국토계획
pISSN: 1226-7147, eISSN: 2383-9171
https://doi.org/10.17208/jkpa.2026.10.61.5.83
Check for updates
Journal of Korea Planning Association Vol.61, No.5 (2026)
대한국토·도시계획학회지 「국토계획」 제61권 제5호 pp.83-104

특구 제도 간 유사·중복 유형화 체계 분석
: 지원대상과 지원내용을 중심으로*,**

An Analysis of a Typology of Similarity and Overlap among Special Zones
: Focusing on Target Beneficiaries and Policy Contents

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

Abstract

This study aims to structurally organize discussions on similarity and overlap among special zone policies, which have been repeatedly raised in the public policy domain, by developing a typological framework. Drawing on analytical dimensions commonly used in previous policy analysis studies, the study identifies target beneficiaries and policy content as key dimensions for comparing relationships among special zone policies. Based on a review of policy reports and academic studies that have already identified similarities among special zones, the study classifies relationships among special zone policies into four types according to combinations of these two dimensions. The findings show that issues of similarity and overlap among special zone policies do not take a single form but instead involve diverse policy implications depending on how target beneficiaries and policy content are combined. This suggests limitations in approaches that assess overlap solely in terms of duplication or the continuation of individual policies, highlighting the need to understand relationships among special zone policies from a typological perspective. This study contributes to the literature by reframing discussions on similarity and overlap in special zone policies as a matter of relational and structural configuration, rather than isolated policy duplication.

주제어 특구 제도, 유사·중복, 유형화, 지원대상, 지원내용
Keywords Special Zone, Similarity and Overlap, Typology, Target Beneficiaries, Policy Contents

Ⅰ. 서 론

1. 연구 배경 및 목적

특구 제도는 지역 발전과 산업 육성을 위한 주요 정책 수단으로 활용되어 왔다. 그러나 다양한 정책 목적과 부처별 정책 수요에 따라 특구 제도가 반복적으로 도입되면서, 지나치게 많은 특구가 난립하고 있다는 비판이 제기되고 있다(이서희 외, 2022; 박정은, 2022; 모성은 외, 2023; 최해옥 외, 2025), 이에 따라 특구 제도의 정책 효과와 운영의 실효성에 대한 의문도 지속적으로 제기되고 있다. 한편, 최근 신산업 육성과 광역권 협력의 중요성이 확대되면서 공간정책 수단으로서 특구의 역할은 더욱 강조되고 있다. 따라서 특구 제도를 단순히 축소하거나 폐지하기보다, 제도 본연의 취지를 회복하고 공간정책으로서의 효과성을 높일 수 있도록 체계적으로 정비할 필요가 있다.

현재 중앙정부 각 부처에서 운영 중인 특구 제도는 2024년 기

* 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.
*** Ph.D. Student, Department of Urban Planning and Real Estate, Chung-Ang University (First Author: wjdgms1113@gmail.com)
**** Ph.D., Department of Urban Planning and Real Estate, Chung-Ang University (Co-author: jk_sw0524@naver.com)
***** Professor, Department of Urban Planning and Real Estate, Chung-Ang University (Corresponding Author: kma@cau.ac.kr)

준 총 56개이며, 지정된 개별 특구 지구는 전국적으로 776개에 달한다(기획재정부, 2024). 특구가 특정 목적 달성을 위해 제한된 공간에 예외적 권한과 혜택을 부여하는 제도라는 점을 고려할 때, 이러한 양적 확대는 특구 간 기능 중복과 공간적 중첩을 심화시키고, 결과적으로 특구의 차별성을 약화시키는 요인으로 작용하고 있다. 이처럼 특구 제도의 양적 팽창은 제도 운영의 복잡성을 높이고 특구 정책 전반에 대한 재정비 필요성을 부각시키는 동시에, 특구 간 유사성과 중복을 체계적으로 진단할 수 있는 기준 마련의 필요성도 제기하고 있다.

기존 연구들은 특구 제도의 난립과 운영상 문제를 비효율적인 입지 선정, 과다 지정, 관리·조정 체계의 미흡 등으로 진단해 왔다(김주훈 외, 2007; 강영문, 2011; 양금승, 2015; 정형곤·백종훈, 2016; 박정은, 2022). 나아가 일부 연구에서는 신규 특구 제도의 지속적인 도입보다는 기존 특구 간 연계와 통합, 범부처 차원의 협업을 통해 정책 효과를 제고할 필요성을 강조하였다. 그러나 이러한 논의는 특구 제도의 정비 필요성을 제기하는 데에는 기여하였으나, 다수의 특구 제도가 동일하거나 유사한 정책 기능을 수행하는 상황에서 어떠한 기준에 따라 제도 간 유사성과 중복성을 판단할 것인지에 대해서는 구체적인 분석틀을 제시하지 못했다. 따라서 특구 제도의 연계·통합이나 기능 재조정을 논의하기 위해서는 특구 간 유사성을 체계적으로 진단할 수 있는 분석틀을 마련하는 것이 선행될 필요가 있다.

한편, 복잡하게 운영되고 있는 특구 제도를 분류하고 체계화하려는 시도도 일부 이루어져 왔다(박정은, 2022; 이서희 외, 2023; 모성은 외, 2023). 다만 이러한 연구들은 특구를 주로 정책 수단이나 제도 유형의 관점에서 분류하는 데 초점을 두어, 특구가 공간정책으로 갖는 특성을 충분히 반영하지 못한 한계가 있다. 특구 제도 간 유사성을 판단하기 위해서는 정책 수단의 유사성뿐 아니라, 특구가 어떠한 공간을 대상으로 지정되는지와 그 공간에서 어떠한 정책 기능을 수행하도록 설계되었는지를 함께 고려할 필요가 있다. 그러나 기존 연구에서는 이러한 공간적 관점에 기반한 분석틀이 충분히 제시되지 못하였으며, 그 결과 특구 간 실질적인 연계나 중복 방지를 위한 체계적인 판단 기준을 마련하는 데 한계가 있었다.

2. 연구 범위 및 방법

본 연구는 광의의 특구 제도를 연구 대상으로 설정하였다. 특구 제도 간 유사·중복 관계를 구조적으로 정리하기 위해 선행연구에서 활용된 유사성 판단 기준을 검토하고, 이를 바탕으로 지원대상과 지원내용을 특구 제도 간 관계를 비교하기 위한 핵심 분석 기준으로 설정하였다. 이후 기존 연구에서 유사성이 제기된 특구 사례를 대상으로 두 기준을 적용하여 유형화하고, 유형별 특성과 특구 제도 간 유사·중복 관계를 비교·분석하였다. 이를 통해 특구 제도 간 유사·중복을 체계적으로 진단할 수 있는 분석틀을 제시하고, 유형별 특성에 적합한 제도 정비 방향을 도출하고자 하였다. 본 논문의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 유사·중복 특구와 유사·중복성에 관한 선행연구를 검토하고, 제Ⅲ장에서는 분석 대상과 유사특구 제도의 분류 기준 및 분석 방법을 설명하였다. 제Ⅳ장에서는 유사특구 제도의 분류 결과와 유형별 사례를 분석하였으며, 제Ⅴ장에서는 연구 결과를 종합하여 결론과 정책적 시사점을 제시하였다.

Ⅱ. 선행연구 검토

1. 유사 · 중복 특구에 대한 기존 논의

특구(special zone)는 특정 구역에 대해 선택적으로 규제특례나 조세 감면 등 예외적인 혜택을 부여함으로써 경제 활성화와 균형발전을 도모하는 제도이다. 우리나라에서는 1971년 자유무역지역(舊 수출자유지역)을 시작으로 다양한 특구 제도가 도입되면서 제도의 양적 팽창이 이루어졌다. 그러나 다수의 선행 연구는 부처 간 경쟁적인 특구 제도 도입으로 인해 지나치게 많은 특구가 운영되면서 제도 본연의 취지가 희석되고 있음을 지적하고 있다(김주훈 외, 2007; 강영문, 2011; 산업연구원, 2013; 양금승, 2015; 정형곤·백종훈, 2016; 박정은, 2022).

기존 연구들은 유사한 제도의 난립으로 인해 특구가 갖는 희소성과 차별성이 약화되었다고 비판하고 있다. 소관 부처와 명칭이 서로 다른 특구 간에도 입주 자격, 조세 감면, 입지 지원 등 인센티브 구조가 대동소이하여 상호보완적 관계가 아닌 대체 관계에 머무르고 있다는 것이다(산업연구원, 2013; 양금승, 2015). 특구 제도가 급증하면서 특구가 더 이상 특별한 지위를 갖지 못하고 단순한 지역개발사업으로 전락했다는 지적도 제기된다(신용석, 2009). 이는 중복 투자를 초래할 뿐만 아니라, 복잡한 제도로 인해 수요자인 기업이나 지자체의 혼란을 유발하며, 실질적인 시너지 효과를 기대하기 어렵게 만드는 요인이 되고 있다(양금승, 2015).

특구 제도의 유사·중복성은 비합리적 입지 선정, 과도한 난립, 관리 비효율 문제와 긴밀하게 맞물려 있다. 먼저, 특구의 지정 과정에서 입지 선정 기준이 비합리적이라는 비판이 제기된다. 다수의 특구가 경제적 타당성이나 입지 경쟁력보다는 지자체 간 경쟁 과열로 인한 지역 안배 논리에 의해 지정된다는 점이 중요하게 지적된다(강영문, 2011). 이 과정에서 인접한 지역에 유사한 기능을 가진 특구가 동시에 지정되거나, 기존 산업단지와 특구가 공간적으로 중복 지정되는 사례가 빈번하다(정형곤·백종훈, 2016). 이는 특구 지정이 '선택과 집중' 원칙에 따르기보다는, 유사한 제도를 부처별로, 지역별로 나누어 갖는 방식으로 추진되고 있기 때문이다(김주훈 외, 2007; 양금승, 2015).

다음으로, 유사한 특구가 과도하게 난립하면서 수요 예측 실패로 인한 미개발·저성과 특구가 많아지고 있다. 정형곤 외(2016)는 국내 특구 지정 면적이 과다하며, 이중 상당수가 미개발 상태로 남아있거나 개발이 완료된 후에도 저조한 분양률을 보이고 있음을 지적하였다. 예를 들어, 외국인 투자 유치를 목적으로 하는 특구가 투자 수요와 괴리되는 지역에 지정되면서 목적 달성이 어려워진다는 것이다. 이처럼 특구의 난립은 한정된 재원과 기업 수요를 분산시켜, 결과적으로 모든 특구의 경쟁력을 하락시키는 요인이 되고 있다(강영문, 2011). 마지막으로, 여러 특구 간 상충이 발생하더라도 관리나 조정이 어려운 문제가 존재한다. 동일한 공간에 성격이 다른 특구가 중첩되거나 운영 주체를 일원화하는 특구 거버넌스 개편을 제안하고 있다(김호·한표환, 2005; 정형곤 외, 2007).

비교적 최근 연구인 박정은(2022)은 신규 특구를 도입하기보다 기존 특구 제도 간의 패키지화나 범부처 협업을 통해 문제를 해결해야 한다고 제언한다. 단순히 특구 제도를 없애는 것이 아니라, 경쟁력 있는 특구를 중심으로 인근의 유사특구를 연계하여 규모의 경제와 집적 효과를 극대화해야 한다는 것이다. 이를 위해서는 다양한 특구를 분류하기 위한 명확한 판단 기준이 필요하다. 이에 따라, 이어지는 절에서는 기존 문헌에서 논의되어 온 유사·중복성의 판단 기준을 살펴보고, 이를 특구의 공간적 특성과 연결하여 적용하는 유형화의 필요성을 도출하고자 한다.

2. 유사·중복성에 대한 선행연구 검토

행정학 및 정책학 분야에서 유사·중복성은 정부의 비효율성을 유발하는 주요 원인으로 지목되어 왔다. 미국 회계감사원(Government Accountability Office, GAO, 2014)은 정부 기능의 비효율을 초래하는 유형을 크게 비협조·분절(fragmentation), 유사(overlap), 중복(duplication)으로 구분한다(서정섭 외, 2018). 여기서 '유사(overlap)'는 다수의 조직이나 사업이 목표나 전략, 수혜 대상 등을 공유하는 경우를 말하며, '중복(duplication)'은 두 개 이상의 조직이 동일한 활동을 수행하거나 동일한 대상에게 같은 서비스를 제공하는 경우를 의미한다.

기존 문헌은 이러한 유사·중복성을 판단하는 핵심 속성으로 사업의 목적(goal), 사업의 내용 및 수단(content & activity), 지원대상(target) 등을 공통적으로 제시하고 있다(김주섭 외, 2008; 김찬수·오윤섭, 2013, 이상미, 2014, 서정섭 외, 2018). 특히 다수의 정책 프로그램이 동시에 운영되는 영역에서는 정책 간 관계와 기능 배분 구조를 분석하는 접근의 중요성이 강조되고 있다(Howlett, 2019).

이상미(2014)는 지원대상이 중첩되더라도 지원내용이나 시기가 다르면 상호보완적인 '유사 사업'으로 보아 허용할 수 있지만, 대상과 내용, 시기가 모두 일치하면 정비가 필요한 '중복 사업'으로 정의하였다. 이는 정책의 유사·중복 문제를 접근함에 있어 사각지대 해소를 위한 긍정적 중복은 인정하면서도 비효율적인 중복을 선별해 내는 명확한 기준이 필요함을 시사한다(이상미, 2014; 서정섭 외, 2018).

