

2000년대 이후, 일본의 국가 스케일 재편과 특구 전략*

State Rescaling and Zoning Strategies in Japan since the 2000s

김은혜**·박배균***

이 논문은 2000년대 이후 약 15년간 전개된 일본 특구 전략의 변화를 국가의 스케일 재편이라는 관점에서 분석했다. 전후 일본은 공간적 케인스주의에 기반을 둔 균형발전 전략이 지배적이었다. 그러나 장기불황 이후 일본 정부는 예외적 공간을 만드는 특구 전략을 활용해서, 구조개혁과 규제완화, 그리고 경기부양을 추진하고 있다. 2000년대 초반 고이즈미 정권은 구조개혁특구와 도시재생특별지구를 도입했다. 2000년대 후반 민주당 정권은 국제화와 지역활성화를 위한 총합특구 제도를 강화했고, ‘새로운 공공’정책과 동일본대지진의 피해로부터 벗어나 부흥하기 위해 부흥특구도 추진했다. 한편, 아베노믹스는 대도시 중심의 국가전략특구를 중심에 놓았으나, 강한 비판에 부딪쳐 지방창생특구를 추가하게 되었다. 일본의 특구 전략과 TPP의 통상교섭 사이의 연관성에 대한 우려가 제기되는 가운데 지역적 불균형 해소를 위한 대안적 정책 마련이 요구된다.

주요어: 아베노믹스, 구조개혁특구, 도시재생특별지구, 총합특구, 국가전략특구

* 이 논문은 2014년도 정부재원(교육부)으로 한국연구재단 한국 사회과학연구사업(SSK)의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2014S1A3A2044551).

** 주저자, 서울대 아시아연구소 선임연구원(wblake@naver.com)

*** 교신저자, 서울대 지리교육과 교수(geopbg@snu.ac.kr)

1. 문제제기: 발전국가 일본의 특구 전략

흔히 특구 혹은 특별구(special zone)란 한 국가의 국토공간에서 일반적으로 적용되는 법률 및 규칙과는 차별적인 법, 행정, 제도적 규칙과 질서가 적용되는 특별한 성격의 지역을 지칭하는 말이다. 즉, 영토적 국민국가가 자신의 영토공간 내에 일률적으로 적용하는 영토적 주권의 원칙과는 다소 차별적인 예외적인 상황을 특정의 공간구역 내에 만드는 것으로, 이러한 질서와 규제의 예외적 차별성을 강조해 아이와 웅(Ong, 2007)은 특구를 ‘예외의 공간(spaces of exception)’이라고 개념화하기도 했다. 1970년대 이래로 동아시아 국가들은 특구 정책을 적극적으로 활용하여 국가의 경제성장 혹은 정치경제 체제의 전환을 도모해왔다. 한국과 대만은 1970년대부터 수출지향 산업화를 촉진하기 위해 ‘수출자유지역’ 혹은 ‘가공수출구’라고 불리는 특구를 설치해 외국자본의 유치와 수출의 증진을 도모했다. 중국도 1980년대부터 개혁개방과 경제성장의 방편으로 ‘경제특구’를 건설해 이전의 사회주의 경제 질서와 다른 시장친화적인 조절의 체계를 몇몇 예외적 지역에 적용하면서 성공적으로 경제의 성장과 개방화된 체제전환을 이끌어냈다. 1990년대 중반 이후에는 신자유주의 세계화의 환경 속에서 동아시아 국가들은 글로벌 자본과의 연결성을 강화하기 위한 한 방편으로 특구개발을 더욱 적극적으로 추진하고 있다.

여기서 주목할 것은 한국, 대만과 같은 동아시아의 후발 발전주의 국가에 비해 동아시아 발전주의 국가의 원형이라 할 수 있는 일본은 특구 정책을 그다지 적극적으로 사용하지 않았다는 사실이다. 물론 국가로부터 특별한 규제와 자원의 배분을 받는다는 의미에서 ‘산업단지’도 ‘예외적 공간’의 범주에 포함시킬 수 있고 일본 정부도 산업단지의 건설을 적극 추진했으므로, 일본에서 예외적 공간과 유사한 전략이 존재하지 않았다고 볼 수 없다. 하지만 일본에서 국가의 규제완화와 일반인들의 출입을 제한하는 방식의 ‘특구’ 제도는 전통적으로 매우 제한적이었는데, ① 국가 전체에 이익이 되는 장소에 한해서 특별한 대우를 하는 경우[현재

도 논쟁 중인 카지노(Casino) 특구 등)나 ② 지역진흥특구, 진재(震災, 즉 재해) 부흥특구 등과 같이 지역발전 여건이 열악한 지역(반도, 외딴 섬, 과소지역 등)에 특별한 산업 진흥과 고용개발을 시행하는 경우와¹⁾ 같이 한정된 상황에만 적용되었기 때문이다.

그런데 일본에서 전통적 맥락의 특구와는 완전히 성격을 달리하는 새로운 특구가 2002년 고이즈미 준이치로(小泉純一郎, 임기 2001년 4월 26일~2006년 9월 26일) 정권에서 생겨났다. 이른바 ‘도시재생특별지구(Special Districts for Urban Regeneration)’는 버블붕괴 이후 장기불황을 탈출하기 위한 경기부양책의 일환으로 도입된 공간 전략의 성격이 강했다면, ‘구조개혁특구(special zones for structural reform)’는 기존의 보조금과 공공사업 위주의 지역개발정책과는 달리, 자유 경쟁 제도를 지역개발에 적용시킨 일종의 신자유주의적 지역개발정책이었다(소순창, 2011). 이처럼 고이즈미 집권기부터 시작된 각종 규제완화형 특구 전략은 민주당(현 민진당(民進党))의 간 나오토(菅直人, 임기 2010년 6월 8일~2011년 9월 2일) 정권에서 총합(總合)특구(Comprehensive Special Zones)로, 그리고 다시 자유민주당(이하 자민당) 아베 신조(安倍晋三)의 제2차 내각(2012년 12월~)에서는 국가전략특구(National Strategic Special Zones)로 변형되어 이어지면서 특별법의 형태로 계속 진화해가고 있다(강윤수·김영중, 2014).

그렇다면 이렇게 2000년대 이후 구조개혁특별구역법부터 시작해 약 15여 년의 기간 동안 진화해온 일본의 특구 전략은 어떠한 정치경제적 맥락에서 형성된 정책인가? 이러한 특구 전략은 기존의 일본에서 구축되었던 국토정책의 정책적 이념과 방향에 어떠한 제도적 변형을 가져왔는가? 마지막으로 2000년대에 변화를 거듭해 온 일본의 특구 전략은 어떠한 공간적 변화를 추동해내고 있는가? 이러한 질문들에 답하기 위해, 이

1) 구체적으로는 간토(關東)대지진 이후 특별도시계획법(1923년: 토지구획정리 시행 이후 강제 편입), 2차 세계대전 이후 특별도시계획법(1946년: 기성시가지의 토지구획정리사업), 고베대지진 이후 피해(被災)시가지부흥특별조치법(1995년: 도시개조구획정리, 시가지재개발사업 등)을 들 수 있다.

논문은 ① 2000년대 초반 특구는 ‘구조개혁’이라는 정치경제적 위기를 돌파하려는 국가의 스케일 재편 과정임을 논증하고, ② 이러한 특구 전략이 전후 일본의 국토정책의 논리를 어떻게 변형시키고 있는지 살펴본 뒤, ③ 각기 다른 정권기에 형성된 주요 특구 전략의 구체적 전개과정과 그 차별성을 비판적으로 살펴보고자 한다.

2. 전후 지역개발정책의 변화 과정과 국가의 ‘스케일 재편(rescaling)’

최근 국가의 공간성에 대한 연구가 지리학, 사회학, 정치학 분야에서 새롭게 등장하고 있는데, 이러한 관점들이 보는 지역개발정책은 국가 공간에서 진행되는 스케일적 재편과정과의 관련성 속에서 설명될 수 있다. 1990년대 이후 일본에서는 지방정부의 자율성과 책임이 더욱 중시되는, 명목상으로는 분권화된 지역개발전략이 본격적으로 채택되고 있다. 이러한 분권화된 지역개발정책의 핵심에는 ‘특구’, ‘오사카도(大阪都) 구상’, ‘헤이세이 대합병(平成大合併: 지자체 재편)’ 등과 같은 지역개발전략도 추진되어왔는데, 이러한 변화는 일본에서 국가 스케일 재편이 활발히 추진되고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다(齊藤麻人, 2013; Machimura, 2014). 고이즈미 정권기 일본의 기존 스케일적 구조 자체를 바꾸려는 시도가 증가했는데, 이를 발전국가 일본의 구조 전환이자 지역균형 논리가 변형되는 과정의 일환으로 파악하는 연구도 있다(박세훈, 2004; 이정환, 2011; 이정환, 2014: 106; 町村敬志, 2015: 78). 이러한 문제의식을 받아들여, 본 논문은 2000년대 이후 일본 지역개발정책을 특징짓는 ‘특구’ 전략을 국가 공간의 스케일 재편이란 관점에서 바라본다. 특히, ‘균형발전’과 ‘규제완화’라는 두 상반된 지향과 힘의 길항 관계 속에서 일본 국가의 스케일 재편과정을 살펴보고자 한다.

2차 세계대전 이후 일본의 지역개발정책은 ‘공간적 케인스주의(spatial

Keynesianism)’의 특성을 지닌 것으로 이해될 수 있다. ‘공간적 케인스주의’란 닐 브레너(Brenner, 2004)가 2차 세계대전 이후부터 1970년대 초반까지 서구 유럽국가에서 나타났던 국가공간 프로젝트 및 전략을 명명하기 위해 사용한 개념이다. 브레너(Brenner, 2004: 115)에 따르면, ‘공간적 케인스주의’라는 용어는 2차 세계대전 이후 서유럽의 케인스주의 복지국가가 지역경제를 안정화하고, 지역 간 부의 분배를 이루기 위해 취한 일련의 정책, 사고, 담론적 프레임을 지칭한다. 공간적 케인스주의는 서유럽의 국가들이 국토 전반에 걸쳐서 사회경제적 역량과 하부구조 투자를 고르게 해서 균등한 성장을 이룸으로써 ① 국민경제 전체의 산출과 소득을 최대화하려는 경제적 목표와 ② 국가 공동체의 사회적 통합을 진작해 기존 시스템의 헤게모니적 질서를 유지·강화하려는 정치적 목표하에 등장하게 되었다(박배균, 2014a: 62). 이러한 목표를 달성하기 위해 서유럽의 국가들은 국가적 차원에서 국가의 조절 역량을 집중화했다. 전 국토에 걸쳐 국가의 행정체계를 획일화하는 공간 프로젝트를, 그리고 국가적 스케일을 사회경제적 활동의 가장 중요한 수준이 되도록 만들고, 자본투자와 하부구조 건설의 전 국토에 걸쳐 균등화하는 공간 전략을 수행했다(Brenner, 2004: 134). 즉, 공간적 케인스주의가 시행되던 기간 서구 유럽의 지역개발정책은 기본적으로 국가라는 공간적 스케일을 중심에 두고, 국가조절역량의 중앙집중, 전 국토에 걸친 표준화, 지역균형발전 추구 등을 주요 특징으로 했다.

