

# 국토정책 Brief

국토연구원에서 수행한 주요 연구과제의 핵심 내용과 정책제안 등을 압축해 국민께 알려드리고자 하는 발간물입니다.

유현아 부연구위원  
조은주 전문연구원

2026. 4. 13.  
No. 1058



발행처 국토연구원  
발행인 김명수  
www.krihs.re.kr

이 브리프는 나무를 베지  
않고 만든 생분해성 펄프  
용지를 사용하였습니다.

## 5극3특 성장유망산업 육성을 위한 국내 특구의 연계 방향

### 주요 내용

- ① '5극3특' 국정과제를 실효성 있게 추진하기 위해 분산·중첩적으로 운영되는 현행 특구 체계를 5극3특 초광역권별로 연계·재편하는 정책 방향을 도출하고자 하였음
- ② 연계·재편 방향의 핵심은 기존처럼 '특정 구역에 세제·규제 특례를 부여'하는 방식에서 벗어나, 해당 특구가 산업생태계 가치사슬에서 담당하는 역할을 유형화함으로써 특구 간 기능적 융합을 통해 '혁신-실증-생산'으로 이어지는 산업생태계 연계를 구현하는 데 주안점을 둠
- ③ 수도권이 아닌 지방 4극3특 지역에 정체되어 있는 성장유망산업을 미래지향적으로 발전시키기 위한 미래상을 제시하고, 이를 위해 특구 제도가 산업전환의 정책도구로 활용되어야 함을 강조
- ④ 이를 위해 본 연구에서는 ① 전 주기 지역특화 산업의 가치사슬 완결(특구 간 기능 연계), ② 디지털 전환 기반 마련(산업 고도화), ③ 거점-연계형 초광역 클러스터 및 광역인프라 확보(공간·교통 연결)의 3대 추진 방향을 제시함

### 정책방안

- ① (산업의 가치사슬 설계 전환) ① 권역 '성장엔진(1~2개)'을 우선 확정 → ② 지역산업의 가치사슬 공백(특히 실증·규제)을 메우는 '특구 조합' 설계 → ③ 5극3특 초광역권 단위로 확장  
- 권역별로 (혁신·인재형)-(실증·규제형)-(생산·사업화형) 기능을 의도적으로 직렬화하고, 실증 특례·인증·표준·검증 인프라를 가치사슬의 연결부로 설계해 보는 작업이 필요
- ② (디지털 전환 기반의 산업 고도화 촉진) 산업 고도화를 위한 디지털 전환은 단일 산업/단일 특구로는 확산이 어렵고, 데이터와 실증·금융·인재가 연계되어야 함에 따라 '디지털 전환 패키지'를 초광역 단위로 설계하고, 실증데이터·표준·확산 시스템은 함께 공유하는 과정이 필요
- ③ (공간·교통 연결) ① '특구-거점도시-배후'의 60분 생활권을 우선 설계 → ② 광역교통(M-bus/BRT/DRT)과 환승·MaaS를 결합 → ③ 국제교류 관문(공항)까지 산업 인프라로 포함하는 인식 필요

# 01. 5극3특 성장유망산업의 불균형

## 첨단제조업 종사자 43.2%, 첨단지식서비스업 종사자 85.6%가 수도권에 집중

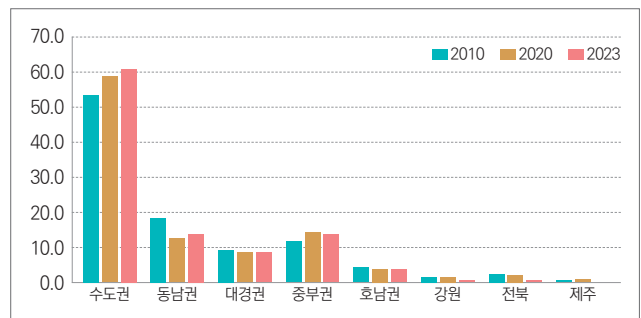
(성장유망산업 정의 및 분류) 성장유망산업은 산업정책적 측면에서 지역경제에 나타나는 파급효과 규모가 상당할 것으로 기대되어 국가 및 지자체의 적극적인 육성전략이 필요한 산업으로, 국가첨단전략산업, 소부장산업, 지역별 주력산업 등을 토대로 첨단산업과 주력산업으로 분류(산업통상자원부 2025)

- 첨단산업은 나노, 차세대 디스플레이, 지능형 로봇, 미래 모빌리티, 바이오/푸드테크, 첨단반도체, 첨단방위, 수소, 우주항공, 차세대 원자력, 이차전지, ICT지식서비스 총 12개 산업이며, 주력산업은 가전, 디스플레이, 반도체, 석유화학, 섬유, 일반기계, 자동차, 정유, 정보통신기기, 조선, 철강 등 총 11개 산업임<sup>1)</sup>

(첨단산업) 종사자 수 기준, 수도권은 2010년 53.8%에서 2023년 59.5%로 증가한 반면에 중부권을 제외한 동남권, 대경권, 호남권은 모두 그 비중이 감소

- 절대 규모 면에서는 전국의 첨단산업 종사자 수가 2010년 약 124만 명에서 2023년 약 185만 명으로 61만 명 정도 증가하였으나, 그 증가분의 87%(약 54만 명)를 수도권과 중부권이 차지
- 2010년 대비 2023년까지 첨단산업 사업체 수 증가분별 평균 종사자 수는 중부권이 1개 사업체 증가당 평균 6.6명이 증가한 반면, 동남권은 1명, 호남권은 2.3명, 대경권은 3.4명 등 큰 차이를 나타냄

그림 1 5극3특별 첨단산업 비중 변화(종사자 수 기준)



자료: 국가데이터처. 연도별 전국사업체조사 자료를 참조하여 저자 정리.

