Check for updates

pISSN: 1226-7147, eISSN: 2383-9171
https://doi.org/10.17208/jkpa.2025.08.60.4.220

Journal of Korea Planning Association Vol.60, No.4 (2025)
대한국토·도시계획학회지 「국토계획」 제60권 제4호 pp.220-234

AHP 분석을 활용한 국내 특구 제도 문제점에 대한 전문가와 공무원 인식 차이 비교 연구*,**

A Comparative Study on Perceptions of Problems in Special Zone Systems between Experts and Public Officials Using AHP Analysis

서정흔*** · 마강래****
Seo, Jeong-Heun · Ma, Kang-Rae

Abstract

The special zone system in South Korea has evolved over time in line with changes in economic and regional development policies. Although the special zone system has been widely utilized as a key policy tool for promoting regional development, its actual operational performance has often fallen short of expectations. Previous studies have identified various issues aimed at enhancing the effectiveness of the special zone system. However, most have been limited to merely listing problems without assessing their relative importance. While limited prior research has attempted to establish priorities, they have focused on specific types of special zones, making it difficult to draw insights applicable to the entire system. Moreover, although stakeholder perceptions of the system may differ, such differences have rarely been examined in depth. This study employs the Analytic Hierarchy Process to assess the relative importance of operational issues within the special zone system. It also compares the perspectives of experts and public officials to identify key perceptual differences. The main findings are as follows. First, although the two groups differed in their views on how to improve the special zone system, they shared a common perception regarding two key problems: the proliferation of similar special zones and the absence of a centralized coordinating body. Second, experts prioritized governance-related factors across all top-ranked items, while public officials focused on operational factors. These findings suggest that improving the special zone system requires not only macro-level institutional design and structural reform, but also careful consideration of practical conditions at the implementation level.

주제어 특구 제도, 인식 차이, AHP
Keywords Special Zone System, Difference in Perception, Analytic Hierarchy Process (AHP)

I. 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

우리나라의 다양한 특구 제도는 시대적 흐름에 따라 경제 및 지역개발 정책과 함께 변화해 왔다. 1962년 산업단지의 지정을 시작으로, 1990년대까지의 특구 제도는 주로 산업화와 경제성장을 목적으로 도입되었다. 2000년대에는 균형발전 정책이 본격화됨에 따라 지역의 전략산업 육성, 낙후 지역 개발 등 지역의 경제성장을 달성하기 위한 특구 제도가 지정되었다. 2010년대에는 4차

* 본 논문은 2024년 기획재정부의 예산을 지원받아 수행된 연구용역보고서(부처별 운영 중인 특구 제도 합리화 방안 연구용역)의 일부 내용을 발전시킨 것임.
** 본 논문은 2025년도 중앙대학교 CAU GRS 지원에 의하여 작성되었음.
*** Doctorate Candidate, Chung-ang University (First Author: dreamingtime@naver.com)
**** Professor, Chung-ang University (Corresponding Author: kma@cau.ac.kr)

산업 중심의 산업구조 변화와 함께 인구와 일자리의 수도권 집중 현상에 대응하기 위한 광역권과 연계한 거점 육성 목적의 특구 제도들이 다수 도입되었다. 한편, 최근에도 초광역권의 논의와 함께 특구 제도를 적극적으로 활용하려는 흐름은 지속되고 있다. 2023년 9월 지방시대 위원회는 '지방시대 비전과 전략'을 발표하며, 지방의 새로운 기회를 창출하려는 방안으로 신규 4대 특구(기회발전특구, 교육발전특구, 도심융합특구, 문화특구)를 계획하고 있다.

이처럼 다양한 목적에서 특구 제도가 도입되고 있지만, 실제 운영 성과는 기대에 미치지 못하고 있는 실정이다. 대한지리학회(2024)이 실시한 지역경제 전문가 대상 조사에 따르면, 특구 제도가 '잘 운영되지 않는다'라고 응답한 비율은 42%에 달했지만, '잘 운영되고 있다'라는 응답은 8%에 그쳤다. 기존 문헌들에서도 국내 특구 제도가 특구의 지정부터 운영, 관리, 거버넌스 등 전반적인 과정에서 다양한 문제점을 내포하고 있으며, 특구 제도의 실효성 제고를 위한 문제점 분석이 필요함을 지적하고 있다(정형곤 외, 2007; 이서희 외, 2022; 박정은, 2023; 모성은 외, 2023; 대한지리학회, 2024).

특구의 실효성 제고를 위한 다양한 정책들이 논의되고 있지만, 모든 정책을 동시에 고려하는 것은 현실적인 한계가 있으며, 정책 대안 간의 우선순위를 설정하는 과정은 필수적이다. 그러나 국내 특구 제도의 문제점을 다룬 기존 연구들은 문제점을 단순히 나열하는 데 그치고 있어, 문제점과 개선 방안에 대한 우선순위를 도출하지 못하였다는 한계가 존재한다(정형곤·백종훈, 2016; 박정은, 2023; 모성은 외, 2023, 대한지리학회, 2024). 특구 제도 문제점에 대한 우선순위를 도출한 연구도 일부 존재하지만, 이들 연구는 특정 유형의 특구를 대상으로 진행되어, 특구 제도 전반에 대한 문제점을 파악하기에는 한계가 있었다(채원호·조강주, 2015; 정영철, 2019; 박후근·배관표, 2021).

더불어, 특구 제도 문제점에 대한 평가는 이해관계자들 간에도 차이가 존재할 수 있다. 그러나 기존 연구들은 이러한 '관점 차이'를 고려하지 못해, 다양한 시각에서 우선순위를 도출하지 못했다는 한계가 존재한다(채원호·조강주, 2015; 정영철, 2019). 예를 들어, 전문가 집단은 외부 시각에서 객관적으로 문제점을 평가할 수 있으나, 정책 실행 과정에서 발생하는 현실적 문제를 반영하지 못할 수 있다. 반면, 공무원 집단은 내부 시각에서 현실적으로 문제점을 평가할 수 있으나, 넓은 관점에서의 통합적 이해가 부족할 수 있다. 이처럼 우선순위를 판별하는 데 이해관계자들 간의 의견 차이는 충분히 논의될 필요가 있음에도 불구하고, 인식 차이를 구체적으로 비교·분석한 연구는 상대적으로 부족한 실정이다.

이에 본 연구에서는 AHP(Analytic Hierarchy Process: AHP)를 활용해 기존 문헌에서 지적되고 있는 국내 특구 제도 문제점에 대한 우선순위를 도출하고자 하였다. 또한, 우선순위 도출에서는 전문가 집단과 공무원 집단 간의 인식 차이를 살펴봄으로써 정책적 시사점을 도출하였다. 이어지는 2장에서는 국내 특구 제도 문제점에 관한 선행연구를 검토하였으며, 3장에서는 연구의 방법과 절차를 기술하였다. 4장에서는 전문가와 공무원 집단 각각에 대한 실증분석 결과를 요약하였고, 5장에서는 연구 결과의 사회적 함의를 정리하였다.

II. 선행연구 검토

1. 특구의 도입 및 운영에 관련한 기존 논의

기존 문헌에서 논의되고 있는 특구 제도 문제점은 크게 '도입', '운영', '관리', '거버넌스' 측면으로 나누어 살펴볼 수 있다. 본 연구에서는 이를 '도입 및 운영'과 '관리 및 거버넌스' 측면으로 구분하여, 선행연구에서 중요하게 지적되고 있는 사항들을 검토하고자 한다. 먼저, 특구의 도입 단계와 관련한 문제점들을 지적하는 선행연구들이 존재한다. 특구는 지정 목적을 효율적으로 달성할 수 있는 지역에 지정되는 것이 바람직하나, 현실에서는 '지역 간 형평성'을 우선적으로 고려하여 지정 목적을 달성하기 어려운 지역에 특구를 지정하는 사례가 다수 존재하고 있다(권오혁, 2007; 정형곤·백종훈, 2016). 이에 따라 일부 특구는 개발 지연이나 미분양 문제가 발생하고 있다(정형곤·백종훈, 2016).

한편, 최근의 산업구조 변화는 대도시 도심 중심으로 산업입지를 재편하고 있다(Katz and Wagner, 2014). 특히 혁신기업과 인재들이 수도권 일부 지역에 집중됨에 따라(강호제 외, 2019), 비수도권 지역에서는 광역권과 연계한 거점 육성 목적의 특구 도입이 증가하는 추세이다(박정은, 2023). 지식기반 경제에서는 '지식의 확산'이 중요하기에, 아이디어 생산에 유리한 도심의 고밀도 환경과 관련 기관과의 높은 접근성이 요구된다(Florida and Goodnight, 2005). 하지만, 일부 거점 육성 목적의 특구들은 혁신 클러스터로의 발전에 한계가 존재하고 있는데, 이는 대도시(도심)와의 연계를 고려하지 않고 고립된 섬과 같은 입지적 한계를 지니고 있기 때문이다(한상훈, 2023).

일부 특구는 법적 지정 요건이 명확히 규정되지 않아, 지자체별로 요건을 집계하는 방식이나 통계 기준이 일관되지 않고 있다. 이에 따라 지정 요건을 충족하지 않는 지역이 특구로 지정되는 사례도 발생하고 있다(신용석, 2009; 백승주, 2016). 또한 특구 지정을 위한 인허가 권한이 여러 부처에 분산되어 행정절차가 복잡하며, 원스톱(one-stop) 서비스도 협의적 지원에 그친다는 비판이 제기된다(정태옥·채원호, 2015; Pellicano and Trecozzi, 2022). 특히 국내 원스톱 서비스는 정보 제공과 접수 절차에 집중되어 있어, 입지 선정부터 사후 지원까지 일원화된 서구의 투자 유치 기관과는 차이가 있다(임성훈, 2008).

다음으로, 특구의 운영 단계와 관련한 문제점들을 지적하는 선행연구들이 존재한다. 정책 수단은 정책 목표 달성을 위한 도구로

서(Howlett, 2003), 세제 혜택, 재정 지원, 규제 완화 등 다양한 형태가 존재한다. 정책 수단의 종류와 활용 방식에 따라 정책 효과가 달라지므로, 신중하고 전략적인 접근이 요구된다(정철현 외, 2012). 그러나 최근 여러 문헌에서는 기업 유치를 위한 특구 제도의 정책 수단이 충분하지 않다는 비판이 제기되고 있다.

