

국내 특구 제도의 현황과 개선 방안에 대한 비판적 고찰 : 성과관리 체계를 중심으로^{*,**,***}

A Critical Review of Improvement Measures for the Performance Management System in Special Zones

박선영^{****} · 마강래^{*****}

Park, Sun-young · Ma, Kang-Rae

Abstract

The special zone system in Korea has been established to serve diverse purposes and take various forms, reflecting evolving trends in economic and regional development policies. In recent years, it has emerged as a key spatial policy instrument for enhancing regional competitiveness and fostering strategic hubs. However, compared to the establishment of new special zones, considerably less attention has been devoted to managing and evaluating the performance of existing ones. The absence of a robust performance management framework has weakened the effective implementation of these zones, resulting in the repeated creation of similar or overlapping entities.

This study conducts a legal analysis to examine the current state of performance management within Korea's special zone system and to identify issues arising from insufficient or ineffective management practices. The findings indicate that legally grounded performance management is either absent or faces substantial challenges, undermining the system's overall effectiveness. The study underscores the critical role of performance management in the special zone framework and calls for the establishment of a comprehensive performance management system supported by systematic improvements.

주제어 특구 제도, 성과관리, 성과관리 체계, 지역경쟁력

Keywords Special Zone System, Performance Management, Performance Management System, Regional Competitiveness

1. 서론

우리나라의 특구 제도는 경제정책 및 지역개발정책의 변화 흐름에 맞춰 다양한 목적과 유형으로 변화해 왔다. 1970년대부터 1990년대까지는 경제 성장을 목표로, 2000년대에는 지역 균형발전의 추진과 함께 외자 유치, 신산업 육성, 낙후 지역개발 등 다양한 목적을 위한 특구가 도입되었으며, 2010년대 이후에는 첨단산업의 성장과 빠르게 변화하는 산업구조에 대응하고 이러한 변화

와 맞물려 쇠퇴하는 지역을 새로운 거점으로 조성하기 위한 특구가 도입되고 있다. 2010년대에 접어들어 기술 발전이 급격히 이루어졌고, 첨단산업의 급성장은 산업구조 변화를 주도하는 수도권 일부 지역에 혁신 성장 기업이 집중되는 현상이 나타나고 있으며(강호제 외, 2018), 4차 산업혁명은 기술 수용력이 높은 수도권 중심의 경제 성장을 더욱 가속화하여 국토 불균형을 심화시킬 것으로 전망된다(김홍배, 2017).

이러한 최근의 흐름에 따라 특구 제도는 지역의 거점 강화를 위

* 이 논문은 2025년도 중앙대학교 연구장학기금 지원에 의한 것임.

** 이 논문은 2024년 기획재정부 연구용역보고서(부처별 운영중인 특구 제도 합리화 방안 연구용역)의 일부 내용을 발전시킨 것임.

*** 이 논문은 2024년 한국지역학회 후기 학술대회에서 발표한 논문을 수정·보완하여 작성하였음.

**** Doctorate Candidate, Department of Urban Planning and Real Estate, Chung-ang University (First Author: sy.p@daum.net)

***** Professor, Department of Urban Planning and Real Estate, Chung-ang University (Corresponding Author: kma@cau.ac.kr)

한 중요한 정책 수단으로 다시 주목받고 있다. 수도권으로의 일 자리와 인구의 집중에 대응하고 지역의 경쟁력을 강화하기 위한 거점을 만들고 주변 지역과 연계하는 새로운 공간구조를 구상하는 방식으로 특구 제도를 활용하고자 하는 논의가 더욱 활발해지고 있다. 2023년 9월, 지방시대위원회는 ‘지방시대 비전과 전략’을 통해 지방분권과 균형발전을 위한 주요 정책으로 4대 특구(기획발전특구, 교육발전특구, 도심융합특구, 문화특구)의 도입을 본격적으로 추진하기로 하였다(대통령 직속 지방시대위원회, 2023). 이와 함께, 특구의 효과적인 추진을 위한 법·제도적 근거 마련¹⁾, 시범사업 진행²⁾ 등 다양한 노력이 지속되고 있다.

특구 제도에 대한 다양한 정책 변화와 새로운 유형에 관한 관심은 지속적으로 증가하고 있다. 그러나 현재 지정되어 운영 중인 특구 제도의 성과에 대한 평가는 여전히 부족한 실정이다. 특히, 언론에서도 새로운 특구의 도입과 특구 지정을 위한 지자체의 다양한 노력에 대해 주목하는 반면, 특구 지정 이후 실제로 어떤 성과가 나타났는지에 대해서는 상대적으로 관심이 적은 것으로 보인다. 지역균형발전, 경제 성장, 신산업 육성 등 다양한 목적으로 도입되어 온 특구 제도는 도입지정으로 바로 성과가 나타나는 것이 아닌 장기간에 걸쳐 진행되어야 하기 때문에 그에 따른 성과관리 체계가 필수적이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 다수의 특구 유형에서 성과관리가 이루어지지 않고 있으며, 일부 특구에서 성과관리가 도입되었으나 체계적으로 이루어지지 않으면서 그 성과가 잘 드러나지 않고 있다.

기존 연구에서도 특구 제도의 운영과 성과에 관련된 여러 문제가 지적되고 있다. 성과관리 체계의 부재로 인해, 특구가 도입되었음에도 불구하고 실제로 지정되지 않거나 운영되지 않는 사례가 존재하며, 특구 제도 전반에 대한 운영과 관리가 미흡하다는 점이 제기되고 있다. 특히, 특구의 운영이 활성화되기 위해서는 입주기업들이 원활히 성장해야 하지만, 특구 제도의 전반적인 현황파악이 이루어지지 않아 그 효과성을 검증하기 어려운 실정이다(다모성은 외, 2023). 또한, 특구 지정에 따라 제공되는 규제 특례, 세제 혜택, 재정 지원 등 다양한 인센티브가 지역으로 기업의 신규 투자를 유인하고 지역 경제를 활성화하기에는 특구의 효과와 성과가 충분하지 않다는 비판도 존재한다(황정수, 2024). 일부 특구에서 성과관리 체계가 구축되어 운영되고 있지만, 성과관리 과정에서 성과 측정 및 계량화의 어려움, 지표 산정 기준의 모호함, 기초데이터의 신뢰성 문제 등이 발생하고 있다는 점도 지적되고 있다(김주훈 외, 2007; 민승현 외, 2017; 김권식 외, 2020).

그동안 개별 특구 제도의 효율적인 운영과 성과를 위한 제도개선의 노력이 지속적으로 이루어졌지만, 특구 제도 전반에 걸친 성과관리 체계에 대한 종합적인 검토가 필요한 상황이다. 이는 유사한 지원 내용과 지원 대상을 가진 특구 유형의 종류가 지속적으로 증가하면서, 개별 특구 차원에서 성과를 극대화하기 어려운 한계가 발생하고 있기 때문이다. 또한, 유사한 특구의 중복 지정

또는 인접 배치로 인해 전반적인 운영성과가 저하되고, 특구 간 행정비용의 중복으로 인한 비효율이 초래되고 있다는 지적도 제기되고 있다(양금승, 2015). 다양한 유형을 가지고 있는 특구 제도를 효율적으로 활용하기 위해서는 정책 특성에 대한 종합적 검토가 필수적이다(박정은, 2022). 특구 제도의 효과적인 운영을 위해 성과관리 부문에서도 종합적인 분석을 통해 문제점을 도출하고, 그에 따른 개선 방안을 고려할 필요가 있다.

본 연구에서는 이러한 필요성에 따라, 특구 제도 전반에 걸친 성과관리 체계의 도입 현황과 문제점을 분석하고자 하였다. 먼저 법·제도적 기반 차원에서, 도입된 특구 중 성과관리 체계를 갖춘 특구의 현황을 파악하였다. 이를 위한 연구방법으로는 개별 부처에서 운영 중인 57개 유형의 특구를 대상으로, 특구의 지정 및 운영에 관한 내용을 포함하고 있는 법 조항을 검토한 ‘법령 분석’을 수행하였다.

다음으로, 운영 및 실행 차원에서는 특구가 운영되는 과정에서 나타난 문제점들을 성과관리 체계의 부재로 인한 문제점과 성과관리를 수행하고 있음에도 발생한 문제점으로 범주화하였다. 이에 대한 연구방법으로는 특구 제도에 관한 기존 문헌들을 바탕으로 ‘문헌 분석’을 실시하여, 성과관리 체계의 부재로 인해 발생할 수 있는 문제점과 성과관리 과정상에서 드러난 문제점으로 구분하여 분석하였다.