표 1 첨단산업 1개 사업체당 평균 증가 종사자 수

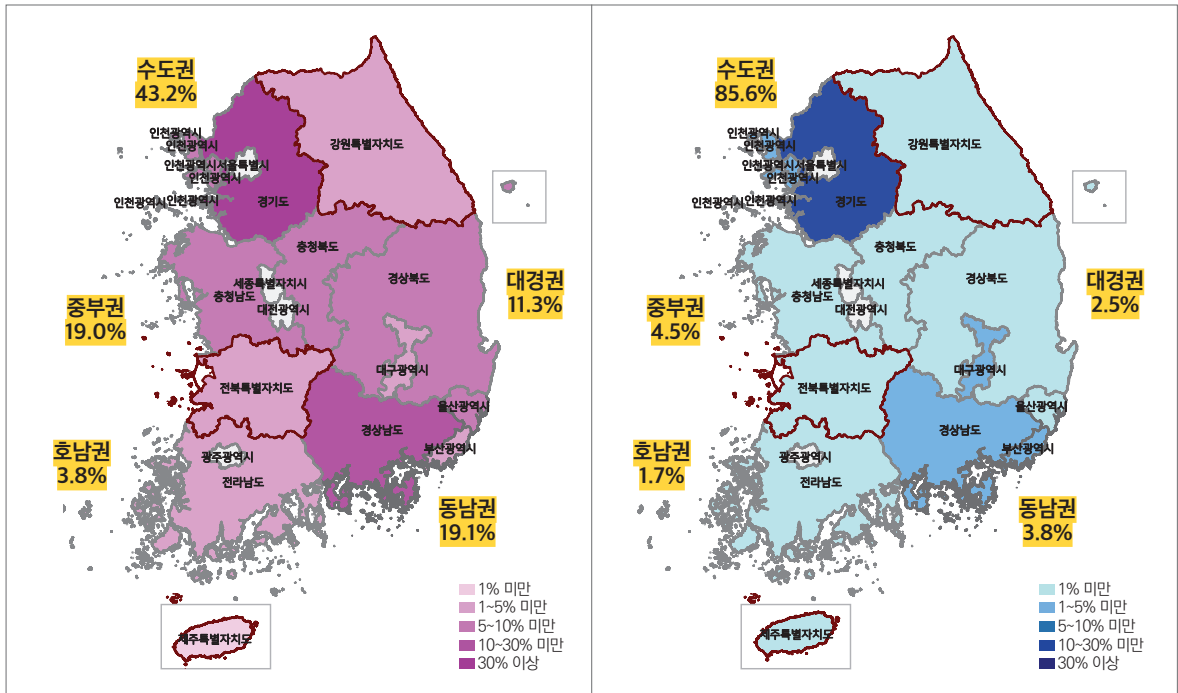
구분	사업체 수			종사자 수			1개 사업체당 평균 증가 종사자 수 (F/C)
	2010 (A)	2023 (B)	증가분 (C)	2010 (D)	2023 (E)	증가분 (F)	
수도권	36,723	143,574	106,851	665,295	1,102,882	437,587	4.1
동남권	9,186	24,596	15,410	224,296	239,912	15,616	1.0
대경권	5,924	15,899	9,975	111,173	145,453	34,280	3.4
중부권	4,951	19,897	14,946	143,719	241,772	98,053	6.6
호남권	2,220	7,324	5,104	50,074	61,565	11,491	2.3
강원	751	3,000	2,249	13,018	21,793	8,775	3.9
전북	1,054	3,902	2,848	25,932	33,374	7,442	2.6
제주	248	1,424	1,176	3,337	5,843	2,506	2.1
전국	61,057	219,616	158,559	1,236,844	1,852,594	615,750	3.9

자료: 국가데이터처. 연도별 전국사업체조사 참조하여 저자 정리.

- 업종별로 분류해 보면 2023년 기준 제조업종(C)코드로 분류되는 첨단제조업은 사업체 수 기준 수도권에 49.6%, 정보통신업(J)코드로 분류되는 첨단지식서비스업은 수도권에 85%가 분포하는 것으로 나타남
- 정보통신업 등 첨단지식서비스업은 제조업이나 기타 서비스업 등 타 산업에 혁신적 역할을 하기 때문에 수도권 편중은 지역 혁신 격차를 확대시킬 소지가 있으며, 동남권을 비롯한 비수도권 지역은 첨단지식서비스업 기반의 취약성으로 향후 신산업 전환에서 뒤처질 위험 가능성 내포
- 이는 권역별 사업체 규모, 생산성과 고용 창출력, 인재의 지역 정착 등 첨단산업별 성장의 차이를 나타낸 것으로 볼 수 있으며, 이에 따라 권역별 첨단산업의 성장경로 특성 등을 고려한 지원 제도가 필요

1) 첨단산업을 구성하는 업종은 제10차 표준산업분류 기준으로 총 93개 업종이며, 주력산업을 구성하는 업종은 총 21개 업종임(산업통상자원부 2025).

그림 2 첨단제조업종 비중(좌), 첨단지식서비스업종 비중(우)(종사자 수, 2023년 기준)



자료: 국가데이터처. 연도별 전국사업체조사를 참조하여 저자 작성.

(주력산업) 종사자 수 기준, 수도권은 2010년 43.1%에서 2023년 43.2%로 큰 폭의 변화가 없었으나, 중부권은 2010년 10.6%에서 2023년 13.7%로 증가, 동남권·대경권은 감소, 호남권은 미미하게 상승

## 02. 국내 특구 지정 현황 및 분포

### 2025년 말 기준 87개 특구가 전국 2,462곳에 지정

국내 특구 지정 현황을 보면 87개 특구 중 총 10개의 특구가 75.3%를 차지하며, 상위 10위까지의 구체적인 특구는 다음과 같음

- 일반산업단지 752곳(30.5%), 농공단지 485곳(19.7%), 지역특화발전특구 172곳(7.0%), 생태산업단지 105곳(4.3%), 노후거점산업단지 63곳(2.6%), 기회발전특구 60곳(2.44%), 뿌리산업특화단지 58곳(2.35%), 국가산업단지 57곳(2.3%), 도시첨단산업단지 51곳(2.1%), 도시형소공인집적지구(2.1%) 순임
- 상위 10개 특구 중 6개 특구가 산업단지(일반, 농공, 첨단, 생태, 노후거점, 국가)와 관련한 형태에 해당
- 상위 10개 특구 중 나머지 4개 특구는 2004년 제도 신설 이후 지속적으로 운영되고 있는 지역특화발전특구, 2011년 뿌리산업 진흥과 첨단화를 위해 신설된 뿌리산업특화단지, 2014년 도시형소공인을 양성하고 숙련기술을 고도화하기 위한 도시형소공인집적지구 그리고 가장 최근인 2023년에 신설된 기회발전특구임

이처럼 지역의 산업 및 기업 육성 등을 위한 관련 특구가 상위권을 차지하는 것은 특구 제도가 우리나라의 경제성장과 지역개발 과정에서 중요한 정책적 수단으로 활용되어 온 과정(마강래 외 2024)의 결과라고 생각됨

- 국토교통부가 지원하는 지역의 산업공간 확보, 산업통상부가 지원하는 산업정책 활성화, 중소벤처기업부가 지원하는 기술 및 역량 개발 등이 결국 공통적으로 지향하는 것은 지역 산업 및 기업 육성을 통한 지역 경제발전과 관련된 사항임

**부처별·5극3특별 특구는 국토교통부가 1,494곳, 중부권이 571곳으로 가장 많이 분포**

부처별로는 국토교통부가 1,494곳으로 가장 많은데, 이는 전국에 분포하는 산업단지 개수의 영향(1,494곳 중 1,345곳이 산업단지로 구성)

