

碩 士 學 位 論 文

# 중국 경제특별구역 입법권에 관한 고찰

- 제주국제자유도시에 대한 함의를 중심으로 -



濟州大學校 大學院  
제주대학교 중앙도서관  
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

法學科

崔 紅 東

2005年 6月

# 중국 경제특별구역 입법권에 관한 고찰

- 제주국제자유도시에 대한 함의를 중심으로 -

指導教授 金 富 燦

崔 紅 東

이 論文을 法學 碩士學位 論文으로 提出함



崔紅東의 法學 碩士學位 論文을 認准함

審査委員長 송 석 언 (인)

委 員 김 여 선 (인)

委 員 김 부 찬 (인)

濟州大學校 大學院

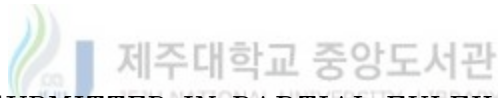
2005年 6月

A Study on Chinese Special Zones'  
Legislation

- Implication to Jeju Free International city -

Hong-Dong Cui

(Supervised by professor Boo-Chan Kim)



A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE  
REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAW

Department of Law  
GRADUATE SCHOOL  
CHEJU NATIONAL UNIVERSITY

# 목 차

SUMMARY .....	iv
<b>제1장 서론</b> .....	1
제1절 연구의 목적 .....	1
제2절 연구의 범위와 방법 .....	2
1. 연구의 범위 .....	2
2. 연구의 방법 .....	3
<b>제2장 중국의 입법개관</b> .....	4
제1절 중국 입법의 역사와 발전 .....	4
1. 입법의 역사 .....	4
2. 현대 중국입법의 발전 .....	5
제2절 중국의 입법체제 .....	7
1. 중국 입법체제의 발전단계 .....	7
2. 중앙입법권의 개관 .....	10
3. 지방입법권의 개관 .....	24
4. 중앙입법권과 지방입법권의 관계 .....	30
5. 중국 현행 입법체제의 특징 .....	35
제3절 중국의 입법절차 .....	36
1. 법률안의 제출 .....	36
2. 법률안의 심의 .....	36
3. 법률안의 표결과 통과 .....	37
4. 법률안의 공포 .....	37

<b>제3장 중국경제특별구역의 입법권</b> .....	38
제1절 특수지방의 입법권 .....	38
1. 특수지방 입법권의 종류 .....	38
2. 특수지방 입법권의 특징 .....	43
제2절 경제특별구역의 개관 .....	47
1. 중국 경제특별구역의 설립과 발전 .....	48
2. 중국 경제특별구역의 특징과 성과 .....	51
3. 중국 경제특별구역에 대한 우대 정책 .....	54
4. 중국 경제특별구역의 설립의 원인 및 의의 .....	56
5. 중국 경제특별구역의 개혁·개방 .....	58
제3절 중국 경제특별구역의 입법권 .....	59
1. 경제특별구역의 입법권과 입법범위 .....	59
2. 경제특별구역 입법권의 특징과 역할 .....	67
3. 경제특별구역의 입법권과 지방입법권의 관계 .....	70
<b>제4장 제주국제자유도시에 대한 합의</b> .....	76
제1절 한국의 특별경제제도의 개념과 종류 .....	76
1. 특별경제제도의 개념 .....	76
2. 한국 경제특별구역의 종류 .....	76
제2절 한국의 주요 특별경제제도와 자치입법권 .....	79
1. 한국의 자치입법제도 .....	79
2. 한국의 주요 특별경제제도의 자치입법권 .....	85
제3절 제주국제자유도시 자치입법권의 문제점과 개선방안 .....	99
1. 제주국제자유도시 자치입법권의 문제점 .....	99
2. 제주국제자유도시 자치입법권의 개선방안 .....	101
<b>제5장 결론</b> .....	106
<b>참고문헌</b> .....	109

## 표 목차

<표3-1> 중국의 경제특별구역 .....	49
<표4-1> 각종 특별경제제도의 비교 .....	78
<표4-2> 경제자유구역의 현황 .....	86
<표4-3> 중국의 경제특별구역과 제주국제자유도시의 비교 .....	96



## SUMMARY

Before 1978, China drove economic power forward on the basis of working out its' salvation by its' own effort, so its development was slow, in add to, same was with countries which had closed and centralized authoritarian rule, because of distorted industrial construction and poor technology level gave rise to all kinds of problems. After Deng Xiao-Ping came to power and declared economic reform and foreign open policy, China began to introduce Market System and enlarged foreign technology exchange. Chinese foreign open policy grew up by reforming economic manage system and establishing Special Economic Zones. At the same time, Chinese legislation system changed greatly. From the foundation of the Communist Republic of China to 1978's reform and open policy Chinese legislation mainly concentrated in the center, however, the year of 1978 later, the center awarded some of its legislation to locality. Since then Chinese Special Economic Zones also possessed some legislation. Special Economic Zones developing from Chinese economic system reform and foreign open policy as an experiment area, occupies projected standing during socialist market economic development, has an important effect on China and the whole world's economy and offers valuable experiences for the other countries' development.

Korea decided for Jeju Free International City basic plan on 11 November 2001, promulgated Jeju Free International City Special Law on 26 January 2002 and in the same year 1 April it was executed. While Chinese Special Economic Zones' success lies in existence of special economic policies which are given to Special Economic Zones. However, the special policies are mainly legislation which was conferred to Special Economic Zones, that is Special Economic Zones' legislation. Special Economic Zones' legislation played an important role during Chinese Special Economic Zones' development.

Because China implemented Special economic policies , Special Economic

Zones developed very fast. ‘Jeju Special Autonomous District’s basic plan’ was announced on 20 May 2005 in order to promote Jeju Free International City’s development successfully. Jeju Special Autonomous District’s core contents are giving Jeju-Do autonomous right different from the general power and implementing decentralization of authority’s plan.

However, Jeju-Do is promoting Free International City’s economic take-off and being established as a Free International City for Korean strategic development, so Chinese Special Economic Zones’ legislation has certain significances to Jeju Free International City’s special law. Although Jeju Free International City has some similarities with Chinese Special Economic Zones, but, Jeju Free International City has no legislation, its special law is not enacted by itself, so, Chinese Special Economic Zones’ legislation has very important implications to Jeju Free International City’s development in the future. Hence I necessarily make a study of Chinese Special Economic Zones’ legislation in order to offer some references to Jeju Free International City’s law’s enactment.





# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 연구의 목적

한국은 2001년 11월 19일 「제주국제자유도시기본계획」을 확정하고, 2002년 1월 26일 마침내 「제주국제자유도시특별법」이 공포되어 2002년 4월 1일부터 시행되었다. 중국은 경제특별구역의 특수경제정책을 실시하기 때문에 경제특별구역은 빠른 속도로 발전해 오고 있다. 그 특수경제정책 가운데 한 가지는 중앙정부에서 경제특별구역에게 부여된 입법권이라고 할 수 있다. 즉 경제특별구역은 자체의 실제 필요에 의해 입법할 수 있는 권력이다. 제주도를 국제자유도시로 개발함으로써 한국의 발전에 기여함과 동시에 중국 경제특별구역 입법권은 제주국제자유도시특별법에 대하여 어느 정도의 참고의의가 있는데 제주도가 국제자유도시로의 도약을 추진하고 있는 지금 중국 경제특별구역 입법권에 대해 연구하는 것은 필요하다고 여겨진다. 따라서 주로 중국 경제특별구역의 성과, 중국 경제특별구역의 의의와 연구의 필요성 등을 중심으로 다음과 같은 방법으로 연구하고자 한다.

첫째, 중국 경제특별구역의 경험을 고찰하고자 한다. 중국이 개방정책의 첫 번째 조치로서 경제특별구를 설치하였는데, 그 의도가 매우 다각적인 만큼 전략적 의의 역시 크다. 1980년 경제특별구역의 건설이 본격화되기 시작하면서 지금까지 경제특별구역이 이루어낸 경제적 성과는 대단한 것이었다. 이것은 중국 경제특별구역에 시장경제체제를 도입시킴으로써 그것을 사회주의체제와 융합하게 하여 소위 “중국식 사회주의” 체제를 구축하는 체제의 실험장으로 경제특별구를 활용하고 더 나아가서 사회주의 국가의 개방 모델을 창조함으로써 기타 지역에 경험을 제공하는 것이다.

둘째, 중국 경제특별구역에 대해 살펴보는 것은 의의가 크다. 경제특별구역은 개방의 기지가 될 것이며, 경제 방면 및 인재양성 방면에서 이점을 얻을 뿐 아니라, 중국의 대외적 영향을 확대시킬 것이다. 현재 중국은 자신 있게 말할 수 있는데, 중국 경제특별구역 건립의 결정은 정확했을 뿐 아니라, 또한 성공적이었다. 개혁·개방 20여 년이래 중국 경제특별구역은 ‘창구’와 ‘실험장’의 역할을 하였다. 鄧小平은 위와 같이 중국 경제특별구역은 선진 기술 도입 창구, 선진관리 경험 도입 창구·현대 지식 도입 창구 및 대외개방 정책 창구로서 경제특별구를 통해서 새로운 기

술과 지식·경영을 받아들임으로써 중국 경제발전에 커다란 영향을 가져올 것이라고 말한 바 있다. 이렇듯 중국 경제특별구역은 중국의 발전에 막대한 영향을 미쳤으며 아직도 중국 경제발전에 중요한 역할을 하고 있다.

셋째, 중국 경제특별구역의 입법권 연구를 통해 한국에서의 입법권 문제를 검토하고자 한다. 경제활동의 증가 및 지식산업의 발전에 따라 세계 각국은 국가발전전략의 하나로써 자국의 가장 경쟁력 있는 지역을 개발하여 세계에 내놓고 있다. 세계 및 지방화시대의 개막으로 각 지방마다 본격적으로 국제교류·협력 사업을 추진해 나가도록 일정한 자율성을 부여해 주어야 한다는 요구가 증대하고 있다. 제주 국제자유도시 구상은 이러한 세계적인 흐름에 맞추기 위하여 성립되었다. 중앙정부의 역할변화 필요성과 지방분권화의 흐름에 대응하는 제주도의 국제화 정책은 제주도의 미래를 개척해 나간다는데 그 목적을 두어야 한다.

## 제 2 절 연구의 범위와 방법

### 1. 연구의 범위



본문은 중국의 입법개관, 중국의 입법권, 한국 경제특별구역의 입법권을 각각 다섯 장으로 나누어서 연구하고자 한다.

제1장에서는 연구 목적과 연구 범위에 대해 살펴보기로 한다.

제2장에서는 중국 입법의 개관을 세 절로 나누어서 설명하기로 한다. 제1절에는 중국입법의 역사와 발전, 현대 중국입법의 발전에 대해 소개한다. 제2절은 중국 입법체제의 발전단계, 중앙입법권의 개관, 지방입법권의 개관, 중앙입법권과 지방입법권의 관계, 중국 현행 입법체제의 특징을 설명하기로 한다. 제3절에는 중국의 입법절차를 소개한다.

제3장에서는 중국의 경제특별구역 입법권에 대해 각각 세 절로 나누어 설명한다. 제1절에서는 특수지방 입법권의 종류와 특징에 대해 연구하고, 제2절은 중국 경제특별구역의 설립과 발전, 중국 경제특별구역 입법권의 특징과 성과, 중국은 경제특별구역의 대한 우대 정책, 중국 경제특별구역의 설립의 원인 및 의의, 중국 경제특별구역의 개혁·개방에 대해 소개하고자 한다. 제3절에서는 중국 경제특별구역의 입법권과 입법범위, 경제특별구역 입법권의 특징과 역할, 경제특별구역의 입법권과 지방입법권의 관계를 설명한다.

제4장 제주국제자유도시에 대한 합의에서는 세 절로 나누어진다. 제1절에서는 한국의 특별경제제도의 개념과 종류를 소개한다. 제2절에서는 한국의 자치입법제도와 주요 특별경제제도를 연구한다. 제3절에서는 제주국제자유도시 자치입법권의 문제점과 개선방안으로 나누어서 설명한다.

제5장에서는 그 동안의 연구와 관련된 필자의 견해를 중심으로 결론을 맺고자 한다.

## 2. 연구의 방법

이상의 내용을 연구 범위로 하여, 참고문헌과 함께 비교법적 분석을 병행하기로 한다.

참고문헌을 바탕으로 이하 「헌법」, 「입법법」, 「지방각급인민대표대회와 지방인민정부조직법」(지방조직법으로 약칭한다), 「중국법제사」, 중국 경제특별구역과 관련된 입법권, 중국의 수권입법 및 정부 간행물 등 자료를 통하여 중국의 입법역사 및 발전, 입법체제, 입법절차, 중앙입법권과 지방입법권, 경제특별구역의 입법권을 분석하였다. 동시 한국 특별경제제도와 관련된 자료, 「동북아비즈니스 중심국가 실현방안」(정부시안), 제주도의회 정책세미나 「제주국제자유도시 추진과 대응방안(2002)」, 「경제자유구역법」, 제주도 「제2차 제주도종합개발기획(2001)」, 「제주국제자유도시특별법」 및 「특별법시행령」, 제주국제자유도시 와 관련된 각종 자료, 한국의 자치입법권, 조례제정권 등 자료를 통하여 한국의 경제자유구역, 제주국제자유도시 및 자치입법권, 조례제정권을 고찰하였다.

비교법적 분석은 중국 경제특별구역, 경제특별구역의 종류, 한국 특별경제제도에 대한 자세한 비교, 조사와 분석을 통해 한국의 각종 특별경제제도를 비교하는 동시에, 중국 경제특별구역을 한국 제주국제자유도시와 비교하였다. 비교법적 분석을 통하여 제주국제자유도시 자치입법권의 역할, 중국 경제특별구역이 한국 국제자유도시 자치입법권에 주는 함의를 상세하게 총괄하였다. 이어 한국 제주국제자유도시 자치입법권이 부여되고 난 이후, 그 발전가능성에 대해 논하였다.

## 제 2 장 중국의 입법개관

입법이라는 단어는 일찍이 국내·외의 고대 전서에서 보여 왔다. 중국에서 입법은 특정한 주체가 있고 일정한 직권과 절차에 의거하며, 일정한 기술을 운용해서, 법을 제정·인가·개정하는 이런 종류의 특정한 사회규범의 활동이다. 본장에서는 중국입법의 역사와 발전, 중국의 현행입법체제와 입법절차로 나누어 소개하기로 한다.

### 제 1 절 중국입법의 역사와 발전

#### 1. 입법의 역사

중국 입법은 이미 지금까지 아주 긴 역사를 지니고 있다. 중국의 진·한시기로부터 명조·청초시기까지 역대 봉건왕조는 자기의 거대한 체계를 틀 속에서 확립한 법전이 있었다.

입법은 관습법으로부터 성문법에 이르는 변천과정이며 이 과정 중에서 두 단계를 거쳤다. 첫째, 입법 맹아시기 혹은 기초 단계이다. 둘째, 완성 혹은 최종 단계이다. 최초 관습법과 성문법은 각각 입법의 이 두 단계의 결과이다. 입법 맹아시기 혹은 초기 단계의 결과가 최초의 관습법이고 입법 완성 혹은 최종 단계의 결과가 최초의 성문법이다. 최초의 법 형태는 관습법이고, 성문법은 관습법이 장기간 발전한 결과일 따름이다.

입법 초기단계에 입법은 주로 인가 형식을 채용하였다. 관습법은 어떤 관습이 법적 효력과 역할의 형식으로 나타난 것이다. 입법완성 단계 즉 완전한 의미를 가지는 입법의 최종 형성단계에서 입법은 인가 형식을 갖추기도 하지만 주로 제정하는 것이다. 성문법은 제정의 형식으로 나타낸 결과이다. 최초의 성문법도 대부분은 기존의 관습법이 기재된 것이며, 관습법은 결국 관습이 아니라 법이다. 관습이 관습법으로 전환과정에서 사람이 발휘한 작용과 진행한 활동이 바로 최초의 입법 활동이다.

## 2. 현대 중국입법의 발전

1949년 중국의 탄생은 중국 입법이 역사 발전의 신시기에 접어 들어가는 것을 가리킨다. 중국 역사상 처음 나타난 인민의 이익을 표현하는 새로운 형식의 입법이다. 중국 현대 입법이 축적한 매우 중요하고 가치 있는 경험은 많은 유익한 점을 제공할 뿐만 아니라, 중국의 상황에 맞추어 발전을 추구하는 과정 중에서 직면한 많은 중요한 문제를 나타낼 수 있다. 그래서 이 기간의 중국 입법의 발전과 경험을 연구하는 것은 특별한 의의를 가진다.

### 1) 법제 건설의 초기단계

중국 정부수립 초기의 법제창설기인 1949년부터 1956년까지이며 당시 국가의 주요한 역할은 신정부를 공고히 하는 것이었다. 정치와 관련된 입법이 주로 이루어졌다.<sup>1)</sup> 1949년 9월 북경에서 소집된 중국인민정치협상회의에서 통과된 「공동강령」, 「중앙인민정부조직법」, 「인민정치협상회의조직법」 등 중요한 법률이 통과되었다.<sup>2)</sup> 1954년 9월 제1기 전국인민대표대회 (이하에서는 '전인대'로 한다)가 개최되어 제헌헌법이라 할 수 있는 「헌법」이 제정되었고, 여기에서는 중국의 정치·경제와 군사제도 및 문화·교육·민족정책의 기본원칙을 규정하고 국가기구의 설치·직권 및 상호관계에 대해 규정하고 국민의 권리와 의무 등을 했다.<sup>3)</sup> 이 헌법의 통과와 동시에 제1기 전인대 제1차 회의는 「전국인민대표대회조직법」, 「국무원조직법」, 「인민법원조직법」, 「인민검찰원조직법」, 「지방각급인민대표대회와 지방각급인민정부조직법」을 제정했다. 이러한 법률들은 각급 정권기관의 임무·직책 및 권한을 명확히 함으로써 각급 정권기관들의 권한 행사에 대한 법적 근거를 제정하고 있었다.

### 2) 1978년 법제개혁

1979년부터 1992년까지의 시기에서는 법률체계의 초보적 확립시기이다. 1978년 12월 중국공산당은 중대한 역사적 의미를 가지는 제11계 삼중전회를 개최했다. 이

1) 孫敬·候淑雯(主編), 「立法學教程」, 北京中國政法大學出版社, 2000, pp.26~27.

2) 劉和海·李鈺福, 「立法學」, 北京中國檢察出版社, 2001, pp.26~27.

3) 孫敬·候淑雯, 前掲書, p.45.

회의에서 “인민민주를 보장하기 위해서는 법제를 강화하여 인민민주제도화·법제화 되도록 하고 이와 관련된 제도 및 법률이 안정성·연속성 및 극대 권위성을 갖도록……”할 것을 지적하였다. 또한 “지금부터 입법은 전인대와 상무위원회의 중요한 의사일정에 상정되도록 하여야 한다”는 점을 지적했다. 이 시기 입법의 특징은 다음 몇 가지로 설명할 수 있다.<sup>4)</sup>

첫째, 입법속도가 빠르고 수량도 대단히 많았다. 통계에 의하면 이 시기에 전인대가 1982년 「헌법」과 1988년 헌법수정안을 통과시켰다. 둘째, 법률변화속도가 빠르고 개정빈도도 아주 높았다. 셋째, 법률은 계획경제의 특징을 명백하게 지니고 있었다. 따라서 이 시기의 법률체계를 계획경제 법률체계라도 부를 수도 있을 것이다. 넷째, 입법은 주로 헌법과 기본법의 제정에 중점을 두었으며 1982년 헌법과 「형법」, 「형사소송법」, 「민법통칙」, 「민사소송법」, 「경제계약법」, 「행정소송법」, 「상속법」 및 「기업법」 등 기본 법률은 모두 이 시기에 제정된 것들이다.

### 3) 1993년 법제개혁

이 단계는 1993년부터 개시되었으며 시장경제 법률체계의 확립시기라고 부를 수 있다. 1992년 소집된 당의 14대회에서 시장경제체계의 확립을 개혁목표로 선언했으며 이는 1993년 헌법에서 반영되었다. 동년 8계 상무위원회는 이미 시장경제입법의 가속화를 제1차적 임무로 결정하여 약 150여건의 법률을 포함하는 입법계획을 제출하였다. 이에 의해 1993년 헌법개정부터 1999년 헌법개정까지의 기간동안 많은 시장경제체제 정착을 위한 법령이 제정되었다.<sup>5)</sup>

1993년 헌법개정안은 시장경제체계의 도입을 선언하였고 1999년 헌법개정안은 법치주의의 중국식 표현이라 할 수 있는 ‘법치국가’를 선언하고 그 역사적 의미를 찾을 수 있다는 특징을 가진다. 예컨대, 형법 분야에서는 대대적인 개정을 통하여 새로운 형법·새로운 형사소송법을 공포했으며, 시장경제주체 분야에서는 「회사법」, 「상법은행법」, 「合伙企業法」<sup>6)</sup>, 「개인독자기업법」, 「항·진기업법」 등, 시장행위 법률분야에서는 「계약법」, 「담보법」, 「수표법」, 「反不正當競爭法」<sup>7)</sup>, 「招標投標法」<sup>8)</sup>, 「소비자권익보호법」, 「보험법」, 「증권법」 등을 그리고 국가의

4) 劉和海·李鈺福, 前掲書, pp.27~28.

5) 劉和海·李鈺福, 前掲書, p.28.

6) 중국에서의 「合伙企業法」은 한국에서 「조합법」으로 부른다.

7) 중국에서의 「反不正當競爭法」은 한국에서 「부정경쟁방지법」으로 부른다.

8) 중국에서의 「招標投標法」은 한국에서 「입찰법」으로 부른다.

거시적 경제조정 분야에서는 「세수정관법」, 「부동산법」, 「건축법」, 「토지관리법」 등을 각각 제정했다. 한편 앞서 언급한 바 있지만 1999년 개정헌법의 가장 두드러진 특징은 ‘법치국가’를 강조한 것이며 이에 따라 2000년 3월 15일 「중화인민공화국입법법」(이하에서는 「입법법」으로 한다)이 제정되었다.

## 제2절 중국의 입법체제

### 1. 중국 입법체제의 발전단계

중국 정부 수립이후 중국의 입법체제는 국가정치·경제체제의 발전에 따라 변화해왔다. 이러한 발전과 변화는 대체로 다음 3단계로 구분할 수 있다.

#### 1) 중국 수립 초기의 입법체제

중국 수립 초기, 중국의 입법체제는 임시헌법 기능을 띤 「공동강령」 및 다른 국가기관 관련 법률규정에 근거하여, 중앙국가기관인 중앙인민정부위원회가 법률을 제정하고 법령을 반포했다. 각 대 행정구와 성급의 인민정부위원회는 政務와 관련된 잠행법령·조례를 작성하여 정무원에 비준을 제청하거나 등록을 보고하는 권한을 가졌다. 직할시, 대 행정구 관할시·성 관할시 인민정부위원회는 시정과 관련된 잠행조례, 縣級 인민정부위원회는 縣政과 관련된 잠행조례·조례 또는 단행조례를 작성하는 권한을 가졌지만 반드시 上級 인민정부위원회에 비준을 얻어야 효력이 발생하였다.<sup>9)</sup>

이상에서 보듯이, 초기의 엄밀한 의미에서 입법권은 중앙·대(大) 행정구 및 성 등 상위 3급의 국가기관만이 보유하고 있었다. 이러한 다중다급 입법체제는 지역이 광활하고 각 지방정치·경제·문화 발전수준이 불균형한 당시 중국에 부합되는 것이었고, 아직 인민대표대회제도가 확립되지 않았던 당시 사정이 반영된 것으로 입법권은 각급 인민정부위원회가 행사하고 있었다. 이러한 면에서 과도적인 입법체제라고 부를 수 있다.<sup>10)</sup>

---

9) 劉和海·李鈺福, 前掲書, p.43.

10) 劉和海·李鈺福, 前掲書, p.44.

## 2) 헌법제정 이후 현행헌법까지의 중국의 입법체제

1954년부터 중국의 제헌헌법이 본격적으로 시행된 후 1982년 헌법 공포까지 28년 동안의 입법체제는 중국 초기의 과도적 입법체제와는 크게 다른 변화를 일으켰다. 1954년 헌법에서는 전인대가 국가입법권을 행사하는 유일한 기관이라고 규정하였다. 1955년 전인대에서 다시 전인대가 실제필요와 헌법정신에 의거하여 단행법규를 제정할 수 있도록 권한을 부여하는 결의를 통과시켰다. 1959년에는 전인대 결의의 형식으로 상무위원회에는 전인대가 폐회중인 기간동안 법률을 개정하도록 수권하였다.<sup>11)</sup>

민족자치지방으로서의 자치구·자치주·자치현의 자치기관에 대해서는 1954년 헌법이 해당지역 민족의 정치·경제 및 문화의 특징에 의거하여 자치조례와 단행조례를 제정해 반드시 상무위원회에 보고하여 비준을 얻어야 효력이 발생한다는 규정을 둬으로써 이들도 비록 불완전하기는 하지만 입법권을 행사할 수 있게 되었다. 그러나 당시 헌법과 기타 국가기관 관련 법률에서는 국무원이 법령 또는 법규를 제정할 권한 및 지방 각급 정권기관의 지방입법권에 대해서는 어떠한 규정도 두고 있지 않았다.

따라서 1954년 헌법실시 이후 1979년 7월 제5기 전인대 제2차 회의에서 중국의 두 번째 지방조직법이 통과되기 전까지 중국이 시행해온 입법체제는 입법권이 중앙에만 전속되는 단일 입법체제였다고 해야 할 것이다.<sup>12)</sup> 그러나 1979년 두 번째 지방조직법의 실시 후에는 동 법률 제6조가 “성·자치구·직할시의 국가권력기관이 국가의 헌법·법률·정책과 충돌되지 않는 전제하에 지방성 법규를 제정·실행할 권한을 가진다”고 규정함으로써 종전의 단일 입법체제는 복수 입법체제로 발전하게 되었다.<sup>13)</sup>

## 3) 현 단계의 입법체제

중국의 입법체제는 중국의 현행헌법과 「입법법」에 의하여 확립되었다. 현행 헌법이라 함은 1982년 헌법을 말한다. 1982년 헌법규정에 근거하여 다시 국가기관 관

---

11) 劉和海·李鈺福, 前掲書, p.44.

12) 孫敬·侯淑雯, 前掲書, p.38. 이들은 1966년부터 1978년을 별도의 시기로 나누고 있는 바, 문화혁명 당시인 이 시기는 1954년 헌법은 이름뿐이고 오직 공산당의 이념만이 존재할 뿐 법은 전혀 존재하지 않았다는 점을 근거로 하고 있다.

13) 劉和海·李鈺福, 前掲書, pp.44~45.



런 일부 법률에 대한 개정작업 후, 2000년 3월 15일 9기 전인대 제3차 회의에서 「입법법」을 통과시켰다. 현행 헌법과 입법법의 규정에 의하여 중국의 현행입법 체제는 다음과 같은 단계로 구성되었다<sup>14)</sup>.

첫째, 전인대와 상무위원회는 국가입법권을 행사한다. 전인대는 형사·민사·국가기구 및 기타의 기본 법률을 제정·개정하며, 상무위원회는 전인대가 제정해야 할 법률이외의 기타 법률을 제정·개정한다. 전인대가 폐회중인 때에는 상무위원회가 전인대가 제정한 법률에 대한 부분적인 보충과 개정을 진행할 수 있다. 다만 이 경우 그러한 법률의 기본원칙과 충돌해서는 안 된다.

둘째, 최고 국가행정기관인 국무원은 헌법과 법률에 근거하여 행정법규·행정조치를 제정하고 결정과 명령을 반포할 수 있다. 행정법규로 정하는 사항은 다음 세 가지이다. 첫째는 법률의 규정을 집행하기 위하여 행정법규를 제정할 필요가 있는 사항, 둘째는 헌법 제89조에 규정한 국무원의 행정관리직권에 관한 사항, 셋째는 전인대와 상무위원회의 수권에 근거하여 행정법규의 제정에 관한 사항을 결정하는 것이다. 한편 국무원 각 관련부서는 법률과 국무원의 행정법규·결정·명령에 근거하여 당해 관련부서의 권한 범위 내에서 관련부서규칙을 제정할 수 있다.

셋째, 성·자치구·직할시 인대와 상무위원회는 당해 행정구역의 구체적 상황과 실제 필요에 근거하여 헌법·법률·행정법규와 저촉되지 않는다는 전제 하에 지방성 법규를 제정할 수 있다. 비교적 큰 시의 인대와 상무위원회는 당해 시의 구체적 상황과 실제 필요에 근거하여 헌법·법률 및 당해 성·자치구의 지방성 법규와 저촉되지 않는다는 전제하에 지방성 법규를 제정하며, 성·자치구의 인대 상무위원회에 보고하여 승인을 얻은 후 시행할 수 있다. 지방성 법규가 규정할 수 있는 사항은 다음 세 가지이다. 첫 번째는 법률·행정법규의 규정을 집행하기 위하여 당해 행정구역의 실제 상황에 근거하여 구체적으로 규정할 필요가 있는 사항, 둘째는 지방성 사무에 속하고 지방성 법규를 제정할 필요가 있는 사항, 셋째는 중앙의 전속 입법에 속하는 사항이외에 아직 제정되지 않는 법률 또는 행정법규의 기타 사항이다.

한편, 성·자치구·직할시와 비교적인 큰 시의 정부는 법률·행정법규와 당해 성·자치구·직할시의 지방성 법규에 근거하여 지방정부 규칙을 제정할 수 있다. 관련부서 규칙인 규정하는 사항은 당연히 법률 또는 국무원의 행정법규·결정·명령의 사항을 집행하는 것이어야 한다. 지방정부 규칙은 법률·법규의 집행을 위하여 규정할 필요가 있는 사항이외에 당해 행정구역 내의 구체적인 행정관리 사항을 규정할 수 있다.

---

14) 문준조, 「중국의 입법관련제도 및 입법기준에 관한 연구」, 한국법제연구원, 2002, p.39.

넷째, 민족자치지방의 인대는 해당 지역 민족의 정치·경제·문화적 특징에 의하여 자치조례·단행조례를 제정할 권한을 가진다. 자치구의 자치조례와 단행조례는 상무위원회에 보고하여 승인을 얻은 후 발효한다. 자치주·자치현의 자치조례와 단행조례는 성·자치구·직할시 인민대표대회에 보고하여 승인을 얻은 후 발효한다. 자치조례와 단행조례는 해당 지역 민족의 특징에 의거하여 법률과 행정법규에 대한 변통성 규정을 둘 수 있다. 다만 법률 또는 행정법규의 기본원칙에 위배되어서는 안 되며 헌법과 민족자치구역 자치법의 규정 및 기타 관련 법률·행정법규에 포함되는 민족자치지방에 대한 특별규정에 대해서는 변통성규정을 둘 수 없다.

다섯째, 경제특별구역이 소재하는 지역의 성·시의 인대와 상무위원회는 전인대의 수권결정에 근거하여 법규를 제정하여 당해 경제특별구역 범위 내에서 실시하게 되었다.

## 2. 중앙입법권의 개관

중앙입법은 특정한 중앙 정권기관(현대적인 법치국가에서, 많은 중앙 국가기관 중 법률에 의거하여 입법권을 행사할 자격이 있는 중앙국가기관을 가리키는 것이 모든 중앙국가기관을 가리키는 것이 아니다)을 가리키는 것으로, 법률에 의거하여 효력이 미칠 수 있는 전국 규범성 문건을 제정·개정하는 활동의 총칭이다. 중앙 입법권은 전인대의 입법권, 상무위원회의 입법권, 국무원의 입법권과 국무원관련부서의 입법권을 포함한다.

### 1) 전인대와 상무위원회의 입법권

헌법은 “중국의 모든 권력은 인민에 속한다. 인민의 국가권력을 행사하는 기관은 전인대와 각급 지방 인대이다”라고 규정하고 있다. “전인대는 최고 국가권력기관이다”, “전인대와 상무위원회는 국가입법권을 행사 한다”라고 규정하고 있다. 전인대는 국가권력기관 체제 중에서 최고의 지위를 가지고 있다.

#### (1) 전인대의 입법권

##### ① 전인대의 입법권

전인대의 입법은 중국 최고국가권력기관의 법률에 의거해 효력이 미칠 수 있는

중국국내 모든 주권범위의 규범성문건을 제정·개정하는 활동의 총칭이다. 전인대의 입법은 중앙입법의 가장 중요한 구성 부분이며, 독립적인 뚜렷한 특징을 가진다.

헌법과 입법법의 규정에 근거하여, 현 시기 전인대의 입법권은 주로 이하 네 방면으로 구성되어 있다. i) 입헌권, ii) 입법권, iii) 입법감독권, iv) 기타 입법권 등 있다<sup>15)</sup>.

#### i) 입헌권

헌법은 국가의 근본적인 대법·총 장정으로써 국가·사회와 국민생활에서 근본성·전면성을 가지는 관계 혹은 사항을 종합적으로 규정·조정하는 가장 높은 효력 등급을 가지며, 최고 입법권을 행사하는 기관의 특수한 절차를 통해 개정·제정한다. 입헌은 헌법의 형식으로 국가·사회와 국민생활 중에서 근본적, 전체의 局面性이 있는 관계와 문제를 규정하고, 국가·사회와 국민생활의 총괄적인 규약으로 삼으며, 법제와 법치의 핵심 기초로 한다. 입헌의 권력, 즉 국가 입법권은 완전한 입법권의 구분 체제 중에서 지위가 가장 높고 중요한 입법권이다. 이러한 입법권은 최고 입법기관으로부터 행사해야 하며, 중국의 경우 전인대가 이에 해당한다.

중국 헌법이 일반적으로 포함한 내용은 i) 헌법의 제정, ii) 헌법의 개정, iii) 헌법의 해석, iv) 헌법의 폐지 등이 있다. 입헌 권력의 구성은 입헌의 내용과 일치한다.<sup>16)</sup> 중국은 1954년 헌법과 1975년 헌법에서는 전인대가 헌법을 개정하는 직권을 행사한다고 규정했다. 1978년 헌법과 1982년 헌법은 전인대가 헌법을 개정하는 직권, 상무위원회가 헌법을 해석하는 직권을 행사함을 규정하고 있다. 몇 부의 헌법에서 모두 헌법 제정권과 헌법 폐지권의 귀속을 아직 규정하지 않은 이유는, 1954년의 헌법이 제정된 후에 중국에서는 일정한 시기에 헌법을 개정할 필요가 있는 것 외에, 일반적으로 이미 다시 완전히 새로운 헌법을 제정하고 헌법을 폐지할 문제가 일반적으로 발생하지 않았기 때문이다.

이행과정 중, 지금까지 전인대의 입헌활동에는 다음 세 방면의 내용이 포함되어 있다. 첫째, 완전히 새로운 헌법을 제정한다. 입헌자는 일정한 이론·원칙·강령과 실천 경험에 의하여, 새 중국의 국가·사회와 국민생활을 위해 하나의 완전히 새로운 총괄적인 규약을 제공하기 위하여 제정된 것이다. 1954년의 헌법의 제정은 곧 이러한 입헌의 형식이다. 둘째, 현행의 헌법에 대한 전면적인 개정·보충 혹은 삭제와 새로운 헌법의 공포를 포함한다. 예컨대 1975년, 1978년, 1982년 세 부의 헌법

15) 周旺生, 「立法學」, 法律出版社, 1998, p.294.

16) 周旺生, 前掲書, p.295.

의 제정이 그것이다. 셋째, 현행의 헌법에 대해 부분 혹은 개별 조항의 개정을 행하고, 일정한 형식으로 공포한다. 예를 들어 제5기 전인대 제2차 회의로부터 몇 차례 헌법 개정이 있었다. 그 중 제2·3종의 입헌 형식은 또한 ‘개정 헌법’이라고도 불리어 진다.

## ii) 법률의 제정과 변경

중국 법률은 기본적인 법률과 기타 법률 두 종류로 나뉜다. 기본적인 법률은 국가·사회와 국민생활 중에서 큰 의의가 있는 사회관계와 문제를 조정·해결하는데 적용되는 법으로, 형법·민법·혼인법·소송법 등은 기본적인 법률에 속한다. 기본적인 법률은 대부분 법전으로 불리기도 한다. 기타 법률은 기본적인 법률에 의하여 조정되고 해결해야 하며, 또한 국가·사회와 국민생활 중에서 어떤 한 방면의 사회관계와 문제를 조정·해결하기 때문에, 일반적인 법률이라고 할 수 있다. 중국 법률을 기본적인 법률과 기타 법률의 두 가지로 나누는 것은 법률과 국가 입법권에 대한 단계를 구분하고, 전인대와 상무위원회가 각각 행사한 국가의 입법권에 대해 구분하는 것을 의미하는 것으로, 긍정적인 의의가 있다.

형식적인 측면에서, 법률을 제정·개정할 수 있는 전인대의 권한은 하나의 발전 과정을 거치게 되었다. 현행 헌법에서, 법률을 제정할 권력이 있는 것은 전인대 뿐이며, 상무위원회는 단행법규 혹은 법령을 제정할 수 있다. 이 때 법률은 기본적인 법률과 기타 법률의 구분이 없다. 1982년 헌법은 이러한 권한을 조정하여, 전인대와 상무위원회가 함께 국가입법권을 행사할 수 있도록 규정하는 동시에, 법률을 기본적인 법률과 기타 법률의 두 종류로 나누고, 각각 전인대와 상무위원회가 제정하도록 규정하였다. 이는 법률형식상 전인대가 모든 법률의 입법권으로부터 일부 법률을 제정·개정하는 부분권력만을 행사할 수 있도록 전환하였다. 입법법은 이 제도를 계속하여 규정했다.

## iii) 입법 감독

입법 감독은 중국의 입법 제도에서 취약한 부분 중 하나이다. 현행 헌법과 입법법의 규정에 의하여, 전인대는 두 방면의 입법 감독권을 행사한다. 첫째, 전인대는 상무위원회의 부당한 결정을 일부 혹은 전부 철회할 수 있다. 둘째, 전인대는 헌법의 실행을 감독한다. 입법법 제88조의 규정에 의해, 전인대가 가지고 있는 권력은 첫째, 전인대는 상무위원회가 제정한 부당한 법률을 변화시키거나 철회할 수 있는 권력이 있다. 둘째, 상무위원회가 허가한 헌법과 입법법의 규정에 위반된 권한 범위의 자치조례와 단행조례를 철회할 수 있는 권력이 있다.