그런데 서구 유럽의 공간적 케인스주의와 그에 상응하는 지역정책은 1970년대 이후 자본주의 축적 위기에 맞서는 국가의 대응과 신자유주의 세계화의 영향 속에서 변화하게 된다. 1970년대 이후 서구의 포스트 케인스주의 국가들이 택한 공간조절의 전략은 한마디로 ‘글로벌리제이션(globalization)’ 전략이다. 글로벌리제이션 전략하에서 브레너(Brenner, 2004:)가 ‘내생적 발전(endogenous development)’ 전략, ‘도시권 입지정책(urban locational policy)’이라 이름 붙인 여러 구체적인 정책들이 시행되었는데, 그 핵심은 생산적 역량과 인프라 투자를 지구적 차원에서 경쟁력 있는 도시와

지역으로 재집중화해서 주요 도시들을 중심으로 경제적 활동과 정치적 과정이 조직되도록 하는 것이다(Brenner, 2003: 207; Park, 2013; 박배균, 2014a: 301). 이러한 변화를 통해 국가의 공간조절방식에서 중요한 스케일적 재편이 발생하게 된다. 이전의 공간적 케인스주의가 ‘국가’라는 공간적 스케일을 중심으로 표준화되고 좀 더 보편적인 조절의 체제를 지향했던 반면, 이후 글로벌라이제이션 상황에서 국가의 조절활동은 더 로컬한 수준으로 분권화되면서도 동시에, 글로벌한 경제적 흐름에 대한 접근성의 차이에 따라 도시와 지역별로 차별적인 조절의 과정이 펼쳐지게 되었다. 즉, 국가공간의 분산화(decentralization)와 스케일적 다중성(scalar multiplicity) 강화가 1970년대 이후 서구 유럽의 국가에서 나타나는 스케일 재편의 중요한 특징이라 할 수 있다(박배균, 2014a: 301).

이러한 지역정책의 변화를 경험한 서유럽 국가와 달리, 일본은 쇼와(昭和) 후기(1955년 이후)부터 평성(平成, 1989년 이후)까지 이례적으로 장기간에 걸쳐서 ‘공간적 케인스주의’의 특성을 지닌 지역정책이 지속되었다. 고도성장기 일본에서는 흔히 ‘1억 총중류(一億總中流)²⁾’로 일컬어지는 중산층의 환상에 국민들이 사로잡혀 있었고, 이런 태도가 공간적으로도 투영되어 도시-농촌 간 불균등한 관계의 격차도 줄일 수 있다는 ‘캐치업(catch-up)의 희망’으로 이어졌다. 즉, 일본 정부는 ‘지역 간 균형발전’을 국토개발정책의 중요 목표로 삼고, 지역 간, 도시-농촌 간 격차를 줄이기 위한 각종 공공사업을 대규모로 추진했다. 하지만 서유럽에 비해 복지국가에 대한 사회적 합의가 미약한 상황에서 일본의 공간적 케인스주의는

2) 1억 총중류란 1억 명의 일본 국민이 스스로를 모두 중류계급에 속한다고 생각하는 것을 말한다. 정부가 실시한 ‘국민생활에 관한 여론조사’에서 쇼와(昭和) 40년대(1965~1975년) 이후 자신의 생활수준이 ‘중의 중’이라고 응답한 비율이 가장 높았고, 상 또는 하라고 응답한 비율의 합계가 10% 미만으로 나온 결과가 이 논리의 근거가 되었다. 물론 사회계층론적인 시각에서 본다면 일종의 중산층 이데올로기라 할 수 있지만, 흔히 일본 고도성장의 과실을 폭넓은 ‘중간층’이 공유하면서 국민의 소득 및 생활수준에 큰 격차가 없다는 의미로서 통용되어왔다. 그러나 버블 붕괴 이후 장기불황 속에서 사회적 격차가 확대되면서 이러한 과거의 인식과 태도는 그 자체로 문제시되고 있다.

부의 ‘사회적 분배(복지)’보다는 ‘공간적 분배(공공사업)’을 더 많이 강조하는 방식으로 표출되었다고 할 수 있다.³⁾

일본에서 통상산업성(通商産業省, 통칭 통산성)⁴⁾은 일종의 선도 조직(pilot organization; Johnson, 1982: 315~319)으로서 관료가 강력한 ‘행정지도’를 통해 직간접적으로 광범위한 재량을 갖는 정치 시스템으로서 발전주의(developmentalism)를 추구해왔다. 그러나 이러한 일본의 발전주의적 전략은 1970년대 석유 위기 이후 ‘기업이 선도하는 전략적 자본주의(corporate-led strategic capitalism; Calder, 1993: 268)’가 본격화되면서 변화하기 시작한다. 특히, 1980년대 중반 플라자 합의와 1990년대 중반 이후 심화된 미일 경제 분쟁, 그리고 TPP(환태평양경제동반자협정, Trans-Pacific Partnership) 발표 등이 이어지면서 일본의 전통적 발전주의적 전략은 크게 변화할 수밖에 없었다.⁵⁾ 그런데 아이러니하게도 이러한 세계화의 압력은 일본 내의 이익유도(pork-barrel) 정치 시스템과 공고히 결합되는 방식으로 진화해갔다. 즉, 지역균형을 지향하는 일본의 지역개발정책은 민간부문의 활력을 이용하는 제3섹터 방식으로 재구성된 토건국가적 특성을 오히려 확대·심화시키는 계기로 작동했다. 특히 ‘지역 간 균형발전’의 기치하에 대규

3) ‘공간적 케인스주의’ 시기 일본에서는 ‘사회적 분배’와 ‘공간적 분배’는 서로 분리되기보다는 밀접히 결합되었다. 일본은 제한된 사회보장의 형태로 선별적 복지를 제공해 왔기 때문에, 지역균형이란 명분하에서 추진된 거대 공공사업은 일정한 고용의 기회를 제공했던 것도 사실이다. 그러나 이러한 토건국가적 기반이 1990년대 장기불황으로 무너지면서 사회취약계층이 빈곤층이나 홈리스로 전락한 측면도 있다(Hayashi, 2013: 1199).

4) 통상산업성은 원래 전전(戰前)의 농상무성(1881년 설립), 상공성(1925년 설립), 군수성(1943년), 상공성(1945년)을 통합해서 1949년 통상산업성이 되었다. 1990년대 행정개혁의 일환으로 진행된 중앙 성청(省廳) 개편에 따라 2001년 1월 경제산업성(METI: Ministry of Economy, Trade and Industry)으로 그 명칭이 바뀌었다.

5) 이러한 일본의 변화를 논하면서 일부 학자는 일본을 미국의 개혁요구에 순응하는 외압반응형 국가(reactive state, Calder, 1988)라고 규정하기도 한다. 그러나 일본 정부가 미국의 외압과 일본 내부에서 논란이 많은 노동, 농업 등 분야의 구조개혁을 어떻게 보호하고 연계해 나갈 것인가를 종합적으로 주목해볼 필요가 있다(김영근, 2014).

모의 공공사업이 여러 지역에서 경쟁적으로 추진되었고, 이러한 국가의 토건지향성은 정치인과 관료, 금융기관, 건설업체로 구성된 ‘철의 삼각 구조(iron Triangle)’에 의해 유지·강화되면서, 궁극적으로 일본 국가가 과도한 채무에 시달리는 상황을 초래한 결정적 원인이 되었다(McCormack, 2008). 즉, 토건국가적 이익유도 정치가 가진 내적 딜레마(무임승차·비효율성)와 자민당의 도시 중산층에 대한 정책 부재가 2009년 선거에서 자민당의 패배와 민주당의 승리를 가져왔다는 해석을 내놓고 있다(전영수, 2010; 渡辺治編, 2010; 齊藤淳, 2010).⁶⁾

그러나 균형발전의 슬로건과 달리 일본의 실상은 “도쿄로의 일극집중이 강화(unipolar concentration in Tokyo)”되고(Sorensen, 2002: 258~261), 도쿄권 바깥의 지역에서는 나고야(名古屋) 중심의 도요타(豊田) 제조업 경제권만이 거의 유일하게 지속적인 팽창을 거듭했다. 이와 더불어 일본의 대도시는 지속적으로 지방의 인구를 흡수했고, 메이지 시대 이후 지속되어 온 ‘태평양벨트의 오모테니혼(表日本)과 동해안에 인접한 우라니혼(裏日本)’ 사이의 격차는 오히려 확대되었다. 설상가상으로 1980년대 이후 신자유주의 세계화의 파고가 지나고, 1990년대 이후 장기불황은 지역 간 격차를 더욱 확대시켰다(中澤秀雄, 2014). 즉, 토건국가와 대규모 공공사업으로 구체화되어 나타난 일본의 공간 케인스주의적 지역정책은 균형발전이라는 그 명시적 목표를 효과적으로 달성하는 데는 실패하고 말았다.

이처럼 공간적 케인스주의의 원류라 할 수 있는 서유럽의 국가에 비해서도 유례없이 길게 지속되었던 일본의 공간 케인스주의적 지역정책도 1990년대 그 효율성에 의문과 도전이 강하게 제기되었다. 동시에 신자유주의 세계화의 영향력이 강해지면서 케인스주의적 지역정책이 점차

6) 과거 토건국가론은 통상적으로 대규모 공공사업에 기반을 둔 일본의 지역개발 정책과 이권을 둘러싼 부정부패 등의 문제를 비판했다면, 최근 재정사회학의 관점은 대규모 공공사업의 추진이 중앙에서 지방으로 국가 자원의 재분배 효과도 있었음을 지적했다. 더욱이 균형발전 정책이 약화되고 지방의 공공사업마저 축소되면서 재정적 위기에 직면한 지자체를 위한 정책적 대안 모색이 절실한 상황이다(김은혜, 2015; 井手英策, 2014; Ide & Steinmo, 2009).

약화되고, 2000년대에 접어들면 서유럽의 경우처럼 ‘글로벌리제이션’ 전략으로 대체되기 시작했다. 서유럽의 경우와 마찬가지로 일본의 ‘글로벌리제이션’ 정책도 생산능력과 인프라 투자를 글로벌한 레벨에서 가장 경쟁력이 기대되는 도시와 지역에 선택적으로 집중하는 방식으로 이루어졌다. 구체적으로는 주요 대도시권역을 중심으로 한 세계도시(global city) 진흥 전략, ‘메가 지역(mega-region)’의 경쟁력 강화 정책, 용적률 완화를 통한 도심부의 재개발 등이 대표적으로 추진된 정책이라 할 수 있다.

