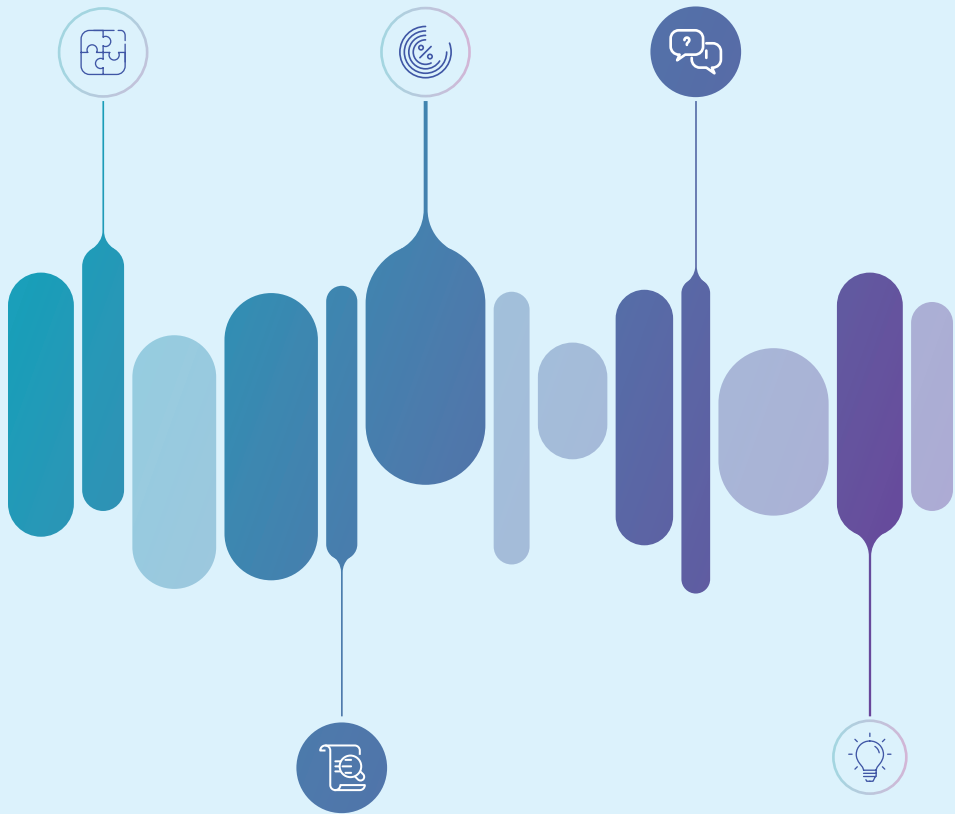


규제특례지역(‘기획발전특구’ ODZ) 지정 및 운영방안



연구진

이서희 | 한국지방행정연구원 부연구위원

김성주 | 한국지방행정연구원 연구위원

윤소연 | 한국지방행정연구원 부연구위원

이원도 | 한국지방행정연구원 부연구위원

윤성만 | 한국지방행정연구원 객원연구원

김정숙 | 한국지방행정연구원 객원연구원

연구 요약

1. 연구배경 및 목적

□ 새 정부의 지역균형발전을 위한 15대 국정과제로서의 '기회발전특구' 지정

- '기회발전특구' 논의 배경은 파격적인 세제지원 및 거침없는 규제특례를 통해 개인 및 기업들이 감면 받은 세금을 기회발전특구에 재투자하도록 유인을 제공하는 플랫폼을 구축하기 위함임(20대 대통령직인수위원회, 지역균형발전 비전 대국민 발표. '22.04.27)
- 기존의 경제자유특구, 외국인특구 등과의 차별성은 '파격적' 지원에 있음. 기존 지방자치단체의 세제지원과는 확연히 다른 세제혜택(혹은 다른 세제 시스템의 적용까지 구상 가능) 및 지방의 성장전략에 맞추어 획일적인 규제특례가 아닌 맞춤형 규제특례를 제공하는 것을 구상하고 있음
- 개인 및 기업에 대한 세제지원뿐만 아니라 거점대학 활성화, 교육기관 등의 활발한 유치, 주택 공급 등과 맞물려 기회발전특구가 지역의 균형발전을 선도할 수 있는 구심점 역할을 할 수 있다고 전망하고 있음

□ 기회발전특구 성공적 안착을 위한 도입요인 및 실행전략(안) 제시

- 주요 내용으로 첫째, 지역의 주력 산업 등을 토대로 분야별 정책 설계(안)를 제안하고, 둘째, 지방자치단체가 자체 목적에 맞게 취사선택할 수 있는 실행 전략(안)을 제시하는 것으로 함
- 기회발전특구의 성공적인 도입 및 운영을 위한 여러 요인 중 우선순위를 설정하고, 각 요인별 중요도를 도출하여 지방자치단체가 기회발전특구를 추진 하는데 있어 필요한 법안을 작성, 각종 세제·규제·금융 혜택 구상하는 등 현실성 있는 실행전략을 제시함
- 기회발전특구 도입요인에 대한 FGI를 실시하여 성공적인 특구 안착을 위한 논의를 진행하고자 함

2. 연구의 주요 내용

□ 윤석열 정부 기회발전특구 기본구상 발표안 분석

- 윤석열 정부는 기회발전특구의 기본구상(안)을 첫째, 세제 혜택 관련, 둘째, 규제 완화 관련, 셋째, 교육 지원 관련하여 크게 3가지 영역으로 제시하였음
- 먼저 세제 혜택 관련(안)은 양도소득세 이연 및 감면이라는 기존 특구와는 다른 세제를 신설하는 것이 가장 큰 특징임
 - 기회발전특구 이전 및 투자자원 마련단계에선 “양도소득세 이연 및 감면, 창업자에 대한 증여세 감면, 취득세 및 재산세 감면 혜택”을 부여함
 - 기회발전특구 내 기업운영단계에선 “법인세 및 소득세 감면, 특구 개발펀드에서의 금융소득 관련 소득세 감면, 특구 내 중소 및 중견기업의 가업승계 요건 완화 혜택”을 부여함
 - 기회발전특구 내 자산 처분단계에선 “자산 등의 양도소득세와 법인세, 상속세 등 감면 혜택”을 부여함
- 규제 완화 관련(안)은 기존 특구에서 부여하는 규제 완화 관련하여 지방이 주도하면서, 메뉴판식 규제특례, 규제 혁신 3중세트 등을 종합적으로 검토 및 부여할 수 있는 방안을 제시하였음
 - 중앙의 하향식(톱다운) 특구 선정방식이 아닌, 지방 스스로 실정에 맞게 특화모델과 권역내 특구구역 선정, 인력양성계획 등 수립하였음
 - 중앙정부의 기존 201개 법률의 규제를 유예·면제하는 메뉴판 식 규제 특례를 기회발전특구에도 적용하고 아울러 규제혁신 3중 세트(규제 신속확인, 실증특례 및 임시허가)를 허용하고자 함
- 교육 지원 관련(안)은 특구 기업의 수요를 충족할 수 있도록 지방 캠퍼스 선립 혹은 인력양성을 위한 지방자치단체의 적극적 지원 등의 내용을 담고 있음
 - 기업 수요맞춤형 인력양성을 위한 산학 공동의 지방대학 특성화 및 산업수요 맞춤형 인력양성 프로그램 운영하는 등의 안을 제시함

□ 미국, 일본 등 특구 관련 해외사례 조사 및 시사점 도출

〈표 1〉 해외사례 요약

구분	지원대상	인센티브	
미국	Promise Zone	<ul style="list-style-type: none"> 지역사회와 주민에 대한 공감대 비전, 수행 능력, 구체적이고 측정 가능한 결과에 대한 공동의 헌신을 입증하는 3번의 전국 경연을 통해 선정 	<ul style="list-style-type: none"> 직접적인 자금지원을 받지는 않지만, 기술 지원, 특구지정 후 10년간 연방직원 지원 및 광범위한 선호 포인트와 다른 연방 보조금 프로그램에 대한 접근의 혜택을 받음 (의회에서 제정한 경우) PZ에 대한 세금 인센티브 제공
	Opportunity Zone	<p>대상지역</p> <ul style="list-style-type: none"> 집계구가 지정자격을 얻으려면 조건 (빈곤율, 중위소득 기준)을 맞아야 하고, 주정부에 의해 선정되면, 연방정부 검토 후 승인받아야 함 <p>지원대상</p> <ul style="list-style-type: none"> 미국 내 특정지역에 자산 교환을 통해 획득된 이윤을 180일 내에 재투자할 경우 펀드자산의 90% 이상을 기회특구에 투자하는 QOF에 투자한 투자자 	<ul style="list-style-type: none"> 투자자는 자본이득(Capital Gain)을 QOF에 재투자시 (유예) 투자가 매각 또는 교환할 때까지 혹은 2026년까지 양도소득세 납부 유예 가능 (2027년 최종 과세) (감면) 적격기회펀드에 투자한 자산(양도 소득분만 해당)을 5년 보유한 경우, 향후 최종 과세시 총소득에 포함될 양도소득 금액을 10% 공제하고, 7년 이상 보유할 경우 5% 추가 공제 (면제)투자기간이 10년 이상일 경우, 투자 자본 매각에 따른 자본이득에 대한 과세 (양도소득세) 100% 면제
	뉴욕주의 Tax-based Incentive	<p>START-UP NY 프로그램</p> <ul style="list-style-type: none"> 면세구역에 입주한 기업과 개인 단, 참여업종 제한있으며 뉴욕 내 대학(2021년 3월 기준 80개)과의 파트너 협약 필수 등 입주기업이 지역사회에 기여할 수 있는 조건 제시 <p>Excelsior Jobs Program</p> <ul style="list-style-type: none"> 프로그램 참여를 승인받은 모든 기업 (일자리 성장 및 투자 트랙) 지원자는 명시된 전략산업에 종사해야 하며, 설정된 최소 일자리 및 투자값을 충족하고 유지해야 함 	<p>START-UP NY 프로그램</p> <ul style="list-style-type: none"> Tax elimination credit 주 부동산 거래세 면제 주 판매세와 사용세 전액 세액공제 정보통신 특별소비세 세액공제 광역통근세 면제(MCTMT) organization tax(국내기업) and license and maintenance fees exemption (외국기업) <p>Excelsior Jobs Program</p> <ul style="list-style-type: none"> 전액 환불 가능한 5개의 세금공제 및 최대 10년의 혜택기간 동안 크레딧을 청구가능 Job Tax Credit Investment Tax Credit Research and Development Tax Credit Real Property Tax Credit

구분		지원대상	인센티브
일 본		<ul style="list-style-type: none"> • (녹색사업) 녹색사업에 중사 • (보육서비스 크레딧) 직원들에게 새로운 보육서비스를 운영 또는 후원 	<ul style="list-style-type: none"> • Child Care Services Tax Credit
	국가전략 특별구역	<ul style="list-style-type: none"> • 국가전략특구의 지정은 지자체와 민간기업의 제안을 정부의 특구 자문회의와 워킹그룹에서 심사해 결정 • 총 10곳을 특구로 지정함 	<ul style="list-style-type: none"> • 6개 중점 추진분야에 대한 개혁 • 실증실험을 확대한 지역한정형 규제샌드박스 도입 • 총 86개 규제사항에 대한 규제완화 (특구조치는 62개 사항, 그 중 24개는 법률로 반영) • 인정구역계획에 정해진 자가 국가전략특구에서 기계 등을 취득한 경우, 특별상각 또는 세액공제 부여 • 고정자산세 과세표준 경감
프 랑 스	지역개발 우선지역	<p>대상지역</p> <ul style="list-style-type: none"> • “a” Zone: 생활수준이 비정상적으로 낮거나 심각한 불완전 고용이 있는 지역 • “c” Zone: 국가평균보다 빈곤한 지역 • 행정명령에는 지역개발우선지역이 구체적으로 열거 <p>대상기업</p> <ul style="list-style-type: none"> • 순수하게 신설된 기업 	<ul style="list-style-type: none"> • 기업설립 후 24개월까지 이익금의 100%, 3년째는 75%, 4년째 해에는 50%, 5년째 해에 25% 등 각각 감면 • 지방자치단체의 심의를 거쳐 2-5년간 토지세(CFE) 및 부가가치기여금(CVAE) 100% 감면 가능 • 일정 수준 이상의 투자와 고용 창출을 한 기업에 지역개발보조금(PAT) 명목으로 정부지원금을 제공(단, 기업의 투자와 고용 창출 정도, 기업의 업태와 규모별로 기준이 다름)
	농촌활성화 지역	<ul style="list-style-type: none"> • 2017년 7월 1일 이후, 코윈 간 협력공법인(EPCI)은 인구밀도 평방킬로미터 당 63명 이하이면서 평균 소비단위당 세수입이 111 유로이어야 함 (2022년 12월 31일까지 유효) 	<ul style="list-style-type: none"> • 소득세, 법인세 감면: 2023년 12월 31일 까지 해당 지역에 설립 또는 인수한 기업 중 정규직(CDI) 이나 6개월 이상의 비정규직(CDD) 직원을 최소 11명 이상 고용한 기업은 기업설립 이후 첫 5년간 100%, 6년째 75%, 7년째 50%, 8년째 25%의 감세혜택 부여 (최대 면제 금액은 3년간 € 200,000이며, 운송회사의 경우 최대 € 100,000임) • 최장 12개월간 최대 15명 고용에 따른 고용자 부담의 사회분담금 감면
폴 란 드	폴란드 투자 구역	<ul style="list-style-type: none"> • 폴란드 전국 어디서나 투자금액 조건과 질적 조건 모두 충족한 폴란드 및 외국기업 	<ul style="list-style-type: none"> • 투자기업이 정해진 투자조건을 충족했을시 인센티브(현금지원 및 법인세 면제)를 받을 수 있음

구분	지원대상	인센티브
	<ul style="list-style-type: none"> • 투자금액(최소 투자비용): 투자지역 실업률이 폴란드 전국 평균 실업률 보다 높을수록, 또한 중소기업일 수록 최소 투자금액은 더 낮아짐 • 질적조건: 제조업 기준 구조적 개발(3점), 기술개발(2점), 균형있는 발전(3점), 인적자원 개발(2점)이며, 인센티브 지원 비율별 최소 취득 점수가 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 법인세 면제 투자 인센티브율은 투자지역 실업률에 따라 20~50%이며, 중견기업의 경우 10%, 소기업의 경우 20%의 인센티브를 더 받을 수 있음 • 법인세 감면기간은 법인세 감면 인센티브에 따라 10~15년임

□ 주요국 특구제도에 대한 시사점 및 문제점

- 주요국은 파격적인 투자 인센티브 지원, 단순명료한 면제 및 감면조건, 정밀한 규제특례 설계 및 법률 개정을 통해 안정성 제고를 위한 특구 제도를 운영하고 있음
- 그럼에도 미국 기회특구의 경우 기업 투자 사례가 아닌 부동산 투자로 집중되어 투기 측면의 부작용이 꾸준히 지적되고 있음
 - 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 못함
 - 기회특구 프로그램의 세제혜택 대상은 양도소득의 재투자자로 한정되어, 세제 혜택이 주로 고소득자에게 돌아감

□ FGI 조사설계를 통한 기회발전특구 도입 여건 우선순위 분석

- 본 연구에서는 기회발전특구의 추진전략이 실효성 있게 추진되도록 하기 위해 기존 특구에 대해 실무적·경험적으로 심도있는 인식을 갖고 있는 실무담당자와 기업들의 의견을 청취하기 위해 다음과 같이 초점집단면접법을 실시함

〈표 2〉 설문지 구성

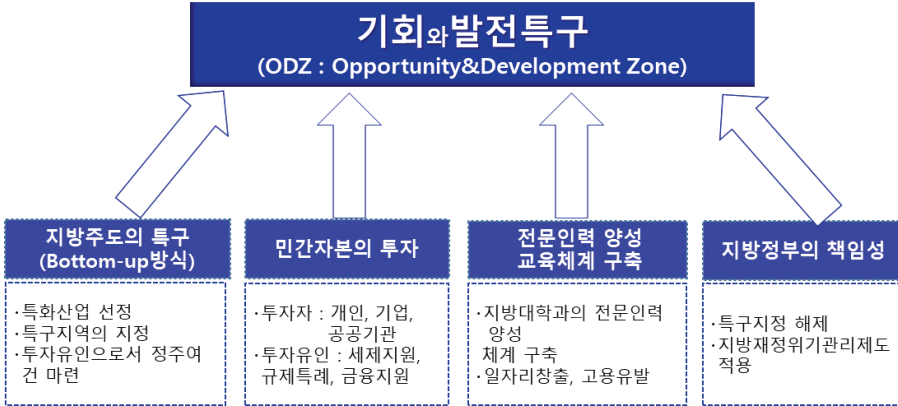
지자체 특구담당자 질문지	특구 입주기업 질문지
1. 기존 특구지역에 대한 논의(한계점 및 개선점)	1. 기존 특구지역에 대한 논의(한계점 및 개선점)
2. 기회발전특구에 대한 전반적 인식	2. 기회발전특구에 대한 전반적 인식
3. 기회발전특구 세제특례에 대한 의견	3. 기회발전특구 세제특례에 대한 의견
4. 기회발전특구 규제특례에 대한 의견	4. 기회발전특구 규제특례에 대한 의견
5. 기회발전특구 금융지원에 대한 의견	5. 기회발전특구 금융지원에 대한 의견
6. 중앙이나 지방의 중간지원조직 (예: 지방시대위원회)에 대한 인식	

- 인터뷰 결과, 기회발전특구의 세제혜택에 대해 특구로 이전할 유인이 될 수 있다는 의견 및 금융지원 및 규제특례의 경우 기업형태별 지원내용을 명확하고 구체화할 필요가 있었음
- 특히 중간지원조직은 기회발전특구의 핵심이며 특구 준비단계, 지정 후 단계 모두 지대한 역할 필요하다는 것이 공통된 의견이었음
 - 특구 준비단계에서는 특구지정을 받기 위한 전문가 컨설팅 등이 필요하고, 지정 후에는 특구로 지정된 지역의 공무원들이 중간지원조직에 파견이 되어서 그 특구와 관련된 여러 논의사항들에 대해 관련 부처나 기관과 협조 및 민원사항들을 해결해나갈 수 있는 시스템이 필요한 것으로 보임
 - 산업 특성별, 입지별 지자체 아이템 개발 필요성 및 일관되고 지속적인 보조금 지원, 특구제도 혜택 및 이행 신뢰성 제공 필요 등의 도입 요건에 관한 의견이 수렴되었음

□ 기회발전특구 추진 실행방안 제시

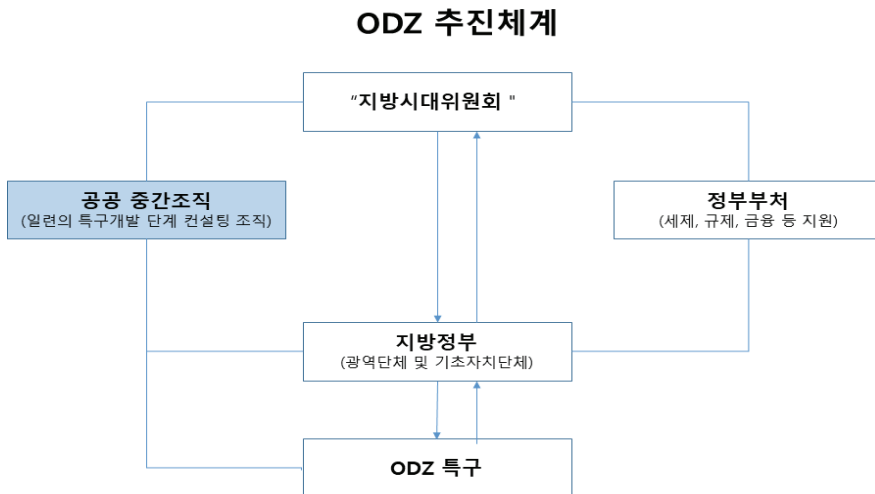
- 기회발전특구 추진의 기본 방향은 크게 ①지방자치단체 주도의 특구개발(bottom-up), ②민간자본의 투자, ③특화산업의 전문인력 수급을 위한 교육체계 구축 및 ④지방자치단체의 책임성으로 구성함

〈그림 1〉 기회발전특구 추진의 기본방향



○ 기회발전특구 추진체계는 지방시대위원회, 정부부처, 지방자치단체, 기회발전특구 및 공공 중간조직으로 구성함

〈그림 2〉 기회발전특구 추진체계도



- 기회발전특구의 세제·금융·규제 지원(안)은 실행전략의 핵심으로 볼 수 있음. 특히 실질적인 지방이전 및 지방투자가 이루어지기 위해서는 투자유인 극대화 차원에서 크게 3단계로 구분하여 세제지원을 설계할 필요가 있음

〈표 3〉 기회발전특구 세제지원(안)

구 분	지원세목	지원 내용
① 투자자원 마련단계	(a) 양도소득세 및 법인세	기회발전특구 내 거주 및 이전하고 양도금액의 50% 이상을 5년(7년, 10년) 이상 거주 및 투자할 경우, 양도소득 관련 세부담을 50%, 70% 및 100%를 감면, 법인세 기존과 비슷
	(b) 증여세	기회발전특구 내 거주 및 창업하고 증여가액의 100% 이상을 5년(7년, 10년) 이상 거주 및 투자할 경우, 증여세 부담을 50%, 70% 및 100%를 감면
② 투자(경영) 단계	(c) 소득세 및 법인세	기회발전특구 내 이전 및 투자한 기업의 소득세 및 법인세를 7년간 100%, 이후 3년 간 50% 감면
	(d) 기업승계지원	기업상속공제 요건 및 사후관리 완화
	(e) 해외진출기업의 국내복귀 지원	기회발전특구로 복귀 시 조건 충족 없이 해외자산 처분 관련 감면(a) 양도소득세 및 법인세와 동일)
	(f) 개인의 금융소득세 감면	기회발전특구 거주 개인 투자자가 가칭 "ODZ펀드"에 투자한 후 받는 금융소득을 전액 비과세
③ 투자종료 (처분)단계	(g) 양도소득세 및 법인세	기회발전특구 내 투자기간이 10년 이상 투자한 경우, 기회발전특구 내 자산을 양도함으로써 발생하는 양도차익 관련 양도소득세 및 법인세를 100% 감면
	(h) 상속세	기회발전특구 투자 기간 동안 투자자(피상속인)의 사망으로 상속하는 경우, 상속인이 기회발전특구에 거주할 경우 기업을 승계받는 경우(피상속인이 개인인 경우에는 상속인이 거주요건)에는 상속에 따른 상속세 100% 감면

- 규제특례의 경우, 지방자치단체가 기회발전특구 신청시, 기회발전특구 투자할 기업 등과 공동으로 규제특례 계획을 수립하고, 민간참여를 유도하기 위하여 기업 등이 규제특례계획을 제안할 것은 제안함
- 금융특례의 경우 지방투자촉진보조금, 국가균형발전특별회계, 국내복귀 투자보조금 등 다양한 특례를 조정하여 적용하는 방안을 제안함

3. 연구 종합 및 정책제언

□ 기회발전특구 추진을 위한 도입 여건, 우선순위 등을 토대로 특별법 체계도 제시

- 기회발전특구의 지정은 기회발전특구 지정신청, 기회발전특구계획, 특화사업자 지정신청, 기회발전특구 지정 및 해제 등의 사항을 포괄적으로 고려하여 구성함
- 기회발전특구의 특례사항은 크게 규제·세제·금융·기타 특례 등이며, 기존 특구 중 목표가 유사한 규제자유특구, 지역특화발전특구 등을 검토한 결과를 토대로 설계한 사항을 담음
- 기회발전특구의 운영 규정은 추진체계의 설치 및 운영, 중간지원단의 역할, 지자체의 역할 등을 포함함
- 기존 규제자유특구에서 명시하고 있는 규제혁신 3가지인 규제 신속확인, 임시허가, 실증특례 등을 포함하여, 규제 샌드박스박스형 특구를 설계함

□ 지방자치단체 자율성 강화와 지원조직 확대 필요 및 기회발전특구 추진을 위한 특별법 추진 및 맞춤형 규제 발굴 및 관련 법 개정 필요

- 기회발전특구 추진은 지방자치단체가 특화 아이템을 발굴·선정하도록 하고, 특히 규제특례 및 금융지원을 기획할 수 있도록 권한을 부여할 때 성공할 수 있음
- 앞서 기회발전특구의 컨트롤타워 및 중간조직 권한 및 설치에 관한 내용은 기회발전특구 관리나 통제를 위함이 아니라 강력한 지원조직의 성격이어야 함
- 또한 기회발전특구 성공을 좌우하는 것은 지역 맞춤형, 산업 맞춤형 규제 특례 발굴이 한 축일 것이며, 특별법 추진 및 관련 법 개정을 통한 안정적 혜택 제공에 대한 확신과 노력이 다른 축일 것임

Contents

제1장 | 서론

제1절 연구의 배경 및 필요성	3
제2절 연구의 목적	5
제3절 연구분석의 틀	7

제2장 | 기회발전특구 도입 배경과 기존 특구와의 차별성

제1절 기회발전특구 도입 배경	11
1. 수도권 집중으로 인한 지역균형발전 요구 심화	11
2. 지역균형발전 이론적 흐름 및 개념	12
제2절 기회발전특구 개념 및 기본구상	20
1. ‘특구(modern zone)’ 개념 및 유형	20
2. 기회발전특구(Opportunity & Development Zone) 개념	23
3. 윤석열 정부 기회발전특구 기본구상 발표안	25
제3절 기존 특구 현황 및 차별성	27
1. 기존 특구 개괄적 현황	27
2. 기존 특구의 유형분류 및 공간적 분포	40
3. 기존 특구와는 다른 시도와 정책의 요구	52

제3장 | 해외사례

제1절 미국	57
1. 오바마 대통령의 “Promise Zone”	57
2. 트럼프 대통령의 “Opportunity Zone”	60
3. 미국 뉴욕주의 Tax-based Incentive	64
4. 문제점	68
제2절 일본	69

1. 구조개혁특구	70
2. 총합특구제도	74
3. 국가전략특별구역	77
제3절 프랑스	87
1. 지역개발우선지역(AFR)	87
2. 농촌활성화지역(ZRR)	90
제4절 폴란드	93
1. 폴란드 투자 구역(Polish Investment Zone)	93
제5절 요약 및 시사점	97
1. 해외 사례 요약	97
2. 해외 사례 시사점	99

제4장 | 세제·규제·금융 특례 설계를 위한 사전 조사(FGI)

제1절 FGI 조사의 개요 및 설계	105
1. FGI 조사의 개요	105
2. FGI 조사의 설계	106
제2절 기존 특구지역에 대한 인식	108
1. 지자체 특구 담당자	108
2. 특구 입주 기업인	110
제3절 기회발전특구의 세제, 규제, 금융지원에 대한 인식	113
1. 세제특례 및 금융지원에 대한 인식	113
2. 규제특례에 대한 인식	116
제4절 중간지원조직에 대한 인식(지자체 특구 담당자)	119
제5절 시사점	121

제5장 | 기회발전특구 추진 실행방안 도출

제1절 세제·규제·금융·기타 특례 추진전략	127
1. 기회발전특구 추진체계	127
2. 세제지원의 설계	133
3. 규제특례의 설계	147
4. 금융 및 기타 지원의 설계	152
5. 기회발전특구 추진전략의 한계와 해결방안	167
제2절 행·재정 추진체계 설계 : 중간조직(컨설팅)	174
제3절 기회발전특구 지정기준, 절차 및 체계	179
제4절 특별법 추진을 위한 법안 설계	186
1. 기회발전특구 특별법 제정의 필요성	186
2. 기존 지역균형발전 관련 특별법 논의	193
3. 기회발전특구 특별법 기본 구상	207
4. 기회발전특구 특별법과 타 법률 간 관계	212

제6장 | 종합 및 정책제언

제1절 연구결과 요약	221
1. 기회발전특구 도입 배경과 기존 특구와의 차별성 요약	221
2. 해외사례 요약	223
3. 기회발전특구 추진 실행방안 도출 요약	226
제2절 정책제언 및 활용방안	236

【참고문헌】 237

【부 록】 <규제특례지역 지정 및 운영방안> 인터뷰 가이드 241

표목차

〈표 2-1〉 기존정책 패러다임의 비판과 정부별 균형발전정책 방향	19
〈표 2-2〉 특구의 유형 및 예시	21
〈표 2-3〉 제14개 시도 지역전략산업의 지정현황	32
〈표 2-4〉 제주특구등록 선박의 조세 감면 현황	33
〈표 2-5〉 대표적 특구제도 현황 및 주요내용(22년 8월 현재)	34
〈표 2-6〉 지역별 특구현황(2022.08 현재)	36
〈표 2-7〉 특구 주관부처 및 소관법률에 따른 특구 수	40
〈표 2-8〉 기존 특구 유형분류	48
〈표 2-9〉 한국 특구의 평가 기준 및 주요 내용	52
〈표 3-1〉 Promise Zone Communities	59
〈표 3-2〉 전통적 투자 vs QOF 투자 비교(1)	62
〈표 3-3〉 전통적 투자 vs QOF 투자 비교(2)	62
〈표 3-4〉 Opportunity Zone 정리	63
〈표 3-5〉 START-UP NY 프로그램 세제 혜택 및 지원조건	64
〈표 3-6〉 엑셀시어 일자리 프로그램 세액공제 혜택	65
〈표 3-7〉 엑셀시어 일자리 프로그램 자격요건	66
〈표 3-8〉 경제특구 및 관련제도의 개요	71
〈표 3-9〉 일본의 분야별 구조개혁특구 현황	73
〈표 3-10〉 2014년 세제개정 중 국가전략특구에서 특별상각 및 세액공제 제도	80
〈표 3-11〉 2015년 세제개정 중 국가전략특구 지원 내용	81
〈표 3-12〉 국가전략특구에서 실시된 규제개혁 항목 및 개요	83
〈표 3-13〉 프랑스 AFR 지역	88
〈표 3-14〉 프랑스 지역개발보조금 PAT 수령 기준	90

〈표 3-15〉 폴란드 법인세 감면 혜택을 받을 수 있는 투자 및 질적조건	94
〈표 3-16〉 폴란드 평균실업률에 따른 투자지역별 투자 인센티브율	96
〈표 3-17〉 폴란드 법인세 감면 기간	96
〈표 3-18〉 해외사례 요약	97
〈표 4-1〉 조사설계	106
〈표 4-2〉 설문지 구성	107
〈표 5-1〉 각종 특구에 대한 소득세 및 법인세 감면제도	135
〈표 5-2〉 각종 특구에 대한 지방세 감면제도	136
〈표 5-3〉 지방이전 기업에 대한 세제지원	139
〈표 5-4〉 수도권과밀억제지역 소재 기업에 대한 중과세 제도	140
〈표 5-5〉 기업의 지방이전에 대한 지방세 지원제도	140
〈표 5-6〉 기회발전특구 세제지원(안)	142
〈표 5-7〉 지역특화특구와 규제자유특구의 규제혜택 차이	149
〈표 5-8〉 규제자유특구 지정현황(2022.7월말 현재)	149
〈표 5-9〉 지방투자촉진보조금의 지원범위	154
〈표 5-10〉 정부별 균특회계 변천과정	159
〈표 5-11〉 국내복귀 투자보조금	163
〈표 5-12〉 특구별 지정기준 현황	180
〈표 5-13〉 강소연구개발특구와 규제자유특구의 지정기준	181
〈표 5-14〉 기회발전특구 지정기준(안)	183
〈표 5-15〉 국가균형발전 특별법 개정 현황	194
〈표 5-16〉 「국가균형발전특별법」 구성체계	196
〈표 5-17〉 인구감소지역 지원 특별법 입법추진 경위	199
〈표 5-18〉 인구감소지역 지원 특별법 체계도	199
〈표 5-19〉 지역특구법 내 지역특화발전특구와 규제자유특구 비교	201
〈표 5-20〉 지역특구법 체계도	202
〈표 5-21〉 기타 균형발전 관련 법률	203

〈표 5-22〉 기타 지역·지구·단지·특구 관련 법률	205
〈표 5-23〉 기회발전특구 특별법 체계도	210
〈표 5-24〉 기회발전특구 특별법과 타 법률 간 관계	214
〈표 6-1〉 한국 특구의 평가 기준 및 주요 내용	222
〈표 6-2〉 해외사례 요약	223
〈표 6-3〉 기회발전특구 세제·규제·금융·기타 특례 설계(안)	226
〈표 6-4〉 기회발전특구 지정기준(안)	231
〈표 6-5〉 기회발전특구 특별법 체계도	234

그림목차

〈그림 1-1〉 연구 체계	7
〈그림 2-1〉 수도권/비수도권 주요 지표 비교	12
〈그림 2-2〉 윤석열 정부 지역균형발전 개념도	16
〈그림 2-3〉 기회발전특구 기본방향 및 핵심전략	24
〈그림 2-4〉 기회발전특구 기본구상 방향 및 특징	26
〈그림 2-5〉 인구기술육성 특구유형의 공간적 분포	43
〈그림 2-6〉 지역균형발전 특구유형의 공간적 분포	44
〈그림 2-7〉 지역경제활성화 특구유형의 공간적 분포	45
〈그림 2-8〉 지역문화/산업 특구유형의 공간적 분포	46
〈그림 2-9〉 기타 특구 유형의 공간적 분포	47
〈그림 2-10〉 기존 특구의 유형별 공간적 분포(종합)	50
〈그림 2-11〉 기존 특구의 유형화 지역 현황(종합)	51
〈그림 3-1〉 일본 특구제도의 흐름	69
〈그림 3-2〉 구조개혁특구제도의 흐름	70
〈그림 3-3〉 구조개혁특구 인정 절차	72
〈그림 3-4〉 일본의 종합특별구역제도의 개요와 흐름	75
〈그림 3-5〉 일본의 통합특구: 국제전략종합특구(☆) 및 지역활성화종합특구(○)	76
〈그림 3-6〉 일본 국가전략특구의 지정 절차	78
〈그림 3-7〉 일본 국가전략특구 지정 현황	79
〈그림 3-8〉 특구별 인정사업 추진 현황(2018년 3월 기준)	82
〈그림 3-9〉 프랑스 regional aid map 2022-2027	88
〈그림 3-10〉 프랑스 농촌활성화지역(ZRR) 현황	91
〈그림 3-11〉 폴란드 경제특구	93

〈그림 5-1〉 기회발전특구 추진의 기본방향	127
〈그림 5-2〉 방사형 개발형태 : 예시	129
〈그림 5-3〉 기회발전특구 추진체계도	132
〈그림 5-4〉 규제자유특구의 규제혁신 3종 세트 절차도	148
〈그림 5-5〉 지방투자촉진보조금의 지원절차	155
〈그림 5-6〉 지방투자촉진보조금 규모의 추이	156
〈그림 5-7〉 국가균형발전특별회계 예산규모 추이	160
〈그림 5-8〉 국가균형발전특별회계 비수도권 배분율 추이	161
〈그림 5-9〉 가칭 “ODZ 펀드” 설계(안)	173
〈그림 5-10〉 기회발전특구 추진절차와 중간조직의 역할	178
〈그림 5-11〉 규제자유특구 지정 절차	184
〈그림 5-12〉 기회발전특구 지정 절차	184
〈그림 5-13〉 기회발전특구 지정단계에서 중간조직의 역할(예시)	185
〈그림 5-14〉 기회발전특구 특별법 제안 배경	189
〈그림 5-15〉 기회발전특구 특별법 필요성	191
〈그림 5-16〉 기회발전특구 특별법 방향	193
〈그림 6-1〉 기회발전특구 추진절차와 중간조직의 역할	230
〈그림 6-2〉 기회발전특구 지정 절차	232
〈그림 6-3〉 기회발전특구 지정단계에서 중간조직의 역할(예시)	232

제 1 장

서 론

제1절 연구의 배경 및 필요성

제2절 연구의 목적

제3절 연구분석의 틀

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 필요성

□ 새 정부의 지역균형발전을 위한 15대 국정과제로서의 '기회발전특구' 지정

- '기회발전특구' 논의 배경은 파격적인 세제지원 및 거침없는 규제특례를 통해 개인 및 기업들이 감면 받은 세금을 기회발전특구에 재투자하도록 유인을 제공하는 플랫폼을 구축하기 위함임(20대 대통령직인수위원회, 지역균형발전 비전 대국민 발표. 22.04.27)
 - 기존의 경제자유특구, 외국인특구 등과의 차별성은 '파격적' 지원에 있음. 기존 지방자치단체의 세제지원과는 확연히 다른 세제혜택(혹은 다른 세제 시스템의 적용까지 구상 가능) 및 지방의 성장전략에 맞추어 획일적인 규제특례가 아닌 맞춤형 규제특례를 제공하는 것을 구상하고 있음
 - 개인 및 기업에 대한 세제지원뿐만 아니라 거점대학 활성화, 교육기관 등의 활발한 유치, 주택 공급 등과 맞물려 기회발전특구가 지역의 균형발전을 선도할 수 있는 구심점 역할을 할 수 있다고 전망하고 있음

□ 지방 주도의 특구 개발을 통한 한국형 지역 신성장 전략

- 인수위에서 발표한 기회발전특구는 첫째, 지방이 자체적으로 설정한 성장전략에 따른 특화 모형을 설정하는 것을 특징으로 함
 - 중앙정부 주도의 하향식(top-down) 방식이 아닌 지방이 주도하고, 그에 따른 규제와 세제혜택을 설계·제공함
 - 그러나 이러한 방식은 타 지방자치단체와의 관계에서 얼마나 실효성을 발휘할 수 있는지는 의문임

□ 개인과 기업의 자연스런 지방 이전으로 지역발전전략 패러다임 전환

- 둘째, 개인과 기업에 파격적인 세제 혜택을 부여함으로써 지방 이전을 유도하고자 하는 지역발전전략을 취함
 - 지역균형발전특별위원회(2022.04.27.)에서 발표한 자료에 따르면 “양도소득세 이연/감면 및 법인세 획기적 감면”을 예로 들고 있음
 - 특구에 이전하여 투자한 개인과 기업에 있어서 양도소득세를 일정기간 이연 및 감면하여 다시 재투자 재원을 마련하는 것이 주요 의도임
 - 특구 내 거주 시 개인과 기업의 소득세 및 법인세를 감면하는 등 세제혜택이 재투자로 선순환될 수 있는 혜택을 고려하고 있음
 - 국제 혜택의 경우, 정부 간 관계를 반드시 고려해야 하는데 중앙정부의 적극적인 협조가 어느 정도까지 이루어질 수 있는지 간음할 수 없다는 것이 한계임

□ 민간자본을 활용한 획기적인 지역균형발전 추진

- 마지막으로, 민간자본을 활용한 획기적인 지역균형발전 추진으로 규제를 대폭 완화하고 중앙 및 지방에서도 추가적인 규제 완화를 할 수 있도록 설계하고자 함
 - 민간자본 활용을 위해서는 기업 환경 및 맞춤형 인력양성도 중요하기 때문에 산학과 연대할 수 있는 지역 대학의 특성화, 프로그램 도입 등을 고려하고 있음

제2절 연구의 목적

□ 기존 특구와의 차별성 도출 및 성공적 해외사례 검토

- 중소벤처기업부(2022) 자료에 따르면, 2022년 현재 지역별로 총 411개의 특구가 운영되고 있음(클러스터, 지구 등 기타 용어 제외)
 - 기회발전특구가 기존의 특구와 비교하여 차별점이 무엇인지, 실제로 지방의 균형발전을 위한 출구전략이 될 수 있는지 다각도로 분석하고자 함
 - 기존 특구의 장·단점, 성공 및 실패 사례를 검토함으로써 기회발전특구 실행을 위해 고려해야 하는 사항을 살펴보고자 함
- 기회발전특구의 벤치마킹 사례인 미국의 기회특구 및 다양한 사례들을 살펴보고 성공요인, 경제효과 등을 검토하고자 함

□ 주요 국정과제 기회발전특구 프로젝트 실행전략 제시

- 새 정부의 주요 국정과제로서 기회발전특구 안을 검토하고 실행가능성을 검토하고자 함
 - 첫째, 지역의 주력 산업 등을 토대로 분야별 정책 설계(안)를 제안하고, 둘째, 지방자치단체가 자체 목적에 맞게 취사선택할 수 있는 실행전략(안)을 제시하는 것으로 함
 - 지방자치단체는 본 연구를 통해 자체 목적에 따른 특구를 선택할 수 있는 기초자료로 활용할 수 있음

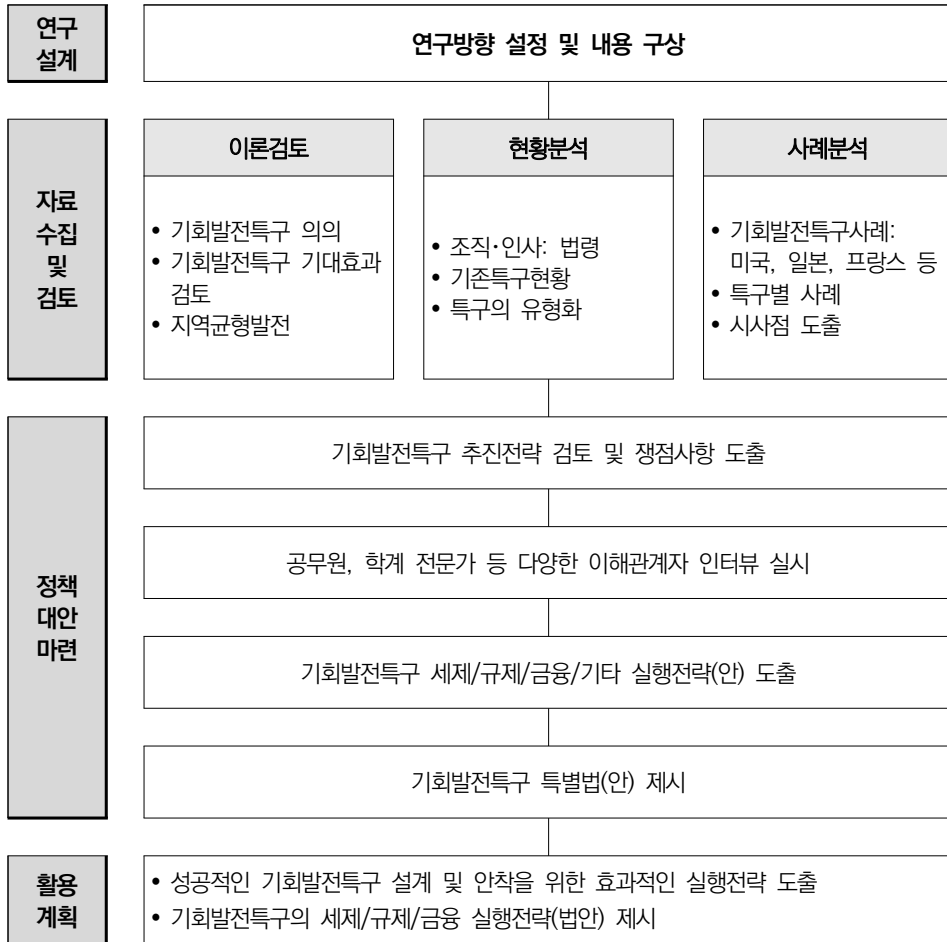
□ 기회발전특구 성공적 정착을 위한 도입요인 및 실행전략 구체화를 위한 법안 작성(등)

- 기회발전특구의 성공적인 도입 및 운영을 위한 여러 요인 중 우선순위를 설정하고, 각 요인별 중요도를 도출하여 지방자치단체가 기회발전특구를 추진하는데 있어 필요한 법안을 작성, 각종 세제·규제·금융 혜택 구상하는 등 현실성 있는 실행전략을 제시함

- 기회발전특구 도입요인에 대한 FGI를 실시하여 성공적인 특구 안착을 위한 논의를 진행하고자 함
- 법안 등 구체적인 정책(안)을 작성하여 지방자치단체의 정책설계과정에서 활용할 수 있음

제3절 연구분석의 틀

〈그림 1-1〉 연구 체계



제 2 장

기회발전특구 도입 배경과 기존 특구와의 차별성

제1절 기회발전특구 도입 배경

제2절 기회발전특구 개념 및 기본구상

제3절 기존 특구 현황 및 차별성

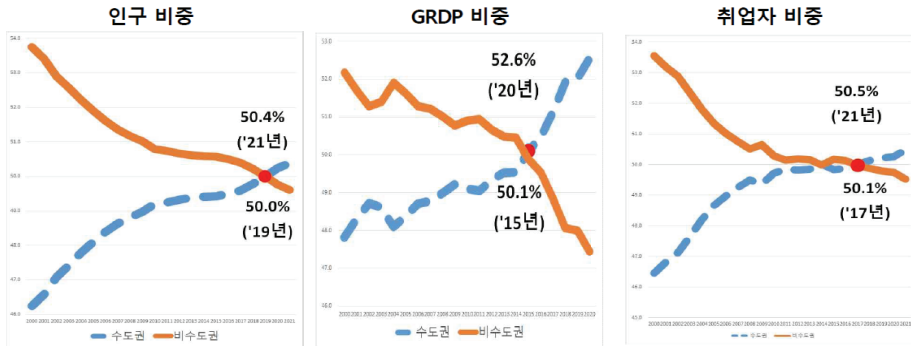
제2장 기회발전특구 도입 배경과 기존 특구와의 차별성

제1절 기회발전특구 도입 배경

1. 수도권 집중으로 인한 지역균형발전 요구 심화

- 수도권 집중으로 인한 도시문제가 심화되면서 균형성장이론에 입각한 지역 균형발전의 필요성이 요구됨
 - 1960년대부터 강력한 중앙집권적 정부주도 산업개발정책이 실시되면서 거점지역을 중심으로 압축적인 경제성장이 추진됨
 - 역사적·정치적 요인으로 인해 기업과 인구의 수도권 집중이 발생하고, 노동력 확보의 용이성과 소비시장 접근성, 쉬운 정보접근이 이루어지면서 특정 지역으로의 집중이 강화되고 수도권과 비수도권 간 지역 불균형 발전이 나타남
 - 2019년 기준으로 전국 대비 수도권 인구는 50% 이상이고, 상장기업 본사 72.7%, 첨단제조업 종사자 60.9%가 수도권에 집중되어 있음(최진섭, 2022)
 - 청년층 인구의 수도권 집중으로 인해 지역경제 위축 및 지방소멸이 가속화, 각종 도시문제와 저출산 심화, 북한과 인접한 수도권에 산업 집중으로 유사시 국가기능 마비(최진섭, 2022)의 문제가 발생할 수 있다고 지적하고 있음

〈그림 2-1〉 수도권/비수도권 주요 지표 비교



출처: 지역균형발전 비전 대국민 발표. 2022.04.27.

- 1972년부터 실시된 국토종합개발계획은 거점지역 중심으로 산업시설의 과도한 편중과 지역간 불균형발전을 심화(이호영, 2006)시켰고, 이에 대한 해결책으로 1982년부터 지역균형발전 개념이 형식적으로라도 제시되었고, 노무현 정부에서부터 정책적인 실천이 시작(차재권, 2017)됨

2. 지역균형발전 이론적 흐름 및 개념

□ 이론적 흐름

- 신고전학과 경제학자들은 지역불균형발전이 경제성장과정에서 나타나는 불가피한 상황으로 인식(이호영, 2006)하였고, 시장에 의해 자동적으로 해결될 수 있다고 여기는 영역으로 보았음
 - Hirschman(1959)은 부존자원과 입지여건이 유리한 지역으로 산업 및 경제성장이 집중되는 극화효과(Polarization effect) 때문에 지역 간 불균형성장은 경제성장 과정에서 피할 수 없는 조건으로 보았고, 윌리엄슨(1968)은 경제성장과 지역 간 불균형 정도의 관계가 경제성장정도에 따라 역U자형태¹⁾임을 확인함

1) 일정수준까지 지역간 불균형은 경제성장을 촉진하지만 일정 수준 이상에서는 경제성장을 억제하는

- Myrdal(1959)과 Kuznets(1968)는 역사적·지리적 비교우위를 지닌 지역을 중심으로 개발이 이루어지면 개발 초기에는 주변지역에서 자본, 인력, 기업의 이동이 발생하지만 이후에는 산업 전후방 연관효과가 발생하여 중심지역에서 주변지역으로 성장이 확산된다고 주장하기도 함
- Hirschman, Myrdal, Kuznets 등의 주장에 따르면, 신고전학과 성장이론은 경제 개발은 장기적 측면에서 지역 간 격차가 수렴할 것이라고 보았음
- 성장거점이론(Growth pole theory)도 같은 맥락의 주장에서 시작되었으나 현실적 효과에 대한 부분은 논란의 여지가 있음
 - 성장거점이론(Growth pole theory)은 인구, 기술 발전 등 성장에 필요한 인프라를 갖춘 도시지역을 중심으로 선도산업이 발전한 뒤 그 효과를 낙후된 주변지역에 파급시키면서 발전을 유도하는 개발방식(확산효과, trickle down effect)이지만 실제 파급효과가 확산되는지에 대한 경험적 연구가 부족하거나 오히려 부정적인 효과가 나타난다고 보았음(Todd, 1979)
- 이에 반해 균형성장이론(theory of balanced growth)은 특정 부문을 대상으로 한 집중투자보다 부문 간 보완적인 투자(complementary investment)를 통해 전 지역 동시발전으로 궁극적인 국가발전을 도모해야 한다고 주장하였음
 - Rosenstein Rodan(1961)은 저개발국가가 빈곤상태를 벗어나기 위해서는 모든 산업부문에 동시적이고 균형적인 대규모 투자를 실시하여 발전을 가로막는 근원적 장애를 제거하는 확산 전략(Big-push strategy)을 주장함

□ 지역균형발전 개념 및 법적 근거

- 지역균형발전은 “지역 간 불균형 해소 및 지역 특성에 맞는 자립적인 발전방안을 마련하여 국민생활수준의 균등한 향상을 추구”(국가균형발전위원회, 2022)하기 위한 지역 간 균형적 발전을 의미함
 - 일반적으로 “지역간 사회·경제적 제반 여건과 삶의 질이 일정 수준의 균등성을 유지한 상태나 과정”으로 정의(김용웅, 2011)할 수 있음

제동효과(Breaking effect)가 나타남(김용웅, 2011)

- 정책적으로는 “국가적 통합성과 통일성을 훼손하거나 국가의 경제 및 사회 발전을 저해할 정도의 지역 간 차등이 없는 상태”(김용웅, 2011)로 획일화된 균등화를 의미하는 것이 아님
 - 선진국에서는 지역균형발전은 대도시권과 지방 간 산업의 과도한 집중에서 발생하는 차이를 줄이는 것을 의미하지만 개발도상국에서는 국가의 근대화 및 산업화가 전국적으로 확산하는 것을 의미(한상욱, 2011)함
 - 우리나라 역대정부의 지역균형발전 정책 목표는 경부축과 비경부축 간, 도시와 농촌 간, 수도권과 비수도권 간 지역격차를 완화(차재권, 2017)하는데 있었기 때문에 개발도상국 지역균형발전 전략에서 점차 선진국 지역균형발전 모형으로 변화하는 과정을 모두 경험하였다고 볼 수 있음
- 지역격차 측정지표는 학자들마다 다양하지만 경제적 총량에 집중한 소득격차에서 삶의 질을 포함하는 방향으로 범위가 확대되고 있음
- 일반적으로 경제적인 차원에서 소득수준(GRDP), 실업률, 지방재정, 성장률 등으로 측정하거나 사회적인 차원에서 주택 및 가구설비 수준, 도로 및 상하수도, 교육, 의료 및 복지 서비스 수준 등으로 측정할 수 있음
- 법적인 측면에서 지역균형발전을 살펴보면, 정책 추진의 당위성은 헌법에서 찾아볼 수 있으며, 조세감면은 「조세특례제한법」(조특법), 「지방세특례제한법」(지특법)에 근거하고 있음
- 헌법 제120조 제2항 : “국토의 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다”
 - 헌법 제122조 : “국가는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다”
 - 헌법 제123조 제2항 : “국가는 지역 간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다”
 - 「조세특례제한법」은 법인세, 소득세와 같은 국세 감면에 대한 특례를 규정하고, 「지방세특례제한법」은 취득세, 재산세, 개인지방소득세 등 지방

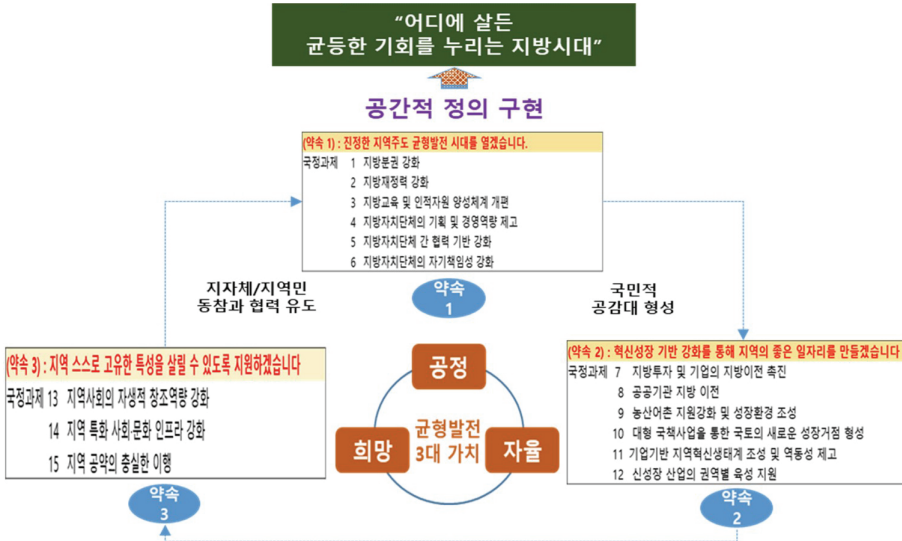
세 감면에 대해 감면 대상 세목을 규정함

- 「조세특례제한법」과 「지방세특례제한법」은 산업육성 및 지역균형발전을 목적으로 특구 등 지정지구 내 입주 기업에 대해 일정조건이 부합할 경우 (업종, 투자규모, 고용규모 등) 50~100% 범위에서 세액 감면 혜택을 부여함
- 윤석열 정부는 기회발전특구 특별법(가칭)을 제정하여 취득세와 법인세 등 각종 세금 감면과 기업상속요건 완화 등 투자 확대를 위해 규제 개선을 추진할 계획임(지역균형발전 대국민 발표자료, 2022.4.27.)
- 지역균형발전의 효율적 추진을 위한 대통령 자문 목적으로 2003년 4월에 「국가균형발전특별법」 제22조와 제23조에 근거하여 대통령직속기구로 국가균형발전위원회가 설치되었음

□ 윤석열 정부의 새로운 국정과제로서 지역균형발전

- 윤석열 정부 국정비전을 “다시 도약하는 대한민국, 함께 잘사는 국민의 나라”로 정하고, 공정, 자율, 희망에 기반한 지역균형발전을 주요 국정과제로 선정하였음
 - 윤석열 정부는 국정목표 중 하나로 ‘대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대’를 선정하고, 어느 지역에서든 균등한 기회를 누릴 수 있는 지역균형발전 방향을 제시하여 수도권 집중을 해결하고자 하였고(지역균형발전 비전 대국민 발표자료, 2020.4.27.), 이에 대한 핵심 정책 수단으로 기회발전특구(Opportunity Development Zone: ODZ) 도입 논의 시작하였음
 - 지역 간 발전격차를 수렴(convergence)하고, 공간적 정의(spatial justice) 구현을 통해 국민통합(cohesion)을 도모하기 위해 공정, 자율, 희망이라는 가치를 기반으로 ①진정한 지역주도 균형발전, ②혁신성장 기반 일자리 창출, ③지역 고유 특성 극대화를 제시함(지역균형발전 비전 대국민 발표자료, 2022.4.27.)

〈그림 2-2〉 윤석열 정부 지역균형발전 개념도



출처: 지역균형발전 비전 대국민 발표자료, 2022.4.27.

- 구체적으로 국정과제 7번 ‘지방투자 및 기업의 지방이전 촉진’에 대한 실천과제로 조세 및 규제특례지역인 기회발전특구(ODZ)를 지정하여 지방주도로 지역선정 및 특화산업, 투자자 범위, 지원사항 등을 선정하는 상향식 지역개발을 추진함(지역균형발전 비전 대국민 발표자료, 2022.4.27.)

□ 역대 정부 지역균형발전 정책 및 변화 흐름의 검토

- 윤석열 정부의 지역균형발전을 이해하기 위해서는 기존 정부에서의 정책의 패러다임과 가치 측면에서 무엇이 다른지 검토하는 것이 중요할 것임. 이에 역대 정부 지역균형발전 정책 내용 및 변화를 검토하고자 함
- 지역균형발전 정책의 시작은 참여정부가 지역균형발전을 핵심 국정과제로 제시한 것으로 볼 수 있음. 이어 이명박 정부와 박근혜 정부에서도 지역균형발전에 관한 정책을 시행하였으나 보조적 위상(엄수원, 2018)에 머물렀다고 평가되고 있음

- 그럼에도 역대 정부는 전(前) 정부와 비교하여 지역균형발전 정책의 차별화를 확보하는 방안으로 정부별로 다른 핵심 가치를 제시하였음(〈표 2-1〉 참조)
- 역대 정부별로 인식하는 지역문제 원인을 살펴보면 다음과 같음(송우경, 2021)
 - 참여정부는 ‘수도권 일극 집중과 지역 간 불균형 심화’를 문제로 인식함. 경제발전 과정의 구조적 산물로 지역격차가 발생하므로 국가 차원의 통합적 접근이 필요하다고 보았음
 - 이명박정부는 ‘지역의 글로벌 경쟁력 취약’을 문제로 인식하여 경쟁력을 하락시키는 불합리한 내부 관행을 해체하기 위한 대안을 제시함
 - 박근혜정부는 ‘지역 주민들이 체감하는 낮은 삶의 질 수준과 행복지수’로 지역문제를 공간에서 사람으로 전환하고, 삶의 질을 지역문제 영역으로 포함함
 - 문재인정부는 ‘수도권과 지방 간 격차 확대로 지속가능한 국가발전 저해’로 지역문제가 복합성을 갖는 과제로 지역의 주도적 역할이 필요하다고 여겼음
 - 윤석열 정부에서 두드러지는 차이점은 지역 주도의 “분권형 균형발전”을 통해 중앙정부 주도의 균형발전정책이 갖는 획일화된 감독, 지방 자율성 약화, 중앙정부에 대한 의존성 강화라는 문제를 해결하고, 지방의 다양성과 경쟁성을 확보하여 지원 사각지대를 해소하는 분수효과(trickle-up)를 추구한다는 것임(차미숙, 2022)

□ 역대 정부별 지역균형발전 정책의 특징 요약

- 2003년 출범한 참여정부는 수도권 집중과 지역 간 불균형에 주목하여 ‘다핵형·창조형 선진국가 건설’을 정책목표로 설정하고, 목표 달성을 위해 혁신 주도형 발전, 다극분산형 발전, 공간·삶의 질 발전을 추진하였음(송우경, 2021)

- 13개 시도(비수도권)가 정책대상 단위이고, 균특법을 제정 및 균특회계를 신설하여 균형있는 혁신을 추구한 점이 이전 정부와 차별점임(엄수원, 2018)
- 2008년 출범한 이명박정부는 '일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역 창조'를 정책목표로 설정하고, 목표 달성을 위해 세계화에 대응하는 광역경제권 구축, 지역 개성을 살린 특성화된 지역발전, 지역분권·자율을 통한 지역주도 발전, 지역 간 협력·상생을 통한 동반발전을 추진하였음
 - 5개 광역경제권과 2개 준광역경제권으로 구분한 '5+2 광역경제권'이 정책대상 단위이고, 광특회계를 사용하여 효율적인 성장을 추구한 점이 이전 정부와 차별점임(엄수원, 2018)
- 2013년 출범한 박근혜정부는 '국민에게 행복을, 지역에 희망을, 지역희망(HOPE)프로젝트'를 정책목표로 설정하고, 목표 달성을 위해 지역행복생활권 구현, 맞춤형 패키지 지원, 지역 주도 및 협력강화를 추진하였음
 - 63개 지역행복생활권이 정책대상 단위이고, 지특회계를 사용하여 국민 행복을 목표로 창조를 주요 정책개념으로 추구한 점이 이전 정부와 차별점임(엄수원, 2018)
- 2017년 출범한 문재인정부는 '지역주도의 자립적 성장기반 마련'을 정책목표로 설정하고, 목표 달성을 위해 사람 전략(안정되고 품격 있는 삶), 공간전략(방방곡곡 생기도는 공간), 산업전략(일자리가 생겨나는 지역혁신)을 추진하였음(송우경, 2021)
 - 기존 행정구역이 정책대상 단위이고, 균특회계를 개편하여 분권, 포용, 혁신을 추구한 점이 이전 정부와 차별점임

〈표 2-1〉 기존정책 패러다임의 비판과 정부별 균형발전정책 방향

구분	참여정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
기존 균형발전 정책 비판	<ul style="list-style-type: none"> • 총량적 성장 • 경제적 효율성 증진 • 국가발전을 통한 지역발전 	<ul style="list-style-type: none"> • 행정구역 단위 분산 투자 • 지역별 특색없는 획일적 개발 • 중앙주도 하향식 • 지역간 대립과 갈등 	<ul style="list-style-type: none"> • 그간 증후장대형, 거대 담론 중심의 정책 추진으로, 지역 간 양극화 등 문제해결 미흡 • 중앙정부 주도, 하향식 정책 추진, 부처별 산발적 지원방식 비판 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부 주도 • 지역특화 발전 미흡
	↓	↓	↓	↓
균형발전 정책 패러다임 전환 방향	<ul style="list-style-type: none"> • 삶의 질 향상 • 균형/효율 동시추구 • 지역발전을 통한 국가발전 	<ul style="list-style-type: none"> • 광역화(규모의경제) • 특성화(선택과 집중) • 분권화(지자체 중심) • 상생발전(연계와 협력) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역행복생활권 구현 • 맞춤형 패키지 지원 • 지역주도 및 협력강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역주도의 자립적 성장기반 마련
핵심가치 (비전& 기조)	지방중심(지방자립형), 상향적 분권화, 지역간 연대와 협력	일자리와 삶의질이 보장되는 경쟁력있는 지역 창조	국민에게 행복을, 지역에 희망을 (Hope 프로젝트)	(분권) 지역 주도 분권형 균형발전 추진 (포용)국가균형발전 체계의 발전적 복원 (혁신)지역주도 자립적 성장기반 구축

출처: 차미숙 외(2022)

- 한편, 지역균형발전 조세정책은 근거법에 따라 지방세와 국세로 구분할 수 있으며, 다시 수도권 기업에게 패널티를 주는 억제적 수단(증과세제도)과 비수도권 기업에 인센티브를 주는 유인적 수단(감면제도)로 구분할 수 있음(최진섭·이주현, 2021)
- 이와 관련된 구체적 내용은 제 6장. 기회발전특구 추진전략 논의에서 구체적으로 제시하겠음

제2절 기회발전특구 개념 및 기본구상

1. '특구(modern zone)' 개념 및 유형

- World Bank(2008) 「특별경제특구(Special Economic Zones)」에서는 특구의 개념 및 특성 등을 정리하였는데, 기본적인 특구의 개념과 성격을 명시하였음
 - 현대적 의미의 특구(modern zones)는 1959년 아일랜드(Shannon Free Zone)에서 사용되었고, 이후 다양한 종류와 특성을 갖는 특구들이 전 세계적으로 생성되었음

참고

아일랜드의 새년자유구역(Shannon Free Zone)은 1958년에 설립된 세계에서 가장 오래된 수출가공구역(Export Processing Zone, EPZ)이다. 새년국제공항에 위치한 새년자유구역은 투자자들에게 유럽시장에 대한 안전한 접근, 매력적인 세금혜택, 임대료 및 시설 보조를 제공했고, 전문 훈련 및 인력 개발 시설은 처음부터 구역 설계에 통합되었다. 그 결과, 수출 제조업 활동이 가속화되었다. 현재 120개 회사가 자유구역 내에서 7,500명 이상 고용하고 있다. 서비스 부분의 활동 비중이 높기 때문에 전체 상품 수출에 대한 새년자유구역의 기여도는 전체 상품 수출의 3% 미만으로 상대적으로 작다. 연간 기준으로 새년자유구역의 수출은 총 25억 달러이며, 수입은 12억 달러이다. 시간이 지나면서 아일랜드 경제가 자유화됨에 따라 새년자유구역의 중요성은 상대적으로 감소했다. 그럼에도 불구하고 새년자유구역은 새로운 부가가치 분야로 경제의 다각화를 이끄는 중요한 촉매제로 남아있다.