한편, 헌법과 입법법에서도 상무위원회는 전인대가 제정한 법률 이외의 기타 법

률을 제정하며 전인대가 폐회할 때 전인대가 제정한 법률에 대해 보충·개정할 수 있을 뿐이며, 또한 이 법률의 기본원칙에 저촉될 수 없다고 규정한다. 국무원의 행정법규는 헌법·법률에 의하여 제정되고, 국무원의 관련부서규칙은 법률·행정법규에 의하여 제정된다. 지방성 법규는 헌법·법률·행정법규와 저촉되지 않는다. 이런 규정은 헌법과 법률상 전인대인 국가입법권이 온 국가 입법 권력체계 중에서의 핵심적 지위·최고의 지위를 확정하고 보장한다. 또한 전인대는 모든 입법 활동이 헌법에 부합되는지, 위반되는지 또는 헌법의 실시에도움이 되는지를 감독할 수 있는 권력을 확립했다.

#### iv) 기타 입법권

전인대는 이상 세 방면의 입법권을 행사할 권력을 가짐과 동시에, 필요시 기타 관련 입법권을 행사할 수 있다. 헌법 제62조 제15항에서 전인대는 또한 ‘최고 국가 권력기관에서 행사된 기타 직권’을 행사하는 권력이 있다고 규정하고 있다. 기타 입법권 중에, 우선적이고 주요한 입법 권력은 관련 주체에 부여한다. 이러한 입법권에 대한 규정을 입법법에서 많이 찾아볼 수 있다. 입법법 제9조에서는 법률조정 범위에 대한 전문적인 조항으로, 만일 법률을 제정하지 않은 경우, 전인대와 상무위원회에 그 결정 권한이 있으며, 실제 필요에 의하여, 그 중의 일부 사항에 대해 먼저 행정법규를 제정하는 권력을 국무원에 부여한다고 규정하고 있다. 그러나 범죄와 형벌에 관한 국민의 정치적인 권리의 박탈과 인신자유의 제한에 대한 강제 조치와 처벌, 사법제도 등의 사항은 제외된다. 입법법 제65조에서 경제특별구역 소재지의 성·시의 인대와 상무위원회는 전인대의 수권결정에 의하여 법규를 제정하며, 경제특별구역의 안에서 실시한다고 규정하고 있다. 입법법의 이 두 규정에 의하여, 전인대는 국무원과 경제특별구역 소재지의 성·시의 인대와 상무위원회에 관련 법규를 제정하는 권력을 부여할 수 있다. 그 중 국무원에 수권하여 행정법규를 제정하는 권력은 전인대와 상무위원회가 모두 행사해도 되고, 경제특별구역 소재지의 성·시에 수권하여 관련 법규를 제정하는 권력은 단지 전인대만이 행사할 수 있다.

#### ② 전인대의 권한<sup>17)</sup>

헌법 제62조의 규정에 근거해 전인대는 몇 가지 분야의 직권을 행사할 수 있다. 첫째, 국가입법권에 대한 행사를 여기에는 ① 헌법개정권, ② 기본법률 제정권, 즉 형사·민사·국가기구 및 기타의 기본 법률이 포함된다.

17) 「中國憲法」 제62조(1982年 12月 4日 第5屆 全國人民代表大會 第5次 會議通過, 公布, 實行).

둘째, 주요한 국가기관 장의 선거·결정·파면의 권한을 갖는다. 전인대는 상무위원회 위원장·부위원장·비서장과 위원을 선거한다. 중화인민공화국 주석·부주석을 선거한다. 국가주석의 지명에 근거하여 국무원 부총리, 국무위원·각부 부장·각위원회 주임·심계 장과 비서장의 인선을 결정한다. 중앙군사위원회주임을 선거하고 중앙군사위원주임의 지명에 근거해 중앙군사위원회부주임과 위원의 인선을 결정한다. 최고인민법원장을 선거한다. 최고인민검찰원검찰장을 선거한다. 전인대가 선출하는 상기의 중앙국가기관의 지도자에 대해서는 전인대가 이에 대한 모든 파면권을 가진다.

셋째, 국가의 중대한 사항에 대한 결정권을 갖는다. 전인대는 국민경제와 사회발전 계획 및 집행상황 보고서를 심사·승인하는 권한, 국가의 예산과 예산집행에 관한 보고서를 심사·승인하는 권한, 성·자치구·직할시의 설치를 승인하는 권한, 전쟁과 평화의 문제를 결정할 권한을 가진다.

넷째, 기타 중앙국가기관에 대한 감독권을 가진다. 이러한 감독권에는 다음과 같은 내용이 포함된다. i) 상무위원회는 전인대에 업무를 보고할 책임이 있다. 상무위원회의 부당한 결정을 변경 또는 취소할 권한을 가진다. ii) 국무원·최고인민법원·최고인민검찰원은 전인대의 감독을 받으며 전인대에 대해 책임을 지고 업무를 보고하고, 중앙군사위원회주석은 전인대에 대해 책임을 진다. iii) 주석은 전인대와 상무위원회의 결정에 근거하여 직권을 행사한다.

다섯째, 최고국가권력기관이 행사하여야 할 기타 직권을 행사한다.

### ③ 전인대의 입법범위

입법범위는 주로 입법주체가 입법권을 행사할 때, 어떤 사항에 관하여 입법조정을 실행할 수 있는 것을 가리킨다. 이것은 내용상 입법주체의 입법권에 대한 구체적인 설명이다.

#### i) 전인대의 입헌 조정범위<sup>18)</sup>

각국 헌법의 구체적인 조정범위와 중점은 국정(國情) 및 기타 원인에 따라 다르게 나타난다. 중국 헌법은 규정하고 있는 내용 자체를 매우 중요하게 생각하고 있기 때문에 조정범위가 매우 넓다. 이런 상황은 다음 두 가지로 설명할 수 있다. 첫째, 헌법 제정 권력기관인 전인대는 최고 국가권력기관이며, 매우 광범위한 직권을 가지고 있다. 둘째, 헌법은 모든 법 중에 가장 높고 가장 중요한 형식이다. 비록 헌법의 조정범위가 가장 크고, 규정한 내용이 가장 중요하지만, 중국 헌법이 확정한

18) 「中國憲法」 제62조.

조정범위를 명확히 하는데 부족하다. 중국의 헌법이 도대체 무슨 사항을 규정할 수 있고, 어떤 사항을 규정할 필요가 있는 지 명확히 해야 하며 헌법과 관련된 정치제도와 법제규정 중에 이에 상응하는 대응이 반영되어야 한다. 즉, 헌법 자체의 규정범위를 사람이 명확히 알 수 있도록 해야 한다. 이 방면에서, 각국 헌법의 조정범위를 연구할 필요가 있으며, 중국의 실제상황에 맞게 이상의 문제를 해결해야 한다.

## ii) 전인대의 법률조정범위

지금까지 전인대의 법률조정범위에 대해 몇 차례 조정이 이루어졌다. 전인대가 법률을 제정하는 조정범위를 확정하려면 두 가지 기준에 주의해야 한다. 첫째, 헌법이 규정한 전인대의 직권범위를 표준으로 해야 한다. 헌법 제62조<sup>19)</sup>는 전인대의 직권을 체계적으로 규정하였는데, 전인대에 부여한 15항의 직권과 이 직권이 미친 사항도 규정할 필요가 있으며 법률적 형식으로 조정할 수 있다. 둘째, 헌법을 법률조정의 표준으로 하는데, 헌법 중에서 “국가는 법률에 의해 보호한다……”고 규정한 사항은 모두 법률을 제정해 조정한다.

전인대는 이 두 가지 표준에 의해서만은 법률의 범위조정 문제를 해결할 수 없다. 현행 헌법이 실행된 후에, 전인대에서 입법한 법률조정범위는 자기직권범위와 헌법규정에 따라 법률 조정사항 중 기본 법률 형식에 의한 법률 조정하는 사항에 대해 입법한다.

입법법은 헌법의 규정에 의해, 20여년의 입법 실천경험을 총괄해 법률 10항<sup>20)</sup>에만 속해있는 조정범위를 명확히 규정했다. 이 범위 안에서 법률을 제정할 수 있는 권력을 가진 전인대와 상무위원회만이 입법을 할 수 있다. 기타 그 어떤 입법의 주체 혹은 국가 기관은 반드시 합법적으로 수권을 통하지 않으면 입법할 수가 없다.

입법이 규정한 이 10개 방면의 사항은 법률을 규정할 수 있을 뿐만 아니라 법률에 속한 조정의 범위를 명확히 하였다. 이로써 전인대의 법률조정범위를 명확히 이해하게 되었다. 여기서 법률이란 기본적인 법률과 기타 법률이라는 두 가지 방면의 법률을 포함하고 있다. 즉 전인대 및 상무위원회가 법률범위를 제정하게 되었다.

이상 10개의 전속 입법사항 외에, 전인대 및 상무위원회는 기타 관련 사항에 대해서도 법률을 제정할 수 있다. 입법법은 이 10개 사항을 법률만으로 규정할 수 있을 뿐만 아니라 전인대 및 상무위원회의 외에, 기타 입법주체는 수권을 통하지 않으면 이 10개 사항에 대해 입법하지 못한다고 규정하고 있다. 이 10개 사항 외에,

---

19) 동법 제62조.

20) 「中國立法法」第2章 第1節 第8條 ( 中華人民共和國第9屆全國人民代表大會 第3次會議 2000年3月15日通過, 2000年7月1日開始實行, 中華人民共和國主席令 第31號).

전인대 및 상무위원회도 비교적 광범위한 사항에 대해 법률을 제정할 수 있다.

## (2) 상무위원회의 입법권

### ① 상무위원회의 입법의 의의

상무위원회의 입법 활동은 중국 최고국가권력기관의 상설기관이 법에 의거해 효력이 미칠 수 있는 중국의 모든 주권 범위의 법적문건을 제정·개정하는 활동의 총칭이다. 상무위원회의 입법은 전인대의 입법과 함께 중국 국가입법의 전체를 구성하는 중국 중앙입법의 매우 중요한 방면이다. 그것은 중국 입법체제 중에서, 높은 지위·넓은 범위·많은 임무·보통화와 상당한 완전성·독립성을 주요한 특징으로 한다.

### ② 상무위원회의 입법권

헌법과 입법법의 규정에 의하여, 상무위원회의 법정 입법권은 주로 다음과 같은 것을 포함한다. i) 법률의 제정과 개정 권력, ii) 헌법과 법률의 해석 권력, iii) 입법 감독권, iv) 기타의 입법권이다. 상무위원회의 입법 활동은 위 네 개의 방면의 입법권을 운용해서, 그들을 조정할 수 있는 범위 안에서 이루어진다.

#### i) 법률의 제정과 개정 권력

전인대 상임위원회의 이 방면의 권력에 주로 다음사항을 포함한다. 첫째, 전인대가 제정한 법률 이외 기타 법률을 제정·수정한다. 둘째, 전인대가 제정한 법률에 대해 보충·개정한다. 이 조항은 매우 중대한 입법권이지만 전인대 폐회기간에만 행사할 수 있을 뿐이고, 부분적으로 보충·개정할 수 있을 뿐이다. 보충·개정된 법률은 기본원칙과 상충될 수 없다.

#### ii) 헌법과 법률의 해석

헌법의 제67조 규정에 의하여, 상무위원회는 헌법과 법률을 해석할 권력이 있다. 입법법의 제 42조<sup>21)</sup>에 의거, 법률 해석권은 상임위원회가 가진다. 법률이 다음 상황 하나에 속할 경우, 상무위원회에서 이를 해석한다고 규정한다. 법률 규정의 구체적인 함의를 더 명확히 해야 할 경우, 법률을 제정한 후에 새로운 상황이 나타나서, 법률적 근거를 명확하게 적용해야 할 경우 등 이다.

헌법과 법률의 해석은 처음부터 입법범주에 속한다. 헌법과 법률의 해석은 문서

---

21) 「中國立法法」第3章 第56條.



를 통하여 이루어지며, 헌법성 문서와 법률성 문서로 나뉘어 진다. 이것은 헌법과 법률의 구성부분이다. 서방에서, 헌법을 해석하는 권력은 일반적으로 의회에 속하지 않는다. 중국에서는 이 권력이 상무위원회에서 행사되고, 중국의 최고 국가기관은 특색있는 권력분배를 통해 중국 최고국가권력기관의 상설기구에 대한 성격과 지위를 확립하고 있다.

### iii) 입법 감독<sup>22)</sup>

헌법과 입법법의 관련 규정에 의하여, 상무위원회는 이하 입법에 대해 감독권을 행사한다.

첫째, 헌법 감독과 관계된 입법에 대한 감독권을 실시한다. 상무위원회는 헌법의 실행을 감독할 권한이 있다. 헌법의 감독 실행을 통하여, 자연히 기타 입법 주체의 입법행위가 헌법에 위배되는지의 여부를 감독한다.

둘째, 헌법·법률에 저촉된 행정법규·결정과 명령을 철회하여 헌법·법률과 행정법규에 저촉된 지방성 법규와 결의를 철회하고, 省級인대 상무위원회가 허가한 헌법과 입법법에 위반된 자치조례와 단행조례를 철회한다.

셋째, 법률 사이의 충돌문제를 결정한다. 같은 사항에 대해 새로운 규정이 기존의 특별 규정과 일치하지 않아 어떤 것을 적용해야 할지 확정할 수 없을 때 상무위원회가 이를 결정한다. 지방성 법규와 관련부서규칙이 같은 사항에 대해서로 규정이 일치하지 않아 어떻게 적용할지 확정할 수 없어 의견을 제출했을 경우, 국무원이 지방성 법규를 적용해야 한다고 생각되는 것이면 당연히 지방성 법규·규칙을 적용해야 한다고 결정한다. 또한 관련부서규칙을 적용해야 한다고 생각되면 상무위원회에게 신청서를 제출해 이를 결정한다. 즉 수권에 의해 제정한 법규가 법률규정과 일치하지 않아 어떤 것을 적용해야 할 지 확정할 수 없을 때, 상무위원회가 이를 결정하는 것이다.

넷째, 관련 입법주체의 입법 기록권을 접수하고 관련 규범성 법적인 문서를 허가한다. 헌법, 이와 관련된 헌법관련 법률의 경우는 성급 인대와 상무위원회가 제정한 지방성 법규가 상무위원회에 신청하고 기록한다. 자치구의 자치조례와 단행조례는 상무위원회에 신청하여 이를 허가하도록 한다. 자치주·자치현의 자치조례와 단행조례는 상무위원회에 신청하여 기록한다. 입법법은 행정법규·지방성 법규·자치조례와 단행조례는 모두 상무위원회에 반드시 신청하여 기록되어야 한다는 규정을 보충하고 있다. 상무위원회의 수권에 의하여 제정된 규범성 법적 문서에 따르면, 만일 상무위원회에서 권한을 부여하겠다는 결정에 관한 기록이 필요할 경우,

22) 「中國憲法」第67條·第100條·第116條, 「中國立法法」第85~88條 참조.

당연히 상무위원회에 신청하여 기록하도록 해야 한다. 만약 기록을 접수하는 권력이 있을 경우, 비준의 권력을 가지고 있기 때문에 이를 잘 감독할 수 있다.

#### iv) 기타의 입법권

상무위원회는 전인대가 부여한 입법권을 행사할 수 있다. 50년대부터 전인대는 몇 차례 상무위원회에 입법권 행사에 대한 권력을 부여하였다. 80년대 초에 상무위원회에는 「민사소송법(시행)」을 통과하고 공포하는 권력을 부여하였다. 또한 상무위원회는 외국과 체결한 조약 및 중요한 협정의 허가과 폐지를 결정할 권력을 갖게 되었다. 중국의 국제무대에서의 역할이 나날이 증대됨에 따라서, 이 권력을 행사하는 상무위원회 역시 그 역할이 나날이 중요해지게 되었다.

### ③ 상무위원회의 입법범위

입법법 전에 중국의 헌법, 이와 관련된 법률은 상무위원회의 입법범위에 대해 제한하지 않거나 다른 방식으로 규정하지 않는다. 이때 상무위원회의 입법범위를 판단한 주요한 근거도 헌법이 규정한 상무위원회의 직권범위와 법률이 조정할 필요가 있는 사항이었다.

헌법 제67조에서는 상무위원회가 21항 직권을 행사할 수 있다고 규정한다. 만약 이러한 직권을 행사하는 것이 법률의 도움을 빌려야 하면, 상무위원회는 이러한 직권범위 내에 법률을 제정하고 입법조정을 실행할 수 있다. 이러한 직권과 관련된 사항은 다음과 같다<sup>23)</sup>. ㉠ 법률을 제정·개정하고, 헌법과 법률을 해석하며, 헌법 실시와 입법상 철회·비준·기록 등 방면의 사항을 감독하는 사항, ㉡ 국민경제와 사회발전 계획·국가예산 방면의 사항, ㉢ 국무원·중앙군사위원회·최고사법기관을 감독하는 방면의 사항, ㉣ 국무원·최고사법기관과 기타 관련 사법기관과 인사 결정 혹은 임면사항, 외국에서 주재하는 전권대표 임면사항, ㉤ 외국과 체결한 조약과 중요한 협정의 허가과 폐지를 결정하는 방면의 사항, ㉥ 군인과 외교인원의 관직위계제도 방면의 사항, ㉦ 국가의 훈장과 영예칭호를 부여하는 방면의 사항, ㉧ 특별한 사면 방면의 사항, ㉨ 전인대가 폐회할 기간에 전쟁상태와 전국 총동원 혹은 국부 동원을 결정하는 사항, ㉩ 전국 혹은 개별 성·자치구·직할시의 계엄 방면의 사항, 전인대가 부여한 기타 직권 방면의 사항 등이다. 그 중에 일부는 전인대에서 제정 되고, 다른 일부는 상무위원회에서 제정될 수 있다.

입법법이 등장 후에, 상무위원회의 입법 조정범위가 거시적으로 명확하게 되었다. 이는 주로 이 법이 확정된 법률에 의해서만 조정하는 10대 조항 이다. 입법법에

23) 「中國憲法」第67條 참조.

서는 이 10개 사항 중에 어떤 사항은 전인대가 제정해야 하고 어떤 사항은 상무위원회가 제정해야 하는지 명확히 규정하지 않았다. 따라서 입법범위 판명은 앞으로 상무위원회가 연구해야 할 과제이다. 입법법의 규정이외에, 헌법 제67조가 규정한 상무위원회의 직권범위와 헌법이 규정한 법률이 조정할 필요가 있는 사항의 범위는 입법법에서 열거된 범위에 포함되지 않으면, 상무위원회는 당연히 입법권한이 있어야 한다.

## 2) 국무원의 행정입법권 및 관련부서의 규칙제정권

### (1) 국무원의 행정입법권

1982년 헌법 제82조 “국무원 즉 인민정부는 최고 국가권력기관의 집행기관이고 최고 국가행정기관이다”라고 규정하고 있다. 여기서는 다음과 같이 유추할 수 있다<sup>24)</sup>. 첫째, 국무원은 중앙인민정부이다. 국가가 각급 인민정부를 설치하고 있으며, 국무원은 전국의 행정공작을 총괄하는 중앙 인민정부이다. 둘째, 국무원은 최고 국가권력기관의 집행기관이며 최고 국가권력기관이 제정한 법률 및 의결한 결의를 구체적으로 집행하게 된다. 셋째, 국무원은 최고 행정기관으로서 국무원 각부·위원회 및 지방 각급 인민정부의 입법 활동을 관리한다.

#### ① 국무원의 행정입법의 의의

행정입법의 용어문제는 중국의 입법학계에서도 논쟁이 많은 분야이다. 많은 학자들이 국가의 입법 중 행정 법률관계를 조정하는 모든 법규성 문서를 행정입법이라고 부르고 있다. 이러한 실질적 내용 기준에 따르면 행정입법 활동에는 국가입법기관과 지방 국가권력기관들이 행정사항에 대해 진행하는 입법 활동이 포함된다.

국무원의 행정입법은 중국 최고 국가행정기관 즉 중앙정부가 법에 의거하여 행정법규를 제정·변경 또한 국가 입법 활동에 참여하고 기타 입법 활동에 종사하는 것을 말한다.

#### ② 국무원의 행정입법권

행정법규 제정권은 최고 국가행정기관인 국무원이 행사하는 입법 권력이다. 국무원의 행정법규 제정권한은 당연히 국가입법권에 종속된다. 국무원이 향유하는

24) 문준조, 前掲書, pp.73~74.

행정법규 제정권과 입법 분야의 다른 권력(예컨대 규칙을 수정 또는 폐지하는 권한 등)은 헌법·국무원조직법 및 입법법에서 유래한다. 행정법규·제정절차·입법기술 등의 문제에 대해서는 입법법에서도 전문적인 장을 두어 규정하고 있다. 그 밖에도 관련 행정법규(「行政法規制定書條例」 등)의 규율도 받게 된다.

#### i) 행정법규의 제정과 변경

행정법규를 제정·변경하는 것은 국무원의 주요한, 자주 행사하는 입법권이고, 국무원이 헌법과 입법법의 직접적인 규정에 의해 관련 행정사항에 대해 행정법규를 제정하거나 변경하는 권력이다. 현행 헌법 제89조25)에서 규정한 국무원이 행사하는 18항 직권 중에서 제1항의 직권은 헌법과 법률에 의해 행정법규를 제정하는 것이다. 입법법 제56조26)에서 마찬가지로 이 직권을 규정하였다.

국무원 행정법규의 입법권은 중요한 위치를 차지하고 있고 현행 중국 입법권한 구분체제 중에서 상하를 잇는 작용을 가진다. 행정법규와 효력은 전국에 미친다. 다른 한편, 행정법규 조정의 사회관계와 규정의 사항은 전인대와 상무위원회의 법률조정의 사회관계와 규정의 사항보다 훨씬 광범위하고 구체적이다. 국가와 사회생활 중에서의 경제·정치·교육·과학·문화·스포츠 및 기타 방면의 사회관계와 사항은 근본적이지 않고 중요하지 않은 것, 반드시 헌법과 법률에서 조정되지 않는 것만 행정법규에서 조정된다.

#### ii) 전인대와 상무위원회에 법률안건의 제출

국무원은 전인대와 상무위원회에 법률안건을 제출할 수 있다. 법률 제안권은 모든 입법 권력체계의 필수불가결한 구성부분이고 또한 국무원 입법권의 중요한 구성부분이다. 중국에서 국무원의 법률제안활동 중에서의 작용이 매우 중요하다. 비록 현행 헌법·조직법과 입법법에서는 다방면의 기관과 인원이 전인대와 상무위원회에 제안할 수 있다고 규정하나 실천 중에서 법률안건은 주로 혹은 압도적 다수가 전인대와 국무원 이 두개의 시스템에서 제출된다.

#### iii) 일정범위의 입법감독

국무원도 일정범위의 입법감독권이 있다. 국무원은 그 소속 각 관련부서에서 발표된 부당한 명령과 지시를 개변하거나 철회하는 권력이 있고 지방 각급 국가행정기관의 부당한 결정과 명령을 개변하거나 철회하는 권력이 있으며 부당한 관련부

---

25) 「中國憲法」 第89조, 第1項.

26) 「中國立法法」 第3章 第56條.

서규칙과 지방정부규칙을 개변·철회하는 권력이 있다. 관련부서규칙 사이·관련부서규칙과 지방정부규칙사이는 같은 사항의 규정에 대해 일치하지 않은 때, 국무원에서 결정된다. 지방성 법규·자치조례와 단행조례·관련부서규칙과 지방정부규칙은 모두 국무원에 신청하여 기록하여야 한다. 국무원의 국가기구 체계 중에서의 지위, 중국 입법체제 중에서의 지위는 국무원의 입법감독권이 중국과 같은 이러한 단일제 국가에서 법제통일, 특히 입법통일의 유지에 대해 중요한 의의가 있다고 결정한다.

### ③ 국무원의 입법범위

입법법의 등장 전에, 국무원의 입법범위는 주로 헌법과 기타 헌법관련 법률이 확정된 국무원의 직권범위에 따라 구분되었다. 헌법 제89조<sup>27)</sup>에서 국무원이 18항 직권을 행사한다고 확정하게 하고 지방조직법에서 국무원이 일정한 입법감독권을 행사한다고 규정했다. 이들의 직권범위 안에서 필요가 있으면, 국무원은 행정법규를 제정하는 등의 형식으로 각 관련 사항에 대해 입법조정을 실행할 수 있다. 입법법의 등장은 전인대와 상무위원회의 입법범위를 명확히 하는 동시에, 국무원의 입법범위도 상당히 명확하게 하였다. 입법법 제56조<sup>28)</sup>에서 국무원은 헌법과 법률에 의하여 행정법규를 제정한다고 규정한다. 행정법규는 아래 열거하는 사항에 대해 규정할 수 있다. 법률의 규정을 집행하기 위하여 행정법규를 제정할 필요가 있는 사항, 헌법 제89조에서 규정한 행정관리 직권의 사항, 입법법 제9조의 규정에 의하여 전인대와 상무위원회에서 제정하여야 하는 법률사항, 만일 아직 법률을 제정하지 않았으면, 전인대와 상무위원회는 결정하는 권력이 있어, 국무원에 수권하여 실제 필요에 의해도 되고, 그 중의 부분사항에 대해 먼저 행정법규를 제정한다. 여기서 ‘부분사항’이란 관련 범죄와 형벌, 국민의 정치권리의 박탈과 제한 인신자유의 강제한 조치와 처벌·사법제도를 제외하는 등의 상황이다.

입법법의 직접적, 전문적인 규정은 국무원의 입법범위에 대해 명확하게 확정한다. 헌법과 기타 헌법과 관련된 법률의 간접적인 규정은 국무원의 입법범위에 대해 묵시적으로 확정한다. 양자는 거시적으로부터 미시적인 결합으로 국무원의 입법범위를 위하여 한계를 확정하였다.

### ④ 국무원의 입법권한

주요 입법권한으로는 i) 헌법·법률에 근거한 행정조치의 구성·행정법규의 제

---

27) 劉和海·李玉福, 前掲書, p.210.

28) 周旺生, 前掲書, p.294.

정·결의와 명령을 공포한다. ii) 전인대와 상무위원회에 의안을 제출한다. iii) 산하 각 부서와 위원회의 활동을 통일적으로 지도한다. iv) 국가경제·사회계획 및 국가예산을 편성·집행한다. v) 각 부처의 부당한 명령·지시·규칙과 지방 각급 국가행정기관의 부당한 명령·결정을 변경하거나 취소할 수 있다. vi) 성·자치구·직할시의 범위 내에서 일부지역에 대한 계엄을 결정할 수 있다<sup>29)</sup>.

## (2) 국무원 관련부서의 입법권

국무원 관련부서의 입법은 중국 최고국가행정기관 소속관련부서는 법에 의거하여 행정규칙을 제정·변경하고 기타 입법 활동에 종사하는 총칭이다.

### ① 국무원 관련부서 입법의 권한범위

1982년 헌법은 국무원의 부·위원회가 규칙을 발표해도 되고, 근본적인 헌법의 형식으로 국무원의 부·위원회에 이전에 없던 법정의 규범성 법률문서를 제정하는 권력을 부여하였다고 명시하였다. 그러나 그때 관련부서규칙의 안전을 처리하는 근거로 할 수 있는지 아직도 불분명하였기 때문에, 국무원 관련부서규칙이 법의 범주에 속하는 지에 대해 다른 해석이 발생할 수 있다. 1989년 행정소송법에서는 인민법원이 행정소송안건을 심리할 때 국무원 관련부서규칙과 지방정부규칙을 참조한 후에, 행정규칙이 법의 범주에 속하고, 적어도 준법의 범주에 속한다고 규정하여 차츰 이에 대한 이견이 감소하였다. 최근의 발전을 통해 국무원 소속관련부서도 일정한 입법권을 행사할 수 있게 되었고 인식과 실천 상에 있어서도 대체로 문제가 되지 않게 되었다.

국무원관련부서의 입법권은 주로 국무원소속관련부서가 행정규칙을 제정하는 권력이 있는 방면에서 표현된다. 헌법 제90조에서는 국무원 “각부·각위원회가 법률·국무원 행정법규·결정·명령에 의하여 본 관련부서의 권한 내에서 명령·지시와 규칙을 발표 한다”고 규정했다<sup>30)</sup>. 입법법은 이 규정을 발전시켜, ‘발포’를 ‘제정’으로, ‘부·위원회’를 ‘각 부·위원회·중국인민은행·심계서와 행정관리직능을 가지는 직속기구’로 변화 시켰다. 또한 입법법에서는 두개 이상 국무원관련부서의 직권범위를 미치는 사항은 국무원에 제청하여 행정법규를 제정해야 하거나 국무원 관련부서에서 공동적으로 규칙을 제정된다고 규정한다. 입법 이론과 실천으로부터 볼 때, 국무원 관련부서 입법은 그 성질로부터 말하면, 행정입법에 속하고, 그의 내

29) 문준조, 전계서, pp.74~75.

30) 「中國憲法」第90條 참조.

용은 행정관리의 범위를 초과하지 않아야 한다.

헌법과 입법법에서 국무원소속관련부서와 지방 관련 정부가 규칙을 제정해도 된 후에, 규칙은 중국에서 내부제도의 형식으로 나타날 뿐만 아니고 보다 확실한 법의 형식으로 나타난다고 확정한다. 후자의 특징은 그것이 정부의 명의로 제정하고, 법률·법규를 근거라고 하여서 일정한 사회관계를 조정하며, 법의 효력을 가지고, 국가 강제력을 뒷받침으로 하는 사회규범에 있다.

## ② 국무원 각 관련부서의 규칙 제정 절차<sup>31)</sup>

2001년 11월 16일에 국무원은 「규칙제정절차조례」를 공포해서, 이 조례는 2002년 1월 1일에 시행하였다. 조례는 국무원 관련부서규칙과 지방 정부규칙의 제정절차에 대해 집중 체계적인 규정을 하여서, 그 목적은 규칙 제정절차를 규범 하여 규칙의 질을 보정한다. 그의 근거는 입법법의 관련 규정이다.

### i) 관련부서규칙초안의 제출

「규칙제정절차조례」는 “국무원 관련부서내의 기관 또는 기타 기관이 관련부서 규칙을 제정할 필요가 있다고 판단하는 경우, 당해 관련부서에 입항(입법계획에의 등재)을 신청해야 한다”라고 규정하고 있다. 송부한 규칙제정 입항신청서에는 규칙 제정의 필요성, 해결해야 할 주요 문제, 방침정책과 확립하고자 하는 주요 제도를 설명해야 한다. 국무원관련부서 법제기구는 규칙제정 입항신청에 대해 종합적으로 연구하여 당해 관련부서의 년 간 규칙제정 공작계획을 작성하여 당해 관련부서에 보고·승인을 받아 집행해야 한다.

관련부서규칙을 기초함에 있어서 국무원의 다른 관련부서의 직책과 관련되어 있거나 또는 국무원 다른 관련부서와의 관계가 밀접한 것일 경우, 기초단위는 국무원의 다른 관련부서의 의견을 충분히 구해야 한다. 관련부서규칙 초안은 일반적으로 관련부서내의 업무 주관시(局)가 당해 시(局)의 직책범위 내에서 제출한다. 그 주요 내용이 두 가지 또는 그 이상 업무 주관사(국)와 관련되어 있는 경우에는 당연히 관련 업무 주관사(국)들이 서명한 후 연합하고 제출해야 한다. 관련부서전체와 관련된 규칙초안은 관련부서내의 법제공작기구가 제출할 수 있다.

기초단위와 다른 관련부서가 다른 의견을 가지고 있는 경우, 충분한 협의를 해야 하며 협의를 통해서도 의견일치를 얻을 수 없는 경우에는 규칙 안을 상부에 보고하는 때에 그 상황과 이유를 설명해야 한다.

---

31) 문준조, 前掲書, pp.96~98 참조.

## ii) 관련부서 규칙초안의 심의

「규칙제정절차조례」는 규칙초안은 법제기구가 통일적으로 심사할 책임을 진다고 규정하고 있다. 법제기구는 주로 다음 관점에서 규칙 안에 대해 심사한다. 즉, 「규칙제정절차조례」의 규정과 부합되는지의 여부, 관련 규정과의 협조·연결 여부, 당해 규칙안의 주요 문제에 대한 관련기관·조직·국민의 의견을 정확히 처리하였는지의 여부, 입법기술요구에 부합되는지의 여부이다.

법제기구는 규칙초안 또는 규칙안이 다루고 있는 주요 문제에 대해 관련기관·조직·국민의 의견을 청취해야 한다. 국무원 관련 관련부서의 규칙 제정절차에 근거하여 규칙초안은 일반적으로 부(행·서·직속기구·국가국을 포함한다.)의 部務회의나 위원회회의 또는 위의 위무회의가 심의한다. 部務회의나 위원회회의·委務회회의는 각부의 부장·각 위원회의 주임이 소집·주재한다. 부위 내의 관련사(국)의 의견을 반영한다.

## iii) 관련부서 규칙초안의 통과

국무원 각 관련부서에서 규칙초안을 통과시키는 경우에도 표결에 의하지 않는다. 부위회의나 위원회회의·위무회의의 구성원들이 충분히 토론하고 의견을 발표한 후, 이를 토대로 부장 또는 위원회 주임이 통과·부결이나 잠정불통과·조사연구 후 재심의의 결정을 내린다.

## iv) 관련부서규칙의 공포

국무원의 관련부서의 규칙 제정절차에 따라 국무원 각 관련부서가 규칙을 제정하는 때에는 ‘중화인민공화국 ××부(또는 ××위원회)’령의 형식으로 발표한다. 규칙은 부장 또는 위원회 주임이 서명하여 공포한다. 중국의 WTO 가입의정서의 요구에 따르면, 법률·법규·규칙 및 기타 정책조치가 공포되어 바로 시행되는 것이 아니며 어느 정도의 기간동안 공중의 논평을 듣고 실시 관련 준비를 해야 한다. 「규칙제정절차조례」는 바로 이러한 점을 감안하여 규칙을 공포하는 명령에 당해 규칙의 제정기관·序號·규칙명칭·통과일·실행일·관련부서 首長의 서명 공포일을 명기하도록 규정하고 있다. 규칙은 공포된 날로부터 30일 후에 시행된다. 다만, 국가안전·환율·화폐정책의 확정과 관련되어 있고 공포 후 즉시 시행하지 않으면 아니 될 경우 공포일로부터 시행할 수 있다.

## 3. 지방입법권의 개관



지방입법은 사회주의입법체제의 중요한 구성부분이고 지방입법을 강화하고, 지방입법의 지위를 강조하며, 중국은 법치사회를 실현하여 소홀히 다루어서는 안 되는 하나의 기본문제이다. 지방입법은 중앙입법에 대응하여 표현하면, 중국의 지방입법은 일반 지방입법, 민족자치 지방입법, 경제특별구역 입법과 특별행정구 입법으로 구성된다. 지방입법권은 일반 지방입법권, 민족자치 지방입법권, 경제특별구역 입법권과 특별행정구 입법권으로 나누어진다.

## 1) 지방입법의 주체와 원칙

지방입법은 특정한 지방의 국가기관이 법에 의거하여 효력은 본 행정지구의 범위에 초과하지 않는 규범성 문서를 제정·변경하는 활동의 총칭을 가리킨다.<sup>32)</sup> 여기서 특정한 지방 국가기관은 중국 헌 단계에 헌법과 헌법관련 법률에서 확정하게 된, 규범성 법적 문서를 제정할 수 있는 지방 국가기관 및 수권법에 의해 입법할 수 있는 지방 국가기관을 가리킨다.

### (1) 지방입법의 주체



지방성 법규 입법주체는 성·자치구·직할시·성급 자치구 인민정부 소재지의 시·국무원이 승인한 비교적 큰 시 및 경제특별구역 소재지 시의 인대이다. 중국의 헌법과 「지방각급 인대와 지방 각급 인민정부조직법」(이하에서가 지방조직법이라 한다)은 모두 지방입법주체의 설치·구성·직권 등에 대해 명확한 규정을 두고 있다.<sup>33)</sup>

### (2) 지방입법 원칙

지방입법 원칙은 지방입법 활동 중에서 따라야 하는 주요한 준칙을 가리킨다. 입법의 기본원칙은 모든 입법 활동이 준수해야 할 행위준칙이다. 이러한 원칙은 다음과 같은 원칙으로 구성되어 있다<sup>34)</sup>.

32) 張正德, “地方立法”, 「探索哲學社會科學」第3期, 1992年, p.64 참조.

33) 중국에서 “지방입법”이라는 용어는 흔히 지방인민정부가 제정한 규범성 문서는 제외하고 지방 인대가 제정한 규범성 문서만을 의미하는 것으로 설명한다. 이러한 지적에 대해서는 많은 중국 학자들의 저서, 논문에서 나타나고 있다. 특히 대표적인 설명은 俞永生, “論完善改革中國地方立法節次”, 「立法研究」第一卷, 北京法律出版社, 2000, p.230 참조.

### ① 합헌의 원칙

국가입법은 모두 통일적이다. 중국은 단일제의 국가이며, 국가입법권은 전인대와 상무위원회에서 집중 통일하게 행사된다. 전국 어떤 지방의 입법은 중앙입법과 저촉될 수 없으며 그러므로 국가 입법은 시종 통일되어야 하고, 이러한 통일한 표현 형식이 국가입법체계이다. 중국의 지방입법은 지방권력기관의 입법과 행정기관의 입법을 포함하고, 권력기관의 입법은 일반 지방입법, 민족자치 지방입법, 경제특별구역 입법, 특별행정구 입법으로 나눈다. 어떻게 지방입법과 중앙입법의 통일을 유지하는지가 지방입법이 연구할 하나의 중요한 과제이다.

입법의 합헌원칙은 입법법 제3조의 “입법은 헌법의 기본원칙을 준수하고……”라는 규정에서도 구현되어 있다. 헌법의 기본원칙을 모든 하위법의 제정 시에 준수해야 함은 중국의 사회주의입법과 관련해서도 다를 바 없다.

#### i) 일반 지방입법기관의 입법은 헌법·법률·행정법규와 저촉되지 않는 원칙

국가 법제통일을 지키기 위하여, 중국의 헌법과 조직법에서 성·자치구·직할시의 인대와 상무위원회는 헌법·법률·행정법규와 저촉되지 않는 전제 하에서 지방법규를 제정해도 된다고 명확하게 규정한다. 또한 중국 지방조직법은 성·자치구의 인민정부소재지의 시와 국무원에서 허가된 비교적 큰 시의 인대와 상무위원회는 헌법·법률·행정법규와 본 성· 시내 지역의 지방성 법규와 저촉되지 않는 전제 하에서 드디어 지방성 법규를 제정해도 된다고 규정한다.

ii) 민족자치 지방의 입법기관은 제정하는 자치조례와 단행조례가 민족구역자치법과 헌법에 위반되지 않아야 한다.

iii) 경제특별구역과 특별행정구 입법기관의 입법은 헌법과 관련된 규정과 특별행정구의 기본법과 저촉되지 않아야 한다.

