

5극 3특 추진을 위한 정책 통합 방안 연구

: 기회발전특구와 교육발전특구를 중심으로*

Policy Integration for the Five Growth Poles and Three Special Zones (5G3S) Strategy

: The Case of Opportunity and Education Development Zones

이 서 희**·유 란 희***·김 정 숙****

Lee, Seo Hee·Ryu, Lanhee·Kim, Jungsook

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 5극 3특 전략과 초광역 특구 정책 간 관계
- III. 정책 통합의 동학
- IV. 연구 설계
- V. 초광역 특구 정책 통합 전략 분석
- VI. 결론: 5극 3특 실현을 위한 정책 연계 전략과 행정적 함의

본 연구의 목적은 5극 3특 전략의 실질적 구현을 위해, 기회발전특구와 교육발전특구가 초광역 메가특구라는 정책 틀 속에서 어떻게 연계·통합될 수 있는지를 분석하고, 그 성과 조건을 규명하는 데 있다. 이를 위해 본 연구는 충청권 지역을 대상으로 기회발전특구와 교육발전특구 중심의 다중사례연구 방법을 활용하여 특구 정책을 정책 통합과 거버넌스의 관점에서 재해석하였다. 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 특구 간 목표 정합성 분석 결과, 미래산업 성장거점 조성과 미래교육도시 구축이 병렬적으로 설정되어, 성장거점 형성-교육혁신 모델 구축 간 상호보완적 관계가 형성된 것을 확인할 수 있다. 둘째, 특구 간 수단 보완성 분석 결과, 일부 보완성을 보이나, 초광역권 차원

* 본 논문은 한국지방행정연구원(2025)에서 수행한 “경제특구 및 지역혁신자원 등을 활용한 기회발전 특구 투자활성화 방안”의 일부 내용을 바탕으로 작성·수정하였음.

** 제1저자, 한국지방행정연구원 지역경제분석센터 센터장

*** 공동저자, 강원대학교 자치행정학과 조교수

**** 교신저자, 충북대학교 행정학과 조교수

논문 접수일: 2026. 1. 28. 심사기간: 2026. 1. 28. ~ 2026. 3. 4. 게재확정일: 2026. 3. 4.

에서 메가특구의 정책 목표와 연계성, 정합성을 지닌 형태로 발전하지는 못하고, 병렬적으로 배치되는 경향을 보인다. 셋째, 특구의 주요 행위자는 기회발전특구의 경우 지자체, 산업부, 관계부처, 기업, 전담기관 등으로 이루어진 반면 교육발전특구는 교육생태계 기반의 행위자 네트워크가 작동하고 있다. 마지막으로 특구의 행위자 간 상호작용은 거버넌스의 부재 시 타 정책과의 연계, 분절적 운영 등의 문제가 발생하고, 정책 기획 시 개별적·독립적으로 기획되는 경향을 보였다.

□ 주제어: 5극 3특 전략, 기회발전특구, 교육발전특구, 정책통합

This study aims to examine how Opportunity Development Zones (ODZs) and Education Development Zones (EDZs) can be interconnected and integrated within the policy framework of mega-special zones to enable the substantive implementation of Korea's Five Growth Poles and Three Special Zones (5G3S) strategy, and to identify the conditions under which such integration can generate meaningful outcomes. To this end, this study reconceptualizes special zone policies through the lenses of policy integration and governance, focusing on the case of opportunity and education development zones in Chungcheong area.

The findings are threefold. First, the analysis of goal alignment across special zones indicates that the objectives of establishing future-oriented industrial growth hubs and building future education cities are formulated in parallel, thereby forming a complementary relationship between growth-pole formation and education-innovation models. Second, the analysis of policy instrument complementarity reveals partial complementarities between ODZs and EDZs; however, these instruments tend to be arranged in a parallel manner rather than being systematically developed in alignment with mega-special-zone-level objectives and strategies at the supraregional scale. Third, while ODZs are primarily driven by local governments, the Ministry of Trade, Industry and Energy, related central ministries, firms, and designated support agencies, EDZs operate through education-ecosystem-based actor networks centered on local education offices, universities, and research institutions. Finally, in the absence of integrative governance arrangements, interactions among actors are characterized by fragmented operations and weak linkages with other policies, with planning processes remaining largely sector-specific and independent.

These findings suggest that the effective implementation of the 5G3S strategy requires not only the spatial expansion of special zones but also the realignment of policy goals, functional integration of policy instruments, and the establishment of integrative governance mechanisms that connect industrial and education policies within mega-special zones.

□ Keywords: Five Growth Poles and Three Special Zones (5G3S) Strategy, Opportunity Development Zone, Education Development Zone, Policy Integration, Governance

I. 서론

최근 국가균형발전 정책은 기존의 개별 지역 단위 지원 방식에서 벗어나, 초광역 차원의 성장 거점 형성을 핵심 전략으로 전환하고 있다. 이러한 정책 기조 속에서 제시된 '5극 3특' 전략¹⁾은 수도권 집중 완화와 비수도권 경쟁력 강화를 동시에 달성하기 위한 국가 차원의 공간·산업 재편 구상으로 이해될 수 있다(코리아넷뉴스 2025.12.9. 보도자료; 대한민국 정책브리핑, 2025.12.8). 특히 초광역 단위의 산업 집적과 기능 분담을 전제로 하는 메가특구 논의는, 지역 발전 정책이 단일 지자체 중심의 접근에서 벗어나 다수의 지방자치단체가 연계·협력하는 새로운 정책 단계로 이행하고 있음을 보여준다(대한민국 정책브리핑, 2025.09.30.).

그러나 이러한 전략적 전환에도 불구하고, 실제 정책 집행 과정에서는 초광역 전략을 뒷받침하는 개별 특구 정책 간 연계와 통합이 충분히 이루어지고 있는지에 대한 의문이 제기된다. 특히 산업 투자와 규제 특례를 중심으로 설계된 기회발전특구와, 인재 양성 및 교육 여건 개선을 목표로 하는 교육발전특구는 각각 중요한 정책 수단임에도 불구하고, 상호 간 연계보다는 분절적으로 운영되는 경향을 보이고 있다. 이로 인해 특구 정책이 개별 제도의 성과 창출에는 일정 부분 기여하더라도, 초광역 차원의 구조적 전환이나 지속 가능한 지역 성장으로 이어지기에는 한계가 존재한다는 지적이 제기된다(이석환·여차민, 2015; 황혜란·정재용, 2014). 이러한 문제의식은 초광역 메가특구 추진이 단순히 특구의 수를 확대하거나 공간적 범위를 확장하는 문제에 그치지 않고, 서로 다른 정책 영역에 속한 특구들이 어떠한 방식으로 연계·통합되어야 하는가 등 보다 근본적인 행정적 과제를 내포하고 있음을 시사한다. 즉, 특구 정책의 성과는 개별 제도의 설계 수준뿐만 아니라, 정책 간 통합 구조와 거버넌스 체계에 의해 좌우될 가능성이 크다(이서희 외, 2025).

본 연구의 목적은 5극 3특 전략의 실질적 구현을 위해, 기회발전특구와 교육발전특구가 초광역 메가특구라는 정책 틀 속에서 어떻게 연계·통합될 수 있는지를 분석하고, 그 성과 조건을 규명하는 데 있다. 이를 위해 본 연구는 특구 정책을 개별 제도의 성과 평가 대상으로 접근하기보다는, 정책 통합과 거버넌스의 관점에서 재해석하고자 한다. 구체적으로 본 연구는

1) 본 연구에서 다루는 '5극 3특' 전략은 단순한 지역 구분이나 정책 슬로건이 아니라, 중앙정부 주도의 단일 정책 집행 구조에서 벗어나 초광역 단위의 정책 통합과 다층적 거버넌스를 전제로 하는 국가균형성장 전략으로 이해된다. 즉, 5극 3특은 개별 지역에 대한 분산적 지원 정책이 아니라, 산업·교육·재정·행정 정책이 초광역 공간 단위에서 연계·조정될 것을 요구하는 정책 프레임이다. 이러한 점에서 5극 3특 전략은 기회발전특구와 교육발전특구와 같은 개별 특구 정책들이 단독으로 작동하기보다, 상호 연계와 통합을 통해 성과를 창출해야 할 구조적 조건을 형성한다.

다음과 같은 연구 질문을 설정한다. 첫째, 특구 정책의 성과는 어떠한 정책 통합 조건에서 강화되는가? 이를 위해 기회발전특구와 교육발전특구의 정책 목표와 수단이 통합 과정에서 어떻게 정렬되고 결합되는지를 분석한다. 둘째, 메가특구 추진 과정에서 정책 통합과 거버넌스는 어떠한 방식으로 작동하는가? 이 질문은 특구 정책을 둘러싼 다양한 행위자 간 관계, 협력과 갈등, 그리고 이를 조정하는 제도적 메커니즘이 통합 성과에 어떠한 영향을 미치는지를 규명하는 데 초점을 둔다.

본 연구의 공간적 범위는 초광역 메가특구 논의가 선제적으로 이루어지고 있는 충청권 지역으로 한정한다. 충청권은 다수의 기회발전특구가 인접해 있으며, 교육발전특구와의 연계 가능성이 지속하여 제기되고 있다는 점에서 초광역 특구 정책 통합을 분석하기에 적합한 사례이다. 시간적 범위는 기회발전특구가 도입된 이후 메가특구 논의가 본격화된 시기로 설정한다.

연구 방법 측면에서 본 연구는 선행 정책연구에서 축적된 정량 진단 결과와 사례 분석을 경험적 기반으로 활용하되, 이를 단순히 반복하거나 요약하는 데 목적을 두지 않는다. 대신, 해당 연구 성과를 정책통합 이론과 정책 네트워크 이론의 분석 틀 속에 재배치함으로써, 특구 정책의 연계·통합 메커니즘을 이론적으로 설명하고 확장하고자 한다. 이러한 접근은 정책보고서가 지닌 실증적·경험적 강점을 유지하면서도, 이를 학술적 논의로 발전시키는 데 기여할 것으로 기대된다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 균형발전정책의 핵심 전략인 5극 3특 전략과 특구 정책과의 관계 살펴보고, 제Ⅲ장에서는 정책 통합과 정책 네트워크 이론을 중심으로 분석 틀을 제시하고, 제Ⅳ장에서는 연구 설계와 연구 방법을 설명한다. 제Ⅴ장에서는 충청권 메가특구와 교육발전특구 연계 사례를 중심으로 정책 통합 전략을 분석하고, 마지막 장에서는 연구 결과를 종합하여 5극 3특 추진을 위한 정책적 시사점과 행정적 함의를 제시한다.

Ⅱ. 5극 3특 전략과 초광역 특구 정책 간 관계

1. 5극 3특 전략

한국은 오랜 기간 이어진 수도권 집중화와 비수도권 인구 감소 및 활력 저하 현상을 해결하고자 정권마다 다양한 국가균형발전 정책을 수립·실행했으나, 정책의 실효성이 아쉽다는 평가를 받아왔다. 따라서 5극 3특 전략은 수도권 중심의 일극체제를 초광역권 단위의 다극체제로 전환하기 위해 전략산업을 선정·육성하고 통합적 지원체계를 통해 초광역 생활권을 조

성하는 것을 목적으로 한다(강문수, 2025).

