

수시연구

2023-12

어촌 활력 제고를 위한 제도 개선방안 연구

Strategies for Institutional Improvements to Enhance
the Revitalization of Fishing Communities

문지원 · 이호림



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

어촌 활력 제고를 위한 제도 개선방안 연구

Strategies for Institutional Improvements to Enhance
the Revitalization of Fishing Communities

문지원 · 이호림



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

저자	문지원, 이호림
내부연구진	연구책임자 문지원 한국해양수산개발원 어촌연구부 전문연구원 공동연구원 이호림 한국해양수산개발원 어촌연구부 전문연구원

연구기간	2023. 4. 24. ~ 2023. 12. 31.
------	------------------------------

보고서 집필내역

연구책임자	문지원 연구총괄, 제1장, 제2장 일부, 제3장 일부, 제4장
내부연구진	이호림 제2장 일부, 제3장 일부

산·학·연·정 연구자문위원	김현희 한국법제연구원 선임연구위원 유제범 국회 입법조사처 입법조사관 엄익환 해양수산부 서기관
-------------------	---

※ 순서는 산·학·연·정 순임

발간사

어촌은 지속적인 인구감소 및 고령화, 기후 위기 등 대전환의 과정 속에서 지역소멸 위기가 빠르게 확산되고 있습니다. 통계청에 따르면 2022년 어가인구는 9만 명대에 진입했으며, 5년 전인 2018년에 비해 약 22% 감소한 것으로 나타났습니다. 또한 어업소득의 감소, 낙후된 일터와 생활 여건 등으로 인해 청년층의 인구유출이 가속화되면서 어촌소멸의 위기는 현실로 다가왔습니다. 정부는 '2023~2027년 국가재정운용 계획'에 따라 민간투자를 적극적으로 유입하고자 하였습니다. 따라서 민간투자 대상의 범위도 확대하였으며, 유헴 국유재산의 활용을 확대하여 새로운 일자리 창출, 일터 및 정주 여건 개선 등으로 지역의 활력을 제고하도록 하였습니다. 이러한 기조에 따라 지방소멸 위기 지역에 기회발전특구 제도를 도입하여 세제 감면, 규제 특례, 금융 지원, 정주 여건 개선에 대한 파격적인 인센티브를 입주기업에 제공하도록 하였습니다. 이는 더 이상 정부의 재정사업만으로는 지역 활성화를 회복하는데 한계가 있기 때문입니다. 하지만 어촌은 재정사업과 민간투자 투입에도 불구하고 민간투자 촉진을 위한 인센티브 부재 등으로 인해 여전히 많은 제약이 뒤따르고 있습니다.

따라서 본 연구에서는 어촌의 경제거점 생태계를 구축하기 위한 제도적인 방안으로서 '어촌형 기회발전특구'를 소개하고 근거 규정으로 「어촌특화발전 지원 특별법」에서의 어촌특화발전계획구역의 실효성을 검토하여 법률 개정안을 마련하였습니다. 또한 특구의 지정에 따른 인센티브를 제시하여 실질적으로 특구로의 민간 유입을 위한 제도적 장치를 검토·마련하고자 하였습니다. '어촌형 기회발전특구'의 도입을 통해 소멸 위기인 어촌의 활력 제고에 기여할 수 있으리라 생각합니다.

마지막으로 본 연구의 책임을 맡은 어촌연구부 생활·경제공간연구실 문지원 전문연구원과 연구에 참여한 이호림 전문연구원의 노고에 깊은 감사를 표합니다. 아울러 연구 수행 과정에서 지속적인 관심을 가져주시고 조언을 해주신 한국법제연구원 김현희 선임연구위원, 국회 입법조사처 유제범 입법조사연구관, 해양수산부 엄익환 서기관, 그리고 보고서가 출판되기까지 도와주신 모든 분께 깊은 감사를 드립니다.

2024년 2월
한국해양수산개발원
원장 김 종 덕

목차

정책제안 _i

요약 _iii

Executive Summary _ix

01	서론 _1	
	제1절 연구 배경 및 목적	1
	제2절 연구 내용 및 방법	4
	제3절 선행연구 검토 및 연구의 차별성	7
02	어촌특화 추진 현황 및 유사 제도 분석 _11	
	제1절 어촌특화발전 지원 특별법 추진의 실효성 검토	11
	1. 어촌특화발전 지원 특별법 제정 및 개정	11
	2. 어촌특화발전 지원 특별법 활용	14
	3. 어촌특화발전계획구역 활용방안 검토	16
	제2절 정책환경 변화에 따른 현안 진단	20
	1. 어촌 활력 제고를 위한 재정사업의 한계	20
	2. 민간투자 유치에 위한 거점어촌지역 국공유지 현황 검토	21
	제3절 유사 제도 비교 분석	24
	1. 국내 유사사례 검토	24
	2. 사례 비교 분석	34
03	어촌형 기회발전특구 도입 _39	
	제1절 어촌형 기회발전특구 도입 방안	39
	1. 정책적 당위성	39

2. 목적 및 적용 대상	46
3. 추진체계	53
4. 인센티브 도입	54
제2절 법·제도 검토	61
1. 관련 법률 제·개정 방안	61
2. 관련 법률 개정안	67

04 결론 및 정책제언_85

제1절 요약 및 결론	85
제2절 정책제언	87
1. 어촌형 기회발전특구 근거 규정 마련	87
2. 어촌형 기회발전특구 공론화 및 추진기반 마련	88
3. 어촌형 기회발전특구 제도 도입	90

참고문헌_93

부록_97

표 목차

〈표 1-1〉 선행연구 검토	8
〈표 2-1〉 어촌특화발전 지원 특별법 주요 내용	13
〈표 2-2〉 어촌특화지원센터 운영기관 고시자료	14
〈표 2-3〉 어촌특화발전계획구역과 일반지역 간 건폐율 및 용적률 비교	17
〈표 2-4〉 관련 법률 인·허가 의제 검토	18
〈표 2-5〉 거점어촌지역 방문객 및 국공유지 현황	23
〈표 2-6〉 농공단지 유형	25
〈표 2-7〉 농공단지 지원 혜택	26
〈표 2-8〉 지역특화발전특구 지원 혜택	28
〈표 2-9〉 무안 도자 복합산업특구 사례	29
〈표 2-10〉 인구감소지역 지원 혜택	31
〈표 2-11〉 기회발전특구 지원 혜택	33
〈표 2-12〉 민간투자 유치 관련 유사사례 비교(종합)	36
〈표 3-1〉 어촌 활력 및 어업인 삶의 질 향상을 위한 재정사업 현황 (2018~2023년)	40
〈표 3-2〉 국가어항 내 민간투자 추진 현황	41
〈표 3-3〉 처리집단과 비교집단 간 이중차이 분석결과	42
〈표 3-4〉 어촌신활력증진사업 유형1 사업내용	45
〈표 3-5〉 개별법에 따른 특구 제도	47
〈표 3-6〉 어촌형 기회발전특구 적용대상	49
〈표 3-7〉 스마트양식 클러스터 시범사업 현황	52
〈표 3-8〉 어촌형 기회발전특구와 유사사례 인센티브 비교	55
〈표 3-9〉 기회발전특구 세제 감면 특례 검토사항	59
〈표 3-10〉 어촌형 기회발전특구 내 연계 가능한 해양수산부 재정사업	60
〈표 3-11〉 어촌형 기회발전특구 도입이 가능한 관련 법률(안)	62
〈표 3-12〉 어촌형 기회발전특구 도입을 위한 법률(안) 마련	66
〈표 3-13〉 어촌특화발전 지원 특별법 개정안의 개관	67
〈표 3-14〉 개정안 제1조(목적) 신·구 조문 대비표	69
〈표 3-15〉 개정안 제2조(정의) 신·구 조문 대비표	70
〈표 3-16〉 개정안 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) 신·구 조문 대비표	71

〈표 3-17〉 개정안 제5조(다른 법률과의 관계) 신·구 조문 대비표	71
〈표 3-18〉 개정안 제6조(어촌특화발전계획의 수립) 신·구 조문 대비표	72
〈표 3-19〉 개정안 제6조의2(어촌특화발전계획의 승인) 신·구 조문 대비표	73
〈표 3-20〉 개정안 제7조(어촌특화발전계획의 내용) 신·구 조문 대비표	74
〈표 3-21〉 개정안 제7조의2(어촌특화발전계획 수립의 제한) 신·구 조문 대비표	74
〈표 3-22〉 개정안 제9조(어촌특화발전특구의 지정 및 지원 등) 신·구 조문 대비표 ...	75
〈표 3-23〉 개정안 제10조의2(어촌특화발전특구 지정 등에 따른 의제) 신·구 조문 대비표	76
〈표 3-24〉 개정안 제12조(시행자의 지정) 신·구 조문 대비표	78
〈표 3-25〉 개정안 제28조의2(어촌특화지원센터) 신·구 조문 대비표	80
〈표 3-26〉 개정안 제32조의3(국유·공유재산의 임대·매각) 신·구 조문 대비표	81
〈표 3-27〉 개정안 제32조의4(창업 및 입주기업에 대한 자금 지원) 신·구 조문 대비표	82
〈표 3-28〉 개정안 제32조의5(지방자치단체의 채무보증) 신·구 조문 대비표	82
〈표 3-29〉 개정안 제32조의6(조세 및 부담금 감면) 신·구 조문 대비표	83
〈표 4-1〉 농산어촌형 기회발전특구 합동 정책토론회 참여기관(안)	89
〈표 4-2〉 어촌형 기회발전특구 도입 방안	91

그림 목차

〈그림 1-1〉 연구의 흐름도	6
〈그림 2-1〉 거점어촌의 연평균 방문객 수(국가어항 80개소)	22
〈그림 2-2〉 거점어촌의 국공유지 현황(강원 대포항 사례)	22
〈그림 3-1〉 입지 유형별 지역소멸지수와 삶의 질 만족도 비교	43
〈그림 3-2〉 어항과 배후지역 개발 체계	44
〈그림 3-3〉 국가어항 내 어촌관광구역 현황	50
〈그림 3-4〉 어촌 경제플랫폼 예시	51
〈그림 3-5〉 어촌형 기회발전특구 구상	53
〈그림 3-6〉 어촌형 기회발전특구 개념도	54
〈그림 3-7〉 어항구역 배후의 국공유지 현황	56
〈그림 3-8〉 지자체 자율적 거버넌스 예시(충남 서천군)	58
〈그림 3-9〉 개별법에 따른 어촌형 기회발전특구의 정합성 검토	65
〈그림 3-10〉 어촌특화발전계획 수립 절차	73
〈그림 3-11〉 어촌특화발전특구 지정 절차	75

정책제안

■ 분석 내용 및 방법

1. 법제 전문가 자문을 통해 「어촌특화발전 지원 특별법」에서 사문화된 어촌특화발전계획구역 등의 특례규정 및 지원 근거의 실효성 및 개정안 조문을 검토
2. 기초통계분석 및 공간통계분석을 통해 거점어촌 19개 지역의 국공유지 분포 및 방문자 수 현황을 검토하여 어촌 민간투자 활성화를 위한 가용 부지를 파악
3. 지역활력 제고 및 민간투자 유입 관련 유사제도인 농공단지와 지역특화발전특구, 인구감소지역, 기회발전특구에 대한 추진 현황 및 인센티브 등을 비교·분석하여 어촌에 반영 가능한 혜택 및 지원 방안을 도출
4. 총 4회에 걸친 해양수산부 관계부서 실무담당자와의 업무협의를 통해 어촌형 기회발전특구의 도입 추진 및 근거 규정을 마련하고, 민간투자 전문가 간담회를 개최하여 어촌으로의 민간투자 활성화 방안 도출을 위한 관련분야 의견을 청취·반영

■ 정책제안

1. 어촌형 기회발전특구 제도의 도입

-
- 적용 대상으로는 특화어항(15개소), 어촌신활력사업 유형1(25개소), 양식산업단지(스마트양식 클러스터 6개소)를 지정
 - 어촌형 기회발전특구 대상으로 규제완화, 세제특례, 재정 추가 지원 및 타 부처 사업 연계 혜택을 부여한 과감한 특례 규정을 도입

2. 어촌형 기회발전특구 근거 규정 마련

- 「어촌특화발전 지원 특별법」에서 어촌특화발전에 대한 명확한 정의와 어촌특화발전계획, 어촌특화발전특구(어촌형 기회발전특구) 등 최소한의 내용 개정을 통해 어촌형 기회발전특구 제도의 틀을 마련

3. 어촌형 기회발전특구의 공론화 및 추진기반 마련

- 해양수산부 관련 부서인 어촌어항재생과, 어촌어항과, 양식산업과, 수출가공과 등과 이해당사자 간 공론화를 통해 정책 추진 및 당위성을 확보
- (가칭) ‘농산어촌형 기회발전특구 도입을 위한 정책 토론회’를 개최하여 논의된 결과를 바탕으로 법 개정 등으로 연계

요 약

어촌 활력 제고를 위한 제도 개선방안 연구

문지원 · 이호림

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경

- 「어촌특화발전 지원 특별법」(어촌특화발전법) 제정 이후(’12) 어촌 및 수산업을 둘러싼 여건 변화에 따른 개정 필요성 지속 제기
 - 어촌의 낙후된 인프라와 지속적인 인구 및 어업소득 감소¹⁾에 따른 어촌 지역소멸 위기 대두
 - 법률 일부 개정을 통해 어촌특화 도입, 어촌특화발전계획구역 설정, 어촌 특화지원센터 지정, 보조 및 융자 등을 개선하였으나, 현행 특별법에 따른 인센티브(incentive) 등에 대한 명확한 진단 필요
- 정부 기조에 따라 민간투자 활성화와 국유재산 활용 촉진, 기회발전특구 제도를 통해 세제 감면, 규제 특례, 금융지원, 정주 여건 개선의 혜택 도입
 - 어촌은 정부의 적극적인 재정투입에도 불구하고, 민간투자 촉진을 위한 인센티브 부재 등 높은 진입장벽 존재

1) (어가인구) 251천 명(’00)→98천 명(’20), (어업소득) 최근 5년간(2018~2022) 연평균 2.08% 감소

2) 국정과제 연계성

- (국정과제 73) 어촌 주민의 정주·생활환경 혁신, 어업인의 소득 증진 등을 통한 어촌의 활력 제고뿐만 아니라 수산식품 클러스터·가공종합단지 조성 등의 수산식품산업을 육성하고, 레저관광, 창업투자 등 새로운 어촌·해양의 성장동력을 창출
- (국정과제 16, 18) 기업활동에 불편·부담이 되는 현장 규제애로를 균형적·중립적 시각에서 판단하고 규제 발굴을 통해 경제 효율성 극대화, 기업 경쟁력 강화 등을 위한 세제 지원 확대

3) 연구 목적

- 어촌의 경제거점 생태계 구축을 위한 제도적 방안으로 ‘어촌형 기회발전특구’를 도입하여 소멸 위기인 어촌의 활력 제고에 기여
 - 「어촌특화발전 지원 특별법」에서 사문화된 어촌특화발전계획구역 등의 특례규정 및 지원 근거의 실효성을 검토하여 법률 개정안 마련

2. 연구의 방법

1) 학술적 방법

- 법제 전문가 자문을 통한 「어촌특화발전 지원 특별법」의 실효성 및 개정안 조문 검토
- 기초통계분석 및 공간통계분석을 통한 거점어촌 19개 지역 국공유지 분포 및 방문자 수 현황을 검토하여 어촌 민간투자 활성화를 위한 가용부지 파악

- 지역활력 제고 및 민간투자 유입 관련 유사 제도 비교·분석을 통해 어촌지역에 반영 가능한 혜택 및 지원 방안 도출
- 농공단지, 지역특화발전특구, 인구감소지역, 기회발전특구

2) 정책화 방법

- 총 4회에 걸쳐 해양수산부 관계부서(어촌어항재생과) 실무담당자와 업무협의를 진행하여 어촌형 기회발전특구의 도입 추진 및 근거 규정 마련
- 민간투자 전문가 간담회 개최를 통해 어촌 민간투자 활성화 방안 도출을 위한 의견 청취

3. 연구 결과

1) 연구 결과 요약

- 어촌형 기회발전특구 도입
 - 재정투자 위주의 어촌어항 정책에서 지역과 민간이 주도하는 방향성을 가지고 어촌경제 거점화의 잠재력을 높이기 위한 적극적인 인센티브를 도입하여 어촌소멸 위기에 대응
 - 적용 대상으로는 특화어항(어촌관광구역 15개소), 어촌신활력사업 유형1(어촌 경제플랫폼 25개소), 양식산업단지(스마트양식 클러스터 6개소)를 지정
 - 어촌형 기회발전특구 대상으로 규제완화²⁾, 세제특례³⁾, 재정 추가 지원 및 타 부처 사업 연계⁴⁾ 혜택 부여

2) 어항구역 내 과감한 수익시설 도입 허용, 인·허가 의제 추가 적용

3) 입주·창업기업 대상 법인세·소득세·재산세 혜택, 각종 부담금 감면 등 검토

4) 투자기업 자금 부담 경감, 이전기업 대상 설비 투자 지원, 보조금 지원 등

2) 정책화 방안

- 어촌형 기회발전특구 근거 규정 마련
 - 어촌신활력증진사업 유형1(어촌 경제플랫폼), 특화어항(국가어항 민간투자 활성화), 양식산업단지(스마트양식 클러스터), 수산식품 거점단지 등을 포괄 가능하며, 최소한의 개정으로 어촌형 기회발전특구 제도 도입이 가능한 「어촌특화발전 지원 특별법」을 개정
 - 어촌특화발전에 대한 명확한 정의와 어촌특화발전계획, 어촌특화발전특구(어촌형 기회발전특구) 등 최소한의 내용 개정을 통해 어촌형 기회발전특구 제도의 틀 마련
 - 수산업어촌정책심의회를 통해 특구 지정의 객관성과 투명성 확보
 - 지역의 여건 등을 종합적으로 고려하여 어촌특화발전특구 총량제를 도입
 - 과감한 특례규정을 도입하여 민간투자 진입장벽 해소 및 투자 여건 개선
- 어촌형 기회발전특구 공론화 및 추진기반 마련
 - 해양수산부 관련 부서⁵⁾와 이해당사자 간 공론화 과정을 통해 정책추진 및 당위성 확보
 - 국회, 정부, 연구기관 등 중심으로 (가칭) ‘농산어촌형 기회발전특구 도입을 위한 정책 토론회’를 개최하고, 논의된 결과를 법 개정 등으로 연계

4. 기대효과

1) 정책적 효과

- 어촌형 기회발전특구는 지역 활력 제고 및 어촌소멸 대응을 위한 정책적 수단으로 활용 가능

5) 어촌어항재생과, 어촌어항과, 양식산업과, 수출가공과 등

- 「어촌특화발전 지원 특별법」 개정안을 제시하여 특구 도입의 근거 규정을 마련
- 대통령소속 농어업·농어촌특별위원회는 제19차 본위원회 회의에서 농산 어촌형 기회발전특구를 세부과제로 채택함으로써 어촌형 기회발전특구 도입을 위한 논의 기반을 형성

2) 경제적 효과

- 어촌형 기회발전특구의 도입을 통해 과감한 인센티브 지원 등으로 특례 활용에 따른 특구 지정 목적을 달성하고, 지속적인 민간투자와 재정사업 마중물 역할 제고
- 재정 마중물과 민간투자 확대로 새로운 소득원과 일자리를 창출하는 지방·민간 주도 지역개발로의 전환 기대

EXECUTIVE SUMMARY

Strategies for Institutional Improvements to Enhance the Revitalization of Fishing Communities

Jiwon Moon · Holim Lim

1. Background and Purpose

1) Background

- Since the enactment of the "Special Act on Support for Specialized Development of Fishing Villages" (Fishing Village Specialization Act) in 2012, the continuous need for revision has been emphasized due to changes in conditions surrounding coastal and fisheries industries.
- Fishing communities face a crisis of regional extinction due to underdeveloped infrastructure and continuous decline¹⁾ in population and fisheries income.

1) The coastal population has decreased from 251,000 (in 2000) to 98,000 (in 2020), and fisheries income has experienced an average annual decline of 2.08% over the recent five years (2018~2022).

-
- Although some revisions were made through partial amendments to the law, such as the introduction of “specialization of a fishing village”, establishment of “specialized fishing village development planning zones”, designation of “fishing village specialization support centers”, and improvements in subsidies and loans, it is still necessary to examine clearly on incentives under the current special law.
 - In line with the government's policy direction, systems were introduced to promote private investment, utilize national properties, and introduce the Opportunity Development Zone(ODZ) system. These systems have resulted in a number of benefits such as tax reductions, regulatory exemptions, financial support, and improvement of residential conditions.
 - Despite significant government financial investment, fishing communities still face high entry barriers due to the absence of incentives for promoting private investment.

2) Relevance to the National Tasks

- (National Task 73) This research aligns with the objectives of revitalizing rural areas by innovating the residence and living environment of coastal residents, increasing the income of fishermen, and fostering the seafood industry, including the creation of a seafood cluster and processing complex. Furthermore, it seeks to create new growth engines

for rural and maritime areas through leisure tourism, entrepreneurship, and investments.

- (National Task 16, 18) This study corresponds with the goals of these national projects by committing to a critical evaluation of on-site regulatory challenges encountered in business operations from a balanced and neutral perspective. It also focuses on broadening tax support to optimize economic efficiency and bolster the competitiveness of enterprises.

3) Purpose

- Introducing the 'Fishing Community Opportunity Development Zone' as an institutional measure for constructing an economic hub in rural areas, contributing to revitalizing the struggling vitality of rural communities.
- This involves reviewing the effectiveness of the special provisions and support in the Specialized Development Plan area under the Special Act on Support for Specialized Development of Fishing Villages, and preparing a proposal for legal amendments accordingly.

2. Methods

1) Academic Approach

- Conducting a review of the effectiveness and amendment clauses of the Special Act on Support for Specialized Development of Fishing Villages through consultations with legal experts.
- Analyzing basic statistics and spatial statistics to assess the distribution of national properties and visitor numbers of 19 fishing community hubs, identifying available sites for private investment to enhance the vitality of fishing communities.
- Identifying feasible benefits and support measures for rural areas by conducting a comparative analysis of similar systems related to enhancing regional vitality and attracting private investment, specifically focusing on how these can be applied to fishing communities.
- Agricultural and industrial complexes, special economic zone for specialized regional development, depopulation region, and opportunity development zones.

2) Policy-Making Approach

- Conducting four rounds of working discussions with relevant departments of the Ministry of Oceans and Fisheries (Fishing

Community and Port Regeneration Division) to advance the introduction of the Fishing Community Opportunity Development Zone and establish its regulatory provisions.

- Hosting a forum with private investment experts to gather opinions and formulate strategies for activating private investment in fishing communities.

3. Result

1) Summary

- Introduction of Fishing Community Opportunity Development Zones
 - Shifting from a policy focused on fiscal investment in fishing communities, actively introducing incentives to enhance the potential for transforming into active economic hubs led by local communities and the private sector to address the crisis of rural extinction.
 - The application targets include Specialized Ports (15 fishing village tourism zones), Fishing Community Vitalization Project Type 1 (25 fishing community economic platforms), and Aquaculture Industrial Complexes (6 smart aquaculture clusters).
 - Providing benefits such as regulatory relief²⁾, tax exemptions³⁾,

2) Permission for the bold introduction of profitable facilities within the port area, with additional application of licensing and permitting procedures

3) Review of various benefits, including corporate tax, income tax, and property tax

additional financial support, and collaboration with other ministries⁴⁾ for areas designated as Fishing Community Opportunity Development Zones.

2) Policy Recommendations

- Establishment of a Legal Basis for Fishing Community Opportunity Development Zone
 - Amend the Special Act on Support for Specialized Development of Fishing Communities to allow the introduction of the Fishing Community Opportunity Development Zone system with minimal revisions, covering Fishing Community Vitalization Type 1 (Fishing Community Economic Platform), Specialized Fishing Ports (Promotion of Private Investment in National Fishing Ports), Aquaculture Industrial Complexes (Smart Aquaculture Clusters), and Fisheries Hub Areas for comprehensive inclusion.
 - Define and revise essential aspects such as the definition of fishing community development specialization, fishing community development plans, and Fishing Community Opportunity Development Zone to establish the framework for the ODZ system with minimal content adjustments.
 - Ensure objectivity and transparency in the designation of Fishing Community Opportunity Development Zone through the Fisheries and Rural Development Policy Deliberation Council.

incentives, as well as reductions in various fees, for companies entering or starting businesses in the area

- 4) Reduction of financial burdens for investing companies, support for equipment investment for existing companies, and subsidy support, among other measures

- Introduce an overall quota system for Fishing Community Opportunity Development Zone considering regional conditions.
- Introduce bold special provisions to alleviate barriers to private investment and improve investment conditions.
- **Public Debate and Establishment of the Foundation for Fishing Community Opportunity Development Zone**
- Secure policy direction and legitimacy through consultation process among relevant departments⁵⁾ and stakeholders in the Ministry of Oceans and Fisheries.
- Organize a policy seminar, tentatively titled “Policy Symposium for Introducing Fishing Community Opportunity Development Zones,” involving key figures from the National Assembly, government, research institutions, and other stakeholders, with the outcomes used to guide legislative amendments and other necessary actions.

4. Expected Outcomes

1) Policy Effects

- The Fishing Community Opportunity Development Zone can be utilized as a policy tool for revitalizing local vitality and addressing the decline of rural areas.
- A draft amendment to the Special Act on Support for Specialized

5) Fishing Community and Ports Regeneration Division, Fishing Community and Ports Division, Aquaculture Industry Division, Export Processing Division, etc.

Development of Fishing Communities is proposed to establish the legal basis for the introduction of the zone.

- In the 19th main committee meeting, the Presidential Special Committee on Agriculture and Rural Affairs adopted the Fishing Community Opportunity Development Zone as a detailed project, forming the basis for discussions on its introduction.

2) Economic Effects

- Through the introduction of the Fishing Community Opportunity Development Zone, the designated objectives for special utilization can be achieved through bold incentive support and enhancing the role of the zone as a facilitator for continuous private investment and fiscal projects.
- A transition to locally-driven development can be anticipated through fiscal facilitation and expanded private investment, creating new sources of income and job opportunities.

01

서론

제1절 연구 배경 및 목적

어촌은 낙후된 정주 여건과 지속적인 인구감소 및 고령화에 따라 소멸의 위기가 대두되었다. 농림어업총조사 통계자료에 따르면 2000년 251,349명이었던 어가인구가 2020년에는 절반 이상 감소한 97,062명으로 나타났다.¹⁾ 또한 어업소득 감소, 열악한 정주 여건으로 인해 어촌지역의 경제 활력은 저하되고 소멸 위험지수는 상승하였다. 최근 5년간(2018~2022년) 어업소득은 연평균 2.08% 감소하였고 고령인구는 연평균 1.58% 증가한 것으로 나타났다.²⁾ 이미 어촌지역 492개 읍면동 중 284개(58%) 지역이 소멸위험지역으로 분류되었으며³⁾, 2045년에는 어촌지역의 81.2%가 소멸 고위험지역으로 분류될 것으로 전망하고 있다.⁴⁾

이러한 어촌소멸에 대한 위기 대응과 지속가능한 발전을 위한 어촌의 자생력 확보를 지원하고자 2012년 「어촌특화발전 지원 특별법」(법률 제

1) 국가통계포털(검색일: 2023. 4.17.)

2) 통계청 농림어업조사 및 농림어업총조사 데이터를 바탕으로 어업소득과 고령인구(65세 이상) 변화 추세를 파악

3) 해양수산부(2019), p. 4.

4) 박상우 외(2018), p. 77.

19117호)이 제정되었다. 하지만 ‘어촌특화발전법’은 제정 직후 현실적으로 작동되지 못하는 문제점을 가지고 출발했다. 동법은 「도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률」(법률 제17893호), 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」(법률 제19571호) 등 농어촌 지역개발 관련 법령에서 지원하는 내용과 중복되면서 그 정체성이 약화되었고, 어촌특화 발전사업을 추진하는 지원근거 규정이 예산당국과 협의하는 과정에서 재원 마련이 불투명해졌다.⁵⁾

이후 2015년 ‘어촌특화발전법’ 일부 개정을 통해 ‘어촌특화’ 도입, ‘어촌 특화발전계획구역’ 설정, 어촌특화지원센터 지정, 보조 및 융자 등 조문 개정을 마련하여 시행하였으나, 현행 특별법에서 제안하는 인센티브 등에 대한 명확한 진단이 필요시 되고 있다. 또한, 특별법에 따른 어촌특화발전계획의 수립과 어촌특화발전계획구역 지정은 전무한 사항이기에 관련 이해관계자를 대상으로 한 실효성 있는 인센티브 마련이 필요하다.

정부는 ‘2023~2027년 국가재정운용계획’에 따라 민간투자의 활성화와 국유재산 활용을 촉진하도록 하였다.⁶⁾ 민간투자의 적극적인 참여를 유도하여 지역의 경제 활력을 높이고, 시장과 민간 중심의 경제 성장에 이바지하기 위한 것이다. 따라서 도로와 항만, 여항 중심의 인프라에서 산업 및 생활 인프라, 노후시설 개량·정비 등 신규 민간투자 대상을 적극 발굴하도록 하였다. 또한 지자체와 민간의 수요에 대응하여 유희 국유재산의 활용 또는 매각을 확대함으로써 양질 일자리를 창출하고, 지역경제 활성화를 유도하고자 하였다. 따라서 민간은 국공유지를 장기 임대하여 임대 기간 동안 투자금을 회수하고, 수익 창출 후 개발 시설은 국가에 기부채납 하도록 하였다. 이를 통해 국가와 지자체는 국공유지를 보유하면서 재정수입을 확충할 수 있는 것이다.⁷⁾

5) 박상우·이승우(2013), pp. 1-2.

6) 기획재정부(2023)

이러한 기조에 따라 정부는 지방소멸 위기 지역에 새로운 기회를 창출하고자 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」(법률 제19514호, 2023.7.4.)으로 4대 특구⁸⁾를 지정하였다. 그 중 기회발전특구 제도를 통해 세제 감면, 규제 특례, 금융지원, 정주 여건 개선의 파격적인 인센티브를 민간 입주기업에 제공하도록 하였다. 따라서 소멸 위기에 직면한 어촌에도 적극적인 민간투자를 유치하여 해결방안을 모색할 필요가 있다. 이는 윤석열 정부 국정 기조인 ‘민간이 끌고, 정부가 미는 역동적 경제’라는 국정과제에도 부합한다.

어촌은 기후위기, 인구감소, 고령화 등 다양한 여건 변화로 인해 정부의 적극적인 재정투입에도 불구하고 지역소멸의 위기가 가중될 것으로 예상된다. 어촌신활력증진사업(유형1) 경제플랫폼 조성에 투입하는 민간투자자와 어촌어항재생사업의 재정사업 투입에도 불구하고 민간투자 촉진을 위한 각종 인센티브 부재 등 여전히 높은 진입장벽이 존재하고 있다.

따라서 본 연구를 통해 어촌의 경제거점 생태계를 구축하기 위한 제도적 방안 중 하나로 ‘어촌형 기회발전특구’를 도입하고자 한다. 근거 규정으로서 「어촌특화발전 지원 특별법」에서 사문화된 어촌특화발전계획구역의 특별규정 및 지원 근거의 실효성을 검토하여 법률 개정안을 마련하고, 소멸 위기인 어촌의 활력 제고에 기여하는 것을 목적으로 한다.

7) 기획재정부(2023), p. 19.

8) 기회발전특구(ODZ: Opportunity & Development Zone), 교육자유특구, 도심융합특구, 문화특구

제2절 연구 내용 및 방법

본 연구는 ‘어촌형 기회발전특구’ 도입 방안을 마련하고, 그 근거 규정으로서 「어촌특화발전 지원 특별법」의 개정안을 도출하는 것을 목적으로 한다. 본문은 총 4개의 장으로 구성되었으며, 그에 따른 내용적 범위는 다음과 같다.

