

국토정책 Brief

국토연구원에서 수행한 주요 연구과제의 핵심 내용과 정책제안 등을 압축해 국민께 알려드리고자 하는 발간물입니다.

2023. 9. 4.
No. 931



발행처 국토연구원
발행인 심교언
www.krihs.re.kr

박정은 도시재생연구센터장

유사 특구제도 종합 비교·분석을 통한 효율적 특구제도 운영방안

주요 내용

- (현행 특구제도) 1980년대부터 시작된 우리나라 특구제도 변화과정을 고찰한 뒤 제도목적, 추진방식, 대상 등에 따라 유형화하고 제도의 '효율적 활용' 관점에서 토지이용 관련 규제 완화가 포함된 세 가지 제도(혁신지구, 투자선도지구, 혁신성장진흥구역)에 대해 심층분석 실시
 - 3개 제도의 도입목적 등은 명확한 차이가 있으나 조성방식과 지원수단은 유사하게 설계되어 있기 때문에 대상지역이 유사할 경우(예: 역세권 등) 제도 간 중복 가능성을 배제하기 어려움
- (도입예정 특구제도) 신규 도입예정인 2개 제도(도심융합특구, 기회발전특구)와 기존 제도 비교·분석
 - 도심융합특구는 현행 유사 특구제도와 적용대상(5개 광역시 한정), 기회발전특구는 추진방식(수도권 지방이전) 측면에서 차별적임
- (특구제도 종합 분석) 기존 및 도입예정 제도 모두 법적으로 파악 가능한 제도로입목적 등은 차별적이나 추진방식, 지원제도는 유사함을 확인(적용사례 분석 결과 도입기능·시설도 유사)
 - 추진방식: 융복합거점을 조성하는 방향으로 전환되고, KTX 등 역세권 등에 집중되고 있어 중복가능성이 존재하며, 건축 관련 규제완화사항이 공통적으로 포함되어 있어 기존 도시관리제도와 상충 가능성 존재
 - 도입기능: 거점조성을 위해 산업, 업무·상업, 주거, 문화·여가 등의 기능은 공통적으로 포함

정책방안

- ① (신규 제도로입 단계) '기존 제도와와의 정합성 확보', '유사 제도 간 중복 최소화' 기본원칙 견지
- ② (제도활용 단계) 정책방향에 따라 특구제도를 신규로 추가하기보다 부처 간 협업 등을 통해 기존 제도연계(예: 범부처적 지역경제 활성화, 균형발전 등을 위한 '기존 제도 간 연계 또는 패키지화' 등)
 - 현재 제도는 대부분 조성 단계에 집중하고 있으나 향후에는 특구가 지속가능하게 당초 목적을 수행해 나갈 수 있도록 조성뿐만 아니라 운영·관리 단계까지 반영한 제도설계가 핵심
- ③ (특구제도 효율적 운영방안) ① 도입목적 명확화(지원수단 차별화), ② 적용대상 차별화, ③ 지원수단 정당성(토지이용규제 완화 적정성) 확보, ④ 추진방식 효율성(부처 간 협업) 극대화 원칙 적용 필수

01. 특구제도 변천과정과 특성

지역경제 활성화를 위한 특구에서 시작하여 최근에는 토지이용 복합화 및 혁신거점 조성을 위한 제도로 변화

- 2010년대 이전까지는 지역경제 활성화를 위한 경제자유구역제도 등의 특구가 주를 이루었으며, 주변과 조화를 이루면서도 특색 있는 개발을 유도하기 위한 계획단위 통합적 개발수단으로서의 특구제도 도입
- 2010년 이후 최근까지는 이전과 달리 토지이용 복합화를 통한 혁신거점 조성 등을 위해 도시재생혁신지구와 같은 특구제도 도입 및 운영 움직임이 활발