5극 3특 국가균형성장 추진전략은 5개 초광역권(수도권, 중부권, 대경권, 호남권, 동남권)과 3개 특별자치도(강원, 전북, 제주)를 중심으로 재편하는 국가균형발전 전략으로, 이재명 정부 출범 후 2025년 9월에 발표되었다. 5극 3특 체계는 자치분권에 기반한 국가균형발전이라는 국정과제를 실현하기 위한 실행 프레임워크로 설계되었으며, 경제, 생활, 행·재정의 3개 핵심 영역을 중심으로 11개의 전략적 과제와 144개의 세부 실행과제로 체계화되어 있다. 본 전략의 핵심 수단은 크게 세 가지 축으로 구성된다. 첫째, 각 권역별 성장동력으로서 전략산업을 선정하고, 둘째, 이를 지원하기 위한 통합적 지원체계(인적자원 양성, 규제 개선, 연구개발 및 인프라 구축, 재정 투입, 펀드 조성)를 마련하며, 셋째, 초광역 단위의 생활권(60분 생활권)을 조성하는 것이다(대통령 직속 지방시대위원회, 2025.09.29.).

이러한 산업-지원체계-초광역 생활권이라는 핵심 수단은 기존 지자체 단위에서 초광역 기반으로 경계를 확대하고, 성장엔진으로서의 산업, 혁신역량으로서 인재양성, 둘 간의 연계성을 위한 산학연 혁신 거점 강화 등을 통해 규모의 경제를 달성하고 초광역 대중교통망(60분 생활권)을 중심축으로 주거·교육·의료·문화·관광 등 생활 전반을 통합·연계하는 전략으로 이어진다(대통령 직속 지방시대위원회 홈페이지, 2026.01.25. 검색). 따라서 국토공간계획과 전략산업 육성이라는 기본 틀은 이전의 국가균형발전전략과 유사한 반면, 공간적 기반을 권역 단위로 확장한 점에서 기존 균형발전정책에 비해 지역 간 연계·정책적 통합·지자체를 중심으로 한 민관의 협력적 거버넌스 강화가 더욱 요구된다는 차별성을 지닌다.

따라서 정부가 2025년 9월 "5극 3특 국가균형성장 추진전략"을 발표한 후, 경북-대구, 부산-울산-경남 등 부울경권 등에서 초광역 협력 전담 조직을 만들거나(기획단/TF), 권역 차원의 산업발전전략을 논의하는 등, 5극 3특 전략을 지역 차원에서 수행하기 위한 노력을 이어가고 있다(경북도민일보, 2026.01.20.). 특히 산업 분야에서는 국가의 산업정책과 지역 산업정책을 연계하고, 지역별 주력산업과 신산업을 연계하여 민간 영역의 기업과 부처 및 지방자치단체 간 협의 소통을 이어가고 있다(산업통상부, 2025.12.17.).

이에 대해 강문수(2025)는 5극 3특 국가균형성장 전략을 공간정책과 거버넌스 개편을 통합한 정책 통합의 일환으로 규정하며, 도심융합특구가 이러한 전략적 비전을 구현하는 핵심적 정책수단으로 활용될 수 있다고 설명한다. 즉, 초광역권 정책의 실효성 제약을 보완하기 위해 비수도권 대도시권을 전략적 성장거점으로 집중 육성하는 방식을 채택하며, 도심융합특구 제도는 이러한 공간적 선택과 집중을 가능케 하는 제도적 기제로 작동하는 것이다. 따라서 이러한 점을 고려할 때, 현존하는 다양하고 산발적으로 운용되고 있는 도심융합특구에 대한 통합 및 재편은 필수라고 할 수 있다.

2. 특구 정책 변화 과정

한국의 특구 정책은 수도권 집중 문제를 해결하고 전 국토의 균형적 발전을 위해 지역특화 발전특구, 규제자유특구, 외국인투자지역특구, 경제자유특구 등 약 900개 이상의 다양한 특구 제도를 운영한다(이서희 외, 2022). 기존 한국의 특구 정책은 성장거점을 개발하기 위한 방향이었다면, 최근까지 변화한 특구 정책은 지역균형·포용을 추구하는 방향으로 변화해왔다. 이는 기존 특구 정책이 기존의 성장 극 형성을 통한 낙수효과를 정책적 효과로 바라봤다면, 최근의 특구는 인구감소·지역소멸, 생활서비스 격차, 일자리 부족 등 주변부·취약지역의 구조적 문제를 해결하기 위한 수단으로 재구성되고 있다(이서희 외, 2022).

균형발전전략의 관점에서 주요 특구 정책은 경제자유구역-규제자유특구-기회발전특구의 시간적 흐름으로 이어졌다. 경제자유구역, 규제자유특구, 기회발전특구는 각각 외국인 투자 유치, 신기술·신산업 실증, 지방 이전·투자 촉진이라는 상이한 정책목표를 지니며, 조세·재정·규제 특례 등 차별화된 수단을 활용하고 있다. 그러나 경제자유구역은 인프라 대비 민간투자 유치 성과가 제한적이고, 규제자유특구는 실증 중심에 머물러 사업화·투자 연계가 부족하며, 기회발전특구는 지방 주도형이라는 장점에도 불구하고 타 정책과의 연계 없이는 실효성 확보가 어렵다는 한계를 보인다.

기회발전특구는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 법적 근거를 두고 있으며, 지방자치단체가 신청하면 지방시대위원회의 심의·의결을 거쳐 산업통상자원부 장관이 지정하는 절차로 추진된다. 특구로 지정되면 이전·창업 기업에 대한 법인세·소득세 감면, 지방세(취득세·재산세) 감면, 지방투자촉진보조금 우대, 규제 특례 등 파격적인 인센티브가 패키지로 제공된다.

기회발전특구 정책은 과거 특구 정책의 한계를 극복하기 위한 새로운 시도라는 점에서 중요한 의미를 지닌다. 특히 과거 정책의 고질병이었던 '중복·중첩' 문제에 대한 접근 방식에서 주목할 만한 인식의 전환이 나타난다. 과거에는 여러 특구가 한 지역에 중복 지정되는 것을 행정적 비효율과 예산 낭비의 원인으로 보고 이를 해소하는 데 초점을 맞췄다. 그러나 기회발전특구 담론에서는 이러한 중복을 단순한 문제가 아닌, 전략적으로 활용 가능한 '자원'으로 재해석하려는 시도가 이루어지고 있다.

이는 정책 중복을 공간적 중첩의 문제가 아니라 기능적 분화의 문제로 바라보는 관점의 변화를 의미한다. 예를 들어, 한 지역에 기술 실증 기능에 특화된 '규제자유특구'와 대규모 투자 유치 및 사업화에 강점이 있는 '기회발전특구', 그리고 수출 및 글로벌 진출을 지원하는 '경제자유구역'이 단계적으로 연계된다면, 이는 비효율적 중복이 아니라 기업의 성장 단계를 지원

하는 ‘성장 사다리형 특구 경로 모델(Stepwise Special Zone Model)’이라는 시너지 구조를 형성할 수 있다. 이러한 관점의 전환은 정책 연계의 필요성을 더욱 부각한다. 즉, 문제는 ‘어떻게 중복을 피할 것인가’가 아니라 ‘어떤 거버넌스 구조를 통해 기능 중심의 전략적 연계를 성공시킬 것인가’로 전환된다.

〈표 1〉 기존 특구 정책과 기회발전특구의 비교

구분	경제자유구역	규제자유특구	기회발전특구
법적 근거	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법	규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법	지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법
주도 주체	중앙정부 (산업통상자원부)	중앙정부 (중소벤처기업부)	지방자치단체 (상향식 신청)
핵심 목표	외국인 투자 유치, 글로벌 비즈니스 환경 조성	신기술·신산업 규제 완화를 통한 실증 및 사업화	지방 이전·투자 기업에 대한 포괄적 지원을 통한 지역균형발전
주요 수단	조세 감면, 규제 완화, 행정서비스 지원	규제 샌드박스 (실증특례, 임시허가 등)	세제·재정·규제 특례 패키지 지원, 정주여건 개선
한계 및 특징	대규모 인프라 투자 대비 민간 투자 유치 미흡	기술 실증에 머물고 사업화·투자 연계 부족	지방 주도형 모델이나, 타 정책과의 연계 없이는 실효성 확보 어려움

출처: 자료를 바탕으로 저자 재구성

3. 5극 3특 전략과 특구 정책 간 관계

5극 3특 국가균형성장 전략은 수도권 중심의 단극적 국토 구조를 초광역권 규모의 다핵 구조로 전환하기 위해 고안된 공간·거버넌스 통합 전략으로, 대도시권 중심의 초광역 성장거점을 육성하면서 중소도시 및 배후 지역과의 기능적 연계를 강화하는 것을 주요 목표로 한다(강문수, 2025). 이 전략 내에서 수도권의 기능을 부분적으로 대체할 수 있는 대도시권 중심 성장거점은 핵심 정책 도구로 기능한다. 반면, 한국의 기존 특구 정책은 경제자유구역, 규제자유특구, 기회발전특구 등 900여 개에 달하는 제도가 개별 법률과 부처별 논리에 따라 산재·운영되어 왔으며, 실증 유치·투자 촉진·외국인 투자 중심 등 상이한 목표를 추구하며 분절적으로 집행되었다. 이러한 특구 정책의 구조는 공간 통합을 지향하는 5극 3특 전략과 본질적으로 상충된다. 이에 따라 5극 3특 전략의 특성을 고려할 때, 특구 정책도 개별 제도 단위가 아닌 권역·대도시권 단위의 통합적 재설계가 요구된다.

이서희 외(2022)의 연구에서는 기존에 존재하는 다양한 특구들을 전략적으로 활용 가능한

자원이라는 새로운 해석을 제시한다. 즉, 특구의 중복을 공간적 중첩의 문제가 아니라 기능적 분화의 문제로 바라보는 관점 전환이 이루어지는 것이다. 특히 규제자유특구(기술 실증)-기회 발전특구(투자·사업화)-경제자유구역(글로벌 진출)이 단계적으로 연계될 경우, 이는 비효율적 중복이 아니라 기업의 성장 단계를 지원하는 '성장 사다리형 특구 경로 모델'을 형성할 수 있다고 제시한다(이서희 외, 2022). 5극3특 전략이 권역별 전략산업을 선정하고 통합적 지원체계를 구축하는 점을 고려할 때, 특구 간 통합은 선택이 아니라 전략 실행의 전제조건이다.

특히, 김현수 외(2022)의 연구에서는 지역의 핵심거점이 되는 도심지에 산업, 주거, 문화 등 복합 혁신공간을 구축하고, 지역 인재와 좋은 일자리를 연계하는 산학연 네트워크가 활성화될 수 있도록 지원하는 '도심융합특구'를 통해 비수도권의 광역생활권과 전략산업을 육성해야 한다고 설명한다. 그들은 핵심거점(대도시 도심)과 주변 거점(중소도시)을 네트워크로 묶는 'Compact & Network'형 공간구조를 구성하고, 산학연 클러스터와 광역교통 시스템, 주거비·문화·생활 SOC 등 정주 여건을 패키지로 지원해 권역별 혁신역량을 강화할 수 있다고 보았다(김현수 외, 2022).

따라서 5극 3특 국가균형성장 전략을 위해 기존 특구 제도들의 기능적 연계를 강화하고, 부처별*특구별 분절을 해소할 필요가 있다. 그러나 현재의 연구개발특구, 산학융합지구, 규제자유특구 등 다양한 특구가 존재하지만 기능적 강점을 연계하는 전략이 미흡하다(국회입법조사처, 2022; 조성철·남기찬, 2022). 또한 기존의 특구를 연계하고 통합하는 방법은 통합지원체계를 구축하는 수단으로 활용될 수 있다고 보고 있다(민성희 외., 2024).

