

기회발전특구와 지방재정

2024.01.31.

한국지방행정연구원 이서희 지역경제분석센터장

「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 따라 국정과제의 하나였던 기회발전특구가 가시화되고 있다(제20대 대통령인수위원회 보도자료, 2022.04.27.). 기회발전특구의 실행 및 세부 논의들이 진행 중인데, 현재 특별법 내 지정·관리, 지정요건 등이 제시되었고, 지방자치단체와 언론에서도 지대한 관심이 제고되는 시점이다.

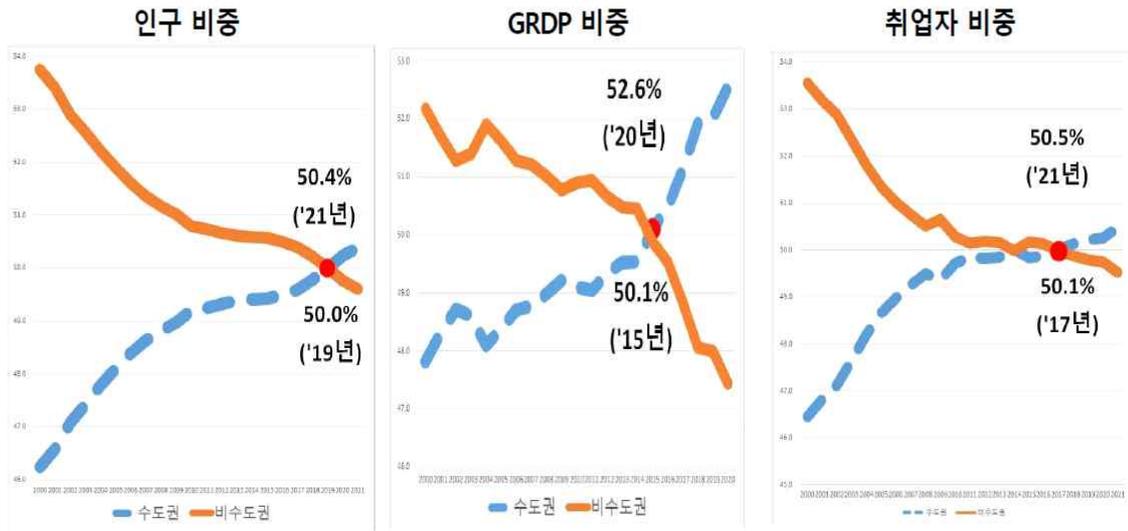
초기 국정과제에서 언급된 기회발전특구의 핵심은 ‘파격적’이고, ‘전례 없는’ 지방주도의 종합특구였다. 지방 주도로 특구를 선정하고 혜택을 부여하며, 지방세뿐만 아니라 국세까지 감면하여 인구를 유입하는 지역균형발전의 수단으로 인식하고 있는 것이다. 기회발전특구 지정과 운영은 협의의 조정은 있겠지만 지방자치단체의 역할이 크게 부각되고 있는 것은 기존 특구와의 차별점이기도 하다. 그렇다면 지방자치단체는 어떻게 이를 준비해야 할까? 어떤 절차와 논의들이 필요하고, 현 상황에서 무엇을 대비해야 할지, 지방자치단체의 대응 방안을 살펴보고자 한다.

1. 기회발전특구와 지자체 조기 대응 필요성

1) 기회발전특구(Opportunity Development Zone: ODZ) 추진배경과 경과

2019년 기준으로 전국 대비 수도권 인구는 50% 이상이고, 상장기업 분사 72.7%, 첨단제조업 종사자 60.9%가 수도권에 집중되어 있는 등 수도권 집중 현상이 계속되고 있다(최진섭, 2022). 청년층 인구의 수도권 집중으로 인해 지역경제 위축 및 지방소멸의 가속화, 각종 도시문제와 저출산 심화, 북한과 인접한 수도권에 산업 집중으로 유사시 국가기능 마비 등의 문제가 발생할 수 있다고 지적하면서 이에 대한 대책 마련은 역대 정부를 통해서 이루어져 왔다.

[그림 1] 수도권/비수도권 주요 지표 비교



출처: 지역균형발전 비전 대국민 발표. 2022.04.27.

이러한 문제점을 인식하고, 국내 지역균형발전 정책에 대한 관심이 고조되는 시점에서 지방시대 정책 컨트롤타워인 ‘지방시대위원회’가 7월 10일 출범하여 지방분권과 균형발전의 통합적 추진체계를 구축하고 지역의 정책과 사업을 보다 효율적으로 지원하겠다는 의지를 보였다. 제1차 지방시대 종합계획(2023-2027)’에 따르면, 지방시대 종합계획에는 17개의 시도 (광역자치단체)의 심의 의결을 거쳐, 5대 전략으로 ① 자율성 키우는 과감한 지방분권, ② 인재를 기르는 담대한 교육개혁, ③ 일자리 늘리는 창조적 혁신성장, ④ 개성을 살리는 주도적 특화발전, ⑤ 삶의 질 높이는 맞춤형 생활복지 등을 제시하고 있는데 이를 실현하기 위한 주요 정책수단으로서 기회발전특구를 제시한 것이다¹⁾.

기회발전특구는 다음에서 더 자세히 논의하겠지만, 파격적이고 획기적인 인센티브를 제공하여 지방에 기업의 대규모 유치를 유도하기 위해 ① 세제·재정지원, ② 규제특례, ③ 정주여건 개선 등을 패키지로 지원하는 제도로 요약할 수 있다. 이와 관련된 중앙정부 추진 경과를 살펴보면 다음과 같다.