- 그다음은 산업통상자원부 446개, 중소벤처기업부 325개, 문화체육관광부 82개, 농림축산식품부 73개 등임
- 5극3특별 분포를 보면 중부권이 565곳으로 가장 많았고, 동남권 467곳, 수도권 430곳, 대경권 357곳, 호남권 271곳, 전북 185곳, 강원 163곳, 제주 24곳에 분포

표 2 부처별·5극3특별 특구 지정 현황

구분	수도권	동남권	대경권	호남권	중부권	강원	전북	제주	부처별 합계
국토교통부	252	310	206	142	381	93	103	7	1,494
산업통상부	69	83	75	61	89	27	40	2	446
중소벤처기업부	78	44	43	42	62	28	23	5	325
문화체육관광부	22	9	11	7	14	9	4	6	82
농림축산식품부	7	10	16	10	8	5	13	4	73
과학기술정보통신부	1	7	3	1	8	1	2	-	23
해양수산부	0	2	0	7	1	-	-	-	10
우주항공청	0	2	0	1	1	-	-	-	4
기후에너지환경부	1	0	2	0	0	-	-	-	3
보건복지부	0	0	1	0	1	-	-	-	2
5극3특별 합계	430	467	357	271	565	163	185	24	2,462

자료: 관계부처합동(2025) 자료를 참고하여 저자 조사 및 정리.

### 03. 균형성장전략으로 특구 제도 연계 필요성 대두

**단순한 단일 특구 단위의 성과 제고를 넘어, 기존 특구 제도를 5극3특 거점 중심으로 연계할 필요**

신산업 중심의 산업구조 변화와 첨단산업 발전 속에서 수도권은 중부권 성장의 힘과 맞물려 더욱 강력한 1극 중심으로 자리매김

- 2004년만 해도 고부가가치 산업의 성장과 수도권과의 교통·지리적 근접성 등의 영향으로 지역 경제성장의 중심축이 수도권을 비롯해 충남과 경남(경북·전남) 권역에 집중되는 2극 구조 경향이 있었으나, 2021년에는 수도권과 수도권에 인접한 지역 중심인 '1극 구조'로 변화(이준영 2023)

이러한 불균형 해소에 대응해 이재명 정부는 '특구 제도' 연계 및 재정비를 추진

- 국정과제에서 제시하고 있는 '5극3특'은 지역 주도를 통해 수도권 일극체제를 해소하기 위한 국가 균형성장전략의 핵심 축임
- 전략이 실효성을 갖기 위해서는 수도권으로 집중되는 인력 및 자본의 집중 현상을 직시하고, 이를 완화시키려는 기존 지역발전정책의 문제점과 한계를 극복할 필요
- 균형발전 수단으로 각 지역에 다수의 특구(경제자유구역, 규제자유특구, 도심융합특구, 기회발전특구, 혁신도시 등)가 지정되어 있지만, 개별 특구 단위 성과가 제한적이고 상호 연계성도 부족
- 마강래 외(2024)는 비효율적 입지 선정, 특구의 과다 지정, 지원내용의 중복, 관리체계 및 거버넌스 부족 등을 현행 특구 제도의 문제점으로 지적
- 국회예산정책처(2024)는 과다·유사 지정 문제, 정책 대상 산업 연계성 부족, 시너지효과 창출 방안 부족 등 한계를 지적하고, 지역에 잠재한 기존의 주요 산업을 고려한 정책 추진 필요성을 제안

## 분산·중첩적 현행 특구를 산업가치사슬에 따라 기능 재편 필요

기존 특구 제도의 물리적 통폐합이 아닌 '기능적 연계'와 '성과' 중심으로 재편

- 기존의 난립한 특구를 물리적으로 없애거나 통폐합하는 것은 지역 반발과 실효성 문제로 현실적으로 어려움
- 대신 5극3특의 거점산업 육성 방향과 일치하는 특구를 선별해 집중지원하는 '기능적 연계' 전략이 중요
- 막연한 특구 지정보다는 투입 대비 실제 기업 유치, 고용 창출, 혁신역량 등 성과가 입증된 특구를 중심으로 5극3특 전략과 매칭해 지원 효율성을 제고

지역 성장을 선도할 앵커기업 유치를 위한 '포괄적 지원'

- 실질적인 산업 육성을 위해서는 단순히 특구라는 공간만 지정하는 것이 아니라, 기업이 체감할 수 있는 '포괄적 지원(Portfolio Support)'이 필수적임. 세제 혜택, 보조금, 인력 양성, 기술 지원 등을 개별 부처가 아닌 패키지로 묶어 제공하는 방식이 필요
- 현재의 특구 지원 제도는 대규모 투자를 할수록 지원 비율이 줄어드는 상한선(Cap)이 존재해 앵커기업 유치에 한계가 있음. 글로벌 경쟁력을 갖춘 기업을 유치하기 위해서는 투자 상한선을 철폐하고, 투자 리스크를 정부가 어느 정도 분담할 수 있는 인센티브 구조로 재편할 필요
- 단순한 부지 제공을 넘어, 기업의 공장 가동 시점에 맞춰 필요 인력을 즉시 공급할 수 있는 맞춤형 인력 양성프로그램(예: 美 퀵 스타트 모델)을 특구 지원의 핵심요소로 포함할 필요
- 특구 운영과 초광역 산업 육성의 실행력 확보를 위한 '초광역 계정'과 '거버넌스 권한' 강화도 필요