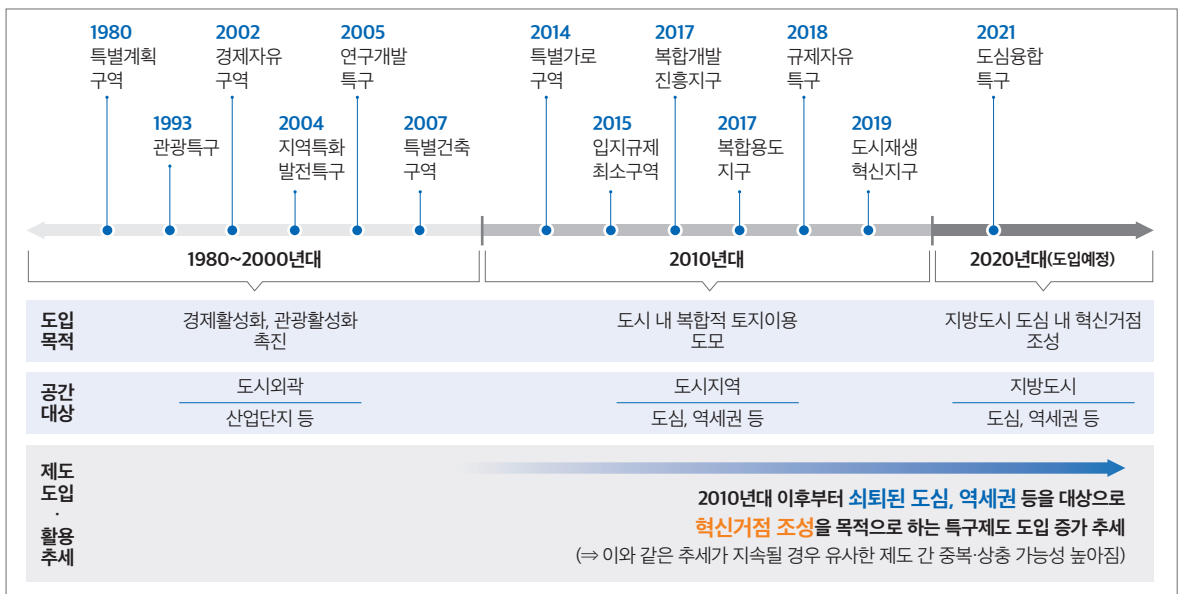
표 1 시기별로 살펴본 우리나라 특구제도

도입시기	특구제도	근거법
1980~2000년대	특별계획구역(1980년)	「건축법」
	관광특구(1993년)	「관광진흥법」
	경제자유구역(2002년)	「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」
	지역특화발전특구(2004년)	「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」
	연구개발특구(2005년)	「대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법」
2010년대	특별건축구역(2007년)	「건축법」
	특별가로구역(2014년)	「건축법」
	입지규제최소구역(2015년)	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
	복합개발진흥지구(2017년)	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
	복합용도지구(2017년)	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
2020년대(예정)	규제자유특구(2018년)	「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」
	도시재생혁신지구(2019년)	「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」
	도시융합특구(2021년 의원입법 발의)	「도시융합특구 조성 및 육성에 관한 특별법안」

공간적 범위는 과거 연구-산업단지 조성을 위한 외곽지역에서 최근에는 혁신거점 조성을 위한 도심, 역세권으로 변화

- 2010년대 이전에는 관광특구, 연구개발특구, 경제자유특구 등 도시 외곽을 중심으로 하는 대규모 단지 조성을 위한 특구였다면, 2010년대 이후부터 현재까지는 쇠퇴한 도심, 역세권 등을 대상으로 복합거점을 조성하는 특구제도 도입이 활발
- 현재와 같이 도심, 역세권 등을 대상으로 하는 특구제도 도입 추세가 지속될 경우 대상, 도입목적과 추진방식 측면에서 특구제도 간 중복 발생 가능성은 높아질 것으로 예상

그림 1 우리나라 특구제도 변천과정 종합 분석



02. 현행 유사 특구제도 비교·분석

유사 특구제도 종합 비교·분석의 필요성과 의의: 유사 특구제도 증가로 인한 현장 혼란 발생 가능성을 사전에 예방

- 최근 유사한 제도가 사업부처, 개별법마다 도입되다보니 제도와 사업 등이 각각 어떤 대상에, 어떤 목적으로 적용 가능한 것인지 유사 제도 간 특성 파악이 어려워 현장에서는 혼란이 발생
- 콘텐츠 발굴 및 활성화를 위한 특구의 경우 뚜렷한 제도 간 중복 문제는 발견하기 어려우나, 단지 조성 등 공간을 대상으로 하는 특구는 제도 간 중복 문제가 발생할 가능성이 높기 때문에 더욱 신중히 접근할 필요

도입목적별 현황 및 특성: 총 24개 특구제도 도입·운영 중

- (지역경제 활성화 및 기업·산업 유치목적) 산업통상자원부, 중소벤처기업부 등에서 운영 중인 16개 특구제도가 해당되며 대부분 특별법 제정을 통해 운영 중
- (토지이용 복합화 및 혁신거점 조성) 주로 국토교통부에서 소관하고 있는 8개 제도가 해당되며, 이들은 대부분 일반법에 포함되어 운영 중

