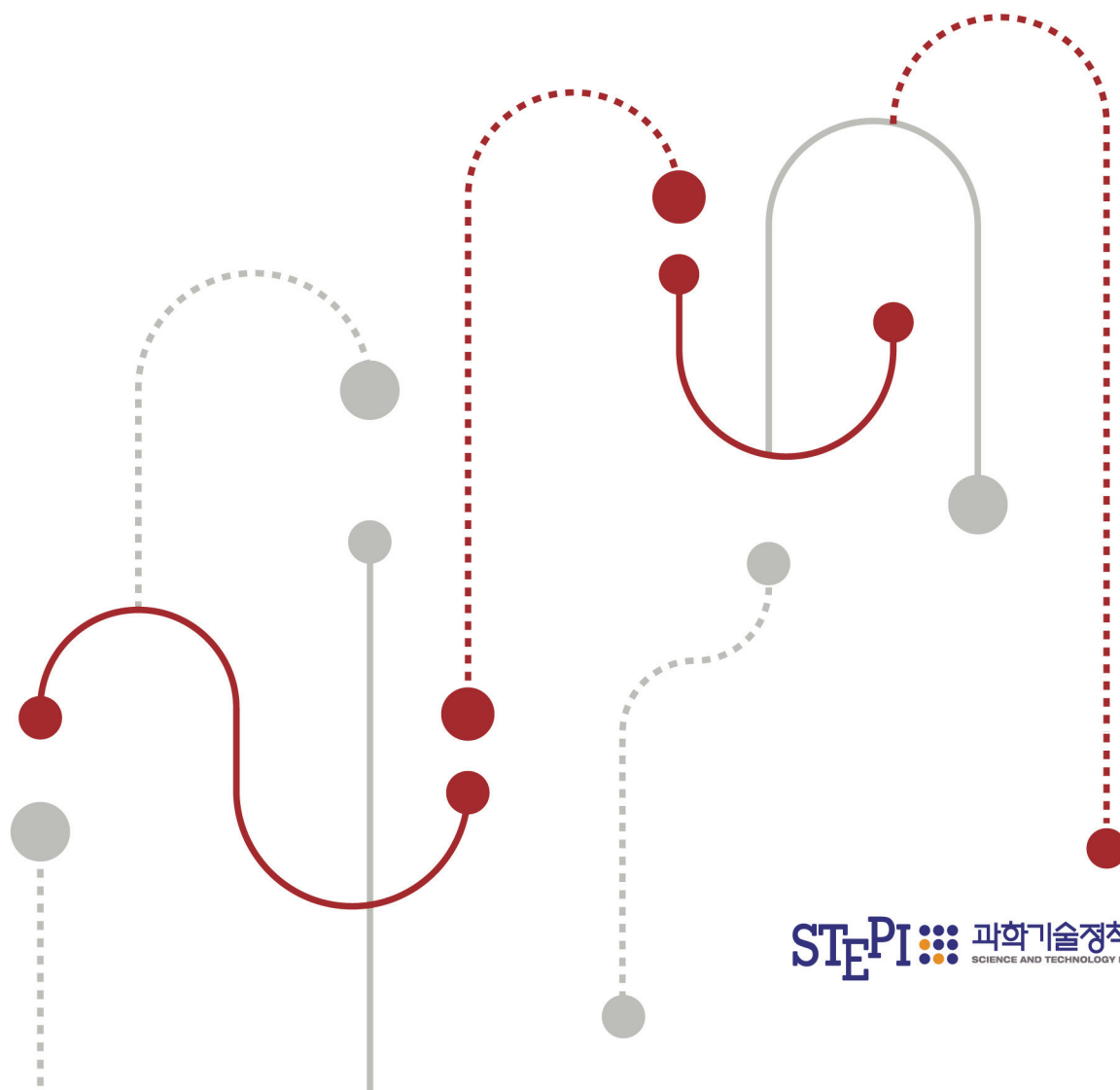


5극3특 초광역 메가특구 추진을 위한 혁신특구 개선방안



| 제362호 2026. 7. 24. |

5극3특 초광역 메가특구 추진을 위한 혁신특구 개선방안

최해옥 · 김학효 · 이승윤 · 이광호 · 김지선 · 하리다

목차

| 요약 |

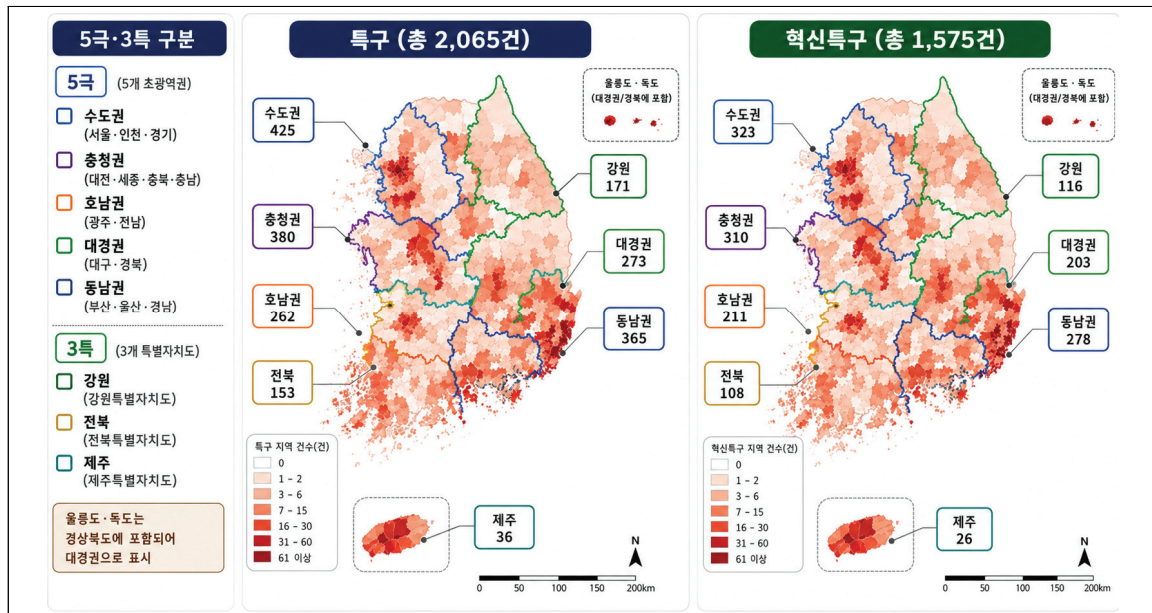
I. 서론	06
II. 국내 혁신특구 현황 분석	09
III. 혁신특구의 분석-연구개발특구, 규제자유특구	14
IV. 결론 및 정책과제	23

| 요약 |

■ 이재명 정부의 5극3특 초광역 ‘메가특구’ 도입으로 특구정책이 대전환기에 진입

- (전환) 특구정책 지형이 소규모·분산형에서 광역·초광역·산업집중형으로 전환 - 「5극 3특 설계도」 의결('25.9)·규제합리화위 메가특구 추진방안 1호 안건 의결('26.4)·「3대 메가프로젝트 국민보고회」 개최('26.6)
- 메가특구는 기존 특구를 총괄하는 상위 플랫폼으로 설계 중이어서, 기존 특구제도에 대한 진단이 설계의 선결과제

[요약 그림 1] 5극3특 공간단위의 특구와 혁신특구 현황



■ 기존 특구는 양적으로 급증했으나 역할과 기능은 기대 대비 미흡

- 129개 중 39개(30.2%)가 법적 근거만 있고 지정·운영 기록이 없는 ‘유령 특구’
 - 정부 교체마다 유사특구 양산, 부처 간 조정 부재로 동일 지역 중복지정
- 2023년 법인세 감면 수혜 기업은 110개로 연구소기업 1,337개·첨단기술기업 81개 ('23년말) 대비 약 7.8%에 그침(국세청 국세통계연보, 2024)
 - 감면기간(최대 5년)이 의약품 R&D의 흑자 도달기간(10년 이상)보다 짧아 지원 기간과 혁신주기 간 불일치가 존재함(김학효 외, 2025).
- B특구 실증 기반 규제개선 과제 중 법령 개정은 3건에 그침(B특구 '25년 내부자료)

■ 혁신특구의 한계는 부처 분절·행위자 지향 불일치·실증-제도화 단절이 얹힌 다층적 현상 → 행위자중심제도주의(ACI)로 3개 영역의 개선요소 도출

- I. 제도적 구조 및 환경 → 통합적 거버넌스 구축과 지원체계 실효성 제고(정책과제 1)
- II. 행위자 및 상호작용 구조 → 협력 거버넌스 구축과 절차 효율화(정책과제 2)
- III. 제도 작동결과 및 성과 → 실증-제도화 연계 강화 및 사업화 지원 확대(정책과제 3)

[요약 그림 2] 결론-요약



〈요약 표 1〉 결론-정책과제 및 대안제시

ACI 3요소	전제조건 (필수 충족 조건)	정책과제 (핵심 추진 과제)	대안 제시 (정책과제별 세부 대안)
I. 제도적 구조·환경 	조건 1 [통합적 거버넌스] 특구제도의 존재가 아니라 실질적 거버넌스 확보	정책과제 1 통합 거버넌스 구축, 지원체계 실효성 제고	1 범부처 통합조정체계 구축 - 부처 간 중복·분절 조정, 상위 거버넌스(특구특위) 신설 2 특구 제도·제공·표준체계 정비 - 지정·운영·평가, 공통원칙 마련 3 특구 기능 재분류 및 제도 정비 - 유사 특구 통합·법제도 기반 보완 4 재정·조세 지원 실효성 제고 - 과연연계형 공동 인프라·성과연계 지원
II. 행위자·상호작용 구조 	조건 2 [협력 거버넌스] 규제특례를 매개로 실제의 '중합주'로 거듭나야 함	정책과제 2 협력 거버넌스 구축, 복수·지자체·공동결과 효율화	1 기능기반 초광역 협력체계 구축 - 행정구역이 아닌 산업·기능 연계(FUA) 2 공공·민관 협력체계 구축 - 복수 지자체 공동기획·공동시행, 전담팀·담당관 제도 3 온·오프 유인체계 구축 - 통합 온라인 창구, 통합 포럼 4 과제분과 협의·운영주체 역할 분담 명확화 - 중앙·지자체·지원기관·민간
III. 제도 작동결과·성과 	조건 3 [실증-제도화 연계] 재정 투입 규모보다 '지원 설계'의 정합성	정책과제 3 실증-제도화 연계 강화·사업화 지원 확대	1 실증성과의 제도화 연계 강화 - 실증 결과 → 법령 정비 기준 개선 2 사업화·스케일업 및 광역연계형 지원 강화 - 실증 이후 후속지원 단계별 참여기회 확대

| 요약 |

1. 5극3특 초광역 메가특구의 성공적인 안착을 위한 전제조건

■ 전제조건 1 [Ⅰ. 통합적 거버넌스] 특구제도의 존치가 아니라 설계가 관건

- 기존 특구의 전면 폐지가 아니라 기능이 확인된 규제특례는 승계·확대하고 실효성이 낮은 조세·재정지원의 설계를 교정하는 데 초점
- 메가특구특별법 제정(2026년 연내 추진)은 기존 특구의 통합·정비를 동반해야 함

■ 전제조건 2 [Ⅱ. 협력 거버넌스] 규제특례를 메가특구 설계의 중심축으로

- 규제특례는 종전에 불가능했던 사업모델의 실증·상용화를 가능하게 하는 특구제도의 고유 수단

■ 전제조건 3 [Ⅲ. 실증-제도화 연계] 재정 투입 규모보다 지원 설계의 정합성

- 실증 성공 이후 사업화 단계의 지원 공백이 특구 성과의 확산을 제약
- 조세지원의 산업별 미스매치 교정

2. 정책과제

■ [정책과제 1] 통합적 거버넌스 구축과 지원체계 실효성 제고

- ① 범부처 통합조정체계 구축-부처 간 중복·분절 조정 상위 거버넌스(국가특구위원회)
 - 부처 간 지정·조정 협의제 도입(단기과제)
 - 범정부 통합조정기구(가칭 국가특구위원회) 설치(중장기 과제)
- ② 특구 제도 공동기준 정비-지정·운영·평가 공통원칙
 - 특구 운영의 표준화 및 상위법 체계 정립
 - (가칭) 메가특구특별법 제정 시 기존 특구법(연구개발특구법·규제자유특구법·기회발전특구법·경제자유구역법)과의 적용 우선순위·중복 배제 조항 명문화
- ③ 특구 기능 재분류 및 제도 정비-유사 특구 통합·법제도 기반 보완
 - 유사기능 특구의 중복 지정·역할 모호, 특구 간 협력·정보 공유 체계 부재

- ④ 재정·조세지원 실효성 제고-광역연계형·공동 인프라·성과연계형 지원
 - 산업 특성을 반영한 맞춤형 지원체계 구축
 - 광역연계형 재정지원체계 구축
 - 메가특구 시대의 특별 지원: 성장엔진 특별보조금(비수도권 40% 이상 국민성장펀드 연계), 첨단국가산단·MAX 클러스터·RE100산단 지원과 특구 지원 정합화

■ [정책과제 2] 협력 거버넌스 구축과 절차 효율화

- ① 기능기반 초광역 협력체계 구축-행정구역이 아닌 산업·기능 연계(FUA)
 - 행정구역을 넘어선 실증공간 지정체계 마련
 - 기능적 도시지역(Functional Urban Area) 기반 특구 지정체계 도입
- ② 초광역권 협력체계 구축-복수 지자체 공동기획·공동신청, 전문담당관 제도
 - 복수 지자체 공동기획·공동신청 활성화
 - 초광역권별 전문담당관 제도 도입
- ③ 원스톱 지원체계 구축-통합 온라인 창구·통합 포럼
 - 원스톱 협의·지원체계 구축을 통한 부처별 신청 절차 효율화
 - ‘혁신특구 포럼(Zone Forum)’ 상설화
- ④ 관계부처 협의·운영주체 역할 분담 명확화-중앙·지자체·지원기관·민간
 - 관계부처 협의체 구축 및 조정 권한 강화
 - 부처 간 규제해석 상충 시 신속 조정 메커니즘 마련

■ [정책과제 3] 실증-제도화 연계 강화와 사업화 지원 확대

- ① 실증성과의 제도화 연계 강화-실증 결과 → 법령 정비·기준 개선
 - 실증-법제도 연계 정립을 위한 안전성 검증 프로세스 개선
 - 안전성·평가·인증체계 정비: 분야별 안전기준과 검증체계 보완
- ② 사업화·스케일업 및 광역연계형 지원 강화-실증 이후 후속지원·단계별 참여기회
 - 단계별 맞춤형 지원체계 구축 - ‘특구 참여기업 연계지원 체계’ 마련
 - (광역 협력·인프라) ‘광역특구 협력사업 지원제도’ 신설 및 ‘광역권 공동 인프라 구축 지원’

I. 서론

■ 이재명 정부의 '5극3특' 초광역 메가특구 도입으로 특구정책이 소규모·분산형에서 광역·초광역·산업집중형으로 대전환기에 진입

- (5극3특 전략) 지방시대위원회, 「5극3특 국가균형성장 추진전략 설계도」 의결('25.9.30.)
- 11개 전략과제·144개 세부과제 확정(지방시대위원회, 2025)
- (메가특구 도입) 정부, 제1회 규제합리화위원회에서 '메가특구 추진방안'을 1호 안건으로 의결('26.4.15.)(대한민국 정책브리핑, 2026.4.15.)
- (가칭) 메가특구특별법을 2026년 연내 제정 추진 중이며(2026년 7월 현재 미제정), 지정 절차는 기업·지자체 계획수립 → 지자체 지정 신청 → 규제합리화위원회 심의·의결 → 산업통상부장관 지정으로 설계(대한민국 정책브리핑, 2026.4.15.)
- (3대 메가프로젝트) 정부는 「대한민국 대도약 3대 메가프로젝트 국민보고회」 개최('26.6.29.)를 통해 반도체·피지컬AI·AI데이터센터 추진계획 발표(관계부처 합동, 2026.6.29.)

