

# 경제특구 제도의 이론적 검토와 한·중 비교

## - 중국의 경제기술개발구와 한국의 경제자유구역을 중심으로 -

권오혁

(부경대 경제학부)

### I. 서론

전후부터 1980년대까지 한국과 일본은 세계 경제 발전의 귀감이었다. 그러나 1990년대 이래 상황이 반전되었다. 세계경제가 이미 새로운 국면으로 이행되었음에도, 한국과 일본은 과거의 성공에 대한 기억에 안주하거나 새로운 산업환경에 대응하여 나름대로 시도한 여러 정책적 시도들이 실패를 거듭해왔다. 이에 대해 1990년대 이후 중국, 아일랜드 등의 성장은 놀랄만하다. 중국, 아일랜드는 매년 10%에 가까운 고속성장을 지속해오고 있는데, 그것은 한국·일본 경제의 침체와 대조적이거나와 신산업체제에서도 이러한 고성장이 가능하다는 사실을 새삼 일깨워주고 있는 것이다.

이 두 국가의 산업경제정책에 있어서 공통적으로 발견되는 것이 경제특구(special economic zone) 전략이다. 경제특구란 경제적 활성화를 목적으로 특정한 구역을 지정하여 이곳에 대해 행정적 규제를 완화하고 특별한 경제적 인센티브를 제공하는 것을 말한다. 경제특구는 흔히 외국과의 교역을 촉진하거나 외국 자본의 투자를 유치하는데 중점을 두는데, 이를 위한 각종의 혜택들을 제공한다. 공업단지 개발이 일본의 발명품으로서 한국·일본형 산업발전 전략의 한 축을 형성하였다고 한다면, 경제특구는 자유무역지대(free trade zone)의 여러 형태로 활용되어 오다가 중국이 개혁·개방과정에서 본격적으로 발전시켜 중국 경제성장의 견인차가 되어온 것이다. 경제특구 전략은 이후 아일랜드에서 일대 성과를 올렸고 유럽연합도 최근에 적극적인 도입 의지를 보이고 있다. 또, 폴란드, 러시아를 비롯한 동구권으로 확산되는 추세에 있다. 아시아에서는 대만이 일찍이 보세구 제도를 시행하였고 신주과학 산업단지 등 첨단산업단지를 조성하면서 유사한 방식을 적용한 바 있고, 인도는 수출가공구역(export process zone)과 자유무역지대(free trade zone)를 설치하여 시행해 오다가 최근에 경제특구 제도를 전면 도입하였다.

국내의 경우 1970년대 초에 수출자유지역이라는 제도가 시행되어 상당한 성과를 거두었고, 1990년대에는 외국인기업전용단지 등 새로운 경제특구 제도가 도입되었다. 그러나 이러한 제도들은 국토의 작은 면적을 대상으로 부분적으로 시행되었고 수출진흥을 위한 제조업 투자유치와 같은 제한된 기능에 국한되었다. 이에 대해 비교적 근래에 입법화되어 인천, 부산·진해, 광양 등에서 시행되고 있는 경제자유구역은 중국에서 시행되고 있는 경제특구에 비견되는 것으로서 경제특구의 가장 전형적이고 본격적인 형태라고 할 수 있다.

이 연구는 세계 각 국들로 확산되고 있는 경제특구 제도를 개념적으로 검토하고 한국과

중국에 있어서 경제특구 제도의 시행 상황을 비교, 분석하려 한다. 특히 경제특구 제도가 중국에 도입되어 중국 경제의 발전에 상당한 역할을 수행한 데 대해 한국의 경제자유구역 제도가 아직 정착되지 못하고 혼란을 거듭하고 있는 원인을 도출하고자 한다. 이를 통해 한국의 경제자유구역이 처한 문제들을 진단하여 경제자유구역 정책을 개선하기 위한 방향을 모색하려 한다.

## II. 경제특구의 개념적 검토

경제특구 제도는 자체적으로 대단한 다양성을 가지고 있을 뿐 아니라 학술적 논의에서도 상당한 개념적 혼란이 존재한다. 경제특구는 자연발생적으로 나타난 현상이 아니라 정책적 필요에 따라서 시행되고 있는 제도이기 때문에 국가별, 시기별로 상당한 다양성과 차이를 가지고 있다. 또 국가에 따라서는 이 용어를 임의적으로 사용하는 경우도 적지 않다.

경제특구에 대한 정의는 1979년에 설치된 중국의 경제특구를 한정하여 지칭하는 것으로부터, 자유무역지대, 투자진흥지역 등을 모두 포괄하는 광의적 관점에 이르기까지 매우 다양하다. 이러한 경제특구 개념의 다양성은 이 개념이 형성된 역사적 배경과 밀접한 관련이 있다.

경제특구라는 용어는 중국정부가 경제개방 실험을 위해 연안의 4개 도시에 대해 이러한 명칭을 적용한데 직접적으로 연원한다. 그것은 홍콩과 유사한 자유무역지대의 일종이었지만 다른 한편으로는 특정 거점도시에 대한 집중적인 개발, 즉 거점개발 전략을 함축하고 있었다. 이러한 점에서 경제특구는 자유무역지대의 일종으로 설명되는가 하면(Kusago & Tzannatos, 1998), 중국이 체제전환과정에서 창안한 경제개방특구를 고유하게 의미하기도 한다(張榮豐, 1987; 임양택, 1991 재인용).

그러나 경제특구 제도는 이후 상당한 변화를 맞게 되는데 1980년대 후반 이후 중국 전체가 개방경제 체제로 전환됨에 따라서 경제개방을 위한 별도의 거점이 필요하지 않게 되었기 때문이다. 이에 따라 경제개방특구와 국내 여타 지역 간의 통관장벽이 폐지되었고(Kwan-Yiu Wong, 1987), 중국의 경제특구에서 경제개방 특구라는 의미는 퇴색하게 되었다. 즉, 경제특구는 외자유치를 촉진하기 위한 외자유치촉진구역 혹은 외국인투자우대구역이라는 보다 단순한 의미를 갖게 된 것이다.

한편, 중국의 경제특구 제도가 큰 성과를 거둠에 따라서 이 제도는 세계 각국의 주목을 받게 되었으며 일부 국가들에서 적극적으로 벤치마킹하는 현상이 나타났다. 1980년대 후반 이후 아일랜드, 폴란드, 한국, 인도, 러시아 등이 이와 유사한 제도를 도입하였다. 이런 점에서 오늘날 중국의 경제특구는 단순한 외자유치촉진구역이라고 할 수 있을 것이며 또 경제특구라는 용어를 그러한 의미로 사용하는 연구들이 적지 않게 나타나고 있다(Kwan-Yiu Wong, 1987; A. G. Schweinberger, 2003; 고현곤, 2002. 11. 25; 삼성경제연구소, 2004; 최막중, 2003).