출처: World Bank (2008). p.30

- 역사적으로 특구는 무역을 중심으로 구축되었고, 전통적인 특구는 4가지의 특징이 있다고 보았음
 - 첫째, 지리적으로 구분되고, 물리적으로 보호되는 영역이 존재(fenced-in)
 - 둘째, 단일 관리/행정
 - 셋째, 특구 내 물리적인 위치하에서 자격과 혜택이 부여됨
 - 넷째, 별도의 관세 구역(면세 혜택) 및 간소화된 절차

- 전통적인 특구의 개념은 물리적으로 구획화된 장소하에서 자격(eligibility)과 혜택(benefits)을 갖는 형태가 가장 큰 특징이며, 무역이 중심이다 보니 관세 등의 면세와 무역상 절차의 간소화가 가장 주요한 혜택이었음

〈표 2-2〉 특구의 유형 및 예시

특구유형	개발목적	규모	대표적 입지	대표 활동	시장	예시
자유무역지역 (Free/Commercial Trade Zone)	무역지원	50ha 이하	입항	물류창고, 무역관련 활동	국내시장, 재수출	(파나마) 콜론 자유무역지역
전통적 EPZ (Traditional EPZ)	수출상품제조	100ha 이하 (모든 구역이 EPZ 지정)	없음	제조업, 기타 가공업	대부분 수출	(파키스탄) 카라치 수출가공구역
혼합 EPZ (Hybrid EPZ)	수출상품제조	100ha 이하 (일부 지역만 EPZ 지정)	없음	제조업, 기타 가공업	수출 및 국내시장	(태국) 라트크라방 산업단지
프리포트 (Freeport)	통합개발	100km ² 이상	없음	다용도	프리포트 내, 국내시장 및 수출	(요르단) 아카바 특별경제구역
기업촉진지구, 임파워먼츠, 도심자유지역 (Enterprise Zone, Empowerment, Urban Free Zone)	도시 재활성	50ha 이하	도심내 빈민지역 또는 농촌지역	다용도	국내시장	(미국) 시카고 임파워먼트존
단일공장 EPZ (Single Factory EPZ)	수출상품제조	개별기업별 지정	전국	제조업, 기타 가공업	수출	모리셔스, 멕시코, 마다가스카르
기술/과학단지 (Technology or Science Parks)	첨단기술, 과학기반산업 증진	50ha 이하	대학, 연구원 인접	첨단기술 활동	국내시장, 수출	(싱가포르) 싱가포르 과학단지
석유화학구역 (Petrochemical Zones)	에너지 산업 증진	100~300ha	석유화학허브, 효율적 에너지공급	석유화학, 기타 중공업	국내시장, 수출	(태국) 람차방 산업단지
금융서비스 (Financial Service)	역외금융 서비스 개발	50ha 이하	없음	역외금융, 비금융 서비스	수출	(말레이시아) 라부안 국제역외 금융센터

특구유형	개발목적	규모	대표적 입지	대표 활동	시장	예시
소프트웨어와 인터넷 (Software, Internet)	소프트웨어, 기타 IT서비스 개발	20ha 이하	대학, 연구원, 도심 인접	소프트웨어, 기타 IT서비스	수출	(UAE) 두바이 인터넷시티
공항기반 (Airport-based)	항공화물 무역과 환적	20ha 이하	공항	창고업, 환적	재수출, 국내시장	(말레이시아) 쿠알라룸푸르 공항자유구역
관광 (Tourism)	통합적 관광개발	200~1,000ha	관광지역	리조트, 기타관광	수출, 국내시장	(콜롬비아) 바루섬
물류/화물단지 (Logistics Parks or Cargo Villages)	물류지원	50ha 이하	공항, 항만, 교통허브	창고업, 환적	재수출	(체코) D1물류단지

출처: World Bank (2008). p.10-11

- 이후, 특구는 경제를 발전시키고, 활성화하기 위한 수단으로 활용되기 시작하였으나 매우 경직적이고, 제한된 하에서 운영되었음
 - 선진국과 개발도상국은 다른 목적 하에서 특구를 활용하기 시작하였는데 선진국은 전통적으로 정책 수단과 인프라 구축 관련, 특히 수출을 활성화하는 목적에서 활성화 하였음. 특히 외국인의 직접 투자를 활성화하고, 새로운 정책과 접근의 하나의 실험적 공간으로서 활용하는 측면이 컸음
 - 반면에 개발도상국은 경제적 성장을 위한 하나의 구심점(growth pole)을 위해 특구를 활용하는 측면이 강했음. 특구를 기점으로 발전이 확산될 수 있는 하나의 시발점(trigger)으로 활용하였음
- 특구는 1950년대 WTO를 기점으로 제한적 공간에서 경직되게 운영되는 것을 넘어 지역 개발을 허용하고, 전국적으로 확산할 수 있도록 정책의 방향을 선회하였음
 - 지역 개발에 관심이 있는 민간의 활발한 참여 등으로 특구를 지정하고, 관리하는 프로세스가 민간단체에 의해 추진되는 것으로 발전하였음
- WTO는 특구 개발에 따른 정부 수입 및 비용을 정리하였음. 기회발전특구 설치 시 수입과 비용 산정 시 참고할 만한 항목들이기 때문에 아래와 같이 제

시험(WTO, 2008: 39)

- 수입

- (세금 감면기간이 없다면) 법인세
- 직·간접 고용에 대한 소득세
- 허가수수료 및 사용료
- (공유지 판매 또는 임대) 임대 또는 판매 수수료
- 국내 관세 영역에서 판매되는 특구 제품에 대한 수입관세 및 세금
- 특구개발과 관련된 기타시설(항만, 발전소 등)에 대한 부대비용

- 비용

- 특구활동 규제 또는 특구운영에 따른 필요 공무원의 임금과 기타 운영 비용
- 외부기반시설(및 공공개발특구의 경우 내부기반시설)을 위한 공공부문 자본지출
- 밀수에 따른 수입 관세 및 수수료 손실
- 기업이 국내 관세 영역에서 특구로 이전함에 따라 면제되는 세금
- 보조금

- 시간이 지날수록 특구는 한정된 공간과 명확한 구획 내 경직된 혜택에서 이를 타파하고, 민간의 주도하에 설정한 목표를 달성하기 위한 효율적 수단을 동원하여 지원하는 방향으로 발전하였음

2. 기회발전특구(Opportunity & Development Zone) 개념

- 윤석열 정부 지역균형발전특별위원회 3대 약속, 15대 국정과제에서 포함하여 새롭게 제시한 개념임
 - 제20대 대통령직인수위원회 지역발전특별위원회에서 지역 균형발전 및 성장을 촉진할 수 있는 제도적 지원방안으로 ‘기회발전특구’를 제안하였음

- 기존에 수도권 집중 등으로 인한 불균형의 원인으로 지목 받고 있는 공모사업의 지역 발전 방향을 새로운 특구인 '기회발전특구'를 통해 지방자치단체와 민간이 주도하는 발전을 추진할 수 있도록 추진 주체를 전환하는 것이 정책을 추진하는 주요 배경 중 하나임(나강열, 2022)
 - 지역균형발전이라는 큰 틀 속에 인구소멸지역에 대한 고민, 낙후지역의 지역 개발을 지방과 민간 혜택의 재투자 플랫폼 구성을 목표로 규제, 세제 및 교육 특구 기획을 상향식(bottom up) 할 수 있게 하는 것임
- 기회발전특구의 핵심을 요약하면, 첫째, 지방 주도의 한국형 지역 신성장 전략, 둘째, 개인과 기업의 자연스런 지방이전 유도, 셋째, 민간자본 주도의 지역균형발전 추진임(지역균형발전특별위원회, 보도자료)

〈그림 2-3〉 기회발전특구 기본방향 및 핵심전략

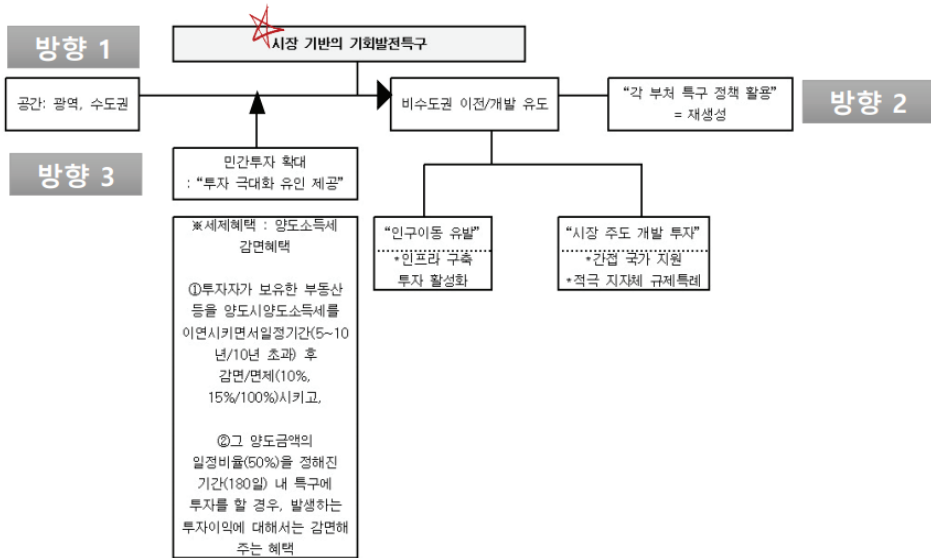


출처: <https://www.metroseoul.co.kr/article/20220427500321> 재구성

3. 윤석열 정부 기회발전특구 기본구상 발표안

- 윤석열 정부는 기회발전특구의 기본구상(안)을 첫째, 세제 혜택 관련, 둘째, 규제 완화 관련, 셋째, 교육 지원 관련하여 크게 3가지 영역으로 제시하였음
- 먼저 세제 혜택 관련(안)은 양도소득세 이연 및 감면이라는 기존 특구와는 다른 세제를 신설하는 것이 가장 큰 특징임
 - 기회발전특구 이전 및 투자재원 마련단계에선 “양도소득세 이연 및 감면, 창업자에 대한 증여세 감면, 취득세 및 재산세 감면 혜택”을 부여함
 - 기회발전특구 내 기업운영단계에선 “법인세 및 소득세 감면, 특구 개발펀드에서의 금융소득 관련 소득세 감면, 특구 내 중소기업 및 중견기업의 가업승계 요건 완화 혜택”을 부여함
 - 기회발전특구 내 자산 처분단계에선 “자산 등의 양도소득세와 법인세, 상속세 등 감면 혜택”을 부여함
- 규제 완화 관련(안)은 기존 특구에서 부여하는 규제 완화 관련하여 지방이 주도하면서, 메뉴판식 규제특례, 규제 혁신 3중세트 등을 종합적으로 검토 및 부여할 수 있는 방안을 제시하였음
 - 중앙의 하향식(톱다운) 특구 선정방식이 아닌, 지방 스스로 실정에 맞게 특화모델과 권역내 특구구역 선정, 인력양성계획 등 수립하였음
 - 중앙정부의 기존 201개 법률의 규제를 유예·면제하는 메뉴판 식 규제 특례를 기회발전특구에도 적용하고 아울러 규제혁신 3중 세트(규제 신속확인, 실증특례 및 임시허가)를 허용하고자 함
- 교육 지원 관련(안)은 특구 기업의 수요를 충족할 수 있도록 지방 캠퍼스 설립 혹은 인력양성을 위한 지방자치단체의 적극적 지원 등의 내용을 담고 있음
 - 기업 수요맞춤형 인력양성을 위한 산학 공동의 지방대학 특성화 및 산업 수요 맞춤형 인력양성 프로그램 운영하는 등의 안을 제시함
- 윤석열 정부 기회발전특구 기본구상 발표안을 토대로 기존 특구의 차이 및 방향성을 정리하여 그림으로 나타내면 아래와 같음

〈그림 2-4〉 기회발전특구 기본구상 방향 및 특징



출처: 인수위 구상안을 토대로 연구진 작성

제3절 기존 특구 현황 및 차별성

1. 기존 특구 개괄적 현황

1) 기존 특구의 특징 및 현황

- 우리나라는 지역특화발전특구, 규제자유특구, 외국인투자지역특구, 경제자유특구 등 상당히 다양한 종류의 특구들을 운영하고 있음
- 인천연구원(2018) 보고서에 따르면, ‘특구’, ‘지구’, ‘클러스터’ 등의 다양한 용어를 포함하여 약 748개 특구가 있다고 파악하였음
 - 본 연구에서 인천연구원의 데이터를 기반으로 추가적으로 조사한 결과 900개 이상의 특구가 전 지역에 분포되어 있었음
- 본 절에서는 대표적 특구 10개를 선정하여 이에 대한 내용 및 혜택, 법적 근거에 대한 운영사항을 정리하고자 하고, 지역적으로 분포한 특구 관련 현황을 파악하고자 함

□ 관광특구

- 관광특구는 관광활동과 관련된 서비스·안내체계 및 홍보 등 관광여건을 조성할 목적으로 「관광진흥법」에 근거하여 지정됨
- 관광특구로 지정되면 관광진흥개발기금 지원, 영세율 적용, 옥외광고물 표시방법의 완화 등과 같이 관광진흥법에 따라 관광활동과 관련된 관계법령의 적용이 배제되거나 완화되는 등의 지원이 제공됨
- 2022년 5월 기준 현재 13개 시·도의 34개소가 관광특구로 지정됨(문화체육관광부, 2022)

□ 지역특화발전특구

- 지역특화발전특구는 지역 특성에 맞게 선택적으로 규제특례를 적용함으로써 지역균형발전 및 지역경제 활성화를 목적으로「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」에 근거하여 지정·운영됨
- 지역특구는 다른 특구와 달리 지자체의 자율적인 사업추진을 위해 직접적인 재정 및 세제지원은 없고, 규제특례만 적용됨
- 지역특구 지정을 통해 58개 개별법에서 정한 128개 규제특례를 지역특구법에 따라 특구 내 적용이 가능함
 - 일반(62개), 토지이용(53개), 이양(13개)의 규제특례를 받고 있음
- 2022년 1월 기준 196개 특구가 지정 및 운영되고 있음(중소벤처기업부, 2022)
- 지역특구는 각각 관광레포츠, 교육, 산업·연구, 의료·복지, 향토자원유통의 유형으로 지정되었음

□ 연구개발특구

- (연구개발특구) 특구 R&D성과의 사업화 및 창업 지원을 통해 국가 및 광역경제권내의 경제성장을 촉진하고 지속발전 가능한 한국형 혁신클러스터를 육성하는 것을 목적으로 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」에 따라 지정·운영됨(한국개발연구원, 2010)
 - 연구개발특구에는 세제지원 및 부담금 감면, 국유·공유 재산의 사용·수익·대부 및 매각 등의 규제특례가 제공됨(지식경제부, 2012)
 - 현재 대덕연구개발특구, 광주연구개발특구, 대구연구개발특구, 부산연구개발특구, 전북연구개발특구 등 5개의 연구개발특구 지정되어 있음(연구개발특구진흥재단, n.a)
- (강소연구개발특구) 강소연구개발특구는 새로운 연구개발특구 모델로, 대학, 연구소, 공기업 등 지역에 위치한 우수한 혁신역량을 갖춘 기술혁신기관

(Innovation)을 중심으로 소규모·고밀도 기술 사업화 거점을 지향함(과학기술정보통신부, 2020)

- 강소특구로 지정이 되면 해당 지역에 기술사업화 자금, 인프라, 세제혜택, 규제특례 등 행정적, 재정적 지원이 제공됨(과학기술정보통신부, 2020)
- 현재 9개 시도 12개 지역에 강소연구개발특구가 지정되어 있음
 - 서울 홍릉, 경기 안산, 충남 천안아산, 충북 청주, 전남 나주, 전북 군산, 경남 김해, 경남 진주, 경남 창원, 경북 포항, 경북 구미, 울산 울주(연구개발특구진흥재단, n.a)
 - 강소연구개발특구는 강소특구 최대 개수가 17개로 상한선이 설정되어 있으며(총량관리), 수도권(서울, 인천, 경기)의 경우 1광역시 1강소특구로 제한되어 있음(과학기술정보통신부, 2020)

□ 경제자유구역

- 경제자유구역(Free Economic Zones)은 외국인 투자기업의 경영환경과 생활여건을 개선하고 각종 규제 완화를 통한 기업의 경제활동 자율성과 투자유인을 최대한 보장하여 외국인투자를 적극적으로 유치하기 위한 특별경제특구로 2002년 제정된 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」에 근거함(지식경제부, 2012: 49).
- 경제자유구역에서는 조세감면, 경영활동지원(현금지원, 기반시설 지원, 임대료 지원 등), 각종 규제완화 등의 인센티브가 제공됨(경제자유구역, n.a)
- 인천경제자유구역, 경기경제자유구역, 충북경제자유구역, 동해안경제자유구역, 대구경북경제자유구역, 광주경제자유구역, 광양만경제자유구역, 부산진해경제자유구역, 울산경제자유구역, 총 9개의 경제자유구역이 있음

□ 자유무역지역

- 자유무역지역은 자유로운 제조·물류·유통 및 무역 등의 경제활동을 보장하기 위하여 관세법 등에 대한 특례와 지원을 제공하는 특정지역을 지칭하며,

「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」에 근거하며 외국인 투자촉진과 수출 증대, 지역경제활성화를 목적으로 운영됨

- 자유무역지역은 각종 조세와 임대료가 감면되고 외국물품에 대한 관세가 유예되고, 부가가치세와 입주업체 간 공급되는 물품·서비스에 대해 영세율이 적용됨(한국조세연구원, 2012: 9-17)
- 자유무역지역은 산업단지형과 공항·항만형으로 구분할 수 있으며, 산업단지형으로는 7개 지역, 공항·항만형으로는 6개 지역이 지정되어 있음(인베스트코리아, n.a)
 - 산업단지형: 마산, 군산, 대불, 동해, 울촌, 울산, 김제
 - 항만·공항형: 부산항, 포항항, 평택·당진항, 광양항, 인천항, 인천국제공항

□ 외국인투자지역

- 외국인투자지역은 산업구조의 고도화, 기술이전, 고용증대 등 대한민국 경제에 도움이 되는 일정 규모 이상의 투자를 유치하기 위해서 일정 지역에 대해 국가가 조세감면, 임대료 감면 등 각종 인센티브를 제공하며 행정규제의 적용을 완화시켜 주기 위해 「외국인투자촉진법」에 따라 특별히 지정한 지역임
 - 2004년 외국인기업전용단지²⁾와 외국인투자지역 제도³⁾를 「외국인투자촉진법」을 개정하여 일원화한 것임
- 외국인투자지역은 단지형, 개별형, 서비스형 투자지역으로 분류되며, 임대료 감면, 조세감면(교통유발부담금 면제, 토지분할 허가 면제), 규제완화(수입 또는 수출제한 완화, 공창 건축면적 제한규정 적용제외 등)의 지원이 있음

2) 외국인기업전용단지는 1989년 이후 국내 투자환경의 악화로 외국인투자가 급속히 감소함에 따라 첨단고도기술 등 선진기술을 보유한 외국인기업의 국내투자를 촉진하기 위한 방안으로 1994년 도입됨

3) 외국인투자지역은 1997년 외환위기 이후 외국인투자를 촉진하기 위해 투자자가 희망하는 지역을 대상으로 지정할 목적으로 도입됨

- 2021년 12월 말 기준 단지형 30개, 개별형 78개사, 서비스형 3개사가 외국 인투자지역으로 지정되어있음(한국산업단지공단, n.a)

□ 기업도시

- 기업도시는 민간기업의 투자를 통해 비수도권 지역에 자족적 도시를 건설함으로써 지역 및 국민경제 활성화와 지역균형발전을 목표로, 「기업도시개발 특별법」에 근거하여 운영됨
- 기업도시에는 행정절차 간소화, 기반시설 국고지원, 조세 및 부담금 감면, 규제특례 등의 인센티브가 지원됨
- 2005년 전국 공모를 통해 6개 지역이 기업도시의 시범사업으로 선정되었으나, 2곳이 추진을 취소해 현재 4개 지역이 운영되고 있음(박성화·김태일·권장한, 2016)
- 원주(지식기반형), 충주(지식기반형), 태안(관광레저형), 영암·해남(관광레저형)

□ 혁신도시

- 혁신도시는 수도권에서 이전하는 공공기관을 수용하여 기업, 대학, 연구소, 공공기관 등이 서로 협력할 수 있는 혁신 여건과 양질의 주거환경을 구비하도록 「혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」을 근거로 개발된 도시로, 지역경제 활성화와 지역균형발전을 목적으로 함(박성화·김태일·권장한, 2016)
- 임대료 감면, 조세감면 및 규제완화 등을 지원함
- 10개의 지역(부산, 대구, 광주/전남, 울산, 강원, 충북, 전북, 경북, 경남, 제주)이 혁신도시로 지정되어 있음

□ 규제자유특구

- 규제자유특구는 지역을 단위로 지역과 기업이 직면한 신사업 관련 덩어리 규제를 패키지로 완화하여 지역으로의 투자와 양질의 일자리를 창출하여 지역의 혁신성장과 균형발전을 도모하며, 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」을 근거하여 운영됨
- (지원내용) 규제자유특구에는 규제특례 적용(메뉴판식 규제특례 및 규제혁신 3종세트), 재정지원, 세제지원 및 부담금 감면등의 인센티브가 지원됨
- 규제자유특구는 시도별로 지정된 지역전략산업에 한하며, 총 14개 시도에 27개의 산업이 선정됨(중소벤처기업부, n.a)

〈표 2-3〉 제14개 시도 지역전략산업의 지정현황

지역	지역전략산업	지역	지역전략산업
부산	<ul style="list-style-type: none"> • 해양관광 • IoT융합도시기반서비스 	강원	<ul style="list-style-type: none"> • 스마트 헬스케어 • 관광
대구	<ul style="list-style-type: none"> • 자율주행자동차 • IoT 기반 웰니스산업 	충북	<ul style="list-style-type: none"> • 바이오의약 • 화장품
광주	<ul style="list-style-type: none"> • 친환경자동차(수소융합스테이션) • 에너지신산업(전력변환저장) 	충남	<ul style="list-style-type: none"> • 태양광 • 수소연료전지 자동차부품
대전	<ul style="list-style-type: none"> • 첨단센서 • 유전자의학 	전북	<ul style="list-style-type: none"> • 탄소산업 • 농생명
울산	<ul style="list-style-type: none"> • 친환경자동차(부생수소 활용) • 3D프린팅 	전남	<ul style="list-style-type: none"> • 에너지신산업(전력 외 화학소재) • 드론
세종	<ul style="list-style-type: none"> • 에너지 IoT 	경북	<ul style="list-style-type: none"> • 스마트기기 • 타이타늄
제주	<ul style="list-style-type: none"> • 스마트관광 • 전기차인프라 	경남	<ul style="list-style-type: none"> • 지능형기계 • 항공산업(항공부품인증)

출처: 관계부처합동(2015)

□ 제주선박등록특구제도

- 제주선박등록제도는 우리나라 해운산업이 국제경쟁력을 갖추고 국제선의 해외치적을 방지하는 목적으로, 2003년부터 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(제443조)」에 근거하여 지정·운영됨
- 제주특별자치도 내 무역항을 선박등록특구로 지정해 국제선박이 등록할 경우 재산세, 지역자원시설세, 지방교육세, 농어촌특별세를 감면해줌

〈표 2-4〉 제주특구등록 선박의 조세 감면 현황

구분	제주특구등록선박
취득세(선가의 2.02~3%)	세율-2%
재산세(선가의 0.3%)	면제
지역자원시설세(선가의 0.12%)	면제
지방교육세[(선가의 취득세율-2%)×20%]	면제
농어촌특별세(취득세 감면세액의 20%)	면제

출처: 박성화·김태일·권장한(2016)

2) 종합

- 2022년 8월 주요 특구 및 지역별 세부 특구를 정리하여 제시하면 아래 표와 같음

〈표 2-5〉 대표적 특구제도 현황 및 주요내용(22년 8월 현재)

구분	목적	법적근거	지정·추진체계	지원내역	현황
관광특구	외국인 관광객의 유치촉진	관광진흥법	신청)시군구청장 지정)시도지사 의견제출)시도지사	관광진흥개발기금 보조 또는 융자, 규제특례	40
지역특화 발전특구	지역경제의 활성화, 경제발전	규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법	신청)시군구청장 지정)중소기업청장 협의)관계행정기관 심의)특구위원회	규제특례	209
연구개발특구+	연구개발촉진, 개발성과 사업화 지원, 경제발전	연구개발특구의 육성에 관한 특별법	신청)시도지사 지정)미래과학창조부장관	세계지원 및 부담금 감면, 규제특례	12
			신청)시도지사 심사)전문가위원회 협의)관계부처 심의)연구개발특구위원회 지정)과기정통부장관	기술사업화 자금, 인프라, 세제혜택, 규제특례	
경제자유구역	외자유치, 국가경쟁력 강화, 지역균형발전	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률	신청)시도지사, 중앙행정기관장 지정)산업통상자원부장관 관리)산업통상자원부장관(산단) 국토교통부장관(물류)	외투기업 조세감면, 자금지원, 규제특례	인천, 경기, 충북, 동해안, 광양만, 대구, 부산진해, 광주, 울산(9)
자유무역지역	외자유치, 무역진흥, 국제물류원활화, 지역개발	자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률	지정)시도지사 심의)외국인투자위원회 관리)시도지사	외투기업 조세감면, 자금지원	산단형(5) 항만공항형(4)
외국인투자지역	외국인 투자유치 촉진	외국인투자촉진법	지정)시도지사 심의)외국인투자위원회 관리)시도지사	외투기업 조세감면, 임대료감면, 규제특례	단지형(30) 개별형(78) 서비스형(3)

구분	목적	법적근거	지정·추진체계	지원내역	현황
기업도시	공공복리 증진, 국민경제 발전, 지역균형발전	기업도시 개발특별법	신청)민간기업,시도지사·시장·군수 지정)국토교통부장관 협의)중앙행정기관장 심의)중앙도시계획위원회, 도시개발위원회	조세감면, 지급지원, 규제특례	충주, 원주, 태안, 영암·해남(4)
혁신도시	지방의 자립기반 구축, 국가균형발전 도모	혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법	요청)국기관 및 지방자치단체, 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 지역특화발전특구에 관한 규제특별법	신청)시·도지사 협의)관계기관 심의)규제자유특구위원회 지정)중소벤처기업부장관	규제특례 재정지원 세제지원 및 부담금 감면	부산, 대구, 광주, 대전, 울산, 세종, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주(14)
제주신박 등록특구	선박등록 활성화	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(제443조)	동쪽)해양수산부장관	조세감면	제주(1)

출처: 각 특구별 검색을 통한 연구진 정리

〈표 2-6〉 지역별 특구현황(2022.08 현재)

NO	특구명	관련법	시	부	대	인	광	대	대	세	경	강	총	총	진	경	경	제	진
			울	산	구	천	주	진	산	종	기	원	합	합	합	합	합	주	구
1	경제자유구역	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법		1	1	1	3	3			1	2	1		3	3	2		21
2	국제과학비즈니스벨트	국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법						1		1			1	1					4
3	국제자유도시	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법																1	1
4	세만금사임지역	세만금사임 추진 및 지원에 관한 특별법													3				3
5	외국인투자지역	외국인투자 촉진법	4	4	4	1	1	9	1	15	2	8	27	6	11	11	5	2	111
6	자유무역지역	자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률		1	2			1		1	1			2	3	1	1		13
7	동계올림픽특구	2018 평창 동계올림픽대회 및 동계패럴림픽대회 지원 등에 관한 특별법										5							5
8	관광특구	관광진흥법	7	2	1	1				5	7	3	2	2	2	4	2	2	40
9	국가혁신융복합단지	국가균형발전 특별법		4	8	4	5	4	5		6	2	3	4	2	3	4	5	59
10	(인공지능) 선도사업거점지구	지능정보화 기본법																	0
11	국제회의도시	국제회의산업 육성에 관한 법률	1	1	1	1	1			1	1					1	1	1	11
12	국제회의복합지구	국제회의산업 육성에 관한 법률	1	1	1	1	1			1									5

NO	특구명	관련법	서울	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	전국
13	규제자유특구 (규제프리존)	규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	14
14	지역특화발전특구	규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법	13	9	6	3	2	2	21	17	21	19	14	34	27	15	3	209	
15	기업도시	기업도시개발 특별법							1	1	1	1	3					7	
16	농촌융복합산업지구	농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률							5	5	3	3	6	7	7	5	1	37	
17	도시재생 인정제도	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법	2	1	1	1			3		2	1	3	2	2			18	
18	도시형소공인접촉지구	도시형소공인 지원에 관한 특별법	7	2	2	1	2	1	11	3	1	1	2	1	1	1	1	35	
19	첨단과학기술단지	동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법																1	
20	해양관광진흥지구	동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법															1	1	
21	말산업특구	말산업육성법							3					5	5	1	14		
22	문화산업진흥지구	문화산업진흥 기본법	1	1	1	1	1		3			1	1	1	1	1	11		
23	과학기술클러스터	물관리기술 발전 및 물산업 진흥에 관한 법률																	1
24	벤처기업육성촉진지구	벤처기업육성에 관한 특별조치법	5	2	3	1	2	1	3	5	2	1	1	1	1	2	1	1	32
25	신기술창업집적지역	벤처기업육성에 관한 특별조치법	1	1		1	4			3	1	1	2	2	1			17	
26	산업기술단지	산업기술단지 지원에 관한 특별법	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	2	1	1	1	19
27	석재산업진흥지구	석재산업 진흥에 관한 법률																	0

NO	특구명	관련법	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	전국
28	수산식품클러스터	수산식품산업의 육성 및 지원에 관한 법률		1											1					2
29	수소특화단지	수소경제 육성 및 수소 안전관리에 관한 법률																		0
30	국가시범도시	스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률		1						1										2
31	스마트규제혁신지구	스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률		1		1				1	2									5
32	스마트도시특화단지	스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률	1	1	1	1	1	1			2			2				2		11
33	국가식품클러스터	식품산업진흥법													1					1
34	아시아문화중심도시	아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법					1													1
35	에너지산업융복합단지	에너지산업융복합단지의 지정 및 육성에 관한 특별법		2					2				4		1	1	2	1		13
36	해양비밀화특구	여수세계박람회 기념 및 사후활용에 관한 특별법														1				1
37	연구개발특구	연구개발특구의 육성에 관한 특별법	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1	2	2	1	2	3		18
38	우수외산기업 공동창업센터개발 촉진지구	외식산업진흥법 유형산업발전법		1	2		1				3	4			2	2	1	1	2	19
39																				0

NO	특구명	관련법	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	전국
40	점경특화발전지구	점경지역 지원 특별법																		0
41	투자선도지구	지역 개발 및 지원에 관한 법률 지역문화진흥법	1			1	1	1	1		2	3	2	1	4	1	2	1	2	18
42	문화도시	지역문화진흥법	1	1	1					2	3	1	2	2	1	1	2	1	2	18
43	첨단의료복합단지	첨단의료복합단지 육성에 관한 특별법											1							2
44	국가축산물클러스터	축산법																		0
45	폐광지역진흥지구	폐광지역 개발 지원에 관한 특별법									4		1	1	1	1	1		7	
46	항공우주산업특화단지	항공우주산업개발 촉진법																1	1	
47	해양산업클러스터	해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법		1											1				2	
48	해양자유지구	해양자유지역의 관리 및 활용에 관한 법률																		0
49	혁신지구	혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법		3	1				1		1	2	2	1	1	1	1	1	14	
50	환경산업진흥단지	환경기술 및 환경산업 지원법				1													1	
51	교육국제화특구	교육국제화특구의 지정·운영 및 육성에 관한 특별법			2	3				2					1				8	
52	주한미군공공여구역	주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법		5	4	2	1	2		28	10	2	2	1			11	6	2	76
		계	44	50	42	24	25	25	29	11	115	79	61	75	66	85	92	59	27	909

2. 기존 특구의 유형분류 및 공간적 분포

1) 유형분류

□ 목적

- 특구의 목적 및 법적근거의 유사성에 따른 유형화, 특성정리
- 공간적 분포와 탐색을 통한 기회발전특구 설치 및 컨설팅 기초자료 작성

□ 기준

- 특구별 주관부처 및 소관법률의 유사성에 근거한 유형화를 실시
- 기존 특구의 주관부처는 국토교통부(10개)가 가장 많았고, 이후 산업통상자원부(8개), 문화체육관광부(7개) 순으로 나타남

〈표 2-7〉 특구 주관부처 및 소관법률에 따른 특구 수

주관부처	소관법률에 따른 특구 수
국토교통부	10
산업통상자원부	8
문화체육관광부	7
중소벤처기업부	6
농림축산식품부	5
해양수산부	4
과학기술정보통신부	3
행정안전부	2
환경부	2
교육부	1
보건복지부	1
산림청	1
(공동) 산업통상자원부, 기획재정부	1
(공동) 행정안전부, 국토교통부	1
합계	52

출처: 소관법률(특별법)을 바탕으로 저자정리

□ 결과

○ 유형1: 연구기술육성

- 연구개발 촉진 및 세계 기술경쟁력 제고를 위한 국가차원의 첨단산업 육성을 목적으로 지정된 특구유형으로서, 지역의 주요 거점 기술핵심기관 혹은 (신기술 개발이 가능한) 대학·연구소 및 기업의 산학연 클러스터에서 연관된 연구개발 및 기술의 사업화를 주도할 수 있는 특구유형
- 연구개발 및 강소특구(과학기술정보통신부)를 포함한 스마트도시 조성(국토교통부), 첨단의료단지(보건복지부), 항공우주과학기술 연구(산업통상자원부) 등을 포함

○ 유형2: 지역균형발전

- 지역 여건 및 특성에 적합한 선택적인 규제 특례를 통한 투자와 양질의 일자리를 통해 지역 혁신성장 및 균형발전을 목적으로 지정된 특구유형
- 규제자유특구(중소벤처기업부), 국가혁신융복합단지(산업통상자원부), 도시형소공인집적지구(농림축산식품부)와 함께 지역 여건(예: 도서 및 폐광지역)을 고려한 도시재생 중점 추진지역의 발전을 통한 지역 불균형 해소 특구를 포함

○ 유형3: 지역경제활성화

- 재정지원, 조세감면, 규제특례 등의 지원을 통한 민간기업의 투자확대를 통한 국가 및 지역 산업발전 및 지역경제활성화를 목적으로 지정된 특구유형
- 외국인투자지역 및 경제자유구역, 자유무역지역(산업통상자원부)을 포함한 혁신도시, 기업도시(국토교통부)가 대표적인 사례

○ 유형4: 지역문화/산업

- 지역별 관광여건 및 문화자원을 효과적으로 활용하여 지역 문화 창조력 향상을 위해 기금보조 및 규제특례를 제공하는 것과 함께 지역 내 기업들의 성장 가속화에 도움을 줄 수 있는 산업육성에 목적을 둔 특구유형
- 관광특구, 문화도시, 국제회의도시(문화체육관광부)를 포함한 우수외식업지구(농림축산식품부), 벤처기업육성(중소벤처기업부) 등을 포함

○ 유형 5: 기타

- 해양사업클러스터 및 여수세계박람회 기념 및 사후활용(해양수산부)을 포함하여 다른 유형과 상이한 특성을 지닌 특구를 포함

2) 공간적 분포에 대한 탐색적 분석

□ 특구의 공간적 분포

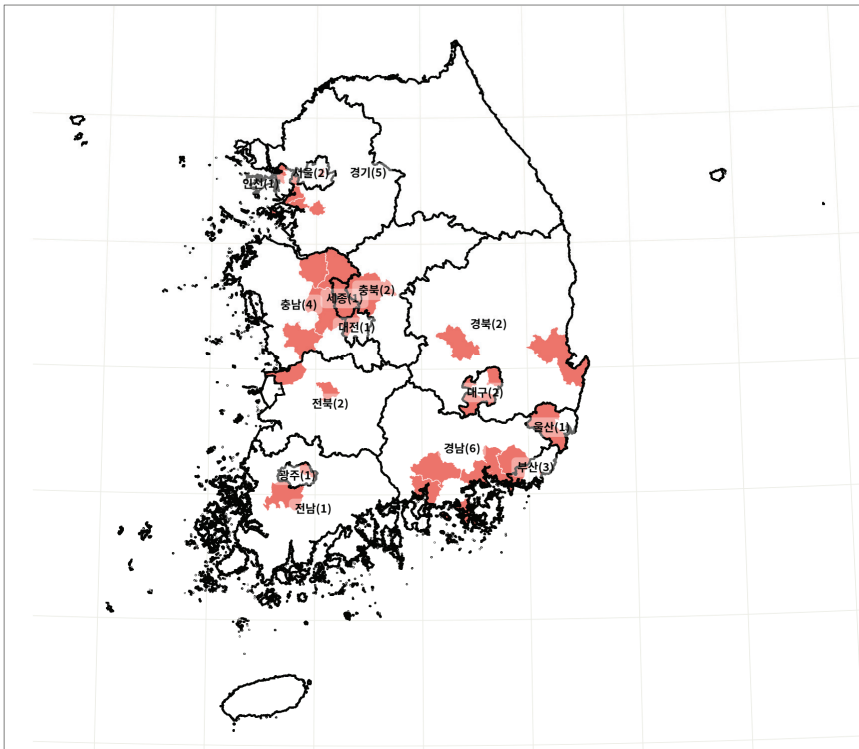
- 공간적 분포에 대한 탐색적 분석은 공간적 시각화(예: 지도) 기법을 활용하여 대표적인 특성을 한눈에 파악하기 위해 주로 활용되며, 본 연구에선 일변량 시각화(uni-graph)기법을 통해 분류된 유형별 공간적 분포의 전반적인 특성을 살펴보는 데 목적이 있음
- 즉, 유형별 공간적 분포와 특구의 지역 현황을 시각화 결과물을 통해 탐색함으로써, 특구 유형별 지역적 분포를 확인할 수 있으며, 컨설팅을 위한 기초 자료로 활용될 수 있음
- 하지만 유형별 특구의 지역별 현황 및 특성에 대한 탐색을 위해선 추후연구에선 더 자세한 특구별 특성, 즉 지원규모 및 내역을 고려한 유형화 작업이 필요

□ 유형별 공간적 분포

○ 유형1: 연구기술육성

- 연구과학기술 유형은 기술핵심기관과의 연계 및 해당지역의 거점화를 위하여 수도권(강소연구개발특구 1개)을 제외한 나머지 특구는 지역 균형 발전을 고려하여 입지하고 있음, 이는 향후 혁신기관 및 앵커기업 유치를 위한 인센티브 강화방안을 고려해야 함을 시사(조성철·남기찬, 2022)
- 특히, 충청지역(충북2, 충남4, 세종1, 대전1)과 부울경(경남6, 부산3, 울산1)의 연구기술육성 특구는 과학기술정보통신부가 주관하는 강소연구개발특구를 통해 집약적으로 우수한 스타트업 및 특화기업의 참여를 독려하고, 입지한 (혁신)주체들의 활발한 수익창출 및 기술사업화에 역량을 집중하고 있음

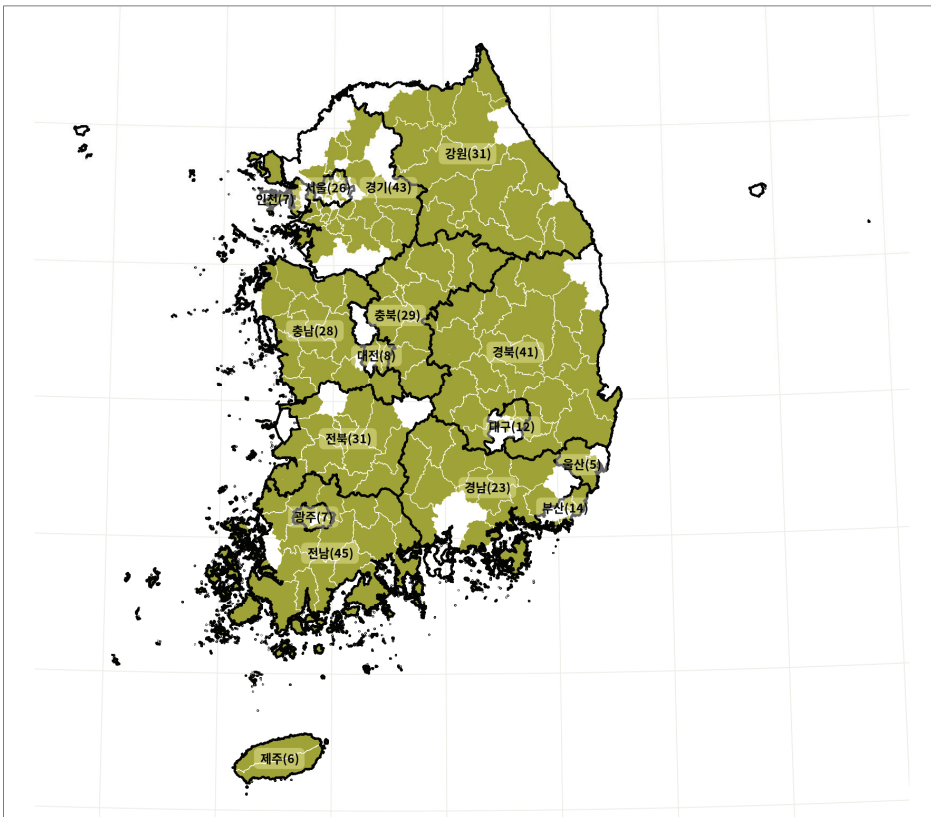
〈그림 2-5〉 연구기술육성 특구유형의 공간적 분포



○ 유형2: 지역균형발전

- 지역균형발전 유형은 다른 유형보다 상대적으로 전국에 고르게 설치·운영되고 있으며, 전남(45개), 경기(43개), 경북(41개), 강원 및 전북(각 31개) 순으로 나타남
- 지역균형발전 유형은 주로 중소벤처기업부의 규제자유특구 및 지역특화발전특구를 통한 투자와 양질의 일자리 창출과 함께 농촌융복합산업 활성화(농림축산식품부)와 도시의 경제·사회·문화적 활력회복을 위한 지원을 통한 도시재생 활성화(국토교통부) 특구가 포함되어 나타남

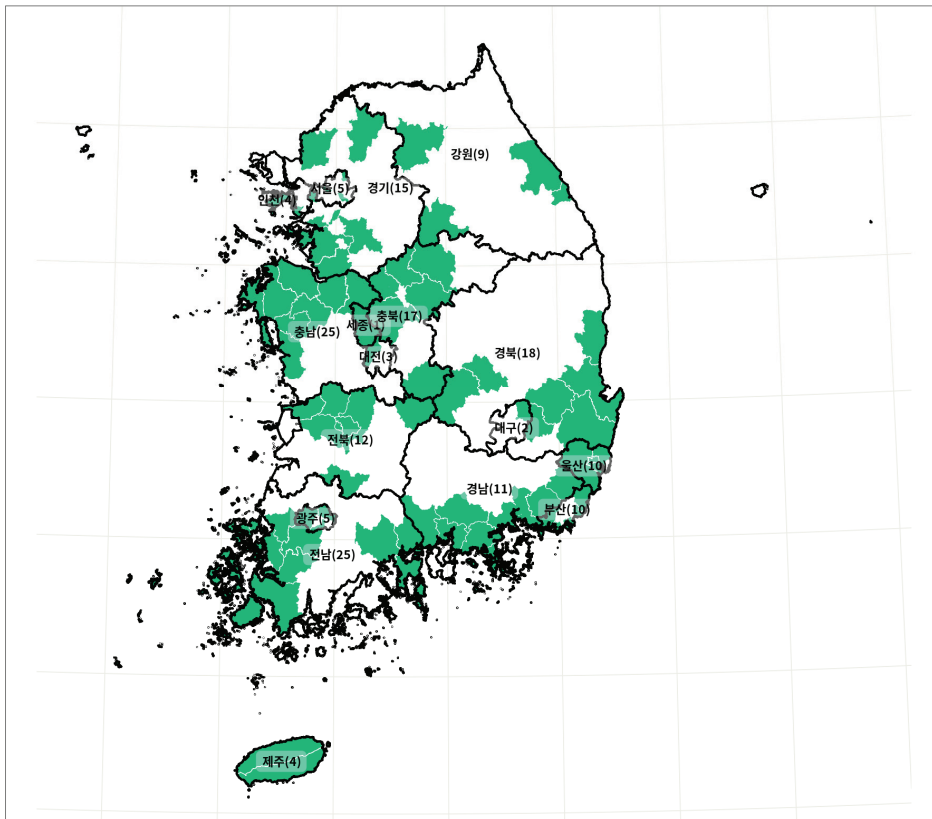
〈그림 2-6〉 지역균형발전 특구유형의 공간적 분포



○ 유형3: 지역경제활성화

- 지역경제활성화 유형은 충남 천안시(11개)와 전남 여수시(10개), 충북 청주시(9개) 순으로 높게 특구가 설치·운영되는 것을 확인하였으며, 특히 충남의 외국인투자지역(27개)에선 지역소득과 연계한 해외 우량기업을 유치하여 고용창출 및 지역개발 효과의 극대화를 위해 노력하고 있음
- 지역경제활성화 유형에는 혁신도시, 자유무역 및 경제자유지역 특구가 포함되어 있어, 향후 기회발전특구와의 중복을 막고 신 성장거점 조성을 위한 입지선정에 주요하게 살펴볼 필요가 있음

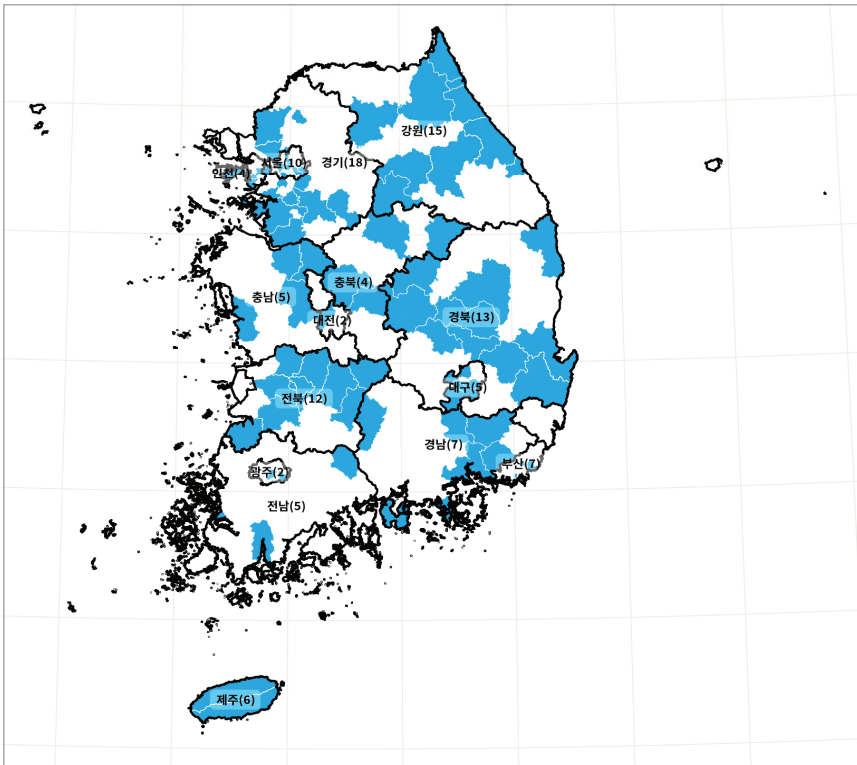
〈그림 2-7〉 지역경제활성화 특구유형의 공간적 분포



○ 유형4: 지역문화/산업

- 지역문화/산업 유형은 문화관광체육부의 관광특구와 농림축산식품부의 외식, 말산업, 식품산업특구가 포함되어 있으며, 강원(15개), 경북(13개), 전북(12개)지역에서 주로 분포하고 있는 것을 확인
- 관광특구는 서울(7개)을 제외하고 강원(7개), 경기(5개), 충북(3개) 순으로 나타났으며, 외식산업진흥법에 의한 우수 외식업 지구는 주로 강원(4개), 경기(3개)에 설치되어 운영 중인 것으로 나타남
- 지역문화/산업 유형은 향후 선택적 규제특례에 따른 지역문화와 산업·기업·규모화를 통해 지역특색에 맞는 산업증진과 관광활성화에 기여할 수 있을 것으로 보임

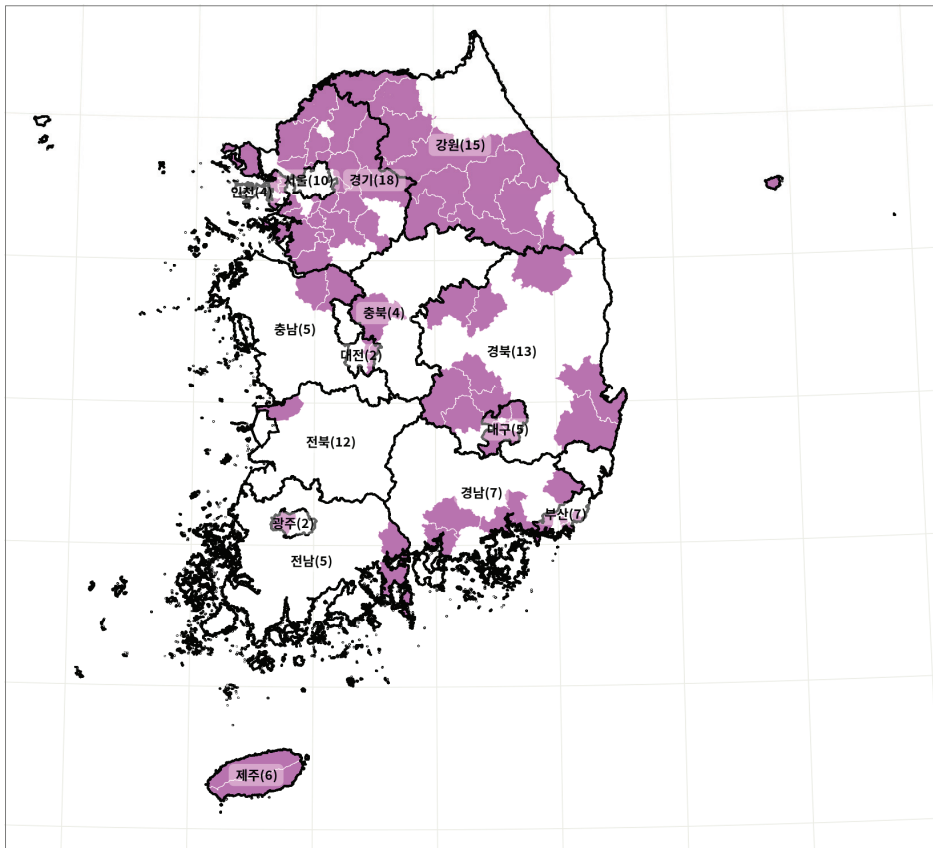
〈그림 2-8〉 지역문화/산업 특구유형의 공간적 분포



○ 유형5: 기타

- 해양수산부의 해양산업클러스터 설치·운영과 대규모 국제행사 이후 해당 지역의 특구 지정을 통해 지역의 투자촉진 및 정주환경 개선을 위한 특구 (2018 평창올림픽 및 여수세계박람회)는 경기(18개), 강원(15개), 경북 (13개)에 위치하고 있으며, 각기 다른 주관부처 및 소관법률에 의해 운영 되고 있음

〈그림 2-9〉 기타 특구 유형의 공간적 분포



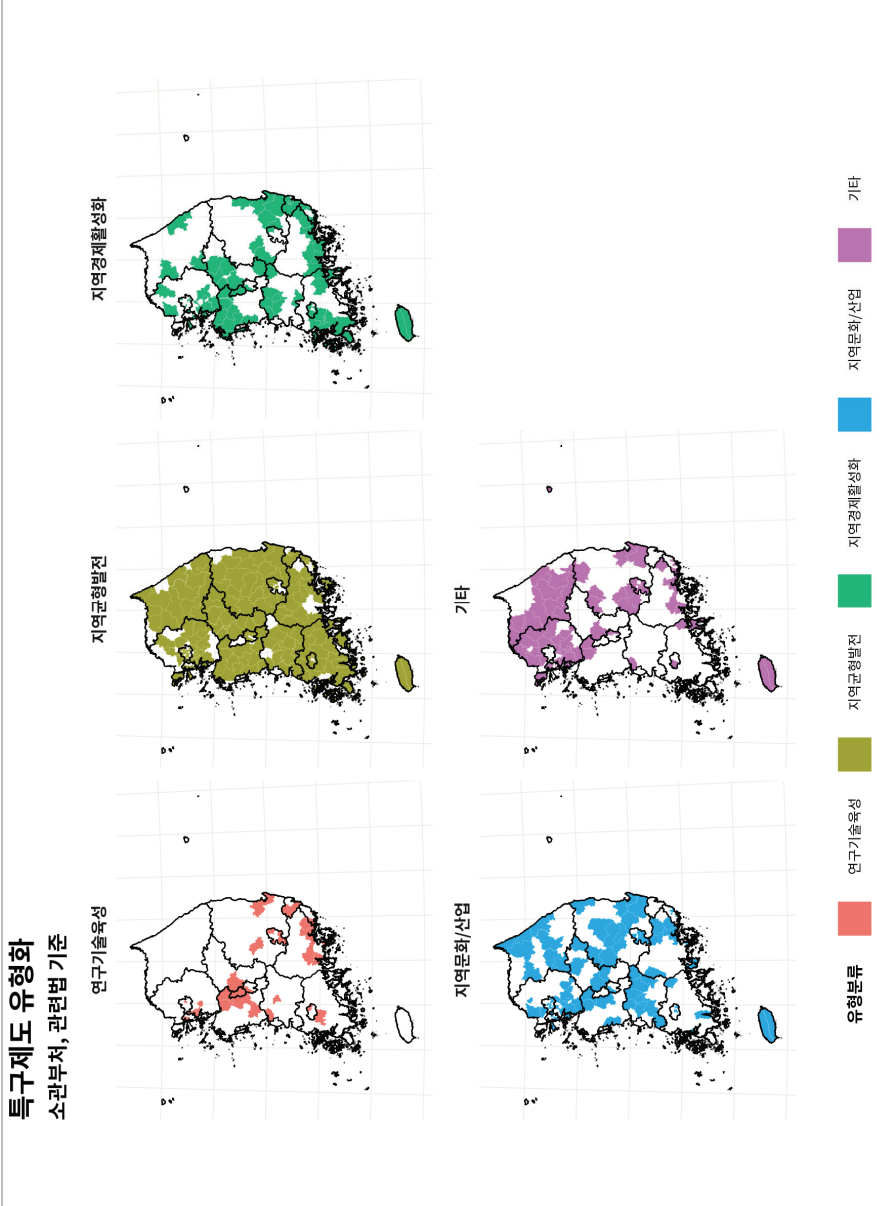
〈표 2-8〉 기존 특구 유형분류

소관부처 (주관부처만)	관련법	특구 현황	연구기술 육성	지역 균형발전	지역 경제활성화	지역 문화/산업	기타
과학기술정보통신부	연구개발특구의 육성에 관한 특별법	17	○				
	국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법	4			○		
교육부	교육국제화특구의 지정·운영 및 육성에 관한 특별법	6			○		○
	산업기술단지 지원에 관한 특별법	19					
	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법	18		○			
	지역 개발 및 지원에 관한 법률	18			○		
	스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률	17	○				
	혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법	10			○		
국토교통부	기업도시개발 특별법	6			○		
	동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법	2		○			
	세만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법	1		○			
	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법	1		○			
	농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률	36		○			
	외식산업진흥법	19				○	
농림축산식품부	밀산업육성법	4				○	
	식품산업진흥법	1				○	
	관광진흥법	34				○	
문화체육관광부	지역문화진흥법	18				○	
	국제회의산업 육성에 관한 법률	16				○	
	문화산업진흥 기본법	11				○	
	2008 평창 동계올림픽대회 및 동계패럴림픽대회 지원 등에 관한 특별법					○	○

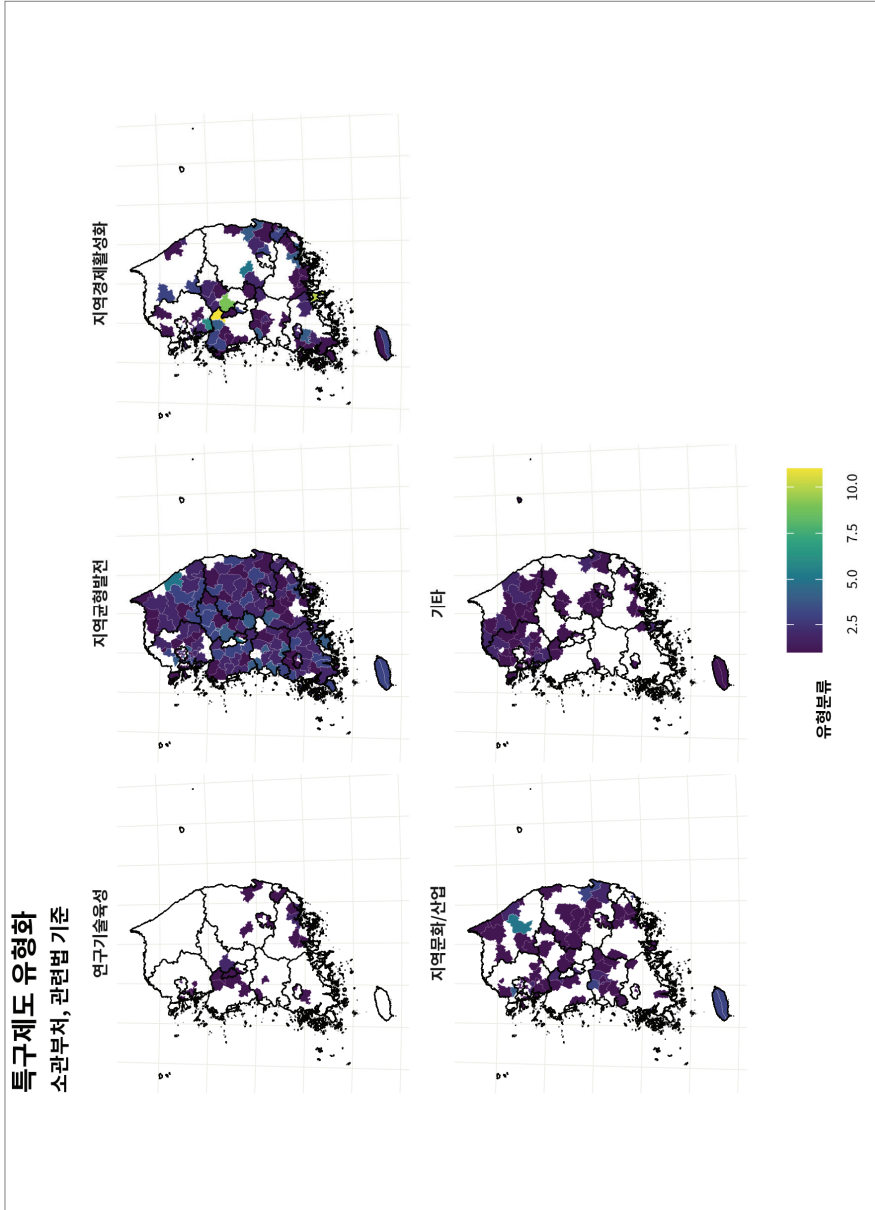
소관부처 (주관부처만)	관련법	특구 현황	연구기술 육성	지역 균형발전	지역 경제활성화	지역 문화/산업	기타
보건복지부	침던의료복합단지 육성에 관한 특별법	2	○				
	외국인투자 촉진법	111			○		
산업통상자원부	국가균형발전 특별법	59		○			
	자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률	13			○		
	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법	12			○		
	에너지산업융복합단지의 지정 및 육성에 관한 특별법	7			○		
	폐광지역 개발 지원에 관한 특별법	7		○			
	항공우주산업개발 촉진법	1	○				
중소벤처기업부	규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법	210		○			
	벤처기업육성에 관한 특별조치법	42		○			
	도시형소공인 지원에 관한 특별법	35		○			
	벤처기업육성촉진지구	2				○	
	수산업육성촉진지구	2				○	
해양수산부	해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법	2					○
	여수세계박람회 기념 및 사후활용에 관한 특별법	1					○
행정안전부	주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법	20					○
	물관리기술 발전 및 물산업 진흥에 관한 법률	1					○
환경부	환경기술 및 환경산업 지원법	1	○				
	총계	792*	38	411	200	109	34

