14-35호(통권 586호) 2014.10.06

한반도 르네상스 구현을 위한

VIP 리포트

■ 지역특구 10년의 평가와 개선 방안

– 규제특례의 실효성 제고 시급

현대경제연구원

발 행 인 : 하 태 형
편집주간 : 한 상 완
편집위원 : 주 원, 백흥기
발 행 처 : 현대경제연구원
서울시 종로구 율곡로 194
Tel (02)2072-6305 Fax (02)2072-6249
Homepage. http://www.hri.co.kr
인쇄 : 서울컴퓨터인쇄사 Tel (02)2636-0555

□ 본 자료는 기업의 최고 경영진 및 실무진을 위한 업무 참고 자료입니다.
□ 본 자료에 나타난 견해는 현대경제연구원의 공식 견해가 아니며 작성자 개인의 견해임을 밝혀 둡니다.
□ 본 자료의 내용에 관한 문의 또는 인용이 필요한 경우, 현대경제연구원 산업연구본부(02-2072-6245)로 연락해 주시기 바랍니다.

목 차

■ 지역특구 10년의 평가와 개선 방안

Executive Summary ····· i

1. 지역특구 10년의 추이 ····· 1

2. 지역특구의 제도적 한계 ····· 4

3. 지역특구 재활성화를 위한 과제 ····· 10

【HRI 경제 통계】 ····· 15

< 요 약 >

■ 지역특구 10년의 추이

2014년 9월 현재 만10년이 된 지역특구는 121개 지자체에서 160개가 운영되고 있다. **초기 69종의 규제특례가 94종으로 확대**되는 등 규제개혁에도 나름대로 기여하고 있다. 하지만, 시행 초기와 달리 **2012년 이후에는 특구 지정이 연간 3~5개에 그치는 등 포화상태**에 있다. 따라서 **우리 지역특구의 제도적 한계와 문제점**을 **일본과 비교분석**함으로써, 지역특구가 다시 활성화되기 위한 개선 방안을 도출해 보았다.

■ 지역특구의 제도적 한계 : 일본 구조개혁특구와의 비교를 중심으로

우리 지역특구는 다음과 같은 제도적 한계와 문제점을 지니고 있다. **먼저, 특구의 다양성 부족이다.** 6개의 유형 중 향토자원진흥과 관광레포츠 등 2개 유형에 특구가 집중되어 있다. 반면, **일본**은 13개의 특구 유형이 있고, 생활복지와 교육, 도농교류, 산업활성화, 국제물류 등에 고루 분포되어 있다. **둘째, 특구 활용이 농촌지역에 집중되어 있다.** 우리는 전남, 경북, 충남 등 농촌지역에 특구가 집중되어 있으며, 서울, 부산, 대전 등 대도시 지역에서는 특구 활용이 부진하다. 반면, **일본**은 도쿄, 나고야 등 도시지역에서도 생활복지, 교육 등의 특구를 많이 활용하는 편이다. **셋째, 규제특례의 활용이 형식적이다.** 규제의 유형과 무관하게 '옥외광고 표시 및 설치'와 '도로교통 제한' 등에 규제특례가 집중되는 등 형식적으로 활용되고 있다. 반면, **일본**은 교육, 복지 등 일상생활과 관련된 실용적 규제를 많이 활용하고 있다. **넷째, 민간의 참여가 미흡하다.** 전체 투자 자본 가운데 민자의 비율은 50%에 미달하며, 특구 지정이 취소된 5개의 특구 중 2개는 민간 자본 유치에 실패했는데, 민간을 끌어들일 과감한 규제특례가 부족하기 때문이다. 한편, **일본**은 예산이 지원되는 지역재생사업과의 연계를 통해 이 문제를 풀고 있다. **마지막으로, 거버넌스가 취약하다.** 차관급 위원장(중소기업청장)이 全부처의 이해관계를 조정하면서, 규제개혁과 지역특구를 활성화하기에는 추진력이 부족한 형편이다. **일본**은 총리실(내각부)에서 뒷받침했기 때문에 우리보다 더 성공적이었다고 평가받고 있다.

■ 지역특구의 재활성화를 위한 과제

10년된 지역특구의 재활성화를 위해서는 다음과 같은 **제도적 변화**가 필요하다. **먼저, 규제특례의 실효성 강화**가 특구 활성화의 관건이므로 **지역상공회의소와 같은 기업들이 규제특례의 수요 발굴에 참여할 수 있도록 제도화**할 필요가 있다. **아울러, 지역특구의 유형을 다양화**하기 위해, **신재생에너지특구, 도시재생특구 등 새로운 특구유형을 추가**하고, **복지와 교육 특구에 연관된 규제특례를 발굴**하는 등의 노력이 필요하다. **또한, 예산지원이 부수되는 다른 지역사업과의 연계**를 통해 예산지원이 없다는 한계를 보완할 필요가 있다. **마지막으로, 총리실 규제개혁위원회와의 업무 협조를 강화**하는 등 **제도의 추진력을 높이기** 위한 노력이 필요하다.

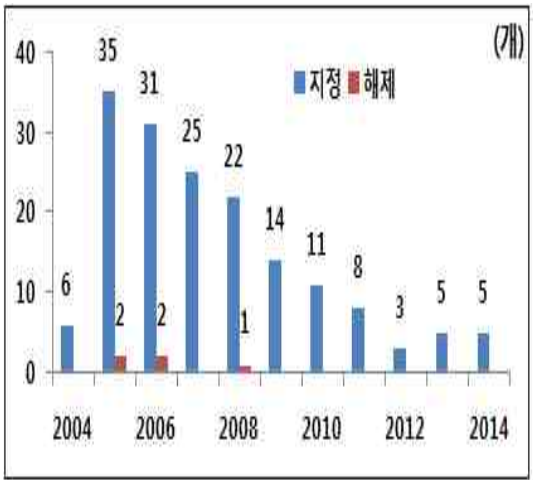
1. 지역특구 10년의 추이

○ **(개요) 규제특례를 지역별로 차등 적용하여 지역경제 활성화와 지역특화 발전에 기여한다[1]는 취지의 지역특구가 2014년 9월 현재[2] 전국에서 160개 운영되고 있지만, 최근 특구지정이 급감하는 등 한계를 드러내고 있음**

