

국토이슈리포트

제 66호

2022년 8월 17일

| 발행처 | 국토연구원 www.krihs.re.kr | 발행인 | 강현수 | 주 소 | 세종특별자치시 국책연구원로 5

미국의 기회특구(Opportunity Zone) 운용 성과와 최근 개편 동향

요약

■ 미국 기회특구는 2017년 트럼프 행정부 때 도입된 연방정부 세금감면 프로그램으로 윤석열 정부가 제안한 가칭 '기회발전특구'가 이를 직접적으로 참고

- 미국 내에서 번영하는 곳과 경제적으로 뒤처진 지역들 간의 격차가 계속 심화되고 있는 문제에 대한 타개책으로 도입
- 투자여력을 가진 사람들이 무거운 세금 때문에 처분하지 않은 채 보유하고 있는 미실현 자본수익(보유 아파트, 주식 등의 거래가격 상승분)의 엄청난 규모에 제도를 착안
- 이런 자본수익을 낙후지역에 투자하면 처분이득세(capital gain tax, 우리의 양도소득세와 유사)를 파격적으로 감면해주는 제도

■ 우리나라에서 운영했던 특구와 명칭은 유사하지만 사실상 모든 부분에서 완전히 다른 제도로, 기존 제도와 차별화에 있어 핵심은 기회특구펀드

- 세금감면 혜택을 받기 위해 투자자들이 기회특구펀드로 자본을 투입하면, 펀드에서는 저소득 낙후지역인 기회특구 내 자산(기업지분, 물적 자산 등)으로 자본을 투자
- 운영방식은 다수로부터 자금을 끌어와 투자하는 벤처캐피탈, 뮤추얼 펀드, 사모펀드 등에 착안한 것으로, 기회특구펀드는 뮤추얼 펀드 등을 낙후지역에 특화시킨 것이며 여기에 낙후지역 투자를 독려하기 위해 정부가 특별한 세제혜택을 제공
- 우리나라 특구들처럼 특구 내 입주기업에 대상으로 세제혜택을 제공하는 것이 아니라, 기회특구펀드를 통해 낙후지역에 투자하고자 하는 투자자를 대상으로 하는 제도
- 기회특구로 지정되어도 해당지역에 특별한 세제혜택이 부여되는 것이 아니며, 투자자들이 기회특구펀드에 투자해서 세금을 감면받을 수 있는 수많은 투자대상지에 불과

■ 저소득 낙후지역으로 대량의 자본을 유치하는 성과가 있었으나, 도입 초기에 나타난 문제점과 한계, 최근 개선방안 논의 등에도 주목할 필요

- 3년간 미국에서는 168조 원이 넘는 민간자본을 유치하는 성과가 있었지만, 투자를 가장 필요로 하는 지역보다 여건이 양호한 일부 지역이거나, 초호화 콘도처럼 지역민과는 무관한 수익성 중심의 부동산 개발에 몰리는 문제도 발생
- 현재 미국에서는 기회특구 개선을 위한 구체화된 법 개정 논의가 활발

이윤석 부연구위원

1

검토 배경

📍 미국의 기회특구(Opportunity Zone)는 트럼프 정부 시절인 2017년에 도입된 제도로 경제적으로 뒤쳐진 저소득 낙후지역에 민간의 장기 자본투자를 끌어들이기 위해 고안된 연방정부 세금감면 프로그램

- 2017년 12월 통과된 세제개혁안인 ‘세금감면 및 일자리법’(2017 Tax Cuts and Jobs Acts)의 일부로 도입
- 오바마 정부 또한 저소득 낙후지역 지원을 목적으로 ‘미래를 약속하는 구역’(Promise Zone)이라는 연방정부 프로그램을 도입한 바 있으나 세금 인센티브 프로그램은 아님¹⁾
- 연방정부 세금감면 프로그램으로는 1993년에 도입된 이래 현재까지 운용 중인 임파워먼트존(Empowerment Zones: EZs)이 대표적이거나, 기회특구는 이와 전혀 다른 방식으로 운용²⁾

📍 현 정부에서 구상 중인 가칭 ‘기회발전특구’가 미국의 기회특구제도에서 착안

- 기회발전특구는 당초 대선공약에는 없었으나 지난 2022년 4월 27일 윤석열 대통령 인수위원회가 “지역 균형발전 비전 대국민 발표”에서 지방투자 및 기업의 지방이전 촉진을 위한 방안으로 처음 제시
- 인수위원회는 미국의 기회특구(Opportunity Zone)제도를 참고³⁾하여 기회발전특구를 구상하긴 했으나 아직은 대략적인 윤곽만이 나와 있는 상태이며, 앞으로도 많은 부분이 검토·구체화되어야 한다고 설명
- 지난 7월 윤석열 정부에서 발표한 120대 국정과제 중 115번 국정과제⁴⁾로 공식화

📍 이 글에서는 우리에게 ‘낯선’ 기회특구의 설계목적과 도입 후 나타난 한계와 문제점, 개선방향을 살펴보고, 우리나라의 가칭 기회발전특구제도를 구상하면서 고민해야 할 사항들을 제시하는 데 목적

- 미국의 기회특구는 명칭 때문에 그동안 우리나라에서 운영했던 특구들을 떠올릴 수도 있겠으나 특구 내 입주기업을 대상으로 세제혜택을 제공하는 우리나라 특구와는 전혀 다른 제도

2

미국 기회특구 개관

📍 미국의 기회특구는 미국 내에서 번영하는 곳만 계속 번영하고 경제적으로 뒤쳐진 지역들(left-behind)은 계속 뒤쳐지면서 이들 간의 격차가 갈수록 심화되는 문제를 타개하기 위해 고안

- 1979년생 억만장자인 셀 파커(Sean Parker, Facebook 창립대표)와 그가 설립한 민간 싱크탱크인 EIG(Economic Innovation Group, 경제혁신그룹)에 의해 고안되었으며, 오바마 정부 시절인 2015년에 EIG가 발간한 25페이지의 짧은 보고서⁵⁾에서 기회특구의 개념과 구조를 처음 제시

1) 약속구역(Promise Zone)은 기존에 연방정부에서 추진하고 있는 다양한 사업들에 대해서 해당 구역이 우선적으로 지원혜택을 받을 수 있도록 해주는 프로그램으로 연방정부가 직접 재원을 지원하지는 않음.

2) 기회특구와 그 전에 도입되었던 연방정부 세금감면 프로그램들과의 차이점에 대해서는 23쪽 참조

3) 4월 27일 대국민 발표 기자회견에서 인수위원회 김병준 지역균형발전특위 위원장은 “저희들이 기회발전특구라는 것의 개념적 디자인을 했는데, 이때 우리가 많이 참고했던 것이 미국의 기회지역, Opportunity Zone 프로그램입니다”(JTBC 2022)라고 말함.

4) “[약속 22] 혁신성장기반 강화를 통해 지역의 좋은 일자리를 만들겠습니다 - 115. 기업의 지방이전 및 투자촉진(산업부)”(대한민국 정부 2022, 189).

5) 현 바이든 대통령 경제자문위원인 제럴드 번스타인(Jared Bernstein)과 트럼프 대통령 시절 경제수석을 역임한 케빈 하셋(Kevin Hassett)이 작성한 것으로 제목은 “낙후지역의 경제성장을 촉진하기 위한 민간자본 활용방안”(Unlocking Private Capital to Facilitate Economic Growth in Distressed Areas).

갈수록 확대되는 지역적 격차와 나날이 깊어지는 불균형한 경제성장으로 인해 너무나 많은 미국 커뮤니티들이 저 멀리 뒤흔쳐진 채 남겨져 있다. (이 법안을 발의하는) 우리는 각각 다른 정당과 지역에서 왔지만, 모두 공통된 신념을 공유하고 있다. 바로 그들이 어디에 사는지와 관계없이 경제적 기회에 접근할 수 있어야 한다는 것이다(All Americans should have access to economic opportunity regardless of their zip codes). 이 법안은 수백만의 미국인들이 살고 있는 커뮤니티들을 위해 새로운 민간자본들이 풀릴(unlock) 수 있도록 할 것이다. 바로 공장폐쇄의 위기를 겪고, 자본도 들어오지 않고, 창업 활동도 일어나지 않는 그런 커뮤니티들을 위해서.

- 코리 부커(Cory Booker), 팀 스콧(Tim Scott) 상원의원과 론 카인드(Ron Kind), 팻 티베리(Pat Tiberi) 하원의원의 법안 제출 공동 성명문(2017년 2월 2일) 일부

❷ 반영하는 곳으로만 몰리고 뒤흔쳐진 곳으로는 가지 않는 ‘구조적으로 고착화된 자본 흐름’이 문제의 핵심이라고 보고, 저소득지역에도 ‘충분한 자본’이 흘러 들어갈 수 있는 구조가 만들어져야만 이 문제에 대한 근본적 해결이 가능하다고 판단

- 셀 파커는 뒤흔쳐진 지역들에도 ‘조 단위 달러’(FORBES 2018a) 수준의 대량 자본이 유입될 수 있는 구조가 만들어져야만 의미 있는 변화가 가능하다고 강조

❸ 구체적 방법으로 투자여력을 가진 사람들이 보유한 ‘미실현 자본수익’(unrealized capital gain)⁶⁾에 주목, 미실현 자본수익은 자산 현금화를 통해 세금으로 건하지 않는 이상 어차피 국고에도 도움을 주지 않기 때문에 차라리 미실현 자본수익에 대한 세금감면 혜택을 제공하여 자본에 굶주린 저소득지역으로 투자를 유도하자는 발상

- 셀 파커는 당장 본인을 비롯해 주변 스타트업 동료들이 소셜 미디어 붐으로 수백만 달러에 상당하는 투자 지분을 보유하게 되었지만 세금부담으로 인해 현금화하지 않은 미실현 자본의 규모가 엄청날 것으로 예상 (FORBES 2018a)
- EIG는 파커의 발상을 검토한 결과 2009년 금융위기 이후 주식시장이 계속 활황을 유지하면서 미국인 투자자들이 보유한 미실현 자본수익 규모가 폭발적으로 증가⁷⁾했다는 점을 지적하면서 이런 자본을 저소득 낙후지역에 투자하게 만들자는 것이 기회특구의 출발점이었음을 언급(EIG 2015, 16)

사람들은 엄청난 규모의 자본수익들을 깔고 앉아만(sitting on) 있습니다. 취득가액은 낮고 수익분은 엄청난 자본수익이지요(low basis and huge appreciation). 이런 돈들이 그간 그냥 손을 놓고 있었던 부분입니다(There was all this money sitting on the sideline) ... 중략 ... 이런 생각을 했습니다. 어떻게 하면 투자자들이 이런 돈을 통상적으로 투자를 고려하지 않는 장소들에 투자하도록 만들 수 있을까?

- 포브스(Forbes)에 수록된 셀 파커 인터뷰 중 일부(FORBES 2018a)

우리는 거대한 자본수익 덩어리를 가지고 있는데, 이를 처분수익으로 현금화하지 않는 이상 결코 세금으로 건하지 않을 것입니다. 따라서 사실상 자본가들이 깔고 앉아만 있는 상황입니다. 이렇게 깔려 있던 방대한 자본수익을 가지고 와서 (저소득지역을 위한 각종 사업들이) 돌아가게 만들자는 것이지요.

- 위와 같은 기사에서 론 카인드(Ron Kind) 상원의원 인터뷰 중 일부(FORBES 2018a)

❹ 즉, 미국 전역의 개인 및 투자자들이 보유한 자본을 저소득 낙후지역에 투자하여 기업과 각종 재활성화 사업에 투자하도록 만들기 위해 세금 인센티브를 제공하는 기회특구제도를 고안

6) 보유자산의 가격 상승에 따라 처분 시 예상되는 가격차익(예: 보유 아파트, 주식, 투자지분 등의 거래가격 상승분).

7) 이 보고서에서는 2014년 기준 2조 2,600억 달러에 달하는 미국인 보유 미실현 자본수익이 있다고 추정했는데, 이는 미국 전체 예산규모인 5조 8천 달러 (7,100조 원, 2023년 회계연도 예정액)의 절반에 달하는 엄청난 규모임.

특징: 혁신적인 민간·시장주도의 해법

📍 기회특구는 공화당과 민주당의 초당적인 지지를 받을 수 있었는데, 민간에 대한 ‘세금감면’을 통해 ‘낙후 지역 지원’을 도모한다는 접근방식이 양당을 모두 만족시킬 수 있었기 때문

- FORBES(2018a)는 기회특구가 마치 “한 접시에 육류와 해산물이 같이 나오는 요리”(surf and turf)와 같았다고 비유하면서, 공화당은 세금감면, 시장 중심 해결책, 주와 지방정부에 힘을 실어 줄 수 있다는 점, 민주당(Democrats)은 재정적 여력이 없는 지역들을 지원할 수 있다는 점을 주목했다고 언급
- 또한, 전례 없는 파격적인 유인요소가 없는 이상 민간투자자들이 위험을 감수하고 저소득 낙후지역에 오랫동안 장기 투자를 할 것이라고 상상하기 어렵다는 점에서도 기회특구의 접근방식에 대한 양당의 공감대 확보에 유리

미국 기회특구의 아이디어에서부터 입법화까지 경과

- EIG 보고서(2015)에 기회특구의 개념과 구조가 제안된 이후, “Investing in Opportunity Act”라는 입법안(Bill)으로 구체화하면서 지지자들을 모집. 공화당과 민주당 상하원 등 양당에 걸쳐 약 72명의 지지자를 확보
- 오바마 대통령 임기 말기인 2016년 4월, 민주당-공화당으로 구성된 두 명의 상원의원들(코리 부커, 팀 스콧)과 두 명의 하원의원들(론 카인드, 팻 티베리)이 각각 상원과 하원에서 동시에 동 입법안(Investing in Opportunity Act)을 제출. 이는 양당과 상하원에 걸친 입법안(Bipartisan, Bicameral Bill)이었으며, 기회특구법안에 대해 양당에 걸쳐 약 100명의 지지자를 확보
- 법안 제출 당시에는 이를 개별법(stand-alone law)으로 통과시킬 계획이었으나 그러기 위해서는 많은 시간이 소요되고 지지부진하리라는 판단에서 다가오는 대선 이후 빨리 추진될 수 있는 입법안의 일부로 포함시켜 추진하자는 쪽으로 방향을 변경
- 트럼프 대통령의 대선공약 현실화를 위해 입안되었던 2017년 ‘세금감면 및 일자리법’(2017 Tax Cuts and Jobs Acts)의 초안에는 기회특구가 들어가 있지 않았으나, 팀 스콧 상원의원이 트럼프 대통령에게 기회특구에 대한 사항을 소개하면서 이 법안이 대선공약으로 강조했던 세금감면 및 낙후된 러스트벨트 지역에 대한 지원 등과 기회특구의 취지에 부합한다는 점을 설득하는 데 성공
- 팀 스콧 상원의원의 노련한 정치적 역량에 힘입어 최종안에는 그 일부로 포함. 2017년 12월 법안이 통과되면서 긴 여정 끝에 기회특구의 입법화 완료

자료: FORBES 2018a; 2022; Wessel 2021b.

📍 저소득 지역을 지원하기 위한 정책이면서도 공공재정에 의존하지 않는다는 점도 중요했는데, 특히 낙후지역 지원을 위해 국가가 세금을 활용하는 재정규모보다 더 많은 민간자본을 저소득 낙후지역 투자로 이끌어낼 수 있다는 데 강점

- 핵심은 세금수입이 줄어드는⁸⁾하더라도 국가 전체 차원에서는 이익⁹⁾이라는 것으로, EIG(2015, 18)도 이 제도가 “상대적으로 적은 금액으로 더 많은 투자금액을 움직이게 만들 수 있는 역량”을 보유하고 있다고 강조
- 국가 입장에서는 낙후지역 재활성화를 목적으로 투입해야 할 공공재원을 상당수 아끼게 되는 셈(민간자본으로 충당된다는 점에서)이며, 이렇게 아낀 비용을 국가의 다른 정책목표 달성을 위해 사용할 수 있다는 점도 중요

8) 사실 꼭 국가 세수가 감소한다고 보기도 어려운데, 투자자들이 보유한 자산들을 처분하지 않는 이상 납부하지도 않을 처분소득세를 감면하는 것이기 때문에 어차피 국고로 들어올 세수라고 하기는 어렵다는 점, 투자자들이 세금감면을 받기 위해서 자산처분수익을 투자(새로운 투자)해야 하므로 국가가 세금을 징구할 수 있는 기회는 그대로 유지된다는 점임.

9) 세금감면이 없을 때 처분소득세로 국고에 들어오게 될 세금을 10이라 하고, 정부가 이 전부를 낙후지역 재활성화를 위해 사용한다고 가정하면 낙후지역에 투입되는 자금은 10이 됨. 세금을 전부 면제해준다고 가정하면 국고로 들어오는 돈은 없어지지만, 세금면제를 통해 개인과 투자자들로부터 낙후지역에 유입되는 자금이 당초의 10보다 100배, 1000배, 혹은 그 이상에 달할 수 있다는 것.