마지막으로, 앞서 도출한 문제점을 바탕으로 특구 제도의 성과관리 체계의 필요성 확인하고, 효과적인 성과관리 체계 구축 및 운영을 위한 개선방안을 제시하였다.

II. 성과관리 체계에 대한 이론 및 선행연구 고찰

1. 공공부문의 성과관리에 관한 연구

공공부문에서의 성과관리는 신공공관리론(NPM, New Public Management)을 기반으로 하고 있다. 신공공관리론(NPM)은 공공부문 개혁과 관련된 이론으로, 민간 부문에서 사용하는 관리 기법과 시장원리를 공공부문에 적용하여 정부 조직의 성과와 효율성을 향상시키고자 도입되었다. 신공공관리론은 1970년대 말 유럽에서 정부지출 증가와 공공부문의 재정적자 문제를 해결하기 위해 비효율적으로 운영되던 관료제를 개혁하는 과정에서 등장하였다. 우리나라에서도 1990년대 IMF 위기를 계기로 정부의 경제 위기 극복 능력에 대한 문제가 제기되면서, 이를 해결하기 위해 신공공관리적 관점에서 「정부업무평가기본법」에 따른 다양한 제도와 정책이 도입되어 운영되고 있다(이윤식 외, 2008). 대표적으로 정부업무평가제도, 성과관리제도, 목표관리제도 등을 통해 공공부문의 조직, 인사, 예산 등의 성과를 체계적으로 관리하고 있다.

공공부문에서 성과관리는 정부의 정책 목표 달성 및 효율성과 책임성을 높이기 위한 핵심 수단으로 강조된다(Hood, 1991). 공공에서 성과관리를 통해 정부가 명확한 목표를 설정하고, 성과를 측정하고 평가하여 그에 따른 인센티브 제공한다는 점에서, 시장의 작동 원리에 의해 운영될 때 효율적이고 성과를 극대화하여 정책 목표를 달성함과 동시에 책임성 있는 정부를 구현할 수 있다(Osborne and Gaebler, 1992; 오영민 외, 2014). 이에 공공부문의 성과관리는 효율성 증대와 책임성 강화가 연계되어 있다(박해육, 2007). 이에 따라, 공공부문의 성과관리는 정부가 수행하는 업무 및 정책에 대한 효율성과 효과성을 높이고, 공공부문의 혁신과 책임성을 강화하기 위한 핵심적인 수단으로 강조될 수 있다.

공공부문에서의 성과관리가 중요한 이유는 정책이나 사업의 성과가 바람직해야 한다는 점과 동일한 맥락에서, 정부의 모든 활동이 국민 세금을 주요 재원으로 활용하기 때문에 정부의 사업과 정책은 반드시 가치 있는 결과를 창출해야 한다는 것이다(공병천, 2012). 따라서 성과는 정부 정책을 평가하는 가장 기본적이고 일반적인 기준이 되며, 이를 통해 정책 수립, 실행, 결과 간의 연결을 개선할 수 있는 통찰력을 제공한다. 이는 의사 결정의 질을 높이고, 결과적으로 정부활동의 효과성을 강화하는 데 기여한다는 점에서 그 중요성이 크다(OECD, 2020).

공공부문의 성과관리와 관련된 기존 연구들은 효율성, 효과성, 책임성을 향상시키기 위해 다양한 관점에서 분석하고 평가하는데 초점을 맞추고 있으며, 제도 및 정책 단위의 성과관리, 공공조직 단위의 운영과 성과관리, 성과관리 체계에서도 성과지표 및 평가 방법 등 다양한 차원에서 공공부문 성과관리에 관한 연구가 수행되고 있다.

첫째, 제도 및 정책 단위에서는 성과관리의 필요성과 중요성에 따라 성과관리의 개념을 적용하는 목표관리제도(MBO), 균형성과관리제도(BSC) 등의 성과관리제도의 도입과 그 효과를 측정하고, 운영에 있어서 문제점 및 제도개선 방향에 관한 연구들이 진행되어 왔다(박해육, 2007; 홍형득 외, 2010; 공병천, 2012; 박경원, 2012; 최성락 외, 2013; 고승희 외, 2018; 국무조정실, 2023). 이외에도 공공부문의 성과관리의 중요성을 기반으로 다양한 정책과 분야에서 성과관리 체계의 구축 및 도입을 위한 연구들이 진행되면서 그 영역이 확대되고 있다(윤상오, 2012; 홍운선, 2015; 임세미·김성식, 2020; 신승운 외, 2024; 우충충 외, 2024).

둘째, 공공조직 단위의 성과관리 연구들은 제도 및 정책의 수행주체인 공공조직을 대상으로 하여, 조직이 목표를 달성하고, 역량을 강화하여 생산성과 효율성을 높이기 위한 방법과 효과를 측정하는 연구들이 진행되어 왔다. 공공조직의 성과관리에 관한 연구들은 성과 향상에 미치는 효과성(박경원, 2011; 오영민·원종학, 2017; 박이레 외, 2022), 성과관리의 수용성(이정철·이정욱, 2017; 박건우·윤성일, 2020), 성과 정보의 활용성(조문석 외, 2020; 김태희, 2021) 등 다양한 측면에서 공공조직의 성과를 제

고하기 위한 노력에 초점을 맞추고 있다.

마지막으로, 성과관리 체계 중에서도 핵심적인 단계라고 할 수 있는 성과지표와 성과평가에 초점을 맞춘 연구들이 진행되었다. 구체적인 성과를 측정하기 위한 성과지표의 개발과 개선방안은 제시하고(제갈돈 외, 2006; 이은국 외, 2015; 김주영, 2020; 김지현·강수진, 2020), 객관성과 타당성을 확보하기 위한 성과평가 체계를 구축하는데 집중하였다(문종열, 2007; 최영출, 2011; 라영재, 2020; 사지연·구명진, 2023; 이영욱 외, 2024).

한편, 공공부문의 성과관리에 관한 연구들에서는 공공부문의 혁신을 위한 관리 수단으로 도입된 성과관리로 인해서 역기능과 한계점이 발생한다는 우려가 나타나고 있음을 지적하며, 이를 개선하기 위한 방향을 제시하는 연구들이 진행되고 있다(오영민·원종학, 2017; 이정철·이정욱, 2022; 정성호, 2023; 구주영, 2024).

이러한 역기능을 성과역설(performance paradox)이라고 하며 성과를 측정하는 행위가 성과를 높이는 결과로 이어지지 않을 수 있다는 현상을 의미한다(이정철·이정욱, 2022). 성과역설의 원인으로, 목표의 명확성 부족, 성과에 대한 보상 및 인센티브 강조, 정보의 불균형성 등을 제시하였고(신민철, 2010), 그간 획일적인 성과평가가 내실 없이 운영되면서, 이에 따라 성과역설 현상이 나타났다고(정성호, 2023). 민간 부문에서 획일적으로 사용된 성과관리 운영 및 평가 방식을 그대로 도입하게 되면서 평가도구로 전락하여 실효성이 저하되고 부정적 효과를 일으킬 가능성이 있고, 성과관리 제도의 운영이 사업의 효과성을 높이는 데 활용되는 것이 아닌 법령에 따라 의무적으로 해야 하는 형식적인 일로 여기는 경향이 크다(금재택·이성도, 2009; 오영민·원종학, 2017). 성과관리 계획과 보고 단계의 이원화로 형식적이고 행정의 비효율성 초래할 수 있으며, 이는 성과관리의 본래 취지에 부합하지 않게 운영될 위험이 있다(공병천, 2012). 이에 현재의 성과관리 체계의 효과성을 제고하기 위해서는 성과관리 체계를 운영하면서 발생하는 부정적·전략적 현상을 어떻게 관리하고 통제할 것인가에 주목할 필요가 있다(이정철·이정욱, 2022).

공공부문의 성과관리에 관한 연구를 통해, 특구 제도 역시 대규모 정부 조직과 예산이 투입되는 정책이므로, 특구 제도의 정책 목표의 달성 효과를 높이고 운영 주체의 책임성을 강화하기 위해 성과관리 체계를 도입하고 운영하는 것이 필수적이고 중요함을 시사한다. 다만, 공공부문의 성과관리 도입만이 모든 것을 해결할 수 있는 것이 아니라, 잘못된 성과관리는 병리적 현상을 일으킬 수 있다는 점에서 현재 성과관리가 진행되고 있음에도 그 효과가 나타나지 않는 성과관리 과정상의 문제점을 살펴보는 데 유용한 관점을 제공할 수 있다.