먼저 세제 혜택과 관련하여 지원 내용의 차별성이 부족하고, 지원 대상이 제한적이라는 문제가 지속적으로 지적되고 있다(오문성·김경하, 2022; 오문성·김완용, 2022; 이서희 외, 2022; 모성은 외, 2023). 이들 연구는 국내 특구의 세제 지원 내용이 대부분 유사하며, 지원 대상 또한 사업을 영위하는 개인과 기업에 한정된다는 점을 지적한다. 이에 따라 기업의 가족 구성원 등 기업과 직접 관련이 없는 개인까지 포괄하는 유인책이 필요하다는 주장이 제기되고 있다. 다음으로 재정 지원과 관련하여, 입지 보조금(부지 조성, 임대료 감면), 운영 및 사업 지원 보조금(R&D 지원), 고용 및 교육 보조금(근로자 인건비, 훈련비, 정주 환경 개선) 등 특구에 지급되고 있는 보조금의 수준이 미미하다는 의견이 제기되고 있다(권오혁, 2007; 김보현·이동근, 2011; 김권식 외, 2021).

또한, 일부 연구에서는 특구 내 규제 특례의 활용이 제한적이라는 점을 지적하고 있다(손상락·이시화, 2003; 여차민, 2010; 하태형, 2014; 김용문 외, 2015). 이들 연구에 따르면, 규제 특례가 특구의 지정 목적을 달성하는 데 필수적인 규제 완화가 아니라, 특구 운영과 관련된 절차적·수단적 개선이나 형식적인 편의 제공에 그쳐 실질적인 효과가 제한적이라는 한계를 보인다. 한편, 정주 환경 개선과 관련하여 다수의 특구에서 주거, 교육, 의료, 문화 등 근로자를 위한 정주 여건이 충분히 고려되지 않았다는 지적도 제기되고 있다(정형곤·백종훈, 2016; 조성철 외, 2018). 특히 청년층이나 기업이 선호하는 창조적 인재(creative class)는 일자리뿐만 아니라 쾌적한 거주 환경과 여가 생활의 균형(work-life balance)을 중시하는 경향이 있어(Florida, 2002), 이들의 유입 및 정착에 한계를 보인다.

2. 특구의 관리와 거버넌스에 관련한 기존 논의

이와 함께, 특구의 관리 단계에서 발생하는 문제점을 지적하는 선행연구들도 다수 존재한다(허재완·정보리, 2012; 박정은, 2023). 이들 연구에 따르면 현행 특구 제도는 주로 특구의 지정에 초점을 맞추는 경향이 있으며, 이에 따라 상대적으로 '관리' 측면이 간과되고 있다는 문제가 제기된다. 특히, 기존 특구의 운영 성과가 미흡한 상황에서는 신규 특구의 지정보다 기존 특구의 체계적인 관리와 경쟁력 향상에 보다 집중할 필요가 있다고 강조하고 있다.

이를 구체적으로 살펴보면, 먼저 특구 제도를 총괄적으로 관리할 전담 기구의 필요성이 제기되고 있다(민승현 외, 2017; 김권식 외, 2020). 특구의 객관적인 성과 평가를 위해서는 다단계 평가 절차가 요구되지만, 특구 개수의 지속적인 증가로 인해 지자체의 평가 업무 부담도 함께 증가하고 있는 실정이다(김권식 외, 2020). 특히, 성과 관리 담당 공무원들은 순환 보직제로 인해 근무 기간이 짧아 전문성과 역량의 축적이 어려운 상황이며, 성과관리에 대한 성과급도 충분하지 않아 이러한 구조적 문제는 더욱 부각되고 있다(오영민·원종학, 2017). 다음으로, 특구의 성과 평가와 관련하여 평가 지표의 미흡함이 문제로 지적되고 있다(민승현 외, 2017; 김권식 외, 2020; 김권식 외, 2021). 특구의 정책 효과(outcome)를 평가할 수 있는 데이터 확보에 한계가 있어, 특구마다 지정 목적이 다름에도 불구하고 일률적인 평가 기준을 적용할 수밖에 없는 실정이다.

한편, 특구 지정 이후에는 주기적인 평가와 체계적인 관리가 필수적이다(정형곤·백종훈, 2016; 김권식 외, 2021). 성과가 우수한 특구는 '선택과 집중' 원칙에 따라 정부의 적극적인 지원을 받아야 하며, 반대로 성과가 부진한 특구는 개선 절차를 거쳐 운영 방식의 조정이 필요하다. 그러나 일부 특구는 명칭이 갖는 상징성 등의 이유로 실질적인 필요성이 낮은 특구가 관행적으로 유지되고 있으며(김권식 외, 2021), 이는 사회적 비용 증가와 자원 낭비로 이어지고 있다(정형곤·백종훈, 2016). 더 나아가, 성과가 미미하거나 지정 취소가 필요한 특구에 대한 해제 조치 역시 원활히 이루어지지 않고 있으며, 이에 대한 개선이 필요하다는 의견이 제기되고 있다(김권식·이광훈, 2022).

다음으로, 특구의 거버넌스 단계에서 나타나는 문제점을 지적하는 선행연구들이 존재한다. 최근 여러 연구에서는 특구의 정책 효과가 미흡한 원인으로 '특구의 과다 지정' 문제를 지목하고 있다(장철순, 2013; 정형곤·백종훈, 2016; 모성은 외, 2023, 대한지리학회, 2024; 조진우, 2024). 지역별 나눠주기식으로 특구가 지정됨에 따라 규모의 경제가 실현되지 못하고, 이에 따라 정책 효과 달성에도 한계가 존재한다는 지적이 제기된다(대한지리학회, 2024). 이러한 특구의 난립으로 인해 특구 간 차별성이 약화하는 문제가 발생하고 있으며, 개별 특구의 경쟁력이 저하되고 있는 실정이다(모성은 외, 2023). 특히 다수의 부처가 특구 제도를 경쟁적으로 도입하면서 지정 목적, 지원 내용, 지원 대상, 지정 지역 측면에서 유사·중복적인 특구가 증가하고 있다. 이러한 유사·중복 문제는 특히 공공부문에서 문제가 더욱 심각하게 나타나며(윤건, 2013), 행정의 비효율성을 초래하는 요인으로 작용하고 있다(Rhodes, 1994).

유사·중복 문제를 원천적으로 해소하는 것은 어려운 과제이지만, 이로 인한 부정적 영향을 최소화하기 위한 노력이 필요하다. 이에 대해 기존 연구들은 '조정'(coordination)과 '거버넌스'(governance)의 중요성을 강조하고 있다. 관료들의 자기 이익 추구 경향이 분업화를 심화시키면서 조정의 필요성이 더욱 부각되고 있으며, 특히 다수 부처 관련 업무가 증가하며 조정은 시스템 내 다양한 부문이 보다 효과적으로 조화롭게 작동하는 데 필

수적인 요소로 인식되고 있다. 이에 따라, 효과적인 조정을 위한 다양한 수단이 논의되고 있는 상황이다. 이와 관련하여 Gulick(1937)은 조직 내에서 분업과 전문화가 이루어질 경우 조정이 반드시 필요하다고 주장하였으며, Lawrence and Lorsch(1967)은 조정을 조직 구성원들의 작업 활동이 논리적으로 일관성 있게 이루어지는 정도로 정의하였다.

이러한 유사·중복의 조정(coordination)을 효과적으로 수행하기 위해서는 거버넌스(governance)의 역할이 중요하다. 일반적으로 거버넌스는 참여와 파트너십을 통한 상호작용을 의미하는 개념으로 사용되지만(Rhodes, 1996), 정부 조직 구조 차원에서 논의되기도 한다(Van Dijk and Beek, 2006). 정부 조직 구조 차원에서 거버넌스는 크게 '관료제 거버넌스'와 '네트워크 거버넌스'로 구분할 수 있다(Kim, 2006). 관료제 거버넌스는 수직적·계층적 조정 메커니즘을 기반으로 하며, 비교적 공식적인 성격을 띤다. 이는 정부의 강한 개입과 통제를 통해 정책 조정을 이루는 방식이다. 반면 네트워크 거버넌스는 수평적·비계층적 조정 메커니즘을 기반으로 하며, 다양한 행위자 간의 협력을 통해 정책을 조율하는 방식으로, 비공식적 성격을 띠는 경우가 많다.

이와 관련하여, 다수의 문헌에서는 특구 제도 전반을 조정할 관료제 거버넌스의 핵심 기제로서 총괄 기구(control tower)의 필요성을 강조하고 있다(손상락·이시화, 2003; 하태형, 2014; 정형곤·백종훈, 2016; 모성은 외, 2023). 현재 특구 제도가 부처별로 분산 운영·관리되면서 조정 기능이 부재하고, 이에 따라 전략적인 활용이 어려운 문제가 발생하고 있기 때문이다. 한편, 일부 연구에서는 네트워크 거버넌스의 핵심 기제로서 협의체(consultative body)의 필요성을 지적하고 있다(민승현 외, 2017; 김권식 외, 2020). 협의체는 상호이익, 신뢰, 호혜성에 기반하여 다양한 주체들의 자발적 참여를 유도하며, 민주적인 의사결정 구조를 형성할 수 있다는 점에서 장점이 있다.

이와 더불어, 최근 연구에서는 신규 특구의 도입보다 기존 특구 간 연계를 통한 시너지 효과를 높이는 방향으로 정책을 운용해야 한다는 주장도 제기되고 있다(박정은, 2023). 그러나 현재 다수 특구 제도는 부처 간 연계 및 협력에 대한 명확한 규정을 두고 있지 않아, 정책 간 시너지 효과를 극대화하기 어려운 실정이다.

Ⅲ. AHP 분석을 위한 특구 제도 문제점의 계층화

1. 특구 제도 문제점 우선순위 도출

본 연구에서는 기존 문헌에서 제기된 국내 특구 제도의 문제점에 대한 우선순위를 도출하고, 이에 대한 전문가 집단과 공무원 집단 간 인식 차이를 비교하고자 한다. 특구 제도의 개선을 위한 다양한 대안이 존재하는 만큼, 각 대안의 상대적 중요도를 평가할 수 있는 체계적인 분석 방법이 필요하다. '다기준 의사결정 기법'(Multi-Criteria Decision Making, MCDM) 중 하나인 계층화 분석법(AHP, Analytic Hierarchy Process)은 다음과 같은 장점이 있다.

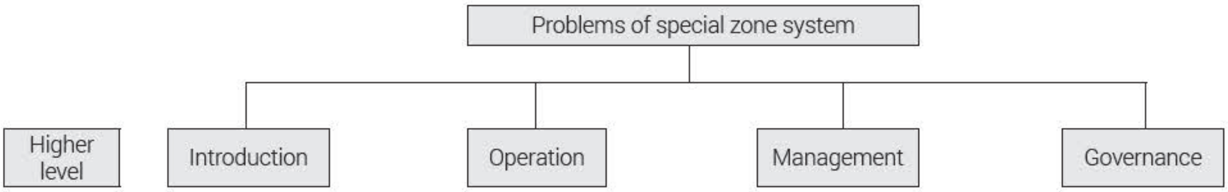
첫째, AHP는 문제를 구성하는 여러 요소를 계층적으로 분류하여 각 요소의 중요도를 파악함으로써 최적 대안을 평가하는 기법이다. 이 기법은 평가자가 선택할 수 있는 대안을 체계적으로 순위화하고, 그 가중치를 비율척도(ratio scale)로 도출하는 방법을 제시한다(Saaty, 2008). 이처럼 AHP는 각 평가 요소 간의 중요도를 비교하거나 우선순위를 산출하는 객관적 모형으로 활용되며, 국내 특구 제도 문제점 간의 중요도를 파악하고 개선 방안에 대한 우선순위를 도출하는 데 적합하다.

