
지역 특구 및 산업클러스터 운영현황 및 평가

2025. 2. 25.

관 계 부 처 합 동




순 서

I. 검토 배경	1
II. 특구 · 산업클러스터 현황	2
III. 현행 제도 평가	3
IV. 향후계획(안)	5

I. 검토 배경

- 주요국들은 지역발전 및 혁신 클러스터 조성을 위해 각종 특구·산업클러스터 관련 제도를 도입·운영 중
 - 과거 지역활성화 차원에서 낙후지역 위주로 지정했었으나 최근에는 첨단산업 육성을 위한 대도시권내 특구지정 사례도 증가

< 각국의 특구제도 운영 사례 >

	▶ 제조업·탄광 등 산업쇠퇴지역의 재생을 위해 도입된 기업지구 (Enterprise Zones)를 개발 장벽이 낮고 성장잠재력이 큰 도심지역 중심 으로 개편 및 재지정
	▶ 국가경제성장을 견인할수 있는 대도시권의 경쟁력 강화 를 위해 글로벌 경쟁력을 갖춘 지역을 엄선·지원하는 ' 총합특구 ' ⁽¹¹⁾ 및 ' 국가전략특구 ' ⁽¹³⁾ 도입
	▶ 주요 무역항과 대도시권 등의 경쟁력 제고 를 위해 관세면제·외투유치 지원 및 지역 클러스터 정책과의 연계 를 강화한 ' 자유무역시험구 ' ⁽¹³⁾ 도입

- 우리나라 역시 '70년 '자유무역지역'을 시작으로 다양한 특구제도를 신설하여 지역경제 활성화, 산업클러스터 조성 등을 적극 추진 중
 - 다만, 각종 특구제도 난립에 따른 유사·중복 우려가 존재하며 정책효과성이 높지않다는 전문가 지적* 다수

* 특구제도 관련 전문가 설문조사('23, 대한상의) : (잘 운영되고 있음) 8%, (보통) 48% (잘 운영되지 않음) 42%, (전혀 잘 운영되지 않음) 2%

- 이러한 인식 하에 특구제도 현황을 전반적으로 점검하기 위해 '24.3월부터 기재부 주관으로 연구용역 추진*

* '24년 경제정책방향('23.12월), 역동경제 로드맵('24.7월)

- 최근 국회 예산정책처도 지역 산업클러스터 정책에 대한 분석보고서를 발간(「지역 산업클러스터 정책·사업 평가」, '24.11월)

그간의 연구용역 진행경과

- ▶ '24.3~12월 「특구제도 합리화 방안」 연구용역 진행(수행기관 : 지역학회)
- ▶ '24.4~5월 관계부처 대상 부처별 특구제도 현황 조사 실시
- ▶ '24.11월 특구제도 담당 공무원 및 전문가 설문조사 실시

⇒ 연구용역 및 국회 예정처에서 제기한 특구·산업클러스터 제도 운영현황을 평가·분석하여 개선 방향 검토

II. 특구 · 산업클러스터 현황

□ **(개념)** 산업개발·지역활성화·외자유치 등 경제발전 목적을 달성하기 위해 특정지역 내에 예외적 권한과 혜택을 부여하는 제도

※ 연구용역 보고서, 예정처 보고서를 포함한 대다수 연구보고서에서는 특구와 산업클러스터를 사실상 동일한 개념으로 간주

○ 개별법상 특구 뿐만 아니라 산업입지법에 따라 국토 전역에 광범위하게 지정·운영되는 산업단지 등도 분석대상에 포함

□ **(제도 운영)** 11개 부처*에서 총 87개 특구·산업클러스터를 운영하고 있으며(☞참고1), 이 중 과반수 이상(54개)이 '10년 이후** 신설

* 국토(25)·산업(18)·문체(9)·중기(8)·농식품(7)·해수(7)·과기(6)·환경(2)·복지부(2), 우주청(2), 산림청(1)