2. 특구 제도의 성과관리에 관한 연구

특구 제도의 운영과 성과에 관한 기존 연구들은 대부분 개별 특

구 유형을 대상으로 하고 있다. 개별 특구의 운영 현황을 파악하고 그 과정에서 나타난 문제점을 도출하여 특구의 발전을 위한 제도개선 방안을 제시하는 방향으로 연구가 진행되었다.

먼저, 특구 제도의 성과관리 체계의 부재로 인해 여러 문제점이 나타나고 있다. 특히, 특구가 지정된 후 장기간 새로운 사업이나 지정이 이루어지지 않는 ‘비활성 특구’의 문제가 지적된다. 이러한 특구는 도입 후 관리가 미흡하여 불필요한 사회적 비용과 자원의 낭비를 초래한다(이찬후, 2012; 김권식 외, 2021). 전문가 조사에서도 특구 제도가 운영 목적과 지원수단이 일치하지 않아 제대로 기능하지 않고 있다는 의견이 많았으며(박정은, 2022), 57개의 특구 유형과 935곳 이상의 지정 지역에도 불구하고 전반적인 운영 현황 파악이 어려운 상태임을 지적하였다(모성은 외, 2023). 또한, 특구 도입의 실질적인 성과가 부족하며, 일부 연구에서는 특구 정책이 지역경제에 미치는 영향이 미미하다는 분석 결과를 제시한다(이석환·여차민, 2015; 양운서·전재범, 2024). 이는 유사하거나 중복된 특구가 과다 지정되면서 특구 간 차별성이 미약하고 그로 인한 성과가 부진할 우려가 있음을 지적하였다(박영중, 2009; 양금승, 2015).

한편, 특구 제도에서 성과관리 체계를 갖추고 수행하고 있음에도 역기능적 차원에서 문제점이 나타나고 있다. 성과관리 과정에서 나타난 문제점으로는 성과 측정 데이터의 신뢰성 부족과 평가 기준의 일관성 결여가 있다. 특구의 성과를 평가할 때, 통계 자료의 미비와 복잡한 절차로 인해 형식적인 성과 위주로 보고되는 경향이 있으며, 실질적인 경제적 성과를 검증하기 어려운 상황이다(민승현 외, 2017). 특구 유형별로 목표와 사업 내용이 상이함에도 불구하고, 획일화된 계량적 평가 기준이 적용되면서, 적절한 평가가 이루어지지 않는다는 비판도 제기된다(이찬후, 2012). 또한, 특구의 성과 데이터를 신뢰하기 어려운 상황에서, 규제 완화나 재정 지원 등 일부 사업 내용만으로 그만큼의 성과가 발생했다고 보기 어려운 경우도 많다는 점을 지적하였다(홍운선, 2015).

본 연구는 특구 제도 전반에 걸쳐 성과관리 체계 현황을 파악하고, 성과관리 체계 부재로 인한 문제점과 성과관리를 수행하는 과정에서 발생하는 문제점을 유형화하여, 이에 대한 개선방안을 제시하는 데 목적을 둔다. 기존 선행연구들에서는 개별 특구 제도의 운영현황과 문제점들을 파악하고 그에 따라 제도개선을 위한 노력이 지속적으로 이루어졌으나, 본 연구는 특구 제도 전반에 걸쳐 성과관리 체계 현황과 문제점을 종합적으로 분석하여 유형화하고, 그에 대한 개선방안을 제시한다는 점에서 기존 연구와의 차별성을 갖는다. 유사한 지원내용과 지원대상으로 차별성이 낮은 특구 유형의 종류가 갈수록 증가하면서 개별 특구 차원에서 성과를 위한 노력이 극대화되기 어렵기 때문에 특구 제도의 효율적 활용을 위해서는 종합적인 차원에서 성과관리 체계를 검토할 필요가 있다.

다음으로, 우리나라 정부 정책의 흐름 속에서 공공부문에서 성

과관리의 도입은 정부혁신의 중요한 수단으로 여겨지면서 지속적으로 도입되어 왔으며, 조직, 인사, 예산 부문을 넘어 개별 정책과 사업에서 성과관리의 필요성이 확대되고 있다. 이러한 맥락에 특구 제도에서도 성과관리의 필요성에 대해 확인하면서 성과관리 체계의 도입 및 개선을 통해 특구 제도 전반에 제도개선을 위해 기여할 수 있을지에 대한 시각을 제시한다는 점에 의의를 둔다.

III. 분석 방법

1. 개념적 정의

‘성과관리’는 성과(performance)와 관리(management)의 결합으로, 조직의 성과향상을 위해 계획부터 측정, 평가, 보상, 정보의 활용 등을 모두 포함하는 종합적인 일련의 과정으로 정의된다(Armstrong and Baron, 1998; 허경선, 2011). 또한 지속적인 피드백, 목표 설정 및 개발 전략을 통해 성과를 개선하는 데 필요한 지속적인 과정(Walker and Moore, 2011) 등 다양한 맥락에서 정의되고 있다. 「정부업무평가기본법」에서는 성과관리를 “기관의 임무와 목표를 설정하고, 성과지표를 통해 경제성, 능률성, 효과성 등을 평가하며, 그 결과를 관리하는 일련의 활동”으로 정의하고 있다. 이러한 정의들은 종합하면, 성과관리는 목표 설정, 성과측정(평가), 성과 환류의 과정을 포함하는 개념임을 알 수 있다.

성과관리의 기본적 요소로는 목표설정, 성과측정 및 환류의 과정이 있다(이세구, 2004). 첫째, 목표설정은 성과목표를 설정하는 것으로, 이는 정책이나 조직의 성공을 평가하는 기준이며, 정책이 달성하려는 목표를 의미한다(Bourne et al., 2018). 둘째, 성과측정은 주로 조직이나 프로그램에서 무엇을 달성했는지를 측정하는 데 초점을 맞추며, 실질적으로 측정할 수 있는 지표와 연결되어야 하고, 객관적이고 명확해야 한다(박해욱, 2007). 셋째, 성과정보의 활용은 성과측정을 통해 얻은 결과를 관리적 차원에서 활용하는 것으로(이윤식 외, 2008), 정책의 집행 및 평가결과를 바탕으로 환류 과정을 통해 정책효과를 나타내는 데 기여한다(김명수, 2003).

본 연구에서 제시하는 특구 제도의 ‘성과관리 체계’는 특구 운영 과정에서 나타나는 성과를 관리하기 위해, 성과목표를 설정하고, 성과지표에 따라 이를 측정·평가하여, 도출된 평가결과를 바탕으로 제도개선에 반영하는 일련의 과정을 의미한다. 특구 제도의 성과관리 체계를 살펴보기 위해서는 특구의 유형별로 성과관리 체계가 도입되었는지 현황을 파악하는 것이 필요하다.

한편, ‘특구 제도’에 관한 개념적 정의는 법률상 개념과 일반적 정의가 부재하여 어디까지 ‘특구’로 볼 것인가에 대한 연구자들 간 다양한 관점이 존재한다(마강래 외, 2024). 특구 제도에 대해 연구한 기존 연구들에 따르면, 특구의 유형을 외국인 투자유치

촉진 지역을 의미하는 협의(狹義)의 특구(경제자유구역, 자유무역지역, 외국인 투자지역 등)와 외국인 투자유치 촉진 지역 외에도 특정 산업 육성, 낙후 지역 개발을 위한 각종 지구를 포함하는 광의(廣義)의 특구 개념이 적용되고 있다. 광의의 특구 중에서도 소관부처별로 특구, '지구', '지역', '구역', '단지', '클러스터', '도시', '벨트' 등 각기 다른 명칭으로 사용되면서 그 유형의 수는 연구자마다 상이하게 나타나며, 기준에 따라 약 52개 ~ 85개 유형으로 구분하고 있다(박정은, 2022; 이서희 외, 2022; 모성은 외, 2023). 본 연구의 분석 대상으로의 특구 제도는 광의(廣義)의 특구 개념이 적용하고 있으며, 특구의 도입·지정에 관한 근거 법령을 바탕으로 한 유형 중 현재 부처에서 운영 중인 57개 유형을 대상으로 연구를 진행하였다.

