 분석을 하거나, 해당 특구에 대한 단순 발전적 논의를 하는 연구가 대부분이라 할 수 있어, 정책집행적 측면과 정부간 관계를 간과하고 있다고 할 수 있겠다.

더불어, 경제자유구역사업을 위한 법률·제도적 측면에 치중한 나머지 실제 정책집행 현장에서 집행 참여자간 역할관계의 중요성은 간과되었다.

이와 같이, 사실 그동안 우리나라에서는 경제자유구역정책의 다양한 문제점들 중에서 정부간 기능 중복과 역할 분담의 모호성 그리고 지방정부의 적극성 미흡 등의 문제가 정책학적 측면에서 자주 지적되어 왔었다.

2. 본 연구의 분석틀

본 연구에는 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 그간의 논리라 할 수 있는 전제²¹⁾를 비판하고 중앙정부와 지방정부의 관계의 논의 및 정책집행적 측면을 고려하는 정책적 논의를 하고자 하는 것이 본 연구의 논리이고 이를 분석의 틀로 삼고자 한다.

이를 위해 먼저, 정책학적 논의 및 쟁점을 정책(내용) 유형 및 정책과정을 살피고, 정책결정보다 정책집행에 초점을 맞추어 지방정부 중심의 정부간 관리를 집중적으로 살펴 이에 대한 경제자유구역의 정책학적 관점에 따른 시사점을 제시해 보고자 한다.

1) 정책학적 논의 및 쟁점(I) : 정책내용(유형) 및 과정

정책이 잘못 결정되거나 집행되고 평가되면 국민 생활에 곤경에 빠뜨리거나 인류 운명에도 악영향을 미친다. 반대로 바람직한 정책의 결정·집행·평가는 인류의 미래를 밝게 하고 국가·민족이 발전을 위하여 커다란 도움이 될 것이다. 그러나 불행하게도 현실에서의 결정·집행·평가는 우리들이 원하는 만큼 바람직스럽게 수행되지는 못하고 있다. 그러면 왜 정책이 잘못 결정되고 집행되며, 평가되는가? 이를 극복할 수 있는 방법은 무엇인가? 이러한 질문에 대한 답변을 찾기 위하여 필요한 지식을 제공하기 위

발전방안에 대한 고찰』, 한국세계지역학회, 2007.

20) '자유무역의지정및운영에관한법률'(자유무역지역), '경제자유구역의지정및운영에관한법률'(경제자유구역), '지역특화발전특구에대한규제특례법'(지역특화발전특구), '아시아문화중심도시조성에관한특별법'(아시아문화중심도시), '제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한특별법'(제주국제자유도시), '대덕연구개발특구등의육성에관한특별법'(대덕연구개발특구), '신행정수도후속대책을위한연기공주지역행정중심복합도시건설을위한특별법'(행정중심복합도시), '공공기관지방이전에따른혁신도시건설및지원에관한특별법'(혁신도시), '기업도시개발특별법'(기업도시) 등이 있다.

21) 그간의 논리라 할 수 있는 전제는 '중앙정부가 지정 즉, 결정만 잘하면 이에 따라 운영, 즉 정책집행은 저절로 된다.'라는 것이다.

하여 정책학은 연구되기 시작한 것이며, 이와 같은 정책학의 대두배경 및 필요성과 같이, 정책학 연구의 체제틀을 정책과정과 정책내용을 분류하여 분석하였는데,²²⁾ 이에 대해 구체적으로 살펴보고자 하는 게 본 연구의 목적을 달성하기 위한 한 부분이 된다.

먼저, 정책내용(유형)에 관한 정책학적 논의를 살펴보면, 로위(Lowi)는 패러다임적 차원에서 정책유형을 정책분석의 유용한 도구로 활용하여 정책연구에 있어 새로운 방법론적 변화의 필요성을 강조하였다.²³⁾ 즉, 그는 정책내용(유형)이 달라지면 정책문제가 다르게 제기된다는 가정 아래 그것이 어떻게 작용하고 어떻게 영향을 미치며 그 강도가 어느 정도인가를 집중적으로 분석하였다. 그리하여 보다 거시적 관점에서 정책행위로서의 정책내용을 독립변수로 취급하고 정책유형론을 전개하였다. 그는 '정책이 정치를 결정한다.'는 학설적 신념을 통하여 정책내용과 정책과정의 동태적 관련성과 인과성을 반영하는 지표로 활용되고 있다.

정책내용을 연구하고 이를 통하여 정책유형을 연구하는 이유는 크게 과학적 이유, 전문직 직업적 이유, 정치적 이유로 구분하여 설명할 수 있으며, 정책현상에 대한 인위적인 재구성임으로 연구자의 관점에 따라 다르게 설정될 수 있는 바 이를 구체적으로 살펴보면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 정책내용(유형)의 분류 내용

구 분	내 용
일상적인 정책의 분류	기능별 분류(안보정책, 복지정책, 보건정책, 상공정책, 농업정책 등)
프로만 (Froman)	실질적 분류(노동정책, 교육정책, 경영정책, 복지정책, 민권정책 등) 기관별 분류(의회의 정책, 대통령의 정책 등) 대상별 분류(농민정책, 빈민정책 등) 시기별 분류(전정책, 후정책 등) 이념적 분류(보수주의적 정책, 자유주의적 정책 등) 가치판단적 분류(좋은 정책, 나쁜 정책 등) 지지의 정도에 따른 분류(합의된 정책, 대립적 정책 등) 정부 수준에 의한 분류(지방정부정책, 중앙정부정책 등)
알몬드와 파웰 (Almond & Powell)	추출정책, 분배정책, 규제정책, 상징정책
리플리와 플랭클린	분배정책, 경쟁적 규제정책, 보호적 규제정책, 재분배정책

22) 조선일, "정책학 연구의 체제틀", 『한국거버넌스학회보』, Vol.3, 1995.

23) T. J. Lowi, "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory", *World Politics* 16, 1964, pp.674-685.

(Ripley & Franklin)	
리차드슨 (Richardson)	합의적·능동적 정책 유형, 합의적·피동적 정책유형, 강요적·능동적 정책유형, 강요적·피동적 정책유형
살리베리 (Salisbury)	분배정책, 재분배정책, 규제정책, 자율규제정책
로위(Lowi)	분배정책, 규제정책, 재분배정책, 구성정책

자료 : 박용치, “정책유형과 정책과정”, 『고시연구』, Vol.21 No.1, 1994, pp.158-164.

