

아베노믹스 국가전략특구 구상의 주요 내용과 평가

김은지 국제경제실 일본팀 전문연구원 (eunji@kiep.go.kr, Tel: 3460-1035)

서영경 국제경제실 일본팀 연구원 (yksuh@kiep.go.kr, Tel: 3460-1236)

차 례 ●●●

1. 아베노믹스 국가전략특구의 구상 배경
2. 일본정부의 기존 특구정책
3. 국가전략특구의 제도설계 방향
4. 평가

주요 내용 ●●●

- ▶ 일본정부는 2013년 4월 일본경제 성장의 기폭제로 ‘국가전략특구’를 창설한다는 방침을 결정하였으며, 이에 대한 구체적인 방안은 오는 6월 책정되는 아베노믹스 성장전략에 포함될 전망이다.
 - 일본에서는 2000년대 들어 특구 구상이 단기적 경기부양책으로 인식되면서 마치 특구가 경기회복의 특효약인 것처럼 기대가 높았으나, 소기의 성과를 거두지 못하는 상황이 반복됨.
 - 이러한 여건하에서 아베 정부는 최근 3대 도시를 중심으로 ‘국가전략특구’를 지정하여 해외투자 유치확대 및 기업활동의 원활화를 도모하여 일본 경제성장의 기폭제로 삼겠다는 전략을 제시함.
- ▶ 국가전략특구는 세 가지 측면(지원조치, 지역선정, 중앙정부의 역할)에서 기존 특구와 차별적인 방향으로 새롭게 전개될 전망이다.
 - 지원조치: 국가전략특구는 규제완화를 포함한 종합적 지원조치 방식으로 채택되며, 구체적으로 법인세 인하, 건강의료 및 농업분야 규제완화, 공공인프라의 민간개방 관련 규제개혁 조치가 도입될 계획임.
 - 지역선정: 기존에 여러 지역을 분산 지원하던 방식에서 탈피하여 3대 도시에 집중 지원하는 방식으로 전환됨. 이로 인해 지방·도시 간 격차가 확대될 수 있다는 우려도 제기됨.
 - 중앙정부의 역할: ‘3자 통합본부’를 통한 총리 주도 방식으로의 전환은 중앙부처 간의 이해대립을 조정할 수 있는 장치로서 그 역할이 기대됨.
- ▶ 일본정부가 지금까지의 특구제도 운영에 따른 문제점을 해소하기 위해 총리 주도의 추진체제를 구축하였지만, 이 제도의 성공여부는 아직 불투명한 상태임.
 - 일본정부가 국가전략특구에서 지금까지 이해관계자의 강력한 대립으로 조정이 쉽지 않은 분야에서 실제로 얼마나 과감한 규제완화 조치를 시행할 수 있는지 여부는 좀 더 지켜봐야 할 것임.
 - 일본총합연구소는 특구제도를 지역산업 부흥과 경기회복의 특효약인 것처럼 활용하는 방식에 대한 근본적인 문제점을 지적함.

1. 아베노믹스 국가전략특구의 구상 배경

■ 일본정부는 2000년대 이후 경기활성화 정책의 일환으로 다양한 형태의 특구정책을 추진해 왔음.

- 일본정부는 1990년대까지 ‘국토의 균형적 발전’을 지역정책의 기본으로 삼아 지역간 격차를 확대시킬 가능성이 있는 특구정책에는 소극적이었음.
 - 1985년 오키나와현의 물류, 금융, IT 산업 진흥을 목적으로 한 특구가 유일한데, 이처럼 경제특구가 오키나와에 집중된 이유는 일본 본토 반환 이전부터 오키나와에 특구가 존재했고, 전후 26년 동안 미 군정하에서 일본 본토에 비해 오키나와의 사회자본정비가 뒤쳐졌던 상황에 기인함.
- 일본정부는 2000년대 이후부터 경기활성화책의 일환으로 특정 지역을 대상으로 하는 특구제도를 본격적으로 추진해 왔음.
 - 구조개혁특구는 2002년 지역실태에 적합한 규제완화를 통해 경제사회 구조개혁을 추진함과 동시에 지역활성화를 도모하기 위해 구축됨.
 - 종합특구는 2011년 기업입지환경을 개선하기 위해 규제완화 조치뿐만 아니라 세제재정·금융상의 지원조치를 포괄적으로 시행할 수 있도록 재구축됨.

