세계지방자치동향

(특집호) 국가별 지역경제 활성화 기회특구 사례

- 미국 미국 기회특구 사례: 텍사스 주의 기회특구 정책 현황
- 미국 미국 조지아 주 세금공제 기회특구 프로그램(Opportunity Zone Job Tax Credit Program)
- 일본 일본의 지방자치단체와 기회발전특구: 비전 제시에서 정책 수단의 보완으로
- 중국 중국의 국가급 신구(国家级新区)의 지정 및 현황

Global Trend

2022. 08.
제37호(특집호)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

일본의 지방자치단체와 기회발전특구: 비전제시에서 정책 수단의 보완으로

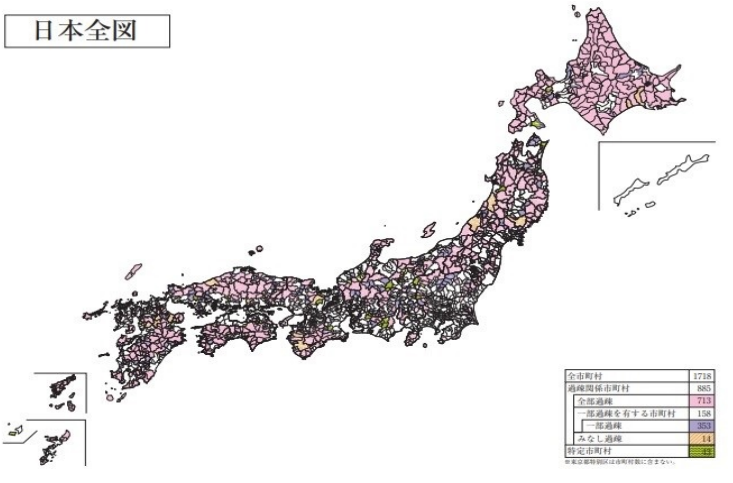
○ 개요

- 기회발전특구를 위한 중앙정부의 비전제시와 가이드라인의 마련이 선행되고 있음
- 지방자치단체는 중앙정부 지침 범위 내에서 계획과 시책을 통해 특구를 구축함
- 지방자치단체가 다양한 형태의 인재육성과 인구증가책을 마련하여 특구를 조성함

○ 저출산 고령화와 지방자치단체의 경제 현황

- 과소지역에 관해서는, 1970년부터, 5차례에 걸쳐 의원입법으로서 제정된 과소대책 입법하에 각종의 대책이 강구되어 왔음

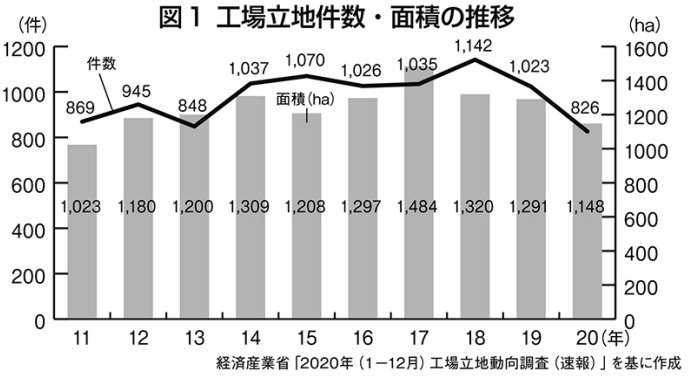
  현행의 「과소지역의 지속적 발전의 지원에 관한 특별 조치법」은, 인구의 현저한 감소 등에 따라 지역사회에 있어서 활력이 저하하고, 생산 기능 및 생활 환경의 정비 등 여타 지역에 비해 낙후된 지역에 대해서, 종합적이고 계획적인 대책을 실시하기 위해 필요한 특별 조치를 강구함으로써, 이러한 지역의 지속적 발전을 지원해, 인재의 확보 및 육성, 고용기회의 확충, 주민복지의 향상, 지역 격차의 시정 및 수려하고 풍격 있는 국토 형성에 기여하는 것을 목적으로 하고 있음



| 그림 1 | 과소관계 시정촌도부현 분포도(전 지역 과소 : ●)