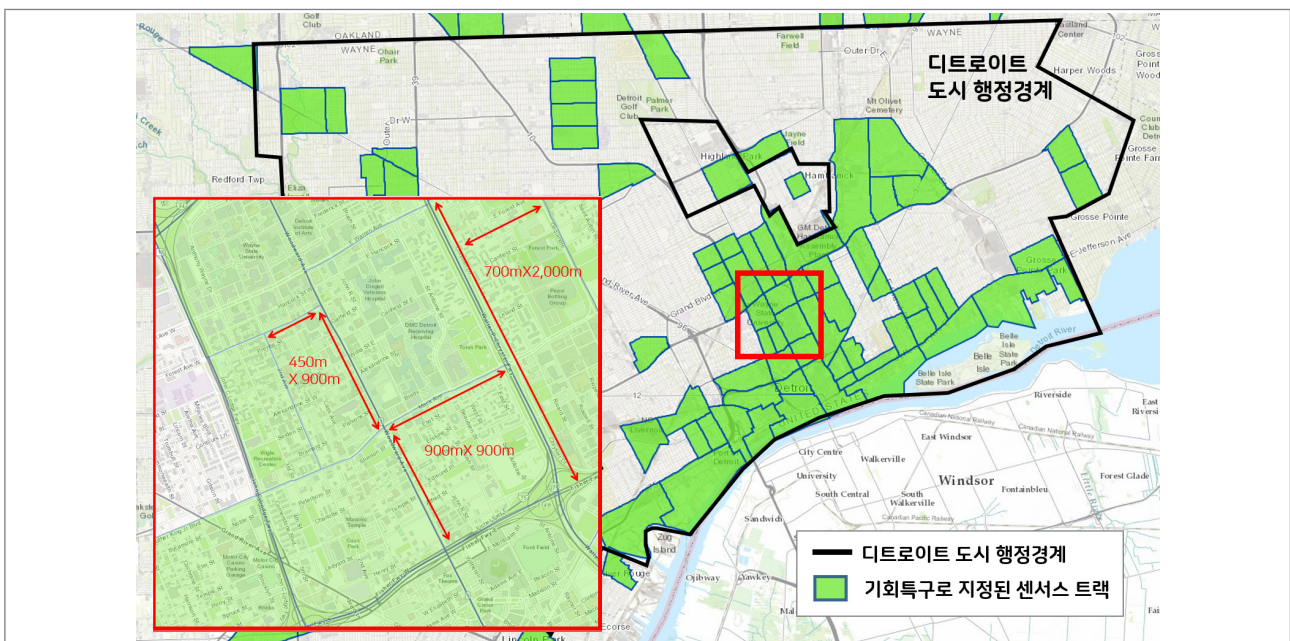
3

미국 기회특구 지정절차 및 현황

📍 기회특구는 주정부별로 센서스 트랙(Census Tract)¹⁰⁾ 단위에서 지정하며, 국가에서 정한¹¹⁾ 기회특구 지정 요건을 만족하는 저소득 센서스 트랙 중에서 최대 25%까지를 기회특구로 지정할 수 있는데, 이때 어떤 트랙을 포함시킬 것인지는 주정부가 자체적 우선순위를 고려해 결정

- 기회특구 지정요건은 빈곤률(poverty rate) 20% 이상 또는 주변지역 대비 중위가구소득 80% 미만의 센서스 트랙¹²⁾
- 주정부가 기회특구를 선정하면 미국 재무부(Dept. of Treasury)에서 이를 승인하는 방식
- 각종 지표에 의해서 기계적/일률적으로 정해지는 것이 아니라, 주정부도 관련 사항에 대한 판단이 가능

〈그림 1〉 미국 디트로이트의 기회특구 지정현황(2022년 7월 10일 현재)



주: 1) 베이스맵은 미시건주 주택개발국(Michigan State Housing Development Authority: MSHDA)에서 제공하는 기회특구 현황 ARCGIS 도면 위에 필자가 도시경계(디트로이트시 오픈데이터 포털 참고) 및 기회특구로 지정된 센서스 트랙의 규모 등을 기재함.

2) 디트로이트시 도시면적은 360km²(139sq.mile)로 서울시(605.2km²) 면적의 약 절반 수준. 인구는 2021년 기준 63만 명.

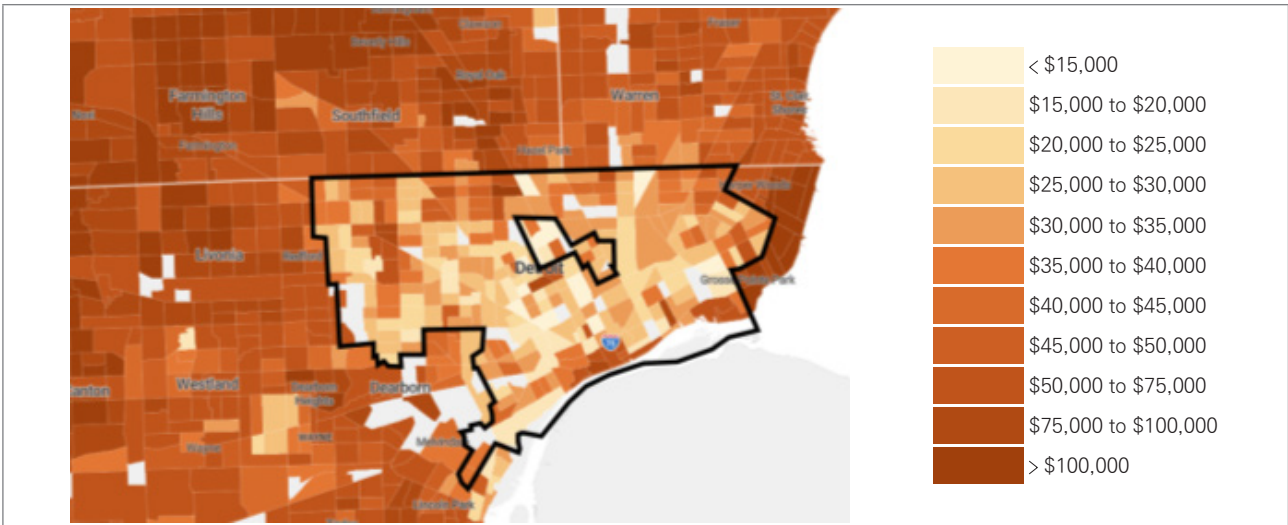
자료: <https://michigan.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=8b1413d59b8d420faaf5217a5ab52851> (2022년 6월 22일 검색).

10) 센서스 트랙(Census Tract)이란 미국 인구조사 자료인 센서스 데이터가 제공되는 통계단위 중 하나로 인구, 경제적 특성 및 생활환경에 있어서 상대적으로 동질성을 가진 공간 단위. 규모는 평균 약 4,000명(2,500~8,000명)으로 커뮤니티 및 근린에 해당되는 공간단위로 할 수 있음. 우리나라로 치면 집계구와 유사하나 그 규모는 센서스 트랙이 상대적으로 큼(〈그림 2〉 참조). 참고로 미국 센서스 자료가 제공되는 공간단위를 가장 작은 순서부터 나열하면 센서스 블록(Census Block)-블록 그룹(Block Group)-센서스 트랙(Census Tract)이며, 행정구역 간의 관계에서 보면 센서스 트랙 다음이 카운티(County), 주(States) 순으로 연결됨. 센서스 트랙보다 상위의 통계제공 단위로는 도시(단, 행정구역 경계와 딱 맞아떨어지지 않는 경우도 빈번), 카운티(행정구역 경계와 딱 맞아떨어짐), 동일 고용시장과 통근통행권에 해당하는 MSA(Metropolitan Statistical Area) 등이 있음. 우리나라와 비교하면 읍면동보다 더 작은 소지역단위인 '기초단위'가 미국 센서스 통계의 가장 작은 단위인 '센서스 블록'에 해당되는데 가구수와 관계없이 지형지물로 구분되는 공간단위라는 점에서 유사한 성격을 가짐. 기초단위를 결합시켜 만든 '집계구'는 미국의 센서스 트랙과 개념적으로 유사함(특히 인구규모 및 주택유형, 지가 등 사회경제적 동질성을 고려해서 설정된다는 점에서 유사성이 있음). 다만, 인구규모 측면에서는 우리나라 집계구(최적 500명, 최대 1,000명)보다 미국의 센서스 트랙(평균 4,000명)이 더 크다는 차이점이 있음.

11) 이는 미국 세법 조항인 Section 45 D(e)의 '저소득 커뮤니티 센서스 트랙'(Low-Income Community Census Tracts)의 정의에 따른 것으로, 기회특구만을 위한 특별한 규정은 아니며 미국의 다른 저소득 낙후지역 인센티브 제도[예로 NMTC(New Markets Tax Credit)가 있음]에서도 이를 준용하고 있음.

12) 이 요건을 만족하지 못해도 지정요건에 부합하는 트랙들과 공간적으로 연속된 경우에는 제한적으로 함께 지정이 가능한데, 현실적으로 지정요건에 부합하는 개별 센서스 트랙들만 가지고 조합해서는 하나의 의미 있는 경제적 구역을 형성하기 어렵다는 점을 감안한 사항임. 단, 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.

〈그림 2〉 디트로이트 도시 및 주변 센서스 트랙별 중위가구소득 현황(2020년 기준)



주: 미국 통계정보 제공사이트인 소셜 익스플로러(Social Explorer)에서 구득한 자료에 필자가 도시경계를 표시한 것임.

자료: ACS 2020 5-Year Estimates data(Median Household Income, in 2020 inflation adjusted dollar); Social Explorer(<https://www.socialexplorer.com>).

주정부의 기회특구 지정과 관련해서 미국 의회에서 제시한 권고사항(non-binding guidance)

- 주지사들은 기회특구를 지정함에 있어서 다음 부분에 대해 특별히 고려해볼 것을 권고한다.
 - 주정부, 지방정부, 민간 지역개발 이니셔티브들이 투자유치 및 스타트업 육성을 위해 함께 노력 중인 지역
 - 과거에 경제개발 프로그램들(Promise Zones, NMTC, EZs, RCs 등)로 어느 정도 성과가 있었던 지역들
 - 최근 공장 폐쇄 및 이전 등으로 심각한 수준의 실업자가 발생한 지역들
- 주지사들은 시장 중심 인센티브 프로그램이 기회특구로 지정된 지역으로 투자를 보장하지 않는다는 점을 충분히 숙지해야 한다. 새로운 자본에 대한 지역의 수용 능력, 지역 창업가들의 거주여건, 시장, 인구 집적지, 낙후된 지역에서 성장을 촉진시키는 데 중추적 역할을 하는 앵커 기관들과의 연결성 등의 요소를 고려해 기회특구라는 도구가 주내 어떤 곳에서 가장 촉매적인 역할을 잘 할 수 있을지 결정하는 것은 주지사에게 달려 있다.

자료: EIG 2018b.

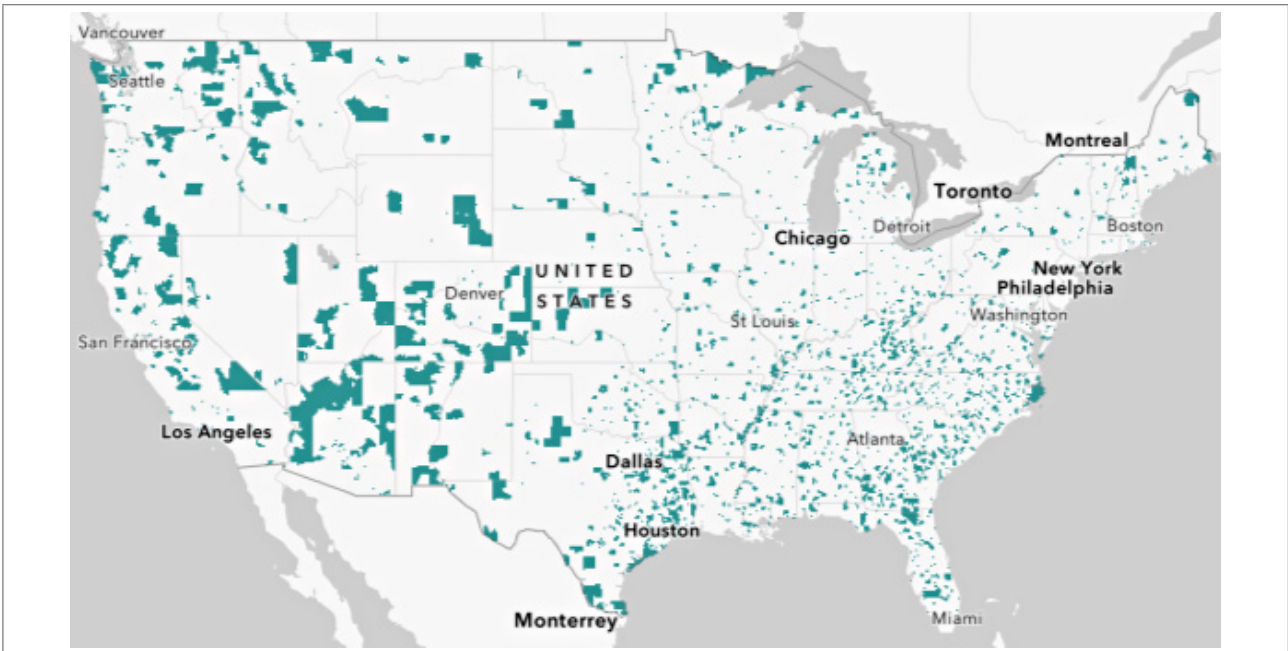
📍 실제로 각 주정부가 기회특구 트랙을 선정하는 방식들을 보면 각양각색

- EIG에서 41개 주정부 공무원을 조사한 결과, 약 절반의 주에서는 모든 카운티들이 최소한 하나 이상의 기회특구 트랙을 가질 수 있게 안분(1/n)하는 방식으로 지정한 반면, 나머지 주에서는 지역특성을 감안해 보다 전략적으로 지정하고 있다고 제시(EIG 2018a)
- 이런 과정을 거쳐 현재 미국 모든 주에 걸쳐 총 8,764개 저소득 트랙들이 기회특구로 지정되어 있으며, 거주인구를 기준으로 약 3천만 명에 이르는 규모로, 이는 미국 전체의 약 10%에 해당(GAO 2021b)

〈표 1〉 주정부별 기회특구 지정방식의 특징적 사례

기회특구 지정방식	대표 사례
경쟁적 심사를 통해 의도와 전략이 명확한 계획을 제안한 구역에 우선순위 부여	아이오와주
주정부에서 수립한 비전계획 등과의 일관성에 우선순위를 두고 지정	메사추세츠주
주정부에서 이미 상당한 투자를 하고 있는 구역들에 우선순위 부여	미시건주, 뉴욕주

〈그림 3〉 미국 기회특구 지정현황



출처: <https://eig.org/opportunity-zones/facts-figures/#mapopportunityZones> (2022년 6월 22일 검색).

4

미국 기회특구 세금 인센티브

📍 납세자가 자산을 처분하면 자본수익(순수익)에 대한 세금(capital gain tax, 이하 처분이득세, 우리로 치면 양도소득세)을 내야 하는데, 이 자본수익을 '기회특구펀드'(Qualified Opportunity Fund)에 5년 이상 장기 투자하면 세금감면 혜택을 제공

- 미국의 경우 4만 달러 이상 소득자는 처분이득의 약 20%를 연방세로 내야 하며, 이와 별개로 주정부에서 추가로 처분이득세를 부과하는 경우도 있음¹³⁾
- 처분이득세 감면혜택은 기본적으로 연방정부의 처분이득세에 대한 감면으로, 주정부에 따라서 주정부의 처분이득세까지 함께 감면해주는 경우도 있음
- 구체적인 세금혜택은 투자유지기간에 따라 달라짐(〈표 2〉 참조)

〈표 2〉 미국 기회특구 세금감면 혜택

구분	세부 내용
처분이득세 유예	납세자가 자산을 처분하여 발생한 처분이득을 180일 내에 기회특구펀드에 투자하면, 일단 처분이득세에 대한 납부를 2026년까지 유예시켜 줌
유예된 처분이득세 감면	납세자가 해당 투자를 5년 이상 유지하게 되면 유예된 처분이득세를 최대 15% 감면(5년 이상 유지 시 10%, 7년 이상 유지 시 15% 감면)
투자수익 영구 비과세	해당 투자를 10년 유지 시, 앞에 언급한 세금 유예분에 대한 감면혜택 외에 '기회특구펀드 투자로 얻는 수익'에 대한 처분이득세도 전액 감면

주: 납세자가 기한을 다 못 채우고 펀드를 처분하더라도 해당 처분이득을 다른 기회특구펀드로 옮겨서 남은 기간을 채우면 세금감면 혜택 유지.

13) 주정부 세금은 처분이득의 2.9%~13.3%로 주별로 상이하며 이를 부과하지 않는 주도 있음.