### ② 실제에서의 출발의 원칙

입법법 제6조는 “입법은 실제에서부터 출발하여 과학적이고 합리적으로 국민·법인 및 기타 조직의 권리·의무, 국가기관의 권력과 책임을 규정해야 한다”라고 하고 있다.

### ③ 민주입법의 원칙<sup>35)</sup>

34) 周旺生, “地方立法基本原则”, <http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/283977.htm>.

35) 「中國立法法」第5條 참조.

입법법 제5조 “입법은 인민의 의지를 구현하고 사회주의의 민주를 발전시키고 인민의 다양한 경로를 통한 입법 활동 참여를 보장하여야 한다”는 규정은 이러한 민주적으로 원칙을 반영한 것이다.

## 2) 지방의 입법범위

헌법과 입법법의 규정에 의하여, 지방입법 실천을 결합하고, 중국 현 시기 일반 지방입법의 범위가 지방성 법규의 조정범위와 지방정부규칙의 조정범위에 의해 확연하게 구분된다.

### (1) 지방성 법규의 조정범위

입법법 제64조의 규정에 의하여, 지방성 법규는 아래 열거하는 사항에 대해 규정할 수 있다. ① 법률·행정법규의 규정을 집행하기 위해 본 행정구역의 실제 상황에 의해 구체적으로 규정할 필요가 있는 사항, ② 지방성 사무에 속하여 지방성 법규를 제정해야 하는 사항, ③ 법률에서 규정되어야 하는 사항 이외에 기타 사항에 대해 국가는 아직 법률 혹은 행정법규를 제정하지 않고, 당해 지방의 구체적인 상황과 실제 필요에 의하여 지방성 법규를 제정해도 되는 사항 등 이다.

### (2) 지방정부 규칙조정의 범위

입법법 제73조의 규정에 의하여, 지방 정부규칙은 규정할 수 있는 사항은 다음과 같다. ① 법률·행정법규·지방성 법규의 규정을 실행하기 위하여 규정을 할 필요가 있는 사항, ② 당해 행정구역에 속하는 구체적인 행정관리의 사항 등 이다.

## 3) 지방 입법권<sup>36)</sup>

지방입법권은 중앙과 지방이 분권을 실행하는 국가에 존재하는 것이고, 그 지위는 국가입법권보다 낮아서, 입법의 형식과 입법범위는 국가 입법권과 달라서, 그 자신은 자주 많은 층과 종류의 입법권이다. 지방 입법권은 일반지방 입법권과 특수 지방 입법권으로 나눈다. 특수지방 입법권은 제3장에서 자세히 설명하겠다.

36) 周旺生, “一般地方立法權”, <http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/283965.htm>.

## (1) 지방성 법규의 제정과 변경

지방성 법규를 제정·개정하는 것은 일반지방의 가장 중요한 입법권과 일반지방의 가장 중요한 상규성 입법권이다. 이 권력의 법정근원은 주로 헌법·지방조직법과 입법법의 직접적인 확정이다. 일반지방의 입법주체가 주로 지방성 법규의 제정과 변경을 통하여 본 지역의 중대한 사항에 대해 법의 조정을 실현한다.

현행 헌법·지방조직법과 입법법의 규정에 의하여, 지방성 법규를 제정·변경하는 국가기관은 성·자치구·직할시·비교적 큰 시(성과 자치구의 정부소재지의 시·경제특별구역 소재지의 시와 국무원에서 허가된 비교적 큰 시)의 인대 및 상무위원회이다.

지방성 법규의 제정과 개정은 일반지방의 가장 중요한 입법 활동으로 하여 헌법·지방조직법과 입법법이 그에 대해, 명확한 제한성 조건과 보장 제도를 규정하였다.

첫째로, 지방성 법규는 당해 행정구역의 구체적인 상황과 실제 필요에 의해 헌법·법률과 행정법규와 저촉될 수가 없다. 성급 이하의 지방성 법규도 성급 지방성 법규와 저촉될 수가 없다. 둘째로, 성·자치구·직할시의 인대와 상무위원회는 지방성 법규를 제정해 상무위원회와 국무원에 보고·기록해야 한다. 비교적 큰 시(성·자치구정부 소재지의 시·경제특별구역 소재지의 시와 국무원에서 허가된 비교적 큰 시)의 인대와 상무위원회는 지방성 법규를 제정하면 성·자치구의 인대 상무위원회에 보고하여 허가되고, 후자가 상무위원회와 국무원에 보고·기록한다. 허가된 지방성 법규가 만일 헌법·법률·행정법규와 당해 성·자치구의 지방성 법규와 저촉되지 않으면, 허가를 주어야 한다. 셋째로, 지방성 법규는 법정의 사항범위에 대해 규정을 해도 되어 법률 혹은 행정법규에서 규정되어야 한 사항에 대해 규정할 수가 없다. 넷째로, 상무위원회는 헌법과 법률과 저촉한 지방성 법규를 철회하는 권력이 있어 지방인대는 상무위원회에서 제정된 적당하지 않는 지방성 법규를 개정하거나 철회하는 권력이 있다.

## (2) 지방 정부규칙의 제정과 변경

지방정부규칙의 제정과 개정은 일반 지방입법의 또한 하나의 常規性 입법권이다. 이 권력의 법정근원은 지방조직법과 입법법의 직접적인 확정이다. 지방정부규칙을 제정·개정하는 권한이 있는 주체가 성·자치구·직할시·비교적 큰 시(성·자치구정부 소재지의 시·경제특별구역정부 소재지의 시와 국무원에서 허가된 비교적 큰 시)의 인민정부이다. 이들의 지방정부는 법률·행정법규와 해당 성·자치

구·직할시의 지방성 법규에 의하여 규칙을 제정해도 되고 또한 자치구와 자치구 정부 소재지 시의 정부가 당해 자치구의 자치조례와 단행조례에 의하여 규칙을 제정할 수 있다. 지방정부규칙은 국무원과 본급 전인대 상무위원회에 보고·기록하여야 하고, 더 비교적 큰 시(성·자치구정부 소재지의 시·경제특별구역 소재지의 시와 국무원에서 허가된 비교적 큰 시)의 정부규칙은 동시 자치구 인대 상무위원회와 정부에 보고·기록하여야 한다. 국무원은 적절하지 않는 지방 정부규칙을 개변하는 권한이 있고, 지방 인대 상무위원회는 본급 정부가 제정한 적당하지 않는 규칙을 철회하는 권력이 있다. 성·자치구의 인대 상무위원회와 정부는 하1급의 정부가 제정한 적절하지 않은 규칙을 철회하는 권한이 있다. 지방정부규칙과 국무원관련부서규칙은 같은 사항의 규정에 대해 일치하지 않는 때, 국무원에서 결정된다.

지방정부규칙은 헌법·법률·행정법규보다 낮아서, 국무원 관련부서규칙과 동등한 효력을 가진다. 그것이 중국 법의 형식 혹은 연원체계 중에서 최저인 한 종류의 법의 형식 혹은 연원이고, 그러나 그 수량은 많고 조정범위가 크고 규범이 구체적이며 헌법·법률·행정법규와 성급 지방성 법규를 철저히 실시하는 것에 대해 적극적인 유효한 작용이 있다. 그것은 지방성 법규와 함께 각 관련 지방의 입법조정을 실현하기 위해 중요한 작용을 발휘하고 있다. 지방정부는 법에 의거해 본지 행정공작을 실시하는 과정 중에서 더욱 지방정부규칙을 依賴한다.

특수 지방의 입법권은 민족자치 지방입법권, 경제특별구역 입법권과 특별행정구 입법권으로 구성되고 제3장에서 소개하고자 한다.

#### 4) 지방의 입법권한<sup>37)</sup>

지방의 입법권한은 일반지방의 입법권한과 특수지방의 입법권한으로 나누어진다. 특수지방의 입법권한은 제3장에서 다루겠다.

첫째로, 성·자치구·직할시의 인대와 상무위원회는 헌법·법률·행정법규와 저촉되지 않는 전제에 지방성 법규를 제정해도 되고 상무위원회에 보고·기록한다(여기서의 ‘저촉하지 않다’, ‘보고하다’와 ‘기록하다’는 법제 통일을 지키기 위해서이다).

둘째로, 성·자치구의 인민정부 소재지의 시와 국무원에서 허가된 비교적 큰 시의 인대와 상무위원회가 당해 시의 구체적인 상황과 실제 필요에 의하여 헌법·법률·행정법규와 당해 성·자치구의 지방성 법규와 저촉되지 않는 전제에 지방성 법규를 제정해도 된다. 성·자치구의 인대 상무위원회에 보고하여 허가를 받은 후

37) 중국인대뉴스, 「中國의 立法權」, 2004년 2월 20일자.

에 실행하며, 또한 성·자치구의 인대 상무위원회가 상무위원회와 국무원에 보고하여 기록한다.

#### 4. 중앙입법권과 지방입법권의 관계

중국에서 국가입법권은 국가 최고권력기관에서 행사된 것이고 국가와 사회의 기본적인 사회관계를 조정대상(object)으로 하여 국가입법권 또는 중앙입법권이라고 부르기도 한다. 국가입법권은 가장 완전하고 독립적이며 권위적이다. 국가입법권에 의해 제정한 헌법 및 법규는 기타 입법권의 행사와 입법의 기초와 근거가 된다. 전인대는 최고 국가권력기관이고, 이의 상설기관은 상무위원회 이다. 국무원은 국가 최고권력기관의 집행기관이다. 지방 각급 인대는 지방 국가권력기관이다. 지방 각급 인민정부는 지방 각급 국가권력기관의 집행기관이다. 입법권은 국가권력기관의 가장 주요한 직권이고 행정기관은 권력기관의 집행기관으로서, 주로 권력기관의 결정·포함된 입법결정을 실행한다. 중국 국가입법권은 국가 최고권력기관인 전인대와 상무위원회에서 행사된다.

##### 1) 지방입법과 중앙입법의 구별

첫째, 지방입법은 지방성을 가진다. 즉, 지방입법의 주체는 지방 국가기관 뿐인 것이다. 지방입법의 임무는 지방 문제를 해결하는 것이며, 특히 입법으로 해결해야 하고 중앙입법이 해결할 수 없는 문제를 해결하는 것을 주요 임무로 한다.

둘째, 지방입법은 복잡성을 가진다. 다시 말하면, 지방입법은 중앙입법보다 더욱 복잡하다. 우선 지방입법은 더 많은 관계를 처리해야 한다. 중국에서 지방성 법규를 제정하는데 헌법과 법률의 관계, 행정법규와의 관계, 부위원회 규칙의 관계, 지방정부규칙의 관계, 상급 혹은 하급 지방권력기관과 상설기관의 지방성 법규의 관계, 민족자치지방은 지방성 법규를 제정할 때 또한 처리해야 하는 자치조례·단행조례의 관계, 적어도 이 다섯 종류의 관계를 처리해야 한다. 지방입법에서 조정된 사회관계는 더욱 구체적이고, 전체적으로 규정하고 있는 사항이 더 많다. 따라서 이것은 지방입법의 복잡성을 증가시킨다. 셋째로, 각지의 경제·정치·문화 등 발전불균형의 상황은 지방입법을 다채롭게 한다.

셋째, 지방입법은 의법성<sup>38)</sup>과 자주성을 가진다. 지방입법이 종속성을 가지는 이유는 두 가지 방면에서 살펴볼 수 있다. 지방입법은 헌법·법률·행정법규와 저촉

38) 依法는 헌법·법률·법규와 수권법이 규정한 입법권·절차와 기타의 요구에 의한 것을 가리킨다.

되지 않기 때문에, 지방입법은 종속 입법이다. 지방입법의 종속성을 확인해야만, 사회주의의 법제통일을 유지할 수 있다. 헌법·법률·행정법규의 依法性이 종속성과 같지 않다는 것에 의거하여 종속성은 의지하여 따르는 것이고 자신의 본위의 입법이 없다. 의법성은 지방입법이 반드시 자기의 입법 근거가 있어야 하고, 지방성 법규는 헌법·법률·행정법규의 근거가 있어야 하며, 민족자치조례와 단행조례는 헌법과 민족자치법의 근거가 있어야 한다. 즉, 법률에 대한 변통규정은 반드시 관련 법률의 근거가 있어야 하고, 특별행정구의 입법기관이 제정한 법률은 해당 지역의 기본법을 근거로 한다. 지방입법의 의법성은 해당 지방의 실제상황과 결부시키고, 근본적으로 해당 지방사회가 이 입법命脈을 필요로 하는 것이며 지방사회의 수요를 입법의 기초로 한다. 이러한 점을 달성하기 위해 반드시 지방입법의 자주성을 발휘해야 하며, 즉 지방입법은 중앙입법을 어기지 않는 전제에 자기의 적극성을 충분히 발휘하며, 해당 지역의 정치·경제·문화발전의 요구에 따라 입법을 한다.

넷째, 지방입법의 지역성이다. 어떠한 법률규범의 제정은 모두 일정한 공간에 관련되고 즉 지역성의 문제이다. 중국의 지방입법은 각각 명확하고, 특정한 관할구역이 있다. 지방입법의 지역성이란 지방입법의 효력범위를 가리키는 것이고 적용범위에서 보면, 비록 지방입법의 효력이 헌법·법률·행정법규 보다 낮을 지라도, 이 행정지구 안에서 지방입법은 지역안의 법률효력을 가진다. 이것이 지방입법의 가장 현저한 특징이다.

다섯째, 지방입법의 필요성과 실시성이다. 지방입법의 필요성은 각지가 해당 행정관할 구역의 실제 필요와 구체적인 상황에 대해 법률 효력을 가지는 규범성의 법적인 문서를 제정하는 활동을 가리키는 것이다. 중국의 지역성은 비교적 복잡하고 각지의 실제상황은 불일치하며, 해결하는 문제도 큰 차이가 있다. 그러므로 지방입법은 반드시 해당 행정구의 사회관계가 제출한 실제적인 문제에 의해야 하고, 목적이 명확하게 입법해야 한다. 동시에 지방입법은 법률·법규의 수권에 근거해 해당 행정구의 실제상황을 결합하고, 실시세칙과 방법을 제정한다. 지방입법의 필요성과 실시성은 밀접하게 관련된 것이며, 필요성은 실시성의 전제이며, 지방법규의 제정은 필요성이 있어야만 비로소 진정하게 실현하는 가능성이 있다.

여섯째, 지방입법의 적시성과 선행성이다. 지방입법은 전국의 법제건설의 최전방이므로, 전국은 법률을 제정하는 것은 고려해야 할 요소가 너무 많다. 중국은 지역이 넓고 인구가 많기 때문에, 각 지방이 고르게 발전하지 못하였다. 국가입법은 조건을 아직 구비하지 않고 지방입법은 약간 조건을 구비한 성·자치구·직할시에서 효과적인 정책·조치를 지방법규로 선행시키게 되는데, 이것이 지방입법의 선행성이다.

## 2) 지방입법권의 작용

중국 현행 헌법이 확립한 지방 상대적 분권의 입법제도는 형식으로 ‘분산입법’이다. 법은 많은 부분에서 나타나지만 그 본질은 여전히 통일된 입법이고 그 정수(精髓)는 언제나 실사구시(實事求是)이다.

중국은 많은 민족 단일제의 인민민주의 독재 정치의 사회주의 국가이고 인대제도는 중국의 근본적인 정치제도이다. 중국 공산당은 중국의 지도핵심이다. 이 요소들은 중국의 입법체제가 간단하게 기타 국가의 방법을 모방할 수 없다는 것을 결정하고, 반드시 중국의 실제에서 출발해야 하며, 중앙과 지방의 입법권한을 합리적으로 구별한다. 단일제의 특징은 전국이 하나의 국가주권만 있고 하나의 헌법과 하나의 중앙정부가 있는 것이다. 단일제 국가의 지방행정구는 중앙이 관리의 수요에 의하여 구별이 되게 구축한 것이며, 지방이 향유하는 권력은 자신 고유 아니고 중앙에서 부여된 것이다. 중앙은 지방이 향유하는 전권에 대해 대외 중앙정부로부터 국가를 대표하여 통일하게 행사한다. 현행 헌법과 법률은 입법권을 지방에 부여한 것은 중국 정치체제의 중대한 개혁이다. 20여년이래, 지방입법은 중대한 진전을 얻었고 지방의 개혁·발전·안정에 대해 중요한 규범·촉진과 보장 작용을 다하였고 또한 국가는 헌법을 기초로 사회주의 법률체계를 건립하고 완비하기 위해 공헌을 하였다.

중앙과 지방입법신형 관계의 수립은 반드시 시장경제의 내재요구 및 사회생산력의 발전 목표를 주도표준으로 해야 한다. 다른 정치·경제·문화제도의 국가 안에 지방(州)에 분권을 적당하게 나누는 추세로 향하기 때문에 그것이 한명 사람·하나의 정당·하나의 민족의 정신설계에서 결코 나올 수 없고 현대 시장경제완성의 내재요구에 완전하게 부합한다.<sup>39)</sup> 列宁은 일찍이 “중앙과 지방은 모두 같은 정도의 민주제를 철저히 실행한다……이래야 비로소 중앙이 과도히 지방을 침범하고 지방 합법적 권리를 파괴하는 것을 방지하는 유일한 실제보정이다”<sup>40)</sup>라고 지적하였다. 1956년 4월, 毛澤東은 “論十大關係”에서 “우리나라는 이렇게 넓고 인구는 이렇게 많으며, 상황은 이렇게 복잡하기 때문에, 중앙과 지방 두 가지 적극성이 있는 것은 하나의 적극성 보다 더 좋다”라고 명확하게 지적하였다. 그는 “유럽과 미국이 빠른 발전의 하나의 중요한 원인은 충분히 지방의 적극성을 발휘하였다”<sup>41)</sup>라고도 생각하였다. 비록 중국은 1954년의 헌법으로부터 70년대 말까지 언제나 중앙 높은 집권

39) 讀·瑪麗-蓬蒂埃, “集權 혹은 分權 : 프랑스의 선택 및 지방분권 개혁”, 「中國行政管理」 第4期, 1994, p.14.

40) 中共中央馬克思·恩格斯·列宁·斯大林著作編譯局, 「列宁全集」 제13卷, 1987, p.316.

41) 毛澤東, “論十大關係”, 「毛澤東著作選讀(下)」 (第2版), 1965, p.729.



과 지방이 어떠한 입법권한이 없는 체제를 견지하였지만, 중국공산당의 제2대 영도 집체의 핵심 鄧小平은 반대로 거대한 정치 기백과 이론 용기로 우선 정치적 태도가 분명하게 개인숭배를 특징으로 하는 ‘唯意志論’을 반대하였다. 또한 1978년에 제11기 제3차 중앙위원회전체회의의 보고에 권력을 하급기관에 분산하는 중요성과 긴박성을 경계해서, “권한을 하급기관에 분산하려고 중앙과 지방의 관계를 해결하고자 한다<sup>42)</sup>”라고 제출한 것은 중국 정치체제개혁의 주요한 내용의 하나이다.<sup>43)</sup>

### 3) 중앙 입법권과 지방 입법권의 관계

중국에서 헌법이 확인한 중앙입법과 지방입법이 서로 결합한 입법권한제도가 결코 서로 배척하지 않고 중앙입법이 지방입법의 유한한 선행 혹은 범위의 구체화를 필요로 한다. 지방입법은 중앙입법에 복종해야 할 전제에 각지의 구체적인 실정에서 자주적으로 출발해서, 적절한 대책을 세워서 규칙을 제정하고, 입법의 효율·효과·이익을 확보한다. 헌법의 이 규정은 근 30년 동안 중국 중앙과 지방관계의 경험과 교훈을 깊게 총괄한 결과이다. 현실적으로 중국 각 지방 발전 차이가 크기 때문에 법률의 수요 정도에 대해 분명히 달랐고 현실 또한 강력하게 이 이론을 증거하였다. 그 이외에, 지방입법의 적극적인 가치는 더욱 중앙이 입법할 겨를이 없거나 경험이 없게 입법하는 영역 중에서 먼저 입법하는 것에 충분하게 재현한다. 해당 지방의 사회·경제가 차례에 따라서 발전하는 것을 보증하고 또한 중앙은 해당 영역에서의 입법에 경험을 축적했다.

지방입법은 중앙과 지방의 연락과 제약을 강화하는 것에 도움이 되어서, 시장경제 발전의 내재수요에 들어맞는다. 만일 중국에서 입법 중에 “상세한 것 보다 대략적인 것이 낫다.”는 학설은 일찍이 상당한 기간 안에 몇몇 정치인들의 고려 속에서 나왔고, 그렇게 지금 중국의 국가구조제도를 설계한 자연스러운 결과이다. 실제로 세계상 중국과 면적이 유사한 국가들의 구조체제를 보면 연방제 모드를 채용하지 않은 나라가 없다. 지난 18년 동안 중국을 크게 개혁한 대업 중, 지방에 적절하게 권력을 분산한 것이 하나의 중요한 내용이다. 연방 관리 시스템을 통해, 지방입법의 주동성과 책임성을 효과적으로 사용해서, 지방에는 법에 의거해 더 많은 입법의 자주권을 가지고, 이것은 마침내 중국 경제의 뛰어난 발전의 아주 중요한 창조가 되며, 사회변화의 시기에 작은 투입의 대가로 신속한 사회 발전을 쟁취하는데 중요한 보증이 된다. 중국사회의 진일보한 발전과 시장경제의 신속한 건립은 중앙과 지

42) 「鄧小平文選」第3卷, 1983, p.177.

43) 彭眞, 「論新時期社會主義民主及與法制建設」, 中央文獻出版社, 1989, p.196.

방의 연락과 제약을 강화하고 지방주동성과 책임제를 발휘하는 길을 걸어야 한다.

중국의 입법권은 중앙과 지방에서부터 함께 행사하며, 입법권은 주로 중앙에서 장악되며, 동시에 반드시 국가법제의 통일한 전제에서 지방이 일정한 입법권이 있는 것을 허락한다. 중앙과 지방 입법권의 관계는 아래에 표현한다. 전인대와 상무위원회의 입법권은 ‘근원의 권력’이며, 지방의 입법권은 중앙에서 태어나서 상대적 인 독립성이 없어서, 허가하거나 반드시 기록하는 것을 신청해야 한다<sup>44)</sup>. 중앙은 헌법과 법률을 통해서 일부의 입법권을 지방 입법기관에게 부여하며, 지방의 주동성과 적극성을 발휘한다. 중국은 많은 민족이 있고 통일한 단일제의 국가이며, 단일제안에서 지방정부의 권력은 중앙으로부터 나와서, 경제특별구역·자치지역의 권력도 중앙에서부터 부여된다. 원칙적으로 중앙정부가 부여한 권력을 회수하고 반드시 헌법의 속박을 받는 것은 아니 된다. 중국은 단일제 나라이며, 지방의 입법권은 중앙에서 부여한 것이며, 중앙과 관련되지 않은 지방 고유의 입법사항은 없다. 그래서 1982년 헌법도 중앙과 지방 각자의 입법사항에 대해 하나하나 열거하지 않았다.

중국은 국가법제통일을 보장하는 전제 하에서 일정한 범위 안에서 지방에 부여해 입법권을 향유한다. 전인대와 상무위원회가 행사하는 국가입법권과 비교해 지방 입법권은 지위가 낮아서, 일반적으로 입법범위는 지방 입법기관이 관할하는 지역에만 한정되고, 조정은 지방의 보편적이고 중대한 문제가 되며, 그 조정범위는 종종 국부성과 지역성을 가진다. 법률의 효력으로부터 보면, 지방성 입법권을 행사·제정한 법규도 국가 입법권이 제정한 법률의 효력보다 낮은 것이며, 전자는 후자와 저촉될 수 없고, 그렇지 않으면 무효가 된다. 중앙에서 행사된 입법권은 단지 법률의 국면성과 근본성만을 가져 전국범위의 문제를 해결한다. 하지만 중국은 특히 큰 국가여서 서로 다른 지방의 구체적인 상황은 각양각색이며, 천차만별이다. 또한 풍속관습, 생활방식은 각기 다르며, 경제발전 수준의 차이가 커서, 전인대와 상무위원회가 제정한 법률을 기대하지 않아 다른 지역의 다른 문제를 해결한다. 그래서 각 지역의 상황에 맞게 대책을 세우고, 정확하게 특정한 지역의 중대한 문제를 해결하기 위해, 충분히 지방의 입법 작용을 발휘해야 한다.

중앙의 지도와 일정정도의 분권을 실행하는 것은 한편으로 가장 중요한 입법권 즉 국가입법권(立憲權과 立法權)은 중앙에 속하여 또한 완전한 입법체제 중에서 지도지위에 처한다. 다른 한편, 국가의 완전한 입법 권력이며, 중앙과 지방 다방면의 주체에서 행사된다. 이것은 중국 현행 입법체제의 가장 깊은 진보 혹은 변화이다. 이러한 상당한 정도의 분권은 많은 층의 공존과 많은 종류의 결합이라는 두 개의

44) 威淵, 「論立法權」, 中國法制出版社, 2002, p.30, 139.

특징을 통하여 더욱더 진일보 나타난다. 헌법이나 법률과 관련된 규정을 표명하는데, 중국의 입법체제는 통일적이고, 또한 층을 나누는 것이며, 국가입법권과 행정법규 제정권·지방성 법규제정권·자치조례와 단행조례 제정권 및 수권 입법권으로 구성하는 것이다. 동시에 하위 법규범과 상위 법규범은 서로 저촉될 수 없다. 이러한 하나의 입법체제는 지방입법이 그 성격상 살펴보면 중앙입법(법률·행정법규 제정)에 대한 보충이여야 하며 행정법규도 국가 법률에 보충이며, 모두 국가 법률 체계의 구성부분이라고 설명한다. 이런 하나의 입법체제는 또한 다음 두 가지 정신을 구현한다고 말할 수 있다. 첫째, 중앙과 지방의 관계에서 중앙의 필요한 집중 통일을 견지하고 또한 지방 주동성·적극성을 충분히 발휘할 수 있도록 주의해야 한다. 둘째, 권력기관과 행정기관의 관계에서는 전인대 지도를 견지한다. 입법권은 국민이 바라고 원하는 요구를 직접 반영되는 인민선거에서 나오며, 이는 입법의 민주성을 위해 국가 권력기관에서 장악·보장된다. 동시에 또한 국가의 관리효율을 제고해야 하여, 국가 행정기관은 충분한 권력을 가져 사회에 대해 효과적인 관리를 한다.

중앙이 제정한 국민생활과 관련된 헌법은 지방입법에 원칙적 지도와 간부(幹部) 훈련을 준다. 지방입법은 더욱 적극적이고 주동적이며 국가가 입법하지 못하거나 경험이 없는 영역 중에 먼저 입법한다. 이것은 해당 지구경제의 발전을 보증하고 또한 중앙이 해당 영역에서의 입법에 경험을 축적한다.

## 5. 중국 현행 입법체제의 특징<sup>45)</sup>

오늘날 보편적으로 존재하는 단일 입법체제, 복합 입법체제, 상호 견제의 입법체제와 비교하여 현행 입법체제는 독자적인 특색을 가진다.

첫째, 중국에서 입법권은 하나의 정권기관이나 한 명의 사람으로부터 행사되지 않는 단일 입법체제에 속하지 않는다.

둘째, 중국에서 입법권은 두 개 이상의 권력기관으로부터 행사되며, 이는 곧 중국에 다종의 입법권이 존재하는 있음을 가리킨다. 예컨대 국가 입법권, 행정법규 입법권, 지방성 법규 입법권은 각각 다른 정권기관으로부터 행사되며, 동일한 입법권을 여러 정권기관이 행사한다는 것이다. 따라서 복합 입법체제에도 속하지 않는다.

셋째, 중국 입법체제는 평등한 입법체제도 아니고 입법·행정·사법 삼권이 서

45) 周旺生, “中國現行立法體制”, <http://news.sohu.com/20050114/n223950875.shtml>.

로 분리되고 또한 서로 견제하는 원칙 아래 제정되었다. 국가주석과 정부총리는 모두 전인대에서 선출되며, 국가주석은 인대의 결정에 근거하여 법률을 공포한다. 총리는 전인대의 입법을 비준하거나 부결할 권력을 지니고 있지 않다. 행정법규는 전인대의 법률과 서로 저촉되어서는 안 된다. 지방성 법규는 법률과 행정법규와 서로 저촉되어서는 안 된다. 전인대는 그 제정한 법률과 서로 저촉되는 행정법규와 지방성 법규를 철회할 권한을 가진다. 이상은 중국 입법체제 내부의 종속관계·통일 관계·감독 관계를 표명하지만 균형관계를 표명하지는 않는다.

중국 현행 입법체제는 대단히 특색이 강한 입법체제이다. 입법권한을 구분하는 각도에서 보면, 이는 중앙의 통일적인 지도하에 일정한 수준의 분권·다급(多級)과 많은 종류를 바탕으로 계급이 공존하는 입법권한 구분체제이다. 최고 국가권력기관인 전인대와 상무위원회가 이끄는 국무원은 상당한 권력을 행사하고, 지방이 일정한 권력을 행사하는 것이 중국 현행 입법권한 구분체제의 두드러진 특징이다.

### 제3절 중국의 입법절차

입법절차는 유권국가기관이 법률을 제정·인가·개정·보충·폐지하는 활동 중에서 따라야 하는 법정절차와 방법이다. 입법절차는 법률안의 제출·법률안의 심의·법률안의 표결·통과와 법률공포로 나눌 수 있다<sup>46)</sup>.

#### 1. 법률안의 제출

법률안의 제출은 반드시 일정한 절차에 따라 단계적으로 진행되어야 한다. 첫째, 법률초안을 작성한다. 이것은 일반적으로 세 개의 단계를 거쳐 진행된다. 즉 먼저 법률초안 기초에 관한 결정을 내리고 그 후 법률초안 기초 팀을 구성하며 다시 법률초안의 기초 작업을 진행한다. 둘째, 법률안의 제출이다. 법률초안을 작성한 후, 반드시 입법제안권을 가진다. 셋째, 법률안을 의사일정에 등재한다.

#### 2. 법률안의 심의

46) 문준조, 前掲書, pp.61~70 참조.

법률안의 심의는 입법과정 중에서 대단히 중요한 단계이다. 입법법의 법률안 심의관련 규정은 민주적 집중제의 기초 하에 심의를 진행하는 것이 원칙이며, 주로 다음 몇 가지 분야에 대해 규정하고 있다. 즉 사전통지·부대설명 및 기초자료·의견청취·상정된 법률안의 심의 절차와 법률안의 철회 및 심의의 보류 또는 중지이다.

### 3. 법률안의 표결과 통과

법률위원회가 심의의견에 근거하여 법률초안 수정안에 대해 수정을 한 후 제출한 법률초안은 주석단이전인대 전체회의에 표결을 제청하거나 또는 위원장이 사무위원회에 표결을 제청하며, 전체대표 또는 상무위원회 구성원 과반수의 찬성을 얻어 통과된다.

### 4. 법률안의 공포



1982년 헌법은 국가주석이 전인대 또는 상무위원회의 결정에 근거하여 법률을 공포한다고 규정하고 있다. 그러나 중국의 국가주석이 행사하는 법률 공포권은 서방 국가와 다르다. 다시 말해서 의회의 법률안 의결권에 대한 제약수단이 아니며 단지 입법과정중의 형식적인 절차의 하나일 뿐이며, 입법관행상으로도 국가주석이 법률의 공포를 거부할 수 없다.<sup>47)</sup>

법률의 공포시기와 관련하여, 법률안이 정식으로 통과된 후 국가주석이 언제까지 공포하여야 하는가에 대해서는 입법법을 비롯하여 어떠한 법령에서도 구체적인 규정을 두고 있지 않다. 지금까지의 관행을 보면 통과된 법률안은 일반적으로 국가주석이 통과된 당일 공포하지만 어떠한 것은 수일이 경과한 후 공포하기도 한다.

---

47) 劉和海·李玉福, 前掲書, p.210.

## 제 3 장 중국 경제특별구역의 입법권

중국의 입법은 중앙입법과 지방입법으로 나뉘어 입법권과 입법이 서로 대응하며, 중국의 입법권은 중앙입법권과 지방입법권으로 나뉜다. 앞의 장에 중앙입법권과 일반 지방입법권을 연구하였다. 본장은 주로 특수 지방 입법권에 대하여 논의하고자 한다.

### 제1절 특수지방의 입법권

특수 지방입법권은 민족자치 지방입법권, 경제특별구역 입법권과 특별행정구 입법권으로 구성된다.



#### 1. 특수 지방입법권의 종류

##### 1) 민족자치 지방입법권

###### (1) 민족자치지방의 자치조례와 단행조례의 의의

중국에서 헌법과 민족구역자치법의 규정에 근거해 민족자치지방 즉 자치구·자치주·자치현의 인대는 당해지역 민족의 정치·경제·문화의 특징을 고려해 자치조례와 단행조례를 제정할 권한을 가진다. 이러한 자치조례와 단행조례는 중국 지방입법 중 적용범위(민족자치지방)·입법원칙(국가 법률과 불일치하는 것도 허용), 입법절차(어떤 일급 민족자치지방도 모두 단독으로 제정할 권한은 없다)의 면에서 독특한 측면을 가진 특수한 입법형식이다.<sup>48)</sup>

민족구역 자치제도는 “통일된 조국대가정(祖國大家庭) 안에서, 중앙의 통일적 지도에, 소수민족<sup>49)</sup> 집단거주 지역을 기초로 하여, 구역자치를 실행하는 민족의 인민

48) 劉和海·李玉福, 前掲書, p.240.

49) 중국은 56개 민족으로 구성되어 있는데, 그 중 한족이 92~94%를 점하고 나머지 55개 민족이

이 주체성을 가지고 민족 내부의 지방 성격의 사무를 관리하도록 하는 것”을 의미한다.

## (2) 민족자치 지방의 자치조례와 단행조례의 제정

민족자치 지방입법은 민족자치지방의 자치기관이 법에 의거하여 효력이 미치지 못 하는 자치지방의 자치조례와 단행조례를 제정·변경하는 활동의 총칭을 가리킨다. 이것은 중국 지방입법의 한 종류의 특수한 형식이다.<sup>50)</sup>

지리(학) 구역의 각도로부터 보면, 민족자치 지방에 이러한 입법권이 존재하고 있다. ① 지방성 법규를 제정·개정하는 권력은 자치구·자치구정부 소재지의 시의 인대와 상무위원회에서 행사된다. ② 지방정부규칙을 제정·개정하는 권력은 자치구·자치구정부 소재지의 시의 정부에서 행사된다. ③ 자치조례와 단행조례를 제정·개정하는 권력은 자치구·자치주·자치현의 인대에서 행사된다. ④ 일정한 정도의 입법 감독권, ⑤ 일정한 정도의 수권입법권 등이다.

그러나 민족자치의 각도와 일반지방 구별한 각도로부터 보면, 민족자치지방의 입법권은 주로 자치조례와 단행조례를 제정·개정하는 권력이다. 자치조례는 민족자치지방 인대가 자치권을 행사하고 제정한 것이며, 본 지구에 관한 민족구역자치를 실행하는 기본제도 혹은 종합적, 규범적인 법률문서이다. 단행조례는 자치권을 행사하기 위하여 제정한 어떤 한 방면의 사항을 조정하는 규범성 법률문서이다. 자치조례와 단행조례는 중국법의 형식과 연원체계 중에서 헌법·법률·행정법규보다 낮은 한 종류의 형식이다. 자치조례와 단행조례는 민족자치 지방이 당해지역의 정치·경제·문화와 기타 방면의 특수한 상황을 반영하고 자치권을 행사하여 민족자치지방의 각 관련 사업을 발전시킨다.

## 2) 특별행정구의 입법권

### (1) 특별행정구 입법의 의의

1997년 7월과 1999년 12월 30일 중국은 각각 홍콩과 마카오에 대한 주권을 회복하였다. 이 양 지역은 특별행정구로서 당해지역에서 시행하는 중국의 다른 지역에서 시행되는 법률제도와는 완전히 다르다. 이로써 중국에는 일국양제가 현실적으

---

6~8%를 점하고 있다. 한족 이외의 나머지 민족은 모두 ‘소수민족’이라고 부른다.

50) 蔡江生, “論民族自治地方立法”, 「中央民族學院學報」第3期, 1993年, p.8 참조.

로 실시되고 있는 것이다. 따라서 특별행정구 입법은 다른 지방입법과는 다른 대단히 독특한 지위를 가지고 있다. 1990년 4월과 1993년 3월 전인대에서 각각 통과된 홍콩, 마카오 특별구기본법은 입법회가 특별행정구의 입법기관이라고 규정하고 있다. 이 두 지역의 기본법과 그 부건(부속문서)은 입법회의 설치·성질·지위·구성·직권 및 활동방식 등에 대해 구체적인 규정을 두고 있다. 아래에서는 단순히 특별행정구 기본법이 라고 부르기로 한다.

## (2) 입법회의 입법절차<sup>51)</sup>

입법회는 입법권외에도 행정기관의 재정예산에 대한 심사승인권, 세수와 경상지출에 대한 승인권을 행사하며 행정기관의 업무에 대해 질문을 하고 행정장관을 탄핵하고 중심법원·고등법원 수석법관의 임명에 대한 동의를 할 수 있는 권한을 가진다. 입법회는 성·자치구·직할시의 인대와 마찬가지로 중앙정부의 지도하에 있는 일급지방행정구역의 정치권력기구의 구성부분이지만 상기의 성급 인대와 다른 점도 많다.

입법회의 입법절차는 법률초안의 제출, 법안의 심의·통과, 법률안의 비준, 공포를 포함하고 있다.



### ① 법률초안의 제출

기본법은 공공지출과 정치체제 또는 정부(행정부)의 운영에 미치지 않는 모든 사항에 대하여 개별적으로 또는 연맹하여 기본법의 규정에 따라 또는 법정절차에 따라 법률초안을 제출할 수 있다고 규정하고 있다. 정부의 정책과 관련된 법안은 반드시 행정장관의 서면동의를 얻은 후 입법회의원이 제출할 수 있다.

