

한국과 일본의 규제특구 제도 비교

-방향성, 운영체계, 제도설계를 중심으로-*

이 혁 우**

한국과 일본은 규제특구 제도를 활발하게 적용하고 있다. 규제특구는 성장거점 중심 전략과 지역균형 발전을 추구하여 지정될 수 있다. 그러나 한국의 주요 규제특구는 수도권권을 제외하고 있지만 일본은 모든 규제특구에서 수도권권을 포함하고 있다. 규제특구 운영 방식에서는 한국은 대통령 등 국정최고책임자에 의한 주요규제의 조정기능이 결여되어 있고 주로 지방정부 주도의 상향식(bottom-up) 방식을 채택하는 경우가 많지만, 일본은 국가전략특구에서와 같이 총리가 직접 주도하여 '암반규제'를 해결하는 하향식(top-down) 방식을 통해 강력한 규제개혁을 이끌어낸 사례가 확인된다. 규제특구 설계 측면에서는 한국은 메뉴판식 특례의 한계가 있었지만, 일본은 메뉴판식 규제특례에 더한 규제특례 추가가 가능했다. 따라서 한국의 규제특구 제도를 개선하기 위해서는 수도권 배제 원칙을 재고하고, 대통령 차원의 강력한 규제개혁 추진 체계를 구축하며, 유연하고 포괄적인 규제개혁 전략을 채택할 필요가 있다. 특히 지역균형 발전에 치중된 규제특구에 대한 인식을 국가전체의 경쟁력 강화를 위한 중요한 정책수단으로 전환할 필요가 있다.

주제어: 규제특구, 지역특화발전특구, 규제자유특구, 구조개혁특구, 국가전략특구

* 본 논문은 2025학년도 배재대학교 교내학술연구비 지원에 의하여 수행됨.

이 논문은 저자가 발표한 「일본 국가전략특구 사례와 시사점: 규제개혁을 중심으로」(2025)를 논문으로 발전시킨 것임.

** 배재대학교 행정학과 교수, 대전광역시 서구 배재로 155-40 (hwlee@pcu.ac.kr)

접수일: 2025/10/24, 심사일: 2025/11/8, 게재확정일: 2025/12/15

I. 들어가며

지역특구는 통상 경제특구(Special Economic Zone:SEZ)를 지칭하는 것으로 일컬어진다. 이것은 일정한 구역을 지정, 그 지역 내에서 다른 지역과 차별적인 재정, 혹은 규제조치를 부여함으로써 해당 지역 경제의 발전과 이를 기반으로 국가전체의 경제발전을 도모하는 것을 목적으로 한다. 이런 특구는 그 성격에 따라 세금의 경감을 갖는 '세제 완화 특구(보세특구)', 규제완화 등을 취하는 '규제특구'가 있고, 이 둘의 기능 모두를 포함한 특구도 있다.

이런 지역특구에서 규제는 핵심적인 요소이다. 중앙정부 수준에서 설계되는 규제는 획일성으로 인해 지역의 차별성을 모두 담지 못한다. 이로 인해 지역관점에서는 규제모순이 자주 확인되고, 이를 개선해야 할 이유도 분명하다. 지역에 규제특구를 지정해 지역의 특성에 부합하는 규제설계가 가능하게 하는 것은 이를 해소하기 위한 전략이기도 하다. 발전의 잠재력이 있는 지역에 대해 규제개선을 포함한 정책지원을 설계해 성공모델을 도출하려는 것이 바로 특구지정의 목적이다.

이런 이유로 규제특구는 한국과 일본에서 활발하게 활용되어 온 정책수단이다. 한국은 1980년대부터, 일본은 2000년대 들어 규제특구를 본격적으로 채택하였다. 본 연구는 한국과 일본의 규제특구를 대상으로 국가발전과 지역균형이라는 방향, 규제특구의 운영체제, 규제특구 제도의 설계 관점으로 분석을 시도한다. 국가발전과 지역균형은 다시 발전의 동력을 소수의 핵심 지역에 집중시키는 거점형 전략과 다수의 지역에 분산시키는 분산형 전략인지, 특구에서 창출된 성과가 지역 내에 머무르는지, 아니면 전국적인 제도 개선으로 확산되는 구조인지를 분석한다. 특구운영과 관련해서는 중앙정부와 지방정부의 상대적 역할과 민관협의체 구성과 이견조정을 분석한다. 한편 특구제도의 설계는 특히 규

제관점에서 제도설계를 비교한다. 메뉴판식 규제특례의 도입 여부, 규제개선 과제의 사후적 추가 가능성, 규제샌드박스 포함 여부, 규제완화와 더불어 재정지원 등 다양한 정책수단이 고려되는 정책믹스(policy mix)를 고려하는지가 그것이다.

이 요소들은 규제특구를 체계적으로 분석하는데 유용하다. 특구가 지역균형 발전전략의 일환인지, 전국수준의 국가경쟁력에 초점을 둔 것인지, 또한 특구성과를 도출하기 위한 운영체계에 주목할 필요가 있는 것이다. 또한 얼마나 포괄적, 개방적인 규제애로 대응체계를 구축하고 있는지, 특구성과 제고를 위한 기타 정책과의 연계 가능성이 있는지도 분석해야 한다. 이를 통해 여러 특구 중에서도 일본의 국가전략특구가 높은 성과를 보이는 이유도 설명할 수 있다.¹⁾

한편 규제특구에 대해서는 그동안 많은 연구가 있어왔으며 비교연구도 상당하다. 개별 특구의 성과와 국가별 특구제도를 소개하는 연구, 이를 비교하는 연구도 있었고, 한국의 특구의 개선수요를 확인하여 정책적 제언을 제시하는 연구도 상당하였다. 본 연구도 한국의 규제특구의 개선점을 제안하는 것이 목표이다. 그러나 본 연구는 특히 한국과 일본의 제도를 비교함으로써 분석대상의 폭을 넓혀 보다 많은 시사점의 발견을 시도한다. 특히 기존 연구와 차별되는 분석기준, 즉 규제특구의 전략으로 국가발전과 지역균형의 상충적 목표에 대한 비교, 제도설계 관점에서의 차이를 확인함으로써 특구제도에 대한 보다 심층적인 분석을 통한 적실성 높은 전략의 제시가 가능할 것으로 판단한다.

II. 규제특구의 개념과 의의

1. 규제특구의 개념과 유형

규제특구는 특정한 지역에서 특정한 산업, 기술, 사업과 관련된 기존규제를 완화하거나 면제함으로써 실증이나 사업화를 다른 지역에 비해 자유롭게 시도할 수 있도록 지정된 구역을 말한다. 이런 규제특구의 주요 특징으로는 첫째 특정한 지역에 한정되어 규제

1) 2025년 1월, 국가전략특구 홈페이지(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kouzou2/index.html>)를 보면, 다음과 같이 그 성과를 제시하고 있다.

실증 혹은 유예(완화포함)의 실험이 이루어진다는 점, 둘째 해당 지역의 발전과 성장을 특별히 의도하는 목적성을 갖는다는 점, 셋째 규제샌드박스과 같은 규제유예 방법론을 적용하거나 경우에 따라서는 재정지원을 수반한다는 점을 들 수 있다.

사실 이런 규제특구는 지역특구의 틀 속에서 특히 규제측면의 전략을 강조한 것이다. 지역특구는 특정 구역을 지정하여 다른 지역과 차별화된 경제적, 제도적 혜택을 부여함으로써 해당 지역의 발전을 촉진하고 나아가 국가 전체의 성장을 견인하려는 목적을 가졌다(박배균, 2017, 이점순, 2024). 지역특구는 "국가 경제의 발전을 위하여 특별히 지정된 특정 지역"으로 단순히 구역을 지정하는 것을 넘어, 해당 지역 내에서 다른 지역과 차별적인 재정, 조세, 그리고 특히 규제 완화 조치를 부여한다는 특징을 갖고 이런 특징에 따라 경제특구, 세제완화특구, 규제특구, 복합기능특구로 분류될 수 있다(이혁우, 2025).

경제특구(Economic Zone)는 가장 광범위한 개념으로, 투자 유치, 산업 활성화 등을 목적으로 지정된다. 일반적으로 조세 감면, 저렴한 토지 제공 등의 경제적 인센티브가 결합되는 것이고,²⁾ 세제완화특구(Fiscal Incentive Zone)는 특정 지역 내에서 법인세, 소득세 등을 감면하거나 면제해주는 방식으로 투자를 유도하는 데 초점을 맞춘다. 보세특구가 대표적인 예시이다. 한편 규제특구(Regulatory Zone)는 지역의 혁신을 저해하는 각종 규제를 완화하거나 유예하여 자유로운 경제 활동을 보장하는 데 중점을 둔다. 한국의 규제자유특구와 일본의 국가전략특구가 여기에 속한다. 그 외 복합기능특구(Multi-functional Zone)가 있다. 이것은 위의 유형들을 복합적으로 포함하며, 규제 완화와 함께 재정 지원, 세제 혜택 등을 동시에 제공하여 시너지 효과를 극대화하려는 목적을 갖는다.

이 중 규제특구는 그 목적과 규제특례의 범위에 따라 본 연구의 분석과 같이 경제자유특구, 지역특화발전특구, 규제자유특구와 같은 유형을 보이고 있다. 경제자유특구는 특정한 지역에 대해 개별법을 통해 유예 혹은 완화대상 규제를 열거적으로 미리 지정해 두는 것을 의미한다. 경제자유특구는 주로 해당 지역 내 투자유치를 통한 산업발달 및 고도화를 추구

2) 경제특구는 많은 국가에서 발견된다. 특히 중국 선전 경제특구는 1979년 외국인 투자 유치와 기술 도입을 위해 경제특구로 지정된 이후, 40여 년간 매년 20% 이상의 높은 성장률을 기록하며 급속도로 발전했다. 선전은 값싼 노동력과 홍콩과의 지리적 근접성, 그리고 정부의 적극적인 지원 정책을 바탕으로 세계의 공장에서 기술혁신의 중심으로 탈바꿈하는 데 성공했다.

하는 것으로 이와 관련된 규제의 선제적 완화에 집중하는 경향이 크다. 첨단산업, 비즈니스, 교육, 관광을 포괄하는 국가전략구역인 인천경제자유특구의 지정 등이 그 예이다.

지역특화발전특구는 지역분산형 발전전략에 따라 기초자치단체 수준에서 자신에 적합한 규제유예 및 완화를 적용받을 수 있게 설계한 것이다. 경제자유특구가 지역 전체에 선제적으로 특정규제를 사전적으로 면제하는 것이라면 지역특화발전특구는 개별규제에 대한 사후적 유예신청 및 유예인정의 과정을 거친다. 이 때 유예 및 완화대상 규제리스트를 미리 정하는 메뉴판 방식이 주로 채택되며, 경우에 따라 메뉴판을 벗어난 규제에 대해서도 추가적인 유예를 결정하도록 제도설계가 가능하다. 지방자치단체는 특정 규제 유예 혹은 완화를 염두해 두고 특구신청을 하고 심사를 통해 지정을 받음으로 해당 규제에 대한 특례를 받을 수 있게 된다.

규제자유특구는 주로 규제 자체의 확정적 특례뿐만 아니라 규제특례 이전에도 사업이나 기술에 대한 사전 실증이 가능하게 하는 것을 말한다. 규제샌드박스를 통해 규제특례에 소요되는 시간으로 신기술 개발이나 사업화가 지체되는 것을 방지하기 위한 것이다. 이때 개별 신기술에 대해 건건이 규제샌드박스 신청과 승인이 이루어지도록 설계할 수도 있고, 기회발전특구(Opportunity Development Zone)와 같이 보다 과감하게 특정한 지역에 대해서는 아예 이런 신청과정이 필요 없이 기존규제의 장벽없이 자유롭게 신기술 실험이 가능한 경우도 있다.³⁾

2. 규제특구와 그 이론적 근거

규제특구는 특구를 지정하고, 해당 지역의 수요와 산업의 특수성을 반영한 규제 차별화를 시도하는 것이다. 규제는 본질적으로 획일적일 수밖에 없고, 이로 인해 각 지역발전

3) 가장 대표적인 사례는 싱가포르의 풍골지구이다. 이 지역에서는 기술, 사업 실증을 중심으로 관련 규제를 전제적으로 유예받는 실험을 통해 혁신을 주고 하고 있다. 예를들어 배송·순찰 로봇의 경우, 건물 시스템과 데이터를 주고 받을 수 있다. 즉 건물관리자가 권한을 부여하면 로봇이 건물을 넘나들고 엘리베이터를 타고 층을 오르내리며 출입게이트 통과도 가능하다. 이런 로봇운동을 위해 건축물관리법, 주차장법, 정보보호법 등 소관부처가 다른 법률을 충족해야 하고, 여기에 각 건물별, 층별 소유자, 관리자가 다른 경우 개별승인을 받아야 하는 현실의 규제체계의 장벽을 해소한 것이다. 도시나 특정지역, 혹은 건물군 전체를 규제특구로 지정함으로써 보다 과감한 규제혁신을 통한 성과제고 가능하다(출처, 아시아경제, 2025.10.21. <https://www.asiae.co.kr/article/2025101517550411087>)

전략을 저해할 가능성이 있다. 그리고 지역특화 발전의 경우에는 해당 지역, 해당 사업에 대한 규제유예가 필요할 수도 있다. 특히 신기술과 신산업의 발전에 대한 관심이 제고되면서, 규제를 유예하거나 면제하는 등 규제 특례를 부여하여 특정 지역을 개발하는 전략이 부각되고 있기도 하다. 최근 규제특구는 단순히 규제를 철폐하는 것이 아니라, 새로운 기술이나 사업이 기존 법령과 충돌할 때 안전성과 효과성을 검증할 수 있는 실험적 공간, 즉 규제샌드박스를 통한 '테스트베드'를 제공하기도 한다.

