

GYRI Issue Report 2024

이슈리포트

2024. 1. 19.
vol. 01

발행처 고양시정연구원 발행인 김현호 WEB www.goyang.re.kr
주 소 경기도 고양시 일산동구 태극로 60 빔마루방송지원센터 11층 TEL 031-8073-8341

기회발전특구, 고양특례시의 활용 방안

유진근 초빙선임연구위원
김명준 연구원

요약

- 지역균형발전 정책은 참여 정부를 기점으로 주요한 국가 정책으로 자리 잡았고, 윤석열 정부는 지역균형발전 정책의 일환으로 기회발전특구(Opportunity Development Zone, ODZ)를 제시
 - 지역 주도 균형발전을 위하여 기회발전특구 제도를 새롭게 추진하는 한편, 기존 '지방자치분권과 지역균형발전' 정책 추진체계를 통합하여 『지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법』을 제정
 - 기회발전특구가 기존 특구 대비 갖는 확연한 차별점은 지자체가 주도할 수 있다는 점으로 원하는 교육시스템 개선, 규제완화 등이 가능(오문성·이상호, 2022)
- 기회발전특구는 미국의 Opportunity Zone을 벤치마킹한 것으로, 인센티브의 강도가 역대 유사 특구 중 가장 강력할 것으로 평가받음
 - 현재까지 공식적으로 발표된 인센티브는 산업부와 행안부의 보도자료를 통해 확인할 수 있음
 - 산업부 자료에 의하면, 주요 골자는 세제지원, 재정금융지원, 규제특례, 정주여건 등으로 구성되고, 행안부는 기회발전특구로 이전하는 기업 등의 지방세제 혜택 지원에 중점을 두고 있음
- 정부의 수도권에 대한 적용 기준이 아직 명확하게 발표되지 않아 보다 선제적인 관점에서 고양시가 기회발전특구를 유치, 활용할 수 있는 방안의 모색이 필요
 - 경기도는 접경지역에 속한 시군을 위주로 기회발전특구의 지정을 추진하고 있으나, 기본적으로 비수도권을 위주로 하는 정책인 만큼 수도권의 지정은 제한적일 수 있음
 - 100만 인구 고양시의 경우 기회발전특구 지정 순위가 밀릴 소지가 있으므로, 먼저 경제자유구역의 선정에 우선순위를 두고, 추후 기회발전특구 지정을 위한 선제적 전략의 마련이 필요

01 기회발전특구 개요

기회발전특구(Opportunity Development Zone, ODZ)는 지역균형발전 달성을 위하여 규제완화, 인센티브 제공 등을 포함해서 윤석열 정부가 강조하는 대표적인 정책 수단

□ 역대 정부의 지역균형발전 주요 정책

- 각 정부마다 지역균형발전 정책에서 지목하고 있는 문제점은 각기 달랐고, 추진 방향도 정부에 따라 달리 나타나는 양상을 보임
 - 아래는 역대 정부의 지역균형발전 정책을 나타낸 것으로, 윤석열 정부는 지역균형발전을 위한 대표적인 정책으로 기회발전특구(Opportunity Development Zone, ODZ)를 제시하고 있음
 - 참여 정부 : '수도권 일극 집중과 지역 간 불균형 심화'를 문제로 인식, 국가 차원의 통합적 접근 모색
 - 이명박 정부 : '지역의 글로벌 경쟁력 취약'을 문제로 인식, 불합리한 내부 관행 해체를 통한 경쟁력 제고 모색
 - 박근혜 정부 : '지역 주민들이 체감하는 낮은 삶의 질 수준과 행복지수'를 문제로 인식, 이를 지역문제로 확대
 - 문재인 정부 : '수도권과 지방 간 격차 확대로 지속가능한 국가 발전 저해'를 문제로 인식, 지역 주도 역할 강조
 - 윤석열 정부 : '확일화된 감독, 지방 자율성 약화, 중앙정부에 대한 의존성 강화'를 문제로 인식, 지역 주도의 '분권형 균형발전'을 통해 지방의 다양성과 경쟁성을 확보하여 지원 사각지대를 해소

