



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정치학석사 학위논문

한국 경제자유구역 정책 도입의 정치

2019년 8월

서울대학교 대학원
정치외교학부 정치학전공
정 우 진

한국 경제자유구역 정책 도입의 정치

지도교수 임 혜 란

이 논문을 정치학석사 학위논문으로 제출함

2019년 6월

서울대학교 대학원

정치외교학부 정치학전공

정 우 진

정우진의 석사 학위논문을 인준함

2019년 7월

위 원 장 안 도 경 (인)

부위원장 임 혜 란 (인)

위 원 손 인 주 (인)

국문 초록

본 연구의 목적은 한국의 경제자유구역 정책 도입 과정의 정치적 동학을 분석해 보는 것이다. 당초 경제자유구역 정책은 동북아 비즈니스 허브의 구축을 위해 기획되었으나 입법 과정을 거쳐 지역균형발전을 함께 이룬다는 복합적인 정책 목표를 담은 것으로 수립되었다. 경제자유구역 정책의 이러한 특성은 이 경제정책을 수립하고 입법할 시, 유관 행위자가 이익을 극대화하고 지대를 추구하여 정치적 생존을 도모하고자 전략적 상호작용을 추구한 끝에 형성되었다. 기존의 논의에서는 경제정책의 수립과 입법 과정에 영향을 미치는 변수로 대외경제적 여건이나 단일한 행위자로서의 국가를 강조하여 왔으나, 본 연구에서는 국내정치적 행위자인 입법가, 관료, 그리고 노동자 집단의 전략적 상호작용을 함께 살펴보아야만 더욱 완전한 설명이 가능함을 주장한다.

한국에서 도입한 경제자유구역은 복합적인 유형의 것이었다. 김대중 정부는 외국인 직접 투자를 유치할 목적으로 외국인에게 편리한 정주환경을 조성해주고, 중국과 일본의 경제적 부상에 대한 대응으로 동북아시아의 비즈니스 허브를 구축하기 위해 인천, 부산과 광양에 경제자유구역을 도입하고자 하였고, 다가오는 대선에서의 승리를 도모하였다. 그러나 정책이 법안으로 입법되는 과정에서 야당의 입법가들은 경제자유구역을 외국인 투자 유치뿐만 아니라 지역 간 균형발전을 이루기 위한 목적으로 구축할 것을 주장하였다. 국회 내에서의 치열한 ‘줄다리기 정치’로 인하여 법안은 정부의 의도와 다르게 동북아시아 비즈니스 허브와 지역균형발전을 동시에 추진하는

복합적인 목표를 담게 되었다. 정부여당과 야당 모두는 법안 성격의 변화를 감수하고 연내 통과를 추진하였는데, 그 이유는 경제자유구역의 법제화가 그들의 정치적 생존에 실질적인 이익을 가져다줄 것으로 보았기 때문이다. 그 과정에서 행위자들은 정책연합을 형성하여 그들의 정책 선호의 관철을 통해 정치적 이익을 극대화하려는 합리적 행위로 일관하였다.

한국의 경제자유구역 사례는 행위자 간 이해가 발현되고 이익을 극대화하려는 지속적인 분투 가운데, 성장을 목적으로 하던 경제정책에 균형발전 논리가 이입되며 정책의 성질이 본질적으로 변화한 사례이다. 한국적 맥락에서 경제성장과 관련된 정책은 긴 시간 동안 행정부, 그중에서도 대통령(청와대)과 관료 집단에게 그 기획과 집행의 역할이 사실상 위임되어 왔으나, 경제자유구역의 사례에서 한국은 경제정책 수립 시에 개별 행위자의 영향력 증대를 경험하게 되었다는 것을 본 연구는 규명하였다. 더하여, 확장된 경제자유구역 정책의 특성이 오늘날 경제자유구역의 저조한 성과의 주요 원인 중 하나로 볼 수 있음을 제시하는 것에서도 본 연구의 중요성을 강조하고자 한다.

주요어: 경제정책, 경제자유구역, 동북아비즈니스허브론, 지역균형발전론, 지대추구, 정책연합, 합리적 선택 제도주의

학번: 2017-27882

목 차

제 1 장 서 론	1
제 2 장 이론적 논의	6
제 1 절 경제정책과 경제특구.....	6
제 2 절 한국의 경제자유구역.....	9
제 3 절 한국 경제자유구역 정책의 도입 요인에 대한 검토....	16
1. 경제중심적 시각	16
2. 국가중심적 시각	20
3. 합리적 선택 제도주의 시각.....	24
제 3 장 한국 경제자유구역 도입 과정	32
제 1 절 정책의 기획	32
1. 1차 국면: ‘동북아 비즈니스 허브’를 위한 경제자유구역의 등장 (2002년 1월 14일 ~ 2002년 4월 4일)	33
2. 2차 국면: ‘지역균형발전론’과 경제자유구역의 조우 (2002년 4월 5일 ~ 2002년 7월 1일)	38
제 2 절 재정경제위원회의 경제자유구역법안 입법 과정	43
1. 3차 국면: 정부입법과 재정경제위원회의 공청회 (2002년 8월 19일 ~ 2002년 10월 28일)	43
2. 4차 국면: 법안및청원심사소위원회의 논의 과정 (2002년 10월 31일 ~ 2002년 11월 4일)	55
3. 5차 국면: 재정경제위원회 통과와 여야정협의체, 그리고 본회의 통과 (2002년 11월 5일 ~ 2002년 11월 14일)	66
제 4 장 한국 경제자유구역 도입 과정의 정치.....	74

제 1 절 대통령·재정경제부·새천년민주당의 동북아 비즈니스 허브 정책연합과 이익 극대화의 정치	74
제 2 절 한나라당·지방자치단체의 지역균형발전 정책연합과 정치적 이기주의 (political opportunism)	81
제 3 절 동북아시아 비즈니스 허브 정책연합과 노동계의 전략적 상호작용 (strategic interaction)	85
제 5 장 결 론	90
참고문헌	94
Abstract	104

표 목 차

[표 1] 주요 경제특구 간 비교	10
[표 2] 전통적 경제특구 모델과 비전통적 경제특구 모델의 대조	14
[표 3] 경제자유구역법 입법 시기 국회 재정경제위원회 주요 행위자(2002.05.30~2002.12.30)	47
[표 4] 여야정협의체 최종 합의 사항	73

그림 목 차

[그림 1] 경제자유구역 추진 체계	12
[그림 2] 합리적 선택 제도주의적 분석틀	29
[그림 3] 입법 과정에서의 전개	70

제1장 서론

대외경제적 의존도가 높은 한국에서 경제정책을 수립하게 될 때, 국내정치는 어디까지 영향력을 행사하는가? 한국적 맥락에서 경제정책은 주어진 경제적 여건 아래 국가(정부)가 주도적으로 수립하는 결과물인가? 지금까지의 연구는 대외경제적 의존도가 높은 국가인 한국이 경제성장을 위한 정책을 수립할 때 영향을 미치는 주요 변수로 국가가 처한 대외경제적 상황과 더불어 정책 수립을 주도하는 국가의 능동적 역할에 주목하였다. 그러나 경제정책을 수립하는 과정에는 수많은 이해당사자가 그들의 이익을 극대화하기 위해 고군분투한다. 그들은 합리적으로 행위하며 정치경제적 이익을 관철시키고 필요할 시에는 제도를 변형하여 최상의 결과를 추구한다. 그 투쟁은 제도 안팎에서 이루어지지만 민주화를 경험한 국가의 경우 입법권한이 부여된 기관인 의회에서 가장 능동적으로 이루어진다. 본 연구는 그러한 시각을 바탕으로, 한국에서 국가가 경제성장을 추동하기 위해 도입한 경제자유구역(free economic zone)을 사례로 하여, 정책 수립 과정에 나타나는 국내정치 행위자의 영향력에 초점을 맞춘 분석을 시도해보고자 한다. 그동안 한국 경제자유구역 도입 경위에 대한 논의는 대외경제적 위기에 직면한 대응이었다는 경제중심적 시각, 국가가 발전노선에 맞추어 추진했다는 국가중심적 시각을 중심으로 다루어져 왔다.¹ 그러나 한국의 경제자유구역 도입 과정에 있었던 정책행위자 간 상호작용으로부터

¹ 한국적 맥락에서 경제특구는 외국인투자지역(1998년 도입), 자유무역지역(2000년 도입), 경제자유구역(2003년 도입)으로 분류된다. 이는 관련 법제에서 지정한 명칭에 기반한다.

비슷한 ‘정책연합 형성의 정치’ (politics of policy coalition), 즉 국내정치적 동학을 중심으로 경제자유구역의 도입 과정을 설명하려는 시도는 상대적으로 드물다.

경제자유구역을 사례로 선정한 이유는 다음과 같다. 첫째로, 경제자유구역은 시장 개방을 통해 외국인 투자를 대규모로 유치하여 경제성장을 도모하는 신자유주의적 성장 정책으로 당시 국제적 흐름에 부합한 선진적 조치였다. 둘째로, 경제자유구역 정책은 김대중 정부 시기에 입법되어 문재인 정부에 이르기까지 이념적 성향이 다른 모든 정권에서 지속적으로 활용되고 있다. 셋째로, 경제자유구역에 투입되는 재정과 인적 자본이 막대하며 경제정책 중에서도 그 비중이 상당히 큰데도 불구하고 경제자유구역 정책의 오늘날 성과는 미진한 상황이다.² 넷째로 경제자유구역은 일반적인 경제특구(special economic zone)가 추구하는 시장 개방의 목적과 더불어 지역균형발전이라는 목적도 동시에 수행하기 위한 정책으로 수립되었다.

한국 정부가 기존에 수립하고자 했던 경제자유구역은 본래 지역균형발전을 직접적으로 염두에 두었던 것이 아니었음에도, 경제자유구역법안의 제1조에는 일반적으로 경제특구가 수행하는 기능이 아닌 ‘지역균형발전’의 목표가 명시되었고, 이를 위한 부속 조항, 즉 법적 근거까지 마련되었다. 경제성장을 추동하는 정책인 경제자유구역에

² 특별히 최근에 들어서는 경제자유구역 건설과 유지를 위해 매년 대규모의 재정이 활용되면서 예산 집행의 효용과 실질적 성과에 대한 문제제기가 지속되고 있다. 대통령 선거를 마칠 때 마다 신규 지정이 이어져오면서 실효성이 부재하고 예산의 낭비를 방치한다는 비판이 잦다. 2003 년 도입 이래 경제 부양을 위한 조치로써 매년 막대한 재정이 투입되었는데, 2018 년을 기준으로 지금까지 총 58 조 5,866 억원이 투입되었다.

분배와 균형에 초점을 맞추는 지역균형발전의 개념이 이입되는 것을 왜 정부는 막을 수 없었는가? 이 결과는 국내의 다양한 이해당사자가 정책이 기획되고 법안이 제정될 시에 그들의 이익을 극대화하기 위해 제도 안팎에서 개입하게 되면서 나타난 것이었다. 경제자유구역 도입의 사례는 외환위기 이후의 한국이 세계화에 걸맞은 새로운 유형의 성장정책을 수립하려는 과정에서 가장 첨예한 정치경제적 갈등을 경험한 사례이다. 따라서 본 연구에서는 정책연합 정치를 통해 그 갈등을 재조명해보고, 국내정치 행위자의 합리적 행위가 불러온 국가 역량의 하락에 주목해보고자 하는 것이다.

정책의 수립과 법제화를 시도하면서 한국의 국회의원, 관료, 그리고 제도 안팎의 다양한 행위자는 어떻게 개입하여 2002년 11월의 결과를 불러왔는가? 당시 김대중 정부가 경제자유구역 정책을 추진하였던 동인은 외부환경으로부터의 위협에 대응하기 위해 동북아시아의 비즈니스 허브를 구축, 경제성장을 도모하여 대선에서 승리하기 위함이었다. 그러나 정책을 구체적으로 수립하는 과정에서 유관 행위자들, 즉 야당의 입법자 집단, 재정경제부 관료 집단, 노동자 집단의 이익 극대화를 위한 전략적 상호작용에 의해 법안은 확장된 목표를 담게 되었다.

본 연구에서는 주어진 선호를 바탕으로 합리적 행위자가 제도를 형성하고 수정한다는 합리적 선택 제도주의(rational choice institutionalism)적 접근을 바탕으로, 행위자 간에 존재하던 정치적 이해관계의 대립과 타협, 수용의 과정을 돌아봄으로써 경제자유구역이라는 경제정책이 복합적으로 변모한 원인을 파악한다. 각기 다른 이해관계를 지닌 행위자가 주어진 제도 안에서 어떻게 이익을

극대화하려 했는지에 초점을 맞추어 범으로써 행위자 변수를 강조하고, 예상외로 확장된 경제자유구역 정책의 특성이 오늘날 경제자유구역의 저조한 성과의 주요 원인 중 하나로 볼 수 있음을 제시하는 것에서 본 연구의 중요성을 강조하고자 한다.

경제자유구역 정책이 법안으로 발의되고 난 뒤 국회 재정경제위원회에서는 경제자유구역 위치 선정의 주체와 지정의 요건을 둘러싸고 치열한 대립이 있었다. 재정경제부를 위시하여 새천년민주당 국회의원 다수는 정부의 원안대로 경제자유구역의 지정에 관한 전권은 중앙정부, 즉 재정경제부에 있으며 재정경제부 장관이 유관 부처 장관과 합동으로 운영하게 되는 경제자유구역위원회에서 심의를 거쳐 지정해야 하고, 세제혜택 집행의 주체 또한 경제자유구역위원회여야 한다고 보았다. 이 원칙이 지켜지지 못하게 될 시에는 기존 목표인 비즈니스 허브 육성에 해가 될 뿐 아니라 진정한 의미에서의 지역균형발전도 요원하다는 입장이었다. 반면에 한나라당 의원의 다수는 시·도지사의 요청에 따라 재정경제부 장관이 유치 지역을 선정하게 하고, 소규모 특구의 경우에는 시·도지사가 직접 세제혜택 등의 규제 완화를 지방자치단체장의 조례를 통해 추진할 수 있도록 해야 한다는 입장으로 맞섰다. 시·도지사에게 중앙정부의 권한을 위임함으로써 지역균형발전의 초석으로 삼고, 각 지역의 경쟁력을 제고해야 한다는 논리였다. 본질적으로 이 대립은 상임위원회 법안심사 과정에서 정책의 목표를 변경시키고 경제자유구역 유치 가능성을 높임으로써 지역주민들에게 호응을 얻고자 하던 한나라당과 이를 반대하던 정부 간의 인식 차이에서 촉발된 것이었다. 그러나 두 행위자 모두 경제자유구역을 그들의 정치적

생존을 위해 활용하고자 하는 일관성을 보였고, 이익을 위한 줄다리기 끝에 정책의 기존 취지가 퇴색되었음에도 법제화는 성사되었다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 제2장에서는 경제특구의 개념을 소개하고, 한국의 비전통적 경제특구모델과 중국의 전통적 경제특구모델을 비교해봄으로써 경제특구의 기능과 본질에 대하여 논한다. 그다음으로는 한국 경제자유구역 정책의 도입 요인에 대한 기존의 연구를 돌아본다. 경제중심적 시각, 국가중심적 시각에 치우쳐왔던 그간의 논의가 부분적인 공헌을 해 왔음을 인정하고, 본 연구의 대안적 접근인 합리적 선택 제도주의를 토대로 기존의 논의에서 미진했던 부분을 다뤄보고자 한다. 합리적 선택 제도주의는 행위자의 선호가 사회적·역사적 맥락에서 주어지며, 개인은 제도적 여건 아래 전략적으로 행위한다고 본다. 이해(interests)를 극대화하고자 하려는 인간의 ‘합리성’을 전제로 하는 이 시각이 본 연구의 경제자유구역 사례를 관찰하기에 적절할 것이다. 제3장에서는 경제자유구역 정책의 수립을 공식화하였던 2002년 1월부터 본회의를 통과한 11월 14일까지의 기간을 상황 중심으로 분별하여, 구체적인 내막을 확인한다. 당시 상황을 복기하기 위해 중층 기술(thick description)의 방식을 택할 것이다. 제4장에서는 경제자유구역 법안을 통과시키기까지 각 행위자가 어떻게 전략적으로 상호작용하였고 정책연합을 형성하게 되었는지와 그 과정에서 제도는 어떤 역할을 했는지를 살펴본다. 제5장에서는 논의를 정리하고 상응하는 함의를 제시해볼 것이다.

제 2 장 이론적 논의

제1절 경제정책과 경제특구

경제정책이란 당면한 경제 관련 문제를 해결할 목적으로 정부가 경제활동에 개입하는 것을 의미한다(배영목, 2007). 경제정책을 통해 정부는 단기적으로는 고용의 증가나 경기의 진정 또는 부양, 장기적으로는 경제성장, 빈부격차 개선, 산업육성, 지역개발 등을 실현하고자 한다. 한국의 경우에는 1960년대부터 산업정책으로 대표되는 전방위적인 국가 개입 끝에 생산량의 증가와 고용의 확대를 경험했고, 1990년대 이후부터는 능동적으로 세계화 흐름에 편승하면서 경제계획에의 비중을 줄이고, 개방과 자유화 정책으로 전환하여 오늘날에 이르고 있다.

한국에서 경제정책의 패러다임이 전환하게 된 것은 1997년 외환위기를 겪으면서 금융시장이 전례 없이 개방되고 기업, 노동 등 경제 여러 부분의 구조조정을 추진하게 되면서부터다. ‘세계화에 걸맞은 새로운 유형의 성장’이 강조되면서 시장 개방을 상수(constant)로 둔 상황에서 경제성장에 기여하는 정책이 필요하다는 인식이 형성되었다. 세계화로 인해 국가 경제 간 상호의존성이 심화되었기 때문에 이를 적극적으로 활용하여 ‘기업하기 좋은 나라’를 건설하는 것에 주안점을 두고자 한 것이다.

경제적 목적을 달성하기 위해 정부가 개입하는 조치가 경제정책이라면, 그러한 경제적 목적 중에서도 외국인 투자의 대규모 유치를 기반으로 한 경제성장의 추동을 실현하기 위한 정책이 경제특구

정책이라고 할 수 있다. 외국인 투자 유치를 위한 거점의 유인설계를 국가가 주도하는 것이 경제특구 정책의 본질이기 때문이다.³

경제특구는 “지리적으로 제한되었으며 물리적으로 확실한 경계를 갖고, 단일 주체의 행정 아래 있으며, 혜택의 자격은 구역 내에서 활동하는 것에 있고, 별도의 관세지역과 간결한 관세 절차”를 보유한 구역으로 정리되고 있다(World Bank, 2008). 역사적으로 경제특구를 통한 국가 개입은 수출자유지역, 보세구역 등의 대외경제적 이윤 달성을 목적으로 설치되었으며, 운용의 방식 역시 대외경제적 이윤을 창출하기 위한 제반 조치인 규제완화나 감세를 중심으로 이루어졌다. 1950년대에 가장 처음 도입하여 성과를 낸 아일랜드를 필두로, 1980년대에 이르러서는 중국, 싱가포르, 홍콩 등지에서 활발하게 도입되었고, 이로 인해 외국인 투자 유치를 촉진하여 경제 개방을 도모하는 실험장 성격의 전통적 경제특구 개념이 1980년대 후반에 정립되었다. 산업단지(industrial park)와 비교하는 논의도 많은데, 경제특구는 물리적인 경계를 중심으로 국가가 지정해주는 조건에 따라 기업활동을 장려한다는 점에서 산업단지와 유사하지만, 산업 관련 시설이 모여있는 지역을 통칭하는 개념이 아니라 외국인 투자 유치라는 특별한 목표를 지닌다는 점에서 근본적인 차이를 보인다(김보현·이동근, 2011). 외자유치를 증진하여 경제성장을 유도한다는 점에서 경제특구는 세계화와 국제무역의 양적 팽창의 흐름에 맞물린 국가 개입의 일환으로 평가할 수 있다. 홍익표(2001)는 경제특구가 보편적으로 보이는

³ 혼동을 막기 위해 본 장에서는 경제특구는 보편적 개념으로, 경제자유구역(Free Economic Zone)은 본 연구가 다루고자 하는 한국 경제특구의 일종을 지칭할 목적으로 쓸 것이다.

우선순위는 수출 확대 및 수출의 다각화 촉진, 재정 수입 증가, 고용의 증대, 선진 과학기술 및 경영 노하우의 도입, 국제수지 개선 및 외자도입의 확대, 지역발전 등으로 서술하였고, 중국이나 베트남, 러시아 등의 체제이행국가에서 주로 도입되었다는 점을 강조하였다.

경제특구의 실질적 효과는 집적경제(agglomeration economy)를 운용하는 국가일수록 더 많이 도입된다는 연구를 통해 드러난 바 있다(Combes·Duranton·Gobillon, 2011). 국가는 경제특구를 통해 밀집된 지역에서 기업 간 상호작용을 늘림으로써 생산성을 향상시키고, 외자유치를 통해 클러스터를 조성하거나 기술적으로 진보한 산업시설을 세우는 것을 추구할 수 있다. Wang(2013)에 의하면 경제특구는 투자에 총체적으로 긍정적인 영향을 주는데, 이는 집적경제가 형성되어 생산성과 기술력이 동시에 강화되기 때문이다. 비록 중국을 사례로 하여 연구하긴 하였으나, 노동자의 평균 임금이 가계소비에 대비하여 더 크게 상승하는 경향을 보이고, 외국인 직접 투자(foreign direct investment:FDI)의 경우에도 하나 이상의 경제특구를 지닌 지역의 경우 유의미한 확대를 불러올 수 있다.

부작용도 공존한다. Litwack 와 Qian(1997)의 연구에서는 경제특구를 체제 전환에 활용되는 정책적 수단으로 주목하면서 그 효용과 부작용을 되짚어보았다. 예컨대 경제특구 밀집 지역이었던 중국 동부 연안 지역은 상당한 수준의 자율성과 세제감면을 누렸지만, 동시에 국가 주도 자원 배분의 비효율성, 지역불균형발전, 낙후지역으로 인한 전반적 경제 발전 동력의 약화도 동시에 겪어야 했다. 그러나 정책 집행자들에게는 경제특구로 인해 해외투자를 유치해내는 역량이 강화되고, 정책 활용을 통해 경제 개방에의 학습(learning)을 경험할 수

있다는 분명한 장점을 지닌다. 선제적 조치를 통해 미래에는 실패할 가능성을 줄일 수 있고 성장의 단계를 단축할 수 있다는 시각에 근거하여 볼 때 경제특구가 불러오는 경제적 효과는 성공적으로 운용되었을 경우 확실하다.

현재의 양상을 살펴보면, 유엔 무역 개발 회의(United Nations Conference on Trade and Development)에서 2018년에 작성한 보고서를 기준으로 전 세계에 약 4,800개의 크고 작은 경제특구가 운영되고 있다. 모든 국가는 경제특구를 경제성장을 위한 제반적 조치로 도입하지만, 각 국가마다 도입 당시의 국내정치적 여건과 제도적 맥락에 따라 유형별로 상이한 모습을 보이곤 한다.

제2절 한국의 경제자유구역

경제성장을 위한 신전략을 수립하는 초기 단계에 대외경제적 의존도가 높은 국가일수록 경제특구는 매력적인 선택지다. 이를 대변하듯 현재 한국이 보유하고 있는 다양한 유형의 경제특구에는 경제자유구역, 자유무역지역, 외국인투자지역, 기업도시, 연구개발특구, 과학비즈니스벨트, 지역특화발전특구, 외국인기업전용단지, 국제자유도시 등이 포함된다. 명목상 모두가 각각의 특수한 목적을 위해 설립된 것이지만, 근본적으로 모든 특구는 외국인 투자를 유치하는 것과 더불어 정부가 선호하는 산업의 육성을 목적으로 하는 실험장(test bed)의 범위 밖으로는 벗어나지 않는다. 여기서의 예외적인 사례이자 본 연구의 연구 대상이 바로 실험장 성격보다 확장된 유형인 경제자유구역이다.

2003년에 도입된 경제자유구역은 재정 투입 규모와 규제 완화의 범위가 상당하다는 점에서, 한국이 각각 1998년에 도입한 외국인투자지역, 2000년에 도입한 자유무역지역과 함께 주요 경제특구로 분류된다. 본 논문이 초점을 맞춘 경제자유구역은 2003년 지정된 인천을 필두로, 부산·진해, 광양만, 황해, 대구·경북, 충북, 동해안권으로 총 7곳이 운영되고 있다. 해양수산부(2014)에 따르면 세 유형의 주요 경제특구는 각각 그 역할을 기준으로 분류가 가능하다.⁴ 아래의 표는 그 분류를 정리한 것이며, 여기서 한국의 주요 경제특구가 유형별로 보이는 미세한 차이를 확인할 수 있다.

