

# 한일 지역특구제도 비교

- 한국 규제특구제도와 일본의 국가전략특구를 중심으로 -

정우성\*  
wsjeong@krihs.re.kr

송정현\*\*  
arkenciel@gmail.com

## <目次>

- |                            |                              |
|----------------------------|------------------------------|
| 1. 서론                      | 3.3 지역별 국가전략특구 현황            |
| 2. 이론적 배경과 분석모형            | 4. 한국과 일본 특구정책의 다차원적 정책 비교분석 |
| 2.1 특구의 의의                 | 4.1 규범적 차원                   |
| 2.2 다차원정책분석모형              | 4.2 구조적 차원                   |
| 2.3 한일 특구 비교분석 요소          | 4.3 구성적 차원                   |
| 3. 한국과 일본 특구정책의 전개과정과 내용분석 | 4.4 기술적 차원                   |
| 3.1 한국 특구정책의 전개과정          | 5. 결론                        |
| 3.2 일본 특구정책의 전개과정          |                              |

주제어: 지역특구(Regional Special Zone), 규제특구제도(Special regulatory system), 국가전략특구(National Strategy Special Zone), 쿠퍼의 다차원적정책분석모델(Cooper's Four Dimension Model), 한일 비교분석(Korea-Japan Comparative Analysis)

## 1. 서론

20세기까지의 한국 지역발전정책은 속도와 효율성이 최우선 과제였다. 그 결과 중앙정부가 주도한 지역발전 정책은 각 지역의 특성과 실정을 제대로 반영하지 못했으며 국가 전체의 양적 성장을 중시한 탓에 국가 전체의 지역 간 격차는 더욱 심화되었다. 수도권에의 집중 현상으로 인하여 상대적으로 소외된 지역은 지역경제 활성화 동력을 상실하게 되면서 지역경제 침체가 진행되었다. 국토 전체의 균형적인 발전을 달성하기 위해서는 중앙집권적 경제정책의 전개 일변도에서 벗어나 지역의 특색과 환경을 고려한 지역정책을 시행할 필요가 있는 것이다.

\* 국토연구원 책임연구원, 제1저자

\*\* 동국대학교 일본학과 조교수, 교신저자

이러한 지역발전 정책에 큰 변환점이 온 것은 2002년 출범한 참여정부 시기이다. 참여정부는 지방자치단체의 자립적 구조 확립 및 지역의 자주적인 경제활성화 추진의 일환을 지역특화발전특구 제도를 시행하였다. 여태껏 중앙정부가 주도해 오던 지역의 경제발전 정책을 지방정부가 주도하게 되면서 지역의 경제발전을 물론 지방자치제도에 적합한 재정 자립화도 도모하는 것이 주된 목적이다. 이 시기 시행된 지역특구제도는 21세기 세계화, 지방화 시대를 맞이하여 “지방의, 지방에 의한, 지방을 위한” 정책으로서 지역경제 활성화를 위해 지역 특성에 따라 각종 규제를 지역별로 적용하였다. 전국에 일률적으로 적용해오던 각종 규제를 특정 지역에 한하여 특례를 인정하며, 규제의 강화 또는 규제권한을 자치단체에 이양하는 특례를 부여하여 지방자치단체의 주도 하에 지역경제 활성화를 도모하는 것이 지역특구제도의 목표이다.

특구는 국가가 정한 규율이 달리 적용되는 특별한 지역을 의미하는데, 이는 일률적· 획일적인 정부의 규율에서 벗어나 특별한 특례를 적용하여 규제를 완화하거나 세제 등의 지원을 강화함으로써 국가균형이나 경제발전을 도모하고자 하는 정책수단이라고 할 수 있다. 1970년대부터 수출자유지역 등을 시작으로 외국인투자와 수출을 진흥하기 위한 자유무역지역제도, 해외자본유치 등을 위한 경제자유구역 등 경제적 목적 하에 각종 특례가 적용되는 경제특구나 외국인 관광객유치를 위한 관광특구, 연구개발진흥을 위한 연구개발특구 등 그 목적은 기능에 따라 상이하나 주로 규제완화와 조세 등 세제 경감·감면 등을 지원수단으로 한다는 점에서는 공통된다. 최근 소위 4차 산업혁명으로 인한 국가간 신기술영역에서의 혁신경쟁이 치열해지고 있는 상황에서 각국 정부는 기술 실증을 통한 신속한 사업화를 지원하기 위해 지역 중심의 규제 완화를 위한 특별한 지역특구 제도 마련을 위해 노력하고 있다. 한국은 최근 기존의 지역특화발전특구의 한계를 극복하는 규제자유특구를 도입하였고, 이웃한 일본 역시 신기술· 신서비스를 담을 수 있는 ‘국가전략특구’와 ‘샌드박스형 특구’를 도입하였다.

이러한 특구제도는 그 제도가 수립되는 국가의 역사적, 제도적 맥락과, 이를 수행하는 정책 이해관계자들의 역할, 그 집행과정에 따라 서로 다른 결과를 내기도 한다. 정책은 그 자체로 정책환경과 상호영향을 주고받는 유기체적 속성을 가지고 있기 때문이다. 이러한 점에서 한국과 일본의 특구제도는 중앙주도의 정책풍토, 대륙법적 체계 등과 같은 유사한 규제적 환경, 대기업위주의 산업구조와 수출경쟁적 지위, 수도권지역과 다른 지역간 격차 등 공통점도 많은 반면, 실제 정책이 추진되는 과정에서는 상이한 점도 많아 유사한 제도의 비교분석에 적합하다고 판단된다.

따라서 본 연구에서는 최근 4차 산업혁명 관련 산업이나 기술도입에 대응하기 위한 한국과 일본의 특구제도를 다차원적으로 비교분석함으로써 한국의 특구제도의 발전방안에 대한 시사점을 얻고자 한다. 특히 한일 지역특구를 Cooper.B.S., Fusarelli.L.D, Randall.E.V.(2004)가

제시한 다차원적(규범적, 구조적, 구성적, 기술적 차원)모델에서 비교분석함으로써 양국 간 특구제도의 특징을 종합적으로 분석하고 이에 대한 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

## 2. 이론적 배경과 분석모형

### 2.1 특구의 의의

특구 혹은 특별구(special zone)란 한 국가의 국토공간에서 일반적으로 적용되는 법률 및 규칙과는 차별적인 법, 행정, 제도적 규칙과 질서가 적용되는 특별한 성격의 지역을 지칭하는 말이다(박배균, 2017). 즉, 국가가 가지는 영토주권의 다소 예외적인 상황을 특정의 공간구역 내에 만드는 것으로, 이러한 질서와 규제의 예외적 적용을 강조해 아이와 옹(Ong, 2007)은 특구를 ‘예외의 공간(spaces of exception)’이라고 개념화하기도 했다.

2020년 2월 11일에 공시된 규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법에서는 지역특구를 지역의 특화발전을 위하여 설정된 구역으로, 규제특례를 규제의 완화, 규제의 일부 또는 전부에 대한 적용을 제외하거나 규제권한을 이양하는 것으로서 정의하고 있다. 또한 규제자유특구를 지역을 단위로 지역과 기업이 직면한 신산업 관련 규제를 패키지로 완화해 주는 제도로 정의하여 다른 지역에 대한 특별한 예외를 두는 공간임이 본질임을 보여 준다.

### 2.2 다차원정책분석모형

본 연구는 Cooper.B.S.,Fusarelli.L.D,Randall.E.V.(2004)이 제안한 다차원 정책분석모형을 적용하여 한일간의 규제특구정책을 분석하고자 한다. 다차원 정책분석모형은 비판이론, 체제이론, 포스트모더니즘, 옹호연합이익집단이론, 신제도주의이론 등 다양한 이론과 관점을 바탕으로 하여 규범적 차원(Normative dimension), 구조적 차원(Structural dimension), 구성적 차원(Constitutive dimension), 기술적 차원(Technical Dimension)으로 모형을 분석한다. 이러한 분석의 전제는 위와 같은 다양한 이론들이나 관점을 정책분석을 위한 상호보완적이며 복잡하고 가치지향적인 정책을 이해하는데 도움이 된다는 점이다. 즉, 정책은 가치지향적이고 복잡한 집행과정을 그 본질로 하는데, 정책은 이와 같이 다차원적인 관점과 이론 모델을 통해 정책적

담론, 정책과정, 정책결과 등을 깊이 있고 입체적으로 이해할 수 있다는 것이다. 이는 단순의 정량화된 실증적 차원의 정책분석을 뛰어넘어 가치와 관련된 복잡한 정책의 의미까지도 논의할 수 있다는 장점을 가진다.

규범적, 구조적, 구성적, 기술적 4차원의 정책분석 모형은 공공조직에 있어서 주로 조직역량 및 성과분석과 조직발전전략수립에 효과적으로 활용되고 있으며, 최근에는 교육정책분석과 학교 발전계획수립은 물론 정책 비교분석에도 적극적으로 도입, 활용되고 있다(정훈, 2010; 손경재, 2009; 강윤수·김영중, 2014).

여러 가지 정책분석모형 가운데 4차원정책분석 모형이 가지는 장점은 이 분석틀이 폭넓은 이론적 접근을 종합적으로 제시하기 때문이다. 체제분석이론, 이익집단이론, 신제도주의이론 등과 같은 정치학·사회학 분야의 이론을 비롯하여 인종·성·계층·계급을 중심으로 한 비판이론, 페미니즘이론, 포스트모더니즘, 그리고 이념적 논쟁 등과 같은 철학적 이론들을 종합한 4차원 정책분석모형은 다음과 같은 4가지 차원의 정책분석의 접근방법을 포괄하고 있다.

먼저, 규범적 차원은 정책이 지향하는 가치, 목적, 신념을 주로 파악하고자 하며, 이데올로기 또는 포스트모더니즘 등과 같은 이론적 접근을 바탕으로 한다. 둘째, 구조적 차원은 조직과 제도를 포함하는 구조, 체제, 정책을 지원하는 과정 등을 포함하는 신제도주의적 관점이라고 할 수 있는데, 정책의 역사적 배경이나 문화 및 제도에 초점을 두며, 구조적 차원은 정부조직, 제도적 구조, 체제, 정책과정 등을 포함한다(정용덕 외, 1999). 셋째, 구성적 차원은 정책형성과정에 초점을 두고, 정책에 참여하는 이해관계자인 정책 공급자와 수요자, 정책 옹호집단과 반대 집단 등이 실제 정책의 형성 및 집행과정에서 어떻게 영향을 미치는지를 주요 내용으로 한다. 마지막으로, 기술적 차원은 체제이론(system approach)의 틀인 정책의 투입, 전환 그리고 환류의 관점에서 분석하되, 정책의 영향과 결과에 초점을 둔다.