2. 분석 방법

본 연구의 분석 방법은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 먼저, 현황 분석에서는 법·제도적 기반 차원에서, 특구 제도 내에서 성과관리 체계를 갖춘 특구의 현황을 파악하기 위해, 특구의 지정 및 운영에 관한 내용을 포함하고 있는 법 조항을 검토한 '법령 분석'을 수행하였다. 분석 자료는 분석 대상이 되는 57개 유형의 특구가 지정 및 운영 등에 관한 내용을 포함하고 있는 근거 법령을 대상으로 하였다. 개별 특구의 근거 법령 내에 성과관리 체계를 수행할 수 있는 기반이 되는 법 조항이 명시되어 있는지 확인함으로써, 특구별 성과관리 체계 유무를 검토하고자 하였다(Table 1). 이때 '성과 목표'는 성과관리를 수행하고자 하는 과정에서 가장 먼저 수행될 단계이자, 성과지표 설정을 통해 추구하는 목표를 명확히 하는 역할을 한다. 법 조항 상에서 성과목표 설정에 대한 구체적인 단계가 명시되어 있지 않으나, 성과관리의 전체적인 흐름

를 고려할 때, 성과측정 및 평가가 이루어지기 전에 반드시 선행되어야 할 단계로 예상된다. 따라서 성과 평가 조항이 포함되어 있는 경우, 성과목표의 설정 단계도 포함되어 있을 가능성이 있다고 가정할 수 있다. 이에 본 연구에서는 특구의 근거 법령에서 확인 가능한 조항인 '성과 평가' 조항과 '성과 환류' 조항을 중심으로 확인하고자 하였다.

다음으로, 특구가 운영되는 과정에서 나타난 문제점들을 성과관리 체계의 부재로 인한 문제점과 성과관리 과정에서 발생한 문제점으로 범주화하고 그에 따른 개선방안을 도출하기 위해, 특구 제도에 관한 기존 문헌들을 바탕으로 '문헌 분석'을 실시하였다. 이를 위해 특구와 관련된 기존 특구 제도에 관한 선행연구와 정책 보고서를 검토하여, 특구 제도의 성과관리 체계의 부재로 인해 발생할 수 있는 문제점과 성과관리 체계가 존재하더라도 운영 과정에서 나타나는 문제점으로 구분하여 유형화하였다. 이렇게 유형화된 문제점들을 바탕으로 그에 따른 개선방안을 제시하여 특구 제도의 성과관리 체계 개선의 필요성을 위한 기반과 정책적 시사점을 제시하고자 하였다.

IV. 특구 제도의 성과관리 체계에 대한 현황 분석

1. 특구 제도의 기초 현황 분석

본 연구에서 검토한 57개의 특구 제도는 7개의 중앙부처에서 관할하고 있다(Table 2). 소관 부처는 크게 산업통상자원부, 국토교통부, 문화체육관광부, 중소벤처기업부, 농림축산식품부, 해양수산부, 과학기술정보통신부로 구분된다. 이 중 산업통상자원부가 15개로 가장 많은 특구를 담당하고 있으며, 그 뒤로 국토교통

Table 1. Legal analysis criteria for performance management systems

Division	Detail	By law provisions
1) Performance goals	What should you set as your performance goals?	'Performance Evaluation Clause' (Submitting performance reports, conducting performance evaluations, etc.)
2) Performance evaluation	Are you measuring and evaluating your performance?	
3) Performance feedback	Are you taking action based on the evaluation results?	'Performance Return Clause' (Requirements for deregistration)

Table 2. Status of special zone system by relevant ministry

Related departments	Number of special zones	ratio (%)	Related departments	Number of special zones	ratio (%)
Ministry of Science and ICT	2	3.51	Ministry of Trade, Industry and Energy	15	26.32
Ministry of Land, Infrastructure and Transport	12	21.05	Ministry of SMEs and Startups	8	14.04
Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs	6	10.52	Ministry of Oceans and Fisheries	5	8.77
Ministry of Culture, Sports and Tourism	9	15.79	Total	57	100

부(12개), 문화체육관광부(9개), 중소벤처기업부(8개) 순으로 나타났다.

시기별로 도입된 특구를 살펴보면, 1990년 이전부터 특구 제도가 도입되기 시작하였으며 2020년 이후 최근까지도 새로운 유형의 특구가 도입되고 있음을 알 수 있다(Table 3). 1990년대 이전에는 1개, 1990년대 5개의 특구 유형이 새롭게 도입되었다가 2000년대에는 16개로, 새로운 유형의 특구 도입이 급격하게 증가하였다. 당시 대외적으로는 한국경제의 세계시장 편입에 따른 국내 산업의 부가가치 상승 목적과 대내적으로는 균형발전에 대한 요구에 부응하기 위해 다양한 종류와 유형의 특구가 도입되었다. 또한, 지역개발에 대한 지역의 자율성이 확대되면서 지자체들이 특구 제도를 적극적으로 활용하기 시작하였다.

2010년대에는 새로운 특구가 가장 많이 도입된 시기로, 57개 유형 중 무려 22개의 신규 특구가 도입되었다. 2010년 이후부터는 기술혁신의 급진전으로 인해 첨단산업이 급성장하고 전통적 제조업이 쇠락하는 산업구조의 변화와 맞물려 기업과 인구가 수도권 대도시로의 이동이 가속화되었다. 이에 혁신성장을 통한 지역경제 활성화를 위한 첨단산업 육성과 낙후·쇠퇴지역에 성장거점 조성을 위해 특구 제도가 활발하게 활용되었다. 2020년대에 들어 최근까지 13개의 유형이 도입되어 여전히 새로운 특구 유형이 도입되는 속도가 빠르게 증가하고 있다. 최근에 도입된 특구들은 도심지나 산업 집적지 등 거점지역의 기능 강화 및 이를 중심으로 하는 기업의 혁신적 활동을 지원하고자 하는 방향으로,

첨단산업 규제특례 등에 초점을 맞춘 특구 유형들이 도입되었다.

이와 같이 1990년대 이전부터 최근까지도 사회·경제적 흐름에 따른 특구 제도는 지속적으로 새롭게 도입되고 있으며, 도입되는 유형의 수도 점차 증가하는 추세를 보인다. 또한, 2020년대 이후로 접어들며 13개 유형의 새로운 특구가 도입되었으며, 현재 초광역권 논의와 첨단산업의 급성장 추세에 특구 제도를 활용하고자 하는 움직임에 따라 이러한 추세가 계속될 가능성이 높다.

특구 제도의 지정 및 운영 등에 관한 근거 법령은 57개 특구 유형의 45가지의 근거 법령을 검토한 결과, 한 법령에서 최대 3개의 특구 종류를 규정하고 있는 경우는 3가지³⁾ 경우였으며, 2개의 특구 종류를 규정하고 있는 법령은 6가지⁴⁾ 경우, 이를 제외한 나머지 36가지의 법령은 각각 1개의 특구에 관하여 다루고 있는 것으로 나타났다.

근거 법령을 유형화하면 먼저, ‘개별법’과 ‘관련법’ 형태로 구분할 수 있다(Table 4). 개별법은 특구의 지정 및 운영 등에 관련된 내용을 독립적으로 담은 별도의 법률로, 개별법의 형태로 있는 경우의 특구 유형은 14개로 나타난다. 예를 들어, 자유무역지역의 경우 「자유무역지역 지정 및 운영에 관한 법률」과 같은 형태를 갖추고 있으며, 해당 법의 ‘제1조(목적)’는 ‘자유로운 제조·물류·유통 및 무역활동 등이 보장되는 자유무역지역을 지정·운영함으로써 외국인 투자의 유치, 무역의 진흥, 국제물류의 원활화 및 지역개발 등을 촉진하여 국민경제의 발전에 이바지함을 목적’으로 해당 특구의 도입 목적을 나타내고 있다. 한편, 관련법은 특구가

