

# 지역수요에 기반한 지역특화발전특구 제도 고도화 방안 연구

연구책임 김 권 식

수시연구 25-02

A Study on the Advancement of the Regional  
Special Development Zone System  
Based on Regional Demand



# 지역수요에 기반한 지역특화발전특구 제도 고도화 방안 연구

연구책임 김 권 식

수시연구 25-02

A Study on the Advancement of the Regional  
Special Development Zone System  
Based on Regional Demand

---

발행일 2025년 6월 30일

발행인 조주현

발행처 **KOSI** 중소벤처기업연구원

(07074) 서울특별시 동작구 신대방1가길 77 (신대방동, 중소벤처기업연구원)

전화 : 02-707-9800, 팩스 : 02-707-9892

홈페이지 : <http://www.kosi.re.kr>

출판등록 제2016-000030호

I S B N 978-89-6179-558-6 (13300)

편집·인쇄 (주)행복드림여성장애인기업 (032) 674-7335

---

〈비매품〉

수시연구 25-02

## 지역수요에 기반한 지역특화발전특구 제도 고도화 방안 연구

A Study on the Advancement of the Regional Special Development Zone  
System Based on Regional Demand

참여연구진

김권식 연구책임

---



2004년에 도입된 지역특화발전특구제도는 우리나라 지역특구제도의 효시로서 지역 차원의 산업발전과 지역경제 활성화의 정책수단으로서 기여해 왔습니다. 하지만, 규제특례를 통한 지역자율성장 노력 견인과 지역 차원의 테스트베드 구축 등 애초의 정책목표를 달성하는 데에 미흡한 점이 있어 제도개선의 필요성이 오랫동안 제기되어 왔습니다. 이후 오랜 시간이 흐르는 동안 거시적·미시적 경제상황이 급변하였고 우리나라의 사회경제적 구조도 변화하여 지역 차원의 새로운 정책수요가 비등하게 되었지만, 지역특구 제도는 그동안 뚜렷한 변화와 발전을 이루어내지 못하고 다소 관성적으로 운영되어 온 것이 사실입니다.

현재 우리나라는 수도권-지방 양극화, 지역소멸, 고령화 저성장 등 새로운 미래의 도전에 직면해 있습니다. 바로 지금이야말로 지역 차원에서 새로운 성장의 물꼬를 터주기 위한 정책적 노력의 일환으로서 지역특화발전특구 제도를 새롭게 고도화해야 할 시점이 되었다고 할 수 있습니다. 이에 본 연구를 통하여 지역특화발전특구 제도의 세 가지 쟁점인 재정지원사업 신설, 규제특례 고도화, 특구 성과관리체계 개선 등에 대하여 현황 검토와 더불어 개선방안을 모색하고자 하였습니다. 본 연구를 통하여 새롭게 지역산업생태계의 활성화와 지역경제 성장을 이루어낼 수 있는 적실성 있는 정책방안이 제안됨으로써 현안 해결과 미래 국가 발전에 이바지할 수 있기를 기대합니다.

2025년 6월

중소벤처기업연구원

원장 **조 주 현**



[수시연구 25-02]

지역수요에 기반한 지역특화발전특구 제도 고도화 방안 연구

---

# 요약

KOSI

## 01 서론

- 수도권과 지방 간의 격차 심화와 지역소멸이라는 위기 상황을 극복하기 위해서는 지역경제와 지역 산업생태계의 활성화가 무엇보다 중요하며, 이를 해결하기 위한 정부의 노력이 절실히 요구되고 있는 시점임
  - 특별히 지방 소멸 위기가 가속화되고 있는 상황에서 지역 고유의 특성과 강점을 활용한 차별화된 발전전략 수립이 필요함
- 한정된 정부 재원으로 최대한의 정책 효과를 달성하기 위해서는 기존 제도의 문제점을 정확히 진단하고 이를 개선할 수 있는 실질적인 방안을 모색해야 함
  - 특히 경제적 불확실성이 증대되고 있는 현시점에서 지역경제의 자생력 강화를 위한 제도적 기반 구축은 더욱 시급한 과제로 대두되고 있음
- 본 연구는 제도의 실효성을 객관적으로 평가하고, 향후 정책 방향 설정을 위한 실증적 근거를 제시하고자 함
  - 이를 위해 그간 지역특화발전특구 제도의 추진 성과를 체계적으로 분석하고, 제도 운영 과정상 한계점과 개선사항을 종합적으로 도출하며, 정책 대상자인 지방자치단체, 중소기업, 소상공인 등의 실질적 수요와 현장의 목소리에 기반한 제도 고도화 방안을 제언하는 것을 목적으로 함
  - 또한 정책 수혜자의 관점에서 제도의 접근성, 활용도, 만족도 등을 종합적으로 검토하여 보다 실효성 있고 현장 친화적인 제도 개선 방향을 제시함으로써 지역특화발전특구 제도가 지역경제 발전의 실질적 동력으로 작용할 수 있도록 하는 것이 본 연구의 궁극적 목표임
- 기존 연구들은 지역특구 제도의 성과와 제도적 한계 및 개선방안을 제안하고 있으나, 이를 실현하기 위한 보다 구체적인 제도개선안 및 법령개정안을 제시하는 데 있어 부족한 부분이 있음
  - 본 연구는 기존 연구에서 한 걸음 더 나아가 기존에 제기된 쟁점들을 보다 현실적으로 실현할 수 있는 구체적 방안을 정책화하고 제도화하여 지역특구 운영을 위한 행정체계 및 사업내용을 즉각 실현할 수 있는 제도 개선안을 세부적으로 제시하고자 함
    - 이를 통해 연구 결과가 단순한 학술적 제언에 그치지 않고 실제 정책 개선과 제도 혁신으로 이어질 수 있는 실용적이고 구체적인 로드맵을 제공하고자 함
- 본 연구는 제도혁신의 전략 및 방법 모색에 중점을 두었으며, 지역특화발전특구 제도의 체계, 내용 및 운영현황 관련 자료를 토대로 문제점 및 개선방안을 분석하는 것을 핵심 내용으로 함
  - 첫째, 기초지방자치단체의 열악한 정책 인프라(조직, 인력, 예산 등)를 보완하기 위한 중앙부처 차원의 재정지원방안을 도출

- 둘째, 근래 산업발전 동향을 반영한 민간 중심의 신산업 및 시장친화적 규제특례 발굴과 실제 법령 개정을 위한 정책적 제언을 제시
- 셋째, 특구별 특성을 반영한 구체적 성과지표를 설계하고, 이를 활용한 장기 운영 특구에 대한 운영·관리체계 구축 및 재구조화 방안을 제시
- 이를 위해 기존에 논의되거나 제안된 제도개선과제를 발굴하여 현황 및 특성에 대한 문헌연구, 내용분석, 통계분석 등 정량적·정성적 조사분석을 수행하였고, 특구와 관련된 담당자, 이해관계자 및 전문가 등을 대상으로 한 심층 인터뷰를 실시하여 제도 운영의 실제적 현황과 개선 요구사항을 파악
  - 개선과제 대상 법령에 대한 법리적·정책적 검토를 통해 규제 및 제도개선과제에 대한 이론적·실증적 토대를 구축하였음

## 02 지역특화발전특구 제도의 운영현황

- 2025년 1월 기준 전체 기초지방자치단체 229개 중 60%에 해당하는 138개 지자체가 지역특화발전특구를 운영하고 있으며, 특구별 평균 5.4건씩 총 946건의 규제특례를 활용하고 있어 규제특례가 실제로 어느 정도 활용되고 있는 것으로 파악됨
  - 제도 운영 과정에서 지속적인 특구 구조조정과 최적화가 이루어져 왔으며, 일부 기초지방자치단체에서는 복수의 특구를 운영하면서 지역의 특화산업 발전을 도모하고 있음
- 지역특화발전특구는 각종 규제완화를 통해 지역의 자립적 성장 기반 구축을 지원함으로써 국가균형 발전을 위한 핵심 제도로 자리매김하고 있음
  - 경제적 효과 측면에서 살펴보면, 최근 5년간 평균치(2019~2023년)를 기준으로 특구 소재 기업은 총 8,100개에 달하며, 이들 기업은 8만 2천 명의 고용창출과 17조 1천억 원의 매출을 발생시킴
  - 또한 특화특구는 적용된 규제특례에 문제점이 없는 경우 해당 규제를 개선하여 규제 존치 필요성을 검증하는 테스트베드 역할도 수행하고 있음
- 그러나 2004년 도입 이래 큰 제도 개편 없이 운영되고 있는 상황에서, 기회발전특구, 연구개발특구, 도시융합특구 등 다양한 신규 특구가 등장하고 있어 시대 변화에 맞는 경쟁력 확보가 필요한 상황
  - 특화특구가 지속 가능한 지역발전의 정책수단으로 기능할 수 있도록 현행 제도의 성과와 한계점을 체계적으로 검토하여 제도 개편을 추진할 필요가 있음

### 03 지역특화발전특구 제도와 관련된 주요 쟁점 분석

- 재정적 측면에서, 특화특구는 다른 특구제도와 달리 규제특례 활용 외에는 재정이나 세제 지원이 전무하며, 정부 공모사업 등과의 인센티브 연계도 매우 미미한 실정임
  - 특히 사업관리예산의 부재는 심각한 문제로 지적되는데, 지역특구법 제24조 등에 따르면 매년 특화특구에 대한 운영성과평가를 실시하고 이를 특화특구위원회에 보고하도록 규정되어 있으나, 이와 관련된 예산이 전혀 편성되지 않고 있음
    - 나아가 특구 간 교류협력을 위한 성과교류회 개최, 제도 홍보 등에 필요한 예산도 2024년부터 전액 삭감되어 정책의 효과성이 크게 저하되고 있는 상황
- 규제특례 활용·발굴 측면에서, 특화특구는 양적으로 6개에서 181개로 크게 성장했음에도 불구하고 규제특례 활용 및 신규 특례 발굴 실적은 매우 저조한 상황
  - 2023년 말까지 129개 특례 중 76개(58.9%) 특례만이 활용되었고, 나머지 53개는 미활용 상태로 확인되었으며, 활용 중인 특례마저 지역경제 파급효과가 크지 않은 일부 특례 활용에 집중되고 있음
  - 메뉴판식 규제특례는 신산업 관련 메뉴 변경이 필요하나 법률개정이 쉽지 않은 등 종합적인 사정으로 제대로 반영되기 어려운 실정이며, 규제자유특구 내 메뉴판식 규제특례 지정 사례가 사실상 부존재하다는 점이 가장 심각
- 운영·관리체계 측면에서, 그간 특구의 양적 팽창에도 불구하고 특구 관리체계의 미흡 등으로 인해 성과창출에 한계가 있으며, 사후관리 등 제도 관리체계의 질적 개선은 다소 부진한 상황임
  - 부진 특구 지정해제 요건을 강화하는 등의 제도 마련에도 불구하고 실제로는 직권으로 특구를 지정해제한 사례가 전무하며, 특구 고령화 경향도 지속되고 있음

### 04 지역수요 기반의 지역특화발전특구 제도 고도화 방안

- 지역특화발전특구 활성화를 위한 재정지원 방안으로서, 지역균형발전과 지역특화산업 진흥을 통한 지역경제 활성화에 실질적으로 기여하기 위하여 제도 고도화의 첫 단추로서 예산사업 신설을 통한 재정적 기초 마련이 절실히 필요
  - 이에 따라 법정 사항인 특구성과평가의 실질적 의미를 되찾는 논리적 근거, 실질적인 지원수단을 보완하여 정책목표의 효과적 달성을 도모하는 이론적 근거, 다양한 지원수단을 구비하고 있는

타 특구 사례를 참조하여 제도의 고도화를 이루는 실제적 근거에 기반하여 예산사업 신설을 제안

- 예산사업 신설을 위해서는 법적 근거 마련과 재원 및 지원방식의 구체화가 필요
  - 「지역특구법」 제97조에는 구체적인 재원 마련 및 지원 방식이 명시되어 있지 않아 재정 지원의 재원과 방식에 구체화가 필요

□ 규제특례 재설계 및 혁신 방안으로서, 기존 규제특례의 체계적 정비 및 신규 규제특례 발굴, 규제특례 활용 범위의 확대, 특례 발굴방식 개선 등을 고려할 수 있음

- 신규 규제특례의 체계적 발굴을 위해 지역 환경 및 빠른 산업구조 변화를 반영하고, 특구에 민간투자가 유입되도록 실효성 있는 지역차원 규제특례를 발굴·제안할 수 있음
  - 구체적으로는 지역 차원의 신산업 규제특례 발굴과 규제특례의 관계부처 등의 가능성 제고 등을 위해 ‘규제특례 발굴지원단’을 운영할 수 있으며, 행정안전부의 「지방규제혁신 추진사업」과 유사한 사례로 볼 수 있음
- 규제특례 활용 범위의 확대를 위해 규제자유특구 규제특례 중 지역특화발전특구 사업 추진에 필요한 규제특례를 활용할 수 있도록 추진할 수 있음
- 규제특례 발굴방식의 현대화를 위해 규제자유특구 누리집(rfz.go.kr)에 ‘특화특구 특례 발굴 제안’ 기능을 추가하여 규제특례 상시 발굴을 온라인으로 진행할 수 있음
  - 또한 국무조정실, 중소기업음부즈만 등 규제개혁 기관과의 협업을 통해 ‘규제특례발굴 추진단(가칭)’을 구성·운영하여 특례 발굴에 주력하는 오프라인 방식도 병행할 것을 고려
- 메뉴판식 규제특례의 노후화로 인해 불가피하게 시의적절하게 사용할 수 있는 규제특례가 부족하며 실질적으로 활용가치를 가진 규제특례를 찾아보기 어려우므로 노후화, 비차별성 문제 개선 및 신산업 분야 특례 추가 필요
  - 현행 ‘메뉴판식 규제특례’는 지역경제 활성화 차원에서 2015년 당시 부처에서 주관·진행 하였던 규제프리존법에서 비롯되었음
  - 신기술 분야 연구개발 특례로서 신기술 분야에 정부 연구개발과제의 선정 내지 평가 사항에서의 특례가 필요

□ 운영·관리체계 효율화 방안으로서, 성과평가 체계 전면 개편, 특구 졸업제 도입 검토, 장기지속 특구 출구전략 마련, 특구 지정해제 요건 강화, 신산업 특구 지정 활성화 및 전담기관 지정 등을 고려할 수 있음

- 특구 유형별 특성을 반영하고 고도화 이후의 효과 측정까지 가능하도록 성과평가 체계를 전면 개편할 필요가 있으며, 특구별 유형 및 특성에 차별화된 평가지표로 변경
- 특구의 무한 연장을 방지하고 효율적인 운영을 위해 특구 최대 존속기간을 설정하고 기간 만료 시 특구지정을 해제하는 ‘졸업제’ 도입을 검토

- 지정 이후 15년 이상 경과한 장기지속 특구에 대한 체계적인 출구전략을 마련함으로써 지자체가 사업 활성화 노력이나 성과 없이 특구만 존속시키려 하는 사례를 방지
- 우수특구의 성과 및 규제특례 활용 성공사례 등을 정부와 지자체가 운영하는 온라인 플랫폼을 통해 적극 홍보가 필요

## 05 결론

- 본 연구는 정책 대상자인 지자체, 중소기업, 소상공인 등의 수요에 기반한 제도 고도화 방안을 제안
  - 특히 지역특화특구의 주요 운영주체인 기초지자체의 열악한 정책 인프라인 조직, 인력, 예산 등을 보완하기 위한 중앙부처 차원의 지원방안을 재정 및 제도개선 측면에서 도출
  - 또한 근래 산업발전 동향을 반영한 민간 중심의 신산업 분야와 시장친화적 규제특례 발굴 및 실제 법령 개정을 위한 정책적 제언을 제시
  - 지역특화특구 제도의 효율적 운영을 위한 장기 운영 특구의 구조조정 방안, 특구별 특성을 반영한 구체적 성과지표 설계 및 적용방안 등을 제시
- 본 연구결과는 기존 노후화된 메뉴판식 규제특례 재설계와 함께 관리체계 개편 및 특구 활성화 예산 지원을 통해 ‘新动能 확보’를 통한 특구 활력을 제고할 필요성을 제기
  - 기초지자체의 열악한 정책 인프라인 조직, 인력, 예산 등을 보완하기 위한 중앙부처 차원의 재정지원방안 도출이 필요
    - 재정지원, 기술·사업성 평가를 통한 자금지원, 조세감면 등 정부의 실질적 지원 확대 및 효과적인 재정지원을 위해 다른 재정사업들과의 연계성 강화 필요
  - 민간 중심의 신산업과 시장친화적 규제특례 발굴 및 실제 법령 개정을 위한 정책적 제언이 필요
    - 이를 위해 신산업 규제특례 사항 발굴 및 제안 시 규제샌드박스 특례를 최대한 참고해야 하고, 규제특례 조문 신설이 어려운 만큼 규제개선 기능을 시행함으로써 지역 활성화를 위한 규제개선 및 규제특례 테스트베드 기능으로 고도화할 필요가 있음
  - 특구별 특성을 반영한 구체적 성과지표를 설계하고 이를 활용한 장기 운영 특구의 운영·관리체계 구축 및 재구조화 방안이 필요함
    - 특구 심사 및 지정 요건 강화를 통해 내실 있는 제도로의 고도화 및 제도개선으로 특구제도 정비 요청 압력에 적극적으로 대처해야 함
    - 재정사업 신설 및 교육 컨설팅 지원 등 정책수단 보완과 함께 특구 성과 평가를 위한 적절한 지표 설정이 필요