### ② 법안의 심의·통과

양 특별행정구의 기본법은 입법회의 법안심의방식에 대해 원칙규정을 두고 있다. 즉, 입법회의규칙은 입법회 자체적으로 제정하되 기본법과 상충되어서는 아니 된다고 규정하고 있다. 홍콩기본법 부건2 제2조는 “이 법이 달리 규정하지 아니하는 한, 홍콩특별행정구 입법회는 법안과 의안에 대해 다음의 절차를 채택한다. 정부가 제출한 법안은 회의에 출석한 의원의 과반수 찬성표를 획득하면 통과된다. 입법회 의원 개인이 제출한 의안·법안 및 정부법안 수정안은 모두 ‘직능단체가 선출한 의원’과 ‘분구가 직접선거하거나 선거위원회가 선출한 의원’의 양부분에서 각각

51) 문준조, 前掲書, pp.121~123 참조.



회의에 출석한 의원 과반수의 찬성표를 얻어 통과된다”라고 규정하고 있다. 마카오 기본법은 “법안·의안은 전체의원 과반수의 찬성으로 통과된다”고 규정하고 있다.

### ③ 법률안의 비준· 공포

특별행정구 입법회를 통과한 법안은 행정장관이 서명, 공포해야 효력이 발생한다. 행정장관이 입법회를 통과한 법안이 당해 특별행정구 전체의 이익에 부합되지 아니한다고 판단하는 경우, 일정기간 내(홍콩은 3개월, 마카오는 3개월)에 입법회에 재심의 하도록 반송할 수 있다. 입법회가 전체의원 3분의 2 다수결로 원안을 재의결한 경우, 행정기관은 일정한 기간 내(홍콩은 1개월, 마카오는 1개월)에 서명공포하거나 법에 따라 입법회를 해산하여야 한다. 그러나 행정장관이 입법회를 통과한 법안에 대한 서명을 두 차례 거부하고 입법 회를 해산한 후 새로 선출된 입법회가 전체의원 3분의 2 다수결로 문제의 원안을 통과시켰음에도 불구하고 행정장관이 원안에 대한 서명을 거부하는 경우에는 사직하여야 한다.

양 기본법은 입법회가 제정한 법률을 진인대에 보고하여 등록되어 한다고 규정하고 있다. 그러나 등록은 비준과는 다르며 따라서 당해 법률의 효력발생에는 아무런 영향을 미치지 아니한다. 상무위원회는 입법회가 등록하는 법률이 기본법 또는 법정절차에 부합되지 아니하다고 판단하는 경우에는 당해 법률을 재심의 하도록 반송할 수 있다. 다만 직접 그에 대한 수정을 할 수는 없다. 재심을 위한 반송된 법률은 지체 없이 효력을 상실한다.

### (3) 특별행정구의 입법기관

입법회는 입법권외에도 행정기관의 재정예산에 대한 심사승인권·세수와 경상지출에 대한 승인을 행사하며 행정기관의 업무에 대해 질문을 하고 행정장관을 탄핵하고 중심법원·고등법원 수석법관의 임명에 대한 동의를 할 수 있는 권한을 가진다. 입법회는 성·자치구·직할시의 인대와 마찬가지로 중앙정부의 영도아래에 있는 일급 지방행정구역의 정치권력기구의 구성부분이지만 상기의 성급 인대와 다른 점도 많다<sup>52)</sup>.

첫째, 법적 지위의 면에서 차이가 있다. 특별행정구기본법에는 입법회를 ‘입법기관’으로 그 지위를 설정하고 있다. 이것은 행정기관·사법기관과 함께 당해지역의 정치권력기구를 구성하는 것이면서도 이 세 기관들 간에는 종속관계가 존재하지 않는다. 그러나 중국의 일반지방 입법기관이라 할 수 있는 성·직할시의 인대 그리고

52) 문준조, 前掲書, pp.120~121 참조.

민족자치지방의 자치구 인대에 대해서는 헌법과 지방조직법에서 공히 국가권력기관의 지위를 갖는 것으로 규정하고 있으며 또한 당해행정구역 내의 행정기관·사법기관·검찰기관은 국가권력기관에 국가권력기관인 인대에 대해 종속적 지위를 갖는다고 명시하고 있다. 다시 말해서 보통행정지방과 민족지방의 인대는 당해급의 다른 국가기관보다 높은 법적 지위를 가진다. 따라서 당해지역에서 전권성의 주도적 지위를 갖는다고 지적되고 있다.<sup>53)</sup> 특별행정구의 입법회와 행정기관은 상호협조 및 견제와 균형의 관계를 가지게 된다. 또한 사법기관의 업무에 간섭할 수 없다.

둘째, 입법권의 행사에서 차이가 있다. 입법회는 ‘입법기관’이라고 칭해지고 있으나 省級 인대는 ‘입법기관’이라고 칭해질 수 없다. 입법회가 제정하는 규범성 문건은 전인대와 상무위원회가 제정하는 규범성 문건과 동일하게 ‘법률’이라고 칭하고 있으나 省級 인대가 제정하는 규범성 문건은 ‘법률’아니라 ‘지방성법규’라고 칭해지며, 자치구 인대가 제정하는 또 다른 종류의 규범성 문건은 자치조례와 단행조례라 칭하고 있다. 또한 입법회가 제정한 법률은 전인대 상무위원회가 폐지할 수 있는 권한을 갖지 않는다. 그러나 省級 인대가 제정한 규범성문건에 대해서는 전인대 상무위원회가 폐지할 권한을 가진다. 입법회의의 입법이 조정하는 사외관계의 범위는 외교와 국방이외에는 아무런 제한을 받지 않지만 성급 인대의 입법은 국가입법이 규율하는 사항(예컨대, 형사 법률규범, 대외무역법률규범 등등)에까지 미칠 수 없다.

여기에서 보듯이 입법회의 입법권한은 보통행정지방과 민족자치지방의 인대의 입법권한보다 훨씬 광범위하다. 한편으로 일부 연방제에서 예컨대, 독일의 민법·형법 등의 법률에 대한 입법권은 연방의회에 속하고 미국의 세수·세관·화폐발행 등의 입법권은 합중국의회에 있으나 중국의 특별행정구 입법기관의 입법은 그러한 제한도 받지 않는다. 이와 같이 특별행정구는 연방국가의 주보다도 훨씬 고도의 자치권을 갖는다.<sup>54)</sup>

#### (4) 특별행정구의 입법권

특별행정구 법률은 특수한 성격을 가진다. 특별행정구 입법권이 급별상으로는 지방입법권에 속하기는 하지만 그 행사 면에서는 다른 지방 입법주체가 향유하는 지방성 법규 제정권 및 자치조례·단행조례 제정권과는 다른 일종의 특수한 지방

53) 劉和海·李玉福, 前掲書, p.244.

54) 劉和海·李玉福, 上掲書, p.244.

입법권이다. 입법 명칭상으로도 특별행정구 입법은 ‘법률’이라는 명칭을 가지지만 다른 지방입법을 그러한 용어를 사용할 수 없다. 또한 특별행정구 입법권은 고도의 자주성을 가지며 특별행정구 법률은 내용면에서도 다른 지방과는 성질상 완전히 다른 정치·경제 및 사법제도를 가질 수 있으며 전인대가 직접 변경하거나 취소할 수 없다.

경제특별구역의 입법권은 제2절에서 자세히 소개하겠다.

## 2. 특수지방 입법권의 특징

### 1) 특수지방의 입법권<sup>55)</sup>

또한 세 종류의 특수지역이 일반지방의 입법권한 보다 더 크다.

첫 번째, 민족자치지방, 즉 자치구·자치주·자치현이다. 자치구 인대와 상무위원회가 지방성 법규를 제정해도 된 이외, 자치구·자치주·자치현의 인대는 당해 지역 민족의 정치·경제와 문화의 특징에 의하여 자치조례와 단행조례를 제정하는 권력이 있고 국가의 법률에 대해 변통·규정한다. 자치구의 자치조례와 단행조례는 상무위원회에 보고되고 허가를 받은 후에 효력이 발생한다. 자치주·자치현의 자치조례와 단행조례는 성 혹은 자치구의 인대 상무위원회에 보고되고 허가를 받은 후에 효력이 발생하고 또한 상무위원회에 보고·기록된다. 자치조례와 단행조례에서는 법률의 규정에 변통해도 되기 때문에, 성급의 인대 상무위원회에 보고해야 하고 허가를 받은 후에 효력이 발생할 수 있다고 규정한다. 이것은 법제통일을 지키기 위해서이다.

두 번째, 전인대는 입법권을 특히 부여한 지방이다.

첫째, 1981년 상무위원회는 광둥성·북건성 인대와 상무위원회에 권력을 부여했으며, 관련 법률·법령·정책이 규정한 원칙에 의하여 각 본 성의 경제특별구역의 구체적인 상황과 실제 필요에 의거하여 경제특별구역의 각 조항의 단행 경제법규를 제정하며, 상무위원회와 국무원에 보고·기록한다.

둘째, 1988년, 1992년, 1994년, 1996년에 전인대가 차례로 4회 각각 해남성·심천시·하문시·산두시, 주해시의 인대 및 상무위원회에 경제특별구역의 구체적인 상황과 실제 필요에 의해 권력을 부여하였으며, 헌법의 규정 및 법률과 행정법규의 기본원칙을 따라 법규를 제정하고, 각자의 경제특별구역에서 실시한다. 상무위원회

55) 중국인대뉴스, 「中國의 立法權」, 2004년 2월 20일자.

· 국무원과 소재성의 인대 상무위원회에 보고· 기록한다. 56)

일반 지방입법은 법률·행정법규와 저촉되지 않고, 그러나 입법권이 부여된 지방은 법률과 행정법규의 기본원칙을 따라야 하며, 기본원칙에 속하지 않는 내용의 경우, 일치하지 않아도 된다. 그래서 법제통일을 보호하기 위해 상급에게 신청하고 기록해야 한다.

셋째, 특별행정구이다. ‘일국양제’의 방침에 의해 홍콩·마카오의 특별행정구 기본법은 홍콩과 마카오 두개의 특별행정구의 입법회는 법률을 제정하는 권력이 있고 상무위원회에 보고· 기록하다고 규정한다. 홍콩·마카오의 경제특별구역은 외교·국방 및 기타 중앙정부의 관리범위에 속한 사무에 대해 입법하지 못하는 이외, 경제특별구역의 고도자치범위 안의 모든 사무에 대해 입법하는 권력이 있다. 그러나 두개의 경제특별구역의 입법권은 전인대가 기본법에 의해 부여한 것이며, 경제특별구역은 이 권력을 행사하고, 기본법의 규정에 부합되는지 국가의 수권을 초월하는지를 중앙에서 감독하게 된다. 그래서 또한 상무위원회에 반드시 보고· 기록해야 한다고 규정한다.

그 이외에, 국무원 각 부·위원회는 법률과 국무원의 행정법규·결정·명령에 의해 본 관련부서의 권한 안에서 규칙을 공포한다. 성·자치구·직할시의 인민정부와 성·자치구의 인민정부 소재지의 시와 국무원이 허가한 비교적 큰 시의 인민정부는 법률·행정법규와 당해 성·자치구의 지방성 법규에 의해 규칙을 제정하고 국무원과 본급의 인대 상무위원회에 보고하고 기록한다.

## 2) 수권입법권

### (1) 수권입법권의 의의

국무원 또는 지방 국가권력이 국가입법기관의 수권에 근거해 갖는 입법권을 수권입법권이라 하며 이러한 수권은 대부분 국가입법기관이 결정을 공포하는 방식으로 이루어진다. 전인대는 1984년 「關與授權國務院改革工商稅制發布有關稅收草案試行的決定」, 1985년 「關與授權國務院在經濟體制改革和對外開放分野可以制定暫行規定或者條例的決定」을 통과시킨 바 있다. 이에 앞서 전인대 상무위원회는 광둥성, 복건성 인대와 상무위원회가 소속경제특별구역의 단행경제법규를 제정할 수 있도록 수권을 한 바 있다. 이상이 국가입법기관의 결정 내용을 보면 수권입법의 범위는 국가입법기관입법이 조정하는 사항이다. 그러므로 수권입법은 국가입법에

56) 陳安, 「國際經濟法專論」, 高等教育出版社, 2002, p.73 참조.

서 다루지 않는 새로운 권리와 의무를 설정할 수 있기는 하지만 반드시 수권범위 내에서 현행 헌법과 법률이 확인한 기본원칙에 따라 진행되어야 한다.

수권입법권의 행사는 중국의 체제개혁과 대외개방의 순조로운 진행에 대단히 큰 작용을 하였다. 그러나 수권입법이 비록 국가입법기관의 수권에 유래한 것이면서도 실천과정을 보면 수권범위에 대한 엄격한 표준과 제한 및 감독절차가 결여되어 수권된 일부 행정입법이 인치적인 요소를 갖거나 수권된 일부 지방입법이 지방보호주의를 갖는 경우가 있게 되었다. 결국 이러한 점은 수권입법의 잠정성을 의미하는 것이기도 한다. 즉 수권입법이 조정하는 사회관계는 가능한 빨리 국가입법을 통해 조정해야 한다는 것이다.<sup>57)</sup>

## (2) 수권입법의 유형

중국의 국가 입법기관이 전인대와 상무위원회의 입법 공작임무는 대단히 번잡하고 일부 입법사항의 경우에는 실험성 입법을 거쳐야 할 필요도 있기 때문에 수권입법의 문제가 등장하지 않을 수 없다. 수권입법은 국가입법기관이 명확하게 위임하는 방식으로 당해 기관의 법정 입법권을 다른 국가기관이 행사하도록 부여하는 것을 말한다. 중국의 첫 번째 헌법이 제정된 후 「입법법」이 시행될 때까지 중국의 헌법과 기타 법률은 수권입법에 대해 명확한 규정을 두고 있지 않았다. 그러나 중국의 입법과정에서는 이미 세 가지 수권입법이 행해지고 있었다.<sup>58)</sup>

첫째는 전인대가 상무위원회에 수권한 입법이다. 이러한 종류의 수권입법은 세 차례가 있었다. 1955년 전인대는 상무위원회로 하여금 단행법규 제정에 관한 수권을 하였다. 1959년 전인대는 상무위원회에 전인대의 법률의 개정에 관한 수권을 하였다. 1981년에는 전인대는 상무위원회에 전인대에서 통과·공포된 민사소송법 개정에 관한 수권을 하였다. 이 세 차례의 수권입법의 법적인 근거는 모두 간접적인 것이었다. 즉, 1954년 헌법은 전인대는 자체가 행사해야 한다고 인정하는 직권을 향유한다는 규정을 두고 있었다. 이 세 차례의 수권입법은 모두 1982년 개정 헌법이 전에 행해진 것이며 당시 상무위원회는 국가입법권을 향유하지 못하고 있었다. 그러나 1982년 헌법이 상무위원회가 국가입법권을 향유한다고 규정한 이후에는 그러한 수권입법이 불필요하게 되었다.

둘째, 상무위원회가 국무원에 수권한 입법이다. 1979년 이후 개혁·개방의 실천의 필요성에 근거해 전인대 및 상무위원회는 두 차례 비교적 중요한 입법수권을 하

57) 孫敢·候淑雯, 前掲書, pp.37~38.

58) 陳伯禮, 「授權立法研究」, 北京法律出版社, 2000, pp.18~20, 44~45, 118~140.

었다. 첫째는 제6기 전인대 제7차 회의에서 “국무원이 국영기업 利改稅를 시행하고 공상세제를 개혁하는 과정에서 관련 세수조례를 작성해 초안을 공포·시행하고 그 시행 경험에 근거해 수정하여 상무위원회에 보고하여 심의를 받도록 수권한다”라는 결정을 하였다.” 또 다른 한 경우에는 제6기 전인대 제3차 회의에서 “국무원이 경제체제개혁 및 대외개방분야와 관련된 문제에 대해 필요한 경우 헌법에 근거해 관련 법률과 전인대와 상무위원회의 관련 결정에 저촉되지 않는다는 전제 하에 잠정적으로 시행할 규정 또는 조례를 제정·실시하고 상무위원회에 보고해 등록을 할 수 있도록 수권한다”라고 결정하였다. 국무원은 이 두 차례의 수권결정에 근거해 일련의 세수조례와 관련 행정법규를 제정하였으며 그 후 그중 일부는 시기가 성숙해 이미 법률로 제정되었다.

셋째, 상무위원회의 지방권력기관에 수권한 입법이다. 예컨대, 1981년 상무위원회는 광동성·북건성 인대와 상무위원회에 경제특별구역에 관한 각종 단행 경제법규를 제정하는 것을 수권하였다.

### (3) 입법법의 수권입법에 관한 규정<sup>59)</sup>

#### ① 국무원의 수권입법 규정

입법법은 중국의 과거의 수권입법의 경험을 총결산해 전인대와 상무위원회로 하여금 국무원에 입법을 수권할 수 있다는 명확한 규정을 두고 있다. 그 내용은 주로 다음과 같다.

첫째, 수권입법의 범위를 명확히 하였다. 입법법 제9조는 “제9조 이 법 제8조에 규정된 사항에 대하여 법률이 제정되지 않는 경우, 전인대와 상무위원회는 그에 대한 작성제출 결정을 가지며, 국무원에게 실제 수요에 근거하여 그중 일부 사항에 대해 먼저 행정법규를 제정할 수 있도록 수권할 수 있다. 다만, 범죄와 처벌·사법제도 등과 관련된 사항은 제외한다”라고 규정하고 있다. 이 규정에 의하면 법률을 제정할 필요가 있는 모든 입법사항은 전인대와 상무위원회의 명확한 수권을 얻어야 국무원이 행정법규를 제정할 수 있다. 그러나 범죄와 형벌·국민의 정치적 권리의 박탈 및 인신자유를 제한하는 강제법규를 제정하도록 수권할 수 없다.

둘째, 수권결정의 구체적인 내용과 피수권기관의 책임에 대해 입법법 제10조는 “수권결정은 수권과 범위를 명확히 해야 한다. 수권을 받은 기관은 엄격하게 수권의 목적과 범위에 의거해 당해 권력을 행사해야 한다. 수권을 받은 기관은 당해 권력을 다른 기관에 다시 수권할 수 없다”라고 규정하고 있다. 다시 말해서 국무원은

59) 문준조, 前掲書, pp.46~47.

입법사항을 다시 각 부위 또는 지방 국가행정기관으로 하여금 규칙을 제정하도록 수권할 수 없다.

셋째, 입법사항의 수권의 중지조건에 관해 입법법 제11조는 “수권 입법사항에 대해서는 실제검증을 통해 법률을 제정할 조건이 성숙된 때에 전인대 및 상무위원회가 즉시 법률을 제정한다. 법률제정 후에는 상응하는 입법사항의 수권은 중지된다”라고 규정하고 있다. 다시 말하면 국무원은 조건이 성숙하였다고 판단하는 때에는 당연히 지체없이 전인대 및 상무위원회에 법률을 제정하도록 제청해야 하며 전인대 및 상무위원회는 조건이 성숙하였다고 판단하는 때에도 역시 법률을 제정할 수 있다.

## ② 경제특별구역의 수권입법 규정

개혁·개방이후, 중국은 몇 개의 경제특별구역을 설치하였다. 일부 개혁조치는 경제특별구역에서 먼저 시행되고 조건이 성숙되자 전국으로 확대되었다. 개혁의 필요성에 부응하기 위해 전인대는 몇 번의 수권입법 결정을 내린 바 있다. 광둥성·복건성·해남성·심천시·하문시·산두시와 주해시의 인대와 상무위원회는 경제특별구역의 구체적인 상황과 실제 필요에 근거해 헌법의 규정·법률 및 행정법규의 기본원칙을 준수하면서 법규를 제정해 경제특별구역 내에서 실시하였다. 상기의 수권결정에 근거해 경제특별구역에서 제정된 법규에 법률·행정법규의 일부 규정을 변통한 규정을 둘 수 있었다. 입법법 제65조는 경제특별구역의 입법에 대해 보다 구체적으로 “경제특별구역 소재지의 성·시의 인대 및 상무위원회는 전인대의 수권결정에 근거해 법규를 제정하여 경제특별구역 범위 내에서 실시할 수 있다”라고 규정하고 있다.<sup>60)</sup>

## 제2절 경제특별구역의 개관

중국의 경제특별구역은 중국이 국가주권을 행사하는 전제에, 대외무역을 발전시키고, 대외경제협작과 기술교류를 전개하며, 외자를 도입하고, 기술을 도입하기 위하여 어떤 지역 내 또한 어떤 지역의 일정한 구역을 나누어서, 외국회사와 개인 및 화교와 홍콩·마카오 중국인 동포의 투자를 허가하고 특수한 경제정책과 특수한 경제관리체제를 실시하고 있다. 이런 지역 또는 구역을 경제특별구역이라고 부른다.

60) 劉和海·李玉福, 前掲書, pp.203~204.

## 1. 중국 경제특별구역의 설립과 발전

### 1) 중국 경제특별구역의 설립

중국의 경제특별구역 설치구상은 이미 1978년부터 시작되었다. 그해 3월 신헌법에서 화교들의 권익보호를 규정하고, 7월에는 외자도입을 공포하는 등 대외개방 노선을 본격화하는 한편, 광둥성 보안현을 부식품 및 가공수출기지 내지 관광지구로 개발할 계획을 공포하고 이를 위한 외자도입이 시작되었다.<sup>61)</sup> 1979년 2월 국무원의 승인 하에 광둥성 보안현 심천진이던 지역을 광둥성정부 지속의 성 직할시로 승격시키는 한편 심천시 서남단의 蛇口지역에 공업단지를 설립할 것을 결정했다.<sup>62)</sup> 그해 5월에는 광둥성 인민정부가 「심천·주해·산두에 수출 특별구역을 시험적으로 실시하는 것에 대한 초보적 구상」을 제출하고, 7월에는 黨中央國務院에서 광둥·복건 양성에 특별정책을 실시할 것을 결정했다. 그 주요내용을 볼 것 같으면 다음과 같다.<sup>63)</sup>

- ① 관동·복건 양성에의 재정·외화관리에 일정의 자주권을 부여한다.
- ② 물자 부분은 국가 계획지도하에 시장에 의해서 조절한다.
- ③ 계획·물가·노동자·임금·대외경제활동 등에 대해 지방으로 권한을 확대한다.
- ④ 심천과 주해를 먼저 수출특구로 하고, 이 두 도시의 경험을 종합해서 산두·하문에도 특구의 설치를 고려한다.

심천경제특별구역의 蛇口공업구의 건설 개시는 국무원 결정 직후이다. 그 후 중앙요인, 학자 등의 현지시찰, 토론회가 계속되면서 같은 해 12월에는 광둥성 제5기 전인대 제2차 회의에서 「廣東省經濟特別區域條例」가 처음으로 심의되었고, 그것은 1980년 4월의 광둥성 인대 상무위원회 제3차 회의에서 수정을 거쳐 1980년 8월 26일 제5기 상무위원회 제15차 회의에서 최종 결정되었다. 동시에 심천, 주해, 산두에 ‘경제특별구역’이 설치되었고, 같은 해 10월 7일은 복건성 하문 경제특별구역이 국무원에서 승인되었다.

61) 김용석, “중국의 대외개방정책에 따른 경제특구의 의의와 그 발전”, 숭실대학교 대학원 석사학위논문, p.20.

62) 백권호, 「중국경제특별구역에 관한 연구」, 中華經濟研究院, 1985, pp.2~37 참조.

63) 박정동, 「현대중국경제론」, 법문사, 1993, p.8.



경제특별구역은 처음에는 『수출특별구역』으로 불리워졌는데, 국무원 부총리 谷牧이 주최한 광둥·복건 양성 회의(1980년 3월)에서 ‘경제특별구역’으로 그 이름이 바뀌고, 같은 해 5월 16일의 국무원 문서에서 처음으로 정식 명칭이 ‘경제특별구역’으로 되었다.

중국의 경제특별구역은 덩소평의 대외개방정책의 지혜의 소산이며 그가 중국을 세계의 무대로 이끌어가는 지름길인 것이다. 1979년에 처음 창설된 이래 현재까지 광둥성의 심천경제특별구역, 주해경제특별구역, 산둥경제특별구역과 복건성의 하문경제특별구역 등 4개가 있었고 1988년에 전국 최대의 해남도의 해남경제특별구역이 창설됨에 따라 다섯 개가 되었다.<sup>64)</sup> 또한 1984년에 개방도시로 지정된 상해의 푸둥지역도 1992년에 푸둥경제특별구역으로 지정되어 중국에서 가장 성공적인 경제특별구역으로 자리매김하고 있다.

<표3-1> 중국의 경제특별구역

	행정구역	면적	인구	기타
심천	광둥성	327.5 km <sup>2</sup>	140.0 만명	1979년에 창설됨
주해	광둥성	121.0 km <sup>2</sup>	28.0 만명	1979년에 창설됨
산둥	광둥성	234.0 km <sup>2</sup>	86.0 만명	1979년에 창설됨
하문	복건성	131.0 km <sup>2</sup>	43.3 만명	1979년에 창설됨
해남	해남성전체	34,000.0 km <sup>2</sup>	983.3 만명	1988년에 창설됨
푸둥	상해직할시	533.0 km <sup>2</sup>	240.23 만명(2000년)	1992년에 창설됨

\* 蕭炸基, 「중국경제의 야망」, 서울매일경제신문사, 1999, pp.355~361.

## 2) 중국 경제특별구역의 발전

경제특별구역은 초기단계는 그 성격이 ‘종합성경제특별구역’과 ‘수출가공구’로 이분되었다. 1981년 5월 국무원이 주최한 경제특별구역공작회의에서 심천과 주해는 종합성 경제특별구역으로, 산둥과 하문은 수출가공업을 중심으로 하는 경제특별구

64) 사회주의시장경제의 실험대이면서, 동시에 대외개방의 창구의 역할을 하고 있는 중국의 경제특별구역이 창설된 것은 덩소평의 전략정책에 다른 것으로써 개혁개방과 현대화건설의 도입을 의미한다.

역으로 분리시켰던 것이다. 그러나 1984년 산둥과 하문도 관광 등을 포함할 수 있게 그 업종이 확대됨에 따라, 위의 두 가지 성격의 경제특별구역은 ‘종합성경제특별구역’으로 그 성격이 통일되었다.<sup>65)</sup> 1988년에는 전국최대의 경제특별구역인 해남성을 설립하였다. 이러한 특별구역은 중국 개혁·개방에서 외국자본과 선진기술의 유치를 주도하는 대외개방의 문호가 되었고, 중국이 세계를 향해 현대화로 나아가는 뚝틀이기도 하다. 특구의 성공은 오로지 개혁·개방만이 중국을 발전시킬 수 있다는 진리를 검증한 셈이다.

鄧小平은 1984년 2월에 개최된 중앙지도자들과의 간담회석상에서 특별구역의 역할을 ‘선진기술 도입창구·선진관리경험 도입창구·현대식식 도입창구·대외개방정책창구’라고 규정하면서 ‘네 개 창구’<sup>66)</sup>로서의 역할 수행을 강조하였다. 이러한 말은 경제특별구역의 역할이 종래에 강조되어온 고용·외화획득의 증대효과와 더불어 선진기술의 흡수·경영관리의 학습을 통해서 세계경제의 구조적 변화에 순응함으로써 국내경제 발전의 파급효과를 제고시키는 측면을 동시에 강조한 것이다.

중국 경제특별구역의 발전은 3개의 단계로 나누어진다. 1980년부터 1985년까지는 기초 계단이고 1986년부터 1991년까지는 생산력을 발전하고 외향형 경제를 점차 구축하는 단계이다. 1992년 덩소평의 ‘南巡講話’이후에 향상 단계 이다.<sup>67)</sup> 이 단계는 산업 구조의 조정에 주의하여, 초기의 노동 밀집형의 기업부터 기술·자금 집약형의 기업까지로 전환했으며, 서비스산업을 발전시켜서, 시장경제체제와 상응의 법규를 구축했다.

당시 기타 지역의 객관적인 환경은 경제특별구역을 만든 조건에 대비하지 않았기 때문에, 중앙은 먼저 심천에서 중국의 제1개의 경제특별구역을 창설한다고 결정하였다. 1980년 8월 26일에 5기 상무위원회는 결의를 통과해 국무원이 제출한 「廣東省經濟特別區域條例」와 「福建省廈門經濟特別區域條例」를 허가하였다. 그 후 심천, 주해, 산둥, 하문 경제특별구역은 차례로 개발 성의 건설에 투입하였다. 1988년 4월 13일에 7기전인대 제1차 회의에서 통과된 「關與建立海南經濟特別區域的決議」는 해남도를 해남 경제특별구역으로 확정했으며, 중국 기타 경제특별구역보다 더 개방·유연한 체제와 정책을 실행해서, 해남성 인민정부에 더욱 큰 자주권을 부여했다. 현재에 이르러 중국은 6개의 경제특별구역을 구축했다. 총면적이 3.5만 평방킬로미터이고, 전국 영토총면적의 0.35%를 차지해서, 인구 총계가 915만 명이고, 전국 총인구수의 0.8%를 차지한다.

65) 김용석, 前揭論文, p.22.

66) 「經濟日報」, “我國建立經濟特區的政策是正确的”, 1984년 3월 26일자 .

67) 張正平, “試論經濟特區立法”, 「中南民族學院學報(哲學社會科學版)」第4期, 1997年, p.24.

경제특별구역의 건설은 중국 대외 개방을 실행하는 중요한 전략적 계획이다. 1992년 덩소평의 ‘남순강화(南巡講話)’했을 때 경제특별구역에 대해 충분히 긍정적이었다. 그 이후, 경제특별구역은 중국 개혁·개방의 ‘시험지구’라고 해서, 중국의 경제가 가장 활력이 있고 발전 속도가 가장 날카로운 성장점이 되었다. 경제특별구역은 계획·유통·재정·금융·기지·토지·노동인사와 사회보장 등의 방면에서 일련의 개혁을 했으며, 전국에서 사회주의 시장경제체제를 확립하기 위해 귀중한 경험을 제공하였다. 경제특별구역의 외향형 경제의 발전은 국내시장과 국제시장의 연결 촉진했다. 전국 외향형경제 발전 중에서 ‘창구’의 작용을 했고 중국경제와 세계경제의 합류점이 되었다. 경제특별구역은 중국 개혁·개방의 창구로 하는 임무를 이미 완성했고 경제특별구역의 발전은 제2단계에 진입했다.

제2단계 중에서 경제특별구역은 세 가지 방면의 작용을 발휘하였다. 첫째로, ‘앞선’ 역할이다. 경제특별구역은 사회주의 시장경제체제의 기본적인 틀을 가장 일찍 구축한 지방이고 시장경제체제의 제도 전환에서 선두적으로 종합적인 개혁을 이끌어 나갈 만한 조건을 갖추고 있다. 개혁 시험기지로 하여 더욱 적극적으로 앞선 작용을 발휘할 수 있다. 둘째로, ‘교량’의 작용이다. 경제특별구역의 기업이 연합화·집단화·국제화의 발전에 기여하였고, 중국의 다국적 기업은 우선 경제특별구역에서 당연히 구축되어 그의 우위를 발휘했다. 내륙의 기업·경제특별구역의 기업과 해외기업과 연결하여 일어서고 다국적 집단을 조성되며, 중국경제와 세계경제의 연결을 추진하기 위한 ‘교량’의 작용을 한다. 셋째로, ‘부화기’의 작용이다. 하이테크 놀로지의 연구기구, 실험기지가 경제특별구역에 설치되었다. 경제특별구역은 중국 내륙의 대외개방의 인재 기지가 되었다.

## 2. 중국 경제특별구역의 특징과 성과

### 1) 중국 경제특별구역의 특징

중국의 경제특별구역은 법률에 의하여 외환관리제도와 관세제도가 통제를 받지만, 예외적으로 경제 개방정책을 실시하는 지역으로, 넓은 면적·많은 인구·다양한 산업구조가 갖추어져 있고, 가공업·상업·금융업·관광업·항공업 등의 각종 산업이 고루 완비되어 있는 특별지역이라 할 수 있다.

중국의 경제특별구역은 공업과 무역을 결합시킨 형태로 다양한 형태의 산업이 병존하는 수출주도형 경제를 지향하는 것이 그 특징인데, 외부로부터 도입된 해외 자본과 국내적립금에 의존하여 그 발전을 도모하고 있다.<sup>68)</sup>

## (1) 경제특별구역은 기타 지역과 구별의 특징

중국 대외개방을 추진시키기 위하여, 경제특별구역에서 국가수권을 통해 기타 지역과 다른 경제체제와 경제정책을 실행한다. 국가는 경제특별구역에 준 특수한 정책은 본질적으로 말하면, 경제특별구역은 국제상 통용된 시장경제체제를 인입하는 것을 용납해서, 국가의 거시적인 조정 밑에서 시장경제를 실행하는 경제특별구역이 실제로 사회주의 시장경제의 '시험지구'를 선정한 것이다.

## (2) 중국 경제특별구역의 단독적 특징

우선, 세계 기타 경제특별구역이 대부분 자본주의의 조건에서 모두 설치된 것이고 중국 경제특별구역은 사회주의의 조건에 발전한 것이다. 중국정부는 경제특별구역에서 약간 유연하고 특수한 경제정책을 채택하는 것을 용납하였으나 정치적으로 특수한 곳에 있어서는 허가되지 않는다. 특수한 경제정책을 채택하는 목적은 사회주의를 발전하기 위해서이다. 둘째, 기타 국가(지역)의 경제특별구역과 비교하여 중국의 경제특별구역은 더욱 큰 종합성을 가진다. 중국의 경제특별구역은 단순한 수출가공 지구·자유항 혹은 자유무역 지구가 아니다 그러나 전술에서와 같이 이러한 종류의 경제특별구역의 기능은 중국의 경제특별구역 중에서 또한 어느 정도로 동시에 존재한다.

셋째, 중국의 경제특별구역은 특수한 자연 정치학의 의의를 가지고 있다. 예를 들면, 심천은 홍콩, 주해는 마카오와 각각 인접하고, 하문은 대만과 가까워서 이들의 경제특별구역의 설립은 경제적 원인을 제외하고, 정치적 방면의 고려도 요구된다.

근 20년의 발전을 경과해서, 이들의 경제특별구역은 대부분 세상에 주목한 현대화 경제특별구역의 도시가 되었고 명확한 우위를 형성하였다. 첫째, 구위우위이다. 경제특별구역은 홍콩과 마카오와 인접하거나 대만에 가까워서, 홍콩과 마카오 대만 사이의 물자, 자본, 인원, 정보 등의 방면의 쌍방향의 이동을 통해서, 구위우위는 진일보 강화하게 되었다. 둘째, 선행우위이다. 경제특별구역은 체제개혁이 또는 대외개방의 방면에서 기타 지역보다 한발 앞섭에도 불구하고, 이로부터 상당한 물질에너지와 경험을 축적했고, 시장경제의 새로운 관념은 이미 사람의 마음속에 깊게 들어가서 따라서 선행우위를 형성했다. 셋째, 체제우위이다. 경제특별구역은 사회

---

68) 蕭炸基, 「중국경제의 야망」, 매일경제신문사, 1999, p.56 참조.

주의 시장경제체제의 건립 및 완성에도 불구하고 여전히 국제관례 준수에 있어 선두적인 위치를 차지하고 있다. 그리하여 명확한 체제우위를 갖출 수 있었다. 넷째, 인문환경의 우위이다. 경제특별구역의 개방 환경과 높은 수입의 수준은 대량의 국내외의 관리인재와 기술인재를 흡인해서 젊은 사람이 다수를 차지하며, 관념이 갱신하고, 시장경제의식이 강하며, 활력이 넘친 다원화의 이민 문화를 형성하고 있다. 다섯 째, 실력의 우위이다. 더 빠른 경제발전의 속도를 계속하여 유지하였기 때문에, 경제특별구역의 종합 경제실력은 명확하게 증강되었다.

## 2) 중국 경제특별구역의 성과

### (1) 빠른 경제성장

중국의 심천경제특별구역, 주해경제특별구역, 산둥경제특별구역, 하문경제특별구역의 성과에 대해 1978~1992년의 지표를 비교해보면, 국내총생산이 45배 증가되었고, 공업총생산량은 51.4배 증가되었으며, 수출은 8배 증가되었고, 도시민소득은 7배 증가되었다.<sup>69)</sup>

그리고 해남경제특별구역의 성과에 대해 1987~1992년의 지표를 비교해보면, 국내총생산이 1.54배 증가되었고, 공업총생산량은 2.9배 증가되었으며, 수출은 8.7배 증가되었고, 정부재정수입은 8.7배가 증가되었다.

### (2) 외국인투자의 유치

중국의 5개 경제특별구역에 수용된 외국인 직접투자는 1992년 말까지 15300건으로 전체 외국인 투자건수의 1/6이었고, 투자계약액은 225억 달러로 외국인 투자총액의 25%를 차지하고 있다.<sup>70)</sup>

### (3) 현대기업의 대량창출

중국이 사회주의국가이기 때문에 계획경제체제에 있었음에도 불구하고 심천경제특별구역은 시장경제원칙에 입각하여 증권시장, 선물시장, 노동시장을 건립함으로써 시장조절을 위주로 하는 시장경제체제를 갖추었고, 근로자복지와 사회보장제도

69) 蕭炸基, 前掲書, p.359 참조.

70) 중국의 경제특별구역은 투자환경이 좋고 정책적 특혜가 제공되었기 때문에 대량의 외국인 투자를 유치할 수 있는 성공적 요인이 되고 있다.

를 단행하였기 때문에 현대화기업이 대량적으로 창출되었다. 그리하여 이러한 개혁적인 조치는 전국적인 개혁을 위한 시금석으로써 많은 경험을 축적하게 하였다.<sup>71)</sup>

#### (4) 도시행정과 투자환경의 개선

중국정부는 경제특별구역에 대한 외국인의 투자유인을 위하여 도시행정을 자본주의적인 체제로 개선하였고, 외국인의 기업 활동과 주거생활을 편리하게 하기 위하여 투자환경개선에도 심혈을 기울였다. 그리하여 경제특별구역의 교통·에너지·전기통신·호텔 등의 수준이 상당히 개선되었고, 도시행정시설도 점차 완비되어 생활의 질도 향상되고 있다.<sup>72)</sup>

### 3. 중국은 경제특별구역에 대한 우대 정책

#### 1) 경제관리권의 부여

중국의 중앙정부는 경제특별구역이 소속되어 있는 지방행정관청에 상당수준의 경제관리권을 부여하고 있다.<sup>73)</sup>

#### 2) 경영자주권의 존중

경제특별구역에 있는 기업은 중앙정부가 준 충분한 경영자주권을 가진다. 따라서 중국의 중앙정부는 경제특별구역에 있는 기업에 대해 지령성계획을 하달할 수 없다.<sup>74)</sup>

#### 3) 토지사용권의 취득

경제특별구역에 투자하고자 하는 자는 투자협약서의 규정에 따라 일정기간의 토

---

71) 蕭炸基, 前掲書, p.359 참조.

72) 蕭炸基, 上掲書, p.360 참조.