Table 3. Status of special zone system by introduction period

Division	Number of special zones	Case of a special zone
Before the 1990s	1	Free Trade Zone
1990-1999	5	Special Tourist Zone, Abandoned Mine Area Promotion District, Techno Park, Foreign Investment Zone, Cultural Industry Promotional Zone
2000-2009	16	Zones of Culture, Venture Business Development and Promotion Zone, Free Economic Zone, Joint Collection and Delivery Center Development Facilitation Zone, Special Zone for Regional Specialized Development, Enterprise City, Special Research and Development Zone, Zone of Promoting Cultural Industries, Hub City of Asian Culture, Area for Clustering New Technology-Based Businesses, High-Tech Science and Technology Complexes, Innovation City, Print Culture Industry Complex, Knowledge-Based Industrial Cluster Zone, Marina Industrial Complex, Specialized Complex for Smart Cities
2010-2019	22	Horse Industry Special Zone, University-Industry Collaboration Zones, Food Service Business Districts, Seed Technology Research Complex, National Food Cluster, Olympic Winter Games Special Zone, Specialized Complex for The Aerospace Industry, Special Ocean EXPO Zone, Rural Convergence Industrial District, Small Urban Manufacturers' Cluster, International Conference Complex Zone, Leading Investment District, International Science Business Belt, Maritime Cluster, Marine Tourism Promotion District, Energy Industry Convergence Complex, Regional Innovation Cluster, National Pilot Smart City, Regulation-Free Special Zone, Urban Regeneration Innovation District (National Pilot District), Floricultural Industry Promotion Zone, Areas under Minimal Siting Restrictions (Urban Innovation District)
After 2020	13	Specialized Complexes for Materials-Components and Equipment Industry, Hydrogen City, Marine Healing Districts, High-tech Investment Zone, Hydrogen-Specialized Complex, Smart Innovation District for Local Small and Medium Enterprises, Specialized Complex for National High-Tech Strategic Industry, Opportunity Development Zone, Urban Convergence Special Zone, Cultural Special Zone, Global Innovation Special Zone, Corporate Innovation Park, Fishing Village-Type Opportunity Development Zone

Table 4. Distinction between individual law and related law, with examples

Division	Number of special zones	Examples	
		Name of special zone	Title of legislation
Individual law	14	Free Trade Zone	「ACT ON THE DESIGNATION AND MANAGEMENT OF FREE TRADE ZONES」
		Free Economic Zone	「SPECIAL ACT ON DESIGNATION AND MANAGEMENT OF FREE ECONOMIC ZONES」
		Innovation City	「SPECIAL ACT ON INNOVATION CITIES」
Related law	43	Foreign Investment Zone	「FOREIGN INVESTMENT PROMOTION ACT」
		Urban Innovation District	「NATIONAL LAND PLANNING AND UTILIZATION ACT」
		Cultural Industry Promotional Zone	「FRAMEWORK ACT ON THE PROMOTION OF CULTURAL INDUSTRIES」

도입되는 목적이나 관련 산업 등에 관해 근간이 되는 법률로, 해당 법률 내에 특구의 지정 및 운영에 관한 법 조항이 포함되는 경우를 의미하며, 관련법의 형태로 근거 법령을 가진 경우는 43개로 나타났다. 예를 들어, 외국인투자지역의 경우, 「외국인투자촉진법」에 근거하고 있으며, 법령 내 외국인투자지역에 관한 사항은 ‘제4장 외국인투자지역’을 통해 지정 및 운영에 대한 내용을 제시하고 있다.

다음으로, 근거법령을 ‘일반법’과 ‘특별법’으로도 구분할 수 있다(Table 5). 일반법은 더 광범위한 사람·장소 또는 사항을 대상으로 일반적으로 적용되는 법을 의미하며 39개의 유형은 일반법의 형태로 나타나고 있다. 특별법은 일반법보다 좁은 범위의 사람·장소 또는 사항에 국한해서 적용되는 법률을 의미하며, 18개 유형의 특구가 특별법 형태로 규정되어 있다. 특별법은 일반법에 우선해 적용되는 특성을 가지며(법제처, 2009), 이에 따라 특별법 안에는 ‘다른 법률과의 관계’를 제시하는 조항이 포함된다. 예를 들어, 규제자유특구, 지역특화발전특구의 근거법령이 되는 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제 특례법」 내 ‘제3조(다

른 법률과의 관계)’를 통해 ‘지역특화발전특구 및 규제자유특구에 규제특례 등을 적용할 때 다른 법률에 우선하여 적용하되, 다른 법률이 더 완화된 규정이 있는 경우 그 법률을 따른다’라고 제시되어 있다.

2. 특구 제도의 성과관리 체계 현황 분석

본 연구에서는 특구 제도의 성과관리 체계 도입 현황을 파악하기 위해, 특구의 지정 및 운영에 관한 내용을 담고 있는 근거법령에 성과관리와 관련된 법 조항이 포함되어 있는지를 검토하였다(Table 6).

성과 평가 조항은 특구의 성과보고서를 작성·제출하도록 하는 조항(‘측정’)과 제출된 보고서를 바탕으로 평가를 수행하는 조항(‘평가’)을 기준으로 분석하였다. 예를 들어, 특구 운영에 관한 보고서를 제출하도록 하거나, 특구별 종합평가 및 사업성과를 평가하도록 규정한 경우, 해당 특구가 성과 평가를 수행할 법적 근거를 보유한 것으로 판단하였다. 또한, 기본계획 보고서를 일정 기간마

Table 5. Distinction between special law and general law, with examples

Division	Number of special zones	Examples	
		Name of special zone	Title of legislation
General law	39	Horse Industry Special Zone	「HORSE INDUSTRY DEVELOPMENT ACT」
		Rural Convergence Industrial District	「ACT ON FOSTERING AND SUPPORTING THE RURAL CONVERGENCE INDUSTRY」
		Marine Healing Districts	「ACT ON THE MANAGEMENT AND UTILIZATION OF MARINE HEALING RESOURCES」
Special law	18	Urban Regeneration Innovation District	「SPECIAL ACT ON PROMOTION AND SUPPORT OF URBAN REGENERATION」
		Regulation-Free Special Zone, Special Zone for Regional Specialized Development	「SPECIAL ACT ON REGULATORY SPECIAL ZONES AND REGIONAL SPECIAL DEVELOPMENT ZONES」
		Opportunity Development Zone, Regional Innovation Cluster	「SPECIAL ACT ON DECENTRALIZATION OF LOCAL GOVERNMENT AND BALANCED REGIONAL DEVELOPMENT」

Table 6. Examples of legal provisions related to performance management

Performance appraisal clause
<ul style="list-style-type: none"> • A report including the progress of the previous year's annual implementation plan must be prepared and submitted to the Minister each year. • Business performance must be evaluated for each special zone. • When evaluating operational performance, it is necessary to consider whether and to what extent the basic principles have been achieved, the progress and goal achievement of special zone development projects, and the results of attracting investment from companies, research institutes, and other institutions and creating jobs. • Administrative and financial support may vary by special zone depending on the evaluation results.
Performance return clause
<p>Requirements for deregistration of special zones</p> <ul style="list-style-type: none"> • If a special zone falls under any of the following items, an application for de-designation of the special zone under its jurisdiction may be filed. <ul style="list-style-type: none"> - When operating the OO special zone, if the law is violated or the operation is conducted differently from the plan - When the application of regulatory exceptions to special zones or businesses causes serious side effects - In case the purpose of designating a special zone cannot be achieved - If one year has passed since the purpose of designating a special zone was achieved - When applied by the head of a local government in charge of a special zone - If there is no request for change or cancellation of the plan by the head of the local government in charge of the special zone within one year after the end of the implementation period of the special project or the designation period of the special zone. • Depending on the evaluation results, registration or cancellation can be done directly through deliberation and resolution by the committee.

다 제출하도록 규정한 조항도 추가적으로 검토하였다. 이는 별도의 운영성적을 정리하거나 평가하는 조항은 아니지만, 기본계획이 현재의 운영 현황을 바탕으로 향후 계획을 수립하도록 요구한다는 점에서 특구 운영 관리에 일부 기여할 수 있다고 판단하였다.

성과 환류 조항은 특구가 평가 결과에 따라 부진한 운영이 확인되거나 특정 조건이 발생한 경우, 특구의 지정을 해제할 수 있도록 규정한 '지정해제 요건'을 기준으로 검토하였다.

각 소관부처에서 제시한 57개의 특구 유형별 근거법령을 분석한 결과, 성과평가 조항을 보유한 특구는 11개(19%)로 나타났으며 나머지 46개 특구는 관련 법적 조항이 없는 것으로 나타났다(Table 7). 또한, 성과평가 조항에 대해 강제성의 정도를 기속행위('하여야 한다')와 재량행위('할 수 있다')로 구분한 결과, 기속행

위로 규정된 특구는 8개, 재량행위로 규정된 특구는 3개로, 대부분 기속행위 형태로 규정된 것을 확인할 수 있었다.