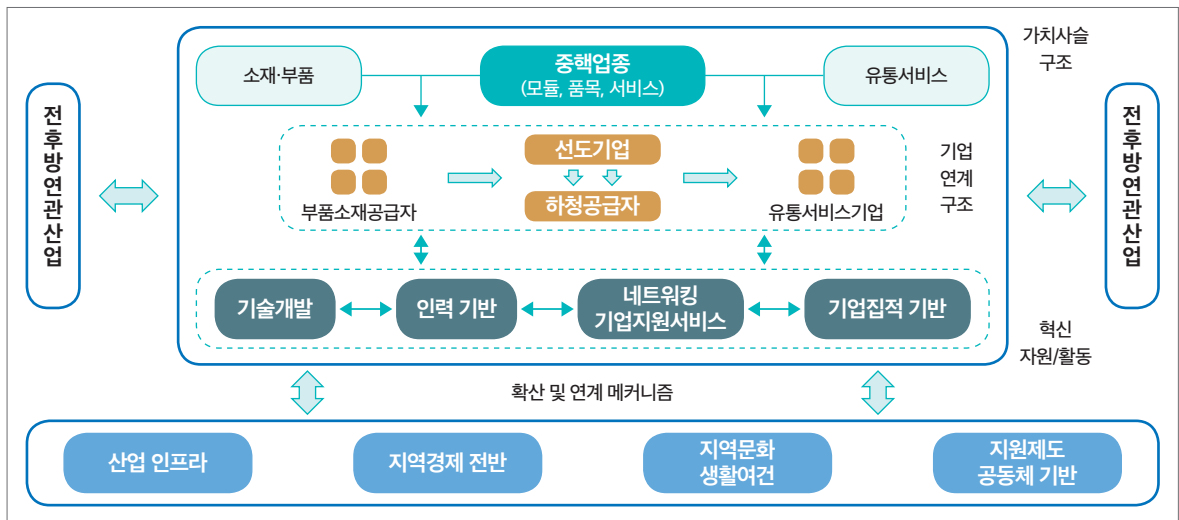
## 04. '산업가치사슬'에 따른 특구 유형의 구분

### 산업가치사슬 단계에 따라 R&D(거점) - 실증(테스트베드) - 생산(산단 등)으로 특구별 기능을 분담·연계

지역의 산업생태계는 가치사슬 구조를 근간으로 유기적으로 결합한 혁신자원과 활동들이 권역 내 산업인프라와 전후방 연관된 산업, 문화, 제도 등과 상호작용 메커니즘을 통해 동태적으로 진화하는 발전시스템임(김영수 2021)

- 지금까지 부처·법률별로 개별 지정된 특구들이 서로 연계되지 못해 정책효과가 분산되었으나, 산업의 가치사슬 단위로 특구들을 재조합·패키지화함으로써 권역별 적용 가능한 '특구 통합관리 표준모델' 제시 가능

그림 3 지역 산업생태계의 기본구조



자료: 김영수 2012, 23-43.

기술개발 → 실증 → 양산으로 이어지는 산업생태계의 가치사슬 흐름과 함께, 지역의 고유성을 살릴 수 있는 지역특화(Locality)를 중심으로 특구 유형을 구성함

- 산업생태계의 가치사슬 구조와 함께 특구 제도들이 주로 인재양성(혁신), 규제자유(실증), 산업공간(생산), 지역특화(지역자산) 등으로 구성된다는 점 등을 반영해 총 4가지 유형으로 특구를 분류함<sup>2)</sup>

그림 4 특구 유형화 분류 기준 및 특징

	혁신·인재형	실증·규제형	생산·사업화형	지역·자산형
핵심 가치	• R&D • 인적자본	• 신기술 테스트베드	• 규모의 경제	• 장소성 및 고유자원
가치사슬 단계	• 기초연구 → 응용개발	• 실증 → 시범적용	• 양산 → 사업화	• 브랜드화, 문화, 관광, 서비스
주요 입지	• 대학, 연구소 인근	• 신도시, 도로/항만 인프라	• 국가산업단, 경제특구	• 구도심, 농경지, 농어촌
핵심 기능	• 원천기술 확보 • 스타트업 육성 • 산학연 네트워크	• 규제샌드박스 • 문제 해결 실증 • 안전성 검증	• 생산시설 건립 • 앵커기업 유치 • 설비 투자	• 콘텐츠화 • 특산물 고부가가치화 • 낙후지역 재생
대표 키워드	• 연구      • 지식 • 벤처      • 융합 • 창업      • 인재	• 규제자유    • 스마트 • 실증      • 모빌리티 • 시범	• 산업단지    • 클러스터 • 투자      • 수출 • 제조	• 문화      • 재생 • 관광      • 특화발전 • 식품
대표 사례	• 연구개발특구 • 도심융합특구	• 국가시범도시 • 규제프리존	• 국가산업단지 • 경제자유구역	• 문화특구 • 지역특화발전특구

총 66종의 특구 유형을 분류한 결과, 혁신·인재형은 13종, 실증·규제형은 8종, 생산·사업화형은 26종, 지역·자산형은 19종으로 구분

**(혁신·인재형)** 산업의 기초(Seed) 단계로, 물리적인 공간보다는 사람과 기술이 모여 암묵지 형태의 지식이 축적되어 혁신이 이루어질 수 있는 특성을 지닌 특구 유형으로 정의

- 대학캠퍼스나 연구소가 핵심적인 앵커시설로 들어가 있거나, 초기 창업기업인 스타트업과 벤처기업 육성을 주목적으로 하거나, 제조업을 포함해 지식기반서비스업과 융복합 R&D 지원 특례 등을 강조하는 특구 등

**(실증·규제형)** 연구소나 학교 등 현장에서 개발된 기술들이 시장에 나가기 전, 규제 등을 해소하고 테스트해 볼 수 있는 특성을 지닌 특구 유형으로 정의

- 규제자유특구와 같이 규제특례를 통해 실증하는 것이 특구를 지정하는 가장 큰 목적을 지니거나, 스마트시티 국가시범도시 또는 자율주행 시범지구와 같이 도시 전체를 리빙랩으로 활용하는 특구 등

**(생산·사업화형)** 대규모 자본 투자를 통해 생산공간을 형성하고, 제품을 사업화 및 양산화하는 가장 전통적이고 비중이 큰 특성을 지닌 특구 유형으로 정의

- 국가산업단지, 대기업이나 앵커기업의 참여로 대규모 설비 투자가 이루어지며, 제조업 중심으로 전후방 산업의 집적화를 이루는 특구 등

**(지역·자산형)** 혁신을 일으키는 첨단기술은 아니지만 지역이 가진 고유한 자산을 활용해 지역의 경제적·문화적·관광적 가치를 창출하는 특성을 지닌 특구 유형으로 정의

- 문화특구, 관광특구 등 지역의 문화, 관광, 자원 등을 활용하는 특구 등

<sup>2)</sup> 국내 특구 87개 종류의 특구 중 지정된 사례가 없는 특구 18종과 일반적 성격의 특성을 나타내는 특구(일반, 농공, 도첨단지) 3종을 제외하고 최종적으로 66종에 해당하는 1,174개 특구를 대상으로 유형화를 시도함. 각 특구들이 지역 또는 현장에서는 복합적인 기능을 수행할 수 있으나, 해당 특구가 지정된 주된 조성 목적과 핵심적인 지원 수단을 최우선으로 기준 삼아 분류를 시도. 다만, 저자의 주관적 판단으로 분류되었음을 미리 밝힘.