# 목차

## 제1장 서론

- 1. 연구의 필요성 및 목적 ..... 2
- 2. 선행연구 현황 및 본 연구와의 차별성 ..... 3
- 3. 연구의 범위, 내용 및 방법 ..... 5
- 4. 연구의 기대효과 ..... 7

## 제2장 지역특화발전특구 제도의 운영현황

- 1. 지역특화발전특구 제도 개요 ..... 10
- 2. 지역특화발전특구 제도의 운영현황 ..... 12

## 제3장 지역특화발전특구 제도와 관련된 주요 쟁점 분석

- 1. 재정지원 측면 ..... 18
- 2. 규제특례 활용·발굴 측면 ..... 19
- 3. 운영·관리체계 측면 ..... 22

## 제4장 지역수요 기반의 지역특화발전특구 제도 고도화 방안

- 1. 특구 활성화를 위한 재정지원 방안 ..... 26
- 2. 규제특례 재설계 및 혁신 방안 ..... 32
- 3. 운영·관리체계 효율화 방안 ..... 36

## 제5장 결 론

- 1. 연구의 요약 ..... 44
- 2. 정책적 시사점 ..... 44
- 3. 본 연구의 한계 및 후속연구의 필요성 ..... 45

- 참고문헌 ..... 47

# 표목차

〈표 1-1〉 선행연구 현황 및 본 연구와의 차별성 .....	4
〈표 2-1〉 지역별 특구 현황 .....	12
〈표 2-2〉 주요 규제특례 현황 .....	13
〈표 2-3〉 특구 유형별 분류 .....	13
〈표 4-1〉 중소벤처기업부 내의 관련 사업 현황 .....	27
〈표 4-2〉 주요 특구 현황 .....	29
〈표 4-3〉 일본의 주요 3대 특구 .....	30
〈표 4-4〉 특화특구 재정지원 근거조문 신설 개정안 신규조문 대비표 .....	31
〈표 4-5〉 지역수요에 기반한 성과평가 지표의 주요 구성요소 .....	42

# 그림목차

[그림 2-1] 지역특구 지정절차(중기부 보도자료. '24.11.29, p.9) .....	11
[그림 2-2] 지역특구 기업 수, 고용현황 및 기업매출현황 .....	14
[그림 3-1] 지역특화발전특구 특례 발굴 수 추이 .....	19
[그림 4-1] 장기지속 특구 현황 .....	37



# 제1장

---

## 서론

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 선행연구 현황 및 본 연구와의 차별성
3. 연구의 범위, 내용 및 방법
4. 연구의 기대효과

## 01 연구의 필요성 및 목적

### 1) 연구의 필요성

현재 우리나라는 지역소멸과 수도권-지방 간 격차 심화 그리고 경기침체와 경제적 불확실성 가중 등 국내외적으로 심각한 사회경제적 도전에 직면하고 있다. 이러한 위기 상황 극복을 위해서는 지역 산업생태계의 활성화를 통한 지역경제 회복이 무엇보다 중요하며, 이를 위해 정부의 정책적·제도적 노력이 절실히 필요한 상황이다. 이를 위해서는 지역 고유의 특성과 강점을 최대한 활용하여 차별화된 지역 맞춤형 발전전략을 수립함과 동시에 지역경제의 자생력 강화를 뒷받침하기 위한 제도적 기반을 구축해야 한다.

이러한 맥락에서 지역균형발전을 달성하기 위한 중요한 제도로서 지역특화발전특구 제도의 성과와 문제점을 진단하고 개선할 수 있는 방안을 모색하는 것은 중요한 의의를 지닌다. 현행 제도가 지역의 실질적 발전을 견인할 수 있으려면 단편적인 개선을 넘어 시스템 차원에서 전면적인 제도 혁신이 필요하다. 본 연구에서는 지역특화발전특구의 제도적 성과를 제고하는 방안을 모색하기 위하여 국내외 유사 제도의 사례에 대한 면밀한 검토를 수행하였고, 이에 따라 예산 지원체계 개선, 규제특례 등 규제혁신 방안, 성과체계 개선 등 제도 고도화 방안을 포괄적으로 제시하고자 하였다.

### 2) 연구의 목적

본 연구는 그간 지역특화발전특구 제도의 추진 성과를 체계적으로 분석하고, 제도 운영 과정에서 나타난 한계점과 개선사항을 종합적으로 도출하는 것을 첫 번째 목적으로 한다. 이를 통해 제도의 실효성을 객관적으로 평가하고, 향후 정책 방향 설정을 위한 실증적 근거를 제시하고자 한다.

본 연구의 두 번째 목적은 정책 대상자인 지방자치단체, 중소기업, 소상공인 등의 실질적 수요와 현장의 목소리에 기반한 제도 고도화 방안을 제언하는 것이다. 정책 수혜자의 관점에

서 제도의 접근성, 활용도, 만족도 등을 종합적으로 검토하여 보다 실효성 있고 현장 친화적인 제도 개선 방향을 제시함으로써 지역특화발전특구 제도가 지역경제 발전의 실질적 동력으로 작용할 수 있도록 하는 것이 본 연구의 궁극적 목표이다.

## 02 선행연구 현황 및 본 연구와의 차별성

아래의 <표 1-1>에 제시된 바와 같이 선행연구들에 의하면 기존의 지역특화발전특구 제도에 지역의 실제 수요가 충분히 반영되기 어려운 이유로 중앙집권적 구조, 획일적 기준, 지방의 역량 한계, 이해관계자 참여 부족, 지역 간 협력 미흡 등이 복합적으로 작용하고 있다고 볼 수 있다((사)한국기업평가원, 2012; 지역발전위원회, 2015; 홍운선, 2015; 김수은 외, 2016; 홍운선, 2016; 민승현 외, 2017).

첫째, 중앙정부 주도의 하향식 제도 운영을 들 수 있다. 오랫동안 중앙정부가 정책과 예산, 제도 설계 등에 있어서 주도권을 행사하고 있어 각 지역의 특수성과 실제 수요가 정책에 충분히 반영되지 못하고 있으며, 수도권 일극화와 지역 간 격차, 지방 소멸을 심화시키는 주요 원인이 되고 있다.

둘째, 획일적이고 일률적인 정책·평가 기준도 문제점으로 지적된다. 지역별로 산업구조, 인구, 경제여건 등이 다름에도 불구하고, 동일한 기준과 지표가 적용되어 지역의 다양성과 고유한 발전전략을 실현하는 데에 장애가 될 뿐 아니라 실제 지역 현장의 수요와 정책 추진 간에 괴리를 초래하고 있다.

셋째, 지방자치단체의 역량 및 재정적 한계도 문제점으로 볼 수 있다. 지방자치단체가 지역 특성에 맞는 발전정책을 추진하고자 해도, 재정적·행정적 역량이 부족하면 실질적으로 정책 및 사업 추진에 자율성 확보가 어렵고, 중앙정부의 지원에 의존할 수밖에 없어 지역의 독자적 수요를 반영하는 것이 어려워진다.

넷째, 지역 차원에서 이해관계자들의 참여와 협력이 미비한 상황이다. 즉 특구사업 기획 및 운영 과정에서 지역민, 기업, 관계 전문가 등 다양한 이해관계자의 참여나 의견 수렴이 제대로 이루어지지 못하여 현장의 수요가 정책에 충분히 반영되지 못하고 있다.

다섯째, 제도적 한계로서 지역 간 협력 및 연계 부족도 지적된다. 행정구역별 이해관계 충돌과 협력체계 미비로, 권역이나 광역 차원에서 지역 수요를 반영한 전략 수립이 어려우며, 일부 지역이 정책대상에서 소외될 우려도 상존한다.

이상에서 살펴본 바대로 기존 연구들은 지역특구 제도의 성과와 한계 및 개선방안에 대하여 다양한 제안을 하고 있으나, 실제 지역 수요에 부응하는 보다 구체적인 제도개선안 및 법령개정안을 제시하는 데에까지는 미치지 못하는 것으로 판단된다. 또한 대부분의 선행연구가 원론적인 개선 방향을 제시하고 있어, 정책 현장에서 실제로 활용할 수 있는 구체적이면서도 실행가능한 방안을 제시하는 데에는 한계가 있는 것으로 판단된다.

본 연구는 이러한 기존 연구의 한계를 넘어 기존에 제기된 문제점들을 보다 구체적으로 실현할 수 있는 방안을 정책화하고 제도화할 수 있는 대안을 모색하고자 한다. 즉 연구 결과가 단순한 학술적 제언에 그치지 않고 보다 실제적으로 정책 개선과 제도 혁신으로 이어질 수 있는 실용적이고 구체적인 로드맵을 제공할 수 있어야 한다는 문제의식하에 제도 개선안을 모색하였다.

**표 1-1** 선행연구 현황 및 본 연구와의 차별성

구분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요연구내용
서울시 지역특화발전특구 운영실태와 개선방향 (2017)	특구가 거둔 성과를 각 주체의 관점에서 객관적으로 파악하고 이를 통한 쟁점과 한계를 도출	현황 검토 문헌조사 해외사례 검토 사업체설문조사 전문가 자문 특구 담당자 인터뷰 정책적 제언	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역 활성화의 효과적인 수단으로서 특구제도의 위상을 정립하고 향후 지속적으로 관리·운영될 수 있게 하는 개선방향을 모색</li> <li>개선방향에 따라 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 각각의 입장에서의 개선과제와 특구 관리·운영 및 도시 관리 차원에서 장기적으로 상호 협의하에 진행이 가능하도록 구체적인 체제와 제도, 정책 등의 개선방안을 제안</li> </ul>
지역특구제도의 활성화 방안에 관한 연구(2016)	지역특구 성과분석 결과와 국내외 사례를 비교분석하여 제도 활성화 방안을 모색하고 제시	문헌연구 사례분석 해외 사례 비교	<ul style="list-style-type: none"> <li>일본 특구제도의 사례로부터 운영상의 문제점 보완을 위한 제도들, 다양한 행위 주체 참여, 종합 특구 지정요건 제시 등 다양한 시사점 도출</li> <li>지역특구 활성화 전략의 일환으로서 규제 특례 발굴·협의 TF 신설, 테스트베드 도입, 규제위와의 협업 등 제도 개선, 협치 기능의 강화, 성과 제고를 위한 기존 특구의 고도화 대책 마련, 평가제도 개선</li> </ul>
전라북도 지역특구 운영 현황 및 발전방안(2016)	지역특구제도의 성공적 수행을 위한 제도개선 방안 도출 연구	사례분석, 문헌연구 전문가 워크숍	지역특구사업의 성공적 수행과 지역경제 활성화를 위해서는 제도정비 및 인프라 구축, 지역특구 운영 고도화, 규제특례 실효성 제고, 신규특구 발굴 및 도입 등이 필요함
지역특구제도의 운영성과와 발전방안 (2015)	지난 10년간 지역특구의 운영 성과와 해외 사례를 비교분석하여 제도운영의 내실화를 도모하고 개편방안을 마련하고자 함	문헌연구 통계분석 계량분석 (준실험설계) 해외 사례 연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>지자체 성과보고서를 기준으로 해서 공통 지표와 특구 유형별 지표를 구분하여 성과를 분석한 결과 신뢰성의 문제가 발견됨. 이에 준실험설계법을 활용하여 효과성을 추가 분석</li> <li>개선방안으로 규제특례 발굴체계의 정비, 시스템 효율화, 예산지원 사업과의 연계 등을 제시하였음</li> </ul>

구분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요연구내용
지역특구제도의 운영실태와 활성화 방안(II) - 규제특례 시스템 개선을 중심으로(2015)	지역특구의 효과가 기대에 미치지 못함에 따라 제도 운영의 현황분석과 타 제도 사례 비교를 통하여 문제점을 파악	국내 유사제도 비교 일본사례 비교·분석 규제특례 DB에 의한 활용도 분석 설문조사 수행 전문가 자문 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>국내 유사제도(연구개발특구, 경제자유구역, 관광특구, 교육국제화특구 등)의 규제 특례 비교와 함께 일본 특구제도 사례를 비교분석</li> <li>중소기업청의 자료를 바탕으로 규제특례 활용 현황을 DB화하여 통계·분석하는 한편, 지자체 담당자를 대상으로 규제특례에 대한 설문조사를 실시하고 결과를 분석함</li> </ul>
지역특구 성과평가를 통한 지역특구제도 발전전략(2012)	지역특구제도의 문제점과 개선방향을 도출하고 지역특구의 정책 목적 달성을 위한 발전 전략을 '법·제도', '운영지원', '조직개편'으로 구분 제시	문헌자료 분석 및 설문조사 결과 분석 국내외 유사제도 비교 분석 특구 운영 전반에 대한 성과 분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>특구제도의 평가와 향후 개선방향을 도출하기 위해 중요도-성취도(IPA)분석을 실시한 결과, '사업시행을 위한 재원확보'와 '각급 정부차원의 협력'이 가장 시급히 개선되어야 할 요소로 나타남</li> </ul>
지역특화발전특구 현황과 전문기업 연계를 통한 지역산업 발전방안에 관한 연구(2021)	우리나라 지역특구의 전문기업 연계 현황과 특징을 분석하여 지역소멸 방지 및 경제 활성화를 위한 지역산업 활성화 방안을 도출	일본 특구제도 검토 특구의 현황과 규제특례 활용 현황 분석 특구 내 소재 기업 유형과 현황 분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역산업 발전을 위한 시사점으로, 1) 선택과 집중을 통한 특구 지정, 2) 특구의 세분화, 3) 지역 특성에 부합하는 핀셋 규제특례의 도입, 4) 특구 관리·운영에 있어서 협력적 거버넌스 구축의 필요성 등을 제안함</li> </ul>
본 연구	지역특화발전특구를 대상으로 한 주요 특성 분석 및 쟁점에 대한 집중 검토	정책사례 및 제도 비교 분석, 문헌연구, 전문가 자문, 심층 면접	지역특화발전특구의 주요 쟁점 분석 및 고도화를 위한 개선 방안 도출

### 03 연구의 범위, 내용 및 방법

#### 1) 연구의 범위

지역특화발전특구 제도 개선과 관련해서 지방자치단체 및 기업을 중심으로 지속적으로 제시되어 온 요청사항들은 대체로 유형화되어 있다. 즉 정부지원사업 신청 시 가점 부여, 타 부서 또는 부처 지원사업과의 연계, 특구 운영 및 지역발전을 위한 컨설팅, 규제특례 기타 제도 관련 교육 및 컨설팅 등의 사항이 주요 요청사항으로 반복적으로 제기되어 왔다.

이에 더하여 최근 국무조정실, 기획재정부 등을 중심으로 범부처 특구제도에 대한 평가와 제도 정비를 추진하고 있어 제도의 기본구조와 체계에 대한 고도화 및 개선이 필요한 상황이다. 이러한 정책 환경 변화에 대응하여 본 연구에서는 단순히 필요한 사업 내용에 대한 연구보다는 제도 운용 방식, 근거법령 등의 핵심 체계 및 구조에 관한 접근이 보다 더 필요함을

---

강조하고 있다. 이에 따라 본 연구는 ‘무엇을 더 해야 할 것인가’보다는 ‘현재 가장 필요한 것은 무엇이고, 이를 어떤 방식과 접근으로 실현할 수 있을 것인가’에 대한 제도혁신의 전략 및 방법 모색에 중점을 두고 연구를 수행하고자 한다.