그러나 경제특구에 대한 다수의 국내 연구들은 이 개념을 정의하는데 있어 보다 광의적 관점을 취하고 있다. 오용석(1995)은 국내 경제특구 연구에 있어 선도적 역할을 하였는데, 그는 경제특구를 '법적 또는 제도적으로 국내의 다른 지역과 구분하여 생산, 무역, 조세 상의 특별한 대우가 주어지는 지역을 총칭하는 것'으로 정의하고 여기에 자유무역지대, 국제 투자자유지역, 투자우대형 공업단지 등을 모두 포함시켰다. 이후 이러한 관점은 각종 연구논문, 정책보고서들에서 공통적으로 발견되는데, 특히 민간 경제연구소들은 경제특구의 개념 및 범주를 의도적으로 확대하려는 경향마저 보이고 있다(국토연구원, 2001. 11; 삼성경제연구소, 2002. 9. 4; 이원섭, 2002; 이창재, 2003; 현대경제연구소, 2003. 8. 28; 이상준·이성수, 2004) 민간 경제연구소들은 경제특구가 지향해야 할 방향으로서 내외국인 기업에 대한 동등한 혜택을 주장하고 있는 바, 이러한 관점에 설 경우 경제특구의 범주를 대폭 확대하지 않을 수 없는 것이다.

이상의 논의들을 종합해 보면, 기존의 경제특구 개념에는 대체로 다음의 네 가지 요소들이 포함되어 있는 것으로 사료된다. 즉, 중국이 개방 초기에 도입한 경제개방특구, 자유무역지대, 외자유치촉진구역, 투자진흥구역 등이 그것인데, 경제특구의 개념은 이 네 가지 요소들을 포섭하는 범위에 따라서 협의와 광의로 구분될 수 있을 것이다.

전술한 바, 경제특구의 본래적 의미는 중국이 체제전환 과정에서 도입한 경제개방특구를 지칭한다. 경제특구라는 용어 자체가 중국정부가 경제를 개방하는 과정에서 실시한 4개의 경제개방특구들에 붙여진 고유명사였으며, 그것이 점차 유사 사례들을 포괄하는 보통명사로 굳어진 것이다. 본래적 의미의 경제특구는 체제전환과정에 있거나 패쇄경제를 가진 국가가 국토의 일부를 부분적으로 개방하여 무역 및 외환규제를 완화하고 외자를 유치하기 위해 집중적 투자를 하는 대규모의 지역을 의미한다고 할 수 있다. 그런데 오늘날에는 중국 전체가 개방됨으로써 중국 내에서 본래적 의미의 경제특구는 소멸되었고, 다만 이와 흡사한 정책이 북한에서 부분적으로 실시되고 있을 뿐이다. 북한은 신의주에 이어 개성에 경제특구를 개발하여 부분적인 개방을 실험 중에 있다.

이러한 점에서 오늘날의 중국식 경제특구 개념은 '외자유치촉진구역' 정도로 규정할 수 있다. 본래적 의미의 경제특구가 (북한을 제외하면) 사실상 소멸된 상황에서 오늘날 경제특구는 새로운 의미를 갖게 된 것이다. 특히 중국이 새로이 개발한 외자유치 중심형 산업지역들이 일대 성공을 거두고 많은 국가들이 이들 모방하면서 '외자유치촉진구역'이 경제특구 모델의 전형으로 부상하고 있다. 그리고 이러한 관점에서 협의적 경제특구(외자유치촉진구역) 개념은 외국 기업의 유치를 전략적으로 도모할 목적으로 일정한 지리적 구역을 지정하여 이곳에 입지하는 외국 기업 및 자본에 대해 다양한 규제완화와 함께 입지에 따른 인센티브를 제공하는 산업공간이라고 할 수 있다.

이에 대해 광의의 경제특구는 외자유치촉진구역 뿐 아니라 자유무역지대와 투자진흥지역을 포함하는 개념이다. 광의의 경제특구는 '국가 및 지역 경제의 발전을 위해 특정 지역에 높은 수준의 인프라를 구축하고 규제를 완화하는 한편으로, 이곳에 입지하는 기업에 대해 관세 및 조세 감면, 입지보조금 지원, 지가 보조 등을 시행하는 정책'이라고 요약할 수 있다.

이는 기업유치 전략과 성장거점, 혹은 개발거점을 결합시킨 것으로, 공간적 차원에서의 선택과 집중 전략이다.

### III. 한·중 경제특구 제도의 전개과정과 주요 내용

#### 1. 중국의 경제특구 제도

##### 1) 배경 및 시행과정

중국에 경제특구가 도입된 것은 중국정부가 자본주의적 요소를 받아들여 경제개방 조치를 실시한 1970년대 후반의 일이다. 중국정부는 사회주의 체제를 유지하면서 자본주의적 요소를 부분적으로 도입하기 위해 1979년 광둥성의 선전·주하이·산터우, 푸젠성의 샤먼 등 4곳에 경제특구를 설치하였다. 이들 경제특구 안에서는 시장경제가 주가 되고 자본주의적 요소가 유입되었는데, 그것은 일종의 자유무역지대로서 홍콩을 모방한 것이라 할 수 있다. 개방 초기에는 공산당 내에서 경제특구를 과거의 조차지에 전주거나 자본주의가 부활하는 시초라 하여 비판하는 움직임도 있었지만 상당히 빠른 속도로 상황이 개선되었고 개방의 효과가 나타나면서 그러한 비판은 점차 수그러들었다. 이에 중국정부는 경제개방특구 정책을 대폭 확대해 나갔는데 연안 지역의 주요 도시들을 잇따라 개방하였다.

1984년에는 다롄·칭다오·광저우 등 연안 14개 도시가 특구와 같은 연안개방도시로 지정되었고 이어 1985년에 쑤저우·우시·창저우·포산 등의 11개 도시와 그 주변의 농촌지역이 연안경제개방구로 지정되었다. 1986년에는 산둥성·허난성·안후이성을 포함하는 준해경제특구가 설치되었다. 그리고 중국정부는 1988년에 하이난섬을 하이난성으로 승격시키고 5번째의 경제특구로 지정하여 대외개방경제정책을 섬 전체에 실시하였다. 그리고 이러한 경제특구의 자치권을 강화하고 외자유치를 위한 제도들을 정비하였다. 1989년에는 선전에 입법권을 부여하는 조치를 취하였고 1990년에는 경제특구에서 외국기업의 토지사용권 취득(공업용지 50년, 상업용지 40년)이 공식으로 인정되었다. 또 상하이의 푸둥지구가 제8차 5개년 계획의 주요 개발구로 지정되어, 대외개방의 거점으로 급성장을 지속하고 있다.