상기의 네 가지 차원은 모든 정책을 분석하는데 적용될 수 있는데, 본 연구에서 4차원의 정책모형을 채택하는 이유는 규범적, 구조적, 구성적, 그리고 기술적 차원이 동시에 고려되어야 복잡한 정책의 평가의 오류를 줄일 수 있다는 것을 전제한다(강윤수·김영중, 2014). 즉, 본 연구의 사례와 같이 다른 맥락에서 형성된 유사한 정책의 비교분석을 종합적인 관점에서 검토하는데 유용성이 높다고 판단했기 때문이다. 다만, 본 연구에서는 종합적인 비교분석을 위해 각 차원의 이론적 접근이 가지는 이론적 개념이나 접근을 깊이 있게 제시하지 못하는 점은 본 분석틀이 가지는 한계라고도 할 수 있다.

<표1> 다차원적 정책분석의 접근법과 관심영역

	정책에 대한 접근	주요 관심 영역
규범적 차원	이데올로기적 관점, 포스트모더니즘 관점	정책을 추구하기 위해 이용되는 가치, 목적, 신념
구조적 차원	신제도주의적 관점	정책의 역사적 배경이나 문화 및 제도 조직과 제도를 포함하는 구조, 체제, 정책을 지원하는 과정
구성적 차원	이익집단이론적 관점	정책의 수요자와 공급자, 옹호자와 반대자 등 정책의 영향을 주고받는 이해관계집단들의 영향력과 그 영향력이 행사되는 과정
기술적 차원	체제이론 관점	정책의 투입, 과정, 환류 등 시스템적 과정과 정책영향과 결과

출처: Cooper(2004)의 다차원적 정책분석 모델을 본 연구에서 정리

### 2.3 한일 특구 비교분석 요소

본 연구에서는 한일간의 특구제도 비교를 위하여 위에서 제시한 다차원적인 정책분석모형을 이용하여 양국간의 제도를 비교 분석한다.

먼저, 한국과 일본의 특구정책이 어떻게 진화하고 환경변화에 적응하고 있는가를 비교하기 위하여 다차원모형에서 제시한 네 가지 범위에서 분석요소들을 추출한다. 규범적 차원에서는 한국과 일본의 특구제도가 지향하는 가치와 이데올로기가 무엇이며 각국의 정책에 어떻게 반영되어 있는지를 특구제도의 도입배경, 도입과정, 도입목표 등의 비교를 통해 설명한다. 구조적 차원에서는 한국과 일본의 제도적 특성이 특구정책 형성과 집행에 어떻게 영향을 미쳤는가를 도입절차, 조직, 법률, 예산 등의 제도적 요소를 통해 분석한다. 구성적 차원에서는 한국과 일본의 특구정책의 도입·운영·성과에 대한 실질적 이해당사자들이 누구인가라는 문제 제기에 대하여 특구정책과 관련된 공식적 혹은 비공식적으로 다른 집단들에게 영향력을 행사하는 행위자간의 관계를 분석한다. 마지막으로 기술적 차원에서는 정책이 어떻게 집행되고 평가되었는가는 질문을 통해 한국과 일본 특구정책의 계획수립, 집행, 평가 과정이 체계적으로 수행되었는지를 검토함으로써 양국 특구정책의 수립 및 집행과정의 특성을 도출하고자 한다.

<표2> 다차원적 정책분석을 위한 특구제도 분석 대상

	분석주제	분석대상
규범적 차원	특구제도가 반영된 가치와 이데올로기	특구제도의 비전과 목표 특구제도의 도입배경
구조적 차원	기존의 제도적 요인이 특구정책의 형성과 집행에 미친 영향	제도의 도입과정, 근거법률, 예산
구성적 차원	특구제도의 도입과 운영, 성과와 관련된 실질적인 이해관계자와 상호관계	행위자들 간의 공식적, 비공식적 관계
기술적 차원	특구정책의 집행과 평가	특구제도의 집행과 관련한 계획수립-집행, 평가, 환류 과정

출처: Cooper.B.S., Fusarelli.L.D, Randall.E.V.(2004)의 다차원적 정책분석 모델을 토대로 본 연구에서 작성

### 3. 한국과 일본 특구정책의 전개과정과 내용분석

#### 3.1 한국 특구정책의 전개과정

국내의 특구는 크게 보면 외자유치를 위한 특구와 국가균형발전을 위한 특구로 구분할 수 있으며, 전자로는 경제자유구역, 제주국제자유도시 등이, 후자로는 지역특화발전특구와 투자선도지구, 기업도시, 관광특구 등 다양한 특구제도들이 운용되어 오고 있다. 혹은 연구개발의 지원하고 사업을 촉진하기 위한 연구개발특구 등도 존재한다. 이러한 다양한 형태의 특구들은 개별부처들의 정책목적에 따라 지역별로 설치되고 있으며, 유사한 특구의 기능적 중복문제나 통합적 관리 시스템 부재, 정부주도의 사업방식의 한계 등은 여전히 문제점으로 작용하고 있다. 그러나 기술변화 등 여건변화에 따라 정부가 지역경제의 마중물 역할을 위해 특정산업을 육성하거나 규제특례 등을 적용하기 위한 지역특구의 필요성은 여전히 중요하게 부각되고 있으며, 한국뿐만 아니라 다른 국가들도 비슷한 제도 등을 활용하고 있다. 2020년 2월 11일에 공시된 규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법은 다음과 같은 내용을 담고 있다.1) 우선 제1조(목적)에서는 지역특구의 지정 및 운영을 통하여 지역특성에 맞게 선택적으로 규제특례 등을 적용함으로써 지역의 자립적이고 지속적인 성장기반을 구축

1) 국가법령정보센터(2020.02.11)『규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법』

하여 국가균형발전과 지역의 혁신적이고 전략적인 성장에 기여하는 것을 목적으로 한다. 지역특구제도는 정부가 정책을 사전에 제안하는 방식이 아니라 지방자치단체가 정책모델을 제시하고 정부가 승인하는 방식으로 시행되고 있다.

소위 규제샌드박스 법률로 불리는 정보통신융합법, 산업융합촉진법, 지역특구법은 혁신적인 기술의 신속한 도입과 상용화 등을 목적으로 운용되고 있다. 포괄적 네거티브 규제 내용 중 혁신적인 신기술과 산업간 융합서비스에 대한 법규제 이전에 이를 먼저 자유로이 실증할 수 있는 방안이 규제샌드박스이다. “지역특화발전특구에 대한 규제 특례법(이하, 지역특구법)”은 지역의 신기술혁신을 촉진하기 위하여 규제샌드박스를 도입하여 적용한다. 기존 규제자유특구 개념이 특정 지역과 특정 산업을 연결해 규제를 완화하는 방식이라면, 지역특구법은 시도지사의 신청에 따라 수도권을 제외한 규제자유특구에 대하여 먼저 규제샌드박스 등을 적용하여 산업화를 시도한 뒤 전국으로 확산하는 방식이다. 특히, 전부 개정된 지역특구법(안)은 국가균형발전을 주요 법 목적으로 하고, 규제자유특구계획의 승인 및 규제자유특구 지정 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 국무총리가 위원장인 규제자유특구위원회를 설치하는 등의 차별성이 있다.<sup>2)</sup>

<표3> 지역특구법 개정(안)

입 법 목 적	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기존의 지역특화발전특구제도는 시·군·구의 지역특화사업 육성을 위해 규제특례를 적용하여 왔으나 규제특례가 법에 열거된 규제특례에 한정하여 적용되는 등 유연성이 부족하고 지역특화사업에 신기술을 접목하려는 시도조차 허용되지 않는 등 제도적인 문제점 극복</li> <li>· 특례를 부여함으로써 신산업을 육성·발전시키고 지역의 자립적이고 지속적인 성장 기반을 구축함</li> <li>· 신기술을 활용한 새로운 서비스 또는 제품 등을 규제제약 없이 실증하고 사업화할 수 있는 기업환경 조성</li> </ul>
주 요 내 용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 수도권을 제외한 지역의 혁신 성장 사업에 대해 규제샌드박스 제도 등 과감한 규제개선제도 도입</li> <li>· 지역의 혁신적이고 전략적인 성장을 지원하기 위해 기존 시·군·구의 지역특화발전특구(기초지자체장의 신청으로 지정, 전국 모든 기초 지자체 대상)와는 구별되는 새로운 유형의 ‘규제자유특구제도’를 시·도 단위를 대상으로 추가 도입(신청권자: 광역지자체장, 수도권 지역 제외)</li> </ul>

출처: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)를 참조하여 작성(2018. 10.30일 접속)

2) 지역혁신성장특구는 중소벤처기업부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 국가균형발전위원회 위원장의 의견을 고려하여 국무총리가 위원장인 지역혁신성장특구위원회의 심의·의결을 거쳐 지정함. 또한 ‘지역혁신성장사업’ 육성을 위해 필요한 경우, 세제 지원 및 부담금 감면, 재정 지원, 신속한 예비타당성 조사, 건축법상 특별건축구역 지정 등 일반적 규제특례를 적용하였다(박소영, 2018. p.10).

### 3.2 한국의 규제자유특구 현황

규제자유특구는 지역간 산업분야가 중복되지 않도록 수도권을 제외한 각 시도별로 특화산업을 선정하여 3차례에 걸쳐 지정되었다. 다만, 시도별로 필요시 둘 이상의 분야도 가능하다. 지정기간은 지정일로부터 4~5년이며, 실증기간은 대체로 2년이다.

