

일본의 「국제전략총합특구」 제도: 대도시 국제경쟁력 제고에 대한 시사점

이동우(국토연구원 지역연구본부장)

- 일본은 2011년에 「총합특별구역법」을 제정하여 산업의 국제경쟁력 강화를 위한 ‘국제전략총합특구’와 지역 활성화를 위한 ‘지역활성화총합특구’ 제도를 도입하고 규제 특례, 세제 혜택, 재정·금융 지원 등을 제공
 - 2012년 10월 현재까지 ‘국제전략총합특구’는 7개소, ‘지역활성화총합특구’는 총 32개소가 지정됨
 - 전자는 국가의 경제성장을 견인할 수 있고 국제적 경쟁우위성을 갖춘 지역을 엄선하여 제한적으로 지정하고, 후자는 지역자원 활용을 통해 지역 활성화가 기대되는 지역을 중심으로 단계적·지속적으로 지정 추진
- 지금까지 지정된 7개 ‘국제전략총합특구’가 모두 도교권을 비롯한 대도시권에 입지하고 있어서 일본의 대도시권 정책이 종래의 집중 억제에서 전략적 육성으로 전환되고 있음을 시사
 - 도쿄 도심의 ‘아시아 헤드쿼터 특구’를 비롯하여 도교권에 3개소, 오사카권, 나고야권, 삿포로권, 히로시마권, 기타큐슈·후쿠오카권에 각 1개소 지정

| 정 | 책 | 적 | 시 | 사 | 점 |

- 1 글로벌 기업의 지역본부 유치 및 미래 신성장산업의 주도권 경쟁에서 일본보다 비교우위를 점하기 위해서는 서울, 부산, 대구, 광주, 대전 등 대도시권을 중심으로 전략적 거점 개발 필요
- 2 우리나라의 경제특구는 대체로 산업단지 등을 신규로 개발하는 형태로 추진되고 있으나, 새로운 개발 없이 기존 민간기업의 활성화를 위하여도 특구를 지정할 수 있게 하는 등 특구형태를 다양화할 필요

