

탄소저감형 기회발전특구 조성방향 및 정책과제

저자

신동호 · 임형빈 · 강수현 · 송민정



◀ 주요연구내용 및 정책제안

▣ 주요 연구내용

본 연구의 주요 결과를 연구흐름에 따라 살펴보면 다음과 같다. 우선 충남의 경제·사회·환경문제 간에는 상호의존적 또는 인과관계가 존재하는 것으로 나타났다. 구체적으로 2020년 현재, 도내 최종에너지 총소비 중 산업부문 비중은 85.4%이며, 이중 북부권(천안, 아산, 서산, 당진)이 차지하는 비중은 96.8%에 달하는 수준이다. 이처럼 북부권 비중이 높은 원인은 철강, 정유, 석유화학, 반도체 등을 생산하는 에너지 다소비 업체가 다수 입지해 있기 때문이다. 또한 이들 업종은 충남의 캐시카우(cash cow)로 북부권과 여타 권역간의 경제력 격차 나아가 지역불균형문제를 심화시키는 주요 원인으로 작용하고 있다. 한편, 전국 석탄화력발전소의 절반에 해당하는 29기가 도내 서해안에 입지해 있을 뿐만 아니라 도 전체 산업부문 온실가스 배출량의 98.0%가 석유화학, 철강, 반도체·디스플레이 등으로 나타났다.

이러한 통합적 관점의 문제의식을 토대로 ①법률적 지정요건 측면, ②탄소저감 측면, ③지역균형발전 측면을 동시에 고려하는 기회발전특구의 세부 선정기준은 아래의 표와 같다. 관련하여 탄소저감형 기회발전 특구 선정 기준의 구체적 우선순위에 대해 전문가들은 ①집적 및 투자효과, ②투자계획 구체성, ③탄소배출 저감노력, ④유치업종, ⑤낙후도 및 지역균형발전효과 등의 순으로 응답하였다.

■ 충남 기회발전특구 선정기준

구 분		세 부 기 준
지정 요건	입주수요	• 투자의향 기업, 투자기업 규모 및 투자규모(억원)
		• 투자시기 및 투자협약 자료(MOU, LOI 등)
	정주환경	• 희망입지 형태, 희망면적 및 주소지 등
		• 기회발전특구와 연계한 정주환경 조성계획
	기반시설	• 교육, 의료, 문화, 체육 등 관련시설 확보수준 및 가능성
		• 기회발전특구와의 교통 접근성
	집적효과	• 통신, 용수, 전력 등 기반시설 확보수준 및 가능성
투자효과	• (발전가능성) 산학연관 혁신클러스터 및 산업생태계 구축 가능성	
인력확보	• (파급효과) 지역경제 파급효과(생산유발·부가가치유발·고용유발효과)	
탄소저감	• 기회발전특구와 연계한 인력양성 및 공급계획	
	• 유치업종, 소비전력의 재생에너지 비중(%)	
균형발전	• RE00산단 조성, 탄소순환형 산업단지 조성, 그린 에너지기업 유치, 탄소저감시설 구비 의무화, 신재생에너지 특화단지 조성, 그린 에너지 소부장산업 육성	
정책의지	• 지방소멸지수, 지역균형발전지표	
		• 지자체 차원의 별도 인센티브 제공

한편, 충남도 내 기회발전특구 조성방향을 권역별로 제시하면 다음과 같다. 먼저 북부권의 경우, 기존의 주력업종과 주요 유치 대상업종 모두 탄소 다배출 업종에 속하므로 탄소저감형 특구조성이 우선시 될 필요가 있다. 구체적으로 기업 소비전력 중 일정 부분을 재생에너지로 충당하는 RE00산단이나 탄소순환형 산업단지형태로 조성하는 한편, 탄소저감공정 및 관련시

◀ 주요연구내용 및 정책제안

설 구축을 병행할 필요가 있다.

다음으로 서해안권역의 경우, 주요 유치대상 업종이 대체로 탄소 저배출 업종에 속하나 석탄화력발전소가 다수 소재하고 있어 마찬가지로 탄소저감에 비중을 두고 특구를 조성할 필요가 있다. 또한 균형발전측면에서는 서해안권 대부분의 시·군이 지방소멸지역으로 지정에서부터 원활한 조성에 이르기까지 각 단계별로 정책적 배려가 필요하다.

끝으로 금강권역의 경우, 저발전 지역의 특성상 혁신역량수준, 정주여건 및 인력공급기반이 여타 권역에 비해 열악한 수준으로 실행력 있는 계획 수립 및 추가적인 인센티브 제공이 더욱 절실하다. 한편, 동 권역의 주요 유치 대상업종이 탄소 다배출 업종에 속하지는 않으나, 전력 소비가 상당한 업종일 경우에는 RE00산단 또는 탄소순환형 산업단지형태로 특구를 조성하거나 탄소저감공정 및 관련시설 구축에 대한 정책적 지원이 필요하다. 특히, 낙후권역의 특성상 기업의 투자여부가 명확하지 않아 중앙정부에서 제공하는 행·재정적 인센티브 외에도 지자체 차원의 인센티브 제공 등 지정단계에서부터 조성단계에 이르기까지 상당한 정책적 지원이 요구된다.

■ 정책 제안

전술하였듯이 충남의 주력산업 구조는 탄소 배출량이 높은 에너지 다소비 업종으로 구성되어 있고, 공간적으로는 북부권에 집적되어 있어 경제·사회·환경 제 측면에서 여러 고질적인 문제를 초래해 왔다. 이에 충남도는 민선 8기 들어 탄소중립경제특별도 및 지역균형발전 구현을 핵심 도정 아

젠다로 설정하기에 이르렀다. 따라서 이러한 충남이 당면한 경제·사회·환경문제에 대한 정책대안 마련 시 개별적인 아닌 통합적 접근이 필요한 시점이다.

이러한 통합적 접근의 시도로 지방의 투자환경 개선 및 민간투자를 촉진하고자 도입된 기회발전특구제도를 적극 활용할 필요가 있다. 구체적으로 탄소저감차원에서는 기회발전특구 조성 시 ①RE00산단조성, ②탄소순환형 산업단지 조성, ③그린에너지 기업유치, ④탄소저감 시설 구비 의무화, ⑤신재생에너지 특화단지 조성, ⑥그린에너지 소부장산업 육성 등을 적극 고려할 필요가 있다. 또한 지역균형발전 측면에서 도내 지역간 경제력 격차를 일정 부분 완화하기 위해서는 투자매력도가 상대적으로 낮은 지역(시·군)에 대해서도 기회발전특구 지정이 가능하도록 도차원의 정책적 배려가 필요하다.

현재, 충남도는 12개 시군이 기회발전특구 조성을 희망하고 있으나, 특구의 면적 상한제로 인해 200만평 범위 내에서 지정해야 하는 바, 기회발전특구 자체 선정기준 마련 시 ①법률적 지정요건측면, ②탄소저감측면, ③지역균형발전측면 등을 종합적으로 고려할 필요가 있다.

끝으로 향후 지방시대위원회와 산업부는 광역시도에서 올라온 기회발전특구계획을 토대로 현장실사 과정을 거쳐 최종 승인하는 절차를 남겨두고 있다. 따라서 도내 특구 대상지를 여러 곳으로 정하되, 우선순위를 두어 정부방침에 탄력적으로 대응할 필요가 있다.

목 차

제1장 서 론	1
1. 연구배경 및 필요성	3
2. 연구목적	6
3. 연구범위 및 내용	7
4. 연구방법 및 분석틀	9
제2장 선행연구 검토 및 본 연구와의 차별성	11
1. 선행연구 및 관련연구 동향	13
2. 기존 연구와의 차별성	20
제3장 국내외 지방투자촉진 및 기회발전특구 조성동향	23
1. 해외사례	25
2. 국내사례	59
3. 충남동향	72
4. 종합 및 시사점	88
제4장 충남 경제·사회·환경문제의 구조적 진단	97
1. 경제적 관점: 에너지 다소비 구조	99
2. 사회적 관점: 지역불균형 심화구조	106
3. 환경적 관점: 고탄소 배출구조	118
4. 통합적 관점: 종합 및 시사점	126

제5장 탄소저감형 기회발전특구 조성방향 및 정책과제	129
1. 정책 Delphi-AHP 분석개요	131
2. 부문별 정책과제 우선순위	133
3. 특구선정 기준 및 인센티브 우선순위	137
4. 탄소저감형 기회발전특구 조성방향 및 정책과제	140
제6장 결론 및 정책제언	147
1. 요약 및 정책제언	149
2. 연구의 한계와 향후 연구과제	152
참고문헌	153

표 목차

〈표 2-1〉 주요 선행연구 검토결과 종합	19
〈표 2-2〉 선행연구와 본 연구간 비교	21
〈표 3-1〉 미국 기회특구 세금 인센티브 혜택	30
〈표 3-2〉 기회특구펀드로 투자할 수 있는 3가지 자산 유형	35
〈표 3-3〉 기회특구펀드를 통한 투자 사례: 개발사업에 대한 자금투자	42
〈표 3-4〉 기회특구 펀드를 통한 투자 사례: 성장유망 스타트업 기업에 대한 임팩트 투자	43
〈표 3-5〉 기회특구펀드에서 실제 투자프로젝트로 연결되는 형태	44
〈표 3-6〉 RDA와 LEP 특징 비교	50
〈표 3-7〉 기업투자촉진지구(EZ) 입지 기업 인센티브	58
〈표 3-8〉 시기별 경제특구제도 도입현황	59
〈표 3-9〉 시도별 경제특구 지정현황(2022년 5월 초 기준)	60
〈표 3-10〉 주요 경제특구와 기회발전특구 비교	63
〈표 3-11〉 주요 제도 인센티브 현황	64
〈표 3-12〉 인센티브 내용	66
〈표 3-13〉 기회발전특구 지자체 대응 현황	68
〈표 3-14〉 지역균형투자촉진특별법안에 포함된 기회발전특구 관련 조항	71
〈표 3-15〉 사전조사 개요	72
〈표 3-16〉 사전수요조사 결과(북부권)	76
〈표 3-17〉 사전수요조사 결과(서해안권)	80
〈표 3-18〉 사전수요조사 결과(금강권)	85
〈표 4-1〉 전국 지역별 최종에너지 소비 현황	99

〈표 4-2〉 1인당 최종에너지 소비 및 GRDP당 최종에너지 소비	101
〈표 4-3〉 충남 지역별·부문별 최종에너지 소비구조(2020)	102
〈표 4-4〉 충남 지역별·에너지원별 최종에너지 소비구조(2020)	103
〈표 4-5〉 충남 균형발전지표* 변화	107
〈표 4-6〉 충남 발전수준 및 권역별 GRDP 추이	109
〈표 4-7〉 충남 시군별 인구추이	110
〈표 4-8〉 충남 시군별 고령화율 추이	112
〈표 4-9〉 충남 시군별 사업체 추이	114
〈표 4-10〉 충남 시군별 고용자수 추이	116
〈표 4-11〉 전국 광역시도별 온실가스 배출량	119
〈표 4-12〉 충남 지역별 온실가스 배출량	120
〈표 4-13〉 충남 산업공정 및 제품생산별 온실가스 배출량	124
〈표 5-1〉 탄소중립경제 부문 정책과제의 우선순위	135
〈표 5-2〉 인센티브부문 정책과제의 우선순위	136
〈표 5-3〉 탄소저감형 기회발전특구 선정기준 상대적 중요도	138
〈표 5-4〉 탄소저감형 기회발전특구 인센티브 유형 상대적 중요도	139
〈표 5-5〉 기회발전특구 선정기준	143

그림 목차

[그림 3-1] EIG(2019)의 기회특구펀드 세금감면효과 분석결과	31
[그림 3-2] 미국 기회특구 컨셉 및 운용구조 개념도	33
[그림 3-3] 미국 기회특구 지정 현황	36
[그림 3-4] 미국 기회특구 지정사례: 오하이오주(Ohio) 주요도시	37
[그림 3-5] 미국 기회특구 지정사례: 디트로이트	38
[그림 3-6] 미국 기회특구 지정사례: 뉴욕 및 그 주변	39
[그림 3-7] 미국 기회특구펀드 투자사례: MLK Gateway I 프로젝트	40
[그림 3-8] 미국 기회특구펀드 투자사례: Beehive 프로젝트	41
[그림 3-9] 기회특구 지정현황 대비 기회특구펀드 투자 지역 비교: 오하이오 주	45
[그림 3-10] 블랙 임팩트 펀드의 재투자 메커니즘	49
[그림 3-11] 영국의 지역발전 정책	52
[그림 3-12] 운영 중인 LEP 현황	53
[그림 3-13] 영국 LEP 지역 현황	54
[그림 3-14] 기업투자촉진지구(EZ) 성과	58
[그림 3-15] 기회발전특구 개요	67
[그림 3-16] 균형발전 계획권역	73
[그림 4-1] 충남 지역별·부문별 최종에너지 소비구조(2020)	104
[그림 4-2] 충남 지역별·에너지원별 최종에너지 소비구조(2020)	104
[그림 4-3] 에너지 다소비 업체 및 업종순위(2022)	105
[그림 4-4] 충남 시군별 GRDP 추이	108
[그림 4-5] 충남 시군별 인구분포 추이	111
[그림 4-6] 충남 시군별 노령화율 분포 추이	113
[그림 4-7] 충남 시군별 고용자 수 분포 추이	117

[그림 4-8] 전국 및 충남 온실가스 배출량	121
[그림 4-9] 전국 화력발전 설비용량 및 발전량	122
[그림 4-10] 충남 주력산업의 온실가스 배출량 분포(2020)	124
[그림 4-11] 충남 주력산업의 지역별 온실가스 배출량 분포	125
[그림 5-1] 탄소중립경제 부문 정책과제의 우선순위 도출	135
[그림 5-2] 인센티브부문 우선순위 도출	136

제 1 장

서론

1. 연구배경 및 필요성
2. 연구목적
3. 연구범위 및 내용
4. 연구방법 및 분석틀

1. 연구배경 및 필요성

1) 연구 배경

충남은 경제·사회·환경 제 측면에서 고착화된 구조적 한계를 노정 중이다. 구체적으로 경제적 측면에서는 철강, 석유화학, 반도체 및 디스플레이 중심의 지역 산업구조 특성상 필연적으로 에너지 다소비 및 고탄소 배출구조를 야기하고 있다. 사회적 측면에서는 공간적으로 북부권 중심의 산업육성전략은 여타 권역과의 경제력 격차를 초래·심화시키고 이는 도내 지역 불균형 문제로 귀결되었다. 끝으로 환경적 측면에서 볼 때 석탄화력의 전국 최다 입지 및 탄소 다배출 업종 중심의 산업구조는 심각한 환경문제를 초래하고, 나아가 도민의 전반적인 삶의 질 저하로 이어지고 있다.

이와 같은 충남지역의 경제·사회·환경문제 간에는 개별적이며 독립적인 관계가 아닌 상호의존적 또는 인과관계가 존재하므로 그 해법에 대해서도 통합적·입체적 접근이 필요한 시점이다.

한편, 대·내외 투자·유치환경이 변화하고 있다. 대외적 관점에서는 미·중 간 글로벌 패권경쟁으로 경제동맹 중심의 지역블록화 현상이 나타남에 따라 자본의 탈중국화로 인한 리쇼어링(reshoring)·니어쇼어링(nearshoring)·프렌드쇼어링(friendshoring)이 증가하는 추세이다.¹⁾

1) 리쇼어링(reshoring)이란 '제조업의 본국회귀', 즉 효율성 추구가 아닌 안전성, 위기관리 능력, 복원력을 갖춘 공급망을 확보하고자 자국 내 또는 인근 지역으로 돌아오는 현상을 지칭하며, 리쇼어링이 어려운 경우 인접국가로 생산시설을 이동하는 것을 니어쇼어링(nearshoring)이라고, 우호

이로 인해 인도·베트남 등 아시아권 국가를 중심으로 자본투자가 증가하는 경향으로 국내 및 도내 투자도 증가하는 추세이다. 대내적으로는 수도권 규제 완화, 정주여건 미흡, 경기침체 등으로 도내 투자유치실적이 과거에 비해 지속적으로 하락하는 추세이다. 더욱이 정주여건 및 산업입지 여건이 상대적으로 열악한 낙후 시군의 경우에는 투자유치환경이 더욱 열악해지는 실정이다.

현재, 정부는 국가균형발전을 위한 4대 특구 중 하나로 기회발전특구제도를 추진 중이다. 관련하여 지방시대 구현을 위한 ‘지방자치분권및지역균형발전에 관한특별법’이 제정되었고 동 법 제23조에 기회발전특구의 지정 및 지원에 관한 세부조항이 포함되어 이를 구체화하는 지방투자촉진특별법안이 추가로 발의되었다(23.5.9).²⁾ 기회발전특구 지정의 대상지역은 지자체가 투자기업과 협의하여 정한 비수도권 및 수도권(경기북부 인구감소 지역 포함)지역이며, 광역 시도 내 최대 면적 상한 내에서 복수의 특구설정이 가능하다.

2) 필요성

충남도는 도내 지역균형발전과 경제적 측면에 방점을 둔 탄소중립경제 특별도 구현을 민선 8기 핵심 아젠다로 설정하였다. 특히, 기후위기에 대응하기 위한 탄소중립 실현을 넘어 관련산업 육성을 통해 저탄소 경제·산업구조를 지향하는 탄소중립경제 특별도를 천명하였다. 따라서 도내 기회발전특구 조성 시 탄소중립경제 구현과 지역균형발전 양 측면을 모두 고려하는 입체적이면서도 통합적인 접근(integrated approach)이 필요하다.

국이나 동맹국을 중심으로 공급망 구축차원에서 생산시설을 이전하는 것을 프렌드쇼어링(friends horing)이라 지칭함

2) 금번 발의된 지방투자촉진특별법안 제11조~제19조에는 기회발전특구의 지정·대상지·지정요건·계획내용 및 조세특례, 연구개발지원, 집합투자기구구성, 외국인학교설립 및 운영지원, 주택공급 등 구체적인 지원내용을 담고 있음

이에 본 연구에서는 기회발전특구제도가 저탄소 산업구조로의 전환과 도내 지역간 경제력 격차의 완화를 동시에 모색할 수 있는 정책대안이 될 수 있다는 점에 착안하여 탄소저감형 기회발전특구의 조성 방향성과 이의 원활한 추진을 위한 정책과제를 도출하고자 한다.

2. 연구목적

본 연구에서는 충남의 경제·사회·환경문제에 대한 통합적 접근으로 민선 8기 핵심 아젠다를 실현하기 위한 접근 프레임 설정 및 정책대안을 제시하고자 한다. 구체적으로 첫째, 저탄소 산업구조로의 시범적 전환 및 경제력 격차 완화를 위한 정책대안 중 하나로 탄소저감형 기회발전특구 조성방향의 가이드라인 (guide line)을 제시하고자 한다. 둘째, 산업부, 지방시대위원회 등에서 제시하는 특구조성 지침을 반영하되, 사회·경제·환경문제를 통합적으로 고려한 충남도 내부 선정기준 마련 및 권역별 정책과제 등을 도출하고자 한다. 끝으로, 정책활용도 제고 측면에서 기회발전특구 조성을 희망하는 지자체에서 특구계획 수립 시 참고해야 할 기초자료를 제공하고자 한다.

3. 연구범위 및 내용

1) 분석대상 범위

경제특구는 특정 지역에 강력한 행정력과 권한을 부여하는 투자환경을 개선하는 지역을 의미한다(정형곤, 2016). 구체적으로 외국인 투자유치 촉진지역(경제자유구역, 자유무역지역, 외국인투자지역 등) 외 특정산업 육성 및 낙후지역 개발을 위한 각종 지구(규제자유특구, 지역특화발전특구, 연구개발특구, 기업도시 등)를 포함한다(양금승, 2015). 현행 법률로 지정 가능한 경제특구는 50개로 이 중 39개 특구제도가 운용되고 있으며, 전국적으로 748곳이 지구로 지정되었다. 한편, 특구지정이 이루어지지 않고 있는 제도도 11개에 달한다.

따라서 본 연구의 분석대상 특구는 연구개발특구, 도심융합특구, 규제자유특구, 지역특화발전특구 등 지역균형발전 및 지역경제활성화를 목적으로 운용되는 특구로 한정한다.

한편, 탄소중립과 관련한 특구로 논의를 좁히면 원래 규제자유특구는 시도에서 혁신사업 또는 전략산업을 육성하기 위해 규제특례 등이 적용되는 구역을 의미하는데, 충남은 탄소중립 관련 규제자유특구로 탄소저감 건설소재 규제자유특구와 수소에너지전환 규제자유특구가 소재하고 있다. 따라서 본 연구에서 다루고 있는 탄소저감형 기회발전특구를 조작적으로 정의해보면, ①수소 등 신재생에너지 기업, ②사용전력의 일정비율을 재생에너지로 충당하는 기업(RE00), ③탄소저감(공정)시설 등을 갖춘 투자기업이 자자체와 협의하여 정한 대규모 투자구역을 의미한다.

공간적 범위로 기회발전특구 대상지 검토범위는 시군별로 특구조성을 희망하는 대상지로 한정하는데 구체적으로 기존 산단, 조성 중인 산단, 개별입지 등이 이에 해당한다. 또한 경제·사회·환경 세 측면의 구조적 문제와 그 해법에 대한 통합적·입체적 접근을 위해 경제적 측면에서는 에너지 다소비 및 탄소 다배출 업종과 해당지역을, 환경적 측면에서는 탄소배출량 및 석탄화력발전소 소재지역을, 사회적 측면에서는 지역균형발전 수준 및 낙후지역을 내용적·공간적 범위로 설정하였다.

2) 주요 연구내용

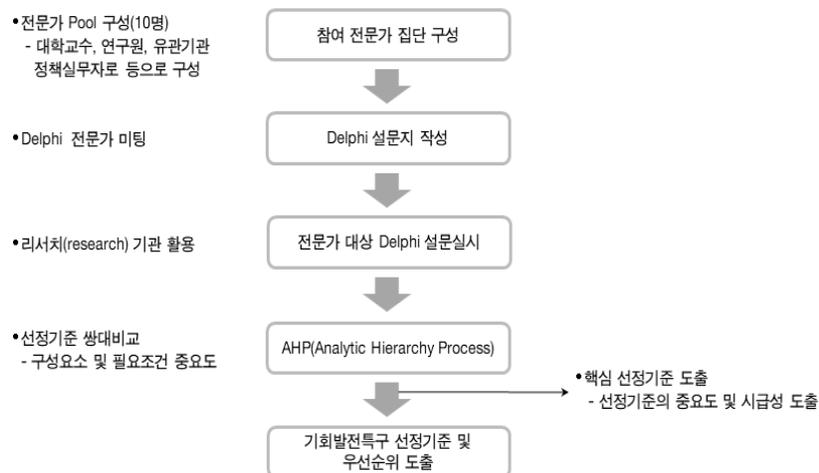
주요 연구내용으로 첫째, 도내 탄소배출량 및 경제력 격차분석을 위해 탄소 다배출 업종의 입지실태와 경제력 격차를 파악하였다. 둘째, 충청도 산업특성 및 정책여건, 그리고 기회발전특구조성 대상지를 권역별로 구분하여 검토하였다. 3) 구체적으로 특구조성을 희망하는 12개 시군을 3개 권역으로 구분하여 투자구체성, 희망입지, 교통접근성, 기반시설확보 수준, 규제특례, 지자체 정책의 지 등을 조사·분석하였다. 셋째, 기회발전특구 선정기준으로 특구지정요건과 충청도 핵심도정을 동시에 고려하였다. 구체적으로 지정요건(투자계획 구체성, 파급효과, 집적효과 등)과 충청도 핵심도정(지역균형발전 및 탄소중립경제특별도 구현) 관련지표를 선정기준으로 삼아 수요조사 및 선정기준을 마련하였다. 끝으로 정책동향 및 국내외 사례 검토를 위해 기회발전특구제도를 포함한 기존 지방투자촉진 및 경제특구정책 동향을 파악하고 미국의 기회특구와 영국의 투자촉진사례 등을 검토하였다.

3) 면적상한제로 인해 도내 기회발전특구 지정을 위한 희망 시·군간 경쟁심화 및 대상지 미확정 등으로 물리적인 입지분석 등 대상지 검토는 현실적 한계 노정

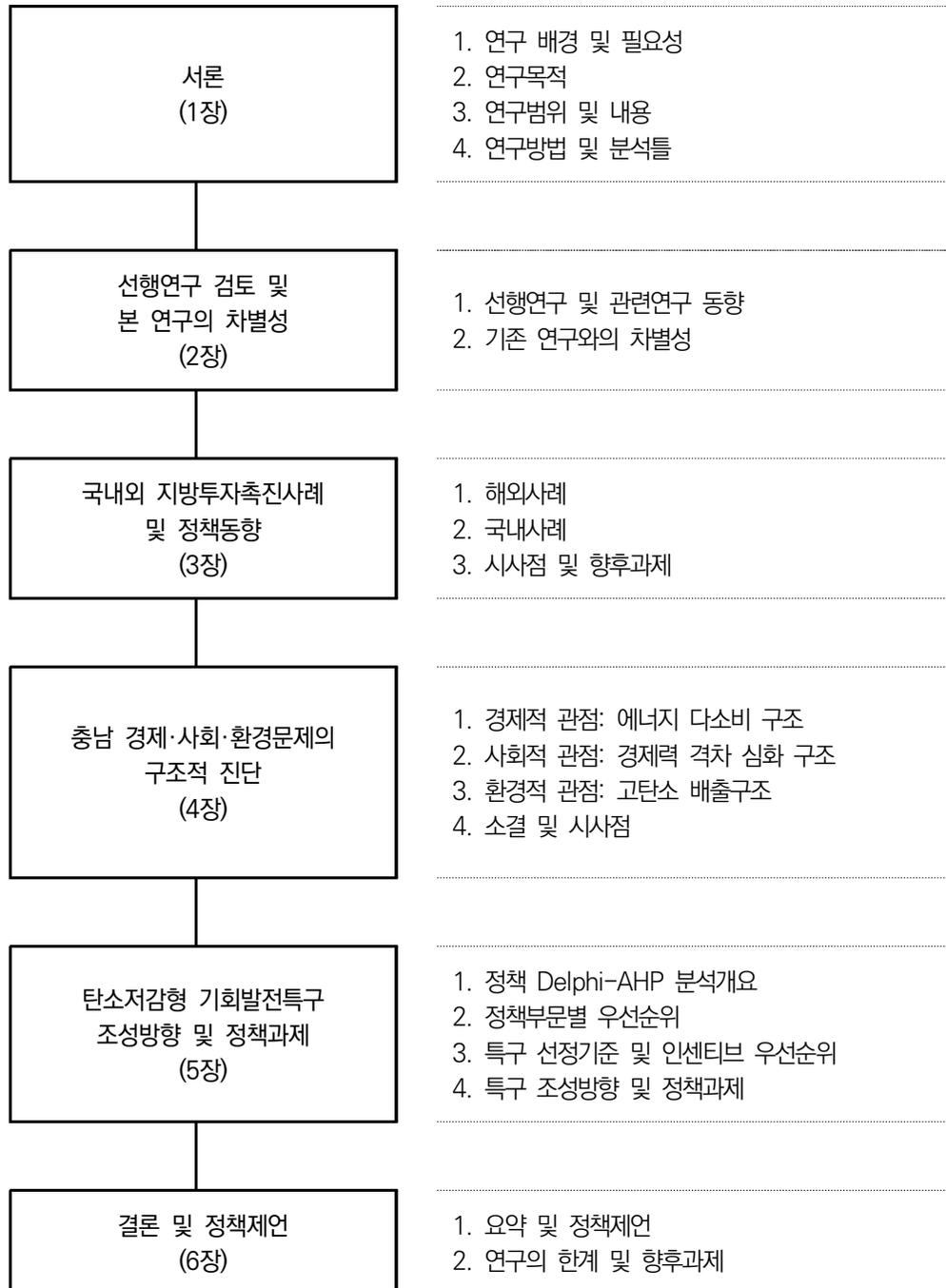
4. 연구방법 및 분석틀

1) 연구방법

도내 온실가스 지역별·부문별 배출량 분석을 위해 2022년 지역온실가스 배출량 시범산정 결과(2015~2020)자료를 이용하였다. 그리고 북부권의 고탄소 배출 3대 업종(석유화학, 철강, 반도체 및 디스플레이)을 중심으로 에너지 다소비 산업구조를 분석하였다. 한편, 경제력 격차분석을 위해서는 기존 연구자료를 활용하되, 관련지표로 권역별 GRDP 비중(%), 지역균형발전 부문별 지표 중 경제부문 세부지표 등을 활용하여 분석하였다. 탄소저감형 기회발전특구 조성방향 및 선정기준의 우선순위 등을 파악하기 위해서 전문가 집단조사(Delphi-AHP)를 실시하였다. 구체적으로 전문가 집단조사를 실시하여 그 분석결과를 토대로 자체 선정기준 및 우선순위 등을 설정하였다.



2) 연구흐름도



제 2 장

선행연구 검토 및 본 연구와의 차별성

1. 선행연구 검토 및 관련연구 동향
2. 기존 연구와의 차별성

1. 선행연구 및 관련연구 동향

본 연구에서 선행연구는 ①국내 탄소중립, ②국가 및 지역균형발전, ③국내 외 기회특구 및 경제특구 등 3개 부문으로 나누어 검토하였다. 또한 본 연구의 성격상 학술연구보다는 상대적으로 정책연구에 초점을 두되, ①문제의식, ②연구방법, ③분석대상 및 범위, ④연구내용 등을 중심으로 관련 연구동향을 고찰하였다.

1) 국내 탄소중립

탄소중립과 관련한 연구로 박호정(2020)은 국내 탄소중립정책이 해외와 달리 온실가스 감축에만 역점을 두는 한계, 다시 말해 거시경제 전반의 영향을 도외시키고 있다는 문제의식을 가지고 탄소중립과 경제성장의 양립에 대한 분석을 시도하였다.⁴⁾ 분석결과, 램지모형에 탄소중립과 하트워 규칙을 포함할 경우, 자본의 축적이 저규모 수준에서 정상상태에 도달하는 것으로 나타났으며, 재생에너지의 확대가 다수의 이해 집단에 의해 지대추구 대상이 될 때에는 자본축적 규모가 악화될 수 있으므로 에너지 전환과정에 공정한 시장제도 설계가 중요하다고 주장하였다. 이상엽 외(2020)는 저탄소 사회전환을 위해서는 전략 시장과 사회의 혁신적 전환이 우선이라는 문제의식을 가지고 국가의 지속가능한 발전을 위한 저탄소 사회 이행방안 연구를 수행하였다.⁵⁾ 연구결과, 저탄소

4) 박호정(2021), 탄소중립은 지속가능한 경제성장과 양립하는가?, 자원환경경제연구 제30권 제2호.

5) 이상엽 외(2020), 국가 지속가능발전을 위한 2050 저탄소사회 이행방안 연구, 협동연구총서, 경제인문사회연구회.

사회로의 전환을 위한 이행방안으로 전략시장과 사회혁신의 통합연계를 위해 지역사회와 사업자간 협력을 통해 지역 에너지수급을 관리하는 협력형 지역화 전략모델을 제시하였다. 이상엽 외(2022)는 탄소중립을 위해서는 정부 부처별 병렬적 추진을 극복해야 한다는 문제의식을 가지고 국가 탄소중립 추진전략 이행기반 강화 및 활성화 방안에 대한 연구를 수행하였다.⁶⁾ 연구결과, 탄소중립 환경조성을 위해서는 에너지 시장과 사회공동체적 관점에서 대전환적 접근이 필요하며, 현 부처별 병렬적 계획중심의 추진체계를 통합연계하는 방향으로 추진전략을 개선할 필요가 있다고 주장하였다. 이성규 외(2021)는 중국의 탄소중립선언과 관련하여 기후변화 대응협상과정에 보여준 행동, 공식적 통계자료의 부정확성 등의 이유를 들며 주요 에너지 국가들과의 비교가 유의미하다는 인식하에 연구를 수행하였다.⁷⁾ 구체적으로 중국의 2060탄소중립 선언과 이행시나리오에 대한 분석결과를 토대로 기존 서방국가와의 마찰요인을 토대로 중국의 국제공조 전략과 대서방 협력전략을 전망하였다. 남상욱(2022)은 우리나라 대표적인 주력산업이자 탄소 다배출 업종인 반도체·디스플레이산업부문에 있어 적극적인 탄소저감이 필요하다는 인식하에 탄소중립 추진전략과 정책과제를 제시하였다.⁸⁾ 구체적으로 반도체 및 디스플레이산업에서의 탄소중립목표는 공정가스 처리율 중심으로 설정하되, 친환경 공정가스 개발 및 고효율 분해시설에 대한 기술개발지원, 신성장·원천기술의 범위 내 탄소중립 기술 신설 및 기술 최저한세 적용 제외, 그리고 공정가스 저감 인증평가 및 표준화 시스템 구축 지원 등을 정책과제로 도출하였다.

6) 이상엽 외(2022), 국가 탄소중립 추진전략 이행기반 강화 및 활성화 방안, KEI정책보고서, 한국환경연구원.

7) 이성규 외(2021), 세계 주요국 탄소중립 전략과 중국의 저탄소 전략의 비교분석, 협동연구총서, 경제인문사회연구회.

8) 남상욱(2022), 반도체·디스플레이산업의 탄소중립 추진전략과 정책과제, 이슈 페이지, 산업연구원.

2) 국가 및 지역균형발전

균형발전 관련연구는 국가와 지역단위로 구분되며, 균형발전의 대안으로 특구조성과 연계되는 경향을 보이고 있다. 우선 차미숙 외(2022)는 기존 균형발전정책의 패러다임, 전략 및 정책과제가 한계에 봉착했다는 인식하에 새로운 균형발전 패러다임 정립과 실천전략 및 추진과제를 제시하였다.⁹⁾ 구체적으로 정책의 방향성을 분권형 균형발전정책과 사회통합형 균형발전정책을 통합하는 형태로 설정하고, 세부 추진전략으로 ①지역 주도성 강화와 분권형 균형발전 거버넌스 정립, ②개성 있는 매력공간 창출과 활력 넘치는 공동체 구현, ③지역혁신성장 플랫폼 구축과 글로벌 경쟁력 강화, ④국민건강, 안심기반 조성 및 지속가능사회 구현, ⑤증거기반의 균형발전정책 추진역량 강화를 주장하였다. 박기관(2022)은 역대정부가 지방분권과 균형발전정책을 분리추진한 탓에 정책의 효과가 반감되었다는 인식을 토대로 윤석열 정부하에서는 지역주도의 균형발전정책이 필요하다고 주장하였다.¹⁰⁾ 구체적으로 지방분권정책을 단계별로 구분하여 추진하되, 첫단계에서는 분권목표의 명확화, 두 번째 단계에서는 기존정부의 한계보완, 마지막 단계에서 실행전략의 효율화를 제안하였다. 한편, 특구개발을 통해 지역균형발전을 모색해야 한다는 선행연구로 이원섭(2014)은 경제특구의 지정 및 육성을 통해 지역균형발전에 기여할 수 있음을 주장하였다.¹¹⁾ 경제특구의 개발은 첫째, 배후지역과 연계하고, 둘째, 특구 간에 기능을 분담하고 네트워크를 형성할 필요가 있음을 역설하였다. 관련하여 오문성(2022)은 기존 특구가 합리적 세계개편에 대한 고려가 미흡함에 따라 정책의

9) 차미숙 외(2022), 국가균형발전 3.0 패러다임 구축과 실천전략, 협동연구총서, 경제인문사회연구회.

10) 박기관(2022), 자치분권을 통한 지역주도 균형발전전략, 윤석열 정부 지역균형발전의 전략과 과제 특별세미나, 산업연구원

11) 이원섭(2014), 경제특구 개발전략과 지역균형발전, 국토연구원.

효과가 크지 않았다는 현실적 인식을 토대로 윤석열 정부의 지역균형발전 구현을 위해 기회발전특구 조성이 필요함을 주장하였다.¹²⁾ 구체적으로 기존의 특구가 특정 산업의 육성을 주안점으로 두었다면 기회발전특구는 지역균형발전의 최종 판단기준인 평균적인 인구밀도의 분산을 추구하는 데 필요한 플랫폼으로 파격적인 조세정책 테스트 베드 구성을 제안하였다. 한상욱 외(2022)는 충청남도 내에서도 북부권, 서해안권 등 여타 권역에 비해 상대적으로 정책적 배려가 미흡했다는 현실적 인식을 토대로 남부권역의 특성을 반영한 발전전략을 제시하였다.¹³⁾ 구체적으로 충남 남부권은 저발전지역으로 대전시 및 세종시 영향권에 포함된 탓에 기본의 발전지역 추종형의 지역발전전략으로는 한계에 봉착할 것이기 때문에 지역균형발전정책을 도시지역, 산업경제, 문화관광, 연계협력 등 4개 부문으로 구분하여 세부 정책과제를 제안하였다.

3) 국내외 기회특구 및 경제특구

기회(경제)특구 관련 연구는 대부분 미국, 일본 등 해외사례에 대한 것이 주를 이루고 있다. 배 윤(2022)은 지방자치단체가 중앙정부의 지침 범위 내에서 계획과 시책을 통해 특구를 조성하는 일본사례를 조사하였다.¹⁴⁾ 조사결과, 일본은 강력한 중앙정부 주도의 정책을 제시하고 지방자치단체는 정부의 비전과 가이드라인 범위 내에서 계획과 시책을 마련하며, 당해 시책의 재정마련 및 인허가 절차를 다양하게 구비하는 한편 지방자치단체의 자율성을 중요시하고 있음을 정책적 시사점으로 제시하였다. 이윤석(2022)은 현 정부의 기회발전특구

12) 오문성 외(2022), 윤석열 정부 지역균형발전철학과 기회발전특구(ODZ), KIET산업경제, 산업연구원.

13) 한상욱(2022), 충청남도 남부권 발전방향 및 정책과제, 전략연구, 충남연구원.

14) 배윤(2022), 일본의 지방자치단체와 기회발전특구 : 비전제시에서 정책수단의 보완으로, 세계지방자치동향 제37호, 한국지방행정연구원.

가 미국의 기회특구제도에서 착안하였다는 사실에 기반하여 동 제도의 지정절차 및 현황, 인센티브, 기회특구펀드, 운용실적 및 투자사례 등을 조사하였다.¹⁵⁾ 조사결과, 지역과 주민에 직접적인 혜택을 주는 사업에 대한 투자는 아직 미흡한 수준이며, 기회특구펀드가 정착 필요한 지역보다는 상대적으로 여건이 양호한 일부지역들로 집중되는 경향을 보이긴 하나, 아직 운용 초기단계로 최소 10년을 내다보는 장기적 안목에서 설계되었기 때문에 현시점에서 예단하기에는 이르다는 판단이 지배적이다. 이규태 외(2010)는 경제특구가 주는 역동성 및 경제성 이외에 사회적·환경적 측면까지 통합적으로 고려함으로써 인도에 진출하려는 한국기업의 성공가능성을 제고하기 위한 정책대안을 제시하였다.¹⁶⁾ 구체적으로 고용, 임금, 이익배분, 환경오염, 토지, 세제 등 다양한 부문에서 발생하는 인도 내 경제특구의 문제점에 대해 정책적 제언을 제공하였다. 박관규 외(2022)는 중앙정부가 전국을 대상으로 정책을 결정하고 집행하는 것은 더 이상 유효하지 않다는 인식하에 경제특구와 재정사업의 통합관리를 중심으로 지역발전 정책사업의 연계협력 강화방안을 제시하였다.¹⁷⁾ 특히, 광주전남지역의 경제특구와 재정사업 사례분석을 통해 특구제도와 재정사업의 성과를 제고하기 위한 방안으로 첫째, 지방 자체사업 추진기반 강화 및 자주재정 확충, 둘째, 다양한 제도와 정책목표 중심의 연계조정을 강화해야 한다고 주장하였다. 최진섭(2022)은 윤석열 정부의 기회발전특구제도 도입과 연계하여 미국 기회특구제도 사례를 검토하고 정책적 시사점을 제시하였다.¹⁸⁾ 우리정부에

15) 이윤석(2022), 미국의 기회특구 운용성과와 최근 개편동향, 국토이슈리포트 제66호, 국토연구원.