규제로부터 자유로운 지역을 선정하여 혁신 기술의 실증은 물론 관련 기업과 산업의 집중육성을 목적으로 한다. 특구로 지정된 지역은 규제의 제약 없이 신기술 개발 및 새로운 사업진출이 상대적으로 우호적인 조건을 가짐으로써 투자유치와 양질의 일자리 창출의 기회를 가진다. 규제자유특구의 원활한 사업 진행을 위해 실증사업을 추진하고, 이를 위한 연구개발 인프라 예산 지원 및 세제혜택을 부여한다. 구체적으로는 특구 신청부터 관련 규제를 파악하고 규제샌드박스를 통해 실증 특례를 부여한다. 또한 메뉴판식 규제특례를 통해 피규제자가 필요한 규제완화를 선택하는 방식을 도입하였다. 더 나아가 규제정비 진행사항 등을 종합적으로 관리하는 규제자유특구 종합관계시스템을 구축운영하고 있다. 특히, 사업별로 관련 민간기업, 공공·민간 연구기관, 공기업 등이 협업하여 사업을 주도하고, 관련 정부부처, 지방정부 등이 이를 지원하는 방식의 협력체계를 갖추고 있다.

다음의 <표4>는 2020년 7월 현재 한국의 규제자유특구의 지역별 현황을 간단하게 정리한 내용이다.

<표4> 한국의 규제자유특구 지정현황

시도	분야	지정 목적	선정산업
부산	블록체인	블록체인과 지역 강점산업(물류, 관광, 공공안전, 금융)간 실증서비스 지원을 통한 블록체인 산업생태계 조성 추진	(블록체인 기반) 스마트 해양물류 플랫폼 서비스 실증, 스마트투어 플랫폼 서비스, 공공안전 영상제보 서비스, 디지털원장기반 지역경제활성화 서비스, 부동산 집합투자 및 수익배분 서비스, 데이터 리워드 및 거래서비스, 의료 마이데이터 비대면 플랫폼
	해양모빌리티	해양모빌리티 구축을 통한 해양·조선 분야 신산업 발전 환경 조성	중소형 선박 LPG 추진시스템 상용화
대구	스마트웰니스	스마트 웰니스 산업육성을 통해 일자리 및 지역경제 활성화 추진	첨단의료기기 공동 제조소 구축 및 품질책임자 공동 지정, 인체유래 콜라겐 적용 의료기기 개발·실증, 스마트 임상시험·관리 플랫폼 실증, IOT기반 웰니스 정보서비스플랫폼 구축·실증
	이동식협동로봇	이동식 협동로봇의 작업공간 확장을 통한 로봇 신산업 시장 선도	제조·생산공정 연동 이동식 협동로봇의 실증 생활공간 공유 비대면 서비스를 위한 이동식 협동로봇 실증

광주	무인저속 특장차	무인 저속 특장차의 상용 화 및 관련 부품산업 활력 제고	공공서비스를 위한 무인 특장차 실증 엠티형 공공정보 데이터센터 구축
대전	바이오 메디컬	체외진단기 개발을 위한 임 상검체 신속 제공과 제품 조기 시장 진출	인체유래물 은행 공동운영 실증 (4개사) 체외진단기기 신의료기술 평가절차 간소화 (17개사)
		병원체자원 공용연구시설 구축·운영으로 백신·치료 제 개발 및 바이오산업 활 성화	병원체자원 공용연구시설 구축·운영으로 백신·치 료제 조기 상용화
울산	수소그린 모빌리티	수소기반 혁신성장 밸류체 인 구축을 통한 글로벌 수 소경제 선도	수소연료전지 실내물류운반기계 상용화 수소연료전지 선박 상용화 고효율 수소 공급 시스템 확충
	게놈서비스 산업	게놈 기반 바이오헬스 산업 활성화	바이오 데이터팜 구축·운영 질환별 맞춤형 진단마커 개발 감염병 발생 대비 신속한 지원체계 마련
세종	자율주행	자율주행 셔틀서비스 실증 및 상용화 기반 조성	도심 특화형 전용공간 자율주행서비스 실증 시민 참여형 도심공원 자율주행서비스 실증 자율주행 데이터 수집·공유를 위한 기반 구축
강원	디지털 헬스케어	디지털 헬스케어 테스트베 드 지원	의료정보 기반 건강관리 서비스 실증 IoMT기반 원격의료 서비스 실증 이동형 엑스선 진단시스템을 활용한 응급의료서비 스개발 실증
	액화수소 산업	전주기 액화수소산업 생태 계 구축을 통한 글로벌 수 소산업 선도	액화수소 생산 및 저장제품 상용화 액화수소 충전소 상용화
충북	스마트 안전제어	인공지능IoT기술 개발 및 무선 제품의 신규시장 창출, 지역의 혁신성장 도모	무선기반 가스용품의 스마트 안전차단·제어 기술 성 능(신뢰성) 실증 수소 모빌리티 상용화
충남	수소에너지 전환	수소연료전지 발전, 충전, 모빌리티 실증 및 사업화를 통한 수소경제사회 촉진	가정용·건물용 수소연료전지 발전시스템 실증 수소 충전시스템 실증 수소드론 장거리 비행 실증
전북	친환경 자동차	전북 자동차 산업을 친환경 자동차산업으로 체질개선 을 통한 신 성장동력 육성	LNG 중대형상용차 시장창출 거점형 이동식 LNG 충전사업 초소형 전기특수자동차 사업
	탄소 융·복합 산업	탄소 융·복합제품 사업화 를 제약하는 규제 해소로 탄소산업 생태계 창출	CFRP 보강재 적용 소형선박 실증 고압 대용량 탄소복합재 수소이송시스템 상용화 실증 탄소복합재 경량 소화수 탱크 소방특장차 실증

전남	e-모빌리티	규제 샌드박스 기반 도내 중소기업 신제품·신서비스 창출을 통한 지역산업 육성	초소형전기차 실증 4륜형전기이륜차 실증 농업용동력운반차 실증 전기자전거 실증 개인용이동수단 실증
	에너지 신산업	전남의 우수한 천연자원과 에너지 新기술 융합을 통한 글로벌 에너지신산업 허브 도약	대용량 분산전원 연계 MVDC 실증
경북	차세대 배터리	전기차 사용 후 배터리 리사이클링 산업 육성을 통해 일자리 및 지역경제 활성화 추진	전기차 사용후 배터리 종합관리 실증 전기차 사용후 배터리 재사용 실증 재사용 불가 배터리 재활용 실증
	산업용 헴프	그린바이오 대마 규제자유 특구를 통한 국가 신산업 육성 및 부가가치 창출	산업화 HEMP 재배 원료의약품 제조·수출 실증 산업화 HEMP 관리
경남	무인선박	국내 최초 무인선박 실증구역 지정으로 무인선박 세계 시장 선점	무인선박 실증사업 (무인선박에 선박직원이 탑승하지 않고 원격조종과 자율운항을 할 수 있도록 실증특례 허용)
제주	전기차충전 서비스	전기차충전서비스 산업을 통한 지역경제 활성화 및 확산 모델 수립	충전시간 단축을 위한 충전인프라 고도화 실증 점유 공간 최소화를 위한 이동형 충전 서비스 실증 활용성 증대를 위한 충전인프라 공유 플랫폼 실증 충전 데이터 기반의 전기차 특화진단 서비스 실증

출처: 중소벤처기업부 홈페이지(<http://rfz.go.kr/index.html?menu=72>)(2020.7.9.일 접속)

### 3.3 일본 특구정책의 전개과정

일본에서 2002년부터 시행되기 시작한 구조개혁특구정책은 고이즈미(小泉)내각이 규제완화를 목적으로 채용한 정책으로 실정에 적합하지 않은 중앙정부의 규제가 민간기업의 경제활동이나 지자체의 사업을 제약하는 경우, 이러한 규제에 관하여 지역을 한정하여 개혁함으로써 구조개혁을 추진하여 지역 활성화를 목적으로 구상되었다(内閣官房 地域活性化統合事務局, 2014c). 구조개혁특구정책은 일본사회의 정치, 행·재정분야의 개혁, 지방분권화라는 구조적 변화에 맞물리는 동시에 장기적인 경기침체에 대한 대응전략의 성격을 동시에 가진 정책이다.

일본의 구조개혁특구정책제도는 일반적으로 한국보다 적극적이며 실효적으로 지역특구정책이 전개되고 있는 것으로 평가되고 있다. 지역특구제도가 한국보다 일본에서 보다 적극적으로 시행되고 있는 배경으로는, 우선 한국에 비해서 상대적으로 지방자치단체의 역사가 길며, 지방자치단체별로 지역특구를 적극적으로 지정 및 시행하고 있기 때문이다. 일본은 중앙정부

및 지방자치단체가 각 지역의 환경과 여건에 적합한 지역특구를 지정하여 지역 활성화를 목표로 하고 있다. 또한 지방자치단체는 가능한 한도 내에서 다양한 분류 하에 지역특구를 다수 지정하고 있으며 그에 따른 재정적 지원도 수월하게 이루어지고 있다.

일본의 구조개혁특구정책은 과거 일본의 정치와 행정, 그리고 경제시스템이 정부의 철저한 관리와 통제에 의하여 발전되어 오는 과정에서 누적된 제도의 피로가 기존 체제의 한계로 이어졌다. 이에 따라 과거의 시스템을 개혁하고 보완하기 위해 추진된 정책이라고 할 수 있으나, 정책 자체가 지니는 요소적인 한계성과 함께 관련 정부부처 간 갈등으로 인하여 정책 추진이 난항을 겪으면서 그 효과성에 대한 비판과 문제점들도 제기되었다. 이에 따라, 기존의 구조개혁특구정책은 지속시키면서 2011년부터 종합특구정책이 새롭게 도입되었다.

종합특구정책은 2010년 6월 발족된 민주당의 칸(菅)내각이 국내의 산업구조, 국제경쟁의 변화 및 급속한 저출산 고령화의 진전 등 사회변화에 대응하기 위하여 산업경쟁력 강화 및 지역 활성화에 관한 시책을 종합적(総合的)으로 추진함으로써 경제사회 발전과 지속적 발전을 목적으로 시행된 정책이다. 여기서 종합이란 해당특구에 관한 규제 및 제도의 특례와 세제, 재정, 그리고 금융조치를 종합적으로 지원한다는 의미로, 산업육성과 커뮤니티 중심의 지역 재생을 위하여 “선택과 집중”, “민간의 지혜를 활용하여 민간자금투자”, “책임 있는 지역의 전략”이라는 세 가지 슬로건을 가지고 출발하였다(内閣官房 地域活性化統合事務局, 2014b). 민주당의 칸내각은 기존의 특구정책과는 별개로 신성장산업 육성과 외국기업의 유치를 촉진하기 위하여 「신성장전략」을 공표하면서 국제전략통합특구제도를 전격적으로 시행하였다. 2011년 6월 근거법인 ‘종합특별구역법’이 제정되면서 같은 해 8월 「종합특별구역기본방침」을 수립하여 공표하였다. 이 방침을 토대로 ‘국제전략종합특구’ 및 ‘지역활성화종합특구’가 산업의 국제경쟁력 강화와 지역활성화를 목표로 각각 개설 및 추진되었다. 특히 ‘국제전략 종합특구’에서는 국제적 경쟁력 측면에서 비교우위가 있는 지역을 선별한 5개 내외의 지구를 선정하여 특구의 새로운 방향성을 제시하고 있는 점이 특징이다.

