

지방발전을 위한 지역특화발전특구의 발전방안

— 한·일 비교를 중심으로 —

A Study on the Effective Implementation of the Special Local Development Zone System

손상락(경남발전연구원 도시지역연구실 연구위원)

이시화(평택대학교 도시계획학과 교수)

※주요단어 : 구조개혁특구·지역특화발전특구

< 목 차 >

I. 서 론

II. 규제개혁관련 특구제도의 이론적 고찰

1. 특구의 유형과 의의
2. 특구제도 도입의 논리적 근거

III. 한·일 규제개혁관련 특구제도의 비교고찰

1. 제도 도입배경과 관련한 측면
2. 기본방침과 관련한 측면
3. 제도·운영적 측면
4. 특구의 신청·지정 측면

IV. 특구제도 도입을 위한 정책적 시사점

V. 결 론

투 고 자	손 상 락(경남발전연구원 도시·지역연구실 연구위원)
주 소	641-060 경남 창원시 신월동 101-1 경남발전연구원 도시·지역연구실
연 락 처	Tel(055)239-0108(직통). Fax(055)266-2079
E-mail	srson@kndi.re.kr

I. 서 론

흔히들 국가발전의 원동력은 지역발전이며, 이를 위해서는 지역의 자원·특성·잠재력을 최대한 살릴 수 있는 적절한 전략과 처방이 이루어져야 한다고 지적하고 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 우리나라에는 1995년에 지방자치제가 부활되면서 지역의 발전은 지역 스스로 꾸려나갈 수 있는 행정·제도적 틀이 마련된 것은 다행스러운 일이다. 그러나 아직도 중앙집권적 사고로 인해 지방의 특성을 살릴 수 있는 기반이 갖추어져 있지 못한 것이 사실이다. 이러한 가운데, 최근 우리 사회에서 관심을 모으고 있는 이슈중의 하나가 기업하기 좋은 여건조성·자립형 지방화라 할 수 있다. 이러한 논의의 중심에는 규제완화가 핵심적인 과제로 자리하고 있으며, 이를 통해 지역의 잠재력을 최대한 살려 개성있는 지역(지방)으로 발전시키고 더 나아가 국토균형발전을 도모함과 동시에 국가경쟁력을 제고하자는 것이다.

그간 우리나라는 시대적 조류에 부응하기 위해 중앙정부 차원에서 민간이나 기업의 경제활동에 장애가 되는 각종 규제를 완화하거나 철폐를 추진해왔으나 여전히 규제가 잔존하고 있고, 국민과 기업의 규제체감도는 크게 개선되지 못하고 있는 것으로 지적되고 있다(국무조정실, 2003·재경부, 2003). 또한, 각 지역은 모든 여건·특성이 각기 다르기 때문에 차별화된 조치가 필요하고 사회적 비용을 최소화하기 위해 점진적 개혁을 추진해야 하나, 전국 일률적인 규제개혁(완화·강화 포함)을 추진함으로써 불필요한 부작용을 야기하거나 효과를 많이 받는 지역과 전혀 누리지 못하는 지역이 발생하는가 하면, 지역특성을 살린 그리고 지역실정에 맞는 발전전략을 추진하지 못하는 피리가 존재해왔다¹⁾.

이러한 상황을 인식하여 참여정부가 출범하면서 분권화·지방발전·균형발전을 중요한 정책과제로 설정하고, 이를 추진하는 전략의 하나로서 지역특화발전·자립형 지방화를 내세우고 있다. 이를 위해 중앙정부(재정경제부)에서는, 각 지역의 특성에 맞는 규제개혁으로 지역발전을 도모하고 국가경쟁력을 제고하기 위해 시행(試行)하고 있는 일본의 구조개혁특구 제도를 벤치마킹하여 우리나라에도 유사한 제도(지역특화발전특구)를 도입하기 위해 준비작업(입법·설명회·예비신청 등)을 하고 있다.

따라서, 본 글에서는 일본의 구조개혁특구 제도와 현재 우리나라에서 검토되고 있는 특구제도와 관련한 동향을 살펴봄으로써 그 준비작업과 시행 그리고 각 지역의 대응방안에 관한 시사점을 도출하고자 한다²⁾. 제도도입을 위한 검토단계에 있는 시점에서 지역특화발전특구 제도 자체를 중심으로 평가하기에는 이른 감이 있기 때문에, 2002년말 관련법을 제정하고 특구를 지정하는 등 실제 운영되고 있는 일본의 사례를 주로 검토하면서 우리의 상황을 비교고찰하도록 한다. 이로서 본 제도가 기존의 관광특구³⁾와 같은 이름만 다른 효과없는 특구만 양산하는 현상이 일어나지 않도록 하는데 시의적절한 시사점을 제공할 수 있을 것으로 판단된다.

1) 국토연구원 이원섭 박사는 지금까지 우리나라에서 지역균형발전을 위해 시행한 국가의 지원정책은 지역발전 수준을 고려하지 않고 획일적으로 제공되어 기대한 효과를 거두지 못하고 있다고 문제제기를 하면서, 지방육성을 위한 국가지원의 차등화가 필요하다고 하고 있다(이원섭·박양호, 2002).

2) 일본의 규제개혁특구 제도에 관한 기본적인 자료는 일본 總理官邸의 구조개혁특별구역추진본부의 홈페이지로부터, 우리나라 자료는 재정경제부 홈페이지에서 각각 입수하였다.

3) 관광특구는 관광거점을 육성하기 위해 도입하였으나, 운용정책의 일관성 부족·과다범위 지정·진흥계획 수립 미흡·정책지원 부족 등으로 제대로 역할을 하지 못하고 있는 것으로 지적하고 있다(김영준, 2002).

II. 규제개혁관련 특구제도의 이론적 고찰

1. 특구의 유형과 의의

세계화·신자유주의가 진전되면서 국경을 초월한 경쟁이 심화되고 있는 가운데, 각국은 경쟁우위를 차지하기 위해 다양한 정책을 추진하는 등 변화를 도모하고 있으며, 이와 같은 움직임의 일환으로 규제완화와 각종 지원정책을 실시하고 있다. 이러한 정책의 전략적 수단으로서 관세자유지역·자유무역지역·경제자유구역·관광특구⁴⁾와 같은 특구제도가 활용되고 있고, 최근 우리나라에서는 지역특화발전특구(일본은 구조개혁특구)라는 새로운 특구의 도입을 검토하고 있다. 이들 특구는 목표·추진방법 등의 측면에서 크게 국가전략형과 완화선행형 특구로 범주화할 수 있다⁵⁾.

먼저, 국가전략형 특구의 전형적인 것으로는 최근 인천에 지정된 경제자유구역(이하 경제특구)이다. 이는 특별한 구역을 설정하여 기업활동에 용이한 여건을 제공함으로써 국내·외 기업들을 유치하기 위해 국가가 주도적으로 추진하는 국가전략형 특구이다. 이러한 경제특구는 불균형성장론의 거점개발방식으로 볼 수 있으며, 세계화 시대에 있어서 국제경쟁력을 제고하기 위해 그에 적합한 구역을 지정하여 집중적으로 육성하고, 결국에는 그 씨앗이 국내적으로 파급되도록 하는 확산효과를 기대하는 것으로서 대외지향적 정책을 강하게 내포하고 있다. 중국은 이러한 특구(深圳·珠海·汕頭·海南島·浦東 등)의 시행으로 급성장을 이루고 있다. 중국에서는 세계화가 진전되는 가운데 사회주의 경제체제의 한계를 인식하고 경제특구를 통해 시장경제체제를 도입하고 그 성공을 계기로 중국 전체로 확산시킴으로써 사회주의 경제체제와 융합토록 하여 신사회주의체제를 구축하는 체제의 시험장으로 특구제도를 도입하였다. 이는 전면적인 시장경제의 도입에 따른 혼란(자본주의의 오염)을 최소한으로 줄이기 위해 점진적 접근방법을 취했기 때문에, 중국의 경제특구 도입은 경제적 목적과 정치적 목적을 동시에 추구한 것이다(橫山, 2002). 우리나라에서도 동북아 비즈니스 중심국가로 육성하기 위해 경제자유구역법을 제정하고(2002년말) 최근에는 인천경제특구를 지정하였다. 정부가 경제특구 제도를 도입하려고 한 것은 급변하는 동북아 경제상황에 기인하고 있다. 즉, 중국이 세계경제질서에서 그 위상을 드높이기 위해 시장경제(경제특구)를 도입하는 등 개혁을 추진하고 있는 반면, 우리나라는 제자리걸음을 하고 있다는 데 대한 인식이 크게 작용하고 있다(김갑성, 2002·박재룡, 2002). 이와 같이, 경제특구는 국제경쟁우위 추구·기업국적 불문(대외지향)·국가차원(국가주도)에서 추진되는 각종 규제완화와 지원을 수반하는 국가전략형 특구의 전형적인 예이다.

이와는 다른 한편의 형태로서 최근에 우리나라에서 도입을 검토하고 있는 지역특화발전특구와 같은 완화선행형 특구이다. 일본은 작년말에 관련법을 제정하고 특구를 지정하는('03년 8월 현재 117개) 등 구조개혁특구라는 이름하에 시행하고 있다. 일본에서는 90년대 이후 국가경제의 장기 침체국면을 벗어나기 위해서는 근본적인 규제개혁이 이루어져 민간과 기업활동의 원활화가 도모되어야 한다는 것이 계속 제기되어 왔음에도 불구하고 규제개혁이 제대로 추진되지 못했고⁶⁾, 또한 국가주도의 모델사업적인 지역진흥책도 그 유효성에 한계가 있다는 것을 인식하게 되었다⁷⁾. 그래서 일

4) 각 특구의 지정목적·혜택·근거법·사례지역 등에 대한 내용과 비교는 이연오·박재룡(2002)과 김영준(2002)에 구체적으로 정리되어 있다.

5) 특구를 범주화하는 용어는 일본에서 일부의 학자들 사이에서 사용되고 있는 것임(小川 昭, 2002).