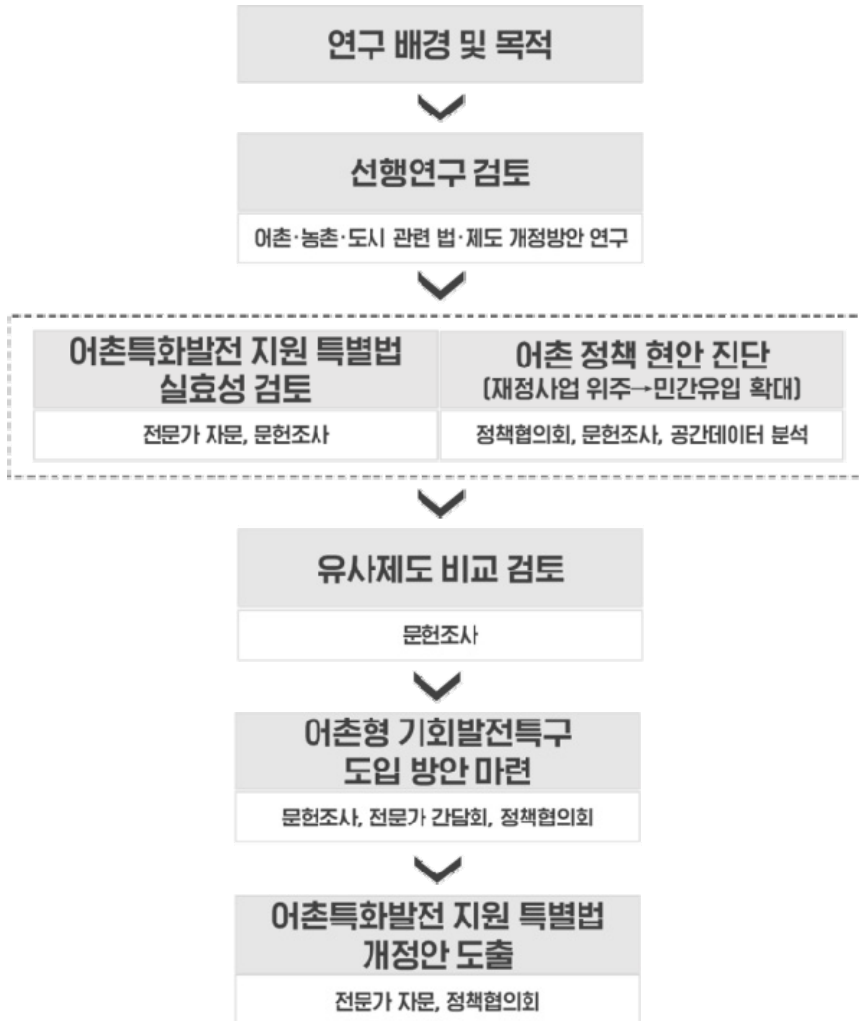
제1장에서는 소멸 위기에 직면한 어촌에 활력 제고를 위한 제도개선 배경과 필요성을 제시하였다. 또한 어촌과 농촌, 산촌, 도시 등 다양한 분야의 법·제도 개선 관련 선행연구와 본 연구의 내용적·방법적 차별성을 검토하였다. 제2장에서는 어촌특화를 도모하기 위해 제정된 「어촌특화발전 지원 특별법」의 구조 및 조문상 실효성을 검토하였다. 특히, 특별법을 근거로 수립되는 어촌특화발전계획과 어촌특화발전계획구역의 지정이 전무한 원인을 파악하고자 특례 규정 및 지원근거를 검토하였다. 또한 재정사업 위주에서 민간투자 유인으로 정책 환경이 변화함에 따라 나타나는 어촌에서의 현안을 진단하고, 거점어항과 그 배후지역의 국공유지를 고려하여 민간의 유입이 가능한 대상지의 분포 현황을 파악하였다. 이와 더불어 지역의 경제 발전 및 활력 제고를 위해 민간 유입을 촉진하는 유사 제도를 비교·분석하여 어촌에 반영할 수 있는 유인책 또는 지원 방안이 무엇인지 검토하였다.

제3장에서는 정책 현안 및 관련 법·제도 추진 현황을 바탕으로 어촌형 기회발전특구의 도입 방안을 세부적으로 제시하였다. 먼저, 특구의 정책적 당위성을 검토하고, 특구의 목적과 적용 대상을 구체화하였으며, 「어촌특화발전 지원 특별법」에 따른 어촌형 기회발전특구 지정의 추진절차를 보완·개선하였다. 또한 특구에 적용 가능한 인센티브를 제시하여 민간의 유입을 확대하는 방안을 마련하였다. 그리고 특구의 근거 규정 마련을 위해 상

기 내용을 반영한 「어촌특화발전 지원 특별법」의 개정안을 도출하였다. 마지막으로 제4장에서는 본 연구의 결과를 종합하여 정리하고, 어촌소멸에 대한 위기 대응과 지역의 활력 제고를 위한 정책을 제언함으로써 연구를 마무리하였다.

본 연구의 방법은 다음과 같다. 먼저 법제 분야 전문가 자문을 통해 「어촌특화발전 지원 특별법」의 조문상 추진 실효성을 검토하였다. 이후 특별법상 어촌특화발전계획 수립 및 계획구역 지정 현황 및 관련 정책 동향을 조사하고자 문헌조사, 정책협의회를 개최하여 정책결정자인 행정의 의견을 청취·조율하였다. 그리고 문헌조사를 통해 지역의 활력 제고를 위한 유사 제도를 비교 검토하였다. 이후 어촌으로의 민간투자 유입을 위한 어촌형 기회발전특구를 도입하고자 민간투자 전문가 간담회와 정부 대상의 정책협의회를 총 4회 실시하여 제도적 기반을 마련하였다. 그리고 특구를 도입하기 위한 근거 규정으로 「어촌특화발전 지원 특별법」의 개정안을 마련하여 전문가 자문을 통한 법령 조문을 검토하였다. 본 연구의 전반적인 흐름은 <그림 1-1>과 같다.

〈그림 1-1〉 연구의 흐름도



자료: 저자 작성

제3절 선행연구 검토 및 연구의 차별성

기존의 법·제도 개선 방안 마련 관련 선행연구에 따르면, 도시, 어촌, 농촌, 산림, 안전 등 분야 현행법, 관련 제도의 한계 및 현안을 파악하여 그에 따른 개선 방향을 제시하거나 법률 개정안을 도출하였다.

해양수산부(2022)는 「어촌·어항법」에서 어항은 법률의 체계 및 내용이 비교적 잘 정립된 반면, 어촌의 경우 그 개념과 관련 사업 등에 대한 사항이 다양한 관점에서 문제가 될 수 있음을 지적하였다. 따라서, 어촌 활성화의 관점에서 현행 규정의 한계를 도출하고 그에 따른 법률 개정안을 도출하였다. 박정은 외(2021)는 도시재생사업의 사업 효과 및 실효성 제고의 관점에서 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」의 구조적인 한계와 문제점을 도출하고, 그에 따른 일부 개정안을 마련하였다. 배건이·이순태(2019)는 「산림기본법」이 선언적 규정 위주로 구성되어 법적 실효성을 발휘하지 못하는 구조적 문제점을 지적하였으며, 그에 따른 법제 개선안을 제시하였다.

강현철(2017)은 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」 제정 이후 입법 과정에 있어 법·제도적 보완이 필요한 부분을 검토하여 개선 방안을 도출하였다. 서수정·윤주선(2015)은 도시재생선도지역 모니터링 및 성과평가에서 도출된 문제점을 바탕으로 도시재생사업의 실효성 확보를 위해 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 개정안을 제시하였다. 박상우·이승우(2013)는 「어촌특화발전 지원 특별법」에서 주민주도의 마을정비로 한정된 어촌특화에 대한 개념을 새롭게 정립하고, 이와 관련된 조문을 신설·정비하여 법률의 개정안을 제시하였다. 농림수산물부(2012)는 농어촌 계획제도 개선을 위해 법령 「농어촌정비법」의 개정 방안을 마련하고, 예산, 조직 등 관련 제도 개선안을 도출하였다.

본 연구에서는 ‘어촌형 기회발전특구’ 도입 및 그에 따른 유인책을 제시하여 어촌의 활력 제고를 위한 제도적 방안을 제시하였다. 또한 「어촌특화발전 지원 특별법」에서 어촌특화발전계획구역의 특례 규정 및 지원 근거에 대한 실효성을 검토하여 어촌형 기회발전특구 도입을 위한 개정안을 마련하였다. 기존의 연구에서는 현장조사와 설문, 인터뷰 등의 방법으로 개정안을 도출했다면, 본 연구에서는 어촌형 기회발전특구의 필요성과 정합성에 대해 관계부처와의 정책협의회를 거쳐 논의하였으며, 특구로의 민간투자 유입에 대한 유인책 마련은 민간투자 전문가 간담회 등을 통해 수행하는 등 행정과 실무의 관점을 최대한 반영하고자 하였다.

〈표 1-1〉 선행연구 검토

구분	연구목적	연구방법	주요 연구내용
1	• 과제명: 「어촌·어항법」 전부개정 연구 • 연구자(연도): 해양수산부 (2022) • 연구목적: 어촌·어항법 체계 및 내용에 대해 현행 규정의 한계 및 문제점 도출 및 개정안 법률 제시	• 현장조사 및 인터뷰 • 전문가 자문 • 문헌조사 • 유사 입법례 조사	• 어촌·어항 현황 및 정책 현안 도출 • 어촌·어항법 주요 쟁점 도출 • 법률 개정안 제시
2	• 과제명: 도시재생사업 실효성 제고를 위한 법제도 개편방안 연구 • 연구자(연도): 박정은 외 (2021) • 연구목적: 도시재생사업 실효성 관점에서 현행 법·제도의 한계·문제점 도출 및 개편방안 제시	• 문헌연구 및 관련 법·제도 검토 • 현장조사 및 인터뷰 • 전문가 자문 및 설문조사	• 도시재생사업 추진 현황 분석 • 제도개선 이슈 도출 및 심층 사례분석 • 국외(일본) 사례 분석 • 법·제도 개편방안 제시
3	• 과제명: 산림기본법 개정 방안 연구 • 연구자(연도): 배건이·이순태(2019)	• 관련 법·제도 검토 • 전문가 자문	• 산림기본법상 기본용어 정의 통일 및 산림기본계획 간 정합성 등 법률 체계성 분석 • 법제 개선방안 제시

구분	연구목적	연구방법	주요 연구내용
	연구목적: 산림기본법 제 개선안 제시, 향후 산림 정책 수립에 대한 제도적 기반 마련		
4	- 과제명: 테러방지법 개정 방안 연구 - 연구자(연도) 강현철(2017) - 연구목적: 테러방지법 제정 이후 제도화 과정 점검 및 제도개선 방안 도출	- 문헌조사 및 관련 제도 분석 - 전문가 자문	- 테러방지법 제정과정 및 법령 검토 - 법상 문제점 분석 및 개정 사항 제시
5	- 과제명: 도시재생의 효율적 추진을 위한 제도개선 연구 - 연구자(연도): 서수정·윤주선(2015) - 연구목적: 도시재생사업의 일환으로 실효성을 확보할 수 있는 계획수립체계 개선, 거버넌스 구축 방안 정립을 위한 도시재생 특별법 개정안 제시	- 관련 문헌 및 지침 분석 - 도시재생사업 모니터링 보고서 및 활성화 계획 승인 도서 분석 - 도시재생 참여 주체 심층면담 조사	- 도시재생 특별법의 특성 및 주요 내용 검토 - 도시재생사업 관련 제도 및 운용현황 분석 - 도시재생선도지역 사업추진 현황 분석 - 도시재생 제도개선 기본방향 및 개선안 도출
6	- 과제명: 어촌특화발전 지원 특별법 개정방안 연구 - 연구자(연도): 박상우·이승우(2013) - 연구목적: 어촌특화발전 지원 특별법 개정(안) 마련 및 다양한 입법사례 제시	- 법 개정 방안 검토보고서 등 문헌조사 - 법령 비교·분석 - 전문가 자문	- 지역정책 동향 및 어촌개발 관계 법령 분석 - 어촌특화발전 지원 특별법 개정 방향 설정 및 개정안 도출 - 어촌특화발전 관련 정부 정책 제언
7	- 과제명: 농어촌계획제도 선진화와 연계한 농어촌정비법 개정 방안 연구 - 연구자(연도): 농림수산식품부(2012) - 연구목적: 계획제도 선진화를 위해 법률 정비와 예산, 조직 등 관련 제도 개선 방안 마련	- 문헌연구 및 관련 정책·제도 조사 - 지자체 담당자 설문조사 - 사례지역 조사 - 전문가 자문	- 농어촌 정책 관련 현행법 제도 및 정책 쟁점 검토 - 농어촌계획 수립 및 지역개발사업 추진 실태 분석 - 유럽 및 일본 등 선진사례 조사 - 농어촌정비법 개정안 제시

구분	연구목적	연구방법	주요 연구내용
본 연구	기존의 연구는 정책 사업 시행에 대한 제도 개선방안 도출, 특구 개념의 도입, 사업의 근거법령 개정안 마련 등을 제시 → 어촌형 기회발전특구 설정 및 지원방안 제시를 통한 어촌지역 활성화 정책 지원에 활용	어촌특화발전 지원 특별법의 실효성과 정책 현안, 유사 제도 비교 검토를 통해 개선 요인을 도출하고, 전문가 간담회 및 자문, 정책협의회를 통한 현안 중심의 법·제도적 개선방안 도출	어촌지역 활력 제고 및 경제발전 지원을 위해 현행 사업 및 관련 정책을 검토하여 주요 현안을 도출하고, 이와 연계한 어촌형 기회발전특구 제도의 도입 방안을 어촌특화발전 지원 특별법 개정안의 도출을 통해 마련하여 소멸 위기인 어촌의 활력 제고에 실질적으로 반영될 수 있는 정책적 연구를 수행함

자료: 저자 작성

02

어촌특화 추진 현황 및 유사 제도 분석

제1절 어촌특화발전 지원 특별법 추진의 실효성 검토 —

본 절에서는 「어촌특화발전 지원 특별법」의 제·개정과 현재 추진 현황을 파악하였다. 또한, 제정 이후 일부개정이 추진되었음에도 불구하고 여전히 어촌특화의 근거 규정으로서 충분히 활용되지 못하고 있기에 이를 위한 개선방안이 무엇인지 도출하고자 하였다.

1. 어촌특화발전 지원 특별법 제정 및 개정

「어촌특화발전 지원 특별법」은 수산물 공급처로서의 위기와 수산물 소비 증가 속도로 인한 공급 대책 부재 등 어촌이 지닌 다양한 문제를 해결하기 위해 지자체 주도가 아닌 주민주도로 자생적 발전을 도모할 목적으로 제정되었다. 특히 종전의 지자체 행정 주도의 하향식 발전 모형에서 주민이 어촌을 특화 발전시킬 수 있는 계획을 수립하도록 특화어촌위원회를 구성하여 주민의 신뢰와 협동을 통해 어촌의 특색을 살리는 상향식 발전모형을 유도하기 위해 2012년 제정되었다.

「어촌특화발전 지원 특별법」은 어촌의 자생력 강화에 목적을 두고 어촌 특화발전계획 구역을 지정하여 조례제정, 계획수립, 프로그램 운영·관리, 재정 등을 지원하기 위해 제정되었다. 동법을 통해 시장·군수·구청장은 어촌특화발전을 위해 어촌특화발전계획을 수립하고, 어촌특화발전계획 구역을 지정하여 신청할 수 있으며, 어촌특화발전계획의 이행을 위한 건폐율·용적률의 한도를 조례로 지정하여 혜택을 줄 수 있도록 하였다. 또한, 어촌특화발전계획 구역의 지정·변경 등은 행정기관의 장과 협의 및 고시하며, 어촌특화발전계획 구역이 지정·고시된 지역에서 건축 등의 행위는 시장·군수·구청장의 허가를 받도록 제정되었다. 어촌마을 주민은 특화어촌위원회(법인)를 구성하여 시장·군수·구청장에게 어촌특화발전계획을 제안하고, 도어교류 및 체험·위락·숙박시설 등을 운영할 수 있도록 하였다. 마지막으로 어촌신용조합을 설립·운영하고, 농림축산식품부장관의 승인을 받아 채권을 발행하는 등 재정에 관한 사항도 지원할 수 있도록 하였다.

「어촌특화발전 지원 특별법」은 의원입법으로 추진되었으나, 농림축산식품부와 기획재정부의 의견조치 결과 「농어촌정비법」(법률 제19749호) 및 「어촌·어항법」(법률 제17893호)과 제정 취지와 목적이 유사하고, 비슷한 시기에 제정된 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」(법률 제19571호)과는 제정 목적과 사업 방식, 사업 주체 등이 유사하여 법률적 차별성이 부족하다는 의견이 있었다. 이에 「어촌특화발전 지원 특별법」에서 어촌특화발전 개념의 재정립과 조문 정비 등에 대한 개정이 필요시 되었다. 특히, 어촌특화지원센터의 지정과 어촌특화사업 관련 창업 및 육성을 위한 재정 보조 및 융자 등의 지원 신설에 대한 요구에 따라 2015년 3월 법령이 일부 개정되었다. 이후 2020년 본 특별법에 대한 국민의 이해도를 높이기 위해 법조문이 어렵거나 부자연스러운 한자어·일본식 표현을 한글화하고 자연스러운 표현으로 개정하였다.

〈표 2-1〉 어촌특화발전 지원 특별법 주요 내용

조항	내용
제6조 및 제8조	(어촌특화발전계획 수립, 어촌특화발전계획 구역 지정 신청) 시장·군수·구청장은 어촌특화발전계획을 수립할 수 있으며, 어촌특화발전계획을 수립한 경우에는 시·도지사 또는 농림축산식품부장관에게 어촌특화발전계획 구역의 지정을 신청
제9조	(어촌특화발전계획 구역 지정) 농림축산식품부장관 또는 시·도지사는 어촌특화발전계획 구역을 지정한 경우 관보에 고시하고 관계 서류의 사본을 시장·군수·구청장에게 송부하며, 시장·군수·구청장은 그 내용을 일반인에게 열람
제10조	(국도의 계획 및 이용에 관한 법률 특례 적용) 시장·군수·구청장은 어촌특화발전계획의 이행을 위하여 필요시 「국도의 계획 및 이용에 관한 법률」 제78조에서 정하는 범위 내 건폐율이나 용적률의 최대한도를 조례로 정함
제11조	(도시 및 주거환경정비법 적용) 시장·군수·구청장은 어촌특화발전계획의 내용이 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업 요건에 적합하고, 해당 지역이 대통령령으로 정하는 기준에 해당할 때는 그 정비 규모가 「국도의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 지구단위계획 규모에 미치지 못하더라도 정비계획을 수립하고 정비구역을 지정
제13조	(주민 의견 청취) 시장·군수·구청장이 어촌특화발전계획을 수립·변경하려는 경우에는 지역주민의 의견을 듣도록 함
제15조 및 제16조	(지정·결정 및 인·허가 의제) 어촌특화발전계획 구역이 지정·변경된 경우 관광단지의 지정 등에 관하여 미리 관계 행정기관의 장과 협의한 사항은 고시된 내용에 따라 그 지정 등이 있는 것으로 보고, 어촌특화발전계획을 수립·변경한 경우 관할 시장·군수·구청장이 그 내용을 관계 행정기관의 장과 미리 협의한 때에는 건축허가 등 관계 법률에 따른 허가 등을 받은 것
제18조	(어촌특화발전계획 구역 행위제한) 어촌특화발전계획 구역이 지정·고시된 지역에서 건축물의 건축 등의 행위를 하려는 자는 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아야 함
제21조	(어촌특화사업 준공검사) 어촌특화사업 시행자가 어촌특화사업을 마친 경우에는 시장·군수·구청장에게 준공검사를 받아야 함
제27조	(특화어촌위원회 설립) 마을 주민들은 어촌계·주민자치위원회 등을 중심으로 다수의 뜻을 모아 단독으로 또는 인접 마을들이 연대하여 특화어촌위원회(법인)를 설치해야 함
제28조	(특화어촌위원회 주민 제안) 특화어촌위원회는 시장·군수·구청장에게 어촌특화발전계획에 관한 제안 등을 할 수 있으며, 시장·군수·구청장은 그가 관할하는 어촌종합개발사업계획 등 행정계획에 어촌특화발전계획에 관한 주민제안 등을 반영
제28조의2	(어촌특화지원센터 지정) 해양수산부 장관은 어촌특화에 필요한 업무를 지원하기 위해 전문기관 또는 단체를 어촌특화지원센터로 지정
제30조	(특화어촌위원회 지역 간 교류) 특화어촌위원회와 시장·군수·구청장은 어촌과 어항 등을 기반으로 여가활동·위락·체험학습 등을 통한 도시와 어촌 간의 교류를 증진시킬 수 있고, 체험·위락·숙박시설 등을 설치하고 관련 프로그램을 운영
제32조	(어촌신용조합 설립) 특화어촌위원회는 독자적으로 또는 다른 마을의 특화어촌위원회 등과 공동으로 수산업 종사자 등의 주거환경 개선 또는 경제활동 촉진 등을 지원하기 위한 어촌신용조합을 설립·운영할 수 있음
제35조	(채권발행) 지방자치단체 또는 어촌특화사업 시행자는 어촌특화발전계획의 이행에 필요한 경비를 조달하기 위하여 농림수산물부장관의 승인을 받아 채권을 발행할 수 있음
제36조	(조례 제정) 어촌특화발전계획 구역으로 지정·고시된 지역을 관할하는 지방자치단체는 어촌특화발전계획의 수립·변경 및 시행 또는 특화어촌위원회의 사업·활동에 필요한 사항을 조례로 정할 수 있음

자료: 어촌특화발전 지원 특별법(법률 제19117호, 2022.12.27.)을 바탕으로 저자 정리

2. 어촌특화발전 지원 특별법 활용

1) 어촌특화지원센터 운영

「어촌특화발전 지원 특별법」의 개정(2015.3.27.)으로 어촌특화의 정의, 중간지원조직, 보조 및 융자 등 어촌 6차 산업화를 위한 실행 기반이 마련되었으며, 2015년부터 9개소의 어촌특화를 위한 어촌 6차 산업화 사업이 시행되었다. 어촌특화지원센터는 어촌특화를 지원하기 위해 중간조직의 필요성이 제기됨에 따라 본 특별법에 근거 규정이 마련되었으며, 「어촌특화발전 지원 특별법」 제28조의2 제2항에 따라 전문기관을 지정하여 운영하고 있다. 2016년 경남과 전남을 시작으로 2017년 충남과 강원, 2018년 부산, 인천, 경기, 경북, 전북, 제주에 어촌특화지원센터가 설립되어 총 10개소의 어촌특화지원센터가 「어촌특화발전 지원 특별법」에 의해 관리·운영되고 있다.

〈표 2-2〉 어촌특화지원센터 운영기관 고시자료

구분	운영기관	지정일자
경남어촌특화지원센터	한국어촌어항공단	2016.4.18.
전남어촌특화지원센터	목포해양대학교·광주일보	2016.4.18.
충남어촌특화지원센터	한국어촌어항공단	2020.1.17.*
강원어촌특화지원센터	국립강릉원주대학교산학협력단-한국어촌어항공단	2022.2.18.**
경기어촌특화지원센터	한국농어촌공사	2018.5.1.
경북어촌특화지원센터	경북해양바이오산업연구원	2018.5.1.
전북어촌특화지원센터	한국농어촌공사	2018.5.1.
제주어촌특화지원센터	한국어촌어항공단	2018.5.1.
인천어촌특화지원센터	한국어촌어항공단	2018.6.1.
부산어촌특화지원센터	한국수산자원공단	2018.6.18.

주: * 2017. 6.23. (재)충남연구원의 운영기관 지정 이후 지정 철회(2019.12.31.)

** 2017.6.23. 강릉원주대학교 운영기관 지정 이후 지정 철회

자료: 해양수산부 공지사항(검색일: 2023.11.10.); 강원어촌특화지원센터(검색일: 2023.11.10.) 바탕으로 저자 작성

2) 어촌특화발전계획 수립 현황

「어촌특화발전 지원 특별법」은 어촌특화사업 시행자가 어촌특화발전계획을 수립하여 어촌특화발전계획 구역을 지정하고, 도어교류, 관광, 체험 등 특화어촌의 발전모형과 어촌특화시설을 조성하여 운영·관리하도록 한다. 동법 제7조에 따라 주요 내용은 ① 어촌특화의 목표 및 기본방향 제시(어촌특화발전계획 구역의 명칭·위치 및 면적 고시), ② 특화어촌의 자원 현황 및 특성 파악, ③ 교류·관광·미관·휴양·레저·체험 등에 관한 특화어촌의 발전모형, ④ 특화어촌의 발전모형에 따른 어촌특화시설에 관한 사항, ⑤ 어촌특화발전계획의 집행에 필요한 자원 조달 및 재정 운용 방안, ⑥ 어촌특화발전계획에 참여하는 주체, 역할 및 약정에 관한 사항, ⑦ 특화어촌 구성원 상호 간 신뢰와 협동의 증진 방안, ⑧ 어촌특화를 통한 어촌산업의 다각화, 구조 고도화 및 고부가가치화(어촌특화사업과 다른 사업과의 연계 포함) 등이 있다.

실제로 어촌특화발전계획을 수립할 수 있는 주체는 동법 제12조에 따라 ① 지방자치단체, ② 한국농어촌공사, ③ 수협 및 수협중앙회, ④ 한국어촌어항공단, ⑤ 지방공사 등이 있으나, 실제 법률이 제정되고 10년 동안 어촌특화발전계획이 수립되거나 어촌특화발전계획 구역이 지정·고시된 적이 전무한 것이 현실이다.

「어촌특화발전 지원 특별법」이 제정된 이후 어촌특화발전계획의 수립이 어려운 가장 큰 이유는 타법과의 차별성이 없다는 것이다. 먼저, 「농어촌정비법」이나 「어촌·어항법」 등의 어촌 관련 법으로 어촌특화를 위한 계획수립이 가능할 뿐만 아니라 이러한 사업의 중복문제를 해결하거나 어촌을 지원할 수 있는 효과적인 방안이 마련되지 못했다. 둘째, 「어촌특화발전 지원 특별법」 제9조에 따른 어촌특화발전계획 구역의 지정 등을 통해 지자체의 건폐율 및 용적률의 최대한도를 조례로 정하는 특례를 제안하고 있지만 현

실에서 어촌특화사업에 주어지는 인센티브가 되기는 어렵다. 셋째, 동법 제 27조 특화어촌위원회는 마을주민, 어촌계·주민자치위원회 등이 다수의 뜻을 모아 자발적으로 설립할 수 있도록 하였으나, 주민역량 등의 한계로 실제 특화어촌위원회가 구성된 사례는 많지 않다. 특화어촌위원회의 설립을 통해 지역주민 간 또는 지역주민과 민간투자자 간 사업을 수행하도록 되어 있지만, 실제 위원회 구성 사례가 적고 운영에 한계가 있는 경우 민간투자 등의 효과를 보기도 어렵다. 따라서 본 연구를 통해 어촌특화발전계획 수립과 어촌특화발전계획 구역 등이 원활하게 지정될 수 있도록 하는 것이 필요하다.

3. 어촌특화발전계획구역 활용방안 검토

앞서 서술한 바와 같이 해양수산부의 어촌특화사업(어촌 6차 산업화)의 시행에 따른 어촌특화발전계획 구역의 지정은 전무한 상태이며, 2015년 ① 어촌특화의 도입, ② 어촌특화발전계획 구역의 설정, ③ 어촌특화지원센터의 지정, ④ 보조 및 융자 등 일부개정 이후 여건 변화에 따라 「어촌특화발전 지원 특별법」의 개선이 필요하다. 따라서 윤석열 정부의 국정 기조인 ‘민간이 끌고, 정부가 미치는 역동적 경제’에 부합하도록 소멸 위기에 직면한 어촌으로의 적극적인 민간투자 유도가 필요시 되고 있다.

어촌특화발전계획 이행 시 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제77조(건폐율) 및 제78조(용적률)에서 정하는 최대한도를 조례로 규정하고 있다. 하지만 74개 연안 시·군·구 조례를 살펴보면, 동법 기준 이내에서 건폐율과 용적률 관리가 차별화되지 않아 시행자의 특례가 부족한 것으로 나타났다. 특히, 「어촌특화발전 지원 특별법」 제10조는 건폐율·용적률에 대한 완화 기준이 없고, 건폐율과 용적률 완화 적용은 「국토의 계획 및 이용에 관

한 법률」 일부인 수산자원보호구역 내 건폐율 40% 이하, 용적률 80% 이하와 개발제한구역 취락지구 건폐율 60% 이하, 용적률 60% 이하 등에서만 적용하고 있다. 또한 「어촌특화발전 지원 특별법」과 유사한 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」, 「농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률」 등에서도 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 정한 건폐율 및 용적률의 최대한도를 초과할 수 없도록 규정하고 있어 타법과의 차별성이 없는 것으로 나타났다.

〈표 2-3〉 어촌특화발전계획구역과 일반지역 간 건폐율 및 용적률 비교

구분			어촌특화발전계획구역 (어촌특화발전법 제10조)	일반지역 (국토계획법 제77조 등)	성장관리계획구역 (국토계획법 제75조의3)
건폐율 (용적률)	도시 지역	주거지역	40~70% 이하 (500% 이하)	70% 이하 (500% 이하)	-
		녹지지역	20% 이하 (50~100% 이하)	20% 이하 (100% 이하)	-
	관리 지역	계획관리 지역	40% 이하 (100% 이하)	40% 이하 (100% 이하)	50% 이하 (125% 이하)
	농림지역		20% 이하 (50~80% 이하)	20% 이하 (80% 이하)	30% 이하
	자연환경보전지역		20% 이하 (50~80% 이하)	20% 이하 (80% 이하)	-

자료: 어촌특화발전 지원 특별법(법률 제19117호, 2022.12.27.); 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(법률 제19117호, 2022.12.27.)을 바탕으로 저자 작성

「어촌특화발전 지원 특별법」은 어촌특화발전계획을 수립·변경 시 관계 행정기관의 장과 사전 협의할 경우 28개 인·허가 규정⁹⁾을 처리하고 있지만, 실제 재정사업과 관련성이 부족한 것으로 나타났다. 동법은 콘도미니엄, 관광단지 등의 관광, 빈집 및 소규모주택 정비 등의 주거 정비, 어항구가 있는 항만 등에 재정사업인 어촌신활력증진사업과 관련된 인·허가 의제

9) '도시재생법'은 35개 규정, '농촌융복합산업법'은 19개 규정, 「어촌·어항법」은 17개 규정을 의제 처리하고 있다.

반영이 부족한 것으로 나타났다. 따라서, 토지수용 등과 같이 어촌특화발전 계획 구역 내 공익사업을 위한 사업인정뿐만 아니라 재결 신청을 어촌특화 사업 시행기간으로 간주하고, 시행절차의 편리성 확보가 필요하다.