** 시기별 도입특구(개) : ('09년 이전) 33, ('10~'19년) 28, ('20년 이후) 26

○ 지정시 개별법령에 따라 세제(37개), 재정(67개), 규제특례(40개) 등 지원

□ **(지정 현황)** 총 2,437개 지역* 지정, 82.5%(2,010개)가 비수도권 소재

* 지자체가 한도내에서 자율지정 가능한 농공산단·일반산단 제외시에는 1,217개

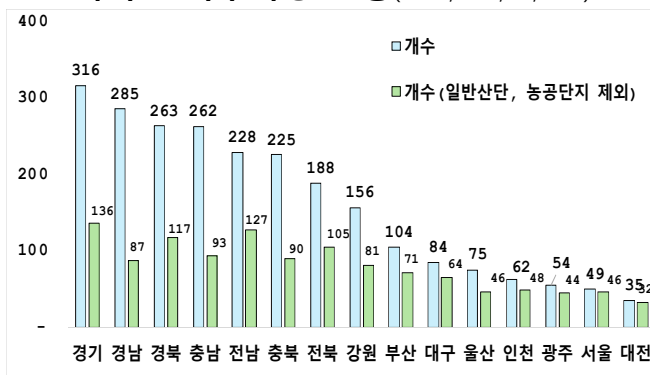
○ 시·도별로 경기(316개), 경남(285개), 경북(263개), 충남(262개), 순으로 지정 중이며, 서울은 49개 지정

○ 특구별로 절반 이상(50개)이 1~20개 지역수준으로 지정 중이나 지정된 지역이 없거나* 100개 이상 지역에 지정**한 특구도 존재

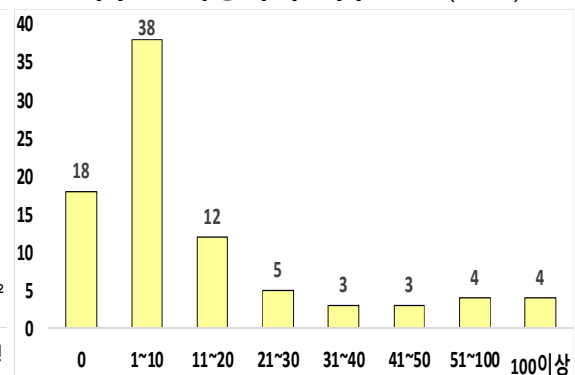
* 해양치유지구(해수부), 해양관광진흥지구(국토부), 종자산업연구단지(농식품부) 등 18개 특구

** 일반산단(국토부, 783개), 농공단지(국토부, 482개), 지역특화발전특구(중기부, 175개), 생태산업단지(산업부, 108개)

< 지역별 특구지정 현황(n=2,437, 1,217) >



< 특구별 지정지역 개수 분포(n=87) >



Ⅲ. 현행 제도 평가

※ ①「지역 산업클러스터 정책·사업 평가」 예정처 보고서 및
②「특구제도 합리화방안」 기재부 연구용역 주요내용 요약

◇ ‘10년대 이후 각종 특구제도가 증가하면서 유사·비활성화 특구, 과잉지정 문제가 발생하고, 특구간 역할조정 및 성과관리 체계도 미흡

- ① (유사·비활성 특구) 유사·중복 특구 증가로 예산지원 등 인센티브 효과가 반감되고, 운영실적이 미흡한 비활성화 특구 다수 발생
- 지원목적·내용이 유사한 특구가 상당수 존재하여 제도취지인 ‘예외적 혜택 부여를 통한 선택과 집중’ 효과 창출에 한계
 - 정책수요가 아예 없거나(지자체 신청 無) 인센티브 부족 등으로 장기간 지정사태가 없이 사실상 死문화된 특구*도 다수 존재

* 예) 마리나산업단지, 소프트웨어진흥단지, 인쇄문화산업단지 등 14개 특구

< 주요 특구 현황(출처: 예정처 보고서 및 연구용역) >

특구	목적	지원대상	주요 지원내용
경제자유구역 (산업부)	▶ 외국인 투자유치 ▶ 지역균형발전	▶ 외투기업 및 유턴기업 ▶ 국내기업	▶ 특례(노동규제 완화, 수도권 규제 완화 등) ▶ 복합 도시개발 ▶ 조세감면(관세, 지방세)
자유무역지역 (산업부)	▶ 외국인 투자유치 ▶ 무역진흥 ▶ 물류기지 육성	▶ 외투기업 및 유턴기업 ▶ 수출기업	▶ 특례(관세유보, 부가가치 영세율, 수출입승인특례 등) ▶ 조세감면(부가가치세, 지방세)
외국인투자지역 (산업부)	▶ 외국인 투자유치	▶ 외투기업 및 유턴기업	▶ 임대료 감면 ▶ 조세감면(관세, 취득세, 지방세)
연구개발특구 (과기부)	▶ 연구개발·기술사업화	▶ 산·학·연 ▶ 사업시행자	▶ 기술기업, 외투기업 등 조세감면(법인세, 지방세) ▶ R&D·기술사업화 지원 ▶ 기술실증특례
국제과학 비즈니스벨트 (과기부)	▶ 기초과학 분야 연구개발·기술사업화	▶ 산·학·연 ▶ 중이온가속기 연구소	▶ 외투기업 등 조세감면(법인세, 지방세) ▶ R&D·사업화 지원 ▶ 기초과학 인프라 구축
첨단과학기술단지 (국토부)	▶ 지역의 혁신 성장과 균형 발전 도모	▶ 지역 산·학·연 ▶ 사업시행자	▶ 조세감면(법인세, 재산세, 취득세) ▶ 인프라 구축 지원
첨단투자지구 (산업부)	▶ 첨단기술 및 첨단 제품 연구·생산	▶ 입주기업 ▶ 사업시행자	▶ 부담금 감면 ▶ 지투보조금 가산지원