역대 정부의 지역균형발전 주요 정책

구 분	주요 정책
참여 정부 (2004-2008)	• 혁신정책(RIS 사업) • 균형정책(신활력사업, 지역특화발전특구) • 산업정책(수도전략산업) • 공간정책(세종시, 혁신도시, 기업도시) • 질적발전정책
이명박 정부 (2009-2013)	• 5+2 광역경제권 • 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권 • 행정재정권한 지방이양 등 • 수도권과 지방의 상생발전
박근혜 정부 (2014-2017)	• 지역행복생활권 • 지역경제 활력 • 교육여건 개선 및 인재양성 • 지역문화 육성 및 생태복원 • 지역복지, 의료개선
문재인 정부 (2018-2022)	• 지역혁신체계 • 혁신성장 • 초광역권(메가시티) • 지역인재, 교육의 선순환 • 지역자산 활용 • 국가혁신융복합단지 • 지역발전투자협약 • 도시재생뉴딜 • 혁신도시 활성화
윤석열 정부 (2023 -)	• 기회발전특구 • 분권정책과 균형발전정책 통합(법률 및 위원회 통합) • 투자, 기업, 공공기관 이전 강화 • 교육자육특구 • 균등회계 및 지역자율사업 확대

〈출처〉 이소영 외(2021), 송우경(2021)을 바탕으로 작성

□ 기회발전특구 논의 배경

- 파격적인 세제지원 및 거침없는 규제특례를 통해 개인과 기업이 감면받은 세금을 기회발전특구에 재투자하도록 유인을 제공하지는 취지(20대 대통령직인수위원회, 지역 균형발전 비전 대국민 발표)
 - 기회발전특구는 '기업의 지방 이전 및 투자 촉진'이라는 국정과제 달성을 위한 주요 정책 수단으로 언급
 - 지자체가 투자기업과 협의한 지역을 기회발전특구로 지정하고, 다양한 정책적 지원을 시행함으로써 지역균형발전을 도모하는 것이 목적

□ 지방자치분권과 지역균형발전 정책 추진체계 통합

- 정책 추진체계 통합 및 정비의 일환으로 행안부와 산업부의 두 법률을 통합한 『지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(23년 6월)』(약칭: 「지방분권균형발전법」)이 제정되면서 기획발전특구 도입의 법적 근거 마련
 - 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」은 기획발전특구를 '개인 또는 법인의 대규모 투자를 유치하기 위하여 관계 중앙행정기관과 지자체의 지원이 필요한 곳 중 같은 법 제23조에 따라 지정·고시되는 지역'으로 정의
 - 같은 법 제23조에서 기획발전특구의 지정 및 변경·해제 절차, 지원 내용 등을 규정
 - 상기 법은 기획발전특구 외에도 지방시대 종합계획 수립, 지방시대위원회 설치 등 다양한 방면에서 새로운 지역균형발전 추진체계에 관한 내용을 규정하고 있으며, 다음의 표는 법 개정에 따른 주요 변화 사항을 간략히 정리한 것임

『지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법』 시행에 따른 정책 추진체계 변화

구 분	『지방분권균형발전법』 시행 이전		지방분권균형발전법
	지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법	국가균형발전 특별법	
제 정	'13. 5. 28 (23. 7. 10. 폐지)	'04. 4. 1 (23. 7. 10. 폐지)	'23. 6. 9.
계 획	자치분권 종합계획, 연도별 시행계획	국가균형발전 5개년 계획, 부문별 발전계획안, 시·도 발전계획 등	지방시대 종합계획, 시·도 지방시대 계획·시행계획 부문별 계획· 시행계획 등
기 구	자치분권위원회 대통령 소속 자문위 위원 27명	국가균형발전위원회 대통령 소속 자문위 위원 34명 이내	지방시대위원회 대통령 소속 자문위 위원 39명 이내
주무부처	행안부	산업부	행안부 산업부

〈출처〉 정다연(2023)을 바탕으로 재작성

□ 지방시대위원회 설립 및 관련 동향

- 지방시대위원회는 '23년 7월 『지방분권균형발전법』에 근거하여 설치된 후 관련 정책의 컨트롤타워 역할을 수행
 - 지방시대위원회는 균형발전과 지방분권의 통합 추진체계로서, 특히 기획발전특구의 지정 및 운영에 관여
- 지방시대위원회는 '23년 7월 기획발전특구 기획을 위한 사전 조사 지원 사업 공고를 게시
 - 주요 지원 분야는 기획발전특구 기획에 필요한 지역 내 입지, 산업, 기업, 교육, 규제 등 계획 수립에 필요한 현황 등에 대한 조사
 - 각 시도 지자체별 1개의 컨소시엄을 지원하는 사업으로 '23년 11월 말 최종보고회를 끝마친 상황
- 각 시도에서 기업 유치 및 기본계획을 수립하여 산업부에 기획발전특구 지정 신청을 하면, 지방시대위원회에서 심의 및 의결 후 산업부 장관이 지정하는 절차로 진행될 예정
 - 지방시대위원회는 기업의 투자계획, 집적 가능성 등 대통령령으로 정하는 사항을 고려할 예정