III. 정책 통합의 동학

1. 정책 통합(Policy Integration)

정책 통합(policy integration)은 복수의 정책 영역이나 개별 정책 수단이 공동의 상위 목표 하에서 연계·조정되어 하나의 일관된 정책 방향으로 작동하는 과정을 의미한다(성지은·송위진, 2008; 황용수 외, 2009). 이는 정책 환경의 복잡성과 문제의 다차원성이 증대됨에 따라, 단일 부처나 개별 정책으로는 효과적인 대응이 어려워진 상황에서 등장한 개념으로 이해할 수 있다. 정책 통합은 단순한 조직 통합이나 제도 병합과 달리, 정책 목표와 수단, 그리고 이를 집행하는 행위자 간의 관계가 점진적으로 조정·재구성되는 과정을 강조한다(김사랑, 2022).

기존 연구에서는 정책 통합을 위계적 명령이나 일괄적 통제의 결과로 보기보다는, 정책 수행 주체들의 자율성과 다원성을 전제로 한 비위계적·과정 중심적 조정 메커니즘으로 설명해 왔다. 특히 환경정책, 과학기술혁신정책, 지역발전정책과 같이 복수의 정책 영역이 중첩되는 분야에서 정책 통합의 중요성이 강조되었으며, 최근에는 초광역 지역정책과 같은 복합정책 영역에서도 정책 통합이 핵심 분석 개념으로 활용되고 있다(성지은·송위진, 2008; 황용수 외, 2009).

정책 통합은 분석 초점에 따라 여러 유형으로 구분될 수 있으나, 본 연구에서는 특구 정책 분석에 적합한 유형으로 목표 통합(goal integration)과 수단 통합(instrument integration)에 주목한다(Candel & Biesbroek, 2016; Cejudo & Trein, 2023; Cejudo & Michel, 2021). 목표 통합은 서로 다른 정책들이 공유하는 상위 목표나 비전을 중심으로 정책 간 방향성과 우선순위를 조정하는 것을 의미한다(Candel & Biesbroek, 2016). 이는 개별 정책이 추구하는 하위 목표들이 상위 정책 목표와 정합적으로 연결될 때 정책 전반의 일관성과 예측 가능성이 제고된다는 전제에 기반한다. 예를 들어, 지역경제 활성화와 인재 양성이라는 상위 목표 아래 기회발전특구와 교육발전특구의 정책 목표가 상호 정렬되는 과정은 목표 통합의 전형적인 사례로 볼 수 있다.

수단 통합은 다양한 정책 수단이나 집행 메커니즘이 상호보완적으로 결합되는 과정을 의미한다(Vince 외, 2024). 이는 재정 지원, 규제 완화, 인프라 구축, 교육·훈련 프로그램 등 개별적으로 설계된 정책 수단들이 패키지 형태로 연계될 때 정책의 실행 효율성과 효과성이 증대된다는 관점에 기초한다. 특히 초광역 정책에서는 단일 수단의 확대보다 복수 수단의 조합과 조정이 정책 성과를 좌우하는 경우가 많아, 수단 통합은 정책 통합 분석에서 중요한 요소로 간주된다(Kaplaner et al., 2025).

2. 정책 네트워크(Policy Network)와 협력적 거버넌스

정책 네트워크(policy network) 이론은 정책 형성과 집행이 단일 행위자나 위계적 행정 체계에 의해 이루어진다는 전통적 관점을 넘어, 다양한 공공·민간 행위자들이 상호 의존적으로 형성하는 관계망을 중심으로 정책 과정을 이해하고자 하는 이론적 접근이다(김순양, 2007). 이 관점에서 정책은 개별 행위자의 단독 결정 결과가 아니라, 서로 다른 이해관계와 자원을 지닌 행위자들 간의 상호작용과 협력, 그리고 갈등 조정의 산물로 이해된다. 그러므로 정책 네트워크 이론은 정책 과정에 참여하는 행위자의 범위와 다양성, 행위자 간 자원과 정보의 교환, 그리고 관계 구조의 안정성과 변화 가능성에 주목한다(Koebele, 2019; Weible & Olofsson, 2020). 특히 중앙정부뿐만 아니라 지방정부, 공공기관, 민간 기업, 교육기관, 시민

사회 등 비국가 행위자들이 정책 과정에 깊이 관여하는 현대 정책 환경에서는, 정책 네트워크의 구조와 작동 방식이 정책 성과를 좌우하는 핵심 요인으로 작용한다.

정책통합의 관점에서 정책 네트워크는 참여 주체의 양적 규모보다 네트워크의 구조적 특성과 핵심 행위자의 역할이 통합 성과를 결정하는 주요 요인으로 작용한다. 네트워크가 높은 밀도를 보이며 중심 행위자가 정보와 자원의 중개자(broker) 및 경계 연결자(boundary spanner) 역할을 수행하는 구조에서는 공동의 문제정의와 집합적 행동이 촉진되어 네트워크 성과가 제고되는 반면, 과도한 파편화와 단절은 조정비용을 증대시키고 정책 정합성을 저해할 수 있다(Sandström & Carlsson, 2008). 특히 네트워크 규모가 확대되고 이질적 행위자가 증가할 경우, 자발적 합의에 의존한 운영은 한계에 직면하게 되며, 이에 따라 선도조직(lead organization) 또는 네트워크 행정조직(NAO)과 같은 네트워크 거버넌스 형태의 선택이 효과성 확보에 핵심적 요소로 작용한다는 점이 강조된다(Provan & Kenis, 2008).

협력적 거버넌스 이론은 이러한 구조적·제도적 조건 하에서 신뢰 형성, 상호 이해 증진, 점진적 성과(small wins)의 누적이 협력의 선순환 구조를 창출하여 궁극적으로 통합적 정책 집행을 가능하게 한다고 설명한다(Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012). 국내 연구들 또한 네트워크 내에서 높은 매개 중심성을 지닌 행위자의 중개 기능이 성과 창출에 유의미한 영향을 미친다는 점을 실증적으로 규명하고 있으며(이재무, 2014), 예를 들어, 정부 주도의 수직적 네트워크 구조에서는 제도화 수준, 리더십, 자원 배분 등의 조건이 네트워크 활성화와 정책기여도를 의미미하게 제고한다는 결과를 제시한다(김정숙·이정옥, 2016). 지역고용 거버넌스 사례 분석에서는 참여구조, 참여 주체, 참여내용이 상호작용하며 참여만족도를 매개 변수로 하여 성과에 영향을 미치는 것으로 확인하는 등, 네트워크 기반 통합정책에서는 참여 체계의 설계(구조적 측면)와 관계의 질(관계적 측면)을 동시에 관리할 필요성이 있음을 시사한다(심용보·김철식, 2012).

3. 정책통합과 협력적 거버넌스로 살펴본 특구 간 통합

한국에서 운영되고 있는 특구 제도는 2022년 기준 약 900여 개에 달한다(이서희 외, 2022). 이처럼 다양한 특구를 산발적으로 운영하는 것은 관리체계, 정책 목표, 인센티브, 성과관리 측면에서 다수의 문제점을 안고 있다(최준석, 2025). 각 특구를 관리하는 부처 및 관련 법령이 다르기 때문에 사후 관리가 미흡하고, 기능 중복과 특구의 정책 목표 및 방향이 모호한 사례들이 다수 존재하는 것이다(최준석, 2025). 또한 부처 간 조정기능 미비로 인한 조정의 한계를 겪고 있고, 각 특구의 효과를 거두기 위한 인센티브 부재, 성과관리 체계 미비 등의 문제를 경험하고 있다(최준석, 2025).

따라서 향후 특구 간 통합은 균형발전정책에서 중요한 과제의 하나로 제시다. 이때 특구 간 정책 통합을 살펴보면, 몇 가지 중요한 판단기준을 활용할 수 있다. 첫째, 특구의 목표가 동일하거나 유사한가? 정책 목표의 유사성은 통합 필요성을 판단하는 핵심 기준으로 기능한다. 산업 육성 방향 및 정책적 지향점이 중첩되는 특구들을 개별 단위로 병렬 운영할 경우, 중복적 투자와 비생산적 경쟁을 초래할 개연성이 높다. 이러한 상황에서 상위 정책 차원의 전략적 목표 정렬과 공유 비전 설정은 정책 정합성 제고 및 집적경제 효과 극대화에 기여할 수 있다.

둘째, 특구가 활용하는 수단이 동일하거나 유사한가? 서로 다른 특구 제도의 명칭으로 지원 되더라도 세제 혜택, R&D 지원 등 수단이 동일하거나 유사한 경우, 결국 특구의 중복성 문제가 불거질 수 있다(박정은, 2023). 규제 특례, 재정 지원, 연구개발 지원, 인적자원 개발 등 정책 도구가 유사할수록, 개별 특구 단위의 분절적 운용은 자원배분의 비효율성을 심화시킨다. 따라서 유사 정책 수단을 패키지 방식으로 통합 운영하는 접근이 요구된다.

셋째, 관리체계 간 협력·조정이 가능한가? 관리체계 간 협력 및 조정 가능성은 통합의 집행력을 결정짓는 요인이다(김예성, 2022). 부처 간 협의체, 공동기획기구, 전담 조직 등 협력 기제의 구축 가능성이 큰 경우, 특구 간 연계는 윈스톱 통합지원체제로 발전할 수 있는 제도적 기반을 확보하게 된다.

넷째, 법·제도적 연계가 가능한가? 특별법 또는 관련 법률 간 연계 조항의 존재 여부는 통합의 제도적 안정성을 좌우한다(대한국토·도시계획학회, 2022). 법적 근거가 마련되거나 기존 법률 간 연계 규정이 존재하는 경우, 통합 정책은 제도적으로 공고화되며 장기적 지속가능성을 담보할 수 있다.

이러한 내용들을 토대로, 정책 통합과 협력적 거버넌스 관점에서 특구 간 통합은 다음과 같은 측면을 살펴볼 수 있다. 우선 정책 통합 측면에서 각 특구 정책이 추구하는 목표와 활용하는 수단을 대별하여, 둘 간의 유사성과 보완성을 중심으로 통합을 가능하게 하는 요인이라 할 수 있다. 또한 특구 정책의 거버넌스 측면에서는 행위자와 그들 간의 상호작용을 핵심 구성요소로 볼 수 있다. 이는 각각 행위자들의 관계 및 구조와 상호작용으로서 협력·조정으로 볼 수 있으며, 구체적으로는 거버넌스 내에서 누가 정책 통합을 주도하고, 어떠한 방식으로 조정이 이루어지는지에 따라 정책 통합의 성패가 좌우된다고 볼 수 있다.

특구 정책은 중앙정부, 지방자치단체, 교육청, 대학, 기업, 공공기관 등 다양한 행위자가 동시에 참여하는 복합 정책 영역이다. 특히 메가특구, 기회발전특구, 교육발전특구와 같이 초광역 단위에서 추진되는 정책은 정책 목표와 수단이 다층적으로 구성되어 있어, 행위자 간 협력과 조정이 원활하지 않을 경우 정책의 실효성이 크게 저하될 가능성이 있다.

기존 지역발전 정책에서 반복적으로 지적되어 온 문제는 부처별·제도별로 분절된 정책 추진과 이에 따른 행정적 이원화이다. 특구 정책 역시 산업정책, 교육 정책, 재정 정책이 각각

다른 행위자와 제도에 의해 추진되는 경우, 정책 간 연계는 선언적 수준에 머무르기 쉽다. 이러한 맥락에서 협력적 거버넌스(collaborative governance)는 서로 다른 이해관계를 지닌 행위자들이 자발적으로 협력하고 공동의 문제 해결을 모색하는 제도적 틀로서 중요한 의미를 지닌다. 협력적 거버넌스는 단순한 협의나 정보 공유를 넘어, 정책 목표 설정, 수단 선택, 집행 과정 전반에서 행위자 간의 지속적인 상호작용과 조정을 전제로 하기 때문이다(구교준 외, 2013). 이는 특히 초광역 특구 정책과 같이 다수의 지방자치단체와 중앙부처가 동시에 관여하는 정책 영역에서, 갈등을 완충하고 정책 통합을 실질적으로 구현하기 위한 핵심 메커니즘으로 작동할 수 있다.

