



일본 구조개혁특별구역법에 관한 법령 현황

정보신청기관 : 재정경제부 지역특화발전특구기획단 특구기획과

I. 개 관

1. 연 혁

구조개혁특구제도는 2002년 4월 경제재정자문회의가 발안한 이후 종합규제개혁회의의 검토를 거쳐 내각내의 특구추진실이나 내각총리대신을 본부장으로서 하는 특구추진본부의 발족에 의해 법제화되었다. 2006년 7월을 기점으로 보면 약 3년 남짓 시행되고 있으며 제도운용실적은 10차에 걸친 제안모집의 결과 특구인정 건수가 약 650건에 달하고 있다. 숫적인 면에서는 어느 정도 긍정적인 평가가 내려지고 있는 반면 규제개혁의 내용면에 있어서는 성과가 미비하다고 하는 견해도 있다.¹⁾ 특히 개혁이 기대되었던 농업, 의료, 교육 영역에 있어서는 개혁 자체가 미진한 상황이며 그 성과면에 있어서도 수준 미달이라는 비판도 높다.



1) 일본경제신문, 2006년 3월 26일 참조.

2) 青木一益 「憲法学は規制緩和にどう向き合うか」 법학세미나, 2006. 7 참조.

2. 구조개혁특별구역제도의 개요

구조개혁특구제도의 근거법인 구조개혁특별구역법(이하 구조개혁특구법이라 한다.)은 2002년 12월에 제정되어 지금까지 5년에 걸쳐 시행되고 있다. 이는 고이즈미 구조개혁정책의 규제완화 추진책으로서 그 중핵을 이루는 시책으로 평가되고 있다.

특구제도는 전국 차원의 규제개혁이 난항을 겪는 중에 국가의 법령 등에 근거하는 규제를 일부지역에 한하여 시험적으로 완화·철폐하여 당해 지역에 구조개혁을 추진함과 동시에 지역한정의 규제완화 성공사례를 전국에 적용함으로써 국가 전체의 경제활성화를 도모하는 것에 그 의의가 있다.

즉, 특구제도는 특정의 지방공공단체(지자체)에 전국과 상이한 법체계의 적용을 용인하는 것이므로 인해 일본 헌법 제95조에서 말하는 지방자치특별법에 속하는지의 여부가 법해석상의 문제로 남아있다.²⁾



II. 구조개혁특구법의 이념과 특징

1. 구조개혁특구법의 이념

구조개혁특구법 제1조는 「지방공공단체의 자발성을 최대한으로 존중하는 구조개혁특별구역을 설정하여 당해 지역의 특성에 맞는 규제특례조치를 적용하여 지방공공단체가 특정의 사업을 실시한다. 또한 그 실시를 촉진함으로써 교육, 물류, 연구개발, 농업, 사회복지 그 밖의 분야의 경제사회 구조개혁을 실시함과 동시에 지역활성화를 꾀하며 이로써 국민생활의 향상 및 국민경제 발전에 기여하는 것」으로 그 목적과 취지를 밝히고 있다.

이 구조개혁특구법의 목적은 구조개혁특구추진본부(본부장은 내각총리대신)가 정한 「구조개혁특구추진을 위한 프로그램」에서 「경제활성화를 위해서는 규제개혁을 통한 구조개혁이 필요하지만 전국적으로 규제개혁을 실시하는 것은 여러가지 정치적 사정에 의해 진전이 늦다. 그래서 지방공공단체나 민간사업자 등의 자발적인 입안(立案)에 의해 지역특성에 맞는 규제특례를 도입하는 특정구역을 설정함으로써 지역이 자발성을 가지고 구조개혁을 추진하는 시스템을 만들고 이에 대해 내각 전체가 지원과 실시를 행한다」고 덧붙여 설명하고 있다.³⁾

여기에는 첫째로 지역특성의 중시라는 이념이 내포되어 있다. 종래의 전국종합개발계획 등 국토의 균형적인 발전이라는 개념에서는 지역격차의 시정을 위하여 국가가 주도하는 획일적인 지방행정이 전제가 되어 있었다. 이에 반해 지방자치단체의 특성에 맞추어 지역의 특성을 살리는 특구제도의 도입은

커다란 의의가 있다고 입법 과정에서부터 좋은 평가를 받고 있었다.