대통령령으로 정하는 사항

△ 입주수요 확보 가능성, △ 정주 환경의 확보 또는 연계 가능성, △ 부지와 광역교통망·정보통신망·용수·전력 등 기반 시설 확보 가능성, △ 개발의 경제성, △ 지역 주요 산업과 연계 발전 가능성, △ 그 밖에 기획발전특구의 지정에 필요한 사항으로 산업부 장관이 정하여 고시하는 사항

□ 기회발전특구 관련 산업부 동향

- 주무부처인 산업부는 '지방투자 활성화를 위한 기회발전특구 추진방안'을 의결하고, 기회발전특구의 본격적인 추진을 계획
- '지역 주도형 균형발전'이라는 지방시대 철학에 맞게 각 시도가 자율적으로 기회발전특구를 설계 및 운영
 - 산업단지 및 경제자유구역, 기업도시 등 이미 조성된 계획입지 혹은 신규입지 모두 지정 가능
 - 다만, 행정단위에 따라 지정되는 면적이 구분됨(광역시: 150만 평 이내, 도: 200만 평 이내)
- 기회발전특구에 투자하는 기업을 위한 대표적 인센티브는 규제특례, 세제지원, 재정지원, 근로자 거주여건 개선 등
 - 규제특례 : 기업의 지방투자·경영활동에 걸림돌이 되는 규제에 대한 특례를 각 시도가 직접 설계하는 '기회발전특구특례' 제도를 도입
 - 세제지원 : 기회발전특구에 투자하는 기업들에는 투자자원 마련, 투자이행, 경영활동 등 단계별로 세제 혜택 부여
 - 재정지원 : 지방투자촉진보조금 지원비율을 5%p 더하고, 기업당 국비지원 한도를 100억 원에서 200억 원으로 상향할 계획
 - 근로자 거주여건 개선 : 특구 내 주택 취득 시 양도세 혜택, 민영주택 특별공급, 공동 직장어린이집 설치 우대 추진

기회발전특구 추진체계

지방시대위원회	기회발전특구 시책의 컨트롤타워 기회발전특구 사전조사 및 기획 기회발전특구 심의 의결	「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 근거
↑		
산업통상자원부	기회발전특구 지정(광역시: 150만 평 이내, 도: 200만 평 이내) 기회발전특구 운영	지방시대위원회의 심의 및 의결 후 산업부장관이 지정
↑		
광역지방자치단체	산업부에 기회발전특구 신청 기회발전특구 기본계획 수립	산하 기초 지자체 계획 반영
↑		
기초지방자치단체	기회발전특구계획 수립	광역지자체에 제출

□ 기회발전특구의 기존 특구 대비 차별점

- 이서희(2023)의 연구에 따르면, '22년 8월 기준 전국적으로 909개 이상의 특구(지구, 단지, 클러스터 등 포함)가 산재해 있는 것으로 파악되는 만큼, 기존 특구와의 차별점을 주목해야 함
 - 대표적인 기존 특구로 경제자유구역, 자유무역지역, 외국인투자지역, 관광특구, 지역발전특화지구, 연구개발특구, 규제자유특구, 기업도시, 혁신도시 등이 존재
 - 특구마다 목적, 인센티브 등은 달리 나타나고 있으나, 기본적으로 중앙정부가 주도하여 운영
 - 현재 고양시는 지역발전특구(화훼산업특구, 전시문화특구)와 관광특구로 지정('24년 1월 기준)
- 기존의 특구 제도가 특정 산업의 육성을 주안점으로 두는 반면, 기회발전특구는 평균적인 인구밀도의 분산을 추구하는 데 중점을 두고 있음

- 기회발전특구는 주요 목적이 지역균형발전을 위한 인구 분산에 있고, 이를 위한 환경 조성에 중점을 두고 있음
 - 개인과 법인이 이동하게 유도할 수 있는 교육시스템 개선, 활동에 적합한 규제완화 등(오문성·이상호, 2022)
- 기회발전특구의 운영 방식은 정부의 역할을 최소화한 상향식(Bottom-up)이 기본으로, 기존 정부 주도 특구의 하향식(Top-down) 정책과는 대비
 - 중앙정부는 지자체가 원하는 교육시스템의 개선, 규제완화 역할만 수행하고, 그 이외의 영역은 지자체에 모두 일임
 - 기존에 시도된 적 없는 방식인 만큼, 지자체의 운영 역량과 능동적인 참여가 무엇보다 중요하며, 지자체는 정부에 다양한 맞춤형 요구를 할 수 있어야 함
- 합리적 세제 개편을 위한 테스트베드(test bed)로서의 기능 역시 기존의 특구가 하지 못했던 기회발전특구 본연의 역할이라고 볼 수 있음
 - 기존 특구에서 전례를 찾기 힘든 강도의 세제 혜택 부여
 - 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 의하면, 국가와 지자체는 기회발전특구에 투자하는 개인 또는 법인에 대하여 국세 또는 지방세 감면 등의 혜택을 부여할 수 있음