〈표 2-4〉 관련 법률 인·허가 의제 검토

구분	어촌특화법 (28개 조항)	어촌어항법 (17개 조항)	도시재생법 (35개 조항)	농촌융합산업법 (19개 조항)
「건축법」 제11조, 제14조, 제20조	○	○	○	-
「골재채취법」 제22조, 제32조	○	-	-	-
「군사기지 및 군사시설 보호법」 제13조	-	○	-	-
「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조, 제88조	-	○	○	-
「공공주택 특별법」 제17조, 제35조	-	-	○	-
「공유수면법」 제8조, 제17조, 제33조, 제38조	○	○	○	○
「공중위생관리법」 제3조(숙박업의 신고)	-	-	-	○
「국유재산법」 제30조, 제40조	○	-	○	-
「공연법」 제9조	-	-	-	○
「공유재산 및 물품 관리법」 제11조, 제20조	○	-	○	-
「관광진흥법」 제4조, 제6조, 제15조, 제54조	○	-	○	○
「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조	○	-	-	-
「농어촌정비법」 제23조, 제82조제2항	-	-	○	○
「농지법」 제31조, 제34조제1항, 제35조	○	○	○	○
「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」 제9조	-	-	○	-
「도로법」 제36조, 제61조, 제107조	○	○	○	○
「도시개발법」 제17조, 제18조	-	-	○	-
「도시교통정비 촉진법」 제16조	-	-	○	-
「도시 및 주거환경정비법」 제50조	-	-	○	-
「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」 제28조	-	-	○	-
「박물관 및 미술관 진흥법」 제16조	-	-	-	○
「소규모주택정비법」 제12조, 제29조	-	-	○	-
「사도법」 제4조	○	○	-	○
「사방사업법」 제14조, 제20조	○	○	-	-
「산림자원법」 제36조제1항, 제5항 등	○	-	-	○
「산업입지법」 제12조, 제17조, 제18조, 제18조의2	○	-	○	-
「산업집적법」 제13조	-	-	○	○
「산지관리법」 제5조, 제11조, 제14조, 제15조의2 등	○	○	○	○
「소방시설 설치 및 관리에 관한 법률」 제6조	○	-	○	-

구분	어촌특화법 (28개 조항)	어촌어항법 (17개 조항)	도시재생법 (35개 조항)	농촌융합산업법 (19개 조항)
「소하천정비법」 제6조, 제8조, 제10조, 제14조	○	-	○	-
「수도법」 제17조, 제52조	○	○	○	-
「수산자원관리법」 제47조제2항	-	○	-	-
「식품위생법」 제37조	-	-	-	○
「에너지이용 합리화법」 제10조	-	-	○	-
「자연공원법」 제23조	○	○	-	-
「자연재해대책법」 제5조	-	-	○	-
「장사 등에 관한 법률」 제27조	○	-	○	○
「전기사업법」 제7조, 제61조	○	○	○	-
「주택법」 제15조	○	-	○	-
「집단에너지사업법」 제4조	-	-	○	-
「청소년활동 진흥법」 제11조	○	-	-	-
「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제12조, 제20조	○	-	○	○
「초지법」 제21조외2, 제23조	○	○	-	○
「공간정보관리법」 제15조제4항	○	-	-	-
「폐기물관리법」 제29조	○	-	○	-
「택지개발촉진법」 제9조	-	-	○	-
「하수도법」 제6조, 제11조, 제16조, 제27조, 제34조	○	○	○	-
「하천법」 제6조, 제30조, 제33조, 제38조, 제50조	○	○	○	○
「항만법」 제7조, 제60조	-	-	○	-
「항만공사법」 제22조	-	-	○	-

자료: 어촌특화발전 지원 특별법(법률 제19117호, 2022.12.27.); 어촌·어항법(법률 제17893호, 2021. 1.12.); 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(법률 제19430호, 2023.6.9.); 농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률(법률 제19751호, 2023.10.24.)을 바탕으로 저자 작성

제2절 정책환경 변화에 따른 현안 진단

본 절에서는 어촌 활력 제고를 위한 재정사업의 한계점과 민간투자 유치를 위한 거점 및 배후 어촌지역의 분포 현황 등 어촌 정책환경 변화와 그에 따른 대응 방안을 도출하고자 한다.

1. 어촌 활력 제고를 위한 재정사업의 한계

지금까지 수산·어촌 정책은 어업소득 증대와 낙후된 어항 인프라 개선 등 어업 생산성 향상 및 어업 기반 유지를 위한 지원에 집중되었다. 특히, 기후변화와 초고령화 심화로 인하여 어업 생산성은 낮아졌으며, FTA 등 지속적인 시장개방 확대에 인하여 어촌의 어려움은 가중되고 있는 것으로 나타났다. 통계청에 따르면, 연근해 수산물 생산량은 2000년 119만 톤에서 2020년 93만 톤으로 감소하고, 반대로 수산물 수입량은 2000년 25만 톤에서 552만 톤으로 크게 증가하는 등 수산물 자급률에 대한 문제가 대두되고 있다.¹⁰⁾ 또한, 정부는 생산성 향상과 어업기반 확충을 위한 지원만으로는 어촌의 고령화와 인구 유출에 따른 어촌사회 활력 저하 및 어촌 지역 소멸 문제 대응에 한계가 있는 것으로 분석하였다.

정부는 그간 소외되었던 어촌·어항을 현대화하기 위해 2019년부터 2025년까지 어촌뉴딜300 사업을 추진하고 있으며, 어촌어항재생사업 모니터링 및 성과평가를 통해 교통 및 정주 여건 개선 등 성과를 창출하고 있는 것으로 나타났다. 하지만, 사업 대상이 전체 어촌·어항의 13%에 불과하였고, 개소당 100억 원의 획일화된 지원 규모로 지역 특성을 고려한 투자 등에 한계가 있는 것으로 나타났다. 또한, 사업 내용은 생활기반시설에 대한 지

10) 통계청(검색일: 2023.10.10.)

역 수요가 많아, 일자리 창출 및 주민복지 등 경제 활성화 및 삶의 질 향상을 위한 직접적인 지원이 부족한 것으로 분석되었다.¹¹⁾

현 정부의 국정과제인 민간 주도 성장을 뒷받침하는 재정 정상화 및 재정의 지속가능성 확보를 위해 어촌은 정부 재정사업 외에도 민간투자의 유입을 위한 방안 마련이 필요하다. 정부는 기반시설 지원을 통해 민간투자를 유도하여 국가어항 등 거점어촌을 대상으로 민간이 끌고 정부가 미치는 역동적 경제거점으로 육성하고 있다. 또한 어촌 인프라 개선에서 더 나아가 보건, 문화 등 어업인의 생활 수준 향상을 위해 생활 서비스 지원체계를 정비하여 도시 수준의 생활공간으로 혁신하는 어촌신활력증진사업 등을 추진하고 있다. 이러한 민간 주도의 어촌경제 거점 조성을 위해 정부는 국가어항 기반 수산업 중심도시에 기반시설 구축 등에 대한 재정지원을 마중물로 민간투자를 유치하여 어촌경제 거점 구축을 시도하고 있다. 한 사례로서 국가어항인 경남 남해군 물건항에 숙박, 전시, 공연 등의 복합시설을 민간투자자로 유치하여 2020년까지 사업을 추진하였다. 하지만, 실제 재정사업에서 지자체는 부지 문제, 세제혜택 등의 특례사항이 없어 민간투자를 유치하여 사업공모를 하는 데 한계가 있는 것으로 나타났다. 따라서 원활한 재정사업 수행을 위해서 어촌의 민간투자 활성화를 위한 새로운 전략이 모색될 필요가 있다.

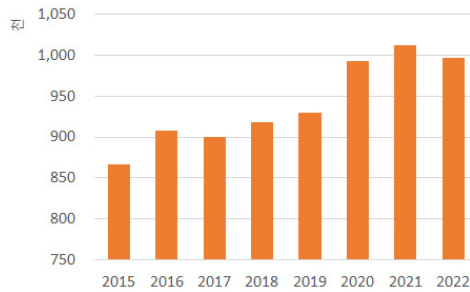
2. 민간투자 유치를 위한 거점어촌지역 국공유지 현황 검토

어촌지역은 어장, 어항과 그 배후어촌으로 구성되어 있다. 대부분의 어촌은 수산업 경제기반을 위해 어장과 수산물 양륙을 위한 어항이 있으며, 그 어항 배후지역에 어업인이 촌락을 이루어 살고 있다. 대규모 거점어촌

11) 해양수산부(2023)

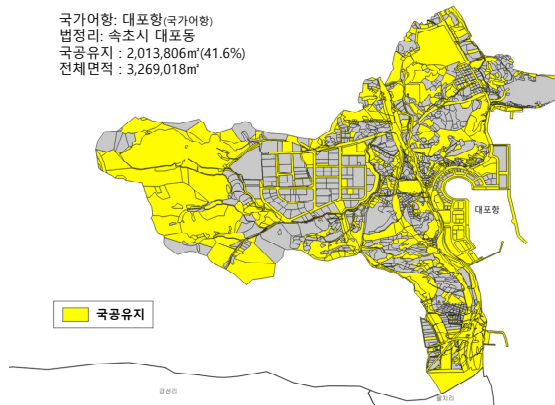
으로 국가에서 관리하는 국가어항 배후 어촌과 항만의 어항구가 있는 어촌이 있으며, 이러한 거점에 민간투자를 유치하기 위해서는 대규모의 국공유지가 필요하다. 따라서 어촌지역의 민간투자 활성화를 위한 가용부지 검토를 위해 국가어항 및 어촌신활력증진사업 유형1의 대상지를 토대로 국공유지 현황을 조사하였다. 섬 지역을 제외한 연안 지역의 거점어촌 방문객 수는 연평균 약 100만 명으로 나타났으며, 국공유지의 비율이 약 40% 이상인 것으로 나타났다.

〈그림 2-1〉 거점어촌의 연평균 방문객 수(국가어항 80개소)



자료: 해양수산부 어촌어항관리시스템(검색일: 2023.12.18.)의 어항 방문객 수 통계자료를 활용하여 저자 재작성

〈그림 2-2〉 거점어촌의 국공유지 현황(강원 대포항 사례)



자료: 디지털 트윈국토(검색일: 2023.12.18.)를 활용하여 저자 작성

〈표 2-5〉 거점어촌지역 방문객 및 국공유지 현황

연번	시도	시군구	법정리동	어항명	방문객 수 (연간, 명)	국공유지 (㎡)	비율 (%)
1	제주	제주시	김녕리 등 2	김녕항	123,624	14,597,397	43.5
2	제주	서귀포시	표선리	표선항	-	3,255,280	30.7
3	제주	서귀포시	위미리 등 4	위미항	847,521	8,871,649	24.2
4	제주	서귀포시	하모리 등 4	모슬포항	2,930,499	8,202,324	32.8
5	강원	고성군	공현진리 등 6	공현진항	1,117,371	11,667,678	46.0
6	강원	고성군	대진리 등 9	대진항	608,865	14,680,630	46.7
7	강원	고성군	거진리 등 11	거진항	873,801	12,625,569	43.1
8	강원	고성군	아야진리 등 10	아야진항	971,280	8,967,313	45.1
9	강원	속초시	대포동	대포항	1,369,938	2,013,806	61.6
10	강원	양양군	수산리 등 16	수산항	1,154,620	10,451,074	43.4
11	강원	양양군	남애리 등 14	남애항	235,486	12,678,686	42.7
12	강원	강릉시	동덕리 등 9	스마트양식	380,863	14,018,833	39.7
13	강원	강릉시	견소동 등 12	강릉항	723,706	13,109,785	54.8
14	울산	북구	정자동 등 7	정자항	1,897,255	14,809,047	44.4
15	부산	기장군	대변리 등 13	대변항	1,894,641	10,372,292	40.2
16	경남	거제시	지세포리 등 3	지세포항	699,868	7,594,364	43.5
17	전북	부안군	격포리 등 3	격포항	2,156,243	21,437,206	70.3
18	전남	진도군	연동리, 남동리	서망항	300,944	1,166,636	72.8
19	충남	서천군	마량리, 도둔리	홍원항	934,002	1,281,640	28.5
	평균				1,067,807	10,094,800	43.4

자료: 해양수산부 어촌어항관리시스템(검색일: 2023.12.18.) 및 디지털 트윈국토(검색일: 2023.12.18.) 통계자료 바탕으로 저자 작성

제3절 유사 제도 비교 분석

본 절에서는 지역 경제 성장 및 활력 제고를 위해 수립된 유사 제도를 비교·분석하였다. 다양한 부처 관리 대상의 특화지구 및 단지 등을 검토하여 어촌에 반영할 수 있는 혜택 및 지원 방안이 무엇인지 도출하고자 한다.

1. 국내 유사사례 검토

1) 농공단지

농공단지는 「산업입지 및 개발에 관한 법률」(법률 제19386호, 2023.4.18., 일부개정) 제8조에 따라 지정된 산업단지로서 농·어업인의 소득 증대를 위한 산업을 유치하고 육성하는 데 목적이 있다. 농공단지 개발의 당초 법적 근거인 「농어촌소득원개발촉진법」(법률 제4228호, 1990.4.7., 타법폐지)에 따르면, 농공단지를 통해 농어촌지역에 공업 및 서비스산업을 유치하여 소득을 증대시키고 농어촌 경제의 균형발전을 도모하고자 하였다.¹²⁾

농공단지는 농어촌 산업 발전의 핵심적인 지역으로서 1985년 전국 7개 지역에 시범적으로 조성되었고¹³⁾ 2023년 12월 기준¹⁴⁾ 총 480개의 농공단지가 전국적으로 지정되었다.¹⁵⁾ 이후 농공단지는 농어촌 산업 발전의 핵심적인 인프라로 지역의 균형발전과 국가 경제 성장을 담당하였다.¹⁶⁾ 농공단지 지정 요건으로는 「농어촌정비법」 제2조제1호에 따른 농어촌지역으로

12) 이동필(2009), p. 39.

13) 디지털세종시문화대전(검색일: 2023.12.2.)

14) 2023년 3분기 자료 참고

15) 산업통상자원부·한국산업단지공단(2023)

16) 산업통상자원부 보도자료(2022.7.22.)(검색일: 2023.11.12.)

서 읍·면의 전 지역 또는 동지역 중 주거 및 상업지역과 공업지역을 제외한 지역¹⁷⁾을 포함한다.

「농공단지의 개발 및 운영에 관한 통합지침」(2023.6.21.)에 따르면 농공단지는 크게 전문단지, 지역특화단지, 일반단지로 분류하며, 시·군·구별 100㎡ 범위 안에서 농공단지를 지정 승인하되 단지별 지정 면적을 3만 ㎡ 이상 33만 ㎡ 이하로 한다. 지정 절차로는 시장·군수·구청장이 농공단지 승인을 신청하면 시·도지사가 승인하며, 필요시 시·도 농업·농촌 및 식품산업정책심의회 또는 시·도 어업·어촌심의회를 거쳐 승인한다.¹⁸⁾

〈표 2-6〉 농공단지 유형

분류	내용
전문단지	집적이익의 실현에 필요한 규모를 갖춘 단지로서 산업시설구역의 용지(산업시설용지, 산업집적법 제33조제8항)에서 다음의 요건을 갖추어 지정된 단지 가. 동일·유사업종 및 연관업종 사업 입주기업이 4개소 이상이면서 산업시설용지 전체 입주기업체 수의 50% 이상일 것 나. 동일·유사업종 및 연관업종 사업 입주기업체가 입주한 면적이 산업시설용지 면적의 50% 이상일 것
지역특화단지	집적이익의 실현에 필요한 규모를 갖춘 단지로서 산업시설용지에서 다음의 요건을 갖추어 지정된 단지 가. 지역특화산업 ¹⁹⁾ 의 사업을 하는 입주기업체(지역특화업체)가 전체 산업시설용지 입주기업체 수의 80% 이상일 것 나. 지역특화업체가 입주한 면적이 산업시설용지 면적의 80% 이상일 것
일반단지	전문단지 또는 지역특화단지에 해당하지 않는 단지

자료: 농공단지의 개발 및 운영에 관한 통합지침 제4조

17) 어촌의 경우 동 지역 중 상업·공업지역을 제외한 지역(수산업·어촌 발전 기본법, 법률 제19012호, 2022. 10.18.)

18) 한국산업단지공단(2016), p. 29.

19) 시장·군수·구청장이 특화산업 육성을 위해 농공단지관리기본계획에 따라 농공단지에 입주시키는 농림어업 등의 산업(산업입지법 시행령 제6조제5항제7호)

농공단지 입주 지원 대상으로는 농어촌소득원개발사업자 또는 중소기업이 해당된다. 제공 혜택으로는 소득세와 법인세, 취득세 감면, 입주기업 자금 지원, 입주 유치 및 상담, 관련 정보제공, 교육훈련 지원 등이 있다.

〈표 2-7〉 농공단지 지원 혜택

분류	내용
세제혜택	(소득·법인세) - 5년간 50% 감면 (취득세) - 광역시·도별 조례에 따라 50~100% 감면 * 면제(강원, 충남), 75% 감면(경기, 경남, 경북, 전남, 전북, 충북), 50% 감면(제주)
금융지원	(중소벤처기업창업 및 진흥기금) - 농공단지 입주기업체 대상 자금 지원
기타	(기술지도 및 판매지원) - 정보제공, 기술 및 경영지도 - 경영자 대상 국내외 연수 실시 - 입주기업 판로 확대를 위한 직거래 판매 행사 등 (입주기업 지원) - 입주 유치 및 상담 - 입주기업 지원자금 관리 - 수출 및 내수판매 지원 등 (인력확보 지원) - 병역지정업체 및 외국인 연수생 추천대상에 입주기업체 우대 지원 (농어민 직업훈련 지원) - 전업/농외취업희망 농어민, 입주기업체 채용 농어민 대상 직업훈련 제공 (취업 알선) - 시군구 관할 지방노동관서, 농수산 관련 단체와의 협조를 통한 취업 알선 업무 수행 (기반시설 설치 지원) - 정보화 등 기반시설 확충 또는 개체에 필요한 예산 지원 - 입주기업체 및 기반시설 등의 디지털화, 친환경화, 에너지 이용 효율화 등에 예산 지원 (문화진흥) - 문화인프라 확충을 위한 정책 수립 및 지원 (공공시설 관리 위탁) - 입주기업체협의회(법인)에 공공시설 관리 업무 위탁 시 자체 운영 예산 지원 - 관리사무소 무상 임대 등

자료: 조세특례제한법 제64조, 지방세특례제한법 제125조, 농공단지의 개발 및 운영에 관한 통합지침(2023. 6.21.) 제24조~제30조 참고하여 저자 작성

2) 지역특화발전특구

지역특화발전특구는 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」(법률 제19820호, 2023.10.31.) 제11조에 따라 지정된 지역이다. 2003년 국가균형발전 7대 과제 중 하나로 지역특구가 선정되었으며, 이듬해인 2004년 「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」(법률 제7192호, 2004. 9.23. 시행)²⁰⁾이 제정되면서 총 6개 특구가 1차적으로 지정되었다.²¹⁾

지역특구 제도는 지역 여건에 맞는 규제 특례를 제공하여 민간 유치를 촉진하고 추진 가능한 사업의 범위를 확장시키고자 하였다.²²⁾ 따라서 본 지역특화발전특구의 목적은 지역특화산업을 육성하기 위해 지역의 여건에 맞게 선택적으로 규제 특례를 적용함으로써 지역 경제의 발전과 자립화를 촉진하는 것이다. 지자체에서 특정 구역을 지정하여 규제 특례를 적용하고, 지역만의 특화된 개발 전략을 추진한다는 측면에서 그러하다. 타 특구와의 가장 큰 차별성으로는 지자체의 자율성과 책임성을 극대화하기 위해 직접적인 세제 감면이나 재정 지원은 배제한다는 점이다.²³⁾

지역특화발전특구는 시·군·구에서 특구 계획을 수립하여 중소벤처기업부에 신청하면, 관련 부처 실무위원회 검토 및 지역특화발전특구위원회 심의를 거쳐 지정된다. 2004년 제도 도입 이후 총 225개 특구가 신규 지정되었으며, 그중 44개 특구가 해제 및 통합되어 2023년 11월 기준 181개 특구가 지정·운영되고 있다.²⁴⁾ 현재 지정된 특구 유형으로는 향토자원, 문화레포츠, 교육, 산업·연구, 의료·복지가 있다.

20) 이후 규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법(법률 제19820호, 2023.10.31.)으로 개정

21) 대구 약령시한방특구, 순천 국제화교육특구, 순창 장류산업특구, 고창 복분자산업특구, 고창 경관농업특구, 국토최남단마라도 청정특구

22) 김권식(2019), p. 65.

23) 국토연구원(검색일: 2023.11.28.)

24) 중소벤처기업부(검색일: 2023.11.30.)

지역특화발전특구 입주 지원 대상으로는 지역특화발전특구계획에 따른 특화사업 관련 기업으로서, 59개 개별법에서 정한 129개 규제 특례를 선별적으로 특구 내에서 적용하고 있다. 전남 무안군 사례의 경우, 무안 도자 복합산업특구를 신규 지정하여 도자 장비 구축 및 브랜드 개발, 복합지원 센터 구축 등 총 3개 특화사업을 수립하였다. 규제 특례로는 무안 특화특구에 필요한 「출입국관리법」, 「도로교통법」, 「옥외광고물법」, 「도로법」, 「특허법」, 「지방재정법」의 특례사항을 적용하였다.

〈표 2-8〉 지역특화발전특구 지원 혜택

분류	내용
규제특례	(일반) 62개 규제 특례 적용
	- 옥외광고물 표시·설치: 특화사업의 효과적인 광고를 위해 공공물 등 표시·설치 방법·제한 등에 관한 사항을 조례로 지정
	- 도로통행 제한: 자동차 등의 도로 통행 금지 및 제한 조치 가능
	- 농지의 위탁경영 및 임대·사용
	- 특허출원에 대한 우선심사
	- 도로점용 허용
	- 외국인 체류기간 상한 연장
	- 외국인 교원 및 강사 임용(초·중등교육법에 따른 학교)
	- 주택 공급 기준을 조례로 지정(특별시, 광역시, 투기과열지구 제외) 등
	(토지이용) 54개 규제 특례 적용
	- 농지 전용 허가·협의
	- 용도지역·지구 지정·변경
	- 농업진흥지역 변경·해제
	- 지구계획구역 지정·변경 등
	(권한이양) 13개 규제 특례 적용
	- 식품 표시기준 완화 및 영업 시간·행위 규정
	- 체육시설업 사업계획 승인 완화 등

자료: 규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법(법률 제19820호, 2023.10.31.) 및 중소벤처기업부(검색일: 2023.11.30.) 참고하여 저자 작성

〈표 2-9〉 무안 도자 복합산업특구 사례

분류	내용												
목적	- 생활자기 산업이 집적화된 지역 여건을 활용하여 자체 브랜드 개발 및 유통망 확보 등 도자산업의 체계적인 지원을 통한 지역경제 활성화												
개요	- (사업자) 전라남도 무안군수 - (위치) 전남 무안군 청계면 청수리 556외 396필지(86만 m ²) - (기간) 2024~2028년												
특화사업	- 도자 공용장비 구축 등 무안 도자산업 활성화 - 도자 브랜드 개발 등 무안 도자산업 활성화 - 도자산업복합지원센터 구축 등 무안 도자산업 지원체계 구축												
규제특례	- 총 6개 규제특례 적용 (출입국관리법, 도로교통법, 옥외광고물법, 도로법, 특허법, 지방재정법) <table border="1"> <tr> <td>출입국관리법</td><td>외국인에 대한 사증 발급의 절차 완화, 체류기간 상한 연장</td></tr> <tr> <td>도로교통법</td><td>자동차 및 노면전차의 도로 통행 금지 및 제한 등의 조치 권한 부여</td></tr> <tr> <td>옥외광고물법</td><td>광고물 표시·설치 허가 및 신고 기준, 금지 및 제한에 대한 사항을 조례로 지정</td></tr> <tr> <td>도로법</td><td>특화사업을 위한 도로점용 허가 협조</td></tr> <tr> <td>특허법</td><td>다른 특허출원보다 우선하여 심사 가능</td></tr> <tr> <td>지방재정법</td><td>특화사업의 재정투자사업 필요성 및 사업계획의 타당성 등에 대해 심사 미진행 가능</td></tr> </table>	출입국관리법	외국인에 대한 사증 발급의 절차 완화, 체류기간 상한 연장	도로교통법	자동차 및 노면전차의 도로 통행 금지 및 제한 등의 조치 권한 부여	옥외광고물법	광고물 표시·설치 허가 및 신고 기준, 금지 및 제한에 대한 사항을 조례로 지정	도로법	특화사업을 위한 도로점용 허가 협조	특허법	다른 특허출원보다 우선하여 심사 가능	지방재정법	특화사업의 재정투자사업 필요성 및 사업계획의 타당성 등에 대해 심사 미진행 가능
출입국관리법	외국인에 대한 사증 발급의 절차 완화, 체류기간 상한 연장												
도로교통법	자동차 및 노면전차의 도로 통행 금지 및 제한 등의 조치 권한 부여												
옥외광고물법	광고물 표시·설치 허가 및 신고 기준, 금지 및 제한에 대한 사항을 조례로 지정												
도로법	특화사업을 위한 도로점용 허가 협조												
특허법	다른 특허출원보다 우선하여 심사 가능												
지방재정법	특화사업의 재정투자사업 필요성 및 사업계획의 타당성 등에 대해 심사 미진행 가능												

자료: 중소벤처기업부 보도자료(2023.11.29.)(검색일: 2023.11.13.) 및 규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법 제31조, 제33조, 제34조, 제45조, 제55조, 제60조를 바탕으로 저자 작성

3) 인구감소지역

우리나라는 2020년을 기준으로 인구 데드크로스(Dead Cross)²⁵⁾가 발생하면서 이에 대응하고자 「인구감소지역 지원 특별법」(법률 제18877호, 2023.6.9.)이 제정되었다.²⁶⁾ 동법 제1조에 따르면 인구감소지역을 대상으로 특례를 규정하여 정주 여건 개선 및 지역 활력을 제고하는 것이 그 목적이다.

25) 사망자 수가 출생아 수보다 많아 인구가 자연감소하는 현상

26) 최유(2023), p. 40.

인구감소지역은 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」(법률 제 19514호, 2023.7.4.) 제2조제12호에 따라 인구감소로 인한 지역 소멸이 우려되는 시²⁷⁾·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구, 생산가능인구 등을 고려하여 지방시대위원회의 심의·의결을 거쳐 행정안전부 장관이 지정하는 지역으로 정의하고 있다. 2021년 행정안전부에서 89개 시·군·구 단위 인구감소지역을 지정하였으며²⁸⁾, 5년마다 지방시대위원회 심의를 거쳐 행정안전부 장관이 지정·고시하도록 한다.

인구감소지역에 관한 지원 사항으로는 다음과 같다. 지역 내 창업 기업 및 사업장 신설·이전 또는 사업전환 기업을 대상으로 세제혜택을 제공하며, 특히 창업 및 신설 기업에 대해서는 취득세 및 재산세를 100% 감면하고 있다. 또한 보육 기반 확충으로 국공립어린이집을 우선 설치하거나 학교 등 교육시설에 대한 경비 보조, 설립 기준·인가 특례를 지정하기도 한다. 그 밖에도 의료시설 확충 및 진료 서비스 지원, 인구감소지역 이주자 대상 공공임대 주택 우선 공급 및 공유지 우선 매각, 외국인 체류 관련 조치 완화, 산업단지 임대료 감면 등 다양한 규제 특례를 통해 교육, 의료, 주거 및 교통 기반 확충, 출입국관리법에 대한 특례, 노후·유휴시설 정비 및 활용, 산업단지에 대한 지원 등 규제 특례를 제공한다.

「인구감소지역 지원 특별법」 제4장에 따르면 국가는 사업공모 시 우선 배정, 맞춤형 사업 설계 등의 지원방안을 마련해야 하며, 인구감소 수준에 따라 우선 또는 차등 지원이 가능하다.²⁹⁾ 또한 국가와 지자체는 인구감소 지역 내 청년 및 중장년 등의 일자리를 확충하고 정착시키기 위해 사업장 임금의 일정액 지원, 또는 창업 시 필요한 비용이나 기술, 컨설팅 등을 지원하기도 한다(동법 제17조).

27) 특별시를 제외한 광역시, 특별자치시 및 행정시를 포함

28) 인구감소지역 지정 고시(행정안전부 고시 제2021-66호, 2021.10.19.)

29) 윤필환(2022)

〈표 2-10〉 인구감소지역 지원 혜택

분류	내용
세제혜택	(취득세) - 창업 및 사업장 설치 기업 대상 100% 감면 - 사업전환 기업 대상 50% 감면 (재산세) - 창업 및 사업장 설치 기업 대상 5년간 100%(이후 3년간 50%) 감면 - 사업전환 기업 대상 5년간 50% 감면
규제특례	(보육기반 확충) - 국공립어린이집 우선 설치 - 기부채납·무상임대방식의 민간어린이집 또는 가정어린이집을 국공립어린이집으로 전환 (교육기반 확충) - 유치원·학교의 시설·설비 및 교원 등 통합 운영 - 관할구역 유치원 및 학교 교육 경비 보조 - 학교 설립 기준 및 인가에 대한 특례 지정 - 대학에 대한 지원 및 보조 계획 수립 (의료기반 확충) - 의료시설 이용 취약자 대상 거주지 방문 및 진료 지원 - 의료시설 인력 확충, 의료서비스 품질 향상 등에 대한 비용 보조·지원 - 의료취약지 거점의료기관 지정 및 우선 지원 등 (주거·교통기반 확충) - 인구감소지역 이주자 대상 공공임대 주택 우선 공급 - 이주자 대상 공유지 우선 매각 - 사회기반시설 설치·유지·보수 지원 - 대중교통 접근성 취약지역 대상 교통서비스 지원 등 (「출입국관리법」에 대한 특례) - 외국인 사증 발급 절차, 체류자격 변경, 체류기간 연장 등에 관한 요건 지정
기타	(노후·유후시설의 정비 및 활용) - 노후·유후시설 상태 등 관리 실태 점검 - 시설 활용범위 확대 (산업단지에 대한 지원) - 입주 기업에 대한 비용·기반시설 등 산업단지 조성 지원 - 중소기업에 임대하는 사업용지 임대료 감면 지원 - 산업단지 입주기업체 등 판로개척 지원 - 근로자 정주여건 개선 지원 - 산업단지 입주기업체 근로자 고용 확대 지원 등

자료: 행정안전부(검색일: 2023.11.29.) 및 인구감소지원특별법 제21조-제28조 참고하여 저자 작성

4) 기회발전특구

정부는 지방의 수요가 충분히 반영되지 못한 특구 지정 또는 특구에 제공되는 인센티브가 기대에 못 미쳤던 기존의 한계점을 극복하고자 민간의 지방투자 확대 및 일자리 창출을 위해 기회발전특구 제도를 적극 도입하기로 했다.³⁰⁾ 기회발전특구는 윤석열 정부의 국정과제 중 하나인 ‘기업의 지방 이전 및 투자 촉진’을 달성하기 위한 주요 정책 수단으로 언급되면서 이를 통해 지역균형발전을 도모하고자 하였다.³¹⁾ 이는 개인 또는 법인의 대규모 투자 유치를 위해 중앙부처 및 지자체의 지원이 필요한 곳으로 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제23조에 따라 지정·고시 되는 지역이다.³²⁾

기회발전특구는 ‘지역 주도의 균형발전’이라는 지방시대 철학에 맞게 광역시·도가 면적 상한³³⁾ 내에서 설계하고 운영하도록 한다.³⁴⁾ 또한 지자체가 필요한 사업을 패키지로 구성하는 등 지자체 주도의 자율성을 최대한 확보하여 추진한다.³⁵⁾ 지정 절차로는 비수도권 및 수도권 일부지역³⁶⁾ 시·도지사가 산업통상자원부 장관에게 특구 지정을 신청하면 지방시대위원회로부터 기업의 투자계획, 집적 가능성 등에 대한 심의·의결을 거친 후 특구로 최종 지정된다.

파격적인 인센티브 제공을 통해 기회발전특구를 지방투자 거점으로 육성하고자 투자 유치 기업활동 전 단계에 혜택을 부여하고³⁷⁾, 규제 3종 세트와 더불어 지자체가 직접 규제를 설계하는 기회발전특구 특례³⁸⁾ 제도를 도

30) 대통령직속지방시대위원회 보도자료(2023.9.12.)(검색일: 2023.10.11.)