투자유지기간에 따른 기회특구의 구체적인 세금감면 혜택(우리나라 상황에 비유하여 설명)

대도시에 아파트를 다수 보유한 납세자가 양도소득세로 내야 할 세금 때문에 팔지 못하고 주저하고 있는 상황에서, 아파트를 처분해서 얻은 이득을 '기회특구펀드'에 투자하면 ① 원래 양도소득세로 내야 할 세금을 유예시켜 주고, ② 투자한 기간에 따라 10~15%까지 양도소득세를 감면해주는 것은 물론, ③ 10년 이상 투자를 유지할 경우에는 펀드 투자로 얻게 되는 수익을 처분할 때 내야 할 양도소득세 전액을 면제

❶ 기회특구의 세금 인센티브 설계에서는 첫째, 처분이득세 한 가지 세제혜택에만 집중하고 있다는 점, 둘째, 투자자들이 평소라면 투자하지 않을 지역에 투자를 유도하기 위해 투자자들에게 제공되는 세금감면 규모가 전례가 없을 정도로 파격적이라는 점, 셋째, 낙후지역에서 금세 빠져나갈 투기자본(quick in-and-out investment)이 아니라 끈기 있는 장기 투자(patient, long-term investment)를 독려하기 위해 10년 이상 장기 투자에 가장 파격적인 혜택을 부여했다는 점에 주목할 필요

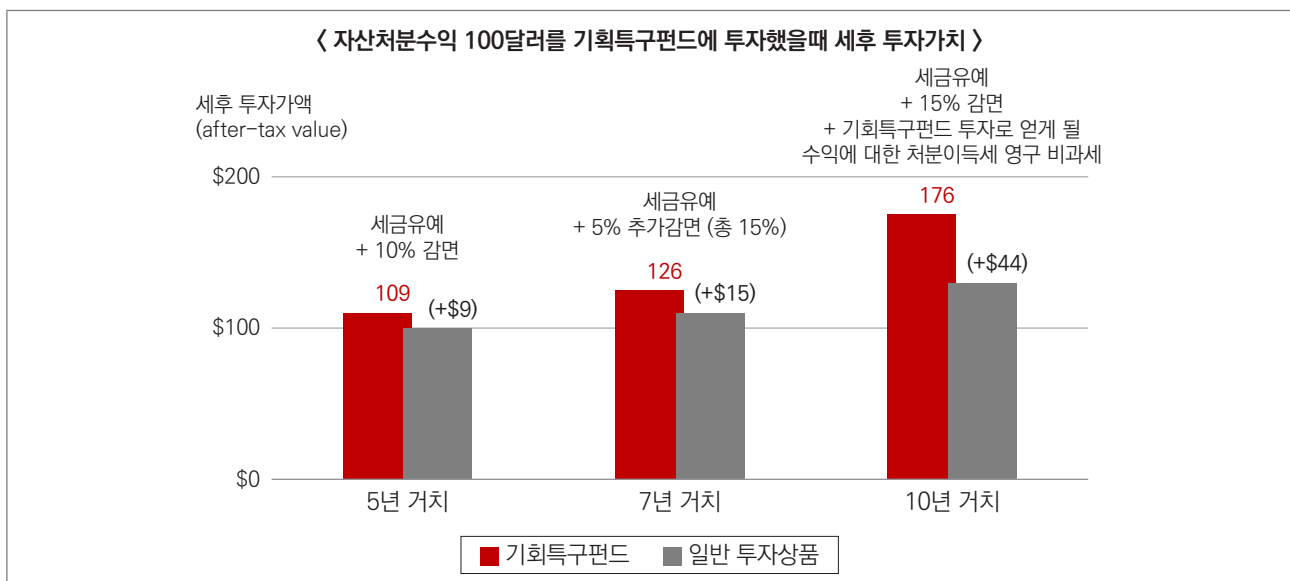
❷ 투자가 가능 금액과 세금혜택 제공규모 모두에 상한(cap)과 하한선이 없어 세금혜택 규모가 가히 파격적

- 즉, 10년 이상 투자할 경우 일단 수익만 나면 그 규모가 얼마든 해당 수익을 처분할 때 내야 하는 처분이득세가 전액 면제되는 혜택이 주어지는데 “미국 역사상 전례 없는 파격적이고 관대한 세제혜택”으로 평가받는 주된 이유(FORBES 2018a; 2018b; 2019)
- EIG(2019)에 따르면 투자자산 가치상승률을 동일하게 7%로 하여 기회특구펀드와 통상적인 투자상품에 각각 100달러를 10년 동안 투자할 경우, 타 상품은 세후 132달러, 기회특구는 세후 176달러가 되어 기회특구가 44달러의 수익을 더 얻게 된다고 추정했는데, 이는 곧 10억 원 투자 시 타 상품보다 4.4억 원, 1천억 원을 투자하면 440억 원을 더 얻게 되는 파격적인 세제혜택 제공

EIG(2019)의 비교분석 결과

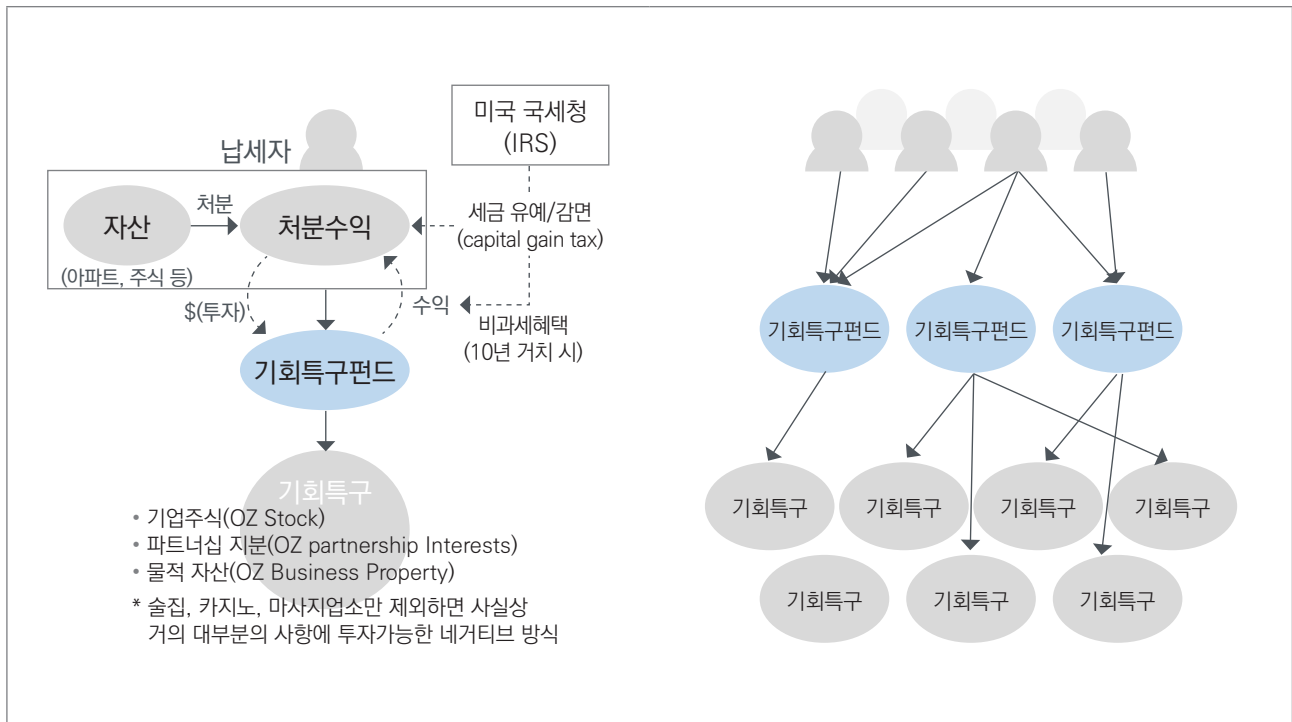
- 투자자산 가치상승률 7%, 처분소득세율 23.8%의 동일한 조건에서 기회특구펀드와 일반적인 투자상품을 비교
- 똑같이 100달러를 투자해서 10년 뒤 세금을 공제하면 타 상품은 132달러가 되나, 기회특구펀드는 176달러를 받을 수 있어 일반 투자상품보다 수익이 2배 이상(10년 뒤에는 44달러를 더 얻게 되는 셈)
- 5~7년만 투자를 유지할 경우에는 타 상품 대비 기회특구펀드 수익이 9~15달러 많은 수준에 그치지만, 10년을 유지하게 되면 44달러로 대폭 증가한다는 점이 특징

〈그림 4〉 기회특구펀드와 일반 투자상품에 동일 조건으로 자산처분수익 100달러를 투자할 경우 세금감면 효과



주: 투자자산의 가치상승률을 7%로, 처분소득세율을 23.8%로 동일하게 적용하였음.
출처: EIG 2019를 재가공.

〈그림 5〉 미국 기회특구 개념



EIG 보고서(2015)에서 언급된 그간 미국의 정책 접근법 한계와 기회특구제도의 차별성

우리가 낙후지역 재활성화를 주목적으로 하는 각종 세금감면 및 특구제도를 검토하여 얻은 결론은,

기존 접근법들은 사모펀드회사(Private Equity Firm), 은행, 벤처 캐피탈리스트, 뮤추얼 펀드, 헤지펀드 등과 같은 중간매개체들이 가진 파워를 활용하지 못하고 있다는 점이다.

그 대안으로 벤처캐피탈 회사나 뮤추얼 펀드사와 유사하지만 미리 정해진 몇몇 지역 내의 기업들에 대한 개발투자만으로 운용되는 구조를 생각해보자. 이런 특화된 투자수단들이 다수의 개인들과 투자사로부터 자본을 마련해서 대상지역에 투자하고, 그 투자가 해당지역 내에 유지되는 동안 특별한 세제혜택을 제공하자는 것이다.

출처: EIG 2015, 17.

❶ 세제혜택 인센티브를 받기 위해 다수의 투자자들이 기회특구펀드로 자본을 투입하면 각각의 펀드에서 저소득 낙후지역인 기회특구 내의 자산(기업지분이나 물적 자산 등)으로 투자되며, 기회특구 세제감면 혜택은 기회특구펀드를 통해 이루어지는 투자만을 대상

- 이 구조는 다수의 투자자들로부터 자금을 끌어와 투자하는 자원 풀링(Resource pooling)이 특징인 벤처캐피탈, 뮤추얼 펀드, 사모펀드 등과 유사한데, 실제로도 이들에 직접적으로 착안해 설계
- 즉 벤처캐피탈 등에서 낙후지역 투자를 특화시켰으며, 투자자들이 대부분 투자이익을 느끼지 않을 낙후지역에 대한 자본투자를 유도하기 위해 정부가 특별한 세제혜택을 제공하는 사항을 추가한 것이 미국 기회특구 제도의 골자

❷ 이 연장선상에서 짚고 넘어가야 할 사항이 있는데, 기회특구라는 공간 자체는 투자자들이 기회특구펀드에 투자해서 세금을 감면받을 수 있는 수많은 대상지들을 주정부에서 정해 놓은 것에 불과하며, 기회특구로 지정되었다고 해서 해당지역에 특별한 세제혜택이 부여되는 것이 아님¹⁴⁾

14) 미국 의회가 제시한 주정부의 기회특구 지정 관련 권고사항에서도 "주지사들은 시장 중심 인센티브 프로그램이 기회특구로 지정된 지역으로 투자를 보장하지 않는다는 점을 충분히 숙지해야 한다"라고 언급(EIG 2018b).

5

미국 기회특구제도의 구조와 기회특구펀드

기회특구펀드는 기회특구 시스템이 ‘굴러갈 수 있게’ 만드는 주체이자 동력장치

- 기회특구펀드¹⁵⁾는 투자사(partnership) 또는 주식회사(corporation) 형태로 설립되어 기회특구에 대한 투자를 목적으로 운용되는 민간투자수단(Investment vehicle)으로, 자산의 90% 이상을 기회특구 내 자산에 투자해야만 하며 미충족 시에는 패널티 부과
- 기회특구펀드로 인정받기 위해서는 미국 국세청(Internal Revenue Service: IRS)에 등록해야 하는데, 해당기관이 미국 국세청으로 요구서류(Form 8996)만 제출하면 바로 적격기회펀드가 되는 자가증명(self-certification) 방식으로 국세청이 사전에 별도로 승인/심사하는 사항은 아님

기회특구펀드로 투자할 수 있는 사항은 매우 폭넓고 다양하며, 누구라도 투자 가능

- 기회특구펀드로 투자할 수 있는 항목은 크게 세 가지로 분류되는데, 사실상 “모든 자산(any assets)”을 의미¹⁶⁾ 하며 술집, 카지노, 안마시술소, 골프장 등¹⁷⁾ 법으로 정한 투자금지 사항 외에는 모두 열려 있는 네거티브(negative) 방식
- 기회특구펀드 투자로 인정받기 위해 만족해야 하는 별도 요건들이 있지만, 기회특구 내 기업이라고 보기 어려운 기업들이 혜택을 받는 것을 막는 오남용 방지 차원에서 필요한 최소한의 요건들에 해당¹⁸⁾
- 소시민과 자산가는 물론 부동산 개발업자, 사모펀드(Private-equity Fund), 벤처 캐피탈리스트, 투자은행, 리츠사(REITs) 등 납세의무가 있는 주체 모두에게 개방

〈표 3〉 기회특구펀드로 투자할 수 있는 세 가지 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 물적 자산(부동산이나 인프라 등)에 대한 투자. 단, 부동산을 단순히 매입하는 것만으로는 투자대상으로 인정받지 못하는데(해당 자산을 사용하기 위해 투자(매입)하는 경우는 예외), 30개월 동안 해당 자산의 개선에 들어간 펀드 투자액이 초기 매입비용을 초과 ²⁾ 해야만 투자로 인정 가능

주: 1) 미국 국세청의 2019년 최종 규정(Treasury Decision 9889)과 해당 규정의 오류를 수정한 2020년 1월 정정본(85 FR 1886)을 참조함.

2) 즉, 100만 달러에 기회특구 자산을 매입했을 경우, 30개월 동안 100만 달러 이상을 해당 자산의 개선에 투입해야만 기회특구에 대한 투자로 인정할 수 있다는 것임.

자료: IRS 2019; 2020.

투자규모에 제한이 없고, 투자범위도 넓다는 점은 동시다발적인 저소득 낙후지역 투자를 통해 구조적 변화(systemic change)를 도모할 수 있는 잠재력에 해당

- 즉, 기회특구 내 주민들을 위한 부담가능한 주택 공급, 소기업 및 창업지원, 기술혁신, 근린 재활성화, 건강복지, 교육 등 다양한 목적의 개발사업 및 기업에 대한 투자를 한꺼번에 유도 가능

15) 기회특구펀드의 공식 명칭은 적격기회펀드(Qualified Opportunity Fund)이나 편의상 기회특구펀드로 지칭.

16) EIG의 발표자료(Fikri 2018, 7)에서는 이 세 가지 유형을 설명하면서 “알기 쉽게 말하면, 이걸 그냥 모든 자산에 해당(In laymen’s terms, that means just about any assets)”하는 것으로, 고성장 스타트업, 중심가로에 있는 사업체들, 부동산, 제조시설, 브라운필드 재개발, 창업 인큐베이터들과 엑셀러레이터들, 코워킹 스페이스, 렌탈하우징 등을 다 포함. 단, 법에서 정한 Sin business는 제외”라고 부연하였음.

17) 법으로 규정된 Sin Business는 “민간 또는 상업용 골프장(any private or commercial golf course), 컨트리클럽, 안마시술소(massage parlor), 목욕탕(hot tub facility), 선탠시설, 경기장(racetrack) 및 다른 도박용 시설, 주류 판매시설”(Tax Cuts and Jobs Act Section 144(c)(6)(B))이 포함됨.

18) 투자유형에 대한 세부 요건은 <https://eig.org/irs-publishes-second-round-of-proposed-oz-guidance/>을 참조.

기회특구 투자가 어떤 식으로 이루어질 수 있는지에 대한 브레인스토밍 사례

오래된 학교건물은 부동산 투자자들에 의해서 테크 인큐베이팅 시설로 새롭게 단장될 것이고, 여기에 모여들기 시작한 스타트업들은 벤처 투자자들의 지원을 받게 될 것이다. 한편, 다른 (기회특구) 펀드들은 이 학교건물에서 30마일 정도 떨어져 최근 건설된 11억 달러짜리 볼보 자동차 공장과 관련된 자동차 관련 납품업체들에 대한 투자를 조달해줄 수 있을 것이다. 젠트리피케이션에 대항하기 위한 측면은 임팩트 투자자들이 저렴한 재건축 대출이나 보조금이 수반되는 모기지(subsidized mortgages)를 제공함으로써 지가 증대로 인해 거주민들이 자신들이 살던 지역에서 내몰리는 것이 아니라 혜택을 받을 수 있도록 만들 수 있을 것이다. 마지막으로 지방정부는 (이런 과정을 통해 얻게 된) 새로운 세수증대분을 가지고 이를 지역 커뮤니티에 재투자함으로써 기초 서비스와 인프라 개선을 도모할 수 있을 것이다. ...중략... 바꿔 말하면, 지역 전반에 대한 구조적 변화(systemic change)라는 점이다.