## 2) 주요 연구 내용

본 연구는 지역특화발전특구 제도의 체계, 내용 및 운영현황 관련 자료를 토대로 문제점을 분석하고 제도개선방안을 제안하는 것을 핵심 내용으로 하고 있다.

우선 첫째로, 기초지방자치단체의 열악한 정책 인프라(조직, 인력, 예산 등)를 보완하기 위한 중앙부처 차원의 재정지원 방안을 도출한다. 무엇보다 현재 예산 자체가 삭감되어 사업 재원이 전무한 상황에서 특구제도 활성화 및 실질적 성과 도출을 위한 예산사업 신설방안을 구체적으로 모색한다.

둘째, 근래 산업발전 동향을 반영한 민간 중심의 신산업 및 시장친화적 규제특례 발굴과 실제 법령 개정을 위한 정책적 제언을 제시한다. 또한 급변하는 산업 환경에 대응하여 민간의 혁신 동력을 뒷받침할 수 있는 실효성 있는 규제개선 방안을 도출하고자 한다.

셋째, 특구별 특성을 반영한 구체적 성과지표 설계 방안을 제안함과 동시에 장기지속 특구에 대한 운영·관리체계 개선 방안을 제시한다. 특히 오랜 기간 존속하는 과정에서 지속적으로 성과가 저조한 특구에 대한 운영·관리체계를 정비함으로써 제도의 효율성을 제고하는 방안을 모색하고자 한다.

## 3) 연구방법

본 연구를 수행함에 있어서 일단 가장 기본적으로 특구제도 현황에 대한 문헌연구 및 관련 자료의 수집·분석을 우선적으로 수행하였다. 이러한 현황자료 조사·분석을 통하여 기존에 논의되거나 제안된 제도개선과제를 검토하고 제도적 현황과 특성에 대한 분석을 수행하였다. 동시에 유사·참고사례를 검토하여 특구제도의 현 상황을 객관적으로 진단함과 동시에 제도의 기능 효율화 및 고도화를 위한 제도개선 방안을 도출하고자 하였다.

이와 더불어 중기부 중앙협의회 회의를 통해 지방자치단체 관계자 및 기업 등 사업자의 요구사항을 청취함으로써 현황 및 요구사항을 파악하고자 하였고, 실무적 관점에서 제도개선 방안을 도출하고자 하였다. 대안 개발과 법령 개선사항 등의 도출에는 전문가 심층인터뷰 및 자문회의를 최대한 활용하였다.

---

## 04 연구의 기대효과

본 연구를 통해 산출되는 주요 결과물인 연구보고서를 통해 본 연구자는 지역특구 제도 개선을 위한 종합적이고 체계적인 정책 방안을 제공하고자 하였다. 즉, 제도개선의 필요성과 핵심 쟁점들에 대한 분석 결과를 토대로 하여 제도개선의 방향 및 구체적 대책을 제시하고 있다. 또한 본 연구의 내용은 지역소멸 대응을 위한 지역 맞춤형 정책 및 사업을 기획하는데 참고자료로 활용이 가능하다. 이를 통하여 지역 특성을 반영한 차별화된 발전전략 수립과 지역 고유의 성장동력 발굴을 위한 정책적 기반을 마련하는 데 기여할 것으로 기대된다.

본 연구보고서의 활용을 통하여 기대되는 정책적 효과로서는 우선, 제도의 성과 제고를 들 수 있다. 시행 22년째를 맞이하는 지역특구발전특구제도의 전반적 개선을 통해 기존에 관성적으로 운영되어 오던 패턴을 탈피하여 새로운 지역 차원의 정책 효과를 도출할 수 있을 것으로 기대한다.

둘째, 지역소재 기업들에 대한 실질적 지원 강화방안을 제시할 수 있다. 지역특구제도의 적용 및 집행 과정에서 지역기업에 실질적인 도움이 될 수 있는 규제특례 확대, 정부지원사업 연계 강화, 맞춤형 컨설팅 제공 등 지역경제 활성화의 기반이 되는 정책수단의 개발과 적용을 제안하고자 한다.

셋째, 지역특구를 통한 지방자치단체 차원에서 신성장 동력을 확보하고 글로벌 경쟁력을 강화하는 방안을 제시할 수 있을 것으로 기대한다. 이를 통해 실질적인 지역 수요에 기반하여 지역특화산업의 브랜드 가치 향상 및 글로벌화를 위한 신성장 동력을 확보하는 방안을 제시하고자 한다.



## 제2장

---

# 지역특화발전특구 제도의 운영현황

1. 지역특화발전특구 제도 개요
2. 지역특화발전특구 제도의 운영현황

## 01 지역특화발전특구 제도 개요

### 가. 지역특화발전특구의 개념 및 특징

지역특화발전특구(이하 '특화특구')는 기초지방자치단체를 중심으로 규제특례가 허용되는 일정 규모의 구역을 지정하여 특화사업<sup>1)</sup>을 운영하도록 뒷받침하는 제도이다. 동 제도는 지역 특화사업에 필요한 규제특례를 선택적으로 적용하여 지역의 자립성장을 촉진하기 위해 2004년에 도입되었으며<sup>2)</sup> 「지역특구법」을 근거법률로 하여 운영되고 있다.

### 나. 규제특례 적용 체계

지역특화발전특구에서는 「지역특구법」에 조문으로 열거되어 있는바, 59개 개별법에 대한 129개의 규제특례를 지역 내의 특화사업 추진에 활용할 수 있다. 주요 규제특례로는 토지이용 허가 의제, 지방자치단체 권한 이양 등이 포함되어 있어, 지역의 특화사업 추진 과정에서 발생할 수 있는 각종 규제 장벽을 완화하고 행정절차를 간소화하는 역할을 수행한다.

이러한 규제특례는 획일적으로 적용되는 것이 아니라 지역의 특성과 특화사업의 성격에 맞게 선택적으로 적용됨으로써 지역별 맞춤형 지원이 가능하도록 설계되어 있다. 이는 중앙 정부 주도의 하향식 정책과는 차별화되는 상향식 지역발전 모델의 핵심적 특징이라 할 수 있다.

### 다. 제도의 취지 및 목적

기초지방자치단체가 지역 균형발전과 특화산업 육성을 위해 지역 내 규제특례 적용 구역에서 특화사업을 추진할 수 있도록 하는 것이 지역특화발전특구 제도의 기본 취지이다. 이는

1) 특화사업은 지역특구법 제2조에서 규정하고 있는 바에 따르면, 기초지방자치단체가 지역의 특성과 여건을 활용하여 추진하는 사업을 일컫는다.

2) '특구'라는 명칭이 우리나라 법제도에 최초로 도입된 사례로서 의미를 갖는다.

2004년 제도 도입 이래 지역 주도의 발전전략 수립과 실행을 통해 지역경제의 자생력을 강화하고자 하는 정책적 의도를 반영한 것이다.

구체적으로는 지역특화산업 육성을 위해 지역특성에 맞게 선택적으로 규제특례를 적용함으로써 지역균형발전 및 지역경제 활성화를 도모하는 것을 목적으로 한다. 특히 지방자치단체의 자율적인 사업 추진을 위해 재정·세제 지원 등 직접적인 지원책은 제공하지 않고 규제특례를 통한 간접적 지원 방식을 채택하고 있어, 지역의 창의성과 자립성을 바탕으로 한 내생적 발전을 유도하는 특징을 가지고 있다.

#### 〈주요 경과〉

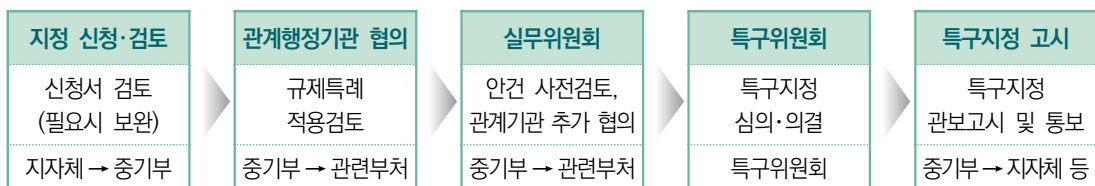
- ('03.6월) '국가균형발전을 위한 구상'(제9차 국정과제회의) 내 7대 과제 중 '지역특구 도입' 선정
- ('04.3월) 「지역특구법」 제정(총 29개 법률, 69개 규제특례) \* 소관부처 : 재정경제부
  - \* 특례 추이(법 개정) : 69개('04년) → 97개('06년) → 126개('09년) → 132개('11년) → 129개('22년)
  - \*\* 소관부처 : 재경부('04년) → 지경부('08년) → 중기청('13년) → 중기부('17년~)
- ('04.12월) 제1차 지역특화발전특구위원회 개최(최초 6개 특구 신규지정)
- ('09.4월) 「지역특구법」 전면 개정(규제자유특구 제도 도입)

## 라. 지역특구 지정절차

지역특화발전특구의 지정절차는 기초지방자치단체의 신청으로부터 시작되어 중앙정부의 심의를 거쳐 최종 지정에 이르는 과정으로 구성되어 있다. 구체적인 절차를 살펴보면, 시·군·구 기초지방자치단체가 지역의 특성과 발전 잠재력을 바탕으로 특화특구계획을 수립한 후 중소벤처기업부에 지정을 신청하는 것으로 시작된다. 이후 관련 부처 간 협의와 지역특구위원회의 심의를 거쳐 최종적으로 특구 지정이 이루어진다.

이러한 절차는 지역의 자율적 기획과 중앙정부의 전문적 검토를 구성요소로 한 상향식 정책결정 과정의 형식을 취하는 것으로 볼 수 있다. 기초지방자치단체가 지역 실정에 맞는 특화발전 계획을 수립하고, 중앙정부는 이에 대한 정책적 타당성과 실현 가능성을 검토하여 지원하는 역할 분담 체계의 형식을 취하고 있는 것이다.

**그림 2-1** 지역특구 지정절차(중기부 보도자료, '24.11.29, p.9)



## 02 지역특화발전특구 제도의 운영현황

### 가. 지역특화발전특구 제도의 주요 실적

2025년 1월 기준 전체 기초지방자치단체 229개 중 60%에 해당하는 138개 지자체가 지역특화발전특구를 운영하고 있어, 제도의 전국적 확산과 정착을 보여주고 있다. 현재 운영 중인 특구들은 평균 5.4건씩 총 946건의 규제특례를 활용하고 있어 제도 자체의 효용성이 어느 정도 확인할 수 있다.

2024년 12월 기준 현재 175개의 특화특구가 138개 시·군·구에서 지정·운영되고 있다. 이는 2004년 제도 도입 이후 228개 특구가 신규로 지정되었으나, 이 중 53개 특구가 해제되거나 통합되면서 현재의 운영 규모에 이른 것이다. 이러한 수치는 제도 운영 과정에서 지속적인 구조조정과 최적화가 어느 정도 이루어져 왔음을 시사한다.

일부 기초지방자치단체에서는 복수의 특구를 운영함으로써 지역의 다양한 특화산업과 발전 잠재력을 활용하려는 적극적인 노력을 보이고 있다. 이는 특구 제도가 지역발전의 중요한 정책수단으로 인정받고 있음을 보여주는 지표라 할 수 있다.

표 2-1 지역별 특구 현황

구분	서울	부산	인천	대구	광주	대전	경기	울산	강원	충북	충남	전북	경북	전남	경남	제주	합계
특구(개)	10	6	2	5	3	1	20	3	13	16	16	13	21	30	14	2	175

\* 2024년 12월 기준

「지역특구법」상 지역특구에서는 특구로 지정될 경우, 특구사업 운영을 위해 총 129개 규제특례\*(59개 개별법)를 활용할 수 있으며, 각 지방자치단체는 해당 특화특구계획에 포함된 특례를 특구 내에서 적용할 수 있다. 이러한 선택적 적용을 통하여 지역별 특성과 사업 내용에 맞는 맞춤형 지원을 가능하게 한다.

**표 2-2 주요 규제특례 현황**

구분	적용 특례	구분	적용 특례
일반(62개)	도로통행 제한	토지이용(54개)	농지의 전용허가 또는 협의
	옥외광고물 표시·설치		농업진흥지역 해제
	특허출원에 대한 우선심사		도시계획시설의 결정
	농지의 위탁경영 / 임대·사용		용도지역·지구의 지정 또는 변경
	도로점용 허용		지구계획구역의 지정 또는 변경
	외국인 교원 및 강사임용	이양(13개)	식품 표시기준 완화
	외국인 체류기간 상한 연장		체육시설업 사업계획 승인 완화

### 나. 지역특화발전특구 제도의 주요 성과

지역특화발전특구는 행정절차 간소화를 비롯한 각종 규제완화를 통해 지역의 자립적 성장 기반 구축을 지원함으로써 국가균형발전을 위한 핵심 제도로 자리매김하고 있다. 최근에는 기존의 지역특산물 등 향토자원 중심의 특구에서 벗어나 탄소중립 시험인증산업특구와 같이 새로운 산업 트렌드를 반영한 특구들이 등장하기 시작했다.

**표 2-3 특구 유형별 분류**

지역별	향토자원	문화레포츠	교육	산업·연구	의료·복지	합계
특구 수 (비율)	88개 (50%)	40개 (22.7%)	20개 (11.4%)	22개 (12.5%)	6개 (3.4%)	176개 (100%)

경제적 효과 측면에서 살펴보면, 최근 5년간 평균치(2019~2023년)를 기준으로 특구 소재 기업은 총 8,100개에 달하며, 이들 기업은 8만 2천 명의 고용창출과 17조 1천억 원의 매출을 발생시키고 있다.

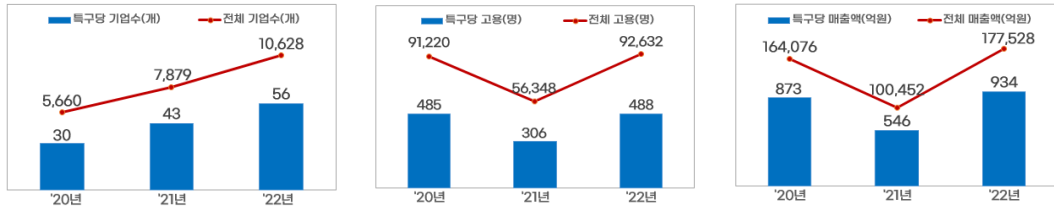
#### **사례** 경주 유소년스포츠특구(‘24년 최우수)

- **규제특례(3개)** : 도로교통법, 옥외광고물법, 도로법  
 : ▲유소년 스포츠인프라 확충, ▲전국 단위 유소년대회 개최, ▲소년 스포츠 전지훈련지 육성, ▲체험을 통한 유소년 인재개발
- **주요 성과**
  - 국내 최초 에어돔 축구장(‘23.1월 준공) 등 유소년 축구 인프라 구축
  - 화랑대기 등 각종 축구 대회 유치로 지역경제 활성화
 ⇒ **경제적 효과 580억 원(경주시 추산)**



특히 2022년의 경우 특구 소재 10,628개 기업이 92,632명을 고용하고 17조 7,528억 원의 매출을 창출하는 등 지역기업의 활력 제고에 상당한 기여를 하고 있다. 이는 지역 향토 자원의 브랜드화와 규제특례의 적극적 활용을 통해 지역의 자립적 성장을 촉진한 결과로 평가된다.

**그림 2-2 지역특구 기업 수, 고용현황 및 기업매출현황**



\* 특구사업자(기초 지자체) 제출 자료 기준

**참고 우수 사례**

• **(지역자원의 브랜드화)** 나주 배 특구는 신제품 개발\* 및 규제특례 활용으로 베트남에 첫 직수출 등 15개국 수출, 배주스 호주 최대 유통망(Woolworths) 입점, 드라 이브마켓 운영 등 국내·외시장 개척

\* 천년이음 나주배, 던킨 나주배콜라타, 배스킨라빈스 나주배 소르베 등

\*\* 배주스 매출액(억 원) : ('21년) 299 → ('22년) 495 → ('23년) 376



<던킨 나주배콜라타>



<배주스>

• **(규제특례 적극 활용)** 영천 한방 마늘산업특구는 농지 법·약사법·농수산물법 등의 규제특례들을 적극 활용하여 신제품 6종을 개발하는 등 성과 창출

\* 매출액(억 원) : ('21년) 1,892 → ('22년) 1,920 → ('23년) 1,928



<백이주>



<건강기능식품>

또한 특화특구는 적용된 규제특례에 문제점이 없는 경우 해당 규제를 개선하여 규제 존치 필요성을 검증하는 테스트베드 역할도 수행하고 있다(중기부, 2024, p.2).