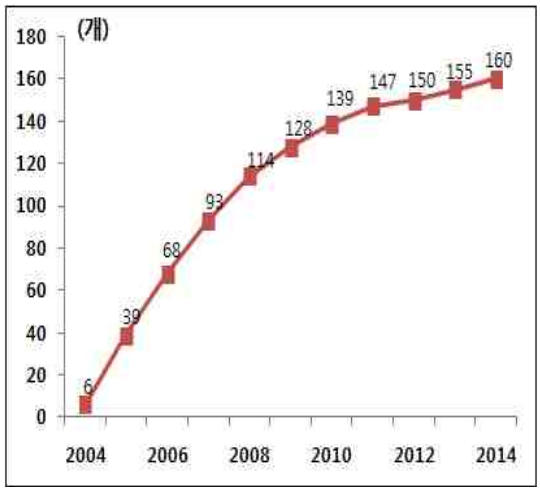
- '지역특구' 제도는 국가균형발전이라는 참여정부 국정과제의 하나로서, 일본의 '구조개혁특구'[3]를 벤치마킹하여 추진되었으며, 2004년 9월 **'지역특화발전특구에 대한 규제특례법'**이 시행된 이후 2014년 9월 현재 만10년이 경과함
  · 도입 초기인 2005년에는 **35개**의 특구가 지정되는 등 의욕적으로 출범하였으며, **2014년 8월 현재 전국적으로 160개의 '지역특구'가 운영**되고 있음

- 하지만 2012년 이후에는 해마다 지역특구 지정이 **3개에서 5개** 정도에 그치는 등 지역특구의 활력이 크게 떨어진 상태에 있음
  · 특구 지정이 2012년 3개, 2013년 5개, 2014년(8월 현재) 5개로 급락함

<지역특구의 지정 및 해제 추이>



<연도별 (누적) 지역특구 추이>



자료 : 현대경제연구원 ('지역특구기획단' 자료를 토대로 현대경제연구원에서 재작성).

1) '지역특화발전특구에 대한 규제특례법' 제1조(목적)에 "지역특성에 맞게 선택적으로 규제특례를 적용함으로써 지역의 특화발전을 제도적으로 뒷받침하고, 나아가 지역경제의 활성화와 경제발전을 도모"한다고 되어 있음.

2) 2003년 출범한 참여정부의 국가균형발전 7대 과제 중 하나로 '지역특구'가 선정되었으며, 2003년10월 지역특구에 적용될 69종의 규제특례를 확정한 후, 2004년3월22일 '지역특구법'이 제정 공포되었으며, 2004년9월부터 본격 시행됨.

3) 일본경제의 장기 침체에 따른 지역경제의 불안을 해소하고 지역경제의 활성화를 목적으로 **2002년 12월「구조개혁특별구역법」을 제정하여 2003년 4월부터 시행됨.** ①국제물류분야, ②경제·산업·IT분야 ③기술개발·의료분야 ④농업교류·비즈니스분야 ⑤ 교육관련분야 ⑥생활복지분야 등 6개 분야별로 지역마다 특색 있는 '구조개혁특구'를 운영하고 있음. 2007년 10월 현재까지 총 963개 구조개혁특구를 지정한 뒤 규제특례 211종 중 규제완화 효과가 있다고 평가된 120종의 규제특례를 전국에 확대 적용하도록 규제를 완화하는 조치를 하면서 563개 특구를 해제하고 나머지 400개 특구를 운영하고 있음.

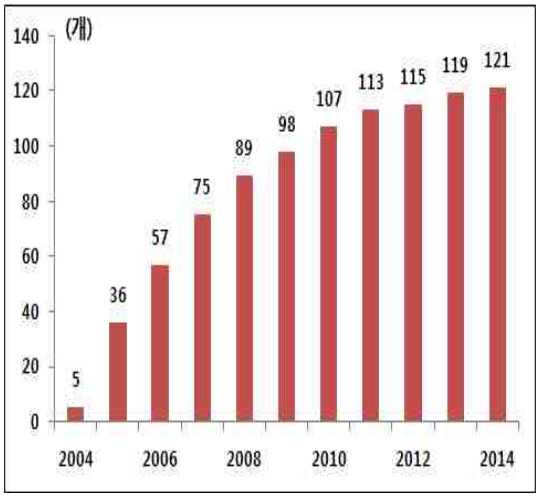
○ **(지자체 활용 추이) 기초자치단체 둘 중 하나에서 한 개 이상의 '지역특구'를 운영하고 있는 등 제도가 전국적으로 그리고 보편적으로 정착됨**

- 2014년 8월 현재 전국 121개 기초자치단체에서 160개의 지역특구를 운영하고 있으므로, 223개 지자체 가운데 55%가량이 이 제도를 활용하고 있음
  · 2005년 36개 지자체에서 2014년 8월 현재 121개 지자체로 증가
  · 121개 지자체가 1개 이상[4]의 지역특구를 지정·운영하고 있으며, 경제적으로 어려운 농촌지역일수록 지역특구의 지정과 이를 통한 지역경제 활성화에 적극적이고, 대도시지역은 상대적으로 활용도가 떨어짐

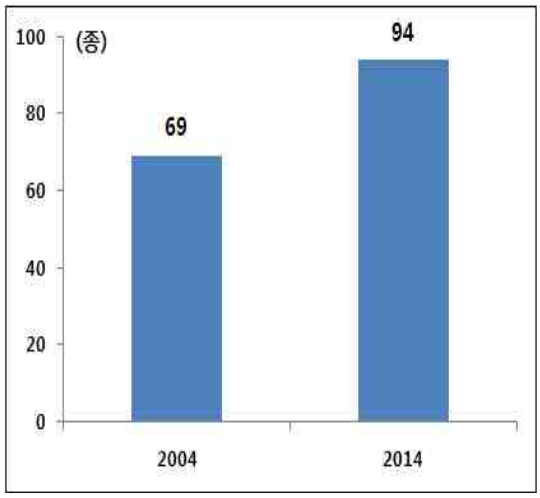
○ **(규제특례 등록 추이) 100여개의 규제특례를 발굴하여 자치단체가 활용할 수 있도록 함으로써, 지역특성에 맞는 특화사업을 추진하는데 기여함**

- 2004년 3월 법이 통과되었을 당시 69종의 규제특례가 등록되었으나, 2014년 8월 현재 모두 94종의 규제특례[5]가 등록되어 활용할 수 있게 됨
  · 특구를 지정받기 위해 특구계획을 제출할 경우, '지역특구법'에 등록된 규제특례의 활용 계획[6]을 포함하여 제출하도록 의무화되어 있음