1. 일본 '국제전략총합특구' 제도의 개요

● 추진 배경 및 경위

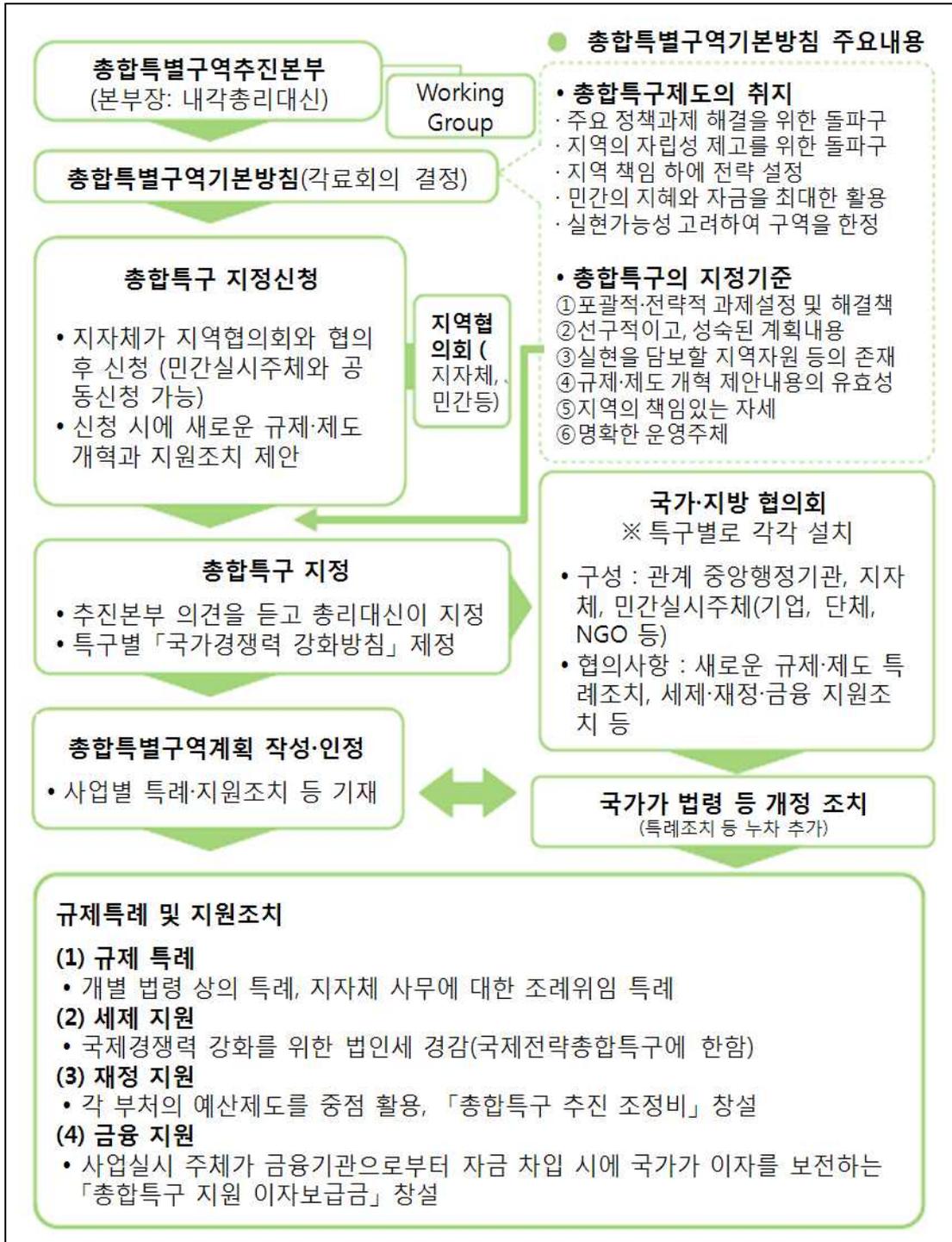
- 2010년 6월에 당시의 간(菅) 정부가 공표한 「신성장전략」에서 도입방침을 제시
 - 「신성장전략」은 '활기찬 일본 부활'을 슬로건으로 하여 '강한 경제', '강한 재정', '강한 사회보장'의 3가지 목표 달성을 위한 일본의 장기 국가전략서임
 - 동 전략서에서는 신성장산업과 외국기업의 집적을 촉진하기 위한 정책수단의 하나로 '국제전략총합특구'제도 도입방침을 제시
 - 국제경쟁력에서 비교우위가 있는 대도시 등에 '국제전략총합특구'를 지정하여 규제 특례와 더불어 세제·재정·금융 지원을 종합적으로 제공
 - 이와 병행하여 지역자원 활용을 촉진하기 위한 '지역활성화총합특구'제도를 도입하여 전국적으로 지정함으로써 지역 활성화를 도모하고자 함
- 2011년 6월에 근거법인 「총합특별구역법」이 제정되었고, 같은 해 8월에는 「총합특별구역 기본방침」이 수립·공표됨
 - 「신성장전략」에서 제시한 '국제전략총합특구'와 '지역활성화총합특구'가 제도적으로 도입되어 산업의 국제경쟁력 강화와 지역 활성화를 각각 추진하게 됨
 - 「총합특별구역기본방침」에서는 특히 '국제전략총합특구'에 대하여 국제적 관점에서 비교우위가 있는 지역을 엄선하여 전국적으로 5개 내외의 지구지정 방향 제시
- 2011년 12월에 제1차 특구 지정, 2012년 7월에 제2차 특구 지정이 있었으며, 2012년 10월 현재 제3차 지정절차 진행 중
 - 제1차 지정에서는 7개 '국제전략총합특구'와 26개 '지역활성화총합특구'가 지정되었으며, 제2차 지정에서는 '지역활성화총합특구'만 6개 지구를 추가 지정

● 총합특별구역법의 주요 내용

- 추진체제
 - 수상관저 내에 총리를 본부장, 관계 장관을 본부원으로 하는 '총합특별구역추진본부'를 설치하고 '총합특별구역기본방침' 입안, 관련 시책 추진·조정 등의 업무를 수행

- 특구가 지정되면 각 특구별로 총리를 비롯하여 총리가 지정하는 장관(단독 또는 복수), 해당 지자체의 장, 민간 사업주체 등이 참여하는 국가·지방 협의회를 설치하고 규제 특례조치 등, 시책 추진에 필요한 사항 협의