경제특구 제도는 이후 연안의 주요 도시들로부터 중국 전역으로 확산되어왔다. 특히, 경제기술개발구가 경제특구의 대표격으로 부상하면서 그 수가 급증해 왔는데 국가급 경제기술개발구가 내륙지역에 설치되기 시작하였을 뿐 아니라 지방정부도 자체적으로 경제기술개발구를 지정할 수 있도록 허용된 것이다. 또한, 경제특구에 대한 우대책이 국가급 경제기술개발구, 고신기술(하이테크)산업개발구는 물론 지방정부에서 자체 설립한 소규모 개발구들에도 확대 적용되었다. 이에 따라서 경제기술개발구의 수가 폭발적으로 증가하였으며, 중국 대부분의 지역이 경제특구를 갖게 되었다. 그 결과 경제기술개발구를 중심으로 한 경제특구 개발전략은 중국경제의 고성장을 견인하는 중추적 역할을 수행하게 된 것이다.

그러나 2003년부터 중국정부는 무허가 개발구 정리정책을 실시하고 있다. 중국 정부가

이러한 개발구 감축정책을 펴고 있는 것은 중국 경제의 경기과열로 에너지 문제 등이 심화되고 있는데다가 전국 각지의 토지개발이 과열양상을 보임에 따라 농경지 감소현상이 심화되고 토지자원의 낭비가 심각한 수준에 달했다고 판단하였기 때문이다. 이에 따라 개발구내 공장건설공사의 정지 및 착공연기, 공장설립 허가 취득지연 등 사태가 각지에서 발생하고 있으며, 국가급, 省급 개발구를 제외한 市급 및 縣, 鄉, 鎮급 개발구에 대한 대대적인 정리작업이 진행되고 있다.

## 2) 주요 정책 내용

중국정부가 1979년에 처음 도입한 경제특구제도는 대규모의 복합형 자유무역지대라고 할 수 있다. 그것은 중국 내 여타 지역과는 완전히 구분되는 경제체제와 행정규제를 가진 지역(enclave)인데 대해 해외에 대해서는 상당히 개방적인 경제공간이었기 때문이다. 그러나 중국 전역이 점차 개방되면서 경제특구와 여타 지역 간의 이러한 차이는 사실상 소멸되었다. 따라서 경제특구, 경제기술개발구를 포함한 중국 내 각종 경제특구 제도들은 이제 외국인투자우대지역 혹은 외자유치촉진구역으로 분류될 수 있다. 현재 중국에서 시행되고 있는 경제특구 제도에는 경제특구, 연해경제개방구역, 경제기술개발구, 고신기술(하이테크)산업개발구 등이 있는데, 이것들은 제도적 내용이 점점 수렴되어왔으며 이곳에 입지한 외자 기업들에 대한 지원도 거의 동일한 수준이다.<sup>1)</sup>

경제특구에 입지한 외자 기업들에 대해서는 다양한 혜택이 주어진다. 현재 외자 기업에 대한 핵심적 지원수단은 기업소득세(법인세) 등 조세 감면이라고 할 수 있다. 외자 기업에 대한 조세감면 혜택을 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

경제특구, 연해경제개방구역 및 경제기술개발구 내에 설립된 외국투자기업에 대하여는 기업소득세율을 경감(2면 3감: 2년 면세 후 3년 반감)하고 우대세율(내국기업 33%, 외자기업 15%)을 적용한다.

더하여 경영기간이 10년 이상인 외자기업(제조업체)은 기업소득세를 2년 간 면제하고 이후 3년 간 7.5%, 15년 차부터는 15%만 납부하도록 하였다. 또 생산액의 70% 이상을 수출하는 기업에 대해서는 기업소득세를 10%만 납부하도록 하였고 특히 선진기술기업에 대해서는 기업소득세의 50%를 감면한다.<sup>2)</sup>

1) 이 네 종류의 경제특구 외에는 보세구와 수출가공구 제도가 시행되고 있는데 이것들은 일종의 자유무역지대로 볼 수 있다. 현재 중국에는 15곳의 보세구가 운영되고 있는 바, 이곳에서는 외국과의 무역을 자유롭게 할 수 있으며, 수출입무역, 가공무역, 화물창고, 화물수송, 상품전시, 금융 등의 업무가 가능하다. 또 중국정부는 연안 지역을 중심으로 15곳에 수출가공구를 설치하였다. 수출가공구는 2000년 5월부터 가동을 개시하였는데, 무역가공업과 무역가공 관련 창고업, 운송업만이 허용된다.

2) 경제특구 내 입주한 외자기업에 대한 보다 구체적인 지원 내용은 다음과 같다.

- (1) 경제특구 내에 설립된 외국인투자기업, 제조나 사업활동에 종사하는 경제특구에 시설이나 장소를 보유하고 있는 외국기업 및 경제기술개발지역내 제조성격의 외국인투자기업에 대한 소득세는 15%의 경감세율 적용
- (2) 연해경제개방구역, 경제특구 및 경제기술개발지역이 소재한 도시의 구도시지역 내에 설립된 제조성격의 외국인투자기업에 대한 소득세는 24%의 경감세율 적용
- (3) 연해경제개방구역, 경제특구 및 경제기술개발구역이 소재한 도시의 구도시지역 또는 기타지역의 외국인투자기업이 에너지, 통신, 항만, 부두 또는 기타 국가가 장려하는 사업을 영위하는 경우 15%의 경감세율 적용

조세감면 이외에는 경제특구들에 입주한 외자기업들에 대해 다음의 혜택이 주어진다. 외자 기업에만 적용되는 혜택은 아니지만 외자기업들은 무엇보다도 개발구 내의 저렴한 지대로부터 큰 혜택을 향유할 수 있다. 이와 같이 낮은 지대는 모든 토지가 정부에 의해 소유되고 있기 때문일 뿐 아니라 개발구내 인프라 개발을 정부가 지원하고 있기 때문이다. 더하여 각 개발구들간의 경쟁이 가져온 결과이기도 하다. 그리고 개발구의 관리위원회가 입지 기업에 대해 공장설립 업무의 원스톱서비스와 함께 기업의 생산활동에 필요한 각종 지원을 제공하고 있다. 특히 국가급 개발구나 성급 개발구의 관리위원회는 상당한 독자적 권한과 자원을 보유하고 있어 외자 기업에 대한 보다 많은 지원이 가능하다. 또한 중국정부는 외자 기업들에 대해 이윤에 대한 과실송금이 가능하도록 하였으며 이와 관련된 세금을 면세하였다.

그러나 최근 중국정부는 특구 우대정책 폐지방침을 표명하였는데, 이에 따라 경제특구의 우대 조치들은 점차 감소될 예정이다. 이는 외자기업과 내국기업간의 차별에 대한 중국 기업들의 반발 때문이기도 하지만, 지역간 경제력 격차를 해소해야 한다는 인식이 확산되고 있는데 따른 것이다. 앞으로 경제특구와 연해개방도시에서는 하이테크와 같은 특정 업종에 한해서만 세제 혜택이 주어질 전망이다. 이에 대해 중서부 내륙지역에 입지하는 외자 기업들에 대해서는 광범위한 우대조치를 실시할 계획이다. 즉, 외국 기업의 중서부 내륙투자를 확대하겠다는 것이다.