31) 정다연(2023)

32) 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 제2조제13호

33) 광역시 150만 평, 도 200만 평

34) 산업통상자원부 보도자료(2023.10.27.)

35) 대통령직속지방시대위원회 보도자료(2023.11.1.)(검색일: 2023.10.11.)

36) 수도권 내 인구감소지역 또는 접경지역(지방분권균형발전법 제23조)

37) 투자재원 마련(이전기업 양도세 과세특례 부여), 투자이행(취득세·재산세 감면), 경영활동(법인세 감면) 등 단계별 세제혜택 제공(대통령직속지방시대위원회(2023), p. 9)

입하였다. 그 밖에도 지방투자촉진보조금 지원비율을 확대하고, 민간 자본을 재원으로 조성한 기회발전특구 펀드에 일정 기간 투자 시 세제혜택을 제공하였다.³⁹⁾

〈표 2-11〉 기회발전특구 지원 혜택

분류	내용
세제혜택	(소득·법인세) - 기업이 부동산 처분 후 특구 이전 시 양도차익 소득·법인세를 특구 내 취득 부동산 처분 시까지 과세이연 - 창업기업 및 신설 사업장 소득·법인세 감면(5년 100% + 2년 50% 감면) (취득·재산세) - 특구로 기업 이전 시 취득세 100%(조례 50% 포함), 재산세 5년 100% + 5년 50% 감면 - (비수도권) 특구 내 창업 시 취득세 100%(조례 50% 포함), 재산세 5년 100% + 5년 50% 감면 / 공장 신·증설 시 취득세 75%(조례 25% 포함), 재산세 5년 75% 감면 - (수도권) 특구 내 창업 시 취득세 75%(조례 25% 포함), 재산세 3년 100% + 2년 50% 감면 / 공장 신·증설 시 취득세 75%(조례 25% 포함), 재산세 5년 35% 감면 (개발부담금) - 100% 감면 (상속세) - 특구 이전기업의 가업상속공제 사후관리 요건 완화('업종변경 제한' 및 '상속인의 대표이사 중사 의무' 폐지)
금융지원	(지역균형발전특별회계) - 자율계정 확대를 통해 특구 인프라 확충 등 지원 (기회발전특구 펀드) - 민간자본을 재원으로 펀드를 조성, 기업·인프라 투자 활성화 - 펀드에 일정 기간(10년) 이상 투자 시 이자·배당소득 세제혜택(분리과세 9%) (저리금융) - 저리 용자 상품개발을 통한 특구기업 지원 (지방투자촉진보조금) - 지방투자촉진보조금 지원 확대(지원 비율 5%p 가산, 기업당 국비지원 한도 100억원 → 200억 원 상향)
규제특례	(3종 세트) - 규제혁신 3종 세트 적용: 신속확인, 실증특례, 임시허가

38) 국민의 건강·안전, 환경 등에 문제가 있는 경우를 제외하고, 지방투자에 걸림돌이 되는 규제에 대해 지자체가 신청하면 지방시대위원회의 심의·의결을 거쳐 해당 규제 적용을 배제하는 제도(대통령직속지방시대위원회(2023), p. 9)

39) 대통령직속지방시대위원회(2023), p. 9.

분류	내용
	(규제특례제도) - 지방정부가 규제 특례를 직접 설계하여 신청하면 지방시대위원회 심의·의결 후 해당 규제 특례 부여
정주여건 개선	(주택 특별공급) - 특구 내 기업 근로자 대상 민영주택 특별공급(10%) (주택 양도세) - 농어촌주택 양도세 특례 적용 (교육지원) - 초·중·고등학교 설립 지원, 중소기업 공동 직장 어린이집 설치지원 우대

자료: 산업통상자원부 보도자료(2023.10.27.)(검색일: 2023.11.25.) 불임자료

2. 사례 비교 분석

앞서 제시된 유사사례 검토를 통해 부처별로 정책에 부합하는 지역 또는 지구에 민간투자 경제활동 생태계를 개선하기 위한 제도적 특례가 도입됨을 확인하였다. 하지만 어촌이 지닌 교통 및 생활 인프라 부족, 접근성 제약 등 물리적인 입지 여건과 더불어 어촌지역 인구감소 및 고령화, 어촌계의 폐쇄성으로 인한 인구·사회적인 여건 등⁴⁰⁾으로 인해 기존의 특구 제도로는 민간의 유입을 확대하기에는 한계가 있다. 따라서 점차 심화하는 어촌소멸에 대응하는 방안으로 해양수산부의 독자적인 어촌 맞춤형 민간투자 추진을 위한 특구 준비가 필요하다.

유사사례에서 제시하는 인센티브에서 공통적으로 제공하는 사항은 다음과 같다. 세제혜택의 경우 입주 기업에 대한 소득세와 법인세, 취득세, 재산세 등을 감면하며 기회발전특구의 경우 보다 파격적인 혜택 조건으로 개발부담금까지 포함하여 최대 100% 감면하고 있다. 금융지원으로는 농공단지 창입 및 진흥기금을 통해 입주기업체가 중소벤처기업 또는 창업 기업

40) 2023년 12월 8일 개최된 ‘어촌 민간투자 활성화 전문가 간담회’에서의 민간투자 분야 전문가 의견 일부 발췌

인 경우 자금을 지원한다. 기회발전특구에서는 기회발전특구펀드를 조성하여 일정 기간 이상 투자 시 세제혜택을 제공하거나 낮은 금리의 융자를 지원한다.

규제특례로는 지역특화발전특구에서는 총 129개 규제 특례 중 특구별 맞춤형으로 선별하여 적용할 수 있도록 하고 있다. 인구감소지역에서는 보육·교육시설이나 의료시설, 주거·교통시설 등의 기반 시설을 확충하거나 우선적으로 설치할 수 있도록 하며, 외국인 체류 자격 및 연장 등의 요건을 달리 정할 수 있도록 한다. 또한, 기회발전특구에서는 규제자유특구의 규제 혁신 3종 세트를 포함하여 지자체 규제특례 제도를 통해 지자체가 여건에 맞게 특례를 직접 설계할 수 있도록 하였다.

기타 지원으로는 농공단지의 경우 입주기업 대상으로 연수를 제공하거나 판로 확대, 기반시설 설치를 위한 자금을 지원하기도 한다. 기회발전특구의 경우 입주 근로자 대상 주택 특별공급제도를 지원하거나, 양도세 특례를 적용하는 등 정주 여건 개선을 위한 인센티브를 추가로 제공한다.

따라서 어촌 맞춤형 민간투자 촉진을 위한 특구에 우선하여 적용할 수 있는 인센티브를 다음과 같이 제안하고자 한다. 먼저, 법인세, 소득세, 취득세, 등록면허세, 재산세 등의 조세 부담금을 감면하는 것이다. 금융지원으로는 저리융자 지원을 통해 입주기업의 자금 부담을 완화시킬 수 있다. 또한 창업 및 이주 기업을 대상으로 필요 자금을 지원하는 방안 등을 고려할 수 있다.

〈표 2-12〉 민간투자 유치 관련 유사사례 비교(종합)

	농공단지	지역특화발전특구	인구감소지역	기회발전특구
근거법률	산업입지법	지역특구법	인구감소지역법	지방분권균형발전법
부처	국토교통부	중소벤처기업부	행정안전부	산업통상자원부
목적	농어민 소득 증대를 위한 산업 유치·육성	지역 내 규제 개혁 및 지역 경제 발전·자립화 촉진	지역 인구 소멸 문제 해결	개인·법인 대규모 투자 유치 지원
공간대상	시·군·구별 100㎡ 이내, 단지별 3만~33만 ㎡ 이하	지자체 특구 계획에 따름	시군구	광역시 150만 평, 도 200만 평 이내
지정연도	1985년~	2004년~	2021년~	2023년(예정)
지정현황 ⁴¹⁾	480개소	181개소	89개 기초지자체	미정
지 원 내 용	세제 혜택	(소득·법인세) 5년간 50% 감면(5년) (취득세) 50~100% 감면	-	(소득·법인세) 법인세 100% 감면 및 양도세 과세이연 (취득·재산세) 취득세 75~100%, 재산세 35~100% 감면(3~5년) (개발부담금) 100% 감면 (상속세) 가업상속 공제 사후관리 요건 완화
	금융 지원	(창업 및 진흥기금) 입주기업체 대상 자금 지원 - 중소벤처기업창업 및 진흥기금	-	(지역균형발전특별회계) 자율계정 확대 통한 특구 인프라 확충 (기회발전특구 펀드) 10년이상투자시이자·배당소득 세제혜택 (저리금융) 저리융자 상품 개발 (지방투자촉진보조금) 보조금 확대(지원비율 가산, 지원한도 상향)

	농공단지	지역특화발전특구	인구감소지역	기회발전특구
규제 특례	-	(일반, 토지이용, 권한이양) 총 129개 규제특례 적용 - 도로점용 허용, 용도지역·지구 지정·변경, 식품 표시기준 완화 등 - 지자체별 규제특례 적용 상이	(기반시설 확충) 보육 시설, 학교, 의료시설, 주거·교통시설 확충, 외국인 체류 자격 및 연장 등 요건 지정	(규제혁신 3종 세트) 신속확인, 실증특례, 임시허가 적용 (규제특례제도) 지자체 규제 특례 직접 설계
기타	(기술지도 및 판매지원) 연수 제공, 입주 기업 판로 확대 등 (입주기업 지원) 유치 및 상담, 자금 관리 등 (인력확보 지원) 병역 지정업체 및 연수생 추천 대상 우대지원 (교육·직업훈련 지원) (기반시설 설치 지원) 등	-	(노후·유류시설 정비·활용) (산업단지 지원) 임대료 감면 등 지원 등	(주택 특별공급) 민영 주택 특별공급 (주택양도세) 농어촌 주택 양도세 특례 적용 (교육지원) 학교 및 어린이집 설치 지원 우대

자료: 저자 작성

03

어촌형 기회발전특구 도입

제1절 어촌형 기회발전특구 도입 방안

1. 정책적 당위성

1) 재정사업 중심과 민간투자의 한계

정부와 지자체는 어촌 활력 제고를 위해 재정사업 중심으로 지난 수십 년 동안 지속적으로 정책을 추진해 오고 있다. 2018년부터 2023년까지 어촌 활력과 어업인의 삶의 질 향상을 위한 재정사업은 총 4조 8,123억 원이 투입되었다. 이 중 인프라 확충 정비에 약 3.5조 원(74.5%)으로 재정사업의 특성상 기초 인프라 등 국가개입의 당위성을 갖는 사업 위주로 투자되고 있다. 특히, 지난 2019년부터 낙후된 어촌·어항의 생활 SOC와 어촌 신활력 제고를 위한 어촌어항재생사업에 약 6조 원의 재정이 투자되고 있다. 지속적인 재정투자에도 불구하고 어촌사회 여건은 갈수록 어려운 상황으로 내몰리고 있다. 또한, 어촌·어항의 투자 매력성을 기반으로 선제적 재정사업을 마중물로 삼아 민간투자 촉진을 유도함으로써 제한적인 재정투자의 한계를 보완하기 위한 노력이 이루어지고 있다.

〈표 3-1〉 어촌 활력 및 어업인 삶의 질 향상을 위한 재정사업 현황(2018~2023년)

단위: 백만 원

사업명	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	투자금액 (‘18~’23)
합계	392,764	575,293	884,292	1,023,741	1,029,111	907,091	4,812,293
어촌뉴딜 300	-	172,850	434,448	522,122	523,496	286,603	1,939,519
어촌신활력증진	-	-	-	-	-	44,390	44,390
귀어귀촌 활성화	4,419	3,819	3,956	4,056	4,951	5,991	27,192
어선청년임대	-	-	-	-	450	450	900
수산공익직불제	10,193	10,989	12,812	11,777	12,367	51,224	223,081
국가어항 개발	224,899	242,169	232,891	266,592	268,491	275,409	1,510,451
어촌활력기반구축	9,501	7,936	7,589	8,441	10,381	10,054	53,902
청년어촌정착지원	604	1,474	1,474	1,560	1,712	1,926	8,750
어업인 삶의 질 향상	3,152	2,588	2,794	3,839	2,951	2,923	18,247
어업인 건강연금 보험료 지원	-	-	11,638	12,002	14,310	13,385	51,335
국가보조항로 운임보조	14,687	14,915	15,936	21,129	22,798	2,248	109,713
내항여객선 운임보조	12,049	12,890	14,595	14,595	14,640	19,836	88,605
연안여객선 교통약자 지원	-	-	1,122	1,012	556	500	3,190
어선원 및 어선재해안전보험	113,260	105,663	145,038	118,919	116,295	133,843	733,018

자료: 해양수산부(혁신행정담당관실) 내부자료(2023)

하지만, 어촌과 어항이 위치하는 입지·환경적인 조건불리성뿐만 아니라 어촌정보의 부족과 비대칭 문제, 어업 분야 기득권의 악성 민원으로 인한 사업 지연 등 어촌·어항 민간투자 여건은 활성화되지 못하고 있다. 속초 대포항과 같이 일부 수백만 명 규모의 관광 집객력이 높은 어촌·어항 지역에 숙박시설(호텔, 콘도미니엄), 마리나 레저시설 등 민간투자 유치에 이루어졌으나 재정투자를 마중물로 민간투자를 유치하고자 했던 다수의 정책들은 답보상태에 있다.

〈표 3-2〉 국가어항 내 민간투자 추진 현황

단위: 억 원

구분		민간투자	사업내용	사업비
시군	항명			
속초시	대포항	쌍용건설(주)	• 부지 187,000㎡	472
		(주)위플랜	• 생활형숙박시설 • 근린생활시설	4,343
군산시	비응항	(주)피서리나	• 방파제, 방파호안 • 시설부지(종합여객터미널, 배후부지 등)	644
제주시	김녕항	(주)김녕 요트투어	• 요트계류 및 보관시설 • 클럽하우스	35
서귀포시	모슬포항	(주)케이씨마린	• 레저선박계류시설 및 보관시설	50
남해군	물건항	(주)엘림존	• 클럽하우스 • 계류시설 3선석 / 부잔교 1식	60

자료: 해양수산부(혁신행정담당관실) 내부자료(2023)

어촌사회가 1차 산업인 어업 중심과 결속력이 높은 전통적인 공동체의 사회에서 인구구조 변화와 국민수요 변화에 따라 관광·서비스 기능으로 빠르게 전환되고 있다. 어업 기반의 오랜 산업구조에서 초고령화와 인구감소가 심화하고 있으며, 귀어귀촌 등 신규 인력 유입 역시 제한적이다. 결국 어촌사회의 미래 방향성은 어업 분야와 직·간접적인 관련성이 높은 다양한 민간투자 유치로 통해 소득원과 일자리 창출로 청년들의 유입이 선행되어야 한다. 청년 유입은 지역사회의 활력과 출산으로 이어지면서 어촌의 지속가능성을 확보해 나갈 수 있다.

2) 거점지역을 통한 양질의 소득·일자리 창출

지금까지 어촌 활력을 위한 대부분 공공 주도의 사업은 어항과 그 배후 지역을 대상으로 설정하고, 획일적인 소규모 점단위 개발사업으로 인해 어촌현장의 시급한 문제를 해결하는 데 일정 부분 성과가 나타나고 있다. 어

촌어항재생사업 중 어촌뉴딜 300사업은 기항지의 접근성 개선, 안전성 제고, 집객력 증가를 위한 매력성 창출 등 사업 성과가 나타나고 있으며, 특히 어촌주민의 만족도는 기획재정부의 ‘어촌뉴딜 300사업 재정사업 심층평가’에서 사업 시행 전·후, 사업지(처리집단)와 비사업지(비교집단) 간 이중차이(DID) 분석에서도 잘 나타난다.

〈표 3-3〉 처리집단과 비교집단 간 이중차이 분석결과

구분		표본수	만족도	
사업 전(0)	비교집단(C0)	426	2.922	-
	처리집단(T0)	895	3.048	-
	차이(D0=T0-C0)	-	0.126	**
사업 후(1)	비교집단(C1)	426	2.909	-
	처리집단(T1)	895	3.656	-
	차이(D1=T1-C1)	-	0.747	***
	이중차이(D1-D0)	-	0.620	***

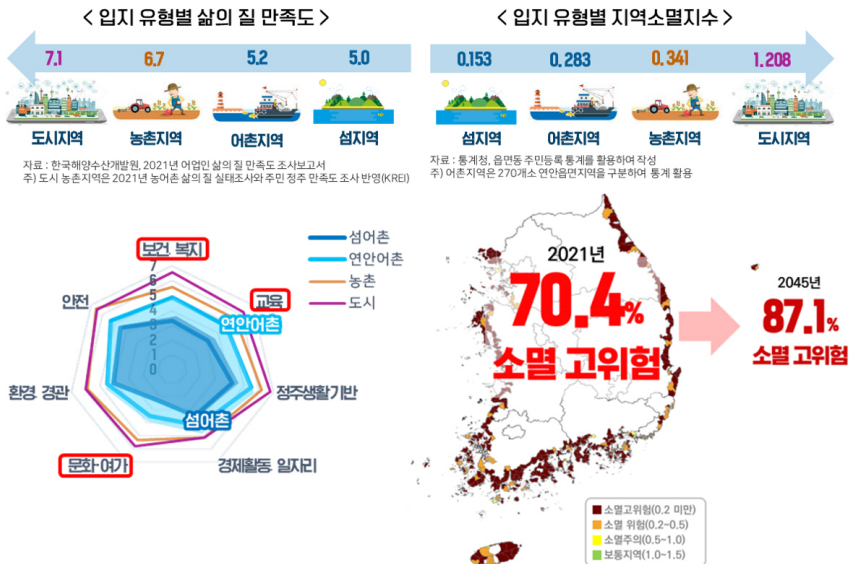
주: ***, **는 각각 1%, 5% 수준에서 통계적으로 유의함
 자료: 기획재정부(2022), p. 295

하지만 재정사업 중심의 어촌 활력은 사업의 다양성과 민간의 창의성, 자율성에 따른 파급효과와 비교하여 제한적이며, 또한 소규모 획일화된 사업방식으로 경제적 효과 측면에서는 그 성과가 제한적일 수밖에 없다. 재정사업 마중물을 통해 민간투자를 유치하는 경우도 관광, 양식단지 등 한정적인 민간투자 유치로 경제거점으로 육성하는 데 한계가 나타나고 있다. 따라서 수산물류와 관광 여건, 관련 산업단지, 서비스 등 지역거점을 육성하고, 주변 지역과의 연계성을 통해 다양한 소득과 일자리를 창출하는 전략이 필요하다.

3) 어촌소멸 위기에 따른 대응체계 필요

어촌은 공동체를 기반으로 수산물의 안정적 공급뿐만 아니라 해양영토 수호, 해난구호 활동, 전통문화 계승 등 공익적 기능을 유지·발전시키는 데 중요한 역할을 해오고 있다. 하지만 바다 환경에 의존하여 발전해 온 수산업은 기후변화, 자원감소, 인구사회 구조변화, 열악한 삶의 질 여건 등으로 인해 빠르게 쇠퇴하고 있으며, 어가인구는 지난 50년간 약 91% 감소하여 이제는 소멸 위기에 직면해 있다. 어업활동 기반의 어가인구는 지속적으로 우하향하고 있고 귀어귀촌 역시 가업승계 위주로 연간 1,000명 정도 유입되고 있어 소멸 위기 대응에 한계가 있다. 따라서 어업 분야의 지속가능성을 위해 연근해어업, 양식어업도 필요하지만, 유통, 가공, 관광, 수산 분야와 직간접적 관련성이 있는 제조업, 관광서비스업 등 청년층이 선호하는 양질의 일자리와 정주 여건 개선 등 다면적인 대응체계가 마련되어야 한다.

〈그림 3-1〉 입지 유형별 지역소멸지수와 삶의 질 만족도 비교

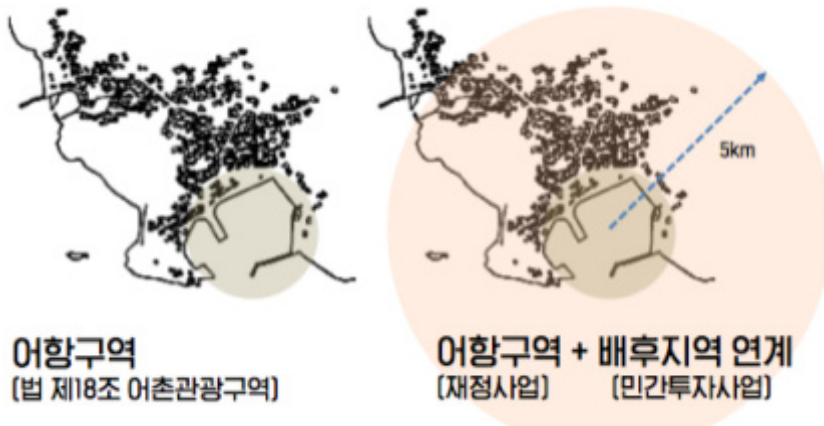


자료: 이호림(2023.1.11.) 바탕으로 저자 작성

4) 어촌·어항 통합개발을 통한 확장성 제고

지금까지 추진되어 온 선제적인 재정사업 마중물 투자와 민간투자를 유도하는 방식으로 「어촌·어항법」 제18조 어촌관광구역과 어항구역 배후의 민간사업을 연계하여 추진하고 있다. 어항은 수산물의 하역, 위판 등 수산물류와 어업활동 보급 기능 등 어촌경제의 핵심공간이지만 민간투자 고려 시 토지의 소유권 이전⁴²⁾, 협소한 물리적 공간, 복잡한 민원 제기 가능성 등 제약요인이 많다. 다만 어항구역은 지정권자의 계획적 관리가 용이하나, 그 배후지역은 수산업과 직·간접적으로 관련된 산업이 연계될 수 있는 실질적인 관리체계가 부재한 상황이다.

〈그림 3-2〉 어항과 배후지역 개발 체계



자료: 저자 작성

42) 어촌·어항법 제27조 ① 지정권자는 「국유재산법」 제8조제3항에도 불구하고 지정권자가 시행한 어항개발사업으로 조성한 토지 중 제26조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 토지를 매각할 수 있다.

② 제1항의 경우 지정권자는 「국유재산법」 제43조 또는 「공유재산 및 물품관리법」 제29조제1항에도 불구하고 그 토지를 제23조제6항에 따른 공공단체 또는 제23조에 따라 어항개발사업을 시행하는 자에 우선적으로 매각할 수 있다. 이 경우 「국유재산법」 제49조 및 「공유재산 및 물품관리법」 제36조에 따라 토지를 매각하는 경우에는 매수자에게 해당 토지의 용도와 그 용도대로 사용하여야 할 기간을 지정하고 이를 위반할 경우 해당 매매계약을 해제하는 내용의 특약 등기를 하여야 한다.

어촌신활력증진사업 유형1(어촌 경제플랫폼)의 경우 300억 원 규모의 재정사업 마중물을 투자하고, 거점어항을 중심으로 반경 5km 이내에 민간 투자 간 연계를 통해 시너지 창출을 기대하고 있으나, 실제 민간투자와 재정사업 간 연계성은 미흡하다. 물리적 인접성으로 인해 간접적인 효과는 창출될 수 있지만 다양한 민간투자의 창업 및 이주기업 유치 등으로 지역 활력을 견인하는 데 한계가 있다. 따라서 어항과 그 배후지역을 통합적으로 개발할 수 있는 공간체계 구축과 재정사업뿐만 아니라 다양한 민간투자가 적극적으로 유치될 수 있는 어촌경제 생태계 기반을 갖추는 것이 선행되어야 한다.

〈표 3-4〉 어촌신활력증진사업 유형1 사업내용

구분	민간투자	재정사업	사업 간 연계성
공현진항 (고성군)	송지호관광지 개발사업	해운터 복합시설, 해드림촌, 공현진 화센터 증축 등	민간투자-재정사업 간 기능적 연계성 떨어짐
삼시도항 (보령시)	해양관광 케이블카	삼시 수산 콤플렉스, 청년주거단지, 도로정비 등	케이블카 탑승지점과 재정사업 간 연결성 부족
울포항 (보성군)	호텔 조성	수산콤플렉스, 울포 프로나드 사업 등	호텔 숙박객과 수산 콤플렉스 운영 방안 부재
강구항 (영덕군)	영덕아이 대관람차, 대명 소노 호텔	수산복합 플랫폼, 수산식품 홍보관, 캠핑장 조성	영덕 로하스 수산물 홍보, 판매 전략과 민간사업 운영 구체화 필요
장목항 (거제시)	장목관광단지	콤플렉스, 다목적 복합공간, 마린 피싱캠프 등	민간-재정사업 간 물리· 기능적 연계성 확보 필요

자료: 해양수산부(어촌어항재생과) 내부자료 바탕으로 저자 작성

2. 목적 및 적용 대상

1) 목적 및 의미

(1) 목적

획일화된 소규모 어촌·어항 개발의 파급력 한계를 극복하고, 지자체와 민간투자의 적극적인 참여를 도모하여 어촌지역의 거점경제 생태계 기반을 마련하기 위해 어촌형 기회발전특구의 도입이 필요하다. 어촌형 기회발전 특구는 재정투자 위주의 어촌·어항 정책에서 지역과 민간이 주도하는 방향성을 갖고 어촌에 경제 거점화의 잠재력을 높이기 위한 규제 완화 및 세제 감면 등 적극적인 인센티브를 도입함으로써 소멸 위기에 직면하고 있는 어촌지역에 선제적이고 적극적인 대응을 목적으로 한다.

(2) 의미

가. 어촌 분야에 최초로 도입하는 특구제도

개별법에 따른 특구제도는 44개, 법률 52개 정도로 파악되고 있다. 이 중 ‘수산물식품 클러스터’, ‘해양관광진흥지구’, ‘해양박람회 특구’, ‘해양치유지구’ 등 해양·수산 분야에 4개(7.7%)의 특구가 파악되고 있다. 어촌 분야에는 「어촌특화발전 지원 특별법」 제9조제1항에 따라 해양수산부장관 또는 시·도지사가 어촌특화발전계획구역을 지정할 수 있도록 규정하고 있지만, 아직까지 시행되지 못하고 사문화되어 있다. 따라서 어촌형 기회발전특구가 도입되는 경우 지역과 민간 주도형 어촌 활력을 위한 최초의 특구가 된다. 대통령소속 농어업·농어촌특별위원회 제19차 본위원회(2023.12.13.)에서 농어촌 지역소멸 대응을 위한 방안으로 농산어촌형 기회발전특구를 의결함으로써 해양수산부에서 어촌형 기회발전특구가 이행될 예정이다.

〈표 3-5〉 개별법에 따른 특구 제도

특구명	관련 법	특구명	관련 법
경제자유구역	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법	석재산업 진흥지구	석재산업 진흥에 관한 법률
국제과학 비즈니스 벨트	국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법	수산식품 클러스터	수산식품산업의 육성 및 지원에 관한 법률
새만금사업지역	새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법	국가시범도시	스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률
외국인 투자지역	외국인투자 촉진법	스마트 규제혁신지구	
자유무역지역	자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률	스마트 도시특화단지	
동계올림픽 특구	2018 평창 동계올림픽 특별법	국가식품클러스터	식품산업진흥법
관광특구	관광진흥법	아시아문화 중심도시	아시아문화중심도시법
국가혁신 융복합단지	국가균형발전 특별법	에너지산업 융복합단지	에너지산업융복합단지의 지정 및 육성에 관한 특별법
(인공지능) 선도사업거점지구	지능정보화사업 기본법	해양박람회 특구	여수세계박람회 기념 및 사후활용에 관한 특별법
국제회의도시	국제회의산업 육성에 관한 법률	연구개발특구	연구개발특구의 육성에 관한 특별법
국제회의복합지구		우수외식업지구	외식산업진흥법
규제자유특구 (규제프리존)	규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법	공동집배송센터 개발 촉진지구	유통산업발전법
지역특화발전특구		접경특화발전지구	접경지역 지원 특별법
기업도시	기업도시개발 특별법	투자선도지구	지역개발 및 지원에 관한 법률
농촌융복합산업지구	농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률	문화도시	지역문화진흥법
도시재생인정제도	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법	첨단의료복합단지	첨단의료복합단지 육성에 관한 특별법
도시형소공인 집적지구	도시형소공인 지원에 관한 특별법	국가축산클러스터	축산법
첨단과학기술단지	동서남해안 및 내륙권 발전 특별법	폐광지역진흥지구	폐광지역 특별법
해양관광진흥지구		항공우주산업 특화단지	항공우주산업개발 촉진법
말산업특구	말산업육성법	해양산업클러스터	해양산업클러스터법
문화산업진흥지구	문화산업진흥 기본법	해양치유지구	해양치유법
국가물산업클러스터	물관리법	혁신지구	혁신도시법
벤처기업촉진지구	벤처기업 육성법	환경산업진흥단지	환경기술 및 환경진흥법
신기술창업지역		교육국제화특구	교육국제화특구법
산업기술단지	산업기술단지 지원법	주한미군공여구역	주한미군 공여구역 특별법

자료: 이서희(2023), pp. 29-30

나. 어촌소멸 대응을 위한 실행적인 기제 도입

‘어촌형 기회발전특구’는 어촌을 둘러싼 민간투자의 높은 잠재력에도 불구하고 토지 소유권 이전 및 장기 임대, 인허가 의제 등 행정적인 절차 간소화, 재정투자의 우대지원 등을 적극 마련함으로써 기존 정책에서 민간투자 활성화를 위해 마련했던 방안보다 진입장벽을 과감하게 낮추고, 투자 매력성을 더 높이는 실행적인 기제를 마련해야 한다. 유사성을 갖는 특구 제도가 마련되어 있음에도 불구하고 해양수산부가 직접 통제하는 거점어항과 그 배후지역에 지정함으로써 특화어항(어촌관광구역 지정 15개소), 어촌 경제플랫폼(2023년 5개소), 스마트양식 클러스터(시범사업 6개소) 등 기존 추진했던 어촌·어항 개발 및 수산 정책에서 실행적인 기제로 작용될 수 있다.

다. 지방과 민간 주도형 역할 전환의 계기

어촌·어항 개발은 중앙정부와 지자체가 이끌고, 공동체(수협, 어촌계)가 주도적인 역할을 수행하는 하향식으로 추진되었다. 예비계획을 수립하는 과정에서 지역협의체가 주도하여 사업을 구상하는 부분적인 상향식을 채택하고 있지만, 지자체와 민간투자자의 역할은 제한적일 수밖에 없는 구조이다. 반면 ‘어촌형 기회발전특구’는 중앙정부가 지방과 민간이 주도할 수 있는 생태계 기반을 마련하고, 지자체의 자율 및 창의성에 기반하여 민간투자를 적극 유치하는 방식으로 추진된다. 따라서 재정사업의 틀에서 벗어나기 때문에 이해관계자들이 사업체계에서 큰 전환의 계기를 맞이하게 될 것이다. 이를 통해 어촌·어항에 대한 객관적이고 투명한 정보공개의 필요성이 높아지며, 민간투자 유치를 위한 홍보 및 맞춤형 지원 등을 위한 중간지원 조직의 역할, 민간투자자, 공동체 등 주체별 참여 범위와 역할도 크게 변화할 것으로 예상된다.

2) 적용대상

‘어촌형 기회발전특구’는 재정사업 마중물을 기반으로 수산업 관련된 민간투자 유치에 가능하도록 거점어항과 그 배후구역을 획정하되 예상 수요는 총 41개소로 ① 특화어항(어촌관광구역, 15개소), ② 어촌신활력증진사업 유형1(어촌 경제플랫폼, 25개소), ③ 양식산업단지(스마트양식 클러스터, 6개소) 등 수산·어촌 분야에서 적용 대상이 될 수 있다.