[표1] 주요 경제특구 간 비교

	외국인투자지역	자유무역지역	경제자유구역
도입시기	1998년	2000년	2003년
지정수	95	13	7
역할	생산, 물류 등 기업생산활동에 특화	외국인투자유치 목적으로 희망지역에 부지를 제공	외국인이 정주할 수 있는 생활편의시설 및 공간의 제공
법적근거	외국인투자촉진법(1998)	자유무역의 지정 및 운영에 관한 법률 (1970 제정, 2000 수정)	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률 (2003)

⁴ “[해양수산부] 자유무역지역, 경제자유구역, 외국인투자지역 비교”, 해양수산부,

2014년 2월 25일 수정, 2019년 3월 1일 접속.

<http://www.mof.go.kr/article/view.do?articleKey=4946&boardKey=27&menuKey=32>

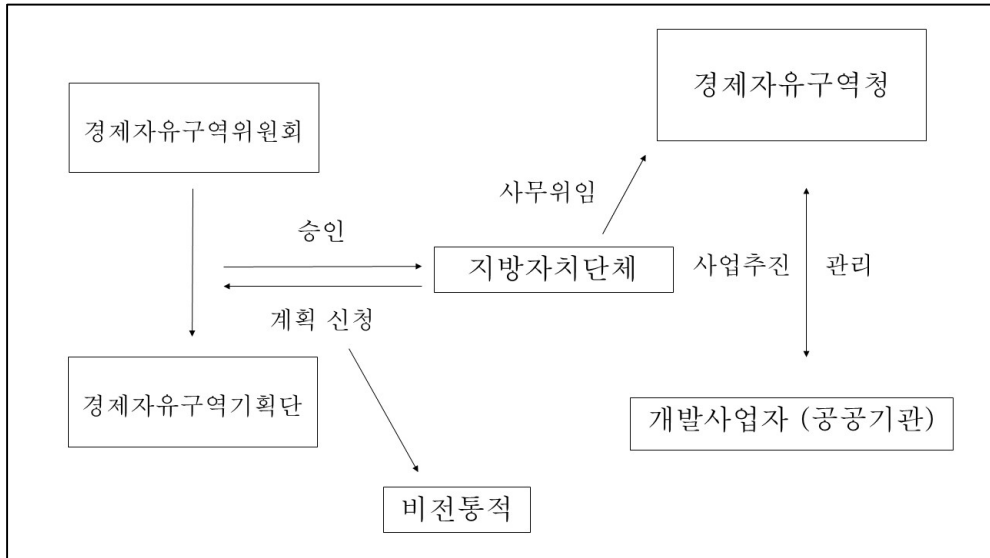
2¤tPageNo=1

지정 위치	산업단지내, 외국인 투자자 희망 지역	항만·공항 주변 지역 산업단지, 유통단지	시·도지사 요청 지역
입주 자격	외국인투자지분 30%이상, 제조업, 관광업, 물류업, 연구개발	국내(수출주목적)/외국인투자기 업/물류기업	국내/외국인투 자기업

출처: 해양수산부(2014), 기획재정부(2014)

본 연구가 주목하는 경제자유구역의 경우, 다른 두 특구와 다르게 독특한 집행 방식을 택하고 있다. 2019년 현재 한국의 경제자유구역 추진 체계는 중앙정부와 지방정부의 이원적 집행 방식으로 되어 있다. 한국의 집행 체계에서 발견되는 특이사항은 경제자유구역위원회에 대해 지방자치단체장이 법안 제4조에 의거하여 경제자유구역의 지정을 요청할 수 있다는 점이다. 위원회에서 중요 사항을 의결하고 기획단에서 지원한다면, 실질적인 집행은 각 시·도별로 설립되는 경제자유구역청에서 이루어진다. 경제자유구역청은 지방자치단체 산하에 소속되기에 지방자치단체와 산업부로부터 위임받은 모든 사무를 수행하고, 지정 전에 신청한 계획에 의거하여 사업을 추진하는 역할을 감당하게 된다. [그림 1]은 경제자유구역 추진 체계를 간단하게 도식화한 것이다. 추진체계에서 지방자치단체와 중앙정부 간의 역할 분담을 알 수 있는데, 지방자치단체의 계획 신청 권한이 정부의 기존 계획에 없었음에도 포함된 것을 비전통적 경향으로 간주할 수 있다.

[그림1] 경제자유구역 추진 체계



*출처: 국무조정실 보도자료, 2018.02.21

추진 체계만 독특한 것이 아니다. 한국의 경제자유구역모델은 전통적 차원의 경제특구모델과 두 가지 측면에서 다르다 (홍성호, 2012). 첫 번째 특별성으로는 유치 산업과 관리방식에서의 특별성을 들 수 있다. 홍성호에 의하면 경제자유구역은 외국인투자지역, 외국인기업전용단지, 자유무역지역과 비교하였을 때 지원업종, 지원내역의 측면에서 차이를 보인다. 한국의 경제자유구역은 제조업, 물류업 등에 치중하던 외국인기업전용단지나 외국인투자지역의 방식에서 벗어나 지식기반서비스업을 지원하며, 조세감면과 같은 규제 완화에만 초점을 맞추던 것과 다르게 규제 완화를 포함하여 외국인을 대상으로 교육, 의료 등의 정주환경까지도 지원하고, 산업별로 관리부처가 설정된다. 둘째로는 지방분권적 특별성을 꼽을 수 있다. 2003년 도입 이래로 경제자유구역의 지정단계에서 지방자치단체는 줄곧 법안에 근거하여 유치를 직접 신청할 수 있었다. 이러한 비전통성이 왜 한국의 경제자유구역에서 나타나게 되었는지에 대하여 그간의 논의는 집중하지

않았다. 이에 중국의 전통적 경제특구 모델과 한국 경제자유구역의 비전통적 특성을 대조함으로써 차이점을 구체화하고, 이론적 논의를 바탕으로 그 차이점이 생성된 배경을 추적해 보겠다.

본래 전통적 의미의 경제특구는 특정한 지역을 축으로 하여 구체적인 성과를 위해 소규모로 선택과 집중을 거쳐 구축되는 축매제이자 실험장 성격을 지닌다. 전통적 의미의 경제특구는 권오혁(2006)이 제기한 ‘협회의 경제특구’ 개념으로 설명되는데, 주로 네 가지 요소를 포함하는 경제특구모델을 뜻한다. 첫째로 기획 단계는 중앙정부가 관장하고 집행 단계에서부터는 전권을 위임받은 지방정부가 관장하며, 둘째로 설립 초기 단계에는 제조업 유치에 목표를 하며, 셋째로 산업전문화를 추구하고, 넷째로 외자기업 유치 활동에 적극적이다. 그 전형적인 사례가 중국의 경제특구(경제기술개발구)이다. 중국의 경우 경제특구가 경제 개발의 상징으로 이해될 만큼 덩샤오핑 집권 이후 본격적으로 활성화되어 효과적인 정책으로 자리매김하였는데, 그 과정에서 중앙정부의 역할이 지대했다.⁵ 개방 초기 중국 경제기술개발구의 위치를 선정하는 과정에서 경제기술개발구를 위한 인프라와 배후시장 건설을 위한 밑그림은 중앙정부의 몫이었다(채원호·조강주, 2015). 또한 경제기술개발구 도입 초창기에는 유치 산업을 제조업에 집중하였다. 상해 푸둥지구 이외의 특구는

⁵ 중국에서 경제특구는 마오주의 정책의 실패 이후 개혁개방을 기치로 내건 중국공산당의 경제 활성화를 위한 공세적인 시도로 평가된다. 특별히 광둥성의 관료집단을 중심으로 외자유치와 법인세 감면 등의 친시장주의 인센티브가 필요하다는 아이디어가 형성되었고 이를 중앙정부가 적극 수용하면서 정책 집행의 가능성을 확보하였다 (홍정건·엄수원, 2014).

제조업체를 유치하기 위해 제조업체에 한해서만 관세완화를 추진하였을 정도였다. 산업전문화의 경우 경제기술개발구 구역 내에서 능동적으로 추진하여, 첨단기술산업을 위한 인프라와 환경의 조성에 집중적으로 투자하였다. 외자유치를 촉진하기 위해서는 지방정부 산하의 경제특구관리위원회에서 유치에 기여한 공무원에게 상당한 인센티브를 부여하였고 그와 같은 경쟁체제를 통해 효율성을 제고하였다.

[표2] 전통적 경제특구 모델과 비전통적 경제특구 모델의 대조

	전통적 모델	비전통적 모델
1. 운영 주체	기획 단계: 중앙 정부 집행 단계: 지방 정부	중앙 정부와 지방 정부 협의
2. 설립 초기 주요 유치 산업	제조업	제조업, 금융업, 물류업, 서비스업 등 다수
3. 방향성	산업 전문화의 추구	불명확
4. 경영 방식	외국투자기업유치 활동에 적극적	외국투자기업유치 활동 취약 / 인센티브 부재

*출처: 권오혁(2006).

반면에 한국 경제특구의 대표적 모델인 경제자유구역은 기획 단계부터 중앙정부와 지방정부가 함께 관여할 수 있고, 초기 단계부터 제조업을 포함하여 금융업·물류업·서비스업 등의 유치를 목표로 하고, 산업전문화의 추구가 불명확하며, 외자유치를 적극적으로 추진하지만 외국기업에 대한 인센티브가 취약하다. 한국은 기획과 집행의 주체가 중앙정부 산하기관인 경제자유구역청과 특구 구역의 지방자치단체로 나뉘어 있으나 경제자유구역청장의 임명은 지방자치단체장과 산업부가 함께 한다. 또한 경제자유구역의 입지를 선정하는 과정에 중앙정부의

의사뿐만 아니라 법률적으로도 지방자치단체장의 의사를 수렴할 수 있다. 입지를 선정하는 데에는 인프라와 배후시장의 조성이 우선 조건인데, 한국의 지방자치단체는 예산의 규모가 중앙정부에 비해 현저히 빈약하다 보니 지방자치단체의 영향력이 제한적일 수밖에 없는 실정임에도 기획 단계에 지방자치단체의 영향력 행사가 가능하다는 것이 독특하다. 기획과 집행에 있어서 주무부처인 산업부와 유관 지방자치단체 간에 협력할 수 있는 거버넌스 구조인 것이다.

유치 산업군에 있어서도 그 범위가 상당히 넓다. 2002년 8월 입법예고 시 재정경제부 발표에 따르면 경제자유구역의 주 유치 산업은 제조업에 치중되지 않고 지역 간 균형발전을 위한 신산업, 물류업, 금융업 등을 포함하였다. 뿐만 아니라 경제자유구역을 통한 국민 삶의 질 증진, 친환경적이고 지속가능한 개발, 비경쟁 산업분야의 경쟁력 제고 등의 목표가 포함되었는데, 이는 경제특구의 전통적 역할보다 훨씬 확장된 역할을 부여하는 것이었다. 예를 들어, 부산진해자유구역의 경우 도입 당시부터 국제 물류의 중심지가 되기 위한 항만으로 자리매김하는 것과 동시에 친자연적이며 문화적으로도 융성할 수 있는 복합도시가 되는 것을 목표로 추진되었다. 광양만자유구역의 경우에는 284백만 톤을 처리할 수 있는 국제항만을 건설하고 물류허브로 거듭나는 것과 동시에 교육, 의료, 문화적 경쟁력의 제고까지도 도모하겠다는 목표로 추진되었다.

산업전문화의 추구에서는 부산진해경제자유구역에서만 역내 산업 특성을 토대로 기계·금속 관련 산업을 유치한다는 목표가 나타나 있고, 기타 구역에는 별도의 명시가 없었다는 점에서 불명확하다. 외자유치를 위한 여러 활동에 있어서도 정부 나름대로의 노력을 기울인

것은 투입 재정을 미루어 보아 확실하나, 2018년을 기준으로 경제자유구역에 입주한 외국인투자기업은 11.6%에 불과하고 그 외의 88.4%는 국내기업으로 나타나면서 FDI 유치의 극대화라는 당초의 취지에 부합하지 못하는 모습을 보였다. 또한 경제자유구역청 직원의 경우 순환과건제로 기용되다 보니 노동에 대한 인센티브가 적고, 전문성이 결여되어 있기에 해당 지역에 외국인투자를 유치하기 위한 활발한 활동을 유도하기 어렵다(기획재정부, 2014). 인센티브 지원체계의 개편을 주도해야 할 실무진의 동기부여가 저조하다는 점이 한국의 특징으로 꼽힌다.

이렇듯 한국의 경제자유구역 사례에서는 구체적 목표의 설정에서 중국이나 싱가포르와 같은 전통적 유형의 특구를 건설하는 방식 보다도 특구 주변 지역의 성장을 모색함과 동시에 외자유치, 국내기업성장, 취약산업지원 등의 목적을 동시에 지녔음이 발견된다. 이 확장성의 근원은 동북아시아의 물류 중심이자 비즈니스 허브로서 기능하는 것보다도 지역 간 균형발전의 촉매제로서 기능할 수 있는 모델로 설정된 것에 있었다.

제3절 한국 경제자유구역 정책의 도입 요인에 대한 검토

1) 경제중심적 시각

경제중심적 시각에서 볼 시, 경제자유구역이 비전통적 면모를 지니게 된 것은 대외경제적 여건의 악화에 대한 대응으로 설명된다. 한국개발연구원(2015)에 따르면 경제특구는 수출주도적 경제 구조를

보유한 국가가 대외경제적 여건이 악화하였을 때 외국인 투자의 유치를 능동적으로 증가시키기 위한 조치이다. 이 관점에서 경제특구는 외국 자본과 기술을 국가 내부 경제와 긴밀히 연계시키기 위한 장치인 만큼 경제적 중대 시점을 좌우로 새로운 전략이 필요하다고 판단이 될 시에 새 성장 동력을 확보하기 위한 목적으로 도입될 수밖에 없다. 또한 이 관점에서 보면 경제특구의 개념이 시간이 갈수록 확장되어가는 것과 별개로, 경제특구라는 정책이 출현할 수 있던 근본적 원인은 세계화로 인한 무역의 확장과 물리적 국경의 붕괴라는 국제정치경제적 환경의 변화에 있다. 그러한 맥락에서 기존 연구의 대다수는 한국의 경제자유구역 정책이 대내외경제적 위기감에서 촉발된 것으로 보고 있다. 한국의 정책 도입에 관한 다수의 논의는 경제자유구역을 통해 동북아시아 무역중심지로 발돋움하고, 대외적 경제 불안을 극복하고 물류 중심지로서 경제성장의 기반을 구축하기 위한 명목으로 도입된 것으로 정리되는 것이다.

정형곤(2008)도 한국 경제자유구역의 도입 원인이 대외경제적 위협에서 비롯한 것임을 주장하면서, 대외경제적 의존도가 높은 한국이 시장 개방을 더욱 능동적으로 추진하기 위해 실험장으로서 경제자유구역을 선제적 조치로 도입하였다고 보았다. 그러나 대외경제적 위협으로 인한 선제적 조치로 규제 완화를 미리 시험해보는 것 이외에도, 산업 구조의 전환을 위한 조치를 취하는 것이 포함되며, 위협에 대한 대응으로서의 경제자유구역이라면 규제 완화의 시험장인 동시에 산업 구조의 전환을 위한 목표가 설정되었어야 했다. 되려 한국의 경우 외자유치를 통해 산업구조의 전환을 도모하는 것보다는 외자유치를 통해 경제자유구역 주변 지역의 경제활성화 촉진을 우선하는 법안을

통과시켰다. 따라서 대외경제적 요인만으로는 왜 경제자유구역법안과 그 논의 과정에 산업 구조의 전환보다 지역의 경제활성화가 강조되었는지를 설명하기 어렵다.

남덕우(2002)의 연구에서도 한국 경제자유구역 도입은 중국과 일본의 경제적 부상 사이에서 수출경쟁력의 하락이 예측되는 한국경제가 활로를 모색하기 위해 비즈니스 중심지의 건설을 추진한 것으로 이해하고 있다. 제조업에 머물지 않고 물류산업과 금융산업을 초기단계부터 기획하게 된 것은 비즈니스 중심지로 발돋움하는 데에는 물류와 금융업이 가장 적합한 산업군이었기 때문이다. 근본적으로 경제자유구역을 대외경제적 압력으로부터 한국의 수출주도형 경제구조를 보호하고 확장하기 위한 전략으로 이해한 것이다. 유사한 맥락에서 논한 사례로는 한국이 너트크래커(nut-cracker) 사이의 호두처럼 중국과 일본 사이에서 경쟁력을 상실할 위기에 직면하여 특구를 도입했다고 주장한 홍성호(2012)의 연구가 주목할만하다.⁶ 당시 너트크래커 이론은 재정경제부 실무진과 청와대 실무진 사이에 만연했던 것으로 나타나고 있다(재정경제부, 2002). 너트크래커 이론은 제조업의 성공사례에 머물지 않아야 하며 물류와 연구개발, 금융 등 산업의 성장을 경제자유구역을 통해 유치하고 성장시킨다는 구체적 정향의 모태가 되었다.⁷ 그러나

⁶ 너트크래커 (nut-cracker)란 호두까기를 지칭하는 말로, 한 국가가 주변 국가와 비교하여 기술, 품질, 가격 등 분야에서의 경쟁에서 뒤처지게 되는 현상을 의미한다.

⁷ 김용석, “[경제자유구역] ‘한국이 먹고살 길 특구가 대안’” 경향신문, 2003년 7월 15일 수정, 2019년 3월 1일 접속.

http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=200307151831511&code=210100

대외경제적 요인으로만 한국의 경제자유구역 도입을 설명하는 기존의 연구는 두 가지 한계를 지닌다. 첫째는 대외경제적 위협에 대한 대응으로 도입되었다는 경제자유구역법이 왜 지역균형발전의 목적까지도 수행하는 법안으로 확장되었는지를 설명하지 못한다는 점이다. 지역균형발전은 경제 위기를 극복하기 위한 산업전문화나 성장정책이기보다는 경제적 불균등을 재조정하기 위한 분배적 목적을 지닌 정책이기 때문이다. 둘째는 수출경쟁력의 상승을 도모하기 위한 동북아 비즈니스, 물류 허브로 기능해야 할 경제자유구역이 추후에 어떻게 내륙도시인 대구, 충북 등지에 설립될 수 있었는지, 다시 말해 추가 지정 지역이 왜 내륙 쪽으로 확대되었는지를 설명하지 못한다는 점이다. 기존에 정부에서 추진하고자 했던 연안 주변의 경제자유구역에만 머무는 것이 아니라, 전국적인 확장의 가능성을 수정법안을 통해 수용했다는 점에서 대외경제적 변수 이외의 것이 경제자유구역의 설립과 기획에 관여했음을 드러낸다. 초기에 도입된 3곳을 제외하고도 기타 지역의 요청에 따라 새로이 구역을 지정할 수 있다는 유연성은 내부 입법 과정에서 입법가들의 의사가 어떻게 작용하였는지를 파악할 때 그 원인을 더 명료하게 알 수 있을 것이다. 입법 과정에서 입법가와 그들이 대변하는 이해관계자, 그리고 그들의 공유된 인식은 법안의 명문화를 통해 실현된다. 즉 실질적인 입법을 통해 그들의 가치 혹은 아이디어가 제도적 상황 아래 부여되는 권위를 기반으로 분배되는 것이다. 경제자유구역 법안에는 지역균형발전이라고 하는 공유된 인식이 명문화되었고, 세부 조항의 추가로 이를 실현할 수 있는 법적 근거까지 마련되었다. 지역균형발전이라는 인식이 어떻게 형성되었는지, 이를 형성한 행위자는 누구였는지를 이해하는 것이

먼저는 당시 수정안에 약속된 지방자치단체의 영향력 강화와, 다음으로는 현재의 경제자유구역을 포함한 경제특구의 전국적, 중첩적 운용에 비추어 볼 때 중요하다.

2) 국가중심적 시각

국가중심적 시각은 단일 행위자로서의 국가의 역할에 주목한다. 권오혁(2006)에 따르면 경제특구는 국가가 특정한 경제적 목적을 위해 주도적으로 추진하되, 권위주의나 사회주의권 국가처럼 견제받지 않는 비대칭적 권력을 보유한 국가일 경우 수월하게 추진된다. 이는 중국, 싱가포르, 홍콩, 두바이 등 경제특구 운용의 우수사례로 꼽히는 국가가 모두 행정부의 권력이 비대하거나, 관료의 영향력이 지대한 국가라는 점에서도 드러난다. 홍정건과 엄수원(2014)에 따르면 경제특구는 미래 성장 동력의 확보를 위한 도구이며, 그렇기 때문에 후발개도국의 경우에는 국가가 선별적으로 특정 산업의 성장을 용이하게 촉진할 수 있기에 경제특구를 활용할 유인이 높다고 분석하였다. 그러나 경제특구 도입에 대한 국가중심적 시각은 국가를 단일한 행위자로 전제하고 경제성장 과정에서 필연적으로 보일 수밖에 없는 다양한 이해관계자의 대립과 갈등, 그리고 제도의 역할을 간과하고 있다. 김봉환(2011)의 경우에는 한국 경제자유구역을 산업중심 국토개발 정책의 일환으로 평가하였는데, 정부가 경제자유구역을 국토균형개발을 위한 사업으로 추진한 것임을 주장하면서도 그 배경에 대한 설명과 분석을 뚜렷하게 제시하지는 않고 있다. 국가란 다양한 이해관계에 구속된 복수의 행위자의 집합이다. 국가를 단일 행위자로 상정하게 되면서 그간의

논의에서는 경제자유구역 도입 과정에서 첨예하게 대립하던 입법부와 행정부, 더 구체적으로는 입법부 내부의 여당과 야당의 대립 구도, 이해관계의 상호작용, 그리고 그 결과로써의 법안의 변화를 설명하지 못하고 있다. 지금까지 그래 왔다 보니 경제자유구역을 다룬 다수의 논문에서는 경제자유구역 도입 경위를 설명할 때 정부가 원론적으로 설파하였던 경제자유구역 수립 목적을 그대로 인용하는 문제점을 보이면서 사안에 대한 분석적 논의를 주도하지 못했다.

박배균(2005)의 논의에서는 한국의 경제자유구역 도입 사례를 들어 발전국가의 발전정향이 남아있는 경로의존성이 경제자유구역 도입의 핵심적 요인이라고 평가되었다. 신자유주의 개혁을 위해 선별적으로 공간적 자유화를 추진하고자 했던 정부의 의도가 경제자유구역이라는 정책으로 발현되었다는 것이다. 이것은 발전국가의 제도적 맥락 아래 가능했으며, 발전국가와 경제 자유화라는 상충하는 현상 사이에서 한국이 보유하던 제도적 유산과 물리적 공간성 (spatiality), 그리고 정책 프레임 간의 상호작용임을 지적하며 역사제도주의적 관점에서 경제자유구역 도입을 설명하였다. 박배균은 더 나아가 경제자유구역이 비전통적인 양상, 즉 실험장 성격 보다도 지역 불균형을 극복하기 위한 조치로서 나아갔다는 것에 대하여는 한국의 발전국가가 세운 공간적 전략을 그 원인으로 지목하였다. 즉, 1970년 후반부터 성공적으로 추진되던 탈중앙집권화의 연속으로서 경제자유구역이 도입된 것이며 그 핵심 주체는 국가였다는 것이다. 경제성장을 추동하는 주체로서의 국가의 역할에 주목하는 시각은 경제자유구역을 하나의 발전 정책으로 상정하고 그 추진 동력이 국가에서 비롯했음을 제시하면서 지금까지의 논의에 기여해왔다. 한국의

발전정책은 행정부의 전유물이었고, 모든 발전정책은 경제적 이익의 창출을 목표로 하기에, 국가중심 시각에서는 경제자유구역을 도입한 경위에 대하여 그 근본 동기는 경제적인 것임을 부정하지 않으나 그 과정에서 영향력을 강하게 행사한 국가의 역할에 더 주목한다.

분명히 한국의 경제자유구역 도입 과정에 국가(행정부)의 영향력은 정부입법이라는 제도를 통해 발휘되긴 하였으나, 이를 바탕으로 국가의 역할에만 초점을 맞추는 것에는 다소 무리가 있다. 민주화를 이룩하기 이전부터 경제성장을 위한 산업정책에 대해서는 행정부에 입법권과 집행권을 위임해온 한국의 제도적 유산의 결과가 정부입법제도이긴 하지만(윤대엽, 2012), 정부입법으로 처음 제시되었음에도 결과적으로는 행정부가 지향하던 모습과 달리 상임위원회 내부의 입법 과정을 거치면서 입법부의 영향력이 확대된 결과가 경제자유구역법 수정안이었다. 입법 동기를 추론해볼 때 경제자유구역 도입 경위에 정부입법제도라는 국가(정부)의 영향력과 비즈니스 허브의 건설이라는 행정부의 당시 논리를 강조하다 보면 입법 과정에서 행위자가 어떠한 선호와 이해를 바탕으로 영향력을 행사하여 수정안의 도출을 이끌어낼 수 있었는지를 파악하기 어렵다. 오히려 경제자유구역 정책은 기존의 동북아시아 비즈니스 허브 육성 논리에 지역균형발전 논리가 이입되면서 국내정치적 이해관계가 강하게 개입한 정책으로, 합리적 행위자 개개인의 정치적 논리와 그들이 겪은 제도적 제약이 공존 및 상호작용한 결과였다.