1) 지방시대 종합계획은 기회발전특구, 교육발전특구, 도심융합특구, 문화특구와 로컬창업 생태계 활성화, 생활인구 늘리기 정책, 지방 디지털 경쟁력 강화, 지방 첨단산업 육성, 지역 필수 의료, 지방정부 자율성 확대 등을 광범위하게 포함하고 있음

[표 1] 중앙정부 주요 추진 경과

일자	내용
2023. 6. 9.	지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 제정
2023. 7. 7.	지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 시행령 제정
2023. 10. 27.	제5회 중앙지방협력회의에서 ‘지방투자 활성화를 위한 기회발전 특구 추진방안’ 의결(아래 표 의결 내용 첨부)
2023. 12. 20.	기회발전특구 이전기업 지방세(취득세·재산세) 감면 신설 *지방세기본법, 지방세징수법, 지방세법, 지방세특례제한법, 지방행정체제·부과금의 징수 등에 관한 법률 등 지방세입 관계 법률 개정안이 12월 20일(수) 국회 본회의 통과

지방자치단체 차원에서 기회발전특구와 관련된 움직임을 살펴보면 한국경제(23.8.30)에서 보도된 자료를 통해 특화산업과 내용을 대략적으로 살펴볼 수 있다.

[표 2] 지역별 특화산업

지역	특화산업	내용
대전	나노반도체·항공우주·방위산업	인재육성 인프라 구축, 국가산단 연계
충북	바이오산업	전담조직 운영, 기업맞춤형 인재양성, 정주여건 개선
충남	에너지분야, 국방산업	보령 탄소중립에너지 및 논산 국방산업 육성
대구	모빌리티, 로봇, 디지털산업	소재, 부품, 장비 특화단지, 로봇테스트필드 사업 연계
경북·포항	2차전지산업	기업 연계한 고용량 양극재 설계, 제조, 공정 기술 개발
경남	원자력발전·항공우주·방위산업	지역 주력산업 연계한 기반시설 구축
부산	금융·전력반도체·2차 전지	금융산업 집적지 확대, 전력반도체 특화단지 연계

출처 : 한국경제(2023.8.30.). 기회발전특구가 뭐길래... 지자체, 유치 전쟁, 보도자료.

2 (산업부) 지방투자 활성화를 위한 기회발전특구 추진방안^{의결}

담당 부서	산업통상자원부 지역경제진흥과	책임자	과 장	박성진 (044-203-4420)
		담당자	사무관	최선혜 (044-203-4405)

□ 추진배경

- 기회발전특구를 통해 기업들의 지방투자 의사결정에 영향을 줄 정도의 인센티브를 제공할 필요(現 정부 120대 국정과제 115번)

<기회발전특구 개요>

- ◆ 개념 : 지방에 기업의 대규모 투자를 유치하기 위해 규제특례, 세제·재정 지원, 정주여건 개선 등을 패키지로 지원하는 구역
- ◆ 대상지역 : 비수도권 및 수도권 일부(인구감소지역, 접경지역)
- 신규입지, 기존입지(산업단지, 경제자유구역, 기업도시 등) 모두 가능
- ◆ 면적상한 : 광역시 150만평(4.96km²), 도 200만평(6.6km²)

□ 기본방향 : “자율형·분권형 기회발전특구”

- ‘지역주도형 균형발전’이라는 철학에 맞게 지방정부가 자율적으로 기회발전특구를 설계·운영

□ 지원내용

- 지방에서의 기업 투자·경영활동에 걸림돌이 되는 규제에 대한 특례를 지방정부가 직접 설계·요청하는 ‘기회발전특구특례’ 제도 도입
 - ※ (절차) 지방정부가 필요한 규제특례를 지방의회 동의를 받아 신청, ‘지방시대위원회’ 심의를 거쳐 해당규제 완화 또는 배제(규제 소관부처는 불수용 주장시 그 이유를 소명)
- 특구 내 투자기업에 대한 세제·재정, 근로자 정주여건 등 지원 추진
 - ※ 국세·지방세 지원, 지방투자촉진보조금 우대, 개발부담금 면제, 근로자 정주여건 지원 등

□ 향후계획

- 지방정부가 특구 지정 준비를 완료하면 기회발전특구 지정 신청
 - ※ (절차) 시도지사가 기본계획 수립, 지정 신청 → 지방시대위원회 심의·의결 → 산업부 지정

2) 기회발전특구(Opportunity Development Zone: ODZ) 개요

윤석열 정부는 국정과제로 지역균형발전 추진을 위해 중앙정부 주도에서 지방자치단체와 지역사회 주도로, 관중심에서 민간 자율혁신체제 강화로 지역균형발전을 이룩하겠다는 선언과 함께 대표적인 정책 수단으로 기회발전특구(ODZ: Opportunity and Development Zone) 추진을 제시하였다. 기회발전특구를 통해 지역 간 발전격차를 수렴(convergence)하고, 공간적 정의(spatial justice) 구현 달성 및 국민통합(cohesion)을 도모하기 위해 공정, 자율, 희망이라는 가치를 기반으로 ①진정한 지역주도 균형발전, ②혁신성장 기반 일자리 창출, ③지역 고유 특성 극대화의 궁극적 목표를 실현하겠다고 발표했다(이서희, 2023).