적용대상 공간별 현황 및 특성: 대도시 및 지방중소도시, 산업단지 및 도심 등에 적용

- (대도시 or 지방중소도시) 지역특화발전특구, 투자선도지구 등은 광역시·도를 대상으로 한정
- 이외 제도는 대도시 또는 지방중소도시 등 특정 대상을 타깃으로 설정하고 있지 않음
- (산업단지 or 도심) 대다수 특구제도가 산업단지, 기업, 대학 등이 밀집한 지역 또는 집적화가 필요한 곳을 대상으로 하고 있음을 확인할 수 있으며 연구개발특구, 산학융합지구 등이 대표적

지원대상별 지원사항 현황 및 특성

사업시행자 중심 조세, 규제 완화, 재정 지원 포함

- 사업시행자 중심의 특구제도로는 도시재생혁신지구, 지역특화발전지구, 벤처기업육성촉진지구, 신기술창업 집적지역, 관광특구, 문화산업진흥지구 등이 해당(<표 2>의 파란색 부분)
- 도시재생혁신지구는 인허가절차 간소화, 입지규제최소구역 지정효과 등을 포함하고 있으며 이와 함께 특구조성 관련 조세, 부담금 감면뿐만 아니라 재정 지원을 패키지로 마련
- 벤처기업육성촉진지구, 신기술창업집적지역, 관광특구, 문화산업진흥지구 등에서도 조세, 규제 완화, 재정 지원을 동일하게 패키지로 하여 마련하고 있으나, 공장설립 관련 특례, 옥외 광고물 허용 등에 대한 규정을 포함한다는 점에서 도시재생혁신지구 등 특구제도와 차별성이 있음

사업시행자 및 입주기업 대상 조세, 규제 완화, 재정 지원 모두 포함

- 사업시행자와 입주기업 모두를 대상으로 조세, 규제특례, 재정 지원 등 패키지형 지원제도를 마련한 특구는 투자선도지구, 경제자유구역, 외국인투자지역, 자유무역지역, 국가혁신융복합단지, 연구개발특구, 과학비즈니스벨트, 첨단의료복합단지 등이 해당(<표 2>의 노란색 부분)

유사 특구제도 특성 분석종합

- 24개에 달하는 특구제도는 도입목적, 지원대상(사업시행자, 입주기업 등)에 따른 차별성이 있음을 확인
- 반면, 대부분의 특구제도에서 사업시행자 또는 입주기업에 대한 지원사항은 유사한 것으로 나타남
- 다양한 특구제도를 운영하는 것은 도입목적과 대상에 맞는 맞춤형 정책을 추진한다는 점에서 장점을 가지고 있으나, 적용 대상이 도심, 역세권 등으로 중복되거나 건축 관련 규제 완화가 적용되는 경우는 기존 도시관리 제도와 상충할 가능성이 높다는 점이 단점