02 해외사례 및 주요 인센티브

기회발전특구의 모태가 된 미국의 Opportunity Zone 사례 참조 및 현재까지 발표된 기회발전특구의 주요 인센티브 파악

□ 기회발전특구 관련 해외사례(미국)

- Promise Zone(PZ)은 낙후 지역 활성화를 위해 추진한 정책으로, 빈곤, 치안 등에 문제가 있거나 저개발 상태인 지역을 선정해 연방정부가 지원
 - 연방정부가 지역 지도자들과 협력하여 경제활동 증가, 교육 기회 개선, 공공건강 증진 등을 목적으로 함
 - PZ는 직접적인 자금지원은 없으나, 기술지원과 특구 지정 후 10년간 연방 직원 지원, 연방 보조금 프로그램 등에 혜택을 제공
- Opportunity Zone(OZ)은 기회발전특구의 모태가 된 것으로 평가받으며, 자본소득세의 유예, 감면 혹은 면제 혜택을 제공하는 제도를 말함
 - 2017년 조세감면 및 고용에 관한 법안(Tax Cuts and Jobs Act of 2017)에 포함된 내용으로 미국 내 특정 지역에 자산 교환을 통해 획득한 이윤을 180일 내 재투자 시 자본소득세 혜택 제공
 - 민간 투자자에 대한 세금 혜택을 통해 낙후 지역 경제 성장 및 고용 창출 등을 목적으로 한 법안
 - 주정부에 의해 QOZ(Qualified Opportunity Zone)에 선정되면, 연방정부 검토 후 승인 지원
 - Qualified Opportunity Fund(QOF, 적격기회펀드)를 통해 OZ에 간접투자 함으로서 투자자는 세제 혜택을 받을 수 있음(최진섭, 2022)
 - QOF는 OZ에 투자하는 기금으로, 펀드 자산의 90% 이상을 OZ에 투자하는 것이 의무화
 - 또한, QOF는 OZ의 부동산에 투자하거나 특구의 기업에 투자 가능

- OZ의 투자자는 자본이득을 QOF에 재투자하면 양도소득세 납부 유예, 양도소득세 감면, 양도소득세 면제의 세 가지 세금 혜택을 받을 수 있음
 - 유예 : 투자가 매각 또는 교환할 때까지 혹은 2026년까지 양도소득세 납부 유예 가능
 - 감면 : QOF에 투자한 자산(양도소득분만 해당)을 5년 보유한 경우, 향후 최종 과세시 총소득에 포함될 양도소득 금액을 10% 공제하고, 7년 이상 보유 시 5% 추가 공제
 - 면제 : 투자 기간이 10년 이상일 경우, 투자 자본 매각에 따른 자본이득에 대한 과세(양도소득세) 100% 면제

Opportunity Zone 주요 내용 정리

구 분	Opportunity Zone(OZ)
타입라인	• 180일 이내 자본이득 가능
자산 종류	• 모든 종류의 투자 가능(주식, 부동산 혹은 다른 종류의 투자자산)
투자구조	• 다중자산 가능(Pooled Fund)
양도소득세	• (유예) 양도소득세 납부 의무 2026년까지 연기 가능, (감면) 투자기간 5년 넘으면 양도소득세 10% 감면, 투자기간 7년 넘으면 양도소득세 15% 감면, (면제) 투자금 10년 이상 유지 시 양도소득세 100% 감면

〈출처〉 한국지방행정연구원(2022)

- Opportunity Zone(OZ) 추진에 따른 주요 성과는 일자리 창출, 투자액 증대, 빈곤 구제 등이 거론되고 있음
 - 일자리 창출 : OZ에 대한 투자는 해당 OZ 지역 내에서 최소 50만 개의 일자리를 창출한 것으로 파악
 - 투자액 증대 : '18년 2분기부터 '19년 4분기까지 OZ 내 기업에 대한 사모펀드 투자는 OZ 이외 기업 대비 29% 증가
 - 빈곤 구제 : OZ에 대한 투자로 인해 OZ 지역의 빈곤율은 11% 감소하는 한편, 약 100만 명의 미국인을 빈곤에서 구제한 것으로 평가
- 우수한 성과에도 불구하고, OZ의 경우 기업 투자 사례가 아닌 부동산 투자에 집중되어 투기 측면의 부작용이 꾸준히 지적되고 있고, 사업의 공익성(고용 의무화 등)을 고려하는 장치가 없다는 한계 존재
 - 정책의 취지와는 달리 수익률이 높은 일부 사업을 중심으로 투자가 집중되는 경향이 있고, 공익성 높은 사업은 자금난을 겪는 사례 발생
 - 또한, 세제 혜택 대상이 양도소득의 재투자로 한정되어, 수혜자의 대부분이 고소득자인 것으로 나타남