## 2. 한국의 경제특구 제도

### 1) 배경 및 시행과정

한국에서 경제특구를 조성하려는 논의는 1970년대 초에 본격화되어서 1971년에 마산수출자유지역이 지정되었다. 수출자유지역은 일종의 자유무역지대로서 수출진흥 및 고용증대를 위한 외자유치, 특히 저임금 노동력을 활용한 대규모 제조업체의 유치에 중점을 둔 것이었다. 이후 수출자유지역은 이리(익산)에 추가 지정되었지만 더 이상 확대되지 못했고 기능적으로도 정체되는 경향을 보였다.

1994년에 외자유치를 촉진하기 위해 외국인기업전용단지라는 제도가 도입되었지만, 부분적으로 활용되는데 그쳤다. 경제특구에 대한 논의가 본격적으로 재활성화된 것은 1990년 말의 외환위기 극복과정에서였다. 이 시기에 외자유치에 대한 필요성이 집중적으로 논의되었고 과거와는 다른 형태 및 기능의 경제특구를 개발해야 할 필요성이 제기되었다(이원섭, 1992). 1998년에 외국인투자지역 제도가 입법화되어 대규모 외자 유치를 위한 토대가 마련되었다. 1999년 12월에는 국제적인 물류거점 육성을 위해 관세자유지역이 도입되었고, 2000년 1월에는 수출자유지역이 자유무역지역으로 전환되었다. 그리고 2001년 12월에는 제주국제도시특별법이 제정되었다.

한편 같은 시기에 재경부와 한국개발연구원을 중심으로 '동북아 비즈니스 중심국가' 건설론이 제기되었다. 여기에는 그간의 각종 경제특구 제도와는 별도로 비즈니스 거점을 육성하기 위해 경제특별구역을 지정하여야 한다는 제안이 담겨 있었는데, 동북아의 물류 중심지 건설, 다국적 기업의 아시아 본부 유치 및 동북아 금융중심지를 통한 비즈니스 중심지 건설을 통해 한국경제의 성장동력을 창출한다는 것이 주된 내용이었다(재정경제부, 2002). 이 제안은 정부 내외에서 상당히 큰 반향을 일으키면서 정부의 주요 정책으로 채택되었고, 입법화과정을 거쳐 경제자유구역이라는 새로운 제도를 탄생시키게 된다.

경제자유구역법 제정 이후 재정경제부에 경제자유구역기획단이 구성되면서 경제자유구역 지정 작업에 들어간다. 2003년 8월 인천 경제자유구역이 제일 먼저 지정되고, 뒤를 이어 2003년 10월에는 부산·진해와 광양만이 동시에 경제자유구역으로 지정되었다. 또 경제자유구역의 개발사업과 외자유치 업무를 담당할 경제자유구역청이 인천, 부산·진해와 광양만권에 각각 설립되었다(홍장표, 2006).

경제자유구역 개발사업의 역할분담에서는 제도 입안과 지구 지정은 중앙정부, 개발과 관리·운영은 지방자치단체가 담당하는 것으로 되었다. 이에 따라 경제자유구역청은 중앙정부 직할이 아니라 지자체 조직으로서의 법적 지위를 갖게 되었으며, 인천 경제자유구역청은 지방자치단체 소속 행정기관, 부산·진해와 광양만권 경제자유구역청은 복수의 지방자치단체가 참여하는 자치단체조합으로 출범하게 되었다(서울대학교 행정대학원, 2004; 홍장표, 2006 재인용).

## 2) 주요 내용

국내에서 시행되고 있는 주요 경제특구 관련 제도로는, 관세자유지역, 자유무역지역, 제주국제자유도시, 외국인투자구역, 그리고 경제자유구역 등 다섯 가지를 들 수 있다. 이 다섯 가지 제도는 각기 약간씩 내용과 성격을 달리 하고 있는데, 그것은 중국의 각종 경제특구 제도가 사실상 동일한 지원정책 및 규제 등으로 구성되어 있는 것과 대조적이다.

관세자유지역은 공항·항만 등을 중심으로 하는 일정 지역을 국제적인 물류중심지로 육성하고 국가간의 물류를 원활하게 하기 위해 당해 지역에서의 물품의 반입 또는 반출 및 용역의 제공 등에 대하여 관세법·부가가치세법·특별소비세법 및 주세법 등 세법에 대한 특례가 인정되는 지역이다.

수출자유지역을 개편한 자유무역지역은 외국인 투자의 유치, 국제 무역의 진흥 및 지역 개발 등을 촉진하기 위해, 대외무역법·관세법 등 관계 법률에 의한 규제를 완화하여 자유로운 제조·유통 및 무역활동 등이 보장되는 지역이다. 자유무역지역에는 관세가 적용되지 않는데 이 점에서 관세자유지역과 동일하지만, 이곳에 입주하는 외국인 기업은 각종 조세가 감면(법인세 5면3감, 취득세·등록세 및 재산세 5면3감 등)될 뿐 아니라 임대료 감면 등 다양한 특례가 적용된다는 점에서 관세자유지역과 구별된다.

제주국제자유도시개발법은 제주도개발특별법의 후속법으로서 제주도라는 특정지역을 국

제자유도시로 개발함으로써 국가발전에 기여하고 동시에 제주도민의 복지향상에 이바지하는 것을 목적으로 한다. 이곳에 입주하는 기업과 투자 등에 대해서는 조세감면, 부담금의 감면, 토지매도인에 대한 지원 등의 혜택이 주어진다.

외국인투자지역은 외국인 투자의 유치를 촉진할 목적으로 외국인 기업에 대해 토지를 저가에 임대하는 등의 특혜를 부여하는 제도이다. 이 제도에서 외국인투자지역은 외국 투자가 투자 희망지역을 지목할 경우 외국인투자위원회의 심의를 거쳐 지정한다.

이에 대해 경제자유구역은 외국인 투자기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선하여 외국인 투자를 촉진하는데 목적을 두고 있다. 경제자유구역 내에 투자하는 외국 자본에 대해서는 법인세 3면2감, 취득세·등록세 및 재산세 3면2감의 조세감면 특혜가 주어질 뿐 아니라, 외국인이 생활하기에 적합한 환경을 조성하기 위해 의료, 교육 등의 특례가 적용되며, 기업하기 좋은 환경을 조성하기 위해 노동활동에 대한 일정한 규제를 실시할 수 있다. 이런 점에서 경제자유구역은 자유무역지역, 외국인투자지역과 비교할 때 가장 종합적인 정책이라 할 수 있다. 외국인투자지역이 외국인 대기업을 대상으로 하고, 자유무역지역이 수출지향 외국 기업을 대상으로 하는데 비해 경제자유구역은 구역내 기업 전체를 대상으로 하며 제조업뿐 아니라 물류, 비즈니스 등 모든 업종을 포괄하는 것이다(이창재, 2003).

이상에서 살펴본 바와 같이 국내의 경제특구 관련 제도는 중국의 경제특구 제도들과는 달리 상당히 다양하고 복잡하다. 그리고 각 제도들 간의 관계도 부분적으로 불명확한데, 가령 외국인투자지역은 경제자유구역 내에도 중복 지정할 수 있는 반면 여타 제도들 간의 관계는 다소 애매한 것이다(오준근, 2004).