둘째, 제도의 「사회적 실험」이라는 이념이 내포되어 있다. 전국적인 규제개혁이 사회적 규제개혁분야에서는 추진하기 어렵다는 이유로 개혁의 구체적인 효과가 명확하지 않은 반면, 그 사회적인 영향이 미지수라는 이유 등을 들 수 있다. 이러한 경우에 특정 지역만을 대상으로 하는 제도개혁이 실시된다면 그 손익의 효과는 쉽게 비교할 수 있다는 장점이 있다. 이러한 사회적 실험의 예로 1970년대에 최저생활보장제도를 「부(負)의 소득세」방식으로 개혁한 미국의 뉴저지주가 존재한다.

셋째, 국가전체차원에서는 곤란한 규제개혁에 관한 이해조정을 지방자치체 차원에서 먼저 실시한다고 하는 지방분권사상의 시험대라는 이념도 내포되어 있다. 국가차원의 심의회에서는 관계되는 전국적인 사업자 등의 단체와 이해조정을 거치지 않으면 제도개혁은 실현되기 어렵다. 하지만 한편으로는 규제개혁을 통한 경쟁을 원하는 소수의 사업자단체도 존재한다. 따라서 종래에는 무시되고 있던 특정지역의 요구와 지방자치단체장의 주도권을 이용하여 전국 차원에서는 합의점을 찾을 수 없었던 개혁이 특정지역에서 실현될 가능성이 크다고 평가되고 있다. 이러한 의미에서 특구는 국가에 대한 지방의 실질적인 권한강화임과 동시에 전국적인 차원에서 종래 중요시 되지 않았던 지역조직의 다양한 요구 등을 살려나가는 장으로서도 입법당시의 높은 기대를 받았으며 시행 5년차를 맞는 현 시점에서 지역활성화에 이바지하고 있다는 의미에서는 좋은 평가를 받고



3) 小笠原靖 「規制改革と環境」ジュリスト, 2003. 8. 1-15 참조

있는 것으로 보인다.

넷째, 국가로부터의 재정상 우대조치를 배제한다는 이념이 내포되어 있다.

기본 방침에서는 “지역(지방)은 국가가 사전에 어떠한 모델을 제시해주거나 종래의 재정조치에 따른 지원조치를 해주기를 기다리지 않고, …… 지역의 특성에 맞는 특구 구상을 입안할 것으로 기대된다”고 설명하고 있다. 이는 규제개혁만으로는 특구로의 기업 유치 등의 인센티브가 부족하다고 하는 비판에 대한 답이기도 하다. 재정지원을 전제로 한 특구라면 ① 재정지원을 받는 지역과 그 외 지역간에 인위적인 경쟁력의 격차를 만드는 점, ② 재원의 제약상, 재정지원이 특정지역에 한정되어 전국적인 전개가 어렵다는 것, ③ 종래 모델사업과 같이 국가에 의한 특구의 선별이 불가결하게 되고 지역의 주도권이 침해되는 점 등의 문제가 발생한다.⁴⁾

2. 구조개혁특구법의 특징

첫째로, 구조개혁특별구역법이라고 하는 하나의 법률(내각법)에 의해 각 성(省)의 법률에 따른 규제에 관한 특례조치를 규정하고 있는 것이 특징이다. 가령, 특구를 만드는 경우에 각 성이 소관하는 법률을 각각 개정하여 이를 내각에서 검토·정리하여 시행하는 것으로 본질적인 개혁을 이루어내기가 어렵다. 이에 반해 각 성의 법률을 일괄해서 수정하는 소위 “포괄법”의 형태로써 특구법이 실현된 것은 규제개혁의 속도를 높일 수 있다는 점에서 하나의 성과로 평가되고 있다.