반면 2012년 12월 일본총선에서 승리하면서 재집권하게 된 제2차 아베(安倍)내각은 장기불황에서 탈피하기 위한 수단으로 「아베노믹스」정책을 실시하게 된다. 이 시기의 국가전략특구 정책은 기존에 시행되던 고이즈미정권의 구조개혁특구정책 및 칸내각의 종합특구정책과는 별개로 추진되게 된다. 국가전략특구의 정책으로 법인세 인하, 해외 유명대학 유치, 각종 행정 규제의 대폭적인 완화 및 철폐 등의 내용은 위에서 언급한 아베노믹스와 맥락을 같이 하고 있다. 일본경제 및 사회가 정체되어진 이유가 강고한 ‘암반규제’에 있으므로, 이를 타파하고 경제활성화를 촉진하여 일본경제를 건인하기 위한 수단으로 중앙정부가 정하는 특구 설치를 주장하면서, 2013년도 말 국가전략특구자문회의에서 지역을 한정하여 규제완화를 추진하

는 “국가전략특구”를 정식으로 결정하였다(內閣官房 地域活性化統合事務局, 2014a).

일본은 2013년, 특정 구역에서 신성장 분야를 집중적으로 육성하고 관련 규제를 개선하는 「국가전략특별구역법」을 제정하였다. 이후 법개정으로 통해 2015년 미래기술실증 특구가, 2017년에는 규제샌드박스가 도입되었다(최해욱, 2017, p.16). 내각총리를 위원장으로 하는 ‘국가전략특별구역자문회의’가 ‘국가전략특별구역’ 승인 여부를 결정하며, 지정된 ‘국가전략특별구역’에는 규제 완화, 금융 지원, 세제 지원의 혜택을 부여하였다. 기존 특구와의 차이점은 국가에서 선정한 신성장분야를 집중적으로 육성하고 경제활동의 거점으로 촉진하기 위하여 관련 규제를 종합적·집중적으로 개선하여 적용한다는 점이다. 즉, 기존 특구제도에서도 해결되지 못했던 규제를 보다 적극적으로 완화하고 개선하기 위해 지정하는 특구라는 점에 그 초점이 있다.

국가전략특구의 지정과 운영을 위하여 ‘국가전략특별구역 자문회의’와 ‘국가전략특별구역 회의’의 두 개 조직을 두고 있는데, 두 조직은 신성장분야의 빠른 변화 속도에 대응하기 위하여 3대 운용원칙 중에서도 ‘신속성’에 초점을 두고 있다. ‘국가전략특별구역 자문회의’는 국가전략특구의 중요사항에 대한 조사·심의를 수행하는 역할을 담당하고 있다. 신성장분야의 산업 발전에 있어서 신속한 결정과 처리를 목적으로 하고 있으며, 심의안건을 신속하고 간결하게 처리하기 위한 인력구성<sup>3)</sup>이 특징이다. ‘국가전략특별구역회의’는 국가전략특구마다 설치되는 조직이다. 국가전략특별구역 담당대신, 관계 지방자치단체장 그리고 지정된 특구에서 특정 사업을 실시할 민간사업자 등으로 구성되는데, 이 중 지방자치단체장은 자신이 관할하는 지역의 행정을 종합적으로 실시하는 수행자로서 참여한다.

일본의 국가전략특별구역은 신성장분야를 집중적으로 육성하고, 경제활동의 거점으로 촉진하기 위하여 규제완화, 금융지원, 세제지원 등 3가지 규제특례조치를 활용한다. 이 중 규제완화를 중심으로 살펴보면,<sup>4)</sup> 전략특구법은 포괄적 범위에서 규제완화를 규정하고 있다는 점에서 특징적이다. 신성장분야 산업의 육성과 촉진을 위하여 민간사업자나 지방자치단체가 해당사업을 추진하는데 있어서 걸림돌로 작용하는 규제나 제도개선을 제안할 수 있도록 하고 있다.<sup>5)</sup> 제안 받은 사항은 국가전략특별구역 자문회의에서 검토를 하고, 관계 행정기관은 규제 개선에 필요한 조치를 수행한다.

3) 내각총리를 위원장으로 내각관방장관, 국가전략특별구역 담당대신, 국무대신 중 내각총리가 지정한 자(재무대신 겸 부총리, 내각특명 담당대신 각 1명(지방창생, 규제개혁 담당 및 경제재정정책 겸 경제재생 담당대신), 그리고 경제사회 구조개혁 추진에 관한 산업의 국제경쟁력 강화 또는 국제적 경제활동 거점 형성에 탁월한 식견을 가진 민간의 총 10명으로 구성되었다.

4) 금융지원과 세제지원에 관한 구체적인 내용은 이세정 외(2017) 참조

5) 본 규제 제도개선 제안은 1년에 2회 내각부 홈페이지에 게재는 물론, 내각부 지역활성회추진실이 발행하는 메일매거진과 해당 실이 참가하는 회의를 통해 정보를 제공하도록 하고 있다.



출처: 내각부 국가전략특구 홈페이지 (<https://www.kantei.go.jp>) (2018.10.5일 접속)

<그림1> 일본 국가전략특구 운영체계

<표5> 일본의 지역특구 전략 유형

	구조개혁특구	종합특구	국가전략특구
도입시기	2002-2006	2011-2013	2014
추진배경	고이즈미 총리의 구조개혁	민주당정부의 성장전략	아베노믹스
추진체계	지자체가 규제개혁 모델을 수립하여 추진 중앙정부는 필요시 협조	지자체가 규제개혁모델 수립 중앙정부와 지자체 협의회를 통한 지자체 주도의 추진	지자체의 제안을 받아 중앙정부 주도
추진목표	현장의 니즈에 부합한 규제 개혁을 통해 지역경제 활성화도모	규제완화 및 세계재정금융 지원을 통한 지역경제활성화를 지원	규제개혁을 위한 지역산업의 부흥과 산업경쟁력 강화
실행법	구조개혁특별구역법	종합특별구역법	국가전략특별구역법
지원내용	특구별로 규제특례조치 활용 금융세계 지원은 시행하지 않음	금융, 세계 종합지원	금융지원, 규제개혁, 세계조치 등 종합적인 지원을 비즈니스, 의료, 농업, 고용 등 분야별로 지원
선정 지역건수 (2016.3월 기준)	1,264건	48구역(국제전략, 지역활성화 종합특구)	12구역
문제점	인센티브 제공부족, 규제소관부처의 소극적 태도	합의도출 및 중앙정부 조직간 이해대립 조정의 어려움	정부리더십에 과도하게 의존, 이전의 특구정책의 내용과 차별화 부족

출처: 내각부 국가전략특구 홈페이지 (<https://www.kantei.go.jp>) (2018.10.5일 접속)

### 3.4 일본의 지역별 국가전략 특구 현황

과거의 암반규제를 개혁하기 위해서는 다양한 분야에서 외국인재의 수용, 공공시설 운영권 방식에서의 인바운드 추진, 공유경제 활성화, 다양한 근무형태 정착, 1차 산업과 관광업 분야 개혁을 통한 지방경제 활성화 등의 중점과제를 분야별로 시행하고 있는 것으로 나타났다. 또한 전국 각지의 민간사업자와 지방자치단체가 직면하고 있는 지역산업침체를 개선하기 위해서 사업실현을 위한 창구 기능 강화를 시행하고 있다. 기존제도의 비효율성으로 인해 지역경제가 침체된 요인을 분석하고 그 결과로 국가전략특구 신설과 현행 제도의 개선 및 정책지원 강화 등 각 지역의 맞춤형 사업지원을 시행하고 있는 것이다.

다음의 <표6>은 2018년 10월 현재 일본국가전략특구로 지정된 10개 지역의 목표 및 대략적인 사업추진내용을 정리한 것이다.

<표6> 일본의 국가전략특구 지정현황

구분	지정목적	추진 사업수	주요 내용
간사이권 (오사카부, 효고현, 교토부)	의료 등 이노베이션 거점, 도전인재지원	사항수 21 사업수 37	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보험 외 병용요양에 관한 특례</li> <li>· 병상 규제 완화</li> <li>· iPS세포에서 시험용 세포 제조의 해금</li> <li>· 혁신적인 의료기기 및 의약품 개발 가속화</li> <li>· 가변형 PET장치에 의한 촬영</li> <li>· 지역별 보육사 양성</li> <li>· 농업분야 및 가사지원 분야에서의 외국인 수용</li> <li>· 낙후지역호텔 특구 민박 등</li> </ul>
야부시	중산간지역농업 개 혁거점	사항수 9 사업수 23	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농지의 권리이전 원활화</li> <li>· 기업의 농지 취득</li> <li>· 농업 신용보증제도 적용</li> <li>· 자가용을 통한 유상여객운송 원격지도 등</li> </ul>
후쿠오카시· 기타큐슈시	창업을 위한 고용개 혁거점	사항수 21 사업수 53	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 스타트업비자</li> <li>· 창업법인감세</li> <li>· 고용노동상담센터</li> <li>· 항공법 고도제한완화</li> <li>· 공항접근 버스</li> <li>· 단위형 지정개호</li> <li>· 시니어 헬로워크</li> <li>· 원격복약지도</li> <li>· 특구민박 등</li> </ul>

