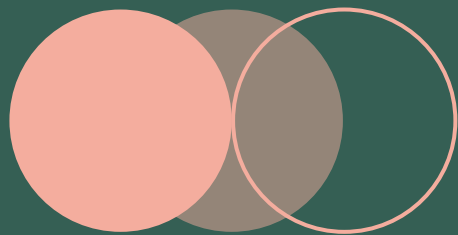

Seoul

2023
No.12

Economic

Issue Brief



서울경제이슈브리프

열린 특구 정책과 그 경쟁자들

정성훈 교수(강원대학교)

※ 내용은 집필자 개인의 견해로, 서울연구원의 공식입장과는 다를 수 있습니다.



서울연구원
The Seoul Institute

01 특구 정책 주요 현황

전 국토의 특구화 추세 강화

- 특구는 토지이용, 재정지원, 조세감면, 규제 특례 등 다양한 제도를 동원하여 정부의 정책 목적을 달성하기 위해서 지정한 공간적 단위를 의미
- 이러한 맥락에서 특구를 ‘예외공간’(박배균 외, 2017)으로 규정하기도 함
- 그럼에도 불구하고 우리나라 특구 현황을 살펴보면, 전 국토가 예외공간화되고 있어서 우리나라에서 특구는 예외공간이 아닌 ‘특수한 보편공간’(specially universal space)의 경향이 강함
- 우리나라 특구 정책은 1980년 특별계획구역 제도로부터 시작되어 2022년 현재 전국에 분포하는 특구는 909개에 달함(박정은, 2022; 이서희 외, 2022)
- 2023년 신규 사업으로 진행 중인 국가첨단전략산업 특화단지, 기회발전특구, 교육발전특구, 도심융합특구, 문화특구 등을 고려하면, 특구의 수와 면적은 지속적으로 증가추세에 있어서 이를 포함할 경우, 2023년 현재 국내에는 920개 이상의 특구가 존재

국내 특구제 개요

- (역사) 초기 특별계획구역(1980)과 관광특구(1993)를 비롯하여 산업과 정주체계 구축을 복합적으로 추진한 경제자유구역(2002), 신기술 규제 완화를 위한 실증에 초점을 둔 규제자유특구(2018), 도심융합특구(2021) 등 다양한 형태로 진화 중(박정은, 2022)
- (유형) 현재 12개 부처가 소관 법률에 따라 52개 유형의 특구를 지정하고 있으며, 캠퍼스 혁신파크(국토교통부, 교육부, 중소벤처기업부 공동 추진) 등 부처 간 통합적 특구 사업도 추진 중(이서희 외, 2022)
- (목적) 정부의 특구 정책의 목적은 주로 지역경제 활성화, 지역균형발전, 지역문화 및 산업 활성화, 연구개발 역량 강화 등에 초점(이서희 외, 2022)
- (공간) 대상지역도 도시 외곽부터 도심과 역세권에 이르기까지 다양하게 진화 중

* 심지어 ‘벤처기업육성에 관한 특별조치법’에 의한 ‘신기술창업집적지역’에 의하면, 창업, 벤처기업을 포함하여 이 기업들 이외의 입주 기업들의 일부 부지에 생산 및 지원시설 설치 등이 가능함을 고려할 때, 특구의 공간적 범위는 매우 다양(정성훈, 2016)¹⁾

* 출처: 박정은(2022), 이서희 외(2022)에서 필자 재구성

특구 정책을 통한 부처 간 ‘인센티브 패키지 전쟁’과 정부의 다양한 특구 사업 유치를 위해 지역 간 치열한 경쟁으로 인한 ‘적대적 형제들’(hostile brothers)의 출현

- 특구 정책에 동원된 정부의 인센티브는 크게 조세 및 부담금 감면, 규제완화, 재정지원 등으로 구분 가능하며(박정은, 2022), 이런 내용 위주의 정부 인센티브 패키지 정책이 부처별로 각개약진하고 있음에 따라 중복성이 강함(정성훈, 2023d)
- 이처럼 중앙부처의 특구 사업들은 대체로 개별 지역(광역시·도, 기초지자체) 단위에서 치열한 경쟁을 유발하고 있어서, 이의 유치를 둘러싸고 종종 경쟁지역 간 적대적 감정이 초래되어 지역 간 사회 통합과 결속을 약화시키기도 함²⁾

1) 신기술창업집적지역으로 지정받을 경우, ‘개별 기업들의 업무 공간’도 필요시 생산시설로 변경·활용할 수 있어서 공장 설립이 상대적으로 어려운 대학이나 연구기관에서 활용하는 경우가 많음. 벤처기업육성에 관한 특별조치법 제17조의2(신기술창업집적지역 지정)의 ①항에 의하면, ‘대학이나 연구기관의 장은 해당 기관이 소유한 교지나 부지의 일정 지역에 대하여 창업기업·벤처기업 등의 생산시설 및 그 지원시설을 집단적으로 설치하는 신기술창업집적지역(이하 “집적지역”이라 한다)의 지정을 중소벤처기업부장관에게 요청할 수 있음’이 명시되어 있음.

2) 우리나라의 경우, 다양한 지리적 규모에서 지역 간 협력이 요구되는 인구 및 지역 소멸 위기 시대에 이와 같은 지역 간 사회통합과 결속력 약화는 지역 간 협력적 네트워크 구축을 저해하면서 자칫 지방자치단체장들이 사회자본 확충보다는 정치적 업적 위주의 단일 지역발전 경로를 채택할 가능성이 높아서 궁극적으로 협력적 지역발전을 저해할 우려가 높음(이에 대한 사례는 정성훈·정혜윤, 2015 참조).