〈표 3-6〉 어촌형 기회발전특구 적용대상

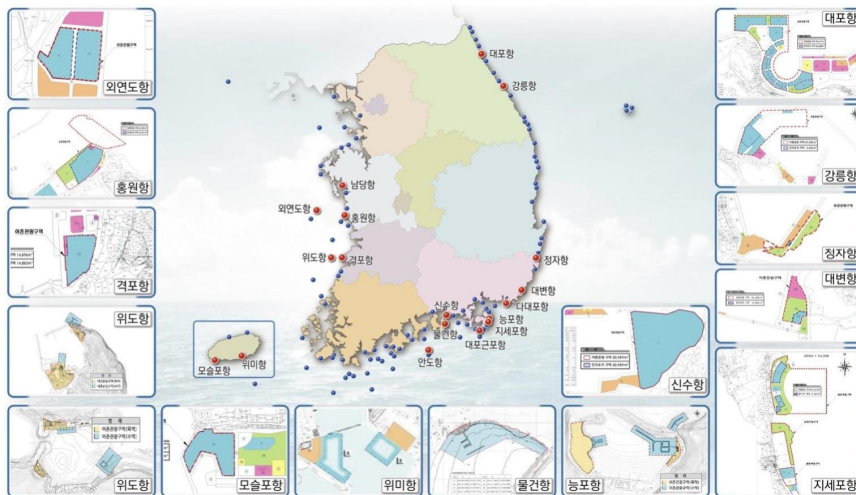
구분	근거 법률	공간 범위	지원사항
어촌관광구역 (다기능어항) 국고 100% (평균 500억 원 내외)	어촌·어항법 제18조	어항구역 내 육역 및 수역의 일정 범위를 획정·고시	 카시아속초(접속일: 2023.12.15.)
어촌신활력 유형1 국고 50%, 지방비 50% (재정 300억 원 이내, 민간투자 100억 원 이상)	어촌·어항법 제47조의6	국가어항(지방), 연안항(어항구)의 반경 5km 이내 사업구역 (사업시행자 고시)	 영덕군(접속일: 2023.12.15.)
스마트양식 클러스터 국고 50%, 지방비 50% (테스트베드 300억 원 이내, 배후단지 100억 원 이상)	양식산업 발전법 제60조	행정관청 일정 해역 또는 지역을 양식산업단지로 지정·조성	 현대해양(접속일: 2023.12.15.)

자료: 저자 작성

(1) 어촌관광구역

「어촌·어항법」 제18조에 따라 지정권자는 어촌관광의 활성화를 위해 어항구역에 어촌관광을 위한 구역을 설정할 수 있도록 규정하고 있으며, 대포항(속초), 물건항(남해), 모슬포항(제주) 등 관광 여건과 집객력이 높은 어촌관광구역에서는 재정과 숙박, 해양레저의 민간투자가 이루어졌다.

〈그림 3-3〉 국가어항 내 어촌관광구역 현황



자료: 저자 작성

해양수산부는 특화어항 개발을 통해 유역의 공유수면 매립과 수역 일원에 어촌관광구역을 지정하여 해양관광·레저용 선박의 계류시설이나 관광객 편의시설⁴³⁾을 재정사업과 민간투자를 통해서 활성화를 도모하고 있다.

43) 「어촌·어항법」 시행령 제19조

1. 유람선(모터보트를 포함한다), 낚시어선, 요트 및 윈드서핑 등 해양관광·레저용 선박 등의 계류시설 및 그 보조시설
2. 바다낚시시설 및 그 부대시설
3. 어촌관광 안내소, 주차장 등 관광객 편의시설
4. 지역특산물 판매장, 횃집 등 어촌소득 증대 또는 관광객 이용을 위한 시설
5. 숙박시설, 목욕시설, 오락시설 등 관광객을 위한 휴게시설
6. 그 밖에 어촌관광을 위하여 필요하다고 인정되어 해양수산부장관이 정하여 고시하는 시설

(2) 어촌신활력증진사업 유형1(어촌 경제플랫폼)

어촌신활력증진사업은 어촌뉴딜 300사업 이후 경제생활권에 따라서 규모별로 유형1(어촌 경제플랫폼), 유형2(어촌 생활플랫폼), 유형3(안전기반 구축) 등 3개 유형으로 세분화하고, 이 중 수산물류 및 관광거점의 여건이 잘 갖추어진 국가어항 등의 배후지역 반경 5km 이내에 100억 원 이상의 민간투자과 연계하여 어촌 활력 제고에 7,500억 원을 투자하는 사업이다. 어촌 경제플랫폼은 총 25개소로 주요 거점어항(국가어항, 지방어항, 연안항 어항구)과 그 배후지역을 대상으로 한다.

〈그림 3-4〉 어촌 경제플랫폼 예시



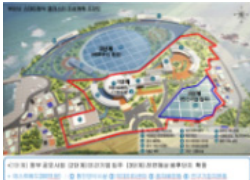
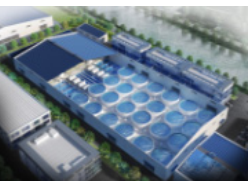
자료: 해양수산부 보도자료(2022.12.16.)(검색일: 2023.11.26.)

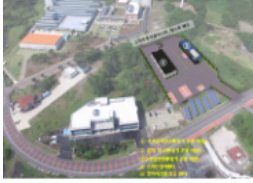
(3) 양식산업단지(스마트양식 클러스터)

양식산업단지(스마트양식 클러스터)는 「양식산업발전법」 제60조에 따라 국가와 지자체가 첨단 스마트양식 기술개발 및 유관산업 연계를 통해 양식산업 경쟁력을 높이기 위한 사업이다. 동 사업은 AI·ICT·빅데이터 기반의 스마트양식 기술을 300억 원 규모로 테스트베드를 통해 실증하고, 배후부지에 100억 원 규모의 유통, 가공, 사료 등 연관산업 집적화를 위한 대규모 양식단지를 조성하는 사업으로 현재 6개 시범사업 총 2,400억 원 규모로 추진되고 있다. 스마트양식 클러스터의 일부 사업지역은 배후부지 선정의 어려움으로 인해 사업이 지연되고 있으며, 민간사업자가 참여를 포기하여

지자체가 직접 사업에 참여하는 등 당초 목적대로 원활하게 추진되지 못하고 있다.

〈표 3-7〉 스마트양식 클러스터 시범사업 현황

구분	사업 내용
강원 연어 수출거점	 • 지역 송어업계와 상생협력을 통해 생산하고 우수품종 생산 • 민간(동원산업)의 대규모 투자를 통한 생산효율을 높여 수출산업으로 육성
부산 수처리시스템 중심 수출거점	 • 세계 수준인 GS의 수처리시설을 양식 분야에 도입하여 성능 및 기능을 고도화 • 기능 고도화를 통해 수처리시스템을 포함한 스마트양식 시스템 수출시장 개척
포항 한국형 스마트양식 기자재 거점	 • 조성단계부터 국산 기자재를 활용하여 한국 스마트양식 시스템 구축 • POSTECH 등 지역 연구 기반과 연계하여 국산 기자재 성능 고도화, 표준화 등 추진
경남고성 바리류 수출거점	 • 바리류의 스마트양식 적용을 통한 생산효율 향상 • 단기적으로는 국내 수입을 대체하고, 장기적으로 수출산업으로 육성
신안 고품질 새우수출거점	 • 기존 새우양식어가와 귀어, 청년 창업인이 함께 새우 스마트양식 생산기술 검증 • ASC 인증을 획득하여 고부가 고품질 시장 진출

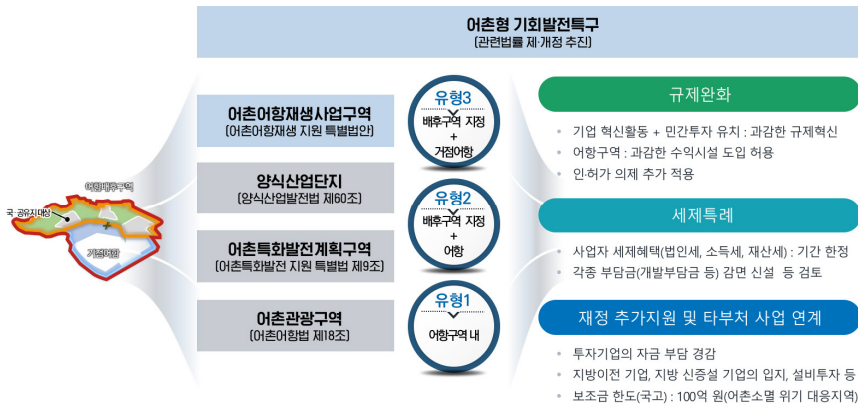
구분	사업 내용
제주 광어 연택트 소비 대응형 거점	 - 지역 양식어가와 귀어, 청년 창업인이 함께 운영하는 상생 협력형 클러스터 조성 - 간편식품, 밀키트 등 가공식품 업체 연계 육성

자료: 해양수산부(양식산업과) 내부자료

3. 추진체계

어촌형 기회발전특구는 거점어항과 배후구역의 국공유지를 대상으로 하며, 어촌어항재생사업구역과 양식산업단지, 어촌관광구역, 어촌특화발전계획구역을 적용 대상에 포함한다. 특구 지정 지자체와 입주기업에 주어지는 인센티브로는 기업의 활동과 민간투자 유치를 활성화하기 위한 혁신적인 규제완화, 세제특례, 각종 재정지원 등이 있다.

〈그림 3-5〉 어촌형 기회발전특구 구성



자료: 저자 작성

〈그림 3-6〉 어촌형 기회발전특구 개념도



자료: 저자 작성

4. 인센티브 도입

1) 개요

어촌형 기회발전특구를 통해 수산업과 직·간접적 관련성이 높은 민간투자를 적기에 효과적으로 유입시키고, 집적화를 위한 공간적 기반 마련과 더불어 진입장벽을 낮추는 방안으로 다양하고 획기적인 인센티브 도입이 필요하다.

〈표 3-8〉 어촌형 기회발전특구와 유사사례 인센티브 비교

구분		농공단지	기회발전특구	어촌형 기회발전특구
대상		농어촌소득원개발사업 대상자 또는 입주기업	비수도권·수도권 일부 광역지자체 및 관련 기업	공동체/창업/입주기업
지원 내용	세제 혜택	(소득·법인세) 5년간 50% 감면(5년) (취득세) 75~100% 감면	법인세 100% 감면 개발부담금 100% 감면 취득세 75~100%, 재산세 35~100% (상속세) 가업상속공제 완화	법인세·소득세· 취득세·등록면허세 및 재산세 등의 조세 감면
	금융 지원	(창업 및 진흥자금) 입주기업체 대상 자금 지원 - 중소벤처기업창업 및 진흥자금	자율계정 확대 통한 특구 인프라 확충 10년 이상 투자 시 이자·배당소득 세제혜택 저리융자상품개발 지방투자촉진보조금 확대	(보조·융자) 어촌·어항재생사업에 사업비 보조, 융자 출자 지원
	규제 특례	-	신속확인, 실증특례, 임시허가적용 지자체 규제특례 직접 설계	국공유지 임대/매각 50년 무상 사용, 이후 기부채납 또는 원상복구
	기타	연수 제공, 입주 기업 판로 확대 등 병역지정업체 및 연수생 추천 대상 우대 기반시설 설치 지원 등	민영주택 특별공급 농어촌주택 양도세 특례 학교 및 어린이집 설치 지원 우대	창업/이주기업 지원 (주차장 설치 기준 완화) (빈집 개축·용도변경 기준 완화) 등

자료: 중소기업진흥에 관한 법률(법률 제19504호, 2023.6.20.), 농공단지의 개발 및 운영에 관한 통합지침(2023.6.21.), 조세특례제한법(법률 제19936호, 2023.12.31.), 지방세특례제한법(법률 제19862호, 2023.12.29.), 한국산업단지공단(2023), 산업통상자원부 보도자료(2023.10.27.)(검색일: 2023.11.25.) 토대로 저자 작성

2) 인센티브 적용방안

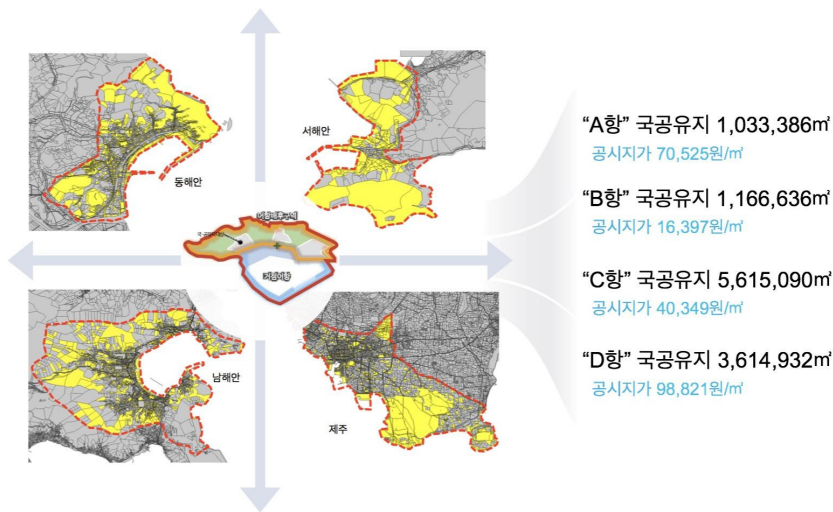
(1) 국공유지 임대·매각

정부는 국가재정운용계획(2023~2027년)에 따라서 재정투자 부담을 경감시키기 위하여 민간투자 활성화와 국유재산 활용 촉진을 유도하고 있다. 재정투자를 마중물로 적극적인 민간투자를 유도하는 정책의 경우 부지 확

보 어려움으로 인해 사업 지연 또는 민간투자자가 사업을 도중에 포기하는 등 문제점이 나타나고 있다. 따라서 지자체와 민간 수요에 대응하여 유희 또는 저활용 국공유지를 임대 또는 매각하는 방식으로 지역의 일자리와 지역경제 활성화를 유도해 나갈 수 있다.

〈그림 3-7〉은 동·서·남해안, 제주해역의 국가어항을 연구자가 임의로 선정하여 반경 5km 이내의 법정리 배후구역의 국공유지를 파악한 결과이다. 선정된 네 개 국가어항 배후구역의 국공유지는 최소 1,033,386㎡에서 최대 5,615,090㎡로 나타나 국가산업단지(3만 ㎡ 이상) 및 농공단지(3만~33만 ㎡ 이하)와 비교해 볼 때 해당 지역은 충분한 부지 규모 여건을 갖추고 있다.

〈그림 3-7〉 어항구역 배후의 국공유지 현황



자료: 저자 작성

또한, 국공유지의 공시지가(2023년 11월 기준)도 제곱미터당 16,397원 (전남)에서 98,821원(제주)까지 지역 여건에 따라 편차가 크지만, 상대적으로 지가가 낮아 임대 또는 매각에서 유리한 측면이 있다. 따라서 거점어항

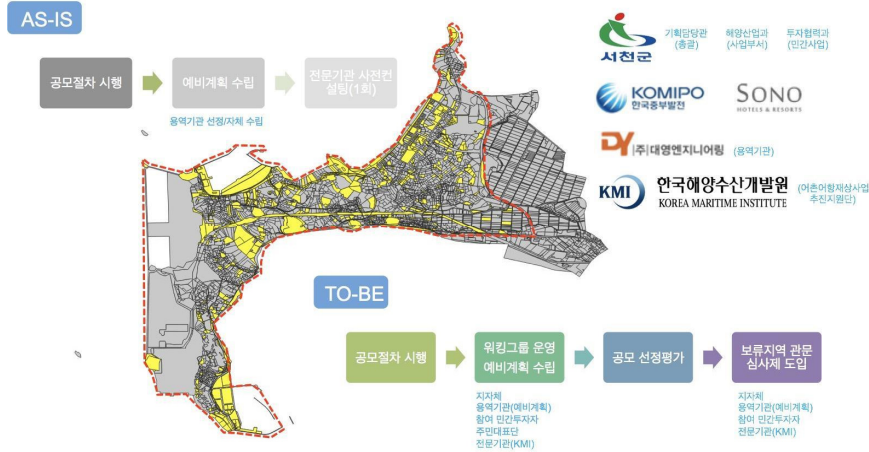
배후에 국공유지가 확보된 일정 구역을 어촌형 기회발전특구로 지정하여 민간에 매각하거나 장기간(50년 내외) 임대하는 경우에 민간사업자는 투자금을 회수하거나 수익 창출 이후에 토지 소유주(국가 또는 지자체)에 기부채납 또는 원상복구를 할 수 있다. 활용성이 낮은 국공유재산을 적극 활용함으로써 공공이 소유한 부지를 보유하면서도 재정수입을 확충하는 방식으로 상호 간 윈윈(win-win)하는 방식으로 어촌형 기회발전특구의 실행 가능성을 높일 수 있다.

(2) 지자체 자율적 관리권한 강화

어촌형 기회발전특구에는 수산업과 직간접적으로 관련성이 있는 양식단지, 연구개발단지, 기자재 산업단지, 관광단지 등 복합적인 기능 도입이 필요하다. 따라서 도입시설에 따른 토지의 용도 체계 변경이 발생하며, 이를 해결하기 위해 사업의 조속한 이행 및 유연하게 이루어질 수 있도록 지자체의 자율성이 담보되어야 한다. 도입시설에서 요구되는 건폐율과 용적률, 필요 도입시설에서의 확장성이 마련되어야 한다.

어촌형 기회발전특구 내에서 해당 지자체의 자율적인 관리 권한 강화는 민간투자 발굴과 유치 등 적극적인 참여와 책임성을 제고시키는 전략으로 가져가야 한다. 지자체가 해양수산부 승인을 받아 어촌형 기회발전특구를 지정·고시하고, 재정사업 마중물의 사업시행자로 어촌 활력의 밑그림 구상부터 집행, 사후관리에 이르기까지 실질적인 권한과 책임이 부여될 필요가 있다. 따라서 지자체의 거버넌스 구조가 부서 간 협력을 강화하기 위한 총괄 부서, 투자유치과(민간투자 사업부서), 해양수산과(어촌어항개발 사업부서)가 참여하고, 민간투자자, 용역기관(공모사업), 어촌어항재생사업지원추진단 등의 전문기관이 협의체를 구성하여 기획부터 계획, 집행, 관리가 효율적으로 추진될 수 있도록 해야 한다.

〈그림 3-8〉 지자체 자율적 거버넌스 예시(충남 서천군)



자료: 저자 작성

(3) 조세 감면

조세 감면은 어촌형 기회발전특구 내에서 창업기업 또는 이주기업이 갖는 일반적인 인센티브이다. 민간투자자가 어촌형 기회발전특구에 투자 매력성을 높이기 위해서는 결국 유사 제도에 비해 더 좋은 조세 감면 규정을 마련해야 할 것이다. 조세 감면 특례는 5년 이내 한시적으로 혜택을 부여하고 있으며, 소득·법인세, 취득세, 재산세 등을 50~100% 범위에서 감면할 수 있는 규정이 필요하다. 따라서 조세 감면과 관련된 기획재정부와의 협의가 중요한 쟁점이 될 것으로 예상되며, 특히, 유사한 기업을 유치해야 하는 경쟁구조에서 농공단지 등에 비해 혜택이 더 강화되어야 한다. 어촌소멸 위기의 심각성과 어촌형 기회발전특구 도입 시 어촌 활력의 실행 가능성, 파급효과에 대한 후속적인 검토가 필요하다.

〈표 3-9〉 기회발전특구 세제 감면 특례 검토사항

구분	세부내용
투자재원 마련단계	• (양도소득세 및 법인세) 기회발전특구 내 거주 및 이전하고 양도 금액의 50% 이상을 5년(7년, 10년) 이상 거주 및 투자할 경우, 양도소득 관련 세부담을 50%, 70%, 100%를 감면 • (증여세) 기회발전특구 내 거주 및 창업하고 증여가액의 100% 이상을 5년(7년, 10년) 이상 거주 및 투자할 경우, 증여세 부담을 50%, 70%, 100% 감면
투자(경영) 단계	• (소득세 및 법인세) 기회발전특구 내 이전 및 투자한 기업의 소득세 및 법인세를 7년간 100%, 이후 3년간 50% 감면 • (해외진출기업의 국내복귀 지원) 기회발전특구로 복귀 시 조건 충족 없이 해외자산 처분 관련 감면 • (개인의 금융소득 감면) 기회발전특구 거주 개인 투자자가 가칭 ‘ODZ 펀드’에 투자한 후 받은 금융소득을 전액 비과세
투자종료 (처분) 단계	• (양도소득세 및 법인세) 기회발전특구 내 투자기간이 10년 이상인 경우, 기회발전특구 내 자산을 양도함으로써 발생하는 양도차익 관련 양도소득세 및 법인세를 100% 감면 • (상속세) 기회발전특구 투자기간 동안 투자자(피상속인)의 사망으로 상속하는 경우, 상속인이 기회발전특구에 거주할 경우, 기업을 승계받는 경우(피상속인이 개인인 경우에는 상속인이 거주요건)에는 상속에 따른 상속세 100% 감면

자료: 이서희(2023), p. 37

(4) 규제완화

어촌형 기회발전특구 내에서 신속한 행정절차와 민간투자의 제약요인이 되는 각종 규제를 완화 및 해소해 나가는 방안으로 규제 완화 조치가 도입되어야 한다. 민간투자자가 사업 이행 과정에서 요구하는 신속한 행정절차 개편, 불필요한 행정 서류 축소 등의 발굴이 이뤄져야 하며, 유사 제도에서 적용하고 있는 인·허가 의제 조항을 적극 반영해 어촌 활력의 기반을 마련해야 한다.

(5) 재정 우대지원 및 타 부처 연계지원

가. 재정 우대지원

어촌형 기회발전특구가 대부분 국공유지를 대상으로 조성되기 때문에 산지에 대한 정지작업(토목공사), 진입도로, 공업용수, 폐수처리시설, 임대주택, 조경 등 필수적으로 갖추어야 할 인프라를 우선적으로 지원함으로써 특구 조성에 필요한 마중물을 지원하도록 한다. 해당 지자체가 정부의 승인을 받아 지정·고시하는 경우 국비가 우선적으로 반영될 수 있도록 지원체계를 정비해야 한다.

나. 재정사업 간 연계지원

어촌형 기회발전특구는 타 부처의 재정사업과 연계될 수 있도록 공모, 사업평가 시 가점 등을 부여함으로써 재정사업 간 투자의 효율성과 효과성을 높일 수 있도록 해야 한다. 특히, 해양수산부 내에서 연계하여 추진이 가능한 사업 간에 시너지 효과를 높이는 노력이 강화되어야 한다.

〈표 3-10〉 어촌형 기회발전특구 내 연계 가능한 해양수산부 재정사업

사업명	사업내용	우대방안
어촌체험휴양마을	어촌의 어업외소득 증대를 위한 체험마을 특화 조성	선정 시 우대(가점)
소외도서 항로 운영 지원	미운항 소외된 섬 항로 운영 시 인건비, 유류비 등 운영비용 지원	-
해양관광육성	해양관광, 레저 인프라 구축 및 관광프로그램 개발	선정 시 우대(가점)
귀어귀촌 활성화	귀어귀촌에 필요한 교육, 상담, 거주지 등 지원	-
신항만개발	권역별 신항만건설 사업 추진	-
안전항만 구축	항만배후권역 침수방지를 위한 재해예방시설 조성	-
기타항만 재개발	노후, 유허항만 재개발로 성장거점 구축	-
연안정비	침식 등으로부터 해안을 보호, 환경친화적으로 정비	-

자료: 저자 작성

제2절 법·제도 검토

1. 관련 법률 제·개정 방안

1) 검토방향

제3장 제1절에서 제시되었던 어촌형 기회발전특구를 추진하기 위해서는 법·제도적 근거 규정이 필요하다. 우선 어촌형 기회발전특구는 완전히 새로운 완결적 법률로 제정하거나, 관련 법률의 틀에서 제·개정 할 수 있는지를 검토해야 한다. 우선, 완결된 형태의 신법을 제정하기 위해서는 입법의 필요성과 적시성이 요구된다. 어촌형 기회발전특구에서 요청되는 각종 지원방안은 기존 법률의 특례와 지원범위를 초과할 수 있도록 한다는 점에서 (가칭) 「어촌의 기회발전특구 및 지원을 위한 특별법」 제정을 생각해 볼 수 있다. 하지만 어촌형 기회발전특구 도입의 정책적인 시급성과 독립된 별도의 제정 당위성이 크지 않아 기존에 논의되고 있는 관련 법률에서 다루는 것이 보다 현실적인 대안이 될 수 있다. 어촌의 활력 제고를 위한 특구를 도입할 수 있는 법률은 「어촌·어항 지역재생 지원에 관한 특별법안」, 「어촌·어항법 전부개정안」, 「어촌특화발전 지원 특별법」에서 검토가 가능하다.

〈표 3-11〉 어촌형 기회발전특구 도입이 가능한 관련 법률(안)

관련 법률	검토사항	특례조항
어촌·어항 지역재생 지원에 관한 특별법안	• 2021.11.30. 국회 계류 법안 (서삼석 의원 등 18인) • 어촌어항재생 공간관리 및 재생전략에 대한 근거법 마련	• 보조·용자 • 국공유재산 등의 처분 • 공동이용시설 사용료 감면 • 조세 및 부담금의 감면 등 • 다른 법령의 적용 특례
어촌·어항법 전부개정안	• 어촌어항통합개발 및 특례조항 추가 등 전부개정안 마련하여 22대 국회 제출 예정	• 보조·용자 • 인허가 등의 의제 • 다른 법령의 적용 특례
어촌특화발전 지원 특별법	• 법 제9조 어촌특화발전계획구역의 사문화 및 특화어촌 운영에 적용되지 않고 있으며, 실효적인 방안 마련 필요 • 어항구역과 그 배후지역을 포괄하는 특구 설정 및 수산 분야(양식산업단지, 수산식품거점단지 등) 포함 가능	• 보조·용자 • 인허가 등의 의제 • 토지 등의 수용·사용

자료: 저자 작성

2) 개정법을 검토방향

(1) 「어촌·어항 지역재생 지원에 관한 특별법안」 검토

「어촌·어항 지역재생 지원에 관한 특별법안」은 현행 어촌뉴딜 300사업, 어촌신활력증진사업 등 「어촌·어항법」 제47조의2에서 제47조의6을 분리해서 어촌어항재생공간계획 및 집행관리 등에 대한 체계적인 근거 규정을 마련하는 목적이다. 동 특별법안은 「어촌·어항법」(법률 제17893호, 2021. 1.12.) 제18조에 따른 어촌관광구역 및 동법 제2조제4호 어항구역(육역 및 수역)에 해당되는 범위의 민간투자를 수용하는 데 한계⁴⁴⁾가 있다. 또한, 수산 분야에서 적용될 수 있는 「양식산업발전법」(법률 제19137호, 2022. 12.27.) 제60조에 따른 양식산업단지, 「수산식품산업의 육성 및 지원에 관

44) 해양수산부 어촌어항재생과(어촌신활력증진사업 유형1, 어항구역 외 지역) 및 어촌어항과(특화어항 다 기능어항 민간투자, 어항구역 내 지역)의 업무영역 및 분장을 고려하여 사업추진 중임

한 법률」(법률 제18755호, 2022.1.11.) 제13조에 따른 수산식품클러스터(수산식품 거점단지) 등은 해당 법률안에서 규정하는 목적과 대상 범위에 포함하는 데 한계가 있다. 다만 특례조항으로 규정하고 있는 ① 국공유재산 등의 처분, ② 공동이용시설 사용료 감면, ③ 조세 및 부담금의 감면, ④ 다른 법령의 적용 특례 등은 정합성을 검토하여 어촌형 기회발전특구에도 도입이 가능할 것으로 보여진다.

(2) 「어촌·어항법」 전부개정안 검토

「어촌·어항법」은 당초 「어항법」의 구조에서 어촌개발 포함(2005년 제정), 어촌어항재생(2020년 개정)을 병합하는 구조로 발전되어 법률체계와 효율적인 운영 방안을 목적으로 전부개정안이 마련되고 있다. 동 전부개정안에는 일부 특례조항을 담고 있는데, 「어촌·어항법」이 갖는 물리적인 공간의 범위가 어항구역(수역 및 육역)과 그 배후지역(읍면의 전 지역, 상업지역 중 공업 및 상업지역을 제외한 지역)으로 공간적 정합성은 갖추었지만, 앞서 제시되었던 바와 같이 수산 분야에서 적용될 수 있는 「양식산업발전법」 제60조에 따른 양식산업단지, 「수산식품산업의 육성 및 지원에 관한 법률」 제13조에 따른 수산식품클러스터 등을 포괄하기는 어렵다.

(3) 「어촌특화발전 지원 특별법」 검토

「어촌특화발전 지원 특별법」은 특화어촌을 지원하기 위하여 2014년 개정하여 어촌 6차 산업화 시범사업과 어촌활력의 중간지원조직인 어촌특화지원센터의 근거 규정이 되었다. 하지만 시범사업 종료 이후 별도의 재정(보조 및 융자) 지원은 이루어지지 않았고, 어촌특화지원센터 운영 예산에 한정하여 시행되고 있다. 「어촌특화발전 지원 특별법」의 목적, 추진체계, 특례조항 등 여러 측면에서 다수의 결함과 취약한 구조에도 불구하고, ‘어

촌의 지속가능한 발전과 특화발전'을 궁극적인 목표로 삼고 있다는 측면 및 해당 법률이 사문화되지 않도록 정책적 고려가 필요하다는 측면에서 의미가 있다.

동 법률은 제2조제3호에서 “어촌특화”에 대한 정의⁴⁵⁾를 규정하고 있으며, 수산식품 등의 제조업, 유통, 관광 등 서비스업 등을 포괄적으로 규정하고 있기 때문에 어촌형 기회발전특구에서 포함시켜야 할 「어촌·어항법」 제18조에 따른 어촌관광구역, 「양식산업발전법」 제60조에 따른 양식산업단지, 「수산식품산업의 육성 및 지원에 관한 법률」 제13조에 따른 수산식품클러스터(수산식품 거점단지) 등에 적용하는 데 크게 무리가 없다. 따라서 어촌형 기회발전특구는 수산 및 어촌분야에서 재정 마중물을 기반으로 적극적인 민간투자를 유치할 수 있는 어촌신활력증진(유형1), 특화어항(국가어항 민간투자), 양식산업단지(스마트양식 클러스터), 수산식품 거점단지 등 거점지역의 어촌경제 활성화를 위한 확장성을 갖는다.

또한, 「어촌특화발전 지원 특별법」은 전반적으로 비효율적인 법률체계 및 사문화된 규정에 ‘어촌형 기회발전특구’와 관련된 법조항을 신설·개정하여 어촌 활성화를 위한 특별법을 정비하는 전략이 필요하다.