현재, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」이 제정됨에 따라 지방자치단체는 기회발전특구 지정 신청 및 유치가 가능해졌다. 지역균형발전 대목표 수렴을 위해 수도권이 아닌 지역에 대규모 투자를 유치할 수 있도록 중앙과 지방의 파격적 지원을 제안하고 있다. 특히 특별법 제23조 제1항에 따르면 “수도권이 아닌 지역의 시·도지사는 관할 행정구역의 일부를 기회발전특구로 지정받으려는 경우 산업통상자원부장관에게 기회발전특구의 지정을 신청하여야 한다. 다만, 수도권 내 인구감소지역 또는 「접경지역지원특별법」 제2조제1호에 따른 접경지역으로서 지방시대위원회가 정하는 지역의 시·도지사는 기회발전특구의 지정을 신청할 수 있다”로 명시함으로써 기회발전특구의 지정 및 신청 관련 조항을 포함하고 있다.

[그림 2] 기회발전특구 신청 주체 및 심의



자료: 특별법을 토대로 저자 작성.

구체적으로 기회발전특구는 국가산업단지 등, 경제자유구역, 연구개발 특구 등에 신청할 수도 있고, 새로운 지역에 시도 간 협의를 통해서 지정할 수도 있도록 하고 있다. 대상지역과 면적상한만 있고, 기타 지정에 관한 영역은 시도에 위임하도록 하고 있다. 면적상한과 관련하여 자율적으로 광역시 150만평, 도는 200만평 내에서 기업 유치, 기본계획 수립 등을 포함한 기회발전특구 지정신청 서류를 작성하여 산업자원통산부에 수시 신청하도록 규정하고 있다. 신규입지, 기존입지(산업단지, 경제자유구역, 기업도시 등) 중에서 입지를 자율적으로 선정하고, 특구 개수와 형태 및 필요한 사업을 패키지로 자율적으로 구성할 수도 있다. 아래 표는 신청 가능 지역의 예시를 나타낸 것이다.

[표 3] 기회발전특구 신청 가능 지역

<ul style="list-style-type: none"> · 산업입지 및 개발에 관한 법률 제2조 제8호 가목에 따른 국가산업단지, 같은 법 제2조 제8호 나목에 따른 일반산업단지, 같은 법 제2조제8호 다목에 따른 도시첨단산업단지 및 같은 법 제2조제8호 라목에 따른 농공단지 · 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 제2조 제1호에 따른 경제자유구역 · 연구개발특구의 육성에 관한 특별법 제2조 제1호에 따른 연구개발특구 · 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법 제2조 제3호에 따른 혁신도시 · 기업도시개발 특별법 제2조 제1호에 따른 기업도시 · 법 제2조제15호에 따른 지역혁신융복합단지 · 시·도지사가 대규모 지방투자 기업과 협의하여 정하는 지역
--

구체적으로 기회발전특구의 기본구상(안)을 살펴보면 크게 3가지로 요약할 수 있다. 첫째, 세제 혜택 관련, 둘째, 규제 완화 관련, 셋째, 교육 지원 및 인프라 등으로 구분할 수 있는데, 초기에 논의된 부분과 현재까지 논의된 부분이 어떤 차이를 보이고 있는지를 중심으로 설명하고자 한다.

먼저 세제 혜택 관련(안)은 양도소득세 이연 및 감면이라는 기존 특구와는 다른 세제를 신설하는 것이 초기 설계에는 포함되었으나 현재는 법인세와 소득세 수준에서 논의되고 있는 것으로 보인다.

규제 완화 관련(안)은 기존 특구에서 부여하는 규제 완화 관련하여 지방이 주도하면서, 메뉴판식 규제특례, 규제 혁신 3종 세트 등을 종합적으로 검토 및 부여할 수 있는 방안을 제시하고 있다. 중앙의 하향식(Top-down) 특구 선정방식이 아닌, 지방 스스로 실정에 맞게 특화모델과 권역내 특구구역 선정, 인력양성계획 등 수립하는 것을 골자로 한다. 또한 중

양정부의 기존 201개 법률의 규제를 유예·면제하는 메뉴판 식 규제 특례를 기회발전특구에도 적용하고 아울러 규제혁신 3종 세트(규제 신속확인, 실증 특례 및 임시허가)를 허용하고 있다.

교육 지원 관련(안)은 특구 기업의 수요를 충족할 수 있도록 지방 캠퍼스 설립 혹은 인력양성을 위한 지방자치단체의 적극적 지원 등의 내용을 담고 있다. 기업 수요맞춤형 인력양성을 위한 산학 공동의 지방대학 특성화 및 산업수요 맞춤형 인력양성 프로그램 운영하는 등의 안을 제시하였다(이서희 외, 2022).

현재 기준으로 기회발전특구 관련 인센티브는 ‘제5회 중앙지방협력회의’에서 추진방안을 의결하여 발표하였는데 이와 관련된 자세한 내용은 아래와 같다.