73) 경제특별구역의 관할 관청의 투자프로젝트에 대한 인허가권은 省級的 행정관청에 부여된다.

74) 蕭炸基, 上掲書, p.357 참조.

지사용권을 취득할 수 있다. 토지사용료는 한번에 납부하거나 투자협약서의 규정에 따라 분할하여 납부할 수 있다.

#### 4) 임시입국비자의 허용

중국과 외교관계가 있거나, 정부간 무역거래가 있는 국가에 거주하는 주민과 화교, 그리고 홍콩·마카오·대만에 거주하는 중국의 동포가 사업상담, 과학기술교류, 친척친지방문, 관광여행 등의 목적으로 경제특별구역을 방문할 경우에는 임시입국비자로 체류할 수 있다.<sup>75)</sup>

#### 5) 세제의 특혜

##### (1) 제조업분야에 대한 세제특혜

경제특별구역에 있는 기업으로서 투자경영기간이 10년 이상인 제조업분야의 외자기업에게는 이윤창출이 시작된 해로부터 2년 동안 기업소득세의 전액이 면제되고,<sup>76)</sup> 그 후 3년 동안 50%의 기업소득세만 징수한다.<sup>77)</sup>

그리고 기업소득세의 면제 및 감면기간이 끝난 수출기업에게는 다시 인·허가절차를 통하여 기업소득세의 10%를 감면하여 주고, 첨단하이테크제품을 생산하는 기업에게는 인·허가절차를 통하여 3년을 더 연장하여 50%의 기업소득세를 감면하여준다.

##### (2) 비제조업분야에 대한 세제특혜

제조업분야가 아닌 기업이라도 500만달러 이상을 투자한 외자기업이고, 그 경영기간이 10년 이상인 기업이라면 이윤을 내기 시작한 때 1년간 전액면세하고, 2년간은 50%의 감면혜택을 받을 수 있다.<sup>78)</sup>

##### (3) 수출주도형 기업에 대한 세제특혜

---

75) 그러나 하남특별구역은 15일, 심천특별구역은 5일, 주하특별구역은 3일을 초과할 수 없다.

76) 경제특별구역에 있는 기업에 대한 기업소득세는 일률적으로 15%이다.

77) 경제특별구역에 있는 기업이 실질적으로 부담하는 기업소득세는 7.5%이다.

78) 蕭作基, 前揭書, pp.357~358 참조.

수출주도형 기업으로서, 수입원자재를 사용하여 제품을 생산하는 기업에게는 일반적으로 관세·상품세·부가가치세를 면제하여 주고, 중국산원자재를 사용하여 제품을 생산하여 수출하는 기업에게는 전액의 세금을 면제해주는 것을 원칙으로 한다.<sup>79)</sup>

#### (4) 면세원칙

면세특별구역에 있는 기업이 수입하는 특별구역건설용 기계설비나 부품, 원자재, 연료 및 화물차량·관광용품·요식업용 식품재료 등에 대해서는 면세로 수입할 수 있다. 그리고 기업이 자체적으로 사용하고자 하는 사무용품이나 차량 등에 대해서도 면세수입이 허용된다.<sup>80)</sup>

### 4. 중국 경제특별구역의 설립의 원인 및 의의

경제특별구역의 경제발전전략은 투자환경을 조성하고 해외경제법을 수립해 외화와 외국의 선진기술을 적극 도입하는 동시에, 내륙과 경제협력을 강화해 공업을 중심으로 공업과 무역이 결합된 대외지향적인 경제를 만드는데 있다. 이를 통해 중국은 국제시장에 진입해 국제 분업과 경쟁에 참여하고 경제특별구역을 개방의 창구와 기지로 만들어 특구의 건설과 국민경제의 발전을 위해 봉사하도록 할 것이다. 아울러 특구를 잘 건설함으로써 홍콩, 마카오의 민심을 안정시켜 이 지역의 주민회복과 대만의 조국 복귀를 가속화하는데 중요한 의미가 있다.

#### 1) 경제특별구역 설립한 이유

중국은 왜 경제특별구역을 설립하는가? 일반적으로 말한다면, 경제특별구역을 설립하는 것은 주로 국외자본을 도입하고, 국외 선진적인 기술과 경영관리 방법을 도입하며, 취직 기회를 창조하고, 국가의 외화수입에 증가하기 위한다. 상술의 일반적 원인을 제외해서, 또한 다음과 같은 점이 있어야 한다. 첫째, 경제특별구역을 통해서 내륙에 향선진적 생산기술과 경영관리 경험을 전파한다. 둘째, 시장경제의 실

79) 그러나 극히 일부의 상품에 대해서는 예외적으로 세금을 부과한다.

80) 그러나 면세로 수입한 물건을 경제특별구역 밖의 국내지역으로 이동시킬 경우에는 관세를 소급하여 납부해야 한다.



험을 진행했다. 셋째, 구역경제를 개발하여, 경제특별구역을 통해 주변 지역경제의 발전을 움직인다. 넷째, 해외화교의 자본을 도입한다. 다섯째, 조국통일을 촉진한다. 홍콩, 마카오의 빠른 반환과 대륙과 臺灣 海협양안(海峽兩岸) 빠른 통일을 실현하는 것은 중국정부의 시종일관의 목표이다. 심천, 주해와 하문 등에서 경제특별구역을 설립해서, 조국통일에 크게 기여하는 원대한 목표에서 출발하는 것이다.

## 2) 경제특별구역의 설립의 의의

중국의 경제특별구역은 국내시장과 국외시장을 연결하는 고삐의 작용을 발휘하고 있어 흡인외자, 발전 수출입무역, 기술교류와 합작의 중요한 교량과 루트이며, 중국 개혁·개방의 ‘창구’와 ‘실험장소’가 된다.

우선, 경제특별구역은 중국 사회주의시장경제의 시험 장소이다. 시장경제와 사회주의를 결합하는 것은 공전의 창조이며, 먼저 경제특별구역에서 실험하고 경험을 얻은 후에 다시 전국에 확충했다. 이것은 체제전환 위험을 줄이고 착실하게 사회주의 시장경제체제를 구축함으로써 중요한 의의를 가진다. 두 번째, 경제특별구역은 중국 사회주의 현대화건설의 창구이다. 경제특별구역은 사회주의 시장경제체제의 확립·국외자본의 도입·선진적인 기술의 도입과 관리방법의 도입·정보의 획득 등 방면에서 모범작용을 다할 뿐만 아니라, 또한 시장경제의 법률 틀의 완성, 정부 행정효율의 제고, 분배체제의 개혁 등의 방면에서도 마찬가지로 모범이다. 그래서 경제특별구역은 중국 대외개방의 창구일 뿐만 아니고 국내개혁의 창구이다. 세 번째, 경제특별구역은 중국 대외개방의 선봉장이다. 만약에 중국의 경제개혁이 농촌으로부터 시작되었다고 말한다면, 중국의 대외개방은 경제특별구역으로부터 시작하였다. 특별구역의 경제의 성공은 대단히 중국의 대외개방을 추진하였다. 최후로, 경제특별구역은 전국경제의 증가를 직접적으로 추진하였다. 특별구역의 경제는 전국경제의 유기적인 구성부분이며, 특별구역 경제의 급속한 발전은 개혁·개방부터 중국경제가 연속하여 20여 년의 고속 증가를 위하여 직접적 공헌을 만들어 냈다.

간단하게 말하면, 경제특별구역은 중국의 현대화건설을 위하여 두개의 큰 공헌을 하였다. 첫째, 하나의 정신적인 면, 즉 용감하게 돌진한 창조 정신이다. 둘째, 하나의 새로운 체제, 즉 사회주의 시장경제체제이다. 경제특별구역 실천의 위대한 의의는 아래 두 가지 점에 있다. 첫 번째, 鄧小平 이론의 형성과 발전을 위하여 실천의 소재를 제공하였다. 두 번째, 중국 사회주의 현대화를 위하여 하나의 새로운 길을 초보로 탐색하였다. 이 길의 핵심은 사회주의 기본적인 제도와 시장경제의 정합 및 전통의 민족문명 성과와 당대 세계문명 성과의 정합이다. 경제특별구역은 중국 현대화의 처리과정에서도 특수한 작용을 하고, 경제생활의 개방성·인구이동성·

사회생활의 민주성·지속적 발전 등 방면에 중국의 현대화 사업을 위하여 새로운 이미지를 확립하여 새로운 경지를 창조하였다.

## 5. 중국 경제특별구역의 개혁·개방

### 1) 경제특별구역의 개혁과정과 기본 경험

20년 동안 심천은 개혁에 있어 과감한 시도와 노력을 실시해 왔다. 개혁에 있어 시장경제 원칙을 고수하고, 자본주의 시장경제의 유익한 경험을 귀감으로 삼아, 이를 이용하였다. 책략을 중히 여기며, 개혁을 위하여 좋은 환경을 창조한다. 정확하게 개혁·발전과 안정의 관계를 처리하며, 충분히 입법권을 운용하고, 법률의 수단으로 개혁성적을 견고히 한다.

### 2) 경제특별구역의 국유기업 개혁

경제특별구역의 국유기업 개혁의 경험은 표현하고 있다. 그 성공의 점은 재산권, 주주의 권리와 채권의 문제를 해결했고, 재산권의 개혁을 핵심이라고 하고, 근대기업 제도를 구축하였다. 국유자산 관리, 화물운송 등의 경영·감독·약속과 격려 메커니즘을 개선하여, 국유 자산 세 급의 관리 체계를 구축한다. ‘큰 문제부터 손을 쓴다’, 자재저장량을 잘 유통시켜서, 자본구조를 우화시키고, 기업의 내부 법인 처리구조 규범에 맞으며, 기업 경영 메커니즘을 바꾼다.

### 3) 경제특별구역의 체제 창조

창조는 경제특별구역의 혼과 동력 근원이며, 또한 경제특별구역 20년 어려운 과정 중에 연구하고 총괄할 가치가 있는 귀중한 경험이다. 경제특별구역은 진일보 체제개혁을 심화시켜, 제도창조를 실현하며, 경제체제의 창조와 정치·문화의 체제창조를 포함된다. 경제체제에 대해 말하면, 앞으로 국유기업 개혁의 심화를 중점이라고 하고, 국유경제의 배치 조정과 국유기업의 전략적 개조를 위한 역량을 증대시킨다. 국유자산운영과 감시·관리체계를 개선한다. 분배제도 개혁을 심화시켜서, 유효한 격려와 약속 메커니즘을 형성한다. 생산요소시장을 계속하여 육성한다. 시장체계를 개선하고, 의료위생과 보험제도 개혁을 심화시킨다. 사회보장시스템을 건진히 하고, 공공자원배치를 优化시켜서, 정부의 직능을 전환하며, 정부 서비스 수준을

제고한다.

#### 4) 경제특별구역의 개방에 관한 실천과 경험

경제특별구역을 구축하는 것은 鄧小平이 전국 대외개방을 실시하는 기동점· 돌파구와 전략의 절차이다. 실천 대외개방의 실천은 세 개의 단계로 나뉜다. 즉, ‘三來一補’ (‘원료가공·부품조립·샘플제조 및 보상무역’과 중개무역)의 단계, ‘독자·합자·외자’ 기업과 스스로 생산하는 제품무역 단계, ‘걸어가기’의 전략과 하이테크놀로지 제품무역 단계이다. 경제특별구역 대외개방의 성공경험은 수출지향형 경제를 발전시키고, 질서를 따라서 점차 개방한다. ‘도입해 오기’와 ‘걸어가기’는 서로 결합하고, ‘세 가지 유익성’의 표준을 견지한다. ‘오염 물질을 통제(제어)하는 경우 배척하지 않는다(排污不排外)’.

#### 5) 개방의 이론 창조와 실천 창조

경제특별구역의 실천은 비약적인 곳이 있어야 한다. 지식경제를 힘껏 발전시킨다. 새로운 산업 업그레이드(Up-grade)의 관념을 확립한다. 제도의 창조에서 애쓴다. 문화건설을 강화해서, 중국은 세계경제·정치의 새로운 질서를 창립하기 위해 지주를 제공한다. 경제특별구역이 대외개방의 새로운 우위를 증가·창조하는 주요한 방책은 다시 투자환경을 개선하며, ‘나아간다’, ‘다원화’, ‘품질로 승부한다’, ‘과학기술이 무역을 시작한다’의 발전 전략을 실시한다. 도입기술의 선진성과 하이테크놀러지(Hi-tech)의 함량을 제고한다고 주시한다. 경제특별구역의 자본수출을 시기적절하게 발전시켜서, 해외시장을 점령한다. 국제 관습을 숙지해서, 국제경쟁에 참여할 수 있는 높은 수준 소질의 인재를 육성한다.

### 제3절 중국경제특별구역의 입법권

#### 1. 경제특별구역의 입법권과 입법범위

##### 1) 경제특별구역의 입법

1980년 8월, 제5기 상무위원회 제15차 회의가 허가한 「中國廣東省的經濟特別區域條例」를 공포하였고 경제특별구역의 확립하기 위하여 법률근거를 제공하였다. 경제특별구역의 입법은 중국 헌법이 규정한 입법체제 중에서의 하나의 특수 형식이고, 중앙입법, 지방입법, 특별행정구 입법과 함께 중국의 입법 체계를 구성한다. 경제특별구역의 입법은 중국의 입법체제 중에서의 하나의 중요한 구성부분이며, 경제특별구역 소재지의 인대 상무위원회가 제정한 법규를 주요한 표식으로 한 경제특별구역 법규체계가 점차 형성하여, 법률에 의하여 나라를 다스리고 있었던 전체의 과정에서 소홀히 하지 못하는 중대한 작용을 다하였다. 경제특별구역의 입법은 입법의 자격과 환경에서 보면 표면적으로 합법성을 가지고, 입법의 정신과 내포에서 보면 내재적으로 합법성을 가지고 있다.

1981년, 상무위원회는 광둥, 복건 두 성에 단행경제법규를 제정하는 권력을 수권하였다. 1988년, 최대한 경제특별구역 해남은 상무위원회의 수권입법을 획득한 후, 심천, 하문, 산둥과 주해 경제특별구역은 차례로 특별한 입법권을 획득하였다. 15년 이래, 다섯 대 경제특별구역은 경제특별구역 입법권을 운용해서, 창제하게 일련의 경제특별구역 법규를 제정했다. 해남의 국유기업의 자산관리 모델, 산둥의 전국 최초의 「개인독자기업조례」, 하문의 대만과 관련된 법규, 심천의 60 여 창조성 법규는 충분히 경제특별구역의 개혁·개방의 ‘실험구역’ ‘창구’의 시범작용을 발휘해서, 동시에 경제특별구역의 경제·사회의 급속한 발전을 촉진하였다.

경제특별구역의 입법은 다음 두 가지 의미에서 이해될 수 있다.

첫째, 그 성질을 기준으로 말한다면 경제특별구역 입법은 1980년대 중국이 관련 지방에 출현한 경제특별구역의 관련 국가기관이 전인대 또는 상무위원회의 전문적 수권에 따라 생성되고 제정효력이 당해 경제특별구역 내에 초과하지 않는 규범성 문서의 한 가지의 지방입법이다.

둘째, 지리적 기준으로 말하면 경제특별구역 입법법은 불린 경제특별구역의 지방 모든 입법의 총칭이고, 성질로 경제특별구역 입법을 제외하고 경제특별구역 중에서 원래 헌법과 헌법관련 법률의 규정에 근거해 그러한 지방성 법규와 지방 행정규칙을 제정할 수 있는 지방 국가기관이 그러한 지방성 법규와 행정규칙을 제정하는 활동을 포함된다. 광둥성, 복건성, 해남성 및 세 개의 성도 도시 등은 성질적인 의의로 경제특별구역의 입법권이 있고 또한 지방성 법규와 지방 정부규칙을 제정하는 권력이 있다. 본장에서 아래 논술한 것은 성질적인 의의의 경제특별구역 입법이고 중국 지방입법의 다른 한 종류의 특수한 형식이다.

1980년 이래, 이미 차례에 따라 심천, 주해, 산둥, 하문 및 해남 등 다섯 개의 경제특별구역이 구축되었다. 경제특별구역의 설치가 원활하게 진행되도록 하고 특별

구역의 경제관리가 충분히 이루어질 수 있도록 함으로써 경제특별구역의 작용이 효과인 것이 되도록 하기 위하여 1981년 11월에 상무위원회에서 「關與授權廣東省, 福建省人民代表大會及常務委員會制定經濟特別區域的各項單行經濟法規的決議」는 이들 두 성의 인대와 상무위원회에게 관련 법률·법규·정책에 규정한 원칙에 근거하여 각 성 경제특별구역의 구체적인 상황과 실제 필요에 의거하여 경제특별구역의 각종 단행 경제법규를 제정하되 그러한 법규를 상무위원회와 국무원에 보고, 기록하도록 하는 내용의 수권을 하였다. 1988년 4월에는 7기전인대 제1차 회의에서 「關與建立海南濟特別區域的決議」는 해남성 인대와 상무위원회에 해남성의 경제특별구역의 구체적인 상황과 실제필요에 의하여 국가 관련 법률·전인대와 상무위원회의 관련 결정과 국무원의 관련 행정법규의 원칙에 따라 법규를 제정하여, 해남성 경제특별구역에 실시하되, 상무위원회와 국무원에 보고·기록하도록 하는 내용의 수권을 하였다. 1992년 7월에 상무위원회에서 통과된 「關與授權深川市人民代表大會及常務委員會和深川市人民政府分別制定在深川經濟特別區域實施的決定」, 1994년 3월에 8기전인대 제2차 회의에서 통과된 「關與授權廈門市人民代表大會及常務委員會和廈門市人民政府分別制定法規和規章在廈門經濟特別區域實施的決定」, 1996년 3월에 8기전인대 제4차 회의에서 통과된 「關與授權汕頭市和珠海市人民代表大會及常務委員會, 人民政府分別制定法規和規章在各自的經濟特別區域實施的決定」은 각기 심천시, 하문시, 산두시와 주해시 인대와 상무위원회 및 인민정부에 대해 구체적인 상황과 실제필요에 의하여 국가의 관련 법률·전인대와 상무위원회의 관련 결정 및 국무원의 관련 행정법규의 원칙에 따라 법규를 제정하여 각각의 경제특별구역에 실시하도록 하는 수권을 하였다.<sup>81)</sup>

그러나 입법법이 나오기 전에, 이상 많은 수권입법의 결정과 결의가 존재함에도 불구하고, 오히려 전문적인 경제특별구역의 수권입법의 법률규정이 없었다. 입법법의 탄생은 경제특별구역 수권입법을 전문적인 법률규정을 획득하게 된다. 입법법 제 65조에서 전문적으로 경제특별구역 소재지의 성·시의 인대와 상무위원회는 전인대의 수권 결정에 의하여 법규를 제정하여 경제특별구역의 범위 안에서 실시한다고 규정했다. 제81조에서 또한 경제특별구역의 법규는 수권에 의하여 법률·행정법규·지방성 법규에 대해 변통성 규정하는 것은 본 경제특별구역에서 경제특별구역 법규의 규정을 적용한다고 규정한다.

## 2) 경제특별구역의 입법권과 입법범위

81) 劉和海·李玉福, 前掲書, p.47.

## (1) 중국 경제특별구역 입법권과 입법범위의 표현

경제특별구역의 입법권과 입법범위는 주로 경제특별구역의 인대, 무위원회와 정부가 국가 입법기관의 관련 수권규정에 의해 경제특별구역의 실제 상황을 결합해, 국가 입법기관의 수권규정이 확정한 입법임무를 완성하는 것에 표현한다.

### ① 경제특별구역 인대와 상무위원회의 입법권과 입법범위

형식 방면에서 경제특별구역 인대와 상무위원회는 해당 경제특별구역에서 실시할 법규를 제정할 권한을 가지는데, 단행경제법규가 그렇지 않으며 법규임에도 불구하고, 모두 일반지방성 법규는 아니며 앞서 언급한 「결정」에서 규정한 수권에 근거하여 나타난 경제특별구역 법규이다. 여기의 법규는 한편으로 광동성, 복건성 인대와 상무위원회가 1981년 11월 상무위원회가 통한 수권결정에 의하여 권력이 있어 제정한 각 당해 성의 경제특별구역의 각 조항 단행경제법규를 가리키는 것이다. 다른 한편은 해남, 심천, 주해, 산둥, 하문 시의 인대와 상무위원회가 1988년 이래 전인대 혹은 상무위원회의 몇 번 통한 수권결정에 의하여 권력이 있어 제정한 각 당해 성 혹은 시의 경제특별구역에서 실시한 각 조항의 법규를 가리킨다.

내용 방면에서는 경제특별구역의 인대와 상무위원회의 입법권과 입법범위는 다음에 3가지 분야로 나누어 설명할 수 있다.

첫째, 전인대와 상무위원회의 수권규정에 따라 본래 전인대와 상무위원회에 속하는 입법사항에 대해 입법을 하여 당해 경제특별구역에서 실시하는 것으로 경제특별구역의 인대와 상무위원회는 전인대와 상무위원회의 입법권의 일부를 행사하는 것이다. 따라서 그러한 입법권의 행사는 엄격하고 명확한 제한을 받는 바, 내용은 반드시 헌법의 규정과 법률·행정법규의 기본원칙을 따라야 하며 헌법·법률이 전인대와 상무위원회가 법률로 제정하도록 규정한 사항을 경제특별구역 입법으로 제정하여 실행할 수 없다.

둘째, 전인대와 상무위원회의 관련 수권규정에 의하여 경제특별구역의 구체적인 상황과 실제필요에 따라 경제특별구역의 특수한 문제를 해결하는 법규를 제정하는 것이다. 국가가 경제특별구역에서 특수한 경제정책과 경제관리 체제를 실시하고자 하는 것이므로 경제특별구역은 필연적으로 다른 지방과는 대단히 다른 특수한 지역이며 이로 인하여 수많은 특수한 상황과 특수한 문제들이 존재하기 마련이며 바로 이러한 특수한 상황과 문제들을 경제특별구역에 부여한 특수한 입법권을 통하여 해결하게 되는 것이다.<sup>82)</sup>

82) 陳俊, “論經濟特區的雙重立法權”, 「立法研究」第2卷, 北京法律出版社, 2000, p.536 참조.

셋째, 경제특별구역의 구체적인 상황과 실제 필요에 의하여 수권범위 내에서 실시 세칙을 제정해 반드시 헌법·법률·행정법규가 당해 경제특별구역에서 효과적으로 실시될 수 있도록 하는 것이다. 경제특별구역이 특수 지역이기는 하지만 헌법·법률과 행정법규를 철저히 실시하는 것도 경제특별구역 입법의 중요한 임무이다.<sup>83)</sup>

## ② 경제특별구역 인민정부의 입법권과 입법범위

형식 방면에서는 경제특별구역정부는 당해 경제특별구역에서 실시할 행정규칙을 제정할 권한을 가진다. 여기에서의 규칙은 1992년, 1994년, 1996년의 전인대와 상무위원회에서 통과된 수권 결정에 근거한 것 이외에도 각 경제특별구역의 인민정부가 각자의 특별구역에서 할 규칙을 제정할 권한을 가진다. 광둥, 복건, 해남 3성 인민정부도 다른 성 인민정부와 마찬가지로 헌법과 관련된 법률에 규정된 규칙제정권을 가진다. 그러나 그들이 제정하는 행정규칙은 일반지방입법의 범주에 속하는 것으로 따라서 경제특별구역 특유의 것은 아니다.<sup>84)</sup>

내용 방면에서 전인대와 상무위원회의 관련 수권결정을 보면 경제특별구역 인민정부의 입법권과 입법범위는 명확하지 않다. 다만 이들의 수권 결정의 목적·정신 및 경제특별구역 인민정부의 성질과 특징에 근거해 볼 때 다음에 몇 가지로 설명할 수 있을 것이다.

첫째, 당해 경제특별구역의 관련 법률·행정법규와 상급 지방인대와 상무위원회가 제정한 지방성 법규를 철저히 집행하기 위해 규칙을 제정하는 경우이다.

둘째, 해당 급 지방인대와 상무위원회가 제정한 경제특별구역의 법규를 철저히 집행하기 위하여 규칙을 제정하는 경우이다.

셋째, 경제특별구역의 지방인대와 상무위원회의 수권에 의하여 규칙을 제정하는 경우이다. 예컨대, 수권 주체가 지방성 법규를 제정하여 조정해야 하지만 아직 그러한 조건이 성숙되지 아니한 사항에 대해 경제특별구역 인민정부가 먼저 규칙을 제정하여 시행하고 추후에 조건을 구비하였을 때, 다시 경제특별구역 인대 또는 상무위원회가 그에 관한 지방성 법규를 제정하게 된다.

넷째, 경제특별구역 인민정부가 자신의 직권범위 내에서 특정한 사항에 대한 규칙을 제정하는 경우이다.

## (2) 경제특별구역의 입법권

83) 孫敬·候淑雯, 前掲書, p.148.

84) 孫敬·候淑雯, 前掲書, pp.148~149.

경제특별구역의 입법권은 중국 개혁·개방의 특정 역사적 조건에서 나타난 하나의 새로운 입법권이다.

#### ① 경제특별구역 입법권의 성질

경제특별구역 입법권의 성질에 관하여 중국 법률계에서는 다른 관점이 있다. 그 중 하나의 관점은 경제특별구역 입법권은 국가 입법권이고 특별법규가 국가 법률의 일부분이라고 생각한다(이하 ‘국가 입법권논의’라 약칭한다). 다른 한 관점은 경제특별구역 입법권은 지방 입법권이고 특구법규가 특별구역 입법범위에만 실시할 수 있으며, 지방성 법규에 속한다고 생각한다(이하가 ‘지방 입법권의 논의’라 약칭한다). 제3의 관점은 경제특별구역 입법권은 하나의 신형의 입법권, 즉 수권성 지방 입법권이고 국가입법권의 일부분 아니고 또한 중국 현행의 지방입법모드와 다르다고 생각한다.<sup>85)</sup>

그러면 어떻게 과학적으로 경제특별구역의 입법권의 성질에 경계를 매듭지어야 하는가? 그다음 두 개의 방면에서 마땅히 파악해야 한다고 생각한다.

우선, 경제특별구역 입법권의 획득의 수단으로부터 보면, 경제특별구역의 입법권은 전인대가 “수권결정”을 통하여 부여한 것이며, 그러므로 그것은 당연히 위탁입법권에 속한다. 입법수권의 본질로 말한다면, 입법수권, 즉 입법기관이 수권하게 된 자에게 원래 자신에 속한 일부분 입법권을 위탁 행사하였다.

위탁 입법이란 ‘수권 입법’을 칭하고 입법기관에서 특정사항의 입법권을 입법권이 없는 단체에 부여하는 것을 가리킨다. 자본주의국가의 입법형식에 의하여, 수권된 자가 행정기관·지방당국·사법기관, 더 나아가서 대학과 기타기관을 포함하여도 된다.<sup>86)</sup> 이로써 수권된 입법 주체가 광범위성과 비특정성을 가져서, 결코 국가 행정기관은 단지 위탁 입법권을 향수할 수 있는 것은 아님을 알 수 있다.<sup>87)</sup>

중국의 입법활동 중에서, 입법수권은 주로 두 가지의 형식을 채택한다. 첫째로, 헌법·법률 중에서 예를 들면 중국 「헌법」 제89조 제1항의 규정에서 국무원은 헌법과 법률에 의해야 하여 행정법규를 제정하는 직권을 행사한다고 명확하게 규정한다. 둘째로 국가입법기관에서 수권결정을 만들어내며, 예를 들면, 전인대와 상무위원회는 광둥, 복건 두성 인대와 상무위원회가 경제특별구역의 법규를 제정해서 경제특별구역에서 실시한다고 수권했다. 이것으로 말하면 경제특별구역의 입법수

85) 黎拯民·杜忠, “深圳立法權的性質及其法律衝突”, 「經濟特別區域法制」第3期, 1993年, p.39.

86) 戴維·M·沃克, 「牛津法律大詞典」, 光明日報出版社, 1988, p.250.

87) 黎拯民·杜忠, 前揭論文, p.39.



권은 실제로 결코 일반적인 수권 방식에 초월하지 않고 한 가지의 특수한, 새로운 입법 수권방식이 된 것은 아니다.

두 번째, 경제특별구역의 입법권의 권한범위로부터 볼 때, 진인대는 차례로 세 번 통한 모든 수권결정에서 경제특별구역의 입법이 경제특별구역의 구체적인 상황과 실제 필요에 부합되어야 해 특별구역에서 실시한다고 규정했기 때문에, 경제특별구역 입법권은 지방 입법권에 속해야 하고, 즉 지방 당국은 특별 허가 혹은 법률이 규정한 범위에서 본 지역에 적용된 법규 혹은 규칙을 제정하는 권력이다.

## ② 경제특별구역 입법의 기준점

중국 개혁·개방의 ‘창구’로 하여, 경제특별구역의 오랜 빠른 성장은 주로 중앙이 준 특수한 우대정책이다. 중국은 이미 WTO에 가입하였기 때문에, 통일한 전국 경제발전정책을 공개적으로 하며, 중부·서부와 내륙의 성을 급속하게 발전시켜 되도록 빨리 동서부의 격차를 줄이는 것이 이미 국제경제와 국제관례가 연결하는 통일한 사회주의시장경제체계를 구축하는 중요한 내용이 되었다. 그래서 중앙은 이미 점차 경제특별구역의 특수한 우대를 취소해, 따라서 국내 각 지역 사이가 상대적인 평등, 다원진취의 경쟁 골격을 촉진하였다. 경제특별구역 현재의 최대한 우위 즉 입법권의 우위이고 이미 심천과 하문 두 개의 경제특별구역의 실적이 증명되었다. 하문 경제특별구역을 그 예라고 한다면, 1994년부터 입법권을 획득한 후에, 하문시의 인대 및 시정부는 일련 법규와 규칙을 제정해 공포한 것을 통해서, 시장경제체제 건설의 보조를 가속했다. 행정집법을 규범에 맞아서 법률 감독을 강화하고, 투자규모를 완선하며, 도시건설을 촉진하고, 도시를 엄격하게 관리하며, 사회치안의 종합치리를 강화한다. 하문시 법제건설의 발전에 크게 기여, 하문 경제특별구역을 법에 의하여 시를 통치하는 길에 걸었다. 이 때문에 전국 위생도시의 목표를 실현할 뿐만 아니라 하문의 외상흡인력 또한 강화되었다. 하문 경제특별구역에 들어간 외자는 점차 노동 집약형 위주로부터 자본 집약형위주로까지 전환한다.

경제특별구역의 투자환경을 개선·화시키는 것은 결코 경제특별구역 ‘하드웨어’의 개선(예컨대 항구·부두·전력·에너지·교통 시설 등의 개선)만을 가리키지 않고 동시에 경제특별구역 투자 ‘소프트웨어’의 건설(예컨대 완비한 입법·좋은 법률 서비스·청렴결백하고 높은 효율의 행정 관리 등)을 가리킨다. 투자 ‘소프트웨어 환경’의 건설과 완벽은 더욱 중요한 의의를 가진다. 경제특별구역 투자환경의 건설과 개선은 경제특별구역의 법제건설에 달려있다. 경제특별구역 법제건설의 전제는 기본적인 점을 정확하게 골라내야 한다. 구체적으로 말한다면, 경제특별구역의 법의 제정은 당연히 두 개의 기점에 입각하여야 한다.

첫째, 경제특별구역 발전의 실제 필요를 만족시켜야 한다. 경제특별구역의 필요

를 만족하는 것은 경제특별구역 입법이 규획을 강화해야 하고 목표가 명확한 것을 가리켜야 한다. 현재 각각 경제특별구역의 입법계획에 대해 보며, 경제특별구역 입법은 기본적으로 두 종류의 모드가 있다. 한 종류가 하나의 완비한 경제특별구역 건설 각 영역·각 층면을 포함하는 독립한 특별구역 법규체계를 건립해야 한다. 예를 들면 마치 심천 경제특별구역의 입법이 그 모델이다. 다른 종류는 마리 경제특별구역의 구체적 필요에 의해 입법하고 바꾸어 말하면, 즉 경제특별구역이 어떤 필요가 있어서, 결과 특수 요에 의하여 입법한다. 이 두 종류의 모드는 현재 모두 아직 탐색단계에 있고, 이해득실이 있으며 아직 실천검정을 할 필요가 있다. 그러나 어느 종류의 방식을 채용함에도 불구하고, 모두 경제특별구역의 입법 ‘새롭다’(입법 시야와 수단이 새롭다)를 ‘독특하다’(경제특별구역 특색을 가진다), ‘높다’(기점과 수준이 높다), ‘실제’(진대성과 가조작성이 강하다)의 특징을 체현해야 한다.

소위 경제특별구역의 필요를 만족시키는 것이 또한 당연히 경제특별구역의 실재를 결합해야 하여 입법한다고 가리킨다. 경제특별구역은 중국 개혁·개방의 최전연이며, 각 경제특별구역은 이 세기말부터 다음 세기 초에 경제특별구역을 국제성과 현대화의 도시로 건설하는 웅대한 목표를 확립하였다. 세계상 각 국제성 도시의 발전으로부터 볼 때, 현대화의 형량기준은 결코 경제의 발달정도만을 가리키는 것은 아니어서, 또한 정치·법률·문화·시민의식·환경보호·사회복지 등 각종의 사회발전의 종합성 지표를 가리킨다. 그래서 경제특별구역의 입법도 당연히 경제입법, 사회입법과 문화·교육·과학기술의 입법 세 가지 내용을 포함해야 한다.

경제입법에 대해 말하면, 중점을 확대 대외개방과 개선 경제특별구역 투자환경의 방면에 두어서, 대외가 경제특별구역 자신의 특징에 의하여 투자보호·보세지역개발·항구관리·금융·해상운송·대외무역 등 서비스 산업의 발전, 하이테크산업 건설 및 경제특별구역과 국내 기타 지역의 횡향경제연합 등 영역에서의 입법을 강화한다. 동시에 또한 전문적인 입법을 통해, 다국성 혹은 광구역성, 다른 소유제의 기업집단을 육성시키며, 특별구역경제의 경쟁력을 강화한다.

사회입법에 대해 말하면, 중점을 노동입법, 사회보장 입법과 도시 관리방면에 두어야 하고, 경제특별구역 내 뛰어난 노사관계를 수립하여, 특별구역의 경제체제개혁을 추진·보장한다. 경제특별구역의 사회관계와 사회질서를 안정하여서, 부패를 없애고 청렴을 유지하며, 법률에 의하여 경제특별구역을 다스린다. 따라서 청렴하고 고효율과 규범화의 현대 도시 관리 체제를 구축한다.

문화·교육·과학기술의 입법에 대해 말하면, 이를테면 경제특별구역 문화시장관리를 강화하며 경제특별구역의 문화건설과 경제특별구역의 과학기술진보를 촉진하고, 선진기술을 도입한다. 경제특별구역의 인재육성을 가속하고 시민의 교양정도를 제고하는 방면에서 입법을 강화해야 하며 경제특별구역을 문화번영, 교육번창,

과학기술 발달의 문명예의지국으로 건설한다.

둘째, 전국 개혁개방과 법제건설을 위하여 가치가 있는 참고 경험을 제공한다. 전인대는 경제특별구역에 입법권을 부여하는 목적의 하나는 경제특별구역이 개혁·개방 중에서의 선발우위와 ‘창구’의 효과를 발휘한다. 그래서 경제특별구역의 입법은 협애한 지방주의의 제한을 극복해야 하며 경제특별구역을 만족시키는 건설 필요의 기초로 사상을 해방하고 기타 국가와 지역의 선진적인 입법 경험을 과감히 도입하고 참고한다. 경제특별구역의 입법이 전국적인 입법의 공백을 보충하고 또는 그 부족을 보충할 수 있다. 또한 이미 성숙한 법률학 이론을 법률로 상승된다. 예를 들면, 방옥조임·용자조임 등 법규의 제정을 통해 경제특별구역의 재산조임 관계를 규범에 맞고 조정한다. 또한 예컨대, 대리법규의 제정을 통해, 경제특별구역 대리관계를 규범에 맞아서, 국제대리에 부합된 관례를 구축한다. 시장경제 조건 및 국제경제무역 발전 중에 대리관계 새로운 특징과 새로운 변화의 특별구역대리제도를 반영할 수 있다. 그 이외에, 또한 입법을 당연히 능숙하게 통하여 경제특별구역의 개혁·개방을 진일보 촉진하여 경제특별구역의 각항 공작을 전국전열에 계속하여 견게 하며 더 나아가 경제특별구역 입법의 내용을 보장한다.

## 2. 경제특별구역 입법권의 특징과 역할

### 1) 경제특별구역 입법권의 특징

경제특별구역 입법권은 전국적 입법기관이 부여한 지방성 입법권이고 ‘수권성 지방입법권’이라 칭해도 된다. 헌법과 법률이 명확하게 규정한 지방 입법권과(이하가 ‘일반지방 입법권’라 약칭한다)비교하면, 그것은 다음과 같은 특징<sup>88)</sup>을 가진다.

#### (1) 실험성

수권은 성급 도시에 주는 입법권이 아니고, 신 중국 입법역사상 중대한 돌파구이며, 그 의의는 의심할 바 없이 심각하고 거대하다. 그것이 경제특별구역의 건설에 유리할 뿐만 아니라기 때문에, 게다가 중국 장기 이래 실행하고 있는 전국적인 입법을 위주로 하고, 지방성 입법은 그와 저촉되지 않는 ‘일체화’의 입법 모드를 켜다. 따라서 경제특별구역은 개혁·개방 ‘실험장’으로 하는 작용의 발휘에 유리하고, 중

88) 邱鸞鳳, “經濟特別區域立法權若干問題探討”, 「法商研究」第6期, 1997, p.36.

국의 사회주의 시장경제법제를 건립·개선하기 위하여 유익한 경험을 제공했다. 그래서 경제특별구역의 입법권은 ‘신형 입법권’ 이라고 불리며 결코 그의 수권 모드의 특수성 아니라 그 내용의 특수성 때문이다.

## (2) 사전입법성(超前性)<sup>89)</sup>

법률규범의 사전입법은 그는 현행의 사회관계에 입각해야 하는 것을 가리키며, 또한 몇몇 방면에서 현행의 사회관계를 초월해야 한다. 이들의 규범은 시장경제의 발전규율에 부합되기만 하면, 특히 이미 기타 국가의 실천이 증명된 것은 필요하고 효과적이다. 경제특별구역은 사회주의 시장경제 법제건설의 ‘시험기지’로 그 개혁 실천과 적응하며, 그 입법은 반드시 사전입법을 가져, 경제특별구역 자신의 발전의 필요를 만족해야 할 뿐만 아니라 또한 전국적인 입법을 위하여 성공적인 모범사례를 제공해야 한다.