표 3 유형별·부처별 특구 분류결과

구분	혁신·인재형	실증·규제형	생산·사업화형	지역·자산형
국토교통부	<ul style="list-style-type: none"> <li>혁신도시</li> <li>도심융합특구</li> <li>혁신성장진흥구역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>수소도시</li> <li>입지규제최소구역</li> <li>모빌리티특화도시</li> <li>국가시범도시</li> <li>스마트그린국가 시범산업단지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가산업단지</li> <li>산업단지재생사업지구</li> <li>임대전용산업단지</li> <li>스마트그린산업단지</li> <li>투자선도지구/기업도시</li> <li>산업혁신구역</li> <li>새만금투자진흥지구</li> <li>자동차서비스복합단지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시재생혁신지구</li> </ul>
산업통상 자원부	<ul style="list-style-type: none"> <li>산학융합지구</li> <li>지역혁신융복합단지</li> <li>지식기반산업집적지구</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>생태산업단지</li> <li>노후거점산업단지</li> <li>뿌리산업특화단지</li> <li>경제자유구역/기회발전특구</li> <li>외국인투자지역/자유무역지역</li> <li>국가첨단전략산업특화단지</li> <li>소재·부품·장비산업특화단지</li> <li>첨단투자지구</li> <li>에너지산업융복합단지</li> <li>수소특화단지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>폐광지역진흥지구</li> </ul>
중소벤처 기업부	<ul style="list-style-type: none"> <li>벤처기업육성촉진지구</li> <li>산업기술단지(TP)</li> <li>신기술창업집적지역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>규제자유특구</li> <li>글로벌 혁신특구</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역특화발전특구</li> <li>도시형소공인집적지구</li> </ul>
과학기술 정보통신부	<ul style="list-style-type: none"> <li>연구개발특구</li> <li>국제과학비즈니스벨트</li> <li>연구산업진흥단지</li> </ul>	-	-	
문화체육 관광부	-	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>국제회의복합지구</li> <li>문화지구</li> <li>동계올림픽특구</li> <li>문화특구/관광특구</li> <li>문화산업진흥지구</li> <li>아시아문화중심도시</li> <li>문화산업단지</li> </ul>
농림축산 식품부	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가식품클러스터</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>우수외식업지구</li> <li>말산업특구</li> <li>화훼산업진흥지역</li> <li>농촌융복합산업지구</li> </ul>
해양수산부	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>해양산업클러스터</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>수산식품클러스터</li> <li>김산업진흥구역</li> <li>해양박람회특구</li> </ul>
보건복지부	<ul style="list-style-type: none"> <li>첨단의료복합단지</li> </ul>	-	-	-
기후에너지 환경부	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>물산업실증화 시설 및 집적단지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>녹색융합클러스터</li> </ul>	-
우주항공청	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>우주산업클러스터</li> <li>항공우주산업특화단지</li> </ul>	-

**생산·사업화형 특구 유형이 가장 많았고, 중부권 및 수도권의 특구 지정이 많았음**

전국 1,174개의 특구를 유형별로 분류한 결과, 혁신·인재형, 실증·규제형, 생산·사업화형 3개 유형은 중부권에 가장 많이 분포

- 수도권은 생산·사업화형 특구도 많지만, 타 권역에 비해 지역·자산형 유형의 특구가 생산·사업화형보다 많음
- 중부권은 5극 중에서 생산·사업화형 및 혁신·인재형에 가장 많은 특구가 국가적으로 투자 및 육성됨
- 동남권, 대경권, 호남권은 생산·사업화형을 제외한 나머지 3개 유형인 혁신·인재형, 실증·규제형, 지역·자산형의 지정 특구가 수도권과 중부권에 비해 상대적으로 적음
- 기존 특구들이 생산 및 제품 사업화 위주의 거점이었다면, 향후 5극3특의 발전전략은 미래 먹거리를 만드는 혁신·인재형과 기업에 죽음의 계곡을 건너게 해주는 실증·규제형 특구의 적절한 배치가 필요해 보임

표 4 권역별·유형별 특구 분류 결과

구분	수도권	동남권	대경권	호남권	중부권	강원	전북	제주	합계
혁신·인재형	23	29	22	13	34	8	10	3	142
실증·규제형	5	14	7	5	11	9	4	1	56
생산·사업화형	87	108	94	78	115	30	54	4	570
지역·자산형	97	46	59	60	64	35	33	12	406
합계	212	197	182	156	224	82	101	20	1,174

## 05. 권역별 특구 발전방향과 5극3특 연계전략

### 동남권: 제2의 메갈로폴리스급의 대도시권으로 육성

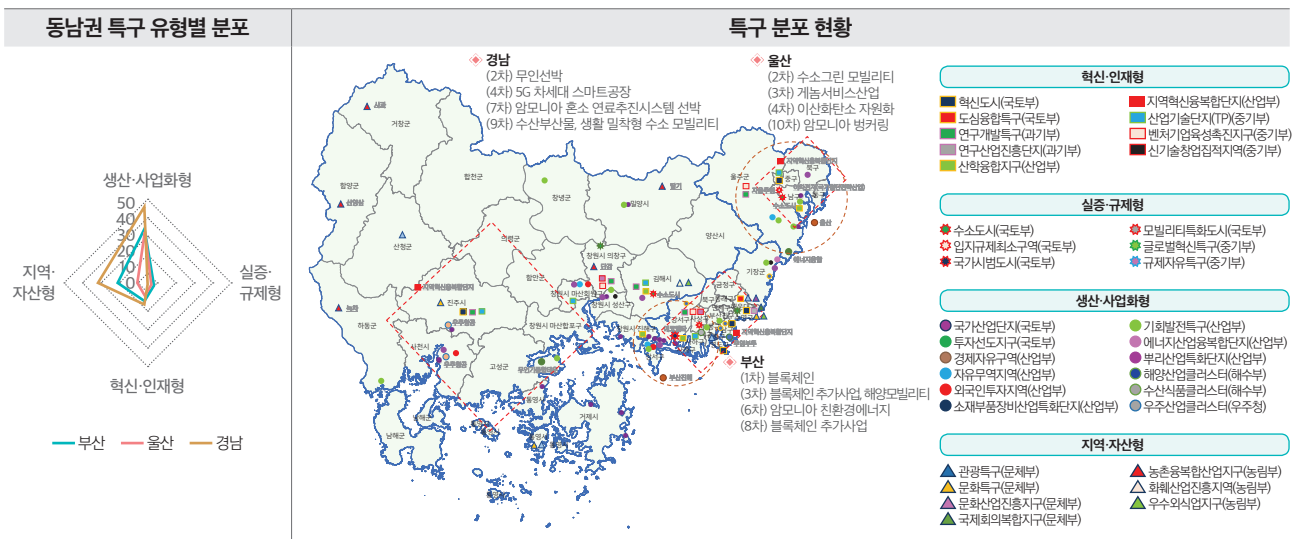
동남권은 국내 최대 제조 생산기지라는 정체성을 가지면서도 시·도별 산업 및 특구 운영의 역할이 달라 향후 긍정적인 가치사슬의 연계가 중요