특구의 성과보고서 제출 및 평가 조항 외에도 일정 기간마다 수정 기본계획을 제출하도록 규정한 조항을 검토한 결과, 해당 조항을 가진 특구는 8개로 나타났다. 이 중 1개 특구는 10년마다, 나머지 7개의 특구는 5년마다 수정 기본계획을 제출하도록 규정하고 있었다. 또한, 수정 기본계획 제출 조항을 가진 8개의 특구 중 5개는 성과평가 조항도 함께 보유하고 있는 것으로 확인되었다.

지정해제 요건에 관한 조항을 검토한 결과, 해당 조항이 있는 특구는 42개로, 전체 특구의 73.7%에 해당하였다(Table 8). 조항의 강제성 여부를 기준으로 구분해 보면, 기속행위('하여야 한다') 규정을 가진 특구는 3개, 재량행위('할 수 있다') 규정을 가진 특구

Table 7. Results of performance evaluation clause analysis

Division	category	Number of special zones	Note
Performance appraisal clause	Bound act ('must do ~')	8	• A total of 11 special zones - 19.3% of all 57 special zones
	Discretionary act ('may ~')	3	
Revised master plan	Submitted every 5 years	7	• A total of 8 special zones - 14.0% of all 57 special zones - Five special zones that are also included in the performance evaluation provisions.
	Submitted every 10 years	1	

Table 8. Results of analysis of performance feedback clause

Division	category	Number of special zones	Note
Performance appraisal clause	Bound act ('must do ~')	3	• A total of 42 special zones - 73.7% of all 57 special zones - Two of these special zones have a 'deregistration agenda' clause.
	Discretionary act ('may ~')	39	

Table 9. Key Deregistration requirements and number of special zones

Division	Failure to meet specified criteria	Failure to achieve specified purpose	Unable to plan and operate within the period	When the designated purpose is achieved	When requesting release
Number of special zones	20	25	12	2	5

는 39개로, 대부분 재량행위로 규정된 것을 확인할 수 있었다. 재량행위로 규정된 특구 중 일부는 특정 조건을 충족하면 '지정해제 의제' 조항을 포함하고 있는 것으로 나타났다.

지정해제 요건을 보유한 42개의 특구를 대상으로 주요 세부 내용을 분석한 결과, 가장 많이 제시된 지정해제 요건은 '지정목적 달성이 불가능할 때'로, 25개의 특구가 이를 사유로 지정해제가 가능하도록 규정하고 있었다(Table 9). 이는 사업지연, 관리부실 등으로 지정목적의 달성이 어려운 경우나, 목적과 다르게 운영되는 경우에 적용된다.

그다음으로 많이 제시된 요건은 '지정기준에 부적합할 때'로 20개 특구에서 이를 지정해제 요건으로 포함하고 있었다. 또한, '기간 내 계획 또는 운영이 불가능한 경우'라는 조건은 12개 특구에 적용되었으며, '지정 목적을 달성한 경우'에도 지정을 해제할 수 있는 조항을 포함한 특구는 2개로 확인하였다.

특구의 성과관리 체계 현황 파악을 위한 법적 분석 결과, 전체 특구의 약 19%만이 성과관리 체계에 대한 법적 근거를 보유하고 운영되고 있는 것으로 확인되었다. 나머지 특구에서는 성과관리 체계에 관한 법적 근거가 부족한 상황이었다. 본 연구에서는 성과관리 체계의 유무를 성과 평가로부터 성과 환류까지의 모든 과정을 포함하고 있는지 여부로 판단하였다.

성과 환류 조항이 존재하더라도, 그 이전 단계인 성과 평가 과정이 마련되지 않은 경우, 지정해제를 위한 요건을 실행하기 어려울 가능성이 있다. '지정해제 요건'의 세부 내용을 분석한 결과, '지정목적 달성이 어려운 경우', '기간 내 계획 및 운영이 불가능한 경우', '지정목적이 달성된 경우'와 같은 조건을 적용하려면 특구의 운영 상황을 지속적으로 모니터링하고 성과관리를 수행하는 것이 필수적이다. 그러나 이러한 지정해제 요건을 보유하고 있음에도 성과 평가에 관한 법적 조항이 없는 특구도 존재하는 것으로 나타났다. 이러한 특구는 지정해제를 위한 객관적인 지표 마련이 어렵고, 그로 인해 지정해제가 실현될 가능성도 낮아질 것으로 보인다. 결과적으로, 성과관리 체계가 미흡한 부분을 확인할 수 있었다.

V. 특구 제도의 성과관리 체계에 대한 비판적 고찰

1. 성과관리 체계의 부재

본 연구의 현황 분석에서 확인된 결과, 전체 57개 특구 유형 중 약 81%가 성과관리 체계를 수행할 법적 근거 자체가 부재한 채로

운영되고 있음을 확인하였다. 이러한 성과관리 체계 법적 근거의 부재는 특정 목적을 위해 법을 제정하고 특구를 도입했음에도 불구하고, 지정이 이루어지지 않거나, 지정 후 운영되지 않는 '비활성 특구'가 근본적인 원인으로 작용하는 것으로 나타났다. 여기서 비활성 특구란, 특구 제도의 도입 이후 장기간 신규 특구가 지정되지 않았거나, 기존에 지정된 특구에서 일정 기간 이상 신규 지정이나 사업 추진이 이루어지지 않은 상태를 의미한다. 즉, 특정 목적을 위해 여러 논의를 거쳐 법을 제정하고 제도를 도입했음에도 불구하고, 지정이 이루어지지 않거나 관리가 미흡하여 방치된 특구가 존재한다는 것이다.

이렇게 특구의 운영이 부진한 경우에는 계획의 수정·보완 또는 필요시 특의 지정해제와 같은 조치가 필요하지만, 이러한 조치가 원활히 이루어지지 않는 실정이다. 특구 변경 및 지정해제에 대한 법적 근거가 마련되어 있음에도, 특구 명칭이 갖는 상징성 등의 이유로 불필요한 특구가 유지되는 경우도 적지 않다(김권식 외, 2021). 이러한 상황은 불필요한 사업비의 낭비와 사회적 비용 증가 등 바람직하지 않은 결과를 초래한다(이찬후, 2012). 따라서 유지 필요성과 당위성이 없는 특구가 관행적으로 유지되는 문제를 해결하기 위해, 직권 해제를 강화하거나 부진한 특구 제도에 대해 일몰제를 적용하는 법령 개정이 필요하다는 의견이 제시되고 있다(이찬후, 2012; 이재호 외, 2020; 김권식 외, 2021).

둘째, 성과관리 체계의 법적 근거가 미비한 상황에서, 특구 제도 전반의 운영현황과 성과를 명확히 파악하기 어려운 점도 심각한 문제로 지적된다. 특구 제도는 57개의 유형을 가지고 있으며, 유형별로 실제 지정된 곳을 살펴보면 935곳⁵⁾의 지역에 지정되어 있을 만큼 규모가 크다. 그러나 전체적인 운영 현황에 대한 체계적인 파악이 이루어지지 않고 있다. 일부 특구는 지정현황과 통계 자료를 공개하고 있으나, 대부분의 특구는 어느 지역에 몇 곳이 지정되어 있는지, 지정현황 및 지정해제 등의 기초 통계 자료 조차 확인되지 않고 있다. 현행 특구 제도의 다양성과 복합성으로 인해 전반적인 현황파악이 필요함에도 특구의 운영현황 및 실적 등 자료와 데이터가 확인되지 않아 정보 수집과 분석에 어려움이 있는 실정이다. 특구 활성화는 입주기업들이 원활하게 성장할 때 가능하지만, 그에 대한 현황 파악이 되지 않으면 특구의 성과와 효과성을 검증하기 어렵다(모성은 외, 2023).