한편, 정책을 연구하기 위해서는 정책과정(policy process)을 중심으로 검토하는 것이 편리한데, 정책과정에 대한 학자들은 견해가 서로 다르기 때문에 흔히 혼란을 불러일으킨다. 예를 들어, 현대적 정책학의 창시자로 알려져 있는 라스웰(Lasswell)은 의사결정과정의 7단계 모형(seven point model of the decision process)을 제시하였는데, 이는 정책담당기구와 그들의 기능에 대한 조사와 정책적 관심을 기울이기 위한 하나의 틀로 고안된 것이라 그는 말하고 있으며, 드로어(Dror)는 최적모형(optimal model)을 제시하면서 이것을 정책과정으로 구체화시켜 3단계로 구성하였고, 그리고 존슨(Jones)은 정책과정을 11개의 세부단계로 나누고 이를 크게 4단계로 나누고 있다.²⁴⁾

2) 정책학적 논의 및 쟁점(II): 정부간 정책집행 중 지방정부 중심의 정부간 관리

또한, 본 연구의 목적을 달성하기 위한 다른 한 부분이 되는 것은 정책집행에 대한 것으로 제3세대 집행연구의 주요 연구 대상이 되는 정부간 정책집행인데, 정부간 정책집행은 결코 명령과 복종이라는 단선적 상호작용하는 요인들 때문에 집행의 결과는 지방마다 다르고 정책마다 상이하다. 이러한 다양성에도 불구하고 집행행태에 관한 유형이나 규칙성을 발견할 수 있는데, 이에 대해 살펴보는 것이 정부간 관계이다. 전통적으로 정부간 관계의 개념적 맥락은 복수의 정부 단위들간 권력 및 기능적 배분에 관심을 두고 있는 반면, 정부간 관리는 행정적 차원에서 정부간 관계를 통한 문제해결과 목표달성에 초점을 두고 있다.²⁵⁾

이와 같이, 정부간 관계 체제 속에서 형성된 새로운 모습의 정부간 관리(intergovernmental management)는 그 개념 규정에 대해 완전히 합의된 것은 없으나 정부체제 내의 정부요소간 어떤 목적을 위한 일상적 거래관계로 해석되기도 한다. 그러나 정부간 관계에 있어 특히 강조되는 것은 정부간 관리의 요소로서 문제해결과 목표달성을 위한 정부간 관계의 중요성이다. 관리라는 것은 공공관료들의 협력을 통해 특정 목표를 향해 나아가는 과정이기 때문이다. 이와 같이 정부간 관리는 정부정책의 집행과

24) 정정길, 『정책학원론』, 대명출판사, 1998, pp.141-145.

25) 한표환·김선기, “자치단체간 협력사업의 유형별 성공·실패 요인 추진과 분석 방안”, 『한국행정학보』, 제37권 제3호, 2003, p.221.

정에서 지방정부가 중심이 되는 정부간 행·재정적 조정과 통합 및 기타 행정적 문제 해결을 위한 정부간 협력에 의한 관리를 의미한다. 이러한 정부간 협력관리를 통해 정책집행자의 자율성, 문제해결 참여자들의 공동목표의 관리 그리고 의사결정방식 등의 정부간 관리 요소들의 개념적 맥락이 정립될 수 있을 것이다.²⁶⁾

3) 경제자유구역 관련 정책적 논의의 분석틀

전술한 선행연구와는 별개로 박추환·이환성·신동진(2007)은 각 경제자유구역별 지역주민을 대상으로 한 추진실태조사를 통해 동 사업에 대한 만족도 및 개선사항을 도출함으로써 향후 사업 추진의 활성화를 위한 기초자료를 제공하는 것이 주된 목적으로, 향후 경제자유구역 추진을 위한 정책집행 차원에서의 현장 소리를 직접 전달할 수 있는 지역주민에 대한 실태조사를 실시하였다.²⁷⁾

한편, 김준우외(2006)는 한국경제자유구역의 개발 배경과 동인에서 세계화와 도시(개발)간의 관련성이라는 맥락에서 도시개발의 성격과 기제에 관한 기존의 연구와 분석내용을 검토하고, 이를 바탕으로 하여 우리나라의 인천송도 경제자유구역의 개발배경과 동인을 비판적으로 분석하였으며, 최근 각국에서 추진되고 있는 거대사업과 마찬가지로 송도경제자유구역의 개발도 단순히 경제적 논리보다는 사회적 동인이 보다 중요하게 작용하는 점을 지적하였다.²⁸⁾

또한, 이상철(2005)은 경제자유구역의 전개과정에 관한 일고찰에서 경제자유구역 관리 관료의 효과적인 민주적 통제장치의 필요, 지역산업 정책의 입안과 집행과정에서 지방정부의 역할과 위상정립, 외국인 투자 유치 정책의 보다 체계적인 정치 필요 등을 제시하였다.²⁹⁾

이와 같이, 상기의 경제자유구역의 관련 연구는 기존의 문제점을 극복하고자 하는 시도의 일환이다. 이와 같은 연구 관점 변화의 단초를 기초로 하여 본 연구는 정책학적 관점, 즉 정책체제와 정책집행의 관점을 통해 경제자유구역사업을 분석해 보고자하며 이를 제시해 보면 다음 <그림 1>과 같으며, 본 연구의 분석틀은 이미 상술했던 바와 같이 본 연구의 주요 정책학적 관점인 정책체제인 정책결정과 정책집행과 정부간 정책집행 중 지방정부 중심의 정부간 관리를 통해 경제자유구역사업과 관련한 문제의 시사점 도출을 위해 먼저, 경제자유구역의 정책적 특성(내용)인 특정규제완화라는 특성을

26) R. Agranoff, *Intergovernmental Management*, New York: State University of New York Press, 1986; 정원식, “외국인직접투자유치정책에 대한 정부간 관계 연구: 정부간 관리 중심의 사례 연구”, 『한국정책과학학회보』, 제9권 제4호, 2005, pp.525-546. 재인용.

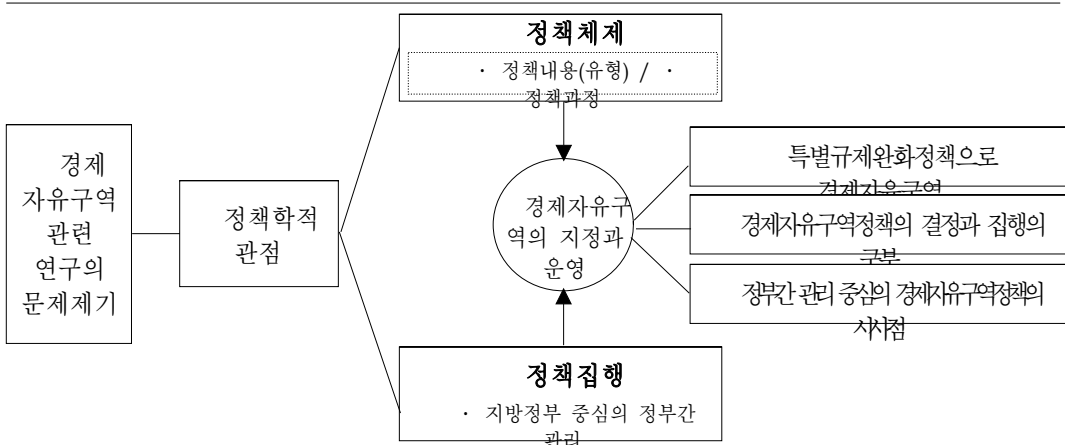
27) 박추환·이환성·신동진, 전제논문, 2007.

28) 김준우·안영진, “한국 경제자유구역의 개발 배경과 동인”, 『한국도시지리학회지』, 제9권 제3호, 2006. pp.79-85.

29) 이상철, “경제자유구역사업의 전개과정에 관한 일고찰: 인천경제자유구역을 중심으로”, 『동향과 전망』, No.65, 2005.