#### IV. 한·중 경제특구 제도의 비교 : 중국의 경제기술개발구와 한국의 경제자유구역을 중심으로

##### 1. 시행의 배경과 목적

중국의 경제특구 제도가 시행 초기의 자유무역지대의 성격을 탈피하여 외자유치촉진구역으로 점차 전환되어 왔다면, 오늘날 중국의 경제특구 제도를 대표하는 것으로 경제기술개발구를 들 수 있다. 경제기술개발구는 여타의 경제특구 제도들과 내용 면에서 거의 다를 바 없지만 그 비중이 압도적으로 큰 것이다.

중국의 경제기술개발구에 비견되는 한국의 경제특구 제도는 경제자유구역이다. 이 제도는 중국의 경제특구 제도를 모방한 것으로서 외자유치촉진구역의 일종이라 할 수 있다. 현재 한국 정부가 가지고 있는 경제특구 제도는 5종류에 이르지만 그 중에서 경제자유구역은 단연 높은 정책적 관심을 받고 있으며 재정 투자가 집중되고 있다.

이 두 제도가 시행된 배경과 목적은 한편으로 유사해 보이기도 하지만 구체적으로 살펴보면 상당히 상이하다. 중국의 경제기술개발구가 설치된 것은 경제개방 초기에 시범적으로



실시한 경제특구가 일정한 성과를 거둠에 따라 이를 연안도시들에 확대 적용하는 과정에서였다. 이에 대해 경제자유구역은 외국인 투자를 효과적으로 유치할 수 있는 방안을 모색하는 가운데 동북아중심국가로 도약한다는 동북아경제중심프로젝트의 일환으로 추진된 것이다. 이 사업의 추진배경에는 기획예산처의 분리 등으로 권한과 업무영역이 축소된 재정부의 사업영역 확장 의지가 반영되어 있다는 시각도 있다.

사업의 목적을 비교해보면, 경제기술개발구의 설치 목적은 적극적인 외자 기업(특히 제조업체) 유치를 통해 중국 연안지역의 경제 활성화를 촉진하는 것이다. 이에 대해 경제자유구역은 다국적 기업의 지역본부를 유치하여 비즈니스 중심국가를 건설한다는 목표를 가지고 있었다.

즉, 중국의 경제기술개발구 사업이 상당히 구체적인 경험적 토대 위에서 현실적인 목표를 가지고 전개된 데 대해 경제자유구역 개발은 동북아 중심국가라는 매우 추상적인 비전과 목표에서 시작되었던 것이며, 그것이 실제적인 정책적 성과의 차이를 가져오는 근원이 되었다고 할 것이다.

구분	경제자유구역	경제기술개발구
시행 배경	외국인 투자를 효과적으로 유치할 수 있는 방안을 모색하는 가운데 동북아중심국가로 도약한다는 동북아경제중심프로젝트의 일환으로 추진됨	경제개방 초기에 시범적으로 실시한 경제특구제도가 성공함에 따라 이를 연안도시들에 확대 적용
설치 목적	다국적 기업의 지역본부를 유치하여 비즈니스 중심국가를 건설	적극적인 외자유치를 통해 중국 연안지역의 경제 활성화를 촉진

## 2. 핵심 전략 및 개발방식

경제기술개발구와 경제자유구역은 개발전략 및 방식에 있어서 상당한 유사성과 함께 또한 일정한 차이를 가지고 있다.

두 개발구역의 공통점은 경제자유구역이 제도화되는 과정에서 상당 부분 경제기술개발구를 모방한 데 직접적으로 기인한다. 두 경제특구는 외국 기업을 전략적으로 유치하는 데 공통의 목적이 있으나 구역 내에는 외국인 기업만 입주하는 것이 아니라 국내외 기업들이 혼재한다. 또, 이곳에 입지하는 기업들은 국내 판매에 있어 통관 절차를 필요로 하지 않으며, 이에 대해 해외와의 거래에 있어서는 통관절차와 관세가 부과된다. 이러한 점들은 외자유치 촉진구역이 가지는 공통된 특성이자 자유무역지대와 대조되는 점으로서, 중국의 경제특구가 변형되는 과정에서 출현한 새로운 형태의 산업입지 개발방식이라고 할 수 있다.

그러나 두 개발구역 간에는 또한 적지 않은 상이점도 존재한다. 우선, 입지적 측면에서 경제기술개발구는 연안·내륙지역 구분 없이 중국 전역에 광범하게 조성되어 있으나 경제자유구역은 연안지역, 항만·공항 인접지역에 조성되고 있다. 그것은 무엇보다도 경제기술개발

구가 단순한 외자유치촉진구역이라는 성격을 분명히 한 데 대해, 경제자유구역은 외자유치 촉진구역이라는 성격과 자유무역지대라는 성격을 일정 부분 공유하는데 기인한다. 더하여 경제기술개발구 사업이 전국적으로 보편화될 만큼 성과적이고 정착단계에 들어간 데 대해 경제자유구역 사업은 아직 시범적인 단계에 머무르고 있으며 충분히 정착되지 못하고 있는 것과는 관련이 있다. 2005년 말 현재, 중국의 경제기술개발구는 국가급 개발구 51개(고신기술개발구 52개를 포함하면 103개), 성급 개발구 600여개, 현급 개발구 수천 개에 이른다. 이에 대해 경제자유구역은 인천, 부산·진해, 광양권 등 3개만이 설치되어 있다.

경제특구 내 유치 산업은 경제기술개발구가 주로 제조업을 유치하는데 대해 경제자유구역은 다국적 기업의 지역본부, 금융, 사업서비스, 제조업이 혼합되어 있다. 중국의 개발구 중 상하이 푸둥신구 내 금융무역구를 제외한 나머지 모든 개발구는 제조업체 유치에 중점을 두고 있다. 이에 대해 국내 3대 경제자유구역은 그 입지적 여건을 무시한 채 기업본사, 금융기관 등 도심형 업종의 유치를 추진하고 있는 것이다.

오늘날 산업클러스터 조성이라는 관점에서 특정 산업지역이나 구역내 산업의 전문화가 주목되고 있다. 이와 관련하여 경제기술개발구는 이러한 산업전문화 전략을 점차 적극적으로 도입하는 경향을 보이고 있다. 경제기술개발구가 조성되기 시작한 1980년대 중반 이후 일정 기간 동안 개발구의 산업적 전문화가 거의 시도되지 않았지만 근래에는 지역별로 산업전문화가 점차 진전되고 있고 각 개발구 별로도 산업전문화를 추진하는 사례가 증가하고 있다. 특히 첨단기술산업을 중심으로 한 고신기술(하이테크)산업개발구에는 정보통신, 바이오 등 주요 첨단기술기업의 입지를 유도하고 그에 필요한 인프라와 환경을 조성하고 있다. 이에 대해 경제자유구역은 기업본사, 금융기관, 사업서비스 등과 함께 제조업체의 입지가 동시에 추진되고 있어 산업 전문화 전망은 불명확한 상황이다. 다만 부산·진해경제자유구역의 경우에는 이 지역의 산업특성을 반영하여 기계·금속 관련 산업을 유치한다는 전략을 세우고 있다.