IV. 연구 설계

1. 연구모형

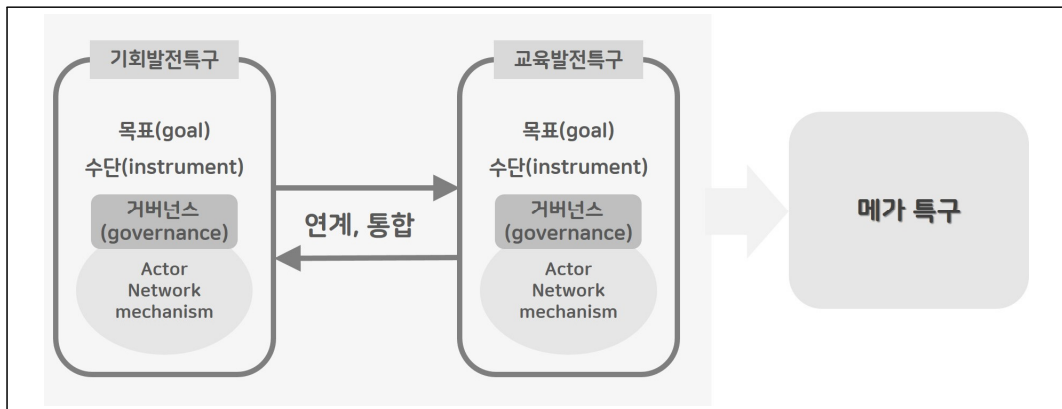
본 연구는 기회발전특구와 교육발전특구 간에 통합의 성과 요인이 무엇인지를 탐색적으로 분석함으로써 특구의 성공적인 추진을 위한 정책 연계 전략을 제시하고자 한다. 이를 위한 구체적인 연구의 질문은 다음과 같다. 첫째, 메가특구로 초광역적 연계를 추진하기 위해 기회발전특구와 교육발전특구의 정책 목표와 수단은 무엇이며, 이것이 통합의 과정에서 어느 수준으로 이루어지는가? 이를 위해 정책통합(policy integration) 이론을 활용하여, '무엇을 통합할 것인가(what to integrate)?'를 살펴본다. 두 특구 간 상위 목표를 위해 분절된 하위 목표들이 통합되는 과정을 확인하는 한편, 목표 간 상충되는 지점은 무엇이며 이를 어떻게 조정하고 극복하는지를 분석한다(goal integration). 또한, 두 특구 간 재정이나 규제, 인프라 등 서로 다른 정책 수단이 통합의 과정에서 상호 보완적으로 연계되며, 그 외 핵심적 수단들이 적절히 활용되는지를 논의한다(instrument integration).

둘째, 기회발전특구와 교육발전특구가 통합을 위한 협력적 거버넌스를 구축하는 과정에서 주요 행위자와 행위자 간 관계는 통합에 어떻게 작용하는가? 구체적으로, 정책 네트워크(policy network) 이론을 활용하여, 두 특구의 협력적 거버넌스 내에서 핵심적으로 통합을 주도하는 행위자는 누구이며, 이들이 거버넌스 안에서 수행하는 역할은 무엇인지를 분석한다. 메가특구와 교육발전특구의 주요 행위자로 중앙정부(산업·교육 관련 부처), 광역 및 기초 지방자치단체, 교육청과 대학, 지역 기업 등을 살펴볼 수 있다.

이에 더하여, 행위자 간에 협력과 갈등이 발생하는지, 이를 해결하기 위한 공식적·비공식

적 조정의 메커니즘(mechanism)은 어떻게 작동하는지, 이것이 거버넌스의 성과에 효과적으로 작동하는지를 살펴보고자 한다. 특구 정책 추진 과정에서는 정책 목표의 우선순위, 재정 자원의 배분, 역할 분담 등을 둘러싼 갈등이 불가피하게 발생한다. 본 연구는 이러한 갈등이 어떠한 공식적·비공식적 조정 장치를 통해 관리되는지를 분석한다. 구체적으로는 초광역 협의체, 거버넌스 위원회, 실무협의회 등 제도화된 협력 구조가 정책 통합에 어떠한 영향을 미치는지를 검토하고, 나아가 정책의 목표와 수단 및 거버넌스 내 행위자와 행위자 간 관계가 기회발전특구와 교육발전특구에 성공적인 핵심 요건으로 작동할 수 있는지를 확인할 것이다. 이러한 내용을 종합하여 분석을 위한 연구모형 및 분석의 틀을 다음과 같이 정리하였다 (<그림 1> <표 2> 참조).

<그림 1> 연구모형



<표 2> 연구의 분석틀

이론적 기반	개념	핵심 분석 요소	주요 내용
정책 통합	목표	특구 간 상위·하위 목표 정렬	각 특구의 상위·하위 목표 간 정합성 및 상충 요소
	수단	재정·규제·인프라·핵심 수단 연계	정책 수단의 상호 보완성 및 패키지형 조합 가능성
거버넌스	행위자	핵심 행위자 유형 및 역할	중앙부처, 지방자치단체, 초광역 협의체, 민간기업, 대학, 연구기관 등 핵심 행위자 분석
	상호작용	협력, 갈등, 조정, 중개	통합을 주도하는 핵심 행위자와 이들의 조정·중개 기능 분석

2. 연구의 범위 및 구조

본 연구의 연구 범위는 공간적·시간적·내용적 범위로 구분하여 설정한다. 이러한 범위 설정은 기회발전특구와 교육발전특구의 연계 양상을 초광역 메가특구라는 정책 맥락 속에서 체계적으로 분석하기 위한 분석의 틀을 제공한다.

먼저 공간적 범위는 현재 초광역 메가특구 논의가 선제적으로 전개되고 있는 충청권 지역으로 한정한다. 충청권은 다수의 기회발전특구가 인접하여 분포하고 있으며, 교육발전특구의 우수사례로서 두 특구의 연계 가능성이 지속적으로 논의되고 있다는 점에서, 특구 정책 간 연계·통합의 성과와 한계를 동시에 관찰할 수 있는 대표적인 권역이다. 특히 광역자치단체와 기초자치단체가 복수로 참여하는 구조를 지니고 있어, 초광역 차원의 정책 통합 과정에서 나타나는 행위자 간 관계와 조정 메커니즘을 분석하기에 적합한 사례로 판단된다.

다음으로 시간적 범위는 기회발전특구가 도입된 이후, 초광역 메가특구 논의가 본격적으로 확산된 시기로 설정한다. 이 시기는 개별 특구 중심의 정책 설계에서 초광역 연계를 모색하는 정책 전환이 이루어진 시점으로, 특구 정책의 연계 가능성과 제도적 한계를 함께 검토할 수 있는 분석 기간에 해당한다. 본 연구는 이 기간을 대상으로 특구 정책의 통합 논의가 어떠한 경로를 통해 전개되었는지를 살펴본다.

마지막으로 내용적 범위는 기회발전특구와 교육발전특구 간 정책 연계 및 통합의 다양한 측면을 포괄한다. 본 연구는 정책 통합의 방향성과 성격에 따라 이를 두 가지 유형으로 구분하여 분석한다. 첫째, 수평적·초광역 통합은 메가특구 추진 과정에서 다수의 지방자치단체가 참여하여, 공통의 정책 목표를 설정하고 정책 수단을 연계하는 과정을 의미한다. 이 범위에서는 기회발전특구를 중심으로 지역 간 기능 분담과 협력 구조가 어떻게 형성되고 있는지를 분석한다. 둘째, 수직적·기능적 통합은 산업정책과 인재 양성 정책이라는 서로 이질적인 정책 영역이 결합되는 과정을 의미한다. 본 연구는 기회발전특구와 교육발전특구의 정책 목표와 정책 수단이 기능적으로 연계되는 양상을 분석함으로써, 산업-교육 간 결합이 초광역 메가특구 전략에서 어떠한 역할을 수행하는지를 검토한다. 이를 통해 특구 정책이 개별 제도의 병렬적 집합에 머무르는지, 아니면 통합적 정책 패키지로 작동할 수 있는지를 분석한다.

3. 연구 방법

본 연구는 기회발전특구와 교육발전특구의 초광역적 연계가 어떠한 조건에서 성과로 이어지는지를 분석하기 위해, 이론 기반 질적 다중사례연구(theory-driven multi-case study)

방법을 활용한다. 본 연구는 새로운 계량 분석을 수행하기보다, 선행 정책연구에서 축적된 정량 진단과 사례 분석 결과를 경험적 분석의 전제로 활용하고, 이를 정책통합 이론과 정책 네트워크 이론의 분석 틀에 재배치하여 해석하는 데 연구의 초점을 둔다.

다중사례연구는 명확한 이론적 질문과 분석 틀을 전제로, 복수의 사례를 비교·대조함으로써 특정 정책 현상의 작동 메커니즘을 설명하고, 이를 통해 분석적 일반화(analytical generalization)를 도출하는 연구 방법이다(Yin, 2008). 본 연구는 특구 정책 통합이라는 복합적 정책 현상을 설명하기 위해 단일 사례 분석의 한계를 보완하고, 사례 간 공통된 경향성과 구조적 제약 요인을 도출하고자 다중사례연구 방식을 채택하였다.

본 연구의 사례는 다음의 기준에 따라 선정하였다. 첫째, 초광역적 연계를 명시적인 정책 목표로 설정하고 있는 메가특구 추진 사례일 것. 둘째, 산업정책과 인재 양성 정책이라는 서로 이질적인 정책 영역이 동시에 작동하고 있어, 수평적·공간적 통합과 수직적·기능적 통합을 함께 관찰할 수 있을 것. 셋째, 동일 권역 내에서 복수의 지방자치단체가 참여하고 있어, 정책 통합 과정에서 나타나는 행위자 간 관계와 조정 메커니즘을 분석하기에 적합할 것의 기준을 설정하였다.

이러한 기준에 따라 본 연구는 충청권 초광역 메가특구 추진 사례와 이와 연계되는 교육발전특구 정책 사례를 분석 대상으로 선정하였다. 충청권은 기회발전특구가 다수 분포하고 있으며, 교육발전특구와의 연계 가능성이 지속적으로 논의되고 있다는 점에서, 특구 정책 통합의 성과와 한계를 동시에 관찰할 수 있는 대표적 사례로 판단된다.

4. 분석 기준 및 자료

본 연구는 특구 정책 통합의 성과를 정량적으로 측정하기보다는, 다음의 질적 분석 기준을 중심으로 평가한다. 첫째, 정책 목표 통합 수준, 둘째, 정책 수단 통합 수준, 셋째, 거버넌스 내 조정 메커니즘의 작동 여부이다. 이러한 기준은 정책 통합이 선언적 수준에 머무르는지, 아니면 실질적인 연계 구조로 작동하는지를 판단하기 위한 분석의 준거로 활용된다.

분석에 활용되는 자료는 특구 정책과 관련된 정부 정책보고서, 법령 및 제도 문서, 공식 계획 자료, 보도자료, 그리고 관련 학술 문헌 등이다. 특히 본 연구는 선행 이서희 외(2025) 연구에서 구축한 정량 진단 지표(스코어카드 부록 참조)와 사례 분석 결과를 정책 통합 분석의 경험적 준거로 활용한다. 해당 정량 진단 지표는 기회발전특구의 여건과 정책 추진 환경을 종합적으로 파악하기 위해, 산업 생태계 수준, 지역 혁신자원, 제도·정책 연계 가능성 등 복수의 정책 요소를 구조화하여 비교·분석하도록 설계된 평가 체계이다.