정리하자면, 한국 경제자유구역 도입에 관한 기존의 논의는 두 가지 한계를 지닌다고 볼 수 있다. 첫째로는 경제자유구역이 대외경제적 위협에 대한 대응으로 도입되었다는 가정에 치우치면서 정책 도입

과정을 장악하였던 지역균형발전론의 이입과 지역균형발전을 촉진하기 위한 법안으로 변모해간 점을 추적하지 못한다는 것이다. 지역균형발전과 그 이면에 존재하는 정치적 이해관계에 대한 논의가 누락되다 보니, 기존의 논의는 경제자유구역의 도입 배경을 설명할 때 정부가 동북아 비즈니스 허브 건설을 위해 추진했다는 부분적 설명에 머물러 있다. 한국의 경제자유구역은 대외경제적 위협이라는 실질적 근거에 지역균형발전이라는 아이디어가 결합되어 개별 행위자가 정치적 기회주의(political opportunism)의 차원에서 이익을 극대화하려는 시도에 영향을 받은 정책이었다.

둘째로, 입법 과정에서 행위자의 영향력을 간과하고, 행위자의 선호와 이해에 대한 적절한 해석을 제공하지 못하고 있다. 국회 상임위원회 중에서도 가장 영향력이 큰 곳으로 평가되는 재정경제위원회 내부 국회의원 간에 어떠한 이해관계가 공유되고 있었는지와 정부가 어떠한 정책 선호를 지니고 있었는지에 대한 학문적 검토는 드물다. 그랬기 때문에 국회의원은 어떠한 이유로 지역균형발전을 촉구하였고, 정부는 왜 기존의 정부 원안을 포기하고 수정안을 수용할 수밖에 없었는지를 규명하지 못한다. 당시 재정경제부 실무를 담당했던 차관과 차관보 등 관료집단 내부에는 기존의 의미에서 변화된 안이라도 수용해야 한다는 논리가 작동한 측면이 있었다. 김대중 정권은 DJP 연합을 통해 집권하였기에 지역갈등의 완화, 지역균형발전 등의 가치와 불가분의 관계였다. 당시 재정경제위원회 법안심사소위원회에서 야당이 정부의 원안은 지역균형발전을 침해할 요소가 있다고 주장하며 수정안의 타결을 압박했는데, 다가오는 대선을 대비하여 정치적 성과가 반드시 필요했던 상황에서 야당의 수정안을 수용할 수밖에 없던 것이다.

3) 합리적 선택 제도주의 시각

국가중심시각이 국가를 단일한 행위자로 전제함으로써 경제특구 정책 도입 과정에서 국가의 적극적 역할만을 강조한 것과 달리, 본 연구는 행위자 중심 시각인 합리적 선택 제도주의 이론을 국가와 정부를 이해하는 데 적용하고자 한다. 이 이론에서는 정부를 자신의 이익을 극대화하는 다양한 행위자들의 집합으로, 정치인은 재선을 목적으로 행동하며 관료는 경제 안정을 명분으로 관료부처의 예산을 극대화하고자 하는 경향이 짙은 존재로 본다. 또한 합리적 선택 제도주의는 행위자들의 전략적 상호작용을 분석에 독립변수로 포함한다. 타인의 선택은 개인의 선택에 중요한 영향을 미치기 때문에 전략적 상호작용이 중요하게 된다. 제도는 유인요소(incentive)와 저해요소(disincentive)의 모체(matrix)이기 때문에 행위자의 선택은 제도에 의해 제약을 받는다(Levi, 1997; Lecour, 2005). 제도는 인간에 의해 만들어지며, 합리적 인간의 상호작용에서 그들의 행위의 변화가 더 이상의 이윤을 창출하지 못할 때에 하나의 균형(equilibrium)으로 작용한다. 균형에 이르지 못하였을 경우 행위자는 끊임없이 상호작용함으로써 제도의 변화를 이끌어내는 주체적인 존재이다.

Moberg(2015)는 국가마다 수립하는 정책의 구체적 내용, 설립 이후에 보이는 특징과 속성, 운용 체제 등이 각기 다르기 때문에, 행위자가 어떤 제도적 환경 아래 놓이느냐에 따라 다른 속성을 지니게 된다고 보았다. 여기서 제도는 정책이 도입되기까지의 과정, 즉 도입 전과 도입 후 운영이 시작되는 시기에 이르기까지 지속적으로 존재하는

규칙을 일컫는다. 본 연구는 Moberg 가 주지하듯 기존의 경제특구에 관한 논의의 대다수가 경제특구의 성공과 실패 요인을 규명하는 데에 있다는 점에서 시각을 같이하고, 그것에 머물러 있는 기존 연구에서 벗어나 경제특구의 성질을 형성하는 변수에 초점을 맞추고자 한다.

경제특구에 필요한 올바른 산업(right industries)을 규정하는 행위자, 성공에 영향을 끼치는 우수한 인프라를 어디에 설치할지를 결정하는 행위자 변수를 강조함으로써 Moberg 의 연구는 경제특구 도입에서 정책결정자들이 보이는 국내정치적 영향력에 주목하였다. 거래비용과 정보 편향성에 있어 정책결정자들에게 아무런 제약이 없다면, 이들은 완벽한 의사결정을 할 수 있고 사회적 부를 최대치로 창출할 수 있다. 이런 경우라면 경제특구는 국가가 추구해야 할 발전 정책 중 가장 효과적일 때에만 도입될 것이다(Moberg, 2015). 그러나 현실의 경우에는 경제특구 정책을 도입할 때 행위자 사이에 존재하는 지식의 문제(knowledge problem), 사적인 결정 과정(private decision making), 탈중앙화 된 정치적 결정 과정(decentralized political decision making), 인센티브 문제와 지대추구의 문제(problems of incentives and rent-seeking)와 같은 정치경제적 변수가 개입하게 된다. 따라서 효과적인 경제특구 정책은 위와 같은 요인들이 효과적으로 관리되고 극복될 때 수립될 수 있다고 보았다. Moberg 가 제시한 정치경제적 고려는 경제특구를 수립하고 집행하는 과정에서 행위자가 부패 가능성에 어떻게 반응하는지, 제도적 여건 아래에서 어떻게 행위하는지 등의 행위자의 능동성에 집중하는 접근으로 본 연구에서 제시하는 행위자 중심 시각과 맞닿아 있다. 한국의 경제자유구역 도입 과정을 돌아보는 데에는 이러한 시각이 활용되었던 사례가 드물다. 그러나 행위자 간의 치열한 이익

쟁탈 행위를 근본적으로 탐색하는 것을 통해, 경제자유구역처럼 외국인 투자라는 경제적 이윤과 더불어 정치적으로는 지역적인 혜택을 불러올 수 있는 정책이 도입될 시에 발생하는 비효율을 방지할 수 있을 것이다.

본 연구는 정책 수립에 직·간접적으로 개입하게 되는 행위자를 합리적 행위자로, 다시 말해 전략적 존재로 가정한다. 개인은 자신의 목적을 추구하는 과정에서 타인이 어떻게 행위할지를 면밀하게 고려한다. 그것에 기반하여 개인은 선택하고, 선택을 수정하며 최선의 이익을 위한 행위를 이어간다. 이러한 전략적 상호작용을 통해 공통의 이익을 추구하는 집단 간의 정책연합이 형성된다. 정책 연합의 형성은 정책행위자 간의 이해관계에서 출발한다. 여기서 행위자는 제도적 여건 아래 자신의 위치, 가용 자원, 선호 등을 고려하고 비슷한 위치, 동등한 수준의 가용 자원, 유사한 선호 등을 지니고 있는 정치 행위자들과 결합하고 집단행동을 통해 이익의 극대화를 도모한다. 정책 연합을 형성하게 되면 정치적 거래 비용이 완화되어 상호 간 선호의 파악이 수월해진다. 합리적 선택 제도주의의 핵심 가정 중 하나인 보편성에 대한 가정에 따르면, 모든 행위자는 수단-목적의 관계(means-ends relationship)를 지향하며, 목적의 성취를 위해서 언제든지 연합할 수 있고, 분리될 수 있다(Caporaso·Levine, 1992). 정책 연합의 추상적 개념은 내부 논의의 질적인 과정을 추적 (path tracing)하여 행위자의 이해관계가 어디서 맞물렸는지를 파악함으로써 실질화되고 구체화될 수 있다.

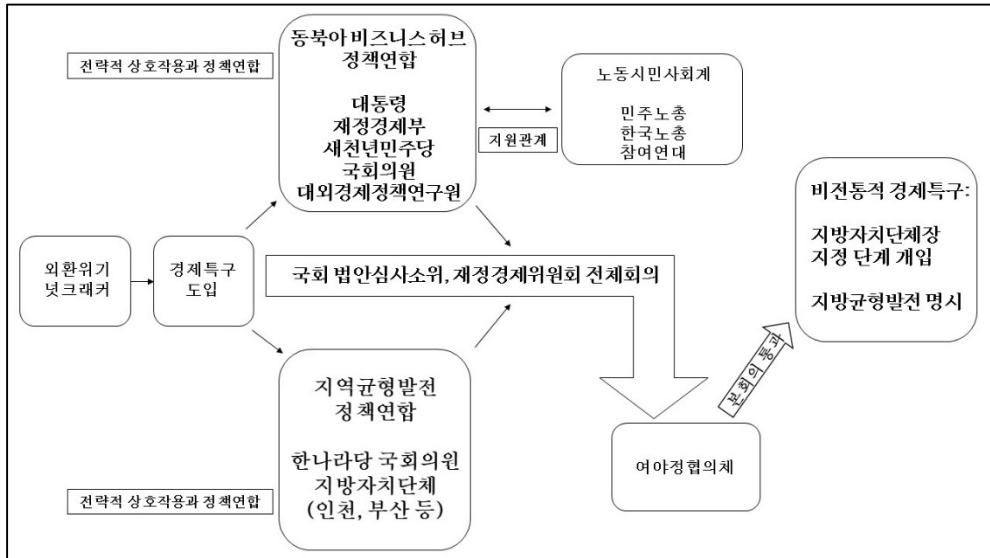
2002년에 한국 행정부와 입법부 내부에서 경제자유구역을 둘러싸고 벌인 내부 논의에서 행위자는 적극적으로 정치적 이익을 극대화하려는 모습을 보인다. ‘소규모 단위’의 사업을 위해 규제완화와

감세조치를 해주어야 하느냐에 대하여 국회의원과 관료들은 치열하게 대립했다. 또한 상임위원회 공청회 과정에서 행위자는 이념적 지향과 관계없이 법안의 통과와 법안의 저지라는 각각의 목표를 실현하기 위해 능동적으로 발언을 조정하고 연합하는 모습도 보였다. 합리적 선택 제도주의가 상정하는 합리적 행위자는 그들의 이익에 기반하여 행위하며, 이익에 부합하지 않는다고 생각할 때 제도를 재구성하려 한다. 한국의 경제자유구역법 도입 과정에서 보인 동북아 비즈니스 허브 정책연합과 지역균형발전 정책 연합의 대립 속에서 각각의 행위자는 정책이 통과되었을 시 그들에게 돌아올 정치적 이익에 주목하고 기대하면서 행위하였다. 경제자유구역 도입을 둘러싼 정치적 과정은 그들의 본질적 목표인 정치적 생존의 관철을 위해 명분과 당위라는 도구를 활용하는 투쟁의 연속이었던 것이다. 법안의 포괄성은 그 결과였다. 도입 단계에 있었던 행위자들의 전략적 선택을 토대로 한국의 경제자유구역 도입 과정을 설명할 수 있고, 정책결정 과정에서 나타나는 합리적 행위가 정책의 수립과 제도적 여건에 불가피한 영향력을 행사한다는 함의를 제시해볼 수 있다.

[그림 2]는 경제자유구역 도입 과정에 대한 이론적 적용을 시도해 본 것이다. 2002년 초 동북아시아 비즈니스 허브론을 직접 설파한 김대중 대통령, 여당인 새천년민주당 국회의원 다수, 대통령의 정책 기조에 맞게 입법을 주도한 재정경제부의 관료집단, 대통령과 재정경제부에 학문적·이념적 영향력을 행사하던 한국개발연구원(KDI)과 대외경제정책연구원(KIEP)의 연구자 집단이 정책연합을 형성하여 동북아 비즈니스 허브를 위한 경제자유구역 도입을 지지하는 한 축을 형성하였다. 그 반대편에는 재정경제위원회 내의 한나라당 소속 지역구

국회의원 다수와 부산시, 인천시 등의 지방정부 시·도지사 및 관료집단, 동일한 노선에 있지는 않았으나 노동자유화와 대외개방에 소극적이었던 민주노총 등의 시민사회 세력이 또 하나의 정책연합을 형성, 지방균형발전론에 입각한 경제자유구역 도입을 지지하며 정부여당의 원안 입법을 가로막았다. 당시 정부여당은 외환위기를 극복한 이후 새 성장동력을 확보할 정책을 공고화하여 정권 재창출에 기여해야 한다는 정치적 이해관계에 기반하여 원안을 지지했고 정책연합이 형성되었다. 반대 진영에서는 경제자유구역 유치의 가능성을 제고하였다는 입법성과를 토대로 재선 가능성을 높이고자 했던 지역구 국회의원과 지방자치단체 정치인, 그리고 규범적 가치에 입각하여 정부의 신자유주의 노선에 반대한 노동자 집단이 정책연합을 형성하게 되었다. 이것은 이념적 차이에도 불구하고 전략적 상호작용으로 이루어진 결과였다.

[그림 2] 합리적 선택 제도주의적 분석틀



본 연구는 국면을 설정함으로써 상황을 돌아본다. 국면을 설정하는 것은 2002년 1월부터 11월까지 벌어진 일련의 사건을 주요 변화에 따라 추적해보기 위함이다. 국면을 설정하는 기준, 즉 주요 변화를 파악하는 기준은 ‘제도화 여부’이다. 1차 국면의 경우에는 1월부터 정책 기획에 착수한 결과 4월 4일에 공식적으로 행정부 차원에서 국민경제자문회의의 보고서로 경제자유구역의 수립을 명문화하여 입법을 위한 제도화를 완료하였다. 2차 국면의 경우, 7월 1일 정부가 각 부처 간 발표를 통하여 입법 예고를 공식적으로 선언함으로써 제도화 작업을 강화하였다. 3차 국면의 경우에는 입법 예고와 더불어 국회에 법안을 제출하면서 공식적인 입법 절차에 돌입하였다. 4차 국면의 경우, 소위원회 합의안을 제출하게 되면서 법안의 구체적인 성격을 확정하였다. 5차 국면에서는 협상 결렬로 인한 여야정협의체 합의와 이를 바탕으로 국회에서 공식적으로 법제화를 완료하였다. 즉 본 연구는 경제자유구역 도입 과정을 세분화하면서, 경제자유구역 정책의 수립과 입법을 위한

제도적 조치를 취해나갔느냐의 여부에 따라 새로운 국면으로 전개되었다는 해석을 제공하는 것이다.

1차와 2차 국면의 경우 국회 내에서의 논의가 진행되기보다는 정부가 동력을 확보하고 추진해나가는 과정에 언론과 야당, 시민사회계열로부터의 비판에 대응하는 시점이었기에, 당시의 언론 보도와 재정경제부가 발간한 경제자유구역 도입을 설명하는 보고서, 대통령이 중심이 되어 정책 안건을 제시하는 국민경제자문회의, 대통령 연설문, 핵심 행위자의 언론 인터뷰, 한국개발연구원(KDI)와 대외경제정책연구원(KIEP)의 정책기획보고서를 중심으로 경제자유구역법안의 입법 취지, 행위자 별 선호의 구성, 정책 방향의 선회 여부 등을 파악해본다. 3차 국면부터 5차 국면을 서술할 때는 국회에서 진행된 의사결정 과정을 추적한다. 따라서 본 연구는 16대 국회(2000 ~ 2004)의 2002년 정기회의, 즉 제234회 회의의 재정경제위원회 법안심사및청원소위원회 회의록, 재정경제위원회 전체회의 회의록, 법제사법위원회 법안심사및청원소위원회 회의록, 법제사법위원회 전체회의 회의록을 그 범위로 하여 당시 국회 내의 논의를 면밀하게 되돌아본다. 이 시기에는 국회 회의록뿐만 아니라 당시 정책연합을 형성하던 다양한 행위자의 행동 반경을 살펴보기 위해 언론 보도와 인터뷰 등을 분석할 것이다. 5차 국면에 있었던 여야정협의체 회의의 경우 비공식 회담으로 이루어졌기에 속기록이 남아있지 않아, 언론 보도에서 나온 내용을 토대로 파악한다. 국면 별로 상황을 다시금 돌아보고 행위자 간 선호의 표출 과정과 상호작용을 살펴보는 것을 토대로 한국의 경제자유구역 정책 도입 과정에서의 정치적 동학을 돌아볼 것이다.

제3장 한국 경제자유구역 도입 과정

본 장에서는 한국 경제자유구역 정책 도입에서의 정치적 동학을 파악하기에 앞서 한국 경제자유구역 정책이 처음 정부에 의하여 추진된 2002년 1월부터 국회 본회의를 통과한 11월까지 어떤 과정을 거쳤는지를 집중적으로 되돌아본다. 따라서 편의를 위해 상황의 전개를 중심으로 총 5차례의 국면으로 정의할 것이다. 1차 국면은 정부가 경제특구 개념을 제시하고 정책을 기획하는 단계로 정의한다. 2차 국면은 지역균형발전 논리의 이입과 이에 정부가 대응한 시점으로 정의한다. 3차 국면은 정부의 입법에 이은 재정경제위원회에서의 공청회 개최 시점으로 정의한다. 4차 국면은 법안심사소위원회의 법안 심사 과정을 포함한다. 5차 국면은 재정경제위원회 법안 통과와 노동계의 장외투쟁, 그리고 여야정협의체의 구성과 본회의 통과를 이뤄낸 시점으로 정의한다. 제4장에서 법안 도입 경위를 파악하는 데 있어 국회의원을 비롯한 정책 행위자들의 기저에 존재하였던 선호 체계와 전략적 상호작용에 대한 해석을 제공해볼 것이므로, 본 장에서는 그 이전에 먼저 당시 상황의 전개를 시기적 흐름에 따라 면밀하게 살펴보고자 하는 것이다. 특별히 입법 과정을 돌아보기 위해 필요한 부분에는 주요 행위자의 당시 발언을 삽입함으로써 현장에서의 맥락과 이해가 어떻게 표출되었는지에 대한 해석을 시도해볼 것이다.

제1절 정책의 기획

1) 1차 국면: ‘동북아 비즈니스 허브’를 위한 경제자유구역의 등장 (2002년 1월 14일~2002년 4월 4일)

한국 정부가 경제성장을 위해 특구를 건설한다는 개념을 본격적으로 활용하여 정책 수립을 추진한 시점은 2002년 1월로, 경제자유구역은 김대중 대통령의 집권 말기 마지막 경제정책으로 평가된다. 1월 14일 김대중 대통령은 연두교서에서 “우리나라가 동북아 비즈니스 중심국가로 발전하기 위한 청사진과 전략을 금년 상반기 안에 마련하고, 인천국제공항과 경부고속철도, 그리고 부산항의 2단계 확장사업을 금년에 착수해서 세계적 규모의 초대형 물류 인프라를 건설하는 계획이 포함될 것”이라 발표하며 새로운 정책의 수립을 예고했다.⁸ 여기에는 제2장에 상기하였듯 외환위기 이후 대외경제적 경쟁력을 상실하지 않겠다는 강력한 의지가 담겨있었다. 얼마 지나지 않아 1월 17일에는 대통령 직속 기구인 국민경제자문회의 산하에 ‘동북아 비즈니스 중심지 추진기획단’이 발족되어 19일에 첫 회의를 가졌고, 23일에 이기호 경제수석비서관과 안충영 국민경제자문위원을 중심으로 재정경제부, 산업자원부, 건설교통부, 해양수산부, 기획예산처, 통상교섭본부장 등 핵심 유관 인사가 위원으로 참여하였다.⁹ 곧이어 1월 30일에는 대통령이 직접 경제장관 간담회를 주재하여 동북아 비즈니스

⁸ 박승윤, “[연두회견]김대중대통령 모두발언[전문]”, 머니투데이, 2002년 1월 14일 수정, 2019년 3월 1일 접속.

<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=008&aid=0000131751>

⁹ 박승윤, “동북아 비즈니스중심지 추진기획단 발족”, 머니투데이, 2002년 1월 17일 수정, 2019년 3월 1일 접속.

<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=008&aid=0000133173>

허브의 구축을 목표로 상반기 내에는 구체적인 결과물의 확보를 지시하는 등 정책 기획은 추진력 있게 진행되었다.

김대중 대통령의 영향력이 초기 추진력 확보에 매우 주요했다. 대통령은 기획단이 출범한 지 얼마 되지 않아 2002년 2월 4일에 재정경제부와의 연두업무보고 자리에 참석하여 경제부총리를 중심으로 단결하여 동북아 비즈니스 허브의 구축 작업을 신속히 시작하도록 강조하였다. 또한 대통령이 대외경제정책연구원(KIEP)에 지시하여 작성하도록 한 정책 보고서가 관료 집단 내부에서 필독서로 꼽힌다는 언론 보도가 날 만큼 동북아 비즈니스 허브의 건설 기획은 대통령의 주 관심사였고,¹⁰ 대통령이 직접 4월 4일까지 기획안 보고를 지시하면서 상시로 성과를 요구하였다. 대통령의 이러한 관념은 당시 한국 정부가 전방위적으로 추진하던 신자유주의 개혁 노선에 기반한 것이었다. 한국 노동시장의 개방과 대규모의 외국인 투자를 촉진함으로써 동북아 지역 내에서의 비교 우위를 확보하려는 것이 일차적인 목표였다.¹¹

4월 4일 직접 주재한 국민경제자문회의 및 경제장관 합동회의에서 대통령은 “동북아 비즈니스 중심 국가를 만들기 위해 항만,

¹⁰ 박승윤, “KIEP 보고서, 과천관가 ‘필독서’”, 머니투데이, 2002년 2월 3일 수정, 2019년 3월 1일 접속.

<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=008&aid=0000138092>

¹¹ 정재용, “김대통령 “동북아 중심국 역할””, 연합뉴스, 2002년 4월 4일 수정, 2019년 3월 1일 접속.

<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0000148607>

공항, 도로 등에 하드웨어적인 투자가 이루어져야 하며, 해외 자원을 적극적으로 동원하여야 하고, 동북아 비즈니스 중심 국가 건설은 우리의 미래를 결정하는 매우 중요한 문제”라고 언급하였는데, 이 자리가 동북아 비즈니스 허브의 건설과 외자유치의 연관성을 처음으로 공식 석상에서 드러낸 자리였다. 이어진 진념 부총리의 발언 역시 당시 정부 내의 정책 기획에 대한 인식을 명확하게 보여주고 있다.

“중국이 세계경제의 모든 것을 빨아들이는 ‘블랙홀’이 되고 있는 상황에서 앞으로 5~10년 안에 한국경제의 위상이 재정립되지 않으면 중국과 일본 경제 사이에서 위축될 가능성이 크다. 이번 계획은 우리 경제의 발전전략이자 생존전략이다.”¹²

재정경제부가 제출한 기획안에는 추진 배경, 동북아 비즈니스 중심국가 실현 가능성, 동북아 물류·비즈니스 중심지화를 위한 전략 등이 포함되었다. 구체적인 전략으로 첫째는 인천공항을 중심으로 한 수도권 서부축 개발, 둘째는 우선순위를 고려한 단계적 개발, 셋째는 개발에 필요한 재원의 조달, 넷째는 경제특별구역의 지정, 다섯째로는 동북아 IT 및 미디어 산업 중심지로 개발, 여섯째로

¹² 김문성, “송도, 영종도, 김포 4천만평 경제특구 지정”, 연합뉴스, 2002년 4월 4일 수정, 2019년 3월 1일 접속.

<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=001&aid=0000148494>

지역균형개발정책과의 연계가 포함되었다.¹³ 여섯 가지 전략 중 지역균형발전은 가장 마지막 우선순위로 보고되었다.

보고가 있는 후 언론에서 가장 주목한 안건은 동북아 비즈니스 중심 국가를 구축하기 위한 우선 거점으로 어느 도시가 선정될 것이냐 하는 것이었다. 재정경제부의 선택은 수도권 중에서도 인천, 부산과 광양이었다. 인천에는 인천국제공항이라는 물류 인프라가 확보되어있는 상태였기에 영종도, 송도, 김포 등지에 비즈니스 도시에 필요한 항공물류 및 관광단지, 국제업무와 지식기반산업 중심지, 화훼수출단지 등을 설치하고, 부산과 광양항에는 동북아 물류 중심 공항과 항만을 설치하는 것이 주된 계획이었다.¹⁴ 세 지역은 김대중 대통령이 업무 지시를 한 뒤 두 달이라는 심의 작업을 거쳐 재정경제부에서 확정된 곳이었다.

