

일본의 신성장전략과 「국가전략특별구역법」 제정

I. 들어가며

2013년 10월 18일 아베 총리는 제10회 일본경제재생본부를 설치하면서 국가전략특구에 대한 논의를 담은 ‘국가전략특구에 있어서의 규제개혁 사항 등의 검토 방침’을 결정하였다. 위 회의에서의 검토 방침에 따라 신속하게 법안화 작업이 진행되었으며, 11월 5일 각의로 「국가전략특별구역법안」이 결정되었다. 같은 해 12월 7일 위 법안은 참의원의 의결을 거쳐 「국가전략특별구역법」으로 가결·성립되었다. 일본정부는 위 법에 따라 2014년 2월 25일 ‘국가전략특별구역기본방침’을 결정하고, 3월 28일 국가전략특별구역 자문회의의 심의를 통해 동경권을 비롯한 6개의 국가전략특구를 지정하였다.¹⁾

「국가전략특별구역법」은 일본을 둘러싼 국제경제 환경의 변화와 그 변화에 대응하여 경제사회의 활력을 제고하고 지속적 발전을 도모하기 위해 국가가 정한 국가전략특별구역에서 경제사회의 구조개혁을 중점적으로 추진함을 목표로 한다(법 제1조). 구체적으로 국가는

구조개혁의 중점적 추진, 산업의 국제경쟁력강화, 국제적인 경제거점의 형성을 위하여 국가전략특별구역을 정하여 규제개혁 등의 시책을 종합적이고 집중적으로 추진할 수 있는 근거를 마련하게 된 것이다.

「국가전략특별구역법안」은 단순히 일본경제에 대한 규제개혁의 차원에서 제정된 것은 아니다. 그보다 근본적인 것은 아베노믹스라 불리는 현 아베정부의 거시적인 경제정책의 일보(一步)에 해당한다고 보는 것이 정확하다. 즉, 세계적 추세에 놓여있는 규제개혁 및 규제완화 차원에서의 접근을 넘어서 일본경제의 회복을 목표로 하는 아베정부의 신성장전략의 구체적인 일환으로 파악하여야 한다. 따라서 「국가전략특별구역법」의 세부적인 사항을 살펴보기에 앞서 아베노믹스의 정체 및 기존의 특구정책을 살펴볼 필요성이 있다. 우리나라에 소개되고 있는 관련 자료들은 경제학적 관점에서 아베노믹스를 분석하고 그 일환으로 동 법을 바라보고 있는 경향이 있다.²⁾

이 글에서는 그러한 관점을 바탕으로 하면

- 1) 국가전략특구로 지정된 대도시권을 살펴보면, 1. 도쿄도 치요다구, 중앙구, 미나토구, 신주쿠구, 분쿄구, 강동구, 시나가와구, 오타구 및 시부야구, 가나가와현 및 지바현 나리타시, 2. 오사카부, 효고현 및 교토부, 3. 니가타현 니가타시, 4. 효고현 야부시, 5. 후쿠오카현 후쿠오카시, 6. 오키나와현이다.
- 2) 남원석·최혜진, “아베노믹스 성패의 열쇠-국가전략특구와 규제개혁”, 경기개발연구원 GRI 현안분석, 2013.; 민병길·조

서, 구체적으로 이 법이 규제개혁을 위해 어떠한 범형식을 선택하였고, 기존의 법에 대해 어떠한 특례 규정을 두고 있는가에 대해서 상세히 살펴보기로 한다.

II. 아베노믹스와 국가전략특구

1. 아베노믹스의 의의와 국가전략특구의 도입 배경

아베노믹스란 일반적으로 2012년 12월 일본 총리로 실권을 잡은 아베 신조(安倍晋三)가 20년간 지속된 장기침체 상태의 일본경제를 회복하고자 펼친 경제정책을 말한다. 2013년 7월 아베정권은 참의원 선거에서의 압승으로 아베노믹스를 집대성한 ‘일본 재흥전략(日本再興戦略, 6.14 각료회의 확정)’의 추진에 탄력을 얻게 되었다. 일본재흥전략은 장기 디플레이션의 악순환을 끊고 성장잠재력을 높이기 위해 금융정책, 재정정책, 성장전략을 연계하는 것이다(소위 ‘세 가지 화살’)³⁾. 정권의 이름을 ‘아베

노믹스’라고 지칭한 것처럼 아베정부는 일본의 경제정책의 성공을 최우선으로 하고 있다.