[그림 1] 일본 종합특별구역제도의 개요



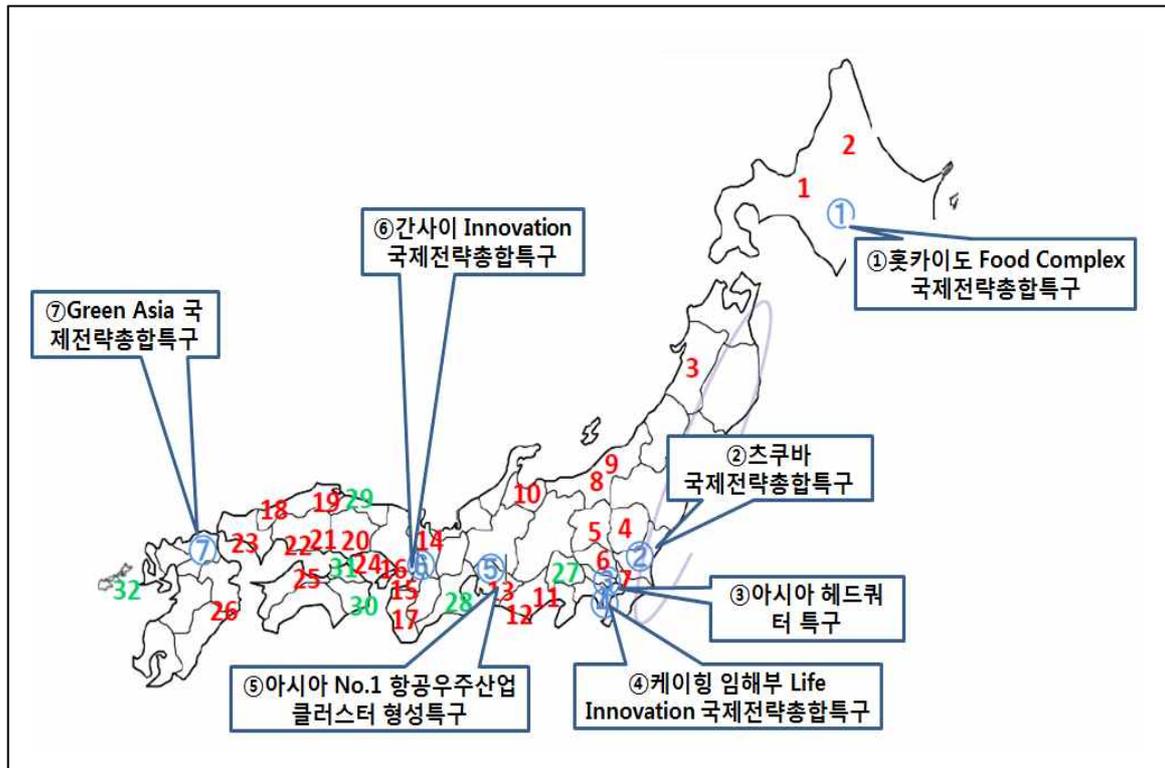
■ 특구 지정절차 및 지정기준

- 지자체(기초, 광역, 단독 혹은 복수 모두 가능)가 지역협의회(지자체와 사업시행자로 구성되며, 특구 지정을 받기 위해 반드시 설치)의 협의를 거쳐 신청
- 특구 지정권자는 총리이며, 지정 기준은 ① 포괄적·전략적 관점에서 정책과제 설정 및 해결책이 제시되어 있을 것, ② 시책 수단이 선구적이고, 성숙도 및 실현가능성이 높을 것, ③ 지역자원을 활용하는 사업이 제시되어 있을 것, ④ 제안된 규제·제도 개혁안이 사업내용에 적합할 것, ⑤ 지역이 책임지는 독자적 대책이 포함되어 있을 것, ⑥ 지자체, 민간 사업시행자 등 운영주체 간 역할 분담이 명확할 것 등임

■ 종합특별구역계획의 작성 및 인정

- 특구로 지정되면 해당 지자체는 특구 내에서 시행될 사업의 종류와 내용, 사업별 특례 조치(규제 특례, 세제·재정·금융 지원 등) 및 요구사항을 담은 종합특구계획을 수립
- 종합특구계획에 포함된 특례조치에 대하여 관계 행정기관의 장의 동의·부동의 확인 및 조정과정을 거친 후 총리가 최종적으로 계획 인정

[그림 2] 일본 국제전략종합특구의 위치도



주: 1~32는 지역활성화종합특구로서, 1~26은 2011년 12월(제1차), 27~32는 2012년 7월(제2차)에 각각 지정됨.