■ 일본정부는 2013년 4월 17일 제6회 산업경쟁력회의에서 기존 특구제도의 문제점을 보완하는 방식으로 새롭게 국가전략특구를 창설한다는 방침을 결정함.

- 기존의 구조개혁특구와 종합특구는 시행 초기 많은 관심을 불러일으키며 다양한 성과를 거두었으나, 현재 지자체 주도 방식의 한계로 인해 추진력이 크게 저하된 상황임.
 - 구조개혁특구에 대해서는 지난 10여 년간의 시행과정에서 규제개혁의 여지가 점차 축소된 결과, 현재 특구에 대한 관심과 기대가 모두 저하된 상황임.
 - 종합특구는 복잡한 절차, 특례조치에 대한 소극적인 정부대응으로 인해 사업이 진척되지 못하고 있음.
- 이에 일본정부는 아베노믹스로 대표되는 ‘3개의 화살(금융완화, 재정확대, 성장전략)’ 중 세 번째 화살인 성장전략의 일환으로 기존 특구제도의 문제점을 보완한 총리주도의 국가전략특구를 창설하여 지역산업 부흥과 세수증대를 통해 경제성장을 달성한다는 계획을 수립함.

■ 국가전략특구에 대한 구체적 방안은 참의원 선거를 앞두고 2013년 6월에 책정될 아베노믹스 성장전략에 포함될 전망이다.

- 일본정부는 우선적으로 기존 특구제도를 검증하고 새로운 특구제도를 시행하기 위해 아베 총리를 의장으로 하는 ‘국가전략특구자문회의’를 설치하고 5월에 구체적인 제도설계에 착수하겠다는 방침임.
- 특히 3대 도시권(도쿄도, 오사카부·시, 아이치현)을 국가전략특구로 지정하여 해당 도시의 국제경쟁력을 높이고 일본 국내외로부터 인력과 자본을 적극 유치하여 경제재생의 기폭제로 삼을 계획임.

2. 일본정부의 기존 특구정책

가. 구조개혁특구(2002년)의 추진 내용 및 평가

1) 구조개혁특구 제도의 성립과 특징

- 일본정부는 2002년 경제사회의 구조개혁을 추진함과 동시에 지역의 활성화를 도모하는 것을 목적으로 구조개혁특구 제도를 마련함.
- 일본정부는 2002년 4월 규제개혁을 통한 경기활성화책의 일환으로 특정 지역에 한하여 실시하는 ‘구조개혁특구’ 계획을 수립한 이래, 그 해에 총리를 본부장으로 하는 ‘구조개혁특구추진본부’를 설치하고 ‘구조개혁특별구역법’까지 마련하였음.
- 구조개혁특구는 일본정부가 미리 모델을 제시하여 지역발전을 도모하는 기존의 방식을 탈피하여 지자체가 지역실태에 맞는 규제개혁을 추진하여 경제사회 활력을 창출하는 새로운 방식을 채택함. 이른바 규제완화의 실험적 장(場)의 의미를 가지고 있음.
- 구조개혁특구 제도의 목적은 지역간 격차해소 차원이 아니라 규제개혁을 통해 지역의 비교 우위성을 최대한 활용하여 경기활성화를 도모하는 데 중점을 두고 있음.
- 일본정부는 특구에서 인정된 규제완화 조치의 경제효과를 정기적으로 평가하고, 실질적인 효과가 나타난 규제 조치의 경우 전국적으로 확대하여 시행하고 있음.
- 아울러 구조개혁특구제도는 전국에서 일률적으로 실시하는 경우에 비해 이해단체 등의 저항도 적을 뿐만 아니라 관계자와의 교섭 및 조정에 따른 부담도 경감되는 등의 장점을 가지고 있음.

2) 구조개혁특구 추진 성과 및 과제

- 구조개혁특구는 총 30회(2003. 4. 1~2013. 3. 29)의 특구인증 절차를 통해 누계 기준으로 1,207건의 특구계획이 인정됨. 이 중 352건의 특구가 현재 시행 중이며, 나머지 845건의 특구는 전국으로 확대됨.
- 구조개혁특구로 인정된 사례를 보면, 산업진흥, 농업활성화 등의 지역진흥정책은 물론 교육, 의료·복지 및 환경에 이르기까지 다양한 분야를 포괄하고 있음(표 1 참고).