본 연구에서 이 정량 진단 지표는 개별 지역 간 성과를 계량적으로 비교하거나 통계적 추정을 수행하기 위한 데이터로 사용되지 않는다. 대신에 특구 정책이 어떠한 조건에서 연계·통합 전략으로 확장될 수 있는지를 설명하기 위한 분석적 배경과 판단의 준거로 활용된다. 이를 통해 본 연구는 정량 진단 결과를 정책 통합의 필요성과 가능성을 해석하는 출발점으로 삼고, 정책 목표·수단 및 거버넌스 구조가 결합되는 과정을 질적으로 분석한다.

V. 초광역 특구 정책 통합 전략 분석

1. 충청권 메가 특구 개요

메가특구 정책은 5극 3특 국가균형성장 전략의 핵심 수단으로서, 초광역 단위의 경제권을 대상으로 산업 성장, 인재 양성, 혁신 거점 조성을 포괄적으로 추진하는 정책 프레임이다(대한민국 정책브리핑, 2025.12.8). 메가특구는 개별 사업이나 단일 제도의 집합이 아니라, 권역별 전략산업을 중심으로 규제 특례, 재정 지원, 인재 정책, 거버넌스 체계를 결합한 종합적 정책 패키지로 설계되고 있다(지방시대위원회, 2025.9.30.)²⁾. 이러한 메가특구 정책의 하위 정책으로서 기회발전특구와 교육발전특구는 서로 다른 정책 영역에 속하면서도, 메가특구의 성과를 실질적으로 구현하기 위한 핵심 구성요소로 기능한다.

기회발전특구는 기업의 지방 이전과 신규 투자를 촉진하여 지역 산업 기반을 확충하는 것을 목적으로 한다(이서희 외, 2025). 이를 위해 세제·재정·규제 측면에서 파격적인 특례를 제공함으로써, 수도권에 집중된 기업 활동을 지방으로 분산시키고 지역 경제의 물적 기반을 강화하는 역할을 수행한다. 기회발전특구는 지역 경제 활성화와 일자리 창출이라는 측면에서 메가특구 정책의 산업적 기반을 담당하는 핵심 수단으로 위치한다(김권식, 2025).

〈표 3〉 충청권 기회발전특구 지정 현황(2025년 3월 기준)

지역(입지)		분야	면적 (만평)	지정여부	
대전	유성구(원촌 첨단바이오혁신지구)	바이오	12.2	지정	1차
	유성구(안산 첨단국방산단)	방산	48.1	조건부	1차

2) 지방시대위원회(2025.9.30.)는 ‘5극3특 국가균형성장 추진전략 설계도안(요약)’ 보고서를 통해 권역별 메가특구 추진 지원방안 등을 발표하였다.

지역(입지)		분야	면적 (만평)	지정여부		
세종	집현동(스마트 도시첨단산단)	ICT/SW, 로봇 등	24.9	지정	2차	
	연서면(스마트 국가산단)	의약품, 자동차 부품 등	27.2	지정	2차	
	전동면(전동 일반산단)	의약품 등	4.2	지정	2차	
충북	제천(제천 제2,4일반산단)	식품·자동차부품	27.2	지정	2차	
	보은(보은 제3일반산단)	반도체 관련	25.7	지정	2차	
	음성(상우일반산단)	반도체	12.5	지정	2차	
충남	진천(진천 메가폴리스 일반산단)	이차전지 소재	44.2	지정	2차	
	보령	예산(내포농생명그린바이오 일반산단)	바이오 의약품 등	40.5	지정	2차
		(고정국가산단)	수소	24.3	조건부	2차
		(냉열특화 일반산단)	식품	20	지정	2차
	서산(대산그린컴플렉스 일반산단)	석유화학 등	23.4	지정	2차	
	논산(국방국가산단)	방산	19.6	지정	2차	
부여(부여 일반산단, 부여 은산2농공단지)	이차전지 관련	15.8	지정	2차		

출처: 이서희 외., 2025: 38-39; 연구자 재구성

한편, 교육발전특구는 지역 인재 양성과 정주 여건 개선을 통해 인적자원 기반을 강화하는데 초점을 둔다. 교육발전특구는 지방자치단체, 교육청, 대학, 기업 등이 협력하여 교육 규제를 합리화하고, 지역 산업 수요에 부합하는 교육·훈련 체계를 구축함으로써 지역 맞춤형 인재를 양성하는 것을 목표로 한다. 이는 산업정책과 교육 정책을 연계함으로써, 지역 내 인재의 순환과 정착을 유도하는 기능을 수행한다.

2025년 기준 충청권 교육발전특구 시범지역은 1·2차에 걸쳐 유형별로 지정되었다. 대전은 1차에서 2유형 선도지역으로 지정되었고, 세종은 2차에서 2유형 관리지역으로 분류된다. 충북은 1차에 충주·제천·옥천·진천·음성·괴산(1유형), 2차에 보은(1유형)이 포함되며, 선도지역은 충주·진천·음성, 관리지역은 보은으로 제시된다. 충남은 1차에 서산(1유형)과 아산(3유형), 2차에 공주·금산(1유형)이 지정되었고, 선도지역은 공주·금산, 관리지역은 서산·아산으로 구분된다.

대전·세종·충북·충남 지역의 교육발전특구 추진전략은 공통으로 ① 돌봄(늘봄) 체계 구축 ② 공교육 혁신 ③ 지역산업 및 대학 연계 ④ 정주 환경 개선을 통합적으로 결합하는 패키지형 접근을 특징으로 한다(교육부 보도자료, 2024.09.23.).

세종시는 단층제 행정체계의 구조적 이점을 활용하여 마을교육지원센터를 중심으로 민·관·학 협력 기반의 늘봄 지원체계를 구축하고, 유보통합(유보이음교육) 및 생태교육과정 확대와 더불어 공동캠퍼스·스타트업캠퍼스를 기반으로 전략산업 중심의 교육·일자리 연계 모델을 추

진한다. 충북 제천시는 학교복합시설과 365/24 늘봄지원센터 등 생애주기별 돌봄·학습 인프라를 핵심축으로 설정하면서, '사교육 없는 제천'을 표방한 고교특화 교육연합체계 구축 및 바이오밸리 연계 해외인재 정주 지원을 결합하여 인구유입 효과를 도모한다. 옥천군은 학교복합시설을 '교육·늘봄+건강생활지원+노인복지문화' 기능으로 확장한 세대통합형 학교 모델을 지향하며, AI 디지털 교육혁신 자율공동교육과정 및 지역대학과의 공동교육과정을 통해 지역 내 학습-진로 연계를 강화하고 있다. 충남 공주시는 지역의 역사·문화 자원을 활용한 IB 및 디지털인재 교육과정과 RISE 프로그램 연계를 통한 '로컬 헤리티지 인재' 양성 전략을 결합하여 지역정체성 기반의 인재양성-창업-정주를 통합 설계하며, 금산군은 돌봄 원스톱 거점 시설(아이조아센터)과 대학-기업 연계 취업 프로그램, 스마트팜 체험교육 등을 통해 교육-치유-산업 연계형 공동체 모델을 강조한다. 과밀억제권역인 서산시는 석유화학·자동차 및 UAM 등 지역산업을 중심축으로 특성화 교육과 참학력 공동교육과정, 영유아 책임돌봄을 결합하여 산업수요 기반의 공교육 혁신을 추진하고 있으며, 아산시는 대학 및 기업 자원을 활용한 늘봄지원센터, 다문화교육센터, 디지털인재 양성 및 국제화 프로그램을 통해 지역 밀착형 돌봄-다문화-진로 통합 체계를 구축하는 것으로 요약된다.

〈표 4〉 충청권 1-2차 교육발전특구 시범지역 현황(2025년 기준)

지역	1차	2차	비고
대전	2유형	-	선도지역
세종	-	2유형	관리지역
충북	충주, 제천, 옥천, 진천-음성, 괴산(1유형)	보은(1유형)	선도지역(충주, 진천-음성) 관리지역(보은)
충남	서산(1유형) 아산(3유형)	공주, 금산(1유형)	선도지역(공주, 금산) 관리지역(서산, 아산)

기회발전특구와 교육발전특구는 각각 산업정책과 교육 정책이라는 상이한 영역에 속하지만, 메가특구라는 상위 정책 틀 속에서는 상호보완적인 관계를 형성한다. 기회발전특구가 기업 유치와 산업 활성화를 통해 일자리를 창출한다면, 교육발전특구는 해당 산업에서 요구되는 인재를 지역에서 양성하고 정주할 수 있는 환경을 조성함으로써 인력 공급의 지속가능성을 확보한다. 이러한 관계는 두 특구가 개별적으로 운영될 경우보다, 정책 목표와 수단이 통합적으로 설계·운영될 때 더욱 강화될 수 있다(이서희 외, 2025; 이영, 2024; 전국도민뉴스, 2025.2.13.; 프레시안, 2024.7.9.).

따라서 기회발전특구와 교육발전특구는 메가특구 정책의 단순한 병렬적 하위 제도가 아니

라, 정책 통합의 정도에 따라 성과가 달라지는 상호 의존적 정책 구성요소로 이해될 필요가 있다. 이러한 관점은 특구 정책을 개별 제도 중심으로 분석해 온 기존 연구를 넘어, 초광역 지역발전 전략에서 특구 정책 간 연계와 통합을 분석하는 이론적 토대를 제공한다.

충청권 메가 특구는 수도권과 인접한 지리적 특성을 지닌 곳으로, 한국에서 최초로 '충청권 광역연합'이라는 초광역권 특별지방자치단체를 설립·운영하고 있는 지역이다. 특히 충청권은 정책 기획(세종), 연구개발·국방(대전), 바이오산업(청주), ICT 제조·서비스(천안) 등 지역별로 기능이 나뉘어 서로 보완할 수 있는 권역이다(이서희 외, 2025). 특히 각 지역의 전략기능은 물론 이를 추진하는 인프라로서 행복도시건설청(세종), 대덕 특구 및 방산혁신클러스터(대전), 오송바이오클러스터(청주), 천안제3사단 및 대학 연구소(천안) 등을 추진할 수 있는 각종 인적·물적 혁신역량을 풍부하게 갖추고 있는 장점을 지닌다.

〈그림 2〉 충청권 메가 특구



출처: 이서희 외(2025: 246)

충청권은 세종-대전-청주-천안을 축으로 정책기획, 연구개발, 생산·인허가, 창업·상용화 기능이 단계적으로 분화된 초광역 혁신체계를 형성하고 있다. 세종시는 정책기획·국책연구·실증·실험 기능과 국책기관 집적을 바탕으로 충청권 전체 혁신전략을 조정하는 거버넌스·기획 허브로 기능한다. 대전시는 방위산업, 소재·부품, 공공연구를 중심으로 대덕특구와 방산혁신클러스터를 기반으로 한 R&D 및 원천기술 개발 거점으로 자리매김하고 있다. 청주시는 바이오의약품과 정밀의료 분야에서 오송첨단바이오클러스터를 활용한 생산·인허가 플랫폼 역할을 수행하며, 천안시는 ICT 제조·SW 서비스·교육을 중심으로 천안제3사단과 대학 인프라를

활용한 창업·인재 유입 및 서비스 상용화 거점으로 제시된다. 이러한 현황을 종합할 때, 충청권은 초광역권 전략이 공간적 연계를 넘어 기능적 분업과 연계에 기반한 통합 발전 모델이 될 수 있음을 시사한다.