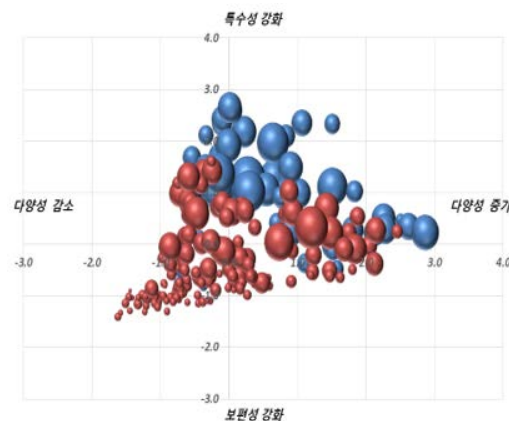
인구 위기 → 지역 위기 → 국가 위기로 치닫고 있는 지역발전 국면의 ‘막다른 골목’(cul-de-sac)을 적시하고 이를 탈출하기 위한 특구 정책 자원들의 재배치 전략 필요

현재 당면하고 있는 지역발전의 막다른 골목으로는,

① 혁신적 투입을 상징하는 지식과 제도 자본(산업 특수성) 고도화 미흡(그림 1)³⁾

- 수도권과 비수도권 지역 모두 2010년보다 2018년에 산업 특수성이 크게 저하(특히 비수도권 지역의 산업 특수성이 낮아 지식 창출의 유인이 낮은 것으로 확인)

[그림 1] 시·군·구지역의 산업다양성과 산업특수성 현황



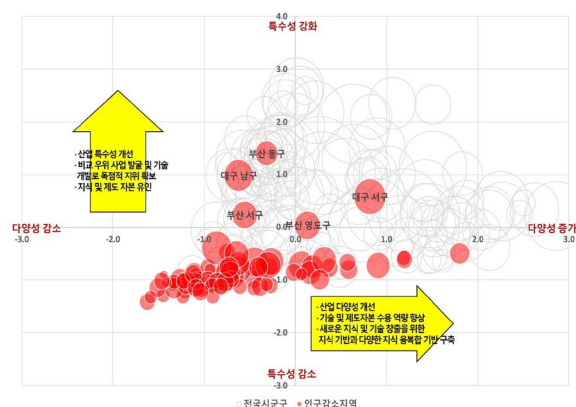
* 출처: 이상호(2021)에서 수정·보완

* 주: 파란색 원은 수도권 지역, 빨간색 원은 비수도권 지역을 의미하며, 원의 규모는 인구 규모의 상대적 크기를 의미.

② 지난 50년(1971~2020) 동안 죽음의 계곡에 갇힌 지역들(그림 2)

- 89개 지역소멸 위기 대상 지역들 중 약 40% 이상이 1970년 기준 2020년까지 지난 50년 동안 침체의 늪을 탈피하지 못함

[그림 2] 산업다양성과 특수성으로 본 인구감소 위지역들의 혁신역량

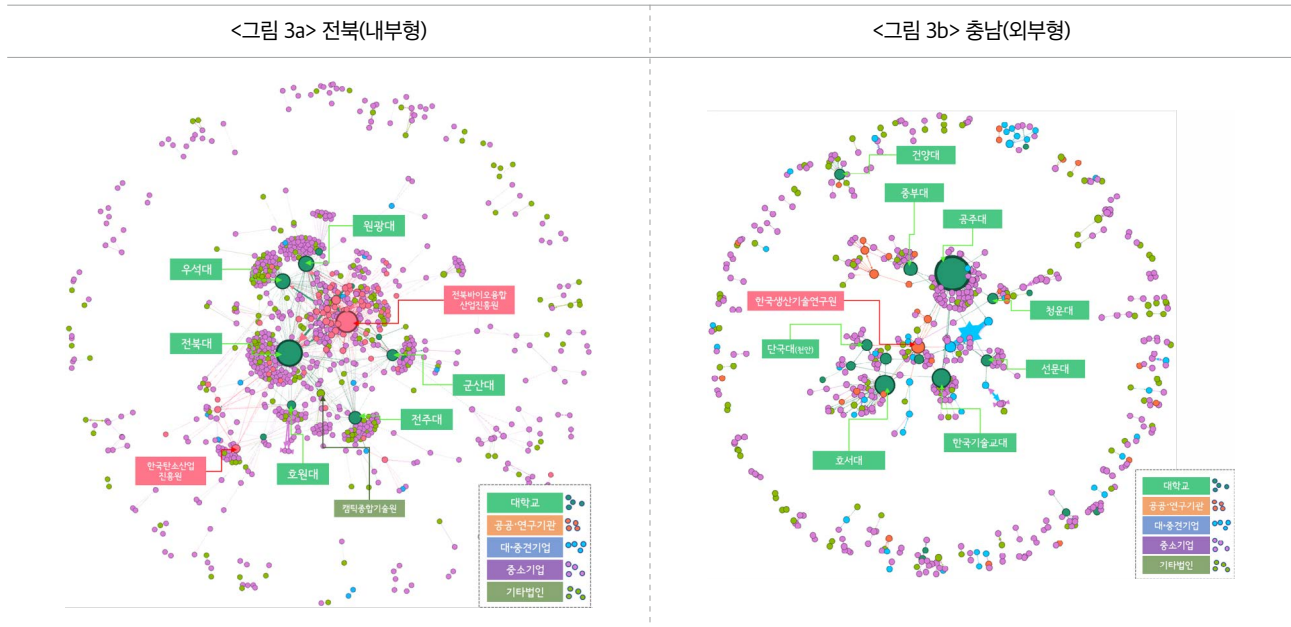


* 출처: 김경환(2023)