16) 이규태 외(2010), 인도 지역사회와 경제특구에 대한 연구: 경제적·사회적·환경적 지속가능성을 중심으로, 협동연구총서, 경제인문사회연구회.

17) 박관규 외(2022), 지역발전정책의 연계협력강화방안: 경제특구-재정사업의 지방정부 통합관리를 중심으로, 분권레터, 대한민국시도지사협의회.

18) 최진섭(2022), 미국 기회특구제도 사례의 검토와 정책적 시사점, TIP Vol.71, 한국지방세연구원.

주는 시사점으로는 첫째, 기업으로의 자본유입을 촉진하기 위한 세제지원 방향을 고민할 필요가 있으며, 둘째, 지방 부동산투자에 대한 세제지원은 공익적 요소를 반영하여 설계 필요가 있다는 것이다. 끝으로 기업의 지방투자에 대한 직접적인 세제지원이 적극적으로 추진될 필요가 있다고 주장하였다.

〈표 2-1〉 주요 선행연구 검토결과 종합

구분	연구자	문제의식/연구목적	주요 연구방법	분석대상/범위	주요 연구내용 및 결과
탄소중립	박호정('20)	국내 온실가스 감축정책이 거시경제 전반의 영향 도의 시험	계량분석: 성장(램지모형)	온실가스 배출량 및 자본스톡	자본축적규모의 수준에 따른 균형도달 재생에너지 이해관계자의 지대추구
	이상엽('20)	저탄소사회 전환의 전제조건에 대한 이행모델 제시	문헌연구, 텍스트마이닝, 이해관계자 의견수렴	저탄소 정책/전력시장	저탄소사회 이행을 위한 지역전략모델 제시 전략시장/사회혁신의 통합적 연계방안 도출
	이상엽('22)	정부 부처별 병렬적 추진 한계	설문조사, 문헌연구	탄소중립정책/정책인지도	탄소중립 추진전략 이행기반 마련 탄소중립 활성화를 위한 국가과제 제시
	이성규('21)	탄소배출량이 상이한 국가간 정책의 상대적 비교	시나리오 분석, 문헌연구	국가 탄소중립 전략(정책/시나리오)	중국 탄소중립 국제공조 및 대응전략 파악
	남상욱('22)	반도체·디스플레이산업의 탄소배출 구조는 타산업과 상이함	문헌연구, 사례조사	반도체/디스플레이산업	반도체·디스플레이산업의 탄소중립 추진전략 및 세부 정책과제 도출
균형발전	차미숙 외('22)	기존 균형발전정책 패러다임과 전략, 정책과제의 한계 노정	정책델파이, 선행연구 메타분석, 공간통계 빅데이터 분석	국내외 균형발전정책	기존 균형발전정책의 평가·진단, 균형발전 3.0 정책패러다임·전략·추진과제 제시
	이원섭('14)	경제특구 개발을 통한 지역균형발전 모색	문헌연구, 사례조사	유형별 경제특구(무역물류형, 제조공형, 복합형, 업무형)	경제특구와 배후지 연계, 경제특구간 기능분담 및 네트워크 형성 방안
	오문성('22)	기존 특구의 경우 합리적 세계개편에 대한 고려 미흡	문헌연구, 사례조사	기존 특구	기회발전특구의 조성방향 및 성공요건 제시
	박기관('22)	균형발전정책과 지방분권 분리추진으로 정책효과 저하	문헌연구, 사례조사	지방분권/균형발전정책	자치분권형 지역균형발전전략(분권목표 명확화, 정부한계 보완, 실행전략 효율화)
	한상욱 외('22)	기존 균형발전정책의 한계분차	문헌연구, 공간분석, 설문조사	균형발전정책/충남 남부권	부문별(도시교통, 산업경제, 문화관광, 연계협력) 정책대안 제시
기회특구	배 윤('22)	지방 정부차원의 기회발전특구 조성사례 분석	문헌연구, 사례조사	일본 특구제도/거버넌스	일본 지방정부의 기회발전특구 조성 시사점 도출
	이윤석('22)	현정부의 기회발전특구가 미국의 기회특구에서 착안	문헌연구, 사례조사	기회특구/운용성과/개편동향	기회발전특구 지정지역 대한 기준 및 미국의 경험과 시행착오에 대한 대안 제시
	이규태 외('10)	지속가능성 측면에서 인도의 경제특구 문제점 고찰	전문가 인터뷰, 해석학적 접근법 적용	인도 경제특구	인도진출 한국기업 및 정책관리자 대상 정책제언
	박관규 외('22)	균형발전정책을 정부중심에서 지방정부 주도로 추진	문헌연구, 사례조사	광주·전남 경제특구제도/재정사업	정책의 추진체와 과정에서 발생하는 문제점 도출 및 해결방안 제시
	최진섭('22)	미국 기회특구제도의 원활한 국내도입 추진	문헌연구, 사례조사	미국 기회특구	기회발전특구의 인센티브로 세제지원 방향 및 세제유형 제시

2. 기존 연구와의 차별성

최근 들어 기존 연구에서도 지속가능성 관점에서 경제·사회·환경을 동시에 고려하는 통합적 연구가 이루어지는 추세이나, 본 연구의 주제로 국한하면 지역균형발전과 연계한 특구조성과 같이 경제·사회문제를 동시에 고려하는 정책 연구가 제한적으로 이루어지고 있다. 관련하여 본 연구에서는 충남지역의 경제·사회·환경문제가 개별적이며 독립적인 관계가 아닌 상호의존적 또는 인과관계에서 발생한다는 문제인식에서 출발하고 있다. 또한 기존 정책연구는 대부분 탄소중립과 균형발전을 개별적인 주제로 보는 경향이 지배적이며, 그에 따라 개별적인 관련 실태규명과 정책대안을 제시하는데 초점을 두고 있다. 반면, 본 연구에서는 기회발전특구제도의 도입이 탄소중립과 도내 지역균형발전을 동시에 모색할 수 있는 정책대안이 될 수 있다는 점에 착안하여 탄소저감형 기회발전특구조성의 방향성과 추진전략을 제시하고자 한다. 분석범위 및 대상측면에서 기존 정책연구의 기본적인 분석범위 및 대상은 탄소중립, 균형발전, 그리고 특구 관련 법제도 및 정책, 예산, 추진체계 등이 주를 이루고 있다. 반면, 본 연구에서는 경제·사회·환경을 통합적으로 고려하므로 분석범위 및 대상 또한 경제측면에서는 에너지 다소비 및 탄소 고배출 업종과 지역, 환경측면에서는 탄소배출량 및 석탄화력발전 소재지역, 사회측면에서는 지역균형발전수준 및 해당지역 등에 초점을 두고 있다. 연구방법 측면에서 기존 연구는 실태규명을 위한 실증연구(empirical study)와 문헌연구(literature review)를 병행하는 경향을 보이며, 분석틀로는 정책델파이, 빅데이터분석, 메타분석, 텍스트 마이

닝 등의 기법을 활용하는 추세이다. 본 연구에서는 개별적·평면적이 아닌 통합적·입체적 접근방법(integrated & tridimensional approach)을 채택하며, 방법론적으로는 GIS분석, 설문조사 및 전문가 집단조사(Delphi-AHP) 등을 실시하였다. 그리고 연구내용 측면에서 기존 정책연구는 주로 탄소중립과 지역 균형발전 수준 및 양상에 대한 실태규명과 그에 따른 정책대안을 제시하고 있으나, 본 연구에서는 충청도 시군별·업종별 탄소배출량 실태를 토대로 기회발전특구 지정요건 및 충청도 핵심도정을 연계한 선정기준과 탄소저감형 기회발전특구의 조성방향성을 제시하였다.

〈표 2-2〉 선행연구와 본 연구간 비교

구분	선행연구	본 연구
문제의식	·지속가능성 측면에서 경제·사회·환경을 동시에 고려 ·제한적 정책영역에 한해 통합적 접근	·충남지역의 경제·사회·환경문제가 상호의존적 또는 인과관계에서 발생함
연구목적	·탄소중립 실태규명, 전략 및 정책대안 ·균형발전 실태 및 양상규명, 정책대안 ·기회(경제)특구 운용 및 정책적 시사점 도출	·도내 탄소저감형 기회발전특구의 조성방향 및 추진전략 제시 ·특구조성 가이드 라인제시 등
분석범위 및 대상	·탄소중립, 균형발전, 기회(경제)특구 등 관련 법·제도 및 정책, 예산, 추진체계 등	·(경제)에너지 다소비 및 탄소고배출 업종 및 지역 ·(환경)탄소배출량 및 화력발전 소재지역 ·(사회)지역균형발전 수준 및 대상지역
연구방법	·실증연구(empirical study) ·문헌연구(literature review) ·설문조사, 정책델파이, 빅데이터 및 메타분석 등	·문헌연구(literature review) ·설문조사(survey) ·전문가 집단조사(Delphi-AHP) ·GIS분석
주요 연구내용	·탄소중립과 지역균형발전 수준 및 양상에 대한 규명과 정책대안 제시 ·기회(경제)특구의 운용실태 및 정책적 시사점 도출 등	·시군별·업종별·원인별 탄소배출량 ·탄소저감형 기회발전특구 조성 가이드 라인 ·산업부 지침과 연계한 내부 선정기준 마련 등

제 3 장

국내외 지방투자촉진 및 기회발전특구 조성동향

1. 해외사례
 - 1) 미국 기회특구제도 운영사례
 - 2) 지방투자촉진사례
2. 국내사례
 - 1) 지방투자촉진 관련 특구제도 현황 및 운영실태
 - 2) 기회발전특구제도 개요 및 동향
3. 충남동향
 - 1) 조사개요
 - 2) 조사결과
4. 종합 및 정책적 시사점

1. 해외사례

1) 미국 기회특구제도 운영사례¹⁹⁾

(1) 개관

미국의 기회특구(Opportunity Zones)는 미국 내 경제적으로 뒤쳐진 지역에 민간 자본투자를 유입시키기 위해 고안된 연방정부 세금인센티브 프로그램으로 트럼프 정부 세제개혁안이었던 ‘2017년 세금감면 및 일자리법’(2017 Tax Cuts and Jobs Acts)에 포함되어 2017년 12월 법안 통과에 따라 도입되었다. 준비기간을 거쳐 실제로 시행된 것은 2019년 12월부터로 아직 채 4년도 되지 않은 최신 정책수단이며 현재도 운용 중이다.

우리나라 기회발전특구를 구상했을 당시 참고되었던 사례이며²⁰⁾ 특히 국가 내에서 계속 번영하는 ‘슈퍼스타’ 지역들과 상대적으로 뒤쳐진 곳들(Left-behind)간의 격차심화(Regional Divide) 문제를 타개하기 위한 정책수단이라는 취지가 유사하다. 다만, 그동안 우리나라에서 운영되고 있는 특구들과는 많은 점에서 차이가 있는데 사실상 거의 모든 측면에서 궤를 달리한다고 보아도 무방할 정도이다. 구체적으로 특정 영역을 지정해서 그 안에 들어올 입

19) 미국 기회특구제도 운영사례 및 정책적 시사점은 본 연구에서 비상임연구위원으로 위촉·참여한 국토연구원 이윤석 박사의 원고내용을 토대로 작성한 것임

20) 2022년 4월 제20대 대통령직인수위원회의 ‘지역균형발전비전’ 대국민 발표 기자회견 자리에서 당시 인수위원회 지역균형발전특위 위원장이었던 김병준 위원장이 “저희들이 기회발전특구라는 것의 개념적 디자인을 했는데, 이때 우리가 많이 참고했던 것이 미국의 기회지역, Opportunity Zone 프로그램입니다”(JTBC 2022)라고 언급(이윤석, 2022a, p.2)

주기업 혹은 거주민, 개발사업 등을 대상으로 하여 세제혜택을 제공하는 형태의 전형적인 특구가 아니라는 것이다. 이에 미국 기회특구가 어떤 취지에서 고안되었으며, 어떤 특징을 가지고 있는지, 도입 후에 나타난 성과와 한계는 무엇이며 최근에는 어떤 논의가 이루어지고 있는지 등 전반적인 사항들을 짚어보고 이를 토대로 정책적 시사점을 논의하고자 한다.

(2) 미국 기회특구 도입 취지 및 기본 아이디어

미국 기회특구의 기본 아이디어는 1979년생 억만장자인 셀 파커(Sean Parker, 페이스북 창립대표)에게서 나왔으며 그가 설립한 ‘경제혁신그룹’(Economic Innovation Group, EIG)이라는 민간 싱크탱크에 의해 정책수단 형태로 구체화되었다. 셀 파커는 미국 내에서 번영하는 곳과 그렇지 않은 곳 사이의 격차가 계속 심화되고 있는 상황에 문제의식을 가지고 있었는데, 그간 정부의 정책수단들에도 불구하고 상황이 여전히 나아지지 않고 있다는 점에서 종래와는 다른 접근법이 필요하다고 하였다. 그는 문제의 근본 원인이 구조적으로 고착화(structurally fixed) 자본의 흐름에 있다고 보았으며, 따라서 뒤쳐진 지역들에도 대량의 자본이 들어올 수 있는 구조를 만들 수 있어야 근본적인 타개책이 될 수 있다고 판단하였다. 즉, 자본이 번영하는 곳으로만 몰리고 뒤쳐진 지역으로는 가지 않는 ‘구조’이기 때문에 그 구조가 바뀌지 않는 이상 이들 간의 격차가 계속 커지는 것은 당연하다는 것이다. 그가 착안했던 사항은 미국 전역에 투자여력을 가진 사람들이 자산 처분 시 내야 하는 세금부담 때문에 “깔고 앉아 있는”(sitting on) 미실현 자본수익들이 방대하다는 점이다. 즉, 보유한 아파트나 주식의 가치가 상승했지만 이를 처분하면 무거운 세금이 부과되는 것을 꺼려 보유하고 있는 ‘미실현’ 자본수익들의 규모가 방대하다는 것이다. 당장 셀 파커 본인을 비롯한 스타트업 동료들이 소셜 미디어 붐 덕분에 수백만 달러에

달하는 투자 지분을 가지고 있었지만 현금화하려면 내야 하는 세금 때문에 그 대로 들고 있는 경우가 많음을 알고 있었기 때문에 이러한 발상을 할 수 있었다 (Forbes, 2018a). 실제로 EIG(2015)는 2009년 금융위기 이후 주식시장이 활 황을 유지하면서 미국인 투자자들이 보유한 미실현 자본수익이 크게 증가해 2014년 기준으로 약 2조 2,600억 달러에 달하는 것으로 추정했는데, 이는 미 국 전체 1년치 예산²¹⁾의 절반에 해당한다. 이처럼 미국 전역에 엄청난 규모의 미실현 자본수익들이 잠들어 있으니, 이를 끌어내서 경제적으로 뒤쳐진 저발전 지역에 집어넣게 만들어보자는 것이 기회특구의 기본 발상이다. 이를 위한 방 법으로 미실현 자본수익을 저발전지역에 투자하면 파격적 세제혜택을 받을 수 있게 함으로써 투자자들이 평소라면 투자를 크게 고려하지 않을 저발전 지역 에도 대량의 자본이 유입될 수 있는 새로운 구조를 창출하고자 한 것이다. 특히, 이러한 미실현 자본수익들은 어차피 자산을 처분하지 않는 이상 세금으로 걷히 지도 못하는 사항이니 차라리 세금을 감면해줘서 묶여있던 자본들을 풀리게 (unlock) 만들어 저발전지역에 투자하게 만들자는 취지가 있었다는 점에 주목 할 필요가 있다.

(3) 미국 기회특구 주요 내용

① 지정 절차 및 요건

기회특구 세금감면 프로그램은 미국 재무부(Dept. of the Treasury)와 미 국세청(Internal Revenue Service, IRS)이 주관하는 연방정부 프로그램이며 세부 사항은 미 국세법(Internal Revenue Code)에 규정되어 있다. 기회특구 의 지정은 각 주정부(state) 주도의 상향식 방식으로 이루어지는데, 주정부가

21) 5조 8천 달러 (7,100조 원, 2023년 회계연도 예정액)

기회특구로 지정될 곳을 결정하고 나면 IRS 소관부처인 재무부(Dept. of Treasury)승인을 받아 최종적으로 확정되는 체계이다. 기본적으로 센서스 트랙(Census tract)²²⁾ 단위에서 지정되며 각 주별로 연방정부가 정한 지정요건을 만족하는 센서스 트랙 중 최대 25%까지만 기회특구로 지정 가능하다. 기회특구로 지정되기 위해서는 빈곤율(poverty rate) 20% 이상 또는 주변지역 대비 중위 가구소득 80% 미만에 해당되는 센서스 트랙이어야 한다.²³⁾ 단, 현실적으로 요건에 부합하는 센서스 트랙들만 가지고 조합해서는 의미 있는 경제적 구역을 형성하기 어렵기 때문에 지정요건에 부합하는 트랙들과 공간적으로 연속되는 경우에는 제한적²⁴⁾으로 포함시킬 수 있도록 허용하고 있다. 요건을 만족하는 센서스 트랙 중 어떤 트랙을 선택할지는 전적으로 주정부 재량인데, 일례로, 주정부가 대규모 공장폐쇄 및 기업이전 지역에 가장 높은 우선순위를 두어야 한다고 판단한다면 빈곤률이나 가구소득이 더 낮은 트랙들이 있다 하더라도 이에 우선하여 기회특구로 지정할 수 있다는 것이다. 국세법 조항에는 주정부가 기회특구 대상지를 정할 때 몇몇 지역들에 대해서는 특별히 고려하도록 권고하고 있는데, 큰 방향성은 최하위 지역들보다는 어느 정도 투자유치 여건을 갖추고 있고 지정했을 때 가장 큰 효과를 발휘할 수 있는 곳이다.

22) 센서스 트랙(Census Tract)이란 미국 인구조사 자료인 센서스 데이터가 제공되는 통계단위 중 하나로 인구, 경제적 특성 및 생활환경에서 상대적으로 동질성을 가지는 공간단위로 커뮤니티 및 근린에 해당됨. 우리나라의 집계구와 유사하지만 규모가 더 큼 (집계구는 최적 500명, 최대 1,000명, 센서스 트랙은 평균 약 4,000명). 보다 상세한 내용은 이윤석(2022a), p.5 각주 참고.

23) 이는 미국 세법 조항인 Section 45 D(e)의 '저소득 커뮤니티 센서스 트랙'(Low-Income Community Census Tracts)의 정의에 따른 것으로 기회특구만을 위한 기준은 아님(이윤석, 2022a, p.5)

24) 이렇게 포함될 수 있는 트랙은 주정부에서 지정하고자 하는 전체 트랙 수의 5% 범위 내로 제한되어 있으며, 해당 트랙이 지정요건을 만족하는 인접 트랙의 가구소득보다 125%를 초과하는 경우는 포함할 수 없음(이윤석, 2022a, p.5)

② 세금 인센티브

기회특구 세금 인센티브의 골자는 미국 전역의 개인이나 투자자들이 자산을 처분해서 발생한 처분이익을 ‘기회특구펀드’²⁵⁾(Qualified Opportunity Fund, QOF)에 투자하면 거치기간에 따라 파격적 처분이익세 감면혜택을 제공해주겠다는 것이다. 미국에서는 자산 보유자가 부동산, 주식 등을 처분할 경우 얻게 되는 처분이익에 대해 처분이익세(Capital gain tax, 연방세율 약 15~20%²⁶⁾)이 부과되는데, 우리나라의 양도소득세와 유사하다(우리나라도 부동산, 주식²⁷⁾ 등의 처분이익에 과세). 투자자가 처분수익을 기회특구펀드에 투자해서 받을 수 있는 혜택은 크게 세 가지이며 실제로 받게 되는 혜택은 투자를 얼마나 오래 유지하는지에 따라 달라진다. 세 가지 혜택은 ①처분이익세 유예,

25) 공식 명칭은 적격기회펀드이나 편의상 기회특구펀드라는 명칭으로 지칭

26) 미국의 처분이익세는 소득수준(개인·합산소득)과 보유기간에 따라 세율이 달리 적용되는데, 1년 이상 보유한 자산인 경우 개인소득 \$44,626 (약 5,800만원) 이상은 15% 세율이 적용되며(그 미만은 비과세), \$49,301(약 6,400만원)부터 20% 세율 적용. 1년 미만 단기 처분인 경우 소득에 따라 10~37% 세율 적용. 이는 연방정부가 부과하는 세율이며, 이와 별개로 주정부에서 추가로 처분이익세를 부여하는 경우도 있는데 주정부 세율은 2.9~13%로 매우 상이하며, 이를 부과하지 않는 주도 있음(이윤석, 2022a, p.7)

27) 우리나라도 부동산 외에도 주식 양도에 따른 손익에 대해 과세하고 있음. 해외주식(예: 애플, 테슬라 등)에 대한 양도손익 발생시 250만원까지만 비과세이며 초과분에 대해서는 20%의 양도소득세율이 적용(중소기업의 주식은 10%). 국내주식의 경우 상장된 주식을 소액주주들이 증권회사 매매시스템으로 사고 팔아 얻는 수익은 아직까지는 과세대상은 아님. 과세 대상은 다음의 두가지임: ①세법상 대주주가 주식을 양도하는 경우 발생한 수익에 대해 양도소득세가 부과되며 세율은 약 20~30% (여기서 대주주란 주식을 가장 많이 보유하고 있는 자가 아니라, 세법상 정의로 주식보유 본인 및 특수관계인의 지분을 합쳐 일정지분을 이상인 경우(1~4% 이상) 또는 시가총액 10억원 이상인 경우를 의미). ②대주주가 아니더라도 비상장 주식을 장외에서 양도하는 경우 양도소득세 부과대상.

참고로 2025년부터 금융투자소득세가 도입될 예정이며 이에 따라 주식양도차익에 대한 과세대상 범위가 지금보다 대폭 확대될 예정. 골자는 소액주주인지 대주주인지, 국내주식인지 해외주식인지와 관계없이 주식 양도 등으로 실현된 소득이 5천만원 이상이면(펀드는 250만원 이상) 20% 세율로 금융투자소득세를 부과한다는 것. 위 내용은 이윤석(2023)에서 그대로 인용하였음.

②유예된 처분소득세에 대한 일부 감면, ③투자로 얻은 수익에 대한 처분소득세 영구 비과세이며, 처분소득은 전부 또는 일부만 투자하는 것도 가능하다.²⁸⁾

〈표 3-1〉 미국 기회특구 세금 인센티브 혜택

구분	세부내용
처분소득세 유예	납세자가 자산을 처분하여 발생한 처분소득을 180일 내에 기회특구펀드에 투자하면, 일단 이 처분소득세에 대한 납부를 2026년까지 유예시켜 줌
유예된 처분소득세 감면	납세자가 해당투자를 5년 이상 유지하게 되면 유예된 처분소득에 대한 세금 (capital gain tax)에 대해 최대 15% 감면 (5년 이상 유지시 10%, 7년 이상 유지시 15% 감면)
투자수익 영구 비과세	해당 투자를 10년 유지시, 앞에 언급한 세금 유예분에 대한 혜택에 더불어 '기회특구펀드 투자로 얻는 수익'에 대한 처분소득세가 전액 감면

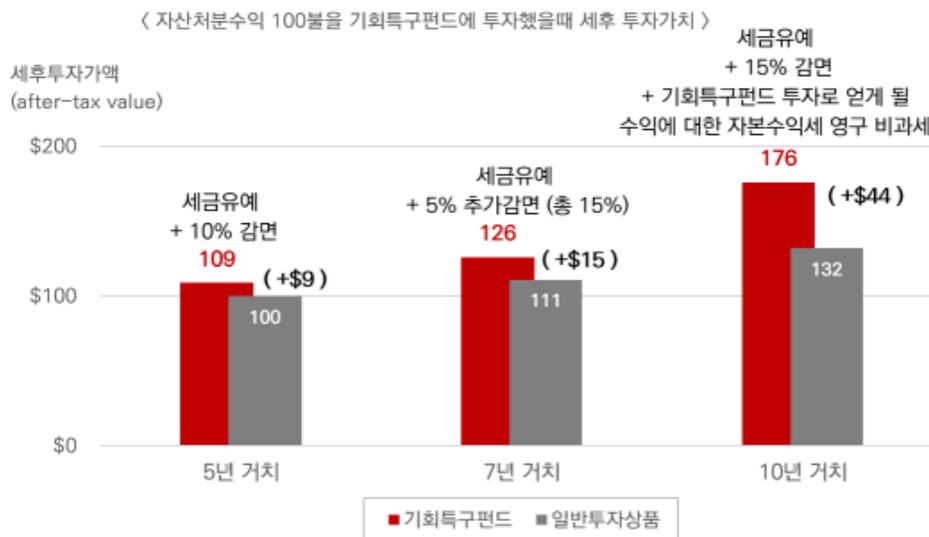
주: 기한을 다 못 채우고 펀드를 처분해도 이를 다른 기회특구펀드로 옮겨 남은기간을 채우면 감면 혜택 유지

자료: 이윤석(2022a), p.7

기회특구 세금 인센티브는 미국에서 “전례가 없을 정도로 파격적 혜택”(Forbes, 2018a; 2018b; 2019)이라고 평가되는데 이는 다음 두 가지 특징 때문이다. 첫째, 미국의 세금감면 프로그램들 대부분이 투자가 가능 금액이나 세금감면 가능액에 상한선(cap)을 두고 제한하고 있는 것과 달리, 기회특구 세금 인센티브는 매우 이례적으로 세금감면 규모는 무론 투자가 가능 금액에도 상·하한선을 두지 않고 있다는 점이다. 둘째, 10년 이상 투자를 유지했을 경우 투자에 따라 발생한 수익분에 대해서는 금액을 막론하고 처분소득세를 모두 면제받게 되는데, 이 혜택이 가히 파격적이라는 것이다. 기회특구 세제혜택이 얼마나 파격적인지

28) IRS 홈페이지의 기회특구의 자주 묻는 질문 섹션 중 Q13에 다음과 같이 명시: “If you only invest part of your eligible gain in a QOF, you can elect to defer tax on only the part of the eligible gain that was invested in this way.” (<https://www.irs.gov/credits-deductions/opportunity-zones-frequently-asked-questions>)

숫자로 보여주기 위해 EIG(2019)는 투자자산 상승률이 같다는 조건에서 일반적 투자상품과 기회특구펀드의 세후수익을 비교했는데, 100불 투자해서 10년 유지할 경우 기회특구펀드가 44불 더 이익으로 분석된다. 아래 그림처럼 타상품은 10년 후 세금을 제하면 132불(순수익 32불), 기회특구펀드 투자는 세후 176불(순수익 76불)이 되어 결과적으로 44불이 더 이익이라는 것이다.



[그림 3-1] EIG(2019)의 기회특구펀드 세금감면효과 분석결과

주: 투자자산의 가치상승률은 7%로 동일하다고 가정하고, 처분소득세율은 23.8% 적용한 분석결과임
 자료: EIG(2019) 재가공; 이윤석(2022a), p.8

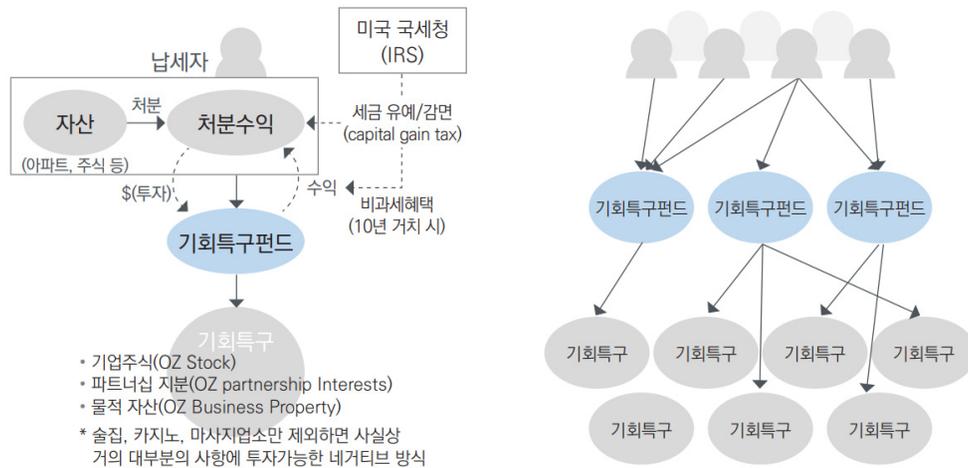
100불을 5~7년 유지했을 때에는 타 상품보다 9불~15불 정도가 이익이며 10년 이상 유지해야 그 차이가 44불로 대폭 커진다는 점이 특히 중요하다. 이는 10년 이상 유지하면 본래 내야 했던 양도소득세 15% 감면 혜택만이 아니라 투자로 인해 발생한 수익에 대해 처분소득세 면제 혜택을 얻을 수 있기 때문에 발생하는 차이이다. 더욱이, 투자가능 액수나 세금감면 가능 한도

에 제한이 없기 때문에 투자금액이 크면 클수록 세금감면을 받게 되는 규모도 커지게 되어 규모면에서 파격적 혜택이 가능하다. 즉, 1억원을 10년 투자해서 타 상품 대비 4,400만원 이익이라면, 10억원을 투자하면 4.4억원이 이익이고, 100억 투자하면 44억원, 1,000억을 투자하면 440억이 더 이익이다. 이처럼 미국 기회특구는 ‘끈기 있는 장기투자’(patient, long investment)를 독려하기 위해서 투자를 오래 유지할수록 더 큰 혜택이 부여되고 10년은 유지해야 가장 파격적인 혜택을 받을 수 있도록 설계되었다는 점이 중요한 특징이다. 반대로, 투기적 성격이 강한 금세 빠져나갈 자본(quick in-and-out investment)들은 세금 이연은 받더라도 실질적인 ‘감면’ 혜택은 누리지 못하도록 설계하였다.

③ 제도 운용의 틀과 구조

기회특구 제도는 다수의 투자자들이 세제혜택을 받기 위해 ‘기회특구펀드’에 자본(처분수익)을 투자하면 ‘기회특구펀드’에서 ‘기회특구’ 내 자산으로 투자하는 체계로 운용하고 있다. 기회특구펀드는 단 하나만 있는 것이 아니라 다수의 기회특구펀드가 운용되고 있으며(약 6,000개 이상²⁹⁾), 하나의 기회특구펀드에서 여러 기회특구에 투자할 수도 있다.

29) GAO(2021a; 2021b)는 2019년 미국 국세청 세금 신고서류(전자납세자료와 종이납세서류 일부)를 분석한 결과 낮게 잡아도 1.8만의 납세자들이 최소 6천개 이상의 기회특구펀드에 약 290억 불을 투자한 것으로 제시(이윤석, 2022a, p.12)



[그림 3-2] 미국 기회특구 컨셉 및 운용구조 개념도

자료: 이윤석(2022a), p.9

다수의 투자자들로부터 자금을 끌어와 투자한다는 점(resource pooling)과 그 매개체로 ‘펀드’를 활용한다는 점에서 벤처 캐피탈, 사모펀드, 무추열 펀드 등과 유사한데, 실제로 EIG에서 기회특구를 기획했을 때에도 이들로부터 직접 착안하였다. 즉, 기회특구는 사실상 무추열 펀드 등을 저발전지역 투자에 특화시킨 것이며, 여기에 정부가 투자자들이 저발전 지역에 투자하도록 독려하기 위해서 특별한 세제혜택을 주는 요소를 추가한 것이 그 본질이다.

④ 기회특구펀드

기회특구펀드의 정식명칭은 ‘적격기회펀드’(Qualified Opportunity Fund, QOF)로 기회특구에 대한 투자를 목적으로 운용되는 투자수단(Investment vehicle)이다.³⁰⁾ 적격(Qualified)기회특구펀드가 되기 위해서는 미국 국세청

30) 투자사(partnership)나 주식회사(corporation) 형태로 설립

(IRS)에 등록해야 하는데, 서류만 제출하면 IRS에 등록되는 자가증명 (self-certification) 방식으로 별도 심사나 까다로운 승인절차 등은 없다. 기회특구펀드 보유자산의 90% 이상이 기회특구 내 자산이어야 한다는 요건이 존재하며 90%를 만족하지 못하는 것으로 드러난 펀드에는 패널티가 부과된다. 기회특구펀드에서 투자할 수 있는 대상은 매우 넓고 다양한데, 사실상 법에 금지된 몇 가지 항목(술집, 카지노, 안마시술소, 골프장 등)³¹⁾을 제외한 모든 자산에 해당 된다. 공식 문건에 명시된 기회특구 펀드에서 투자할 수 있는 대상은 기업주식(Stock), 파트너십 지분(interest), 물리적 자산(business property)의 세 가지 종류이나, 이는 “사실상 모든 자산”(Fikri, 2018, p.7)³²⁾에 해당된다. 그 외에 기회특구펀드 투자로 인정받기 위해 만족해야 하는 요건들이 없는 것은 아니나, 대부분이 상식적으로 기회특구 내 기업이라고 보기 어려운 기업들에 대한 투자가 세금감면을 받게 되는 일을 막기 위한 오남용 방지 차원의 요건들에 해당된다.³³⁾ 기회특구펀드에 투자할 수 있는 대상도 역시 별도를 두지 않고 있는데, 기본적으로 납세 의무를 가지고 있기만 하면 누구든지 투자 가능하다. 즉, 대량의 자산을 보유한 자산가들만이 아니라 부동산 개발회사, 사모펀드, 벤처 캐피탈(VC), 투자은행, 리츠사 등은 물론 일반 소시민도 얼

31) 법상에서 규정된 Sin Business: “민간 또는 상업용 골프장(any private or commercial golf course), 컨트리클럽, 안마시술소(massage parlor), 목욕탕(hot tub facility), 선댄 시설, 경기장(racetrack) 및 다른 도박용 시설, 주류 판매시설”(Tax Cuts and Jobs Act Section 144(c)(6)(B))(이윤석, 2022a, p.10)

32) EIG에서 발행한 발표자료에서는 이 세 가지 유형을 언급하면서 다음과 같이 부연하고 있음. “쉽게 말하면, 이건 그냥 모든 자산을 의미하는 것임(In laymen’s terms, that means just about any assets). 고성장 스타트업, 중심가로에 있는 사업체들, 부동산, 제조시설, 브라운필드 재개발, 창업 인큐베이터들과 엑셀러레이터들, 코워킹 스페이스, 렌탈하우징 등에 대한 투자가 다 이에 해당됨. 단, 법에서 정한 Sin business는 대상에서 배제” (Fikri et al, 2018, p.7; 이윤석, 2022a, p.10)

33) 세부 내용은 다음을 참조: <https://eig.org/irs-publishes-second-round-of-proposed-oz-guidance/>

마든지 기회특구펀드 투자 가능하다. 이처럼 투자 규모나 투자할 수 있는 사항 등에 제한을 두지 않고 넓게 열어둔 데에는 ①조금이라도 더 많은 투자 자본을 끌어들이고, ②이를 통해 저발전지역의 재활성화를 위한 다양한 영역에서 투자가 일어날 수 있는 여건을 만드는데 목적이 있다고 판단된다. 즉, 기회특구 내 주민들을 위한 부담가능한 주택(affordable housing) 공급, 소기업 및 스타트업에 대한 자금 지원, 기술혁신, 근린 재활성화, 건강·복지, 교육 등 다양한 분야에 대한 투자유치를 도모하기 위함이다. 이러한 투자가 동시다발적으로 일어남으로서 후속 투자(follow-on investment)를 끌어들이는 데 유리한 여건을 만들어 낼 수 있고, 궁극적으로는 이를 통해서 “지역 전반의 구조적 변화(systemic change)”(Forbes, 2018a)를 도모하기 위해서라고 판단된다.

〈표 3-2〉 기회특구펀드로 투자할 수 있는 3가지 자산 유형

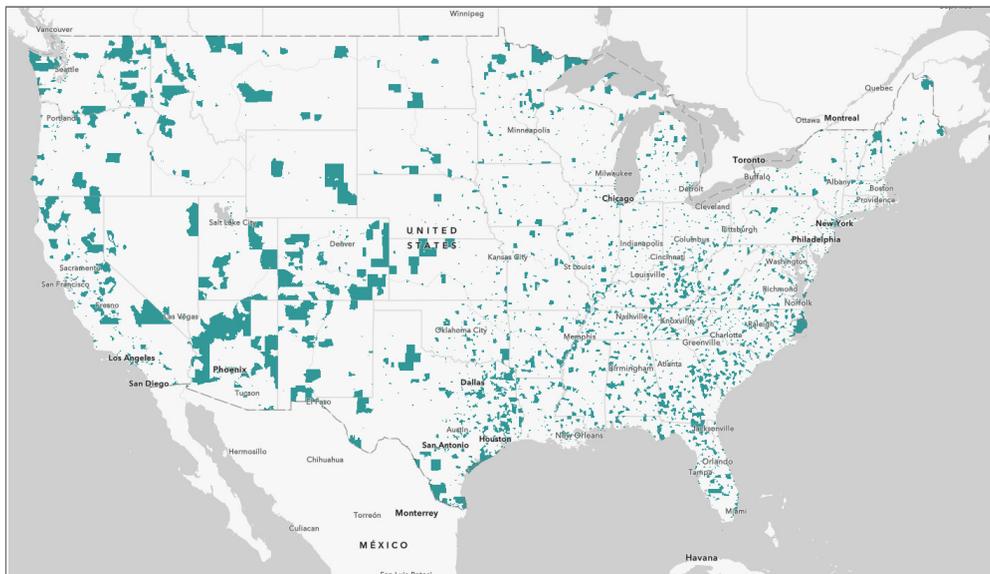
투자유형	세부 사항
기업주식 (stock)	기회특구에 물리적 자산을 보유하고 있는 신규 및 확장 기업의 주식 매입을 통한 자금 투자 (예: 제조업체, 스타트업 지분 출자 등)
파트너십 지분 (interest)	기회특구에 물리적 자산을 보유하고 각종 사업을 벌이고 있는 파트너십에 대한 지분 출자 (예: 개발사업 시행자, 커뮤니티 개발기관 등)
물리적 자산 (business property)	기회특구 내 물적자산(부동산이나 인프라 등)에 대한 투자. 단, 해당 자산을 사용하기 위해 투자(매입)하는 경우를 제외하고는 부동산을 단순히 매입하는 것만으로는 투자대상으로 인정받지 못함. 30개월 동안 해당 자산의 개선에 들어간 펀드 투자액이 초기 매입비용을 초과해야만 투자로 인정가능 (예: 100만불에 기회특구 자산을 매입했을 경우, 30개월 동안 100만불 이상을 해당 자산의 개선에 투입해야만 기회특구에 대한 투자로 인정)

주: 미국 국세청의 2019년 최종 규정(Treasury Decision 9889)과 해당 규정의 오류를 수정한 2020년 1월 정정보(85 FR 1886)을 참조하여 작성
 자료: IRS(2019); IRS(2020); 이윤석(2022a), p.10

(4) 지정 현황 및 운용 사례

① 기회특구 지정 현황

현재 미국 모든 주에 걸쳐 총 8,766개 센서스 트랙들이 기회특구로 지정되어 있으며, 기회특구로 지정된 센서스 트랙의 거주인구수를 기준으로 하면 약 3천만 명으로 미국 전체의 약 10%에 해당한다(GAO, 2021b).