살펴 경제자유구역정책의 특성과 성격을 명확히 하고, 경제자유구역사업에 대해 일반적으로 논의하고 구분 짓고 있는 지정과 개발 사업의 시행을 정책집행과 정책결정으로 나누어 살펴봄은 물론 더불어, 정부간 정책집행 중 지방정부 중심의 정부간 관리를 더욱더 살펴보고자 한다.

<그림 1> 본 연구의 분석틀



Ⅲ. 경제자유구역사업의 정책학적 의의

1. 특별규제완화정책으로서 경제자유구역사업의 논의

정책유형(특성)을 파악하여 경제자유구역사업의 특성과 성격을 명확히 하는 것은 중요하다. 특히, 단순 규제중심의 제도에서 벗어나 행·재정적 지원과 관리를 그 내용으로 하고 있는 특정규제완화의 정책으로 살펴보고 이러한 논리에 의한 경제자유구역사업의 성공적 추진과도 맥락을 같이한다고 볼 수 있는 바 이에 대해 자세히 살펴보면, 2003년에 1차로 지정되어 조성중인 인천, 부산·진해, 광양만 경제자유구역과 2007년 12월 2차로 선정된 황해, 대구·경북, 새만금·군산 경제자유구역 등 총 6개 지역에 대하여는 다음 <표 2>와 같이 중앙정부 및 지방정부로부터 정책적 지원이 제공된다. 첫째, 국제 업무, 물류, 첨단 산업 등 국제적인 기업 활동 중심거점을 육성하여 외국인투자 및 기업유치를 촉진한다. 둘째, 외국인 투자기업에 대해 기반시설 지원, 세제감면 등 기업활동을 위한 각종 특례 적용과 외국기업의 경영환경 및 외국인 생활여건을 제공하여 기업들이 선호하는 환경여건을 조성한다. 셋째, 조속하고 효과적인 투자지역의 개발을 위하여 관련 협의 절차의 간소화 및 인허가 의제 처리, 각종 관련 부담금의 면제, 외국

인 투자, 교육, 금융 및 출입국 제도 등 지원이 필요한 행정수요에 대한 신속한 처리를 도모한다.

<표 2> 특별규제 완화정책으로서 경제자유구역의 세부내용(외자유치를 위한 주요 규제완화 내용을 중심으로)

구분	주요 내용
세금감면	· 외국인 투자기업에 대해 국세(소득세·법인세)와 지방세(취득·등록·재산세)를 3년간 100%, 이후 2년간 50% 감면 및 수입 자본재에 대한 관세 3년간 100% 면제
각종 자금 지원	· 개발사업 시행자에 농지조성비 등 7개 부담금 감면 · 기반시설에 대한 국고지원 · 외투기업에 임대료 감면(100%까지 가능)
외국인 투자기업 경영환경 개선	· 공장총량제 등 수도권규제 배제 · 국가유공자·장애인 의무고용제 배제 · 주휴 무급제, 근로자 파견 대상 업종·기간 확대
외국인 생활환경 개선	· 외국교육기관 설립 허용(초·중·고·대학) · 외국병원 설립 허용(내국인도 진료) · 관공서의 외국인 서비스
행정절차 간소화	· 실시계획 승인으로 36개 법률상 인·허가 일괄 의제 · 원스톱(one-stop)서비스 제공기관으로 경제자유구역청 설치 운영

자료 : 국회예산정책처, 『경제자유구역사업평가: 인지도 및 만족도 조사』, 2006, p.7.

이를 좀더 구체적으로 살펴보면, 소득세·법인세 3년간 면제, 그 후 2년간 50% 감면(5천만 달러 이상 투자시 7년간 100%, 3년간 50% 감면) 한다. 외국인 임직원에 대해 총급여액에 단일세율 17%를 적용하고 자본재 수입관세는 3년간 면제한다. 취득세·등록세·재산세·조통세를 3년간 면제하여, 그 후 2년간 50%를 감면한다. 외국기업에 임대하는 부지조성, 토지 등에 대한 임대료를 감면하고 외국인 편의시설 설치에 필요한 자금을 지원한다.

이와 같이, 경제자유구역제도는 세계 각국이 도입하고 있는 ‘전통적 유형’의 특구제도이다. 국가가 지정한 지역의 경제를 발전시키기 위하여 투자를 촉진시키기 위함이 그 목적이다. 자유무역지역을 지정하여 외국인 투자를 유치하고, 무역을 진흥하며, 국제물류의 원활화 및 지역개발 등을 촉진한다. 자유무역지역은 그 범위가 좁고, 해당 지역에서 경영할 수 있는 사업장의 폭도 제한한다. 이와 같은 제약을 벗어나서 보다 폭넓은 규제완화의 틀 속에서 외국인 투자를 유치하기 위하여 경제자유구역을 지정하여 운영하는 경제자유구역은 기본적으로 규제완화를 그 특징으로 하는 특별규제완화정책이다.³⁰⁾³¹⁾

2. 정책과정 관점으로 본 경제자유구역사업의 논의

정책결정(Policy Making)은 문제해결 방안을 탐색하는 과정이다. 이 과정에서 정책결정자들은 어떤 대안을 승인하거나 수정하여 승인한다. 그리고 다른 대안들을 거부한다. 정책의 최종적 결정에 이르기까지는 여러 의사결정들이 누적적으로 진행되며, 정책결정과정에서는 정책대안을 탐색·형성하고 정책대안을 선택함으로써 정책을 결정한다. 이러한 기본적인 과정을 수행하는 정책결정과정의 활동단계를 보편적으로 규정할 수는 없다.³²⁾

한편, 만들어진 정책을 시행하는 것이 정책집행이다. 결정과정을 통해 얻어진 정책은 문서로 작성된 서류에 불과하다. 이 속에 포함되어 있는 수많은 정책수단과 계획들은 집행과정을 거쳐 현실로 나타나야만 원하는 목표를 달성할 수 있고 정책문제를 해결할 수 있다. 정책집행은 오랜 시간, 여러 장소, 복합적인 상황 속에서 발생하는 일련의 행정적·정치적 결정과 활동을 이루어지는 바, 이러한 정책집행에서는 우선 결정 내용을 공식화하고, 집행을 담당할 기관 및 사람을 정하며, 집행기관에서는 업무 시행세칙을 마련하고 업무개시일을 정해 국민에게 알리며, 내부 공무원들의 근무규율을 정하고 이에 따라 업무를 시행하고, 중요한 결정권자가 관심을 크게 가지고 있는 정책의 경우에 시정방침, 대통령 특별지시 사항, 업무지침 세부시행세칙들로 정해 하부 집행기관에 전달하여, 구체적으로 해석하고 구체화시킨다.³³⁾

이와 같이, 정책과정의 대분류인 정책결정과 정책집행으로 정확히 구분한다는 매우 어려운 일이며, 불가능하다고 할 수 있고, 단순한 구분보다는 결정과 집행의 상호 연관성을 강조하고 있다.

따라서, 본 연구에서는 그간 경제자유구역사업에서 경제자유구역의 지정과 개발사업의 시행으로 구분하여³⁴⁾ 살펴본 내용을 정책결정과 정책집행으로 구분하여 단순화하여 정리하여 살펴보고자 한다.