아베노믹스의 첫 번째 화살은 경기를 회복시키는 것은 물론, 소비자물가 상승률을 2%까지 끌어올리기 위해서 무제한적 양적완화 정책을 펴는 것이다. 즉, 일본의 디플레이션(물가의 지속적인 하락)과 엔고(円高) 탈출을 위해 윤전기를 돌려 화폐를 무제한 찍어내는 등 모든 정책 수단을 동원하겠다는 것이 주 내용이다. 종래 일본은 양적 완화 정책을 추진한 바 있었지만, 아베정부는 상식을 뛰어넘는 양적완화 정책을 추진함으로써 일정정도 실물경제가 자극되는 등 가시적인 성과를 거두기도 하였다.⁴⁾

아베노믹스의 두 번째 화살은 사회간접자본(SOC)의 확충 등 공공사업을 중심으로 정부의 재정지출을 큰 폭으로 확대하는 것이다. 즉, 정부 재정적자의 규모를 GDP 대비 11.5%까지 확대하는 것이다. 2013년 1월 발표한 ‘일본경제재생을 위한 긴급경제대책’은 부흥·방재대책(3.8조 엔), 성장에 의한 부의 창출(3.1조 엔), 생활의 안심·지역활성화(3.1조 엔)으로 구성되었다. 이처럼 공공사업을 중심으로 적극적인

성중·이정훈, “아베노믹스와 아베리더십”, 경기개발연구원 이슈와 진단, 2013.10.; 김은자·서영경, “아베노믹스 국가전략특구 구상의 주요 내용과 평가”, KIEP 지역경제포커스, 제7권 33호, 2013.; 한국금융연구원 동향실, “아베노믹스 2.0의 주요내용과 평가”, 주간금융브리핑 제23권 25호, 2014.; 박종규, “아베노믹스의 미래와 한국경제의 대응”, 한국경제포럼 제6권 제2호, 2013.7.

3) ‘세 가지 화살’이란 일본에서 전해 내려오는 유명한 전설로서, 화살을 하나씩 꺾으면 쉽게 꺾을 수 있지만, 세 개의 화살을 한꺼번에 꺾기는 어렵다고 하는 점에 착안한 것이다. 즉, 아베노믹스의 ‘세 가지 화살’이란 아베노믹스의 주요한 세 가지 정책들이 개별적으로는 실패할 확률이 크지만, 세 가지를 동시에 추진하면 실패하지 않는다는 메시지를 암시하고 있다고 한다. 박종규, 앞의 글, 72면.

4) 박종규, 앞의 글, 74~75면.

재정투입을 통해 경제를 살리겠다는 전략으로 향후 10년간 100조~200조 엔의 대규모 재정투자를 추진하고자 한다. 이렇게 공공사업에 투입되는 재원을 확보하기 위해서는 신규 건설국채를 발행하여 마련하기로 하였다.

아베노믹스의 세 번째 화살은 성장전략이다. 초기에는 개방을 확대하고 새로운 산업을 육성하며 여성과 고령자의 노동참여율을 높이겠다는 정도의 골자만 제시되었다. 일본 및 해외의 언론과 투자자들은 다른 어떤 화살보다 이 세 번째 화살이 성공해야 일본경제가 장기적으로 살아날 수 있다고 바라보고 있다. 즉, 금융완화나 재정책대 정책은 일시적인 효과에 그칠 수 있기 때문에 규제완화 등 성장전략을 병행하여 실물경제 활성화에 주력하게 되었다. 세부적으로는 산업기반 강화, 전략적인 신시장 개척, 글로벌 시장 진출을 핵심목표로 설정하고 개별적인 정책추진 프로그램을 수립하였다. 이러한 아베노믹스에 대해 IMF는 일본정부의 손쉬운

금융과 재정 확장정책을 중심으로 이루어진 것을 넘어 규제완화 등 구조개혁이 수반된 성장 전략의 효과적 수행여부가 그 성패를 결정할 것으로 전망하였다.⁵⁾

2014년 6월 24일 아베 총리는 기존의 신성장 전략을 수정, 보완하여 ‘아베노믹스 2.0’을 발표하였다. 이것은 일본의 경제를 성장궤도에 안착시키기 위해 기업의 수익성을 되살리고 경제구조개혁에 시동을 거는 것을 목표로 하였다. 이러한 개혁안을 통해 일본은 고령화 문제 등을 극복하는데 필요한 고통스러운 변화를 단행할 수 있는 정치적 리더십이 있음을 국내외 투자자들에게 확신시키고자 하였다.

아베노믹스 2.0에 따르면, 일본의 신성장전략에는 ① 법인세 인하,⁶⁾ ② 공적연금의 주식투자 확대 및 기업지배구조 개선,⁷⁾ ③ 노동시장 유연화,⁸⁾ ④ 농업부문 개혁 및 FTA 촉진,⁹⁾ ⑤ 에너지시장 경쟁 유인 제고와 원자력 재가동,¹⁰⁾ ⑥ 다양한 규제완화¹¹⁾ 등의 내용이 포함되었다.¹²⁾

5) 남원석·최혜진, 앞의 글, 1면.

6) 현재 35.64%에 달하는 법인세 실효세율을 2015 회계연도부터 수년 내에 20%대로 낮출 방침이며, 아베총리는 우선 독일처럼 29.60%까지 인하하는 것을 목표로 하고 있다.