□ 산업부와 행안부의 기회발전특구 주요 인센티브 현황

- 산업부 : 기회발전특구 인센티브의 주요 골자는 세제지원, 재정금융지원, 규제특례, 정주여건 개선 등 네 가지로 구성
 - 취득세·재산세 감면의 경우 비수도권과 수도권에 차별적인 인센티브를 제공하는 한편, 다른 항목에서 차등적 인센티브는 없는 것으로 파악

기회발전특구 인센티브 주요 내용(산업부)

구 분		주 요 내 용
① 세제 지원	1.~2. 소득·법인세	• 기업이 부동산 처분 후 특구 이전 시 양도차익 소득·법인세를 특구 내 취득 부동산 처분 시까지 과세 이연 • 창업기업 및 신설 사업장 소득·법인세 감면 (5년 100% + 2년 50% 감면)
	3.~4. 취득세·재산세	• 특구로 기업 이전 시 * 취득세 100%(조례 50% 포함), 재산세 5년 100% + 5년 50% 감면 • 특구 내 창업 시 - (비수도권) 취득세 100%(조례 50% 포함), 재산세 5년 100% + 5년 50% 감면 - (수도권) 취득세 75%(조례 25% 포함), 재산세 3년 100% + 2년 50% 감면 • 공장 신·증설 시 - (비수도권) 취득세 75%(조례 25% 포함), 재산세 5년 75% 감면 - (수도권) 취득세 75%(조례 25% 포함), 재산세 5년 35% 감면
	5. 개발부담금	• 개발부담금 100% 감면
	6. 상속세	• 특구 이전기업의 기업상속공제 사후관리 요건 완화 * '업종변경 제한' 및 '상속인의 대표이사 종사 의무' 폐지
	7. 지역균형발전 특별회계	• 자율계정 확대를 통해 특구 인프라 확충 등 지원
	8. 기회발전특구 펀드	• 민간자본을 재원으로 펀드를 조성, 기업·인프라 투자 활성화 • 펀드에 일정기간(10년) 이상 투자시 이자·배당소득 세제혜택(분리과세 9%)
② 재정 금융 지원	9. 저리금융	• 저리 융자 상품개발을 통한 특구기업 지원
	10. 지방투자촉진 보조금	• 지방투자촉진 보조금 지원 확대 (지원비율 5%p 가산, 기업당 국비지원 한도 100억원 → 200억원)
③ 규제 특례	11. 3중 세트	• 규제혁신 3중세트(신속확인·실증특례·임시허가) 적용
	12. 규제특례제도	• 지방정부가 규제 특례를 직접 설계하여 신청 → 지방시대위원회 심의·의결 후 해당규제 특례 부여
④ 정주 여건 개선	13. 주택 특별공급	• 특구 내 기업 근로자 대상 민영주택 특별공급(10%)
	14. 주택 양도세	• 농어촌주택 양도세 특례 적용
	15. 교육지원	• 초·중·고등학교 설립지원 • 중소기업 공동 직장어린이집 설치지원 우대

〈출처〉 산업부 보도자료(2023.10.)

- 행안부 : 『지방세입 관계 법률 개정안』을 통해 지방에 대한 투자를 확대하고 침체된 지역경제를 활성화하여 지역의 균형발전을 도모할 수 있을 것으로 기대
- 이번 개정안 중 기회발전특구 내 이전·창업 기업의 사업용 부동산에 대한 지방세제 혜택 제공 등을 통해 지역경제 활력을 높이려는 시도

개정안 중 기회발전특구 관련 인센티브 (행안부)

구 분	기업활력지원
본점·주사무소·공장 이전 (수도권 → 비수도권 특구)	〈취득세〉 50% + 50% (조례) 〈재산세〉 5년간 100% + 5년간 50% (조례)
특구 내 기업 창업	〈취득세〉 50% + 50% (조례) 〈재산세〉 5년간 100% + 5년간 50%(조례) * 수도권의 경우 1) 취득세: 50% + 조례 25% 2) 재산세: 3년 100% + 2년 50%
특구 내 공장 신·증설	〈취득세〉 50% + 25% (조례) 〈재산세〉 5년간 75% * 수도권의 경우 1) 취득세 50% + 조례 25% 2) 재산세 5년 35%

〈출처〉 행안부 보도자료(2023.12.)