이러한 규제특구의 논리는 다양한 지역 발전 이론에 근거를 두고 있다. 첫째, 성장극 이론(growth pole theory)이다(Perroux, F., 1950). 이 이론은 경제 성장이 모든 지역에서 동시에 일어나기보다 특정 지역의 '성장극'을 중심으로 시작되어 주변으로 파급된다는 이론이다. 특히 성장극은 주변의 경제활동을 수렴시키는 구심력(polarization)과 성장극의 혁신을 주변으로 전파시키는 원심력(diffusion)을 동시에 발생시킨다. 이런 구심력과 원심력의 선순환이 나선형으로 확대되면서 특정 지역을 중심으로 한 발전은 그 주변으로 확산되어 전체의 경쟁력을 강화시키게 된다는 것이다. 이렇게 볼 때, 규제특구는 낙후된 지역에 자원(규제 완화 및 재정 지원)을 집중 투입하여 인위적인 성장극을 형성하고, 이를 통해 경제 성과가 주변 지역으로 확산되도록 유도한다. 특히 규제특구에서는 지역전략산업을 중심으로 한 규제유예 및 완화를 설계함으로써 특정 지역을 해당 산업에 대한 자생적 거점으로 육성하려는 전략을 갖고 있다. 이렇게 특정 산업의 거점이 지역에 형성되면 관련 전후방 산업 생태계의 출현을 기대할 수 있을뿐만 아니라 해당 산업 관련 고등교육의 경쟁력 제고 등 간접적 파급효과가 유발될 수도 있다. 이런 지역경제의 성과는 지자체의 재정수입의 증대로 인한 공공투자 및 서비스의 개선으로도 연결되며, 지역 전체 경쟁력 강화는 자연스럽게 일자리의 창출과 인구의 유입으로 나타나게 된다.

둘째, 혁신 클러스터 이론이다(Bagwell S, 2008; 이원일, 2012). 혁신은 기업, 대학, 연구기관, 정부 등 다양한 주체들이 지리적으로 모여 상호 협력하는 '클러스터' 내에서 활성화된다는 이론이다. 즉 클러스터로의 집적을 통해 혁신의 네트워크의 구축이 가능하다는 것이다. 기업들을 한곳에 모으면 관련된 지식/기술 스펬오버(Spillover), 전문 인력 시장 형성, 특화된 공급망 구축 등 집적의 경제 효과를 통해 혁신 역량을 극대화할 수 있다. 규제특구는 단순한 규제 완화를 넘어, 이러한 혁신 주체들이 특구 내에서 유기적으로 협력할 수 있는 제도적 기반을 제공하는 역할을 한다. 규제 개선은 클러스터 내에서

새로운 기술 생태계를 구축하고 혁신을 촉진하는 기반이 될 수 있다.

셋째 지역균형 발전의 관점이다. 규제특구와 같은 특정지역에 차별적 제도설계를 통한 운영을 도입할 경우, 성장과 혁신 이외에 균형의 관점이 중요시된다. 즉 규제특구를 통해 지역별 고유한 산업 및 기술 역량(인공지능, 바이오, 헬스케어 등)과 특성을 반영한 맞춤형 규제 완화를 통해 지역 자생적인 혁신 성장을 유도한다는 목적이 제시된다. 이를 통해 해당 지역의 경제 활성화 및 일자리 창출을 유도하는데, 균형의 관점에서는 특히 이미 발전한 수도권에 비해 비수도권의 성장역량 강화가 중요시 된다.

넷째 제도주의 관점이다(North, 1990). 제도주의 관점은 규제개혁을 통한 국가의 제도경쟁력의 개선이 가능하다고 보는 관점으로 가장 강력한 규제개혁의 근거이론에 해당한다. 아무리 탁월한 아이디어와 기술이 있다고 하더라도 규제가 이의 진입을 사전적으로 봉쇄하는 체제에서는 성과를 기대할 수 없다. 나아가 불합리한 규제제도에서는 제한된 사회적 자원이 생산성이 높은 영역에 활용될 수 없다. 기술개발에 전념해야 할 시간이 각종 불합리한 법정교육에 투입됨으로 발생하는 비효율이 그 예이다. 따라서 제도주의 관점에서는 불합리한 규제개혁으로 제도가 유발하는 불완전성이나 비효율성이 발전을 저해할 수 있다고 본다. 각 주체의 자율적 판단에 따른 동태적 효율(dynamic efficiency) 달성을 저해하는 제도는 의사결정이나 행위의 왜곡을 가져오기 때문이다. 이런 의미에서 규제특구는 기존의 경직된 규제 체계를 극복하기 위한 정부의 적극적인 개입이다. 예를들어, '실증특례'와 같은 제도는 규제가 부재하거나 불합리한 신기술에 대해 새로운 기준을 마련하는 실험을 허용하는 것으로 혁신에 맞는 새로운 제도를 구축하는 것을 목표로 한다.

3. 선행연구 고찰

지역특구와 규제특구에 대한 연구는 활발하게 이루어져 왔다. 개별 특구에 초점을 두어, 그 성과를 분석하는 연구에서 특구간 비교를 통한 시사점을 도출하려는 연구도 있었다. 특구는 지역발전을 위해 정부가 고려하는 중요한 정책수단의 하나이고, 실제로 여러 국가에 활발하게 도입·운영되고 있어서 특구에 대한 연구는 주로 정책적 시사점 발견에 주목한 연구가 다수였다. 이들 중 본 연구와 관련이 있는 대표적인 연구를 소개하면 다음과 같다.

김대일 외(2021)는 한국의 지역특화발전특구의 현황을 분석하고, 전문기업과의 연계를 통해 지역산업 발전 방안을 제시하였다. 특히 지역특화발전특구가 지역 경제에 미치는 영향을 평가하고, 전문기업의 참여를 유도하여 해당 특구가 지역 산업 발전에 기여할 수 있도록 하는 구체적인 방안을 모색하고 있다.

김선배(2023)는 한국의 규제자유특구는 비수도권 지역의 혁신 성장을 위해 지역 주도로 신산업 관련 규제를 완화하는 제도로 신기술의 테스트베드 역할을 하며 지역 경제의 자립적 성장 기반을 구축하는 것으로 평가하였다. 그러나 이 제도는 비즈니스 모델 창출과 수익성 측면에서 한계를 보이며, 이를 극복하기 위해 혁신 플랫폼 구축과 상업화 역량 강화가 필요하다는 대안을 제시하였다.

최해옥 외(2022)는 한국의 규제자유특구의 지역 혁신형 규제샌드박스 제도가 신기술의 안전성 검증 체계가 부족하고, 참여 주체들 간의 입장 차이로 인한 혼란으로 인해 실효성을 저해한다고 분석했다. 그는 이를 개선하기 위해서는 참여자 간 갈등을 해소하고 안전성을 확보하기 위한 명확한 절차와 체계 마련이 중요하다는 시사점을 제시하였다.

박정은(2023)은 한국의 다양한 특구 제도의 유사성에 초점을 두어 그 도입 목적과 달리, 추진 방식과 지원 수단이 유사하여 중복 가능성이 높다고 분석하였다. 그는 이러한 문제 해결을 위해 새로운 제도를 도입하기보다는 기존 제도와 연계하고 통합하여 제도 간 중복을 최소화하고 운영 효율성을 높여야 한다고 제안하였다.

강병호(2014)는 아베 정부의 국가전략특구와 한국의 경제자유구역을 비교하였다. 입지, 중앙정부 리더십, 지자체의 역할 등에 있어서 한국정부의 특구운영의 개선이 필요하며, 특히 일본에서와 같이 국가 발전을 견인할 수 있는 핵심지역의 특구 지역에 포함되는 제도설계, 경제자유구역의 경우, 자율성과 민간의 참여제도가 필요하고 제안하였다.

이점순(2024)는 일본의 국가전략특구를 분석하면서 한국의 규제자유특구에 대한 시사점을 제시하고 있다. 즉 한국의 규제자유특구의 활성화를 위해서는 규제에 대한 포괄적 지원, 특구전용 펀드, 기업간 교류 활성화 등을 제시하고 있다. 특히 그는 기존의 특구가 지역산업 발전에 치중한 반면 국가전략특구는 규제개선을 통한 핵심 지역의 경쟁력 강화의 성격이 강하다고 평가하였다.

정우성 외(2020)에서는 한국과 일본의 특구를 비교하면서 한국의 경우, 특구 지정 과정은 지역이 주도하고 관련 부처는 그 과정을 투명하게 공개하는 특징이 있는데 비해 일

본의 국가전략특구는 중앙정부의 개입이 강한 하향식(top-down) 전략을 채택하고 있으며, 특히 특구 선정 과정에서 자의성을 배제하기 위해 정량적 지표를 활용하는 등 객관성과 투명성을 강조한다고 분석하였다.

한편 본 연구는 이런 기존의 분석과는 달리 세 가지 차별점을 갖는다. 첫째는 성장과 지역균형이라는 특구의 지역혁신 체계로서의 성격에 주목한 것이고 둘째는 특구 운영 및 설계의 측면에 대한 분석이다. 셋째는 한국과 일본의 규제특구를 최대한 망라해 분석을 시도했다. 기존 연구 중 개별특구의 사례에 주목한 연구는 각 특구의 설계의 특징과 경제적 성과 등에 초점을 두고 있고, 국가간 비교연구의 경우, 통상 두 개의 특구를 대상으로 특구운영의 방향성이나 규제관점의 제도설계보다는 특구운영과 성과의 차이에 주목한 경우가 많았다. 반면 본 연구에서는 지역균형과 국가발전이라는 규제특구의 방향성의 차이, 그리고 특구운영체계 및 규제관련 제도설계의 차이를 비교분석한다. 이를 통해 특히 한국의 규제특구에 있어서의 정책개선 수요를 발견하고자 한다.

III. 연구설계: 분석대상 및 분석기준

1. 분석대상

(1) 한국의 규제특구 제도

한국에서 특구제도는 1980년부터 시작되었다.⁴⁾ 2025년 현재 총 24개 특구가 운영 중인데 이 중 지역경제 활성화 및 기업과 산업유치를 목적으로 한 것이 16개, 토지이용 복합화 및 혁신거점 조성을 목적으로 한 것이 8개이다. 윤석열 정부에서는 기회발전특구, 교육발전특구, 도심융합특구, 문화특구가 새롭게 도입되기도 했다.⁵⁾ 이들 중 규제개혁과

4) 2010년까지는 관광특구, 연구개발특구, 경제자유구역 등 지역경제 활성화를 위해 도시 외곽을 중심으로 대규모 단지를 조성하는 계획단위의 통합개발 수단으로, 이후에는 도시재생혁신지구와 같은 쇠퇴한 도심이나 역세권을 대상으로 토지이용 복합화를 통한 혁신거점 조성이 이루어졌다. 이런 우리나라의 특구는 외자유치와 국가균형발전을 위한 특구로 구분, 경제자유특구는 외자유치, 지역특화발전특구 등은 국가균형발전을 위한 목적을 가진 대표적 특구이다(정우성 외, 2020).

5) 그런데 이들 특구제도는 그 목적은 각각 다르지만, 추진방식이나 지원제도 등 설계 측면에서는 유사성을 보이고

관련된 특구로는 경제자유구역, 지역특화발전특구, 규제자유특구가 있다.

〈표 1〉 한국의 주요 규제특구 제도

특구제도	도입시기	주요 기관	근거법	개수 (2025현재)
경제자유 구역	김대중 정부 (2002년)	산업통상자원부	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률	9개
지역특화 발전특구	노무현 정부 (2004년)	중소벤처기업부	지역특화발전특구에 대한 규제특례법	176개
규제자유 특구	문재인 정부 (2018년)	중소벤처기업부	규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법	19개

출처: 박정은(2023), p2.를 참고, 저자 수정

경제자유구역(Free Economic Zone: FEZ)은 구역 내 규제개혁을 통해 기업 활동에 규제제약을 개선하여 투자를 활성화시키고, 특히 외국인 투자를 적극적으로 유치하려는 목적을 가지고 있다. 즉 경제자유구역을 국제 비즈니스 거점으로 구축하기 위한 지구개발에서의 신속성과 일관성, 여러 법률을 적용하는 데 따른 복잡성과 모순, 행정절차 지연 등을 극복하는 규제전략을 두고 있으며, 이들 지역 내에 기업들은 그 외 조세감면 등의 지원을 받는 구조로 되어 있음을 알 수 있다. 또한 지역 내 외국인에 필요한 교육, 의료 서비스 제공을 위해 현행법의 적용을 완화, 유예시키는 부분이 있다.

