

아베노믹스의 국가전략특구 추진 현황과 시사점

- 김규판 아시아태평양실 일본팀장
(keiokim@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1017)

대외경제정책연구원

Korea Institute for International Economic Policy

339-007 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동

TEL_ 044-414-1114 FAX_ 044-414-1144

<http://www.kiep.go.kr>

차 례 ●●●

1. 아베노믹스의 규제개혁
2. 국가전략특구 구상과 추진 현황
3. 국가전략특구의 성과
4. 정책적 시사점

주요 내용 ●●●

- ▶ [아베노믹스의 규제개혁 프레임워크] 아베노믹스의 규제개혁 프레임워크는 통상적 규제개혁, 지역단위의 규제 개혁, 기업단위의 규제개혁 3가지로 구성
 - 통상적 규제개혁 분야에서는 의료, 농업, 고용·노동 3분야를 개혁 중점분야로 선정하였으나, 각각 혼합진료 허용, 기업의 농업 진입 허용, 정규직의 해고규제 완화 측면에서 큰 진전을 보지 못함.
 - 지역단위의 규제개혁은 2013년 말 제정한 「국가전략특구법」과 추후 개정안에 근거하여 특구에 규제특례를 적용하여 신규 사업을 육성한다는 취지하에 추진 중임.
 - 기업단위의 규제개혁인 기업실증특례제도는 2013년 말 제정한 「산업경쟁력강화법」에 근거하여 기업이 신규기술의 안전성을 스스로 입증한다는 전제하에 정부가 기업의 규제특례 요구를 승인하는 방식으로 추진 중임.
- ▶ [국가전략특구 구상과 성과] 일본의 국가전략특구는 의료, 농업, 고용·노동 등 ‘저항세력’이 강력한 분야에서 규제개혁을 특정 지역에 우선 시행하고, 성과가 가시화되면 이를 전국으로 확대한다는 구상
 - 아베 내각은 2014년 3월 도쿄권, 칸사이권, 니이가타시, 효고현 야부시, 후쿠오카시, 오키나와현 6곳을 1차 국가 전략특구로 지정한 데 이어, 2015년 3월에는 아키타현 센보쿠시, 미야기현 센다이시, 아이치현 3곳을 2차 특구로 지정
 - 1차 국가전략특구 중 도쿄권은 국제비즈니스 특구, 의료기관이 집중되어 있는 칸사이권은 의료특구, 곡창지역(니이가타시)과 인구고령화 농촌지역(효고현 야부시)은 농업 특구로 지정하여 단기간에 test-bed 역할 수행
 - 특히 도쿄권은 용적률·용도변경 등에 관한 규제특례를 통한 초대형 도시정비 사업, 칸사이권은 규제특례를 통한 국내 미승인 첨단 의약품을 사용한 치료 및 로봇 수술, 니이가타시와 야부시는 규제특례를 통한 기업의 농업 진입 등의 측면에서 가시적 성과가 나타남.
- ▶ [정책적 시사점] 우리 정부 역시 성장전략을 추동하는 가장 강력한 정책수단은 규제개혁이라는 점을 염두에 두고, 일본의 국가전략특구 사례를 참고하여 지역특성에 맞춘 ‘맞춤형’ 규제개혁을 추진할 필요
 - 우리 정부의 특구 운용과 관련해서는 Top-down 방식으로 지역의 특성을 반영한 전략거점을 선정하는 것이 중요하고, 특히 남של을 막고 특구 사업 또한 획일적이지 않도록 유의할 필요
 - 우리나라의 지역특화발전특구도 일본의 국가전략특구와 같이 덩어리규제 개혁 등 과감한 규제특례 조치 도입 필요

1. 아베노믹스의 규제개혁

■ 2012년 12월 출범한 현 아베 내각은 성장전략의 일환이자 핵심 정책수단으로 규제개혁을 선택

- 규제개혁은 재정부담이 경미한 데다 새로운 산업과 시장을 창출하여 중·장기 성장기반을 조성한다는 점에서 아베노믹스 성장전략의 핵심 정책 수단으로 부상
- 아베노믹스의 규제개혁 프레임워크는 통상적 규제개혁, 지역 단위의 규제개혁, 기업 단위의 규제개혁 3가지로 구성(표 1 참고)
- 아베노믹스가 국가전략특구나 기업실증특례제도와 같은 사회 실험적 규제개혁을 활용하는 이유는 이해상반(conflict of interests) 문제에 따른 개혁 지연이라는 통상적 규제개혁의 단점을 보완하기 위함임.