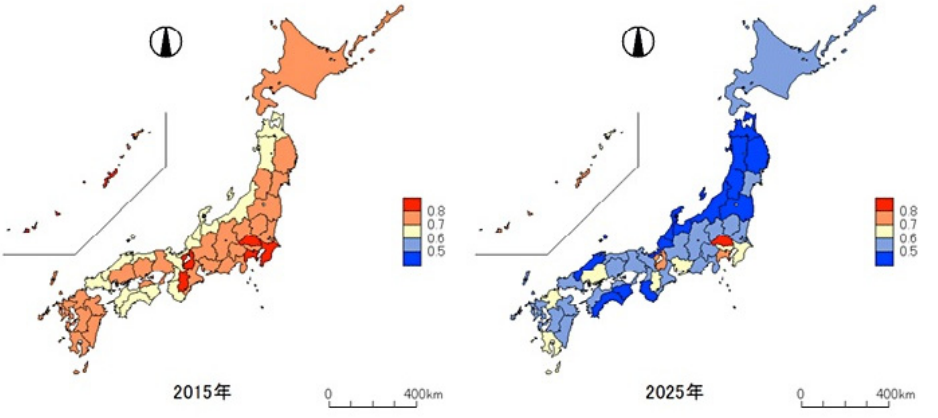
- 민간 싱크탱크 '일본창성회의'가 2014년 '소멸 가능성 도시'를 발표하고 이를 계기로 제2차 아베 정권은 '지방창생'이라는 비전을 제시함
- '일본창성회의'는 "2040년까지 전국의 약 절반인 896 지자체에서 20~39세 여성이 50% 이상 감소하여 미래에는 소멸할 가능성이 있다"라고 지적해 저출산 대책이나 수도권 집중의 완화 정책을 제언했음

| 그림 2 | 2040년까지 소멸 가능성이 있는 지방자치단체(●)

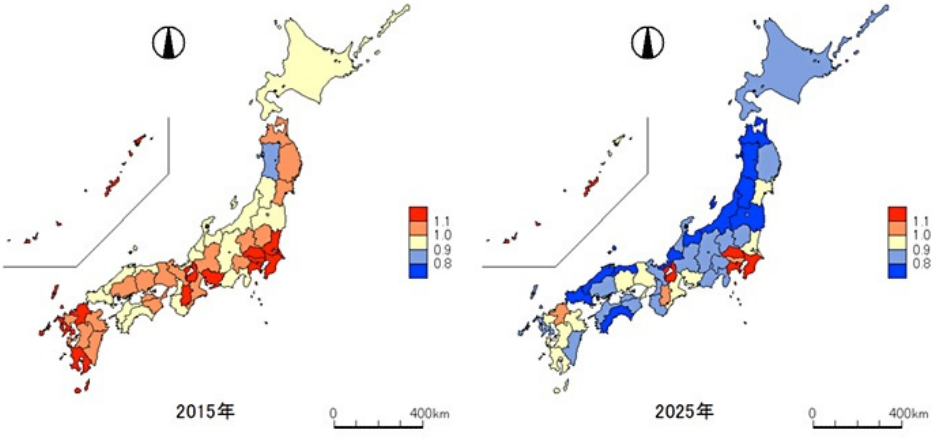


| 그림 3 | 공업입지 건수 및 면적 추이

- 2020년 경제산업성이 실시한 공장입지동향조사(속보)에 따르면 전국의 공장입지 건수는 2019년 대비 19.3% 감소한 826건, 공장입지면적이 11.1% 감소한 1,148ha로서 특히 코로나 팬데믹 상황에서 설비투자의 침체가 공장입지에도 영향을 주어 리먼사태 이후의 낮은 수준임



| 그림 4 | 도도부현별 기업수 추이



| 그림 5 | 도도부현별 종업원수 추이

- 코다마 나오미는 “일본은 외국보다 창업희망자의 창업률이 높다는 점을 지적함. 따라서 창업희망자를 지원하는 환경 정비 활성화가 필요함. 또한 2017년 이후 베이비붐 세대의 폐업이 급증할 우려가 있어 사업 승계 지원은 조기에 집중적으로 실시할 필요가 있다”라고 지적함

○ 지방창생에 따른 행정개혁과 지방자치단체

- 2014년 9월, 아베내각은 인구의 급감·초고령화로 인해 직면할 큰 과제에 대해 통합적 정부가, 각 지역의 특징을 활성화하여 자율적이고 지속적인 사회를 창생하는 것을 목표로 지방창생이라는 비전을 제시함