정책의 유사·중복 문제는 특구 제도에도 동일하게 적용할 수 있다. 이와 관련하여, 특구 제도의 분류 기준을 제시한 다수의 선행연구가 존재한다. 손상락·이시화(2003)는 경제특구의 목표와 추진방법에 따라 국가전략형(top-down 방식), 완화선행형(bottom-up 방식)으로 구분하는 기준을 제시하였다. 경제자유구역을 대상으로 구분 기준을 제시한 서울대학교 행정대학원(2004)의 연구는 발생 형태에 따른 기준(점진진화형, 일괄계획형)과 거점과의 관계에 따른 기준(거점연계 집중개발형, 거점이격 분산개발형)으로 특구를 구분하였다. 권오혁(2007)은 특구의 개념적 범위를 기준으로 본래적 의미의 경제특구(폐쇄된 국토 중 특정 지역 개방), 협의의 경제특구(외자유치를 위한 규제완화와 인센티브), 광의의 경제특구(투자진흥을 위한 기업유치와 성장거점 결합)의 유형을 제시하였다. 이러한 특구의 유형화 시도는 최근 연구에서도 확인된다. 김권식 외(2020)는 지역특화발전특구를 대상으로 특구의 목적에 따라 향토자원, 관광, 산업 등으로 분류하였다. 박정은(2022)은 특구 제도의 난립과 기능 중복 문제를 지적하면서, 국내에 운영 중인 다수의 특구 제도를 대상으로 목적, 지원대상, 지원내용을 종합적으로 비교하였다. 또 다른 연구인 모성은 외(2023)는 특구 제도의 사업 간 유사·중복성에 따른 비효율성 문제를 제기하며, 현행 특구의 지정 목적, 지원 혜택, 소관 부처 등을 판단요소로 설정하여 유사특구를 도출하고, 특구 제도 운영의 효율화 및 개선방안을 제시한 바 있다.

특구 제도는 물리적 공간을 기반으로 한다는 점에서 일반적인 정책과는 다른 측면의 유사성 검토가 요구된다. 선행 연구는 특구의 유사·중복 문제가 부처 간 칸막이 운영과 공간적 관점 부재에서 기인한다고 지적한다(김주훈 외, 2007). 특구는 공간 단위의 정책임에도 불구하고, 여러 부처가 개별법에 근거하여 산발적으로 제도를 운영하고 있다는 것이다(오문성·김경하, 2022; 이서희 외, 2022). 이로 인해 동일하거나 인접한 공간에 유사한 목적의 사업이 추진되더라도 부처 간 수평적 연계가 이루어지기 어려운 구조이다(김호·한표환, 2005). 특히, 최근 도입된 도심융합특구, 도시재생혁신지구 등은 '도심 내 융복합 거점 조성'이라는 유사한 목적 아래 공간적 범위, 조성 방식, 지원 수단이 매우 유사하여 제도 간 경계를 구분하기가 더욱 어려워지고 있다(박정은, 2022).

난립한 특구들을 체계적으로 정비하기 위해서는 어떠한 특구들이 동질적인 그룹에 속하는지를 판별할 수 있는 구체적인 틀이 필요하다. 다수의 문헌에서 복잡한 특구 제도를 분류하고 정리하려는 시도가 있었으나, 이들 연구는 특구 제도가 가진 공간정책으로서의 특성을 간과한 측면이 있다. 공간적 관점이 부재한 특구 제도의 특구 간의 실질적 연계를 유도하거나 중복을 방지하는

데는 한계가 있다. 이에 본 연구에서는 특구 제도의 공간적 속성을 고려하여 유사성을 체계적으로 분석할 수 있는 구분 틀을 제시하고자 한다. 특히, 기존 문헌에서 반복적으로 등장하는 기준인 지원대상과 지원내용을 중심으로 특구 제도를 유형화하고, 이를 토대로 특구 제도의 실질적인 정비 방안을 도출하고자 한다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 분석 대상

특구는 글자 그대로 '특별한 구역(special zone)'이며, 기존 연구에서는 크게 두 가지 관점에서 정의된다(이윤석, 2023). 첫째, 특정 정책 목적 달성을 위해 정부에 의해 설치·지정된 구역으로서, 개발사업이나 정책사업 추진을 위해 지정되는 지구·단지·구역 등을 포괄하는 광의의 개념이다. 둘째, 일반적으로 적용되는 법규나 제도와 달리 예외적 권한이나 혜택(특례)이 부여되는 구역으로, 경제특구나 관광특구처럼 관계 법령의 적용이 배제되거나 대폭 완화되는 공간을 의미한다.

특구 제도의 범위에 대해서도 선행연구는 협의(狹義)의 특구와 광의(廣義)의 특구를 구분해 왔다. 협의의 특구는 주로 외국인 투자유치 촉진을 목적으로 하는 경제자유구역, 자유무역지역, 외국인투자지역 등을 의미하며, 연구에 따라 일부 유형이 추가된다. 정형곤·백종훈(2016)은 경제특구 범주에 국제과학비즈니스벨트, 새만금, 기업도시, 연구개발특구, 지역특화발전특구 등을 포함해 총 8개 유형을 제시하였고, 안종석(2018)은 조세 감면 적용을 기준으로 총 11개 유형을 제시한 바 있다.

한편, 광의의 특구는 외국인 투자유치 촉진 지역 외에도 특정 산업 육성이나 낙후지역 개발을 목적으로 지정되는 각종 지구를 포함한다. 인천상공회의소(2020)는 법률에 근거해 지정 가능한 특구 유형을 총 50개로 제시하였으며, 이 가운데 실제 지정이 이루어지지 않은 11개 유형을 제외한 약 39개 유형(지정지역 748개)이 운영 중인 것으로 파악하였다. 이후 박정은(2022)은 산학융합지구와 입지규제최소구역을 특구 유형에 포함하였고, 이서희 외(2022)는 이를 2022년 8월 기준으로 현행화하여 총 52개 유형(지정지역 909개)의 특구가 운영 중인 것으로 정리하였다.

본 연구는 선행연구에서 이미 유사성이 지적된 특구 사례들을 체계적으로 정리하는데 초점을 두므로, 분석대상을 협의의 경제특구에 한정하지 않고 광의의 특구 개념을 적용하고자 한다.

2. 유사특구 제도의 분류 기준 및 방법

선행연구에서는 정책·사업 간 유사성을 판단하기 위해 정책 목적, 지원대상, 지원내용 등 다양한 기준을 활용해 왔다. 특구 제도의 지정 목적에 따른 범주화 역시 제도 도입의 배경과 정책적 지향점을 파악하는 데에는 유용한 접근이다. 다만 특구 제도의 지정 목적은 대체로 포괄적인 수준에서 설정되는 경우가 많아, 이를 분류 기준으로 적용할 경우 제도 간 유사성의 범위가 지나치게 넓어질 수 있다. 이에 본 연구에서는 지정 목적은 참고 수준에서 검토하되, 특구 제도 간 관계를 비교·정리하기 위한 핵심 기준으로는 지원대상과 지원내용을 설정하였다.

먼저, 지원대상은 특구 제도를 통해 혜택을 받는 주체로 설정하였다. 일반적인 정부 사업의 경우, 동일한 수혜 주체를 대상으로 서로 다른 사업에서 유사한 서비스나 지원이 제공되는 경우 유사성이 있는 것으로 간주되며, 정부 사업의 유사·중복을 다룬 선행연구에서도 혜택을 받는 주체가 누구인지가 중요한 판단 기준으로 활용되어 왔다(최대승 외, 2011; 홍승현·김선미, 2014). 이러한 논의를 바탕으로 본 연구에서는 지원대상을 유사성 판단의 주요 기준으로 설정하였다.

다음으로, 지원내용은 금전적 지원, 제도적 제한 완화, 기타 지원 등 다양한 요소가 결합된 형태로 구성되며, 각 요소의 비중은 특구를 소관하는 부처 및 담당 부서의 정책적 역할과 성격에 따라 상이하게 나타난다. 이에 본 연구는 지원내용을 단일한 세부 기준으로 기계적으로 분류하기보다는, 특구 제도를 관할하는 부처(또는 부서)의 기능과 정책 방향을 종합적으로 고려하여 질적으로 검토하고자 하였다.

이상의 기준에 따라 본 연구는 특구 제도를 지원대상(유사/상이)과 지원내용(유사/상이)의 조합으로 구분하여 네 가지 유형(Type 1-Type 4)으로 분류한다. 이는 특구 제도 간 관계를 단일한 '유사 여부'로 판정하기보다, 유사성이 어떤 차원에서 논의됐는지를 구조적으로 파악하기 위한 분류이다(Table 1).

다만 특구 제도를 유형화함에 있어서는, 특구 제도가 일반적인 정책과 구분되는 고유한 속성이 있음을 고려할 필요가 있다. 일반적인 정부 사업이 특정 수혜 대상에게 서비스나 재원을 제공하는 데 초점을 두는 것과 달리, 특구 제도는 명확한 공간적 범위를 전제로 특례와 지원이 적용된다. 특구 제도가 가진 공간적 속성에 주목하면, 앞서 설정한 지원대상과 지원내용이라는 두 기준은 행정적 분류에 그치지 않고 특구가 지정되는 공간의 성격과 연결되는 것으로 해석될 수 있다.

먼저 지원대상은 '누구를 위한 특구인가'를 규정하는 기준으로, 수요에 기반한 입지 조건과 연결된다. 예를 들어 기업 활동 촉진을 목적으로 하는 특구는 기업이 선호하는 시장·인재·도심에 대한 접근성이 우수한 입지가 요구된다. 이는 대도시 중심지나 교통결절점을 중심으로 해당 특구가 지정되는 경향으로 나타날 수 있다. 반면 농촌형·관광형 특구는 자연환경이 우수하거나 지역자원이 풍부한 입지가 중요하다. 해당 특구는 지역 또는 권역 단위에서 분산 지정되는 양상을 보일 수 있다. 이처럼 수요자가 선호하는 공간을 대상으로 특구가 배치될 수 있다는 점에서 지원대상은 특구의 공간적 속성과 연결된다.

표 1. 유사특구 제도의 유형
Table 1. Types of similar special zones

구분 Category	지원 대상 Target of support (Who)	지원내용 Content of support (What)	공간적 속성 Spatial attribute (Where)
유형 1 Type 1	유사 Similar	유사 Similar	유사한 입지 조건· 유사한 공간 기능 Similar locational conditions and similar spatial functions
유형 2 Type 2	유사 Similar	상이 Different	유사한 입지 조건· 상이한 공간 기능 Similar locational conditions and different spatial functions
유형 3 Type 3	상이 Different	유사 Similar	상이한 입지 조건· 유사한 공간 기능 Different locational conditions and similar spatial functions
유형 4 Type 4	상이 Different	상이 Different	상이한 입지 조건· 상이한 공간 기능 Different locational conditions and different spatial functions

주) 공간적 속성은 지원대상(수요 기반 입지 조건)과 지원내용(기능 기반 공간 역할)의 조합을 통해 해석되는 유형별 공간적 특성을 의미한다. 사례 검토를 통해 확인된 실제 공간 작동 방식은 〈표 7〉에 제시하였다.

Note) Spatial attribute refers to the spatial characteristics of each type, interpreted through the combination of target of support (demand-based locational conditions) and content of support (function-based spatial roles). The actual spatial operation identified through case review is presented in 〈Table 7〉.

다음으로 지원내용은 '어떤 기능을 강화하는 특구인가'를 규정하는 기준으로, 기능에 기반한 공간의 역할과 연결된다. 규제완화나 실증 지원을 제공하는 특구는 혁신 거점과, 투자 유치나 수출을 지원하는 특구는 물류축·교통축과, 지역특화산업이나 기초생활 인프라를 지원하는 특구는 지역 중심지나 생활권 단위와 연결되는 것이 바람직할 것이다. 다시 말해 특구의 지원내용은 특구가 해당 공간에서 수행해야 하는 역할과 연결되며, 그 역할 수행을 위해 어디에 지정되는 것이 적합한지를 시사하는 기준이 된다.

이처럼 지원대상과 지원내용은 각각 수요와 기능에 기반한 공간적 함의를 지닌다. 두 축의 조합을 통한 특구 제도의 유형화는 특구 간 관계를 공간적 관점에서 해석할 수 있는 기준을 제공한다. 이러한 점에 착안하여, 본 연구는 이어지는 장에서 특구 제도의 유형화 결과를 제시하고, 각 유형이 지니는 공간적 함의를 구체적으로 검토하고자 한다.

한편, 유사특구 제도의 분류는 선행연구에서 이미 유사성이 지적된 사례들을 중심으로 이루어졌다. 특정 특구 제도들의 유사·중복, 특구 제도 간 관계의 비교·분석, 특구 제도 간 연계 등을 논의한 기존 문헌 등을 검토하였다. 문헌 검토를 통해 선별된 사례들은 앞서 설정한 유형화 기준에 따라 Type 1-Type 4로 배치되었다.

Ⅳ. 분석결과

1. 유사특구 제도 분류 결과

본 절에서는 선행연구에서 유사성 또는 중복성이 지적된 특구 사례들을 지원대상과 지원내용의 조합에 따라 유형별로 검토한다. 이때 지원대상은 단순히 수혜 주체만을 의미하지 않고, 해당 주체가 위치하거나 활동하는 공간적 범위를 함께 포함한다. 또한 지원내용은 조세·재정 지원, 규제특례, 입지 지원 등 개별 정책 수단의 목록을 넘어, 해당 특구가 지정된 공간에서 강화하려는 기능을 의미한다. 따라서 유형별 사례 분석에서는 각 특구가 누구를 대상으로 하는지, 어떤 공간을 정책 대상으로 설정하는지, 그리고 해당 공간에서 어떤 기능을 강화하려는지를 함께 검토한다.