< 활용 지자체의 증가 추이 >



< 등록 규제특례의 증가 추이 >



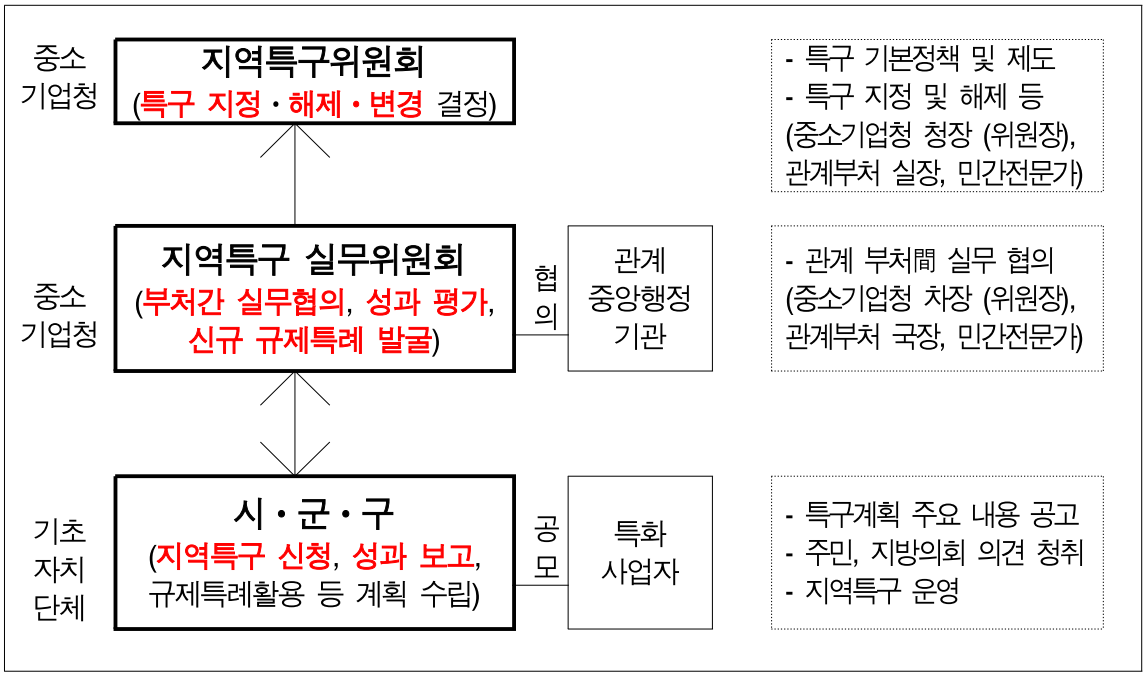
자료 : 현대경제연구원 ('지역특구기획단' 자료를 토대로 현대경제연구원에서 재작성).

4) 예를 들면, 전북 순창군의 경우 지역특산품(고추장)을 활용한 '장류산업특구', 장수 노인이 많다는 점을 활용한 '건강장수과학특구' 등 2개의 특구를 운영하고 있음.
5) 지역특구법에 등록된 규제특례는 3쪽 <참고2> '지역특구에서 활용 가능한 규제특례의 종류와 내용'을 참조.
6) 지역특구법 제7조(지역특화발전특구계획) 제①항에 따르면, "특구계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다."고 되어 있으며, 그 중 다섯 번째가 '규제특례(이 법에 규정된 규제특례 중에서 해당 특구 또는 특화사업자에게 적용될 규제특례)와 그 필요성 및 적용범위'임.

○ (연구 배경) 활용 중인 규제특례의 실효성 등 제도적 한계를 일본과 비교 분석함으로써, 규제개혁 및 지역특구 활성화에 대한 시사점을 도출

- 2004년부터 2014년까지 10년간 운영된 지역특구의 규제특례 활용 실태 등 제도적 **문제점**을 **일본과 비교 분석**함으로써, **지역특구를 다시 활성화**할 수 있는 방안을 모색함은 물론 **규제개혁 추진에도 기여**할 수 있는 방안을 도출

< 지역특구제도의 운영체계 (20014년 8월 현재) >



< 한국 지역특구와 日本 구조개혁특구 비교 >

구 분		우리나라 지역특구	日本 구조개혁특구
목 적		- **규제개혁**을 통한 지역특화 발전 및 지역경제 활성화 추구	- **규제개혁**을 통한 지방분권 및 지역경제 활성화 추구
근거법		- 지역특구에대한규제특례법 (**2004년 3월** 제정, **9월** 시행)	- 구조개혁특별구역법 (**2002년 12월 제정**.시행, 2차 개정)
추진부처		- **중소기업청** 지역특구과	- **內閣府** 지역활성화추진실
특구지정		- **중소기업청장** 고시	- **내각총리대신** 인정 ⇒ 공표
운영·특징	규제특례	- 규제특례 94종	- 규제특례 211종
	특구유형	- 6개 유형 - 지역특산품 관련 특구 대부분	- 13개 유형 - 복지, 교육 등 생활관련 특구 다수
	특구사업 전 개	- **특정지역 지자체에 한정** 추진	- 특정지역 및 사업의 전국화 추진 (규제특례의 **전국화**)
	예산 지원여부	- 별도 **예산 지원 없음**	- 별도 **예산 지원 없음** * 지역재생사업 병행가능(교부금 지원)

2. 지역특구의 제도적 한계[7]

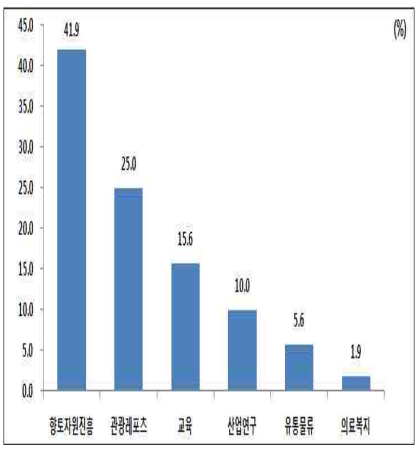
○ **(다양성 부족) 우리는 6개 유형의 특구 중 67%가 '관광레포츠'와 '향토자원진흥' 등 2개 유형에 편중되어 있으나, 일본은 13개 유형의 특구 중 '생활복지'가 가장 많고 '교육', '농업', '도농교류' 등에 골고루 분산되어 있음**