03 고양특례시 기회발전특구 활용 전략

수도권에 대한 기준이 아직 발표되지 않은 상황에서 중장기적인 관점에서 고양특례시가 기회발전특구를 활용할 수 있는 방안 모색 필요

□ 수도권 기회발전특구 지정 신청 대상 지역 기준

- 『지방분권균형발전법』에 따르면 수도권 지역은 다음 조건을 충족하는 지역 가운데 지방시대위원회가 정하는 지역의 시도지사가 기회발전특구 지정을 신청할 수 있도록 함
 - 인구감소지역 또는 「접경지역 지원 특별법」 제2조 제1호에 따른 접경지역
 - 접경지역: 1953년 7월 27일 체결된 「군사정전에 관한 협정」에 따라 설치된 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 사군과 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2조 제7호에 따른 민간인통제선 이남의 지역 중 민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 사군
- 접경지원 지원 특별법 시행령은 수도권 접경지역의 범위를 다음과 같이 규정
 - 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 사군
 - 인천광역시 : 강화군, 옹진군
 - 경기도 : 김포시, 파주시, 연천군
 - 대통령령으로 정하는 사군
 - 경기도 : 고양시, 양주시, 동두천시, 포천시
- 지방시대위원회는 수도권 기회발전특구 지정 신청 대상 지역에 관한 기준을 아직 발표하지 않고 있음
 - 지방시대위원회 내부검토 작업을 거쳐 2월 중 산업부 고시로 발표 예상
 - 기회발전특구가 기본적으로 비수도권 지역을 대상으로 하며 수도권 지역에 대해서는 예외적으로 인정한다는 당초 제도 도입 취지로 볼 때 수도권 기준은 매우 제한적일 것으로 전망
 - 고양시는 「접경지역 지원 특별법」상 접경지역에 해당되지만, 인구가 100만 명을 초과하는 특례시라는 점에 수도권 대상 지역 기준 설정 시 고려될 것으로 보임

□ 수도권 지역의 기회발전특구 지정 신청 관련 동향

- 경기도, 인천 등이 관할 지역의 기회발전특구 지정을 추진하고 있으나 수도권 신청 기준이 발표되지 않고 있어 구체적인 계획수립에 어려움을 겪고 있음
 - 경기도와 인천은 기회발전특구 기획에 필요한 지역 내 입지, 산업, 기업, 교육, 규제 등 계획 수립에 필요한 현황에 대한 조사를 지원하는 2023년 사전조사 사업에 참여
 - 양주시, 포천시, 동두천시, 연천군, 가평군 등 경기북부 5개 시군은 '경기북부 5개 시군 기회발전특구 추진협력체' 결성
 - 인천은 인구감소지역이며 접경지역인 강화군, 옹진군을 기회발전특구 지정 대상으로 추진 중
 - 경기도는 2024년 상반기 기회발전특구 지정 신청을 목표로 기회발전특구계획 수립 연구용역 진행 중(경기연구원 2023.12.01. 착수보고회)
 - 고양시 등 경기도 8개 시군이 대상

- 경기도는 산업부에 기회발전특구 관련 의견 제출(2023.12.15.)
대상지역, 면적 상한, 지방세 혜택 등의 수도권 관련 사항에 대하여 구체적인 가이드라인 제시를 요청

□ 기회발전특구의 파격적인 인센티브

- 기회발전특구는 다른 특구와는 달리 파격적인 인센티브를 패키지 형태로 제시하고 있어 고양시는 중장기적인 관점에서 이를 활용하는 방안을 모색하는 것이 바람직함
 - 고양시가 최우선 순위로 지정을 추진하고 있는 경제자유구역의 인센티브는 외국인투자기업을 주 대상으로 하고 있어 국내기업에 대해서는 혜택이 크지 않은 편임
 - 경기경제자유구역에 입주하는 국내·외 기업에 대해서「지방세특례제한법」을 적용하여 취득세와 재산세를 감면하는 수준
 - 수도권 소재 기회발전특구의 경우 취득세와 재산세의 감면 정도는 경기경제자유구역과 유사하나 지방세 이외의 다른 분야에서 경제자유구역이 제공하지 못하는 인센티브를 파격적으로 제공하고 있음
 - 세제지원: 소득법인세 과세 이연, 창업기업 및 신설 사업장 소득법인세 감면, 개발부담금 100% 감면, 상속세 관련 요건 완화 등
 - 재정·금융 지원: 기회발전특구 펀드 조성, 특구기업 저리 융자, 지방투자촉진 보조금 지원 확대 등
 - 규제특례: 규제혁신 3종 센트(신속확인·실증특례·임시허가) 적용, 지방정부 규제특례 설계 및 신청 가능
 - 정주여건개선: 주택 특별공급, 주택 양도세 특례 적용, 교육지원 등
 - 기회발전특구가 제시하는 인센티브 중에는 경제자유구역 입주 외국인 투자기업에 제공하는 경영활동 지원과 유사한 내용을 포함하고 있음
 - 지방투자촉진 보조금은 경제자유구역 외국인투자기업에 대한 현금지원과 유사
 - 지역균형발전 특별회계를 통한 특구 인프라 확충 지원은 경제자유구역 기반시설 지원과 유사
 - 정주여건 개선을 위한 교육지원은 경제자유구역의 외국교육기관 지원과 유사
 - 특히, 기회발전특구 인센티브 가운데 규제특례는 대상지역의 신산업 분야 기업유치에 큰 도움이 될 수 있을 것으로 평가
 - 기회발전특구는 고양시가 지정을 추진하고 있는 경제자유구역의 외국인투자기업에 대한 인센티브와 비교할 때 포괄적이고 파격적인 인센티브를 부여하고 있어 고양시도 중장기적인 관점에서 활용방안을 모색할 필요가 있음