오키나와현	국제관광거점	사항수 5 사업수 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농업분야의 외국인 수용</li> <li>· 농가레스토랑</li> <li>· 지역한정 보육사 등</li> </ul>
히로시마현· 이마바리시	관광·교육·창업·국제 교류·빅 데이터 활용특구	사항수 8 사업수 14	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 미치노에키(道の駅)</li> <li>· 민영화 수의학부 신설</li> <li>· 고용노동상담센터</li> <li>· 실험시험 면허절차 간소화 등</li> </ul>
아이치현	산업 담당자 육성을 위한 교육·고용·농 업 등 종합개혁거점	사항수 16 사업수 23	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 유료도로 컨세션(Concession)</li> <li>· 공설민영학교</li> <li>· 자동주행실증 윈스톱센터</li> <li>· 농업분야 및 가사지원분야의 외국인 수용</li> <li>· 원격 복약지도 등</li> </ul>
도쿄권 (도쿄도, 가나가와현, 치바현치바시, 나리타시)	국제비즈니스 이노 베이션 거점	사항수 29 사업수 103	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도시계획법 등에 관한 수속 윈스톱화</li> <li>· 영역 관리</li> <li>· 도쿄창업 윈스톱센터</li> <li>· 도쿄텔레워크 추진센터</li> <li>· 미래기술실증 윈스톱센터</li> <li>· 외국 의사 업무해금</li> <li>· 지역별 보육사</li> <li>· 특구민박</li> <li>· 도시공원 내 보육원 설치</li> <li>· 의대 신설</li> <li>· 농가레스토랑</li> <li>· 가사지원분야에서 외국인재 수용 등</li> </ul>
센다이시	여성활약·사회기업 을 위한 개혁거점	사항수 11 사업수 12	<ul style="list-style-type: none"> <li>· NPO법인 설립절차 신속화</li> <li>· 도시공원 내 보육원 설치</li> <li>· 일반사단법인에 대한 신용보증제도 적용</li> <li>· 혁신의약품 개발가속화, 엔젤세제 등</li> </ul>
센보쿠시	농업·의료교류를 위한 개혁거점	사항수 6 사업수 7	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국유임야의 활용 촉진</li> <li>· 실험시험 면허절차 간소화</li> <li>· 착지형(着地型) 여행상품 기획 및 제공 등</li> </ul>
니가타시	대규모농업 개혁거 점	사항수 11 사업수 22	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 특례농업법인 설립</li> <li>· 농가레스토랑</li> <li>· 농업 신용보증제도 적용</li> <li>· 특구 민박</li> <li>· 농업 분야의 외국인 수용 등</li> </ul>

출처: <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/> (2018.10.5일 접속)

## 4. 한국과 일본 특구정책의 다차원적 정책 비교분석

### 4.1 규범적 차원

한일간의 특구정책을 규범적 차원에서 분석하기 위해서는 먼저, 특구정책들이 지향하고 있는 규범적 차원, 즉 이데올로기의 관점에서 살펴볼 필요가 있다. 한국과 일본의 국가전략특구정책은 공통적으로 자유주의 이데올로기에 기반하여 수립된 것으로 이해할 수 있다. 즉 외국 자본이나 민간의 투자유치를 통한 지역경제의 활성화가 그 기본적인 목적이다. 그러나 한국의 특구는 지역간 균형발전이라는 목적도 동시에 가진다. 한국의 규제자유특구 역시 신기술의 도입촉진을 통한 지역산업육성과 일자리 창출 등 경제적인 목적도 있지만 국가균형발전을 통한 지역의 내생적발전과 지역의 경쟁력강화를 목적으로 한다. 특구의 계획 및 지정의 방식을 보면 한국은 대체로 중앙정부가 주도적으로 그 방향성과 정책적 수단을 마련한다는 점에서 특징이 있었다. 다만 규제자유특구의 경우 지방자치단체가 민간기업 등의 제안을 받아 자체적으로 특구계획을 마련하고 이를 시도 지역혁신협의회와의 사전협의, 중기부 컨설팅, 주민의견수렴(특구계획 공고, 열람, 주민의견 수렴, 공청회), 시도 지역혁신협의회 의견청취 등 단순 사업계획이 아닌 법정계획에 준하는 지역 의견 수렴절차를 거친다는 점에서 기존 일반적인 특구지정절차와는 절차적 투명성이 높다고 할 수 있으며, 지방정부 주도(bottom-up) 요소가 강화된 측면이 있다.

일본은 지역간 균형발전보다는 지역에 대한 규제완화와 구조개혁을 통해 각 지방이 경쟁력을 강화하고 지역활성화를 도모하는데 제도의 방점이 있다. 과거 일본의 정치, 행정, 경제 등 사회체제는 정부의 철저한 규제에 의하여 발전되어 왔으나, 이러한 체제가 한계를 드러내게 되자, 규제완화를 실현하여 자유로운 경쟁을 토대로 하는 시장주의적 가치를 중심으로 하는 특구정책을 시행하게 된 것이다. 즉, 국가의 과도한 개입과 규제의 경직성이 지역경제 활성화에 장애요인으로 인식돼 왔기 때문에 중앙정부는 지역특성을 인정하고 이를 바탕으로 지역의 개별적이고 자주적인 경쟁을 통하여 지역경제 활성화를 유도함으로써 국가 전체의 활력을 창출하고자 한 것이다.

그런데 신자유주의 이데올로기를 기반으로 하는 특구정책에 있어 국가개입의 수준은 상이하게 나타나고 있다. 한국의 해당 지역이 스스로 특정산업을 기반으로 특구지정을 신청하게 되면 관련 부처는 특구 지정에 대한 평가 등을 통해 선정이유나 근거를 공개하도록 되어 있고, 선정과정 역시 모든 과정을 투명하게 공개하도록 되어 있다. 반면 일본의 국가전략특구

정책에서는 중앙정부의 개입이 한국에 비하여 상대적으로 강한 것으로 나타났다. 결과적으로, 국가전략특구정책을 주도 및 관리하는 주체는 지자체가 아닌 중앙정부가 총괄하는 체제로 시행되고 있는 것으로 판단된다.

특구정책 지방자치라는 가치에 대한 측면에서도 한일 간에 차이를 보이고 있다. 한국의 규제특구정책은 지방자치를 전제로 하면서 중앙정부의 권한을 특정지역에 대해 적용하지 않도록 하는 내용을 담고 있다. 이러한 방식은 권한을 지방에 위임하는 일종의 지방분권화 추진을 위한 수단으로도 판단할 수 있다. 반면 일본의 특구 역시 일정한 차원에서 지방분권화라는 요소를 지니고 있으나, 한국은 지방자치를 각 지역의 잠재적 특성을 최대한 살려 모든 지역에 공평한 기회를 보장하고 있다는 점에서 차이를 보인다. 또한 지역 간 자발적인 경쟁을 유도함으로써 지역 간 격차를 축소하여 균형적인 국가 발전을 도모하는 목적은 한일 간에서 공통으로 나타나고 있는 것으로 판단된다.

## 4.2 구조적 차원

다음으로는 정책의 제도, 구조 및 체제 측면에서 고찰하고자 한다. 규제자유특구 지정절차를 보면 시도가 중기부에 특구계획을 신청한 이후 전문가로 구성된 분과위와 관계부처의 협의절차를 거쳐, 관련 규제 확인 및 규제특례에 대한 심의위원회를 거친다. 관련규제와 특례 사항이 확인되면 특구위원회에서 심의를 거쳐 특구계획을 승인하게 되며, 중기부는 특구지정을 고시한다<sup>6)</sup>.

규제자유특구의 제도적 특징을 살펴보면 첫째, 특구지정 등 주무부처는 중기부장관이지만, 국무총리가 위원장인 규제자유특구위원회를 중심으로 규제자유특구계획의 승인 및 규제를 포함하여 특구 지정 등에 관한 전반적인 사항을 심의·의결하고 있다는 점이다. 홍운선(2015)에 따르면 지역 특구의 성패를 가름하는 요소는 ‘연계’와 ‘집중’이며, 중앙부처 차원에서는 중기부 중심으로 부처간 협력을 위해 노력하고 있으나, 부처간 이해관계의 불일치 등으로 어려움을 겪고 있다고 설명하였다. 이러한 관점에서 보면 규제자유특구의 심의절차에서는 국무총리가 지역별 산업에 대한 다양한 관련 부처의 이해관계를 조정할 수 있도록 제도를 마련한 것으로 볼 수 있다. 둘째, 지역특구법에서의 규제자유특구는 국회심의과정에서 국토교통부가 주관했던 기존의 규제프리존법(안)의 규제프리존의 내용과 병합되어 통과되었다는 점이다. 규제프리존법안은 수도권지역을 제외한 시도의 27개 전략산업을 설정하여 규제를

6) 중소기업벤처부 홈페이지(<http://rfz.go.kr/>) 검색일 2020.7.9

대폭 완화하고 정부의 재정지원을 골자로 하고 있었다. 규제자유특구는 이러한 전략산업에 규제샌드박스<sup>7)</sup>라는 신속하고 유연한 규제특례방식을 적용함으로써 비교적 빠른 시간내에 시도별로 전략사업을 발굴할 수 있었으며, 새로운 규제방식을 실험하는 계기가 되고 있다(정우성 외, 2017). 셋째, 차등화된 규제특례의 적용이다. 산업융합법, 정보통신법, 금융혁신법 등도 규제샌드박스를 적용하기는 하지만, 지역특구법상의 규제자유특구는 201개의 메뉴판식 규제특례(일반특례, 권한이양특례, 입지특례, 산업특례 등)를 추가로 적용한다. 이러한 특징은 규제자유특구의 대상이 되는 지역전략산업이 지역마다 상이하고, 서로 다른 규제이슈가 많기 때문으로 볼 수 있다. 비수도권을 대상으로 하며 각종 세제 및 재정지원이 수반되는 점은 규제자유특구에 균형발전이라는 제도적 목적이 반영된 결과로 이해할 수 있다.

일본은 국가전략특구정책의 추진을 위해서는 국가전략특별구역법이 제정되었는데, 경제사회의 구조개혁을 중점적으로 추진하는 것에 의해, 산업의 국제경쟁력을 강화함과 함께 국제적인 경제활동의 거점형성을 촉진하는 관점에서 국가가 정하는 국가전략특별구역에 대하여 규제개혁 등의 시책을 총합적 그리고 집중적으로 추진하기 위해 필요한 사항들을 정하고 있다(内閣官房 地域活性化統合事務局, 2014a). 국가전략특구법은 구조개혁특구와의 연계에 대한 내용도 포괄하고 있는데, 국가전략특구에 관한 제안 중 중앙정부가 추진하는 구조개혁에 이바지한다고 인정되는 내용이 존재할 경우에는 규제특례조치를 국가전략특구계획에 기재하여 중앙정부의 인가 하에 지원되고 있다.