표 1. 구조개혁특구의 규제개혁 조치 및 특구 사례

주요 분야	대표적인 규제개혁 조치	주요 특구 사례
산업진흥	- 세관 업무시간 외 통관체제 정비(통관업무: 24시간 · 365일) - 공유수면 매립지의 용도변경 등의 유연화 - 민간기업의 종합보세구역 운영	- 고베시 국제항구경제특구 - 나고야항 산업허브특구 - 기타큐슈시 국제물류특구
산학연계 활성화	- 국유 시험연구시설의 사용절차의 신속화간소화 - 국유시설 등을 임대로 사용 확대 - 외국인 연구자 수용촉진, 외국인 입국체류신청 우선 처리	- 후쿠시마현 지적창조 개발특구 - 야마가타현 초정밀기술집적 특구 - 오사카부 바이오 메디컬클러스터 창설특구
농업 활성화	- 농지임대방식에 의한 주식회사의 농업경영 참여 용인 - 도시와 농촌 교류촉진을 위한 시민농원 개발자 범위 확대 - 농가 민박 등에 있어 탁주 제조면허의 요건 완화	- 사가미하라시 신도시 농업창출 특구 - 아오모리현 생명과학활용식료특구 - 오가와라정 관광활성화 탁주 특구
의료·복지	- NPO에 의한 자원봉사 수송의 유상화 - 소규모 다기능형 주택개호사업소에 장애아 수용 용인 - 3세 미만 아동의 유치원 입학 용인	- 오이타 안심하게 생활하는 마을만들기 특구 - 오오가키시 지역밀착형 복지서비스 특구 - 요나고시 조기유아교육특구
교육	- 교육과정 탄력화, 지자체가 부담하는 교직원 임용 채용 - 학교법인 이외의 학교설립·운영을 인정	- 가시와라시 「살아 있는 학력육성」 교육 특구 - 아시카가시 영어회화교육특구
환경	- 재생이용 인정제도 대상품목의 확대(폐타이어) - 시험연구시설 변경공사의 수속 간소화	- 히메지시 환경·리사이클 경제특구 - 쿠시로시 차세대에너지특구

자료: 首相官邸 홈페이지 「構造改革特別区域計画の認定申請について」 자료를 토대로 필자 작성.

■ 내각부(2008)가 발표한 구조개혁특구의 경제효과를 보면, 그 효과는 크지 않은 것으로 평가됨.¹⁾

- 주식회사의 농업진입 규제완화를 통해 529ha(173개 사) 규모의 농지임대가 추진된 결과, 총 65개 특구에서 400명의 고용이 창출됨. 단 2000년 기준 유휴농지 규모가 27만ha인 점과 비교하면 그 효과는 미미한 수준임.
- 기타큐슈시 국제물류특구는 계획 당시 2008년 컨테이너 취급 목표량을 100만TEU로 삼았지만, 실적은 53만 TEU에 불과한 것으로 나타남. 그 이유는 칸막이식 행정규제 방식의 문제점으로 인해 하역 및 동물검역 작업은 24시간 대응이 가능했지만, 식물과 수입식품 검역 근무연장 조치가 수반되지 않았기 때문임.

■ 이처럼 경기활성화 대책으로서 구조개혁특구의 효과가 제한적인 요인으로 세 가지 문제점이 지적됨.²⁾

- 첫째, 일본경제가 극단적으로 위축된 상황에서 규제특례 조치에 연계된 보조금 지급과 같은 인센티브가 부여되지 않았기 때문에, 규제완화 조치의 효과 및 실효성은 그만큼 감소될 수밖에 없었던 것으로 평가됨.
- 둘째, 구조개혁특구가 전국적 전개를 염두에 두고 추진되는 규제특례조치이기 때문에, 규제 관청이 지나치게 신중한 입장에서 대응하는 방식을 보여 지자체들의 불만이 초래됨. 게다가 칸막이식 행정규제 방식의 문제점으로 종합적인 시책 전개가 미미한 상황임.
- 셋째, 특구계획의 책정주체가 지자체로 제한되기 때문에 민간에서 전문성을 충분히 발휘하기 어려운 환경임.