표 1. 아베노믹스의 규제개혁 프레임워크

	통상적 규제개혁	국가전략특구	기업실증특례·그레이존해소 제도
대상 범주	전국	특정 지역	특정 기업
추진 현황	<ul style="list-style-type: none"> - 규제개혁회의(총리 직속 심의 자문기구) 설치('13년1월) - 규제개혁 핫라인 설치: 내각부('13년 3월) - 규제개혁실사계획 각의결정('13년 6월) 	<ul style="list-style-type: none"> - 「국가전략특구법」('13년 12월 제정)에 근거 - '14년 3월 1차로 6곳 선정 - '15년 3월 2차로 3곳 추가 	<ul style="list-style-type: none"> - 「산업경쟁력강화법」('13년 12월 제정)에 근거 - '15년 4월 말 현재, 기업실증 특례제도 7건 승인, 그레이존 해소 제도 25건 조회 결과 통지
특징	<ul style="list-style-type: none"> - 의료, 농업, 고용·노동 3 분야를 중점 추진 - 경제적 파급효과는 지대하나 이해상반 문제 등으로 시행 속도가 느림. 	<ul style="list-style-type: none"> - 특정 지역에 필요한 규제개혁을 선제적으로 실시한 다음, 전국으로 확대 - 정부가 규제개혁 패키지를 준비하고 지자체의 신청을 받아 심사 후 선정한다는 점에서 'Top-down' 방식 	<ul style="list-style-type: none"> - 법률개정이 아닌 시행령·시행규칙에 특례를 도입하는 방식으로 추진 - 기업의 신사업 신기술 도입을 정부가 적극 지원

자료: 저자 작성.

■ [통상적 규제개혁] 일본정부는 덩어리 규제의 본산지로 의료, 농업, 고용·노동 3분야를 지목하고 집중적으로 규제개혁 단행¹⁾

- [의료분야] 혼합진료 허용이 큰 진전을 보지 못하고 있는 가운데, 의료법인 경영효율화(사업재편과 부대사업 확대) 및 의료법인과 사회복지법인 등을 산하에 두는 비영리 지주회사 설립 허용을 담은 의료법 개정을 추진 중²⁾

1) 일본정부는 2014년 6월 규제개혁 실시계획(内閣府(2014. 6. 24), 「規制改革実施計画」)을 각의결정하면서 의료, 농업, 고용·노동, 창업·IT, 무역·투자 5분야를 중점 개혁분야로 선정하였으나, 실제 개혁은 의료, 농업, 고용·노동 3분야를 중심으로 추진 중.

2) 일본정부는 2015년 4월 3일 의료법 개정안을 각의결정하고 국회에 제출함. 『日本經濟新聞』(2015. 4. 3), 「持ち株型医療法人の新設認める医療法改正案を閣議決定」.

- 일본 후생노동성은 유효성과 안전성을 담보할 수 없는 치료와 진료에 대해 공적의료보험이 비용을 부담할 수 없다는 논리에서 원칙적으로 혼합진료를 금지³⁾
- 2013년 12월에는 약사법 개정을 통해 1만여 개의 일반의약품에 대한 인터넷 판매를 허용한 바 있음.
- 일본정부는 조만간 신경·혈관·장기 등 동결세포의 수입 규제를 완화하여 재생의료 연구 및 의약품 개발을 백업한다는 계획을 발표⁴⁾
- [농업분야] 규제개혁회의는 당초 농업위원회,* 농업생산법인,** 농협 3분야를 중점 규제개혁 대상으로 설정⁵⁾하였으나, 기업의 농업 진입 확대를 통한 농지집약과 생산성 향상에 필수적인 농업위원회와 농업생산법인에 관한 규제개혁은 진전을 보지 못한 채 농협개혁에 매진
 - * 농업위원회는 기초단체에 설치하는 행정위원회로, 주요 권한은 ① 농지 매매 및 임대 허가 ② 농지전용안건에 대한 의견 제시 ③ 유휴농지의 조사·경작 의향 조사임.
 - ** 농업생산법인의 설립에는 ① 법인형태 요건(주식회사, 유한회사 등) ② 사업요건(매출액 과반이 농업) ③ 구성원요건(농업관계자가 총 의결권의 3/4 이상을 보유할 것) ④ 임원요건(임원의 과반수가 농업 상시종사자일 것)의 충족이 필요
- [고용·노동 분야] 정규직의 해고규제 완화 논의는 유보된 채, 일부 고연봉 화이트칼라에 대한 노동시간규제 배제와 기업의 파견근로자 수용기한 폐지를 놓고 국회 내 의견이 엇갈림⁶⁾
- 현재 국회에 제출된 「노동자파견법개정안」*은 기업이 사실상 3년마다 파견기간을 갱신할 수 있도록 하고 있는데, 민주당 등 야당은 “파견의 고정화 내지는 일상화”라고 반발⁷⁾
 - * 2003년 6월 개정된 「노동자파견법」은 제조업에 대해서도 3년 한도 내에서 노동자파견을 허용하였으나, 파견기간이 1년을 초과할 경우 노조 과반수 또는 대표자 과반수의 의견을 청취 하도록 의무화
- 주요국 중 한국과 일본만 도입을 하지 못하고 있는 부당해고의 금전보상제도 역시 일본 규제개혁회의가 2015년 3월 ‘재판에서 부당해고라고 판결한 경우 해당 근로자가 신청하면 회사에서 보상금을 받고 퇴직할 수 있도록’ 제안하였으나, 노조 측은 ‘안이한 해고로 이어질 우려가 높다’고 반발하고 있는 상태⁸⁾

