

Promoting Dynamic & Innovative Growth in Asia: The Cases of Special Economic Zones and Business Hubs

정형곤 대외경제정책연구원 동북아경제본부
선임연구위원
hgjeong@kiep.go.kr

Douglas Zhihua ZENG
World Bank Senior Economist
dougzeng@gmail.com



1. 연구의 배경 및 목적

- 전 세계적으로 130개 이상의 국가에서 4,300여 개의 경제특구가 운영되고 있으나 아시아 지역의 경제 특구들은 성공사례로 평가되고 있는 반면, 아프리카를 포함한 타 지역의 경제특구는 그렇지 못한 것으로 평가되고 있음.
 - 특히 아시아의 일부 국가들 중 한국을 비롯한 중국과 홍콩, 싱가포르를 비롯해 두바이가 경제특구와 비즈니스 허브 정책을 역동적이고 혁신적 경제성장을 달성한 정책수단으로 활용한 것으로 평가되면서 그 성공 비결과 정책에 대한 관심이 집중되고 있음.
 - 물론 동아시아 국가에 지정된 모든 특구들이 다 성공한 것은 아니고, 흰 코끼리(white elephant)와 같은 존재도 있음.
 - 그러나 일부 성공사례가 부각되면서 특구를 운영 중이거나 특구운영에 관심이 많은 국가들은 이들 성공사례를 배우려는 노력을 하고 있음.
 - 본 연구는 이러한 수요를 충족시키고, 특히 경제발전 수단으로 특구정책을 도입하고자 하는 개발도상국들에 일종의 정책 가이드북 역할을 할 수 있기 위해 집필되었음.
- 본 연구 대상으로 우선 한국의 마산자유무역지역과 인천경제자유구역, 중국의 상해와 홍콩, 싱가포르와 두바이를 채택함.
 - 그 밖에 아시아 지역의 특구 중에서 말레이시아와 베트남의 일부 특구도 연구대상으로 채택하려 했으나, 싱가포르와 국경을 접하고 있는 말레이시아의 이스칸다르(Iskandar) 특구는 지정 초기에 비해 현재는 말레이시아 정부의 정책적 관심도 낮아져 있고, 아직 뚜렷한 성과가 나타나지 않아 연구대상에서 배제하였고, 베트남의 경우도 성공사례보다는 실패사례가 더 많아 본 연구대상에서 제외하였음.
- 본 연구는 산업단지형 특구와 비즈니스 허브형 특구로 구분하여 각 유형별 성공요인과 정책을 살펴본 바, 산업단지형으로 성공적 특구는 마산자유무역지역, 상하이 특구를 그 대상으로 하였음.
 - 특히 이들 지역은 주변 산업 클러스터와 함께 해당 국가의 산업 및 경제를 역동적으로 발전시킨 사례들임.