■ 메가특구는 기존 특구를 총괄하는 상위 플랫폼으로 설계되고 있어, 기존 특구제도에 대한 진단이 설계의 선결과제

- 메가특구가 기존 129개에 더해지는 '또 하나의 유사 특구(130번째 특구)'로 귀결되지 않으려면, 성과가 확인된 기능은 승계하고 확산을 가로막는 설계는 교정하는 것이 관건
- 우리나라 특구제도는 1980년대부터 지역균형발전·경제활성화를 목적으로 3종 지원(규제 특례·재정지원·조세감면)을 시행(최해옥 외, 2025)
 - * 특구: 특정 경제활동·연구개발·혁신 촉진과 지역균형발전을 위해 법률에 근거해 지역을 지정하고 입주 주체에 행정·재정·금융·교육·규제특례 등 각종 인센티브를 제공하는 제도
- 글로벌 주요국도 지역 불균형, 자원 배분의 비효율성 등의 문제 해결을 위해 특구를 정책 수단으로 활용 중
 - 일본은 특구제도를 통해 규제개혁의 전국적 확대 추진, 미국은 혁신클러스터 중심의 파트너십 강화, 유럽은 스마트전문화 전략을 통한 지역 맞춤형 지원, 중국은 '선행선시(先行先試)'의 점진적 확장과 제도형 개방 추진
 - * 선행선시(先行先試): 중국이 자유무역시험구·경제특구 등에서 새로운 제도를 전국에 확대하기 전에 특정 지역에서 우선 시행·시도하는 점진적 개혁 원칙

■ 그러나 기존 특구는 양적으로 급증(129개, 누적 2065건)한 반면, 역할과 기능은 기대 대비 미흡

- 129개 중 39개(30.2%)가 법적 근거만 있고 지정·운영 기록이 없는 ‘유령 특구’ - 정부 교체마다 유사특구 양산, 부처 간 조정 부재로 동일 지역 중복지정
- 2023년 법인세 감면 수혜 기업은 110개로 연구소기업 1,337개·첨단기술기업 81개(23년말) 대비 약 7.8%에 그침(국세청 국세통계연보, 2024)
 - 감면기간(최대 5년)이 의약품 R&D의 흑자 도달기간(10년 이상)보다 짧아 지원기간과 혁신주기 간 불일치가 존재함(김학효 외, 2025).
- B특구 실증 기반 규제개선 과제 중 법령 개정은 3건에 그침(B특구 '25년 내부자료)

■ 문제의 본질은 특구제도의 실패가 아니라 성과가 제도화·사업화로 확산되지 않는 데 있음

- 동일 혁신특구라도 C특구는 실증 103건 → 법령 개정 62건을 달성한 반면, D특구는 규제 특례 46건 신청에 법령 개정 3건 - 유형 간 제도화 연결률 편차가 큼(C특구 내부자료, D특구 내부자료)
- 성공모델의 학습·확산 구조가 미흡해 후발기업 시행착오 반복, 사업화 단계 후속 지원 부족으로 ‘죽음의 계곡’ 지속
- 이는 제도 자체의 결함이 아니라 부처 분절 운영·행위자 지향 불일치·실증-제도화 경로 단절이 층위별로 얹힌 다층적 현상 → 초점은 존치 여부가 아니라 ‘설계와 연계의 개선’

■ 본 연구는 행위자중심제도주의(ACI)에 기반해 기존 혁신특구를 진단하고, 이를 토대로 5극3특 초광역 메가특구 설계에 대한 정책과제를 도출하고자 함

- [분석의 틀] 행위자중심제도주의(Actor-Centered Institutionalism, ACI; Scharpf, 1997)
 - 혁신특구의 역할과 기능이 기대 수준에 미치지 못하는 원인은 복수 행위자의 지향·역량·상호작용과 제도적 제약이 복합적으로 결합된 다층적 현상이므로, 법제 중심의 분석만으로는 충분히 규명하기 어려움
- [분석 대상] 일반특구 129개 중 명칭·목적·정책연계에 혁신요소를 포함한 77개를 혁신 특구로 분류
 - (자료수집) 특구 법제도·부처별 운영계획·중장기 보고서를 수집해 법적 근거·지정 목적·지원 내용·운영 현황을 DB화

- (분석) 시간적(정부별 신설 추이)·구조적(목적·기능 기준 재분류)·공간적(GIS 기반 시군구별 지정현황) 분석 병행
- [사례분석] 연구개발특구(과기정통부)·규제자유특구(중기부)를 대표사례로 선정 - 기술혁신 기반 혁신 촉진과 제도적 실험, 전국 단위 운영이라는 공통점
- [분석 방법] 문헌·통계 분석, 정량분석, 전문가 인터뷰를 병행한 삼각검증
- [정책 제언] 3개 층위별 정책과제를 도출하고, 기존 특구의 성과·한계를 5극3특 초광역 메가특구의 규제특례·지원패키지·법제 설계에 반영할 방향으로 제시

[그림 1] 연구의 흐름



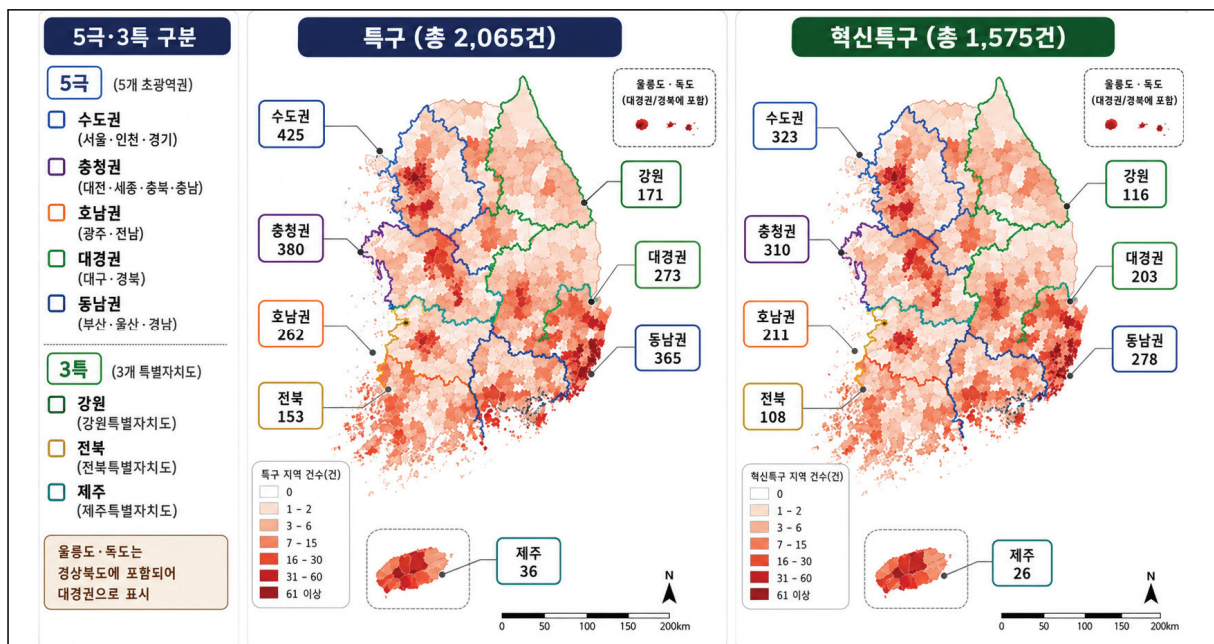
자료: 연구진 작성

II. 국내 혁신특구 현황 분석

■ 우리나라 혁신특구는 일반특구 129개 중 약 60%인 77개로, ‘혁신’을 핵심 목표로 내포한 특구를 3단계 기준으로 선별

- (선별 대상) 법령상 명칭·사업계획서·정책 목표에서 ‘혁신’을 핵심 키워드로 내포한 특구를 선별 대상으로 설정
- 3단계 분류 기준을 적용한 결과, 전체 129개 중 총 77개가 일정 수준 이상의 혁신 목적성·구조를 갖춘 ‘혁신특구’로 식별
 - (1단계·명칭) 명칭에 ‘혁신·창의·스마트·신성장·첨단·디지털·지식·ICT’ 등 기술·산업 혁신과 직결된 용어가 포함된 경우 우선 간주
 - (2단계·목적) 운영계획·추진 목적·규제특례 신청 내용에서 기술개발(R&D)·신사업 실증·창업 촉진·첨단산업 유치 등 명시적 혁신 목적이 확인되는 경우 포함
 - (3단계·정책 연계) 정부의 혁신 전략(창조경제·디지털 전환·탄소중립 등)과 직·간접 연계되고 규제자유특구·연구개발특구와 유사 목적을 갖는 경우 범주화
- 제도 전반에서 ‘혁신’이라는 개념은 공식적인 특구 분류 기준으로 작동하지 않음

[그림 2] 5국3특 공간단위의 일반특구와 혁신특구 현황



자료: 연구진 작성(2026.7.19.일 기준)

〈표 1〉 5극3특 권역별 특구 지정건수 비율

구분	권역	관련 시도	일반특구 지정건수	비중(%)	혁신특구 지정건수	비중(%)
5극	수도권	서울·인천·경기	425	20.6	323	20.5
	충청권	대전·세종·충북·충남	380	18.4	310	19.7
	호남권	전남광주통합특별시	262	12.7	211	13.4
	대경권	대구·경북	273	13.2	203	12.9
	동남권	부산·울산·경남	365	17.7	278	17.7
5극 소계			1,705	82.6	1,325	84.1
3특	강원	강원특별자치도	171	8.3	116	7.4
	전북	전북특별자치도	153	7.4	108	6.9
	제주	제주특별자치도	36	1.7	26	1.7
3특 소계			360	17.4	250	15.9
전체			2,065	100.0	1,575	100.0

주: 1) 일반특구는 129개, 혁신특구는 77개이며, 국제과학비즈니스벨트를 혁신특구로 재분류하여 반영

2) 윤석열 정부에서 제정·지정된 제도와 이후 이재명 정부 시기까지 유지·추가 지정된 사례는 제도 제정 시점을 기준으로 윤석열 정부에 귀속

3) 2026년 하반기 소부장 특화단지, 국가첨단전략산업 특화단지, 수소특화단지 등의 추가 지정이 예정되어 있어 향후 종류 수가 변동될 수 있음

자료: 연구진 작성(2026.7.20. 기준, 근거법을 제정 시기 기준)

〈표 2〉 일반특구와 혁신특구 정부별 증감현황(근거법을 제정 시기 기준으로 분석)

정부	시기	일반특구			혁신특구		
		종류 수(개)	비중(%)	전 정부 대비 증감	종류 수(개)	비중(%)	전 정부 대비 증감
이승만	1948.7~1960.4	2	1.6	-	0	0.0	-
윤보선	1960.8~1962.3	1	0.8	▼ 1	1	1.3	▲ 1
박정희	1962.3~1979.10	5	3.9	▲ 4	3	3.9	▲ 2
전두환	1980.8~1988.2	3	2.3	▼ 2	2	2.6	▼ 1
노태우	1988.2~1993.2	13	10.1	▲ 10	12	15.6	▲ 10
김영삼	1993.2~1998.2	13	10.1	-	9	11.7	▼ 3
김대중	1998.2~2003.2	8	6.2	▼ 5	5	6.5	▼ 4
노무현	2003.2~2008.2	19	14.7	▲ 11	13	16.9	▲ 8
이명박	2008.2~2013.2	19	14.7	-	9	11.7	▼ 4
박근혜	2013.2~2016.12	12	9.3	▼ 7	6	7.8	▼ 3
문재인	2017.5~2022.5	19	14.7	▲ 7	8	10.4	▲ 2
윤석열	2022.5~2025.4	15	11.6	▼ 4	9	11.7	▲ 1
이재명	2025.6~현재	0	0.0	-	0	0.0	-
합계			129	100.0	-	77	100.0

주: 1) 특구 종류 수는 근거법을 제정연도를 기준으로 집계함. 일반특구는 129개, 혁신특구는 77개이며, 국제과학비즈니스벨트를 혁신특구로 재분류하여 기존 76개에서 77개로 조정