*지역별 중복된 특구 포함, 총 개수에 대해선 다시 검토할 필요가 있음(앞의 표 지역별 909개 특구 → 792개로 유행화 함)

〈그림 2-10〉 기존 특구의 유형별 공간적 분포(중합)



〈그림 2-11〉 기존 특구의 유형화 지역 현황(중함)



3. 기존 특구와는 다른 시도와 정책의 요구

- 기회발전특구가 균형발전을 위한 성공적인 정책수단이 되기 위해서는 기존의 특구 문제점을 파악하고, 기존의 문제를 극복하기 위한 제도적 차별성이 있어야 함
 - 앞서 기존 특구의 현황과 각종 대표적 특례에 대한 논의를 전개하였는데, 이에 대한 평가를 최진섭(2022) 연구에서 7가지 기준을 통해서 제시하였으며, 이는 기회발전특구의 새로운 추진체계를 전개하는데 중요한 판단 기준을 제시하고 있음

〈표 2-9〉 한국 특구의 평가 기준 및 주요 내용

기준	평가
(1) 실적 및 실효성	<ul style="list-style-type: none"> • 지방세 중과세액 3.5천억원, 법인공장 지방이전 지방세감면액 52.8억원, 본사공장이전 법인세감면액 8.1천억(19년도 기준) • 지역차등 국세 및 지방세감면은 유의미한 감면실적을 가지나 통합투자세액 공제에는 수도권권과 비수도권 동일한 감면을 적용하기 때문에 수도권 석임
(2) 세목 선택의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> • 재산과세와 법인소득과세는 자본에 대한 과세로 법인의 자본비용 상승으로 인한 투자 위축 차원에서 논리가 성립함 • 취득세와 재산세의 경우 지방세 응익성에 부합하지 않음: 특히 중과세는 X • 법인세와 법인지방소득세가 기업 투자에 미치는 영향이 더 광범위함. 순이익에 비례하여 증가하기 때문에 경제적 성과에 미치는 영향이 큼. 여러 연구에서 기업투자에 가장 해로운 세목이 법인세라고 지목함
(3) 패널티와 인센티브 간 선택	<ul style="list-style-type: none"> • 감면제도 활용이 더 효과적임: 패널티는 투자 위축 요인이 됨
(4) 공간적 범위	<ul style="list-style-type: none"> • 과밀억제권역-비과밀억제권역 구도로 균형발전을 추구하였음 • 수도권 비과밀억제권역은 서울의 연장 선상이기 때문에 비수도권 여전하기에 공간적 범위를 재검토해야 함
(5) 중과세대상 적절성	<ul style="list-style-type: none"> • 기업 여러 사업용 부동산이 지방세 중과세제도 대상에서 벗어나서 여러 편법이 존재함
(6) 법인·공장 이전 감면대상 적절성	<ul style="list-style-type: none"> • 지방세감면이 국세감면보다 법인공장 이전에 감면이 엄격함: 기존 법인 본점을 다른 용도로 사용하는 경우, 기존 공장을 양도하는 경우, 지방공장 운영개시 이전에 기존공장을 처리하는 경우 지방세 감면 우대 적용 안됨

기준	평가
(7) 조례감면과 지방세 탄력세율 활용성	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체 조례감면과 탄력세율 제도가 적극적으로 활용되지 않는 경향 • 첫째, 정책효과 확산 부족, • 둘째, 조례감면 또는 조례인하로 세수 감소 시 보통교부세액이 감소함 • 셋째, 지특법감면 선점에 따라 조례감면 범위가 협소함(제4조제2항제1호). 지특법이 선점한 산업단지, 지식산업센터, 창업중소기업 등의 대상과 관련한 조례감면추진에 상당한 제약이 있음. 또한, 현 지특법 개인지방소득세 특례는 조특법의 소득세 세액공제감면을 준용하고 있으므로(지특법 제167조의2 제1항), 지특법이 이들 감면대상을 선점하고 있다고 볼 수 있음 • 넷째, 법인지방소득세에 대해 탄력세율과 세액감면을 동시에 적용하는 경우에 세액을 어떻게 계산해야 하는지에 대한 규정이 불명확함

출처: 최진섭(2022) 관련 내용을 연구자 재정리

제 3 장

해외사례

제1절 미국

제2절 일본

제3절 프랑스

제4절 폴란드

제5절 요약 및 시사점

제3장 해외사례

제1절 미국

- 미국의 특구 제도는 레이건 정부(1981)의 Enterprise Zones에서 시작되었음. 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 발전하였음

1. 오바마 대통령의 “Promise Zone”

□ 개요

- Promise Zone(PZ, 약속지구)은 오바마 정부가 낙후지역 활성화를 위해 추진한 정책으로, 빈곤과 치안 홈리스 문제가 있거나 저개발 상태인 지역을 선정해 연방정부가 지원함
 - PZ는 연방정부가 지역 지도자들과 협력하여 경제활동을 증가시키고, 교육 기회를 개선하고, 민간 투자를 활용하고, 폭력범죄를 줄이고, 공공건강을 증진하고, 공동체에 의해 확인된 다른 우선 순위를 해결하는 것을 목적으로 함

□ 지원내용

- 미국 주택도시개발부(Department of Housing and Urban Development)는 14개의 도시약속지구에 대한 주 담당 연방기관이며, 8개의 농촌 및 부족 약속지구는 미국 농무부(Department of Agriculture)가 담당함
 - 그 외에도 상무부(Department of Commerce), 교육부(Department

of Education), 보건복지부(Department of Health and Human Services), 법무부(Department of Justice), 노동부(Department of Labor) 등 다양한 정부기관이 참여함

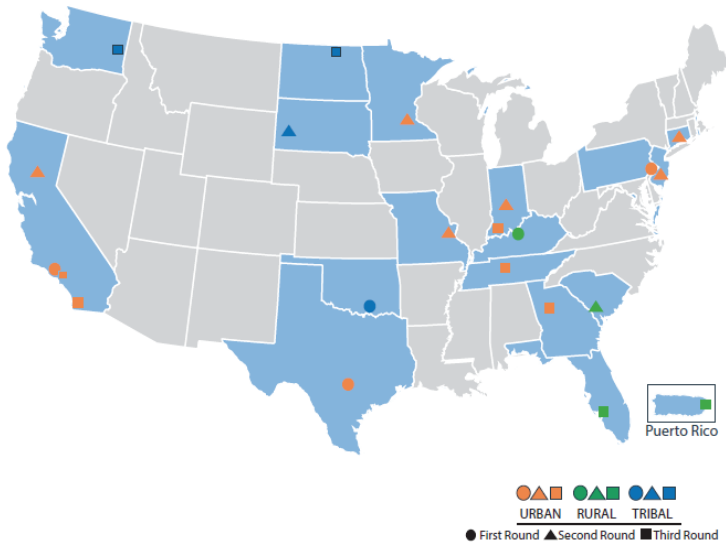
- PZ는 직접적인 자금지원을 받지 않지만, 기술지원, 특구 지정 후 10년 간 연방직원 지원 및 광범위한 선호 포인트와 다른 연방 보조금 프로그램에 대한 접근의 혜택을 받음
 - 5명의 AmeriCorps VISTA(미국 국가봉사단 프로그램) 구성원을 PZ 작업에 참여시킬 수 있는 기회
 - PZ 지정자가 연방프로그램을 탐색하는 것을 돕기 위해 할당된 연방연락책 지원
 - 특정 경쟁 연방 보조금 프로그램에 대한 선호 및 참여 연방기관의 기술지원
 - (의회에서 제정한 경우) PZ에 대한 세금 인센티브 제공

□ 지원대상

- 신청자가 지역사회와 주민에 대한 공감대 비전(Consensus vision), 수행 능력, 구체적이고 측정 가능한 결과에 대한 공동의 헌신(Shared Commitment)을 입증하는 3번의 전국 경연을 통해 2014년부터 2016년까지 총 22개의 도시(urban), 농촌(rural), 부족(tribal) 약속지구가 선정됨
 - 첫 번째 라운드의 경우, PZ에 대한 선택기준은 이미 법무부(Byrne Criminal Justice Innovation Grant), 주택도시개발부(Choice Neighborhood grant) 또는 교육부(Promise Neighborhoods grant)의 보조금을 받았어야 함

〈표 3-1〉 Promise Zone Communities

구분	1라운드	2라운드	3라운드
도시 (Urban)	<ul style="list-style-type: none"> • Los Angeles • Philadelphia • San Antonio 	<ul style="list-style-type: none"> • Camden • Indianapolis • Minneapolis • North Hartford • Sacramento • St. Louis/St. Louis County 	<ul style="list-style-type: none"> • Atlanta • Nashville • Evansville • South Los Angeles • San Diego
농촌 (Rural)	<ul style="list-style-type: none"> • Kentucky Highlands 	<ul style="list-style-type: none"> • South Carolina Low Country 	<ul style="list-style-type: none"> • Southwest Florida Regional Planning Commission • Roosevelt Roads
부족 (Tribal)	<ul style="list-style-type: none"> • Choctaw Nation 	<ul style="list-style-type: none"> • Pine Ridge Indian Reservation 	<ul style="list-style-type: none"> • Spokane Tribe of Indians • Turtle Mountain Band of Chippewa Indians



출처: <http://www.rooseveltroads.pr.gov/promisezone/Pages/PROMISEZONE.aspx>

2. 트럼프 대통령의 “Opportunity Zone”

□ 개요

- 트럼프 정부는 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 말함
- 민간 투자자에 세금 혜택을 통해 낙후지역의 경제 성장과 일자리 창출하는 등 낙후지역 활성화를 목적으로 함

□ 대상 및 추진절차

- 집계구가 지정자격을 얻으려면 다음의 조건을 맞아야 함(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% 미만이거나;
 - 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 지원
 - 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), 푸에르토 리코(Puerto Rico), 버진아일랜드(Virgin Island) 등의 미국 자치령을 QOZ으로 선정됨

□ 투자내용

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

□ 지원내용

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

〈표 3-2〉 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). Opportunit 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 투자했다면, 양도소득세를 면제받아 \$119,000의 이득을 봄

〈표 3-3〉 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). Opportunit 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 있음

〈표 3-4〉 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>

□ 결과

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

3. 미국 뉴욕주의 Tax-based Incentive

1) 미국 뉴욕주의 'START-UP NY' 프로그램

- START-UP NY(SUNY Tax-free Areas to Revitalize and Transform Upstate New York) 프로그램은 기업을 유치하고 좋은 일자리를 창출하기 위해 대학 주변에 면세구역(Tax-free)을 설치하고, 해당 구역에 입주한 기업에게 소득세 면제 등의 세제 혜택을 제공하는 일종의 관·산·학 협력 프로그램임
- 2014년 1월 뉴욕 전역에서 시행되었으며, 2021년 3월 기준으로 뉴욕주립 대학을 포함한 총 80개의 대학이 참여하고 있음
- 면세구역에 입주한 기업은 10년 동안 거의 모든 주정부 세금 부담이 면제되며, 구체적인 세제 혜택 및 조건은 다음과 같음

〈표 3-5〉 START-UP NY 프로그램 세제 혜택 및 지원조건

세제혜택	비고	
Tax elimination credit (세금공제)	개인	첫 5년간은 전액, 두 번째 5년간은 20만 달러의 소득까지 면제
	기업	면세구역 안의 사업활동으로 발생한 법인소득에 대한 세액분만 면제
주 부동산 거래세 면제	면세구역 내 다른 입주기업과의 거래에서 발생한 세액에 한정	
주 판매세와 사용세 전액 세액공제	면세지역에서 사업시작 후 120개월 동안 사업 중 발생한 기업의 소비 활동에 한정	
정보통신 특별소비세 세액공제	-	
광역통근세 면제(MCTMT)	-	
organization tax and license and maintenance fees exemption (법인세, 면허 및 유지비 면제)	국내기업 : organization tax(법인세) 면제 외국기업 : License and maintenance fee(면허 및 유지비) 면제	

출처: 1) 뉴욕주 홈페이지

2) 하능석 외 3명(2019), 「지방소득세 자율적 운영을 통한 지역경제활성화 해외사례 연구」

- 뉴욕주의 프로그램은 면세구역에 입주한 기업과 개인에게 세제 혜택을 제공하고 있으며, 참여업종 제한이나 뉴욕 내 대학과의 파트너 협약 필수 등 입주기업이 지역사회에 기여할 수 있는 조건을 제시한다는 점이 특징임

- 그러나 미국의 기회특구는 지역 살리기 취지보다는 투자자를 위한 정책이라는 비판이 컸기 때문에 한국에 적용 시 고려해야 함

2) Excelsior Jobs Program

□ 개요

- Excelsior Jobs Program은 생명공학, 제약, 첨단 기술, 청정 기술, 녹색 기술, 금융 서비스, 농업, 제조업과 같은 목표 산업 분야의 기업들에게 일자리 창출과 투자 인센티브를 제공하는 프로그램임

□ 세금혜택

- 엑셀시어 일자리 프로그램(Excelsior Jobs Program)에 속한 기업은 전액 환불 가능한 5개의 세금공제를 받을 수 있음
- 기업들은 최대 10년의 혜택기간 동안 크레딧을 청구할 수 있음

〈표 3-6〉 엑셀시어 일자리 프로그램 세액공제 혜택

구분	내용
Job Tax Credit	<ul style="list-style-type: none"> • 신규 일자리 당 급여의 6.85% • 적격녹색사업의 경우, 신규 일자리 당 급여의 7.5%
Investment Tax Credit	<ul style="list-style-type: none"> • 적격 투자의 2%에 해당하는 금액 • 적격 녹색사업 투자의 5%. • 적격 보육서비스에 대한 투자의 5%에 해당하는 금액
Research and Development Tax Credit	<ul style="list-style-type: none"> • 뉴욕주 내에서 이루어진 연구 지출액의 최대 6%까지 연방 R&D 크레딧의 50% 공제 • 적격 녹색사업의 경우, 뉴욕주 내에서 이루어진 연구 지출액의 최대 8%까지 연방 R&D 크레딧의 50% 공제
Real Property Tax Credit	<ul style="list-style-type: none"> • 낙후지역에 입주하고 높은 수준의 고용과 투자를 창출하는 산업에 해당되는 기업에게 세금공제 혜택 제공(Regionally Significant Project).
Child Care Services Tax Credit	<ul style="list-style-type: none"> • 보육서비스 프로그램의 운영, 후원 또는 직접적인 재정지원에 대한 신규 순 지출의 최대 6% 공제

출처: 임소현(2018). 미국 뉴욕주 투자 진출 환경과 인센티브(2)
<https://esd.ny.gov/excelsior-jobs-program>

□ 프로그램 자격요건

- 프로그램 참여를 승인받은 모든 기업은 일자리 세액공제, 투자세액공제, 연구개발세액공제, 보육서비스 세액공제를 신청할 수 있으며, 특정 범주의 회사만 부동산 세액공제 또는 녹색사업 세액공제를 신청할 수 있음
- 일자리 성장 트랙 및 투자 트랙 지원자는 주로 다음과 같은 전략산업에 종사해야 하며, 아래와 같이 설정된 최소 일자리 및 투자값을 충족하고 유지해야 함
- (녹색사업 자격요건) 농업·제조·소프트웨어 개발·과학연구개발 등 전략산업에서 운영하는 엑셀시어 일자리 프로그램 대상자여야 하며, 녹색사업에 종사해야 함
 - 녹색 사업이란 온실가스 감축이나 청정에너지(clean energy) 이용 지원을 주요 목적으로 하는 제품이나 기술을 개발하는 사업을 의미함
- (보육서비스 크레딧 자격요건) 적격 전략산업 중 하나에서 엑셀시어 프로젝트를 운영 및 수행하고, 직원들에게 새로운 보육서비스를 운영 또는 후원해야 함

〈표 3-7〉 엑셀시어 일자리 프로그램 자격요건

일자리 성장 트랙(75%)			
전략산업	최소 일자리	지역적으로 중요한 프로젝트 최소 일자리 및 투자액	
과학적 R&D(Scientific R&D)*	5	10	\$3,000,000
소프트웨어 개발(Software Development)*	5	N/A	N/A
농업(Agriculture)*	5	10	\$250,000
제조업(Manufacturing)*	5	10	\$1,000,000
금융서비스(Financial Services)	25	100	\$3,000,000
사무(Back Office)	25	100	\$3,000,000
물류(Distribution)	50	100	\$15,000,000
음악제작(Music Production)	5	N/A	N/A
연예기획사(Entertainment Business)	100	200	N/A
생명과학(Life Science)	5	20	N/A

일자리 성장 트랙(75%)			
전략산업	최소 일자리	지역적으로 중요한 프로젝트 최소 일자리 및 투자액	
기타(Other)	N/A	150	\$3,000,000
투자 트랙(25%)			
1. 최소 25명을 유지하고 있는 전략사업 기업(연예기획사 또는 음악제작사 제외)			
2. 최소 5명을 유지하는 제조사			
최소 이윤 비용 비율(Minimum Benefit Cost Ratio) = 10:1			
총 투자액 + 새로운 임금+복지 / Excelsior Jobs Program 세금혜택			

주: *은 녹색 프로젝트 세금 공제 대상 전략산업

출처: <https://esd.ny.gov/excelsior-jobs-program>

□ 투자지역

<p>Capital Region</p> <p>TROY ALBANY CITY SCHENECTADY COLUMBIA COUNTY</p> <p>FINGER LAKES REGION</p> <p>ROCHESTER GENEVA</p> <p>LONG ISLAND REGION</p> <p>ISLIP BROOKHAVEN NASSAU (VILLAGE AND TOWN OF HEMPSTEAD)</p> <p>NEW YORK CITY REGION</p> <p>EAST NY PORT MORRIS SOUTH JAMAICA EAST HARLEM HUNTS POINT SOUTHWEST BROOKLYN FAR ROCKAWAY</p>	<p>SOUTHERN TIER REGION</p> <p>ELMIRA NORWICH STEBEN COUNTY SCHUYLER COUNTY BROOME COUNTY (VILLAGE OF JOHNSON CITY) (CITY OF BINGHAMTON)</p> <p>CENTRAL NEW YORK</p> <p>SYRACUSE AUBURN OSWEGO FULTON CORTLAND</p> <p>MID-HUDSON REGION</p> <p>YONKERS ORANGE COUNTY SULLIVAN COUNTY MOUNT VERNON KINGSTON-ULSTER (CITY OF KINGSTON) DUTCHESS (CITY OF POUGHKEEPSIE) ROCKLAND (WEST HAVERSTRAW/STONY BROOK)</p>
--	--

NORTH BROOKLYN WEST SHORE STATEN ISLAND CHINATOWN/LOWER EAST SIDE STATEN ISLAND (NORTH SHORE)	(SPRING VALLEY/NANUET) NORTH COUNTRY REGION OGDENSBURG PLATTSBURGH WATERTOWN POTSDAM
WESTERN NEW YORK REGION LACKAWANNA NIAGARA FALLS FRIENDSHIP JAMESTOWN BUFFALO DUNKIRK/SHERIDAN TONAWANDA CATTARAUGUS (CITY OF SALAMANCA)	MOHAWK VALLEY REGION GLOVERSVILLE UTICA ROME AMSTERDAM OTSEGO

출처: Empire State Development. Excelsior Jobs Program General Information

4. 문제점

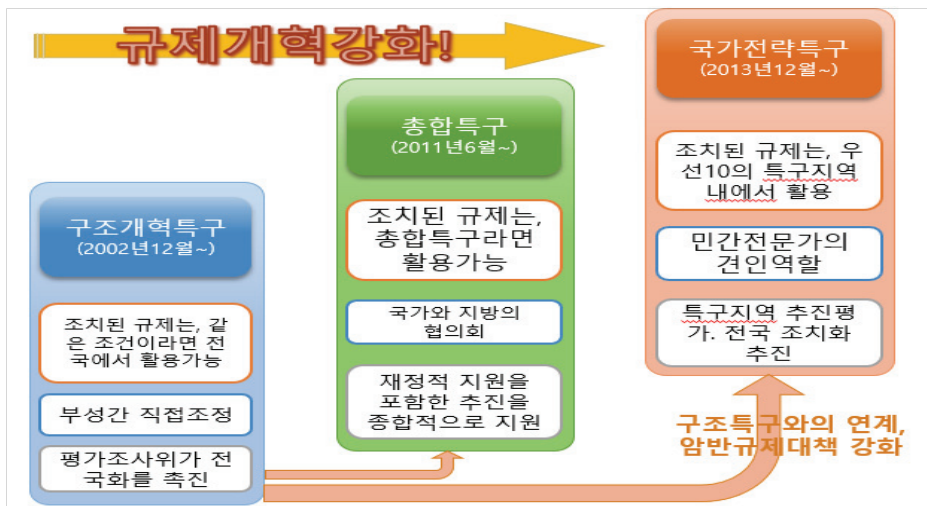
□ 최진섭(2022) 연구에서 지적한 문제점은 아래와 같음

- 기업특구에 대한 투자는 주로 주택과 사업시설 개발을 중심으로 이루어지고 있고, 기업에 투자한 사례는 찾기 어려운 등 기업보다는 부동산 프로젝트에 투자가 집중됨
- 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 못함
- 기회특구 프로그램의 세제혜택 대상은 양도소득의 재투자자로 한정되어, 세제혜택이 주로 고소득자에게 돌아감

제2절 일본

- 일본의 최근 특구정책은 ①2002년부터 시행한 ‘구조개혁특구정책’, ②2011년부터 시행한 ‘총합특구정책’, ③2013년부터 시행한 ‘국가전략특구정책’ 등이 있으며, 본 보고서에서는 이 세 부분에 대해 정리하고자 함
- 특구별 차이는 ①구조개혁특구는 일단 시행된 규제개혁사항이라면 전국 어느 지역에서도 활용 가능하도록 한다는 점, ②총합특구는 지역의 특정 테마의 포괄적 조치(추진)를, 규제 특례조치에 더해 재정지원도 포함한 종합적으로 지원하는 제도라는 점, ③국가전략특구는 활용가능한 지역을 엄격히 한정하고, 국가의 성장전략에 기여하는 ‘암반’⁴⁾규제개혁에 돌파구를 여는 것을 목표로 하는 제도임

〈그림 3-1〉 일본 특구제도의 흐름



출처: 일본 내각부 국가전략특구 홈페이지
<https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/kokkasenryakutoc.html>

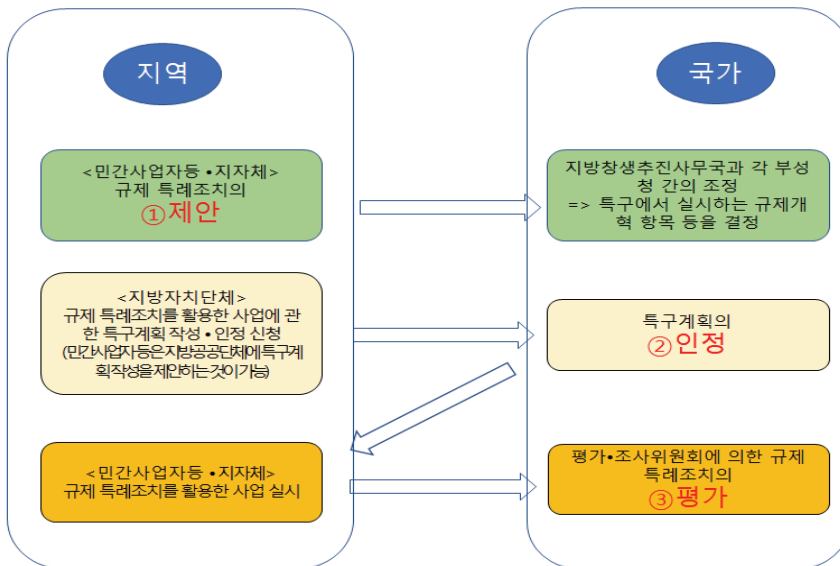
4) ‘암반’ 규제개혁은 암반같이 좀처럼 뚫을 수 없는 강한 규제들을 개혁(폐지 또는 완화하는 조치)을 통해 강력한 암반 규제들을 ‘뚫어간다는 것’을 의미하며, 일본에서는 비유적 표현을 쓰고 있음

1. 구조개혁특구

□ 개요

- 2002년 일본 고이즈미(小泉) 내각에서는 현실에 부합하지 못한 각종 규제가 결국 지자체의 주요 사업이나 민간기업 경제활동 등에 제약을 주고 있다고 판단, 일부 지역을 대상으로 규제를 완화 또는 개혁함으로써 지역경제 활성화에 도움을 주고자 하였으며, 이를 구조개혁특구(構造改革特區)정책이라고 명명함
 - 구조개혁특구는 지역의 자연적, 경제적, 사회적 조건 등을 살려 지역 활성화를 실현하기 위해 지역에서 적극 활용을 권고하였음
 - 제도의 추진 흐름은 ①규제 특례조치의 제안, ②특구계획의 인정, ③규제 특례조치의 평가로 구성됨

〈그림 3-2〉 구조개혁특구제도의 흐름



출처: 일본 내각부지방창생추진사무국 홈페이지
https://www.chisou.go.jp/tiiki/kouzou2/pdf/kouzou_gaiyo160401.pdf

□ 특구 기본방침과 내용

- 소순창(2011)은 구조개혁특구제도의 의의를 지역마다의 특성들을 특화하여 지역간의 경쟁우위를 차지하고, 이를 통한 국가도 경쟁력 우위가 가능하도록 한다는데 있음(소순창, 2011:241)
- 구조개혁특별구역 기본방침을 정리하면 아래와 같음

〈표 3-8〉 경제특구 및 관련제도의 개요

	구조개혁특구	오키나와 경제특구	지역재생제도	종합특구
개시년도	2002년	1987년	2005년	2011년
대상	규제개혁	재정·금융조치	규제개혁, 재정·금융조치	규제개혁, 재정·금융조치
추진방법	제안주체제출의 규제개혁제안에 대해 규제소관부서가 개별회답	국가에 의한 오키나와진흥개발 특별조치법에 근거해 지정, 제도화	제안주체 제출의 규제개혁, 재정·금융조치 제안에 대해 규제 소관부서가 개별회답	종합특구별로 설치하는 국가와 지방의 협의회에서 국가와 지역이 일체로 추진방책을 협의
대상지역	특구인정 지자체	법 지정 지자체 (나하시, 우루마시, 나고시, 우라소에시, 기노자시 등)	지역재생계획 인정지자체	종합특구 지정 지자체
전국 전개	있음	없음	있음 (규제개혁만 해당)	있음 (한정적)

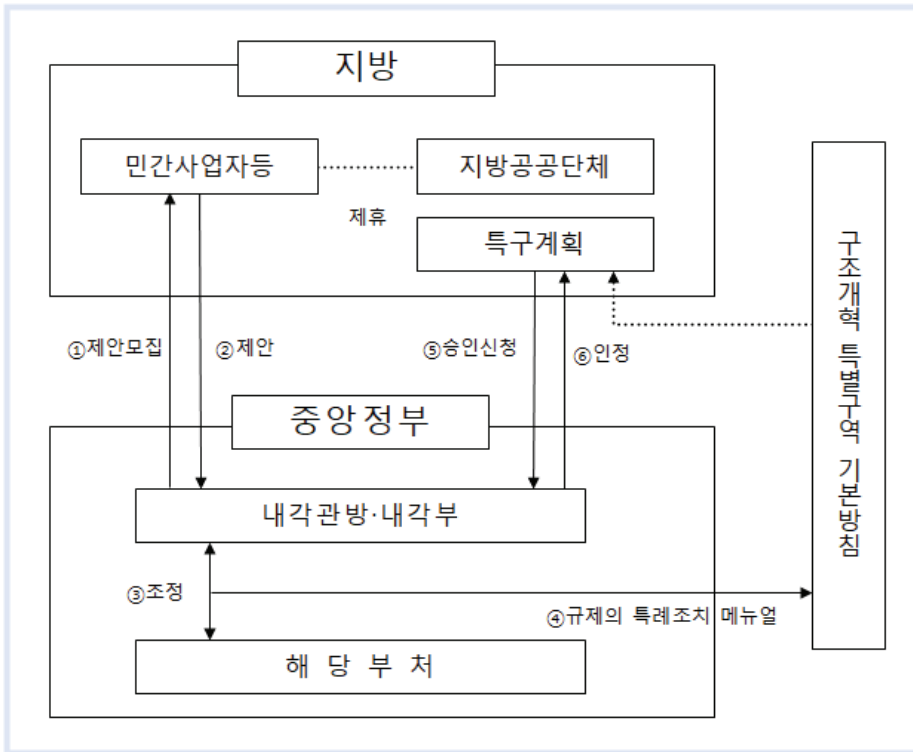
출처: 이점순(2016:355); 일본 내각부 관방 구조개혁특구 추진실(2008)에서 재인용

- 구조개혁특구는 규제개혁 조치들을 대상으로 '02년의 '구조개혁특별구역 법'을 통해 마련, 구조개혁특구제도에 따른 규제개혁은 전국적인 규제개혁의 돌파구로 자리매김하고 있다고 평함(이점순, 2016:356)

□ 규제특례 인정 절차

- 이상영(2006)은 일본의 구조개혁특구가 우리나라 경제자유구역과 성격이 다르며, 특히 우리나라의 경제자유구역은 비교적 항구적인 개발 거점으로서의 특성을 가지고 있는 반면에 일본의 구조개혁 특구는 중단기적인 시범사업 지역의 특성을 가지고 있다고 지적함
- 구조개혁특구 인정 절차의 전체적인 흐름을 도식화 하면 아래 그림과 같음

〈그림 3-3〉 구조개혁특구 인정 절차



출처: 이상영(2006:78), '일본의 구조개혁특구: 의료특구의 시사점' 에서 재인용

□ 특구 성과 및 시사점

- 일본의 구조개혁특구를 분야별로 구분해 보면, 2002년 7~8월에 걸쳐 예비 신청 이후 2010년까지 23차에 걸쳐 1,106개의 구조개혁특구 지정이 된 것을 알 수 있으며, 이를 정리하면 아래표와 같음(소순창,2011: 250)

〈표 3-9〉 일본의 분야별 구조개혁특구 현황

구분	국제 물류	산학 연계	산업 활성화	IT	농업	도농 교류	교육	육아 보육	생활 복지	지역 가꾸기	지방 행혁	환경 에너지	국제 교류 관광	합계
시행	2	8	35	57	41	80	40	31	77	5	4	3	5	388
	0.5	2.1	9.0	14.7	10.6	20.6	10.3	8.0	19.8	1.3	1.0	0.8	1.3	100.0
	11.1	20.5	49.3	78.1	30.8	72.7	19.7	32.0	25.8	16.7	100.0	17.6	41.7	35.1
취하	16	31	36	16	92	30	163	66	222	25	0	14	7	718
	2.2	4.3	5.0	2.2	12.8	4.2	22.7	9.2	30.9	3.5	0.0	1.9	1.0	100.0
	88.9	79.5	50.7	21.9	69.2	27.3	80.3	68.0	74.2	83.3	0.0	82.4	58.3	64.9
합계	18	39	71	73	133	110	203	97	299	30	4	17	12	1106
	1.6	3.5	6.4	6.6	12.0	9.9	18.4	8.8	27.0	2.7	0.4	1.5	1.1	100.0
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 구조개혁특별구역이 1,114개인데, 표에서의 합계가 1,106개인 것은 기초자료에 분야별 분류되지 않는 특구가 있기 때문임

출처: 소순창(2011:251), '일본의 신자유주의적 구조개혁특구제도'에서 재인용

- 이점순(2016)은 구조개혁특구 운영상 문제점을 다음과 같이 지적하고 있음
 - 첫째, 특구 지정건수가 현격하게 줄었던 것을 규제특례 발굴의 어려움을 꼽았고 이를 해결하기 위해 규제특례 수요조사를 정례화함과 동시에 규제등록시스템을 정비할 것을 언급하였음
 - 둘째, 특구 평가 위한 지표 마련이 되어 있지 않다는 것임. 이를 개선하기 위해 규제특례조항과 활용현황, 구체적 내용 등을 유형화 필요함
 - 셋째, 특구사업 참여 기업의 사업리스크에 대한 부담임. 직접적인 재정 및 세금감면 이외에 토지이용 또는 자본유치 관련 규제특례 조치 등을 통한 기업들의 적극 참여 유도 필요할 것을 지적함

- 넷째, 정부의 재정지원 부재를 꼽고 있는데, 지역재생사업이나 중심시가 지 활성화 사업과의 연계를 통한 시너지 효과를 내기 위해서는 정부 재정 지원이 반드시 필요하다고 언급하였음

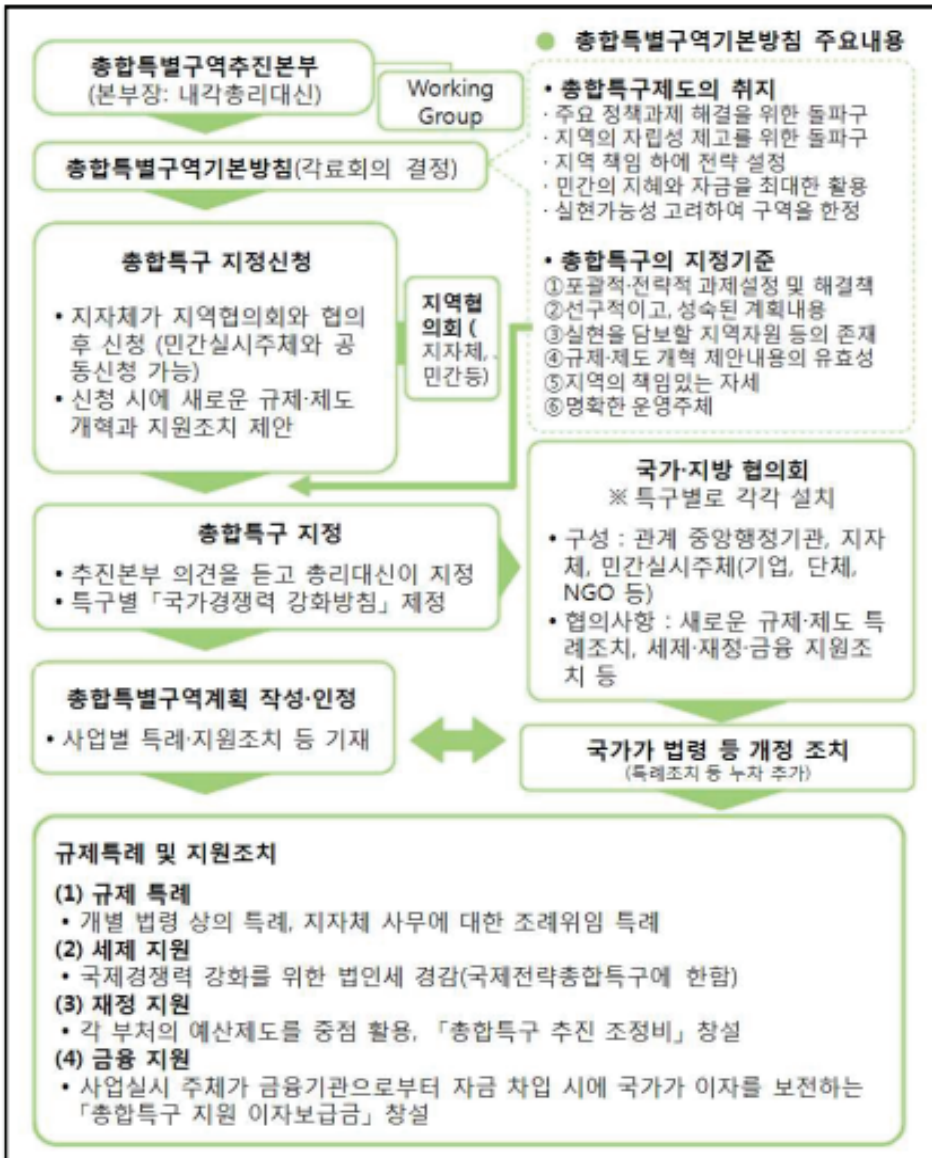
2. 총합특구제도

□ 개요⁵⁾

- 일본의 총합특구정책은 '신성장전략을 실현하기 위해 정책과제 해결의 돌파구'를 위해 총합적(규제, 제도의 특례, 세제·재정·금융조치)으로 지원하고자 하는 정책 중 하나임
- 일본의 총합특별구역제도의 흐름과 개요를 정리하면 아래 그림과 같음. 특히, 지역협의회(지자체, 민간 등)를 거쳐 총합특구 지정 신청이후 지정이 이루어진다는 것을 알 수 있으며, 특히, 지정 이후 국가 및 지방 협의회를 거쳐 국가가 법률 등 개정조치를 한다는 특징을 가지고 있음

5) 내각관방 지역활성화총합사무국 자료를 활용하여 작성
(<https://www.chisou.go.jp/tiiki/sogotoc/siryu.html>)

〈그림 3-4〉 일본의 종합특별구역제도의 개요와 흐름

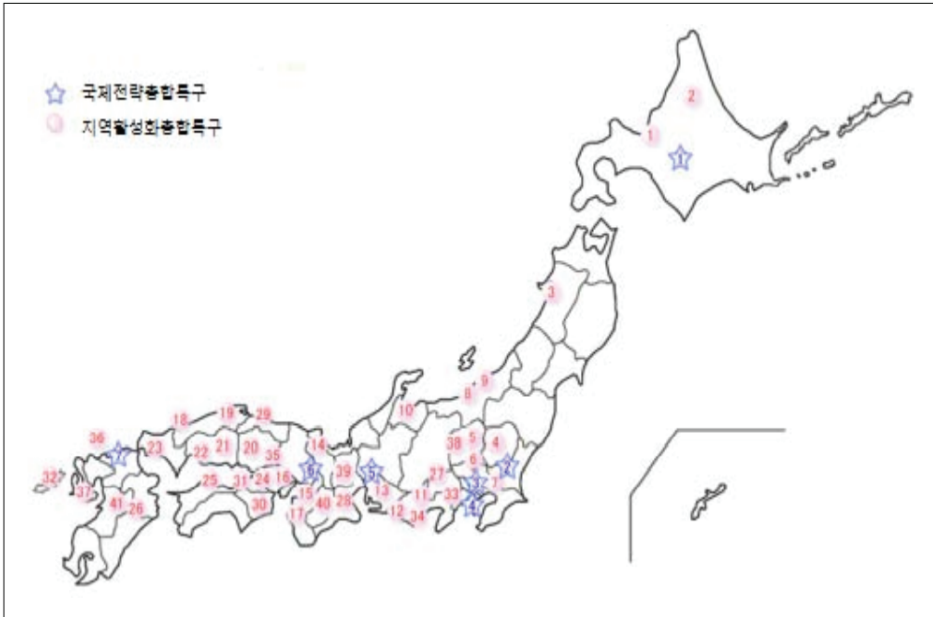


출처: 이동우(2012:3), '일본의 국제전략종합특구' 제도:대도시 국제경쟁력 제고에 대한 시사점 에서 재인용

□ 특구 추진 현황

- 종합특구 예산조치(지원)로 2011년도 결산액 87억엔에서 2012년도에는 200억엔 큰 증가폭을 보였음
 - 내각관방 지역활성화 통합사무국(2013) 자료를 인용하면, 종합특구추진 조정비를 활용한 특구수가 7구에서 8구로 증가하였고, 사업수는 11건에서 20건으로 증가되었음(강윤수·김영중, 2014: 940; 内閣官房 地域活性化統合事務局, 2013).⁶⁾

〈그림 3-5〉 일본의 통합특구: 국제전략종합특구(☆) 및 지역활성화종합특구(○)



출처: 内閣官房·内閣府 홈페이지로부터 인용(2022.12.01. 접속)

6) 예산지원과 관련하여 개선사항으로 각 성이 예산제도를 활용하여 부족한 경우에 보완하는 것이기 때문에 지역에서 신설하는 경우에는 총당 가능하다는 점과 또한, 각성의 예산제도 활용을 전제로 하기 때문에 집행이 늦어짐으로써 충분한 사업 기간 확보가 부족한 점 등을 들고 있음(강윤수·김영중 (2014: 940))

3. 국가전략특별구역⁷⁾

□ 개요

- 국가전략특별구역(이하 ‘국가전략특구’)은 대담한 규제·제도개혁을 통해 비즈니스 환경 정비 및 산업의 국제경쟁력을 강화하기 위한 목적, 2013년 12월 「국가전략특별구역법」이 제정되며 본격적으로 추진됨
 - 국가전략특구제도는 아베노믹스의 규제개혁 프레임워크 중 지역단위의 규제개혁에 해당하며, 이는 이해상반(Conflict of Interests) 문제에 따른 개혁 지연이라는 통상적 규제개혁의 단점을 보완하기 위함임(김규판, 2015)
- 국가전략특구제도는 다음과 같은 특징을 가지고 있음
 - 특정 지역에 필요한 규제개혁을 선제적으로 실시한 다음 전국으로 확대함
 - 특정 지역의 산업을 육성하기 위해 규제특례, 금융지원, 세제지원이 정책 수단으로 사용되지만, 재정지원조치는 수반되지 않음
 - 정부가 규제개혁 패키지를 준비하고 지자체의 신청을 받아 심사 후 선정하는 점에서 하향식(Top-Down) 방식으로 진행됨

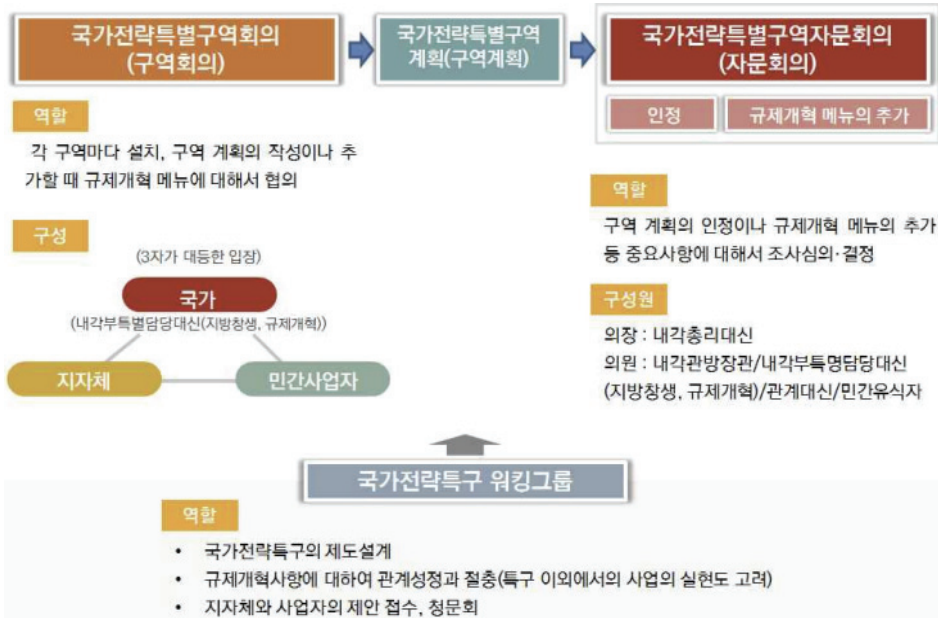
□ 특구 추진 및 지정 절차 현황

- 국가전략특구의 지정은 지자체와 민간기업의 제안을 정부의 특구자문회의와 워킹그룹에서 심사해 결정하는 방식으로 이루어짐
 - 특구로 선정된 지자체에는 국가규제개혁담당대신(내각부), 지자체장, 민간사업자(총리가 선정)로 구성되는 3자 전원합의 체제로 운영되는 국가전략특별구역회의를 설치함
 - 국가전략특별구역회의에서는 특구 설치, 구역계획 작성 및 추가 등 규제개혁방안을 논의하고, 이때 국가전략워킹그룹이 내용 검토 등을 지원함

7) 경기연구원(2018)의 일본의 규제개혁 사례와 우리나라 수도권정책 및 특구전략의 전환, 중소기업연구원(2019)의 일본 국가전략특구 추진 현황과 성과를 요약·정리함

- 최종적으로는 「국가전략특구법」에 특례조치를 도입하되, 특구의 메뉴 개정을 통해 규제개혁조치를 추가해가는 방법을 사용함

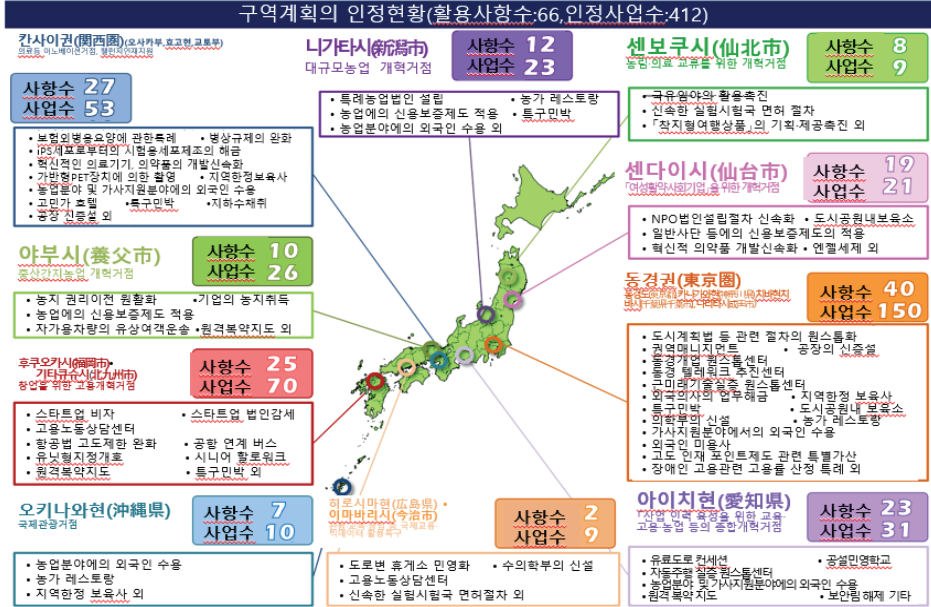
〈그림 3-6〉 일본 국가전략특구의 지정 절차



출처: 경기연구원(2018) p.11

- '14년 5월에 6곳(1차), '15년 8월에 3곳(2차), '16년 1월에 1곳(3차), 총 10 곳을 특구로 지정함
 - 도쿄권: 도쿄도, 가나가와현, 치바시, 나리타시
 - 간사이권: 오사카부, 효고현, 교토부

〈그림 3-7〉 일본 국가전략특구 지정 현황



출처: 내각부 홈페이지; '국가전략특구'에서 재인용(접속일자, 2022.11월 28일 기준), <https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/kokkasenyakutoc.html>

□ 규제특례 조치

- '16년부터는 '국가전략특구 스테이지2'를 실현하기 위해 외국인 인재 수용 촉진 등 6개 중점 추진 분야에 대한 개혁을 지속 추진한다는 계획을 수립하였음
 - '사후 검사 규칙' 정비 등을 통해 '규제샌드박스' 제도를 조속히 도입하여 △자동주행 소형무인항공기(드론) 등 미래 기술의 실증실험, △사전 규제 절차의 근본적인 재검토, △정보 공개 및 모니터링, 평가 및 분쟁 처리 시스템 등의 정비 등을 추진함
 - '완전 자율주행'의 실현을 위해 도로 실증실험을 가속화하여, △도로교통법상 도로 사용 허가에 관한 규제 절차의 재검토와 명확화, △도로운송차량법의 보안 기준에 관한 규정·절차의 재검토와 명확화 등을 추진함

- '18년 3월에는 「국가전략특별구역법」을 개정해 실증실험을 확대한 지역한정형 규제샌드박스를 도입함
 - 지역을 제한하여 감시·평가 체제를 마련하여 사후 점검을 강화하되 사전 규제를 최소화해 실증실험이 가능하도록 함
 - 국가, 지자체, 사업자가 함께 지역에서의 샌드박스 실시계획을 작성하고 내각 총리대신의 승인을 받아 진행함
 - 구체적인 대상은 핀테크, AI, 개인정보의 가공 서비스, IT 기술, 스마트시티 등임

□ 세제지원 조치

- 2014년 세제개정에서 국가전략특구의 특정사업 실시 주체로 인정구역계획에 정해진 자가 국가전략특구에서 기계 등을 취득한 경우, 특별상각 또는 세액공제를 부여하는 조치가 마련됨
 - 특정 핵심사업의 경우에는 즉시상각을 실시하고, 그 외 사업에 대해서는 50% 또는 25% 상각을, 취득 비용에 대해 8% 또는 15% 세액공제를 실시하며, 둘 중 하나를 선택해서 적용함

〈표 3-10〉 2014년 세제개정 중 국가전략특구에서 특별상각 및 세액공제 제도

구분	대상자산	조치내용
특별상각	기계·장치, 연구개발용 기구·비품	즉시상각(특정 핵심사업) 50%(특정 핵심사업 이외)
	건물 및 그 부속설비 구축물	25%
세액공제	기계·장치, 연구개발용 기구·비품	15%
	건물 및 그 부속설비 구축물	8%

출처: 중소기업연구원(2019: 9)

- 즉시상각 적용을 받은 특정 핵심사업에 사용하기 위해 제공된 개발연구용 자산에 대해서는 즉시상각에 추가해 그 감가상각액의 12%에 해당하는 법인세 특별공제를 실시함

- 한도는 법인세액의 20%(‘15년 3월 31일까지는 30%)임
- 고정자산세 과세표준 경감 조치를 실시함
 - 특정 핵심사업 중 의료분야에서 연구개발을 실시하는 자가 국가전략특구 내에서 취득한 자산 중 해당 연구개발에 제공되는 상각자산에 관한 고정자산세에 대해 과세표준을 최초 3년간 구입가격의 1/2로 경감함
- 2015년도 세제개정에서는 창업을 촉진하기 위해 엔젤세제 요건을 완화하고, 설비투자 감세 대상 사업을 추가하는 등 지원을 확대하였음
 - 엔젤세제 적용 특례를 설정해 연세세제 우대를 확대 적용하여, 기존 적용 대상 외에 소규모기업과 농업·의료·바이오분야의 중소기업까지 대상을 확대하였으며, 2018년도 세제개정에서는 국가전략특구에서의 엔젤세제 특례 적용기간을 ‘21년 3월말까지 3년 연장하기로 함
 - 특정 핵심사업에 ‘혁신적인 정보 서비스를 활용한 농업의 생산성 향상에 관한 연구개발’을 추가해 설비투자 감세 대상 사업을 확대함
 - 국제 비즈니스 거점 구축을 촉진하기 위해 국제학교 설립을 지원함
 - 민간 재개발에 토지를 공급하는 자에 대한 세율 경감조치를 실시함

〈표 3-11〉 2015년 세제개정 중 국가전략특구 지원 내용

항목	기존내용	개정내용
엔젤세제 요건 완화	① 설립 후, 3년 미만 벤처기업 ② 영업 현금흐름 연속 적자 등	(1) 소규모기업(종업원 20인 이하, 상업 또는 서비스는 5인 이하) ① 설립 후, 3년 미만 벤처기업(현행) ② 일정 고용증가, 매출액영업이익률 2% 이하 등 (2) 농업·의료·바이오 분야의 중소기업 ① 설립 후, 5년 미만 벤처기업 ② 매출액영업이익률 2% 이하 등
특정 핵심사업 추가	첨단 의료분야만 해당	‘혁신적인 정보 서비스를 활용한 농업 생산성 향상에 관한 연구개발’을 추가
국제학교 정비 지원	건물을 임대한 경우, 정비사업자의 시설정비비는 설비투자 감세의 대상이 아님	국제학교에 건물을 임대한 경우에는 정비사업자의 시설정비비를 감세대상으로 함

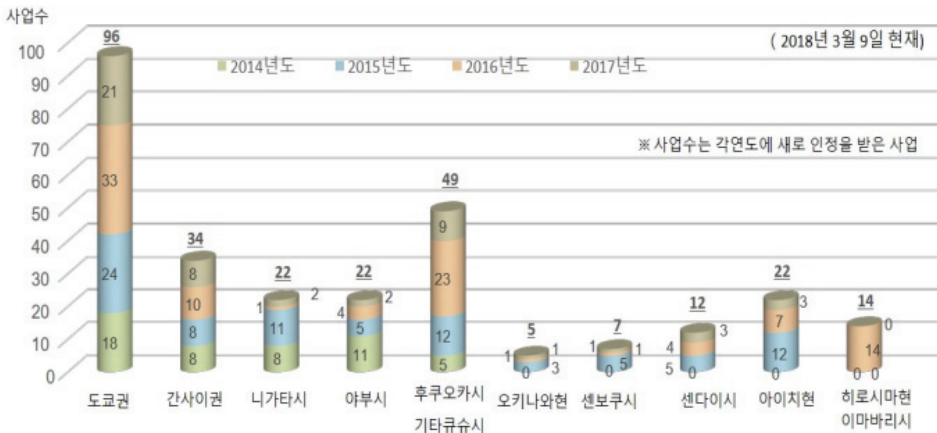
항목	기존내용	개정내용
민간 재개발에 토지를 공급한 자에 대한 지원	민간의 재개발사업을 위해 토지 등을 양도한 경우, 장기양도소득에 대해 소득세 15%, 개인주민세 5% 과세	구역계획에 기재된 특정 사업에 관한 민간 재개발사업의 경우 소득세 10%, 개인주민세 4%로 감면

출처: 중소기업연구원(2019:10)

□ 특구 성과

○ 2018년 3월 기준, 총 133개 항목 283개 인정사업이 추진되고 있음

〈그림 3-8〉 특구별 인정사업 추진 현황(2018년 3월 기준)



출처: 중소기업연구원(2019).