7) 일본 금융감독청(FSA)과 도쿄 증권거래소는 2015년 중반까지 상장기업들의 행동지침이 되는 기업 지배구조 모범규준(Corporate - Governance Code)을 확정하여 도입할 계획이다.

8) 일정 연봉 이상을 받는 전문직 종사자들은 근로시간이 아닌 성과로 임금을 받는 제도를 도입하는 등 고용규제를 유연하게 바꿨으며, 노동력 확보를 위해 여성경제활동 참여 확대와 외국인 근로자 고용촉진을 추진할 계획이다.

9) 농업분야에서는 소규모 농장들을 묶어 대형화하고, 경쟁력을 키워 자유무역협상 대상에 포함시키기로 하였다.

10) 에너지부문에서는 경쟁체제를 도입하여 전력 독점구조를 타파하고, 후쿠시마 원전 사고 이후 가동이 중단되었던 원자력 발전도 재가동하기로 하였다.

11) 건물 고도제한을 없애고, 기업설립에 필요한 복잡한 절차를 간소화하는 등 각종 규제를 완화하여 기업들에게 더 많은 비즈니스 기회를 제공하는 국가전략특별구역(NSSZ)을 지정하기로 하였다.

12) 한국금융연구원 동향실, “아베노믹스 2.0의 주요내용과 평가”, 주간금융브리핑 제23권 25호, 2014.7, 20~21면.

아베정부는 일본재흥전략 및 아베노믹스 2.0의 구체화를 위해 대대적인 규제완화를 수반하는 대도시권 중심의 '국가전략특구' 제도를 제시하였다. 즉, 대도시를 국가전략특구로 지정하여 규제완화와 세제 우대 등을 통해 국내외 인력과 자본을 유치하고, 대도시의 국제경쟁력을 제고하여 경제재생의 기폭제로 삼는다는 계획을 확정하였다. 국가전략특구는 세제개혁(법인세 인하 등), 규제개혁을 기반으로 한 해외투자 유치 및 공공인프라의 민간개방을 핵심으로 하고 있다.¹³⁾

2. 기존의 특구정책

국가전략특구와 같은 유형의 제도가 일본에서 처음으로 도입된 것은 아니다. 이와 유사한 제도들이 이전에도 도입되어 시행되었지만, 그 영향력이 크지 않았고 대부분 실패한 제도로 평가되고 있다. 여기에서는 기존의 특구제도 및 정책의 내용과 실패요인을 살펴봄으로써 국가전략특구의 내용을 가늠하여 보고, 차이점이나 변화된 사항을 검토해보기로 한다.

먼저, 일본은 2002년 정부가 미리 모델을 제시하여 지역발전을 도모하는 기존의 방식을 탈피하여, 지방자치단체가 지역실태에 맞는 규제

개혁을 추진하여 사회 및 경제의 활력을 창출하는 새로운 방식을 채택하였다. 이를 위해 일본정부는 「구조개혁특별구역법」(構造改革特別區域法)¹⁴⁾을 제정하여 지역의 비교 우위성을 최대한 활용하여 경기활성화를 도모하는 규제개혁에 중점을 두었다. 구조개혁특구에서 인정된 규제완화 조치의 경제효과를 정기적으로 평가하고, 실질적인 효과가 나타나는 규제조치의 경우에는 전국적으로 확대하여 시행하는 방식을 취하였다. 이러한 규제개혁특구제도는 전국 일률적으로 실시되는 것에 비하여 이익단체 등의 저항이 적게 나타났고 관계자와의 교섭 및 조정에 따른 부담도 경감된다는 장점이 있었다. 구조개혁특구는 총 30회(2003. 4. ~ 2013. 3.)의 특구인증절차를 통해 누계 기준으로 1,207건이 인정되었고, 이 가운데 352건이 현재 시행중이며, 845건의 특구는 전국적으로 확대되어 적용되고 있다.

그러나 구조개혁특구제도는 그 효과가 제한적으로 나타날 수밖에 없는 구조적 문제점을 가지고 있었다. 먼저 제도시행 시점은 일본경제가 극단적으로 위축된 상황에서 규제특례 조치에 연계된 보조금 지급과 같은 인센티브가 부여되지 않았기 때문에, 규제완화 조치의 효과 및 실효성은 그만큼 감소될 수밖에 없었다.

13) 남원석·최혜진, 앞의 글, 1~2면.

14) 이 법률은 지방 공공 단체의 자발성을 최대한 존중한 구조개혁특별구역을 설정해 해당 지역의 특성에 따른 규제의 특례 조치의 적용을 받고, 지방 공공 단체가 특정 사업을 실시하거나 또는 그 실시를 촉진함으로써 교육 물류, 연구 개발, 농업, 사회 복지, 기타 분야에서의 경제 사회의 구조 개혁을 추진하는 동시에 지역의 활성화를 위해 국민 생활 향상 및 국민 경제의 발전에 기여하고자 한다(제1조).