이러한 관점에서 Type 1은 유사한 지원대상과 지원내용이 동일하거나 인접한 공간에 중첩되는 유형으로, 기능적 경계가 약한 특구 간 관계를 보여준다. Type 2는 유사한 지원대상과 공간을 공유하지만, 소관 부처나 제도 설계 방향에 따라 서로 다른 지원기능이 결합되는 유형이다. Type 3은 지원내용은 유사하지만 적용 대상과 공간적 위계가 달라지는 유형이며, Type 4는 단일 제도 내부에서 지역별 수요와 사업 내용에 따라 지원대상과 지원내용이 분산적으로 구성되는 유형이다.

각 유형의 대표 사례는 〈Table 2〉와 같으며, 이어지는 절에서는 유형별 사례 분석을 통해 특구 제도 간 유사성 논의가 어떠한 기준과 맥락에서 제시되어 왔는지를 구체적으로 살펴보고자 한다.

2. 유사특구 제도의 유형별 사례

1) Type 1: 지원대상 유사 – 지원내용 유사

Type 1은 특구 제도가 동일하거나 유사한 지원대상과 지원내용을 갖는 경우를 의미한다. 이 유형에서는 정책 목적, 수혜 주체 및 제공되는 지원 방식이 전반적으로 유사하여, 선행연구에서 중복 지정이나 기능적 중첩 문제가 반복적으로 지적되어 왔다. 따라서 특구 간 기능 구분이 모호해지고 정책의 차별성이 약화될 가능성이 높은 유형으로 볼 수 있다.

① 경제자유구역 – 자유무역지역 – 외국인투자지역: 산업통상자원부

경제자유구역, 자유무역지역, 외국인투자지역은 모두 '외국인투자유치'를 목적으로 도입된 특구 제도이다. 우리나라는 1990년대 이후 대외 개방을 확대하였으며, 특히 1997년 외환위기 이후 외환 확보가 중요한 정책 과제로 부상하면서 세 제도가 도입·확대되었다. 외국인투자지역은 외국인투자기업에 저렴한 산업용지를 제공하는 데 중점을 두고 도입되었으며, 자유무역지역은 제조·물류·무역 기능을 기반으로 수출 촉진과 외국인 투자를 유도

표 2. 특구 제도의 유형별 사례
Table 2. Representative cases of similar special zones by type

구분 Category	지원대상 Target of support	지원내용 Content of support	대표 사례 Representative cases in previous studies
유형 1 Type 1	유사 Similar	유사 Similar	▶ 경제자유구역 - 자유무역지역 - 외국인투자지역 Free Economic Zone - Free Trade Zone - Foreign Investment Zone ▶ 벤처기업육성촉진지구 - 신기술창업집적지역 Venture Business Promotion District - New Technology Startup Cluster ▶ 문화산업단지 - 문화산업진흥지구 Cultural Industry Complex - Cultural Industry Promotion District
유형 2 Type 2	유사 Similar	상이 Different	▶ 기업도시 - 규제자유특구 - 경제자유구역 Enterprise City - Regulatory Free Zone - Free Economic Zone ▶ 국가첨단전략산업특화단지 - 산학융합지구 - 신기술창업집적지역 National High-Tech Strategic Industry Specialized Complex - Industry-Academia Convergence Zone - New Technology Startup Cluster
유형 3 Type 3	상이 Different	유사 Similar	▶ 도심융합지구 - 투자선도지구 - 도시재생혁신지구 Urban Convergence Special Zone - Leading Investment District - Urban Regeneration Innovation District ▶ 첨단투자지구 - 첨단과학기술단지 High-Tech Investment Zone - High-Tech Science and Technology Complex
유형 4 Type 4	상이 Different	상이 Different	▶ 지역특화발전특구 Regional Specialized Development Special Zone

하기 위해 지정되었다. 경제자유구역은 동북아 비즈니스·물류 허브 조성을 목표로 기업 활동 지원과정주여건 개선을 포괄하는 종합적 특구 제도로 운영되고 있다.

세 제도 간 유사성은 이미 여러 문헌에서 지속적으로 지적되어 왔다(양금승, 2015; 김민창, 2019). 이를 본 연구의 분석 기준에 따라 살펴보면, 세 제도는 모두 '외국인 투자기업'을 주요 지원대상으로 설정하고 있으며, 항만·공항·산업단지 등 대외 개방성과 물류 접근성이 높은 지역을 중심으로 지정된다는 공통점을 가진다. 또한 조세 감면, 입지 지원, 규제특례 등 기업의 투자와 생산 활동을 지원하는 핵심 지원내용도 유사하다. 이로 인해 인천, 부산·진해, 광양만권 등에서는 경제자유구역, 자유무역지역, 외국인투자지역이 중복 지정·운영되는 사례가 확인되며, 중복 지정 현황은 〈Appendix Table 1〉에, 세 제도의 지원대상 및 지원내용에 대한 비교는 〈Appendix Table 2〉에 제시하였다.

세 제도는 세부적인 정책 수단에는 다소 차이가 있다. 외국인투자지역은 저렴한 산업용지 제공, 자유무역지역은 관세 면제와 물류 기능, 경제자유구역은 기업 활동과 정주환경 조성에 상대적으로 중점을 둔다(박재곤, 2008). 그러나 이러한 차이는 정책 수단의 강조점에 따른 차이이며, 외국인 투자기업을 대상으로 투자와 생산 활동을 지원한다는 점에서 지원대상과 지원내용이 모두 유사하다. 따라서 본 연구에서는 세 제도를 Type 1의 대표적인 사례로 분류하였다.

② 벤처기업육성촉진지구 – 신기술창업집적지역: 중소벤처기업부

벤처기업육성촉진지구와 신기술창업집적지역은 모두 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」에 근거하여 지정·운영되는 특구 제도로, 벤처기업과 창업기업 육성을 목적으로 도입되었다. 벤처기업육성촉진지구는 벤처기업의 집적과 협업을 통한 기업 활동 촉진을, 신기술창업집적지역은 대학·연구기관의 기술 자원을 활용한 창업기업의 입지와 사업화 지원을 목적으로 운영되고 있다.

두 제도의 유사성은 이미순 외(2017)에서 이미 지적된 바 있다. 이를 본 연구의 분석 기준에 따라 살펴보면, 두 제도는 벤처기업, 창업기업을 주요 지원대상으로 설정하고 있다는 공통점을 가진다. 또한 벤처·창업기업이 집적되는 혁신공간을 대상으로 조세 감면, 부담금 감면, 입지 지원 등 기업 활동을 촉진하기 위한 지원을 제공한다는 점에서도 유사하다. 다만 벤처기업육성촉진지구는 이미 형성된 벤처기업 밀집지역을 대상으로 하는 반면, 신기술창업집적지역은 대학·연구기관을 중심으로 창업 기반을 조성하는 데 중점을 둔다는 차이가 있다.

그러나 이러한 차이는 지정 방식과 입지 조성 전략의 차이에 해당하며, 벤처·창업기업을 대상으로 기술 기반 기업 활동을 지원한다는 점에서 지원대상과 지원내용은 본질적으로 유사하다. 따라서 두 제도는 지원대상과 지원내용이 모두 유사한 Type 1에 해당한다.

③ 문화산업단지 – 문화산업진흥지구: 문화체육관광부

문화산업단지와 문화산업진흥지구는 모두 「문화산업진흥 기본법」에 근거하여 지정·운영되는 특구 제도로, 문화산업 활성화를 목적으로 도입되었다. 문화산업단지는 문화산업 관련 기술개발과 콘텐츠 제작을 위한 집적공간 조성을 목표로 하며, 문화산업진흥지구는 문화산업단지 운영의 한계를 보완하고 정책 적용 범위를 확대하기 위해 도입되었다(권오혁 외, 2006).

두 제도는 문화산업 관련 기업, 대학, 연구기관 등을 주요 지원 대상으로 설정한다는 점에서 유사하다. 또한 콘텐츠 제작과 기술 개발 등 문화산업 기능이 집적되는 공간을 대상으로 하며, 교통유발부담금 및 농지보전부담금 감면, 각종 인허가 의제 등 지원 내용 역시 전반적으로 유사하게 구성되어 있다. 문화산업진흥지구는 벤처기업집적시설로 간주되는 추가 혜택이 있으나, 지원체계의 큰 틀에서는 차이가 크지 않다. 두 제도의 지원내용 비교는 〈Appendix Table 3〉에 제시하였다.

문화산업단지는 수도권 지정을 지양하는 반면 문화산업진흥지구는 수도권에서도 지정이 가능하다는 차이가 있다. 그러나 실제로는 문화산업단지로 지정된 지역이 문화산업진흥지구로 전환되어 운영된 사례도 확인된다. 즉, 두 제도는 제도 운영 방식에는 일부 차이가 있으나, 문화산업 관련 주체를 대상으로 유사한 정책 기능과 지원내용을 제공한다는 점에서 공통성이 크다. 이처럼 두 제도는 Type 1이 갖는 특성을 잘 보여주는 사례라고 볼 수 있다. 이상의 내용을 정리하면 〈Table 3〉과 같다. 세 사례군은 지원대상과 지원내용이 유사할 뿐만 아니라 요구되는 입지 조건 또한 유사하여, 동일하거나 인접한 공간에 중첩적으로 지정되는 양상을 공통적으로 보인다.

2) Type 2: 지원대상 유사 – 지원내용 상이

Type 2는 특구 제도가 동일하거나 유사한 지원대상을 갖지만, 지원내용은 서로 다른 경우를 의미한다. 이 유형에서는 동일하거나 유사한 정책 대상을 대상으로 특구가 운영되지만, 소관 부처의 정책 목표와 제도 설계에 따라 제공되는 지원 방식과 정책 기능에는 차이가 나타난다. 따라서 동일한 정책 대상을 지원하더라도 각 특구가 수행하는 기능과 역할을 구분하여 이해할 필요가 있는 유형이다.

표 3. Type 1 요약
Table 3. Summary of Type 1

구분 Category	내용 Contents
지원대상 Target	외국인 투자기업 / 벤처·창업기업 / 문화산업 관련 기업·대학·연구기관 Foreign-invested firms / Venture and start-up firms / Cultural-industry firms, universities, and research institutes
지원내용 Contents	조세·부담금 감면, 입지 지원, 규제특례, 인허가 의제 Tax and levy reductions, site support, regulatory exemptions, deemed permits and approvals
공간적 속성 Spatial attribute	대외 개방성·물류 접근성이 높은 지역, 벤처 집적 혁신공간, 문화산업 집적공간 – 입지 조건이 서로 유사 Areas with high external openness and logistics accessibility; innovation spaces of venture agglomeration; cultural-industry agglomeration spaces – similar locational conditions
공간적 양상 Spatial pattern	동일·인접 공간 중첩 – 인천, 부산·진해, 광양만권에서 3개 제도 중복 지정 Overlapping designation in the same or adjacent areas – three zones jointly designated in Incheon, Busan-Jinhae, and the Gwangyang Bay Area

① 기업도시[1](국토부) – 규제자유특구(중기부) – 경제자유구역(산자부)

기업도시, 규제자유특구, 경제자유구역은 모두 '지역 균형발전'을 목적으로 도입된 특구 제도이다. 이들 제도 간 유사성은 송우경 외(2020)에서 이미 논의된 바 있다. 이를 본 연구의 분석 기준에 따라 살펴보면, 세 제도는 모두 기업 유치를 위한 공간을 정책 대상으로 하며, 주로 '비수도권 지역'을 중심으로 지정·운영된다는 공통점을 가지고 있다. 또한 일부 지역에서는 인접한 지역에서 중복 지정·운영되는 사례도 확인되고 있다.

그러나 지원내용은 제도별 정책 목표와 기능에 따라 뚜렷한 차이를 보인다. 기업도시는 조세 및 재정지원의 인센티브가 주로 기업도시를 개발·운영하는 사업시행자를 대상으로 제공되는 반면, 경제자유구역은 조세·재정지원 외에도 임대료 지원, 경영지원 등 입주기업의 투자 촉진을 위한 보다 광범위한 지원내용을 포함하고 있다. 규제자유특구는 재정지원과 함께 대폭적인 규제완화를 핵심으로 하여, 실증사업과 신산업 실험을 중심으로 한 지원에 초점을 둔다. 세 제도의 지원내용에 대한 비교는 〈Appendix Table 4〉에 제시하였다.

이처럼 세 제도는 모두 기업 유치를 위한 공간을 정책 대상으로 한다는 점에서는 유사하지만, 복합도시 개발, 규제혁신, 투자환경 조성이라는 서로 다른 정책 기능을 수행하도록 설계되어 있다. 따라서 본 연구는 이들 제도를 지원대상은 유사하지만 지원내용은 상이한 Type 2의 사례로 분류하였다.

② 국가첨단전략산업특화단지(산업통상자원부) – 산학융합지구(산업통상자원부) – 신기술창업집적지역(중소벤처기업부)

국가첨단전략산업특화단지, 산학융합지구, 신기술창업집적지역은 모두 '교육·연구·산업'의 집적 및 활성화를 위해 도입된 특구 제도이다. 이를 본 연구의 분석 기준에 따라 살펴보면, 세 제도는 모두 기업, 대학, 연구기관이 집적된 공간을 정책 대상으로 하며, 교육·연구·산업의 연계를 지원한다는 공통점을 가진다.

그러나 지원내용은 제도별 정책 목표와 기능에 따라 차이를 보인다. 국가첨단전략산업특화단지는 특화단지 내 기업과 연구기관을 대상으로 부담금 감면, 기반시설 조성, 규제특례 등을 제공하며, 첨단전략산업의 집적과 산업단지의 조성·운영을 지원하는 데 중점을 둔다. 산학융합지구는 기업·대학·연구기관 간 협력 기반 구축을 위한 인프라 조성과 프로젝트 지원을 중심으로 운영되며, 학생과 재직자를 대상으로 한 교육·훈련 지원이 특징이다. 신기술창업집적지역은 대학이나 연구기관이 보유한 교지·부지를 활용하여 창업기업과 벤처기업의 사업화 공간을 조성하는 제도로, 창업집적공간 조성을 위한 규제특례와 세제 지원을 중심으로

운영된다. 세 제도의 지원내용에 대한 비교 결과는 〈Appendix Table 5〉에 제시하였다.