셋째, 특구의 운영 성과를 확인하는 경우에도, 그 성과가 높지 않다는 점이 다수의 전문가와 기존 연구를 통해 지적되고 있다. 특구 제도 운영을 평가한 전문가 조사에 따르면, 현행 특구 제도가 도입목적과 지원수단이 일치하지 않아 활용목적에 맞게 활발

히 운영되고 있지 않다고 생각하는 비율이 81.6%로 높게 나타났다(박정은, 2022). 또한, 전반적으로 특구 제도가 잘 운영되지 않고 있다는 응답이 44%였으며, 잘 운영되고 있다는 응답은 8%에 불과했다(대한상공회의소, 2024). 일부 연구에서는 개별 특구 사례를 분석한 결과, 특구 제도가 기대했던 효과를 충분히 발휘하지 못하고 있음을 지적하고 있다. 예를 들어, 특구 도입을 실증 분석한 연구 결과에서는 특구 정책이 지역경제 활성화에 미치는 영향이 크지 않으며, 지역경제 성장 효과를 나타내지 못했다고 결론지었다(허재완·정보리, 2012; 이석환·여차민, 2015; 양윤서·전재범, 2024). 특히, 지역균형발전을 위해 특구 제도를 운영하면서 조세·재정·금융적 지원과 행정적 지원을 제공했음에도, 지역균형발전에 뚜렷한 성과를 확인하기 어렵다는 연구 결과도 존재한다(모성은 외, 2023).

마지막으로, 본 연구의 분석 결과에서 확인된 바와 같이 특구의 새로운 유형들이 연도별로 지속적으로 증가하는 추세와 맞물려, 관리 체계의 근거가 부재한 상태로 도입된 특구의 효과성이 충분히 검증되지 않은 상황에서 유사·중복된 특구가 계속 도입되면서 다시 효과성이 저하되는 악순환이 발생하는 주요 원인으로 작용하고 있다. 기존 연구들에서도 다양한 특구들이 유사한 지원제도와 추진방식을 가지고 있다고 지적한다(정형곤 외, 2007; 박정은, 2022). 이러한 유사한 특구가 지역별로 중복 지정됨에 따라 특성화가 어려워지고, 결과적으로 비효율적인 성과로 전락할 가능성이 높다는 분석이 있다(이찬후, 2012). 특히, 유사·중복·과다하게 지정되는 경우, 특구의 성과가 부진할 우려가 크다는 점도 지적되고 있다(박영종, 2009). 경제특구의 성과를 분석한 연구에서는 외국인 투자 유치 부진의 주요 요인으로 유사 지역의 중복과잉 지정 및 특구 간 차별성 부족을 꼽았다(양금승, 2015). 이처럼 유사한 특구가 중복적으로 지정되거나 인접 지역에 과다하게 위치하면서, 개발과 입주율이 저조해지고 결국 특구의 효율성을 떨어뜨리고 있다는 지적도 있다(김민창, 2019).

현행 특구가 잘 운영되지 않고 신규 도입된 특구 역시 효과가 크지 않은 상황에서, 유사·중복된 특구들이 계속 도입되어 효과를 저하시키는 악순환이 발생하는 주요 요인 중 하나로, '특구 제도의 성과관리 체계의 부재'를 들 수 있다. 특구 제도는 지역균형발전, 국가 및 지역경제 활성화 등 다양한 목적을 가지고 도입되고 지정되었으나, 지정 이후에 성과와 사후관리를 위한 체계적인 시스템이 부족하다면 도입된 특구의 성과를 가시적으로 확인하기 어렵고, 운영 과정에서 나타나는 문제점들을 평가하거나 확인하지 않기 때문에 효과적인 개선방안을 도출하기 어렵다. 이에 따라 운영에서 성과가 나타나지 않고 개선책이 마련되지 않는다면, 새로운 유형의 특구 개발과 도입에만 초점이 맞춰질 수밖에 없다. 그러나 기존 특구의 문제점을 체계적으로 분석하지 않는 상황에서는, 새로운 특구 역시 유사한 내용과 구조를 반복할 가능성이 크다. 결과적으로, 기존의 문제를 해결하지 못한 채 유사

한 특구를 지속적으로 도입하게 되는 악순환이 이어지게 된다.

2. 성과관리 체계의 미흡

본 연구의 분석 결과에서 확인된 성과 평가 조항이 없으면서도 성과환류 조항(지정해제 요건)을 보유한 특구의 존재는 성과관리 체계가 유기적으로 작동하지 못하는 현상과 직결된다. 또한, 성과관리 체계의 법적 기반을 지니고 수행하고 있는 특구에서도 성과관리 체계가 미흡함에 따라 운영 과정의 전반에서 여러 문제점들이 확인되고 있다.

먼저, 성과 측정을 위한 데이터의 확보가 어렵다. 특구의 도입 목적 중 하나인 '지역경제의 활성화' 효과를 판단하기 위한 명확한 데이터 확보와 결과 제출이 어렵고, 통계 자료의 부족으로 인해 평가 과정에서 어려움을 겪고 있다(여차민, 2010; 민승현 외, 2017). 또한, 평가보고서의 서류 절차가 복잡하며, 실질적인 효과 보다는 매출액과 규모 등 형식적인 성과 위주로 보고서를 작성하게 되어, 지자체에서도 성과 측정에 어려움을 겪고 있다(민승현 외, 2017).

둘째, 성과 데이터의 신뢰성이 낮다. 동일 연도와 동일 지표임에도 불구하고 통계치가 매년 다르게 집계되거나 변동되는 경우가 있어, 정확한 성과평가가 이루어지지 못하고 있다(여차민, 2010). 또한, 특구 제도가 규제특례나 재정 지원만으로 가시적인 성과를 창출하기 어렵다는 점에서, 제시되는 데이터의 신뢰성이 부족하다는 지적이 있다(홍운선, 2015).

셋째, 평가기준의 일관성 부족과 지표의 획일성이 존재한다. 특구의 담당자와 기업을 대상으로 한 심층면접(FGI) 연구에서는 평가기준의 일관성 부족과 정량적 평가 위주의 한계를 지적하였다(김권식 외, 2021). 특구별로 도입 목적과 사업 내용이 상이함에도, 획일화된 평가지표가 적용됨으로써 적절한 평가가 이루어지지 못하고 있다는 것이다. 특히, 성과 도달 시기의 차이나 계량적 성과 측정의 어려움이 특구 유형별 평가의 부적합성을 초래하고 있다(이찬후, 2012).

넷째, 평가 과정에서의 행정적 비효율도 존재한다. 지자체는 자율적으로 성과지표를 수립하고 자체평가(1차)를 수행한 후, 전문가 집단 평가단을 통해 현장평가(2차)와 발표평가(3차)를 진행한다. 이러한 다단계 절차는 공정성을 확보하는 데 기여할 수 있으나, 지자체의 업무 부담을 가중시키는 요인으로 작용하고 있다(김권식 외, 2020). 한정적인 인력으로 평가를 위한 성과관리를 수행하다 보면, 특구의 도입 목적과 지정 효과 달성에 집중하기 어려워질 수 있다.

마지막으로, 평가 결과의 활용이 미흡하다. 평가를 통해 얻어지는 성과 정보를 바탕으로 특구 제도를 개선하고 재정립하는데 연결되지 못하는 경우가 나타나며, 운영이 부진하거나 특구의 기준을 충족하지 못해도 특구가 해제되지 않고 계속 운영되고 있다

(홍운선, 2015; 김권식 외, 2020). 이는 본 연구의 분석 결과에서도 확인한 바와 같이 지정해제 요건을 보유하고 있음에도 성과 평가 조항이 없는 특구들이 존재하는 것과 직결되어 부진 특구에 대한 객관적인 지표 마련을 어렵게 하여 실질적인 지정해제를 어렵게 한다. 또한, 특구에 관한 구체적인 평가 결과가 외부에 공개되지 않고, 단순히 '우수/부진 여부'나 등급만 제시되어 평가의 객관성과 효과성에 대한 검증도 어려운 상황이며, 이로 인해 평가의 효과를 낮추고 형식적인 평가로 그칠 가능성이 높다.

성과관리 체계의 미흡으로 야기된 위의 문제들은 서로 연쇄적으로 작동하며 악순환한다는 점도 지적된다. 성과 데이터 확보의 어려움과 신뢰성 저하는 평가 기준의 일관성 부족과 지표의 획일성과 맞물려 성과 평가의 정확성을 떨어뜨리게 된다. 이는 다시 평가의 행정적 비효율성을 초래하고 결과 활용의 미흡으로 이어져 특구 운영의 실효성을 저해하게 되며, 성과관리 체계를 유명 무실하게 만든다.