## (3) 구역성

지방성 입법권으로 하여 경제특별구역 입법권의 행사범위가 경제특별구역 범위 안에만 한정되고, 국가와 경제특별구역 소재성이 제정한 법률·법규가 경제특별구역에서는 여전히 지역효력을 가진다.

## 2) 경제특별구역 수권입법권의 의의

첫째, 경제특별구역의 존재를 긍정하여 경제특별구역의 진일보 발전을 위해 법률적 보장을 제공한다. 중앙은 차례로 경제특별구역 소재지에 입법권을 부여했고, 경제특별구역은 존재하는 필요를 긍정할 뿐만 아니라, 더욱 경제특별구역 발전을 완비한 법률보장을 획득한다.

둘째, 입법권의 부여는 경제특별구역은 단순한 경제실험기능부터 경제·법제 중첩의 시험기능에 향하는 전화를 실현했고, 이후의 중국 시장경제의 법제화건설을 위하여 경험을 제공한다.

셋째, 경제특별구역은 이미 드러난 새로운 사회관계에 대해 즉시 입법조정하며, 질서가 있게 그 중에서 경제특별구역을 발전시키게 된다.

89) 경제특별구역의 중국에서는 사전입법성은 이를 ‘초진성’이라고 하는데, 이는 중앙이 입법시 경제특별구역이 자기의 상황에 따라 먼저 입법을 하는 것을 미처 혹은 아직 입법하지 못한 것을 가리킨다.

넷째, 변동성 입법을 진행하고, 경제특별구역의 창신입법과 현행 전국적인 법률 사이의 충돌을 효과적으로 조절한다.

### 3) 경제특별구역의 수권입법 원칙

입법원칙은 입법과정 중에서 따라야 하는 기본 행위 방침을 가리키는 것이다. 경제특별구역 수권입법은 다음과 같은 원칙에 따라야 한다.<sup>90)</sup>

#### (1) 경제특별구역의 실제에서 출발하는 원칙

전인대 혹은 상무위원회의 수권 결의에 의하여 경제특별구역 수권입법주체가 제정한 법규와 규칙은 경제특별구역에서 실시한 것이다. 그래서 경제특별구역 수권입법주체는 입법 중에 경제특별구역의 실제를 입각한다고 견지하여 경제특별구역의 구체적인 상황과 실제 필요에 의하여 입법한다. 단지 이렇게 해야만, 수권입법은 경제특별구역의 실제문제를 잘 해결할 수 있다.

#### (2) 사전입법 원칙

절차적 문제는 두 방면이 있다. 첫째, 전국 혹은 성이 아직 관련 법률·법규를 제정하기 전에, 경제특별구역 수권입법주체가 본 경제특별구역에 적용하는 법규를 제정한다. 이것은 특별구역 경제의 발전이 전국경제 전체수준에서 앞서기 때문에, 경제특별구역 안에서 드러난 새로운 경제관계는 급히 입법을 필요하게 조정한다. 그러나 전국 총체상황을 감안하여 즉시 전국적인 입법할 수 없을 때 경제특별구역 수권입법 절차문제가 매우 중요해진다. 그것은 경제특별구역 안의 경제관계를 유효하게 규범할 뿐만 아니라 장래 전국적인 입법을 위하여 입법경험을 제공한다. 둘째, 입법이 현행의 사회관계를 조정하는 것을 중시해야 할 뿐만 아니라 또한 선행한발을 힘써 노력해야 하고 과학적인 예측을 통하여, 장래 드러날 사회관계에 대해 사전입법 규정을 만들어냈다. 입법은 법률화를 경험해야 할 뿐 아니라 빠른 경제발전의 경제특별구역에서 새로운 사물은 드러나는 것이 빨라서 만약에 입법이 현행 사회관계를 조정하는 것을 만족하더라도 어떤 종류의 새로운 사실이 드러나면, 따라야 할 수 있는 법률이 없다. 그래서 사전입법원칙을 견지하는 것은 경제특별구역 수권입법이 필요한 것이다.

90) 盧朝霞·李會艷, “經濟特別區域授權立法若干問題探討”, 「鄭州大學學報(哲學社會科學版)」第30卷第2期, 1997, p.108.

### (3) 적절한 변통성 입법원칙

변통성 입법은 경제특별구역 수권입법 때 국가 법률·행정법규 중에서의 몇몇 경제특별구역 실제 발전 필요에 적합하지 않는 규정에 대해 새로운 규정을 만들어 낸다고 가리킨다. 경제특별구역 수권입법 때 변통성 입법을 견지하는 것은 매우 중요하다. 이것은 특별구역 경제의 고속 발전은 몇몇의 전국적인 법률·행정법규의 규정을 분명히 정체시키기 때문에 경제특별구역은 국가 자본주의 위주로 삼은 종합성 경제가 몇몇의 법률·행정법규의 구체적인 규정을 특별구역 경제 발전의 필요에 적응시키지 않고 국가가 또한 가까운 시기 안에 다시 몇몇의 법률을 공포하지 않거나 개정할 수 없는 상황에서, 경제특별구역의 각종의 경제 과제를 효과적으로 규범하기 위하여 입법 때 변통성 입법을 견지할 필요가 있다. 특별구역의 경제는 새로운 법에 대한 요구와 국가 입법 전체모순을 피하기 위한다.

그러나 변통성 입법은 적절해야 한다. 첫째, 헌법의 규정을 따라야 한다. 둘째, 법률·행정법규의 기본 원칙을 따라야 한다. 설사 양자는 경제특별구역의 실제 발전 필요에 적합하지 않을 지라도, 경제특별구역 수권입법 주체는 입법할 때 따라야 하고, 만약 그렇지 않으면 '일권입법'을 구성한다. 적절하게 변통성 입법하고, 법제 통일을 지켜서 입법의 합법성을 보증한다.

### (4) 국제관례와 연결된 원칙

국제관례는 주로 세계 각국이 시장경제를 조정하는 활동 중에서 보편적 채용하는 원칙·규칙과 방법을 가리킨다. 경제특별구역이 구축한 시장경제체제는 최종 국제시장과 연결하고, 그래서 객관적으로 경제특별구역의 관련된 시장경제 입법이 국제관례와 연결되어야 한다고 구한다. 입법 중에서 국제관례를 참고하고 채용하면 입각 경제특별구역 실제적인 원칙과 유기적으로 반드시 결합한다. 국제관례에 대해 성실하게 연구하고, 논증한다.

## 3. 경제특별구역의 입법권과 지방입법권의 관계

### 1) 경제특별구역 입법권과 지방입법권의 관계

경제특별구역 입법권은 한 가지 특수지방 입법권일 뿐 아니라 또한 특수 수권입

법 즉 경제특별구역 수권입법에 속한다. 지방 입법권은 일반지방 입법권 즉 일반 수권입법이다. 경제특별구역 수권입법은 특정지방 권력기관이 전인대 혹은 인대 상무위원회의 수권에 의하여 헌법의 규정과 법률·행정법규의 기본 원칙을 따라서 경제특별구역의 구체적인 상황과 실제 필요에 근거하여 당해 경제특별구역에서 실시하는 법규·규칙을 제정해야 할 활동을 가리킨다.

중국도 수권입법의 실천에 존재하면서, 건국하였을 때부터, 전부 네 가지 형식의 수권입법이 드러났다. 첫째, 전인대는 상무위원회에 부여한 입법권, 이러한 입법권은 1982년의 헌법 전에 상무위원회가 아직 국가입법권이 없을 때에 존재하였다. 둘째, 전인대가 국무원에 부여한 입법권이다. 셋째, 전인대 또는 인대 상무위원회는 지방권력기관에 위탁한 수권 입법이다. 넷째, 전인대 또는 인대 상무위원회가 경제특별구역 소재지의 시급 권력기관 또는 인민정부에게 위탁한 수권입법이다.<sup>91)</sup>

#### (1) 지방입법권과 경제특별구역 입법권의 공통점

첫째, 제정주체의 법정성을 가진다. 지방입법의 주체는 헌법·법률이 명확하게 규정하였거나 수권은 하였지만, 규정이 없거나 수권하지 않은 지방 국가기관은 지방입법권이 없다.

둘째, 내용의 종속성을 가진다. 민족자치지방 및 수권입법지방의 지방입법 내용은 헌법법률의 기본원칙에 위반될 수 없다. 지방성 법규, 지방 정부규칙은 헌법·법률과 행정법규와 저촉될 수 없다. 만일 저촉되면, 상무위원회와 국무원은 철회할 권력이 있다.

셋째, 입법권한의 제한성을 가진다. 지방입법은 특별행정구의 입법을 제외하고, 일반적으로 법률과 행정법규의 내용과 완전한 지방성사무인 사항을 철저히 실시한다.

넷째, 적용범위의 지역성을 가진다. 지방입법은 단지 당해 행정지구 혹은 경제특별구역에 적용하며, 당해 행정지구 혹은 경제특별구역 안에 법률효력이 있다.

#### (2) 경제특별구역 입법자체의 특징

첫째, 주체의 방면으로부터 볼 때, 일반지방입법과 같은 것은 경제특별구역 수권입법 주체가 직권을 따라서 특정 사항에 의하여 입법의 권력을 향유하지 않고, 단지 전인대 또는 인대 상무위원회가 원래 자기의 입법권의 부분을 그에 부여하여 행

91) 盧朝霞·李會艷, 前揭論文, p.108.

사하기 때문이다. 일반지방 입법과 다른 것은 경제특별구역 입법이 다양성을 가진다. 현재 광둥성, 복건성, 해남성의 인대와 상무위원회와 심천, 하문, 주해, 산두 네 개의 경제특별구역 소재지의 시 인대, 상무위원회와 시 인민정부가 있다.

둘째, 입법권의 근원으로부터 말하면 경제특별구역 수권입법은 일반지방 입법과 같아서 수권입법권은 헌법 또는 조직법이 직접적으로 규정된 것이 아니라 전인대 또는 상무위원회가 결의형식으로 각 주체에 부여하는 것이고, 중앙은 기타 국가기관에 부여하여 대행된 한 가지 입법권이다.

셋째, 입법권한 방면에서 말하면, 경제특별구역 입법주체는 향유하는 입법권이 일반 수권입법보다 더 크고 소속 경제특별구역에 대해 입법할 권력이 있을 뿐만 아니라서, 게다가 변통성 입법 즉 현행 법률·행정법규가 구체적으로 규정한 입법을 진행 할 수 있다.

넷째, 지역효력 문제로부터 말하면, 경제특별구역 수입법의 효력범위는 경제특별구역인 이 특정의 경제구역에만 한정되어, 경제특별구역 수권입법 주체는 관할한 행정영역에 효력이 발생할 수 없다. 일반수권 입법의 효력범위와 다른 것은 그 행정권력 혹은 입법권 범위 내의 소유의 사람·물건·일이다.

다섯째, 입법절차 방면으로부터 말한다면, 특별구역 수권입법은 입법절차에 독립성을 가진다. 그것은 상무위원회·국무원에 기록하면 된다. 상무위원회에 보고하고 비준할 필요가 없다. 시급 특별구역 수권입법주체는 아직도 省인대 상무위원회에 보고·기록해야 한다.

## 2) 경제특별구역 입법권과 일반지방 입법권의 구별

### (1) 경제특별구역 입법과 일반지방, 민족자치지방 및 기타지방의 입법과 구별되는 특징<sup>92)</sup>

첫째, 입법권의 근거가 다르다. 경제특별구역의 입법권은 최고 국가권력기관인 전인대 또는 그 상설기구인 상무위원회의 수권규정에서 유래한다. 그러나 일반지방과 민주자치지방의 입법권은 헌법·지방조직법 및 민주구역자치법의 규정에서 유래한다.

둘째, 입법의 효력 등급과 조정범위가 다르다. 일반적으로 말하면 경제특별구역 입법의 효력등급과 조정범위는 총체로 일반지방과 민족자치지방 입법과 같지 않게 확정성을 가지고 있다. 경제특별구역입법은 생긴 규범성문서가 그 성질에 의하여

92) 孫敬·侯淑雯, 「立法學教程」, 中國政法大學出版社, 2000, p.146.



효력등급은 수권주체인 자신은 제정한 규범성 문서보다 낮지만, 일반지방과 수권주체와 같은 급별의 국가기관이 제정한 규범성 문서보다 높아야 한다. 경제특별구역의 입법범위는 수권주체의 수권범위를 벗어나서는 아니 되지만 수권주체의 직권범위를 벗어난 것일 도 있다. 그러나 일반지방과 민족자치지방 입법이 조정하는 범위는 헌법·헌법관련 법률 특히 입법법이 규정한 사항의 범위 또는 이들의 지방의 입법주체의 직권범위로 한정한다.

셋째, 일반지방입법과 비교하여 경제특별구역 입법은 명백한 파격성·선행성을 가지며 때로는 일정한 정도의 시행성을 갖는다.

넷째, 입법절차와 임무 분야에서 경제특별구역입법은 특수성·불확정성을 가지며 시간과 공간(사항) 등의 분야에서도 명백한 제한을 받는다. 그런데 일반지방 입법의 임무와 절차는 일반적·상규적·확정적이고 그 자주성도 조금 큰 바, 예컨대 지방성 법규가 반드시 전인대에 보고하여 비준을 받아야 할 필요가 없다. 일반지방 입법주체는 자신의 권한범위 내에서 자주적으로 문제를 해결할 수 있다.

## (2) 경제특별구역 입법권은 지방입법권과 차이

입법권의 근원, 입법의 효력과 조정범위, 입법절차와 입법임무 등 방면에서 볼 때, 그들 구별의 주요한 특징은 있다.

첫째, 입법권의 근원은 다르다. 경제특별구역 입법권은 최고 국가권력기관 혹은 그 상설기관의 규정에서 유래한다. 일반지방과 민족자치지방의 입법권은 헌법·지방조직법·입법법과 「민족구역자치법」의 규정에서 생겨난다.

둘째, 입법의 효력등급과 조정범위가 다르다. 일반적으로 말하면, 경제특별구역 지방입법의 효력등급과 조정범위는 전체적으로 일반 지방입법 및 민족자치 지방입법과 같지 않게 확정성을 가지고 있다. 경제특별구역 입법을 통해 구성된 규범성 법률문서는 그 성질대로 보면, 그 효력등급이 수권주체 자신은 제정한 규범성 법률 문서보다 낮지만 또한 일반지방과 수권주체 같은 급의 국가기관이 제정한 보통규범성 법률문서보다 높아야 한다. 경제특별구역 입법범위는 수권주체의 수권범위로 한정하지만, 수권기관의 직권위임에 초과해도 된다. 일반지방 입법과 민족자치지방 입법은 조정한 범위가 헌법·헌법과 관련된 성법을 특히 입법법이 규정한 사항범위 또는 이들의 지방의 입법주체의 직권범위로 한정하는 것이다.

셋째, 같은 지방입법은 비교해서, 경제특별구역 지방입법은 명확한 파격성·선행성을 가져서 때로 일정정도의 시행성을 가지기도 한다.

넷째, 입법절차와 임무방면에서, 경제특별구역 입법은 정상적인 특수성·불확정성을 가져서 경제특별구역 입법은 시간과 공간(사항)등 방면에서 여러 가지 명확한

제한을 받는다. 일반지방 입법의 임무와 절차가 보통·상규·확정하고, 그 자주성은 조금 크다. 예컨대, 지방성 법규는 상무위원회에게 보고하여 비준할 필요가 없고, 일반지방 입법주체는 자신의 권한범위 안에서 자주적으로 문제를 해결해도 된다.

### (3) 입법권의 광범위성, 지역성으로 보면 지방과 다른 점

#### ① 경제특별구역 입법권의 광범위성

경제특별구역 입법권의 광범위성의 특징은 주로 두 방면에서 체현한다. 첫째로, 헌법과 법률의 기본원칙에 위반되지 않기만 하면, 그러나 경제특별구역 유권기관은 특별구역 경제와 사회발전의 상황에 의해 적절한 법률과 규칙을 제정할 수 있다, 또한 “경쟁성 입법”에 종사해서, 전국적인 입법의 공백을 메운다. 둘째로, 헌법과 법률의 기본원칙에 위반되지 않기만 하면, 경제특별구역 입법의 몇몇 구체적 규범은 전국적인 입법규범과 어떤 정도의 “저축”이 있다고 용인한다. 일반지방 입법권이 경제특별구역 입법권의 이러한 광범위성을 구비하지 않는 것이다.

#### ② 지역성으로부터 볼 때 지방입법권과 다른 곳

첫째, 특별 수권방식으로 시험성질이 있는 지방성 입법권으로 부여하고 일반지방 입법권에 대해 말하여, 경제특별구역 입법권은 또한 특수성을 가져서, 특별지방 입법권에 속해야 한다. 이 점을 고려하여, 경제특별구역 소재성이 제정한 법규 더 나아가서 전국적인 법률은 경제특별구역에서 실시할 때, 만약 경제특별구역 법규와 충돌을 발생하면, 우선 경제특별구역 법을 적용해야 한다.

둘째, 단지 경제특별구역 입법권은 특정 역사시기에 특별수요로부터 나와서 전국적인 입법기관에서 경제특별구역에 부여된 한 가지 특수한 입법권이고, 그는 홍콩, 마카오 특별행정구의 입법권의 성질과 다르다. 예컨대 홍콩, 마카오 특별행정구의 입법기관 즉 자치기관이고, 그의 입법권은 자치권의 일부분이며, 전국적 법률은 결코 특별행정구 법률에 적용되지 않다. 특별구역 입법기관은 결코 자치체가 아니고, 그 입법권한은 전인대의 수권에 유래하고 제한한다. 그 기본 원칙은 헌법과 법률이 규정한 경계에 초월하지 않아야 한다. 즉, 국가정책을 어길 수 없다.

### (4) 입법의 권한범위·조정대상·효력범위·시간제한 등에서 볼 때, 지방입법권과 다른 점

첫째, 특별구역 수권입법의 권한범위는 지방입법보다 더 크다. 경제특별구역 입

법은 경제특별구역이 긴급하게 필요하지만 국가와 성이 아직 등장하지 않는 법률 규범을 제정해도 되고 또한 국가, 성이 기존에 상응한 법률규정·원칙 상황에 당해 규정은 경제특별구역 발전에 적합하지 않기 때문에, 헌법의 규정과 법률·행정법규를 위반하지 않는 전제에서 변통성 입법을 진행하며, 현행 법률규범의 구체규정과 다르다. 지방입법은 엄격히 “불상저촉”의 원칙을 따라야 해서, 헌법·법률·행정법규와 저촉되는 것을 할 수가 없다.

둘째, 경제특별구역 수권입법조정의 대상은 지방입법과 다르다. 경제특별구역 입법은 경제특별구역이 외자의 이용 및 그 경영관리 활동 중에서 발생한 경제관계를 조정하고, 그래서 주로 경제입법이며, 더구나 수권입법은 외교에 관련된 요소를 가지고 있는 사회관계에 대해 법률을 조정해도 된다. 이들의 외교에 관련된 관계는 중국법률에 의하여 중앙 입법범주에만 속하는 것이며, 지방입법은 외교에 관련된 사항을 언급하는 권력이 없다. 이것은 수권입법이 지방입법보다 높기 때문이다.

셋째, 효력범위에 경제특별구역 입법이 낳은 법규·규칙은 경제특별구역의 당해 특정 경제구역 내에서 단지 유효할 뿐이고, 입법주체가 관할한 전체 행정구역 내에서 효과적이지 않다. 비록 경제특별구역은 수권입법권도 지방입법권과 같은 지방권력기관에서 행사될 가능성이 있고, 그러나 다른 입법권으로 제정한 법규효력이 다르다. 만일 해남성 인대와 상무위원회가 수권입법권을 행사하고 제정한 법규가 해남성 경제특별구역 내에서만 효력이 있다. 그는 지방입법권을 행사하고 제정한 법규가 해남성 온 행정구역 안에서 효과적이다, 해남 경제특별구역을 포함된다. 만일 경제특별구역 발전에 적합하지 않으면, 경제특별구역은 사용하지 않아도 된다.

넷째, 경제특별구역 수권입법권은 전인대 또는 상무위원회가 부여한 것이고, 단지 일시적이다. 지방입법권보다 같게 안정되지 않고, 헌법·조직법이 개정된 것을 제외하며 그렇지 않으면 지방입법권을 중앙에서 회수될 수 없다. 경제특별구역 수권입법권은 시간제한이 있는 것이며, 전인대, 상무위원회가 수권하는 기한 내에 생성하여 존재한다. 더구나 수권입법권이 결의를 통과하게 되면 취소된다.

다섯째, 경제특별구역 수권입법법의 목적은 지방입법과 다르다. 지방입법의 가장 중요한 목적은 집행성의 법규를 제정하며 헌법·법률·행정법규가 당해 행정구역 안에서의 준수와 집행을 보증하기 위함이다. 그는 새로운 권리·의무를 창설할 수 없다. 경제특별구역 수권입법의 목적은 경제특별구역의 특수 경제관계의 법규를 제정하여 반영하며, 경제특별구역 중에서 태어난 사회관계를 조정하여 경제발전을 위하여 서비스한다. 국가가 새로운 권리·의무를 창립하지 않을 때 그는 수권범위 내에서 새로운 법률관계를 창설하는 권력이 있어서 경제건설의 절박한 요구에 적응하는 것이다.

## 제 4 장 제주국제자유도시에 대한 합의

### 제1절 한국의 특별경제제도의 개념과 종류

#### 1. 특별경제제도의 개념

‘특별경제제도’의 개념은 현재까지 학문적으로나 이론으로 확정된 개념이 아니므로, 그 개념을 획일적으로 규정하기에는 많은 어려움이 있다. 일반적으로 국제교역에 있어 경제특별구역의 시행은 특정기업에 특혜를 부여하기에 WTO보조금 협정에 위배될 소지를 안고 있음에도 불구하고 국제경제기구도 이에 대한 개념을 확립하고 있지 않고 국내에서도 용어를 다양하게 허용하고 있다. 특별경제제도에 대해 「제4차 국토종합계획(2000-2020)」은 ‘신개방 국토거점’이라는 표현으로 “국제공항, 항만 산업단지 배후도시 및 전문인력기반 등 경쟁력을 갖춘 국가적 전략지역에 지정 및 육성되는 무관세 자유항 지역”을 의미하는 것으로 정의하고 있다. 한편 “한국 국내의 여타 지역에서 일반적으로 적용되지 않는 일단의 정책수단을 통하여 규제를 완화하는 한편 각종 혜택을 부여함으로써 수출입 및 투자 등 특정한 종류의 경제활동을 장려하는 제한된 범위의 지리적 공간”으로 개방거점이라는 표현으로 정의하기도 한다.<sup>93)</sup>

특별경제제도란 국내의 다른 지역과 차별되는 제도를 특정지역에 적용함으로써 외국기업들이 선호하는 여건을 조성하기 위해 설정된 특별경제 지구를 말한다.<sup>94)</sup>

#### 2. 한국 경제특별구역의 종류

한국 특별경제제도에는 (1) 자유무역지대, (2) 외국인기업전용단지, (3) 관세자유

93) 이원섭 외, 「개방화 시대의 신개방 국토 거점 육성방안: 통합 국토축 형성을 위한 자유무역구를 중심으로」, 국토연구원, 2001, p.10.

Ge Wei : “*The Dynamics of Export-Processing Zone*”, UNCTD Discussion Paper No.144, 1999.

94) 박병원, “동북아비즈니스 중심과 실현방안”, 「경제특별구역과 한국경제의 미래」, 한국경제연구학회 산업연구원, 2002, p.55 참조.

지역, (4) 국제자유도시, (5) 경제자유구역 (6) 외국인 투자촉진지구 (7) 경제특구 등이 있으며, 이들을 개발적인 경제특별구역으로 보아 각각 개별적으로 개념이 정리될 수 있다.

첫째, ‘관세자유지역’은 공항 또는 항만과 인접한 지역을 지정해, 관세가 면제되는 비관세지역이며 일반지역과는 다른 통관절차나 제도가 적용되는 지역을 의미한다. 한국의 국제물류기지 육성을 위한 관세자유지역의 지정 및 운영에 관한 법률에 따른 관세자유지역은 국가의 관세선 외측에 위치해 관세법이 적용되지 않는 제한된 구역으로 통관절차, 관세 및 제세공과금 등의 면세 특전을 부여해 화물의 반·출입 및 중계 등을 자유롭게 수행할 수 있는 법적·지리적 공간을 말한다.

둘째, ‘자유무역지역’은 일정 지역을 공간적으로 분리해 구역 내의 수입물품에 대해서는 수량제한, 관세 및 물품세의 지불, 외환통제, 기타 국내 소비자 보호를 위한 각종 규제 등을 면제하는 지역을 말한다. 또한 반입품은 저장·분류·라벨링·전시 등이 가능할 뿐만 아니라 구역 내의 공장에서 가공·조립되어 해외로 자유롭게 수출될 수 있다. 이는 「자유무역지역의 지정 등에 관한 법률」에 따라 자유로운 제조 및 무역활동이 보장되는 지역을 지정·운영하여 외국인투자의 유치, 국제무역의 진흥 및 지역개발 등을 촉진하기 위한 경제특별구역을 나타내는 것이다.

셋째, 외국인 투자기업의 국내투자촉진을 위하여 산업단지에 지정되는 ‘외국인 투자기업전용산업단지’가 있다. 외국인 투자기업전용산업단지의 관리기관은 입주 계약을 체결한 외국인투자기업 또는 당해 외국인투자기업에 출자하는 외국인투자·가에 대해 「외국인투자촉진법」에 의한 각종 신고 및 인·허가의 신청 등에 관한 업무, 「외국인토지법」에 의한 각종 신고 및 인·허가의 신청 등에 관한 업무 그리고 「건축법」 기타 관계법령에 의한 신고 및 허가의 신청 등에 관한 업무를 대행하고 있다. 이처럼 관리기관에 의한 업무대행과 국·공유재산에 대한 특례가 이루어지고 있는 경제특별구역이 ‘외국인투자기업전용산업단지’라고 할 수 있다.

넷째, 「외국인투자촉진법」에 의하여 외국인 투자기업이 일정한 요건을 득한 후 지정되는 ‘외국인투자지역’이 있다.<sup>95)</sup> 외국인투자지역으로 지정되면 법인세 등

95) 외국인투자지역의 지정요건은 첫째, 제조업 또는 고도기술 수반사업·산업지원 서비스업에 투자하는 외국인으로 제조업의 경우에는 외국인 투자금액이 미화 5,000만불 이상이어야 하며 외국인투자비율이 50%이상인 기업으로서 신규 상시고용규모가 1,000명 이상이어야 한다. 개발이 완료된 국가산업단지 또는 지방산업단지의 일부 또는 전부를 외국인투자지역으로 지정하는 때에는 외국인투자금액이 미화 3,000만불 이상 이고 신규상시고용규모가 300명 이상이어야 한다. 둘째, 관광진흥법 제2조에서 규정하는 관광호텔업 및 국제회의 시설업으로 미화 2,000만불 이상의 외국인투자와 종합휴양업 및 종합유원시설업으로 미화 3,000만불 이상의 외국인투자가 해당된다. 셋째, 물류업 중에서 복합화물터미널사업, 공동 집배송 단지 운영 및 항만시설운영사업이 있으며 3,000천만불 이상의 항만 배후 단지대 화물운송사업, 화물취급업, 보관 및 창고업, 화물터미널시설운영업, 화물 운송 주선업, 화물중개 및 대리업 등 물류산업이 해당된다.

의 국세와 지방세 등을 일정기간 감면 받을 수 있으며, 국·공유재산에 대한 사용에 대한 특례를 인정받을 수 있다.

<표4-1> 각종 특별경제제도의 비교

구분	관세자유지역	자유무역지역	외국인기업 전용단지	외국인투자 지역	국제자유도시	경제자유구역
법률적 근거	국제물류기지역육성을 위한 관세자유지역의 지정 및 운영에 관한 법률(2004.6.24)(이하‘관세자유지역법’이라고 한다)	자유무역지역의 지정 등에 관한 법률(이하‘자유무역지역법’이라고 한다)(2004.3.22)	산업입지 및 개발에 관한 법률(1990.1)	외국인투자촉진법(1998.9)	제주국제자유도시특별법(2002)	경제자유구역법(2003)
담당 기관	재정경제부	산업자원부	산업자원부	시·도지사외국인투자위원회	국제자유도시추진위원회/제주국제자유도시개발센터	재정경제부
성격	외자유치, 국제물류기지역육성지역	외자유치, 무역진흥, 지역개발	외자유치지역	외자유치지역	국가지정개발지역	외국인투자자유치지역
적용 대상	내·외국인	내·외국인	내·외국인	외국인	내·외국인	외국인
지정 지역	부산, 광양, 인천항	마산, 익산, 군산	구미	충남천안, 충남연기, 충북음성, 전북완주, 전남여천, 경남사천, 경남양산	제주	인천(2004.8.6)부산, 광양(2004.10.27)

자료: 「한국에서의 물류센터 건설」, 2004.12.10, 김&장 법률사무소; 「자유무역지역의 지정 등에 관한 법률 개정 법률안 검토 보고서」, 국회산업자원위원회수석전문위원 도제, 2004.2.

([http://www.kicos.or.kr/2nd/kor/03\\_advance/advance\\_01.php](http://www.kicos.or.kr/2nd/kor/03_advance/advance_01.php)에서 인용)

## 제2절 한국의 주요 특별경제제도와 자치입법권

### 1. 한국의 자치입법제도

#### 1) 자치입법권의 개념

지방자치단체는 중앙정부로부터 위임받은 권한의 범위 내에서 일정한 지역과 주민을 기초로 그 지역의 공공사무를 스스로의 의사와 책임 하에 결정하고 처리하는 공공법인이다. 이처럼 지방자치단체가 중앙정부로부터 위임받은 권한을 지방자치권(혹은 자치권)이라고 하며, 자치입법권, 자치조직권, 자치재정권, 자치행정권 등으로 구분된다. 여기서 자치입법권이란 지방자치단체가 자신의 권능인 자치권을 행사하기 위한 수단인 일환으로 그 관할 구역 내에서 적용될 자치법규를 제정할 수 있는 권능을 말한다.

다시 말해 지방자치단체가 자신의 사무를 처리하기 위하여 조례와 규칙(지방자치단체의 법령)을 제정할 수 있는 권한을 말한다. 이러한 자치입법권에 의해 제정되는 조례와 규칙을 지방자치단체의 자치법이라고 하며, 이들 조례와 규칙은 법체계의 한 구성요소가 된다.<sup>96)</sup> 그러나 이것은 지방자치단체가 자치권의 범위 내에서 제정하는 독자적인 법체계에 속한다는 의미에서 국가를 대변하는 중앙정부가 제정하는 법과는 구별된다. 일반적으로 법체계라고 할 때는 국가전체를 대상으로 하는 법령은 물론 일정한 지방자치단체의 자치구역내에서만 효력을 가지는 자치법규인 조례와 규칙도 함께 포괄한다. 그러나 자치법규인 규칙은 대부분 조례에서 위임된 사항이나 조례시행규칙임을 감안할 때 자치입법권의 주요 내용은 조례제정권이 대종을 이룬다고 할 것이다.

이러한 자치법규인 조례나 규칙은 법령의 위임에 의해서 제정되는 경우와 자치단체의 권한에 속하는 사무에 관해 제정되는 경우가 있다. 그리고 이 경우 전자(법령)와 후자(자치법규)의 성질을 달리 볼 것인가 아니면 같이 보아야 될 것인가에 대해 논란이 있지만 자치법규로 보아야 될 것이다. 단지 국가의 기관위임사무를 처리하기 위해 자치단체장이 제정하는 규칙은 자치법규가 아니라 법령으로 보아야 할 것이다.

96) 지방자치단체의 자치입법권에 의해 제정되는 자주법을 조례와 규칙으로 명명함으로써 초보자들에게 상당한 혼란을 주고 있다. 구태여 조례와 규칙이라고 하기보다는 ○○시도(혹은 ○○시, 군, 구)자주법과 자주법령이라고 부르는 것이 오히려 간편할 수도 있을 것이다.

### (1) 자치입법권의 의의

자치입법권이란 지방자치단체가 가지는 자치권의 실현을 위해 스스로 법규를 정할 수 있는 권한을 의미한다. 즉 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 그 소관사무에 관하여 일정한 규정을 정립할 수 있는 권한을 자치입법권이라 한다. 자치입법권의 근거는 헌법 제117조 제1항에 규정되어 있다. 자치입법권에 의하여 제정되는 자치법규는 원칙적으로 그 구역 안에서 효력을 가지게 되는 것으로서 법령과는 구별된다. 그러나 자치법규도 헌법을 최고 법으로 하는 법체계 중의 하나라고 볼 수 있다.

### (2) 자치입법의 형식

지방자치단체의 자치입법 형식에는 조례와 규칙이 있다. 지방의회의 의결로 제정하는 조례와 지방자치단체장이 제정하는 규칙을 말한다. 지방교육자치에 관한 법률 제35조에서는 교육감도 교육에 관한 규칙을 제정할 수 있도록 규정하고 있다. 지방자치단체는 자치사무의 수행과 관련하여 훈령·예규·지침·지시·일일명령 등 준법규성을 띠는 규정을 제정할 수 있다. 이러한 규정은 특별권력관계에 있는 공무원들에게만 적용되고 일반주민에게는 직접적으로 관계되지 아니하는 것이므로 자치법규라고는 할 수 없다. 본서에서는 자치법규 중 지방의회의 의결로 제정하는 조례에 대해서만 설명하기로 한다.

## 2) 조례제정권

### (1) 조례의 의의

조례는 지방자치단체가 법령의 범위 안에서, 그 권한에 속하는 사무에 관하여, 지방의회의 의결로써 제정하는 자치법규이다. 지방자치단체의 조례제정권은 헌법 제117조 제1항과 지방자치법 제15조에 규정되어 있다.

조례제정권은 “법령의 범위 안”에서 “자치사무에 관하여” 지방의회의 의결로 조례를 제정할 수 있는 권한을 말한다. 조례를 제정한다는 것은 새로운 조례를 제정하고, 기존의 조례를 수정 또는 폐지하는 권한까지 포함된다.

### (2) 조례의 종류<sup>97)</sup>

97) 박봉국, 「조례입법의 이론과 실제」, 장원출판사, 1992, pp.72~73.



조례는 내용이나 법령과의 관계 기준에 따라 다음과 같은 종류로 나눌 수 있다.  
① 주민의 권리·의무관계를 정하는 조례와, 지방자치단체의 내부조직과 운영을 정하는 조례, ② 조례의 제정근거가 법령의 위임에 의하여 제정되는 조례와, 위임 없이 제정되는 직권조례, ③ 법령에서 조례로 정할 것을 규정하고 있는 필수조례와 자치단체가 재량으로 제정하는 임의조례가 있다.

### 3) 조례제정의 범위 및 한계

#### (1) “법령의 범위 안”에서 제정

지방자치단체의 조례는 헌법 제117조와 지방자치법 제15조의 규정에 의하여 『법령의 범위 안에서』 제정할 수 있다. 이것은 조례가 법령의 명문규정 또는 전체적인 입법취지에 모순되거나 저촉되지 아니하는 범위 내에서 제정할 수 있음을 의미하는 것이며, 반드시 법령의 위임이 있어야 하는 것은 아니다. 법령이 규정하고 있지 않는 사항, 즉 법령상 공백상태에 있는 사항에 대해서도 조례를 제정할 수 있다. 여기서 법령이라 함은 법률, 대통령령, 총리령 및 부령, 대법원 규칙, 중앙선거관리위원회 규칙 등 형식적 의미의 모든 법령을 의미한다. 그리고 법령의 명시적 위임에 의하여 중앙행정기관의 장 등이 정하는 행정규칙과 국내법적 효력이 인정되는 국제법규도 법령의 범위에 포함된다.

#### (2) “상위 자치법규 범위 내”에서 제정

시·군·구의 자치법규는 상위자치법규인 특별시·광역시·도의 조례와 규칙을 위반해서는 아니 된다. 따라서 시·군·구의 조례는 특별시·광역시·도의 조례 또는 규칙에 위배되는 내용을 규정해서는 아니 된다는 것이다.

이는 법질서의 통일성 유지를 위한 규정이다. 그러나 현실적으로는 지방자치법상 시·도나 시·군·자치구는 다같이 독립된 별개의 법인으로서 지방자치단체로서는 그 지위에 있어서 상하관계가 없고, 시·도 조례가 시·군·자치구의 사무에 관한 사항을 규정할 수 있는 법적 근거가 없다. 따라서 시·군 및 자치구가 시·도로부터 위임받은 사무(단체위임사무)나 시·도와 공동으로 행하는 사무 기타 특수 사무에 대해 조례로 정하는 경우 그 조례는 시·도의 조례나 규칙에 위반할 수 없다는 것을 의미한다고 보아야 할 것이다. 다시 말해서 이 규정은 시·도가 단체위임 형식으로 시·군·구에 위임한 사무나 공동으로 처리하는 사무, 기타 관련 사무

에 관한 조례에 한정되어야 할 것이다. 왜냐하면 시·군·구의 고유사무에 관하여는 시·도의 조례나 규칙으로 규제할 수 없기 때문이다.<sup>98)</sup>

### (3) 「자치단체사무에 관하여」 제정

조례는 지방자치단체의 권한에 속하는 모든 사무, 즉 고유사무와 단체위임사무에 대해 정할 수 있다. 따라서 기관위임사무에 대해서는 법령의 위임이 있는 경우를 제외하고는 규정할 수 없다. 그리고 비록 고유사무에 관한 것이라 할지라도 지방의회와 지방자치단체의 장의 권한은 분립되어 있기 때문에 법령으로 정하여진 단체장의 집행권을 침해하는 조례는 제정할 수 없다.<sup>99)</sup>

단체위임사무는 자치단체에 위임된 사무로서 일반적으로 『국가 또는 상급자치단체가 지방자치단체(시·도 또는 시·군·구)에 위임한다』고 표현된 사무로서 고유사무와 함께 자치단체의 사무로 취급한다. 그리고 기관위임사무는 단체장에게 위임된 사무로서 일반적으로 이 법에 의한 장관의 권한은 그 일부를 대통령령이 정하는 바에 의하여 시·도지사에게 위임할 수 있다』고 표현하는 사무로서 자치단체의 사무가 아니다. 이 사무를 처리하는 단체장은 그 사무를 처리하는 범위 내에서는 그 사무를 위임한 국가나 시·도의 하급기관 위치에 있게 된다. 또한 조례는 지방자치단체의 범규범이므로 그 성질상의 내재적 한계가 있다. 사법질서의 형성 등에 관한 사항, 형사범의 창설, 개별 지방자치단체의 조례에 의하여 유효하게 규율할 수 없는 사항, 조례에 의한 규제로 다른 자치단체나 전체의 이익을 해하게 되는 사항에 대해서는 조례를 제정할 수 없다.<sup>100)</sup>

### (4) 조례제정의 한계

자치입법권으로서 조례제정권의 범위란 자치입법의 대상이 될 수 있는 영역 즉, 자치입법 대상사무의 범위를 말한다. 조례제정권의 범위는 지방자치단체에게 부여된 자치권의 광협에 따라 달라지겠지만, 자치입법권을 부여하는 방식(포괄주의, 혹은 제한적 열거주의 등)에 따라서도 달라질 수 있다. 다음은 조례제정권의 범위를 한정하고 있는 현행제도의 내용을 검토하기로 한다.