6) 일본의 규제개혁효과에 대해서는 經濟企劃廳調査局(2000)과 內閣府政策總括官(2001a·b)의 자료에 의함.

본에서는 지역의 자발적인 입안(자주적 재정조달 포함)으로 특정 지역의 지역특성에 맞는 규제특례를 인정하고, 그 효과를 평가하여 전국적으로 확대함으로써 지역특성에 맞는 산업의 집적과 신규산업의 창출을 통해 지역경제 더 나아가 국가경제 활성화를 도모하려는 규제개혁의 점진적인 접근방식으로 규제개혁특구를 시행(試行)하고 있다⁸⁾. 이와 같이 규제개혁특구(또는 국내의 지역특화발전특구)는 특정 지역을 집중육성하고(불균형성장론·거점개발방식) 그 과실의 확산효과를 기대하는 수법이 아니라, 전국적 차원에서 규제개혁의 혜택을 균형있게(지역특성에 맞게) 받아 지역이 발전하고 더 나아가 국가가 발전하도록 하는 이른바 전국이 개성있게 골고루 잘사는 사회를 건설하는 균형성장론에 입각하고 있고, 대내지향적 정책 측면에 무게를 두고 있다.

요컨대, 완화선행형 특구는 지역의 자발적·주체적인 발안을 토대로 다양한 규제개혁에 관해 많은 지역을 대상으로 시험적 실시를 통해 전국적으로 확대시키는 반면, 국가전략형 특구는 국가주도로 전략산업의 집적에 의한 국가경제의 활성화를 도모하기 위해 효과가 현저한 곳에 극히 한정하여 추진되며, 특구에 주어진 특례의 전국적 확대보다도 대외지향적 규제개혁에 치중하고 특구로 지정되어야만 관련법에 의거한 조치가 적용되는 것이다(표2-1 참조)⁹⁾.

<표2-1> 완화선행형과 국가전략형 특구의 비교

구 분	완화선행형 특구	국가전략형 특구
이론모델	○ 균형성장론 ○ 지방주도·Bottom-up approach	○ 불균형성장론·거점개발방식 ○ 정부주도·Top-down approach
직접목표	○ 규제개혁의 시험적 실시에 의한 전국적 규제완화로 확대(대내지향적 규제개혁)	○ 전략산업 집적에 의한 국제적 거점 구축 ○ 한정된 특구에서 대외지향적 규제개혁
특구수	○ 신청이 많으면 많아짐	○ 효과가 현저한 곳에 극히 한정
정부인센티브	○ 약함(지역의 자주성을 최대한 존중) ○ 정부로부터의 재정지원 배제	○ 상대적으로 강함(정부주도의 특구지정 등) ○ 정부로부터의 세·재정 지원 부여
유사제도	○ Pilot自治體制度(일본)·Free commune 실험(歐洲)·Enterprise zone(영국·미국) 등	○ 경제특구(중국)·경제자유구역·관광특구(한국) 등

2. 특구제도 도입의 논리적 근거

일반적으로 시장메카니즘을 통해 자원의 최적배분이 이루어지지 않는 경우(시장실패) 정부가 시장에 개입(규제)하는 근거가 제기된다¹⁰⁾. 불완전경쟁(독·과점)·외부성·공공재·정보 비대칭성 등의 존재가 시장실패의 요인으로 작용하고, 또한 소득재배분·공공재 공급을 위해서도 정부개입(규제)이 필요하다고 지적된다. 그러나 소득증대에 따른 수요확대와 기술혁신에 의한 생산비용 저하 등으로 시장이 보다 완전경쟁에 가까워지거나 부분적으로 경쟁을 도입하는 것이 가능해지고 있고, 규제는 비용저감·기술혁신과 같은 동적인 변화를 저해하거나 비효율적인 상황을 온존시키는 정부실패를

7) 内閣府政策總括官(2001)의 “地域經濟レポート2001”에서는 90년대 일본의 지방권에 공공투자 대폭 확대되었으나, 이는 단기적인 수요창출효과밖에 가져오지 못했음을 지적하고 있다.
8) 構造改革特區推進本部, 2003, 構造改革特區推進のための基本方針.
9) 국가전략형과 완화선행형 특구와는 달리 제3의 형태로 분권추진형 특구도 있다. 이것은 지방분권의 일환으로서 지역의 Needs에 적합한 규제개혁을 지역 책임하에 선택·실시하는 것으로서 특구로 지정되는 지자체에게 일괄적으로 관련 업무와 권한을 이양하는 형태로 운영하는 것이다(小川, 2003).
10) 시장실패에 따른 정부에 의한 규제(시장개입)의 근거와 규제개혁의 의의는 清野(1993)·横倉(1995) 및 OECD(1997)를 바탕으로 정리하였다.

야기하기도 하며, 또한 정부개입(규제)의 필요성에 대한 정도나 소득재분배에 대한 가치관 변화 및 환경문제 대두·국제경제 변화 등의 새로운 상황에 능동적으로 대응해야 하므로 필요한 규제의 내용·정도는 시대와 함께 변화한다. 따라서 여건변화에 능동적으로 부응하면서 비효율적인 경영의 개선이나 성장부문에 대한 자원배분 등을 통한 경제활성화를 도모하기 위해 실정을 고려하여 규제개혁을 적극 추진하고 있다. 그러나 총론적으로 규제개혁에 대해 사회적 합의가 이루어졌다 할지라도 개별 또는 실제의 규제개혁에는 인식의 차이나 기득권의 존재 등으로 인해 쉽사리 이루어지지 못했다. 즉, 규제개혁에 관해서는 “경제적 규제는 원칙 자유, 사회적 규제는 필요 최소한”의 관점에서 꾸준히 규제개혁을 추진해왔으나 세계화·신자유주의·지방화 등 급속한 환경변화에 대응하기에는 충분하지 못하고, 국민과 기업의 규제개혁 체감도는 크게 개선되지 못한 것으로 지적되고 있다. 따라서 이러한 상황을 타개하기 위해 지금까지와 같은 전국 일률적인 실시가 아니라 가능한 지역에서부터 또는 지역특성에 맞는 규제개혁을 시범적으로 실시하여 그 결과에 따라 전국 단위의 규제완화로 연계·확대시키려는 것이 규제개혁특구(일본) 또는 지역특화발전특구(한국)의 관점이다.

규제개혁특구(또는 지역특화발전특구) 제도는 규제개혁의 과도기적 운용으로서 지역간에 규제의 차이를 두는 것인데, 지역간에 다른 규제를 실시하는 근거가 되는 것은 어떠한 것을 생각할 수 있을까?(橫山, 2002). 먼저, 지리적·자연적 조건(자원·잠재력)이 다르다는 것이다. 이는 모든 지역은 주어진 여건이 다르기 때문에 이에 대응한 규제의 차이도 존재할 수 있다는 것이다. 엄격한 적용이 필요한 지역은 강화하고, 반대의 지역에 대해서는 규제를 완화할 필요가 있는 것에서 그 합리성을 찾을 수 있다. 현재에도 일부 특례가 설정되어 있으나 지역의 실상에 맞추어 보다 세세한 규제를 실시하는 것을 생각할 수 있을 것이다. 다음으로, 시장조건·산업구조가 다르다는 것이다. 수요의 크기(시장조건)는 시장실패의 발생가능성을 결정하는 하나의 요인이 되기 때문에, 수요가 크고 시장메카니즘이 충분히 작동할 가능성이 있는 지역에서 선행적으로 규제를 완화하고, 그렇지 않은 지역에서는 규제를 존치하는 방안을 생각할 수 있을 것이다. 또한, 특정산업이 집적되어 시장조건이 다르게 형성되어 있거나 산업집적을 도모할 필요가 있는 지역에서는 그와 관련한 규제를 개선하는 것이 필요하게 된다. 또한, 주민이 필요하다고 생각하는 정부규제의 정도에 대한 지리적인 차이의 존재이다. 다양한 요인으로 인해 규제개혁에 적극적인 지역과 소극적인 지역이 존재하는 경우, 전자에 있어서 선행적으로 규제개혁을 실시하는 것을 생각할 수 있다. 또한, 규제개혁에 대한 주민의 의향보다도 이익집단의 영향력이 강하게 작용하고 있을 가능성도 있다. 이와 같이, 국토공간 상에서 똑같은 조건을 가진 지역은 하나도 없으며, 모든 지역은 각기 특색있는 인적자원·경제구조·문화·기질 등을 가지고 있으므로 지역마다의 나름대로의 제약조건과 잠재력을 갖고 있기 때문에(허재완, 2002), 각 지역의 잠재력(특성)을 최대한 살릴 수 있는 기회가 보장되고 자발적·창의적 경쟁을 유도할 수 있도록 되어야 한다는 측면에서 그 근거를 찾을 수 있을 것이다.

이처럼 규제·제도의 지역간 격차에는 일정한 합리성이 있으나, 한편으로는 가능한한 정합화하는 것이 경제활동을 활성화시킨다고 생각할 수도 있다. 예를 들면, EU는 시장통합과정에서 회원국의 법령·관습의 차이에서 생기는 기술적 장벽의 철폐를 추진하였고(田中, 2001), APEC에서도 가맹국·지역간의 물자·서비스의 자유로운 무역을 실현하기 위해 무역자유화·원활화를 향한 조치가 추진되

고 있고(APEC, 1999), OECD·WTO·ISO 등의 활동이나 FTA 체결의 움직임도 규제·제도의 조화와 깊은 연관을 갖고 있다. 이와 같이 장기적으로는 세계·전국 수준에서 규제·제도의 정합화·간소화가 진전되는 방향에 있으나, 이것은 단기적으로 다양한 규제·제도가 병존하는 것의 의의·가능성을 부정하는 것은 아니다. 왜냐하면, 필요한 규제·제도가 시대와 함께 변화하는 가운데, 최적의 규제·제도가 세계·전국적 차원에서 일제히 도입되는 것은 혼란을 초래하게 되고, 다양한 규제·제도의 시행과 비교경쟁을 통하여 그것이 보다 바람직한 상태로 수렴해가는 과정이 계속적으로 이루어지기 때문에 “제도·규제의 지역간 경쟁”이 중요한 역할을 하게 된다(八代, 2002). 규제개혁특구(또는 지역특화발전특구)의 관점은 이와 같은 규제개혁의 시행과 경쟁을 국내의 지역차원에서 실시하는 것이라고 할 수 있다. 즉, 전술한 각종 여건의 차이에 대응한 규제의 특례를 과도기적으로 도입함으로써 관련산업의 성장과 생산비용 저하 등을 통해 시장메카니즘이 작동하는 영역이 확대될 가능성이 있다. 또한, 지금까지 미지수였던 규제개혁의 사회적 영향이 명백해지기 때문에 전국적인 규제개혁(철폐·완화·강화)을 추진할 수 있는 계기가 될 수 있다.