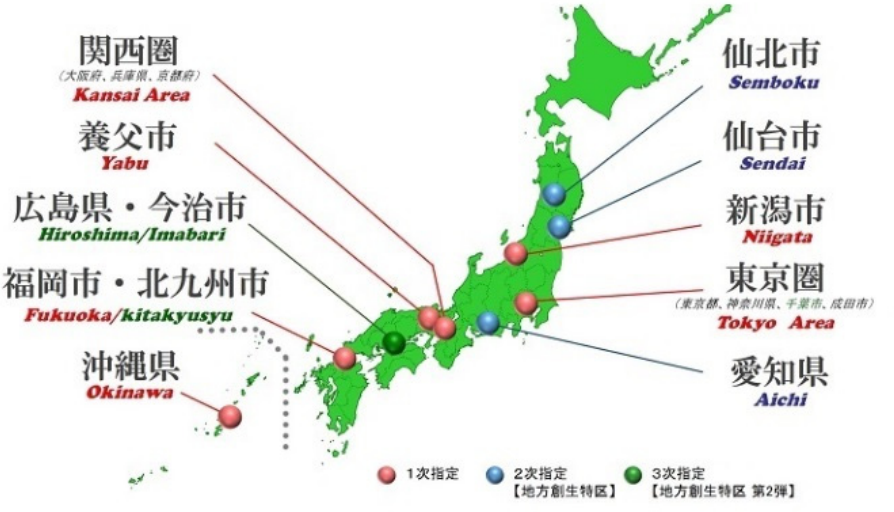
| 그림 6 | 지방창생사무국의 개설

| 그림 7 | 1억총활약추진실의 개설

- 2014년 11월, 지방창생의 이념 등을 정한 「마을·인재·일거리 창생 법안」과 활성화를 위해 노력하는 지방자치단체를 중앙정부가 연계하여 지원하는 「지역 재생법의 일부를 개정하는 법률안」 등 지방창생 관련 2개 법안이 가결됨
- 2015년 10월, 아베내각은 일본의 구조적인 문제인 저출산 고령화에 대처하기 위해 '희망을 낳는 강한 경제', '꿈을 이루는 육아 지원', '안심할 수 있는 사회 보장'의 '실현을 목적으로 「1억 총활약 사회」'라는 비전을 제시함
- 2018년 6월, 장시간 노동을 시정하며 비정규직을 줄이고, 육아, 혹은 개호를 하면서 근무할 수 있도록, 다양한 업무 형태가 가능하도록 「업무 개혁을 추진하기 위한 관계 법률의 정비에 관한 법률」을 제정함

| 그림 8 | 업무개혁실현추진실의 개설

- 2021년 12월, 어린이 정책의 새로운 추진 체제에 관한 기본 방침은 교육, 복지, 보건, 의료, 고용 등에 관련된 기관이나 단체가 밀접하게 네트워크를 형성하고 지원. 18세 등 특정 연령에 제한하지 않고, 어린이나 청년이 원활히 사회활동을 보낼 수 있게 될 때까지 적용하기 위해 내각결정 되었음
- 민간사업자에 의해 운영을 시행하는 공공시설 등 운영사업을 가속함. 새롭게 책정한 행동계획에 근거해, PPP/PFI를 확대하기 위해, 그 도입을 지방자치단체가 우선으로 검토하는 대처 및 개선의 촉진을 강화함
- 스타트업 육성은 일본 경제의 역동성과 성장을 촉진하고 사회적 과제를 해결하는 열쇠임. 이 때문에 사령탑 기능을 명확히 하고 새로운 자본주의 실현 회의에 검토의 장을 마련해 5년 후 10배 증가를 목표로 5개년 계획을 책정함
  - 스타트업을 육성할 때 공공조달의 활용이 중요함. SBIR 제도(Small Business Innovation Research)에 관해 스타트업 지원의 확충을 도모함
- 1990년대~2000년대의 고용환경이 어려운 시기에 취업 활동을 한 세대를 '취직빙하기 세대'라고 부르며 희망하는 취업이 불가능한 상황에 처해있어 지원책을 마련함
  - 본의와 다르게 불안정한 고용상태
  - 실업 상태
  - 사회 참여를 위한 지원이 필요한 상황 등 다양한 과제에 직면하고 있는 세대
- 2014년 5월, 최초의 국가전략특구가 지정됨. 국가전략특구제도는 성장전략의 실현에 필요한 과감한 규제·제도개혁을 실행하여 "세계에서 가장 사업 하기 쉬운 환경"을 창출하는 것을 목적으로 창설되었음
- 국가전략특구제도는 경제사회 정세의 변화 속에서, 지방자치단체와 사업자가 창의성을 활용하는 데 장애가 되어 왔음에도 불구하고, 오랜 세월에 걸쳐 개혁할 수 없었던 「규제」에 대해서, 규제의 특례 조치의 정비나 관련하는 제도의 개혁 등을 종합적이고 집중적으로 실시하는 것임
- 국가 전략 특구는 규제를 철폐하는 「특례 조치의 창설」이라는 특례 조치와 지방자치단체나 민간이 활용할 수 있는 「개별사업인정」의 2개에 프로세스가 있음
  - 「특례 조치의 창설」을 위한 규제 완화 제안은, 누구라도 응모할 수 있어 수시모집을 실시하고 있음
  - 규제의 특례 조치는 국가전략특구의 구역 내에서만 활용할 수 있으며, '개별사업인정' 과정을 통해 인가됨. 또한 국가전략특구에서 이루어진 규제개혁은 전국 규모로 그 성과가 공유될 수 있도록 적극적으로 전국적 전개를 실시하고 있음



| 그림 9 | 국가전략특구 지정구역

• 2012년, 구조개혁특구는 실정에 맞지 않게 된 국가의 규제에 있어, 지역을 한정적인 개혁을 시행하는 구조 개혁을 통해, 지역을 활성화하는 것을 목적으로 창설됨