구분	경제자유구역	경제기술개발구
입지	연안지역, 항만·공항 인접	연안·내륙지역 구분 없이 중국 전역
지정 지역	총 3개	국가급 개발구 51개, 성급 개발구 600여개, 현급 개발구 수천 개 등
유치 산업	다국적 기업의 지역본부, 금융센터, 제조업 혼합	대부분 제조업
산업전문화	불명확	개발구 중 상당수는 산업전문화 추진 특히 고신기술산업개발구는 IT 특화
국내 판매	통관 절차 없이 허용	통관 절차 없이 허용
내외국인 기업 혼재 여부	혼재	혼재

### 3. 외국기업 유치수단

경제기술개발구와 경제자유구역은 모두 경제특구의 새로운 유형인 외자유치촉진구역의 일종이라고 할 수 있다. 외자유치촉진구역이 일반적인 산업단지와 구별되는 핵심적인 요소는 외국 기업을 유치하기 위해 각종의 혜택을 제공하고 적극적인 유치노력이 더해진다는 점이다.

이러한 점에서 경제기술개발구는 외자유치에 매우 유리한 조건과 인센티브를 갖추고 있으며 중국의 지방정부들은 외자유치를 위한 적극적인 노력(place marketing)을 전개하고 있다. 경제기술개발구에 입지한 기업은 평당 4-5만원의 저렴한 가격에 토지를 50년 간 장기 임대할 수 있으며 다양한 조세감면 혜택을 받을 수 있다. 노동 부문에서는 중국 전역이 기업에 입사한 노동자에 대해 10년간 계약직으로 고용하도록 규정하고 있어 매우 유연한 노동 환경이 제공되고 있다. 또 노조활동에 대한 특별한 규제는 없지만 중국의 노사관계는 노조가 기본적으로 기업에 대해 협조적이다. 경제기술개발구 관리위원회를 비롯한 지방정부의 외자기업 유치 노력은 경제기술개발구의 성장에 가장 크게 기여한 요소라고 할 수 있다. 외자기업을 유치한 공무원들에게 상당한 인센티브가 주어지기 때문에 공무원들은 외자기업 유치에 혈안되어 있으며 그러한 경쟁적인 노력이 성과로 나타나고 있다. 한편, 일부 개발구에서는 규정 이상의 외자 우대책을 제시하는 등 외자 유치경쟁이 과열되고 있어 최근 중앙정부는 지방개발구의 건설을 억제하는 상황에 이르고 있다.

이에 대해 경제자유구역은 외자유치를 위한 정책수단이 충분히 정비되어 있지 못한 형편이다. 경제자유구역 내에 입주하는 기업들에게 공급되는 산업 용지는 대체로 평당 40-50만원 혹은 그 이상인데, 이는 외국기업들이 입주하기에 상당히 부담스러운 수준이다. 특히 부산·진해의 경우 조만간 산업용지 공급가격이 평당 100만원에 이를 전망이다. 물론, 이곳에 대규모 외국 기업이 유치되어 외국인투자지역으로 지정될 경우 저가에 토지를 임대할 수 있겠지만 중소규모 기업들의 경우 외국인투자지역 지정이 어려워져 지가가 상당한 부담이 될 것이다.

경제자유구역 내에 입지한 외국 기업은 법인세 3면2감, 기타 지방세 3면2감 등 다양한 조세감면이 적용된다. 이는 중국 경제기술개발구의 기업소득세 감면 혜택(2면 3감)보다 다소 유리하지만 경제기술개발구에는 추가적인 세금 감면 혜택이 다수 존재하고 있다.

또, 경제자유구역법 상에는 노동 부문에 대한 규제를 통해 안정된 노사관계를 보장하고 보다 유연한 노동환경이 제공하겠다고 규정되어 있으나, 그간 노조 측의 반발 등으로 인해 이 조항은 현실적으로는 거의 사문화되어 있다.

구분	경제자유구역	경제기술개발구
지가	평당 40-50만원 이상 (외국인투자지역은 지대 감면)	평당 4-5만원 수준*(50년 임대)
조세	법인세 3면 2감(이익발생 후 3년간 면세 2년간 50% 감면) 취득세, 등록세 및 재산세 3면 2감	기업소득세 2면 3감 우대세율(내국기업 33%, 외자기업 15%) 70% 이상 수출기업, 선진기술(하이테크)기업, 10년 이상 제조업체 등 추가 감면
인프라	점진적 구축 인프라 수준 비교적 우수	점진적 구축 현금 개발구 중 인프라 정비 불충분 다수
노동	고용계약 규정 엄격 노동운동 규제 불명확	전직원 10년간 1년식 재계약 노조, 기업에 협조적
외자기업 유치 활동	적극적. 그러나 경험 및 노우하우 부족. 외국기업 유치에 대한 인센티브 미약	대단히 적극적 외자기업 유치시 공무원들에게 상당한 인센티브 부여

\* 중국의 주요 경제기술개발구의 50년 임대가격을 종합하여 필자가 산출한 것임. 참고로 전국경제인연합회가 발간한 '한·중산업단지 경쟁력 비교 및 정책과제'에서는 중국 경제기술개발구의 평균 지가를 평당 12만원으로 추정함

#### 4. 사업 시행의 주체와 거버넌스

한국과 중국의 경제특구가 가진 주요한 차이점은 특구개발 사업 주체의 독자적 권한과 개발 주체를 둘러싼 거버넌스 방식이다. 경제기술개발구의 사업주체는 개발구 관리위원회인데, 개발구 관리위원회는 각급 지방정부에 소속되어 있다. 그러나 개발구 관리위원회는 지방정부 및 중앙정부에 대해 상당한 정도로 독립적이며, 독자적으로 정책과 사업을 추진할 수 있다. 특히 중앙정부는 개발구에 대해 조세감면, 인프라 개발비용 지원 등 제도적·재정적 지원만을 담당하며 실제적인 정책수립과정에 거의 간여하지 않는다. 중앙정부가 경제기술개발구 사업에 간여하는 부분이 있다면 다만 대규모 개발구 지정 시에 개입하는 정도이다.

이에 반해 경제자유구역의 거버넌스는 상당히 복잡다기하다. 경제자유구역의 개발주체는 각 경제자유구역 별로 설치된 경제자유구역청인데, 경제자유구역청은 지방자치단체 소속이거나 지방자치단체 조합 형태로 운영되고 있다. 이에 따라 경제자유구역청은 소속 지방자치단체의 직접적인 영향력 하에 놓여 있으며 경제자유구역 내 토지이용계획이나 개발 사업자 선정 등을 자치단체가 직접 수행하기도 한다. 또한 경제자유구역청은 중앙부처로부터 다양한 간섭을 받고 있는데, 중앙정부에는 재경부 산하의 경제자유구역기획단과 함께, 별도의 경제자유구역위원회가 설치되어 경제자유구역 정책 및 사업에 개입하고 있다(서울대 행정대학원, 2004).