- 비즈니스 허브형 특구로는 싱가포르, 홍콩, 두바이를 대표적 사례로 분석하였고, 한국의 인천경제 자유구역도 같은 범주로 분류하여 새로운 혁신경제로 전환을 시도하고 동북아 지역의 비즈니스 허브를 추구한다는 점에서 같은 특구유형으로 분석하였음.
- 일반적으로 경제특구의 유형은 경제발전 수준과도 밀접한 관계가 있음.
 - 대부분 산업단지형 경제특구는 제조업 위주의 노동집약적 산업에서 시작하고 소득수준이 높아지면서 산업단지형에서 보다 더 복합적인 형태로 전환되는데, 특히 기업의 투자환경뿐만 아니라 주변 정주여건과 연구개발 등 도시의 모든 기능을 포괄하는 비즈니스 허브형 특구로 진화하게 됨.
- 1세대 경제특구라 할 수 있는 제조단지형 경제특구는 국내경제와의 연계를 통한 산업 전후방 효과가 그리 크지 않고, 중앙정부의 재정지원에 의존하는 특구 유형임.
 - 그러나 시간이 흐르면서 이러한 한계를 극복하고 점차 현대적 개념의 특구, 즉 국내경제와의 연계가 강화되고 중앙정부의 재정적 지원보다는 규제완화 등 복합적 기능을 가지고 있는 도시 또는 그런 지역을 지정하는 추세로 전환되고 있음.
- 중국특구의 경우와 같이 새로운 정책을 실험하는 테스트베드로서의 기능을 하고 각종 규제를 최대한 제거하며, 경제활동의 자유를 최대한 보장하는 특구로 전환하게 되는데, 이를 2세대 특구 유형으로 분류함.
- 글로벌 환경변화, 환경의 지속성에 대한 우려 등은 새로운 형태의 경제특구를 창출하게 되는데 이는 보다 광범위하고 상호 연계된 유형의 특구임(3세대 특구).
 - 즉 1세대와 2세대의 특구 유형이 융합되고 저탄소와 녹색성장의 소위 생태산업파크(eco-industrial park)와 같은 개념의 특구가 생겨나고 있는데, 이를 3세대 특구라 할 수 있음.
- 1세대 유형이건 3세대 유형이건 특구의 특정한 유형과 무관하게 경제특구의 성공은 반드시 특구를 운영하고자 하는 국가의 상황과 비교우위에 입각하여 개발되어야 함. 이런 전제하에 국가의 장기발전 계획, 상업적 타당성, 타깃 시장, SOC의 접근성, 숙련노동자와 기술혁신 능력 등이 성공의 전제요인이 되고 있음.

2. 조사 및 분석 결과

가. 산업단지형 특구 성공사례: 마산자유무역지역, 중국 상해특구

- 본 연구에서는 산업단지형 특구의 성공사례로 마산자유무역지역(제2장)과 상해(제4장)의 특구를 대상으로 연구하였음.
- 마산자유무역지역의 경우 1971년에 지정된 이후 수출가공구역으로 가장 성공적인 사례로 평가되고 있음.
 - 마산자유무역지역은 탁월한 지정학적 위치 및 주변 산업 클러스터와의 연계로 한국 수출산업의 고도화에 기여하였고, Sony, Nokia 등 다국적 기업들의 유치를 통해 외화획득뿐만 아니라 고용창출, 기술이전, 특히 국내기업과의 R&D 연계를 통한 기술협력이 한국 국내기업의 역동적 성장에 크게 기여하기도 하였음.
 - 특히 1990년대에 들어서면서 과거 노동집약적 산업에서 탈피하여 자본집약적인 산업으로 전환되고 있는 상황임.
- 마산자유무역지역은 이러한 성과로 인해 세계 수출가공협회(World Economic Processing Zone Association)로부터 전 세계에서 가장 훌륭한 성과를 거둔 수출가공구역으로 선정된 바 있으며, 개발도상국의 외자유치를 위한 가장 성공한 모델로 추천되기도 함.
 - 단위당 외화가득률이나 생산성도 타이완의 가오슝특구와 비교해도 월등히 우월한 성과를 거둔 특구이기도 하였음.
 - 뿐만 아니라 한국 내 산업단지와의 성과비교에서도 마산자유무역지역은 단위당 생산량, 수출량, 노동생산성, 외화가득률 등에서 우위에 있음.
- 그러나 마산자유무역지역은 2000년대 들어 세계화와 개방화가 급격히 진행되면서 마산자유무역지역의 입주기업들까지도 Global Value Chain을 활발히 이용하게 되고, 한국정부의 매우 공세적인 FTA 체결로 마산자유무역지역이 일종의 관세자유지역으로서 특혜가 큰 의미가 없어지게 되면서 상당한 도전에 직면해 있음.
 - 아울러 한국정부가 산업 및 경제정책과 연계를 통해 동 특구가 지속적으로 진화 및 발전할 수 있도록 정책적 관심을 기울여야 했으나, 정부는 필요시 다른 유형의 특구를 타 지역에 지정함으로써 마산자유무역지역은 중앙정부의 특구정책에서 소외되면서 더 이상 발전을 못하고 정체되어있는 상태임.
 - 마산자유무역지역은 단순히 단지 내 인프라의 현대화뿐만 아니라 특구 내 산업의 고도화 및 고부가가치화가 동시에 추진되어야 하고, 한국정부의 다발적 FTA 체결로 인한 특구 기능의 전환 등을 심각히 고민해야 하는 상황에 처해 있음.