■ [기업실증특례제도] 기업이 신청한 신규사업계획(규제특례조치 포함)을 정부당국이 승인여부를 판단하되, 기업이 신규기술의 안전성을 스스로 입증(실증)하는 방식으로 규제적용을 면제

- 일본정부 당국은 법률개정이 아닌 시행령 또는 시행규칙에 특례를 규정하는 방식으로 규제개혁을 추진
- 2015년 4월 말 현재 반도체 제조업체 Toshiba가 신청한 가스용기의 비파괴검사(초음파 검사) 허용 등 7건의 특례조치를 승인⁹⁾

3) 出河雅彦(2012. 7. 4), 「混合診療禁止原則を骨抜きにする判決はなぜ生まれたか」, 『法と経済のジャーナル』, p. 1.

4) 『日本経済新聞』(2015. 4. 19), 「研究用の細胞輸入しやすく」.

5) 2014년 6월 일본정부의 각의결정인 규제개혁 실시계획에 반영됨. 内閣府(2014. 6. 24), 「規制改革実施計画」 참조

6) 『日本経済新聞』(2015. 4. 10), 「15年度予算成立:安保最優先後半国会へ」.

7) 『朝日新聞』(2015. 1. 27), 「首相肝いり法案、行方は農協改革・派遣労働」.

8) 『金融財政事情』(2015. 4. 13), 「解雇の金銭解決制度提言の勇み足」 및 『朝日新聞』(2015. 3. 26), 「不当解雇の金銭解決、改革会議が提言」.

9) 기업실증특례제도의 기업 활용 실적은 일본 경제산업성 웹사이트 「企業実証特例制度及びグレーゾーン解雇制度の活用実績」(http://www.meti.go.jp/policy/jigyousaisei/kyousouryoku_kyouka/shinjigyo-kaitakuseidosuishin/result/release.html, 검색일: 2015. 5. 3) 참조

- [1차 특구 선정] 아베 내각은 2014년 3월 도쿄권, 칸사이권, 니이가타시, 효고현 야부시, 후쿠오카시, 오키나와현 6곳을 1차 국가전략특구로 선정(그림 2 참고)¹¹⁾

그림 2. 국가전략특구 선정 현황(2015년 5월 현재)



주: 1) 도쿄권(東京圏)은 도쿄도(東京都) 23구 중 9개 구(千代田, 中央, 港, 新宿, 文京, 江東, 品川, 大田, 渋谷)와 가나가와현(神奈川県), 나리타시(千葉県成田市) 3지역으로 구성.

2) 칸사이권(関西圏)은 오사카부, 교토부, 효고현(大阪府, 京都府, 兵庫県) 3지역으로 구성.

자료: 저자 작성.

- 국제비즈니스 거점을 지향하는 도쿄권은 용적률-용도변경 등 토지이용에 관한 규제개혁을 통해 도시재개발에 나서고 있고, 국제의료 이노베이션 거점을 지향하는 칸사이권은 의료분야의 규제개혁을 통해 혁신적 의약품 개발에 특화하겠다는 구상임.
- 농업 분야에서는 일본최대의 곡창지대인 니이가타시를 대상으로 규모의 경제를 실현하기 위한 각종 규제개혁에 착수하였고, 농촌인구의 고령화에 따른 경작포기 확대를 차단하려는 의도에서 인구 25,000명의 농촌도시인 효고현 야부시를 대상으로 농업개혁에 착수
- 마지막으로 후쿠오카시는 고용개혁을 통한 창업활성화 특구를 지향하고 있고, 오키나와현은 관광특구를 지향

- [2차 특구 선정] 2015년 3월 19일 국가전략특구자문회의는 특구에 응모한 48개 지자체 중 아키타현 센보쿠시, 미야기현 센다이시, 아이치현 3곳을 전략특구(지방창생특구)로 추가 선정(표 2 참고)

11) 국가전략특구에 관한 정보는 일본 내각부 지방창생추진실 웹사이트 「国家戦略特区」(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/>, 검색일: 2015. 4. 15) 참조