이처럼 세 제도는 모두 산학연 협력이 이루어지는 공간을 정책 대상으로 한다는 점에서는 유사하지만, 첨단산업 집적, 산학협력 기반 구축, 창업 및 사업화 지원이라는 서로 다른 정책 기능을 수행하도록 설계되어 있다. 따라서 본 연구에서는 이들 제도를 지원대상은 유사하지만 지원내용은 상이한 Type 2의 사례로 분류하였다. 이상의 내용을 정리하면 〈Table 4〉와 같다. Type 2는 지원대상과 활동 공간을 공유하면서도 부처별로 서로 다른 기능을 부여받는다는 점에서, 인접한 기능들이 하나의 권역에 묶이는 클러스터형 배치와 연결된다.

3) Type 3: 지원대상 상이 – 지원내용 유사

Type 3은 특구 제도가 서로 다른 지원대상을 갖지만, 지원내용은 유사한 경우를 의미한다. 이 유형에서는 정책의 수혜 대상은 서로 다르지만, 규제특례, 재정 지원, 제도적 지원 등 유사한 정책 기능과 지원 방식을 활용한다. 따라서 서로 다른 정책 대상을 지원하더라도 수행하는 정책 기능이 유사한지를 중심으로 제도 간 관계를 이해할 필요가 있는 유형이다.

① 도심융합특구 – 투자선도지구 – 도시재생혁신지구: 국토교통부

도심융합특구, 투자선도지구, 도시재생혁신지구는 모두 '지역 내 성장거점' 또는 '복합 혁신공간 조성'을 목적으로 도입된 특구 제도이다. 박정은(2022)은 이들 제도가 지원내용 측면에서 높은 유사성을 갖는다고 지적하였다. 이를 본 연구의 분석 기준에 따라 살펴보면, 세 제도는 규제완화, 인허가 의제, 재정지원 등을 활용하여 복합 기능을 갖춘 거점을 조성한다는 공통점을 가진다.

그러나 정책 대상과 공간적 범위에는 차이가 존재한다. 도심융합특구는 지방 대도시의 도심을 대상으로 하여 광역적 기능을 수행하는 복합 혁신거점 조성에 중점을 둔다. 투자선도지구는 비수도권 지역 가운데 성장 잠재력이 있는 거점지역을 대상으로 하며, 도시재생혁신지구는 쇠퇴한 도심이나 낙후지역을 대상으로 한다. 즉 세 제도는 모두 성장거점 조성을 지향하지만, 적용 대상이 되는 공간의 위계와 성격에는 차이가 나타난다.

반면 지원내용은 유사하다. 세 제도 모두 인허가 의제, 주택 공급 특례, 재정지원 등을 통해 복합거점 조성을 지원하며, 입주기업에 대한 지원체계도 유사하게 구성되어 있다. 세부적으로는 도심융합특구와 도시재생혁신지구가 조세 감면을 중심으로 지원하는 반면, 투자선도지구는 조세 감면 외에도 다양한 지원 수단을 포함한다. 또한 건폐율·용적률 완화와 같은 건축 특례와 각종 인허가 의제가 공통적으로 적용된다는 점에서도 지원내용의 유사성이 확인된다. 세 제도의 지원내용에 대한 비교는 〈Appendix Table 6〉에 제시하였다.

박정은(2022)은 실제 지정 사례를 비교한 결과, 세 제도가 규모와 대상 공간은 상이하지만 산업·주거·문화·연구 기능을 복합적으로 집적하는 개발 방식과 지원내용은 유사하다고 평가하였다. 이처럼 세 제도는 복합거점 조성을 위한 지원내용은 유사하지만, 적용되는 공간의 위계와 정책 대상은 상이하다. 따라서 본 연구에서는 이들 제도를 지원대상은 상이하지만 지원내용은 유사한 Type 3의 사례로 분류하였다.

② 첨단투자지구(산업부) – 첨단과학기술단지(국토부)

첨단투자지구와 첨단과학기술단지는 모두 첨단산업 육성을 위해 도입된 특구 제도이다. 이를 본 연구의 분석 기준에 따라 살펴보면, 두 제도는 투자 촉진, 연구개발, 전문인력 양성 등을 위한 유사한 지원체계를 갖추고 있다. 특히 조세 감면, 재정·금융 지원, 기반시설 조성 등 정책 수단의 구성이 유사하며, 이를 통해 첨단산업 관련 기업과 연구개발 활동을 지원한다는 공통점을 가진다.

그러나 정책 대상과 공간적 범위에는 차이가 나타난다. 첨단투자지구는 특정 기업의 투자 프로젝트를 중심으로 지정되어 개별 투자사업을 촉진하는 데 초점을 둔다. 반면 첨단과학기술단지는 연구기관과 산업시설이 집적된 단지를 대상으로 지정되어 산업·연구 클러스터의 형성과 운영을 지원한다. 즉 첨단투자지구가 개별 투자사업을 정책 대상으로 한다면, 첨단과학기술단지는 산업·연구 기능이 집적된 공간을 정책 대상으로 한다는 점에서 차

표 4. Type 2 요약
Table 4. Summary of Type 2

구분 Category	내용 Contents
지원대상 Target	기업 유치를 위한 공간 / 기업·대학·연구기관이 집적된 공간 Spaces for attracting firms / Spaces where firms, universities, and research institutes agglomerate
지원내용 Contents	복합도시 개발(기업도시), 규제혁신(규제자유특구), 투자환경 조성(경제자유구역) / 첨단산업 집적(국가첨단전략산업 특화단지), 산학협력 기반 구축(산학융합지구), 창업 및 사업화 지원(신기술창업집적지역) Different functions by zone – mixed-use city development (Enterprise City), regulatory innovation (Regulatory Free Zone), investment environment creation (Free Economic Zone) / high-tech industry agglomeration, industry-academia cooperation, start-up and commercialization support
공간적 속성 Spatial attribute	비수도권 지역 중심, 산학연 협력이 이루어지는 공간 – 입지 조건은 유사하되 부여된 공간 기능이 상이 Concentrated in non-capital regions; spaces of industry-academia-research cooperation – similar locational conditions but different assigned spatial functions
공간적 양상 Spatial pattern	인접 공간 클러스터 – 일부 인접 지역에서 중복 지정·운영 Cluster in adjacent space – overlapping designation and operation in some adjacent areas

표 5. Type 3 요약
Table 5. Summary of Type 3

구분 Category	내용 Contents
지원대상 Target	제도별 상이 – 지방 대도시 도심, 비수도권 성장잠재 거점지역, 쇠퇴 도심·낙후지역 / 개별 투자사업, 산업·연구 클러스터 Differ by zone – downtowns of regional metropolitan cities, high-potential hubs in non-Capital regions, declining downtowns and lagging areas / individual investment projects, industry-research clusters
지원내용 Contents	인허가 의제, 주택공급 특례, 건폐율·용적률 완화, 조세 감면, 재정·금융 지원, 기반시설 조성 Deemed permits and approvals, housing supply exceptions, relaxed building-to-land and floor area ratios, tax reductions, fiscal and financial support, infrastructure provision
공간적 속성 Spatial attribute	성장거점 조성이라는 지향은 같으나 적용되는 공간의 위계와 성격이 상이 Shared orientation toward growth-hub creation, but differing spatial hierarchy and character of application
공간적 양상 Spatial pattern	위계에 따른 다핵 분산, 위계 간 기능연계가 함께 요구됨 Polycentric dispersion by spatial hierarchy, requiring functional linkage across hierarchical levels

이가 있다. 두 제도의 지원대상 및 지원내용에 대한 비교 결과는 〈Appendix Table 7〉에 제시하였다.

이처럼 두 제도는 첨단산업 육성을 위해 유사한 지원수단을 활용한다는 점에서는 공통점을 가지지만, 개별 투자사업과 산업·연구 클러스터라는 서로 다른 정책 대상을 중심으로 운영된다. 따라서 본 연구에서는 첨단투자지구와 첨단과학기술단지를 지원내용은 유사하지만 지원대상은 상이한 Type 3의 사례로 분류하였다. 이상의 내용을 정리하면 〈Table 5〉와 같다. Type 3은 유사한 지원내용이 서로 다른 공간 위계에 배분되는 유형으로, 위계별로 분담된 기능이 단절되지 않고 상호 연계될 필요가 있다는 점에서 다핵적 분산과 기능연계가 함께 요구된다.

한편, 지원대상과 지원내용이 모두 상이한 경우는 제도 간 유사·중복 관계를 설명하기 위한 핵심 유형이라기보다 비교 기준으로 이해할 수 있다. 이에 해당하는 지역특화발전특구는 제도 내부의 이질성을 보여주는 보완 사례로서 다음 절에서 별도로 논의한다.

3. Type 4(지원대상 상이 – 지원내용 상이): 지역특화발전특구의 제도 내부 이질성

Type 4는 지원대상과 지원내용이 모두 상이한 경우를 의미한다. 이 유형은 다른 유형과 달리 특구 제도 간 유사·중복 관계를 설명하기보다는, 지역특화발전특구와 같이 하나의 제도 내부에서 지역별 특성에 따라 지원대상과 지원내용이 다양하게 구성되는 경우에 해당한다. 따라서 Type 4는 제도 간 중복 문제보다는 제도 내부의 이질성과 다양한 운영 방식을 보여주는 유형으로 이해할 수 있다.

① 지역특화발전특구: 단일 제도 내부의 분산적 설계와 이질성

지역특화발전특구는 지역별 여건과 수요에 따라 다양한 특화사업을 추진할 수 있도록 설계된 제도이다. 이를 본 연구의 분석 기준에 따라 살펴보면, 동일한 제도에 근거하여 지정되더라도 지역별 특화사업의 성격에 따라 지원대상과 지원내용이 다양하게 구성된다는 특징을 가진다. 농업, 관광, 문화, 의료, 바이오, 제조업 등 광범위한 분야를 대상으로 하며, 전국의 기초지방자치단체를 중심으로 지정·운영된다는 점에서 다른 특구 제도와 구별된다.

지원내용 역시 지역별 특화사업에 따라 다양하게 구성된다. 지역특화발전특구는 직접적인 재정지원보다 규제특례를 중심으로 운영되며, 사업 내용에 따라 필요한 규제특례를 선택적으로 적용하도록 설계되어 있다. 다만 김권식(2019)은 제도상 다양한 규제특례를 활용할 수 있음에도 실제 활용 범위는 제한적이라고 지적하였다. 지역특화발전특구의 주요 규제특례 활용 현황은 〈Appendix Table 8〉에 제시하였다.

기존 연구에서는 이러한 제도적 특성이 운영 성과에도 영향을 미친다고 평가하였다. 김용문 외(2015)는 지역특화발전특구의 성과가 주로 지역행사와 관광 활성화에 집중되어 있으며, 기업 유치와 일자리 창출 효과는 상대적으로 제한적이라고 분석하였다. 또한 김권식(2019)과 민승현 외(2017)는 지역별 특화사업과 규제특례의 연계성이 충분하지 않고, 실제 특례 활용 역시 제한적이라는 점을 지적하였다.

한편 지역특화발전특구는 외부적으로 다수의 독립된 특구 제도가 존재하는 것처럼 보일 여지가 있다. 각 시·군·구가 지역 특성을 반영한 개별 명칭을 사용하기 때문에, 동일한 제도에 근거한 특구임에도 서로 다른 제도로 이해될 수 있다. 예를 들어 서울 강서 미라클메디특구, 영등포 스마트메디컬특구, 부산 서구 글로벌하이메디허브특구 등은 대중적으로 '의료관광특구'로 인식되고 있으며(곽성순, 2024), 이 외에도 ○○교육특구, ○○문화특구 등 다양한 명칭이 사용되고 있다. 이처럼 지역별 특성을 반영한 명칭의 사용은 동일한 제도임에도 다양한 형태의 특구가 운영되는 것처럼 보이게 하는 요인으로 작용한다. 주요 명칭 유형은 〈Appendix Table 9〉에 제시하였다.

더 나아가 일부 지역특화발전특구는 다른 특구 제도와 명칭뿐 아니라 지원대상이나 사업 내용에서도 유사성이 나타난다. 대표적으로 전북 장수군은 2011년 지역특화발전특구를 통해 말레저문화특구로 지정된 이후, 2018년 「말산업육성법」에 따른 말산업특구로도 지정되어 유사한 사업을 대상으로 서로 다른 특구 제도가 중첩된 사례로 볼 수 있다. 이와 유사하게 김제 종자생명산업

특구, 고양 화훼산업특구 등도 기존 산업 기반이나 다른 정책사업과 유사한 성격을 갖는 사례로 해석될 수 있다. 관련 사례는 〈Appendix Table 10〉에 제시하였다.

기존 문헌에서 지적된 사례들을 종합하면, 지역특화발전특구는 하나의 제도 내부에서 지역별 특성에 따라 지원대상과 지원내용이 다양하게 구성되는 특징을 보인다. 이에 따라 동일한 제도에 근거하고 있음에도 지역별 특화사업의 성격에 따라 다른 특구 제도와 기능적으로 중첩되거나 유사한 정책 영역을 공유하는 사례가 나타난다. 따라서 본 연구에서는 지역특화발전특구를 제도 내부의 분산적 설계와 운영으로 인해 지원대상과 지원내용이 모두 상이하게 나타나는 Type 4의 대표 사례로 분류하였다. 이상의 내용을 정리하면 〈Table 6〉과 같다. Type 4는 전국의 기초지방자치단체를 대상으로 지정될 수 있고 특화사업의 성격 또한 지역마다 달라, 제도 차원에서 일관된 공간적 배치 논리를 갖지 않는다는 점에서 앞의 세 유형과 구분된다.