둘째, 특구 제도 문제점 간의 중요도 비교는 정량적 분석 기법만으로는 한계가 존재한다. 특구 제도와 관련된 문제점 중 일부는 정량화할 수 있는 측면도 있지만, 정량적 분석이 어려운 문제들도 포함된다. 따라서 다양한 평가 기준과 항목에 대해 전문가들의 주관적 판단을 종합하여 대안을 도출할 수 있는 방법론의 적용이 필요하다(오정훈·곽승준, 2003). AHP는 정량적 분석이 어려운 의사결정 분야에 전문가들의 정성적 지식을 활용하여 요소 간 가중치나 중요도를 구하는 데 유용하게 적용된다 (남인석·김충영, 1994).

셋째, AHP 분석은 논리적 일관성에 대한 검증이 가능하다는 장점이 있다. 다기준 의사결정 기법 중 대표적인 기법인 MAUT(Multi-Attribute Utility Theory)나 평정 모형(scoring method)은 응답자의 논리적 일관성을 검증할 수 없는 한계가 있는 반면(박현 외, 2000), AHP는 이를 검증할 수 있어 본 연구에 적합하다. 이외에도, AHP는 적용 방법이 간단하고 의사결정을 쉽게 표현할 수 있으며, 시간과 비용 면에서 효율적이면서도 의사결정의 질을 높일 수 있는 장점이 있다(권민영 외, 2006).

AHP 분석을 위한 연구 절차는 크게 계층 설정(structuring), 쌍대 비교(pairwise comparing), 가중치 산정(weighting) 및 일관성 검증(consistency test), 가중치 종합(measurement)의 네 단계로 진행된다(박후근·배관표, 2021). 첫 번째 단계인 계층 설정은 선행연구 검토를 통해 계층 요인을 도출하고, 이를 구조화하는 과정이다. 본 연구에서는 국내 특구 제도 문제점에 관해 기존 문헌에서 공통적으로 지적되는 사항들을 정리한 후 체계화하였다.

기존 문헌에서 논의된 국내 특구 제도 문제점은 크게 '도입', '운영', '관리', '거버넌스'라는 네 가지 측면으로 나누어 살펴볼 수 있다. 이에 본 연구에서는 이들 네 가지 측면을 상위계층 요인으로 설정하였다. 각 상위계층을 구체적으로 살펴보면 〈Figure 1〉과 같다. 먼저, '도입'은 특구의 지정 단계에서 발생하는 문제를 의미하며, 입지 선정의 타당성, 법적 지정요건의 명확성, 행정절차의 복잡성 등을 포함한다. '운영'은 특구 내 기업 및 투자자에게 제공되는 각종 인센티브와 지원에 대한 문제로, 세제 혜택이나 보조금과 같은 재정적 지원, 규제 완화 및 정주여건 개선과 같은 비재



Category	Details
Introduction	Issues related to the efficiency of site selection, designation criteria, and administrative procedures for special zone designation
Operation	Issues related to financial and non-financial support provided to businesses and investors within the special zone system
Management	Issues related to performance evaluation, monitoring, designation cancellation and reporting within the special zone system
Governance	Issues related to cooperation and coordination among stakeholders within the special zone system

Figure 1. Higher level factors of the special zone system's problems

정적 지원으로 구성된다. '관리'는 특구 지정 이후의 사후 관리 과정을 지칭하며, 성과 평가 체계, 지표 설정, 지정 해제 기준, 모니터링 체계 등과 관련된 문제를 포함한다. 마지막으로, '거버넌스'는 특구의 지정, 운영, 관리 전반에 걸쳐 발생하는 이해관계자들 간의 협력과 조정 문제를 의미하며, 총괄 조정기구의 부재, 협의체 비활성화, 유사·중복특구 난립, 부처 간 연계·협력 부족과 같은 내용을 포함하고 있다. 한편, 하위계층 요인은 상위계층 요인별로 4개씩 도출하여, 총 16개의 하위계층 요인을 선정하였다(〈Figure 2〉 참조).

두 번째 단계인 쌍대 비교는 두 가지 비교 요소를 작성하고, 설문조사를 통해 요소 간 비교를 진행하는 단계이다(〈Table 1〉 참조).[1] 만약 하위계층이 n개의 요소로 구성되어 있다면, 총 $n(n-1)/2$회의 비교가 필요하다.

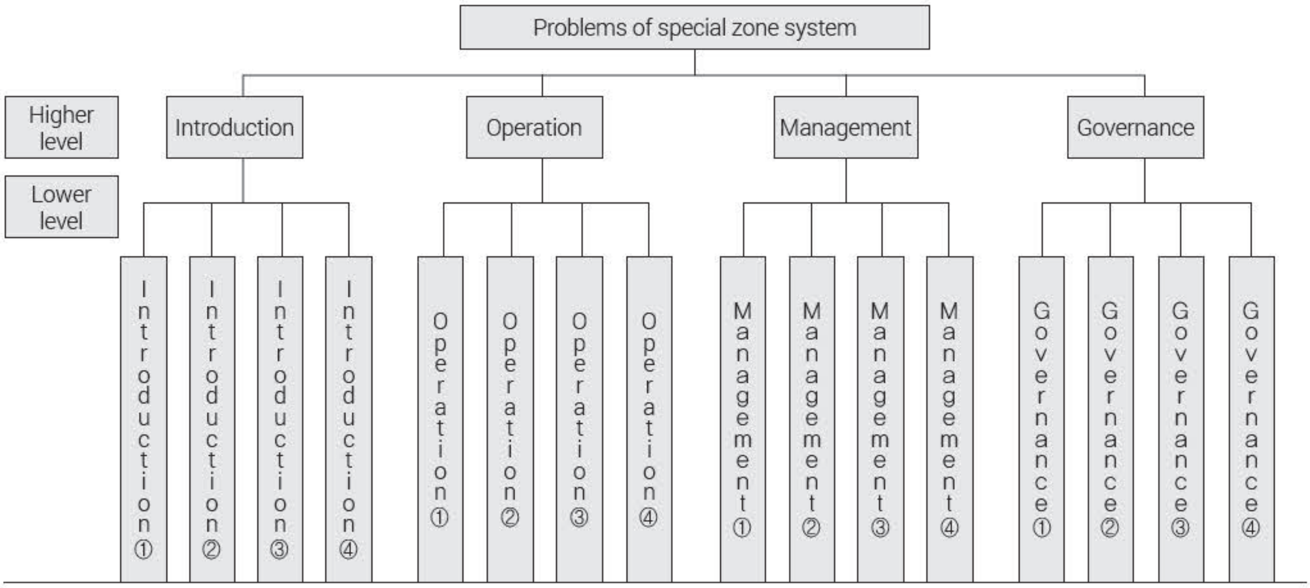
2. 우선순위 도출을 위한 전문가 및 공무원 설문조사

설문조사는 2024년 10월 29일부터 11월 29일까지 E-mail을 통해 실시하였다. 동일한 설문을 전문가 집단과 공무원 집단으로 구분하여 진행하였다. 이 중 전문가 집단은 특구 제도와 관련한 평가 및 개선 방안을 제시한 경험이 있거나, 실무 경험이 풍부한 16명을 대상으로 선정하였고, 이 중 10명으로부터 회신받았다(회수율, 62.5%). 공무원 집단은 특구 제도를 활발히 운용 중인 산업통상자원부, 국토교통부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 해양수산부, 과학기술정보통신부의 7개 부처 중 현재 특구 업무를 담당하는 담당자 각 5명씩(총 35명)을 대상으로 하였으며, 이 중 15명이 응답을 회신하였다(회수율, 42.86%). 응답을 회신받은 25명을 대상으로 1차 AHP 분석을 실시한 결과, 전문가 집단에서는 10명 중 6명, 공무원 집단에서는 15명 중 4명이 일관성 비율 0.2 이하를 통과하였다. 이에 따라, 11월 25일부터 29일까지 일관성 비율이 0.2를 넘지 못한 응답자를 대상으로 재조사를 실시하였으며, 최종적으로 18명(전문가 9명, 공무원 9명)이 분석 대상에 포함되었다(〈Table 2〉 참조).[2]

분석에 사용된 응답자 기본 특성 및 비중은 다음과 같다. 응답자 연령의 경우, 전문가 집단은 40대가 55.6%, 50대가 33.3%로

Table 1. AHP pairwise comparison scale

Importance	Details
1 (Equal importance)	A and B are considered to have equal importance based on experience and knowledge.
3 (Moderate importance)	A is considered slightly more important than B based on experience and knowledge.
5 (Strong importance)	A is considered significantly more important than B based on experience and knowledge.
7 (Very strong importance)	A is considered much more important than B based on experience and knowledge.
9 (Extreme importance)	A is considered extremely more important than B based on experience and knowledge.
2, 4, 6, 8 (Intermediate values)	Used when the judgment falls between the above values



Category		Details	Previous studies
Higher level	**Lower level**		
Introduction	① Inefficient location	Site selection not aligned with the intended purpose of designation	Kwon (2007), Jung and Baek (2016)
	② Low accessibility to major cities	Limited accessibility to metropolitan areas (urban centers)	Florida and Goodnight (2005), Han (2023)
	③ Inadequate criteria for designation	Designation criteria not clearly defined in law	Shin (2009), Baek (2016)
	④ complex administrative procedures	Fragmented licensing across ministries and provision of one-stop services	Jeong and Chae (2015), Pellicano and Trecozzi (2022)
Operation	① Lack of tax benefits	National taxes, local taxes, capital goods-related taxes	Oh and Kim (2022), Mo et al. (2023)
	② Lack of financial support	Cash subsidies, loan support	Kim and Lee (2011), Kim and Lee (2022)
	③ Superficial deregulation	Application of formal regulatory exceptions	Son and Lee (2003), Yeo (2010), Ha (2014), Kim et al. (2015)
	④ Poor residential environment	Poor living conditions, including housing, education, culture, and healthcare	Florida (2002), Jo et al. (2018)
Management	① Insufficient performance evaluation system	Absence of a professional evaluation body	Min et al. (2017), Kim et al. (2021)
	② Insufficient performance evaluation indicators	Challenges in data availability and standard evaluation criteria	Yeo (2010), Min et al. (2017), Kim et al. (2021)
	③ Lack of monitoring	Insufficient correction of underperforming zones and limited sharing of successful cases through regular monitoring	Jung and Baek (2016), Mo et al. (2023)
	④ Inadequate criteria for cancellation	Lack of a clear legal procedure for revoking underperforming special zones	Kim and Lee (2022)
Governance	① Absence of a coordinating body	Lack of an integrated control tower for managing the special zone system	Ha (2014), Jung and Baek (2016)
	② Inactive consultative bodies	Inactive consultation among central and local governments, the private sector, and related institutions	Min et al. (2017)
	③ Proliferation of similar special zones	Overdesignation of similar types of special zones	Jung and Baek (2016), The Korean Geographical Society (2024)
	④ Insufficient interagency coordination	Limited cross-ministry integration for synergistic effects	Park (2023), Mo et al. (2023)

Figure 2. Lower level factors of the special zone system's problems

Table 2. Number of respondents by field

Category	Experts	Public officials	Sum
Number of respondents	10	15	25
Respondent ratio	40%	60%	100%
Number of respondents with consistency index (CR≤0.2)	9	9	18
Ratio of respondents with consistency index (CR≤0.2)	50%	50%	100%

주를 이루었으며, 공무원 집단은 20대, 30대, 40대가 각각 33.3%로 고르게 분포되어 있었다. 근속 연수의 경우, 전문가 집단은 5년 이상 근무한 비율이 66.6%로 높게 나타났고, 공무원 집단은 전원이 5년 이하의 근속 연수를 보였다(〈Table 3〉 참조).