한편 부산·진해경제자유구역청 등 지방자치단체 조합으로 구성된 구역청은 지방자치단

체로부터 파견된 공무원들 간의 불협화와 비협조 문제가 노정되고 있다. 구역청장은 재경부로부터 임명되고 대다수 직원들은 조합을 구성하고 있는 지방자치단체들이 파견하고 있는 바, 이들간의 협조 부족은 상당히 심각한 상태이다. 부산·진해경제자유구역청의 경우 2006년초부터 파견 공무원들의 소속에 따라 직제를 재배치한 것으로 알려져 있다.

구분	경제자유구역	경제기술개발구
사업 주체	경제자유구역청(지방자치단체 소속, 지방자치단체 조합)	개발구 관리위원회(각급 지방정부 소속)
사업주체의 독자적 사업능력	상당히 제한	매우 독립적, 광범한 독자적 사업 가능
중앙정부와의 거버넌스(업무 분담)	중앙정부의 상당한 통제 중앙정부 내 여러 부처가 각기 관할권을 행사	중앙정부는 제도적 지원 담당 대규모 개발구 지정 시에만 일부 간여
지방자치단체 간 관계	조합을 구성하고 있는 자치단체들간의 불협화, 비협조	자치단체간 공동 개발 사례 거의 없음 외자기업 유치를 위해 자치단체간 치열한 경쟁

## 5. 성과

중국의 경제기술개발구와 한국의 경제자유구역은 제도 자체로만 보자면 매우 흡사한 성격의 제도라고 할 수 있지만 여태까지의 성과는 판이하다. 물론 사업 시행기간 상의 차이가 있긴 하지만 경제기술개발구가 시행 초기부터 높은 성과를 거둔데 대해, 사업시행 4년 차를 맞고 있는 경제자유구역 사업은 이렇다할 만한 성과를 올리지 못하고 있다. 특히 현재 지정된 경제자유구역 중 인천과 부산·진해 2곳은 수도권의 핵심지대와 부산 대도시권의 요충이라는 입지적 이점을 고려한다면 그간의 낮은 수준의 성적은 의아스러울 정도이다.

그에 따라서 이 사업들이 국가경제 및 지역경제 활성화에 미친 영향도 큰 차이가 있는데, 경제기술개발구가 국가 및 지역경제 활성화에 건인차적 역할을 수행하는 성장거점으로 발전해 왔다면(전국경제인연합회, 2004) 경제자유구역은 그 기여가 매우 미미한 실정이다.

구분	경제자유구역	경제기술개발구
기업 유치 실적	극히 저조	매우 높음
지역경제 활성화 기여	극히 저조	매우 높음

제도상 유사해 보이는 두 사업이 이렇듯 큰 성과의 차이를 나타내는 원인은 무엇인가? 여기에는 개발방식, 정책수단, 거버넌스 등 세 측면에서의 문제들이 작용하고 있는 것으로 판단된다.

무엇보다도 유치산업의 선정에 있어서 양 사업의 차이가 이러한 결과를 초래했다고 보인다. 경제기술개발구가 제조업 유치라는 매우 현실적인 접근을 하고 있는데 대해 경제자유구역은 다국적 기업 지역본부, 금융, 사업서비스 등 도심형 업종을 중점 유치대상 산업으로 선정하는 등 유치산업 분야 선정이 부적절하다는 평가를 받고 있는 것이다(이상철, 2005). 현재 경제자유구역으로 지정된 지역은 대부분이 도시 교외의 항만 인접지역으로서 이곳에 도심형 업종을 유치한다는 것이 입지적으로 거의 불가능함에도 이러한 업종을 전략적 유치산업으로 선정한 것은 치명적인 문제가 아닐 수 없다. 그 결과 기업유치에 어려움을 겪고 있을 뿐 아니라 사업 전체가 뿌리내리지 못하고 있는 것이다. 이러한 현상은 '동북아 비즈니스 중심국가' 건설이라는 추상적인 슬로건으로부터 유래한 것이기도 하지만, 이 사업의 관할권을 가지고 있는 재정부의 정책영역 문제와 연계되어 있어 향후에도 해결이 쉽지 않을 것으로 보인다.

경제자유구역 개발사업의 진척이 느리고 성과가 낮은 데는 또한 복잡하고 책임소재가 불분명한 거버넌스가 한 원인이 되고 있다. 경제자유구역청은 독자적인 정책 수행을 위한 제도적 기반이 상당히 취약한 상황인 바, 다종다양한 상위 행정기관들로부터 통제와 간섭을 받고 있다. 더구나 문제가 되는 것은 각각의 상위 행정기관들의 부처 이기주의적인 태도이다. 이러한 문제가 더욱 심각한 곳은 지방자치단체간 조합으로 구성된 경제자유구역청들의 경우인데 불협화음과 갈등이 지속되고 있어 장기적이고 전략적인 정책 추진이 어려운 상황이다.

이를 중국 경제기술개발구들과 비교해 보면 경제기술개발구의 경우에는 이러한 문제가 거의 없다는 점이 주목된다. 거의 모든 경제기술개발구가 개별 지방정부 소속으로서 지방정부간 연합 형태로 구성된 사례는 찾아보기 어렵다. 각 지방정부들은 경제기술개발구들을 단위로 외자기업 유치를 위해 치열하게 경쟁하고 있으며, 심지어 하나의 지방정부가 수 개의 경제기술개발구를 두어서 서로 경쟁하게 하는 경우도 적지 않다. 또 중앙정부의 부처들이 경제기술개발구에 자기 자리를 만들려고 하거나 정책적으로 간섭하지 않고 있음은 물론이다.

마지막으로 양 개발구역간의 성과 차이를 낳은 요인으로서 기업유치수단의 적정성 문제가 지적되어야 할 것이다. 경제자유구역의 경우 무엇보다도 토지 공급이 부족하거나 토지 공급가격이 너무 높은 실정이다. 특히 부산·진해경제자유구역은 산업용지로 사용할 토지가 현재 바닥이 난 상태이며 향후 3-4년간에도 산업용지의 공급이 현실적으로 불가능한 것이다. 더구나 산업용지 공급가격도 대체로 50만원을 호가하여 향차 100만원 이상이 될 전망인데 이러한 수준의 지가로는 기술선도 기업들의 유치가 용이하지 않을 것이다. 물론 외국인 기업 중 대형투자를 하는 대기업의 경우에는 외국인투자지역을 지정 받음으로써 지가가 보전될 수 있을 것이나 인천과 부산·진해경제자유구역의 경우 그만한 투자를 하기에 충분한 가용면적을 가진 용지가 공급되기 어려운 것으로 판단된다. 더구나 중소형 외국인 투자기업의 경우 외국인투자지역 지정을 받기가 곤란하여서 이들을 유치하기는 더욱 어려운 상황이다.