- 지역특구를 신청할 때 모두 6개의 유형 중에서 하나를 선택하도록 되어 있는데, 실제로는 6개 중에서 2개의 유형에 전체의 2/3 이상이 몰려 있음
  - '향토자원진흥형'이 67개로 가장 많고, '관광레포츠형'이 40개로 두 번째로 많았으며, 2개를 합치면 107개로서 전체(160개)의 66.9%에 달함
  - "**지역**특성에 맞게 선택적으로 규제특례를 적용함으로써 **지역**의 특화발전을 제도적으로 뒷받침"하기 위해 탄생했다는 태생적 한계로 인해, **지역**특산품과 관광자원을 홍보하기 위해 '특구' 브랜드가 악용되고 있는 것이 현실

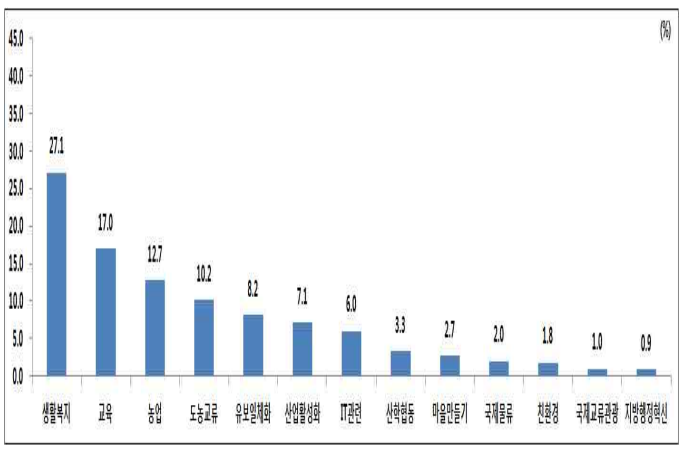
- 1차 산업 관련된 특산품, 역사·문화적 관광자원, 자녀교육에 대한 열기 등을 활용한 지역특구 외에는 규제특례를 활용하기가 마땅치 않다는 해석이 가능
  - 영어, 청소년, 국제화 등 우리 국민들의 높은 교육열을 활용한 '교육특구'가 전체의 15.6%(25개)로서 3번째로 많이 지정되어 운영되고 있음

- 하지만, 일본의 구조개혁특구[8]는 13개 유형 중 '생활복지' > '교육' > '농업' > '도농교류'의 順으로 많이 분포되어 있으며, 특정 특구에 편중되지는 않음

<우리 지역특구의 유형별 비중>



<일본 구조개혁특구의 유형별 비중>



자료 : 현대경제연구원 (중기청 '지역특구기획단', 일본 내각부 자료를 토대로 재작성).

7) 현대경제연구원(2008) 참조.
8) 2002년12월부터 2014년8월까지, 즉 1차부터 34차까지 모두 1,225개의 일본 구조개혁특구를 분석한 결과.

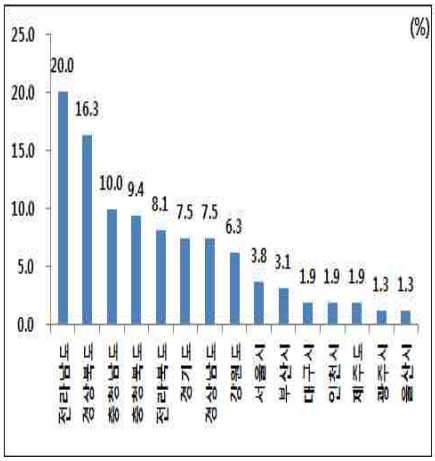
○ (지역별 편중) 도시보다는 농촌, 대도시보다는 소도시에서 지역특구를 적극 활용하고 있으며, 전남을 포함하는 호남권이 전체의 30%가량을 차지

- 서울, 부산 등 광역 대도시에는 지역특구가 21개(13.1%)에 불과하지만, 전남, 경북, 충남 등 중소도시와 농촌지역에는 139개(86.9%)가 집중되어 있음
  · 7개 광역시 중에서는 서울 6개, 부산 5개, 대구 3개, 인천 3개, 광주 2개, 울산 2개, 대전 0개 등으로 대부분 저조한 편이었음
  · 9개 道 중에서는 전남(32개)과 경북(26개)이 많았고, 이어서 충남 16개, 충북 15개, 전북 13개, 경남 12개, 경기 12개, 강원 10개, 제주 3개 등의 순
  · 광역경제권별로는 호남권(29.4%)이 가장 많았고, 충청권(19.4%), 대경권(18.1%), 수도권(13.1%), 동남권(11.9%)의 順

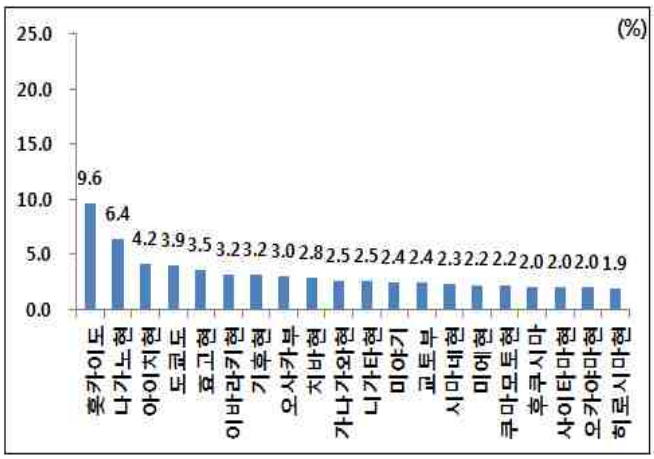
- 인구가 많은 대도시나 일자리가 많은 공업지역에서는 특별히 '지역특구'라는 제도를 활용할 인센티브가 강하지 않기 때문에 상대적으로 저조한 반면, 농업중심의 지역 소도시에서는 지역특구를 활용할 유인이 크다고 할 수 있음
  · 예를 들어, 1인당 소득(GRDP)이 낮고 일자리가 상대적으로 부족한 전남 지역의 경우 '지역특구'를 적극 활용하여 지역경제에 도움을 받고자 노력함

- 일본의 경우[9] 인구가 적은 홋카이도(北海道)가 117개(9.6%), 나가노현(縣)이 78개(6.4%)로 많았지만, 대도시 지역인 아이치현(나고야市 포함), 도쿄, 효고현(고베市포함)도 각각 51개(4.2%), 48개(3.9%), 43개(3.5%)로 많은 편임

<우리 특구의 16개 市道별 비중>



<일본 47개 都道府縣[i] 중 상위 20개의 비중>



자료 : 현대경제연구원 (중기청 '지역특구기획단', 일본 내각부 자료를 토대로 재작성).
주 : 일본 구조개혁특구의 47개 都道府縣별 비중은 '별첨' 참조.