세 번째 단계인 가중치 산정(weighting) 및 일관성 검증(consistency test)은 쌍대비교행렬을 작성하여 각 요소의 상대적 중요도를 산정하고, 응답의 일관성을 확인하는 단계이다. 먼저, 요소 간 가중치를 산정하기 위해 식 (1)과 같이 쌍대비교행렬을 작성한다. 여기서 요소 aij는 항목 ai가 항목 aj보다 얼마나 중요한지를 나타낸다. 그 후, 식 (2)와 같이 각 열의 합으로 나누어 각 열의 합이 1이 되도록 하는 정규화 과정을 수행한다. 정규화된 행렬[Aw]에서 각 행의 값을 더한 후, n으로 나누어 나온 평균값이 각 항목별 중요도(wi)이다.

또한, 응답자의 일관성 측정을 위해 식 (3)을 사용하며, 최대 고유치(λmax)를 도출하는 과정은 식 (4)와 같다. 일관성 비율(CR) 값은 0.1 이하일 경우 합리적 평가로, 0.2 이하일 경우 허용 가능한 평가로 간주된다. 그러나 CR 값이 0.2를 초과하면 일관성이 부족하다고 판단되며, 재조사가 필요하다(Saaty and Kearns, 1985). 본 연구에서도 일관성 기준을 0.2로 설정하였고, CR 값이 0.2를 초과하는 응답은 분석 대상에서 제외하였다.

Table 3. Basic characteristics of respondents

Category		Experts		Public officials	
		Frequency (N=9)	Ratio	Frequency (N=9)	Ratio
Age	20s	0	0	3	33.3%
	30s	0	0	3	33.3%
	40s	5	55.6%	3	33.3%
	50s	3	33.3%	0	0
	60s and above	1	11.1%	0	0
Years of service	2 years or less	1	11.1%	6	66.7%
	2-5 years	4	44.4%	3	33.3%
	5-10 years	2	44.4%	0	0
	10 years or more	2	22.2%	0	0
Number of responses		9	100%	9	100%

$$A = \begin{bmatrix} 1 & a_{12} & a_{13} & \cdots & a_{1n} \\ 1/a_{n} & 1 & a_{23} & \cdots & a_{2n} \\ 1/a_{31} & 1/a_{32} & 1 & & \\ \vdots & \vdots & & 1 & \vdots \\ 1/a_{n1} & 1/a_{n2} & \cdots & \cdots & 1 \end{bmatrix} \tag{1}$$

$$A_w = \begin{bmatrix} \frac{a_{11}}{\sum_{i=1}^{n}(a_{i1})} & \frac{a_{12}}{\sum_{i=1}^{n}(a_{i2})} & \frac{a_{13}}{\sum_{i=1}^{n}(a_{i3})} & \cdots & \frac{a_{1n}}{\sum_{i=1}^{n}(a_{\in})} \\ \vdots & \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ \frac{a_{n1}}{\sum_{i=1}^{n}(a_{i1})} & \frac{a_{n2}}{\sum_{i=1}^{n}(a_{i2})} & \frac{a_{n3}}{\sum_{i=1}^{n}(a_{i3})} & \cdots & \frac{a_{nn}}{\sum_{i=1}^{n}(a_{\in})} \end{bmatrix} \tag{2}$$

$$\begin{aligned} &\text{일관성지수}(CI) = (\lambda_{\max} - n)/(n-1) \\ &\text{일관성비율}(CR) = (CI/RI) \end{aligned} \tag{3}$$

$$\begin{aligned} &[A] \times [W] = [Y] \\ &[A]: \text{쌍대비교행렬}, [W]: \text{중요도행렬} \\ &(Y1/W1 + Y2/W2 + Y3/W3 \cdots + Yn/Wn)/n \end{aligned} \tag{4}$$

마지막으로, 네 번째 단계인 가중치 종합(measurement)은 복합 중요도를 통한 종합 순위를 도출하는 단계이다. 복합 중요도는 다음의 관계식을 통하여 구할 수 있다. 여기서 B_i는 추정된 w벡터를 구성하는 행을 포함하는 $n_{i-1} \cdot n_i$ 행렬이며, $C[1,k]$는 첫 번째 계층에 대한 k번째 계층요소의 복합가중치를 의미한다.

$$C[1,k] = \prod_{i=2}^{k} B_i \tag{5}$$

Ⅳ. 특구 제도 문제 인식에 대한 전문가와 공무원의 인식 차이 분석

특구 제도 문제점에 대한 상대적 중요도 및 순위를 도출함에 있어, 외부의 시각에서 객관적인 평가를 하는 '전문가 집단'과 내부의 시각에서 현실적인 집행을 담당하는 '공무원 집단' 간에는 관점 차이가 존재할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 전문가 집단과 공무원 집단을 구분하여 설문조사를 실시하였으며, 결과의 해석도 이들의 관점 차이에 주목하여 비교·분석하고자 한다.

1. 전문가 관점

전문가 관점에서 살펴본 상위계층에 대한 중요도 및 순위는 〈Table 4〉와 같다. 일관성 비율(CR)은 0.031로 나타났으며, Wind and Saaty(1980)의 0.1(10%) 기준보다 낮음을 확인하였다. 이는 응답자들이 쌍대 비교를 비교적 일관성 있게 수행했음을 의미하며, AHP 분석 결과의 신뢰성이 높다고 할 수 있다. 따라서 결과의 해석이나 적용에 무리가 없을 것으로 판단된다.

국내 특구 제도 문제점에 대한 상위계층의 중요도 및 순위를 살펴본 결과, 거버넌스(0.344), 운영(0.260), 관리(0.228), 도입(0.168) 순으로 확인되었다. 전문가 집단은 특구 제도에서 '거버넌스' 문제를 가장 중요하게 생각하는 것으로 나타났다. 반면, '도입'과 관련한 문제는 상대적으로 낮게 평가하고 있어, 전문가들은 신규 특구의 지정보다 기존 특구의 조정이나 연계·강화를 통한 효율성 제고를 보다 핵심적인 개선 과제로 인식하고 있음을 시사한다.

Table 4. Higher level importance and rank (experts)

Category	Importance	Rank	CR
Introduction	0.168	4	0.031
Operation	0.260	2	
Management	0.228	3	
Governance	0.344	1	

다음으로, 하위계층에 대한 중요도 분석 결과와 복합가중치를 통한 종합분석 결과는 〈Table 5〉와 같다. 일관성 비율 역시 각 요인 모두 0.1(10%) 기준보다 낮게 나타나, 결과 해석이나 적용에 무리가 없을 것으로 판단된다.

첫째로, 도입 요인의 세부 항목에 대한 상대적 중요도를 살펴본 결과, 비효율적 입지(0.406), 대도시와의 낮은 접근성(0.278), 지정요건 미흡(0.206), 복잡한 행정절차(0.110) 순으로 나타났다. 특히 '비효율적 입지'는 대도시와의 낮은 접근성이나 지정요건 미흡보다 훨씬 높은 중요도를 보였으며, 복잡한 행정절차와는 3배 이상의 차이를 보였다. 이는 전문가들이 특구 도입 과정에서 행정절차의 복잡성이나 지정요건보다는 '입지의 적절성'이 특구 운영의 성공을 좌우하는 핵심 요소라고 인식하고 있음을 보여준다.

둘째로, 운영 요인의 세부 항목에 대한 상대적 중요도를 살펴본 결과, 재정지원 부족(0.270), 형식적 규제특례 활용(0.266), 열악한 정주환경(0.265), 세제혜택 부족(0.199) 순으로 나타났다. 특히, 형식적 규제특례 활용과 열악한 정주환경이 재정지원 부족과 유사한 중요도를 보였으며, 전문가들은 특구 운영에서 단순한 재정적 지원뿐만 아니라 효과적인 규제 개선과 정주여건 개선 등 비재정적 지원 또한 핵심적인 과제로 인식하고 있음을 보여준다. 이는 특구 운영이 단순한 재정적 혜택만으로 원활히 이루어지기 어려우며, 실질적인 제도적 개선과 생활 인프라 확충이 병행되어

Table 5. Lower level importance and overall ranking (experts)

Category	Lower level				Overall ranking	
		Importance	Rank	CR	Importance	Rank
Introduction	Inefficient location	0.406	1	0.003	0.068	9
	Low accessibility to major cities	0.278	2		0.047	13
	Inadequate criteria for designation	0.206	3		0.035	14
	Complex administrative procedures	0.110	4		0.019	16
Operation	Lack of tax benefits	0.199	4	0.019	0.052	12
	Lack of financial support	0.270	1		0.070	6
	Superficial deregulation	0.266	2		0.069	7
	Poor residential environment	0.265	3		0.069	8
Management	Insufficient performance evaluation system	0.310	2	0.002	0.070	5
	Insufficient performance evaluation indicators	0.231	3		0.052	11
	Lack of monitoring	0.316	1		0.072	4
	Inadequate criteria for cancellation	0.144	4		0.033	15
Governance	Absence of a coordinating body	0.288	2	0.012	0.099	2
	Inactive consultative bodies	0.187	4		0.064	10
	Proliferation of similar special zones	0.297	1		0.102	1
	Insufficient interagency coordination	0.228	3		0.079	3

야 함을 시사한다.