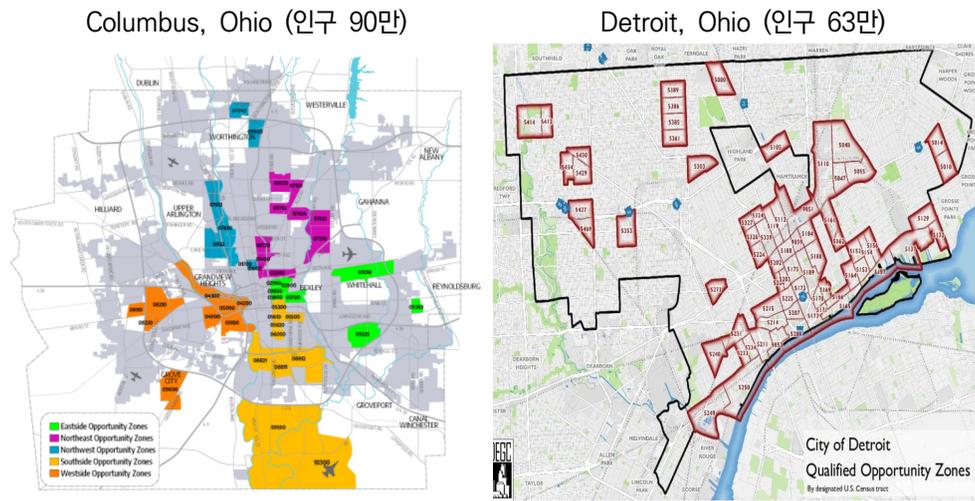
[그림 3-3] 미국 기회특구 지정 현황

자료: EIG Website

② 기회특구 지정 사례

연방정부가 정한 요건에 만족하는 센서스 트랙들을 대상으로 주정부가 어떤 트랙을 기회특구로 지정할 것인지 결정하는데, 그 방법과 기준은 주마다 각양 각색이다. 전체 주정부 중 절반 정도는 모든 카운티에 최소 하나 이상의 기회특구 트랙이 돌아갈 수 있게 안분(1/n)하는데 중점을 두고 지정하고 있지만, 나

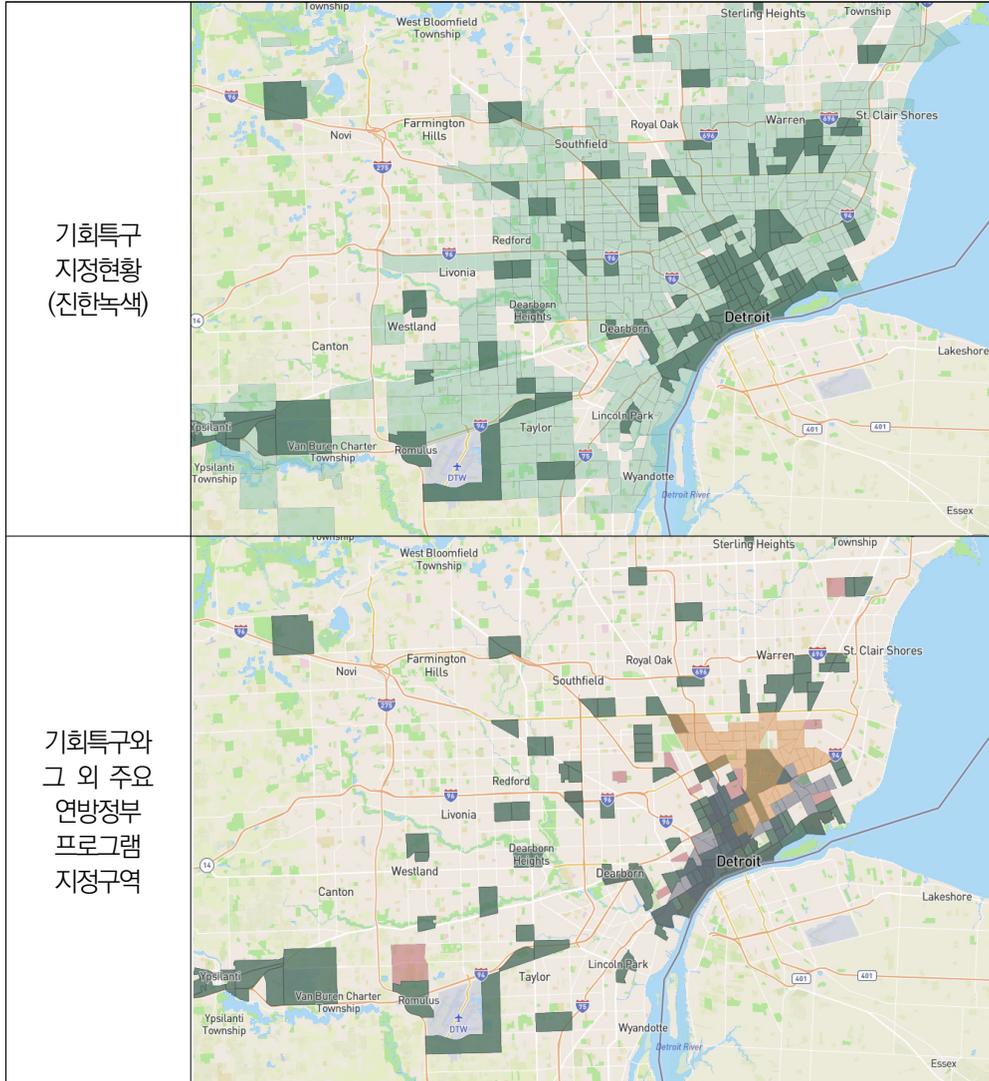
머지 절반은 보다 전략적인 방식으로 지정하고 있다(EIG, 2018a). 실제로 기회 특구 지정 사례를 살펴보면 도시 내에 소수의 단일한 구역 형태로 지정되어 있는 경우는 많지 않으며 대부분 여러 센서스 트랙에 걸쳐 분산적으로 지정하였다.



[그림 3-4] 미국 기회특구 지정사례: 오하이오주(Ohio) 주요도시

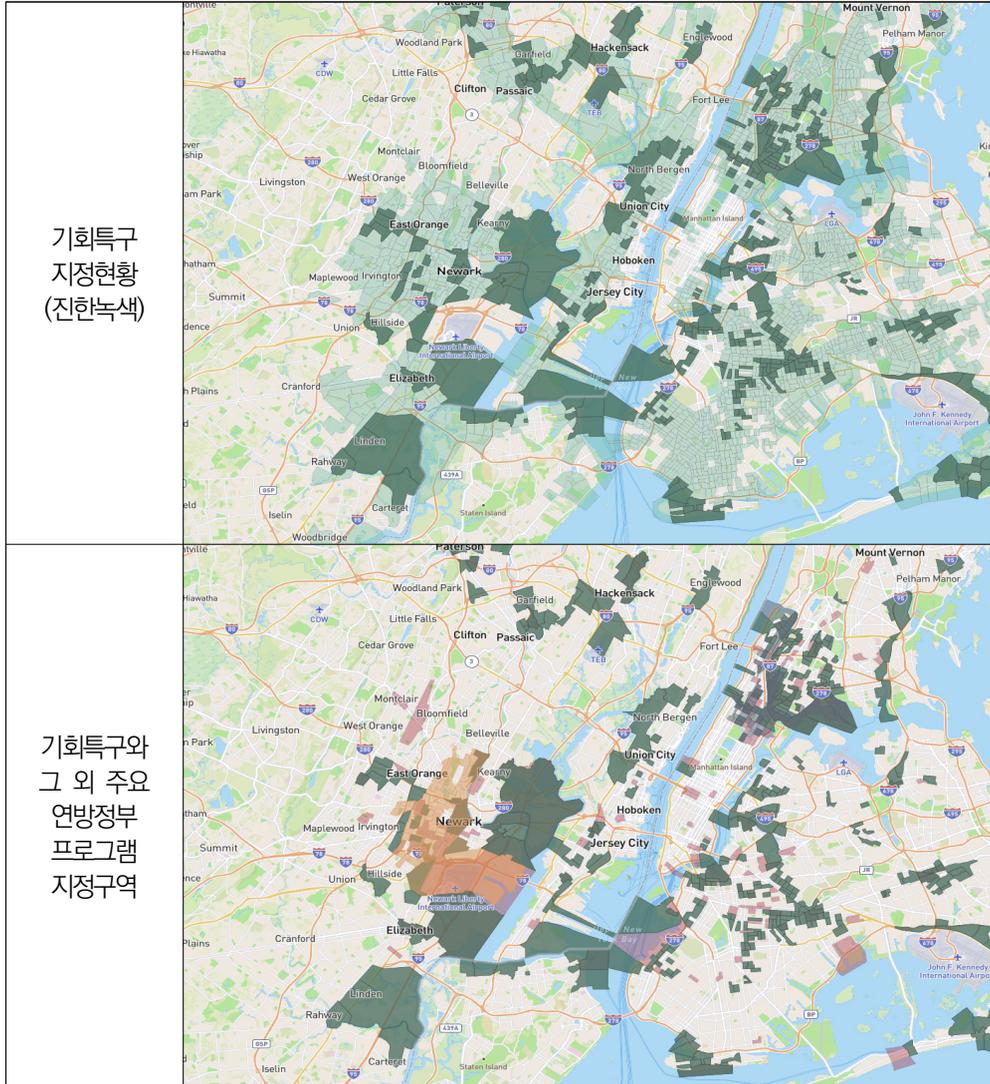
주: 하나의 센서스 트랙 크기는 한 도시 내에서도 매우 상이한데 일례로 디트로이트의 경우 평균적으로 1,000m × 1,000m 정도이나 작게는 450m × 900m, 크게는 그 4~5배 크기의 트랙들도 존재
 자료: The City of Columbus website (좌), Detroit Economic Growth Corporation website (우)

기회특구 지정요건을 만족하는 트랙들 중에서 어떤 트랙들이 기회특구로 지정되었는지 살펴보면, 다른 연방정부의 세제감면 프로그램들로 지정된 구역들에 중복되어 있거나 그 인근에 지정되어 있는 경우가 다수이다. 기회특구 이외의 연방정부 세제감면 프로그램으로는 임파워먼트존(Empowerment Zones, EZs), 뉴마켓 세제공제(New Market Tax Credit, NMTC), 기업특구(Enterprise Communities, ECs), 재활성화특구(Renewal Communities, RCs) 등이 있으며 이들 대부분 기회특구처럼 센서스 트랙 단위에서 지정한다.



[그림 3-5] 미국 기회특구 지정사례: 디트로이트

- 주 1. 상단: 연한 녹색은 기회특구 요건을 만족하는 센서스 트랙
 - 2. 하단: 적색은 NMTC, 회색은 Enterprise Community, 주황색은 Renewal Community
- 자료: Novogradac website의 Opportunity Zone Mapping Tool을 이용하여 작성



[그림 3-6] 미국 기회특구 지정사례: 뉴욕 및 그 주변

- 주 1. 상단: 연한 녹색은 기회특구 요건을 만족하는 센서스 트랙
 - 주 2. 하단: 적색은 NMTC, 회색은 Enterprise Community, 주황색은 Renewal Community
- 자료: Novogradac website의 Opportunity Zone Mapping Tool을 이용하여 작성

③ 기회특구펀드 투자사례

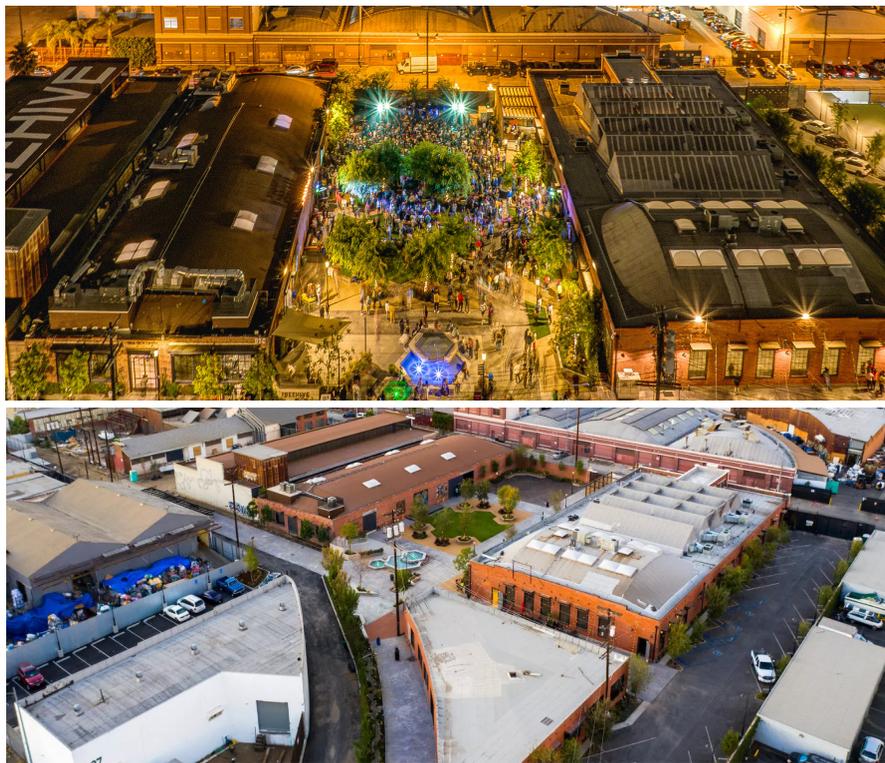
기회특구펀드를 통해 실제로 이루어진 투자사례들로는 ①개발사업을 대상으로 하는 투자사례와 ②성장유망 스타트업 등 개별기업 대상 투자사례 등이 주를 이루고 있다. 개발사업에 대한 투자는 주로 비어있는 건물을 소매공간, 창업·인큐베이팅 공간, 주거 등으로 재건축하는 사업에 대한 투자들이며, 특히 파이낸싱 갭(financing gap)으로 어려움을 겪고 있는 개발사업들에 대한 자금 투자 형태가 대부분이다. 상업·업무 재건축 사업 투자사례로는 MLK Gateway I 프로젝트가 대표적이다. 워싱턴D.C 구도심 내에 비어있던 3층짜리 건물을 상업·업무공간으로 재건축하는 사업으로 총 사업비 2,300만 불을 조달하기 위해 PNC 은행 대출 등 8개 기관으로부터 투자자금을 조달했지만 충당하지 못한 부족분 때문에 어려움을 겪고 있었으나, 지역 투자자 3명에 의해 설립된 eMpower Qualified Opportunity Zone Fund에서 278만불(약 30억원)을 투자하면서 부족한 자금을 충당할 수 있었던 사례이다.



[그림 3-7] 미국 기회특구펀드 투자사례: MLK Gateway I 프로젝트

자료: EIG(2021a)

기업유치·육성에 초점을 둔 투자사례로는 LA의 Beehive 프로젝트 사례가 대표적이다. 커뮤니티 내 소수인종과 여성들을 배려하는 차원에서 이들이 운영하는 비즈니스들과 다른 창업기업들이 어울릴 수 있는 공간을 조성하는데 목적을 두고 있으며, 이를 위해 6개 창고건물을 매입하여 약 8천㎡ 규모의 기업유치·육성공간을 조성하였다.



[그림 3-8] 미국 기회특구펀드 투자사례: Beehive 프로젝트

자료: Sola Impact 웹사이트 (<https://solaimpact.com/projects/>)

개발주체는 “Sola Impact”라는 임팩트 투자사이자 기회특구펀드이며, 이들이 운영하고 있는 Sola Impact Opportunity Zone Fund에서 약 115만 불을 이 사업으로 투자하였다. 기회특구를 활용하여 처음 만들어진 “최초의 기회

특구 비즈니스 캠퍼스”(the nation’s first OZ business campus)에 해당되며, 기회특구펀드인 SoLa Impact는 2020년 포브스(Forbes) 매거진 등에서 미국 내에서 선도적인 기회특구펀드 사례로 평가되고 있다. 그 외에도 주거분야 개발사업에 대한 투자사례(The Tappan), 대학교 캠퍼스 내 기숙사 신축사업 투자사례(698 Prospect Project) 등 다양한 사업들에 기회특구펀드에서 투자가 이루어지고 있다.

〈표 3-3〉 기회특구펀드를 통한 투자 사례: 개발사업에 대한 자금투자

프로젝트명	사업개요 및 기회특구펀드 투자내역
MLK Gateway I (Washington, D.C.)	<ul style="list-style-type: none"> • 오랫동안 방치된 빈 3층 건물을 오피스와 지역민을 위한 소매업 공간으로 재개발 • 지역투자자 3명에 의해 마련된 eMpower Qualified Opportunity Zone Fund에서 278만불(약 30억원) 자본투자. 펀드관리는 Menkiti Group(MG Capital)
Beehive (Los Angeles, CA)	<ul style="list-style-type: none"> • 6개 창고건물을 매입해 약 8천㎡ 규모의 비즈니스 캠퍼스(인큐베이팅 시설)로 재건축하는 사업. 평균소득 3만불의 저소득 커뮤니티 내의 소수인종 및 여성보유 비즈니스들과 다른 창업기업들이 어울릴 수 있는 공간조성을 목적으로 추진 • Sola Impact Opportunity Zone Fund에서 약 115만불 자본투자
The Tappan (Cleveland, OH)	<ul style="list-style-type: none"> • 95개의 주거시설과 제빵점으로 구성된 한 동짜리 복합개발 신축사업. 주거시설 중 60%를 미국 중위소득 80~120% 수준에서 부담가능한 주택으로 공급 • 총 3개 기회특구펀드에서 약 1,800만불 자본투자 (PNC Bank 기회특구펀드에서 1,140만불, 나머지 2개 기회특구펀드에서 690만불 투자)
698 Prospect Phase 1 (Pembroke, NC)	<ul style="list-style-type: none"> • UNC-Pembroke 캠퍼스 복합개발 사업 중 192실 기숙사 신축 프로젝트 (상업시설 및 소매공간 포함). 대부분의 투자자들이 학생수 1만명 미만 대학의 신규 기숙사 개발에 대한 투자를 꺼리던 상황에서 기회특구펀드로 자금 조달 • Woodforest CEI-Boulos Opportunity Fund에서 300만불 자본투자 <ul style="list-style-type: none"> - 투자자는 Woodforest National Bank 단일기업 - 펀드관리는 CEI-Boulos Capital Management, LLC에서 담당

자료: EIG 웹사이트(<https://eig.org/opportunity-zones/resources/>); Reilly & Fikri(2020); 이윤석(2022a), p.18

개별 기업대상 투자사례로는 주로 성장유망 스타트업 또는 스케일업 단계의 기업들을 대상으로 기회특구펀드에서 자금출자 하는 형태가 대표적이다. 기회특구펀드에서 실제 투자 프로젝트로 투자가 연결되는 과정을 살펴보면 ①지자체 등에서 고시한 기회특구 투자자 모집공고 등을 보고 기회특구펀드에서 투자하는 형태와 ②기회특구펀드에서 자체 공모를 통해 선정하는 방식이 대표적이다.

〈표 3-4〉 기회특구 펀드를 통한 투자 사례: 성장유망 스타트업 기업에 대한 임팩트 투자

기회특구펀드	세부내용
Pearl Fund	<ul style="list-style-type: none"> 부동산이 아닌 초기단계 고성장 스타트업 투자에 초점을 둔 기회특구펀드 현재 아래의 사항을 포함한 8개 스타트업에 투자 중 <ul style="list-style-type: none"> 버지니아주 기회특구 내 산업단지에 위치한 산업하수 정수 및 재처리 클린텍 스타트업에게 3백만불 투자(Micronic Technologies, 시제품/사전제작 자금지원) 오래된 산업도시인 뉴욕주 뉴웁(Newark)에 위치한 지능형 서플라이체인 관리 플랫폼 소프트웨어 스타트업(RAAD)에 대한 투자 등
CORI Innovation Fund	<ul style="list-style-type: none"> 비영리 활동단체(nonprofit action tank)인 Center of Rural Innovation (CORI) 이 주관하는 기회특구 펀드로 교외지역 기회특구 내 초기 단계 성장유망 기술기업들의 스케일업 지원에 초점 현재까지 총 150개 이상의 기업들로부터 자금지원 신청을 받아 9개 기업에 대해 투자 중 <ul style="list-style-type: none"> 콜로라도 변두리에서 관광에 의존하는 작은 타운인 Durango에 최근에 유치된 20인 규모 우주항공 스타트업인 Agile Space Industry에 투자(지역 내 사업 확장에 필요한 95만불 지분출자) 인구 2만 소도시인 콜로라도 Montrose에 소재한 코워킹(co-working) 산업 소프트웨어 제공 소기업인 Proximity Space에 130만불 지분출자

자료: EIG 웹사이트(<https://eig.org/opportunity-zones/resources/>); Reilly & Fikri(2020); 이윤석(2022a), p.18

전자의 경우 상대적으로 규모가 크지 않은 기회특구펀드들의 주된 운용방식인 반면, 후자는 비영리단체 또는 상대적으로 큰 규모의 자금풀을 갖춘 기회특구펀드의 운용방식이다.

〈표 3-5〉 기회특구펀드에서 실제 투자프로젝트로 연결되는 형태

구분	투자대상 발굴형	투자대상 공모형
운용주체	• 대부분의 소규모 기회특구펀드	• 어느 정도 자금풀을 갖춘 대규모 기회특구펀드나 스타트업 등 기업투자에 초점을 기회특구펀드 등
특징	• 기회특구펀드에서 투자대상 발굴 투자	• 자체 공모과정을 통해 투자대상 선정
세부내용	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체 웹사이트나 설명회 등에서 기회특구에서 추진 중이거나 예정인 사업들에 대해 투자자 모집공고를 내면, 기회특구펀드에서 투자를 결정하거나 지역투자자들이 기회특구펀드를 만들어서 투자 • 부동산개발, 재개발 등 지분출자 형태 	<ul style="list-style-type: none"> • 각 기회특구펀드에서 보유 혹은 조성해 둔 자금 규모 내에서 공모를 통해 자금지원을 희망하는 기업들의 신청서를 받고, 가장 적합하다고 판단되는 사업/기업을 선정해 투자 • 기업을 대상으로 하는 자금지원 형태

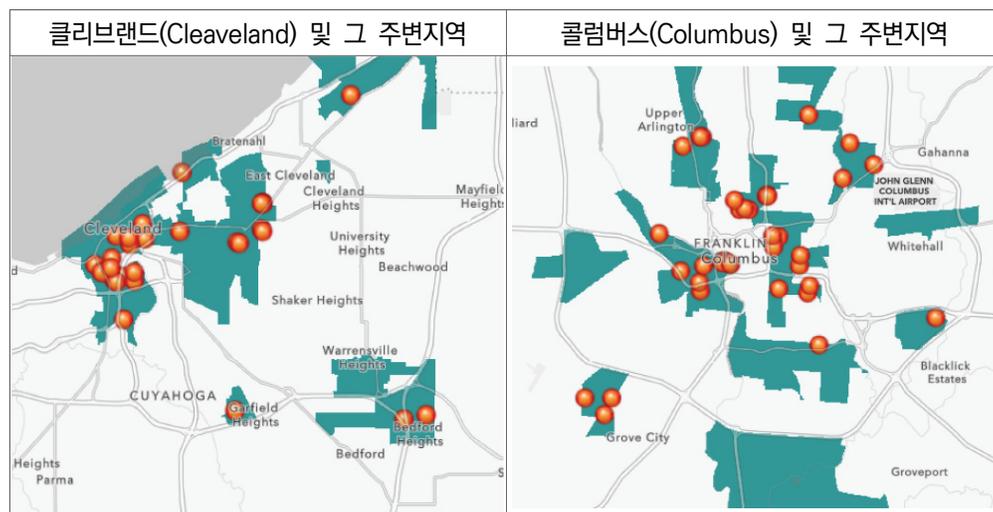
(5) 제도 운용성과 및 한계

① 운용성과

미국 기회특구 제도는 시행된 지 3년 정도밖에 되지 않았음에도 불구하고 기회특구펀드로 상당한 규모의 민간자본이 유입되는 가시적 성과가 나타났다. 운용 첫해인 2019년에만 낮게 잡아도 약 40조원(190~290 억불)이 기회특구펀드에 투자되었으며, 3년 동안 가파르게 증가하여 약 168조원³⁴⁾에 달하는 것으로 추산되었다(이윤석, 2022a, 11-12). 이는 미국 뉴욕시의 1년 치 예산에 가까운 규모이다(1,010억불, 2023년 회계연도 예정액). 2020년에 발행된 백악관 경제자문위원회의 기회특구 초기 평가보고서에서는 2019년 말까지 기회특구에서 일어난 투자 중 약 70%가 기회특구 세제 인센티브가 없었다면 이루어지지 않았을 투자라고 평가된다(CEA 2020, 15). 특히 이 보고서에서는 ‘기회

34) 이는 다양한 문헌의 추정치를 종합하여 추산한 수치로 구체적인 내용은 이윤석(2022a) pp.11-12 참고

특구트랙’과 ‘기회특구 지정요건은 만족하나 최종적으로 기회특구로는 선정되지 않은 트랙들’을 비교한 결과 기회특구트랙 내의 기업들에 대한 투자가 29% 증가한 것으로 제시되었다(CEA 2020, 21). 기회특구 트랙 중 실제로 기회특구펀드 투자가 이루어진 트랙들의 비중은 그리 높지 않은 것으로 파악되나, 트랙 하나하나의 규모가 크지 않기 때문에 단순히 투자비중 만으로 성과를 논하기에는 곤란한 측면도 있다. Kennedy & Wheeler(2021), American Financial Reform(2022) 분석결과, 기회특구 도입 후 1년 만에 8,764개에 달하는 기회특구 센서스트랙이 지정되었지만 그 중 실제로 기회특구펀드 투자를 받은 트랙은 약 16%에 불과한 것으로 파악되었다(이윤석, 2022a, p.11).



[그림 3-9] 기회특구 지정현황 대비 기회특구펀드 투자 지역 비교: 오하이오 주
주. 녹색 음영이 기회특구로 지정된 구역, 주황색 원이 기회특구펀드에서 투자 프로젝트 위치
자료: Newman and Fikri(2021)

보다 최근 자료를 확인해도 큰 차이는 없는데, Newman & Fikri(2021)는 오하이오 주의 사례를 분석하여 320개 기회특구트랙 중에서 2021년까지 실제로 기회특구펀드 투자를 받은 트랙들은 72개로 약 22.5% 수준인 것으로 조사

되었다. 실제로 기회특구펀드 투자는 주택, 부동산, 기술 스타트업, 임대창고 (self-storage), 신재생에너지 등 다양한 영역에서 이루어지고 있는데, 특히 도입 초기에는 부동산 개발사업에 대한 투자비중이 압도적으로 높게 나타난 것으로 조사되었다. Kennedy & Wheeler(2021)는 도입 직후 1년 상황을 분석한 결과, 투자액 기준으로 기회특구펀드의 49%가 부동산 및 임대업 분야에 조성되었으며, 기업들에 대한 투자도 51%가 같은 분야인 것으로 파악되었다.

② 한계와 문제점

기회특구 제도가 도입된 직후 나타난 가장 큰 이슈는 첫째, 기회특구펀드 투자가 정작 투자를 가장 필요로 하는(the most needed) 지역들보다 상대적으로 여건이 양호한 지역들에 집중되어 있다는 점이다. Kennedy & Wheeler(2021), American Financial Reform(2022)는 도입 후 1년 기준으로 8,764개 기회특구트랙 중 1%의 트랙에 전체 투자액의 48%가 집중되어 있으며, 이를 포함한 5%의 기회특구트랙이 전체 투자액의 87%를 차지하는 것으로 조사되었다. 둘째, 기회특구펀드 투자가 지역민들을 위한 사업들보다는 주로 초호화 아파트나 고급빌라와 같이 수익성이 높은 사업들로 집중되는 현상이 나타났다는 점이다. 투자자들은 높은 이익과 낮은 리스크를 선호하는데, 기회특구 세금인센티브 제도는 세금감면 규모가 어디에 투자했는지와는 무관하게 투자액에 비례하여 산정되는 체계일 뿐 아니라, 지역민들을 위한 편익을 제공하는 사업(고용, 창업, 부담가능 주택공급 등)에 투자하도록 유도하는 어떠한 유인요소도 두지 않고 있다. 이처럼 투자자들 입장에서는 고수익 사업들을 놔두고 굳이 사회적 편익을 제공하는 사업들에 투자해야 할 '동기부여' 요소가 없기 때문에 고수익 사업들로 투자가 집중되고 있다. 정리하면, 민간으로부터 자본을 끌어들이는 측면에서는 매우 효과적으로 설계되었을 뿐 아니라 큰 성과도 있었지만, 이 자

본이 자본투입을 가장 필요로 하는 지역들이나 지역민들을 위해 편익을 제공하는 투자로 이어졌는지의 측면에서는 한계가 존재한다. 다만, 비록 큰 비중을 차지하고 있지는 않지만 기회특구펀드를 활용하여 지역과 지역민을 위한 편익 제공을 최우선 순위로 하는 ‘임팩트 투자’(Impact Investment)도 이루어지고 있다는 점은 고무적으로 평가된다. 임팩트 투자는 수익성 보다 지역과 지역민을 위한 편익제공 효과를 우선시(impact first)하는 투자를 통칭하는 용어³⁵⁾로 저소득 지역 내 부담가능주택 사업이나, 좋은 일자리의 원천이 되는 소기업 및 창업기업에 대한 지분 투자 등이 이에 해당 된다(이윤석, 2022a, 16). 앞에서 살펴본 Sola Impact Fund가 임팩트 투자를 중심으로 운용되는 대표적 사례이다.

③ 최근 동향

전술한 한계에 대해서는 바이든 행정부 등에서 다양한 보완방안이 논의되고 있다. 바이든 대통령은 2020년 대선공약에서 기회특구펀드 투자자들이 저렴주택이나 지역 창업가들에 대한 투자보다는 고급아파트와 같은 고수익 프로젝트를 선호하는 사례가 너무 많았다는 점에 유감을 표명하면서 기회특구 세금 감면 프로그램에서 지역에 혜택이 없는 비생산적 투자는 배제시키는 등의 개정 방향을 제시한 바 있다.³⁶⁾

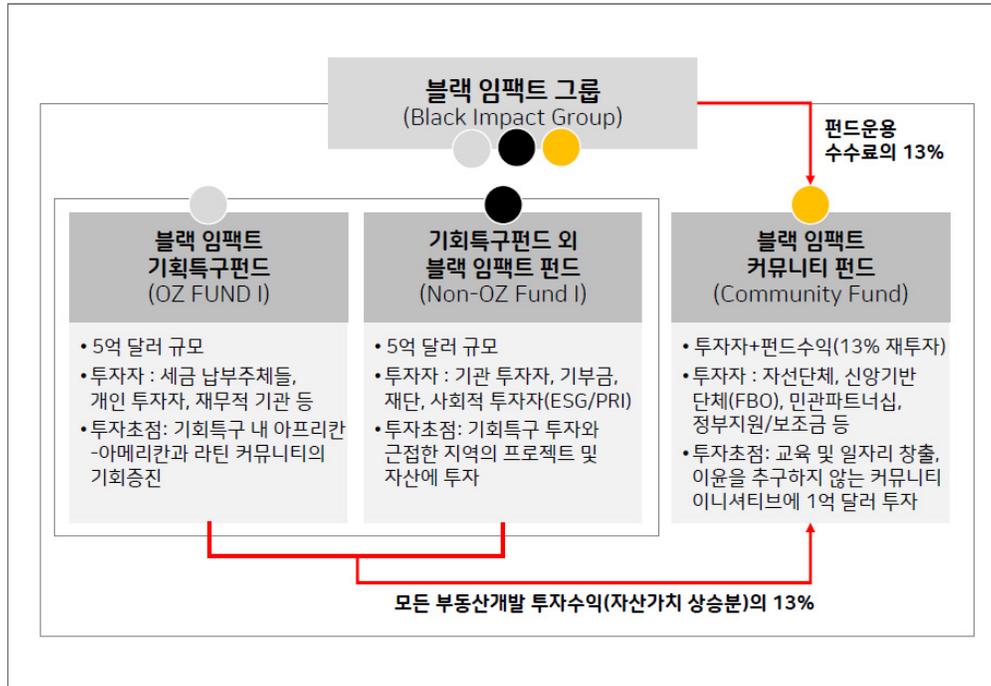
상·하원에서 발의한 개정안들도 다수 존재하는데, 세금감면 규모를 커뮤니티 혜택과 연동시킨다거나, 투자시 커뮤니티 우선순위를 반영할 수 있게 펀드

35) ‘Impact-focused private investment’, ‘Value-based investing’ 등으로도 표현

36) Joe’s Vision-Joe Biden for President: Official Campaign Website. <https://joebiden.com/joes-vision/> (2022년 8월 16일 검색) 참고. 바이든 행정부의 기회특구 개혁안에 대한 보다 구체적인 동향은 경제정책 관련 백악관 대변인인 짐 탱커슬리(Jim Tankersley)가 작성한 뉴욕 타임즈 기사(New York Times 2021)와 이들을 정리한 이윤석(2022a), pp.19-20 참고

이사회에 지역 구성원 포함을 의무화하는 방안 등의 내용을 담고 있다.³⁷⁾ 다만, ‘못하게 막자’ 혹은 ‘억지로라도 하게 만들자’라는 식의 개정은 오히려 역효과를 야기할 소지도 있다는 점도 간과해서는 곤란하다. 즉, 투자 가능사업을 한정하여 투자대상에서 고수익 개발사업 등을 배제한다거나 기회특구펀드에서 일정 비중만큼은 사회적 편익을 제공하는 사업에 투자해야 한다는 식이 된다면 투자자들이 투자를 꺼리게 만들 수도 있다는 것이다. 특히 미국 기회특구 제도가 무엇보다도 자본투자를 이끌어내는데 주안점을 두고 설계된 제도라는 점에서 이러한 개정은 다소 위험할 수 있다고 보인다. 그 외 특기할 동향으로 일부 기회특구펀드들에서 운용하고 있는 ‘재투자 메커니즘’이 있는데, 기회특구펀드 투자가 지역민의 편익을 위한 사업들보다 고수익 사업들로만 집중되는 문제를 극복할 수 있는 일종의 ‘보완장치’가 될 수 있다는 점에서 최근 주목하고 있다. 기회특구펀드 투자로 발생하는 수익 중 일부는 따로 떼서 지역민 복지 등을 위한 목적으로 재투자하는 방식으로 운용되며, 투자로 얻게 된 수익을 다시 지역에 돌려준다는 점에서 ‘사회적 혜택 환원’(social impact return)이라고도 표현한다. 통상적으로 기회특구펀드를 다른 모(母)펀드나 다른 펀드와 연동시켜 기회특구펀드에서 발생하는 수익의 일부를 제3의 펀드에 투자하는 형태로 운용된다. 대표사례로는 블랙 임팩트 펀드(Black Impact Fund)가 있는데, 블랙 임팩트 기회특구펀드에서 부동산개발투자를 통해 발생한 수익 중 13%는 따로 떼어서 비영리·임팩트 펀드인 ‘블랙 임팩트 커뮤니티 펀드’(Black Impact Community Fund)에 투자하고 여기서 지역민(특히 유색인종) 복지를 위한 사업들에 투자하는 형태로 운용된다(이윤석, 2022a, 17).

37) 보다 상세한 내용은 이윤석(2022a), pp.19-20 참고



[그림 3-10] 블랙 임팩트 펀드의 재투자 메커니즘

주. HUD(2022) p.49의 개념도를 바탕으로 필요한 부분만 발췌해서 재구성.
 자료: 이윤석(2022a), p.17.

기회특구펀드에서 고수익 부동산 등으로 투자가 집중되는 문제점과 관련, 이러한 재투자 메커니즘은 투자를 못하도록 막는 것이 아니라 투자를 해서 얻은 수익 중 일부는 지역으로 환원시키는 구도를 만들어 낼 수 있는 ‘보완장치’가 될 수 있다는 점이 중요하다. 즉, 규제를 추가하는 것이 아니라 시장주도의 해법이라는 특성은 그대로 유지하면서도 투자자와 지역 모두 만족할 수 있는 결과를 얻을 수 있는 방법이 될 수 있다는 것이다.

2) 지방투자촉진사례

(1) 영국 사례

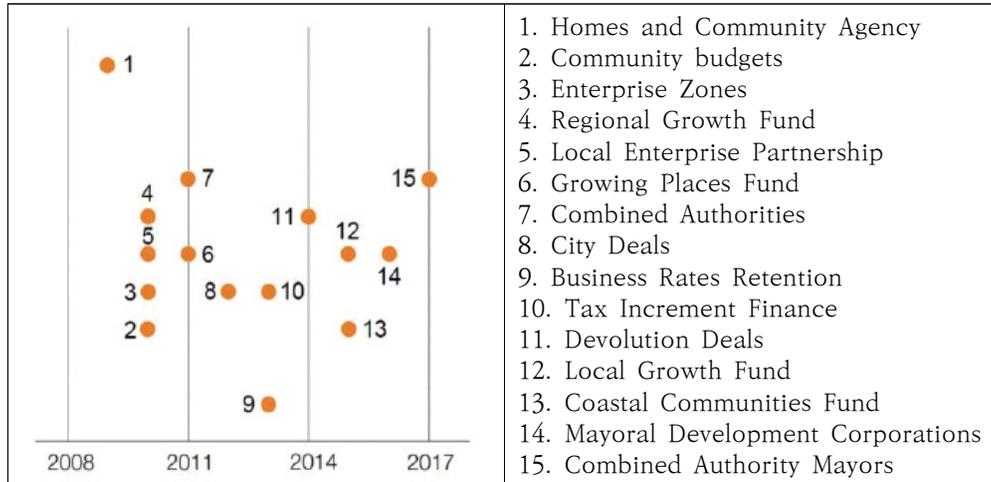
영국의 지역개발 정책은 1998년 광역행정기관인 지역개발청(Regional Development Agency, RDA)을 설립하여 9개의 광역경제권을 중심으로 지역개발이 추진된다. 광역단위의 지역공간전략 수립하여 경제개발과 지역 경쟁력 강화, 도시재생 등의 사업을 추진하고 있다. 2012년 지방분권과 지역균형 발전을 위하여 광역경제권 중심의 RDA에서 작은 지역 단위인 지역의 기업지원을 중심으로 한 지역기업파트너십(Local Enterprise Partnership, LEP) 체제로 전환되었다. RDA 중심의 9개 지역은 작은 지역 단위인 LEP조직으로 전환되면서 공식적으로 폐지되었으나 통계, 유럽 의회 선거구 구획, 일부 행정용도 등 광역개념의 지역구획 구분으로 활용되고 있다(대한민국시도지사협의회, 2020).