○ 2018년 3월 기준, 국가전략특구에서는 총 86개 규제사항에 대한 규제완화 조치가 이루어짐(〈표 3-12〉) 참조

- 이 중 특구조치는 62개 사항이고, 그 중 24개 사항이 법률로 반영되어 전국적으로 조치됨

〈표 3-12〉 국가전략특구에서 실시된 규제개혁 항목 및 개요

분야	항목	개요
도시재생 (12항목)	용적률·도시계획 원스톱(8항목)*	도심 주거 촉진을 위한 용적률·용도 등 토지이용규제를 개정(8)
	지역관리	지역 관리의 민간 개방(도로 점용 기준 완화)
	항공법	항공법의 고도제하에 관한 특례
	오염토양	오염토양 반출 시 인정조사의 조사대상 항목을 한정
	공사관리도로(구조특구)	민간사업자에 의한 공사관리 유료도로의 운영 가능화
	개업 원스톱	외국인을 포함한 창업·개업 촉진을 위해 각종 신청 원스톱 센터 설치
	공증인	공증인의 공증 서비스 장소 이외에서의 정관 인증
	공항점근	공항 점근 개선을 위한 버스 관련 규제 완화
	관민인재(*2)	관민 율타리를 초월한 인재이동의 유연화(2)
	NPO	NPO 법인 설립 절차 신속화
	신용보증(일반사단법인 등)	일반사단법인 등에 대한 신용보증제도 적용
	텔레워크	다양한 일하는 방식 추진을 위한 '텔레워크 추진 센터' 설치
외국인인재 (5항목)	가사지원 외국 인재*	외국인 가사지원 인재 활용
	창업 외국 인재	창업인재 등 다양한 외국인 도입 촉진
	쿨 재팬 외국 인재	쿨 재팬 외국인재 도입 촉진, 쿨재팬·인버우드 외국인재 도입·취로 촉진
	외국인 고용 상담	외국인을 고용하고자 하는 사업자 원스톱(상담센터 설치)
	농업지원 외국 인재*	농업지원 외국인재 도입
관광 (7항목)	여관업법*	체재시설의 여관업법 적용 제외
	여관업(태건법)	여관업법의 특례대상 시설에 있어서 중요 사항 설명 의무가 없다는 것을 명확화
	고(古)민가(여관)	고민가 등의 역사적 건축물에 관한 여관업법의 적용 제외
	자가용 자동차*	소외지역 등에서의 자가용 자동차 활용 확대
	출입국 수속	민간과 연계한 출입국 수속 등을 신속화

규제
개혁
메뉴

분야	항목	개요
의료 (13항목)	도로 휴게소	도로 휴게소 설치자의 민간 확대
	여행업무 취급 관리자 시험	농가 민박 등 숙박 사업자에 의한 여행 상품의 기획·제공 금지 해제
	외국 의사	국제의료거점에서의 외국 의사의 진료·외국 간호사의 업무 금지 해제
	임상수련	외국 의사 진료소
	병상(病床)*	병상규제 특례를 통한 병상 신설·증상 용인
	보합외 병용(併用)	보합외 병용 요양의 확충
	의학부	의학부의 신설
	의료법인	의료법인의 이사장 요건 개정
	입자방사선	입자 방사선 치료 연수와 관련된 출입국 관리 및 난민 인정법 시행규칙의 예외
	IPS(줄기세포)	줄기세포로 제조한 시험용 세포 등의 혈액사용 금지 해제
	원격복약지도	화상전화를 이용해 약제사에 의한 복약지도의 대면 원칙 특례
	의료가기 상담*	특구약사전략상담제도 창설 등을 통해 혁신적 의료가기의 개발 신속화
	의약품 상담	혁신적인 의약품의 신속, 효율적인 개발 등을 촉진하기 위한 의료 관계자에 대한 원조
운반형 PET	운반형 PET 장치를 MRI실에서 사용	
임상시험 전용병상(구조특구)	임상시험 전용 병상의 시설 기준 완화	
개호 (1항목)	유니트형 지정 개호	유니트형 지정개호 노인복지시설 설비 기준에 관한 특례
보육 (3항목)	지역한정 보육사(*3)*	'지역한정 보육사'의 창설
고용 (3항목)	소규모 인사 보육소(대상 연령)*	소규모 인가 보육소에 대한 대상 연령 확대
고용조건	고용조건	고용조건 명확화를 위한 고용노동상담센터 설치
장애인 고용	장애인 고용	장애자 고용에 관한 고용률 산정의 특례 확충
시니어 할로워크(구조특구)	시니어 할로워크(구조특구)	고령자에 대한 중점적인 취업 지원

분야	항목	개요
교육 (2항목)	공설 민영학교	공립학교 운영을 민간에 개방(공설 민영학교의 설치)
	수의학부	수의학부의 신설
농림 수산업 (8항목)	농업위원회	농업위원회와 시정촌의 사무분담
	기업농지취득*	기업에 의한 농지취득 특례
	신용보증(농업)	농업에 대한 신용보증제도 적용
	농가 레스토랑	농가 레스토랑의 농용지 구역내 설치 용인
	국유임야(면적)	국유 임야의 임대면적 확대
	국유임야(임대대상)	국유 임야의 임대 등에 관한 대상자의 확대
	어업생산조합	어업생산조합의 설립 요건 완화
	특산물 소주<구조특구>*	단식증류소주 등의 제조면허 요건 완화
근미래기술 (2항목)	특정실험시험국	전파에 관한 면허발급까지의 절차를 대폭 단축
	근미래 기술실증 원스톱	자동주행과 소형무인기 등의 실증실험을 촉진하기 위한 근미래기술 실증에 관한 원스톱 센터 설치
	도시공원보육소	도시공원 내에 보육소 설치 등의 금지를 해제
전국조치 (3항목)	실버인재	농업 등에 종사하는 고령자의 취업시간 유연화
	농업생산법인	농업생산법인 6차산업화 추진 등을 위한 요건 완화
	과세(설비투자)	설비투자촉진세제
과세 특례조치 이자보조금 관련	과세(소득공제)	소득공제(법인소득에 대한 과세 특례)
	과세(엔젤)	엔젤세제(특정사업을 시행하는 일정 주식회사가 발행한 주식을 취득한 경우의 과세 특례)
	이자보조금	지정 금융기관이 시행하는 대출에 대한 이자보조금 지급

주: *은 법률로 수용한 사항, 회색은 법률조치 이외의 방법으로 실현된 사항임

출처: 경기연구원(2018), 중소기업연구원(2019)

□ 시사점

- 덩어리규제 개혁 등 과감한 규제특례 조치 도입이 필요함
- 특구의 성패는 사업계획 책정을 둘러싼 정부와 지자체 단체장 간 코디네이션 문제는 특구의 성패를 좌우하는 매우 중요한 요인임
- 국가전략특구는 기업실증특례제도와 더불어 통상적 규제개혁의 단점을 보완할 수 있다는 점에 주목할 필요가 있음(오세경, 2015)
 - 아베 내각은 통상적 규제개혁이 갖는 단점, 즉 이익집단 등 이해당사자간 이해상반 문제에 따른 개혁 지연을 보완하기 위해 지역단위의 국가전략특구, 기업단위의 기업실증특례제도를 통상적 규제개혁과 병행
 - 단, 국가전략특구제도는 기업실증특례제도처럼 시행령·시행규칙에 특례를 도입하는 방식이 아니라 「국가전략특구법」에 특례조치를 명시하고 규제개혁 조치를 추가하기 위해서는 국회에서의 법률개정 절차를 요함
 - 또한, 우리 정부 역시 성장전략을 추동하는 가장 강력한 정책수단은 규제개혁이라는 점을 염두에 두고, 이해당사자간 이해상반이 덜한 분야(예. 관광)는 통상적인 규제개혁을 과감히 추진하고, 그렇지 않은 분야에서는 일본의 국가전략특구와 기업실증특례 제도처럼 특정지역 한정 혹은 기업 맞춤형으로 규제개혁을 추진할 필요가 있음

제3절 프랑스

1. 지역개발우선지역(AFR)⁸⁾

□ 개요

- 지역개발우선지역은 EU 기능에 관한 조약(Treaty on the Functioning of the EU)에 명시된 기준에 따라 분류된 지역임
 - 한 국가 내에서 생활수준이 비정상적으로 낮거나 고용의 불안정성이 심한 지역은 EU에서도 지역 내 경제발전을 촉진하기 위한 국가의 원조를 허락하고 있음
 - 프랑스의 경우, 특구로 분류되지 않는 저개발지역을 지역개발우선지역(AFR)으로 관리하고 있음

□ 대상지역

- 유럽연합 회원국은 지역원조 가이드라인(Regional aid Guideline)에 따라 할당받은 인구만큼 설정 기준에 따라 지역을 스스로 지정할 수 있음
- 2022-2027 지역원조 가이드라인에 따라 프랑스는 21,034,160명의 인구만큼 할당받았음
 - 이는 2027년까지 전국 인구의 31.95%가 AFR 지원대상임을 의미함
- AFR 내 지역은 크게 1) Article 107, § 3, point a 와 2) Article 107, § 3, point c가 적용되는 두 유형으로 구분되며, 다음과 같은 특징을 지님

8) 기획재정부. 한국조세재정연구원. (2018). 2018 조세특례 예비타당성평가 - 지방 신증설 기업에 대한 법인세 감면. p. 80~82 정리 및 요약

〈표 3-13〉 프랑스 AFR 지역

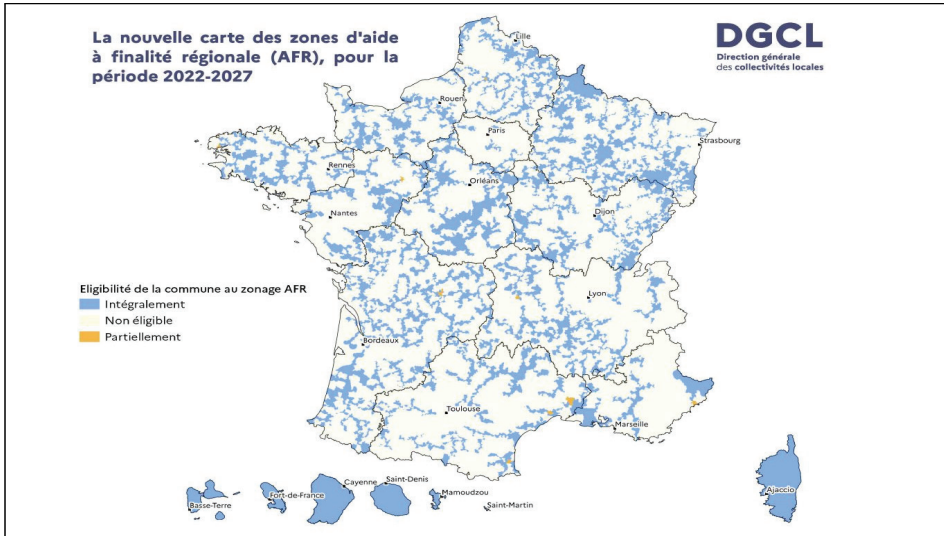
존	“a” Zones	“c” Zones
적용조항	Article 107, § 3, point a	Article 107, § 3, point c
적용대상	생활수준이 비정상적으로 낮거나 심각한 불완전 고용이 있는 지역	국가평균보다 빈곤한 지역
대상지역	Guadeloupe, Saint-Martin, Guyana, Martinique, Réunion and Mayotte 내 모든 지방자치단체	AFR지침에 명시된 것보다 제한적인 기준에 따라 선정됨
특징	유럽에서 가장 높은 사업 지원비율 혜택을 받음(지역/사업규모에 따라 40~90% 사이)	대기업의 경우 15% 또는 대상 지역의 1인당 GDP 따라 10%의 혜택을 받음

출처: <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/aides-d-etat/zonage-des-aides-finalite-regionale-afr>

○ 프랑스의 경우, 중앙정부와 지사 및 지방당국 협의에 따라 지정된 지역개발 우선지역(AFR)은 다음과 같으며, 2022년 1월 1일부터 2027년 12월 31일 까지 유효함

- 지역개발우선지역은 행정명령에 따라 정의된 지역을 의미하며, 해당 행정명령에는 구체적인 지명이 모두 열거되어 있음

〈그림 3-9〉 프랑스 regional aid map 2022-2027



출처: <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/aides-d-etat/zonage-des-aides-finalite-regionale-afr>

□ 수혜대상 기업

- 수혜대상 기업에 대한 특별한 제약은 없으나, 순수하게 신설된 기업만 세제 혜택을 받을 수 있음
 - 즉, 합병 또는 증설을 포함한 기존의 사업을 확장한 기업은 수혜 대상에서 제외됨
 - 다만, 신규회사 지분의 50% 이상을 기존회사가 보유하고 있는 경우, 순수하게 신설된 기업으로 판단하지 않는 등 기존 사업의 확장 여부를 판단함에 있어서 재정적 상황도 고려함
- 또한, 수산업과 보험을 포함한 금융업(중개업 제외), 부동산 임대업의 특정 업종의 기업은 수혜 대상에서 제외됨

□ 주요 인센티브⁹⁾

- 2023년 12월 31일까지 해당 지역에 신규 설립되는 제조업, 농업, 서비스 등 분야에 속한 기업으로, 자본금 50% 이상을 직접 소유한 기업에 대해 법인세, 사회보장세, 지방세에 대해 세금 감면 혜택을 제공함
 - (법인세) 기업설립 후 24개월까지 이익금의 100%, 3년째는 75%, 4년째 해에는 50%, 5년째 해에 25% 등 각각 감면
 - 기업의 해당연도 투자금액에 기업규모별로 다르게 부여된 비율(소기업 30%, 중기업 20%, 대기업 10%)을 곱한 값이 공제한도임
 - (토지세, 부가가치기여금) 지방자치단체의 심의를 거쳐 2-5년 간 토지세 (CFE) 및 부가가치기여금 (CVAE) 100% 감면 가능
- 또한, 일정 수준 이상의 투자와 고용 창출을 한 기업에 지역개발보조금 (PAT) 명목으로 정부지원금을 제공하며, 지역개발보조금 수혜 가능 여부는 기업의 투자와 고용 창출 정도에 따라 다르며, 기업의 업태와 규모별로 기준이 다름

9) 주 프랑스 대한민국 대사관, KOTRA 파리무역관. (2022). 전환기(Post-Covid) 프랑스 투자 가이드. p. 50 요약정리

〈표 3-14〉 프랑스 지역개발보조금 PAT 수령 기준

구분	대기업	중소기업
기준	신설	신·증설
투자규모	5년간 5,000만 유로 이상	3년간 400만 유로 이상
고용인원	200명 이상 고용	25명 이상의 정규직 고용 또는 50명 이상 근로계약 형태 무관의 고용
투자 및 고용 유지기간	5년 이상	3년 이상

주: 기업 투자액 중 부동산에 대한 투자는 25%를 넘기면 안됨
출처: 기획재정부. 한국조세재정연구원. (2018) p. 82 정리

2. 농촌활성화지역(ZRR)¹⁰⁾

□ 개요

- 농촌활성화지역(Zones de Revitalisation Rurale, 이하 ZRR)은 인구가 가장 희박하고 인구감소에 의해 가장 영향을 받은 지역에 일자리를 창출하는 기업을 지원하는 등 농촌지역의 경제적 사회적 발전을 돕는 것을 목적으로 1995년 '국토 및 지역개발에 관한 법'(LOADT)에 의해 수립됨

□ 지원대상¹¹⁾

- 2017년 7월 1일 이후, ZRR로 분류되기 위해서는 코뮌 간 협력공법인(EPCI)은 인구밀도 평방킬로미터 당 63명 이하이면서 평균소비단위당 세수입이 111유로이어야 함
 - 이러한 ZRR 선정조건은 2022년 12월 31일까지 유효함
 - 다만, 2016년 12월 28일의 산악지역의 현대화, 개발 및 보호법 제7조의 규정에 따라, 2017년 7월 1일 ZRR 벗어나는 산악코뮌들은 3년간(2020년 6월 30일까지) 이 규정의 혜택을 지속적으로 받음

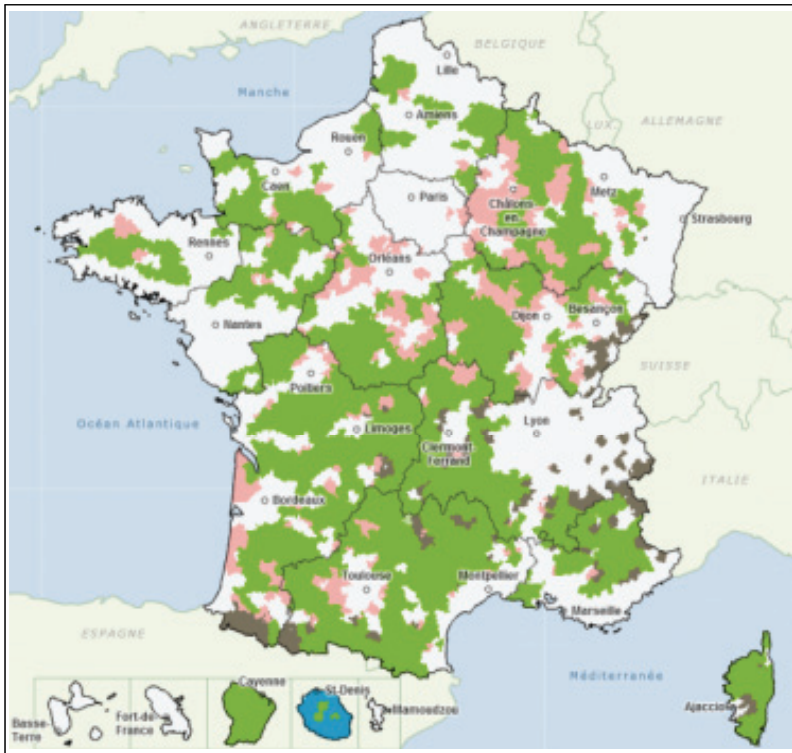
10) 김수진. (2021). 프랑스 지역인구감소 대응정책과 시사점 p. 19

<https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/zonages-daides-aux-territoires-ruraux> 정리

11) 한국농촌경제연구원. (2019). 해외 농촌공간계획 사례조사. p.40~42 정리

○ 2021년 1월 1일 기준, 17,730개 코뮌들이 ZRR의 규정으로부터 혜택을 받음

〈그림 3-10〉 프랑스 농촌활성화지역(ZRR) 현황



출처: <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/kiosque/zonage-les-zones-de-revitalisation-rurale-zrr>

□ 인센티브¹²⁾

- 해당 기업의 소득세 또는 법인세 감면, 최대 5년 지방세(CET) 감면, 기업재산세(CFE), 건물재산세(TFPB), 주거세(TH), 사회보장기금 및 가족수당의 고용자 부담금 등의 감면 혜택 제공함
- 소득세, 법인세 감면
 - (대상) 2023년 12월 31일까지 해당 지역에 설립 또는 인수한 기업 중 정규직(CDI)이나 6개월 이상의 비정규직(CDD) 직원을 최소 11명 이상 고용한 기업
 - 자본금 50% 이상을 직접 소유한 기업에 한하며, 금융, 부동산, 1인 기업, 기존 사업의 확장의 경우는 제외
 - (인센티브) 기업설립 이후 첫 5년간 100%, 6년째 75%, 7년째 50%, 8년째 25%의 감세혜택 부여
 - 최대 면제 금액은 회계연도 3년간 €200,000이며, 운송회사의 경우 최대 €100,000임
- 사회보장기금 및 가족수당의 고용자 부담금 등의 감면
 - ZRR 지역 중 최소한 한 곳에 설립된 제조, 상업, 농업기업의 경우, 최장 12개월간 최대 15명 고용에 따른 고용자 부담의 사회분담금 감면

12) 주프랑스 대한민국 대사관 및 KOTR 파리 무역관. (2022). 프랑스 투자가이드 p. 18, 51
<https://entreprendre.service-public.fr/vosdroits/F31139>

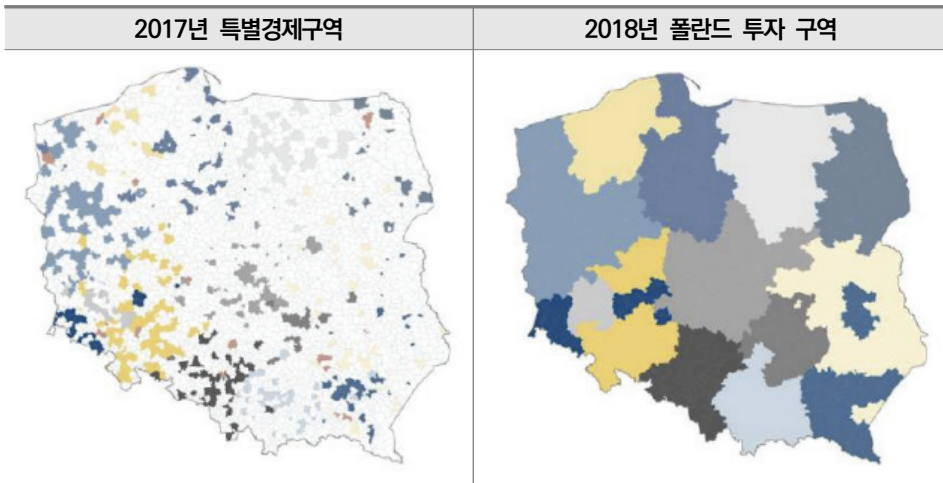
제4절 폴란드

1. 폴란드 투자 구역(Polish Investment Zone)

□ 개요

- 폴란드 정부는 단순 제조업 투자에서 벗어나 혁신적인 신기술, R&D 등 분야 투자를 우대하는 방향으로 정책을 실시함
- 2017년 중순 신투자정책(New Investment Support Act)에 맞물려 기존 14개 경제특구를 폴란드 전체 국토로 변경하는 정책안이 발표되었고, 2018년 6월 30일 시행됨
 - 기존에는 제조업 투자기업이 법인세 감면 등의 투자혜택을 받으려면 14개의 정해진 경제특구 지역의 토지를 매입해야만 가능했지만, 이제는 폴란드 전국 어디서나 투자금액 조건과 질적 조건 모두 충족하면 법인세 감면 혜택을 받을 수 있게 됨

〈그림 3-11〉 폴란드 경제특구



출처: Colliers International (2018)

□ 지원대상

- 폴란드 전국 어디서나 투자금액 조건과 질적 조건 모두 충족하면 폴란드 및 외국기업 모두 법인세 감면 혜택을 받을 수 있음
 - 결과적으로, 투자지역 실업률이 폴란드 전국 평균 실업률보다 높을수록, 또한 중소기업일수록 최소 투자금액은 더 낮아짐

〈표 3-15〉 폴란드 법인세 감면 혜택을 받을 수 있는 투자 및 질적조건

구분	내용		
최소 투자비용	<ul style="list-style-type: none"> • 최소 투자비용은 투자지역이 속한 해당 군의 실업률에 따라 다음과 같음 		
	실업률		최소 투자비용(대기업 기준)
	평균실업률 60% 이하		1억 즈워티(약 300억 원)
	평균실업률 60% 초과~100%		8000만 즈워티(약 240억 원)
	평균실업률 100% 초과~130% 이하		6000만 즈워티(약 180억 원)
	평균실업률 130% 초과~160% 이하		4000만 즈워티(약 120억 원)
	평균실업률 160% 초과~200% 이하		2000만 즈워티(약 60억 원)
	평균실업률 200% 초과~250% 이하		1500만 즈워티(약 45억 원)
	평균실업률 250% 초과		1000만 즈워티(약 30억 원)
	<ul style="list-style-type: none"> • 비즈니스 프로세스 아웃소싱(BPO) 또는 R&D 분야 95%, 소기업 95%, 중견기업 80% 수준으로 투자비용이 인하됨 		
기업분류		정의	최소 투자금액
대기업	본사 및 본사의 해외 법인, 해외 지점 등까지 모두 합해 총 249명 이상의 종업원을 고용, 연간 본사 및 그룹사의 매출액이 총 5000만 유로 이상 또는 연간 재무제표상 이익이 총 4300만 유로 이상인 기업		1,000만 (약 30억 원) ~1억 즈워티 (약 300억 원)
중견기업	본사 및 본사의 해외법인, 해외지점 등까지 모두 합해 총 50~248명 선의 종업원을 고용, 연간 본사 및 그룹사의 매출액이 총 5000만 유로 이하 또는 연간 재무제표상 이익이 총 4300만 유로 이하인 경우		100만 (약 3억 원) ~1,000만 즈워티 (약 30억 원)
소기업	본사 및 본사의 해외 법인, 해외 지점 등까지 모두 합해 총 50명 미만의 종업원을 고용, 연간 본사 및 그룹사의 매출액 또는 연간 재무제표상 이익이 총 1000만 유로 이하인 경우		20만 (약 6천만 원) ~200만 즈워티 (약 6억 원)

구분	내용										
제조업분야 질적 투자요건 (총 10점)	<ul style="list-style-type: none"> 총 10점 만점 중, 최대 50%의 인센티브를 지원하는 지역은 최소 4점 이상, 최대 35% 인센티브를 지원하는 지역은 최소 5점 이상, 그 외 기타 지역은 최소 6점 이상을 취득해야 됨 투자요건 내용은 경제특구 시행령이 발효된 후 다소 변경될 수도 있음 										
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>투자요건</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>구조적 개발 (3점)</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> 전문 직업 창출 및 안정적인 고용 제공 (노동법상 근로계약에 따라 채용된 고용인이 최소 70% 이상) 폴란드가 경쟁우위를 확보할 수 있는 국가의 현재 개발정책에 부합하는 산업에 대한 투자 수출 판매 수준 </td> </tr> <tr> <td>기술개발 (2점)</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> 폴란드 영업장에 R&D 사업도 수행 폴란드 정부 육성책인 고도산업분야 투자(자동차, 전자, 항공, 바이오, 농업식품, 비즈니스 프로세스 아웃소싱, R&D) </td> </tr> <tr> <td>균형있는 발전 (3점)</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> 폴란드 전국 평균실업률보다 높은 지역에 투자 영세 또는 중소기업의 투자 사회경제적 기능을 상실한 중소도시 투자 또는 이들 도시와 인접한 지역 또는 평균실업률의 160 % 이상인 도시에 인접한 지역에 투자 </td> </tr> <tr> <td>인적자원 개발 (2점)</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> 지역 소재 직업학교, 공업고등학교, 공대 등과 협력 현지 직원이 기술 교육 및 전문 자격 취득할 수 있도록 지원 </td> </tr> </tbody> </table>	구분	투자요건	구조적 개발 (3점)	<ul style="list-style-type: none"> 전문 직업 창출 및 안정적인 고용 제공 (노동법상 근로계약에 따라 채용된 고용인이 최소 70% 이상) 폴란드가 경쟁우위를 확보할 수 있는 국가의 현재 개발정책에 부합하는 산업에 대한 투자 수출 판매 수준 	기술개발 (2점)	<ul style="list-style-type: none"> 폴란드 영업장에 R&D 사업도 수행 폴란드 정부 육성책인 고도산업분야 투자(자동차, 전자, 항공, 바이오, 농업식품, 비즈니스 프로세스 아웃소싱, R&D) 	균형있는 발전 (3점)	<ul style="list-style-type: none"> 폴란드 전국 평균실업률보다 높은 지역에 투자 영세 또는 중소기업의 투자 사회경제적 기능을 상실한 중소도시 투자 또는 이들 도시와 인접한 지역 또는 평균실업률의 160 % 이상인 도시에 인접한 지역에 투자 	인적자원 개발 (2점)	<ul style="list-style-type: none"> 지역 소재 직업학교, 공업고등학교, 공대 등과 협력 현지 직원이 기술 교육 및 전문 자격 취득할 수 있도록 지원
	구분	투자요건									
	구조적 개발 (3점)	<ul style="list-style-type: none"> 전문 직업 창출 및 안정적인 고용 제공 (노동법상 근로계약에 따라 채용된 고용인이 최소 70% 이상) 폴란드가 경쟁우위를 확보할 수 있는 국가의 현재 개발정책에 부합하는 산업에 대한 투자 수출 판매 수준 									
	기술개발 (2점)	<ul style="list-style-type: none"> 폴란드 영업장에 R&D 사업도 수행 폴란드 정부 육성책인 고도산업분야 투자(자동차, 전자, 항공, 바이오, 농업식품, 비즈니스 프로세스 아웃소싱, R&D) 									
균형있는 발전 (3점)	<ul style="list-style-type: none"> 폴란드 전국 평균실업률보다 높은 지역에 투자 영세 또는 중소기업의 투자 사회경제적 기능을 상실한 중소도시 투자 또는 이들 도시와 인접한 지역 또는 평균실업률의 160 % 이상인 도시에 인접한 지역에 투자 										
인적자원 개발 (2점)	<ul style="list-style-type: none"> 지역 소재 직업학교, 공업고등학교, 공대 등과 협력 현지 직원이 기술 교육 및 전문 자격 취득할 수 있도록 지원 										

출처: 코트라(2018)

□ 인센티브

- 투자기업(폴란드 자국기업 및 외국기업 모두 해당)이 정해진 투자조건을 충족했을 경우 수혜받을 수 있는 인센티브는 폴란드 중앙정부에서 제공하는 현금 지원과 지역정부 소속 경제특구에서 지원하는 법인세 면제 형식의 인센티브로 크게 나눌 수 있음
- 그 중 법인세 면제 투자 인센티브율은 투자지역 실업률에 따라 다음과 같이 달라지며, 중견기업의 경우 10%, 소기업의 경우 20%의 인센티브를 더 받을 수 있음

〈표 3-16〉 폴란드 평균실업률에 따른 투자지역별 투자 인센티브율

투자 인센티브율	기준
50%	전국 평균실업률의 161% 지역
45%	전국 평균실업률의 131~160% 지역
35%	전국 평균실업률의 101~130% 지역
30%	전국 평균실업률의 81~100% 지역
25%	전국 평균실업률의 61~80% 지역
20%	전국 평균실업률과 동일하거나 60% 미만 지역

출처: 코트라(2018)

- 법인세 감면기간은 투자 허가 결정문을 발급받은 날짜로부터 다음 기간까지임

〈표 3-17〉 폴란드 법인세 감면 기간

감면기간	조건
10년	법인세 감면 인센티브 25% 미만 지역
12년	법인세 감면 인센티브 25% 또는 30% 지역
15년	법인세 감면 인센티브 35%, 45% 또는 50% 지역
	과거 이미 경제특구였던 지역에 투자할 경우

출처: 코트라(2018)

제5절 요약 및 시사점

1. 해외 사례 요약

- 앞서 언급한 미국, 일본, 프랑스, 폴란드 사례에서 지원대상 및 인센티브를 중심으로 요약하면 다음과 같음

〈표 3-18〉 해외사례 요약

구분	지원대상	인센티브	
미 국	Promise Zone	<ul style="list-style-type: none"> 지역사회와 주민에 대한 공감대 비전, 수행 능력, 구체적이고 측정 가능한 결과에 대한 공동의 헌신을 입증하는 3번의 전국 경연을 통해 선정 	<ul style="list-style-type: none"> 직접적인 자금지원을 받지 않지만, 기술 지원, 특구지정 후 10년간 연방직원 지원 및 광범위한 선호 포인트와 다른 연방 보조금 프로그램에 대한 접근의 혜택을 받음 (의회에서 제정한 경우) PZ에 대한 세금 인센티브 제공
	Opportunity Zone	<p>대상지역</p> <ul style="list-style-type: none"> 집계구가 지정자격을 얻으려면 조건(빈곤율, 중위소득 기준)을 맞아야 하고, 주정부에 의해 선정되면, 연방정부 검토 후 승인받아야 함 <p>지원대상</p> <ul style="list-style-type: none"> 미국 내 특정지역에 자산 교환을 통해 획득된 이윤을 180일 내에 재투자할 경우 펀드자산의 90% 이상을 기회특구에 투자하는 QOF에 투자한 투자자 	<ul style="list-style-type: none"> 투자자는 자본이득(Capital Gain)을 QOF에 재투자시 (유예) 투자가 매각 또는 교환할 때까지 혹은 2026년까지 양도소득세 납부 유예 가능 (2027년 최종 과세) (감면) 적격기회펀드에 투자한 자산(양도 소득분만 해당)을 5년 보유한 경우, 향후 최종 과세시 총소득에 포함될 양도소득 금액을 10% 공제하고, 7년 이상 보유할 경우 5% 추가 공제 (면제) 투자기간이 10년 이상일 경우, 투자 자본 매각에 따른 자본이득에 대한 과세(양도소득세) 100% 면제
	뉴욕주의 Tax-based Incentive	<p>START-UP NY 프로그램</p> <ul style="list-style-type: none"> 면세구역에 입주한 기업과 개인 단, 참여업종 제한있으며 뉴욕 내 대학(2021년 3월 기준 80개)과의 파트너 협약 필수 등 입주기업이 지역사회에 기여할 수 있는 조건 제시 	<p>START-UP NY 프로그램</p> <ul style="list-style-type: none"> Tax elimination credit 주 부동산 거래세 면제 주 판매세와 사용세 전액 세액공제 정보통신 특별소비세 세액공제 광역통근세 면제(MCTMT) organization tax(국내기업) and license and maintenance fees exemption (외국기업)

구분		지원대상	인센티브
		Excelsior Jobs Program <ul style="list-style-type: none"> 프로그램 참여를 승인받은 모든 기업 (일자리 성장 및 투자 트랙) 지원자는 명시된 전략산업에 종사해야 하며, 설정된 최소 일자리 및 투자값을 충족하고 유지해야 함 (녹색사업) 녹색사업에 종사 (보육서비스 크레딧) 직원들에게 새로운 보육서비스를 운영 또는 후원 	Excelsior Jobs Program <ul style="list-style-type: none"> 전액 환불 가능한 5개의 세금공제 및 최대 10년의 혜택기간 동안 크레딧을 청구가능 Job Tax Credit Investment Tax Credit Research and Development Tax Credit Real Property Tax Credit Child Care Services Tax Credit
일	국가전략 특별구역	<ul style="list-style-type: none"> 국가전략특구의 지정은 지자체와 민간기업의 제안을 정부의 특구 자문회의와 워킹그룹에서 심사해 결정 총 10곳을 특구로 지정함 	<ul style="list-style-type: none"> 6개 중점 추진분야에 대한 개혁 실증실험을 확대한 지역한정형 규제샌드박스 도입 총 86개 규제사항에 대한 규제완화 (특구조치는 62개 사항, 그 중 24개는 법률로 반영) 인정구역계획에 정해진 자가 국가전략특구에서 기계 등을 취득한 경우, 특별상각 또는 세액공제 부여 고정자산세 과세표준 경감
프	지역개발 우선지역	대상지역 <ul style="list-style-type: none"> “a” Zone: 생활수준이 비정상적으로 낮거나 심각한 불완전 고용이 있는 지역 “c” Zone: 국가평균보다 빈곤한 지역 행정명령에는 지역개발우선지역이 구체적으로 열거 대상기업 <ul style="list-style-type: none"> 순수하게 신설된 기업 	<ul style="list-style-type: none"> 기업설립 후 24개월까지 이익금의 100%, 3년째는 75%, 4년째 해에는 50%, 5년째 해에 25% 등 각각 감면 지방자치단체의 심의를 거쳐 2-5년간 토지세(CFE) 및 부가가치기여금(CVAE) 100% 감면 가능 일정 수준 이상의 투자와 고용 창출을 한 기업에 지역개발보조금(PAT) 명목으로 정부지원금을 제공(단, 기업의 투자와 고용 창출 정도, 기업의 업태와 규모별로 기준이 다름)
	농촌활성화 지역	<ul style="list-style-type: none"> 2017년 7월 1일 이후, 코윈 간 협력공법인(EPCI)은 인구밀도 평방킬로미터 당 63명 이하이면서 평균 소비단위당 세수입이 111 유로이어야 함 (2022년 12월 31일까지 유효) 	<ul style="list-style-type: none"> 소득세, 법인세 감면: 2023년 12월 31일 까지 해당 지역에 설립 또는 인수한 기업 중 정규직(CDI) 이나 6개월 이상의 비정규직(CDD) 직원을 최소 11명 이상 고용한 기업은 기업설립 이후 첫 5년간 100%, 6년째 75%, 7년째 50%, 8년째 25%의 감세혜택

구분	지원대상	인센티브
		부여(최대 면제 금액은 3년간 € 200,000이며, 운송회사의 경우 최대 € 100,000임) • 최장 12개월간 최대 15명 고용에 따른 고용자 부담의 사회분담금 감면
폴란드	폴란드 투자 구역 • 폴란드 전국 어디서나 투자금액 조건과 질적 조건 모두 충족한 폴란드 및 외국기업 • 투자금액(최소 투자비용): 투자지역 실업률이 폴란드 전국 평균 실업률보다 높을수록, 또한 중소기업일수록 최소 투자금액은 더 낮아짐 • 질적조건: 제조업 기준 구조적 개발(3점), 기술개발(2점), 균형 있는 발전(3점), 인적자원 개발(2점)이며, 인센티브 지원 비율별 최소 취득 점수가 있음	• 투자기업이 정해진 투자조건을 충족했을시 인센티브(현금지원 및 법인세 면제)를 받을 수 있음 • 법인세 면제 투자 인센티브율은 투자지역 실업률에 따라 20~50%이며, 중견기업의 경우 10%, 소기업의 경우 20%의 인센티브를 더 받을 수 있음 • 법인세 감면기간은 법인세 감면 인센티브에 따라 10~15년임

2. 해외 사례 시사점

□ 파격적인 투자 인센티브 지원

- 미국, 일본, 프랑스, 폴란드는 공통적으로 투자기업 및 개인이 지원조건을 충족할 시 파격적인 투자 인센티브를 제공함으로써 특구에 대한 투자를 유인 및 활성화함
 - 미국 Opportunity Zone: 10년 이상 투자시 투자자본 매각에 따른 자본이득에 대한 과세(양도소득세) 100% 면제
 - 뉴욕 START-UP 프로그램: 소득세 면제(개인의 경우 첫 5년간 전액, 두 번째 5년간 20만 달러의 소득까지 면제이며, 법인은 면세구역내 사업활동으로 인한 법인소득세 면제), 주 부동산 거래세 면제, 주 판매세와 사용세 전액 세액공제, 법인세, 면허 및 유지비 면제
 - 일본 지역활성화종합구역: (법인)소득금액의 20%를 과세소득에서 소득공제

- 프랑스 지역개발우선지역: 기업설립 후 24개월까지 이익금의 100%, 3년째는 75%, 4년째 해에는 50%, 5년째 해에 25% 등 각각 감면, 지방자치단체의 심의를 거쳐 2-5년간 토지세(CFE) 및 부가가치기여금 (CVAE) 100% 감면 가능

□ 단순명료한 면제 및 감면조건

- 대부분의 경우, 특구 지역에서의 신설(또는 이전/신규투자 등), 투자규모, 고용인원 및 유지기간 등의 기준을 설정하여 이를 충족할 시 지원하는 방식이며, 기업규모별(대기업/중견기업/중소기업) 및 산업별 기준을 달리해 현실가능성을 제고함
- 특히 폴란드의 경우에는 지역제한 없이, 폴란드 전체 국토를 특구로 변경하면서, 전국 어디서나 투자금액 조건과 질적 조건 모두 충족하면 법인세 감면 혜택을 받을 수 있게 정책을 시행함
 - 다만, 해당 지역의 실업률을 기준으로 기업규모 및 분야별 구체적인 최소 투자금액 및 요건이 정해져 있음

□ 정밀한 규제특례 설계 및 법률 개정을 통한 안정성 제고

- 특구 지역 신설 및 운영 시 규제특례에 관한 지원이 활발하게 이루어졌음
 - 특히 일본은 임시허가 제도를 활성화하여 지역한정형 규제샌드박스를 도입했을 뿐만 아니라 규제 완화에 대한 내용을 법률로 반영하기 위한 개정 노력이 활발하게 진행하였음(24개 규제특구조치 법률 반영)
 - 특구 운영 시 불안정한 기업 환경을 제거하는 가장 효과적인 방법은 법률로 반영하여 안정성을 제고하는 것이기 때문에 우리나라도 이와 관련된 노력이 요구됨

□ 그럼에도 주요국 특구제도에 대한 문제점 내재

- 미국 기회특구의 경우 기업 투자 사례가 아닌 부동산 투자로 집중되어 투기 측면의 부작용이 꾸준히 지적되고 있음
 - 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 못함
 - 기회특구 프로그램의 세제혜택 대상은 양도소득의 재투자자로 한정되어, 세제 혜택이 주로 고소득자에게 돌아감

제 4 장

세제·규제·금융 특례 설계를 위한 사전 조사(FGI)

- 제1절 FGI 조사의 개요 및 설계
- 제2절 기존 특구지역에 대한 인식
- 제3절 기회발전특구 세제, 규제,
금융지원에 대한 인식
- 제4절 중간지원조직에 대한 인식
(지자체 특구 담당자)
- 제5절 시사점

제4장 세제·규제·금융 특례 설계를 위한 사전 조사(FGI)

제1절 FGI 조사의 개요 및 설계

1. FGI 조사의 개요

- FGI(Focus Group Interview)란 정성조사(Qualitative Research)의 한 가지 방법으로, 소수로 구성된 그룹을 대상으로 연구자 혹은 전문 Moderator가 특정 주제에 대해 인터뷰를 진행하고, 상호 의견을 교환하면서 개개인의 반응을 통합 관찰/분석하는 방식임
 - FGI는 특정한 경험을 공유한 사람들이 함께 모여 인터뷰를 진행하게 되는데 좌담회, 표적집단면접, 초점집단면접이라고도 함
- FGI의 목적은 소수의 응답자들 간의 자연스러운 대화 과정에서 조사목적과 관련된 유용한 정보를 얻거나 공식적인 설문조사에서 기대하지 못한 결과를 발견하는데 있음
 - 즉, 정량조사와 같은 대표성이나 신뢰성을 확보하기는 어렵지만, 수치나 지표를 통해 드러나지 않는 원인이나 현상에 대한 질적 이해를 얻을 수 있음
- 또한, 참석자들의 정제되지 않은 표현, 생생한 언어를 분석함으로써 FGI 참석자들이 특정 이슈나 사건에 대해 어떤 시각을 가지고 있는지를 보다 구체적으로 파악할 수 있다는 장점이 있음
- FGI는 인터뷰를 이끌어나가는 모더레이터가 함께함에 따라 면담자들끼리 토론과 논의를 하는 방법론인 FGD(Focus Group Discussion)와 달리 이야기를 조절하고 심화해나갈 수 있기에 정리되고 전문적인 정보를 얻을 수 있다는 과정상의 확신을 가질 수 있음

2. FGI 조사의 설계

- FGI 조사방법의 강점은 짧은 시간에 많은 자료를 모을 수 있고, 아직 이해가 부족한 분야에 대한 통찰을 얻을 수 있으며, 집단적인 상호작용을 통해 구체화되는 창조적인 통찰력을 얻을 수 있다는 것임(송요셉 외, 2009, p45)
- 특구는 일반인들에게는 생소할 수 있고 특히 기회발전특구가 기획하고 있는 각종 규제특례는 제도적 이해나 특구 입주 경험이 있지 않으면 유용한 의견 개진에 한계가 있다는 차원에서 특구 실무담당자와 입주기업을 대상으로 한 FGI 조사방법은 유용하다고 할 수 있음
- 이에 본 연구에서는 기회발전특구의 추진전략이 실효성 있게 추진되도록 하기 위해 기존 특구에 대해 실무적·경험적으로 심도있는 인식을 갖고 있는 실무담당자와 기업들의 의견을 청취하기 위해 다음과 같이 초점집단면접법을 실시함
- 우선 조사는 지자체 특구담당자와 입주기업을 분리하여 실시하였고, 기간 및 조사횟수는 실무담당자의 경우 담당 업무가 바뀌고, 입주기업의 경우 민간기업의 일정상 각각 2회, 총 4차례에 걸쳐서 FGI를 실시하였음

〈표 4-1〉 조사설계

조사기간	지자체 특구담당자	2022.10.19, 10. 24(2회)
	특구 입주기업	2022 11. 2, 11. 3(2회)
조사방법	사전에 이메일로 질문지 배포(지자체 담당자와 입주기업 질문지 상이)	
조사대상	지자체 특구담당자(A)	특구 입주기업(B)
	A1(혁신도시)	B1(기업도시)
	A2(기업도시)	B2(기업도시)
	A3(규제자유특구: 전기차)	B3(규제자유특구: 전기차기업)
	A4(지역특화발전특구: 첨단의료산업)	B4(지역특화발전특구: 의료산업기업)

- 질문지는 지자체 담당자 대상 질문지와 입주기업 질문지가 다소 상이하였는데, 예를 들어 입주기업 질문지의 경우는 중간조직의 구성형태에 대한 질문은 제외하는 점 등임

〈표 4-2〉 설문지 구성

지자체 특구담당자 질문지	특구 입주기업 질문지
1. 기존 특구지역에 대한 논의(한계점 및 개선점) 2. 기회발전특구에 대한 전반적 인식 3. 기회발전특구 세제특례에 대한 의견 4. 기회발전특구 규제특례에 대한 의견 5. 기회발전특구 금융지원에 대한 의견 6. 중앙이나 지방외 중간지원조직 (예: 지방시대위원회)에 대한 인식	1. 기존 특구지역에 대한 논의(한계점 및 개선점) 2. 기회발전특구에 대한 전반적 인식 3. 기회발전특구 세제특례에 대한 의견 4. 기회발전특구 규제특례에 대한 의견 5. 기회발전특구 금융지원에 대한 의견

제2절 기존 특구지역에 대한 인식

1. 지자체 특구 담당자

- 지자체 특구 담당 공무원들은 전반적으로 기존 특구에서 세제지원은 이주 유인 효과가 있다는 의견이었으나, 기업의 성격에 따라 세제지원상 차이가 있었다는 점도 지적하였음
 - 즉, 수도권에서 이주하는 기업과 신설 또는 창업하는 기업과 세제지원 혜택에 있어서 차이가 있었다고 함
- 관련 법이 특구 조성 속도를 따라가지 못한다는 의견이 있었는데, 향후 법 제정이나 개정시 좀 더 면밀한 준비가 필요한 부분임
 - 기업도시의 경우 세제혜택의 일몰이 당초 2009년까지 입주하는 기업이었으나 결과적으로 2018년까지 연장을 하였고, 그 이유가 분양을 하면 분양계약은 했으나 개발사업이 완료되지 못해서 입주를 못해서인데 이렇듯 법이 예측하지 못한 측면이 있었음

“지방이든 중앙정부도 세제지원쪽은 효과가 있었습니다. 그런데 좀 차별화가 됐던 게 있었는데, 기업들은 입주를 했으면 똑같이 균등한 어떤 지원을 받기를 바라는데 수도권에서 이전하는 기업, 기업도시특별법에서는 신설 또는 창업하는 기업 위주로 세제 지원을 했더라고요 이전이 아니라.. 그러니까 이런 차별이 좀 있었고.”(기업도시 담당자)

“기업도시 특별법도 법 개정을 통해서 일몰제가 최초에는 2009년까지 입주하는 기업에 한한다 이렇게 했다가 점점 늘렸어요. 개발 사업이라는 게 저희도 2007년부터 시작을 했지만 결국 준공은 2019년(으로,) 10년이 넘게 걸렸거든요. 그러다 보면 우리가 개발을 못했는데 분양을 하면 분양 계약은 했을지 몰라도 아직 개발 사업이 완료가 되지 못해서 입주를 못하는 상황이었죠. 그러니까 법이 이제 쫓아가지 못하다 보니까 결국은 연장하고 2018년까지 해서 일몰제를 계속 연장했더라고요”(A2: 기업도시 담당팀장)

- 한편, 산업이나 분야의 특성상 한 부처의 규제 정도로 국민의 안전과 신체적인 건강에 영향을 미치기에는 한계가 있다고 함
 - 즉, 규제자유특구인 첨단의료산업 특구의 담당자는 본 산업 자체가 중기부의 규제완화만으로는 혜택을 받기 힘들고 의료법의 개정 없이는 법률의 규제를 합리화시키기에는 한계가 있다고 함
 - 특구 산업의 특성에 따라서는 여러 부처에 걸친 범부처적인 규제혜택이 고려되어야함을 알 수 있음

“기존 특구 같은 경우에는 저희가 첨단 의료 산업을 발전시키는 것이 주된 사업인데 중기부 지역 특허 같은 경우에는 지역특허법에 의해서 법률 조항에 나와 있는 규제 특례들을 취사 선택한 법률 조항을 조례로 정하여서 적용 받는데 지금 저희 첨단의료 같은 경우에는 국민들의 건강에 심대한 우려를 끼칠 수 있는 산업입니다. 국민들의 안전과 신체적인 건강에 손해를 미칠 수 있기 때문에 중기부 특구의 규제만으로는 혜택을 받기 힘들고 의료법의 개정 없이는 법률의 규제를 합리화시키는 선에서는 지원을 받기 많이 힘들어요”(A4: 규제자유특구 주무관)

- 규제자유특구나 지역특화발전특구의 경우 행정적, 재정적 지원이 없기 때문에 특화단지나 연구개발단지 등 행·재정적 재원이 있는 단지로 유출되고 있는 상황으로서, 기획발전특구가 시행이 된다면 전환할 의사가 강하다는 의견도 있음
- 한편, 당초에는 기업을 유치했지만, 현재는 크게 도움이 되지 않아서 다시 나가려고 하는 기업들도 꽤 많다고 생각하는 것으로 나타남

“지금 이 경우에 봤을 때 기업 유치에 도움이 된다고 생각하느냐라는 질문으로 보면 저희들이 당초에 사업을 진행할 때는 기업이 유치가 된다치더라도 지금 현재 그 기업들이 규제 특례를 받고 적극적으로 사업을 진행해야 하기 때문에 여기에 남아 있는 기업보다는 이제 밖으로 나가려는 기업들이 더 적은 많다고 생각하거든요.”(A4: 규제자유특구 주무관)

- 마지막으로 특구사업이 준공할 즈음 되었을 때 기반시설의 준비 미흡부분이 있는데, 특히 학교수급 문제가 가장 심각한 가운데, 초등학교는 그래도 형편이 나은데 고등학교의 경우는 학군문제가 있어서 현 기업도시에서도 심각한 문제로 인식되고 있음
 - 2017년, 2018년 대단위 아파트들이 입주했지만 그 지역 중학생, 고등학생을 둔 가구는 아이들이 원거리 통학 부담 때문에 다시 빠져나가고 있음
 - 이러한 부분은 교육청하고의 협조 등 범부처적인 사전대응이 필요함을 제시함
- 또한, 폐수나 하수처리장의 경우 폐·하수는 환경부에서, 진입도로는 국토부에서 인·허가권을 갖고 있음에 따라 이들에 대한 중앙부처간 협조체제 마련도 중요함

2. 특구 입주 기업인

- 기업의 경우 처음 시작단계에서 이익을 내기 쉽지 않으므로 이익을 내는 해부터 법인세가 부과가 되었으면 좋겠다는 의견이 있었음
 - 즉, 초기에 기업도시로 이전할 때 부지보조금, 설비투자보조금, 지방세 및 법인세 감면혜택을 주는 것은 좋았으나 기업이 이전 초기단계에서 이익을 내는 것은 쉽지 않으므로 법인세는 초기에 혜택을 받는 것이 어렵다는 것임
- 또한 세제도 중요하지만 각종 보조금의 지원혜택이 70%에서 20%까지 매년 달라짐에 따라 기업의 입장에서 지원에 대한 일관성과 확신이 약하므로 이에 대한 개선이 필요함을 제시함
 - 기존의 특구에서 좋았던 부분은 부지보조금과 설비보조금과 같은 지방투자촉진보조금이 도움이 되었다고 함
- 세제감면의 경우, 예를 들어 입주 시점부터 5년간이나 일정기간 동안의 세제감면이 아니라 이익이 발생한 이후로부터 몇 년간 등으로 개선되어야 한다고 함

- 즉, 이전 직후는 대부분 대출로 비용이 투자되기 때문에 금융부담만 해도 크기 때문임
- 기업도시의 경우는 산업단지가 아니라서 상하수도요금도 일반요금이 아니므로 특구의 경우 산업단지에 준하는 조례지원이 필요함도 제기함
- 이전하는 기업의 경우 직원이전의 문제도 있는데 이전시 직원이탈문제가 심각하므로 주거혜택에 대한 고려도 필요함
 - 지역내 인재유치가 매우 제한적이기 때문에 회사지원 외에도 근로자 혜택이 좀 더 많았으면 좋으므로 기숙사 등에 대한 지원도 필요해 보임
 - 실제로 기업도시에 이주한 기업의 경우 약 60%의 직원이 이탈되었는데, 기업의 입장에서는 이 부분이 큰 애로사항이므로 타 지역 근로자들을 위한 통근버스 운영과 교육문제가 해결되어야 함을 제시함
- 창업기업의 경우는 특구 운영의 컨트롤타워가 불명확해서 실질적인 혜택을 느끼지는 못했다고 함
 - 즉, 대부분 특구의 혜택이 이전기업이나 큰 기업 위주로서 창업기업이나 규모를 확장하려는 기업에 대한 혜택은 미미했음
 - 입주한 이유는 제약 관련한 회사에 지원하는 임대공간 외에는 특구에 창업하는 것에 따른 혜택은 크게 느끼지 못함을 제시하기도 함
 - 기회발전특구의 지원이 많으면 이전할 것인가에 대한 질문에 대해 정부 정책 연속성이나 지속성이 보장되지 않는다는 학습효과가 있어서 함부로 옮기지는 않을 것이나 연구개발 비중이 높은 분야의 경우 범용적 특화특구 등 상징성이 필요함을 제시함

“창업기업이라서 고민 부분이 다르다. 기업도시에 들어와서 느낀 점은 특구의 운영 주체에 컨트롤타워가 불명확하다. 특구 혜택과 기회가 이전기업, 큰 기업 위주이다. 지역 내 창업, 규모를 늘리려는 기업에는 해당되지 않는다. 의료산업은 지역 내 기업 지원조직이 있어서 다행히 받았지만, 실질적으로 기업도시를 위한 혜택이 느껴지는 것은 없었다. 입주한 이유가 의료나 제약

관련된 회사지원 사무 공간 마련, 임대공간이 있었던 것이다. 이거 한가지였다. 초기 택지 개발 당시 아파트 특별공급이 있었다. 그러나 미미했다. 특구에 창업해서 특별한 지원 기억은 없었다.”(B4: 지역특화발전지구 입주 기업인)

제3절 기회발전특구의 세제, 규제, 금융지원에 대한 인식

1. 세제특례 및 금융지원에 대한 인식

□ 지자체 특구 담당자

- 기업도시 특구 담당 공무원의 경우 기회발전특구의 세제특례는 기존의 기업도시 특별법보다는 좀 더 광범위하고 업그레이드 되었으며 균형발전에 도움이 될 것이라고 인식함
 - 이전을 고려하는 기업의 입장에서 양도소득세에 대한 부분은 이전 선택에 상당히 도움이 될 것이라고 함
- 규제자유특구 담당자는 증여세나 양도세 혜택보다는 신기술에 대한 개발지원이 필요하고, 특히 개발 부분은 어느 정도 실패라는 요소를 항상 가지고 있으므로 실패를 해도 어느 정도 보상을 해줄 수 있는 지원제도가 필요하다는 의견임
 - 개발에 대한 지원의 경우 특구에 입주해 있는 기업의 경우 R&D 비용으로 새로운 개발을 할 수 있도록 부처 공모사업 비용에 대한 인센티브가 있으면 좋겠다고도 함

“주요 증여세라든가 양도세 이런 쪽에 굉장히 주안점을 두신 것 같은데 저희들 같은 경우는 그런 것보다는 우리가 신기술에 대한 개발을 해야 되기 때문에 개발에 대한 어떤 인센티브를 줄 수 있는 것들이 좀 더 필요하다고 생각이 들어지고요. 그리고 어차피 이런 사업들이 실패라는 요소를 항상 갖고 있어요. 그래서 그런 실패를 해도 이런 부분에 대해서도 보상할 수 있는 그런 지원 제도가 있었으면 더 좋을 것 같다는 생각을 좀 갖고 있습니다.”(규제자유특구 담당자)

“특구가 되면 그 특구의 과제를 이제 본인들이 진행할 수 있도록 공모사업 비용 같은 것들을 지원한다든가 그런 부분들이 더 좋지 않을까 그렇게 생각합니다.”(A3: 규제자유특구 담당자)

- 그러나, 기회발전특구의 세제특례 중 투자 종료단계의 혜택은 부동산 투기 목적 등 좀 우려가 되는 부분이라는 의견도 있었음
- 또한 입주기업은 부지가 완성된 이후에 들어오는 단계이기 때문에 산업단지 등이 들어오는 종류의 특구는 사업시행자에 대한 혜택도 고려가 필요하다고 함
- 기회발전특구 금융지원의 경우 현재도 지방투자촉진보조금은 운영 중이고 시도신용보증재단 등을 통해서 지급보증지원이 되고 있음에 따라 크게 차이는 없는 것으로 인식하며, 신용이 좋지 못한 기업에 대한 지급보증이 완화될 시 책임소재 문제가 있을 수 있고 공무원들이 감수해야 하는 문제가 있음
 - 오히려 이자 지원을 증가시키는 방향으로의 검토를 하는 것이 더 필요할 수 있다는 의견임

“지자체에서 보조금 지원시 기업의 신용이 좋지 않을 때 이행보증증권을 받지 않을시 공무원의 책임소재 문제가 있다고 생각합니다. 오히려 이자에 대한 지원을 증가시키는 등의 방법이 나올 듯 합니다.”(A1: 혁신도시 담당자)

□ 특구 입주 기업인

- 현재 특구에 입주해 있는 기업인들 대부분은 기회발전특구가 기업에 혜택을 좀 더 주려고 하는 노력이 엿보이고, 특히 투자 이전 단계에 대한 세제혜택에 대해서는 매우 긍정적인 반응이었음
- 종료단계의 혜택에 대해서는 의견이 엇갈리는데 종료단계의 혜택이 필요하다는 의견도 있었지만 도덕적 이슈에 대한 우려 또한 있었음

“기업도시로 올 때 세제, 금융, 규제 혜택이 일부 있었다. 내용을 놓고 보니 처음에 왔을 때보다는 기회발전특구에서 준비하고 있는게 기업에 혜택을 주려고 노력을 하는게 보인다. 투자이전 단계에서 (혜택을) 준다는게 좋고, 마찬가지로 (이전 특구에서는) 투자 종료에 따른 지원은 없는데 (기회발전특구에서는)그런 부분도 세제 혜택을 주려고 하는 것은 좋은 것 같다.”(B1: 기업도시 입주 기업인)

“옳기 전에 투자 재원 마련 활동 감면은 좋다. 예측 못한 비용이 들어가는 시점이기 때문이다. 종료 단계는 아직 안와닿는다. 개인에 대한 부분은 이슈가 있을것 같다. 기업과 개인까지 흡수는 어렵다. 고려해야 한다. 기업 승계 요건 완화는 괜찮지만 잘못하면 도덕적 이슈가 생길 것이다. 기존 특구와의 차별화 때문에도 문제가 생길 것이다.” (B2: 기업도시 입주 기업인)

- 기업에 대한 세제혜택뿐만 아니라 투자 주체에 대한 세제혜택도 필요하다는 의견도 있었음
- 세제혜택의 경우 인력채용을 장려하는 혜택이 필요한데 예를 들어 청년인력을 채용하면 소득세 감면 등의 방법임
 - 개인에 대한 지원이지만, 결과적으로는 기업이 그 개인을 채용하는 것이므로 결과적으로는 기업지원이라고 할 수 있다는 의견임
 - 즉, 직원들 채용을 진행해보면 개인이 받는 혜택을 가장 중요하게 생각하기 때문이므로 개인의 채용을 지원할 수 있는 제도가 필요하다고 함
- 금융지원에 대해서는 기업이 금융지원을 받는 절차와 단계별로 어떠한 지원을 해줄지에 대해서 매우 명확하고 구체화되지 않는 이상 정부의 지원제도가 체감되지 않을 것이라고 하는데, 이는 현실적으로 제도가 제대로 작동하지 않기 때문이라는 것임
 - 예를 들어 임시허가를 받은 기업에 대해 기존 규제에도 불구하고 간소화하겠다는 규정이 현재도 있으나 현실적으로는 임시허가서를 가지고 가도 없을 때와 동일하게 절차를 진행해야 되고 금융지원도 안되고 있는 실정임

“(금융지원에 대해) 어떻게 지원할 것인지를 명확히 해야 할 것으로 판단된다. 현재도 많은 금융지원을 하고 있다. 현재 임시허가의 의미는 기술의 혁신성, 진보성을 정부가 인정하고, 규제에 막혀있어서 제품을 출시하지 못했던 것들에 대한 증빙을 정부가 보증해줬다고 볼 수 있는데, 현재도 특허심사를 간소화해주겠다 라는 등의 금융지원이 있으나 임시허가서를 가지고 가도 없는 것과 동일하게 진행된다. 임시허가와 무관한 이유로 금융지원이 안되

는 경우가 많다.”(B4: 지역특화발전지구 입주 기업인)

“기업이 금융지원을 받는 절차와 단계상에서 어떤 지원을 해줄지에 대해서 구체화하지 않는 이상 정부의 지원제도가 실효적으로 느껴지지 않는다. 제도가 현실적으로 작동하지 않기 때문인데 가령 어떤 단계를 반드시 뛰어넘게 해준다는 등의 구체적인 내용이 있어야 한다.”(B4: 지역특화발전지구 입주 기업인)

2. 규제특례에 대한 인식

□ 지자체 특구 담당자

- 규제특례의 경우 규제의 신속확인만 빨리 해주어도 기업들의 입장에서는 크게 도움이 될 것임
 - 기업들이 이전하거나 입지를 검토할 때 인허가나 산림규제, 환경규제, 농림규제 등이 신속히 확인이 안되면 건축 등 빨리 착수할 수 없게 되므로 규제 신속확인이 중요한 부분임

“공무원의 입장에서 보면 기업들이 이전을 검토하고 입지를 고를 때 인허거나 산림규제, 환경규제, 농림규제 등이 신속히 확인이 되면 몇 달 이내에도 착수할 수 있으나 그것이 안되면 2년, 3년 등 수년간 지연될 수 있기 때문에 규제의 신속확인이 중요하다고 생각합니다.”(A1: 혁신도시 담당자)

- 다만, 현재 기회발전특구에서 지자체를 중심으로 한 규제 신속확인의 경우 폭넓은 전문성이 요구되는 점에 대한 우려가 있고, 실증특례의 경우 기존 법과 규제에 대해 고민을 할 수 있도록 하는 것 즉, 현재 법과 규제가 있으나 새로운 기술이 충분히 안전한가라는 부분임
 - 즉, 데이터를 가지고 가서 특례의 안전성을 입증하고 임시허가를 받는 부분인데 이 부분들에 대해 지자체에서 스스로 해결할 수 있을 것이냐라는 우려가 있음

- 지자체 스스로 문제를 풀어나가는 점은 좋지만 법규개선까지 지자체가 풀어나갈 수 있을 것인가라는 문제에 있어서는 중간지원조직과 연계되어야 할 것임
- 기회발전특구 안에서 신기술이나 신사업분야 실증특례를 통해 임시허가를 받았다면 그 특구 안의 기업에서만 이 임시허가 사업을 할 수 있도록 한다면 기업의 입장에서는 상당히 큰 혜택이 될 수 있을 것이므로 하나의 아이디어로 제시함
 - 즉, 기회발전특구 안의 임시허가 사업보유 기업의 경우 법 개정이 될 때까지는 독과점이 될 수 있으므로 신기술 기업의 선호도가 높아질 것이라는 의견이 있었음

“제도 개선안에 대해서 제가 하나 더 추가한다고 하면 임시허가가 과연 그 지역에 국한돼서 나올 건지 아니면 대한민국 전체로 임시허가를 주는 건지, 이게 지자체에서만 임시허가를 준다고 하면 대한민국 전체를 둘 수는 없지 않습니까. 그런데 임시 규제 특례 사업자들은 특례로 실증을 해서 안전성 검사를 다 받은 다음에 임시허가를 다 받으면 법이 개정되기 전까지는 그 임시허가 사업을 우리나라 전체에 다 할 수가 있어요. 한마디로 말하면 이분들이 독과점이 되는 거죠. 오히려 참여한 기업들은 그게 더 혜택이죠. 그런데 법이 개정이 되면 모든 기업들이 참여하는 것이고요.” (A3: 규제자유특구 담당자)

□ 특구 입주 기업인

- 규제신속, 실증특례, 임시허가처럼 일을 빨리할 수 있도록 하는 부분은 기업인으로서 환영하지만, 지자체의 담당자 역량이 아니라 시스템이 작동하는 것이 매우 필요한 부분임
- 특히, 가동 개시시점이 언제인가에 따라 모든게 결정되는데 즉, 시운전 시점인지 아니면 다른 시점인지에 따라서 행안부나 환경부 등 모든 것들이 작동하므로 가동 개시시점과 같은 불확실성을 제거할 수 있는 명확한 기준과 조례제정이 선행되어야 할 것임

- 규제특례 문제는 주무 부처마다 내용과 대응이 다르므로 서로 다른 규제들을 총괄할 수 있는 컨트롤타워가 필요함
 - 특히 창업, 중소기업, 중견 등 기업의 형태별로 지원내용을 명확히 하여 제시하는 것이 필요해 보임

“창업 입주, 창업 후 중소기업, 중견기업이 들어가야 하는데, 특례 내용은 지원하는 대상과 기회발전특구가 달성하는 목표가 불명확해 보인다. 규제 특례 문제는 예를 들어 국무총리실 중심으로 각 부처가 사업을 하고 있고, 헬스케어 참여를 실증사업까지 마쳤는데 지나고 나서 보니 특정 지자체가 규제특례를 한다고 해서 되는 문제가 아니다. 주무부처가 사업내용이 다를 수 있다. 의견이 다 다른데 총괄할 컨트롤타워가 부재하다. 요청을 하더라도 결정을 못 내린다. 실증특례 중 장관이 3번 바뀐다. 그런 상황에서 정책 효과성을 기대하기 어렵다. 기회발전특구가 잘 되기 위해서는 목표가 명확하고, 정책이 정리가 되고, 컨트롤타워가 필요하다. 다른 특구의 단순 조합 느낌이 든다.”
(B3: 규제자유특구 입주 기업인)

- 현재 특구에 입주해 있는 기업인들은 신속허가를 위한 전담부서가 있으면 좋겠다고 하는 의견과 같이 허가기간 단축의 중요성에 대해 강조하였음
- 또 한가지는 기업들이 입주 후 발생하는 폐기물, 폐수 등에 따른 비용이 많이 추가가 되고, 폐기물 처리업체는 지역에 없는 반면 환경규제는 강화되는 등 이러한 미세한 혜택까지도 고려가 되면 좋을 것이라는 의견임
- 규제혜택과 관련해서는 담당자와 지자체의 기초에 따라 이리저리 바뀌는 것이 아니라 기업이 예측가능하고 사업을 연속할 수 있도록 일관되고 지속적으로 규제를 운영하는 부분지에 대한 고민도 필요하다고 함

제4절 중간지원조직에 대한 인식(지자체 특구 담당자)