9) 2014년 8월 기준.

○ **(형식적 규제특례) 등록된 규제의 약40%가 한 번도 활용되지 않았으며, 가장 많이 활용된 규제특례가 '옥외광고물 표시 특례'로서 형식적이며, 등록규제의 실효성도 문제되고 있음**[10]

- 규제특례의 **활용빈도**를 보면, 등록된 규제특례 94종[11] 가운데 가장 자주 활용된 것은 '옥외광고물 표시 및 설치에 관한 규제특례'로서 총 117회 활용됨
  - 법에 등록된 94종의 규제특례 중 37종(39.4%)은 한 번도 활용되지 못함
  - '옥외광고물 표시 및 설치 특례'는 117회 활용되어 가장 인기가 높은 규제특례였으며, '도로교통 제한'이 87회, '도로의 점용 허가'가 38회로서 축제 등의 행사에서 편의를 제공하는 '규제특례'의 활용 빈도가 높았음

- 규제특례의 **내용별**로 보면, '토지 관련 규제특례'가 상당히 자주 활용됨
  - 예를 들면, 농지임대차(34회), 농지 위탁경영(28회), 국유재산 수의계약(18회), 농지/산지의 전용 허가 의제(29회), 국토이용계획의 변경 의제(22회), 농업진흥지역의 변경/해제 의제 (11회) 등 모두 150여회 활용됨

< 지역특구에서 활용 빈도가 높은 주요 규제특례 >

구분	주요 규제특례	적용횟수
일반적인 규제특례	**옥외광고물표시 · 설치특례**	**117회**
	도로교통 제한	**87회**
	도로점용 허가	**38회**
	농지 임대차	**34회**
	특허출원 우선 심사	**34회**
	사증 발급절차 및 체류기간 연장	**32회**
	농지 위탁경영	**28회**
	외국인강사 임용	**23회**
	국유재산 수의 계약 활용	18회
	농수산식품 '지리적 표시' 우선 심사 특례	17회
토지이용에 관한 인허가 의제	**농지/산지 전용 허가 의제**	**29회**
	국토이용계획변경 의제	**22회**
	농업진흥지역 변경/해제 의제	11회
권한이양에 관한 규제특례	**식품표시기준 고시 특례**	**62회**
	체육시설업 등록	8회

자료 : 현대경제연구원 ('지역특구법'과 중소기업청 홈페이지의 '지역특구' 자료를 토대로 작성)

10) 감사원(2008.5),'감사결과 처분요구서-지역특화발전특구제도 운영실태-'. 감사원(2008)에서도 지역특구에서 활용되는 규제특례가 형식적이며 실효성이 떨어진다는 비판을 제기한 바 있음.
11) 토지이용계획 결정의제 12종, 인허가 의제 17종, 일반적인 규제특례 56종, 토지이용에 관한 인허가 의제 28종, 행정권한의 위임 10종.

- **지역특구 유형별**로 보면, **교육특구**의 경우 외국인 교원 임용에 관한 특례가 가장 많이 활용되었고, 입국사증 관련 특례가 두 번째로 많이 활용됨
  - 다른 4가지 유형(향토자원진흥, 관광레포츠, 산업연구, 유통물류)의 경우 '옥외광고 표시'와 '교통제한' 관련 규제특례가 많이 활용되었음
  - 향토자원진흥 특구의 경우에는 '식품표시 관련 행정권한을 지자체장에게 위임'하는 특례가 많이 활용됨
  - 산업연구 특구의 경우에는 '외국인 근로자'의 체류와 관련된 '입국 사증 관련 규제특례'의 활용이 세 번째로 많음
  - 의료복지 특구의 경우에는 사업의 내용과는 무관하게 사업용 부지의 조성이나 건물 건축과 관련된 '규제특례'를 가장 많이 활용함

< 특구 유형별 규제특례 활용도 비교 >

(단위: 개, 회, 회/특구)

	향토자원 진흥	관광 레포츠	교육	산업 연구	유통 물류	의료 복지	전체
특구 수	66	40	25	17	9	3	160
규제특례 이용횟수	317	171	72	77	38	12	686
특구1개당 특례이용	4.8	4.3	2.9	4.5	4.2	4.0	4.3
1,2,3위 규제특례	-옥외광고 -식품표시 -교통제한	-옥외광고 -교통제한 -국토이용	-외국교사 -입국사증 -옥외광고	-옥외광고 -교통제한 -입국사증	-옥외광고 -교통제한 -공동약사	-농지전용 -산지전용 -국토이용	-옥외광고 -교통제한 -식품표시

자료 : 현대경제연구원 ('지역특구법'과 중소기업청 홈페이지의 '지역특구' 자료를 토대로 작성).

- 일본의 경우에는 **복지, 교육** 등 **실효성이 큰 생활관련 규제특례를 다수 활용**하고 있으며, 이를 **'전국화'(전국 모든 지자체에 확대 적용)한 경우가 많음**. 이에 따라 **지정이 취소된 특구**[12]가 전체 **1,225개 중 864개**에 달함
  - 우리나라의 경우 등록된 규제특례가 실효성이 크다고 판단되어 모법(母法)을 개정하고, **등록된 규제특례를 삭제**[13]한 경우가 **4개 조항**에 불과함

< 일본 구조개혁특구의 '전국화' 사례 >

2003년 이후 지정된 특구 (2014년 8월 현재)	현재 운영 중인 특구 (2014년 8월 현재)	규제특례 '전국화'로 지정이 취소된 특구
1,225개	361개	864개

자료 : 일본 내각부 지역활성화통합사무국 (http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kouzou2/index.html).

12) 일본 '구조개혁특구'의 경우, 규제특례의 실효성이 커서 모법(母法)을 개정하면, '특구법'의 해당 규제특례 조항을 삭제하고 그 조항을 활용했던 특구의 지정도 취소하게 되어 있음

13) 우리 '지역특구'의 경우, 등록된 규제특례가 전국적으로 활용되는 것이 좋겠다고 판단되어 해당 특례가 포함된 모법(母法)을 개정하면, '특구법'의 해당 규제특례 조항을 삭제하며, '지역특구'는 계속 존속됨.