2) 윤석열 정부에서 제정된 일부 특구제도는 실제 지정이 이재명 정부에서 이루어져, 해당 정부의 신규 지정 건수로 집계

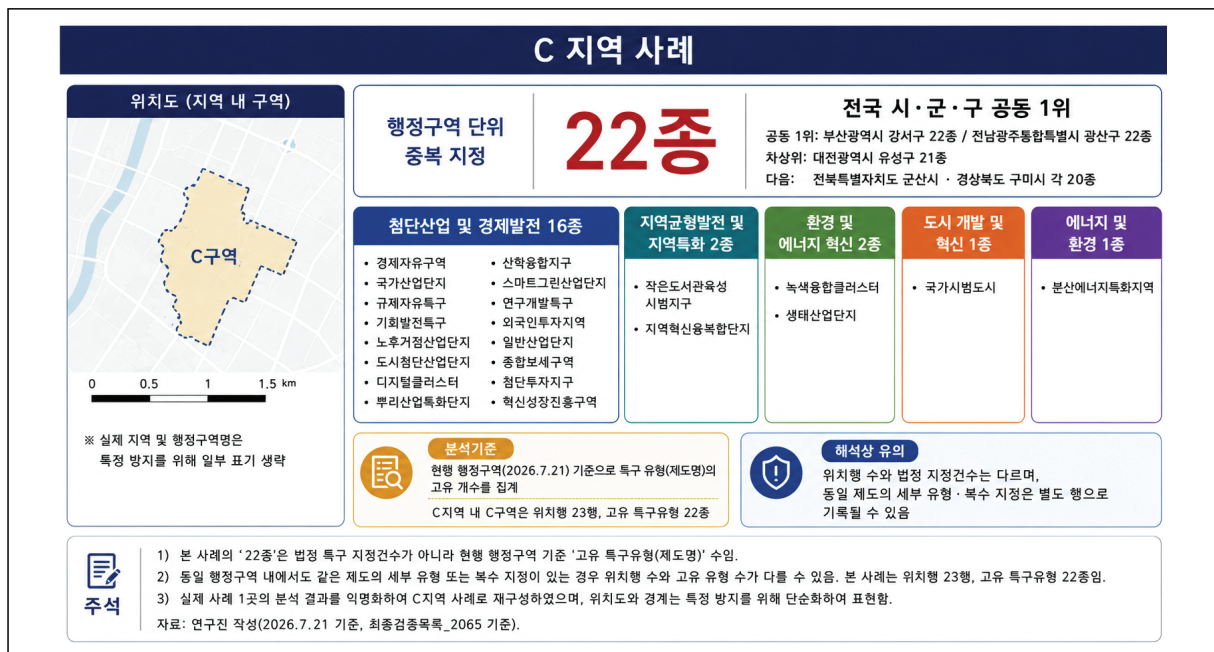
3) 2026년 하반기 추가 특구 지정과 신규 특구제도 제정에 따라 향후 집계 수치는 변동될 수 있음

자료: 연구진 작성(2026.7.19.일 기준)

■ 특구가 지역별 산업 여건에 따라 다양한 명칭·유형으로 지정되면서 명목상 제도와 실제 운영 간 괴리가 심화

- 특구 분류 범위가 지나치게 포괄적이고 일부 특구가 중복 분류되는 문제 발생
 - (명칭 기준 8유형) 단지(41)·지구(26)·도시(18)·구역(12)·지역(12)·특구(11)·클러스터(8)·벨트(1)로 구분(행정안전부, 2023)
 - C지역은 시·군·구별 재집계 결과 서로 다른 22종의 특구·특화구역 지정 이력이 확인되어 분석대상 중 가장 많은 유형이 중첩
- * 다만 이는 C지역이 행정구역에 포함되거나 광역시 전체에 적용되는 특구 유형을 누적 집계한 결과이며, 22개 특구의 경계가 동일한 필지에서 동시에 중첩된다는 의미는 아님. 또한 일부 제도는 지정기간이 종료된 지정 이력을 포함(누적기준)

[그림 3] 특구의 중복 지정 사례-C지역사례(누적기준)

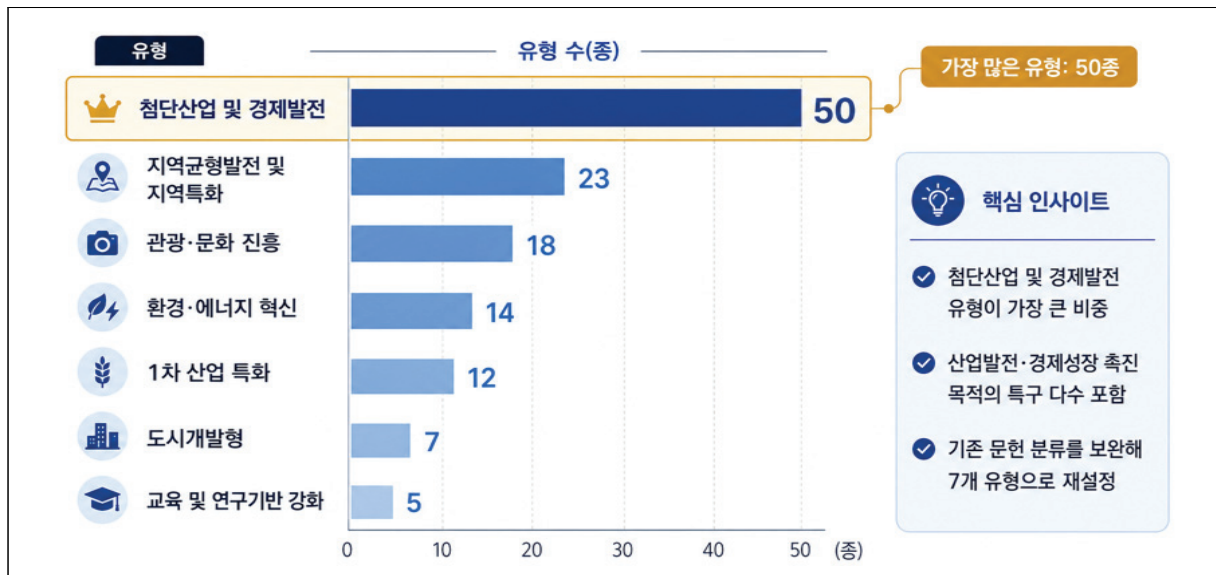


■ (유형 분류) 첨단산업·경제발전형이 50종으로 최다 유형을 포함

- 유형별로 1차 산업 특화, 첨단산업 및 경제발전, 관광·문화 진흥, 환경·에너지 혁신, 교육 및 연구기반 강화, 도시개발형, 지역균형발전 및 지역특화형으로 구성
- 조명호(2024)는 특구를 연구기술육성형·지역균형발전형·지역경제활성화형·지역문화산업형·기타 5개 유형으로 분류

- 본 연구는 행정안전부(2023)·기존 문헌의 분류를 보완해 법령상 목적과 실질 운영 기능을 기준으로 7개 유형으로 재설정

[그림 4] 특성별 유형 분류



주: 조명호(2024), 행정안전부(2023) 기존문헌을 참고하여 재구성

자료: 연구진 작성

■ 특구의 양적 증가에 따라 혁신 거점으로서 역할·기능 수행 여부가 핵심 쟁점으로 대두

- (정부별 역할 변화) 특구의 역할·기능은 정권별 정책 기조에 따라 지역개발형 → 산업 클러스터형 → 혁신거점형으로 변천
 - (이승만·박정희) 농업·축산·관광 중심의 지역개발형 특구로 낙후지역 개발·국가균형 발전에 주력
 - (전두환~김대중) 산업단지·첨단기술 기반의 산업 클러스터형 특구 확대
 - * 대덕연구단지·창원기계산업단지 등이 제조업 고도화·기술 집적의 핵심 거점으로 기능
 - (노무현~윤석열) 유사특구·혁신특구가 동시에 최대폭 증가, 이후 스마트시티·탄소중립·디지털 전환 등 미래지향형으로 정책방향 전환
 - (이재명) 5극3특 메가특구로 소규모·분산형 특구를 광역·초광역 산업집중형으로 재편하는 대전환 추진
- 정부 교체마다 특구 신설·확대가 반복되며 ① 유사특구 양산·통합조정기구 부재, ② 단기 성과·예산 확보 수단화 등 제도의 일관성·전략성에 구조적 한계 지속

〈표 3〉 역대 정부의 특구·혁신거점 정책의 역할과 기능 변화

시기	정부	역할	기능
1949~1979	이승만·박정희	산업화 기반 조성 및 수출주도형 성장거점 구축	산업단지·공업단지·보세구역 등 생산·수출 중심의 산업입지 조성
1980~2002	전두환~김대중	산업구조 고도화 및 기술집약형 성장거점 육성	첨단산업단지·연구단지·테크노파크 등 기술혁신 기반의 집적거점 조성
2003~2016	노무현~박근혜	지역균형발전 및 지역혁신 생태계 확산	혁신도시·기업도시·경제자유구역과 문화·의료 등 다기능 지역혁신거점 조성
2017~2022	문재인	신산업 실증 및 지역주도 혁신 촉진	규제자유특구·스마트산단 등을 통한 규제특례, 실증 및 사업화 지원
2022~2025.4	윤석열	첨단전략산업 육성 및 디지털·녹색 전환 촉진	첨단전략산업 특화단지·기회발전특구·디지털 혁신거점 등 전략산업 중심의 특화거점 조성
2025~	이재명	초광역 균형성장 및 지역주도 성장체계 구축	5극3특과 메가특구 연계 등 세부 제도와 거점 기능 구체화 단계

자료: 연구진 작성

■ [성과와 한계] 혁신특구는 제도 간 연계 강화가, 일반특구는 기능 고도화가 향후 과제로 지적

- [성과] 특구가 규제·기술 실험의 장으로 기능
 - 규제특례·신기술 실증 지원으로 기존 규제환경에서 불가능했던 규제혁신·사업 모델을 실험하게 하여 제도화 가능성 검증에 기여
 - 일부 특구는 혁신기업 집적·고용 창출·산업 다각화·창업 성과 확산 등 지역 생태계 형성에 기여
- [한계] 혁신거점 기능 강화를 위한 고도화 전략 수립 필요
 - 부처·지자체·운영기관별로 성과의 전국 확산·지속성을 담보하는 제도 운영 역량에 편차 존재
 - 첨단기술 혁신거점 역할이 요구됨에도 성과의 외부 파급·자생력 강화 등 기존 특구의 고도화가 미흡

〈표 4〉 일반특구와 혁신 특구의 주요 성과와 한계 분석

구분	주요 성과	주요 한계
일반특구	• 산업유치, 지역개발, 입지 제공 중심(기반시설 중심의 공간 특화) • 수출 및 지역개발 촉진 • 일부 낙후지역 인프라 개선	• 수도권 중심 편중 지속 • 기능 간 중복 및 정책 간 분절성 • 입지 제공에 그친 성과 한계
혁신특구	• 기술혁신, 디지털 전환, 창업·R&D 생태계 조성 (신산업 중심 기능 특화) • 일부 지역 창업 활성화·연구거점화 성과 • 정책 실험 기능 강화	• 실증-확산 간 연계 부족 • 지역 간 수용역량 격차 확대 • 제도 간 연계 미흡, 지속성 부족

자료: 연구진 작성

Ⅲ. 혁신특구의 분석-연구개발특구, 규제자유특구

■ (대표 사례 선정) 기술혁신·제도 실험을 정책 목표로 하는 혁신특구의 대표 사례로 연구개발특구·규제자유특구를 선정

- (분석 대상) 연구개발특구(과기정통부 소관)·규제자유특구(중기부 소관)의 정책 설계·운영 방식·성과·한계를 분석
 - 두 제도는 기술혁신 기반의 혁신 촉진·제도 실험을 지향하고 전국에 주요 특구를 지정·운영한다는 공통점을 지님

〈표 5〉 주요 혁신특구 사례 내용

구분	연구개발특구	규제자유특구
법적 근거	「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」	「지역특구법」 및 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」
역할	국가 연구개발 성과의 사업화 촉진 및 첨단산업 육성	신기술·신산업의 실증과 상용화 지원, 지역 산업 활력 제고
기능	기술이전, 창업촉진, 기업유치 및 산학연 클러스터 조성	규제특례 적용, 실증 테스트 환경 조성, 민간 참여 제도 실험
정책 수단	공공기술이전·사업화 지원, 세제 혜택, 클러스터 조성, 특구재단 통한 공공지원	규제특례 지정(인허가 유예·완화), 지자체 제안형 실증 사업, 사업화 시범지구 운영
지정 지역	광역특구 5개(대덕·광주·대구·부산·전북) + 강소특구 14개 → 총 19개	2019~2025년 10차례 42개 규제자유특구 지정, 2024년부터 글로벌혁신특구 7곳 지정
제도적 특징	출연연, 대학, 기업 간 기술 집적 기반 장기적 전략산업 특화형 기술 중심 클러스터 설계	법 제정 전 실증 가능 민간 수요 기반의 제도 실험 공간 한시적 규제특례 기반 유연한 운영

자료: 연구진 작성

- 인터뷰 대상자 및 방식: 특구관련 정부, 관리기관, 기업, 특구제도 전문가 등 11명 인터뷰 / 2026년 6월~8월 대면·화상(Zoom) 혼합, 반구조화 인터뷰(ACI 3개 층위 8개 세부항목 기반 인터뷰 가이드), 1인당 1~1.5시간 진행

* (정량분석) 기업통계등록부(2018~2023) 기반 성장점수매칭(PSM)·패널회귀분석으로 특구 입주효과 측정

〈표 6〉 행위자중심제도주의에 기반한 인터뷰 주요 내용

구분	세부항목	내용
Ⅰ. 제도적 구조 및 환경	① 정책환경	역대 정권 특구 정책 기조(정치), 국가 산업구조 변화(경제), 첨단 기술 가속화(기술), 특구 관련 법제(법) 등
	② 제도적 제약	제도 취지(형식) ≠ 실제 운영(현실) → 디커플링(Decoupling)발생에 따른 정책 상충 효과(카니발리즘) 발생
	③ 정책문제	난개발, 팽미현상, 유사개념혼재, 중복지정 등
Ⅱ. 행위자 및 상호작용 구조	④ 행위자의 지향과 역량	정부, 관리기관, 입주기업 간 전략, 목표, 자원, 제도 인식
	⑤ 행위자 전략 조합	상호 협력/갈등 관계, 지역 혁신 네트워크 구성 방식
	⑥ 상호작용 방식	규제특례신청, 정책조정, 협의체 운영 등 절차 양식
Ⅲ. 제도 작동결과 및 성과	⑦ 제도 작동결과	제도 활용 여부, 문제점 발생, 제도개선 요구, 정책 반응
	⑧ 성과효과	매출 증가, 고용 창출, 투자 유치, 기술개발 성과 등 실질 변화

자료: 연구진 작성

1. 연구개발특구 사례

■ [I. 제도적 구조 및 환경]

- (중앙집중형 관리의 한계) 중앙 집중형 관리체계와 지역 자율성 간 괴리 존재
 - 연구개발지원단·특구재단이 중앙정부 정책을 지역에 집행하는 데 치중해 지역 독자 전략 수립이 제약 → 정부 주도에서 민간 중심 자율운영으로 전환 필요(윤종민·전수범, 2025)
 - “특구재단이 지역의 특성을 반영한 맞춤형 전략을 수립하기보다는 중앙에서 내려오는 정책을 집행하는 데 집중하고 있어 지역 혁신주체들의 자율적인 조정에 구조적 한계가 있다”(기관 A)
 - (자원 편중) 출연연 중심 기술혁신 생태계의 네트워크 불균형·지리적 편중 심화
 - 대덕특구에 국가 총연구개발비의 15%·이공계 박사급 인력의 11%가 집적돼 기술사업화 중심지로 기능하나, 자원 집중으로 여타 지역과 역량 격차 심화(연구개발특구진흥재단 홈페이지, 검색일: 2026.7.17.)
 - “대덕특구에 출연연과 예산이 집중되면서 다른 지역 특구는 상대적으로 소외되고 있으며, 특구 간 기술교류나 연구개발협력 네트워크 형성이 부족하다”(기관 A)
 - (민간투자 병목) 연구소기업 지분율 규제가 초기 민간 투자 유치를 제약
 - 연구소기업은 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」 제9조의3에 따라 공공연구기관이 자본금 규모별 10~20% 이상 지분을 보유해야 해 민간 투자 유치 시 지분구조 조정에 제약 요인으로 작용¹⁾
 - “창업 시 공공기관이 액면가 기준으로 20%의 지분을 요구하여, 외부 벤처캐피탈(VC) 등의 투자를 유치하는 데 있어 지분 희석 문제 등으로 큰 어려움을 겪었다”(연구개발특구 기업 A)
- * 미국은 ‘기회특구(Opportunity Zones)’ 제도를 통해 낙후 지역에 장기 투자하는 자본에 대해 양도소득세 감면 등 파격적인 세제 혜택 제공(IRS 홈페이지²⁾)
- * 정부의 직접적인 재정 지원 대신 세제 인센티브를 통해 민간 자본이 자발적으로 유입되는 생태계를 구축하고 ‘이노베이션 존’을 통해 대학-스타트업-산업계가 협업하는 구조를 만든 점은 국내 특구의 민간 투자 활성화에 시사

1) 연구소기업 통합정보 플랫폼 <https://iiea.or.kr/70>(검색일: 2026.1.6.)