- 지역의 자연적, 경제적, 사회적 조건 등을 활용한 지역의 활성화를 실현하기 위해서 지역 발전에 역행하는 규제를 없애는 수단으로써 활용되고 있음
- 인허가는 아래와 같은 절차로 이루어짐

① 지방자치단체가 규제의 특례 조치 제안

② 중앙정부가 지방창생 추진 사무국과 관련 부처와 조정 → 규제항목 결정

③ 지방자치단체가 특례 조치를 활용한 사업에 관한 특구 계획의 작성·허가 신청

④ 중앙정부가 특구계획의 인허가

⑤ 개인사업자 및 지방자치단체가 특례 조치를 활용한 사업 시행

⑥ 중앙정부가 규제의 특례 조치 평가

| 그림 10 | 이와테현 특정주류 제조사업(2003년11월)

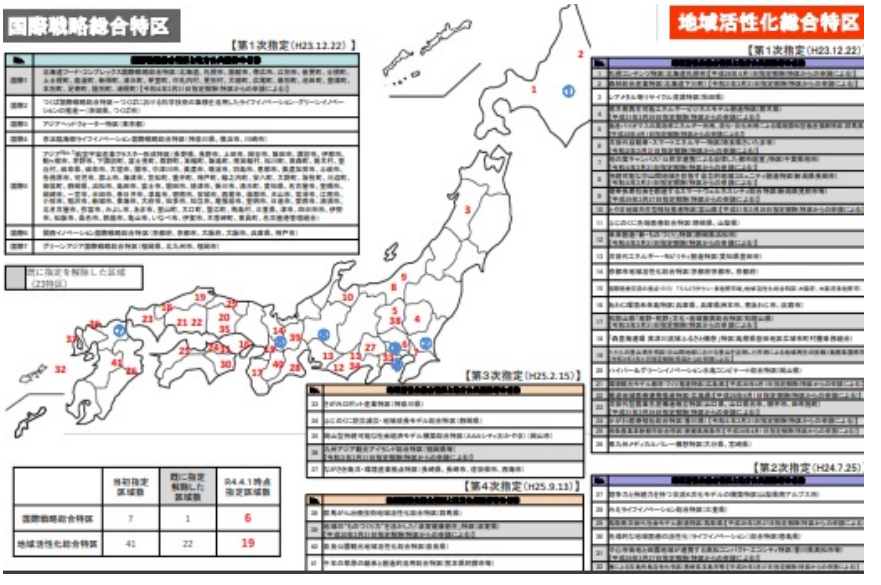
| 그림 11 | 치바현 아동시설 급식 외부반입 허가 사업(2012년4월)

| 그림 12 | 츠쿠바시 탑승형 이동지원로봇 공로 주행 시험사업(2011년3월)

| 그림 13 | 동경 시나가와구 특구연구개발학교 설치사업(2008년)

• 2011년, 종합특구제도는 산업구조 및 국제적인 경쟁 조건의 변화, 급속한 저출산 고령화 등 경제사회정세의 변화에 대응하여 산업의 국제경쟁력 강화 및 지역 활성화에 관한 시책을 종합적이고 집중적으로 추진함으로써 일본의 경제사회에 활력과 지속적 발전을 도모하기 위해 공시됨

- 국제전략 종합특구 : 일본 경제성장의 엔진이 될 산업 및 기능의 집중 거점 형성
- 지역활성화 종합특구 : 지역 자원 활용을 통한 활성화와 지역 능력 향상
- 국제경쟁력 강화를 위한 법인세 경감
- 관계부처의 예산을 중점적으로 활용. 종합특구 추진 조정비를 기동적으로 보완
- 금융상의 지원 조치 : 이자보급제도



| 그림 14 | 종합특구(●국제전략 종합특구, ●지역활성화 종합특구)

• 2005년, 지역재생법에 따른 지역재생제도는, 지역경제의 활성화, 지역에서의 고용기회 창출 및 그 외 지역의 활력 재생을 종합적이고 효과적으로 추진하기 위해, 지역이 실시하는 자주적이고 자립적인 시행을 중앙정부가 지원하는 것임