이 모든 것을 실현하기 위한 개념으로 ‘경제특구’가 주목받았다. 재정경제부가 소개한 기획안의 경제자유구역은 상당히 포괄적이고 광범위한 유형의 것이었다. 유치 기업 및 산업군으로는 다국적기업지사, 지식기반산업의 외국기업, 외국인투자기업의 본사, 테마파크, 스포츠산업 등의 유치를 목적으로 하였고, 운영방식으로는 별도의 중앙행정기관인

¹³ 청와대 자료실, “김대통령, 제 2 차 국민경제 자문회의 및 경제장관 합동회의 주제”, 청와대, 2002년 4월 4일 수정, 2019년 3월 1일 접속.

http://15cwnd.pa.go.kr/korean/data/db/print.php?f_nseq_tot=34300

¹⁴ 박래정·박중현, “송도 영종도 김포매립지 4000 만평… 내년 경제특구 지정”, 동아일보, 2002년 4월 4일 수정, 2019년 3월 1일 접속.

<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=020&aid=0000122352>

‘경제특구관리청’을 신설하여 집행을 담당할 것을 계획하였다.¹⁵ 경제자유구역이 동북아 비즈니스 허브 구축의 핵심 거점으로 자리매김하기 위해서는 경제자유구역 설치를 위한 법제적 기반의 조성이 필수적이었다. 이에 당일 보고서에는 2002년 10월에 열릴 정기국회에서 경제자유구역법안의 제정을 정부입법으로 추진하겠다는 계획이 담겼다. 구체적인 일정에 관하여는 6월까지 세부실행계획을 완료하고, 7월 초에 다시 국민경제자문회의에 상정하고 기획안을 완료한 뒤 입법을 추진하겠다고 밝혔다.

이때 정부에서 추진하고자 한 특구의 유형을 살펴볼 때, 중국이나 싱가포르가 보유하던 제조업 중심의 유형보다 더욱 확장된 비전통적인 모델로, 다양한 산업의 유치에 목표를 했다는 점이 확인된다. 그럼에도 지정 예정 지역의 경우 정부가 하향식으로(top-down) 직접 선정한 바다와 가까운 지역이라는 점, 경제자유구역의 건설 그 자체보다도 동북아 비즈니스 허브의 건설과 그에 부합하는 조처(실험장)로써의 특구를 목표로 하였다는 점에서는 일반적으로 정부가 추진하고 실험장 성격으로 설치하는 전통적 방식과 유사하였다. 당시 정부의 논리는 경쟁국가인 중국과 싱가포르에 비해 우위를 갖추기 위해서는 외자유치의 촉진뿐만 아니라 외국인의 생활여건과 업무환경을 보장해주는 넓은 의미의 특구 모델을 창조해야 한다는 것이었다.

2) 2차 국면: ‘지역균형발전론’과 경제자유구역의 조우 (2002년 4월 5일~2002년 7월 1일)

¹⁵ 훗날의 경제자유구역청

경제자유구역의 입법 계획이 공개되자, 비판은 언론에서 먼저 제기되었다. 회의 당일 동아일보 보도에서는 “다국적 기업을 끌어들이기 위해 추진되는 경제자유구역 정책이 사실은 개별적으로 진행 중인 수도권 서부지역 발전계획을 기반으로 한 것이며, 18년이 걸리는 중장기 계획으로, 수도권을 대상으로 한 선거용 정책”이라는 비판이 제기되었다. 또한 재원 조달 방안과 지역균형발전과의 연계 방안이 충분하지 않으며, 수도권 중심의 발전을 추진한다는 비판도 한국경제와 매일경제 보도에서 함께 제기되었다. 비판은 지방자치단체에서도 이어졌다. 4월 9일 전라남도가 정부를 상대로 건의문을 제출하였는데, 그 내용에 “정부가 송도 신도시와 영종도, 김포 매립지 등 수도권 4천만 평을 경제특구로 지정하려는 계획은 수도권 집중 억제, 지역균형발전 정책과 전면 배치되는 것”이며, “수도권 경제특구 지정 계획이 시행될 경우 수도권 과밀화에 따른 사회적 비용 증가와 지방의 상대적 낙후, 지역경제 활력 회복 차질, 지역민들의 삶의 질 저하 및 상실감 등이 우려된다”는 입장을 밝힌 것이다. 지정지로 선정된 부산과 광양에서도 “실익은 수도권에 쏠리고 부산과 광양은 구색만 맞췄다”는 비판이 일었다. 정부 부처 간에서도 의견이 갈렸다. 외국인 교육기관을 설립한다는 점에 대해 교육인적자원부가 반대 의사를 밝혔는가 하면, 외국인 병원의 설립에 대하여서는 보건복지부가 난색을 표했다. 정책의 구체적인 내용에 대해 부처 간 이견을 보이는 것이 언론을 통해 드러나면서 정책은 공론의 대상이 되었다. 동북아 비즈니스 중심 국가 기획안이 경제자유구역이라는 구체적인 정책으로 공개된 지 얼마 지나지 않아 정치적으로 쟁점이 되면서, 기획안이 갖고 있는 포괄성과 비현실성,

그리고 무엇보다도 경제자유구역의 입지 선정과 관련된 부분이 대두되어 여당과 재정경제부는 원안을 옹호하고, 비판 세력은 정책 추진의 동력을 약화시키는 양상으로 상황이 전개되었다.

정부의 대응이 필요했던 시점이었다. 청사진 발표가 있고 나서 얼마 후 진념 부총리가 총선 출마로 이임하면서, 전윤철 비서실장이 신임 경제부총리가 되었다. 정책 수립에서의 관료 간 갈등 상황에서 비교적 포용적인 태도를 보이던 성향의 진념 부총리와 달리 저돌적이며 직선형이었던 전윤철은 OECD 와 공동 주관한 행사에서 “경제특구를 통한 경제 개방화를 지속적으로 추진하겠다”라고 밝히고 재정경제부의 기존 방침이었던 “정치 논리는 경제에 개입 불가”, “해외투자자와의 신뢰” 등을 강조하면서 지속적인 동력을 확보하려는 모습을 더 강하게 보였다.¹⁶¹⁷ 당시 이미 재정경제부는 경제자유구역법이 지역균형개발정책과 상충되는 것이라는 비판이 제기되던 것을 파악하고 있었다.¹⁸ 그러나 전윤철 부총리는 “동북아 금융 허브로 자리매김하기

¹⁶ 박재범, “진 경제부총리 재임 20 개월…공과는”, 머니투데이, 2002년 4월 15일 수정, 2019년 3월 1일 접속.

<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=008&aid=0000159852>

¹⁷ 현승윤, “[전윤철 새경제팀 과제] 전윤철-진념 색깔 판이”, 한국경제, 2002년 4월 15일 수정, 2019년 3월 1일 접속.

<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=015&aid=0000497245>

¹⁸ 이민중, “[기자수첩] 뼈격대는 ‘회심의 역작’”, 파이낸셜 뉴스, 2002년 5월 3일 수정, 2019년 3월 1일 접속.

위한 확고한 대안을 갖고 있다”,¹⁹ “외국인 유치를 위해 외환 규제를 단계적으로 폐지할 것”, “경제특구를 통해 경제 개방화를 지속적으로 추진하겠다”는 기존 정부의 동북아 비즈니스 허브론을 기회가 있을 때마다 적극적으로 피력하곤 했다.

2002년은 6월 지방선거와 12월 대통령 선거를 동시에 치르는 해였고 이에 따라 정부여당은 그 어떤 시기 보다도 경제적 성과에 민감할 수밖에 없었다. 외환위기 이후 신전략의 필요성이 강조되던 당시에 동북아 비즈니스 허브와 경제자유구역은 정부 의지의 발현이었다. 그런데 4월 4일 입지 발표가 있는 후에 지방선거 국면에 신규 경제자유구역 설치로 인한 승자와 패자(winners and losers) 개념이 이입되며 인천, 부산, 광양을 제외한 기타 지역이 손해를 본다는 인식이 확산되었다. 한국적 맥락에서, 지방선거는 지방적 요인보다 중앙정치적 요인으로부터 더 영향을 받게 된다(강원택, 2006). 2002년 지방선거는 대통령 선거와 시기적으로 근접해있었고, 지방선거의 결과는 대통령 선거에도 영향을 미칠 것이 자명했다. 이 상황에서 지역균형발전 노선을 지지하는 노무현 후보가 2002년 5월 2일 민주당의 대통령 후보로 선출되면서 정부여당의 선거 공약에 지역균형발전이 이입될 여지가 커졌다. 경제자유구역 정책이 경제성장을 위한 정책이기는 하였으나

<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=110&oid=014&aid=0000013597>

¹⁹ “[제 3 회 서울 국제금융포럼-전윤철 재경장관] ‘외환규제 단계적 폐지’”, 파이낸셜 뉴스, 2002년 5월 7일 수정, 2019년 3월 1일 접속.

<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=020&aid=0000130465>

정책의 속성 상 입지 선정으로 인한 지역적 특실이 분명하게 나타난다는 점에서, 지역 현안에서 전국적 현안으로 인식의 전환이 이루어지고 있었다.

그럼에도 정부는 곧바로 대응하지 않았다. 지방선거를 앞두고 대구, 속초와 양양, 전주, 군산, 마산, 목포 등 지방자치단체가 경제자유구역의 지정을 요청하였는데 이 과정에서 재정경제부는 “전국토를 특구로 만들 수는 없다”는 기존의 입장을 고수하였다. 특구 설립의 의미도 모른 채 무조건 지정을 요구하고 있으며, 정치인들이 특구 지정을 선거 공약으로 내걸었다가 지정이 안되면 정부 탓으로 돌리려는 의도라고 파악한 것이다.²⁰ 선거 공약으로 경제자유구역 유치에 후보자들에 의해 ‘트럼프 카드’처럼 활용되면서 경제자유구역 설립의 본질적 목표에서 벗어난, 입지 선정에 대한 논의가 증폭되는 쪽으로 균열의 구조가 성립되었다.

6월 13일 지방선거에서 민주당이 패배하고, 지역 호혜적인 정책으로의 전환이 일정 부분 필요하다고 본 정부는 지방균형발전을 소극적으로나마 수용하게 되었다. 6월 21일, 전윤철 부총리가 청와대에서 경제장관간담회를 주재하면서 동북아 비즈니스 허브 건설을 위해 7월 5일에 추진 방안을 발표하고, 9월 정기국회에 “경제특구

²⁰ 배병우, “지자체 ‘우리도 지정’... 경제특구 남발 우려”, 국민일보, 2002년 7월 16일 수정, 2019년 3월 1일 접속.

<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=005&aid=0000111556>

지정에 관한 법률”을 제출하여 연내 통과시키겠다고 공표하였다.²¹ 그리고 다음날인 22일에는 경제자유구역을 운용하기 위한 종합 조정기능을 갖는 기구를 설립할 계획을 밝히면서, “그동안 각 부처 의견을 들어본 결과 이견이 있었고, 정치권에서도 지역균형 개발 측면에서 일부 지역에 국한된 지정에 대해 이견을 달고 있다”며 정부 안팎에 존재하던 비판 여론을 처음으로 시인했다. 4월 4일 첫 기획안을 발표한 지 두 달 정도 지난 상황에서 결국 재정경제부는 지역균형발전론을 완전히 기각하지 못하고 법제화에 돌입하게 된 것이다. 지방선거에서 여당인 새천년민주당이 크게 패하면서, 한나라당 출신 지방자치단체장이 중앙정부와 반목할 가능성이 높게 되었다는 분석도 있었으나 전윤철 부총리는 동북아 중심국가 실현 방안을 차질 없이 추진해나갈 것이라고 강조하면서, 비판 여론에도 정책의 정당성을 꾸준히 역설했다.

정기국회가 얼마 남지 않은 7월 1일, 정부는 각 부처별 발표를 통해 경제자유구역 개발 계획을 세부적으로 공개했다. 건설교통부는 인프라 확충 방안을, 법무부는 출입국 이민제도 개선 방안을, 정보통신부는 통신망의 확충 방안을 각각 발표했다. 제시된 구체적인 방안은 9월 정기국회에 제출할 경제자유구역법의 근간이 되었다. 뒤이어 29일에는 21개 부처 공동으로 ‘동북아 비즈니스 중심국가 실현방안’을 확정하면서 행정부 차원에서 할 수 있는 모든 수단은 활용되었다. 최종 방안은 원안과 크게 다르지 않았다. 추진 체계와 관련해서 정부는

²¹ 2002년 10월, 국회에서 ‘경제특구’를 ‘경제자유구역’으로 개명하기 이전까지 법안의 명칭으로 사용되었다.

경제자유구역위원회를 관련 부처 장관과 민간위원으로 구성하고, 경제자유구역별로 사무소를 설치하여 실무를 관장하도록 하였다. 지정요건의 경우 국제항만과 국제공항 등 비즈니스 허브로 기능할 수 있는 전제조건을 갖춘 곳으로 한정하면서, 사실상 인천, 부산, 광양 등 지역에 유리한 내용으로 확정되었다. 지역균형발전은 명목상 포함되었으나 구체적인 방안은 결여되었다. 정부의 실현 방안은 4월 발표 때와 유사하게, 실현 가능성과 입지 적합성과 관련해 비판의 대상이 되긴 하였으나, 정부가 8월 중순 정부입법을 공식화하였고 정기국회를 통해 미진한 부분의 보완을 약속하면서 일단락되었다. 따라서 7월 29일을 기점으로 경제자유구역에 관한 논의는 행정부에서 입법부로 그 축이 옮겨지게 된다.

제2절 재정경제위원회의 경제자유구역법안 입법 과정

1) 3차 국면: 정부입법과 재정경제위원회의 공청회 (8월 19일~10월 28일)

입법부 내부에서의 논의는 국회 회의록에서 나온 발언과 당시 상황의 전후 맥락을 파악하여 추적할 수 있다. 따라서 본 절에서는 국회의원의 실제 발언을 토대로 하여 그 당시 상황에 대한 분석을 제공해볼 것이다.

정부의 우선 목표는 법안의 연내 통과였다. 이미 국회에서는 지역균형발전론에 입각한 야당의 공세가 예측되던 상황이었다. 정부는 지역균형발전을 계획안에 명시해줌으로써 국회 우호적이고 전향적

조치를 통한 협력을 기대하였고 3차 국면 초기에는 이러한 경향이 두드러졌다. 재정경제부는 8월 19일, ‘경제특별구역지정 및 운영에 관한 법률안’을 입법 예고하였다. 기획안을 발표한 지 약 3주 정도 지난 시점이었다. 이미 국회에서는 7월 25일 제232회 제2차 재정경제위원회에서 업무현황보고를 통해 국민경제자문회의에서 동북아 비즈니스 중심국가 실현 방안이 4월에 논의되었다는 점이 공론화된 상태였다. 이날 회의에서 발표를 맡은 재정경제부 기획관리실장 신동규는 다음과 같이 보고했는데, 보고 내용에서 지역균형발전에 힘쓰겠다는 언급이 눈에 띄게 늘어났고 강조되었다.

“경제특구의 개발효과를 전국적으로 확산시키면서 자유무역지역 및 지방대도시를 지방핵심거점으로 중점개발함으로써 지역균형발전을 도모해 나가겠습니다. 이를 위해 지리적 여건 등을 감안하여 환황해권, 환동해권, 중부내륙권 등 권역별로 개발하고 … (중략) 금년 정기국회를 통해 경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률 제정과 관련 법률의 개정을 추진해 나가겠습니다.”(재정경제부 기획관리실장 신동규, 제232회 국회 제2차 재정경제위원회 업무현황보고)

국회에 제출한 자료에 드러난 정책 목표는 단지 동북아 비즈니스 거점을 설치하는 것에 있지 않았고, 지역균형발전의 목적도 처음으로 명시되었다. 그러나 구체적 내용에는 노동규제의 완화, 외국기업에 대한 조세 혜택, 제한적인 입지 선정의 원칙 등 동북아 비즈니스 허브 구상을 위한 실질적 장치들이 주를 이뤘다. 전방위적 경제 개방에 관한 내용이다 보니 여러 내용과 관련한 각계각층에서

비판이 이어졌다. 8월 20일에 한국노총과 민주노총은 “노동기본권을 말살하는 법안”인 경제자유구역법을 제정하게 될 시, 전체 노동계와 연대해 총파업 투쟁도 불사하겠다는 강경한 어조로 비판했다. 이어 노동계, 인권계, 여성단체 25개가 주축이 되어 구성된 ‘비정규노동자 기본권 보장과 차별철폐를 위한 공동대책위’는 8월 28일 경제특별구역의 외국인투자기업에 대한 전면적 노동유연화를 문제 삼으며 법안 철회를 촉구했다.

반면, 9월 1일에는 전국경제인연합회(이하 전경련)에서 경제자유구역은 기존의 외국인기업전용단지, 외국인투자지역, 자유무역지역 등 기타 경제특구 제도와 유사하기에 실효성이 떨어지고 외국인 투자가에게 혼란을 초래할 것이라며 ‘전국의 경제특구화’를 주장했다. 오히려 전방위적인 개혁개방의 당위를 제기한 것이다.²² 뒤이어 민간 연구소인 삼성경제연구소에서는 9월 4일 ‘경제특구의 성공적 추진방안’ 보고서에서 경제자유구역을 소규모로 설립한 뒤에 성과를 보고 점진적으로 확장시켜나아가야 한다는 내용으로 정부 법안의 문제점을 지적했다. 지역균형을 고려해 다수의 경제자유구역을 설치할 경우 국제적인 경쟁력을 갖추기 어려울 것이며, 입지의 선정에 있어서도 국제공항, 배후단지, 인력의 공급, 경영지원 서비스, 생활여건 등을 고루

²² 황영민, “전경련, ‘경제특구 실효성 적어’”, 파이낸셜뉴스, 2002년 9월 1일 수정, 2019년 3월 1일 접속.

<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=014&aid=0000030328>

갖춘 곳으로 한정해야 한다는 주장이었다. 이렇듯 여론이 양분화되어가자 정부에서 반응할 수밖에 없었다.²³

재계와 노동시민사회계의 강렬한 반대에 정부는 민간 여론 수렴 과정을 거쳐 공정하고 효율성 있는 정책을 수립하겠다는 기초 아래 10월 28일에 공청회를 열기로 하고 연내 법안 통과를 다시금 추진하였다. 당시 경제자유구역은 새 성장의 동력을 확보하기 위해 정부가 대선 이전에 최종적으로 추진할 수 있는 정책으로 그 중요성이 상당했다. 재정경제위원회에 법안을 상정하고 토론했기 위해 재정경제부는 실무진을 모두 투입하고 10월 정기국회에서 진행될 공청회 준비에 심혈을 기울였다.

당시 재정경제위원회는 제1야당인 한나라당 13인, 여당인 새천년민주당 11인과 비교섭단체인 자유민주연합의 중진 의원 2인으로 구성되어 있었다.²⁴ 정부가 입법 예고 후 꽤 시간이 지난 10월 17일에 국회에 법안을 제출했는데, 이 시점은 정기국회 마지막 본회의인 11월 14일을 3주 앞두고 있던 시점이었다. 연내 통과를 목적으로 하는 상황에도 불구하고 정부가 이 법안을 제출하는데 지나치게 긴 시간을

²³ 현승윤, “[이슈 따라잡기]경제특구, 특혜시비에 ‘삐걱’”, 한국경제, 2002년 8월 27일 수정, 2019년 3월 1일 접속.

<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=015&aid=0000542662>

²⁴ 현승윤, “경제특구 예외조항 삭제”, 한국경제, 2002년 9월 22일 수정, 2019년 3월 1일 접속.

<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=015&aid=0000550626>

할애했다는 비판도 일었을 정도로 재정경제위원회는 짧은 시간 안에 이 법안을 다뤄야 하는 제도적 여건에 스스로를 구속하게 되었다.²⁵

[표3] 경제자유구역법 입법 시기 국회 재정경제위원회 주요 행위자 (2002.05.30~2002.12.30)

성명	정당	지역구	선수 ²⁶
나오연	한나라당(위원장)	경남 양산	3선
강운태	새천년민주당	광주 남구	초선
김영환	새천년민주당	경기 안산구 갑	재선
김효석	새천년민주당	전남 담양·곡성·장성	초선
박병윤	새천년민주당	경기 시흥	초선
송영길	새천년민주당	인천 계양구	초선
천정배	새천년민주당	경기 안산구 을	재선
강봉균*	새천년민주당	전북 군산	초선
조한천*	새천년민주당	인천 서구·강화 갑	재선
김동욱	한나라당	경남 통영·고성	4선
박종근	한나라당	대구 달서구 갑	재선
안택수	한나라당	대구 북구 을	재선
이재창	한나라당	경기 파주	재선
이한구	한나라당	비례대표	초선
임태희	한나라당	경기 성남 분당 을	초선
정의화	한나라당	부산 중구·동구	재선
최돈용	한나라당	강원 강릉	3선
김정부*	한나라당	경남 마산 합포	초선
홍준표	한나라당	서울 동대문구 을	초선

*의원이동으로 인한 상임위원선임(2002.09.10)

²⁵ 김승련, “[기자의 눈], ‘누더기’ 경제특구법”, 동아일보, 2002년 11월 10일 수정, 2019년 3월 1일 접속.

<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=020&aid=0000161032>

²⁶ 당시 새천년민주당과 한나라당 소속 의원 중 초선·재선 의원이 많았다. 본 연구에서는 선수를 국회의원의 상임위 내 행태를 설명하는 하나의 변수로 본다. 초선이나 재선의원일 경우 소속 정당의 이념적 정향과 매우 흡사한 정책 선호를 보유하고 있다는 가상준(2013)의 연구에서 참고하였다.

10월 28일 개최된 234회 국회 13차 재정경제위원회에서 공청회에 앞서 전체회의가 열렸다. 경제자유구역법안 이외에도 다른 법안이 함께 제출되었으나 이날 회의의 초점은 경제자유구역에 맞춰져 있었다. 이날 의사진행을 하면서 야당의 국회의원들은 정부의 발표에 대하여 각기 독립적으로 반응했다. 법안 반대에 앞장서왔던 한나라당의 경우 이 시점에서는 정파적 논리보다도 국회의원 개개인이 법안에 대해 지니고 있는 의문점과 회의적인 부분에 대한 언급이 잦았고 합일된 모습은 보이지 않았다. 지역균형발전과 연계해야 한다는 의견과 정부 원안에 찬동하는 의견 모두가 제기되었다.

“... 또 지역의 균형발전이라는 차원에서 내륙지역에도 골고루 이런 혜택이 돌아갈 수 있는 개념으로 특구에 대한 접근을 해야지, 특정지역을 개발하는 형식의 특구는 개념 자체가 잘못되었다고 생각합니다. 그래서 특구라는 것을 어떤 지역 개념으로 가져가서는 안 되고 자격이 있는 산업이라든가, 또 외국인투자라든가, 어떤 조건을 걸어 놓고 그 조건에 맞으면 그것이 어느 지역에 있든 다 혜택을 받을 수 있는 형식으로 되어서 어느 지역에 균형적인 혜택을 볼 수 있는 개념으로 가야 된다고 생각합니다.”(한나라당 박종근 의원, 234회 13차, 11쪽)

“이 부분에 대해서 중국과의 경제전쟁 차원에서 봤을 때 이런 경제특구가 사실은 이 정부 초기에 나왔더라면 얼마나 좋았겠느냐 그런 만시지탄을 느끼지 않을 수 없습니다.”(한나라당 안택수 의원, 234회 13차, 16쪽)

“경제특구 지정과 관련해서 많은 의견이 있습니다마는 본 위원은 경제특구 지정은 균형발전 차원이 아니라 국가 경쟁력을 키운다는 차원에서 봐야 된다고 생각합니다… 이런 점에서 보았을 때 경제특구 지정이라고 하는 것은 지역균형발전 차원이 아니라 경쟁력이 있는 지역이 어디냐 하는 것이 우선 입지의 기초라고 생각하고 그런 바탕 위에서 지정되어야 된다는 점…”. (한나라당 이재창 의원, 234회 13차, 20쪽)

반면에 새천년민주당 의원의 경우 대다수가 법안에 찬동하되 부분적인 수정만을 요청하는 식의 발언이 다수였다.