[표 3] 기회발전특구 인센티브 주요 내용

구분	주요 내용	
① 세 제 지 원	1.~2. 소득·법인세	<ul style="list-style-type: none"> • 기업이 부동산 처분 후 특구 이전 시 양도차익 소득·법인세를 특구 내 취득 부동산 처분시까지 과세 이연 • 창업기업 및 신설 사업장 소득·법인세 감면 — (5년 100% + 2년 50% 감면)
	3.~4. 취득세·재산세	<ul style="list-style-type: none"> • 특구로 기업 이전 시 * 취득세 100%(조례 50% 포함), 재산세 5년 100% + 5년 50% 감면 • 특구 내 창업 시 - (비수도권) 취득세 100%(조례 50% 포함), 재산세 5년 100% + 5년 50% 감면 - (수도권) 취득세 75%(조례 25% 포함), 재산세 3년 100% + 2년 50% 감면 • 공장 신·증설 시 - (비수도권) 취득세 75%(조례 25% 포함), 재산세 5년 75% 감면 - (수도권) 취득세 75%(조례 25% 포함), 재산세 5년 35% 감면
	5. 개발부담금	• 개발부담금 100% 감면
	6. 상속세	<ul style="list-style-type: none"> • 특구 이전기업의 가업상속공제 사후관리 요건 완화 * ‘업종변경 제한’ 및 ‘상속인의 대표이사 종사 의무’ 폐지
	7. 지역균형발전 특별회계	• 자율계정 확대를 통해 특구 인프라 확충 등 지원
② 재 정 금 융 지 원	8. 기회발전특구 펀드	<ul style="list-style-type: none"> • 민간자본을 재원으로 펀드를 조성, 기업·인프라 투자 활성화 • 펀드에 일정기간(10년) 이상 투자시 이자·배당소득 세제혜택(분리과세 9%)
	9. 저리금융	• 저리 융자 상품개발을 통한 특구기업 지원
	10. 지방투자촉진 보조금	<ul style="list-style-type: none"> • 지방투자촉진 보조금 지원 확대 (지원비율 5%p 가산, 기업당 국비지원 한도 100억원 → 200억원)
③	11. 3종 세트	• 규제혁신 3종세트(신속확인·실증특례·임시허가) 적용

구 분		주 요 내 용
규 제 특 례	12. 규제특례제도	• 지방정부가 규제 특례를 직접 설계하여 신청 → 지방시대위원회 심의 · 의결 후 해당규제 특례 부여
④ 정 주 여 건 개 선	13. 주택 특별공급	• 특구 내 기업 근로자 대상 민영주택 특별공급(10%)
	14. 주택 양도세	• 농어촌주택 양도세 특례 적용 • 초·중·고등학교 설립지원
	15. 교육지원	• 중소기업 공동 직장어린이집 설치지원 우대

3) 지방자치단체의 조기 대응 필요성

기존 특구 지정에 비해 지방자치단체가 기회발전특구 실시와 관련해 대응해야 할 부분이 더 많아질 것으로 예상된다. 그 이유는 기존 특구와는 다른 기조로 인함인데, 이러한 근거는 3가지 정도로 요약된다. 첫째, 기존 특구 지정과 운영은 중앙정부의 주도 하에서 Top-down으로 이루어졌으나 기회발전특구는 지방자치단체 주도로 Bottom-up 방식을 추구하고 있다. 지방자치단체가 특구 아이템을 선정하고, 운영할 수 있는 선택과 자율성을 크게 높일 것으로 예상하고 있다. 둘째, 규제 완화와 관련된 내용도 지방자치단체가 의견을 수렴하고, 이를 특구에 반영하도록 하고 있다. 셋째, 특정 산업에만 초점을 맞추었던 기존의 접근과는 다르게 종합특구 개념으로 인구의 유입에 집중하여 산업과 교육, 인프라 등의 종합적인 환경조성을 목적으로 하고 있다.

기회발전특구를 추진하기 위해서는 지방자치단체는 특구 지역, 아이템, 전략 등 관련한 다양한 사항을 지방의 특성에 따라 결정해야 한다. 기회발전특구와의 취지와 광역 및 기초자치단체와의 조정과 협의, 지역의 특색 및 전략 등 다양한 방면의 고민이 필요하다.

지방자치단체가 기회발전특구 실시를 위해 큰 틀에서 무엇을 준비해야 하는지 등 주요 특구 추진체계 등을 검토 함으로써 성공적 안착을 위한 추진 방안을 제안하고자 한다.

2. 주요 특구 추진체계 검토

기존 국내 특구는 지역별, 유형별로 다양한 종류의 형태로 운영되고 있다. 특구뿐만 아니라 지구, 클러스터 등 특정 구역을 구분한 후 혜택을 부여하고 있는 모든 제도를 종합하여 살펴보면 2022년 10월 기준 52개 종류, 909개 정도의 제도가 운영되고 있는 실정이다(이서희 외, 2022). 이와 관련된 대표적 특구제도 목적, 법적근거, 지정 및 추진체계 등을 요약하여 참고적으로 제시하고자 한다.

[표 4] 대표적 특구제도 현황 및 주요내용(22년 10월 기준)

구분	목적	법적근거	지정·추진체계	지원내역	현황
관광특구	외국인 관광객의 유치촉진	관광진흥법	신청)시군구청장 지정)시도지사 의견제출)시도지사	관광진흥개발기 금 보조 또는 융자, 규제특례	34
지역특화 발전특구	지역경제의 활성화, 경제발전	규제자유특구 및 지역특화발전 특구에 관한 규제특례법	신청)시군구청장 지정)중소기업청장 협의)관계행정기관 심의)특구위원회	규제특례	1961)
연구개발 특구	연구개발특 구+	연구개발특구 의 육성에 관한 특별법	신청)시도지사 지정)미래과학창조부 장관	세제지원 및 부담금 감면, 규제특례	대덕, 광주, 대구 부산, 전북(5)
	강소특구		신청)시도지사 심사)전문가위원회 협의)관계부처 심의)연구개발특구위 원회 지정)과기정통부장관	기술사업화 자금, 인프라, 세제혜택, 규제특례	12
경제자유구역	외자유치, 국가경쟁력 강화, 지역균형발전	경제자유구역 의 지정 및 운영에 관한 법률	신청)시도지사, 중앙행 정기관장 지정)산업통상자원부 장관 관리)산업통상자원부 장관(산단) 국토교통부장관 (물류)	외투기업 조세감면, 자금지원, 규제특례	인천, 경기, 충북, 동해안, 광양만, 대구, 부산진해, 광주, 울산(9)
자유무역지역	외자유치, 무역진흥, 국제물류원활화, 지역개발	자유무역지역 의 지정 및 운영에 관한 법률	지정)시도지사 심의)외국인투자위원 회 관리)시도지사	외투기업 조세감면, 자금지원	산단형(5) 항만공항형(4)