표 2 유사 특구제도 특성 종합 비교·분석

제도명	사업시행자			입주기업 등		
	조세, 부담금 감면	규제 완화	재정 지원 (기반시설 설치 등)	조세, 부담금 감면	재정 지원 (시설사용료 등)	기타
특별계획구역	-	• 별도의 지구단위계획 수립 또는 반영/결정	-	-	-	-
특별건축구역	-	• 건축물 용적률, 건폐율, 높이제한 등 완화 등	-	-	-	-
특별가로구역	-	• 건축물 용적률, 건폐율, 높이제한 등 완화 등	-	-	-	-
입지규제 최소구역	-	• 부설주차장 설치 완화, 심의위원회 공동 개최	-	-	-	-
(복합) 개발진흥지구	-	• 지구단위계획 수립	-	-	-	-
복합용도지구	-	• 조례에 따른 건축물 건축	-	-	-	-
도시재생 혁신지구	- (산단 의제로 지원)	• 지정효력(입지규제최소지역 등) • 인허가, 건축규제 완화 • 통합심의 • 중복지정 등	• 기반시설 설치 등 지원(250억 원)	- (산단 의제로 지원)	-	-
투자선도지구	• 5년간 법인세 감면 • 소득세, 재산세, 취득세 감면	• 인허가의제, 용적률-건폐율 완화, 특별건축구역 지정 • 주택공급 특례 등	• 기반시설 설치 지원	• 법인세, 재산세, 취득세 감면	• 용지매입비 용자 양성·활용비 • 토지 등 임대료 감면 • 편의시설 설치비 등	• 직업능력 개발훈련 비용 등
혁신성장 진흥구역	-	• 입지규제최소구역으로 지정된 것으로 간주	-	-	• 기술개발비, 전문인력 양성·활용비 • 연구개발 시설·장비 확충 등	-
산학융합지구	-	• 입지기준 완화(업무시설 설치)	-	-	• 교육, 연구개발비 출연 또는 보조	-
경제자유구역	-	• 외국교육·의료기관 설립 • 분양가상한제 배제 등	• 진입도로, 간선도로, 공원 국고지원 • 외국교육기관 자금 지원	• 법인세-소득세, 취득세-재산세 면제, 지방세 감면 • 관세 감면	-	• 국공유지 임대 및 임대료 감면
외국인투자지역	-	• 의무고용 배제 • 수도권 규제 완화	• 용수시설 국고 지원	• 관세 감면	-	• 국가·지자체 일괄 매입 후 임대
자유무역지역	-	<외투기업국한 특례> • 의무고용 배제, 교통유발부담금 면제	• 기술개발활동 등 자금 지원	• 법인세 및 소득세, 지방세의 경우 상동 • 관세 면제	-	• 부지 공공 일괄 매입 후 저가임대
국가혁신 융복합단지	-	• 국가혁신융복합단지의 전부·일부를 규제자유특구로 신청 시 우선하여 규제자유특구위원회 안건 상정	• 지자체 보조금 지원	• 지방세 감면	-	• 지역별 특화분야에 따라 프로그램 지원
연구개발특구	-	• 국가산단의제 • 외국인학교 설립운영, 외국인진료병원 지정운영	• 기술사업화 지원 • 외국인학교 지원	• 법인세-소득세 3년간 감면, 재산세 감면 • 취득세 면제	-	• 국공유지 임대 (~50년)
(강소연구 개발특구)	-	• 개발행위 의제처리 및 기반시설 국비 지원	-	• 세금 및 부담금 감면	-	-
과학비즈니스 벨트	-	• 거점지구 일부를 특별건축구역으로 지정 가능	• 외국인학교 설립 및 운영 지원	• 국세, 지방세 감면	• 교육시설, 주택 등 설치 비용 지원	• 국공유재산 임대료 감면 • 국공유재산 우선사용 등
규제자유특구	• 조세 감면 • 부담금 감면: 개발부담금 등	• 허용 건축물 범위 조정 • 특별건축구역 지정 • 인·허가 절차 간소화 • 예비타당성 조사 특례	-	• 기업 주식 보유비용 별도 규정 가능	• 재정 지원 • 연구원 휴직기간 부여	-
지역특화발전 특구	-	• 59개 개별법에서 정한 129개 규제특례 적용(일반(62개), 토지이용(53개), 권한이양(14개) 등)	-	-	-	• 특화전략별 선택적 규제특례 부여
벤처기업육성 촉진지구	• 부담금 면제: 개발부담금 등	• 실험실공장에 대한 특례 • 창업보육센터 입주 벤처·창업 기업 특례	• 벤처기업, 벤처기업집적시설 설치 재정 지원	-	-	-
신기술창업 집적지역	• 부담금 면제: 개발부담금 등	• 실험실공장에 대한 특례 등	• 집적시설 설치 관련 재정 지원	-	-	-
관광특구	-	• 시설, 옥외광고물 허용	• 문화, 체육, 교통, 주차시설 등 조성 지원	-	-	-

제도명	사업시행자			입주기업 등		
	조세, 부담금 감면	규제 완화	재정 지원 (기반시설 설치 등)	조세, 부담금 감면	재정 지원 (시설사용료 등)	기타
문화산업진흥지구	<ul style="list-style-type: none"> • 각종 부담금 면제, 세제 지원 • 장비, 설비, 부품 등 관세 감면 	<ul style="list-style-type: none"> • 인허가 의제 	-	-	-	-
첨단의료복합단지	-	<ul style="list-style-type: none"> • 의료연구개발, 의약품 제조 관련 규제 특례 	<ul style="list-style-type: none"> • 도로 등 기반시설 설치 우선 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 법인세·소득세, 취득세·재산세 면제 	<ul style="list-style-type: none"> • 산업 기반자금 용자, 부대시설 설치 및 운영 자금 지원 • 고용보조금, 교육훈련보조금 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 국공유지 임대 • 공동연구 개발사업 지원

자료: 관련 근거법을 참고하여 저자 작성.