- 다음은 상해특구 사례로, 중국정부는 1980년부터 개혁개방을 위해 다양한 특구를 지정하였음.
 - 특구의 지정 목적은 제조업 육성을 위한 외자유치 등의 일반적 특구지정 목적 외에도 사회주의 계획경제에서 시장경제로 전환하면서 시장경제제도를 테스트하기 위한 목적도 있었음. 상해는 경제발전의 국면에 따라 다양한 형태의 특구를 지정하였고, 이들 특구간 상호 연계협력을 통해 상해가 경제, 금융, 무역, 물류 그리고 혁신경제의 중심지로 발전하기 위한 노력을 하고 있음.
 - 본 연구에서는 상해에 지정된 경제기술개발구(Economic & Technological Development Zones), 푸둥신구(Pudong New Area), 수출가공구(Export Processing Zones), 그리고 최근에 지정된 자유무역지역(Free Trade Zone)을 연구대상으로 했으며, 이들 특구가 역동적인 경제발전과 혁신경제로의 전환을 위해 어떤 역할을 했고, 성공요인은 무엇이며, 현재 직면한 문제들은 무엇인지에 대해서 분석하였음.

- 상해의 성공요인으로서는 먼저, 중앙정부와 지방정부의 적극적 협력을 통해 국가 정책과 지방정부의 목표를 연계하여 성공한 것을 들 수 있음.
 - 예를 들어 중앙정부가 상해를 개혁과 개방의 선도 지역이라는 국가적 목표를 세우고 상해의 지방정부가 중앙정부와의 긴밀한 협력과 적극적 지원을 통해 상해를 발전시켰음.
 - 한국을 비롯한 여러 나라에서 중앙정부는 특구를 지정하고, 그 운영은 지방정부에 맡겨 특구운영에 실패한 경험이 있는데 중국의 경우는 중앙정부와 지방정부가 공동의 국가적 목표를 달성하기 위해 노력한 대표적 성공사례로 들 수 있음.

- 본 연구에서 분석한 상해의 특구는 다음과 같은 목적으로 지정되었음.
 - 먼저 상해경제기술개발구(Shanghai Economic and Technological Development Zone)는 중앙정부의 해안도시 개방정책에 따라 지정되었고, 푸둥신구(Pudong New Area)의 경우 사회주의 시장경제를 완성하고 상해를 글로벌 경제, 금융, 무역의 중심지로 발전시키기 위해서 지정되었음.
 - 상해자유무역지역(Shanghai Pilot Free Trade Zone)은 중국경제를 고부가가치의 서비스 산업 중심으로 전환시키고, 산업의 고도화와 중국경제의 구조적 전환을 모색하기 위해 지정된 특구임.

- 상해의 지리적 장점도 상해가 특구 중심의 정책에서 성공하게 된 요인임.
 - 중국정부의 개혁개방 정책으로 상해는 모든 제도와 발전모델을 테스트하는 일종의 테스트베드의 역할을 수행하였음. 특히 경제기술개발구와 푸둥신구는 부동산, 세금, 금융, 노동, 이민, 관세 관련 분야에서 정책을 실험하는 곳이었음. 이러한 개혁은 중국정부가 개혁정책의 경험을 얻을 수 있게 하였고, 중국정부는 이 경험을 토대로 성공한 정책을 전국적으로 확산시켰음.
 - 상해의 경제특구들은 각각 가지고 있는 비교우위, 지역과 경제발전 단계에 따라 기능적으로나 공간적으로 발전해 나갔음. 예를 들어 경제기술개발구는 단순 기술구에서 새로운 고도산업과 고

부가가치 산업단지로 전환되었고, 공간적으로도 하나의 지구에서 여러 개의 지구로 확대되었음. 상해특구의 관리기구는 민간기업과 같은 효율적인 행정운영체제를 도입하였고 개발 초기부터 경제적 타당성이 보장될 수 있도록 행정 역시 매우 유연하게 운영되었음. 여타 국가와 마찬가지로 외국인투자에 대한 특혜를 보장했고 세금도 초기에는 면제될 수 있는 특혜를 보장하였음.