2) IRS, “Opportunity zones”, <https://www.irs.gov/credits-deductions/businesses/opportunity-zones/>(검색일: 2026.7.17.)

- (조세 미스매치) 기술 수명주기(Technology Lifecycle)에 부합하는 조세 지원 필요
 - 현행 최대 5년 법인세 감면은 장기 R&D가 필요한 바이오·의약품 등 첨단산업의 현실을 충분히 반영하지 못함
 - * 연구개발특구 입주 연구소기업·첨단기술기업에는 최초 소득이 발생한 과세연도부터 3년간 100%, 이후 2년간 50%의 법인세·소득세 감면이 적용되며, 지정·등록 후 5년이 되는 해까지 소득이 없으면 그 해부터 감면기간이 기산(조세특례제한법 제12조의2)
 - 신약은 후보물질 도출부터 출시까지 평균 12~13년이 소요돼(KOTRA, 2023) 장기 R&D 기업은 흑자 전환 전에 감면 요건이 소진되는 ‘미스매치’ 발생
 - * 바이오의약품 산업은 신약 개발까지 10년 이상의 기간과 수백억~수천억 원의 비용이 소요되는 특성으로 단기 세제 혜택의 실효성이 낮은 대표 분야(생명공학정책연구센터 BioIN 홈페이지, 검색일: 2026.7. 17.)
 - 2023년 법인세 감면 수혜 기업은 110개로 연구소기업 1,337개·첨단기술기업 81개('23년말) 대비 약 7.8%에 그침(국세청 국세통계연보, 2024)
 - (맞춤형 지원 부족) 첨단기술기업 전용 재정지원 사업은 부재하고 연구소기업 전용 사업(K-스타)도 세부과제 단위로 축소돼 기업 특성별 맞춤 지원이 미흡³⁾
- (사업 중복) 연구개발지원단 육성지원 사업과 지역기술혁신허브사업 등 유사 사업이 별도 편성돼 재정지원의 유사·중복과 정량성과 중심 관리의 한계
 - 연구개발지원단 육성지원 사업은 연지단의 지역 내 R&D 조사 및 분석을 지원하는 사업이고 지역기술혁신허브사업은 지자체 주도로 지역사업 분석, 사업화 공백영역을 발굴하는 사업(과학기술정보통신부, 2025)으로 두 사업 간 구분 모호
 - R&D 기획 건수·협의회 운영 건수 등 정량 지표 중심 성과관리로(과학기술정보통신부, 2025) 실질 사업화 성과와 괴리 발생

■ [II. 행위자 및 상호작용 구조]

- (지향점 불일치) 정부-관리기관-기업 간 목표 불일치로 협력에 한계
 - 정부는 공공기술 이전 건수·창업 중심의 양적 성과를 중시하나 기업은 시장 진입·스케일업 지원을 필요로 해 지향점의 간극 발생

“출연연과 기업 간 협력은 단기 프로젝트나 일회성 기술이전에 그치는 경우가 많으며 기업이 기술의 ‘수동적 수용자’ 역할에 머무르게 되어 장기적인 파트너십 형성에 어렵다”(연구개발 특구 A, B 기업 인터뷰)

3) 연구소기업 설립 기간에 따라 금액, 기간을 달리하여 맞춤형으로 지원하는 시범 사업

- (중개기능 한계) 지속가능한 혁신 중개 기능이 미흡

“특구 내 공공 지원 조직이 관료화되고 조정자 역할을 충분히 수행하지 못함에 따라 성공한 선배 기업들이 주도하여 민간 협의체를 결성하고 후배 기업 투자를 연계하는 등 자생적인 선순환 노력이 나타난다”(연구개발특구 기업 C)

* 유럽연합(EU)은 ‘스마트 전문화 전략(Smart Specialisation Strategy, S3)’을 통해 각 지역이 비교우위를 가진 산업 분야를 선정하고 이에 기반한 산·학·연 클러스터를 육성(European Commission, 2025; McCann & Ortega-Argilés, 2015)

* 단순한 지역 내 협력을 넘어 ‘공동이해관계 프로젝트(IPCEI)’를 통해 배터리·수소 등 전략 산업의 공급망을 여러 국가의 특구가 공동으로 구축하며 규모의 경제를 실현

■ [III. 제도 작동결과 및 성과]

- (신청 증가·법령정비 부족) 연구개발특구는 규제특례 신청은 늘었으나 법령정비 실적은 부족
 - 특화분야 연관성·파급력이 크고 핵심기관(출연연·특성화대학) 역량과 연계된 신기술 규제를 전략적으로 도출해 실증 수요와 연결
 - 연구개발특구는 24개 기술분야(전년비 50% 증가)에서 규제특례 46건을 신청(전년비 28% 증가)해 양적 성과 창출(연구개발특구 내부자료)
 - 다만 실증에서 도출된 규제개선 과제 중 실제 법령 개정으로 이어진 사례는 부족하여 (2025.12 기준) 제도화 연결률이 제한적(연구개발특구 내부자료)
- (죽음의 계곡) 초기 창업 지원 이후 양산·시장 확장 후속 지원(Scale-up) 부족으로 기업 성장 정체
 - “초기 창업 지원은 잘 되지만, 이후 대규모 생산이나 시장 확장을 위한 후속 지원이 부족하여 기업이 일정 규모 이상 성장하기 어렵다”(연구개발특구 기업 G)

[참고자료 1] 연구개발특구 입주효과 정량분석 결과
 (방법) 성향점수매칭(PSM)+패널회귀. 입주기업 4,359개 vs 비입주기업 79,010개(기업통계등록부 2018~2023)
 (효과) 입주기업은 매출액 7.3억 원·특허 2.07건 높고, 입주 1년당 매출 6.82%·특허 8.11% 증가(유의)
 (정부지원금) 특허에는 유의한 정(+)의 영향, 매출액에는 영향 없음
 (해석) 제도적 지원이 기술성과로는 이어지나 시장성과로의 연결은 제한적-실증-사업화 연계 강화의 정량적 근거
 (한계) 관찰되지 않는 특성의 자기선택 편의 미통제, 분석기간(2018~2023) 제약, 질적 성과는 인터뷰로 보완

자료: 최해욱 외(2025)

2. 규제자유특구 사례

■ [1. 제도적 구조 및 환경]

- (열거주의 한계) 열거주의 규제 메뉴판 방식이 신기술 수용을 제약
 - 규제자유특구는 법령에 명시된 규제만 특례를 적용하는 열거주의 방식이어서 급변하는 신기술을 유연하게 수용하기 어렵고, 융복합 신제품·서비스의 사업화를 제약(이재훈, 2021; 김권식·이광훈, 2022)
“법령에 명시되지 않은 신기술에 대해서는 규제 특례를 받기 어렵고, 새로운 규제를 추가하는 절차가 복잡하고 시간이 오래 걸려서 빠르게 변화하는 기술 환경에 대응하기 어렵다”
(규제자유특구 기업 A)
 - * 일본은 국가전략특구를 통해 ‘암반 규제’를 타파하고, 우선적으로 실증을 허용하는 ‘사회 구현형’ 모델을 지향하고 중앙정부 주도로 민간 전문가가 참여하는 회의를 통해 규제 완화 사항을 신속하게 조정하며 ‘슈퍼시티’(현재 디지털전원도시 구상으로 이관) 구상 등 데이터와 신기술을 결합한 과감한 정책 실험을 추진(일본 내각부 국가전략특구 홈페이지, 검색일: 2026.7.17.)
- (재정 의존) 실증 중심 R&D 재정지원의 특수성 존재
 - “중소기업이나 스타트업에게 재정 지원은 규제 불확실성을 감수하고 특구에 참여하게 만드는 핵심 유인책이다. 지원금이 없었다면 참여하지 않았을 것이다”(규제자유특구 기업 A)
 - 현재 성과가 민간 자생적 혁신보다 정부 재정 투입에 의존 → 재정 없이도 민간 투자가 유입되는 생태계 조성 필요
 - * 규제자유특구는 2019년 도입 이후 10차례에 걸쳐 42개 특구를 지정하고(2025.6월 기준) 93개 실증 사업을 지원하여 투자유치 15조 8,651억 원, 고용 7,300여 명 창출(중소벤처기업부, 2025)
- (광역 협력 부재) 행정구역 단위 운영으로 광역 협력·성과 확산 경로가 부족
 - 규제자유특구는 시·도 개별 행정구역 단위로 지정·운영돼 인접 지역 간 유사 실증사업 중복, 광역권 연계·확산 메커니즘 부재
“인접 지역에서 유사한 실증 사업을 별도로 진행하는 경우가 있어 중복 투자가 발생하고, 특구 간 협력이나 성과 공유가 잘 이루어지지 않는다”(규제자유특구 관리기관 C)
 - * 중소벤처기업부는 시·도 경계를 넘는 산업 공급망 전반의 규제 해소를 위해 2026년부터 ‘광역연계형 규제자유특구’를 신규 도입, 행정구역 단위 지정의 한계를 정책적으로 보완 추진(중소벤처기업부, 2026)

■ [II. 행위자 및 상호작용 구조]

- (조정 메커니즘 미흡) 관계부처-주무부처 간 규제 해석차를 조정할 메커니즘이 미흡
 - 주무부처 승인 이후에도 관계부처 별도 승인이 필요한 경우 중복 절차가 발생하고, 규제 해석 차이를 조정할 장치가 부재

“주무부처에서는 승인했지만 관계부처에서 안전성 우려로 실증이 지연되거나 무산되는 경우가 많아, 부처 간 규제 해석 차이를 신속하게 조정할 수 있는 메커니즘이 필요하다”
(규제자유특구 기업 D)
- (TP 권한 모호) TP의 역할·권한이 특구별로 상이하고 조정 권한이 불명확
 - TP는 실증 총괄·중개와 행정 창구 기능을 수행하나 부처 간 이견을 조정할 권한이 없어 실증 지연·무산 시 기업의 계획·투자 불확실성 증대
 - 중기부·TP·지자체·참여기업 등 이해관계자 간 조정기능에 대한 정책수요가 지속 발생

* (영국) 영국의 금융행위감독청(FCA)은 ‘Project Innovate’(現 Innovation Pathways)를 통해 사업자에게 규제 적용 여부에 대한 ‘비공식 조언(Informal Steer)’을 제공하여 혁신 기업의 규제 불확실성을 낮추는데 중점(최해옥, 2017)

■ [III. 제도 작동결과 및 성과]

- 실증 이후 제도 전환과 확산을 고려한 정책 설계 요구
 - (학습·확산 미흡) 성공모델의 학습·확산 구조가 미흡해 후발기업 학습 기회 부족
 - 특구 제도가 지속가능한 혁신으로 이어지려면 정책 기획 단계부터 실증 이후의 제도 전환·확산을 염두에 둔 설계가 전제되어야 함

“선행 기업의 실증 사례를 학습할 수 있는 체계가 부족하여, 유사한 사업을 하는 후발 기업들이 같은 시행착오를 반복하고 있다”(규제자유특구 기업 E)
- (제도화 진입) 실증에 머물던 한계를 넘어 실질적 규제 해소 단계로 진입
 - 실증 결과를 토대로 법제도가 개선되어 2026년 5월 기준 총 62건의 법령 정비 완료 (중소벤처기업부 보도자료, 2026.6.4.)