“경제특구법은 이따 공청회 때 논란이 되겠습니다마는 특정한 지역을 염두에 두지 않고 일반기준을 정해서 경제특구위원회에 신청하면 검토해서 승인하는 형식으로 되어 있는데 특구라는 것 자체가 특별하기 때문에 하는 것이고 특별하지 않다면 특별법이 필요하지 않은 것 아닙니까? … 정말 시급하게 진행되어야 하는데 현 경제특구법을 보면 각 지역 간의 이해 때문에 지역균형발전론에 빠져서 여기저기 하다 보면 대한민국 전체가 특구가 되어서 특구의 의미가 없어지게 될 우려가 있고 그렇게 되면 일반 노동계나 의료계 등에서 주장하는 것처럼 일종의 역차별, 편법으로 가는 것은 아닌지, 모든 지방자치단체가 그 요건을 역지로 맞추어서라도 지정 신청하게 되었을 때 대책이 있는 것인지 상당히 염려가 됩니다.”(새천년민주당 송영길 의원, 234차 13회 19쪽)

증인 질문 이전 단계에서 여야 의원의 당파성은 두드러지지 않았다. 개별 의원은 당론이 규합되지 않은 상황에서 개인적으로 갖고 있는 사안에 대한 이해에 기반을 두고 발언하였다. 한나라당 의원의

발언과 민주당 의원의 발언 속에서 공통적으로 발견할 수 있는 논리도 상당수였다. 경제자유구역이 내포하고 있는 비즈니스 거점의 현실화와 신자유주의 기조에 기반한 국가 성장 동력의 확보라는 부분에 대해서 대다수의 국회의원이 동의하고 인지하고 있던 것이다.²⁷

오전에 있었던 대정부질의를 마치고 오후 3시에 이어진 공청회에서는 학계·지방자치단체·시민단체 출신 관련인이 국회의원에게 법안에 대해 진술하고, 이어 질답을 이어가는 방식으로 진행되었다. 참석자는 국책연구기관인 대외경제정책연구원(KIEP)의 이창재 연구원, 부산시 오거돈 행정부시장, 바른사회를위한시민회의 조동근 소장, 대한의사협회 안양수, 민주노동자총연맹(이하 민주노총) 오건호, 전국교직원노동조합(이하 전교조) 참교육연구소 한만중 사무국장으로 총 6인이었다.

이날 정부가 공청회 개최를 제안한 것에 대하여 국회가 받아들인 것은 이해관계가 첨예하게 대립하는 정책에 대하여는 공청회를 통해 여론 수렴과 전문성의 제고를 도모한다는 규범에 국회가 동의한 결과였다. 그 과정에 여야 국회의원 모두 공청회를 진술인의 발언 내용과 전후 맥락 등이 어떠한지에 따라 각각의 정치적 이익을 확대하고 정당성을 확보하기 위한 장치로 활용하였다. 실제로 이날 공청회를 거치고 나서야 비로소 국회의원 다수가 경제자유구역법안에 대한 구체적 판단을 내리고 법안 심사에 앞서 개인의 입장을 확립하고 정당의 입장으로 일원화할 수 있었다. 각 진술인이 주장한 내용을 듣고

²⁷ 국회의원의 상임위원회 행태와 입장은 소속 정당의 정당구속력 정도와 유관할 수도 있다.

학습하게 되면서 비로소 국회의원들이 사안에 대해 보다 명확한 이해를 할 수 있었던 것이다.

공청회에서 진술인의 증언은 소속 기관의 기본적인 입장에서 크게 벗어나지 않았다. 진술인들에게서 공통적으로 확인될 수 있는 인식은 정부가 제시한 법안과 국회에서의 논의 흐름이 모순된다는 것이며, 정책의 집행 단계로 넘어갔을 시에는 실효성이 의심되는 부분이 많다는 것이었다. 이창재 연구원뿐만 아니라 이날의 진술인 모두가 취지에는 공감하나, 정책 집행의 구체적 차원에서 문제를 제기하였다. 각계각층의 의견이었던 만큼 발언의 구체적 내용에 있어서는 다소 궤를 달리하는 측면도 보였다. 일례로 오거돈 부시장의 경우 본인의 참석을 지방자치단체를 대표하여하는 것으로 정리하면서 지방균형발전과 국토종합계획과 같은, 균형 성장이라는 목적의식에 부합하는 경제특구의 일종으로 경제자유구역을 이해하고 지방자치단체의 입장에서 설명하였다. 민주노총과 전교조의 경우, 고용 및 노사환경 문제, 교육개방 문제에 대한 문제의식을 바탕으로 진술하였는데, 두 주장을 관통하는 하나의 인식은 차별과 양극화를 야기할 수 있다는 부분이었다.

질답 이후에도 여당 의원들의 선호는 변화하지 않았고 오히려 고착화되어 갔다. 진술인들의 증언과 기존 정부 안 가운데 부합하는 내용을 주로 언급하였다. 이들에게 지역균형발전론의 이입은 받아들일 수 없는 것이었다.

“...역지사지라고 다른 측면에서 보면 일거에 대한민국 전체를 업그레이드 시키면 가장 좋겠지만 그것은 쉽지 않기 때문에 우선 일부 지역이라도 시범적 효과를 거양해서 그것을 확산시켜 보자는 정부의 뜻이

숨겨져 있는 것으로 이해됩니다마는….”(새천년민주당 강운태 의원, 234회, 13차, 33쪽)

“제가 생각할 때도 당장 특구법이 나오니까 각 지역마다 서로, 신의주특구처럼 어떤 특정지역으로 되어 있는 특구가 아니고 특구위원회를 만들어서 각 지방자치단체가 청구하면 요건을 심사해서 허용하겠다는 것인데 이렇게 되었을 때는 과연 특구라는 것을 통해서 어떤 특정목적이 아니고 우리나라의 기존 법질서체계를 완전히 대체해 버리는 전국적인 현상이 되어 버린다고 하면 심각한 문제가 아닐 수 없다고 생각합니다.”(새천년민주당 송영길 의원, 234회, 13차, 35쪽)

반면에 한나라당의 경우, 공청회에서의 진술과 그 이후의 질답을 통해 드러나지 않았던 정책 선호가 분명해지며 특구 지정 단계에서부터 지방자치단체가 개입할 수 있어야 한다는 점을 강조하고 나섰다. 그 과정에서 공청회 진술인의 진술 중에 어감과 맥락의 측면에서 본인의 주장과 유사한 발언이 있었다면 그것을 적극적으로 활용하는 모습을 보였다. 김정부 의원의 경우 자신의 지역구를 경제자유구역 유치 가능 지역으로 지정하려는 의도를 분명하게 보이기도 하였다.

“또한 물류 쪽으로 간다면 부산광역시 지적하신 바와 같이 부산권뿐만 아니라 동부산·경남지역 등이 가능하고 경남지역의 경우 진해와 마산까지 연결해야 될 것으로 본 위원은 생각하는데 그런 뜻으로 보고 있는 것인지 말씀해 주시기 바랍니다.”(한나라당 김정부 의원,²⁸ 234회, 13차, 34쪽)

²⁸ 지역구 경남 마산·합포

“외국은 1개의 기업에게도 특구와 똑같은 혜택을 주고, 옛날에 수출자유지역이라는 것도 한데 모아 놓았지만 꼭 모아 놓아야 될 이유가 없다. 전국적으로 분산시킬 수도 있는 것이다. 그럴 경우에 외국인 투자와 연계되어 있다든지 특별한 혜택을, 외국으로 도망갈 수 있는 국내산업을 붙잡아 두어야 되는 차원에서 특구의 개념이 도입되어야 된다…… 이창재 교수님께서 주장하신 전국이 다 특구화되어야 된다는 개념과 상당히 일치하는 것입니다.”(한나라당 박종근 의원,²⁹234회, 13차, 38쪽)

“지금 정권교체시기인데 물론 발상은 연초에 나왔습니다마는 정권교체 시기에 이렇게 새로운 정책이 시도되고 만들어지면 졸속화할 가능성이 크다는 걱정도 되고 그래서 논의를 하는 것은 좋다고 생각되지만 결론을 지금 바로 내린다는 것이 쉬운 일은 아니지 않느냐 그런 우려가 됩니다.”(한나라당 정의화 의원, 234회, 13차, 39쪽)

질의에서 국회의원들은 명확하게 소속 정당의 입장과 부합하는 방식으로 대답을 유도하고 질문을 하는 모습을 보이며 개인적 선호의 분별이 가능한 수준의 발언들을 이어갔다. 공청회를 통해 확인되었던 또 다른 사실은 법안 심의 과정에서 국회의원이 보인 사안에 대한 무지였다. 국회의원이 진술인의 발언에 상당한 수준의 신뢰와 권위를 부여하면서 필요시 그 발언의 요지를 활용, 개인이 지니던 막연한 수준의 정책 선호를 보다 구체화하는 과정으로 공청회를 활용하게 된 것이다. 법안에 대해 충분한 학습이 이루어질 수 없었던 상황에서 질답이 오갔고, 논의

²⁹ 지역구 대구 달서구 갑

과정에서 다수의 쟁점이 혼재하며 논의가 원만하게 진행되지 못하면서 보다 구체적인 논의는 후속 절차인 법안및청원심사소위원회에서 이루어지게 되었다.

“저는 솔직히 고백하건대 경제특구에 대해서 많은 관심을 갖지는 않았고 일전에 연결되어서 한번 이야기해 보자 한 것이라 여기에 대해서 잘은 모릅시다라는 경제특구는 특구다워야 되는 것 같아요.”(한나라당 조동근 의원, 234회, 13차, 42쪽)

“간단하게 합시다. 간단하게 하기 위해서 학계를 대표해서 참석하신 이창재 소장께 종합해서 질의하도록 하겠습니다. 경제특구관련법이 동북아 비즈니스센터, 말하자면 동북아 경제 중심지를 건설하기 위해서 만드는 것이지요? 동북아 비즈니스센터를 건설하려면 가장 중요한 것이 뭐니까? 딱 한 말씀만 해 주세요.”(한나라당 박병운 의원)

“사실 딱 한마디로 말씀드리기는 어려울 것 같은데 특구에 국한시켜서 말씀드린다면 제도 같습니다.”(KIEP 이창재 연구원)

“그러면 나는 거기에 동의하지 않고 FDI 를 얼마만큼 유치하느냐가 비즈니스센터 성립에 결정적인 역할을 한다, FDI 가 충분히 오면 비즈니스센터가 성립되고 오지 않으면 성립이 안 된다고 나는 결론 냈는데 동의해 주시겠습니까?”(한나라당 박병운 의원)

“제가 말씀드린 것과 그렇게 다른 것 같지는 않습니다.”(KIEP 이창재 연구원, 234회, 13차, 37쪽)

위의 조동근 의원의 발언에서 보이듯, 사안에 대한 무지는 어김없이 드러났다. 또한 박병운 의원과 이창재 연구원의 논쟁에서도,

박병윤 의원이 제도가 아니라 FDI 의 유치 여부가 동북아 비즈니스 중심지를 건설하는 데 더 중요하다는 반론을 제기하자 이창재 연구원이 자신의 의견과 별반 다를 것 없다는 식으로 일축한 것에서도 드러났다. 정책에 대한 사전 학습의 부재는 소위원회 논의에도 영향을 미쳐, 비효율적인 논쟁을 야기하게 되었다.

2) 4차 국면: 법안및청원심사소위원회의 논의 과정 (10월 31일~11월4일)

공청회를 마친 지 3일 후인 10월 31일, 재정경제위원회는 법안및청원심사소위원회(법안심사소위)를 열고 본격적으로 정부 관료와의 질답을 통해 축조심의 작업에 돌입하게 되었다. 정부의 브리핑은 향후 경제자유구역이라는 명칭으로 불릴 ‘신설될 경제특구’와 기타 유형의 경제특구인 관세자유지역, 자유무역지역, 외국인투자지역 등과의 비교와, ‘신설될 경제특구’에 적용될 제도개선사항에 대한 정리를 중심으로 이루어졌다. 정부가 우선적으로 강조하고 나선 것은 경제자유구역이 지닌 차별성이었다. 당시 정부 내부에 만연하였던 넷크래커 이론에 기반하여 한국 경제자유구역이 중국과 싱가포르, 홍콩 등지보다 우위에 서야 하는 이유를 설명하는 데 집중했다. 정부가 주창한 차별성은 공장과 사업장 등 제조업 중심 기반 시설 위주로 형성되었던 기존의 경제특구와 다르게, 한국의 경제자유구역은 첨단기술산업, 고부가가치 서비스산업 등을 위주로 형성될 것이라는 점이었다.

주요 쟁점은 재정 조달 방안과 특구 지정 요건으로 추려졌다. 정부에서는 특구를 민자유치와 개발이익을 통해 지방자치단체에서 부담할 수 있도록 하고, 국제항만과 같은 물류 인프라가 있어야 특구 지정이 가능하도록 하였다. 이는 곧 재정 조달과 인프라가 갖춰진, 유치 가능한 수준에 도달한 지방자치단체가 지정의 우선 대상이 돼야한다는 논리로 귀결되었다. 정부는 소위원회 축조심의 과정에서 한나라당 국회의원 다수가 언급한 ‘전국의 특구화’ 논리를 전면적으로 반박하였다.

"전국을 특구로 개발하는 것은 중앙정부가 부지 조성 등의 사업을 수행한 후에 외국인 투자유치가 부진할 경우 지방재정 부실 등의 문제가 발생할 수 있기 때문에 특구 지정에 신중을 기할 필요가 있습니다. 지금까지 국내의 경우에도 공단 조성만 먼저 해 놓고 투자유치가 부진한 경우 그것이 엄청난 지방재정의 이자부담이나 재정부담을 초래한 사례가 있기 때문에 신중하게 지정을 해야 되겠다 하는 말씀입니다."(재정경제부경제정책국장 박병원, 234회, 5차, 25쪽)

소위원회 심사에서 야당의 국회의원은 보다 공세적인 접근을 통해 지역균형발전론을 강조하고 나섰다. 이 과정에서 야당의 집단적 이해(interests)가 선명하게 표출되었다.³⁰ 공청회를 통해 선호가 재정립되었다면, 소위원회에서는 재정립된 선호를 바탕으로 정부를 설득하려는 행태까지로 나아갔다. 이는 비수도권 지역구 출신 국회의원 위주로 이루어졌다. 국회의원과 정부 관료의 질답 이후에는 본격적으로

³⁰ 당시 한나라당의 경제특구에 대한 ‘당론’은 찾아볼 수 없다. 본 연구에서는 한나라당의 당론을 당내 개별 행위자의 선호의 합으로 정의한다.

여야당 의원 간의 대립으로 자연스럽게 논의가 전환되었다. 공청회의 진술 내용을 토대로 개인의 주장을 전개하는 과정에서 상호작용은 간헐적으로, 사안에 따라 다르게 이루어졌다. 제조업 이외의 산업 유치와 관련하여서는 의원 간 합의가 비교적 수월하여 내용에 대한 상호 간 수용의 범위가 넓었다.

그러나 지정요건과 관련해서 한나라당은 끊임없이 문제제기를 이어갔고 여야 간 우호적 상호작용은 나타나지 않았다. 정부의 경제자유구역이 비단 지역균형발전을 저해한다는 것뿐만 아니라, 특구라는 방식의 제한적 개방화가 실효성이 없다는 ‘경제특구 무용론’이 야당 의원 다수로부터 제기되면서 5차 소위원회 논의는 결렬되었다. 박종근 의원이 가장 강력하게 문제를 제기한 행위자였고, 정의화 의원은 소극적으로 박종근 의원을 지지하면서 위원회 차원에서는 논의의 전개가 불가능하게 되었다. 박종근 의원은 부산과 광양, 인천공항 배후 지역의 면적이 넓지 못하다는 측면을 들어 경제자유구역의 타당성에 대한 근본적인 문제제기로 논의를 확장했다.

“이 계획이 잘못되었다는 게 아니라 머리가 좋아서 계획은 잘 세워 놓았다고요. 그러나 작동이 안 되는 계획이고 공산과학이나 똑같은 거야... 차관, 내 얘기 들어 봐요. 지금 같은 이야기들이 자꾸 반복되는데 논의의 효율성을 위해서 이것은 두 가지 방법밖에 없습니다. 단계적으로 추진하겠다는 정부의 입장이 분명하다면 영종도 한 군데만 하는 것으로 법안을 내든가 안 그러면 이것을 보류하든가, 둘 중에 하나로 해야지 이렇게 많은 문제점이 지적되고 있는 법안을 국회에서 통과시킬 수 없습니다.” (한나라당 박종근 의원, 234차, 5회, 35쪽)

(박종근 의원의 발언 직후) “그렇게 결론 내리기는 조금 빠르고 아까 박 위원님이 제시한 것과 다른 위원님께서 제시한 것, 이재창 위원님이 제시한 것을 기본자료로 만드세요. 우리가 토론을 이 정도 했으니까 그 자료가 나오면 그것을 가지고 우리 나름대로 검토해 보고 오늘 저녁에 다시 논의하든지 하겠습니다. 자료를 준비해 보십시오. 다른 말씀이 안 계시면 그렇게 정리하고…….” (소위원장 정의화 의원, 234차, 5회, 36쪽)

경제자유구역 정책 추진 당위에 대한 공세가 이어지면서 소위원회에서는 정부입법에 대한 대안의 마련을 모색하기보다는 원점으로 돌아가서 다시금 논의해야 한다는 분위기가 조성되었다. 다음날인 11월 1일 곧바로 이어진 6차 법안심사소위원회에서 재정경제위원회의 수석전문위원이 5차 회의 결렬에 대한 이유를 보고하면서 다섯 가지 쟁점을 정리하였는데, 다음과 같았다. 첫째로는 경제자유구역 개발 비전의 불명확성, 둘째로는 ‘경제특구’ 명칭의 부적절성,³¹ 셋째로는 경제자유구역이 제공하는 인센티브의 불명확성, 넷째로는 경제자유구역 지정 조건의 부적절성과 마지막으로 지역균형발전과 연계된 경제특구 개념의 부재였다. 6차 소위원회에서 정부의 대응은 국회의원의 문제제기뿐만 아니라 공청회에 나온 진술인의 증언이 사실관계로부터 어긋났거나 부적절하였을 경우 반박하는 것이었다. 정부 측에서 소극적으로나마 야당 의원을 포섭하려는 시도가 있기도 하였으나 성공적이지는 않았다. 특별히 지역균형발전과의 연계

³¹ 이 당시부터 경제자유구역이라는 이름으로 불리기 시작했다. 본 연구에서는 경제특구는 일반적 개념으로, 경제자유구역은 본 연구의 분석 대상이자 한국 경제특구의 일종으로 활용하였다.

부분에 대해서는 한나라당이 제시한 ‘지역주민의 의사를 묻고 그에 따라 경제자유구역을 지정하는 조건’에 대해 실질적으로 정부 측에서 검토해보기도 하였다.

이날 재정경제부의 박병원 정책국장과 윤진식 차관이 모두 투입되어 조속히 입법 통과할 것을 요구하였으나 소위원장 정의화가 논의의 속도를 조절하였다. 정의화 위원장은 정부의 설명이 있고 나서도 야당 의원들이 설득되지 않자 회의를 다시금 멈추었다. 이로 인해 6차 소위원회에서도 정부가 계획했던 대로 축조심의에 들어가지 못했고, 본격적인 논의는 3일 뒤인 7차 소위원회로 미뤄지게 되었다.

“따로 다 말씀을 하시겠지만 어차피 오늘 저녁에 해결 안 돼요. 내가 봐서 월요일쯤 갈 것 같은데…… 6시에 전체회의를 해서 소위에서 통과된 것을 일단 통과시켜서 법사위에 넘겨주고 그러면 2개가 남지 않습니까?” (소위원장 정의화 의원)

“오늘 밤 늦게까지라도 해서 통과시킬 수 없습니까?” (재정경제부차관 윤진식)

“무리입니다. 왜 그러냐 하면 제가 나중에 설명드릴게요. 위원장인 저뿐만 아니고 우리 모두가 사실 우선 납득이 되어야 되거든요. 여러분 프레스처(pressure)에 의해서 이 엄청난 것이 그냥 넘어갈 수 없는 것이니까……” (소위원장 정의화 의원, 234차, 6회, 40쪽)

7차 소위원회에서는 경제자유구역법안만을 단독으로 상정하였고 오전 11시 27분에 개의하여 오후 11시 42분에 산회할 정도로 치열한 논의가 이어졌다. 여당과 재정경제부의 의견이 합치되어 드러난 것과

한나라당이 지방자치단체의 의견을 수렴하고 적극적으로 지역균형발전론을 전개하기 시작한, 중요한 의미를 지녔던 회의였다.

한나라당의 박종근 의원과 임태희 의원은 6차 회의 때부터 경제자유구역법을 특정 지역에만 적용 가능한 특별법으로 한정할 것이 아닌, 모든 지역에 사업 단위로 적용이 가능한 ‘일반법’의 유형으로 입법하고자 하였고, 지방자치단체장에게 지정의 권한까지 일임하고자 하였다. 이미 기획 단계에서부터 특정 지역을 전제로 한 법안일 경우, 지역차별적이라는 것이 그의 해석이었다. 7차 회의에서 박종근 의원은 더욱 강력하게 그 주장을 반복했고, 법안 논의가 표류하여 회기 내 통과가 어려울 것으로 판단한 의원들이 박종근 의원의 주장과 정부 측안의 조율을 시도하게 되면서 법안 내용은 상당히 수정되었다. 여기서 행위자 간 상호작용이 발생했는데, 새천년민주당의 강운태 의원이 박종근 의원의 의견에 동의하고 힘을 실게 되면서였다. 여기에 야당의 임태희 의원까지 합세하면서, 5차와 6차 회의에서 결렬되었던 협의가 정부 원안 수정을 그 구체적 목표로 하여 다시금 진행되었다. 정부 측 의견과 유사한 의견을 개진하던 송영길 의원도 동의하면서, 일반법과 특별법 여부, 경제자유구역으로의 공식 명칭 확정, 지방자치단체장의 개입 정도 등의 구체적인 내용에 관한 논의가 진행될 수 있었다.

“그러니까 특정지역을 개발하는 법이나 일반법이나에 대한 성격이 분명하게 규정되어야 조문을 심의할 수 있을 것 같은데 그것과 관련해서 여러분의 생각을 말씀해 주세요.” (한나라당 박종근 의원, 234회, 7차, 3쪽)

“상당히 일리 있는 말씀이신데 저의 경우는 이것을 읽어 보면서 역시 기본법이고 절차법이라는 생각을 했습니다.” (새천년민주당 강운태 의원, 234회, 7차, 3쪽)

“저도 박종근 위원님께서 우려하시는 부분이 이 법에 많이 담겨 있다고 생각합니다. 여기 보면 주로 물류중심지를 염두에 두고 교통이나 항만시설이 제대로 되어 있는 특정지역을 염두에 둔 것 같은 내용이 중심을 이루고 있는 것이 사실입니다. 그래서 이렇게 할 것이 아니고 이 법 제정의 취지가 강운태 위원님께서 말씀하셨듯이 우리나라에 외자를 유치하고 동북아에서 기업하기 좋은 환경 면에서 우리가 떨어지니까 우리나라가 아닌 다른 나라를 선택하는 것을 막기 위해서 그런 데서 소외되지 않기 위해서 이 법을 시급히 제정해야 될 필요성이 있으니까 각 지역별로 어디는 과학기술 중심으로 특구를 운영할 수도 있고 어디는 공단 위주로 특구를 운영할 수도 있으니까 가급적이면 개방형태로 운영하는 것이 좋겠고……” (한나라당 임태희 의원, 234회, 7차, 4쪽)

박종근 의원이 주창한 ‘전국의 경제특구화’ 논리는 지방균형발전이라는 당위에 기반하여 설파된 것이지만, 실질적으로는 자신의 지역구가 지정에서 배제될 것이라면 차라리 모든 지역에 동일한 유치 조건을 강제함으로써 법안 통과 후 특구를 유치하지 못했을 시의 손실을 줄이려는 의도에 있었다. 대구 출신의 박종근 의원이 이와 같은 논지로 일관할 때 정부의 원안에서 역시 배제되었던 광주 출신의 여당의원인 강운태 의원이 동의하게 된 것은 결국 특구의 유치 가능성에 대한 국회의원의 선호가 그 어떤 것보다도 우선했음을 보여주고 있다. 소위원장 정의화 의원이 박종근 의원을 설득하는 과정에서 “대구를 포함해서 어느 지역이든지 간에 혜택을 준다”라는 언급을 한 것으로

보아 의원들 간에는 자신의 지역구가 유치 대상이 될 수 있는 최대한의 가능성을 확보하고자 하는 공통된 인식이 있었고, 이에 대해 암묵적으로 동의하던 것으로 보인다. 박종근 의원의 반대는 결국 경제자유구역을 전국적으로 허용하되, 세제 감면 등의 혜택을 지역에 주는 것이 아닌 심사를 거쳐 통과한 기업에게 주는 대안으로 귀결되었다. 경제자유구역법을 일반법으로 제정하여 지방자치단체장과 기업이 협업한 뒤, 기업에게 특정 혜택을 준다는 이 방식을 박종근 의원과 임태희 의원은 끝까지 관철시켰다.