● 「국제전략총합특구」에 대한 규제 특례, 세제·재정·금융 지원의 내용

■ 규제 특례

- 법에서 정하고 있는 특례 대상 규제는, ① 통역안내사 시험에 합격하지 않아도 일정한 연수 등을 통하여 가이드 허용(통역안내사법 특례), ② 용도지역별 건축물 용도규제 완화(건축기준법 특례), ③ 특별용도지구 내 건축물 용도규제 완화(건축기준법 특례), ④ 공장 신·증설 시 녹지율 등 규제 완화(공장입지법) 등으로서, 특구계획에 포함되어 있을 경우 관계 행정기관의 장은 법령에 반하지 않는 한 동의하여야 함
- 법정 특례규제 이외에 지자체 또는 민간사업자가 제안하는 규제특례에 대해서는 ‘국가·지방 협의회’에서 검토하여 포함

■ 세제·재정·금융 지원

- 세제 혜택(2014년 3월 말까지 한시적 조치)으로서, ① 특구 내 설비투자에 대하여 취득가격의 50%(건물은 25%)를 특별상각 또는 취득가격의 15%(건물은 8%)를 세액공제(양자 중 선택), ② 지자체로부터 ‘지정특정사업법인’으로 지정된 법인은 지정일로부터 5년간 소득금액의 20% 공제
- 재정 지원조치로서, ① 총합특구계획상의 재정지원 요구에 대해서는 관계부처에서 검토 후 소관 예산제도를 활용한 재정지원 추진, ② 제안된 규제·제도 개혁방안 검토 등 특구 관련 업무 수행을 위한 관계 행정기관의 예산 지원을 위하여 ‘총합특구 추진 조정비’ 창설(예산규모 2011년 151억 엔, 2012년 133.4억 엔)
- 금융 지원조치로서, ① 특구사업 소요자금 대출 금융기관에 교부되는 ‘총합특구 지원 이자 보급(補給)금’을 창설하여 금융기관의 대출 이자 경감 추진(예산규모 2011년 1.51억 엔, 2012년 1.64억 엔), ② 공기업인 ‘중소기업기반정비기구’에서 특구사업 시행 지자체에 대한 자금 대출 추진