3) [그림 1]과 [그림 2] 분석은 Hidalgo, et. al.(2009)의 '지역의 역량이 중요함을 강조하고, 혁신역량을 보유한 산업의 다양성을 많이 가지고 있는 지역일수록 지역경쟁력이 높은 고도화 수준을 달성할 수 있다'는 견해를 활용함. 이에 기초하여 특정 지역이 기대소득 수준이 높은 산업을 선택할 수 있는 역량을 가지고 있는가에 대한 문제는 특정 지역이 다양하고, 특수한 지식을 가진 산업들의 보유 여부와 상품생산에 필요한 제도적 역량과 연결되어 있다고 판단하여 이를 지역-상품행렬을 이용한 투영 방법(method of reflection)을 통해 제시함. 이에 대한 자세한 논의로는 이상호(2012)의 논의를 참조.

③ 비수도권 지역의 공공투자가 지배하는 산학협력 구조(그림 3a와 3b)⁴⁾

- 특허 등록 등 지역에서 혁신 창출 역량은 주로 기업보다는 대학과 공공기관들 간 협력에 의존하여 민간주도형 혁신적 산학협력 발전 저해



* 출처 : 조성철(2023)

현재 지역발전 국면과 특구 정책들의 한계를 극복하는 데 필요한 전략요소들

- 21세기 자본주의 대전환과 관련된 핵심 쟁점들 수용
- 2003년 노무현 정부 이후 실시된 공공주도형 혁신정책과 민간기업 주도형 혁신정책 간 균형의 회복
- 정부 주도형 특구들의 자립화 방안 모색
- 도시 및 지역 간 협력을 유도할 수 있는 특구 정책 간 전략적 결합
- 국내외 인재 양성, 우수 인재 유치 및 교류(순환)를 위한 정주 여건 기반 확보
- 비수도권 지역의 물리적 하부구조 재편과 디지털 하부구조 정비 확충을 통한 접근성 개선 등

이하에서는 2010년대 중반 이후 도심(대학 캠퍼스)과 혁신도시와 인근 지역에 초점을 두고 시작된 2개의 각기 다른 특구 사업에 대한 사례를 간략하게 논의⁵⁾

- 문재인 정부에서 특구 정책으로 새롭게 도입된 캠퍼스 혁신파크 사업과 국가혁신클러스터 사업(현행 지역혁신클러스터 육성사업)에 기초하여 특구의 새로운 지원 주체와 공간 유형에 따른 정책 특성을 살펴보고자 함
- 캠퍼스 혁신파크는 도시에 입지한 대학을 대상으로 정부가 산학협력 인프라와 및 산학협력 활성화를 지원하는 사업으로, 이 글에서는 이러한 사업이 지역발전에서 지닐 수 있는 함의와 제도적 보완사항에 초점을 두고 사례를 살펴봄
- 국가혁신클러스터 사업은 특구 진단 및 평가에 대한 다양한 기준들을 제시하고, 이를 통해서 특구에 대한 진단 결과가 어떠한 함의를 지닐 수 있는지를 살펴봄

4) 특허 공동출원 정보에 기초한 산학연 네트워크의 구조와 특징 분석 수행하였으며, 공동연구 네트워크의 식별을 위한 분석자료는 한국특허정보원(KIPRIS)에서 제공하는 특허등록공보 전수자료를 활용함.

5) 이 글은 지면의 한계로 2010년 중반 이후 2개의 특구가 우리나라 특구 발전에 지니는 함의를 중심으로 논의를 전개하고자 함. 그러므로 이 글은 기존 정부에서 제시한 공식적인 문건도 참조했지만, 특구 정책의 형성기에 정책 기획 경험(캠퍼스 혁신파크 사례), 1단계 정책적 진단에 대한 연구 경험(국가혁신융복합단지) 등에 기초한 개인적인 경험에 기초하여 작성한 것임.

02 대학 주도형 특구: 캠퍼스 혁신파크 사업을 둘러싼 주체간 시각적 차이

(도입배경) 캠퍼스 혁신파크 사업은 학령인구 감소에 따른 대학 유휴부지 활용 필요성과 1990년대 디지털 경제 활성화 이후 창업기업, 포스트BI 기업의 도심지향형 산업입지 특성이 반영된 특구 사업⁶⁾

- 2010년대 중반 들어 대학 내 과학단지 또는 산업단지 조성·운영이 선진국에 비해 뒤져 있어서 산학협력 등 관련 정책의 필요성 증대
- 비수도권 대학들의 침체 또한 이들이 입지한 '비수도권' 지역경제의 침체로 이어져 지역경제 활성화를 위해서도 이 사업의 필요성이 부각
- 국토교통부, 교육부, 중소벤처기업부가 공동으로 추진하는 사업으로, 선정단계에서 국토교통부가 주도적으로 캠퍼스 혁신파크 부지를 선정하여 조성하고, 이후 교육부나 중소벤처기업부에서 지원

(현황) 대학 주도형 특구인 캠퍼스 혁신파크는 2019년 이후 현재까지 총 4차에 걸쳐 9개 대학이 대상지로 선정

- 2019년 1차 3개 대학(강원대, 한양대 에리카 캠퍼스, 한남대), 2021년 2차 2개 대학(경북대, 전남대), 2022년 3차 2개 대학(전북대, 창원대), 2023년 4차 2개 대학(단국대 천안 캠퍼스, 부경대) 등 9개 대학 선정
- 9개 대학의 부지를 국토교통부가 도시첨단산업단지로 지정하여 조성하고, 각 대학의 캠퍼스 혁신파크 허브동 건립에 대하여 한국토지주택공사(LH)의 선투자를 통해서 약 500억 원의 조성비 지원