1) 정책결정: 경제자유구역의 지정

경제자유구역을 지정하는 방법에는 크게 두 가지가 있다. 하나는 특별시장·광역시·도지사의 요청에 의한 지정이고, 다른 하나는 지식경제부장관의 직접적인 지정이다.³⁵⁾

30) 서태호, 전계논문, 2007, p.15.

31) 한편, 이와 유사한 지역의 특성을 살리면서 산업을 유치하기 위하여 지역특화발전특구제도가 있다.

32) 오석홍, 『행정학』, 나남출판, 2002, pp.468-472.

33) 이종수·윤영진의 공저, 『새행정학』, 대영문화사, 2004, pp.312-315.

34) 서태호, 전계논문, 2007, pp.34-41.

35) 이와 같은 경제자유구역의 지정은 자유무역지역의 지정의 경우와 마찬가지로 '행정계획 작

먼저, 시·도지사는 지식경제부장관에게 경제자유구역의 지정을 요청할 수 있다. 경제자유구역의 지정을 요청할 경우 시·도지사는 경제자유구역 개발 계획을 작성하여 제출해야 한다. 지식경제부장관은 경제자유구역위원회의 심의·의결을 거쳐 시·도지사가 제출한 경제자유구역개발 계획을 확정하고 경제자유구역을 지정한다. 이 경우 지식경제부장관은 경제자유구역의 지정을 요청한 시·도지사의 의견을 들어야 한다.

다음으로, 지식경제부장관은 경제자유구역의 개발이 필요하다고 인정하는 경우에는 관할 시·도지사의 동의를 얻은 후 경제자유구역위원회의 심의·의결을 거쳐 경제자유구역개발계획을 수립하고 경제자유구역을 지정할 수 있다.

지식경제부장관이 경제자유구역을 지정한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 내용을 관보에 고시하고, 지체 없이 이를 관할 시·도지사에게 통지하여야 한다.

2) 정책집행: 경제자유구역 개발사업의 시행

(1) 실시계획의 승인

경제자유구역의 개발사업시행자는 지식경제부장관이 경제자유구역의 지정을 고시한 날로부터 2년 이내에 대통령령이 정하는 바에 따라 실시계획을 작성하여 지식경제부장관이 승인을 얻어야 한다. 이미 승인을 얻은 사항을 변경하고자 하는 경우에도 지식경제부장관의 승인을 얻어야 한다. 이 경우 지식경제부장관을 관할 시·도지사와 협의한 후 경제자유구역위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다. 지식경제부장관이 실시계획을 승인 또는 변경 승인 하는 경우 지체 없이 이를 관보에 고시하고 관계 서류의 사본을 관할 시·도지사에게 송부하여야 한다.

(2) 인·허가 등의 의제

개발사업시행자가 실시계획의 승인 또는 변경승인을 얻은 때에는 다른 법률에서 규정하고 있는 허가·인가·지정·승인·협의 및 신고 등을 받은 것으로 보며, 실시계획의 승인이 고시된 때에는 관계 법률에 의한 허가 등의 고시 또는 공고가 있는 것으로 본다. 지식경제부장관이 개발사업의 실시계획을 승인 또는 변경 승인하는 경우 그 실시계획에 위와 같은 사항이 포함되어 있는 때에는 관계행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다. 이 경우 관계 행정기관의 장은 당해 법률에서 규정한 허가 등의 기준에 위반하여 협의에 응하여서는 아니 된다.

용'에 해당된다. 이들 계획 작용이 취소소송의 대상이 되는 '처분'에 해당하는가를 놓고 행정행위설, 입법행위설, 독자성설 등 학설의 대립이 있다. 독일의 경우 지역 및 지구의 지정은 입법행위로 분류된다. 위법한 지역·지구의 지정작용으로 인하여 피해를 입은 국민의 권리구제에 만전을 기하고자 할 경우, 현행 행정소송법의 구조 아래에서는 처분성을 인정함이 바람직할 것이라 생각한다.

(3) 개발 사업의 착수기한

경제자유구역에 대한 개발사업이 착수기한은 실시계획의 승인을 얻은 날로부터 1년 이내로 한다. 다만, 지식경제부장관은 사업착수기한의 연기가 불가피하다고 인정되는 경우에는 1년의 범위 이내에서 1회에 한하여 사업착수기한을 연기할 수 있다. 사업착수기한 이내에 그 사업에 착수하지 아니하는 경우에는 사업착수기한이 만료되는 날의 다음날에 그 실시계획의 승인은 효력을 상실한다.

(4) 토지의 수용 및 사용

개발사업시행자는 개발사업의 시행을 위하여 필요한 때에는 공익사업을 위한 '토지등의취득및보상에관한법률' 제2조에서 정하는 토지·물건 또는 권리를 수용·사용할 수 있다. 실시계획 승인의 고시가 있는 때에는 '공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률' 제20조 및 제22조의 규정에 의한 사업인정 및 사업인정의 고시가 있는 것으로 보며, 재결의 신청은 실시계획에서 정하는 사업시행기간 이내에 하여야 한다. 토지·물건·권리의 수용 및 사용에 관한 재결의 관할 토지수용위원회는 중앙토지수용위원회로 한다.

(5) 준공검사

개발사업시행자가 개발사업이 전부 또는 일부를 완료한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 지체 없이 지식경제부장관이 준공검사를 받아야 한다. 이 경우 지식경제부장관은 관계 행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다. 개발사업시행자가 준공검사를 받을 때에는 동법 제11조 제1항 각호의 규정에 의한 허가 등에 따른 당해 사업의 준공검사 또는 준공인가를 받은 것으로 본다. 시도지사는 개발사업이 준공된 지구에 대하여 실시계획에 포함된 지구단위계획에 의하여 관리하여야 한다.

(6) 조세 및 부담금의 감면

국가 및 지방자치단체는 경제자유구역의 개발사업을 원활히 시행하기 위하여 필요한 경우에는 개발사업 시행자에 대하여 조세특례제한법·관세법 및 지방세법이 정하는 바에 따라 법인세·소득세·관세·취득세·등록세·재산세 및 종합토지세 등의 조세를 감면할 수 있다. 국가 및 지방자치단체는 경제자유구역 개발사업을 원활히 시행하기 위하여 필요한 경우에는 개발사업시행자에 대하여 '개발이익환수법', '농지법', '초지법', '산지관리법', '도시교통정비촉진법', '자연환경보전법', '공유수면관리법및환경개선비용부담법'이 정하는 바에 따라 개발부담금, 농지조성비, 대체초지조성비, 대체산림조성비, 교통유발부담금, 생태계보전협력금, 공유수면점·사용료및환경개선부담금을 감면할 수 있다.

(7) 외국인투자기업이 경영활동 지원

경제자유구역 내에 외국인투자기업이 경영활동을 지원하기 위해 다음과 같은 제도를 시행하고 있다.