지역특화발전특구는 지역의 특성에 맞는 메뉴판식 규제특례의 적용으로 지역발전을 도모하는 것으로 지역특성에 따라 규제를 차등적으로 적용하여 지역별로 특화된 사업을 육성함으로써 지역발전을 도모하기 위해 도입되었다.⁶⁾ 메뉴판식 규제특례란 법률로 미리

있다(박정은, 2023). 즉 특구에서는 사업시행자, 입주기업에 대해 조세감면, 규제특례(공장설립, 건축규제, 인허가 절차 간소화 등), 재정지원(부담금 감면 등)이 유사하게 제시되고 있다. 따라서 4대 특구제도는 기존의 특구와의 중복을 초래할 수도 있다. 특히 2010년대 들어 만들어진 특별가로구역, 입자유제최소구역, 복합개발진흥지구, 규제자유특구, 도시재생혁신지구는 도심이나 역세권을 중심으로 이루어지는 사업으로 이런 중복은 향후 재정효율성 측면에서도 문제가 있을 수 있다.

6) 지역특화발전특구는 2024년 순창 장류산업특구, 고창 복분자산업특구(향토자원진흥), 고창 경관농업특구(관광·레포츠), 국토최남단 마라도청정자연환경보호특구(관광·레포츠), 대구약령시한방특구(유통·물류), 순천 국제화교육특구(교육)의 6개 지역특화발전특구 등 6개의 특구가 지정된 이후, 2024년 11월, 현재 전국 143개 사군구에서 176개 특구가 운영 중이다.

유예 대상 규제를 정해 놓고, 특구 내 기업은 이들 규제들 중 자신에 부합하는 규제를 선택할 수 있도록 설계하는 것이다. 이것은 지방자치단체의 사업특성에 맞게 선택적으로 규제를 완화함으로써 지역경제를 활성화시킬 수 있는 방법의 일환으로 기존의 지역개발 제도와 차별화된 특징을 가지고 있다(김대일 외, 2021:67). 한편 지역발전특화특구는 2019년 규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법의 전면개정으로 규제자유 특구가 도입되고, 동시에 2017년 시행령에 특구지정해제 요건을 신설한 것을 강화하여 운영성과가 부진한 특구의 지정해제 요건을 강화하였다.⁷⁾

규제자유특구는 2019년 본격화하였는데 기존 시·군·구 기초지방자치단체 수준의 지역특화발전특구와는 구별되는 광역지자체 수준 즉 시·도 단위를 대상으로 한 것이었다. 혁신성장사업 또는 지역전략산업에서 메뉴판처럼 미리 준비된 기존 법령의 201개의 규제가 유예 또는 면제되어 적용된다. 또한 규제샌드박스를 통해 ① 규제 신속확인, ② 임시허가, ③ 실증특례가 적용된다. 그외 지역혁신성장사업 등이 성공할 수 있도록 재정·세제·각종 부담금 감면 등도 지원 받을 수 있게 된다.

2) 일본의 규제특구 제도

일본은 2000년대 이후 지역거점 발전전략을 모색하는 가운데 특구정책을 본격화하였다.⁸⁾ 그전까지는 특구정책이 균형발전 관점에서 지역격차를 확대할 수 있다는 우려 때문에 소극적이었다(김대일 외, 2021). 이런 일본의 특구 정책은 2002년에 도입된 구조개혁특구, 2010년의 총합특구, 2013년에 도입된 국가전략특구가 각각 근거법, 도입한 정부, 추진체계가 다르게 병행해 유지되고 있다.

7) 완주 포도주산업특구(2007.9), 제천 예코세라피건강특구(2011.12), 홍천 리더스카운티특구(2012.5), 남해 귀항마을특구 (2012.12), 익산 한양방 의료연구단지특구(2013.12), 연천 고대산 평화체험특구(2015.4), 여수 오션 리조트특구(2015.11), 거창 외국어교육특구(2016.3), 괴산 청정고추산업특구(2016.3), 태안 종합 에너지특구(2016.12), 부안영상문화특구(2016.12), 거창 화강석산업특구(2017.4), 고성 체류형레포츠 특구(2017.12), 전북 김제 총체보리한우산업특구(2019.11), 완도 해조류·전북산업 특구(통합, 2020.5), 무안 황토랑양파·한우융합특구(2020.5), 여수 시티파크 리조트특구(2020.10), 강진 고려청자문화 특구(2020.10), 공주 한민족교육특구(2020.10)의 19개 지역은 지역자원을 활용한 특구 지정에도 불구하고 운영의 한계로 지정이 해제되거나 특구 간 통합이 된 것으로 나타났다(김대일 외, 2021:68).

8) 일본의 최초의 특구는 1985년 사회간접자본 투자가 뒤쳐져 있던 오키나와를 대상으로 물류, 금융산업 등을 진흥하기 위한 지정이 최초였다(김현호, 2015).

구조개혁특구는 고미즈미 내각에서 도입된 것으로 중앙정부가 아닌 지자체가 자기 특성에 맞게 특정지역을 한정하여 규제개혁을 추진하는 것이다. 1,241개 지역에 걸쳐 산업진흥, 농업활성화, 의료, 복지, 교육 등의 분야에서 특구계획이 인정, 이 중 453건이 시행 중으로 특구 중 가장 많은 지역이 지정되어 있다. 하네다공항 로봇실험특구를 지정, 공항 주변에서 탑승형 이동지원 로봇 실증사업 등의 사례가 있다. 이 특구는 규제특례 외의 정부지원은 배제되어 있는 것이 특징이기도 하다(이점순, 2024:146).

총합특구는⁹⁾ '중앙정부의 선택과 집중', '민간의 지혜와 자금투자', '지역의 책임 있는 전략'이라는 세 가지 슬로건을 가지고 창설되었으며(강병호, 2014:220), 대도시 위주의 국제적 산업거점 형성을 통한 국제경쟁력을 도모하는 국제전략총합특구와 지역투자 촉진으로 지역 경쟁력을 강화시키려는 지역활성화 총합특구로 되어 있다. 총합특구는 구조개혁특구와는 달리 세제·재정·금융 등 종합적 지원, 중앙지방협의회, 민간주체가 참여하는 지방운영협의회를 특징으로 한다.

국가전략특구는 아베 2기 내각이 들어서면서 거국적으로 제시한 국가재흥전략의 '세계의 화살'¹⁰⁾ 중 성장전략에 해당하는 것으로 특히 지방소멸에 대한 선제적 대응을 하려는 것이 도입이유였다. 국가전략특구는 2014년 1차 6곳이 지정된 이래, 2015년 8월 3곳, 2015년 12월 3곳, 2022년 4월 1곳이 추가 지정되어 13개가 지정되어 있다. 이런 국가전략특구는 기존 두 개의 특구정책이 지자체 주도, 칸막이 행정 존속 등으로 대담한 혁신에 소극적이었다고 진단하고, 이를 극복하기 위해 도입된 것이다. 국가전략특구의 목표는 '세계에서 가장 사업하기 좋은 환경 조성'이다. 국가전략특구에서는 지역과 분야를 한정, 규제혁신, 세제혜택을 부여한다. 특히 임반(巖盤)규제의 혁신을 위해 특례조치를 신설하고, 특례조치를 실제로 활용하는 개별사업인정을 도입하였다. 특례조치는 누구나 제안이 가능하고, 수시로 신청을 받으며, 개별사업인정은 지자체가 제공하는 특례조치를 활용, 개별 사업과제에 적용될 수 있도록 하고, 이것이 전국적으로 확산되어 활용될 수 있도록 설계되어 있다. 실제 국가전략특구에서는 2020년 10월까지 도시재생, 창업, 외국

9) 총합특구 중 국제전략 총합특구의 경우 2015년 기준 경제효과 6,753억엔, 고용창출효과 29.8만명, 지역활성화 총합특구의 경우 경제효과 21,472억엔, 고용창출효과 6.7만명으로 긍정적 평가를 받고 있으나 국가전략특구 제도의 시행과 함께 새로운 특구를 더 이상 지정하지 않았다.

10) 세 개의 화살이란 1)대담한 금융정책, 2)기동적 재정정책, 3)성장전략 1차, 2차를 말한다. 국가전략특구는 이 중 세 번째 화살, 성장전략 1차에서 발표된 것이다. 자세한 내용은 윤영교(2023:11) 참조.

인재, 관광, 의료, 간호 등 다양한 분야에서 약 111개의 항목(특구 70개 항목, 전국전개 41개 항목)이 규제가 개혁되었으며, 전국으로 전개된 41개의 항목은 전국의 어느 지자체에서도 활용할 수 있도록 하였다(김대일 외, 2021).

〈표 2〉 일본의 규제특구 개요

구분	구조개혁특구	총합특구		국가전략특구
		국제전략총합특구	지역활성화 총합특구	
목적	규제완화를 통한 구조개혁과 지역활성화	경제성장의 엔진으로 산업·기능의 직접 거점 형성	지역투자를 촉진하여 지역의 경쟁력 강화 추진	산업의 국제경쟁력 강화를 위해 비즈니스 환경 정비
근거법	구조개혁특별구역법(2002)	총합특별구역법(2011)		국가전략특별구역법(2013)
도입정권	고이즈미 정권(2001.4.출범)	간 정권(2010.6. 출범)		아베 2기 정권(2012.12. 출범)
주요기관	구조개혁특구추진본부 평가조사위원회 지자체	총합특구추진본부 지역협의회		국가전략특구자문회의 국가전략특구회의
		내각부 상생추진실(공동사무국)		
개수 (2023))	1,241개 지역	대도시 중심 7구역	지역중심 27구역 (41구역 지정, 14구역 해제)	13개 지역

출처: 김대일 외(2021), p.70., 이점순(2024), p147을 참고, 저자자료 통합

한편 일본의 국가전략특구는 암반규제(岩盤規制)'라 불리는 기존의 낡고 경직된 규제를 과감하게 혁신한 것으로 규제개혁이 어려웠던 분야에 돌파구를 마련했다는 평가를 받고 있다(이혁우, 2025). 특히 도시재생, 의료, 농업, 외국인력 유치 등에서 성과를 도출했는데, 2025년 4월 기준 다음과 같은 성과를 확인할 수 있다. 도쿄권(東京圏)은 규제특례 활용건수는 44건, 실증사업 수는 166건에 달했다. 이 권역은 도시재생 분야에서 용적률·용도변경 등과 같은 토지이용 규제완화와 각종 인허가의 원스탑(one-stop) 조치가 도입되었다. 간사이권(関西圏)은 재생의료를 비롯해 첨단약품·의료기기 등의 연구개발과 이의 사업화를 추진하여, 규제특례 활용건수는 29건, 실증사업 수는 58건에 이르고 있

다. 니가타시(新潟市)는 농업 분야 국제경쟁력 강화를 위한 거점형성 사업에 주력해 특구 내 규제특례 활용건수는 12건, 실증사업 수는 23건에 달하고 있다. 특히 농업생산법인 설립 요건을 완화해 로슨(Lawson), 구보다(Kubota), 이토요카도(Itoyokado), 오릭스(Orix) 등 대기업이 농업 분야에 새롭게 진출했다. 그 외 후쿠오카시(福岡市)·기타큐슈시(北九州市)는 ‘글로벌창업·고용창출특구’로서 산업의 국제경쟁력 강화와 고용개혁을 통한 창업생태계 조성에 주력하고 있으며 규제특례 활용건수는 30건, 실증사업 수는 106건에 달한다. 이런 일본의 국가전략특구의 성과는 상대적으로 가시적 성과가 부족한 한국의 규제특구에 대한 비교 분석이 참고가 될 수 있다.

2. 본 연구의 분석틀

본 연구에서는 한국과 일본의 규제특구를 비교하기 위한 기준으로 크게 특구운영의 방향성, 규제특구 운영체계, 그리고 특구제도 설계의 관점으로 분석을 시도한다. 이것은 특히 규제특구와 같이 특정한 지역의 발전을 위한 정책수단으로서의 성격을 이해하는 데 필수적이다.

먼저 규제특구의 방향성을 분석하는 이유는 그것이 혁신과 성장의 허브구축에 초점을 둔 것인지 지역균형발전 수단인지 검토할 필요가 있기 때문이다. 규제특구의 이론적 근거에서 검토한 것처럼 특구지정의 목적은 성장과 혁신, 지역균형 발전을 근거로 할 수 있다. 그런데 이 둘 중 어느 것에 주안점을 두는지에 따라 특구의 성과는 완전히 다르게 나타날 수 있다.

첫째 규제특구의 목적이 국가 전체의 관점에서 혁신의 거점을 형성하고 이를 중심으로 자원을 집중할 것인지, 아니면 여러 지역에 분산하여 혁신을 유도할 것인지를 분석해야 한다. 분산형 발전전략은 특정지역에 특화된 기술, 자본, 인력을 활용하여 지역주도의 혁신 성장을 유도한다. 이를 위해 관련 규제를 개선하는 전략을 추진하게 된다. 다만 이런 분산형 전략은 각 지역이 지역의 특성에 맞는 사업을 발굴하도록 장려하지만, 지나친 분산은 지자체 간의 경쟁을 악화시키고 혁신성과를 미흡하게 만들 수 있다. 반면 거점 중심 성장전략은 국가수준의 지역설정, 규제 및 그 외의 재정의 적극적 투입 등을 통해 단순히 지역개발만이 아니라 전국적으로 경쟁력을 갖춘 지역을 창출하는 것이다. 한국의 경제발

전과정에서 전자, 섬유, 기계, 조선, 석유화학 등의 거점을 지정하고 해당 지역을 중심으로 산업생태계를 육성한 것이 대표적인 예이다. 이런 거점중심 성장전략은 해당 지역으로 자원과 인력이 이동하면서 그 외의 지역을 상대적으로 위축시키게 된다. 거점형 경제발전 과정에서 농촌인구의 도시로의 이동이 급격히 이루어진 것이 대표적인 예이다. 그러나 거점 중심 성장전략은 성장극 이론에서 설명하는 것처럼 지역자원을 수렴시키는 구심력뿐만 아니라 원심력도 작동시킨다. 지역발전의 중심으로 확실하게 구축함으로써 지역전체의 경쟁력과 삶의 질을 제고할 수 있기 때문이다.