〈표 5〉 충청권 기능 분담 및 주요 전략산업

지역	전략 산업 및 기능	기존 인프라	특구 포지션
세종	정책 기획, 국책연구, 실증·실험	행복도시, 국책기관 밀집	거버넌스·기획 허브
대전	방위산업, 소재부품, 공공연구	대덕특구, 방산혁신클러스터	R&D·원천기술 개발
청주	바이오의약품, 정밀의료	오송첨단바이오클러스터	생산·인허가 플랫폼
천안	ICT 제조·SW 서비스, 교육	천안제3산단, 대학 연구소	창업·인재 유입·서비스 상용화

출처: 이서희 외(2025: 246) 바탕으로 연구자 재구성

2. 정책 통합으로서의 충청권 메가 특구 분석

1) 특구의 목표 간 정합성 및 상충 요소 분석

초광역 메가특구 추진 사례로서 충청권을 중심으로, 기회발전특구를 축으로 한 정책 통합의 양상과 한계를 분석한다. 충청권은 다수의 기회발전특구가 인접·연계된 권역으로, 초광역 차원의 산업 전략과 정책 연계를 실험적으로 추진하고 있다는 점에서 메가특구 논의를 검토하기에 적합한 사례이다. 특히 본 분석은 개별 특구의 성과를 평가하는 데 목적이 있는 것이 아니라, 초광역 차원에서 정책 목표와 수단이 어떻게 결합되고 있으며, 그 과정에서 어떠한 구조적 제약이 나타나는지를 정책통합 관점에서 살펴본다.

먼저, 기회발전특구 중심의 정책 목표와 수단을 살펴보면, 충청권 메가특구 논의는 산업 투자 유치와 지역 성장동력 확보라는 공통된 정책 목표를 전제로 전개되고 있다. 먼저 기회발전특구를 중심으로 한 정책 목표와 수단을 살펴보면, 충청권은 반도체(충북), 이차전지(청주), 바이오·모빌리티(대전·충남) 등 지역별 전략산업을 기반으로 초광역 공급망 형성을 시도하고 있다. 이는 산업 집적과 연계 가능성 측면에서 일정 수준의 기반을 갖추고 있음을 보여준다.

다음으로, 교육발전특구의 목표를 살펴보면, 교육발전특구는 지역 내 인재 유출을 완화하고, 산업 수요에 부합하는 인적자원을 양성하는 것을 주요 정책 목표로 설정하고 있다. 이러한 정책 목표는 지역 산업 구조와 연계될 경우 높은 잠재적 효과를 지니지만, 실제 정책 설계 단계에서는 교육 정책이 상대적으로 독립적인 영역으로 취급되는 경향이 강하다. 따라서 기회발전특구가 지향하는 지역의 전략산업을 중점적으로 지원하는 체계 내에 교육발전특구의 정책 목표인 인재 양성을 위한 지역교육, 혁신시스템, 지역특화교육과 정주체계 마련이라는

연계성을 강화하는 방향으로 정책 목표의 통합이 이루어질 필요가 있다.

〈표 6〉 목표 간 정합성 분석

지역	기회발전특구	교육발전특구	정합성
세종	• 첨단제조·미래산업 중심 성장거점 구축	• 미래교육도시 모델구축	미래산업 성장거점 조성과 미래교육도시 구축이 병렬적으로 설정되어, 성장거점 형성-교육혁신 모델 구축 간 상호보완적 관계 형성

한편, 선행 연구에서 수행된 기회발전특구 스코어카드 진단 결과에 따르면, 충청권 내 다수의 특구는 기존 산업단지와의 연계성, 지역 전략산업과의 정책 정합성 등 ‘산업 생태계 구성 요건’에서는 비교적 높은 항목 충족도를 보이는 것으로 나타났다.

2) 특구의 수단 간 상호 보완성 및 조합 가능성 분석

기회발전특구와 교육발전특구는 각기 다른 정책 수단을 활용하고 있다. 기회발전특구는 주로 전략산업을 지원하고 투자를 유치하며, 인재들이 정주할 수 있는 정주할 수 있는 지원체계를 마련한다면, 교육발전특구는 지역 인재 양성 및 지역 혁신·산업 역량과의 연계성을 위해 취·창업 지원, 정주 인프라 지원 이외에도 다양한 교육 프로그램에 대한 R&D 및 실행 등을 지원하는 수단을 주로 활용한다.

본 연구에서는 기회발전특구와 교육발전특구의 정책 수단이 서로 보완성을 갖는지를 파악한 결과, 두 특구 정책에서 인재 정착 및 정주 지원체계가 동일하게 활용되는 수단이며, 전략산업을 육성하기 위해 물리적 거점인 특화지구를 조성하거나 기술 개발을 통한 투자유치를 위해 각종 R&D 지원체계가 보완적 특성을 지닌 수단으로 존재한다.

종합하면 각 지역의 기회발전특구는 반도체, 이차전지, 바이오 등 전략 산업을 중심으로 투자 촉진, 규제 특례, 재정 인센티브를 결합한 정책 수단을 활용하고 있다. 이러한 수단은 주로 개별 특구 단위에서 설계·운영되고 있고 아직까지는 충청권이라는 초광역권 차원에서 메가특구의 정책 목표와 연계성, 정합성을 지닌 형태로 발전하지는 못하고, 병렬적으로 배치되는 경향을 보인다. 물론, 교육발전특구의 목표 및 수단이 기회발전특구를 보완하는 성격이 강하기 때문에 수단 간 보완성은 어느 정도 확보되었다고 할 수 있다.

〈표 7〉 수단 간 보완성 분석

지역	기회발전특구	교육발전특구	보완성
충청권	<ul style="list-style-type: none"> • 전략산업 특화지구 조성 • R&D-기업 연계 • 투자유치 패키지 • 세제·보조금·규제특례 패키지 • 인재정착·정주지원 • 기업이전 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역인재 취·창업 지원 • 정주인프라 지원 • R&D 지원 	인재정착 및 정주지원체계는 동일하며, 특화지구 조성 등을 기술적으로 지원할 수 있는 R&D 지원체계가 보완성을 지님

이러한 분석 결과를 종합하여 정책 통합 관점에서 평가하면, 충청권 메가특구 사례는 목표 차원에서는 일정 수준의 공통성을 확보하고 있으나, 수단 차원에서는 일정 수준의 보완성을 지니고는 있으나 일정 정도 한계를 지닌 것으로 판단된다. 즉, '산업 경쟁력 강화'라는 상위 목표가 공유되고 이에 따라 교육발전특구의 일부 수단이 기회발전특구의 정책 목표를 달성하는데 보완성을 지녔다고 볼 수 있으나, 여전히 특구별 정책 수단이 개별 특구 중심으로 병렬적으로 설계된 상태이다.

3) 특구의 행위자 유형 및 역할 분석

교육발전특구와 기회발전특구는 각각 지방자치단체, 교육청, 정부 부처 등이 주도하는 추진 체계를 중심으로 운영되고 있다. 기회발전특구의 경우, 시·도지사가 특구계획을 수립하여 산업통상자원부 장관에게 지정을 신청하며, 관계부처 협의와 지방시대위원회의 심의·의결을 거쳐 최종 지정 고시가 이루어지는 절차로 운영된다(대통령 직속 지방시대위원회 보도자료, 2023.09.12.). 이 과정에서 산업통상자원부는 소관 부처로서 지정 권한과 조정 기능을 수행하며, 한국산업단지공단은 현장 집행 및 기업지원을 담당하는 전담 지원조직으로 기능한다. 세제·재정·규제특례 등 인센티브 패키지는 지정 이후 제공되는 핵심 정책 수단이다.

반면 교육발전특구는 교육정책 및 지역정책 전문가로 구성된 '교육발전특구위원회'가 시범 지역을 평가·지정하고, 지방시대위원회 심의를 거쳐 교육부 장관이 최종 지정하는 구조를 취한다. 지역 차원에서는 교육청, 대학, 연구기관 등이 특구 추진의 핵심 주체로 참여하며, 돌봄·공교육 혁신·산학연계·정주환경 개선을 통합적으로 설계하는 역할을 담당한다. 이는 산업 중심의 기회발전특구와 달리 교육생태계 기반의 행위자 네트워크가 작동함을 의미한다.

〈표 8〉 행위자 역할 분석

역할	기회발전특구	교육발전특구
계획수립·신청	• 시·도지사가 특구계획 수립 후 산업통상자원부 장관에게 지정 신청	• 지자체·교육청이 공동으로 특구 추진계획 수립
평가·심의	• 관계부처 협의 및 지방시대위원회 심의·의결	• 교육발전특구위원회 평가 후 지방시대위원회 심의
주관부처	• 산업통상자원부: 지정 권한 보유, 제도 설계 및 부처 간 조정	• 교육부: 지정·운영 총괄, 제도 설계
전담·지원조직	• 한국산업단지공단	• 지자체·교육청 중심 운영
핵심 참여 행위자	• 지자체, 산업부, 관계부처, 기업, 전담기관	• 지자체, 교육청, 대학, 연구기관, 지역기업

4) 특구의 행위자 간 상호작용 분석

기회발전특구와 교육발전특구 간 행위자의 상호작용을 분석하면, 두 특구의 연계 성과는 정책을 둘러싼 행위자 간 관계 구조에 크게 의존하는 것으로 나타난다. 교육 정책 영역에서는 교육청, 대학, 연구기관 등이 핵심 행위자로 참여하는 반면, 산업정책 영역에서는 지방자치단체, 중앙부처, 기업이 중심적 역할을 수행한다. 이처럼 상이한 행위자 구성이 병존하는 상황에서, 두 특구를 아우르는 통합적 거버넌스가 부재할 경우 정책 네트워크는 분절적으로 작동하게 된다. 반면, 정책 기획 단계에서부터 산업정책과 교육 정책의 연계를 조정하는 협의체나 중간조직이 존재하는 경우, 행위자 간 정보 공유와 역할 분담이 비교적 원활하게 이루어지며, 정책 통합의 가능성도 확대되는 경향을 보인다.

기회발전특구와 교육발전특구 간 연계 구조에서 보이는 한계는 충청권 메가특구 추진 과정에서 광역자치단체와 기초자치단체 간 협력 필요성은 지속하여 제기되고 있으나, 이를 실질적으로 뒷받침하는 제도적 연계 구조는 상대적으로 미흡하다는 점이다. 각 지방자치단체는 자치권과 행정 책임을 바탕으로 개별 특구의 성과를 우선으로 고려하는 경향이 강하며, 초광역 차원의 기능 분담이나 역할 조정은 선언적 협력 수준에 머무르는 경우가 많다. 특히 산업 유치, 인프라 구축, 재정 지원과 관련한 의사결정 권한이 분산되어 있어, 정책 수단의 중복이나 경쟁적 배치가 발생할 가능성도 존재한다. 이는 초광역 연계를 통한 규모의 경제나 정책 시너지를 제약하는 요인으로 작용한다.

결국 충청권 메가특구 사례는 초광역 특구 정책의 잠재력과 함께, 정책 통합의 제도적 설계가 결여될 경우 메가특구 논의가 실질적 정책 성과로 연결되기 어렵다는 점을 보여준다. 이는 초광역 특구 추진이 단순한 공간적 확장이나 특구 수의 증가가 아니라, 정책 목표의 재정렬, 수단의 기능적 결합, 그리고 이를 조정할 수 있는 거버넌스 체계의 구축을 전제로 해야 함을

시사한다.

종합하면, 기회발전특구와 교육발전특구 간 연계 사례는 산업-교육 정책 통합의 잠재력과 함께, 정책 목표의 불충분한 정렬, 정책 수단 간 시간적·기능적 괴리, 그리고 통합 거버넌스의 미흡이라는 구조적 한계를 동시에 보여준다. 이는 산업 경쟁력 강화를 위한 초광역 메가특구 전략이 실질적인 성과를 창출하기 위해서는, 교육발전특구를 독립적 정책 수단으로 취급하기 보다, 산업 정책과 기능적으로 결합된 핵심 구성요소로 재설계할 필요가 있음을 시사한다.