- 기회발전특구에 있어서 중간지원조직은 도움이 되는 정도가 아니라 반드시 필요한 부분이라는 것이 공무원들과 기업인들의 공통된 의견임
- 즉, 기존 특구의 경우 예를 들어 중기부 관할 특구의 경우 신기술 임시허가 사업의 경우 한 부처가 아닌 산업부, 국토부, 과기정통부 등 다양한 부처를 방문하여 설득을 해야 하는데 어쨌건 중기부 소속이므로 중기부가 간사가 되고 중심이 되어 추진해왔음
- 그러나 기회발전특구의 경우는 중앙부처가 빠지고 bottom-up 방식으로 지자체가 중심이 되어 여러 부처들을 직접 접촉해야 하는 방향인데 가장 하위의 지방자치조직에서 중앙부처의 조직들을 직접 설득해나가는 것은 현실적으로 한계가 있음
- 따라서 반드시 중간지원조직이 설치되어 그 조직에 특구 지자체 공무원들이 파견되어 특구 관련 논의사항들을 그 중간지원조직에서 다루도록 하고 관련된 재정이나 세제지원 등에 대해 다양한 부처들을 설득하고 대응해야 하는 부분은 기회발전특구의 성패에 있어서 매우 중요함
- 특구 지정 초기에는 중간지원조직을 중심으로 특구설치에 대한 컨설팅 전문가를 지원하고, 지정 후에는 또한 중간조직을 중심으로 후속 조치나 추진에 대해 논의를 지속하는 것이 필요함

“저는 기회발전특구가 (추진)되면 일단 지방자치가 중심이 되는 특례를 지정할 거니까 일단 중기부 역할이 빠지면서 저희들이 직접 하잖아요. 그러면 자칫 그냥 지방으로만 맡겨 놔두게 되면 아무것도 되지 않고 아무도 관심 가져주지 않은 그런 게 될 거라고 저는 생각이 들거든요.” (A3: 규제자유특구 담당자)

“그래서 중간 조직이 필요한 거고 그 역할은 처음에는 특구지정이나 컨설팅

을 할 수 있는 전문가들이 필요한 거고, 지정 후에는 기회발전특구 지역의 공무원들이 한 명씩 파견이 돼서 그 특구에 관련된 여러 부처에 대한 논의 사항들을 그 중간 부서에서 다뤄질 수 있게 하고 그에 따른 세제, 재정적 지원이라든가 제도 개선들을 각 부처에다가 고민하고 검토할 수 있게끔 할 수 있는 힘이나 역량 등을 가지고 있는 조직이면 되지 않을까 하는 생각을 저희들은 갖고 있습니다.”(A3: 규제자유특구 담당자)

“그리고 만약에 이런 컨트롤타워가 생기면 저희들이 제일 먼저 하고 싶은 거는 특구 후보군의 지정에 따른 컨설팅이나 모니터링을 더 먼저 받고 싶죠. 그렇게 해서 나중에 어떻게든 사업해나가는 거는 조직하고 같이 의논하면 되는 거니까. 저는 이 중간 조직이 도움이 될 거라고 생각하는 정도가 아니고 반드시 필요하고 그래야만 이 기회발전특구가 제대로 역할을 할 수 있다고 생각을 합니다.”(A3: 규제자유특구 담당자)

○ 어떠한 특구나 지구 지정 후 성공을 하려면 세제나 규제, 금융지원 외에도 각종 기반시설이 잘 갖추어져 있어서 외관상 보았을 때 입주하고 싶도록 조성하는 것이 필요함

- 즉, IC 진입도로부터 하수 오·폐수 처리장, 유치원, 학교 등 기반시설에 대해 유치를 하려면 국비지원이나 부처와의 빈번한 접촉이 이루어져야 하는데 중간조직이 이러한 역할까지 해준다면 많은 도움이 될 것이라고 함

“중간조직이 없으면 이 특구 자체가 실효성이 없다고 생각하고 반드시 있어야 한다고 생각을 합니다. 팀장님들께서 말씀해 주셨다시피 중앙정부와 어떤 사업을 하고 협의할 시에 팀장님들도 그렇지만 저와 같이 주무관급 같은 경우에는 저의 협의 자체가 불가능하기 때문에 중간 조직을 마련을 해서 조금 더 원활하게 사업 진행을 할 수 있게 해야 한다고 생각합니다.”(A4: 지역 특화발전특구 주무관)

제5절 시사점

□ 기회발전특구의 세제혜택에 대해 특구로 이전할 유인이 될 수 있다는 의견

- 먼저, 기회발전특구의 투자재원 마련단계 지원인 특구 입주 전 자산에 대한 양도소득세 감면이나 증여세, 취득세 및 재산세 감면에 대해 지자체 특구담당자나 입주 기업인들은 대부분 지금까지의 특구와 차별화되고 영향력이 있는 혜택이라는 의견임
- 기업운영단계에서 법인세 감면의 경우 입주 후 처음이 어렵기 때문에 입주 후 일정기간 감면이 아닌 이익이 발생한 시점에서부터 몇 년 등으로 지원하는 것이 기업들에게는 필요한 혜택이라고 함
- 투자종료단계의 양도소득세나 상속세 감면은 부동산 투기 등의 문제가 있으므로 신중하게 접근해야 한다는 의견임

□ 금융지원 및 규제특례에 있어서, 기업형태별 지원내용의 명확·구체화 필요

- 창업이나 중소기업, 임시허가 기업들에서는 금융지원을 어떻게 지원할 것인지에 대한 구체적이고 명확한 제시가 필요하다고 함
 - 현재도 많은 금융지원을 하고 있고 특히, 임시허가 기업의 경우 금융지원 시 절차를 간소화하겠다는 기존 특구의 운영내용이 있으나 실제로 부딪혀보면 임시허가서를 가지고 가도 일반기업과 동일한 절차로 진행되는 것이 현실임
 - 따라서 기업이 금융지원을 받는 절차와 단계별로 어떠한 지원을 해줄지에 대해서 구체화하지 않은 이상 기회발전특구의 지원제도가 실효성 있게 느껴지지 않을 것임
- 규제와 관련해서도 가령 카카오가 제주도에 입주했을 때 카카오와 같은 대기업은 제주도의 다양한 혜택을 받았으니 그 외 중견이나 중소기업은 그렇지 못하다고 체감한 것으로 나타남

- 따라서 스타트업이나 중소기업 등을 현실적으로 지원하기 위한 매우 구체적인 규제혜택의 마련과 제시가 필요해 보임
- 타 지역으로의 이전도 향후 기업운영 선택지 중의 하나로 고려하고 있는 기업, 창업기업, 임시허가기업 등 다양한 형태의 기업들에게 기업형태별로 어떠한 금융지원과 규제특례를 제공할지에 대한 매우 구체적인 내용제시가 필요함

□ 중간지원조직은 기회발전특구의 핵심이며 특구 준비단계, 지정 후 단계 모두 지대한 역할 필요

- 기존 특구의 경우 해당 특구 소속 중앙부처가 있었지만 지방자치단체 중심으로 아이템을 개발하고 제안하는 형태의 기회발전특구는 주무부처가 없다는 점에서 중간지원조직이 도움이 될 뿐만이 아니라 특구의 성패를 가르는 중요한 방안이라는 것이 공통의견임
 - 즉, 가장 하위 조직인 지방자치단체가 중앙부처, 그것도 여러 부처를 설득하면서 특구사업을 추진해나가는 현실적으로 불가능하므로 범부처적인 중간지원조직이 반드시 필요함
- 특구 준비단계에서는 특구지정을 받기 위한 전문가 컨설팅 등이 필요하고, 지정 후에는 특구로 지정된 지역의 공무원들이 중간지원조직에 파견이 되어서 그 특구와 관련된 여러 논의사항들에 대해 관련 부처나 기관과 협조 및 민원사항들을 해결해나갈 수 있는 시스템이 필요한 것으로 보임
 - 특구와 관련하여 중앙부처의 담당자들을 설득하고 이해시키기 위해서는 중간지원조직에 정부나 지자체 관련자들뿐만이 아니 특구의 분야별 전문가가 포함되는 것이 중요한데 신기술이나 의료 등 법개정에 역할을 할 수 있도록 하는 것이 기회발전특구를 성공시키는 데에 중요한 요소임
 - 또한 IC 진입도로부터 하수 오·폐수 처리장, 유치원, 학교 등 기반시설에 대해 유치를 하려면 국비지원이나 부처와의 빈번한 접촉이 이루어져야 하는데 중간조직이 이러한 역할까지 해준다면 기회발전특구의 성공 가능성이 높아질 것임

□ 산업의 특성별·입지별 지자체의 아이템 개발 필요

- 연구진에서는 인터뷰 초기에는 지자체가 수도권으로부터 거리가 멀어질수록 아무리 파격적인 혜택을 제공해도 물류비용 등으로 기업들을 유치하기가 쉽지 않겠다는 생각을 하였음
- 그러나 제조업의 경우는 물류비용이 크게 영향을 미치지만 제조기업이 아닌 경우에는 사업의 속성에 따라서 입지가 크게 작용하지는 않을 것이라는 기업인들의 의견이 있었음
- 제주도에 카카오나 전기차 기업이, 원주에 첨단 의료산업 기업들이 그 특구의 전문화나 또는 지역의 청정이미지 등에 따라 이전해가는 예를 보더라도 지자체에 따라서는 관광특화, 해양특화 등 지속적이고 일관된 지역적 이미지나 홍보도 거리만큼이나 기업유치에 중요해 보임

□ 일관되고 지속적인 보조금 지원, 특구제도 혜택 및 이행의 신뢰성 제공 필요

- 기존 특구 입주기업인들의 인터뷰 결과, 처음 이전할 때는 많은 혜택을 받았으나 각종 보조금 비율이 수시로 변하는 등 일관되지 않은 지원정책으로 인해 불안했다는 의견이 공통되었음
- 입주 초기뿐만이 아니라 현지에서 계속 사업을 할 수 있는 여건을 지속적으로 살피고 조성해주는 것이 필요함
 - 예를 들어, 입주기업 평가결과 등에 따라서 아주 기초적인 여건인 임대공간에 대한 불안감 경험 등 일관된 지원이 되지 않을 것이라는 불신이 있었음
- 따라서 기회발전특구가 도입될 경우 지자체장이나 담당자 변경과 상관없이 지속적인 혜택이 제공될 것이라는 신뢰성 제공이 필요해 보임

□ 신기술 실증특례 및 임시허가 사업의 법 개정 전, 기회발전특구에서만 허용 제안

- 기회발전특구 안에서 신기술이나 신사업분야 실증특례를 통해 임시허가를 받았다면 법 개정 전까지는 특구 안의 기업만이 임시허가 사업을 할 수 있도록

록 한다면 기업의 입장에서는 상당히 큰 혜택이 될 수 있을 것이므로 하나의 아이디어로 제시됨

- 기회발전특구 안에서 실증특례를 통해 임시허가를 받은 사업 보유 기업의 경우 법 개정이 될 때까지는 독과점이 될 수 있으므로 신기술 기업의 기회발전특구 선호도가 높아질 것이라는 의견이 있었음

제 5 장

기회발전특구 추진 실행방안 도출

제1절 세제·규제·금융·기타 특례 추진전략

제2절 행·재정 추진체계 설계 :
중간조직(컨설팅)

제3절 기회발전특구 지정기준, 절차 및 체계

제4절 특별법 추진을 위한 법안 설계

제5장 기회발전특구 추진 실행방안 도출

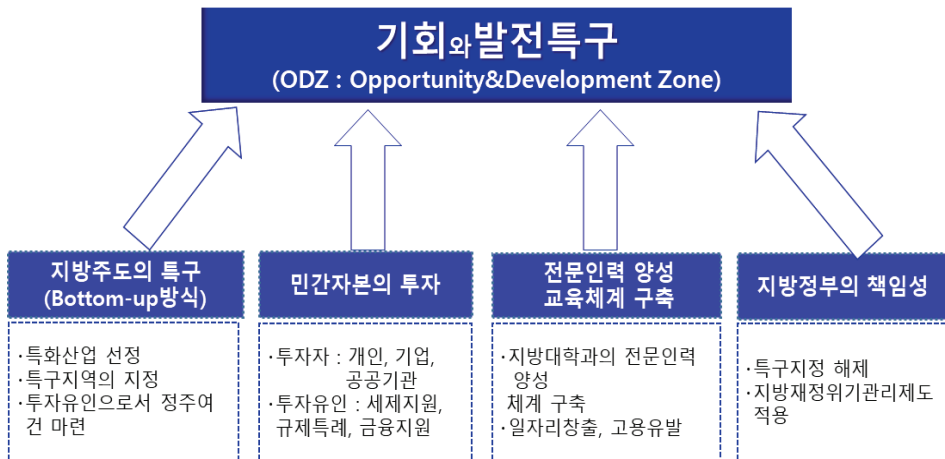
제1절 세제·규제·금융·기타 특례 추진전략

1. 기회발전특구 추진체계

1) 기본 방향

- 기회발전특구 추진의 기본 방향은 크게 ①지방자치단체 주도의 특구개발(bottom-up), ②민간자본의 투자, ③특화산업의 전문인력 수급을 위한 교육체계 구축 및 ④지방자치단체의 책임성으로 구성

〈그림 5-1〉 기회발전특구 추진의 기본방향



출처: 저자 작성

□ (지방자치단체 주도의 특구개발: bottom-up) 특화산업 선정, 특구지역의 지정 및 투자유인을 위한 정주여건 마련 등을 지방자치단체가 주도적으로 추진하도록 중앙 정부의 권한을 이양

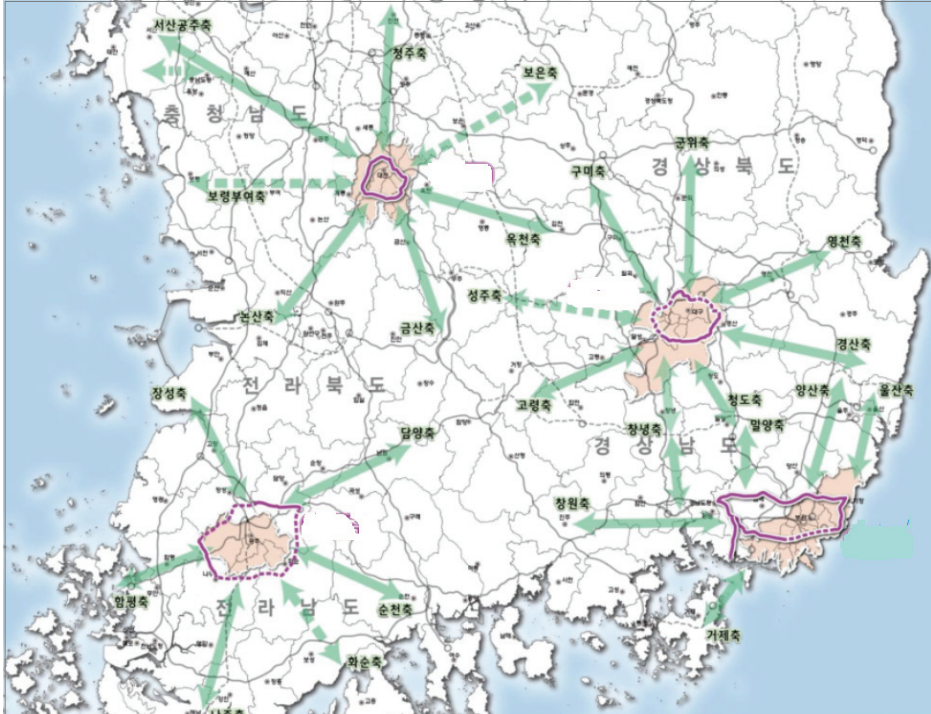
○ 특화산업 선정

- 지방자치단체는 해당 지역 전체의 균형발전에 필요한 특화산업을 선정할 권한을 행사
 - 특화산업은 산업특화에 한정되지 않으며 관광레저, 농촌·어촌·산촌 개발, 교육, 대학·산업연계 등 다양하게 지방자치단체가 개발
 - 특히, 특화산업에는 현행 시행 중인 산업단지 및 각종 특구의 재생사업, 변경사업도 가능
- 다만, 타 지역의 특화산업과의 중복되거나 차별성 수준이 낮은 경우에는 조정과정이 요구

○ 특구지역의 지정

- 지방자치단체는 공간의 공정성(spatial justice) 관점에서 선정된 특화산업을 시행할 지역을 지정
 - (방사형 개발형태) 현행 도심을 중심으로 도시골격 형태로 낙후지역으로 확산하는 형태 지정함으로써 특구 입주 투자자들의 거주, 생활, 교육, 교통 등의 사회기반시설을 활용이 가능
 - 특구를 낙후지역에 지정할 경우, 개발초기에는 특화산업 투자자의 정주여건 수준이 낮아지는 문제
- 현행 산업단지와 특구를 기회발전특구 특구로 지정이 가능
- 또한, 기초자치단체 간, 광역단체 간 연계된 특구 지정도 가능
 - 초기초 및 초광역 특구개발이 가능

〈그림 5-2〉 방사형 개발형태 : 예시



출처: 저자 작성

- 투자유인을 위한 정주여건 마련
 - 이전 기업 및 기관, 개인 등 투자자가 거주할 수 있도록 사회기반시설을 마련
 - 거주, 교육, 의료, 교통 등 현행 도심을 활용하거나 지방자치단체가 특구 내 사회기반시설에 투자
- (민간자본의 투자) 특구 내 특화산업에의 투자자는 개인과 기업(비영리법인 포함)이며, 정부 및 지방자치단체는 각종 세제·규제특례·금융 지원 등 투자유인을 제공
- 투자자의 범위
 - 특구 내 이전 및 특화산업에 투자하는 주체는 개인과 기업, 공공기관 등이며, 이러한 투자자들은 일정 요건을 충족해야 함

- 개인 : 수도권 및 광역시권 거주자로서 해당 권역 내 자산을 처분하고 특구로 이전하여 투자하는 개인
- 기업체 및 공공기관 : 수도권 및 광역시권 소재 기업체(공공기관)로서 본사 및 공장을 특구 내로 이전 및 투자하는 기업체(공공기관). 또한 특구 내에서 기업체 등 신설하여 투자하는 사업자
- 요건 : 투자비율(기존 자산 처분액의 일정비율), 투자기간, 거주 및 상주 직원 등의 요건. 예) 특구 외 지역의 보유자산 처분액의 50% 이상을 특구에 투자하여야 하며, 특구 지역에 거주(개인투자자) 및 기업체의 2/3 이상의 인원이 상주

○ 정부 및 지방자치단체의 투자유인

- (세제지원) 정부는 특구 내 투자자에 대한 투자재원 마련단계부터 투자자산 처분 등의 단계에 이르는 전주기별 세제혜택을 지원함
- (규제특례) 정부는 특구 내 투자활성화와 특화산업 개발·추진 등의 장애요인이 되는 각종 규제를 최소한으로 유지되도록 규제특례를 지정함
- (금융지원) 정부는 기업이 특구 내 투자에 필요한 금융지원을 함

□ (특화산업의 전문인력 수급을 위한 교육체계 구축) 특화산업 수요 전문인력을 배출할 수 있도록 산학 연계 교육기관 및 교육체계를 구축 필요

- 특구 내 특화산업의 인력공급을 위한 소재 대학과의 전문인력 양성체계 구축
 - 특구 내 대학캠퍼스 신설 : 특화산업 기업체와 소재 대학과의 연계
 - 예) 배터리 특화산업인 경우, 배터리 관련 전문인력 양성을 위한 소재 대학과의 계약학과 운영
- 이러한 전문인력 양성체계 구축을 통한 지역 일자리 창출 및 고용유발효과의 극대화 추구
 - 관련 특화산업 진출 희망 학생이 소재 대학 입학자원이 되어 전문성 있는 인력으로 배출될 수 있도록 획기적인 교육체계 구축

□ **(지방자치단체의 책임성) 지방자치단체 주도의 기회발전특구 추진에 따른 최소한 책임성의 부여하고, 투자자에 대한 지원정책의 이행이 요구**

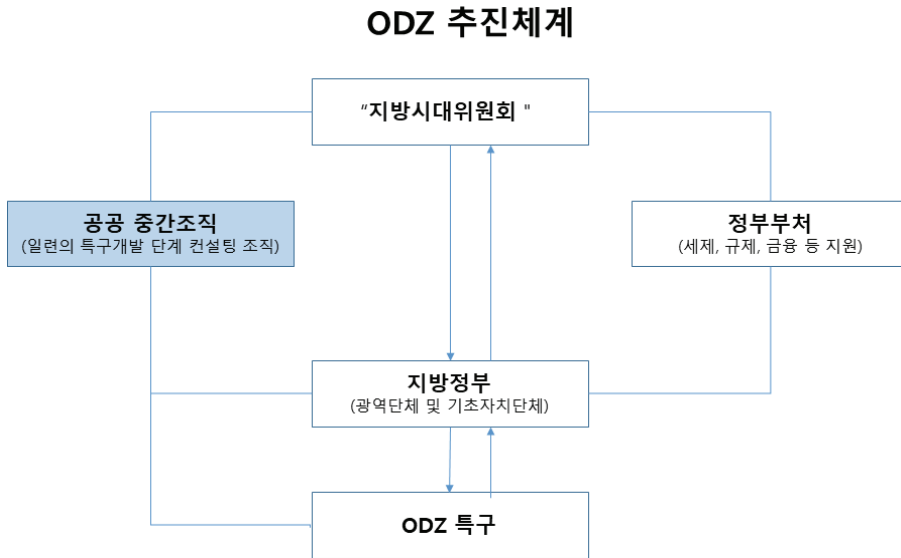
- 기회발전특구 특화산업, 특구지정 및 운영 등을 지방자치단체가 주도적으로 추진하는 만큼 특구성과에 대한 책임성 기준을 설정할 필요
 - 특구 지정해제, 지방재정위기관리 등 책임성 기준 설정
- 지방자치단체는 투자유치를 위한 각종 지원정책에 대한 기준을 명확히 하고 정책에 대한 철저한 이행

2) 추진체계

□ **기회발전특구의 추진체계는 (가칭) 지방시대위원회, 정부부처, 지방자치단체, 기회발전특구 및 공공 중간조직으로 구성**

- 지방시대위원회 : 대통령 직속 위원회로서 지역균형발전 전반에 걸친 계획을 수립하고 정책을 총괄하는 조직으로서 중앙정부 부처뿐만 아니라 지방자치단체와의 긴밀한 정책 조정과 통제를 수행
- 정부부처 : 기회발전특구 개발 및 시행에 대한 세제지원, 규제특례 및 금융 등 포괄적인 지원조직으로서 조세법, 각종 규제 관련법 및 금융 등을 개정하여 정책을 이행
- 지방자치단체 : 기회발전특구의 주도적 역할 수행조직으로서 특화산업, 특구지정 및 특구개발 운영을 수행하는 조직. 이는 광역단체 또는 기초자치단체가 될 수 있음
- 기회발전 특구 : 특구 개발 및 운영 관리조직
- 공공 중간조직 : 특화산업 선정 및 특구지정 등의 절차에 관한 지방자치단체의 전문성을 제고시키고 중앙정부와의 각종 정책연계 및 원활한 절차 진행을 위한 조직

〈그림 5-3〉 기회발전특구 추진체계도



출처: 저자 작성

□ 추진체계 중 공공 중간조직의 역할

- 지방자치단체가 주도적 주체이지만 국가 전체의 균형발전을 위한 국가균형발전계획과의 조화를 이루고, 특화산업의 중복성, 지방자치단체간 갈등 등을 최소화시키는 컨설팅의 역할
 - 현행 특구 중 규제자유특구의 경우, 민간기업 제안 및 지자체 개별 신청에 기반한 상향식(Bottom-up) 특구 지정으로 중·장기적 운영 방향성이 부족하다는 지적이 존재(이재훈·박일주, 2021)
 - 상향식 특구 지정으로 지자체간 중복성 및 유사성, 전국 특구지정으로 복잡할 수준
- 기회발전특구 지정과 해제의 일련의 절차에 대한 중앙-지방자치단체 간 교류할
 - 지방자치단체가 특화산업의 선정과 특구 지정

- “지방시대위원회”의 지역균형발전계획과의 정책 검토
- 지방자치단체와 정부부처와의 각종 지원사항 도출
- 특구 시행단계에서의 각종 행정절차 등의 설계 컨설팅

2. 세제지원의 설계

1) 현행 세제 분석 및 한계점

□ (지역균형발전 관련 세제지원 현황) 지역균형발전 관련 현행 세제지원은 크게 ① 특구 및 산업단지 등 조성이나 ②수도권 소재 기업체가 지방으로 이전에 따른 세제지원으로 구분

○ ①지역에 위치한 특구 및 산업단지 등에서의 특정산업을 활성화하고, 지역 경제적 파급효과와 고용효과 등을 창출함으로써 지역 경제를 발전시키고, ②수도권 및 과밀억제권역 소재의 기업체를 지방으로 이전시킴으로써 수도권-지방의 균형발전을 이룸

○ 이러한 취지에서 해당 기업들에 대한 세제지원이 필요

○ 따라서 본 연구는 특구 등에 대한 세제지원과 지방이전 기업에 대한 세제지원 관점 위주로 현황을 제시하고자 함

□ (특구 등에 대한 세제지원) 현행 각종 특구 등의 세제지원은 특구 내 입주 기업이 입주 또는 창업 후 발생시킨 소득에 대한 소득세 또는 법인세를 감면하는 방식이 대부분

○ 현행 조특법상 특구 등에 대한 조세지원은 크게 입주기업과 창업기업으로 구분

- 입주기업에 대한 조세지원은 해당 특구 등에서 지원대상이 되는 사업을 영위하는 기업에 대해 일정기간 동안 소득세, 법인세를 가면한 제도(연구개발특구, 제주첨단과학기술단지, 제주투자진흥지구, 제주자유무역지역, 기업도시, 아시아문화중심도시 투자진흥지구, 첨단의료복합단지 등)

- 창업기업에 대한 조세지원은 특구 등에서 창업을 하거나 사업장을 신설하는 경우에 적용되는 조세지원으로서 다른 지역에 있던 기존 사업장을 이전하는 경우에는 조세지원을 받을 수 없음
- 대체로 3년간 기업의 소득세나 법인세를 완전 면제되고 이후 2년간은 50%를 감면되지만, 감면한도가 설정됨
 - 개발사업에 대한 조세지원의 경우에는 처음 3년간 50%, 이후 2년간 25% 감면
 - 조세지원은 사업개시일 이후 감면사업에서 최초로 소득이 발생한 과세연도부터 시작하고, 사업개시 후 5년이 될 때까지 소득이 발생하지 않는 경우에는 5년이 되는 날이 속하는 과세연도부터 시작
 - 한도는 특구 등에 투자누계액의 50%와 고용창출 유인으로서 상시근로자 수×1.5천만원(단, 청년근로자의 경우에는 1인당 2천만원)
 - 관광 중심의 기업도시 개발의 경우에는 골프장의 개별소비세를 면제
- 또한 특구 등에 대한 지원은 일몰기한이 정해져 있으나 개발사업에 대한 지원은 일몰기한이 없음(제주투자진흥지구 개발사업, 기업도시 개발사업, 지역개발사업구역, 지역활성화지역 개발사업, 여수 해양박람회특구 개발사업, 새만금 개발사업)
- 현행 세제지원은 기업이 특구 등에 입주 또는 창업 이후 발생시킨 소득에 대한 세부담을 감면하는 것으로 투자 이후 단계의 지원에 초점
- 그러나 기업이 특구 내 이전 또는 창업하여 소득을 발생시키기 전까지의 리스크가 상당히 크기 때문에 기업의 특구 입주유인이나 투자 계속성의 수준이 낮은 문제
 - 2021년 국제통계연보에 따르면, 2021년 연구개발특구 59개 기업, 현재 제주첨단과학기술단지 5개 기업, 제주투자진흥지구 1개 기업, 기업도시 1개 기업이 세제 감면을 받는 등 낮은 수준

〈표 5-1〉 각종 특구에 대한 소득세 및 법인세 감면제도

구 분	감면내용	비 고
연구개발특구 (제12조의2)	<ul style="list-style-type: none"> 첨단기술 및 연구소 기업에 대하여 3년간 법인세 100% 감면, 이후 2년간 50% 감면 	한도: 투자누계액의 50% + 상시근로자수 × 1.5천만원 (청년근로자수 × 2천만원)
제주첨단과학기술단지 (제121조의8)	<ul style="list-style-type: none"> 제주첨단과학기술단지 입주기업은 3년간 100%, 이후 2년간 50% 감면 	한도: 투자누계액의 50% + 상시근로자수 × 1.5천만원 (청년근로자수 × 2천만원)
제주투자진흥지구 또는 제주자유무역지역 (제121조의9)	<ul style="list-style-type: none"> 제주투자진흥지구 또는 제주자유무역지역 입주기업은 3년간 100%, 이후 2년간 50% 감면 	한도: 투자누계액의 50% + 상시근로자수 × 1.5천만원 (청년근로자수 × 2천만원)
기업도시개발구역 (제121조의17 제1항 1호, 제121조의18)	<ul style="list-style-type: none"> 기업도시개발구역 등에 창업하거나 사업장을 신설하는 기업이 그 구역의 사업장에서 하는 사업 등에 대해 소득세 및 법인세 3년(소득 미발생 5년)간 100%, 2년간 50% 관광중심 기업도시의 골프장: 개별소비세 면제 	감면 후 2년간 상시근로자 수 유지(감소시 납부)
지역개발사업구역 (제121조의17 제1항 3호)		
지역활성화지역 (제121조의17 제1항 4호)		
여수 해양박람회특구 (제121조의17 제1항 5호)		
새만금사업 (제121조의17 제1항 7호)		
아시아문화중심도시 투자진흥지구 (제121조의 20)	<ul style="list-style-type: none"> 소득세 및 법인세 3년(소득 미발생 5년)간 100%, 2년간 50% 	한도: 투자누계액의 50% + 상시근로자수 × 1.5천만원 (청년근로자수 × 2천만원)
금융중심지 (제121조의21)	<ul style="list-style-type: none"> 소득세 및 법인세 3년(소득 미발생 5년)간 100%, 2년간 50% 	한도: 투자누계액의 50% + 상시근로자수 × 1.5천만원 (청년근로자수 × 2천만원)
첨단의료복합단지 및 국가식품클로스터 (제121조의22)	<ul style="list-style-type: none"> 소득세 및 법인세 3년(소득 미발생 5년)간 100%, 2년간 50% 	한도: 투자누계액의 50% + 상시근로자수 × 1.5천만원 (청년근로자수 × 2천만원)

출처: 저자 정리 및 재구성

□ 또한, 현행 각종 특구 등의 지방세 지원은 특구 내 입주 기업이 입주 또는 창업 후 발생시킨 소득에 대한 개인지방소득세를 감면하는 방식으로 구성

○ 지방세 지원대상은 조특법상의 특구 등의 입주기업 및 창업기업으로 개인지방소득세를 일정기간 동안 감면

〈표 5-2〉 각종 특구에 대한 지방세 감면제도

구 분	감면내용	비 고
연구개발특구 (제105조)	• 첨단기술 및 연구소 기업에 대하여 3년간 개인지방소득세 100% 감면, 이후 2년간 50% 감면	한도: 투자누계액의 5% + 적은 금액 (상시근로자수 × 100만원, 투자누적액 2%), *서비스업의 별도
제주첨단과학기술단지 (제154조)	• 제주첨단과학기술단지 입주기업은 3년간 개인지방소득세 100% 감면, 이후 2년간 50% 감면	한도: 투자누계액의 5% + 적은 금액 (상시근로자수 × 100만원, 투자누적액 2%), *서비스업의 별도
제주투자진흥지구 또는 제주자유무역지역 (제155조)	• 제주투자진흥지구 또는 제주자유무역지역 입주기업은 3년간 개인지방소득세 100% 감면, 이후 2년간 50% 감면	한도: 투자누계액의 5% + 적은 금액 (상시근로자수 × 100만원, 투자누적액 2%), *서비스업의 별도
기업도시개발구역 (제156조 제1항 1,2호)	• 해당 구역 등에서 발생한 소득에 대한 개인지방소득세를 3년간 100%, 이후 2년간 50% 감면	한도: 투자누계액의 5% + 적은 금액 (상시근로자수 × 100만원, 투자누적액 2%), *서비스업의 별도
지역개발사업구역 (제156조 제1항 3,4호)		
지역활성화지역 (제156조 제1항 4호)		
여수 해양박람회특구 (제156조 제1항 5,6호)		
새만금사업 (제156조 제1항 7호)		
아시아문화중심도시 투자진흥지구 (제156조)	• 해당 구역 등에서 발생한 소득에 대한 개인지방소득세를 3년간 100%, 이후 2년간 50% 감면	한도: 투자누계액의 5% + 적은 금액 (상시근로자수 × 100만원, 투자누적액 2%), *서비스업의 별도
금융중심지 (제158조)	• 해당 구역 등에서 발생한 소득에 대한 개인지방소득세를 3년간 100%, 이후 2년간 50% 감면	한도: 투자누계액의 5% + 적은 금액 (상시근로자수 × 100만원, 투자누적액 2%), *서비스업의 별도
첨단의료복합단지 (제159조)	• 해당 구역 등에서 발생한 소득에 대한 개인지방소득세를 3년간 100%, 이후 2년간 50% 감면	한도: 투자누계액의 5% + 적은 금액 (상시근로자수 × 100만원, 투자누적액 2%), *서비스업의 별도

□ (조세특례제한법 상 균형발전세제) 현행 조특법 제7절이 지역균형발전 세제로서 총 16개 사항으로 구성

- 16개의 사항은 대체로 기업의 공장이나 본사 이전, 공공기관 이전 그리고 농어업 관련 기업 및 조합, 토지와 관련
 - 여기에는 공공기관의 지방 혁신도시 이전을 지원하는 세제로서 법인세 감면과 기존 부동산 양도차익의 과세이연제도가 존재
- 그러나 지역균형발전 세제라고는 하지만 지방이전과 농어업 지원에 한정되어 실질적인 지역균형발전을 위한 투자유인을 제공하는 측면에서 큰 효과가 크지 않음
 - 지방이전이나 농어업 지원세제로서 지방이전의 목적이나 지원방향이 설정되어 있지 않아 단순 물리적인 이전에 초점을 두고 있어 단순 수도권 외의 지역으로 분산을 유인하는 효과만 존재
- 이러한 세제 중 지방이전과 관련된 사항을 검토하고자 함

제60조 공장의 대도시 밖 이전에 대한 법인세 과세특례
 제61조 법인 본사를 수도권과밀억제권역 밖으로 이전하는 데 따른 양도차익에 대한 법인세 과세특례
 제62조 공공기관이 혁신도시 등으로 이전하는 경우 법인세 등 감면
 제63조 수도권 밖으로 공장을 이전하는 기업에 대한 세액감면 등
 제63조의2 수도권 밖으로 본사를 이전하는 법인에 대한 세액감면 등
 제64조 농공단지 입주기업 등에 대한 세액감면
 제66조 영농조합법인 등에 대한 법인세의 면제 등
 제67조 영어조합법인 등에 대한 법인세의 면제 등
 제68조 농업회사법인에 대한 법인세의 면제 등
 제69조 자경농지에 대한 양도소득세의 감면
 제69조의2 축사용지에 대한 양도소득세의 감면
 제69조의3 어업용 토지등에 대한 양도소득세의 감면
 제69조의4 자경산지에 대한 양도소득세의 감면
 제70조 농지대토에 대한 양도소득세 감면
 제70조의2 경영회생 지원을 위한 농지 매매 등에 대한 양도소득세 과세특례
 제71조 영농자녀 등이 증여받는 농지 등에 대한 증여세의 감면

□ (지방이전 기업에 대한 세제지원) **현행 기업의 본사 및 공장 이전에 대한 감면은 총 5개 사항으로 세액감면과 양도차익 과세특례로 구성**

- 대도시 또는 수도권에 소재한 기업의 공장이나 본사를 지방으로 이전하는 경우, 소득세 및 법인세를 일정기간 감면하거나, 이전 전에 부동산의 양도차익을 5년 균등 익금산입하도록 지원
 - 혁신도시 이전 공공기관에 대한 세제지원은 한 개의 법조항에 종전부동산의 양도차익, 소득세/법인세 감면 내용이 포함되어 있는 반면, 기업들의 세제지원은 이 두 가지의 지원이 각각의 조항으로 구성
 - 이는 기업들의 이전에 상대적으로 요건이나 감면배제 조건이 복잡하게 구성되어 있다는 것으로 해석 가능
- 이러한 세제지원은 특구 등에 대한 세제지원과 마찬가지로 지방이전 후 소득이 발생한 후의 소득에 대한 세부담을 감면하는 것으로 지방이전 유인은 크지 않은 것으로 판단
 - 즉 기존 수도권 위주로 구축되어 있던 공급망이나 판로를 지방으로 이전함으로써 발생하는 기업의 경영리스크를 공유하거나 보상하는 수준이 아님
- 또한 이전 직전의 종전부동산을 양도함으로써 발생하는 양도차익은 감면되지 않고 5년간 과세이연되는 수준이어서 기업에게는 큰 유인으로 작용하지 못함
 - 이는 지방이전 투자에 따른 유동성 위축을 일시적으로 완화시키는 효과는 존재할 수 있어도 실질적인 종전 부동산 처분 유인은 크지 않을 것으로 판단

〈표 5-3〉 지방이전 기업에 대한 세제지원

구 분	감면내용	비 고
수도권 밖으로 공장 이전(제63조)	• 지방이전 공장에서 발생하는 소득세 및 법인세를 7년간 100%, 3년간 50% 감면	
수도권 밖으로 본사 이전(제63조의2)	• 지방이전 본사에서 발생하는 소득세 및 법인세를 7년간 100%, 3년간 50% 감면	• 부동산업, 건설업, 소비성 서비스업, 무점포판매업 및 해운중개업을 경영하는 법인 제외
공장의 대도시 밖 이전시 양도차익 과세특례(제60조)	• 대도시 소재 공장시설을 대도시 밖(지방)으로 이전하기 위한 공장의 대지와 건물 양도차익을 5년 동안 균등 익금산입	• 업종 유지 요건 • 사업 미개시, 폐업 및 해산시 미적용
법인 본사의 수도권 과밀억제권역 밖 이전시 양도차익 과세특례(제61조)	• 수도권과밀억제권역 소재 본점이나 주사무소를 해당 권역 밖으로 이전하기 위한 본점이나 주사무소의 대지와 건물 양도차익을 5년 동안 균등 익금산입	• 업종 유지 요건 • 실질적인 미이진, 해당권역 일정 이상의 사무소 유지, 처분대금 용도의 사용, 폐업 및 해산시 미적용
공공기관의 혁신도시 등으로 이전 법인세, 양도차익 과세특례 (제62조)	• 공공기관이 해당 권역 밖으로 이전 후 3년간 법인세 100%, 이후 2년간 50% 감면 • 종전부동산 양도에 따른 양도차익 5년간 분할 입금산입	• 신도시 근무인원 비율 (근무 임원비율 50% 이상)

출처: 저자 정리 및 재구성

□ (과밀억제권역의 지방세 중과세제도) 지방세는 지방이전 인센티브와 함께 과밀억제 권역 소재 기업에 대한 중과세 제도를 운영

- 수도권 과밀억제권역(대도시)에서 사업장을 설치·전입하는 법인과 공장을 신·증설하는 자에 대해 지방세를 중과세하는 제도
- 중과세 세목은 취득세, 등록면허세 및 재산세로 구성
- 중과세의 대상은 법인 설립·설치·전입, 법인 본점 신·증축, 그리고 공장 신·증설로 구분

〈표 5-4〉 수도권과밀억제지역 소재 기업에 대한 종과세 제도

유형	종과세 물건	제외지역	취득세	등록면허세	재산세
법인 설립·설치· 전입	법인이 대도시에서 본점·지점을 설립·설치· 전입함에 따라 취득하는 부동산(또는 등기)	산업단지	표준세율×3-4% 본점 신·증축의 경우 표준세율×3	표준세율×3 (법인등기)	-
법인 본점 신·증축	법인이 과밀억제권역에서 본점의 사업용으로 신·증축함에 따라 취득하는 건축물과 부속토지	-	표준세율+4% 본점의 설립·전입의 경우 표준세율×3	-	-
공장 신·증설	공장의 신·증설에 따라 취득하는 사업용 과세물건	산업단지 유치지역, 공업지역	• 부동산: 표준세율×3 • 그외: 표준세율+4%	-	5년간 표준세율×5

출처: 저자 정리 및 재구성

□ (지방이전에 대한 지방세 지원) 소득세 및 법인세 감면제도와 함께 취득세와 재산세에 대한 감면을 통한 기업의 지방이전을 유도

- 비수도권 기업에 인센티브를 주는 유인적 수단의 역할로서 법인·공장 지방이전에 대한 감면은 수도권 기업의 지방이전을 촉진하기 위한 취지로 법인·공장의 지방이전에 대해 지방세를 감면하는 제도
- 법인·공장 지방이전 감면과 지역차등 요건의 감면 그리고 기업 대상 조례감면

〈표 5-5〉 기업의 지방이전에 대한 지방세 지원제도

유형	법인 지방이전	공장 지방이전
감면대상	본점 지방이전에 따라 취득하는 본점용 부동산	공장 지방이전에 따라 취득하는 공장용 부동산
법인·공장 전출·전입 지역	과밀억제권역 안 → 밖	
감면방식	세액감면	
감면내용	부동산에 대해 취득세 면제와 재산세 5년간 면제 및 그 다음 3년간 50% 감면	
법률조항	지특법 제79조	지특법 제80조

출처: 저자 정리 및 재구성

- (기회발전특구 세제지원의 필요성) **현행 지역균형발전 세제인 특구 등의 세제, 지방 이전 세제 지원을 통합하고 기업 등으로 하여금 지방투자를 유인할 수 있도록 유인적인 세제 설계가 필요**
- 각종 특구 등에의 투자와 지방이전에 대한 세제지원을 기회발전특구의 투자 범위로 확대하면서 세제지원의 수준을 통합 및 확대하는 설계방향이 필요
 - 즉 현행 각종 특구 등과 지방이전 지역을 지방으로 정의하고 수도권, 과밀억제권역 및 광역시권(대도시)에서 그 외의 지방으로 이전하거나 기회발전특구의 투자로 통합
 - (투자리스크 완화효과 미흡) 현행 세제는 해당 특구 등에 입주 또는 창업 후 소득이 발생하여만 그 지원혜택을 수혜받을 수 있기 때문에 기업에게 큰 유인효과가 없음
 - 현행 세제는 투자 이후 기업경영단계에서의 정부지원으로 투자리스크가 최고조되는 투자재원 및 투자단계에서의 실질적인 유인이 필요
 - (실질적인 혜택의 한계)또한 소득이 발생하더라도 일정기간 동안 세부담의 100% 내지 50%를 감면하는 것은 기업에게 실질적인 지원효과가 없음
 - 본 세제지원을 받지 않더라도 기업은 다른 과세특례로 세부담을 줄일 수 있기 때문에 실제 현행 지원세제의 활용도가 낮음
 - (양도차익 과세이연의 지원효과 미미) 현행 세제 중 종전부동산 처분에 따른 양도차익을 과세이연은 기업에게 큰 투자유인을 제공할 수 있으나, 입주 및 창업 후 5년에 걸쳐 익금산입하는 것은 실질적인 혜택이 될 수 없음
 - 이러한 세제지원은 투자재원마련 단계의 지원으로 볼 수 있으나 이전 이후 수익창출이 발생할 수 없는 기간 즉 5년 동안 균등 익금산입을 하기 때문에 실질적인 혜택으로 보기에는 한계 존재

2) 기회발전특구 세제지원(안) 설계

□ (기회발전특구의 세제지원 단계 구분) 실질적인 지방이전 및 지방투자가 이루어지기 위해서는 투자유인 극대화차원에서 크게 3단계로 구분하여 세제지원을 설계할 필요

- 해외 주요국이나 현행 우리나라의 각종 특구 등의 세제지원이나 지방이전 지원세제에서는 이러한 구분을 하지 않고, 단순 이전 이후 수익창출 이후 단계에서 세부담을 감면하는 형태로 투자유인 극대화에 한계
- 따라서 기회발전특구 세제지원은 ①투자재원 마련단계, ②투자(경영)단계 및 ③투자종료(처분)단계로 구분하고자 함

〈표 5-6〉 기회발전특구 세제지원(안)

구 분	지원세목	지원 내용
① 투자재원 마련단계	(a) 양도소득세 및 법인세	기회발전특구 내 거주 및 이전하고 양도금액의 50% 이상을 5년(7년, 10년) 이상 거주 및 투자할 경우, 양도소득 관련 세부담을 50%, 70% 및 100%를 감면, 법인세 기존과 비슷
	(b) 증여세	기회발전특구 내 거주 및 창업하고 증여가액의 100% 이상을 5년(7년, 10년) 이상 거주 및 투자할 경우, 증여세 부담을 50%, 70% 및 100%를 감면
② 투자(경영) 단계	(c) 소득세 및 법인세	기회발전특구 내 이전 및 투자한 기업의 소득세 및 법인세를 7년간 100%, 이후 3년 간 50% 감면
	(d) 가업승계지원	가업상속공제 요건 및 사후관리 완화
	(e) 해외진출기업의 국내복귀 지원	기회발전특구로 복귀 시 조건 충족 없이 해외자산 처분 관련 감면 ((a) 양도소득세 및 법인세와 동일)
	(f) 개인의 금융소득세 감면	기회발전특구 거주 개인 투자자가 가칭 “ODZ펀드”에 투자한 후 받는 금융소득을 전액 비과세
③ 투자종료 (처분)단계	(g) 양도소득세 및 법인세	기회발전특구 내 투자기간이 10년 이상 투자한 경우, 기회발전특구 내 자산을 양도함으로써 발생하는 양도차익 관련 양도소득세 및 법인세를 100% 감면
	(h) 상속세	기회발전특구 투자 기간 동안 투자자(피상속인)의 사망으로 상속하는 경우, 상속인이 기회발전특구에 거주할 경우 기업을 승계받는 경우(피상속인이 개인인 경우에는 상속인이 거주요건)에는 상속에 따른 상속세 100% 감면

주: 상기 표에는 국세우주로 세제지원을 설계하였지만 지방세의 개인지방소득세, 취득세 및 재산세를 현행 지방세특례제한법 제79조, 제80조, 제105조, 제154조, 제155조 등과 같이 감면함

- ①특구 내 이전 및 창업을 위한 자원마련 단계) 기회발전특구 투자를 고려하고 있는 개인과 기업 등에게 투자재원 마련을 지원하기 위한 세제로서 (a)양도소득세과 (b)증여세를 감면
- 투자재원 마련단계에서 세제지원은 먼저 감면 후 요건 미충족시 추징하는 방식으로 계획서 등으로 과세관청에 승인받은 후 양도소득세와 증여세를 100% 면제받고, 이후 요건 미충족시 해당 비율만큼 추징(이는 투자재원 세 부담을 모두 제외시킴으로써 지방투자 재원을 극대화시키기 위한 취지)
 - (a)양도소득 관련 세제 감면 : 보유하고 있는 부동산 등의 자산을 처분함으로써 발생하는 양도소득세 및 양도차익 관련 법인세를 일정 투자요건을 충족하는 경우에 감면
 - 이것은 현행 조특법 제60조~제62조의 본사 또는 공장, 공공기관의 지방 이전에 따른 양도차익 관련 법인세를 과세이연(5년간 익금산입)보다 파격적인 세제
 - 기회발전특구 내로 개인이나 기업체 등이 이전하고 일정기간 거주와 투자요건을 충족해야 하는 이전/투자 계획서를 제출하고 승인받아야 하는 절차가 요구
 - 기회발전특구 내 거주 및 이전하고 양도금액의 50% 이상을 기회발전특구 내에 투자하고 5년(7년, 10년) 이상 거주 및 투자하면, 양도소득 관련 세부담을 50%, 70% 및 100%를 감면(즉, 기회발전특구 투자 5년 미만이면 감면세액 100%, 5년 이상 7년 미만은 50% 추징, 7년 이상 10년 미만은 30% 추징 그리고 10년 이상이면 추징이 없음)
 - 만약 계획서 제출/승인 후 감면받은 후 추가 기간 거주/투자하면 추가 감면하고, 계획보다 거주/투자 기간이 짧으면 추징하는 방식
 - (b)증여세 : 부모로부터 증여받은 후 일정 투자요건을 충족하는 창업인 경우에 증여세를 감면
 - 현행 조특법 제30조의5(창업자금에 대한 증여세 과세특례)의 30억원(고용조건 충족시 50억원)까지 증여세율 10%를 적용하는 것보다 창업 투자

유인을 극대화시키는 세제

- 기회발전특구 내 거주 및 이전하고 증여금액의 100%를 4년 이내에 기회발전특구 내 창업에 투자하고 10년 이상 거주 및 투자하면, 증여세를 100%를 감면
 - 창업투자자는 계획서 제출/승인 후 감면받은 후 추가 기간 거주/투자하면 추가 감면하고, 계획보다 거주/투자 기간이 짧으면 추징하는 방식
- 기회발전특구 내 거주 및 창업하고 증여금액의 100% 이상을 기회발전특구 내에 투자하고 5년(7년, 10년) 이상 거주 및 투자하면, 증여세 부담을 50%, 70% 및 100%를 감면(즉, 기회발전특구 투자 5년 미만이면 감면금액 100%, 5년 이상 7년 미만은 50% 추징, 7년 이상 10년 미만은 30% 추징 그리고 10년 이상이면 추징이 없음)

□ (②투자(경영)단계) 투자자에게 기회발전특구 내 투자(경영)하는 기간에 **현행 본사 및 공장의 지방이전 지원세제와 동일한 수준으로 일정기간 (c)소득세나 법인세의 감면, (d)가업승계지원, (e)해외진출기업의 국내복귀 지원 및 (f)개인의 금융소득세 감면을 지원**

- (c) 소득세나 법인세의 감면 : 현행 조특법 제63조와 제63조의2의 본사나 공장의 지방이전 후 발생하는 소득세 및 법인세를 7년간 100%, 3년간 50% 감면하는 방식과 동일하게, 기회발전특구 내 이전 및 투자한 기업(개인, 법인)에 대해서 소득세 및 법인세를 7년간 100%, 이후 3년간 50% 감면
 - (투자대상) 개인기업, 법인 및 개인의 경우, 기회발전특구 내 기업설립 및 주택 등 부동산, 지방자치단체 설정 가칭 “ODZ펀드”^{*}에 가입
 - 개인뿐만 아니라 개인사업자와 법인이 기업체 이전 및 신설에 소요되는 투자규모가 기회발전특구 세제지원 요건 규모가 보다 작은 경우, 나머지 금액을 ODZ펀드에 투자할 수 있음
- ^{*} ODZ펀드 : 지방자치단체가 기회발전특구의 문화, 의료, 복지 및 교육, 산업시설 등 사회기반시설에 투자하기 위해 설정한 펀드로서 지방자치단체의 권한과 책임 하에 설정 및 운용하는 집합투자펀드

- (d) 가업승계지원 : 조특법 제18조(기초공제)의 중견-중소기업에 대하여 가업상속공제 요건 및 사후관리 완화
- (가업상속재산의 범위) 상증세법 시행령 제15조에 중견-중소기업이 기회발전특구로 이전한 이후의 기업 소유의 비사업용토지 범위와 주식 및 금융상품 등의 범위를 현실 반영
 - 법인세법 제55조의2에 따른 비사업용 토지 등의 범위에 기회발전특구 예의 사업부지 및 시설 등의 유희토지 등은 제외
 - * 기회발전특구의 개발 중인 상황에서 가업승계 당시 유희토지 등 부동산으로 분류되는 문제를 보완하는 목적
 - 법인이 보유한 주식과 금융상품 중 기회발전특구 소재 타법인 투자주식이나 개발펀드를 제외
 - * 기회발전특구 투자조건으로 직접 투자 외의 개발펀드 투자를 하도록 되어 있기 때문에 현행 가업상속공제 요건과 불일치하는 문제를 보완하는 목적
 - (사후관리 요건 개선 : 업종요건 및 사후관리기간) 기회발전특구 내 가업승계 이후 업종변경 및 사후관리 기간을 개선
 - (가업승계 이후 업종 변경) 현행 중분류를 대분류로 확대하여 가업승계 경영자의 기업혁신 환경을 조성하고, 가업승계 적용요건 중 영위기간 산입시 대분류 내 업종을 인정하는 취지와 일치시키는 효과(기회발전특구 특성이 평가심의위원회 심의시 충분히 고려되도록 개선)
 - (사후관리기간 단축) 현행 7년을 5년으로 단축하여 투자, 자본 및 고용 유지 요건을 완화시켜 기회발전지역으로의 이전을 활성화시키는 효과
- (e) 해외진출기업의 국내복귀 지원 : 현행 조특법 제104조의24(해외진출기업의 국내복귀에 대한 세액감면)에 따라 해외진출기업이 국내 복귀시 국내 창업하거나 사업장을 신설 또는 증설하는 경우에는 5년간 100%, 이후 2년간 50%의 소득세 또는 법인세를 감면함. 다만, 국외에서 2년 이상 계속하여 경영하던 사업장을 폐쇄하거나 부분축소/유지하는 조건이 있음
- 그러나 기회발전특구로 복귀시에는 이러한 조건을 적용하지 않고 해외자산 처분과 관련된 국내 세부담을 지우지 않는 등의 재원마련까지 세제지원

- (f) 개인의 금융소득세 감면 : 기회발전특구 거주 개인 투자자가 가칭 “ODZ 펀드”에 투자한 후 받는 금융소득을 전액 비과세
 - 이 금융소득은 분리과세(종합소득 과세대상이 아님)로서 비과세하기 때문에 개인투자 유인의 극대화가 가능
 - 특히 이러한 금융소득 비과세를 통해 기회발전특구 이전 개인의 노후생활 보장이라는 정책에 부합

- (③ 투자종료(처분)단계) 기회발전특구 투자자가 10년 이상 거주 및 투자하고 난 후 투자자산이나 기업을 처분하거나 상속하는 경우, (g)양도소득세 및 양도차익 관련 법인세와 (h)상속세를 감면
 - (g) 양도소득세 및 양도차익 관련 법인세 감면 : 투자자가 기회발전특구 내 투자기간이 10년 이상인 경우에는 기회발전특구 내 자산을 양도함으로써 발생하는 양도차익 관련 양도소득세 및 법인세를 100% 감면
 - 결국, 투자재원마련단계부터 투자종료(처분)단계까지 완전 면세를 적용 받을 경우, 기회발전특구 투자로 인해 발생하는 세부담이 없게 되어 지방투자 활성화에 큰 기여 가능
 - 만약 투자기간이 10년 미만인 경우에는 투자재원이나 투자기간 동안의 소득세 및 법인세에 대한 감면은 받을 수 있으나, 기회발전특구 내 투자자산 양도에 따른 양도소득세 또는 양도차익 관련 법인세는 부담하게 됨(이는 기회발전특구 투자의 계속성을 유지하기 위한 목적)
 - (h) 상속세 감면 : 기회발전특구 투자 기간 동안 개인과 기업(개인사업자, 법인) 대표 등 피상속인의 사망으로 상속하는 경우에는 상속인이 기회발전특구에 거주하면서 기업을 승계받는 경우(피상속인이 개인인 경우에는 상속인이 거주요건만 있음)에는 상속에 따른 상속세 100% 감면
 - 이는 기회발전특구 내 자산의 양도하는 경우와 동일한 개념으로 기회발전특구 투자기간은 최소 5년 이상 투자하고 있는 경우로 한정함. 따라서 만약 5년 미만의 기회발전특구 내 투자하는 경우로서 상속이 발생한 경우에는 세제지원을 받을 수 없음

3. 규제특례의 설계

1) 규제자유특구 현황 분석

□ (규제자유특구) 신기술 기반의 지역혁신성장사업의 육성을 위하여 기존의 지역특화 발전특구 외에 지역혁신성장특구제도(혁신특구)를 도입(이재훈·박일주, 2021)

- 각종 규제가 한시적으로 유예·면제되어 자유롭게 신기술·신서비스에 기반한 신사업을 추진할 수 있는 특별구역으로 규제자유특구 지정
 - 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」(이하 규제자유특구법) 전면 개정안 국회 통과(2018.9월), 시행(2019.4월)
 - 시·도별 전략산업 관련 규제를 한시적으로 완화하여 자유로운 기업 활동이 보장
 - 각종 규제가 유예·면제되어 자유롭게 신기술에 기반한 신사업을 추진할 수 있도록 비수도권 지역에 지정되는 구역
- 전국 단위에 즉시 도입하기 어려운 과감한 규제 완화를 지역별 산업맞춤으로 일정 공간 및 기간을 한정하여 시행

□ 규제자유특구는 해당 지역에 규제혁신 3종 세트(①규제 신속확인, ②임시허가, ③실증특례) 등을 적용하여 신기술을 활용한 새로운 제품과 서비스를 시험·검증 및 사업화할 수 있는 규제샌드박스형 지역혁신특구

- 이 특구에서는 각종 규제로 신기술 검증이나 사업화가 가로막히는 일이 없도록 획기적인 규제완화 조치가 적용

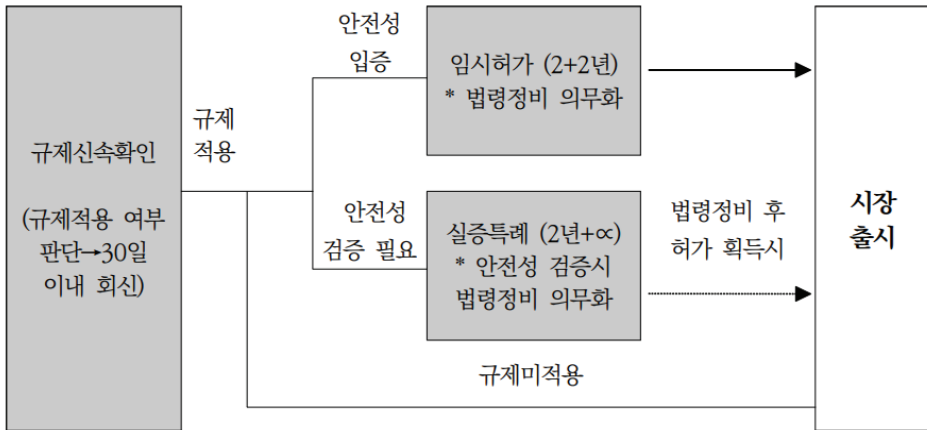
□ (규제혁신 3종 세트) ① 규제 신속확인, ② 임시허가, ③ 실증특례로 구성

- 규제 신속확인 : 해당 부처의 규제인지 여부 등이 불명확 시 시·도지사는 신사업 관련 허가 등의 필요 여부를 30일 이내 회신 받을 수 있는 제도
- 실증을 위한 특례제도 : 실증특례라고 부르기도 하며, 부처별 규제 샌드박스별로 약간의 명칭 차이는 존재한다. 실증을 위한 특례는 신제품이나 서비스

의 시험·검증을 하고자 하는데 소관 법령이 없거나 기존 법령을 적용하는 것이 맞지 않을 경우에 일정기간 규제를 적용받지 않고 사업을 추진할 수 있도록 규제를 한시적으로 적용하지 않는 제도

- 임시허가 : 규제자유특구 내 기업들은 신제품이나 서비스의 안전성이나 기술 검증을 완료하였으나, 허가 기준이 없거나 맞지 않은 기준을 적용하여 출시가 안될 경우에 임시로 판매허가를 받아 판매 가능함. 실제 판매가 가능한지 차이에 따라 실증을 위한 특례와 임시허가를 구분하는데, 현장에서의 구분은 실질적으로 쉽지 않은 상황

〈그림 5-4〉 규제자유특구의 규제혁신 3종 세트 절차도



출처: 이재훈(2021). 규제자유특구 분석을 통한 제도·법제 개선 연구. p39.

- (규제자유특구와 지역특화특구의 규제혜택 차이) 지역 특화특구와 규제자유특구 모두 메뉴판식 특례가 적용되는 반면, ① 규제 신속확인, 실증특례 및 임시허가 등 규제특례 3종 세트는 규제자유특구에만 적용되는 차이점이 존재

- 즉, 지역특화특구에 규제혁신 3종 세트가 적용되지 않는 반면, 규제자유특구에는 적용되는 차이

- 또한 메뉴판식 특례 수도 지역특화특구에는 128개가 적용되는 반면, 규제자유특구에는 201개가 적용

〈표 5-7〉 지역특화특구와 규제자유특구의 규제혜택 차이

특구 혜택	특징	지역 특화특구	규제자유특구
규제특례	메뉴판식 특례	128개	201개
규제 샌드박스	규제혁신 3종 세트 (신속확인, 임시허가, 실증특례)	미적용	적용

출처: 이재훈(2021). 규제자유특구 분석을 통한 제도·법제 개선 연구. p39.