구조개혁특구(완화선행형 특구)는 경제특구(국가전략형 특구)와 같이 대외적인 경제관계 촉진보다도 지역특성을 살리면서 규제개혁을 전국차원으로 파급시켜 자립형 지방화를 도모하고자 한다는 의미에서, 市場經濟移行國(예:중국)의 개혁전략으로서 점진적 개혁의 이점을 살리고 있는 것이다. Dewatripont·Roland(1995)는 규제개혁과 관련한 이론모델에서, 개혁이 실패할 것과 같은 불확실성과 원래의 상태로 되돌리는 비용을 상징하고, 불확실성이 높은 개혁을 실행하는 경우 개혁을 (상호 보완성있는 부분으로) 분해함으로써 시험적 실시와 원상복구에 소요되는 비용을 적게 해서 시행착오를 하는 것은 개혁실시의 위험성을 줄임과 동시에, 각 개혁의 성공을 축적해감으로써 다음의 개혁에 대한 성공기대를 높여 전체의 개혁을 원활하게 추진해가는데 유리하다는 것을 경제학적 측면에서 분석하고 있다. 이러한 개혁방식은 특정 지역에 시험적으로 개혁을 도입하여 그것을 전국적으로 확대해가는 경우에도 유효하다. 지역에 한정하면 시행과 취소의 비용도 낮고, 또한 동일한 개혁을 전개하게 되므로 개혁간의 보완성 조건을 충족하기 쉬울 것이다. 실제로 중국의 경제개혁은 일부 지역의 시험으로부터 전국차원으로 파급시키는 점진적 개혁으로 급성장을 이루고 있다. 일본에서도 구조개혁특구 제도를 이와 같은 시험적·점진적 개혁방식을 취하고 있고, 우리나라에서도 이러한 방법으로 검토되고 있는 것이다.

III. 한·일 규제개혁관련 특구제도의 비교고찰

우리나라의 지역특화발전특구법은 일본의 구조개혁특구법을 벤치마킹하여 현재 제도화를 위한 준비단계에 있기 때문에, 우리나라 지역특화발전특구 제도를 전망하거나 평가하기는 이른 면이 없지 않다. 그러나 제도도입을 위한 준비단계에 있는 시점에서 우리보다 먼저 유사한 제도를 도입·시행하고 있는 일본과 비교검토해보는 것은¹¹⁾ 우리의 정책이 앞으로 풀어야 할 문제점과 이에 따른 시사점을 도출하는데 도움이 될 수 있다.

11) 참고문헌에서 일본의 구조개혁특구와 우리나라 재정경제부의 지역특화발전특구에 관한 자료를 종합적으로 활용하여 정리하였다.

1. 제도 도입배경과 관련한 측면

일본은 90년대부터 경제침체에 접어들어 다시 경제가 살아나기 위해서는 규제개혁이 필요하다는 것이 지속적으로 제기되어 왔다. 이러한 시대적 상황과 맞물려 개혁을 표방하는 고이즈미총리가 탄생하였고, 그후 일본정부는 구조개혁없이 성장없다는 슬로건을 내걸고 규제개혁을 추진해왔으나, 제조업의 해외진출이 가속화되는 등 일본경제가 장기침체의 터널을 벗어나지 못하고 있다. 이러한 현상은 지금까지 일본정부가 규제개혁을 지속적으로 추진해왔으나 급속한 경제환경 변화에 충분·신속하게 대응하기에는 미흡할 뿐만 아니라, 기존의 규제개혁 조차도 지역실정과 수요를 제대로 반영하지 못한 것과 무관하지 않다.

따라서, 일본 정부는 이러한 규제개혁의 부진과 전국 일률적인 규제개혁 추진이 일본경제의 재생과 지역발전에 장애가 된다고 인식하고 “규제는 전국 일률적이어야 한다”는 사고에서 벗어나 “지역특성에 맞추어 규제개혁을 추진한다”는 발상의 전환과 함께 “지방자치단체나 민간의 창의성과 경쟁에 의한 활성화”를 도모하기 위하여 구조개혁특구 제도를 도입하게 되었다. 즉, 일본경제의 활성화를 위해서는 근본적인 규제개혁을 실시하는 것이 급선무이나 전국적인 규제개혁의 실시는 다양한 사정으로 인해 추진에 어려움이 있을 수 있기 때문에, 지역특성에 맞는 규제의 특례를 도입하는 특정구역을 설정하여 당해지역이 자발성을 갖고 규제개혁을 추진하기 위해 구조개혁특구를 도입하게 된 것이다.

현재 우리나라에서 도입을 위해 검토하고 있는 지역특화발전특구 제도는 일본의 구조개혁특구 제도를 벤치마킹한 것이기 때문에 제도의 도입배경과 과정은 많은 점에서 유사점을 보이고 있다. 사실, 그 동안의 지역발전정책과 그것을 위한 규제완화에 있어서 대부분 중앙정부 주도로 전국 일률적으로 추진되어 지역별 특성에 맞는 정책추진이 이루어지지 못했다. 경제특구·관광특구·산업단지·농공단지·관광단지 등의 개발에서 볼 수 있듯이, 대부분의 개발이 중앙정부 주도의 일률적인 제도 도입에 의해 추진되어 왔고, 이는 확실적인 지역개발과 중부투자 등의 문제를 가져와 지역발전보다는 사회적 낭비를 초래하고, 국민과 기업의 규제체감도는 크게 개선되지 못하고 있는 것으로 지적되고 있다. 따라서 우리 정부도 급변하는 환경변화에 능동적으로 대응하기 위해 경제활동에 불필요한 규제를 완화함과 동시에 지방화 시대에 맞추어 “규제도 지역특성에 따라 다를 수 있다”는 새로운 접근방법으로 규제개혁을 추진할 필요가 있다는 것을 인식하고, 자치단체의 요청에 따라 지역특성에 맞는 규제개혁을 실시함으로써 지방 스스로가 자립형 지방화에 필요한 기반을 구축할 수 있도록 하기 위해 특구제도의 도입을 검토하고 있다(국무조정실, 2003·재정부, 2003).

2. 기본방침과 관련한 측면

한·일 양국은 그 동안 중앙정부 주도하에 전략산업 집적을 위한 국제적 거점을 구축하기 위해 국가전략형 특구(예:관세자유지역·관광특구 등)를 지정하였지만 경제활성화 효과는 미미하였고, 지역은 불균형 성장에 따른 다양한 사회문제로 어려움을 겪고 있다. 이에 대해 한·일 양국은 지역특성을 살리면서 기업하기 좋은 여건(규제완화)을 마련하여 지역경제 활성화를 통해 자립형 지방화를 도모하고 더 나아가 국가경제를 한단계 끌어올리기 위한 자극책으로서 지금까지와는 다른 접근방법의 특

규제도를 도입 또는 검토하게 되었다. 즉, 양국의 특구제도는 지역의 자발적·주체적인 발안을 토대로 지역특성을 최대한 살리는 방향으로 규제개혁을 추진하고, 그 효과를 토대로 전국으로 확산시키는 이른바 규제개혁을 위한 차선책(완화선행형 특구)으로 도입·시행되고 있다.

전술한 바와 같은 배경에 따라 도입된 일본의 구조개혁특구는 지방자치단체나 민간사업자 등의 자발적인 입안에 따라 지역특성에 맞는 규제의 특례를 도입하여 해당지역에서의 규제개혁을 우선적으로 추진하는 것이다. 이러한 규제개혁의 근거에는 규제는 전국 일률이 아니라 지역특성에 맞게 규제개혁을 인정한다고 하는 의식전환을 바탕으로 하고 있다. 따라서 지역특성에 맞는 규제특례를 특정 지역에 한정하여 시험적으로 적용한 후, 성공적인 것으로 평가되면 전국적으로 확대 실시하여 국가 전체의 경제활성화를 도모함과 동시에, 지역특성에 부합하는 산업의 집적이나 신규산업의 창출로 지역경제 활성화에도 기여하도록 한다는 것을 목적으로 하고 있다. 그리고 특구제도의 기본이념으로는 두가지를 들고 있다. 먼저, 정부가 사전에 모델을 제시하는 것이 아니라 자치단체가 상호 경쟁하는 가운데 경제·사회의 활력을 창출할 수 있도록 하기 위한 “자치단체·민간의 지혜와 창의의 경쟁 유도”를 들고 있다. 다음으로, 종래 정부주도의 지역진흥정책과 같은 재정지원은 하지 않을 뿐만 아니라, 개별 규제에 특례를 인정함으로써 인해 발생할 가능성이 있는 폐해를 방지할 필요가 있을 때는 자치단체가 주체적으로 대응하도록 하는(대체조치 강구) 등 “자조와 자립의 정신”을 강조하고 있다. 이러한 이념을 바탕으로 하여, 자치단체나 민간사업자 등의 자발적인 입안이 이루어질 수 있도록 가능한 “폭넓은 규제를 대상”으로 하되¹²⁾, 일정기간 후에 “특례조치에 대해 평가”하여 그 성과에 따라 “전국 규모의 규제개혁으로 확대 실시”하도록 하고 있다. 또한 지금까지 규제개혁이 부진했던 이유의 하나로 지적되고 있는 각 부처의 기득권 문제나 다양한 분야를 종합한 규제개혁 정책이라는 것 등을 감안하여 집중적·일체적 추진과 종합조정을 위해 총리를 본부장으로 한 구조개혁추진본부를 설치하여 “규제개혁과 관련한 창구를 일원화”하고 있다.