* 세부적으로는 법률 18건, 시행령 3건, 시행규칙 8건, 행정규칙(기타) 26건 등 55건 정비 완료 (2025.8월 기준) 이후에도 지속 확대(2025.12.15. 기준 규제자유특구 총 103건 실증 진행)(규제자유특구 내부자료)

- 다만 사업자가 안전성을 입증해야 하는 구조로 실증 이후 허가·제도화 단계에서 병목이 지속되고, 법령정비 속도 개선 필요성도 제기(한국과학기술기획평가원, 2021)

“실증은 성공적으로 마쳤지만, 이후 정식 허가를 받기 위해 안전성 입증 자료를 추가로 제출해야 하는 등 절차가 복잡하여 사업화까지 시간이 오래 걸린다”(규제자유특구 기업 F)

[참고자료 2] 규제자유특구 입주효과 정량분석 결과

(방법) PSM+패널회귀. 입주기업 208개 vs 비입주기업 80,620개(기업통계등록부 2018~2023)

(효과) 매출액 91.4억 원·특허 12.06건 높고, 입주 1년당 매출 24.48%·특허 58.1% 증가(1년차부터 유의)

(해석) 규제특례는 기업 성과에 유의한 효과를 내는 정책수단 - 메가특구 3대 규제특례 설계 시 실증 범위 확대와 제도화 연계가 핵심 과제

(한계) 208개 소표본으로 추정치 변동성이 크고, 큰 효과크기에 초기 참여기업의 선별성이 작용했을 수 있어 해석에 한계존재

자료: 최해옥 외(2025)

3. 혁신특구의 주요 메커니즘

- 두 사례(연구개발특구·규제자유특구)를 행위자중심제도주의(ACI) 3층위로 관통하면, 실효성 저하는 제도의 실패가 아니라 세 메커니즘이 맞물린 ‘연결의 단절’로 수렴

- 실효성 저하는 ① 제도 분절, ② 행위자 지향 불일치, ③ 성과-확산 연계 단절이 상호 강화 되는 다층적·자기재생산적 현상
- 특히 성과가 제도화·사업화로 확산·재투자되는 선순환의 연결고리 단절(메커니즘 3)이 핵심 병목이며, 메커니즘 1·2가 이를 구조적으로 재생산

- [핵심 메커니즘 1·제도] 분절·디커플링(Fragmentation-Decoupling): 중앙집중 설계와 부처별 분절이 ‘제도 취지 ≠ 실제 운영’의 괴리를 재생산

- (원인) 중앙집중형 관리체계 + 부처별 분절 운영 + 정권 교체마다 유사특구 양산
- (작동) 제도 취지(형식)와 실제 운영(현실)의 디커플링(Decoupling)과 정책 상쇄(카니발리즘) 발생
 - 연구개발특구: 중앙의 사업모델을 지역에 획일 집행하여 지역 자율성 결여
 - 규제자유특구: 열거주의 규제 메뉴판으로 신기술 수용 제약
- (결과) 129개 중 39개(30.2%) 유령 특구, 동일 지역 중복지정, 자원 편중(대덕특구에 국가 R&D 15%·박사인력 11% 집중)

■ [핵심 메커니즘 2·행위자] 지향 불일치·중개 실패(Misalignment-Brokerage failure): 목표·시간·자원의 불일치가 협력과 조정을 무력화

- (원인) 정부(양적 KPI: 기술이전·창업 건수)-관리기관(행정 집행)-기업(시장 진입·스케일업)의 지향·시간·자원 불일치
- (작동) 협력이 일회성 기술이전에 그치고, 중간조직(특구재단·TP)이 조정 권한 없이 창구 기능에 머물러 부처 간 규제해석차가 미조정
 - 정부예산과 기업수요 간 시차, 부처 간 중복으로 절차적 비효율
- (결과) 혁신 중개 기능 부족-자생적 선순환(성공 선배기업 주도 민간 협의체)은 예외적으로만 발현

■ [핵심 메커니즘 3·성과] 연계 단절·선순환 부족(Missing-linkage): 실증의 양적 성장이 제도화·사업화로 이어지는 연결 부족

- (실증 → 제도화 단절) 연구개발특구는 규제특례 46건 신청 대비 법령 개정 3건(2025.12)으로 연결률 부족, 안전성 입증 책임이 사업자에게 있어 제도화 병목
 - 반면 규제자유특구는 법령정비 62건 달성 → 특구 유형 간 제도화 연결률의 큰 편차가 성공모델 학습·확산 구조의 부재를 방증
- (실증 → 사업화 단절) 초기 창업 지원 이후 양산·시장 확장 후속 지원(Scale-up) 공백으로 '죽음의 계곡' 지속
- (정량 근거) 특구 입주는 매출·특허에 유의한 정(+)의 효과를 내나, 정부지원금은 특허(기술성과)에는 유의하되 매출(시장성과)로는 미연결(참고자료 1·2) → 지식창출-사업화-재투자 선순환의 부족을 실증적으로 확인

■ [정책적 함의] 세가지 메커니즘의 지렛대가 3대 정책과제로 대응

- 메커니즘 1(제도 분절) → 정책과제 1: 통합적 거버넌스 구축·법령 체계 정비
- 메커니즘 2(행위자 불일치) → 정책과제 2: 협력 거버넌스 구축·절차 효율화
- 메커니즘 3(연계 부족) → 정책과제 3: 실증-제도화 연계 강화·사업화 지원 확대
 - 단계별 맞춤형 지원으로 혁신특구를 고도화해 실증공간을 넘어 지역혁신생태계 경쟁력을 높이는 혁신거점으로 발전 필요

[그림 5] 혁신특구의 주요 메커니즘



자료: 연구진 작성

IV. 결론 및 정책과제

■ 행위자중심제도주의에 기반한 혁신특구의 주요 개선요소는 ‘I. 제도적 구조·환경, II. 행위자·상호작용 구조, III. 제도 작동결과·성과’ 3개 영역으로 구분

- (단계별 체계) 혁신특구 운영의 행위자-제도 간 단계별 개선 체계 구축 필요
 - 단계별 핵심요소는 “정책환경(운영관리), 제도적 제약(거버넌스), 정책문제(법령정비, 기반 조성), 행위자 지향과 역량 (거버넌스), 행위자조합 조정(법령정비), 상호작용방식(운영관리), 제도작동결과(운영관리), 성과효과(지원제도)”로 분석

[그림 6] 결론-요약



자료: 연구진 작성

- 3요소를 전제조건과 정책과제에 매칭해 5급3특 초광역 메가특구의 대안 제시

〈표 7〉 결론-전제조건 및 정책과제

ACI 3요소	전제조건 (필수 충족 조건)	정책과제 (핵심 추진 과제)	대안 제시 (정책과제별 세부 대안)
I. 제도적 구조·환경 	조건 1 [통합적 거버넌스] 특구제도의 존재가 아니라 실질적 거버넌스 확보	정책과제 1 통합 거버넌스 구축, 지원체계 실효성 제고	① 범부처 통합조정체계 구축 - 부처 간 중복·분절 조정, 상위 거버넌스(특구특위) 신설 ② 특구 제도·제공·표준체계 정비 - 지정·운영·평가, 공통원칙 마련 ③ 특구 기능 재분류 및 제도 정비 - 유사 특구 통합·법제도 기반 보완 ④ 재정·조세 지원 실효성 제고 - 과연연계형 공동 인프라·성과연계 지원
II. 행위자·상호작용 구조 	조건 2 [협력 거버넌스] 규제특례를 매개로 실계의 '중합주'로 거듭나야 함	정책과제 2 협력 거버넌스 구축, 복수·지자체·공동결과 효율화	① 기능기반 초광역 협력체계 구축 - 행정구역이 아닌 산업·기능 연계(FUA) ② 공공·민관 협력체계 구축 - 복수 지자체 공동기획·공동시행, 전담팀·담당관 제도 ③ 온·오프 유인체계 구축 - 통합 온라인 창구, 통합 포럼 ④ 과제분과 협의·운영주체 역할 분담 명확화 - 중앙·지자체·지원기관·민간
III. 제도 작동결과·성과 	조건 3 [실증-제도화 연계] 재정 투입 규모보다 '지원 설계'의 정합성	정책과제 3 실증-제도화 연계 강화·사업화 지원 확대	① 실증성과의 제도화 연계 강화 - 실증 결과 → 법령 정비 기준 개선 ② 사업화·스케일업 및 광역연계형 지원 강화 - 실증 이후 후속지원 단계별 참여기회 확대

자료: 연구진 작성

1. 5극3특 초광역 메가특구의 안착을 위한 전제조건

■ (적용의 전제) 메가특구는 '5극3특 지원'의 핵심과제로 도입되었으며, 3대 메가프로젝트와의 연계는 일부 공식화되었으나 세부 연계는 아직 구체화되지 않음

- 정부는 메가특구를 5극3특 지역성장과 국가전략산업 육성을 지원하는 대규모 핵심 성장 거점으로 규정하고, 제1차 규제합리화위원회에서 「5극3특 지원을 위한 메가특구 추진 방안」을 논의함(관계부처합동, 2026.4.15).
- 3대 메가프로젝트 국민보고회에서는 메가특구와 기업형첨단도시가 언급되지 않았으나, 이후 메가특구법을 통한 반도체 투자 지원과 기업형첨단도시를 통한 3대 메가프로젝트 지원방안이 제시됨(청와대, 2026.6.29; 기획예산처, 2026.7.13; 국토교통부, 2026.7.16).
- 정부는 새만금·대경권·동남권의 AI로봇 양산 기반과 새만금 로봇 제조 클러스터·로봇·수소 혁신산업 메가특구를 추진함. 다만 AI데이터센터와 재생에너지 메가특구의 직접 연계는 확인되지 않아 정책적 연계 가능성으로 해석할 필요가 있음(청와대, 2026.2.27; 관계부처 합동, 2026.4.15; 기획예산처, 2026.7.13; 새만금개발청, 2026.7.21).

* 본 연구는 메가특구를 5극3특 지역성장과 국가전략산업 육성을 위한 정책수단으로 보고, 공식 연계와 정책적 연계 가능성을 구분하여 3대 메가프로젝트의 지역 착근을 지원하는 플랫폼으로 해석함

■ 전제조건 1 [Ⅰ. 통합적 거버넌스] 특구제도의 존치가 아니라 설계가 관건

- 기존 특구의 전면 폐지가 아니라 기능이 확인된 규제특례는 승계·확대하고 실효성이 낮은 조세·재정지원의 설계를 교정하는 데 초점
- 메가특구특별법 제정(2026년 연내 추진)은 기존 특구의 통합·정비를 동반해야 함
 - 구체적 수단은 [정책과제 1]의 부처 간 지정·조정 협의제(단기)와 통합조정기구(중장기)
 - 특별법 미발의(2026.7 기준)·성장엔진 3분기 선정 예정(재정경제부, 2026.7.14.)인 현시점이 기존 특구 정비를 특별법과 함께 설계할 골든타임

■ 전제조건 2 [Ⅱ. 협력 거버넌스] 규제특례를 메가특구 설계의 중심축으로

- 규제특례는 종전에 불가능했던 사업모델의 실증·상용화를 가능하게 하는 특구제도의 고유 수단
 - 메가특구의 3대 규제특례(메뉴판식·수요응답형·업그레이드 규제샌드박스) 설계 시 열거 주의의 한계를 보완하는 수요응답형 특례의 실질적 작동이 관건

■ 전제조건 3 [Ⅲ. 실증-제도화 연계] 재정 투입 규모보다 지원 설계의 정합성

- 실증 성공 이후 사업화 단계의 지원 공백이 특구 성과의 확산을 제약
 - 메가특구의 7대 통합 지원패키지 설계 시 재정 투입 규모보다 기업의 성장단계에 부합하는 지원 시점·방식의 정합성이 성과를 좌우
- 조세지원의 산업별 미스매치 교정
 - 법인세 감면 수혜율이 7.8%에 그친 것은 감면 기간(최대 5년)이 장기 R&D 산업의 흑자 도달 기간(의약품 제조업 평균 10년 이상)과 불일치하기 때문
 - 메가특구 분야별 지원 설계 시 조세지원 미스매치의 교정이 선결과제

[정책과제 1] 통합적 거버넌스 구축과 지원체계 실효성 제고

■ 범부처 통합조정체계 구축: 부처 간 중복·분절을 조정할 상위 거버넌스 마련

- 부처 간 지정·조정 협의제 도입(단기과제)
 - 현재 13개 부처가 77개 혁신특구를 개별 운영해 유사기능 특구의 중복 지정·예산 중복 투자가 심화되고 부처 간 사전 협의 없는 신설로 정책 혼선 발생
 - (협의회 신설) 특구 신설 시 유사특구 중복을 사전 예방하는 ‘부처 간 지정·조정 협의회 (가칭)’ 도입
 - 협의회는 기재부·과기정통부·산업부·중기부·국토부 등 관계부처와 지자체 대표로 구성해
 - ① 신규 지정 시 중복성 사전 검토, ② 기능 조정·통폐합 심의, ③ 예산 배분 조정
 - * (영국) 금융행위규제기구(FCA)는 ‘Project Innovate’를 통해 사업자에게 규제에 대한 ‘비공식 조언 (Informal Steer)’을 제공하여 혁신 기업의 규제 불확실성을 낮추는 데 중점(최해욱, 2017)
 - 특구 신설 시 ‘중복성 평가 체크리스트’를 의무화해 지정 목적·지원 대상·규제특례·재정지원 규모를 비교 분석
- 범정부 통합조정기구(가칭 국가특구위원회) 설치(중장기 과제)
 - (정책 분절) 부처별 개별 운영에 따른 정책 분절·중복으로 특구 간 연계·협력 메커니즘 부재
 - 법령 대안은 ① 「정부조직법」 개정으로 국가특구위원회 설치 근거 신설, ② 「특구 기본법 (가칭)」 제정으로 위원회 구성·운영·권한 명시
 - 3개 대안 평가 결과, 메가특구·3대 메가프로젝트 체제에 정합하는 ‘하이브리드형 통합 컨트롤타워’(대안 1의 변형)가 최적안

〈표 8〉 국가특구위원회(안)

구분	조정방안(안)	특징	향후과제
[대안 1] 국가 차원의 통합 컨트롤타워 설치	국무총리실 또는 대통령 직속 위원회 수준의 상설 기구 신설로 특구 정책 총괄, 지정·평가·재정 배분까지 일원화	강력한 중앙집권형 모델	부처·지자체 이해관계 충돌 심화, 조정 비용
[대안 2] 부처-지자체 공동운영 협의체	기존 부처별 특구를 유지하되, 중앙-지자체-민간이 참여하는 상설 협의체 설치. 기능 중첩 사전 심사· 조정 권한 부여	분권적 합의 기반 모델	의사결정 합의 실패 시 조정력부족
[대안 3] 기능별 전문조정센터 설립	특구 기능(연구개발·규제실험·산업육성 등)별 전문 기관 지정, 해당 기능의 중복 심사 및 관리	기능별 전문성 강화 모델	기능 단위 조정 강화 필요

자료: 연구진 작성

- * [근거] ① 대안 2(부처-지자체 공동운영 협의체)는 과거 이명박 정부의 광역경제권발전위원회처럼 법적 구속력·집행권 부재로 실패할 위험(산업연구원, 2026); ② 대안 3(기능별 전문조정센터)은 기능별 전문성은 확보되나 부처 칸막이를 넘는 최종 결단·갈등조정 권한 부족; ③ 대안 1(국가 차원 통합 컨트롤타워)이 최적이거나, 순수 신설은 옥상옥 위험이 있으므로 이미 대통령이 위원장인 규제합리화 위원회를 특구정책 총괄 컨트롤타워로 활용하는 하이브리드형 설계가 실행 가능
- * 메가특구를 기존 특구를 총괄하는 '상위 플랫폼'으로 설계하되, 지정·운영은 지방시대위원회가, 규제특례 심의는 규제합리화위원회가 분담하고(원소연 외, 2025), 경제자유구역청형 별도 집행기구·메가특구 특별회계·사전 성과평가(퇴출 메커니즘)를 갖출 것을 제언하여 본 연구의 하이브리드형 설계와 방향이 일치