표 6. Type 4 요약 **Table 6.** Summary of Type 4

구분 Category	내용 Contents
지원대상 Target	지역별 특화사업의 성격에 따라 상이 – 농업, 관광, 문화, 의료, 바이오, 제조업 등 Differ by the nature of each region's specialized project – agriculture, tourism, culture, healthcare, bio, manufacturing, etc.
지원내용 Contents	직접적 재정지원보다 규제특례 중심, 사업 내용에 따라 선택적으로 적용 Centered on regulatory exemptions rather than direct fiscal support, applied selectively according to project content
공간적 속성 Spatial attribute	전국 기초지방자치단체(시·군·구) 단위로 지정 – 제도 차원의 공간적 정합성이 약함 Designated at the level of basic local governments (si/gun/gu) nationwide – weak spatial coherence at the institutional level
공간적 양상 Spatial pattern	전국 산발 분포 – 장수군 말레저문화특구(2011)와 말산업특구(2018) 중첩 지정 등 Scattered nationwide – e.g., overlapping designation of the Horse Leisure Culture Zone (2011) and the Horse Industry Zone (2018) in Jangsu-gun

4. 유형별 종합분석 및 공간적 함의

본 연구는 선행연구에서 제기되어 온 특구 제도 간 유사성 논의를 지원대상과 지원내용을 기준으로 네 가지 유형으로 구분하였다. 분석 결과, 특구 제도 간 유사·중복 문제는 동일한 제도의 반복이나 단순한 기능 중첩에 그치지 않고, 두 기준이 결합되는 방식에 따라 서로 다른 양상으로 나타남을 확인하였다. 이러한 유형별 차이는 각 유형을 개별적으로 살피는 것을 넘어, 공통의 분석축을 설정하여 유형 간 관계를 교차 비교할 때 그 구조가 보다 분명하게 드러난다. 특구 제도의 유사·중복 논의가 궁극적으로 제도를 어떻게 정비할 것인가의 문제로 귀결되고, 특구가 공간을 전제로 작동하는 정책 수단이라는 점을 고려하면, 유형 간 비교는 ① 제도 간 조정 전략과 ② 공간 작동 방식이라는 두 축에서 이루어질 필요가 있다. 이에 본 절에서는 네 유형을 두 축에서 교차 비교하고, 이를 통해 확인되는 패턴과 함의를 정리한다(Table 7).

먼저 조정 전략의 측면에서 보면, 네 유형은 제도를 '얼마나 묶을 것인가'에 따라 하나의 연속선상에 배열된다. Type 1은 지원대상과 지원내용이 모두 유사하여 제도 간 기능적 경계가 약한 만큼, 제도 간 통합이 우선적으로 고려될 수 있다. 통합이 어려울 경우에도 유사한 기능을 집적·특화하는 방향이 요구된다. Type 2는 동일한 대상을 공유하되 기능이 다르므로, 통합보다는 기능 간 연계와 패키지화를 통한 시너지 창출이 과제가 된다. Type 3은 기능은 유사하나 대상이 다른 유형으로, 통합이나 연계보다는 공간적 위계에 따른 역할 분담이 핵심이 된다. Type 4는 대상과 내용이 모두 상이하여 제도 간 공통 기반이 약한 만큼, 일률적인 제도 간 조정보다는 지역 여건과 수요를 반영한 개별적 설계가 요구된다. 이처럼 Type 1에서 Type 4로 갈수록 조정의 강도는 '통

표 7. 유형별 교차 분석 **Table 7.** Cross-analysis by Type

구분 Category	유형 1 Type 1	유형 2 Type 2	유형 3 Type 3	유형 4 Type 4
조정 전략 Coordination strategy	통합(기능집적) Integration	연계(패키지화) Linkage	분담(위계 고려) Division of roles	개별 설계(지역 주도) Individual design
공간 작동 방식 Spatial operation	중첩(동일 공간 집적) Overlap	클러스터(인접공간 연결) Cluster	다핵 분산 및 기능 연계 (위계적 배치·위계 간 연계) Polycentric dispersion and functional linkage	산발(지역별 분산) Scattered
공간 전략 Spatial strategy	집중형 Concent ration	연계형 Connectivity	연계적 분산형 Connected decentralization	자율형 Autonomy
제도 개선 대상 Target of institutional adjustment	제도 간 관계 Relations among special-zone programs			제도 내 설계 Design within a special-zone program

합 → 연계 → 분담 → 개별'로 점차 약화되는 것으로 나타난다.

다음으로 공간 작동 방식의 측면에서 보면, 네 유형은 특구가 공간상에서 어떻게 배치·작동하는가에 따라 구분된다. Type 1은 유사한 기능을 도심이나 혁신축 등 특정 공간에 모으는 중첩·집중의 양상을 보인다. Type 2는 서로 다른 기능을 인접한 공간에 결합하여 상호보완적으로 작동시키는 클러스터형 구조와 연결된다. Type 3은 유사한 정책기능을 광역·지역·생활권 등 공간적 위계에 따라 나누어 배치하는 다핵적 분산의 양상으로 나타난다. 다만 위계에 따라 분담된 기능이 각각 독립적으로 작동하는 데 그치면 정책 효과를 높이는 데 한계가 있으므로, 위계 간 기능연계가 함께 요구된다. 이때의 연계는 서로 다른 기능을 하나의 공간에 묶는 Type 2의 기능 간 연계와 달리, 유사한 정책기능이 서로 다른 위계에 배분된 상태에서 이를 잇는 위계 간 연계라는 점에서 구분된다. Type 4는 지역별 여건과 수요에 따라 개별적으로 지정되어, 제도 차원의 공간적 정합성 없이 산발적으로 분포하는 양상을 보인다. 즉 Type 1에서 Type 4로 갈수록 공간적 응집도는 '중첩 → 클러스터 → 위계적 분산 → 산발'로 점차 느슨해진다.

이상의 두 축을 교차하여 보면, 조정 전략의 강도와 공간적 응집도는 대체로 같은 방향으로 변화하는 경향을 확인할 수 있다. 제도 간 통합 가능성이 높은 유형일수록 공간적으로도 한곳에 모이는 경향을 보이고, 통합보다 분담이 요구되는 유형일수록 공간적으로도 분산되는 경향을 보인다. 이는 특구 제도 간 조정의 방향이 추상적인 제도 정비의 문제에 그치지 않고, 특구가 실제로 어떠한 공간구조 위에 배치되어야 하는가의 문제와도 밀접하게 연관되어 있음을 시사한다.

한편 Type 4의 경우 두 축의 정합성이 Type 1~3과는 다른 층위에서 성립함이 확인된다. Type 1부터 Type 3까지의 공간적 배치(중첩, 클러스터, 분산)는 서로 다른 특구 제도 사이의 관계를 어떻게 조정할 것인가의 문제, 즉 '제도 간' 조정의 방향을 가리킨다. 그러나 Type 4의 산발적 분포는 단일 '제도 내'에서 지정지역마다 지원대상과 지원내용이 달라지는 데서 비롯된다. 앞의 세 유형이 제도 간 관계의 문제라면, Type 4는 제도 내부의 설계 문제라는 점에서 논의의 층위가 옮겨간다. Type 4에 해당하는 지역특화발전특구는 지정지역마다 명칭과 특화사업이 상이한 데서 드러나듯 제도 차원의 공간적 유사성이 옅다. 이러한 제도 내부의 이질성으로 인해 지역특화발전특구는 지원대상과 지원내용이 모두 상이한 유형으로 분류되며, 다른 여러 특구 제도와 다양한 방식으로 중첩 관계를 형성하게 된다.

이상의 교차 비교는, 특구 제도 간 유사·중복 문제가 단일한 형태로 환원되지 않으며 지원대상과 지원내용의 결합 방식에 따라 서로 다른 조정 과제와 공간전략으로 이어진다는 점을 보여준다. 나아가 두 축의 교차는 네 유형이 단순히 병렬적으로 구분되는 것이 아니라, 제도 간 관계의 문제(Type 1~3)와 제도 자체의 구조적 특성 문제(Type 4)라는 서로 다른 층위로 구분됨을 보여준다. 이는 본 연구의 유형화 틀이 단순한 제도 분류를 넘어 특구 제도 간 관계와 각 제도의 공간적 작동 방식, 나아가 유사·중복 논의가 이루어지는 층위까지 함께 파악할 수 있는 분석 도구임을 시사한다.

이러한 유형별 차이는 제도개선의 방향 역시 유형에 따라 달라질 필요가 있음을 시사한다. Type 1은 지원대상과 지원내용이 모두 유사하므로, 유지 대상 제도가 폐지 대상 제도의 범위를 포괄하는지를 검토하여 제도를 일원화하는 통합·정비가 우선 고려될 수 있다. Type 2는 대상은 공유하되 기능이 분화되어 있으므로, 일률적 통합보다는 각 제도의 지원내용을 포괄하는 제도를 새로 설계하고 이를 부처가 공동으로 운영하는 등 기능 간 연계를 전제로 한 접근이 요구된다(기획재정부, 2024). Type 3은 유사한 정책기능이 서로 다른 공간적 위계에 배분되어 있으므로, 위계별 역할 분담과 이를 연결하는 위계 간 기능연계를 함께 고려할 필요가 있다. Type 4는 제도 간 조정보다는 단일 제도 내부의 설계를 정비하는 문제에 해당한다. 다만 각 유형에 적용될 구체적인 제도 개편 방안은 개별 제도의 근거 법령과 소관 부처의 운영 여건에 대한 별도의 검토를 필요로 하므로, 본 연구의 범위를 넘어서는 후속 과제로 남긴다.

V. 요약 및 결론

우리나라는 경제정책과 지역개발정책의 변화와 맞물려 다양한 특구 제도가 지속적으로 확산되어 왔으나, 2000년대 이후 부처별로 산발적인 도입이 이루어지면서, 목적과 기능이 유사한 특구가 병렬적으로 지정·운영되는 문제가 지속되어 왔다. 기존 문헌에서는 이러한 특구의 난립이 제도의 차별성과 희소성을 약화시키고, 결론적으로는 정책적 실효성을 떨어트린다고 지적해 왔으나, 이러한 유사성이 어떠한 기준과 구조를 통해 형성되는지에 대해서는 체계적인 정리가 충분히 이루어지지 못하였다. 이에 본 연구에서는 다양한 특구 제도를 지원대상과 지원내용의 두 기준에 따라 유형화하고, 그 양상을 구조적으로 정리하는 데 목적을 두었다. 이를 위해 기존 연구에서 다루어진 특구 사례들을 검토하고, 특구 제도 간 관계를 네 가지 유형(Type 1-Type 4)으로 구분하였다.

분석 결과, 특구 제도 간 유사·중복 문제는 단일한 형태로 나타나지 않고, 지원대상과 지원내용이 결합되는 방식에 따라 서로 다른 정책적 쟁점이 드러났다. 지원대상과 지원내용이 모두 유사한 Type 1은 제도 간 기능적 경계가 약해 통합 또는 중첩을 통한 집중이 요구되며, 지원대상은 유사하나 지원내용이 상이한 Type 2는 제도 간 역할 분담과 연계가 필요하다. 지원내용은 유사하나 지원대상이 상이한 Type 3은 공간적 위계에 따른 분산 배치가 요구되며, 지원대상과 지원내용이 모두 상이한 Type 4는 단일 제도 내부의 이질성으로 인해 지역 여건에 따른 개별적 설계가 요구된다. 이러한 유형별 분석 결과는 특구 제도 간 유사·중복 문제를

일률적으로 판단하기보다, 유사성이 어떠한 기준과 맥락에서 제기되어 왔는지를 구분하여 이해할 필요가 있음을 시사한다.

또한, 네 유형을 제도 간 조정 전략과 공간 작동 방식의 두 축에서 교차 분석한 결과, 조정의 강도와 공간적 응집도가 같은 방향으로 변화한다는 점도 확인되었다. 이는 어떤 유형에 속하는가가 곧 집중·연계·분산·자율 가운데 어떤 공간전략이 적합한가와 맞물린다. 이러한 비교를 통해 네 유형이 병렬적으로 구분되지 않는다는 점도 드러났다. Type 1~3이 서로 다른 특구 제도 사이의 관계를 다루는 제도 간 조정의 문제라면, Type 4는 단일 제도 내부의 설계 문제에 해당한다는 점에서 논의의 층위가 구분된다.

이상의 유형화 결과는 특구 제도 간 유사·중복 문제가 단순히 개별 제도의 존치 여부나 일괄적인 통폐합 논리로 접근하기에는 한계가 있음을 보여준다. 특구 정책의 합리화는 지원대상과 지원내용의 결합 방식, 특구가 적용되는 공간의 위계와 범위, 그리고 정책 기능의 차이에 따라 상이한 조정 전략이 요구되는 문제로 이해될 필요가 있다. 이러한 점에서 본 연구는 특구 제도 간 관계를 유형별로 구분하여 파악할 수 있는 분석틀을 제시함으로써, 유사·중복 특구 논의를 제도 정비 차원을 넘어 정책 설계와 공간 구조의 문제로 확장할 수 있는 기초를 제공한다는 학술적 의의를 지닌다.

한편 본 연구는 선행연구에서 이미 유사성이 지적된 특구 사례를 중심으로 유형화를 수행하였다는 점에서, 모든 특구 제도를 포괄적으로 분석하지는 못하였다. 또한, 본 연구의 주요 결과는 유형화에 기반한 해석에 초점을 둔 것으로, 구체적인 제도 개편 방안이나 실행 전략에 대해서는 후속 연구를 통해 보다 심층적인 검토가 필요하다. 향후 연구에서는 본 연구에서 제시한 유형화 틀을 확장하여 보다 다양한 특구 제도를 대상으로 분석을 수행하고, 유형별 특성을 고려한 특구 제도 운영 방식과 제도 간 관계 설정을 보다 구체적으로 검토할 필요가 있을 것이다.