기회발전특구와 경기경제자유구역의 지방세 감면

기회발전특구(수도권 지역)		경기경제자유구역
특구 내 기업창업	<ul style="list-style-type: none">• 취득세: 50%+25%(조례)• 재산세: 3년 100% + 2년 50%	<p>〈국내기업〉</p> <ul style="list-style-type: none">• 취득세: 50% + 경기도 추가 경감 25%• 재산세: 5년간 35% 감면
특구 내 공장 신증설	<ul style="list-style-type: none">• 취득세: 50%+25%(조례)• 재산세: 5년 35%	<p>〈외국인투자기업〉</p> <ul style="list-style-type: none">• 취득세: 7년간 85% + 3년간 50%• 재산세: 15년간 85%(평택시)

〈출처〉 행안부 보도자료(2023.12.), 경기경제자유구역청 홈페이지(<https://ggfez.gg.go.kr/>)

기회발전특구와 경제자유구역의 경영활동 지원 분야 인센티브 비교

구 분	기회발전특구	경제자유구역(외국인 투자기업)
보조금	<ul style="list-style-type: none"> 지방투자촉진 보조금 지원 확대 (지원비율 5%p 가산, 기업 당 국비지원 한도 100억원 → 200억원) 	<ul style="list-style-type: none"> 외투비율 30% 이상 외투기업 대상 현금지원 (공장시설·연구시설 설치비, 고용보조금, 교육훈련보조금 등)
기반시설 지원	<ul style="list-style-type: none"> 지역균형발전 특별회계 자율계정 확대를 통한 특구 인프라 확충 등 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 도로, 철도, 공항, 항만시설, 상하수도, 폐기물처리 등 기반시설 지원 (국비 50% 지원, 경제자유구역위원회 의결 시 전액 지원)
교육 지원	<ul style="list-style-type: none"> 초·중·고등학교 설립 지원 중소기업 공동 직장어린이집 설치지원 우대 	<ul style="list-style-type: none"> 외국교육기관 설립준비비, 초기운영비, 건축비 등 지원

〈출처〉 산업부 보도자료(2023.10.), 경제자유구역기획단 홈페이지(<https://www.fez.go.kr/portal/introduction.do>)

□ 중장기적인 관점에서의 고양시 기회발전특구 활용 전략

- 기회발전특구는 지역균형발전을 목표로 도입된 제도로 기본적으로 비수도권이 대상 지역이며, 수도권에는 매우 제한적으로 적용될 것으로 예상
 - 단기적으로 고양시는 기회발전특구 지정에 있어 우선순위에서 다소 밀릴 소지가 있음
 - 경기도 내 인구감소지역, 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 낙후 사군이 우선적 고려대상이 될 것임¹⁾
 - 고양시는 인구 100만명을 초과하는 특례시로 인구감소 지역이 아님(2000년대 고양시 연평균 인구증가율: 2.0%, 2010년대: 1.3%, 2020년대: 0.2%)
 - 지방시대위원회는 2월 중 산업부 고시를 통하여 수도권의 기회발전특구 지정 신청 가능 지역을 발표할 예정
- 고양시 입장에서는 민선 8기 공약사항인 경제자유구역의 지정 신청 작업에 매진하면서 중기적으로 기회발전특구를 활용하는 방안을 모색하는 것이 타당성이 높은 방안임
 - 최초 선정되는 기회발전특구들이 성공적인 성과를 창출하고 이를 더 많은 지역으로 확대할 필요가 있다는 여론이 조성될 경우, 향후 지방시대위원회의 논의를 거쳐 고양시와 같은 수도권 특례시도 기회발전특구로 지정될 기회가 생길 것임
 - 향후 국가경쟁력 강화 차원에서 수도권 경쟁력을 강화시킬 필요성에 대하여 국민 대다수의 인식 변화가 발생하면 입지 경쟁력을 보유한 수도권 지역에 기회발전특구를 지정하는 방향에 대해서 비수도권 지역의 거부감은 상당히 희석될 수 있을 것임
- 고양시 입장에서는 성공적인 국내외 기회발전특구 사례들을 연구하면서 지정 가능성에 대비할 필요
 - 기회발전특구계획에 포함되어야 하는 특구의 개발 및 관리방법, 산업육성전략, 지원계획, 규제특례 사항 등 핵심내용에 대한 계획수립역량 배양
 - 기회발전특구의 지정 신청권자가 시·도지사라는 점에서 추후 경기도와의 긴밀한 협력이 중요
- 고양시가 기회발전특구 지정 신청 가능지역으로 고시될 경우, 고양시 입장에서는 두 가지 활용방안의 검토가 필요
 - 고양시가 경제자유구역으로 지정되는 경우, 경제자유구역의 일부 지역에 대하여 기회발전특구 지정을 신청하는 것도 가능(허문구, 2023)²⁾
 - 기회발전특구가 파격적이고 획기적인 혜택을 패키지로 지원하고 있어, 경제자유구역 입주 국내 기업들에게는 큰 도움이 될 것임