■ 특구 제도 공동기준 정비: 지정·운영·평가 기준의 공통원칙 마련

● 특구 운영의 표준화 및 상위법 체계 정립

- 특구별 상이한 법적 근거·운영 절차로 현장 혼란이 발생하고, 기업 입장에서 신청 요건·기관 간 협업·정보 공유 체계가 부재
- [1단계] 범부처 공동기준 수립 및 가이드라인 마련하여 특구 지정 요건, 규제특례 신청 절차, 성과평가 기준 등 표준화
 - * 「특구 운영 표준 가이드라인 주요 내용: ① 특구 지정 신청서 공통 양식, ② 규제특례 신청·심사 절차, ③ 재정지원 기준, ④ 성과평가 지표, ⑤ 특구 간 협력 체계
- [2단계] 개별 특구법 정비 및 시범 통합
 - * 유사 기능 특구의 법령 통합 추진하고 불필요하거나 실효성 없는 특구 제도 일몰제 적용(예: 지정 후 10년간 성과 미달 시 자동 해지)
- [3단계] 특구 기본법 제정 검토
 - * 장기적으로 「특구 기본법(가칭)」 제정 추진하여 특구 제도의 일관성 있는 운영 체계 확립

(EU) 단일 규제 틀 기반 스마트특구·혁신클러스터 일괄 정리
 - 2014년 「스마트 전문화 전략(S3)」 도입 이후 EU 회원국 특구를 통합 가이드라인으로 관리
 - 특구 간 중복 방지 및 정책 일관성 확보(European Commission, 2021)
 (일본) 국가전략특구 법체계
 - 「국가전략특별구역법」 제정(2013)으로 특구 운영 일원화
 - 개별 특구는 동법 시행령으로 관리(内閣府, 2024)

- (가칭) 메가특구특별법 제정 시 기존 특구법(연구개발특구법·규제자유특구법·기회발전특구법·경제자유구역법)과의 적용 우선순위·중복 배제 조항 명문화
 - 법령체계 정비는 기존 체계 유지·보완(대안 1), 통합·일괄 정리(대안 2), 점진적 개선(대안 3) 중 정책효과를 고려해 선택적으로 추진
 - * (미국) 미국은 '기회특구(OZ)' 등 세제 감면 제도를 활용하여 민간의 장기 투자를 유도함으로써 혁신 촉진(Internal Revenue Service, 2025)
 - (가칭) 메가특구특별법은 2026년 7월 현재 국회 미발의 상태로 정부는 연내 제정을 추진 중이며(대한민국 정책브리핑, 2026.4.15), 국토연구원도 5극3특 성장유망산업 육성을 위해 신규 지정에 앞서 기존 특구 간 연계를 우선 설계할 것을 제언(유현아·조은주, 2026)
 - * 특별법 제정 이전인 지금 단계에서 이 조항을 법안에 반영하는 것이 사후 개정보다 용이

〈표 9〉 특구관련 법령정비(안)

구분	대안 1: 기존 법체계 유지·보완	대안 2: 법체계 통합·일괄 정리	대안 3: 점진적 법제도 개선
법체계	현행 개별법 체계 유지 및 세부 규정 보완	개별 특구법을 흡수·통합한 「특구 기본법(가칭)」 제정	현행 제도를 유지, 불필요한 규정 정비 이후 단계적 통합 추진
체제	중앙/지방정부 분산 운영 체제	중앙정부 주도 일원화된 관리 체계	초기 분산체계 → 통합체계 구축
역할과 기능	기존기능(규제완화·실증지원·투자유치)강화, 세부조항은 보완	특구를 국가의 혁신거점으로 연구·산업·규제실험 역할과 기능 명확화	기능별 특화 → 점진적 통합형
향후 과제	전략적 통합성	부처·지자체 이해관계 충돌	제도 개편 장기화로 정책 불확실성
해외 사례	(미국) 주/연방에서 특구 병행 운영, 연방정부 중심의 자율적 실험	(EU) 단일 규제 틀 기반, 스마트특구·혁신클러스터 일괄 정리	(일본, 중국) 국가전략특구를 통한 규제실험이후 점진적 전국 확산

자료: 연구진 작성

■ 특구 기능 재분류 및 제도 정비: 유사 특구의 통합·정비 및 메가특구 추진을 위한 법·제도 기반 보완

- 유사기능 특구의 중복 지정·역할 모호, 특구 간 협력·정보 공유 체계 부재
 - 규제합리화위원회 산하 ‘특구정비 T/F’가 총괄, 산업부·중기부·과기정통부가 소관 특구 정비안 제출, 지방시대위원회가 지역 의견 수렴 및 조정
 - 특구 기능을 3대 유형으로 재분류: [유형 1] 기술사업화형(기술개발), [유형 2] 규제혁신형(실증·검증), [유형 3] 산업육성형(양산·확산)

〈표 10〉 혁신특구의 유형 분류 및 차별화전략(안)

구분	[유형1] 기술사업화형	[유형 2] 규제혁신형	[유형 3] 산업육성형
지원대상	공공기술기반 창업기업	신기술 실증 기업	전략산업 기업
지원내용	기술이전, 창업 공간, R&D 지원	규제특례, 실증 인프라, 사업화 지원	세제 감면, 산업용지, 인프라
입주요건	공공기술 이전 계약 체결	규제특례 필요 신기술 보유	전략산업 영위
지정기관	출연연·대학 인접 지역	실증 가능 지역(규제 제약 최소)	산업입지 최적 지역

자료: 연구진 작성

■ 재정·조세지원 실효성 제고: 광역연계형 재정지원, 공동 인프라 지원, 성과연계형 지원체계 마련

- 산업 특성을 반영한 맞춤형 지원체계 구축
 - 현행 일률적 지원(5년 법인세 감면)은 산업별 특성을 반영하지 못하며, 장기 R&D 산업(바이오·신약)은 흑자 전환까지 평균 10년 이상 소요돼 사업화 단계 지원 공백 발생
 - 연구개발특구 유예기간(5년) 한도폐지, 규제자유특구 실증 이후 상용화 지원사업 규모 확대
- 광역연계형 재정지원체계 구축
 - 현행 특구 재정지원은 지자체별 개별 지원 형태로, 광역권 협력 사업에 대한 인센티브가 부재
 - ‘광역특구 협력사업 지원제도’를 신설하여 2개 이상 지자체가 공동으로 추진하는 특구 사업에 대해 재정지원 가산점 부여
 - 광역권 공동 인프라 구축 지원으로 2개 이상 특구가 공동 활용하는 실증·테스트 신설

- 메가특구 시대의 특별 지원: 성장엔진 특별보조금(비수도권 40% 이상 국민성장펀드 연계), 첨단국가산단·M.AX 클러스터·RE100산단 지원과 특구 지원 정합화
 - * (미국) 기회특구(Opportunity Zones)-낙후 지역 장기 투자 자본에 대해 양도소득세 면제,⁴⁾ 10년 이상 투자 유지 시 양도소득 과세 면제(Internal Revenue Service웹페이지, 2025⁵⁾)
 - * (중국) 자유무역시험구-중국은 ‘R&D 비용 가산공제(super deduction)’ 제도를 통해, 일정한 기준을 충족하는 기업의 연구개발비에 대해 통상 비용(100%) 외에 추가로 50~100%를 손금산입 할 수 있게 함(国务院, 2020⁶⁾)
- 5극3특 권역별 성장엔진은 2026년 3분기 선정 예정으로 아직 미확정이므로(재정경제부, 2026.7.14.), 성장엔진 특별보조금·국민성장펀드 연계 설계는 선정 결과 확정 이후 권역별 전략산업에 맞추어 구체화 필요

[정책과제 2] 협력 거버넌스 구축과 절차 효율화

■ 기능기반 초광역 협력체계 구축: 행정구역 중심이 아닌 산업·기능 연계 중심의 협력체계 전환

- 행정구역을 넘어선 실증공간 지정체계 마련
 - 행정구역 중심 운영으로 실제 경제활동 범위와 행정구역이 불일치하고, 광역권 협력사업 추진 시 복수 지자체 승인 절차가 복잡
- 기능적 도시지역(Functional Urban Area) 기반 특구 지정체계 도입
 - 행정구역 기준 지정에서 기능지역 기준 지정을 허용하고 복수 지자체 공동 신청을 우대
 - * 예시: “충남-대전-세종 반도체 특구”, “부산-울산-경남 조선해양 특구”
 - FUA는 EU-OECD 공동 정의로 ‘핵심도시(city)+통근권(commuting zone)’으로 획정되며(거주인구의 15% 이상 통근 기준) 34개국에 적용되는 국제 표준 공간단위 - 메가특구의 광역·초광역 지정 단위를 국제 비교 가능한 기준 위에서 설계 가능(Dijkstra, Poelman and Veneri, 2019)

4) Tax Policy Center, “What are Opportunity Zones and how do they work?”, 2023 <https://taxpolicycenter.org/briefing-book/what-are-opportunity-zones-and-how-do-they-work>

5) OPPORTUNITY ZONES:A NEW INCENTIVE FOR INVESTING IN LOW-INCOME COMMUNITIES <https://eig.org/wp-content/uploads/2019/10/Opportunity-Zones-Fact-Sheet.pdf>

6) 国务院, “关于提高科技型中小企业研发费用加计扣除比例的通知”

OECD: 기능적 도시지역(Functional Urban Area)의 개념(OECD, 2013)

- 기능지역이란 기존의 행정구역을 초월하여 실질적인 사회와 경제적인 상호작용과 활동이 이루어지는 공간 단위를 의미. 도시권·상권·통근권을 의미하며 기능을 수행하는 중심지와 그 외 영향권이 있는 배후지를 포함하는 개념. 전통적인 행정구역이 역사적·정치적 맥락에서 구분되어 실제 경제활동의 범위와 불일치한다는 문제의식에서 대두

■ 초광역권 협력체계 구축: 복수 지자체 공동기획·공동신청 활성화 및 광역권 조정 기능 강화

● 복수 지자체 공동기획·공동신청 활성화

- 광역권 공동 프로젝트와 연계한 메가특구 추진: 단일 지자체 개별 신청에서 복수 지자체 공동기획·공동신청으로 전환
- 복수 지자체 공동신청 우대 및 광역권 공동사업에 대한 재정지원 가산점 부여
- 기능적 도시지역(FUA) 기반 지정을 허용해 행정구역을 넘어선 광역권 공동 프로젝트 연계 강화

● 초광역권별 전문담당관 제도 도입

- 5극(수도권·충청·광주전남·대구경북·부산울산경남)+3특(강원·전북·제주) 각 1명을 지정해 광역권(복수 지자체) 간 조정 기능 강화
- 주요 역할은 광역권 내 특구 간 협력사업 발굴·조정, 복수 지자체 규제특례 신청 총괄 창구·이해관계 조정

* (일본) 국가전략특구는 도쿄권(東京圏: 도쿄도 일부, 가나가와현, 치바현 등), 간사이권(関西圏: 오사카부, 효고현, 교토부 등)처럼 광역권 단위로 지정·운영(大阪府, 2024)

- 부울경 특별연합이 공동사무 이관 실패, 자원 분담 기준 부재, 파견인력의 연속성·전문성 부족으로 좌초(2022)한 전례를 감안하면, 초광역 협력은 기구 신설보다 전담 인력·재원·실행 메커니즘의 설계가 관건(김현우 외, 2026) → 전문담당관 제도는 이 실행 공백을 보완하는 장치

■ 원스톱 지원체계 구축: 통합 온라인 창구, 통합 포럼

● 원스톱 협의·지원체계 구축을 통한 부처별 신청 절차 효율화

- 부처별 분산 접수창구로 기업 혼란이 발생하고, 동일 사업의 부처 간 중복 신청·규제 해석 차이로 실증 지연
- ‘특구 통합 포털(Zone One-Stop Portal)’로 통합 온라인 플랫폼 구축

● ‘혁신특구 포럼(Zone Forum)’ 상설화

- 특구 간 정보 공유·협력사례·성공사례 확산 메커니즘이 부재
- 혁신특구 포럼(Innovation Zone Forum) 설치하여 특구별 성공사례 발표 및 벤치마킹

■ 관계부처 협의와 운영주체 간 역할 분담 명확화: 중앙정부·지자체·지원기관·민간의 책임과 역할 재설계

- 관계부처 협의체 구축 및 조정 권한 강화
 - 관계부처·지자체·TP·특구 관리기관이 참여하는 상설 협의체 또는 통합조정기구를 설치하여 기관별 역할과 책임을 명확화
 - 특구 신청·운영 과정에서 발생하는 부처 간 이견과 중복사업을 협의체에서 조정하고, 관계부처 동시협의 및 공동 의사결정 체계 구축
- 부처 간 규제해석 상충 시 신속 조정 메커니즘 마련
 - 부처 간 의견 상충 시 조정 메커니즘이 부재하고, 규제특례 심사 프로세스(현행: 주무부처 승인 → 관계부처 개별 협의 → 승인) 개선 필요
 - 부처별 규제해석이 상충되는 경우 신속하게 조정할 수 있는 메커니즘 마련(개선안: 주무부처 접수 → 관계부처 일괄 협의(동시 진행) → 통합 조정 → 승인)
 - 부처 간 의견 상충 시 '규제샌드박스 관계부처 TF'에서 조정

[정책과제 3] 실증-제도화 연계 강화와 사업화 지원 확대

■ 실증성과의 제도화 연계 강화: 실증 결과가 법령 정비·기준 개선으로 연결되는 체계 마련

- 실증-법제도 연계 정립을 위한 안전성 검증 프로세스 개선
 - 실증 기간 중 안전성 모니터링·데이터 수집, 완료 후 안전성 평가·인증서 발급, 인증서를 근거로 관계부처에 법령 개정 요청
 - 안전성 인증 완료 → 주무부처에 법령 개정 요청하고 법령개정 성과관리를 통해 법령 개정실적을 성과 지표에 포함
 - * (일본) 'Try First' 원칙에 따라 실증을 우선 허용하고, 실증에서 얻은 실행 착오 데이터도 중요한 자산으로 활용하여 향후 법 정비에 사용하는 사후적 지원 및 검증 체계 구축(内閣府, 2024)
 - 국무조정실도 「규제샌드박스 운영 개선방안」에서 법령정비 실태의 주기적 점검과 사업자가 소관 부처에 법령정비를 요청할 수 있는 '법령정비 요청제도' 도입을 확정한 바 있어(국무조정실, 2024), 안전성관리기구의 인증-법령 개정 요청 프로세스는 이 제도와 연계하면 별도 입법 없이도 조기 작동 가능

- 안전성·평가·인증체계 정비: 분야별 안전기준과 검증체계 보완
 - 실증 성공 후 법령개정 실적이 부족하고 안전성 입증 책임이 사업자에게 있어 제도화 단계에서 병목 발생, 특히 신산업 분야 안전성 기준 부재
 - 신산업 분야(자율주행·드론·로봇·신의료기기 등)별 안전성 기준 연구·개발, 안전성 평가 및 인증, 실증데이터 축적 및 분석, 법령 개정 지원
 - * 「신산업 안전성관리기구법(가칭)」 제정하여 신산업분야 안전성 평가 및 인증, 법령정비 지원
 - * 영국 보건안전청은(HSE(Health and Safety Executive))산업 관련 안전규제를 집행하는 단일조직으로 보건연구소(Science and Research Center)를 보유하고 있어 위험관련 실험을 통해 실증적 분석 실시 (최해옥 외, 2024)

