

I 서론

글로벌화가 21세기 세계의 패러다임을 바꾸어 놓았으며, 정보 및 질병까지도 종래와는 비교도 될 수 없는 정도의 규모와 속도로 국경을 초월하여 넘나드는 현실 하에서 한 국가의 제어 능력은 한계에 봉착할 수밖에 없다.

글로벌화는 모든 분야에 글로벌 스탠다드를 생성해 이를 준수할 것을 요구하고 있다. 이에 적응하는 체제는 생존하지만 이에 적응하지 못하는 체제는 위기를 맞는 상황이 전개되고 있다.

글로벌 스탠다드의 구축, 국가 경쟁력의 강화에 기초한 경제발전이라는 관점에서 세계의 국가들이 관심을 갖는 제도가 특별구역제도('Special Economic Zone')이다. 우리나라에서도 참여정부의 출범이후 종래와는 상이한 경제발전의 틀을 모색하여 왔다. 역대 정부에 비하여 참여정부가 특히 강조하고 있는 정책적 과제는 지방분권과 국가균형발전이다. 중앙집권식 경제발전의 패러다임을 버리고 지역의 창의와 노력에 기초한 지방분권식 경제 발전을 모색하고 있다.

이러한 경제기조 하에서 이미 경제자유구역의 지정 등 다양한 특구제도가 출범하였다. 2002 11 " " | 따라 경제자유구역의 개발 및 외자유치를 위하여 2003 , 2004 3 ! 부산· !해경제자유구역청과 광양만권경제자유구역청이 각각 출범하였다.

경제자유구역과 더불어 참여정부가 추진한 정책이 " (|하 특화발전 특구)" . 2003 3 2003 6 ! 대통령의 대구 구상을 통하여 특화발전특구제도가 구체화되기 시작하였다. 2003 7 , 8 9 , 189 | 지방정부로부터 448 (, 2004).

특화발전특구에 대한 제도적 토대로서 " (' 규제특례법)" 2004 3 . 2004 9 ! 규제특례법이 발효되면서 이에 기초하여 중앙정부는 지방정부로부터 특화발전특구 신청을 받아 2004 12 30 6 !의 특화발전특구를 지정하였다(, 2005).

현재 우리나라가 추진하고 있는 특화발전특구제도와 유사한 제도가 2002 12 ! 일본에서 " (')" (' 조개혁신특구') . 고이즈미 수상에 의하여 종래와는 다른 새로운 접근방식으로 지방분권과 지역의 경제 활성화를 위하여 시도된 정책이 구조개혁특구제도이다.

지역의 지속가능한 자발적 발전을 위하여 지방분권 개혁이 전제되어야 한다는 데에는 이미 일본에서도 정책 당사자간에 암묵적 합의가 있었다. 포괄적 지방분권 개혁은 지방정부의

기초체력, 1999 ! 지방분권 개혁이 ' 2 !운드를 위하여 지방분권개혁 추진회의가 구성되었다(西尾 新藤 1999). 이와 더불어 고이즈미 수상은 지방분권과 지역경제의 활성화를 위하여 구조개혁특구제도라는 새로운 정책을 제시하였다(21世紀政策研究所 2004a).

본 연구의 목적은 2004 12 ! 말 발표된 우리나라의 특화발전특구제도와 일본의 구조개혁특구제도를 비교분석하는 것이다. 6 , 2005 1 ! 중순부터 제7 !의 신청이 접수될 일본의 구조개혁특구제도와 비교분석은 향후 본격적인 실시를 앞두고 있는 우리나라의 특화발전특구제도와 관련하여 많은 것을 시사할 것이다.

II 비교분석의 틀

1. 분석의 틀

특정 정책의 특성과 관련 상황을 여타의 정책과 비교· 분석하는 작업은 특정 정책의 문제점과 한계를 이해하는데 기여하며, 이러한 시야는 국가간의 정책을 비교· 분석함에 있어서 국가간의 비교론적 연구는 국가간의 영역을 초월하여 학문의 외연과 내용을 이해하는데 크게 도움이 된다. 특히 비교론적 정책연구는 특정 국가에 영향을 미치는 정책의 외연과 내용을 이해하는데 필요하다(Heidenheimer et al., 1983).

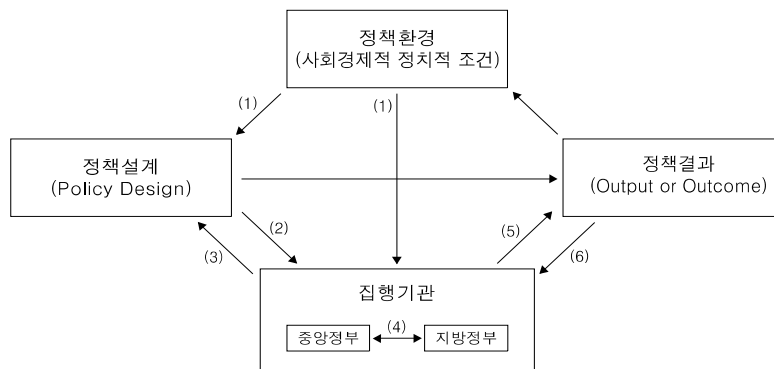
정책의 실용적인 관점에서 논의하면 비교정책은 2 ! 첫 번째의 목적은 특정 정책이 특정 장소나 국가에서는 성공하였으나, 특정 장소나 국가에서 실패하였을 경우 그 원인과 교훈을 밝히는 일이다. 다양한 국가가 유사한 사회적인 문제들에 대하여 취한 정치적 대응으로서의 정책을 비교· 분석함으로써 긍정적, 두 번째의 목적은 정치과정 및 정부제도에 대한 이해를 높이는 것이다. 정책을 산출하는 기제로서의 정치과정에 참여하는 정책당사자들, 정치과정의 진행방식 등을 분석함으로써 특정 국가의 정치에 대한 이해를 높일 수 있다.

이러한 목적을 달성하기 위한 비교정책연구는 일정한 분석의 틀에 따라 이루어지면 더욱 효과적이다. (Why), 추진내용과 방식(how), (Output or outcome) (Almond and Powell,

1978). 이러한 틀은 정책집행에 영향을 미치는 요인들에 관한 연구들이 제시한 분석의 틀과도 대체로 일치한다. 정책집행에 영향을 미치는 요인은 상향식 접근방식과 하향식 접근방식에 따라 다소 상이하고, 이들을 통합한 혼합형은 양자의 장점을 종합하여 제시하고 있다(Mazmanian and Sabatier, 1983). 정책집행에 관한 통합형의 모형은 일반적으로 사회·경제적 조건, 정치적 조건, 집행대상 집단 등이 정책의 집행에 영향을 미치고 있는 것으로 파악하고 있다(Kim, 1991). < 1> | 따라서 이를 간단히 논의하면 아래와 같다.

사회, 경제적 조건, 정치적 조건 등의 정책환경은 정책설계 과정은 물론 정책집행과정에 영향을 미치는 중요한 요인이라는 것이 많은 연구의 결과이다(Anderson, 1975; Yanow, 1987; Mazmanian and Sabatier, 1980). 정책환경은 상기에서 언급한 정책의 추진배경과 밀접하게 관련되어 있다. < 1> (1)

두 번째의 요인은 정책설계(Policy Design) < 1> (2) (3) | 상정하고 있다(Nakamura, 1987; Majone and Wildavsky, 1978). (살표 (2)) (Goals and Objectives), (Resources), 정책수단(Policy Instrument) (Kim, 1991).



< 1> 통합형 집행모형

상기의 그림 화살표 (3) (Policy Change) | 서 정책의 집행과정에 정책설계 즉 내용이 수정되는 것을 의미한다. 정책설계는 정책집행 과정을 거치면서 수정·!완되는 것이 일반적이며, (Robertson, 1984; Nakamura and Smallwood, 1980).

화살표 (4) (5)

중앙정부의 정책의지와 행정능력 및 지방정부의 대내적 자치능력과 관련된 요인을 나타내고 있다(Bardach, 1977; Nathan, 1983). 정부간 관계에 있어서는 중앙정부와 지방정부 사이에 정책의 집행과 관련된 정치적 측면과 관리적 측면의 요소들이 연구의 대상이 되었다(Derthick, 1987; Agranoff, 1988). 지방정부의 자치능력과 관련하여 지방정부의 인적,

화살표 (6)

(Outcome Evaluation) (Output evaluation) + 성과평가
 정책집행과 정책평가는 동전의 양면으로 양자간에는 매우 밀접한 관계를 맺고 있다(Pressman and Wildavsky, 1984). 적절한 정책평가를 통하여 정책집행 기관 및 정책설계를 수정 또는 보완할 수 있다.