첫째, 국가 및 지방자치단체는 경제자유구역에 입주하는 외국인투자기업에 대하여 조세특례제한법·관세법 및 지방세법이 정하는 바에 따라 국세 및 지방세를 감면할 수 있다. 또 지방자치단체는 외국인투자기업을 유치하기 위하여 입주의국인투자기업에 임대하는 부지의 조성, 토지 등의 임대료 감면, 의료시설·교육시설·주택 등 각종 외국인 편의시설의 설치에 필요한 자금을 지원할 수 있고, 국가는 대통령령이 정하는 바에 따라 이를 지원하여야 한다.

뿐만 아니라 국가 및 지방자치단체는 입주의국인투자 기업에 대하여 국·공유재산의 임대료를 대통령령이 정하는 바에 따라 감면할 수 있고, 개발사업시행자 또는 입주의국인투자기업에 대하여 국가 또는 지방자치단체가 소유하는 국·공유재산을 수의계약에 의하여 사용·수익허가 또는 대부하거나 매각할 수 있다.

둘째, 입주의국인투자기업에 대하여 다음과 같은 규제가 완화된다. 먼저, 입주의국인투자기업에 대하여 '국가유공자등예우및지원에관한법률' 제33조의 2, '장애인고용촉진및직업재활법' 제24조, '고령자고용촉진법' 제12조의 규정, '중소기업의사업영역보호및기업간협력증진에관한법률' 제4조 및 제12조의 규정, '수도권정비계획법' 제7조·제8조·제12조·제18조 및 제19조의 규정을 적용하지 아니한다.

다음으로, 근로기준법 제54조 및 제71조의 규정에 불구하고 무급휴일 또는 여성인 근로자에게 무급생리휴가를 줄 수 있고, 동법 제57조의 규정을 적용하지 아니하며, 노동부장관은 입주의국인투자기업에 대하여 '파견근로자보호등에관한법률' 제5조 및 제6조의 규정에 불구하고 경제자유구역위원회의 심의·의결을 거친 전문업종에 한하여 근로자파견대상업무를 확대하거나 파견기간을 연장할 수 있다.

마지막으로, 국유재산법 제24조 제3항·제27조 1항·제36조 제1항 및 지방재정법 제82조 제2항·제83조 제2항의 규정에 불구하고 국·공유재산 임대기간을 50년 범위 이내로 할 수 있으며, 영구시설물을 축조하게 할 수 있다. 이 경우 당해 시설물의 종류 등을 고려하여 임대기간이 종료되는 때에 이를 국가 또는 지방자치단체에 기부하거나 원상회복하여 반환하는 조건을 붙일 수 있다.

(8) 외국인의 생활여건 개선

경제자유구역 내에서 외국인의 사회적 생활여건을 개선하기 위해 다음과 같은 제도를 시행하고 있다.

첫째, 시·도지사는 입주의국인투자기업 및 외국인의 편의증진을 위하여 공문서를 외국어로 발간·접수·처리하는 등 외국어서비스를 제공하여야 한다.

둘째, 경제자유구역에서 대통령령이 정하는 규모 이하의 경상거래에 따른 대가는 거

래당사자간에 외국환거래법 제3조 제1항 제4호의 규정에 의한 대외지급 수단으로 직접 지급할 수 있다.

셋째, 외국학교법인은 교육과학기술부장관의 승인을 얻어 경제자유구역에 외국교육기관을 설립할 수 있다. 교육과학기술부장관은 외국교육기관을 승인하고자 하는 경우에 경제자유구역에 설립되는 외국교육기관에 대하여 부지의 매입, 시설의 건축 또는 학교의 운영에 필요한 자금을 지원하거나 부지를 공여할 수 있다.

또한, 경제자유구역에 소재하는 학교로서 국제관계 또는 외국의 특정지역에 관한 교육 등으로 국제화된 전문인력의 양성을 목적으로 하는 고등학교, 이른바 '국제고등학교'의 경우 대통령이 정하는 바에 따라 임용자격, 임용기간, 급여, 근무조건, 업적 및 성과 등 계약조건을 정하여 교육과정 운영에 필요한 외국인 교원을 임용할 수 있다. 국제고등학교의 장은 중학교 졸업 이상의 학력이 있다고 인정된 외국인의 입학을 허용할 수 있다.

넷째, 외국인인 보건복지가족부장관의 허가를 받아 경제자유구역에 의료기관을 개설할 수 있다. 이 경우 의료기관의 종별은 종합병원·병원·치과병원 및 요양병원으로 하며, 보건복지가족부장관은 경제자유구역위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다. 또한 외국인인 보건복지가족부장관에게 등록하는 경우 경제자유구역 외국인 정용 약국을 개설할 수 있다. 외국인 전용 약국에 종사하는 약사는 내국인으로 대상으로 의약품의 조제 또는 판매를 할 수 없다. 외국인 전용 약국 개설자는 시설 내·외부에 외국인 전용 약국임을 내국인이 알 수 있도록 명확하게 표시하여야 한다.

이법에 의하여 개설된 의료기관 또는 외국인 전용 약국은 의료법 또는 약사법에 의하여 개설된 의료기관 또는 약국으로 보며, 국민건강법에 의한 요양기관으로 보지 아니한다. 외국인의 의사·치과의사 또는 약사면허 소지자는 보건복지가족부장관이 정하는 기준에 적합한 경우 경제자유구역에 개설된 의료기관 또는 외국인 전용 약국에 종사할 수 있다. 이 경우 외국의 의사·치과의사 면허소지자는 의료법 제2조에 허용된 의료인 종별 업무범위를 벗어날 수 없다.

다섯째, 경제자유구역을 방송구역으로 하는 종합유선방송사업자는 대통령령이 정하는 범위 내에서 외국방송을 재송신하는 채널의 수를 구성·운용할 수 있다.

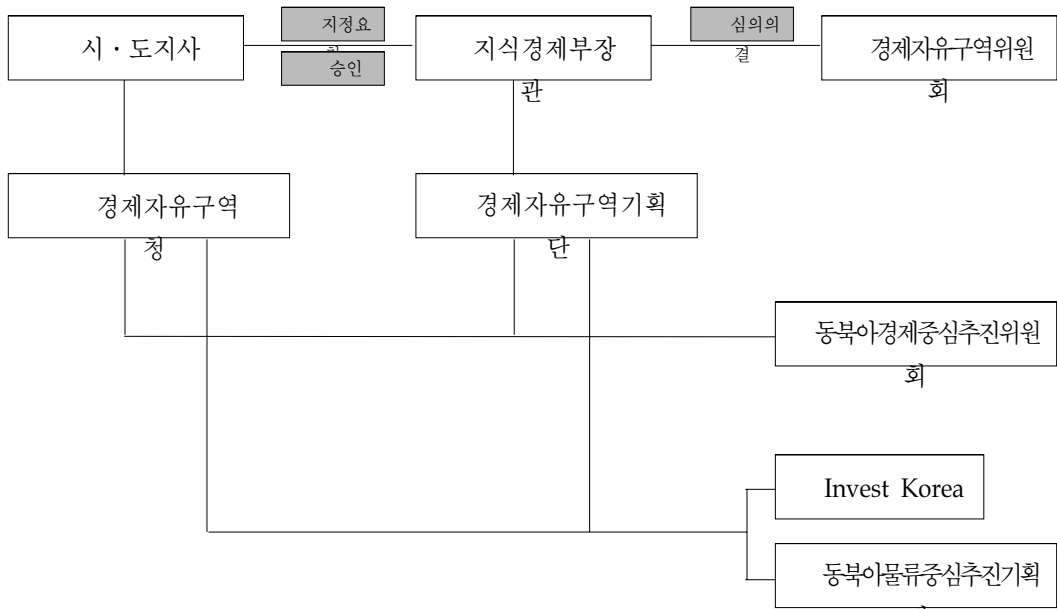
IV. 정부간 관리 중심의 경제자유구역사업의 정책학적 분석

1. 경제자유구역의 추진체계와 정부간 기능 분담 현황 및 문제점

경제자유구역위원회는 경제자유구역 정책을 총괄·조정하는 비상설협의체로 지식경제부장관이 위원장 역할을 맡고 있으며, 경제자유구역기획단은 경제자유구역위원회를