3) 대표적인 사례로 지역특구법상 특화사업자인 농업회사법인에 한해 농어촌관광휴양사업을 허용했던 규제특례가 효과적으로 작동하자, 2015년 1월 농어업경영체육성법 개정을 통해 농업회사법인에 농어촌관광휴양사업을 전면 허용하게 된 것을 들 수 있다(중기부, 2024, p.2).

그러나 지역특화발전특구는 2004년 도입 이래 큰 제도 개편 없이 운영되고 있는 상황에서, 기회발전특구, 연구개발특구, 도시융합특구 등 다양한 신규 특구가 등장하고 있어 시대 변화에 맞는 경쟁력 확보가 필요한 상황이다. 특히 ‘풀뿌리성장거점’으로서의 역할을 수행하고 있음에도 불구하고, 도입 후 20년간 중앙부처 차원의 재정 등 지원이 미흡하여 제도의 활력이 점차 소멸되고 있는 실정이다. 이에 따라 특화특구가 지속 가능한 지역발전의 정책수단으로 기능할 수 있도록 현행 제도의 성과와 한계점을 체계적으로 검토하여 제도 개편을 추진할 필요가 있다.

#### 다. 지자체 대상 설문조사 결과

중기부에서는 지역특화특구 신(新)전략 수립을 위한 협의체(신전략수립 협의체)를 2025년 2월에 발족하고, 중기부 지역특구단과 지역국 및 지방중기청과 중기연·중진공 등 지원기관을 망라하는 지역특화특구 제도개선 관련 의견 수렴을 위한 협의체를 운영하고 있다<sup>4)</sup>.

지역협의체에서 최근 시행한 지자체 대상 자체 설문 결과를 살펴보면, 지역특화특구 신전략 수립과 관련하여 특구 운영 지자체 138개를 대상으로 2025년 3월 3일부터 14일까지 설문조사를 실시한 결과, 86개 지자체(62%)에서 총 90명이 응답하였다.

#### 특구 운영 지자체 138개 대상 설문조사 결과 요약

- ① **(민간 주체 제안 특화사업)** 87%(77명)가 관(官) 주도 사업에 비해 지역수요에 적합할 것이며, 95%(85명)가 관련 중앙정부 지원이 필요하다고 응답
- ② **(전문 컨설팅 도입)** 87%(77명)가 특구 운영 관련 조직·인력의 열악함을 인식하고 있으며, 95%(85명)가 전문적 컨설팅의 필요성이 있다고 답변
- ③ **(규제특례 발굴 지원)** 91%(80명)가 지역 특화산업 발전을 위한 규제특례 추가 발굴 필요성이 있으며, 98%(87명)가 중앙정부의 적극적 지원이 필요하다 답변

동 설문조사 결과는 다음과 같은 특징을 보인다. 첫째, 응답자 특성의 경우 지자체 담당자의 59%에 해당하는 53명이 특화특구 업무경력 1년 미만이며, 91%에 해당하는 81명이 지역특화특구 관련 법령, 지정·변경·해제 관련 처리절차, 규제특례 종류 등 업무 전반에 대한 이해도를 보통 이하라고 답변하였다. 둘째, 민간 주체 제안 특화사업에 대해서는 87%에 해

4) 2025년 6월 말 현재 협의체 회의는 4차에 이르고 있다.

---

당하는 77명이 관 주도 사업에 비해 지역수요에 적합할 것이라고 응답하였으며, 94%에 해당하는 85명이 관련 중앙정부 지원이 필요하다고 응답하였다. 셋째, 전문 컨설팅 도입과 관련하여 85%에 해당하는 77명이 특구 운영 관련 조직·인력의 열악함을 인식하고 있으며, 95%에 해당하는 85명이 전문적 컨설팅의 필요성이 있다고 답변하였다. 넷째, 규제특례 발굴 지원과 관련하여 91%에 해당하는 80명이 지역 특화산업 발전을 위한 규제특례 추가 발굴 필요성이 있다고 응답하였으며, 98%에 해당하는 87명이 중앙정부의 적극적 지원이 필요하다고 답변하였다.

설문결과로 알 수 있는 시사점은 다음과 같다. 우선 첫째로, 지자체의 특구 담당자들이 특구 업무와 관련하여 기본적인 지식이나 이해도를 충분히 구비하지는 못하고 있다는 점이다. 둘째, 지역적 수요에 보다 부합하는 특화사업의 개발을 위해서는 관 주도보다 민간 주도의 사업 기획 및 제안이 바람직하다고 인식하고 있다. 셋째, 지자체 특구사업 운영 및 특구 관리에 있어서 전문성을 보완해 줄 수 있는 컨설팅 및 교육 등의 지원이 필요하다는 점이다. 넷째, 규제특례의 추가 발굴을 통해 지역특화산업에 보다 기여할 수 있는 여지가 있으며 이와 관련한 정부의 지원이 필요하다고 인식하고 있다는 점이다.

이상과 같은 조사 내용을 토대로 이하에서는 지역특화발전특구 제도의 현황을 검토하고 주요 쟁점을 분석하며, 제도 고도화를 위한 세부 방안들을 제시하고자 한다.

## 제3장

# 지역특화발전특구 제도와 관련된 주요 쟁점 분석

1. 재정지원 측면
2. 규제특례 활용·발굴 측면
3. 운영·관리체계 측면

## 01 재정지원 측면

그동안 지역특화산업 육성 및 지역 균형발전 측면에서 꾸준히 성과를 거두어왔음에도 불구하고, 특화특구 도입 20년이 경과한 현시점에서 변화하는 정책 환경 및 지역적 상황에 부응하는 제도 고도화가 절실히 필요한 시점에 도달한 것으로 보인다.

아울러 범부처적 특구제도에 대한 평가와 제도 정비 요청에도 적극적으로 부응해야 할 필요가 있다. 부처 간 중복적 제도에 대한 평가와 제도 정비에 관한 논의가 지속됨에 따라, 기존 패턴의 단순한 답습이 아닌 현재의 환경에 부합하고 정책수요자의 실질적 필요를 충족하는 제도 고도화가 요구된다. 이를 위해서는 정책목표의 달성에 필수적인 정책수단으로서 예산 및 재정 수단을 제대로 갖추는 것이 무엇보다 중요하다.

하지만 현재 지역특화발전특구 제도에는 기본적인 사업관리예산조차 부재한 상황이다. 지역특구법 제24조 등에 따르면 매년 특화특구에 대한 운영성과평가를 실시하고 이를 특화특구위원회에 보고하도록 규정함으로써 특구 운영성과평가를 소관 부처의 법정 의무로 하고 있다. 하지만 현재 이와 관련된 예산이 전혀 편성되지 않고 있을 뿐 아니라 특구 간 교류협력을 위한 성과교류회 개최, 제도 홍보 등에 필요한 예산도 2024년부터 전액 삭감되어 정책의 효과성이 크게 저하되고 있는 상황이다<sup>5)</sup>.

특히 지역특화발전특구의 가장 핵심적인 문제점으로 지적되고 있는 것은 특구 지정 이후 특구사업 및 특구 내 산업 활성화를 위한 후속지원이 부족하다는 점이다. 특화특구는 다른 특구제도와 달리 규제특례 활용 외에는 재정이나 세제 지원이 전무하며, 정부 공모사업 등과의 인센티브 연계도 아직 본격적으로 이루어지고 있지는 못한 실정이다.

5) 실제로 2023년도까지는 성과평가, 성과교류회, 포상금 등의 예산이 10억 원 규모로 편성되었으나, 2024년도부터는 전혀 편성되지 않아 현재 지역특화특구 지원과 관련된 예산은 전무한 상태이다.

## 02 규제특례 활용·발굴 측면

### 가. 규제특례 운영상의 한계

지역특화발전특구는 양적으로는 '24년 12월 말 기준 175개에 이르도록 성장했음에도 불구하고 규제특례 활용 및 신규 특례 발굴 실적은 저조한 상황이다. 지역특구법 제27조 제1항에 따라 연 1회 이상 규제특례 수요조사를 실시할 의무가 중소벤처기업부에 있으며, 이에 따라 매년 지자체·민간 등을 대상으로 신규 규제특례 발굴을 위한 노력을 기울이고 있으나, 관계부처 부동의 등으로 인해 실제 법령 개정으로 이어지지 못하고 있다.

실제로 규제특례 발굴의 추이를 살펴보면, 2004년 제도 도입 이후 2011년까지는 활발한 특례 발굴이 진행되어 2004년 69개에서 2006년 97개, 2009년 126개, 2011년 132개로 증가하였다. 하지만 2011년 이후 정체되면서 2024년 현재 129개로 오히려 감소한 상태이다. 이처럼 규제특례 제도가 산업 현장의 상황이나 기술진보의 시대적 추세를 따라가지 못하면서 지역수요에 부응하는 다양한 특구사업 발굴 및 특구신청에 제약이 되고 있다.

규제특례의 활용 역시 활발히 이루어지고 있지 못하다. 2025년 1월 기준으로 129개 특례 중 74개(57%)만이 1개 특구 이상에서 활용되고 있으며, 나머지 55개(43%)는 전혀 활용되지 않고 있는 실정이다. 또한 활용 중인 일부 특례마저 지역경제 파급효과가 크지 않다는 점도 한계로 볼 수 있다. 실제로 176개 특구가 사용 중인 특례 활용 실적을 보면, 총 941개 중 옥외광고물 표시·설치, 도로통행 제한, 도로점용 허가 등 3개 특례가 39%(367개)를 차지하고 있는 상황이다.

그림 3-1 지역특화발전특구 특례 발굴 수 추이



\* 자료: 중기부(2024, p. 3)

## 나. '메뉴판식 규제특례'의 한계

메뉴판식 규제특례는 다른 부처의 규제샌드박스 근거법에는 없는 독특한 제도로써 규제특례가 적용되는 법령과 적용 범위 및 효과 등을 미리 법률에 규정하여 법적 안정성을 확보하는 동시에 해당 지자체가 필요로 하는 규제특례를 선택하여 적용하게 하는 제도이다. 이는 특구에서 음식점 등의 메뉴판처럼 미리 구비된 기존 법령의 129개 규제가 유예 또는 면제되는 방식으로 운영된다.

규제자유특구의 경우 특구 내 사업자는 개별적인 신청을 통해 부여받는 '실증을 위한 특례' 및 '임시허가' 이외에도, 특화발전특구에서 활용되고 있는 규제특례 조항까지 필요에 따라 추가적으로 선택할 수 있다. 기존 지역특화발전특구의 규제특례에 규제자유특구에 관한 규제특례가 추가적으로 신설되면서 현재 메뉴판식 규제특례는 총 201개 특례로 법률에 규정되어 적용되고 있다.

규제자유특구는 동법 제2조 정의규정의 제3호, 제4호, 제13호에 의해 이처럼 법 제2장의 특화특구 규제특례와 법 제3장의 신기술 관련 규제특례를 모두 적용받을 수 있게 되어 있는 반면에, 지역특화발전특구는 지역특구법 제2장의 규제특례만 적용되게끔 동법 제9조 제1항 제5호에 의하여 규정되어 있다. 따라서 지역특구법의 메뉴판식 규제특례 중에서 신기술 산업과 관련된 규제자유특구의 규제특례를 지역특화발전특구에 적용할 수 있는 가능성은 제도적으로 막혀 있는 상황이다.

**지역특구법 제2조(정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "지역특구"란 제11조에 따라 지정·고시된 지역특화발전특구와 제75조에 따라 지정·고시된 규제자유특구를 말한다.
3. "**규제특례**"란 규제(「행정규제기본법」 제2조제1항제1호에 따른 행정규제를 말한다. 이하 같다)의 완화, 규제의 일부 또는 전부에 대한 적용을 제외하거나 규제권한을 이양하는 것으로서 제2장제2절 및 제3장제3절에 규정된 사항을 말한다.
4. "**규제특례등**"이란 규제특례와 제3장제2절에 규정된 사항을 말한다.
13. "규제자유특구(규제프리존)"는 다음 각 목의 하나에 해당하는 지방자치단체에서 혁신사업 또는 전략산업을 육성하기 위하여 **규제특례등이 적용되는 구역**으로서 …

제9조(지역특화발전특구계획) ① 특화특구계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

5. **특화특구에서 적용되는 규제특례(제2장제2절의 규제특례를 말한다. 이하 제2장까지 같다)** 및 그 필요성과 적용범위 등 규제특례 적용 여부를 결정하는 데 필요한 세부 자료

뿐만 아니라, 지역특구의 규제특례는 메뉴판식이라는 별명을 가지고 있는 만큼 지속적으로 필요한 규제특례 메뉴를 변경할 필요가 있으나, 법률개정의 곤란성 등 여러 종합적인 사정으로 현재 이러한 내용들이 제대로 반영되지 않고 있는 실정이다. 특히 4차 산업혁명의 도래로 인해 관심의 대상이 되었던 IoT나 인공지능, 빅데이터 등에 관한 사항은 현재 지역특구법의 '메뉴판식 규제특례'에 전혀 포함되어 있지 않다.

메뉴판식 규제특례 내 신기술 등과 연관된 사항을 검토해 보면 규제자유특구의 규제특례까지 합하여 총 201개의 메뉴판식 규제특례 중에서 신기술 등과 직접적으로 관련이 있는 것으로 판단되는 규제특례는 8개에 불과한 것으로 판단되었다. 이는 ① 특허출원 우선 심사에 대한 특례(법 제55조), ② 자동차 운행제한 특례(법 제69조), ③ 자율주행차 임시운행허가권을 지자체장에게 부여(법 제114조), ④~⑤ 자율주행자동차 수집 개인정보 특례(법 제115조)(법 제118조), ⑦ 유전자변형생물체의 개발·승인 처리기간 단축(법 제122조), ⑧ 무인기(드론) 비행시험 전용공역 지정근거 마련 특례(법 제123조) 등이다.

그러나 이마저도 대부분 다른 법률에서도 내용을 확인할 수 있는 사항(①, ⑦), 자율주행자동차 관련 법률이 제정되어 실효성이 사라진 사항(②, ③, ④, ⑤), 기존 법률이 개정되어 의미가 없어진 사항 등과 같이 신기술산업의 육성 지원에 실제로는 효용성이 매우 적다고 볼 수 있다.

⑤1 특허출원 우선 심사에 대한 특례(법 제55조)

○ 관계 법령 : 「특허법」 제61조

⑤17 자동차 운행제한 특례(법 제69조)

○ 관계 법령 : 「자동차관리법」 제25조

⑤16 자율주행차 임시운행허가권을 지자체장에게 부여(법 제114조)

○ 관계 법령 : 「자동차관리법」 제27조제1항

⑤16~⑤19 자율주행자동차 수집 개인정보 특례(법 제115조)

○ 관계 법령 : 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」

⑤17 IoT 수집 개인정보의 이용범위 확대(법 제118조)

○ 관계 법령 : 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제24조 및 제24조의2

⑤16 유전자변형생물체의 개발·승인 처리기간 단축(법 제122조)

○ 관계 법령 : 「유전자변형생물체의 국가간 이동 등에 관한 법률」 제22조의2, 시행령 제23조의6제3항, 제23조의7제2항

⑤17 무인기(드론) 비행시험 전용공역 지정근거 마련 특례(법 제123조)

○ 관계 법령 : 「항공안전법」 제78조

### 03 운영·관리체계 측면

#### 가. 특구 운영·관리 체계의 전반적 한계

그간 특구의 양적 팽창에도 불구하고 특구 관리체계의 미흡 등으로 인해 성과창출에 한계가 있으며, 사후관리 등 제도 관리체계의 질적 개선은 다소 부진한 상황이다. 이처럼 운영·관리체계가 제대로 구축되지 않았다는 점은 지역특화발전특구의 중요한 제도적 한계로서 지적되고 있다(중기부, 2024).

구체적으로 부진특구에 대한 구조조정, 퇴출 등의 관리가 미흡하여 특구 난립 및 예산 낭비 우려가 있으며, 우수특구와 부진특구 간 차별화된 인센티브와 관리가 부족하다. 부진특구 지정해제 요건을 강화하는 등의 제도 마련에도 불구하고 실제로는 직권으로 특구를 지정해제한 사례가 전무하며, 전반적으로 특구가 관성적으로 장기 지속되는 추세를 보이고 있다.