1) 内閣府(2008. 7), 「特区における効果」.

2) 伊藤白(2011. 2. 3), 「綜合特区構想の概要と論点—諸外国の経済特区と構造改革特区との比較から—」, Issue Brief 698, pp. 9~11.

나. 종합특구(2011년)의 추진 내용 및 평가

1) 종합특구제도 성립과 특징

- 종합특구는 ‘지역의 책임 있는 전략, 민간의 지혜와 자금, 중앙정부의 선택과 집중’이라는 세 가지를 핵심으로 활용하여 국제경쟁력 및 지역능력 향상을 도모하기 위해 창설됨.
- 종합특구는 민주당 정권에서 발표된 신성장전략(2010. 6. 18)에서 처음으로 제기됨.
- 일본정부는 2010년 7~9월 동안 특구구상과 관련한 아이디어를 공모하여 지자체, 민간법인, NPO로부터 총 450건의 아이디어를 모집함.
- 2011년 6월 ‘종합특별구역법’이 각의 결정된 후 총 44개 종합특구가 다섯 차례(2012. 3~2013. 4)에 걸쳐 지정됨.
- 종합특구는 ‘국제전략종합특구’와 ‘지역활성화종합특구’로 분류되며, 제도운영 측면에서 ① 종합적 지원방식 ② ‘중앙과 지방 협의회’ 설치 ③ 다양한 참가자로 구성된 ‘지역운영협의회’라는 세 가지 특징을 갖고 있음.
- 첫째, 종합특구는 기존 구조개혁특구에서 도입된 규제완화 조치를 주로 활용하면서도 세제·재정·금융 측면의 지원조치를 투입할 수 있는 종합적 지원방식을 새롭게 도입함(표 2 참고).
- 둘째, 중앙부처와 지자체는 특구별로 설치된 ‘중앙과 지방의 협의회’를 활용하여 별도의 규제 특례조치 내용을 협의하고 금융·재정 지원조치를 연계할 수 있는 방안을 논의함.
 - 이러한 협의회 구성을 통해 기존의 개별 항목별로 추진된 규제완화 교섭방식에서 탈피하여 관련 부처가 한자리에서 논의할 수 있는 원스톱 심사방식으로 전환됨.

표 2. 종합특구의 지원조치 내용

	국제전략종합특구	지역활성화종합특구
규제완화	- 국제전략종합특구와 지역활성화종합특구는 지정된 후 바로 15개 항목(용도지정 토지사용 규제완화, 공장 주변 녹지면적 특례조치 등)에 대한 규제 특례조치를 인정받음. - 특구별로 요청하는 별도의 규제항목에 대해서는 특구지정 이후 설립된 ‘중앙과 지방 협의회’에서의 합의를 통해 특구법에서 개정	
세제특례	- 투자세액 공제(법인세) ○ 설비(건물)의 신규 취득금액의 15%(8%) - 특별상각 ○ 설비(건물)의 신규 취득금액의 50%(25%)를 일반상각에 추가 - 소득공제 ○ 특구 사업계획을 시행한 결과 발생된 과세 소득의 20%를 손실금으로 산입(5년간)	- 소득세 경감조치 ○ 개인이 특구 내 사회적 사업에 출자한 경우, 해당 개인의 투자연도 총소득에서 투자액(2,000엔을 상회하는 부분)을 공제
재정지원	- 원칙적으로 각 부처별 예산안에 포함된 보조사업 범위 내에서 재정지원을 시행. - 각 부처별 예산범위에서 대응이 어려운 경우, 조정예산으로 책정된 ‘종합특구추진조정비’로 최대 5년간 지원	
금융지원	- 지역에서의 종합특구 추진 조직인 ‘지역협의회’에 소속된 금융기관 대상의 차입의 경우, 예산범위 내에서 ‘종합특구지원 이자 보조금’ (0.7%, 최대 5년간)의 수급이 가능	

자료:高坂晶子(2013), 「『綜合特区』の実効性向上に向けて」, 『JRI レビュー』, Vol. 5, No. 6, p. 109.

- 셋째, 종합특구에서는 지자체뿐만 아니라 지역 내 다양한 민간 주체(기업, 대학·연구기관, 의료·간병·보육 서비스 업체, NPO 등)가 특구운영에 참여하는 ‘지역운영 협의회’를 구성하도록 의무화됨.