98) 조창현, 「지방자치사전」, 청계연구소, 1991, p.64.

99) 박윤훈, 「행정법강의(하)」, 박영사, 1996, p.115.

100) 박윤훈, 上揭書, p.126.

① 지방자치단체의 사무범위 내에 한정<sup>101)</sup>

한국 지방의회의 조례제정권의 범위는 당해 지방자치단체의 소관사무의 범위에 한정된다. 지방의회의 조례제정권은 지방자치법 제9조에서 예시하고 있는 지방자치단체의 사무범위 내에 한정된다. 즉 지방자치법 제9조는 지방자치단체의 구역·조직 및 행정관리 등에 관한 사무를 비롯하여 총 6개 영역에 57개 사무종류를 예시하고 있는 바, 이렇게 예시된 사무의 범위 내에서 자치입법권을 행사할 수 있다. 따라서 지방자치단체의 조례는 지방자치법 제11조가 규정하고 있는 국가사무를 규정할 수 없음은 물론이고, 기초자치단체의 조례는 동법 제10조가 규정하는 광역자치단체에 배분된 사무에 관해 규정할 수 없다.

그러나 이렇게 한정적으로 예시된 사무에 대해서도 다시 제한을 가하여 9조 2항 단서에서는, “다만 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다”고 규정하고 있어, 개별법에 의해 지방자치단체의 사무범위는 얼마든지 축소될 수 있도록 해 둔 것이다. 다시 말해 중앙정부의 법령제정으로 언제든지 지방자치단체의 사무에서 중앙정부의 사무로 이전할 수 있는 장치를 마련해 두고 있는 것이다.

② 자치(고유)사무와 단체위임사무에 한정

한국의 조례제정권은 “지방의회는 지방자치단체 관할구역 안의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무(단체위임사무)에 관하여 조례로 규정할 수 있다”고 규정함으로써 자치사무와 단체위임사무에 그 범위가 한정된다. 즉 지방자치법 제15조에서는 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”고 규정함으로써 자치사무에 대한 조례제정권을 명시하고 있다. 요컨대 고유사무에 관해 지방의회가 조례제정권을 갖는 것은 당연한 것이다. 그러나 단체위임사무는 원래 지방자치단체의 사무는 아니지만 법령에 의하여 자치단체에 위임되어 자치단체의 사무가 되었으므로 지방의회의 조례규정대상이 되는 것이다. 따라서 법령에 의해 지방자치단체의 집행기관인 자치단체 장에게 위임된 기관위임사무와 단체장에게 위임되어 있는 이른바 장의 전속적 사무<sup>102)</sup>에 관해서는 조례로 규정할 수 없다<sup>103)</sup>.

---

101) 「지방자치법」 제9조에 의한 한계.

102) 예컨대 자치단체장의 취임·대표·선거후 최초로 소집하는 지방의회의 소집과 임시회소집요구, 소속공무원의 임면 및 지휘·감독·사무의 위임·위탁·규칙제정·지방의원보궐선거일공고 등이 여기에 해당된다.

103) 그러나 기관위임사무가 전적으로 조례규정의 대상에서 제외되는 것은 아니라고 보아야 할 것이다. 즉 기관 위임사무의 처리에 소요되는 경비는 전액 위임기관이 부담하는 것이 원칙이나 만일 그렇지 못하고 자치단체의 경비가 사용될 경우, 자치단체가 부담한 경비의 범위 안에서 지방의회가 관여할 수 있다고 해석해야 할 것이다. 문제는 현재 지방자치단체가 처리하고 있

### ③ 규칙

규칙은 지방자치단체의 장이 법령 또는 조례가 위임한 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 제정하는 자치법규이다(자치법 제16조).

규칙으로 규정할 사항은 i) 법령에 의해 규칙으로 제정할 수 있도록 규정된 사항, ii) 기관위임사무에 관한 사항, iii) 지방자치단체의 사무 중 단체장의 전속적 권한에 속하는 사무에 관한 사항, iv) 조례의 위임 또는 시행에 관해 필요한 사항, v) 기타 지방의회나 다른 집행기관의 권한에 속하지 아니한 지방자치단체의 사무에 관한 사항 등이다. 그러나 규칙을 제정하면서 i) 법령에 의해 조례규정사항으로 지정된 사항과 지방의회의 권한에 속하는 사항은 규칙으로 정할 수 없으며, ii) 주민의 권리·의무에 관한 사항은 법령 또는 조례의 위임이 있어야 하며, iii) 시장·군수 및 자치구의 장이 제정하는 규칙은 시·도의 조례나 시·도지사가 제정하는 규칙에 위반해서는 아니되며, iv) 규칙이 당해 지방자치단체의 조례를 시행하기 위한 것인 경우에는 조례를 위반할 수 없다. 그리고 교육규칙은 시·도의 교육감이 교육·학예에 관한 사무에 관해 법령 또는 조례의 범위 안에서 제정하는 자치법규로서 그 성질·제정관계 등은 단체장이 제정하는 규칙과 같다.

## 5) 조례의 효력



### (1) 인적 효력

조례는 당해 자치단체의 주민에게만 효력을 가진다. 다만, 타 자치단체 주민이라도 당해 자치단체의 공공시설을 이용 또는 사용하는 자에게는 효력이 미친다.

### (2) 시적 효력

조례는 일반 공포한 날로부터 효력이 발생하고 소급적용은 원칙적으로 할 수 없다. 다만, 소급적용이 인정되는 경우가 있는데 이는 주민에게 이익을 주는 경우에만 가능하다고 할 수 있다.

### (3) 장소적 효력

---

는 사무 중에서 어느 것이 기관위임사무인지 쉽게 구분하기가 어렵다는 데 문제가 있는 것이다.

조례의 효력은 당해 자치단체의 구역에 한하여 미치는 것이 원칙이다. 다만, ① 다른 자치단체의 구역에 설치한 공공시설이 있는 경우, ② 소관사항의 일부를 다른 자치단체 또는 그 장에게 위탁하여 처리하는 경우, ③ 지방자치단체의 장이 그의 권한에 속하는 사무의 일부를 다른 지방자치단체의 구역에 있는 법인 또는 단체에 위탁하는 경우에는 당해 자치단체의 조례가 다른 자치단체의 구역에서도 효력을 가질 수 있다.

## 2. 한국의 주요 특별경제제도의 자치입법권

### 1) 경제자유구역

경제자유구역이라 함은 외국인투자기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선하기 위하여 조성된 지역으로서 어떠한 법인지 규정에 의하여 재정경제부장관이 지정·고시한 지역을 말한다.<sup>104)</sup> 경제자유구역에서는 인천·부산·진해, 광양만이 있다. 인천경제자유구역은 세계최고수준의 인천공항을 활용, 동북아 항공물류 허브, 비즈니스 중심지로 육성되었다. 부산·진해·광양만권 경제자유구역은 세계적인 항만여건을 활용, 동북아의 Mega Hub Port로 육성되었다. 아래 표로 경제자유구역의 현황을 소개하고자 한다.

---

104) 본 논문에서는 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」을 편의상 「경제자유구역법」이라 한다.

<표4-2>경제자유구역의 현황

구분	인천(03.8.6지정)	부산·진해(03.10.27 지정)	광양만권(03.10.27지정)
위치	송도, 영종, 청라 일원 총 3개 지구	부산 강서구 및 경남 진해시 일원 총 5개 지구	여수·순천·광양 및 경남 하동군 일원 총5개 지구
면적	6,336만평	3,154만평	2,691만평
기간	20년까지 단계별추진 -1단계:08년까지 -2단계:20년까지	20년까지단계별추진 I 단계 -1단계: 06년까지 -2단계: 10년까지 II 단계: 20년까지	20년까지 단계별추진 -1단계: '10년까지 -2단계: '15년까지 -3단계: '20년까지
추정 사업비	14조 7,610억원	7조 6,902억원	8조 1,000억원
재원조 달	국고지원(21.4%) 지자체(45.7%) 민자·외자(6.7%) 한국토공(26.2%)	국고지원(27.7%) 지자체(40%) 민자·외자(32.3%)	국고지원(43.5%) 지자체(27.9%) 민자·외자(28.6%)

자료: 경제자유구역기획단장, 오갑원, 국제자유도시포럼 발표자료, 「경제자유구역의 현황과 향후 추진방향」, 2004.6.21.

(1) 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률의 주요내용

경제자유구역법은 경제자유구역의 지정 및 운영을 통하여 외국인투자기업의 경영환경과 외국인 생활여건을 개선함으로써 외국인투자를 촉진하고 나아가 국가경쟁력의 강화와 지역간 균형발전 도모를 목적으로 제정된 법이다.<sup>105)</sup>

2002년 11월 6일 국회 재정경제위원회는 정부가 제출한 「경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안」의 명칭을 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률안」(이하 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」은 「경제자유구역법률」이라 약칭한다)으로 바꾸고, 법안내용의 일부를 수정하여 통과시켰다. 이 법률은 2003년 7월부터 시행되었다.

이 법률은 한국을 동북아 비즈니스 중심국가로 육성하기 위한 방안의 일환으로 추진하고자 하는 경제자유구역에 외국인 친화적인 경영·생활여건을 조속히 조성하기 위하여 필요한 사항을 제도적으로 뒷받침하기 위하여 제정한 것이다.

105) 「경제자유구역법」 제1조 참조.

시·도지사는 경제자유구역의 지정을 위해 경제자유구역 개발계획을 작성해 이를 재정경제부장관에게 제출해야 하며, 재정경제부장관은 경제자유구역위원회의 심의·의결을 거쳐 경제자유구역을 지정하도록 하고, 재정경제부장관이 경제자유구역을 국가적 차원에서 추진할 필요가 있다고 인정하는 경우에는 시·도지사의 동의를 얻어 직접 경제자유구역을 지정할 수 있도록 하고 있다.<sup>106)</sup>

이 경제자유구역법률이 적용되는 대상인 외국인투자기업은 외국인투자촉진법<sup>107)</sup>에 규정된 ‘외국투자자가 출자한 기업’을 가리킨다. <sup>108)</sup> 따라서 외국인이 전체 주식의 10%이상을 소유한 기업뿐만 아니라, 외국인 주식지분이 10% 미만일지라도 1년 이상의 기간 동안 원자재 또는 제품을 납품하거나 구매하는 계약, 혹은 기술의 제공 도입 또는 공동연구개발 계약을 맺은 기업은 모두 외국인투자기업에 포함되며, 이 법률의 적용 대상이 된다.

경제자유구역에 입주하는 외국인투자기업에 대해서는 중소기업의 사업영역보호 및 기업간협력증진에 관한 법률상의 고유 업종분야에 대한 대기업의 참여 제한, 근로기준법상의 유급휴일·월차유급휴가 및 유급생리휴가, 파견근로자보호등에 관한 법률상의 파견 대상 업종 및 파견 기간에 대해 예외를 인정하도록 하고 있다.<sup>109)</sup> 또한 경제자유구역에 입주한 기업의 ‘근로자는 노동쟁의에 관한 관계 법률상의 절차를 엄격히 준수하여 산업평화를 유지하도록’ 정하고 있다.<sup>110)</sup>

시·도지사는 경제자유구역에 입주하는 외국인투자기업 및 외국인의 편의증진을 위하여 공문서를 외국어로 발간·접수·처리하는 등 외국어 서비스를 제공하도록 하고 있다.<sup>111)</sup>

외국학교법인은 경제자유구역위원회의 심의·의결을 거쳐 교육인적 자원부장관의 승인을 얻는 경우 경제자유구역에 외국교육기관을 설립할 수 있도록 하고 있다.<sup>112)</sup>

외국인은 경제자유구역위원회의 심의·의결을 거쳐 보건복지부장관의 허가를 받거나 보건 복지부장관에게 등록하는 경우 외국인전용 의료기관이나 약국을 개설할 수 있도록 하고, 외국의 의사 또는 약사 면허소지자는 보건복지부장관이 정한 기준

---

106) 동법 제4조 참조.

107) 동법 제2조 제1항, 제6호 참조.

108) 동법 제2조 제2호, 제4호 참조.

109) 동법 제11조 참조.

110) 동법 제19조 참조.

111) 동법 제20조 참조.

112) 동법 제22조 참조.

에 따라 경제자유구역에 개설된 외국인전용 의료기관 또는 약국에 종사할 수 있도록 하고 있다.<sup>113)</sup>

경제자유구역에 관한 정책을 수행하기 위하여 재정경제부에 경제자유구역위원회를 두고, 이를 보좌하는 실무기구로 경제자유구역기획단을 두도록 하고 있다.<sup>114)</sup>

경제자유구역법의 시장·군수 또는 구청장이 수행하는 사무 중 일정한 사무에 대해서는 시·도지사 소속의 전담 행정기구에서 직접 수행하도록 하고 있다.<sup>115)</sup>

개발사업시행자가 개발사업실시계획의 승인 또는 변경승인을 얻은 경우에는 다른 법률에 의한 허가·인가·지정·승인·협의 및 신고 등을 받은 것으로 보며, 실시계획의 승인이 고시된 때에는 다른 관계법률에 의한 허가 등의 고시 또는 공고가 있는 것으로 본다.<sup>116)</sup>

국가 및 지방자치단체는 경제자유구역 개발사업을 원활히 시행하기 위하여 필요한 경우에는 개발사업시행자에 대해 조세특례제한법·관세법 및 지방세법이 정하는 바에 따라 법인세·소득세·취득세·등록세·재산세 및 종합토지세 등의 조세를 감면할 수 있다. 국가 및 지방자치단체는 경제자유구역 개발사업을 원활히 시행하기 위하여 필요한 경우에는 개발사업시행자에 대해 개발이익환수에 관한 법률·농지법·초지법·산림법·도시교통정비촉진법·자연환경<sup>117)</sup>보전법·공유수면관리법 및 환경개선비용부담법이 정하는 바에 따라 개발부담금, 농지조성비, 대체초지조성비, 대체조림비, 교통유발부담금, 생태계보전협력금, 공유수면 점·사용료 및 환경개선부담금을 감면할 수 있다.

## (2) 경제자유구역의 추진계획

### ① 인천경제자유구역의 지정계획

인천지역이 경제자유구역으로 지정된다면 지정학적으로나 경제발전단계로 볼 때 동북아시아의 물류, 국제비즈니스, 무역투자, 관광·휴양, 역외금융의 중심도시로 발전할 가능성이 대단히 크다.

왜냐하면, 인천은 i) 3시간의 비행거리에 인구 100만 이상의 43개 도시가 위치해 있고, 세계최대의 시장인 중국의 동북 3성과 산둥성 지역을 배후지역으로 할 수

---

113) 동법 제23조 참조.

114) 동법 제25~26조 참조.

115) 동법 제27조 참조.

116) 동법 제11조 참조.

117) 동법 제15조 참조.



있기 때문에 잠재적인 항공수요가 존재한다. 또한 인접한 13억 인구의 중국경제가 팽창함에 따라 중국의 컨테이너 물동량이 연 평균 11.5% 이상 증가하여 2011년에는 6700만 TEU에 달할 것으로 추정되고, 인천항과 인천국제공항을 연계한 Sea & Air 물류서비스가 크게 성장할 가능성이 있기 때문이다.<sup>118)</sup>

그러나 무엇보다 중요한 사실은 ii) 인천지역을 기능별로 분할하여 발전시킬 수 있는 산업기반이 확충되어 있고, 인천경제자유구역의 발전적으로 개발하여 추진할 수 있는 송도매립지와 김포매립지 등의 유희지가 존재하고 있으며, 이러한 개발계획을 발전적으로 추진할 수 있는 기술적이고 경제적인 능력과 역력이 있기 때문이다.<sup>119)</sup>

예컨대, 영종도는 업무지역으로 개발할 수 있고, 용유·무의지역은 관광·휴양·주거지역으로 개발할 수 있으며, 송도지역은 정보·통신·미디어벨리·레저지역으로 개발하는 한편, 강화도지역은 주위의 도시와 함께 인천국제자유도시로 개발할 수 있다.

## ② 부산경제자유구역의 지정계획

부산신항이 경제자유구역으로 지정되어 초대형 컨테이너선박을 수용할 수 있는 대수심터미널이 조기에 확충되고, 부산신항의 배후부지가 기존의 단순한 하역에서 물류·조립·무역·국제업무를 수행하는 종합물류거점항만으로 육성된다며 급증하는 동북아의 물동량을 선점할 수 있다.<sup>120)</sup>

## ③ 광양경제자유구역의 지정계획

광양항을 경제자유구역으로 지정하여 초대형 컨테이너선박을 수용할 수 있는 대수심터미널이 조기에 확충하고, 배후지역을 관세자유구역으로 지정하여 개발한다면 물류의 단순한 보관 뿐만 아니라 환적이 가능하고, 조립·가공 등의 고부가가치적인 물류활동이 이루어질 수 있다.<sup>121)</sup>

## (3) 경제자유구역법의 기본방향

경제자유구역법은 경제자유구역의 지정 및 운영을 통하여 외국인투자기업의 경

118) 한국은행, 「동북아비즈니스 중심국가 실현전략과 인천의 발전방향」, 한국은행 인천본부, 2002, pp.10~11 참조.

119) 박병원, 前掲書, p.28 참조.

120) 박병원, 上掲書, p.39 참조.

121) 박병원, 上掲書, pp.39~40 참조.

영환경과 외국인의 생활여건을 개선함으로써 외국인투자를 촉진하고 나아가 국가 경쟁력의 강화와 지역간의 균형발전을 도모함을 목적으로 하는 법이다.<sup>122)</sup> 따라서 경제자유구역법의 기본방향은 ① 경제자유구역의 지정절차와 ② 경제자유구역개발사업의 시행절차, 그리고 ③ 외국인투자기업의 경영활동지원과 ④ 외국인생활여건의 개선에 두고 있다.<sup>123)</sup>

#### (4) 경제자유구역에 관한 관할권과 지방자치권

만약 이 법이 미개발지역을 염두에 두고 제정된 것이라고 하더라도, 미개발지역도 일단은 지방자치단체의 관할구역으로서 이른바 전권한성의 원칙에 따라 기초지방자치단체가 이 지역에 대한 우선적인 관할권을 갖는다. 그런데 경제자유구역으로 지정되면, 국가의 관할권이 우선하게 된다. 즉 이 구역은 지방자치단체의 관할이지만, 그 지정과 개발에 있어서는 국가가 주도하게 됨으로써 지방자치단체의 역할은 사실상 국가의 결정을 집행하는 것에 불과하게 된다. 이는 분명 ‘지방자치’라고 하는 시대적 정신에는 부합하지 않는 것이다.

더욱이 이 법 제27조의 규정과 같이 경제자유구역에서는 기초지방자치단체 장의 사무를 광역지방자치단체 장이 실시한다고 하는 규정은 자칫 지방자치권의 본질적인 내용을 침해하는 규정이라는 오해를 낳을 수 있다.

따라서 경제자유구역의 지정과 개발 및 행정에 있어서의 초지역적, 국가적 이해관계가 존재한다고 하더라도, 지정과 개발과정에서부터 지방자치단체의 주도적이거나 참여적인 역할을 인정함으로써 동일한 행정구역에 대한 국가와 지방자치단체의 관할권 공존을 모색하는 것이 훨씬 바람직할 것이다.

## 2) 제주국제자유도시

### (1) 제주국제자유도시의 역사

제주도의 국제자유도시 구상의 역사는 1960년 ‘제주도 개발연구위원회’의 주도로 ‘제주자유지대’계획을 수립하면서 시작되었다. 그러나 이러한 시도는 홍콩 등과의 경쟁을 격화시키며 항구의 ‘자유화’는 국가안전도 관련부서에서의 위험요소를 가중시키고, 경제적으로도 수익도출에 대한 확신이 없다는 이유로 실행되지 않았다.

122) 「경제자유구역법」, 제1조 참조.

123) 동법 제1장, 제2장, 제3장, 제4장, 제5장 참조.

1964년 ‘제주도건설종합계획’과 1966년의 ‘제주도특정지역’의 지정 그리고 1967년에 제주도특정지역 건설종합계획, 1971년에는 건설부가 수립한 제1차 국토종합개발계획(1972~1981)의 권역별 계획에 따라 중문관광단지의 개발이 시작되었다. 1990년에 들어와서 제주도 개발계획은 국가계획인 ‘특정지역 제주도종합개발계획’과 도계획인 ‘제주도종합개발’계획으로 2원적 계획체제를 취하여 3개의 관광단지와 26개의 관광지구를 지정하여 관광중심으로 개발이 되었다. 1994년부터 주민들의 실질적인 참여와 지역적 특성을 존중하는 바탕 아래 장래의 여건 변화에 적절히 대응하기 위한 정책방향과 지침이 설정되어 이에 근거한 『제1차 제주도종합개발계획』이 수립되어 2001년까지 시행된 바 있었다.<sup>124)</sup>

## (2) 제주국제자유도시의 개념

‘국제자유도시’(Free International City)라는 용어는 ‘제주국제자유도시를 통해 일반화되기 전까지는 여타의 경제특별구역의 운용사례에서도 발전되지 않는 독특한 용어이며 학술적으로 아직 사용되어진 예가 없던 것이다. 이제 제주지역에 새로운 유형의 경제특별구역이 출범하면서 ‘국제자유도시’라는 용어를 사용함으로써 그 개념에 대한 몇 가지 의미에 대하여 새로운 관심, 나아가서는 논란까지도 불러일으키고 있는 것이다. 특별법에서 국제자유도시를 “사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업 활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제완화 및 국가적 지원의 특례가 실시되는 지역적 단위를 말한다.”라고 규정하고 있다.<sup>125)</sup> 이를 제주국제자유도시기본계획이나 특별법에 그리고 명칭에 따라 좀더 상세히 정의하여 본다면, “사람·상품·자본 등의 자유로운 이동이 보장되며 기업 활동의 편의를 최대한 보장하기 위한 국가적 지원과 특례가 인정되는 지역으로서, 주민의 주도적인 참여 하에 국내·외 투자를 통한 관련 산업(관광·금융·물류)의 육성을 도모함으로써 친환경적인 복합형 국제도시로의 발전을 지향하는 경제특별구역”이라고 할 수 있을 것이다.

한마디로 제주 국제자유도시는 국가적 지원 하에 국제적 수준의 자유로운 경제 생활환경이 조성되어지는 지역으로 정의할 수 있다고 본다.

## (3) 국제자유도시의 특징

첫째, 국제자유도시는 개방된 지역을 의미한다. 우선 ‘국제’의 의미는 한 국가나

124) 제주도, 「제2차 제주도 종합개발계획」, 2001.8, p.9.

125) 「경제자유구역법」 제2조 참조.

지방이 외국이나 그 지방들과 경제·환경·정치·문화적으로 교류하는 것을 의미하며, '국제화'(Internationalization)는 이러한 교류·협력이 아무런 제약이나 부작용 없이 이루어질 수 있도록 법·제도, 그리고 문화적 수준이 일정한 국제적 기준을 충족시키고 있거나 충족시켜나가고 있는 것을 의미한다. 특별법은 사람·상품·자본의 국제적 이동을 보장함으로써 국제자유도시가 '개방화'를 추구하는 것임을 강조하고 있다. 이는 경제적으로 외국자본에 대한 자유로운 진입과 특례를 보장하고, 문화적으로 외국 문화에 대한 수용으로서 외국인 학교의 자유로운 설립과 외국인 기간제교사의 임용을 허용하고 있다. 또한 특별법은 국제교류의 활성화를 위한 내용을 특별법에 명시하고 있으며, 외국인의 자유로운 출입을 보장하고 있다. 따라서 국제자유도시는 "경제적·사회적·문화적인 이동에 대해 국제적으로 문호를 개방하고 있는 지역" 이라고 할 수 있다. 물론 단기적으로 모든 분야에 대해 완벽한 개방을 이루는 것은 아니지만 장기적인 목표는 영역에 대한 자유로운 진입과 접근에 제한을 두지 않는 지역이라고 할 수 있다.<sup>126)</sup>

둘째, 국제자유도시는 경제규제가 완화됨으로써 기업 활동의 자유가 보장되는 지역이다. 국제자유도시에 있어서의 '자유'란 상품·자본·노동의 이동에 제한이 없으며 기업 활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제완화가 이루어지는 것을 의미한다. 따라서 국제자유도시는 경제적 규제가 완화된 지역 혹은 '경제규제 자유지역' 이라고 할 수 있다. 경제적인 측면에서 규제자유지역이란 경제운영의 기본적인 질서유지를 위해 필수적인 극히 소수의 규제를 제외하고는 규제가 철폐된 지역을 말한다. 그러나 규제의 완전한 제거란 있을 수 없다고 본다. 규제자유지역이란 특정 행정구역 내에서 경제 분야에서의 규제를 배제함으로써 민간의 창의력과 경쟁시장의 역량을 최고로 실현할 수 있도록 배려되고 있는 지역으로 그 개념을 정의할 수 있을 것이다.<sup>127)</sup>

셋째, 제주국제자유도시에는 '제주'라는 지역에 한정적으로 국가적 지원에 의한 지역개발을 시행하고 있다는 의미에서 지역적 개념을 가지고 있다. 「제주국제자유도시특별법」은 지역적 범위로는 제주지역에 한정적으로 적용되고 있으나, 인적범

126) 국제화 보다 좀 더 포괄적이고 한 단계 높은 개념으로 세계화라는 의미를 제시할 수 있을 것이다. 세계화는 기존의 민족국가 개념을 초월하여 전 인류·전 지구적 수준에서 경쟁과 협력을 통하여 통합이 이루어져 가는 과정을 나타낸다. 즉, "세계화 현상은 확대 지향적인 시장체제의 작동과 이로 인한 자원 및 인력의 이동이 발생하고, 다시 이로 인해 근대국가의 속성인 영토성과 주권이 도전 받고 그 의미가 희석되는 현상"이라는 것이다. 따라서 용어상 국제라는 표현을 사용하였지만 실질적으로 세계화를 지향하는 의미라고 판단된다. 윤영관, "세계화: 민족주의의 새로운 지평을 위하여", 「계강사상」 겨울호, 1994, pp.20~22; 윤석진, "세계화·국제화와 경치", 「국제화에 대한 사회과학적 이해」, 박영사, 1995, pp.137~138.

127) 김일섭, "규제자유지역의 의의 및 필요성", 「규제자유지역개념의 제주도 적용방안」, 한국경제연구원, 2001. pp.2~3.

위로는 내·외국인을 불문하고 제주지역에 투자하거나 방문·거주하는 모든 사람들에게 적용되는 것이다. 제주국제자유도시특별법은 관광산업 육성을 위한 제도, 출입국 제도, 민자유치를 위한 제주투자진흥지구의 지정 그리고 교육제도 등과 관련하여 국내 타 지역과는 달리 제주 지역에 한하여 특례를 인정하여 주고 있다.

넷째, 국제자유도시는 친환경적 복합형 국제도시를 지향하는 종합적 경제특별구역이라고 할 수 있다. 국제자유도시는 단기적으로는 관광산업 중심의 자유도시로부터, 중·장기적으로 국제금융·교역 기능이 활성화될 수 있도록 함으로써 자유로운 상품무역, 비즈니스, 물류의 기능이 중심이 되는 물류·교역 자유도시로 발전시켜나가고 최종적으로는 자유로운 외환거래가 허용하고 국제적인 종합금융 센터기능이 수행되는 금융복합형 친환경적 국제자유도시로 완결시킨다는 구상이 제시되고 있다.<sup>128)</sup> 이를 위해 국제자유도시는 관광산업 투자유치를 위해 내·외국인 투자에 대해 조세감면 등 인센티브를 제고하는 ‘투자진흥지구’와 제조·물류 기반 확충을 위한 ‘자유무역지역’ 그리고 제주의 생물자원을 활용한 생명공학 정보통신산업 등을 육성하기 위해 첨단산업단지를 조성하는 ‘과학기술단지’제도를 도입하였다.

다섯째, 국제자유도시는 개발에 대한 국가적인 지원과 특례가 인정되는 지역이다. 특례법은 국제자유도시 개발에 국가의 지원에 대한 의무를 규정하고 있다. 따라서 중앙정부는 제주국제자유도시 개발을 위해 국무총리를 위원장으로 하는 국제자유도시 추진위원회를 두고 산하에 국제자유도시 개발센터를 설립하여 개발을 주도하도록 하고 있다. 또는 제주국제자유도시를 도민 주체의 개발과 지역산업의 육성을 통한 주민의 복지 향상을 목표로 하고 있다. 제주지사는 국제자유도시종합계획을 작성하여 국제자유도시의 추진과 운영에 대한 전반적인 계획을 입안하도록 하고 있다. 따라서 제주국제자유도시를 지역개발이라는 개념 범주이지만 국가지원 하에 이루어지는 ‘특별개발구역’의 성격을 가지고 있다 할 것이다.

#### (4) 제주국제자유도시 특별법의 주요내용

정부와 제주도는 2000년 7월초에 제출된 「제주도 국제자유도시 개발타당성 조사 및 기본계획」 수립에 관한 최종보고서에 따라 「제주도국제자유도시기본계획」(이하 ‘기본계획’으로 약칭함)을 마련하고 2001년 말에는 국제자유도시 개발을 제도적으로 뒷받침하기 위한 「제주국제자유도시특별법」(이하 ‘특별법’으로 약칭함)을 제정함으로써 국제자유도시가 출범하였다.

128) Jones Lang LaSalle, 「제주국제자유도시 개발타당성 조사 및 기본계획」, 2000. 6, pp.2~12  
참조. ; 김부찬, “제주국제자유도시의 의의 및 법·제도적 문제”, 「제주발전연구」 제3호, 제주발전연구원, 1999, p.91.

제주국제자유도시의 법적근거는 제주국제자유도시특별법이다. 제주국제자유도시 특별법의 제정과 주요내용으로 설명한다.

첫째, 국제화를 위한 제도개선을 위하여 제주도 무사증입국 국가의 범위를 확대하고 무사증 방문자가 일정한 요건과 절차를 거친 후 국내 타 지역으로 자유롭게 방문할 수 있도록 외국인 출입국관리제도를 개선하고 있다.<sup>129)</sup> 행정기관의 외국어 서비스를 강화하고,<sup>130)</sup> 외국대학의 설립에 관해서 별도의 법률을 제정하였다.<sup>131)</sup> 원어민 교사의 초·중등교원 기간제 임용과 외국인학교의 내국인 입학자격을 완화하는 등 국제화교육 환경을 조성하도록 하고 있다.<sup>132)</sup>

둘째, 내·외국 여행객 유치를 위하여 면세점을 운영한다.<sup>133)</sup> 제주도내 골프장 건 설을 확대하고 입장료를 인하하였으며,<sup>134)</sup> 체류형 체험숙박시설인 휴양 펜션업 (pension)의 활성화를 위한 제도를 마련하였다.<sup>135)</sup> 그리고 도민에게 유어장을 설치·운영할 수 있도록 하고<sup>136)</sup> ‘향토문화관광지구’로 지정할 수 있는 규정을 두고 있다.<sup>137)</sup>

129) 「특별법」 제14조 내지 제19조. 제주도는 세계 총 190개국 중에서 160개 국가에 대하여 무사증 입국을 허용하고 있으며, 무사증입국 불허국가 30개 국가 중 제주지역에만 제한적으로 무사증 입국을 허용하는 국가 12개국이다.

130) 「특별법시행령」 제20조에서 상세히 규정하고 있다.

131) 「사립학교법」 제3조 및 제10조 규정의 예외로서 별도로 법률을 제정하여 제주도에 설립되는 외국대학에 특례를 인정한다는 것이다(「특별법」 제22조).

132) 현재 「초·중등교육법」 제60조 2의 규정에 의한 외국인학교 중 내국인의 입학자격을 외국에서 5년 이상 거주하고 귀국한 자로 규정하는데 반하여 제주도에 설립되는 외국인학교의 내국인 입학자격을 외국에서 3년 이상 거주한 자로 완화하고 있다(「특별법시행령」 제22조).

133) 제주도 여행객이 대통령령이 정하는 면세품판매장에서 물품을 구입하여 대한민국안의 다른 지역으로 반출하는 경우에는 각종 조세를 면제 또는 환급할 수 있도록 하였다(「특별법」 제51조). 이에 따라서 「조세 특례제한법」 제121조 12를 신설하여 ‘제주도 내국인면세점제도’와 관련하여 면세혜택을 부여하고, 면세점운영절 차등에 관한 「제주도 내국인 면세점에 대한 특례규정」을 제정하였다.

134) 제주도에 소재하는 골프장 입장에 대해 「조세특례제한법」에 제121조의 14항, 제주도내 골프장에 대한 조세 지원을 신설하여 특별소비세, 농어촌특별세 및 교육세 그리고 부가가치세 등을 면제하도록 하였고, 「국민체육진흥법」 제19조의 규정에 의하여 골프장의 입장료에 부과되는 관광진흥부가금과 체육진흥기금 등의 부가금을 면제하도록 하였다(「특별법」 제52조 내지 제53조 「조세특례제한법시행령」 제116조의 16항). 이에 따라서 현재의 입장료보다 약40~50%의 감면 효과가 있어 관광객유치에 효과적인 조치가 될 수 있을 것으로 보인다.

135) 「특별법」 제53조 등록기준에 대해서는 「특별법시행령」 제33조와 「제주국제자유도시특별법 시행조례」 제101조에서 상세한 규정을 두고 있다.

136) 동법 제54조, 「특별법시행조례」 제112조.

137) 동법 제57조, 「특별법시행조례」 제120조.

셋째, 국제자유도시 추진전략 성공은 민자유치에 있다고 보고 여러 가지 투자인센티브를 부여하고 있다. 관광산업 투자유치를 위해 내·외국인 투자에 대해 조세감면 등 인센티브를 제공하는 ‘투자진흥지구’와 제조·물류 기반 확충을 위한 ‘자유무역지역,’ 그리고 제주의 생물자원을 활용한 생명공학과 정보통신 산업 등을 육성하기 위해 첨단산업단지를 조성하는 ‘첨단과학기술단지’ 제도를 도입하였다.

넷째, 제주도민의 소득향상과 복지를 위하여 1차 산업 진흥대책을 강구하도록 하였다. 특별히 농·임·축·수산업 진흥, 지역사회 개발과 생활환경 개선에 관한 사항을 제주도지사가 수립하는 종합계획에 포함하도록 하고 있다.<sup>138)</sup> 또한 주민이 참여하는 사업을 ‘특별개발우대사업’으로 지정하여 보조금을 지급하거나 용자할 수 있도록 하였다.<sup>139)</sup> 주변의 불편을 해소하거나 생활환경을 개선하기 위한 사업을 지원할 수 있으며, 그 지역주민의 소득향상을 위하여 소득사업 등에 용자 또는 보조할 수 있는 ‘개발 사업지구 인근지역의 지원’ 규정을 두고,<sup>140)</sup> 인근지역의 주민을 우선 고용하도록 하고 있다.<sup>141)</sup>

다섯째, 국제자유도시 개발단계에서 제주의 환경은 많은 영향을 받을 것으로 예상되고 있으므로 특별법은 「환경기본조례」를 제정하고 환경보조목표와 방향제시, 자연환경 특성분석 및 미래전망 등을 포함하는 「환경보전기본계획」을 수립·시행함으로써 도지사 및 관할 시장·군수에 대해 지속 가능한 개발을 위한 실천과제를 부과하고 있다. 그리고 제주도내 ‘절대보전지역’과 ‘상대보전지역’ 그리고 ‘중산간보전지역’의 지정과 아울러 수자원과 지하수 이용·개발에 대해 엄격한 관리 방안을 제시하고 있다.<sup>142)</sup>

여섯째, 개발전담기구를 설치하여 개발의 효율성과 독립성을 도모하고 있다. 중앙정부 차원에서 국무총리를 위원장으로 관계부처 장관, 제주도지사, 국책연구기관장 등이 위원으로 참여하는 ‘국제자유도시 추진위원회’와 그 산하에 국무조정실장을 위원장으로 하는 ‘실무위원회’를 설치하여 추진위원회의 위임사항 등을 처리하도록 하였다.<sup>143)</sup> 그리고 제주도지사는 「제주국제자유도시종합계획」의 수립을 위한 ‘종합계획심의회’의 위원장을 맡고 있다.<sup>144)</sup>

---

138) 동법 제4조.

139) 동법 제68조.

140) 동법 제68조.

141) 동법 제70조.

142) 「특별법」은 제26조 내지 제40조에서 자연환경과 보전에 대한 규정을 두고 있으며, 「특별법 시행조례」에서도 환경보전과 관련된 내용을 많이 포함하고 있다.

143) 「특별법」 제10조.

국제자유도시의 개발 추진기구로 ‘국제자유도시개발센터’<sup>145)</sup>를 두고 있는데, 개발센터는 국제자유도시 시행계획의 수립·집행, 그리고 개발을 위한 토지의 취득·개발·비축·관리·공급 및 임대, 과학기술단지·투자진흥지구의 조성관리, 국내·외 투자유치를 위한 마케팅 및 홍보, 국내·외 투자자에 대한 상담·민원사무의 처리 및 대행 등 종합적 지원업무, 그 밖에 도민소득 향상을 위한 지원사업 등의 필요한 사항을 처리한다.<sup>146)</sup>

(5) 중국 경제특별구역과 한국 제주 국제자유도시의 비교

한국에서 제주국제자유도시나 경제자유구역이란 경제특별구역 중의 한 유형이라고 정의할 수 있다. 경제특별구역은 외국인 투자를 주목적으로 운용되고 있는 지역이라고 할 수 있는데 반하여 제주 국제자유도시의 다양한 국가적 지원과 전략을 추진하는 지역으로 외국인 투자는 단지 지역 개발을 위한 부수적인 수단에 불과한 국가 지원 특별지역 개발구이다. 중국의 경제특별구역과 한국의 제주 국제자유도시의 모두 종합성 경제특별구역에 속하는데 중국의 경제특별구역과 한국의 제주 국제자유도시가 어떤 유사한 점이 있는지 도시화로 설명하면 다음과 같다.