03. 효율적 활용 관점에서 현행·추진예정 제도 분석

‘효율적 특구제도 활용’의 정의

- 현재 다수의 특구제도가 도입목적과 적용대상에 따라 이미 다양화되어 도입·운영 중에 있기 때문에 향후에는 기존 제도 등과의 차별성과 연계성 확보 등을 고려한 ‘효율적’ 활용방안에 대한 고려가 필수적
- (정의) 첫째, 도입단계에서는 도입목적과 필요성에 따라 다양한 제도도입은 가능하나 가급적 기존 제도와의 차별성을 고려하여 필요한 경우에 한하여 신규로 도입하고, 둘째, 활용단계에서는 범부처적으로 대응하는 것

도시관리 측면의 규제 완화가 포함된 유사 특구제도 심층분석

심층분석 대상 특구제도: 도시재생혁신지구, 투자선도지구, 혁신성장진흥구역, 도심융합특구

- 앞서 살펴본 특구 중에서 인허가 절차 간소화, 용적률 및 건폐율 완화, 건축 관련 규제 완화 등 도시관리적 측면에서의 규제 완화가 포함된 특구제로는 도시재생혁신지구, 투자선도지구, 혁신성장진흥구역 등이 해당
- 이에 추가적으로 신규 도입예정인 유사 제도로 도심융합특구를 포함하여 총 네 가지 제도에 대해 심층분석 실시

지정목적: 도시 내 복합혁신공간 조성으로 유사

- 도심융합특구, 투자선도지구, 혁신성장진흥구역 등 현행 제도와 신규 도입예정인 도심융합특구는 모두 복합혁신공간 조성을 목적으로 하고 있음
- 그러나 현행 제도는 세부 목적, 대상 등에서 차이가 있기 때문에 차별성이 있다고 할 수 있으나 새로 도입예정인 도심융합특구의 경우 목적 자체만으로는 도시재생혁신지구와 유사한 것으로 나타남

대상지역: 대상지역과 지정규모 차별적

- 도입예정인 도심융합특구는 현행 제도인 도시재생혁신지구와 가장 유사한 목적을 가지고 있으나 대상지역, 지정규모 등은 차별적임
- 도시재생혁신지구는 쇠퇴지역에 지정 가능하며 최근 법 개정을 통해 50만㎡ 이내에서 200만㎡ 이내로 범위가 확대. 도심융합특구는 지방대도시(5개) 대도심으로 대상을 한정하고 있으며 별도의 면적규정은 없음

사업시행자 지원: 세부 지원사항 유사

- 제도도입목적 등은 상이하지만 지원사항과 관련하여서는 대부분의 특구제도가 인·허가의제, 주택공급특례, 재정 지원 등을 공통적으로 포함하고 있어 차별성을 찾아보기 어려움

입주기업 등 지원: 지정목적에 따라 지원주체 차별적

- 투자선도지구와 혁신성장진흥구역의 경우 입주기업 등에 대한 다양한 지원사항 포함
- 반면, 도시재생혁신지구와 신규 도입예정인 도심융합특구는 재산세, 취득세 등 세금감면사항 중심으로만 포함되어 있음