2) 종합특구 추진 성과 및 과제

■ 종합특구는 2013년 3월 29일 기준으로 국제전략종합특구 7건, 지역활성화종합특구 37건으로 총 44건이 지정됨.

- 국제전략종합특구는 ‘선택과 집중’의 원칙하에 제1차 선정에서 7개 대도시만 지정됨.
 - 주요 분야는 의료·건강, 재생 에너지·환경, 아시아와의 연계·강화, 식품 산업, 항공 산업 등임.
 - 사업내용으로는 ① 첨단연구기술에 기반한 혁신제품의 개발·실용화 ② 아시아·신흥지역을 비롯한 해외 인재·자금의 교류·촉진 ③ 사회 인프라 및 생산 인프라의 수출·기술·제휴 등을 들 수 있음.
- 지역활성화종합특구는 지역 내 고유 자원과 지역사정에 정통한 인재를 활용하여 지역경제 활성화를 목표로 하는 특구로 총 37개 지역이 선정됨.
 - 주요 분야는 ① 의료·건강·간병 장수사회 ② 환경·재생 에너지 ③ 농림수산업 및 6차 산업 ④ 교육·보육 ⑤ 교통·물류 ⑥ 관광·문화 ⑦ 방재·안전 등으로 폭넓게 분포됨.

표 3. 종합특구의 구분 및 주요 특구사례

국제전략종합특구(총 7건)	주요 지역활성화종합특구
- 홋카이도 Food Complex 국제전략종합특구 - 츠쿠바 국제전략종합특구 - 도쿄 아시아 헤드쿼터 특구 - 게이힌 임해지역 라이프 이노베이션 국제전략종합특구 - 아시아 NO.1 항공우주산업 클러스터 형성 특구 - 칸사이 이노베이션 국제전략종합특구 - 그린 아시아 국제전략종합특구	- 삿포로 컨텐츠 특구 - 차세대 자동차 스마트 에너지 비즈니스 모델 창조 특구 - 국제의료 교류 거점 구축 지역활성화특구 - 환경관광모델도시 추진특구 - 선도적인 지역의료 활성화 종합특구 - 나가사키 해양환경산업 거점 특구

자료: 首相官邸 홈페이지(<http://www.kantei.go.jp>), 「綜合特区一覧」 자료를 토대로 필자 작성.

■ 종합특구는 제도운용 측면에서 복잡한 절차, 특례조치에 대한 소극적인 정부대응으로 사업 진척이 어렵다는 문제점이 제기됨.

- 지자체가 종합특구를 추진하는 과정(지원조치 선정, 특구계획 책정, 법령 개정 등)에서 ‘중앙과 지방 협의회’를 통한 합의를 도출해야 하는데 이러한 복잡한 절차과정으로 인해 지자체의 특구 추진력은 크게 상실됨.
 - 이처럼 ‘중앙과 지방 협의회’를 통한 합의방식은 기존의 구조개혁특구에서 중앙정부가 특구계획의 허가여부를 결정짓는 소극적인 개입방식을 취했던 것과는 차별적임.
- 종합특구 추진과정에서도 중앙정부 조직간 참여한 이해대립으로 근본적인 개혁이 진척되지 못한데다 칸막이식 행정 규제방식이 지속됨.
- 그 결과, 지자체들은 특구로 채택되기 쉬운 사업 위주로 계획을 수립하는 경향이 강해짐으로써 경제성장 실현의 돌파구로서 종합특구의 효과를 기대하기는 역부족인 것으로 평가됨.