〈표 9〉 행위자 간 상호작용 분석

역할	기회발전특구	교육발전특구
연계 구조	• 중앙-지방-기업 간 수직·수평적 협력 구조	• 교육청-대학-지역기관 간 네트워크형 협력
정책 기획 시 연계 수준	• 산업정책 중심으로 개별 기획되는 경향	• 교육정책 중심으로 독립적 기획 경향
거버넌스 부재 시 한계	• 타 특구와 분절적 운영, 수단 중복 가능성	• 산업정책과 연계 부족, 인재양성 효과 제한
협업체 및 중간조직 효과	• 교육정책과의 연계 가능성 확대, 기업 수요 반영 용이	• 산업수요 반영 강화, 취·창업 연계 개선

3. 분석 종합: 정책 통합의 촉진 및 저해 요인

앞선 분석의 결과를 종합하면, 기회발전특구와 교육발전특구의 초광역적 연계 성과는 개별 특구의 제도적 우수성이나 단일 정책 수단의 강도에 의해 좌우되기보다, 정책 통합의 구조적 조건에 의해 결정되는 것으로 나타난다. 특히 본 연구는 정책통합 이론과 정책 네트워크 이론의 분석 틀을 적용하여, 특구 간 연계 성과를 설명하는 핵심 요인을 목표 통합, 수단 통합, 거버넌스 및 조정 메커니즘의 세 측면으로 구분하여 도출하였다.

첫째, 목표 통합(goal integration) 측면에서 볼 때, 초광역 메가특구 추진이 실질적 성과로 이어지기 위해서는 기회발전특구와 교육발전특구가 상이한 정책 영역에 속해 있음에도 불구하고, 상위 정책 목표를 공유하는 구조가 선행되어야 한다. 분석 결과, 산업 투자 유치와 인력 양성이라는 각 특구의 개별 목표가 독립적으로 설정될 경우, 정책은 병렬적으로 추진되며 상호 간 시너지를 창출하기 어렵다. 반면, 초광역 차원에서 ‘산업 경쟁력 강화’ 또는 ‘지속 가능한 지역 성장’과 같은 상위 목표가 명확히 설정되고, 각 특구의 하위 목표가 이에 정렬될 경우, 정책 간 연계의 필요성과 정당성이 자연스럽게 확보되는 것으로 나타났다. 이는 특구 정책의 성과가 단순한 기능 분담이 아니라, 목표 차원의 통합 설계 여부에 크게 의존함을 시사한다.

둘째, 수단 통합(instrument integration) 측면에서는 재정, 규제, 인프라, 교육 프로그램 등 다양한 정책 수단이 상호보완적으로 결합되는 구조가 중요한 촉진 요인으로 작용한다. 선행 연구의 정량 진단 결과에서도 확인되었듯이, 산업 생태계와 투자 여건이 상대적으로 양호한 지역이라 하더라도, 인력 공급 체계나 교육 인프라와의 연계가 미흡할 경우 정책 성과는 제한적으로 나타났다. 이는 기회발전특구의 투자 인센티브나 규제 특례가 단독으로 작동하기 보다는, 교육발전특구의 인재 양성 체계와 기능적으로 결합될 때 비로소 지속 가능한 효과를 창출할 수 있음을 의미한다. 반대로, 정책 수단 간 연계가 부재한 경우에는 제도 간 중복, 재정 분산, 행정 비효율이 누적되며, 이는 정책 통합의 주요 저해 요인으로 작용한다.

셋째, 거버넌스 및 조정 메커니즘은 목표와 수단의 통합을 실제 정책 성과로 전환하는 핵심 조건으로 확인된다. 사례 분석 결과, 초광역 차원의 협력적 거버넌스가 부재하거나, 중앙-광역-기초 지방정부 간 역할 분담이 불명확한 경우, 특구 간 연계는 선언적 수준에 머무르는 경향이 강했다. 반면, 정책 기획과 조정을 전담하는 조직이나 협의체가 존재하고, 주요 행위자 간 공식적·비공식적 조정 메커니즘이 작동하는 경우, 특구 간 연계는 비교적 안정적으로 유지되었다. 이는 정책 네트워크 관점에서 볼 때, 특정 행위자의 중심성이나 권한 집중 여부보다는, 행위자 간 관계를 조정하고 갈등을 완충할 수 있는 제도적 장치의 존재 여부가 통합 성과에 결정적인 영향을 미친다는 점을 시사한다.

종합하면, 기회발전특구와 교육발전특구의 초광역적 연계는 개별 특구의 성과를 단순히 합산하는 방식으로는 달성되기 어렵다. 오히려 상위 목표의 공유, 정책 수단의 기능적 결합, 그리고 이를 뒷받침하는 거버넌스와 조정 메커니즘이 동시에 작동할 때, 특구 정책은 메가특구라는 초광역 전략 속에서 통합적 정책 패키지로 기능할 수 있다. 이러한 분석 결과는 향후 특구 정책이 개별 제도의 확장이나 추가 지정에 집중하기보다는, 정책 간 연계 구조와 통합 설계에 대한 행정적 역량 강화에 초점을 둘 필요가 있음을 시사한다.

VI. 결론: 5극 3특 실현을 위한 정책 연계 전략과 행정적 함의

본 연구는 5극 3특 전략의 실질적 구현을 위해, 기회발전특구와 교육발전특구가 초광역 메가특구라는 정책 틀 속에서 어떠한 조건과 메커니즘을 통해 연계·통합될 수 있는지를 분석하였다. 이를 위해 정책통합 이론과 정책 네트워크 이론을 결합한 분석 틀을 적용하고, 충청권 메가특구와 교육발전특구 연계 사례를 중심으로 정책 목표, 정책 수단, 거버넌스 구조의 작동 양상을 질적으로 검토하였다.

분석 결과는 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 특구 정책의 성과는 개별 특구의 제도적 완성도나 단일 정책 수단의 강도에 의해 좌우되기보다, 상위 정책 목표가 공유되고 하위 목표가 정렬되는 목표 통합 구조가 형성될 때 강화되는 것으로 나타났다. 기회발전특구와 교육발전특구가 각각 산업 투자 촉진과 인재 양성이라는 상이한 정책 목표를 지니고 있음에도 불구하고, 초광역 차원의 상위 목표가 명확히 설정되면 두 특구는 상호보완적 관계로 전환될 수 있음을 확인하였다. 둘째, 정책 수단 측면에서는 재정·규제·인프라·교육 프로그램 등 다양한 수단이 기능적으로 결합될 때 정책 통합의 효과가 증대되는 것으로 분석되었다. 반면, 정책 수단이 개별 특구 단위로 분절적으로 설계·운영될 경우, 중복 투자와 행정 비효율이 발생하며 메가특구 차원의 시너지를 제약하는 요인으로 작용하였다. 이는 특구 정책의 성과가 단일 제도의 확대가 아니라, 정책 수단 간 연계 구조의 설계에 의해 결정된다는 점을 시사한다. 셋째, 목표와 수단의 통합을 실제 정책 성과로 전환하는 핵심 조건은 거버넌스 및 조정 메커니즘인 것으로 나타났다. 중앙정부, 지방자치단체, 공공기관, 교육기관, 산업 주체 등 다양한 행위자가 참여하는 특구 정책에서, 이들 간 관계를 조정하고 갈등을 완충할 수 있는 제도적 장치가 부재할 경우 정책 통합은 선언적 수준에 머무르는 경향을 보였다. 반대로, 공식적·비공식적 협의의 구조가 작동하는 경우 특구 간 연계는 비교적 안정적으로 유지되었다.

종합하면, 기회발전특구와 교육발전특구의 초광역적 연계는 개별 특구의 성과를 단순히 결합하는 방식으로는 달성되기 어렵고, 목표 통합-수단 통합-거버넌스 조정이 유기적으로 작동하는 구조적 조건 하에서 비로소 실질적 성과로 이어질 수 있음을 확인하였다.

본 연구의 학술적 기여는 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 본 연구는 특구 정책을 개별 제도의 집합이 아닌 ‘통합 정책 패키지’로 해석함으로써, 기존 특구 연구의 분석 관점을 확장하였다. 기존 연구가 특정 특구의 성과 평가나 제도 설계의 적정성에 주로 초점을 맞추어 왔다면, 본 연구는 서로 다른 정책 영역에 속한 특구들이 초광역 전략 하에서 어떻게 연계·통합되는지를 이론적으로 설명하고자 하였다. 둘째, 정책통합 이론과 정책 네트워크 이론을 결합한 분석 틀을 통해, 특구 정책의 성과를 정책 목표·정책 수단·거버넌스 구조의 상호작용이라는 관점에서 체계적으로 분석하였다. 이는 특구 정책을 단순한 공간적 특례나 산업정책의 하위 수단으로 이해하는 접근을 넘어, 복합적인 정책 조합과 행정적 조정의 결과로 해석할 수 있는 분석 틀을 제시한다는 점에서 학술적 의의를 지닌다. 셋째, 본 연구는 선행 정책연구에서 축적된 정량 진단과 사례 분석을 이론적 분석의 토대로 활용함으로써, 정책보고서와 학술 논문 간의 단절을 완화하는 연구 접근을 제시하였다. 이는 정책 현장에서 생산된 실증적 성과를 학술적 논의로 재구성·확장할 수 있음을 보여준다는 점에서, 행정학 연구의 실천적 확장 가능성을 제시한다. 이러한 학술적 기여는 특구 정책을 둘러싼 논의를 개별 제도 중심에서 연계·통합 중심의 정책 설계 논의로 전환하는 데 이론적 기반을 제공하며, 향후 초광역 지역발

전 정책 연구의 분석 틀로 활용될 수 있을 것이다.

본 연구의 분석 결과를 바탕으로, 5극 3특 전략의 실질적 이행을 위해 특구 정책이 어떠한 방식으로 연계·설계되어야 하는지, 다음과 같은 정책적 시사점을 고려할 수 있다. 첫째, 메가 특구·교육발전특구 연계형 정책 설계의 필요성이다. 기회발전특구와 교육발전특구는 각각 산업 투자 촉진과 인재 양성을 핵심 목표로 설정하고 있으나, 개별 제도 단위로 운영되면 정책 효과는 제한적일 수밖에 없다. 분석 결과, 특구 정책의 성과는 단일 특구의 확대보다는 산업 정책과 교육 정책이 기능적으로 결합된 정책 패키지 형태로 설계될 때 강화되는 것으로 나타났다. 이에 따라 향후 특구 정책은 개별 특구의 지정 여부나 제도적 요건 충족에 초점을 두기보다, 메가특구 차원에서 산업 수요와 인재 양성 체계를 연계하는 통합적 정책 설계로 전환될 필요가 있다. 이는 특구 정책을 지역 개발의 보조 수단이 아닌, 초광역 성장 전략의 핵심 수단으로 재위치하는 방향성을 시사한다.

둘째, 초광역 거버넌스의 역할 재정립이다. 본 연구는 특구 정책의 통합 성과가 정책 목표와 수단의 설계뿐만 아니라, 이를 조정·매개하는 거버넌스 구조에 의해 크게 좌우됨을 확인하였다. 초광역 메가특구 추진 과정에서는 중앙정부, 광역 및 기초 지방자치단체, 공공기관, 교육기관, 산업 주체 등 다양한 행위자가 동시에 참여하는 만큼, 기존의 수직적 행정체계만으로는 정책 조정에 한계가 존재한다. 따라서 초광역 거버넌스는 단순한 협의체를 넘어, 특구 간 연계를 조정하고 이해관계자 간 갈등을 완충하는 정책 조정 플랫폼으로서의 역할을 수행할 필요가 있다. 이는 초광역 정책의 지속 가능성을 확보하기 위한 행정적 기반으로서 중요한 의미를 지닌다.