이와 같이 일본의 특구제도는 정부가 사전에 모델을 제시해주거나 종래의 지역진흥정책과 같은 재정지원을 기대하는 것이 아니라, “자조와 자립의 정신”을 갖고 “지혜와 창의의 경쟁”을 유도함으로써 지역특성에 맞는 특구구상을 하도록 하고, 그러한 지역의 독창적인 구상을 최대한 실현하기 위한 환경정비를 내각이 일체가 되어 추진하는 특구제도이다.

한편, 우리나라의 지역특화발전특구 제도도 전술한 바와 같이 지역 스스로가 기업가적 투자마인드를 활용하여 특성화된 발전을 도모할 수 있도록 지방의 규제를 완화시키고 궁극적으로는 경제가 좋은 나라·개성있는 국토를 조성하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 일부 특정지역에 국지적으로 먼저 규제를 완화함으로써 규제개혁에 대한 저항과 우려를 해소한 후 그 효과를 전국으로 확대 실시하는 것을 검토하고 있고, 일본과 마찬가지로 특구와 관련하여 재정·세제상의 지원은 전적으로 배제하고 규제개혁이라는 “특구인센티브”를 활용하여 외자·민자 유치나 지방채 발행 등을 통해 스스로 필요재원을 마련하도록 하고 있다. 또한 일본의 구조개혁특구는 수도권(동경권)도

12) 특구에 있어서 지역특성을 바탕으로 특례조치로 설정할 수 있는 규제에 대해서는 미리 폭넓게 규제특례항목을 마련해 두고, 자치단체가 구조개혁특구를 입안할 때 그중에서 선택할 수 있도록 하고 있다. 더욱이 특례항목은 자치단체 등으로부터 제안이 있어서 적절한 것으로 판단되는 것은 규제특례항목에 추가할 수 있도록 유연성을 확보하고 있다.

포함하여 전국을 대상으로 하고 있으나, 우리나라의 경우는 수도권과 비수도권간의 불균형이 심하기 때문에 지금까지 시행해온 수도권 억제시책을 견지하여 현단계에서는 수도권은 제외하는 것으로 검토하고 있다¹³⁾.

3. 제도·운영적 측면

특구제도는 각 지역의 자발적·창의적 발상에 의거한 계획구상을 바탕으로 특정 지역에 한정하여 우선적으로 규제의 특례조치를 시행하고, 일정기간후 평가하여 성공적인 것은 전국적으로 확대하여 궁극적으로는 기업하기 좋은 환경을 조성하여 지역경제 더 나아가 국가경제를 활성화시키고자 하는 것이다. 따라서 특구제도는 관행·고착화되어 있는 규제를 개혁하는데 대한 저항·우려를 해소하는 한편, 불확실성과 사회적 비용을 최소화하기 위해¹⁴⁾ 전국적 규제개혁에 앞서 특정 지역에 한정하여 선행적으로 시행해보는 완화선행형 특구이다. 따라서 우리나라의 지역특화발전특구 제도와 일본의 제도는 제도와 운영측면에서 대동소이하지만 몇가지 차이점도 나타나고 있다.

먼저, 양국 제도의 공통점을 보면, 첫째 양국 제도의 공통점은 규제개혁 추진의 점진적 확대의 접근방법을 취하고 있다는 점이다. 완화선행형 특구제도의 특징에서 볼 수 있듯이, 양 제도는 전국적인 차원에서 일거에 규제개혁을 하는 것이 아니라, 특정지역의 특성을 살릴 수 있는 규제개혁방안을 계획하여 요청이 들어오면 일정한 절차에 따라 심사하여 지정하고, 추진성과를 평가하여 그 결과에 따라 전국적으로 확대하는 과정으로 추진한다는 것이다¹⁵⁾. 따라서, 전국적으로 볼 때 지역의 특성과 자원이 비슷한 경우에는 선의의 경쟁을 유도하여 효과적인 규제개혁 추진을 도모하기 위해 유사한 특구를 여러 지자체에 지정할 수 있도록 운영하고 있다(부록1 참조)¹⁶⁾.

다음으로, 양국의 제도는 특구지정과 관련하여 재정·세제지원의 조치는 이루어지지 않는다. 일본의 구조개혁특구 제도에서는 “자조와 자립의 정신”이라는 기본이념을 존중하여 종래의 지역진흥책과 같은 재정적인 조치는 하지 않는 것으로 하고 있다. 우리나라의 제도도입 구상안에서도 특구지정에 따른 재정지원은 배제하는 것으로 검토되고 있다. 따라서 지자체는 특구운영에 필요한 재원은 지자체의 기존 예산이나 기존 중앙정부의 재정지원 틀안에서 특구사업에 우선적으로 재원을 배분하거나, 지자체가 “특구라는 인센티브”를 가지고 외자·민자 유치 및 지방채 발행 등을 통해 필요한 재원을 마련하여 특구운영에 필요한 재원을 자율적으로 조달해야 한다.

그리고, 특례조치에 대한 평가를 실시하고 이를 차후에 반영한다는 점이다¹⁷⁾. 일본은 구조개혁특

13) 재경부 자료(2003)에 따르면 수도권을 포함할 경우, 수도권 억제시책의 효과 반감·비수도권 지자체의 반발을 고려하여 우선 지방의 특구 지정 및 운영을 추진하고, 수도권은 지방의 특구운영상황을 보아가며 추진하는 것으로 검토하고 있다.

14) Dewatripont·Roland(1995)의 규제개혁에 관한 이론모델로 시험적 실시와 원상복귀에 대한 사회적 비용의 최소화를 설명할 수 있다.

15) 일본에서는 특구지정을 통해 시범적으로 규제의 특례조치를 실시하고 매년 평가를 실시하여 그 결과에 따라 규제완화의 “전국화·특구유지·특구지정 취소”의 조치를 강구하도록 하고 있다.

16) 우리나라에서 검토하고 있는 안에 따르면, 동일분야의 특구를 다수 지자체가 운영가능하도록 하되, 특구내용의 지역여건과 부합여부·특구목적과 부합하는 규제완화 요구여부·특구실행을 뒷받침할 수 있는 재원확보 여부 및 특구사업의 국민경제·지방경제적 효과 등을 고려하여 특구수를 조정하는 방향으로 검토하고 있다(재정경제부, 2003).

17) 일본에서는 구조개혁특별구역추진본부(본부장·총리)에 평가위원회를 설치하여 특구에 주어진 규제의 특례조치에 대해 매년 그 실시상황을 2개의 관점에서 평가한다. 먼저 하나는 특례조치의 전국확대·특구유지·폐지중의 하나로 평가하는 관점. 또 하나는 규제 특례조치의 효과·영향에 대해 평가하는 것으로서, 특례조치가 특구내에서 적절히 실시되고 있는지 구

구에 있어서 취해진 규제의 특례조치에 대해서는 매년 평가를 실시하여 그 결과에 따라 필요한 조치를 강구하도록 하고 있으며, 우리나라도 평가제도(특구위원회 설치)를 도입하여 일본과 마찬가지로 운영할 것으로 검토되고 있다.

한편, 우리나라와 일본의 제도간에는 차이점도 보이고 있다. 우선, 특구지정 신청주체의 범위와 관련하여 일본의 경우는 기초자치단체(市町村)·광역자치단체(縣)와 지방자치법에 의한 일부의 사무조합·광역연합, 그리고 자치단체간 공동으로도 특구를 신청·운영할 수 있다. 이뿐만 아니라 민간도 자치단체에게 특정사업에 대해 특구계획을 작성할 것을 요청할 수 있도록 함으로써 경제활성화를 위하여 민간부문의 참여도 허용하고 있다¹⁸⁾. 그러나 우리나라의 경우는 기초자치단체를 원칙으로 하고 기초·광역의 공동사업인 경우는 예외적으로 공동운영을 인정하며, 일본과 달리 민간의 참여는 배제되고 있다. 우리나라의 경우는 광역자치단체를 경유하여 신청하고 광역자치단체는 기초단체의 제안에 의견을 제시하도록 하고 있으나, 일본의 경우는 광역자치단체의 역할은 설정하지 않고 있다. 이는 양국의 지방자치의 현실과 내용이 서로 다르기 때문으로 판단되고, 민간의 창의성과 경영성을 지역활성화에 불어넣기 위해서는 신청자격을 민간까지도 확대해 보는 시도도 필요할 것으로 생각 된다.

이와 관련하여 또다른 차이점은 일본은 수도권(동경권)도 특별한 제한없이 특구로 지정·운영할 수 있도록 하고 있는 반면, 우리나라가 현재 검토하고 있는 제도에서는 수도권을 일단 배제하고 있다. 이는 수도권 성장억제정책의 지속과 비수도권의 반발 등을 고려하여 우선적으로 지방에 대해 특구 지정과 운영을 실시하고, 수도권은 지방의 특구운영 상황을 보아가며 추진하는 것으로 검토하고 있다(재경부, 2003).

마지막으로, 일본은 총리가 정책추진의 본부장(구조개혁특별구역추진본부)을 맡고 있어 강력하게 추진할 수 있는 시스템이 마련되어 있는 반면에, 우리나라는 효율적인 지역특화발전특구 제도의 추진·운영을 위한 단일창구가 마련되어 있지 않다.