또한 구조개혁특구가 전국적 확대를 염두에 두고 추진되는 규제특례조치이기 때문에, 규제관청이 지나치게 신중한 입장에서 대응하는 방식을 보여 지방자치단체들의 불만이 고조되었다. 특히, 칸막이식 행정규제 방식의 문제점으로 종합적인 시책의 전개가 미미한 상황이었다. 나아가 특구계획의 책정주체가 지방자치단체로 한정되어 있었기 때문에 민간부문의 참여가 제한되고 전문성을 발휘할 수 있는 여건이 조성되지 않은 점도 문제점으로 지적되었다.¹⁵⁾

한편, 2010년 민주당정권은 신성장전략의 일환으로 「종합특별구역법」(綜合特別區域法)상의 ‘종합특구제도’를 도입하였다. 종합특구제이란 ‘지역의 책임 있는 전략, 민간의 지혜와 자금 및 중앙정부의 선택과 집중’이라는 세 가지 사항을 핵심으로 하여 국제경쟁력 및 지역능력 향상을 도모하기 위한 것이었다. 종합특구제도는 기존의 구조개혁특구에서 도입된 규제완화 조치를 주로 활용하면서도 세제·재정·금융 측면의 지원조치를 투입할 수 있는 종합적 지원방식을 새롭게 도입하였다. 또한 중앙정부와 지방자치단체는 특구별로 설치된 ‘중앙·지방협의회’를 통하여 별도의 규제특례조치 내용을 협의하고 금융·재정 지원조치를 연계할 수 있는 방안을 논의하는 시스템을 만들었다. 나아가 종합특구에서는 지방자치단체뿐만 아니라 지역 내의 다양한 민간주체

(기업, 대학이나 연구기관, 의료 등의 서비스업체 등)가 특구운영에 참여하는 ‘지역운영협의회’를 의무적으로 구성하도록 하였다.

그러나 위와 같은 제도의 핵심적인 사항에도 불구하고, 종합특구제도는 여러 문제점을 가지고 있었다. 먼저 종합특구제도의 제도운용 측면에서의 복잡한 절차가 발목을 잡았다. 지방자치단체가 종합특구를 추진하는 과정(지원조치 선정, 특구계획책정, 법령 개정 등)에서 ‘중앙과 지방협의회’를 통한 합의를 도출해야 하는데, 이러한 절차는 실상 매우 복잡한 절차과정으로 진행되어 지방자치단체의 특구 추진력은 크게 반감되었다. 또한 종합특구 추진과정에서도 중앙정부 조직간 첨예한 이해대립으로 근본적인 개혁이 진척되지 못한데다 여전히 칸막이식 규제방식이 지속되었다. 그 결과 지방자치단체들은 특구로 채택되기 쉬운 사업위주로 계획을 수립하는 경향이 강해짐으로써 경제성장 실현의 돌파구로서 종합특구의 효과를 기대하기는 역부족인 것으로 평가되었다.¹⁶⁾

Ⅲ. 「국가전략특별구역법」의 주요 내용

1. 개관

「국가전략특별구역법」은 앞서 살펴본 기존

15) 김은자·서영경, 앞의 글 4~5면.
16) 김은자·서영경, 앞의 글, 6~7면.

의 특구정책에서 나타난 문제점을 보완·계승하고, 특히 일본경제의 신성장전략의 일환으로 주요 부문의 규제개혁 차원에서 특례규정을 두는 방식을 취하였다. 이에 따라 이 법은 크게 두 가지의 중점적인 내용을 담고 있다고 볼 수 있다. 즉, 국가전략특구제도의 운영주체와 국가전략특구에서 집중적으로 규제개혁조치를 단행할 분야에 대한 선정이다. 국가전략특별구역법은 전 6장, 총 41개의 조문으로 구성되는데, 제1장 총칙(제1조~제4조)의 일반규정으로 제외하고 나머지 제2장 내지 제6장은 두 가지 핵심사항을 담고 있다. 먼저 특구운영주체 및 운영에 관한 사항은 제2장, 제3장, 제5장에서 규정하고 있으며, 특구가 시행될 분야에 대해서는 제4장에서 개별법에 대한 특례조치를 두는 방식을 취하였다.

2. 국가전략특구의 운영

그동안 정책적인 수준에서 추진되었던 아베 정부의 특구에 관한 경제정책이 법 제정을 기화로 법률에 기반하여 제도가 운영되게 되었다. 국가전략특별구역법은 정부로 하여금 우선적으로 ‘국가전략특별구역 기본방침’을 수립하도록 하고 있다(제5조). 이러한 기본 방침은 특구정책의 마스터플랜의 역할을 하는 것으로 금년 2월에 제정되었다.¹⁷⁾ 내각총리 대신은 기본방침에 근거하여 각각의 전략특별구역마다

‘구역방침’을 수립하여야 한다(제6조).