(성과) 캠퍼스 혁신파크로 지정된 대학들의 산학협력 인프라 구축에 따른 이미지 제고와 포스트BI 기업 유치를 위한 기반 마련

- 미선정 대학들은 심지어 재수, 삼수까지 하면서 지속적으로 사업에 도전하고 있어, 중앙부처 차원에서 캠퍼스 혁신파크 사업에 대한 지속적인 수요자 출현
- 2019년 1차 3개 대학 중 하나로 선정된 강원대학교의 경우, 캠퍼스 혁신파크 선정대학을 활용하여 타 부처의 국책사업들을 유치하고 2024년 완공될 캠퍼스 혁신파크 허브동에 기업들의 입주수요가 급증(정성훈, 2023a)

(문제점) 캠퍼스 혁신파크 사업의 공급자인 부처와 수요자인 대학 간 전담조직 설치·운영, 운영방안, 부지 확대를 둘러싸고 시각차가 존재(정성훈, 2023c)

6) 이에 대한 자세한 논의로는 정성훈(2017)과 류승한·조성철(2019) 참조.

대학의 요구 사항(캠퍼스 혁신파크 조성사업 대학협의회, 2023)

- ❶ 산학협력단 내 “(가칭)혁신파크 중개센터(사업단)” 전담조직 설치·운영 지원 필요
 - 혁신파크 입주기업 선정·관리·지원을 위한 전담조직을 대학 산학협력단 내에 신설
 - 입주기업 선정, 실적 관리 및 사업효과 분석 등 사업목표 달성을 위한 전담조직 설치·운영으로 지속가능한 발전모델 구축 필요
- ❷ 산학연협력 및 기업지원사업 등 운영프로그램 신설 및 활성화 추진 지원 필요(교육부, 중소벤처기업부)
 - 2019년부터 국토교통부의 지원으로 강원대를 비롯하여 선도대학들의 ‘산학연 혁신 허브’ 건물 준공 예정(2024년)
 - 2024년 교육부가 운영비 예산 지원을 확정했으나, 현재까지 중소벤처기업부의 지원 계획 미정
 - 캠퍼스 혁신파크의 기능 극대화 시스템 구축과 LH 공동운영 모델 확립 필요
 - ※ 기업입주시설 임대수익은 LH 건축비 선투자금으로 전액 회수되어 실질적인 대학 운영 예산이 없음
- ❸ 대학 재정여건 악화에 따른 2단계 개발부지 대상 국비사업 확대 필요(지방시대위원회, 산업통상자원부, 과학기술정보통신부 등 지원 필요)
 - 1단계 조성 후 2단계는 대학 자체개발 부담 → 대학별 지정 면적에 따라 차이가 큼
 - 산업입지법 개정('22.06.)으로 지자체 및 민간투자 개발이 가능하나, 부지임대형, 기부채납 요건 등의 제약으로 인해 현실적으로 민간투자 개발 어려움
 - ※ 1단계 사업 신청요건은 1만㎡ 이상이며 규모에 상한은 없으나, 약 2만㎡ 이상의 초과 부분은 2단계 사업으로 대학이 자체적으로 부담·시행

(시사점) 대학이 주도하는 특구의 ‘자립화 방안’을 고려하여 정책 지원의 재정 규모와 기간에 대한 범위 설정 필요

- 대학 주도 특구의 자립화 방안은 임대 수익만이 아닌, 입주 기업들과 대학 교수 및 연구자들 간 산학협력 활동을 활성화하여 학생들의 취·창업 활동 및 산학협력 프로젝트 활성화를 통한 간접비 적립 방식을 우선적으로 실행하는 것이 필요
- 정부의 특구 지원에 관한 ‘마중물’의 범위는 위의 자립화 방안에 기초하되 직접적으로는 기업과 대학 간 ‘지식 창출·활용·확산’ 활동의 활성화 정도, 간접적으로는 이러한 활동이 지역경제 활성화에의 기여 정도를 측정하여 결정

03 지역산업 성장거점 특구: 국가혁신클러스터 사업의 경쟁력 진단 사례

(도입배경) 국가혁신클러스터 사업(지원의 공간적 범위: 국가혁신융복합단지)은 2018~2022년 동안 산업통상자원부가 추진한 사업으로, 2023년부터 ‘지역혁신클러스터육성 사업’으로 명칭 변경

- 이 사업은 산업통상자원부가 문재인 정부 출범에 맞춰서 지역의 성장거점을 마련하고자 하는 사업으로 ‘성장거점’ 대상을 ‘혁신도시와 인접 주요 특구 또는 지구’로 상정하여 추진
- 사업 구상 초기에는 혁신도시와 이를 중심으로 반경 20km를 공간적 대상으로 설정했으나, 지자체들의 강력한 요구로 그 범위가 점차 확대되어 현재는 혁신도시를 지닌 주변지역으로 공간적 범위가 상당히 넓어진 상황
- 이 사업은 혁신도시와 인근 지역(이후 광역시·도 단위의 산업단지, 특구 등으로 점진적 확대)이라는 공간적 대상에 초점을 두고 진행되었으며, 사업 특성에 맞춰서 기존 산업통상자원부의 지역산업 정책 수단을 수정·보완하여 활용