2. () 및 연구방법

본 연구는 우리나라의 특화발전특구제도와 일본의 구조개혁특구제도를 비교분석하는 것이다. 정책수단, 정책수정의 경우 정책집행이 진행됨에 따라 나타난 정책설계의 수정 회수 및 수정내용을 분석하였다.

정책집행기관과 관련하여 중앙정부 레벨에서는 중앙정부의 정책의지를, 중앙정부와 지방정부간의 관계에서는 양 정부간의 정치·행정적 측면, 지방정부의 레벨에서는 정책집행과 관련된 인력의 보강 및 조직의 신설여부 등을 비교분석하였다. 성과평가와 관련하여 정책집행의 결과 및 성과에 대한 평가체제의 유무를 비교분석하였다. < 1>

< 1> 분석의 틀과 분석의 대상

분석의 틀	분석의 대상
정책환경(1)	추진배경
정책설계(2)	정책목표, 정책수단 정책의 이론적 기초
정책수정(3)	정책수정의 회수 및 수정의 내용
정책집행기관(4, 5)	중앙정부의 정책의지 정부간 정치 및 행정관계 지방정부의 정책의지
정책평가(6)	정책집행의 평가체제의 유무 및 내용

2004 12 ! 처음으로 도입된 우리나라 특화발전특구제도에 관한 주된 자료는 재정경제부가 2003 7 . 2002 ! 구조개혁 특구제도가 처음으로 도입된 제도이기 때문에 일본의 자료는 2002 7 2004 12 ! 까지 진행된 횡단적 자료를 분석의 대상으로 하였다. 구조개혁특구제도를 담당하고 있는 내각관방구조개혁특구추진실에서 발행하는 자료를 분석의 자료로 활용하였다.¹⁾

뿐만 아니라 신청주체인 지방정부의 자치능력 및 특구내용의 특성을 분석하기 위하여 2004 12 . 일본의 경우 아이치현의 사례를 분석하였다.

연구방법은 주로 문헌분석에 의존하였다. 구체적인 추진사례의 경험으로부터 도출할 수 있는 특구제도의 장점, 과제 및 문제점을 도출하기 위하여 전남 순창 과 일본의 아이치현 담당자와의 면담을 병행하였다.

III 특화발전특구제도와 구조개혁특구제도의 비교분석

1. 정책환경의 비교분석

어떤 정책이든 새로운 정책이 수립될 때에는 정책문제점내지는 정책의 추진배경이 있다 (Mazmanian and Sabatier, 1980; Jones, 1984). 우리나라의 특화발전특구제도와 일본의 구조개혁특구제도도 예외는 아니었다.

우리나라 특화발전특구제도는 종전까지 지속되어 온 중앙집권식 경제발전의 문제점과 참여정부의 정책기조에 기초하였다. 우리나라에서는 중앙정부가 수차례에 걸친 경제발전 종합계획을 통하여 경제발전을 추진하면서 세계가 주목할 만한 경제성장을 거듭하여 왔다.

반면 강력한 중앙집권식 경제발전의 틀은 지방정부의 자발적 개발능력을 고양시키는 데에는 등한하였다. 그 결과 지방정부는 중앙 의존적 사고와 태도로 지속가능한 자생적 발전능력을 배양하지 못하였다. 중앙집권식 경제발전의 틀은 지역의 고유한 특성을 고려한 지역발전을 이룩하는 데에도 한계를 노정하였다. 중앙정부가 전국을 동일하게 취급함으로써 지역의 독자성과 고유한 특성에 기초한 발전이 이루어지지 못하였다(, 2003).

이러한 상황 하에서 출범한 참여정부는 국가균형발전을 국정의 주요한 정책과제로 책정하

1) 일본 구조개혁특구의 유형, (2004a) “일본의 지방분권과 구조개혁특별구역제도”(, 42(4), 252-253)

(2004a) “일본의 지방분권과

었다. 참여정부는 국가균형발전을 위하여 종래의 중앙집권식 발전모형이 낡은 문제점에 착안하여 새로운 모형을 시도하였다. , , , R&D, , , 농림수산, , , 문화 등의 분야 중에서 지역의 특성에 가장 적절한 분야를 선택하여 특화발전을 도모하는 특화발전 모형이 새로운 시대에 적합한 것으로 가정하였다. 이러한 가정 하에서 수립된 것이 특화발전특구제도이다(, 2005). 참여정부가 가정한 논리의 관점에서 보면 우리나라의 특화발전특구제도는 국가균형발전을 위하여 중앙정부의 이니셔티브에 의하여 수립된 정책 중의 하나라고 할 수 있다.

일본의 구조개혁특구제도는 1980년대 이후 실시된 규제개혁에 대한 불만족과 파이로트 자치체 실험의 실패에 기인하였다(春名 世紀政策研究所 2004a). 1980년대 나카소네 내각부터 1990년대 , , , 사회보장, , (角瀬 1998). 그러나 시장원리에 익숙치않은 국민들의 지지를 얻지 못하여 규제개혁은 성공을 거두지 못하였다.

지방분권과 규제개혁의 차원에서 추진되었던 또 하나의 정책이 파이로트 자치체제도이다. 지방정부의 자치능력에 대한 중앙정부의 불신과 중국의 경제특구제도에 착안하여 시도된 파이로트 자치체 제도는 지방정부의 자치능력에 따라 차별적인 행정재량 분권을 실시하여 지역의 활성화를 도모하려던 정책이었다. 1994년 40개의 파이로트 자치체가 탄생되었으나 제도적 미비와 관계 당사자들의 관심의 부족으로 실험수준으로 끝나고 말았다(並河 2003; 김순은, 2004a).

고이즈미 내각이 출범하면서 구조개혁이 고이즈미 내각의 중점과제로 부각되었다. 지속적인 발전을 위한 구조개혁이었다. 전국을 일률적으로 통제하고 있는 각종 규제에 대한 구조개혁의 실적이 미미함과 함께 간헐적으로 논의되어 온 경제특구제도에 대한 아이디어가 접목되어 탄생된 것이 구조개혁특구제도이다(金子 2003).

여기서 특히 주목할 만한 것은 구조개혁특구제도에 관한 정책아이디어를 지방정부가 발의하고, . 2002년 당시 오사카부 오타지사가 경제재정담당장관인 타케나카에게 제안하면서 구체화되었다.

2. 정책설계의 비교분석

1) (Goals and Objectives)

통상 법령의 형태로 결정된 정책의 목표는 정책의 입법취지 또는 법령 제1조에서 명시된

다. 우리나라의 규제특례법과 일본의 특구법, 정부가 발표한 공식문서를 중심으로 정책목표를 비교하면 다음과 같다.

우리나라의 규제특례법 제1 “... 지역의 특성에 맞게 선택적으로 규제특례를 적용함으로써 지역의 특화발전을 제도적으로 뒷받침하고 나아가 지역 경제의 활성화와 국민경제의 발전을 도모함을 목적으로 한다” (|정 경제부, 2004) 1 특화발전특구의 지정 후에 발표한 보도자료에 따르면 특화발전특구제도의 기대효과로서 지역 경제의 활성화, 경제적 측면의 실질적인 지방자치의 정착, 규제완화의 확산에 기초한 투자분위기 조성 및 기업하기 좋은 분위기 조성 등을 예시하였다. 경제적 측면에서 실질적인 지방자치의 정착이라는 표현이 등장하기는 하였지만 우리나라의 특화발전특구제도의 근본적인 목적은 규제특례법 제1 :에서 보듯이 지역경제의 활성화라고 판단된다.

일본의 특구법 제1 “ ! 법은 지방공공단체의 자발성을 최대한 존중한 구조개혁특별구역을 설정하고, 해당 지방공공단체의 특성에 상응한 특례조치를 받은 지방공공단체는 특정의 사업을 실시함으로써, , , 사회복지 등의 분야에 걸친 경제사회의 구조개혁을 추진함과 동시에 지역의 활성화를 도모하고, 나아가 국민생활의 향상 및 국민경제의 발전에 기여함을 목적으로 한다” 2004 4 23 일 내각에서 결정된 ‘ 21世紀 政策研究所 2004b).