- 노스 찰스턴(North Charleston)을 대상으로 기회특구 투자가 어떤 식으로 지역을 변화시킬 수 있을 것인지에 대해 스코트 상원의원과 파커가 브레인스토밍한 내용 중 일부(FORBES 2018a)

❗ 특히 주된 투자형태는 일부 자금이 부족해 어려움을 겪는 각종 개발사업에 대한 자본투자나 지역 내 사업 확장 등을 계획하고 있지만 재원조달에 애로가 있는 기업들에 대한 출자

- 이러한 사례들이 시사하듯, 기회특구제도는 신속하게 자금을 끌어 모아 수많은 사업들이 필요로 하는 시점에 신속하게 투자가 가능(EIG 2015, 17)

❗ 기회특구펀드가 투자프로젝트로 연결되는 흐름은 기회특구펀드의 성격이나 규모, 투자영역 등에 따라 차이가 있으나 큰 틀에서는 프로젝트 공고방식과 지원신청 공모방식으로 진행

- (프로젝트 공고방식) 지자체들이 웹사이트나 설명회 등을 통해 기회특구에서 추진되고 있거나 추진 예정인 주요 사업들을 소개하면서 투자자를 모집하는 공고를 내면, 이를 보고 관심 있는 기회특구펀드 보유사들이 투자를 결정하거나 지역투자자들이 기회특구펀드를 만들어서 투자하는 형태로, 대부분의 부동산개발 및 재개발 사업에 해당
- (지원신청 공모방식) 대규모 자금을 보유한 메이저급 기회특구펀드나 기업에 대한 투자에 초점을 둔 기회특구펀드에서 주로 활용하는 형태로, 조성된 기금 규모 내에서 공모하여 자금지원을 희망하는 기업들의 신청서를 받아 가장 적합하다고 판단되는 사업 또는 기업을 선정해 투자를 진행

6

미국 기회특구 운용실적, 투자사례 및 특성

투자규모

❗ 기회특구제도의 법적 근거는 2017년 말 마련되었으나 미국 국세청(IRS)이 최종 규정을 발표한 2019년 12월부터 운용을 시작하여, 실제 운용기간은 3년도 되지 않은 초기 단계

❗ 운용 직후 1년간 적게 잡아도¹⁹⁾ 1.8만 명의 납세자가 총 189~290억 달러(24~38조 원)를 투자했으며(Kennedy and Wheeler 2021; GAO 2021), 투자규모도 매년 약 두 배씩 가파르게 증가하는 추세가 2022년 3월 말까지도 이어지고 있는 것으로 추정(Novogradac 2021; 2022)

- 현재까지의 기회특구펀드 전체 투자액에 대한 정확한 집계는 불가능한 상황인데, 각 개인이 미국 국세청에 제출한 납세자료를 통해 파악되어야 하나 코로나19로 인한 세금신고 연장, 지연 처리 등으로 국세청에서 집계완료한 납세자료가 2019년 세금제출분밖에 없기 때문

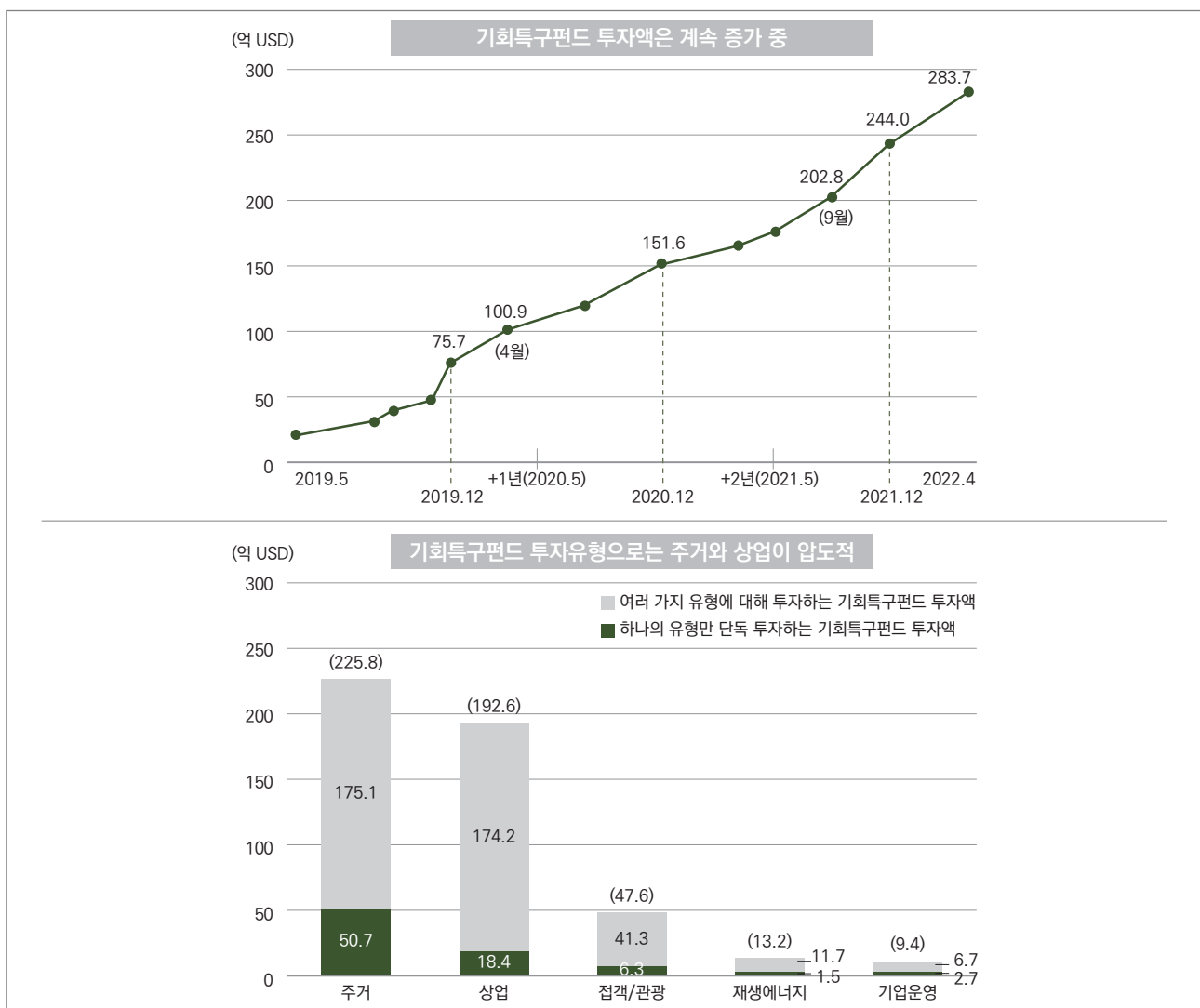
19) Kennedy and Wheeler(2021), GAO(2021)가 2019년 미국 국세청 전자세금신고자료를 기준으로 분석한 결과로, 두 연구 모두 전자세금신고자료는 조사했으나 종이납세자료는 포함시키지 않거나 일부만 조사하였다는 한계가 있음. 이 점에서 실제 투자액은 최소한 그 이상이라 할 수 있음.

- Kennedy and Wheeler(2021)는 2019년 미국 국세청 전자세금신고자료를 분석하여 약 2,800개의 기회특구펀드를 통해 2,500여 개 사업들에 189억 달러가 투자된 것으로 추산한 반면, 미국 연방회계감사원 (Government Accountability Office: GAO)의 2021년 연구에서는 2019년 미국 국세청 전자세금신고자료와 종이납세자료 일부를 추가로 분석하여 적어도 1.8만 명의 납세자들이 최소 6천 개 이상의 기회특구펀드에 약 290억 달러를 투자한 것으로 발표(GAO 2021)

📍 민간컨설팅사인 노보그라다크(Novogradac)은 미국 기회특구펀드 중 1,418개 기회특구펀드²⁰⁾들을 관리하는 펀드관리자들을 대상으로 투자규모 변화를 추적 조사한 결과 2020년에 시작된 가파른 증가세가 아직도 유지 중이라고 분석

- EIG(2019b)는 Novogradac의 투자규모 추적조사 결과를 토대로 전체 투자규모를 2020년 말 700억 달러로 추산했는데, 이를 최근까지 연장하면 2022년 3월 기준(1.87배) 1,300억 달러(168조 원)²¹⁾

〈그림 6〉 Novogradac(2022)의 기회특구펀드 운용실적 조사 결과: (상)투자규모 증가세, (하)투자유형



주: 위 조사결과는 미국 내 전체 기회특구펀드가 아니라 1,418개 기회특구펀드를 관리하는 펀드관리자로 한정된 조사 결과임.
자료: Novogradac 2022.

20) GAO(2021)에서 제시한 6천 개의 약 1/4에 해당.

21) EIG의 최근 2021년 보고서에서는 자료의 한계 때문에 어떤 방법을 쓰더라도 전체 투자규모를 정확히 추산하기는 어렵다는 점을 언급하면서 “최소한 수백억 달러보다는 훨씬 더 크다”(so far moved tens of billions of dollars)라는 점에 모두가 대체로 동의한다고 언급(Fikri et al. 2021, 10). 또한, Novogradac(2022)도 전체 투자규모는 추적조사로 파악된 283.7억 달러(2022년 4월 기준)보다 약 3~4배 이상일 것이라고 추측, 지금까지 기회특구펀드 투자액이 1천 억 달러 또는 그 이상에 달할 것이라고 언급.

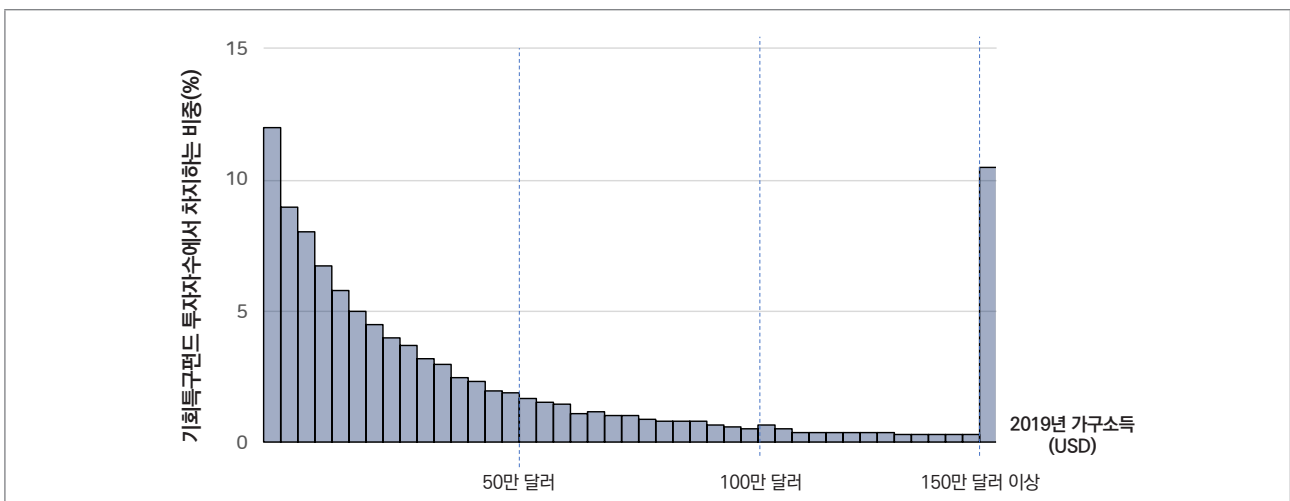
투자유형

- ❶ 기회특구펀드를 통한 투자는 주택, 임대창고(self-storage), 신재생에너지 및 기술 스타트업 등 매우 다양한 분야에서 이루어지고 있으나 그중에서도 부동산 개발사업이 압도적으로 높은 비중을 차지
 - 도입 직후 1년 상황을 분석한 결과 투자액을 기준으로 기회특구펀드의 49%가 부동산 및 임대업 분야에 조성되었으며, 투자를 받은 기업들의 51%가 같은 분야인 것으로 파악(Kennedy and Wheeler 2021, 12)
 - 전체 8,764개 기회특구트랙 중 16%가 기회특구펀드 투자를 받았으나 단 1%의 기회특구트랙에 전체 투자액의 48%가 집중되어 있고, 이를 포함한 5%의 기회특구트랙(430개 트랙)에 투자액의 87%가 집중된 것으로 분석(Kennedy and Wheeler 2021; American Financial Reform 2022)
- ❷ 기회특구펀드 투자를 받은 트랙들은 각 주에서 가장 여건이 열악한 트랙들보다는 주로 통근통행권 내에 있거나 도심과 가깝고 상대적으로 빠른 인구증가와 양호한 교육수준을 보유한 트랙들인 경우가 대부분
 - 단, 이는 상대적으로 여건이 좋은 지역에 기회특구펀드 투자가 집중되는 현상을 지적한 것으로, 상대적으로 여건이 떨어지는 지역들은 투자가 거의 이루어지지 않는다고 곽해해서는 곤란
 - 일례로 대표적 러스트 벨트 도시들이 위치한 오하이오주의 경우 전체 320개 기회특구트랙 중 72개 트랙(22.5%)이 기회특구펀드 투자를 받아 총 215개 사업에 투자된 것으로 조사(Newman and Fikri 2021)

투자자 특성

- ❶ 도입 직후 1년 자료 분석 결과, 기회특구펀드 투자자들의 평균 가구소득은 약 백만 달러(약 13억 원)로 미국 평균의 10배에 달하나, 상당수 투자자들은 가구소득 25만 달러(약 3.2억 원) 이하(Kennedy and Wheeler 2021)로 파악
 - 평균 가구소득은 150만 달러 이상이나, 이는 초고소득자들에 의해 끌어 올려진 수치

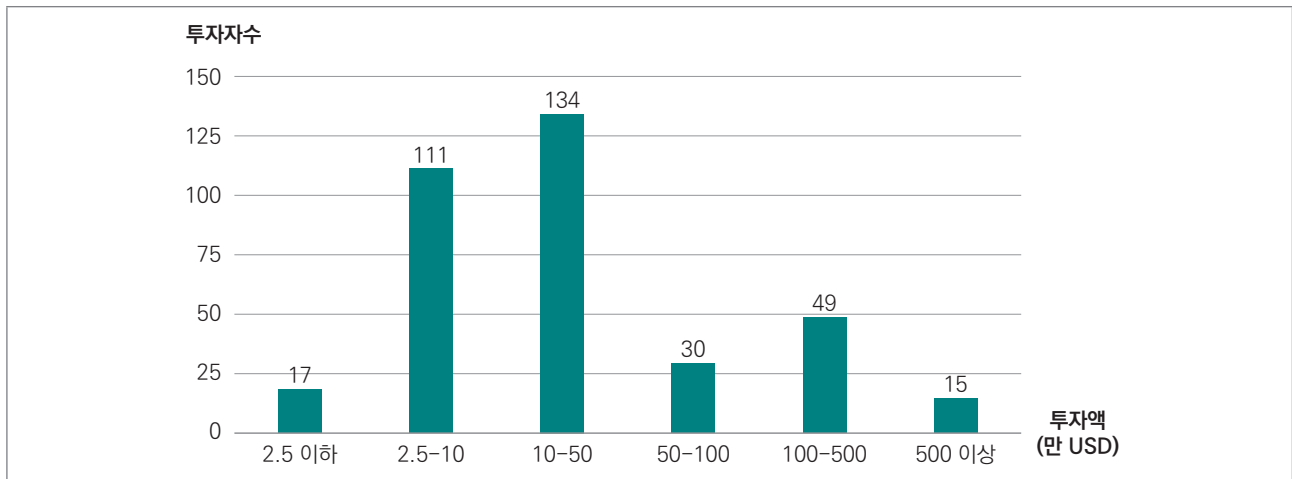
〈그림 7〉 기회특구펀드 투자자의 소득수준 분포



주: 기회특구펀드 도입 직후 초기 1년간 미국 국세청 납세자료 기준.
자료: Kennedy and Wheeler 2021, 20.

- ❶ 투자자들이 통상적으로 투자하는 규모를 봐도 10만 달러 이하(1.3억 원) 소액투자자가 상당수를 차지
 - 오하이오 분석자료에 따르면 10만 달러 이하 투자자들이 전체의 35%를 차지하고 있으며, 2.5~10만 달러, 10~50만 달러 투자자가 전체의 약 2/3로 대다수에 해당(Newman and Fikri 2021)

〈그림 8〉 기회특구펀드 투자자들의 투자액 분포: 오하이오주 사례



자료: Ohio Development Services Agency; Newman and Fikri 2021.

7

미국 기회특구 도입 초기 나타난 한계와 문제점

📍 기회특구펀드로 투자된 사업들이 대부분 부동산 투자자들에게 세금감면 혜택을 주는 사업들이고, 거주민의 여건 개선 등 지역과 주민에 직접적인 혜택을 주는 사업에 대한 투자는 아직 미흡

- 기회특구펀드 투자가 저소득층에게 가장 큰 혜택(social benefit)을 주는 것이 주목적이 아니라 수익성(back-end returns)에 초점을 둔 프로젝트에 집중되어 있다는 점이 가장 큰 문제
- 특히 초호화 아파트, 고급 빌라 같은 고수익 부동산 프로젝트들처럼 지역민에게 사회적인 혜택을 제공한다고 보기 어려운 사업들이 많다는 점에서 거센 비판²²⁾을 받았으며, 이러한 투자들로 인한 임대료와 지가 상승이 결국 기회특구 내 저소득층의 주거 여건만 더 어렵게 만들고 결국 이들을 내쫓는 결과(gentrification-induced displacement)까지 초래할 수 있다는 우려도 지적
- 기회특구제도가 민간으로부터 자본을 끌어들이는 측면에서는 매우 효과적으로 설계되었지만, 정작 지역민들을 위해 더 많은 편익을 제공하는 투자(창업, 고용, 저렴한주택 등)를 유도하는 유인요소나 규정은 미비
- 투자할 수 있는 범위는 넓고 다양한데, 투자유형이 아닌 투자액과 기간에 따라서만 세제혜택이 결정

전부는 아니더라도 대부분의 투자자들은 가장 높은 사회적인 편익보다는 높은 이익과 낮은 리스크를 찾는다. 기회특구펀드 투자에 있어서 기회특구 거주민을 위해 좋은 일자리를 창출해야 한다거나 저렴한주택 공급을 늘리는 부분을 유도하기 위한 장치나 아무런 요구조건도 없는 상태다. 따라서 기회특구펀드로 사실상 거의 모든 사업들을 대상으로 한 투자가 가능하니까 호텔이나 콘도, 임대창고, 아주 고급스러운 기숙사 같은 곳으로 투자가 집중되는 것은 너무나 당연한 현상이다.

- 기회특구의 문제점에 대한 미국 브루킹스연구소(Brookings) 웨슬 박사(David Wessel)의 견해

출처: Wessel 2021a, 3.