둘째, 내각 주도 하의 구조개혁 체제로부터 탈피한 점이다. 지방자치단체는 각 성 소관의 규제특별조치를 내각에 신청하고 이를 인정하는 프로세스가 일원화된 것은 종래와 같이 지자체가 직접 관계부처와 교섭해야 하는 상황과 비교해 보면 큰 진전이 있다고 평가되고 있다.

셋째, 위와 같은 기본원칙 및 특징과 더불어 지방공공단체가 특구에 관한 규제특별조치의 내용은 내각이 담당부처와 합의한 구체적인 항목의 리스트에 반영된다. 이 리스트는 지방자치체 등으로부터의 신청에 따라 내각부가 각 부처와 논의·결정한 것이며 특구법 제4장 「법률의 특례에 관한 조치」의 제11조 이하에 명시되어 있다. 이같은 특구법은 추상적인 원칙을 명시한 포괄규정 부분과 규제개혁의 특정조치의 구체적인 사례를 명시한 사실상의 「별표양식」으로 구성되어 있다.⁵⁾

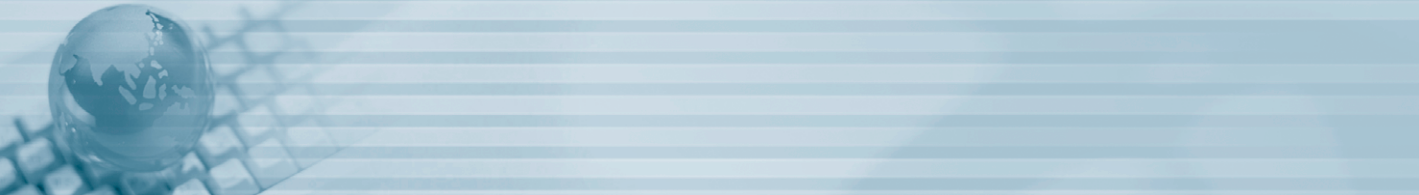
Ⅲ. 평가

구조개혁특구제도의 시행은 활력있는 지역환경을 조성하고 나아가 전국적인 발전에도 기여할 수 있다는 점에서 높은 평가를 받고 있다. 특히, 지방이나 각 기업들의 의식 변화면에 있어서도 평가할 만하다. 즉 중앙정부의 정책이나 시책에 좌우되어 왔던 종래의 형태에서 탈피하여 중앙정부에만 맡겨두는 것이 아니라 지역·지방 스스로가 능동적인 의식변화를 바탕으로 조치안을 구상하고 주도적인 활동을 해 나가는 제도를 구축했다는 측면에서 높은 평가를



4) 青木一益「憲法学は規制緩和にどう向き合うか」법학세미나, 2006. 7 참조.

5) 春名史久「構造改革特区の今後の展望」ジュリスト, 2003. 8. 1-15 참조



받고 있다. 또한 이를 위해서는 각 지방의 특성을 스스로 찾아내거나 혹은 발전시켜 나가는 노력을 전제로 한다는 점에서 지방자치의 활성화에 직접적인 영향을 미친다는 장점도 있다.

하지만 여러 가지 장점을 기대할 수 있는 제도가지만 아직 그 조치안이나 시행실적에 있어서는 여전히 부족하다는 비판도 곁들여지고 있다. 우선 이 특구제도를 활성화시키기 위해서 정기적으로 아이디어 및 조치안들에 관한 각 지방간 또는 지방과 내각

간의 토론의 장이 보장되어 질 것이 요구되고 있다. 또한 특구제도에 의한 시행에 따른 객관적 성과평가도 중요시 되고 있으며 이를 바탕으로 한 전국에 걸친 시행에 관해서는 보다 심도 깊은 연구가 필요하다고 지적되고 있다.⁶⁾

김 경 덕
(일본 주재 외국법제조사원)



6) 八代尚宏「構造改革特区の評価と課題」ジュリスト, 2003. 8. 1-15 참조