하지만 일본 국가의 ‘글로벌리제이션’ 공간 전략이 서유럽 국가의 경험을 바탕으로 이론화된 이념형의 ‘글로벌리제이션’ 국가공간 전략과 동일한 방식으로 나타나지는 않는다. 현실에서 신자유주의화는 구체적인 제도적 조건과 과거 시스템의 경로의존성, 그리고 여러 사회세력 간의 경합관계 속에서 매우 다양한 방식으로 나타난다. 이처럼 “실제로 존재하는 신자유주의(actually existing neoliberalism)” 논의에서의 주장(Brenner & Theodore, 2002; Tickell & Peck, 2003)과 마찬가지로 국가공간 전략의 글로벌리제이션 과정 역시 국가별 상황과 역사성 속에서 구체화되기 마련이다. 일본도 자본축적의 공간적 스케일이 글로벌화로 확장되면서 내셔널한 공간적 스케일에서 국가의 조절역량이 약화된 결과, 도시 스케일에서의 조절을 모색하는 상황 타개책으로서 글로벌리제이션 전략을 추구하게 된다.

그런데 이는 단지 자본과 국가의 공모에 의한 ‘위로부터의’ 추동된 전략과 실천에 의해서만 이루어지는 것이 아니라, 발전주의 국가 시절 형성된 제도적 틀과 세력관계의 경로의존적 영향력 가운데 국가 안에서, 그리고 국가를 통해서 작동하는 여러 다양한 사회세력들이 상호작용하고 경합하거나 서로의 이해관계를 타협하면서 만들어져가는 복합적 과정이다. 사회 세력에는 중앙정부의 관료, 정치인, 대기업 등과 같이 전통적으로 중요하게 취급되었던 행위자들뿐만 아니라, 글로벌 기업에서 일하는 노동자, 도시 중산층, 그리고 지역 기반의 중소기업 등도 포함된다.

따라서 2000년대 들어 일본 정부에 의해 추진된 새로운 형태의 특구

정책은 이러한 ‘글로벌리제이션’ 과정의 구체적인 한 형태이자 다양한 세력들의 복합적 상호작용 과정 속에서 국가 스케일 재편의 구체적인 모습을 형성해가고 있다. 즉, 전후 일본의 발전국가 체제를 지탱하던 균형 발전이라는 정치적 슬로건이 어떻게 해체되어 변형되는지에 대한 논의 속에서 ‘특구 정책’도 설명되어야만 한다. 그렇다면 중요한 질문은 발전국가 일본의 지역개발 정책의 어떠한 측면이 해체되었으며, 그에 대한 대안으로 제시된 특구 전략은 구체적으로 어떤 방식으로 대도시권과 지방도시권에서 작동하고 있는가이다. 이러한 질문들에 답하기 위해 2000년대 이후 각 정권별로 추진된 특구 정책을 구체적으로 살펴보자.

3. 2000년대 이후 일본의 특구 전략

1) 전반적 흐름: 구조개혁·규제완화·도시재생

현재 일본에서 운용되는 특구 제도는 「특별구역법」에 따른 조치들로 한시적 기간에 특정한 장소에서 시행되며, ‘규제 완화’가 주요 수단으로 이용된다. 반면, 특구가 지정된 시기별로 정치경제적 상황에 따른 맥락과 목적, 그리고 운영 방식 등에 조금씩 차이점이 있다(<표 1> 참조). 2002년 고이즈미 정권이 추진한 구조개혁특구를 시작으로 다양한 특구들이 지정되었다. 2016년 현재 구조개혁특구의 현황을 살펴보면, 구역계획을 인정받은 특구는 총 1254건이며, 이 중 이미 사업이 완료된 특구는 877건이고 현재 진행 중인 사업은 377건이다. 특구 지정 상황을 지자체별로 살펴보면, 대도시권에서는 도쿄, 오사카, 교토 순으로, 그 외의 지방에서는 홋카이도(北海道)나 나가노현(長野縣)에 특구 지정 건수가 많았다.

2009년 발족된 민주당 중심의 연립정권도 총합특구를 추진했다. 특히 이전 고이즈미 정권하에서의 특구제도는 선별성이 강해 일부 제한된 지역에만 특구가 지정되어 특구 지정에서 소외된 지역으로부터 반발이 많

<표 1> 세 가지 특구제도의 비교

	정권/ 주체	근거법	분야	수단	목적 (제1조)	지향	현황
구조개혁 특구	자민당 고이즈미 수상/ 지자체	구조개혁특별구역법 (2002년 12월 법률 제 189호)	교육, 물류, 연구개발, 농업, 사회복지 등 기타 분야	규제 완화 (구조개혁)	1. 국민생활 향상 2. 국민경제 발전	지방 분권	구역계획 누계 인정수 1,254건(그중 활용 증인 계획 377건, 전국 전개된 계획 877건)
총합 특구	민주당 간 수상/ 지자체	총합특별구역법(2011년 6월 법률 제81호)	일본의 경제사회의 활력 향상 및 지속적 발전의 기여가 예상되는 산업 농업, 사회복지, 관광, 지구환경의 보전 등 기타 분야	규제 완화 (구조개혁) 세계 우대 이자 지원	1. 국민경제 발전 2. 국민생활 향상	지방 분권	국제전략총합특구 7건, 지역활성화 총합특구 41건
국가 전략 특구	자민당 아베 수상/ 지자체 민간 사업자	국가전략특별구역법 (2013년 12월 법률107호)	구조개혁특별구역법과 연계	규제 완화 (구조개혁) 세계 우대 이자 지원	1. 국제경쟁력 강화 2. 국민경제 발전 3. 국민생활 향상	내각 총리 주도	1차 지정 6구역 2차 지정 3구역 3차 지정 3구역 1구역

* 출처: 수상관저 HP 내각부 지방창생추진실 각 특구 <http://www.kantei.go.jp/sing/tiiki/>(奈須) ㄴ, 2014: 25; 渡嘉敷美乃, 2016: 1 재구성.

았는데, 이에 대한 대응으로 민주당 정권은 좀 더 많은 지역에 총합특구가 배치되도록 의도한 것이다. 또한 정부의 ‘신성장 전략’에 기초해서 선진적인 대처가 이루어지는 지역을 총합특구로 지정한 뒤, 크게 ‘국제전략 총합특구(7건)’와 ‘지역활성화 총합특구(41건)’로 구분해서 정책적 자원을 집중했다. 특기할 사항은 이전 고이즈미 정권의 특구 제도가 정부의 ‘재정적 지원 없이 규제완화라는 제도적 수단’에만 의존했다면, 민주당 정권하에서는 총합특구로 지정된 지역에 대해서 3년을 기한으로 ① ‘규제 완화’뿐만 아니라, ② 최대 5억 엔까지의 ‘재정지원’도 이루어졌다

는 사실이다. 또한 ‘총합특구’ 제도가 시행되면서 처음으로 ‘특구’ 정책에 ‘국제’라는 말이 사용되기 시작했다. 즉, 총합특구 제도에는 외국기업을 유치하기 위한 노력과 함께, 특구에 진출한 사업가들과 그 가족을 위한 환경 정비에 필요한 규제완화, 세제·재정 조치, 금융 지원 등이 포괄적으로 포함되었다. 그런데 동일본 대지진이 발생하고 3개월이 지난 후에 총합특별구역법이 제정되다 보니, 피해를 입은 재해 지자체도 특구에 포함되도록 법률을 조정하게 되었다. 구체적으로는 고용, 주택, 마을 만들기 등에 특례 조치를 마련하는 ‘부흥특별구역제도’가 운용되었다.

현재 제2차 아베 내각이 추진하는 국가전략특구는 기존의 특구 전략과는 성격이 제법 다르다. 첫째, 국제경쟁력 강화가 가장 중요한 목표로 내세워지고 있다. 둘째, 국가가 자금을 제공해서 특구를 추진하기보다는, 사업제안자가 지정된 금융기관에서 대출을 받아 사업을 추진하게 만드는 방식을 취하고 있다. 셋째, 2002년 고이즈미 정권이 구조개혁특구를 추진하면서 사업제안자의 자격을 지방자치단체에서 민간개발업자(developer)로 변경했다면, 국가전략특구에 와서는 외국기업에까지 확대시켜 중앙정부-지방자치단체-민간기업이 규제완화를 통한 이익 추구를 위해 쉽게 연합할 수 있도록 만들었다. 넷째, 규제완화를 결정하는 권한이 ‘국회와 지방의회’가 아닌, 총리를 중심으로 한 ‘국가전략특별구역자문회의’와 ‘국가전략특별회의’로 이관되어, 권한이 지방으로 분산되기보다는 중앙정부, 특히 총리실을 중심으로 더욱더 집중되는 특성을 보인다. 2014년 3월 도쿄권을 시작으로 6개소가 특구로 지정된 후, 현재 제3차까지 지정되었다. 특구로 지정된 지역에는 ‘특구 담당 대신’과 지자체 수장, 그리고 민간 부분의 대표자로 구성되는 구역 회의를 설치하고, 이 회의에서 구체적인 사업을 결정하면 총리 및 관련 대신과 민간 의원들이 참석하는 자문 회의에서 승인하는 방식으로 사업이 추진되고 있다. 다섯째, 고이즈미 정권 이후 추진된 서로 상이한 유형의 특구들이 혼재된 어수선한 상황을 벗어나 이들 여러 특구를 연계해서 활용하기 위한 「국가전략특별구역기본방침」(2014년 2월 25일)을 수립하기도 했다.

그런데 2000년대 이후 일본의 특구 전략 중 대도시권의 ‘도시재생특별지구(都市再生特別地區, 혹은 도시재생특별지구)’와 연관성을 반드시 살펴 봐야 한다. 일반적으로 영국의 ‘enterprise zone’ 전략이 도시쇠퇴에 대한 대응으로 나온 것인 반면, 일본의 여러 특구는 주로 국가 차원의 정치-경제적 위기 상황을 극복하기 위한 대책으로 추진된 측면이 강했다. 자민당 정권은 대도시 지역에서의 지지도가 떨어지면서 발생한 정치적 위기 상황을 타개하고자 그동안 지방도시에 집중되었던 공공사업을 대도시 지역으로 가져오기 위한 중요 정책수단으로서 특구 전략을 도입했다. 그동안 일본 대도시의 중심부는 심각하게 쇠퇴하고 있었고, 그 결과 지가 하락이 너무 심해져서 수많은 금융기관이 파산하고 있었다. 즉, 일본의 특구 전략은 1990년대 초반 버블경제가 붕괴되면서 발생한 토지의 불량채권화(지가상승을 기대하고 투자했던 자금이 회수 불가능한 위기 상황)에 대한 일종의 공간적 조정(spatial fix)이었다. 말하자면 대도시를 재개발해서 지가하락을 저지하고 지가를 회복해서 불량채권을 줄이는 전략적 선택이라는 측면이 강했던 것이다.