○ **(거버넌스 취약) 과거 부총리급에서 현재 차관급으로 위상이 크게 하락된 상태에서 각 부처의 이해관계가 얽힌 규제특례를 새롭게 발굴하고 이를 통해 지역특구를 활성화하기에는 추진력이 크게 미흡한 상태에 있음**

- 2004년 9월 처음 시행되었을 당시에는 경제부총리였던 재경부 장관이 위원장이었고 각 부처의 장관들이 위원으로 참여했던 것에 비해, 현재는 차관급인 중소기업청장이 위원장이고 각 부처의 실장들이 위원으로 참여하고 있음
  · 이에 따라 각 부처의 이해관계를 대표하는 위원들이 실장급으로서 의사결정 권한이 과거의 장관에 비해 크게 떨어지는 바, 새롭게 부처의 규제특례를 발굴하여 '지역특구법'에 등록하는 등의 핵심 추진동력이 많이 약화됨

< 지역특구의 위상 변화 >

정부	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부
소관부처	재정경제부	지식경제부	중소기업청
위원장	재경부장관	지경부장관	중기청장
조직위상	부총리급	장관급	차관급
실무조직	국장급	국장급	과장급
계기	지역특구법 통과	정부조직 개편	정부조직 개편
시기	2004년3월22일	2008년2월29일	2013년3월23일

자료 : 현대경제연구원.

- 반면, 일본은 내각제 하의 **최고 권력기관인 총리실**에서 추진력 있게 특구를 밀어붙였기에 각 부처들이 많은 규제특례를 허가해 줄 수 있었음

< 일본의 구조개혁특구 운영체계 >

○ **(민간참여 부족) '예산지원은 없고, 규제특례는 있다'는 지역특구의 제도적 한계 하에서, 민간을 끌어들일 정도로 '과감한 규제특례가 없다' 보니, 민간의 참여가 활발하지 않고 특구 지정 이후의 사업추진에 문제가 발생**

- 2008년 말 현재 민자 비율은 전체의 43.8%에 그친 바 있으면, 2009년4월 법 개정으로 민간기업 등에 의한 특구계획의 제안이 허용되었지만 여전히 특구 신청의 주체는 지자체로 되어 있음
  - 특히, 특구의 지정이 취소된 5개 사례를 보면, 그 중 2개의 사례가 민간의 참여 부진과 민자 조달의 실패에 기인했음
  - 지역특구의 미흡한 점에 대한 설문조사 결과[14]를 보면, (1)규제특례의 실효성 미흡, (2)예산지원이나 세금감면 없음 등 2가지 답변이 가장 많았음

- 한편, 일본도 제도 시행 초기에는 우리와 마찬가지로 예산 지원이 없어서 문제가 발생했으나, 최근에는 예산지원이 없는 구조개혁특구제도와 예산지원이 가능한 지역재생사업을 연계하여 지원하고 있음

< 지역특구의 재원별 투자실적과 비중 >

(단위 : 억 원)

구분	국비	지방비		민자	합계
		시도비	시군구비		
투자실적 (비중)	7,707 (25.5%)	1,702 (5.6%)	7,587 (25.1%)	13,234 (43.8%)	30,230 (100.0%)

자료 : 지식경제부 지역특구기획단 (2009).
주 : 2008년 말 기준.

< 지역특구의 실패 사례 및 취소 사유 >

특구	특구 사업	지정 ~ 취소	취소 사유
익산 한방의료특구	한방 연구소 및 기업체 유치	'05.2.2~ '13.12.16	- **입주기업 유치 부진** - 산업단지 지정, 사업 중복
완주 포도주산업특구	포도생산단지 및 가공공장 조성	'05.9.6~ '07.9.28	- **지자체장 변경** 후 사업 중단 - 특구사업계획 무단 변경
홍천 리더스카운티특구	노인복지 및 청소년 수련시설 건립	'06.12.19~ '12.5.16	- **민자(3,300억) 유치 실패** - 민간사업자 토지소유권 변경
제천 에코세라피특구	한방특화단지 및 시니어타운 조성	'08.4.25~ '11.12.16	- **민자(3,115억) 유치 실패** - 민간사업자 사업 포기

자료 : 현대경제연구원 (중소기업청 자료를 토대로 재작성).
주 : 취소된 5개 특구 중 '남해 귀향마을 특구'는 성공적 사업 완료로 취소된 경우라서 제외함.

14) 현대경제연구원이 2010년 당시 지식경제부의 의뢰를 받아 실시한 설문조사 결과를 보면, '지역특구제도의 미흡한 점'으로서는 (1)규제특례의 효과를 못 느낌(38.6%), (2)정부의 예산지원이나 세금감면이 없음(22.7%), (3)특구라는 브랜드의 홍보 효과가 기대에 못 미침(18.2%), (4)금융기관으로부터의 우대가 미미함(18.2%), (5)기타(2.3%)의 순이었음.

3. 지역특구의 재활성화를 위한 과제

○ **세금 감면이나 예산 지원이 없는 지역특구의 특성 상 과감하고 실효성 높은 규제특례의 발굴이 중요하며, 규제특례를 위한 수요조사를 강화하고, 각 지역별 경제단체와 상공회의소 등 민간단체의 참여를 촉진함**

- 규제특례의 수요 조사를 상반기와 하반기(연2회)로 정례화하고, 각 지역별 상공회의소 등 민간 기업의 의견을 적극적으로 반영할 수 있도록, 규제특례의 수요조사 및 등록 시스템을 재정비하는 것이 시급함
  - 정례적으로 민간기업의 규제특례 수요 조사를 실시하는 등 주기적으로 민간기업의 의견을 반영할 수 있도록 제도화할 필요가 있음
  - 규제특례의 수요조사 전담기관으로 대한상공회의소 등 지역경제단체 활용

○ **지역특구의 다양화를 위해 신재생에너지, 도시재생 등 새로운 유형의 특구를 추가하고, 현재 활용이 미흡한 의료복지, 교육 특구와 관련하여 새로운 규제특례를 발굴하는 등의 노력이 필요함**