표 2. 2차 국가전략특구의 주요 사업

	특구 성격	주요 사업
센보쿠시(仙北市)	농림·의료관광	· 외국인 의사를 활용한 의료관광 추진 · 국유임야의 민간개방: 방목 등에 활용 · 무인비행기(드론) 등 첨단기술의 기술실증
센다이시(仙台市)	여성노동력 활용·사회적기업 육성	· 대기 아동 해소 차원에서 지역 한정의 보육사 창설 · NPO 법인의 설립절차 간소화 · 법무국 외에서의 정관승인 허용
아이치현(愛知県)	산업일꾼 육성	· 민간 노하우를 활용한 공설민영학교의 설립 · 자동주행 자동차 등의 실증 실험 확대

자료: 『日本経済新聞』(2015. 3. 20), 「地方創生特区を政府決定」.

- 이 중에서도 일본 내각부가 공모한 ‘미래기술실증특구’에 센보쿠시와 아이치현이 제안한 무인비행기(드론) 실증 프로젝트, 자동주행 실증 프로젝트는 신성장동력 산업 육성 관점에서 주목을 끌고 있음.¹²⁾
- 센보쿠시는 무인비행기를 화산 감시, 조난 구조, 농작물 피해 조사·대책 등에 활용한다는 계획
 - * 무인비행기의 실증실험에는 광대한 시험장이 필요한데, 현재 「국유임야의 관리경영에 관한 법률」에서는 국유림의 임대를 소재 기초단체(市町村)의 주민 등에 한정하고 있고, 대상면적 역시 5ha 이하로 제한
- 아이치현은 재택 재활 분야에서 로봇을 활용한 원격의료에 관한 실증실험(임상연구데이터 활용에 관한 규제개혁 요구), 무인비행기 실증실험(전파법, 항공법 등의 규제개혁 요구), 자동주행 실증실험(무인주행 차량을 이용한 택시 서비스 및 무인택배 서비스가 가능하도록 도로교통법상의 규제를 완화하도록 요구)을 추진 예정
- 일본정부(로봇혁명실현회의)는 로봇을 원격 조정하는 데 필요한 전파법 개정이나 의료현장에서 로봇기술을 응용하는 데 필요한 규제개혁 등 10개 항목을 논의할 예정

3. 국가전략특구의 성과

- 2015년 5월 현재 아베노믹스의 국가전략특구는 농업과 의료 분야에서 기업진출이라는 가시적 성과를 내고 있으나 고용·노동 및 관광 분야는 아직 성과가 불투명
- [아부시: 중산간 농업개혁 특구] 특구법에 의거하여, 농지매매의 허가권을 농업위원회에서 시(市)로 이전하고, 농업생산법인 설립 요건을 임원 중 농업종사자 수를 1인 이상으로 완화하여 기업의 농업 진입유도에 성공
 - 오리스크그룹의 부동산회사가 아부시에서 100% 출자하는 아부파트너즈(YAP)와 공동으로 농업생산법인을 설립, 유기농 야채의 생산·가공·판매 사업에 진입¹³⁾

12) 『日本経済新聞』(2015. 1. 13), 「ロボット活用へ法整備」.

13) 『日本経済新聞』(2014. 7. 24), 「特区企業参入進む」.

표 3. 야부시 중산간농업개혁특구의 주요 성과(2015년 5월 현재)

분야	사업명	특례근거/사업내용
농업	농지의 효율적 이용촉진사업	· 기초단체와 농업위원회가 합의한 경우, 농지법 제3조 1항이 규정한 농업위원회의 농지 임대·매매 허가권을 기초단체장이 행사할 수 있음(국가전략특구법 제19조). · 야부시 농업위원회의가 농지 임대·매매 관련 허가권(농지법 제3조)을 야부시에 이전하기로 합의
	농업법인 경영다각화 촉진사업	· 농업생산법인의 설립요건 완화(국가전략특구법 제18조) · 신센구미 유한회사, 마이하니 주식회사, 오릭스부동산 주식회사, 요시이건설 유한회사, 암마아그리노베이션 주식회사, 히메 지생화도매시장 주식회사, 긴키구보타 주식회사, 아그리노베이타즈 주식회사 8개 기업이 농업생산법인 설립
	지역농축산물 이용촉진사업	· 시행령·시행규칙의 특례적용을 통한 특정사업의 허용(국가전략특구법 제26조) · 상기 신센구미 유한회사와 오릭스부동산 주식회사가 농가 레스토랑 설립
	신용보증제도 적용 관련사업	· 특구 승인사업(농업을 영위하는 중소기업자)에 대한 신용보증제도 적용(국가전략특구법 제26조) · 야부시와 효고현 신용보증협회 간 계약체결

자료: 内閣府地方創成推進室 養父市国家戦略特別区域会議 웹사이트(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/yabushi.html>).