4. 특구의 신청·지정 측면

일본의 구조개혁특구 제도는 2002년 4월 24일 경제재정자문회의에서 개혁특구구상이 제안되어 5월 종합규제개혁회의의 규제개혁특구 실무단에서 구체적인 검토가 시작되었다. 당해 7~8월에 예비신청을 받은 것을 토대로 8월에 발족한 내각관방구조개혁특구추진실에서 구조개혁특구 추진을 위한 프로그램을 책정하고(10월), 12월에 구조개혁특별구역법을 제정하였다. 이에 따라 2003년 4월 1일부터 14일까지 1차 지구지정 신청을 받은 결과, 111개의 단체로부터 129개의 특구안이 신청되었는데, 인정기준에 따라 적합도가 높은 57건을 1차적으로 지정하였고('03.4.21), 나머지 72건에 대해서도 계속 검토하여 60건을 2차로 지정함으로써('03.5.23) 8월 현재 117개의 특구가 지정되어 있다(부록1 참조).

조개혁특구계획에 제시된 효과를 거두고 있는지를 평가하여 특례조치의 시정·폐지 또는 특구계획의 개선요구·인정취소의 판단자료로 활용하도록 하고 있다.

18) 일본의 특구신청 현황을 주체별로 구분해 보면, 1차 신청의 경우 지방공공단체가 신청한 것이 92.8%이며, 민간 기업 및 단체는 7.2%로 나타났다. 2차 신청에서는 지방공공단체가 60.2%, 민간주체는 39.8%였다(일본 구조개혁특구추진실 집계자료)(민간참여의 제도상 규정은 각주 23 참조).

두번에 걸쳐 이루어진 일본의 특구지정은 크게 9개 분야(국제물류·산학연대·산업활성화·IT·농업·도농교류·교육·유아보육 일체화 추진·생활복지)에 총 117개 지구이다(표3-1·부록1 참조). 일본에서 지정한 분야를 보면, 주로 항만물류·미래전략산업·산학연계 연구개발 등 지역특성에 밀착하면서도 단지 눈앞에 보이는 단기적·근시안적 경제효과만이 아니라, 장기적인 비전과 지속적인 발전을 겨냥함으로써 실질적인 지역경제기반을 강화할 수 있는 특구로 구성되어 있다. 또한 복지·교육·도농교류 등 사회자본 축적에도 많은 관심을 기울이고 있음을 알 수 있다. 이와 같이 일본의 특구지정상황을 볼 때, 제도도입의 목적에서 천명하고 있는 바와 같이 당장 돈벌이가 되는 혹은 근시안적인 안목보다는, 규제를 풀어서 바탕을 단단히 함으로써 국가 및 지역경제를 한단계 끌어올리고 사회 전체의 경쟁력을 키우는데 진정으로 도움되는 방향으로 운영(지정)되고 있는 것으로 판단된다. 이는 일본의 특구법에서 자치단체가 특구신청을 위한 구상을 함에 있어서 주제를 선정할 때, 국가적 차원에서 특구제도를 도입하게 된 근본적인 배경과 목적에 잘 부합되는 방향으로 사업구상이 이루어질 수 있도록 가이드라인을 제시하고 있는 것(특구법 제2조 특정사업 관련)이 주효했던 것으로 판단된다.

<표3-1> 일본 구조개혁특구의 부문별 지정현황

구 분	국제물류 관련	산학연계 관련	산업활성 화 관련	IT 관련	농업관련	도농교류 관련	교육관련	유아보육 관련	생활복지 관련
1차 지정	11	16	5	2	4	6	3	4	6
2차 지정	4	7	7	2	4	8	9	2	7
합 계	15	23	12	4	8	14	12	6	13

우리나라는 재정경제부 주관으로 일본의 특구제도를 벤치마킹하여 제도도입을 검토하면서 제도적 뒷받침을 위해 내년초 시행을 목표로 지역특화발전특구법(가칭) 제정을 추진하고 있고, 일본이 거쳤던 경우와 마찬가지로 법제정에 기초적인 자료로 참고·활용하기 위해 2003년 8월 현재 광역자치단체를 경유하여 시·군으로부터 특구신청(예비신청)을 받고 있다.

따라서, 현 시점에서 전국의 종합적인 자료입수는 불가능하지만, 공개되고 있는 경남도와 강원도의 시·군에서 예비신청한 특구현황을 보면, 관광개발을 비롯한 단기적인 경제활성화를 위한 사업에 너무 치중되는 현상을 보이고 있다. 사례지역 지방자치단체의 특구신청사업을 고려해 볼 때, 단기적이고 세수증대에 치중한 관광개발 위주의 천편일률적인 특구신청이 쏟아질 가능성이 있으며, 과거 관광특구 제도와 같이 이름만 다를 뿐 뚜렷한 특징이 없는 지역특화발전특구가 양산될 소지가 높다¹⁹⁾. 이러한 상황을 종합해볼 때, 지역특성을 살리면서도 지역 및 국가경제의 근본적인 체질을 강화하여 지속적으로 발전할 수 있는 토대를 마련하기 위해 특구제도를 활용하고 있는 일본의 경우와 뚜렷한 대조를 보이고 있다. 우리나라도 이러한 점을 고려하여 장기적인 측면에서 지역경제를 튼튼히 하고 전국이 개성있게 골고루 잘사는 국토건설과 지역균형발전에 실질적인 도움이 될 수 있는 특구사업이 선정·추진될 수 있도록 노력하고 유도해야 할 것이다.

19) 부록2에 나타나 있는 바와 같이 거의 절반이상이 관광관련 신청으로서 이는 눈앞에 닥친 어려움을 핑계로 근시안적인 경제논리에서 벗어나지 못하고 있고, 혹시나 전국이 관광·골프장 천국이 되지 않을까 하는 인상을 지울 수 없다.

IV. 특구제도 도입을 위한 정책적 시사점

특구제도가 지역경제는 물론 국가경제를 활성화시키고, 자립형 지방화·지방분권을 촉진하기 위한 돌파구 또는 시발점으로서 적지 않은 효과가 기대되지만, 여러가지 현실적인 문제에 직면할 수 있다. 한·일의 특구제도에 대한 비교고찰을 통해 살펴본 것을 바탕으로, 앞으로 우리나라에서 제도도입과 운영에 있어서 유의할 필요가 있을 것으로 판단되는 것을 정리하면 다음과 같다.

먼저, 양국의 제도가 완화선행형 특구, 즉 전국적 차원에서 규제개혁을 실시하기 전에 먼저 특정 지역에 규제의 특례조치를 시범적으로 실시해보고, 효과가 있으면 전국적으로 확대한다는 접근방법을 취하고 있다. 각 지역은 자원과 여건이 모두 다르기 때문에 발전잠재력 또한 당연히 다를 것이므로, 전국 일률적 시행이 아니라 특정 지역에 한정하여 지역별 특성에 맞게 규제를 완화한다는 것은 합리성을 갖고 있다. 그러나 지역특화발전의 측면에서 너무 “지역특성”만 강조하게 되면 규제개혁의 전국화·일반화에 어려움이 있어 완화선행형 특구의 목적과는 멀어지기 때문에, 지역특성을 살리면서도 진정한 지역경제기반 강화·규제개혁의 전국적 확대 용이 등의 측면에서 균형감있는 특구의 지정이 이루어질 수 있게 하는 지혜가 필요하다.

또한, 규제개혁 효과의 점진적 확대와 관련한 또다른 문제점으로 공간적 자원배분상의 비효율성을 예상할 수 있다. 예를 들어, 어떤 지역이 규제의 특례조치를 계기로 특정 업종에 있어서 입지적 비교우위성을 확보할 수 있으나, 이때 업종의 활성화나 집적이 제대로 이루어지기 전에 규제의 특례조치가 전국으로 확대되면 당초의 지역은 다른 지역에 대한 우위성이 감소하고, 결국 사업자가 특구에 한 투자를 포기하고 보다 입지적으로 유리한 지역으로 쉽사리 이전함으로써 공간적 자원배분상의 투자의 비효율성이 발생할 수 있다는 것이다. 또한, 규제의 특례조치가 우선적으로 시행된 곳보다 원천적 입지우위성이 뛰어난 곳이 다수 있기 때문에 기업 입장에서는 규제완화의 전국화를 관망하는 현상이 발생하고, 결국 전국화가 이루어질 경우 입지우위성이 뛰어난 곳으로 경제활동이 편중되어 불균형이 심화될 수 있다는 것을 간과해서는 안될 것이다.

이러한 문제점을 최소화시키기 위해서는 규제의 특례를 시한조치(時限措置)로 하는 수법을 생각할 수 있다. 왜냐하면, 만약에 원래 입지적으로 다소 불리한 지역이 특구로 인정되었다고 해도 미리 특례조치의 기간이 명시되어 있으면 특례조치를 살려 초기투자를 회수할 수 있는 사업자만이 특구에 입지(투자)하게 되고, 장기적인 투자의 낭비를 피할 수 있기 때문이다. 공간적 자원배분상의 비효율성을 적게 하기 위한 방안으로서는 가능한 많은 지역을 특구로 설정하고 개개의 규제특례를 시한조치로 하는 수법을 취하는 것이 바람직하다. 이러한 맥락에서 전국에 유사한 특구를 다수 지정함으로써 지자체간 선의의 경쟁을 유도하는 효과도 기대할 수 있다.

둘째, 특구지정 신청주체의 범위에 관한 문제가 있을 수 있다. 일본의 경우는 수도권(동경권)도 특별한 제한없이 특구로 지정·운영할 수 있도록 하고 있어 수도권·비수도권에 대한 특별한 차별이 없다. 그러나 우리나라의 재정경제부가 현재 도입을 검토하고 있는 지역특화발전특구 제도에서는 수도권 억제정책의 효과반감과 비수도권 지자체의 반발 등을 고려하여 우선적으로 지방을 중심으로 특구 지정과 운영을 추진하고, 수도권은 지방의 특구운영 상황을 보아가며 차후에 추진을 검토

할 것으로 예상된다. 그러나 수도권에 포함되어 있다는 이유만으로 수도권의 모든 기초자치단체를 특구신청지역에서 배제하는 것은 역차별 주장이 나올 수 있다²⁰⁾. 따라서 특정지역을 신청단계에서부터 배제하기보다는 특구지정 신청자격은 전지역에 열어놓고, 특구지정은 지역균형발전 이념에 따라 특구의 성격 및 지역특성 등 여러가지 상황을 충분히 검토하여 신중히 결정되어야 할 것으로 판단된다²¹⁾.