3. 국가전략특구의 제도설계 방향

가. 국가전략특구의 제도설계 방향

- 아베 정부는 ‘강한 일본경제’를 실현하기 위해 지역경제 활성화를 긴급 과제로 설정하였으며, 이를 달성하기 위한 방안의 하나로 국가전략특구를 총리 주도의 국가전략 방식으로 도입할 계획임.
- 구조개혁특구 및 종합특구는 지자체 주도 운영방식의 한계로 인해 경제활성화를 위한 특구기능을 제대로 발휘하지 못한 것으로 평가됨.
- 이러한 문제를 해결하기 위해 아베 정부는 총리를 의장으로 하는 ‘특구자문회의’를 설치하고 ‘특구담당대신’을 임명하는 등 중앙정부가 주도하는 운영방식을 채택함.
- 각 특구마다 특구담당대신, 지자체 수장, 민간기업 등으로 구성된 ‘3자 통합본부’를 설치하여 총리 주도하에 중앙정부·지방·민간이 협동하여 과제를 해결하는 구조가 구축됨.
- 일본정부는 규제개혁 측면에서 기존 특구제도의 경제효과가 제한적이었던 문제점을 개선하기 위해, 국가전략특구에서는 보다 과감한 규제개혁 조치를 도입할 계획임.
- 우선 고용제도·기업지배구조 등 비즈니스 환경에 직결되는 규제제도에 대하여 국제첨단테스트³⁾를 실시하고 그 결과를 바탕으로 규제완화를 빠르게 실시할 예정임.
- 해외인재 유치를 목적으로 국제화된 생활환경을 정비하기 위해 의료 국제화, 외국인학교 유치, 공공교통시설의 외국어 표기 등을 검토 중임.
- 도쿄도는 도시생활 환경향상을 목적으로 도시교통 24시간 운행 제도를 연내에 개시한다는 내용을 발표함.
- 세제개혁 측면에서 일본의 고비용 구조(법인세, 전기요금, 물류비용, 통신요금 등)를 개선하여 해외투자 유치를 도모하고 경제성장의 기폭제로 삼겠다는 계획임.
- 일본은 세계적으로도 높은 수준의 고비용 구조로 인해 비즈니스를 하기 힘든 환경인데, 세제개혁을 통해 법인세를 현재의 35.64%(실질유효법인세율)에서 20%대로 삭감하여 최첨단 비즈니스 환경을 조성하고자 함.
- 일본의 법인세율은 2011년도 세제개정에서 40.69%에서 35.64%로 약 5% 삭감되었으나, 여전히 한국, 싱가포르, 홍콩 등 주변 경쟁국보다 높은 수준임.
- 벤처기업에 투자한 개인 투자자에게 감세혜택을 주는 ‘엔젤 세제’의 적용범위를 법인·농업 등으로 확대하여 투자액에 대한 세액 공제 및 배당금 과세 조정 등을 검토 중임.

3) 일본정부는 규제완화가 선행된 외국과 일본의 각종 규제를 국제 비교하여, 각 규제항목의 타당성 및 문제점을 검증하는 국제첨단테스트 방식을 도입하기로 결정함. 우선 국제첨단테스트 대상 항목으로서 건강·의료, 에너지·환경, 고용, 창업의 네 가지 분야가 선정됨. 또한, 일반의약품의 인터넷 판매 규제, 선진자동차의 공도주행실험절차 신속화 등 총 14개 검증 항목이 지정됨.

표 4. 주요국의 법인세율 비교

	일본	독일	한국	싱가포르	아시아	OECD
법인소득과세 실효세율	35.64%	29.48%	24.20%	17.00%	22.36%	25.40%

주 1) 국제적 비교지표로 활용되는 법인소득과세 실효세율은 법인에 대해 실제로 부과하는 세금의 부담비율을 나타낸 것임. 2013년 기준이며, 아시아, OECD의 경우 평균 기준으로 작성.

2) 일본의 법인소득과세 실효세율(도쿄 기준)은 {법인세율*(1+주민세율)+사업세율}/(1+사업세율)로 계산됨.

자료: 재무성, JETRO, KPMG.

- 국가전략특구에서 공공 인프라의 민간개방을 적극 추진하기 위해 공항·유료도로, 상하수도, 공공교통 등 공공설비의 운영권을 최대 50%까지 민간에 매각하는 양허(concession) 방식을 활용하기로 결정함.⁴⁾
- 일본정부는 과거 ‘공공서비스의 민간개방’을 목표로 관련 법률을 정비하는 규제개혁을 시도하였으나, 도로·공항 등 주요 분야가 대상에서 제외된 결과 실질적인 효과를 거두지 못하였음.
- 오사카부·시(상하수도, 교통 등 운영통합 및 민영화 등)와 아이치현(유료도로 운영의 민영화)이 관련 논의를 추진할 계획임.