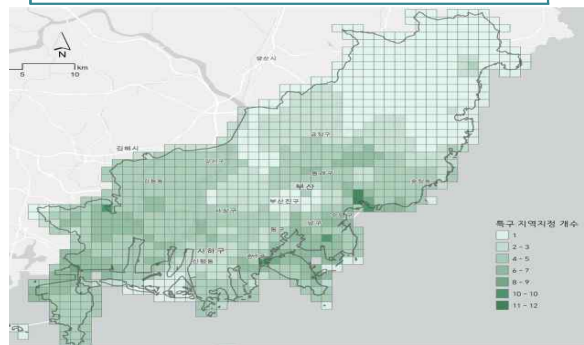
2 (과잉지정) 불분명한 원칙에 따른 특구지정으로 비효율성 증대

- 특구별 지정기준*이 구체적이지 않아 지자체 요구대로 지정되는 지역 증가 → '선택과 집중'에 따른 효율적 지원 애로

* 예) 특구 지정한도(면적·지정개수), 입지(가능구역), 사업타당성(사업효과 등) 등

- 경제적 효과보다 지역간 형평성에 중점을 뒀 사업목적을 달성하기 어려운 입지에 특구를 지정하는 사례도 일부 존재

<예시> 부산시 특구 지정사례



■ 부산시 전역이 특구로 중첩 지정

- 시 면적(770km²)의 2.4배(1,824km²)가 특구 지정(26종, 100개 이상), 최대 12개 중첩

■ 각종 특구를 통해 주력산업(항만·물류, 바이오, 첨단반도체, 지능정보 서비스 산업 등) 지원

- 다만, 바이오·지능정보 서비스산업 비중은 '10년 대비 '20년 정체(예정치)

3 (관리체계 미흡) 총괄 거버넌스가 마련되지 않아 특구간 역할 조정에 한계가 있으며 특구별 성과관리도 미흡

- 개별 특구제도가 소관부처 위주로 운영되어 부처간 특구운영 현황 파악 및 선순환을 위한 종합적 로드맵 수립·조율에 한계

- 성과평가 및 환류(지정해제 등) 제도가 미비*하거나 형식적으로 운영** → 특구 지정효과 분석 및 저성과 특구관리 어려움

* 성과관리제도가 없는 특구 45개, 지정·지정해제 요건이 없는 특구 15개

** 예) 특구의 실질적 효과보다 매출액·투자규모 등 형식적 성과 위주로 평가

[참고] 예정처 「지역산업클러스터 정책평가」(24.11월 정책제언)

1 특구(지역 산업클러스터) 과다지정 해소 및 지원정책 개선

- ① (과다·유사지정 해소) 입지선정시 지역 산업클러스터간 차별성 확보 등 범부처 차원의 체계적 정책 추진
- ② (인센티브 확대) 클러스터간의 연계를 통해 시너지 효과를 확대하고, 지원정책을 개선하는 등 인센티브 강화 방안 검토

2 특구(지역 산업클러스터) 운영·관리체계 수립

- ① (운영체계 수립) 산업클러스터 관련 범부처 실태조사 운영 및 특구간 조정을 위한 총괄 거버넌스 수립
- ② (성과관리 체계화) 지역클러스터 관련 중장기 종합계획 수립 및 성과·환류 등 성과관리체계 수립 필요

IV. 향후 계획(안)

- 상기 연구용역 결과 등을 바탕으로 특구제도의 효율성 확보를 위한 관계부처·전문가간 논의 등 제도개선 지속 강구
 - 부처별로 소관특구에 대한 성과평가(예: 재정사업자율평가) 등을 활용해 제도개선 필요성 優先 검토
 - 부처간 유사 또는 재정지원 특구에 대해서는 필요시 심층평가* (개별사업 또는 사업群) 등을 거쳐 제도정비 및 특구간 연계 등 추진
- * 예) 재정사업심층평가, 조세특례심층평가 등
- 관계부처 협의 과정을 거쳐 범부처 특구·산업 클러스터 연계 및 합리화 방안 마련 검토