또한, 일본은 특구지정 신청자격을 기초자치단체뿐만 아니라 광역자치단체·광역연합과 공공성을 띠는 일부 사무조합에게까지 열어놓은 반면, 한국은 현재 “원칙적으로” 기초자치단체 만 신청주체로 인정하고 기초·광역의 공동사업인 경우는 예외적으로 공동운영을 인정하고 있다. 특구신청주체에 있어 우리나라 지방공공단체의 참여는 일본보다 범위가 좁지만, 이는 국가 전체의 사정과 지방자치의 내용 및 문화를 고려한 것으로 판단된다²²⁾. 하지만 우리나라의 특구신청에서 배제되고 있는 민간참여는 제고되어야 할 것으로 생각된다. 특구신청단계에서부터 민간부문의 참여는 특구지정 및 운영에 민간기업의 창의성·경영성을 도입하고 민간의 투자욕을 고취할 수 있어 차후 특구의 활성화에 도움이 될 뿐만 아니라, 재정이 열악한 우리나라 기초자치단체의 특구와 관련하여 소요되는 재정난을 완화하는데도 크게 도움될 것으로 생각된다²³⁾.

셋째로 고려해 보아야 할 사항으로서, 양국이 모두 특구지정에 따른 중앙정부의 재정 및 세제 지원이 없다는 사실이다. 일본의 구조개혁특구 제도에서는 “자조와 자립의 정신”이라는 기본이념을 존중하여 종래의 지역진흥정책과 같은 세·재정적 조치는 하지 않는 것으로 하고 있다. 우리나라에서 현재 추진중에 있는 특구제도도 특구를 지정하여 규제완화를 실시하는 것과 병행한 세·재정 지원은 배제하는 것으로 검토되고 있다. 하지만 수도권 이외의 재정자립도가 극히 낮은 우리나라 기초자치단체의 현실을 감안할 때, 지자체에만 맡겨놓는 지역특구가 제대로 기능할 수 있을지 의문시된다²⁴⁾. 과거 농공단지 등의 폐해에서 잘 보았듯이 선거용 선심쓰기로 이용되어 지자체의 자생력을 꺾고 예산낭비만 초래할 수도 있을 뿐 아니라, 단순히 용도전환(예:산업단지 조성시)이나 조금 쉽게 하는 정도의 규제완화는 실질적인 민자유치나 외국기업 유치 등의 효과로는 쉽게 연결되지 않을 수 있다는 것이다.

따라서, 본 제도가 단순히 제도도입이 아니라 실질적으로 착근하여 지역경제 더 나아가 국가경제 활성화로 이어지기 위해서는 지방자치단체의 재정운영에 대한 융통성과 관련한 조치(예:자주재원 확

20) 특히, 군사시설보호구역·상수원보호구역 등의 중첩규제를 받고있는 수도권 동북부지역은 타지역에 비해 매우 낙후되어 있어 역차별의 대표적인 예가 될 수 있다.

21) 특구의 특성에 따라 수도권이 다른 지역에 비하여 월등히 좋은 입지를 갖출 수 있으므로 특구지정은 특구의 성격과 지역특성 등을 충분히 검토한 후에 결정해야 할 것이다. 그러나 수도권의 특구지정으로 인해 과도한 인구유입이나 산업집적을 유발하여 지역불균형이 심화되지 않도록 하는 지제도 필요하다.

22) 우리나라의 경우 아직 행정협의회(지방자치법 제142조)를 통한 광역차원의 지역문제에 대한 대응은 활성화되지 못하고 있지만, 향후 광역차원의 지역발전과 관련한 과제가 증대될 것으로 판단되므로 행정협의회도 특구를 신청할 수 있도록 하는 것도 고려해 볼 수 있다.

23) 일본에서는 지역발전에 민간활력을 적극 활용하기 위해 민간이 해당 지자체에 특구요청을 하면 지자체는 특구계획을 수립하여 신청하도록 규정하고 있다(법 제4조). 1차·2차 지정에서 민간이 참여할 수 있게 된 것을 보면, 항만시설(행정재산)을 민간기업 임대운영 가능·주식회사에 의한 특별요양시설 운영 인정·민간기업의 국립대학시설 저가 사용가능 등이 있다(일본 구조개혁특별구역추진본부 자료).

24) 일본의 경우에도 재정지원이 없는 이번의 특구제도는 지자체의 재정계약으로 인해 제대로 정착할 수 있을지 우려하면서 규제개혁이 지연될 위험성이 있다는 것을 지적하고 있다(小川, 2002).

충)가 동반되어야 할 것으로 판단된다. 이러한 측면에서 일본의 경우와 같이 민간에게도 신청자격을 부여하여 민간자본을 적극적으로 활용할 수 있도록 하는 방안도 필요하다.

넷째, 특구에 대한 차후평가에 따른 문제점도 고려해보아야 할 내용이다. 일본의 구조개혁특구 제도에서는 취해진 규제의 특례조치에 대해 매년 평가를 실시하여 그 결과에 따라 필요한 조치(전국화·특구유지·취소)를 강구하도록 하고 있다. 그러나, 특구지정에 따른 경제활성화는 업종에 따라 상당한 기간을 필요로 하기 때문에 평가기간이 길어져야 한다는 것이다(평가시기의 문제). 예를 들면, 특정산업의 활성화를 위해서는 관련 산업의 집적이 가시화되는 것이 필요하나, 이에 상당한 연수(年數)를 필요로 할 것이다 또한 교육 등에서는 그 효과가 나타나는 데는 최소한 그 제도하에서 초·중·고교육을 받은 사람이 대학에 진학할 정도까지의 기간이 필요하다고도 생각할 수 있다. 따라서, 평가기간 설정과 평가기준 선정이 그리 간단한 사안은 아니다. 또한, 평가후 제대로 실시되지 않을 경우에 특구지정을 해제함으로써 규제를 원상태로 복원하는데도 현실적으로 적지 않은 휴유증이 남을 가능성도 배제할 수 없을 것이다²⁵⁾.

다섯째, 한국과 일본에서의 특구지정 신청에서 나타나는 차이점을 볼 수 있다. 일본의 사례를 보면, 단지 눈앞에 보이는 근시안적·단편적 경제효과보다도, 주로 국제물류·연구개발(산학연계)·미래 전략산업 등 지역특성을 살리면서도 지역·국가경제의 체질을 개선할 수 있는 사업(특구) 그리고 사회자본 축적과 주민생활수준 향상(복지·교육 등)에 초점을 맞추고 있다. 그러나 지금까지 나타나는 우리의 특구신청(예비)은 관광개발 등 단기적인 효과를 기대할 수 있는 분야에만 치중하고 있다²⁶⁾. 따라서, 우리나라도 일본의 사례를 참고하여 장기적인 안목으로 지역경제의 기반을 강화하는 방향으로 특구제도가 활용될 수 있도록 유도해야 할 것이다. 이를 위해서는 일본의 경우와 같이 제도적 차원에서 가이드라인을 제시하는 것이 필요하고, 기초자치단체의 특구신청에 대한 광역자치단체의 의견제시 역할이 보다 충실하고 실질적으로 이루어지도록 해야 할 것이다.

여섯째, 효율적인 정책추진을 위해서는 강력한 추진조직체계와 일원화된 추진창구가 마련되어야 한다. 현재 일본에서의 구조개혁특구는 복수의 관청에 대해 여러가지 규제의 특별조치를 조합하여 실시하는 것이 많기 때문에 신청접수나 지정 등 관련업무를 일원화하여 운영하고 있으며, 총리가 특구제도의 추진을 위한 조직(구조개혁특구추진본부)의 본부장을 맡고 있다. 우리나라도 일본과 같이 지역특화발전특구 제도가 종합적이고 체계적으로 추진될 수 있도록 본 제도와 관련한 창구를 일원화하고, 전국적 차원에서 광범위하게 시험적으로 도입될 뿐만 아니라 규제개혁에 따른 부처간의 이해관계로 인해 조정이 힘든 경우가 많을 것으로 예상되기 때문에 제도 자체에 강력한 의지와 힘을 싣기 위해 일본과 같이 각 부처를 통괄할 수 있는 위치에 있는 사람이 특구추진과 관련한 실질적 조정자가 되어야 할 것이다.

일곱째, 기존에 관광특구·경제자유구역(경제특구)·자유무역지역·관세자유지역 등 규제의 특례조치와 관련한 제도가 이미 존재하고 있는 상황에서 지역특화발전특구 제도가 새롭게 또 도입되기 때문

25) 이러한 맥락에서 과욕을 부리기보다는 성공가능성이 높은 소수의 특구를 선정하여 성공사례를 만들고, 특구 자체뿐만 아니라 제도를 단계적으로 확대해가는 신중한 접근이 필요하다는 목소리도 있다(한국경제, 2003.7.9).

26) 경상남도·강원도의 시·군이 예비신청한 특구를 보면, 경상남도는 신청건수(42건)중 25건(60%), 강원도(45건)는 29건(64%)이 관광관련특구인 것으로 판단된다(부록2 참조).