이러한 정책구조는 2002년의 고이즈미가 추진한 “구조개혁특구”와 2011년 민주당 내각의 “총합특구”가 지정되어 온 점에서 일련의 정책적 연속성을 지닌다. 또한 구조개혁특구가 지자체와 민간기업, NPO 등이 제안하는 다양한 아이디어를 기반으로 국가가 정책으로 수용하는 방식을 채용해 온 점이 일본 경제에 긍정적인 영향을 미친 요인인 것으로 판단된다. 반면, 제2차 아베내각이 시행하고 있는 국가전략특구가 지금까지의 정책과 상이한 부분은 지자체가 아닌 중앙정부가 주도하는 방식(Top-down)이라는 점이다. 이에 관련하여 첫째, 총리가 중심이 되어 주관하는 국가전략특구자문회의를 내각부에 설치함으로써 중앙정부가 정책 전반을 지휘하는 구조를 지니고 있으며, 둘째, 내각부에서 특구담당인 국가전략특구담당대신을 임명함으로써 이전 지자체 중심의 정책내용을 중앙으로 집중시켰다는 점, 마지막으로 특구자문회의는 관계부처에 대한 조치요구를 시행할 수 있도록 경제산업성, 문부과학성 등의 행정부처와

7) 규제샌드박스는 특구 내 기업들이 규제여부가 불확실한 경우 신사업 관련한 허가 등의 필요 여부를 확인 요청하면 30일 이내에 그 결과를 회신 받을 수 있는 ‘규제의 신속확인’, 신제품이나 서비스의 시험·검증을 하고자 할 때 일정기간 규제를 적용받지 않고 실증을 할 수 있는 ‘실증특례’, 신제품·서비스의 안전성이나 기술 검증은 마쳤으나, 현행법령상 허가기준이 없거나 맞지 않은 경우 임시로 판매허가를 받을 수 있는 ‘임시허가’로 구성되어 있다(중소기업벤처부 홈페이지(<http://rfz.go.kr>)). 검색일 2020.7.9

직접적인 정책 연계가 가능한 제도적 장치를 마련했다는 점이다.

또한, 이전에는 일본의 핵심지역이 아닌 광역 지방을 중심으로 특구가 신청 및 개설되었으나, 국가전략특구의 경우에는 도쿄, 오사카 등 일본의 대도시권 지역도 지정되고 있다. 이는 대도시권의 경쟁력을 더욱 강화하여 일본 경제회복의 동력으로 삼겠다는 전략으로 풀이된다. 이러한 정책은 이전의 정부 특구정책과는 차별적인 점이며 국가전략특구계획에 대한 규제 특례조치의 적용은 내각부의 인가 후에 적용되고 있다. 또한, 금융지원은 벤처기업 등 선진적 사업에 필요한 자금 대출에 대하여 이자보급금을 지급하도록 조치하고 있으며, 세제지원으로는 설비투자감세, 연구개발세제의 특례, 고정자산세의 특례 등을 적용하여 해외투자유치를 활성화하고 기업 활동의 원활화를 그 내용으로 하고 있다(內閣官房 地域活性化統合事務局, 2014d).

반면, 국가전략특구에는 전략구역의 계획, 인정구역 작성, 산업발전, 국제경쟁력 강화, 국제 경제활동의 거점 형성 등을 실현하기 위하여 구역마다 국가전략특구회의를 조직으로 두고 있다. 또한 중앙정부가 각 목표를 전략적으로 실현할 수 있도록 국가전략특구담당대신, 관계 지방자치단체장, 그리고 내각총리대신이 선정한 민간사업자들을 참여시키고 있다. 특구회의를 통해 의료거점조성, 기업유치, 산업의 활성화를 추진하는 등 높은 경제효과를 기대하고 있다.

### 4.3 구성적 차원

일반적인 한국의 지역개발사업 선정방식은 중앙의 각 부처에서 지역개발, 관광, 인프라 등 목적에 부합하도록 사업의 목적이나 규모, 매칭펀드 규모 등을 제안하고 지방자치단체는 이러한 보조금을 따내기 위해 적극적으로 응모하는 방식으로 이루어진다. 즉, 중앙정부의 정책방향성과 지역안배의 관점에서 지역사업이 이루어진다. 이 과정에서 지방정부나 지역의 기업들은 전형적으로 중앙정부의 보조금을 쟁취하기 위한 구유통정치(pork barrel politics)와 같은 행태를 보인다.

규제자유특구는 지역이 주도하여 충분히 검토되고 지역주민의 의견수렴을 거쳐 계획안을 올리는 과정을 거친다. 민간기업은 물론 지역의 공공기관, 연구기관등과 전문가집단 등 지역의 관련 협의체 간 네트워크 구성과 협력이 반영되며, 지역주민 등의 폭넓은 의견수렴을 거치는 동시에, 중기부 역시 사전컨설팅과 협의과정을 제공함으로써 규제자유특구의 실효성을 높이기 위해 협력적으로 노력한다. 다만, 중앙정부가 일정을 기준을 가지고 지역에서 제시한 특구계획을 평가하여 산업을 선정하는 방식은 기존의 특구선정방식과 유사하다. 그 선정기

준으로는 지역인프라, 규제샌드박스, 세부사업과의 연계성 등을 기준으로 사업준비성을 평가 하되, 지역혁신성장을 견인할 수 있고 나아가 글로벌 시장선점 등 과급효과가 큰 사업위주로 선정하는 것이다.<sup>8)</sup> 특히, 기존 연구개발사업과 차별화된 기술개발이 이미 완료되어 바로 상용화가 가능하거나 실증 특례가 필요한 사업에 중점을 두고 있다.

일본의 사업방식은 한국보다는 지역의 의지가 좀 더 강하게 반영되는 시스템이라고 할 수 있다. 가령, 일본의 구조개혁특구사업 시행 절차는 다음과 같다. 먼저 지방자치단체가 자발적으로 규제특례 조치를 제안하면 국가는 이를 두고 관계부처와 협의한 이후 관련 내용을 규제완화항목(특정사업)으로 지정하여 지방에 환류한다(홍운선, 2016). 지방은 이에 따라 특정 사업을 효율적으로 활용할 수 있는 구체적인 특구계획을 작성하여 국가에 신청하고, 국가가 이를 인정하면 본격적인 사업이 실시된다. 다만, 구조개혁특구제도는 중앙정부의 직접적인 재정지원은 시행되고 있지 않는 점이 특징이다.

일본의 경우 자의적이거나 편파적인 전략특구지정 및 정책 시행이 되지 않도록, 국가전략특구의 지정에 관한 선정, 검토 및 선별과정의 투명성을 확보하는 동시에, 정량적 지표를 적극적으로 활용하여 평가 및 검토를 실시하고 있다. 국가전략특구를 지정시 고려하는 기본항목은 다음과 같다. 첫째, 구역 내의 경제적 사회적 효과이다. 당해 구역에서 실시되는 프로젝트가 해당 지역에 경제적·사회적으로 큰 과급 효과가 있어야 한다. 둘째, 국가전략특구를 해당 지역을 초월하여 나타나는 과급효과가 존재해야 한다. 당해 구역에서 프로젝트를 실시함으로써 전국적인 과급효과를 가져와야 한다. 셋째, 프로젝트의 선진성과 혁신성이다. 당해 구역에서 실시되는 프로젝트가 기존에 없었던 새로운 방식 등 선진성과 혁신성이 있고, 국내외 경제사회에 변화를 가져올 것으로 인정되어야 한다. 넷째, 지방자치단체의 의욕·실행력이다. 지방자치단체가 산업의 국제 경쟁력 강화 또는 국제적인 경제활동 거점을 형성하기 위해 독자적인 방식을 추진하거나 또는 추진하기 위한 의욕이 있고, 규제 제도개선을 선도적으로 진행하며, 계속적으로 수행할 실행력이 있다고 인정되어야 한다. 다섯째, 프로젝트의 실현 가능성이다. 구역 내 지방자치단체 및 특정사업 등을 실시하려고 하는 자가 프로젝트를 추진할 체계를 갖추고, 관계자 간에 필요한 합의형성을 구축하고 있는 등 국가전략특구에 있어 프로젝트의 실현 가능성이 높아야 한다. 여섯째, 인프라와 환경 정비상황이다. 산업의 국제 경쟁력 강화 또는 국제적인 경제활동 거점을 형성하기 위해 필요한 산업, 도시기능 등이

8) 구체적인 선정기준은 다음과 같다. ① 위차면적·지정기간 등의 적절성, ② 지역의 특성·여건 활용 정도, ③ 혁신사업 또는 전략산업의 혁신성 및 성장가능성 등, ④ 규제특례 및 규제샌드박스와의 연계성(필수요소), ⑤ 재원 확보방안 및 투자유치 가능성, ⑥ 지역경제 활성화 및 국가경제에 미치는 효과, ⑦ 부작용 최소화 방안(필수요소)(중소벤처기업부 보도자료(20191112), “규제자유특구 보도자료 참고용 Q&A”)

집적되어 있고 목적 실현에 필요한 인프라와 환경이 정비되어야 한다.