□ (규제자유특구 현황) 2022.7월말 현재 총 29개 특구 지정으로, 143개 규제특례를 허용

- 2019.7.23. 특구 지정 7개 지역을 시작으로 현재까지 지속적으로 확대 지정하고 있으며, 규제해제 수도 증가하는 추세

〈표 5-8〉 규제자유특구 지정현황(2022.7월 말 현재)

구 분	지정지역	규제해제
1차 지정 (2019.7.23.)	(강원) 디지털헬스케어, (대구) 스마트웰니스, (전남) e-모빌리티, (충북) 스마트안전, (경북) 차세대 배터리 리사이클링, (부산) 블록체인, (세종) 자율주행	실증특례 43개, 메뉴판식 규제특례 9개, 신속확인 5개 등 총 57개의 규제특례 허용
2차 지정 (2019.11.12.)	(광주) 무인저속 특장차, (대전) 바이오메디컬, (울산) 수소그린모빌리티, (전북) 친환경자동차, (전남) 에너지 신산업, (경남) 무인선박, (제주) 전기차 충전서비스	실증 특례 23개, 메뉴판식 규제특례 3개 등 총 26개의 규제특례 허용
3차 지정 (2020.7.6.)	(부산) 해양모빌리티, (대구) 이동식 협동로봇, (울산) 게놈서비스산업, (강원) 액화수소산업, (충남) 수소에너지 전환, (전북) 탄소융복합산업, (경북) 산업융합프 추가 : (부산) 블록체인, (대전) 바이오메디컬	실증 특례 41개, 메뉴판식 규제특례 1건 등 총 42개의 규제특례 허용
4차 지정 (2020.11.13.)	(광주) 그린에너지 ESS, (울산) 이산화탄소 자원화), (경남) 5G 차세대 스마트공장 추가 : (세종) 자율주행 실외로봇	실증 특례 7개 허용

구 분	지정지역	규제해제
5차 지정 (2021.7.1.)	(강원) 정밀의료, (충북) 그린수소, (충남) 탄소저감 건설소재, (경북) 스마트 그린물류	실증특례 11개 부여
6차 지정 (2021.11.4.)	(부산) 암모니아 친환경에너지	실증특례 5개 부여

출처: 중소벤처기업부 규제자유특구 홈페이지(<http://rfz.go.kr/?menuno=52>)

2) 기회발전특구 규제특례 설계

- (현행 규제자유특구와 동일한 수준의 규제특례 적용) 기회발전특구의 규제특례 목적은 지역특성에 맞는 선택적 규제특례등을 적용함으로써 지역의 자립적이고 지속적인 성장기반을 구축하여 국가균형발전과 지역혁신성장에 기여하는 것으로 정의
 - 규제특례: 「행정규제기본법」 제2조제1항제1호13)에 따른 행정규제로서 규제의 완화, 규제의 일부 또는 전부에 대한 적용을 제외하거나 규제권한을 이양하는 것을 의미
 - 기회발전특구에 현행 규제자유특구 수준의 메뉴판식 규제특례와 규제혁신 3종 세트를 적용
- (지방자치단체와 투자기업 주도의 규제특례 계획 수립) 지방자치단체가 기회발전특구 신청시, 기회발전특구 투자할 기업 등과 공동으로 규제특례 계획을 수립하고, 민간참여를 유도하기 위하여 기업 등이 규제특례계획을 제안
 - (규제의 신속확인) 투자기업이 관련 법령상 각종 허가 등의 필요 여부 등을 지방자치단체에게 확인 요청하는 경우, 지방자치단체는 본인 권한 범위 내에서 확인하고, 중앙정부("지방시대위원회")를 통해 관계 중앙행정기관의 장에 제출하여 30일 이내에 소관 업무 여부, 법령 적용 여부, 허가 등의 필요

13) 「행정규제기본법」 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. "행정규제"(이하 "규제"라 한다)란 국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인도 포함한다)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항을 말한다.

여부를 회신하도록 하며, 기간 내 회신이 없으면 소관 업무에 해당하지 않거나 허가 등이 필요치 않은 것으로 간주

- **(실증 특례)** 기회발전특구 추진에 있어서 신기술이 법령에 의해 허용되지 않아 사업시행을 할 수 없는 등의 경우에 기회발전특구 내 사업을 시행하는 투자기업이 사업계획을 수립하여 지방자치단체를 통해 실증특례) 부여를 요청하면 관계 “지방시대위원회”의 의견조회 및 가칭 “규제특례위원회” 심의·의결을 거쳐 “지방시대위원회”가 지역·기간·규모 등의 일정한 조건을 정해 실증특례를 부여하는 근거를 마련하는 제도
 - 실증특례 부여 이후 “지방시대위원회”와 관계 중앙행정기관장의 공동 관리·감독 의무, 관계 중앙행정기관장의 근거법령정비 의무, 법령정비사업자의 허가취득의무, 실증특례 적용결과 제출 의무 등을 규정
 - 실증특례 사업으로 인한 인적·물적 손해배상책임을 명시하고 고의나 과실이 없더라도 배상책임을 면책되지 않도록 하며, 이를 위한 보험가입을 의무화
 - 실증특례 부여조건 미충족 등의 문제가 발생하는 등의 경우에 지방자치단체의 신청으로 실증특례를 취소할 수 있도록 규정
- **(임시 허가)** 인·허가 등의 근거가 되는 기준·규격·요건 등이 없거나 적용하는 것이 맞지 않는 등의 경우에 기회발전특구 내 사업을 시행하는 투자기업이 안전성 검증 자료를 첨부하여 지방자치단체를 통해 임시허가를 요청하면 “지방시대위원회”의 의견 조회 및 규제특례위원회 심의·의결을 거쳐 2년의 범위 안에서 임시허가를 부여(2년내 1회 연장 가능)하는 근거를 마련
 - 임시허가 적용 이후 안전성 등에 문제가 발생하는 등의 경우에 지방자치단체의 신청으로 임시허가를 취소가 가능
 - 임시허가 사업으로 인한 인적·물적 손해배상책임을 명시하고 고의나 과실이 없더라도 배상책임을 면책되지 않도록 하며, 이를 위한 보험가입을 의무화
 - 해당 신기술에 대한 허가 등의 근거가 되는 법령 등이 마련되면 지체 없이 그 법령 등에 따라 허가등을 받도록 하려는 것

- (메뉴판식 규제특례 적용) 규제의 신속확인, 임시허가, 실증특례와 같이 기회발전특구 내 투자기업이 개별적인 신청을 통해 부여받는 특례 외에도 현행 규제자유특구와 같이, 기존 법령상 규제에 대한 일반적인 특례조항을 열거하여 규제자유특구에서 각각 필요한 특례를 자율적으로 선택하여 적용할 수 있도록 하는 일반적 규제특례를 적용함
 - 일반적 규제특례를 분야별로 나누면 총 201개의 규제 적용 특례
 - 메뉴판식 규제특례는 지역경제 활성화 등의 차원에서 기존 규제프리존TF에서 시작하여 작성된 내용이다. 당시 기재부 규제프리존TF에서 Bottom-up 방식으로 각 부처에서 당시 해결하기 쉽지 않은 규제를 모아 논의하고, 관련 사항을 부처 협의를 이끌어내 규제프리존법, 현행의 규제자유특구법 내 메뉴판식 규제특례로 입법화한 것

4. 금융 및 기타 지원의 설계

1) 지방투자촉진보조금 현황

- 현행 지역균형발전을 위한 지방투자 및 지방이전 기업을 대상으로 보조금과 같은 재정 지원을 하는 제도로써 지방투자촉진보조금이 대표적
 - 따라서 본 연구에서는 지방투자촉진보조금 위주로 분석하고자 함
- (지방투자촉진보조금) 지방에 투자하는 기업의 자금부담을 덜어주기 위하여 지방자치단체가 유치한 지방 투자기업에 대해 투자금액의 일부를 중앙정부 및 지방자치 단체가 공동으로 지원하는 보조금¹⁴⁾
 - 근본적인 수도권외의 기능분산 및 지역균형발전을 위해서는 기존의 소극적 규제중심에서 기능분산과 지방경제 활성화에 중점을 둔 적극적이면서 유인중심적인 정책수립이 필요한 상황

14) 「국가균형발전특별법」 제19조 및 동법시행령 제17조, 「지방자치단체의 지방이전기업유치에 대한 국가의 재정자금 지원기준」 고시제정('04. 5. 25)

- 수도권의 질적인 발전과 지방의 성장기반 확충을 위해 「지방분권 및 국가균형발전」을 핵심 국정과제로 채택하고, 그 일환으로 기업지방투자촉진을 위한 새로운 지원제도를 도입
- 이를 위해 2004.4월에 국가균형발전특별법을 제정함으로써 기업지방이전에 대한 국가와 지방자치단체의 재정자금 지원의 근거를 마련
- 기업의 지방이전 및 지방 신·증설시 지방투자촉진보조금을 지원
- 이러한 정책은 지역의 균형발전을 위해 수도권에 입지하려는 기업에 대한 네거티브(negative) 규제에서 비수도권에 입지하려는 기업에 대한 유인(incentive)으로 규제 패러다임(regulation paradigm)이 변화한 것을 의미

□ (보조금의 유형) 유형은 입지보조금과 설비보조금으로 구분

- 입지보조금은 지방이전기업, 상생형지역일자리기업, 개성공단기업을 대상으로 토지 매입비, 설비는 건축비 및 기계장비 구입비를 지원하고, 국비지원 한도는 기업당 최대 100억원(상생형지역일자리기업은 150억원)
- 설비보조금은 모든 지방투자기업에 지원하며 건설투자비용, 기계장비구입비용, 근로환경개선시설 투자비용을 지원
- 산업통상자원부의 확인 받은 핵심전략기술이 적용된 품목을 투자사업장에 생산하는 소재부품장비기업은 산업위기대응특별지역 지원비율 적용
- 보조금 지급은 건축 실제 착공 시 70~80%를 선지급, 투자 및 정산완료 후 나머지 20~30% 지급

□ 지원 범위는 지역(수도권 인접, 일반, 지원우대, 산업위기대응특별지역 등), 보조금 유형(입지 및 설비투자), 그리고 지원비율(대기업, 중견기업, 중소기업 등)에 따라 구분

- 지역구분의 경우, 국비와 지방비의 비율에 대해서 45%~75%로 차등 지원
- 중견 및 중소기업을 우선하여 지원하는 것이 특징

〈표 5-9〉 지방투자촉진보조금의 지원범위

지역구분	보조금 유형	지원비율			국비 보조비율 (국비:지방비)
		대기업	중견기업	중소기업	
수도권 인접지역	입지	-	-	토지매입가액의 9% 이내	45:55
	설비	설비투자금액의 3% 이내	설비투자금액의 5% 이내	설비투자금액의 7% 이내	
일반지역	입지	-	토지매입가액의 10% 이내	토지매입가액의 30% 이내	65:35
	설비	설비투자금액의 5% 이내	설비투자금액의 7% 이내	설비투자금액의 9% 이내	
지원우대지역	입지	-	토지매입가액의 20% 이내	토지매입가액의 40% 이내	75:25
	설비	설비투자금액의 8% 이내	설비투자금액의 11% 이내	설비투자금액의 14% 이내	
산업위기대응 특별지역 등	입지	-	토지매입가액의 25% 이내	토지매입가액의 50% 이내	75:25
	설비	설비투자금액의 11% 이내	설비투자금액의 19% 이내	설비투자금액의 24% 이내	

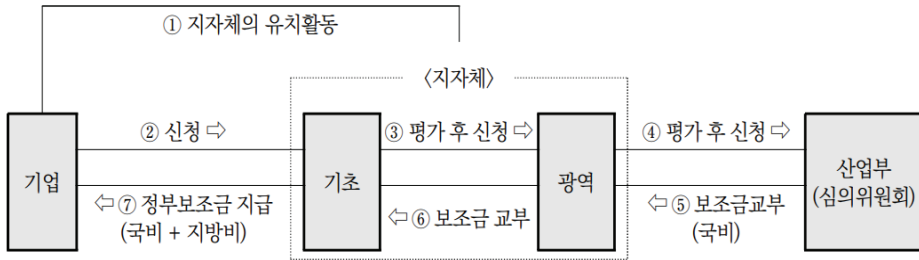
출처: 한국산업단지공단 홈페이지(<https://www.kicox.or.kr/home/mwrc/invSport/procsslInfo.jsp>)

□ (지원절차) 지방투자촉진보조금은 다음과 같은 절차를 통해 투자 및 이전기업에 지급

- 투자하고자 하는 지역의 해당 지방지방자치단체와 투자기업은 사전협의를 MOU를 체결
- 투자기업은 착공 시기를 감안하여 지방자치단체에 보조금을 신청
- 시·군·구 등 기초지방자치단체는 투자유치심의회 등의 검토의견서 등을 첨부하여 광역지방자치단체에 제출
- 광역지방자치단체는 투자유치 심의회의 검토의견서 등을 첨부하여 산업통상자원부에 보조금을 신청

- 지방투자촉진보조금심의위원회에서 보조금 지급을 결정
- 시·군·구 등 기초지방자치단체는 지방투자촉진보조금심의위원회의 결정에 따라 이전기업에 보조금을 지급

〈그림 5-5〉 지방투자촉진보조금의 지원절차



출처: 박건우·윤성일(2019)

□ (지원규모) 2004년부터 2019년까지 지방투자촉진보조금의 지원규모는 대체로 증가하는 추세

- 2008년부터 2012년까지 지방투자촉진보조금은 크게 증가하여 2008년 대비 2012년에는 약 2.6배 증가
- 이후 2013년과 2014년에 감소하다가 2014년부터 2017년까지 다시 크게 증가하여 2014년 대비 2018년에는 약 2배 증가
- 2019년에는 전년 대비 약 16%가 감소하여 1,453억원 수준
- 이러한 증가추세는 결국 지역균형발전을 위한 지방투자과 지방이전을 활성화시키는 정책을 강화시키고 있다는 것을 의미

〈그림 5-6〉 지방투자촉진보조금 규모의 추이

(단위 : 억원)



출처: 박건우·윤성일(2020)

□ 보조금 수령기업의 의무

- 이전 및 투자계획의 이행을 확보하기 위해 저당권설정, 가등기 등 가능하고 계약체결일로부터 1년 이내 건축물을 착공하지 않는 경우 지자체가 보조금을 환수
- 투자를 완료하였을 경우 해당 지자체에 투자금액, 고용인원 등 사업계획 이행 여부 등을 포함하여 정산*을 신청
 - * 정산시점 : 보조금 신청서에 기재된 투자완료일로부터 3개월 이내(단, 조기투자완료료를 달성하였을 경우 투자완료일 이전에도 정산신청가능)
- 보조금을 지급받을 때에는 해당 지방자치단체에 보조금에 대한 저당권 설정, 가등기, 보증보험증권 등 채권을 제공
- 해당 지자체에 정산을 신청한날로부터 5년간 투자사업장에서 고용과 업종 등 사업계획에 따른 사업을 영위

□ **(보조금의 환수조건) 다음의 사항을 할 경우 보조금은 환수될 수 있으며, 보조금 환수 시에는 보조금 원금 및 이자를 포함하여 반환하는 조건 존재**

- 투자 사업자의 매각, 임대 또는 다른 용도로의 사용
- 투자사업장 내 다른 사업자의 사업 영위(소사장제 등)
- 승인 없이 담보로 제공한 경우
- 사전승인 없이 사업계획과 다르게 사업을 추진한 경우
- 불가피하게 사업계획 변경시 지자체와 협의 및 사전승인 신청
- 보조금을 타 용도로 사용한 경우
- 허위신청이나 부정한 방법으로 교부를 결정 받은 경우
- 산업통상자원부 장관의 처분 또는 교부결정 내용을 위반한 경우
- 기타 「보조금관리에관한법률」, 「지방자치단체의 지방투자기업 유치에 대한 국가의재정자금 지원기준」(산업통상자원부 고시)을 위반한 경우

□ **(개선안) 기회발전특구 지역 입주기업까지 보조금 지원범위를 확대하고 지원조건을 완화는 방안을 제시**

- 현행 지역구분으로 수도권 인접, 일반, 지원우대, 산업위기대응특별지역 등으로 구분하고 있으나, 여기에 기회발전특구 지역까지 확대
- 보조금 유형으로 입지보조금과 설비투자보조금으로 구분하고 있으나, 여기에 기회발전특구 지역의 경우 중견기업까지 입지 및 설비투자 보조금 지원
- 지원비율을 대기업, 중견기업 및 중소기업에 따라 구분하고 있지만, 기회발전특구 지역 입주기업에 대해서는 중견기업과 중소기업을 동일하게 지원

2) 국가균형발전특별회계

□ (설치 목적) 지역간 불균형 해소와 함께, 지역 특성에 부합한 국가 균형발전을 위해 국가균형발전특별법을 근거로 2005년부터 별도 특별회계를 설치

○ 국가균형발전특별법(기재부·산업부 공동 소관이나, 균특회계는 기재부가 관리)

○ 회계 내 계정 관련 개정연혁

- 2003년 제정시 지역개발사업계정과 지역혁신사업계정으로 구성
- 2006년 지역개발사업계정, 지역혁신사업계정 및 제주특별자치도계정으로 확대
- 2009년 지역개발계정, 광역발전계정 및 제주특별자치도계정으로 개정
- 2014년(1차) 생활기반계정, 경제발전계정 및 제주특별자치도계정으로 개정
- 2014년(2차) 생활기반계정, 경제발전계정, 제주특별자치도계정 및 세종특별자치시계정으로 개정
- 2018년 지역자율계정, 지역지원계정, 제주특별자치도계정 및 세종특별자치시계정으로 개정

○ 현재의 지역자율계정은 2005년 지역개발사업계정, 2010년 광특회계 지역개발계정, 2014년 지특회계 생활기반계정에서 명칭이 변경된 것이며, 현재의 지역지원계정은 2005년 지역혁신사업계정, 2010년 광역발전계정, 2014년 경제발전계정에서 명칭이 변경된 것

〈표 5-10〉 정부별 균특회계 변천과정

구분	참여정부(09년)	이명박정부(14년)	박근혜정부(18년)	문재인정부(22년)
계획체계	국가균형발전계획	지역발전계획	지역발전계획	국가균형발전계획
재원구조 (세입유지)	국가균형발전 특별회계	광역·지역발전 특별회계	지역발전 특별회계	국가균형발전 특별회계
계정구분	지역개발계정 • 시도자율편성 • 시군구 자율편성 • 국가직접편성	지역개발계정 • 시도자율편성 • 시군구자율	생활기반계정 • 시도자율편성 • 시군구자율	지역자율계정 • 시도자율편성 • 시군구자율
	지역혁신계정 • 국가직접편성	광역발전계정 • 부처편성	생활기반계정 • 시도자율편성 • 시군구자율	지역지원계정 • 부처편성
	제주계정 • 자율편성 (시도, 시군구) • 특지행경비 • 국가직접편성	제주계정 • 자율편성(시도, 시군구) • 특지행경비 • 부처편성		세종계정 • 자율편성(시도, 시군구) • 부처편성

출처: 저자 정리 및 재구성

□ (구성 및 편성방식) 지자체 자율편성과 부처 직접편성으로 구분

- (자율계정) 사업효과가 특정지역에 국한되거나, 현장수요에 맞게 지자체가 사업을 선택·추진하는 것이 타당한 사업으로 구성
 - 해당 농산어촌·성장촉진지역 등 낙후지역 지원과 지역사회 생활기반시설 확충 등 지자체가 지출한도 내에서 자율적으로 예산을 편성하고, 부처와 재정 당국은 법령 위반, 절차 준수 여부 등만 확인
 - 시도별 지출한도는 지역 낙후도와 재정수요를 감안한 별도 배분모델에 따라 산정
- (지원계정) 권역간 협력 및 투자 효율화 등을 위해 국가의 체계적인 수요·공급 관리, 기능 조정이 요구되는 사업으로 구성

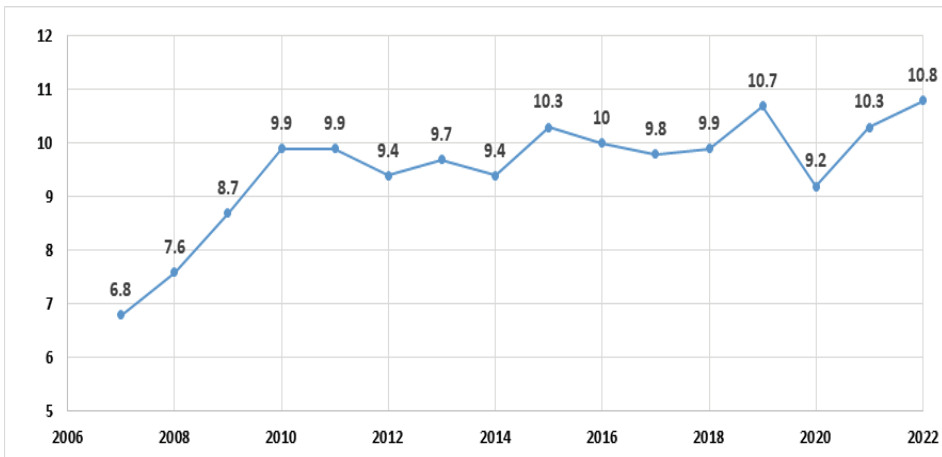
- 국지도 건설, 광역관광·산업 개발, 지역특화산업 육성, 전문대학 혁신지원 등 타 회계와 동일한 절차(부처 요구에 따라 재정당국이 검토)에 따라 편성

□ (예산규모) 지방분권 정책에 따른 국가사업 이양을 지속중이나, 도입 당시(2005년) 5.4조원에서 2022년 10.9조원으로 약 2배까지 확대되고 있는 상황

- 2010년까지 급격히 증가하였으나 이후에는 큰 변동 없이 일정 수준을 유지
- 그러나 다만, 코로나 대응으로 인한 국가재정 어려움에도 불구하고, 최근 2년 평균 증가율은 8.8% 수준

〈그림 5-7〉 국가균형발전특별회계 예산규모 추이

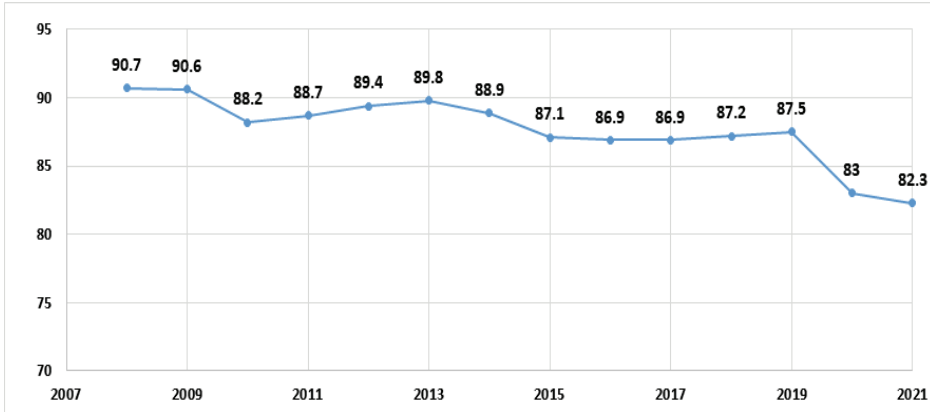
(단위 : 조원)



- 이에 반해, 이 특별회계 중 비수도권 배분 비중은 계속하여 감소하는 추세를 보임
 - 지역의 대규모 SOC·복지사업 등을 지원하기 위한 국고보조금 규모 지속 증가로, 균특회계 점유율은 상대적으로 감소(지자체 보조금 총액대비 균특회계 비중 : 2005년 약 33% → 2022년 약 14%)

〈그림 5-8〉 국가균형발전특별회계 비수도권 배분율 추이

(단위 : %)



□ (개선안) **현행 균형발전특별회계의 일정 부분을 기회발전특구 추진 지방자치단체에 배분하는 방안을 제시**

- 균형발전특별회계는 여전히 중앙주도의 관행으로 인해 지방자치단체의 사업선정 권한이 제약되고, 국고보조금과 같이 운영되어 포괄보조금으로서의 자율성이 결여
- 따라서 본 특별회계의 30% 이상을 기회발전특구 추진 지방자치단체(광역단체 또는 기초자치단체)에 포괄보조금 성격으로 이양시켜 기회발전특구 추진의 재원으로 활용

3) 국내복귀 투자보조금

□ (제도취지) **국내복귀기업 유치를 촉진하기 위하여 기업의 투자금액 일부(11~44%)를 국비 및 지방비로 지원하는 보조금 존재**

- 해외진출기업이 해외사업장을 청산·양도 또는 축소하고, 해외사업장에서 생산하는 제품과 같거나 유사한 제품을 생산하는 사업장을 국내에 신·증설하는데 보조금을 지급

- 국내 기존사업장을 폐쇄, 매각, 임대, 축소하더라도 그 이상 신규 투자할 경우 보조금 신청 가능
 - 첨단업종 또는 국내 공급망의 안정에 필수적인 품목의 경우, 해외사업장 구조조정 요건 면제
- (지원요건) <표 5-11>과 같이, 복귀 투자보조금을 지원받기 위해서는 관련 법률에 해당하는 기업으로 일정수준 이상의 타당성 평가점수 요구**
- 「해외진출기업의 국내복귀 지원에 관한 법률」 제7조에 따라 지원대상으로 선정된 기업
 - 국내복귀보조금 고시 [별지기 타당성 평가점수 60점 이상. 단, 투자사업장이 산업위기대응특별지역 등인 경우, 타당성 평가점수 50점 이상
- (지원 지역 및 업종) 복귀지원 지역은 전국으로 설정하고 있지만, 업종도 각 지역마다 차등 존재**
- 복귀지원 지역은 수도권과 지방 등 전국으로 하고 있지만, 업종은 수도권과 지방에 달리 적용
 - 수도권은 제조업, 정보통신업, 지식서비스산업 중 첨단업종으로 한정하고 있으며, 지방에는 제조업, 정보통신업, 지식서비스산업
 - 특히 수도권으로 국내 복귀하는 기업의 경우에는 첨단업종이 아닌 지식서비스산업은 지원대상에서 제외

〈표 5-11〉 국내복귀 투자보조금

구분	내용	
지원지역	전국(수도권 및 지방)	
지원업종	수도권	제조업, 정보통신업, 지식서비스산업 중 첨단업종
	지방	제조업, 정보통신업, 지식서비스산업
지원요건	<ul style="list-style-type: none"> 「해외진출기업의 국내복귀 지원에 관한 법률」제7조에 따라 지원대상으로 선정된 기업 국내복귀보조금 고시 [별지기] 타당성 평가점수 60점 이상 (단, 투자사업장이 산업위기대응특별지역 등인 경우, 타당성 평가점수 50점 이상) 	
신청기한	투자보조금(설비) 신청	착공신고일로부터 6개월 이내
	투자보조금 (입자+설비) 신청	입지계약체결일로부터 1년 또는 착공신고일로부터 6개월 이내(빠른 날)

출처: 한국산업단지공단(kicox.or.kr)

□ (보조금의 유형) 입지보조금과 설비보조금으로 구분

- 입지보조금은 설비투자를 위해 매입한 토지(투자사업장)의 매입금액 중 지역구분에 따른 차등 지급
 - 특히, 국내 기존사업장을 폐쇄, 매각, 임대 및 축소하는 경우 그 폐쇄 등의 규모 이상으로 증가하는 토지만을 인정함으로써 투자를 유인
- 설비보조금은 건설투자비용, 기계장비 구입비용 및 근로환경개선시설 투자비용으로 구분
 - 건설투자비용 : 한국부동산원의 건축신축단가표를 적용하여 산정한 금액 범위 내에서 인정
 - 특히, 기계장비 구입비용 : 투자사업장에 구축하는 고정형 기계장비 신규 구입 비용
 - 근로환경개선시설 투자비용 : 기숙사, 식당 등 종업원의 복지후생 목적. 다만, 보육시설은 제외

□ (지원 우대대상) 신규 상시 고용인원, 투자규모 및 특정업종에 따른 지원 우대 대상을 적용

- 신규 상시고용인원의 경우, 대기업, 중견기업 및 중소기업으로 구분하여 고용인원 수가 증가함에 따라 지원비율이 증가
- 투자규모는 대기업-중견기업-중소기업으로 구분하여 50억원~100억원, 100억원~500억원, 500억원~1,000억원 그리고 1,000억원 이상 구간마다 지원비율을 추가
- 우대지원하는 특정업종은 5%p, 2%p로 구분
 - 5%p 추가지원 : 주력산업, 첨단업종(산업부장관에게 확인서를 발급받은 기술 및 제품), 협력형 복귀기업, 전략적 유치 필요성이 인정되는 경우
 - 2%p 추가지원 : 광역협력권산업, 지역특성화업종, 국가혁신융복합단지 대표산업, 산업단지구조고도화사업 대상 산업단지 입주기업, 에너지산업 융복합단지에 입주하는 에너지특화기업, 여성기업

□ (사후관리 요건) 보조금을 지급받을 때에는 해당 지방자치단체의 보조금에 대한 저당권 설정, 가등기, 보증보험증권 등 채권을 제공해야 하는 조건

- 해당 지자체에 정산을 신청한 날로부터 5년간 투자사업장에서 고용과 업종 등 사업계획에 따른 사업을 영위해야 하는 조건

□ (개선안) 지원대상 지역범위에 기회발전특구 지역을 추가하고 우대지원 조건에 기회발전특구 지역 입주기업을 지정하는 방안

- 3가지의 우대지원 사항에 추가하여 기존 우대 지원비율보다 높게 설정
- 5%p, 2%p에 추가하여 7%p를 기회발전특구 내 산업으로 광범위하게 설정

4) 금융 및 기타 지원 설계

□ (기회발전특구 투자(이전)기업까지 지방투자촉진보조금 대상 확대) 현행 지방투자 촉진보조금 대상에 기회발전특구 투자기업까지 확대할 필요

- 현행 보조금 대상은 ①수도권기업의 지방에 대한 이전과 ②신·증설, ③해외기업의 국내복귀 그리고 ④개성공업지구 현지기업 등 4가지 유형 기업을 대상
- 여기서 수도권 소재 기업으로 한정하여 지방이전을 전제로 하고 있으나 수도권 기업이 아닌 기업이 기회발전특구로 투자할 경우 해당되지 않을 수 있음
- 따라서 현행 4가지 유형에 기회발전특구 투자기업 및 이전기업을 추가

□ (공공기관의 지급보증 지원) 현행 국고 및 지방보조금을 신청하는 과정에서 일시적 재정악화 및 신용도 부족 기업에 대한 공공기관을 통한 지급보증을 지원

- 현행 국고 및 지방보조금을 신청하기 위해서는 기업의 지급보증을 금융기관으로부터 받아야 하는데, 지방투자촉진보조금의 경우에도 기업자산에 대한 저당권설정 등 금융보증을 요구하고 있음
 - 보조금을 지급받을 때에는 해당 지방자치단체에 보조금에 대한 저당권 설정, 가등기, 보증보험증권 등 채권 제공 의무
- 신용보증기금, 기술보증기금 및 한국자산관리공사 등 공공기관에서 제공하는 지급보증제도를 활용하여 기회발전특구의 원활한 투자를 지원할 필요

□ (부지 제공 기반시설 조성 특례) 해당 특별지역으로의 지방이전 기업에 대한 부지 제공과 기반시설 조성의 특례와 지원

- 수도권이나 광역시에 본점 및 공장 등을 둔 내국법인이 본점 및 공장 등을 해당 특별지역으로 지방이전하는 경우 그 내국법인의 본점 및 공장 등의 이전에 필요한 부지를 우선적으로 공급
- 국유재산또는 공유재산을 무상으로 대부하거나 사용·수익

- **(의료분야 지원) 지역거점 의료기관의 지정과 지원, 의료시설과 의료인 확보 시책의 마련, 지역의료 대책의 강화와 지역우수병원의 지정·지원**
 - 지역거점 의료기관의 지정과 지원 : 지역거점 의료기관 지정, 시설·설비 등과 그 운영에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 부담
 - 의료기관의 설치와 의사 및 간호사 등 의료인을 확보할 수 있는 실효성 있는 시책을 마련하여 시행
 - 보건의료 여건을 개선하고, 지역보건의료기관 간 협력이 강화

- **문화·관광·레저·체육 시설에 대한 지원과 특례**
 - 문화예술회관, 관광시설, 도서관, 박물관, 레저·체육시설 등 설치/유치 보조
 - 이용료 및 관람료 등 50% 이상 감면

- **대학 등의 교육시설의 해당 특별지역으로의 지방이전에 대한 지원과 용도변경 등 특례**
 - 해당 기회발전특구로 지방이전하는 경우 그 지방이전 전의 대학 등의 교육 시설의 대지와 건물에 대하여는 해당 용도지역·지구 및 구역의 지정목적에 부합되는 범위에서 건축물의 용도변경과 토지 이용에 관한 지역·지구·구역 또는 구획 등의 특례를 규정

- **(이주 개인의 교육지원) 지방대학에 대한 특별 지원**
 - 해당 특별지역에서의 지방대학의 등록금과 관련한 지원의 경우 예산의 범위에서 수도권 대학 등 학교 등록금의 60% 이하가 되도록 지원
 - **평생교육 활성화 사업에 대한 지원** : 각급학교, 민간 단체와 기업 등과 연계하여 교육의 정보화와 관련 평생교육과정의 개발이 촉진

- **(이주 개인의 지원) 지방이전 사람에 대한 거주, 주택·택지 등 공급과 취업 등 지원**

- 지방이전한 사람의 정주(定住) 여건의 개선과 주거 안정을 위하여 비용의 일부를 지원
 - 주택 신축, 주택 개·보수 및 주택 임차
- 지방이전 했거나 지방이전하는 사람의 주거를 위한 택지를 우선 공급
- 출산장려금의 지급, 취업의 알선, 일자리·창업 지원

5. 기회발전특구 추진전략의 한계와 해결방안

1) 기회발전특구 추진에 따른 현행 경제특구의 존치 여부

- **현행 각 정부부처별 경제특구 등이 존재하는 가운데 기회발전특구라는 추가적인 특구제도를 신설할 경우, 특구의 중복성 및 형평성 문제가 발생할 가능성**
 - (중복성) 현행 경제특구를 운영 중인 지역에 기회발전특구를 개발할 경우, 중복성으로 인해 지역 특성의 활용도나 역량 집중도가 분산되어 오히려 현행 특구와 기회발전특구 모두 실패할 가능성이 존재
 - 기회발전특구의 지역특화산업은 산업 및 경제특구뿐만 아니라 문화, 관광, 체육, 문화, 교육 등을 포함하고 있기 때문에 현행 경제특구와의 중복성을 회피해야 함
 - (형평성) 또한 현행 경제특구보다 세제, 규제 및 금융 등의 지원이 큰 기회발전특구를 동일 지방자치단체가 추진할 경우, 이 두 특구 간 형평성 문제가 존재하여 현행 경제특구 입주기업이 불만을 제기할 가능성 존재
 - 오히려 현행 경제특구의 실패 가능성을 높이는 부작용 존재
- **(해결방안) 기회발전특구 선정시 현행 경제특구와 기회발전특구의 차별성 등을 고려하여 현행 경제특구에 대한 평가와 기회발전특구에 통합 또는 병행 여부 판단이 필요**
 - 현행 경제특구에 대한 평가 : 현행 경제특구를 운영 중 지방자치단체가 기회발전특구를 추진할 경우, 정부부처와 지방자치단체의 평가를 통해 특화산

업, 대상기업 등의 중복성 문제를 판단하는 절차가 기회발전특구 승인 요소에 반영되어야 함

- 특히, 이러한 평가절차에 앞서 기회발전특구 추진 지방자치단체는 공공부분의 중간조직으로부터 중복성 등에 대한 컨설팅을 받도록 제도화할 필요

- 기회발전특구에 현행 경제특구의 통합 또는 병행여부 판단 : 기회발전특구의 특성 중의 하나인 현행 경제특구의 재생사업이기 때문에 현행 경제특구를 포함한 기회발전특구 추진이 가능한지를 판단하고, 만약 이 특구들을 병행할 경우 중복요소를 제거해야 함

2) 지방자치단체 간 경쟁적인 기회발전특구 추진에 따른 문제

- **상향식 기회발전특구 추진으로 인근 지방자치단체 간 기회발전특구 추진 경쟁이 과열될 수 있어 국가차원에서 비효율성이 초래될 가능성이 존재**

- 각 지방자치단체가 기회발전특구를 주도적으로 추진하기 때문에 동일 광역권 내 지방자치단체 간 기회발전특구 유치 및 추진에 대한 경쟁 분위기가 조성되어 지역갈등이 조장될 가능성이 존재
 - 이로 인해, 기회발전특구 유치 및 추진에 있어서 정치적인 요소가 작용될 수 있는 소지가 존재
 - 오히려 현행 경제특구의 실패 가능성을 높이는 부작용이 존재

- 특히, 선정방식이 아닌 지방자치단체 주도의 bottom-up이기 때문에 지방자치단체와 정부(지방시대위원회) 간 중간조직이 필요

- **(해결방안) 이러한 문제는 현행 특구와 같이 컨트롤타워나 중간조직이 없기에 발생할 수 있으므로, 기회발전특구 추진시 공공 중간조직을 통해 지방자치단체 간의 과도한 경쟁으로 인한 비효율성을 최소화시킬 가능성**

- 현행 특구는 50여개의 특구제도를 12개 부처가 소관하고 있어 매우 복잡하고 국가차원에서의 컨트롤타워는 없지만, 반면에 특구 선정단계에서 top-down 방식인 공모를 통해 특구를 할당하였기 때문에 중복성의 문제는 발생할 가

능성이 낮았음

- 이러한 선정방식 때문에 지역별 1/N방식으로 할당하는 결과

- 그러나, 기회발전특구의 경우 각 지방자치단체가 주도하기 때문에 과도한 경쟁으로 인한 비효율성이 초래될 부작용은 존재
 - 다만, 공모방식으로 순수한 경쟁보다 정치적 요인에 결정되는 경향이 존재
- 이러한 부작용을 해결하기 위해, 지방자치단체가 특화사업 선정시부터 공공 중간조직의 컨설팅을 받도록 하고, 지방자치단체 간 특화산업의 중복성, 기회발전특구지역 인접성 등의 요소를 국가균형발전계획과 정합성 차원에서 검토하고 결정하도록 함으로써 우려하는 과도한 경쟁으로 인한 비효율성을 최소화시킬 수 있음

3) 기회발전특구의 세제지원에 따른 세수감소 문제

- 기회발전특구 추진에 대한 규모 등이 명확하지는 않지만, 현행 특구제도에 비해 규모가 월등히 클 것으로 예상
 - 각 지방자치단체 주도로 추진되기 때문에 기회발전특구의 수나 규모를 추정하기 곤란할 수 있음
 - 특히, 기회발전특구 투자자에 불특정 다수인 개인도 포함되기 때문에 규모 추정이 어려울 수 있음
 - 또한 기회발전특구 내로 지방이전, 창업, 국내 복귀 등 기업들이 어느 정도 투자할 것인지도 현행 상황에서는 불명확한 상황
- 따라서 기회발전특구 규모가 명확하지 않은 상태에서 법인세, 소득세, 상증세 및 지방세 등에 대한 조세지출액 규모가 클 것으로 예상되는데, 이러한 세수감소는 국가 재정에 큰 부담으로 작용할 것으로 예상
 - 현행 각종 특구에 대한 법인세 및 소득세 감면 그리고 수도권 소재 공장 및 본사의 지방이전 기업의 법인세 및 소득세 감면뿐만 아니라, 개인 투자자에 대한 양도소득세 감면, 창업지원 및 증여세 감면, 국내복귀 기업의 감면, 투

자 후 양도소득세 및 상속세 감면 등 기회발전특구 투자재원 마련단계부터 투자 종료단계까지 모든 세부담이 감면되는 것으로 막대한 세수감소를 야기

○ 이러한 조세지출 규모로 인한 정부재정의 손실에 대한 대책이 필요

□ **(해결방안) 기회발전특구 추진에 현행 각종 특구지원세제와 지방이전 지원세제에 추가하여 대폭적인 세제지원은 막대한 세수감소를 발생시킬 수 있으나, 그 만큼 지역 균형발전을 통한 경제 재도약의 기회를 창출 가능성 존재**

○ 기회발전특구 추진으로 세수감소가 크다는 것은 그만큼 지역균형발전 정책이 잘 수행되고 있다는 것으로 해석이 가능

○ 단기간에 세수감소로 인한 재정악화의 문제가 있을 수 있으나, 중장기적 관점에서는 지역균형발전을 통해 더 큰 경제적 파급효과를 창출할 수 있기 때문에 오히려 기회발전특구로 인한 세수감소가 크다는 것은 긍정적인 것으로 해석

4) 기회발전특구의 과세특례를 활용한 개인 및 기업의 조세회피 문제

□ **기회발전특구 투자자에 대한 전폭적인 세제, 규제 및 금융 등의 혜택이 부여되기 때문에 개인투자자나 기업들에게 상당한 투자유인으로 작용할 것으로 예상**

○ 지금까지 이러한 파격적인 세제혜택이 없었기 때문에 민간자본을 유치시키는 유인으로서 충분

○ 특히, 고액자산가나 기업들이 충분히 투자의 가능성이 높다고 평가

□ **그러나 투자유인이 큰 만큼 세부담을 회피하고자 하는 유인 또한 클 것으로 예상**

○ 세무계획을 통한 중장기적 조세회피 행위를 하는 개인이나 기업이 존재할 가능성이 높음

○ 또한 기회발전특구 초기에는 순수 투자목적이었지만 이후 세부담을 줄이기 위한 다른 기회발전특구로 이전한다거나 휴·폐업하는 기업이 발생할 수 있음

- 이러한 투자자들의 행위로 인해 소기의 지역균형발전 취지와는 달리, 단순 정부재정만 악화시키는 문제가 발생할 수 있음
- **(해결방안) 구체적인 기회발전특구 지원을 설계시 이러한 부작용에 대한 세밀한 대응준비가 필요할 것으로 판단되며, 조세회피 의도를 가진 투자자에 대한 모니터링 또한 기회발전특구 추진과 함께 체계적인 행정력을 갖추어야 할 것**
 - 일명 “떡튀기업”, 무단 휴·폐업 및 복수의 기회발전특구 투자행위 등 기회발전특구 추진시 예상되는 제반 부작용에 대한 사전 준비/설계가 필요하고 이를 고려한 세부적인 제도설계가 필요
 - 특히, 과세특례에 대한 충분한 사후관리가 되어야 하고, 선진화된 세무행정을 통한 기회발전특구 투자자에 대한 모니터링 또한 강화 필요
 - 현행 세무조사제도와 별도로, 기회발전특구 투자자에 대한 투자현황은 해당 지방자치단체, 과세관청 및 지방시대위원회 등에서 최신 자료로 관리되어 탈세 부분에 대한 사전 탐지기능의 강화 필요
 - 또한 지방자치단체와 각 기회발전특구추진위원회 간 체계적인 투자자 관리 행정체계를 갖추고, 이를 뒷받침할 수 있는 기회발전특구 행정력을 갖추출 필요

5) 과도한 규제특례에 따른 형평성 문제

- **규제자유특구와 동일한 수준으로 규제특례를 기회발전특구에 적용한다면 무분별한 규제해제로 인한 부작용이 우려**
 - 규제자유특구는 특구 지정 7개 지역을 시작으로 현재까지 29개 지역까지 확대 지정하고 있으며, 규제해제 수도 증가하는 추세에 있는 상황에서 각 지방자치단체마다 추진하는 기회발전특구에 적용한다면 무분별한 규제해제로 환경, 안전 및 사회 문제가 발생할 수 있음
 - 또한 규제특례가 적용되는 기회발전특구 입주기업과 현행 규제자유특구 입주기업 간 형평성, 규제특례 적용기업과 그렇지 않은 기업 간 형평성 등의 문제로 이어져, 오히려 현행 규제자유특구 제도는 유명무실해지는 문제가 발생

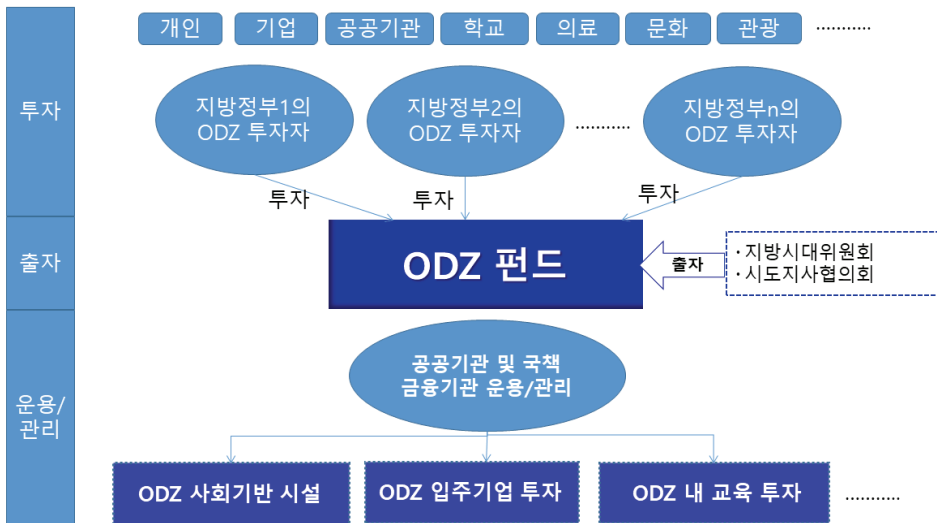
- 특히, 현행 규제자유특구 입주기업은 4차산업 관련 신사업에 적용되는 것인데, 이에 반해 기회발전특구는 산업 및 관광, 교육, 의료, 문화 등 다양한 특화산업에 적용되기 때문에 규제자유특구 수준의 규제특례를 적용한다면, 기회발전특구 외의 지역 소재 동일 산업 등과의 형평성 문제가 발생
 - 현행 규제자유특구는 산업융합, 정보통신, 금융, 지역혁신과 관련되어 있기 때문에, 기회발전특구의 특화산업과는 전혀 다른 산업
 - 따라서 기회발전특구 입주기업 등에 규제특례를 적용하게 되면, 기회발전특구 외의 지역 소재 기업 등과의 형평성 문제발생 가능성 존재

- (해결방안) 기회발전특구 추진체계 설계안에서 기회발전특구 규제특례 수준을 현행 규제자유특구 수준으로 적용하도록 하였으나, 기회발전특구 입주기업 등에 무조건적으로 적용하는 것이 아니라, 특화산업 중 제한적인 범위 내에서 적용하도록 함
 - 기회발전특구의 특화산업 중 신기술 검증이나 사업화에 걸림돌로 가로막는 규제를 해제함으로써 신기술 검증 등이 지체없이 진행되도록 한다는 것이 규제특례의 취지
 - 따라서 모든 기회발전특구 특화산업 및 입주기업 등에 적용되는 것이 아니라 현행 규제자유특구 입주자격 성격의 산업이나 기업에게만 적용되도록 제한적으로 적용 예정

- 6) 가칭 “ODZ 펀드”의 운영 주체 및 투자대상이 불명확
 - 기회발전특구 추진에 있어서 가칭 “ODZ 펀드”는 민간자본의 일부라고 할 수 있는데 이 펀드의 운영 주체나 투자대상 등에 대한 설명이 명확하지 않음
 - 가칭 “ODZ펀드”의 투자자, 출자 및 운영/관리에 대한 개략적인 계획이 필요
 - (해결방안) 기회발전특구 추진의 기본방향 중 민간자본의 유인이라고 할 수 있으며, 이러한 민간자본을 펀드화 시켜 이를 기회발전특구 추진에 활용하는 계획은 다음과 같음

- 이 펀드의 투자자는 기회발전특구 투자자로서 기존 기업체나 부동산 등의 처분가액(양도가액)의 일정부분 이상을 기회발전특구에 투자해야 하는 요건
- 이 요건을 충족하기 위해서는 기회발전특구 내 기업설립, 이주 및 거주 등의 부동산 또는 시설 투자 등의 직접 투자 외에 가칭 “ODZ 펀드”에 투자
- 각 지방자치단체의 기회발전특구 투자자들이 이 펀드에 투자하게 되고, 지방시대위원회와 시도지사협의회 등 지역균형발전 정책 소관의 정부기관이 출자
- 이 펀드의 운용은 공공기관 또는 국책 금융기관이 운용 및 관리를 하게 되는데 이 펀드는 기회발전특구 한정하여 의료, 교육, 환경 등 사회기반시설에의 투자, 기회발전특구 입주기업에의 투자, 교육 투자 등 기회발전특구 추진에 필요한 시설이나 사업에 투자

〈그림 5-9〉 가칭 “ODZ 펀드” 설계(안)



출처: 저자 작성

제2절 행·재정 추진체계 설계 : 중간조직(컨설팅)

- (중앙정부의 최소한 개입) 지방자치단체 주도의 기회발전 추진체계에서 최소한의 중앙정부 개입은 불가피함
 - 지방자치단체의 기회발전특구 개발과 국가균형발전계획의 정합성을 유지하여야만 지역균형발전이 가능
 - 지방자치단체의 특화산업과 특구지정이 국가균형발전계획 관점에서 시행되도록 인허가가 필요
 - 또한 광역-기초자치단체 간 조화로운 기회발전특구 개발이 필요
 - 중앙정부의 세제·규제특례·금융 등의 지원을 위한 인허가 과정이 필요
 - 기회발전특구 투자자에게 투자재원마련단계부터 투자종료단계까지의 다양한 세제, 규제특례 및 금융지원 등의 혜택을 부여하기 위해서는 중앙정부의 인허가 과정이 필수적

- (“지방시대위원회”의 국가적 기회발전특구 추진) 전국적인 기회발전특구의 컨트롤 타워 역할을 “지방시대위원회”가 수행함으로써 효율적인 특구조성 및 발전을 추진함
 - 현행 정부부처간 산재되어 있는 특구와 기회발전특구 등 범정부적 차원에서 특구지정, 특구운영 및 통제, 해제 등의 역할을 “지방시대위원회”가 수행
 - 현행 12개 부처의 50개 특구제도, 전국 909개 이상 특구 등의 컨트롤 타워 역할이 부재
 - 지방자치단체는 각각의 정부부처의 인허가를 받는 다단계성 및 복잡성 없이 “지방시대위원회”를 통해 인허가 행정절차를 진행
 - “지방시대위원회”는 지방자치단체의 기회발전특구 조성계획 등을 통해 인허가 하고, 기회발전특구가 일정기준을 충족하지 못하는 경우에는 지정해제도 가능
 - 현행 각종 특구제도도 본 위원회로 점진적으로 이양하고 기회발전특구로 전환하여 흡수 통합을 추진

□ **(중앙-지방자치단체 간 중간조직의 필요성) 지방자치단체 주도의 추진체계로서 중앙정부가 아닌 공공부문의 중간조직이 특구지정 전부터 특구 운영에 대한 일련의 과정에서 컨설팅 수행이 필요**

- 현행 특구제도 중 규제자유특구는 기회발전특구와 유사한 상향식(bottom-up)으로 민간기업 제안 및 지자체 개별 신청에 기반한 상향식 특구지정으로 중·장기적인 특구 운영 방향이 명확하지 않다는 문제점이 지적
 - 이 특구제도는 지자체 의견의 적극적 수렴은 장점이나 ① 지방자치단체 간 유사·중복, ② 전 지역의 특구화, ③ 기업·지방자치단체의 특례·지원 사항 평가 등을 위한 복잡한 절차가 발생(박건우·윤성일, 2019)
 - ① 지방자치단체 간 특화산업의 유사·중복성 문제 : 바이오·의료·헬스, 자율·친환경 이동수단 등으로 일부 특화산업으로 국한되는 현상발생
 - ② 전 지역의 특구화 : 현재까지 비수도권에 총 29개 특구 지정·운영으로 전 지역의 특구화되는 상황
 - ③ 기업·지방자치단체의 특례·지원 사항 평가 등을 위한 복잡한 절차 : 특구 지정 전 위원회 진행이 평균적으로 약 37회 발생
- 기회발전특구의 경우에도 지방주도의 민간 투자자 중심으로 이루어지는 특구인 만큼 규제자유특구의 한계점 발생가능성이 높음
- 따라서 지방자치단체의 특화산업 선정과 특구지정 전부터 일련의 단계에서 특구 관련 행정의 전문성을 지닌 공공조직의 컨설팅이 필요
- 기회발전특구가 지방자치단체의 주도사업이기 때문에 지방행정을 담당하는 공공조직이야 함

□ **(중간조직의 범위) 중간조직은 공공부문의 조직으로서 지방자치단체와 행정에 관한 전문성과 협력관계를 지닌 조직이어야 함**

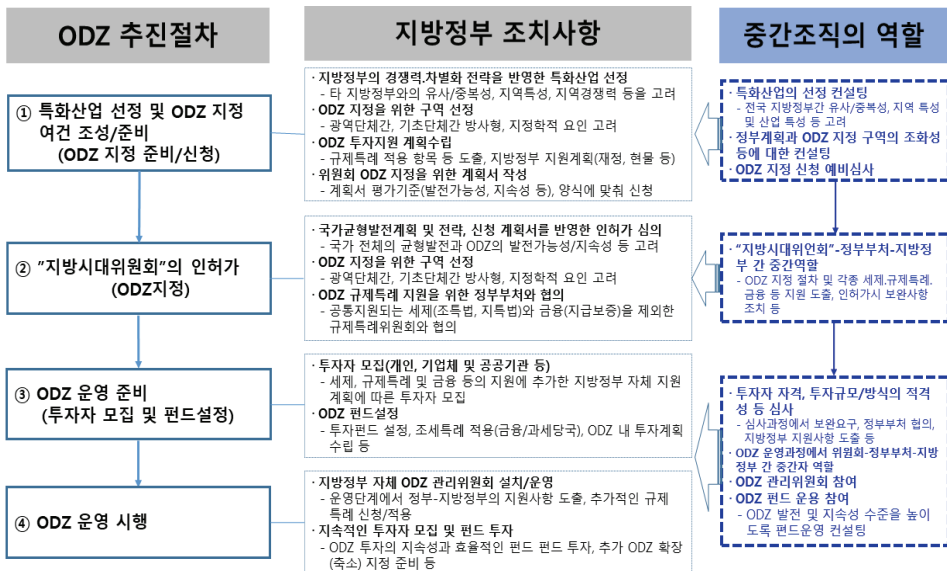
- 기회발전특구가 지방자치단체 주도의 특구라는 특성을 가지고 있기 때문에 지방행정에 대한 전문성을 지니면서 지방자치단체와의 긴밀한 협력관계를 보유한 조직이 적절

- 특히, 지방자치단체의 관점에서 기회발전특구 특화산업과 구역이 지정되고 지역이나 산업 등의 특성을 반영한 특구발전을 추가해야 하기 때문에 지방행정과 함께 산업전문성, 위원회-정부부처-지방자치단체 간 협력을 유도할 수 있는 역할을 담당
- **(중간조직의 역할) 중간조직은 기회발전특구 지정 전과 지정 단계 등 각 단계마다 기능과 역할을 담당하게 되며, 지정 후에도 기회발전특구 운영단계에서도 지속적인 개입이 요구됨**
 - (기회발전특구의 추진절차) ① 특화산업 선정 및 기회발전특구 지정 여건 조성/준비(기회발전특구 지정 준비/신청), ② "지방시대위원회"의 인허가(기회발전특구 지정), ③ 기회발전특구 운영 준비(투자자 모집 및 펀드설정) 및 ④ 기회발전특구 운영/시행 단계로 구분
 - ① 특화산업 선정 및 기회발전특구 지정 여건 조성/준비(기회발전특구 지정 준비/신청) 단계
 - 지방자치단체의 경쟁력.차별화 전략을 반영한 특화산업 선정 : 타 지방자치단체와의 유사/중복성, 지역특성, 지역경쟁력 등을 고려
 - 기회발전특구 지정을 위한 구역 선정 : 광역단체간, 기초단체간 방사형, 지정학적 요인 고려
 - 기회발전특구 투자지원 계획수립 : 규제특례 적용 항목 등 도출, 지방자치단체 지원계획(재정, 현물 등)
 - 위원회 기회발전특구 지정을 위한 계획서 작성 : 계획서 평가기준(발전가능성, 지속성 등), 양식에 맞춰 신청
 - ② "지방시대위원회"의 인허가(기회발전특구지정) 단계
 - 국가균형발전계획 및 전략, 신청 계획서를 반영한 인허가 심의 : - 국가 전체의 균형발전과 기회발전특구의 발전가능성/지속성 등 고려
 - 기회발전특구 지정을 위한 구역 선정 : 광역단체간, 기초단체간 방사형, 지정학적 요인 고려

- 기회발전특구 규제특례 지원을 위한 정부부처와 협의 : 공통지원되는 세제(조특법, 지특법)와 금융(지급보증)을 제외한 규제특례위원회와 협의
 - ③ 기회발전특구 운영 준비(투자자 모집 및 펀드설정) 단계
 - 투자자 모집(개인, 기업체 및 공공기관 등) : 세제, 규제특례 및 금융 등의 지원에 추가한 지방자치단체 자체 지원계획에 따른 투자자 모집
 - ODZ 펀드설정 : 투자펀드 설정, 조세특례 적용(금융/과세당국), 기회발전특구 내 투자계획 수립 등
 - ④ 기회발전특구 운영/시행 단계
 - 지방자치단체 자체 기회발전특구 관리위원회 설치/운영 : 운영단계에서 정부-지방자치단체의 지원사항 도출, 추가적인 규제특례 신청/적용
 - 지속적인 투자자 모집 및 펀드 투자 : 기회발전특구 투자의 지속성과 효율적인 펀드 투자, 추가 기회발전특구 확장(축소) 지정 준비 등
- (중간조직의 역할) 기회발전특구 지정 전과 후, 운영단계로 구분
- 기회발전특구 지정 전 단계 : 지방자치단체와의 긴밀한 협조관계 하에서 특화산업 선정과 기회발전특구 지정 준비 등에 대한 컨설팅 역할
 - 특화산업의 선정 컨설팅 : 전국 지방자치단체간 유사/중복성, 지역 특성 및 산업 특성 등 고려
 - 정부계획과 기회발전특구 지정 구역의 조화성 등에 대한 컨설팅
 - 기회발전특구 지정 신청 예비심사
 - 기회발전특구 지정 단계 : “지방시대위원회”-정부부처-지방자치단체 간 중간 역할로서 지정 인허가 과정 등에 참여
 - 기회발전특구 지정 절차 및 각종 세제/규제특례/금융 등 지원 도출, 인허가시 보완사항 조치 등
 - 기회발전특구 운영단계 : 투자자 적결성 심사, 운영관련 중간역할, 기회발전특구 관리위원회 참여 및 펀드운용 등에 참여하는 역할
 - 투자자 자격, 투자규모/방식의 적격성 등 심사 : 심사과정에서 보완요구, 정부부처 협의, 지방자치단체 지원사항 도출 등

- 기회발전특구 운영과정에서 위원회-정부부처-지방자치단체 간 중간자 역할
- 기회발전특구 관리위원회 참여
- ODZ 펀드 운용 참여 : 기회발전특구 발전 및 지속성 수준을 높이도록 펀드운영 컨설팅

〈그림 5-10〉 기회발전특구 추진절차와 중간조직의 역할



출처: 저자 작성

제3절 기회발전특구 지정기준, 절차 및 체계

□ 기회발전특구 추진절차 구체화 필요

- 기회발전특구를 추진하기 위한 행정적 측면에서 기존 특구의 지정기준을 조사하고, 특구의 특색을 반영한 지정기준 및 절차, 체계 등의 연구가 요구됨

□ 기존 특구 지정기준 조사

- 현행 특구별 지정기준 현황은 강소연구개발특구, 경제자유구역, 관광특구, 지역특화발전특구, 규제자유특구의 5가지에 대하여 조사·정리함
 - 강소연구개발특구는 4가지 지정요건을 제시하고 있으며, 이 4가지 요건이 충족되는 경우에 대하여 세부 요건에 따라 특구 지정을 검토함
 - 경제자유구역의 지정요건은 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법(시행 2022. 7. 21.)」 제5조(경제자유구역의 지정요건)에서 7가지로 제시하고 있음
 - 관광특구의 지정기준은 「관광진흥법(시행 2022. 9. 27.)」 제70조(관광특구의 지정)에서 제시하고 있으며, 외국인 관광객의 관광수요를 중심으로 지정요건을 설정하고 있음
 - 지역특화발전특구는 법령(「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법(시행 2022. 7. 5.)」)에 따라 수립한 지역특화발전특구계획에 대하여 4가지 지정기준을 검토하여 지정됨
 - 규제자유특구도 지역특화발전특구과 마찬가지로 동 법령에 근거하여 수립한 규제자유특구계획에 대한 검토·평가를 통해 지정되며, 지정기준(안)으로 7가지를 제시하고 있음

〈표 5-12〉 특구별 지정기준 현황

구분	지정기준	출처
강소연구개발특구	<ol style="list-style-type: none"> 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 	연구개발특구진흥재단 홈페이지, (https://www.innopolis.or.kr)
경제자유구역	<ol style="list-style-type: none"> ① 경제자유구역기본계획에 부합할 것 ② 충분한 국내외 기업의 입주요요 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 유치방안 등 자금조달 계획이 실현 가능할 것 ⑦ 그 밖에 전문인력 확보와 지속발전 가능성 등에 관하여 대통령령으로 정하는 요건을 갖출 것 	「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 (시행 2022. 7. 21.)」
관광특구	<ol style="list-style-type: none"> ① 외국인 관광객 수가 대통령령으로 정하는 기준 이상일 것 ② 문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 관광안내시설, 공공편익시설 및 숙박시설 등이 갖추어져 외국인 관광객의 관광수요를 충족시킬 수 있는 지역일 것 ③ 관광활동과 직접적인 관련성이 없는 토지의 비율이 대통령령으로 정하는 기준을 초과하지 아니할 것 ④ 제1호부터 제3호까지의 요건을 갖춘 지역이 서로 분리되어 있지 아니할 것 	「관광진흥법 (시행 2022. 9. 27.)」
지역특화발전특구	<ol style="list-style-type: none"> ① 지자체가 신청한 특구계획안에 대해 특구계획의 실현가능성 ② 특화사업에 대한 국내외 수요전망 ③ 해당지역의 특화발전예의 부합여부 ④ 규제특례 적용 필요성 등을 종합적으로 검토하여 지역특구위원회에서 심의·의결 	중소벤처기업부 홈페이지 (https://www.mss.go.kr/)
규제자유특구 (안)	<ol style="list-style-type: none"> 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) 	규제자유특구 홈페이지 (http://rfz.go.kr/?menu=52)

출처: 연구개발특구진흥재단 홈페이지(<https://www.innopolis.or.kr>), 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법(시행 2022. 7. 21.)」, 「관광진흥법(시행 2022. 9. 27.)」, 중소기업부 홈페이지 (<https://www.mss.go.kr/>), 규제자유특구 홈페이지 (<http://rfz.go.kr/?menu=52>)