에 일선 행정을 담당하는 지방자치단체에서는 혼란이 일어날 소지가 있다. 따라서 유사한 제도의 통·폐합 등 규제개혁과 관련한 제도의 전반적인 조정에 대해서도 검토가 필요하다. 한편, 지역 차원에서는 지역특화발전정책·지역혁신체제 구축(지역Cluster) 등의 각종 정책이 추진되고 있고, 각 공간레벨(도·시군)에 대한 종합계획(장기비전)이 수립·추진되고 있다. 따라서 이번에 도입하고자 하는 지역특화발전특구 제도는 이와 같은 기존의 정책과 잘 연계시켜 추진하고, 지역의 장기비전과 정합성을 유지하면서 지역발전을 도모할 수 있는 방향으로 운영되어야 할 것이다. 지역특구의 신청 및 운영주체인 기초자치단체 입장에서는 사례지역(부록2 참조)에서 나타난 바와 같이 단순히 지금 당장의 세수증대에 효과가 빠른 사업을 중심으로 한 특구를 생각하는 것보다 장기적인 안목에서 지역경제의 기반을 강화하고 경제체질을 개선할 수 있는 방향으로 특구제도를 활용하려는 사고의 전환이 요청되고 있다. 이 경우, 광역자치단체는 단순히 시·군의 신청자료를 취합하여 정부에 올리는 수준의 역할이 아니라, 기초자치단체의 특구아이템 선정과 계획구상 그리고 광역자치단체 전체의 산업·공간정책 등을 충분히 고려하여 특구운영과 지역발전구도(장래비전)가 톱니바퀴처럼 맞물려 돌아갈 수 있도록 실질적인 조정·자문자로서의 역할을 하여야 할 것이다.

마지막으로, 지방경제 활성화(자립형 지방화)·지역특화발전을 도모하기 위해 규제의 특례조치를 실시하는 지역특화발전특구 제도가 과거 준농림지역 제도의 도입과 같이 자칫 환경·토지이용 등의 무분별한 개발을 부채질할 개연성도 다분히 있다는 것을 충분히 인식하고, 난개발의 폐해를 방지하기 위한 지자체와 정부가 공동의 노력으로 사전대책을 강구하는 시스템을 마련하여야 할 것이다. 특구 제도는 전국적인 규제개혁을 실시해야 하는 차선책으로서 시험적으로 도입되는 제도이기 때문에 그만큼 불확실성도 내포하고 있다. 일본의 경우 규제의 특례조치에 따른 부작용에 적극적으로 대응하기 위해 지자체가 주체가 되어 “대체조치”를 강구하도록 하고 있다.

V. 결 론

세계화의 물결이 거세지면서 국제사회는 국경없는 경제전쟁이 치열해지고 있고, 각국은 경쟁에서 비교우위를 선점하기 위해 다양한 정책을 전개하고 있다. 이러한 맥락에서 우리나라에서도 최근에 경제특구를 지정하거나 기업하기 좋은 여건을 조성하기 위한 정책을 의욕적으로 추진하고 있다. 동시에, 우리사회에서는 국토균형발전·자립형 지방화·기업하기 좋은 여건조성 등이 중요한 이슈로 대두되어 있다. 이를 위해 지금까지 정부차원에서 노력하고 꾸준히 규제개혁 등을 추진하여 왔으나, 전국 획일적인 규제적용으로 지역특성을 살리지 못하거나 국민·기업 입장에서는 그 체감도가 아직 저조한 수준에 머물러 있고, 경제활동에 장애가 되는 핵심규제가 잔존하고 있는 것으로 지적되고 있다.

따라서, 정부는 이러한 대내외적 상황을 인식하여 자립형 지방화에 필요한 지역경제발전의 기반을 다지기 위해 일본에서 선행적으로 시행하고 있는 구조개혁특구를 벤치마킹하여 지역특화발전특구 제도를 도입하고자 검토하고 있다. 국토균형발전·지방분권을 위한 제도개선과 각종 정책이 검토되고 있고, 지방이 발전해야 국가가 발전할 수 있다는 목소리가 높아지고 있는 작금의 상황을 고려할 때 지방이 주도적으로 지역특성을 살린 지역발전을 추진할 수 있는 돌파구가 될 수 있는 지역특구제도

를 도입하려는 것은 매우 시의적절한 것으로 판단된다.

이러한 시점에서 본 연구에서는 우리보다 먼저 시행하고 있는 일본의 구조개혁특구를 중심으로 하면서 현재 우리나라에서 검토하고 있는 주요내용을 비교고찰하여 제도도입에 즈음하여 고려해야 할 시사점을 제시하였다. 기업하기 좋은 환경·전국토가 골고루 개성있게 잘사는 사회를 만들어야 하는 것이 시대적 대세이고, 그간 추진이 어려워 원만하게 잘 추진되지 못했던 규제개혁을 위해 특구제도를 도입하는 만큼, 연구결과에서 나타난 시사점들이 참고가 되어 제도도입에 따른 부작용을 최소화하고 빈사상태에 빠진 지역경제에 하나의 돌파구로서 운영될 수 있도록 하는데 조금이나마 도움이 되었으면 한다.

(참고문헌)

- 1) 국무조정실, 2003. 4, 참여정부 규제개혁 추진계획.
- 2) 김갑성, 2002, 경제특구와 지역균형개발, 환황해권 지역거점 개발전략 워크샵 자료.
- 3) 김영준, 2002, 관광특구 제도개선 및 운영활성화 방안, 한국문화관광정책연구원.
- 4) 박재룡, 2002, 경제특구의 성공적 추진방안, 삼성경제연구소.
- 5) 이언오·박재룡, 2002, 왜 경제특구가 필요한가?, 남덕우 외, 한국경제 생존프로젝트 경제특구 삼성경제연구소.
- 6) 이원섭·박양호, 2002, 지방육성을 위한 국가지원의 차등화 방안, 국토연구원.
- 7) 재정경제부, 2003. 7, 지역특화발전 도입을 위한 지방순회설명회 자료.
- 8) 허재환, 2002, 경제특구와 국토정책, 동북아 비즈니스 거점화를 위한 경제특구 개발방향 정책세미나자료, 대한국토·도시계획학회.
- 9) 한국경제, 2003. 7. 9, 지역특구 난개발·과투자 안되게.
- 10) 構造改革特別區域推進本部, 2003, 構造改革特區推進のための基本方針.
- 11) 構造改革特別區域推進本部, 2003, 構造改革特別區域基本方針について.
- 12) 經濟企劃廳調査局, 2000, 近年の規制改革の經濟效果利用者メリットの分析 政策效果分析レポートNo.1.
- 13) 內閣府政策總括官, 2001a, 近年の規制改革の經濟效果生産性メリットの分析 政策效果分析レポートNo.1.
- 14) 內閣府政策總括官, 2001b, 地域經濟レポート2001:公共投資依存からの脱却と雇用の創出.
- 15) 內閣府政策總括官, 2002, 地域經濟レポート2002:新しい産業分野による地域市場の擴大.
- 16) 內閣府大臣官房政府廣報室, 2002. 11, 構造改革特區制度の實現に向けて, 時の動き.
- 17) 內閣府大臣官房政府廣報室, 2003. 1, 構造改革特別區域法が成立, 時の動き.
- 18) 內閣府大臣官房政府廣報室, 2003. 6, 動き出した構造改革特區, 時の動き.
- 19) 內閣官房構造改革特區推進室, 2003, 構造改革特區について.
- 20) 小川 昭, 2002, 構造改革特區を成功させるために, 日本總合研究所.
- 21) 小川 昭, 2003. 2, 構造改革特區を成功させるために, 日本總合研究所, Japan Research Review.
- 22) 金子 弘道, 2003. 4, 特區構想は實現するか?制度運用のカギを握るもの, 全國自治團體勞動組合, 月刊自治研.
- 23) 佐藤 俊一, 2003. 4, 構造改革特區制と自治體の地域政策, 全國自治團體勞動組合, 月刊自治研.
- 24) 白石 賢, 2002, 規制改革特區の提案を巡る論點について, 日本經濟研究センター, Discussion Paper No.78.
- 25) 清野 一治, 1993, 規制と競争の經濟學, 東京大學出版會.
- 26) 田中 素香外, 2001, 現代ヨーロッパ經濟, 有斐閣.
- 27) 鶴 光太郎, 2002, 矛盾を抱えて走り出す構造改革特區, 經濟産業研究所.
- 28) 八代 尙冠, 2002. 8, 規制改革特區の意義と推進方法, 經濟企劃協會, ESP, No.364.
- 29) 横倉 尙, 1995, 直接規制政策, 植草益編, 日本の産業組織, 有斐閣.
- 30) 横山 直, 2002, 構造改革特區を通じた規制改革と産業の集積に關する一考察, 內閣府政策總括官 景氣判斷·政策分析 ディスカッションペーパー.
- 31) APEC, 1999, Assessing APEC Trade Liberalization and Facilitation, APEC Economic Committee.
- 32) Dewatripont, M. and Roland, G., 1995, The Design of Reform Packages under Uncertainty, American Economic Review, 85(5), pp.1207-23.

<ABSTRACT>

A Study on the Effective Implementation of the Special Local Development Zone System

Sang - Rag Son·Si - Hwa Lee

※Keywords : Special zones for structural reform, Special local development zone

This study attempts to suggest some practical strategies for ensuring a successful implementation of “special local development zone” system based on the comparative review of two similar special zone systems of Korea and Japan. Because the special local development zone system of Korea is in the beginning stage, it is a little early to evaluate the policy. In spite of that, reviewing the Japan’s case can give us some lessons for successful implementation of Korean system.

Considering the importance of local development for promoting national development, it is timely to develop special local development zone system which designate special zones according to unique local characteristics. On the other hand, introducing another special zone system to the existing several different types of special zones such as special economic zones and special tourist zones may cause more confusion and undesirable development.

At the point of this situation, this study provides some policy implications for introducing our special local development zone system successfully by comparing two systems of Korea and Japan.