〈표 3-6〉 RDA와 LEP 특징 비교

구분	구역	추진방법과 목적	재원	기능
RDA	9개 지역 (우리나라 5+2광역경제권과 유사)	지역 경쟁력 강화관련 업무를 포괄한 지역공간전략	포괄보조금, EU지역 개발기금(규정에 따라 배분)	경제개발, 고용, 지속 가능발전 등 (광역계획)
LEP	38개 권역(통근권 중 심 기능적 경제권역) (우리나라 3~4개 시군통합 규모)	지방분권, 균형발전 목적의 전략적경제계 획(핵심기능 명시하지 않음)	지역성장펀드 등 개별 재원(경쟁공모)	주거, 교통 등 인프 라, 고용 및 창업, 저 탄소경제, 관광 등

(2) 지역기업 파트너십(Local Enterprise Partnership, LEP)

국가경제의 성장이 지역간 불균형을 초래하였음을 강조하며 2010년 영국 정부 목표를 “지역 발전: 모든 지역의 잠재력 발산”(Local Growth: releasing every place’s potential)으로 설정하고, 지역과 산업 분야간 지속 가능하며 균형적인 성장·번영의 공유를 추진하였다. 지역 균형발전을 위하여 지방정부로 재정과 행정권한 이양, 지역차원의 정책수립과 결정 등이 필요하다고 인식하여 지방화(localised)된 의사결정의 촉진을 도모하였다. 2012년 광역 중심의 지역정책 추진체계가 모두 폐지되고 지역 단위에서 지자체와 지역 기업들의 결합체인 지역기업파트너십(Local Enterprise Partnership, LEP)이 지역정책을 위한 중심 체제로 변화하였다. LEP는 기업 중심의 협의체로서 지역 단위 경제개발 주체로 지방정부보다 민간이 중심이 되어 계획을 수립하고 정부가 지원하는 체계이다. 지역에 구성된 38개의 LEP는 지역의 기업, 상공회의소, 대학과 지방자치단체 등으로 구성되며 중앙정부와 협약을 통하여 지역 발전전략을 수립·추진하고 있다. LEP는 지방화(Localism)에 기반하여 지역의 경제 성장 잠재력을 발굴하고 이와 관련한 공공서비스를 확대를 추진하면서, 지역의 책임을 높이는 방향으로 추진되고 있는데, 이러한 분권형 지역발전의 기본 방향은 중앙정부의 권한과 재원을 지역에 특화된 맞춤형으로 권한을 이양하고 집행하기 위한 정책이라 할 수 있다. LEP 도입 이후 도시권 협상(City Deal), 지역성장 협상(Local Growth Deal), 분권협상(Devolution Deal), 지자체 연합기구(Combined Authority), 지자체 연합기구 광역시장 선출 정책으로 분권형 지역발전 정책이 추진되고 있다. 분권협상을 통해 중앙정부는 교통, 주택 및 토지, 생애교육 및 훈련, 고용지원, 기업지원, 보건 및 사회보장, 경찰 및 소방, 형사, 수자원 및 연안관리, 자금 등 공공서비스 및 지역개발 기능의 집행 권한을 맞춤형 방식으로 지역에 이양하고 있다.



[그림 3-11] 영국의 지역발전 정책

자료: 최석환(2019), 영국의 시티 딜 (City Deal) 사례 연구

LEP의 주요 역할과 구성은 다음과 같다. 지역개발, 경제성장, 일자리 창출 등을 촉진하기 위한 방안을 모색하고 구체적인 실행을 담당 해당 지역의 경제 개발 계획을 수립하고 있다. 구체적으로 지역의 산업과 경제 분야의 우선순위를 결정하여 기업유치, 경제성장, 일자리 창출을 주도하고, 이를 지원하기 위한 도시 인프라를 개선하고 있다. 지역 특성에 맞는 경제 생태계 조성을 위하여 지역의 산업 수요를 반영한 대안을 제시하고, 산업 클러스터 형성, 기술개발, 인력양성 및 교육, 기술 향상 등을 지원하고 있다. 기업촉진지구(Enterprise Zone), 도시권 협상(City Deal)에서 허용한 산업 활동에 대한 변화(성장) 모니터링하고 있으며, 지역경제 내 우선순위를 결정하고 지역 내에서 경제성장과 일자리 창출을 주도하고 인프라를 개선하며 인력 기술을 향상시키기 위한 활동을 수행하는 데 중심적인 역할 담당하고 있다. 한편, 지방 자치단체를 중심으로 민간이 중심이 되며 상공회의소, 대학, 기업가 그룹으로 구성되는데, 의장은 반드시 민간 분야에서 수행하며, 이사회 위원은 50%이상 민간 분야 종사자로 구

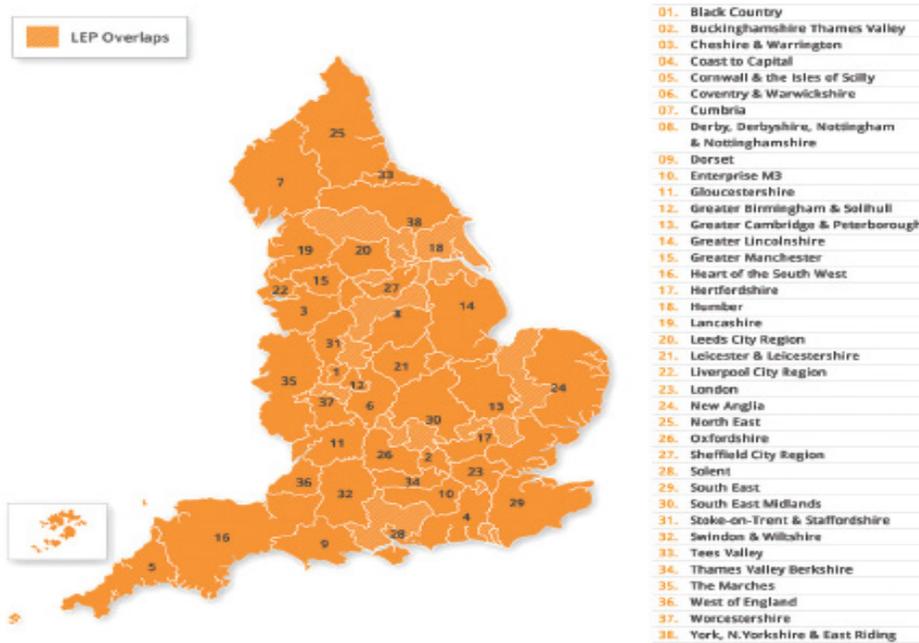
성된다. LEP가 주도하는 7개 지역발전 지원제도는 도시권협상(City Deals), 지역성장기금(Regional Growth Fund), 성장지역기금(Growing Places Fund), 공공사업융자(Public Works Loan Board), 지역성장포괄기금(Single Local Growth Fund), 기업투자촉진지구(Enterprise Zone), 유럽연합기금(EU Structural and Investment Fund)이 이에 해당 된다.



[그림 3-12] 운영 중인 LEP 현황

자료: <https://www.lepnetwork.net/about-leps/the-36-leps/>

LEP에서 추진되는 도시권 협상(City Deal)제도와 기업촉진지구(Enterprise Zones, EZ)에 대한 사례를 조사하고 있는데, 도시권 협상(City Deal)제도는 기업 중심의 지역 발전계획 수립 시 기업 지원과 도시 인프라 공급을 위하여 중앙정부와의 협상으로 지원되며, 기업촉진지구(EZ)는 LEP 지역 내 입지한 구역으로 기업유치를 위한 인센티브와 기업지원이 이루어지고 있다.



[그림 3-13] 영국 LEP 지역 현황

자료: 최석환(2018), 영국의 시티 딜 (City Deal) 사례 연구, 수원시정연구원

(3) 도시권 협상(City Deals)

도시권 협상(City Deals)은 중앙정부와 도시연합체인 LEP가 지역경제 성장에 필요한 권한과 수단을 맞춤형으로 지원하기 위한 제도이다. 인프라와 지역 발전에 대한 재정지원을 위한 자금조달 시 협상에 의한 방식으로 추진되는데, 지방정부가 단순히 로컬 서비스의 전달을 넘어서 민관 파트너십을 통해 지역의 경제 성장을 위해 지역의 자산과 자원들을 동원하고 사용하겠다는 것이다. 이러한 도시권 협상은 2012년 중앙정부가 지방분권정책의 일환으로 경제성장과 인프라를 촉진하는 동시에 의사결정에 대한 권한을 중앙정부에서 지방정부로 이전하기 위하여 추진되고 있다. 그 목적은 지방정부가 민간기업과 연계한 성장 방안을 모색하여 지역발전을 지역 특화기업과 연계한 경제성장과 기업친화

적 환경을 조성하는 데 있으며, 중앙정부가 개별 도시 혹은 도시권에게 더 많은 권한과 자율권을 부여하고, 산업육성과 교통기반의 정비, 주택건설과 재개발, 청년의 기술훈련 등, 지역의 특성과 실정에 맞는 정책의 발굴과 그 추진에 의해 지역경제의 진흥과 고용을 창출하여 영국경제의 추진체가 되는 것을 목표로 협상을 체결하고 있다.

중앙정부의 지원내용으로 첫째, 도시에 단일의 포괄보조금(single capital pot)을 제공하여 투자 우선순위를 정할 수 있는 권한을 부여하는 것이다. 둘째, 혁신적인 경제 프로젝트 지원을 위해 10억 파운드 규모의 지역성장기금(Regional Growth Fund)을 제공한다. 셋째, 도시가 기업들에게 사업세(business rate)를 감면한다. 넷째, 지역의 주요 교통자금지원을 이양하여 도시가 전략적인 교통에 관한 의사결정을 추진한다. 다섯째, 철도 서비스에 관한 권한을 이양하여 도시가 철도서비스를 통제한다. 여섯째, 지역 버스 서비스에 관한 책임성을 강화한다. 일곱째, 도시재생 관련 권한과 자금을 지원한다. 구체적으로 1차 도시권 협상(wave 1)시 40여 개의 사업에 30년간 총 23억 파운드의 재원조달을 약속하였으며, 2차 도시권 협상(wave 2) 시 약 15억 파운드가 약속되었다.

【1차 도시권 협상】

2012년 6월 런던을 제외한 잉글랜드 8개 핵심 도시들과 도시권 협상 계약(wave 1)이 체결되었다.³⁸⁾ 제1차 협상으로 향후 20년 간 17만5천 명의 일자리가 창출되고, 3만 7천명의 견습직원 양성을 목표로 하고 있다.

38) 체결 지역은 Greater Birmingham, Bristol Region, Greater Manchester, Leeds City Region, Liverpool City Region, Nottingham City Region, Newcastle Region, Sheffield City Region 등이다.

【2차 도시권 협상】

2차(Wave 2)로 확대된 협상은 2014년 11월 체결되었으며, 1차 협상 지역 이외에 잉글랜드 지역 14개의 대도시와 2001-2010년 사이 인구증가율이 가장 높은 도시(지역) 6개 등 총 20개 지역을 선정하여 각 지역별 LEP와 협약을 체결하였다.³⁹⁾

(4) 기업투자촉진지구(Enterprise Zones, EZ)

기업투자촉진지구(EZ)는 불리는 Enterprise Zones(기업투자촉진지구, 이하 EZ) 정책은 1978~1997년 추진되었으며, 2010년 이후 LEP제도의 실시로 ‘작은 정부 큰 사회’를 목표로 하며 다시 추진되었다. EZ는 민간기업과 주민이 함께 하는 것으로 지자체는 배제되어 있었던 이전과는 달리 지역에 투자 의향이 있는 기업(재정적 지원 제공), 지자체(Local Authority)가 참여하는 LEP를 기반으로 재추진되었다. 기업촉진지구제는 경제적으로 쇠퇴하고 물리적으로 황폐한 중심도시에 각종 규제완화와 세제의 인센티브를 제공하여 기업과 산업을 유치하여 도심지역의 노후화를 막는 지역 재생 수단으로 기업촉진지구제는 중심도시에 산업과 기업을 유치하여 고용을 확대하여 경제 활성화와 도시 내부구조 재생을 목적으로 한다.

지정 현황을 살펴보면 다음과 같다. EZ 정책은 도시개발보조금(UDC)가 최초 설립된 1981년 11곳에 EZ가 지정되었으며, 1기 EZ인 1981~1996년 사

39) 체결 지역은 the Black Country, Greater Brighton, Greater Cambridge, Coventry and Warwickshire, Hull and the Humber, Great Ipswich, Leicester and Leicestershire, Greater Norwich, Oxford and Oxfordshire, Plymouth and South West Peninsula, Preston, South Ribble and Lancashire, Southampton and Portsmouth, Southend-on-Sea, Stoke-on-Trent and Staffordshire, Sunderland, Swindon and Wiltshire, Tees Valley, Thames Valley Berkshire 등이다.

이에 총 38개의 EZ가 설립 및 운영되었다. 2011년 Plan for Growth를 통하여 30년 만에 재추진되어 2012년 4월 잉글랜드 전역에 24개 EZ들이 신규로 지정된 이후 총 48개의 EZ들이 지정되어 있다. 주요 유치업종은 항공, 제조, 신재생에너지, 생명과학 등 분야의 기업유치와 설립을 장려하고 일자리를 창출하였다. 영국 정부는 성장잠재력이 높으면서 기업체가 거의 없는 낙후된 소규모 지역의 LEP를 EZ로 선정하여 새로운 창업 및 일자리 창출에 기여하고 있다. 도시주변의 미개발 토지와 공항주변, 구 항만, 구 산업시설 등 물리적으로나 경제적으로 재생이 필요한 지역들이며, 개별 지구의 규모도 50~150ha 정도이다. 지원제도로는 EZ로 지정되면 개발토지세 면제, 산업과 상업용 부동산에 대한 세율 면제, 법인세와 소득세 면제, 도시계획 절차 간소화 및 도시계획허가 면제 등의 인센티브가 제공되며, 1기 EZ는 세제혜택으로 기업을 유치하여 지역 발전을 목적으로 하였으며, 2기 EZ는 각각의 EZ별로 상이한 목적이 설정되어 있고, 세제혜택도 지역별로 다르게 제공되었다. 각 EZ들은 유치하고자 하는 산업을 특정하고 있으며, 주로 기업유치와 관련된 인센티브가 제공된다. 연립정부는 2010~2015년 의회년도 동안 24개의 엔터프라이즈 존을 선발하여 도시계획 및 계획허가 간소화, 기업세 (business rates)의 단기 할인, 초고속 광대역통신망 구축지원 등과 같은 인센티브를 제공하였다. EZ 지구에 입주한 기업은 10년간 도시계획 규제, 경제규제 완화, 세제혜택 등의 인센티브가 지원되는데, 첫째, 개발규제 완화로 지구지정이 이루어지면 지구내 개발행위시 계획허가 없이 사업 진행이 가능하게 되어 행정절차가 간소화되며, 둘째, 상공업용 건물에 대한 지방세가 면제되며, 이로 인한 지방정부의 재정손실은 중앙정부(재무성)가 보충한다. 셋째, 도시개발보조금(Urban Development Grant, UDG)이 지원되며 개발시 상공업용 건물의 신축, 확장에 대한 자본금을 선택적으로 100%까지 보조가 가능하다. 그 외 지구 내 공공부문 기반시설에 대한

선투자가 이루어지는 등 다양한 인센티브가 적용되며 기업투자촉진지구(EZ) 입지기업들의 인센티브는 다음 표와 같다.

〈표 3-7〉 기업투자촉진지구(EZ) 입지 기업 인센티브

구분	내용
계획	지방정부가 Simplified Planning Procedures(SPPs)채택하여 계획허가 생략 및 간소화
세제	사업체당 지방세인 기업 재산세(business rate)를 5년간 최대 100% 감면 - EU 규제에 따라 사업체당 연간 최대 55,000파운드(5년간 최대 27만5천 파운드 상한) - 지방정부의 기업 재산세 손실분만큼 중앙정부가 지방정부에 보상
	Assisted Areas 내의 8개 EZ들에 대규모 시설을 투자하는 제조업체에게 최초 1년간 100% Enhanced Capital Allowance 세금공제 - 2012~2017년간 9,500만 파운드 추정
	EZ들에서 순증한 모든 기업 재산세는 25년간 LEP들 및 지방정부가 보유하며 경제발전 투자목표에 맞춰 재투자
인프라	5천 9백만 파운드 규모의 Local Infrastructure Fund 및 1억 파운드 규모의 Capital Grant Fund를 인프라 프로젝트 투자 (입지측면) 단순히 쇠퇴를 겪고 있는 지역보다는 높은 성장 잠재력을 가진 소규모 지역을 선정하여 지역의 수요와 발전방향에 맞추어 지역 스스로가 산업, 지원방법을 선택·운영 (운영주체) 대규모 인프라 사업 방식을 지양하고 지역발전 파트너십인 LEP가 주도

자료: 최석환(2018), 영국의 시티 딜 (City Deal) 사례 연구, 수원시정연구원

EZ의 성과로는 2016~2018년 동안 48개 지구에서 877개의 기업이 35억 파운드의 민간투자가 이루어졌으며, 38,000개의 일자리가 창출되었다.



[그림 3-14] 기업투자촉진지구(EZ) 성과

자료: <https://enterprisezones.communities.gov.uk>

2. 국내사례

1) 지방투자촉진 관련 특구제도 동향

(1) 특구제도 현황 및 운영실태

1970년대에는 수출산업화 정책에 따라 마산에 처음 도입되어 지정되었고, 1990년대에는 경제개방화에 따른 외자유치가 중요해짐에 따라 외국인 투자유치구역 제도가 도입되었다. 또한 2000년대에는 지역균형발전 목표의 달성을 위해 기업도시, 연구개발특구, 지역특화발전특구 등 새로운 특구제도가 도입되었다. 실제로 대부분의 경제특구는 2000년 이후 도입되었으며, 지정되지 않은 특구 10%를 제외하면 2000년 이후 도입된 특구는 전체 76%를 차지하고 있다.

〈표 3-8〉 시기별 경제특구제도 도입현황

시기	경제특구제도(개)	비율(%)
2000년 이전	7	14
2001년~2005년	4	8
2006년~2010년	8	16
2011년~2015년	15	30
2016년~2020년	11	22
특구 미지정	5	10
전 체	50	100

자료: 인천상공회의소(2020).

2020년 현재, 39개의 경제특구 운영 및 748곳이 지구로 지정·운영되고 있다.⁴⁰⁾ 최근 새롭게 도입된 특구제도에 의해 지정되거나 기존 특구 중 새롭게 지정된 지구를 포함하면 787곳에 달한다.⁴¹⁾ 특구로 지정된 곳이 가장 많은 시도는 전남(82곳), 다음으로 경기(75곳), 충남(69곳) 등의 순으로 많다. 반면, 지구지정이 가장 적은 시도는 세종(11곳)이며, 다음으로 인천(19곳), 제주(24곳) 등의 순으로 나타났다.

〈표 3-9〉 시도별 경제특구 지정현황(2022년 5월 초 기준)

시도	지정지구(개)	시도	지정지구(개)
서울	36	강원	67
부산	44	충북	48
대구	41	충남	69
인천	19	전북	58
광주	29	전남	82
대전	30	경북	75
울산	26	경남	49
세종	11	제주	24
경기	79	합계	787

자료: 박관규(2022)

40) 현행 법률로 지정 가능한 경제특구는 50개이며, 이 중 39개 특구제도가 운용되고 있고 특구지정이 이루어지지 않고 있는 제도가 11개임

41) 2020년 말 기준으로 신규제도로 도입된 도심융합특구 4곳(대구, 광주, 대전, 부산 지역의 일부), 지자체-대학 협력기반의 지역혁신사업(지역혁신플랫폼 6곳_충북, 울산경남, 광주전남, 대전세종충남, 대구경북, 강원), 강소특구 8곳(서울, 울산, 경북, 전남, 전북, 충남, 인천, 강원 및 4후 이후 추가 지정된 규제자유특구 19곳 등을 포함함.

(2) 주요 경제특구

① 연구개발특구

연구개발특구의 육성에 관한 특별법 제2조에 근거하여 연구개발을 통한 신기술의 창출 및 연구개발 성과의 확산과 사업화 촉진을 위하여 조성된 지역을 의미한다. 대표적 특구로는 대덕특구가 있으며, 그 후 광주특구와 대구특구, 부산특구, 전북특구 등 5개 특구가 지정되었으며, 세계적 기반의 혁신클러스터 기반조성을 위해 국제과학비즈니스벨트가 지정되어 있다.

② 규제자유특구

수도권을 제외한 시도에서 혁신사업 또는 전략산업을 육성하기 위해 규제특례 등이 적용되는 구역을 의미하며, 중소벤처기업부장관이 지정고시한다. 지방정부의 시도지사가 특구계획을 수립하고 규제자유특구 지정을 신청하고 이에 따라 지정되면 규제특례가 적용된다. 예컨대, 신기술을 보유하고 있음에도 불구하고 규제 때문에 사업화를 시도하지 못하는 기업이 규제자유특구에서 규제특례를 통하여 신기술을 검증하거나 신제품을 출시할 수 있게 된다. 2021년 말 기준으로 6차례에 걸쳐 비수도권 14개 지역에 총 29개의 특구가 지정되었고, 이 지역에서 미래교통, 에너지, 바이오헬스, ICT 등 신기술 분야 73개 실증사업에 144개의 규제특례를 허용하고 있다.

③ 도심융합특구

작지만 큰 성장거점을 조성하여 균형발전과 지역혁신의 기반을 확충하기 위한 재정사업으로 기존 도심지역에 지역의 청년인재들이 정착하여 산업, 주거, 문화 등 복합적 혁신공간을 구축하기 위한 것으로 비수도권 대도시 지역을 대

상으로 지정한다. 2020년과 2021년에 대구, 광주, 울산, 부산 등 4개 광역시의 일부지역이 도심융합특구로 지정하고 있다.

④ 지역특화발전특구

지역특성에 맞게 선택적으로 규제특례를 적용함으로써 지역균형발전 및 지역경제 활성화 도모하고 있다(지역특구법, '04~). 다만, 지자체의 자율적인 사업 추진을 위해 직접적인 재정·세제 지원은 없다. 선정기준으로는 지역의 특화발전에 기여할 수 있는 사업이라면 어떤 특화 형태든지 신청이 가능하나, 지자체의 중장기 지역발전계획을 고려하여 파급효과가 크거나 선도역할을 할 수 있는 사업을 선정한다. 구체적으로 시·군·구 기초지자체가 특구계획을 수립 후 중기부에 신청하면, 부처협의 및 지역특구위원회 심의를 거쳐 지정되는데, 지역특구 지정을 통해 59개 개별법에서 정한 129개 규제특례를 「지역특구법」에 따라 특구 내 적용이 가능하다. 2004년 제도 도입 이후, 222개 특구가 신규 지정 되었고 35개 특구가 해제·통합되어, 현재 187개 특구가 지정·운영되고 있다. 관련하여 현재 충남에는 16개의 특구를 지정·운영 중이다.

〈표 3-10〉 주요 경제특구와 기회발전특구 비교

구분	연구개발특구	도심융합특구	규제자유특구	지역특화발전특구	기회발전특구
관련법	• 연구개발특구법	• 도심융합특구법	• 지역특구법	• 지역특구법	• 통합법률
주무부처	• 과학기술정보통신부	• 국토교통부	• 중소벤처기업부	• 중소벤처기업부	• 산업통상자원부
협조부처	-	• 중소벤처기업부 • 기획재정부 • 균형발전위원회	-	-	• 기획재정부 • 균형발전위원회
사업목적	• 국가·지역혁신 생태계 발전 • 공공기술사업화 선도모델 • 지역혁신 성장거점	• 지방대도시의 활성화 • 기업과 인재 집적	• 지역의 혁신성장 • 지역균형발전	• 지역균형발전 • 지역경제 활성화	• 지역주도의 균형발전 • 지방투자 촉진
사업내용	• 특구성과 사업화 • 기업창업·성장지원 • 강소특구사업화지원 • R&D혁신밸리육성 • 기획·평가 관리	• 산업, 주거, 문화 등 우수 복합인프라를 갖춘 고밀도 혁신공간 조성	• 규제자유특구 혁신 사업육성(R&D 및 비R&D) • 규제자유특구 실증기반조성(R&D)	• 59개 개별법에서 정한 129개 규제특례 적용	• 인센티브(세제, 보조금, 정주, 교육 훈련)제공 • 규제특례
지정현황	• 광역특구(5개소) • 강소특구(14개소)	• 대구/광주(20) • 부산(21)	• 2019년 이후 6차례 지정 • 비수도권 시도(29개 특구) • 강원, 경북, 부산, 울산 지정	• 2004년 이후 220개 특구지정(30개 해제 통합) • 현재, 190개 지정 운영	• 미정
재정투자	• 사업지원형태: 출연 • 강소특구별 해당지 자체의 지방비 매칭 비율 20% • 예산: 1,149억원	• 기본계획 수립 3억원 지원	• 실증연구개발, 사업화, 인프라 등에 대한 재정지원 • 중앙, 지자체, 특구 사업자가 5:3:2비율로 분담 • 예산: 1,701억원	• 재정지원 없음	• 보조금 지원

〈표 3-11〉 주요 제도 인센티브 현황

구분	목적	인센티브		조성현황	비고
경제자유 구역	외투 촉진, 지역균형발전	조세	(법인세·소득세) 5년간 100%, 2년간 50% * '19년 폐지(以前 감면설정 외투기업 보장) (취득세·재산세) 5년간 100%, 2년간 50% * 지방세는 최장 15년간 감면 가능(조례)	9개(2023~) 인천, 부산·진해, 광양만 권, 경기, 대구·경북, 동 해안권, 충북, 광주, 울 산	○ 집적효과 부족 * 99개 사업지구, 275km ² ○ 신규 입주업체에 대해서는 국세(법인세·소득세) 감면 인센티브 폐지 * 외투기업대비 국내기업 역차별 문제로 폐지
		입지	국공유지 임대: 50년, 재산가액 1% (50~100% 감면) 외투·유탄·핵심산업전략산업(비수도권) 대상으로 조성 원가 이하 분양 및 수의계약 허용		
자유무역 지역	외투 촉진, 무역 진흥, 지역개발 촉진	조세	(법인세·소득세) 3년간 100%, 2년간 50% * '19년 폐지(以前 감면설정 외투기업 보장) (취득세·재산세) 5년간 100%, 2년간 50% * 지방세는 최장 15년간 감면 가능(조례) 관세 면제·환급	13개(1970~) 산단형 7(산업부) 항만형 5(해수부) 공항형 1(국토부)	○ 입주자격 제한 * 총매출액 대비 수출액 비중(중소 30%, 중견대 기업 40~50%, 유탄기업 20%) ○ 입지가 국유지라, 공장 등 건축 시 대출 제한 및 원상회복 부담 존재 ○ 일부 자유무역지역은 열악한 정주여건으로 입주 저조, 영세기업 위주 ○ 신규업체 국세 인센티브 폐지
		입지	국가·지자체 일괄매입 후 임대 (부지가액의 1%)		
외국인투자 지역	외국인투자촉진	조세	(법인세·소득세) 3/5*년간 100%, 2년간 50% * '19년 폐지(以前 감면설정 외투기업 보장) * 단지형 3년, 개별형 5년 (취득세·재산세) 3/5*년간 100%, 2년간 50% * 단지형 3년, 개별형 5년 * 지방세는 최장 15년간 감면 가능(조례)	110개(1998~) 단지형 33 개별형 77 서비스형 3	○ 신규 입주업체에 대해서는 국세 감면 인센티브 폐지 ○ 글로벌화, 무역자유화, FTA 증대 등으로 자유무 역지역의 정책적 논거가 취약해지고 위상 저하
		입지	국가·지자체 일괄매입 후 임대 (부지가액의 0~1%)		
규제자유 특구	지역과 기업이 직면한 신사업 덩어리 규제를 패키지로 완화, 지역 혁신성장 도모	조세	투자 세액공제(3~5%) 지방세 감면	29개(2019~) 1·2·3차(각 7개), 4차(3 개), 5차(4개) 6차(1개)	○ 집적효과 부족 *(예)부산 블록체인 특구: 115.7km ² 전남 에너지신산업 특구: 19.94km ² ○ 특정 산산업에 대해 지정(새로운 기술을 규제 없 이 '연구→사업화' 할 수 있도록 지원하는 목적) * 충북 그린수소산업, 강원 정밀의료산업, 경북 스 마트그린물류, 세종 자율주행 로봇 등
		입지	지식산업센터 분양임대료 하한無, 토지 사용수용 可 등		
		규제	규제혁신 3종 세트, 메뉴판식 규제특례(201개) 등		

2) 기회발전특구제도 개요 및 동향

(1) 추진경과 및 개요

‘지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(통합법)’ 제정안이 2023년 5월 25일 국회를 통과하여 금년 7월 9일부터 시행되고 있다. 통합법안 제20조~제22조에는 기회발전특구 지정·변경·해제절차가 마련되어 있으며, 제23조에는 기업의 지방이전과 관련하여 지방 사업장 신·증설 기업 지원조항이 포함되어 있다.⁴²⁾ 현재, 논의 중인 기회발전특구의 주요내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 면적상한제를 도입하고 지정면적에 대해 광역지자체에 재량권이 부여될 전망이다. 구체적으로 광역시와 광역도의 면적상한은 각각 150만평, 200만평 내외 수준으로 거론되며, 최대 면적상한 내 복수의 특구설정 또는 분할지정이 가능하다. 다만, 단일 프로젝트가 면적상한을 넘어선 경우, 지방시대위원회 심의를 거쳐 면적 상한 이상 지정이 가능할 전망이다. 둘째, 주요 인센티브로는 세제, 보조금, 교육·인력양성, 정주여건 개선 등이며, 최근 국가균형발전위원회 주도로 지역차등전기요금제가 검토 중이다.⁴³⁾ 셋째, 대상지역으로는 당초 지자체가 투자기업과 협의하여 정한 비수도권으로 한정하였으나, 수도권 내 인구감소지역 또는 접경지역이 포함될 전망이다. 넷째, 특구조성 가능지역으로는 ①국가산업단지, 일반산업단지, 도시첨단산업단지 및 농공단지, ②경제자유구역, ③연구개발특구, ④혁신도시, ⑤기업도시, ⑥지역혁신융복합단지, ⑦시도지사가 대규모 지방투자 기업과 협의하여 정하는 지역 등이 해당 된다.

42) 현재, 기회발전특구의 지정 및 지원(조세특례, 기회발전특구집합투자기구의 조성 및 특례, 기반시설지원, 연구개발지원, 특구특례, 외국인학교설립 및 운영지원, 주택공급)에 관한 지방투자촉진특별법(안)이 발의됨

43) 관련하여 분산에너지 활성화 특별법 제45조에 지역차등전기요금 조항이 포함되어 있으며, 2024년 6월 시행 예정임

다섯째, 투자업종으로는 원칙적으로 제한이 없으나, 지자체가 유치 희망업종을 지정하여 우대지원이 가능할 전망이다. 여섯째, 평가 및 선정기준 관련한 지방시대위원회의 구체적인 가이드 라인은 제시되지 않은 상황이나, ‘지방투자촉진 특별법안’상 지정요건으로는 ①국내외 충분한 기업의 입주수요가 확보가 가능할 것, ②근로자 등의 정주환경의 확보 또는 연계가 가능할 것, ③기회발전특구 개발부지와 교통, 통산, 용수, 전력 등 기반시설 확보가 가능할 것, ④경제성이 있을 것, ⑤지역의 주요산업과 연계 발전 가능성이 높을 것, ⑥전문인력 확보와 지속발전 가능성 등에 관한 요건을 갖출 것 등이다.

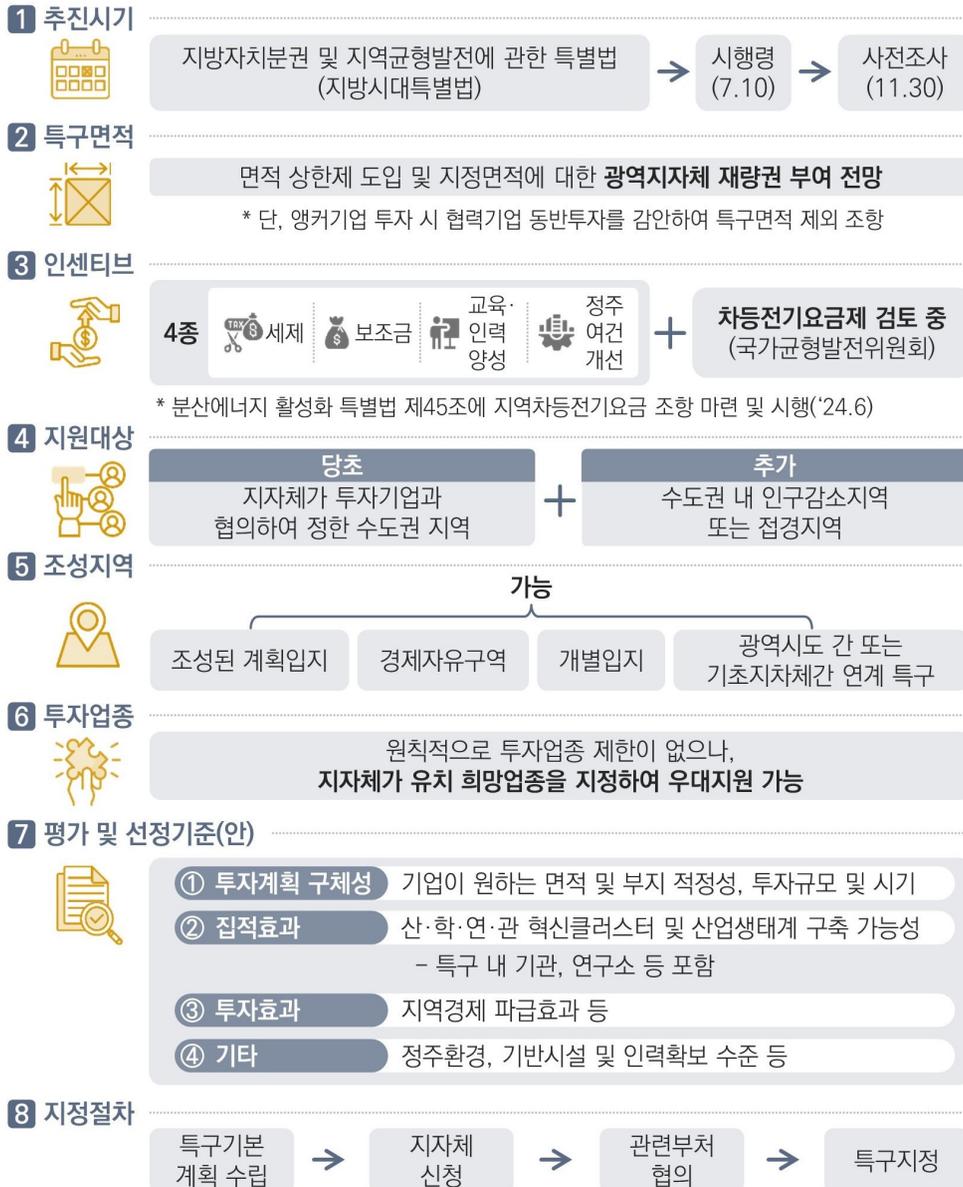
〈표 3-12〉 인센티브 내용

구 분	지원기준	지원내용
취득세·재산세 감면	수도권→특구이전 특구내 신증설	취득세(면제) 재산세(10년 100%, 이후 10년 50%)
소득세·법인세 감면	수도권→특구이전 특구내 신증설	소득세·법인세 10년간 100%, 이후 10년간 50%
재정지원 확대	수도권→특구이전 특구내 신증설	지방투자촉진보조금 설비지원 5% 가산 *기 설비지원비율(대기업)3~11% (중견기업)5~19%(중소기업)7~24%)
근로자 주택마련	특구내기업(대기업·중견기업 포함)	공공민간 신규분양세대 중 최소 10%이상 특별공급 *현재 중소기업 근로자 10% 특별공급
수도권기업 ODZ 이전 유도	수도권소재기업 기존수도권 부동산 양도	양도금액의 50%이상 투자하여 특구이전시 양도차액 세제지원
중견중소기업 투자 인센티브	-기업상속공제(10년이상 영위하고 승계) -창업자금 증여 등	-10년 이상 400억원, 20년 이상 600억원, 30년 이상 1,000억원 -창업기한연장(2년 → 4년) -자금사용기간 연장(4년 → 7년)

주: 기타 기회발전펀드조성(펀드에 10년이상투자시 수익에 대해 소득세·법인세 면제) 및 수도권 거주민이 수도권 부동산 양도 후 양도금액의 50%이상을 특구 또는 펀드에 투자하고 지방으로 주소지 이전시 양도차액 세제지원

자료: 산업통상자원부(2022), 산업통상자원부

끝으로, 지정절차로는 기회발전특구계획을 수립하여 지자체가 신청하면 산업부 등 관련부처간 협의 및 지방시대위원회의 심의를 거쳐 지정된다.



[그림 3-15] 기회발전특구 개요

(2) 지자체 대응현황

기회발전특구에 대한 지자체별 대응은 대동소이하며, 주요 특징으로는 대부분의 지자체가 전략적으로 육성하려는 산업 또는 당면한 핵심 지역개발사업 등과 연계한 특구조성을 계획 중으로 이의 원활한 추진을 위해 위원회 및 T/F 등을 구성·운영 중이다. 한편, 상대적으로 투자여건이 열악한 광역도에 광역시에 비해 인구감소 등 지방소멸위기 극복의 현실적 대안으로 여기는 경향이 강하며, 관련 특구계획수립을 시군과 연계하여 추진하고 있다.

〈표 3-13〉 기회발전특구 지자체 대응 현황

구분	주요내용
부산	<ul style="list-style-type: none"> • 특구추진위원회 구성·운영 계획(23.6) - ①수도권 소재 대기업 본사 등과 대규모 투자 수요조사, ②업종별 규제 실태조사, ③기업 맞춤형 규제완화 방안 준비
대구	<ul style="list-style-type: none"> • 시장, 구청장·군수 정책회의 - 3대 특구(도심융합 특구·글로벌 혁신특구·기회발전특구) 조성 계획 - 대구·경북 신공항 건설 및 후적지 개발, 달빛고속철도 특별법 제정 등
인천	<ul style="list-style-type: none"> • 기회발전특구와 함께 평화경제특구에 주목 - 근거법 제정으로 관내 강화·옹진군의 수도권 역차별 해소 - 향후 남북관계 개선에 대비해 남북경협과 교류를 적극적으로 추진할 수 있을 것으로 기대
광주	<ul style="list-style-type: none"> • 기회발전특구 신청 등을 위한 TF 구성·운영 계획 - 제2차 공공기관 지방 이전사업을 위한 전남도와의 협력 모색
대전	<ul style="list-style-type: none"> • 기회발전특구 투자 예정기업과 협약체결 착수 - 나노·반도체, 바이오헬스, 국방, 우주·항공 등 4대 전략산업 중심으로 특구조성 방향설정
울산	<ul style="list-style-type: none"> • 기회발전특구 지정을 위한 실무협의 전담 TF 구성·운영 - 울산연구원 주관으로 특구 관련 과제를 수행 중 - '대한민국 산업수도'의 영광 회복 및 지역균형발전의 초석 마련
세종	<ul style="list-style-type: none"> • 세종시 지역혁신협의회와 함께 초광역도시 발전방안 세미나 개최(23.4) - 지역간 격차 확대에 따른 거점형 발전 전략 필요성과 집적경제 효과·거점도시 역할 논의 - '충청권 메가시티'에서 중추적인 역할 수행 및 기회발전특구 추진을 통해 지방시대 선도
경기	<ul style="list-style-type: none"> • '인구감소·관심 지역의 원인분석과 대응 방안 연구', '경기북부발전종합계획' 등과 연계 추진 - 대상 시군 중 동두천시와 가평군, 양주시 등 지역 특성을 고려한 사업구상 및 용역 추진

구분	주요내용
강원	<ul style="list-style-type: none"> • 기획발전특구와 접경지역의 발전 기회에 중점을 둔 '평화경제특구' 지정 - 시·군별 특성을 파악해 지역에 맞는 산업 및 특구 조성 - 철원군: 첨단산업특구(농·생명바이오), 고성군: 관광특구(철도·고속도로와 관광지 연계)
충북	<ul style="list-style-type: none"> • 기획발전특구 지정을 위한 세부계획안 하반기까지 마련 - '충북형 기획발전특구 전담조직 회의' 개최, 자체적으로 실시한 시·군 수요조사 결과 공유 - 다수의 특구지정 방안 논의 및 인구소멸·저발전·2차 공공기관 이전 등 지역별 논리 개발 - 정주여건·교육환경 등 특구지정 취지에 부합하는 계획수립 및 대응방안 마련
충남	<ul style="list-style-type: none"> • 기획발전특구 대응 시군 설명회 개최 - 민선 8기 도정 핵심 아젠다인 탄소중립경제와 지역균형발전을 동시에 모색하는 대안 마련 - 탄소저감형 기획발전특구 조성 연구 추진
전북	<ul style="list-style-type: none"> • 기획발전특구 유치전략 재정립 - 이차전지·방위산업·바이오 등 수요조사를 기반으로 부지확보 및 경쟁력 강화 - 구체적인 인센티브 등 근거가 마련되는 '지방투자촉진특별법' 제정 동향 파악
전남	<ul style="list-style-type: none"> • '광양민권 이차전지 특화단지 지정 및 생태계 조성' 연구 착수 - 핵심기업 투자계획, 전문인력 확보 및 일자리 창출 계획, 지역산업 연계방안과 인근 산업 상생방안, 재정지원사업 등을 고려하여 기획발전특구 지정 추진 - 포스코그룹은 광양민권에 5조 4,000억원의 사업비를 투입하여 이차전지 생산거점 조성계획 - 나주시는 에너지산업 중심의 기획발전특구 지정추진, 에너지정책 자문위와 함께 특구지정 기본계획 수립 및 기업·연구소 유치전략 구체화
경북	<ul style="list-style-type: none"> • '기획발전특구(포항 2차전지, 구미 반도체 등) 계획 수립용역' 발주 - '경북형 U-시티' 프로젝트와 연계 선도모델 구체화, 각 시·군과 대학, 기업이 함께 인력 양성 체계 구축 및 정주환경 조성
경남	<ul style="list-style-type: none"> • '기획발전특구 유치 실무특별팀(TF)' 구성 및 사전준비 세미나 개최 - 기업유치 인센티브 확대하는 투자유치 조례 개정 - 기획발전특구 지정 기본계획 용역 진행 및 시·군과 협력하여 특화산업과 입지 선정 계획
제주	<ul style="list-style-type: none"> • 자체 추진 중인 '스마트그린산업단지' 및 '하원테크노밸리 사업'을 기획발전특구와 연계 - 도비 부담 완화, 기업유치 불확실성 해소, 특구지정을 통해 지역경제 활성화 계획 - 특화산업 육성 및 첨단기술 도입을 통해 기획발전특구 조성 추진

자료: <http://firiall.net/> 및 언론 보도자료.