- [니이가타시: 혁신적 농업실천 특구] 야부시와 마찬가지로 기업의 농업생산법인 설립 진행 중
- 유통업체 Lawson은 농업생산법인 로손팜 니이가타를 설립, 쌀을 생산할 계획. 재배 쌀은 로손 편의점에서 판매하는 도시락 등에 사용할 예정.¹⁴⁾ 니이가타 맥주도 농업생산법인설립 예정

표 4. 니이가타시 혁신적 농업실천특구의 주요 성과(2015년 5월 현재)

분야	사업명	특례근거/사업내용
농업	농지의 효율적 이용촉진사업	· 기초단체와 농업위원회가 합의한 경우, 농지법 제3조 1항이 규정한 농업위원회의 농지 임대·매매 허가권을 기초단체장이 행사할 수 있음(국가전략특구법 제19조). · 니이가타시가 농업위원회의의 동의를 얻어 농지 임대·매매 관련 허가권 등을 행사
	농업법인 경영다각화 촉진사업	· 농업생산법인의 설립요건 완화(국가전략특구법 제18조) · Lawson(농업생산법인 Lawson Farm Niigata 설립)과 니이가타맥주가 농업생산법인 설립 예정
	지역농축산물 이용촉진사업	· 시행령·시행규칙의 특례적용을 통한 특정사업의 허용(국가전략특구법 제26조) · Fujita Farm 유한회사, Kizuna Corporation 주식회사, YS-Agri Plant 유한회사, 다카기농장 유한회사 4건 예정
	신용보증제도 적용 관련사업	· 특구 승인사업(농업을 영위하는 중소기업자)에 대한 신용보증제도 적용(국가전략특구법 제26조) · 니이가타현 신용보증협회의 보증을 통해 특구 내에서 농업을 영위하는 중소기업자에 대한 신용보증제도 적용

자료: 内閣府地方創成推進室 新潟市国家戦略特別区域会議 웹사이트(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/niigatashi.html>).

14) 『日本経済新聞』(2014. 7. 24), 「特区企業参入進む」.

- [칸사이권] 첨단의료 분야에 대한 대기업의 잇단 진출이 기대되는 가운데, 2014년 7월 46개 프로젝트(84건)의 사업계획이 승인을 받을 정도로 특구구상이 탄력을 받고 있음.¹⁵⁾
 - 오사카대학·교토대학 부속병원 등의 의료기관이 일본 내에서 승인을 받지 못하고 있는 첨단 의약품을 사용한 치료나 로봇 수술 등과 같은 혼합진료에 관한 특례 관련 사업을 추진 중
 - 국내 미승인 첨단 의약품의 심사기간을 통상보다 절반 단축, 제약회사의 신약개발을 지원
 - 시오노기제약(塩野義製薬)은 오사카부 도요나카시 연구거점에서 에이즈바이러스(HIV) 치료약과 알츠하이머병의 약화를 막는 신약을 개발 예정이고, 대일본스미토모제약(大日本住友製薬)은 iPS 세포를 사용한 재생의료와 암줄기세포 치료약을 개발 예정
 - iPS 벤처 메가카리온(주)은 특별상각·투자세액 공제, 연구개발 세제특례, 고정자산세의 과세표준 특례 등 세제 특례를 요구

표 5. 칸사이권 국가전략특구의 주요 성과(2015년 5월 현재)

분야	사업명	특례근거/사업내용
의료	혼합진료에 관한 특례사업	<ul style="list-style-type: none"> · 국가전략특구법 제26조: 시행령·시행규칙 등으로 규정한 규제에 대한 특례조치 · 아래 의료기관이 해외에서는 승인을 받았지만 일본에서는 그렇지 않은 의약품을 대상으로, 혼합진료에 관한 특례를 활용하여 신속하게 첨단의료 서비스를 제공 · 오사카대학부속병원(난소암 치료약 등), 국립순환기병연구센터(피하이식형 제세동기(Defibrillator), 수술지원로봇 'da Vinci'에 의한 심장수술 등), 교토대학부속병원(인후두암에 대한 경구(經口)적 로봇지원 수술 등)
	병상규제 관련 의료법 특례사업	<ul style="list-style-type: none"> · 국가전략특구법 제14조: 병상규제에 관한 의료법 특례 · 첨단의료진흥재단의 고베 Eye-Center(가칭) 내 30병상의 안과병원 신설: 망막재생치료·유전성 망막질환에 대한 유전자치료·구강점막을 활용한 각막재생 등 iPS세포를 활용한 임상 연구
	과세 특례조치 활용사업: iPS 세포 유래의 혈소판 제조·공급 ¹⁾	<ul style="list-style-type: none"> · 특별상각·투자세액 공제, 연구개발 세제특례, 고정자산세의 과세표준 특례

주: 1) 메가카리온(주)이 「국가전략특구법 시행규칙」(2014. 3. 28 내각부령 제20호) 제2조 제2호에 의거하여 자신의 재생의료 사업은 특구법이 적용되는 것으로 보고, 「국가전략특구법」에는 아직 명시되지 않은 과세 특례조치를 요구하고 있는 안건임.