<부록1> 일본의 구조개혁특구 지정현황(2003년 8월말 현재)

구분	광역자치단체	신청주체	특구명칭	
국제물류 관련특구	1차 지정	千葉縣	千葉縣	국제공항특구
		東京都	東京都	국제항만특구
		神奈川縣	横浜市	국제물류특구
		靜岡縣	靜岡縣	국제항만교류특구
		愛知縣	名古屋港管理組合	名古屋港산업허브특구
		大阪府	大阪府	국제교류특구
		大阪府	大阪市	국제교류특구
		兵庫縣	神戸市	국제항만경제특구
		山口縣	下關市	동아시아로지스틱스특구
		福岡縣	福岡縣·福岡市	福岡 아시아비즈니스특구
	福岡縣	北九州市	北九州市국제물류특구	
	2차 지정	北海道	稚内市	국제교류특구
		神奈川縣	神奈川縣·川崎市	국제인해공항산업·물류특구
		愛知縣	愛知縣	중부인해공항도시국제교류특구
愛知縣		愛知縣·豊橋市·蒲郡市·御津町·田原町	국제자동차특구	
산학연계 관련특구	1차 지정	青森縣	青森縣	津輕·생명과학활용식품특구
		宮城縣	仙臺市	국제지적산업특구
		山形縣	山形縣	조정밀기술집적특구
		山形縣	鶴岡市	鶴岡 바이오캐퍼스트특구
		福島縣	福島縣	지식창출개발특구
		茨城縣	茨城縣	쓰쿠바·東海·日立지적특구
		京都市	京都市	지식창출·활용특구
		大阪府	大阪府	바이오메디컬클러스터형성특구
		大阪府	大阪府	하이테크산업창조특구
		京都·大阪·奈良	京都府·大阪府·奈良縣	京阪奈학술연구도시지적특구
		兵庫縣	兵庫縣·新宮町·上郡町·三日月町	첨단광학기술특구
		兵庫縣	神戸市	첨단의료산업특구
		廣島縣	廣島縣·廣島市·吳市·東廣島市	廣島 연구개발·창업특구
		香川縣	香川縣	糖質 바이오하이테크특구
	福岡縣	福岡縣·福岡市	飯塚 아시아IT 특구	
	福岡縣	福岡縣·久留米市	久留米아시아바이오특구	
	2차 지정	千葉縣	千葉縣	千葉縣신산업창출특구
		神奈川縣	神奈川縣·横浜市	京浜 일해부도시재생특구
		神奈川縣	神奈川縣·川崎市	국제환경특구
		靜岡縣	靜岡縣	첨단건강산업집적특구
		兵庫縣	兵庫縣	국제경제특구
		山口縣	山口縣·宇部市	産學公연계연구개발촉진특구
愛媛縣		愛媛縣·松山市·重信町	愛媛 바이오연구개발특구	
산업활성 화관련 특구		1차 지정	北海道	石狩港管理組合·小樽市·石狩港
	茨城縣		茨城縣	鹿兒島경제특구
	三重縣		四日市·四日港管理組合	기술집적활용형산업재생특구
	兵庫縣		姫路市	환경·리사이클경제특구
	山口縣		山口縣·徳島市	환경대응형 콤비나트특구
	2차 지정	北海道	南幌市	기업입지촉진특구
		青森縣	青森縣	환경·에너지산업창조특구
		神奈川縣	神奈川縣·横浜市	DME보급모델특구
		石川縣	石川縣·辰口町	신산업창조거점화추진특구
		兵庫縣	兵庫縣·加西市	산업집적특구
IT 관련 특구	1차 지정	岐阜縣	岐阜縣·岩田町·岩村町	민고산업재생특구
		兵庫縣	洲本市	스위트 발레·情場 형성특구
	2차 지정	北海道	岩見澤市	IT 벤처육성특구
岡山縣	岡山縣	IT 비즈니스특구		

출처)일본 構造改革特別區域推進本部 홈페이지 (<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/>).

구 분	광역자치단체	신청주체	특구명칭
농업관련 특구	1차 지정	神奈川県 相模原市	相模原市신도시농업창출특구
		新潟縣 安塚町·浦川原村·松代町·松之山町·大島村·牧村	東頸城농업특구
		山梨縣 山梨縣	와인산업진흥특구
	2차 지정	香川縣 内海町	小豆島·内海町 올리브진흥특구
		埼玉県 埼玉縣	과학영농인육성특구
		神奈川県 小田原市	도시농업성장특구
도농교류 관련특구	1차 지정	新潟縣 新潟縣	농업대학교 Agri-work Support 특구
		山梨縣 山梨市	山梨市농지활성화특구
		千葉縣 千葉縣·大網白里町	NPO 활동추진특구
		千葉縣 鴨川市	鴨川市 棚田 농업특구
		山梨縣 増富町	増富 지역교류진흥특구
	2차 지정	兵庫県 兵庫縣·豊岡市·城崎町·竹野町·香住町·日高町 出石町 但東町·村岡町·浜坂町·美方町·温泉町	Green Tourism 특구
		和歌山縣 和歌山縣	新高향창조특구
		宮城縣 宮城縣	신화·전설의 고향과 Tourism특구
		石川縣 石川縣	Green Tourism 촉진특구
		長野縣 長野縣·青木村	青木村 도시농촌교류특구
		長野縣 長野縣·賣木村	賣木村교류농원특구
		長野縣 長野縣·木曾福島町	木曾福島町 도시농촌교류특구
		長野縣 長野縣·波田町	波田町 도시농촌교류특구
		長野縣 飯田市	南信州Green Tourism 특구
		京都府 綾部市	綾部市농촌교류촉진특구
京都府 龜岡市	도시농촌교류특구		
교육관련 특구	1차 지정	群馬縣 太田市	太田 외국어교육특구
		東京都 八王子市	등교거부 아동·학생 체형형 학교특구
		徳島縣 海部町	海部町고향교원제도특구
	2차 지정	北海道 清水町	문화마을 인성교육특구
		宮城縣 宮城縣	宮城 교육특구
		福島縣 會津若松市	會津若松市IT 특구
		埼玉県 狭山市	외국어조기교육추진특구
		岐阜縣 多治見市	키오우학습특구
		岐阜縣 可兒市	IT 활용 학교복귀지원특구
		滋賀縣 長浜市	Hospitality 도시구상특구
京都府 京都市	인재양성추진특구		
廣島縣 三次市	교육도시특구		
유아보육 관련특구	1차 지정	群馬縣 六合村	유아·보육일체화특구
		埼玉県 北本市	유아교육특구
		長野縣 長野縣	3세 미만 유아 유치원 취학가능특구
	2차 지정	山口縣 防府市	유치원입학연령제한완화특구
		岩手縣 一關市	유치원조기입원특구
생활복지 관련특구	1차 지정	山梨縣 富士吉田市	유치원입원사업특구
		千葉縣 千葉縣	건강복지특구
		東京都 足立區	人材 비즈니스활용고용창출특구
		神奈川県 大和市	커뮤니티추진형 지역복지특구
		大阪府 枋方市	복지移送서비스특구
	2차 지정	岡山縣 岡山縣	복지수송특구
		熊本縣 熊本縣·學士市·三角町·不知火町·城南町·小川町·豊野町·中央町·砥用町	복지커뮤니티특구
		東京都 世田谷區	NPO 등 수송협동특구
		長野縣 小海町	小海町복지수송특구
		長野縣 大桑村	장애아 지역케어특구
長野縣 木島平村	Day Service Barrier-Free 특구		
岐阜縣 岐阜市	복지서비스향상특구		
徳島縣 上勝町	上勝町 有償 자원봉사수송특구		
熊本縣 菊池市	菊池市복지서비스지원특구		

<부록2> 경상남도·강원도의 지역특화발전특구 신청현황(2003년 8월말 현재)

경남도내 시·군의 예비신청 (42개)		강원도내 시·군의 예비신청 (45개)	
신청지자체	특구명칭	신청지자체	특구명칭
창원시	첨단기계산업 R&D촉진특구 해양수산물화학제품특구 *	춘천시	레저산업특구* 하이테크산업특구
마산시	첨단산업특구 해양관광특구 *	원주시	첨단의료기기산업특구 전통문화관광산업특구 *
진주시	Bio 산업특구 휴양·레저관광특구 * 신선농산물수출특구 실크산업특구	강릉시	해양관광특구* 과학산업특구
진해시	벚꽃연구·자원화특구 수산물생산·가공·수출특구 해양·역사관광특구 *	동해시	물류·관세자유지역특구 관광항특구*
통영시	미륵도관광특구 *	태백시	고지대스포츠훈련장특구*
사천시	서포해양관광특구 * 항공우주산업특구 친환경녹차생산단지특구	속초시	통일지원특구 설악동휴양관광특구 * 해상여객특구* 해양관광특구*
김해시	외국어교육특구 스포츠·레저특구 * 정밀기계산업특구 가야문화관광·숙박특구*	삼척시	동굴특구* 교육특구
밀양시	대도시근교형 산업집적특구 레포츠특구* 전원주택특구	홍천군	에원동물산업특구 * 고원지대레저특구 * 체험농업관광특구 * 리얼(Real)체험랜드특구* 홍천강수변관광특구 * 승마특구* 5도(道) 농특구
거제시	해양관광특구 *	횡성군	횡성한우특구 골프특구* 복분자와인특구
양산시	관광·레저특구* 자동차부품산업특구	영월군	동강생태특구*
의령군	싸움소육성특구 * 골프장조성특구 *	평창군	도달체육특구
함안군	축구스포츠타운특구 * 휴양·위락관광특구 *	정선군	Bio-cosmetics Vally 실버타운특구
창녕군	교육도시육성특구 우포늪자연생태특구 *	철원군	평화·물류특구
고성군	어린이공용골프교육특구*	화천군	백암산평화생태공원특구* 파로호권종합레포츠특구*
남해군	생태체험관광특구 * 스포츠휴양특구 *	양구군	국토정중앙특구 파로호수상레저특구 * 문화예술특구* 체육특구
하동군	지리산전통문화보존특구* 야생차관광특구 * 해양생태체험특구 *	인제군	모험·레포츠특구 *
산청군	한방휴양산업특구	고성군	스키특구* 관광특구(화진포지구)* 관광특구(송지호지구)* 온천특구*
함양군	자연건강식품생산및산업화특구	양양군	양양신항만경제특구 월천스키특구* 상왕도골프특구*
거창군	교육도시육성특구 가조온천관광특구 *		
합천군	황강레포츠·휴양특구 *		

자료)경상남도 관련부서 내부자료 및 재정경제부 홈페이지 (http://www.mofe.go.kr/).