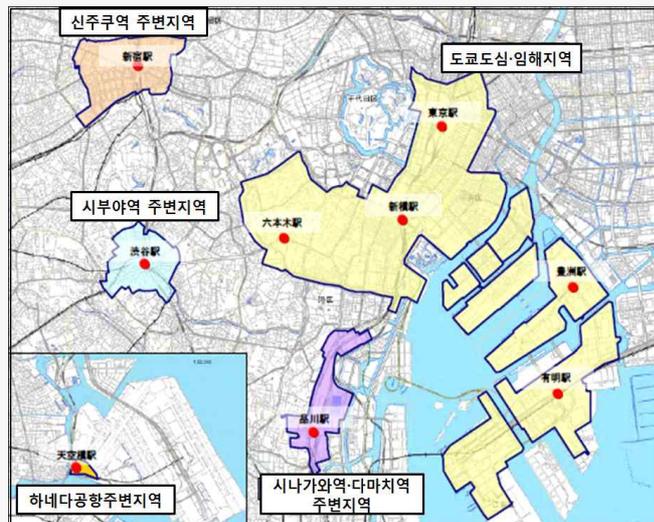
2. ‘국제전략총합특구’의 지정실태 및 계획 내용

● 현재까지 지정된 ‘국제전략총합특구’의 종류 및 위치

- 2011년 12월에 대도시권을 중심으로 총 7개소의 ‘국제전략총합특구’를 지정
 - 2011년 8월에 수립된 「총합특별구역기본방침」에서는 5개소를 기준으로 제시하였으나, 실제로는 7개소가 지정됨
 - 도쿄권에는 도쿄도심의 ‘아시아 헤드쿼터 특구’, 요코하마·가와사키 지역의 ‘케이싱 임해부 Life innovation 국제전략총합특구’, 츠크바시 및 주변지역의 ‘츠크바 국제전략총합특구’ 등 3개소 지정
 - 오사카권에는 오사카시와 주변지역에 ‘간사이 innovation 국제전략총합특구’, 나고야권에는 나고야시와 주변지역에 ‘아시아 No.1 항공우주산업클러스터 형성특구’, 기타규슈·후쿠오카권에는 기타규슈시 및 주변지역에 ‘Green Asia 국제전략총합특구’, 삿포로권에는 삿포로시와 주변 3시·16정·2촌을 묶어서 ‘홋카이도 Food Complex 국제전략총합특구’가 각각 지정되어 있음

● 도쿄 도심의 ‘아시아 헤드쿼터 특구’

- 대상지역: 도쿄도심 5개 지역
25.9km²
- 목표: 5년간 50개사 이상의 다국적기업 아시아 총괄거점 및 연구개발거점, 500개사 이상의 다국적기업 유치
 - ※ 유치업종: 정보통신, 의료·화학, 전자·정밀기계, 항공기 관련, 금융·증권, 콘텐츠·크리에이티브 등



〈주요 사업 및 사업별 제공 특례〉

사업명	주요 내용	특례조치
유치·비즈니스 교류사업	해외기업 유치, MICE거점 형성	다국적기업 대상 세제혜택
비즈니스지원사업	비즈니스 컨시어지 설치·운영 등	-
생활환경정비사업	생활 컨시어지, 외국어교육 등	외국인학교 대상 세제혜택
비즈니스환경정비사업	도시재개발 및 인프라 정비	-

● 도쿄권의 ‘케이싱 임해부 Life innovation 국제전략총합특구’

■ 대상지역: 임해공업지역 내 5개 지구
9.7km²

■ 목표(2016년 기준)

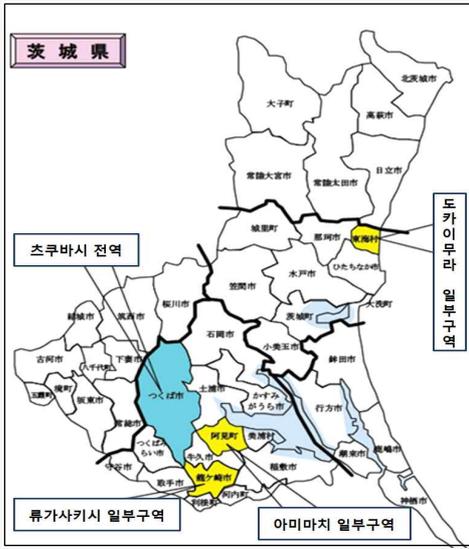
- ① 의료·건강 산업 창출로 경제적 파급효과 2,035억 엔 달성
- ② 의약품·의료기기의 임상 개시 후 출시까지의 기간 단축으로 702억 엔 경제효과
- ③ 차세대 의약품·의료기기 신규 개발로 218억 엔 경제효과



〈주요 사업 및 사업별 제공 특례〉

사업명	특례조치
검체정보네트워크 사업과 데이터해석센터 사업	아지노모토 등 특정민간기업에 대한 세제 혜택
진단지원사업과 테일러메이드 의료 전개	
건강진단 데이터 활용 검체뱅크, 검체정보 네트워크 정비	금융지원 (총합특구지원이자보급금)
의약품·의료기기 평가·해석수법 확립, 벤처기업 창출 등	

● 도쿄권의 '츠크바 국제전략총합특구'



- 대상지역: 츠크바시 전역과 주변지역 286.4km²
- 목표: 츠크바 과학기술 집적 활용 라이프·그린 이노베이션
 - 차세대 암치료 상용치료장치 보급시설수: 0('11) → 3('15)
 - 시장 투입 생활지원로봇 종류: 0('11) → 5종류 이상('16)
 - 조류 탄화수소오일 생산량(톤): 0('11) → 14('15) 등