(3) 지방투자촉진 특별법(안)

2004년 국가균형발전특별법이 시행되어 지역의 자립적 발전을 통한 일자리 창출 등에 기여해 왔으나, 비수도권은 여전히 성장정체, 혁신활동 취약, 청년인구 유출, 지역경제 침체의 악순환에 놓여 있다. 여기에 인구, 소득, 산업·지역성장 등 다양한 분야에서 수도권 집중의 마태효과(Matthew Effect)가 가속화되면서 수도권과 비수도권 간, 비수도권 내 균형발전 불평등도 역시 2018년 이후 70% 이상을 차지하고 있다.⁴⁴⁾ 이에 지방시대를 효율적으로 구현하기 위해 ①혁신성장을 통한 좋은 일자리 창출, ②지역공약을 통한 특성화 발전, ③기회균등을 통한 균형발전을 추구할 수 있는 기회발전특구를 조성하여 지역불균형을 해소하고, 인재학보-혁신역량 배가-산업고도화 축진의 선순환 구조를 안착시키려는 취지로 동 법안을 발의하였다.

금번 발의된 지역균형투자촉진특별법안 중 제7조~제10조에서는 ①지방투자에 대한 재정지원, ②지방기업 및 지방근로자에 대한 조세특례, ③지방기업에 대한 인력양성지원, ④지방주도형 투자일자리사업의 선정·지원에 관한 내용을 포함하고 있다.⁴⁵⁾ 한편, 동 법안 중 제11조~제19조에서는 ①기회발전특구의 지정, ②특구대상지, ③지정요건, ④특구계획 내용, ⑤조세특례, ⑥집합투자기구구성, ⑦연구개발지원, ⑧특례, ⑨외국인학교 설립 및 운영지원, ⑩주택공급과 관련한 내용을 포함하고 있다.

44) 부자는 더욱 부자되고 가난한 자는 더욱 가난해지는 현상을 지칭하는 것으로 부익부 빈익빈 현상을 뜻하는 사회학적 용어로 누적이득(accumulated advantage)라고도 함

45) 제7조~제10조에 포함된 투자촉진시책으로는 ①기업의 투자금액 중 토지매입가액의 일부지원, ②설비투자금액의 일부지원, ③고용보조금지원, ④조세특례(법인세 및 소득세 인하), ⑤산업계·대학·연구기관 등과 연계하여 기업 인력양성 지원, ⑥지방주도형 투자일자리사업의 선정·지원 등임

〈표 3-14〉 지역균형투자촉진특별법안에 포함된 기회발전특구 관련 조항

구분	규정사항	세부내용
제11조 ①	특구지정	①국가산업단지, 일반산업단지, 도시첨단산업단지 및 농공단지 ②경제자유구역, ③연구개발특구, ④혁신도시, ⑤기업도시, ⑥지역혁신융복합단지, ⑦시도지사가 대규모 지방투자 기업과 협의하여 정하는 지역
제11조 ③	지정요건	①국내외 충분한 기업의 입주수요가 확보가 가능할 것 ②근로자 등의 정주환경의 확보 또는 연계가 가능할 것 ③기회발전특구 개발부지와 교통, 통산, 용수, 전력 등 기반시설 확보가 가능할 것 ④경제성이 있을 것 ⑤지역의 주요산업과 연계 발전 가능성이 높을 것 ⑥전문인력 확보와 지속발전 가능성 등에 관한 요건을 갖출 것
제11조 ④	특구계획	①기회발전특구의 목적·명칭·위치 및 범위 ②기회발전특구 지정에 따른 비용 및 효과 ③기회발전특구의 개발 및 관리방법 ④기회발전특구 내 산업의 육성전략 ⑤기회발전특구에 대한 지원계획 ⑥기회발전특구 투자 등에 필요한 규제의 특례에 관한 사항 ⑦기회발전특구의 지정·운용을 위해 대통령령으로 정하는 사항
제12조	조세특례	투자 개인 또는 법인에 국세, 지방세 감면
제13조	투자기구 조성	기회발전특구집합투자기구에 국세, 지방세 감면, 소득세, 법인세 이연·경감
제14조	기반시설	항만·도로·용수·철도·통신·전기시설 지원
제15조	연구·개발	기회발전특구 내 제품 및 서비스의 연구개발에 대한 지원
제16조	특례	기회발전특구 특례 부여
제18조	외국인학교	부지매입, 건축 또는 학교운영 자금 지원, 외국대학과 교육과정 운영 및 인적물적 교류에 필요한 지원
제19조	주택공급	근로자에게 민영주택 건설량의 100분의 10범위에서 특별공급, 시도시자의 승인이 있는 경우, 이를 초과하여 특별공급

자료: <http://pal.assembly.go.kr/>, 지역균형투자촉진특별법(안).

3. 충남 동향

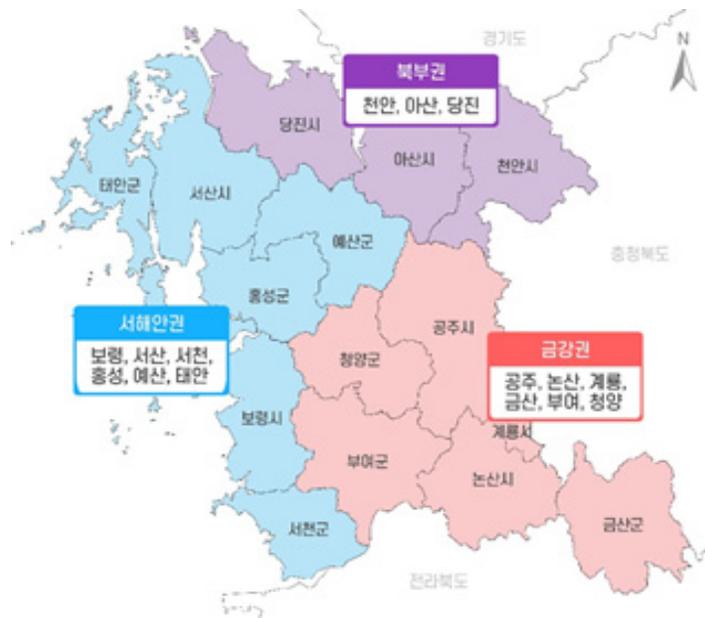
1) 조사개요

기회발전특구 조성을 희망하는 시군을 대상으로 시군별 사전조사를 실시하였으며, 조사내용은 투자구체성, 희망입지, 교통접근성, 기반시설확보 수준, 규제특례, 지자체 정책의지, 기타 등 총 7개 부문별 세부항목으로 나누어 조사를 실시하였다.

〈표 3-15〉 사전조사 개요

구 분	세 부 내 용
투자구체성	• 투자의향 기업 및 유치업종, 투자기업 규모 및 투자규모(억원), 투자계획 및 투자협약 자료(MOU, LOI 등)
희망입지	• 희망면적(㎡), 입지형태(계획입지, 개별입지, 혁신도시, 기타) • 입지상태(기조성, 조성중, 조성예정)
교통접근성	• 고속철도, 철도, 국도, 지방도 등 접근성
기반시설확보	• 정보통신망·용수·전력 등 기반시설 확보 수준
규제특례	• 입지·건축·농지·환경·해양·개발규제 현황 및 임시허가·신속허가·실증특례 등
정책의지	• 투자유치 관련 자체 인센티브 등
기타	• 특구조성 관련산업 육성계획·인력양성계획·정주여건 조성계획

시군 사전조사결과는 제4차 충청남도 종합계획상의 3개 계획권역 중 균형발전 계획권역을 기준으로 구분·정리하였다.⁴⁶⁾ 동 권역은 성장동력이 취약한 남부지역 백제문화권과 금강권을 통합하여 3대 계획권역으로 획정하고 균형발전 전략 수립에 활용하고 있다. 구체적으로 북부권은 천안, 아산, 당진 3곳이며, 서해안권은 보령, 서산, 서천, 홍성, 예산, 태안 등 6곳, 금강권은 공주, 논산, 계룡, 금산, 부여, 청양 등 6곳이 해당 된다. 다만, 이들 지역 중 태안, 계룡, 금산은 기회발전특구 사전조사에 응하지 않았다.



[그림 3-16] 균형발전 계획권역

46) 나머지 2개 권역은 산업발전 계획권역과 관광진흥 계획권역으로 전자는 전략산업 배치 및 산업클러스터 형성 등을 고려하여 5대 계획권역(북부스마트산업권, 충남혁신도시권, 해양신산업권, k-바이오산업권, 국방·웰빙산업권)으로 획정되었으며, 후자는 역사, 문화적 동질성을 고려하여 북부권, 서북부권, 서해안권, 백제권, 남부권 등 5대 계획권역으로 획정함

2) 조사결과

(1) 북부권

① 입지측면

동 권역 내 특구 대상지로 거론되는 신창일반산업단지, 그린컴플렉스 일반산업단지 등은 산단조성을 위한 인허가 절차가 추진 중이며, 탕정테크노 일반산업단지는 2024년 하반기 준공 예정이며, 배방갈매 일반산업단지는 승인절차를 이행 중에 있다.

북부권 지역은 타권역에 비해 상대적으로 양호한 교통망, 의료 및 교육기관, 주거 및 문화시설 등을 확보하고 있으며, 지역특성에 맞는 교육기관 유치 추진 및 산업재해 특화 재활병원 건립을 추진하는 등 상대적으로 타권역 비해 양호한 정주여건을 확보 중에 있다. 특히 주거환경 조성을 위해 산단 주변 아파트 등 공동주택 임차 기술자 지원, 공공건설 임대주택 특별공급 및 우선 분양 전환, 국가산업단지 지원 배후 뉴타운 등과 연계할 예정이다.

② 특화산업

당진시는 SK에코플랜트의 친환경 솔루션을 적용하여 지역경제 발전, 탄소저감, 일자리 창출 등 친환경 탄소중립 산업단지를 조성할 계획이다. 당진시는 신성대, 서산시 공동으로 교육부 고등직업교육거점지구(HiVE) 사업에 선정되어 고등직업교육혁신위원회를 운영하고 있는 등 전문인력 확보 가능성이 높은 편이다. 한편, 아산시는 반도체디스플레이를 중심으로 IT산업과 자동차 부품, 2차전지 등 제조업이 집적화되어 있다. 또한 국가첨단전략산업 디스플레이 특화단지로 지정됨에 따라 전문인력은 관학 협력체계 구축을 통해 공급할 계획이

다. 끝으로 천안시는 8대 전략산업과 입주를 희망하는 기업의 업종간 연관성이 높은 편이고 종축장(국립축산과학원 축산자원개발부) 이전부지에 조성될 국가 산업단지는 기업 유치와 우수인력 유입이 상대적으로 용이할 전망이다.

③ 규제특례

발굴된 주요 규제특례사항으로는 국립축산과학원 축산자원개발부(종축장)의 조속한 이전으로 나타났다. 구체적으로 농림축산식품부와 기획재정부 간 상호 협의하에 이전시기를 2027년에서 2025년 또는 2026년으로 조정해 줄 것을 희망하고 있다. 한편, 인력측면에서 보조금 신청과 정산 및 이행기간 동안 유지되어야 하는 고용인원 기준과 관련하여, 단순 노무인력은 고용이 용이한 반면 숙련된 기술인력은 그렇지 않아 이행기간 준수가 곤란한 실정으로 보조금을 반납해야 하는 경우 발생하고 있다. 따라서 단순 노무인력(생산직 등)과 숙련공(대학졸업자 및 재학생 등)이 구분된 신청, 정산 및 이행기간 준수 관련 특례가 필요한 것으로 나타났다.

④ 기업투자

다수의 대기업, 중견기업, 중소기업과 투자협약을 논의 중인 단계에 있다. 구체적으로 몇몇 대기업 계열사와 투자유치협약을 진행 중이나, 투자규모는 미확정인 상황이다. 다만, 8개사 정도가 투자의향서를 제출하였으며, 투자규모는 2027년까지 3천억 원 수준이다. 관련하여 투자의향을 밝힌 기업들이 10년 내 비수도권 및 해외 투자계획을 가지고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-16〉 사전수요조사 결과(북부권)

구분	주요내용
투자 구체성	<ul style="list-style-type: none"> • 투자의향 기업 및 유치업종 - 201개 업체 국가산단 입주희망 조사(충남 외 지역 92개, 디스플레이, 반도체, 자동차 업종) - 대기업(석유화학), 중견기업(금속가공, 화학, 기계장비), 중소기업(반도체제조, 자동차, 금속가공 등) 투자의향 제출(2027년까지 8개기업 약3천억원 규모, MOU체결) - 대기업 계열사 투자유치 진행중(2023, MOU체결)
희망 입지	<ul style="list-style-type: none"> • 희망면적: 약270만평(8,932,720km²)으로 조성중이거나 조성예정 부지 - 국가산업단지(조성중), 일반산업단지 조성 예정지(2026 준공예정, 2031 조성예정) 등
특화 산업	<ul style="list-style-type: none"> • 반도체, 모빌리티 • 디스플레이 산업 • 친환경 신에너지 솔루션(탄소중립플랫폼)
교통 접근성	<ul style="list-style-type: none"> • 북부권은 수도권에 인접하여 접근성이 높은 권역(서울까지 30분 생활권) - 희망입지는 접근도로인 국도가 인접하여 있어서 별도의 진입도로를 형성하지 않아도 됨 - 아산~천안 고속도로 개통(2023), 평택 국제무역항 인접 - 서해안고속도로, 당진~영덕 고속도로 • 교통접근성 확대 계획 - 서부내륙고속도로(제2서해안, 2024년 개통예정), 천안~공주 고속도로 신설 추진 (2029년 개통예정), 당진~천안 고속도로(2030년 개통예정) - 국도1호선 확장(천안성환~평택소사)계획, 평택동부고속화도로(2024년 개통, 민자) - 서해안복선전철(2024년 개통예정), 아산석문산단선(2026년 개통예정) - 성환역~평택역 사이 통합역사 신설로 아산만 싸클형 순환철도와 연계계획 - GTX-C 노선 연장 등
기반시설 확보	<ul style="list-style-type: none"> • 조성 중이거나 조성 예정 부지로 기반시설 확보 진행 중 - 산업단지 진입도로 공사 진행중(2025년 하반기 준공예정), 정보통신망·용수·전력 등 기타 기반시설 공사예정(2024년 하반기 준공예정) - 조성중인 일반산업단지는 인허가 절차 추진중(기반시설 확보 미정상태) - 용수공급 협의 중(한국수자원공사), 전력공급계획 협의 중(한국전력공사)
규제 특례	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부 부처간 협의 필요 - 축산자원개발부 조기이전(2027→2025, 2026)을 위한 농림축산식품부 기획재정부 협조요청 • 지방자치단체의 지방투자기업 유치에 대한 국가의 재정자금 지원기준(보조금 관리) - 단순 노무인력 및 숙련기술인력의 특성에 따른 고용 이행기간 준수의 차별성 필요 - 보조금 지원 기준 중 하나인 '상시고용인원'을 단순 노무인력과 숙련공으로 별도 구분 하여 신청, 정산 및 이행기간 준수 과정에 적용 필요 • 산업단지 사업시행자 SPC지분 20% 참여

구분	주요내용
	<ul style="list-style-type: none"> - SPC 지분참여로 인한 사업시행자 유동성 확보 및 공신력 증대 • 산업단지 수급계획 상 산업단지 물량 부족 문제 발생 - 산업입지 지정계획 가이드라인 및 산업단지개발지침에 따른 지정 또는 개발 미분양 물량이 산업단지 연평균 수요면적대비 10을 초과할 수 없기에 충남도 산업단지 수급 계획 변경 필요
정책 의지	<ul style="list-style-type: none"> • 기회발전특구 지정을 위한 실무협의 전담 TF 구성·운영 <ul style="list-style-type: none"> - 국가산업단지 TF팀 운영 • 투자기업 지원 제도 <ul style="list-style-type: none"> - 입지보조금, 시설보조금, 고용보조금, 교육훈련 보조금, 임차료 지원 + 설비보조금 지원 • 탄소배출 저감계획 <ul style="list-style-type: none"> - 2045 탄소중립 비전 아래 7개 부문 세부사업 시행계획 수립 - 기업 대부분 탄소중립 인지하나 설비예상액이 연 매출의 10~30%에 달해 경제적 부담 및 기술·정보 부족으로 어려움 호소 - 탄소중립 특구 산업단지 조성계획
기타	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신기관 다수 입지 <ul style="list-style-type: none"> - 자동차부품연구원, 자동차센터, 충남테크노파크, 충남창조경제혁신센터, 충남문화산업진흥원, 한국광해관리공단, 도시건축연구원, 한국생산기술연구원 등 입지 - 공주대, 나사렛대, 남서울대, 단국대, 백석대, 상명대, 선문대, 순천향대, 한기대, 호서대, 한국폴리텍대, 유원대, 신성대, 호서대학교 산학융합캠퍼스 등 충남내 대학의 약 67%입지 • 환경영향평가 수행 <ul style="list-style-type: none"> - 대상지는 체계적 개발이 가능한 3등급지가 대부분으로 체계적인 이용과 개발이 가능한 지역 - 환경영향평가 본안 협의 완료 후 산업단지계획 승인 절차 진행예정 • 정주여건 현황 및 조성계획 <ul style="list-style-type: none"> - 공공지원계획: 고용복지통합센터, 근로자 편의형 복합시설, 기업공동 근로자 기숙사 및 레지던스, 중소기업공동 직장 어린이집, 종합복지관 등 - 근로자 정주여건 향상: 산단근로자 기숙사 지원, 공공건설 임대주택 특별공급 및 우선분양 전환, 주택 특별공급 제도, 국가산업단지 지원 배후 신도시 조성 등 - 특구 배후 주거단지 정주환경 개선: 학교(자율형사립고, 국제학교 등) 신설, 산업재해 특화 재활병원 건립 • 인력양성 계획 <ul style="list-style-type: none"> - 반도체·디스플레이 등 주력산업 인력양성을 위한 전문교육과정 신설(2027년까지 반도체학과 22개 신설 예정) - 신재생에너지 특화산업 인재양성 계획(청년인재 신재생에너지 관련 인력 양성, 지역기반 평생직업교육 도모)

(2) 서해안권

① 입지측면

보령시의 경우, 기 조성된 고정국가산업단지 및 영보일반산업단지 외 냉열산업단지와 웅천일반산업단지를 대상으로 특구조성을 희망하고 있다. 정주환경 측면에서는 ‘도심’ 그린생활권을 조성 중이다.

서산시는 대산그린컴플렉스 일반산업단지를 대상으로 특구조성을 희망하고 있으며, 정주환경 측면에서는 서산오토밸리 및 서산테크노밸리 주변 주거지역의 정주여건 및 의료복합시설 설치를 계획하고 있다. 또한 일자리연계형 공공 임대주택 및 탄소중립 그린도시 건설 계획과 교통망 구축, 의료기관, 교육기관, 주거시설 등을 확보하거나 정비 중이다.

서천군은 조성 중인 장항국가생태산업단지 2-1단계 부지 및 2-2단계 부지를 대상으로 특구조성을 추진 중이며, 정주환경 측면에서 근로자 아파트 제공, 장항국가산단의 주거환경 개선 및 인근 개발계획을 수립·추진 중이다.

예산군은 기조성된 예산일반산업단지 일원을 대상으로 특구조성을 희망하고 있으며, 정주환경측면에서 배후도시인 내포신도시에 교육 및 의료시설, 문화시설 등이 있고 서해선 복선전철 개통 및 내포 역세권 도시개발사업을 추진 중이다.

② 특화산업

보령시는 LNG 냉열활용 콜드체인 클러스터, 수소산업, 미래 모빌리티 등과 연계한 기회발전특구 조성을 추진 중에 있다. 인력확보를 위해서는 아주자동차대, 단국대 등과 연계한 취업프로그램 마련 및 계약학과 개설, 한국자동차연구원과 연계한 인력양성 및 기술자 연계를 통해 전문인력을 확보할 계획이다.

서산시는 국내 3대 석유화학산업의 중심지로 첨단화학산업지원센터 및 한국 건설생활환경시험연구원 등 혁신기관과 연계한 업종을 대상으로 특구조성을 희망하고 있다. 현재, 지역특화산업 및 신산업 관련 인재양성 기본계획을 수립 중에 있다. 인력확보 측면에서는 서산시, 교육청, 한서대, 신성대, 상공회의소, 한국폴리텍대학 홍성캠퍼스 등과 업무협약을 체결하였으며, 고등직업교육거점 지구(HiVE) 사업을 통해 전문인력을 확보할 계획이다.

서천군은 2차전지와 신재생에너지, 해양바이오 등을 중심으로 특구조성을 희망하고 있으며, 장항국가생태산업단의 인력확보를 위해 특화 인재발굴 및 취업층 대상 맞춤형 구직 프로그램 운영, 해양바이오 전문인력 양성 등을 계획 중이다.

예산군은 농생명 그린바이오 클러스터 조성을 위해 스마트팜 및 그린바이오 단지, 6차 산업화단지, 벤처캠퍼스, 천연물지원연구센터 설립을 추진 중이다. 인력확보 차원에서 도내 천연물 화학·소재활용 의약 및 스마트팜 전문인력을 활용할 계획이다. 또한 도내 순천향대, 공주대 등 7개 대학 및 충남테크노파크의 전문인력 양성 특화프로그램과의 연계를 추진 중이다.

③ 규제특례

발굴된 주요 규제특례사항으로는 특구조성 대상지인 산업단지 승인 및 농지 전용, 산지전용에 관한 애로사항 해결과 관련된 것이며, 신산업 분야에 적용가능한 법령 부재 또는 과적용 문제 해소로 나타났다. 예컨대, 산업입지 및 개발에 관한 법률 제58조에 따라 사업시행자는 공장설립 완료신고 후 5년 또는 사업개시 신고 후 5년이 경과하여야 처분이 가능한 현실을 고려할 때 대기업이 국가산업단의 사업시행자가 되는 경우, 신산업 육성을 위해 계열회사의 주도적 참여 및 계열회사의 부지사용이 필요하다는 것이다. 또한 조성 중인 국가산업

의 경우, 산업분류코드가 부합하지 않을 시 산업단지계획(국토부 소관) 및 산업단지관리계획(산자부 소관)까지 변경 후 토지계약이 진행됨에 따라 기업의 투자 결정에 커다란 장애로 작용한다는 것이다. 따라서 투자사업계획서 및 사전환경성분석, 지방자치단체와의 투자협약 체결 후 사전 토지 계약 이후 관련 인허가 변경을 통해 기업의 투자 진행과 인·허가가 병행될 수 있도록 변경하는 규제특례가 필요하다. 또한 산업용지 구획 변경(지구단위 변경) 절차가 어려워 투자유치에 지장 발생하므로 분양계약과 더불어 투자사업계획서에 맞춘 토지공급을 위해 해당 인허가를 변경하는 규제특례가 필요한 것으로 나타났다. 끝으로 농지법 제31조, 제34조와 관련하여 농업진흥지역일 경우 농지전용 및 농업진흥지역 해제 등이 규제특례사항으로 발굴되었다.

④ 기업투자

서해안권은 시군별로 대동소이하나 다수의 대기업, 중견기업, 중소기업과 투자협약을 체결하거나 논의 중인 것으로 나타났다. 다만, 투자규모 및 투자시기가 미확정인 지역도 있어 투자의 구체성 확보 노력이 필요하다.

〈표 3-17〉 사전수요조사 결과(서해안권)

구분	주요내용
투자 구체성	<ul style="list-style-type: none"> • 투자유향 기업 및 유치업종 - 대기업(2), 중견기업(1), 중소기업(11): 종합건설업, 수산물 가공 및 저장 처리업, 냉장 및 냉동창고업 등(기업 참여의향서 제출 완료) - 대기업(1), 중견기업(1), 중소기업(35) 투자예정: 원유 정제처리업, 철 구조물 제조업, 가스제조업, 화학제품 제조업 등(투자유향서 제출 완료) - 대기업(1), 중견기업(2), 중소기업 등(3): 화학물질및화학제품 제조업, 전기장비제조업 등 2024년까지 약 7,530억원 투자예정(MOU 제출) - 대기업(1), 중견기업(2): 의약품 및 식품 분야: 2025년까지 5,000억원 투자예정(MOU 제출)

구분	주요내용
희망 입지	<ul style="list-style-type: none"> • 희망면적: 약389만평(12,994,269km²)으로 기초성, 조성 중, 조성예정 등 <ul style="list-style-type: none"> - 국가산업단지(기조성), 일반산업단지 조성 중, 조성예정 - 일반산업단지 조성예정(2027) - 국가산업단지 조성 중, 조성예정(2030)
특화 산업	<ul style="list-style-type: none"> • 쿨드체인 클러스터 - 자원순환특구, 에너지 신산업 • 첨단화학탄소중립 • 미래 신성장동력 첨단산업, 미래신산업 • 농생명 그린바이오
교통 접근성	<ul style="list-style-type: none"> • 교통접근성 <ul style="list-style-type: none"> - 서해안고속도로, 장항선, 대산항(국제여객항로개설예정), 당진평택항, 장항항, 공리항, 군산항 • 교통접근성 확대 계획 <ul style="list-style-type: none"> - 제2서해안고속도로 건설 예정, 보령-울진 간 동서고속도로 건설 가시화(예비타당성 조사) - 보령-대전-보은간 고속도로 추진 중 - 대산~당진 고속도로 건설 예정(2030) - 장항선 복선 고속전철(2026), 서해선 복선전철(2025), 충청선(보령=세종시) 건설 예정 - 보령신항(2030년 완공 예정)
기반 시설 확보	<ul style="list-style-type: none"> • 조성중이거나 조성예정 부지로 기반시설 확보 진행 중 <ul style="list-style-type: none"> - 정수처리, 전력, 에너지공급, 하수/폐수처리, 용수공급 시설 확보 - 환경부 및 수자원공사 사전협의 완료, 시 수도정비기본계획 반영 및 변경 추진 중 - 에너지의 효율적 이용 및 유지관리를 위한 공정별 에너지 사후관리계획 수립
규제 특례	<ul style="list-style-type: none"> • 현 관계법령 및 애로사항 <ul style="list-style-type: none"> - 산업단지 입주업종 제한: 업종이 확립되지 않은 신산업의 경우 즉시 입주 불가 - 산업단지 임대처분 제한: 지역 내 투자유치 확대를 위해 일부 규정 완화 필요 - 산업단지 토지이용계획 변경 제한: 산업단지 규모별 상이한 면적 기준 적용 필요 - 지방세특례제한법: 산업단지 입주기업에게 지방세를 추징할 때 유휴부지의 사용여부에 대한 유예기간을 3년에서 5년으로 연장 필요 - 대규모 투자시 선 입주 후 관련 인허가 후속조치: 사업시행자의 변경 제안 후 후속조치 2년이상 소요로 대규모 투자유치는 현재 안허가상에서 최대 장애 요소(국가산단) - 산업시설구역(산학협력시설)의 복합용도구역 설정: 관리기본계획 상 판매업 및 임대행위가 가능하지 않기에 활용에 제약 발생 • 규제특례사항 <ul style="list-style-type: none"> - 대규모 투자시 선입주 후 관련 인허가 후속조치: 산업단지계획과 산업단지 관리계획 관할 부처가 달라 토지계약 행정절차에 대한 비효율성 초래 - 국가산업단지 인허가 지방이양: 인허가 절차 간소화 및 변경절차 간소화 - 도시가스사업법, 냉열 공급배관 정의 배관 설치 안전기준 마련 필요

구분	주요내용
	<ul style="list-style-type: none"> - 지자체 공동 출자·출연기관의 수의계약 허용 - 자연관계보전법, 생태계 보전협력금 감면특례 - 환경영향평가법, 전략환경영향평가 및 환경영향평가에 대한 특례 - 농지법, 농지전용 및 농업진흥구역 해제, 농지의 전용허가 또는 협의에 대한 특례, 농업진흥지역 또는 용도구역의 변경, 해제 - 산지관리법, 산지전용허가에 대한 특례, 산지전용신고에 대한 특례, 산림보호구역의 지정 해제 특례 - 산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법, 산업단지 승인기간 단축(4개월), 심의회 심의절차 간소화, 인허가 절차 간소화 등 - 산업입지 및 개발에 관한 법률, 산업단지 지정(미분양비율 규정 미적용), 신규 산업단지 지정 규제 개선, 산업단지 지정 의제 특례 - 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률, 산업용지 분할에 관한 특례, 복합시설구역에 근린생활시설로 입주하는 경우 추가 - 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률, 특구사업을 위한 토지의 취득 및 보상에 관한 특례 - 도시개발법, 도시개발구역 지정 의제 특례 - 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률, 물류단지 지정 의제 특례 - 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 개발행위의 허가에 대한 특례 - 수도법, 공업용수도사업 인가 특례
정책 의지	<ul style="list-style-type: none"> • 기획발전특구 워킹그룹 구성·운영 <ul style="list-style-type: none"> - 특구 지정 지원단, 특구 조성 지원단 등 단계별 워킹그룹 운영 - 산학연 벨류체인 구축, 에너지 산업간 연계, 주민수용성 확보 등 - 그린바이오 산업 육성 전담조직 구성(6개반 10팀 구성 운영) • 투자기업 지원 제도 <ul style="list-style-type: none"> - 입지보조금, 시설보조금, 고용보조금, 교육훈련 보조금, 임차료 지원 + 설비보조금 지원 - 지방투자촉진보조금 지원비율 5%p 가산 및 기업당 국비 지원 한도 상향 - 조례 제개정 및 추가 인센티브 제공 등 지자체 지원 방안 모색 - 투자기업의 지원 확대를 위해 조례 개정 중 • 탄소배출 저감계획 <ul style="list-style-type: none"> - 고탄소배출 에너지산업의 무탄소 전환 추진(해상풍력, 태양광집적화단지 중심 에너지 신산업 집중 투자), 청정 블루수소 플랜트 구축을 위한 MOU - 절약형 기기 설치, 폐열회수 및 활용, 신재생에너지 계획 수립 등 에너지 이용효율 향상 계획 - 블루카본을 활용한 탄소 저감 계획 - 특구 내 공장의 에너지 총량제 의무화 추진 - 특구 내 그린수소 충전 인프라 확충 및 천연도시가스 공급 확대 - 특구내 온실가스 감축 시설(장비관리, 저탄소 자재, 친환경 인증제품 사용)

구분	주요내용
기타	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신기관 다수 입지 <ul style="list-style-type: none"> - 아주자동차대학교, 한국자동차연구원 보령본부, 한서대학교, 한국건설생활환경시험연구원, 첨단화학산업지원센터, 탄소포집활용(CCU) 소재 실증지원센터 - 충남테크노파크 바이오센터, 농산물공동기공센터, 더본외식산업개발원, 공주대학교, 충남 농업기술원, 충남동물약품수출단지 • 환경영향평가 수행 <ul style="list-style-type: none"> - 조성중인 일반산업단지 환경영향평가 예정 및 협의완료 • 정주여건 현황 및 조성계획 <ul style="list-style-type: none"> - 산업시설과 분리된 도심 그린생활권 조성(입지체계 검토 및 사업비산정 진행) - 일자리연계형 공공임대주택 사업(2023~) • 인력양성 계획 <ul style="list-style-type: none"> - 아주자동차대학교 교육-산업 연계, 교육기관 협력을 통한 취업프로그램 및 기업친화적 학과 개설 - 고등직업교육거점지구(HiVE) 사업 추진 - 해양바이오산업 전문인력 양성을 위한 한국폴리텍대학교 해양수산 서천캠퍼스 조성 중 - 그린바이오 양성계획 관련 대학, 기관, 기업 간 업무협약에 따라 전문인력 양성 프로그램 개발 운영

(3) 금강권

① 입지측면

금강권역 내 시군별로 어느 정도의 차이는 있으나 타권역 비해 상대적으로 입지환경이 열악한 실정이다. 특구조성을 희망하는 대상지는 주로 계획입지 중 일반산단, 농공단지 중심이다. 현재, 입지상태는 조성 중이거나 예정 중이 대부분이다. 정주환경 측면에서 근로자 행복공동주택, 국방전원마을, 민간공동주택 조성을 추진 중이다. 또한 민영아파트 단지 내 근로자 입주공간 확보, 마을정비형 공공임대주택 조성, 청년 행복하우스 조성 등 근로자를 위한 안정적 주거공간 조성을 추진하고 있다. 아울러 문화, 복지, 보건, 체육환경 개선을 위한 다양한 사업을 추진하고 있다.

② 특화산업

공주시는 기획발전특구 희망지역(KTX공주역)에 'UAM 운행 안전인증 클러스터 조성사업' 과 연계하여 모빌리티 업종 육성을 추진 중이며, 인력확보를 위해 특수목적고, 대학교, 기업 간 산학연계를 통한 전문인력 양성 프로그램 운영을 추진 중이다. 논산시는 국방산업을 중심으로 특구조성을 계획 중으로 국방미래기술연구센터 유치와 연계하여 국방산업 혁신클러스터 조성을 모색하고 있다. 인력확보를 위해 건양대학교와 충남형 국방사업 전문인력 양성사업을 추진 중에 있으며, 미래교육 프로그램 및 국방 관련학과 운영을 통해 기획발전특구가 필요로 하는 전문인력 양성을 추진하고 있다.

부여군은 새만금 국가산업단지의 배후 거점으로 기획발전특구 조성을 통해 이차전지산업(이차전지 제조 후공정설비, 전기차 충전기, 사용후 배터리 재활용, 전기자동차 안전교육장 건립)을 전략적으로 육성할 계획이다. 인력확보 차원에서 부여군-기업-DSC공유대학(부여군, 대전·세종·충남 지역혁신플랫폼센터, 충남대, 공주대, 건양대, 관내 특성화고)간 업무협약체결을 추진하고 이를 기반으로 전문인력을 확보할 계획이다.

청양군은 일반산단 내 블루수소 공급 및 연료전지 발전소 건립과 더불어 스테인리스 파이프 생산 등 철강산업 육성과 관련기업의 집적화를 추진 중이다. 인력확보를 위해 충남도립대학교와 청양군 간 협력체계를 구축하고 계약학과 개설을 모색 중이다. 또한, 외국인 및 신중년층 등 대상으로 지역특화형 일자리 공급체계를 구축·운영 중이다.

③ 규제특례

발굴된 규제특례사항으로는 행복도시~탄천연결도로 사업의 예타면제 건이 있으며, 국가국방산단을 중심으로 한 방위산업 혁신생태계 조성을 위해서 전력 지원체계는 물론 무기체계 둘 다 포함한 업종 배치를 필요로 하고 있으며, 친환경 지속발전을 위한 인허가 처리 지침 폐지가 필요한 것으로 나타났다. 또한 전기차 충전기 회전을 제고 및 충전기 운영사업자의 수익보장과 더불어 배터리 재활용 업종 폐기물 코드에서 제조업 코드로 변경 가능한 특례가 필요한 것으로 나타났다.

④ 기업투자

금강권 역시 몇몇 대기업, 중견기업, 중소기업 등과 투자협약을 논의 중에 있으나, 투자시기 및 투자규모는 시군별로 상이한 실정이다.