자료: 内閣府地方創成推進室 関西圏国家戦略特別区域会議사이트(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/kansaiken.html>).

- [도쿄권] 도쿄권 국가전략특구는 다른 특구에 비해 늦었으나, 2014년 말에 특구계획안이 정부로부터 승인을 받는 등 도시재개발 사업과 의료사업 중심으로 진행
 - 특구회의는 ① 「도시재생특별조치법」의 특례사업 1건 ② 「도시계획법」의 특례사업 2건 ③ 「도로법」 특례 사업 1건 ④ 혼합진료에 관한 특례사업 6건 ⑤ 병상규제 관련 「의료법」상의 특례사업 6건 ⑥ 외자계 기업이나 벤처기업의 개업 절차를 일원화하는 ‘도쿄개업원스톱센터’ 개설을 명시한 특구계획안을 확정
 - 도쿄도의 도시재개발 사업은 2020년 도쿄올림픽 개최와도 맞물려 있는데, 상하이나 싱가포르에 뒤처진 도시경쟁력을 회복하고 지역경제를 활성화하기 위한 전략

15) 『日本經濟新聞』(2014. 7. 24), 「特区企業参入進む」.

- * 미국 P&G는 고베의 아시아 총괄기능을 싱가포르로 이전한 바 있고, 영국 제약회사 GSK(Glaxo SmithKline)는 일본 내 R&D 거점을 폐쇄하였으며, 미국 GM은 국제부문 총괄기능을 싱가포르에 두고 있고, 네덜란드 Phillips, 독일 Siemens는 아시아 생산 및 R&D 거점으로 중국을 선택⁶⁾
- 미쓰이부동산(三井不動産)과 도쿄건물(東京建物)은 국가전략특구의 규제개혁을 활용하여 도쿄역 아에스(八重洲) 출구에 지상 50층 규모의 건물 2동을 건설할 계획(사업규모: 약 6,000억 엔)¹⁷⁾

표 6. 도쿄권 국가전략특구의 주요 성과(2015년 5월 현재)

분야	사업명	특례·근거/사업내용
도시 재개발	국가전략 민간도시 재생사업	· 국가전략특구법 제25조: 민간도시재생사업계획 승인에 관한 도시재생특별조치법의 특례 · 미쓰이부동산의 히비야 지구 정비
	국가전략 도시계획 건축물 등 정비사업	· 국가전략특구법 제21조: 도시계획 결정 또는 변경과 관련한 도시계획법의 특례 · 도쿄부동산과 가자마건설의 다케시바 지구 정비, 모리트러스트의 토라노몬 4번지 지구 정비
	국가전략 도로점용사업	· 국가전략특구법 제17조: Area Management와 관련한 도로법 특례 · 오테마짜·마루노우치·유라쿠쵸 지구 시가지조성협의회 등이 이벤트 개최 시 도로에 카페, 벤치 등을 설치
의료	혼합진료에 관한 특례사업	· 국가전략특구법 제26조: 시행령·시행규칙 등으로 규정한 규제에 대한 특례조치 · 아래 의료기관이 해외에서는 승인을 받았지만 일본에서는 그렇지 않은 의약품에 대상으로 혼합진료에 관한 특례를 활용하여 신속하게 첨단의료 서비스를 제공 · 게이오대학 병원, 국립암연구소, 도쿄대학 의과대학 부속병원, 암연구회(공익재단), 준텐도대학 의과대학 부속 준텐도의원, 도쿄의과치과대학
	병상규제 관련 의료법 특례사업	· 국가전략특구법 제14조: 병상규제에 관한 의료법 특례 · 암연구회(공익재단), 세타클리닉그룹, 가와사키남부병원, 요코하마 시립대학 부속병원, 게이오대학 부속병원, 준텐도대학 의과대학 부속 준텐도의원

자료: 内閣府地方創生推進室 東京都国家戦略特別区域会議 웹사이트(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/tokyoken.html>).