첫 번째의 목적은 규제개혁의 선행적 실험이었다. 특정지역이 지역사정에 상응하게 구조개혁을 성공적으로 마무리하게 되면, 특정 지역에 적용하였던 구조개혁의 내용을 전국적으로 확산한다는 것을 명시적으로 밝혔다. 두 번째의 목적은 지역특성에 고려한 규제완화를 기초로 하여 지역경제의 활성화를 도모하는 것이었다. , 신규산업의 창출을 통하여 지역경제가 활성화될 것을 기대하였다.

상기의 목적을 위하여 일본의 내각은 “ ” “ 구조와 자립정신의 존중” (, 2004a). 전자는 중앙집권식 발전모형대신에 지방분권식 발전모형을 의미하는 것이었다. 중앙정부가 전국적으로 통일된 발전모형을 제시하고, . 한편 지역이 지역사정에 기초한 참신한 아이디어를 중심으로 상호 경쟁하고, 규제도 지역에 따라 상이하게 적용하는 패러다임을 선택하였다(辻田 2004).

중앙집권식 발전모형은 지방의 중앙에 대한 의존적 사고와 태도를 일반화시켰다. 따라서 지역의 자조· 자립정신이 고양되지 못한 폐단이 있었다. 이러한 부작용을 해소시키기 위한

기본적 이념이 “ ” . 이러한 방침은 다음 절의 정책자원과도 밀접하게 관련되어 있다.

2) (Policy Resources)

특정 정책의 효과적인 집행은 정책자원의 실질적 지원에 있다(Ingram, 1987). 여기서 정책자원은 재정적 자원, . 재정적 지원과 관련하여 우리나라 특화발전특구제도와 일본의 구조개혁특구제도는 중앙의 재정적 지원이 없다는 공통점을 지녔다. “ . ” 라는 이념이 그러한 것을 뒷받침하였다.

우리나라의 특화발전특구제도는 정책수립의 단계부터 재정경제부의 정책조정국이 담당하여 정책을 추진하였다. , 2 , 지역경제정책과가 정책결정의 단계부터 업무를 담당하였고 규제특례법이 제정되어 사무처리기구로서 지역특화발전특구기획단이 구성되었다. 새로운 사무처리 기구가 구성되기 전에는 새로운 인원의 충원이 이루어지지 않고 기존의 공무원이 담당하였다. 지역발전특화특구기획단이 구성되면서 본격적인 집행체제를 갖추게 되었다. 25 8 은 지방정부로부터 충원된 인원이다.

일본의 구조개혁특구제도는 추진조직으로서 2002 7 1 내각총리를 본부장으로 하는 구조개혁특구추진본부가 설치되었다. 2002 12 1 특구법이 제정되면서 추진조직으로서의 구조개혁특구추진본부는 해체되고 2002 12 ‘ ’²⁾ 설치되어 지금까지 구조개혁특구정책의 집행을 담당하고 있다. 사무처리는 내각관방에 구조개혁추진실이 설치되어 있다.

본 연구의 대상인 두 제도가 담고 있는 정책의 인센티브는 해당 지방정부가 요구하는 규제 완화이다. 통상 재정적 후원 또는 조세감면 등이 일반적으로 활용되는 인센티브인 반면 특화발전특구제도와 구조개혁특구제도의 인센티브는 중앙정부의 규제를 완화 또는 폐지하는 것이었다.

2) 추진조직으로서의 ‘ 지역추진본부’ 추진본부’

‘ 구조개혁특별 ‘ 구조개혁특별구역

3) 정책수단

정책목표를 달성하기 위한 권위적인 방법의 선택이 정책수단이다. 따라서 적절한 정책수단을 선택하여야만 정책목표를 효과적으로 달성할 수 있다. 정책수단의 가장 효과적인 방안이 재정적인 사항을 포함하여 각종 인센티브를 부여하는 것이다. 또는 기술적인 조언 및 자문도 좋은 대안이 된다(Elmore, 1987).

우리나라의 특화발전특구제도와 일본의 구조개혁특구제도는 인센티브와 기술적인 조언이라는 정책수단을 채택하였다. 지역의 관점에서 보아 필요하다고 판단한 각종 규제를 완화하여 준다는 인센티브는 상당히 매력적인 정책수단이라고 할 수 있다. 우리나라와 일본의 지방정부들이 중앙정부의 재정적 후원을 더욱 갈망하고 있는 것은 사실이나 불충분한 국가재정을 고려하여 규제완화라는 방안을 선택하였다.

이와 더불어 제도의 추진과정에서 발생하는 법률의 해석, 특구신청의 절차 및 방법 등을 수월하게 전달하기 위하여 기술적인 조언도 전국적으로 실시하고 있다. 우리나라의 경우 특구의 신청 이전에 전국을 대상으로 특화발전특구제도에 대한 설명회를 개최하였음은 물론 인터넷을 통한 Q & A 서비스 등 다양한 방식으로 지방정부의 의문점을 해소시키려고 노력하고 있다. 일본의 경우 구조개혁특별구역추진본부도 우리나라와 같이 유사한 기술적 자문을 실시하고 있다.

4) 정책의 이론적 기초

사회적 문제의 복잡성이 점증함에 따라 정책의 이론적 기초를 명확히 하여 실존하는 문제점을 정확히 진단하고 처방하는 작업은 점점 어려워지고 있다(Hogwood and Gunn, 1984). 따라서 특정 정책에 적용되었던 이론적 기초의 오류로 인하여 정책이 실패로 이어지는 경우가 잦다.

우리나라 특화발전특구제도의 이론적 기초가 무엇인지 정부의 발표 자료에만 의존할 경우 명확하게 추론하는 것이 쉽지 않다. 왜냐하면 정책의 수립과정에서 정책과 관련된 논의가 충분치 않았기 때문이다. 뿐만 아니라 특화발전특구제도가 과거의 정책실패에 대한 대안정책으로 제시된 정책도 아니기 때문이다.

굳이 추론해 본다면 참여정부는 중앙집권식 발전모형에 의한 지방의 자치능력 부재, 지나친 중앙집권내지는 지역의 경제적 불평등을 특정 정책이 요구되는 문제점으로 파악하고 있는 듯하다.

종래와 같이 중앙정부가 일방적으로 수립하고 지시하였던 하향식 개발 방식에 갈음하여 지역

이 정책의 이니셔티브를 갖고, 지역이 수립한 특화발전 계획을 중앙정부가 승인하는 상향식 개발방식이 분권형 사회에 적합하다는 분권론적 기초를 갖고 있다.

여기에 차등분권의 원리를 가미하고 있다. 지역 간에 정치·경제·사회적 여건이 상이하다는 전제하에 지역에 적합한 규제의 특례를 상이하게 인정하는 것이 보다 성공의 가능성이 높다는 가정이다.

2003 12 1의 지방분권특별법에서도 확인할 수 있다(국회입법조사처, 2003, 8). 여기서 차등분권은 중앙정부가 실시하는 분권의 많고 적음에 따른 차등뿐만 아니라 지역간에 서로 상이한 분야의 권한을 부여하는 차등도 포함하는 것으로 해석된다.

반면 일본의 구조개혁특구제도는 비교적 이론적 기초가 우리나라 특화발전특구보다는 명확하다. 왜냐하면 과거 구조개혁의 실패와 파이로트 자치체 제도에 대한 실패에 대한 대안으로 제시하고 있기 때문이다. 중앙정부의 규제수준과 지역의 경제침체를 정책의 문제점으로 파악하였다. 일본의 구조개혁특구제도는 전국적인 차원에서 추진하였던 구조개혁의 어려웠던 점에 착안하여 지역별로 소규모의 구조개혁을 단행하는 정책으로서 일국가 다제도의 도입, (국회입법조사처, 2004a). 지역단위의 구조개혁이 쉽다고 가정하고, 규제가 완화되는 지역이 많아져서 규제가 전국수준으로 확대하는 것도 가능하다는 논리이다. 이러한 이론적 가정에 대하여 효과에 대하여 적지 않은 비판이 있는 것도 사실이다(辻田 2004).