● 이 논문에서 저자들은 문장 다듬기와 가독성 향상을 위해서만 Claude Opus5(Anthropic, 2026)를 2026년 6월 19일부터 6월 25일까지 사용하였습니다. AI가 생성한 모든 내용은 저자들이 검토·수정·검증하였고, 최종 내용에 대해 전적인 책임을 집니다.

주1. 기업도시는 2024년 기업도시 2.0에 따라 개발면적, 절차, 특례 강화, 입주기업 지원 확대, 외국교육기관 등이 개선된 기업혁신파크로 변경되었음.

인용문헌
References

1. 강영문, 2011. "우리나라 경제자유구역의 통합전략에 관한 연구", 「관세학회지」, 12(2): 111-132.
Kang, Y.M., 2011. "A Study on the Integrated Strategy of Free Economic Zones in Korea", *The Journal of Korea Research Society for Customs*, 12(2): 111-132.

2. 곽성순, 2024.01.05. "의료관광특구에 '외국인환자 유치 광고' 허용추진", 청년의사.
Kwak, S.S., January 5, 2024. "Moves to Allow Advertising for Attracting Foreign Patients in Medical Tourism Special Zones", *Cheongnyeon Uisa*.

3. 권오혁·박경·김영수·신철지·최영호·이병민·변미영·조용순, 2006. 「문화산업진흥지구 개발을 통한 지역문화산업 발전 방안」, 나주: 한국문화콘텐츠진흥원.
Kwon, O.H., Park, K., Kim, Y., Shin, C., Choi, Y., Lee, B., Beon, M., and Cho, Y., 2006. *Strategies for Developing Regional Cultural Industries through Cultural Industry Promotion Districts*, Naju: Korea Culture and Content Agency.

4. 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.

5. 기획재정부, 2024. 「특구제도 합리화 방안」, 세종.
Ministry of Economy and Finance, 2024. *Rationalization Plan for the Special Zone System*, Sejong.

6. 김권식, 2019. "규제자유특구와 규제샌드박스: 주요 쟁점 및 발전방안", 한국지역개발학회 2019년 추계학술대회, 344-359, 서울: 중앙대학교.
Kim, K.S., 2019. "Regulation-Free Special Zones and Regulatory Sandboxes: Key Issues and Development Directions", Paper presented at the 2019 Autumn Conference of the Korean Regional Development Association, 344-359, Seoul: Chung-Ang University.

7. 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.

8. 김민창, 2019. 「우리나라의 경제특구 운영 현황 및 개선방안」, 서울: 국회입법조사처.
Kim, M.C., 2019. *Current Status and Policy Challenges of Special Economic Zones in Korea*, Seoul: National Assembly Research Service.

9. 김용문·김묵한·양지혜·조혜진, 2015. 「지역특구 제도의 운영실태와 활성화 방안(Ⅱ): 규제특례 시스템 개선을 중심으로」, 세종: 지역발전위원회.
Kim, Y.M., Kim, M.H., Yang, J.H., and Cho, H.J., 2015. *An Analysis of the Operation and Revitalization Strategies of Regional Special Zone Programs (II): Focusing on the Improvement of Regulatory Exception Systems*, Sejong: Presidential Committee on Regional Development.

10. 김주섭·이규용·박성재, 2008. 「일자리 지원사업 효율화 방안」, 세종: 한국노동연구원.
Kim, J.S., Lee, K.Y., and Park, S.J., 2008. *Efficiency Improvement Measures for Employment Support Programs*, Sejong: Korea Labor Institute.

11. 김주훈·이재호·이경영, 2007.「지역특구제도 운영성과 및 발전방안 연구」, 서울: 한국개발연구원.
Kim, J.H., Lee, J., and Lee, G., 2007. *A Study on the Performance and Development Strategies of the Regional Special Zone System*, Seoul: Korea Development Institute.

12. 김찬수·오윤섭, 2013.「공공 부문 유사·중복사업 식별·관리 실태와 주요 이슈」, 서울: 감사원 감사연구원.
Kim, C.S. and Oh, Y.S., 2013. *Identification and Management of Similar and Overlapping Programs in the Public Sector*, Seoul: Audit and Inspection Research Institute.

13. 김호·한표환, 2005.「낙후지역개발사업의 조정방안」, 원주:한국지방행정연구원.
Kim, H. and Han, P.H., 2005. *Coordination Measures for Development Projects in Lagging Regions*, Wonju: Korea Research Institute for Local Administration.

14. 민승현·김묵한·양지혜·조혜진, 2017.「서울시 지역특화발전특구 운영실태와 개선방향」, 서울: 서울연구원.
Min, S.H., Kim, M.H., Yang, J.H., and Cho, H.J., 2017. *Operational Status and Improvement Directions of Regional Specialized Development Special Zones in Seoul*, Seoul: The Seoul Institute.

15. 모성은·정영철·류소영·이영숙·이주안, 2023.「지방시대 실현을 위한 특구 제도 개선방안 연구」, 세종: 행정안전부.
Mo, S.E., Jung, Y.C., Ryu, S.Y., Lee, Y.S., and Lee, J.A., 2023. *Policy Improvement Measures for Special Zone Systems to Realize the Era of Local Autonomy*, Sejong: Ministry of the Interior and Safety.

16. 박재곤, 2008. "자유무역지역 정책의 추진 방향",「KIET 산업경제」.
Park, J.G., 2008. "Policy Directions for Free Trade Zones", *KIET Industrial Economic Review*.

17. 박정은, 2022. "유사 특구제도 비교·분석을 통한 효율적 활용방안", 국토연구원.
Park, J.E., 2022. "A Study on the Effective Use of Special Zone System through Comparative Analysis", Korea Research Institute for Human Settlements.

18. 산업연구원, 2013.「외국인투자 유치 경제특구의 내실화 방안 연구」, 세종.
Korea Institute for Industrial Economics and Trade, 2013. *Enhancing the Effectiveness of Special Economic Zones for Foreign Investment Attraction*, Sejong.

19. 서울대학교 행정대학원, 2004.「경제자유구역관리체계의 효율화 방안에 관한 연구」, 세종: 재정경제부.
Graduate School of Public Administration, Seoul National University, 2004. *A Study on Improving the Management System of Free Economic Zones*, Sejong: Ministry of Finance and Economy.

20. 서정섭·김성주·윤태섭, 2018. "국고보조금의 비효율성에 관한 연구 – 부정수급·유사중복을 중심으로 –",「한국지방행정학보」, 15(1): 35-57.
Seo, J.S., Kim, S., and Yoon, T., 2018. "A Study on the Inefficiency of Government Subsidies – Focusing on Compliance Failure, Duplication, and Similarity –", *Korean Local Administration Review*, 15(1): 35-57.

21. 손상락·이시화, 2003. "지방발전을 위한 지역특화발전특구의 발전방안: 한·일 비교를 중심으로",「국토연구」, 38: 1-23.
Son, S.R. and Lee, S.H., 2003. "A Study on the Effective Implementation of the Specia Local Development Zone System", *The Korea Spatial Planning Review*, 38: 1-23.

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

23. 신용석, 2009. "관광특구 제도 및 운영개선 방안",「국토연구」, 63: 181-203.
Shin, Y.S., 2009. "Improvement Plan for Special Tourism Zone Policy and Management", *The Korea Spatial Planning Review*, 63: 181-203.

24. 양금승, 2015.「한국 경제특구의 성과분석 및 투자활성화 과제」, 서울: 한국경제연구원.
Yang, G.S., 2015. *Performance Analysis and Investment Promotion Tasks of Special Economic Zones in Korea*, Seoul: Korea Economic Research Institute.

25. 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 Research*, 11(4): 73-107.

26. 이상미, 2014. "중앙정부와 지방자치단체 중소기업지원사업의 유사·중복성 분석",「GRI연구논총」, 16(2): 123-150.
Lee, S.M., 2014. "An Analysis of Similarity and Duplication between Central and Local Government Programs for Small and Medium Size Enterprises", *GRI Review*, 16(2): 123-150.

27. 이서희·김성주·윤소연·이원도·윤성만·김정숙, 2022.「규제특례지역('기회발전특구' ODZ) 지정 및 운영 방안」, 원주: 한국지방행정연구원.
Lee, S.H., Kim, S.J., Yoon, S.Y., Lee, W.D., Yoon, S.M., and Kim, J.S., 2022. *Designation and Operation Strategies for Regulatory Exception Zones (Opportunity Development Zones)*, Wonju: Korea Research Institute for Local Administration.

28. 이윤석, 2023.「기회발전특구에 대한 정책제언: 미국, 일본, 중국 사례를 중심으로」, 서울: 한국산업기술진흥원.
Lee, Y.S., 2023. *Policy Recommendations for Opportunity Development Zones*, Seoul: Korea Institute for Advancement of Technology.

29. 이미순·곽관훈·김선형·최병재, 2017.「벤처 신집적화 추진방안 연구」, 서울: 중소벤처기업연구원.
Lee, M.S., Kwak, K.H., Kim, S.H., and Choi, B.J., 2017. *A Study on the New Cluster Development by Venture Firms*, Seoul: Korea SMEs & Startups Institute.

30. 인천상공회의소, 2020.「전국 경제특구 및 인천지역 현황 분석」, 인천.
Incheon Chamber of Commerce and Industry, 2020. *Analysis of the Current Status of Special Economic Zones Nationwide and in the Incheon Region*, Incheon.

31. 정형곤·안형도·이홍배·노유연, 2007.「국내 특구 제도의 경제적

효과분석 및 향후 추진방향」, 서울: 대외경제정책연구원.
Jung, H.G., An, H., Lee, H., and No, Y., 2007. *Economic Impact Analysis and Future Directions of Special Zone Systems in Korea*, Seoul: Korea Institute for International Economic Policy.

32. 정형곤·백종훈, 2016.「경제발전경험모듈화사업: 한국의 경제특구 정책과 개도국에 대한 시사점」, 세종: 대외경제정책연구원.
Jung, H.G. and Baek, J.H., 2016. *2016 Modularization of Korea's Development Experience: Special Economic Zones*, Sejong: Korea Institute for International Economic Policy.

33. 최대승·이홍권·김용정·권명화, 2011.「[R&D예산·정책 2011-3호] 중소기업 대상 정부 R&D 사업의 부처간 유사·중복 문제와 해결 방안 모색」, 충청북도: 한국과학기술평가원.
Choi, D.S., Lee, H., Kim, Y., and Kwon, M., 2011. *[R&D Budget and Policy, 2011-3] Inter-Ministerial Overlap Issues in Government R&D Programs for SMEs*, Chungcheongbuk-do: Korea Institute Of Science & Technology Evaluation And Planning (KISTEP).

34. 최해옥·이광호·김학효·이승윤, 2025. "점점 늘어나는 특구, 제기능을 하고 있는가?",「과학기술정책 Brief」, 50: 1-4.
Choi, H.O., Lee, K.H., Kim, H.H., and Lee, S.Y., 2025. "Are the Increasing Number of Special Zones Functioning Properly?", *Science and Technology Policy Brief*, 50: 1-4.

35. 홍승현·김선미, 2014.「유사중복 사업 관리 사례」, 세종: 한국조세재정연구원.
Hong, S.H. and Kim, S.M., 2014. *Cases of Managing Similar and Overlapping Programs*, Sejong: Korea Institute of Public Finance.

36. Howlett, M., 2019. *Designing Public Policies, 2nd ed.*, London: Routledge

37. U.S. Government Accountability Office (GAO), 2014. *Fragmentation, Overlap, and Duplication: An Evaluation and Management Guide, GAO-15-49SP*, Washington, DC.

Date Received 2026-01-28
Reviewed(1st) 2026-03-12
Date Revised 2026-07-26
Reviewed(2nd) 2026-08-14
Date Accepted 2026-08-14
Final Received 2026-08-18

부 록
Appendix

부록 표 1. 경제자유구역·자유무역지역·외국인투자지역 간 중복 지정 현황
Appendix Table 1. Cases of overlapping designation among Free Economic Zone, Free Trade Zone, Foreign Investment Zone

경제자유구역 Free Economic Zone	인천 Incheon	부산·진해 Busan·Jinhae	광양만권 Gwangyang Bay Area	대구·경북 Daegu·Gyeongbuk	황해 Hwanghae	충북 Chungbuk	동해안 East Coast
자유무역지역 Free Trade Zone	인천국제공항 (Incheon International Airport)	부산항 (Busan Port)	율촌 (Yulchon)				
외국인투자지역 Foreign Investment Zone		미음·남문 등 (Mium, Nammun, etc.)					