- 지방자치단체는 지역 재생 계획을 작성해, 내각 총리대신의 인가를 받아 당해 지역 재생 계획에 기재한 사업의 시행에 있어서, 재정, 금융 등의 지원 조치를 활용함

| 그림 15 | 국토교통성과 민간 관광회사의 댐 투어 사업

• 중심시가지활성화 제도는 중심 시가지에서 도시 기능의 증진 및 경제 활력의 향상을 종합적이고 일원적으로 추진하기 위해, 중심 시가지 활성화의 추진에 관한 법률(2009년 6월 3일 법률 제92호)에 근거해, 시정촌이 책정한 중심시가지 활성화 기본계획을 내각 총리대신이 인가하는 제도임

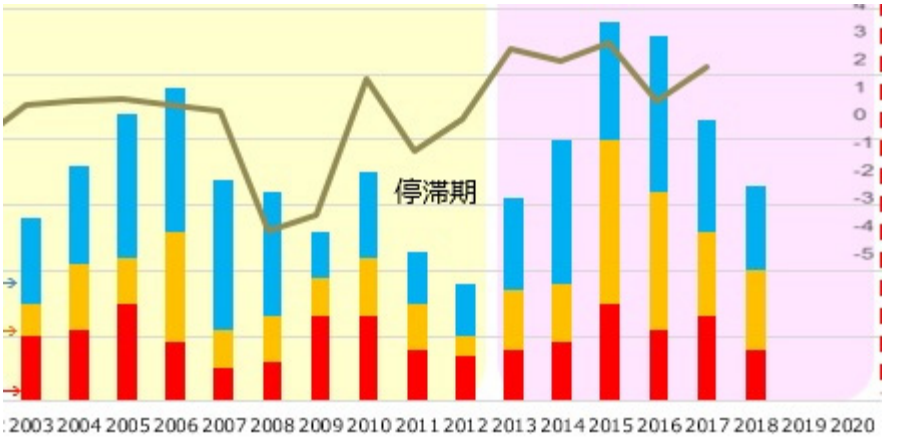
- 저출산 고령화, 소비 생활의 변화 등에 대응해, 중심 시가지에서의 도시 기능
- 증진 및 경제 활력의 향상을 종합적이고 일원적으로 추진
- 시정촌이 마을 만들기 단체,·상공회의소 등에 의한 협의회와 제휴해 기본계획을 작성하고 중앙정부가 인가한 계획에 대해, 관계부처가 중점적으로 지원함

| 그림 16 | 쿠마모토역 재정비 사업

| 그림 17 | 홋카이도 아사히카와시 축제 지원

• 1999년, 오부치 내각에 설치된 「경제 전략 회의」에서는 일본의 경제를 재생시키기 위해서는, 도시를 재생시켜 토지를 유동화시키는 것이 국가적으로 중요한 전략적 과제라는 내용을 포함한 답신 「일본 경제 재생에의 전략」을 정리함

- 「일본 경제 재생에의 전략」의 중요한 항목으로서 「도시재생의 구체화」가 명시되고, 도시재생 위원회를 설치하여 전략적 프로젝트가 요구됨
- 2000년, 국토건설성 대신의 사적 간담회로서, 도쿄권 및 교토권 지역에 있어서 도시재생 추진 간담회가 개최되어, 도시재생의 기본적 구상과 구체적인 프로젝트 등에 관해 제언함.
- 2002년, 도시재생 기본 방침·지역 정비 방침·도시재생 긴급 정비 협의회가 정하는 도시재생특별조치법이 제정됨
- 그리고 내각 총리대신을 본부장, 관계 대신을 본부원으로 하는 도시재생본부의 설치가 제도화됨. 환경, 방재, 국제화 등의 관점에서 도시재생을 목표로 하는 21세기형 도시재생 프로젝트, 토지의 유효 이용 등 도시의 재생에 관한 시책을 종합적이고 강력하게 추진하게 됨



| 그림 18 | 도시재생의 추이

- 도시재생은 2000년대 초, 민간투자에 의해 시작됨. 리먼사태, 동일본 대지진 등의 정체기를 거쳐 현재는 동경올림픽을 계기로 재활성화되고 있음

| 그림 19 | 도쿄 미드타운

| 그림 20 | 도쿄 시부야 교차로

○ 기회발전특구를 위한 지방자치단체의 정책 수단의 보강

- 과소지역 지속적 발전 지원 사업은 과소지역에 있어 ICT를 활용한 사업이나 과소지역의 지속적 발전에 기여하는 인재육성 사업에 대해, 과소지역 지속적 발전 지원 교부금을 교부해 지원함으로써, 당해 지역의 지속적인 발전을 도모하는 것임
- 지방창생 추진 교부금은, 지방자치단체가 지역 재생 계획에 기재된, 마을·인재·업무 창생법(2016년)에 근거에 따라 도도부현 마을·인재·업무 창생 종합 전략 또는 시정촌 마을·인재·고용 창생 종합 전략이 요구하는 자주적 · 주체적이고 선도적인 사업 실시에 필요한 비용을 충