여기에 덧붙여 일본의 구조개혁특구도 분권형의 이론적 기초를 갖고 있다. 중앙정부가 정책의 이니셔티브를 갖는 대신에 지방정부의 이니셔티브를 존중하는 분권형 발전모형이 일본의 구조개혁특구의 또 하나의 특징이다. 지역이 지역사정을 고려한 구조개혁특구를 신청함에 있어서 필요한 규제의 특례를 지방정부가 선택하여 신청하는 방식은 분권사회에 적합하다고 할 수 있다(井筒 2003).

3. (Policy Change) | 비교분석

정책이 결정되고 집행이 진행되면, 이론적 기초의 오류가 발생하여 정책설계를 수정하게 되는 경우가 일반적이다(Palumbo and Harder, 1981). 집행과정에서 발견된 문제점이나 이론적 오류를 적절히 수정하여야 소기의 정책목표를 달성할 수 있다. 2004 12 30에 결정되었기 때문에 집행의 시간이 매우 짧다는 점을 감안할 때 정책수정의 증후는 확인할 수 없다.

반면 일본의 구조개혁특구제도는 2002 1 1부터 2004 12 1까

지 6 . 따라서 집행을 거듭하면서 내각이 결정하였던 정책의 기본방향인 기본방침을 4 3 + 특구 신청에서부터 지방정부가 전국규모의 규제개혁을 신청할 수 있도록 정책을 수정한 점이다. 제5

4. 정책집행기관의 비교분석

연방정부는 단일정부는 중앙정부가 결정한 정책의 집행에는 중앙정부의 정책능력, 지방정부의 정책능력 및 중앙정부와 지방정부간의 관계와 관련된 요인들이 중요한 영향을 미친다 (Berman, 1980; Kim, 1991). , 재정적 요인 등 다양한 요인들이 관련되어 있지만 본 연구에 있어서는 중앙정부와 지방정부의 정책 의지에 대해서만 논의하였다.

1) 중앙정부의 정책의지

중앙정부의 정책의지를 가늠할 수 있는 잣대 중의 하나가 정책을 담당하는 부처의 위상이 다. 참여정부의 경우 특히 역점을 두는 중요한 정책은 대통령 직속의 대통령 자문위원회가 정책 아이디어를 개발하고 해당 부처를 지정하여 정책의 집행을 맡기고 있다. 지방정책과 관련된 것 중에서 2002 ! 대통령 선거 때부터 공약화되었던 지방분권과 국가균형발전과 관련된 정책을 담당하기 위하여 대통령 직속의 정부혁신지방분권위원회와 국가균형발전위원회가 구성되었던 것이 대표적인 사례이다.

이런 관점에서 볼 때 특화발전특구제도는 지방분권과 국가균형발전보다는 중앙정부의 정책적 의지가 낮다고 할 수 있다. 2003 6 12 ! 대통령이 대구에서 발표한 정책 구상으로 구체화되었지만 대통령 직속의 위원회가 정책의 이니셔티브를 갖지 않고 재정경제부가 일체의 정책을 담당함으로써 지방분권과 국가균형발전과 관련된 정책과 비교할 때 대통령의 정책의지는 높지 않은 것으로 평가된다.

일본의 구조개혁특구제도는 정책의 추진 단계부터 수상과 내각이 직접 관장함으로써 중앙정부의 정책의지를 확고히 하였다. 1980 , 파이롯트 자치체 실험의 실패에 착안하여 고이즈미 내각은 구조개혁특구를 내각이 직접 관장함으로써 정책의 효과를 극대화하려고 노력하였다(井筒 並河 2003). 구조개혁특구제도를 입법화하기 위하여 설립된 구조개혁특구추진본부를 내각에 소속시켰고, 구조개혁특구제도가

출범한 이후에는 정책집행을 담당할 기구로서 구조개혁특별구역추진본부를 내각에 직속시킴으로써 중앙정부의 정책의지가 변함이 없음을 명확히 하였다.

2) 중앙정부와 지방정부간의 관계

중앙정부와 지방정부와의 관계는 이론적으로 정치적, 재정적 관계로 대분하여 논의할 수 있다(Kettl, 1983). 그러나 특화발전특구제도와 구조개혁특구제도의 경우 중앙정부의 재정적 후원은 이루어지지 않는 정책이므로 본 연구에 있어서는 행정적 관계에 관한 것만을 분석하였다. 중앙정부와 지방정부의 행정적 관계는 비권력적 관계와 권력적 관계로 대분하여 논의할 수 있다.

앞에서 논의하였듯이 특화발전특구제도와 구조개혁특구제도는 중앙집권식 발전모형에 대한 대안으로서 지방화에 부응하자는 것이었다. 1999년 지방분권 개혁이 부분적으로 이루어진 이후 구조개혁특구제도가 출범하였다(西尾 1999; , 2004b). 우리나라 특화발전특구제도는 참여정부의 출범으로 지방분권 개혁에 관한 논의가 활발하게 진행되는 가운데 수립되었다.

우리나라와 일본은 서로 정치적 상황이 상이하다. 그럼에도 불구하고 두 제도에 관한 한 과거 어느 때보다 집행과정에 중앙정부와 지방정부 사이에 협력적 관계를 확인할 수 있었다. 이러한 특징은 우리나라와 일본의 중앙정부가 지방정부에 대한 행정적 지도를 실시하는 과정에서 두드러졌다. 2004년 11월 특화발전특구제도의 실무적인 사항을 담당할 특화발전특구추진기획단이 설치되어 보다 체계적으로 행정지도 및 집행을 추진할 수 있게 되었다. 행정자치부 및 지방정부의 공무원 등 25

행정지도에 관한 사항은 우리나라의 규제특례법과 일본의 특구법에서 명시하였다. 규제특례법에서 중앙정부는 각종 정보 등의 조언을 할 수 있고, 지방정부는 특구의 운영과 규제를 적용함에 있어서 중앙정부에 조언을 구할 수 있고, 중앙정부는 여기에 성실하게 응할 책무가 있다고 규정하였다. 3월 이내에 처리하여야 할 뿐만 아니라 중앙정부는 필요한 경우 특구신청 및 운영과 관련하여 조언을 할 수 있도록 제도화하였다. 특히 일본의 특구법은 특구의 성공적 정착·운영을 위하여 중앙정부와 지방정부가 네트워크를 형성하여 협력할 것을 규정하고 있다.

비권력적 관계의 구체적 방안으로 우리나라의 경우 2003년 7월 7일 7월 19일까지 특화발전특구제도에 대한 지방설명회를 개최하였다. 지방정부의 특화발전특구 신청을 용이

하게 하기 위하여 재정경제부 홈페이지에 특화발전특구제도에 관한 항목을 추가로 개설하여 특화발전특구 신청현황, , 특화발전특구제도와 관련된 Q & A . 인터뷰에 의하면 지방정부도 특화발전특구 정책 아이디어가 발표되자 중앙정부에 대하여 매우 우호적인 태도로 특구신청을 준비하였다. 2003 9 448

일본의 중앙정부는 구조개혁특구제도를 중심으로 제2 지방분권 개혁의 분위기를 창출해 갔다(, 2004a). , 자생적인 지역경제의 활성화를 위하여 내각부에 신설된 구조개혁특별구역추진본부는 홈페이지를 통하여 구조개혁특구제도에 관한 각종 정보를 실시간으로 게시하는 행정적 지도를 펼쳤다. 게시된 정보에는 구조개혁특별구역추진본부의 구성원, , 구조개혁특구제도와 관련된 Q & A (21世紀政策研究所 2004b).

권력적 관계도 두 특구제도의 규정에서 확인되었다. 우선 우리나라의 특화발전특구제도나 일본의 구조개혁특구제도는 지방정부의 신청에 따라 중앙정부가 승인하는 제도로서 중앙정부의 승인이 없을 경우 지방정부는 이와 관련하여 어떠한 조치도 취할 수 없다. 이외에 우리나라에서는 지방정부에게 특구운영의 상황을 매년 보고하도록 의무화하고 있다. 뿐만 아니라 특구를 운영함에 있어서 법령을 위반하거나 특구계획과 상이하게 운영하는 등의 사유가 있을 때에는 중앙정부는 특구의 지정을 해제할 수 있다.