한편, 특구를 설치하기 위해서는 먼저 국가·지방자치단체 및 민간으로 이루어진 ‘국가전략특별구역회의’에서 ‘국가전략특별구역 계획’을 작성하여야 한다. 이러한 계획수립을 위하여 내각부에는 ‘국가전략특별구역자문회의(총리, 관방장관, 관계대신, 민간전문가 등)’를 설치하여야 하고, 자문회의의 동의를 얻어야 한다. 자문회의의 동의를 거친 계획에 대하여 총리가 동 계획을 인정하면 국가전략특별구역으로 지정되게 된다.

이와 같이 아베정부는 ‘강한 일본경제’를 실현하기 위해 국가전략특구를 총리가 주도하는 국가전략의 방식으로 도입하였다. 즉, 지방자치단체가 주도했던 기존의 구조개혁특구 및 종합특구는 운영방식에 많은 한계를 노출하였으며, 이로 인해 경제활성화를 위한 특구기능을 제대로 발휘하지 못한 것으로 평가되었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 아베정부는 총리를 의장으로 하는 ‘특구자문회의’를 설치하고, ‘특구담당대신’을 임명하는 등 중앙정부가 주도하는 운영방식을 채택하였다. 또한 각 특구마다 특구담당대신, 지자체장, 민간기업 등으로 구성된 ‘3자 통합본부’를 설치하여 총리 주도하에 중앙정부·지방정부·민간이 협동하여 과제를 해결하는 구조가 구축되었다.

또한 기존의 특구정책은 중앙정부를 비롯한 소관 행정청 내부에서의 칸막이 행정이나 암

17) 내각관방지역활성화통합사무국(http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/kettei/h25_kihon.html)에 기본방침이 공개되고 있다.

반규제¹⁸⁾로 인하여 큰 위력을 발휘하지 못하였다. 이러한 칸막이식 행정과 관련한 문제점을 타개하기 위하여 총리가 행정내부를 강력하게 리드하는 방식을 채택하였다. 또한 암반규제를 분쇄하기 위해서 전국 일률적인 규제완화보다는 지역이나 분야를 파악하여 규제완화 또는 세금감면을 실시하고, 그 결과를 바탕으로 국가 전체의 규제완화로 확장하는 방식을 취하고 있다.¹⁹⁾

3. 국가전략특구의 부문별 특례규정

(1) 특례규정의 범위

「국가전략특별구역법」상 특구 내에서 사업을 영위하는 경우, 우선 6개 분야에 대해서 그에 대한 특례조치 규정을 두고 있다(법 제13조 내지 제28조). 즉, 기업의 농지소유, 의료분야의 대학학부 신설 등 매우 급진적인 규제완화는 여전히 정책수준에 머무르고 있다. 따라서 동 법의 규제완화 조치는 ‘세계에서 가장 좋은 비즈니스 환경’이라는 목표에는 아직 미흡한 것으로 평가받고 있다.²⁰⁾ 세부적으로 살펴보면

다음과 같다.

(2) 「도시계획법」 등의 특례조치

주거환경을 포함하여 국제경쟁력을 가진 국제도시를 건설하기 위해서는 도심 거주를 위한 주택, 사무실, 컨벤션 시설 등 많은 시설이 필요하게 된다. 따라서 이러한 시설의 입지를 촉진하기 위하여, 「도시계획법·토지구획정리법·도시재개발법 및 도시재생특별조치법」의 특례를 마련하여 도시계획결정이나 사업 관련 인허가 등이 이루어진 것으로 간주하도록 하는 규정의 필요성이 제기되었다.

국가전략특별구역회의가 특정사업으로 국가전략도시계획건축물 등 정비사업²¹⁾으로 정한 구역 계획에 대해 내각 총리대신의 인정을 신청하여 그 인정을 받았을 때는 해당 인정의 날에 정비사업과 관련된 도시계획의 결정 또는 변경된 것으로 본다(원스톱 처리). 이러한 구역 계획에는 국가전략도시계획 건축물 등 정비사업과 관련된 도시계획에 규정해야 하는 사항을 정한다. 기타 세부적인 계획수립절차는 이 법에 의한 절차로서 다른 법을 대신하게 하고 있다.

18) 정부정책으로 규제개혁이나 규제완화를 추진한다고 하더라도, 해당 규제를 관할하는 행정청이나 관련 업계는 규제개혁이나 규제완화에 대하여 강하게 저항하게 된다. 이러한 강력한 저항이 암반같이 두껍다고 하여 개혁이나 완화가 쉽지 않은 해당 규제를 소위 ‘암반규제’라고 한다.

19) 時論公論, 「国家戰略特区の波紋」, 2013.11.

20) 時論公論, 「国家戰略特区の波紋」, 2013.11.

21) 여기서의 정비사업이란, 도시계획을 결정 또는 변경함으로써, 국가전략특별구역 내에서 산업의 국제경쟁력 강화 및 국제적인 경제 활동의 거점 형성을 도모하기 위해서 필요한 건축물 기타 시설의 정비를 촉진하는 사업을 말한다.