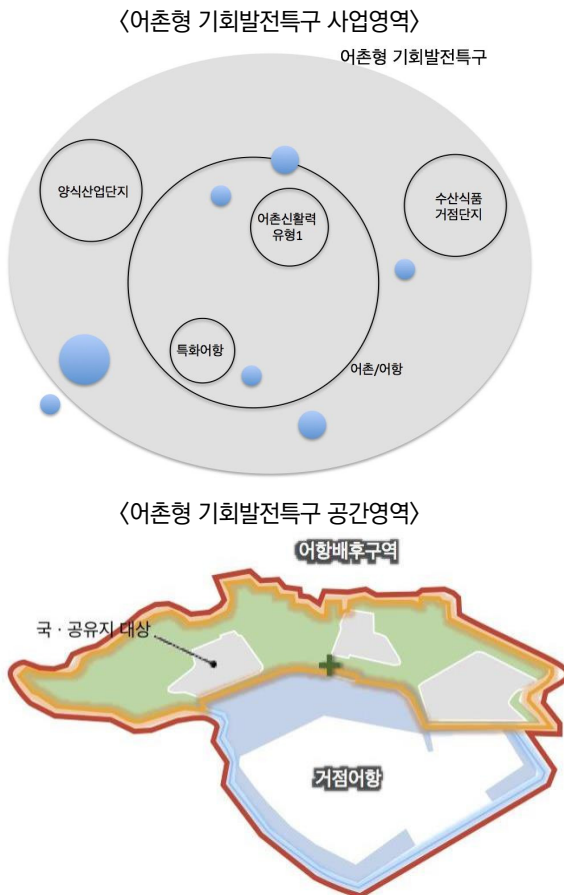
3) 정합성 검토

어촌형 기회발전특구는 어항과 그 배후지역에서 추진되는 다양한 정책사업영역을 포괄하는 체계로 「어촌·어항법」 특화어항(국가어항 민간투자), 「어촌·어항 지역재생 지원에 관한 특별법안」 어촌신활력증진사업(유형1) 등 제한적인 영역에 국한된다. 따라서 본 연구에서는 어촌과 어항의 영역

45) “어촌특화”란 특화어촌의 공동체가 특화어촌의 수산물, 자연, 문화 등 유무형의 자원을 활용하여 수산식품의 생산, 가공 등 제조업과 유통, 관광 등 서비스업 그리고 이와 관련된 재화와 용역을 융합, 연계함으로써 특화어촌에서 생산, 공급되는 물품 및 용역에 부가가치를 창출하거나 높이는 것을 말한다.

에 수산 분야의 거점지역을 조성하는 양식산업단지와 수산식품 거점단지 등을 포함하여 어촌형 기회발전특구를 지정, 특례규정 신설이 가능한 「어촌특화발전 지원 특별법」 개정안을 마련하는 것이 바람직하다. 어촌형 기회발전특구 도입의 시급성과 현실성을 고려해 볼 때, 최소한의 작동이 가능하도록 내용을 변경 및 신설하여 「어촌특화발전 지원 특별법」 개정안을 제시하고 해양수산부의 정책적인 기여에 부합하고자 한다.

〈그림 3-9〉 개별법에 따른 어촌형 기회발전특구의 정합성 검토



자료: 저자 작성

〈표 3-12〉 어촌형 기회발전특구 도입을 위한 법률(안) 마련

구분	어촌특화발전 지원 특별법	어촌·어항법	어촌·어항 지역재생 지원에 관한 특별법안
방향 (난이도)	일부개정 (하)	전부개정안 (중)	신법제정안 (상)
목적	특화된 어촌의 성장잠재력 높여 어촌소멸 위기 대응	어촌어항개발을 통해 산업 경쟁력 강화 및 삶의질 향상	쇠퇴한 어촌·어항지역의 경제, 사회, 문화 활력을 회복하여 지속가능성 강화
공간구획 (변경안)	어촌특화발전계획구역 ↓ (어촌특화발전특구)	어촌관광구역	어촌어항재생 선도사업 지역
적용 대상	어촌신활력증진사업 유형1 + 특화어항(민간투자) + 양식산업단지 + 수산물식품 거점단지 + 추가 확장 가능	어촌신활력증진사업 유형1 + 특화어항(민간투자)	어촌신활력증진사업 유형1
특례 지원	유사 제도 검토 후 내용 추가	• 보조·융자 • 인·허가 등의 의제 • 다른 법령의 적용 특례	• 보조·융자 • 국공유재산 등의 처분 • 공동이용시설 사용료 감면 • 조세 및 부담금의 감면 등 • 다른 법령의 적용 특례
어촌형 기회발전특구 적용	◎	○	△

자료: 저자 작성

2. 관련 법률 개정안

1) 개관

「어촌특화발전 지원 특별법」은 특별법 지위에서 기존 법률체계의 틀을 유지하면서 최소한의 개정, 신설, 삭제 등을 통해서 어촌형 기회발전특구의 제도를 마련하는 근거법으로 활용하고자 한다. 현행 법 체계는 총 6개의 장과 39개 법조항 가운데 <표 3-13>과 같이 10개 조항 개정, 3개 조항 삭제, 7개 조항 신설을 하고자 한다. 어촌형 특화발전특구에 해당하는 포괄적인 목적(제1조)과 ‘어촌특화’의 정의(제2조), 계획수립(제6조~제7조)과 어촌특화발전특구의 지정(제8조~제10조의2), 세제감면 등의 인센티브 규정(제32조의3~제32조의6)을 반영하고자 하였다. 동 개정안은 어촌형 기회발전특구제도가 시행되면서 추가적인 개정을 통해 완결성을 높이는 단계적인 전략을 가져야 한다.

〈표 3-13〉 어촌특화발전 지원 특별법 개정안의 개관

현행		개정안
제1장 총칙	제1조 목적	제1조 목적(개정)
	제2조 정의	제2조 정의(개정)
	제3조 특화어촌 지향 원칙	제3조 특화어촌 지향 원칙(삭제)
	제4조 국가 및 지방자치단체의 책무	제4조 국가 및 지방자치단체의 책무(개정)
	제5조 특화어촌의 책무	제5조 특화어촌의 책무(삭제)
제2장 어촌특화 발전 계획의 수립 등		제5조의2 다른 법률과의 관계(신설)
	제6조 어촌특화발전계획의 수립 등	제6조 어촌특화발전계획의 수립 등(개정)
		제6조의2 어촌특화발전계획의 승인(신설)
	제7조 어촌특화발전계획의 내용	제7조 어촌특화발전계획의 내용(개정)
		제7조의2 어촌특화발전계획 수립의 제한(신설)
	제8조 어촌특화발전계획 구역의 지정 신청	제8조 어촌특화발전특구의 지정 신청(개정)
	제9조 어촌특화발전계획 구역의 지정 등	제9조 어촌특화발전특구의 지정 및 지원 등(개정)
	제10조 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 관한 특례	

현행		개정안
제3장 어촌특화 발전 계획의 시행		제10조의2 어촌특화발전특구의 지정 등에 따른 의제(신설)
	제11조 「도시 및 주거환경정비법」의 적용	
	제12조 어촌특화사업 시행자	제12조 시행자의 지정(개정)
	제13조 주민 등의 의견 청취	
	제14조 토지예의 출입 등	
	제15조 지정·결정의 의제	
	제16조 인·허가등의 의제	
	제17조 토지 등의 수용·사용	
	제18조 행위제한 등	
	제19조 환지 등	
	제20조 국유지·공유지의 양여 등	
	제21조 준공검사	
	제22조 어촌특화시설의 지정	
	제23조 사업시행으로 조성된 재산의 관리와 처분	
	제24조 어촌특화시설의 관리·처분	
	제25조 어촌특화시설의 목적 외 사용	
	제26조 어촌특화시설의 지정 폐지	
제4장 특화어촌 지원	제27조 특화어촌위원회	제27조 특화어촌위원회(삭제)
	제28조 주민제안 등	제28조 주민제안 등(개정)
	제28조의2 어촌특화지원센터의 지정	제28조의2 어촌특화지원센터의 지정(개정)
	제29조 생태·환경의 보전	
	제30조 지역 간 교류	
제5장 재정·금융	제31조 자기부담 등	
	제32조 어촌신용조합	
	제32조의2 보조 및 융자	
		제32조의3 국유·공유재산의 임대·매각(신설)
		제32조의4 창업 및 입주기업에 대한 자금 지 원(신설)
		제32조의5 지방자치단체의 채무보증(신설)
제6장 보칙 및 벌칙		제32조의6 조세 및 부담금 감면(신설)
	제33조 연계지원	
	제34조 사업의 위탁	
	제35조 채권발행	
	제36조 조례의 제정	
	제37조 벌칙	
	제38조 과징금	
	제39조 이행강제금	

자료: 저자 작성

2) 제1장 총칙

(1) 목적

현행 「어촌특화발전 지원 특별법」 제1조에서 규정하는 목적은 ‘주민 간 신뢰와 협동을 기반으로 자생적 발전을 도모하는 것’을 목적으로 규정하고 있다. 하지만 2013년 동법 제정 이후 공동체 내부와 인근 공동체의 협력·연대를 통한 개발로는 현행 법률의 추진체계와 지원 방식으로 실질적인 작동도 어려울 뿐만 아니라 정책적인 효과를 기대하기 어려운 것으로 확인되었다. 특히, 동법 제6조부터 제26조까지 계획의 수립과 시행 등 대부분 규정들이 작동하지 않으며, 현재 어촌특화지원센터의 지원 근거에 한정되어 운영되고 있다. 따라서 본 연구에서는 수산 분야와 어촌어항 정책에서 제안되고 있는 재정사업의 마중물과 민간투자의 적극적인 투자로 경제거점 생태계를 조성하기 위한 방향으로 「어촌특화발전 지원 특별법」의 목적을 <표 3-14>와 같이 제안하고자 한다.

「어촌특화발전 지원 특별법」 개정안의 목적은 어항과 그 배후지역으로 특정되는 특성과 장점에 기반하여 생산, 유통·가공, 관광, 후방산업(기자재, 연구단지 등) 등 관련 산업 유치가 가능하고, 재정투자를 마중물로 민간투자 촉진을 통해 경제거점을 형성하여 창업과 이주기업을 통해 일자리를 창출하고, 어촌소멸 방지를 통한 국토의 균형적 발전을 도모하는 것을 목적으로 재정립하였다.

<표 3-14> 개정안 제1조(목적) 신·구 조문 대비표

현행	개정안
제1조(목적) 이 법은 어촌의 주민들이 신뢰와 협동을 바탕으로 지속가능한 발전을 자생적으로 도모할 수 있도록 지원함을 목적으로 한다.	제1조(목적) 이 법은 어촌이 가진 입지적, 환경적 특성과 장점을 활용하는 어촌특화사업을 체계적이고 효율적으로 지원함으로써 어촌의 지속가능한 발전과 어촌소멸 방지를 통한 국토의 균형적인 발전에 기여함을 목적으로 한다.

자료: 저자 작성

(2) 정의

「어촌특화발전 지원 특별법」 개정안 제2조에서 규정하는 정의에서는 어촌형 기회발전특구 제도 도입에 필요한 개념으로 ① 어촌특화발전계획, ② 거점어항, ③ 어촌특화발전특구 등을 각각 신설하였다.

첫째, ‘어촌특화발전계획’은 어촌특화발전특구(어촌형 기회발전특구)를 지정하기 위해 수산·어촌 분야에서 재정투자의 마중물과 민간투자를 적극적으로 유치하기 위한 경우에 수립하는 계획으로 규정하였다.

둘째, ‘거점어항’은 어항이 어촌경제의 핵심공간으로, 무분별한 난립을 방지하고자 생산, 물류, 관광에서 지역의 중심이 되는 어항으로 항만의 어항구, 국가어항 등을 거점어항으로 정의하였다.

셋째, ‘어촌특화발전특구’는 지자체가 자율적으로 획정하여 해양수산부의 승인을 받아 지정·고시하는 지역으로 대규모 민간투자를 유치토록 한다.

〈표 3-15〉 개정안 제2조(정의) 신·구 조문 대비표

현행	개정안
신설	3. “어촌특화발전계획”이란 성장 잠재력을 보유한 거점어항과 그 어항배후지역⁴⁶⁾을 종합적·체계적으로 발전시키기 위하여 법 제6조에 따라 수립하는 계획을 말한다. 4. “거점어항”이란 「항만법」 제21조 제3호(어항구), 「어촌어항법」 제2조 제3호 가목 및 나목의 어항 중 수산업과 여객·화물의 물류·해양레저활동 등에서 지역의 중심이 되는 어항을 말한다. 5. “어촌특화발전특구”란 개인 또는 민간기업의 대규모 투자를 유치하기 위하여 해양수산부장관과 지방자치단체의 지원이 필요한 곳으로 제9조에 따라 지정·고시되는 지역을 말한다.

자료: 저자 작성

46) 어촌어항법 전부개정안 제2조제11호에서 규정하는 “어항배후지역”이란 어항시설의 기능을 제고하고, 어항의 부가가치와 수산업의 활성화를 도모하며, 어항을 이용하는 사람의 편의를 제공하기 위하여 제○조 제○항에 따른 어항지정권자가 지정한 구역을 말한다.

(3) 국가 및 지방자치단체의 책무

「어촌특화발전 지원 특별법」 개정안 제4조에는 국가 및 지방자치단체 책무를 <표 3-16>과 같이 각각 규정하고, 국가는 어촌의 지속가능한 발전을 위한 종합적인 시책을 수립·추진 및 지원방안을 마련하였다. 또한, 지방자치단체는 어촌특화발전계획과 어촌특화발전특구를 통해서 민간투자의 참여 및 국가 재정투자와의 협력을 통해서 어촌 활력에 대한 시책을 시행하도록 규정하였다.

<표 3-16> 개정안 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) 신·구 조문 대비표

현행	개정안
삭제	① 국가는 어촌의 지속가능한 발전을 위한 종합적인 시책을 수립·추진하고 지원 방안을 마련하여야 한다. ② 지방자치단체는 민간의 참여와 국가 재정투자와의 협력을 통하여 어촌을 발전시킬 수 있는 계획과 시책을 수립·시행하여야 한다.

자료: 저자 작성

(4) 다른 법률과의 관계

「어촌특화발전 지원 특별법」 개정안 제5조에서는 어촌특화발전계획 및 어촌특화발전특구가 다른 법률에 우선하여 적용될 수 있도록 규정함으로써 특별법의 지위와 위상이 강화되도록 하였으며, 신설된 조항의 세부적인 내용은 <표 3-17>과 같다.

<표 3-17> 개정안 제5조(다른 법률과의 관계) 신·구 조문 대비표

현행	개정안
신설	제5조의2(다른 법률과의 관계) 이 법은 어촌특화발전계획 및 어촌특화발전특구에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.

자료: 저자 작성

3) 제2장 어촌특화발전계획의 수립 등

(1) 어촌특화발전계획의 수립

「어촌특화발전 지원 특별법」 개정안 제6조에서는 어촌특화발전계획의 수립에 관한 내용을 <표 3-18>과 같이 수정하였다. 어촌특화발전계획의 수립 주체, 위치, 관련 수산·어촌 개발사업의 대상을 현행 모호했던 부분 대신 마중물 재정사업과 민간투자를 촉진할 수 있는 사업을 제1호부터 제6호까지 구체적으로 제시하였다.

<표 3-18> 개정안 제6조(어촌특화발전계획의 수립) 신·구 조문 대비표

현행	개정안
제6조(어촌특화발전계획의 수립) ① 어촌특화 사업을 시행하고자 하는 특별자치도지사·시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 “시장·군수·구청장”이라 한다)은 <u>관할 행정 구역에 있는 어촌의 자원 현황과 산업의 경쟁력을 분석하고 미래 성장동력을 파악하여 어촌특화발전계획을 수립·변경하여야 한다. 다만 제8조에 따른 어촌특화발전계획 구역이 둘 이상의 시군구에 걸쳐 있는 경우에는 시장·군수·구청장이 협의하여 공동으로 하나의 어촌특화발전계획을 수립·변경하여야 한다.</u>	제6조(어촌특화발전계획의 수립) ① 어촌특화 사업을 시행하고자 하는 특별자치도지사·시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 “시장·군수·구청장”이라 한다)은 거점어항과 그 어항배후지역에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 수산·어촌개발사업을 추진하려는 경우에는 어촌특화발전계획을 수립할 수 있다. 다만, 어촌특화계획을 수립하려는 대상지역이 둘 이상의 관할구역에 걸쳐 있는 경우 관할 시장·군수·구청장이 공동으로 수립하여야 한다. 1. 어촌을 종합적이고 체계적으로 개발하기 위한 어촌종합개발사업 2. 어항개발 촉진과 그 운영의 효율성을 높이기 위한 어항개발사업 3. 어촌·어항을 사회·문화·경제·환경적으로 지역의 활력을 도모하기 위한 어촌·어항재생사업 4. 「양식산업발전법」 제60조에 따른 양식산업단지 5. 「수산식품산업의 육성 및 지원에 관한 법률」 제13조에 따른 수산식품클러스터 6. 그 밖에 해양수산부장관이 필요하다고 인정하는 사업

자료: 저자 작성

(2) 어촌특화발전계획의 승인 및 내용

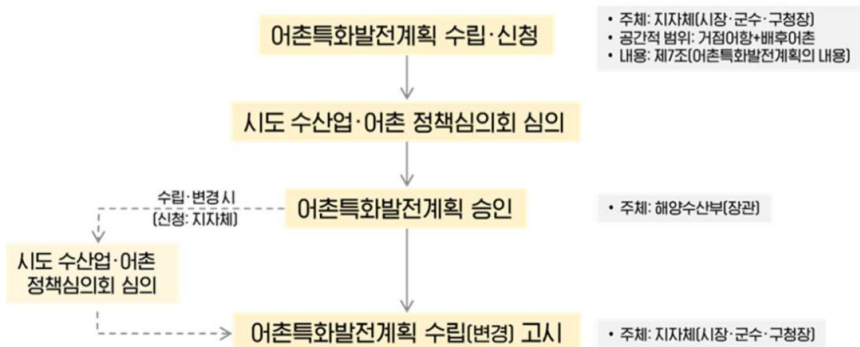
「어촌특화발전 지원 특별법」 개정안 제6조의2에서는 지자체가 수립한 어촌특화발전계획을 수립하거나 변경 시 해양수산부장관의 승인을 받도록 절차를 규정하였다. 어촌특화발전계획의 절차적 체계성과 책임성을 강화하기 위해서 「수산업·어촌 발전 기본법」 제8조에 따른 시도 수산업·어촌정책심의회 심의를 거치도록 하였다.

〈표 3-19〉 개정안 제6조의2(어촌특화발전계획의 승인) 신·구 조문 대비표

현행	개정안
신설	제6조의2(어촌특화발전계획의 승인) ① 시장·군수·구청장은 어촌특화발전계획을 수립하거나 변경하려면 해양수산부장관의 승인을 받아야 한다. 다만 대통령령으로 정한 경미한 사항의 변경은 그러하지 아니한다. ② 시장·군수·구청장이 어촌특화발전계획을 수립하거나 변경하는 경우에는 「수산업·어촌 발전기본법」 제8조에 따른 시도 수산업·어촌정책심의회 심의를 거쳐야 한다. ③ 시장·군수·구청장은 어촌특화발전계획을 수립·변경한 경우 그 내용을 고시하여야 한다.

자료: 저자 작성

〈그림 3-10〉 어촌특화발전계획 수립 절차



자료: 저자 작성

「어촌특화발전 지원 특별법」 개정안 제7조에는 어촌특화발전계획에 포함될 내용을 제1호부터 제9호까지 개정하여 제시하였다.

〈표 3-20〉 개정안 제7조(어촌특화발전계획의 내용) 신·구 조문 대비표

현행	개정안
제7조(어촌특화발전계획의 내용) 어촌특화발전계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 어촌특화의 목표 및 기본방향 2. 특화어촌의 지원현황 및 특성 3. 교류·관광·미관·휴양·레저·체험 등에 관한 특화어촌의 발전모형 4. 특화어촌의 발전모형에 따른 어촌특화시설에 관한 사항 5. 어촌특화발전계획의 집행에 필요한 재원조달 및 재정운용 방안 6. 어촌특화발전계획에 참여하는 주체, 역할 및 약정에 관한 사항 7. 특화어촌 구성원 상호간 신뢰와 협동의 증진 방안 8. 어촌특화를 통한 어촌산업의 다각화, 구조 고도화 및 고부가가치화 9. 그 밖에 어촌특화와 관련하여 대통령령으로 정하는 사항	제7조(어촌특화발전계획의 내용) 어촌특화발전계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 계획의 명칭·대상지역 및 범위 2. 계획의 목적 및 개발방향 3. 수산 및 어촌 관련 등의 사업 간 연계된 발전 전략에 관한 사항 4. 수산 및 어촌비즈니스 등의 신규 창업 및 운영관리에 관한 사항 5. 기업유치 및 투자촉진에 관한 사항 6. 필요한 재원 및 그 조달에 관한 사항 7. 타 분야 계획과 연계성 강화 전략 8. 계획의 정책적, 경제적 타당성에 관한 사항 9. 그 밖에 어촌특화발전을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

자료: 저자 작성

(3) 어촌특화발전계획 수립의 제한

「어촌특화발전 지원 특별법」 개정안 제7조의2에는 어촌형 기회발전특구의 난립을 방지하기 위해 해양수산부장관이 총수를 규정하여 관리할 수 있도록 신규 규정을 제시하였으며, 그 내용은 〈표 3-21〉과 같다.

〈표 3-21〉 개정안 제7조의2(어촌특화발전계획 수립의 제한) 신·구 조문 대비표

현행	개정안
신설	제7조의2(어촌특화발전계획 수립의 제한) 해양수산부장관은 지역 간 균형 있는 개발을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시도별로 어촌특화발전계획의 대상의 총수를 정할 수 있다.

자료: 저자 작성

(4) 어촌특화발전특구의 지정 및 지원 등

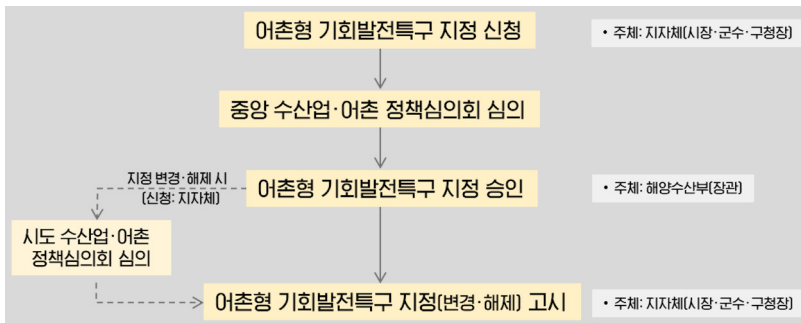
「어촌특화발전 지원 특별법」 개정안 제9조에서는 어촌특화발전특구의 지정 절차로 지자체 승인요청에 따라 중앙 수산업·어촌 정책심의회 심의, 고시절차로 <표 3-22>, <그림 3-11>과 같이 구체적으로 마련하였다.

<표 3-22> 개정안 제9조(어촌특화발전특구의 지정 및 지원 등) 신·구 조문 대비표

현행	개정안
제9조(어촌특화발전계획 구역의 지정 등)	제9조(어촌특화발전특구의 지정 및 지원 등) ① 시장·군수·구청장은 관할 행정구역 내에 어촌특화발전특구를 지정받으려는 경우 해양수산부장관에게 어촌특화발전특구의 지정을 신청하여야 한다. ② 해양수산부장관은 제1항에 따른 지정 신청을 받은 경우 「수산업·어촌 발전 기본법」 제8조에 따른 중앙 수산업·어촌 정책심의회 심의·의결을 거쳐 어촌특화발전특구를 지정한다. ③ 해양수산부장관은 어촌특화발전특구 지정 목적의 달성이 불가능하거나 지정 내용의 변경이 불가피한 경우에는 중앙 수산업·어촌 정책심의회 심의·의결을 거쳐 어촌특화발전특구의 지정을 변경하거나 해제할 수 있다. ④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 어촌특화발전특구의 지정 신청, 지정, 지정 변경·해제의 절차·방식 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ⑤ 국가와 지방자치단체는 어촌특화발전특구에 투자하는 개인 또는 법인에 대하여 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

자료: 저자 작성

<그림 3-11> 어촌특화발전특구 지정 절차



자료: 저자 작성

(5) 어촌특화발전특구의 지정 등에 따른 의제

「어촌특화발전 지원 특별법」 개정안 제10조의2에 따라 제1항에서는 어촌특화발전특구에서 적용되는 의제를 제1호부터 제36호까지 신설하여 <표 3-23>과 같이 마련하였다.

<표 3-23> 개정안 제10조의2(어촌특화발전특구 지정 등에 따른 의제) 신·구 조문 대비표

현행	개정안
신설	제10조의2(어촌특화발전특구의 지정 등에 따른 의제) ① 법 제9조에 따라 어촌특화발전특구가 지정·고시된 경우 다음 각 호에 관하여 해양수산부장관이 미리 관계 행정기관의 장과 협의하였으면 그 지정 등이 된 것으로 본다. 1. 「건설기술진흥법」 제5조에 따른 건설기술심의위원회의 심의 2. 「건축법」 제11조에 따른 건축허가, 같은 법 제14조에 따른 건축신고, 같은 법 제20조에 따른 가설건축물의 건축허가 또는 축조신고 및 같은 법 제29조에 따른 건축협의 3. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제8조에 따른 공유수면의 점용·사용허가, 같은 법 제17조에 따른 점용·사용 실시계획의 승인 또는 신고, 같은 법 제28조에 따른 공유수면의 매립면허, 같은 법 제33조에 따른 매립면허의 고시, 같은 법 제35조에 따른 국가 등이 시행하는 매립의 협의 또는 승인 및 같은 법 제38조에 따른 공유수면매립실시계획의 승인·고시 4. 「공유재산 및 물품 관리법」 제20조에 따른 사용·수익의 허가 5. 「공중위생관리법」 제3조에 따른 숙박업의 신고 6. 「관광진흥법」 제15조에 따른 휴양 콘도미니엄 사업계획의 승인 7. 「국유재산법」 제30조에 따른 사용허가 8. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따른 도시·군관리계획의 결정(용도지역, 용도지구 및 용도구역의 결정 및 변경은 제외한다), 같은 법 제43조에 따른 도시·군계획시설의 설치에 관한 도시·군관리계획의 결정, 같은 법 제56조에 따른 개발행위의 허가, 같은 법 제86조에 따른 도시·군계획시설사업시행자의 지정 및 같은 법 제88조에 따른 실시계획의 인가 9. 「농어촌정비법」 제23조에 따른 농업생산기반시설의 사용허가 10. 「농지법」 제34조에 따른 농지의 전용허가·협의 및 같은 법 제35조에 따른 농지전용신고 11. 「도로법」 제36조에 따른 도로관리청이 아닌 자에 대한 도로공사 시행의 허가, 같은 법 제61조에 따른 도로의 점용 허가 및 같은 법 제107조에 따른 도로관리청과의 협의 또는 승인

현행	개정안
	12. 「문화재보호법」 제35조제1항제1호·제2호·제4호에 따른 허가 및 같은 법 제66조 단서에 따른 국유지 사용허가 13. 「사도법」 제4조에 따른 사도(私道)의 개설허가 14. 「사방사업법」 제14조에 따른 벌채 등의 허가 및 같은 법 제20조에 따른 사방지(砂防地) 지정의 해제 15. 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제36조제1항·제4항에 따른 입목벌채 등의 허가·신고 16. 「산업단지 및 개발에 관한 법률」 제12조에 따른 산업단지에서의 토지형질변경 등의 허가 17. 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제13조제1항에 따른 공장설립 등의 승인 18. 「산지관리법」 제14조에 따른 산지전용허가, 같은 법 제15조에 따른 산지전용신고, 같은 법 제15조의2에 따른 산지일시사용허가·신고 및 같은 법 제25조에 따른 토석채취허가 19. 「소하천정비법」 제10조에 따른 소하천공사의 시행허가 및 같은 법 제14조에 따른 소하천점용 등의 허가 20. 「수도법」 제17조에 따른 일반수도사업의 인가 및 같은 법 제52조 또는 제54조에 따른 전용상수도 또는 전용공업용수도 설치의 인가 21. 「수산자원관리법」 제47조제2항에 따른 보호수면에서의 공사 시행의 승인 22. 「식품위생법」 제37조에 따른 영업의 허가 또는 신고 23. 「에너지이용 합리화법」 제10조에 따른 에너지사용계획의 협의 24. 「자연공원법」 제23조에 따른 공원구역에서의 행위허가 25. 「장사 등에 관한 법률」 제27조에 따른 분묘의 개장 허가 26. 「전기사업법」 제61조에 따른 전기사업용전기설비의 공사계획 인가 또는 신고 및 「전기안전관리법」 제8조에 따른 자가용전기설비의 공사계획 인가 또는 신고 27. 「주택법」 제15조에 따른 사업계획의 승인 28. 「집단에너지사업법」 제4조에 따른 집단에너지 공급에 관한 협의 29. 「청소년활동 진흥법」 제11조에 따른 청소년수련시설의 설치·운영의 허가 30. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제12조에 따른 사업계획의 승인 31. 「초지법」 제21조의2에 따른 토지의 형질변경 등의 허가 및 같은 법 제23조에 따른 초지전용 허가·신고 또는 협의 32. 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제86조제1항에 따른 사업의 착수·변경 또는 완료의 신고 33. 「폐기물관리법」 제29조에 따른 폐기물처리시설의 설치 승인 또는 신고

현행	개정안
	34. 「하수도법」 제11조·제16조·제24조·제27조 및 제34조에 따른 공공하수도 설치인가, 공사시행 허가, 점용허가, 배수설비의 설치 신고 및 개인하수처리시설의 설치신고 35. 「하천법」 제6조에 따른 하천관리청과의 협의 또는 승인, 같은 법 제30조에 따른 하천공사 시행의 허가, 같은 법 제33조에 따른 하천의 점용허가 및 같은 법 제50조에 따른 하천수의 사용허가 36. 「소방시설 설치 및 관리에 관한 법률」 제6조에 따른 건축허가 등의 동의, 「위험물안전관리법」 제6조제1항에 따른 제조소 등의 설치의 허가(제조소 등은 공장건축물 또는 그 부속시설과 관계된 것에 한정한다) ② 제1항에 따른 지정 등의 의제를 받으려는 자는 어촌특화발전특구의 지정을 신청할 때에 해당 법률에서 정하는 관계 서류를 함께 제출하여야 한다. ③ 해양수산부장관은 어촌특화발전특구의 지정을 하려는 경우에 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항이 있으면 미리 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다. 이 경우 관계 행정기관의 장은 협의 요청을 받은 날부터 20일 이내에 의견을 제출하여야 하며, 그 기간 내에 의견을 제출하지 아니하면 협의가 이루어진 것으로 본다.

자료: 저자 작성

4) 제3장 어촌특화발전계획의 시행

(1) 시행자의 지정

「어촌특화발전 지원 특별법」 개정안 제12조에는 어촌특화사업의 시행자를 규정하는 사항을 개정하여 제1항 제1호부터 제7호까지 특정하였다.

〈표 3-24〉 개정안 제12조(시행자의 지정) 신·구 조문 대비표

현행	개정안
제12조(어촌특화사업 시행자)	제12조(시행자의 지정) ① 어촌특화사업을 시행할 사업시행자(이하 “시행자”라 한다)는 다음 각 호 중에서 지정권자가 대통령령으로 정하는 기준 및 절차에 따라 지정한다. 1. 국가 및 지방자치단체 2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 공공기관 3. 「지방공기업」에 따라 설립된 지방공사 4. 어촌특화발전특구 내의 토지소유자가 설립한 조합

현행	개정안
	5. 자본금 등 대통령령으로 정하는 자격 요건을 갖춘 민간투자자 6. 어촌계, 마을기업, 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업, 「협동조합 기본법」 제2조제3호에 따른 사회적협동조합 등 지역 주민 단체 7. 제1호부터 제3호까지 또는 제5호부터 제6호까지에 해당하는 자 중 둘 이상이 어촌특화발전사업을 시행할 목적으로 출자하여 설립한 법인 ② 지정권자가 제1항에 따라 시행자를 지정하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다. 1. 재무 건전성과 자금조달능력 2. 유사 개발사업의 시행 경험 3. 그 밖에 해양수산부장관이 필요하다고 인정하여 고시하는 사항 ③ 시행자가 효율적인 사업추진을 위하여 사업의 전부 또는 일부를 다음 각 호의 자에게 위탁하여 시행할 수 있다. 1. 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」에 따른 한국농어촌공사 2. 「어촌·어항법」에 따른 한국어촌어항공단 3. 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공사 4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 법인

자료: 저자 작성

(2) 어촌특화지원센터

「어촌특화발전 지원 특별법」 개정안 제28조의 2에 따른 어촌특화지원센터는 현행 기능을 유지하면서 제4호부터 제8호까지 추가하였다. 어촌특화지원센터가 어촌특화발전특구의 지원업무 영역까지 확대함으로써 어촌특화발전특구(어촌형 기회발전특구)가 활성화될 수 있도록 해당 지자체의 지원기반을 마련하고자 하였다. 특히, 어촌특화발전특구의 검토, 재원조달과 세부투자계획, 공정관리, 시행자의 적합성 등 어촌특화사업에 전문성을 축적한 기존 어촌특화지원센터와 신규 수요자를 대상으로 객관적인 평가와 선정이 필요하다.