- 부산은 동남권 내에서 혁신·인재형과 지역·자산형의 비율이 상대적으로 균형을 잡고 있으며, 도심융합특구 등 거점 육성과 R&D 및 인력 공급기능 수행 가능
- 울산은 자동차, 조선, 석유화학 등 주력산업의 대량생산과 수소/모빌리티 등 신기술 실증에 역량 집중
- 경남은 항공우주, 방산 등 대규모 국가산단이 밀집한 제조업의 본산이자, 농어촌 지역의 특산물과 관광자원을 동시에 보유

부산은 혁신·인재, 울산은 실증·제조, 경남은 사업화 및 관광에 특화되어 있어 이를 하나로 묶는 ‘초광역 가치사슬’을 형성함으로써 수도권을 잇는 제2의 메갈로폴리스급 대도시권으로 육성할 필요

- 부산의 대학 및 도심융합특구에서 개발된 원천기술과 전문인력을 울산과 경남의 산업 현장으로 공급하며, 울산은 동남권의 테스트베드로서 실증하고 안전성을 검증, 경남은 울산에서 검증된 기술을 양산화 및 수출하는 구조

그림 5 동남권(부산·울산·경남) 특구 특성 및 분포



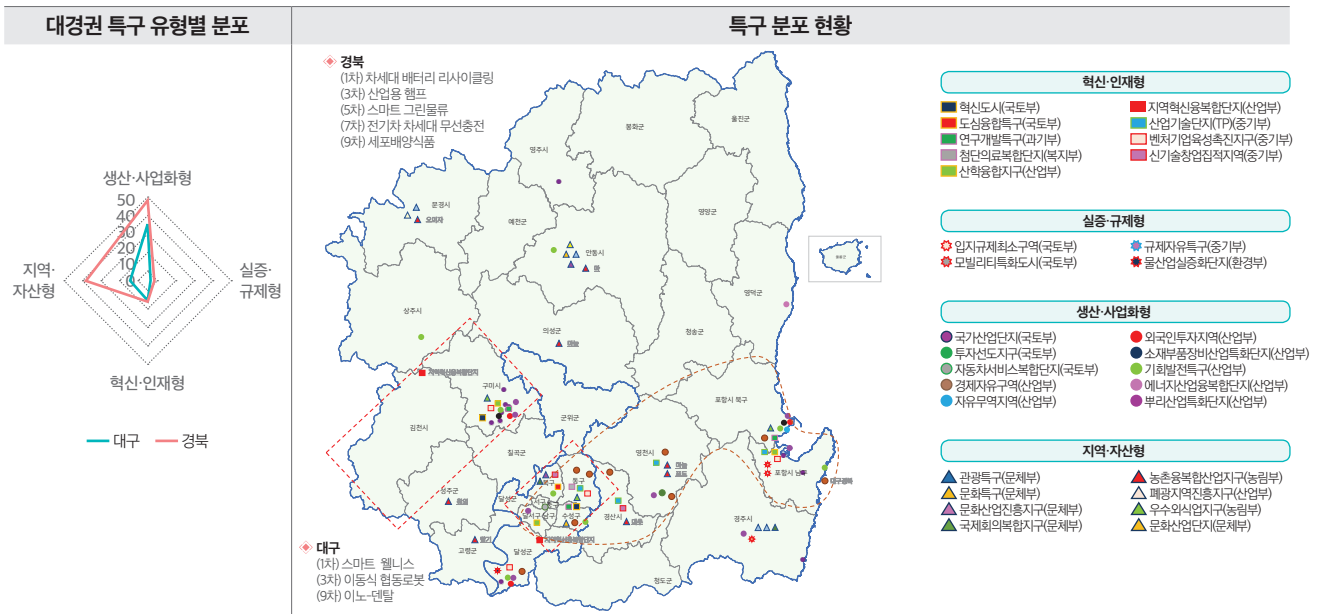
## 대경권: 글로벌을 향한 내륙경제권으로 성장

대경권은 전자·철강·자동차부품 등 국가 주력산업의 제조 기반이면서도 대구(서비스·R&D)와 경북(제조·에너지·관광)의 산업 및 특구 운영 역할이 뚜렷하게 구분되어 있어 향후 상호 보완적인 가치사슬 연계가 중요

- 대구는 대경권 내에서 혁신 인재형과 도심 융복합형 기능이 집중되어 있으며, 수성알파시티(SW)와 도심융합특구 등을 통해 R&D 원천기술 확보 및 경북의 산업 현장에 필요한 고급 인력 공급기능 수행이 가능
- 경북은 구미(반도체·방산), 포항(이차전지·철강) 등 대규모 국가산단이 밀집한 제조 혁신의 본산이자, 풍부한 산림·해양 자원을 바탕으로 한 에너지(수소·원자력) 및 관광자원을 동시에 보유

대구와 경북은 의료·SW·교육 등 서비스산업, 경북은 배터리·에너지 등 제조업 및 관광에 특화되어 있어, 이를 'TK신공항'을 중심으로 하나로 묶는 '초광역 가치사슬'을 형성하여 수도권에 버금가는 거대 내륙경제권으로 육성할 필요

그림 6 대경권(대구·경북) 특구 특성 및 분포



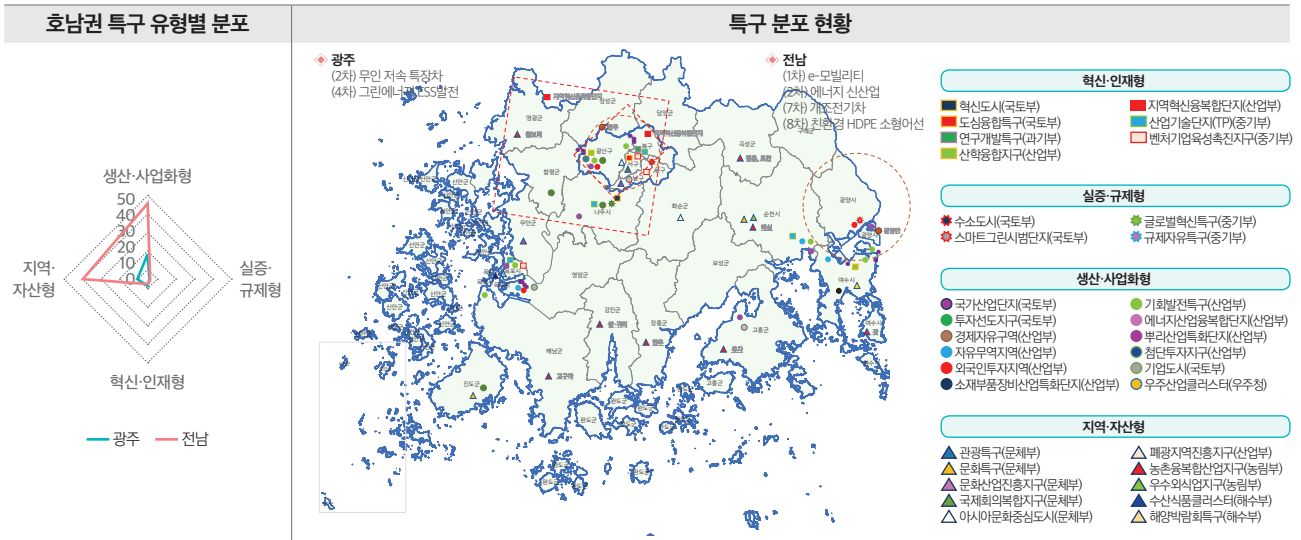
## 호남권: 초광역 에너지·문화벨트를 형성

광주와 전남으로 구성된 호남권은 '아시아문화중심도시'이자 '에너지 신산업 수도'라는 정체성을 가지면서도, 광주(AI·미래모빌리티)와 전남(에너지·우주·관광)의 산업 및 특구 운영 역할이 뚜렷해 향후 상호 보완적인 가치사슬의 연계가 필수적