나. 국가전략특구 계획안

- 일본정부는 잠정적으로 3대 도시(도쿄도, 오사카부·시, 아이치현)를 특구로 지정하여 해외투자 유치확대 및 일본 내 기업활동 원활화를 목표로 설정, 장기적으로 일본 경제성장의 기폭제로 삼고자 함.
- 도쿄도는 24시간 가동하는 국제도시 및 첨단의료도시를 구현하기 위해 다음의 개혁조치를 도입할 계획임.
 - 첨단의료산업을 육성하고자 도쿄도를 의료특구로 지정하여 일본 면허가 없는 외국인 의사의 진료 행위가 가능하게 규제를 완화하고 외국어 소통이 가능한 구급차와 약사를 배치함.
 - 도쿄시 내 핵심지역의 재개발을 지원하기 위해 용적률과 용도변경에 관한 규제를 완화하여 도시공간의 효율적 이용을 도모함.
 - 해외 일류학교를 유치하여 우수한 해외인재를 끌어들이고 일본인의 국제화를 고양하고자 함.
 - 시내버스 등 도시교통을 24시간 가동하여 비즈니스의 편리성을 높임.
- 오사카부·시는 첨단산업을 육성하는 이노베이션 특구로서 기업하기 좋은 환경 구축을 목표로 함.
 - 법인세율 20%대로 인하하고 연구소 등의 기관에 대해 기부공제 혜택을 부여하며, 학교 설립·운영 규제를 완화할 계획임.
 - 인프라 운영권을 민간에 매각하고, 관광객 및 비즈니스 사업가를 유치하기 위해 통합형 리조트를 건설하는 방안을 추진함.

4) 국가전략특구제도 창설을 제안한 다케나카 교수는 공항·도로·상하수도 등의 운영자금 규모를 100조 엔으로 추정하며, 10년 동안 50%의 운영을 민간에 개방한다면 50조 엔 규모의 운영권 매각이 가능할 것으로 추정함. JCER(2013. 4. 16), 「竹中平蔵のポリシースクール」.

- 나고야가 위치한 아이치현은 ‘항공우주산업 집중육성특구’로 지정하여 법인세 인하(아시아 최저 수준), 공공시설 민영화, 외국인 고급기술자 채용기준 완화 등의 규제개혁을 추진할 계획임.

■ 일본정부는 3대 국가전략특구 구상과 함께 지역경쟁력을 강화할 수 있는 특구를 구상 중임.

- ‘국제첨단 슈퍼특구’는 해외 일류기업 및 인재유치를 위해 현행 종합특구에서 적용되는 소득공제 범위를 상회하는 법인세 인하, 세제개혁 조치를 시행할 계획임.
- ‘농업거점특구’는 농업경쟁력 강화를 위해 농가자금 지원, 규제완화, 세제혜택 등의 조치를 마련할 계획임.
 - 농가를 대상으로 중소기업 신용보증제도를 적용할 수 있도록 규제를 완화하고, 농업판 엔젤세제 도입, 금융지원 조치 등을 검토함.
 - 농산물 수출을 확대하기 위해 ① 농업수출 중계기지 구축 ② 수출증가 농가를 생산조정 대상에서 제외 ③ 농업생산법인 요건의 특례조치 도입 등이 논의되고 있음.

4. 평가

■ 아베 정부의 국가전략특구는 세 가지 측면(① 지원조치 ② 지역선정 ③ 중앙정부의 역할)에서 기존 특구와 차별적인 방향으로 새롭게 전개될 전망이다.

- 첫째, 국가전략특구는 대담한 규제완화 및 세제금융재정 조치를 포함한 종합적 지원방식을 채택할 계획임.
 - 이를 통해 기존 특구에서는 이해관계자의 반대로 규제완화가 진척되지 못한 분야(건강의료, 에너지환경, 고용, 창업)를 중심으로 과감한 규제개혁 조치가 도입될 것으로 기대됨.
- 둘째, 국가전략특구는 여러 지역을 분산 지원하던 기존 방식에서 3대 도시를 집중 지원하는 방식으로 전환할 계획임.
 - 지자체들은 기존 특구 추진과정에서 준비해야 하는 인증 절차가 지나치게 세분화되어 있어, 이로 인해 과도한 시간과 노력이 투입되는 문제점 지적해 왔음.
 - 지정된 3대 도시는 특구인증을 받기위한 준비보다 경제성장 실현을 위한 실질적인 규제개혁 추진에 더욱 매진할 수 있을 것으로 기대함.
- 셋째, 중앙정부 조직간 이해대립으로 특구가 근본적인 개혁이 추진되지 못한 점을 개선하기 위해, 총리 주도로 강력한 리더십을 발휘할 수 있는 3자 통합본부를 설치하기로 결정함.