〈표 3-25〉 개정안 제28조의2(어촌특화지원센터) 신·구 조문 대비표

현행	개정안
제28조의2(어촌특화지원센터의 지정) ① 해양수산부장관은 어촌특화에 필요한 업무를 지원하기 위하여 전문기관 또는 단체를 어촌특화지원센터(이하 “지원센터”라 한다)로 지정할 수 있다.	제28조의2(어촌특화지원센터) ① 어촌특화발전에 어촌특화발전 지원센터.....
② (현 행)	
1. 어촌특화사업과 관련된 창업 및 경영컨설팅 지원	1. 어촌특화발전사업.....
2. 어촌특화사업 관련 기술의 연구개발 지원	2. 어촌특화발전사업
3. 어촌특화사업 시행자의 사업추진현황 및 경영실태 관리	3. 어촌특화발전사업 시행자의
〈신설〉	4. 어촌특화발전특구 등의 검토와 관련된 업무 5. 어촌특화발전특구의 재원조달과 세부투자 계획의 검토 6. 어촌특화발전특구의 공정관리 및 조정방안 7. 시행자 지정 시 적합성 검토 8. 그 밖에 어촌특화발전특구 활성화를 위하여 해양수산부령으로 정하는 업무

자료: 저자 작성

5) 제4장 어촌특화특구의 지원

(1) 국유·공유재산의 임대·매각

「어촌특화발전 지원 특별법」 개정안 제32조의3에 국유·공유재산의 임대 및 매각에 대한 신설 규정을 제시하였다. 어항구역 내 민간투자자는 사업 지연 요소와 그 배후지역 부지 확보의 현실적인 어려움으로 인해 투자 매력성이 높은 어촌과 그 배후지역에 적극적으로 투자하지 못하였다. 따라서 어항 배후의 지역에 국공유지를 적극 임대, 매각할 수 있도록 규정함으로써 민간투자의 진입장벽이 되었던 요소를 제거할 수 있도록 하였다.

〈표 3-26〉 개정안 제32조의3(국유·공유재산의 임대·매각) 신·구 조문 대비표

현행	개정안
신설	제32조의3(국유·공유재산의 임대·매각) ① 국가 또는 지방자치단체는 「국유재산법」 및 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 어촌특화발전특구 내 입주기업에게 국유·공유재산을 수익계약의 방법에 의하여 사용·수익 또는 대부(이하 “임대”라 한다)하거나 매각할 수 있다. ② 제1항에 따라 국유·공유재산을 임대하는 경우 그 기간은 「국유재산법」 제35조제1항·제46조제1항 및 「공유재산 및 물품 관리법」 제21조제1항·제31조제1항에도 불구하고 50년의 범위 이내로 할 수 있다. 이 경우 그 기간은 갱신할 수 있으며, 갱신기간은 갱신할 때마다 50년을 초과할 수 없다. ③ 제1항에 따라 국가 또는 지방자치단체가 소유하는 토지를 임대하는 경우에는 「국유재산법」 제18조제1항 및 「공유재산 및 물품 관리법」 제13조에도 불구하고 그 토지 위에 공장이나 그 밖의 영구시설물을 축조하게 할 수 있다. 이 경우 그 시설물의 종류 등을 고려하여 그 기간이 끝나는 때에 이를 국가 또는 지방자치단체에 기부하거나 원상으로 회복하여 반환하는 조건을 붙여야 한다. ④ 제1항에 따라 임대하는 국유·공유재산의 임대료는 「국유재산법」 제32조제1항·제33조(같은 법 제47조에 따라 준용하는 경우를 포함한다) 및 「공유재산 및 물품 관리법」 제22조제1항·제23조·제32조·제33조에도 불구하고 국유재산은 대통령령으로 정하는 바에 따라, 공유재산은 조례로 정하는 바에 따라 감면할 수 있다.

자료: 저자 작성

(2) 창업 및 입주기업에 대한 자금 지원

「어촌특화발전 지원 특별법」 개정안 제32조의4에는 어촌특화발전특구에 창업 및 입주기업의 유치를 촉진하기 위한 자금지원의 신설 규정을 제시하였다. 구체적인 지원범위와 규모는 하위법령과 해당 지자체 조례에서 특정할 필요가 있다.

〈표 3-27〉 개정안 제32조의4(창업 및 입주기업에 대한 자금 지원) 신·구 조문 대비표

현행	개정안
신설	제32조의4(창업 및 입주기업에 대한 자금 지원) ① 국가와 지방자치단체는 관계 법령에서 정하는 바에 따라 어촌특화발전특구에 창업 또는 입주하는 기업에 용지매입비 융자, 토지 등의 임대료 감면, 그 밖의 인프라 투자에 사용되는 자금을 지원할 수 있다. ② 국가와 지방자치단체는 창업 및 입주기업에 교육시설, 문화여가시설, 기숙사 등의 편의시설 설치에 필요한 자금을 지원할 수 있다.

자료: 저자 작성

(3) 지방자치단체의 채무보증

「어촌특화발전 지원 특별법」 개정안 제32조의5에 지자체의 채무보증에 대한 신설 규정을 마련하여 시행자가 자금조달 어려움을 해소하는 방안이 될 수 있다.

〈표 3-28〉 개정안 제32조의5(지방자치단체의 채무보증) 신·구 조문 대비표

현행	개정안
신설	제32조의5(지방자치단체의 채무보증) ① 지방자치단체는 시행자가 금융회사와 금융협약을 체결한 경우 해당 지역개발사업과 관련하여 시행자가 해당 금융회사에 부담하는 채무의 일부를 지방의회의 의결을 받아 보증할 수 있다. ② 제1항에 따른 채무보증의 절차와 방법에 관하여는 「지방재정법」 제13조를 준용한다.

자료: 저자 작성

(4) 조세 및 부담금 감면

「어촌특화발전 지원 특별법」 개정안 제32조의6에는 어촌특화발전특구 내에 창업 및 입주기업을 대상으로 조세 및 부담금 감면 신설 규정을 마련하여 〈표 3-29〉와 같이 제시하였다. 다만, 조세 및 부담금 관련 규정을 적용하기 위해서는 기획재정부 협의뿐만 아니라 「조세특례제한법», 「지방세특례제한법」 등 개별법 개정도 병행되어야 한다. 소멸 위기에 직면한 어촌

지역의 선제적 대응방안으로 재정투입 이외에 실질적인 창업과 이주기업의 인센티브 요소로 작용될 수 있도록 해야 한다.

〈표 3-29〉 개정안 제32조의6(조세 및 부담금 감면) 신·구 조문 대비표

현행	개정안
신설	① 국가와 지방자치단체는 어촌특화발전특구에 투자하는 개인 또는 법인에 대하여 「조세특례제한법」, 「지방세특례제한법」, 그 밖의 조세·관세 법률에서 정하는 바에 따라 법인세·소득세·취득세·재산세 및 등록면허세 등의 조세를 감면할 수 있다. ② 국가와 지방자치단체는 어촌특화발전특구의 육성을 위하여 다음 각 호의 부담금 등을 해당 근거법률에서 정하는 바에 따라 감면하거나 부과하지 아니할 수 있다. 1. 「개발이익 환수에 관한 법률」에 따른 개발부담금 2. 「농지법」에 따른 농지보전부담금 3. 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」에 따른 광역교통 시설 부담금 4. 「산지관리법」에 따른 대체산림자원조성비 5. 「초지법」에 따른 대체초지조성비 6. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 따른 공유수면 점용료·사용료 7. 「하천법」에 따른 하천 점용료 및 하천수 사용료

자료: 저자 작성

04

결론 및 정책제언

제1절 요약 및 결론

정부와 지자체는 재정사업 중심으로 어촌 활력 제고를 위한 정책을 지속적으로 추진해왔다. 이러한 재정사업의 특성상 기초 인프라 확충 정비 위주로 투자되고 있으나, 어촌사회의 여건은 여전히 녹록지 않은 것이 현실이다. 하지만 정부의 기조에 따라 민간투자의 활성화와 국유재산 활용을 촉진하면서, 어촌이 지닌 투자 매력성을 기반으로 재정사업을 마중물 삼아 민간투자를 유치하여 재정사업의 한계를 극복하기 위한 노력들이 이루어지고 있다. 그럼에도 불구하고 어촌의 입지·환경적인 여건과 어업 분야의 기득권 세력이 갖는 공동체의 특성 등으로 인해 어촌·어항에서의 민간투자는 아직 활성화되지 못하고 있다. 어촌은 인구감소뿐만 아니라 고령화로 인해 지역소멸 위기에 봉착했으며, 귀어귀촌 등의 외부 유입 인구 역시 제한적이다. 따라서 결국 어업 분야와 관련된 민간투자 유치를 통해 양질의 일자리를 창출하여 외부 인구의 유입이 이루어져야 한다.

따라서 본 연구에서는 어촌지역의 거점경제 생태계 기반을 마련하기 위해 민간투자를 적극적으로 유치하는 어촌형 기회발전특구 도입 방안을 제

시하였다. 어촌형 기회발전특구는 재정투자 위주의 어촌·어항 정책에서 지자체와 민간이 주도적으로 어촌 경제 거점화를 이루기 위해 세제 감면, 규제 완화, 금융 지원 등의 인센티브를 도입함으로써 어촌의 경제 발전과 지역 활력 제고를 목적으로 한다. 본 특구가 도입된다면 어촌 활력을 위한 지자체와 민간 주도형의 최초 특구가 된다. 지난 2023년 12월 13일 개최된 제19차 대통령소속 농어업·농어촌특별위원회 본위원회 회의에서 농산어촌형 기회발전특구를 의결하였으며, 곧 어촌형 기회발전특구가 이행될 예정이다. 어촌형 기회발전특구는 토지 소유권 이전 및 장기임대, 행정절차 간소화 등의 인허가 의제, 재정 지원 등의 인센티브를 적극적으로 제공함으로써 민간투자의 매력성을 더욱 높이고, 진입장벽은 낮추는 기제를 마련하였다.

어촌형 기회발전특구의 적용 대상으로는 어촌관광구역(「어촌·어항법」 제18조, 15개소), 어촌신활력증진사업 유형1(「어촌어항법」 제47조의6, 25개소), 양식산업단지(「양식산업발전법」 제60조, 6개소)를 포함한다. 특구에 적용 가능한 인센티브로는 국공유지의 임대·매각 시 50년 장기 임대(기부채납·원상복구 조건), 조세 감면, 규제 완화, 재정 우대지원이 있다. 이러한 제도를 실행하기 위해 근거가 되는 법령인 「어촌특화발전 지원 특별법」의 실효성을 검토하여 개정안을 마련하였다. 기존에 사문화된 어촌특화발전계획과 어촌특화발전계획에 대한 규정에 어촌형 기회발전특구와 관련된 조문을 추가하여 어촌 활성화를 위한 특별법을 재정비하였다.

제2절 정책제언

1. 어촌형 기회발전특구 근거 규정 마련

어촌형 기회발전특구는 정부 주도의 재정사업 중심에서 지방과 민간이 주도하는 방식으로 전환되는 촉매제가 될 것이다. 어촌의 낙후된 인프라 확충·정비에 대한 수요가 높아 재정사업 위주로 투자가 이루어져 정책적인 사업성과도 어느 정도 나타났지만, 최근에는 어촌소멸위험이 커지면서 새로운 소득원과 양질의 일자리 창출 및 어촌주민의 삶의 질 개선이 시급한 상황이다. 즉, 어촌·어항의 투자 매력성을 제고시켜 민간투자가 활발하게 이루어지는 생태계 기반을 조성할 수 있는 ‘어촌형 기회발전특구’ 도입을 위한 근거 규정 마련이 선행되어야 한다.

어촌형 기회발전특구 도입은 어촌·어항 활력을 제고시키기 위한 3법으로 「어촌·어항 지역재생 지원에 관한 특별법안(2021.11.30. 서삼석 의원 대표 발의)」, 「어촌·어항법」, 「어촌특화발전 지원 특별법」의 개정을 통해 검토가 가능하다. 앞장에서 언급된 바와 같이 어촌형 기회발전특구는 대표 어촌어항 개발 정책인 어촌신활력증진사업 유형1(어촌 경제플랫폼), 특화어항(국가 어항 민간투자 활성화)뿐만 아니라 양식산업단지(스마트양식 클러스터)와 수산식품 거점단지 등을 포괄할 수 있다. 따라서 최소한의 개정으로 어촌형 기회발전특구 제도 도입이 가능한 「어촌특화발전 지원 특별법」을 다음과 같이 우선적으로 검토할 것을 제안하고자 하였다.

첫째, 어촌특화발전에 대한 보다 명확한 정의와 어촌특화발전계획, 어촌특화발전특구 등 최소한의 내용 개정을 통해 어촌형 기회발전특구 제도의 틀을 마련하고자 하였다.

둘째, 어촌특화발전특구는 지자체가 거점어항과 그 어항배후지역 중 국공유지를 중심으로 획정하여 재정사업 마중물과 민간투자를 적극 유치하기 위한 경제거점 생태계 기반을 마련하는 것으로, 수산업·어촌 정책심의회를 통해 특구 지정의 객관성과 투명성을 확보하고자 하였다.

셋째, 어촌특화발전특구는 지역의 여건 등을 종합적으로 고려하여 해양수산부가 총량제를 도입함으로써 지자체의 무분별한 난립을 방지하고자 하였다. 거점어항이 갖추어야 할 생산, 물류, 관광의 규모와 그 배후지역에 국공유지 부지 확보, 지가 수준 등을 고려하고, 재정사업으로 마중물 투자가 가능한 지역에 한정해 어촌특화발전특구를 지정할 수 있도록 하였다.

마지막으로 어촌특화발전특구는 과감한 특례규정을 도입하여 민간투자의 진입장벽을 낮추고, 투자여건을 개선하여 경제거점 어촌의 활력을 통해 국토의 균형적인 발전을 도모하고자 하였다.

2. 어촌형 기회발전특구 공론화 및 추진기반 마련

어촌형 기회발전특구는 해양수산부 관련 부서와 이해당사자들의 공론화 과정을 통해 정책추진의 당위성을 확보하고 속도감 있게 추진되어야 한다.

1) 관련 부서 협의

어촌·어항의 활력 제고를 위한 사업을 담당하고 있는 어촌어항재생과(어촌신활력증진사업 유형1), 어촌어항과(특화어항: 국가어항 민간투자 활성화), 양식산업과(양식산업단지), 수출가공과(수산식품 거점단지) 등을 대상으로 부서 간 논의를 통해 방향성을 맞추고, 통합적 접근 방식을 통해 시너지 효과를 창출할 수 있어야 한다. 또한 수산정책실(어촌양식정책관, 수산

정책관) 차원의 정책협의회를 통해 어촌형 기회발전특구에 대한 구체화 방안을 마련토록 한다.

2) 농산어촌형 기회발전특구 도입을 위한 정책토론회 개최

국회, 정부, 연구기관 등 국내 유관 기관을 중심으로 (가칭) ‘농산어촌형 기회발전특구 도입을 위한 정책토론회’를 개최하고, 논의된 결과를 중심으로 법 개정 등으로 연결될 수 있도록 할 것을 제안하고자 한다. 특히, 대통령소속 농어업·농어촌특별위원회는 제19차 본위원회 회의에서 ‘농어촌 지역소멸대응을 위한 방안’ 의안과 그 세부과제로 농산어촌형 기회발전특구를 채택하고, 각 부처로 이행을 권고함으로써 어촌형 기회발전특구를 도입하기 위한 논의 기반이 갖추어져 있다고 볼 수 있다.

따라서 본 연구에서는 농산어촌형 기회발전특구 도입을 위한 합동 정책토론회를 제안하고자 한다.

〈표 4-1〉 농산어촌형 기회발전특구 합동 정책토론회 참여기관(안)

구분	어촌형 기회발전특구	농촌형 기회발전특구	산촌형 기회발전특구
공동주관	한국해양수산개발원	한국농촌경제연구원	국립산림과학원
부처	해양수산부	농림축산식품부	산림청
위원회	대통령소속 농어업·농어촌특별위원회, 대통령직속 지방시대위원회		
주최	국회 농림축산식품해양수산위원회		
이해관계자	지자체(시도, 시군구), 민간투자자(관광, 스마트기술, 양식, 건설, 기자재 등), 수산단체, PF 투자운용사, 대학, 민간전문가		

자료: 저자 작성

3) 민간투자 설명회 정례화 및 맞춤형 컨설팅

어촌형 기회발전특구를 통해 전략적으로 유치해야 할 수산식품, 스마트 양식, 관광, 건설, 자금운용사(PF: 프로젝트 파이낸싱), 지자체 등을 대상으로 정기·상시적인 설명회 개최를 통해 정보전달 체계 개선이 필요하다. 수도권(서울, 경기)과 비수도권(권역별 세분) 지역에 반기별로 수산·어촌의 민간투자 설명회를 개최하여 사업모델, 지원조건, 수익률(자금회수), 우수 사례 등 정보공유와 컨설팅의 장을 마련해 나가야 한다.

또한, 전문기관을 대상으로 공모하여 (가칭) ‘어촌투자 촉진 지원단’과 ‘시도별 기회발전특구 지원센터’를 지정하고 운영 예산을 지원하여 상시적인 정보전달과 모니터링, 어촌특화발전특구 일원의 재정사업과 연계된 민간투자자의 현장 밀착 지원이 가능하도록 기반을 마련할 것을 제안하고자 한다. 특히, 2024년 건축재정으로 인해 어촌특화지원센터의 기능과 역할, 운영예산 지원 등 중복성과 구조조정이 불가피한 상황에서 시도별 기회발전특구 지원센터 도입으로 중간지원조직의 재구조화를 추진해야 한다.

3. 어촌형 기회발전특구 제도 도입

어촌형 기회발전특구 제도는 거점어항과 그 어항배후지역에 국공유지 임대, 매각을 통해 부지 확보 및 행·재정적 인센티브를 도입하도록 한다. 적극적인 민간투자 유치 등 어촌지역의 경제거점 생태계를 구축하여 「어촌특화발전 지원 특별법」 개정안의 어촌특화발전특구 지정을 통해 시행된다. 다만, 어촌·어항 개발정책에서 양식산업단지, 수산식품 거점단지 등 재정마중물과 민간투자 확대를 새로운 소득원과 일자리를 창출하는 지방과 민간 주도의 지역개발로 전환을 제안하고자 한다.

〈표 4-2〉 어촌형 기회발전특구 도입 방안

구분	세부내용
기본방향	• 수산·어촌 분야 재정사업 마중물과 민간투자 활성화로 어촌 경제거점 조성을 위한 생태계 구축
법적근거	• 「어촌특화발전 지원 특별법」의 현행 체계를 유지하면서, 계획, 특구, 규제완화, 인센티브 도입으로 민간투자 촉진 • 개정안 제9조 어촌특화발전특구 도입
대상지역	• 거점어항과 그 어항배후지역에 다양한 소득원과 일자리 창출이 가능한 잠재적 경제활동 전략지역 46개소를 대상으로 함 • 어촌신활력증진(25)+특화어항(15)+스마트양식 클러스터(6) • 지자체의 무분별한 난립을 방지하기 위해 해양수산부가 총량을 규제 • 국공유지를 우선적으로 임대·매각하고, 필요시 사유지 수용 등을 통해 어촌특화발전특구로 지정
도입가능	• 기도입 가능 이외에 다양한 민간투자가 유치될 수 있도록 확장성 고려 (기자재 제조단지, 수산 유통판매, 해양레저, 에너지, 연구, 양식단지)
인센티브	• 수산·어촌과 직·간접적인 제조업, 유통가공업, 관광산업 등 창업 및 이주기업을 대상으로 행·재정적 특례로 민간투자 활성화 유도 ※ 조세 감면 및 부담금 감면, 국공유지 임대 및 매각, 규제완화 등
추진절차	• 지자체 자율성과 창의성을 기반으로 어촌특화발전계획 수립, 파급력을 가지는 민간투자 적극 유치 • 계획의 타당성과 실행성 제고를 위해 시·도 수산업·어촌 정책심의회 심의 • 어촌특화발전특구 총량제 도입, 중앙 수산업·어촌 정책심의회 운영

자료: 저자 작성

참고문헌

국내 문헌

- 강현철(2017), 테러방지법 개정방안 연구, 한국법제연구원.
- 기획재정부(2022), 어촌뉴딜 300 재정사업 심층평가.
- _____ (2023), 2023~2027년 국가재정운용계획 주요내용.
- 김권식(2019), 총합특구(일본) 분석을 통한 지역특화발전특구 제도 발전 방안 연구, 중소기업연구원 연구보고서.
- 농림수산식품부(2012), 농어촌계획제도 선진화와 연계한 농어촌정비법 개정 방안 연구.
- 대통령직속지방시대위원회(2023), 윤석열정부 지방시대 비전과 전략.
- 박상우·이승우(2013), 어촌특화발전 지원 특별법 개정방안 연구, 한국해양수산개발원.
- 박상우 외(2018), 인구소멸 시대의 어촌사회 정책 연구, 한국해양수산개발원.
- 박정은 외(2021), 도시재생사업 실효성 제고를 위한 법제도 개편방안 연구, 국토연구원.
- 배건이·이순태(2019), 산림기본법 개정방안 연구, 한국법제연구원.
- 산업통상자원부·한국산업단지공단(2023), 전국산업단지 현황통계(요약).
- 서수정·윤주선(2015), 도시재생의 효율적 추진을 위한 제도개선 연구, 건축공간연구원.
- 윤필환(2022), 인구감소지역 지원 특별법 주요내용과 향후과제, 분권레터, 대한민국 시도지사협의회.
- 이동필(2009), 농공단지 개발정책의 성과와 과제, 국토, 328, pp. 38-49.
- 이서희(2023), 지역균형발전과 '기회발전특구', 이슈와 포럼, 47, pp. 20-39.

이호림(2023.1.11.), 2023 어촌 전망과 과제, 2023 해양수산 전망대회 수산세션, 한국 해양수산개발원.

정다연(2023), 기회발전특구 도입의 의미와 과제, 이슈와 논점, 2118.

최유(2023), 「인구감소지역 지원 특별법」 소개 및 추진 방향에 대한 소고, 행정포커스, 164, pp. 40-44.

해양수산부(2019), 제3차 어촌·어항 발전기본계획(2020~2024).

해양수산부(2022), 「어촌·어항법」 전부개정 연구.

해양수산부(2023), 2023년도 어촌어항재생사업 모니터링 및 성과평가.

한국산업단지공단(2016), 산업입지요람.

인터넷 자료

강원어촌특화지원센터, 센터소개, <https://www.gwfv.or.kr/page/introduce.php>(검색일: 2023.11.10.)

국가통계포털, 농림어업총조사, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1FS000&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=F311&scrId=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE&path=%252FstatisticsList%252FstatisticsListIndex.do(검색일: 2023. 4.17.)

국토연구원, 지역특구제도, <https://www.krihs.re.kr/publica/bbsView.es?pageIndex=37&num=636&serlno=1>(검색일: 2023.11.28.)

대통령직속지방시대위원회 보도자료(2023.9.12.), 윤석열 정부 지방시대, 4대 특구로 댓 올린다, <https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156590275&pWise=sub&pWiseSub=J1>(검색일: 2023.10.11.)

대통령직속지방시대위원회 보도자료(2023.11.1.), 윤석열 정부, 「지방시대 종합 계획(2023-2027)」 발표, <https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156597397&pageIndex=1&repCodeType=&repCode=&startDate=2022-11-01&endDate=2023-11-01&srchWord=&period=>(검색일: 2023.10.11.)

- 디지털세종시문화대전, 농공단지, <http://www.grandculture.net/sejong/toc/GC07700796>(검색일: 2023.12.2.)
- 디지털 트윈국토, 토지소유정보 데이터, https://www.vworld.kr/dtna/dtna_fileDataView_s001.do?dataSetSeq=12(검색일: 2023.12.18.)
- 산업통상자원부 보도자료(2022.7.22.), 농공단지를 지역의 산업과 문화의 공간으로 탈바꿈, <https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156462883>(검색일: 2023.11.12.)
- 산업통상자원부 보도자료(2023.10.27.), 지방투자 핵심거점으로 “기회발전특구” 본격 육성, <https://www.motie.go.kr/kor/article/ATCLa3d66de4c/168011/view>(검색일: 2023.11.25.)
- 영덕군, 영덕뉴스, https://www.yd.go.kr/?mod=document&uid=313509&page_id=8844(검색일: 2023.12.15.)
- 중소벤처기업부 보도자료(2023.11.29.), ‘전남 무안, 충북 진천·음성, 울산 중구’, 지역특화발전특구 신규 지정, <https://www.mss.go.kr/site/smba/ex/bbs/View.do?chIdx=86&bcIdx=1046287&parentSeq=1046287>(검색일: 2023.11.13.)
- 중소벤처기업부, 지역특화발전특구제도 운영, https://mss.go.kr/site/smba/supportPolicy/supportPolicyDetailDiv.do?searchSeq=ST_000000001066076&cmm_code=BB020700(검색일: 2023.11.30.)
- 카시아속초, <https://www.cassiasokcho.co.kr/premium5>(검색일: 2023.12.15.)
- 통계청, 어업생산동향 총괄표, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1EW0001&vw(검색일: 2023.10.10.)
- 해양수산부 공지사항, <https://www.mof.go.kr/doc/ko/selectDocList.do?currentPageNo=1&bbsSeq=9&menuSeq=375&recordCountPerPage=&searchEtc1=&searchEtc2=&searchEtc3=&searchEtc4=&searchEtc5=&searchDeptName=&searchStartDate=&searchEndDate=&searchSelect=title&searchValue=%EC%96%B4%EC%B4%8C%ED%8A%B9%ED%99%94%EC%A7%80%EC%9B%90%EC%84%BC%ED%84%B0>(검색일: 2023.11.10.)
- 해양수산부 보도자료(2022.12.16.), 잘사는 어촌시대, 어촌신활력증진 사업 본격 추진, <https://www.mof.go.kr/doc/ko/selectDoc.do?menuSeq=971&bbsSeq=10&docSeq=48287>(검색일: 2023.11.26.)

해양수산부 어촌어항관리시스템, 국가어항방문객 수 현황, <https://naraport.mof.go.kr/info/port.do>(검색일 : 2023.12.18.)

행정안전부, 2022년 지방세입개정안, https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type002/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000215&nttId=94010(검색일: 2023.11.29.)

현대해양(2021.4.27.), 포항에 400억 규모 스마트양식 클러스터 들어선다, <http://www.hdh.co.kr/news/articleView.html?idxno=14491>(검색일: 2023.12.15.)

법령 및 행정규칙

규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법(법률 제19820호, 2023.10.31.)

농공단지의 개발 및 운영에 관한 통합지침(산업통상자원부고시 제2023-118호, 국토교통부고시 제2023-305호, 환경부고시 제2023-141호, 농림축산식품부고시 제2023-41호, 해양수산부고시 제2023-99호, 2023.6.21.)

농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률(법률 제19751호, 2023.10.24.)

도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(법률 제19430호, 2023.6.9.)

어촌·어항법(법률 제17893호, 2021.1.12.)

어촌특화발전 지원 특별법(법률 제19117호, 2022.12.27.)

인구감소지역 지원 특별법(법률 제18877호, 2023.6.9.)

인구감소지역 지정 고시(행정안전부 고시 제2021-66호, 2021.10.19.)

조세특례제한법(법률 제19936호, 2023.12.31.)

중소기업진흥에 관한 법률(법률 제19504호, 2023.6.20.)

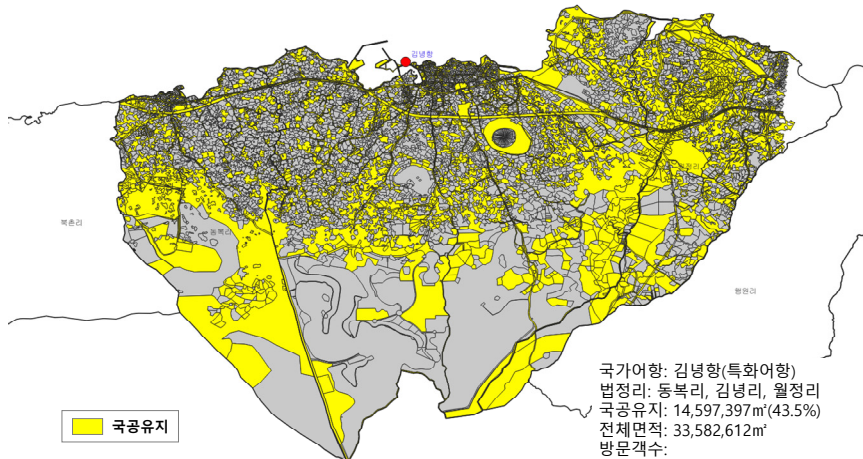
지방세특례제한법(법률 제19862호, 2023.12.29.)

지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(법률 제19514호, 2023.7.4.)