1조에서 29조에 이르기까지 축조심의를 거쳐 여야 의원들과 재정경제부 정책국장, 재정경제위원회 수석전문위원은 경제자유구역으로 지정된 이후에 정부와 기업이 따라야 하는 절차에 대해서는 일반적인 수준의 합의에 도달하였다. 그러나 마지막까지 진통을 겪은 부분은 개별 사업장 단위로 특별구역을 지정할 수 있느냐의 여부였다. 박종근 의원과 임태희 의원은 개별 사업장 단위로 지정할 수 있어야 기업이 원하는 구역을 직접 선정하고 지방자치단체와 협의할 수 있다는 의견이었다. 재정경제부 차관보 김영주와 정책국장 박병원이 이에 대해 반대의사를 밝히면서 논의가 막바지에 이르러 다시금 지연되었다.

“이렇게 합시다. 그렇다면 일정규모 이하의 지역에 대해서는 지방자치단체장이 외국인 투자를 인가해 줌으로써 그 기업은 이러한 혜택을 누릴 수 있다, 그리고 일정규모 이상의 지역을 단위로 하려고 할 때는 이러이러한 절차를 따라서 해야 된다, 그렇게 이원화를 시켜 봐요. (한나라당 박종근 의원)

“위원님, 지금 법 체계를 보면 특구위원회, 개발계획, 지자체의 업무위임 등등 되어 있고 추가적으로 규제완화는 뭐뭐를 한다, 세제지원은 뭐를 한다 이렇게 되어 있거든요. 그러니까 이것을 개별 사업장 단위로 여기에 집어넣고 나머지 조항은 하나도 관계가 없어요. 그러니까 그것은 외국인투자촉진법이 그런 것이니까……” (재정경제부차관보 김영주)

“또 헛소리 하고 있다, 또 원점으로 가는 소리를 하고 있어……”
(한나라당 박종근 의원)

“외측법(외국인투자촉진법)개정안을 내시면 되지 않습니까?”
(재정경제부경제정책국장 박병원)

“그것하고는 차원이 다르니까…… (경제특구가)아무 데나 다 들어가면 안되는 이유를 대봐요.” (한나라당 박종근 의원, 234회, 7차, 31쪽)

이에 정부가 절충안을 마련했다. 정부는 소규모 경제자유구역의 지정에 관한 예외조항의 신설을 제안했다. 이 조항에서는 대통령령이 정하는 면적 이하의 경제자유구역의 지정에 관해서는 대통령령이 정하는 바에 따라서 지방자치단체장이 요청한 지역을 경제자유구역으로 지정하는 내용이 포함되었다. 박종근 의원은 이에 반대하면서 지속적으로 소규모 경제자유구역의 경우에는 경제자유구역심의위원회를 거치지 않고 지방자치단체장이 독단적으로 지정할 수 있는 권한을 가져야 한다고 주장하였다. 이에 대해 재정경제부 관료들은 법 체계 안에서 실현할 수 있는 권한이어야 하므로 지방자치단체장에게 과도한 권한을 줄 수 없다는 입장으로 맞섰다. 그러나 박종근 의원은 강운태 의원과 함께 지방자치단체장에게 전권을 위임하는 조항의 추가를 정부 관리에게 공격적으로 요청하였다. 박종근 의원의 경우 언성을 높인 것과 더불어, 정부 관료에 대한 인신공격도 서슴지 않았다. 그의 논리는

기업에게 자율성을 주어 그들이 이상적인 투자 지역을 선점하면 이에 대해 정부가 전방위적으로 혜택을 주어야 한다는 것이었다. 반면에 정부도 소규모 특구의 지정이라는 새로운 조건을 신설하는 것에 대해서는 중앙부처와의 협의를 전제로 할 시에만 가능하다는 입장으로 대처하였다. 즉 축조심의를 마쳤음에도 본질적으로 유치 지정 권한을 중앙정부에 둘 것인지, 지방자치단체에 둘 것인지에 대해 소위원회 내의 정부 관료, 여야 의원 간에 합치된 정책 선호를 형성하는 데 실패한 것이다. 오히려 수도권 이외의 지역구를 두고 있는 여야 국회의원들 간의 전략적 협력이 분명하게 이루어지면서 논의가 더 표류하였다. 소위원회에서 영향력을 강하게 행사하지 못한 송영길 의원은 일관적으로 정부의 원안을 지지하였고, 정부 원안과 수정안을 같이 상정하는 쪽으로 의견이 모였다.

“그러니까 문제는 여기에서 정한 것이 앞으로 우리 경제가 가야할 방향이나, 아니면 극히 예외적으로 어떤 지역만 정하고 말아 버려야 할 것이냐가 중요해. 저나 박 위원의 생각은 우리 경제가 가야할 방향이니까 지역을 소규모라도 해서 적극적으로 나가면 얼마나 좋은 것이냐 이렇게 접근하는 것이고, 그런데 여러분(정부 관료)은 그렇게 동의했다가 지금은 그것이 아닌 것 같고 이것이 전국으로 확산되면 문제가 있다는 견해라는 말이에요?” (새천년민주당 강운태 의원, 234회, 7차, 41쪽)

“지금 정부관리하고 국회가 토론해서는 이 문제가 해결되지 않습니다. 그러니까 관리들은 다 내보내고 국회의원들끼리 모여서 결판냅시다.” (한나라당 박종근 의원, 234회, 7차, 42쪽)

“그런데 일개 지방자치단체장이 임의로 요건에 맞으면 지정해서 그것을 다 배제시켜 버리면 그것이 도대체 법적 체계도 안 맞을 뿐만 아니라 마치 시·도지사 조례가 헌법이 정한 기본권의 제약요소를 임의로 변경시켜 버리는 효력이 되기 때문에 법 체계상으로도 위헌법률의 문제가 나올 수가 있고, 실제 그런 위헌법률 여부와 상관없더라도 문제가 이렇게 돼 버리면 말씀하신 대로 많은 혼란이 올 것입니다.”(새천년민주당 송영길 의원, 234회, 7차, 42쪽)

“제 개인 견해는 시·도지사한테 전권 위임하는 것 반대합니다. 그렇게는 도저히 찬성 못합니다.”(새천년민주당 송영길 의원, 234회, 7차, 46쪽)

(법안의 취지를 바꾸자는 박종근 의원의 질의에 대해) “안 됩니다. 그렇게 하면 난리가 납니다. 노동계에서도 반발하고 통과도 안 되고 나부터도 반대고 절대로 통과 못 시켜요. 안 하고 말지 미쳤습니까?”(새천년민주당 송영길 의원, 234회, 7차, 47쪽)

박종근 의원의 지속적인 반대로 인해 회의가 다시금 결렬될 가능성을 보이자, 소위원장 정의화 의원이 16개 지방자치단체 중에 준비가 된 곳에서 언제든지 신청할 수 있는 규칙을 만들되, 전국적으로 지방자치단체 단위에 하나 정도씩 둘 수 있는, 이른바 ‘경제자유구역의 균형적인 분배론’을 제기하였다. 이는 박종근 의원과 임태희 의원이 지속적으로 소지역 또는 프로젝트별로 경제자유구역을 지정할 수 있어야 한다는 주장을 펼친 것에 대한 나름의 타협안이었다. 이에 대해 재정경제부의 윤진식 차관이 부분적으로 동의하였고, 박종근 의원의 지속적인 요구는 새천년민주당의 강운태 의원의 중재로 정제된 모양으로 관철될 수 있었다. 세 차례의 정회를 거쳐 정부의 원안,

지방자치단체장에게 특구 지정권을 부여하되 구체적인 방식은 대통령령에서 정하는 다수안, 지방자치단체장에게 전권을 부여하는 박종근 의원의 수정안을 소수안으로 하여 재정경제위원회 전체회의에 상정하는 것으로 소위원회가 마무리되었다.

3) 5차 국면: 재정경제위원회 통과와 여야정협의체, 본회의 통과(11월 5일~11월 14일)

11월 5일, 재정경제위원회는 경제자유구역법안을 단독 안건으로 상정하고 17차 전체회의를 개의, 소위원회의 심사 결과를 보고받았다. 소위원장 정의화 의원이 발표한 수정 내용은 총 다섯 가지로, 첫째로는 경제자유구역으로의 명칭 확정, 둘째로는 경제특별구역 개발계획과 다른 법률에서 보장하는 개발계획과의 충돌 방지, 셋째로는 지역 간 균형발전에 기여할 수 있도록 일반적인 요건을 갖췄을 경우 지정하는 지정요건의 완화, 넷째로는 경제자유구역 개발계획 수립의 의무화, 다섯째로는 재정경제부 장관의 경제자유구역 지정 권한 강화(지방자치단체장의 동의를 얻어), 여섯째로는 경제특별구역기획단을 재정경제부 산하에 두는 것이었다. 다수안과 소수안에 대한 질의가 우선적으로 있었다. 정의화 의원은 다수안은 정부에서 제출한 안에 대해 자구수정과 축조심의를 끝낸 것이라 설명하였고, 소수안의 경우 소규모 경제자유구역의 지정에 대해서는 지방자치단체장에게 전권을 부여한 것으로 설명하였다. 강운태 의원과 박종근 의원이 소수안에 대한 설명을 이어갔다.

재정경제위원회에서는 한국이 투자하기에 매력적이지 않은 나라라는 국제적 편견을 불식시키기 위해 경제자유구역을 유지하는 것에 의원 상당수가 동의하였다. 그러나 야당에서 다시금 특정 지역을 염두에 두고 법안을 기획했다는 문제제기를 이어갔다. 소위원회에서 벌어졌던 양상의 논쟁이 되풀이된 것이다.

“지금 바로 그것을 물어보려고 하는데 솔직히 얘기해서 이 법률안은 어느 특정 지역을 염두에 두고 만든 법이지요?” (한나라당 이한구 의원)

“인천이나 부산, 광양 등의 특정 지역을 염두에 두고 한 것은 아닙니다만 그런 곳이 하나의 모델이 될 수 있고 우리나라의 어느 지역이든지 외국인 투자를 촉진할 수 있는 여건이 된다면 어느 지역이든지 지정할 수 있다는 관점에서 추진된 것입니다.”(재정경제부차관 윤진식)

“그렇다면 여러분들이 처음에 법률을 낼 때 생각했던 것과 소위 수정의견 사이에 본질적 차이가 생겼습니까?” (한나라당 이한구 의원)

“본질적 차이가 있다고 생각합니다. 정부안은 적어도 일정 지역 이상의 구역을 지정하려고 했지만 소위원회에서는 소규모의 경제특구, 소규모의 국제경제자유지역을 생각하고 있기 때문에 정부가 이 법안을 낼 때 생각한 것에 플러스 되어서 새로운 개념의 경제자유지역을 상정하고 있는 것입니다.” (재정경제부차관 윤진식)

“그것을 받아들일 수 있다는 말입니까?” (한나라당 이한구 의원)

“그렇습니다.” (재정경제부차관 윤진식, 234회, 17차, 6쪽)

“아까 어느 특정 지역을 염두에 두고 이 법을 만들지 않았다고 하셨는데 그렇다면 왜 3개 지역이 공공연하게, 거기를 중심으로 특구가 지정되는 것처럼 된 것입니까?” (한나라당 안택수 의원)

“그 3개 지역이 정부가 이상적으로 생각하고 있는 입지나 여러 가지 특구로서 갖출만한 조건에 근접하는 곳 아닌가 그렇게 생각했습니다.”
(재정경제부차관 윤진식)

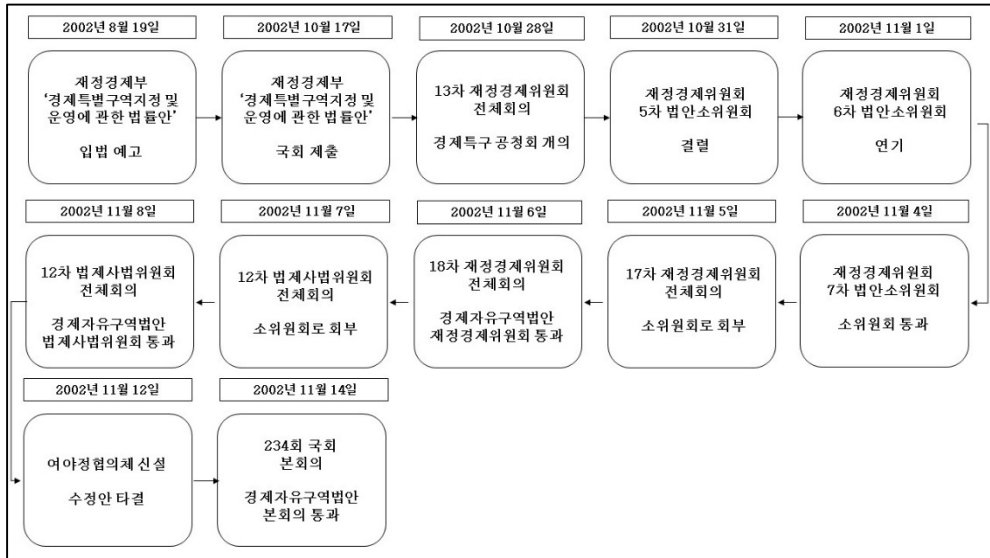
“그것이 바로 다른 지역의 지역주의를 유발하는 동기가 된 것입니다. 정부가 낸 법안을 보면 하등 그런 얘기가 없고 시·도지사의 신청을 받아 지정할 수 있는 것으로 되어 있는데 왜 미리 그런 얘기를 해 가지고 어느 지역은 불이익을 받는 것 같은 오해를 유발시킨 잘못은 원천적으로 재정부에 있다고 생각합니다…… 그런데 정부가 핸들링을 잘못해서 영종도, 인천, 부산, 광양 등을 모델로 한다…… 마치 거기를 지정하는 것처럼 나오니까 다른 지역에 불을 질러서 지역주의가 일어났고 애당초 정부가 낸 법안이 이렇게 변질되었잖아요. 이런 문제에 이르기까지 잘못된 것은 인정해야지요?”
(한나라당 안택수 의원, 234회, 17차, 6~7쪽)

그런데 지방자치단체장에게 전권을 위임하는 것에 대해 법조인 출신 국회의원을 중심으로 위헌 소지 가능성이 제기되었고 조세 문제와 교육 문제를 지방자치단체장에게 위임하는 것은 법리적으로 문제가 있다는 지적이 이어졌다. 소위원회 소속 의원들과 대립을 빚었다. 나오면 재정경제위원회 위원장은 소수안과 다수안의 차이가 불분명하며, 소위원회에서 상정한 안들이 법사위원회와 본회의에서 통과되기 어려울 것으로 판단하고 소위원회에 회부하여 다시 논할 것을 요청하였다. 다음날인 11월 6일 오후, 8차 법안심사소위원회에서 소규모 경제자유구역 지정에 대한 합의를 도출하기에 앞서 박종근, 강운태, 임태희 의원이 소위 특위를 거쳐 최종 수정안을 작성하였다. 수정안에서는 사업 단위의 지역도 특구로 지정할 수 있도록 전제하였는데, 정부는 이 부분에 대하여 분명하게 반대 의사를 다시금

밝혔다. 이에 8차 소위원회에서는 제6조에 단서를 신설하고 “이미 개발이 완료된 경우나 제27조의 규정에 의하여 부적절하지 아니한 업종 또는 시설을 영위하기 위한 ‘사업단위의 지역’인 경우, 대통령령이 정하는 바에 따라 경제자유구역 개발계획 중 전부 또는 일부를 제외할 수 있다”라는 사항과 경제자유구역위원회의 당연직 중에 부처 장관 이외에 특구 지정을 요청한 지방자치단체장을 포함하도록 하여, 지방자치단체장의 전권 행사는 폐기하지만 의사결정기구에는 포함하도록 하는 수정안을 전체회의에 전달하였다.

같은 날 오후 5시 23분 개의 된 18차 전체회의에서 재정경제위원회는 경제자유구역법의 본격 처리를 목표로 하였다. 경제자유구역법의 통과가 지연되는 것을 방지해야 한다는 공통된 인식이 존재했다. 다시금 소규모 구역 지정에 대한 논의가 불거지자, 정부 측을 대표하여 나온 전윤철 재정경제부 장관이 단서조항으로 ‘사업단위의 지역’을 ‘소규모 구역’으로 수정하고 대통령령이 정하는 경우에는 개발계획의 작성을 제외하도록 하여, 지방자치단체장의 요청이 있을 시에는 특구 지정을 허용하는 대안을 제시하였다. 이 최종안이 재석 14인 중 8인의 동의로 통과되면서 경제자유구역법은 정부의 원안보다 확장된 형태로 재정경제위원회를 통과하게 되었다.

[그림 3] 입법 과정에서의 전개



다음날인 11월 7일, 법제사법위원회(법사위원회)로 경제자유구역법안이 제출되었다. 통과된 법안에 대한 심사인 만큼 법안을 대폭 수정하는 데까지는 미치지 못했으나, 이날 회의에서는 경제자유구역 정책이 지닌 정치적 중요성과 실질적 효용성에 대한 비판이 어김없이 이어졌다. 또한 제출된 이후에 산업자원위원회에서 법안 통과 반대 의사를 보내면서 다시금 회의가 지연되기도 하였다. 전윤철 장관이 모든 질의에 대해 대답을 내놓았으나 치열한 반박이 국회의원들로부터 이어졌다. 함석재 법제사법위원장이 질의를 종결하며 밀도 있는 심사를 위해 법안심사제2소위원회에 다시금 회부하겠다는 결정을 내렸고 소위원회에서 다시금 검토 후에 8일 재상정하여, 재정경제위원회와 법제사법위원회 모두에서 통과되기에 이른다.

“원래 경제특구 구상을 구체화시키기 위한 법으로서 올라왔는데 지금 명칭이 경제자유구역법으로 바뀌었고 명칭의 변경뿐만 아니라 지정요건이

완화되면서 결국 정치인들의 지역논리에 따라서 앞으로 우후죽순격으로 여기저기서 경제자유구역 지정을 요청하게 됨에 따라서 원래 집중해서 특정지역을 획기적으로 개발한다는 당초의 입법취지가 무색하게 됐다는 비판이 있습니다. 우선 이에 대해서 어떻게 생각하십니까?” (한나라당 원희룡 의원, 234회, 12차, 47쪽)

“이것 지역 간에 갈등을 조장하는 것은 없겠습니까? 나는 그런 것 이야기하지 않습니다마는, 울산 같은 케이스도 제일 적지인데 이것을 왜 안 했느냐 해 가지고 지금 말썽이 있다고요. 그래서 지역 간의 갈등을 조장하는 경우는 없습니까?” (한나라당 최병국 의원,³² 234회, 12차, 48쪽)

“기관 이기주의가 아니고 함 위원님, 조금만 더 말씀드리면 ……”
(재정경제부장관 전윤철)

“부처에서 왜 우리의 의견도 반영하지 않은 채로 법을 졸속 통과시키려고 하느냐 한다는 것은 대단히 심각한 문제라고 봅니다…… 인천이다 부산이다 하는 식으로 이미 인구 수백만씩 살고 있고 여러 가지로 복잡하게 모든 것이 얽혀 있는데 거기다 느닷없이 세제 혜택도 주고, 학교 특혜도 주고, 무슨 특혜도 주고 하는 것은 그 지역에 특별한 특혜를 주는 의미가 있고, 더군다나 이것을 비약해서 보면 한 달 후에 대선이 있지 않습니까? 선거를 앞두고 뭔가 지역주민들에 대해 기대심리를 높이려고 하는 것 아니냐 이런 오해도 살 수 있는 여지가 있겠다는 생각이 듭니다. 거기에 대해서는 어떻게 생각하십니까? (한나라당 함승희 의원, 234회, 12차, 49쪽)

같은 날, 민주노총 간부 300여 명이 여의도 한나라당 당사 앞에 집결하여 법안 처리 철회를 요청하는 집회를 열었다가 경찰에 의해

³² 지역구 울산 남구

연행되었다. 노동계의 입장은 지역구 표를 의식한 국회의원이 전국단위로 경제자유구역을 확산시키는 데 거리낌 없이 의정활동을 펼쳤다는 것이었다. 법안이 통과될 시에는 전국 단위의 총파업을 강행하겠다고 주장했다. 본래 11월 8일 본회의 통과를 목표로 하였던 경제자유구역법은 결국 노동계의 강력한 반발로 인해 여야에 의해 보류되었다. 소관 상임위위원회와 법사위원회를 모두 통과한 법안의 처리가 보류된 것은 초유의 상황이었다. 11월 10일 대학로에서는 민주노총이 전국노동자대회를 주최, 2만여 명의 노동자가 시위에 나섰고, 12일에는 한국노총, 민주노총, 참여연대, 환경운동연합 등 17개 시민단체가 한나라당 당사 앞에서 14일 본회의 통과를 거부하는 기자회견을 열며 강력하게 반대하였다.

이에 정부여당에서는 실질적으로 연내 입법이 어려울 것이라는 현실적인 인식 아래 한나라당과의 교섭을 시도했다. 노동계의 반발을 반영하겠다는 의지의 표명이었다. 새천년민주당과 한나라당은 정부의 원안에 주목했다. 원안은 결국 경제특구 개념의 확장에 반대하는 것이었고, 지방자치단체 권한의 약화를 의미하는 것이었다. 소규모 단위의 사업까지에도 혜택을 부여하는 전방위적 개방이 아닌, 이미 염두에 두었던 인천, 부산, 광양 세 곳을 중심으로 비즈니스 허브를 개척한다는 방식으로 회귀하는 모습을 보인 것이다. 한나라당의 임태희 의원과 새천년민주당의 김효석 의원이 교섭대표가 되었다. 여야정 정책협의회를 주도한 정부, 새천년민주당, 한나라당과 자민련은 특구 지정 요건을 다시금 강화하는 재수정안을 작성하였고 본회의에 상정할 것에 합의함으로써 교착을 풀어냈다.

재수정안에는 노동계의 반대 의견이 반영되었는데, 외국인투자기업에 대한 파견근로제 대상의 경우 전문업종으로 제한하였고, 경제자유구역위원회를 구성하는 데 있어 노동계 인사의 포함을 장려하는 조항을 포함하였다. 여야정협의체가 작성한 합의문에는 중국, 싱가포르 등 경쟁국가와의 대결에서 뒤처지지 않기 위해 조속히 처리한다는 주장이 담겼다. 지역균형발전을 위한 후속 조치로는 국회에 계류되었던 지역균형발전특별법을 2003년 초에 처리하는 것으로 합의하였다. 이에 정기국회 마지막 날인 11월 14일, 국회가 본회의에서 재석 193명 중 찬성 125명, 반대 55명, 기권 13명으로 여야정협의체가 제출한 재수정안을 통과시킴으로써 경제자유구역의 공식적인 수립을 위한 법적 근거를 마련하게 되었다.

[표 4] 여야정협의체 최종 합의 사항

입법 의도	동북아 비즈니스 허브의 건설과 지역균형발전의 모색
유치 산업	제조업, 물류업, 지식기반산업, 서비스업
지정 요건	국제물류항만, 국제공항, 광역통신망, 광역교통망의 구축 여부
지방자치단체의 역할	법적 권한을 바탕으로 지정 단계에서 중앙정부에게 지정 요청
노동계의 역할	경제자유구역위원회에 노동계 인사 참여
지역균형발전을 위한 대책	지역균형발전특별법 2003년 내 처리

제4장 한국 경제자유구역 도입 과정의 정치

경제자유구역 정책은 경제성장과 밀접하게 연계된 하나의 정책이 제도 안에서 행위자의 영향력으로 인해 얼마만큼 변화되고 또 이용되는지를 분명하게 보여준 사례라 할 것이다. 경제성장이라는 본질적인 목표가 아닌, 경제자유구역의 도입이라는 가시적 이익에 집중하여 정책의 실질적 기대 효과를 낮추는 것을 감수할 정도로 행위자들은 주어진 조건 안에서 이익의 극대화를 위해 분투했다. 경제자유구역법은 치열한 갈등을 거쳐 기존의 성격을 견지하되 지역균형발전을 명시하는 쪽으로 확장되었다. 정부, 여당과 야당 모두가 과정을 거치며 정치적 생존을 도모하는 정치적 이기주의 행태를 보였는데, 이것은 각기 행위자들이 정책연합을 형성하게 되면서 극대화되었다. 본 장에서는 경제자유구역 도입에 있어서 각 행위자들이 보인 전략적 상호작용을 규명하고, 어떻게 그들의 선호를 입법 과정에 투영하고 이익의 극대화를 도모하였는지 다뤄보고자 한다.

제1절 대통령·재정경제부·새천년민주당의 동북아 비즈니스 허브 정책 연합과 이익 극대화의 정치

정부와 여당인 새천년민주당의 이른바 ‘동북아시아 비즈니스 허브 정책연합’(동북아연합)이 추진하고자 했던 경제자유구역 정책은 양면적 속성을 지녔다. 한편에서 경제자유구역은 실질적인 활용 가치를 지니고 있었다. 경제 위기에 직면한 상황에서 외국인 투자를 대규모로 유치하고 새로운 성장 동력을 확보한다는 구상은 당시 한국 경제의 구조적 여건을 생각해 보았을 때 타당한 것이었다. 다른 한편에서 경제자유구역은 정치적 선전으로도 적합한 도구였다. 외국인 투자를

유치하기 위해 세제 혜택을 특정 지역의 단위에서 제공하는 것이었으므로 경제자유구역으로 지정되는 지역에서는 분명한 수준의 경제적 효과를 기대할 수 있었고, 실제로 정부가 지정을 계획한 세 지역인 인천과 부산, 광양에서는 이러한 기대감이 반영되어 정부에 우호적인 입장을 줄곧 유지하였다. 정부가 추진하고자 했던 이 정책은 이렇듯 당위와 실효의 측면에서 내밀하게 엮여 있었다.