〈표 3-18〉 사전수요조사 결과(금강권)

구분	주요내용
투자 구체성	<ul style="list-style-type: none"> • 투자의향 기업 및 유치업종 - 대기업(4)과 투자의향 협의 중 - 중견기업(1), 중소기업(10) 2029년까지 3,279억원 투자협약(MOU, LOI 제출) - 중소기업(3) 투자협약(MOU제출) 후공정, 전기차 충전기, 배터리 재활용 등 - 대기업(1), 중견기업(1), 중소기업(1) 향후 투자협약 체결예정: 산업용 가스제조, 강관제조업 등
희망 입지	<ul style="list-style-type: none"> • 희망면적: 약119만평(3.935.970km²)으로 기조성, 조성 중, 조성예정 등 - 개별입지 조성예정(2026), 기회발전특구로 기업 투자 시 기반시설지원 예정(대상지는 표고·경사, 생태환경, 용도구역 등 제약이 없어 개발지로 용이) - 국가단산 조성중(2027), 일반산단 조성중(2025, 2026) 등 계획입지 5개소 및 개별입지 3개소 - 일반산단 조성중(2025), 농공단지(기조성) - 일반산단 조성중(2026)

구분	주요내용
특화 산업	<ul style="list-style-type: none"> • 중부권 UAM 운행 안전인증 클러스터 • 국방군수산업, 이차전지
교통 접근성	<ul style="list-style-type: none"> • 교통접근성 <ul style="list-style-type: none"> - 고속도로 3개 노선, 국도 5개 노선이 연결되는 교통의 요충지(대상지는 고속철도 소재지) - 특구 진입도로 4차선 확장 • 교통접근성 확대 계획 <ul style="list-style-type: none"> - 제2경부고속도로, 탄천~세종 국도 개통 계획 - 충청내륙철도(서산공항~서대전), 충청산업문화철도(보령선), 보령~보은 고속도로 예정 - 공주역 미래형환승센터 조성(UAM기반 조성, 2030) - 호남선 고속화 사업(충청권 광역철도 3단계(강경~계룡) 추진(2030) - 부여평택 고속도로(2024)
기반시설 확보	<ul style="list-style-type: none"> • 공업용수 관로 및 배수지 설치 지원, 송전선로 가설 지원, 도시가스 관로 연장 설치 등 • 조성예정 향후 계획반영, 협의진행 중
규제 특례	<ul style="list-style-type: none"> • 현 관계법령 및 애로사항 <ul style="list-style-type: none"> - 산업단지 입주업종 제한: 신규투자 기업의 투자의향시 업종코드의 제한문제 발생 - 개별입지 투자협약 진행 시 기업 유치 업종 제한에 대한 완화 필요 - 환경친화적 자동차의 개발 및 보급 촉진에 관한 법률 시행령 제18조의8, 완속충전시설 과태료 적용기준 시간 단축: 현행 14시간→고사양 완속충전기의 지속 출시로 충전 소요시간이 단축 - 대외무역법 제33조, 원산지증명 국가보증제 요청: 기회발전특구내 생산되는 한국산 원산지 판정 제품에 대해 국가적 보증 필요 - 사용후 배터리 재활용 한국표준산업분류코드 변경 요청: 폐기물에서 순환자원 제조업 코드로 변경 • 규제특례사항 <ul style="list-style-type: none"> - 국가국방산업 계획변경을 통한 업종코드 추가 필요(전력지원체계 중심에서 무기체계 및 전력지원체계 둘다 포함한 업종 배치 필요)
정책 의지	<ul style="list-style-type: none"> • 전담조직 구성·운영 <ul style="list-style-type: none"> - 국방산업단지 조성, 방산혁신클러스터 등 국방산업 육성을 위한 업무 총괄부서 운영 • 투자기업 지원 제도 <ul style="list-style-type: none"> - 투자유치 촉진 등에 관한 조례 개정 - 우량 중견기업 유치를 위한 대규모 특별지원 조례개정(기존 1단계에서 3단계 세분화, 지자체 지원상한액 상향) • 탄소배출 저감계획 <ul style="list-style-type: none"> - 산업단지 내 신재생에너지(태양광, 태양열, 지열 등) 설비 설치 - 사용 후 배터리 재활용을 통해 탄소중립 실현 - 공정 내 집진시설 설치로 비산먼지도 원료로 재활용

구분	주요내용
기타	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신기관 다수 입지 <ul style="list-style-type: none"> - 국방관련 기관 다수 입지: 국방대학교, 육군항공학교, 육군훈련소, 충남국방벤처센터, 국방미래기술연구센터(신설예정), 그 외 건양대, 금강대, 한국폴리텍대학 등 • 정주여건 현황 및 조성계획 <ul style="list-style-type: none"> - 공주역 문화마을 조성(2026), 복합커뮤니티센터 조성(2028), 신영지구 도시개발(2030) - 근로자 행복공동주택 조성사업(2024), 국방전원마을 조성사업(2025), 공공산후조리원(2025), 평생학습관(2025), 복합문화센터, 복합커뮤니티센터 등 - 공공임대주택 조성, 백마강 레포츠관광특구 추진 등 - LH산업단지형 행복주택, 프리미엄기숙사 건립, 가족문화센터 건립(2025) • 인력양성 계획 <ul style="list-style-type: none"> - 인력양성센터&스타트업타운 운영(2028) - 충남형 국방산업 전문인력 양성사업, 국방 관련학과 운영을 통한 국방국가산단 필요 전문인력 양성, 마이스터고 군 특성화 과정 운영 - 지자체-기업-DSC공유대학을 통한 특화인재 양성 협력체계 구축 - HIVE거버넌스 구축사업

4. 종합 및 정책적 시사점

1) 미국사례

① 대상지 선정

미국의 경우, 주정부가 특구 대상지를 결정하므로 우리도 특구를 선정할 때 이를 고려할 필요가 있다. 구체적으로 기회특구에 대한 세부사항을 규정하고 있는 국세법 조항에서는 주지사가 기회특구 대상지를 정할 때 특별히 고려해야 할 대상지 특성으로 다음과 같은 사항을 언급하고 있다. 첫째, 주정부, 지방정부, 민간 이니셔티브 등의 투자유치 및 스타트업 육성을 위한 사업이나 노력들의 상호간 강화를 도모할 수 있는 초점이 되는 지역, 둘째, 특구 등으로 지정되어 있어 어느 정도의 성과가 나타나기 시작하는 지역(즉, 중복지정) 이어야 한다. 미국 기회특구 기획을 주도한 EIG가 발행한 2018년 자료(EIG, 2018b)에서는 주정부가 대상지를 선정할 때 ‘필요와 기회의 균형’(Balancing need & opportunity)과 ‘적용사례 유형’(Types of use cases)의 두 가지 측면을 함께 고려하도록 권고하고 있다. 필요와 기회의 균형측면에서는 단순히 여건이 좋지 않아 정책적 처방이 필요한 곳(Need)만이 아니라, 지정을 통해 해당 지역에 어떤 기회를 만들어낼 수 있는지(Opportunity)이다. 세부적으로는 ①새로운 자본에 대한 지역의 수용 능력, ②지역 창업가들의 정주여건, ③시장, ④인구 집적지, ⑤저발전 지역에서 성장을 촉진시키는 데 구심적 역할을 담당하는 앵커기관들과의 연결성 등을 고려해야 할 요소로 제시하고 있다. 적용사례 유형측면에서는 단순히 위치가 양호한 지역을 선정하는 식이 아니라, 해당 지역

을 어떻게 활용하고자 지정하려 하는지 큰 그림(또는 컨셉) 염두에 두고 대상지를 선정토록 권장하고 있다. 예를 들어, 어떤 주는 스피노프와 기술·지식 교류를 독려하기 위해 대학 캠퍼스 주위에 지정하고, 어떤 주는 대중교통중심 개발사업(TOD)의 성공적 추진을 위한 수단으로 삼아 대중교통 결절 및 그 주변에 지정하고, 어떤 주는 대규모 개발을 지원하기 위한 수단으로서 교외지역에 지정하는 등 방향성과 지정대상을 함께 생각해야 한다는 것이다(EIG, 2018b). 정리하면, 미국의 경우에는 어느 정도 여건을 갖춘 곳으로서 기회특구로 지정했을 때 ‘가장 큰 효과’를 이끌어 낼 수 있는 곳을 대상으로 삼도록 권장하고 있다고 판단된다. 기회특구로 지정하게 되면 ‘그렇지 않았을 때에 비해’ 해당지역에 얼마나 큰 기회를 만들어 낼 수 있는가라는 측면(“but for”)을 중시하고 있다. 이 관점은 우리나라 각 시도에서 기회발전특구 대상지를 선정할 때에도 고려해야 하는데, 도내 지역들의 기업유치 여건을 크게 상, 중, 하로 구분했을 때 ‘중상’ 정도 지역들을 1순위로 두는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 먼저 두 가지 대조적 관점부터 생각해 볼 수 있는데, ①기업유치 여건이 가장 양호한 지역에 기회발전특구를 지정해서 지방발전을 위한 구심점 또는 거점 역할을 할 수 있게 해야 한다는 관점과 ②기업유치 여건이 가장 열악한 지역에 지정하여 투자유치를 촉진할 수 있게 해야 한다는 관점이다. 다만, 이러한 취지는 이해되거나 쉽게 수용하기 어려운 점이 있는데 다음 이유 때문인데, 전자의 경우(‘상’ 지역), 이미 (기회발전특구 지정 없이도) 충분한 입지수요가 있는 최상위 지역이라고 한다면 ‘굳이’ 기회발전특구를 지정해야 할 이유나 당위성이 낮고, 이미 수요가 많다는 점에서 지정에 따른 실익(효과성)도 높지 않을 것이라 할 수 있다. 반면, 후자의 경우(‘하’ 지역)에는 지역의 전반적 입지여건이 매우 열악한 지역이라면 아무리 파격적인 세금감면 혜택을 제공한다 하더라도 실제로 기업을 유치하기는 쉽지 않으리라 예상되며, 최악의 경우 기회발전특구로 지정효과

가 전무할 수 있다는 점도 배제하기 곤란하다. 결론적으로는 비교적 양호한 여건을 갖춘 지역에 우선순위를 두되, 최상위 지역에 지정하는 것이 큰 실익이 없다고 판단될 경우에는 상대적으로 지정에 따른 기업입지 여건 개선 여지가 높은 중상위 지역에 우선순위를 두는 것이 바람직하다고 판단된다. 예를 들어, 충청도의 경우 비교적 수도권과의 접근성 등에서 유리한 아산이나 천안지역이나, 세종이나 대전과의 연계 측면에서 유리한 공주시 인근 등을 1순위 후보군으로 두고, 현재의 기업유치 여건, 기존 정책수단들과의 중복 지정 및 연접, 도내 다른 지역으로 그 성과를 이어나갈 수 있는 촉발점으로서의 적합성 등 다양한 측면에서 지정의 실익이 얼마나 큰지를 비교하여 대상지를 선정하는 방식을 고려해 볼 수 있다. 단, 이상의 논의는 각 시·도별로 기회발전특구를 1개만 지정할 수 있다고 한다면 어떤 지역을 고려하는 것이 가장 바람직한가라는 우선순위 측면에서의 논의일 뿐, 이를 마치 여건이 열악한 지역은 제외시켜야 한다는 식으로 곡해해서는 곤란하다. 정책의 취지만 고려하면 기업유치 여건이 열악한 곳을 대상으로 지정하는 것이 타당하지만, 현실적으로 모든 비수도권 지역들을 다 기회발전특구로 지정할 수 있는 것이 아니기 때문에 가장 필요한 곳과 가장 효과가 높은 곳 중 어디에 우선순위를 둘 것인지가 중요하다. 앞에서 들 중 후자에 우선순위를 둔 것은 미국 기회특구의 경우에는 후자를 더 중시하고 있고, 우리나라의 상황을 고려해도 같은 관점이 유효할 수 있다고 판단한 것이다. 그 외에도, 기회발전특구가 기업유치만이 아니라 정주여건, 보육 등 종합적 관점을 견지한 특구를 지향하고 있다는 점을 고려하면 기업들의 입지수요가 얼마나 되는지 만이 아니라 전체적인 지역발전 측면에서 종합적 관점의 특구가 자리 잡기 적합한 지역인지도 함께 고려할 필요가 있다(이윤석, 2023, 74). 단적인 예로, 기업이 도시에서 멀리 떨어진 곳(저렴한 지가), 고속도로 개통 예정지 주변(투자수익) 등을 기회발전특구로 지정받기를 희망하는 상황을

상정할 수 있는데, 이러한 장소가 과연 지역의 발전에 촉매 역할을 하고, 종합적 관점의 특구가 입지할 위치로서 최적지라 할 수 있는지의 측면도 같이 고려할 필요가 있다는 것이다.

② 목표설정 및 계획수립

기회발전특구 지정을 통해 지방의 장기적 성장을 도모하기 위해서는 종래와 같이 외부에서 기업을 유치하는데 초점을 둔 공장유치 중심의 접근법만 생각할 것이 아니라 다음 네 가지 측면도 함께 고려해야 한다. 첫째, 성숙단계에 접어든 기업을 ‘유치’하는 것만이 아니라, 성장 잠재력을 가진 기업들을 키워내고 지역에 뿌리내릴 수 있도록 ‘육성’할 수 있는 기반 조성도 중요하다. 둘째, 지역 여건에 따라서는 제조업보다는 비제조업(관광, 농업, 서비스업, 6차 산업 등) 분야 기업유치가 더 중요할 수 있다는 점을 생각해보면, 이러한 분야에 초점을 두어서 기회발전특구가 새로운 가능성을 여는 기회의 장이 될 수 있도록 계획하는 것도 대안이 될 수 있다는 점에서도 주목할 필요가 있다. 셋째, 개개 투자기업들에 대한 지원 차원에서 나아가, 지방발전을 위한 중요한 역할을 할 수 있는 역량을 가진 주체들을 모아서 파트너십을 구축하고 이를 바탕으로 지역의 변화를 이끌어낼 수 있도록 지원하는 방안도 함께 모색할 필요가 있다. 대학, 기업지원기관(테크노파크 등), 앵커기업, 금융기관 등이 이에 해당되며 기획역량과 네트워킹을 통한 강력한 파트너십 구축 중요하다. 최근 일본에서는 지역미래투자촉진법에 따라서 대학이나 공설시험연구기관⁴⁷⁾(지역산업·기술진흥센터) 등 지역 경제전인사업을 지원할 수 있는 주체들이 모여서 함께 지역경제추진사업을 지원하는 ‘연계 지원계획’(또는 협동지원계획)을 마련하면 국가

47) 우리나라의 테크노파크(TP)처럼 지역 내 기업의 기술 개발 및 사업화 등을 지원하는 조직에 해당

에서 이에 대한 활동을 지원하고 있는데⁴⁸⁾, 우리도 이와 유사한 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

③ 제도운용

단순히 더 많은 기업을 유치하는데 초점을 둔 ‘다다익선’식 접근보다는 장기적 안목에서 지역에 도움이 될 수 있는 기업들을 유치하는데 주안점을 두고 운용할 필요가 있다. 쉽게 말해서, 기회발전특구로 ‘지정하지 않아도 유치가 가능한 기업군들’보다는 ‘기회발전특구로 지정했기 때문에 유치할 수 있는 기업들’에 우선순위를 두고 특구를 채워나가자는 식의 접근이 필요하다는 것이다. 지방에서도 비교적 쉽게 유치할 수 있는 기업들로는 콘크리트 블록이나 플라스틱 용기 제작업체, 음식료품 제조업 중에서도 단순 가공업 등 고수준의 기술력이나 고급 인력을 필요로 하지 않고 제품 적재·보관을 위해 넓은 부지를 요하는 기업들이 대표적이다. 이러한 기업들은 대부분 넓은 부지면적을 사용하는데 비해 지역이 바라는 ‘좋은 일자리’ 창출효과도 높지 않고, 기회발전특구가 아니더라도 유치하는데 큰 어려움이 없기 때문에 기회발전특구 유치대상에서는 가급적 배제하는 것이 장기적인 기회비용 측면에서 바람직하리라 판단된다(이윤석, 2023, 72). 다만, 기업유치 여건이 크게 떨어지는 지역에 기회발전특구를 지정할 필요가 있는 경우라 한다면, 기업유치 대상의 폭을 좁히기보다는 어느 정도 입지여건이 개선되기 전까지는 ‘다다익선’ 전략을 병행할 필요도 있다고 판단된다. 애초에 유치할 수 있는 기업들의 폭도 넓지 않고, 여건에 따라서는 앞서 언급한 넓은 부지를 사용하는 기업들을 유치하기도 쉽지 않을 수 있기 때문이다.

48) 일본 사례에 대한 상세한 내용은 이윤석(2023) 참고

2) 영국 사례

영국의 지역 기업파트너십(LEP)체제는 기업유치를 통해 지역발전을 모색하는 제도이며, 통근권 중심의 기능적 경제권역으로 규모의 경제가 유지될 수 있는 규모로 운영된다. 공동의 사업을 추진하기 위해서는 서로 다른 지역간 협력을 위한 행정체계와 시스템 구축이 필요하다. LEP는 도시권협상(City Deals), 지역성장기금(Regional Growth Fund), 성장지역기금(Growing Places Fund), 공공사업융자(Public Works Loan Board), 기업투자촉진지구(Enterprise Zone) 등 다양한 지역발전을 위한 지원수단을 활용하고 있다. 민간중심의 거버넌스인 LEP협의체는 민간의 참여비율이 50% 정도로 민간의 요구와 수요를 반영하므로 기업유치와 지역산업발전을 위한 민간의 참여를 적극적으로 유도할 필요가 있다.

LEP 도입 이후 도시권 협상(City Deal), 지역성장 협상(Local Growth Deal), 분권협상(Devolution Deal), 지자체 연합기구(Combined Authority), 지자체 연합기구 광역시장 선출 정책으로 분권형 지역발전 정책이 추진되고 있다. 분권협상을 통해 중앙정부는 교통, 주택 및 토지, 생애교육 및 훈련, 고용지원, 기업지원, 보건 및 사회보장, 경찰 및 소방, 형사, 수자원 및 연안관리, 자금 등 공공서비스 및 지역개발 기능의 집행권한을 맞춤형 방식으로 지역에 이양하고 있다. 그리고 지역 특성에 맞는 기업 유치를 위한 지역 발전전략 수립을 위하여 중앙정부로부터의 권한 이양이 필요하며, 기업 활동을 지원하기 위한 인프라 공급과 프로그램 운영을 위한 전략계획 수립과 추진을 위하여 필요한 권한 이양과 재원이 필요하다.

기업유치를 위한 적극적인 토지이용 규제 및 세제 완화가 필요한데, 기업투자촉진지구(EZ)에 입주한 기업은 10년간 도시계획 규제, 경제규제 완화, 세제

혜택 등의 인센티브가 지원된다. 또한 도시계획 관련한 개발 허가를 생략하거나 간소화하고 있으며, 재산세를 5년간 100% 감면하는 등의 적극적인 규제 완화를 통한 인센티브를 기업에게 제공하고 있다. 한편, 기업투자촉진지구(EZ)의 경우, 규모의 경제를 위하여 지구 규모를 50~150ha 정도로 지정하고 소규모로 나누어 지정하는 것을 방지하고 있다.

3) 국내사례

기회발전특구는 정부주도의 하향식(top-down)으로 추진되어 왔던 기존 특구와는 달리 지방정부가 투자기업과 기획단계부터 협의하여 입지를 정하고 규제를 해소한다는 측면에서 지방주도의 상향식(bottom-up) 추진방식이다. 중앙정부가 특구를 지정하는 하향방식이 아닌 지방정부가 자율적으로 특구모델을 기획·개발하는 것으로 계획수립 시 지정대상을 지역 내 균형발전을 위한 낙후지역의 발전 기회 또는 주축산업 및 미래 신산업 등 지역 주력산업과 연계한 핵심산업의 발전기회로 지역 내 상황에 맞게 활용 가능하다(지방자치 이슈와 포럼 2023 vol. 47, 우동기 국가균형발전위원장). 기회발전특구의 지원근거로 최상위법인 ‘지방자치분권과 지역균형발전에 관한 특별법’ 외에도 ‘지방투자촉진특별법(안)’이 추가로 발의하였다(23.5.9). 통합법안에는 기회발전특구의 지정·변경·해제절차 관련한 조항과 지방 사업장 신·증설 기업 지원조항이 마련되어 있으나 구체적인 사항은 지방투자촉진특별법으로 추진할 예정이다. 금번 발의된 지방투자촉진특별법(안)에는 지방투자의 기본방향 및 제도에 관한 사항, 지방투자 관련 자원 조달 및 추진 상황 점검·평가에 관한 사항 등을 검토 및 심의하기 위해 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제62조 제1항에 따른 지방시대위원회에 지방투자위원회의 설치 규정을 두고, 시·도지사는

해당 지방자치단체의 투자유치 및 촉진, 기회발전특구의 개발 및 관리를 지원하기 위해 시·도지방투자위원회 설치 근거를 두고 있다(안 제5조 및 제6조). 또한 구체적인 지원내용으로는 조세특례, 집합투자기구조성, 연구·개발지원, 특례, 외국인학교 설립 및 운영지원, 주택공급과 관련한 조항을 포함하고 있다.

제 4 장

충남 경제·사회·환경문제의 구조적 진단

1. 경제적 관점: 에너지 다소비 구조
2. 사회적 관점: 지역불균형 심화구조
3. 환경적 관점: 고탄소 배출구조
4. 통합적 관점: 소결 및 시사점

1. 경제적 관점: 에너지 다소비 구조

1) 충남 에너지 소비 실태

① 전국 최종에너지 소비 현황

전국 최종에너지 소비량은 2016년 221,936천toe에서 2021년 237,421천toe로 연평균 약 1.36%씩 증가하는 추세이다.

〈표 4-1〉 전국 지역별 최종에너지 소비 현황

(단위: 1,000toe, %)

구분	2016		2021		연평균 증감율	2021
	최종에너지 소비량	비율	최종에너지 소비량	비율		
전국	221,936	100.0	237,421	100.0	1.36	<p>2021 최종에너지소비량</p> <ul style="list-style-type: none"> - 2,599.00 2,599.01 - 8,729.00 8,729.01 - 13,405.00 13,405.01 - 31,501.00 31,501.01 -
서울	15,214	6.9	13,405	5.6	-2.50	
부산	6,311	2.8	5,811	2.4	-1.64	
대구	4,379	2.0	4,312	1.8	-0.31	
인천	12,646	5.7	10,734	4.5	-3.2	
광주	2,528	1.1	2,460	1.0	-0.54	
대전	2,729	1.2	2,599	1.1	-0.97	
울산	26,946	12.1	30,015	12.6	2.18	
세종	558	0.3	790	0.3	7.20	
경기	28,645	12.9	31,501	13.3	1.92	
강원	5,975	2.7	6,018	2.5	0.14	
충북	6,742	3.0	7,262	3.1	1.50	
충남	34,139	15.4	38,348	16.2	2.35	
전북	5,801	2.6	5,520	2.3	-0.99	
전남	38,862	17.5	46,308	19.5	3.57	
경북	20,677	9.3	22,029	9.3	1.27	
경남	9,141	4.1	8,729	3.7	-0.92	
제주	1,399	0.6	1,581	0.7	2.48	

자료: 지역에너지 통계연보(2022).

2021년 현재, 최종에너지 소비량이 가장 많은 지역은 전남이 19.5%로 전국 대비 가장 큰 비중을 차지하며, 다음으로 충남 16.2%, 경기 13.3%, 울산 12.6% 등의 순으로 나타났다. 충남의 최종에너지 소비량은 동 기간 중 34,139천toe에서 38,348천toe로 연평균 약 2.35%씩 증가하는 추세로 나타났다. 한편, 최종에너지 소비량의 전국대비 비중은 2016년 15.4%에서 2021년 16.2%로 동 기간 중 0.8%p 상승하였다.

② 1인당 최종에너지 소비 및 GRDP당 최종에너지 소비

전국의 1인당 최종에너지 소비량은 2016년 4.33toe/인에서 2021년 4.59toe/인으로 약 0.26toe/인 정도 증가하였다. 2021년 현재, 1인당 최종에너지 소비량이 가장 많은 지역은 울산이 26.71toe/인이며, 다음으로 전남 25.97toe/인, 충남 17.62toe/인 등의 순으로 나타났다. 한편, 충남지역의 1인당 최종에너지 소비량은 2016년 16.06toe/인에서 2021년 17.62toe/인으로 약 1.56toe/인 정도 높아졌다. 전국의 GRDP당 최종에너지 소비는 2016년 0.130toe/백만원에서 2021년 0.124toe/백만원으로 소폭 감소하였다. 2021년 현재, GRDP당 최종에너지 소비액이 가장 높은 지역은 전남으로 0.601toe/백만원이며, 다음으로 울산 0.431toe/백만원, 충남 0.325toe/백만원 등의 순으로 나타났으며, 충남의 GRDP당 최종에너지 소비는 2016년 0.327toe/백만원에서 2021년 0.325toe/백만원으로 소폭 감소하는 것으로 나타났다.

〈표 4-2〉 1인당 최종에너지 소비 및 GRDP당 최종에너지 소비

(단위: toe/인, toe/백만원)

구분	1인당 최종에너지 소비		GRDP당 최종에너지 소비	
	2016	2021	2016	2021
전국	4.33	4.59	0.130	0.124
서울	1.55	1.41	0.040	0.031
부산	1.83	1.75	0.075	0.066
대구	1.78	1.81	0.085	0.077
인천	4.35	3.65	0.154	0.119
광주	1.68	1.68	0.070	0.060
대전	1.78	1.76	0.071	0.061
울산	23.11	26.71	0.367	0.431
세종	2.38	2.16	0.057	0.063
경기	2.27	2.31	0.072	0.063
강원	3.93	3.96	0.142	0.129
충북	4.21	4.45	0.116	0.104
충남	16.06	17.62	0.327	0.325
전북	3.16	3.08	0.124	0.110
전남	21.61	25.97	0.552	0.601
경북	7.71	8.34	0.196	0.210
경남	2.74	2.63	0.085	0.083
제주	2.26	2.35	0.076	0.087

자료: 지역에너지 통계연보(2022).

③ 충남도 내 최종에너지 소비구조

2020년 현재, 충남도 내 최종에너지소비량은 30,095천톤(CO₂eq)이며, 서산지역이 도 전체소비량의 약 74.0%에 해당하는 22,264천톤(CO₂eq)으로 가장 많으며, 다음으로 아산 1,988천톤(CO₂eq)(6.6%), 천안 1,757천톤(CO₂eq)(5.8%), 당진 1,540천톤(CO₂eq)(5.1%) 등의 순으로 나타났다. 한편, 최종에너지소비 중 산업부문이 25,702천톤(CO₂eq)로 가장 많은 85.4%의 비중을 차지하며, 다음으로 수송부문 2,385천톤(CO₂eq)(7.9%), 가정부문

1,011천톤(CO₂eq)(3.4%), 상업부문 797천톤(CO₂eq)(2.6%) 등의 순으로 나타났다. 또한 산업부문에서 최종에너지소비량이 가장 높게 나타난 지역은 서산으로 21,622천톤(CO₂eq)이며, 다음으로 아산 1,399천톤(CO₂eq), 당진 1,159천톤(CO₂eq) 등의 순이다.

〈표 4-3〉 충남 지역별·부문별 최종에너지 소비구조(2020)

(단위: Gg CO₂eq, %)

구분	최종 에너지 소비		산업부문	수송부문	가정부문	상업부문	공공부문
충남	30,095		25,702	2,385	1,011	797	200
	100.0		85.4	7.9	3.4	2.6	0.7
천안	1,757	5.8	714	535	290	187	31
공주	408	1.4	72	224	60	41	10
보령	291	1.0	87	91	49	43	20
아산	1,988	6.6	1,399	258	153	138	40
서산	22,264	74.0	21,622	461	81	86	14
논산	375	1.2	116	142	60	42	14
계룡	59	0.2	5	14	19	12	10
당진	1,540	5.1	1,159	227	80	63	10
금산	221	0.7	113	59	26	18	5
부여	178	0.6	63	58	32	19	6
서천	222	0.7	112	47	26	32	5
청양	71	0.2	25	18	13	9	6
홍성	259	0.9	68	102	48	31	10
예산	280	0.9	113	89	42	28	9
태안	180	0.6	35	59	29	49	9

자료: 지역에너지 통계연보(2022).

2020년 현재, 에너지 원별 기준으로 충남도 내 최종에너지 소비 중 석유가 약 79.3%에 해당하는 23,879천톤(CO₂eq)으로 가장 많으며, 다음으로 전력 4,336천톤(CO₂eq)(14.4%), 가스 1,423천톤(CO₂eq)(4.7%), 신재생에너지 및 기타 442천톤(CO₂eq)(1.5%) 등의 순으로 나타났다. 한편, 에너지원 중 석

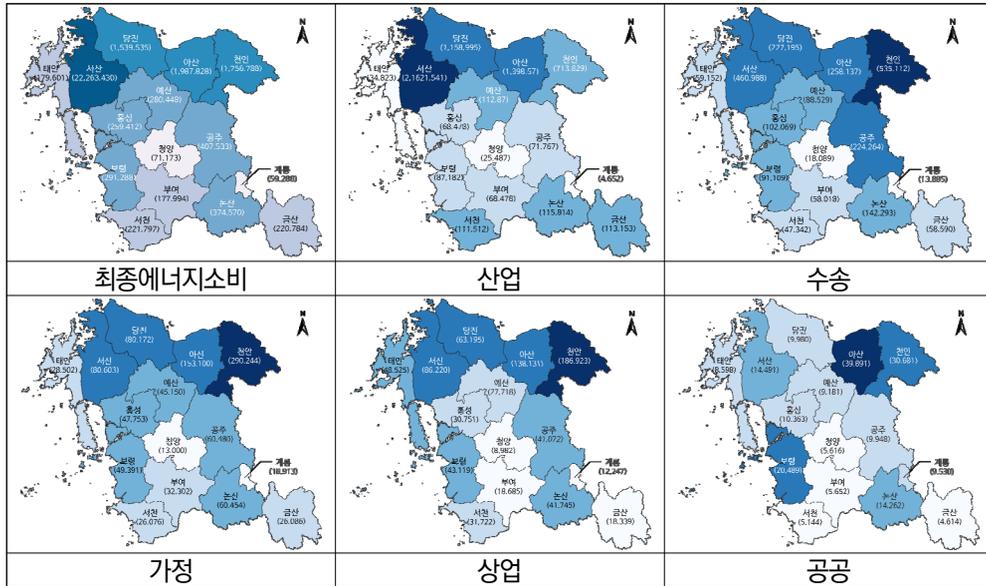
유에서 최종에너지소비량이 가장 높게 나타난 지역은 서산으로 21,231천톤(CO₂eq)이며, 다음으로 천안 6,43천톤(CO₂eq), 아산 387천톤(CO₂eq) 등의 순으로 나타났다.

〈표 4-4〉 충남 지역별·에너지원별 최종에너지 소비구조(2020)

(단위: Gg CO₂eq, %)

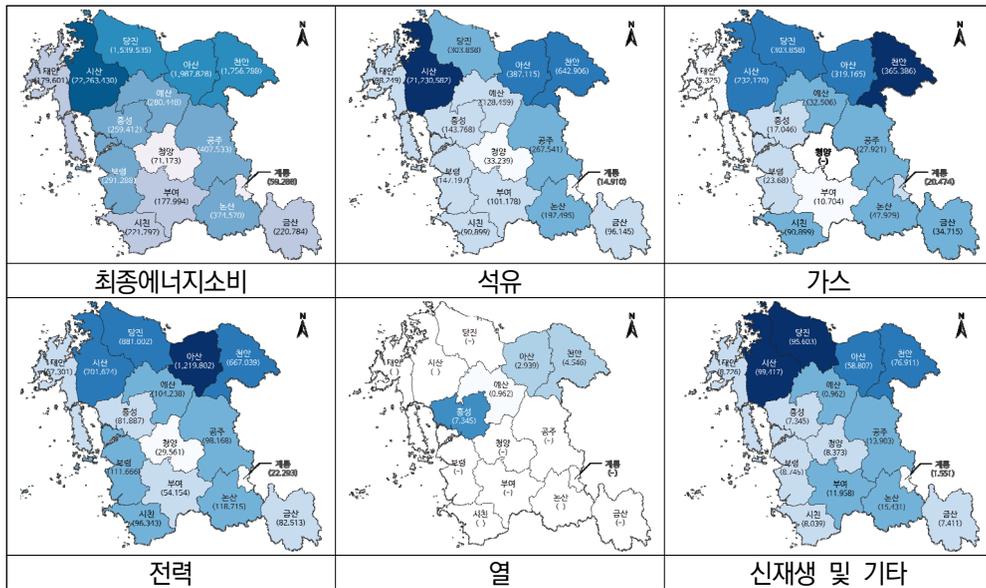
구분	최종 에너지 소비		석유	가스	전력	열	신재생및 기타
충남	30,095		23,879	1,423	4,336	16	442
	100.0		79.3	4.7	14.4	0.1	1.5
천안	1,757	5.8	643	365	667	5	77
공주	408	1.4	268	28	98	-	14
보령	291	1.0	147	24	112	-	9
아산	1,988	6.6	387	319	1,220	3	59
서산	22,264	74.0	21,231	232	702	-	99
논산	375	1.2	192	48	119	-	15
계룡	59	0.2	15	20	22	-	2
당진	1,540	5.1	304	259	881	-	96
금산	221	0.7	96	35	83	-	7
부여	178	0.6	101	11	54	-	12
서천	222	0.7	91	27	96	-	8
청양	71	0.2	33	-	30	-	8
홍성	259	0.9	144	17	82	7	9
예산	280	0.9	128	33	104	1	14
태안	180	0.6	98	5	67	-	9

자료: 지역에너지 통계연보(2022).



[그림 4-1] 충남 지역별·부문별 최종에너지 소비구조(2020)

자료: 지역에너지 통계연보(2022).



[그림 4-2] 충남 지역별·에너지원별 최종에너지 소비구조(2020)

자료: 지역에너지 통계연보(2022).

④ 에너지 다소비 업종 중심 산업구조

충남의 최종에너지소비 중에서 산업부문이 차지하는 비중은 85.4%이며, 철강, 정유, 석유화학, 반도체업종은 에너지 다소비 업종순위에서도 최상위권을 차지하고 있다. 전국 에너지 다소비 10대 업체 중 도내 업체로는 현대제철, 한화토탈에너지스, 롯데케미칼, 현대오일뱅크, LG화학 등 5개사가 포함되어 있으며, 그 외 삼성디스플레이(18위), 현대케미칼(27위)이 'KEEP 30'에 포함된다.⁴⁹⁾



[그림 4-3] 에너지 다소비 업체 및 업종순위(2022)

자료: 전기신문(<https://www.electimes.com/>)

49) KEEP 30(Korea Energy Efficiency Partnership 30): 국내 산업부문 중 에너지 소비량 57% 이상을 점유하고 있는 에너지 다소비 30대 기업을 대상으로 체결된 협약

2. 사회적 관점: 지역불균형 심화구조

1) 충남 경제력 격차 실태⁵⁰⁾

발전지역의 표준화 점수는 2018년 8.97에서 2021년 8.18로 동 기간 중 0.79만큼 감소하는 반면, 저발전지역의 표준화 점수는 동 기간 중 -5.80에서 -5.45로 0.35만큼 증가한 것으로 나타났다. 또한 발전지역과 저발전지역 간 표준화 점수차는 2018년 3.18에서 2021년 2.73으로 0.45 정도 감소한 것으로 나타났다. 시군별로 살펴보면, 2021년 현재, 표준화 점수가 가장 높은 지역은 천안시로 18.28(1위)이며, 다음으로 아산 16.40(2위), 계룡 9.04(3위) 등의 순이다. 반면, 표준화 점수가 가장 낮은 지역은 청양군으로 -14.83(15위)이며, 다음으로 부여 -12.20(14위), 예산 -5.54(13위) 등의 순이다. 2018~2021년 기간 중 시군순위가 오른 지역은 공주, 논산, 금산, 홍성이며, 내려간 지역은 보령, 당진, 태안으로 나타났으며, 나머지 시군의 순위변동은 없는 것으로 나타났다. 또한 동 기간 중 표준화 점수 하락폭이 가장 큰 지역은 금산으로 -2.69이며, 다음으로 청양 -2.23, 홍성 -2.15 등의 순이며, 상승폭이 가장 큰 지역은 태안으로 3.18이며, 다음으로 서천 2.55, 예산 2.33 등의 순이다.

50) 충남도 내 발전지역과 저발전지역간 격차는 충남연구원 한상욱박사의 '남부권 발전방안과 과제'의 내용 중 일부를 발췌하여 정리하였으며, 양 지역간 격차를 확대시키는 요인이 인구, 재정소득, 고용 및 산업 등으로 나타남에 따라 본 연구에서는 인프라 및 생활환경부문을 제외하고 인구구조, 소득, 고용·산업관련 지표중심으로 도내 경제력 격차실태를 분석함.

〈표 4-5〉 충남 균형발전지표* 변화

구분	표준화 점수			순위		
	2018	2021	증감	2018	2022	증감
천안	19.82	18.28	-1.53	1	1	-
공주	-2.73	-3.69	-0.96	9	11	2
보령	-4.20	-2.23	1.97	10	9	-1
아산	16.57	16.40	-0.17	2	2	-
서산	5.84	5.54	-0.30	4	4	-
논산	-2.31	-3.14	-0.83	8	10	2
계룡	9.25	9.04	-0.20	3	3	-
당진	1.08	0.67	-0.41	6	5	-1
금산	0.78	-1.91	-2.69	7	8	1
부여	-12.02	-12.20	-0.18	14	14	-
서천	-6.47	-3.92	2.55	12	12	-
청양	-12.60	-14.83	-2.23	15	15	-
홍성	1.29	-0.85	-2.15	5	6	1
예산	-7.88	-5.54	2.33	13	13	-
태안	-4.80	-1.62	3.18	11	7	-4
발전지역**	8.97	8.18	-0.79			
저발전지역***	-5.80	-5.45	0.35			

* 충남지역균형발전 지원대상 선정을 위한 인구, 재정, 소득 등 17개 지표를 토대로 도출된 표준화 값임.

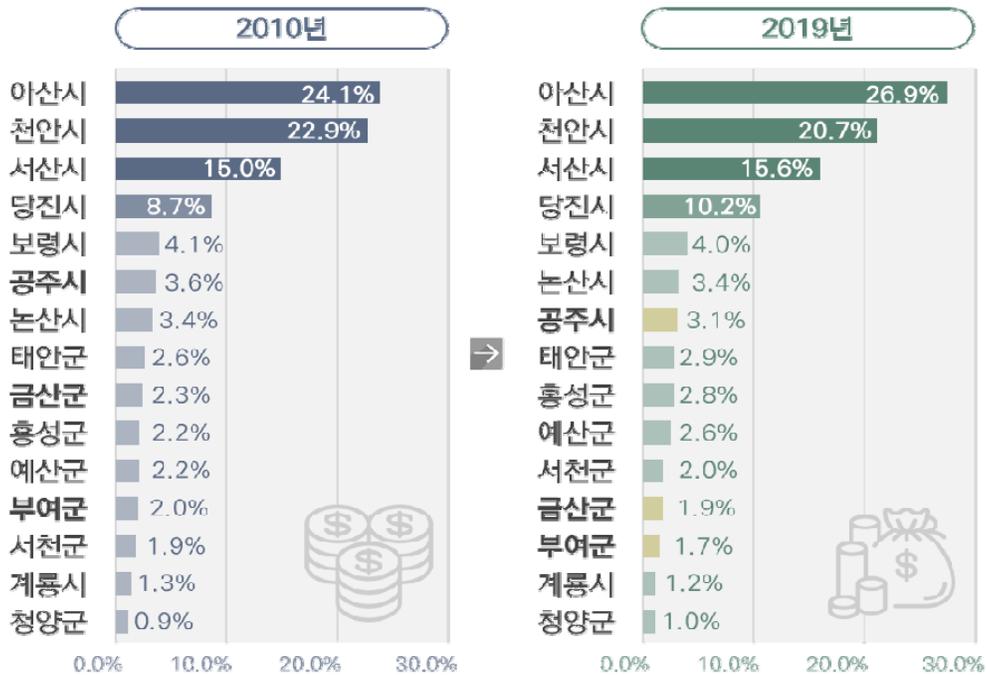
** 발전지역: 15개 시군 중 표준화 점수가 평균 이상인 시군(천안, 아산, 서산, 계룡, 당진, 홍성)

*** 저발전지역: 15개 시군 중 표준화 점수가 평균 이하인 시군(공주, 보령, 논산, 금산, 부여, 서천, 청양, 예산, 태안)

출처: 한상욱, 충청남도 남부권 발전방향 및 정책과제, 제1차 핵심정책 릴레이 워크숍(2023).

도내 발전지역과 저발전지역간, 북부권과 여타권역간 경제력 격차가 심화하는 것으로 나타났다. 구체적으로 충남 지역경제는 지속적으로 성장하는 추세이나, 발전지역과 저발전지역간, 시·군간, 그리고 북부권과 여타권역간에는 경제력 격차가 상당하다. 실제로 충남 지역내총생산은 2010년 89,308,859백만원에서 2019년 112,302,545백만원으로 연평균 약 2.57%씩 증가하나, 지역별

로 상이하다. 발전시·군(6)은 동 기간 중 68,222,118백만원에서 86,918,597백만원으로 연평균 약 2.73%씩 증가하였으며, 지역내총생산에서 차지하는 비중 역시 2010년 76.3%에서 2019년 77.4%로 1.1%p 증가한 반면, 저발전시·군(9)은 동 기간 중 21,158,741백만원에서 25,383,948백만원으로 연평균 약 2.04%씩 증가하였으나, 발전시·군의 성장률 2.73%에는 미치지 못하는 것으로 나타났다.



[그림 4-4] 충남 시군별 GRDP 추이

자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr/>)

이에 따라 지역내총생산에서 차지하는 비중은 2010년 23.7%에서 2019년 22.6%로 1.1%p 감소하였다. 한편, 주력산업이 집적된 북부권(천안·아산·서산·당진)의 지역내총생산은 2010년 65,014,786백만원에서 2019년 82,458,022백만원으로 연평균 2.68%씩 증가하였으며, 지역내총생산에서 차지하는 비중

은 동 기간 중 72.7%에서 73.4%로 약 0.7%p 증가하였다. 반면, 여타권역(11개 시군)의 지역내총생산은 동 기간 중 약 2.28%씩 증가하여 북부권의 성장률을 다소 하회하며, 지역내총생산 비중 역시 소폭 감소하는 것으로 나타났다.