- 의료복지, 교육, 유통물류, 산업연구 등 상대적으로 활용이 부진한 특구 유형에 적합한 새롭고 매력적인 '규제특례'를 발굴하여 등록하는 등 인센티브를 강화할 필요가 있음
  - 예를 들면, 의료복지와 관련된 새로운 규제완화 조항을 지역특구법에 추가로 포함시키는 등의 노력이 필요함
  - 국내에 25개의 교육특구가 지정되어 있지만 기존 교육특구는 외국어에 치중되어, 향후에는 대안학교(자율학교, 특수목적고 등), 직업교육 활성화, 평생교육 등으로 특구의 유형을 다양화할 필요가 있음

- 신재생에너지 특구를 추가하고, 관련 규제 특례를 발굴함
  - 예를 들어, 풍력, 태양광, 바이오매스, 스마트그리드, 폐자원재활용 등과 관련된 규제특례를 적용하는 '신재생에너지특구'를 신설

- 상대적으로 부진한 대도시 지역에서의 '지역특구' 활용을 촉진하기 위해 '도시재생특구' 등 새로운 특구유형을 추가할 필요가 있음

· 일본에서 성공적으로 운영된 바 있는 '도시재생특구'를 벤치마킹하여 도입함으로써, 대도시 지역에서도 지역특구를 적극적으로 활용하도록 지원함

○ 총리실의 '규제개혁위원회'(위원장 국무총리)와 긴밀히 협조하고, 업무 프로세스를 개선하며, 조직을 개편하는 등의 노력이 필요함

- 총리실 산하의 '규제개혁위원회'와 긴밀히 협조하고, 업무프로세스를 개선하고, 조직을 개편하는 등 지역특구제도를 다시 활성화하는 계기를 마련함
  · 이렇게 된다면, '지역특구'가 정부의 핵심 국정과제인 규제완화 및 내수활성화를 선도적으로 실천하는 시범적 제도(정책 수단)로 활용될 수 있을 것임

- 일본의 경우, 내각부(우리나라 '총리실')에 '구조개혁특구추진실'을 설치하여 특구추진업무를 일원화했으며, 고이즈미 총리 자신이 본부장을 맡는 '구조개혁추진본부'를 설치한 바 있음[15].
  · 이러한 추진체제는 각 지역으로부터 특구사업을 위한 규제완화 요청이 있을 경우, 실질적으로 규제업무를 관장하는 중앙부처의 개입을 최소한도로 억제하려는 의도에서 전개되었으며, 특구실현에 대한 강한 의지를 보여준 것임.

○ 별도의 재정 지원이 없는 지역특구 제도의 보완을 위해, 예산이 부수된 다른 지역사업과 적극적으로 연계하여 추진력을 보완하는 것이 필요

- 일본의 경우, 제도 시행 초기와 달리 구조개혁특구제도와 예산지원이 가능한 지역재생사업을 연계함으로써, 특구에서 추진하는 사업의 성공 가능성을 높여주고 있음

경제연구본부 기업정책연구실장 김동열 (2072-6213, dykim@hri.co.kr)

15) 이홍배(2003.9), '일본 지역특구의 특징과 한국에의 시사점', 「세계경제」, 대외경제정책연구원, p.82.

<별첨 1> 지역특구, 경제자유구역, 관광특구의 차이점

구분	지역특구	경제자유구역	관광특구
목적	■지역특성에 맞게 선택적으로 규제특례를 적용함으로써 지역의 특화발전을 제도적으로 뒷받침하고, 지역경제의 활성화와 경제발전	■외국인 투자기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선함으로써 외국인 투자를 촉진하고, 국가 경쟁력강화를 도모	■관광특구를 방문하는 외국인 관광객의 유치 촉진
근거법률	■지역특화발전특구에 대한 규제특례법 ('04년3월)	■경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률 ('02년11월)	■관광진흥법 제70조~제74조 ('86년12월)
주관부처	■중소기업청	■지식경제부	■문화관광부
특구신청	■시-군-구 (기초 지자체)	■시-도 (광역 지자체)	■시-군-구
특구허가	■지역특구위원회 (위원장: 중소기업청장)	■경제자유구역위원회 (위원장: 지경부 장관)	■시도 지사 (광역 단체장)
사례	■순창 장류산업특구, 충주 사과특구, 제주 마라도특구 등 160개 지역특구	■인천, 부산-진해, 광양만 등 모두 6개 경제자유구역	■경주,설악,해운대,이태원 등 모두 25개 관광특구
허가요건	■지역특화사업계획의 적정성	■경제자유구역 개발계획의 적정성	■관광특구진흥계획의 적정성 ■외국인관광객 年 10만(서울50만)+관광시설)
예산지원	■ 없음	■조세 감면, 부담금 감면, 국공유재산 임대료 감면 등	■관광진흥개발기금의 융자 및 지원
규제완화	■규제특례 94종 -개별법 규제완화 56종 -토지관련 규제완화 28종 -행정권한 위임 10종	■규제특례 54종 -인허가 의제 40종 -토지이용계획승인의제 11종 -농지전용 등 3가지 특례	■규제특례 1종 -영업시간 및 영업행위 제한의 예외
기타특혜	■ 없음	■외국인 카지노·병원·학교,외국 방송·화폐의 허용 ■근로기준법 일부 예외 ■파견근로자보호법 일부 예외 ■장애인,국가유공자,고령자 고용의무비율 적용제외	■없음

자료 : 해당 법령의 조문에 기초하여 작성.