<표7> 일본의 국가전략특구 지정기준

지정 기준	주요 내용
지역 내에서의 경제적·사회적 효과	해당 지역에서 실시되는 프로젝트의 시행 지역 내에서 큰 경제적 및 사회적 효과가 발생할 경우
국가전략특구지역 이외에의 파급효과	해당 지역에서 프로젝트를 수행함으로써 산업의 국제경쟁력 강화 또는 국제적인 경제활동의 거점형성을 통해 전국적인 사회적 및 경제적 효과를 미칠 경우
전략특구 프로젝트의 선진성·혁신성	해당 지역에서 실시되는 프로젝트가 선진성·혁신성을 실현하여 일본의 경쟁력과 매력을 신장시킬 경우
지방자치단체의 의욕 및 실행력	지방자치단체가 산업의 국제경쟁력 강화 또는 국제적인 경제활동의 거점형성을 위해 지역 고유의 활동을 진행하며, 과제해결 의욕이 높고 규제제도 개혁을 신속하며 지속적으로 수행할 능력이 있는 경우
프로젝트의 타당성	지방자치단체 및 특정사업 등을 실시할 주체가 명확하며 프로젝트를 추진하는 체제가 구축되어 있고, 참가자 간 필요한 합의 형성이 진행되어 국가전략특구 프로젝트 실현가능성이 높은 경우
인프라 및 환경정비 상황	산업 국제경쟁력 강화 또는 국제적인 경제활동의 거점 형성을 도모하는데 필요한 산업도시 기능 등의 인프라와 환경이 갖추어 있는 경우. a) ‘비교적 광역적인 특구 지정’(比較的広域的な指定)의 경우에는 해당 지역에서 실시되는 프로젝트가 포괄적이고 종합적인 성과가 기대되어야 함 b) ‘혁신적인 사업연계형 지정’(革新的事業連携型指定)의 경우에는 지역에서 실시되는 프로젝트가 높은 가치를 가지고 있으면 해당 지역에서만 실현가능할 정도의 혁신을 가져야함

출처: 내각부 국가전략특구 홈페이지 (<https://www.kantei.go.jp>) (2018.10.5일 접속)

#### 4.4 기술적 차원

기술적 차원은 체제이론적 관점에서 지역특구정책의 계획, 실행, 평가에 관하여 고찰한다. 과거 한국의 구조개혁특구제도 관련 평가에 관해서 홍운선(2016)에 따르면, 2015년 기준으로 지역특구 운영을 통해 약 10조원의 매출액 달성, 20만여 명의 신규 고용 창출, 6,282억 원의 수출 실적을 올린 것으로 파악되었다. 이처럼 한국의 구조개혁특구제도의 경우, 지역경제 활성화에 크게 기여한 것으로 나타나고 있으나 모든 특구가 이렇듯 제도의 목적에 부합하는 성과를 가져왔는지에 대한 명확한 평가가 없는 경우가 많다. 이는 단순히 그 성과를 평가하기 위한 방법론의 한계보다는 특구제도의 평가 및 환류 시스템의 부재 때문인 경우가 많다.

규제자유특구의 경우 특구지정기간 동안의 목표 일자리수나 경제창출효과 등을 명시되어

있다. 아직 규제자유특구의 성과에 대한 평가는 이르지만 현재는 제도의 안착과 실제 성과창출을 위한 현장위주의 점검이나 진행상황에 대한 과정평가가 주를 이루고 있다. 특구지정기간 이후 그 성과를 제대로 평가할 수 있는지 의문이다. 이는 정권교체 등에 따른 해당 특구제도에 대한 정책적 관심의 하락, 경제적 성과 측정에 대한 방법론상의 한계, 평가시스템의 부재 등 다양한 요인이 산재하기 때문이다. 반면, 규제자유특구는 새로운 기술을 시도하고 접목하려는 기업이나 연구기관, 공공기관 등을 지원하는 목적으로 지닌다. 즉, 규제자유특구는 불확실성과 위험이 동반되는 새로운 기술 영역에 도전하는 기업과 연구기관들에게 위험을 분담하는 역할을 한다. 따라서 규제자유특구제도의 도입목적인 신기술 도입 및 실용화촉진 등을 통한 지역전략산업의 육성 등에 초점을 둔다면, 기존의 투입이나 단순 산출중심의 성과평가는 물론 경제적 성과 중심의 평가체계도 조정될 필요가 있다.

일본은 국가에서 선정한 신성장분야의 육성과 산업촉진을 위한 획기적이고 종합적인 규제 개선을 신속하게 처리하기 위한 3대 운용원칙을 수립하였는데, 이는 ① 철저한 정보공개를 통한 투명성 확보, ② 신속성, ③ PDCA(Plan-Do-Check-Act)에 근거한 평가 등이 그것이다. 일본의 국가전략특구정책과 관련한 기술적 차원의 분석 결과, 구조개혁특구정책에서 나타났던 문제점들이 여전히 존재하고 있음을 알 수 있다. 즉, 각 성청이 특구 내 규제완화에 대해 소극적으로 대응하면서 총합특구정책의 계획, 실행, 그리고 평가가 부진해지는 결과를 초래하고 있다. 또한, 계속협의로 조치된 제안에 대해서 각 담당부처는 정책목표를 실현할 수 있도록 신속히 조치해야함에도 불구하고 속도 측면에서 부진한 것으로 나타났다. 각 성청이 총합특구 정책에 관한 평가과정에서는 특히, 자료작성 등에 대해 과도한 부담을 요구하는 등 시간과 인력의 낭비를 초래하는 경우도 발생하고 있는 실정이다.

따라서 한국은 물론 일본의 경우도 지역특구의 계획 및 시행뿐만 아니라 시행 이후의 정책 평가에 관하여 보다 면밀한 검토가 필요하다. 또한 냉정하고 객관적인 정책평가 이후에는 지역주민, 지방자치단체, 관련 민간기업 및 기관의 목소리를 경청하여 피드백 및 향후 개선점 도출을 도모해야 할 것이다.

<표8> 한국과 일본 특구정책의 다차원적 비교분석표

분류	한국	일본
규범적 차원	신기술의 도입촉진을 통한 지역산업육성과 일자리 창출 등 경제적인 목적과 균형발전을 통한 지역의 내생적발전과 지역의 경쟁력강화를 동시에 도모 법정계획에 준하는 지역 의견 수렴절차를 거친다는 점에서 투명성제고 및 지방정부 주도(bottom-up)적 요소 강화	지방을 단위로 규제완화를 통한 구조개혁을 단행하여 지방간의 개별적이고 자주적인 경쟁을 통해 지역활성화를 도모 국가전략특구정책에서의 중앙정부 개입 정도가 강하며, 지자체가 아닌 총리가 중심이 되어 중앙정부가 총괄하는 체제로 시행
구조적 차원	국무총리가 위원장인 위원회가 주도권을 가짐으로써 지역별 산업에 대한 다양한 관련 부처의 이해관계를 조정 시도의 27개 전략산업을 설정하여 규제를 대폭 완화하고 정부의 재정지원을 수행함으로써 지역산업활성화의 일환으로 시행 규제샌드박스, 메뉴판식 규제특례등 새로운 규제방식의 실험	경제사회의 구조개혁을 중점적으로 추진하는 것에 의해 산업의 국제경쟁력을 강화함과 함께 국제적인 경제활동의 거점형성을 촉진하는 관점에서 국가전략특별구역을 시행 일본 국토의 핵심지역인 도쿄, 오사카 등 핵심지역의 경쟁력을 강화하여 경제 재생의 일환으로 시행 중
구성적 차원	지역이 주도하여 충분히 검토되고 지역주민의 의견수렴을 거쳐 특구계획안을 상정 중앙정부가 일정 기준을 가지고 지역에서 제시한 특구계획을 평가하여 산업을 선정하는 방식	지방이 자발적 의지에 따라 규제특례 조치를 제안하고, 국가는 이를 두고 관계부처와 협의한 내용을 규제완화항목(특정사업)으로 지정하여 지방에 환류 국가전략특구의 지정에 있어서 자의적이거나 편파적인 지정이 되지 않도록 선정검토 및 선별과정의 투명성을 확보하는 동시에 정량적 지표도 활용하여 객관적인 평가 및 검토를 실시
기술적 차원	제도의 안착과 실제 성과창출을 위한 현장 위주의 점검이나 진행상황에 대한 과정평가 위주 정책에 대한 통합적인 평가환류시스템 부재	신성장분야의 육성과 산업촉진을 위한 획기적이고 종합적인 규제개선을 신속하게 처리하기 위한 ① 철저한 정보공개를 통한 투명성 확보, ② 신속성, ③ PDCA(Plan-Do-Check-Act)에 근거한 평가의 3대 운용원칙 수립 후속검토 및 성과평가에 관한 정책시행 부족

## 5. 결론

4차 산업혁명시대를 맞이하여 세계의 기술변혁속도가 가팔라지고 있는 요즘 한국은 기술혁명을 선도하기 위하여 유연한 입법방식과 규제자유특구 등 적극적인 제도개선 노력을 시행하고 있다. 지역특구 또한 새로운 기술혁명을 테스트하기 위한 장소로 활용되고 있으며 다양한

시책이 전개되고 있다. 그러나 새로운 규제개혁 제도는 체계적으로 구비되어 가고 있는 반면 여전히 규제개선에 대한 목소리는 높으며, 지역경제에 보다 직결될 수 있는 정책의 도입도 필요한 상황이다.

지역특구는 국가 전체의 지역을 균형 있게 발전시켜야 한다는 측면에서도 고려되어야 한다. 낙후된 지역에서는 자주적인 지역경제 구조의 형성이 정체되고 있으며 지역경제는 침체가 가속화되어 심각한 지역문제로 부상하고 있다. 지역쇠퇴는 국가 전체의 불균형발전을 야기하기에 정부는 국가의 균형적인 발전을 달성하기 위하여 다양한 정책을 시행하고 있다. 다만 지역특구를 중앙정부가 주도할 경우, 일괄적인 경제정책의 시행으로 인해 각 지역이 지니고 있는 고유한 기반 및 환경을 제대로 반영하지 못할 우려가 있다. 따라서 국가 전체의 효율성을 중시하기보다는 지역의 여건과 자주적인 성장을 목표로 한 지역특구 정책이 시행되어야 할 것이다. 반면 일본의 국가전략특구는 특정 지역을 성장의 거점으로 하는 불균형성장론적인 전략이라고 할 수 있다. 특히 기능이 쇠퇴한 도시공간의 재생전략을 계획함에 있어 도시의 성장을 주도할 혁신의 주체들(기업, 연구소, 개인)과 이를 지원하는 기구들, 그리고 이들 간의 상호작용을 극대화시킬 수 있는 도시환경을 조성하는 것이 중요함을 일본 지역특구의 사례가 보여주고 있다.

일본은 신자유주의적 이데올로기에 입각하여 정책이 설계되어지고는 있으나, 국가전략특구정책은 국가전략형으로 국가가 주도적으로 특정지역의 특정 거점을 개발하는 불균형성장론에 기인한 하향식 접근전략이라고 할 수 있다. 국가경제와 지역경제를 활성화하기 위해 도입된 특구정책이 핵심적으로 추진하고자 했던 아베내각에서 제안하는 국가전략특구정책이 현재에도 각 특구정책의 문제와 한계를 안고 공존하고 있다. 이는 일본의 정치 및 행정문화적 차원에서 해석이 가능한데, 일본의 연립내각 정치적 풍토 하에서는 내각이나 정권이 교체되더라도 정책의 지속성이 강하다는 점, 그리고 일본 관료제의 특징이라고 할 수 있는 부처할거주의(sectionalism)가 부처 간 협업을 어렵게 함으로써 규제개혁추진을 가로막는 장벽으로 작용하고 있다는 것이다.