22) 당시 기회특구와 관련된 언론기사 및 연구기관 보도자료들의 제목에서도 확연히 드러나는데, 뉴욕 타임즈는 “부자들을 위한 미니 세금천국”(Mini Tax Haven for the Rich)이라는 제목을(New York Times 2019), 도시연구소(Urban Institute)는 “형평적인 개발이라는 목적과 걸맞지 않아”(The Opportunity Zone incentive isn’t living up to its equitable development goals)라는 제목을 사용(Theodos et al. 2020). 블룸버그통신에서는 “저소득 낙후지역을 돕기 위한 목적이었지만, 실제로 부유한 투자자들에게만 혜택을 준다”(disproportionately benefited wealthy investors)라고 지적하면서 “이 인센티브는 그로 인한 효과와는 무관하게 세제혜택을 제공한다”(We have an incentive that doesn’t incentivize impact)라고도 언급하였음(Bloomberg 2020).

❗ 둘째, 기회특구펀드 투자가 정작 가장 필요한(the most needed) 지역들이 아니라 상대적으로 여건이 양호한 극히 일부 지역들로 쏠리는 한계도 나타남

- 최근 10년간 소득, 집값, 학력수준 등이 전반적으로 개선되고, 인구증가 및 백인유입이 일어나고 있는 뉴욕 브루클린 등 소위 ‘다시 뜨는’ 지역들로 투자가 집중
- 이런 지역들은 굳이 기회특구로 지정하지 않더라도 이미 활성화되었거나 충분히 자체적으로 활성화될 수 있다는 점에서 기회특구에 포함시켜 지정하는 것이 문제라는 견해에 공감대 확산

❗ 미국 국세청(IRS)이 기회특구펀드 투자가 각 기회특구 커뮤니티에 어떤 영향을 미치는지를 판단하기 위해 필요한 기초적인 데이터들을 수집하지 않고 있어 현재로서는 기회특구펀드 투자에 대한 제대로 된 효과평가 자체가 어려움

- 기회특구펀드로 투자된 사항에 대한 기본정보, 투자가 이루어진 트랙의 빈곤율, 소득수준, 일자리수와 같은 현황자료 및 대조군과 비교, 이들의 시간에 따른 변화, 투자사업을 통한 기대효과 등의 정보들은 기회특구 프로그램이 어떤 부분에서 잘 되고 있고, 어떤 부분이 얼마나 문제인지(what’s working and what’s not)를 파악하기 위해서는 필수적(Scott 2019)
- 2016년에 처음 발의되었던 기회특구 법안인 ‘Investing in Opportunity Act’에서는 투자자들에게 이와 같은 사항에 대한 강력한 정보 리포팅 요구조건들을 부과하는 조항들도 포함되어 있었으나, 2017년 세 개정안의 일부로 추진되면서 절차적 문제²³⁾로 인해 해당 사항들이 모두 제외한 채 입법화

8

미국 기회특구 최근 동향

지금 미국에서 기회특구를 바라보는 시각

❗ 미국에서 기회특구는 아직 운용 초기 단계일 뿐 아니라 최소 10년을 내다보는 장기적 안목에서 설계되었기 때문에 현시점에서 예단하기에는 이르다는 판단

- 2020년 8월 백악관 경제자문위원회가 발행한 기회특구 초기 평가보고서에서는 2019년 말까지 기회특구 트랙들에서 일어난 자본투자 중 약 70%가 기회특구 세제 인센티브가 없었다면 이루어지지 않았을 투자라 평가(CEA 2020, 15)
- 이 보고서에서는 ‘기회특구트랙’과 ‘기회특구 지정요건은 만족하나 최종적으로 기회특구로는 선정되지 않은 트랙들’을 비교한 결과 기회특구트랙 내의 기업들에 대한 투자가 29% 증가한 것으로 제시(CEA 2020, 21)
- 최근 미국 각 주정부의 공무원들을 대상으로 현재까지 기회특구의 전반적 효과에 대해 인식조사를 한 결과, 전체 56명 중 20명이 긍정적, 10명이 중간, 1명이 부정적이라고 응답한 한편, 현재로서는 잘 모르겠다는 답변도 20명(GAO 2021b, 28)

❗ 다만, 기회특구 자체에 큰 문제가 있으니 그만두어야 한다는 식의 논의는 찾기 어려우며, 그간 나타난 문제점과 부작용을 줄일 수 있도록 현재의 제도를 보완해야 한다는 관점이 지배적

- 2021년 11월, 하원 주도로 기회특구 프로그램을 주제로 진행된 공청회에서 감사 소위원회(subcommittee on Oversight of the Committee on Ways and Means) 의장이었던 빌 파스칼(Bill Pascrell) 공화당 의원은 누구도 이 프로그램을 끝내고 싶어 하지 않지만, 지금 이 방식대로 계속 가는 것은 맞지 않다는 것이 양당의 결론이라는 점을 언급(Ways and Means Committee 2021, 53)

23) “당초의 입법안(2016년 입법안)을 보면 거기에는 정보 보고에 대한 요구조항들이 들어가 있습니다. 훨씬 투명했죠. 불행하게도, 이런 조항들은 (2017년 세법개정안에 들어가면서) 다 누락되었는데 왜냐하면 구닥다리 상원 규정상(arcane Senate rules) 조정절차에서 허용되지 않았기 때문입니다” - 기회특구 입법화를 주도했던 인물 중 한 사람인 론 카인드(Ron Kind) 하원의원의 공청회 발언(Ways and Means Committee 2021, 63)

웨슬 박사(Wessel, 브루킹스연구소): 의원님, 우리가 알다시피 그간 수많은 기회특구 투자가 있었고, 그중에는 오늘 논의되었던 것처럼 이 프로그램의 당초 취지를 충분히 달성할 수 있는 그런 프로그램들도 물론 있었습니다. 하지만 문제는 이 프로그램이 해당 커뮤니티에 살고 있는 주민들에게 혜택을 제공해야 한다는 요구조건도 없고, 이런 종류의 프로그램에 더 많은 투자를 하게 만드는 유인요소도 없다는 점입니다. 저는 기본적으로 우리가 이런 부분을 시도하고 고쳐야 한다(should try and fix)는 입장입니다. 바이든 대통령이 대선공약에서 이 프로그램을 개정(reform)하겠다고 약속했는데, 저는 지금까지도 재무부가 움직이지 않고 있다는 점이 실망스럽습니다. 저는 기회특구 예산조정안(reconciliation bill)²⁴⁾에 (이런 부분에 대한) 아무런 조항을 담고 있지 않다는 것이 실망스럽습니다.

빌 파스칼 하원의원(위원회 의장): 여기 있는 누구도 이 프로그램을 폐기하려고 하는 분은 아무도 없을 것입니다(Nobody here is trying to get rid of this program). 그 부분을 확실히 합시다. 그러나 우리가 지금까지 언급한 사실들을 살펴보면-우리가 확인할 수 있는 가능한 모든 사실들을 말입니다-저는 우리가 이렇게 결론 내려야 한다고 봅니다. 이 프로그램은 지금보다 훨씬, 아주 훨씬 더, 이 법안이 처음 제기되었을 때의 정신을 추구하려는 사람들에게 이용 가능해야 합니다. 저는 이 부분에 있어서 의문을 품고 있지 않습니다. 누구도 이 프로그램을 끝내고 싶어 하지 않지만(Nobody wants to cut this program off), 저는 이 프로그램이 지금 이 방식으로 계속 가는 것은 맞지 않다고 생각합니다. 이 상태 그대로 가자는 건 민주당과 공화당 양당의 결론이 아니라고 봅니다.

주: 2017년 세금감면 및 일자리 법안(2017 Tax Cuts and Jobs Acts) 초안에 기회특구 내용을 넣기 위해 진행된 조정안으로 보임.
자료: Ways and Means Committee 2021, 52-53.

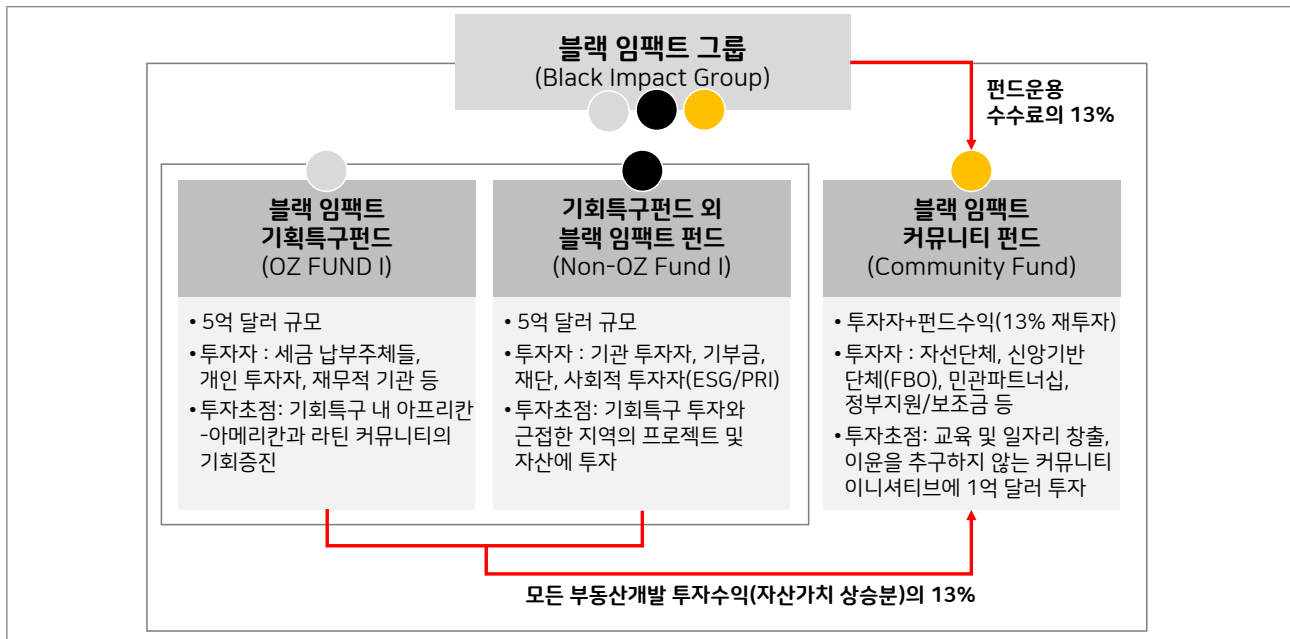
미국 기회특구 최근 운용 동향

- ② 미국에서는 기회특구 운용 경험이 누적·공유되면서 기회특구의 긍정적 측면과 가능성 및 잠재력을 재조명하고 있으나, 도입 초기 상황과 많은 차이가 발생
- ② 첫째, 기회특구펀드를 통해서 지역과 지역민을 위한 편익제공을 최우선순위(impact first)로 하는 저소득 지역 내 저렴주택 공급이나 좋은 일자리의 원천이 되는 소기업 및 창업기업에 대한 지분 투자 등 ‘임팩트 투자’²⁴⁾ 증가
- ② 둘째, 기회특구펀드로 발생한 수익 중 일부를 임팩트 투자나 지역민의 복지를 위한 용도로만 사용하도록 설계한 ‘재투자 메커니즘’ 도입
 - 대표적으로 블랙 임팩트 펀드(Black Impact Fund)의 경우, 기회특구펀드 부동산개발투자로 발생한 수익 중 13%는 따로 떼어 비영리 사회적 임팩트 펀드인 ‘블랙 임팩트 커뮤니티 펀드’(Black Impact Community Fund)로 투자하는 구조이며 이렇게 모인 자금은 오롯이 지역민(특히 유색인종)의 복지 목적으로 한정해 사용
 - 이러한 재투자 체계는 “사회적 혜택 환원”(social impact returns)이라고 불리면서 미국 내에서 크게 주목받고 있는데, 특히 그간 지적된 기회특구제도의 한계점을 극복할 수 있는 ‘보완장치’가 될 수 있다는 점에서 중요
 - 블랙 임팩트 펀드처럼 재투자 메커니즘을 도입한 사례들은 대부분 기회특구펀드를 다른 모(母)펀드나 다른 펀드와 연동시켜 기회특구펀드 등에서 발생하는 수익의 일부를 제3의 펀드에 투자하는 형태로 운용²⁵⁾

24) 임팩트 투자는 수익성이 아니라 지역과 지역민을 위한 편익제공 효과를 우선시(impact first)하는 투자를 통칭하는 용어로 ‘Impact-focused private investment’, ‘Value-based investing’ 등의 표현으로도 사용됨.

25) 기회특구펀드 내부에 별도의 칸막이 펀드를 뒀서 펀드 내 펀드(funds of funds) 형태로 재투자 용도로만 운용하는 방법도 생각해볼 수 있으나, 현행 규정상 이러한 운용은 불허 방침인 것으로 추정(개정 논의 참조).

〈그림 9〉 블랙 임팩트 펀드(Black Impact Fund) 운용구조



주: 1) 투자에 따른 모든 부동산 자산가치 상승분(appreciation)의 13%와 펀드 운용에 따른 수수료 수입(fees)의 13%를 별도의 펀드(지역민 복지 목적에 한정된 투자목적)에 할당하는 방식으로 운용.
2) HUD 2022, 49의 개념도를 바탕으로 필자가 필요한 부분만 발췌해서 작성.

셋째, 저소득 낙후지역에서 주와 지방정부 등 공공이 추진하고 싶어도 재원이 부족해서 업무를 내지 못했던 사업들에 대해 기회특구펀드가 새로운 자원조달책으로 주목

- 미국의 저소득 낙후지역은 장기간 인구감소 등으로 세수는 줄어든 반면 인프라 시설 유지관리 등 세금 사용처가 많아 재활성화를 위한 사업들을 추진하고 싶어도 재원을 마련하기 어려운 상황이 다수
- 이런 지자체들은 기회특구제도에 거는 기대가 큰데, 이를 통해 공공영역에서 추진하고자 하는 사업들에 자금 조달을 할 수 있고, 임팩트 투자가 시사하듯 지역민 복지를 위한 투자지원도 가능하다는 점 때문(예를 들면, 공공에서 지역 재활성화를 위한 '청사진'을 마련하고 실제 개발사업 추진에 필요한 자금은 기회특구펀드를 통해 투자를 받는 형태를 생각해볼 수 있으나, 이런 구상을 현실화시키기 위해서는 지자체나 비영리단체 등 공공이 개입하여 투자유치 리스크를 미리 해결(de-risk)하여야 한다는 점도 주지해야 할 부분)
- 선구적인 기회특구펀드들의 경우, 순수 민간투자자금만이 아니라 정부나 재단으로부터 확보한 공적 자금을 같이 섞어서 투자자에게 투자원금 보장(principal protection)을 제공하고 있다는 점도 흥미로운데, 기회특구펀드에 공적 자금 투입은 투자자들에게 큰 유인요소로 작용할 수 있다는 점도 주목
- 액타리스 기회특구펀드(Actaris Opportunity Zone Fund)의 경우, 정부나 재단으로부터 확보되는 공적 자금들은 민간자본들과 달리 사업 중간에 빠져나가지 않고 끝까지 남아있는 자금(last money out)이라는 점에 착안해서 펀드자금 중 10~20%를 공공 또는 재단 같은 비영리단체로부터 확보하여 이를 투자원금 보장수단으로 사용
- 투자자들에게는 공공의 자금투자가 안전장치가 될 수 있다는 점도 자원부족 지자체들에게 커다란 시사점 제공

액타리스 기회특구펀드: 공적 자금 + 민간투자자금의 혼합형 파이낸싱(Blended Financing) 사례

액타리스(Actaris Impact Investors: LLC)는 낙후도시와 몇몇 교외 커뮤니티 재활성화를 위한 투자에 초점을 둔 보스턴 기반 임팩트 투자 펀드 관리사임. 이들은 오래전부터 정부와 재단에서 끌어온 자금을 민간투자자들의 투자회수 리스크를 낮추기 위한 안전장치로 사용하고 있는데, 2014년 액타리스 미시건펀드(Actaris Michigan)와 2018년 액타리스 임팩트펀드(Actaris Impact Fund)가 대표적이며, 2019년 만들어진 액타리스 기회특구펀드(Actaris Opportunity Zone Fund)에도 똑같은 장치가 도입됨. 액타리스 기회특구펀드는 2018년 크라스게(Kresge)재단과 록펠러(Rockefeller)재단으로부터 약 1,500만 달러에 해당되는 자금을 투자받아 "투자원금 보장형 기회특구펀드"(principal-protected Opportunity Zone Fund)라는 명칭으로 불리고 있으며, 이들로부터 받은 자금이 액타리스 기회특구펀드 전체 투자금의 약 10%를 차지함.

자료: Arctaris Impact Investors 2020.