법안을 기획하던 1차 국면의 초기, 정부의 정책 선호는 대외경제정책연구원과 재정경제부 내부에서 구성한 신자유주의적 경제 개방 노선에 기반하여 형성되어 있었다. 더욱이 대통령이 직접 집권 말기 마지막 경제정책으로써 추진 동력을 광범위하게 확보하려는 의지를 보임으로써 정책의 중요성이 강조되어 대중적인 영향력도 지니게 되었다. 즉 정부와 여당은 단기적 이익인 지방선거에의 활용, 장기적 이익인 대선 승리와 국가 경제 체질의 개선을 골고루 고려하여 경제자유구역 정책을 구상한 것이다. 정부는 구체적인 기획을 공개한 4월에는 단기적 이익보다는 장기적 이익을 강조하며 정책 홍보에 나섰다. 정부가 제출한 안의 이론적 토대는 재정경제부 산하의 연구기관인 대외경제정책연구원과 IMF 금융위기 이후 자유화를 촉진한 재정경제부 관료집단에서 마련되었다. 이들 집단은 경제의 전면적 개방을 통한 국제경제체제로의 진입이 옳고 타당하다고 믿었다. 경제자유구역은 이를 실현하기 위한 첫 단계였다.

그런데 2차 국면에 이르러서 동북아연합의 선호 체계에 균열이 생겼다. 이른바 지역균형발전론에 일정 부분 타협하는 모습을 보이게 된 것이다. 4월 4일 정부가 기획안을 발표한 직후 제1야당인 한나라당과 언론에서 경제자유구역 정책을 본래 정부가 국정과제로 추진하던

지역균형발전에서 ‘이탈한 정책’으로 새롭게 정의하고 나섰는데, 동북아 비즈니스 허브가 기존 목표임을 초기부터 강조하였음에도 정부여당은 이 비판으로부터 자유롭지 못했던 것으로 보인다. 그 이유로는 첫째로 새천년민주당과 김대중 대통령은 DJP 연합이라는 지역 간 융합을 기치로 하여 집권하였으므로 지역균형, 지역균등과 같은 영역에서 공격을 받았을 시에 취약했던 점을 들 수 있다. 둘째로 경제자유구역을 둘러싼 여당과 야당의 대결 구도와 더불어 나타나는 수도권과 비수도권의 대결 구도도 정부에게는 부담스러운 것이었다. 4월 9일 새천년민주당 출신의 허경만 전남지사가 정부를 상대로 건의안을 제출하였고, 부산과 광양에서도 경제자유구역이 수도권 과밀화를 야기하는 정책인 것에 불만을 표출했다. 따라서 정부여당은 야당의 공세와 비수도권 지역의 불만을 함께 다루지 않으면 안 되는 상황에 봉착하게 되자, 정책 선호를 변경하고 법안의 무사통과에 집중하였다. 이 상황은 약 두 달간 지속되었다. 더욱이 6월 13일 지방선거에서 정부여당이 패배하게 되면서 야당의 노선을 일방적으로 기각하기 어렵게 되었다. 이에 얼마 지나지 않아 6월 21일 전윤철 장관이 중간보고의 형식으로 청와대에서 경제장관 간담회를 주재하였는데 이때 전윤철 장관이 처음으로 정부 내 부처 간 이견과 정치권 내에서도 지속적으로 제기된 지역균형발전 저하 가능성에 대해 시인하면서 동북아 비즈니스 허브와 지역균형발전을 연계해볼 의사를 밝혔다. 제도 외부의 지속적인 압력에 정부가 타협한 것이다. 압력의 주체인 야당, 언론이 영향력을 발휘했다기보다는 압력의 구체적인 내용에 있어서 정부가 효과적으로 반박하고 야당의 논리를 기각하기 어려웠다는 점이 주효했다.

동북아연합은 대통령의 구상 발표, 재정경제부와 대외경제정책연구원의 기획 착수, 민주당의 정책 홍보라는 분명한 역할분담이 이루어지는 형식으로 구체화되었다. 특히 민주당 소속 정치인 집단은 6월 지방선거와 대통령 경선 과정에서 경제자유구역을 지속적으로 연결 짓는 방식으로 정책 홍보에 앞장서면서 취약 지역에서의 선거 승리를 노렸다. 인천 경선에서 정동영 대통령 예비후보가 중국에 비해 개발이 지나치게 늦어질 수 없다는 정부의 논리를 그대로 인용하는가 하면,³³ 민주당 대통령 후보로 선출된 노무현이 부산시장 후보인 한이헌을 지원하기 위해 부산으로 찾아가 경제자유구역의 건설과 부산 지역 발전을 응원하기도 했다.³⁴ 부산에서는 최고위원회와 지구당을 동원하여 동북아 비즈니스 중심지로의 도약과 그를 위한 경제자유구역법안의 통과를 유권자들에게 약속했다. 인천에의 홍보는 송영길 의원이 전담하였다. 지방선거의 정책 어젠다와 대선의 정책 어젠다가 맞물려 있었으므로 정부와 여당의 협업은 능동적이고 상호보완적이었다.

³³ “정동영 후보 인천경선 연설 전문”, 오마이뉴스, 2002년 4월 6일 수정, 2019년 6월 1일 접속.

<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=047&aid=0000001616>

³⁴ 부형권, “노무현 후보 ‘영남공략’ 시동”, 동아일보, 2002년 5월 15일 수정, 2019년 6월 1일 접속.

<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=020&aid=0000129701>

정부가 지방균형발전과 동북아 비즈니스 허브가 상충되는 개념임을 알았음에도 타협할 수 있었던 배경에는 다가오는 대선 국면에서 경제자유구역이 매우 유용한 정책 자원이었다는 원인이 있었다. 경제자유구역 정책과 지방균형발전이 성공적으로 연계된다면 대통령 후보로 선출된 노무현의 경제 공약과도 맞닿았을 것임으로, 유세 시에도 유용했다. 연초부터 대통령과 정부가 주축이 되어 추진한 정부입법이 야당에 의해 가로막혔을 시 받게 될 정치적 손실 또한 상당했기에 동력을 상실할 수 없었다. 동북아연합의 기존 목적인 동북아 비즈니스 허브 국가의 구상은 지역균형발전이라는 변수에 의해 두 달 정도의 기간만에 잠식되었다.

2차 국면에서는 제도권 외부의 간접적인 압박으로 정책 선호가 지역균형발전을 아우르는 것으로 수렴되었다면, 3차와 4차 국면에서는 제도권 내부에서의 직접적인 압박을 통해 정부여당의 정책 선호가 보다 더 넓은 의미로 수렴되어, 종국적으로는 법안에서의 타협에까지 이르게 되었다. 정부는 입법예고를 하면서 경제자유구역의 부분적 목표로 지역균형발전에 힘쓰겠다는 내용을 명시하였다. 경제자유구역법이 지역균형발전뿐만 아니라 노동계, 교육계, 의료계 등 사회 전반의 영역에 영향을 미칠 정책이었으므로 비판은 각계각층에서 있었다. 그러나 논쟁의 초점이 지역 간 균형발전을 이룩하는 데 경제자유구역이 얼마만큼 기여할 수 있고 작용할 수 있겠는가로 맞춰지게 되면서 정부여당 역시 이에 일정 부분 부합하는 경제자유구역의 건설을 약속하게 된 것이다. 그럼에도 분명하게 정부여당은 야당의 반대논리였던 ‘전국의 경제특구화’나 지방자치단체장에게 지정 권한을 대폭 위임하는 것에 대해서는 법안심사소위원회와 재정경제위원회 내부

논의를 통해 일관적으로 반대하였다. 본질에서는 이탈하지 않으면서 국회 내 협상은 용이하게 가져가려는 양상이었다.

동북아연합의 이익 극대화를 위한 노력은 가시적으로는 제도적 여건 아래 이루어졌다. 첫째로 정부는 다양한 여론의 수렴을 명목으로 공청회를 개최했는데 진술인으로 대외경제정책연구원의 이창재 연구위원을 소환했다. 당시 동북아 비즈니스 허브론을 사실상 설계한 국책연구기관의 연구위원을 참석하도록 하여 정부여당의 입법 추진 당위를 설파하고자 했다. 의무적으로 주최해야 하는 공청회를 하나의 정치적 목적으로 활용하려 한 것이다. 둘째로 상임위원회 내부 간 국회의원을 재배치할 수 있던 규정을 활용하여, 경제자유구역으로 지정될 것으로 예상되는 지역의 국회의원이었던 인천 서구의 조한천 의원을 공청회에 초청하여 발언토록 하였다. 뿐만 아니라 송영길 의원, 강운태 의원, 김효석 의원 등 초선의원을 주축으로 정부 측의 정책 방향과 부합하는 질의도 잦았다. 공청회를 거치며 선호 체계가 공고화되었던 야당에 비해 정부여당은 공청회 이전 단계에서부터 합일된 정책 선호를 보여주던 것이다. 셋째로 정부는 법안의 제출을 지연시켰다. 입법예고가 8월에 있었으나 실제로 법안의 제출은 10월 17일에 있었고, 이는 정기국회 폐회를 3주 앞으로 둔 시점이었다. 재정경제위원회가 일반적으로 가장 많은 수의 법안을 다루는 상임위원회라는 점을 감안할 때, 정부가 의지적으로 법안의 심사를 엄밀하고 철저하게 거치고자 하였다면 보다 이른 시점에 제출하는 것이 타당했으리라는 비판이 많았다.

이와 동시에 필요에 따라 동북아연합은 제도를 우회하거나 공식적 제도가 아닌 영역에서도 이익 극대화를 시도하였다. 8월 말과

9월 사이에는 경제자유구역 내 외국기업에 대한 특혜를 어디까지 줄 것인지에 대한 논란이 있었다. 이에 박병원 재정경제부 정책국장이 “경제주체들이 동의한다면 경제자유구역을 전국적으로 확대하는 것도 가능하다”는 언론 인터뷰를 하는가 하면, 9월 말에 이르러 경제자유구역 내부의 파견직 노동자를 무제한 활용할 수 있도록 한 예외조항이 노동부와 노동계의 반대로 삭제될 위기에 처하자 다시금 재정경제부 관료가 “정부 취지에서 어긋날까 걱정”이라는 인터뷰를 내보내는 등, 정부 원안을 관철시키기 위한 노력을 이어갔다.

동북아연합은 일관적으로 ‘동북아 비즈니스 허브를 위한 경제특구’라는 기본 방침을 정책 수립 과정에서 구체화하고자 했다. 그 기저에는 여당의 정치적 생존이라는 합리적인 이해(interests)가 있었다. 더욱이 2002년의 경우에는 그러한 정치적 이익을 극대화하지 않으면 안 되는 시기였다. 이에 재정경제부는 부처의 실질적 성과를 위해, 여당은 정책의 수립과 통과를 통해 유리한 명분을 확보하여 다가오는 각각의 선거에서 승리하기 위해 전략적으로 서로를 보완하고 지원해주는 역할을 하였다. 11월 6일 재정경제위원회에서 지방자치단체장의 권한을 확대하는 법안이 통과되자 노동계에서 강력하게 반발하고 나섰을 때에는 여야정협의체라는 비공식 교섭 제도를 활용하여 원안의 관철을 다시금 시도하였다. 정부의 이러한 일관성은 ‘경제자유구역은 기존에 구상한 동북아 비즈니스 허브를 위한 전초 기지’ 여야 하며, 양적으로는 소수이고, 전면적인 시장 개방을 추진하는 것이어야 한다는 정책 선호에서 기인한 것이며, 그 선호는 성공적인 법안의 입법을 통해 정치적 생존을 모색하고자 하는 이해에서 주어진 것이다.

제2절 한나라당·지방자치단체의 지역균형발전 정책연합과 정치적 이기주의 (political opportunism)

동북아 비즈니스 허브 육성의 정치적 유용성은 비단 정부여당의 전유물만은 아니었다. 당시 제1야당이었던 한나라당 역시 신자유주의에 기반한 경제 자유화 노선에 찬성하고 있었고, 한반도의 지정학적 이점을 활용하여 경제성장을 도모한다는 구상에 대해서도 정부여당과 공감대를 형성하고 있었다. 따라서 한나라당은 정부가 2002년 초 구상을 발표하고 기획에 착수하는 1차 국면에는 직접적인 비판을 가하지는 않았다. 4월 4일 정부의 발표에서 동북아시아 비즈니스 허브 육성의 구체적인 방법론으로 ‘경제자유구역의 설립’이 드러나게 된 점, 그리고 경제자유구역이 특정 지역을 중심으로 설립되는 ‘지역개발정책’의 속성을 직·간접적으로 보이게 된다는 점이 드러나면서 언론을 중심으로 비판이 확대되었다. 결과적으로 이 시점 이후부터 한나라당도 비판 대열에 합류하기 시작했다.

당시 제1야당이자 16대 국회의 다수당이었던 한나라당이 대정부 견제를 위해 택한 논리는 경제자유구역이 지역균형발전을 저해한다는 것이었다. 이 논리는 한나라당의 정책 이념과 궤를 같이하는 언론 집단, 한나라당 출신 지방자치단체장이 집권한 지역, 그리고 한나라당 출신은 아니지만 특구 지정에서 제외된 지방자치단체가 공유할 수 있는 유형의 것이었다. 이들은 정부가 하향식으로 기획하여 집행까지 이어가는 전통적 방식의 의사결정 과정에 대하여는 비판을 제기하지 않았다. 또한 제조업 위주의 전통적 경제특구가 아니라 물류, 지식기반산업 등 다양한 산업군을 유치하는 정부의 비전통적 경제특구모델에 대해서도 오히려

찬성하는 입장을 보였다. 비판의 요지는 결국 특구 지정요건에 관한 것이었다. 한나라당의 초기 입장은 “수도권 서부지역 발전계획을 기반으로 한 선거용 정책”이라는 당시 동아일보의 보도로 적절하게 정리된다. 부처 간 갈등, 지방자치단체의 불만 역시 한나라당의 주장에 힘을 실어주었다. 따라서 동아일보와 한국경제 등 전면적 경제 개방에 호의적인 언론 집단, 경제자유구역 지정에서 제외된 지방자치단체 다수(대구, 속초, 전주, 군산, 목포 등)가 지역균형발전을 매개로 하여 정부를 대상으로 정책연합(균형발전연합)을 형성하는 양상이 전개되었다. 이들의 요구는 경제자유구역을 통한 동북아시아 비즈니스 중심국가의 건설보다는, 첫째로는 지역 주민의 요청에 의해 설립될 수 있는 경제자유구역, 둘째로는 전면적 개방을 가능하게하는 경제자유구역, 셋째로는 지방자치단체장이 지정단계부터 개입할 수 있는 집행체계였고, 이를 관철시켜 재선과 정치적 생존을 담보하고자 했다.

균형발전연합을 구성하던 행위자 간 역할 분담에 있어서는 3차 국면의 공청회를 지나기 전까지는 불분명했던 것으로 보인다. 한나라당 대통령 후보 이회창은 선출 이후 발표한 경제정책공약에서 이미 ‘전국의 경제특구화’를 명시한 만큼, 경제자유구역을 근본적으로 기각하기보다는 이를 자의적으로 활용해왔다. 그러나 재정경제위원회 소속 국회의원의 경우에는 경제자유구역에 대한 면밀한 이해가 부족하였기에 찬성과 반대로 양분되기에 앞서 공청회 진술을 들어가면서 경제자유구역의 유치 가능성을 확장하는 것으로 정책 선호를 재설정하는 모습을 보였다. 법안심사소위원회와 재정경제위원회 전체회의에서 강경하게 지방자치단체장의 권한 강화를 주장한 박종근, 이재창, 안택수, 김정부, 정의화 의원 모두 공청회에서 진술인과의 질답을 거치면서 특구 정책이

지니는 국내정치적 영향력에 대해 보다 분명한 이해(understanding)를 갖추게 되면서 한나라당의 정책 선호가 일관적으로 합치되면서 적극적으로 관철시키는 양상으로 발전했다.

외곽에서의 지원 역할의 경우에는 초기부터 지방자치단체가 수행하였다. 지역균형발전이라는 명분은 야당뿐만 아니라 경제자유구역으로 지정될 가능성이 높았던 지방자치단체에게도 그들의 이해(interests)에 기반하여 이익을 극대화하기 위한 좋은 명분이었다. 이미 지정될 것으로 확정된 부산시의 경우에는 공청회에 정무부시장을 파견하고 특구 조성의 구체적인 계획을 수립할 때 지방자치단체장의 영향력을 확대하여줄 것을 요청하였다. 지정되지 못했던 지방자치단체의 경우 정부에 공개 항의하거나 추가 지정을 요청하는 등 유치 가능성을 확보하는 것에 치중하였다.

균형발전연합은 동북아연합의 정책 취지를 기각하고, 경제자유구역의 성질에 대해 그들의 이해관계에 부합하는 두 가지 측면에 기대어 인식하고 행위하면서 이익의 극대화를 시도했다. 첫째로 이념적 측면이다. 균형발전연합은 경제자유구역이 본질적으로 추구하는 경제의 전면적 개방이라는 당위에 대해 공감하였다. 신자유주의에 입각한 국가 경제 개방은 외환위기 이후 한국 경제가 주목하던 관념임에 틀림없었다. 당시 경제 상황에 대한 해석과 대안에 대한 인식에 있어서 정부여당과 야당의 차이도 크지 않았다. 오히려 균형발전정책연합의 경우 제한적 개방을 주장하던 동북아연합보다 더 나아가, 전국의 특구화를 역설하였다. 그러나 이 당위를 구체화해가야 하는 역할을 맡은 국회의원들이 엄밀하고 효과적인 대안을 제시하지 못하게 되면서 결국 그들의 정책 선호가 끝까지 반영되는 것에는 실패하였다. 둘째로 기능적

측면이다. 균형발전연합의 행위자들은 명목상의 동의에 그쳤던 동북아연합과 달리, 경제의 개방과 지역균형발전을 연계하고 경제의 전면적 개방과 균형발전을 동시에 이룰 수 있다고 보았다. 따라서 법안에 찬성하였다고 하더라도 그 내용에 있어서는 본질적으로 정부여당과 궤를 같이하지 않았다. 그 구체적인 예가 바로 소규모 단위의 사업을 경제자유구역으로 지정하려고 한 시도이다. 법제를 바탕으로 소규모 단위에 따라 경제특별구역에 준하는 혜택을 제공해주고 지방자치단체가 개입하여 지정하게끔 하였다면, 특구로 지정되지 못한 지역에서도 얼마든지 추후에 경제자유구역 유치를 도모할 수 있었기 때문이다. 비록 소규모 단위 사업의 경제자유구역 지정이 재정경제위원회에서 위헌 소지로 인해 무마되었지만, 균형발전연합이 위헌 소지가 있던 조항을 소위원회를 거쳐 전체회의까지 상정할 수 있던 것은 ‘지역균형발전’이 당위로써 지닌 파급력과 정당성에 대해 더 우월한 수준의 반박을 동북아연합이 제기할 수 없었기 때문이다.

균형발전연합의 행위자 모두 제도 안팎에서 지방선거와 대선에서의 승리를 위한 정책적 도구로써 경제자유구역을 활용하고자 하였다. 특구 지정에서 배제된 지역의 국회의원들은 능동적으로 제도 안에서 법안의 수정을 시도하고 그들의 이해를 관철시키려 하였고, 그들의 합리적 행위는 관료들에게 상당한 영향력을 발휘하여, 결국 경제자유구역법안에 지역 간 균형발전을 명시하고 지정 시 집행위원의 일원으로 지방자치단체장을 포함하도록 하는 결과를 낳았다. 그러나 정부가 내세운 엄격한 지정 요건과 하향식 운용 방식을 뒤집지는 못했는데, 이는 제3세력으로 분류되는 노동계의 강경한 반대를 등에 업은 동북아연합이 끝까지 타협하지 않았기 때문이었다.

재정경제위원회에서 법안심사소위의 안건이 모두 결렬될 위기에 처하자 균형발전연합은 급격히 결속력과 영향력을 상실했다. 노동계의 강력한 반발이라는 상황의 변화에 대응하여 한나라당 국회의원들이 비공식 의사결정방식인 여야정협의체에의 참여에 동의하게 되었는데, 여야정협의체를 통한 교섭에 응하게 된 것은 첫째로는 재정경제위원회 전체회의에서 소규모 사업 조항의 위헌 소지로 인해 곧바로 다른 대안을 제시할 수 없었던 점, 둘째로는 노동계의 장외투쟁이 이어지면서 법안 통과가 어려워져 한 달도 남지 않은 대선 국면에 부정적인 영향을 끼칠 것을 우려한 결과였다. 궁극적으로는 이들의 행위는 법안의 본회의 상정에 기여했을 뿐만 아니라 노동계의 의견 수렴에 동의하였다는 메시지까지도 전달함으로써 상황의 파국을 막는 데 기여하였다. 파국을 막음으로써 책임 있는 야당의 모습을 보여주었다는 정치적 선전을 통해 다가오는 대선 국면에서 정치적 생존을 추구하는 모습을 보인 것이다.

제3절 동북아시아 비즈니스 허브 정책연합과 노동계의 전략적 상호작용 (strategic interaction)

행위자 간 전략적 상호작용은 동북아연합과 노동계(민주노총, 한국노총, 참여연대)에서도 이루어졌지만, 제1절, 제2절에서 상기한 두 사례와는 달리 우발적인 것이었다. 따라서 이들의 전략적 연계가 정책연합을 형성하는 수준으로 발전했다고 보기는 어렵다. 첫째로 정책연합은 전략적 상호작용의 과정 속에서 상호 간 선호의 분명한 파악을 전제로 한다. 둘째로 정책연합은 공통의 이익을 추구한다. 셋째로 정책연합은 집단적으로 행동한다. 이 세 부분에서 동북아연합과

노동계는 분명히 상호 간에 영향을 끼쳤으나 정책연합에 이르는 수준으로 행위하지는 않았다. 그러므로 여기서의 전략적 상호작용은 각 집단, 즉 동북아연합과 노동계가 각기 다른 이해관계에 충실하여 그들의 이익을 극대화하기 위한 과정에서 벌어진 파생효과로 정의된다.

상기한 세 부분에 대하여 구체적으로 들어가 보자. 우선 동북아연합과 노동계의 정책 선호는 완전하게 일치하지 않았다. 동북아연합은 지리적으로 제한된 경제자유구역의 도입을 적극적으로 주장한 반면, 노동계는 파견근로법을 주 매개로 하여 경제자유구역을 통한 경제 개방화에 전면적으로 반대하였다. 특별히 노동계는 한나라당이 주창하는 ‘전국의 경제특구화’에 대해 공격적으로 반발하였다. 노동계의 정책 선호는 노동권익의 강화에 있었고 경제자유구역법안에 대해 근본적으로 반대하였기 때문에, 입법을 추진하는 정부와 야당 모두가 비판의 대상이었다. 노동계 내부에서는 경제의 개방은 결국 국내 노동자에 대한 차별과 불이익으로 이어질 것이라는 규범적 차원의 관념이 분명히 존재하였다. 아래의 발언에서도 보이듯, 노동계의 반발은 제도권과의 극단적 대립을 불사한 것이었다.

“그런데 이 파견법이 원래는 파견 노동자들의 노동권을 보호해 주는 취지로 입법화되었음에도 불구하고 사실상 이것이 불법파견을 더 용인하는 것으로 악용되고 있습니다. 입법부에서 좋은 취지를 가지고 법을 만드셨지만 그 부작용이 너무 크다는 것이 현실로 드러나고 있습니다. 그러면 파견법의 수정 혹은 개폐논의를 하셔야 될 이 시점에 경제특구에서 파견법을 면제해 준다는 것이 무슨 조항입니까… 다시 얘기하면 경제특구 지역에서의 파견근로라는 것은 전국의 파견근로를 완전히 용인하는 것으로 확장된다는 것입니다.

노동권을 보장하실 생각이 아예 없으시다면 그러셔도 됩니다.”(민주노총 오건호 정책부장, 234회, 13차, 29쪽)

동북아연합은 한편으로는 균형발전연합이 주장하는 경제자유구역 기능의 확장을 저지하면서, 다른 한편으로는 노동계의 입장도 수렴해야 했다. 그러나 3차 국면과 4차 국면에서 균형발전연합의 논리에 상당 부분 위축되면서 두 목적을 다 실현하지 못할 상황에 처하게 되었다. 그럼에도 정부는 일차적 정책 목표인 법안의 통과에 집중하였으므로 법안 내용을 수정하여 지방자치단체장의 영향력을 제한적으로 확장하는 것까지는 타협할 수 있었다. 반면에 노동계는 법안 자체를 반대하였기 때문에 11월 6일 재정경제위원회에서 법안이 통과되고 11월 8일 본회의 통과를 목전에 둔 상황이 되자 물리적으로 결집하기 시작했다. 경제자유구역법 통과에 대해 행위자(동북아연합과 노동계) 간 대응이 제도 안과 제도 밖에서 상이하었던 것이다.