(현황) 2018년부터 시행된 1단계 사업에서 수도권을 제외한 전국 14개 광역시·도에서 사업이 시행되었으며, 2단계 사업은 2023년부터 시작되어 시행 중

(성과) 국가혁신융복합단지를 거점으로 하는 국가혁신클러스터 사업은 사업 실적에 있어서 다양한 성과를 나타내고 있으나, 이러한 실적이 지역 산업 전반의 발전으로 이어지는데는 한계 노정

- 이러한 한계가 지니는 의미는 두 가지 질문과 관련되며, 이는 정부가 추진하는 특구 정책 전반에 대하여 재고해 볼 사항
 - ‘현행 지역혁신정책이나 지역산업정책이 마중물의 성격인가?’
 - ‘정부가 민간의 영역 전체에 개입하여 정부의 의무와 책임으로 지역산업 발전의 총체적인 성과를 높여야 하는 것인가?’
- 이 사업이 정부의 마중물의 성격에 초점을 둔다면, 사업 실적은 대체적으로 긍정적인 결과를 나타내고 있다고 볼 수 있으나 (한국산업기술진흥원, 2023), 지역산업 발전에 관한 총체적인 성과를 올리는 것에 초점을 둔다면 이는 보다 중장기적인 모니터링이 필요한 상황
- 그러므로 특구 정책의 관점에서 이러한 사업은 특구 정책 이전 평가, 현재 시점 평가, 미래 유망성 평가 등 다양한 방법론에 기초한 성과 측정이 필요

(경쟁력 진단 방법) 국가혁신클러스터 사업의 공간적 단위인 14개 지역(수도권 제외)의 국가혁신융복합단지에 대한 경쟁력 진단 방법은 다음과 같음

- 유형화 세부 지표는 6대 대항목을 중심으로 24개 세부 지표로 구성했으며, 각 지표는 국가혁신클러스터 사업 이전 단계인 과거, 정책 추진 단계인 현재, 정책 종료 이후 단계인 미래를 중심으로 시간적 추이에 따라 구성(표 1)
- 진단의 취지는 국가혁신융복합단지를 지정한 지역(광역시·도)별 선택의 실현 가능성과 이 클러스터가 과거, 현재, 미래를 기준으로 어떠한 모습으로 진화할 수 있는가를 분석하는 데 있음
- 또한, 전략산업들의 클러스터 구조를 측정해서 클러스터내 연결중심성과 앵커기업 역할(페이지 랭크)을 확인하고자 하였으며, 클러스터내 기업간 거래 네트워크의 특성을 통해 특정 지역별 전략산업의 발전 방향을 점검
- 마지막으로 해당 광역시도내 국가혁신클러스터의 입지경쟁력을 측정하여 해당 지역에서 이 사업이 차지하는 위상을 측정
 - 이에 대한 사례로, 특정 지역이 국가적 차원에서 특정 산업을 선도하는 지역에 해당한다 할지라도, 이 사업에 의해서 정책적으로 선택된 특정 전략 산업이 이 지역에서 차지하는 위상은 반드시 높지 않을 수 있다는 사실을 발견하는 경우에 해당

[표 1] 국가혁신융복합단지 경쟁력 진단 지표

대항목		세부 지표									
지표	시간										
미래 유망성(목표) (핵심업종)	미래	<table><tr><td rowspan="3">정착 가능성</td><td>입지우위</td><td>발전우위</td></tr><tr><td>발전열위</td><td>성장우위</td></tr><tr><td colspan="2">성장거점가능성</td></tr></table>			정착 가능성	입지우위	발전우위	발전열위	성장우위	성장거점가능성	
정착 가능성	입지우위	발전우위									
	발전열위	성장우위									
	성장거점가능성										
성장유형 (핵심업종)	과거	<table><tr><td rowspan="3">지역 할당 효과</td><td>성장잠재력</td><td>성장</td></tr><tr><td>열위</td><td>성장둔화</td></tr><tr><td colspan="2">산업구조효과</td></tr></table>			지역 할당 효과	성장잠재력	성장	열위	성장둔화	산업구조효과	
지역 할당 효과	성장잠재력	성장									
	열위	성장둔화									
	산업구조효과										
지역 산업발전역량	과거	다양성, 특수성 (핵심업종, 국가혁신융복합단지 소재 지자체 기준)									
클러스터내 기업 간 연결 역량	현재	연결중심성, 페이지랭크 중심성 (국가혁신융복합단지, 핵심업종 기준)									
클러스터 네트워크 (*국가혁신융복합단지 전체 업종)	현재	<table><tr><td rowspan="3">외부 연계</td><td>외부활발</td><td>내강외활</td></tr><tr><td>내외빈약</td><td>내강외폐</td></tr><tr><td colspan="2">내부결집</td></tr></table>		외부 연계	외부활발	내강외활	내외빈약	내강외폐	내부결집		내강/외활
		외부 연계	외부활발		내강외활						
내외빈약	내강외폐										
내부결집											
				내강/외폐							
				외부 활발							
				내·외부 빈약							
		<table><tr><td rowspan="3">동종/ 이종</td><td>수평동종</td><td>위계이종</td></tr><tr><td>수평다양</td><td>위계동종</td></tr><tr><td colspan="2">위계성</td></tr></table>		동종/ 이종	수평동종	위계이종	수평다양	위계동종	위계성		위계/이종
동종/ 이종	수평동종	위계이종									
	수평다양	위계동종									
	위계성										
				위계/동종							
				수평/동종							
				수평/다양업종							
광역시도내 국가혁신클러스터 입지경쟁력	현재	혁신역량, 인적자원, 산업집적, 정주여건									