둘째 규제특구에서 특정 지역을 포함 혹은 제외하는지 여부이다. 경쟁력이 높은 특정 지역을 규제특구에서 제외하는 원칙은 지역 균형 발전이라는 긍정적인 취지를 가질 수 있으나, 해당 지역이 보유한 상대적으로 우수한 자원과 인프라를 활용하지 못해 전체적인 효율성을 떨어뜨린다는 비판을 받을 수도 있다. 지역균형의 관점에서는 상대적으로 발전된 지역을 특구지정 대상에서 제외시키는 것이 타당하겠지만 거점 중심 성장전략에서는 발전된 지역의 경쟁력을 보다 활발하게 활용하도록 하는 것이 타당한 전략이 된다. 이와 관련해서는 특구지정에서 수도권을 특구지정 대상에 포함시킬 것인가가 핵심이다. 많은 국가에서 수도권은 정치적 자원이 집중되었을 뿐만 아니라 경제, 문화의 중심이다. 인프라투자 수준도 높고, 일자리 등 경제적 기회도 많아서 인구밀도가 높다. 이로 인해 수도권 자체의 밀집비용이 높기도 하지만, 다른 지역의 상대적 낙후가 문제로 제기된다. 이로 인해 지역균형의 관점에서는 수도권을 거점으로 한 성장전략을 억제하는 것이 타당하다고 본다. 그러나 성장 중심 관점에서 보면 국가 내에서 가장 발전잠재력이 높은 수도권을 제외한 특구지정은 특구지정을 통한 혁신성과를 인위적으로 위축시키는 결과를 유발하게 된다고 판단하는 것이다.

한편 규제특구의 운영체제에 대한 제도설계는 특히 중요하다. 규제특구의 목적이 거점 성장 전략을 통한 국가전체 발전이든 지역균형이든 그 목적을 달성하기 위해서는 규제를 둔 지역 및 이해당사자의 이견과 갈등을 조정해서 해결하는 역량을 갖춘 체계가 필요하기 때문이다.

이를 위해서는 규제특구 운영에서 중앙정부와 지방정부의 관계를 규명할 필요가 있으며, 여기에 더해 운영체제에 대한 구체적인 분석이 필요하다. 중앙정부의 경우, 개별부처 수준으로 운영체제가 되어 있는지, 대통령이나 수상 등 국정최고책임자 등 보다 상위의

체계를 연계시키고 있는지, 지방정부는 특구운영에 참여 및 자율성이 있는지도 중요하다. 부처수준에서 운영되는 특구는 부처 간 이견이나 갈등조정 기제가 상대적으로 부족할 가능성이 높다. 특히 암반규제와 같이 이해갈등이 첨예한 규제는 국정최고책임자 수준의 조정과 결정이 필요하게 된다. 한편 지역균형에 초점을 둔 규제특구의 경우, 지역이 스스로 성장 동력을 찾고 혁신 역량을 강화하는 데 기여하는 등 그 지방정부 역할이 보다 강조될 수 있다. 한편 민관협력체계에 대한 분석도 필요하다. 규제는 이해 갈등이 큰 영역이며, 민관의 참여체계는 중요할 수 있다. 그러나 각각 다른 이해관계 속에 어떻게든 조정을 해야 하는 것이 규제임을 고려하면 조정체계의 존재와 권한도 중요하다.

마지막으로 규제특구에 대한 설계 관점 분석이 필요하다. 즉 규제특구에서 규제개선 수요를 적시에 수용해 개선할 수 있는 전략적 수단이 설계되어 있는지를 확인해야 한다. 이를 위해서는 메뉴판 규제에 국한 여부, 규제샌드박스 적용 여부, 규제 외의 다른 정책의 적용 가능성 등을 분석할 필요가 있다.

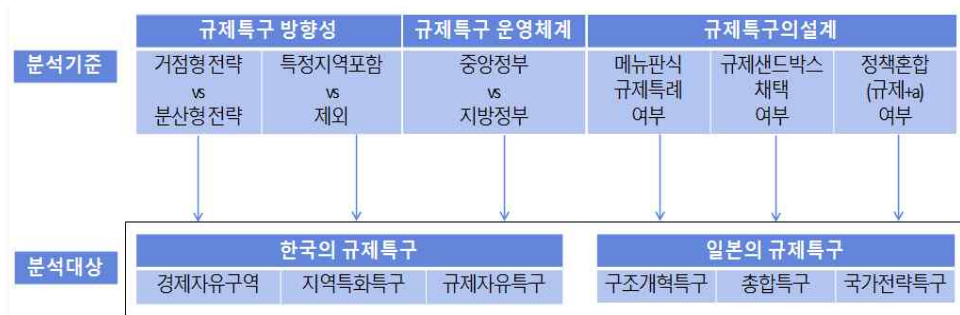
첫째 메뉴판식 특례의 채택이다. 규제특구에서는 기업이 미리 정해진 규제 목록 중에서 필요한 것을 선택할 수 있도록 함으로써 사업 추진의 예측 가능성을 높일 수 있다. 즉 식당에 가면 메뉴판이 있듯이 사전에 특구에 적용가능한 특례들을 메뉴판처럼 정해 놓고, 규제특구에서 이에 한정해서 선택할 수 있는 구조이다. 메뉴판 특례에서는 규제특례의 사전적·한정적 성격으로 인해 메뉴판에 미리 정해지지 않은 규제에 대한 개선이 가능한지가 중요하다. 즉 과제추가가 가능한 것인가이다. 이것이 가능하면 보다 중요한, 그리고 특구에 적합성이 높은 규제과제까지의 개혁의 추진이 가능하다.

둘째 규제샌드박스(Regulatory sandbox)는 신기술과 신산업에 대해 일정 조건 하에서 기존 규제를 면제하거나 유예하는 제도이다.¹¹⁾ 이것은 특구 내에서 신속확인, 임시허가, 실증특례의 적용으로 기존의 규제장벽에도 불구하고 한시적으로 규제유예가 가능한 지에 대한 것으로 특구 내에서 보다 유연한 규제의 운용이 가능하기 위한 장치이다. 따라서 규제샌드박스를 규제특구 설계에 포함하고 있는지는 특구를 통한 규제개선 성과도출 가능성을 확인하는데 중요하다.

11) 규제샌드박스는 2016년 영국에서 핀테크 분야를 중심으로 최초로 도입된 이후 한국을 포함 여러 국가로 확산된 제도이다. 이는 새로운 사업에 대한 기존규제가 없거나, 기존규제로 인해 사업의 제약이 있을 때, 시장진입이 금지되던 기존 방식과는 달리, 시한을 정해 한정적 범위 내에서 실험해 볼 수 있도록 규제를 운용하는 것이다.

셋째 규제특구에서는 규제 특례뿐만 아니라 재정, 세제, 각종 부담금 감면 등 다양한 정책 수단을 결합하여 지원하면 기업의 부담을 완화하고 신사업 추진을 독려하는 효과를 높일 수 있다. 특구정책의 성공은 규제개혁만으로는 단기, 중기적으로는 한계가 있는 것도 사실이다. 기업의 애로를 원포인트로 개혁해 주는 것 외에 지역의 경쟁력을 확보하기 위해서는 재정투입도 필요하기 때문이다.¹²⁾

〈그림 1〉 본 연구의 분석틀



IV. 한국과 일본의 규제특구 비교 분석

1. 규제특구의 방향성

1) 거점형 전략 vs 분산형 전략

한국과 일본의 규제특구 중 거점성장 전략을 채택한 것은 한국에서는 경제자유구역, 일본은 총합특구(국제전략총합특구)이다. 한국의 경제자유특구는 국제 비즈니스 거점을 구축하기 위해 특정한 지역을 정해 추진되었다.¹³⁾ 일본의 총합특구 중 국제전략총합특구

12) 정태욱(2013)은 특구정책의 성공요인으로 (1) 입지(인프라 및 배후시장), (2)중앙정부 조세 인센티브, (3) 주거환경 정주 편의성, (4) 차별화된 전략모델, (5) 중앙정부 리더십, (6) 지자체-청장 리더십, (7) 지자체 혹은 중앙정부의 위상, (8) 지자체청 행정지원 서비스, (9) 지자체-청장 관련부처와 정책협의 조정으로 정리하고 있다.

13) 경제자유구역은 2003년 인천(항공·복합물류, 스마트제조, 바이오·헬스케어, 지식·관광서비스 등), 부산·진해(스

는 대도시 중심 17곳을 지정하여 추진되었는데 그 목적 역시 경제성장의 엔진으로 산업·기능의 거점을 형성하기 위한 것이었다.¹⁴⁾ 예를들어 아시아 헤드쿼터 특구에는 특구지정 후 5년 간, 정보통신, 의료, 화학, 전자·정밀기계, 항공기, 금융·증권, 콘텐츠, 크리에이티브 등 50개 기업 이상의 다국적 기업 아시아 총괄거점 및 연구개발 거점을 유치하는 것으로 되어 있다.

반면 분산균형 정책의 대표적인 예로는 한국의 지역특화발전특구, 규제자유특구 일본의 구조개혁특구, 종합특구 중 지역활성화 종합특구, 국가전략특구이다. 이들 특구는 모두 전국의 기초지방자치단체 수준에서 규제개혁 등을 통한 발전전략을 꾀하는 것으로 지자체의 신청을 받아 중앙정부가 지정하는 구조로 되어 있다. 분산형 전략에서는 통상 거점 성장 전략의 특구에 비해 전국적으로 상당히 많은 특구가 지정되는 경향이 있다.

한국의 지역특화발전특구는 2024년 11월 현재, 전국 227개 기초 지방자치단체 중에서 176개가 지정되어 운영이 되고 있다. 1개의 기초지방자치단체는 향토자원, 교육, 산업, 연구, 유통, 물류, 관광, 레포츠·복지 등 6개 유형에 걸쳐 최대 3개까지 특구 지정·운영이 가능하다(강원연구원, 2017). 제도상 전국적으로 광범위한 특구지정이 가능하게 되어 있는 것이다. 규제자유특구는 2025년 현재 14개 광역지자체에 걸쳐 39개가 운영되어 지역특화발전특구 보다 그 수가 작긴 하지만 선정된 지역을 보면 주로 지역특화 산업의 발전을 위한 규제개선과 그 외 정부 지원에 치중되어 있다.¹⁵⁾ 물론 중소벤처기업부에

마트수송기기, 복합물류·운송, 첨단소재·부품·장비 등), 광양만권(금속소재·부품, 물류·운송, 그린에너지, 기능성 화학 등)을 시작으로 2008년 경기(미래 모빌리티, 의료·바이오 등), 대구·경북(ICT, 로봇, 미래 모빌리티, 의료·바이오 등), 2013년 강원(휴양형 관광, 레저 등), 충북(바이오·헬스, 스마트IT부품, 에너지 등), 2020년 광주(AI 융복합, 미래형자동차, 스마트에너지 등)와 울산(미래 모빌리티, 수소·저탄소에너지 등)이 지정되었다.

14) 종합특구 중 국제전략종합특구의 경우, 홋카이도의 Food Complex, 츠쿠바, 도쿄의 아시아헤드쿼터 특구, 케이형 임해부 Life Innovation, 아시아 No.1 항공우주산업 클러스터 형성 특구, 간사이 Innovation, Green Asia 등이 있다.

15) 강원(디지털헬스케어 6건 액화수소산업 7건, 정밀의료 3건, 미이용산림바이오매스 청정수소 생산 및 활용 1건), 충북(스마트안전제어 4건, 그린수소 3건), 세종(자율주행실증특례 12건, 자율주행 로봇 특례 1건), 경북(차세대 배터리 리사이클링 7건, 산업용 햄프 4건, 스마트 그린물류 2건, 전기차 차세대 무선충전 4건), 대전(바이오 메디컬 규제특례 2건 등), 대구(스마트웰니스 7건, 이동식 협동로봇 2건), 전북(친환경자동차 3건, 탄소융복합 산업 3건 등), 울산(수소 그린 모빌리티 7건, 게놈 서비스산업 2건, 이산화탄소 자원화 1건), 경남(무인선박 1건, 5G차세대 스마트공장 2건, 암모니아 혼소 연료추진시스템 선박 3건), 광주(무인저속 특장차 7건, 그린에너지 ESS발전 2건), 부산(블록체인 11건, 해양모빌리티 3건, 암모니아 친환경 에너지 5건), 전남(E모빌리티 10건, 에너지 신산업 2건, 개조전기차 1건, 친환경 HDPE, 소형어선 1건), 제주(전기차 충전 서비스 4건), 충남(수소에너지 전환 6건, 탄소저감 건설 소재 3건)이다(출처, 규제자유특구 홈페이지, <https://rfz.go.kr/?menuno=158#none>).