당하기 위해 중앙정부가 지방자치단체에 교부금을 지원함

- 지방자치단체가 각 지역의 실정에 따라 마을·인재·고용의 창생에 기여하는 사업의 효율적이고 효과적인 실시를 도모하는 것을 목적으로 함

• 지역 활성화 전도사는 지역의 활성화를 위한 의욕적인 대처를 하고자 하는 지역에 지역 부흥의 전문가를 소개하고 지도·조언함

① 임의의 초청 : 각 지방자치단체 등이 과제 해결 대처에 적합한 전도사를 선택하고 임의로 초청이나 상담함

② 내각부 파견 : 당해 지역 활성화 전도사의 능력이 높고 지원의 의의가 특히 높다고 판단되는 경우 내각부의 「종합 컨설팅 지원」의 일환으로서 예산 범위 내에서 실시함

• 지역능력 창조 어드바이저 : 시정촌이, 지역능력 창조를 위한 외부 전문가(「지역 인재 넷」 등록자, 통칭 「지역능력 창조 어드바이저」)를 초대해, 지역 독자적인 매력이나 가치를 향상시키는 대처에 필요로 하는 경비를 특별 교부금 조치의 산정 대상으로 함

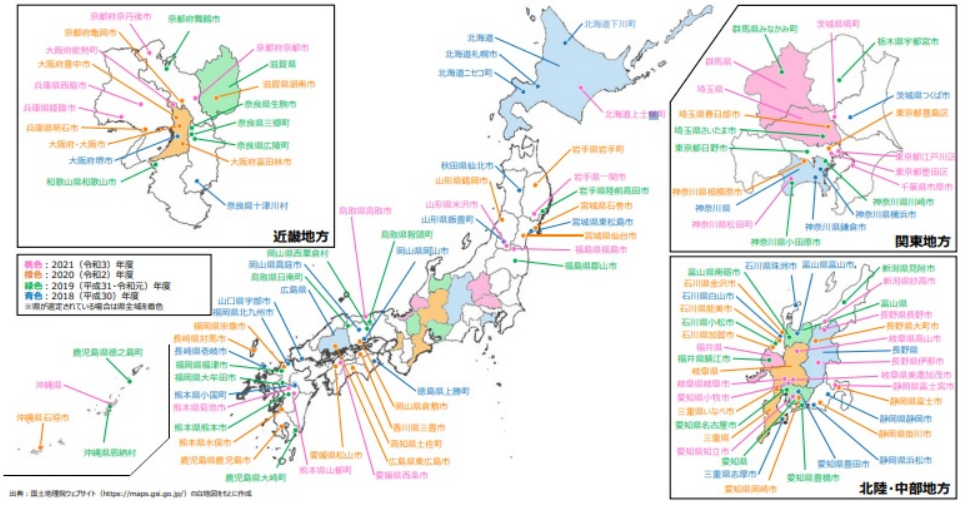
• 각지에서 관광 진흥의 인재를 키워나가기 위해, 「『관광 카리스마 백선』 선정 위원회」를 설립하여, 탁월한 인재를 「관광 카리스마 백선」으로서 선정해, 경력 및 업게 등을 소개함

• 외국인 여행자에 관한 「인바운드」의 구축이나, 외국인에 대한 일본의 매력「발신」 등, 이해관계자에게 「모범」이 되는 뛰어난 인재를 「VISIT JAPAN 대사(구칭 YYKOSO! JAPAN 대사)로 임명함

• 지방창생 SDGs는 지속 가능한 지역개발과 지역활성화를 위한 노력의 추진에 있어 SDGs의 이념을 도입함으로써 정책의 최적화, 지역과제 해결의 가속화라는 시너지 효과를 기대할 수 있기 때문에 SDGs를 원동력으로 한 지방창생(지방창생 SDGs)을 추진함

• 다양한 형태의 이주를 지원하는 정보를 제공하고 있음

- 지방에서 다른 지역으로 이주후 다시 원래 거주했던 지방으로 돌아오는 U턴 이주
- 태어나 자란 지역(주로 대도시)에서 다른 지방으로 이주하는 I턴 이주
- 지방에서 다른 지역(주로 대도시)로 이주한 후 태어나 자란 지방 근처의(대도시보다 소규모) 지방 대도시권이나, 중견 규모의 도시로 돌아오는 I턴 이주