* 출처 : 정성훈(2021a)

(경쟁력 진단 결과) 국가혁신융복합단지 사업에 관한 지역별 진단 결과는 다음과 같음(표 2)

- 사례 A지역의 경우, 사업 이전에 성장유형이나 지역 산업발전역량이 '성장 둔화'와 '평균 이하'이더라도 현재 클러스터의 연결성과 앵커기업의 역할이 우수하며, 지속적으로 투자할 경우 미래에는 발전우위 영역에 위치할 것으로 진단
- 사례 B지역의 경우, 모든 지표가 탁월하나, 정착 지역내 입지경쟁력은 다른 지역에 비해 '평균 이하'여서 실질적으로 해당 지역이 선택한 전략산업이 이 지역의 다른 산업에 비해 상대적인 경쟁 우위 확보가 어려움
- 사례 C지역은 입지경쟁력을 제외한 다른 지표들은 탁월하나, 미래 유망성은 국가 거점이 아닌 해당 광역시도 수준의 '입지우위'를 보이고 있어서 성장가능성을 높일 수 있는 정책 지원이 필요
- 사례 D지역은 미래유망성에 있어서 국가적 차원의 '성장우위'를 지니고 있으나 현재 클러스터 역량 지표인 연결중심성과 페이지랭크 수준이 낮아서 향후 이에 대한 정책 투입이 필요

[표 2] 국가혁신융복합단지 경쟁력 진단 결과(14개 지역 중 4개 지역 예시)

유형화 지표				A 지역	B 지역	C 지역	D 지역	
미래 유망성(목표) (핵심업종) _ 3가지 유형(발전, 성장, 입지)	정책 가능성	입지우위	발전우위	○ 발전 (국가-지역)	○ 발전 (국가-지역)	○ 입지 (지역)	○ 성장 (국가)	
		발전열위	성장우위					
		성장거점가능성						
성장유형(핵심업종): 과거[국클 사업 이전] (성장, 성장잠재력, 성장둔화, 열위 산업)	지역 할당 효과	성장잠재력	성장	성장둔화 (국가↑)	성장	열위	성장	
		열위	성장둔화					
		산업구조효과						
지역 산업발전역량 (다양성과 특수성, 핵심업종, 국가혁신융복합단지 소재 지자체 기준) 과거[국클 사업 이전]				평균이하	평균이상	평균이상	평균근접	
클러스터내 기업 간 연결 역량[현재] (연결중심성, 페이지랭크 중심성, 국가혁신융복합단지, 핵심업종 기준)				↑↑	↑↑	↑↑	↓↓	
클러스터 네트워크 (*국가혁신융 복합단지 전체 업종) [현재]	내·외부연계		내강/외활	○				
			외부 연계	외부활발	내강외활	○	○	○
	내외빈약	내강외폐						
	내부결집			외부 활발				
				내·외부 빈약				
	위계성과결합		위계/이종					
			동종/ 이종	수평동종	위계이종	○	○	
				수평다양	위계동종			
				위계성		수평/동종		
				수평/다양업종	○			
	광역시도내 국가혁신클러스터 입지경쟁력[현재]				평균근접	평균이하	평균이하	평균이상

* 출처 : 정성훈(2021a)

(문제점) 지역산업 클러스터 및 지역혁신체계와 관련한 특구 정책에서 나타날 수 있는 공통적인 문제점은 다음과 같음

① 추진체계 및 규제혁신 환경 조성의 미흡(산업통상자원부, 2020)

- (지역 내 추진체계) 시·도별 클러스터 추진단이 운영 중이나, 전담인력 부족, 타 업무 과다, 기획 조직 중심의 인적 구성 등으로 클러스터의 중심점 역할 미흡
- (규제혁신) 산업 활성화(R&D 실증 등) 및 관련 기업 유치를 위해 규제완화와 획기적인 변혁이 필요함에도 불구하고 이에 대한 지원이 미흡
- 지역별 국가혁신클러스터의 현재와 미래 경쟁력을 동시에 확보하기 위해 기업과 기관의 혁신활동의 현황을 파악하고 이들의 혁신환경조성 지원을 위한 애로사항을 해결하는 규제완화 및 규제 혁신 필요

② 사업에 참여하는 기업들의 거래구조(구매와 판매 거래액 기준)를 살펴보면, 거래액의 평균 55% 이상이 수도권 기업들과의 거래에 의존(정성훈, 2021b)

- 수도권 기업들과의 거래 의존은 해당 사업만이 아닌 우리나라 정부에서 실시하는 산업이나 기업지원 사업에서 발생하는 문제
- 특정 지역이 전략적으로 선정한 산업이 해당 지역에서 산업 형성의 역사가 짧거나 산업 발전이 뒤쳐진 지역의 경우, 국가 혁신융복합단지에 입주하는 입주 기업들의 수도권 거래 의존도가 약 70% 이상
- 이와 같은 분석 결과를 제시하는 이유는 우리나라 산업 및 기업 정책이 갖는 한계를 제시하고자 하는데 목적을 둘 뿐이지, 수도권과의 거래 의존도를 0%로 하고, 특정 광역시·내에서의 거래 의존도를 100%로 하는 정책목표로 설정 해야함을 의미하는 것은 아님
- 이보다는 향후 산업통상자원부와 중소벤처기업부가 실시하는 정책은 비수도권 지역의 산업들의 수도권에 대한 거래의존도를 낮추고, 글로벌 경쟁력을 확보해나가는 방향으로 정책 목표를 조정해야 할 필요성을 의미⁷⁾