■ 사업화·스케일업 및 광역연계형 지원 강화: 실증 이후 후속지원, 단계별 참여기회 확대

- 단계별 맞춤형 지원체계 구축 - ‘특구 참여기업 연계지원 체계’ 마련
 - 특구 입주효과는 매출·특허에서 통계적으로 유의하게 확인되나(참고자료 1·2), 정부 지원금의 시장성과 연결이 제한적이고 실증 성공 후 사업화 단계에서 자금·인력·판로 확보가 어려움
 - 특구 참여기업에 대한 지속 모니터링과 후속 지역혁신시스템 구축을 위한 연계지원 체계 마련 필요
 - 구체적 정책과제(5개 세부): ① 실증 완료 후 3년간 특구 참여기업 성과 모니터링 의무화 (매출·고용·투자유치·수출 지표 추적), ② 관리기관 내 ‘후속연계 전담팀’ 설치, ③ 단계별 자금 연계(초기 R&D → 사업화 → 스케일업 각 단계별 지원사업 매칭), ④ 인력 연계 (특성화대·거점국립대와 인재양성 협약), ⑤ 판로 연계(공공조달 우대·해외진출 지원)
- (광역 협력·인프라) ‘광역특구 협력사업 지원제도’ 신설 및 ‘광역권 공동 인프라 구축 지원’
 - 광역 단위 공동사업을 적극 지원하고, ‘광역특구 협력사업 지원제도’를 신설해 특구 간 협력 프로젝트에 인센티브 제공
 - * 예: 부산-울산-경남 특구 간 조선해양 밸류체인 구축, 광주-전남 특구 간 AI·빅데이터 공동 인프라 구축
 - 광역권 내 2개 이상 특구가 공동 활용하는 인프라(실증 테스트베드, 장비·시설, 공동 연구소 등)를 광역권 특구 협력협의회(가칭) 공동 운영
 - 재정지원 규모보다 광역 연계형 사업의 참여기회와 정책 선택권을 확대하는 지원체계 설계가 필요

참고문헌

- 과학기술정보통신부(2025), 「2025년도 제2회 추가경정예산 및 기금운용계획변경 국회확정 기준 사업 설명자료」.
- 기획예산처(2026.7.13), 「3대 메가프로젝트에 재정 최우선 투입...‘대체불가 대한민국’ 만든다」, 대한민국 정책브리핑, <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148968068>
- 국토교통부(2026.7.16), 「‘5극 3특’ 중심 국토공간 대개혁...3기 신도시 등 조기 착공」, 대한민국 정책브리핑, <https://www.korea.kr/news/policyFocusView.do?newsId=148968271&pkgId=49500844>
- 청와대(2026.2.27), 「전북 새만금에서 대한민국의 새로운 미래가 시작됩니다」, 대한민국 정책브리핑, <https://www.korea.kr/multi/visualNewsView.do?newsId=148960202>
- 청와대(2026.6.29), 「대한민국 대도약 3대 메가프로젝트, 국민주권정부가 시작합니다!」, 대한민국 대도약 3대 메가프로젝트 국민보고회, 대한민국 정책브리핑, <https://www.korea.kr/multi/visualNewsView.do?newsId=148967345>
- 국가법령정보센터(조세특례제한법 제12조의2, 연구개발특구의 육성에 관한 특별법 및 시행령), <https://www.law.go.kr>(검색일: 2026.7.17.).
- 국무조정실(2024), 「규제샌드박스 운영 개선방안」, 제43차 국정현안관계장관회의 안건(2024.8.1.).
- 국세청(2025), 「국세통계연보」.
- 김권식·이광훈(2022), 「규제자유특구의 법제 개선방안 연구」, 『과학기술법연구』, 28(1), 57-94.
- 김학효 외(2025), 『민간 R&D 촉진을 위한 조세지원 제도 현황 및 수혜결정 요인 분석 연구』, 과학기술 정책연구원.
- 김현우 외(2026), 「초광역권 협력을 위한 특별지방자치단체 개선 방안」, 『KIET 산업경제』, 2026년 1월호, 산업연구원.
- 관계부처합동(2026.4.15), 「규제개혁 28년 만에 개편...최고 수준 규제특례로 ‘메가특구’ 추진」, 대한민국 정책브리핑, <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148962737>
- 생명공학정책연구센터(BioIN) 홈페이지, <https://www.bioin.or.kr>(검색일: 2026.7.17.).
- 새만금개발청(2026.7.21), 「새만금 개발 15년 앞당긴다: 2026년 하반기 새만금개발청 주요 업무계획」, 대한민국 정책브리핑, <https://www.korea.kr/news/policyFocusView.do?newsId=148968518&pkgId=49500844>

연구개발특구진흥재단 홈페이지, <https://www.innopolis.or.kr>(검색일: 2026.7.17.).

연구소기업 통합정보 플랫폼, <https://iiea.or.kr/70>(검색일: 2026.1.6.).

원소연·황하·김성부·임희선·허신희(2025), 「‘메가특구’의 규제특례 부여 방안에 관한 연구」, 수시연구 보고서 2025-07, 한국행정연구원.

유현아·조은주(2026), 「5극3특 성장유망산업 육성을 위한 국내 특구의 연계 방향」, 『국토정책Brief』, 제1058호, 국토연구원.

윤종민·전수범(2025), 「연구개발특구제도 운영 효율화를 위한 법제 정비 방향」, 『법학연구』, 제77집, 227-258.

이재훈(2021), 『규제자유특구 분석을 통한 제도·법제 개선 연구』, 한국법제연구원.

일본 내각부(内閣府) 국가전략특구 홈페이지, <https://www.chisou.go.jp>(검색일: 2026.7.17.).

재정경제부(2026), 「2026년 하반기 경제성장전략」, 국무회의 보고자료(2026.7.14.).

조명호(2024), 『강원특자도의 정부 특구제도 활용방안』, 한국지역학회 동계학술대회 발표자료.

중소벤처기업부(2025), 「규제자유특구·글로벌 혁신 규제자유특구 신규 지정 착수」, 보도자료(2025.6.30.).

중소벤처기업부(2026), 「광역연계형 규제자유특구 첫 추진」, 보도자료(2026.2.6.).

중소벤처기업부(2026), 「제25차 규제자유특구 규제특례 등 심의위원회 개최」, 보도자료(2026.6.4.).

지방시대위원회(2025.9.30), 「5극3특 국가균형성장 추진전략 설계도」.

최해옥(2017), 「규제 샌드박스(Regulatory Sandbox) 정책 동향 및 시사점」, 『동향과 이슈』, 제33호, 과학기술정책연구원.

최해옥 외(2025), 『특구제도의 혁신 거점으로서 역할과 기능 진단』, 기초연구 2025-01, 과학기술정책연구원.

최해옥·이광호(2024), 『전기차 사용후 배터리 전주기 안전규제 체계 구축방안』, 『STEPI Insight』, 320호, 과학기술정책연구원.

통계청(2018~2023), 「기업통계등록부」.

한국과학기술기획평가원(2021), 「규제자유특구 운영 현황 분석 및 제도 개선 제언」, 『KISTEP 브리프』, 2021-16호.

행정안전부(2023), 『지방시대 실현을 위한 특구제도 개선방안 연구』.

Dijkstra, L., Poelman, H. and Veneri, P.(2019), “The EU-OECD definition of a functional urban area”, OECD Regional Development Working Papers 2019/11, OECD Publishing.

- Economic Innovation Group(EIG)(2019), “Opportunity Zones: A New Incentive for Investing in Low-Income Communities”, <https://eig.org/wp-content/uploads/2019/10/Opportunity-Zones-Fact-Sheet.pdf>(검색일: 2026.7.17.).
- European Commission(2021/2025), “Approved integrated Important Projects of Common European Interest(IPCEI)”.
- FCA(2025), “Project Innovate”.
- Internal Revenue Service(2025), “Opportunity Zones”, <https://www.irs.gov/credits-deductions/businesses/opportunity-zones/>(검색일: 2026.7.17.).
- KOTRA(2023), 『유럽 제약바이오 산업동향 및 진출기회』, Global Market Report 23-038.
- McCann, P. & Ortega-Argilés, R.(2015), “Smart Specialization, Regional Growth and Applications to European Union Cohesion Policy”, *Regional Studies*, 49(8), 1291-1302.
- OECD(2013), “Definition of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD metropolitan database”.
- Scharpf, F. W.(1997), *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Westview Press.
- Tax Policy Center(2023), “What are Opportunity Zones and how do they work?”, <https://taxpolicycenter.org/briefing-book/what-are-opportunity-zones-and-how-do-they-work> (검색일: 2026.7.17.).
- 内閣府(2023/2024/2025), 「国家戦略特区 관련 자료 및 구조개혁특구」.
- 大阪府(2024), 「国家戦略特区について - 関西圏国家戦略特区」.
- 國務院(2020), 「自由贸易试验区条例(R&D 비용 가산공제 등)」.

Summary

Policy Measures to Improve Innovation Special Zones for Advancing Supra-Regional Mega Special Zones under the Five-Pole, Three-Special-Region Framework

Hae Ok Choi · Hak Hyo Kim · Seungyoon Lee · Kwang Ho Lee ·

Ji Sun Kim · Reeda Ha

The launch of the trans-regional “Mega Special Zone” (Mega-Teukgu) under the Lee Jae-myung administration’s “Five Growth Poles and Three Special Regions (5-Pole, 3-Special)” strategy marks a turning point at which Korea’s special zone policy is shifting from a small-scale, dispersed model toward a wide-area, trans-regional, and industry-concentrated one. Because the Mega Special Zone is designed as a higher-tier platform that consolidates and coordinates the existing zones, diagnosing the structural limits of the current system is a prerequisite for its design.

Although special zones have proliferated to 129 (2,085 cumulative designations), their performance has fallen short across three layers-institutional design, support, and institutionalization. In institutional terms, 39 of the 129 zones (30.2%) are “ghost zones” with no record of designation or operation, and the absence of inter-ministerial coordination has produced overlapping designations. In terms of support, only 110 firms-just 7.8% of the 1,337 eligible firms-received corporate income tax reductions, and the reduction period is misaligned with the long break-even horizon of R&D-intensive industries. In terms of institutionalization, only three statutory amendments resulted from demonstration-based regulatory improvements, so proof-of-concept results have rarely progressed to institutionalization or commercialization, leaving the “valley of death” unresolved.

Analyzing the two representative innovation zones-the Research and Development Special Zone and the Regulatory-Free Special Zone-through Actor-Centered

Institutionalism (ACI), the study finds that the decline in effectiveness stems not from a failure of the zone system itself but from the failure of zone outcomes, such as demonstrations, to diffuse into institutionalization and commercialization. Corresponding to the three analytical layers of ACI, the study sets out three prerequisites, each of which connects to a matching policy task.

First, [integrated governance] the challenge lies in (re)designing the special zone system rather than merely preserving it. Accordingly, Policy Task 1 establishes integrated governance and enhances the effectiveness of the support system: an inter-ministerial designation-and-coordination consultation body in the short term and a whole-of-government coordination body (tentatively, a National Special Zone Committee) in the mid-to-long term-adopting, among three alternatives, a “hybrid integrated control tower” that repurposes the presidentially chaired Regulatory Rationalization Committee as the optimal option; consolidating common cross-ministerial standards and the statutory framework, with a (tentative) Mega Special Zone Special Act stipulating its precedence over and non-duplication with existing zone laws; reclassifying similar zones into three types (technology-commercialization, regulatory-innovation, and industry-fostering); and redesigning fiscal and tax support along industry-tailored, wide-area-linked, and performance-linked lines.

Second, [collaborative governance] regulatory special treatment should serve as the central axis of Mega Special Zone design. Accordingly, Policy Task 2 builds collaborative governance and streamlines procedures: introducing the Functional Urban Area (FUA) concept to build a trans-regional cooperation system that transcends administrative boundaries (e.g., a Chungnam-Daejeon-Sejong semiconductor zone); deploying a dedicated officer for each of the five poles and three special regions; establishing a unified cross-ministerial online intake portal that consolidates the application and consultation process into a single channel; and redefining the roles and responsibilities of central government, local governments, support agencies, and the private sector.

Third, [demonstration-institutionalization linkage] the coherence of support design matters more than the sheer scale of fiscal input. Accordingly, Policy Task 3 strengthens the demonstration-to-institutionalization linkage and expands commercialization support: establishing a new safety-management body for

emerging industries so that certified demonstration results feed swiftly into statutory amendment-linked with the Office for Government Policy Coordination's "statutory-maintenance request system" so as to operate early without separate legislation; and providing a "linked support system for zone-participating firms" (performance monitoring and stage-by-stage financing, workforce, and market-access support), together with a wide-area cooperative-project support scheme and joint wide-area infrastructure.

Ultimately, the Mega Special Zone should be designed as a higher-tier platform that links the existing special zones at the trans-regional scale and integrates regulatory special treatment, demonstration, and commercialization. Above all, the enactment of the Mega Special Zone Special Act must be accompanied by the consolidation and restructuring of the existing zones, so that the Mega Special Zone does not become merely "the 130th special zone."

STEPI Insight 발간 현황

2026년

제362호	5극3특 초광역 메가특구 추진을 위한 혁신특구 개선방안	2026.07.24.
제361호	전환적 혁신정책 관점에서 본 지역혁신과 소상공인의 역할과 과제	2026.04.27.
제360호	변혁적 시기의 포용적 혁신 외교, 글로벌 사우스와의 공동 창출 혁신 파트너십 추진 방안	2026.04.24.
제359호	신흥안보 분야 국내외 법제의 중요기술 정보보호 이슈와 함의	2026.04.22.
제358호	과학기술 혁신 전환기에 대응한 입법영향평가 체계의 구축 방안	2026.04.20.
제357호	기업의 인공지능(AI) 활용을 위한 데이터 플랫폼 활성화 방안	2026.04.01.
제356호	해외 주요국의 딥테크 스타트업 지원 정책 현황과 한국에의 시사점	2026.02.25.
제355호	이공계 신규 박사인력의 임금 결정 요인과 시사점	2026.02.12.
제354호	KOSBIR 성과 분석에 따른 중소기업 R&D 지원의 과제	2026.02.11.