보좌하기 위하여 지식경제부에 설치·운영되는 기구이며, 경제자유구역청은 개발, 투자 유치 및 원스톱서비스 제공을 목적으로 시·도지사 산하에 설립되어 있는 바, 이와 같은 경제자유구역사업의 추진체계를 도식화 해보면 다음 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 경제자유구역 사업추진 체계



자료 : 국회예산정책처, 『경제자유구역사업평가: 인지도 및 만족도 조사』, 2006, p.8.

좀더 부연하면, 경제자유구역제도의 입안과 지구지정은 중앙정부(경제자유구역위원회, 경제자유구역기획단)가 하고, 개발 및 관리 운영은 지방자치단체(경제자유구역청)가 수행하며, 관계기관(동북아시대위원회, Invest Korea)으로 구성된 추진체계를 가진다.

경제자유구역과 관련한 사업을 수행함에 있어 사업과 직·간접적으로 관련되는 기관이 다수이나, 현재 경제자유구역 사업 추진 중심기관이 불명확하고 관계 기관 간 업무 중복과 혼선이 발생할 개연성이 존재하는 것이 사실이다.

경제자유구역 사업이 중앙정부가 주도하는지, 아니면 지방자치단체가 주도하는 사업인지 불분명하고, 또한 경제자유구역청이 사업을 주체적으로 이끄는 기구인지 단순행정 처리나 업무연락 정도만 담당하는 기구인지 불분명하기 때문이다.

또한, 최고의 정책결정기구인 경제자유구역위원회는 기능이 취약하며, 경제자유구역청은 그 업무의 범위가 광범위하여 본연의 기능인 개발과 투자유치업무의 소홀로 이어지고, 지정 후 발생되어지는 경미한 개발계획 변경 및 실시계획을 지식경제부에서 처리함으로 지식경제부의 위원회 및 타 부처와의 협의로 인해 승인기간이 오래 걸리는 등

의 문제점을 안고 있어, 후술할 정부간 관리에 의한 역할 분담 등의 정책학적 시사점이 요구되어진다고 할 수 있겠다.

또한, 경제자유구역의 정부간 기능 분담은 경제자유구역 내 행정의 일괄서비스(one stop service) 제공을 위하여 시장·군수·구청장이 수행하는 사무 중 일정한 사무에 대하여는 시·도지사가 직접 수행하며, 시·도지사는 동 사무를 처리하기 위해 이를 전담하는 행정기구를 설치한다. 행정기구의 장은 시·도지사가 임명하되, 지식경제부장관과 미리 협의하여야 한다. 행정기구의 장은 임명된 날로부터 1월 이내에 행정기구의 조직 및 운영에 관한 기본운영규정을 작성하여 시·도지사의 승인을 얻어야 한다.

시·도지사는 대통령이 정하는 바에 따라 행정기구 소속공무원에 대한 임용권의 일부를 행정기구의 장에게 위임할 수 있다. 행정기구의 장은 지방공무원법 제7조의 규정에 의한 인사위원회의 의결을 거쳐 지방계약직공무원의 채용자격기준을 달리 정할 수 있다. 시·도지사는 경제자유구역의 개발사업, 외국인 투자 유치 및 행정서비스 수준의 향상 등을 위하여 해당분야의 우수인력을 행정기구 소속공무원으로 확보하기 위한 대책을 수립하여야 한다.

2. 정부간 관리 중심의 경제자유구역사업의 정책학적 시사점

경제자유구역사업 국가차원의 중앙정부는 물론 최근에는 지역차원의 지방정부에서 보다 많은 관심을 가지고 적극적인 정책적 노력을 기울이고 있다. 그러나 재정이 열악한 지방정부는 외국인 기업을 유치하고 싶어도 예산부족으로 포기해야 하는 일이 많이 있다. 그리고, 행·재정적 관리요소들과 정부간 관계 및 참여자간 협조사항들은 상호배타적인 것이 아니라 원활한 관계 형성에 있어서 중요한 요소들로서 특히 각 정부의 공동의 목표를 달성하는 데 기여하였던 것이다. 예컨대, 상술하였듯이 관리적 측면에 있어서 조세감면, 부지특혜, 외투자지역지정 조례, 용수비용 감면 조례 제정, 윈스톱 서비스 등의 행·재정적 요소들은 경제자유구역정책과정에서 지방정부의 우대정책과 함께 중요한 역할을 수행한다.

그러나, 이들 요소들은 중앙정부와 광역자치단체, 그리고 해당지역의 기초자치단체는 물론 민간기관 및 지역주민들이 상호적절한 협력관계를 형성하지 않으면 그 행정적 실효성을 거두기 어려웠을 것이며, 집행 자체를 어렵게 하고 궁극적으로는 집행실패의 원인이 될 수도 있는 것이다.

특히, 중앙정부와 지방정부간 관계를 중심으로 한정해서 살펴보면³⁶⁾, 정부간 기능적

36) 경제자유구역사업을 추진 상 갈등의 발생은 중앙정부와 지방정부간과 지방정부들간의 다양한 갈등의 유형과 양상이 발생하고 있는 것이 현실이다. 본 연구에서는 중앙정부와 지방정부간 갈등과 사무배분의 모호성이 더 크다고 생각되어지며, 중앙정부의 막대한 권한 및 간섭, 즉 지방정부가 할 수 있는 일이 적어 현재의 지방정부간 갈등의 폭도 커지고 있다고 사료되

역할 측면에서 보면 중앙정부는 법령에 근거하여 경제자유구역사업에 대한 표준운영절차(SOP)를 마련한다거나 각종의 보조금 지급 및 조세감면 등 행·재정적 지원기능에 한정하고, 지방정부에서는 경제자유구역정책에 대한 직접적인 운영을 위한 주체자로서 보다 적극적이고 구체적인 역할을 수행해야 하며, 해당 정부의 상호 편익을 위해 활용될 수 있는 합의 도구(consensual tools)로 이해되어야 할 것이다. 이러한 주도적인 역할 수행에 대해서는 다음과 같은 지방정부 중심의 정부간 관리의 관점에서 구체적으로 검토해 보고자 한다.³⁷⁾

1) 경제자유구역청의 독립성 확보

경제자유구역정책이 집행하는 경제자유구역청의 독립성이다. 경제자유구역청은 법적 권위를 보장받고 있는 독립적 지방정부를 의미한다. 정부간 관리에 있어서 정부와 그 조직들은 합법적이고 독립적이며 대등한 실체들로서 취급되어야 한다.³⁸⁾ 자율성이 중요한 반면 협동과 상호의사전달의 수단은 필수적이다. 정부간 관리의 핵심이슈는 정치적, 인간관계적 및 관료주의적 체제에서 탈피하여 실질적 정책대상자와 그 관리지역(jurisdiction)에 두고 있다. 따라서 정부간 관리를 위한 관련 조직들은 비계층적, 비체계적, 탈지배-복종적 성격을 띠게 된다.³⁹⁾ 경제자유구역청은 지방정부를 중심으로 중앙정부와 민간관계자들로 구성되어야 하며, 이들 조직은 독립적인 재량권을 가지고 중앙부처와 일선행정조직간 행정조정을 원활하게 해야 할 것이다.