<표4-3> 중국의 경제특별구역과 제주국제자유도시의 비교

구 분	한국 제주국제자유도시	중국 경제특별구역
지정지역	제주도	심천·주해·산둥·하문·해남성
적용대상	내·외국인	내·외국인
기본성격	국가지원 복합형 지역 개발구	특혜를 실행하는 종합형 특별구역
추진기관	국제자유도시추진위원회·제주국제자유도시개발센터	각 성 경제특별구역 관리위원회
법적근거	제주국제자유도시 특별법	각 성 경제특별구역의 조례
외국인투자세제	①소득세·법인세: 3년간 100%, 2년간50% 감면	(1) 소득세율: 외국인투자기업에 대해서는 경제특별구역 설립기업에 대해서

144) 동법 제11조.

145) 동법 제72조 내지 제100조.

146) 개발센터의 조직 및 운영에 관하여 이법에 규정한 것을 제외하고는 민법 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다(특별법 제100조).



원	<p>②지방세: 취득세·등록세, 종합토지세 3년100%, 2년 50%감면</p> <p>③관세: 제주투자진흥지구 입주기업의 3년 이내 수입물품, 과학기술단지 입주기업의 연구개발용 수입물품 면세</p>	<p>는 15%의 기업 소득세를 부과한다.</p> <p>①경제특별구역에 설치한 외상투자기업과 경제특별구역에 기구·장소를 설치하여 생산·운영에 종사하는 외국기업에 대해서는 기업소득세를 감면하여 15%세율로 징수한다.</p> <p>②외국상인이 중국경내에 기구를 설치하지 않았으나 그 소득원인 경제를 구인 주식이자, 이자, 임대료, 특허권 사용료와 기타 소득은 소득세를 감면하여 10%세율로 징수한다.</p> <p>③경제특구가 소재한 도시의 구시 내에 설립한 생산성 외상투자기업에 대해서는 기업소득세를 감면하여 24%의 세율로 징수한다. 기술집약 및 지식집약형의 업종, 외상투자금액이 3,000만 불 이상이고 투자회수 기간이 오랜기업, 에너지·교통·항구부두 및 구가에서 장려하는 기타항목은 기업소득세를 감면하여 15%세율로 징수한다.</p> <p>④경제특별구역에 설치했으며 서비스업에 종사하는 외상투자기업의 외상투자금액이 500만 불 이상이며 운영기간이 10년 이상일 때에는 허가를 거쳐 흑자가 발생한 연도부터 시작하여 제1차년도에는 기업소득세를 면제하고 제2차년도와 제3차년도에는 기업소득세를 50%징수한다.</p> <p>⑤경제특별구역에 설치된 외자은행, 중외합자은행 등 금융기구로서 외국투자자가 자본을 투입했거나 은행본점이 지점에 운영자금을 제공한 경우로서 그 금액이 1,000만 불 이상이고 운영기간이 10년 이상일 때에는 기업소득세를 감</p>
---	--	---

		<p>면하여 15%세율로 징수한다.</p> <p>(2)감면세 정책:</p> <p>①인프라투자 및 농업개발부문 해남경제특별구역 외국인투자기업 5년면세, 5년 50%감면</p> <p>②투자액 500만 달러이상, 경제특별구역 외국인투자기업 1년면세, 2년 50%감면</p> <p>③상해 푸동 개발구소재 교통건설프로젝트 외국인투자기업 5년면세, 5년50%감면</p> <p>④경제특별구역내의 기업이 생산한 제품을 당해 경제특별구역 내에서 판매할 때에는 소비세 납세대상물품은 규정에 따라 소비세를 징수하되 부가가치세는 면제한다.</p> <p>⑤경제특별구역 내의 단체나 개인이 가공,수리 등의 노무를 제공하거나 물품을 당해 특별구역 내의 단체나 개인에게 도매·소매할 때에는 모두 6%의 부가가치세를 잠정적으로 징수한다.</p> <p>⑥경제특별구역 내의 기업이 당해 특별구역 내에서 생산한 제품을 수출할 때 국가에서 제한하는 수출제품이거나 국가에서 별도로 규정한 것을 제외하고는 수출관세를 면제한다.(3) 관세: 중국정부는 91년부터 8차례 수입관세율을 인하했다. 2001년 1월1일부 현재 평균관세율은15.3%다.</p>
<p>외국인투자기업 경영원</p>	<p>①국·공유토지 혹은 공장 등의 재산을 수의계약에 의해 과학기술단지 또는 투자진흥지구 에 입주 기업에게 사용·수익 또는 대부하거나 매각</p>	<p>①경제특별구역에 투자하고자 하는 자는 투자협약서의 규정에 따라 일정기한의 토지사용권을 취득할 수 있다.</p> <p>②토지사용료는 한번에 납부하거나 투자협약서의 규정에 따라 분할하여 납부</p>

	②국·공유지의 장기임대 및 임대료 인하 ③국·공유지 임대료에 있어 첨단기술단지 및 투자진흥지구에서 입주하는 기업에 대해 임대료감면, 매각 또는 연구시설물의 설치 허가 ④국·공유지의 임대는 최장 50년까지로서 갱신이 가능하며 50년을 초과할 수 없음 ⑤첨단기술단지과 투자진흥지구에서 입주하는 기업의 토지 임대료감면과 1년의 범위 내에서 납부기일을 연기하거나 20년 범위 내에서 분할납부 가능	할 수 있다.③경영항목에 따라 사용 가능하는 기한은 들다.공업용지: 30년 상업(식당 포함됨)용지: 20년 상품으로 파는 주택용지: 50년교육, 과학기술, 의료위생용지: 50년관광사업용지: 30년 재배업, 목축업, 양식업용지: 20년 (1981년)
입법권	입법권이 없음	입법권 있음

자료: 오갑원, 경제자유구역기획단장, “경제자유구역의 현황과 향후 추진방향”, 「국제자유도시포럼 발표자료」, 2004.6.21.  
 (http://www.koreaexim.go.kr/kr/file/369/Chn005.htm.  
 http://www.kotra.or.kr/unicenter/invest/c\_i\_c\_sub1.jsp에서 인용)

### 제3절 제주국제자유도시 자치입법권의 문제점과 개선방안

#### 1. 제주국제자유도시 자치입법권의 문제점

첫째, 제주국제자유도시의 아직까지 자치입법권이 없다. 현재의 국제자유도시 개발 추진기구의 구조는 중앙정부의 통제를 벗어나지 못하는 구조로 되어 있으며, 국무총리실 산하 추진위원회는 국제자유도시 개발을 지원하기보다는 그 통제수단으로 작용하는 것이 아닌가 하는 지적도 나오고 있는 정도이다. 한국의 지방자치단체의 조직과 예산은 여전히 중앙정부에 대부분을 의존하고 있는 것이 현실이다. 외국에서는 이미 지방자치단체들의 세계화를 통한 국가발전전략을 수립하고 추진한지 오

래되었다. 그러나 아직도 한국은 지방자치단체의 자치권과 자치입법권을 통제함으로써 형식적 자치, 실질적 자치를 통해 중앙정부가 전국을 철저히 통제하고 있다. 지방자치단체들의 경쟁력 향상은 중앙정부의 자비에 달려 있는 것이 현실이다. 한국의 「지방자치법」에는 기관구성과 계층구조 등 지역적 특성을 감안하지 않은 획일적인 규정들이 많이 있다. 따라서 법률적으로는 지방자치가 실시되고 있지만 실질적으로 아직도 중앙정부의 권위적 지배 형태를 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 제주국제자유도시를 제주특별자치도로서의 기본구상은 출발부터 법적 지위가 설정 되지 않고 모호한 탓에 특별자치도가 갖는 자치입법권을 둘러싸고 논란이 적지 않다. 엄연히 실정법이 존재하기 때문에 전면적으로 관련 법률을 개정하지 않는 이상 특별자치도의 자치권 실행이 어렵고 제주국제자유도시에만 입법권 등의 특혜를 부여할 경우 다른 지자체에서 평등원칙에 위배된다면 이의를 제기할 가능성도 높기 때문에 제주도는 자치입법권을 가진 ‘제주특별자치도’로의 변화를 모색해야 한다.

둘째, 친환경적 복합적 국제자유도시를 ‘제주특별자치도’로서 육성하는 거창하고도 추상적인 마스터플랜을 전면에 제시하기보다는 단기적으로 개발 가능한 분야에 치중하는 보다 현실적인 전략이 필요하다. 그러나 이는 친환경적 복합형 국제자유도시로의 장기적인 제주 발전전략을 포기하도록 하는 것은 아니다. 제주도는 그동안 개발특별법에 따라 다양한 개발계획을 수립하여 추진하여왔다. 하지만 계획을 수행할 수 있는 독립적인 기관의 부재로 인하여 장기 전략보다는 단기 전략 중점의 개발계획을 수립함과 동시에 또한 추진력에 있어서도 한계를 노출하였다. 또한 개발관련부서는 제주 개발계획을 위하여 필요한 지방정부나 중앙정부에서 파견되어 조직화되었기에 정치적으로 민감하며, 복잡한 구조·예외없는 원칙주의·투명성의 부족 그리고 전문성의 결여 등의 문제점이 나타났었다.

셋째, 제주국제자유도시 전략을 성공적으로 추진해 나가기 위해서는 최근 전개되고 있는 동북아 국제 경제환경의 변화에 능동적으로 적응해 나감은 물론 그 변화를 주도적으로 이끌어나가기 위한 전략이 모색되어야 한다. 현재 일부에서는 제주국제자유도시의 목표를 국제휴양관광중심도시로 한정해 개발전략을 추진하자는 주장도 나오고 있다. 동북아 비즈니스 중심 국가계획안에 따르면 제주국제자유도시를 ‘제주특별자치도’로서는 국제관광중심지로 자리매김 되어 있는 것이 사실이다. 그러나 국제관광중심지로의 육성은 거창한 국제자유도시 전략을 통하지 않고도 기존 인프라를 확충하고 효과적인 홍보전략을 통해서 충분히 달성될 수 있는 것이다. 제주국제자유도시의 미래를 이러한 관광중심도시 전략을 통하여 충분히 보장받을 수 있을지는 다시 한번 고려하지 않으면 안 된다.

## 2. 제주국제자유도시 자치입법권의 개선방안

### 1) 제주특별자치도 기본구상의 확정

제주국제자유도시를 성공적으로 추진하기 위하여 제주특별자치도로서의 기본구상안을 2005년 5월 20일 확정·발표되었다.<sup>147)</sup> ‘제주특별자치도’는 노무현 대통령이 당선 다시부터 지속적인 관심을 표명해 온 사안으로, 전국에서 경제·사회·문화적 특수성과 독자성이 가장 강한 제주도에 대해 차별화된 법적 지위와 권한을 부여함으로써 홍콩, 싱가포르와 경쟁할 수 있는 ‘분권의 시범도’, ‘명실상부한 국제자유도시’로 발전시키려는 것이다.<sup>148)</sup>

제주특별자치도의 핵심내용은 현행 법률상 자치단체(제주도)에 부여된 일반적인 권한과는 달리 고도의 자치권을 부여하는 선도적인 지방분권을 시행한다는 계획이다. 이날 공개된 자치분권 기본구상은 제주도가 지난해 11월 확정해 제출한 추진계획에서 제시된 자치입법권·자치재정권·자치조직권 및 인사권 등 자치행정 전 분야에 걸쳐 일반적인 광역자치단체에 부여된 권한보다 강화된 고도의 자치권을 제주도에 부여하는 방안을 그대로 수용하고 있다. 이를 위하여 제주특별자치도 특례에 관한 특별법을 제정하고 규제완화 조치가 필요한 법률을 열거하는 한편, 그 사항에 대해서는 조례로 규제를 폐지 또는 완화할 수 있도록 자치입법권을 강화하는 방안을 담고 있다.

### 2) 제주국제자유도시(‘제주특별자치도’로서)의 자치입법권에 대한 제안

제주국제자유도시의 자치입법권이 없다. 제주특별자치도의 성공적인 실현을 위한 법률의 제·개정 및 폐지가 필요한 경우 관계부처에 법률안 제출 요구권을 부여한다. 자치와 관련해 현재 정부가 갖고 있는 각종 규제를 완화할 수 있도록 특별법에 그 내용을 열거하고, 구체적 사항에 대해서는 제주도가 권한을 갖고 있는 조례로 각종 규제를 폐지 또는 완화할 수 있도록 하고 있다. 즉 중앙정부의 규제를 제주도가 자체판단에 따라 지역현실에 알맞게 운용할 수 있는 권한을 주겠다는 점이다. ‘제주특별자치도’는 몇 가지 측면에 관해 자치입법권을 부여할 수 있다.

첫째, 제주특별자치도의 성공을 위해서는 이미 제정된 ‘제주국제자유도시특별법’

147) 연합뉴스, 2005년 5월 20일 “제주특별자치도구상안”.

148) 제주뉴스, 2005년 5월 20일 “‘고도의 자치권’: 특별자치도 정부안”.

과 앞으로 제정될 ‘제주특별자치도특별법’의 통합운영이 필요하다고 주장한다. 제주특별자치도의 추진을 성공적으로 하기위해서 지방정부의 헌법적 성격을 갖는 통합 법률을 만들어 제반사항을 규정해야 한다고 생각한다. 다시 말하면 제주국제자유도시특별법 중에서는 구체적 상황에 근거하여 제주특별자치도의 발전에 알맞은 법률을 기초로 ‘제주특별자치도’특별법을 제정해야 할 수 있다. 제주도를 홍콩이나 싱가포르와 경쟁할 수 있는 국제자유도시로 만들기 위하여 단기적으로는 조세감면과 무비자 입국을 확대하고 장기적으로는 노비자, 영어공용화, 면세화에 관한 권력이 있어야 한다.

둘째, 정부가 확정 발표한 제주특별자치도 기본구상안은, 참여정부가 제주도를 지방분권의 시범지역으로 만들고 국제적인 수준의 자유시장 모델로 발전시키고 자치권 대폭 확대되어야 한다. 중앙정부는 제주도를 고도의 자치권을 부여해야 해 다른 지방을 선도하는 지방분권을 시행하기로 해야 한다. 각 지역의 발전수준이 달라서 ‘제주특별자치도’ 정부에게 선도하게 자치입법권을 부여해야 한다. 예를 들면 국제세 일부를 지방세로 이양하고 지방교부세 등에 대한 재원마련을 위해 특례를 부여하여 재정확보를 위한 구체적인 자치재정권을 부여해야 한다.

셋째, 제주지역의 핵심 산업을 관광·교육·의료에 기반한 IT와 BT 등 첨단산업이 발전된 친환경적 동북아 중심도시로 자유롭게 육성되는 권력이 있어야 한다. 특히 선진의료제도의 도입에 필요한 자율권을 최대한 부여하고 국제적 교육산업의 중심지로 조상에 관한 자치입법권이 있어야 한다. 제주도가 지방분권을 선도할 수 있도록 자치입법과 자치재정권, 자치조직권, 인사권 등 자치행정 모든 분야에서 특별한 자치권을 갖게 해야 한다. 규제완화 조치가 필요한 법률에 대해서는 조례로 규제를 폐지하거나 완화 할 수 있도록 제주도에 자치입법권을 주어야 한다. 또한 법률안 제출 요구권을 부여해 제주특별자치도 실현에 관한 법률의 제정이나 개정·폐지에 관한 권력이 있어야 한다.

### 3) 중국 경제특별구역 자치입법권의 함의

#### (1) 제주국제자유도시 자치입법권의 작용

첫째, 제주특별자치도로서의 구상이 확정된 후 ‘제주특별자치도’에 우선적으로 규제완화 조치가 필요한 법률에 대해서는 조례로 규제를 폐지하거나 완화 할 수 있도록 자치입법권을 부여할 수 있다. ‘제주특별자치도’는 이 자치입법권을 사용하여 구체적 상황에 알맞은 특별법을 제정할 수 있으며, 이 특별법을 통해 제주특별자치도의 성공적인 발전을 하게 된다.

둘째, 중앙정부는 제주국제자유도시의 개발과 관련된 권한과 책임을 도지사에게 통합적으로 부여하면 도지사는 제주도의 특성과 구체적 상황에 근거하여 관할범위 내에서 자치입법권을 행사할 수 있다. 그래서 국제자유도시 도지사는 중앙정부의 통제를 벗어나는 구조로 되어 제주국제자유도시는 자유롭게 발전할 수 있다. ‘제주 특별자치도’로 하는 제주국제자유도시는 충분히 적극성과 능동성을 발휘하고 당해 지역 다원화의 발전에 대응할 수 있다. 지역발전이 국가발전의 근간이 되는 시대이기 때문에 다원적 가치가 중요하다. 지역발전의 극대화는 제주국제자유도시의 지역성과 잠재력을 발휘될 수 있고 경쟁력 있는 제주국제자유도시의 지방행정체제가 자유롭게 구축될 수 있다. 따라서 개별 지역의 특성에 맞게 행정조직 운영, 도시계획, 통상업무 등 모든 행정 분야에 있어 자율권을 부여해야 한다. 자치입법권을 행사할 필요성이 있다.

셋째, 중앙정부는 제주국제자유도시 정책의 과감한 추진을 위해 하나의 도시에 부과한 제주정부에 일정 자율성을 부여하면, 이로써 제주국제자유도시 내에서는 새로운 시스템에 대한 실험이 비교적 자유롭고 과감하게 시도될 수 있고, 제주정부는 자율성을 가지고 외국인기업과 주도적으로 협상할 수 있기 때문에 유자기업 유치 등 특별구역 운영에 보다 탄력적이고 신속하게 대응할 수 있다. 또한 제주국제자유도시에 자치입법권을 부여하면 당해 제주국제자유도시는 실제 필요에 의하여 입법할 수 있는데 제주국제자유도시의 경제가 급속하게 발전하고 두드러진 성과를 취득할 수 있다.

## (2) 중국 경제특별구역 자치입법권의 함의

중국은 78년 개혁·개방을 선언한 이후, 대외개방정책의 주요 수단으로 경제특구 설립을 추진하였다. 경제특구는 개방에 따른 부패와 밀수 등 각종 사회악이 유입되고, 특히 지역소득 불균형이라는 부작용에도 불구하고, 중국 경제발전의 견인차, 외국자본과 기술의 도입 창구, 외향형 경제의 형성, 시장조절을 기초로 각종 체제개혁의 탐색, 내륙지역에 대한 확산기능 발휘, 수출입상품 구조의 합리화와 현대화 등 많은 성과를 거두었다. 이러한 성과의 배경에는 개혁세력의 집권과 일관된 정책, 분권화 추진, 중앙정부의 집중적인 지원, 화교자본의 협력, 적절한 지역선정, 저렴하고 풍부한 노동력, 지속적 투자환경 개선과 거대한 내수시장, 광범위한 투자영역 허용, 국내기업의 활발한 진출, 기업경영환경 개선 및 다양한 특혜 제공 등과 같은 요인이 결정적인 역할을 하였다.

중국의 중앙정부는 경제특별구역에게 특수입법권 즉 경제특별구역의 특수한 정책을 부여했기 때문에 당해 경제특별구역은 실제 필요에 의하여 입법할 수 있었다.

이로써 중국 경제특별구역은 경제가 급속하게 발전하고 두드러진 성과를 취득하였다. 그래서 중국 경제특별구역의 이러한 특수 경제정책과 성공은 제주국제자유도시의 발전에 큰 영향을 줄 수 있고 특히 중국 경제특별구역의 입법권은 제주국제자유도시의 입법이 참고할 수 있다. 아래 중국 경제특별구역의 입법권의 함의를 중심으로 제의하고자 한다.

첫째, 경제특별구역 정부에 경제관리 권한을 부여한다. 중앙정부는 경제특별구역 관리위원회에 광범위한 경제관리권을 부여했다. 투자심사비준권은 성급(省級)에 준하며 중앙정부의 통일적 관리에 속하지 않는 업무에 대해 국가의 관련 법규, 정책을 근거로 특별구역의 실제 상황에 맞게 민첩하게 대처하고 과감히 개혁을 모색할 수 있는 권한이 있었다. 제주국제자유도시를 제주특별자치도로서의 구상을 2005년 5월 20일 확정되었다. 현재의 제주국제자유도시는 ‘제주특별자치도’ 기본구상의 성공적 실현을 위해서는 중국 경제특별구역 입법권을 참고하여 자체의 자치입법권을 제정할 수 있다. 그런데 제주국제자유도시 도지사는 경제관리 권한이 없고 한국 중앙정부의 통제를 받고 있다. 중앙정부는 제주도지사에게 경제관리 권한으로 자치입법권을 부여해야 하고 제주국제자유도시는 헌법과 지방자치법에 위배되지 않는다는 전제하에서 자유롭게 경제관리권을 행사할 수 있어야 한다.

둘째, 특별구역기업에 충분한 경영자주권을 부여한다. 중앙정부는 경제특별구역 내의 기업에게 지령성 계획을 하달하지 않으며, 경제특별구역내의 기업은 충분한 경영자주권을 가진다. 한국 중앙정부는 제주국제자유도시의 기업에 충분한 경영자주권을 부여해야 하고 헌법과 지방자치법을 준수하는 전제하에서 시장 수요에 따라 자주적으로 투자계획을 진행할 수 있다. 비준된 경영범위 내에서 스스로 경영계획을 수립하고 생산과 매출을 계획하며 관리기구 및 고용노동자를 확정하는 권력이 있어야 한다. 현재 제주국제자유도시에서 제주특별자치도 기본구상을 실현하기 위해 노력하고 있다. 그래서 제주국제자유도시 내에서는 다른 지방과 구별되는 관리체제(경제관리체제, 유통체제, 기본건설관리체제, 노동임금제도 등)를 실시함으로써 최대한 기업의 경영자주권을 부여해야 한다고 생각한다.

셋째, 중국의 중앙정부와 경제특별구역관리위원회의 분권화를 추진한다. 한국은 중앙집권적 국가이기 때문에 지방은 자치입법권이 없다. 기타 국가의 중앙정부는 지방정부에게 일정한 자치입법권을 부여했고 상당한 성과를 취득하였다. 중국은 중앙정부와 경제특구관리위원회의 분권화를 추진하였다. 그래서 한국 중앙정부는 제주국제자유도시와 같은 분권화를 시도해야 한다. 한국은 제주국제자유도시에서 실험적인 시도를 하더라도 그 영향이 곧바로 국가 전체로 파급되는 것은 제한할 수 있기 때문이다. 제주국제자유도시를 제주특별자치도 기본구상을 추진할 때 제주정부에게 중앙정부에서 적합한 지방분권을 이양하는 것은 깊은 함의가 있다. ‘제주특



별자치도'는 당해 지역에서 적합한 특별법을 제정할 수 있고 제주도를 경쟁력 있는 국제자유도시로 육성하고 이상적 분권모델로 발전시킨다. 중국 경제특별구역의 성공적인 경험으로 보면 한국 중앙정부는 제주국제자유도시 정부에게 일관된 정책과 추진주체에 대한 전권을 부여해야 한다.

넷째, 적절한 지역 선정 및 전국적으로 확대한다. 중국경제특별구역은 행정적으로는 중국에 속하지만 경제적으로는 시장경제권에 속하는 특성을 각고 있기 때문에 지역선정에 있어 무척 신중하였다. 한국이 추진하고 있는 제주국제자유도시의 입지 역시 중요한 성공 조건의 하나라고 생각된다. 제주국제자유도시는 제주특별자치도의 구상을 발표한 후 제주도에만 파격적 입법권과 자치권을 부여할 수 있다. 중앙정부가 독자적으로 행사하는 외교와 안보 부문에 관한 사항을 제외하여 제주국제자유도시가 제정할 특별법은 '우선'의 원칙에도 불구하고 현행 법체계 안에서 다른 관계법과 충돌하면 당해 지역에 먼저 제주국제자유도시가 제정할 특별법을 사용할 수 있다. 국토이용계획, 도시계획, 도시개발사업 승인, 카지노업 허가 등 49건의 중앙사무가 이관되고, 도내 50개 중앙행정기관 산하기관 중 제주지방국토관리청, 제주지방해양수산청 등 20개 정도<sup>149)</sup>가 먼저 제주특별자치도에 이양되어야 한다고 생각한다. 아울러 '제주특별자치도'의 재정확충 차원에서 주민세 소득할 세율 인상, 지방소득세 부과, 양도소득세 지방 이양, 음식, 숙박, 부동산 임대업 등 지방소비세 부과, 부가가치세의 지방소비세 전환에 관한 권한을 먼저 제주국제자유도시에 부여해야 한다고 생각한다. 이밖에 지방채 발행의 완전 자율화, 지방교부세 특별지원, 국고보조금 사업의 포괄적 지원 등을 통해서 제주도 재정 강화를 확대해야 한다.

---

149) KBS 뉴스(연합뉴스), 2005년 5월 20일 “특별자치도 ‘제주’, 어떻게 달라지나”.

## 제 5 장 결 론

중국 경제특별구역이 제주국제자유도시에 주는 함의를 살펴보면 제주국제자유도시 전략은 경제의 국제화 및 자유화를 통하여 한국경제에 새로운 시장 및 기술·자원의 공급원을 제공할 수 있도록 함으로써 경제의 지속 가능한 성장을 가능하게 하고, 국민경제의 활성화 및 동북아 비즈니스 거점화를 위한 실천전략으로서의 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 그리고 중국 경제특별구역의 입법권이 제주국제자유도시의 자치입법권에 주는 함의를 살펴보면 제주국제자유도시가 제주특별자치도 기본구상을 확정하였기 때문에 제주국제자유도시는 자치입법권이 있는 후 제주국제도시는 어떻게 발전해야 하는가?

따라서 이하에서는 제주국제자유도시 성공적 추진을 위해 몇 가지 제언을 하고자 한다.

첫째, 지방발전의 성공은 정부의 끊임없는 관심과 육성외지에 의한 지원 여부에 달려 있다고 본다. 따라서 제주국제자유도시의 성공여부는 크게 개발자금과 관련된 정부의 지원과 개발기구의 효과적 운용에 있다 할 것이다. 그러나 현재의 국제자유도시개발센터에 대한 정부출자나 예산의 반영을 살펴본다면, 정부는 국제자유도시 개발이 분명히 특별법에 근거를 둔 것임에도 불구하고 다른 지자체와의 형평성을 고려해 제주도에 대한 특별자원에 난색을 표명하는 등 그 지원의지가 매우 약하다는 점을 지적하지 않을 수 없다.

21세기는 대변혁의 시대이기 때문에 이러한 흐름에 대응하려면 새로운 제주국제자유도시 발전 전략이 필요하다. 정부혁신지방분권위원회가 2005년 5월 20일 제주특별자치도 기본구상안은 제주도를 자치입법, 자치재정, 자치조직 및 인사 등 자치행정 전 분야에 걸쳐 파격적인 자치권을 공개하였다. 제주도는 ‘특별자치도’가 제대로 시행될 경우 특별자치 시범도시로서 주민자치 역량을 높이고 21세기 제주의 비전인 국제자유도시 추진과 세계평화의 섬 지정 등에 큰 도움을 줄 것으로 내다보고 있다. 다시 말하면, 지방정부분권화가 중앙과 지방의 역량을 모두 신장시킨다는 경험적 증거들이 밝혀지고 있다. 많은 경험적 사례들은 지방분권화가 다른 정책수단보다도 지방으로 하여금 실천을 통해 배울 기회를 제공함으로써 지방의 역량을 강화하는 최선의 정책임을 확인해준다. 21세기 국가경쟁력을 확보하고 진정한 지방자치를 꽃피우기 위해서는 지방분권화와 지방자치역량 강화를 동시에 추진하여 지방자치단체의 역량과 수권능력을 제고해야 한다.

둘째, ‘제주특별자치도’의 핵심인 지방분권특례는 제주도 스스로 결정할 수 있는 자치입법권을 확대하는데 초점이 맞춰져 있다. 이는 개별법에서 구체적으로 이양 받아야 할 입법권한을 가칭 ‘제주특별자치도 설치 및 운영에 관한 법률’에 담아 중앙정부 또는 상위 법률의 위임이 없이도 제주도가 자체적으로 법률(조례)을 정할 수 있도록 한다. 제주국제자유도시의 ‘제주특별자치도’로 설치될 후 이 제주국제자유도시 발전전략은 지방분권을 실행하는 것 즉, 중앙정부는 지방정부에게 일정한 입법권한을 이양하는 것이다. 제주도는 일반적인 도(道)에 부여된 권한과 달리 고동의 자치권을 부여하는 선도적인 지방분권을 실행해야 한다. 이를 위해서는 ‘제주특별자치도’ 특례에 관한 특별법을 제정하며, 규제완화 조치가 필요한 법률을 열거하고, 그 사항에 대해서는 조례로 규제를 폐지 또는 완화할 수 있도록 자치입법권을 강화해야 한다.

하지만 현재의 중앙정부의 규제·감독체제 아래서는 제주도 나름대로의 비전을 추구하는데 한계가 있다. 한국의 「지방자치법」에는 기관구성과 계층구조 등 지역적 특성을 감안하지 않은 획일적인 규정들이 많이 있다. 따라서 법률적으로는 지방자치가 실시되고 있지만 실질적으로 아직도 중앙정부의 권위적 지배 형태를 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 다원적 가치가 중요하고, 지역발전이 국가발전의 근간이 되는 시대이다. 지역발전의 극대화는 각 지역의 지역성과 잠재력이 발휘될 수 있는 경쟁력 있는 지방행정체제가 구축될 때 가능하다. 따라서 개별 지역의 특성에 맞게 행정조직 운영, 도시계획, 통상업무 등 모든 행정 분야에 있어 자율권을 부여해야 한다. 파격적인 자치권 확대도 필요하다.

셋째, 한국의 지방자치단체의 조직과 예산은 여전히 중앙정부에 대부분을 의존하고 있는 것이 현실이다. 지방주민과 지방자치단체 공무원들도 이 부분을 여실히 느끼고 있으며, 개발계획에 있어서도 가장 큰 문제로 대두될 것으로 보고 있다. 인적 자원을 확보하는 것은 지방자치단체가 임용의 폭을 넓히면 되겠지만 국내·외의 투자를 끌어들이기 위한 법제도의 정비와 함께 국제자유도시 추진기구에 대해 전반적인 재원 활용의 재량을 부여해야 한다. 제주국제자유도시의 이러한 상황도 있고 제주에서 국내·외의 투자를 끌어들이기 위한 법제도의 정비와 함께 제주국제자유도시 추진기구에 대해 전반적인 재원활용의 재량을 부여해야 한다.

지방자치의 활성화를 위해서는 중앙에 집중되어 있는 권한을 제주국제자유도시 정부로 대폭 이양되도록 현행법과 제도의 획기적 개선이 우선되어야 한다. 성질·기능상 지방자치단체가 처리해야 할 사항도 중앙관서의 장이 처리하도록 입법화된 부분이 적지 않고 제주국제자유도시의 발전을 위해 처리해야 할 사항에 대해서 중앙관서의 장이 간섭하지 않아야 한다. 이제는 지방자치가 전면적으로 실시되고 있는 이상 이러한 관련 법률들은 마땅히 지방자치의 정신에 걸맞는 기능 분담체제로 과

감하게 개정되어야 한다.

제주국제자유도시의 잠재력과 창의성을 일깨워 국가의 경쟁력을 키우기 위해 제주국제자유도시가 많은 경험적 사례를 배우고 실천할 기회를 제공되어야 한다. 제주국제자유도시 건설에 알맞은 선진국 수준의 행정서비스가 제공되어야 하고 동시에 제주도지사는 일정 정도로 자치입법권이 있어야 한다.



## 參 考 文 獻

### I. 국내문헌

#### 1. 단행본

- 문준조, 「중국의 입법관련제도 및 입법기준에 관한 연구」, 한국법제연구원, 2002, 12.
- 박봉국, 「조례입법의 언론과 실제」, 장원출판사, 1992.
- 박윤흔, 「행정법장의 하」, 박영사, 1996.
- 박정동, 「현대중국경제론」, 법문사, 1993.
- 백권호, 「중국경제특별구역에 관한 연구」, 중화경제연구원, 1985.
- 蕭炸基, 「중국경제의 야망」, 서울매일경제신문사, 1999.
- 조창현, 「지방자치사전」, 청계연구소, 1991.

#### 2. 논문



- 김두홍, “지역개발정책집행의 효율성에 관한 연구 -제주국제자유도시개발계획에 관한이관계자의 인식차이 분석과 해소방안을 중심으로-”, 건국대학교 대학원 박사학위논문, 2003.
- 김부찬, “제주국제자유도시의 의의 및 법·제도적 문제”, 「제주발전연구」 제3호, 제주발전연구원, 1999.
- 김부찬·김여선, “경제특별구역의 개념에 관한 연구 -제주국제자유도시를 중심으로-”, 「통상 법률」 제47호, 2002.
- 김용석, “중국의 대외개방정책에 따른 경제특구의 의의와 그 발전”, 숭실대학교 대학원 석사학위논문, 1994.
- 김일섭, “규제자유지역의 의의 및 필요성”, 「규제자유지역개념의 제주도 적용방안」, 한국 경제연구원, 2001.
- 박병원, “동북아비즈니스 중심국가 실현방안”, 「경제특별구역과 한국경제의 미래」, 한국 경제연구학회산업연구원, 2002.
- 송석언, “제주국제자유도시 추진기구에 대한 검토”, 「중앙법학」 제4집 제3호, 2003.

이강호, “인천경제자유구역의 발전방안에 관한 연구”, 인천대학교 대학원 석사학위 논문, 2003.

이은재, “중국의 개방정책이 우리나라에 미칠 영향에 관한 연구 -한중 경제관계의 증진에 대비하여-”, 단국대학교 대학원 석사학위논문, 1988.

최봉기, “법령에 의한 조례제정권의 통제와 개정방향”, 「사회과학논총」 17권 1호, 1998.

### 3. 기타자료

연합뉴스, 「제주특별자치도구상안」, 2005년 5월 20일자.

오갑원, 경제자유구역기획단장, “경제자유구역의 현황과 향후추진방향”, 국제자유도시포럼 발표자료 2004.6.21.

제주뉴스, 「고도의 자치권」-특별자치도 정부안, 2005년 5월 20일자.

한국은행, 「동북아비즈니스 중심국가 실현전략과 인천의 발전방향」, 한국은행 인천본부, 2002.12.

KBS 뉴스(연합뉴스), 「특별자치도 ‘제주’, 어떻게 달라지나」, 2005년 5월 20일자.



## II. 외국문헌

### 1. 저서

陳伯禮, 「授權立法研究」, 北京法律出版社, 2000.

戴維·M·沃克, 「牛津大詞典」, 光明日報出版社, 1988.

劉和海·李玉福, 「立法學」, 北京中國檢察出版社, 2001.

苗連營, 「立法程序論」, 北京中國檢察出版社, 2000.

彭 眞, 「論新時期的社會主義民主與法制建設」, 中央文獻出版社, 1989.

孫敢·候淑雯, 「立法學教程」, 中國政法大學出版社, 2000.

戚 淵, 「論立法權」, 中國法制出版社, 2002.

徐向華, 「中國立法關係論」, 杭州, 浙江人民出版社, 1999.

許俊倫, 「地方立法論」, 中國民主法制出版社, 1997.10.

俞永生, 「立法研究」第一卷, 北京法律出版社, 2000.

張晋藩, 「中國法制史」, 中國政法大學出版社, 1999.

趙奇·劉太剛, 「中國縣級行政組織立法研究」, 北京中華人民公安大學出版社, 2001.

周旺生,「立法學」,法律出版社,1998.

中共中央馬克思·恩格斯·列寧·斯大林著作編譯局,「列寧全集」卷13卷,1987.

## 2. 논문

蔡江生,“簡論民族自治地方立法”,中央民族學院學報 第3期,1993年.

陳安,「國際經濟法專論」,高等教育出版社,2002.

陳俊,“論經濟特區的雙重立法權”,「立法研究」第2卷,北京法律出版社,2001.

陳俊,“授權立法研究”,「立法研究」第一卷,北京法律出版社,2000.

封麗霞,“論全人大常務委立法”,「立法研究」第一卷,北京法律出版社,2000.

黎拯民·杜忠,“深圳立法權的性質及其法律衝突”,「經濟特別區域法制」第3期,1993年.

劉曙光·唐泰來,“論授權立法和建立特區法規體系”,「經濟特別區域法制」第3期1993年.

盧朝霞·李會艷,“經濟特別區域授權立法若干問題探討”,「鄭州大學學報(哲學社會科學版)」第30卷 第2期,1997.

湛中東,楊君佐,“立法法若干問題質疑”,「立法研究」第2卷,北京法律出版社,2001.

毛澤東,“論10大關係”,「毛澤東著作選集(下)」(第2版),1965.

邱鸞鳳,“經濟特別區域立法權若干問題探討”,「法商研究」第6期,1997.

孫毅珉,“論國務院各部門立法”,「立法研究」第一卷,北京法律出版社,2000.

王成義,“立法權分享的‘革命’:深圳立法權的界定與行使”,「經濟特別區域法制」第5期,1993年.

袁曙宏·李洪雷,“中國行政立法的新發展”,「立法研究」第2卷,北京法律出版社,2001.

張際,“論立法權研究”,「立法研究」第2卷,北京法律出版社,2001.

張正德,“論地方立法”,「探索哲學社會科學」第3期,1992年.

張正平,“試論經濟特區立法”,「中南民族學院學報(哲學社會科學版)」第4期,1997年.

趙穎坤,“立法過程與立法程序”,「立法研究」第2卷,北京法律出版社,2001.

周旺生,“中國立法50年:1949-1999年中國立法檢視”,「立法研究」第一卷,北京法律出版社,2000.

周旺生,“地方立法基本原則”,<http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/283977.htm>

周旺生,“一般地方的立法權”,<http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/283965.htm>

周旺生,“中國現行立法體制”,<http://news.sohu.com/20050114/n223950875.shtml>

Ge Wei : “*The Dynamics of Export-Processing Zone*”, UNCTD Discussion Paper No.144, 1999.

Jones Lang La Salle, 「제주국제자유도시 개발타당성 조사 및 기본계획」, 2000.

### 3. 기타자료

「中國共產黨關與建國以來黨的若干歷史問題的決議」, 1981.

全國人大常委會辦公廳研究室, 「人民代表大會制度建設40周年」, 中國民主法制出版社, 1991年.

「中華人民共和國立法法」(中華人民共和國第9屆全國人民代表大會第3次會議2000年3月15日通過, 2000年7月1日開始實行. 中華人民共和國主席令 第31號).

중국인대뉴스, 「中國의 立法權」, 2004년 2월 20일자.