일본에 있어서 3가지 유형의 특구정책이 규범적, 구조적, 구성적, 그리고 기술적 차원에서 분석된 다양한 문제점들을 극복하기 위한 선택이 결국 특구정책의 확대재생산으로 귀결되었다는 것은 여전히 극복되어야 할 문제와 한계들이 산재되었다는 의미일 것이다. 정책이 결국 선택의 문제라고 한다면, 선택을 위한 논리와 선택에 따른 관련 집단들을 수용할 수 있는 범위를 넓히고자 하는 정부부문의 노력이 무엇보다 중요하다고 할 것이다.

향후 지역특구의 과제에 관하여 간단히 논하고 본 연구를 마치고자 한다. 한국은 지역 내 협의체 구성 및 네트워크 등이 활발히 진행되지 않는 과제를 안고 있다. 지역특구사업과 지역사업간 연계를 위한 연결고리 및 네트워크 구축이 부족하며, 이를 개선하기 위해서는 지자체를 포함하여 지역특구에 관련된 협의체 간 긴밀한 네트워크 도모와 함께 보다 능동적이

고 주체적인 참여가 필요할 것이다. 이를 위해서는 지방자치와 지방분권을 골자로 하여 지방 자치단체가 주도하는 자율적 방향으로 정책이 전개되어야 할 것이다.

**【참고문헌】**

강병호(2014)「일본 아베노믹스 국가전략과 한국의 특구정책 비교분석」『한국엔터테인먼트 산업학회논문지』 8(1), pp.217-226

강윤수·김영중(2014)『일본의 특구정책 비교분석 -3가지 유형의 특구정책을 중심으로』『한국행정논집』26(4), pp.931-950

국가법령정보센터(2020.02.11.)「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법(<http://www.law.go.kr>)

박배균(2017)「동아시아에서 국가의 영토성과 예외적 공간: 동아시아 특구의 보편성과 특수성」『한국지역지리학회지』제23권 제2호, pp.288-310

손경재(2009)「Cooper의 다차원 정책분석 모형을 활용한 초등방과후학교 운영에 미치는 요인 탐색」건국대학교 대학원 박사학위논문

여차민·이석환·하현상(2013)「지역특구제도의 선별적 규제완화 효과분석」『한국지방자치학회보』25(2), pp.133-158

이세정·정명운·이제훈(2017)『신성장분야 규제법제 개선 연구(I): 제1편 제4차 산업혁명시대의 신성장전략과 규제법제』세종: 한국법제연구원

정용덕 외(1999)『신제도주의 연구』서울: 대영문화사

정우성·문정호·김진범(2017)『4차산업혁명에 대응하는 국토정책추진전략』세종:국토연구원

정훈(2010)「Cooper 등의 교육정책 분석 및 모형에 관한 연구」『국가정책연구』24(4), pp.147-164

최해욱·최병삼·김석관(2017)「일본의 제4차 산업혁명 대응정책과 시사점」『동향과 이슈』제30호, 세종: 과학기술정책연구원

홍운선(2015)「지역특구제도의 활성화 방안에 관한 연구」『중소기업연구원 기본연구』16(10), pp.1-220

小野達也(2004)「構造改革特区が日本の経済・社会を活性化させる条件」『Economic Review』2004(1), pp.1-19

高坂晶子(2013)「総合特区」の实效性向上に向けて」『日本総研』5(6), pp.69-83

内閣官房 地域活性化統合事務局(2013)『特区制度の概要』

内閣官房 地域活性化統合事務局(2014b)『施策：総合特区』

内閣官房 地域活性化統合事務局(2014c)『施策：構造改革特区』

内閣官房 地域活性化統合事務局(2014d)『国家戦略特別区域基本方針(案)』

福井秀夫(2002)「構造改革特区が地域を変える」『Governance』2002(12), pp.22-25

堀江貞之(2005)「沖縄金融特区の現状と今後の課題」『Financial Information Technology Focus. Nomura Research Institute』April, pp.1-35

松永和紀(2002)「構造改革特区に挑戦した自治体 case 5: 北九州市」『Governance』2002(12), pp.40-42

Allison, G. T. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown And Company.

Chambers, Donald E. & Wedel, K. R. (2009). *Social Policy and Social Programs: A Method for the Practical Public Policy Analysis*. (5th ed.). Boston: Allyn and Bacon.

Cooper, B. S., Fusarelli, L. D. & Randall, E. V. (2004). *Better policies, better schools: theories and applications*. New York: Pearson. Pub. Co.

March, James G. & Olsen, Johan P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.

Nakamura, R. T. & Smallwood, F. (1980). *The Politics of Policy Implementation*. New York: St. Martin's Press.

- Neustadt, Richard E. & May, Ernest R. (1986). *Thinking in Time: The Uses of History for Decision Makers*. New York: The Free Press.
- Rein, Martin. (1983). "Value-Critical Policy Analysis". In Callahan, D. & Jenning, B. (eds.). *Ethics, the Social Science and Policy Analysis*. N. Y. : Plenum Press.
- Ong, A.(2007), *Neoliberalism as exception: mutations in citizenship and sovereignty*, Durham: Duke University Press.
- Savater, P. A. & Jenkins-Smith, H. C. (1999). "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment". In P. A. Sabatier(ed.). *Theories of Policy Process,* Boulder: Westview Press.
- Skocpol, T. (1992). *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Thelen, K. & Steinmo, S. (1992). "Historical Institutionalism in Comparative Politics". In Steionmo,S., Thelen, K. & Longstreth, F. (eds.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Young, J. (1999). *The Exclusive Society: Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*. London; Thousand Oaks: Sage Publications.
- 중소벤처기업부 홈페이지(<http://rfz.go.kr/index.html?menu=72>)(2020.7.9.일 접속)

---

논문투고일 : 2020년 06월 30일  
심사개시일 : 2020년 07월 14일  
1차 수정일 : 2020년 08월 06일  
2차 수정일 : 2020년 08월 17일  
게재확정일 : 2020년 08월 20일

---

<요지>

한일 지역특구제도 비교

- 한국 규제특구제도와 일본의 국가전략특구를 중심으로 -

정우성·송정현

특구는 국가가 정한 규율이 달리 적용되는 특별한 지역을 의미하는데, 이는 일률적·획일적인 정부의 규율에서 벗어나 특별한 특례를 적용하여 국가균형이나 경제발전을 도모하고자 하는 정책수단이라고 할 수 있다. 최근 소위 4차 산업혁명으로 인한 국가간 신기술영역에서의 혁신경쟁이 치열해지고 있는 상황에서 각국 정부는 기술 실증을 통한 신속한 사업화를 지원하기 위해 지역 중심의 규제 완화를 위한 특별한 지역특구 제도 마련을 위해 노력하고 있다.

본 연구에서는 최근 4차 산업혁명 도입에 대응하기 위한 한국과 일본의 특구제도를 다차원적으로 비교분석함으로써 한국의 특구제도의 발전방안에 대한 시사점을 얻고자 한다. 특히 한일 지역특구를 쿠퍼(cooper) 등이 제시한 다차원적(규범적, 구조적, 구성, 기술적 차원에서 비교분석함으로써 양국 간 특구제도의 특징을 종합적으로 분석하고 이에 대한 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

연구결과는 다음과 같이 나타났다. 우선 규범적 차원에서는, 한국의 해당 지역이 특구로 신청하게 되면 관련 부처는 특구제도의 채택여부에 대한 과정을 투명하게 공개하도록 되어 있다. 반면 일본의 국가전략특구정책에서는 중앙정부개입의 정도가 매우 강한 것으로 나타났다. 구조적 차원에서는 한국의 특구제도는 지역의 관련 협의체 간 네트워크 구성과 협력이 중요한 성공요인으로 작용된다. 일본의 경우 국가전략특구가 도쿄, 오사카 등 일본의 핵심지역의 경쟁력을 강화하여 일본의 경제 재생의 중심으로 삼겠다는 전략을 전개하고 있다. 구성적 차원에서는 한국은 지역이 주도하여 충분히 검토되고 지역주민의 의견수렴을 거쳐 특구계획안을 상정한다. 일본은 국가전략특구의 지정에 있어서 자의적이거나 편파적인 지정이 되지 않도록 선정검토 및 선별과정의 투명성을 강조하는 동시에 정량적 지표도 활용하여 객관적인 평가 및 검토를 실시하고 있다. 마지막으로 기술적 차원에서는 한국은 물론 일본의 경우도 지역특구의 계획 및 시행뿐만 아니라 시행 이후의 정책평가에 관하여 보다 면밀한 검토가 필요한 것으로 나타났다.

Comparative Analysis of Regional Special Zone System

- Focusing on the Korean Regulation-Free Special Zone and Japan's National Strategy Special Zone -

Jeong, Woo-Seong·Song, Jung-Hyun

Special zones refer to special regions where the rules set by the state are applied differently, which can be said to be a policy means to promote national equilibrium or economic development by applying special cases. In the situation that the competition for the new technology sector of the 4th industrial revolution, the governments of each country are planning to prepare a special regional special zone system to ease regionally-centered regulations to support rapid commercialization through technology demonstrations.

In this study, the multi-dimensional comparative analysis of Korea and Japan's special zone system to obtain implications for the development plan of Korea's special zone system. In particular, by comparing and analyzing Korea-Japan regional specialties proposed by Cooper's Four Dimension Model, it is intended to comprehensively analyze the characteristics of the special-regional systems between the two countries and present policy implications.

The research results were as follows. First, at the normative level, in Korea, if the region's government applies for a special zone, related ministries are required to transparently disclose the process of adoption of the special zone system. On the other hand, Japan's national strategic special zone policy showed that the degree of central government intervention was very strong. At the structural level, since the government's direct support budget is not implemented in Korea's Special Administrative Region, therefore, network construction and cooperation in the region is an important success factor. In Japan, the National Strategic Zone is striving to strengthen the competitiveness of key areas, such as Tokyo and Osaka, to become the center of Japan's economic recovery. At the constructive level, the transparency of the selection review and selection process is secured so that the designation of the national strategic special zone is not arbitrary or partial, and quantitative evaluation is also used to conduct objective evaluation and review. Lastly, in terms of technology, it was found that in Korea and Japan, a closer examination was needed not only for planning and implementation of regional special zones, but also for policy evaluation after implementation.