일본의 구조개혁특구제도도 중앙정부의 인정에 의하여 운영되는 제도로서 중앙정부는 특구운영의 결과에 대한 보고서 요구, 성공적인 특구운영에 필요하다고 판단하는 경우 필요한 조치의 요구, 특구의 운영이 원래 계획과 상이하거나 법령에 위반하는 경우 특구의 취소 등의 권한을 규정하고 있다. 이외에 우리나라와 일본의 중앙정부는 특구운영에 대한 평가권한도 갖는다.

3) 지방정부의 정책의지

특화발전특구제도와 구조개혁특구제도의 경우 지방정부는 정책 대상(Policy Target) | 지위와 정책집행의 지위를 동시에 지니고 있다. 특구를 신청하는 측면에서는 정책의 대상이면서, . 큰 연구에 있어서는 전자의 관점에서 논의하였다. 일본의 경우 민간기업도 구조개혁특구의 신청과정에 일정한 역할이 주어졌다. 구조개혁의 특구를 요망하는 민간기업은 기업을 위하여 지방정부가 구조개혁특구를 신청해 줄 것을 요청할 수 있다.

지방분권 개혁에 기초한 지역발전을 갈망해온 우리나라의 지방정부는 특화발전특구제도의 아이디어가 논의되자 초기에는 적극적인 태도를 보였다. 2003 9 1 접수한 예비신청에서 189 448 . 그러나 2004 9 17 . 이것은 특구의 신청과정에 부수되는 절차의 어려움에 기인할 수도 있었으나 지방정부의 정책의지와 관심이 초기보다 크게 축소되었기 때문일 것이다. . 어쨌든 2004 12 30 6 . 일본의 경우 지금까지 총 6 1 249 1의 제안 주체가 426 , 2 412 651 . 전국규모의 규제개혁 신청이 가능해진 제3 188 280 1의 구조개혁특구를, 109 584 . 4 1 신청 시에는 223 338 , 147 216 1의 전국규모 규제개혁을 신청하였다.³⁾ 제5 385 652 , 보조금 개혁신청을, 138 927 . 6 1 신청 시에는 222 286 , 122 1의 요망주체가 1,175 . 475 (21世 紀政策研究所 2003).

5. 정책평가의 비교분석

정책의 성패는 정책평가와도 밀접하게 관련되어 있다. 정책평가의 결과 좋은 정책으로 평가되는 경우 정책을 더욱 강화·발전시키고, 만약 좋지 않은 정책으로 평가될 경우에는 수정 내지는 폐지하여야 한다(Cronbach, 1982).

우리나라의 특화발전특구제도는 시행된 지 1 1월도 안되었기 때문에 정책을 평가하기에는 시기적으로 적절하지 않다. 다만 규제특례법에서 특화발전특구위원회가 특구운영을 평가할 수 있다는 제도는 마련되었다.

일본의 구조개혁특구제도는 정책평가에 대하여 매우 정치한 규정을 두고 있다. 2003 1 월 발표된 구조개혁특구 기본방침에 따라 구조개혁특별구역추진본부 내에 평가위원회를 설

3) 보다 자세한 사항은 김순은(2004a)

치하게 되었다. 35 ' 로 구조개혁특별구역추진본부 내에 평가위원회를 설치하였다. 10 ! 이내의 학식이 출중한 전문가로 구성되며, 2 . 2003 7 !에 구성된 평가위원회는 10 3 .

평가위원회는 구조개혁특구에 인정된 특례조치의 적절성 및 전국확대의 가부, 개별 특구의 효과 및 영향 등을 평가하여 구조개혁특별구역추진본부장에게 보고하여야 한다. 본부장은 평가위원회의 평가결과를 토대로 규제의 전국확대, , .

개별 특구의 성과 및 영향에 대한 평가를 토대로 규제특례의 시정 및 취소, 폐화에 대한 개선의 요구,

평가위원회 산하에 의료 . . , 국제교류, . , 8 .

IV 특화발전특구제도와 구조개혁특구제도의 유사점과 차이점

1. 특화발전특구제도와 구조개혁특구제도의 유사점

우리나라의 특화발전특구제도와 구조개혁특구제도는 정책자원, , 정책의 이론적 기초에서 매우 유사하다. 첫 번째의 공통점은 특화발전특구와 구조개혁특구를 추진함에 있어서 중앙정부의 재정적 지원이 전혀 이루어지지 않는다는 점이다. 기존에 중앙정부가 부여하던 재정적 후원과 연계하여 추진할 수는 있지만 특구의 추진 및 발전은 지방정부의 재원으로 충당하여야 한다. 특화발전특구제도와 구조개혁특구제도는 공통적으로 규제의 특례라는 인센티브성격의 정책수단을 채택하였다.

우리나라의 특화발전특구제도와 일본의 구조개혁특구제도의 가장 유사한 점은 정책을 뒷받침하는 이론적 기초에서 찾을 수 있다. 주지하다시피 우리나라와 일본은 상당히 중앙집권적인 체제를 유지하면서 경제성장을 이룩한 국가이다. 중앙정부의 경제발전에 대한 의욕과 체제가 수도일극중심, . 그 결과 지방분권 개혁은 우리나라뿐만 아니라 일본에서 중요한 개혁의 과제가 되었다(, 2002; , 2003; , 2003; , 2003). 이러한 상황 속에서 중앙집권식 발전모형보다는 분권형 발전모형이 보다 설득력을 얻었다. 지역으로 하여금 지역의 사정에 상응하는 특구를 창안하고, 이를 토대로 발전을 모색하는 제도는 종래와는 다른 차원의 분권적인 모형이라고 할 수 있다.

분권형 발전모형 하에서 지역간의 차이를 인정하고, 지역간의 경쟁에 기초한 발전을 추동시키기 위하여 우리나라에서는 차등분권론과 일본에서는 연방개념군의 원리를 적용하였다. 그런데 차등분권론과 연방개념군의 원리는 일국가 다제도라는 관점에서 볼 때 거의 유사한 제도라고 할 수 있다. 차등분권론도 광의의 관점에서 볼 때 연방개념군의 범주에 속한다고 할 수 있다.

2. 특화발전특구제도와 구조개혁특구제도의 차이점

1) 정책환경 및 추진배경

상기에서 논의하였듯이 특화발전특구제도와 구조개혁특구제도 정책의 이론적 기초가 유사함에도 불구하고 특화발전특구제도와 구조개혁특구제도는 제도의 명칭에서 느낄 수 있듯이 많은 면에서 차이점이 발견되었다.

특화발전특구제도는 국가균형발전의 차원에서 경제발전의 모형을 기존의 중앙집권식 모형에서 분권형으로 전환해야 한다는 시대적 상황에 기인한 정책이었다. 분권형 정책이었음에도 불구하고 특화발전특구라는 정책의 이니셔티브는 중앙정부에 의하여 개시되었다.

참여정부 이후 지방분권 개혁에 관한 논의는 무성하였지만 실질적인 분권 개혁은 거의 이루어지지 않은 상황이 계속적으로 전개되고 있다(, 2004a). 이러한 가운데 재정경제부는 지방분권 논의에 소극적인 자세를 보여왔다. 이러한 재정경제부가 특화발전특구제도를 적극적으로 추진함으로써 지방분권 개혁을 비켜가기 위한 재정경제부의 대안적 정책이라는 오해의 소지를 피할 수 없게 되었다.

구조개혁특구제도는 1980년대 이후 지속되어온 규제개혁과 파이롯트 자치체 실험의 실패에 대한 대안적 성격을 띠었고, 지방정부의 이니셔티브에 의하여 추진된 정책이기 때문에 지방정부들이 자발적으로 정책의 성공을 위하여 노력하고 있다(, 2003). 86 | 시정촌정부는 구조개혁특구추진회의를 구성하여 구조개혁특구제도에 관련된 정보의 공유, 정책추진에 필요한 공동의 행동을 모색하고 있다. 21世紀政策研究所 , 전문적 조언 등의 활동을 전개하고 있다(21世紀政策研究所 2003).

특히 일본의 구조개혁특구제도는 1999년 1호 펀드가 마무리된 이후 정책이 추진되어 1999년 2호 펀드가 마무리된 이후 (21世紀政策研究所 2004a, 2004b). 1999년 지방분권 개혁이 부분적이거나 완료되었던 이후 추

진되었다는 점과 지방정부의 이니셔티브에 의하여 발전된 정책이라는 점은 다음 장에서 논의하는 바와 같이 우리에게 시사하는 바가 매우 크다.