구분	목적	법적근거	지정·추진체계	지원내역	현황
외국인투자지역	외국인 투자유치 촉진	외국인투자촉진법	지정)시도지사 심의)외국인투자위원회 관리)시도지사	외투기업 조세감면, 임대료감면, 규제특례	단지형(30) 개별형(78) 서비스형(3)
기업도시	공공복리 증진, 국민경제 발전, 지역균형발전	기업도시 개발특별법	신청)민간기업, 시도지사·시장·군수 지정)국토교통부장관 협의)중앙행정기관장 심의)중앙도시계획위원회, 도시개발위원회	조세감면, 자금지원, 규제특례	충주, 원주, 태안, 영암·해남(4)
혁신도시	지방의 자립기반 구축, 국가균형발전 도모	혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법	요청)국가기관 및 지방 자치단체, 공기업, 지방공기업 협의)중앙행정기관장 심의)도시개발위원회 지정)국토교통부장관	재정지원, 조세감면, 규제특례	부산, 대구, 울산, 광주·전남, 강원, 충북, 전북, 경북, 경남, 제주(10)
규제자유특구	신사업검증 및 신제품 출시, 지역혁신 성장 촉진	규제자유특구 및 지역특화발전 특구에 관한 규제특례법	신청)시도지사 협의)관계기관 심의)규제자유특구위원회 지정)중소벤처기업부 장관	규제특례 재정지원 세제지원 및 부담금 감면	부산, 대구, 광주, 대전, 울산, 세종, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주(14)
제주선박 등록특구	선박등록 활성화	제주특별자치 도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(제443 조)	동록)해양수산부장관	조세감면	제주(1)

출처: 이서희 외(2022).

기회발전특구가 추구하는 정책방향은 ‘종합특구’이기 때문에 기존 특구를 활용한 재생적 특구 추진이라고 해석할 수도 있고, 파격적인 혜택을 부여하기 위한 전례 없는 시도라고 볼 수도 있다(20대 대통령직인수위원회, 지역균형발전 비전 대국민 발표, 22.04.27). 앞서 살펴본 것처럼 비수도권 및 접경지역 내 경제자유구역, 연구개발특구 등을 신청대상으로 지정한 것으로 보아 기존에 추진했던 특구의 연속성, 확장성 및 지역균형발전 실현가능성 등이 주요한 지정심사 기준이 될 것으로 예상된다.

단계적으로 강소연구개발특구, 경제자유구역, 규제자유특구의 지정기준을 우선 검토하고, 지방자치단체가 무엇을 고려하고 대비해야 하는지 살펴보고자 한다.

[그림 3] 주요 특구 지정기준

강소연구개발특구	경제자유구역	규제자유특구
① 기술핵심기관 1개 이상 소재 ② 기술핵심기관의 연구개발 및 기술사업화 역량 관련 조건 충족 ③ 지방자치단체와 기술핵심기관 간의 업무 협약 체결 ④ 소규모·집약형 공간을 위한 관련 규정 충족의 4가지 요건을 모두 충족하는 것이 필요	① 경제자유구역기본계획에 부합할 것 ② 충분한 국내외 기업의 입주수요 확보가 가능할 것 ③ 외국인 정주(定住)환경의 확보 또는 연계가 가능할 것 ④ 경제자유구역의 개발에 필요한 부지와 광역교통망·정보통신망·용수(用水)·전력 등 기반시설의 확보가 가능할 것 ⑤ 경제자유구역의 개발에 경제성이 있을 것 ⑥ 지방자치단체의 재정부담, 민간자본 유치 방안 등 자금조달계획이 실현 가능할 것 ⑦ 그 밖에 전문인력 확보와 지속발전 가능성 등에 관하여 대통령령으로 정하는 요건을 갖출 것	① 위치, 면적, 지정기간 등의 적절성 ② 지역의 특성, 여건 활용 정도 ③ 혁신성 및 성장 가능성 등 ④ 규제특례 및 규제샌드박스(필수요소) ⑤ 재원 확보방안 및 투자유치 가능성 ⑥ 지역경제 활성화 및 국가 경제에 미치는 효과 ⑦ 부작용 최소화 방안(필수요소)
연구개발특구진흥재단 홈페이지, (https://www.innopolis.or.kr)	「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법(시행 2022. 7. 21.)」	규제자유특구 홈페이지 (http://rfz.go.kr/?menuno=52)

위의 그림은 주요 현행 특구 지정기준을 정리한 것인데, 강소연구개발특구의 경우 4가지 요건을, 경제자유구역 및 규제자유특구는 7가지의 지정요건을 충족하도록 제시하고 있다.

이러한 요건을 충족하고, 각 특구에 지원할 경우 상위기관은 일정 기준을 통해 이를 심사하도록 하는데, 아래 표는 예시로써 강소연구개발특구와 규제자유특구의 심사기준 항목을 제시한 것이다.