특히 운영성과 평가 결과 연속 3회 이상 하위 5% 이내인 경우 지정해제하는 기준을 2017년에서 2019년에는 3회 이상 하위 5% 이내로, 2021년에는 지정기간 또는 사업기간 종료 이후 1년 이내 계획변경 미신청 시에도 지정해제할 수 있도록 강화했음에도 불구하고 실제로 실효성 있는 관리가 이루어지지 못하고 있다. 이에 따라 전체 175개 특구 중 지정 기간이 10년 이상인 특구가 119개(68%)를 차지하고 있어 장기지속 특구의 비중은 계속 늘어나고 있다.

특구 운영 전문성의 저하 역시 문제가 되고 있다. 기초지자체는 지역경제 활성화 등에 대한 의지는 있으나, 열악한 정책 인프라(조직, 인력 등)로 인해 특구 기획·운영 등에서 한계를 노정하고 있다. 실제로 해당 지역의 발전을 위한 엄밀한 검토나 분석도 없이 지자체장의 지시 등에 따라 특구 지정을 추진하고 나서 막상 특구가 지정·운영되는 과정에서는 저조한 성과를 보이는 사례들이 발생하고 있다.

특구 운영·관리를 위한 자료 전산화 역시 해결과제이다. 특화특구는 175개(138개 시군구)로서 양적으로는 전체 특구제도 중 최상위권에 위치하고 있으나, 지정기간, 특화사업자(지자체, 민간), 위치, 총사업비, 규제특례 종류 및 활용실적 등 관련정보를 여전히 문서파일(hwp)로 관리하고 있어 특구 운영·관리의 정확성과 적시성이 확보되고 있지 못하다.

특구 운영으로 인한 경제적 효과도 부족한 면이 많다. 특화특구가 대부분 관(官) 주도로 기획·운영되면서 상호 유사한 특화사업을 추진하고 있어 지역 민간 수요와 괴리가 발생하고,

이로 인해 경제 활성화 효과가 미흡한 실정이다. 대표적으로 지역 축제 및 행사 개최(도로법, 도로교통법 특례), 옥외광고물 설치(옥외광고물법 특례) 등과 같은 유사한 특화사업들이 반복적으로 추진되고 있는 현상을 들 수 있다.

한편, 성과평가 결과에 따른 실질적 인센티브(재정지원, 세제혜택 등)가 부족해 특구의 자발적 혁신을 유도하기 어렵다는 점도 해결과제이다(국회예산정책처, 2010). 다시 말해, 성과평가가 재정지원과 충분히 연계되지 않아, 평가 결과가 실질적인 지원이나 정책 개선으로 이어지지 않으며, 특구 지정 기간이 종료되고 나면 규제특례의 효력이 상실되어 특구사업이 지속될 수 없게 되는 상황이다. 또한, 민간 참여 및 자율성 부족으로 인한 한계점도 존재한다(김권식 외, 2020). 즉, 민간기업의 참여가 저조하고, 지역 사업주체의 자율성과 책임성을 확보할 수 있는 제도적 장치가 미흡하여 사업 추진 동력이 약화되고 있다.

## 나. 성과평가지표의 한계

현행 규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법 시행령 제17조(특화특구운영 성과평가의 기준 등) 제1항에는 특화특구운영의 성과평가 시 고려사항으로 특화특구운영에 따른 지역경제 활성화 등 파급효과, 규제특례의 활용 효과, 지역 주민의 참여도 등이 규정되어 있다.

### 지역특화발전특구에 관한 규제특례법 시행령 제17조(특화특구운영 성과평가의 기준 등)

- ① 중소벤처기업부장관이 법 제24조제1항에 따라 특화특구운영의 성과를 평가할 때에는 다음 각 호의 사항을 고려해야 한다.
1. 특화특구운영에 따른 지역경제 활성화 등 파급효과
  2. 규제특례의 활용 효과
  3. 지역 주민의 참여도
  4. 그 밖에 중소벤처기업부장관이 특화특구운영의 성과평가에 필요하다고 인정하여 특화특구위원회의 심의를 거쳐 정하는 사항

하지만 기존의 지역특화발전특구 성과평가지표는 지역별, 특구 유형별 특성을 반영하지 못하는 획일적 지표, 미흡한 데이터 관리 등이 핵심 문제점으로 지적되고 있다.

우선, 성과평가지표의 획일성이 문제점으로 지적되고 있다(김권식 외, 2020). 즉, 지역특화발전특구는 각 지역의 산업, 인구, 경제여건이 상이함에도 불구하고 획일적·비현실적 성과평가지표가 적용되어 지역별 특성과 수요를 반영하지 못하는 한계가 있다. 구체적으로 성과평가지표가 지역별 특성과 수요를 충분히 반영하지 못하고, 중앙정부 중심의 획일적 기준이

---

적용되어 지역별 여건 차이를 고려하지 못한다는 점이 지적된다. 또한, 규제특례와 성과 간의 인과관계가 불명확하여, 규제특례가 실제로 지역경제 활성화에 미친 영향이 평가에 제대로 반영되지 않고 있다. 현행 특구 운영성과 평가지표가 5개 유형의 특구 차별성을 충분히 반영하는 데 한계가 있다는 의견도 제기되고 있다(중기부, 2024, p.3). 예를 들어 문화레포츠 특구의 경우 일자리나 기업 수보다는 관광객 수 등의 평가지표가 현실적이지만, 현재의 획일적인 평가체계로는 이러한 특구 유형별 특성을 적절히 반영하는 데에 한계가 있다.

다음으로 정보관리 측면에서도 개선이 필요하다는 의견이 제시되고 있다(김권식 외, 2020). 특구별 정보가 데이터베이스화되어 있지 않고, 지자체가 특구 관리카드를 현행화하지 않는 곳도 있어 필요한 정보를 적시에 활용하기 어려운 상황이다. 또한, 지정기간, 계획변경 이력, 특화사업, 규제특례 현황 등의 중요 정보들이 한글파일(hwp) 형태로 관리되고 있어 정보의 체계성과 접근성이 매우 떨어지는 실정이다(중기부, 2024, p.3). 또한 성과 관련 자료의 데이터베이스화가 미흡하여 평가의 신뢰성과 용이성이 떨어지며, 이로 인해 체계적이고 지속가능한 성과평가 결과의 환류(feedback)가 부족해, 평가 결과가 정책 개선이나 특구 운영에 실질적으로 반영되지 못하고 있다.

## 제4장

# 지역수요 기반의 지역특화발전특구 제도 고도화 방안

1. 특구 활성화를 위한 재정지원 방안
2. 규제특례 재설계 및 혁신 방안
3. 운영·관리체계 효율화 방안

## 01 특구 활성화를 위한 재정지원 방안

## 가. 지역수요에 기반한 예산사업 신설 필요성

최근 도입한 다수의 특구 제도들은 광역 지자체 중심의 대규모·장기 프로젝트로 추진되고 있어 개별 시군구 단위의 성장을 목표로 하는 지역특화발전특구와는 차이가 있다. 예컨대 기회발전특구, 도심융합특구, 연구개발특구 등은 광역 지자체가 운영하고 기초지자체가 협력하는 구조로 되어 있다. 이에 반해 지역특화발전특구는 잠재 자원 발굴(기초 지자체)과 규제 특례(제도), 전문적 지원(중앙부처)을 통해 주민체감형 유망특화산업을 발굴·육성하여 기업 유치 및 세수 확대 등의 효과를 창출할 수 있다. 따라서 상대적으로 소규모 예산을 투입하더라도 인구 감소 및 관심 지역 지자체의 회생 등 높은 사회적·경제적 효과를 기대할 수 있다.

특히 특구 운영 지자체의 51%에 해당하는 71개 지자체가 행정안전부 고시에 따른 인구 감소 및 관심 지역에 해당한다는 점에서 그 중요성은 더욱 부각된다(중기부, 2025, p.3). 따라서 지역특화발전특구라는 제도의 의의를 충분히 감안하여 지역산업 활성화를 위해 지자체의 부족한 역량을 중앙정부 차원에서 지원하기 위한 예산 및 컨설팅 등 지원사업의 재원을 마련할 필요가 있다. 이와 함께 특구제도 합리화 및 부처별 특구제도 개선이라는 정부 기조 이행의 관점에서 지역특화특구 제도의 효과성 확보가 필요하다(관계부처 합동, 2025).

이에 2025년 중기부 장관 연두업무보고 및 국회 산업통상자원중소벤처기업위원회 제출 부처 업무보고에 의하면, 특화특구가 지역경제 활성화를 적극적으로 견인할 수 있도록 지정·운영·사후관리 등 제도 전반을 재설계한 신전략을 2025년 하반기에 마련할 예정이다(중기부, 2025, p.3). 신전략의 주요 내용으로는 특화특구 기획·운영을 위한 재정지원, 정밀한 성과 관리에 기반한 지역특화산업의 실질적 성장, 특화특구 내실화를 위한 중앙-지방 협력 시스템 강화 등이다. 이는 중기부 내 지역 중소기업 지원 사업 및 규제특례 실증 사업 등과 중복되지 않으며, 향후 상호 연계될 수 있도록 추진함으로써 타 사업과 내용 면에서 차별화를 도모하고 있다.

**표 4-1** 중소기업부 내의 관련 사업 현황

구 분	지역특화특구('26 안)	규제자유특구	시군구 연구산업 육성
'24년 예산	미편성	479억 원	207억 원
사업 근거	지역특구법	지역특구법	지역중소기업법
지원 방식	전문 컨설팅, 규제특례 발굴 지원, 민간 주도 시범사업 등	R&D, 사업화, 실증기반 구축 등	인구감소지역 내에 소재한 중소기업의 지역 연구 분야 사업모델 발굴과 사업화 지원
지원 대상	기초 지자체	비수도권 지자체(기초·광역)	지자체(인구감소) 및 중소기업
지원 현황	-	광역 지자체 43개	46개 과제
규제 특례	129개	203개	X

자료: 중기부(2025, p.3)

## 나. 예산사업 신설 필요성 및 근거

### (1) 예산사업 신설의 논리적 근거 : 적정 투입을 전제로 한 성과산출

법정 의무사항으로서의 특구 성과평가를 살펴보면, 현재 지역특구법 제23조 및 제24조에 따르면 특구관할 지자체장은 특구운영 성과 보고서를 매년 중소기업부 장관에 제출해야 하고, 장관은 이를 평가하여 평가결과를 공개하도록 규정되어 있다.

정책 및 정부사업 평가의 전제로서, 성과평가란 투입(input)에 대한 산출(output)·성과(performance)를 측정하여 비교하는 것임을 유의할 필요가 있다. 즉, 특정 정책이나 사업의 성과평가는 투입(Input)과 산출(Output)이 있고 양자 간에 인과관계가 있다는 점을 전제로 하고 있다. 지역특화발전특구 운영에 있어서, 현재 지역특구법상 규정된 법정 의무사항으로서 매년 성과평가를 실시하고 있으나, 규제특례 이외 정책수단이 없는 현 상황에서는 투입 요소(Input)인 정책수단이 미비한 상태에서 성과(Output)를 측정하여 평가하는 불합리한 상황이 발생한다. 즉 정책적 투입이 미비한 상황에서 정책적 성과를 식별하여 양자를 비교해서 평가해야 하는 것인데, 이는 논리적 타당성이 결여되어 있다. 따라서 예산·재정 및 컨설팅 지원 등 정책적 투입요소로서 정책수단을 적절히 구비한 상태에서 제도운영의 성과를 평가할 수 있도록 인센티브 강화와 성과 환류 등 운영·관리체계를 수립하기 위한 선결과제는 예산사업 신설을 통한 정책적 지원수단의 확충이다.

## (2) 예산사업 신설의 이론적 근거 : 목표달성을 위한 정책수단 조합 필요성

정책목표 달성을 위한 정책수단의 유형 및 성격은 다양하다. Vedung(1998)에 의하면, 정책수단은 정부가 사회에 어떠한 변화와 영향을 미치기 위하여 활용하는 기법(techniques)으로 정의되고, 강제성의 정도에 따라 규제적 수단(권위적 수단, Stick), 경제적 수단(유인적 수단, Carrot), 정보적 수단(Sermon) 등의 유형으로 분류된다. 실제로 특정 정책이 집행되는 과정에서 특정 유형의 정책수단만이 배타적으로 사용되는 경우는 드물고 대부분 둘 이상의 수단 또는 상이한 유형의 수단들의 조합 형태(Combination)로 활용되고 있다. 따라서 정책집행과정은 복수의 정책수단의 결합으로서 "거버넌스 전략(governance strategy)" 혹은 "집행방식(implementation)"의 성격을 가진다(Howlett, 2005).

지역특구제도 목표 달성을 위한 다양한 정책수단 조합의 필요성을 살펴보면, 현재 지역특구 제도의 정책수단은 메뉴판식 규제특례가 유일하나 실제 신산업 및 지역특화산업 진흥에 필요한 규제특례의 신설이 어렵고, 기존 특례도 산업구조 및 경제동향의 변화에 따라 이용도가 떨어지는 등 정책수단 측면에서 매우 취약한 것이 현실이다. 보다 효과적인 정책목표 달성을 위해서는 규제특례 이외에도 재정적 지원, 교육·컨설팅 등 다양한 성격의 정책수단 조합(policy mix)이 필요하다.

## (3) 예산사업 신설의 실제적 근거 : 정책수단 다양화의 필요성

타 특구제도 사례를 참고할 때, 무엇보다 타 제도에서는 제도의 목표를 달성하기 위한 정책수단을 구비하고 있음을 확인할 수 있다. 뿐만 아니라 중기부 소관 규제자유특구에서도 제도적 목표 달성을 위하여 규제(권위적 수단), 재정·금융적 지원(유인적 수단), 교육·컨설팅 지원(정보적 수단) 등 다양한 정책수단의 조합을 활용하고 있다. 권위적 정책수단은 행정규제와 같이, 정부의 공권력적 권위로서 민간 주체들의 권리 향유를 제약하거나 부담을 지우는 규범의 제개정 또는 처분 등 행위를 말한다. 유인적 정책수단은 정부의 예산 및 재정자원을 통해 특정 행위를 조장하거나 억제하는 유인(incentive 또는 disincentive)의 제공을 의미한다. 그리고 정보적 정책수단은 민간 주체를 대상으로 한 설득, 컨설팅, 교육, 훈련 등 정보와 소통을 통하여 특정한 결과를 의도하는 것을 말한다.

하나의 정책이 목표를 달성하기 위해서는 특정 유형의 정책수단만 사용할 것이 아니라 목표를 최대한 잘 달성할 수 있도록 필요한 만큼의 다양한 정책수단을 함께 사용할 필요가 있다. 가용한 정책수단의 유형이 제약될수록 정책목표의 효과적 달성에도 제약이 발생하게

된다. 전술한 바와 같이 현재 지역특화발전특구 제도는 2004년 제도 설립 이후 규제특례 이외에 특화발전사업이나 지역 기업 등 경제주체들을 지원하기 위한 재정지원사업이나 예산 사업을 허용하지 않았다. 그리고 2024년부터는 급기야 운영성과 평가 및 우수 특구 포상 등의 가장 기본적인 제도 운영 예산마저 삭감되어 현재 제도와 관련된 사업예산이 전액 삭감되어 버린 상황이다. 이런 상황에서 그나마 활용도가 미비하고 입법의 곤란성으로 인해 확장성도 떨어지는 규제특례라는 유일한 정책수단만으로 특구 제도의 성과를 기대하는 것은 어려운 일이다.

예컨대 산업통상자원부 소관 기회발전특구의 경우 규제특례와 파격적인 세제 혜택 및 재정지원 등을 근거법률에 규정하고 있으며, 연구개발특구 역시 조세감면, 기술사업화 지원, 실증특례 등 규제샌드박스 등의 정책수단을 구비하고 있다. <표 4-2>에 제시된 주요 특구의 경우 규제특례 이외에도 조세감면, R&D·사업화 지원, 인프라 지원, 부담금 감면 등 다양한 실질적·재정적 지원수단을 구비하고 있다.