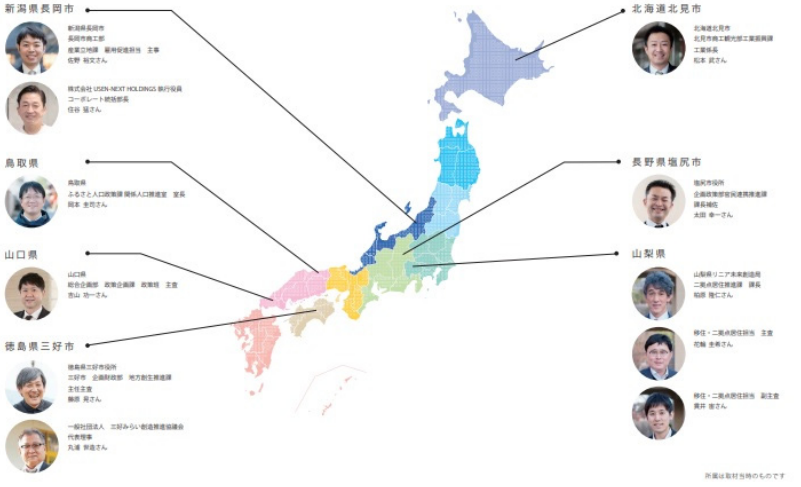


| 그림 21 | SDGs 미래도시 등 선정도시

| 그림 22 | 다양한 형태의 이주자 소개

- 「지방창생 원격업무」란, 지방 사무실에서의 근무 등 지방창생에 기여하는 원격업무이며, 지방의 활성화에 공헌함

「지방창생 원격업무」는 사직하지 않고 지방에 이주하는 「전직 없는 이주」, 업무와 여가를 동시에 추구하여 「관련 인구의 증가」, 도쿄권 기업에 의한 「지방 위성 사무실의 설치」 등, 도시로부터 지방으로의 인적 흐름을 가속시켜 「인구의 유출 방지」, 「지방에서의 고용」, 「신규 비즈니스의 창출」 등 다양한 형태로 지방의 활성화에 공헌할 수 있음



| 그림 23 | 지방창생 원격업무를 지원하는 지방자치단체

- 전국에 디지털 전원도시 국가 구상을 실현하기 위해서는, 지방의 창의에 의한 독자적인 시책을 적극적으로 발신하고 전개해 나가는 것이 필요함
  - 지방자치단체나 민간기업의 의욕을 전국민적인 관심을 높여 다양한 관계자가 적극적으로 참여할 수 있는 환경을 마련하는 것도 중요함
  - 따라서 이러한 구상의 실현을 향한 지역의 시책을 널리 응모하고 특히 탁월한 것을 표창하는 「디지털 전원 고시엔」을 개최함

| 그림 24 | 디지털 전원도시 국가 구상

- 특정 복합 관광 시설 구역 정비 추진 본부는 특정 복합 관광 시설 구역 정비의 추진에 관한 법률(2016년 법률 제115호) 제14조의 규정에 근거 특정 복합 관광 시설 구역 정비의 추진을 종합적이고 집중적으로 실시하기 위해, 2017년 3월 24일, 총리를 본부장으로 하고, 국무대신을 구성원으로 하는 특정 복합 관광 시설 구역 정비 추진 본부가 설치됨
- 2013년, 고향 만들기 전문가 회의는 문화, 전통, 자연, 역사를 소중히 함으로써, 애향심을 고취하고, 자랑스러운 고향을 만들기 위한 기본 이념이나 시책에 대해 검토를 시행하기 위해 설립함
  - 인구 감소와 초고령화가 진행되고 있는 가운데 전국의 「고향」은 그 존재 자체의 위기에 처해 있음
  - 태어난 "고향"에 안주하고 도시로 나온 사람은 「고향」으로 돌아가는 계기를 제공하며 도시에서 태어난 사람에게 새로운 "고향"이 되도록 애착과 귀속 의식을 강구하는 「고향 만들기」는 당해 지역에 거주하는 주민이 주체로서 지방창생의 추진에 기여함