표 3 심층 분석대상 특구제도 종합 분석

구분		도시재생혁신지구	투자선도지구	
근거법		·「도시재생법」	·「지역개발 및 지원에 관한 법률」	
지정목적		· 쇠퇴지역 내 도시기능을 집적하여 재생 촉진	· 지역의 성장거점으로 육성, 민간투자 활성화 촉진	
규모		· 1만~20만㎡ 권장(법상 기준 200만㎡ 이하)	· (낙후형) 3만㎡ 이상(성장촉진, 특수상황지역) · (거점형) 10만㎡ 이상	
대상지역		① 「도시재생법」상 도시재생활성화지역 요건 충족지역 ② 지역거점을 조성할 필요가 있는 지역 등	· 지역 성장거점(수도권 등 제외)	
사업내용		· 산업·상업·주거 등 기능 집적	· 산업단지, 물류/유통단지, 관광단지, 역사관광개발사업 등	
부지 확보		· 시행자가 전부를 사용할 수 있는 소유권 등 권원 확보	· 2/3 이상 토지 확보 & 1/2 이상 동의 & 공공 필요성 인정	
사업 시행자	대상	· 지자체 · 공공기관, 지방공사 · 공공, 공공기관, 공기업, 주택도시보증기금 등이 총 지분의 50% 초과 출자한 법인	· 국가/지자체 · 공공기관, 지방공사 · 공공, 공공기관, 지방공사 등이 설립한 법인 · 지역개발사업구역 내 토지소유자가 설립한 조합 · 민간투자자	
	세 금 감 면	법인세/ 소득세	-	· 5년간 25~50%, 3년 50%, 2년 25% 감면
		재산세	· 산업단지 지정 의제로 감면	· 최대 50% 감면
		취득세	· 산업단지 지정 의제로 감면	· 최대 50% 감면
	부담금 등	-	· 농지보전부담금, 대체산림자원조성비 감면	
	기반시설 지원	· 기반시설 설치 등 지원(250억 원 이내)	· (발전촉진형(낙후형))기반시설 설치 지원(100억 원) *거점육성형 사업당 50억 원 이내, 낙후도에 따라 보조금 인상 가능	
규제 완화	· 지정효력(입지구제최소지역, 산단 등 10종) · 인허가 의제(35종) · 도시재생인정사업(11종) · 건축규제 완화(건폐율/용적률, 주차장 설치 등) · 입지구제최소구역 지정 · 통합심의(8종) · 이주민 특별조치, 주택공급 특례, 중복지정 가능 · 기금 지원(주택도시보증기금 출자(20% 한도) 및 용자(50% 한도))	· 국제법 적용 특례(건폐율/용적률 법상 최대한도까지 완화) · 특별건축구역 지정 · 주택공급 특례 · 인허가의제(임대전용산단 지정, 관광특구 지정, 문화산업진흥지구 지정 등) · 학교·교육과정 특례, 의료시설 특례, 체육시설 설치 특례 · 광역교통개선대책 특례 · 원형지 공급 특례 등 총 62종		
입주 기업 등 지원	세 금 감 면	법인세/ 소득세	-	· 5년간 50~100%(창업·신설~'21년까지)
		재산세	· 산업단지 지정 의제로 재산세 감면	· 최대 50%(창업·신설~'22년까지)
		취득세	· 산업단지 지정 의제로 재산세 감면	· 최대 50%(창업·신설~'22년까지)
	자금 지원	-	· 용자매입비 용자, 토지 등 임대료 감면 등 지원 · 입주기업 의료시설, 교육시설 등 편의시설 설치비용 · 직업능력개발훈련 비용 지원, 관광진흥개발 기금 대여/보조	
기타(지원제도)	· 국공유재산 활용 *수의계약, 20년 사용/영구시설물 축조, 임대·운영 가능	· 국공유재산 임대/매각(임대료 20% 이내 감면) · 입주기업 건축, 세무, 민원사무, 투자유치 일괄처리 지원		
구분		혁신성장진흥구역	도심융합특구 (입법예정)	
근거법		· 「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」 ※ 입지구제최소구역과 투자선도지구 지정과 동일 특례	· (가칭) 도심융합특구 조성 및 육성에 관한 특별법안 *강준현 의원 등 13인('21.5.31)의안번호2110469)	
지정목적		· 스마트도시산업의 창업을 지원하고 투자를 촉진	· 지방도시 도심에 산업·주거·문화 등 고밀도 복합 혁신공간 구축	
규모		· 부산(277만 3천㎡), 세종(274만 1천㎡) 등 (두 곳 모두 스마트시티 국가시범도시 전체에 지정)	· 대구(약 98만㎡), 광주(약 85만㎡), 대전(약 124만㎡), 부산(약 191만㎡)	
대상지역		· 국가시범도시의 전부 또는 일부 지역(현 부산 및 세종)	· 지방대도시(광역시 5곳) 도심	
사업내용		· 7대 혁신산업 육성사업, 데이터 기반 도시 운영사업 등	· 산업·주거·문화 등 복합 인프라 조성사업, 혁신공간 조성사업 등	
부지 확보		· 2/3 이상 토지 확보 & 1/2 이상 동의 & 공공필요성 인정	-	
사업 시행자	대상	· 국가/지자체 · 공공기관, 지방공사 · 지역개발사업구역 내 토지소유자가 설립한 조합 · 공공, 공공기관, 지방공사 등이 설립한 법인 · 민간투자자	· 지자체 · 공공기관, 지방기업 · 공공, 공공기관, 공기업 등이 총 지분의 50% 초과 출자한 법인	
	세 금 감 면	법인세/ 소득세	· 5년간 25~50%, 3년 50%, 2년 25% 감면	· 감면
		재산세	· 최대 50% 감면	· 감면
		취득세	· 최대 50% 감면	· 감면
	부담금 등	· 농지보전부담금, 대체산림자원조성비 감면	· 개발부담금, 농지보전부담금 등 감면	
	기반시설 지원	· (발전촉진형(낙후형))기반시설 설치 지원(100억 원) *거점육성형 사업당 50억 원 이내, 낙후도에 따라 보조금 인상 가능	· 기반시설 설치 지원 · 공공지원건축물 설치비, 운영비 지원 등	
규제 완화	· 입지구제최소구역 지정 · 혁신성장진흥구역은 투자선도지구로 지정된 것으로 간주 (동일적용)	· 지정효력(경관계획, 도시·군기본계획 등 18종 계획 수립·변경·확정·승인 등) · 인허가 의제(건축협의, 골재채취, 주택건설사업계획 승인, 도시재생혁신지구시행계획 인가 등 총 36종)		
입주 기업 등 지원	세 금 감 면	법인세/ 소득세	· 5년간 50~100%(창업·신설~'21년까지)	· 감면
		재산세	· 최대 50%(창업·신설~'22년까지)	· 감면
		취득세	· 최대 50%(창업·신설~'22년까지)	· 감면
	자금 지원	· 용자매입비 용자, 토지 등 임대료 감면 등 · 입주기업 의료시설, 교육시설 등 편의시설 설치비용 · 직업능력개발훈련 비용 지원, 관광진흥개발 기금 대여/보조	· 공동이용시설 사용료 감면	
기타(지원제도)	· 국공유재산 임대/매각 · 입주기업 건축, 세무, 민원사무, 투자유치 일괄처리 지원	· 국공유재산 활용(수의계약으로 매각/대부/양여 가능)		