표 5. 일본의 특구 제도별 특징 비교

	구조개혁특구	종합특구	국가전략특구
지원조치	- 개별 규제 특례조치를 활용 - 세제·재정·금융조치를 시행하지 않음.	- 복수 규제특례 조치를 추가 - 세제·재정·금융상의 지원조치 등을 종합적으로 실시	- 규제특례, 세제조치, 금융지원 등 종합적 지원조치 실시
지역선정	- 구조개혁특별구역계획 인정을 받은 지자체가 지정 가능	- 대응의 선도성, 지역의 책임 있는 관여 등의 요건을 충족하는 지역으로 제한	- 3대 도시권(도쿄도, 오사카부·시, 아이치현)을 지정하여 중앙정부 차원의 리더십을 통한 관리
중앙정부 역할	- 중앙정부가 특구계획의 인정 여부를 판단하는 소극적 입장	- 중앙정부와 시행주체가 참여하는 '협의의 장'에서 정부와 지역이 통합적으로 추진	- 총리 주도하에 '3자(특구담당장관, 지자체 단장, 민간기업)통합본부'를 통해 정부·지역·민간이 협동하여 과제를 해결하는 구조 구축

자료: 각종 자료를 토대로 필자 작성.

■ 국가전략특구에서는 중앙정부의 역할이 기존의 소극적 입장에서 탈피하여 과감한 규제완화 조치를 도입할 수 있도록 총리 주도 방식으로 전환된 점은 긍정적으로 평가됨.

- 일본정부가 국가전략특구에서 과감한 규제개혁 조치를 도입할 계획임을 강조하고 있으나, 실제로 얼마나 획기적인 정책을 담을 수 있는지 여부는 좀 더 지켜봐야 할 것임.

○ 다케나가 게이오대 교수(2013. 2. 20)는 규제완화 조치로서 이해관계자의 강력한 반대로 조정이 쉽지 않은 농업 분야의 규제완화와 독립행정법인 운영교부금에 대한 경쟁원리 도입 등이 필요하다는 점을 강조하고 있으나 실현 여부는 추후 관찰이 필요함.

■ 한편, 특구제도의 잦은 변화와 특정 대도시에 한정된 지원방식은 특구 운영주체인 지자체의 혼란과 지방·도시 간 격차를 더욱 확대시킬 것이라는 우려가 제기됨.

- 다카사가 일본종합연구소 주임연구원(2013)은 일본정부가 특구구상을 단기적 경기부양책으로 인식하며 마치 특구가 경기회복의 특효약인 것처럼 활용하는 방식에 대한 근본적인 문제점을 지적함.⁵⁾

○ 다카사가 주임연구원은 정권교체로 인한 특구제도 자체의 잦은 변화가 현장에서 직접 특구를 운영하는 지자체의 추진력을 훼손시킬 수 있다는 우려를 제기하며, 현재 추진 중인 종합특구정책의 효과가 객관적으로 평가될 수 있을 때까지 장기적인 안목에서 다각적인 노력을 기울이는 것이 필요하다는 점을 강조함.

- 일본경제신문(2013. 4. 19)은 법인세율 인하조치를 전국적으로 시행하지 않고 특구제도에 도입하는 점에 대해 일본정부의 규제개혁에 대한 의지가 크게 후퇴된 것으로 평가함.⁶⁾

○ 이번 특구 구상은 중앙정부가 권한과 재원을 지방으로 이양하기보다 오히려 중앙정부가 자의적으로 특정 지역에 특권을 부여하는 성격이 강하다는 문제점이 지적됨. KIEP

5) 高坂晶子(2013), 「綜合特区の実効性向上に向けて」, 『JRI レビュー』, Vol. 5, No. 6, pp. 115~117.

6) 日本経済新聞(2013. 4. 19). 「なぜ「特区」なのか」.