2000년대 이후 추진된 일본의 특구 전략을 간단히 요약하면 다음과 같다. 2002년 고이즈미 정권이 구조개혁과 규제완화를 위해서 도심재활성화를 위한 도시재생특별지구와 지방-대도시 대상의 구조개혁특구 제도를 각각 창설하면서 이전과는 다른 특구 전략을 본격적으로 추진해나갔다. 이러한 특구 전략의 핵심은 지역을 한정해서 규제개혁을 실현함으로써 지역 활성화를 도모하고, 장기적으로는 이 규제개혁 특례 조치를 전국적으로 확대해가는 것이었다. 이후 민주당 정권에서 만들어진 종합특구 제도의 핵심은 예산 및 세제 지원을 통해 지역을 지원하는 구조를 만들어 규제개혁 이외의 분야에서도 특구 정책이 확대되도록 하는 것이다. 마지막으로 2013년 제2차 아베 정권은 국가전략특구 제도를 신설했는데, 여기서 중요한 것은 국제경쟁력 강화라는 명분하에 지역개발 및 도시재생사업에 외국자본의 참여를 더 용이하게 하는 방향으로 정책이 점차 확대된 것이다.

2) 고이즈미 정권의 구조개혁특구·도시재생특별지구

고이즈미 정권은 지방분권을 위한 ‘구조개혁특구’와 대도시권의 도심 재활성화를 위한 ‘도시재생특별지구’ 전략을 동시에 구사했다. 이 두 가지 특구는 광역지자체, 기초지자체, 민간단체가 신청할 수 있어서, 유사한 특구가 여러 지자체에 지정되는 것이 가능하도록 일본 경제의 구조개혁과 장기적 성장동력을 확보하는 초석이 되도록 한다는 정책 목표를 지니고 있었다.

먼저 구조개혁특구는 “구조개혁 없이는 성장도 없다”라는 슬로건 아래서 일본경제 활성화를 위해 시작되었다. 그런데 이 제도를 시행하기에 앞서 이미 10년 전인 1992년 ‘파일럿(pilot) 지자체 제도’를 도입해서 한정된 지역에서 인허가 등 특례조치를 실시하는 실험을 진행한 적이 있었다. 이를 통해 규제완화와 지방분권을 동시에 추진하려 했던 것이다. 그러나 당시 국회 등에서는 ‘지방분권’, ‘1국 2제도(일반법과 특별법)’, ‘법 앞에 평등’의 관점에서 일본 헌법상의 형평성과 타당성에 대한 문제가 제기되어 1998년 말 별다른 성과 없이 종료되었다(原田大樹, 2012: 1975). 2001년 고이즈미 정권이 들어선 이후 비슷한 성격의 특구 정책이 재추진되면서 비슷한 논란과 문제제기가 있었으나 훨씬 강력하게 정책을 밀어붙였다.

고이즈미 수상은 중의원(衆議院 본회의)에서 “구조개혁특구관 규제는 전국 일률적이어야만 한다는 사고에서 지역의 특성에 따라 규제를 인정해야 한다는 사고방식으로 전환을 도모하고, 지역의 실태에 맞춘 규제개혁을 통해서 각 지방들이 지혜와 아이디어의 경쟁에 의한 활성화를 목적으로 한다(2002년 11월 8일)”라고 강조했다. 또한, 참의원(參議院) 본회의에서도 “이 구조개혁특구는 지방이 자주성을 가지고 지혜와 아이디어 경

7) 『衆議院/第155回国會 本會議 第8号(平成14年11月8日(金曜日))』
http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/000115520021108008.htm(검색일: 2016/04/02).

쟁에 의한 활성화를 도모하는 것을 의도하고 있다. 따라서 종래형 재정 조치를 강구하지 않도록 하고 있다(2002년 11월 22일)”라고 답변했다. 즉, 구조개혁특구란 각 지역별 특성에 따른 지역 만들기가 가능하도록 하는 법률 등 규제의 특례 조치를 인정하는 정책으로서 기존의 보조금과 감세 조치 등 재정적 지원은 하지 않는 방식이었다(奈須^リえ, 2014: 22).

하지만 이러한 정치적 논란을 거치면서 고이즈미 정권의 특구 정책은 크게 세 측면에서 제도 개선을 도모하게 된다. 첫째, 규제완화의 대상을 최대한 확대해서, 지자체나 민간사업자의 자발적 참여와 재정적 자립을 촉진하고자 했다. 둘째, 지방의 자율적인 문제 해결을 위해서 세금 감면이나 보조금 같은 재정 지원을 없앴다. 즉, 중앙정부가 지급하는 보조금을 획득하기 위해 지자체가 채산성을 무시한 채 무리하게 사업을 추진할 가능성을 배제하려는 의도였다. 셋째, 정책 추진의 선도 조직으로 수상 직속의 ‘구조개혁특별추진본부’를 설치해서, 과거 관리·감독권과 각종 인허가권을 고수하면서 규제완화에 소극적인 태도를 보이는 중앙 성청(省廳) 관료들을 통제하고자 내각 주도 방식을 취했던 것이다(장철순, 2009: 45). 이처럼 고이즈미 정권은 과거 일본 발전국가를 대표하는 정치와 행정의 관행인 관료우위의 정책결정구조에 대한 발본적인 수정을 가하면서 총리 주도의 정치기능을 강화하고자 했다(조재욱, 2009).

흔히 일본의 특구 정책을 논하면서 고이즈미 정권을 두 유형의 특구를 개별적으로 다루지만, ‘규제개혁’과 ‘보조금 삭감’의 예외공간으로서 함께 이해해야만 한다. 왜냐하면 특구 전략 전반은 고이즈미 내각이 처음부터 능동적으로 주도해서 만들어낸 정책이라기보다는, 오히려 경제적 차원에서 불량채권을 처리하기 위한 수동적인 국가 대처의 성격이 강했기 때문이다. 도시재생특별지구는 금융위기로 도산한 하시모토 총리(橋本龍太郎, 1996년 1월 11일~1998년 7월 30일)를 이은 오부치(小淵惠三, 1998년 7월 30일~2000년 4월 5일) 내각에 의해 2000년 3월 도쿄권과 오사카권을 대상으로 각각 ‘도시재생추진간담회’가 설치되면서 추진되었다. 그러나 오부치 총리가 갑자기 사망하면서 간담회 보고회는 모리(森喜朗, 2000

년 4월 5일~2001년 4월 26일) 내각으로 이어지면서 도시재생을 위한 법안이 준비되었다.

그러나 모리 내각도 오래지 않아 중지부를 찍으면서 특구 법안의 실행은 2001년 4월 발족한 고이즈미 내각으로 위임되어 2002년 6월 도시재생특별조치법이 시행되었다. 도쿄의 도시재생특별지구 제1호로 지정된 시나가와구·오자키역(品川區·大崎驛) 서쪽 출구지구 재개발은 용적률은 현행 300%에서 750%까지 높아졌다. 비록 주택공급과 옥상녹화처럼 공익적 기여를 조건으로 한다고 해도, 이러한 용적률 완화는 추가적 개발 이익에 대한 ‘일종의 독점적 이익’을 만들어 냈다. 즉, 도시재생특별지구 정책은 도시내부의 산적한 문제들을 해결하기보다는, 오히려 버블시대 도시재개발 패턴인 규제완화를 통한 투기적 도시화의 강화로 이어지게 되었다.

요컨대 고이즈미 정권하에서 추진된 규제개혁특구가 ‘지역특화형 산업 발전’⁸⁾을 목표로 했다면, 도시재생특별지구⁹⁾는 ‘부동산 경기부양책’이라는 각기 다른 목표와 이념에서 병행되었다. 하지만 이러한 정책적 지향과는 달리 개별 지자체 차원에서 특구 제도를 단기적인 경기부양책으로 이용하는 부작용을 초래하기도 했다. 아이러니한 것은 구조개혁특구로 지정된 지역에는 도쿄권마저 특별한 제한 없이 특구로 지정되면서,

8) 예컨대 구조개혁특구는 영어 수업 특구, 등교 거부 학생의 체험형 공립학교, 유희농지의 재배주식회사 인정, 소방 규제 완화, 그린 투어리즘, 자원봉사자 수송 특구 등이 대표적이다. ‘지역 활성화(地域おこし)’의 일환으로 선진된 구조개혁 특구는 주세법(酒税法)의 적용 완화 등을 통한 농가·민박의 특구[막걸리(도부로쿠, どぶろく)] 등 한정적 효과를 보이는 데에 그쳤다고 평가된다.

9) 2016년 4월 1일 시점 내각부 지방창생추진사무국에 공시된 목록에 의하면, 도시재생과 관련된 특별 지구는 크게 ① 도시재생긴급정비지역(63지역 약 8,372ha), ② 특정도시재생긴급정비지역 12지역 3,894ha, ③ 도시재생특별지구 결정 상황(79지구), ④ 민간도시재생사업계획 인정 상황 91계획, ④ 국제경쟁력 거점도시 정비사업 상황 7지구로 구성된다. 『도시재생특별긴급정비지역 및 특정도시재생긴급정비지역의 일람(都市再生緊急整備地域及び特定都市再生緊急整備地域の一覧(H28.4.1時点)』 http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/toshisaisei/kinkyuseibi_list/(검색일: 2016.5.10).

오히려 대도시권과 지방도시권 사이의 격차를 확대했다는 비판을 피할 수 없었다. 즉, 현실에서는 개별적인 두 특구가 중첩 추진되면서 특구 전략의 논리인 예외의 공간(‘선택과 집중’)을 더욱 강화시키고, 아베 정권의 국가전략특구로 확대·재편되는 과정으로 향하게 되었던 것이다.