(3) 「건축기준법」의 특례조치

일본은 우리나라와 달리 「건축기준법」에서 건축물의 용적률에 대한 규제를 하고 있다. 즉, 「건축기준법」에 따른 용도지역제 도시계획의 내용인 용적률을 지방공공단체가 개별·구체적으로 적합한 건축물의 용적률을 규제하고 있다(용적률 규제). 또한 지방공공단체가 도시계획으로 용도지역(주거계, 상업계, 공업계에서 총 12종류)을 정하고 「건축기준법」에서 각 용도지역별로 건축할 수 있는 건축물의 용도를 규제하고 있다. 지방공공단체는 특별용도지구 조례로 상기의 용도규제를 강화하고 완화할 수 있지만, 완화하는 경우에는 국토교통대신의 승인이 필요하다(용도규제).

이러한 「건축기준법」과 달리 산업의 국제경쟁력을 강화하고 국제적인 경제활동의 거점을 형성하고자 하는 특구의 경우에는 특례를 인정하고 있다. 즉, 주택의 용적률을 완화함으로써 글로벌 기업 등의 사무실과 근접한 주택의 정비를 촉진할 수 있도록 하고 있다(도심 거주를 위한 주택용적률의 특례). 또한 특별용도지구 조례로 용도제한을 완화함으로써 필요한 시설을 신속하게 정비할 수 있도록 하였다(용도완화의 원스톱 특례). 이러한 특구 내의 용적률 및 용도완화의 특례는 특구담당장관, 지방공공단체(도도부현 및 시구정촌), 민간사업자를 구성원으로 하는 국가전략특별구역회의가 국가전략특별구역 계획에서 정한 후 해당 계획에 대해 내각총리대신이 인정하면 사업이 가능하

도록 하였다.

(4) 「도로법」의 특례조치

본래 도로는 일반의 자유로운 통행을 목적으로 하는 것으로, 원칙적으로 도로의 점용에 있어서는 도로 관리자의 허가를 필요로 한다. 이 경우 도로 부지 외에는 여지(余地)가 없어 부득이 한 경우에만 도로점용을 허가할 수 있다(여지요건 기준).

그러나 국제적 활동 거점의 형성에 기여하는 도시에 있어서 그 기능의 고도화 등에 공헌하는 시설의 경우에는 도로점용 요건의 기준을 완화하여 허가할 필요성이 강하다. 따라서 도시의 국제적 행사나 다언어 간판, 노천카페의 설치 등 도로공간을 이용할 수 있도록 국가전략특별구역회의가 이들 사업을 특구계획에 정함으로써 도로 관리자가 해당 특구계획구역 내에서 도로의 점용을 허가할 수 있도록 기준을 완화하는 규정을 두고 있다. 즉, 국제적인 회의·행사 등 관계자의 편리성을 향상시키는 다언어 간판, 벤치, 카미야 등을 도로 위에 설치하는 경우, 국제적인 활동과 관련된 거주자(글로벌기업 등의 근무자와 그 가족)의 거주환경을 향상시키는 상설 노천카페나 무료순회버스 정류장의 설치 및 이들 시설을 설치하는 도로구역에 대한 점용허가의 기준에 대해 특례를 마련하고 있다(여지요건의 적용 제외).

(5) 「여관업법」의 특례조치

특구 내의 외국인 체류자를 위해서 여관업법상의 특례규정을 두어 외국인의 체제상의 편의를 도모하고 있다. 즉, 국가전략특별구역 내 외국인 여객의 체류에 적합한 시설로서 임대차계약에 근거해 일정 기간 이상 사용하거나 체류에 필요한 역무를 제공하는 주택을 경영하는 '외국인체류시설경영사업'을 하는 경우, 해당 사업에 대해서는 「여관업법」에 관한 규정은 적용되지 않도록 하고 있다. 즉, 외국인체류시설경영사업을 하고자 하는 자는 그 사업이 국가전략특별구역 외국인체류시설경영사업에 해당하는 경우, 도도부현 지사의 인정을 받으므로써, 해당 사업에 대해서는 「여관업법」 규정이 적용되지 않도록 하고 있다.

(6) 공립학교 운영의 민간에의 개방

2020년 동경 올림픽의 개최, 국제 바칼로레아(バカロレア)²²⁾의 보급 확대 등을 통한 글로벌 인재의 육성이나 레포츠 등 체육분야의 교육을 충실히 할 필요성이 커지고 있다. 즉, 산업의 국제 경쟁력을 강화하고 국제적인 경제활동의 거점을 형성한다는 관점에서 지역의 특성에 따른 다양한 교육을 실시할 근거가 필요하게 되었다.

이에 따라 공립학교의 교육수준의 유지·향상 및 공공성 확보를 도모하면서, 공립학교의 관리를 관계 지방공공단체와 협의하여 민간에

게 위탁할 수 있도록 하는 특례를 마련하였다. 학교운영의 민간개방은 특구관련 법안의 시행 후 1년 이내를 목표로 그 구체적인 방안에 대해 검토를 더해 그 결과에 따라 필요한 조치를 마련하도록 하고 있다.