[표 5] 강소연구개발특구와 규제자유특구의 지정 심사기준

구분	강소연구개발특구 지정요건-정성조건 (과학기술정보통신부)	규제자유특구 지정기준(안) (중소기업벤처부)
지역 특성	일반여건	• 지역의 경제·환경·생활 여건의 강소특구 유치 충분성
	네트워크	• 지역의 국내외 산·학·연·관 네트워크 교류 및 협력 수준
	역량·지원	• 지역의 과학기술혁신, 국가 R&D수행, 전문인력·기관 수준의 타당성 • 지역의 산업발전·성장 가능성 및 관련 서비스 수준의 타당성 • 지역의 공공연구성과 기술사업화 지원 현황, 실적 및 계획의 적정성
사업 계획	계획의 적절성	• 배후공간 개발계획 및 활용계획의 적정성
		• 위치, 면적, 지정기간 등의 적절성

구분		강소연구개발특구 지정요건-정성조건 (과학기술정보통신부)	규제자유특구 지정기준(안) (중소기업벤처부)
수준	정책적 연계성	• 지역이 보유한 핵심기술·산업과 강소특구 육성방향의 연계성·부합성	• 혁신성 및 성장 가능성 등 • (세부사업 구성·내용의 성장가능성, 산업간 연계성)
	내용의 구체성	-	• 재원 확보방안 및 투자유치 가능성 • 규제특례 및 규제샌드박스 (필수요소) • 부작용 최소화 방안 (필수요소)
	사업의 효과성	• 지역의 강소특구 육성을 통한 혁신역량 제고 및 지역경제 발전 효과	• 지역경제 활성화 및 국가 경제에 미치는 효과

출처: 이서희(2022: 183)

표에서 살펴볼 수 있듯이, 주요 특구들은 뚜렷한 목적이 존재하기 때문에 연구개발을 위한 일반여건, 역량, 지원 등이 요구된다. 또한 규제자유특구 추진을 위한 사업특성, 지역의 특성, 경제활성화 등을 고려하는데 항목은 같더라도 상이한 심사기준으로 평가하고 있다. 결국 기회발전특구 목적에 따라 심사기준도 다양하게 구성될 것으로 예상된다. 지방자치단체 특성에 맞게 특구를 신설 혹은 기존 특구를 활성화함으로써 생활인구 유입, 지역경제 활성화 등 다양한 목적이 있겠지만 결국 지역균형발전이라는 큰 틀 하에서 선정하게 된다면 가장 유사한 평가지표, 혹은 참고 가능한 평가지표는 지방소멸대응기금 투자계획 평가항목일 수 있다고 본다. 지역 고유의 특성을 고려하면서 지방소멸 관련 지역적 여건을 분석하고, 이를 타계하기 위한 정책을 수립 및 타 사업 및 지역과 연계하도록 하는 기준 등은 기회발전특구의 목적과 매우 일맥상통하기 때문이다.

[표 6] 24년 지방소멸대응기금 투자계획 평가항목

영역	평가항목
I. 지역 여건 분석 및 전략 수립(20%)	• 여건 분석의 정합성(10%)
	• 투자계획과 목표의 부합성(10%)
II. 기금사업(40%)	• 기금사업 간 연계성(10%)
	• 기금사업의 타당성(10%)
	• 기금사업의 효율성(10%)
	• 기금사업의 실현 가능성(10%)
III. 타 재정, 정책 연계 방안(20%)	• 타 사업 정책 연계성(15%)
	• 타 지역과의 연계성(5%)
IV. 운영 및 관리체계 (15%)	• 조직체계의 적절성(8%)
	• 성과관리 체계의 적절성(4%)
	• 사후관리 체계의 적절성(3%)
V. 기타(5%)	• 인구감소 정도 투자협약 실적

출처: 행정안전부(2023). 24년 지방소멸대응기금 투자계획.

정리하면, 기회발전특구는 광역자치단체가 광역 및 기초의 의견을 수렴하여 지역 특색에 부합하도록 신청하면, 자율과 책임성을 기존 특구에 비해 상당히 높은 수준에서 부여할 것으로 보인다. 결국 특구의 성격보다 지역 균형발전에 기여할 수 있는 지역적 특성을 파악하고 분석하는 것, 지역의 발전계획과 정책방향과의 일치성 등이 타 특구보다 중요할 것이고, 이를 고려하여 지방자치단체가 기회발전특구를 추진하고, 준비해야 할 것이다.

3. 미국사례 검토

참고로 기회발전특구는 미국의 기회특구(Opportunities Zones)에서 차용했다고 보고 있다. 정책설계는 유사하기도 하지만 상당한 차이가 있기도 하다. 특구에 대한 이해를 위해 미국의 특구 제도를 제시하고자 하는데, 그 시작은 레이건 정부(1981)의 Enterprise Zones에서 시작되었다고 보고 있다. 본격적으로 추진한 것은 클린턴 정부(1993, 1997)의 Empowerment Zone and Enterprise Communities이며, 이어서 부시 정부(2005)의 GO Zones, 오바마 정부(2014~2016)의 Promise Zones에 이어 트럼프 정부(2017)의 Opportunities Zones로 발전하였다.

트럼프 정부(2017)의 Opportunities Zones를 보면, 트럼프 정부의 2017년 「조세감면 및 고용에 관한 법안(Tax Cuts and Jobs Act of 2017)」에 포함된 내용으로, 미국 내 특정지역에 자산 교환을 통해 획득된 이윤을 180일 내에 재투자할 경우 자본소득세의 유예, 감면 혹은 면제 혜택을 받을 수 있는 시스템을 의미한다. 민간 투자자에 세금 혜택을 통해 낙후지역의 경제 성장과 일자리 창출하는 등 낙후지역 활성화를 목적으로 하는 것은 우리의 취지와 유사한 것으로 보인다.

대상 및 추진절차를 살펴보면, 지정자격을 얻으려면 다음의 조건을 맞아야 한다(The Council of Economic Advisers, 2020).