- 이러한 성공요인에도 불구하고 상해는 미국이 적극적으로 추진하고 있는 TPP와 TTIP로 변화되고 있는 세계의 무역질서로 인해 어려움을 겪을 개연성이 높아지고 있음. 특히 TPP의 경우 서비스 산업의 개방과 지적재산권에 대해 매우 엄격한 보장을 요구하고 있고, 노동조건에서도 글로벌 스탠다드를 요구하고 있어 중국이 당분간 가입이 어려운 상황이어서 향후 중국정부가 변화하고 있는 글로벌 경제환경에 대해 더 적극적으로 대응해야만 하는 과제를 안고 있음.

나. 비즈니스 허브형 특구 성공사례: 싱가포르, 홍콩, 두바이, 인천경제자유구역

- 비즈니스 허브형 특구는 산업단지형 경제특구보다 광범위하고 특히 무역이나 금융, 물류허브와 같은 서비스 활동이 매우 집중적으로 일어나는 지역이나 도시를 지정
 - 동북아 비즈니스 허브를 지향하는 인천경제자유구역이나 홍콩, 싱가포르, 두바이는 물류와 금융허브뿐만 아니라 다국적 기업의 지역본부로서의 역할도 함.
 - 비즈니스 허브형 특구의 경우 산업단지형 특구와는 달리 개발과 성공까지 상당한 기간이 소요됨. 다국적기업들이 유치되기 위해서는 상당 기간 지역에 대한 신뢰가 전제되어야 하기 때문임.
 - 비즈니스 허브가 성공하기 위해서는 기본적으로 ICT, 교통 및 물류 인프라, 우수한 교육여건과 여가를 즐길 수 있는 정주여건들과 같은 하드 인프라 스트럭처가 중요하며, 영어의 공용화, 높은 수준의 경제적 자유가 보장될 수 있도록 규제가 최소화되어야 하며, 행정의 편의성, 전문인력들이 충분히 공급될 수 있는 소프트 인프라 스트럭처가 잘 갖추어져 있어야 함.
 - 아시아에서 비즈니스 허브의 대표적 성공사례는 싱가포르, 홍콩 등임.
- 싱가포르의 경우 50년 사이에 저개발 국가에서 세계에서 가장 풍요로운 국가로 전환되었고 가장 혁신적인 경제를 운영하는 도시국가로 발전한 대표적 성공사례임.
 - 1965년 독립 이래로 가장 다이내믹하고 혁신적인 경제로 전환하여 오늘날 세계에서 가장 성공한 비즈니스 허브로 발전했으며, 금융, 무역, 물류 서비스의 허브로 발전함.
 - 싱가포르의 모든 제도는 가장 투명하고 선진적 체제로 운영되고 있으며 숙련노동자와 전문가를 육성할 수 있는 교육시설과 여건을 갖추고 있음.
 - 특히 앞서 언급한 비즈니스 허브의 전제조건으로서 하드 및 소프트 인프라가 훌륭하게 갖추어져 있고, 정부의 적극적 지원과 원스톱서비스, 기업과 개인에 대한 경제적 자유 보장과 기업 친화적

환경 그리고 훌륭한 인적자원으로 지리적 장점과 함께 세계에서 가장 성공한 비즈니스 허브국가 중 하나로 인정됨.

- 본 연구보고서의 제5장에서는 싱가포르가 어떻게 역동적이고 혁신적인 경제성장을 이루고 비즈니스 허브로 성공할 수 있었는지에 대해서 구체적으로 다루고 있으며, 2000년대 이후 혁신경제 전환정책으로 새롭게 도약하고 있는 싱가포르의 경제정책에 대해서도 분석함.

● 홍콩 역시 가장 선진화되고 개방된 도시로서 아시아의 대표적 비즈니스 허브로 운영되고 있는 도시임.