- <표 5-13>은 대표적으로 강소특구와 규제자유특구의 세부 지정기준을 지역 특성 평가지표와 사업 계획 수준 평가지표로 구분한 결과임
- 강소특구는 지역의 기본역량과 발전 잠재성을 판단할 수 있는 지역 특성 평가지표를 중심으로 지정요건을 구성하고 있고, 규제자유특구는 사업 계획의 수준을 평가할 수 있는 지표를 중심으로 지정기준을 구성하는 것을 알 수 있음

<표 5-13> 강소연구개발특구와 규제자유특구의 지정기준

구분		강소연구개발특구 지정요건-정성조건 (과학기술정보통신부)	규제자유특구 지정기준(안) (중소기업벤처부)
지역 특성	일반여건	• 지역의 경제·환경·생활 여건의 강소특구 유치 충분성	• 지역의 특성. 여건 활용 정도
	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 수준	계획의 적절성	• 배후공간 개발계획 및 활용계획의 적정성	• 위치. 면적. 지정기간 등의 적절성
	정책적 연계성	• 지역이 보유한 핵심기술·산업과 강소특구 육성방향의 연계성·부합성	• 혁신성 및 성장 가능성 등 • 세부사업 구성·내용의 성장가능성, 산업간 연계성
	내용의 구체성	-	• 채용 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: 연구개발특구진흥재단 홈페이지(<https://www.innopolis.or.kr>), 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법(시행 2022. 7. 21.)」, 「관광진흥법(시행 2022. 9. 27.)」, 중소기업벤처부 홈페이지 (<https://www.mss.go.kr/>), 규제자유특구 홈페이지 (<http://rfz.go.kr/?menu=52>)

□ 기회발전특구 지정기준(안) 제시

- "지방시대위원회"의 인허가(기회발전특구 지정) 기준은 기존 특구 지정기준을 참고하되, 국가 전체의 균형발전과 기회발전특구의 발전 가능성 및 지속성, 파급효과 등을 고려하여 설계함
- 먼저, '지역 특성'에 대한 전반적인 검토를 통해 기회발전특구의 필요성 및 발전 가능성, 지방자치단체의 투자유인을 위한 노력을 종합적으로 평가
 - (일반여건) 지역의 인구, 경제, 환경 등의 현황을 비교·검토하여 기회발전특구 도입의 필요성 및 지정에 따른 발전 가능성을 판단
 - (네트워크) 특구 내 특화산업의 전문인력 공급을 위하여 지역이 산학연계 및 교육체계를 갖추고 있는지와 협력 수준을 평가
 - (역량·지원) 기회발전특구 주변에 투자유인을 위한 정주여건이 마련되어 있는지와 이를 위한 투자·지원계획 수립 여부 등을 검토
- '사업계획수준'에 대한 검토는 계획의 적절성, 정책적 연계성, 내용의 구체성, 사업의 효과성의 4가지 측면에서 평가
 - (계획의 적절성) 국가의 균형발전을 고려하여 특구 지역의 위치, 면적, 범위 등의 적절성을 검토하고, 지역이 주도적으로 설정한 기회발전특구 특화산업의 타지역과의 중복성, 차별성을 검토
 - (정책적 연계성) 지역이 보유한 핵심기술·산업과 기회발전특구 특화산업과의 연계성을 검토하고, 기존 특구 및 산업단지와의 연계·통합에 따른 재생성 확보 여부를 검토하여 정책적 시너지 효과를 종합적으로 평가
 - (내용의 구체성) 기회발전특구 지정 및 운영에 필요한 재원의 확보를 위해 지방자치단체가 수립한 방안의 적정성 및 실현 가능성을 검토하고, 세제·규제·금융·기타 특례를 적용받을 특구 사업자 및 특례항목·범위에 대해 구체적으로 작성되어 있는지, 지방자치단체의 기회발전특구 지원정책에 대한 기준이 명확하게 제시되어 있는지 등을 평가
 - (사업의 효과성) 기회발전특구 도입·운영이 지역경제 발전 및 지역 혁신역량 제고에 어느 정도 영향을 미칠 것인지에 대한 종합적인 기대효과 검토

〈표 5-14〉 기회발전특구 지정기준(안)

구분		지정기준	설명	
지역 특성	일반여건	지역 현황	• 지역의 인구·경제·환경 등을 검토하여 ODZ의 필요성 및 발전 가능성을 판단	
	네트워크	네트워크 구성 및 협력 수준	• 특화산업의 전문인력 수급을 위한 산학 연계 및 교육 체계 구축 여부 및 협력 수준	
	역량·지원	정주여건 현황 및 지원계획	• ODZ 내 투자유인을 위한 정주여건 현황 및 지원계획의 구체성, 실현가능성	
사업계획 수준	계획의 적절성	특구 지역 지정 및 특화산업 선정의 적절성	• 공간의 공정성 관점에서 국가 전체의 균형발전을 고려하여 특구 지역의 위치, 면적, 범위 등의 적절성 검토 • 타 지역 특화산업과의 중복성, 차별성 수준 검토	
		정책적 연계성	지역 핵심기술·산업과의 연계성·부합성	• 기존 지역 내 핵심기술·산업정책과 ODZ 특화산업의 연계성·부합성 및 파급효과 검토
	특구 운영의 재생성		• 기존 특구 및 산업단지와의 연계·통합에 따른 재생성 및 시너지 효과 검토	
	내용의 구체성	자원 확보방안 및 투자유치 가능성	• 필요 자원 확보방안의 적정성, 실현가능성, 투자촉진 가능성 등 검토	
		지원정책 및 이행방안의 구체성 및 명확성	특례 적용 대상자 및 범위의 구체성	• 세제·규제·금융·기타 특례를 적용받을 특구 사업자 및 특례항목·범위에 대한 구체적 제시 여부
			지방자치단체의 ODZ 지원정책 및 특구 성과에 대한 책임성 기준 설정 관련 내용 포함 여부	• 지방자치단체의 ODZ 지원정책 및 특구 성과에 대한 책임성 기준 설정 관련 내용 포함 여부
	사업의 효과성	지역의 혁신역량 제고 및 지역경제 발전 효과	• 특구의 지속성 확보를 위하여 지역경제 발전(기업 유치, 일자리 창출, 매출증가 등) 및 지역 혁신역량 제고 등에 미치는 종합적인 효과	

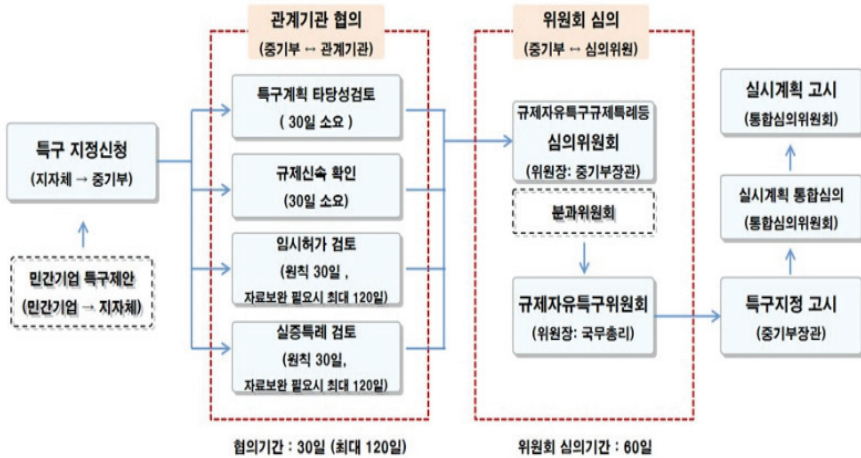
출처: 저자 작성

□ 기회발전특구 지정 절차 및 체계

- 기회발전특구 지정을 위해 규제자유특구 지정 절차를 먼저 살펴보았는데 “시·도지사 신청 → 중소기업부 장관 → 관계기관 협의 → 심의위원장(19년 기준 중기부장관) 사전 검토 → 규제자유특구위원회(위원장 국무총리) 심의·의결 → 규제자유특구 지정·고시(19년 기준 중기부 장관)” 절차로 요약될 수 있음

- 기회발전특구를 지정하는 것은 기존 규제자유특구와 비슷한 지정 절차를 거치고, 특화 아이템 등은 지방이 주도하여 신청할 때, 적극 반영하고 단순 조정하는 역할을 담당하는 것이 기존 인수위원회 취지와 부합될 것으로 예측됨

〈그림 5-11〉 규제자유특구 지정 절차



출처: 이재훈·박일주(2019: 5). 규제자유특구 운영 현황 분석 및 제도 개선 제언

- 규제자유특구 특구지정 절차 및 기회발전 추진절차(안)을 참고하여 아래와 같이 지정 절차를 요약하였음
 - 규제자유특구 지정 절차와 기본적 틀은 따르지만, 주관 부서 등에 따라 지원 조직 포함되어야 함

〈그림 5-12〉 기회발전특구 지정 절차



출처: 저자 작성

〈그림 5-13〉 기회발전특구 지정단계에서 중간조직의 역할(예시)



출처: 저자 작성

제4절 특별법 추진을 위한 법안 설계

□ 지방자치분권·국가균형발전 통합 법안 입법예고

- 지방자치분권과 국가균형발전 통합하여 '지방시대위원회' 출범을 골자로 하는 새로운 법안이 가시화되고 있음¹⁵⁾
 - '지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법안(통합법률안)'을 입법예고하고 기존의 자치분권과 국가균형발전이 지방시대종합계획으로 통합하여 운영하려고 함
 - 법안의 주요 내용 중 기회발전특구와 교육자유특구 지정에 관한 논의가 포함되었으며 특구 이전에 관한 법인세, 소득세 등의 혜택 관련 논의가 포함되었음
 - 수도권 대기업과 대학을 패키지로 지방으로 이전하겠다는 구성의 전초이며 기회발전특구 및 교육자유특구 선정·운영에 관한 심의 및 의결을 지방시대위원회(자문위원회)가 담당할 것으로 예상됨

□ 기회발전특구 운영을 위한 특별법 설계가 필요

- 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법안의 기회발전특구를 현실화시키기 위해서는 실행을 위한 특별법 설계가 요구됨

1. 기회발전특구 특별법 제정의 필요성

□ 기회발전특구 특별법 제안 배경

- 기회발전특구는 지역 불균형이 심화되고 있는 상황에서 지역의 균형적인 발전과 성장을 위해 지방자치단체와 민간이 주도하는 지역발전정책의 지원방안으로서 논의되고 있음

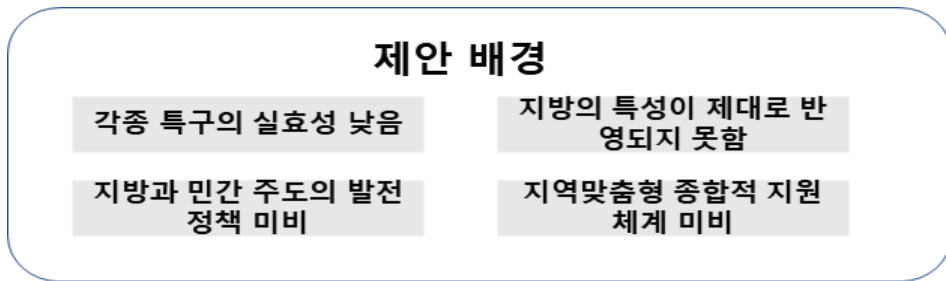
15) 한겨레. '윤석열표' 지방 정책 시동...기회발전특구, 교육자유특구 추진(2022.09.13.) 신문기사

- 지역 불균형 문제는 지속적으로 심화되어 왔으며, 중앙정부와 지방자치단체는 이를 해결하기 위해 지역균형발전 정책을 추진해 옴
 - 지난 2020년 최초로 수도권의 인구가 비수도권의 인구를 앞지르며, 전체 국토 면적의 약 1/9에 불과한 지역에 전체 인구의 절반 이상이 살고 있는 상황이 벌어짐
 - 또한 전체 기업의 72.7%, 첨단제조업 종사자의 60.9%가 수도권에 집중되어 있으며, GRDP, 취업자 비중 역시 지난 2015년, 2017년 경을 기점으로 수도권이 비수도를 앞지름(최진섭, 2022)
 - 이처럼 인구, GRDP, 기업, 경제 등 다양한 분야에서 수도권으로의 집중 현상이 심화되면서, 수도권 대 비수도권, 지역 간 불균형 지수가 악화되기 시작함(박진경 외., 2020)
 - 지난 2004년 「국가균형발전특별법」을 제정하여, 이를 법률적 근거로 하여 지역균형발전 정책을 추진해 왔으나, 실제 국가균형발전 정책의 효과가 미미하다는 평가가 주를 이루고 있음
- 중앙정부는 이제까지 지역균형발전을 위해 지역의 수요에 따라 각종 규제·세제·금융·기타 특례를 적용하는 각종 특구 제도를 운영함으로써, 지방의 경제 활성화와 산업 부흥을 지원해 옴
 - 우리나라는 지역특화발전특구, 규제자유특구, 외국인투자지역특구, 경제자유특구 등 다양한 종류의 특구들을 운영해 옴
 - 이러한 특구 제도들은 관광 진흥, 연구개발 및 혁신클러스터 육성, 외국인투자 제고, 지역 및 국민경제 활성화와 지역균형발전 등을 목적으로 각종 규제·세제·금융·기타 특례를 적용하는 제도임
 - 그 중 지역특화발전특구의 경우 지방자치단체가 자율적으로 지역에 필요한 사업을 추진하기 위해 다른 특례사항없이 규제 특례만 적용하는 제도임
 - 규제자유특구의 경우 지역 단위로 사업 추진 관련 메뉴판식 규제특례 및 규제혁신 3종 세트를 추진하고, 이외에도 재정 및 세제 지원 등을 제공하는 제도임

- 지역마다 각종 특구 제도들이 운영되다 보니, 지방자치단체들은 개별 관련법에 따라 다양한 특구 제도들을 산발적으로 관리하는 상황이 지속되고 있음
 - 현재 지자체에서 신청하여 운영하고 있는 각종 특구 제도들은 10개로, 각 지자체마다 몇 개의 특구가 중복적으로 이루어져 총 780개의 특구가 운영되고 있음
 - 그러다보니 각종 세제 및 재정 지원 측면에서 유사한 제도들이 많아 제도의 실효성이 낮다는 지적이 많고, 기대했던 경제적 효과 역시 미비하여 유명무실한 제도라는 평가도 존재함(정형곤 외., 2007)
 - 특히 특구 제도마다 근거 법령과 추진 체계가 달라, 운영 역량이 분산되고, 비효율적으로 운영되는 문제점 또한 존재함(정형곤 외., 2007)
- 지방자치단체의 입장에서는 지역균형발전 정책을 종합적으로 수행할 수 있도록 지역산업 활성화, 인구소멸 대응, 낙후지역 개발 등 다양한 지역발전의 의제들을 지방자치단체와 민간이 협력하여 주도적으로 기획하여 지원받을 수 있는 특구 제도를 필요로 함
 - 지역은 경제·산업·인구 대응 정책을 주도적으로 기획·집행할 수 있는 지원 체계를 필요로 하며, 개인과 기업이 자연스럽게 지방으로 이전하고 민간자본이 주도적으로 투자할 수 있는 환경을 조성할 필요가 있음
 - 따라서 세제·규제·기타 특례 사항들을 지역의 수요에 맞게 다양하게 구성할 필요가 있으며, 기존에 존재하던 각 부처별 특구 정책을 적절하게 활용할 수 있어야 함
- 지방자치단체들은 현존하는 다양한 특구 제도들 중 경제·산업·인구 정책 등에 필요한 각종 특례 사항들을 맞춤형으로 기획하여 제안하는 특구 제도를 필요로 함
 - 지역 단위에서 필요로 하는 특례 사항들은 기존 특구 제도에서 운용하는 세제·금융·규제 특례들 내에서 이미 존재하고 있음
 - 기존 특구 제도들과 새로운 특구 제도가 유명무실하게 운영되지 않도록 기존 특구 제도들이 지닌 특례 사항들을 새로운 특구 제도 내에서도 적절

- 하계 활용될 수 있는 재생성을 확보할 필요가 있음
- 지역의 수요에 맞게 각종 특구 제도에서 제시하는 특례사항들을 맞춤형으로 제안할 수 있는 추진 체계를 마련할 필요가 있음

〈그림 5-14〉 기회발전특구 특별법 제안 배경



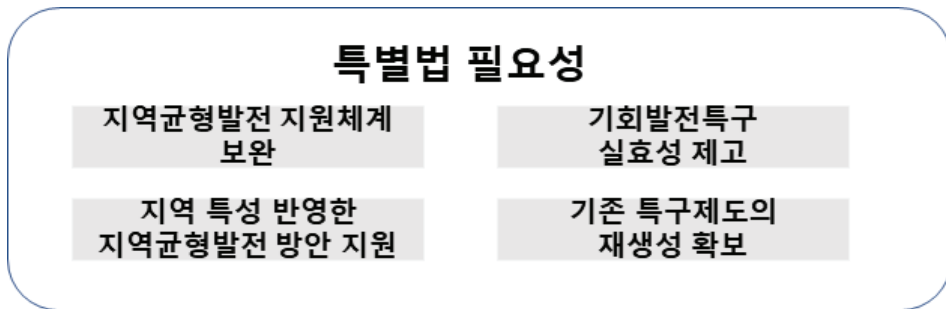
□ 기회발전특구 특별법 제정의 필요성

- 기회발전특구 특별법 제정의 필요성은 크게 3가지로 설명할 수 있음
- 첫째, 기존 특구 제도는 지방자치단체가 개별 사안별로 특구를 지정받는 방식이기 때문에 중장기적이고 체계적인 특구 운영 방향성을 마련하기 어려움 (이재훈·박일주, 2021)
 - 기회발전특구는 규제·세제·금융·기타 특례 등을 지자체 맞춤형으로 도입하는 제도로 구상하고 있으며, 이는 개별 사안을 넘어서서 다양한 분야의 각종 특례 제도들을 종합적이고 체계적으로 지원받을 수 있도록 법률적 근거를 마련할 필요가 있음
 - 다양한 분야의 특례 제도들을 필요에 따라 신청할 수 있도록 제도적 기반을 마련하는 방안은 기존의 특구 제도들과 달리 중장기적이고 체계적인 특구 운영의 방향성을 마련하는 데에 도움이 됨
- 둘째, 기존 특구 관련 제도들이 개별법에 근거하여 산재되어 있기 때문에 지역별 수요에 따른 맞춤형 특구 제도를 운영하기 위해서는 관련 법률 간 정리가 필요함

- 각종 특구 제도들은 모두 개별법에 근거하여 운영되고 있기 때문에, 기존 특구와의 상생 또는 재생을 위해 개별법과의 관계 정리가 필요함
 - 지방자치단체는 관광특구, 지역특화발전특구, 연구개발특구, 경제자유구역특구 등 10개의 특구 제도를 활용하고 있으며, 이러한 특구 제도는 모두 다른 근거 법령에 따라 운용되고 있음
 - 관광 특구: 「관광진흥법」
 - 지역특화발전 특구: 「경제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」
 - 연구개발 특구: 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」
 - 경제자유구역 특구: 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」
 - 자유무역지역 특구: 「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」
 - 외국인투자지역 특구: 「외국인투자촉진법」
 - 기업도시 특구: 「기업도시개발특별법」
 - 혁신도시 특구: 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」
 - 규제자유 특구: 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」
 - 제주선박등록 특구: 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(제443조)」
 - 이를 위해 기회발전특구 특별법을 통해 기존 특구와 기회발전특구와의 관계, 기존 특구 관련 법률과의 관계 등을 정리하고 조정할 필요가 있음
- 셋째, 기존 특구 제도가 가진 낮은 실효성의 한계를 보완하기 위해 기회발전특구의 대상과 내용을 실제적으로 정의한 법률적 근거를 필요로 함
- 기존 특구들은 몇 가지 한계로 인해 실효성이 낮다는 평가를 받아 옴(현대경제연구원, 2014)
 - 규제 특례만을 적용하는 지역특화발전특구의 경우 특구 분야의 다양성이 부족하고, 지역별로 편중되었다는 한계를 지님
 - 또한 전혀 활용되지 않는 특례들이 있는 등 특례 제도가 형식적으로 운영되는 경우가 많으며, 세제 및 재정 지원이 실질적인 효과를 거둘 수 있는 수준이 아니라는 평가 또한 존재함

- 마지막으로 민간 기업에서 주도적으로 필요한 특례 사항을 발굴하여 실질적인 적용이 가능한 체계를 만들 필요가 있음
- 따라서 기회발전특구 정의, 운영, 추진체계, 세제·규제·금융·기타 특례 등의 사항을 규정하고, 특례 관련 법률들의 사항을 연계하여 실효성을 제고할 필요가 있음
 - 기회발전특구의 실효성을 높이기 위해 이전 특구 제도들에 비해 좀 더 파격적인 지원 내용을 담을 필요가 있으며, 기존 특구 제도와의 연계성을 확보하며, 효과적인 추진체계를 마련할 필요가 있음
 - 이를 위해서는 기존 특구 제도의 특례 사항을 면밀히 검토하고, 이 중 필요한 특례 사항들을 적절히 활용할 수 있는 재생성을 확보해야 함
 - 또한 지방자치단체와 민간이 주도적으로 필요로 하는 특구 제도를 체계적으로 설계할 수 있는 추진체계를 마련할 필요가 있음
 - 추진체계는 크게 세제·규제·금융·기타 지원 특례, 행·재정적 추진체계, 법률적 추진체계를 포함하며, 이들을 기회발전특구 내에 포괄적으로 담아야 함

〈그림 5-15〉 기회발전특구 특별법 필요성



□ 기회발전특구 특별법 제안 방향

- 기회발전특구는 지역 균형발전 및 성장을 촉진할 수 있는 제도적 지원방안으로서, 지방자치단체와 민간이 주도하는 지역발전정책을 수행할 수 있도록

각종 규제·세제·금융·기타 특례 등을 적용함으로써 지역의 자립적이고 지속적인 성장 기반을 구축하는 것을 목적으로 함

- 기회발전특구의 기본 구상은 1) 지방 주도의 한국형 지역 신성장 전략, 2) 개인과 기업의 자연스런 지방이전 유도, 3) 민간자본 주도의 지역균형발전 추진임(지역균형발전특별위원회, 보도자료)

○ 지방자치단체에서 운용하는 기존 특구 제도들이 다양하나, 실효성이 낮은 상황에서 보다 파격적인 지원사항을 포괄함

- 이제까지 특구 제도는 지역특화발전특구, 규제자유특구, 외국인투자지역 특구, 경제자유특구 등 10개가 총 780개 지정되어 각각 개별법에 근거하여 운영됨
 - 대부분의 특구 제도는 민간기업 및 개인의 소득세·법인세·지방세 감면을 주된 세제 혜택으로 지원하고, 규제자유특구의 경우 규제 신속확인, 임시허가, 실증특례의 3가지 규제혁신을 운영함
 - 기회발전특구의 기본 구상이 성공적으로 정착하기 위해서는 규제·세제·금융·기타 등에 해당하는 각종 법률의 특례사항을 포괄적이고 체계적으로 마련할 필요가 있음

○ 실질적이고 효과적인 특구 제도가 될 수 있도록 체계적인 추진체계를 마련함

- 특구는 일종의 조세상의 특혜를 주는 "특혜지역" 또는 "특정 업무 영역에 관한 정부나 지방자치단체의 규제가 완화된 특정 구역"이라 할 수 있음 (최재송, 2005)

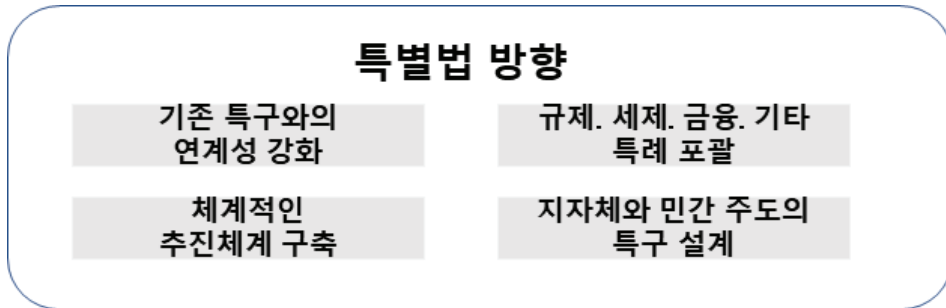
- 다양한 특구 제도들이 산발적으로 운영되는 상황에서, 지방자치단체가 지역의 필요에 따라 세부적인 특례사항을 요구하고 지정하여 운영하기 위해서는 이를 지원할 수 있는 추진체계를 필요로 함
- 따라서 지방자치단체를 지원할 수 있는 중간지원단을 포함하여 중장기적이고 체계적으로 관리할 수 있는 추진체계가 필요함

○ 기회발전특구는 지방자치단체나 민간이 주도하여 기존 특구 제도 중 지방자치단체에 필요한 특례 사항들을 맞춤형으로 기획하여 중앙정부에 제안한다

는 점에서 기존 특구 제도와는 차별화됨

- 종전의 지역발전정책이 중앙 주도의 개별적 사업 중심이었다면, 기회발전특구는 지방 주도의 특화사업 및 지원을 통해 상향식 지역개발을 추진한다는 데에서 차별성을 지님
- 따라서 이러한 구상을 완결하기 위해서 지방의 주도적인 계획 하에 필요한 특례 및 지원사항을 설계하는 방안이 필요하며, 이는 기존 특구 제도 관련 법률의 틀 안에서 구축하기 어려움

〈그림 5-16〉 기회발전특구 특별법 방향



2. 기존 지역균형발전 관련 특별법 논의

1) 국가균형발전특별법

□ 특별법 제안 이유

- 「국가균형발전특별법」은 지난 2004년 지역 간 불균형 문제를 해결하고, 지방자치단체 차원의 자립적 노력에 따른 지방화를 촉진하여 전국이 개성있게 살고자 하는 사회를 건설하는 것을 목적으로 제정됨¹⁶⁾

16) 국가기록원 홈페이지.

<https://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=010463&pageFlag=&sitePage=1-2-1>

- 「국가균형발전특별법」은 전 국토의 균형있는 발전을 목표로 국가균형발전계획을 수립하고, 이를 뒷받침하기 위해 대통령 자문기구인 국가균형발전위원회를 설치함¹⁷⁾
- 또한 국가균형발전계획의 시행을 재정적으로 지원하기 위하여 국가균형발전특별회계의 설치·운영에 관한 사항을 규정함

□ 특별법 추진 상황

- 이제까지 「국가균형발전특별법」은 균형발전의 환경이 변화함에 따라 지속적으로 법안을 개정해 옴
 - 「국가균형발전특별법」은 제주특별자치도·세종특별자치시 출범, 초광역권, 산업위기대응특별지역, 지역균형뉴딜 등 지방자치단체 간 협력 및 지역 발전 관련 주요 국정과제 내용을 반영함

〈표 5-15〉 국가균형발전 특별법 개정 현황

개정 시기	개정 이유
2006. 12	• 국가균형발전특별회계 내에 제주특별자치도계정을 설치·운영함
2009. 04	• 새로운 지역발전전략의 광역 단위 발전추진기구 및 계획체계 마련 • 지역발전계획은 국가재정운용계획과 국토계획에만 연계 • 지역발전위원회의 평가결과가 광역시행계획 등에 반영 규정 • 국가균형발전 특별회계 개편
2014. 01	• 지역생활권 및 경제협력권을 신설하여 기존 권역을 대체 • 지역생활권 도입 등에 따른 지역발전계획 체계 개편 • 지역발전 주요 시책 반영 • 광역·지역발전특별회계를 지역발전특별회계로 개편
2014. 01	• 지역발전특별회계 내에 세종특별자치시계정 설치·운영
2016. 12	• 지역산업의 육성과 지역경제 활성화 촉진을 위한 시책을 수행하는 공공기관 중 대통령령으로 정하는 기관의 지역발전사업 운영 현황에 관한 내용을 지역발전계획에 관한 보고서에 포함하도록 법적 근거 마련

17) 국가법령정보센터 홈페이지.

<https://law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?slId=009603&chrClsCd=010202&lsRvsGub>

개정 시기	개정 이유
2017. 03	• 산업위기대응특별지역의 지정 절차, 지원 내용 및 지정 해제 절차 등 규정
2017. 10	• 시·도 발전계획에 전(前) 시·도 계획의 추진실적 및 성과 등 평가 결과에 관한 사항 포함
2018. 03	• 국가균형발전 시책의 법적 근거 마련 • 지역발전위원회의 당연직위원에 「지방자치법」 제165조제1항제1호 및 제3호에 따른 협의체의 대표자 포함
2019. 01	• 산업위기대응특별지역에 국고보조금을 인상하여 지원 • 관계 중앙행정기관의 장이 지자체 지원 내역을 산업통상자원부장관에게 제출 및 산업통상자원부장관은 지원의 효과 및 실적 등을 지자체장에게 제공
2020. 12	• 새만금사업지역을 특수상황지역에 포함 • 인구감소지역을 정하고, 인구감소지역에 대한 대책을 마련·지원
2021. 10	• ‘국가균형발전의 날’ 지정
2021. 12	• ‘지역균형뉴딜’ 정의 및 공공기관의 설립 시 수도권이 아닌 지역을 우선적으로 고려
2022. 02	• 초광역권 정의, 발전계획 및 시행계획의 수립 근거 및 절차 규정, 공동·협력 사업의 추진, 재정적·행정적 지원 근거 마련

출처: 국가법령정보센터 홈페이지

□ 특별법 구성 체계

- 「국가균형발전특별법」은 크게 제1장 총칙, 제2장 국가균형발전 5개년계획 등, 제3장 국가균형발전시책의 추진, 제4장 국가균형발전위원회 등, 제5장 국가균형발전특별회계, 부칙으로 구성됨
 - 「국가균형발전특별법」제1장 총칙에는 법률의 목적, 정의, 국가와 지방자치단체의 책무 내용을 포함
 - 제2장 국가균형발전 5개년계획에는 계획의 수립, 부문별 시행계획의 수립, 초광역발전계획 등 각종 계획 및 시행계획의 수립·협의·조정·평가 내용을 포함
 - 제3장 국가균형발전시책의 추진에는 균형발전시책의 주요 내용으로서 주민생활기반 확충 및 지역 발전역량 강화, 지역경제 활성화 등의 내용을 포함
 - 제4장에는 국가균형발전위원회 등의 설립·운영에 관한 사항을 포함
 - 제5장에는 국가균형발전특별회계 등의 설치·운영에 관한 사항을 포함

〈표 5-16〉 「국가균형발전특별법」 구성체계

구분	조항	내용
제1장 총칙	제1조	목적
	제2조	정의
	제3조	국가와 지방자치단체의 책무
제2장 국가균형발전 5개년계획 등	제4조	국가균형발전 5개년계획의 수립
	제5조	부문별 발전계획안 및 시행계획의 수립
	제6조	초광역권발전계획의 수립
	제7조	시·도 발전계획의 수립
	제8조	시행계획의 협의·조정
	제9조	시행계획의 평가 등
제3장 국가균형발전 시책의 추진	제10조	주민 생활기반 확충과 지역 발전역량 강화
	제11조	지역산업 육성 및 일자리 창출 등 지역경제 활성화 촉진
	제12조	지역 교육여건 개선과 인재 양성
	제13조	지역과학기술의 진흥
	제14조	국가균형발전 거점 육성과 교통·물류망 확충
	제15조	지역문화·관광의 육성 및 환경 보전
	제16조	성장촉진지역 등의 개발
	제17조	(삭제)
	제18조	공공기관의 지방이전 및 혁신도시 활성화
	제19조	기업 및 대학의 지방이전
	제20조	지역발전투자협약의 체결 등
	제21조	국가균형발전계획에 관한 연차보고
제4장 국가균형발전 위원회 등	제22조	국가균형발전위원회의 설치
	제23조	조직
	제24조	관계기관 등의 협조
	제25조	임직원의 파견요청 등
	제26조	국가균형발전기획단
	제27조	국가균형발전지원단 등
	제28조	시·도 지역혁신협의회 등
	제29조	시·군·구 지역혁신협의회

구분	조항	내용
제5장 국가균형발전 특별회계	제30조	국가균형발전특별회계의 설치
	제31조	회계의 관리·운영
	제32조	계정의 구분
	제33조	소속 재산
	제34조	지역자율계정의 세입과 세출
	제35조	지역지원계정의 세입과 세출
	제36조	일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 전입
	제37조	일시차입금
	제38조	예산편성절차상의 특례
	제39조	세출예산의 차등 지원
	제40조	포괄보조금의 지원
	제41조	예산의 중복신청 등의 금지
	제42조	예산의 전용
	제43조	예산의 이월
	제44조	보조금에 대한 다른 법률의 적용배제
	제45조	잉여금의 처리
	제46조	권한의 위탁
	제47조	회계사무의 위탁
제48조	지역개발사업 등의 소요자원 변경에 따른 지방자치단체의 자원 확충	
부칙	제1조	시행일
	제2조	폐지법률
	제3조	경과조치
	제4조	재산 등의 승계
	제5조	다른 법률의 개정

출처: 국가법령정보센터 홈페이지

2) 인구감소지역 지원 특별법

□ 특별법 제안 이유

- 인구감소 현상이 심각해지는 상황에서, 인구의 과반수 이상이 수도권에 집중하여, 수도권으로의 경제적 집중 현상이 심화됨
- 인구의 자연감소와 수도권 등 도시로의 인구집중으로 인한 인구구조와 경제의 불균형 현상으로 인해 인구의 사회적 유출이 발생하는 등 악순환이 지속되자, 지역이 주도 하에 지역 여건을 고려한 맞춤형 정책을 추진하고자 함
- 또한 국가 차원의 맞춤형 종합지원 체계 및 지방자치단체 간 연계와 협력을 통해 공동의 책임으로 대응하기 위해 종합적 지원 체계를 구축하여 지원하고자 함

□ 특별법 추진 상황

- 이제까지 국회에서 인구감소지역을 지원하기 위한 특별법안이 몇 차례 발의되었으며, 지난 2022년 6월 10일 「인구감소지역 지원 특별법」이 제정되고 2023년 1월 1일 시행을 앞두고 있음
 - 지난 2017년 6월 강석호 의원이 인구감소지역 발전 특별법안을 발의하였고, 행정안전부는 지방소멸대응 지역활력특별법안 제정을 추진한 바 있음(박진경 외., 2020)
 - 서삼석 의원의 경우 인구소멸위기지역 지원에 관한 특별법을 제정함으로써 국가 차원의 인구소멸위기지역 종합대책을 마련하고자 법안을 발의함

〈표 5-17〉 인구감소지역 지원 특별법 입법추진 경위

시기	발의자	법안명	주요 내용
2017년	강석호 의원	인구감소지역 발전 특별법안	인구감소지역 발전에 관한 특별법을 제정하여 지역주민의 정주여건 조성 및 생활기반 확충 지원방안 마련
2018년	행정안전부	지방소멸대응 지역활력특별법안	총전의 국가균형발전전략을 인구정책적 측면에서 보다 실효성있게 보완하기 위한 법적 근거를 마련하기 위하여 특별법안 제정 추진
2020년	서삼석 의원	인구감소지역 발전 특별법안	인구소멸위기지역 지원을 위한 특별법을 제정하여 지역의 인구유출을 완화하고 인구유입을 늘리기 위한 국가차원의 종합대책 마련

출처: 박진경 외., 2020; 139-140; 연구자 재구성

□ 특별법 구성 체계

- 「인구감소지역 지원 특별법」은 제1장 총칙, 제2장 지역주도 인구감소지역 대응계획 수립 등, 제3장 중앙-지방자치단체 간, 지방자치단체 간 협력 강화, 제4장 지역 특성을 반영한 맞춤형 지원, 제5장 인구감소지역에 대한 특별, 제6장 인구감소지역 등에 대한 조사·지원·관리, 부칙으로 구성됨
 - 각 장별 주요 조항 내용은 아래와 같음

〈표 5-18〉 인구감소지역 지원 특별법 체계도

구분	조항	내용
제1장 총칙	제1조	목적
	제2조	정의
	제3조	국가와 지방자치단체의 책무
	제4조	다른 법률과의 관계
제2장 지역주도 인구감소지역대응계획 수립 등	제5조	계획수립의 원칙
	제6조	시군구 인구감소지역대응계획 수립
	제7조	시도 인구감소지역대응계획 수립
	제8조	국가 인구감소지역대응계획 수립
	제9조	시군구 및 시도 인구감소지역대응위원회의 설치

구분	조항	내용
제3장 중앙-지방자치단체 간, 지방자치단체 간 협력 강화	제10조	국가와 지방자치단체 간 협약 체결 등
	제11조	생활권 연계·협력 추진
	제12조	도시와 교류·협력 촉진
제4장 지역 특성을 반영한 맞춤형 지원	제13조	국가지원의 원칙
	제14조	지방교부세 지원
	제15조	생활인구의 확대 지원
	제16조	주민 및 지역 역량 강화
	제17조	청년·중장년 등의 정착 지원
	제18조	생활환경·경관의 개선
	제19조	정보통신기술의 활용
	제20조	지방소멸대응기금과 연계
	제5장 인구감소지역에 대한 특례	제21조
제22조		교육기반의 확충
제23조		의료기반의 확충
제24조		주거·교통기반의 확충
제25조		문화기반의 확충
제26조		「출입국관리법」에 대한 특례
제27조		노후·유휴시설의 정비 및 활용
제28조		산업단지에 대한 지원
제6장 인구감소지역 등에 대한 조사·지원·관리	제29조	실태조사 등
	제30조	인구감소지역대응센터의 설치·운영
	제31조	종합정보시스템 구축·운영 등
	제32조	정책 추진 점검 및 평가
	제33조	우수사례의 발굴·확산
	제34조	인구감소 예방관리 지원 등
부칙	제1조	시행일(2023년 1월 1일)
	제2조	유효기간(제20조)

출처: 행정안전부 홈페이지: 2022.08.30.

<https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/populationDeclineLaw/screen.do>

3) 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법(지역특구법)」

□ 특별법 제안 이유

- 「지역특구법」은 국가균형발전과 지역경제의 활성화를 위하여 지역특성에 맞게 선택적으로 규제특례를 적용하는 지역특화발전특구를 지정·운영하는데 필요한 사항을 제도적으로 뒷받침하기 위해 제정됨

□ 특별법 추진 상황

- 「지역특구법」은 지난 2018년 전부개정을 통해 ‘한국형 규제 샌드박스’ 제도를 등 과감한 규제특례제도의 도입이 필요함에 따라 기존 지역특화발전특구와 구별되는 새로운 유형의 ‘규제자유특구제도’를 신설함
 - 구체적으로 규제혁신 3종 세트(① 규제 신속확인, ② 임시허가, ③ 실증특례)를 적용한 지역혁신성장특구제도(혁신특구)를 도입함(이재훈 외., 2020)
 - 이에 따라 규제자유특구에서는 메뉴판식 규제특례가 가능해짐

〈표 5-19〉 지역특구법 내 지역특화발전특구와 규제자유특구 비교

구분	지역특화발전특구	규제자유특구
대 상	모든 기초지자체	수도권 제외 광역지자체
계획수립	지역특화발전특구계획	지역혁신성장특구계획 (민간사업자와 공동)
신청	기초지자체 → 중기부	광역지자체 → 중기부
협약	중기부 ↔ 관계행정기관	중기부 ↔ 관계행정기관
심의의결	지역특구위원회 (위원장 : 중기부 장관)	규제자유특구위원회 (위원장 : 국무총리)
지정·고시	지역특화발전특구 지정·고시(중기부)	규제자유특구 지정·고시(중기부)
지정효과	메뉴판식 규제특례 적용	메뉴판식 규제특례 적용 ‘규제혁신 3종 세트’ 적용
인센티브	없음	세제 및 재정 지원

출처: 이재훈 외., 2020; 40

□ 특별법 구성 체계

- 「지역특구법」은 크게 제1장 총칙, 제2장 지역특화발전특구, 제3장 규제자유특구, 제4장 보칙으로 구성됨
 - 제1장 총칙에는 목적, 정의, 다른 법률과의 관계, 우선허용·사후규제 원칙 등이 규정됨
 - 제2장은 제1절 지역특화발전특구의 지정 및 운영 등과 제2절 지역특화발전특구에 대한 규제특례로 구성됨
 - 제3장은 제1절 규제자유특구의 지정 및 운영 등, 제2절 규제자유특구에 대한 임시허가 등 특례, 제3절 규제자유특구에 대한 규제특례로 구성됨

〈표 5-20〉 지역특구법 체계도

구분	조항	내용
제1장 총칙	제1조	목적
	제2조	정의
	제3조	다른 법률과의 관계
	제4조	우선허용·사후규제 원칙 등
제2장 지역특화발전특구	제1절	지역특화발전특구의 지정 및 운영 등
	제2절	지역특화발전특구에 대한 규제특례
제3장 규제자유특구	제1절	규제자유특구의 지정 및 운영 등
	제2절	규제자유특구에 대한 임시허가 등 특례
	제3절	규제자유특구에 대한 규제특례
제4장 보칙		-

출처: 이준호 외., 2018: 141-142

4) 기타 균형발전 및 특구 관련 법률

□ 균형발전 관련 법제

- 「국가균형발전특별법」은 균형발전을 목표로 하는 기본법으로서, 균형발전에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있음
- 이외에도 균형발전을 명확히 명시하지는 않지만, 이와 연관된 지역산업, 국토개발 및 계획, 균형발전정책의 대상 지역에 관한 법률 등이 있음(이준호 외., 2018)
 - 지역산업 관련 산업통상자원부 소관의 「산업발전법」, 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 등이 있으며, 국토개발 및 계획 관련 국토교통부 소관의 「국토기본법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등이 있음
 - 이러한 법률들은 균형발전과 높은 연관성을 가지며, 균형발전 정책의 법률적 근거가 되는 법제라 할 수 있음(이준호 외., 2018)

〈표 5-21〉 기타 균형발전 관련 법률

소관부처	법률
산업통상자원부	국가균형발전특별법 산업발전법 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률
국토교통부	국토기본법 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 도시개발법 수도권정비계획법 지역 개발 및 지원에 관한 법률 산업입지 및 개발에 관한 법률 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법
행정안전부	도서개발 촉진법 접경지역 지원 특별법 지방소도읍 육성 지원법
해양수산부	신항만건설 촉진법 어촌·어항법 해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법 항만법

소관부처	법률
	수산업·어촌 발전 기본법 연안관리법
중소벤처기업부	전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 지역특화발전특구에 대한 규제특례법
농림축산식품부	농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 농어촌정비법 농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 낙농진흥법 귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률

출처: 이준호 외., 2018: 143-144

5) 시사점

□ 특별법의 구성체계

- 기본적으로 두 법률의 목적은 국가균형발전과 인구감소지역 지원이라는 목적 하에 추진될 정책의 내용을 담았다는 점에서 공통적인 특징을 지님
 - 구체적으로 국가균형발전 5개년계획과 인구감소 지역 대응계획 등 주요한 기본계획을 수립할 것을 법률로서 규정하고, 계획 수립의 주체와 이들의 역할을 구체적으로 명시함
- 또한 「국가균형발전특별법」과 「인구감소지역 지원 특별법」은 큰 틀에서 균형발전을 목표로 하는 법률로서, 법률의 기본적인 구성 체계는 총칙, 관련 기본계획, 추진체계 및 중앙정부와 지방자치단체의 역할, 지원내용, 지원체계, 특례사항 등임
 - 해당 특별법은 각각 균형발전과 인구감소지역 지원을 목적으로 하며, 이를 위한 각 주체들의 역할, 계획, 추진체계, 지원내용, 지원체계 등을 법률을 통해 규정함
 - 특히 「국가균형발전특별법」의 경우 국가균형발전시책의 추진체계(국가균형발전위원회)와 지원체계(국가균형발전특별회계)를 구체적으로 명시하고 있으며, 「인구감소지역 지원 특별법」의 경우 지역 맞춤형 지원과 특례 사항을 규정함

- 균형발전정책은 모든 지역에 동등하게 적용되는 정책을 수행하기도 하지만, 선택과 집중에 따른 발전 정책의 효과를 높이기 위해 특정 공간·지역에 지역·지구·단지·특구·등을 지정하여 다양한 특례를 통해 지원함(이준호 외., 2018)
- 이러한 지역·지구·단지·특구 관련 법률은 이를 지정하여 운영하는 내용으로 포함한 법률도 있고, 다른 목적을 추구하는 법률의 일부 내용 중 지역·지구·단지·특구 등을 지정하는 내용을 담기도 함(이준호 외., 2018)
 - 전자의 경우 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」, 「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」, 「기업도시개발 특별법」 등이 있으며, 후자의 경우 「외국인투자 촉진법」, 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 등이 있음(이준호 외., 2018)

〈표 5-22〉 기타 지역·지구·단지·특구 관련 법률

소관부처	법률
산업통상자원부	<ul style="list-style-type: none"> • 국가균형발전특별법 • 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 • 외국인투자 촉진법 • 노후거점산업단지의 활력증진 및 경쟁력강화를 위한 특별법 • 자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률 • 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률
국토교통부	<ul style="list-style-type: none"> • 국토기본법 • 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 • 스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률 • 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률 • 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 • 동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법 • 도시재정비 촉진을 위한 특별법 • 도시교통정비 촉진법 • 도시 및 주거환경정비법 • 토지이용규제 기본법 • 산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례 • 도시개발법 • 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법

소관부처	법률
	<ul style="list-style-type: none"> • 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 • 기업도시개발 특별법 • 국가통합교통체계효율화법 • 친수구역 활용에 관한 특별법 • 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 • 지역 개발 및 지원에 관한 법률 • 산업입지 및 개발에 관한 법률 • 도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법
행정안전부	<ul style="list-style-type: none"> • 저수지·댐의 안전관리 및 재해예방에 관한 법률 • 재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법 • 급경사지 재해예방에 관한 법률 • 소하천정비법 • 도서개발 촉진법 • 접경지역 지원 특별법 • 지방소도읍 육성 지원법
해양수산부	<ul style="list-style-type: none"> • 신항만건설 촉진법 • 어촌특화발전 지원 특별법 • 어촌·어항법 • 해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법 • 항만법 • 연안관리법
중소벤처기업부	<ul style="list-style-type: none"> • 도시형소공인 지원에 관한 특별법 • 지역특화발전특구에 대한 규제특례법
과학기술정보통신부	<ul style="list-style-type: none"> • 연구개발특구의 육성에 관한 특별법 • 국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법 • 첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법
농림축산식품부	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률 • 농어촌정비법 • 간척지의 농어업적 이용 및 관리에 관한 법률 • 농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법 • 농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법

□ 특구 제도의 특수성

- 기존 균형발전 및 특구 제도 관련 법률들이 각 부처별로 다양하게 존재하기 때문에 관련 법률 간 연계성을 높여야 함

- 균형발전은 지역의 경제·산업·인구 등 다양한 영역을 포괄한 개념이기 때문에 관련 법률 역시 산업 발전, 국토 계획 등 다양하게 연관됨
 - 실제 각종 정책 및 계획이 집행되기 위해서는 이러한 법률들 간 연계성을 높여야 함
 - 이를 위해서는 각 법률 간 중복 및 충돌을 배제하는 방안을 고려해야 함
- 또한 기존 특구 제도 관련 법률들을 살펴보면, 특례사항들과 이에 연관된 법률들을 구체적으로 명시함
- 「지역특구법」의 경우 지역특화발전특구에 해당하는 규제특례와 규제자유특구에 해당하는 각종 특례사항을 명시하며, 해당 특례사항이 어떤 법률 상 조항에서 명시한 사항에 대한 특례인지 규정함
 - 이는 특례라는 제도가 기존 법률에서 규정하는 사항에 대한 특별한 예외임을 의미하기 때문에, 법률적 논리에 따라 해당 사항이 특정 법률의 조항에 대한 특별한 예외인지 밝혀야 함
 - 이를 통해서 기존 법률과의 충돌을 막아 혼란을 방지하는 효과를 거두고자 함

3. 기회발전특구 특별법 기본 구상

□ 기회발전특구 특별법 설계의 기본 방향

- 기회발전특구 특별법에는 기회발전특구 지정, 특례사항, 운영 규정 등이 포함되어야 함
- 기회발전특구의 지정은 기회발전특구 지정신청, 기회발전특구계획, 특화사업자 지정신청, 기회발전특구 지정 및 해제 등의 사항을 포괄적으로 고려하여 구성함
 - 기회발전특구의 특례사항은 크게 규제·세제·금융·기타 특례 등이며, 기존 특구 중 목표가 유사한 규제자유특구, 지역특화발전특구 등을 검토한 결과를 토대로 설계한 사항을 담음

- 기회발전특구의 운영 규정은 추진체계의 설치 및 운영, 중간지원단의 역할, 지자체의 역할 등을 포함함
 - 기존 규제자유특구에서 명시하고 있는 규제혁신 3가지인 규제 신속확인, 임시허가, 실증특례 등을 포함하여, 규제 샌드박스박스형 특구를 설계함
- 기회발전특구의 법률적 추진체계를 마련하는 방안은 크게 두 가지를 고려할 수 있음
- 하나는 「지역특구법」내에 기회발전특구의 내용을 추가하는 방향으로 개정하는 방안이며, 다른 하나는 개별 특별법으로 제정하는 방안임
 - 두 가지 방안은 각기 다른 장단점을 지님
 - 우선 「지역특구법」 내에 기회발전특구 내용을 추가하여 개정하는 방안은 별도의 법률을 제정하지 않고, 기존 법률을 개정하는 선에서 가능한 방법이라는 점에서 비교적 편이한 방법이라 할 수 있음
 - 그러나 현재 특구와 관련한 개별법들이 산발적으로 개정·운영되는 상황에서 「지역특구법」 내에 해당 사안들을 모두 포괄하기에는 법률적 체계의 한계로 인해 불가능할 것으로 판단됨
 - 이에 비해 후자는 법률을 새롭게 제정해야 한다는 점에서 편이성은 낮지만, 기회발전특구의 구상을 담을 수 있다는 점에서 장점을 지님
- 기회발전특구 관련 법률을 제정할 때 특별법으로 제정하는 방안과 특례법으로 제정하는 방안의 두 가지를 고려할 수 있음
 - 이때 전자의 방안이 법체계의 합리성과 통일성을 갖출 수 있는 방안이라 판단됨. 그 이유는 기회발전특구 특별법은 기회발전특구라는 실체를 규정하는 것을 목적으로 하여, 특례법의 위상과 동일할 수 없기 때문임
 - 특별법은 어떤 사항에 관해 일반법보다 제한된 일정한 범위를 정하여 그 효력을 미치도록 규정한 법령이며, 실체를 규정하는 특성을 가짐
 - 특례법은 어떤 법률에서 규정한 내용에 대해 특별한 예외를 규정함을 목적으로 제정됨

□ 기회발전특구 특별법의 구성 체계

- 기회발전특구 특별법의 구성체계는 총 8장과 부칙으로 구성되어 있음
- 제1장은 총칙으로 기회발전특구 특별법의 목적, 기회발전특구의 정의, 국가와 지방자치단체의 책무, 다른 법률과의 관계, 우선허용·사후규제 원칙 등을 담음
 - 기회발전특구 특별법의 목적은 “지역의 자립적이고 지속적인 성장기반을 마련하여 실질적인 지역균형발전 추진”임
 - 기회발전특구는 “지역의 특화발전을 위하여 설정된 구역으로서 제11조에 따라 지정·고시된 지역”으로 정의함
 - 국가와 지방자치단체의 책무는 기회발전특구를 지정·운영하는 데에서 요구되는 책무 내용을 국가와 지방자치단체에 각각 명시함
 - 다른 법률과의 관계에는 기회발전특구 특별법이 타 법률 등에 우선하여 적용된다는 점을 명시하고, 세제·규제·금융·기타 특례 등의 사항을 적용받을 때 근거법률을 명시함
 - 우선허용·사후규제 원칙 등에는 특화사업 또는 전략산업 등을 허용하는 것을 원칙으로 하고, 관련 법령 및 제도를 기회발전특구 특별법의 제1항의 원칙에 따라 정비하도록 명시함
- 제2장은 기회발전특구 운영으로, 제1절 기회발전특구의 지정 및 운영 등, 제2절 지방시대위원회 설치 및 운영, 제3절 기회발전특구 육성계획, 제4절 기회발전특구 중간지원단으로 구성됨
 - 제1절 기회발전특구의 지정 및 운영 등은 기회발전특구의 지정신청, 기회발전특구계획의 제안, 주민 등의 의견청취, 특화사업자의 지정신청, 기회발전특구계획, 전략환경영향평가 협의, 기회특구의 지정 등을 포함함
 - 제2절 지방시대위원회 설치 및 운영에는 지방시대위원회 설치 및 운영, 지방시대위원회 기능, 기회발전특구 심의위원회, 기회특구의 지정 등의 변경, 기회특구의 지정해제 등, 기회특구 운영에 대한 평가, 사후관리 등을 포함함

- 제3절 기회발전특구 육성계획에는 특구육성계획 관련 사항을 명시함
- 제4절 기회발전특구 중간지원단에는 중간지원단의 지정과 운영에 관한 사항을 명시함
- 제3장은 기회발전특구에 대한 세제 특례로서, 조세 및 부담금의 감면, 지방세 감면, 자금지원 등을 명시함
- 제4장은 기회발전특구에 대한 교육 특례로서 대학설립·운영에 관한 특례 사항을 명시함
- 제5장은 기회발전특구에 대한 기타 특례로서, 의료·문화·도서관 등에 관한 특례 사항을 명시함
- 제6장은 기회발전특구에 대한 규제특례로서, 제1절 기회발전특구에 대한 임시허가 등 특례와 제2절 규제특례로 구성됨
 - 제1절 기회발전특구에 대한 임시허가 등 특례로서, 규제의 신속확인, 실증을 위한 특례의 신청·관리·취소 등의 사항을 명시함
 - 제2절 규제특례로서, 규제특례법의 준용사항을 규정함
- 제7장과 제8장은 보칙과 벌칙으로 외국어서비스 제공, 의견진술과 청문, 벌칙 및 과태료 등의 사항을 규정함

〈표 5-23〉 기회발전특구 특별법 체계도

구분(장)	구분(절)	조항	내용
제1장 총칙	-	제1조	
		제2조	정의
		제3조	국가와 지방자치단체의 책무
		제4조	다른 법률과의 관계
		제5조	우선허용·사후규제 원칙 등
제2장 기회발전특구	제1절 기회발전특구의 지정 및 운영 등	제6조	기회발전특구의 지정신청
		제7조	기회발전특구계획의 제안
		제8조	주민 등의 의견청취
		제9조	특화사업자의 지정신청

구분(장)	구분(절)	조항	내용
		제10조	기회발전특구계획
		제11조	전략환경영향평가 협의
		제12조	기회특구의 지정 등
	제2절 지방시대위원회 설치 및 운영	제13조	지방시대위원회 설치 및 운영
		제14조	지방시대위원회 기능
		제15조	기회발전특구 심의위원회
		제16조	기회특구의 지정 등의 변경
		제17조	기회특구의 지정해제 등
		제18조	기회특구 운영에 대한 평가
		제19조	사후관리
	제3절 기회발전특구 육성계획	제20조	특구육성계획
	제4절 기회발전특구 중간지원단	제21조	중간지원단 지정
		제22조	중간지원단 운영
제3장 기회발전특구에 대한 세제 특례	-	제23조	조세 및 부담금의 감면 등
		제24조	지방세 감면 등
		제25조	자금지원 등
		제26조	국유·공유재산의 임대
		제27조	국·공유재산의 임대료 감면 등
		제28조	국유·공유재산의 처분 제한 등
		제29조	보조금에 대한 다른 법률의 적용배제
제4장 기회발전특구에 대한 교육 특례	-	제30조	대학설립·운영에 관한 특례
제5장 기회발전특구에 대한 기타 특례	-	제31조	의료기관의 설치·운영
		제32조	의료법에 관한 특례
		제33조	「의료기기법」에 관한 특례
		제34조	문화기반의 확충
		제35조	공연활동의 진흥 등에 관한 특례
		제36조	도서관 육성 등에 관한 특례
		제37조	체육시설의 설치·이용에 관한 특례
		제38조	주거·교통기반의 확충

구분(장)	구분(절)	조항	내용
제6장 기회발전특구에 대한 규제특례	제1절 기회발전특구에 대한 임시허가 등 특례	제39조	규제의 신속확인
		제40조	실증을 위한 특례의 신청 등
		제41조	실증을 위한 특례 관리 등
		제42조	실증특례 손해의 배상
		제43조	실증특례의 취소 등
		제44조	임시허가의 신청 등
	제45조	임시허가의 취소 등	
	제2절 규제특례	제46조	규제특례법의 준용
제7장 보칙		제47조	외국어서비스의 제공
		제48조	의견진술과 청문
		제49조	벌칙 적용에서 공무원 의제
제8장 벌칙		제50조	벌칙
		제51조	과태료
부칙		제1조	시행일
		제2조	유효기간

4. 기회발전특구 특별법과 타 법률 간 관계

□ 특구 관련 법률 간 관계

- 기회발전특구는 기존 특구 제도에서 제시하고 있는 각종 특례사항들을 연계하여 종합적으로 지원하는 제도이기 때문에, 기회발전특구 특별법에는 각종 특구 제도들의 근거 법령들과 해당 조항을 연계하여 명시할 필요가 있음
 - 기회발전특구 특별법의 제3-6장에 명시된 세제·교육·특례·기타 특례 사항들은 혁신도시, 기업도시, 외국인투자 특구, 자유무역 특구 등 현재 운영되고 있는 각종 특구 제도 내에서 제시하는 세제·교육·특례·기타 특례 사항들이 해당 근거법률 내 어떤 조항과 연결되는지 정리함
 - 예를 들어 제21조 조세 및 부담금의 감면 등은 「혁신도시법」 제48조, 「기업도시법」 제25조, 「외국인투자 촉진법」 제9조, 「자유무역지역법」 제47조 등에 명시된 사항을 특별법 내에 연계하여 작성함

□ 타 법률 간 관계

- 기회발전특구 특별법을 제정할 때, 기회발전특구에서 명시하는 각종 특례 사항들의 경우 타 법률의 조항과 서로 중복되거나 모순·충돌하지 않도록 규정할 필요가 있음
- 기회발전특구는 각종 특례사항들을 포함하기 때문에, 법률 상에 기재된 사항과 달리 예외적으로 특례를 부여하는 내용을 구체적으로 명시해야 함
 - 구체적으로 제3장의 기회발전특구에 대한 세제 특례 사항의 경우, 「조세특례제한법」, 「관세법」, 「지방세특례제한법」 등의 명시 사항을 언급하여 우선적 적용에 대해 규정해야 함
 - 예를 들어 「개발이익환수에 관한 법률」 제5조에 따라 개발부담금조항은 택지개발사업, 산업단지개발 등 각종 개발사업에 대한 부담금을 부여하도록 명시되었지만, 기회발전특구 특별법에서는 해당 법률 조항에도 불구하고, 이러한 부담금을 면제하는 조항을 명시하여야 법률 간 모순·충돌을 막을 수 있음
 - 이러한 내용은 지방세, 국유재산, 국토의 계획 및 이용 등 다양한 부문의 근거 법률과 연계됨

〈표 5-24〉 기회발전특구 특별법과 타 법률 간 관계

구분(장)	구분(절)	조항	내용	특구 관련 법률	타 법률 연계
제1장 총칙	-	제1조	목적	-	-
		제2조	정의	-	-
		제3조	국가와 지방자치단체의 책무	-	-
		제4조	다른 법률과의 관계	-	-
		제5조	우선허용·사후규제 원칙 등	-	-
		제6조	기회발전특구의 지정신청	-	-
		제7조	기회발전특구계획의 제안	-	-
		제8조	주민 등의 의견청취	-	-
		제9조	특화사업자의 지정신청	-	-
		제10조	기회발전특구계획	-	-
제2장 기회발전특구 운영	제1절 기회발전특구의 지정 및 운영 등	제11조	전략환경영향평가 협의	-	-
		제12조	기회특구의 지정 등	-	-
		제13조	지방시대위원회 설치 및 운영	-	-
		제14조	지방시대위원회 기능	-	-
		제15조	기회발전특구 심의위원회	-	-
		제16조	기회특구의 지정 등의 변경	-	-
		제17조	기회특구의 지정해제 등	-	-
		제18조	기회특구 운영에 대한 평가	-	-
		제19조	사후관리	-	-
		제20조	특구육성계획	-	-
제3절 기회발전특구 육성계획	-	제20조	특구육성계획	-	-

구분(장)	구분(절)	조항	내용	특구 관련 법률	타 법률 연계
	제4절 기획발전특구 중간지원단	제21조 제22조	중간지원단 지정 중간지원단 운영	- -	- -
제3장 기획발전특구에 대한 세제 특례		제23조	조세 및 부담금의 감면 등	「혁신도시법」 제48조, 「기업도시법」 제25조, 「외국인투자 촉진법」 제9조, 「자유무역지역법」 제47조	1. 조세특례제한법 2. 관세법 3. 지방세특례제한법 4. 「개발이익환수에 관한 법률」 제5조에 따 른 개발부담금 5. 「농지법」 제38조에 따른 농지보전부담금 6. 「초지법」 제23조에 따른 대체초지조성비 7. 「산지관리법」 제19조에 따른 대체산림자 원조성비 8. 「도시교통정비 촉진법」 제36조에 따른 교통유발부담금 9. 「자연환경보전법」 10. 「공유수면관리 및 매립에 관한 법률」 11. 「환경개선비용 부담법」 12. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 13. 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」
		제24조 제25조	지방세 감면 등 지금지원 등	「제주특별법」 제121조 「제주특별법」 제164조	「지방세특례제한법」 제79조, 제80조, 제105조, 제154조, 제155조
		제26조	국유·공유재산의 임대	「혁신도시법」 제45조 3항, 「외국인투자 촉진법」 제13조	1. 「국유재산법」 2. 「공유재산 및 물품 관리법」 3. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 4. 「도시개발법」 5. 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」