- 빈곤율이 최소 20% 이거나;
- 중위소득이 주(the State) 또는 대도시 지역(metropolitan area)의 80%, 농촌 집계구 단위(rural census tracts)의 경우, 주 전체 소득의 80% 미만 이거나;
- 상기 조건 중 하나를 충족하는 인구 조사 지역과 인접해야 하고, 적격 인접 인구 조사 지역의 125% 미만의 중위소득을 가져야 함

주정부에 의해 QOZ(Qualified Opportunity Zone)에 선정되면, 연방정부 검토 후 승인 지원하고 있는데, 미국 50개 주 내 8,768개 집계구 단위(Census Tract, 약 4천명 인구 기준)와 미국령 사모아(American Samoa), 괌(Guam), 북마리아나제도(Northern Mariana Islands), 푸에르트 리코(Puerto Rico), 버진아일랜드(Virgin Island) 등의 미국 자치령을 QOZ으로 선정되었다.

투자내용을 살펴보면, 투자자는 Qualified Opportunity Fund(QOF, 적격기회펀드)를 통해 기회특구에 간접투자함으로써 세제혜택을 받을 수 있도록 설계하였다(최진섭, 2022). QOF는 투자자로부터 자금을 모아 기회특구에 투자하는 기금으로, 펀드 자산의 90% 이상을 기회특구에 투자하도록 요구되는데, 적격기회펀드는 기회특구의 부동산에 투자하거나 특구의 기업에 투자할 수 있도록 한다. 부동산의 경우, 신축 또는 리모델링을 통해 종전부동산을 개선해야 하며, 부동산 단순 취득은 기회구역 투자로 카운트되지 않는다. 기업투자의 경우, 해당 기업의 사업활동의 50% 이상이 기회특구 내에서 이루어져야 하며, 골프장, 매춘업소, 카지노 등 일부 업종은 펀드의 투자대상이 될 수 없다.

지원내용의 경우 OZ 프로그램에서 투자자는 자본이득(Capital Gain)을 QOF에 재투자하면 ①양도소득세 납부 유예, ②양도소득세 감면, ③양도소득세 면제의 세 가지 세금 혜택을 받을 수 있다.

- (유예) 투자가 매각 또는 교환할 때까지 혹은 2026년까지 양도소득세 납부 유예 가능(2027년 최종 과세)
- (감면)적격기회펀드에 투자한 자산(양도소득분만 해당)을 5년 보유한 경우, 향후 최종 과세시 총소득에 포함될 양도소득 금액을 10% 공제하고, 7년 이상 보유할 경우 5% 추가 공제(최진섭, 2022)
- (면제)투자기간이 10년 이상일 경우, 투자자본 매각에 따른 자본이득에 대한 과세(양도소득세) 100% 면제

예를 들어 \$1,000,000을 투자하고 \$2,500,000에 팔아 자본이득이 \$1,500,000인 경우, 전통적 투자방식 대비 QOF에 자본이득을 투자했을 때 총 \$53,550의 양도소득세 감면 효과를 얻을 수 있다.

[표 7] 전통적 투자 vs QOF 투자 비교(1)

전통적 투자		QOF 투자(7년)	
Original Investment	\$1,000,000	Original Investment	\$1,000,000
Sold for	\$2,500,000	Sold For	\$2,500,000
Capital Gain	\$1,500,000	Capital Gain Transferred to QOF	\$1,500,000
Capital Gain Tax Rate	23.8%	Increased Basis	\$1,225,000
Capital Gain Tax Due	\$357,000	New Calculated Gain	\$1,275,000
Post-Tax Earnings	\$2,143,000	Capital Gain Tax Rate	23.8%
		Capital Gain Tax Due	\$303,450
		Post-Tax Earnings	\$2,196,500
		Tax Savings	\$53,550

출처: Scott Esatman, Nicole Kaeding(2019). Opportunitu Zones: What we Know and What we Dont

만약 \$1,500,000을 투자해서 \$2,000,000에 팔아 \$500,000의 자본이득을 얻었다면, 전통적 투자의 경우 \$119,000의 양도소득세를 내야하지만, QOF에 투자했다며, 양도소득세를 면제받아 \$119,000의 이득을 본다.

[표 8] 전통적 투자 vs QOF 투자 비교(2)

전통적 투자		QOF 투자(10년)	
Original Investment	\$1,500,000	Capital Gain Transferred to QOF	\$1,500,000
Sold for	\$2,000,000	Sold For	\$2,000,000
Capital Gain	\$500,000	New Capital Gain	\$500,000
Capital Gain Tax Rate	23.8%	Capital Gain Tax Rate	0
Capital Gain Tax Due	\$119,000	Capital Gain Tax Due	0
Post-Tax Earnings	\$381,000	Post-Tax Earnings	500,000
		Tax Savings	119,000

출처: Scott Esatman, Nicole Kaeding(2019). Opportunitu Zones: What we Know and What we Dont

결과적으로, 투자자가 총 \$1,500,000의 자본이득을 QOF에 재투자하고 10년 동안 유지한다면 \$172,500의 세금을 절약할 수 있다.