〈표 4〉 기회특구펀드를 통한 투자 사례: 개발사업에 대한 자금투자

프로젝트명	사업개요 및 기회특구펀드 투자내역
MLK Gateway I (Washington, D.C.)	- 오랫동안 공실로 방치된 3층 건물을 오피스와 지역민을 위한 소매업 공간으로 재개발 3명의 지역투자자들에 의해 마련된 eMpower Qualified Opportunity Zone Fund에서 278만 달러(약 30억 원) 자본투자. 펀드관리는 Menkiti Group – MG Capital에서 담당
The Tappan (Cleveland, OH)	95개의 주거시설과 제빵점으로 구성된 한 동짜리 복합개발 신축사업. 주거시설 중 60%를 미국 중위소득 80~120% 수준의 지역민들에게 부담가능한 주택으로 공급 - 총 3개 기회특구펀드에서 약 1,800만 달러 자본투자(PNC Bank 기회특구펀드에서 1,140만 달러, 나머지 2개 기회특구펀드에서 690만 달러 투자)
698 Prospect Phase 1 (Pembroke, NC)	- UNC-Pembroke 캠퍼스 복합개발 사업 중 192개실 기숙사 신축 프로젝트(상업시설 및 소매공간 포함). 대부분의 투자자들이 학생수 1만 명 미만 대학의 신규 기숙사 개발에 대한 투자를 꺼리던 상황에서 기회특구펀드로 자금을 조달 - Woodforest CEI-Boulos Opportunity Fund에서 300만 달러 자본투자 - 투자자는 Woodforest National Bank 단일기업 - 펀드관리는 CEI-Boulos Capital Management, LLC에서 담당
Beehive (Los Angeles, CA)	6개 창고건물을 매입해 약 8천㎡ 규모의 비즈니스 캠퍼스(인큐베이팅 시설)로 재건축하는 사업. 평균소득 3만 달러의 저소득 커뮤니티 내의 소수인종 및 여성보유 비즈니스들과 다른 창업기업들이 어울릴 수 있는 공간조성을 목적으로 추진 - Sola Impact Opportunity Zone Fund에서 약 115만 달러 자본투자

자료: EIG 웹사이트(<https://eig.org/opportunity-zones/resources/>); Reilly and Fikri 2020.

〈표 5〉 기회특구펀드를 통한 투자사례: 성장유망 스타트업 기업에 대한 임팩트 투자

기회특구펀드	세부 내용
Pearl Fund	- 부동산이 아닌 초기 단계 고성장 스타트업 투자에 초점을 둔 기회특구펀드 - 현재 아래의 사항을 포함한 8개 스타트업에 투자 중 - 버지니아주 기회특구 내 산업단지에 위치한 산업하수 정수 및 재처리 클린텍 스타트업에 300만 달러 투자(Micronic Technologies, 시제품/사전제작 등을 위한 자금지원 목적) - 오래된 산업도시인 뉴욕주 뉴웁(Newark)에 위치한 지능형 서플라이체인 관리 플랫폼 소프트웨어 스타트업(RAAD)에 대한 투자 등
CORI Innovation Fund	- 비영리 활동단체(nonprofit action tank)인 CORI(Center of Rural Innovation, 교외지역혁신센터)가 주관하는 기회특구펀드로 교외지역 기회특구 내 초기 단계 성장유망 기술기업들의 스케일업 지원에 초점 - 현재까지 총 150개 이상의 기업들로부터 자금지원 신청을 받아 9개 기업에 투자 중 - 콜로라도 번두리 관광에 의존하는 작은 타운인 두랑고(Durango)에 최근 유치된 20명 규모 우주항공 스타트업인 Agile Space Industry가 지역 내 사업 확장에 필요한 95만 달러 지분출자 - 인구 2만 명의 소도시인 콜로라도 몬트로즈(Montrose)에 소재한 코워킹(co-working) 산업 소프트웨어 제공 소기업인 Proximity Space에 130만 달러 지분출자

자료: EIG 웹사이트(<https://eig.org/opportunity-zones/resources/>); Reilly and Fikri 2020.

미국 기회특구 최근 법 개정 동향

- ❓ 아직까지는 2017년 말 통과된 법안 조항들이 변동 없이 유지되고 있으나, 최근 기회특구 프로그램에 대한 개혁안 논의가 본격화
- ❓ 바이든 대통령은 2020년 대선 캠페인 공식 웹사이트에서 트럼프 행정부 때 도입된 기회특구 세금감면 프로그램의 한계를 지적하면서 세 가지 방향(〈표 6〉 참조)에서 개혁안 마련을 제시²⁶⁾
 - 바이든 대통령은 도시연구소(Urban Institute)의 보고서를 인용하여 기회특구 프로그램이 “애초에 의도했던 경제 및 커뮤니티 개발 목표들에 부응하지 못했다”라고 지적했는데, 특히 투자자들이 저렴주택이나 지역 창업가들에 대한 투자보다는 고급아파트와 같은 고수익 프로젝트를 선호하는 사례가 너무 많았다는 점에 유감을 표명

〈표 6〉 미국 바이든 대통령이 대선 캠페인에서 제시한 기회특구 개혁방향

개혁 방향	세부 내용
기회특구펀드 투자가 커뮤니티 우선순위를 반영하도록 보완	• 기회특구펀드가 비영리단체나 커뮤니티 기반 조직들과 협력하도록 장려하고, 각 투자에 대해서 이들이 ‘공동으로’ 커뮤니티 혜택 계획(community-benefit plan)을 수립 - 이를 통해 기회특구펀드 투자로 저소득 거주민을 위한 일자리 창출과 기회특구 내 가구들에 대한 직접적인 경제적 혜택이 제공될 수 있도록 유도
커뮤니티에 대한 명확한 혜택이 있는 경우에만 세금감면	• 커뮤니티에 명확한 경제적, 사회적, 환경적 혜택을 줄 수 있는 경우에만 기회특구 세금감면 혜택을 부여하도록 조정 - 즉, 종래와 같이 고급아파트나 호텔처럼 높은 수익성 목적의 투자만으로는 세금감면 인센티브를 주지 않겠다는 것으로 해석
정보 리포팅 등 투명성 제고	• 기회특구 수혜자들에게 상세한 리포팅을 요구하고, 그들의 기회특구 투자현황 및 지역주민에 미치는 영향에 대해 공공에 개방하여 투명성 확보(빈곤 개선도, 주거의 부담가능성, 일자리 창출 등)

주: 공약명 “더 낫게 만들겠습니다”(Build Back Better)에서 제시. 정확한 공약 명칭은 “미국 경제 전역에 걸쳐 인종적 형평성을 증진시킴으로써 더 낫게 만드는 바이든의 계획(The Biden Plan to Build Back Better by Advancing Racial Equity across the American Economy)”
 자료: <https://joebiden.com/racial-economic-equity/> (2022년 8월 16일 검색).

- ❓ 지금까지 기회특구에 대한 개혁안들이 없었던 것은 아니나 정보 보고 요구조건(reporting requirement), 투자 금지항목 추가에 한정된 협의(協議)의 개혁안들이었으며 통과된 사항도 전무
 - 정보 보고 요구조건에 대한 개혁안으로는 2019년 11월 하원에서 론 카인드(Ron Kind) 의원 등이 발의한 개혁안²⁷⁾과 동년 12월 상원에서 팀 스콧(Tim Scott) 의원이 발의한 개혁안인 “IMPACT Act”²⁸⁾가 대표적²⁹⁾
 - 현재 투자가 금지되어 있는 사항(카지노, 술집, 안마사술소 등) 외에 추가로 개인 전용기, 경기장(stadium) 및 경기장 내 VIP 부스, 임대창고(self-storage), 고급 아파트와 초호화 콘도도 제외하자는 개정안³⁰⁾도 있었으나 미통과
- ❓ 현재 논의 중인 개혁안(bill) 중 주목할 안은 2022년 4월 상원에서 제출된 “기회특구 투명성, 연장, 개선법안”(Opportunity Zone Transparency, Extension, and Improvement Act, S.4065)과 로이드 도젯(Lloyd Doggett) 하원의원과 셰러드 브라운(Sherrod Brown) 상원의원이 발의할 예정³¹⁾으로 밝힌 가칭 ‘기회특구 개혁법안’(Opportunity Zone Reform Act)

26) 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)를 참조하기 바람.

27) Opportunity Zone Accountability and Transparency Act.

28) Monitoring, Prevention, Accountability, Certification, and Transparency Provisions of Opportunity Zones(IMPACT) Act.

29) 후자의 경우 전자보다 더 강화된 리포팅 요구조건을 담은 개혁안임.

30) 2019년 말 Ron Wyden이 발의한 개혁안(S.2787).

31) 이번 2022년 5월, 26개 기관들의 지지서명과 함께 지지를 부탁한다는 의회지지 요청 서한까지 보낸 상태임.

- ‘기회특구 투명성, 연장, 개선법안’은 2016년부터 기회특구 입법화를 주도했던 팀 스콧과 코리 부커 상원의원이 발의한 안으로 정보 보고 요구조건 도입 외에 주목할 사항은 크게 ① 덜 낙후된 기회특구 트랙에 대한 일몰처리, ② 기회특구펀드의 ‘Funds of funds’ 운용 허용, ③ 다양한 용도로 사용할 수 있는 별도 기금 조성
- 가칭 “기회특구 개혁법안”은 세금감면 규모와 커뮤니티 혜택을 연동시키는 제안이며, 이 법안은 바이든 대통령이 언급했던 세 가지 개정방향, 즉 지역에 혜택이 없는 비생산적 투자 배제, 커뮤니티 인풋 요구조건 도입, 정보 리포팅 강화가 모두 담겨 있어 주목해야 할 필요

〈표 7〉 기회특구 투명성, 연장, 개선법안(Opportunity Zone Transparency, Extension, and Improvement Act) 주요 내용

개혁 방향	세부 내용
덜 낙후된 트랙 일몰처리(sunset)	• 기회특구 트랙 중 평균 가구소득이 국가 전체평균의 130% 이상인 지역들은 조기 일몰처리(빈자리는 지정요건을 만족하는 다른 트랙들로 대체 허용)
세금유예기간 연장	• 2026년까지 한시적으로 적용되는 처분이득세 유예기간을 2년 더 추가
정보 보고 요구조건 도입	• 이전 IMPACT Act의 내용으로 미국 재무부에 다음 두 가지 업무를 부과 - 미국 전체 기회특구 투자활동에 대한 연간보고서 발행: 기회특구펀드 개수, 투자된 자산의 수 및 투자액, 투자분포 현황 등 포함 - 기회특구 투자성과보고서 발행: 기회특구로 지정된 트랙들이 시간 경과에 따라서 핵심적인 사회경제지표들이 어떻게 변화하고 있는지를 분석한 보고서로 기회특구 지정요건을 만족하지만 실제로 기회특구로는 지정되지 않은 트랙들과 비교하도록 제시
펀드-오브-펀드 투자구조 허용	• 하나의 기회특구펀드에서 다른 기회특구펀드로 갈아타지 않더라도 그 상태를 유지한 채 다른 기회특구펀드에 투자하거나, 규모가 작은 다양한 프로젝트에 투자할 수 있도록 기회특구펀드를 펀드-오브-펀드(funds of funds)의 구조로 운용할 수 있게 허용
일부 산업 유류부지 트랙도 지정 허용	• 이전에 산업용으로 사용되었던 유류화된 브라운필드(brownfield) 부지 트랙도 기회특구로 지정된 트랙들과 인접해 있는 경우 함께 기회특구로 지정할 수 있도록 허용
기회특구 투자 사업지원을 위한 공적자금 마련	• 시와 지방정부가 기회특구 투자사업에 대한 기술지원 및 역량함양, 커뮤니티 주도 기회특구 투자사업의 초기 개발을 위한 자금 등으로 유연하게 사용할 수 있는 1조 달러 규모의 ‘주 및 커뮤니티 역량강화펀드’(State and Community Dynamism Fund) 마련

자료: S.4065 - 117th Congress(2021-2022); Coffman et al. 2022.

〈표 8〉 발의 예정인 기회특구 개혁법안(Opportunity Zone Reform Act) 주요 내용

개혁 방향	세부 내용
세금감면혜택 규모를 커뮤니티 혜택과 연동	• 기회특구펀드를 통해 투자된 프로젝트로 인해 커뮤니티를 위한 좋은 일자리가 창출되도록 세금감면 규모에 상응하는 커뮤니티 혜택(일자리, 저렴주택 등)이 제공되도록 둘을 연동하자는 제안(예: 세금 감면액 3.5만 달러당 최소 1개의 풀타임 일자리 창출)
커뮤니티 우선순위 반영	• 기회특구펀드 투자가 커뮤니티에서 필요로 하는 우선순위를 반영해서 이루어지도록 유도하기 위해서 기회특구펀드 이사회에 커뮤니티 구성원을 포함하도록 하는 규정 도입
투자로 인정되지 않는 항목 확대	• 고급 호텔, 콘도, 경기장(stadium), 개인용 전용기와 같은 초호화 항목들(luxuries)과 임대창고(self-storage)를 세금감면 대상에서 배제
덜 낙후된 트랙배제	• 일몰처리 규정
기타	• 은행들이 기회특구에 투자하는 것만으로는 커뮤니티 재투자법(Community Reinvestment Act: CRA)에서 부여되는 크레디트를 받지 못하도록 조치 - 해당 투자가 중위소득 이하의 개인들과 커뮤니티에 충분한 편익을 발생하는 경우에 한해 CRA 크레디트를 받을 수 있도록 허용(즉, 고소득 부동산 개발에 투자하는 경우는 크레디트를 받지 못하도록 하자는 취지)

자료: Americans for Financial Reform 2022.

9

미국 기회특구제도의 주요 시사점

미국 기회특구가 새로운 지역발전 정책수단으로서 담고 있는 의미와 중요성

- ② 첫째, 세금 때문에 처분하지 않은 채 보유하고 있는(untapped) 방대한 미실현 자본수익을 ‘자발적으로’³²⁾ 시장으로 이끌어낼 수 있는 방법이라는 점
- ② 둘째, 경제성장의 혜택을 누린 자들이 저소득 낙후지역 주민을 위해 직접적으로 ‘공익(the common good)에 기여하는 투자’를 할 수 있는 방법³³⁾이라는 점
- ② 셋째, 그간 한정된 공공재원에 의존할 수밖에 없어 큰 효과를 기대하기 어려웠던 국가주도 낙후지역 지원정책의 새로운 대안모델이 될 수 있다는 점(특히, 세금을 감면해줌으로써 국가가 거둬들인 세금으로 투입할 수 있는 금액보다 ‘훨씬 많은’ 민간자본을 낙후지역으로 유입이 가능)

그 외에 제도설계 측면에서의 중요한 특징과 시사점

- ② 첫째, 낙후지역에 대한 투자라는 특성상 큰 투자수익을 기대하기 어렵다 하더라도 ‘처분이득세 혜택 하나만으로도’ 투자자들에게 충분히 매력적일 수 있도록 설계
 - 이는 특히 낙후지역에서 민간자본 유치 시 고질적 딜레마로 작용했던 최초 투자자 문제(first-mover problem)를 극복할 수 있다는 점에서 중요
 - 즉, 저소득 낙후지역 재활성화를 효과적으로 도모하기 위해서는 초기 투자자가 어느 정도 대규모 자본조달 능력을 가지고 있어 상당한 규모의 투자를 ‘한꺼번에’ 일으킬 수 있어야 그로 인해 뒤따라 발생하는 투자들(follow-on investment)을 견인할 수 있는데, 초기 투자자들은 굳이 리스크를 떠안고 투자여건이 열악한 낙후지역에 들어오려 하지 않기 때문에 이를 해소해야 할 필요성 상존
 - EIG는 종래 미국에서 운용했던 임파워먼트존(EZs)과 같은 특구 프로그램들에서 제공되는 각종 다양한 세제 혜택들이 이런 초기 투자자 문제라는 허들을 극복하는 데 있어서 별 도움이 되지 않았다고 지적
 - 기회특구는 바로 이러한 한계를 극복하기 위해 펀드와 같은 공동 투자형태로 투자자의 리스크를 낮추고, 설령 투자수익이 나지 않는다고 하더라도 투자자들이 충분히 만족할 만한 강력한 세제혜택을 제공함으로써 낙후지역에 투자할 ‘충분한 이유’를 제공할 수 있도록 설계(EIG 2015, 17-18)

공공 인프라가 열악한 곳에서는 충분한 수의 ‘퍼스트 무버’들이 들어와서 투자하도록 유도하기가 매우 어렵다. 인프라가 개선되어 다른 기업들이 들어오도록 끌어들이 수 있는 상황이 되기 전까지는. 기업특구(ECs), 임파워먼트존(EZs), 재활성화특구(RCs) 프로그램들에 포함되어 있는 인센티브들은 투자들이 이미 이루어지는 있는 환경에서 이런 투자들을 계속 진행시켜나가는 데에는 충분할지 모르지만, 이런 인센티브는 기업들에게 (이런 열악한 환경 속에서) 첫발을 떼라고(make the first move) 설득시키기에는 너무나도 빈약할 수 있다(EIG 2015, 14).

32) 과거 박근혜, 문재인 정부 때에 대기업들의 사내보유금을 풀기 위해 도입되었던 조세개혁안(기업소득환류세제, 상생협력촉진세)과 비교하면 ‘묶여 있는 자본’을 풀자는 취지는 유사하나 풀지 않으면 세금을 더 과세하겠다는 징벌적 접근(채찍)이 아닌 당근에 해당되는 방법이라는 점에서 큰 차이가 있음. 이슬우화에서 나그네의 옷을 벗기기 위해서 바람과 햇님의 접근방식만큼이나 대조적 접근에 해당.

33) 공익에 기여하는 투자를 하는 투자양식이 새로운 사회적 규범이 될 수 있다는 견해도 존재(EIG 2015, 20).

❷ 둘째, 종래의 제도들에 비해 ‘매우 단순’하고 ‘목표가 명확’(simpler, targeted)하게 설계되었다는 점도 중요한 특징인데, 가장 핵심적인 특징인 세제혜택 단 하나에 완벽하게 선택과 집중

- 이는 그동안 미국에서 저소득 낙후지역을 위해 운용되었던 임파워먼트존과 같은 1세대 연방정부 세금감면 프로그램들이 ‘더 많은 종류의 세제혜택 제공’에 초점을 두고 있었던 것과 극명하게 대조³⁴⁾
- 명확한 목표와 제도의 단순성이라는 특징은 기회특구가 고안되었을 당시부터 중요하게 고려되었던 사항으로, 임파워먼트존과 같은 과거의 프로그램들이 “너무 복잡하고 이해하기도 어렵고 실제로 잘 활용되지도 않는다”(complexity and underutilization)(EIG 2015)라고 문제점 제시

조사결과에 따르면 기존의 프로그램들에서 제공하고 있는 많은 혜택들이 실제로 잘 사용되고 있지 않음을 시사한다. 사업체들은 특정 혜택을 추구하지 않는데, 그 자체가 지나치게 복잡하거나(their overly complicated nature), 그 혜택들에 대해 명확히 이해하지 못하거나 그들이 제시하는 모든 요구조건들을 다 만족하기 어렵기 때문이다(EIG 2015, 12).