<별첨 2> 한국 지역특구와 日本 구조개혁특구 비교

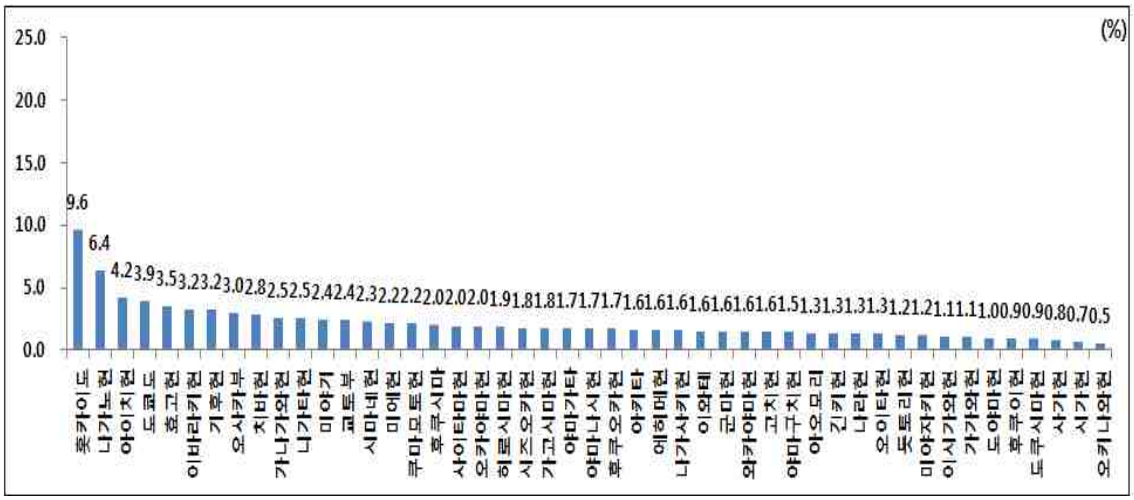
구 분		우리나라 지역특구	日本 구조개혁특구
목 적		· 규제개혁을 통한 지역특화 발전 및 지역경제 활성화 추구	· 규제개혁을 통한 지방분권 및 지역경제 활성화 추구
근거법		지역특구에대한규제특례법 (04.3.22제정, 9.23시행)	구조개혁특별구역법 (02. 12월 제정.시행, 2차 개정)
추진부처		중소기업청 지역특구과	內閣府 지역활성화추진실
특구신청		지방자치단체(시군구, 시군구+시도) ('09년4월부터 민간의 사업제안 가능)	지방공공단체 및 민간사업자
특구지정		지역특구위원회 심의의결 ⇒ 중소기업청장 고시	내각총리대신 인정 ⇒ 공표 (신청접수 후 관계행정기관 동의)
운영·특징	규제특례 방식, 수	지자체가 특구내 적용될 특례 선택 * 규제특례 수 160종	좌 동 * 규제특례 수 211종 (전국화된 특례 120종 포함)
	규제특례 주 도	중앙정부 ⇒ 지방정부 *年1회, 수요조사 정례화	좌 동 * 年2회 수요조사 정례화
	특구사업 전 개	특정지역 지자체에 한정 추진	특정지역 및 사업의 전국화추진 (규제특례 전국화)
	지 정 특구수	160개 (2014년 9월 현재)	1,225개 (2014년 9월 현재)
	특구형태	· 지방에 집중 (대도시, 수도권 미흡) - 향토자원, 관광 및 레포츠 위주	· 수도권 중심 지자체에 집중 - 교육, 보육, 의료-복지 위주
	지원여부	재정 · 세제 지원 없음	재정 · 세제 지원 없음 * 지역재생사업 병행가능(교부금 지원)

<별첨 3> 지역특구에서 활용 가능한 규제특례의 종류와 내용

특례의 종류	특례 수	특례의 내용 및 예시
□ 특화사업에 대한 규제 완화	56종	▷ 특화사업에 대해 다음 56종의 규제를 완화 - 옥외광고물 설치 및 표시에 관한 특례 - 특화사업에 대해 건폐율·용적률 상한을 150%까지 확대 - 한약관련 특구의 도매상에는 한약사를 공동으로 배치 가능
□ 토지 관련 규제완화 (인허가 의제)	28종	▷ 특구지정이 되면 국토이용계획 등의 결정을 의제 (10종) - 도시관리계획 결정, 수자원보호구역 지정, 관광단지 지정, 도시개발구역의 지정, 산업단지 지정, 농업진흥 지역의 변경 또는 해제 등 ▷ 특구지정이 되면 토지관련 인허가를 의제 (18종) - 초지전용 허가, 산지전용 허가, 농지전용 허가, 하천 점용 허가, 공유수면 점-사용 허가, 사도개설 허가 등
□ 행정권한을 위임	10종	▷ 시도의 행정권한을 시군구로 위임 - 식품표시기준 고시, 등록체육시설업의 등록, 식품접객업 영업시간 제한, 자동차 운행제한 명령 등

자료 : 현대경제연구원(감사원(2008)과 '지역특구법'을 토대로 재작성).

<별첨 4> 일본 구조개혁특구의 47개 都道府縣별 비중



< 참고 자료 >

현대경제연구원(2008),『7대 광역경제권 개발계획의 성공조건』, 경제주평 08-30 (통권 308호), 2008.8

한국자치경영평가원(2005),『지역특화발전특구의 성공을 위한 운영모델 개발』

구 재정경제부 지역특화발전특구기획단(2006), '지역특구 2년의 성과와 과제', 2006.12.19 (지식경제부 홈페이지)

감사원(2008), '감사결과 처분요구서-지역특화발전특구제도 운영실태-', 2008.6

대한상공회의소(2007), '지역특화발전특구 현황과 개선과제', 2007.11

이홍배(2003.9), '일본 지역특구의 특징과 한국에의 시사점', 대외경제정책연구원

---------(2005), '일본 구조개혁특구의 특징과 시사점', 자치행정 3월호, 2005년

법제처, 종합법령정보센터(http://www.klaw.go.kr)

중소기업청, '지역특화발전특구 현황'
(http://www.smba.go.kr/kr/sezone/sezone_01.do?mc=usr0001796)

中見利男(2003), 『構造改革特區を事業チャンスに生かす方法 : 全分野を丸ごと解說』, 中經出版

日本經濟新聞, 2007년9월5일자 記事 (현대경제연구원, 「Chairperson Note 07-36」(2007.9.7)에서 재인용)

HRI 경제 통계

주요 경제 지표 추이와 전망

< 국내 주요 경제 지표 추이 및 전망 >

구 분			2013	2014			2015
			연간	1/4	2/4	연간(E)	연간(E)
국민계정	경제성장률(%)		3.0	3.9	3.6	3.6	3.6
	민간소비(%)		2.0	2.5	1.5	2.3	2.8
	건설투자(%)		6.7	4.3	0.4	1.9	3.0
	설비투자(%)		-1.5	7.3	7.9	5.7	5.1
대외거래	경상수지(억 $)		799	151	241	800	680
	통관기준	무역수지(억 $)	441	52	149	433	426
		수출(억 $) 증감률(%)	5,596 (2.1)	1,376 (1.7)	1,457 (3.2)	5,770 (3.1)	6,023 (4.4)
		수입(억 $) 증감률(%)	5,156 (-0.8)	1,323 (2.0)	1,308 (3.2)	5,336 (3.5)	5,597 (4.9)
소비자물가 상승률(%)			1.3	1.1	1.6	1.7	1.9
실업률(%)			3.1	4.0	3.7	3.6	3.4

주 : E(Expectation)는 전망치.