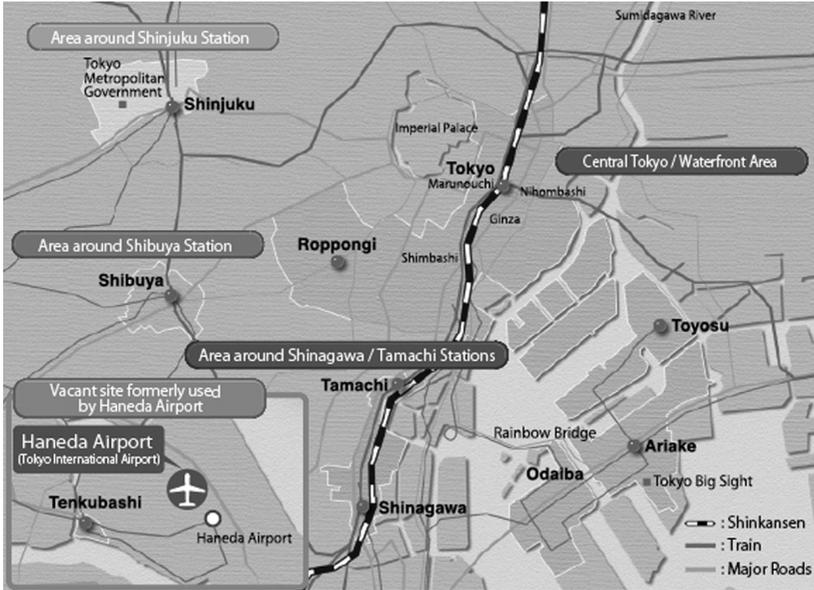
3) 총합특구: 민주당 정권의 국제화-지역활성화

총합특구는 “지역의 책임 있는 전략, 민간의 지혜와 자금, 국가 시책의 ‘선택과 집중’의 관점을 최대한 살린다”라는 대전제 아래에서 추진되었는데, ① 경제성장의 엔진으로서 계획되는 ‘국제전략총합특구’와 ② 지역자원을 최대한 활용하기 위해 계획되는 ‘지역활성화총합특구’로 구분된다. 구조개혁특구가 주로 ‘지자체 단위’로 진행된 ‘규제개혁’에 초점을 맞췄다면, 총합특구는 ‘민간의 참여’가 확대되도록 규제·제도개혁, 재정·세제·금융지원을 패키지로 묶어 제공하는 방식으로 구성되었다.¹⁰⁾ 2011년 2월에 내각관방 지역활성화통합사무국 자료에 의하면, 국제전략총합특구가 아시아 거점화의 추진, 환경·에너지산업, 연구개발거점의 형성, 관광, 의약품·의료기구산업 유치를 목표로 한다면, 지역활성화총합특구는 농림수산·식품산업, 관광, 환경·에너지산업, 중산간지 활성화, 재생가능에너지 유치가 초점이었다.

먼저 국제화를 지향하는 국제전략총합특구의 대표적 사례는 2011년에서 2016년까지 유치를 목표로 한 아시아헤드쿼터특구(Special Zone for Asian Headquarters)다. 이 특구는 아시아지역의 업무통괄거점·연구개발거점을 설치하는 외국기업 50사를 포함한 500사 이상의 외국기업 유치를 목표로 추진되고 있다. 아시아헤드쿼터특구에 유치하려는 업종으로는 정보통신, 의료·화학, 전자·정밀기계, 항공기 관련, 금융·증권, 콘텐츠·크리에이티브 등을 포함한 전 업종이다. 대표적으로 도쿄 도심 5개 지역인

10) 内閣官房地域活性化統合事務局, 『総合特區制度について』, 2010.12.24.

<그림 1> 도쿄 도심의 아시아헤드쿼터특구 5개 지역



* 출처: Tokyo's Special Economic Zones

http://www.seisakukikaku.metro.tokyo.jp/invest_tokyo/english/invest-tokyo/area_introduction_ahq.html
(검색일: 2016.04.10)

① 도쿄도심·임해지역, ② 신주쿠역(新宿驛) 주변 지역, ③ 시부야역(澁谷驛) 주변 지역, ④ 시나가와·다마치역(品川驛·田町驛) 주변 지역, ⑤ 하네다(羽田) 공항 부지가 지정되었다(<그림 1> 참조)

모리(森)기념재단 도시전략연구소에서 작성하는 세계의 도시 총합력 랭킹[GPCI=Global Power City Index, 단장 이치카와 히로오(市川宏雄) 교수]에서는 세계의 도시 가운데 40개를 선정해서 ‘도시의 경쟁력 6개 분야(경제, 연구·개발, 문화·교류, 거주, 환경, 교통·엑세스)’와 5개의 대표적인 도시생활자 직종(경영자, 연구자, 예술가, 관광객, 주민)을 중심으로 평가한 결과, 1위 런던, 2위 뉴욕, 3위 파리, 4위 도쿄, 5위 싱가포르 순으로 나타났다.¹¹⁾

11) 『도쿄올림픽 개최는 국력회복의 기폭제(東京オリンピック開催は、國力回復の起爆劑(市川宏雄), 2013.12.1)』 http://www.meiji.net/opinion/economy/vol19_hi

그런데 이시카와 교수는 이 지표를 언급하면서, 서울, 홍콩, 베이징, 상하이 등 다른 아시아 도시들이 약진하고 있다고 지적하고 도쿄의 도시경쟁력의 우월성이 상대적으로 약화되고 있다는 우려를 표명했다. 즉, 신자유주의적 중앙정부와 도쿄도청, 재계 모두 세계도시 도쿄의 위상과 역할이 저하되는 상황을 크게 우려했던 것이다(김은혜, 2013: 187).

이러한 맥락에서 2011년 말 경제성장의 엔진이 되는 산업·기능의 집적을 촉진하기 위한 목적으로 ‘국제전략총합특구’ 구상을 내걸었고, 도쿄는 ‘아시아헤드쿼터특구’가 되었다. 그리고 이러한 구상이 바로 아베 정권의 재검토를 통해서 국가전략특구로 재조정되면서, 런던, 뉴욕에 필적할 국제적 비즈니스 환경 만들기의 일환으로서 2020년 도쿄올림픽 개최가 2013년 9월에 결정된 것이었다. 즉, 아시아헤드쿼터특구는 도쿄의 전통적인 도심과 부도심, 워터프런트(waterfront) 지역의 오피스 빌딩가에 국제적인 기업들의 유치 촉진과 함께, 도쿄올림픽 개최지와 통합되고 있다.

물론 아시아헤드쿼터특구 내에는 진출한 외국기업에 대한 세제 우대를 비롯해서, 규제완화와 재정·금융지원 메뉴 등이 준비되어 있으며, 영어 윈스톱 서비스나 다국어 정보 제공, 그리고 재해에 강한 고기능 오피스를 제공 등 비즈니스 환경과 생활환경의 정비가 진행되고 있다. 원래 ‘국제전략총합특구’의 정책적 의도는 경쟁력 강화를 목적으로, ① 성장 가능성이 높거나, ② 재무상태가 열악하고 경제적 기회가 상대적으로 적은 벤처기업을 대상으로 우대 제도를 제공하는 것이었다. 그러나 실제 각종 우대 세제는 주로 대기업이 활용하는 것은 소득 발생을 전제로 하는 방식을 취하기 때문에, 벤처기업과 같이 단기적으로 많은 소득을 올리는 것을 기대하기 어려운 법인의 경우는 큰 메리트가 없다는 한계가 지적되기도 했다.¹²⁾

roo-ichikawa(검색일: 2016.5.10). 참고 『《한국경제》, [괴물로 변한 수도권 규제] “日 40년 수도권 규제, 장기불황 겪고 폐기,” 인터뷰/도시계획 석학 이치카와 히로오 모리기업재단 이사, 2015.01.16.」.

12) 田中桂一, 「국제전략총합특구의 우대 세제와 제도의 문제점(國際戰略總合特區

물론 민주당 정권은 총합특구 등에만 초점을 맞춘 것이 아니라, 지역 발전에 대한 정치적 요구와 이익 재분배 방법에 대해서도 대안을 모색해 나갔다. 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 총리가 집권했던 2010년 민주당 정권은 ‘새로운 공공(新しい公共, New Public Commons)’ 선언을 내걸었다(內閣府, 2010). 중앙독점의 자원배분에서 발생하는 부작용을 줄이고자 새로운 공공서비스의 공급 주체를 지역에 기반을 둔 주민조직을 중심으로 바꾸는, 관민협치(官民協治) 모델을 제시했던 것이다. 그러나 이는 큰 규모의 예산을 투입한 데 걸맞는 효율적인 배분·전달체계의 재구축을 등한시하면서 성공하지 못한 정책으로 평가되고 있다(김종걸·전영수, 2016: 22).¹³⁾

마지막으로 민주당 정권은 집권하던 기간에 ‘부흥특구(Special Reconstruction District)제도’를 운영했는데, 여기서 ‘부흥특구’는 재해로 입은 피해에서 벗어나 부흥을 위해 규제완화와 세제 면세 등 특례조치를 인정하는 구역[동일본대진재부흥특별구역법(東日本大震災復興特別區域法)]을 의미한다. 2011년 동일본 대지진에 피해를 입은 227개 시정촌의 경우, 해당 현(광역자치체)과 시정촌(기초자치체)이 구역과 산업분야를 제시한 부흥추진 계획을 신청한 뒤, 중앙정부의 부서인 ‘부흥청’이 인정하면 각종 우대조치를 받을 수 있다. 진출한 제조업의 법인세를 5년간 면제해주는 미야기현(宮城縣) ‘민간투자촉진특구’나 의사 숫자가 기준에 미치지 못해도 병원 운영을 인정해 주는 이와테현(岩手縣) ‘의료특구’ 등이 해당된다.

이처럼 부흥특구에는 ‘총합화·절차화·분권화’라는 세 요소가 도입되었다. 첫째, 총합화란 부흥을 위해 필요한 규제와 과세 특례, 그리고 보조금 등이 하나로 통합되어 일체화되었음을 의미한다. 둘째, 절차화란 특구에서 이용되는 특례조치의 내용에 상대적으로 개별성이 높기 때문에, 다른 특구제도와 비교해서 절차적인 통제가 위임되는 경향이 크다. 셋째, 분권화란 재해부흥을 위한 거버넌스의 측면과 각종 법률 및 조례

の優遇税制と制度の問題点」, 《東京税理士界》(Volume No. 706), 2015.11.1.

13) 內閣府, 「新しい公共」宣言(平成22年6月4日第8回「新しい公共」円卓會議資料)(2010).

의 수정에서 지자체의 자율성이 높아졌음을 의미한다. 요컨대 총합특구 제도란 규제의 완화와 세금의 감면에서 지역별로 차별적인 조치를 취할 수 있도록 특별히 실제적이고 절차적인 규칙을 국가가 제공해준 것이었다. 기존 국회와 관료가 독점하던 입법과 규제 권한을 내각과 지자체에 이양함으로써, 전통적인 수직적 거버넌스 구조에 새로운 변화를 유발한 사례이기도 했다(原田大樹, 2012).

4) 아베노믹스의 국가전략특구 전략

‘국가전략특구’ 정책은 2013년 새로운 성장전략의 일환으로 창설한 “세계에서 가장 비즈니스하기 좋은 환경을 만든다”는 슬로건을 내걸고 출발했다. ‘국가전략특구’란 대도시 등 특정 지역에서 집중적으로 규제 완화와 세제 우대 정책을 통해서 지역활성화를 추진하는 대상이 되는 일반식 경제특구다. 국제 비즈니스 환경을 정비하고, 국내외에서 사람, 기업, 자금을 모아서 뉴욕, 런던, 상하이, 홍콩, 싱가포르 등과의 국제적 경쟁에 지지 않는 도시 만들기를 목표로 한다.