〈표 4-6〉 충남 발전수준 및 권역별 GRDP 추이

(단위: 백만원, %)

구분	2010		2019		연평균성장률
	액	비중	액	비중	
충남	89,380,859	100.0	112,302,545	100.0	2.57
천안	21,058,372	23.6	23,210,826	20.7	1.09
공주	3,315,536	3.7	3,429,687	3.1	0.38
보령	3,736,669	4.2	4,535,909	4.0	2.18
아산	22,204,509	24.8	30,249,211	26.9	3.49
서산	13,780,395	15.4	17,525,650	15.6	2.71
논산	3,125,184	3.5	3,833,843	3.4	2.30
계룡	1,154,598	1.3	1,344,433	1.2	1.71
당진	7,971,510	8.9	11,472,335	10.2	4.13
금산	2,129,208	2.4	2,176,148	1.9	0.24
부여	1,845,214	2.1	1,853,906	1.7	0.05
서천	1,769,373	2.0	2,216,385	2.0	2.53
청양	818,689	0.9	1,163,345	1.0	3.98
홍성	2,052,734	2.3	3,116,142	2.8	4.75
예산	2,004,667	2.2	2,936,828	2.6	4.33
태안	2,414,201	2.7	3,237,897	2.9	3.32
발전지역	68,222,118	76.3	86,918,597	77.4	2.73
저발전지역	21,158,741	23.7	25,383,948	22.6	2.04
북부권*	65,014,786	72.7	82,458,022	73.4	2.68
기타권역**	24,366,073	27.3	29,844,523	26.6	2.28

*: 북부권: 천안, 아산, 서산, 당진

** : 기타권역: 공주, 보령, 논산, 계룡, 금산, 부여, 서천, 청양, 홍성, 예산, 태안

주: '12년 세종시 출범으로 분석의 편의상 '10년 연기군 통계 제외치 만큼 충남 지역내총생산 감소.

자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr/>)

충남도 내 발전지역과 저발전지역간 인구격차 역시 심화되는 것으로 나타났다. 충남의 인구는 2010년 1,946,555명에서 2021년 2,175,960명으로 동 기간 중 연평균 1.02%씩 증가하는 추세이나 지역별로는 상이하다.

〈표 4-7〉 충남 시군별 인구추이

(단위: 명, %)

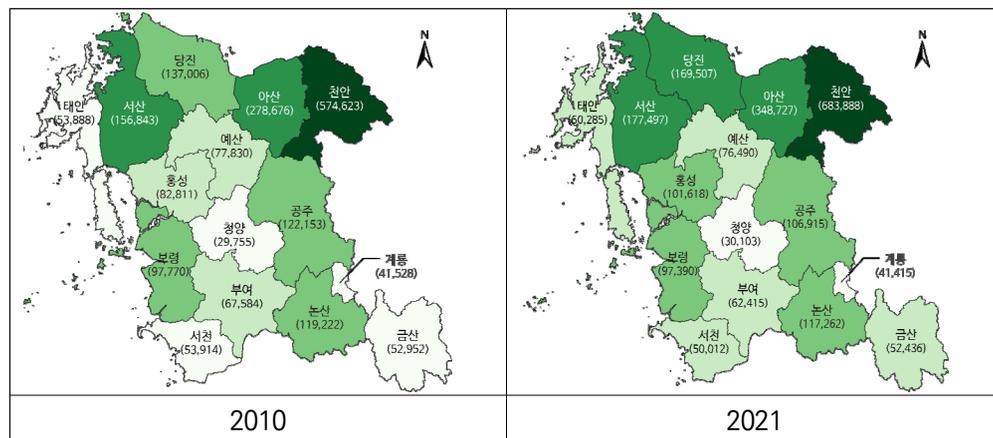
구분	2010		2021		연평균증가율
	인구	비율	인구	비율	
충남	1,946,555	100.0	2,175,960	100.0	1.02
천안	574,623	29.5	683,888	31.4	1.60
공주	122,153	6.3	106,915	4.9	-1.20
보령	97,770	5.0	97,390	4.5	-0.04
아산	278,676	14.3	348,727	16.0	2.06
서산	156,843	8.1	177,497	8.2	1.13
논산	119,222	6.1	117,262	5.4	-0.15
계룡	41,528	2.1	41,415	1.9	-0.02
당진	137,006	7.0	169,507	7.8	1.95
금산	52,952	2.7	52,436	2.4	-0.09
부여	67,584	3.5	62,415	2.9	-0.72
서천	53,914	2.8	50,012	2.3	-0.68
청양	29,755	1.5	30,103	1.4	0.11
홍성	82,811	4.3	101,618	4.7	1.88
예산	77,830	4.0	76,490	3.5	-0.16
태안	53,888	2.8	60,285	2.8	1.02
발전지역	1,271,487	65.3	1,522,652	70.0	1.65
저발전지역	675,068	34.7	653,308	30.0	-0.30

주: '12년 세종시 출범으로 분석의 편의상 '10년 연기군 통계 제외치 만큼 충남 인구 감소.

자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr/>)

발전지역 인구는 동 기간 중 1,271,487명에서 1,522,652명으로 연평균 약 1.65%씩 증가함에 따라 충남 전체인구에서 차지하는 비중 역시 65.3%에서 70.0%로 4.7%p 증가하였다. 반면, 저발전지역 인구는 동 기간 중 675,068명

에서 653,308명으로 연평균 약 0.30%씩 감소함에 따라 충남 전체인구에서 차지하는 비중도 34.7%에서 30.0%로 감소하였다. 2021년 현재, 인구가 가장 많은 지역은 천안으로 도 전체인구의 31.4%에 해당하는 683,888명이며, 다음으로 아산 348,727명(16.0%), 서산 177,497명(8.2%), 당진 169,507명(7.8%) 등의 순으로 나타난 바, 이는 주력산업이 발전한 북부권과도 일치한다. 2010년~2019년 기간 중 충남의 연평균 인구증가율 1.02%를 상회하는 시군은 천안(1.60%), 아산(2.06%), 서산(1.13%), 당진(1.95%), 홍성(1.88%) 등 5개 지역이다. 반면, 동 기간 중 인구가 감소추세인 지역은 공주, 보령, 논산, 계룡, 금산, 부여, 서천, 예산 등 8개 시군이다. 주목할만한 점은 청양과 태안이 각각 0.11%, 1.02%씩 인구가 증가하는 추세로 나타났다.



[그림 4-5] 충남 시군별 인구분포 추이

자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr/>)

충남의 고령화 수준은 악화추세이나, 그 양상은 지역별로 상이한데, 충남의 고령화율은 2010년 15.3%에서 2021년 18.9%로 동 기간 중 약 3.6%p 증가한 것으로 나타났다. 2021년 현재, 충남도 고령화율을 '1'이라 할 때 이를 상

회하는 지역은 공주, 보령, 논산, 금산, 부여, 서천, 청양, 홍성, 예산, 태안 등 10개 시·군인 반면, '1'을 하회하는 지역은 천안, 아산, 서산, 계룡, 당진 등 5개시로 나타났다. 발전지역의 고령화율은 동 기간 중 12.9%에서 16.4%로 2.5%p 증가한 것으로 나타났으나 '10년, '21년 모두 충남평균을 하회하는 수준으로 나타났다. 또한 충남도 고령화율을 '1'로 할 때, 동 기간 중 0.84에서 0.87로 다소 높아진 것으로 나타났다. 반면, 저발전지역의 고령화율은 동 기간 중 25.1%에서 31.4%로 6.3%p나 증가한 것으로 나타났고, '10년, '21년 모두 충남평균을 크게 상회하는 수준으로 나타났다. 또한 충남도 고령화율을 '1'로 할 때, 동 기간 중 1.64에서 1.66로 소폭 상승한 것으로 나타났다. 2021년 현재, 고령화율이 가장 높은 지역은 서천으로 37.7%이며, 다음으로 청양 36.1%, 부여 36.0%, 태안 31.7%, 예산 31.5% 등의 순이다. 반면, 가장 낮은 지역은 천안으로 11.2%이며, 다음으로 아산(12.7%) 등의 순으로 나타났다.

〈표 4-8〉 충남 시군별 고령화율 추이

(단위: %)

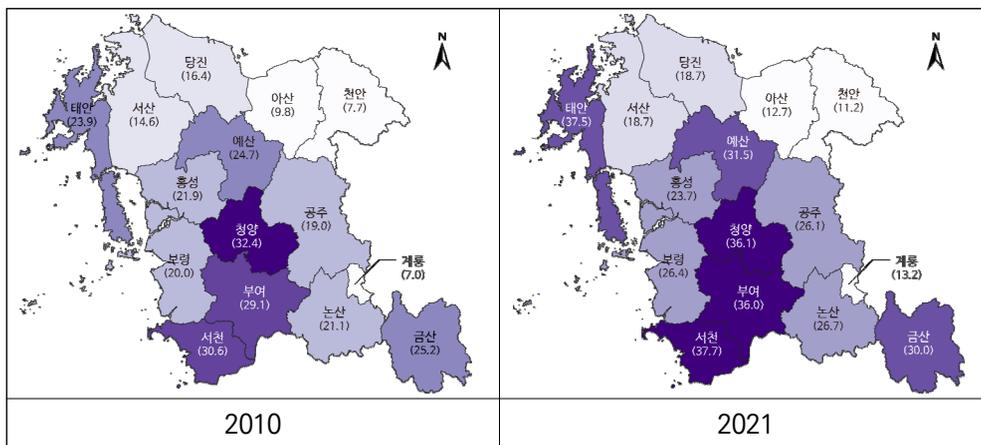
구분	2010		2021	
	고령화율	상대지수	고령화율	상대지수
충남	15.3*	1.00**	18.9*	1.00**
천안	7.7	0.50	11.2	0.59
공주	19.0	1.24	26.1	1.38
보령	20.0	1.31	26.4	1.40
아산	9.8	0.64	12.7	0.67
서산	14.6	0.95	18.7	0.99
논산	21.1	1.38	26.7	1.41
계룡	7.0	0.46	13.2	0.70
당진	16.4	1.07	18.7	0.99
금산	25.2	1.65	30.0	1.59
부여	29.1	1.90	36.0	1.90
서천	30.6	2.00	37.7	1.99
청양	32.4	2.12	36.1	1.91

구분	2010		2021	
홍성	21.9	1.43	23.7	1.25
예산	24.7	1.61	31.5	1.67
태안	23.9	1.56	31.7	1.68
발전지역	12.9	0.84	16.4	0.87
저발전지역	25.1	1.64	31.4	1.66

*: 고령화율 = (65세 이상 고령자 인구/총인구)×100,

**: 충청남도 고령화율을 1로 했을 때, 각 시군의 고령화율 수준

자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr/>).



[그림 4-6] 충남 시군별 노령화율 분포 추이

자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr/>)

충남도 내 발전지역과 저발전지역간 사업체수 및 비중격차는 심화되는 것으로 나타났다. 충남의 사업체수는 2010년 129,374개소에서 2021년 261,263개소로 동 기간 중 연평균 6.60%씩 증가하는 추세이다.

〈표 4-9〉 충남 시군별 사업체 추이

(단위: 명, %)

구분	2010		2021		연평균 성장률
	사업체 수	비중	사업체 수	비중	
충남	129,374	100.0	261,263	100.0	6.60
천안	36,095	27.9	74,581	28.5	6.82
공주	8,012	6.2	14,691	5.6	5.67
보령	7,601	5.9	13,513	5.2	5.37
아산	14,406	11.1	34,775	13.3	8.34
서산	9,926	7.7	19,964	7.6	6.56
논산	9,243	7.1	16,724	6.4	5.54
계룡	1,780	1.4	3,307	1.3	5.79
당진	8,978	6.9	21,029	8.0	8.04
금산	4,757	3.7	9,474	3.6	6.46
부여	4,712	3.6	8,146	3.1	5.10
서천	4,364	3.4	7,630	2.9	5.21
청양	2,075	1.6	4,772	1.8	7.86
홍성	6,546	5.1	12,388	4.7	5.97
예산	5,898	4.6	10,922	4.2	5.76
태안	4,981	3.9	9,347	3.6	5.89
발전지역	77,731	60.1	166,044	63.6	7.14
저발전지역	51,643	39.9	95,219	36.4	5.72

주: '12년 세종시 출범으로 분석의 편의상 '10년 연기군 통계 제외치 만큼 충남 사업체수 감소
 자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr/>)

구체적으로 발전지역의 사업체수는 동 기간 중 77,731개소에서 166,044개
 소로 충남평균을 상회하는 연평균 7.14%씩 증가하였으며, 충남 전체사업체에
 서 차지하는 비중은 60.1%에서 63.6%로 약 3.5%p 증가였다. 반면, 저발전지
 역의 사업체수는 동 기간 중 51,643개소에서 95,219개소로 충남평균을 하회
 하는 연평균 5.72%씩 증가하였으며, 충남 전체사업체에서 차지하는 비중은
 39.9%에서 36.4%로 감소하는 것으로 나타났다. 충남 사업체수 연평균 성장률

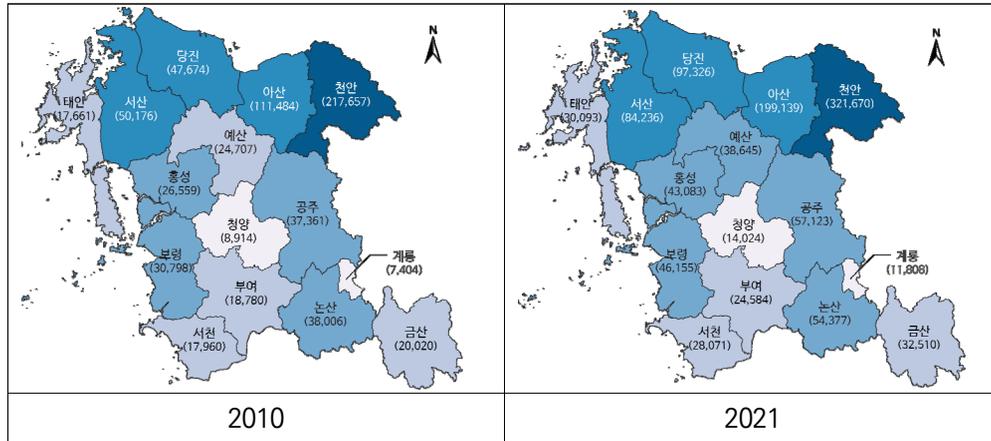
6.60%를 상회하는 지역은 천안, 아산, 당진, 청양 등이며, 하회하는 지역은 공주, 보령, 서산, 온산, 계룡, 금산, 부여, 서천, 홍성, 예산, 태안 등이다. 한편, 2021년 현재, 사업체수가 가장 많은 지역은 천안으로 충남대비 28.5%에 해당하는 74,581개소이며, 다음으로 아산 34,775개소(13.3%), 당진 21,029개소(8.0%), 서산 19,964개소(7.6%) 등의 순으로 나타난 반면, 사업체수 비중이 낮은 지역은 계룡(1.3%), 청양(1.8%), 서천(2.9%) 등의 순으로 나타났다.

충남도 내 발전지역과 저발전지역간 고용자수 및 비중 격차는 심화되는 것으로 나타났다. 충남도 내 고용자수는 2010년 657,161명에서 2021년 1,082,844명으로 동 기간 중 연평균 4.39%씩 증가하는 추세이다. 발전지역의 고용자수는 동 기간 중 460,954명에서 757,262명으로 충남평균을 상회하는 연평균 4.62%씩 증가하였으며, 충남 전체 사업체에서 차지하는 비중은 68.3%에서 69.9%로 약 1.6%p 증가하였다. 반면, 저발전지역의 고용자수는 동 기간 중 214,207명에서 325,582명으로 충남평균을 하회하는 연평균 3.88%씩 증가하였으며, 충남 전체사업체에서 차지하는 비중은 31.7%에서 30.1%로 감소하였다. 충남 고용자수 연평균 성장률 4.39%를 상회하는 지역은 아산, 서산, 당진, 금산, 홍성, 태안 등 6개 시군이며, 하회하는 지역은 천안, 공주, 보령, 논산, 계룡, 부여, 서천, 청양, 예산 등 9개 시군이다. 한편, 2021년 현재, 고용자수가 가장 많은 지역은 천안으로 충남대비 29.7%에 해당하는 321,670명이며, 다음으로 아산 199,139명(18.4%), 당진 97,326명(9.0%), 서산 84,236명(7.8%) 등의 순으로 나타났다. 반면, 사업체수 비중이 낮은 지역은 계룡(1.1%), 청양(1.3%), 부여(2.3%) 등의 순이다.

〈표 4-10〉 충남 시군별 고용자수 추이

구분	2010		2021		연평균 성장률
	고용자 수	비중	고용자 수	비중	
충남	675,161	100.0	1,082,844	100.0	4.39
천안	217,657	32.2	321,670	29.7	3.61
공주	37,361	5.5	57,123	5.3	3.94
보령	30,798	4.6	46,155	4.3	3.75
아산	111,484	16.5	199,139	18.4	5.42
서산	50,176	7.4	84,236	7.8	4.82
논산	38,006	5.6	54,377	5.0	3.31
계룡	7,404	1.1	11,808	1.1	4.33
당진	47,674	7.1	97,326	9.0	6.70
금산	20,020	3.0	32,510	3.0	4.51
부여	18,780	2.8	24,584	2.3	2.48
서천	17,960	2.7	28,071	2.6	4.14
청양	8,914	1.3	14,024	1.3	4.21
홍성	26,559	3.9	43,083	4.0	4.50
예산	24,707	3.7	38,645	3.6	4.15
태안	17,661	2.6	30,093	2.8	4.96
발전지역	460,954	68.3	757,262	69.9	4.62
저발전지역	214,207	31.7	325,582	30.1	3.88

주: '12년 세종시 출범으로 분석의 편의상 '10년 연기군 통계 제외치 만큼 충남 고용자수 감소.
 자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr/>)



[그림 4-7] 충남 시군별 고용자 수 분포 추이

자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr/>)

3. 환경적 관점: 고탄소 배출구조

1) 고탄소 배출실태

① 전국 온실가스 총배출 현황

전국 온실가스 배출량은 2015년 695,957.83천톤(CO₂eq)에서 2020년 693,397.65천톤(CO₂eq)으로 동 기간 중 연평균 0.1%씩 감소하는 추세이다. 2020년 현재, 16개 광역시도 중 온실가스 배출량이 가장 많은 지역은 충청남으로 전국대비 21.8%에 해당하는 151,277.14천톤(CO₂eq)이며, 다음으로 경기 99,433.61천톤(CO₂eq)(14.3%), 전남 85,267.82천톤(CO₂eq) (12.3%) 등의 순으로 나타났다. 반면, 전국대비 온실가스 배출량 비중이 낮은 지역은 세종으로 0.4%이며, 다음으로 광주 0.7%, 대전과 제주 각각 0.8% 등의 순이다. 한편, 동 기간 중 온실가스 배출량이 증가한 지역은 부산, 울산, 세종, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 제주 등 10개 시도이며, 감소한 지역은 서울, 대구, 인천, 광주, 대전, 경북, 경남 등 7개 시도로 나타났다. 주목할 만한 점은 온실가스 배출량이 증가한 10개 광역자치단체 중 광역도가 7곳인 반면, 배출량이 감소한 7개 광역자치단체 중에는 광역시가 5곳으로 나타났다.

〈표 4-11〉 전국 광역시도별 온실가스 배출량

(단위: Gg CO₂eq, %)

구분	2015		2020		연평균증가율
전국	695,957.83	100.0	693,397.65	100.0	-0.1
서울	30,467.80	4.4	26,617.37	3.8	-2.7
부산	13,976.89	2.0	14,049.91	2.0	0.1
대구	10,341.14	1.5	9,782.14	1.4	-1.1
인천	63,378.79	9.1	57,026.07	8.2	-2.1
광주	5,081.10	0.7	5,067.66	0.7	-0.1
대전	6,060.60	0.9	5,756.96	0.8	-1.0
울산	36,780.41	5.3	46,275.10	6.7	4.7
세종	2,152.81	0.3	2,693.62	0.4	4.6
경기	88,206.12	12.7	99,433.61	14.3	2.4
강원	44,899.65	6.5	52,853.40	7.6	3.3
충북	24,384.05	3.5	26,666.84	3.8	1.8
충남	148,997.47	21.4	151,277.14	21.8	0.3
전북	18,470.93	2.7	19,366.85	2.8	1.0
전남	83,371.53	12.0	85,267.82	12.3	0.5
경북	43,702.39	6.3	40,366.84	5.8	-1.6
경남	70,983.84	10.2	45,656.13	6.6	-8.4
제주	4,720.31	0.7	5,240.19	0.8	2.1

자료: 2022년 지역온실가스 배출량 시범산정결과.

② 충남 지역별 온실가스 총배출 현황

충남 온실가스 배출량은 2015년 149,488.95천톤(CO₂eq)에서 2020년 152,541.92천톤(CO₂eq)으로 동 기간 중 연평균 0.4%씩 감소하는 추세이다. 2020년 현재, 도내 15개 시군 중 온실가스 배출량이 가장 많은 지역은 당진으로 충남대비 34.4%에 해당하는 52,516.83천톤(CO₂eq)이며, 다음으로 보령 32,076.40천톤(CO₂eq)(21.0%), 태안 27,982.88천톤(CO₂eq) (18.3%), 서산 20,525.40천톤(CO₂eq)(13.5%) 등의 순으로 이는 화력발전소와 철강 및

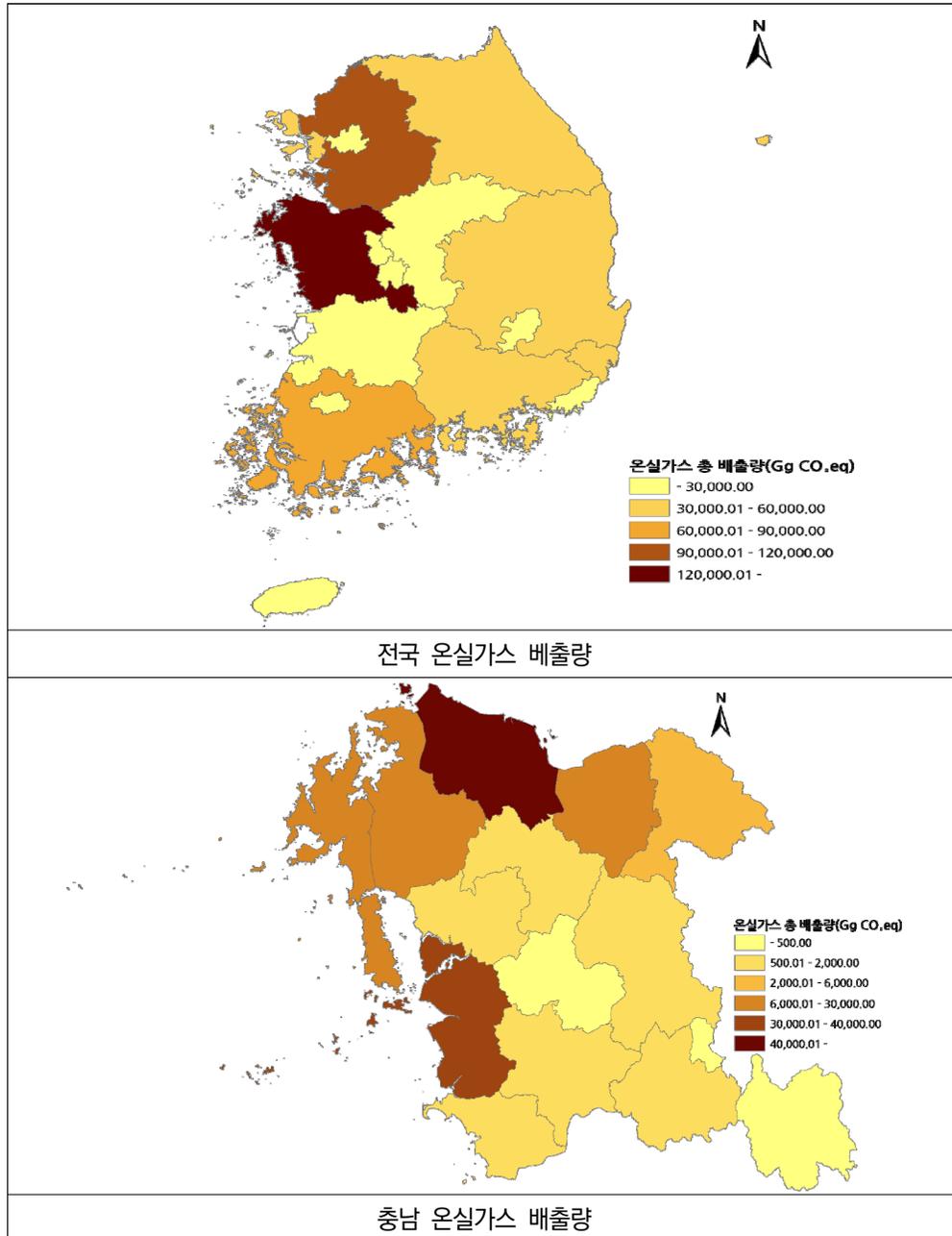
석유화학업종에 기인한 것이다. 반면, 충남대비 온실가스 배출량 비중이 낮은 지역은 계룡으로 0.1%이며, 다음으로 금산과 청양 각각 0.2%, 서천 0.4% 등의 순이다. 한편, 동 기간 중 온실가스 배출량이 증가한 지역은 공주, 보령, 아산, 서산, 계룡, 홍성 등 6개 시군이며, 이 중 아산의 증가율 10.6%로 가장 크게 나타났다. 반면, 감소한 지역은 천안, 논산, 당진, 금산, 부여, 서천, 청양, 예산, 태안 등 9개 시군이며 이 중 서천의 감소율이 30.1%로 가장 높게 나타났다.

〈표 4-12〉 충남 지역별 온실가스 배출량

(단위: Gg CO₂eq, %)

구분	2015		2020		연평균증가율
충남	149,488.95	100.0	152,541.92	100.0	0.4
천안	5,239.32	3.5	3,659.90	2.4	-6.9
공주	980.05	0.7	1,526.64	1.0	9.3
보령	30,860.14	20.6	32,076.40	21.0	0.8
아산	5,968.20	4.0	9,887.45	6.5	10.6
서산	15,804.03	10.6	20,525.40	13.5	5.4
논산	910.56	0.6	837.17	0.5	-1.7
계룡	134.05	0.1	146.64	0.1	1.8
당진	53,420.65	35.7	52,516.83	34.4	-0.3
금산	391.93	0.3	373.09	0.2	-1.0
부여	635.96	0.4	604.30	0.4	-1.0
서천	3,013.08	2.0	503.62	0.3	-30.1
청양	292.86	0.2	286.96	0.2	-0.4
홍성	827.86	0.6	866.84	0.6	0.9
예산	762.12	0.5	747.80	0.5	-0.4
태안	30,248.14	20.2	27,982.88	18.3	-1.5

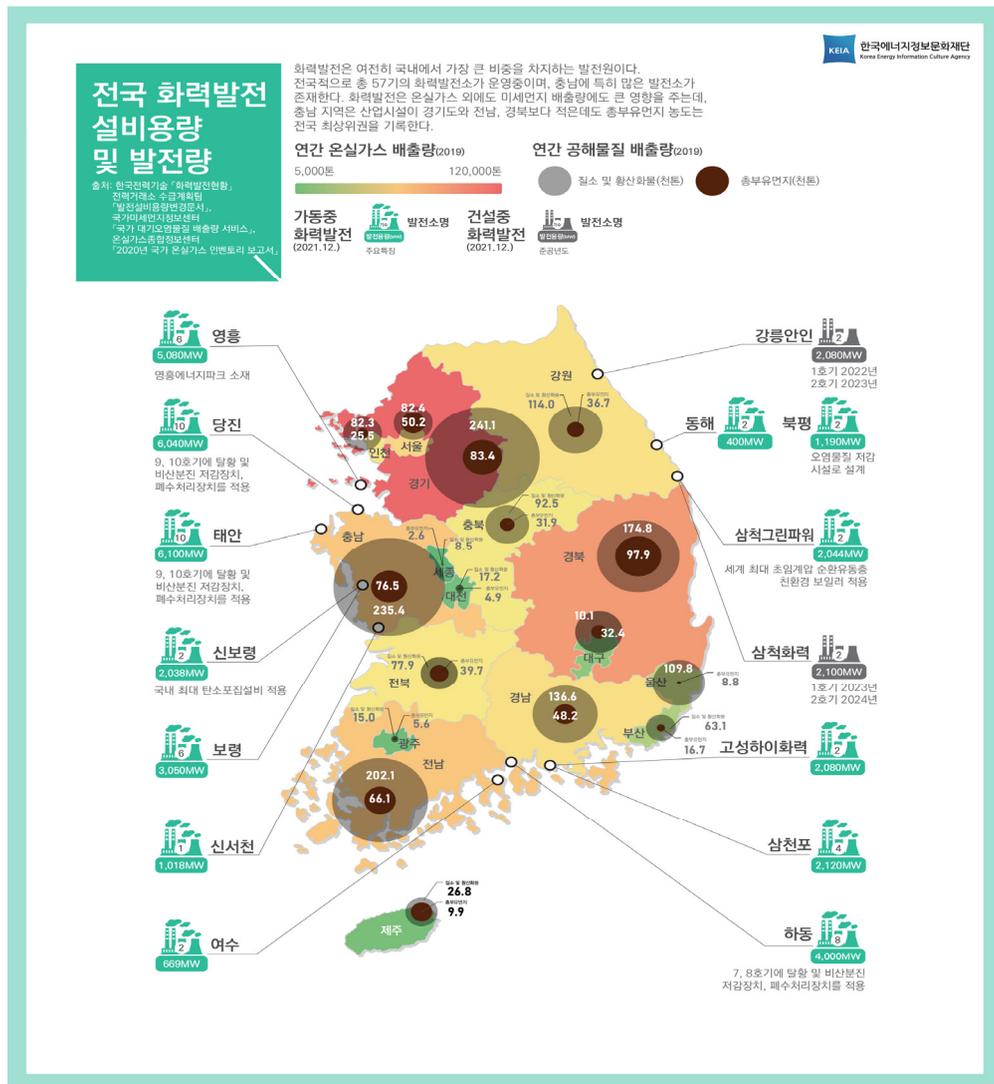
자료: 2022년 지역온실가스 배출량 시범 산정결과



[그림 4-8] 전국 및 충남 온실가스 배출량

자료: 2022년 지역온실가스 배출량 시범산정결과.

2023년 현재, 전국 석탄화력발전소 58기 중 절반에 해당하는 29기가 충남도 내 당진(10기), 태안(10기), 보령(8기), 서천(1기) 등이 서해안에 소재하고 있다.



[그림 4-9] 전국 화력발전 설비용량 및 발전량

출처: 에너지정책 소통센터(<https://www.e-policy.or.kr>)

2019년 기준으로 충남의 온실가스 배출량 154.8백만톤(CO₂eq) 중 화력발전소가 차지하는 비중은 61.7%에 달할 정도로 높다.⁵¹⁾ 충남 주력산업의 온실가스 배출량을 살펴보면 다음과 같다. 2020년 현재, 충남 전체 온실가스 배출량 중 산업부문에서 차지하는 비중은 18.6% 수준이다. 충남 전산업 부문의 온실가스 배출량은 2015년 26,455.69천톤(CO₂eq)에서 2020년 28,339.39천톤(CO₂eq)으로 동 기간 중 연평균 1.4%씩 증가하는 추세이나, 주력산업은 전산업 평균을 다소 하회하는 0.9%이다. 다만, 전산업 온실가스 배출량 중 주력산업이 차지하는 비중은 절대적이며, 2015년 98.0%에서 2020년 95.6%로 소폭 감소하였다. 2020년 현재, 업종별로 살펴보면 전산업 중 석유화학이 차지하는 비중이 37.7%로 가장 많으며, 다음으로 철강 30.2%, 반도체 및 디스플레이 27.7% 등의 순으로 나타났다. 다만, 2015년~2020년 기간 중 서산의 석유화학과 아산의 반도체 및 디스플레이의 온실가스 배출량은 각각 연평균 4.5%, 14.1%씩 증가한 반면, 당진의 철강과 천안의 반도체 및 디스플레이는 각각 연평균 5.0%, 38.9%씩 감소하는 추세이다. 한편, 동 기간 중 전산업 대비 배출량 비중이 증가한 지역 및 업종은 서산의 석유화학과 아산의 반도체 및 디스플레이인 것으로 나타났다.

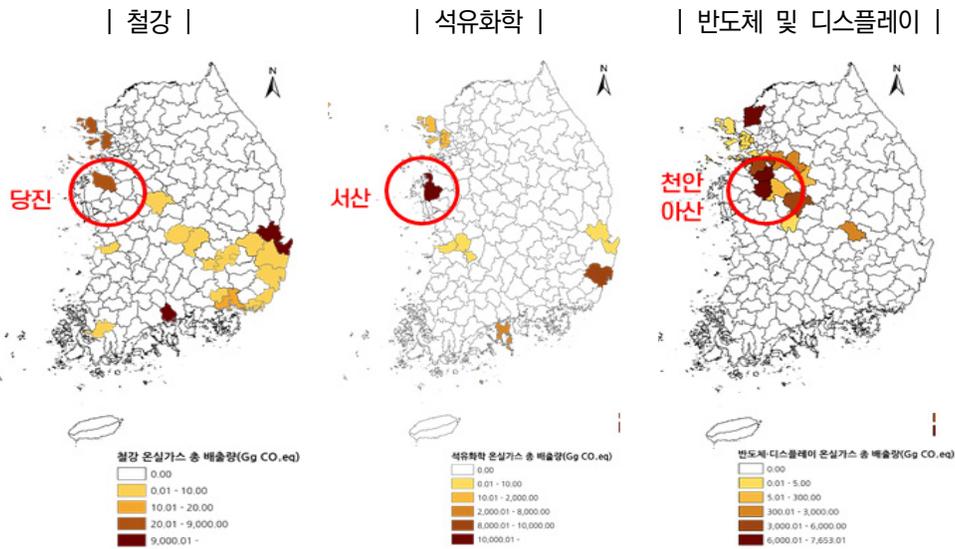
51) 이로 인해 충남의 초미세먼지 배출량도 821만 7,366kg으로 전국에서 가장 많으며, 석탄화력발전소 외 철강 및 석유화학업종 등에 주로 기인함

〈표 4-13〉 충남 산업공정 및 제품생산별 온실가스 배출량

(단위: Gg CO₂eq, %)

구분	2015		2020		연평균 증가율
	배출량	비중	배출량	비중	
전산업 합계	26,455.69	100.0	28,339.39	100.0	1.4
주력산업 소계	25,919.36	98.0	27,084.72	95.6	0.9
서산(석유화학)	8,577.15	32.4	10,679.29	37.7	4.5
당진(철강)	11,065.35	41.8	8,554.93	30.2	-5.0
천안(반도체·디스플레이)	2,317.15	8.8	197.49	0.7	-38.9
아산(반도체·디스플레이)	3,959.71	15.0	7,653.01	27.0	14.1

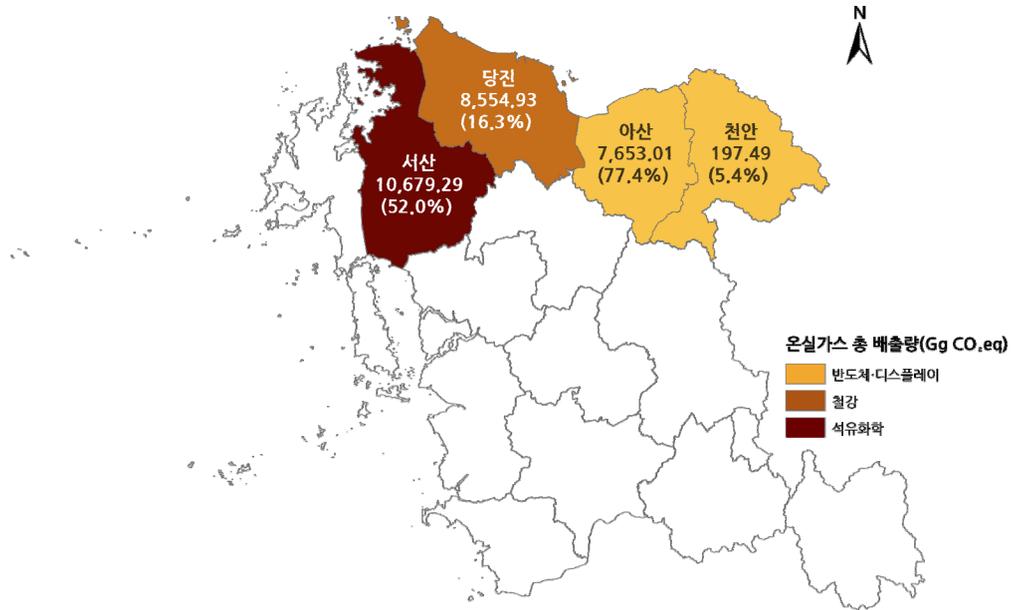
자료: 2022년 지역온실가스 배출량 시범산정 결과



[그림 4-10] 충남 주력산업의 온실가스 배출량 분포(2020)

자료: 2022년 지역온실가스 배출량 시범산정 결과

충남도 내 주력산업의 온실가스 배출은 주로 서산, 당진, 아산, 천안지역에 집중되며, 나머지 시군은 거의 배출되지 않는 것으로 나타났다.



[그림 4-11] 충남 주력산업의 지역별 온실가스 배출량 분포

자료: 2022년 지역 온실가스 배출량 시범산정 결과

4. 통합적 관점: 소결 및 시사점

충남의 경제·사회·환경문제 간에는 상호의존적 또는 인과관계가 존재한다. 2020년 현재, 도내 최종에너지 총소비 중 산업부문이 차지하는 비중은 85.4%로 여타 4개 부문(수송·가정·상업·공공)을 합한 것보다 높게 나타난 가운데, 북부권(천안, 아산, 서산, 당진)의 산업부문 최종에너지 소비비중은 96.8%에 달하는 수준이다. 이처럼 북부권의 비중이 높은 원인은 철강, 정유, 석유화학, 반도체 등을 생산하는 ‘전국 에너지 다소비 10대 업체’ 중 도내 업체가 5개사나 포함되어 있기 때문이다. 주력산업이 집적된 북부권의 지역내총생산은 ’10~’19년 기간 중 연평균 2.68%씩 증가하는 추세로 나머지 권역의 증가율 2.28%를 상회할 뿐만 아니라 도 전체GRDP에서 북부권이 차지하는 비중은 동기간 중 72.7%에서 73.4%로 확대되었다. 이는 북부권과 여타권역간의 경제력 격차가 심화되고 있음을 시사하는 것으로 그 주된 원인은 철강, 석유화학, 반도체 등 캐시카우(cash cow) 역할을 담당하는 충남의 주력산업 대부분이 북부권 중심으로 집적되었기 때문이다. 한편, 2020년 현재, 충남의 온실가스 배출량은 전국대비 21.4%에 해당하는 152,541.92천톤(CO₂eq)으로 전국 1위이다. 그 주된 원인은 석탄화력발전소와 주력산업에서 찾을 수 있는데, 첫째, 전국 석탄화력발전소 58기 중 절반에 해당하는 29기가 도내 서해안에 입지하고 있고 그로 인한 온실가스 배출량이 도 전체 배출량의 61.7%나 차지하고 있기 때문이다. 둘째, 도 전체 온실가스 배출량의 18.6%가 산업부문에서 발생되고 있는 가운데 전산업 중 주력산업이 차지하는 비중은 무려 98.0%에 달한다. 구체적

으로 주력산업의 주종은 석유화학, 철강, 반도체·디스플레이 등으로 이들 업종은 천안, 아산, 서산, 당진 등 북부권에 대부분 입지해 있다. 이처럼 충남의 경제·사회·환경문제 간에는 독립적인 관계가 아닌 상호의존적 또는 인과관계가 존재하므로 정책대안 마련 시 이들 문제를 개별적 관점이 아닌 통합적 관점에서 접근할 필요가 있다.