셋째로, 관리 요인의 세부 항목에 대한 상대적 중요도를 살펴본 결과, 모니터링 부재(0.316), 성과평가 체계 미흡(0.310), 성과평가 지표 미흡(0.231), 지정해제 요건 미흡(0.144) 순으로 나타났다. 특히, 전문가 집단은 모니터링 부재와 성과평가 체계 미흡과 같은 거시적인 관리 요인을 중요한 문제로 인식한 반면, 성과평가 지표 미흡이나 지정해제 요건 미흡과 같은 개별 기준의 설정은 상대적으로 낮게 평가했다. 이는 전문가들이 특구의 관리를 단순히 세부 지표를 조정하거나 해제 요건을 마련하는 미시적인 접근보다, 체계적인 모니터링 시스템 구축과 총괄 관리기구 설립과 같은 거시적인 차원의 개선이 더욱 시급하다고 보고 있음을 의미한다.

마지막으로, 거버넌스 요인의 세부 항목에 대한 상대적 중요도를 살펴본 결과, 유사특구 난립(0.297), 총괄조정기구 부재(0.288), 부처 간 연계협력 부족(0.228), 협의체 비활성화(0.187) 순으로 나타났다. 특히, 전문가 집단은 '유사특구 난립'과 '총괄조정기구 부재'에 대해 다른 요인들보다 높은 중요도를 부여하고 있어, 특구 제도의 운영이 체계적인 조정 없이 분산적으로 이루어지고 있음을 문제로 인식하고 있다고 보여진다. 즉, 전문가들은 특구 운영의 비효율성을 해소하기 위해서는 단순한 부처 간 협력을 넘어 관료제적 거버넌스 기반의 총괄 조정기구를 통한 체계적인 조정이 필요하다고 보고 있으며, 이는 선행연구들에서도 밝혀진 바 있다(정형곤 외, 2007; 정형곤·백종훈, 2016; 모성은 외, 2023).

또한 상위계층에서의 상대적 중요도와 하위계층에서의 상대적 중요도를 통해 16개 항목에 대한 복합 가중치를 도출한 결과, 전문가들은 국내 특구 제도와 관련하여 '유사특구 난립(0.102)'을 가장 시급한 문제로 판단하였으며, 이어서 총괄조정기구 부재(0.099), 부처 간 연계협력 부족(0.079) 순으로 나타났다. 이처럼 1~3순위까지의 최상위 항목은 모두 거버넌스 요인으로 나타나, 전문가들은 특구 제도 개선을 위해 개별 특구의 운영 방식이나 지원 정책보다 거버넌스 체계를 정비하고 조정 기능을 강화하는 것에 보다 초점을 두고 있음을 시사한다.

반면, 복잡한 행정절차(0.019), 지정요건 미흡(0.035) 등 최하위 항목은 도입 단계에서의 문제들이 대부분을 차지하고 있는데, 이는 전문가들이 새로운 특구의 지정보다는 기존 특구의 운영 및 관리 개선을 통한 효율성 제고 측면에 집중하고 있음을 의미한다.

2. 공무원 관점

이어서, 공무원 관점에서 상위계층에 대한 중요도 및 순위는 〈Table 6〉과 같다. 일관성 비율(CR)은 0.012로 나타나 0.1(10%) 기준보다 낮음을 확인하였으며, 역시 결과 해석 및 적용에 무리가 없음을 의미한다.

특구 제도 문제점에 대한 상위계층의 중요도 및 순위를 살펴본 결과, 운영(0.470), 거버넌스(0.246), 관리(0.145), 도입(0.140) 순으로 나타났다. 공무원 집단은 '운영'의 문제를 전체 중요도의 절반에 해당하는 수준으로 평가하고 있으며, 이는 나머지 세 가지 요인을 모두 합한 값(0.531)에 근접할 정도로 높은 비중을 차지하고 있다. 즉, 현실적으로 정책을 집행하는 실무자 입장에서는 특구 제도의 개선을 위해 지원 강화가 가장 중요하다고 판단하고 있음을 의미한다.

Table 6. Higher level importance and rank (public officials)

Category	Importance	Rank	CR
Introduction	0.140	4	0.012
Operation	0.470	1	
Management	0.145	3	
Governance	0.246	2	

다음으로, 하위계층에 대한 중요도 분석 결과와 복합가중치를 통한 종합분석결과는 〈Table 7〉과 같다. 일관성 비율 역시 각 요인 모두 0.1(10%) 기준보다 낮게 나타나고 있어, 결과 해석 및 적용에 무리가 없음을 보여주고 있다.

첫째로, 도입 요인의 세부 항목에 대한 상대적 중요도를 살펴본 결과, 비효율적 입지(0.301), 대도시와의 낮은 접근성(0.244), 복잡한 행정절차(0.231), 지정요건 미흡(0.224) 순으로 나타났다. 공무원 집단은 비효율적 입지를 가장 중요한 요인으로 평가하였으며, 나머지 요인들은 상대적으로 유사한 중요도를 보였다. 이는 공무원들이 특구 도입 과정에서 입지의 효율성을 최우선적으로 고려하는 반면, 다른 요인들은 비슷한 수준에서 인식하고 있음을 시사한다.

둘째로, 운영 요인의 세부 항목에 대한 상대적 중요도를 살펴본 결과, 재정지원 부족(0.369), 세제혜택 부족(0.281), 열악한 정주환경(0.214), 형식적 규제특례 활용(0.136) 순으로 나타났다. 공무원 집단은 재정지원 부족을 가장 높은 중요도로 평가하였으며, 이는 세제혜택 부족이나 열악한 정주환경 등 다른 요인들보다 뚜렷한 우선순위를 갖는 문제로 확인되었다. 이러한 결과는 기존 연구들과 맥락을 같이하고 있으며(채원호·조강주, 2015; 김권식 외, 2021), 행정학적 관점에서 예산 극대화 가설(Niskanen, 1975)과도 연결될 수 있다. 즉, 공무원들은 자신의 조직이 더 많은 예산을 확보할수록 정책 집행의 범위와 영향력이 확대된다고 인식하는 경향이 있으며, 이에 공무원들은 재정지원의 확대가 특구 운영의 실질적 개선을 위한 핵심 수단이라고 판단했을 것으로 해석할 수 있다.

셋째로, 관리 요인의 세부 항목에 대한 상대적 중요도를 살펴본 결과, 성과평가 지표 미흡(0.334)이 가장 높은 중요도를 보였으며, 뒤를 이어 성과평가 체계 미흡(0.304), 지정해제 요건 미흡(0.201), 모니터링 부재(0.161) 순으로 나타났다. 이는 공무원들이 특구 제도 관리에 있어 전문적인 평가기관의 설립이나 관리 체

Table 7. Lower level importance and overall ranking (public officials)

Lower level					Overall ranking	
Category		**Importance**	**Rank**	**CR**	**Importance**	**Rank**
Introduction	Inefficient location	0.301	1	0.006	0.042	10
	Low accessibility to major cities	0.244	2		0.034	12
	Inadequate criteria for designation	0.224	4		0.031	14
	Complex administrative procedures	0.231	3		0.032	13
Operation	Lack of tax benefits	0.281	2	0.015	0.132	2
	Lack of financial support	0.369	1		0.173	1
	Superficial deregulation	0.136	4		0.064	6
	Poor residential environment	0.214	3		0.100	3
Management	Insufficient performance evaluation system	0.304	2	0.005	0.044	9
	Insufficient performance evaluation indicators	0.334	1		0.048	7
	Lack of monitoring	0.161	4		0.023	16
	Inadequate criteria for cancellation	0.201	3		0.029	15
Governance	Absence of a coordinating body	0.271	2	0.006	0.067	5
	Inactive consultative bodies	0.159	4		0.039	11
	Proliferation of similar special zones	0.381	1		0.094	4
	Insufficient interagency coordination	0.189	3		0.046	8

계 전반의 개편보다는, 구체적이고 실무적인 성과평가 지표의 정비에 더 큰 비중을 두고 있음을 의미한다. 이러한 결과는 실무자들이 정책 성과를 정량적으로 입증하고 문서화하여 상급기관에 보고해야 하는 행정적 책임에서 기인한 것으로 해석할 수 있다. 안병철(2009)은 관료제가 업무의 비합리성을 배제하고 책임의 한계를 명확히 하기 위해, 규칙과 절차를 바탕으로 문서에 의한 업무처리를 지향한다고 설명한다. 이에 따라 공무원들은 실질적 내용보다 형식적 절차와 문서 작성에 집중하게 되며, 결과적으로 다문서주의 및 레드테이프(red tape) 현상을 유발할 수 있다.

마지막으로, 거버넌스 요인의 세부 항목에 대한 상대적 중요도를 살펴본 결과, 유사특구 난립(0.381)이 가장 높은 중요도를 보였으며, 이어서 총괄조정기구 부재(0.271), 부처 간 연계협력 부족(0.189), 협의체 비활성화(0.159) 순으로 나타났다. 즉, 공무원들은 유사특구의 난립 문제를 거버넌스 개선의 최우선 과제로 인식하고 있음을 확인하였다. 모성은 외(2023) 연구에서는 유사한 특구 제도가 병존함으로써 기업과 지자체가 각 제도의 차별성을 명확히 인식하기 어렵고, 이로 인해 정책 현장에서 혼란이 발생하고 있음을 지적하였다. 이러한 현상은 궁극적으로 정부 정책에 대한 신뢰도 저하로 이어질 수 있으며, 이러한 문제의식이 공무원 집단이 유사특구 난립 문제에 높은 중요도를 부여한 배경으로 해석될 수 있다.

또한 상위계층에서의 상대적 중요도와 하위계층에서의 상대적 중요도를 통해 복합 가중치를 도출한 결과, 공무원 집단은 재정지원 부족(0.173)에 가장 높은 중요도를 부여하였으며, 이어서 세제혜택 부족(0.132), 열악한 정주환경(0.100) 순으로 확인되었다. 1~3순위까지의 최상위 항목이 모두 운영 요인과 관련된 문제로 나타났으며, 이는 공무원들이 특구 제도 개선의 핵심 방향을 실질적 지원 정책 강화에 두고 있음을 시사한다. 특히 열악한 정주환경이 주요 항목으로 포함된 점은 경제적 유인뿐만 아니라 거주 여건 개선과 같은 생활 기반 조성 역시 특구의 성과에 중요한 영향을 미치는 요소로 인식하고 있음을 보여준다.

3. 종합분석 및 시사점

특구 제도 문제점에 대한 전문가 집단과 공무원 집단의 중요도 및 순위 측정 결과를 살펴보면, 일부 유사점도 보이나 전반적으로 두 집단은 각기 다른 관점에서 특구 제도 문제점을 평가하고 있음을 확인할 수 있었다(〈Table 8〉 참조).