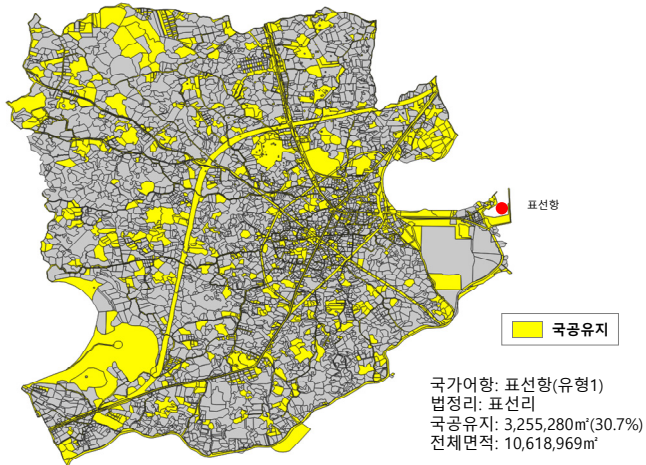
부 록

1. 거점어촌 국공유지 현황

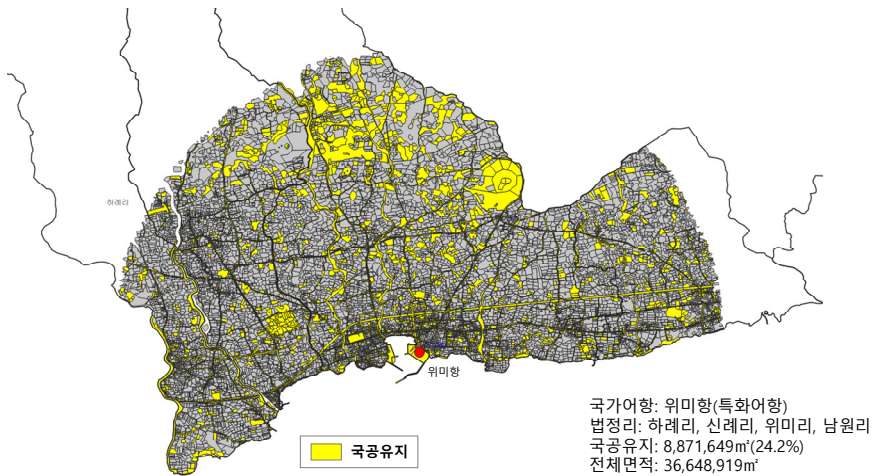
〈제주특별자치도 제주시 김녕항〉



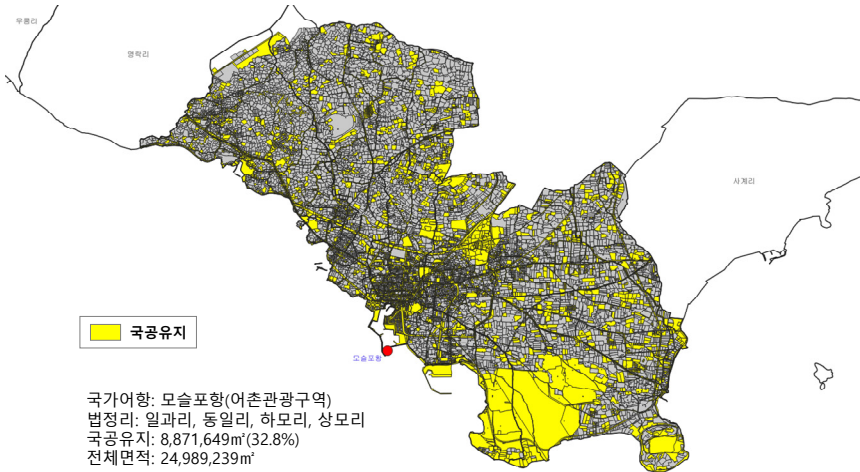
〈제주특별자치도 서귀포시 표선항〉



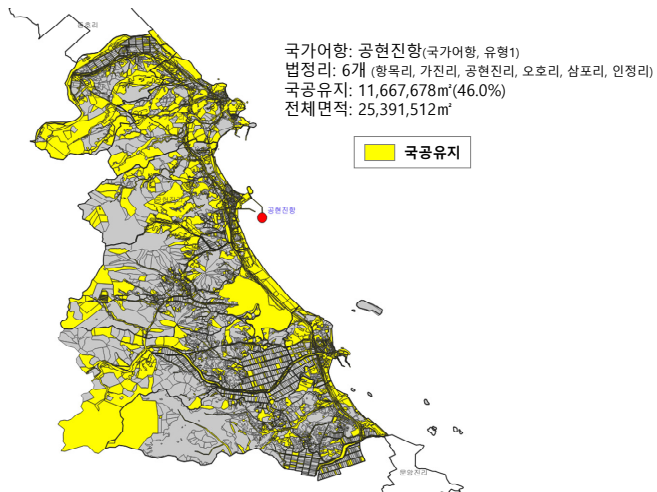
〈제주특별자치도 서귀포시 위미항〉



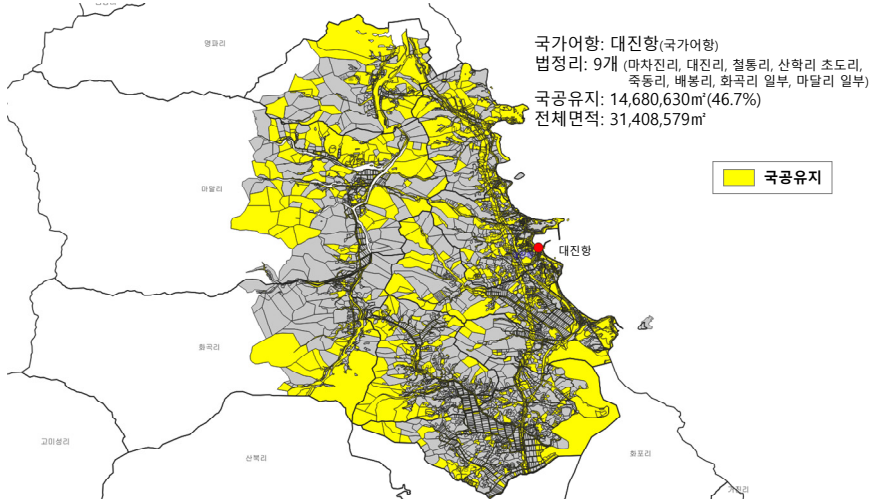
〈제주특별자치도 서귀포시 모슬포항〉



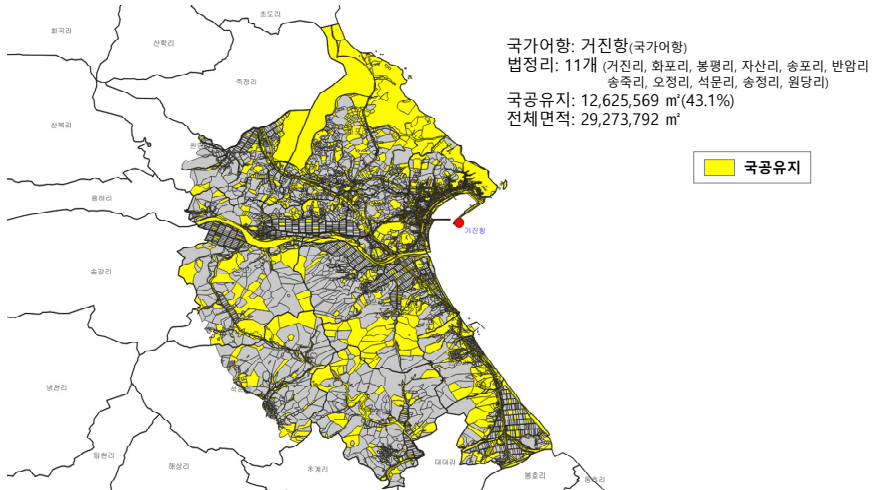
〈강원특별자치도 고성군 공현진항〉



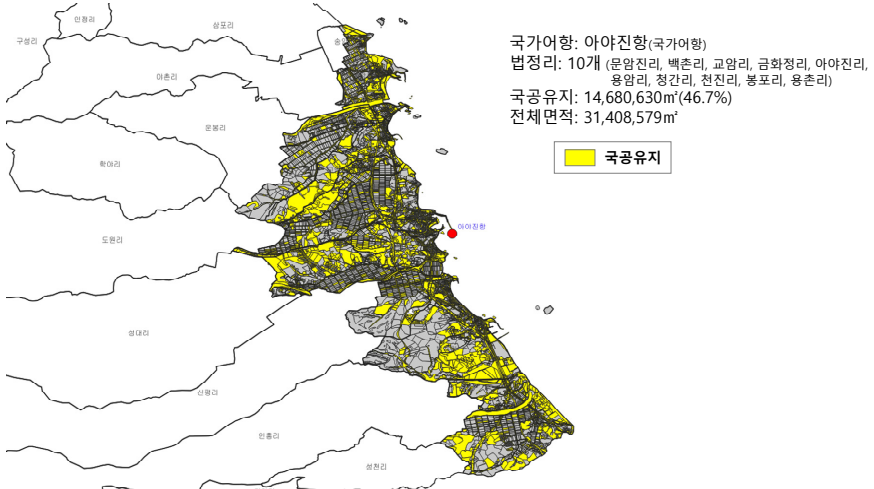
〈강원특별자치도 고성군 대진항〉



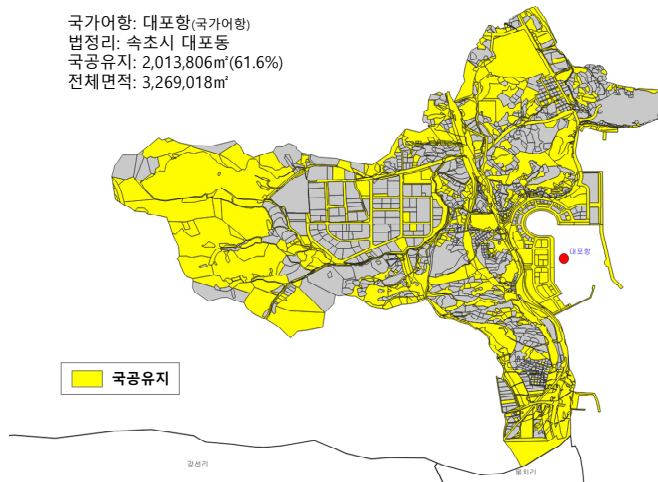
〈강원특별자치도 고성군 거진항〉



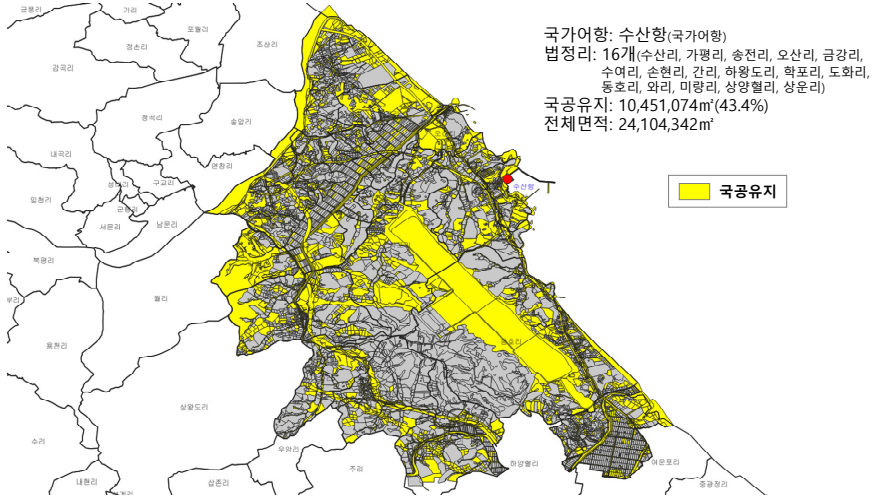
〈강원특별자치도 고성군 아야진항〉



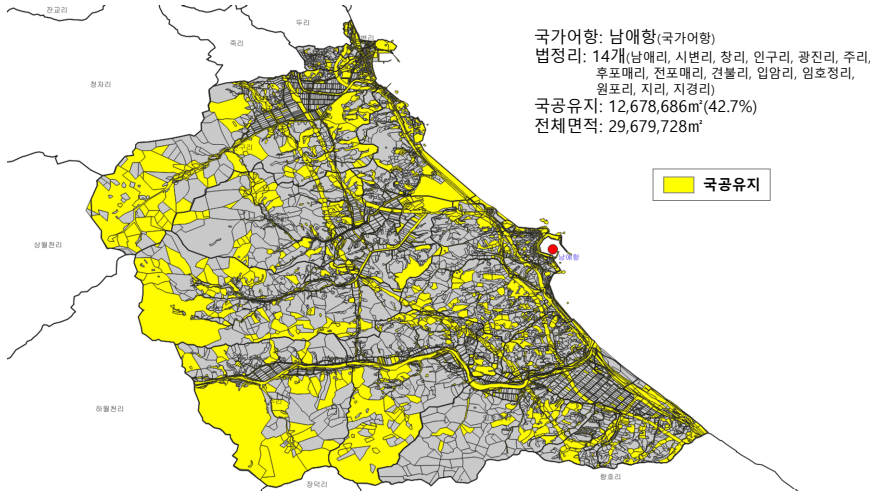
〈강원특별자치도 속초시 대포항〉



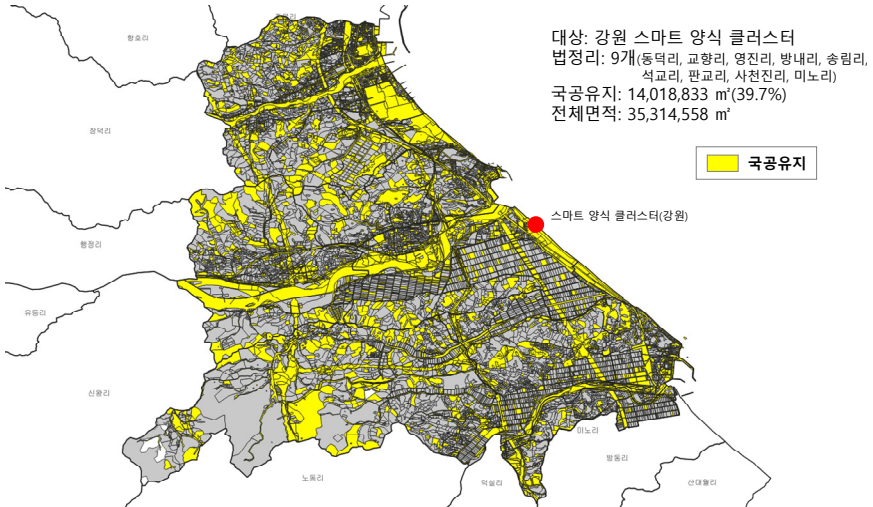
〈강원특별자치도 양양군 수산항〉



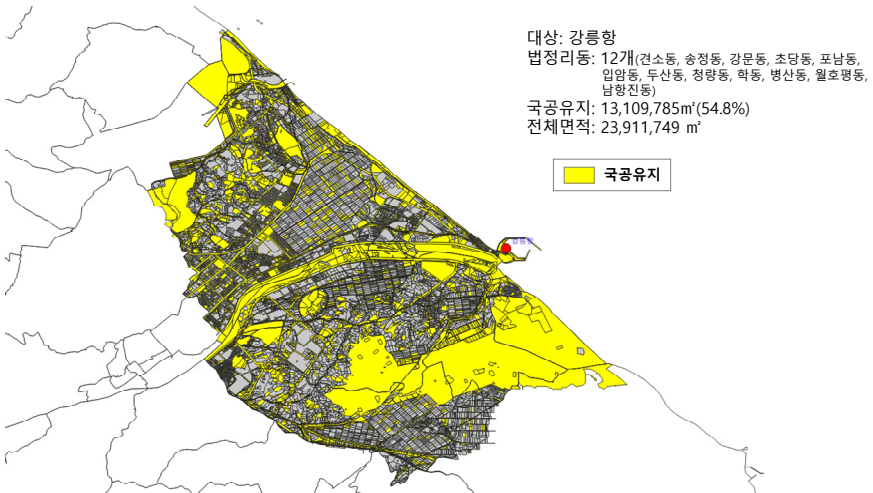
〈강원특별자치도 양양군 남애항〉



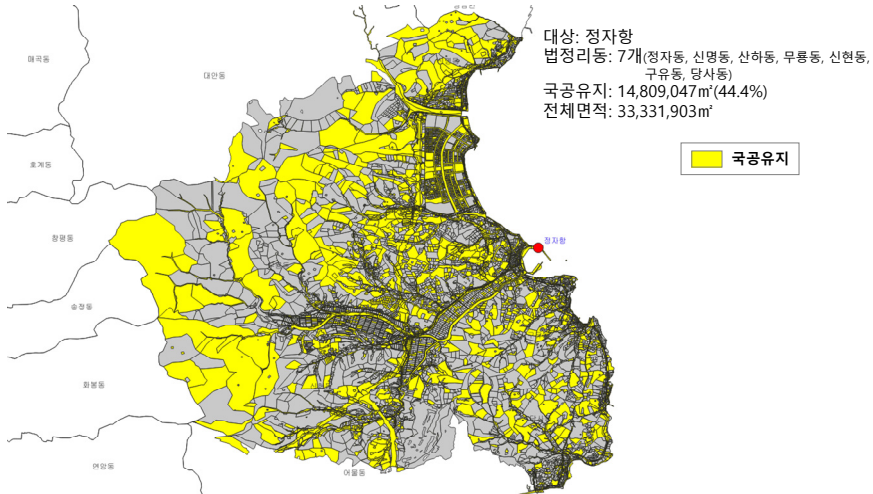
〈강원특별자치도 강릉시 스마트양식 클러스터〉



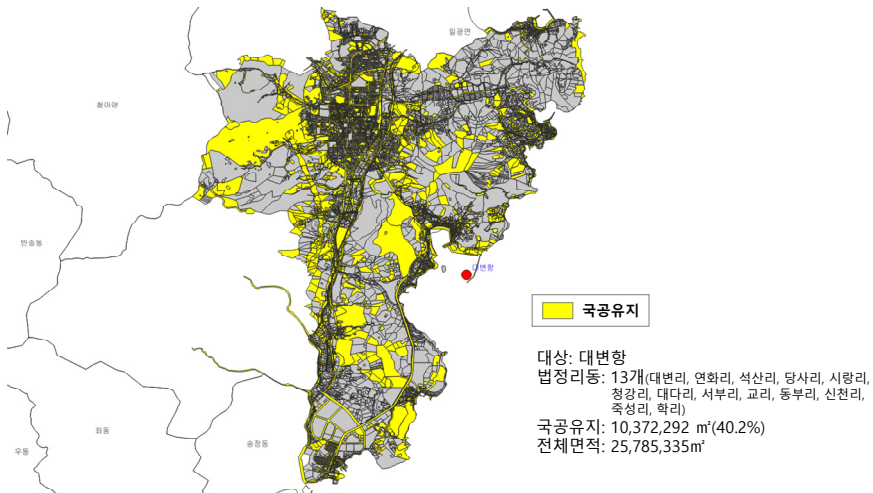
〈강원특별자치도 강릉시 강릉항〉



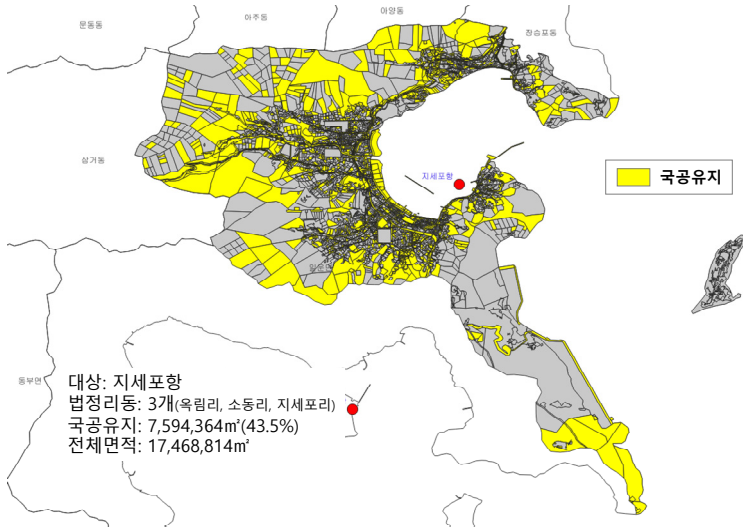
〈울산광역시 북구 정자향〉



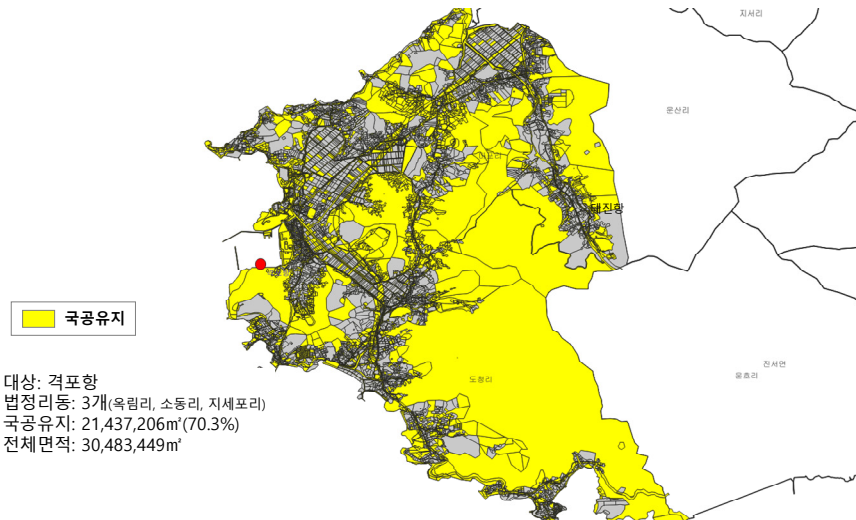
〈부산광역시 기장군 대변향〉



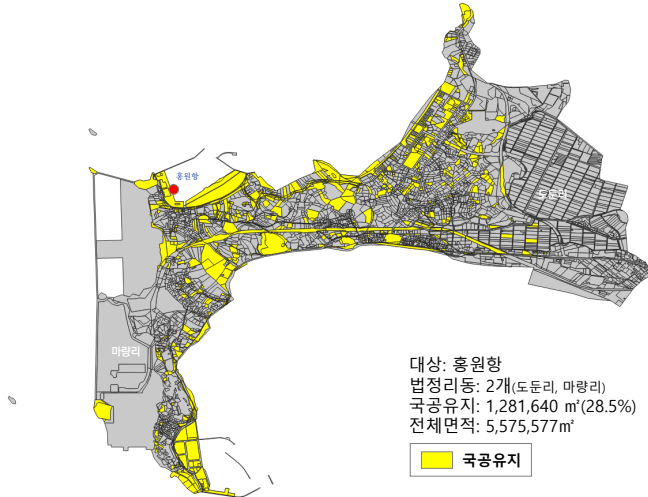
〈경상남도 거제시 지세포항〉



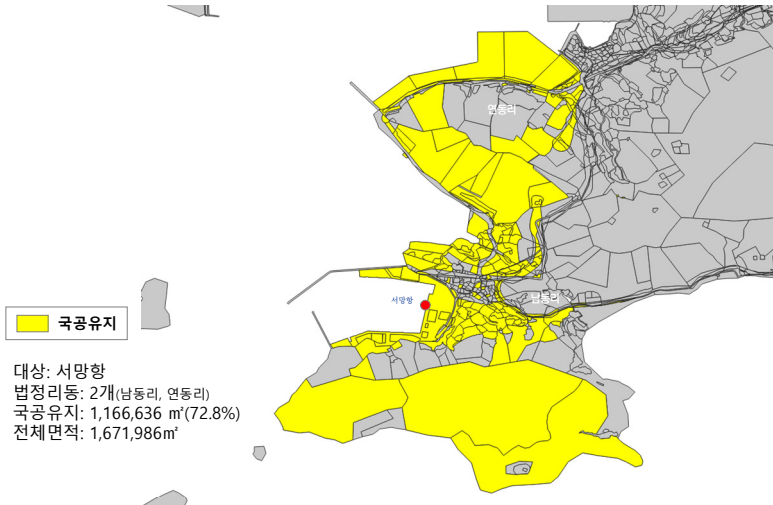
〈전라북도 부안군 격포항〉



〈충청남도 서천군 홍원향〉



〈전라남도 진도군 서망향〉



기본연구보고서 발간목록

Ⅰ 2023

01	자율운항선박 운항을 위한 해상교통관제 대응방안 연구	박상원
02	인공지능(AI)을 활용한 무역규범의 해양수산분야 영향 분석 연구	임병호
03	공급망 안정화를 위한 항만의 대응방안 연구	이나영
04	연안재해 정보 활용 개선 방안 연구	김찬웅
05	항만의 생활물류 기능 활성화 방안 연구	최석우
06	마을여장 이용·관리 개선방안 연구	마창모
07	해양생태계 복원정책 개선방안 연구 - 사회·생태복원 중심으로 -	최석문
08	주민행태기반 해양정책 수용성 제고 설계 방안 연구	이슬기
09	항만연관산업 고도화 방안 연구	김세원
10	탄소배출권 거래제가 해운선사에 미치는 영향 분석 연구	조아현
11	물류 연계 효율화를 위한 스마트항만 구축방안 연구 - 항만물류 데이터 공유 플랫폼을 중심으로 -	서정용
12	어업분야 중대재해처벌법 대응방안 연구	고동훈
13	수산물의 디지털 수출 활성화 방안 연구	이상건
14	항만개발사업의 정책영향평가 연구	이수영
15	해운산업의 미래 변화 예측과 국내 대응 전략 연구	이호춘
16	어선현대화 촉진을 위한 금융제도 개선방안 연구	엄선희
17	연안도시의 쇠퇴와 대응방안 연구	강창우
18	해양범죄 실태 진단을 통한 대응체계 개선방안 연구	민영훈
19	민간기업의 해양환경분야 ESG 활성화 방안 연구	김지윤
20	식량안보를 고려한 수산물 수급관리 방안 연구	허수진
21	지방분권시대의 수산업·어촌분야 대응전략 연구	이호림
22	해운산업 고도화를 위한 선박투자 활성화 방안 연구	김한나
23	글로벌 공급망 리스크 대응 물류망 최적화 방안 연구 : 한국·북미 물류공급망 중심	이성우

2022년

01	선박투자 가치평가 및 위험관리 모형 연구	박성화
02	항만 컨테이너 반출입 예약시스템 가격결정 모형 연구	서정용
03	연안재해 대응을 위한 그린인프라 구축방안 연구	정지호
04	탄소중립이 해양수산업에 미치는 경제적 영향분석 연구	권장한
05	수산물 안전성 관리체계 개선방안 연구	조현주
06	준해양사고 통보제도 개선방안 연구	박상원
07	MZ세대 소비트렌드를 반영한 해양관광 추진방안 연구	최일선
08	연근해 어종별 어획쿼터제도 도입방안 연구	심성현
09	행위자기반 해양공간계획 시뮬레이션 개발 연구	조성진
10	항만분야 탄소중립 관리체계 개선방안 연구	안승현
11	탄소중립 시대 양식산업 대응전략 연구 - 육상 어류양식을 중심으로 -	마창모
12	수산식품산업의 탄소중립 대응방안 연구 - 가공업을 중심으로 -	김지연
13	해양환경보전정책 도입방안 연구	박수진
14	포스트 코로나 시대의 컨테이너 해운산업 대응방안 연구 - 디지털 플랫폼을 중심으로 -	최건우
15	항만분야 공공갈등 관리방안 연구	김세원
16	글로벌 가치사슬 변화와 국제물류 분야 대응방안 연구 - 전기자동차 산업을 중심으로 -	권보배
17	항만개발제도 개선방안 연구	이수영
18	클러스터 혁신을 통한 선박관리업 발전방안 연구	허성례
19	수입수산물 예방적 관리체계 도입방안 연구 - IUU 수산물을 중심으로 -	안지은
20	양식수산물 유통 빅데이터 구축방안 연구	이기영
21	글로벌 혁신성장을 위한 신남방·신북방 정책 연구 - 신남방 지역 ICT산업 가치사슬 변화에 따른 물류 공급사슬 대응방안	최나영환

수시연구보고서 발간목록

Ⅰ 2023년

01	양식어업 비과세 합리화 방안 연구	이정필
02	복합해양레저관광도시 개념정립 및 추진방안에 관한 연구	최일선
03	항만기술산업 육성을 위한 법제도 마련 연구	안승현
04	블루푸드테크 전문기관의 도입 필요성에 대한 연구	이동림
05	지방자치단체의 해양관할구역 설정 요인 연구	이혜영
06	양식장 내 어류 복지 기준 마련을 위한 연구	오서연
07	해양플라스틱 재활용산업 공급사슬 기반 조성 연구	이윤정
08	중소·중견 물류기업의 ESG경영 가이드라인 구축 연구	이재호
09	신항만건설사업의 민간투자 확대를 위한 제도개선 연구	김보경
10	해수욕장 이용객 집계·관리체계 개선방안 연구	이정아
11	유엔 플라스틱 협약의 주요쟁점 분석 및 대응방향 연구	박수진
12	어촌 활력 제고를 위한 제도 개선방안 연구	문지원
13	어선의 친환경에너지 전환방안 연구	고동훈

Ⅰ 2022년

01	항만의 탄소중립 이행·관리 표준안 연구	안용성
02	매립지 소유권 분리 제도화의 이해관계 분석과 관리방안	윤성순
03	글로벌 공급망 리스크별 영향분석 및 대응방안 연구 - 에너지·곡물을 중심으로	조지성
04	대북제재 강화와 코로나 팬데믹 이후 북한 해양수산 이슈와 대응 방안	윤인주
05	남극환경보호의정서 제6부속서의 국내 이행을 위한 법제 정비방안 연구	박예나
06	해양바이오산업 육성을 위한 해양생명자원법 정비 방안 연구	좌미라
07	우리나라 수산종자 관리체계 개선방안 연구	조현주
08	2050 신해양강국 미래비전 수립 연구	김민수

일반연구보고서 발간목록

Ⅰ 2023년

01	해양수산업 조기경보지수 개발 - 컨테이너 해운시장을 중심으로	권장한
02	AIS 기반 글로벌 선박 배기가스 배출량 분석 연구(II) - 우리나라 주요 항만을 중심으로	강무홍
03	우리나라 수산식품 소비 활성화 방안 마련 연구	한기욱
04	비컨테이너 항만물동량 예측모형 고도화 방안 연구(II) - 유류, 철재, 모래, 목재, 양곡을 중심으로	이화섭
05	대기행렬모형을 활용한 선박대기비용 절감 편익 산정 연구	조아현
06	항만개발사업 정책효과 세부항목별 효과산정 방법 연구	이종필
07	해양 지속가능성 평가체계 구축 연구	최희정
08	국내 해운기업의 ESG 경영 확산 방안 연구	황진희
09	해운 경기순환 분석 및 예측 연구	황수진
10	수산물 공급 안정을 위한 수입수산물 전략품목 관리 방안 연구	박혜진
11	항만산업 여성인력 확대방안 연구	이지원
12	선사공동행위의 규제 및 행동 변화에 따른 영향 분석과 정책방안 연구	류희영

2022년

01	건화물선 시장 비용분석을 통한 해운시장 위험관리지표체계 구축	류희영
02	해상운임 예측모형 고도화 연구(Ⅰ)	황수진
03	IMO 시장기반조치 도입이 국내 해운기업에 미치는 영향	김한나
04	연안지역발전지수(CoDI) 개발 연구	황재희
05	CGE 기반 국제통상환경 변화의 해양수산업 부문 파급효과 분석	임병호
06	글로벌 수산업 부문 이머징 이슈 분석 모델 개발 연구	한기욱
07	양식 수산물 중장기 수급전망모형 구축 연구 - 굴을 중심으로 -	김철현
08	Network DEA를 이용한 물류기업 경쟁력 비교 분석 연구	황선일
09	해양수산 사업체 성과 및 효율성 분석 연구	김주현
10	베이지안 방법을 이용한 양식 명계 단수 추정방안 연구	천성훈
11	수입수산물과 국산 간의 대체관계 분석 연구 - 활·신선냉장품을 중심으로 -	박혜진
12	국내 컨테이너 해운기업의 디지털 전환 활성화 방안 연구	전서연
13	비컨테이너 항만물동량 예측모형 고도화 방안 연구(Ⅰ) - 자동차, 석탄, 고철, 시멘트를 중심으로 -	최석우
14	해양수산 분야 미래 리스크 발굴 및 파급효과 분석 연구(Ⅱ)	김찬호
15	항만개발사업의 정책효과 적용방안 연구	이종필
16	국가 해양전략 기본구상 연구	정현욱
17	선박대기시간 예측모형 개발을 위한 방법론 연구	조아현
18	안전항만 구축을 위한 비용 산정 및 지원체계 마련을 위한 연구	최상균

수시연구 2023-12

어촌 활력 제고를 위한 제도 개선방안 연구

인쇄 2024년 2월 27일

발행 2024년 2월 29일

발행인 김 종 덕

발행처 한국해양수산개발원

주소 49111 부산시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동)

연락처 051-797-4800 (FAX 051-797-4810)

등록 1984년 8월 6일 제313-1984-1호

조판·인쇄 크리커뮤니케이션 (02-2273-1775)

판매 및 보급: 정부간행물판매센터 Tel: 02-394-0337

정가 15,000원

어촌 활력 제고를 위한 제도 개선방안 연구

Strategies for Institutional Improvements to Enhance
the Revitalization of Fishing Communities

 **한국해양수산개발원**
KOREA MARITIME INSTITUTE

49111 부산광역시 영도구 해양로 301번길 26 (동삼동)
TEL. 051-797-4800 FAX. 051-797-4810

값 15,000원
93300

9 791168 661875
ISBN 979-11-6866-187-5