2) 정책목표

특화발전특구제도의 정책목표는 지역경제의 활성화와 이에 기초한 국민경제의 발전이다. 반면 구조개혁특구제도는 규제개혁의 선행실험과 지역경제의 활성화라는 2차적 목표를 갖고 있다(辻田 2004). 선행실험이 성공할 경우 관련 규제완화를 전국적으로 확대할 것을 염두에 두고 있는 정책이다. 이러한 특구들이 중국의 경제특구나 우리나라의 경제자유구역과 같이 적극적으로 포괄적인 규제의 특례를 인정한 지역과 비교할 때 과연 외국자본의 유치 등 경제의 활성화에 기여할 지에 대해서는 현재로서는 불명확하다. 일본의 경우 비관적인 견해도 적지 않다(21世紀政策研究所 2004b). 그럼에도 일본은 구조개혁특구제도가 규제개혁의 선행 실험이라는 점과 지방분권의 보완적 성격을 띤다는 점에서 의의를 찾고 있다.

3) 중앙정부의 정책적 의지

특화발전특구제도와 구조개혁특구제도를 추진하고 있는 중앙정부의 정책적 의지도 다소 상이한 것으로 판단된다. 25 | 규모의 특화발전특구추진기획단을 출범시키는 등 정책의 추진에 현재로서는 적극적인 자세를 보이고 있다.

그럼에도 불구하고 추진본부를 내각부에 설치하고 내각총리가 직접 관장하는 일본의 구조개혁특구 체제보다는 정책적 의지가 크지 않아 보인다. 참여정부의 경우 참여정부가 역점을 두고 추진하는 지방분권, , 동북아 이슈 등의 과제들을 대통령 직속 위원회가 담당하는 것과 비교하면 더욱 차이점이 두드러진다. 현재 대통령 산하 위원회에서 추진하는 정책들도 순조롭게 진행되지 않는 상황임을 감안할 때 우리나라의 특화발전특구제도의 앞날이 순탄하리라고 낙관하는 것은 시기상조이다.

4) 지방정부의 정책적 의지

현재까지 진행된 신청건수와 승인건수만을 비교할 때 특화발전특구제도에 대한 우리나라 지방정부의 정책적 의지와 관심이 일본 지방정부의 정책적 의지와 관심보다 강하지 않아 보인다.

청 시에는 448 17 !만 접수되어 지방정부의 관심이 크게 축소된 듯한 느낌이 든다.

반면 일본의 경우 제1 249 426 !의 특구를 신청하여 지방 정부의 단위별 건수는 우리나라가 0.07 0.14 2 . 이외 에도 일본의 경우 전국 86 | 시정촌정부는 구조개혁특구추진회의를 구성하여 구조개혁특구 에 관련된 정보의 공유, . 지방정부가 구조 개혁특구를 신청하거나 발전시키는데 필요한 정보의 제공, , 이론적 뒷받침 등을 용이하게 하기 위한 민간연구소도 활발하게 활동하고 있다.

5) 정책평가의 체제

우리나라의 특화발전특구제도와 일본의 구조개혁특구제도와 가장 두드러진 차이점은 정책 평가 체제에서 찾을 수 있다.

공공부분의 평가에 대한 새로운 제도를 설치하는 등의 작업을 마무리하였다.

그럼에도 불구하고 특화발전특구제도의 평가에 대해서는 구체적인 방안을 마련하지 않았다.

일본의 구조개혁특구제도는 구조개혁특별구역추진본부 산하에 평가위원회를 새롭게 구성 하였다. 10 3 |은 공모로 선정하여 임명함으로써 평가위원회의 전문 성을 제고하고 있다.

6) 신청주체의 차이

우리나라의 특화발전특구제도와 일본의 구조개혁특구제도의 차이점은 특구를 신청하는 주 체에서도 발견된다. , 또는 기초와 광역지방정부

가 공동으로 특구를 신청할 수 있다. , 민간 기업은 특구의 신청 과정에 참여할 기회가 주어지지 않았다.

일본의 구조개혁특구제도는 기초 지방정부나 광역 지방정부가 단독 또는 공동으로 특구를 신청할 수 있다. . 특구의 지정을 희망하는 민간기업은 지방정부에게 특구의 신청을 요망할 수 있다. 민간기업은 비즈니스를 수행하면서 규제특례의 필요성을 누구보다도 절감하고 있다. 이러한 민간기업에게 신청과정 에 일정한 역할을 부여한 것은 제도의 성공에 긍정적으로 기여할 것이다. 21世紀政策研究所

와 같이 경제단체가 후원하는 연구소가 구조개혁특구제도의 정착·실현을 위하여 노력하는 것도 민간기업이 특구 신청과정에 일정한 참여가 가능하기 때문일 것이다. 상기에서 논의한 차이점을 표로 나타내면 < 2> .

< 2> 특화발전특구와 구조개혁특구의 차이점

	특화발전특구	구조개혁특구
정책환경 및 추진배경	<ul style="list-style-type: none"> · 권형 발전모형 수립 · 양정부의 이니셔티브 	<ul style="list-style-type: none"> · 규제개혁과 파이롯트 자치 체의 실패 · 방정부의 이니셔티브를 중앙정부 수용
정책목표	<ul style="list-style-type: none"> · 역경제의 활성화 · 가균형발전 	<ul style="list-style-type: none"> · 역경제의 활성화 · 제개혁의 선행실험
중앙정부의 정책의지	· 한 편	· 우 강함
지방정부의 정책의지	· 한 편	· 우 강함
정책평가 체제	· 약	· 실험
특구의 신청주체	· 초 지방정부 또는 광역 지방정부와 공동	· 초 지방정부, , 광역과 기초 지방정부가 공동(민간기업 특구의 신청을 요망)

V 시사점

앞 장에서 분석하였듯이 특화발전특구제도와 구조개혁특구제도는 정책자원, 정책수단 및 정책의 이론적 기초의 면에서 매우 유사하다는 것을 확인하였다. 2003 ! 우리나라의 특화발전특구제도를 구상함에 있어서 일본의 구조개혁특구제도가 여러 면에서 참고가 되었음을 시사하는 대목이다. , , 정책의 이론적 기초 등 정책설계에서 유사점을 지니고 있음에도 불구하고 여타의 면에 있어서 상이하다는 점도 앞 장에서 분석하였다. 이를 토대로 시사점을 논의하면 아래와 같다.

특히 시기적으로 후에 시작된 우리나라의 특화발전특구의 활성화와 현재 참여정부 하에서 주요 이슈가 되고 있는 지방분권과의 관계라는 측면에서 시사점을 논의하였다. 결론적으로 논의하면 향후 우리나라의 특화발전특구와 지방분권 개혁이 상호 보완적인 관계를 유지하기 위해서는 중앙정부와 지방정부 각자의 각별한 관심이 요청된다. 선자는 특화발전특구가 지방분권의 시험적 실험이라는 차원에서 적극적으로 임해야 할 것이며, 후자는 특화발전특구를 지속가능한 발전의 토대로 삼아 지방정부의 자치능력을 제고하는 기회로 활용하여야 할 것이

다. 특화발전특구의 활성화는 중앙정부의 강건한 정책의지와 지방정부의 창의적 사고가 조화롭게 결합을 이룰 때 가능할 것이다.

1. 지방분권 개혁과의 관계

본 연구에서 분석한 특화발전특구제도와 구조개혁특구제도의 가장 커다란 차이점은 정책 환경 및 추진배경에서 찾아야 한다.

1999년 지방분권 개혁이 완료된 이후의 수립되었다. 따라서 많은 학자들이 구조개혁특구제도는 지방분권의 보완적 성격을 띠었다고 강조하고 있다(佐藤 2002). 지방분권 개혁은 지방정부의 기초체력을 증진시키는 정책인 반면, 구조개혁특구제도는 지방정부의 응용기술을 발전시키는 정책이라는 볼 때 정책의 순위가 적절하였다고 판단된다.

특히 전국적 대상의 규제개혁이 어려운 상황을 고려하여 특정지역을 중심으로 실험적으로 추진하는 구조개혁특구제도는 전략적으로도 타당하고, 그 결과 응용기술의 신장으로 지방분권에도 크게 기여하리라고 예상하고 있다. 가고야시의 관계자들의 인터뷰에 의하면 지방정부들이 구조개혁특구제도를 지방정부의 자치능력을 신장시키는 계기로 활용하고 있다고 응답하고 있다. 지방정부가 자발적으로 지역의 문제를 분석하고 스스로 해결대안을 모색하는 훈련은 지방분권의 흐름에 매우 적절하다고 판단하고 있다.