부록 표 2. 경제자유구역, 자유무역지역, 외국인투자지역 특징 비교
Appendix Table 2. Comparison of Key features among Free Economic Zone, Free Trade Zone, and Foreign Investment Zone

구분 Category		외국인투자지역 (단지형) Foreign Investment Zone (Complex type)	자유무역지역 Free Trade Zone	경제자유구역 Free Economic Zone
목적 Purpose		외국인 투자유치 촉진 Promotion of foreign direct investment	외국인투자유치, 무역진흥, 지역개발 Promotion of foreign investment, trade facilitation, regional development	외국인투자 촉진, 균형발전 도모 Promotion of foreign investment, balanced regional development
조세감면 Tax incentives	지원대상 Target of support	외국인투자기업 Foreign-invested enterprises		
	법인세 소득세 Corporate/ Income tax	'19년 폐지('18.12.24「조세특례제한법」 개정) Abolished in 2019 (revision of the Restriction of Special Taxation Act, Dec. 24, 2018)		
	지방세 Local taxes	15년 이내 조례로 감면(제조업 1천만 달러 ↑, 물류업 5백만 달러 ↑ 등) Tax reductions by local ordinance for up to 15 years		
	관세 Customs duties	▶ 5년간 100% 감면 100% exemption for 5 years	▶ 면제 Exempted	▶ 5년간 100% 감면 100% exemption for 5 years
입지지원 Land and location support		▶ 국가, 지자체 일괄매입 (수도권: 30:70, 지방: 60:40) Joint purchase by central and local governments ▶ 임대료: 부지가액 1% Rent: 1% of land value	▶ 국가, 지자체 일괄매입 Joint purchase by central and local governments ▶ 국유지 저가임대: 부지가액 1% 수준 Discounted lease of state-owned land: approx. 1% of land value	▶ 국공유지: 임대 및 임대료 감면 (~50년, 50~100%) Lease and rent reductions for public land (up to 50 years, 50-100% reduction)
규제특례 Regulatory exception		▶ 의무고용 배제 Exemption from mandatory employment requirements ▶ 수도권 규제완화 Relaxation of capital region regulations		▶ 외국교육, 의료기관 설립 등 Establishment of foreign educational and medical institutions, etc.
		-	〈외투기업 국한 특례〉 ▶ 의무고용 배제 Exemption from mandatory employment requirements ▶ 교통유발부담금 면제 Exemption from traffic impact fees	〈외투기업 국한 특례〉 ▶ 의무고용·유급휴가 배제 Exemption from mandatory employment and paid leave requirements ▶ 개발부담금 등 부담금 감면 Reduction of development charges and other levies ▶ 수도권 규제완화 등 Relaxation of capital region regulations, etc.

출처: 김민창, 2019. 우리나라의 경제특구 운영 현황 및 개선방안, 국회입법조사처, p. 7.
Source: Kim, M.C., 2019. Current Status and Improvement Measures for Economic Special Zones in Korea, Seoul: National Assembly Research Service, p. 7.

부록 표 3. 문화산업단지, 문화산업진흥지구 특징 비교
Appendix Table 3. Comparison of key features between Cultural Industry Complex and Cultural Industry Promotion District

구분 Category		문화산업단지 Cultural Industry Complex	문화산업진흥지구 Cultural Industry Promotion
대상지역 Designated areas		비수도권(청주 2개소, 춘천 1개소 등 총 3개소) Non-capital regions	수도권 포함한 모든 지역 All regions, including the capital region
지원내용 Content of support	세제 Tax and fee exemptions	교통유발부담금, 농지보전부담금 등 부담금 면제 Exemption from traffic impact fees, farmland preservation charges, and other levies	
	재정 및 금융 Fiscal and financial support	국공유재산의 수의계약 대부·사용 또는 매각 가능 Lease, use, or sale of national and public property through private contracts	벤처기업집적시설 혜택 규정 준용, 촉진지구 내 벤처기업 우선지원 등 → 벤처기업집적시설로 간주 Application of benefits equivalent to venture business cluster facilities; preferential support for venture firms within the promotion district (treated as venture business cluster facilities)
	규제특례 Regulatory exceptions	도로점용 허가, 농지전용 허가 등 인허가 의제 Deemed approval of permits and licenses, including road occupation permits and farmland conversion permits	

부록 표 4. 기업도시, 규제자유특구, 경제자유구역 특징 비교
Appendix Table 4. Comparison of key features among Enterprise City, Regulation-Free Special Zone, Free Economic Zone

구분 Category		기업도시(기업혁신파크) Enterprise City	규제자유특구 Regulation-Free Special Zone	경제자유구역 Free Economic Zone
지원내용 Content of support	조세감면 Tax incentives	▶사업시행자: 법인세 감면 (3년 50%, 2년 25%) Project developers: Corporate tax reduction ▶입주기업: 신설·창업기업 법인세 감면 (3년 100%, 2년 50%) Tenant firms: Corporate tax reduction for newly established or start-up firms	-	▶사업시행자, 입주기업: 관세 5년간 100% 면제, 취득세 및 재산세 면제 (지자체 조례에 의해 최장 15년간) Project developers, tenant firms: 100% exemption from customs duties for 5 years, exemption from acquisition tax and property tax
	재정지원 Fiscal and financial support	-	▶R&D, 인프라 조성(기반시설, 장비, 정보화시스템), 책임보험, 사업화 지원 등 소요비용의 일부를 지원 Partial financial support for costs related to: R&D activities, Infrastructure development (basic facilities, equipment, information systems), liability insurance, commercialization support	▶토지·건물 매입, 건축·기자재 구입, 기반시설 설치, 고용보조금 등 현금지원 Cash grants for: Land and building acquisition, construction and purchase of machinery and equipment, infrastructure installation, employment subsidies ▶기반시설 설치 비용 지원(국비 50%, 위원회 의결 시 전액 지원 가능) Support for infrastructure installation costs ▶외국교육·연구기관 설립 준비비, 초기운영비, 건축비 등 지원 Support for the establishment of foreign educational and research institutions
	입지지원 Location and land support	▶사업시행자: 개발면적 50% 이상 소유 시 토지수용권 부여, 주진입도로 설치비 50% 지원, 건폐율·용적률 특례(국계법의 1.5배) Project developers: Expropriation rights granted when owning more than 50% of the development area, 50% subsidy for the construction of main access roads, special provisions for building coverage ratio and floor area ratio ▶입주기업: 국·공유지 임대료 20% 감면 Tenant firms: 20% reduction in rent for national and public land	-	▶조성원가 이하 분양, 전용용지 공급, 수의계약, 임대료 감면, 50년간 장기임대 및 영구시설물 축조허용 Preferential land supply below development cost, provision of exclusive-use land, private contracts and rent reductions, long-term leases (up to 50 years) and permission to construct permanent facilities

다음 페이지에 계속(Continue on next page)

구분 Category		기업도시(기업혁신파크) Enterprise City	규제자유특구 Regulation-Free Special Zone	경제자유구역 Free Economic Zone
지원내용 Content of support	규제특례 Regulatory exceptions	-	▶ 절차 간소화, 기준 완화, 금지·제한 해제 등 203개 메뉴판식 특례 Menu-based regulatory exceptions (203 items), including: Simplification of procedures, relaxation of standards. removal of prohibitions and restrictions ▶ 규제 신속확인, 실증특례, 임시허가 적용 Application of rapid regulatory confirmation, regulatory sandbox and temporary permits	-

출처: 송우경(2020, p.66)의 비교표를 참고하여 세부 내용을 구체화하였음.
Source: Detailed contents were elaborated with reference to the comparison table in Song (2020, p. 66).

부록 표 5. 국가첨단전략산업특화단지, 산학융합지구, 신기술창업집적지역 특징 비교
Appendix Table 5. Comparison of key features among National High-Tech Strategic Industry Specialized Complexes, Industry–Academia Convergence Districts, and New Technology Startup Clusters

구분 Category	국가첨단전략산업특화단지 National High-Tech Strategic Industry Specialized Complex	산학융합지구 Industry–Academia Convergence District	신기술창업집적지역 New Technology Startup Cluster
목적 Purpose	전략산업 및 전략기술 관련 교육·연구·산업 시설이 혁신 생태계를 이루어 투자 및 기술개발 촉진 To foster an innovation ecosystem integrating education, research, and industrial facilities for strategic industries and technologies	지역의 혁신성장과 균형발전 도모 To promote regional innovation and balanced development	외국인투자 촉진, 균형발전 도모 To promote foreign investment and balanced development
대상지역 Designated areas	7개 특화단지 Seven specialized complexes	15개 지구 30개 대학 Fifteen districts involving 30 universities	17개 대학 내 산업시설 Industrial facilities located within 17 universities
세제 Tax incentives	각종 부담금 감면 Reduction or exemption of various charges and fees		집적지역을 개발, 조성 또는 집적 지역 내 건축물, 연구시설 및 시험생산동 건축시 취득세 및 재산세 50% 감면 50% reduction in acquisition and property taxes for developing or constructing buildings, research facilities, or pilot production facilities within cluster areas
재정금융지원 Fiscal and financial support	▶ 설비투자, 연구시설 등 인프라 투자 소요 비용 지원 Financial support for infrastructure investment, including equipment and research facilities ▶ 국유·공유 재산의 사용료 또는 대부료 감면 Reduction or exemption of usage or lease fees for national and public property ▶ 자금 조달을 위한 신용보증 Credit guarantees to facilitate financing	▶ (산학융합기반조성) 3년간 총 60억 수준 국비지원(지방 등 동일비율 매칭) National government funding of KRW 6 billion over three years for industry-academia infrastructure development ▶ (산학융합촉진지원) 위 동일 Same funding conditions as above ▶ (기업밀착형 산학융합촉진지원) 프로젝트 Lab, 산학융합 R&D 등 산학융합형 교육프로그램 운영 지원 Support for industry–academia convergence programs, including project labs and R&D	▶ 개발부담금, 대체산림자원조성비, 농지보전 부담금, 대체초지조성비, 교통유발부담금 면제 및 미술장식 설치의무 면제 Exemption from development charges, substitute forest resource creation charges, farmland preservation charges, substitute grassland creation charges, traffic impact fees, and the mandatory installation of public art

다음 페이지에 계속(Continue on next page)

구분 Category	국가첨단전략산업특화단지 National High-Tech Strategic Industry Specialized Complex	산학융합지구 Industry–Academia Convergence District	신기술창업집적지역 New Technology Startup Cluster
규제특례 Regulatory exceptions	▶특화단지 조성 관련 인·허가 등의 신속한 처리 Expedited processing of permits and approvals related to the development of specialized complexes ▶산업융합촉진법에 따른 규제특례심의, 기업 활력 제고를 위한 특별법에 따른 사업재편계획 심의 받는 경우 우선 심의 Priority review for regulatory exceptions and business restructuring plans under relevant acts ▶민원 신속처리 Expedited handling of civil complaints	▶산학융합지구 내의 교육시설 또는 연구·개발 시설에 도시형 공장 및 관련 업무시설 진입 허용 Permission for urban-type factories and related business facilities to locate within educational or R&D facilities	▶녹지지역 등 일정 지역을 제외한 지역에 집적지역 지정이 가능하고, 집적지역 내 도시형 공장 설치 허용 Designation of cluster areas and allowance of urban-type factories (excluding restricted areas)
인프라구축 Infrastructure development	▶특화단지 조성·운영에 필요한 비용 지원 Financial support for costs necessary for the development and operation of specialized complexes ▶특화단지 조성사업에 대한 예타 특례법 Application of preliminary feasibility study exceptions for specialized complex development projects	▶기업연구관 및 대학캠퍼스관 등 산학융합 거점공간 조성 지원 Support for the establishment of industry–academia convergence hub spaces, such as corporate research buildings and university campus facilities	
기타 Other support measures		▶산학협력: 현장중심의 산학융합형 교육프로그램 도입으로 산업현장에서 "R&D-인력양성-취업"이 선순환되는 체계 구축지원 Industry–academia cooperation: Support for establishing a virtuous cycle linking R&D workforce training and employment through field-oriented industry–academia convergence education programs	▶임대허용: 지원시설 설치·운영자가 건물이나 영구시설물 축조 시 일정 기간 집적지역 일부 임대 허용 Lease permission: Allowance for partial leasing of cluster areas for a certain period when operators of support facilities construct buildings or permanent facilities

부록 표 6. 도심융합특구, 투자선도지구, 도시재생혁신구역 특징 비교

Appendix Table 6. Comparison of key features among Urban Convergence Special Zone, Leading Investment District, and Urban Regeneration Innovation Zone

구분 Category		도심융합특구 Urban Convergence Special Zone	투자선도지구 Leading Investment District	도시재생혁신구역 Urban Regeneration Innovation Zone
목적 Purpose		지방도시 도심에 산업·주거·문화 등 고밀도 복합혁신공간 구축 Development of high-density mixed-use innovation spaces in regional city centers	지역의 성장거점으로 육성, 민간투자 활성화 촉진 Development of regional growth hubs and promotion of private investment	쇠퇴지역 내 도시기능을 집적하여 재생 촉진 Promotion of urban regeneration by concentrating urban functions in declining areas
대상지역 Designated areas		비수도권 대도시 (5개 광역시) 도심 Urban cores of major non-capital metropolitan cities (five metropolitan cities)	비수도권(제주 제외) 성장거점 Regional growth hubs in non-capital areas (excluding Jeju)	① 쇠퇴지역 요건 충족지역 ② 지역거점을 조성할 필요가 있는 지역 등 ① Areas meeting the criteria for declining areas ② Areas requiring the formation of regional hubs
지원내용 Content of support	조세감면 Tax incentives	▶사업시행자, 입주기업: 국세 및 지방세 감면 Project developers and tenant firms: Reduction of national and local taxes	▶사업시행자: 법인세·소득세 5년간 25~50%감면 (3년 50%, 2년 25%) Project developers: Corporate and income tax reductions for five years ▶입주기업: 법인세·소득세 5년간 50~100% 감면 Tenant firms: Corporate and income tax reductions for five years (50-100%) ▶공통:재산세, 취득세 최대 50% 감면 Common: Reduction of property tax and acquisition tax by up to 50%	▶사업시행자, 입주기업: 재산세, 취득세 산업단지 지정 의제로 감면 Project Developers and Tenant Firms: Reduction of property tax and acquisition tax through deemed designation as an industrial complex

다음 페이지에 계속(Continue on next page)