1) 기회발전특구의 인센티브에도 불구하고 수도권 인구감소지역과 접경지역으로의 기업유치 가능성에 대해 회의적인 시각도 분명히 존재함

2) “특구의 입지는 기업과 지자체가 협의해 결정할 수 있으며, 산업단지 및 경제자유구역, 기업도시 등 이미 조성된 계획입지나 신규입지 모두 가능하다”(허문구, “기회발전특구 성패, 지역 특성 반영한 기획·설계·운영에 달려”. 나라경제, 2023.11.)

- 향후 경제자유구역의 확대가 필요하지만 경제자유구역 면적 총량제 등의 이유로 여의치 않을 경우 대상지역을 기회발전특구로 지정 신청하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것임
- 다른 활용방안은 고양시 지역 중 상대적으로 개발이 뒤진 지역을 기회발전특구로 지정 신청하여 기업의 대규모 투자를 유치하는 것임
- 이 방안은 지역 간 불균형 해소를 목적으로 하는 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법의 철학과도 부합

참고문헌

- 경기경제자유구역청 홈페이지(<https://ggfez.gg.go.kr/>)
- 경제자유구역 기획단 홈페이지(<https://www.fez.go.kr/portal/introduction.do>)
- 국방부. 2022.12. 군사기지 및 군사시설 보호법(약칭:군사기지법)
- 산업부. 2023. 국가균형발전 특별법
- 산업부 보도자료. 2023. 10. 지방투자 핵심거점으로 “기회발전특구” 본격 육성
- 송우경. 2021. 한국 지역정책의 변천과 시사점. 산업연구원
- 오문성, 이상호. 2022. 윤석열 정부 지역균형발전 철학과 기회발전특구(ODZ). 월간 KIET 산업 경제
- 이서희. 2023. 지역균형발전과 기회발전특구. 지방자치 이슈와 포럼. 47. pp.27
- 이소영 외. 2021. 신균형발전정책 구상 및 개편방안. 지방행정연구원
- 정다연. 2023. 기회발전특구 도입의 의미와 과제. 국회입법조사처. 제2118호
- 지방행정연구원. 2022. 규제특례지역(‘기회발전특구’ ODZ) 지정 및 운영방안
- 최진섭. 2022. 미국 기회특구제도 사례의 검토와 정책시사점. 한국지방세연구원 TIP 제71호
- 허문구. 2023. 11. 기회발전특구 성패, 지역 특성 반영한 기획설계·운영에 달려. 나라경제 2023년 11월호
- 행정안전부. 2023. 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법
- 행정안전부. 2023. 6. 접경지역 지원 특별법
- 행정안전부. 2024. 1. 지방세특례제한법
- 행정안전부 보도자료. 2023.12. 기회발전특구 이전기업 감면 신설 등 2023년 지방세입 관계 법률 개정안 본회의 통과
- 행정안전부, 산업부. 2023. 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(약칭: 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법)

유진근 시민정책연구실 초빙선임연구위원 (jinkyu@goyang.re.kr, 031-8073-8311)

김명준 시민정책연구실 연구원 (sisi6275@goyang.re.kr, 031-8073-8353)

GYRI 이슈리포트

기회발전특구, 고양특례시의 활용 방안

- 01 기회발전특구 개요
- 02 해외사례 및 주요 인센티브
- 03 고양특례시 기회발전특구 활용 전략