○ 시사점

- 일본은 강력한 중앙정부의 정책과 행정명령이 아닌 비전제시와 가이드라인의 제공을 선행하고 있음
- 지방자치단체는 비전과 가이드라인의 범위 내에서 계획과 시책을 마련하여 중앙정부, 관련 기관, 기업과 연계하고 있음
- 중앙정부는 비전제시와 함께 당해 정책을 추진할 기관을 마련하고 행정개혁의 형태로서 담당 장관직을 마련하고 있음
- 내각관방 즉 한국의 총리실 산하 위원회와 유사한 조직을 통해 정책의 연속성 담보, 중앙부처 간 소통과 정책 통합에 역점을 두고 있음
- 당해 시책의 재정 마련 및 인허가 절차를 다양하게 마련하는 한편 지방자치단체의 자주성을 중요시하고 있음
- 인구감소와 초고령화에 따른 산업단지 및 중소기업의 감소가 현저하나 코로나 팬데믹 이후 지방으로의 이주, 원격업무, 기업 이전을 지원하고 있음
- DX, GX 등 새로운 정책과제에 있어 중앙-지방의 연계를 중요시하고 있음
- 지방에 거주 중인 주민의 애향심뿐만 아니라 전 국민이 어디에 거주하더라고 애향심이 고취될 수 있도록 계몽활동을 추진하고 있음

○ **자료출처**

공업단지정보 https://estate.nikkan.co.jp/feature/r7rig4cmgvy6lsjj
과소관계 시정촌도부현 분포도 https://www.soumu.go.jp/main_content/000807380.pdf
과소지역 지속적 발전 지원 사업 https://www.soumu.go.jp/main_content/000737757.pdf
관광청 https://www.mlit.go.jp/kankocho/shisaku/jinzai/charisma_list.html
관광청 https://www.mlit.go.jp/kankocho/shisaku/jinzai/yj_taishi.html
국토교통성 https://www.mlit.go.jp/mizukokudo/mizsei/content/001313799.pdf
국토교통성 https://www.chisou.go.jp/tiiki/chukatu/pdf/05_chukatu_gaiyou.pdf
국토교통성 https://www.mlit.go.jp/toshi/crd_machi_tk_000004.html
국토교통성(2000)『도시재생 동향』
내각관광 https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodomo_seisaku/pdf/kihon_housin_gaiyou.pdf
내각관방(2022)『새로운 자본주의의 그랜드 디자인 및 실행 계획(안) 』
내각관방 https://www.chisou.go.jp/tiiki/sogotoc/index.html
내각관방 https://www.chisou.go.jp/tiiki/sogotoc/pdf/sogotoc_gaiyo_2204.pdf
내각관방 https://www.chisou.go.jp/tiiki/tiikisaisei/pdf/suisin_seido_youkou.pdf
내각관방 https://www.chisou.go.jp/tiiki/siryou/pdf/00dendoushi_gaiyou_04.pdf
내각관방 https://www.chisou.go.jp/tiiki/kankyo/pdf/bessatsu1.pdf
내각관방 https://www.chisou.go.jp/iikamo/tebiki/index.html
내각관방 https://www.chisou.go.jp/chitele/about/index.html
내각관방 https://www.chisou.go.jp/chitele/wp/wp-content/uploads/2022/05/220331_nkkf_tel.pdf
내각관방 https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digital_denen/koushien.html
내각관방 https://www.kantei.go.jp/jp/singi/hurusato/pdf/guidebook.pdf
내각부(2019)『경제 재정 운영 및 개혁의 기본 방침 2019 』
내각부 https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/shiteikuiki.html
내각부 지방창생추진사무국 https://www.chisou.go.jp/tiiki/kouzou2/index.html
산케이신문 https://www.sankei.com/photo/daily/news/140905/dly1409050019-n1.html
수상관저 https://www.kantei.go.jp/jp/headline/chihou_sousei/index.html
수상관저 https://www.kantei.go.jp/jp/headline/ichiokusoukatsuyaku/index.html
수상관저 https://www.kantei.go.jp/jp/headline/chihou_sousei/ishiba20141121.html
수상관저 https://www.chisou.go.jp/tiiki/kouzou2/kouhyou/panf/h25-5.pdf

수상관저 https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ir_promotion/index.html
수상관저 https://www.kantei.go.jp/jp/singi/hurusato/jissenkatudoteam/pdf/konkyo.pdf
아사히신문 https://www.asahi.com/articles/ASNCZ55J2NCZUTIL02W.html
총무성 과소대책
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/2001/kaso/kasomain0.htm
총무성 https://www.soumu.go.jp/ganbaru/jinzai/index.html
코다마 나오미(2018) https://www.rieti.go.jp/jp/columns/a01_0504.html
타카야마 케이스케(2018) https://president.jp/articles/-/24791?page=1
후생노동성 https://www.mhlw.go.jp/shushoku_hyogaki_shien/about/

배 윤 통신원

Ph.D. Part-time Lecturer Kanda University of International Studies
연구분야: 정책학, 환경정책, 위기관리