- 본 보고서의 제6장에서는 홍콩이 어떻게 아시아의 비즈니스 및 금융 중심으로 발전하게 되었으며, 어떻게 역동적이고 혁신적인 경제체제로 거듭날 수 있었는지에 대한 성공요인에 대해 분석함.
- 본 보고서에서 밝히고 있는 홍콩의 성공요인은 혁신과 기술정책, 산업진흥정책, 자유무역과 자본의 유출입이 자유로운 비즈니스 환경, 그리고 매우 높은 경제적 자유도, 투명한 법제도와 경영환경, 낮은 세금, 훌륭한 교육 인프라, 산업진흥 정책, 훌륭한 인재 공급, 그리고 중국과의 밀접한 지리 경제적 관계 등임.
- 홍콩의 경제성장과 관련해서 얻을 수 있는 교훈은 혁신주도의 성장 메커니즘, 자유시장경제 환경, 선진화된 법제도, 효율적인 규제정책 등임.
- 홍콩이 이미 매우 성공적이고 그 성과를 인정받는 글로벌 비즈니스 및 금융허브 도시로서 타 국가들이 넘볼 수 없는 정도의 성공을 거두고는 있지만, 홍콩 역시 지속적 성장을 위해서는 현존하는 여러 문제들을 해결해야만 함.
- 우선 싱가포르, 동경, 서울을 비롯한 주변 도시들과의 경쟁뿐만 아니라 국내적으로도 상해나 선전과 같은 주변 도시들과의 경쟁에서도 현재와 같은 월등한 경쟁력을 지속적으로 유지해야만 함.
- 또한 다국적기업의 발전과 글로벌 생산 네트워크의 심화로 인해 그동안 중개무역상에 의해 국가간 무역이 이루어지던 것이 다국적 기업의 생산 네트워크간 협력으로 전환되면서 홍콩이 그동안 유지해오던 중개무역지로서의 기능이 더 약화될 것으로 평가되고 있음.
- 2008년 글로벌 금융위기 이후 현재까지 홍콩의 무역성장률 저하와 무역규모의 절대적 감소는 홍콩이 직면한 가장 큰 문제임.

● 두바이는 아시아와 유럽을 연결하는 지리적 장점을 활용하여 세계에서 가장 역동적이고 효율적인 비즈니스 허브 중의 하나로 성공한 도시임.

- 두바이 정부의 엄청난 인프라 분야 투자로 두바이는 상대적으로 짧은 기간 내에 세계에서 가장 중요한 무역허브 중 하나가 되었음.
- 두바이 국제공항은 연 7,000만 명의 승객을 유치하는, 세계에서 가장 큰 공항이 되었으며, 항공물류 역시 기하급수적으로 증가해 2015년의 경우 약 250만 톤의 물류가 두바이 국제공항을 거쳐감.
- 1985년에 설립된 제벨알리 자유구역(JAFZ: Jebel Ali Free Zone)은 두바이의 이러한 글로벌 연계

성(connectivity)과 공급망(supply chain)을 활용하여 세계에서 가장 성공적인 자유무역지역으로 평가받고 있으며 벤치마크 대상이 되고 있음.