먼저 상위계층에 대한 중요도 및 순위 분석 결과, 전문가 집단은 거버넌스 요인(34.39%)을 가장 중요한 문제로 평가한 반면, 공무원 집단은 운영 요인(46.96%)을 가장 시급한 과제로 판단하였다. 이는 각 집단이 정책을 바라보는 관점이 상이함을 보여주는 결과로, 전문가 집단은 제도의 정합성이나 구조적 개선의 필요성에 주목한 반면, 공무원들은 실질적인 지원 정책의 강화에 초점을 맞추고 있음을 확인하였다. 따라서 특구 제도 개선을 위해서는 장기적 방향성을 제시하는 전문가의 시각과, 현장 실행력을

Table 8. Overall ranking of experts and public officials

Experts					Public officials				
Higher level		Lower level		Total	Higher level		Lower level		Total
Introduction	16.83%	Inefficient location	40.26%	6.84%	Introduction	14.03%	Inefficient location	30.08%	4.22%
		Low accessibility to major cities	27.76%	4.67%			Low accessibility to major cities	24.42%	3.43%
		Inadequate criteria for designation	20.63%	3.47%			Inadequate criteria for designation	22.43%	3.15%
		Complex administrative procedures	10.99%	1.85%			Complex administrative procedures	23.07%	3.24%
Operation	26.02%	Lack of tax benefits	19.92%	5.18%	Operation	46.96%	Lack of tax benefits	28.14%	13.22%
		Lack of financial support	27.02%	7.03%			Lack of financial support	36.93%	17.34%
		Superficial deregulation	26.56%	6.91%			Superficial deregulation	13.55%	6.36%
		Poor residential environment	26.50%	6.89%			Poor residential environment	21.38%	10.04%
Management	22.76%	Insufficient performance evaluation system	30.96%	7.05%	Management	14.45%	Insufficient performance evaluation system	30.44%	4.40%
		Insufficient performance evaluation indicators	23.06%	5.25%			Insufficient performance evaluation indicators	33.44%	4.83%
		Lack of monitoring	31.56%	7.18%			Lack of monitoring	16.05%	2.32%
		Inadequate criteria for cancellation	14.41%	3.28%			Inadequate criteria for cancellation	20.06%	2.90%
Governance	34.39%	Absence of a coordinating body	28.75%	9.89%	Governance	24.56%	Absence of a coordinating body	27.08%	6.65%
		Inactive consultative bodies	18.73%	6.44%			Inactive consultative bodies	15.88%	3.90%
		Proliferation of similar special zones	29.67%	10.20%			Proliferation of similar special zones	38.10%	9.36%
		Insufficient interagency coordination	22.85%	7.86%			Insufficient interagency coordination	18.93%	4.65%

확보하려는 공무원의 실무적 인식 간의 균형이 필요하다고 할 수 있다.

이어서 하위계층에 대한 중요도 및 순위 분석 결과를 살펴보면, 첫째로, 도입 요인에서는 두 집단에서 비슷한 결과를 나타내었다. 전문가 집단과 공무원 집단 모두 '비효율적 입지'를 가장 중요한 문제로 평가하였으며, 그 중요도 또한 다른 도입 요인에 비해 높은 비중을 차지하고 있다. 이러한 결과는 두 집단이 공통적으로 특구 지정 시 지정 목적과 입지 간 연계 부족을 최우선적으로 해결해야 할 문제로 인식하고 있음을 보여준다. 기존 선행연구에서도 비효율적 입지 문제를 특구 제도의 주요 쟁점으로 제기한 바 있다(권오혁, 2007; 정형곤·백종훈, 2016; 송우경 외, 2020).

둘째로, 운영 요인에서는 두 집단 모두 재정 지원 부족을 가장 중요한 문제로 인식하였다. 그러나 전문가들은 재정지원 부족 외에도 형식적 규제특례 활용과 열악한 정주환경에 비슷한 수준의 중요도를 부여한 반면, 공무원 집단은 재정지원 부족에 상대적으로 높은 비중을 두었다.

특히, 전문가들은 비재정적 지원인 형식적 규제특례 활용과 열악한 정주환경이 전체의 상당한 비중을 차지하고 있어(53.06%), 단기적인 재정·세제 지원을 통한 기업 유치뿐만 아니라, 장기적으로는 생활여건 개선을 통한 근로자 정착과 기업의 실질적 수요를 반영한 규제특례 활용이 필요하다고 인식하고 있다. 대한지리학회(2024)의 전문가 설문조사 결과에서도 이와 유사한 결과가 도출되었는데, 지역경제 활성화 목적을 달성하기 위한 특구 제도의 필수 요소로 정주환경 개선(17%)과 기업 수요 맞춤형 특구 제도 발굴(13%)이 각각 1순위와 2순위로 선정되며 비재정적 지원의 중요성에 대한 전문가들의 의견을 확인한 바 있다.

셋째로, 관리 요인에서는 두 집단 간 인식 차이가 뚜렷하게 나타났다. 전문가 집단은 모니터링 부재(31.56%)를 가장 중요한 문제로 평가한 반면, 공무원 집단은 성과평가 지표 미흡(33.44%)을 최우선 과제로 꼽았다. 특히, 전문가 집단이 가장 중요한 문제로 평가한 모니터링 부재는 공무원 집단에서는 가장 낮은 중요도로 평가된 점이 주목할 만하다. 이러한 차이는 특구 제도의 관리에 대한 각 집단의 관점 차이에서 비롯된 것으로 보인다. 전문가 집단은 특구 운영의 효율성을 높이는 관리 체계를 중시하며, 환류

체계의 구축이 성과평가 이상의 전략적 관리 수단이 될 수 있다고 판단하고 있다. 반면, 공무원 집단은 실제 정책 집행과 평가 업무를 수행하는 입장에서 구체적이고 실효성 있는 성과평가 지표의 필요성을 더 시급한 과제로 인식하고 있는 것으로 해석된다.

마지막으로, 거버넌스 요인에 대한 두 집단의 인식은 유사한 결과를 보였다. 두 집단 모두 유사특구 난립을 가장 시급한 문제로 꼽았으며, 이어서 총괄조정기구 부재, 부처 간 연계협력 부족, 협의체 비활성화 순으로 나타났다. 특히 전문가 집단은 유사특구 난립과 총괄조정기구 부재의 중요도 합이 58.51%, 공무원 집단은 65.18%로 나타나, 두 집단 모두 유사특구 난립과 총괄조정기구 부재에 상대적으로 높은 중요도를 부여하였다. 이는 특구 운영의 비효율성을 근본적으로 해결하기 위해서는 단순한 부처 간 협력을 넘어, 강력한 조정 권한을 가진 총괄 조정기구를 중심으로 체계적이고 일원화된 거버넌스 구축이 필요하다는 공감대가 형성되어 있음을 시사한다.

상위계층과 하위계층을 통합한 복합가중치 기준으로 살펴본 결과, 전문가 집단과 공무원 집단 간의 문제 인식과 우선순위에서 차이가 나타났다. 먼저, 전문가 집단은 유사특구 난립(10.20%), 총괄조정기구 부재(9.89%), 부처 간 연계협력 부족(7.86%), 모니터링 부재(7.18%), 성과평가 체계 미흡(7.05%) 순으로 나타났다. 특히 최상위 세 가지 항목 모두 거버넌스와 관련된 문제로 나타나, 이는 전문가들이 특구 제도의 개선에 있어 효율성 제고를 위한 거버넌스와 조정의 중요성을 강조하고 있음을 의미한다. 보다 구체적으로, 전문가들은 강력한 조정 권한을 가진 총괄 조정기구를 중심으로 특구를 재정비하고, 특구 간 연계·협력을 강화하여 운영의 효율성을 높이는 것이 필요하다고 인식하고 있다.

다만, 전문가들은 상위 요인 간 중요도 차이가 크지 않아 거버넌스뿐만 아니라 관리 측면도 중요한 요인으로 인식하고 있음을 확인할 수 있었다. 특히, 4위와 5위에 해당하는 모니터링 부재와 성과평가 체계 미흡은 세부적인 지표나 요건의 문제라기보다, 환류 및 평가체계와 같은 거시적 관리에 초점을 맞추고 있다. 이는 특구 제도의 전반적인 효율성 제고를 중시하는 전문가의 관점과 맞닿아 있으며, 특구 제도의 개선이 단순한 세부적 변화가 아니라 종합적이고 체계적인 관리 방안을 통해 이루어져야 한다는 시사점을 제공한다.

한편, 공무원 집단은 재정지원 부족(17.34%), 세제혜택 부족(13.22%), 열악한 정주환경(10.04%), 유사특구 난립(9.36%), 총괄조정기구 부재(6.65%) 순으로 나타났다. 이들은 최상위 세 가지 항목 모두 운영과 관련된 문제로 나타났으며, 상위 요인 중 재정지원 부족에 특히 높은 중요도를 부여하였다. 이는 공무원들이 다양한 지원 정책 중에서도 재정 지원을 중시한다는 점을 보여주고 있다. 또한, 전문가 집단과 마찬가지로 공무원 집단에서도 유사특구 난립과 총괄조정기구 부재의 문제를 중요한 과제로 지적하고 있다는 점이 주목할 만하다. 이는 두 집단이 공통적으로 인식하는 핵심 문제이며, 선행연구들에서도 유사한 지적이 이루어져 온 만큼(장철순, 2013; 정형곤·백종훈, 2016; 모성은 외, 2023; 대한지리학회, 2024; 조진우, 2024), 특구 제도 개선 과정에서 보다 면밀한 검토가 필요함을 시사한다.

Ⅴ. 요약 및 결론

우리나라는 시대적 변화와 정부 정책 기조에 따라 다양한 특구 제도를 도입해 왔으며, 본격적인 균형발전 정책이 시행된 2000년대 이후부터는 특구 제도의 도입이 더욱 활발해졌다. 이처럼 지역 발전을 위한 주요 정책 수단으로서 특구 제도가 널리 활용되고 있음에도, 실질적인 운영성과는 기대에 미치지 못하는 실정이다(모성은 외, 2023). 이에 따라, 기존 문헌에서도 특구 제도의 실효성 제고를 위한 문제점 분석의 필요성을 인식하고, 도입, 운영, 관리, 거버넌스 등 전반적인 측면에서 여러 문제점들을 지적해온 바 있다. 그러나 이들 연구에서는 문제점을 단순히 나열하는 데 그쳐, 문제점 간 중요도를 파악하고 개선방안의 우선순위를 도출하는 데 한계가 존재했다. 또한, 분석 대상도 개별 특구에 한정되어 있어, 특구 제도 전반에 대한 문제점을 파악하기 어려웠다. 또한, 특구 제도에 대한 평가는 이해관계자들 간 차이가 존재할 수 있음에도, 기존 연구들은 이들 간의 차이에 주목하지 못했다. 이에 본 연구에서는 AHP를 활용해 특구 제도 문제점에 대한 상대적 중요도를 평가하였으며, 전문가 집단과 공무원 집단 간 인식 차이에 주목해 분석 결과 및 정책적 시사점을 도출하고자 하였다. 본 연구의 주요 분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째로, 전문가 집단과 공무원 집단은 전반적으로 특구 제도 개선 방향에 대한 시각 차이를 보였으나, '유사특구 난립'과 '총괄조정기구 부재' 문제에 대해서는 유일하게 공통된 인식을 나타냈다. 이는 특구 제도의 효율적 운영을 위해 제도 간의 조정이 필요하며, 이를 정책적으로 실현할 수 있는 조정기구의 필요성에 대해 양 집단이 공감하고 있음을 보여준다. 따라서 해당 문제의 우선적인 개선을 검토해 볼 수 있다. 이와 관련하여, 조정이 필요한 특구 제도는 다음과 같은 대상을 고려할 수 있다. 첫째, 지역 지정이나 지원 활동이 미비한 비활성 특구 및 이미 목적을 달성한 특구는 조정 대상으로 검토할 필요가 있다(정형곤·백종훈, 2016; 모성은 외, 2023). 둘째, 지정 목적 및 지원 내용이 유사한 일부 특구 제도 역시 통합 또는 조정 대상으로 고려할 수 있다(김민창, 2019).