그런데 우리나라의 특화발전특구제도는 지방분권 개혁과 동시에 추진되고 있다. 오히려 지방분권 로드 맵에서 밝히는 지방분권 개혁보다 빠르게 진행되고 있는 듯하다. 지방분권 개혁은 지방정부의 기초체력을 증진시키는 정책인 반면, 특화발전특구제도는 지방정부의 응용기술을 발전시키는 정책이라는 볼 때 정책의 순위가 뒤바뀐 감이 없지 않다.

일본의 구조개혁특구제도는 지방정부의 요구를 중앙정부가 수용하면서 개시된 반면 우리나라의 특화발전특구제도는 중앙정부의 재정경제부가 주도적으로 추진하였다. 경기의 활성화를 명분으로 지방분권 개혁에 소극적이던(, 2004b) 재정경제부가 적극적으로 추진하는 특화발전특구제도는 지방분권 개혁의 일반적 분위기를 냉각시킬 가능성도 배제할 수 없다. 지역이 희망하는 규제의 특례를 승인하였음으로 별도의 지방분권 개혁은 불필요하다는 것이 그 이유가 될 수 있다.

만약 특화발전특구제도가 규제특례법에서 명시하고 있듯이 지역경제의 활성화에 기여하고, 나아가 국민경제의 발전으로 이어진다면 더할 나위 없이 바람직하지만 만약 소기의 성과에 거두지 못할 경우 지방분권 개혁의 논의에 부정적인 영향만 미쳤다는 비판을 면하기 어려울 것이다.

이런 비판을 사전에 피하기 위해서는 특화발전특구제도의 추진논의가 현재 논의되고 있는

지방분권 논의에 부정적인 영향을 미치지 않도록 중앙정부의 각별한 관심과 주의가 요망된다. 재정경제부는 특화발전특구가 지방분권의 시험적 실행이라는 성격을 잃지 않도록 관련부처와의 협의에 적극적으로 나서야 할 것이다. 지방정부의 입장에서도 특화발전특구에 대한 열정이 지방분권 개혁에 대한 열정과 양립할 수 있도록 배전의 관심과 노력을 경주하여야 한다. 지방정부의 입장에서는 특화발전특구를 지방의 자치능력을 제고하는 기회로 삼아 창의적인 사고를 배양하여야 할 것이다.

2. 중앙정부의 정책의지

정책의 집행과정에 중앙정부의 정책의지가 중요하다는 것은 재론의 여지가 없다. 일본의 경우 내각부에 추진본부를 설치하고 내각총리가 본부장을 맡음으로써 중앙정부의 정책의지를 확실히 보여 주었다. 이러한 상황 하에서도 구조개혁특구제도의 성공에 대하여 회의적인 시각이 적지 않다. , 다만 선별적으로 소수의 규제특례를 부여하는 것만으로는 소기의 성과를 거둘 수 없다는 것이다.

그런데 특화발전특구제도는 재정경제부가 집행의 책임을 맡고 있다. 기향적으로만 본다면 일본의 구조개혁특구제도에 비하여 중앙정부의 정책의지가 강하지 않다고 하겠다. 특히 특화발전특구추진기획단이 구성되기는 하였지만 중앙정부의 재정적 후원이 없는 특화발전특구제도가 지역의 경제 활성화에 어느 정도 기여할 수 있을 지는 현재로서는 판단하기가 쉽지 않다.

여기서 특히 강조하고 싶은 것은 재정경제부의 이미지 전환이다. 종래 재정경제부는 지방에 관한 한 주로 규제기관으로서의 성격을 강하게 띠었다. 특화발전특구에 관한 한 재정경제부는 규제기관으로서가 아니라 지원기관으로서 성격을 지녀야 할 것이다. 특화발전특구의 지정을 위하여 지방정부가 요구하는 규제의 경우 관련부처의 반대가 쉽게 예상된다. 이 경우에 경제적 규제에 관한 한 재정경제부는 관련부처와의 협상에 적극적인 태도를 보여야 할 것이다. 지방정부가 요구하는 핵심규제의 과감한 철폐가 이루어지지 않을 경우 지방정부는 이 제도에 냉담해 질 것이기 때문이다.

특히 규제완화의 전국적 확대 등에도 많은 관심을 기울여야 한다. 핵심적인 규제의 완화가 전국적으로 이루어질 경우 지방분권의 효과뿐만 아니라 지방정부의 관심을 유인하는 데에도 기여할 것이기 때문이다.

뿐만 아니라 지방정부가 변함없는 관심과 자기 발전을 도모할 수 있도록 다양한 인센티브의 개발에도 노력하여야 할 것이다. 특화발전특구제도의 본래 취지와는 상이하지만 중앙정부의 재정상황을 고려하여 특화발전특구제도에 재정적 인센티브를 도입하는 것도 지방정부의

적극적인 참여를 유인하는 좋은 방안이 될 수 있을 것이다. 아래에서 논의하는 바와 같이 철저한 평가체제를 도입하여 성과관리를 충실히 수행한다면 지방정부의 도덕적 해이도 예방할 수 있을 것이다.

3. 지방정부의 정책의지

현재까지 발표된 특구신청 자료에 의할 경우 우리나라의 지방정부는 일본의 지방정부보다 특구제도에 거는 기대가 크지 않고, 따라서 특화발전특구제도에 대한 정책의지도 강하지 않은 것으로 추론된다. 일본의 경우에는 지방정부가 구조개혁특구제도에 대한 아이디어를 제시하고 중앙정부가 수용하면서 발전되었다. 더욱 규제특례를 실질적으로 필요로 하는 민간기업이 지방정부에 특구의 지정을 신청할 것을 요망할 수 있기 때문에 지방정부의 관심은 커질 수밖에 없다.

이런 점도 지방정부의 정책의지가 크지 않은 배경이 된 것으로 보인다.

현재 참여정부가 추진하는 지방분권 개혁이 담보상태에 머물고 있다. 지방분권 로드 맵과 지방분권특별법에서 예시하는 포괄적이고 일괄적인 지방분권 개혁이 쉽지 않기 때문이다. 기록 순서가 뒤바뀐 감이 없지 않지만 지방정부는 특화발전특구를 지방분권의 선별적 시험으로 간주하고, 지역의 발전을 위하여 절실히 요구되는 규제완화를 통하여 간접적으로 지방분권 개혁의 효과를 창출할 수도 있을 것이다. 뿐만 아니라 지방정부가 특화발전특구에 적극적으로 임할 경우 지속가능한 자생적 발전을 위하여 필수적으로 요구되는 지방정부의 자치능력 배양의 기회로도 활용할 수 있을 것이다.

일본의 경우 특구신청 기간이 일정하게 제시되고, 그 기간 안에 특구신청 안을 제출하는 방식으로 정책의 집행이 진행되고 있다. 한편 특화발전특구제도는 지방정부가 수시로 특구의 지정을 신청하고, 이러한 추진방식도 지방정부의 관심과 정책의지를 제고하는데 바람직하지 않은 것으로 보인다. 신청기간을 정하여 추진하는 것이 지방정부간의 경쟁을 유발하고, 일정한 신청기간 안에 제출하려는 노력을 추동하는 데에도 유리할 것으로 보인다.

4. 정책평가 체제의 구축

참여정부가 현재 강조하고 있듯이 정책에 대한 적절한 평가는 정책의 적절성, 집행기관의 효과성 등을 가능하는데 매우 필요한 기능이다. 그 동안 우리나라에서는 정책평가에 대한 관

심이 적어 정책의 환류가 적절하게 이루어지지 못했던 점을 감안한다면 참여정부의 정책평가에 대한 정책기조는 매우 타당하다.

그럼에도 불구하고 참여정부가 추진하는 특화발전특구제도와 관련하여 일본의 구조개혁특구제도와 같이 정책평가에 관한 구체적인 규정과 평가위원회를 구성하지 않은 것은 제도적 미비라고 할 수 있다. 물론 특화발전특구위원회가 평가기능을 담당하도록 규제특례법에서 규정하고 있다. 하지만 일본의 경우 외부 전문가를 공모를 통하여 선정한 후 평가위원회를 구성하고 있다는 것은 정책평가의 독립성과 전문성이 중요하다는 것을 시사하고 있는 대목이다.