- 현재 JAFZ는 두바이 GDP의 약 20%를 기여하고 있으며 두바이 경제의 역동적인 성장과 제조업 기반을 확대하는 데 큰 기여를 하고 있음.
- 제7장에서는 두바이의 성공 스토리와 연계하여 JAFZ에 대해서 자세히 분석하였음.
- JAFZ의 성공요인에 대해서 분석하고 두바이가 글로벌 물류허브로 성장하는 과정에서의 역할, 그리고 두바이의 생산기지로서 JAFZ의 기여 등에 대해서도 분석하고 현재 직면한 도전적 요인들과 정책적 어려움에 대해서도 자세히 분석했음.
- 두바이의 성공요인은 다른 특구의 성공요인과 공통점이 많음. 먼저 아시아와 유럽을 연결하는 지리적 조건과 함께 20억 명의 소비자들이 주변에 존재하고 이를 이용해서 물류허브로 성공하기 위해 공항과 항만뿐만 아니라 수출 인프라에 매우 적극적으로 투자했고, 정부 내 일관된 정책과 리더십으로 동 목적을 달성할 수 있는 모든 제도를 동원해서 물류허브의 플랫폼을 만들어낸 것임.
- 또한 정부의 윈스톱서비스를 포함한 최적의 행정지원 및 경제적 자유보장, 투자자의 편의성을 도모하는 은행과 병원 등을 비롯한 최상의 정주여건, 투명한 제도를 비롯한 비즈니스의 편의성, 투자자에게 주어지는 인센티브를 포함하여 기업인들이 누릴 수 있는 최상의 경제적 자유를 보장하고 이를 제도적으로 투명하게 운영하는 것들을 들 수 있음.
- 또한 잘 알려져 있는 바와 같이 소득세와 법인세를 비롯해 모든 세금이 없으며 자유롭게 이익 100%를 자국으로 이전할 수 있으며 모든 세금에서 100% 자유로움.
- 뿐만 아니라 JAFZ에 입주하고자 하는 기업들에게는 전력 및 통신을 비롯해 모든 인프라가 풍부하게 제공되고 창고나 전시장 등을 비롯해 각종 건물도 장단기 임대 가능함.
- JAFZ의 성공요인은 특구로서의 혜택도 있지만 주변의 Dubai Industrial Park, Dubai Investment Park 등과 같은 주변 클러스터와의 연계를 통한 상호간 기능적 분업화를 통해 시너지를 극대화한 것임.
- 이들 non-free zone에 입주한 기업들은 JAFZ 특구와 같은 특혜와 인프라의 수혜를 누리나 JAFZ 내의 기업들이 경쟁업체를 생산하고, 이를 재수출하는 가공무역에 집중되어 있다면 주변 클러스터 내의 기업들은 로컬 기업들과 반드시 연계를 해서 생산해야 함.
- none-free zone 기업들은 주로 국내 수요를 충족시키고 주변 GCC 국가들과의 무역을 전제로 비즈니스가 이루어짐.
- 두바이의 비즈니스 허브 전략은 현재까지 긍정적으로 평가되고 있음. 1970년대 원유 중심의 수출에서 현재는 주 수입원이 관광(25%), 부동산과 건설업(23%), 금융서비스(11%), 무역(16%), 재가공을 통한 수출(15%)로 전환되었고, 현재 원유수출을 통한 수입은 GDP의 약 6% 정도로 줄어들었음. JAFZ는 초기 물류허브에서 시작해서 현재는 서비스산업과 제조업에 기반한 경제성장을 이루고 있음.