- [후쿠오카시: 글로벌 창업·고용창출 특구] 당초 해고규제의 완화, 법인세 감면, 외국인 재류자격요건 완화를 핵심 규제개혁 사항으로 내걸었으나, 현재 국회에서 논의 중인 국가전략특구법 개정안이 통과되면 가시적 성과 기대

표 7. 후쿠오카시 글로벌 창업·고용창출 특구의 규제개혁 어젠다(2015년 5월 현재)

분야	사업명	규제개혁 개요	비고
창업·고용 창출	국내 지방중소기업의 글로벌화에 기여하는 외국인 인재 및 외국인 창업인재의 유치	·창업 외국인에 대한 투자 최저기준(500만 엔) 인하 ·외국인 창업 기준 설정 및 운용을 특구회의에 위임	국회 제출 중인 국가전략특구법 개정안에 반영: 외국인 창업인재에 대한 '경영·관리' 체류자격 기준의 완화

16) 『日本經濟新聞』(2015. 3. 5), 「東京駅前開発に6000億円」 참조

17) 위 자료와 동일.

표 7. 계속

분야	사업명	규제개혁 개요	비고
창업·고용 창출	법인설립 절차의 간소화· 신속화	· 창업(글로벌 기업 포함)에 필 요한 각종 절차의 one- stop화 및 간소화	국회 제출 중인 국가전략특구 법 개정안에 반영: one-stop 센터 설치, 공증인의 one- stop 센터에서의 정관인증 허용
	창업 기업에 대한 수의계약 요건 완화	정부발주 시 신규 ‘물품’에만 인정하고 있는 수의계약을 서비스에도 확대 적용	서비스의 신규성을 입증하는 조치를 담보한다는 전제하에 법령상 조치 강구: 2015년 중 조치 후 전국으로 확대
세제	법인세 인하	Start-up 기업에 대한 법인 세 인하	2015년도 세제개정대강에서 엔 젤세제의 확충이라고만 명시, 구체적 일정은 불투명

자료: 内閣府地方創生推進室 福岡市国家戦略特別区域會議 웹사이트(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/fukuokashi.html>).

- 2015년 5월 현재, 후쿠오카시 국가전략특구회의가 정식으로 결정한 특구사업은 도시재개발 분야의 도로점용사업이
나, 병상규제 특례 등 특구 고유의 특성을 벗어난 것들임.
- 후쿠오카시는 당초 창업 5년 이내의 기업에 대해 35.38%의 실효법인세율을 15% 정도로 인하하는 규제개혁 방안을
확정하였으나, 2015년 3월 25일 공개한 추가 규제개혁사항 자료에 의하면 단순히 법인세 인하라는 표현만 사용하고
있음.¹⁸⁾
- (오키나와현: 국제 관광이노베이션 특구) 오키나와현 특구회의는 다음 사항을 향후 검토 규제개혁 사항으로
제시(표 8 참고)하고 있을 뿐, 뚜렷한 성과는 없음.

표 8. 오키나와현 국제관광 이노베이션 특구의 규제개혁 어젠다

분야	사업명	검토내용
관광	비자유건의 완화	· 복수 비자 대상국에서의 신청서류 간소화 및 유효기간의 연장 · 오키나와 과학기술대학원대학을 비롯한 고등교육기관의 외국인 연구자의 부모 등에 대해서도 비자유건을 완화
	입국절차의 신속화	· 공항이나 항만에서 출입국심사 업무의 민간위탁 확충, 자동화 게이트시스템의 적용 대상을 복수비자 취득자 등으로 확대
	Leisure Diver Guide 확충(외국인 포함)	· 외국인을 포함하여, 세계 규모의 스쿠버다이빙 지도단체가 승 인하는 다이빙가이드 자격자에 대해, 시험이 아닌 일정기간의 연수과정을 거치면 잠수사로 인정
	착지형 여행상품의 판매 등에 관한 규제완화	· 지역 내 관광협회나 숙박시설 등이 착지형 여행상품(optional tour)을 쉽게 공급할 수 있도록, 여행업 대리업자에 대해 여행 업법상 필요자격인 여행업무취급관리자 대신, 일정한 연수를 마친 자를 선임할 수 있게 함.
	외국인여행자에 대한 소비세 면세제도	· 요건 완화: 현행 동일 매장에서의 구입액 하한액을 인하
창업	창업인재 등 외국인재의 유치	· 오키나와과학기술대학원대학 등의 연구 성과를 활용한 벤처기 업 활성화 차원에서, 외국인연구자 등을 창업인재로 수용

자료: 沖縄県 国家戦略特別区域會議(2014. 10. 26), 「沖縄県 国家戦略特別区域計画(素案)」.

18) 『朝日新聞』(2014. 5. 31), 「福岡市法人税率15%に：特区で引き下げ案」.