- 광주는 권역 내에서 '연구개발특구'와 '도심융합특구' 등 혁신 인프라가 집중되어 있어, AI 융합 기술 개발과 R&D 기능을 수행하며 호남권 전체에 첨단기술과 전문인력을 공급하는 '혁신 두뇌(Brain)' 역할 수행이 가능
- 전남은 '에너지산업융복합단지'와 '우주산업클러스터'를 보유한 신산업의 거대한 실증·생산 기지이자, 전국 최대 규모의 '지역특화발전특구(29개)'를 바탕으로 풍부한 관광·농수산 자원을 글로벌 로컬 콘텐츠로 사업화할 수 있는 잠재력 보유

자립형 경제구조를 갖춘 신성장 거점을 위하여 광주는 '혁신인재·미래차', 전남은 '생산 기반·에너지·관광'에 특화되어 있어, 이를 하나로 묶는 '초광역 에너지·문화 벨트'를 형성할 필요

그림 7 호남권(광주·전남) 특구 특성 및 분포

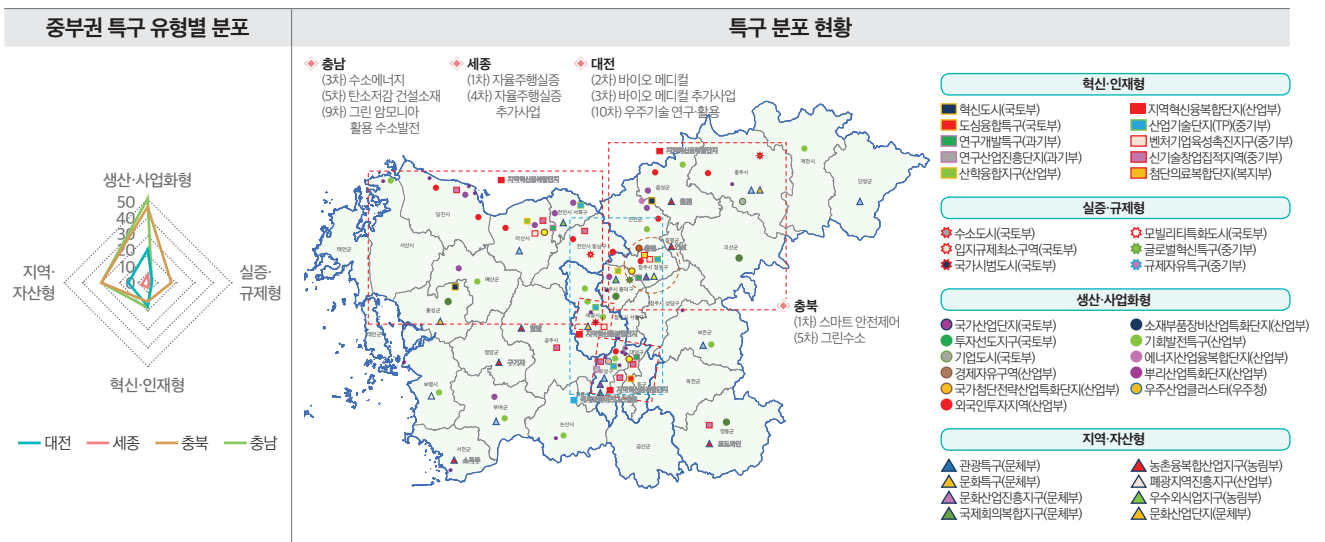


충청권: '과학수도 기반의 메가시티'를 조성

중부권은 국가 행정(세종), 과학기술(대전), 첨단제조(충남·충북) 기능이 집적된 권역으로, 각 시·도의 특화 기능이 뚜렷하여 이를 유기적으로 결합할 경우 '한국형 실리콘밸리'이자 수도권을 대체할 자립형 경제권 구축이 가능

- 대전과 세종은 권역 내에서 '혁신·인재형'과 '실증·규제형' 기능이 집중되어 있으며, 대덕특구와 국제과학비즈니스벨트(기초과학), 도심융합특구(인재)를 통해 원천기술 확보 및 규제 샌드박스를 활용한 신기술 테스트베드 역할 수행
- 충남과 충북은 디스플레이, 미래차, 바이오 등 국가전략산업의 '생산·사업화형' 특구(기회발전특구, 국가산단)가 밀집해 있어, 대전·세종에서 개발된 기술을 대규모로 실증하고 양산하여 글로벌 시장으로 진출시키는 제조 거점기능 보유

그림 8 중부권(대전·세종·충남·충북) 특구 특성 및 분포



대전·세종은 'R&D·행정', 충남·충북은 '제조·사업화'에 특화되어 있어, 이를 하나로 묶는 '초광역 혁신 클러스터'를 형성하여 R&D와 제조가 단절 없이 이어지는 '과학수도 기반의 메가시티'를 조성할 필요

- 대전의 출연연·대학에서 개발된 딥테크(Deep-tech) 원천기술을 충남·충북의 산업 현장으로 공급하며, 세종은 규제 특례를 통해 신속한 상용화를 지원함으로써 '기술개발-실증-생산'이 윈스톱으로 이루어지는 선순환 생태계 조성에 주력