의하면¹⁶⁾ 규제자유특구는 초광역 규제자유특구 및 글로벌 혁신특구(3개)와 같은 확장형의 규제자유특구도 도입·지정될 계획이다. 이들 특구에 대해서는 ‘국제적(글로벌) 혁신특구’와 ‘규제자유특구’ 신규 선정은 특구의 경쟁력 확보를 위해 역량 있는 기초자치단체도 참여할 수 있도록 신청 자격을 확대하였다.

일본의 구조개혁특구 역시, 1,200여개의 특구를 운영하고 있다. 교육, 농수산업, 의료·복지, 환경, 산업, 마을만들기 등 13개 유형에 걸쳐 사업신청이 가능하며(한국기업평가원, 2012), 이 중에는 도쿄도 「하네다공항 로봇실험특구」와 같이 수도권 도시도 포함되어 있다. 총합특구 중 지역활성화 총합특구는 당초 41개 지역이 지정되었었고, 그 목적도 도쿄시 「차세대 에너지·모빌리티 창조특구」와 같이 국제전략총합특구와는 달리 지역경제활성화의 성격이 분명하였다. 국가전략특구는 13지역만 지정되어 있으나 1차 지정 시에 206개 지역이 신청할 정도로 지역특화 특구로서의 지자체의 기대가 컸었다. 다만 이중 6개만 선정할 정도로 높은 경쟁률을 보였는데 이는 중앙정부 주도의 집중적 발전전략에 기인한 것이었다.

규제특구가 거점성장 전략에 기반한 것인지, 지역균형 발전에 기반한 것인지에 대한 상대적 우월성을 평가할 수는 없다. 정부는 정책목적에 따라 경제자유구역이나 국제전략총합특구와 같이 비즈니스 거점 구축, 세계적인 경제허브의 마련 등을 목적으로 할 수도 있고, 지역특화발전특구와 같이 낙후된 지역의 발전을 위한 것일 수도 있다. 문제는 이들 특구가 당초 목적인 성과를 도출할 수 있는가에 있다. 이것은 경제여건 등 환경적 요소의 영향도 크지만, 규제특구의 운영체계와 설제도 중요하다. 이것은 아래에서 구체적으로 분석하기로 한다.

2) 특정지역 제외 vs 포함

지역균형 전략 중에서도 특히 상대적으로 발전된 특정 지역을 배제하는 특구설계도 가능하다. 이런 경우 균형발전의 특징을 보다 높게 갖는 것으로 판단할 수 있기 때문이다. 이와관련 한국에서는 경제자유특구, 지역특화발전특구는 특정지역을 배제하고 있지 않지

2025.9.23.검색)

16) 중소벤처기업부 보도자료 2024.7.1.(국제적 혁신특구규제자유특구 신규 선정 개시)

만, 규제자유특구의 경우 수도권을 지정대상에서 제외하고 있다. 즉 경제자유특구의 경우, 인천과 경기 등 수도권이 포함되어 있다. 이는 거점개발에 초점을 둔 때문으로 판단된다. 거점개발 전략을 통해 국제적으로도 경쟁력이 있는 지구를 구축하는 것을 목적으로 하는 상황에서 입지, 산업적 측면에서 경쟁력이 있는 지역을 수도권이라고 해서 특별히 배제하는 것은 모순이기 때문이다.

지역특화발전특구의 경우에는 2024년 11월 현재, 전국 176개가 운영되고 있으며, 이 중 서울 10곳, 인천, 3곳, 경기 19곳 등의 수도권도 지정되어 있다. 지역발전특구는 기초지방자치단체 수준에서 규제특구를 지정하고 있고, 전국 226개 기초자치단체 중 수도권은 56개(서울 25, 경기도 31개)나 된다. 이 경우 기초지자체 수준으로 지정이 이루어지는 규제에서 수도권을 제외하게 되면 전국 지자체 중 25%를 제외하는 것으로 과도할 수 있으며, 무엇보다 지역발전특구의 경우, ‘지역의 특성에 부합하는 지역발전을 도모’하는 분산적 발전전략이 가장 확실한 한국의 규제특구로, 수도권이라 하더라도 특별히 지역을 배제할 이유가 없기 때문이다.¹⁷⁾

〈표 3〉 지역특화발전특구 지정현황(2024.11.)

구 분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	합계
특구(개)	10	6	5	3	3	1	3	19	14	16	16	13	30	21	14	2	176

출처: 중소벤처기업부 보도자료, 2024.11.29.

한편 규제자유특구의 경우, 수도권을 명시적으로 지정대상에서 제외하고 있다. 즉 근거법인 규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법 제2조 제13호에서는 “규제자유특구(규제프리존)”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지방자치단체(이하 “비수도권 시·도등”이라 한다)에서 혁신사업 또는 전략산업을 육성하기 위하여 규제특례 등이 적용되는 구역으로서 제75조제3항 및 제4항에 따라 중소벤처기업부장관이 지정·고시한 구역(이하 “규제자유특구”라 한다)을 말한다”고 규정함으로써 수도권을 명시적으로

17) 노무현 정부에서 시작된 지역특화발전특구는 그 이전시기, 중앙정부가 주도하는 지역발전 정책으로 지자체의 적극적자발적인 참여가 제한적이었던 하향식 지역개발 정책의 한계를 극복하기 위한 것이었다. 즉 지자체 스스로 자율과 창의력을 바탕으로 지역현실에 적합한 지역개발 전략을 수립하고 추진할 수 있는 제도 도입 필요성에 부응하기 위해 도입된 것이다.(국회예산정책처, 2010).

제외하고 있음을 확인할 수 있다.¹⁸⁾ 이것은 규제자유특구가 지역균형 발전의 성격을 가장 강하게 띠는 규제특구라고 할 수 있다. 그러나 수도권외의 경우라도 경기북부와 같이 상대적으로 낙후된 지역이 존재하며, 현실적용 수도권에 특구 지정을 통해 성과를 낼 수 있는 기업, 산업이 집중되어 있다는 점을 고려하면 이런 수도권 배제는 규제자유특구의 성과를 지나치게 제한하는 구조라는 평가도 가능하다.

한편, 일본은 특구초기부터 수도권을 제외하지 않았고, 이런 방식을 지속적으로 유지하고 있다. 즉 구조개혁특구의 경우, 전국 1,241개 지역을 선정하면서, 도쿄 오타구에 있는 하네다 공항에 대해서도 로봇실험특구 등을 지정하였다. 총합특구의 경우, 국제전략총합특구와 지역활성화 총합특구로 구분하여 국제전략특구를 대도시 중심, 7개 지역으로 지정하고 도쿄 도심은 '아시아헤드쿼터 특구'로 지정하였다. 국가전략특구의 경우에도 수도권에 포함되었다. 즉 도쿄권은 1차 지정 당시에서부터 포함되었으며, 이 지역에는 국제비즈니스 거점과 창업 이노베이션으로 삼아서 세계적인 규모로 자금, 인재, 기업이 모이는 국제비즈니스 중심지를 구축하려는 목표로 진행이 되어, 규제특례와 실증사업이 활발하게 진행되고 있다.

2. 규제특구의 운영체계

규제특구 중 중앙정부 주도성, 하향식(top-down) 전략이 가장 강한 사례는 일본의 국가전략특구이다. 한편 지방정부 역할이 상대적으로 큰 사례는 한국의 지역특화발전특구와 일본의 구조개혁특구가 있다. 그 외 한국의 경제자유구역, 규제자유특구, 일본의 총합특구는 각각 거버넌스에 차별성이 있지만 중앙정부와 지방정부의 협력적 거버넌스가 작동하고 있다. 일본의 총합특구는 민간협의체를 의무화 하고 있다는 특징이 있다.

한국의 지역특화발전특구는 지자체장이 특구계획안을 마련, 중소벤처기업부에 특구지

18) 이와 유사하게, 윤석열 정부 도입된 기회발전특구 역시, 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 제23조에 서 수도권외 지역인 시·도지사는 관할 행정구역의 일부를 기회발전특구로 지정받으려는 경우 산업통상자원부장관에게 기회발전특구의 지정을 신청하여야 한다. 다만, 수도권 내 인구감소지역 또는 「접경지역 지원 특별법」 제2조제1호에 따른 접경지역으로서 지방시대위원회가 정하는 지역의 시·도지사는 기회발전특구의 지정을 신청할 수 있다라고 규정함으로써 그 사업의 목표가 균형발전임을 명시하고 있으며, 수도권의 경우에도, 성장지역이 아닌 발전소외지역에 대한 지정이 가능하도록 지정하고 있다.

정을 신청하면 관계부처의 협의를 거쳐 지역특구 실무위원회¹⁹⁾, 특구위원회에서 심의와 의결을 통해 지정된다. 지정된 특구의 지자체는 매년 특구성과 보고서를 제출해야 한다. 노무현 정부에 도입된 이 제도는 이전 까지 중앙정부 주도의 지역발전전략을 탈피, 지역 중심의 자발적 참여를 통해 자기 지역의 특성에 맞게 선택적으로 규제를 완화함으로써 지역경제를 활성화시킬 수 있는 차별화된 전략을 가지고 있었다(김대일 외, 2021:67). 그러나 지역특화발전특구는 메뉴판 규제에 한정된 규제특례가 이루어지는 구조로 특구성과의 도출에는 한계가 있다.

경제자유특구는 시·도지사의 요청에 의한 지정과 중앙정부, 즉 산업통상자원부의 지정의 두 가지 방식으로 이루어진다. 이 중 산업통상자원부의 지정 시에는 사전에 관할 시·도지사의 동의를 받아야 한다. 산업통상자원부에는 경제자유구역기획단, 경제자유구역위원회 등을 두고 관련 업무를 수행한다. 지정 이후에는 지자체 소속인 경제자유구역청에서 추진함으로써 상대적으로 중앙정부의 관여 수준이 낮다. 이것은 이미 분석한 것처럼 한국의 경제자유구역이 비전통형의 성격을 띠고 있기 때문이다. 이런 구조에서는 경제자유구역 내의 여러 부처 소관 규제개혁 과제에 대한 보다 적극적이고 신속한 추진에는 한계가 있다.

규제자유특구에서 수도권을 제외한 시·도지사는 지역의 여건과 특성에 따라 지역혁신 성장사업 또는 지역전략산업을 육성하기 위해 특구계획을 수립하고 규제자유특구의 지정을 신청할 수 있다. 이 때 기업들은 시·도지사에게 사업계획을 제안하거나 시·도지사가 수립하는 계획에 참가하여 특구에서 사업 참여자가 될 수 있다. 이런 경우, 지역특화발전 특구에서의 광역지자체와 기초지자체 간의 협의와 의견조율의 어려움이 해소될 수 있다. 규제자유특구 역시 광역지자체의 신청에 의한다는 점에서, 지자체의 주도성이 발견되며, 중소벤처기업부가 규제샌드박스과 같은 시스템을 운영하는 점에서 기존의 지역특화발전 특구에 비해 중앙정부의 역할이 더 크다. 다만 중소벤처기업부 역시 하나의 부처에 불과, 다른 부처 규제가 대부분인 규제개혁 과제의 추진에는 한계가 있을 수 있다.

일본의 구조개혁특구 역시 중앙정부가 아닌 지자체가 자기 특성에 맞게 규제개혁을 추진하는데 초점을 둔 것으로 한국의 지역특화발전특구와 유사하다(한국기업평가원, 2012). 즉 두 특구 모두 지자체가 특구에 적용될 규제특례를 선택하고, 지자체가 사업을

19) 이 특구는 2008년 2월에 정부조직개편에 따라 지역특화발전특구기획단의 기능이 재정경제부에서 지식경제부로 이관 되었으며, 2013년 3월에 지식경제부에서 중소기업청(현 중소벤처기업부)으로 이관 되었다.

신청, 중앙정부의 소관부처가 지정한다. 이런 구조개혁특구의 성격으로 중앙정부의 소극적 간여를 드는 평가도 있다(김대식, 2012). 즉 일본의 구조개혁특구는 핵심이 되는 지역이 보다는 지방정부에서 진행되었고 지자체 주도 방식, 보조금 등 인센티브 미흡, 복잡한 절차와 특례조치에 대한 중앙정부의 소극적 규제개혁, 칸막이식 행정 준치, 민간참여 제한 등으로 지역활성화에 한계가 있다고 평가되고 있다(김대일 외, 2021). 여기에 구조개혁특구는 제안·신청건수·인정사업수가 감소추세를 보이고, 제안모집 후 6개월 내 특구 인정을 받아야 하는 등과 같은 지방자치단체가 봉착한 절차적 제약도 있었다(植田, 2004).