고도성장기의 일본을 ‘1억 총중류사회’라고 불렀다면, 2015년 9월 24일 제2단계에 접어든 아베노믹스는 ‘1억 총활약사회’를 목표로 저출산·고령화(少子高齢化)를 저지해서 50년 후에도 인구 1억 명을 유지해서 누구라도 가정, 직장, 지역에서 활약할 수 있는 사회를 목표로 내걸었다. 담당 부서로 ‘1억총활약국민회의’를 신설하면서, ‘새로운 세 가지 화살’(경제성장, 육아지원, 안정된 사회보장의 실현)을 표방했다.¹⁴⁾ ‘저출산·고령화’의 위기를 돌파하고자 활력 있는 대도시의 경쟁력을 중점적으로 강화해서 국가 전체의 성장을 촉진시키려고 했던 것이다.

그러나 당초 아베노믹스의 ‘세 번째 화살’인 국가전략특구는 기존 정부들이 내걸었던 ‘지역 진흥책’과는 명확히 선을 긋고서, 대도시의 경쟁

14) 《니혼케이자이신문(日本經濟新聞)》, “아베노믹스 ‘신 세 가지 화살’을 독해한다(アベノミクス「新3本の矢」を読み解く)”, 2015.09.25.

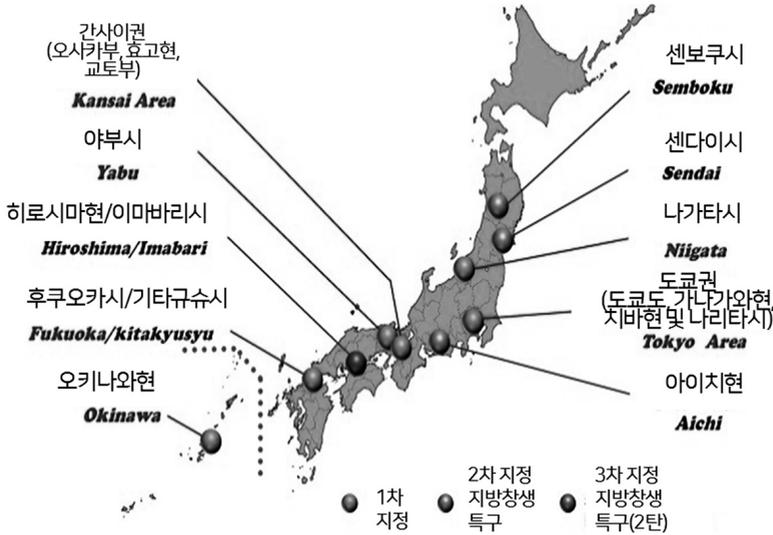
력을 일종의 견인차 삼아 국가 전체의 성장을 촉진한다는 입장이다. 그런데 이러한 대도시 중심주의에 대한 부정적 여론과 지방 도시들의 비판이 거세지자, 2014년 12월 아베 정권은 이전의 민주당 정권이 주창했던 ‘새로운 공공’의 정책적 목표를 계승하는 『동네·사람·고용 창생 장기 비전: 로컬 아베노믹스』를 내걸었다. 그러나 정치경제적 맥락을 좀 더 살펴보면, 2014년 7월 25일 관방장관 산하에 ‘지방정책을 위한 설립준비실’을 설치했을 때는 이미 민간 싱크탱크 ‘일본창성회의’가 공개한 ‘지방소멸 리스트’로 촉발된 지방의 불안과 불만이 비등하던 상황이었다(堀田寛也編, 2014).¹⁵⁾ 이에 2014년 9월 총리를 본부장으로 하는 ‘지역창생본부’가 설립되었고, 이후 2015년부터 5년간 전개할 종합전략에는 『지역재생법』과 『관공수요에 대한 중소기업자 수주확보에 관한 법률』, 그리고 『중소기업에 의한 지역자원활용 촉진법』 등이 포함되었다.

한편 2014년 7월 책정된 『국토의 그랜드 디자인 2050』에 기초해서 급격한 인구감소, 거대재해의 절박성 등 국토와 관련된 상황의 큰 변화에 대응하기 위해서 2015년 8월 14일 각의결정으로 『국토형성계획』이 개정되었다. ‘대류 촉진형 국토(對流促進型國土)’의 형성을 도모하기 위해 ‘콤팩트+네트워크’형 국토구조의 형성이 목표로 제시되었다. 이는 전후 일본의 제7번째 국토계획으로서 향후 약 10년간 일본의 국토계획과 관련된 방향성을 설정한 것이었다. 그러나 대도시 중심의 개발로 발생하는 지방 중소도시의 몰락, 대규모 공공사업 중심의 정책 기조의 답습에 대한 우려가 강하게 제기되었다. 이에 원안에서는 생략되었던 ‘국토균형발전’이라는 문구가 여당(자민당)의 요청으로 다시 포함되었으나, 대도시의 과도한 특구 전략과 토건국가적 공공사업 중심의 개발에 대한 우려는 여전히 높다.¹⁶⁾

15) 《오마이뉴스》, “2040년, 일본 896개 지자체 소멸… 한국은?”, 2015.11.23.

16) 下山祐治, “國土形成計畫を閣議決定 地方への流入促進に重点”, 《朝日新聞》 2015.8.14; 安積明子, “‘國土形成計畫’に‘あの言葉’が復活するワケ, 今後10年の指針に書かれていること”, 《東洋經濟》 2015.07.22.

<그림 2> 국가전략특구(제1-3차 지정)



자료: <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/index.html> (검색일: 2016/04/10)

그렇다면 이러한 국토정책의 변화와 지속의 정치경제적 맥락에서 다시 아베노믹스에서 총 3차에 걸쳐 지정한 국가전략특구를 살펴보고록 하자.

먼저 국가전략특구는 제1차 여섯 구역이 지정된 뒤, 『일본재흥전략 개정 2015』을 통해 제2차 지정이 이루어져, ‘지방창생특구’ 3구역, 제3차 지방창생특구 제2탄 1구역이 각각 지정되었다(<그림 2> 참조). 제1차 지정은 2014년 5월 1일 도쿄권(국제비즈니스, 간사이권(의료특구, 첨단의료품), 니가타시(혁신적 농업실천특구), 효고현 야부시(중산간농업개혁특구), 후쿠오카시(글로벌 창업·고용창출특구), 오키나와현(국제관광이노베이션특구) 여섯 개 곳이다. 제2차 지정은 2015년 3월 19일에는 2차 특구로서 아키타현·센보쿠시(농업·의료 투어리즘 개혁 거점), 미야기현·센다이시(여성 활약·사회기업의 개혁거점), 아이치현(산업 담당 육성을 위한 교육·고용·농업 등

종합개혁거점)을 ‘지방창생특구(제1탄)’으로, 2015년 12월에 제3차 지정은 히로시마현·이마바리시(외국인 인재 영입), 치바현(드론 택배), 기타큐슈시(주택 민박 허용)를 ‘지방창생특구(제2탄)’으로 지정했다.

제1차 지정에서 발표된 6개 분야(의료, 고용, 교육, 도시재생·마을 만들기, 농업, 역사적 건조물의 활용)에 대해서 2014년 이후 정부가 구체적인 사업 구상을 제안한 지자체별로 지정 구역을 지정하는 형태로 진행되고 있다. 구체적으로는 ① 의료: 외국인 환자의 수용이 예상되는 의료 기관에 대한 외국 의사 및 간호사 업무에 대한 규제 해제 조치 등, ② 고용: 고용조건을 명확히 하고 유기(有期) 고용의 특례, ③ 교육: 공립학교 운영의 민간에게 개방, ④ 도시 재생·마을 만들기: 도심 거주 촉진을 위한 용적률·용도 등 토지 이용 규제의 재검토 등, ⑤ 농업: 농업에 대한 신용보증제도의 적용 등, ⑥ 역사적 건조물의 활용: 오래된 민가(古民家) 등의 활용을 위한 건축기준법 적용 제외 등이 그것이다.

관료와 업계 모두 정부의 규제개혁에 강하게 저항(‘암반(巖盤) 규제’)로 비유하는 가운데, 아베노믹스는 내각 주도로 국가전략특구를 통해서 규제개혁을 추진하려는 것이다.¹⁷⁾ 아베 정권은 1980년대 이후 경제의 관점에서 다양한 규제완화가 실행되었음에도, 기득권층의 강한 반대에 부딪쳐서 의료·농업·교육·고용 등의 문제 해결이 뒷전으로 밀렸다고 판단했다. 따라서 지금까지 고용, 의료, 농업, 교육 등의 분야에서 특정 지역인 특구를 대상으로 일종의 시범적인 규제 개혁을 통해 수십 여 개의 사업들을 인정해 나가고 있는 상황이다.

재계의 경제동우회(經濟同友會, 2012; 2014; 2015)¹⁸⁾는 총 세 번의 보고서

17) 《매일경제》, “독기 품은 아베 기세에…… 민감한 ‘암반규제’ 빗장 술술 풀려”, 2015.12.15.

18) 경제동우회는 1946년 결성된 일본의 경영자단체로서 재계 단체가 업종별·기업별로 조직된 것과 달리, 경영자가 개인의 자격으로 가입하는 회원제 조직으로, 국내외 문제에 대해서 국민경제적 입장에서 의견과 제언을 내놓는다. 흔히 일본에서 말하는 경제3단체는 대기업을 중심으로 한 일본경제단체연합회, 전국 각지의 회원 연합인 일본상공회의소, 그리고 경제동우회를 의미한다.

를 통해서 국가전략특구가 좀 더 적극적이어야 한다고 주장하고 있다. 먼저 2012년 보고서에서는 국가전략특구의 운영에 대해 제언했고, 2014년 보고서는 경제성장을 위한 돌파구로서 국가전략특구의 적극적인 활용을 통해서 해당 목표를 국민과 공유하고 개혁을 가속화시켜야 한다고 주장했다. 경제동우회는 2015년에는 국가전략특구의 키워드로서 ‘실험장(實驗場)과 실패의 용인’을 제안하는 등 ‘국가전략특구’를 통한 규제완화와 사업제안자로서의 지위를 확고히 하려는 의도를 지속적으로 표명하고 있는 상황이다.