〈주요 사업 및 사업별 제공 특례〉

사업명	특례조치
차세대 암치료(BNCT) 개발 실용화	세계 혜택(일본분석센터), 금융지원(특구지원이자보급금)
생활지원로봇 실용화	금융지원(특구지원이자보급금)
조류 바이오매스 에너지 실용화	세계 혜택((주)후지킨), 금융지원(특구지원이자보급금)
세계적 나노테크 거점 형성	금융지원(특구지원이자보급금)

● 오사카권의 '간사이 innovation 국제전략총합특구'

- 대상지역: 오사카·교토·고베 일대 37.1km²

- 목표: 의료·의약, 배터리·에너지 국제경쟁거점

- 간사이지역의 세계 수입의약품시장 세어(%) 1.2('10) → 1.6('15), 수입의료기기시장 세어(%) 1.0('10) → 1.3('15), 리튬이온전지 생산액(억 엔): 2,300('10) → 5,800('15), 태양전지 생산액(억 엔): 2,500('10) → 3,800('15)

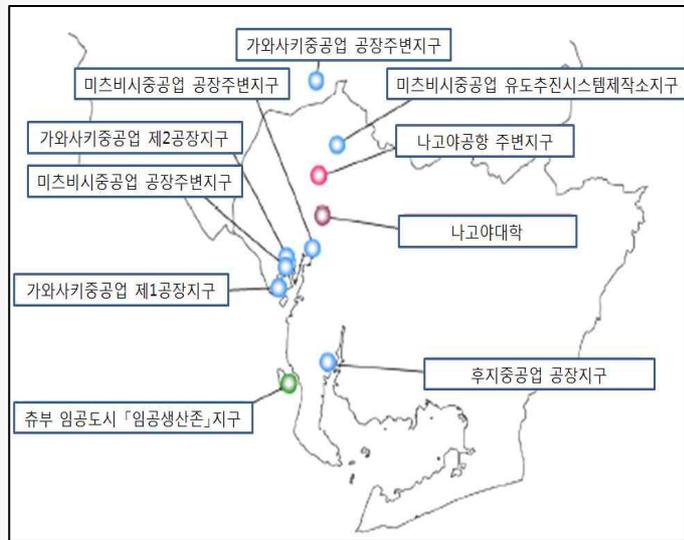


〈주요 사업 및 사업별 제공 특례〉

사업명	특례조치
이미징기술 활용 창약 고효율화, 의약품 연구개발 촉진, 진단·치료기기·의료간호 로봇 개발·촉진, 첨단의료기술 조기 실용화, 국제적 의료서비스 및 의료교류 촉진, 국제물류 사업자 유치를 통한 아시아거점 형성 등	관련기업 등에 대한 세제 혜택
의약품 연구개발 촉진, 진단·치료기기·의료간호 로봇 개발·촉진, 이노베이션 창출사업, 국제적 의료서비스 및 의료교류 촉진 등	금융지원(특구지원이자보급금)

● 나고야권의 ‘아시아 No.1 항공우주산업클러스터 형성특구’

- 대상지역: 나고야시와 주변지역 6.7km²
- 목표: 아시아 최대·최강 항공우주산업 클러스터
 - 중부지역 항공우주산업의 세계시장 세어(%): 3.0('10) → 4.0('15), 생산액(천억 엔): 7('10) → 9('15), 고용자수(천 명): 15('10) → 20('15), 수출액(백억 엔): 18('10) → 24('15), '12~'15년 간 20건의 관련공장 신증설



〈주요 사업 및 사업별 제공 특례〉

사업명	주요 내용	특례조치
보잉 787 등 양산사업	제조코스트 저감, 기업의 신규 입지 및 설비투자 환경 정비, 산학관 협력 추진, 인재 육성·확보, 항공기 이노베이션 거점 정비 등	규제완화(공장입지법): 공장 녹지면적률(20% 이상 → 5% 이상), 환경시설면적률(25% 이상 → 10% 이상 등) 세제혜택: 미쓰비시 중공업 등 관련기업 금융지원(특구지원이자보급금): 관련 금융기관