(함의) 위에서 제시한 현 정부 주도형 산업 및 기업발전 지원 정책에 대한 한계점을 고려하여 향후 특구 정책은 기업(민간)주도형 발전체계에 초점을 두고 정부 지원의 범위와 역할을 명확히 하는 것이 필요

- 이는 지난 20년 동안의 공공 주도형 산업클러스터 및 지역혁신체계 지원 정책에서 기업주도형 정책으로 방향을 바꾸는 것이 필요하며, 이에 대한 예시로 대한상공회의소가 제안하는 ‘메가샌드박스’ 정책을 들 수 있음(비즈니스 포스트, 2023; 정성훈, 2023d)
- 메가샌드박스는 기업이 먼저 규제완화 사항을 지역들에게 제시하고, 이를 수용할 수 있는 지역에 기업이 투자한다는 취지여서 기존 정책의 시행 방향과는 다르며, ‘백종원의 예산시장 프로젝트’도 이와 같은 방안으로 고려 가능

7) 보다 근본적으로 이는 산업 및 기술혁신 관련 특구 정책에 있어서, 특정 광역시·도가 추진하는 신규 산업일수록 수도권과의 협력을 통해서 글로벌 경쟁력을 확보해 나가는 것이 필요함을 의미하며, 산업발전이 뒤쳐진 지역일수록 수도권 및 다른 지역들과의 협력을 통해서 혁신자원을 정비·확충할 필요가 있음을 의미함.

04 경쟁하는 특구들과 지역경쟁력의 재구성 방안

1) 윤석열 정부의 경쟁하는 특구들

윤석열 정부는 특구 사업을 중심으로 새로운 분권적 균형발전에 관한 동력을 모색 중이며, 지역산업 발전 차원에서 특구 사업의 선결 조건을 앵커기업 또는 대기업 유치와 정주 여건(교육, 의료, 주거, 문화 등) 확보에 초점을 두고 추진 중(지방시대위원회, 2023)

- 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시, 경제자유구역 등 다양한 특구 정책을 전개한 노무현 정부 이후에 지역산업 발전을 위한 대표적인 균형발전 성장동력 정책은 이명박 정부의 5+2 광역경제권 선도사업, 박근혜 정부의 창조경제혁신센터 사업, 문재인 정부의 국가혁신클러스터 사업 등이 대표적
- 반면, 윤석열 정부는 기존 정부의 정책 경로를 유지하면서 국가첨단전략산업 특화단지, 기회발전특구, 기업 혁신파크(기업도시사업 명칭 개정), 교육발전특구, 도심융합특구, 문화특구 등 다양한 특구 정책을 통해 지역발전을 추구

위의 특구 중 국가첨단전략산업 특화단지, 기회발전특구, 기업혁신파크 사업은 앵커기업이나 대기업 중심의 지역산업 발전 동력 창출에 기초한 사업에 해당

- 이 특구 정책의 특징은 앵커기업이나 대기업에 기초하여 지역발전을 위한 동력을 확보하는 데 초점을 두고 있어서, 기존 대학이나 공공기관 중심의 혁신체계 구축 및 운영 정책과는 성격이 다소 상이함
- 아울러 이를 추진하기 위해 '정주 여건 현황과 확충 방안'을 주요 평가 항목으로 설정
- 반면, 교육발전특구는 비수도권 지역의 발전이 교육, 의료, 문화, 주거 등 정주여건 확보에 기초함을 전제로 하여 '교육' 영역에 초점을 두고, 사업 목적은 지역의 공교육 발전과 우수 인재 정착을 지원하는 것임

2) 특구를 통한 지역경쟁력 재구성 방향

현행 특구 사업에 대한 전반적인 모니터링과 성과 진단이 필요

- 우선적으로 920개 이상의 특구에 대한 성과 점검, 중복 조정, 실효성 등을 파악하여 특구 사업의 효율성과 효율성을 제고하는 것이 필요한 상황

정부에서 추진하는 모든 특구 사업에 대한 기본 방향 설정과 이에 부합하는 사업 체계 및 진단체계 마련이 필요하며, 기본 방향 설정에 필요한 주요 고려사항은 다음과 같음

- 국가 및 지역적 차원에서 민간과 공공 간 협력을 통한 투자의 효율성과 효과성 확보
- 디지털 전환과 플랫폼 사회경제 특성(공유, 구독, 순환, 교류를 둘러싼 자본 창출의 다양성 등)
- 인구 감소 및 지역 소멸 위기에 대한 대응
- 주거, 교육, 의료, 문화 등 정주 여건과 기업 성장 여건을 위한 물리적·정보통신 접근성 확보
- 이민 정책 확산에 따른 국가 및 지역 차원에서 사회, 정치, 경제적 조정력 확보
- 기후변화에 따른 탄소중립 사회의 실현 등

정부 차원에서 특구를 정비·확충하는 경우, 특정 지역의 특구 사업들을 공공 정책의 투자 층(layers of investment) (Massey, 1984)의 형성 과정과 제도적 밀집(*institutional thickness*)(Amin, A. & Thrift, N., 1994)8)의 차원에서 모니터링하여 특구에 대한 투자를 결정하는 것이 필요

- 이는 특정 지역이 다양한 특구 사업의 유치를 통해서 형성되는 공공 및 민간 투자의 층에 대한 평가가 필요함을 의미하며, 이러한 차원에서 지역의 다양한 주체들 간의 상호작용에 대한 제도적 검토가 필요함을 의미