2025년

제353호	위성영상 서비스 산업 활성화를 위한 제도개선 방안	2025.12.11.
제352호	미국 ARPA-E 에너지 R&D의 시스템적 성공 조건과 시사점	2025.12.09.
제351호	중국의 혁신거버넌스 변동 분석과 한국에의 시사점	2025.10.02.
제350호	조선해양플랜트 혁신클러스터 재구조화의 쟁점과 정책과제	2025.10.01.
제349호	지능형 디지털 전환 시대의 지식재산권(Intellectual Property Rights) 제도 변화의 동인과 영향	2025.09.05.
제348호	국내 스타트업 생태계의 글로벌화 촉진 방안	2025.08.20.
제347호	중견기업 R&D 지원사업의 성과와 과제: 시기별 특징을 중심으로	2025.07.17.
제346호	국가 성장동력 정책의 방향 재정립을 위한 5대 제언: 위상, 비전, 내용, 체계, 관리	2025.06.19.
제345호	안보 불확실성 시대 신정부 국방혁신 과제	2025.06.12.
제344호	2025 국가난제 국민체감인식 조사분석과 시사점	2025.05.20.
제343호	美 DOE 민감국가 지정으로 인한 과학기술분야 영향과 대응방안	2025.05.16.
제342호	미래먹거리 정책의 대안적 구상을 위한 대통령 국정과제 분석과 제언	2025.04.30.
제341호	Si규제샌드박스를 위한 정책과제	2025.04.23.
제340호	초고령사회 대응을 위한 과학기술-사회서비스 통합, 역량강화형 복지·돌봄혁신 방안	2025.04.03.
제339호	국가난제 정책관리 전략성 제고를 위한 변혁적 STI 관점의 행정계획 개선방안 연구	2025.03.05.
제338호	지역 혁신창업생태계 현황과 과제	2025.02.24.

2024년

제337호	이공계 대학원 혁신 방안	2024.12.13.
제336호	미국의 전략기술 선정체계 분석과 정책제언	2024.12.04.
제335호	국가승인통계 기반의 중소기업 혁신역량 진단과 시사점	2024.11.28.
제334호	국가난제 관점의 임무형 예산 배분 현황에 대한 시범 분석	2024.11.26.
제333호	일본의 혁신정책 거버넌스 변동 분석과 한국에의 시사점	2024.11.13.
제332호	'전환적 지역혁신정책' 관점에서 본 RISE 사업의 방향과 과제	2024.11.11.

2024년

제331호	사회적 도전과제에 대응하는 전환적 혁신과 임팩트 투자: '시스템 투자'의 방향과 과제	2024.11.08.
제330호	벤처캐피탈의 글로벌화 진단 및 시사점	2024.10.31.
제329호	기술영향평가 발전을 위한 제언: 시행 20년, 그 다음을 위하여	2024.10.29.
제328호	미래전 대응 융합·개방형 국방연구개발체계 발전 방안	2024.10.15.
제327호	국가난제 관점의 대한민국 정책현황 매핑분석과 시사점	2024.10.08.
제326호	국내외 연구데이터 법제도 비교분석 및 개선과제	2024.09.02.
제325호	2024 국가난제 분석 및 정책 시사점: 국민인식조사를 중심으로	2024.08.05.
제324호	혁신 국가, 덴마크: 덴마크 혁신생태계 특징과 시사점	2024.06.12.
제323호	기정학시대에 대응한 과학기술 국제협력시스템의 고도화 방안	2024.04.09.
제322호	지속가능한 혁신성장을 위한 NBI(Nature-Based Innovation) 도입의 필요와 접근 방안	2024.03.18.
제321호	기술주권 확보라는 시대적 임무에서 대한민국 국회의 역할과 시사점	2024.02.26.
제320호	전기차 사용후 배터리 전주기 안전규제 체계 구축방안	2024.02.19.

2023년

제319호	인공지능 시대의 본격 개막에 따른 인력 수급 정책의 미래 방향 제언	2023.12.27.
제318호	경제안보·기술안보 법제 진단·분석 프레임워크 개발과 적용방안	2023.12.20.
제317호	한·미 핵심·신흥기술 동맹 전략	2023.12.15.
제316호	기술의 국가전략적 가치 제고를 위한 R&D 조세제도 개선 방안	2023.11.30.
제315호	국가난제 해결을 위한 주요국 임무프로그램 분석과 시사점	2023.10.16.
제314호	스타트업 투자 생태계 성장 분석 II: TIPS 사업의 성과와 향후 과제	2023.09.27.
제313호	디지털 전환의 시대, 디지털 플랫폼 규제의 방향 제언	2023.08.31.
제312호	기술사업화 재원의 제약과 기반 환경의 전환	2023.07.14.
제311호	남북 그린데탕트 구현을 위한 과학기술 협력 방향 및 시사점 -재난재해 대응을 중심으로-	2023.04.05.
제310호	기술지정학과 인도-태평양 전략: 기술동맹의 필요성과 추진방안	2023.03.28.
제309호	기업 연구개발비 정확도 제고를 위한 통계 비교	2023.02.20.
제308호	사회문제 해결을 위해 '시민이 함께 만드는 우리들의 AI' 활성화 방안	2023.02.09.

2022년

제307호	경제안보를 위한 일본의 전략기술 확보전략 및 시사점	2022.12.29.
제306호	인구절벽시대, 이공계 대학원생 현황과 지원방향	2022.10.19.
제305호	디지털플랫폼정부 구축을 위한 트러스트서비스제도 확대·개선 방안	2022.10.12.
제304호	글로벌 디지털 산업 박람회 동향과 미래 산업 시사점: CES, MWC, HM, IFA 리뷰	2022.09.29.
제303호	우리나라 혁신클러스터의 주요 특징과 정책 과제	2022.09.22.
제302호	한국과 미국의 중소기업 기술혁신 지원 특성과 비교와 시사점	2022.09.08.
제301호	스타트업 투자 생태계 성장 분석: TIPS 창업팀을 중심으로	2022.08.25.
제300호	미·중·EU의 국가·경제·기술 안보 전략과 한국의 대응 방안	2022.08.16.
제299호	지식재산 정책 거버넌스의 재정비	2022.06.13.
제298호	한국 창업생태계 진단과 지원방향	2022.05.31.

2022년

제297호	헬스케어 데이터 플랫폼 활성화의 핵심 과제와 정책 제언	2022.05.20.
제296호	한국과 미국의 교수 창업 제도 비교와 시사점	2022.05.10.
제295호	국내 박사후연구원의 규모와 특성(II): 국내 박사후연구원의 현황과 지원사업 분석	2022.05.03.
제294호	다자협력 체제를 활용한 STI for SDGs 글로벌 논의 참여방안: UN STI Forum 사례를 중심으로	2022.04.27.
제293호	기술신용평가(TCB) 기반 중소기업 기술혁신역량 진단과 시사점	2022.04.20.
제292호	기술규제 이해관계자협의 활성화를 위한 제언	2022.04.08.
제291호	소셜벤처의 혁신능력 향상을 위한 정책과제	2022.03.28.
제290호	중소기업 수행 국가연구개발사업의 특허성과 분석	2022.03.17.
제289호	북한의 과학기술 혁신정책 변화와 시사점	2022.03.07.
제288호	스마트제조 테스트베드 기반의 중소·중견기업 디지털 전환 지원 방안	2022.02.21.
제287호	기술혁신형 중소기업의 디지털전환 실태와 시사점	2022.02.10.
제286호	지역혁신형 규제샌드박스 제도의 실효성 제고 방안 -스마트시티 규제샌드박스과 규제자유특구를 중심으로-	2022.01.17.

2021년

제275호	중소기업의 혁신생태계 조성 방안	2021.06.01.
제274호	바이오클러스터 정책 진단과 지역주도 혁신성장 방향	2021.05.17.
제273호	뉴스페이스 시대, 우주산업 경쟁력 제고를 위한 민관협력 확대 방안	2021.05.12.
제272호	혁신정책 평가의 새로운 패러다임:시스템 평가체계 구축 방안	2021.05.03.
제271호	기술사업화 정책 20년의 성과와 과제	2021.04.26.
제270호	영국의 스케일업 모니터링 체계와 한국에의 시사점	2021.04.08.
제269호	K-뷰티 산업의 혁신원천 분석과 지속가능성 진단	2021.03.22.
제268호	증거기반의 정책설계를 위한 기업 연구개발비 측정의 정확도 제고 방안	2021.03.08.
제267호	규제 샌드박스 제도의 마이크로 작동기제 주요쟁점 및 대응방안	2021.02.18.
제266호	CES 2021로 본 포스트 코로나 시대의 혁신 트렌드와 대응방안	2021.01.29.

2020년

제265호	뉴스페이스 시대, 국내 위성산업 글로벌 가치사슬 진입 전략	2020.12.30.
제264호	미·중 기술 패권 경쟁과 대외 환경변화에 대비하는 국가 전략	2020.12.23.
제263호	미국 바이든 행정부의 과학기술혁신정책 기조 전망과 대응 전략	2020.12.17.
제262호	사이버안보 이슈의 글로벌 쟁점과 전략적 시사점	2020.11.17.
제261호	중고등 학생들을 위한 이공계 진로정보의 생성·지원 체계화 방안	2020.11.10.
제260호	한국의 과학기술 혁신역량 진단: 글로벌 혁신스코어보드를 중심으로	2020.10.30.
제259호	혁신친화형 기업승계 지원을 위한 정책방안	2020.09.23.
제258호	벤처기업의 스케일업 방안	2020.08.10.
제257호	과학기술분야 출연(연) 사회적 가치 실현에 대한 정책 제언	2020.07.10.
제256호	산업기술안보 관점의 국가 전략목적기술(CPT) 도입과 정책방향	2020.06.15.
제255호	생명안보 관점의 감염병 상시 대비·대응 과학기술혁신전략	2020.05.25.
제254호	실증연구 없는 기술사업화는 가능한가	2020.05.11.

2020년

제253호	국내 박사후연구원의 규모와 특성	2020.04.20.
제252호	공공연구기관 R&D 협력체계 구축을 위한 주요 혁신방안	2020.04.10.
제251호	유엔 지속가능발전목표 이행을 위한 과학기술혁신 국제논의 동향과 정책제언 - 과학기술혁신 국제협력정책을 중심으로 -	2020.04.01.
제250호	융합연구개발 활성화를 위한 관련 법제 정비방안	2020.03.16.
제249호	혁신성장을 위한 중소기업 R&D 지원 개선방안	2020.03.05.
제248호	데이터 산업의 이해관계자 기반 규제 이슈 분석 및 대응방안	2020.02.20.
제247호	중국의 혁신성장과 한국의 대응 전략	2020.02.10.
제246호	디지털 경제와 소비자 후생의 측정: GDP-B	2020.01.30.
제245호	지역 위기 극복과 새로운 성장을 위한 혁신플랫폼의 과제	2020.01.15.

과학기술정책연구원 홈페이지(www.stepi.re.kr)와 스마트 폰(아이폰, 안드로이드폰)
애플리케이션을 통해 원문과 발간 현황을 보실 수 있습니다.



최해옥

(現) 과학기술정책연구원 시스템혁신실 연구위원
(email: hochoi@stepi.re.kr / Tel: 044-287-2305)

| 주요경력 |

- 2016 - 현재 과학기술정책연구원 연구위원
- 2025 - 현재 GSF(Global Sandbox Forum)전문가 위원

| 주요연구실적 |

- 최해옥 외(2025), 「점점 늘어나는 특구, 제기능을 하고 있는가?」, 『과학기술정책 Brief』, 50호.
- 최해옥 (2025), 「AI규제샌드박스를 위한 정책과제」, 『STEPI Insight』, 341호.
- 최해옥 외(2024), 「전기차 사용후 배터리 전주기 안전규제 체계 구축방안-」, 『STEPI Insight』, 320호.
- 최해옥 외(2023), 「신산업분야 안전성 검증체계 고도화 방안」, 과학기술정책연구원.
- 최해옥 외(2021), 「지역혁신형 규제샌드박스 제도의 실효성 제고를 위한 정책과제」, 과학기술정책연구원.
- 최해옥 외(2021), 「규제샌드박스 제도의 마이크로 작동기제 주요쟁점 및 대응방안」, 『STEPI Insight』, 267호.
- 최해옥(2017), 「규제샌드박스 정책 동향 및 시사점」, 『동향과 이슈』, 과학기술정책연구원.



김학효

(現) 과학기술정책연구원 시스템혁신실 부연구위원
(email: khh@stepi.re.kr / Tel: 044-287-2350)

| 주요경력 |

- 2023 - 현재 과학기술정책연구원 부연구위원
- 2017 - 2023 한국조세재정연구원 선임연구위원
- 2012 - 2015 삼성카드 주임

| 주요연구실적 |

- 김학효·손수정·김용기(2023), 연구발명 시기 진작을 위한 직무발명보상금 소득세제 개선방안 연구, 과학기술정책연구원



이승운

(現) 과학기술정책연구원 혁신성장실 부연구위원
(email: sylee7@stepi.re.kr / Tel: 044-287-2038)

| 주요경력 |

- 2023 - 현재 과학기술정책연구원 부연구위원

| 주요연구실적 |

- 이승운 외(2024), 「실험실창업 생태계 분석을 위한 패널조사 체계 구축 및 활용방안 연구」, 과학기술정책연구원



이광호

(現) 과학기술정책연구원 혁신성장실 선임연구위원
(email: leekh@stepi.re.kr / Tel: 044-287-2143)

| 주요경력 |

- 2025 - 현재 과학기술정책연구원 혁신성장실장
- 2016 - 2017 과학기술정책연구원 기술규제연구센터장

| 주요연구실적 |

- 이광호 외(2017~2025, 각년), 기술규제 개혁을 위한 의제설정 연구사업, 과학기술정책연구원
- 이광호 외(2021), 신산업 규제정비 기본계획 수립을 위한 기획연구, 과학기술정책연구원



김지선

(現) 과학기술정책연구원 시스템혁신실 선임연구원
(email: twinklee6232@stepi.re.kr / Tel: 044-287-2232)

| 주요 경력 |

- 2016 - 현재 과학기술정책연구원 선임연구원

| 주요연구실적 |

- 성경모·김용기·김선엽·김지선·이다은외(2024), 『미국의 전략기술 선정체계 분석과 정책제언』, 『STEPI Insight』 336호



하리다

(現) 과학기술정책연구원 시스템혁신실 선임연구원
(email: reeda@stepi.re.kr / Tel: 044-287-2101)

| 주요경력 |

- 2022 - 현재 과학기술정책연구원 선임연구원
- 2017 - 2021 과학기술정책연구원 연구원

| 주요연구실적 |

- 이광호 외(2025), 『기술규제 개혁을 위한 의제설정 연구사업』, 과학기술정책연구원.

STEPI Insight | 제362호

발행인 윤지웅
발행일 2026년 7월 24일
발행처 과학기술정책연구원
주소 (30147) 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 과학·인프라동 5-7층
문의 기획경영본부 기획조정팀(044-287-2039)
FAX 044-287-2067
인쇄처 (사)아름다운사람들(02-6948-9650)