2) 중앙정부와 지방정부간 공동업무에 대한 공동의 목표 지향

정부간관리는 공동업무에 대한 공동의 목표를 지향하고 있다. 그리고 이를 정부간 관리의 성공요건을 간주한다. 정부간 관리의 최우선 임무는 정부간관계의 일반적인 범위 내에 있는 목표달성에 두고 있다. 여기에는 정책문제에 대한 지속적 관심과 문제 해결을 위한 조정이 필수적이다. 합동위원회와 합동태스크포스와 같은 조직들이 조정과 통합 그리고 문제해결을 위한 공동대처에 힘쓰고 있다. 이러한 관점에서 성공적인 정부간 관리는 이슈합의를 위한 공동의 노력 여하에 달려 있는 것이다. 공동노력의 정책은 정부와 민간기업 그리고 시민사회와 기타 민간전문가의 협력을 필요로 한다. 지방정부 중심의 정부간 관계는 다차원적 파트너십을 가능하게 한다. 즉 경제자유구역정책과 관련해서 중앙정부와 지방정부는 경제자유구역정책의 성공을 위한 공동의 정책목표로 설정,

어 본 연구에서는 중앙정부와 지방정부간 갈등으로 한정 짓는 이유이다.

37) 정원식, 전계논문, 2005, pp.541-543.

38) R. Agranoff and V. A. Lindsay, Intergovernmental Management: Perspectives from Human Services, *Public Administration Review* 3, 1983, p.229.

39) David Walker, How Fares Federalism in the Mid-Seventies, *Intergovernmental Relations in America Today*, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 46 November, 1974, p.30.

공동으로 대응해야 하는 것이다. 동반자적 정부간 관계는 각 조직의 정체성과 고유목적 을 유지하면서 공동의 아젠다에 대한 공동대처를 위해 다양한 조직들이 참여할 수 있는 여건을 조성했으며, 특히 연합과 협동관계에서 가장 중요한 요소로서 신뢰성(trust) 이 그 바탕이 되었다.⁴⁰⁾ 특히, 정부간 관리의 성공을 위해 민간분야와의 협조체계 구축 은 중요한 도구로서 민간분야가 모든 국면에서 주요 동반자로서 역할해야 한다는 점을 요구하고 있다. 중요한 것은 이들 민간 영역이 정부간 관계에서 의존적이거나 대리인 또는 제3자로서 취급되지 않고 있다는 점이다.⁴¹⁾

3) 적응적(adaptive)인 접근방법 활용

정부간 관리에서의 의사결정은 종합적 합리주의(rational-comprehensive) 방식보다 적 용적(adaptive)인 접근방법을 활용하고 있다. 종합적 합리주의적 기획은 최소비용과 최 대효과를 가져오게 하는 최선의 방법에 도달하기 위해 수단과 목적이 상호 균형을 이 루어지도록 하는 합리적인 의사결정 방식이다.⁴²⁾ 경제자유구역사업의 정책수행에 대한 정부간 관계에서는 고려할 수 있는 가능한 것을 모두 포함하는 것이 아니라 그 범위를 제한하여 문제해결에 관련한 필요한 것들에 한정하는 것이 유리할 것이다. 이렇게 함으 로써 예산 낭비를 줄이고 의사결정의 시간을 단축시킬 수 있을 것이다. 이러한 상황적 응적 의사결정이 가능하도록 하기 위해서는 경제자유구역청의 독립성이 전제되어야 하 겠지만, 지방정부 차원에서의 이해관계 지방정부의 장의 정책적 의지가 바탕이 되어야 할 것이다.

V. 결 론

경제자유구역 지정 및 운영에 있어서 경제적 조건, 지리적 여건 및 투자여건과 같은 비정책적 요인 못지않게 정책적 요인이 중요한 역할을 한다. 성공적인 경제자유구역정 책을 위한 정책적 중요성은 중앙 및 지방정부의 정책이 장기간 변화에 소요되는 국내 및 지역총생산이나 일인당 소득과 같은 경제적 요인과는 달리 정책결정자의 의지에 따 라 단시간내에 정책변경을 통해 우호적인 환경을 조성할 수 있다는 데에 있다.⁴³⁾

경제자유구역사업의 성공적인 추진을 위해서는 정부부처 및 정부산하관련 기관, 지방

40) L. Tom, Delivering Joined-Up Government in the UK: Dimensions, Issues, and Problems, *Public Administration* 80(4), 2002, pp.615-642.

41) R. Agranoff and V. A. Lindsay, *ibid*, pp.230-232.

42) Rein, Martin, *Social Policy: Issue of Choice and Change*, New York: Rondon House, 1981, pp.152-252.

43) 민기, "외국인투자자유치에 있어서 지방정부의 역할: 일본 자동차기업의 미국현지 공장설립 사례의 실증 분석", 『한국정책학회보』, 제10권 제4호, 2001.

자치단체, 민간기관간의 적절한 역할분담이 필수적이며, 특히 이들 역할 참여자들간의 원활한 조정과 통합 및 협력은 정책성공을 위해 대단히 중요하다.

특히, 투자유치와 관련해서는 세계화와 지방화의 시대에 중앙정부가 각 지방자치단체의 산업여건과 입지현황을 파악하여 외국인투자자와 상담한다는 것은 비효율적이다. 중앙정부는 외국인투자유치를 위한 제도개선과 국가 이미지를 높이는데 치중하고, 투자유치를 위한 제도적 실천과 관리, 세일즈 마케팅은 상업장소와 상품을 잘 아는 지방자치단체가 하는 것이 효율적일 것이다. 대표적인 예로, 외국인 투자유치 대상자의 발굴 및 접촉, 조례 제정, 지방세 감면, 민관협력의 Task Force 및 실무기획단 구축 등과 같은 집행현장에서의 직접적인 서비스 기능이다. 보다 중요한 것은 경제자유구역정책의 성공과 실패는 직접적인 이해당사자로서의 막중한 역할과 책임이다. 행·재정적으로 지방정부는 중앙정부의 보조적인 역할수행에 불과하나 경제자유구역의 핵심 사항 중 하나인 외국인 투자유치 기업과의 협상, 유치홍보, 참여자간 협력, 신뢰성 구축 등 비제도적인 측면에서 주도적인 역할을 수행하였다.⁴⁴⁾

더 나아가 본 연구를 통해 성공적인 경제자유구역 지정 및 운영이 이루어지기를 바라며, 또한, 기존의 연구의 관점을 확장하는 새로운 시도이자, 적용으로써도 매우 의의가 있을 것으로 기대한다.