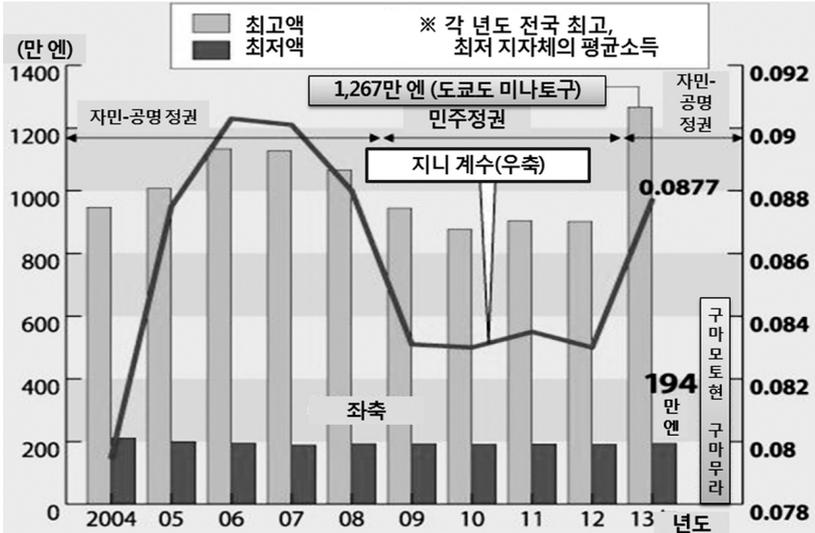
아베노믹스는 일본의 고용관행을 문제 삼으면서, ‘지나친 고용유지형 정책에서 노동이동지원형 정책으로 대담한 전환’을 표방해 왔다. 2015년 9월 11일 일본 국회는 현재 최장 3년인 파견노동자의 파견 기간 제한을 없애는 내용의 노동자파견법 개정안을 통과시킴으로써, ‘고용의 규제완화와 파견노동이 고착화’되는 법적 절차를 완료했다. 또한, 민영화에 관한 쟁점에서는 2014년 후생노동성이 ‘혼합진료금지규정’의 완화를 100대 병원으로 확대할 것을 제안했다. 원래 이는 국가전략특구의 규제개혁 메뉴였음에도, 규제개혁회의 등에서 논의되면서 결국 ‘규제 자체’가 없어져버리고 말았다.¹⁹⁾ 이제 일본의 병원들은 고가의 비보험 진료를 병행할 수 있게 되면서 저소득층이 배제될 위험성은 더욱 커지는 상황이다.

한편 일본의 지역별 소득 격차는 소득분배의 불평등도를 나타내는 ‘지니계수(Gini coefficient)’²⁰⁾를 살펴보면 알 수 있다. 2015년 4월 17일 《마이니치신문(毎日新聞)》은 총무성 조사를 기반으로 1,741개 시구정촌

19) 일본의료의 핵심인 혼합 진료 금지 규정은 의료 서비스의 오남용을 방지하려고 보험 진료와 비보험 진료를 동시에 처방할 수 없도록 한 조치다. 최규진 보건의료단체연합 기획부장, “의료 민영화 저지, 이제는 ‘실뺨 잡기’”, 《프레시안》. 2016.4.27.

20) 지니계수는 0~1 사이의 수치로서 일반적으로 0에 가까울수록 소득분배가 균등한 것을 나타낸다. 일본에서 개인소득의 지니계수는 ‘0.3~0.4대’로 OECD상위 그룹 국가들 중에서 높은 편이지만, 《마이니치신문》의 수치는 각 자치체의 평균소득을 사용해서 격차가 작은 0.07~0.09대의 상대적으로 낮은 수치를 보인다.

<그림 3> 평균소득과 지니계수의 추이



자료: 『지역별 소득: 아베정권하에서 격차확대 최대 6.5배 마이니치신문조사(地域別所得: 安倍政権下で格差擴大 最大6.5倍 毎日新聞調査)』, 《毎日新聞》 2015.04.17.

(市區町村)에서 과세대상 소득의 총액을 납세자수로 나눈 금액을 평균소득으로 산정한 결과를 발표했다(<그림 3> 참조). 무엇보다도 구조개혁을 추진한 고이즈미 정권 후반 2004~2006년 지니계수가 크게 상승했다. 2008년 가을 리먼 쇼크 이후 2009년에 하강하다 민주당 정권에서 둔화세를 보였으나, 2012년 아베 내각 이후 2013년에는 7년 만에 크게 상승했는데, ‘양적·질적 금융완화’로 대표되는 아베노믹스 추진 이후 2013년 말 닛케이 평균 주가가 2012년 말 대비 1.6배나 상승했다.

2013년 납세자 연평균 소득이 가장 높은 도쿄 도심3구인 미나토구(港區)는 2012년 대비 40.5% 증가한 1266만 7천 엔인 반면, 가장 낮은 구마모토현(熊本縣) 구마무라(球磨村, 인구 4,207명)는 193만 9천 엔으로 소득격차가 전년도의 4.7배에서 6.5배로 확대되었다. 평균소득 상위10개 지자체는 도쿄도 구부(區部)가 차지한 반면, 하위 100개 지자체는 주로 지방도

시들로서 이중 85개 지자체는 앞서 ‘일본창성회의’가 지정한 ‘소멸 가능성 도시’에 해당한다. 아베노믹스에서 대규모 금융완화가 엔화 약세와 주가 상승을 견인하면서 잉여자금의 부동산 시장 유입을 초래해서 주식·부동산 등의 ‘자산소득’이 대폭 증가한 결과였다. 2013년 단기 부동산 매매 소득과 상장 주식의 배당 소득 및 양도 소득 등을 합한 자산소득 합계는 7조 3953억 엔(67조 4784억 원)으로 전년대비 70.9% 증가한 반면, 근로자 급여와 자영업자 소득 등은 전년대비 0.8% 증가하는 데 그쳤기 때문이다. 요컨대, 아베노믹스 덕분에 대도시의 일부 지자체는 주민 소득이 상승했지만, 일본 내 대도시와 지방과의 지역 간 격차는 더욱 확대되고 있는 것이다.

4. 결론: 일본 특구 전략의 전망

2000년대 이후 일본의 특구 전략은 일본 국가의 공간성이 공간적 케인스주의에 입각한 ‘균형발전형’에서 ‘신자유주의형’으로 전환하는 과정에서 나타나는 국가 스케일 재편의 맥락에서 이해할 수 있다. 1990년대 말 기존의 토건국가 시스템이 붕괴되면서 자민당이 도시형 정당으로서 전환하기 위해, 지자체로의 직접적인 재정 지출 없이 지역의 지지를 유도할 수 있는 규제완화라는 수단을 활용한 것이 고이즈미 정권의 특구 전략이었다. 고이즈미 정권 이래로 추진된 탈균형발전적 개혁인 특구 전략은 지방도시권에 대한 재정 지원을 축소하는 정책이었을 뿐 아니라, 지역사회 공동체에게는 신자유주의적인 자기 책임의 논리를 강화하는 정책적 수단으로 작동하고 있다.

물론 발전국가의 대표격인 전후 일본사회에서 관료 중심의 한 정부 기관이 인허가권과 각종 지도 지침을 통해서 ‘강한 권한’을 행사해 온 것도 사실이다. 그러나 좀 더 근본적인 정치경제적 흐름을 냉정히 살펴볼 필요가 있다. 1990년대 장기불황을 거치면서 양산된 막대한 재정적

자는 일본정부에게 커다란 부담이었으며, 이로 인해 전후 고도성장기 때 처럼 대형 공공투자를 진행할 재정적 여력이 없었다. 이런 맥락에서 2000년대 고이즈미 정권 이후 ‘구조개혁·규제완화’, 국가의 스케일 재편, 그리고 탈균형지향적인 대도시 중심의 특구 정책이 추진되었다. 이러한 대도시권 내 도심 재개발에 편중된 특구 전략은 국내외 자본에는 유리한 환경을 제공했으나, 지방의 중소도시에는 부정적으로 작용해 도심은 셔터가 내려진 폐쇄된 상점가(셔터거리, シャッター通り)로 변하면서 황폐화되었고, 지역 주민들에 대한 정부 차원의 공공서비스는 엄청난 질적 저하를 드러내는 상황이다.

또한 국가전략특구는 일종의 ‘이형(異形)의 특구’라는 비판도 받고 있는데, 이는 규제완화 확대를 위해 이용되는 특구제도를 통해 지정된 특구 수(10지역)에 비해서 인정된 규제개혁의 사업수(171개)가 비정상적으로 많기 때문이다. 그 중 115개 사업(67%)이 도쿄권, 간사이권, 후쿠오카시·기타규슈시, 아이치현 4개소에 집중되어 있는데, 특히 도쿄권에 53개 사업, 간사이권에 21개 사업이 집중되어 이 두 지역만 64%를 차지하고 있는 실정이다. 즉, 국가전략특구는 대도시권(특히, 도쿄권과 간사이권)의 규제완화를 위해 추진되었다 할 수 있다. 또한 국가전략특구에 대한 더 근본적인 비판으로 2015년 10월 타결된 TPP(환태평양경제동반자협정, Trans-Pacific Partnership) 이후 미국의 외압과 일본의 구조개혁이 연동되고 있다는 해석(郭洋春, 2016)도 제기되고 있다.²¹⁾

그렇다면 이러한 2000년대 이후 일본이 전개해온 특구 전략의 변화상이 한국 사회에 주는 함의는 무엇인가? 전통적으로 한국 정부는 일본의 정책 사례를 적극적으로 수입해왔는데, 특구 역시 일본의 정책을 재빨리 수입해서 2004년 ‘지역특화발전특구제도(Special Economic Zone For Regional Development, 지역경제 활성화, 재정지원 배제·선개방 의무 부담 없음)’를 시행

21) 곽양춘(郭洋春), “일본을 불행하게 하는 국가전략특구—국가전략특구를 생각한 다(日本を不幸にする國家戰略特區—國家戰略特區を考える)”, 《Webronza(朝日新聞)》. 2016.4.26.

했다(김순은, 2005). 최근 한국 정부는 일본의 국가전략특구에 자극을 받아 2015년 12월 지역별전략산업 육성을 위한 정책을 발표했는데, 여기서 지역전략산업에 대해서 규제 대부분을 완화하겠다는 의미를 담아 ‘규제 프리존’이라 명명했다. 더욱이 각종 경제신문 등에서는 이러한 전략을 배워야 한다고 강조하고 있다.

현재 한국의 ‘규제프리존’에서는 지역전략산업은 14개 시도에 2개씩(세종시 1개), 총 27개를 선정해서 이 구역에서는 업종·입지·융복합 등에 관한 핵심 규제가 사라진다. 특히 입지규제최소구역의 경우, 면적 규제와 총량제한 규제가 완화되고, 그린벨트까지 해제되는 상황이다.²²⁾ 그러나 한국의 ‘규제프리존’이 일종의 서비스발전기본법의 지역화 버전으로 악용되는 것을 우려하는 목소리도 높다. ‘21세기 선진형 규제완화’라는 논리에서 도입된 각종 특례조치에 기초한 규제완화가 누구의 이익과 손해로 연결되는가를 질문해야 한다. 결국 일본의 ‘특구제도’가 일종의 경제적 위기 돌파를 위한 사회-공간적 조정이라 한다면, 일본의 제도를 무분별하고도 빠르게 수입만 할 것이 아니라, 일본의 국가 스케일 재편 과정이 심화시킬 지역적 격차와 불균형의 문제를 향후 일본 사회가 어떻게 대응할 것인지 조심스럽게 살펴보고 비판적으로 평가해서 대응해나가야 할 것이다.