[표 9] Opportunity Zone 정리

구분	Opportunity Zone
Rollover period(타임라인)	180일 이내에 자본이득도 가능
Qualified Assets (교환 대상이 되는 부동산)	모든 종류의 투자 가능 (주식, 부동산 혹은 다른 종류의 투자자산)
Investment Structure (투자구조)	다중자산 가능(Pooled fund)
Capital gains tax referral (양도소득세 납부 유예기간)	양도소득세 납부의무를 2026년까지 연기가능
Capital gain tax reduction (양도소득세 감면)	투자기간이 5년 넘으면 양도소득세 10% 감면 투자기간이 7년 넘으면 양도소득세 15% 감면
Capital gain tax on final sale (자산 매각시 양도소득세)	투자금을 10년 이상 유지하면, 투자금으로 인한 양도소득세 100% 감면

출처: 중앙일보(2020.03.04.) 기회구역<오퍼튜니티존> 새로운 투자처로 급부상
<https://news.koreadaily.com/2020/03/04/economy/finance/8089874.html>

결과적으로 2019년 말 기준, OZ는 750억 달러의 자본 투자를 유치하였으며, 그 중 520억 달러는 인센티브가 아니었다. 이는 OZ에 투자되지 않았을 것으로 예상되었다. 이 수치는 기회 특구 커뮤니티에 대한 모든 연간 투자의 21%를 나타냈다. OZ에 대한 투자는 최소 500,000의 새로운 일자리를 해당 OZ지역 내 만든 것으로 나타났으며, 2018년 2분기부터 2019년 4분기까지 OZ 내 기업에 대한 사모펀드 투자는 OZ 밖 기업 대비 29% 증가하였다. OZ에 대한 투자로 인해 OZ지역의 빈곤율은 11% 감소하였고, 약 100만명의 미국인을 빈곤에서 벗어날 수 있게 하였다고 평가되었다.

그러나 최진섭(2022) 연구에서 지적한 문제점을 요약하면 이와 관련된 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 기회특구에 대한 투자는 주로 주택과 사업시설 개발을 중심으로 이루어지고 있고, 기업에 투자한 사례는 찾기 어려운 등 기업보다는 부동산 프로젝트에 투자가 집중되었다. 둘째, 기회특구 프로그램은 세제지원 요건상 사업의 공익성을 고려하는 규정이나 고용을 의무화하는 규정 등을 두지 않기 때문에 수익률이 높은 일부 사업을 중심으로 투자가 집중되는 경향이 있고, 공익성 높은 사업에는 충분한 자본이 유입되지 못하였다. 마지막으로 기회특구 프로그램의 세제혜택 대상은 양도소득의 채투자로 한정되어, 세제 혜택이 주로 고소득자에게 돌아갔다.

4. 성공적 기회발전특구 지정을 위한 제언

기회발전특구가 본연의 목적을 달성하기 위한 지방자치단체의 대응은 3가지로 요약된다. 첫째, 광역-기초 간 조정, 둘째, 지역 특성에 맞는 특구 선정 및 혜택의 설계, 마지막으로 성과를 도출하기 위한 지원 계획을 세우는 것이다.

[그림 4] 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 시행령 제20조



신청대상

- ①「산업입지법」상 국가사업단지, 일반산업단지, 도시첨단사업단지, 농공단지
- ②「경제자유구역법」상 경제자유구역
- ③「연구개발특구법」상 연구개발특구
- ④「혁신도시법」상 혁신도시
- ⑤「기업도시법」상 기업도시
- ⑥지역혁신융복합단지
- ⑦시도지사가 대규모 지방투자 기업과 협의하여 정하는 지역



지방시대위원회 심의사항

- ①충분한 국내외 기업의 입주수요 확보 가능성
- ②근로자 등의 정주환경 확보·연계 가능성
- ③필요 부지와 광역교통망·정보통신망·용수·전력 등 기반시설 확보 가능성
- ④개발의 경제성이 있을 것
- ⑤지역 내 주요 산업과 연계 발전 가능성
- ⑥그 밖에 산업부장관이 고시하는 사항



기회발전특구계획 내 포함사항

- ①기회발전특구의 목적, 명칭, 위치 및 범위
- ②특구지정에 따른 비용 및 효과
- ③개발 및 관리방법
- ④산업 육성전략
- ⑤자원계획
- ⑥투자 등에 필요한 규제 특례
- ⑦그 밖에 기회발전특구 지정·운용을 위해 필요한 사항으로 산업부장관이 정하여 고시하는 사항

특히 지역 특성에 맞는 특구를 선정하는 것은 특별법 제20조를 참고하여 내용을 검토하고, 지방소멸대응기금을 참고하여 타 사업과의 연계성을 통한 시너지를 고려하여 준비해야 한다. 새로운 것이 아닌 기존 인구감소대응 등으로 충분히 분석하고 고려한 내용과 연계하여 특구 아이টে을 선별할 수 있다. 또한 광역과 기초의 의견을 충분히 수렴하여 지역균형발전을 달성하기 위한 적극적인 지원 계획을 수립하는 것이 필요하다.

한편, 지방자치단체 자율성을 강화한다고 할 때, 다양한 우려가 존재할 수 있다. 지방자치단체가 특화 아이টে을 발굴·선정하고, 규제특례 및 금융 지원을 일부 기획 할 수 있는 초기 설정대로 추진한다면, 이를 위한 지원조직은 필수적이다. 현 체제에서 지방자치단체의 추진 인력 및 전문성 등의 부담이 클 수밖에 없는데 이를 지원할 수 있는 지원조직을 통해 준비-지정-운영-사후 지원 등의 체계적 관리와 운영이 요구된다. 더 나아가 기존의 특구를 통합하여 관리·운영할 수 있도록까지 지원조직의 기능을 확대하는 것은

기존 특구가 지속(흡수)되고, 기회발전특구가 성공적 안착하기 위한 가장 효과적 방법일 것이다.

참고문헌

- 이서희(2023). 지역균형발전과 기회발전특구. 지방자치 이슈와 포럼. vol.47.
이서희 외(2022). 「규제특례지역(기회발전특구 ODZ) 지정 및 운영방안」.
한국지방행정연구원 연구보고서.
제20대 대통령인수위원회 보도자료, 2022.04.27.
최진섭. (2022). 균형발전을 위한 세제 정책방향. 한국지방세연구원 토론회 자료.
행정안전부(2023). 24년 지방소멸대응기금 투자계획(안).