한편, 본 연구는 몇 가지 한계를 지닌다. 우선, 본 연구는 질적 다중사례연구 방법을 활용하여 특구 정책 통합의 구조적 조건과 메커니즘을 분석하였으나, 정책 통합이 지역 경제 성과나 고용 지표 등에 미치는 영향을 계량적으로 검증하지는 못하였다. 또한 분석 대상이 충청권 사례에 한정되어 있어, 연구 결과를 전국 단위로 일반화하는 데에는 일정한 제약이 존재한다.

향후 연구에서는 이러한 한계를 보완하여, 특구 정책 통합이 지역 경제 및 인구 구조 변화에 미치는 영향을 계량적으로 분석할 필요가 있을 것이다. 아울러 메가특구 간 비교 연구나, 다른 정책 영역(예: 주거, 복지, 교통 정책 등)과의 연계 가능성을 포함한 확장 연구를 통해, 초광역 정책 통합의 적용 범위와 효과를 보다 입체적으로 검토할 필요가 있다. 이는 5극 3특 전략의 실질적 성과를 뒷받침하는 정책 설계와 행정체계 구축을 위한 후속 연구의 방향성을 제시한다.

【참고문헌】

- 강문수. (2025). 「비수도권의 대도시권 육성을 위한 입법방안 연구」. 한국법제연구원.
- 경북도민일보. (2026.01.20.) “경북도, 대구와의 ‘초광역 협력 기획단’ 신설.” (<https://www.hidomin.com/news/articleView.html?idxno=605708>, 2026년 1월 26일 검색)
- 교육부. (2024.11.03.) 교육발전특구 정책 안내(<https://www.moe.go.kr/sub/infoRenew.do?m=0320&s=moe&page=72789>, 2026년 1월 26일 검색)
- 교육부 보도자료. (2024.09.23.) 「교육발전특구 1차/2차 시범지역 운영계획서 주요사업(요약)」. 교육부.
- 구교준·김성배·기정훈. (2013). 협력적 거버넌스 모형을 통한 지역 간 협력 사례 분석: 대전 대도시권 협력사업을 중심으로. 「지방정부연구」, 17(3): 23-46.
- 김권식. (2025). 「지역수요에 기반한 지역특화발전특구 제도 고도화 방안 연구」. 정책연구보고서.
- 김사랑. (2022). 「복합정책 평가 연구 (박사학위논문)」. 서울대학교 대학원.
- 김순양. (2007). 정책과정 및 정책 네트워크의 동태성 분석: 의약분업 논쟁 사례의 적용. 「지방정부연구」, 11(3): 243-269.
- 김예성. (2022). 「도심융합특구 추진동향과 향후 과제 (이슈와논점)」. 국회입법조사처.
- 김정숙·이정욱. (2016). 정부 주도의 수직적 네트워크 거버넌스의 효과성에 관한 연구. 「현대사회와 행정」, 26(2): 149-177.
- 김현수·우명제·마강래·이제승·유천용·송창수·서승우. (2022). 국가균형발전을 위한 초광역권과 도심융합특구 전략. 「도시정보」, 479: 5-15.
- 김흥주·임정빈·김용운. (2025). 지역균형성장 전략 실현을 위한 국가균형발전기후와 광역연합 협력 모델 연구. 「한국지방행정학보」, 22(3): 255-294.
- 대통령직속 지방시대위원회. (2023.09.12). 「윤석열 정부 지방시대, 4대 특구로 닷 올린다 (보도자료)」.
- 대통령직속 지방시대위원회. (2025.09.29.). 「5극 3특 국가균형성장 추진전략 설계도」. 대한민국 정부포털
- 대한민국 정책브리핑. (2025.09.30). 「5극 3특 균형성장 전략 확정 발표」.
- 대한민국 정책브리핑. (2025.12.08). 「“권역별 성장엔진” 발굴 본격화…5극3특 국가균형성장 이끈다」.
- 민성희·김진범·정우성·홍사흠·전봉경·이우진·이혜민. (2024). 「초광역권 주도 분권형 균형발전 통합 지원체계 구축 방안 연구」. 국토연구원.
- 박정은. (2023). 유사 특구제도 종합 비교·분석을 통한 효율적 특구제도 운영방안. 「국토정책브리프」, 931: 1-8.
- 산업통상부. (2025.12.17.) 산업통상부 업무보고. (file:///C:/Users/owner/AppData/Local/Temp/MicrosoftEdgeDownloads/505d7be6-2f97-4f93-b938-3ac12fbc1706/

- R2512999-1.pdf)
- 성지은·송위진. (2008). 정책 조정의 새로운 접근으로서 정책 통합. 「기술혁신학회지」, 11(3): 352-375.
- 심용보·김철식. (2012). 지역고용거버넌스에서의 정책참여 활성화에 대한 실증연구. 「산업노동연구」, 18(2): 179-210.
- 윤신희·김신혁. (2024). 고양특례시 교육발전특구 육성 전략 수립. 「GYRI 이슈리포트」, 06: 2-16.
- 이서희·김성주·윤소연·이원도. (2022). 「규제특례지역(기회발전특구) 지정 및 운영 방안」. 한국지방행정연구원.
- 이서희·김성주·윤소연·이원도. (2025). 「경제특구 및 지역혁신자원 등을 활용한 기회발전특구 투자활성화 방안」. 한국지방행정연구원.
- 이석환·여차민. (2015). 특구정책의 지역경제활성화 효과. 「한국정책과학학회보」, 19(1): 59-85.
- 이영. (2024). 공교육 혁신, 지역인재 양성, 그리고 지역균형발전. 「교육개발」, 233: 6-15.
- 전국도민뉴스. (2025.02.13.) “기회발전특구의 성공적 추진을 위한 추가대책 마련 필요.” (<https://www.kodominnews.com/news/articleView.html?idxno=21510>, 2026년 1월 26일 검색)
- 조성철·남기찬. (2022). 광역경제권 혁신거점 육성을 위한 도심융합특구 조성 방안. 「국토정책브리프」, 877: 1-6.
- 최준석 외. (2025). 「지역산업 발전을 위한 경제특구의 기능과 역할에 관한 연구」. 산업연구원.
- 코리아넷뉴스. (2025.12.09.) “이대통령 ‘균형발전은 생존전략...5극 3특...” (<https://www.korean-culture.org/koreanet/view.do?seq=1053317&page=1&pageSize=10&photoPageSize=6&totalCount=0&searchType=null&searchText=&searchCondition=1&cateCode=>, 2026년 1월 26일 검색).
- 프레스리안. (2024.07.09.) “‘3특구 익산’의 과제?... ‘기회’와 ‘교육’과 ‘문화’ 연계 효과 극대화 필요”. (<https://www.pressian.com/pages/articles/2024070916122413346>, 2026년 1월 26일 검색).
- 황용수·김석현·조가원·장용석·서영진. (2009). 「과학기술혁신시스템 진단의 과학화」. 과학기술정책연구원.
- 황혜란·정재용. (2014). 대덕연구개발특구의 시스템 전환 가능성에 관한 연구. 「경제와 사회」, 104: 300-334.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.
- Bache, I., Bartle, I., & Flinders, M. (2016). Multi-level Governance. In C. Ansell & J. Torfing (Eds.), *Handbook on Theories of Governance* (pp. 486-498). Edward Elgar.

- Candel, J. J., & Biesbroek, R. (2016). Toward a Processual Understanding of Policy Integration. *Policy Sciences*, 49(3): 211-231.
- Cejudo, G. M., & Michel, C. L. (2021). Instruments for Policy Integration: How Policy Mixes Work Together. *SAGE Open*, 11(3): online published.
- Cejudo, G. M., & Trein, P. (2023). Pathways to Policy Integration: A Subsystem Approach. *Policy Sciences*, 56(1): 9-27.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1): 1-29.
- Hoefler, R. (2023). The Advocacy Coalition Framework—A Must-Know for Macro Social Work Policy Practice, Research, and Education. *Journal of Policy Practice and Research*, 4(1): 1-4.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2010). Types of Multi-Level Governance. In H. Enderlein, S. Wälti, & M. Zürn (Eds.), *Handbook on Multi-Level Governance* (pp. 17-30). Edward Elgar.
- Kaplaner, C., Knill, C., & Steinebach, Y. (2025). Policy Integration in the European Union: Mapping Patterns of Intersectoral Policy-Making Over Time and Across Policy Sectors. *Journal of European Public Policy*, 32(1): 26-51.
- Koebele, E. A. (2019). Integrating Collaborative Governance Theory with the Advocacy Coalition Framework. *Journal of Public Policy*, 39(1): 35-64.
- Lim, H. (2019). Policy Coordination in South Korea. *The Korean Journal of Policy Studies*, 34(1): 73-97.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2): 229-252.
- Sandström, A., & Carlsson, L. (2008). The Performance of Policy Networks: The Relation between Network Structure and Network Performance. *Policy Studies Journal*, 36(4), 497-524.
- Vince, J., Fudge, M., Fullbrook, L., & Haward, M. (2024). Understanding Policy Integration through an Integrative Capacity Framework. *Policy and Society*, 43(3): 381-395.
- Weible, C. M., & Olofsson, K. L. (2020). Policy Analysis: Advocacy Coalition Framework. In A. Farazmand (Ed.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. Routledge.

- Weible, C. M., Sabatier, P. A., & McQueen, K. (2009). Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. *Policy Studies Journal*, 37(1): 121-140.
- Yin, R. K. (2008). *Case Study Research: Design and methods (4th ed.)*. Sage Publications.

이 서 희: 서울대학교에서 행정학 박사학위(논문: 지방정부 추가경정예산 결정에 미치는 영향요인 연구, 2020)를 취득하고, 현재 한국지방행정연구원 지역경제분석센터장으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 지방재정, 경제특구, 지역경제 등이며, 주요 논문으로는 “지역경제 활성화 측정진단에 관한 탐색적 연구(2025)”, “규제정책의 분권화 가능성에 관한 고찰(2025)”, “머신러닝 방법론을 적용한 지방세수 예측방안 연구(2024)” 등이 있다(seotae10@krlia.re.kr).

유 란 희: 연세대학교에서 행정학 박사학위(제목: 다차원의 협력적 모니터링과 보육서비스 성과 연구: 모니터링을 통한 대리인(Agent)에서 청지기(Steward)를 취득하고, 현재 강원대학교 자치행정학과 조교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 지방정부와 서비스 전달체계, 복지정책 분석 및 평가, 지역불평등 등이며, 주요 논문으로는 “Beyond Isolation: Social Determinants of Mental Health among Single-Person Household in Urban Contexts(2025)”, “An Exploratory Study on Community-based Participatory Capacity and Health Inequality(2025)”, “청년인구 이동으로 본 세종시 출범의 성과와 과제: 2012~2022년 읍면지역을 중심으로(2025)” 등이 있다(lryu@kangwon.ac.kr).

김 정 숙: 연세대학교에서 행정학 박사학위(논문: 법정협회의 책임성 영향요인 연구: 과정 책임성과 결과 책임성을 중심으로, 2018)를 취득하고, 현재 충북대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 주요 연구 관심 분야는 지방행정, 비영리조직, 지방재정이며, 주요 논문으로는 “지방자치단체 부채에 영향을 미치는 요인에 관한 연구”(2023), “What Determines the Revenue of Development NGOs in South Korea?: Exploring Differences between Revenue and Age Groups”(2023), “An Empirical Analysis on Determinants of Aid Allocation by South Korean Civil Society Organizations”(2021) 등이 있다(jskim79@chungbuk.ac.kr).