- 그러나 상당히 도전적인 요인들도 있음. 앞서 언급된 바와 같이 두바이의 인프라와 제도는 전 세계의 글로벌 허브가 되기 위해 투자되었으나, 실상 글로벌 시장으로의 진입장벽들이 많이 존재하고 있음. 심지어 GCC 개별 회원국의 통관절차나 시스템이 낙후되어 있어 두바이의 장점들이 극대화되는 데 장애요인들이 되고 있음.
 - 또한 두바이가 아직까지는 고부가가치의 제품을 생산하는 데 한계가 있고, 서비스나 제조업에서의 고부가가치화 또는 산업간 고부가가치 산업이 육성되어야 하나, 최근까지의 통계를 봐도 여전히 미흡한 상황에 처해 있음.
 - 또 하나의 과제는 수출산업의 다각화임. 현재 두바이의 경우 50% 이상이 금이나 보석류의 가공을 통한 수출임. 또한 그 밖의 수출상품에서도 대부분 낮은 수준의 기술을 활용한 제품이고 글로벌 경제의 흐름과 연계가 부족한 상황임. 싱가포르와 홍콩이 1960년대의 노동집약적 제조업에서 고부가가치의 전기, 화학, 바이오, 제약 분야로 급성장한 것에 비교하면 두바이의 경우 아직은 보완해야 할 과제가 많음.
 - 또한 물류허브로서 두바이의 지리적 장점은 두바이만의 장점이 아님. 카타르(Qatar), 바레인(Bahrain), 그리고 UAE 내의 다른 지역에서도 유사한 지리적 장점을 가지고 있는 곳이 있어서 향후 이들 지역과의 경쟁관계에서 어떻게 더 높은 경쟁력을 확보하느냐도 관건임.
 - 아울러 인적자원 부족도 문제임. 현재 에미레이트인 노동자들은 전체 UAE 노동자의 5%밖에 되지 않음. 향후 고부가가치 지식산업으로 전환을 시도하고 있는 두바이의 경우 이들 전문인력을 어떻게 유치하느냐도 큰 문제임.
- 마지막으로, 인천경제자유구역 역시 혁신경제로의 전환을 모색하고 규제완화를 통해 외국인투자자를 적극적으로 유치함으로써 동북아의 비즈니스 허브를 목표로 추진되고 있다는 점에서 본 연구의 대상으로 포함하였음.
- 한국정부는 1998년 아시아 금융위기 이후 고부가가치 산업으로의 전환과 서비스 산업의 경쟁력 강화를 통한 한국경제의 체질 개선을 위해 2003년에 경제자유구역을 지정하였음. 경제자유구역은 외국인의 투자환경과 정주여건을 대폭 개선하고 과감한 개방을 통해 경제적 자유를 최대한 보장하여 외국인투자를 적극적으로 유치하기 위한 지역임.
 - 이런 정책을 추진하게 된 배경은 한국이 일본과 중국 사이에 위치한 지정학적 장점을 활용하여 주변 국가들의 경제적 역동성을 활용하고 이를 통해 동북아 지역의 비즈니스 허브가 되기 위해서임.
 - 본 보고서의 제3장에서 다루고 있는 인천경제자유구역은 한국의 8개 경제자유구역 중 하나로 지리적 위치로 볼 때 가장 유리하고, 성공 가능성이 높은 지역으로 평가되고 있음. 2016년 현재까지 외자유치 실적도 인천경제자유구역이 전체 경제자유구역 외자유치의 약 90%를 차지하고 있고, 개발 진척도에서도 타 경제자유구역보다 높은 상황임.
 - 또한 인천경제자유구역은 해외언론뿐만 아니라 한국의 특구정책에서도 가장 관심이 집중되는 지

역이기도 함. 인천경제자유구역은 세계 제1의 서비스 경쟁력을 가지고 있는 인천공항이 인접해 있고, 중국을 비롯해 세계로 연결되는 인천항만이 있으며, 서울뿐만 아니라 주변 산업 클러스터와의 인프라 연결 또한 매우 우수함. 이런 인프라를 기반으로 서비스 산업이 집중적으로 육성되고 있으며, Samsung Biologics를 비롯해 세계적 수준의 바이오산업들이 입주해 있음. 인천경제자유구역은 새로운 기술을 적용하고 도입할 수 있는 테스트베드의 역할을 하며, R&D를 위한 유수의 연구기관뿐만 아니라 해외 유수의 대학도 유치되어 있으며, 국제기구들 역시 다수 입주해 있음. 인천경제자유구역이 투자자에게 제공하는 인센티브는 한국의 여타 경제특구에 비해 가장 우수함.

- 그러나 이런 장점에도 불구하고 인천경제자유구역을 비롯한 한국의 경제자유구역들의 성과는 그리 높지 않아 향후 해결해야 할 과제가 많음. 우선 경제자유구역 내에 외국인 기업들에만 특구의 혜택이 주어지고 한국기업들은 오히려 역차별을 당하고 있는 상황이기 때문에 외국기업들과 협력하여 공동으로 생산 네트워크를 연계한다는 점에서 경제자유구역 내 미래지향적 산업에 투자하는 한국기업들에게도 외국인투자에 준하는 혜택을 부여할 필요가 있음.
- 또한 현재 8개의 경제자유구역이 과잉 지정되어 있기 때문에 개발 콘셉트가 중복되고 상호 과당 경쟁의 우려가 있어 각 경제자유구역의 성과를 평가하여 성과가 부진한 지역은 과감하게 지정 해제할 필요가 있음.
- 한국정부의 산업정책과의 연계성도 높여 경제자유구역의 성공가능성을 높여야만 하며 one stop service의 효율성을 보다 더 높이기 위해 경제자유구역청의 자율성과 권한을 보다 더 보강할 필요가 있음.