한편 일본의 총합특구는 중앙정부에 의한 특구지정 후, 지역과 중앙의 협력체계가 작동한다. 특히 총합특구에서는 중앙의 관련 부처가 한자리에서 논의할 수 있는 원스톱 심사방식이 채택되어 특구지정의 신속성을 보장하고, 지역에서는 다양한 민간주체(기업, 대학·연구기관, 의료·병간호·보육 서비스업체, NPO 등)가 특구운영에 참여하는 ‘지역운영 협의회’를 구성하도록 의무화한 것이 특징이다. 중앙정부-지방정부 간 연계를 넘어서는 지역협력체계를 설계하고 있는 것이다(이동우, 2012). 그러나 이처럼 지자체와 민간이 협의하여 추진방안을 결정하도록 하는 체계는 시행과정에서 다수 주체의 이해갈등으로 인해 의사결정의 어려움을 발생시켰다. 또한 각 지자체들이 중앙정부로부터 특구인가를 받기 쉬운 방향을 추진한 결과, 국가전체 경쟁력을 제고 할 수 있는 혁신적인 규제개혁의 성과는 도출되는 데 한계가 있었다. 국가전략특구 이후 총합특구의 지정이 추가로 이루어지지 않은 것에서도 이를 확인할 수 있다.

국가전략특구는 도입당시부터 중앙정부, 국가수준의 하향식 운영을 내세웠다. 총리(總理大臣)가 중심이 되어 주관하는 특구자문회의의 설치를 통해 중앙정부가 총 지휘하는 시스템을 구축하였고 내각부 특명담당인 특구담당 장관(特區擔當大臣) 임명을 통해 이전에 지방자치단체 중심의 정책을 중앙으로 집중 시켰다. 특구자문회의는 관계부처에 대한 조치요구를 할 수 있도록 하여 경제산업성, 문부과학성과 같은 행정부처와 직접적인 정책 연계 할 수 있는 장치도 마련하였다(강병호, 2014:221). 그 결과 특구의 지정에서 운영에 이르는 과정 역시 국정최고책임자인 총리 수준의 의사결정이 확인된다. 즉 국가전략특구는 내각부의 방침 제시→자치단체의 특구지정 신청→총리의 지정→구역계획서 작성→인증(국가전략특별구역자문회의)→사업시행의 단계를 거치게 된다. 특구별로 정부(특구담당

대신, 지방자치단체장, 민간(지역사업자 대표)의 3자로 구성되는 '3자 통합 본부를 설치하고, 이들 세 주체가 참여하는 '구역회의를 통해 특정사업 및 시행주체, 필요한 특례조치 등을 담은 '구역계획서'를 작성하게 된다. '구역계획서는 총리가 주재하고 관련 대신이 참여하는 국가전략특별구역 자문회의'에서 논의되고 여기에서 인증을 얻으면 해당 사업을 실시하게 된다(김현호, 2015:73). 그리고 국가전략특구에 지정된 지역은 국가전략특구 관계장관, 관계 지자체장 및 총리가 선정한 민간사업자에 의해 국가전략특구회의가 설립되며, 서로 의견을 조율, 전원 합의방식에 따라 국가전략특구 계획을 작성하게 된다.

국가전략특구로 지정되기 위해서는 ①특구지역의 경쟁력 강화 등 경제사회적 효과, ②특구 외 지역으로의 파급효과, ③프로젝트의 선진성 및 혁신성, ④지방자치단체의 의지와 실행력, ⑤프로젝트의 실현 가능성, ⑥인프라 및 환경정비 상황 등 6개의 조건을 갖추어야 한다(김현호, 2015). 이 중 인프라 및 환경 정비 상황은 산업, 도시기능 등이 상당한 정도의 집적이 있을 것을 명기하도록 하고, 두 번째 조건처럼 특구가 활성화되면서 다른 지역의 발전을 이끌 것을 조건으로 제시하였다. 이런 항목은 과거의 구조개혁 특구와 종합 특구의 기본 방침에는 없던 것으로 국가전략특구의 하향적 성격 및 적극적 목표의식을 확인할 수 있다.

이런 국가전략특구의 강력한 운영체계는 이해관계자들의 반대로 규제개혁이 잘 이루어지지 못했던 의료, 농업 등 특히 암반(巖盤)규제에서 성과를 내기도 했다. 효고현의 아부시 사례가 대표적이다(이점순, 2024).²⁰⁾ 이 지역 규제특례의 핵심내용은 농지 매매나 임대 등에 대한 허가권한을 농업위원회에서 시로 이양하고, 일반기업에게도 농지의 소유를 인정한 것으로 이해당사자 갈등 등이 참여해 개선에 어려움이 컸던 과제였다. 효고현은 이 규제의 개선으로 농지의 사무처리 기간이 단축되고, 다수의 기업이 농업경영에 참여, 고용이나 생산성이 높여졌다. 이런 국가전략특구의 예에서 개혁의 필요에도 불구하고, 사회갈등 등으로 오랫동안 답보상태인 중요한 장기미해결 규제과제의 경우에는 총리 등 국정최고 책임자 수준의 리더십을 통한 조율과 결정이 필요함을 확인할 수 있다.

20) 고베신문, 2017.7.24일자. 효고현 아부시 외 일본정부 국가전략특구 관련 동향.

3. 규제특구 제도의 설계

1) 메뉴판식 특례 채택

메뉴판식 규제특례는 모든 규제특구 설계에 포함되어 있다. 규제특구는 특정한 지역에 대한 규제차별화에 초점을 둔 것이고, 이를 위해서는 특구에 지정된 지역에 적용될 규제 특례의 리스트를 미리 만들어 두어야 하기 때문이다. 그래야만 특구로 지정된 지역에서 식당 메뉴판처럼 메뉴를 고르는 것처럼 자기 지역에 필요한 규제유예나 차별화를 결정할 수 있을 것이기 때문이다.

한국의 경제자유구역의 경우, 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률 제7조의 2항에서는 경제자유구역 지정으로 도시개발법, 택지개발촉진법, 산업입지 및 개발에 관한 법률, 관광진흥법에서 하수도법까지 11개 법률에서 정하는 기본계획을 갖춘 것으로 보는 의제조항을 두어, 신속하고 일괄적인 개발이 가능하게 하고 있다.²¹⁾ 지역특화발전특구의 경우, 2024년 11월 현재「지역특구법」에 열거된 129개 규제특례(59개 개별법) 중 사업의 원활하고 신속한 추진을 위해 지자체가 필요로 하는 규제특례가 허용된다.²²⁾ 규제자유특구 역시 201개의 규제를 미리 정해 메뉴판식으로 두고, 특구로 지정된 지역에서 규제로 적용하는 것으로 되어 있다.²³⁾

일본도 마찬가지이다. 구조개혁특구에서는 메뉴판식 규제를 도입하였고, 총합특구에서는 법률에서 미리 정하고 있는 통역안내사 시험에 합격하지 않아도 일정한 연수 등을 통

21) 그 외에도 경제자유구역에서의 건폐율 및 용적율, 체육시설 설치, 농지법 등에 특례를 두고 있으며, 개발사업시행자가 실시계획 승인을 받은 경우, 초지법, 산지관리법, 농지법, 농어촌정비법, 하천법, 하수도법, 수도법, 전기사업법, 체육시설 설치 및 이용에 관한 법, 관광진흥법, 도로법 등 37개 법률의 허가, 인가, 지정, 승인, 협의, 신고 등을 받은 것으로 보는 의제조항을 두고 있다.

22) 일반, 토지이용, 권한이용으로 구분되어 이루어지고 있다. 일반의 경우, 옥외광고물 등 관리법(홍보 및 안내 관련), 출입국관리법, 도로교통법/도로법(행사 또는 축제 개최 관련), 농어촌정비법/농지법/산지관리법/국토의 계획 및 이용에 관한 법률(사업부지, 시설물 설치 등 관련), 의료법, 약사법, 초·중등교육법(학교설치 및 교원관련) 등의 일부 조항의 적용 배제가 규정되어 있다.

23) 이들 규제는 자율주행자동차 운행허가권, 수산물품질검사기관 참여허용, 의약품제조판매품목허가 우선심사, 드론 비행시험 전용공역 지정근거 마련, 항공우주산업 특화단지 지정요건, 마리나 항만에 대한 공유제한 무상사용 허가기간, 기능성 화장품 심사청구권자의 대상범위 확대, 관광단지 내 단독주택 및 공동주택 건립허용 등 다양한 분야를 망라하고 있다.

하여 가이드 허용(통역안내사법 특례), 용도지역별 건축물 용도규제완화(건축기준법 특례), 특별용도지구 내 건축물 용도규제 완화(건축기준법 특례), 공장 신·증설 시 녹지율 등 규제 완화(공장입지법) 등에 대해 규제특례를 적용했다(이동우, 2012:5). 총합특구에서는 이렇게 규제특례로 특구계획에 포함되는 경우, 관계 행정기관의 장은 법령에 반하지 않는 한 동의하여야 하는 것으로 되어 있으며, 국가전략특구의 경우에는 도시재생, 창업, 외국인재, 관광, 의료, 간호, 보육, 고용, 교육, 농림수산업, 미래기술·샌드박스 등 11가지 특구메뉴와 전국메뉴를 가지고 규제특례가 이루어지게 된다(김대일, 2021).

그런데, 메뉴판식 규제특례는 자칫 메뉴판에 한정된 규제개혁에 국한되게 되며, 메뉴판에 정해진 규제가 지역 수요를 반영하지 못하면, 유명무실해 지는 문제를 초래할 수 있다. 실제로 한국의 지역특화발전특구의 사례에서 지역발전특구의 성격이 각각 다르고, 사업도 각각 다름에도 불구하고, 적용되는 특례는 옥외광고물 표시·설치, 도로통행제한, 농지의 위탁경영 등과 같은 규제에 대한 것에서 확인할 수 있다. 즉 지역의 수요는 지식산업센터 건설관련 밀도규제 완화, 외국인 근로자 출입국 여건, 국유재산 대부 및 사용 관련 기준 완화, 산업 관련 특허·인증 및 허가 관련 특례, 산업용지 내 지원/편의시설 설치를 위한 용도규제, 신규마을 조성 관련, 농업진흥지역 용도완화 등이 추가로 필요함에도 정작 이들 규제에 대해서는 특례적용이 불가능한 것이다(강원연구원, 2016).

〈표 4〉 지역특화발전특구 내 주요 규제특례 및 활용현황(2019)

구 분	적용 특례(활용특구 수)	구 분	적용 특례(활용특구 수)
일반 (62개)	옥외광고물 표시·설치(176개 특구)	토지 이용 (54개)	농지의 전용허가 또는 협의(22개 특구)
	도로통행 제한(127개 특구)		용도지역·지구의 지정 또는 변경(24개 특구)
	농지의 위탁경영 / 임대사용(66개 특구)		농업진흥지역 해제(15개 특구)
	특허출원에 대한 우선심사(60개 특구)		도시계획시설의 결정(15개 특구)
	도로점용 허용(78개 특구)		산지전용허가(13개 특구)
	외국인 체류기간 상한 연장(54개 특구)	이양 (13개)	식품 표시기준 완화(76개 특구)
	외국인 교원 및 강사임용(26개 특구)	체육시설업 사업계획 승인 완화(10개 특구)	

출처: 중소벤처기업부 보도자료, 지역특화발전특구 개요 및 세부현황(2023.11월말)

특구 내 규제특례 활용 수는 중소기업연구원(2009) 자료 참조

이런 측면에서 메뉴판식 규제특례에서는 메뉴의 확장 가능성, 즉 사후적으로 규제특례 사항을 추가할 수 있는가가 중요해진다. 이렇게 규제메뉴판 특례만을 적용할 경우, 그 효과보다도 특구지정 자체가 지자체의 성과가 되는 방식의 운영이 되어 버릴 수도 있다. 지역의 필요에 따른 특례규제가 매우 한정적일 수 없기 때문이다. 실제 한국의 지역특화발전특구의 경우 규제특례보다는 지역의 특화발전 홍보 위주로 추진되고 있다는 지적도 있다(김현호, 2015).

여기에서 한국과 일본의 규제특구에서 제도차이가 나타나는데, 한국은 기본적으로 지역특화발전특구, 경제자유특구, 규제자유특구 모두 메뉴판에 한정적이다. 경제자유구역의 경우, 트레이외의 별도 규제의 개선을 추진할 수 있지만 이것은 경제자유구역 운영체계 내에서가 아닌 규제개혁위원회나 소관부처의 정책적 차원에서의 규제개혁 방식으로 추진되는 것이다. 또한 규제자유구역에서는 규제샌드박스를 통한 특례확대가 가능하나 이는 메뉴판의 확대는 아니다. 이는 사전에 법률에서 특례대상 규제를 정하고 있어서 추가가 쉽지 않기 때문이다.²⁴⁾

그러나 일본에서는 구조개혁특구, 총합특구, 국가전략특구 모두 가능한 구조이다. 즉 각 특구 내에서 메뉴판 규제특례 이외에도 별도의 규제개혁 과제에 대한 의견수렴과 타당성 점검, 협의, 추진의 절차를 두고 있다. 구조개혁특구에서는 시행령에 따라 대상 제한 없이 신규 규제특례 제안을 모집, 이를 검토하는 시스템을 갖추고 있다(강원연구원, 2016). 총합특구의 경우 법정 특례규제 이외에 지자체 또는 민간사업자가 제안하는 규제특례에 대해서는 ‘국가·지방 협의회’에서 검토하여 포함하도록 되어 있고(이동우, 2012:5), 국가전략특구 역시 특례조치는 누구나 제안이 가능하고, 수시로 신청을 받으며, 개별사업인정은 지자체가 제공하는 특례조치를 활용, 개별 사업과제에 적용될 수 있도록 하고, 이것이 전국적으로 확산되어 활용될 수 있도록 설계되어 있다.