(7) 고용관계의 특례조치

「국가전략특별구역법」은 일반적인 고용관계에 관한 특례조치를 직접 규정하지는 않고, 규제개혁 또는 완화가 가능한 분야에 대한 법안의 제출에 관하여 규정하고 있다. 즉, 특구 내에서 사업을 신규로 개설하는 기업 및 글로벌 기업 등이 우수한 인력을 확보할 수 있도록 하고, 근로자가 자신의 능력을 발휘할 수 있도록 제도를 개혁하는 것에 초점을 두고 있다.

우선, (가칭)고용노동상담센터를 설치하여 글로벌기업 등이 일본 국내의 고용률(규칙 또는 법률)을 정확히 이해하고 예견가능성을 높임으로써 분쟁을 사전에 방지하여 각종 사업의 수행이 용이하도록 하고자 한다. 이를 위해 고용·노동관계에 대한 재판 사례를 분석하고 유형화하여 '고용지침'을 마련하고, 이를 활용한 개별 노동관계 분쟁의 사전 방지 및 예견가능성의 향상을 도모하고자 한다. 또한 센터는 글로벌 기업 등의 투자판단 등에 기여하기 위해 기업의 요청에 따라 고용관리와 근로계약 사항이 담긴 가이드라인에 따라 구체적 사례

22) 바칼로레아란 프랑스의 대학입학자격(고등학교를 졸업하고 국가시험에 합격한 사람에게 수여됨)을 의미한다.

에 입각한 상담 및 조언 서비스를 사전적으로 제공한다.

한편, 글로벌 기업 등에서 업무상 중요하고 임시적인 유기(有期)근로자이면서, 고도의 전문적 지식 등을 가지고 있는 자 및 비교적 고소득자 등을 대상으로 ① 무기전환신청권 발생까지의 기간의 방식, ② 노동계약이 적절하게 이루어질 수 있도록 필요한 조치 등에 대하여 노동정책심의회에서 시급히 검토하고 그 결과를 바탕으로 2014년 정기국회에 필요한 법안을 제출하도록 하고 있다(유기(有期)고용의 특례).

(8) 「의료법」의 특례조치

현행 「의료법」은 각 지역의 의료계획에 따라 ‘기준병상수제도’가 마련되어 있어, 도도부현은 기준병상수(지역에서 필요한 병상 수)를 전국 통일적일인 산정방식에 의하여 결정한다. 따라서 기존의 병상수가 기준병상수를 넘는 지역(병상과잉지역)에서 도도부현은 공적의료기관의 개설 및 증축을 불허할 수 있으며, 민간의료기관에 대해서는 도도부현 의료심의회 의견 들어 병원 개설 및 증축에 관하여 권고할 수 있다.²³⁾

「국가전략특별구역법」에서는 세계 최고 수준의 의료서비스를 제공할 수 있는 세계 정상급 ‘국제의료거점’의 형성을 추진할 필요가 있

기 때문에, 기준병상수제도에 대한 특례규정을 두고 있다. 즉, 국가전략특별구역회의에서 구역 내 세계 최고 수준의 의료서비스를 제공하는 사업 및 해당 사업에 필요한 병상수를 정한 구역계획을 작성하여 총리대신의 인정을 받은 경우에는 병상과잉지역이라도 기존의 기준병상수 외에 의료기관 개설 및 증축의 신청을 허가할 수 있는 특례를 두고 있다.

(9) 「농지법」의 특례조치

일본은 농지의 전용을 비롯한 농지의 유동화가 매우 어렵게 되어있다. 특히, 「농지법」에 관한 사무를 담당하는 농업위원회 및 농지위원회가 없는 경우의 시정촌은 그 역할이 달리 책정되고 있다. 따라서 농지의 유동화를 촉진한다는 관점에서 「국가전략특별구역법」에서는 농지위원회와 시정촌의 사무분담에 관한 특례를 두고 있다. 구체적으로는 농지위원회의 농지의 권리이동 허가 관련 사무를 시정촌이 분담하기로 합의한 경우에는 합의의 범위 내에서 시정촌이 해당 허가 관련 사무를 담당하도록 하는 것이다. 농지위원회와 시정촌이 사무를 분담함으로써 농지위원회는 농지 알선, 유휴 농지의 해소 등에 주력할 수 있고 지역의 농지 유동화가 원활히 진행될 수 있다고 전망된다.

현행 농업생산법인의 임원은 ① 임원의 대부분이 농업(판매·가공을 포함)의 상시 종사자

23) 다만, 구급의료를 위한 병상이나 임상시험을 위한 병상 등 한층 정비가 필요한 일정한 병상에 대해서는 병상과잉지역이라도 정비할 수 있는 특례를 설정하고 있다(특정의 병상 등에 관한 특례).