3. 정책 제언

- 제8장에서는 앞서 분석된 6개 경제특구의 성공사례 분석을 통해 도출한 결론을 종합하여 핵심적인 성공요인들을 정리하였음.
 - 먼저 특구 유형을 산업단지형 경제특구와 비즈니스 허브형 경제특구로 분류하여 각각의 성공요인을 분석했고, 특별히 경제발전 수준에 따라 어떤 경제특구 유형이 적절한지에 대해서도 제안하였음.
 - 아울러 경제특구정책은 잘 운영하면 역동적이고 혁신적인 성장(innovative growth)을 가능하게 하지만, 동시에 매우 많은 비용과 노력이 동반되는 정책이기 때문에 잘못 운영되면 흰 코끼리와 같은 존재로 전락될 가능성이 높음.
- 경제특구정책을 운영하는 데 모든 국가들이 공통적으로 주의해야 할 정책들을 다음과 같이 제안하였음.
 - 첫째, 예측 가능하고 투명한 법체제를 보장해야 하고 중앙정부와 지방정부의 긴밀한 협력을 통해

- 특구정책이 효율적이고 지속적으로 집행될 수 있는 여건을 마련해야 함.
- 둘째, 재정지원이나 세제혜택과 같은 지원보다는 앞서 본문에서 언급된 최고수준의 소프트 및 하드 인프라를 제공함으로써 보다 유리한 비즈니스 환경을 투자자에게 보장하는 것이 중요함.
 - 셋째, 경제특구를 지정하기 이전에, 특구에 대한 계획과 디자인 그리고 실행에 대한 면밀한 검토가 선행되어야 함. 특구정책은 매우 높은 비용을 동반하는 정책이기 때문에 흰 코끼리와 같은 존재가 되지 않기 위해서는 지정 이전에 특구에 대한 수요, 시장의 상황, 연계성, 주변 클러스터 여부, 공급망, 비즈니스 환경, 토지와 노동력의 공급 가능성 등을 면밀히 평가해야 함.
 - 넷째, 노동자에 대한 지속적인 기술교육과 양질의 노동력 공급을 위한 교육체제 설립이 중요함. 특구 내의 산업은 매우 빠르게 성장하고 업그레이드됨. 따라서 이런 산업의 발전 추세에 따라 노동력 역시 공급되어야 하므로, 이를 위한 교육체계를 전 국가적 차원에서 모색할 필요가 있음.
 - 다섯째, 특구의 지속적인 성장과 생산성을 높이기 위해서는 기술혁신과 학습을 통한 산업 업그레이드를 도모해야 함.
 - 여섯째, 특구로서의 경쟁력을 확보하고 지속적인 성장을 도모하기 위해서는 개인과 기업, 국가와 지역 그리고 각 생산요소들간의 연계성을 높일 수 있는 지역을 선택하는 것이 매우 중요함.
 - 일곱째, 특구와 특구 외 국내기업들과의 연계를 통해 국내기업들이 특구기업의 생산 네트워크의 일부로 들어올 수 있도록 하여 국내기업들을 적극적으로 육성할 필요가 있음.
 - 여덟째, 산업발전과 함께 사회 및 도시발전이 조화롭게 이루어질 수 있도록 해야 함.
 - 아홉째, 특구정책은 매우 긍정적 경제효과가 있음에도 불구하고 매우 큰 비용이 동반되고 위험성이 높은 정책임. 따라서 특구의 성과를 매년 평가함으로써 모든 특구를 모니터링하고 성과가 부진한 특구들의 경우 지정을 해제하는 체제를 갖추어야 함.
 - 열 번째, 산업단지형 특구와 비즈니스 허브형 특구 고유의 성공요인들을 자국의 상황에 반영하여 특구정책을 기획해야 함.