구분 Category		도심융합특구 Urban Convergence Special Zone	투자선도지구 Leading Investment District	도시재생혁신구역 Urban Regeneration Innovation Zone
지원내용 Content of support	재정지원 Fiscal and financial support	▶ 사업시행자: 국공유지 사용료·부담금 감면, 기반시설 설치 지원, 공공지원건축물 설치비·운영비 지원 등 Project developers: Reduction of usage fees for national and public land and various charges, support for infrastructure installation, support for the construction and operation costs of publicly supported buildings ▶ 입주기업: 공동이용시설 사용료 감면 Tenant firms: Reduction of fees for shared-use facilities	▶ 사업시행자: 부담금 감면, 기반시설 설치지원(낙후형 100억, 거점형 50억 이내) Project developers: Reduction of various charges, support for infrastructure installation ▶ 입주기업: 용지매입비 융자·토지 등 임대료 감면, 의료시설·교육시설·주택 등 편의시설 설치비용 Tenant firms: Loans for land acquisition and rent reductions for land and facilities, support for the installation of convenience facilities, such as medical, educational, and residential facilities	▶ 사업시행자: 기반시설 설치지원 (250억 이내), 기금지원 (주택도시기금 20% 한도 내 출자, 50% 내 융자) Project developers: Support for infrastructure installation (up to KRW 25 billion), fund support (equity investment of up to 20% and loans of up to 50% from the Housing and Urban Fund)
	입지지원 Location and land support	▶ 국공유재산 활용 (수의계약으로 매각/대부/ 양여 가능) Utilization of national and public property (sale, lease, or gratuitous transfer through private contracts) ▶ 입지규제최소구역 지정 등 건축특례 적용 Application of building exceptions, such as designation as minimum regulation zones	▶ 국공유재산 활용(임대료 20% 이내 감면) Utilization of national and public property (rent reductions of up to 20%) ▶ 건폐율·용적률 국계법 상 최대한도까지 완화 Relaxation of building coverage ratio and floor area ratio up to the maximum limits under the National Land Planning Act ▶ 특별건축구역 지정 Designation as a special architectural district	▶ 국공유재산 활용 (수의계약, 20년 사용, 영구시설물 축조, 임대·운영 가능) Utilization of national and public property (private contracts, use for up to 20 years, construction of permanent facilities, leasing and operation permitted) ▶ 산단 등 10종 지정 효력 Deemed designation as up to ten types of zones, including industrial complexes ▶ 건축규제완화 Relaxation of building regulations ▶ 입지규제최소구역 지정 Designation as minimum regulation zones
	규제특례 Regulatory exceptions	▶ 총 36종 인허가 의제 Deemed approval of 36 types of permits and licenses ▶ 임시허가·실증특례 적용 Application of temporary permits and demonstration-based regulatory exemptions	▶ 인허가 의제 Deemed approval of permits and licenses ▶ 주택공급 특례 Special provisions for housing supply ▶ 학교·교육과정,의료시설,체육시설 설치 특례 Special provisions for the establishment of schools and curricula, medical facilities, and sports facilities ▶ 광역교통개선대책 특례 Special provisions for metropolitan transportation improvement measures ▶ 원형지 공급 특례 등 Special provisions for raw land supply, etc.	▶ 총 35종 인허가 의제 Deemed approval of 35 types of permits and licenses ▶ 주택공급 특례, 이주민 특별조치 Special provisions for housing supply and special measures for residents' relocation
지원대상 Target of support		사업시행자, 입주기업 Project developers and tenant firms	입주기업 Tenant firms	사업시행자, 입주기업 Project developers and tenant firms

출처: 박정은(2022, pp.88-89)의 비교표를 일부 발췌하여 재구성하였음.
Source: Partially excerpted and reorganized from the comparison table in Park (2022, pp. 88-89).

부록 표 7. 첨단과학기술단지, 첨단투자지구 특징 비교

Appendix Table 7. Comparison of key features between Advanced Science and Technology Complex and High-Tech Investment Zone

구분 Category	첨단과학기술단지 Advanced Science and Technology Complex	첨단투자지구 High-Tech Investment Zone
목적 Purpose	▶첨단주력산업의 육성과 관련 기술의 연구 촉진 및 전문인력 양성 Promotion of advanced core industries through the encouragement of research on related technologies and the training of professional personnel	▶첨단기술 및 첨단제품의 연구·생산을 목적으로 하거나 신성장동력사업 기술을 수반하는 사업을 영위하기 위한 목적의 투자 촉진 Promotion of investment for projects aimed at research and production of advanced technologies and products, or projects involving new growth engine technologies
지정요건 및 유형 Designation criteria and types	▶「해안내륙발전법」에서 정의하는 개발구역 Development zones as defined under the Act on Coastal and Inland Area Development	▶(단지형) 기존 계획입지 내 일부 지정 Complex type: Partial designation within existing planned industrial sites ▶(개별형) 타당성 심의를 거쳐 희망지역에 지정 Individual type: Designation in requested areas subject to feasibility review
대상지역 Designated areas	제주특별자치도 Jeju Special Self-Governing Province	충남(3) 아산, 천안 Chungnam (3): Asan, Cheonan 전북(3) 김제, 완주 Jeonbuk (3): Gimje, Wanju 부산(1) 강서 Busan (1): Gangseo 울산(1) 울산·미포 Ulsan (1): Ulsan–Mipo 경기(1) 광명 Gyeonggi (1): Gwangmyeong
세제 Tax incentives	▶법인·소득·관세·취득·등록·재산세 등 감면 Reductions or exemptions of corporate tax, income tax, customs duties, acquisition tax, registration tax, and property tax ▶개발부담금·농지보전부담금·대체초지조성비,공유수면 점·사용료, 하천 점·사용료, 개발부담금, 농지보전부담금 감면 Reductions or exemptions of development charges, farmland preservation charges, substitute grassland creation charges, public water surface occupation and usage fees, and river occupation and usage fees	▶국세(법인세·소득세), 지방세(취득세·재산세) 감면 건의 中 Proposed reductions of national taxes (corporate and income taxes) and local taxes (acquisition and property taxes) (under review / under consideration)
재정금융 지원 Fiscal and financial support	▶입주기업 요청 시 용지매입비 융자, 토지 등의 임대료 감면 Loans for land acquisition and rent reductions for land and facilities upon request by tenant firms	▶대체산림조성비, 농업진흥지역 外 용지부담금, 대체초지조성비 50% 감면 50% reduction of substitute forest creation charges, land charges outside agricultural promotion zones, and substitute grassland creation charges
기타 Other support measures	▶(인프라 구축) 도로·상하수도·환경기초시설 등 개발사업 관련 공공시설투자 지원기능 Infrastructure Development: Public investment support for development-related infrastructure, including roads, water supply and sewage systems, and environmental basic facilities ▶(첨단과학기술단지 지정 및 조성) 해안내륙발전법에서 따로 정한 경우를 제외하고는 산업입지 및 개발에 관한 법률, 산업단지 인·허가 절차 간소화 Designation and Development Procedures: Application of simplified industrial site development and approval procedures under the Industrial Sites and Development Act, except where otherwise specified under the Act on Coastal and Inland Area Development	▶(보조금)지방투자촉진 설비보조금 산정 비율 2% 가산 Subsidies: Additional 2 percentage points are applied to the calculation rate of facility subsidies under the Local Investment Promotion Subsidy Program ▶(사용료)국·공유재산 토지가액의 1% 임대 Land use fees: Lease of national and public land at 1% of land value

부록 표 8. 지역특화발전특구의 규제특례
Appendix Table 8. Regulatory exceptions applied under regional specialized development special zones

구분 Category	적용 특례 Regulatory exceptions	구분 Category	적용 특례 Regulatory exceptions
일반(62개) General (62 items)	옥외광고물 표시·설치 Display and installation of outdoor advertisements	토지이용(54개) Land use (54 items)	농지의 전용허가 또는 협의 Approval or consultation for farmland conversion
	도로통행 제한 Restrictions on road traffic		용도지역·지구의 지정 또는 변경 Designation or modification of land-use zones and districts
	농지의 위탁경영 / 임대·사용 Entrusted management, leasing, or use of farmland		농업진흥지역 해제 Release of agricultural promotion zones
	특허출원에 대한 우선심사 Priority examination of patent applications		도시계획시설의 결정 Determination of urban planning facilities
	도로점용 허용 Permission for road occupation		지구계획구역의 지정 또는 변경 Designation or modification of district planning areas
	외국인 체류기간 상한 연장 Extension of the maximum period of stay for foreign nationals	이양(13개) Delegated authority (13 items)	식품 표시기준 완화 Relaxation of food labeling standards
	외국인 교원 및 강사 임용 Appointment of foreign teachers and instructors		체육시설업 사업계획 승인 완화 Relaxation of approval requirements for business plans of sports facility businesses

부록 표 9. 지역특화발전특구 지정 현황(selected cases)
Appendix Table 9. Examples of region-specific naming practices of regional specialized development special zones

시도 (Si/Do)	시군구 (Si/Gun/Gu)	특구 명칭 Name of special zone	지정년도 Year of designation
서울 Seoul	동대문구 Dongdaemun-gu	서울 약령시한방산업특구 Seoul Yakryeongsi Oriental Medicine Industry Special Zone	2005
	노원구 Nowon-gu	노원 미래인재양성 교육특구 Nowon Future Talent Development Education Special Zone	2007
	은평구 Eunpyeong-gu	은평 북한산 韓문화체험특구 Eunpyeong Bukhansan Korean Cultural Experience Special Zone	2015
	성동구 Seongdong-gu	성동 융·복합혁신교육특구 Seongdong Convergence and Innovation Education Special Zone	2015
	강서구 Gangseo-gu	서울 강서미라클-메디특구 Seoul Gangseo Miracle-Medi Special Zone	2015
	중랑구 Jungnang-gu	중랑 역사문화교육특구 Jungnang History and Culture Education Special Zone	2016
	도봉구 Dobong-gu	도봉 문화예술혁신교육특구 Dobong Culture and Arts Innovation Education Special Zone	2017
	영등포구 Yeongdeungpo-gu	영등포 스마트메디컬특구 Yeongdeungpo Smart Medical Special Zone	2017
	동작구 Dongjak-gu	동작 직업교육특구 Dongjak Vocational Education Special Zone	2019
	용산구 Yongsan-gu	용산 역사문화르네상스 특구 Yongsan History and Culture Renaissance Special Zone	2021
부산 Busan	해운대구 Haeundae-gu	해운대 컨벤션·영상·해양레저특구 Haeundae Convention, Film, and Marine Leisure Special Zone	2005
	기장군 Gijang-gun	기장 미역·다시마특구 Gijang Seaweed and Kelp Special Zone	2007
	남구 Nam-gu	부산 남구 UN평화문화특구 Busan Nam-gu UN Peace and Culture Special Zone	2010
	동래구 Dongnae-gu	동래 문화교육특구 Dongnae Culture and Education Special Zone	2015
	부산진구 Busanjin-gu	서면 신발산업 성장거점특구 Seomyeon Footwear Industry Growth Hub Special Zone	2021
	서구 Seo-gu	서구 글로벌 하이 메디허브 특구 Seo-gu Global High Medical Hub Special Zone	2022

출처: 중소벤처기업부 지역특화발전특구 제도 개요 자료에서 일부(서울, 부산) 발췌 (https://www.mss.go.kr/cmm/fms/FileDown.do?atchFileId=FILE_000000001002522&fileSn=22)
Source: Partially excerpted (Seoul and Busan) from the Ministry of SMEs and Startups' overview of the Regional Specialized Development Special Zone system

부록 표 10. 지역특화발전특구와 기존 및 신규 특구 비교

Appendix Table 10. Comparison of overlapping and similar cases between regional specialized development special zones and other special zone programs

구분 Category		지역특화발전특구 Regional specialized development special zone	기존 및 신규 특구 Existing and newly introduced special zone programs
말 산업 Horse industry	사업명 Project name	장수군 말레저문화특구 Jangsu Horse Leisure and Culture Special Zone	말산업특구(2011년 도입) Horse Industry Special Zone (introduced in 2011)
	근거법 Legal basis	「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」 「Special Act on Regulatory Special Zones and Regional Specialized Development Special Zones」	「말산업육성법」 「Horse Industry Promotion Act」
	지정지역 Designated area	전북 장수군 Jangsu-gun, Jeonbuk	제주, 경북(구미, 영천, 상주, 군위, 의성), 경기(이천, 화성, 용인), 전북(장수, 익산, 김제, 완주, 진안) Jeju; Gyeongbuk (Gumi, Yeongcheon, Sangju, Gunwi, Uiseong); Gyeonggi (Icheon, Hwaseong, Yongin); Jeonbuk (Jangsu, Iksan, Gimje, Wanju, Jinan)
	지정년도 Year of designation	2011	2018
종자 기술 Seed technology industry	사업명 Project name	김제시 종자생명산업특구 Gimje Seed Bio-Industry Special Zone	민간육종연구단지(2011년 도입) Private Seed Breeding Research Complex (introduced in 2011)
	근거법 Legal basis	「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」 「Special Act on Regulatory Special Zones and Regional Specialized Development Special Zones」	「종자산업법」 「Seed Industry Act」
	지정지역 Designated area	전북 김제시 Gimje-si, Jeonbuk	전북 김제시 Gimje-si, Jeonbuk
	지정년도 Year of designation	2016	-
화훼 산업 Floriculture industry	사업명 Project name	고양시 화훼산업특구 Goyang Floriculture Industry Special Zone	화훼산업진흥지역 Floriculture Industry Promotion Area
	근거법 Legal basis	「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」 「Special Act on Regulatory Special Zones and Regional Specialized Development Special Zones」	「화훼산업 발전 및 화훼문화 진흥에 관한 법률」 「Act on the Promotion of the Floriculture Industry and Floriculture Culture」
	지정지역 Designated area	경기 고양시 Goyang-si, Gyeonggi	Not designated
	지정년도 Year of designation	2006	Not designated