- EIG(2015)에서는 또한 이러한 사항들이 결국 투자자들로부터 끌어올 수 있는 투자의 폭을 오히려 축소하는 부작용도 야기한다는 점을 지적하면서, 기회특구를 고안했을 때에도 바로 그런 이유에서 프로그램의 목적에 맞춰 특화(simpler, targeted approach)되어야 하며 투자에 걸림돌이 될 수 있는 장애요인이 없도록 충분히 쉽고 단순하게 설계했다고 강조

(기존의 연방정부 세금혜택 프로그램들에서 드러난 한계를 고려하면), 효과도 분명하지 않은 과거의 정책들을 다시 되풀이하는 것(reinstating the questionable programs of the past)보다 이들과는 다른 대안적 설계(미국 기회특구 프로그램)를 하는 것이 정책적으로도 더 선호할 수 있는 선택지라고 할 수 있다. 더욱 단순하고, 더욱 초점이 명확한 접근이 이런 저소득 낙후지역의 투자와 고용에 충분한 효과를 보장할 수 있을 것이다(A simpler, targeted approach may be warranted to have...)(EIG 2015, 16).

경제적으로 낙후된 지역에 대한 투자에 적용되는 특별한 세금감면 혜택을 고안할 때 몇 가지 중요한 사항들에 대해서 충분히 고려해야만 한다. 특히 고려해야 할 사항 중 하나로 정책을 만드는 사람들이 많이 중시해야 할 사항은 경제적으로 낙후된 지역으로 투자하기 ‘쉽고 간단하게’ 만들어야 한다는 것이다(make investment into ... an easy and attractive option)(EIG 2015, 18).

❸ 셋째, 어디든지 쉽게 지정해서 민간자본을 끌어올 수 있도록 ‘가볍게 떠다니는’(free-floating) 형태로 설계되어 자유로운 확장이 가능

- 기회특구제도에서 기회특구 자체는 단순히 투자자들이 기회특구펀드에 투자해서 세금을 감면받을 수 있는 수많은 투자 대상지들을 정해놓은 것에 불과(즉, 지정된다고 해서 특별한 세제혜택이 부여되는 것이 아님)
- 이러한 특성 덕분에 미국에서 운용하고 있는 수많은 다른 경제개발 프로그램들(예: Promise Zone, 임파워먼트존, NMTC 등)과 중복되어 지정되더라도³⁵⁾ 세제혜택 메커니즘 자체가 기존의 제도들과 전혀 달라 운용상 야기되는 문제들이 없다는 점이 특히 중요

❹ 즉, 비록 미국에서는 저소득 낙후지역만을 위한 자금조달 매커니즘으로 기회특구를 고안해서 운용하고 있으나, 이처럼 ‘가볍게 떠다닐 수 있다’라는 특징 덕분에 다양한 정책목표 달성을 위한 자금조달 매커니즘으로 폭넓게 사용

- 일례로, 우리나라의 산업위기지역, 지방소멸 대응을 위한 거점 및 메가시티 육성, 국가산업단지 등은 물론, 특히 앞으로 정부가 ‘민간주도 투자지역’으로 추진할 계획인 기업혁신파크 등에 대한 자원조달 매커니즘으로도 고려 가능(단, 미국처럼 가볍게 설계되는 것을 전제)

34) <표 10>, <표 11> 참조

35) 실제로 미국 의회에서 주정부에서 기회특구를 지정할 때 과거에 다른 프로그램들이 운용되었던 곳을 중심으로 기회특구를 중복지정해 운용하는 방식을 권장한 바 있음(EIG 2018b)

기회특구와 기존 연방정부 세금감면 프로그램 비교

지금까지 미국에서 운용된 저소득 낙후지역을 위한 연방정부 세금감면 프로그램들은 1세대에 해당하는 임파워먼트존류의 프로그램들(EZs, ECs, RCs)과 최근 도입된 기회특구, 뉴마켓 세금공제(NMTC)로 쉽게 구분될 정도로 성격 차가 분명

〈표 9〉 저소득 낙후지역을 위한 연방정부 세금감면 프로그램

	도입연도	유효여부	비고
임파워먼트존(Empowerment Zone, EZs)	1993	현재도 유효	2025년까지 유효
기업특구(Enterprise Communities, ECs)	1993	-	2004년 만료
재활성화특구(Renewal Communities, RCs)	2000	-	2010년 만료
뉴마켓 세금공제(New Market Tax Credit, NMTC)	2000	현재도 유효	2025년까지 유효
기회특구(Opportunity Zones, OZs)	2017	현재도 유효	2026년까지 유효

〈표 10〉 지금까지 저소득 낙후지역 재활성화를 위해 도입되었던 미국 연방정부의 5가지 세제감면 프로그램 비교

구분	EZs, ECs, RCs	기회특구, NMTC
제도 도입 시기	1993년(EZs, ECs), 2000년(RCs)	2000년(NMTC), 2017년(기회특구)
세제혜택이 누구에게 제공되는가?	구역 내 입주기업	자본투자자
언제, 어떤 세제혜택이 제공되는가?	기업이 지역민을 새로 고용하거나, 시설 투자를 하는 경우, 자산을 처분하는 경우 등 다양하며 주로 세액공제(tax credit) 형태	저소득 낙후지역에 대한 투자를 목적으로 만들어진 펀드에 장기 투자 시 기회특구는 처분소득세 유예 및 감면, NMTC는 연방소득세 감면
세제혜택 제공 목적은?	기업 유치 + 지역민 고용 유도 (해당지역에 오면 각종 세제혜택 부여)	자본유치(재활성화 프로젝트 및 지역소재 기업에 대한 투자 유도)
제공되는 세제혜택 종류	여러 가지 다양한 혜택(백화점식)	한 가지 세제혜택에 집중
세금혜택을 받기 위한 요건	상대적으로 복잡하고 까다로움	상대적으로 단순

주: 각 프로그램에서 제공되는 세금 인센티브 종류에 대한 상세 비교는 〈표 11〉 참조.

❶ 첫째, EZs, ECs, RCs는 ‘입주기업 인센티브’인 반면, 기회특구와 NMTC는 ‘투자자 인센티브’

- Ezs, Ecs, RCs는 다양한 세제혜택 제공을 통해 ‘기업유치’를 주목적으로 하는 제도라는 점에서 우리나라에서 그동안 운용되었던 특구제도들과 유사
- 반면, 기회특구와 NMTC¹⁾는 투자자들이 저소득 낙후지역에 투자를 목적으로 만들어진 펀드에 장기 투자하면 세금혜택을 줌으로써 해당 구역으로의 ‘자본투자 유치’가 주목적

❷ 둘째, EZs, ECs, RCs는 다양한 세금혜택을 제공하나, 기회특구와 NMTC는 ‘한 가지 세금혜택’에 집중

- 기회특구와 NMTC는 각각 처분소득세와 연방소득세의 한 가지 유형에 대한 감면혜택만 제공
- 반면, EZs, ECs, RCs는 입주기업이 지역민을 신규 고용하거나 자산을 구입할 경우(시설투자) 세액공제를 제공하고, 입주기업의 자금조달 지원을 위해 주정부가 저리의 채권을 발행해주는 등의 다양한 혜택 제공
- 참고로, EZs²⁾와 RCs³⁾의 경우, 기회특구에 비해서는 매우 좁고 제한적이긴 하지만 처분소득세를 감면해주는 사항도 있었으나 큰 역할을 하지는 못했던 것으로 보임⁴⁾

❸ 셋째, 기회특구는 투자자들 입장에서 최대한 “쉽고, 단순하고, 매력적으로 느껴지도록” 설계

- 기회특구는 일부 투자금지항목을 제외하면 사실상 거의 대부분의 사항에 투자가 가능하고 갖추어야 할 요구조건도 훨씬 적고, 투자가 가능 금액의 규모나 세금감면혜택에 대한 상한 및 하한선도 없음
- 반면 EZs, ECs, RCs는 다양한 세금혜택을 제공하지만, 실제로 세금혜택을 받으려면 갖추어야만 하는 요건들이 까다로운 뿐 아니라, 상한선이나 총량적 제한 등 제약사항이 많음
- NMTC의 경우, 몇 가지 ‘승인된 유형’에 대한 투자만을 허용하는 포지티브 방식으로 운용되어 투자가 가능 폭이 좁고, 투자자들이 아무리 많은 금액을 투자해도 매년 받을 수 있는 세금혜택은 1,500만 달러까지로만 제한⁵⁾

1) 투자자들이 ‘투자펀드’를 통해 재무부가 승인한 커뮤니티 개발기관(CDEs)에 7년 장기 투자하면 해당 투자금의 최대 39%에 해당하는 연방정부소득세(Federal Income Tax) 세금공제를 제공하는 제도

2) EZ의 경우 EZ 내의 자산을 팔아서 다시 EZ 내의 자산을 사는 경우에만 적용되며, 처분소득세 감면이 아니라 유예. EZ 내 기업 주식(물적자산은 해당 없음)을 처분하는 경우 처분소득세 감면을 받을 수 있으나, EZ 내 소기업 주식을 처분해 EZ 내 다른 소기업 주식을 사는 경우로 한정. 즉, 매우 제한적.

3) RC의 경우 5년 이상 보유한 ‘RC소재 자산’을 처분할 때 처분소득세를 전액 면제해주는 혜택이 있음. 단, 저소득 낙후지역에 있는 자산을 처분하는 사람에게 처분소득세를 면제해주는 것이 이런 지역들의 재활성화에 어떤 점에서 도움이 되는지는 불명확.

4) 일례로, EZ의 처분소득세 감면에는 자산 처분 후 60일 이내에 취득해야만 감면이 가능하다는 요구조건이 있는데, EIG 2015년 보고서에서는 이를 무척 ‘부담스러운(onerous) 조건’이라고 지적하면서 이로 인해 혜택은 있지만 활성화되지는 않았다고 언급(EIG 2015, 17-18)

5) NMTC는 커뮤니티 개발기관들이 재무부에 크레디트를 신청하여 투자자들에게 이를 전달하는 구조인데, 재무부에서 발행할 수 있는 크레디트 총량이 연간 35억 달러로 한정되어 있기 때문임.

〈표 11〉 현재 미국 내에서 운용 중인 연방정부의 4대 세금감면 프로그램 비교

구분		임파워먼트존(EZs)	재활성화 커뮤니티(Rcs)	뉴마켓 세금공제(NMTC)	기회특구(OZ)
도입시점		1993년(클린턴 행정부 초기)	2000년(클린턴 행정부 말기)	2000년(클린턴 행정부 말기)	2017년(트럼프 행정부)
주관 연방기관		주택국(HUD) & 농무부(USDA)	재무부[미국 국세청(IRS)]	재무부[커뮤니티개발 재정기관(CDFI) 펀드]	재무부[미국 국세청(IRS)]
신규 고용 시 세액공제		- EZ 내 기업이 EZ 거주민 고용 시 적용. 신규 고용 1인당 매년 급여의 20%(최대 3,000달러)에 해당되는 세액공제 제공 - 기업(고용주)에게 제공되는 세액공제	급여의 15%(최대 1,500달러)에 해당되는 세액공제 제공	-	-
사용자산 구입비 세액공제		- EZ 또는 RC 내에서 기업이 사업목적으로 사용 중인 자산(장비, 가구, 설비 등)의 구입비용에 대해 최대공제허용한도에서 3.5만 달러까지 추가로 비용처리 허용 - 미국 조세법(Section 179)에 의한 사항. 2020년 12월 이전 구입자산까지만 적용	-	-	-
저리의 채권발행		주정부와 지방정부는 EZ 내 기업들의 시설투자 자금조달 대출(loan)을 위해 저리의 세금면제 채권 발행 가능. 부동산, 시설, 장비 등 물적 자산 모두에 해당	-	-	-
투자자 혜택	처분 이득세 (capital gain tax) 유예/감면	- 납세자가 EZ 내 1년 이상 보유한 자산(주식, 파트너십 지분, 물적 자산)을 처분해서 해당 처분수익을 초과하는 EZ 내 자산을 60일 이내에 취득한 경우 처분이득세 유예(rollover) - EZ 내 총자산 5천만 달러 이하 소기업 주식(stock)을 5년 이상 보유한 기업 외의 납세자가 이를 처분해서 60일 내에 EZ 내 다른 소기업 주식을 구입할 경우 처분이득세 50~60% 감면	- RC 내 5년 이상 보유자산(주식, 파트너십 지분, 물적 자산)을 처분할 경우 처분이득세 면제 2001년 구입한 자산을 5년 이상 보유해서 2010년 이전에 처분하고자 할 경우에만 적용	-	- 납세자(투자자)가 자산을 처분해서 발생한 처분수익을 기회특구펀드에 5년 이상 투자 하면, 원래 내야 했던 처분 이득세를 유예 및 10~15% 감면 10년 이상 장기 투자할 경우에는 그에 더해 나중에 투자로 얻게 될 수익을 처분할 때 내야 하는 자본소득세까지도 면제 - 폭넓은 투자가능유형(네거티브식) - 투자가능 규모, 세금감면 규모에 상한선, 하한선 없음
	그 외	-	- 각 주정부에 의해 승인받은 상업시설 재활성화 에이전시로부터 상업시설 재활성화 소요비용을 할당받은 업체가 RC 내 비주거용 상업용 건물을 신축/개축할 경우 적용 - 해당 업체는 소요비용의 절반까지 세금공제를 받을 수 있는데, 건물이 운영되기 시작하는 해에 일시에 공제받거나 해당 시점부터 120개월에 분산해서 공제 가능	- 재무부가 승인한 커뮤니티 개발 기관(CDEs)에 납세자(투자자)가 7년 이상 장기 투자 시 투자금의 최대 39%에 해당되는 연방정부소득세(Federal Income Tax) 세금공제 제공 - 투자가능 유형이 좁음 (재무부가 승인한 몇 가지 투자 유형에 한정됨) - 투자자가 받을 수 있는 세금공제 상한 존재(1,500만 달러/연)	-

주: 1) EIG(2015, 7), IRS(2004)에 제시된 내용을 토대로 필자가 각각의 프로그램에 대한 현 시점의 내용을 재확인하여 작성.

2) 위 표는 해당 프로그램으로 지정되어야만 받을 수 있는 사항만 정리한 것임. 그 외에 주정부 등에서 추가로 제공할 수 있는 사항에 대해서는 포함되지 않음.

3) ECs의 경우 EZ의 세금혜택 내용과 비교해서 연방정부가 추가적으로 제공하는 세제혜택도 없고 제공되는 혜택의 종류도 EZ보다 적다는 점에서 비교의 실익이 없어 생략함. EZ에서 제공하는 세제혜택 중 EC에도 저리의 채권발행 혜택은 제공되나, 그 외 나머지 전부는 미제공(즉, EC에는 고용 세액공제, 사용자산 구입비용 세액공제, 처분이득세 유예/감면 해당없음), 추축컨데, ECs 프로그램의 경우 연방정부에서는 입법화 근거만을 제시하고 실제로는 주정부의 주도로 운용되는 구조인 것으로 보임.

10

정책제언

윤석열 대통령 인수위원회에서 제시한 기회발전특구의 내용을 살펴보면, 종래의 특구들에서 쉽게 찾아볼 수 있는 입주기업에 대한 세제혜택(취득세 및 재산세 감면)에 더해서 양도소득세, 증여세 및 상속세 감면 혜택 등 새로운 인센티브들을 추가한 형태인 것으로 파악

지역균형발전 비전 대국민 발표(2022.4.27)에서 제시한 기회발전특구 내용

지역균형발전특별위원회는 특히 지방투자 및 기업의 지방이전 촉진과 관련하여 '기회발전특구(가칭 ODZ: Opportunity and Development Zone)'를 지역균형발전을 위한 청사진으로 제시

- 이는 기업 및 개인에게 파격적인 세제지원과 거침없는 규제특례로 지역에 기업이전을 견인함은 물론 이들이 감면받은 세금을 기회발전특구에 재투자하게 하는 플랫폼 역할을 수행
- 특구 이전 및 투자재원 마련단계: 양도소득세 이연 및 감면, 창업자에 대한 증여세 감면, 취득세 및 재산세 감면 혜택
- 특구 내 기업운영단계: 법인세 및 소득세 감면, 특구개발펀드에서의 금융소득 관련 소득세 감면, 특구 내 중소 및 중견기업의 가업승계요건 완화 혜택
- 특구 내 자산처분단계에선 자산 등의 양도소득세와 법인세, 상속세 감면 혜택을 부여

출처: 제20대 대통령직 인수위원회 2022.

윤석열정부 120대 국정과제(2022.7.22)에서 제시한 기회발전특구 내용

지자체가 투자기업과 협의하여 정한 지역을 '기회발전특구'로 지정하여 파격적인 인센티브 제공

- 이전기업에 대한 소득/법인세, 부동산 관련 지방세 감면 등 세제
- 규제 신속확인, 실증 특례, 임시허가 등 3종 특례를 적용하고, 규제특례를 국가에 사후 요청시 신속 결정
- 공장설립 등 관련 인허가 원스톱 처리, 산업기반시설 우선 설치
- 자금력이 부족한 중소 협력기업의 동반투자를 지원하기 위한 펀드 조성

주: 구체적인 세제혜택의 경우 오히려 올해 4월 대국민발표에서 제시된 내용보다도 덜 구체적.