**표 4-2 주요 특구 현황**

특구	목적	지원대상	주요 지원내용
경제자유구역 (산업부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>외국인 투자유치</li> <li>지역균형발전</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>외투기업 및 유턴기업</li> <li>국내기업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>특례(노동규제, 수도권 규제 완화 등)</li> <li>복합 도시개발</li> <li>조세감면(관세, 지방세)</li> </ul>
자유무역지역 (산업부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>외국인 투자유치</li> <li>무역진흥</li> <li>물류기지 육성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>외투기업 및 유턴기업</li> <li>수출기업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>특례(관세유보, 부가가치 영세율, 수출 입승인특례 등)</li> <li>조세감면(부가가치세, 지방세)</li> </ul>
외국인투자지역 (산업부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>외국인 투자유치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>외투기업 및 유턴기업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>임대료 감면</li> <li>조세감면(관세, 취득세, 지방세)</li> </ul>
연구개발특구 (과학부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>연구개발·기술사업화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>산·학·연</li> <li>사업시행자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기술기업, 외투기업 등 조세감면(법인세, 지방세)</li> <li>R&amp;D·기술사업화 지원</li> <li>기술실증특례</li> </ul>
국제과학 비즈니스벨트 (과학부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>기초과학 분야 연구개발·기술사업화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>산·학·연</li> <li>중이온가속기연구소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>외투기업 등 조세감면(법인세, 지방세)</li> <li>R&amp;D·사업화 지원</li> <li>기초과학 인프라 구축</li> </ul>
첨단과학기술단지 (국토부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역의 혁신성장과 균형발전 도모</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역 산·학·연</li> <li>사업시행자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>조세감면(법인세, 재산세, 취득세)</li> <li>인프라 구축 지원</li> </ul>
첨단투자지구 (산업부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>첨단기술 및 제품의 연구·생산</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>입주기업</li> <li>사업시행자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>부담금 감면</li> <li>지투보조금 가산지원</li> </ul>

\* 출처: 관계부처 합동(2025), p.3

일본 특구제도의 경우에도 시발점이 되는 구조개혁특구(2002)에서는 지자체의 자율적 노력을 제고하기 위해 별도의 지원내용 없이 규제특례만을 정책수단으로 하는 일종의 테스트 베드 성격의 특구제도를 시작하였다. 이후 간 나오토 정부의 총합특구(2011), 아베 정부의 국가전략특구(2013) 등을 거치면서 규제특례에 세제, 금융, 재정지원 등 다양한 정책수단을 추가하는 제도 기획·운영상의 유연함을 보이고 있다.

**표 4-3 일본의 주요 3대 특구**

구분	구조개혁특구(2002)	총합특구(2011)	국가전략특구(2013)
목적 방향	지역 현장 특례적용 수요에 대응한 규제특례 추진(특례의 전국화에 목적)	국가 경제성장 견인 및 국제경쟁력 강화 & 지역 활성화(대도시권 중심 & 지방중심)	산업의 국제 경쟁력 강화 및 국제적 경제활동거점 형성을 위해 중앙 주도의 규제특례 추진 (선택&집중: 소수 대도시권 중심)
개수 1)	1,377개 중 440개 현존	국제전략총합특구 7개 지역활성화총합특구 27개	10개
주체	지역(지자체) 주도	지역(지자체) 주도	중앙(총리) 주도
지원	규제특례	규제특례, 세제지원, 금융지원, 재정지원	규제특례 + 세제 & 금융지원

\* 자료: 한상영(2023)의 내용에 기반하여 大澤秀一(2014), 김권식(2019, p.14.) 비교틀을 토대로 필자 작성

요컨대, 20여 년간 지속되어 온 지역특화발전특구제도는 현재 정부의 다양한 특구제도의 모체 역할을 하였다. 하지만 변화하는 정책 환경과 지역주체들의 수요에 부응하는 적절한 제도적 개선 및 고도화가 이루어지지 못한 측면이 있다. 이에 지역균형발전과 지역특화산업 진흥을 통한 지역경제 활성화에 실질적으로 기여하기 위하여 제도 고도화의 첫 단추로서 예산사업 신설을 통한 재정적 기초 마련이 절실히 필요하다.

이를 위해서는 우선, 지역특화발전특구에 대한 재정지원 및 기타 지원사업의 법적 근거를 먼저 마련해야 한다. 「지역특구법」 제97조에서는 “국가와 지방자치단체가 규제자유특구 내 혁신사업 또는 전략산업의 육성을 위하여 필요한 경우 예산의 범위에서 재정지원”을 할 수 있도록 규정되어 있다. 하지만 이는 규제자유특구에 대한 지원 규정일 뿐, 지역특화발전특구를 대상으로 한 재정지원이나 기타 지원 관련 규정은 부재하다. 따라서 동 조문을 지역특화발전특구에도 적용할 수 있게 하든지 아니면 특화특구 부분에도 별도의 재정지원 및 기타 지원사업의 근거를 규정할 필요가 있다.

**표 4-4** 특화특구 재정지원 근거조문 신설 개정안 신규조문 대비표

개 정 안	수 정 안
제20조(특화특구에 대한 책무와 지원 등) ① ~ ④ (현행과 같음)	제20조(특화특구에 대한 책무와 지원 등) ① ~ ④ (현행과 같음)
⑤ 국가와 특화특구관할지방자치단체는 특화사업의 육성을 위하여 필요한 경우 예산의 범위에서 재정지원을 할 수 있다.	⑤ (개정안과 같음)
⑥ 국가는 특화특구관할지방자치단체가 제5항에 따라 재정 지원을 하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 이를 지원 하여야 한다.	⑥ (삭 제)

\*참고: 지역특화특구 재정지원 근거 마련을 위한 「지역특구법」 개정안 발의('24.12.31., 김선교 의원) 및 산중위 계류 중

다음으로 재정지원의 재원 및 방식의 구체화가 필요하다. 재원 조달과 관련해서는 「국가균형발전법」에 따라 설치되어 있는 ‘국가균형발전특별회계’의 세출항목의 하나로 특구사업에 대한 지원을 포함시키는 것이 필요하다. 동 회계는 ‘지역자율계정’, ‘지역지원계정’, ‘제주특별자치도계정 및 세종특별자치시계정’ 등으로 계정이 구분되어 있는데, 이들 계정 각각의 세출항목에서 「지역특구법」에 따른 ‘지역혁신성장사업 또는 지역전략산업’에 대한 지원이 전혀 규정되어 있지 않다. 따라서 「국가균형발전법」 개정을 통해 동 회계 각 계정(또는 일부 계정)에 「지역특구법」에 따른 ‘지역혁신성장사업 또는 지역전략산업에 대한 보조 또는 융자 등 지원’을 명시적으로 세출항목에 포함시킬 필요가 있다. 지원방식과 관련해서도 특구사업자에 대한 투융자, 보조 등의 방식으로 「지역특구법」에서 지원방식을 구체화해 볼 수 있고, 특히 지분투자와 관련해서는 중진공 등 공공기관을 통한 간접적 지원방식도 가능하도록 법상 규정해 볼 수 있다.

구체적인 재정지원의 방식으로는 기술사업화 지원 확대를 들 수 있다. 예컨대 특구지역 및 인근지역에 정착하는 특구사업자에 대한 기술사업화 지원을 확대할 필요가 있다. 이를 위해 특구사업자 전용 기술사업화 지원사업을 기존사업 내 세부프로그램에 지원 대상으로 추가하거나 기존사업에의 참여에 우대 적용하는 형태로 지원할 수 있을 것이다. 이에 따라 중소벤처진흥공단은 ‘지역균형뉴딜자금’, ‘투·융자복합금융(성장공유형자금)’, ‘수출바우처’ 등을 통해 특구사업자들의 사업화 자금 조달과 시장진출을 지원할 수 있을 것이다. 한국산업기술진흥원의 경우에는 ‘지역특화산업육성사업’을 통해 시·도 주력산업 영위기업을 대상으로 R&D 후속연계 및 사업화(시제품 제작 등)를 지원하며, 특구 소재 중소기업의 경우 서류평가 시 가점을 부여하는 등의 혜택을 제공하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 한편, 조달청은

‘혁신시제품 지정 우대’를 통해 규제샌드박스 승인제품 및 특구실증 R&D 제품의 경우 조달 혁신 시제품 등록 시 혁신성 평가를 면제하고 수의계약을 허용하는 것도 가능할 것이다.

한편, 특구사업자에 대한 세제지원 강화도 생각해 볼 수 있다(중기부·중기연, 2021). 혁신 기업들이 특구에 진입하고 정착해 지역산업의 토대로 기능할 수 있도록 하기 위해서는, 특구 사업자에 대해 실증이 종료된 이후에도 일정 기간 법인세 등 세금 감면과 관련 부담금 납입 면제 등 재정지원의 내용을 구체화해 실행하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 「조세특례제한법」 개정을 통해 특구사업자 중 지역경제와 일자리 창출에 기여하는 정도가 큰 기업에 대해서 투자세액 공제 외의 법인세 감면 등 세제혜택을 일정 기간 동안 부여하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 실제로 동 법률(제12조의2)에서 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」에 따른 연구개발특구에 입주하는 첨단기술기업에 대해서는 법인세를 감면해 주고 있어 이에 준하여 지원내용을 추가할 수 있다. 특구사업자들에 대해 실증 기간 동안(최대 4년간) 취득세 및 재산세, 법인세 등을 전액 혹은 대폭적으로 감면해 주고, 실증이 종료된 이후에도 이들이 계속 남아 지역의 앵커기업으로 역할을 할 수 있도록 일정기간(최대 5년간) 지방세 및 국세를 일부 감면해 주는 등 법적 근거를 마련해 나가는 것이 필요하다.

한편, 특구사업자에 대한 부담금 감면 방안도 고려해 볼 필요가 있다. 각종 부담금과 관련하여서는 현재 「지역특구법」에서 규정하고 있는 관련 법률들에서 특구사업자에 대한 부담금 감면 조항을 구체적으로 신설할 필요가 있다. 현행 「지역특구법」 제96조의 특례에 따르면 ① 「개발이익 환수에 관한 법률」, ② 「농지법」, ③ 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」, ④ 「초지법」, ⑤ 「산지관리법」, ⑥ 「자연환경보전법」, ⑦ 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」, ⑧ 「하천법」에 따른 부담금을 특구사업자에 대해서 감면해 줄 수 있도록 규정하고 있다. 이를 확대하여 특구사업자가 특구 지역에 정착할 경우 지속적으로 부담금을 감면함으로써 지역생태계의 일원으로 편입될 수 있도록 해당 개별 법률에 혹은 지역특구법 단서조항·특례 조항 형식으로 지원 근거를 마련할 필요가 있다.

## 02 규제특례 재설계 및 혁신 방안

### 가. 상시적인 신규 특례 발굴 체계 마련

신규 규제특례의 체계적 발굴을 위해 지역 환경 및 빠른 산업구조 변화를 반영하고, 특구

---

에 민간투자가 유입되도록 실효성 있는 지역차원 규제특례를 발굴·제안하는 조직 또는 체계의 신설이 필요하다. 이를 위해 지역 차원의 신산업 규제특례 발굴과 규제특례의 관계부처 동의 가능성 제고 등을 위해 ‘규제특례 발굴지원단’을 운영하는 것을 생각해 볼 수 있다. 구체적으로 규제특례 발굴지원단은 국내외 사례 등을 검토한 신산업 규제특례 발굴과 규제특례안의 대안 및 개선안 제시 역할을 담당할 수 있다. 이는 행정안전부의 「지방규제혁신 추진사업」과 유사한 사례로서 특구발전을 위한 다양한 규제개선과제 발굴 및 개선 노력을 지속함으로써 규제특례 신설의 어려움을 지속적·체계적 발굴 노력을 통해 극복할 수 있는 기반이 될 수 있을 것이다.

특별히 규제특례 발굴방식의 현대화를 위해 규제자유특구 누리집(rfz.go.kr)에 ‘특화특구 특례 발굴 제안’ 기능을 추가하여 규제특례 상시 발굴을 온라인으로 진행할 수 있다. 현행 방식의 연 1회, 지자체 대상, 오프라인으로 이루어지는 것을 상시, 지자체와 민간기업 등을 대상으로 온라인으로 개선하는 것이다. 또한 국무조정실, 중소기업육성부즈만 등 규제개혁 기관과의 협업을 통해 ‘규제특례발굴추진단(가칭)’을 구성·운영하여 특례 발굴에 주력하는 오프라인 방식도 병행할 필요가 있을 것이다.

#### 나. 규제자유특구 규제특례의 추가적 활용 확대

규제특례 활용 범위의 확대를 위해 특화특구 사업 추진에 필요할 경우에 규제자유특구의 규제특례를 추가로 활용할 수 있도록 명시적인 법률상 근거를 마련할 필요가 있다. 앞에서 언급한 것처럼, 지역특화발전특구가 비록 지역의 특화발전을 지원하기 위한 취지라고는 하나 당연히 신기술·신산업의 지원을 배제한다고 볼 이유는 전혀 없음에도 불구하고 규제자유특구에 적용되는 신기술·신산업 관련 규제특례들(법 제3장)을 적용하지 못하도록 제한하고 있는 것은 불합리하다고 볼 수 있다. 지역의 특화발전에 혁신산업을 통한 발전도 당연히 포함된다고 본다면, 특화특구의 고도화를 도모하고 기술진보의 추세를 잘 반영한 지역특화발전특구 성과 제고를 위하여 규제자유특구의 규제특례도 적용가능하도록 법적 근거를 마련해 줄 필요가 있다.

#### 다. 규제 테스트베드 기능 강화를 통한 규제개선

본래 우리나라 지역특구의 모체가 된 일본의 지역특구제도를 살펴보면, 그 연원에 있어서

지역차원의 규제개선을 제고하여 지역경제를 활성화하고자 하는 테스트베드 조성의 의도가 강하였다. 우리나라의 경우에도 지역특구를 운영함에 있어서 이러한 테스트베드 기능을 강화할 필요가 있다. 즉, 특정구역을 규제특례 ‘테스트베드’로 지정하여 규제특례의 실효성 및 파급효과들을 분석하고 분석결과에 따라 해당 규제특례를 전국적으로 확산시키거나 규제로 존치시키는 시스템이 필요하다(김권식 외, 2020).

현재는 사전에 규정된 규제특례를 지역특구 지정 후에 적용받는 형태로 특구사업이 운영되고 있다. 하지만 규제특례 적용이 사회적 위험이나 안정성 측면에서 문제가 없거나 특례 내용을 일반화하는 것이 산업 활성화에 도움이 될 경우, 그리고 규제특례를 활용하고자 하는 지방자치단체 및 사업체가 다수 존재하는 경우에는 규제특례 내용을 규제개선을 통해 전국적으로 확산하여 일반적으로 활용할 필요가 있을 것이다<sup>6)</sup>.

## 라. 지자체 및 기업 등의 규제특례 발굴 및 활용 능력 제고

지방자치단체 및 기업 등 특구사업자들의 규제특례에 대한 이해도와 활용 역량을 강화할 필요가 있다(김권식 외, 2020). 즉, 규제특례 활용에 전문성과 이해도가 낮아 어려움을 겪는 지방자치단체의 경우에는 규제특례 활용에 대한 교육, 정보 제공, 컨설팅 등의 지원을 통해 규제특례의 활용도를 제고할 필요가 있다.

특히 규제개선 역할에 있어서는 지자체 및 민간 주체들의 규제혁신역량 부족을 충분히 고려해야 한다. 첫째, 지자체와 기업 등 민간 주체들은 행정규제에 대한 이해와 전문성이 부족하여 그들의 사업 현장이나 상황에 규제나 관련 법령의 내용을 시의적절하게 해석하고 적용하는 것에 익숙지 못한 경우가 많다. 둘째, 규제 애로 발생 가능성이나 미래 리스크에 대한 인식이 부족하여, 어떤 규제가 자신들의 사업 과정에 장애로 다가올지, 그리고 어떤 규제특례를 활용해야 하는지 등에 대해 판단능력이 미흡한 경우도 많다. 셋째로, 실제 정책 현장에서는 법령에 근거한 처분에 근거하여 사업을 영위하는 경우뿐만 아니라 법령에 근거한 처분이라도 재량 남용이나 일탈 등의 경우와 같이 실제 실무 담당자의 부당하고 부적법한 처분에 의해 규제부담이 발생하는 경우도 많이 있다<sup>7)</sup>.

바로 이러한 경우에 지자체나 민간 주체들이 부딪치는 규제 애로를 해소하고 적절한 규제

6) 규제특례 활용역량 제고와 지역의 사업 역량 향상을 위한 시스템 도입과 운영은 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」과 지역특구 운영 관리 규정의 개정을 통해 도입이 가능한 것으로 판단된다.

7) 지자체에서 공장이나 작업장 인허가를 받을 경우 근거 법령에 저촉됨이 없는 허가 신청인데도 지자체 실무자가 허가를 해주지 않아 민원과 갈등이 발생하는 사례들을 예로 들 수 있다.

---

특례의 활용을 통해 사업 운영에 도움을 얻도록 하려면 정보제공 및 컨설팅 등의 지원을 통해 특구신청 시 사업활동 관련 규제특례를 적극 활용하도록 권장하고, 관련하여 담당자 교육 및 컨설팅을 지원하는 등의 정책적 노력이 필요하다.