원고접수일: 2016년 5월 22일

심사완료일: 2016년 6월 5일

게재확정일: 2016년 6월 16일

최종원고접수일: 2016년 6월 17일

22) 《매일경제》, “[경제신문은 내친구] 규제 프리존”, 2016.4.28.

❖ Abstract

State Rescaling and Zoning Strategies in Japan since the 2000s

Eun-Hye Kim·Bae-Gyoon Park

This article is to examine the processes of state rescaling in Japan by focusing on the changes of special zone strategies since 2000s. The balanced development strategy had been dominant policy over postwar Japan. However, the government has used the special zone strategies by developing various kinds of ‘spaces of exception’ after long recession, thereby promoting the spatial fix for resolving the deregulation, structure reform issues, and stimulative economic policy. The Koizumi government launched the “Special Zones for the Structural Reform” and enacted the ‘Special Districts for Urban Regeneration’ early in the 2000s. The Democratic Party Government (Minshutō) reinforced the ‘Comprehensive Special Zones’ for internationalization and local revitalization. And the government declared the “New Public Commons” and promoted the ‘Special Zone for Reconstruction’ in the disaster areas. Whereas Abenomics emphasized the ‘National Strategic Special Zones’ for the metropolitan areas, it complemented the local revitalization zones under strong criticism. It is necessary that government should draw up the ‘Alternative Policy for Regional Disparity’, rising concern over the linkage between special zones strategies and US-Japan trade negotiations.

Keywords: Abenomics, Special Districts for Urban Regeneration, Special Zones for Structural Reform, Comprehensive Special Zones, National Strategic Special Zones

참고문헌

- 강윤수·김영중. 2014. 『일본의 특구정책 비교분석: 3가지 유형의 특구정책을 중심으로』. 《한국행정논집》 26(4), 931~950쪽.
- 김규관. 2015. 『저성장시대 일본 정부의 규제개혁에 관한 연구(연구보고서 15-14)』. 대외경제정책연구원(KIEP).
- 김순은. 2005. 『우리나라 지역특화발전특구제도와 일본 구조개혁특구제도의 비교분석』. 《지방행정연구》 19(1), 159~186쪽.
- 김영근. 2014. 『아베노믹스의 정치경제학: 미일 통상교섭과 일본의 구조개혁을 중심으로』. 《일본학보》 98, 395~415쪽.
- 김은혜. 2013. 『성장연합과 경관을 통해 본 도쿄 임해부도심 개발: 1980~2000년대』. 서울대 사회학과 박사학위논문.
- _____. 2015. 『전후 일본 발전국가의 구조전환: 토건국가에서 신자유주의까지』. 《일본학보》 105, 77~90쪽.
- 김종걸·전영수. 2016. 『지역발전: 일본의 경험과 한국에의 제안』. 《일본학보》 106, 17~31쪽.
- 마스다 히로야(増田寛也編) 엮음. 2015(2014). 『지방소멸: 인구감소로 연쇄 붕괴하는 도시와 지방의 생존전략』. 김정환 옮김. 와이즈베리.
- 매코맥, 게번(G. McCormack, G). 1998(1996). 『일본, 허울뿐인 풍요: 제로성장 사회를 향하여』. 한경구 외 옮김. 창작과 비평사.
- 박배균. 2014a. 『2장 지역균형과 국가공간』. 『국가와 지역: 다중스케일 관점에서 본 한국의 지역』, 54~94쪽.
- _____. 2014b. 『5장 한국형 토건국가의 출현』. 『국가와 지역: 다중스케일 관점에서 본 한국의 지역』, 168~197쪽.
- 박세훈. 2004. 『일본의 도시재생정책: 발전국가의 구조변화와 도시개발정책』. 《대한국토계획학회지》 39(2), 21~33쪽.
- 소순창. 2011. 『일본의 신자유주의적 ‘구조개혁특구제도’』. 《한국지방자치학회보》 23(2), 237~261쪽.
- 야하기 히로시(矢作弘). 2009. 2013. 『도시축소의 시대』. 서금홍 외 옮김. 기문당.
- 와타나베 오사무(渡辺治編) 엮음. 2010. 『기묘에 선 일본: 민주당 정권 신자유주의인가? 신복지국가인가?』. 이유철 옮김. 메이데이.
- 이정환. 2011. 『고이즈미 정권 하의 지역개발정책개혁의 이중구조: 시장개혁과 공동체참여의 지역적 불균형』. 《한국정치학회보》 45(1), 187~209쪽.
- _____. 2014. 『장기불황, 구조개혁, 생활보수주의』. 《일본비평》 10, 98~123쪽.
- _____. 2015. 『3년 차에 들어서는 아베노믹스: 정책운용의 빛, 정책내용의 그림자』.

동아시아연구원.

- 이홍배. 2005. 『지역특화 발전특구와 지역경제 활성화』. 인파랑이.
- 장철순. 2009. 「일본 구조개혁특구사업의 성과와 시사점」. 《국토연구》 336, 44~50쪽.
- 전영수. 2010. 「일본의 신자유주의 도입과정과 그 특징: 경제적 관점을 중심으로」. 《일본연구논총》 32, 1~34쪽.
- 조재욱. 2009. 「고이즈미 정권의 개혁정치와 평가」. 《한국정치학회보》 43(4), 255~274쪽.
- Brenner, N. 2004. *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University.
- Brenner, N. & Theodore, N. 2002. "Cities and the geographies of 'actually existing neo-liberalism'." *Antipode*, 34(3), pp. 349~379.
- Calder, K. E. 1988. "Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State." *World Politics*, 40(4), pp. 517~541.
- _____. 1993. *Strategic Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hayashi, M. 2013. "Times and Spaces of Homeless Regulation in Japan, 1950s~2000s: Historical and Contemporary Analysis." *International Journal of Urban and Regional Research*, 37, pp. 1188~1212
- Ide, E. & Steinmo, S. 2009. "The End of the Strong State: On the Evolution of Japanese Tax Policy." Martin, I. W., Mehrotra, A. K., & Prasad, M. *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative and Historical Perspective*, Cambridge University Press, pp. 119~137.
- Johnson, C. 1982. *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy: 1925~1975*. Stanford University Press.
- Machimura, T. 2016. "Why Half the Municipal Governments Disappear Under a National Mergers Policy? Changing Local Bases in 'Globalizing' Japan." *Creating Social Cohesion in an Interdependent World*, Palgrave Macmillan US, pp. 115~126.
- Martin, R. 1989. "The New Economics and Politics of Regional Restructuring: the British Experience." *Regional Policy at the Crossroads*, London: Jessica Kingsley, pp. 27~51.
- Martin, R. & Sunley, P. 1997. "The Post-Keynesian State and the Space Economy." *Geographies of Economies*, pp. 278~289.
- Ong, A. 2006. *Neoliberalism as exception: Mutations in citizenship and sovereignty*. Duke University Press.
- Park, B. G. 2013. "State Rescaling in Non Western Contexts." *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(4), pp. 1115~1122.

- Peck, J. & Tickell, A. 2003. "Neoliberalizing Space." *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Oxford: Blackwell, pp. 33~57.
- Sorensen, A. 2002. *The Making of Urban Japan: Cities and Planning from Edo to the Twenty-First Century*. London: New York: Routledge.

- 經濟同友會(경제동우회). 2012. 「4. 國家戰略特區의運營について」.
- _____. 2014. 「3. 經濟成長への突破口となる國家戰略特區の積極的な活用を: 「目指す姿」を國民と共有し、改革を加速する」.
- _____. 2015. 「國家戰略特區を問い直す: 特區のキーワードは‘實驗場’と‘失敗の容認」.
- 郭洋春(곽양춘). 2016. 『國家戰略特區の正体: 外資に賣られる日本』. 集英社.
- 奈須りえ(나스 리에). 2014. 「第2章 國家戰略特區とは何か」. アジア太平洋資料センター編. 『徹底解剖國家戰略特區: 私たちの暮らしはどうか?』, コモンズ, 21~44.
- 大西隆オニシ 다카시). 2011. 「都市再生特別措置法の成果と課題(特集 都市再生特別措置法の成果と課題)」. 《地域開發》 562, 2~5쪽.
- 渡嘉敷美乃(도카시키 미노). 2016. 「國家戰略特區の概要と論点(2016/03/10)」. 《調査と情報》 897(1), 1~14쪽.
- 山本匡毅(야마모토 마사키). 2008. 「構造改革特區の展開と政策過程: 自治体の政策形成力」. 《宇都宮共和大學都市經濟研究年報》 8, 97~108쪽.
- 山上徹(야마가미 도오루). 2004. 「日本の構造改革特區と首都圏港灣經營の課題」. 《국제상학》 19(1), 69~83쪽.
- 矢作弘(야하기 히로시). 2011. 「特集にあたって(特集 都市再生特別措置法の成果と課題)」. 《地域開發》 562, 1쪽.
- 野口和雄(노구치 가즈오). 2011. 「都市再生特別措置法と都市計畫(特集 都市再生特別措置法の成果と課題)」. 《地域開發》 562, 19~22쪽.
- 若生幸也(와카오 다츠야). 2013. 「特區制度における規制改革の課題と展望: 構造改革特區を事例に」. 《年報公共政策學》 7, 255~273쪽.
- 原田大樹(하라다 히로키). 2012. 「震災復興の法技術としての復興特區」. 《社會科學研究》 64(1), 174~191쪽.
- 伊藤白(이토 마사로). 2011. 「總合特區構想の概要と論点: 諸外國の經濟特區: 構造改革特區との比較から」. 《調査と情報》 698, 1~12쪽.
- 二木洋子·矢作弘(후타키 요코·야하기 히로시). 2011. 「都市再生特別地區の進捗狀況と都市計畫等の特例について(特集 都市再生特別措置法の成果と課題)」. 《地域開發》 562, 10~14쪽.
- 町村敬志(まちむら 다카시). 2015. 「リスケーリングの視點から統治の再編を考える」. 《學術の動向》 20(3), 73~79쪽.

- 齊藤麻人(사이토 아사토). 2013. 『リスケーリング戦略としての東京の都心回帰特集 都心回帰』. 《地域開発》 582, 5~9쪽.
- 齊藤淳(사이토 준). 2020. 『自民党長期政権の政治経済學: 利益誘導政治の自己矛盾』. 勁草書房.
- 中澤秀雄(나카자와 히데오). 2014. 『「均衡ある發展」という建前の崩壊』. 大熊英二編. 『平成史(増補新版)』. 河出書房新社. 217~266쪽.
- 八代尙宏(아시로 나오히로). 2003. 『規制改革「法と經濟學」からの提言』. 有斐閣.