둘째로, 전문가 집단은 최상위 항목(1~3순위)이 모두 거버넌스 요인으로 나타난 반면, 공무원 집단은 운영 요인으로 드러났다. 특히 전문가들은 최상위 항목 간 편차가 크지 않았지만, 공무원들은 1순위인 재정지원 부족에 상대적으로 높은 비중을 부여하고 있었다. 이러한 결과는 특구 제도의 개선 과정에 있어 거시적

인 제도 설계나 구조 개편뿐만 아니라, 현장의 실무 여건 역시 고려해야 함을 시사한다. 전략적 조정과 정책 집행을 뒷받침하는 실행 기반 마련이 병행될 때, 특구 제도의 실효성과 지속 가능성을 동시에 확보할 수 있을 것이다.

본 연구는 기존에 논의된 국내 특구 제도의 문제점을 구조화하고, 이들의 상대적 중요도를 파악하여 개선 방안의 우선순위를 도출하였다는 점에서 의의가 있다. 또한, 우선순위 도출 과정에서 이해관계자 간의 인식 차이를 구체적으로 비교한 점은 본 연구의 중요한 기여라고 할 수 있다. 본 연구에서는 공무원과 전문가 집단을 대상으로 하였으나, 정책 수요자인 입주 기업까지 고려했다면 보다 풍부하고 심층적인 논의가 가능할 것으로 예상된다. 이에 대해서는 후속 연구로 남기고자 한다.

주1. 일반적으로 쌍대 비교는 9점 척도 혹은 7점 척도를 활용하는데, 본 연구에서는 9점 척도를 사용하였다.

주2. 특히 AHP 분석은 일반적인 설문조사와 달리 전문가를 대상으로 진행되므로, 적은 표본 수로도 신뢰성을 확보할 수 있다. 통상적으로 5~20명을 적정 표본 수로 설정하는 경우가 많으며(조홍석·서현정, 2018), 따라서 본 연구의 경우에도 18명의 표본 수가 적합하다고 판단하였다.

인용문헌
References

1. 강호제·류승한·서연미·표한형, 2019. "4차 산업혁명 시대의 혁신성장기업을 위한 입지정책방안", 「국토정책 Brief」, 722: 1-6.
Kang, H.J., Ryu, S.H., Seo, Y.M., and Pyo, H.H., 2019. "Location Policy Measures for Innovative Growth Enterprises in the Era of the Fourth Industrial Revolution", *KRIHS Policy Brief*, 722: 1-6.

2. 권민영·구본재·이국희, 2006. "AHP 기법을 적용한 IT 프로젝트 사전타당성 평가항목의 가중치 산출", 「경영정보학연구」, 8(1): 265-285.
Kwon, M.Y., Koo, B.J., and Lee, K.H., 2006. "Establishing the Importance Weight Model of IT Investment Evaluation Criteria through AHP Analysis", *Information Systems Review*, 8(1): 265-285.

3. 권오혁, 2007. "한국과 중국의 경제특구 제도 비교: 한국의 경제자유구역과 중국의 경제기술개발구를 중심으로", 「지방정부연구」, 10(4): 283-301.
Kwon, O.H., 2007. "Comparative Analysis of Korean and Chinese Special Economic Zone", *The Korean Journal of Local Government Studies*, 10(4): 283-301.

4. 김권식·이영환·이광훈, 2020. "지역특화발전특구의 법제 개선방안 연구", 「과학기술법연구」, 26(4): 3-51.
Kim, K.S., Lee, Y.H., and Lee, K.H., 2020. "A Study on Improvement Measures for the Legal System of the Special Regional Development Zones in Korea", *Hannam Journal of Law & Technology*, 26(4): 3-51.

5. 김권식·이영환·이광훈, 2021. "FGI를 활용한 지역특구 제도의 개선 방안 연구", 「공공정책연구」, 38(1): 371-399.
Kim, K.S., Lee, Y.H., and Lee, K.H., 2021. "A Study on the Improvement Measures for the Special Zone for Regional Development", *Journal of Public Policy Research*, 38(1): 371-399.

6. 김권식·이광훈, 2022. "규제자유특구의 법제 개선방안 연구", 「과학기술법연구」, 28(1): 57-94.
Kim, K.S. and Lee, K.H., 2022. "A Study of Legal Issues and Improvement Plans for the Special Regulatory Free Zones", *Hannam Journal of Law & Technology*, 28(1): 57-94.

7. 김민창, 2019. 「우리나라의 경제특구 운영 현황 및 개선방안」, NARS 현안분석 103, 국회입법조사처.
Kim, M.C., 2019. *A Study on the Operating Status and Improvement Direction of Special Economic Zone in Korea*, NARS Issue Analysis, 103, National Assembly Research Service.

8. 김보현·이동근, 2011. "경제자유구역 정책이 외국인 투자 결정에 미치는 영향에 관한 연구", 「지방행정연구」, 25(1): 241-276.
Kim, B.H. and Lee, D.G., 2011. "A Study on the Impact of Free Economic Zone Policy on the Foreign Direct Investment Decision", *The Korea Local Administration Review*, 25(1): 241-276.

9. 김용문·한광식·정윤재·박인규, 2015. 「지역특구제도의 운영실태와 활성화 방안(Ⅱ)-규제특례 시스템 개선을 중심으로」, 지역발전위원회.
Kim, Y.M., Han, K.S., Jeong, Y.J., and Park, I.K., 2015. *Operation Status And Revitalization Measures of The Regional Special Zone System (Ⅱ)-Focusing on Improving the Regulatory Exception System*, Presidential Committee on Regional Development.

10. 남인석·김충영, 1994. "계층적 분석방법(AHP)을 활용한 정부 R&D 사업 선정모형에 관한 연구", 1994 대한산업공학회 추계학술대회, 259-277.
Nam, I.S. and Kim, C.Y., 1994. "A Study on the Development of Governmental R&D Project Selection Model Using the Analytic Hierarchy Process", Paper presented at 1994 the Korean Institute of Industrial Engineers Autumn Conference, 259-277.

11. 대한지리학회, 2024. 「우리나라 특구 제도 개선 방안 도출을 위한 전문가 설문조사 결과보고서」, 대한상공회의소.
The Korean Geographical Society, 2024. *Expert Survey Report for Deriving Improvement Measures for Korea's Special Zone System*, Korea Chamber of Commerce and Industry.

12. 모성은·정영철·류소영·이영숙·이주안, 2023. 「지방시대 실현을 위한 특구 제도 개선방안 연구」, 행정안전부.
Mo, S.E., Jeong, Y.C., Ryu, S.Y., Lee, Y.S., and Lee, J. A., 2023. *A Study on Improving the Special Zone System for Realizing the Local Era*, Ministry of the Interior and Safety.

13. 민승현·김묵한·양지혜, 2017. 「서울시 지역특화발전특구 운영실태와 개선방향」, 서울연구원.
Min, S.H., Kim, M.H., and Yang, J.H., 2017. *A Study on the Actual Status and Improvement Plan of the Special Zone Policy in Seoul*, The Seoul Institute.

14. 박정은, 2023. "유사 특구제도 종합 비교·분석을 통한 효율적 특구제도 운영방안", 「국토정책 Brief」, 931: 1-8.
Park, J.E., 2023. "Efficient Operation Measures for the Special Zone System through Comprehensive Comparison and

Analysis of Similar Special Zone Systems", *KRIHS Policy Brief*, 931: 1-8.

15. 박현·고길곤·송지영, 2000. 「예비타당성조사수행을 위한 다기준분석 방안 연구」, 세종: 한국개발연구원 공공투자관리센터.
Park, H., Ko, G.G., and Song, J.Y., 2000. *A Study on Multi-criteria Analysis Methods for Conducting Preliminary Feasibility Studies*, Sejong: Public and Private Infrastructure Investment Management Center, Korea Development Institute.

16. 박후근·배관표, 2021. "혁신클러스터 활성화 요인에 대한 정책공급자와 수요자의 인식차이 분석: 대덕연구개발특구 사례에 대한 AHP 조사를 중심으로", 「벤처창업연구」, 16(3): 105-119.
Park, H.G. and Bae, K.P., 2021. Analysis on the Difference in Perception Between Policy Providers and Users on the Factors that Activate the Innovation Cluster: Focusing on the Case of Daedeok Innopolis using AHP", *Asia-Pacific Journal of Business Venturing and Entrepreneurship*, 16(3): 105-119.

17. 백승주, 2016. "제주특별법상 투자진흥지구 지정 제도의 개선방안 연구", 「토지공법연구」, 76: 83-108.
Baek, S.J., 2016. "A Study on the Improvement Measures of the Investment Promotion Zone Designation System under the Jeju Special Act", *Public Land Law Review*, 76: 83-108.

18. 손상락·이시화, 2003. "지방발전을 위한 지역특화발전특구의 발전방안: 한·일 비교를 중심으로", 「국토연구」, 3-23
Son, S.R. and Lee, S.H., 2003. "A Study on the Effective Implementation of the Special Local Development Zone System", *The Korea Spatial Planning Review*, 3-23.

19. 송우경·정만태·하정석·조성민, 2020. 「기업도시의 추진현황과 발전방향」, 산업연구원.
Song, W.K., Jeong, M.T., Ha, J.S., and Cho, S.M., 2020. *Operation Status and Development Directions of Corporate Cities*, Korea Institute for Industrial Economics and Trade.

20. 신용석, 2009. "관광특구 제도 및 운영 개선방안", 「국토연구」, 181-203.
Shin, Y.S., 2009. "Improvement Plan for Special Tourism Zone Policy and Management", *The Korea Spatial Planning Review*, 181-203.