# 06. 5극3특과 특구 제도 연계 방향

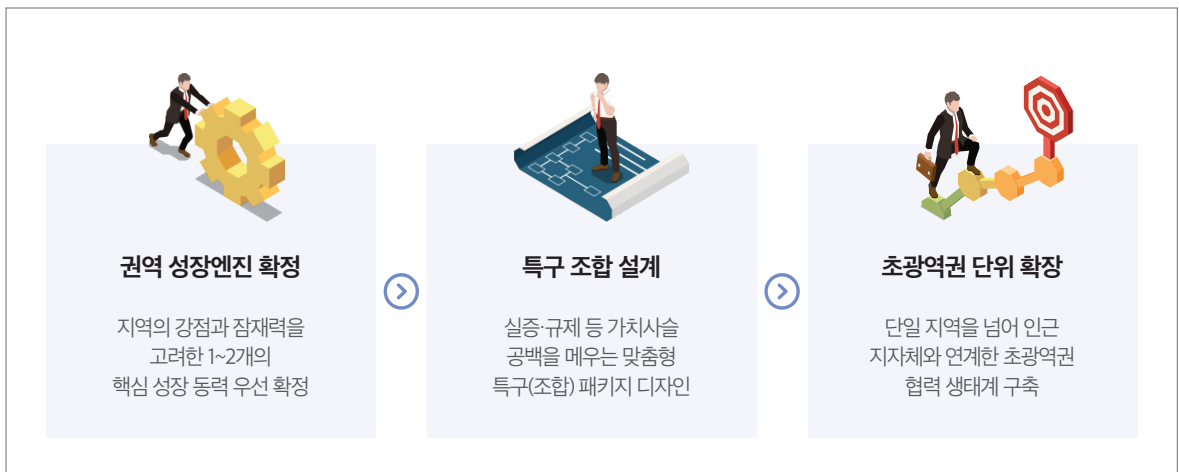
## 5극3특 성장거점으로서 특구 연계를 위한 조건

### 산업생태계 가치사슬 설계로 전환

특구 연계는 단순한 인접 특구 묶기가 아니라, 혁신-실증-생산으로 이어지는 산업생태계를 구현하고 지역 산업구조를 전환하는 정책수단으로 설계될 필요

- 모든 산업을 동시에 추진하기보다, 권역의 투자·기업역량·실현 가능성을 고려해 성장엔진을 좁히고(선택), 가치사슬 공백을 메우는 특구 조합을 설계한 뒤(집중), 초광역권 단위로 확장(확대)하는 프로세스 필요
- 특히 신산업은 기능적 가치사슬 중심의 조합이 현실적이라는 점을 정책설계의 전제로 삼고, 권역별 산업·기업 역량과 투자 실현 가능성을 고려해 권역별 '성장엔진'을 선정한 후, 인력·규제·투자보조·R&D·정주를 패키지로 지원하는 프로세스 마련

그림 9 산업생태계의 가치사슬 설계 전환 단계



- 권역의 핵심 성장엔진 산업을 1~2개로 좁히고, 그 산업 기준으로 특구를 재조합해야 특구 연계가 '사업 나눠먹기'로 전락하지 않을 것임
- 수도권을 제외한 권역 내 특구의 공통적 문제점은 '실증·규제(중간 단계)'의 취약성인데, 기술·생산 기반은 있으나 실증 및 규제 해결단계의 부족은 시장 진입 단계를 지연시키는 결과 초래
- 따라서 권역별로 (혁신·인재형)-(실증·규제형)-(생산·사업화형) 기능을 의도적으로 직렬화하고, 실증특례·인증·표준·검증 인프라를 가치사슬의 연결부로 설계하는 작업 필요

수도권과는 '기능 분담형' 전략 마련, 인접 3특과는 '테스트베드/공급망 공유형'으로 접근해 외부 확장성 제고

- 수도권은 원천기술·두뇌(R&D), 비수도권은 실증·생산 기지로 분담
- 인접 3특과는 산업 역할 분담, 기능 중복 방지, 공급망 협력, 테스트베드 활용 등 확장 설계 정밀화

연계 클러스터 단위 통합지원(통합공모) 또는 초광역특별협약과 같은 장치를 통해, 인력·규제·투자보조·R&D·정주를 패키지로 제공하고, 필요시 특구 지정·변경·해제 권한의 초광역 이양까지 검토

## 디지털 전환 기반의 산업 고도화 촉진

‘디지털 전환 패키지’를 초광역 단위로 설계하고, 실증데이터/표준/확산시스템은 함께 공유하는 과정 필요

- 산업 고도화(특히 디지털 전환)는 단일 사업/단일 특구로는 확산이 어렵고, 데이터와 실증·금융·인재가 연계되어야 하며, 이는 다부처·다제도의 분절을 ‘패키지로 묶는 집행 장치’가 선행될 필요

‘규제특례-실증-투자(금융)-인재-재정’을 디지털 전환 과제로 한 번에 묶어야 확산 가능

- 디지털 전환은 기술도입을 넘어 공정·물류·서비스·안전·데이터 거버넌스까지 포함하므로, 규제프리존/실증특례 + 전용펀드/저리융자 + 인력전환(재교육) + 운영재정을 패키지로 제공하는 구조가 중요

## 공간-교통 연계성 강화

초광역 산업·특구 연계의 성패는 ‘접근성’과 ‘연결 인프라’에 큰 영향을 받음

- 지방시대위원회(2025)는 생활권 전략의 핵심으로 권역별 60분 교통체계 구축, 대중교통 확충, 광역철도·도로망 구축, 통합환승체계 강화를 제시
- 비수도권 국제공항을 단순 교통시설이 아니라 투자유치·시장진입을 뒷받침하는 산업·공간 혁신 인프라로 인식을 전환
- 접근성·연결 인프라가 연계 성패를 좌우하는 만큼, 장기적으로는 ‘특구-거점도시-배후’ 생활권을 설계하고, 광역교통·환승·MaaS 결합 등 이동체계까지 통합 패키지로 설계

그림 10 공간-교통 연계성 강화 단계



### 참고문헌

- 관계부처 합동. 2025. 지역특구 및 산업클러스터 운영현황 및 평가. 국가데이터처. 연도별 전국사업체조사.  
 국회예산정책처. 2024. 지역 산업클러스터 정책·사업 평가.  
 김영수. 2012. 우리나라 클러스터정책의 특징과 지역산업생태계론으로의 진화 필요성. 지역연구 28권 4호: 23-43.  
 마강래, 박정일, 강정구, 박선영, 서정훈, 이기훈. 2024. 특구제도 합리화 방안. 한국지역학회.  
 산업통상자원부. 2025. 제5차 산업집적활성화 기본계획.  
 이준영. 2023. 지역별 성장회계 분석과 정책적 시사점. 산업경제이슈 154호.  
 지방시대위원회. 2025. 5극3특 국가균형성장 추진전략 설계도.

- 유현아 국토연구원 국토계획·지역연구본부 부연구위원(hayou@krihs.re.kr, 044-960-0310)
- 조은주 국토연구원 국토계획·지역연구본부 전문연구원(ejcho@krihs.re.kr, 044-960-0255)

※ 이 브리프는 “유현아, 조은주. 2025. 5극3특 실험을 위한 초광역권과 특구 연계 방향. 세종: 국토연구원” 보고서를 요약 정리한 것임.

※ 이 브리프는 연구자 개인의 의견으로서, 정부나 국토연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있음.