#### 마. 규제특례 노후화에 따른 신기술 관련 특례 추가 필요

현행 '메뉴판식 규제특례'는 급속한 기술진보로 인해 현재의 기술 수준에 비해 노후화(out of date)되어 있다(이재훈, 2020). 본래 기존 지역특구법은 지역특화특구에 관한 사항만 규정하고 있었다. 이러한 상태에서 사실상의 전면 개정을 통해 지역특화특구와 규제자유특구를 동시에 하나의 법률에 담게 되었다. 이에 규제자유특구에 부합하는 신산업 관련 규제특례가 신설되기는 하였지만, 기존의 메뉴판식 규제특례도 함께 포함되어 있어 작금의 산업현장의 현실과 기술진보 상황을 제대로 반영하기에는 무리가 있다. 예컨대, 규제자유특구와 관련된 신기술 분야 규제특례가 입안되던 2015년 당시에만 해도 IoT는 획기적인 기술로서 이러한 신기술을 제대로 활용하기 위한 규제특례가 신설되었으나, 지금 시점에서는 IoT보다는 인공지능, 양자역학 등의 개념에 따른 신산업 활성화가 더 시급하다고 할 수 있다. 하지만 이러한 급속한 기술진보의 추세는 메뉴판식 규제특례에 적절히 반영되지 못하고 있다(이재훈, 2021).

메뉴판식 규제특례에 추가되어야 할 신산업 분야 특례로는 아래와 같은 사항들을 생각해 볼 수 있다. 첫째, 신기술 분야 연구개발 특례로서 신기술 분야에 정부 연구개발과제의 선정 내지 평가 사항에서의 특례가 필요하다. 둘째, 고집적·저항기반 메모리 분야 특례로서 고집적·저항기반 메모리 등 첨단전략기술의 연구개발(R&D) 인력의 경우에는 주 52시간 근로 규제를 완화하는 규제특례가 요구된다. 셋째, 이차전지 재사용·재활용 분야 특례로서 재사용 배터리를 에너지 저장 시스템(ESS), 농기계 등에 우선 공급하고, 환경표지 인증 및 혁신제품 지정 등을 통해 공공 판로를 확대할 수 있는 규제특례가 필요하다. 넷째, 프리폼 디스플레이 분야 특례가 요구된다<sup>8)</sup>. 특히 공공 시설물에 프리폼 디스플레이 시범 사업 등의 규제특례가 필요하다. 그 밖에도 도심항공교통(UAM), 자율주행 시스템, 드론, 소형 모듈형 원자로 등 다양한 분야의 규제특례가 추가될 필요가 있다.

---

8) 유연한 소재를 이용해 구부리고 접고 말 수 있는 디스플레이들이 등장하고 있는데, 유리 대신 플라스틱 등의 소재를 이용해 곡면 형태로 구부릴 수 있고, 특정 각도를 형성해야 하는 곡면 디자인 적용이 필요한 기기나 제품에 적합한, 즉 고무줄처럼 신축성이 있는 디스플레이를 프리폼 디스플레이로 지칭한다.

---

특히 미래 과학기술 분야에서 그 중요성이 급속히 높아지고 있는 인공지능과 관련된 규제 특례도 시급하다. 무엇보다 인공지능 학습을 위한 저작권법 특례가 요구된다. 저작물을 AI 학습에 활용하는 것에 대한 특례와 데이터가 누구에게 학습되는지 확인 자체가 어려운 상황에서는 AI 학습용 데이터를 수집·이용할 때 동의 없이 하되 사후적으로 합리적인 범위 내에서 저렴한 비용이라도 보상금을 지급할 수 있는 보상 체계를 마련하는 규제특례가 필요하다.

### 03 운영·관리체계 효율화 방안

#### 가. 성과평가 체계 개편

특구 유형별 특성을 반영하고 고도화 이후의 효과 측정까지 가능하도록 성과평가 체계를 전면 개편할 필요가 있다. 기존의 1차 서면평가, 2차 현장평가, 3차 발표평가로 구성된 순위별 평가방식에서 벗어나, 유형별 또는 권역별 분류를 통한 그룹 내 평가방식을 도입해야 한다. 구체적으로는 1차 평가에서 유형별 분류를 실시하고, 2차 평가에서는 그룹 내 우수후보 간 경쟁을 유도하며, 3차 평가에서는 대국민 평가를 실시하는 방식으로 개편하는 것을 검토할 수 있다.

특히 평가지표의 경우, 1차 평가 시 일차리와 매출 중심의 획일적인 계량평가에서 탈피하여 특구별 유형 및 특성에 차별화된 평가지표로 변경해야 한다. 이를 통해 각 특구의 고유한 특성과 지역적 여건을 보다 정확하게 반영할 수 있을 것이다.

#### 나. 특구 졸업제 등 장기지속 특구의 출구전략 마련

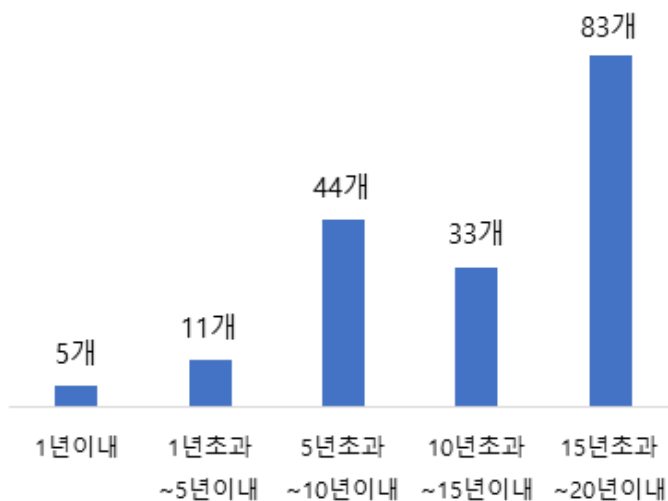
지정 이후 15년 이상 경과한 장기지속 특구에 대한 체계적인 출구전략을 마련해야 한다. 현재 지정 이후 15년에서 20년 이내 특구가 전체 특구의 47.2%를 차지하고 있어 이에 대한 대응이 필요한 상황이다. 따라서 특구 운영성과 평가에서 하위권에 속하는 15년 이상 장기지속 특구에 대해서는 실태조사를 실시하고 필요시 지정을 해제하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이는 지자체가 사업 활성화 노력이나 성과 없이 특구만 존속시키려 하는 사례를 방지하고, 제도적으로 관리 가능한 특구의 양적 규모를 일정하게 유지함으로써 제도의 목적을 보다 내실 있게 달성할 수 있는 전제로서 의의를 가질 수 있다. 현재로서도 특구운영 성과평

가 결과가 연속 3회 이상 하위 5%인 특구를 직권으로 지정 해제할 수 있게 되어 있다(시행령 제27조). 여기에 더하여 애초에 특구지정 시 특구의 최대 존속기간을 설정하고(예 : 5~10년 범위) 존속기간 만료 시 원칙적으로 해당 특구지정을 해제할 수 있도록 할 필요가 있다(김권식 외, 2020).

다만 이때 지정해제를 실제로 시행하는 데에는 지방자치단체장 등 지자체 차원의 동의를 얻는 것이 어려울 수 있다. 특히 다수 지자체의 경우 지역특구를 통한 특별한 지원과는 별개로 특구 지정 및 운영 그 자체가 지자체의 브랜드 가치를 제고하는 데에 기여한다고 인식하고 있다. 또한, 지자체의 특구업무 담당부서나 담당자의 경우 지정해제가 자신들의 업무 해태로 인한 것인 양 인식될 수 있는 것에 큰 부담을 느낄 수도 있다. 지자체 및 담당자들에 대하여 실제적인 불이익이 가지 않도록 실제 실행에는 주의를 요한다. 따라서 특구의 무한 연장을 방지하고 효율적인 운영을 위해 특구 최대 존속기간을 설정하고 기간 만료 시 특구지정을 해제하는 ‘특구졸업제’ 도입을 검토해야 한다. 이를 위해서는 정책수요자인 기초지자체의 의견을 충분히 수렴하여 졸업제 도입 여부 및 존속기간을 설정해야 한다<sup>9)</sup>.

다만, 활성화 및 경쟁력 제고가 필요한 특구의 경우에는 구조고도화 계획을 수립하게 하여 지역경제 활성화 추진동력을 재확보할 수 있도록 지원하는 방안도 병행하는 것이 제도의 효율성 제고에 도움이 될 것이다.

**그림 4-1 장기지속 특구 현황**



자료: 중기부(2024, p.6)

9) 김권식(2019)에 따르면, 117개 지자체 중 53%가 졸업제 도입에 찬성하였고, 적정 존속기간을 10년으로 응답한 바 있다.

## 다. 전담기관 지정

제도 도입 이후 양적으로 팽창한 176개 특구의 효율적 관리를 위해 전담기관을 지정할 필요가 있다. 사업관리 체계의 효과성 증진을 위해서는 관리주체인 중기부가 파견직원 중심의 관리체계에서 한걸음 더 나아가 전문인력 위주로 업무를 추진하는 전담기구 또는 평가센터를 설립해야 한다(김권식 외, 2020). 그리고 이러한 기관은 사업의 전문성과 지속성 확보를 위해 지방자치단체 대상 컨설팅, 사업관리와 지원, 사업평가 업무를 담당할 수 있다. 구체적인 업무로는 지역특구 사업 컨설팅, 성과와 정보의 공유 및 확산, 엑스포와 박람회 운영, 협의체와 네트워크 구축, 운영·관리체계 구축, 관련 데이터베이스 관리, 유형별 특성을 고려한 특구 모니터링 체계와 성과지표의 개선, 전문기관과의 협력하에 평가체계 정비 등을 수행하게 될 것이다. 그 밖에도 특화특구 제도 및 성과 홍보, 운영 실태조사, 143개 기초 지자체의 제도개선 접수, 통계관리 등의 지원 역할도 수행할 수 있다.

## 라. 데이터·통계 기반 특구정보 사업관리 시스템 구축

현재 특구 운영상황에 대한 모니터링과 관리는 오프라인으로 이루어지고 있다. 이처럼 오프라인상에서 수작업으로 문서상 관리되고 있는 특구정보를 데이터베이스로 구축하여 데이터의 신뢰성을 높이고, 시의성 있는 관리가 이루어질 수 있도록 관리·운영시스템을 대폭 개선할 필요가 있다. 따라서 특구 공고, 신청·접수, 평가, 점검, 회계 등 제반 관리절차와 규제 특례의 발굴 및 관리 등 주요 업무를 자동화·정보화함으로써 관리시스템을 고도화할 필요가 있다<sup>10)</sup>.

이를 위해서는 특구 관련 정보를 지자체가 입력하고, 중소벤처기업부가 확인하여 체계화하며, 이렇게 정리·축적된 정보를 성과평가 및 제도 개선 등에 활용할 수 있는 데이터 기반 전자적 시스템을 구축할 필요가 있다<sup>11)</sup>. 이를 통해 지자체 관할 특구 지역 내의 고용, 매출, 창업률·폐업률 등을 시계열적으로 혹은 타 지역특구와 횡단면적으로 비교하여 성과 분석의 객관성과 타당성을 제고할 수 있을 것이다.

10) 구체적으로 특구 지정기간, 규제특례 활용 현황, 특화사업 운영 현황 및 성과, 특구계획 변경 이력 등의 관리상 필요한 제반 정보가 DB 및 시스템을 통해 체계적으로 관리될 필요가 있다.

11) 중기부의 규제자유특구 관리시스템 통합 구축사업의 내용을 참고할 수 있을 것이다.

## 마. 성과 확산 및 소통 강화 방안

우수특구의 성과 및 규제특례 활용 성공사례 등을 정부와 지자체가 운영하는 온라인 플랫폼을 통해 적극 홍보해야 한다. 영상, 카드뉴스, 지하철 전광판 등 다양한 매체를 활용한 홍보 전략이 필요하다. 규제자유특구 누리집에서도 특화특구 개요 및 신청절차, 129개 특례 및 활용사례 등의 정보를 한눈에 확인할 수 있도록 하고, 지자체 특화특구 소식란을 개설하여 지자체별 동향을 공유할 수 있는 체계를 구축해야 한다.

지자체를 대상으로 한 특구 순회 설명회 및 분야별 간담회를 개최하여 특구 발전방안을 논의하고 제도 개선을 추진해야 한다. 순회 설명회는 연 2회 정도 개최하여 지자체를 대상으로 특구 제도, 지정해제 및 계획변경 등 행정 처리사항을 안내함으로써 업무 효율화를 도모하고, 향토자원, 문화레포즈, 산업·연구, 교육, 의료·복지 등 특구 분야별 또는 지역별 릴레이 간담회 역시 연 3~4회 정도는 개최할 필요가 있을 것이다.

운영성과평가와 성과교류회 개최, 특구 간 네트워킹을 통해 법적 의무인 특화특구 운영성과 평가의 이행과 특화특구 운영 지자체 간 교류협력 활성화를 위한 용역비 편성도 필요하다. 이를 위해 중소벤처기업부의 규제자유특구 성과평가 사업을 참고할 수 있으며, 재정사업 신설에 부응하여 투입대비 산출 및 성과를 평가하고 이를 환류하여 지속적으로 성과를 제고하기 위한 기반을 마련할 수 있을 것으로 기대된다.

## 바. 지역수요 기반 성과평가지표의 도입

### (1) 지역수요 기반 성과평가지표 도입 방향

지역특화발전특구 성과평가지표는 지역별 특성과 수요를 충분히 반영하지 못하고, 실질적 지원과 환류체계가 미흡하다는 한계가 지속적으로 지적되어 왔다. 이를 개선하기 위해서는 지역 맞춤형 성과지표 개발, 데이터베이스 및 환류체계 구축, 실질적 인센티브 확대, 부실특구 정비, 지역주도형 제도 개편, 권역별 특화전략 도입 등이 필요하다. 이러한 전제하에 지역수요 기반 성과평가지표의 구체적인 도입 방향은 다음과 같다(김대일 외, 2021; 김성섭, 2021; 김권식, 2023; 차미숙 외, 2023; 오지현, 2024).

첫째, 지역 맞춤형 성과평가지표 개발이 필요하다. 지역별 산업구조, 인구, 경제여건, 발전전략 등 고유한 특성을 반영한 맞춤형 성과지표를 개발하고, 특구 유형별로 별도의 평가기준을 마련해야 한다. 각 지역의 산업구조, 인구, 경제여건, 특화사업 목표 등 고유한 지역 특성

을 반영한 맞춤형 성과지표를 개발해야 한다. 관광, 산업, 교육, 의료 등 특구 유형에 따라 별도의 평가항목을 도입하고, 지역주민·기업·전문가 등 다양한 이해관계자의 의견을 수렴해 지표를 설계해야 한다. 이를 통해 지역 기업, 지자체 간 협력 프로그램 및 지역사회 네트워크가 활성화되어 정책의 실효성과 주민 체감도가 높아지고 신산업 창출 및 지역 인재양성·정착 등 지역경제 활성화에 기여할 수 있다.

둘째, 정량·정성 평가의 병행이 필요하다. 단순 실적(매출, 고용, 투자유치, 관광객 수 등) 중심의 정량지표뿐 아니라, 지역 특화사업의 파급효과, 지역 내 협력체계 구축, 민간 참여도, 지역사회 네트워크 활성화, 주민 만족도, 혁신성, 지속가능성 등 정성적 요소도 평가에 포함하여 지역의 질적 성장과 파급효과를 반영해야 한다.

셋째, 성과 환류체계를 합리적으로 구축하여 특구 운영 성과에 대한 적절한 인센티브를 부여할 수 있어야 한다. 이를 위해서 무엇보다 특구 운영 성과 관련 자료를 DB화하여 체계적으로 관리함으로써 성과 평가의 타당성과 신뢰성을 확보하고, 평가 결과가 제도 개선 및 특구 운영에 실질적으로 반영될 수 있는 환류체계를 마련할 필요가 있다. 특별히 우수특구에는 포상, 홍보, 교류회 등 다양한 지원을 제공하고, 성과평가 결과에 따라 재정지원, 세제혜택, 규제특례 확대 등 인센티브를 부여함으로써 특구에 기반한 지역 혁신과 경쟁력 강화 노력을 유도할 수 있어야 한다. 또한, 민간기업의 특구계획 제안 및 참여를 제도화하여 민간의 창의성과 역동성을 적극 활용해야 한다. 반면에 부실 특구의 경우에는 그에 상응하는 특구 정비 및 구조조정과 같은 조치뿐만 아니라, 경쟁력 강화를 위한 컨설팅 등 지원이 필요할 것이다.