‘최태원의 메가샌드박스’, ‘백종원의 예산시장 프로젝트’ 등 민간주도형 특구 유형의 사업에 대한 정부의 역할을 고려하는 것도 필요

지역 내 성장도 중요하지만, 지역 간 협력을 추진하는 방향으로 특구 사업 간 연계 및 활용 가능성을 고려하는 것이 필요하며, 이를 위해 다음과 같은 지역협력 유형을 제시함

- 지역협력형 지역과학기술혁신체계 구축을 위해서 이 연구에서는 3가지 대표적인 지역협력 유형인 ① 기초지자체연계형(허브-스포크형), ② 광역대도시거점형, ③ 초광역 협력형을 제안

우리나라 특구 정책 추진에 있어서 지역 간 협력 방향

- 기초지자체연계형(허브-스포크형) : 지역소멸위기 지역에 대한 대안
 - * 광역시·도내 거점 도시와 지역 소멸 위기 지역 간 연계를 통해서 상생협력 방안을 발굴하고, 이에 맞춰 혁신 선도 지역이 혁신 후발 지역을 위해 혁신 중개나 혁신 활동을 보육하는 방식으로 접근
- 광역대도시거점형
 - * 광역대도시와 광역대도시권의 배후도시들 간 결속력 강화 및 상생형 도시발전에 초점을 둔 것으로, 거점 도시와 인근 도시들 간 연계를 통해서 성장동력 정비·확충
- 초광역협력형
 - * 초광역 지역을 중심으로 사업 성과를 극대화 시키는 공간적 범위 설정 및 초광역 단위에서 혁신 역량을 강화시킬 수 있는 혁신생태계조성과 이에 따른 혁신체계 구축

참고문헌

- 김경환, 2023, “지역소멸시대의 인구감소지역 현황 분석,” 정성훈, 지역혁신생태계 고도화를 위한 지역혁신체계 개선 방안 연구, 국가과학기술자문회의.
- 류승한·조성철, 2019, 캠퍼스 혁신파크 활성화 방안 연구, 국토연구원.
- 박배균, 이승욱, 조성찬, 2017, 특구 : 국가의 영토성과 동아시아의 예외공간, 알트.
- 비즈니스 포스트, 2023, “최태원 ‘메가샌드박스’ 제시, 규제 유예에 인프라와 인센티브 통합 설계,” 2023. 2. 15.
- 박정은, 2022, 유사 특구제도 비교·분석을 통한 효율적 활용방안, 국토연구원.
- 산업통상자원부, 2020, 내부자료.
- 산업통상자원부, 2023, 지역 주도의 지역특화산업 육성 본격 추진, 보도자료(2023. 4. 20.)
- 이상호, 2021, “클러스터 경쟁력 진단(핵심업종): 산업발전 역량, 다양성과 특수성,” 정성훈, 국가혁신클러스터 경쟁력 진단 연구, 한국산업기술진흥원·한국경제지리학회.
- 이서희, 김성주, 윤소연, 이원도, 2022, 규제특례지역(‘기회발전특구’ ODZ) 지정 및 운영 방안, 한국지방행정연구원.
- 조성철, 2023, “공동연구 네트워크 역량 분석에 기초한 지역별 과학기술혁신 역량 유형화”, 정성훈, 지역혁신생태계 고도화를 위한 지역혁신체계 개선 방안 연구, 국가과학기술자문회의.
- 정성훈, 2016, 강원대학교 산학협력단 내부자료.
- 정성훈, 2017, “캠퍼스 산학협력단지의 경제지리적 조건,” 한국지역지리학회지, 23(3), 450-458.
- 정성훈, 2021a, 국가혁신클러스터 경쟁력 진단 연구, 한국산업기술진흥원·한국경제지리학회.
- 정성훈, 2021b, “한국의 산업발전과 경기도의 역할 : 국가혁신클러스터 사업을 사례로,” 한국경제지리학회지, 24(3), 2332-242.
- 정성훈, 2023a, 기업, 강원대 대추나무골에 가다 : 강원대 캠퍼스 혁신파크 사례, 국토, 통권 제495호, 국토연구원, 25-31.
- 정성훈, 2023b, 지역혁신생태계 고도화를 위한 지역혁신체계 개선 방안 연구, 국가과학기술자문회의.
- 정성훈, 2023c, 캠퍼스 혁신파크 조성 사업과 지역혁신체계 구축 방안, 캠퍼스 혁신파크 활성화를 위한 국회 포럼 발표 자료(2023. 7. 4.)
- 정성훈, 2023d, 특구기반 지역산업 정책에 대한 비판적 검토, 한국공간환경학회 2023 추계학술대회 발표 자료(2023. 11. 10).
- 정성훈·정혜윤, 2015, 네트워크 도시의 제도적 구성과 운영의 가능성과 한계 : 대구경북경제자유구역을 사례로, 한국지역지리학회, 21(3), 461-473.
- 지방시대위원회, 2023, 제1차 지방시대 종합계획(2023-2027), 대통령직속 지방시대위원회.
- 캠퍼스 혁신파크 조성사업 대학협의회, 2023, 내부자료.
- 한국산업기술진흥원, 2023, 내부자료.
- Amin, A. and Thrift, N.(eds.), 1994, “Globalisation, Institutional “Thickness” and the Local Economy”, in P. Healey(ed.) Managing Cities: The New Urban Context, Chichester: John Wiley & Sons, 91-109.
- Hidalgo, C. A., Klinger, B., Barabasi, A. L. and Hausmann, R., 2009. “The Product Space Conditions the Development of Nations,” Science, 27(317), 482-487.
- Massey, D., 1984, Spatial Division of Labour: Social Structures and the Geography of Production, Macmillan.