24) 참고로 한국의 기회발전특구는 아예 특구 내 지자체에서 자기에 적합한 규제설계를 하고 이를 지방시대위원회의 안건으로 올릴 수 있고, 지방시대위원회의 결정으로 각 부처가 권고를 수용할 부담을 지우고 있다.

2) 규제샌드박스 채택

규제샌드박스의 경우, 한국의 규제자유특구, 일본의 국가전략특구에서 채택하고 있다. 이것은 이들 특구에서 메뉴판식 규제특례와 같이 한정적인 규제개혁에서 더해 메뉴판에 없는 규제에 대해서도 실증특례나 한시적 유예를 통해 임시적으로 사업수행이 가능하다는 것이다.

이것은 한국에서 2018년 개정된 지역특화특구법률의 개정으로 규제자유특구에 규제샌드박스를 도입한 이유에서 확인된다. 즉 기존의 지역특화발전특구 제도는 시군구의 지역특화사업 육성을 위해 규제특례를 적용하는 것이었지만 법에 열거된 것에 규제특례가 한정되는 등 유연성이 부족해서 지역특화 사업에 신기술을 접목하는 시도가 허용되지 못하는 제도적 문제점이 있었다는 것이다(정우성 외, 2020:309).

그 결과 한국의 규제자유특구에서는 규제 신속확인, 임시허가, 실증특례와 같은 규제혁신 3종 세트(규제샌드박스)등 혁신적인 규제특례를 설계하고 있다. 기업들은 규제여부가 불확실한 경우 신사업 관련한 허가 등이 필요한지 확인을 요청하여 30일 이내에 그 결과를 회신 받을 수 있다. 신제품이나 서비스의 시험·검증을 하고자 할 때 일정기간 규제를 적용받지 않고 실증도 가능하다. 아울러 기술 검증이 끝났으나, 허가 기준이 없어 출시가 안될 경우 임시허가(최대 2년, 1회 연장가능, 법령 정비 시까지 기간 연장)를 받을 수 있다.²⁵⁾

일본의 국가전략특구는 장기간의 경기침체 극복을 위해 선실험, 후확산 전략을 채택하였다. 원래 국가전략특구가 도입된 이유는 전국단위의 '통상적'인 규제개혁이 이해상충 등으로 추진되기 어려운 경우, '지역단위'에서 먼저 추진하고 이를 전국으로 확산하기 위한 전략의 일환이었다. 따라서 규제샌드박스가 국가전략특구의 중요한 수단으로 포함되어 있었다. 혁신을 위해서는 기존규제에도 불구하고 규제유예가 가능해야 하기 때문이다. 사업자는 지자체 원스톱센터 및 내각부 지방창생추진사무국에 규제샌드박스 신청관련 사

25) 규제자유특구의 규제샌드박스 성과는 매우 많다. 대표적으로 세종 자율주행 특구에서의 자율주행로봇의 도시공원 내 운행 허용이 있다. 자율주행 로봇은 기술 향상에도 불구하고 도시공원 내에서 진입이 금지되어 다양한 서비스 제공에 한계가 있어 왔다. 세종 특구에서는 배달·방역·보안순찰 실증을 통해 안전성을 검증하고, 이를 토대로 올해 「공원녹지법 시행령」이 개정(24.4.9.)되어, 이제는 도시공원에서 자율주행 로봇의 운행이 가능해졌다.

전 상담이 가능하며, 신청된 서류는 특구회의를 거쳐 총리승인을 신청하게 된다. 이 과정에서 내각부는 관계행정기관과 협의를 진행하게 된다. 기업은 규제샌드박스 승인 후, 실증실험이 가능해지고, 정부는 기술실증평가위원회를 통해 법령정비를 추진하게 된다. 국가전략특구에서는 이런 과정을 통해 13개의 특구 모두에서 실증사업이 매우 활발하게 이루어졌다.²⁶⁾

한편 규제샌드박스의 운용과 관련해서 한국의 경우, 이를 중소벤처기업부가 주관하고 있음에 비해 일본의 국가전략특구의 경우, 특구회의에서 초안마련, 관계부처와의 협의 등의 과정을 거치고 총리의 승인이 이루어진다는 점에서 보다 적극적 개선이 가능하다(최해욱·이광호, 2022).

3) 정책혼합 가능성

정책혼합(policy mix)의 측면에서 일본의 구조개혁특구는 규제특례에만 한정된 특구 운영이 이루어지고 있다. 즉 일본의 구조개혁특구는 기초자치체 수준에서 지자체의 산업에 특화된 발전을 위해 규제특구를 신청하고 선정이 되면 미리 메뉴화 되어 있는 규제를 선택해 적용받는다라는 특징을 가지는 것으로 특구로서는 가장 제한적인 유형들이기도 하다. 이런 이유로 구조개혁특구는 보조금 등 인센티브 미흡 등으로 지역활성화에 한계가 있다고 평가되고 있다(김대일 외, 2021).

그 외 한국의 지역특화발전특구²⁷⁾, 규제자유특구, 경제자유특구 일본의 총합특구와 국가전략특구는 모두 재정지원을 수반하는 특구정책이다. 재정지원으로는 보조금 지급과 같은 직접지원과 세금감면과 같은 간접지원이 있다. 이들 중 지역과 기업이 특히 선호하는 방식은 직접적인 재정지원이다. 정책혼합을 통해 규제특구 내의 각 기업, 지자체는 이

26) 2025년 4월 기준, 실증사업을 보면 도쿄권 146건, 간사이권 58건, 니가타시 23건, 야부시 26건, 후쿠오카시 106건, 오키나와현 13건, 센다이시 24건, 아이치현 38건, 히로시마현 20건, 츠쿠바시 9건, 오사카시 3건, 가가시·지노시·기비추오초 5건, 미야기·구모모토 2건, 홋카이도 5건이었다. 간사이권 의 경우, 보험, 의료, 보육, 외국인, 국제학교 등 여러 분야에서 실증사업이 이루어지고 있으며, 2014년 보험외병용 요양에 관한 특례사업이 실시된 이래, 2024년 12월에는 회사의 설립 등기 신청 등에 관한 영어로의 수속 지원에 관한 특례가 시작되는 등 꾸준한 사업이 이루어지고 있다.

27) 지역특화발전특구에서는 재정지원으로 특구 내 혁신사업 또는 전략산업의 육성을 위해 필요한 경우 예산범위 내 지원을 포함하고 있었다.

들 규제특례에 더해 산업, 기업 등에 대해 재정지원을 확보함으로써 발전을 위한 실질적 자원을 확보할 수 있다. 이런 면에서 규제특구 제도는 산업정책으로서의 성격도 갖는다.

한편 한국의 규제개혁특구에서는 2024. 11월 열린 규제자유특구위원회에서 규제자유특구를 중앙정부가 재정을 지원하는 공모형과 재정지원을 수반하지 않는 비재정지원 특구로 구분하고, 재정지원 시 공모 선정을 원칙으로 함을 명확히 하였다. 그리고 비재정지원 특구는 규제특례 부여 등 규제완화 중심으로 운영되며, 재정지원특구보다 약 1년 정도 절차를 단축하였다. 재정지원 특구는 정부 재정지출 효율성 증대, 비재정지원 특구는 지역의 혁신기술을 보다 신속히 실증하는 것이 목적이었기 때문이다.

일본의 총합특구는 구조개혁특구에서 도입된 규제완화 조치를 주로 활용하면서도 세제·재정·금융 측면의 지원조치를 투입할 수 있는 종합적 지원방식을 도입하였다. 이것은 중앙부처와 지자체는 특구별 설치된 '중앙과 지방의 협의회'를 활용하여 별도의 규제 특례조치 내용을 협의하고 금융·재정 지원조치를 연계할 수 있는 방안을 논의하게 되는 구조였다. 한편 국가전략특구는 중앙정부 주도의 하향식 추진 기초 하에 총리 주관의 '특구 자문회의'와 특구별 '3자 통합본부'를 주축으로 운영하면서, 세계개혁(법인세 인하 등)²⁸⁾과 규제개혁을 기반으로 한 해외투자 유치 및 공공인프라의 민간개방을 고려하고 있다.

이렇게 규제특구에 재정지원을 함께 도입하게 되면 특구에 관심을 제고시킬 수 있는 효과가 있다. 규제특례의 경우, 규제샌드박스과 같이 개별기업이 봉착한 규제애로의 개선이 아니면, 지자체의 체감이 낮은 반면, 재정의 경우, 특구지정을 통해 기업에 대한 세금 감면, 재정지원 등이 가능해지기 때문이다. 한국의 규제자유특구, 일본의 국가전략특구에 대한 지방자치단체의 신청이 활발한 것도 특구지정에 따른 재정지원이 수반되는 영향도 있다.

28) 국가전략특구 내에서는 규제특례조치 이외에 중소·벤처기업 등에 자금대출 이차지원, 설비투자에 대한 세액공제, 연구개발 장려세제, 고정자산세 특례 등 다양한 세제혜택이 제공되고 있다. 구체적으로 살펴보면, 국가전략특구 내에서 기계 등을 취득한 경우에 특별상각 또는 세액공제를 적용받는다. 특정 핵심사업의 경우는 즉시 상각하고, 그 외의 사업에 대해서는 취득가액의 45%(기계·장치, 연구용기구·비품) 또는 23%(건물·부속설비·건축물) 감가상각 한다. 또한 2015년 세계개편 시에 창업촉진을 위해 엔젤세제(Angel Tax) 적용기준을 완화하고, 기업의 설비투자촉진을 위해 세제상의 인센티브를 제공하고 있다(이점순, 2024:151).

4. 분석의 종합

한국과 일본은 규제특구를 중요한 지역발전 정책으로 활용하고 있지만 그 운용방식은 개별 특구제도마다 다르다. 먼저 특구의 방향성은 크게 거점형 성장 전략과 분산형 성장 전략으로 나뉜다. 한국의 경제자유구역과 일본의 총합특구(국제전략총합특구)는 거점형 성장 전략의 대표적인 예이다. 이들은 특정 지역을 국제 비즈니스 거점으로 육성하여 국가 전체의 성장을 견인하려는 목적으로 설계되었다. 반면, 한국의 지역특화발전특구와 규제자유특구, 그리고 일본의 구조개혁특구와 총합특구(지역활성화 총합특구), 국가전략특구는 분산형 성장 전략을 채택한다. 이 특구들은 전국 여러 지역에 분산 지정되어 지역 특성에 맞는 규제 완화를 통해 자생적인 성장을 유도하려는 목적을 가지고 있다. 하지만 이 분산형 전략은 지나친 분산으로 인해 지자체 간 경쟁을 약화시키고 혁신 성과를 미흡하게 만들 수 있다는 한계도 있다.

또한, 특구 지정 시 특정 지역을 제외하는지도 중요한 특징이다. 한국의 규제자유특구는 수도권을 지정 대상에서 명시적으로 제외함으로써 지역균형 발전에 가장 강한 성격을 띤다. 반면, 일본은 특구 초창기부터 구조개혁특구, 총합특구, 국가전략특구 모두 수도권 지역을 포함하여 경쟁력 있는 거점을 중심으로 국가 전체의 발전을 도모하는 전략을 취해왔다. 수도권을 제외하는 것은 지역균형 발전이라는 의미는 있지만, 수도권이 가진 자원과 인프라를 활용하지 못해 전체적인 효율성을 저해할 수 있다.

한편 특구의 성과를 극대화하기 위해서는 운영체계와 특구제도 설계가 중요하다. 운영체계 측면에서 볼 때, 한국의 지역특화발전특구와 일본의 구조개혁특구는 지방정부가 주도하는 상향식(bottom-up) 전략을 채택한다. 이는 지역의 필요를 반영하기 쉽다는 장점이 있지만, 중앙정부의 소극적인 관여와 이해 갈등으로 인해 규제개혁의 속도가 더디다는 한계를 지닌다. 반면, 일본의 국가전략특구는 중앙정부가 주도하는 하향식(top-down) 전략의 가장 강력한 사례이다. 총리가 중심이 되는 특구자문회의를 설치하여 각 부처에 대한 조치 요구 권한을 부여하고, 이를 통해 이해관계자들의 반대로 오랫동안 해결되지 못했던 ‘암반규제’를 과감하게 개혁하는 성과를 이끌어냈다. 이 사례는 중요한 규제 개혁 과제는 국정 최고 책임자 수준의 리더십과 조율이 필수적임을 보여준다.

규제설계 측면에서는 메뉴판식 특례의 한계와 규제샌드박스의 중요성이 드러난다. 한

국과 일본의 대부분 특구는 미리 정해진 규제목록 중에서 필요한 규제를 선택하는 메뉴판식 특례를 채택하고 있다. 하지만 이는 지역의 다양한 수요를 모두 반영하지 못하고, 오히려 특구 지정 자체가 지자체의 홍보 수단으로 전락하는 문제를 낳기도 한다. 이러한 한계를 극복하기 위해 일본의 구조개혁특구, 총합특구, 국가전략특구는 메뉴판에 없는 규제라도 사후적으로 특례 사항을 추가할 수 있는 유연한 제도를 갖추고 있다. 또한 한국의 규제자유특구와 일본의 국가전략특구는 규제샌드박스를 도입하여 신기술과 신산업에 대해 기존 규제를 한시적으로 면제하거나 유예함으로써 혁신적인 사업 모델을 실험할 수 있는 기반을 마련하였다.