제 5 장

탄소저감형 기회발전특구 조성방향 및 정책과제

1. 정책 Delphi-AHP분석 개요
2. 부문별 정책과제 우선순위
3. 특구 선정기준 및 인센티브 우선순위
4. 탄소저감형 기회발전특구 조성방향 및 정책과제

1. 정책 Delphi-AHP분석 개요

탄소저감형 기회발전특구 조성방향 및 정책과제를 도출하기 위해 정책 델파이(Delphi)를 수행하며, 기회발전특구 선정기준 및 우선순위 설정을 위해 계층 분석법(AHP)을 이용하였다. 델파이 및 AHP 분석법은 정책 우선순위를 결정하기 위해 보편적으로 활용되는 방법이다. 델파이 분석법은 다수 전문가가 최대한 직관적으로 자유롭게 자신의 의견을 개진할 수 있게 하는 방법이며 전문가 의견을 종합하여 탄소저감형 기회발전특구 조성과 관련된 정책영역 및 정책과제의 중요도를 측정하게 된다. 한편, AHP 분석법은 보다 정교하고 구체적으로 개별사안의 중요도를 측정하는 방법으로 탄소저감형 기회발전특구의 선정기준을 설정하는데 이용되는데, 각 분석법의 장점을 혼합하여 탄소저감형 기회발전특구 조성의 방향성 설정과 정책과제의 우선순위를 도출하였다. 전문가 집단조사(Delphi-AHP)는 델파이 설문지 작성 및 설문조사 실시, AHP분석 실시, 분석결과 종합 및 정책영역별 핵심과제 우선순위 선정 등을 단계적으로 진행하였다. 기존 선행연구와 정책동향 검토, 그리고 원내의 전문가 풀을 구성하고 초점 집단인터뷰(Focus Group Interview)를 통해 탄소저감형 기회발전특구 조성 과 관련성이 높은 정책영역 및 정책과제의 도출 및 우선순위를 조사하였다. 구체적으로 10명의 전문가를 대상으로 델파이 설문조사를 통해 탄소저감형 기회발전특구 정책영역에 대한 조성방향 및 정책과제에 대한 개방형 질문을 실시하여 정책이슈와 과제를 발굴하였다. 정책부문별로 정책과제를 선정하고 해당 과제에 대한 중요성과 시급성을 조사하는 델파이조사를 통해 리커트 5점 척도방

식으로 전문가들이 부문별 정책과제의 중요성과 시급성을 판단하였다. 또한 기회발전특구 선정기준과 관련하여 쌍대비교를 통한 중요도를 측정하는 AHP 분석을 실시하여 충남도가 가장 우선적으로 고려해야 하는 선정기준을 도출하였다.

2. 부문별 정책과제 우선순위

1) 분석결과 개요

기회발전특구 조성을 위해 고려해야 할 두가지 정책영역으로 먼저 탄소중립 경제부문의 정책과제로는 RE00산단조성, 탄소순환형 산업단지 조성, 그린에너지 기업유치, 탄소저감 시설 구비 의무화, 신재생에너지 특화단지 조성, 그린에너지 소부장산업 육성 등을 들 수 있으며, 인센티브부문에서는 세제 및 보조금, 교육·인력양성, 정주여건 개선, 규제3종 특례, 특구 내 전기요금 인하 등을 들 수 있다.

정책과제의 중요도는 탄소중립경제 실현 및 자본유입(투자유치)에 크게 기여하거나 파급효과가 클 것으로 예상되는 정책과제이며, 정책과제의 시급도는 탄소중립경제 실현 및 자본유입을 위해 현장의 수요나 정책적 필요성이 높아 시급한 추진이 필요한 정책과제를 의미한다. 여기서는 리커트 척도 측정값에 가중치를 부여하여 100점 단위로 표준화하였다.

$$\text{중요도지수}(I) = \frac{N_{\text{매우중요}} \times 100 + N_{\text{중요}} \times 75 + N_{\text{보통}} \times 50 + N_{\text{별로중요하지않음}} \times 25 + N_{\text{중요하지않음}} \times 75}{N_{\text{전체}}}$$

$$\text{시급도지수}(U) = \frac{N_{\text{매우시급}} \times 100 + N_{\text{시급}} \times 75 + N_{\text{보통}} \times 50 + N_{\text{별로시급하지않음}} \times 25 + N_{\text{시급하지않음}} \times 75}{N_{\text{전체}}}$$

분석결과, 탄소중립경제부문 중요도가 인센티브보다 상대적으로 더 크게 나타났다. 시급도 측면에서는 두 부문의 표준화점수가 동일하게 나타났다. 구체적으로 탄소중립경제 부문의 중요도와 시급도는 각각 75.98, 77.94이며, 인센티브 부문의 중요도 및 시급도는 각각 66.18, 77.94로 나타났다.

2) 정책부문별 핵심과제의 시급성 및 중요도

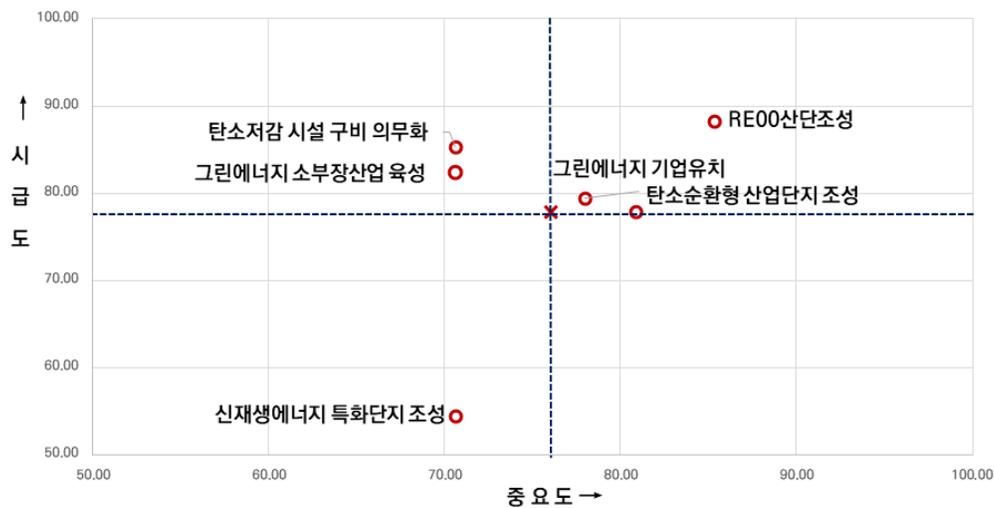
(1) 탄소중립경제부문 우선순위

탄소중립경제부문 정책과제의 중요도 및 시급도 평균은 각각 75.98, 77.94로 시급도가 상대적으로 더 높게 나타났다. 동 부문 정책과제 중 RE00 산단조성의 중요도가 85.29로 가장 높으며, 다음으로 탄소순환형 산업단지 조성 80.88, 그린에너지 기업유치 77.94 등의 순으로 나타났다. 반면, 탄소저감시설 구비의무화, 신재생에너지 특화단지조성, 그린에너지 소부장 산업육성 등은 동부문 중요도 평균 75.98을 하회하는 것으로 나타났다. 한편, 동 부문 정책과제 중 RE00 산단조성의 시급도는 88.29로 가장 높으며, 다음으로 탄소저감시설 구비 의무화 85.29, 그린에너지 소부장산업 육성 82.35 등의 순으로 나타났다.

신재생에너지 특화단지 조성의 경우, 시급도 평균 77.94를 하회하며, 나머지 정책과제는 모두 시급도 평균을 상회하는 것으로 나타났다. 주목할 만한 점은 'RE00 산단조성'의 중요도 및 시급도는 각각 85.29, 88.24로 6개 정책과제 중 가장 높게 나타난 반면, 신재생에너지 특화단지 조성은 중요도 및 시급도 모두 가장 낮게 나타났다. 시급도에 비해 상대적으로 중요도가 더 높은 정책과제로는 탄소순환형 산업단지 조성, 신재생에너지 특화단지 조성이며, 중요도에 비해 시급도가 더 높은 정책과제는 RE00 산단조성, 그린에너지 기업유치, 그린에너지 소부장산업 육성으로 나타났다.

〈표 5-1〉 탄소중립경제 부문 정책과제의 우선순위

정책영역	정책과제	중요도	시급도
탄소중립경제 부문	RE00산단조성	85.29	88.24
	탄소순환형 산업단지 조성	80.88	77.94
	그린에너지 기업유치	77.94	79.41
	탄소저감 시설 구비 의무화	70.59	85.29
	신재생에너지 특화단지 조성	70.59	54.41
	그린에너지 소부장산업 육성	70.59	82.35
평균		75.98	77.94



[그림 5-1] 탄소중립경제 부문 정책과제의 우선순위 도출

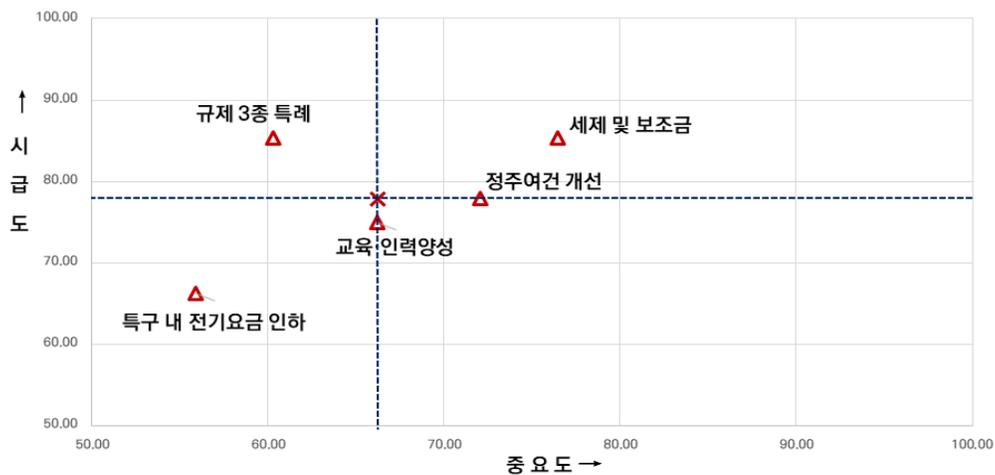
(2) 인센티브부문 우선순위

인센티브부문 중요도 및 시급도 평균은 각각 66.18, 77.94로 시급도가 상대적으로 더 높게 나타났다. 동 부문 정책과제 중 세제 및 보조금의 중요도가 76.47로 가장 높으며, 다음으로 정주여건 개선 72.06, 교육·인력양성 66.18 등의 순으로 나타났다. 반면, 규제 3종 특례 및 특구 내 전기요금 인하 등은 중요도 평균 66.18을 하회하는 것으로 나타났다. 한편, 동 부문 정책과제 중

세제 및 보조금과 규제 3종 특례의 시급도가 동일한 85.29로 가장 높으며, 다음으로 정주여건 개선 77.94, 교육인력양성 75.00 등의 순으로 나타났다. 특구 내 전기요금 인하 및 교육인력양성은 모두 시급도 평균 77.94를 하회하며, 나머지 정책과제는 평균을 상회하는 것으로 나타났는데, 주목할 만한 점은 ‘세제 및 보조금’의 중요도 및 시급도는 각각 76.47, 85.29로 5개 인센티브 중 가장 높게 나타난 반면, 특구 내 전기요금 인하는 중요도 및 시급도 모두 가장 낮게 나타나며, 5개 인센티브 모두 중요도에 비해 상대적으로 시급도가 더 높게 나타났다.

〈표 5-2〉 인센티브부문 정책과제의 우선순위

정책영역	정책과제	중요도	시급도
인센티브 부문	세제 및 보조금	76.47	85.29
	교육·인력양성	66.18	75.00
	정주여건 개선	72.06	77.94
	규제 3종 특례	60.29	85.29
	특구 내 전기요금 인하	55.88	66.18
평균		66.18	77.94



[그림 5-2] 인센티브부문 우선순위 도출

3. 특구 선정기준 및 인센티브 우선순위

1) 분석결과 개요

충남이 당면한 경제·사회·환경문제를 통합적으로 고려하는 기회발전특구 조성 시 고려해야 할 선정기준 및 특구에 제공될 인센티브 유형을 제시하기 위해 설문조사지는 특구 선정기준을 쌍대비교 형식으로 구성하여 응답자들이 설문 항목의 상대적 중요도를 측정할 수 있도록 하였다. 쌍대비교는 여러 설문항목의 가치나 중요성을 동시에 비교하고 측정하는 것이 아니라 두 항목을 따로 추출하여 그 둘을 대상으로 측정하는 방식을 의미하며, 이를 통해 기준설정 항목의 가치나 중요성을 보다 직관적으로 판단 할 수 있다. 여기서 상대적 중요도란 도내 탄소저감형 기회발전특구 선정 시 우선 고려해야 할 기준을 의미한다. 또한 연구의 신뢰성 확보를 위해 각 항목에 대해 일관성 비율을 측정하였으며, 일관성 비율이 0.1 이하로 나타나 신뢰성이 확보된 조사결과로 나타났다.⁵²⁾

2) 특구 선정기준 및 인센티브 상대적 중요도

(1) 탄소저감형 기회발전특구 선정기준

충남이 당면한 경제·사회·환경문제를 통합적으로 고려하는 ‘탄소저감형 기회발전특구’ 조성 시 고려해야 할 선정기준은 다음의 5가지이다. 구체적으로 ① 투자계획 구체성(투자규모 및 시기), ②집적 및 투자효과(산업생태계·클러스터

52) 일관성비율(CR: Consistency Rate)은 응답자가 얼마만큼 일관적으로 의사결정을 수행하였는지 즉, 설문결과 신뢰성이 어느 정도 수준인지를 측정하는 지표를 의미하며, 일반적으로 일관성비율이 0.1이하인 경우 신뢰성 있는 결과로 해석

구축 및 파급효과), ③탄소배출 저감노력(탄소저감공정 및 신재생에너지 사용 수준), ④유치업종(탄소배출 및 지역특성 부합 수준), ⑤낙후도 및 지역 균형발전효과 등이다. 조사결과, '집적 및 투자효과'가 가중치 0.265로 1순위를 차지하였으며, 다음으로 투자계획의 구체성(0.232) 2위, 탄소배출 저감노력(0.206) 3위, 유치업종(0.192) 4위, 낙후도 및 지역균형발전효과(0.106) 5위 등의 순으로 나타났다. 한편, 추가의견으로 유치기업의 신재생에너지 발전공급, 추진체계 효율성 및 정합성, 해당산업의 탄소저감 기술수준 성숙도, 지역경제 파급효과 등이 제시되었다.

〈표 5-3〉 탄소저감형 기회발전특구 선정기준 상대적 중요도

선정기준	가중치	순위
투자계획 구체성	0.232	2
집적 및 투자효과	0.265	1
탄소배출 저감노력	0.206	3
유치업종	0.192	4
낙후도 및 지역균형발전효과	0.106	5
합 계	1.000	

*CR(Consistency Rate): 0.023

(2) 기회발전특구 인센티브 우선순위

탄소저감형 기회발전특구 내 입지기업에 제공될 인센티브 유형은 다음의 5가지인데, 구체적으로 ①세제(취득재산소득법인세)감면 및 보조금지원, ②교육인력양성, ③정주여건 개선, ④규제 3종 특례(규제 신속확인, 실증특례, 임시허가), ⑤차등전기요금(상대적으로 저렴한 산업용 전기요금) 등이 이에 해당된다. 조사결과, '세제감면 및 보조금 지원'의 가중치 0.268로 1순위를 차지하였으며, 다음으로 규제 3종 특례(0.222) 2위, 정주여건 개선(0.202) 3위, 교육·

인력양성(0.173) 4위, 차등전기요금(0.135) 5위 등의 순으로 나타났다. 한편, 인센티브에 대한 추가의견으로 기업대상 탄소중립 R&D 장비·시설 보조금, 제로 에너지 빌딩 건축비 지원, 대학 내 관련학과 설립 허가 등이 추가로 제시되었다.

〈표 5-4〉 탄소저감형 기회발전특구 인센티브 유형 상대적 중요도

인센티브 유형	가중치	순위
세제감면 및 보조금 지원	0.268	1
교육인력 양성	0.173	4
정주여건 개선	0.202	3
규제 3종 특례	0.222	2
차등전기요금	0.135	5
합계	1.000	

*CR(Consistency Rate: 0.022)

4. 탄소저감형 기회발전특구 조성방향 및 정책과제

1) 기본방향

(1) 법률적 지정요건 측면

지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 제20조 제7항 제④호 기회발전특구 지정과 지방투자촉진특별법(안) 제11조 제7항 제③호 기회발전특구의 지정요건을 고려하여 이들 요건을 최대한 충족하는 대상지를 우선적으로 지정·조성할 필요가 있다. 구체적인 지정요건은 ①국내외 충분한 기업의 입주수요가 확보가 가능할 것, ②근로자 등의 정주환경의 확보 또는 연계가 가능할 것, ③ 기회발전특구 개발부지와 교통, 통산, 용수, 전력 등 기반시설 확보가 가능할 것, ④경제성이 있을 것, ⑤지역의 주요산업과 연계 발전 가능성이 높을 것, ⑥ 전문인력 확보와 지속발전 가능성 등에 관한 요건을 갖출 것 등이다. 따라서 도내 특구조성 희망 대상지 중에서 이들 6개 요건을 최대한 충족하는 대상지를 우선적으로 고려해야 한다.

(2) 탄소저감 측면

기회발전특구 조성 시 탄소저감을 위한 실질적 대안은 두 가지 측면을 고려해야 하는 바, 기회발전특구 내 유치업종과 탄소저감공정 및 시설구비 수준 등을 종합적으로 고려하여 지정·조성할 필요가 있다. 구체적으로 기회발전특구 내 탄소 저배출 업종을 우선적으로 유치하는 한편, 철강·석유화학·반도체·디스플레이 등 탄소 다배출업종 중심의 충남 주력산업구조를 저탄소 산업구조로 전

환하기 위한 실질적 대안으로 수소 등 에너지 관련 업종을 적극 유치할 필요가 있다. 다만, 특구 내 탄소 다배출 업종의 유치가 부득이한 경우, ①기업 소비전력의 일정 비율(%)을 재생에너지로 충당하는 RE00산단 조성, ②탄소순환형 산업단지 조성, ③탄소저감공정 및 시설 구비 의무화, ④신재생에너지 특화단지 조성, ⑤그린에너지 소부장산업 육성 등을 통한 탄소저감노력이 요구된다.

(3) 지역균형발전 측면

전술한 바와 같이 기회발전특구 지정 및 조성 시 고려해야 할 최우선 사항은 관련 법률에 의거한 지정요건의 충족 여부임은 명확하다. 다만, 이러한 지정요건을 충족시키는 곳은 투자환경이 상대적으로 양호한 도내 일부 지역에 해당한다. 따라서 도내 지역간 경제력 격차를 일정 부분 완화하기 위해서는 투자매력도가 상대적으로 낮은 지역(시·군)에 대해서도 기회발전특구 지정이 가능하도록 도차원의 정책적 배려가 필요하다. 따라서 기회발전특구 지정·조성 시 해당 시군의 지방소멸지수 및 균형발전특별회계 적용 여부 등을 고려할 필요가 있다.

2) 특구 선정절차 및 기준

(1) 선정절차

① 기회발전특구 선정위원회 구성·운영

중앙단위 지방시대위원회는 지방분권균형발전법 제63조 제5항에 의거하여 기회발전특구의 지정 및 지원에 관한 사항을 심의·의결하게 된다. 관련하여 동법 제65조 시·도단위 지방시대위원회 설치·운영 근거에 따라 도내 기회발전특구 지정 및 지원에 관한 사항은 충남 지방시대위원회의 심의·의결사항 중 하나

이다. 따라서 충남 지방시대위원회에서 기회발전특구 지정과 관련한 원활한 최종 심의·의결기능을 수행할 수 있도록 이에 앞서 전문성을 갖춘 기회발전특구 선정위원회를 구성하여 객관적이면서도 합리적인 평가기준에 의해 지정하는 절차를 거칠 필요가 있다.

(2) 선정기준

① 기준설정 및 세부 가이드 라인

기회발전특구 선정기준은 크게 지정요건, 탄소저감 및 균형발전수준, 그리고 지자체 정책의지 등 4개 부문으로 구분된다. 첫째, 지정요건과 관련해서는 ① 입주수요, ②정주환경, ③기반시설, ④직접효과, ⑤투자효과, ⑥인력확보 수준 등 총 6개 항목으로 구분하고 개별 항목별 세부 선정기준을 마련하였다. 둘째, 탄소저감과 관련해서는 ①유치업종과 기업 소비전력의 일정 부분을 재생에너지로 충당하는 RE00산단조성, ②탄소순환형 산업단지 조성, ③신재생에너지 특화단지 조성, ④그린 에너지기업 유치, ⑤탄소저감시설 구비 수준, ⑥그린에너지 소부장산업 육성 수준 등을 종합적으로 고려하였다. 셋째, 균형발전 관련해서는 특구조성 희망시군의 지방소멸지수와 지역균형발전특별회계 적용여부 등을 세부 선정기준으로 마련하였다. 끝으로, 지자체의 정책의지 측면에서 정부차원의 인센티브 외 투자유치를 위한 별도의 인센티브 마련 여부 등을 세부 선정기준으로 삼을 필요가 있다.

② 선정기준 우선순위

다만, 선정기준의 우선순위는 집적 및 투자효과, 투자계획 구체성(입주수요), 탄소배출 저감노력, 낙후도 및 지역균형발전효과 등의 순으로 나타남에 따라

실제 정량평가를 실시할 경우, 우선순위를 고려한 배점산정이 요구된다.

〈표 5-5〉 기회발전특구 선정기준

구 분		세 부 기 준
지정요 건	입주수요	• 투자의향 기업, 투자기업 규모 및 투자규모(억원)
		• 투자시기 및 투자협약 자료(MOU, LOI 등)
		• 희망입지 형태, 희망면적 및 주소지 등
	정주환경	• 기회발전특구와 연계한 정주환경 조성계획
		• 교육, 의료, 문화, 체육 등 관련시설 확보수준 및 가능성
	기반시설	• 기회발전특구와의 교통 접근성
		• 통신, 용수, 전력 등 기반시설 확보수준 및 가능성
집적효과	• (발전가능성) 산학연관 혁신클러스터 및 산업생태계 구축 가능성	
투자효과	• (파급효과) 지역경제 파급효과(생산유발·부가가치유발·고용유발효과)	
인력확보	• 기회발전특구와 연계한 인력양성 및 공급계획	
	탄소저감	• 유치업종, 소비전력의 재생에너지 비중(%) • RE00산단 조성, 탄소순환형 산업단지 조성, 그린 에너지기업 유치, 탄소저감시설 구비 의무화, 신재생에너지 특화단지 조성, 그린에너지 소부장산업 육성
	균형발전	• 지방소멸지수, 지역균형발전지표
	정책의지	• 지자체 차원의 별도 인센티브 제공

3) 권역별 조성방향 및 정책과제

(1) 북부권

북부권역의 경우, 역내 다수의 지원 및 혁신기관이 존재하고 정주여건과 인력양성기반, 그리고 철도·고속도로·항만 등과의 물리적 접근성 등이 여타 권역 비해 절대적 우위를 가지고 있다. 동 권역에 입주를 희망하는 기업들의 영위업종은 주로 반도체·디스플레이·미래 모빌리티 등으로 이 중 반도체 및 디스플레

이업종은 탄소 다배출 업종에 속한다. 또한 투자협약체결 수준 등을 고려할 때 입주수요가 여타 권역에 비해 상대적으로 높은 편으로 지자체 차원의 별도의 인센티브 제공보다는 탄소저감과 관련한 정책적 지원에 비중을 두고 특구를 조성할 필요가 있다. 관련하여 북부권은 상대적으로 여타 권역에 비해 기업의 투자계획이 구체적이고 특구와 연계한 집적 및 투자효과가 높아 지정요건에 좀 더 부합되는 상황이다. 따라서 특구조성 시 기업 소비전력 중 일정 부분을 재생 에너지로 충당하는 RE00산단이나 탄소순환형 산업단지형태로 조성하고, 아울러 특구 내 탄소저감공정 및 시설구축을 병행 추진할 필요가 있다. 한편, 북부권 시군의 특구 희망면적은 약 8,932,720km²(270만평)이며, 입지형태는 대부분 계획입지로 국가산업단지나 일반산단을 기회발전특구로 지정받으려 하며, 기조성된 입지보다는 대부분 조성 중이거나 예정 중인 입지로 통신, 용수, 전력 등 기반시설은 산단조성과 연계되어 확보될 전망이다.

(2) 서해안권

서해안권역의 경우, 산업육성을 위한 혁신기관 입지수준, 정주여건 및 인력 공급기반이 북부권에 비해서는 상대적으로 취약하나 금강권에 비해서는 양호한 수준이다. 교통접근성 측면에서 동 권역은 장항선 복선 고속전철 및 서해안 복선전철, 서해안 고속도로, 당진항 등 광역교통망과의 물리적 접근성이 양호한 지역이다. 기회발전특구 내 유치기업들의 주요 영위업종은 수소 등 에너지업종, 콜드체인 관련 물류업, 농생명 그린바이오, 첨단화학 등으로 대체로 탄소저배출 업종에 속한다. 다만, 저장 및 냉동시설이 필요한 콜드체인 물류업종의 경우, LNG냉열 활용 또는 전기료 인하 등의 인센티브가 해당 기업의 입지에 매우 중요한 요인으로 작용할 것이다. 서해안권 역시 기업과의 투자협약체결 수준을 고려할 때 대체로 투자구체성이 명확한 편으로 지자체 차원의 별도의

인센티브 제공보다는 탄소저감과 관련한 정책적 지원에 비중을 두고 특구를 조성할 필요가 있다. 특히, 특구 내 주요 유치업종이 화학업종일 경우, RE00산단 또는 탄소순환형 산업단지형태로 특구를 조성하거나 탄소저감공정 및 시설구축에 대한 지원사업을 병행 추진할 필요가 있다. 서해안권 시군의 특구 희망면적은 약 12,994,269km²(389만평)이며, 입지형태는 대부분 계획입지로 국가 산업단지나 일반산단을 기회발전특구로 지정 받으려 하며 조성상태는 기초성 입지를 포함하여 조성 중이거나 예정 중으로 통신, 용수, 전력 등 기반시설은 산단조성과 연계되어 확보될 전망이다. 한편, 균형발전측면에서 서해안권 대부분의 시·군이 균형발전 대상지역으로 지정단계에서부터 조성에 이르기까지 낙 후지역에 대한 정책적 배려가 필요하다.

(3) 금강권

금강권역의 경우, 산업육성에 필요한 지원 및 혁신기관 입지수준을 고려할 때 혁신역량이 여타 권역에 비해 상대적으로 제일 취약한 실정이다. 또한 저발전 지역의 특성 상 정주여건 및 인력공급기반 역시 북부권과 서해안권에 비해 열악한 수준으로 정주 및 인력양성기반 구축과 관련한 실행력 있는 계획 또는 관련 인센티브 제공이 요구되는 권역이다. 교통 접근성 측면에서는 항만시설이 없거나 고속도로 및 철도 등 광역교통망이 계획 중인 실정이라 물리적 접근성은 타권역에 비해 상대적으로 취약한 실정이다. 기회발전특구 내 주요 유치업종은 UAM, 방위산업, 이차전지 등으로 탄소 다배출 업종에 속하지는 않는 것으로 나타났다. 다만, 투자환경의 개선차원에서 전기료 인하 등의 특별한 인센티브가 입지에 매우 중요한 요인으로 작용할 것이다. 한편, 특구 내 주요 유치업종이 방위산업 관련업종일 경우, RE00산단 또는 탄소순환형 산업단지형태로 특구를 조성하거나 탄소저감공정 및 시설구축에 대한 정책적 지원이 필요하

다. 금강권의 경우, 대기업과의 투자여부를 협의 중인 단계로 투자구체성이 명확하지 않은 실정이므로 중앙정부에서 제공하는 행·재정적 인센티브 외에도 지자체 차원의 인센티브 제공도 필요하다. 동 권역 내 기회발전특구 희망면적은 약 3,935,970km²(119만평)이며, 입지형태는 국가산단·일반산단·농공단지 뿐만 아니라 개별입지도 포함된다. 한편, 대부분의 입지가 조성 중이거나 예정 중으로 개별입지인 경우를 제외하고는 통신, 용수, 전력 등 기반시설 확보는 산단조성과 연계되어 확보될 전망이다. 균형발전 측면에서 금강권내 모든 시군은 균형발전 대상지역으로 지정단계에서부터 조성단계에 이르기까지 상당한 정책적 배려가 필요하다.

제 6 장

결론 및 정책제언

1. 요약 및 정책제언
2. 연구의 한계와 향후 연구과제

1. 요약 및 정책제언

기회발전특구제도는 각종 세제 및 보조금 등 다양한 인센티브를 제공함으로써 상대적으로 열악한 지방의 투자환경을 획기적으로 개선하여 지방투자를 활성화하고 나아가 지역주도의 지방시대 구현을 위해 도입되었다. 관련하여 충남도는 민선 8기 들어 경제적 측면에 방점을 둔 탄소중립경제특별도 및 지역균형발전 구현을 핵심 도정 아젠다로 설정하였다. 이러한 배경에는 첫째, 철강·석유화학·반도체·디스플레이 중심의 지역경제·산업구조의 특성상 필연적으로 에너지 다소비 및 고탄소 배출구조를 야기하며, 둘째, 공간적으로 북부권 중심의 산업육성전략은 여타 권역과의 경제력 격차를 초래·심화시키고 이는 도내 지역 불균형 문제로 귀결되며, 끝으로 석탄화력의 전국 최다 입지 및 탄소 다배출 업종 중심의 산업구조는 심각한 환경문제를 초래하고, 나아가 도민의 전반적인 삶의 질 저하로 이어진다는 문제의식에 출발하는 것이다. 또한 이러한 충남의 경제·사회·환경문제 간에는 상호의존적 또는 인과관계가 존재한다는 현실적 인식을 토대로 탄소저감형 기회발전특구 조성을 통해 낙후지역에 대한 투자를 촉진하는 것은 물론 고착화된 충남의 경제·사회·환경문제에 대한 통합적 접근을 시도하였다. 구체적으로 본 연구에서는 탄소저감형 기회발전특구의 지정 및 조성방향에 대한 가이드 라인을 제시하고 이의 원활한 추진을 위한 정책과제를 도출하였으며, 그 주요 결과는 다음과 같다. 우선 탄소저감형 기회발전특구 조성을 위해 고려해야 할 두가지 정책영역은 탄소중립경제와 인센티브부문으로 탄소중립경제부문의 정책과제로는 ①RE00산단조성, ②탄소순환형 산

업단지 조성, ③그린에너지 기업유치, ④탄소저감 시설 구비 의무화, ⑤신재생 에너지 특화단지 조성, ⑥그린에너지 소부장산업 육성 등의 순으로 우선순위가 나타났다. 한편, 인센티브부문에서는 ①세제 및 보조금, ②교육·인력양성, ③정주여건 개선, ④규제 3종 특례, ⑤특구 내 전기요금 인하 등의 순으로 우선순위가 나타났다.

기회발전특구 선정기준의 중요도는 ①집적 및 투자효과, ②투자계획 구체성, ③탄소배출 저감노력, ④유치업종, ⑤낙후도 및 지역균형발전효과 등의 순으로 나타났다. 종합하면 탄소저감형 기회발전특구의 지정 및 조성을 위해서는 ①법률적 지정요건측면, ②탄소저감측면, ③지역균형발전측면을 종합적으로 고려할 필요가 있다. 그리고 특구 선정을 위한 절차로 기회발전특구 선정위원회의 구성 및 운영이 요구되며, 선정기준으로는 크게 ①지정요건, ②탄소저감 노력, ③균형발전수준, ④지자체 정책의지 등 4개 부문으로 구분하여 제시하였다. 끝으로 권역별 탄소저감형 기회발전특구의 조성방향 및 주요 정책과제는 다음과 같다. 먼저 북부권의 경우, 주요 유치업종이 반도체·디스플레이·모빌리티 등으로 이 중 반도체 및 디스플레이업종은 탄소 다배출 업종에 속하므로 탄소저감과 관련한 정책적 지원에 비중을 두고 특구를 조성할 필요가 있다. 구체적으로 특구조성 시 기업 소비전력 중 일정 부분을 재생에너지로 충당하는 RE00산단이나 탄소순환형 산업단지형태로 조성하고, 아울러 특구 내 탄소저감공정 및 관련시설 구축을 병행 추진할 필요가 있다. 다음으로 서해안권역의 경우, 주요 유치업종이 수소 등 에너지 업종, 콜드체인 관련 물류업, 농생명 그린바이오, 첨단화학 등으로 다양하나 대체로 탄소 저배출 업종에 속하며 특히, 저장 및 냉동시설이 필요한 콜드체인 물류업종의 경우, LNG냉열 활용 또는 전기료 인하 등의 인센티브 제공이 필요하다. 또한 동 권역 역시 탄소저감과 관련한 정책적 지원에 비중을 두고 특구를 조성할 필요가 있는 바, 특구 내 유치업종이 화

학업종일 경우, RE00산단 또는 탄소순환형 산업단지형태로 특구를 조성하거나 탄소저감공정 및 시설구축에 대한 지원사업을 병행 추진할 필요가 있다. 한편, 균형발전측면에서 서해안권 대부분의 시·군이 균형발전 대상지역으로 지정 단계에서부터 원활한 조성에 이르기까지 낙후지역에 대한 단계별 정책적 배려가 필요하다.

끝으로 금강권역의 경우, 저발전 지역의 특성상 혁신역량수준, 정주여건 및 인력공급기반이 여타 권역에 비해 열악한 수준으로 관련한 실행력 있는 계획 및 인센티브 제공이 더욱 절실하다. 한편, 주요 유치업종은 UAM, 방위산업, 이차전지 등으로 탄소 다배출 업종에 속하지는 않으나, 투자환경의 개선차원에서 전기료 인하 등의 특별한 인센티브가 입지에 매우 중요한 요인으로 작용할 것이다. 다만, 특구 내 주요 유치업종이 방위산업 관련업종일 경우, RE00산단 또는 탄소순환형 산업단지형태로 특구를 조성하거나 탄소저감공정 및 관련시설 구축에 대한 정책적 지원이 요구된다. 특히, 대기업과의 투자여부를 협의 중인 단계로 투자구체성이 명확하지 않은 실정으로 중앙정부에서 제공하는 행정·재정적 인센티브 외에도 지자체 차원의 자체 인센티브 제공 등 균형발전측면에서 지정단계에서부터 조성단계에 이르기까지 상당한 정책적 배려가 필요하다.

2. 연구의 한계와 향후 연구과제

현재, 도내에서 12개 시군이 기회발전특구의 조성을 희망하고 있으나, 약 200만평 규모의 면적상한제로 인해 시군별로 상당한 경쟁이 예상되는 상황으로 아직 특구지정 절차가 남아 있다. 관련하여 시군별 사전수요조사를 실시하였으며, 동 조사의 특성 상 충남의 기회발전특구 조성동향을 파악하는데는 유용하였으나, 구체적인 특구의 조성방향 및 관련 정책과제를 도출하기 어려운 현실적 한계를 노정하였다. 더욱이 특구가 지정되지 않은 상황에서 시군별 탄소저감형 기회발전특구의 조성방향과 정책과제를 제시하기 어려운 현실적 한계로 인해 권역별로 제시하는데 그쳤다. 따라서 향후 특구지정이 이루어진 후 기본계획 수립과 연계한 구체적인 조성방안이 다루어질 필요가 있다.

참고문헌

■ 보고서 및 학회지

- 김동주 외, 2012. 글로벌 도시권 육성방안 연구 III, 국토연구원.
- 김성진외, 2020. 지역 R&D혁신체계 발전방향에 관한 연구, 한국과학기술기획평가원.
- 남상욱. 2022. 반도체·디스플레이산업의 탄소중립 추진전략과 정책과제. 산업연구원.
- 박호정. 2021. “탄소중립은 지속가능한 경제성장과 양립하는가?”. 자원환경경제연구(한국자원경제학회·한국환경경제학회). 제30권(제2호): 347-364
- 변필성·김광익, 2008. “영국 잉글랜드 RDA에 대한 포괄적 예산지원과 지역발전정책의 분권화”, 『한국경제지리학회지』, 제11권, 제1호, PP. 164-173.
- 오용준, 2015. 영국의 도시권협상 제도와 화이트섬 개발전략 도정 접목방안 연구, 충남연구원.
- 이규태 외. 2010. 인도 지역사회와 경제특구에 대한 연구: 경제적·사회적·환경적 지속가능성을 중심으로. 경제인문사회연구회.
- 이상엽 외. 2020. 국가 지속가능발전을 위한 2050 저탄소사회 이행방안 연구. 경제인문사회연구회.
- 이상엽 외. 2022. 국가 탄소중립 추진전략 이행기반 강화 및 활성화 방안. 한국환경연구원.

- 이성규 외. 2021. 세계 주요국 탄소중립 전략과 중국의 저탄소 전략의 비교분석. 경제인문사회연구회.
- 이원섭, 2017. 영국의 지역발전 정책 분권화와 분권협상(Devolution Deal), 국토연구원.
- 이윤석. 2022. 미국의 기회특구 운용성과와 최근 개편동향. 국토연구원.
- 이종호·장후은, 2017. “영국의 대학기반 산학협력단지 관련 개념과 동향 및 정책적 시사점”, 「한국경제지리학회지」, 제20권, 제2호, PP. 214-227.
- 정우성외, 2022. 지방시대 실현을 위한 중앙-지방 정책 연계형 투자협약 확장 방안 연구, 국토연구원.
- 정준호·이일영, 2017. “분권형 발전을 위한 지역 연합 전략: 영국 사례의 검토와 한국에의 적용”, 「동향과전망」, no.101, pp. 68-106.
- 차미숙 외. 2022. 국가균형발전 3.0 패러다임 구축과 실천전략. 경제인문사회연구회.
- 최진섭. 2022. 미국 기회특구제도 사례의 검토와 정책적 시사점. 한국지방세연구원.
- 한상욱 외. 2022. 충청남도 남부권 발전방향 및 정책과제. 충남연구원.

■ 일반잡지·신문기사

- 국토 통권251호. 2002. 이원섭. 3. 경제특구 개발전략과 지역균형발전. 2002.09.15, 23-31.
- 대한민국시도지사협의회. 2020. 영국 지방자치단체 개황.
- 세계지방자치동향 제37호. 2022. 일본의 지방자치단체와 기회발전특구 : 비전제시에서 정책수단의 보완으로. 2022.09.02., 11-26.
- 월간 KIET 산업경제 특집. 2022. 윤석열 정부 지역균형발전철학과 기회발전

특구(ODZ). 2022.07.29, 34-45.

■ 전자 문헌 또는 자료

박기관. 2022. 자치분권을 통한 지역주도 균형발전전략[영상물]. 발행지: 산업연구원.

■ 보도자료

대한민국도지사협회. 2022. [분권레터] 지역발전 정책사업의 연계·협력 강화방안, 05월 9일. 보도자료.

집필자

연구책임자	신동호	충남연구원 선임연구위원
참여연구진	임형빈	충남연구원 연구위원
	강수현	충남연구원 연구원
	송민정	충남연구원 연구원

전략연구 2023-18

탄소저감형 기회발전특구 조성방향 및 정책과제

발행인 유동훈
발행처 충남연구원
인쇄 2023년 12월 31일
발행 2023년 12월 31일
주소 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (32589)
전화 041-840-1114(대표)
팩스 041-840-1129
홈페이지 <http://www.cni.re.kr>
ISBN 978-89-6124-662-0

© 2023. 충남연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
- 무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.