자료: 관련법 및 의원입법 발의안(강준현 의원 발의안 기준) 등을 참고하여 저자 작성.

규제 완화: 사업시행자 대상 규제완화사항은 대체로 유사

- 사업시행자 대상 규제완화사항을 살펴보면, 건폐율·용적률 완화 등 「국토계획법」 적용 특례, 각종 인허가 의제 등을 공통적으로 포함
- 도시재생혁신지구의 경우 입지규제최소구역 결정, 지구단위계획구역 및 지구단위계획 결정, 국가·일반 및 도시첨단산업단지의 지정을 받은 것으로 간주되며 35개 항목의 인허가 등 의제가 가능
- 투자선도지구는 임대전용산업단지 지정, 관광특구 지정 및 고시, 문화산업진흥지구 지정 및 공고 등이 진행된 것으로 간주되며, 건폐율 및 용적률에 대한 특례와 주택공급에 대한 특례를 부여
- 혁신성장진흥구역은 입지규제최소구역 지정이 진행된 것으로 간주되며 이뿐만 아니라 입지규제최소구역의 계획수립기준 및 면적 등을 대통령령으로 정하는 바에 따라 달리 적용이 가능. 혁신성장진흥구역으로 지정된 지역은 투자선도지구로 지정된 것으로 간주

조성(추진 중) 사례 비교·분석

- 도입목적, 대상 등의 차별성은 있으나 적용되는 공간과 지원수단은 유사한 점이 있어 실제 적용 결과 나타나는 차이를 살펴보기 위해 각 제도별 한 곳씩 사례분석 실시
- 4개의 사례는 모두 공통적으로 복합거점 조성방식으로 산업, 문화, 복지, 주거, 교통 등 다양한 기능이 집적된 형태이며 규모는 모두 다르지만 도입되는 기능 및 시설은 유사함을 확인
- 규모는 도시재생혁신지구가 가장 소규모이나 최근 제도개선을 통해 도시재생혁신지구도 200만㎡까지 조성이 가능하기 때문에 규모 면에서의 차별성은 크지 않음
- 혁신성장진흥구역과 도심융합특구 등은 규모가 크지만 그 안에 포함되는 세부 단위사업은 도시재생혁신지구 사업과 유사한 특성을 지니는 것으로 분석