이와 더불어 정책혼합(policy mix), 즉 규제 완화와 더불어 재정 지원, 세제 혜택 등 다양한 정책 수단을 결합하는 것의 중요성도 확인되었다. 일본의 구조개혁특구는 규제에만 한정된 운영으로 지역 활성화에 한계를 보였지만, 한국의 규제자유특구, 경제자유구역과 일본의 총합특구, 국가전략특구는 재정 지원을 병행함으로써 기업의 투자 부담을 줄이고 신사업 추진을 독려하는 효과를 높일 수 있었다.

〈표 5〉 종합 및 비교

	특구	방향: 성장vs균형		운영체계	특구설계		
		거점/분산	특정지역포함/배제(수도권)	중앙정부 vs 지방정부	메뉴판 특례(특례추기)	규제샌드박스	정책혼합
한국	경제자유구역	거점	포함	중앙+지방	있음(X)	미적용	규제+a
	지역특화발전특구	분산	불포함	지방	있음(X)	미적용	규제+a
	규제자유특구	분산	불포함	중앙(중기부)	있음(X)	적용	규제+a
일본	구조개혁특구	분산	포함	지방	있음(O)	미적용	규제
	총합특구 (국제총합특구)	거점	포함	중앙지방 협의체	있음(O)	미적용	규제+a
	국가전략특구	거점	포함	중앙(총리)	있음(O)	적용	규제+a

V. 결론

지금까지 한국과 일본에서 운영되고 있는 규제특구 제도를 종합적으로 비교해 보았다. 규제특구는 지정된 지역에 대해 규제를 유예하거나 완화하는 방식을 채택하는 것으로 규제개혁을 실험한다는 관점에서 중요하다. 즉 규제특구 지역에서 완화, 혹은 유예된 규제에도 불구하고 규제도입 시 고려한 문제가 초래되지 않는다면 해당 규제개혁은 우선적으로 전국적으로 확산되어야 할 것이다. 다만 외국인 투자 및 거주, 용적율 등 입지규제 등 지역특정적 규제가 가능한 사안에 대해서는 특구지역에 한정된 특례로 성립할 수도 있을 것이다. 다만 본 연구를 통해 규제특구의 목적, 즉 합리적 규제운용을 통한 지역발전과 기업성장, 일자리 창출 등의 성과를 도출하기 위해서는 다음과 같은 정책적인 시사점을 도출할 수 있다.

첫째 지역균형 관점에 치중한 규제특구 전략의 제고이다. 흔히 성장과 균형은 상충되는 것이고, 특정지역의 성장은 특정지역의 위축을 전제로 하는 제로섬(zero sum)의 관계가 있다는 주장이 있다. 그러나 성장극 이론에서도 확인한 것처럼 특정한 산업에 대한 성장극의 구축은 곧 강력한 원심력으로 작동해 그 성과가 지역으로 확산된다. 발전은 자원과 인력의 집중, 집약을 통해 한계비용을 낮추고, 소통의 거래비용을 낮추어야 가능한 것도 사실이다. 따라서 균형관점에 치우친 결과 성장과 발전관점을 외면한 규제특구는 성공하기 어렵다. 한국의 지역특화발전특구, 일본의 구조개혁특구의 성과가 다른 규제특구에 비해 상대적으로 낮은 것은 이런 이유 때문이었다. 전국 모든 지자체를 대상으로 규제특구를 지정한다는 아이디어 자체가 지역의 발전을 고려하지 않은 지역 애로개선에 가깝다는 점을 짐작케 한다.

둘째 규제특구에 성장과 균형을 함께 고려하기 위해서는 특정지역을 특구지정에서 사전적으로 배제하면 안된다. 이런 측면에서 한국의 규제자유특구, 지역특화발전특구 등에서 발견되는 수도권 배제 원칙을 재고해야 한다.²⁹⁾ 이런 특구제도는 지역균형 발전이라는 좋은 의도에도 불구하고, 수도권의 잠재력과 인프라를 활용하지 못하게 함으로써 국가

29) 한국에서는 수도권을 사전적으로 발전전략에서 배제하는 정책이 상당하다. 수도권 규제에 따른 수도권 내 공장 및 교육시설 입지제한, 산업단지 규제에 따라 수도권 내 산업단지에 대한 재임대조건부 매각 금지, 기회발전특구에서 수도권의 제한 등이 그것이다.

전체의 경쟁력을 저해할 수 있다. 한편 경제자유특구의 경우에도 인천 경제자유구역만으로는 아시아 주요 도시들과의 경쟁에서 한계가 있으므로, 서울과 역시 규제자유특구와 같은 제도를 적용하여 혁신 거점을 구축해야 한다.

셋째 규제개혁에 대한 하향식의 강력한 추진 체계를 구축해야 한다. 특히 일본의 국가전략특구 사례에서 볼 수 있듯이, 지자체나 특정 부처 수준에서 해결하기 어려운 ‘암반규제’를 개혁하기 위해서는 대통령이나 총리 등 국정 최고 책임자의 강력한 리더십과 조정력이 필수적이다. 현재의 중소벤처기업부 같은 개별부처 단위로는 이런 파급력이 강하면서도 시급성이 높은 규제에 대해 이해당사자나 소관 부처들을 설득하는 데 명확한 한계가 있기 때문이다.

넷째 메뉴판식 규제특례를 넘어 유연하고 포괄적인 규제 개혁을 추구해야 한다. 단순히 미리 정해진 규제목록에 국한될 것이 아니라, 민간과 지자체의 요구를 적극적으로 수렴하여 필요한 규제과제를 추가하고 해결할 수 있는 시스템을 마련해야 한다. 한국의 지역특화발전특구가 옥외광고물, 도로 이용 등 제한적인 규제 특례에 집중되었던 점은 규제 개혁의 실질적인 성과를 내기 위해 극복해야 할 과제이다. 이를 위해 규제샌드박스의 적극적 활용에 더해 특례운영 설계에 지역특화형의 개별규제 애로에 대한 신속처리도 함께 운용하는 것이 필요하다.

결론적으로 규제특구 제도는 단순히 특정 지역을 활성화하는 것을 넘어, 국가 전체의 경쟁력을 높이는 중요한 도구가 되어야 한다. 이를 위해서는 일본의 국가전략특구가 보여 주었듯이, 중요한 규제 과제에 집중하고, 강력한 리더십을 바탕으로 규제 완화와 더불어 재정 지원을 결합하는 포괄적인 접근이 필요하다. 특구는 규제 개혁이 지연되고 있는 분야에 대한 실험적 공간이 되어야 하며, 그 성과가 전국으로 확산될 수 있는 구조를 갖추어야 한다. 이러한 논의를 바탕으로, 한국의 규제특구 제도는 지역균형 발전과 함께 국가 경쟁력 강화라는 두 가지 목표를 동시에 달성하기 위한 전략을 고려해야 할 것이다.

참고문헌

- 강병호(2014), 일본 아베노믹스 국가전략과 한국의 특구정책 비교분석, 한국엔터테인먼트산업학회논문지 제8권 제1호.
- 강원연구원(2017), 강원도 균형발전을 위한 지역특구 활성화 방안 수립 용역, 강원도
- 권오혁(2006), 한국과 중국의 경제특구 제도 비교: 한국의 경제자유구역과 중국의 경제기술 개발구를 중심으로, 지방정부연구 10(4)
- 국가재정운용계획 지원단(2024), 2024-2028 국가재정운용계획 지원단 보고서: 공공질서안 전·일반지방행정 분야.
- 국회예산정책처(2010), 지역특화발전특구사업평가, 사업평가 10-06, 164
- 김대일·박성찬·염춘호(2021), “지역특화발전특구 현황과 전문기업 연계를 통한 지역산업 발전방안에 관한 연구”, 『전문경영인연구』, 제24권 제4호.
- 김선배(2023), 규제자유특구의 경쟁력 강화 전략과 과제-글로벌화 여건 진단을 중심으로, 산업연구원.
- 김현호(2015), 새로운 규제개혁시책, 국가전략특구: 성장의 신동파구 전략 세운 일본, 지역과 발전 Vol.18.
- 대외경제정책연구원(2015), 일본 성장전략 주요 내용 및 시사점, 경제관계장관회의 15-10-3. (2015.5.20.)
- 대한상공회의소(2024), 우리나라 특구제도 개선 방안 도출을 위한 전문가 설문조사.
- 류영아(2024), 「기회발전특구 활성화를 위한 지방재정 지원 방안」, NARS 입법정책 제151호, 국회입법조사처.
- 박배균(2017) ‘동아시아에서국가의영토성과예외적공간: 동아시아 특구의 보편성과 특수성, 한국지역지리학회지 제23권제2호, pp.288-310
- 박정은(2023), “유사 특구제도 종합 비교·분석을 통한 효율적 특구제도 운영방안”, 『국토정책 Brief』 No.931.
- 박추환(2006), 경제자유구역 추진현황 평가와 개선방안, 사업평가 현안분석 제15호, 국회예산정책처,
- 신정원(2003), 일본의 구조개혁특구제도의 분석과 규제자유특구제도의 한국에의 도입방안,

법제.

윤영교(2023), 일본 경제정책의 흐름과 전망, 산은조사월보, 제807호, KDB 산업은행 미래 전략연구소.

이동우(2012), 일본의 「국제전략총합특구」제도: 대도시 국제경쟁력 제고에 대한 시사점, 국토정책 Brief, 제40호. 2012.10.22.

이상영(2015), 일본 “국가전략특구”에서의 의료분야 규제개혁과 시사점, 보건복지포럼 (2015.7.)

이원일(2012), 혁신클러스터 활성화를 위한 클러스터분석(Cluster Analysis) 연구-광교테크 노벨리 신학협력 분석사례를 중심으로-, 한국산학기술학회논문지 제13권 제8호.

이준섭(2024), 특구제도 활용을 통한 지역활성화 사례연구: 일본의 국가전략특구를 중심으로, 일본근대학연구, 제84집.

이혁우(2025), 「일본 국가전략특구 사례와 시사점: 규제개혁을 중심으로」, 한국경제인협회. 전국경제인연합회(2015), 「최근 일본의 수도권 발전정책 동향과 시사점」, 규제개혁시리즈 15-06.

장효천(2023), 일본특구제도, 나비스(nabis):

<https://www.nabis.go.kr/termsDetailView.do?menucd=189&gbnCode=S51&eventNo=295>. 검색 2025.1.20.)

정우성·송정현(2020), 한일 지역특구제도 비교: 한국 규제특구와 일본의 국가전략특구를 중심으로, 일본근대학연구, 제69집.

정우진(2019), 한국 경제자유구역 정책 도입의 정치, 서울대학교 석사학위 논문.

정태욱(2013), 경제자유구역 성과의 영향요인에 관한 연구, 가톨릭대학교 대학원 박사학위 논문.

중소기업연구원(2019), 총합특구(일본) 분석을 통한 지역특화발전특구 제도 발전 방안 연구.

최해욱·이광호(2022), 지역혁신형 규제샌드박스 제도의 실효성 제고방안: 스마트시티 규제 샌드박스과 규제자유특구를 중심으로, STEPI Insight, Vol.286.

植田政孝(2004) 「規制改革と特区制度」大阪産業大学経済論集5-3, pp.9-26

森宏之(2015), 일본 특구제도의 설명, 한일공동연구 세미나, 한국지방행정연구원 2015, 10.1.

- Bagwell S(2008), Creative cluster and city growth, Creative Industries Journal 1(1). 31-46.
- North, Douglas C.(1990), Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge Univ. Press.
- Perroux, F. (1950). Growth Poles. Economic Space: Theory and Applications. Quarterly Journal of Economics, 64, 89-104.

Comparing Special Regulatory Zone Systems in Korea and Japan Focusing on Direction, operational system, and institutional design

Lee, Hyukwoo

Both Korea and Japan actively utilize special regulatory zones. Korea primarily employs a decentralized strategy, excluding the Seoul metropolitan area for balanced regional development. In contrast, Japan adopts a centralized strategy that includes its metropolitan areas to drive national growth around key hubs. In terms of operation, Korea often uses a bottom-up approach led by local governments, whereas Japan's top-down approach, directly led by the Prime Minister, has enabled powerful regulatory reforms to tackle so-called "bedrock regulations." Additionally, while Korea's regulatory design has been limited by a "menu-based" system that only permits pre-defined regulations, Japan has allowed for flexible additions to regulations and introduced regulatory sandboxes, enabling innovative experiments. Based on these findings, Korea's special regulatory zone system should be improved by reconsidering the exclusion of the Seoul metropolitan area, establishing a strong, presidential-level regulatory reform framework, and pursuing flexible and comprehensive regulatory reform. Ultimately, special

regulatory zones should serve as a crucial tool for enhancing national competitiveness alongside regional revitalization, requiring a comprehensive approach that combines regulatory relief with financial support.

Keywords: Special Regulatory Zones, Regional Specialized Development Zones, Regulatory-Free Zones, Structural Reform Special Zones, National Strategic Special Zones