21. 안병철, 2009. "공공조직의 레드테이프 영향요인 연구", 「지방정부연구」, 13(3): 49-66.
Ahn, B.C., 2009. "A Study on Determinants of Red Tape in the Public Organization", *The Korean Journal of Local Government Studies*, 13(3): 49-66.

22. 여차민, 2010. 「지역특화발전특구사업 평가」, 국회예산정책처.
Yeo, C.M., 2010. *Evaluation of Regional Specialized Development Zone Projects,* National Assembly Budget Office.

23. 오문성·김경하, 2022. "지역균형발전 특구 조세지원제도의 문제점과 개선방안", 「세무와 회계연구」, 11(4): 73-107.
Oh, M.S. and Kim, K.H., 2022. "A Study on the Problems and Improvement Plans for the Tax Incentive System Applied to Special Zones for Balanced Regional Development", *Tax and Accounting Review*, 11(4): 73-107.

24. 오문성·김완용, 2022. "현행 특구와 지방이전 기업에 대한 세제지원의 분석 및 개선방안", 「경영교육연구」, 37(6): 259-282.
Oh, M.S. and Kim, K.H., 2022. "Analysis and Improvement of Tax Support for Special Zones and Local Transfer Companies", *Korean Business Education Review,* 37(6): 259-282.

25. 오영민·원종학, 2017. "정부의 성과관리 역량요인이 성과에 미치는 영향: 중앙정부 부처 공무원들의 인식을 중심으로", 「한국행정논집」, 29(2): 253-274.
Oh, Y.M. and Won, J.H., 2017. "The Impact of Government Performance Management Capability Factors on Performance: Focusing on Perceptions of Central Government Officials", *Korean Public Administration Quarterly*, 29(2): 253-274.

26. 오정훈·곽승준, 2003. "정부연구개발사업의 평가모형: AHP와 MAUT의 비교 및 적용가능성을 중심으로", 「정부학연구」, 9(2): 4-119.
Oh, J.H. and Kwak, S.J., 2003. "A Study on the Evaluation of National R&D Projects", *Journal of Governmental Studies,* 9(2): 4-119.

27. 윤건, 2013. "공공기관 간 기능 중복에 관한 연구: 정보통신 진흥분야를 중심으로", 「한국사회와 행정연구」, 24(3): 279-312.
Yoon, G., 2013. "Reducing Functional Duplication among Quagos in Korean ICT Promotion Policy", *Korean Society and Public Administration*, 24(3): 279-312.

28. 이서희·김성주·윤소연·이원도·윤성만·김정숙, 2022. 「규제특례지역('기회발전특구' ODZ) 지정 및 운영방안」, 한국지방행정연구원.
Lee, S.H., Kim, S.J., Yoon, S.Y., Lee, W.D., Yoon, S.M., and Kim, J.S., 2022. *Designation and Operation Measures of Regulatory Special Zones ('Opportunity Development Zone' ODZ)*, Korea Institute of Local Administration.

29. 임성훈, 2008. "순차적 북한 경제특구 모형 및 적용에 관한 연구: 지역경쟁력 확산 이론을 통한 남북협력 개발", 「국토연구」, 41-59.
Lim, S.H., 2008. "A Study on the Developing North Korean Special Economic Zones through a Competitiveness Expansion Approach", *The Korea Spatial Planning Review*, 41-59.

30. 장철순, 2013. "산업단지 1,000개 시대와 산업입지 정책과제", 「국토정책 Brief」, 420: 1-8.
Jang, C.S., 2013. "The Era of 1,000 Industrial Complexes and Policy Tasks for Industrial Site Development", *KRIHS Policy Brief*, 420: 1-8.

31. 정영철, 2019. "혁신클러스터의 성공요인에 관한 연구: 대덕연구개발특구를 중심으로", 건국대학교 석사학위 논문.
Jeong, Y.C., 2019. "A Study on the Success Factors for Innovation Cluster: Focusing on the Dae-deok Innopolis", Master's Thesis, Konkuk University.

32. 정철현·박영일·김종업, 2012. "문화산업 정책수단의 효과 비교연구: 수출 진흥정책의 효율성을 중심으로", 「사회과학연구」, 51(2): 1-39.
Jeong, C.H., Park, Y.I., and Kim, J.O., 2012. "A Comparative Study on Effects of Policy Instrument in Cultural Industry: Focus on Export Promotion Policy", *Journal of Social Science*, 51(2): 1-39.

33. 정태옥·채원호, 2015. "경제자유구역 성과의 영향요인에 관한 연구 -인천경제자유구역(IFEZ) 공무원 및 투자기업 직원들의 인식조사를 중심으로-", 「한국거버넌스학회보」, 22(3): 379-405.

Jeong, T.O. and Chae, W.H., 2015. "A Study on the Factors Influencing Outcomes of Free Economic Zone: Focusing on the Perceptions of Public Officials and Employees of Investing Companies in IFEZ", *Korean Governance Review*, 22(3): 379-405.

34. 정형곤·안형도·이홍배·노유연, 2007. 「국내 특구제도의 경제적 효과분석 및 향후 추진방향」, 대외경제정책연구원.
Jung, H.G., Ahn, H.D., Lee, H.B., and Noh, Y.Y., 2007. *Economic Impact Analysis and Future Directions of The Domestic Special Zone System,* Korea Institute for International Economic Policy.

35. 정형곤·백종훈, 2016. 「2016 경제발전경험모듈화사업: 한국의 경제특구 정책과 개도국에 대한 시사점」, 대외경제정책연구원.
Jung, H.G. and Baek, J.H., 2016. *2016 Knowledge Sharing Program: Korea's Economic Special Zone Policy and Implications for Developing Countries,* Korea Institute for International Economic Policy.

36. 조성철·황명화·장철순, 2018. "워라밸 시대(Work and Life Balance), 산업단지 정주환경 개선과제", 「국토정책 Brief」, 651: 1-8.
Jo, S.C., Hwang, M.H., and Jang, C.S., 2018. "Work and Life Balance Era: Improvement Tasks for Residential Environments in Industrial Complexes", *KRIHS Policy Brief*, 651: 1-8.

37. 조진우, 2024. "인구위기시대 대응을 위한 국토계획의 법적 과제", 「토지공법연구」, 107: 257-273.
Cho, J.W., 2024. "A Study on the Legal Tasks of National Land Planning for Responding to the Population Crisis", *Public Land Law Review*, 107: 257-273.

38. 조홍석·서현정, 2018. "AHP 분석기법을 활용한 문화재 재난안전도 가중치 평가방안 연구", 「한국방재학회논문집」 18(5): 43-53.
Cho, H.S. and Suh, H.J., 2018. "AHP Analysis Techniques for the Weighted Evaluation of Cultural Heritage Disaster Safety Management Systems", *Journal of The Korean Society of Hazard Mitigation*, 18(5): 43-53.

39. 채원호·조강주, 2015. "한국 경제자유구역의 성과요인에 관한 연구- 6개 경제자유구역을 중심으로", 「한국자치행정학보」, 29(3): 455-482.
Chai, W.H. and Cho, K.J., 2015. "Factors Influencing the Outcome of Free Economic Zone(FEZ) in Korea: focusing on the comparison of 6 FEZs", *Korean Journal of Local Autonomy Administration*, 29(3): 455-482.

40. 하태형, 2014. 「지역특구 10년의 평가와 개선 방안- 규제특례의 실효성 제고 시급」, 현대경제연구원.
Ha, T.H., 2014. *Evaluation of 10 years of Regional Special Zones and Improvement Measures - Urgency of Enhancing the Effectiveness of Regulatory Exceptions*, Hyundai Research Institute.

41. 한상훈, 2023. "도심융합특구제도 추진동향과 토지공법적 과제", 「토지공법연구」, 103; 79-108.
Han, S. H., 2023. "An Examination of Urban Innovation District System from the Perspective of Public Land Law", *Public Land Law Review*, 103: 79-108.

42. 허재완·정보리, 2012. "지역특화발전특구제도의 지역경제 파급효과에 대한 실증분석: 준실험설계법에 의한 비교분석", 「한국지역경제연구」, 10(3): 145-159.
Hur, J.W. and Jeong, B.R., 2012. "An Empirical Study on Regional Economic Effects of the Special Local Development Zone", *Journal of Korea Regional Economics*, 10(3): 145-159.

43. Florida, R., 2002. "The Economic Geography of Talent", *Annals of the Association of American Geographers*, 92(4): 743-755.

44. Florida, R. and Goodnight, J., 2005. "Managing for Creativity", *Harvard Business Review*, 83(7): 124.

45. Gulick, L., 1937. "Notes on the Theory of Organization", in *Papers on the Science of Administration,* edited by Gulick L. and Urwick, L., New York: Institute of Public Administration.

46. Howlett, M., 2003. "Administrative Styles and the Limits of Administrative Reform: A Neo-institutional Analysis of Administrative Culture", *Canadian Public Administration*, 46(4): 471-494.

47. Katz, B. and Wagner, J., 2014. *The Rise of Urban Innovation Districts*, Harvard Business Review.

48. Kim, J.K., 2006. "Networks, Network Governance, and Networked Networks", *International Review of Public Administration,* 11(1): 19-34.

49. Lawrence, P.R. and Lorsch, J.W., 1967. "Differentiation and Integration in Complex Organizations", *Administrative Science Quarterly*, 12(1): 1-47.

50. Niskanen, W.A., 1975. "Bureaucrats and Politicians", *The Journal of Law and Economics*, 18(3): 617-643.

51. Pellicano, D.S. and Trecozzi, M.R., 2022. "Special Economic Zones Planning for Sustainable Ports: General Approach for Administrative Simplifications and a Test Case", Paper presented at the International Conference on Computational Science and Its Applications, 47-59, Malaga: Spain.

52. Rhodes, R.A., 1994. "The Hollowing out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain", *The Political Quarterly*, 65(2): 138-151.

53. Rhodes, R.A.W., 1996. "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies,* 44(4): 652-667.

54. Saaty, T.L. and Kearns, K.P., 1985. *Analytical Planning: The Organization of Systems*, New York, NY: Pergamon Press, 32.

55. Saaty, T.L., 2008. "Decision Making with the Analytic Hierarchy Process", *Int. J. Services Sciences*, 1(1): 83-98.

56. Van Dijk, J. and Beek, W.V., 2009. "The Perspective of Network Government: The Struggle between Hierarchies, Markets and Networks as Modes of Governance in Contemporary Government", in *ICTs, Citizens and Governance: After the Hype!,* edited by Meijer, A., Boersma, K., and Wagenaar, P., 235-255, IOS Press.

57. Wind, Y. and Saaty, T.L., 1980. "Marketing Applications of the Analytic Hierarchy Process", *Management Science,* 26(7): 641-658.

Date Received 2025-04-08
Date Reviewed 2025-05-11
Date Accepted 2025-05-11
Date Revised 2025-06-25
Final Received 2025-06-25