참고 1

지역 특구 및 산업클러스터 현황

□ 기재부 주관 연구용역 보고서 및 국회 예정처 보고서에서 분석*한 지역 특구 및 산업클러스터는 총 87개(11개 부처)

* 보고서별 분석 대상 : (연구용역) 7개 부처, 56개 특구 (예정처) 11개 부처, 65개 산업클러스터

○ 공통분석 대상은 34개이며, 용역보고서 또는 예정처 보고서에서만 분석한 대상은 각각 22개, 31개(분석방식*·분류방법**에 따라 보고서간 차이 有)

* 연구용역은 관계부처 자료 등을 통해 발굴, 예정처는 관련 법령 등을 분석해 발굴

** 연구용역은 광범위하게 지정·운영 중인 산업단지 관련 제도는 제외, 예정처는 포함

용역 보고서만 반영(22개)		공통(34개)		예정처 보고서만 반영(31개)	
국토부 (5)	국가시범도시	과기부 (2)	국제과학비즈니스벨트	과기부 (4)	소프트웨어진흥단지
			연구개발특구		양자정보통신산업 클러스터
	수소도시	국토부 (6)	기업도시		연구산업진흥단지
	입지규제최소구역		도시재생혁신지구		정보통신산업진흥단지
	첨단과학기술단지		도심융합특구	국토부 (14)	국가산업단지
농식품부 (2)	해양관광진흥지구		스마트도시특화단지		농공단지
	우수외식업지구		투자선도지구		도시첨단산업단지
	중자기술연구단지		혁신도시		모빌리티특화도시
문체부 (7)	국제회의복합지구	농식품부 (4)	국가식품클러스터		새만금투자진흥지구
			농촌융복합산업지구		스마트그린국가시범 산업단지
	관광특구		말산업특구		스마트그린산업단지
	동계올림픽특구		화훼산업진흥지역		이전기업전용단지
	문화산업단지	문체부 (2)	문화산업진흥지구		일반산업단지
산업부 (3)	문화특구		인쇄문화산업단지	농식품부 (1)	임대전용산업단지
	문화지구	산업부 (12)	경제자유구역		자동차서비스복합단지
	아시아문화중심도시		국가첨단전략산업 특화단지		혁신성장진흥구역
	공동집배송센터개발 촉진지구		기회발전특구		산업혁신구역
	재자원화산업클러스터		산학융합지구	복지부 (2)	산업단지재생사업지구
중기부 (2)	폐광지역진흥지구		소부장산업특화단지		국가축산클러스터
	글로벌혁신특구		수소특화단지	산림청(1)	첨단의료복합단지
해수부 (3)	도시형소공인집적지구		에너지산업융복합단지		한방산업단지
	마리나산업단지		외국인투자지역	산업부 (3)	석재산업진흥지구
	해양박람회특구		자유무역지역		노후거점산업단지
	해양치유지구		지식기반산업집적지구		뿌리산업특화단지
			지역혁신융복합단지	환경부 (2)	생태산업단지
			첨단투자지구		김산업진흥구역
		중기부 (6)	규제자유특구	해수부 (3)	수산식품클러스터
			벤처기업육성촉진지구		양식산업단지
			산업기술단지		녹색융합클러스터
			신기술창업집적지역	우주청(1)	물산업실증화 시설 및 집적단지
			지역중소스마트혁신지구		우주산업클러스터
		해수부(1)	지역특화발전특구		
			해양산업클러스터		
		우주청(1)	항공우주산업특화단지		

참고 2

부처별 특구제도 관련 지원현황('25.2월 기준)

부처명	제도명	지정 지역	세제 ¹⁾	재정 ²⁾	인프라 ³⁾	규제특례 ⁴⁾
계		2,437	38	67	51	40
국토부 (25개)	도심융합특구	5	○ (예정)	○	○	○
	입지규제최소구역	5	X	X	X	○
	산업단지재생사업지구	43	X	X	○	○
	산업혁신구역	1	X	△	X	○
	도시재생혁신지구	12	X	○	X	○
	투자선도지구	16	○	○	○	○
	혁신도시	10	○	○	○	○
	기업도시	4	○	○	○	○
	스마트도시 특화단지	0	X	X	X	X
	국가시범도시	2	X	○	X	○
	첨단과학기술단지	0	○	△	○	X
	해양관광진흥지구	0	○	△	○	○
	수소도시	9	X	○	○	X
	국가산업단지	52	△	○	○	○
	농공단지	482	△	△	○	○
	도시첨단산업단지	48	△	○	○	○
	모빌리티특화도시	3	X	○	X	X
	새만금투자진흥지구	1	○	X	X	X
	스마트그린국가시 범산업단지	2	X	○	○	X
	스마트그린산업단지	21	X	○	○	X
	이전기업전용단지	0	X	X	X	○
	일반산업단지	738	△	X	X	○
	임대전용산업단지	24	X	X	X	○
	자동차서비스복합단지	1	X	△	○	○
	혁신성장진흥구역	2	X	X	X	○
산업부 (18개)	경제자유구역	36	○	○	○	○
	자유무역지역	13	○	○	○	○
	외국인투자지역	30	○	○	X	X
	소·부·장 산업특화단지	10	X	○	○	○
	국가첨단전략산업특화단지	12	△	○	○	○
	기회발전특구	46	○	○	○	○ (예정)
	첨단투자지구	9	△	△	X	X