일 것, ② 그 과반수가 농업에 종사하고 있는 자 일 것을 요구하고 있다(임원 자격요건). 이러한 요건은 현실적으로 농업의 6차 산업화를 추진하고자 하는 주체를 제한하게 된다. 따라서 농업생산법인의 6차 산업화를 강력하게 추진한다는 관점에서 「국가전략특별구역법」에서는 농업생산법인의 농업에 종사하는 임원에 관한 요건에 대한 특례를 두고 있다. 구체적으로는 국가전략특별구역 내에서 농업 및 관련 사업(가공·판매 등)을 실시하는 법인은 임원 중 농업에 종사하는 자가 1인 이상이면 농업생산법인과 동일하게 취급하도록 하고 있다. 다만, 농업에 종사하는 1인 임원제도는 의결권(출자)요건 등의 경우에는 적용되지 않는다.

3. 평가

「국가전략특별구역법」의 제정 과정 및 그 내용에서도 드러나듯이 향후 아베정부의 신성장 전략을 위한 특구 내의 규제개혁은 가속화될 것으로 보인다. 이에 따라 특구로 지정된 구역 내의 입지경쟁력이 강화되어 국제 비즈니스 환경이 개선되고, 외국인의 투자가 활성화 될 것으로 기대되지만, 특구제도에 따른 반대급부나 부작용도 클 것으로 전망된다.

무엇보다도 특구 내의 기업 등에 대한 법인세율을 인하함으로써 국가의 세수가 감소한다

는 점이 지적되고 있다. 또한 법인세율 인하를 전국적으로 시행하지 않고 특구 위주로 도입함으로써 규제개혁 의지의 후퇴라는 비판도 제기되고 있다.²⁴⁾

한편, 특구로 지정된 구역은 대도시의 국제 경쟁력 강화를 통한 성장전략에 바탕을 두고 있기 때문에 그 동안 지역 간 격차를 해소하기 위한 각종의 노력들이 무위로 돌아갈 가능성이 크다는 우려가 높다. 나아가 아베노믹스의 강력한 경제성장 드라이브정책은 총리의 주도하에 있는 것으로 1990년대 이후 일본이 추구해 온 분권화 시대에 역행하는 측면이 있다. 즉, 총리주도의 특구정책의 필요성은 인정하면서도 지역의 공생발전이 동시에 이루어질 수 있는가에 대해서는 의문을 제기하고 있다.²⁵⁾

IV. 시사점

일본의 현재는 향후 한국의 경제상황에 해당할 수 있는 많은 개연성을 가지고 있다. 고령화·저출산 사회 및 저성장 경제 등 많은 부분적 요인들이 앞으로 우리 사회가 맞닥뜨리고 해결해야 할 과제이다. 이러한 상황을 먼저 맞이한 일본 국민들은 아베노믹스를 지지하며, 구체적으로 「국가전략특별구역법」을 통한 신성장전략에 합의하였다고 볼 수 있다. 이 법에

24) 남원석·최혜진, 앞의 글, 3면.

25) 時論公論, 「国家戦略特区の波紋」, 2013.11.

서 규정하고 있는 두 가지의 큰 흐름, 즉 특구의 운영메커니즘과 특례를 두고 있는 분야는 아베노믹스의 핵심에 해당한다. 전자는 그 동안의 암반규제나 칸막이식 행정을 얼마만큼 효과적으로 개혁 또는 완화할 것인가의 문제이고, 후자는 일본경제가 성장전략으로 삼고 있는 실질 분야라고 할 수 있다. 「국가전략특별구역법」에 의한 특구제도는 정책적인 합의를 거쳐 법적근거를 가진 단계에 불과하고 제도의 성과에 대한 평가는 여전히 미래에 유보되어 있다.

분명한 점은 세계경제에서 경쟁관계에 있는

일본은 직접적으로 우리에게도 영향을 미치게 된다. 따라서 일본의 특구제도는 국내의 특구제도에 대한 타산지석이 될 수 있으며, 이들 특구제도의 성과는 우리나라에 있어 좋은 혹은 나쁜 영향을 미칠 수 있으므로 꾸준한 모니터링과 대처가 필요하다.

최 종 권

(경기대학교 법학과 강사)

참고문헌

- 김은지·서영경, “아베노믹스 국가전략특구 구상의 주요 내용과 평가”, KIEP 지역경제포커스, 제7권 33호, 2013.
- 남원석·최혜진, “아베노믹스 성과의 열쇠-국가전략특구와 규제개혁”, 경기개발연구원 GRI 현안분석, 2013.
- 민병길·조성중·이정훈, “아베노믹스와 아베리더십”, 경기개발연구원 이슈와 진단, 2013.10.
- 박종규, “아베노믹스의 미래와 한국경제의 대응”, 한국경제포럼 제6권 제2호, 2013.7.
- 한국금융연구원 동향실, “아베노믹스 2.0의 주요내용과 평가”, 주간금융브리핑 제23권 25호, 2014.7.
- 時論公論, 「国家戦略特区の波紋」, 2013.11.
- 일본 内閣官房 : <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/>.
- 일본 전자정부 법령정보제공 : <http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi/index.html>.