노동계가 제도 외부에서의 투쟁을 대규모로, 지속적으로 이어가자 언론의 자연스러운 관심을 받게 되며 갈등이 증폭되었다. 이러한 장외투쟁을 동북아연합은 적극적으로 활용하여, 11월 8일로 예정되었던 본회의에서의 법안 처리를 무기한 연기하는 것을 제안했다. 이미 재정경제위원회 전체회의에서 통과되었던 법안은 동북아연합의 입법 취지에서 상당히 떨어진 터라, 법안의 처리를 기존의 목표로 삼았던 전략에서 획기적으로 전환하여 법안을 보류하는 것까지로도 나아가게 된 것이다. 균형발전연합도 수공할 수밖에 없었을 만큼 노동계의 반발이 거셌다. 노동계가 결집한 것과 곧바로 동북아연합이 법안 통과를 보류한 것은 각기 지향하는 정책 선호를 보다 분명하게

관철시키기 위한 과정에서 벌어진 우발적 상호작용으로 보는 것이 타당하다.

우발적 상호작용 속에서 여야정협의체라는 대안이 제시되었다. 여야정협의체라는 비공식 제도를 통해 교착을 해소하는 방안은 2000년부터 이따금씩 활용되어왔던 방안이었다. 법안의 통과를 포기할 수 없었던 동북아연합은 여론의 반발을 토대로 원안의 통과를 다시금 주장하였다. 그 대신 노동계의 의사를 수렴하여 특구 지정을 관장하는 경제자유구역위원회의 설립에 노동계 인사를 포함하도록 하였고, 한나라당의 요구도 일정 부분 수렴하여 지방자치단체장이 재정부 장관에게 요청할 수 있는 권한을 4조에 포함하되 지정권한은 부여하지 않았다. 동북아연합이 추진하고자 했던 지방자치단체장의 권한 약화와 국제항만과 국제공항이 있는 도시에 한해 지정하는 원칙이 결국 관철되었다. 노동계는 법안 통과를 막지는 못하였으나 핵심 이익으로 인식하던 과건근로자 대상의 전문업종 제한을 관철시켜냈다. 따라서 14일 최종적으로 통과된 경제자유구역법안은 노동계의 강경한 요구에 반응한 여야가 다시금 정책 선호를 극대화하려는 투쟁의 과정 속에서 만들어진 산물로 볼 수 있는 것이다. 행위자가 제도 안팎에서 모종의 변화를 모색하는 것을 통해 이익을 극대화할 수 있다면 실행에 옮긴다고 가정하는 합리적 선택 제도주의의 전제를 통해 경제자유구역법안의 타결을 해석해볼 수 있다.

한나라당이 주축이 되었던 균형발전연합이 여야정협의체에서 벌어진 새로운 대립에서 정책 선호를 이전처럼 분명하게 관철시키지 못한 까닭은 노동계와의 대치와 법안 내용의 부적절함에 있었다. 동북아연합은 노동계의 장외투쟁이라는 제도 밖에서 벌어진 이익 극대화

행위를 한편으로 활용하면서, 다른 한편에서는 원안이 가진 경쟁력을 바탕으로 법안의 통과를 추구했다. 반면에 균형발전연합의 경우 입법 초기부터 원안에 대한 심층적인 이해가 결여된 상황에서 이익 극대화를 위해 경제자유구역 지정 요건의 완화와 지방자치단체의 자율성 확대에 초점을 맞추게 되면서, 이미 국내 노동자의 노동권 강화와 경제 개방에 대한 반감을 일관적으로 표출해온 노동계와 전면적으로 대치하던 상황이었다. 따라서 입법을 추진한 주체가 정부를 주축으로 하는 동북아연합이었음에도 노동계의 시위 대상은 한나라당이 되었다. 더불어 법안의 수정을 제안하던 의원들이 구체적인 차원에서는 합일된 대안을 제시하지 못했다는 점도 주효했다. 균형발전연합은 정부의 원안을 근본적으로 기각하고 한국형 경제특구를 창조해내는 대안 작업을 입법 과정에서 실질적으로 수행해내지는 못했다. 그러한 한계를 인식하여 동북아연합에게 주도권을 내주더라도 경제자유구역이 함유하고 있는 경제개방의 기치에 동의하고 지방자치단체장의 특구 지정 요청권을 관철시켜 추후 지정의 가능성을 확보하는 것으로 정책 선호를 재정립하는데 그치게 된 것이다.

제5장 결 론

본 연구는 한국의 경제자유구역이 도입되는 과정에서의 행위자 간 전략적 상호작용을 합리적 선택 제도주의의 관점에서 되돌아보았다. 전략적 상호작용과 정책연합의 정치는 법안의 내용을 동북아 비즈니스

허브의 구축만이 아닌, 지역균형발전까지도 도모하는 것으로 전격 확장시켜놓았다.

한국의 경제자유구역 도입은 정책연합을 형성하던 행위자 간에 존재하였던 정치적 이해관계의 대립과 타협, 수용의 결과로 설명된다. 정부를 견제하고 나아가 정권교체를 희망하던 야당 의원들에게 경제자유구역은 유용한 정책이자 선거 공약이었다. 지역을 중심으로 혜택이 주어질 것이 자명하였기에 지역구 소속 국회의원들이 주축이 되어 유치 가능성을 높임으로써 추후의 선거 국면에서 승리를 도모했다. 정부여당에 대한 대응논리로 이들은 지역균형발전론을 활용하였는데, 지역균형발전을 촉진하려면 지방자치단체와의 연계를 강화해야 하고, 지방자치단체장이 지정에도 관여해야 한다는 논리로까지 확장시키면서 지방자치단체와의 전략적 상호작용을 이뤄냈다. 인천, 부산, 광양을 제외한 지역의 지방자치단체는 경제자유구역 지정 요건 완화를 통해 유치 가능성을 높여 기대 이익을 강화하고, 지역구 출신 국회의원은 이를 적극적으로 도와줌으로써 정치적 생존을 도모하는, 합리적 행위로 일관한 것이다.

정부 역시 시기가 변화할 수록 정치적 생존과 연관된 합리적 고려에 기반을 두고 행위하였다. 동북아 비즈니스 허브를 위한 경제자유구역의 성공적인 법제화를 바탕으로 지방선거와 대선 국면에서 승리를 도모하려는 정부와 새천년민주당의 의도가 입법 과정에 돌입하면서 지역균형발전이라는 반대논리에 의해 온전히 관철되지 못할 상황에 놓이자 법안 통과만을 추구하는 쪽으로 정책 방향을 선회하였다. 특정 지역에 배타적 혜택을 주는 경제자유구역과 다양한 지역에 골고루 성장의 기회를 부여함으로써 균형발전을 이룩하는 지역균형발전은

근본적으로 공존하기 어려운 정책 목표였음에도, 동북아연합은 연내 법안 통과를 바탕으로 한 선거에의 활용이라는 정치적 이해관계에 입각하여 내용의 변화를 감수하고 타협한 것이다. 여기에는 지역균형발전이라는 정치적 가치를 완전히 기각하기에 정부와 여당에게는 상당한 부담으로 다가온 측면도 있었다. 11월 말, 국회 재정경제위원회에서의 법안 통과 시점까지 정부는 지역균형발전연합의 논리에 사실상 포섭되면서 기존의 의도를 관철시키지 못하면서 결과적으로 희망했던 수준의 자율성을 확보하는 것에서 실패하였다. 그러나 노동계의 장외투쟁이 지속되면서 여론의 악화를 등에 업고 균형발전연합과 재협상에 돌입한 끝에, 기존의 동북아 비즈니스 허브론에 입각한 경제특구의 특성을 일정 부분 유지할 수 있었다. 결국 여야정협의체라는 새로운 대안의 활용을 통해 경제자유구역은 동북아시아의 비즈니스 허브와 지역균형발전을 모두 성취해나가기 위한 정책으로 변모하였다.

경제자유구역 도입 이전까지 한국의 행정부는 '정부입법'의 제도를 활용하여 경제성장에 관련한 법제일 경우에는 계획을 수립하고 결과에도 책임져왔던 경향을 보였다. 그런데 경제자유구역 도입 과정에서는 행정부의 일방적 영향력 보다도 입법기관의 개별 행위자와 제도 밖에 위치한 유관 행위자인 노동계의 영향력이 가중되어 정책 성격의 본질이 변화되었다. 행위자가 정치적 이해에 기반하여 결합하게 되면서 이른바 정책연합의 차원에서 각자의 정책 선호를 끊임없이 관철시킨 끝에 지대추구 행위가 지속되었고 국회 내에서는 소모적 논쟁으로 인해 효율적 의사결정에 제약을 안기기도 하였다.

한국의 경제자유구역이 복합적 성격으로 변모하게 된 동인은 도입 과정에서 정부의 논리가 내부 정치적 동학을 거쳐 정치적 이해관계에 일정 부분 포섭된 지점에 있다. 경제특구의 가장 두드러지는 특수성은 시도해보지 못했던 여러 혁신적 조치들을 제한적으로 시도할 수 있다는 점이며 이러한 논리에 기반하여 한국 정부는 경제자유구역의 도입을 추진하였다. 당시 외국인 투자 관리체계가 허술하고 투자 유인이 절대적으로 빈약하여 ‘기업 하고 투자하기 좋은 나라’라는 목적에 걸맞지 않은 행정 능력을 보인다는 약점에 노출되어 있었던 한국이, 성공 사례가 더 많았던 전통적 모델이 아닌 복합적 모델을 택한 것은 경제특구가 지닌 본질적 특성에 집중하지 않고 다양한 정치적, 경제적 이익의 추구를 ‘지역’을 중심으로 할 수 있다는 확장 논리에 포섭된 결과였다. 이에 본 연구는 한국 경제자유구역 도입 과정에서 각 행위자가 정책연합을 형성하여 이익 극대화를 시도한 결과, 입법부가 법안을 통해 다양한 이해관계를 담아내는 수순을 넘어, 행정부의 정책적 방향성까지에도 영향력을 발휘한 측면이 존재한다는 것을 규명해보았다.

한국의 경제자유구역 사례에서 행위자는 Moberg 가 제시한 지식의 문제(knowledge problem), 유인요소와 지대추구의 문제(problems of incentives and rent seeking)로부터 자유롭지 못했다. 충분한 논의와 심사, 그리고 경우의 수를 계산하지 못한 상황에서 기존 제도를 우회하여 법안을 수정하고 통과시킨 것이므로 2003년 법 집행 이후 경제자유구역 건설 초기의 성과 부진은 어느 정도 예측 가능한 수순이었다. 따라서 본 연구의 함의로는 처음 제정되는 법안의 경우 법안 심사 단계에서 국회의원 간의 거래비용을 낮추고 정책 선호를 파악할 수 있는 엄밀한 규칙을 마련함으로써 보다 합리적이고 효율적인

경제정책의 수립을 도모할 수 있다는 점을 제시할 수 있다. 한국의 사례에서는 제도를 우회하는 행위를 관찰할 수 있었는데, 그러한 행위가 정책의 본질을 훼손하지 않으면서 교착을 해소하고 행위자 간 이견의 조율을 유도할 수 있다면 적법한 절차로 상설화하는 방식도 생각해볼 수 있을 것이다.

본 연구가 보이는 몇 가지 한계를 마지막으로 지적한다. 첫째로는 자료의 한계로 인해 행위자가 정책 도입 과정에서 보인 이해(interests)와 정책 선호를 보다 더 엄밀하게 조작화하지 못했다는 한계가 있다. 언론에 보도된 내용과 국회 회의록 등을 토대로 국회의원과 관료, 노동시민사회계의 주요 행위자들의 활동 경로를 추적하는 것에 그치다 보니, 그들의 합리적 행위를 유도한 이해를 다소 피상적 차원에서 설명하는 데 그쳤다. 따라서 이를 보완하는 후속 연구를 통해 질적(qualitatively)으로 풍부한 설명을 제시함으로써 행위자의 이해가 정책 수립 과정에서 어떻게 관철되는지에 대한 일반화를 시도할 수 있을 것이다. 또한 경제자유구역이 지닌 포괄적 특성만으로는 경제자유구역의 성과 요인을 완전하게 규명할 수 없다는 한계가 있다. 한국 경제정책에서도 큰 비중을 차지하는 경제자유구역의 성과를 분석하는 데에는 법제화 이후의 행정 조치나 법안 수정, 그리고 대외구조적 변수 등을 복합적으로 고려해야 하기에 법안이 통과된 지 15년이 지난 현재의 시점에 걸맞은 보완 연구들이 필요하다.

참고 문헌

<외국문헌>

- Akinci, Gokhan and Crittle, James. (2008). "Special economic zone : performance, lessons learned, and implication for zone development." *Foreign Investment Advisory Service (FIAS) occasional paper*. (Washington, DC: World Bank).
- Caporaso, James and Levine, David. (1992). *Theories of Political Economy*, Cambridge University Press.
- Lecours, Andre. (2005). "New Institutionalism: Issues and Questions", *New Institutionalism: Theory and Analysis*, 3-25.
- Levi, Margaret. (1997). "Can There Be a Feminist Rational Choice Institutionalism?" *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, (New York: Cambridge University Press), 19-41.
- North, Douglass. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- Jeong, JunPyo. (2003). "The Concept of Rationality in the Rational Choice Theory", *Korean Journal of Political Science*, 11(2), 415-439.
- Weingast, Barry R. (2002). "Rational-Choice Institutionalism.", *Political Science: State of the Discipline*, (New York: W. W. Norton), 660-92.

<한글문헌>

- 가상준. (2013). "제19대 국회 초선의원의 특징 분석", 『한국정당학회보』 12(2), 73-97.

- 고의현. (2014). “경제발전전략으로서 한국의 경제자유구역과 운영체계에 관한 연구”, 『Journal of Distribution Science』 12(9), 113-123.
- 권오혁. (2006). 한국과 중국의 경제특구 제도 비교 : 한국의 경제자유구역과 중국의 경제기술개발구를 중심으로. 『지방정부연구』 10(4), 283-301.
- 김보현·이동근. (2011). 경제자유구역 정책이 외국인 투자 결정에 미치는 영향에 관한 연구, 『지방행정연구』 25(1), 241-276.
- 김봉환. (2013). “산업중심 국토개발 정책에 대한 비판적 논의: 광역경제권개발과 경제자유구역사업을 중심으로”, 『행정논총』 51(1), 123-151.
- 김신호. (2013). “싱가포르의 경제특구 활용을 통해 본 한국의 경제자유구역사업”, 『한국행정논집』 25(4), 1023-1048.
- 김시윤. (2012). “선별적 산업정책의 유용성”, 『한국행정논집』 24(3), 693-710.
- 김인준·이영섭. (2005). 『국제경제론』. 다산출판사, 2005.
- 서문성·권정만. (2009). “정책학적 관점에서 본 경제자유구역 정책에 관한 연구”, 『한국항만경제학회지』 25(3), 43-66.
- 서울대학교 행정대학원. (2004). “경제자유구역관리체계의 효율화 방안에 관한 연구”, 재정경제부 용역 보고서.
- 손상락·이시화. (2003). 지방발전을 위한 지역특화발전특구의 발전방안: 한·일 비교를 중심으로, 『국토연구』 38, 3-23.
- 송영관. (2014). “경제특구정책 평가와 경제자유구역 활성화를 위한 정책제언”, 『KDI Focus』 1-8.

- 윤대엽. (2012). “제도적 재량권과 산업정책의 정치: 1997년 외환위기 이후 산업관련 법제의 변화를 중심으로”, 『한국정치연구』 21(2), 195-221.
- 이명석. (1998). 합리적 선택 신제도주의의 이해, 『사회과학』 37(2), 179-210.
- 이시욱. (2015). “경제자유구역 활성화를 위한 개선 과제”, 『KDI 연구보고서』 .
- 정형곤·나승권. (2008). “외자유치 촉진을 위한 경제자유구역제도 개선과제”, 『KIEP 연구보고서』 8(3).
- 정형곤·나승권. (2011). “한국경제의 경쟁력 강화를 위한 경제자유구역의 과제”, 『KIEP 연구보고서』 11(2), 1-8.
- 채원호·조강주. (2015). “한국 경제자유구역의 성과요인에 관한 연구: 6개 경제자유구역을 중심으로”, 『한국자치행정학보』 29(3), 455-481.
- 채원호·조강주. (2015). “한국 경제자유구역의 지배구조에 대한 인식 연구: 인천경제자유구역(IFEZ)을 중심으로”, 『정부와 정책』 8(1), 163-188.
- 하연섭. (2006). ‘신제도주의의 이론적 진화와 정책연구.’ 『행정논총』 44(2), 217-45.
- 홍성헌·이재영. (2011). “한국의 경제자유구역의 효율적 운영을 위한 개선과제에 관한 연구”, 『통상정보연구』 13(2), 235-258.
- 홍성호. (2012). “경제자유구역 제도의 소개 및 지정효과”, 『충북 Issue & Trend』 10, 4-11.

홍정건·엄수원. (2014). “경제자유구역 활성화를 위한 제도개선방안에
대한 연구 - 송도경제자유구역 사례를 중심으로”,
『한국지역경제연구』 24, 191-212.

<언론 보도>

- 국민일보. 2002.11.14 “[경제특구법-국회 통과 의미·내용] 지정 요건
강화 ‘난립’ 방지”, 2019년 6월 4일 접속.
<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=005&aid=0000126323>
- 국민일보. 2002.04.04. “[동북아 비즈니스 중심국가 실현방안’의미]
“中에 뒤질라” 韓國號 가속페달”, 2019년 5월 1일 접속.
<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=005&aid=0000099715>
- 노컷뉴스. 2006.03.06. “광양만권 경제자유구역청, 투자유치 부실”,
2019년 5월 1일 접속.
<https://www.nocutnews.co.kr/news/129999>
- 디지털타임스. 2002.11.16 “경제자유구역법안 통과”, 2019년 6월 14일
접속 <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=105&oid=029&aid=0000006902>
- 동아일보. 2002.11.11 “경제특구법 국회통과 불투명”, 2019년 6월 15일
접속 <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=020&aid=0000161230>

동아일보. 2002.11.13 “영종도 부산 광양 3곳만 경제특구 대상”, 2019년 6월 5일 접속.

<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=020&aid=0000161585>

문화일보. 2002.11.07. “국회 ‘벼락치기 입법’ 되풀이”, 2019년 5월 12일 접속.

<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=021&aid=0000008249>

매일경제. 2002.06.19 “재계총수 청와대 회동 ‘신바람 경제특구 만들자’”, 2019년 6월 19일 접속.

<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=009&aid=0000217842>

매일경제. 2002.10.03. “[매일경제+] ‘경제특구법 ? 저쪽가서 물어봐요’”, 2019년 5월 1일 접속.

<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=009&aid=0000247266>

오마이뉴스. 2002.11.18. “노동계, ‘매국적인’ 경제특구법 폐기 촉구”, 2019년 5월 12일 접속.

<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=047&aid=0000016648>

연합뉴스. 2002.11.26. “‘경제자유구역법’ 범국민대책위 발족”, 2019년 5월14일 접속.

[https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec
&sid1=102&oid=001&aid=0000278991](https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0000278991)

연합뉴스. 2002.10.15 “경제특구내 노동규제 대폭 완화”, 2019년 6월 1일 접속.

[https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec
&sid1=101&oid=001&aid=0000255504](https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=001&aid=0000255504)

연합뉴스. 2002.11.06 “국회 예산안 계수조정 계속”, 2019년 6월 3일 접속.

[https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=se
c&sid1=100&oid=001&aid=0000267371](https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0000267371)

연합뉴스. 2002.11.06 “'경제자유구역법' 소위 통과”, 2019년 6월 3일 접속

[https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=se
c&sid1=100&oid=001&aid=0000267708](https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0000267708)

연합뉴스. 2002.11.06 “'경제자유구역법' 국회 재경위 통과”, 2019년 6월 3일 접속.

[https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec
&sid1=101&oid=001&aid=0000267767](https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=001&aid=0000267767)

연합뉴스. 2002.11.12 “한-민 경제특구법 수정키로(종합)”, 2019년 6월 4일 접속.

[https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&
sid1=100&oid=001&aid=0000271227](https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0000271227)

연합뉴스. 2002.11.14. “국회 `경제자유구역법' 처리”, 2019년 6월 3일 접속.

<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0000272579>

파이낸셜뉴스. 2002.11.14 “[경제자유구역법 뭘 담았나] 자유구역지정
남발 차단”, 2019년 6월 4일 접속.

<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=014&aid=0000040456>

파이낸셜뉴스. 2002.06.05 “[격전지를 가다-부산시] 대선 전초전…당운
걸어”, 2019년 6월 5일 접속.

<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=014&aid=0000018368>

한국경제. 2002.11.06 “국회, "우리 선거구도 포함시켜 달라"..
경제특구개발 '변질' 위기”, 2019년 6월 3일 접속.

<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=015&aid=0000564922>

한국경제. 2002.11.07. “경제특구개발 '변질' 위기..정치·지역논리
휘말려”, 2019년 5월 12일 접속.

<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=015&aid=0000565042>

한국경제. 2002.04.15. “[전윤철 새경제팀 과제] 전윤철-진념 색깔
판이”, 2019년 6월 1일 접속.

<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=015&aid=0000497245>

한국경제. 2002.10.06. “'경제특구법' 원안대로 확정 .. 이달말 국회
상정”, 2019년 6월 1일 접속.

[https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec
&sid1=101&oid=015&aid=0000555016](https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=015&aid=0000555016)

한국경제. 2002.10.06 “송도등 외국社 파견직 무제한 허용 .. '특구법'
원안대로 확정”, 2019년 6월 1일 접속.

[https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=se
c&sid1=101&oid=015&aid=0000555058](https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=015&aid=0000555058)

한국경제. 2002.11.03 “정기국회 8일로 마감.. 상당수 개혁법인 처리
무산”, 2019년 6월 2일 접속.

[https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec
&sid1=100&oid=015&aid=0000563596](https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=015&aid=0000563596)

<국회 회의록>

국회사무처. 16대 국회 제234회 제 5차 재정경제위원회
법안심사및청원소위원회 회의록

국회사무처. 16대 국회 제234회 제 6차 재정경제위원회
법안심사및청원소위원회 회의록

국회사무처. 16대 국회 제234회 제 7차 재정경제위원회
법안심사및청원소위원회 회의록

국회사무처. 16대 국회 제234회 제 8차 재정경제위원회
법안심사및청원소위원회 회의록

국회사무처. 16대 국회 제234회 13차 재정경제위원회 전체회의 회의록

국회사무처. 16대 국회 제234회 17차 재정경제위원회 전체회의 회의록

국회사무처. 16대 국회 제234회 18차 재정경제위원회 전체회의 회의록

국회사무처. 16대 국회 제234회 12차 법제사법위원회 전체회의 회의록

Abstract

- 102 -

Politics within Implementation of Free Economic Zone in Korea

Woojin Jung

Department of Political Science

The Graduate School

Seoul National University

This work aims to explain roles, influence and preferences of actors who sought to maximize interests and seek rent in order to pursue political survival when implementing a policy crafted for economic growth in South Korea. By examining the case of Korea's experience in implementing Free Economic Zone (FEZ), this paper clarifies that not only international economic structure or the state itself, but also actors including legislators, labor unions and bureaucrats played a crucial part in deciding specific details of the policy.

Free Economic Zones implemented by South Korea were of a comprehensive type. The policy was initially introduced by Kim Dae-jung government to spur economic growth by attracting foreign direct investment (FDI), constructing foreigner-friendly complexes in Incheon, Busan and Gwangyang which would provide suitable settlement environment for international businessmen, and paving a way for Korea to become a business hub of Northeast Asian region,

in response to China and Japan's rising competence in international trade. However, when the policy was introduced as a bill in the National Assembly (NA), legislators from opposition party insisted to transform the policy not only to attract FDIs but also to pursue 'balanced development' of all regions in Korea. Requests were so powerful that the bill eventually turned into a comprehensive plan, against the government's initial will. It was a consequence of strategic interactions made by all actors involved, who were rational enough to form a 'policy coalition' and adhered to their policy preferences, maximized their interests, which were to seek political survival by winning in the upcoming 2002 presidential election after legislating a useful growth-related bill.

In South Korean context, policies for economic growth were planned and executed by the administrative branch, particularly by presidents and bureaucrats. The FEZ case reflects that along with the state or the international economic structure, rational actors' conflict of interests is another noteworthy variable in describing the decision-making process and inner politics that appear when crafting an economic policy for growth.

Keywords: Economic Policy, Policy Coalition, Rent seeking, Rational Choice Institutionalism.

Student Number: 2017-27882