표 4 특구제도 적용사례 종합 분석

구분	도시재생혁신지구	투자선도지구	혁신성장진흥구역	도심융합특구(입법예정)
위치	광주역(KTX)	광주송정역(KTX)	부산광역시 강서구	대전역
규모	14,000㎡	560,427㎡	2,773,000㎡	1,240,000㎡
개발방식	역세권 개발	역세권 개발	산업클러스터 조성	역세권 개발
도입시설	기업혁신성장센터	공공시설	공공자율혁신클러스터 (공공혁신용지/지식산업센터 등)	창업공간 존 (메이커 스페이스, 공공청사)
	복합 R&D센터	산업시설, 연구지원시설	헬스케어·로봇 클러스터 (의료·업무·연구시설용지)	창업공간 존 (연구시설, 바이오기업 등)
	사회문화혁신센터	-		성장엔진 존 (코워킹공간, 도서관, 회의실, 컨퍼런스 홀, 게스트하우스 등)
	공공주택 등	주거시설	워터에너지 사이언스빌리지 (단독주택용지)	공동주택 존
	-	환승주차장	-	교통망 인프라
	-	상업·업무시설	AR/VR/클러스터(근린상업시설용지)	-
	-	-	수열에너지클러스터(유통판매시설용지)	-

- (분석종합) 특구제도 도입목적 등은 차별성이 명확하나 조성방식과 지원수단은 유사하게 설계되어 있으며 사례분석 결과 도입기능 및 시설도 유사하게 조성되고 있음을 확인

04. 효율적 특구제도 운영방안(기본원칙)

특구제도 신규도입 단계 고려사항

- 기존 제도와와의 정합성 유지: 국내외 여건변화에 대응하기 위하여 새로운 특구제도를 도입하는 경우 기존 특구제도 종합 비교·검토 과정을 통해 가급적 정합성을 유지하고 있는지 점검하는 과정이 선행되어야 함
- 유사 제도 간 중복 최소화: 민간투자 활성화, 산업단지 조성 등 지역경제 활성화와 관련한 제도의 경우 도입목적, 대상 등의 차별화를 통해 중복을 최소화하려는 노력이 중요

특구제도 활용 단계 고려사항

- 부처별로 특구제도를 도입하기보다 범부처적으로 지역경제 활성화, 균형발전 등을 추진할 수 있도록 단일 특구제도 내에서 여러 부처 간의 협업을 추진하는 방안을 우선적으로 검토하고 이를 활성화하기 위한 특구제도 내 협업 관련 인센티브 부여방안을 고려할 필요

4대 기본원칙 제안

- ① 도입목적의 명확화: 특구제도 신규 도입 시 도입 목적을 명확화하는 것이 특구제도 운영에서 가장 핵심
 - 도입목적이 명확하지 않을 경우 지원수단 등 차별화 역시 어려움
- ② 적용대상의 차별화: 특구제도가 적용되는 대상을 구체화하고 차별화(이에 따른 지원제도 등 차별화 가능)
 - 특구제도는 특정목적 달성을 위해 특정대상을 전제로 도입되는 제도로, 적용대상이 구체적이고 명확할수록 효율적인 제도운영이 가능
- ③ 지원수단의 정당성 확보: 과도한 특례적용으로 인한 부작용을 최소화하면서도 도입효과를 극대화
 - 이때 가능한 한 기존 제도와와의 연계 및 활용 또는 부처 간 협업 등을 통해 새로운 추진체계 또는 지원수단을 보완 및 강화하는 방안을 우선적으로 검토할 필요
- ④ 추진방식의 효율성 극대화: 신규 제도와 기존 제도 간 연계 또는 기존 제도 간 연계 등을 통해 특구제도를 보다 효율적으로 운영하는 방안을 중점적으로 검토하며, 운영관리단계 지원 등 구체화
 - 아직까지 특구제도를 적용하고 운영하는 과정에서 범부처적인 협업을 명시하는 경우는 드물지만, 협업이 활성화될 경우 기존 특구제도를 활용하여 기존보다 큰 성과와 효과 달성 가능

참고문헌 김권식, 이영환, 이광훈. 2020. 지역특화발전특구의 법제 개선방안 연구. 과학기술법연구 26권 4호: 3-51.
김예성. 2022. 도심융합특구 추진동향과 향후 과제. 이슈와논점 1916호: 1-4.
김현수, 우명제, 마강래. 2022. 국가균형발전을 위한 초광역권과 도심융합특구 전략. 도시정보 통권 479권: 5-15.

※ 이 브리핑은 "박정은. 2022. 유사 특구제도 비교·분석을 통한 효율적 활용방안. 세종: 국토연구원" 보고서를 요약 정리한 것임.

• 박정은 국토연구원 도시재생연구센터장(jepark@krihs.re.kr, 044-960-0284)