넷째, 제도 운영 측면에서 부처 주도의 하향식 운영을 지양하고, 지역이 자율적으로 기획·운영하는 상향식 특구제도로 전환해야 한다. 이를 위해서 지역 전문가, 민간, 지자체가 참여하는 거버넌스 체계를 강화하여 실질적인 지역 수요에 기반한 특구 운영이 이루어지도록 해야 한다<sup>12)</sup>. 그리고 시·군·구 차원의 운영위원회나 시도 협의회 등 관할 구역 내 협의체를 활성화해 성과평가의 투명성과 수용성을 높여야 한다.

다섯째, 권역별·산업별로 특화된 지역발전 전략의 마련이 필요하다. 기존 지방자치단체 관할 구역을 넘어서 권역별로 지역 구분을 광역화하여 각 권역의 특성에 맞는 발전 전략과 특구 성과 평가를 위한 지표를 마련할 필요가 있다. 또한 지역의 전략산업이나 특화산업의 성격에 부합하는 맞춤형 지표를 도입하여 지역산업생태계의 경쟁력 강화를 뒷받침할 필요가 있다.

12) 이와 관련하여 「지역중소기업법」에 의한 지역협의체나, 지방중기청 등 조직과 제도를 적극 활용할 필요가 있다.

## (2) 성과평가지표의 주요 구성요소

특구사업의 성과평가는 규제특례 활용, 사업 실적, 경제·사회 효과, 협력체계, 관리·집행, 성과지표의 적정성, 혁신성과 등 다양한 요소를 종합적으로 고려해야 하며, 지역 특성과 사업 목적에 부합하는 맞춤형 평가체계가 필요하다. 특히 특구사업의 성과평가는 단순한 실적 집계가 아니라, 특구의 목적과 지역 특성을 반영한 다면적이고 체계적인 접근이 필요하다. 무엇보다 지역별로 특화된 산업과 발전목표가 상이하므로, 지역의 실제 수요와 현장상황을 반영한 맞춤형 성과평가지표로의 전환이 필요하다. 또한, 지역별로 다양한 특성과 수요가 존재하므로, 성과지표 개발 시 지역 현장의 의견을 충분히 반영하고, 지속적으로 지표를 보완·개선하는 유연성이 필요하다. 동시에 평가결과의 공개와 정보공유를 통해 지역 간 벤치마킹과 상호학습이 이루어질 수 있도록 해야 한다.

이러한 전제하에 성과평가 시 고려해야 할 주요 요소는 다음과 같다(국회예산정책처, 2010; 김대일 외, 2021; 김성섭, 2021; 김권식, 2023; 차미숙 외, 2023; 오지현, 2024).

첫째, 지역에 미치는 경제적·사회적 효과를 반영할 수 있어야 한다. 특구사업이 지역산업 활성화, 고용 창출, 소득 증대 등 지역경제에 실질적으로 끼친 영향과, 주민 삶의 질 개선, 지역사회 분위기와 문화 개선 등 지역사회에 미치는 효과도 함께 평가할 수 있어야 할 것이다.

둘째, 특구사업 실적 등 추진 성과를 실질적으로 반영할 수 있어야 할 것이다. 구체적으로 특구 내에서 추진된 사업의 세부 실적(예: 기업 유치, 고용 창출, 투자 유치 금액, 신제품·서비스 개발 현황 등)과 특구계획상 목표 달성 정도를 상호 비교하여 평가하되 연차별·단계별로 실적 점검이 이루어져야 할 것이다.

셋째, 사업계획의 적정성, 예산 집행의 투명성, 사업 추진 과정의 효율성 등 관리체계 전반의 적정성도 평가 대상이 되어야 한다. 사업 추진 과정에서의 모니터링과 환류에 따른 개선 노력 등도 중요한 요소이다.

넷째, 협력 및 네트워크 구축 실적도 성과요소로서 중요하다. 정부, 지자체, 민간을 아우르는 다양한 주체 간의 연계·협력체계를 구축하고 어떠한 실제적 성과를 도출하였는지를 구체적으로 평가할 필요가 있다. 특히 참여 기관이나 주체 간의 네트워크 형성, 실제적 협업 여부, 공동의 목표 달성 여부 등도 지표요소로서 중요하다.

다섯째, 규제특례의 활용도 및 파급효과도 평가요소로서 매우 중요하다. 특히, 특구사업에서 가장 핵심적인 내용인 규제특례의 활용률과 지역 내 산업·경제에 실제적으로 얼마나 영향을 미쳤는지도 중요한 평가 기준이다. 따라서 규제특례가 실제로 기업 활동, 신산업 창출,

투자 유치 등에 얼마나 기여했는지도 정량적·정성적으로 측정할 필요가 있다.

여섯째, 성과지표 및 평가체계의 타당성도 고려해야 할 것이다. 즉 성과지표가 사업목표와 긴밀한 관련성을 갖고 있는지, 핵심성과를 제대로 반영하고 있는지를 검토해야 한다. 이때, 수치나 실적과 같은 정량적 측면과 만족도 및 파급효과 등 정성적 측면을 균형 있게 반영하여 지표를 설계할 필요가 있다.

일곱째, 혁신성과 및 확산성을 고려해야 한다. 특히 특구사업을 통한 신기술, 신제품, 신사업 모델 등 혁신성과의 창출 여부와, 그 성과가 다른 지역이나 산업으로 확산될 수 있는지를 평가할 필요가 있다.

**표 4-5 지역수요에 기반한 성과평가 지표의 주요 구성요소**

평가 요소	주요 내용
① 지역경제·사회 효과	• 경제 활성화, 고용, 소득, 삶의 질 개선, 사업의 지속·확산 가능성
② 사업 실적 및 추진 성과	• 기업 유치, 일자리 창출, 투자, 신제품·서비스 개발 등
③ 사업 관리·집행 체계	• 사업계획, 예산 집행, 추진 과정의 투명성·효율성
④ 협력·네트워크 구축	• 민관·관관·민민 협력, 네트워크 구축 및 효과
⑤ 규제특례 활용도	• 규제특례 적용 실적, 기업·산업에 미친 영향
⑥ 성과지표·평가체계	• 목표 연계성, 정량·정성 지표의 균형
⑦ 혁신성과·확산성	• 모델 창출, 성과의 타지역·타산업 확산 가능성

자료: 국회예산정책처(2010), 김대일 외(2021), 김성섭(2021), 김권식(2023), 차미숙 외(2023), 오지현(2024) 종합.

## 제5장

---

### 결론

1. 연구의 요약
2. 정책적 시사점
3. 본 연구의 한계 및 후속연구의 필요성

### 01 연구의 요약

지역특화발전특구 제도가 도입된 2004년부터 20년이 경과하였으나, 기본적인 정책 틀인 지역 내 특구 지정 및 규제특례 부여 방식을 그대로 유지하고 있다. 이에 따라 각 지역특화발전특구별 사업 목적에 따른 제도 운영 여부를 심층적으로 진단할 필요성이 높아지고 있다. 이에 본 연구는 그간 지역특화발전특구 제도의 성과를 분석하고 개선사항을 도출하는 것을 목적으로 수행되었다.

본 연구는 정책 대상자인 지자체, 중소기업, 소상공인 등의 수요에 기반한 제도 고도화 방안을 제안하였다. 특히 지역특화특구의 주요 운영주체인 기초지자체의 열악한 정책 인프라인 조직, 인력, 예산 등을 보완하기 위한 중앙부처 차원의 지원방안을 재정 및 제도개선 측면에서 도출하였다. 또한 근래 산업발전 동향을 반영한 민간 중심의 신산업 분야와 시장친화적 규제특례 발굴 및 실제 법령 개정을 위한 정책적 제언을 제시하였다. 아울러 각 지역특화특구의 전 주기에 관한 정보를 체계적으로 수집·관리하기 위한 전자적 성과관리 시스템을 제안하였다. 이와 함께 지역특화특구 제도의 효율적 운영을 위한 장기 운영 특구의 구조조정 방안, 특구별 특성을 반영한 구체적 성과지표 설계 및 적용방안 등을 제시하였다. 마지막으로 지역특화특구 관리의 내실화를 위한 중앙과 지방의 정책 관계자인 정부, 연구기관, 민간 협단체 등 간 협력과 소통 체계 수립 방안을 제시하였다.

### 02 정책적 시사점

본 연구결과는 기존 노후화된 메뉴판식 규제특례 재설계와 함께 운영·관리체계 개편 및 특구 활성화 예산 지원을 통해 '新동력 확보'를 통한 특구 활력을 제고할 필요성을 제기한다. 구체적인 정책적 시사점은 다음의 세 가지로 요약될 수 있다.

## 가. 기초지자체의 열악한 정책 인프라 보완을 위한 중앙부처 차원의 재정지원방안

지역특화발전특구 활성화를 위한 재정지원 방안으로서, 지역균형발전과 지역특화산업 진흥을 통한 지역경제 활성화에 실질적으로 기여할 수 있도록, 제도 고도화의 첫 단추로서 예산사업 신설을 통한 재정적 기초 마련이 절실히 필요하다. 이에 따라 법정 사항인 특구성과 평가의 실질적 의미를 되찾는 논리적 근거, 실질적인 지원수단을 보완하여 정책목표의 효과적인 달성을 도모하는 이론적 근거, 다양한 지원수단을 구비하고 있는 타 특구 사례를 참조하여 제도의 고도화를 이루는 실제적 근거 등 일련의 근거에 기반하여 특구 활성화를 위한 예산사업 신설의 기본 논리를 제안하고 있다.

## 나. 신산업 중심의 시장친화적 규제특례 발굴 및 법령 개정 방안

신규 규제특례의 체계적 발굴을 위해 지역 환경 및 빠른 산업구조 변화를 반영하고, 특구에 민간투자가 유입되도록 실효성 있는 지역차원 규제특례를 발굴·제안할 수 있어야 한다. 이를 위해서 규제특례 발굴지원단 등의 조직을 통한 지속적 발굴시스템을 구축하고, 규제특례의 활용범위를 메뉴판 전체로 확대하며, 온라인 상시 발굴 및 신기술 분야 규제특례의 적극 발굴 및 반영 등이 필요하다.

## 다. 특구별 특성 반영 성과지표 설계 및 장기 운영 특구 운영·관리체계 구축

특구의 운영·관리 측면에서는 무엇보다 특구별 특성을 반영한 구체적 성과지표를 설계하고 이를 활용한 장기 운영 특구의 운영·관리체계 구축 및 재구조화 방안이 필요하다. 그리고 특구졸업제 등 기존 특구 정비와 관련해서는 특구지정 시에 특구 존속기한을 미리 설정하는 방법을 고려할 필요가 있다. 특히 재정사업 신설 및 교육 컨설팅 지원 등 정책수단 보완과 함께 특구 성과 평가를 위한 적절한 지표체계의 마련이 중요하다.

## 03 본 연구의 한계 및 후속연구의 필요성

과제 규모, 기간 등 본 연구가 지닌 한계로 인해 실제 특화특구 운영실태에 대한 폭넓은 실증조사 및 법리적·정책적 분석 등을 충분히 수행하는 데에 한계가 있었다. 하지만 본 연구

---

에서는 한정된 범위에서라도 특구제도 개선의 핵심 쟁점인 재정사업, 규제특례, 운영·관리 등 세 가지 측면의 내용을 최대한 포괄적으로 다루고자 노력하였다.

특히 현재 전체 운영예산이 삭감되어 제도 운영 및 고도화를 위한 어떤 노력을 기울이는 것도 여의치 않은 상황에서 재정사업 신설 및 예산·컨설팅 등 다양한 지원사업의 기획을 위한 후속 연구가 필요할 것이며, 신기술 경향을 대폭 반영한 규제특례 체계의 개발과 특구가 실질적으로 성과를 제고할 수 있는 운영·관리체계의 구체적 내용을 탐구하는 후속 연구도 필요할 것이다.

## 참고문헌

- 관계부처 합동(2025). 지역 특구 및 산업클러스터 운영현황 평가, 2025.2.25, 관계장관회의.
- 국회예산정책처(2010). 지역특화발전특구사업 평가, 국가 주요 정책·사업 평가 보고서.
- 김권식(2019). 총합특구(일본) 분석을 통한 지역특화발전특구 제도 발전방안 연구, 중소기업연구원 정책연구 19-09.
- 김권식, & 이영환, & 이광훈(2020). 지역특화발전특구의 법제 개선방안 연구, 과학기술법연구, 26(4), 3-51.
- 김권식(2023). 지역특화발전특구 현황 및 개선과제, 2023 지역특화발전특구 혁신포럼 발전전략 전문가 토론회 발표자료, (<https://www.belocal.kr/news/articleView.html?idxno=2243701>)
- 김대일, & 박성찬, & 염춘호(2021). 지역특화발전특구 현황과 전문기업 연계를 통한 지역산업 발전방안에 관한 연구, 전문경영인연구, 24(4), 63-84.
- 김성섭(2021). 지역특화발전특구 활력 제고방안 발표, 중소벤처기업부 브리핑자료.
- 김수은 외(2016). 전라북도 지역특구 운영현황 및 발전방안.
- 김용문 외(2015). 지역특구제도의 운영실태와 활성화 방안(II) - 규제특례 시스템 개선을 중심으로, 지역발전위원회.
- 민승현 (2017). 서울시 지역특화발전특구 운영실태와 개선방향, 서울연구원.
- 이재호(2020). 중앙부처 지원사업과 연계 등을 통한 지역특구 활성화 방안, 중소기업연구원 정책연구 20-20.
- (사)한국기업평가원(2012). 지역특구 성과평가를 통한 지역특구제도 발전전략.
- 안종석 외(2018). 2018 조세특례 임의심층평가 지역특구 조세감면제도, 기획재정부.
- 오지현(2024). 지역특화특구산업 경쟁력 강화로 고도화 추고, 전남일보, 2024. 12. 16. (<https://m.jnilbo.com/75694734457>)
- 이재훈(2020). 제도·규정 분석을 통한 국내 규제샌드박스 법제 개선 연구, KISTEP.
- 이재훈(2021). 규제자유특구 분석을 통한 제도·법제 개선 연구, KISTEP.
- 중기부(2017). 신성장동력산업과 지역특화발전특구 연계방안 연구.
- 중기부(2024). 지역특화발전특구 활력 제고를 위한 제도 개편방안.
- 중기부(2025). 2026년도 지역특화특구 신규예산 필요성 설명자료.
- 중기부 고시 제2018-55호. 2018년도 지역특화발전특구 운영성과 평가결과.

- 
- 중기부 고시 제2019-64호. 2019년도 지역특화발전특구 운영성과 평가결과.
- 중기부 보도자료(2022. 12. 13).
- 중기부·중기연(2021). 규제자유특구 시즌2 정책과제 연구. 수탁연구보고서.
- 지역발전위원회(2015). 「지역특구제도의 운영실태와 활성화 방안(II) : 규제특례 시스템 개선을 중심으로」.
- 차미숙, & 이차희, & 조은주(2023). 인구감소시대 지역발전을 위한 규제 합리화 방안, 국토연구원.
- 최해옥, & 최병삼, & 김석관(2017). 일본의 제4차 산업혁명 대응 정책과 시사점, 과학기술정책연구원.
- 현대경제연구원(2014). 지역특구 10년의 평가와 개선 방안 -규제특례의 실효성 제고 시급, 현대경제연구원.
- 홍운선(2015). 지역특구제도의 운영성과와 발전방안, 중소기업연구원.
- 홍운선(2016). 지역특구제도의 활성화 방안에 관한 연구, 중소기업연구원.
- 홍운선(2019). 지역특구제도의 현황과 개선방안, 차관회의자료, 중소기업연구원.
- 한상영(2023). 기회발전특구에 대한 정책제언: 미국, 일본, 중국사례를 중심으로, KIAT Issue Paper 2023-01.
- Howlett, M. (2005), "What Is a Policy Instrument? Policy Tools, Policy Mixes and Policy-Implementation Styles" In Eliadis P.M. Hill and M. Howlett. (ed), Designing Government: From Instruments to Governance. Montreal. Canada: McGill-Queen's University Press.
- Vedung, E. (1998), "Policy Instrument: Typologies and Theories" In Bemelmans-Videc, M. Ray C. Rist and Evert Vedung (ed). Carrot, Strick and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation. New Brunswick NJ. USA. Locus and Theoretical Focus in Policy Tool Studies: New Area or New Perspective?

KOSI 중소기업연구원