〈주요 사업 및 사업별 제공 특례〉

사업명	주요 내용	특례조치
연구개발거점 확충 및 네트워크 강화사업	식품 가공기술 개발 및 유용성·안전성 연구의 국제적 거점 형성	금융지원(특구지원이자보급금)
지원기반 정비사업	수출 지원, 기업 유치, 인재 양성	금융지원(특구지원이자보급금)
농업생산체제 강화사업	안전·고품질 농축산물을 안정적으로 공급할 수 있는 생산체제 확립	<ul style="list-style-type: none"> • 농협, 민간사업자에 대한 세제혜택 • 금융지원(특구지원이자보급금)

4. 정책적 시사점

- 도쿄에 대한 ‘아시아 헤드쿼터 특구’ 지정은 그동안 싱가포르, 홍콩, 상하이를 중심으로 전개되어 온 다국적기업 아시아 지역본부 유치경쟁에 도쿄가 본격적으로 가세한 것을 의미하므로, 서울도 경쟁의 한 축이 될 수 있도록 유치체제 준비가 시급
 - 다국적기업의 아시아지역본부는 기업의 연구개발, 제조, 유통, 판매 거점을 아시아의 어디에 둘 것인지, 글로벌 전략제품 제조를 위하여 어떤 기업과 제휴할 것인지 등을 판단하기 때문에 유치 국가 내 기업들의 글로벌 경쟁력 제고에 크게 기여함
 - 다국적기업의 지역본부 유치를 위해서는, ① 기업의 생산·유통·판매 거점을 효율적으로 관리할 수 있는 지리적 위치, ② 시장 접근성, ③ 이익 최대화 또는 비용 최소화, ④ 종사자 및 가족들을 위한 생활환경 등이 골고루 갖추어져야 함
 - 우리나라도 ‘제4차 국토종합계획 수정계획’(2006~2020) 등에서 서울의 미래상을 ‘동북아의 산업경제 거점도시’로 설정하고 세계적 기업 및 국제기구 유치 필요성을 강조한 바 있으나, 구체적 실천수단을 마련하지 못하고 있음
 - 싱가포르, 상하이, 도쿄 등에서 다국적기업 지역본부에 대한 법인세 감면을 시행할 때 서울은 오히려 과밀부담금을 징수함으로써 유치경쟁력 약화 초래
 - 다국적기업 지역본부의 서울 유치 촉진을 위하여 과밀부담금을 비롯한 수도권 규제의 선별적 배제, 도시계획 규제의 선별적 완화 적용, 법인세 감면 등의 인센티브 제공과 외국인 생활환경 개선·정비 대책 등 검토 필요

- 광역경제권 정책과 연계하여 서울, 부산, 대구, 광주, 대전 등 권역별 거점 대도시를 중심으로 미래 신성장산업을 전략적으로 육성 필요
 - 일본의 특구 지정 산업들인 의료·건강산업, 녹색산업, 로봇산업, 항공우주산업, 식품산업 등은 미래 신성장산업으로서 세계시장의 점유율을 두고 국가 간, 지역 간 경쟁이 치열하게 전개되고 있음
 - 일본 대도시와의 시장 점유율 경쟁에서 우위를 차지하기 위해서는 부단한 혁신 창출이 요구되므로 연구개발 및 국제 교류 기반을 갖춘 대도시를 중심으로 전략적 신산업 육성이 필요

- 우리나라의 특구제도는 대체로 산업단지 등을 신규 개발하는 형태로 추진되고 있으나, 새로운 개발 없이 기존 민간기업의 활성화를 위하여도 특구를 지정할 수 있게 하는 등 특구 형태를 다양화할 필요
 - 일본의 국제전략특구는 대체로 신규 개발보다 기존 민간기업의 활용을 위한 인센티브 제공에 초점을 두고 있음. 예를 들어 ‘아시아 No.1 항공우주산업클러스터 형성특구’는 미쓰비시중공업 등 특구 내 기존 항공기 제조업체에 대하여 세제 혜택을 제공
 - 또한 특구 지정 신청 및 계획 수립 단계부터 민간 사업시행자가 주체적으로 관여
 - 반면에 우리나라의 경제특구는 단지개발 중심으로 운영되고 있어서 기업 유치 부진에 따른 미분양 등의 문제점이 나타나고 있으므로, 기존 민간기업에 대한 특례 부여 등 탄력적 특구 운용방안을 강구할 필요

● 국토연구원 지역연구본부 이동우 본부장(dwlee@krihs.re.kr, 031-380-0198)