구분(장)	구분(절)	조항	내용	특구 관련 법률	타 법률 연계
					6. 「어촌·어항법」 7. 「마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률」
		제27조	국·공유재산의 임대료 감면 등	「혁신도시법」 제46조	
		제28조	국유·공유재산의 처분 제한 등	「혁신도시법」 제23조, 「외국인투자 촉진법」, 「기업도시법」 제27조	「국유재산법」 「공유재산 및 물품 관리법」
		제29조	보조금에 대한 다른 법률의 적용배제	「국가균형발전법」 제44조	
제4장 기회발전특구에 대한 교육 특례	-	제30조	대학설립·운영에 관한 특례	「제주특별법」 제218조	「고등교육법」 제2-7조, 제19-21조, 제23-24조, 제27조, 제32조, 제35-36조, 제40조, 제50조, 제60-63조
		제31조	의료기관의 설치·운영	「인구감소지역법」 제23조, 「기업도시법」 제37조	「의료법」 제3조, 제33조, 제49조 「공공보건의료에 관한 법률」
		제32조	의료법에 관한 특례	「규제특례법」 제42조	「의료법」 제49조
		제33조	「의료기기법」에 관한 특례	「규제특례법」 제121조	「의료기기법」 제6조제2항
제5장 기회발전특구에 대한 기타 특례	-	제34조	문화기반의 확충	「인구감소지역법」 제25조	「건축법」 제2조 「도서관법」 제4조 「박물관 및 미술관 진흥법」 제6조 및 제16조
		제35조	공연활동의 진흥 등에 관한 특례	「제주특별법」 제258조	「공연법」 제5-7조, 제33조, 제39조
		제36조	도서관 육성 등에 관한 특례	「제주특별법」 제259조	「도서관법」 제36조, 제45조, 제48조
		제37조	체육시설의 설치·이용에 관한 특례	「제주특별법」 제266조	「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제7-8조, 제10-12조, 제16-20조,

구분(장)	구분(절)	조항	내용	특구 관련 법률	타 법률 연계
제6장 기획발전특구에 대한 규제특례	제1 절 기획발전특구에 대한 임시허가 등 특례	제38조	추가·교통기반의 확충	「인구감소지역법」 제24조	제22-24조, 제26조, 제29조, 제32조, 제40조 「공공주택 특별법」 「공유재산 및 물품 관리법」 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조 「해운법」
		제39조	규제의 신속확인	「규제특례법」 제85조	
		제40조	실증을 위한 특례의 신청 등	「규제특례법」 제86조	
		제41조	실증을 위한 특례 관리 등	「규제특례법」 제87조	「행정규제기본법」 제17-18조, 제23조
		제42조	실증특례 손해의 배상	「규제특례법」 제88조	
		제43조	실증특례의 취소 등	「규제특례법」 제89조	
		제44조	임시허가의 신청 등	「규제특례법」 제90조	
		제45조	임시허가의 취소 등	「규제특례법」 제91조	
		제46조	규제특례법의 준용	규제특례법 내 201개의 규제 특례 사항 준용 문구	
		제47조	외국어서비스의 제공		
		제48조	의견진출과 청문		
		제49조	별치 적용에서 공무원 의제 별치		
제7장 보칙	제8장 별치	제50조	별치		
		제51조	과태료		
부칙	부칙	제1 조	시행일		
		제2조	유효기간		

제 6 장

종합 및 정책제언

제1절 연구결과 요약

제2절 정책제언 및 활용방안

제6장 종합 및 정책제언

제1절 연구결과 요약

1. 기회발전특구 도입 배경과 기존 특구와의 차별성 요약

- 역사적·정치적 요인으로 인해 기업과 인구의 수도권 집중이 발생하고, 노동력 확보의 용이성과 소비시장 접근성, 쉬운 정보접근이 이루어지면서 특정 지역으로의 집중이 강화되고 수도권과 비수도권 간 지역 불균형 발전이 나타남
- 윤석열 정부 국정비전을 “다시 도약하는 대한민국, 함께 잘사는 국민의 나라”로 정하고, 국정목표 중 하나로 ‘대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대’를 선정하고, 어느 지역에서든 균등한 기회를 누릴 수 있는 지역균형발전 방향을 제시하여 수도권 집중을 해결하고자 함
 - 구체적으로 국정과제 7번 ‘지방투자 및 기업의 지방이전 촉진’에 대한 실천과제로 조세 및 규제특례지역인 기회발전특구(기회발전특구)를 지정하여 지방주도로 지역선정 및 특화산업, 투자자 범위, 지원사항 등을 선정하는 상향식 지역개발을 추진함
- 우리나라는 지역특화발전특구, 규제자유특구, 외국인투자지역특구, 경제자유특구 등 총 52개 종류의 특구(특구 외에도 클러스터, 지구 등 용어 포함)가 909곳의 지역에서 운영되고 있는 것으로 나타남
- 최진섭(2022) 연구에서는 기존 특구에 대한 평가를 7가지 기준을 통해 제시함

〈표 6-1〉 한국 특구의 평가 기준 및 주요 내용

기준	평가
(1) 실적 및 실효성	<ul style="list-style-type: none"> 지방세 중과세액 3.5천억원, 법인공장 지방이전 지방세감면액 52.8억원, 본사공장이전 법인세감면액 8.1천억(19년도 기준) 지역차등 국세 및 지방세감면은 유의미한 감면실적을 가지나 통합투자세액공제에는 수도권과 비수도권 동일한 감면을 적용하기 때문에 수도권 석임
(2) 세목 선택의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> 재산과세와 법인소득과세는 자본에 대한 과세로 법인의 자본비용 상승으로 인한 투자 위축 차원에서 논리가 성립함 취득세와 재산세의 경우 지방세 응의성에 부합하지 않음: 특히 종과세는 X 법인세와 법인지방소득세가 기업 투자에 미치는 영향이 더 광범위함. 순이익에 비례하여 증가하기 때문에 경제적 성과에 미치는 영향이 큼. 여러 연구에서 기업투자에 가장 해로운 세목이 법인세라고 지목함
(3) 패널티와 인센티브 간 선택	<ul style="list-style-type: none"> 감면제도 활용이 더 효과적임: 패널티는 투자 위축 요인이 됨
(4) 공간적 범위	<ul style="list-style-type: none"> 과밀억제권역-비과밀억제권역 구도로 균형발전을 추구하였음 수도권 비과밀억제권역은 서울의 연장 선상이기 때문에 비수도권 여전하기에 공간적 범위를 재검토해야 함
(5) 중과세대상 적절성	<ul style="list-style-type: none"> 기업 여러 사업용 부동산이 지방세 중과세제도 대상에서 벗어나서 여러 편법이 존재함
(6) 법인·공장 이전 감면대상 적절성	<ul style="list-style-type: none"> 지방세감면이 국세감면보다 법인공장 이전에 감면이 엄격함: 기존 법인 본점을 다른 용도로 사용하는 경우, 기존 공장을 양도하는 경우, 지방공장 운영 개시 이전에 기존공장을 처리하는 경우 지방세 감면 우대 적용안됨
(7) 조례감면과 지방세 탄력세율 활용성	<ul style="list-style-type: none"> 지자체 조례감면과 탄력세율 제도가 적극적으로 활용되지 않는 경향 첫째, 정책효과 확산 부족, 둘째, 조례감면 또는 조례인하로 세수 감소 시 보통교부세액이 감소함 셋째, 지특법감면 선점에 따라 조례감면 범위가 협소함(제4조제2항제1호). 지특법이 선점한 산업단지, 지식산업센터, 창업중소기업 등의 대상과 관련한 조례감면추진에 상당한 제약이 있음. 또한, 현 지특법 개인지방소득세 특례는 조특법의 소득세 세액공제감면을 준용하고 있으므로(지특법 제167조 의2 제1항), 지특법이 이들 감면대상을 선점하고 있다고 볼 수 있음 넷째, 법인지방소득세에 대해 탄력세율과 세액감면을 동시에 적용하는 경우에 세액을 어떻게 계산해야 하는지에 대한 규정이 불명확함

출처: 최진섭(2022) 관련 내용을 연구자 재정리

- 기회발전특구의 기본구상(안)에는 ①세제 혜택 관련, ②규제 완화 관련, ③교육 지원 관련하여 크게 3가지 영역으로 제시하였음

- 세제 혜택 관련(안)은 양도소득세 이연 및 감면이라는 기존 특구와는 다른 세제를 신설하는 것이 가장 큰 특징임
- 규제 완화 관련(안)은 기존 특구에서 부여하는 규제 완화 관련하여 지방이 주도하면서, 메뉴판식 규제특례, 규제 혁신 3중세트 등을 종합적으로 검토 및 부여할 수 있는 방안을 제시하였음
- 교육 지원 관련(안)은 특구 기업의 수요를 충족할 수 있도록 지방 캠퍼스 선립 혹은 인력양성을 위한 지방자치단체의 적극적 지원 등의 내용을 담고 있음

2. 해외사례 요약

- 앞서 언급한 미국, 일본, 프랑스, 폴란드 사례를 지원대상 및 인센티브를 중심으로 요약하면 다음과 같음

〈표 6-2〉 해외사례 요약

구분	지원대상	인센티브
미국	Promise Zone	<ul style="list-style-type: none"> • 직접적인 자금 지원을 받지는 않지만, 기술지원, 특구지정 후 10년간 연방직원 지원 및 광범위한 선호 포인트와 다른 연방 보조금 프로그램에 대한 접근의 혜택을 받음 • (의회에서 제정한 경우) PZ에 대한 세금 인센티브 제공
	Opportunity Zone	<p>대상지역</p> <ul style="list-style-type: none"> • 집계구가 지정자격을 얻으려면 조건(빈곤율, 중위소득 기준)을 맞아야 하고, 주정부에 의해 선정되면, 연방정부 검토 후 승인받아야 함 <p>지원대상</p> <ul style="list-style-type: none"> • 미국 내 특정지역에 자산 교환을 통해 획득된 이윤을 180일 내에 재투자할 경우

구분	지원대상	인센티브
뉴욕주의 Tax-based Incentive	<ul style="list-style-type: none"> 펀드자산의 90% 이상을 기회특구에 투자하는 QOF에 투자한 투자자 	보유할 경우 5% 추가 공제 • (면제)투자기간이 10년 이상일 경우, 투자자본 매각에 따른 자본이득에 대한 과세(양도소득세) 100% 면제
	<p>START-UP NY 프로그램</p> <ul style="list-style-type: none"> 면세구역에 입주한 기업과 개인 단, 참여업종 제한있으며 뉴욕 내 대학(2021년 3월 기준 80개)과의 파트너 협약 필수 등 입주기업이 지역사회에 기여할 수 있는 조건 제시 <p>Excelsior Jobs Program</p> <ul style="list-style-type: none"> 프로그램 참여를 승인받은 모든 기업 (일자리 성장 및 투자 트랙) 지원자는 명시된 전략산업에 종사해야 하며, 설정된 최소 일자리 및 투자 값을 충족하고 유지해야 함 (녹색사업) 녹색사업에 종사 (보육서비스 크레딧) 직원들에게 새로운 보육서비스를 운영 또는 후원 	<p>START-UP NY 프로그램</p> <ul style="list-style-type: none"> Tax elimination credit 주 부동산 거래세 면제 주 판매세와 사용세 전액 세액공제 정보통신 특별소비세 세액공제 광역통근세 면제(MCTMT) organization tax(국내기업) and license and maintenance fees exemption (외국기업) <p>Excelsior Jobs Program</p> <ul style="list-style-type: none"> 전액 환불 가능한 5개의 세금공제 및 최대 10년의 혜택기간 동안 크레딧을 청구가능 Job Tax Credit Investment Tax Credit Research and Development Tax Credit Real Property Tax Credit Child Care Services Tax Credit
일본	<ul style="list-style-type: none"> 국가전략특구의 지정은 지자체와 민간기업의 제안을 정부의 특구 자문회의와 워킹그룹에서 심사해 결정 총 10곳을 특구로 지정함 	<ul style="list-style-type: none"> 6개 중점 추진분야에 대한 개혁 실증실험을 확대한 지역한정형 규제 샌드박스 도입 총 86개 규제사항에 대한 규제완화 (특구조치는 62개 사항, 그 중 24개는 법률로 반영) 인정구역계획에 정해진 자가 국가전략 특구에서 기계 등을 취득한 경우, 특별상각 또는 세액공제 부여 고정자산세 과세표준 감감
	<ul style="list-style-type: none"> 2016.3월 기준 총 41개의 지역 활성화종합구역 지정 지역활성화 종합특구 내에서 인증 받은 사업을 실시하는 특정 법인 지역활성화 종합특구에서 사회적(중소)기업에 출자한 개인 	<ul style="list-style-type: none"> (법인)소득금액의 20%를 과세소득에서 소득공제 (개인)투자금액(1천만엔 한도)과 총소득금액의 40% 중 적은 금액에서 2천엔을 공제한 금액을 해당 연도의 총소득금액에서 소득공제

구분		지원대상	인센티브
프랑스	지역개발 우선지역	대상지역 <ul style="list-style-type: none"> “a” Zone: 생활수준이 비정상적으로 낮거나 심각한 불완전 고용이 있는 지역 “c” Zone: 국가평균보다 빈곤한 지역 행정명령에는 지역개발우선지역이 구체적으로 열거 대상기업 <ul style="list-style-type: none"> 순수하게 신설된 기업 	<ul style="list-style-type: none"> 기업설립 후 24개월까지 이익금의 100%, 3년째는 75%, 4년째 해에는 50%, 5년째 해에 25% 등 각각 감면 지방자치단체의 심의를 거쳐 2-5년간 토지세(CFE) 및 부가가치기여금 (CVAE) 100% 감면 가능 일정 수준 이상의 투자와 고용 창출을 한 기업에 지역개발보조금(PAT) 명목으로 정부지원금을 제공(단, 기업의 투자와 고용 창출 정도, 기업의 업태와 규모별로 기준이 다름)
	농촌활성화 지역	<ul style="list-style-type: none"> 2017년 7월 1일 이후, 코뮌 간 협력공법인(EPC)은 인구밀도 평방킬로미터 당 63명 이하이면서 평균 소비단위당 세수입이 111유로이어야 함(2022년 12월 31일 까지 유효) 	<ul style="list-style-type: none"> 소득세, 법인세 감면: 2023년 12월 31일까지 해당 지역에 설립 또는 인수한 기업 중 정규직(CDI) 이나 6개월 이상의 비정규직(CDD) 직원을 최소 11명 이상 고용한 기업은 기업설립 이후 첫 5년간 100%, 6년째 75%, 7년째 50%, 8년째 25%의 감세혜택 부여(최대 면제 금액은 3년간 €200,000이며, 운송회사의 경우 최대 €100,000임) 최장 12개월간 최대 15명 고용에 따른 고용자 부담의 사회분담금 감면
폴란드	폴란드 투자 구역	<ul style="list-style-type: none"> 폴란드 전국 어디서나 투자금액 조건과 질적 조건 모두 충족한 폴란드 및 외국기업 투자금액(최소 투자비용): 투자지역 실업률이 폴란드 전국 평균 실업률보다 높을수록, 또한 중소기업일수록 최소 투자금액은 더 낮아짐 질적조건: 제조업 기준 구조적 개발(3점), 기술개발(2점), 균형있는 발전(3점), 인적자원 개발(2점)이며, 인센티브 지원 비율별 최소 취득 점수가 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 투자기업이 정해진 투자조건을 충족했을 시 인센티브(현금지원 및 법인세 면제)를 받을 수 있음 법인세 면제 투자 인센티브율은 투자지역 실업률에 따라 20~50%이며, 중견기업의 경우 10%, 소기업의 경우 20%의 인센티브를 더 받을 수 있음 법인세 감면기간은 법인세 감면 인센티브에 따라 10~15년임

3. 기회발전특구 추진 실행방안 도출 요약

1) 기회발전특구 기본방향

- 기회발전특구 추진의 기본방향은 크게 ①지방자치단체 주도의 특구개발(bottom-up), ②민간자본의 투자, ③특화산업의 전문인력 수급을 위한 교육체계 구축 및 ④지방자치단체의 책임성으로 구성됨
 - (지방자치단체 주도의 특구개발: bottom-up) 특화산업 선정, 특구지역의 지정 및 투자유인을 위한 정주여건 마련 등을 지방자치단체가 주도적으로 추진하도록 중앙정부의 권한을 이양함
 - (민간자본의 투자) 특구 내 특화산업에의 투자자는 개인과 기업(비영리법인 포함)이며, 정부 및 지방자치단체는 각종 세제·규제특례·금융 지원 등 투자유인을 제공함
 - (특화산업의 전문인력 수급을 위한 교육체계 구축) 특화산업 수요 전문인력을 배출할 수 있도록 산학 연계 교육기관 및 교육체계를 구축해야 함
 - (지방자치단체의 책임성) 지방자치단체 주도의 기회발전특구 추진에 따른 최소한 책임성의 부여하고, 투자자에 대한 지원정책의 이행이 요구됨

2) 세제·규제·금융·기타 특례 추진전략

□ 세제·규제·금융·기타 특례 설계(안)

〈표 6-3〉 기회발전특구 세제·규제·금융·기타 특례 설계(안)

구 분		내 용
세제 지원	투자자원 마련단계	<ul style="list-style-type: none"> • (양도소득세 및 법인세) 기회발전특구 내 거주 및 이전하고 양도금액의 50% 이상을 5년(7년, 10년) 이상 거주 및 투자할 경우, 양도소득 관련 세부담을 50%, 70% 및 100%를 감면 • (증여세) 기회발전특구 내 거주 및 창업하고 증여가액의 100% 이상을 5년(7년, 10년) 이상 거주 및 투자할 경우, 증여세 부담을 50%, 70% 및 100%를 감면
	투자(경영) 단계	<ul style="list-style-type: none"> • (소득세 및 법인세) 기회발전특구 내 이전 및 투자한 기업의 소득세 및 법인세를 7년간 100%, 이후 3년 간 50% 감면

구분	내용
투자종료(처분) 단계	<ul style="list-style-type: none"> • (가업승계세) 가업상속공제 요건 및 사후관리 완화 • (해외진출기업의 국내복귀 지원) 기회발전특구로 복귀 시 조건 충족 없이 해외자산 처분 관련 감면((a) 양도소득세 및 법인세와 동일) • (개인의 금융소득세 감면) 기회발전특구 거주 개인 투자자가 가칭 “ODZ 펀드”에 투자한 후 받는 금융소득을 전액 비과세
	<ul style="list-style-type: none"> • (양도소득세 및 법인세) 기회발전특구 내 투자기간이 10년 이상 투자한 경우, 기회발전특구 내 자산을 양도함으로써 발생하는 양도차익 관련 양도소득세 및 법인세를 100% 감면 • (상속세) 기회발전특구 투자 기간 동안 투자자(피상속인)의 사망으로 상속하는 경우, 상속인이 기회발전특구에 거주할 경우 기업을 승계받는 경우 (피상속인이 개인인 경우에는 상속인이 거주요건)에는 상속에 따른 상속세 100% 감면
규제 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 메뉴판식 규제특례
	<ul style="list-style-type: none"> • 규제혁신 3중세트
금융 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 지방투자촉진 보조금
	<ul style="list-style-type: none"> • 균형발전특별회계
	<ul style="list-style-type: none"> • 국내복귀 투자보조금
기타 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 공공기관의 지급보증 지원
	<ul style="list-style-type: none"> • 부지 제공 기반시설 조성 특례
	<ul style="list-style-type: none"> • 의료분야 지원

구 분	내 용
문화·관광·레저·체육 시설에 대한 지원과 특례	<ul style="list-style-type: none"> • 문화예술회관/관광시설/도서관/박물관/레저·체육시설 등 설치/유치 보조 • 이용료 및 관료료 등 50% 이상 감면
교육시설의 지방이전에 대한 지원과 용도변경 등 특례	<ul style="list-style-type: none"> • 그 지방이전 전의 대학 등의 교육시설의 대지와 건물에 대하여는 해당 용도지역·지구 및 구역의 지정목적에 부합되는 범위에서 건축물의 용도변경과 토지 이용에 관한 지역·지구·구역 또는 구획 등의 특례를 규정
이주 개인의 교육지원	<ul style="list-style-type: none"> • 해당 특별지역에서의 지방대학의 등록금과 관련한 지원의 경우 예산의 범위에서 수도권 대학 등 학교 등록금의 60% 이하가 되도록 지원 • 평생교육 활성화 사업에 대한 지원 : 각급학교, 민간 단체와 기업 등과 연계하여 교육의 정보화와 관련 평생교육과정의 개발이 촉진
이주 개인의 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 지방이전한 사람의 정주(定住) 여건의 개선과 주거 안정을 위하여 비용의 일부를 지원(주택 신축, 주택 개·보수 및 주택 임차) • 지방이전 했거나 지방이전하는 사람의 주거를 위한 택지 우선 공급 • 출산장려금의 지급, 취업의 알선, 일자리·창업 지원

□ 기회발전특구 추진전략의 한계와 해결방안

- 현행 각 정부 부처별 경제특구 등이 존재하는 가운데 기회발전특구라는 추가적인 특구제도를 신설할 경우, 특구의 중복성 및 형평성 문제가 발생할 수 있음
 - (해결방안) 기회발전특구 선정시 현행 경제특구와 기회발전특구의 차별성 등을 고려하여 현행 경제특구에 대한 평가와 기회발전특구에 통합 또는 병행 여부 판단이 필요함
- 상향식 기회발전특구 추진으로 인근 지방자치단체 간 기회발전특구 추진 경쟁이 과열될 수 있어 국가차원에서 비효율성이 초래될 가능성 존재
 - (해결방안) 현행 특구와 같이 컨트롤타워나 중간조직이 없기에 발생할 수 있으므로, 기회발전특구 추진시 공공 중간조직을 통해 지방자치단체 간의 과도한 경쟁으로 인한 비효율성을 최소화시킬 수 있음
- 기회발전특구 추진에 대한 규모 등이 명확하지는 않지만, 현행 특구제도에 비해 규모가 월등히 클 것으로 예상됨

- (해결방안) 기회발전특구 추진에 현행 각종 특구지원세제와 지방이전 지원세제에 추가하여 대폭적인 세제지원은 막대한 세수감소를 발생시킬 수 있으나, 그 만큼 지역균형발전을 통한 경제 재도약의 기회를 창출할 수 있음
- 기회발전특구 투자자에 대한 전폭적인 세제, 규제 및 금융 등의 혜택이 부여되기 때문에 개인투자자나 기업들에게 상당한 투자유인으로 작용할 것으로 예상됨
 - (해결방안) 구체적인 기회발전특구 지원을 설계시 이러한 부작용에 대한 세밀한 대응준비가 필요할 것으로 판단되며, 조세회피 의도를 가진 투자자에 대한 모니터링 또한 기회발전특구 추진과 함께 체계적인 행정력을 갖추어야 할 것임
- 규제자유특구와 동일한 수준으로 규제특례를 기회발전특구에 적용한다면 무분별한 규제해제로 인한 부작용이 우려됨
 - (해결방안) 기회발전특구 추진체계 설계안에서 기회발전특구 규제특례 수준을 현행 규제자유특구 수준으로 적용하도록 하였으나, 기회발전특구 입주기업 등에 무조건적으로 적용하는 것이 아니라, 특화산업 중 제한적인 범위 내에서 적용하도록 함
- 기회발전특구 추진에 있어서 가칭 “ODZ 펀드”는 민간자본의 일부라고 할 수 있는데 이 펀드의 운영주체나 투자대상 등에 대한 설명이 명확하지 않음
 - (해결방안) 기회발전특구 추진의 기본방향 중 민간자본의 유인이라고 할 수 있으며, 이러한 민간자본을 펀드화 시켜 이를 기회발전특구 추진에 활용하는 계획은 다음과 같음

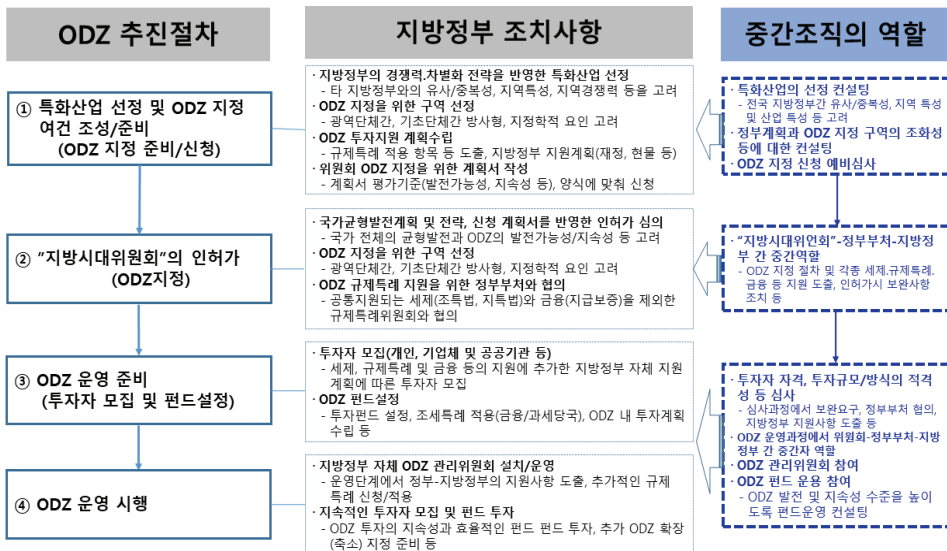
3) 행·재정 추진체계 설계

- 기회발전특구의 추진체계는 (가칭) 지방시대위원회, 정부부처, 지방자치단체, 기회발전특구 및 공공 중간조직으로 구성됨
 - 지방시대위원회 : 대통령 직속 위원회로서 지역균형발전 전반에 걸친 계획을 수립하고 정책을 총괄하는 조직으로서 중앙정부 부처뿐만 아니라

지방자치단체와의 긴밀한 정책 조정과 통제를 수행

- 전국적인 기회발전특구의 컨트롤타워 역할 수행
- 정부부처 : 기회발전특구 개발 및 시행에 대한 세제지원, 규제특례 및 금융 등 포괄적인 지원조직으로서 조세법, 각종 규제 관련법 및 금융 등을 개정하여 정책을 이행
- 지방자치단체 : 기회발전특구의 주도적 역할 수행조직으로서 특화산업, 특구지정 및 특구개발 운영을 수행하는 조직. 이는 광역단체 또는 기초자치단체가 될 수 있음
- 기회발전 특구 : 특구 개발 및 운영 관리조직
- 공공 중간조직 : 특화산업 선정 및 특구지정 등의 절차에 관한 지방자치단체의 전문성을 제고시키고 중앙정부와의 각종 정책연계 및 원활한 절차 진행을 위한 조직
 - 특구 운영에 대한 일련의 과정에서 컨설팅을 수행하며, 기회발전특구 추진절차에 따른 역할은 다음과 같음

<그림 6-1> 기회발전특구 추진절차와 중간조직의 역할



4) 기회발전특구 지정기준, 절차 및 체계

□ 기회발전특구 지정기준(안)

- “지방시대위원회”의 인허가(기회발전특구 지정) 기준은 기존 특구 지정기준을 참고하되, 국가 전체의 균형발전과 기회발전특구의 발전 가능성 및 지속성, 파급효과 등을 고려하여 설계함
 - ‘지역 특성’에 대한 전반적인 검토를 통해 기회발전특구의 필요성 및 발전 가능성, 지방자치단체의 투자유인을 위한 노력을 종합적으로 평가
 - ‘사업계획수준’에 대한 검토는 계획의 적절성, 정책적 연계성, 내용의 구체성, 사업의 효과성의 4가지 측면에서 평가

〈표 6-4〉 기회발전특구 지정기준(안)

구분		지정기준	설명
지역 특성	일반여건	지역 현황	• 지역의 인구·경제·환경 등을 검토하여 기회발전특구의 필요성 및 발전 가능성을 판단
	네트워크	네트워크 구성 및 협력 수준	• 특화산업의 전문인력 수급을 위한 산학 연계 및 교육체계 구축 여부 및 협력 수준
	역량·지원	정주여건 현황 및 지원계획	• 기회발전특구 내 투자유인을 위한 정주여건 현황 및 지원계획의 구체성, 실현가능성
사업 계획 수준	계획의 적절성	특구 지역 지정 및 특화산업 선정의 적절성	• 공간의 공정성 관점에서 국가 전체의 균형발전을 고려하여 특구 지역의 위치, 면적, 범위 등의 적절성 검토 • 타 지역 특화산업과의 중복성, 차별성 수준 검토
	정책적 연계성	지역 핵심기술·산업과의 연계성·부합성	• 기존 지역 내 핵심기술·산업정책과 기회발전특구 특화산업의 연계성·부합성 및 파급효과 검토
		특구 운영의 재생성	• 기존 특구 및 산업단지와의 연계·통합에 따른 재생성 및 시너지 효과 검토
	내용의 구체성	재원 확보방안 및 투자유치 가능성	• 필요 재원 확보방안의 적정성, 실현가능성, 투자촉진 가능성 등 검토
특례 적용 대상자 및 범위의 구체성		• 세제·규제·금융·기타 특례를 적용받을 특구 사업자 및 특례항목·범위에 대한 구체적 제시 여부	
	지원정책 및 이행방안의 구체성 및 명확성	• 지방자치단체의 기회발전특구 지원정책 및 특구 성과에 대한 책임성 기준 설정 관련 내용 포함 여부	

구분	지정기준	설명
사업의 효과성	지역의 혁신역량 제고 및 지역경제 발전 효과	• 특구의 지속성 확보를 위하여 지역경제 발전(기업 유치, 일자리 창출, 매출증가 등) 및 지역 혁신역량 제고 등에 미치는 종합적인 효과

□ 기회발전특구 지정기준(안)

- 규제자유특구 특구지정 절차 및 기회발전 추진절차(안)을 참고하여 아래와 같이 지정 절차를 설계하였음

<그림 6-2> 기회발전특구 지정 절차



<그림 6-3> 기회발전특구 지정단계에서 중간조직의 역할(예시)



5) 특별법 추진을 위한 법안 설계

□ 지방자치분권·국가균형발전 통합 법안 입법예고

- 지방자치분권과 국가균형발전 통합하여 ‘지방시대위원회’ 출범을 골자로 하는 새로운 법안이 가시화되고 있음
- ‘지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법안(통합법률안)’을 입법예고하고 기존의 자치분권과 국가균형발전이 지방시대종합계획으로 통합하여 운영하려고 함
 - 법안의 주요 내용 중 기회발전특구와 교육자유특구 지정에 관한 논의가 포함되었으며 특구 이전에 관한 법인세, 소득세 등의 혜택 관련 논의가 포함되었음
 - 수도권 대기업과 대학을 패키지로 지방으로 이전하겠다는 구성의 전초이며 기회발전특구 및 교육자유특구 선정·운영에 관한 심의 및 의결을 지방시대위원회(자문위원회)가 담당할 것으로 예상됨

□ 기회발전특구 특별법 설계의 기본방향

- 기회발전특구 특별법에는 기회발전특구 지정, 특례사항, 운영 규정 등이 포함되어야 함
 - 기회발전특구의 지정은 기회발전특구 지정신청, 기회발전특구계획, 특화사업자 지정신청, 기회발전특구 지정 및 해제 등의 사항을 포괄적으로 고려하여 구성함
 - 기회발전특구의 특례사항은 크게 규제·세제·금융·기타 특례 등이며, 기존 특구 중 목표가 유사한 규제자유특구, 지역특화발전특구 등을 검토한 결과를 토대로 설계한 사항을 담음
 - 기회발전특구의 운영 규정은 추진체계의 설치 및 운영, 중간지원단의 역할, 지자체의 역할 등을 포함함
 - 기존 규제자유특구에서 명시하고 있는 규제혁신 3가지인 규제 신속확인, 임시허가, 실증특례 등을 포함하여, 규제 샌드박스박스형 특구를 설계함

□ 기회발전특구 특별법 체계도

○ 기회발전특구 특별법의 구성체계는 총 8장과 부칙으로 구성되어 있음

〈표 6-5〉 기회발전특구 특별법 체계도

구분(장)	구분(절)	조항	내용	
제1장 총칙	-	제1조	목적	
		제2조	정의	
		제3조	국가와 지방자치단체의 책무	
		제4조	다른 법률과의 관계	
		제5조	우선허용·사후규제 원칙 등	
제2장 기회발전특구	제1절 기회발전특구의 지정 및 운영 등	제6조	기회발전특구의 지정신청	
		제7조	기회발전특구계획의 제안	
		제8조	주민 등의 의견청취	
		제9조	특화사업자의 지정신청	
		제10조	기회발전특구계획	
		제11조	전략환경영향평가 협의	
		제12조	기회특구의 지정 등	
	제2절 지방시대위원회 설치 및 운영	제13조	지방시대위원회 설치 및 운영	
		제14조	지방시대위원회 기능	
		제15조	기회발전특구 심의위원회	
		제16조	기회특구의 지정 등의 변경	
		제17조	기회특구의 지정해제 등	
		제18조	기회특구 운영에 대한 평가	
	제19조	사후관리		
	제3절 기회발전특구 육성계획	제20조	특구육성계획	
	제4절 기회발전특구 중간지원단	제21조	중간지원단 지정	
		제22조	중간지원단 운영	
	제3장 기회발전특구에 대한 세제 특례	-	제23조	조세 및 부담금의 감면 등
			제24조	지방세 감면 등
제25조			자금지원 등	
제26조			국유·공유재산의 임대	

구분(장)	구분(절)	조항	내용
		제27조	국·공유재산의 임대료 감면 등
		제28조	국유·공유재산의 처분 제한 등
		제29조	보조금에 대한 다른 법률의 적용배제
제4장 기회발전특구에 대한 교육 특례	-	제30조	대학설립·운영에 관한 특례
제5장 기회발전특구에 대한 기타 특례	-	제31조	의료기관의 설치·운영
		제32조	의료법에 관한 특례
		제33조	「의료기기법」에 관한 특례
		제34조	문화기반의 확충
		제35조	공연활동의 진흥 등에 관한 특례
		제36조	도서관 육성 등에 관한 특례
		제37조	체육시설의 설치·이용에 관한 특례
		제38조	주거·교통기반의 확충
제6장 기회발전특구에 대한 규제특례	제1절 기회발전특구에 대한 임시허가 등 특례	제39조	규제의 신속확인
		제40조	실증을 위한 특례의 신청 등
		제41조	실증을 위한 특례 관리 등
		제42조	실증특례 손해의 배상
		제43조	실증특례의 취소 등
		제44조	임시허가의 신청 등
		제45조	임시허가의 취소 등
	제2절 규제특례	제46조	규제특례법의 준용
제7장 보칙		제47조	외국어서비스의 제공
		제48조	의견진술과 청문
		제49조	벌칙 적용에서 공무원 의제
제8장 벌칙		제50조	벌칙
		제51조	과태료
부칙		제1조	시행일
		제2조	유효기간

제2절 정책제언 및 활용방안

□ 지방자치단체 자율성 강화와 지원조직 확대 필요

- 기회발전특구 기획 및 운영에 있어서 지방자치단체 주도로 추진한다고 할 때, 다양한 우려가 존재함
 - 기회발전특구 추진은 지방자치단체가 특화 아이টে을 발굴·선정하도록 하고, 특히 규제특례 및 금융지원을 기획할 수 있도록 권한을 부여할 때 성공할 수 있음
 - 앞서 기회발전특구의 컨트롤타워 및 중간조직 권한 및 설치에 관한 내용은 기회발전특구 관리나 통제를 위함이 아니라 강력한 지원조직의 성격이어야 함
 - 컨트롤타워와 중간조직의 역할은 중앙-지방-민간 다양한 요구에 대한 1채널-1통로를 위함이지 기회발전특구의 통제를 위함이 아님
 - 컨트롤타워는 다양한 규제 및 기타 요구에 대한 부처 간 조정역할을 담당하고, 지원조직은 중앙과 지방의 조정 및 지원 역할을 담당해야 함

□ 기회발전특구 추진을 위한 특별법 추진 및 맞춤형 규제 발굴 및 관련 법 개정 필요

- 기회발전특구에서 각 지역마다 차별화된 아이টে을 발굴하고자 하겠지만 기본적으로 신기술·신서비스를 통한 4차산업혁명과 관련된 사업을 지원하고자 하는 유인이 큼
 - 신기술과 신서비스 분야에서 규제프리는 자유로운 기업 활동을 위한 핵심적 혜택이며, 민간투자를 직접적으로 이끌 수 있음
 - 기회발전특구 성공을 좌우하는 것은 지역 맞춤형, 산업 맞춤형 규제 특례 발굴이 한 축일 것이며, 특별법 추진 및 관련 법 개정을 통한 안정적 혜택 제공에 대한 확신과 노력이 다른 축일 것임
 - 특히 신기술 분야는 사업 추진 시 신속한 시장진입과 선점이 매우 중요하기 때문에 법을 개정, 신속 규제 확인 등은 반드시 포함되어야 하는 혜택임

참고문헌

- 경기연구원. (2018). 일본의 규제개혁 사례와 우리나라 수도권정책 및 특구전략의 전환. 이슈&진단 No.323(2018.05.30.)
- 과학기술정보통신부. (2020). '제34차 연구개발특구위원회. 강소연구개발특구 6개 신규 지정'.
- 김홍환. (2016). 지방교부세 재정형평화 기능분석. 한국지방재정논집. 21(3), 127-152.
- 박건우·윤성일. (2019). 지역경제 활성화를 위한 지방투자촉진보조금제도의 개선방안에 관한 연구. 한국지방자치학회보. 제31권 1호(통권105호), 27-49.
- 박건우·윤성일. (2020). 지방투자촉진보조금 배분 요인에 관한 연구: 국가균형발전에 대한 함의. 예산정책연구. 제9권 제4호, 125-147.
- 박성화·김태일·권장한. (2016). 제주선박등록특구제도의 정책효과 분석. 해양정책연구. 31(2), 1-25.
- 박진경 외. (2020). 지방소멸위기지역 지원 특별법 법안 마련 연구. 한국지방행정연구원 수탁연구과제.
- 소순창, (2011). 일본의 신자유주의적 '구조개혁특구제도'. 한국지방자치학회보. 23(2), 237-261.
- 여경진. (2013). 일본 아베정권의 「국가전략특구」. 한국관광정책. (54), 103-107.
- 이동우. (2012). 일본의 『국제전략총합특구』 제도. 국토정책 Brief. (404), 1-12.
- 이상영. (2006). 일본의 구조개혁특구 : 의료특구의 시사점. Health and Welfare Policy Forum. 2006(10), 74-83.
- 이상영. (2015). 일본 “국가전략특구”에서의 의료분야 규제개혁과 시사점. Health and Welfare Policy Forum. 2015(7), 80-88.
- 이석환·여차민. (2015). 특구정책의 지역경제활성화 효과. 한국정책과학학회보. 제19권 제1호(2015.3), 59-85.
- 이재훈. (2021). 규제자유특구 분석을 통한 제도·법제 개선 연구. 기관 2020-011. 한국과학기술기획평가원 연구보고서.

- 이재훈·박일주. (2021). 규제자유특구 운영 현황 분석 및 제도 개선 제언. KISTEP Issue Paper. 2021-16(통권 제316호).
- 이점순. (2016). 일본의 구조개혁특구제도 운영현황 및개선방안 연구. 국제상학. 31(4), 351-366.
- 이정찬. (2015). [일본] 일본 후쿠오카, 글로벌 창업특구를 향한 발돋움. 과학기술정책. 25(6), 14-15.
- 이준호 외. (2018). 국가균형발전을 위한 법제 연구. 한국법제연구원.
- 임소현. (2018). 미국 뉴욕주 투자 진출 환경과 인센티브(2). 코트라 투자진출.
- 장덕기. (2006). 일본 구조개혁특구의 사회경제적 효과와 관련 요인. 농촌경제. 29(1), 107-124.
- 장덕기. (2006). 일본 환경보전형농업특구가 지역활성화에 미치는 영향과 대응 및 과제. 농업경영정책연구. 33(1), 105-122.
- 장철순. (2009). 일본 구조개혁특구사업의 성과와 시사점. 국토. 44-50.
- 정우성·송정현. (2020). 한일 지역특구제도 비교 -한국 규제특구제도와 일본의 국가전략특구를 중심으로 -. 일본근대학연구. 69(0), 303-329.
- 정형곤 외. (2007). 국내 특구제도의 경제적 효과분석 및 향후 추진방향. 대외경제정책연구원 위탁연구과제.
- 조성철·남기찬. (2022). 광역경제권 혁신거점 육성을 위한 도심융합특구 조성 방안. 국토연구원.
- 조황희. (2002). 일본의 특구제도 활용을 통한 지역 중심의 발전 시도. 과학기술정책. (137), 89-95.
- 중소기업연구원. (2019). 일본 국가전략특구 추진 현황과 성과. 해외 중소기업 정책동향 Vol.2 No.1[2019년 1월호], 2-10.
- 최재송. (2005). 지방서비스 공급의 대안적인 제도: 지방서비스 특구. 서울도시연구. 6(1), 107-121.
- 최진섭. (2022). 미국 기회특구제도 사례의 검토와 정책시사점. 한국지방세연구원 TIP 제71호
- 현대경제연구원. (2014). 지역특구 10년의 평가와 개선 방안 - 규제특례의 실효성 제고

시급. 현대경제연구원. VIP REPORT.

홍근석·김봉균. (2021). 수도권 거주인구·기업의 지방이전 촉진을 위한 정책 연구. 한국지방행정연구원. 정책이슈리포트.

Empire State Development. Excelsior Jobs Program General Information
The Council of Economic Advisers. (2020). The Impact of Opportunity
Zones: An Initial Assessment.

<홈페이지>

<https://esd.ny.gov/startup-ny-tax-free-information>

<https://esd.ny.gov/startup-ny-program>

한국산업단지공단. 외국인 투자지역 개요.

중소벤처기업부. (2022). 지역특구 지정현황(22.01) <https://www.kicox.or.kr>
(접속날짜 2022.06.11.)

연구개발특구진흥재단. 연구개발특구+. <https://www.innopolis.or.kr/>
(접속날짜 2022.06.10.)

중소벤처기업부. 규제자유특구. <http://rfz.go.kr> (접속날짜 2022.06.10.)

인베스트코리아. 외국인투자지역. <https://www.investkorea.org/>
(접속날짜 2022.06.11.)

자유무역구역. <https://www.fez.go.kr/> (접속날짜 2022.06.12.)

행정안전부. <https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/populationDeclineLaw/screen.do>
접속날짜 2022.08.30.)

내각부 국가전략특구 홈페이지.

(<https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/pdf/history02.pdf>)

내각관방·내각부총합사이트 지방창생

(<https://www.chisou.go.jp/tiiki/sogotoc/siryou.html>)

부록: <규제특례지역 지정 및 운영방안> 인터뷰 가이드

안녕하십니까?

행정안전부 산하 연구기관인 한국지방행정연구원은 규제특례지역(기회발전특구, 이하 ODZ)의 지정 및 운영을 위해 지방자치단체와 민간기업을 대상으로 과세특례와 규제완화에 대한 조사를 실시하고 있습니다. 과세특례와 규제완화에 대한 이해관계자의 의견을 취합하여 규제특례지역 설계 및 지정을 지원하는 정책개발에 활용하고자 합니다.

인터뷰에 참여하실 경우, 귀하께서는 한 차례의 인터뷰를 받게 되며 소요 시간은 한 시간 정도 예상됩니다. **인터뷰의 내용은 녹음, 필사될 예정입니다.** 귀하께서 제공하신 인터뷰 답변은 연구를 위한 자료로 공동연구진과 공유할 예정이며, 이후에는 안전하게 보관될 것입니다.

귀하께서 응답하신 내용은 통계법 제32조(성실 응답의무)와 제33조(비밀의 보호)에 의거, **통계처리 목적으로만 사용될 예정이며, 응답하신 개인정보는 공개되지 않고 분석 자료로만 활용됩니다.** 인터뷰 참여를 원하지 않으시면, 동의서에 서명하지 않음으로써, 참여의 철회가 가능합니다. 동의 후에는 연구 작성이 이루어지므로 인터뷰는 철회할 수 없으며, 본 연구는 보고서 작성이 완료된 후, 한국지방행정연구원의 홈페이지를 통해 공개됩니다.

귀하의 귀중한 시간을 할애해 주시는 점에 대해 감사드리며, 인터뷰 사전 동의를 위해 아래의 동의 규정을 읽어보신 후에 확인과 서명 부탁드립니다.

2022년 9월 연구책임자 이서희 드림

<p>주관· 조사기관</p>	 <p>KRILA Korea Research Institute for Local Administration</p> <p>한국지방행정연구원 ● 홈페이지: http://www.krila.re.kr</p>
<p>조사문의</p>	<p>한국지방행정연구원 이서희 부연구위원(033-769-9873)</p>

- | | |
|---|--------------------------|
| 1 나는 위 연구에 대한 안내서를 읽고 이해했음을 확인한다. 위 정보에 대해 고려하고 질문을 할 기회가 있었고, 이에 대해 만족스러운 답변을 받았다. | <input type="checkbox"/> |
| 2 인터뷰 참여는 자발적인 것으로, 어떠한 이유를 제시하지 않고도 참여를 중단할 수 있고, 내게 어떠한 영향도 미치지 않음을 이해한다. | <input type="checkbox"/> |
| 3 인터뷰가 녹음될 것임을 알고, 녹음하는 것에 대해 동의하였다. | <input type="checkbox"/> |
| 4 내가 제공하는 모든 정보가 비밀로 유지되고 익명화될 것임을 안다. | <input type="checkbox"/> |
| 5 이 연구가 발표·출간될 때, 내 인터뷰 내용이 익명화되어 인용되는 것에 동의한다. | <input type="checkbox"/> |
| 6 위 연구에 참여하는 것에 동의한다. | <input type="checkbox"/> |

참여자 이름 () 서명 () 날짜 ()

S. 응답자 배경질문

- [S1] 현재 귀하의 이름과 연령, 성별, 학력은 어떻게 되십니까? 간단한 자기소개를 부탁드립니다.
- [S2] 현재 귀하가 근무하고 있는 직장명은 어떻게 되십니까? (공무원) 귀하의 직급 및 근무경력은 어떻게 되십니까? (민간기업) 귀하 사업의 예산/인력/조직 규모 현황 및 사업 경력은 어떻게 됩니까?
- [S3] 현재 귀하가 맡은 주요 업무는 무엇이며, 이전에는 어떠한 업무를 담당하셨습니다까?
- [S4] 현재 귀하가 맡은 업무에서 규제특례지역 및 기회발전특구(ODZ)와 관련한 업무는 비중을 얼마나 차지합니까? 규제특례지역 및 기회발전특구(ODZ)와 관련한 업무의 경력은 얼마나 되십니까? 향후 기회발전특구(ODZ)가 본격화되면 관련한 업무의 비중이 늘어날 것이라고 생각하십니까?

A. 기존 특구지역 경험 및 인식

- [A1] 이전에도 특구지역과 관련하여 업무(사무)를 수행한 경험이 있습니까? 수행한 경험에 대하여 간략히 설명해 주십시오.
- [A2] (공무원) 기존 특구지역과 관련하여 귀하가 맡은 주요 업무는 무엇이었습니까? (특구의 지정, 세제특례/규제완화 관련 등)
- [A2-1] 귀하가 담당하던 특구지역은 무엇이었습니까? (관광특구, 지역특화발전특구, 연구개발특구 등)
- [A2-2] 귀하가 담당하던 특구지역에 입점해있던 기업의 규모는 얼마나 되니까? (입점기업의 수, 기업체 예산/규모별 현황 등)
- [A2-3] 귀하가 담당하던 특구지역에 입점해있던 기업이 받았던 혜택은 어떻게 됩니까? (혜택에 대한 구체적인 설명 요구)
- [A2-4] 귀하는 특구지역의 기업에게 주던 혜택이 기업유치에 도움이 된다고 생각하십니까? 그 이유는 무엇입니까?
- [A2-5] 귀하는 특구지역의 기업에게 주던 혜택이 지역균형발전이나 지역경제 활성화에 도움이 된다고 생각하십니까? 그 이유는 무엇입니까?
- [A2-6] 귀하가 특구지역의 기업 및 특구지역 관리와 관련하여 겪은 어려움은 무엇입니까?
- [A3] (민간기업) 기존 특구지역에서 귀하가 수행하던 사업은 무엇이었습니까?
- [A3-1] 귀하의 사업이 입점하였던 특구지역은 무엇이었습니까? (관광특구, 지역특화발전특구, 연구개발특구 등) 해당 특구지역에 입점하게 된 주된 이유는 무엇입니까?
- [A3-2] 귀하의 사업이 입점하였던 특구지역에 입점해있던 경쟁 기업이 있습니까? 있다면 규모는 얼마나 되니까? (입점기업의 수, 기업체 예산/규모별 현황)
- [A3-3] 귀하의 사업이 입점하였던 특구지역에서 귀하에게 주었던 혜택은 어떻게 됩니까? (혜택에 대한 구체적인 설명 요구)

- [A3-4] 귀하의 사업이 입점하였던 특구지역에서 기업에게 주던 혜택이 기업유치에 도움이 된다고 생각하십니까? 그 이유는 무엇입니까?
- [A3-5] 귀하의 사업이 특구지역에 입점함으로써 지역균형발전과 지역경제 활성화에 도움이 되었다고 생각하십니까? 그 이유는 무엇입니까?
- [A3-6] 귀하의 사업이 특구지역에서 사업수행과 관련하여 겪은 어려움은 무엇입니까? (거주지 이전의 어려움, 열악한 사회기반시설 등)

B. 기회발전특구(ODZ) 인식

- [B1] 귀하는 현 정부의 기회발전특구(ODZ)에 대하여 알고 계십니까? 아시는 만큼 설명해 주시기 바랍니다. (잘 모르고 있다면, 인터뷰어가 구체적으로 설명 후 다음 질문으로 넘어가기)
- [B1-1] 기회발전특구(ODZ)의 세제 혜택안과 관련하여 알고 계십니까?
- [B1-2] 기회발전특구(ODZ)의 규제완화안에 대하여 알고 계십니까?
- [B1-3] 기회발전특구(ODZ)의 교육지원과 관련하여 알고 계십니까?
- [B2] 현 정부에서 새롭게 추진하는 기회발전특구(ODZ)는 기존 특구지역 정책과 어떠한 차별점이 있다고 생각하십니까?
- [B2-1] 차별점이 있다고 생각하신다면 어떠한 측면에서 그렇게 생각하십니까?
- [B2-2] 차별점이 없다고 생각하신다면 어떠한 측면에서 그렇게 생각하십니까?
- [B3] 기회발전특구(ODZ)의 추진을 지방자치단체 주도의 상향식(bottom-up)으로 특화산업의 선정, 특구지역의 지정, 투자유인을 위한 방안 마련으로 이루어지도록 하는 방안과 관련하여, 귀하는 기회발전특구(ODZ)의 추진에 어떠한 강점 혹은 문제점이 있을 거라고 생각하십니까?

[B4] 현 정부에서 추진하는 기회발전특구(ODZ)가 귀하의 지방자치단체/사업에 기회라고 생각하십니까? (공무원은 지역균형발전 / 민간기업은 기업활성화 달성이 가능하다고 생각하는지 묻기)

[B4-1] 기회라고 생각하신다면 어떠한 측면에서 그렇게 생각하십니까?

[B4-2] 기회가 아니라고 생각하신다면, 오히려 위기가 될 거라고 생각하십니까? 위기라고 생각하시는 이유는 무엇입니까?

C. 기회발전특구(ODZ)의 세제/규제/금융 특례 우선순위 인식

[C1] 대한상공회의소에서는 지난 7월 현 정부와 민선8기 지방자치단체에 요구한 최우선 과제로 “규제 해소”와 “지역 특화산업 육성”, “투자유치”를 뽑았습니다. 이와 관련하여 귀하는 각각의 과제 중 어떠한 것이 가장 시급하다고 생각하십니까? 어떠한 측면에서 그렇게 생각하십니까? (대한상공회의소 보도자료 참고)

[C2] 현 정부에서는 기회발전특구(ODZ)의 실현을 위하여 세제혜택과 규제완화 및 교육지원 방안을 구상하였습니다. 모든 혜택안의 동시실행이 어려워, 한 가지 안을 우선 실행하여야 한다고 할 때, 귀하는 어떠한 안이 우선 실행될 필요가 있다고 생각하십니까? 그렇게 생각한 이유는 무엇입니까?

[C3] <세제특례> 현 정부는 기회발전특구(ODZ)의 실현을 위한 세제혜택으로 각 단계별로 다음과 같은 혜택을 구상하고 있습니다. 귀하는 각각의 혜택 중 가장 최우선으로 실현되어야 할 혜택은 무엇이라고 생각하십니까? (단계의 구체적 혜택에 대하여 질문하기. 예를 들어, 답변이 “기업운영 단계의 기업승계 요건 완화”라는 식으로 도출되어야 함)

투자재원 마련 단계	양도소득세 이연 및 감면, 창업자 증여세 감면, 취득세 및 재산세 감면
기업운영 단계	법인세 및 소득세 감면, 특구 개발 펀드에서의 금융소득 관련 소득세 감면, 특구 내 중소/중견기업의 기업승계 요건 완화 혜택
투자종료(처분) 단계	자산 등의 양도소득세, 법인세, 상속세 등 감면

- [C3-1] 제안된 혜택안 중 각 단계별로 최우선적으로 이루어져야 할 혜택은 무엇이라고 생각하십니까? 가장 중요한 이유는 무엇이라고 생각하십니까?
- [C3-2] 제시하신 최우선적 혜택안이 이루어지면, 혜택의 정도는 어떻게 되어야 한다고 생각하십니까?
- [C3-3] 제시하신 최우선적 혜택안이 이루어지면, **(공무원)** 지역균형발전이나 경제활성화에 **(민간기업)** 기업투자 활성화에 얼마나 도움이 될 것이라고 생각하십니까?
- [C3-4] 기회발전특구(ODZ)의 단계별 세제혜택안이 기존의 특구 세제혜택과 달라진다고 생각하십니까? 다르다면 어떠한 점이 달라진다고 생각하십니까? 그 이유는 무엇입니까? (다르지 않다면, 어떠한 점에서 다른 것이 없다고 생각하십니까? 그 이유는 무엇입니까?)
- [C3-5] 현 정부의 기회발전특구(ODZ) 단계별 세제혜택안 외에 각 단계별로 추가되어야 할 혜택은 무엇이라고 생각하십니까?
- [C3-6] 현 정부의 기회발전특구(ODZ) 단계별 세제혜택안이 주어지면 반대급부로 기업의 의무는 어느 범위까지 설정해야 한다고 생각하십니까?

[C4] <규제특례> 현 정부는 기회발전특구(ODZ)의 실현을 위한 규제혜택으로 다음과 같은 혜택을 구상하고 있습니다. 귀하는 각각의 혜택 중 가장 최우선으로 실현되어야 할 혜택은 무엇이라고 생각하십니까? (C3과 마찬가지로)

규제의 신속확인	관련 법령상 각종 허가 등의 필요 여부를 지방자치단체에 확인을 요청하고 기한 내에 회신이 없으면 허가 등이 필요치 않은 것으로 간주하는 제도
실증 특례	신기술이 법령에서 허용되지 않아 사업시행 할 수 없는 경우에 실증특례 요청 시 이를 부여하는 제도
임시 허가	인허가 등의 근거가 되는 기준, 규격, 요건 등이 없거나 맞지 않는 경우 기업이 임시허가를 요청하면 임시허가를 부여하는 제도

- [C4-1] 제안된 혜택안 중 최우선적으로 이루어져야 할 혜택은 무엇이라고 생각하십니까? 가장 중요한 이유는 무엇이라고 생각하십니까?
- [C4-2] 제시하신 최우선적 혜택안이 이루어지면, 혜택의 정도는 어떻게 되어야 한다고 생각하십니까?

[C4-3] 제시하신 최우선적 혜택안이 이루어지면, **(공무원)** 지역균형발전이나 경제활성화에 **(민간기업)** 기업투자 활성화에 얼마나 도움이 될 것이라고 생각하십니까?

[C4-4] 기회발전특구(ODZ)의 규제특례안이 기존의 특구 규제특례와 달라진다고 생각하십니까? 다르다면 어떠한 점이 달라진다고 생각하십니까? 그 이유는 무엇입니까? (다르지 않다면, 어떠한 점에서 다른 것이 없다고 생각하십니까? 그 이유는 무엇입니까?)

[C4-5] 현 정부의 기회발전특구(ODZ) 규제특례안 외에 추가되어야 할 혜택은 무엇이라고 생각하십니까? (메뉴판식 규제특례 적용에 대한 의견 분기)

[C4-6] 현 정부의 기회발전특구(ODZ) 규제특례안이 주어진다면 반대급부로 기업의 의무는 어느 범위까지 설정해야 한다고 생각하십니까?

[C5] <금융지원> 현 정부는 기회발전특구(ODZ)의 실현을 위한 금융지원의 하나로 지방투자촉진보조금 혜택을 구상하고 있습니다. 귀하는 지방투자촉진보조금과 관련하여 가장 최우선으로 제공되어야 할 보조금 유형은 무엇이라고 생각하십니까? (C3&C4와 마찬가지로)

입지보조금	지방이전기업, 상생형일자리기업, 개성공단기업 등을 대상으로 토지 매입비 등을 보조
설비보조금	건축비, 기계장비 구입비를 지원

[C5-1] 각각의 보조금 지원과 관련하여 보조금의 지원 범위와 혜택의 정도는 어떻게 되어야 한다고 생각하십니까?

[C5-2] 제시하신 범위로 보조금이 지급되면, **(공무원)** 지역균형발전이나 경제활성화에 **(민간기업)** 기업투자 활성화에 얼마나 도움이 될 것이라고 생각하십니까?

[C5-3] 기회발전특구(ODZ)의 금융지원안이 기존의 특구 금융지원과 달라진다고 생각하십니까? 다르다면 어떠한 점이 달라진다고 생각하십니까? 그 이유는 무엇입니까? (다르지 않다면, 어떠한 점에서 다른 것이 없다고 생각하십니까? 그 이유는 무엇입니까?)

- [C5-4] 현 정부의 기회발전특구(ODZ) 금융지원안 외에 추가되어야 할 혜택은 무엇이라고 생각하십니까?
- [C5-5] 현 정부의 기회발전특구(ODZ) 금융지원이 주어진다면 반대급부로 기업의 의무는 어느 범위까지 설정해야 한다고 생각하십니까?
- [C6] 현 정부는 기회발전특구(ODZ)의 실현을 위한 단계별 세제혜택, 규제특례, 금융지원 외에 추가적으로 필요한 지원이 있습니까? 구체적 사례를 들어 설명해 주십시오. (기타지원 관련)

D. 기회발전특구(ODZ) 지원 중간조직 관련 인식

- [D1] 현 정부의 기회발전특구(ODZ) 실현과 관련하여 각 주체의 역할 범위는 어느 정도까지 이뤄져야 한다고 생각하십니까?
- [D1-1] 중앙정부의 역할은 어떻게 변화하여야 한다고 생각하십니까?
- [D1-2] 지방정부의 역할이 어떻게 변화하여야 한다고 생각하십니까?
- [D1-3] 참여 기업이나 협회 등 민간 부문의 역할이 필요하다고 생각하십니까? 필요하다면 어느 부분에 필요하다고 생각하십니까? 그렇게 생각하는 이유는 무엇입니까?
- [D2] 기회발전특구(ODZ)의 실현을 위한 중앙과 지방정부 외에 별도의 컨트롤 타워(가칭 "지방시대위원회")가 필요하다고 보십니까?
- [D2-1] 컨트롤 타워가 필요하다면 그 이유는 무엇입니까? 반대로 필요하지 않다면 그 이유는 무엇입니까?
- [D2-2] 별도의 컨트롤 타워가 생긴다면, 컨트롤 타워의 역할 범위는 어디까지가 적절하다고 생각하십니까?

- [D3] 기회발전특구(ODZ)의 효과적인 실현을 위하여 상향식(bottom-up) 운영을 지원하는 중앙정부와 지방정부 간 중간조직이 생긴다고 한다면, 귀하는 다음에 대하여 어떻게 생각하십니까?
- [D3-1] 중간조직이 필요하다고 보십니까? 그렇다면 그 이유는 무엇입니까? 반대로 필요하지 않다면 그 이유는 무엇입니까?
- [D3-2] 중간조직이 생긴다면, 중간조직으로는 어떠한 특성을 지닌 주체가 적절하다고 생각하십니까? (예. 전문성, 정부조직의 하나, 민간기업 관련 조직 등)
- [D3-3] 중간조직이 귀하(공무원, 민간기업 및 협회)에게 기회발전특구(ODZ) 운영과 관련한 컨설팅을 제공한다면, 귀하는 컨설팅을 받을 의향이 있으십니까? (예. 정부에서 강제적으로 컨설팅을 요구할 것 같아서, 실제 운영에 필요할 것 같아서 등)
- [D3-4] 중간조직이 컨설팅을 통해 제공하는 내용 중 가장 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까? (예. 특화산업 선정 및 ODZ 지정 준비, ODZ 지정 관련 인허가, ODZ 운영준비, ODZ 시행 등)
- [D3-5] 중간조직의 컨설팅은 귀하의 기회발전특구(ODZ) 준비나 운영 등에 얼마나 도움이 될 것이라고 생각하십니까?