44) 정원식, 전계논문, 2005, pp.541-543.

참 고 문 헌

1. 강영문, “광양만권 경제자유구역의 발전전략에 관한 연구”, 『한국무역학회지』, Vol.29 No.3, 2004, pp.113-131.
2. 국회예산정책처, 『경제자유구역사업 평가: 인지도 및 만족도조사를 중심으로』, 2006.
3. _____, 『경제자유추진현황과 개선방안』, 2006.
4. 권오혁, “한국과 중국의 경제특구 제도 비교”, 『한국지방정부학회』, 제37권 제1호, 2006, pp.145-163.
5. 김기환, “경제특구의 문제점과 전면개방의 필요성”, 『국토』, Vol.251, 2002, pp.32-40
6. 김준우·안영진, “한국 경제자유구역의 개발 배경과 동인”, 『한국도시지리학회지』, 제9권 제3호, 2006, pp.79-87.
7. 김채홍, “경제규제제도에 관한 공법적 연구: 경제특구제도의 법·실증적 분석을 중심으로”, 조선대학교 대학원 박사학위논문, 2008.
8. 김홍배·구자훈·송창호, “경제자유구역 조성에 따른 외국인 투자규모 예측과 파급효과에 관한 연구”, 『국토계획』, Vol.40 No.7, 2005, pp.141-151.
9. 민기, “외국인투자유치에 있어서 지방정부의 역할: 일본 자동차기업의 미국현지 공장설립 사례의 실증 분석”, 『한국정책학회보』, 제10권 제4호, 2001, pp.109-129.
10. 박용치, “정책유형과 정책과정”, 『고시연구』, Vol.21 No.1, 1994, pp.157-170.
11. 박추환·김의준·신동진, “경제자유구역 추진에 따른 지역·산업별 생산유발 효과 분석”, 『국토연구』, 2007, pp.3-15.
12. 박추환·이환성·신동진, “경제자유구역별 지역주민 대상 실태분석과 개선과제”, 『지역사회연구』, Vol.15 No.3, 2007, pp.23-39.
13. 서태호, “특구제도에 관한 공법적 고찰”, 경희대학교 대학원 박사학위논문, 2008.
14. 신무호, “인천광역시 발전과 제3공간”, 『현대사회와 행정』, Vol.12 No.3, 2002, pp.133-163.
15. 오석홍, 『행정학』, 나남출판, 2002.
16. 오준근, “경제자유구역(경제특구제도)의 법적 문제”, 『토지공법연구』, Vol.18, 2003, pp.37-57.
17. 윤진기, “한국 외국인 투자법제의 현황과 과제”, 『경남법학』, Vol.19, 2004, pp.157-194.
18. 이상철, “경제자유구역사업의 전개과정에 관한 일고찰: 인천경제자유구역을 중심으로”, 『동향과 전망』, No.65, 2005, pp.40-65.
19. 이원섭, “경제특구 개발 전략과 지역균형 발전”, 『국토』, Vol.251, 2002, pp.23-31.
20. 이종수·윤영진의 공저, 『새행정학』, 대영문화사, 2004.
21. 정원식, “외국인직접투자유치정책에 대한 정부간 관계 연구: 정부간 관리 중심의 사례 연구”, 『한국정책과학학회보』, 제9권 제4호, 2005, pp.525-547.
22. 정정길, 『정책학원론』, 대명출판사, 1998.
23. 정진섭·문휘창, “한·미 FTA와 한국의 FDI 유치전략”, 『무역학회지』, Vol.33 No.3, 2008, pp.185-216.
24. 정현곤·나승권, “경제자유구역의 성공적 추진을 위한 신정부의 정책과제”, 『KIEP 오늘의 세계 경제』, Vol. 8 No.19, 2008, pp.1-8.
25. 조선일, “정책학 연구의 체제틀”, 『한국거버넌스학회보』, Vol.3, 1995, pp.1-18.
26. 한표환·김선기, “자치단체간 협력사업의 유형별 성공·실패 요인 추진과 분석 방안”, 『한국행정학보』, 제37권 제3호, 2003, pp.217-239.
27. 함태성, “개발관련 특구와 환경행정상의 과제 및 대응 방안”, 『환경법연구』, Vol.26 No.4, 2004, pp.335-359.
28. 황호선, 『부산·진해 경제자유구역의 발전방안에 대한 고찰』, 한국세계지역학회, 2007.
29. David Walker, How Fares Federalism in the Mid-Seventies, *Intergovernmental Relations in*

- America Today, Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 46 November, 1974.
30. L. Tom, Delivering Joined-Up Government in the UK: Dimensions, Issues, and Problems, *Public Administration* 80(4), 2002, pp.615-642.
 31. R. Agranoff and V. A. Lindsay, Intergovernmental Management: Perspectives from Human Services, *Public Administration Review* 3, 1983, pp.227-237.
 32. R. Agranoff, *Intergovernmental Management*, New York: State University of New York Press, 1986.
 33. Rein Martin, *Social Policy: Issues of Choice and Change*, New York: Random House, 1981.
 34. T. J. Lowi, "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory", *World Politics* 16, 1964, pp.674-685.

< 요약 >

정책학적 관점에서 본 경제자유구역정책에 대한 연구

서문성 · 권정만

가장 근본적인 경제자유구역사업에 대한 문제점은 “경제자유구역 지정만 잘 하면 다 잘된다.”고 전제하고, 이에 대한 관심과 집중으로 인한 단순 논리의 집중과 더불어 연구의 경향도 지정의 타당성 여부나 효율성 및 경제성 평가 등이 대부분이어서 연구의 한계를 갖는다는 것이다. 결국, 경제자유구역에 대한 기본 전제에 대한 생각은 정책학적 관점으로 분석과 연구 경향의 미흡을 나았다고 볼 수 있으며, 더 나아가 정책과정 및 정책내용적 분석의 한계 그리고, 정책집행적 차원, 특히 지방정부 중심의 정부간 관리의 간과로 귀결되어진다.

따라서, 본 연구에서는 상술한 경제자유구역에 대한 전제의 한계에 따른 관련 연구의 경향의 간과를 극복해 보고자 정책학적 관점, 즉 정책과정 및 정책내용(유형)에 따른 분석을 시도해보고, 더 나아가 정책집행적 측면에서 가장 최근의 연구 경향으로 정책집행적 차원에서 정부간 관계를 넘어 지방정부 중심의 정부간 관리를 통한 시사점(①경제자유구역청의 독립성 확보, ②중앙정부와 지방정부간 공동업무에 대한 공동의 목표 지향, ③적응적인 접근방법 활용)을 제시해 경제자유구역에 대한 기존의 연구와 경향의 한계를 극복해 보고자 한다.

□ 주제어 : 경제자유구역정책, 특별규제완화정책, 정부간 관리, 정책과정, 정책집행