우리나라 특화발전특구제도와 일본의 구조개혁특구제도의 평가체제에 대한 차이는 각 제도의 목적이 서로 상이하다는 점에서 유인된 것으로 판단된다. 특화발전특구제도는 지역경제의 활성화를 정책의 목적으로 하고 있다. 지역경제의 활성화를 특정 지역에 승인된 특화발전특구제도만으로 평가하는 것은 평가의 타당성에 의문이 제기될 수 있다. 일본의 경우에는 지역경제의 활성화와 함께 규제특례의 선행실험이라는 정책의 목적이 부여되었다.

따라서 선행적 실험의 성공여부는 수시로 평가되어야 함은 물론이다. 성공할 경우 전국으로 확대할지의 여부를 결정하여야 하기 때문이다. 이러한 점을 감안한다면 우리나라의 특화발전특구제도의 목적 가운데 규제특례의 선행적 실험도 포함된다는 점을 규제특례법에서 명기할 필요가 있을 것이다. 특정지역에 한정적으로 인정된 규제특례가 전국적으로 확대되어야 규제완화의 효과가 확대될 것이기 때문이다.

이와 같이 정책목표의 정책수정이 이루어질 경우 정책평가 체제를 독립성과 전문성에 기초하여 구체적으로 마련하여야 함은 물론이다. 일본의 사례에서 보았듯이 우리나라의 정책평가 체제도 전문성과 독립성을 확보한다는 차원에서 공모에 의한 방식을 고려해 볼 수 있다. 이제까지 많은 위원회의 위원들이 아름 아름의 추천으로 이루어져 각종 위원회의 구성이 전문성에 기초하였다기보다는 정치적 고려에 의하여 이루어진 경우가 대부분이었다. 향후에는 명실공히 전문가들에 의하여 전문성이 발휘되는 체제와 문화가 정착되어야 할 것이다.

5. 특화발전특구 신청주체의 확대 및 역할부여

광역행정에 기초한 지역개발이 일반화되고 있는 현황에서는 광역 지방정부도 지역의 발전과 관련하여 특구의 필요성을 느끼고 있다. 일본의 경우 광역 지방정부도 특구를 신청할 수 있고, . 이런 점을 감안할 때 향후 우리나라 특화발전특구의 신청주체를 광역 지방정부로 확대할 필요가 있다.

각종 정부규제의 폐해를 절감하는 측은 기업을 영위하는 사업자이다. 물론 국민의 민원에 기초하여 마련된 것이 정부의 규제이지만 규제 중에는 상황의 변화로 인하여 폐기, 완화되어야 할 것이 많다. 그럼에도 불구하고 정부의 부작위로 많은 정부의 규제가 기업의 활동을 위축하고 있다는 것이 일반적 지적이다.

기업을 포함한 민간부문이 정부가 부과하는 각종 규제의 폐해를 가장 정확하게 느끼고 있다고 본다면 지방정부와 더불어 민간부문에 특구신청의 과정에 일정한 역할을 부여하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 규제완화로 가장 실익을 볼 수 있는 당사자로서 특구의 신청과정에 가장 적극성을 보일 것이기 때문이다.

VI 결론

국가의 경제 활성화를 위하여 경제특구제도의 활용은 이미 일반화되고 있다. 중국은 물론 많은 국가에서 특구제도를 통하여 경제의 활성화를 도모하고 있다. 여기에는 우리나라의 경제자유구역과 같이 1,000㎡ 이상의 특례를 동시에 부여하는 제도와 소수의 규제특례만을 적용하는 제도가 있다. 우리나라의 특화발전특구제도와 일본의 구조개혁특구제도가 후자에 속한다.

두 제도는 정책자원, 정책환경 및 추진배경, 신청주체 면에서 상이하다. 하이점을 토대로 판단할 때 우리나라의 특화발전특구제도를 집행함에 있어서 적절한 정책환경의 조성 및 정책의 수정이 요청된다.

우선 특화발전특구제도의 시행이 지방분권 개혁과 양립될 수 있어야 할 것이다. 재정경제부는 특화발전특구제도를 빌미로 지방분권 개혁에 소극적인 자세를 보여서는 안 될 것이다. 아울러 정책목표, 정책평가체제를 보완하고 민간기업에게도 특구의 신청과정에 적절한 역할을 부여하는 것도 긍정적으로 검토해 볼 수 있을 것이다.

본 연구는 횡단적인 자료를 이용한 연구로서 많은 한계점을 지니고 있다. 특히 사례연구가 지니는 장점을 결하고 있다. 향후 특화발전특구의 내실있는 발전과 특화발전특구의 활성화를 위한 시사점을 찾는 데에는 특구로 인정받은 6곳의 추진상황 등을 심층적으로 분석하는 연구가 수반되어야 할 것이다. 특화발전특구제도의 본래 취지와는 다르지만 중앙정부의 재정상황을 고려하여 재정적 인센티브를 적극적으로 검토하는 것도 좋은 연구과제가 될 것이다.

- Policies Succeed or Fail?* Beverly Hills: Sage.
- Chandler, J. (2001). *Local Government Today, 3rd ed.* Manchester: Manchester University Press.
- Cronbach, L. (1982). *Designing Evaluations of Educational and Social Programs.* San Francisco: Jossey-Bass.
- Department of the Environment, Transport and the Regions. (1998). *Modern Local Government: In Touch with the People.* London: HMSO.
- Derthick, M. (1987). American Federalism: Madison's Middle Ground in the 1980s. *Public Administration Review*, 47: 66-74.
- Elazar, D. (1984). *American Federalism: A View from the States, 3rd ed.* New York: Harper & Row.
- Elazar, D. (1987). *Exploring Federalism.* The University of Alabama Press.
- Elmore, R. (1987). Instruments and Strategies in Public Policy. *Policy Studies Review*, 7: 174-186.
- Heidenheimer, A., H. Hecl and C. Adams. (1983). *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in Europe and America, 2nd ed.* New York: St. Martin's Press.
- Ingram, P. (1987). Toward More Systemic Consideration of Policy Design. *Policy Studies Journal*, 15: 611-620.
- Hogwood, B. and L. Gunn. (1984). *Policy Analysis for the Real World.* Oxford: Oxford University Press.
- Jones, C. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy, 3rd ed.* Monterey: Brooks/Cole.
- Kettl, J. (1983). *The Regulation of American Federalism.* Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Kim, S. (1991). Factors Affecting Implementation Effectiveness: A Study of Community Development Block Grant Implementation. Ph. D. Dissertation at Kent State University.
- Kingdon, J. (1991). *Local Government and Politics in Britain.* New York: Philip Allan.
- Lindblom, C. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19: 79-88.

- Majone, G. and A. Wildavsky. (1978). Implementation as Evolution. In H. Ingram, ed., *Policy Studies Review Annual, vol. 2*. Beverly Hills: Sage.
- Mazmanian, D. and P. Sabatier. (1980). The Role of Attitudes and Perceptions in Policy Evaluation by Attentive Elites: The California Coastal Commissions. In H. Ingram and D. Mann, eds., *Why Policies Succeed or Fail?* Beverly Hills: Sage Publications.
- Mazmanian, D. and P. Sabatier. (1983). *Implementation and Public Policy*. Glenview, IL: Scott Foresman.
- Nakamura, R. (1987). The Textbook Policy Process and Implementation Research. *Policy Studies Review, 7*: 142-154.
- Nakamura, R. and F. Smallwood. (1980). *The Politics of Policy Implementation*. New York: St. Martin's Press.
- Nathan, R. (1983). State and Local Governments under Federal Grants: Towards a Predictive Theory. *Political Sciences Quarterly, 98*: 47-57.
- Palumbo, D. and M. Harder, eds., (1981). *Implementing Public Policy*. Lexington, MA: D. C. Heath and Company.
- Pressman, J. and A. Wildavsky. (1984). *Implementation, 3rd ed.* Berkeley: University of California Press.
- Robertson, D. (1984). Program Implementation versus Program Design: Which Accounts for Policy Failures? *Policy Studies Review, 3*: 391-405.
- Wright, D. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations, 3rd ed.* Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Company.
- Yanow, D. (1987). Toward a Policy Culture Approach to Implementation. *Policy Studies Review, 7*: 103-115.