## V. 종합 및 시사점

오늘날 경제특구 제도는 세계 각국들로 확산되고 있다. 이 연구에서는 여전히 혼란되어 있는 경제특구의 개념을 나름대로 정리하고, 한국과 중국에 있어서 경제특구 제도의 시행 상황을 비교, 분석하였다. 특히 중국 경제특구 제도의 핵심을 차지하고 있는 경제기술개발구와 한국의 경제자유구역을 제도적으로 비교하여 그러한 성과의 차이가 나타나는 원인을 분석하였다. 중국정부가 경제특구 제도를 도입한 이후 경제기술개발구는 경제특구의 대표적인 형태로 정착하여 중국 경제의 발전에 상당한 역할을 수행해 온 데 대해, 한국의 경제자유구역은 아직 성과가 저조할 뿐 아니라 제도적으로도 충분히 정착되지 못하고 있는 상황이다. 본 연구에서는 이러한 차이가 발생한 핵심적 원인으로서는 다음의 세 가지를 지적한다.

먼저, 경제특구 내 유치할 산업의 선정에 있어서의 차이를 들 수 있다. 경제기술개발구가 제조업 유치에 중점을 두는 현실적인 접근을 해온 반면 경제자유구역은 다국적 기업 지역본부, 금융, 사업서비스업 등 도심형 업종을 중점 산업 분야 선정하는 등 비현실적인 접근을 하고 있는 것이다. 둘째, 경제자유구역을 둘러싼 부적절하고 혼란스러운 거버넌스 문제이다. 경제자유구역청은 각종의 상위 행정기관들로부터 지시와 간섭을 받고 있어 독자적인 정책 수행이 매우 어려운 상황이다. 셋째, 경제자유구역의 외국기업 유치수단이 불충분하다는 점이다. 무엇보다도 토지 공급이 부족하거나 토지 공급가격이 너무 높는데, 이러한 문제들이 해소되지 않는다면 해외의 기술선도 기업들을 유치하는데 많은 어려움이 있을 것이다.

경제자유구역 개발사업이 정상궤도에 오르기 위해서는 이상에서 지적된 문제들이 적절히 개선되어야 할 것이다. 그리고 중국의 경제기술개발구의 제도적 측면 뿐 아니라 운용상의 노우하우들을 면밀히 벤치마킹할 필요가 있는 것으로 판단된다. 중국은 산업기술적 측면에서는 아직 개발도상국에 불과하지만 경제발전 전략 측면에서는 세계경제 상황에 가장 효과적으로 대응하고 있는 세계에서 가장 앞선 노우하우를 가진 나라로 판단된다. 특히, 그들의 성공 전략으로서 경제특구 전략은 이미 아일랜드가 도입하여 큰 성과를 거두었고 다수의 선진국들이 모방하고 있는 실정이다.

만약 이러한 벤치마킹이 일정 수준에 이르게 된다면 경제자유구역과 같은 외자유치촉진 구역 정책을 몇몇 특정 지역에만 제한적으로 시행할 것이 아니라 국가산업단지 및 지방산업단지 전역에 적용할 필요가 있을 것이다.

## [참고문헌]

- 가흥경제기술개발구 관리위원회(2004), 가흥경제기술개발구 투자 가이드
- 광주지방국세청(2003), 중국 투자환경과 세정 가이드
- 국토연구원(2004), 부산·진해 경제자유구역 지정을 위한 개발계획수립 연구
- 김기환(2002), "경제특구의 문제점과 전면 개방의 필요성", 국토 251, 국토연구원
- 남덕우 외(2003), 경제특구, 삼성경제연구소
- 동북아경제중심추진위원회(2003), 동북아경제중심 추진의 비전과 과제
- 동북아시아대위원회(2004), 평화와 번영의 동북아시아 구상: 비전과 전략
- 부경대 지역사회연구소(2005), 부산진해 경제자유구역 개발전략 수립을 위한 동남권 사업체  
입지조사
- 삼성경제연구소(2002), 경제특구의 성공적 추진방안
- 삼성경제연구소(2004), 국민소득 2만불로 가는 길
- 서석홍(2006), "중국 장강삼각주 지역의 경제통합과 외자유치를 둘러싼 경쟁과 협력", 부산  
중국연구회 정기세미나 발표 논문
- 서울대학교 행정대학원(2004), 경제자유구역관리체계의 효율화방안에 관한 연구, 재정경제부  
경제자유구역기획단
- 오용석(1995), "세계 경제특구의 유형 및 전략과 남북한 경제통합에의 적용", 비교경제연구,  
한국비교경제학회
- 오준근(2004), "경제자유구역(경제특구제도)의 법적 문제", 토지공법연구, 한국토지공법학회
- 이상준·이성수(2004), "체제 전환국의 경제특구 개발과 북한 경제특구 개발에 대한 시사  
점", 국토연구 42, 국토연구원
- 이상철(2005), "경제자유구역사업의 전개과정에 관한 일고찰: 인천경제자유구역을 중심으로",  
동향과 전망 65호
- 이성수(2003), "북한의 경제특구 개발에 대한 소고: 한국의 마산수출자유지역 개발사례 연구  
를 통해", 국토연구 38, 국토연구원
- 이성수(2004), "중국, 베트남의 경제특구 개발전략", 국토, 국토연구원
- 이원섭(2002), "경제특구 개발 전략과 지역균형발전", 국토 251, 국토연구원
- 이일영(2003), "동북아로 가는 길", 동향과 전망, 57호 2003
- 이창재(2003), "경제특구의 유형 및 발전방향", 남덕우 외, 경제특구, 삼성경제연구소
- 임양택(1991), "남북한 경제특구의 전략적 개발에 관한 연구", 경제학 연구 39(2), 한국경제  
학회
- 재정경제부(2002), 동북아 비즈니스 중심국가 실현방안
- 전국경제인연합회(2004), 한·중 산업단지 경쟁력 비교 및 정책과제
- 최막중(2003), "경제특구의 성공조건", 남덕우 외, 경제특구, 삼성경제연구소
- 한국무역협회(2006) 중국의 개발구 현황



현대경제연구소(2003), 동북아 경제 허브를 위한 성공적 경제특구 추진 전략  
홍장표(2006), 경제특구 제도와 부산의 지역산업 클러스터화 전략, 한국지역사회학회 경제분  
과세미나 발표자료.

Fritz T (2004), Transforming Europe into a Special Economic Zone, The EU's Services  
Directive.

Schwinberger A. G. (2003), "Special Economic Zone and Quotas on Imported  
Intermediate Goods: a Policy Proposal", Oxford Economic Paper 55, Oxford  
University Press.

Wong Kwan-Yiu (1987), "China's Special Economic Zone Experiment: an Appraisal",  
Geografiska Annaler 69b