부처명	제도명	지정 지역	세제 ¹⁾	재정 ²⁾	인프라 ³⁾	규제특례 ⁴⁾
	수소특화단지	2	X	O	O	X
	산학융합지구	17	X	O	O	O
	에너지산업융복합단지	6	△	O	O	X
	지식기반산업집적지구	1	△	O	O	O
	공동집배송센터개발 촉진지구	0	X	△	X	O
	폐광지역진흥지구	7	△	O	O	O
	지역혁신융복합단지	14	△	O	X	O
	재자원화사업클러스터	0	X	△	△	X
	노후거점산업단지	63	X	X	O	X
	뿌리산업특화단지	58	X	X	O	X
	생태산업단지	105	X	O	O	X
문체부 (9)	문화특구	13	X	O	X	X
	관광특구	36	X	△	X	O
	국제회의복합지구	7	△	O	X	X
	문화산업단지	3	△	X	X	O
	문화산업진흥지구	11	△	△	X	O
	아시아문화중심도시	1	O	X	O	X
	인쇄문화산업단지	0	X	X	X	X
	문화지구	6	△	△	X	X
	동계올림픽특구	5	O	O	O	O
중기부 (8)	규제자유특구	29	X	O	O	O
	글로벌 혁신특구	4	X	O	O	O
	지역특화발전특구	175	X	X	X	O
	산업기술단지	19	△	△	X	O
	벤처기업육성촉진지구	30	△	△	X	X
	신기술창업집적지역	18	△	△	X	O
	지역 중기 스마트혁신지구	0	X	△	X	X
	도시형소공인 집적지구	51	X	△	O	X
농식품부 (7)	농촌융복합산업지구	40	X	△	O	X
	말산업특구	14	X	O	X	X
	국가축산클러스터	0	X	△	O	X
	국가식품클러스터	1	O	O	O	X
	종자기술연구단지	0	X	O	O	X
	화훼산업진흥지역	1	X	O	O	X

부처명	제도명	지정 지역	세제 ¹⁾	재정 ²⁾	인프라 ³⁾	규제특례 ⁴⁾
	우수외식업지구	19	X	O	X	X
해수부 (7)	마리나산업단지	0	△	X	O	X
	해양박람회특구	1	O	X	X	X
	해양산업클러스터	2	△	X	O	X
	수산식품클러스터	2	X	O	O	X
	양식산업단지	0	X	△	X	X
	김산업진흥구역	5	X	O	O	X
	해양치유지구	0	△	X	X	X
과기부 (6)	연구개발특구	19	O	O	O	O
	국제과학비즈니스벨트	4	O	O	O	O
	소프트웨어진흥단지	0	X	△	X	X
	양자정보통신 산업클러스터	0	X	△	X	X
	연구산업진흥단지	2	X	O	O	X
	정보통신산업진흥단지	0	X	△	X	X
복지부 (2)	첨단의료복합단지	2	O	O	O	X
	한방산업단지	0	X	X	O	X
환경부 (2)	녹색융합클러스터	2	X	O	O	X
	물산업실증화 시설 및 집적단지	1	X	O	O	X
우주청 (2)	우주산업클러스터	3	X	O	O	O
	항공우주산업특화단지	1	X	O	O	X
산림청 (1)	석재산업진흥지구	0	X	△	X	X

1) 세제 : 국세감면 포함시 O, 지방세·부담금 감면만 있는 경우 △ 표기

2) 재정 : 예산지원 중인 것은 O, 지원규정만 있거나 임대료 감면 등은 △

3) 인프라 : 인력양성, 컨설팅, 시설설치, 전문기관 지원시 O, 지원규정이 있으나 구체적인 내용없는 경우 △

4) 규제특례 : 규정이 있는 경우 O