4. 정책적 시사점

■ 일본에서 국가전략특구가 시행 2년을 거치면서 일정한 성과를 거두고 성장전략의 한 축으로서 주목을 끄는데는 총리의 강력한 리더십과 이를 바탕으로 한 법적·제도적 추진체계의 확립이 주요

- 아베 내각은 자국 산업의 국제경쟁력과 입지경쟁력 강화를 목표로 내건 성장전략의 핵심 어젠다로 국가전략특구를 선정하고 2013년 말 「국가전략특구법」을 제정
 - 「국가전략특구법」은 특구 운용에 관한 절차는 물론 특구를 ‘top-down’ 방식으로 추진할 기구로서 중앙정부 차원의 국가전략특구자문회의와 해당 지자체 단위의 특구회의를 설치하도록 명시한 점에서 의의가 큼.
- 특히 국가전략특구가 규제개혁을 통한 신산업 육성에 초점을 맞추고 있음은 특정 정부부처나 개발주역자 대신 규제개혁론자가 특구 운용을 주도하고 있는 데서 비롯됨.

■ 아베노믹스의 국가전략특구 구상은 기업실증특례제도와 더불어 통상적 규제개혁의 단점을 보완할 수 있다는 점에 주목할 필요

- 아베 내각은 통상적 규제개혁이 갖는 단점, 즉 이익집단 등 이해당사자간 이해상반 문제에 따른 개혁 지연을 보완하기 위해 지역단위의 국가전략특구, 기업단위의 기업실증특례제도를 통상적 규제개혁과 병행
 - 단 국가전략특구제도는 기업실증특례제도처럼 시행령·시행규칙에 특례를 도입하는 방식이 아니라 「국가전략특구법」에 특례조치를 명시하고 규제개혁 조치를 추가하기 위해서는 국회에서의 법률개정 절차를 요함.
- 우리 정부 역시 성장전략을 추동하는 가장 강력한 정책수단은 규제개혁이라는 점을 염두에 두고, 이해당사자간 이해상반이 덜한 분야(예. 관광)는 통상적인 규제개혁을 과감히 추진하고, 그렇지 않은 분야에서는 일본의 국가전략특구와 기업실증특례 제도처럼 특정지역 한정 혹은 기업맞춤형으로 규제개혁을 추진할 필요

■ 우리 정부의 특구 운용과 관련해서는 일본의 국가전략특구 운용을 참고하여, 지역의 특성을 반영한 전략거점을 선정하여 기업진출을 유도하는 것이 중요

- 일본의 국가전략특구는 도쿄권은 국제비즈니스 특구, 의료기관이 집중되어 있는 칸사이권은 의료특구, 곡창지역(니이가타시)과 인구고령화 농촌지역(효고현 야부시)은 농업 특구로 지정하여 단기간에 test-bed 역할 수행
 - 도쿄권 국가전략특구는 용적률·용도변경 등 토지이용에 관한 규제개혁을 통해 미쓰이부동산, 도큐부동산 가지마건설, 모리트러스트 3건의 초대형 도시정비 사업을 진행
 - 칸사이권 국가전략특구는 iPS 세포개발에 권위가 있는 교토대학을 중심으로 일본 내 미승인 첨단 의약품을 사용한 치료나 로봇 수술 등을 규제특례 조치로 허용함으로써, 시오노기제약(塩野義製薬), 대일본스미토모제약(大日本住友製薬) 등이 신약개발에 참여하는 성과를 거둠.
 - 야부시 농업특구는 농지매매 허가권을 시(市)로 이전하고, 기업에 유리한 방향으로 농업생산법인 설립 요건을 완화하여 오릭스 부동산 등 8개 기업이 농업생산법인 설립 형태로 진입

- 니이가타 농업특구도 아부시와 동일한 규제특례를 활용하여 유통업체 Lawson과 니이가타 맥주가 농업생산법인을 설립하는 성과를 거둠
- 다만 일본의 경우도 사업계획 책정을 둘러싼 정부와 지자체 단체장 간 코디네이션 문제가 특구의 성패를 좌우하는 매우 중요한 요인이라는 점에는 각별히 유의할 필요

■ 일본의 국가전략특구와 같이 우리나라의 지역특화발전특구도 덩어리규제 개혁 등 과감한 규제특례 조치 도입 필요

- 우리나라의 지역특화발전특구는 소관부처 승인을 전제로 법령상 일부 사항(환경오염, 안전, 재정·세제 지원, 수도권 집중)을 제외한 모든 규제특례가 가능하지만, 소관부처의 소극적 자세로 덩어리규제 개혁에는 한계
- 특히 우리나라에서도 원격의료, 로봇, 드론, 자동주행 자동차 등 미래기술 활용과 관련해서 논란이 있으나, 일본의 국가전략특구 아이디어를 활용한 시범 도입을 추진할 필요
- 일본에서 2차 국가전략특구로 지정된 센보쿠시는 화산감시와 조난구조 목적으로 국유림을 활용한 무인비행기 실증 실험을 추진 중이고, 아이치현은 로봇을 활용한 원격의료(재활), 무인비행기 실증실험, 무인 자동주행(택시 및 택배 서비스) 실증 실험을 추진 중임. **KIEP**