출처: 대한민국 정부 2022, 189.

기회특구를 통해 지역민들에게 직접적인 혜택이 주어지고, 상대적으로 여건이 어려운 지역들이 기회특구로 지정될 수 있도록 기준을 마련할 필요

❶ 첫째, 기회특구펀드를 통한 투자자들이 지역민들에 대한 사회적 혜택으로 이어지게 만들 수 있는 방안을 마련하는 것이 무엇보다 중요

- 구체적인 방안으로는 현재 미국에서 조명받고 있는 재투자 메커니즘 사례(기회특구펀드 투자로 인한 수익을 지역으로 환원)와 최근 법 개정안에 제시된 사항(커뮤니티 투자우선순위 반영방안, 세금감면 규모와 커뮤니티 혜택 간의 연동방안 등)에 대해 검토 후 우리의 여건에 맞는 대안 마련 필요
- 단, 투자자들에게 더 많은 사회적 혜택을 제공하는 사업에 투자하도록 강요하거나 투자가능사업을 한정하는 식의 단편적 접근은 투자자들이 투자 자체를 꺼리게 하는 역효과를 발생시킬 수 있다는 점을 간과해서는 곤란
- 이러한 점에서도 재투자 메커니즘 사례가 가장 유효한 접근법이 될 수 있다고 판단되는데, 펀드투자라는 특성상 수익성 중심으로 운용되는 것은 어쩔 수 없는 한계로 받아들여지, 투자로 인한 혜택을 모두 투자자들만이 가져가는 것이 아니라 지역도 공유할 수 있도록 일부를 환원시키는 보완적 메커니즘에 대해 생각해 볼 필요

❷ 둘째, 기회특구 지정요건을 설정할 때 상대적으로 여건이 양호한 구역들은 최대한 적게 포함할 수 있도록 엄정한 기준을 마련할 필요

- 기회특구 지정 시에 상대적으로 여건이 양호한 구역들까지 다수 포함될 경우, 정작 자본유치가 필요한 곳들은 투자자들의 관심에서 배제될 가능성이 있기 때문

- 실제로 미국에서도 기회특구 중 여건이 상대적으로 양호한 불과 5% 구역에 전체 투자액의 87%가 집중되어 이제 와서 기존에 기회특구로 지정된 구역들 중 평균 가구소득이 국가 전체평균의 130% 이상인 지역들을 제외시키는 식의 시행착오를 겪고 있다는 점을 고려할 필요
- 단, 여건이 양호한 구역을 어떤 방식으로 포함하지 않을 것인지와 관련해서 센서스 트랙을 단위로 기회특구를 지정하는 미국과 달리 우리나라에는 작은 규모의 통계단위가 없기 때문에 우리 여건에 맞는 고민이 필요
- 이와 더불어 어떤 지역에 기회특구를 지정할 것인지에 대한 의사결정도 중요한데, 일례로 미국처럼 전국 시도에 걸쳐 기회특구를 지정하도록 할 것인지, 비수도권 시도만을 대상으로 할 것인지, 혹은 비수도권 중에서도 여건이 극히 열악한 지자체를 포함한 시도로 한정해서 기회특구를 지정하게 할 것인지 등에 대해서 많은 고민이 필요

투자자본 유치를 위해 양도소득세를 감면해주는 부분이 미국 기회특구를 직접적으로 벤치마킹한 사항인데, 미국의 경험과 시행착오를 참고하여 선택과 집중을 해야 할 필요

첫째, 우리의 기회발전특구 구상안을 보면 양도세 감면 외에도 다양한 종류의 혜택(소득·법인세, 부동산 관련 지방세 등)을 담고 있는 형태로 논의되고 있는데, 기존 특구에서 제공되는 혜택에 추가로 ‘더 많은 가짓수의 혜택’을 제공하는 데 치중하는 접근법이 과연 바람직한지는 재고할 필요

- 이미 그전의 특구들만으로도 충분히 복잡한 상태인데, 거기에 몇 가지 추가적인 기능을 더한 ‘또 다른 유형의 특구’를 추가하는 것이 과연 바람직한지라는 부분에서 드는 의문으로 다른 특구와 중복지정을 허용할 것인지, 중복될 경우 제공되는 세제혜택 간의 혼선은 어떻게 처리할 것인지 등의 복잡한 문제를 야기 가능
- 각각의 세제혜택이 제공되는 메커니즘에도 차이가 있다는 점에서도 제도 자체가 불필요하게 복잡하고 혼란스러워질 수 있다는 점도 간과해서는 곤란(예: 양도소득세는 투자자에 대한 세제혜택 메커니즘, 법인세와 취득세는 입주기업, 나머지 상속세와 증여세는 또 다른 사항 등)

❗ 실제로도 미국 기회특구도 종합선물세트 같았던 임파워먼트존(EZs)의 한계를 답습하지 않기 위해서 완전히 새로운 방식으로 단순하고 가볍게 설계

❗ 오히려 가짓수는 적더라도 명확한 정책 초점하에서 해당 목적 달성을 위해 핵심이 되는 파격적인 새로운 세제혜택만을 한데 묶는 식의 새로운 모델(a simpler, targeted approach)이 더 유효할 가능성

- 예를 들어 기회발전특구로 지정되는 구역에 대한 투자는 양도소득세뿐 아니라 「개발이익환수에 관한 법률」 등 개발부담금도 경감/면제해주는 것처럼 ‘관련성이 높은 핵심적 세제혜택만’을 묶어서 단순하되, 더 강력하게 설계하는 접근법을 고려 가능
- 이는 실제 운용 측면에서도 유리한데(예: 운영 중인 특구들과 관계 정립, 다양한 정책목표 달성을 위한 확장성 등), 단순한 형태로 가볍게 설계(free-floating)되어야만 다른 사업지구나 기존 특구와의 상충 없이(덧씌워서) 운용할 수 있다는 점 때문

둘째, 미국과 유사하게 양도소득세 감면 혜택을 준다고 하면 우리나라에서 과연 투자자들에게 충분한 유인요소가 될 수 있는지에 대해서는 제대로 따져볼 필요

- 미국에서 기회특구제도가 실제로 도입된 지 3년도 지나지 않아 방대한 규모의 민간투자 유치에 성공할 있었던 데에는 다음 두 가지 여건이 충분했다는 점에 주목: ① 투자 여력을 가진 투자자의 수가 충분했고, ② 이들이 실제로 쉽게 투자할 수 있는 기회들(기회특구펀드)이 많았다는 점
- 우리의 경우 미국에 비해 인구규모가 적고, 민간 펀드 및 주식시장도 덜 활성화되어 있는 상황인데, 우리나라의 양도소득세율은 미국보다도 높고, 다주택자일수록 더 높은 세율이 부과된다는 점에서 매력적일 수 있으나, 부동산의 경우 10년 이상 보유할 경우 양도소득세를 80% 공제해주는 제도(장기보유 특별공제)가 이미 시행 중
- 이런 여건 차를 고려해서 우리나라에 미국의 기회특구와 같은 제도가 도입될 경우 투자자들의 행동을 변화시킬 수 있는 여지는 어느 정도인지, 자본유입의 규모는 어느 정도가 될 수 있는지, 민간의 펀드 운용 능력은 충분한지 등의 기초적인 사항들에 대한 검토가 선행될 필요가 있음

참고문헌

- 대한민국 정부. 2022. 윤석열 정부 120대 국정과제. <https://www.president.go.kr/download.php?id=open&idx=313> (2022년 8월 11일 검색).
- 제20대 대통령직 인수위원회. 2022. “윤석열의 지방시대, 공정·자율·희망을 기치로 첫 발진”, 4월 27일. 보도자료. <http://www.president.go.kr/download.php?id=history&idx=563> (2022년 8월 11일 검색).
- JTBC 뉴스. 2022. 대통령직 인수위, 지역균형발전 비전 및 국정과제 발표. 4월 27일. https://www.youtube.com/watch?v=LS3Lix_8FgE (2022년 8월 4일 검색).
- Americans for Financial Reform. 2022. Letters to Congress: 26 Organization Urge Enactment of the Opportunity Zones Reform Act. <https://ourfinancialsecurity.org/2022/05/letters-to-congress-26-organization-urgeenactment-of-the-opportunity-zones-reform-act/> (2022년 6월 22일 검색).
- Bloomberg. 2020. The Biggest Problem With Opportunity Zones. June 26. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-06-25/opportunity-zones-don-t-work-can-they-be-fixed> (2022년 8월 4일 검색).
- CEA(The White House Council of Economic Advisers). 2020. The impact of Opportunity Zones: An Initial Assessment. https://www.rd.usda.gov/sites/default/files/ImpactofOpportunityZones_082020.pdf (2022년 8월 3일 검색).
- Coffman, J. C., Campbell, M. S., Ziegler, E. E., Butler, S. B., and Thomas, P. W. 2022. Opportunity Zone Reform: The Opportunity Zones Transparency, Extension, and Improvement Act, April 20. <https://frostbrowntodd.com/opportunity-zone-reform-the-opportunity-zones-transparency-extension-and-improvement-act/> (2022년 6월 22일 검색).
- EIG(Economic Innovation Group). 2015. Unlocking Private Capital to Facilitate Economic Growth in Distressed Areas. Economic Innovation Group. <https://eig.org/wp-content/uploads/2015/04/Unlocking-Private-Capital-to-Facilitate-Growth.pdf> (2022년 8월 3일 검색).
- _____. 2018a. Opportunity Zones: The Map comes into Focus. June 15. <https://eig.org/opportunity-zones-map-comes-focus/> (2022년 6월 22일 검색).
- _____. 2018b. Opportunity Zones: A New Economic Development Tool for Low-Income Communities – Guidance for Governors. <https://eig.org/wp-content/uploads/2018/02/Guidance-for-Governors-FINAL.pdf> (2022년 6월 22일 검색).
- _____. 2019a. Opportunity Zones: A new incentive for investing in low-income communities. <https://eig.org/wp-content/uploads/2019/10/Opportunity-Zones-Fact-Sheet.pdf> (2022년 6월 22일 검색).
- _____. 2019b. Opportunity Zones: Investments. <https://eig.org/wp-content/uploads/2021/10/OZ-Investments-Factsheet.pdf> (2022년 6월 22일 검색).
- _____. Map of all Opportunity Zones. <https://eig.org/opportunity-zones/facts-figures/#mapopportunityZones> (2022년 6월 22일 검색).
- Fikri, K., Lettieri, J., and Newman, D. 2021. Opportunity Zones: State of the Marketplace. Economic Innovation Group.
- FORBES. 2018a. An unlikely group of billionaires and politicians has created the most unbelievable tax break ever. July 18. <https://www.forbes.com/sites/forbesdigitalcovers/2018/07/17/an-unlikely-group-of-billionaires-and-politicians-has-created-the-most-unbelievable-tax-break-ever/?sh=22756e531485> (2022년 8월 3일 검색).
- _____. 2018b. Opportunity Zones may create more opportunities for investors and syndicators than distressed communities. August 20. <https://www.forbes.com/sites/stevenrosenthal/2018/08/20/opportunity-zones-may-help-investors-and-syndicators-more-than-distressed-communities/> (2022년 6월 22일 검색).
- _____. 2019. What you need to know about Opportunity Zones. May 30. <https://www.forbes.com/sites/morgansimon/2019/03/30/what-you-need-to-know-about-opportunity-zones/?sh=330a62f86ae2> (2022년 6월 22일 검색).
- _____. 2022. Review of ‘Only The Rich Can Play’ by David Wessel. May 8. <https://www.forbes.com/sites/peterjreilly/2022/05/08/review-of-only-the-rich-can-play-by-david-wessel/?sh=91d6f43c7250> (2022년 6월 22일 검색).
- GAO(United States Government Accountability Office). 2021a. Opportunity Zones: Data on Investment Activity and IRS Challenges Ensuring Taxpayer Compliance. GAO-22-104019. November 16. <https://www.gao.gov/products/gao-22-105526> (2022년 8월 4일 검색).
- _____. 2021b. Opportunity Zones : Census Tract Designations, Investment Activities, and IRS Challenges Ensuring Taxpayer Compliance. GAO-22-104019. October 7. <https://www.gao.gov/assets/gao-22-104019.pdf> (2022년 6월 22일 검색).
- HUD(Dept of Housing and Urban Development). 2022. Opportunity Zones Overview and Updates San Diego Promise Zone. Housing Affordability Working Group Meeting. https://www.sandiego.gov/sites/default/files/hud_oz_sdpz_housing_affordability_wg_2022_01.13.pptx_1.pdf (2022년 8월 3일 검색).

- IRS(Internal Revenue Service). 2004. Tax Incentives for Distressed Community. <https://www.irs.gov/pub/irs-prior/p954-2004.pdf> (2022년 6월 22일 검색).
- _____. 2019. Investing in Qualified Opportunity Funds. <https://www.irs.gov/credits-deductions/businesses/invest-in-a-qualified-opportunity-fund> (2022년 8월 4일 검색).
- _____. 2020. Investing in Qualified Opportunity Funds; Correction. Federal Register.
- _____. Opportunity Zones. <https://www.irs.gov/credits-deductions/businesses/opportunity-zones> (2022년 6월 22일 검색).
- Joe's Vision-Joe Biden for President: Official Campaign Website. <https://joebiden.com/joes-vision/> (2022년 8월 16일 검색).
- Kennedy, P. and Wheeler, H. 2021. Neighborhood-Level Investment from the U.S. Opportunity Zones Program: Early Evidence. Working Paper April 15. https://static1.squarespace.com/static/57a3c0fcd482e9189b09e101/t/607893b915858d7bd0d198ba/1618514881004/oz_kennedy_wheeler.pdf (2022년 6월 22일 검색).
- MSHDA(Michigan State Housing Development Authority). <https://michigan.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=8b1413d59b8d420faaf5217a5ab52851> (2022년 6월 22일 검색).
- Newman, D. and Fikri, K. 2021. A First-of-its-Kind Exploration of Ohio's Opportunity Zone Investments. EIG Analysis May 20. <https://eig.org/a-first-of-its-kind-exploration-of-ohios-opportunity-zone-investments/> (2022년 6월 22일 검색).
- New York Times. 2019. How a Trump Tax Break to Help Poor Communities Became a Windfall for the Rich. August 31. <https://www.nytimes.com/2019/08/31/business/tax-opportunity-zones.html> (2022년 8월 3일 검색).
- _____. 2021. Biden Administration Debating How to Overhaul a Trump-Era Tax Break. April 20. <https://www.nytimes.com/2021/04/21/business/biden-trump-opportunity-zones.html> (2022년 8월 4일 검색).
- Novogradac, M. 2021. Opportunity Funds Investment Report: \$15 Billion in Equity by End of 2020. <https://www.novoco.com/notes-from-novogradac/opportunity-funds-investment-report-15-billion-equity-end-2020> (2022년 6월 22일 검색).
- _____. 2022. Bullish Opportunity Zones Equity Raising Continues Despite End of Basis Step-Up Benefit. <https://www.novoco.com/notes-from-novogradac/bullish-opportunity-zones-equity-raising-continues-despite-end-basis-step-benefit> (2022년 8월 16일 검색).
- Reilly, R. and Fikri, K. 2020. Impact Investing in Opportunity Zones. EIG OZ Webinar series. August 27. <https://eig.org/eig-oz-webinar-series-impact-investing-in-opportunity-zones/> (2022년 6월 22일 검색).
- Scott, T. 2017. Senator Scott Introduces the Bipartisan Investing in Opportunity Act. February 2. <https://www.scott.senate.gov/media-center/press-releases/senator-scott-introduces-the-bipartisan-investing-in-opportunity-act> (2022년 8월 4일 검색).
- _____. 2019. Scott, Grassley, Colleagues Introduce Expanded Bill on Opportunity Zone Reporting Requirements. December 6. <https://www.scott.senate.gov/media-center/press-releases/scott-grassley-colleagues-introduce-expanded-bill-on-opportunity-zone-reporting-requirements> (2022년 8월 4일 검색).
- S.4065-117th Congress (2021-2022): Opportunity Zones Transparency, Extension, and Improvement Act. April 7. <http://www.congress.gov/> (2022년 8월 4일 검색).
- Theodos, B., Gonzalez-Hermoso, J. and Meixell, B. 2020. The Opportunity Zone Incentive Isn't Living Up to Its Equitable Development Goals. Here Are Four Ways to Improve It. June 17. <https://www.urban.org/urban-wire/opportunity-zone-incentive-isnt-living-its-equitable-development-goals-here-are-four-ways-improve-it> (2022년 8월 4일 검색).
- Ways and Means Committee. 2021. Hearing on The Opportunity Zone Program and Who It Left Behind. November 9. <https://waysandmeans.house.gov/sites/democrats.waysandmeans.house.gov/files/documents/OV-6%20Transcript.pdf> (2022년 6월 22일 검색).
- Wessel, D. 2021a. Opportunity Zones: Statement of David Wessel before the subcommittee on Oversight Ways & Means Committee U.S. House of Representative. November 16. Hutchins Center on Fiscal & Monetary Policy at Brookings. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2021/11/Wessel-testimony_11.16.21.pdf (2022년 6월 22일 검색).
- _____. 2021b. Only the rich can play: How washington works in the new gilded age. PublicAffairs.