3. 성과관리 체계의 개선방안

먼저, 특구 제도의 효율적인 운영과 관리를 저해하는 성과관리 체계 부재의 문제와 이로 인해 발생하는 문제들을 해결하기 위해서는 특구 제도의 성과관리 체계의 도입이 필수적이다. 현재 많은 특구 관련 법령에서 성과관리 및 평가에 관한 법적 근거가 미비한 상황이며 이는 체계적인 관리와 평가를 저해하는 주요 요인으로 작용하고 있기 때문이다. 따라서, 성과관리 체계가 부재한 특구에 대해서는 성과목표 설정부터 평가, 환류에 이르는 일련의 과정을 통합적으로 관리할 수 있는 법적·제도적 기반을 최우선적으로 구축해야 한다. 성과관리 체계의 도입 단계에서는 다음과 같은 실질적인 개선방안을 고려할 필요가 있다.

첫째, 성과관리 체계를 '성과목표 설정 → 성과평가(측정) → 성과환류'의 과정으로 구체화하여 법적 근거를 마련해야 한다. 이를 통해 특구 도입의 목표를 명확히 설정하고(무엇을 얻고자 하는지, 무엇을 성과로 볼 것인지), 성과 평가(측정)(성과를 어떻게 측정하고 평가할 것인지), 성과 환류(평가된 결과를 바탕으로 어떻게 활용하고 조치할 것인지)에 대한 과정이 필요하며, 이러한 체계는 기본계획과 매뉴얼 및 지침 등을 통해 명문화되고 운영되어야 한다.

둘째, 성과관리 체계가 구축되면 특구 운영 현황과 성과를 종합적으로 파악하고 이에 정보화하는 작업이 중요하다. 현재 일부 특구에서는 지정 현황과 통계 자료가 공개되고 있으나, 특구 전반에 대한 체계적 정보는 여전히 부족하다. 이를 해결하기 위해 특구 유형별, 지역별 지정현황과 성과를 한눈에 파악할 수 있는 통합데이터베이스의 구축과 공개가 필요하다. 특히, 특구의 도입 목적, 지원 대상, 지원 내용 등을 종합적으로 정리하고, 이에 따른 성과를 제시함으로써, 지자체가 지역 내 특구 현황을 명확히

이해하고 유사·중복된 특구의 도입을 방지할 수 있도록 해야 한다. 동시에, 특구에 입주하려는 기업들도 입지와 혜택을 비교 분석하여 최적의 선택을 할 수 있는 정보를 받을 수 있을 것이다.

셋째, 성과가 부진한 비활성 특구에 대한 주기적인 평가와 개선 조치가 요구된다. 특구 지정 이후 실질적인 운영 성과가 나타나지 않을 때는 성과 평가를 통해 기선의 기회를 부여하고, 운영이 지속적으로 부진한 경우에는 지정해제를 고려할 필요가 있다. 다만, 지정해제는 강력한 조치로서 객관적이고 명확한 기준에 기반하여 신중을 기할 필요가 있다(김권식 외, 2021). 현재 재량행위로 규정된 지정해제 요건을 보다 구체화하고 실효성을 강화하기 위한 제도적 보완이 필요하다.

다음으로, 성과관리 체계의 제도적 기반을 갖추고 존재함에도 불구하고 과정상의 문제점들이 연쇄적으로 발생하는 문제를 해결하기 위해서는 성과관리 체계 운영 및 실행 단계에서는 다음과 같은 실질적인 개선방안을 고려할 필요가 있다.

첫째, 성과관리 체계의 기본이 되는 기초데이터 확보를 위한 노력과 시스템 마련이 필요하다. 성과 관련 데이터를 체계적으로 데이터베이스화함으로써 평가의 용이성과 신뢰성을 확보할 수 있다(김권식 외, 2020). 자료의 객관성을 보장하기 위해서는 데이터 작성 과정에 전문 연구기관을 활용하고(홍운선, 2015), 평가자료의 신뢰성을 검증할 수 있는 예산 배정과 제도적 기반이 필요하다(민승현 외, 2017).

둘째, 성과관리 체계를 효과적으로 수행하기 위해 세부 지침과 매뉴얼 마련이 요구된다. 특구 제도 내에서 성과를 측정하고 관리하는 기초 지자체는 표준화된 관리 시스템을 통해 객관적이고 통일된 기준에 따라 성과를 작성해야 한다. 다만, 다양한 특구 유형과 특성을 고려할 수 있도록 공통적이고 계량적인 지표뿐만 아니라 유형별로 정성적인 지표도 함께 마련해야 할 것이다.

셋째, 평가결과를 적극적으로 활용할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 평가의 결과가 정책 개선에 실질적으로 반영될 수 있는 평가결과의 환류 체계를 강화할 필요가 있다. 평가결과를 통해 우수한 특구는 동기부여를 위한 효과적인 재정지원, 포상 등 인센티브를 고려해야 하고, 부진한 특구는 개선사항을 도출할 수 있는 평가결과를 제시하고 그에 따른 적극적인 개선 노력을 평가하고 지속적인 모니터링을 수행할 필요가 있다. 한편, 성과지표와 산정방식, 그에 따른 평가 점수와 평가 결과 등 평가보고서를 외부에 공개하여 결과의 투명성과 신뢰성을 확보함과 동시에 특구의 지속적인 개선을 도모할 필요가 있다.

넷째, 지속 가능한 평가 체계 구축하기 위해서는 성과평가 전담 기관의 설립이 필요하다(김권식 외, 2020). 특구 유형의 다양성과 사업 특성을 감안할 때 정량적 지표만으로는 평가가 어려운 경우가 많다. 이에 따라 계량화하기 어려운 성과를 평가하기 위해 공정하고 객관적인 평가를 수행할 수 있는 전문가로 구성된 '특구 평가단'이 필요하다(이찬후, 2012; 민승현 외, 2017). 또한,

지자체가 자체평가를 수행하는 과정에서도 외부의 전문 평가기관을 활용하여 평가 결과의 객관성을 확보해야 하며(박영중, 2009), 전문 인력과 예산 배정을 지원할 수 있는 근거 마련이 필요하다(민승현 외, 2017).

마지막으로 특구 제도 전반인 운영과 성과관리를 총괄할 수 있는 전담 기구와 총괄 기구의 설립이 필요하다. 현행 특구 제도는 개별 특구마다 유사성과 중복성이 높아 경쟁력이 낮아지고 성과 또한 부진한 실정이다. 이를 해결하기 위해 특구 유형별 성과를 전담 관리할 기구를 설립함으로써, 지자체 및 소관 부서의 업무 부담을 줄이고 성과관리의 전문성을 확보할 수 있다. 나아가 이러한 총괄 기구는 특구 현황, 목적, 성과관리 체계를 종합적으로 파악하고, 기존 특구 간 연계 협력 방안을 마련하며, 신규 특구 도입 시 차별성을 확보하고 중복을 방지하는 데 기여할 수 있을 것이다.

VI. 요약 및 결론

본 연구는 국내 특구 제도 전반에 걸쳐 성과관리 체계의 현황을 분석하고, 이를 기반으로 특구 제도의 성과관리와 관련된 문제점을 파악하여 효과적인 운영을 위한 개선방안을 제시하고자 수행되었다. 연구 결과, 성과관리에 관한 법적 근거는 57개 특구 유형 중 약 19%만이 성과 평가 조항을 보유하고 있었으며, 성과 환류 조항인 지정혜제 요건은 73.7%의 특구가 포함되어 있었으나, 일부는 평가 조항과의 연계가 부족한 것으로 나타났다. 기존 선행 연구들이 개별 특구의 운영 문제와 성과의 부진을 주로 지적한 반면, 본 연구에서는 57개 특구 유형 전반에 대한 현황 분석을 통해 성과관리 체계의 법적 근거의 부재와 성과평가-환류 조항 간 연계 부족 등 성과관리 체계의 미흡으로 근본적인 제도적 한계를 실증적으로 발견하였다. 이는 현재 운영되고 있는 특구들이 가지는 기존의 문제점들을 야기하는 주요 원인으로 제시한다는 점에서 차별성을 갖는다.

성과관리 체계 부재로 인한 문제점을 분석한 결과, 성과관리가 부재한 경우 운영 성과가 부진한 비활성 특구의 존재, 특구 제도의 운영성과 및 현황 파악의 어려움, 특구 도입 효과의 저조, 유사 중복된 신규 특구의 도입으로 인한 과다 지정 등으로 성과 부진이 반복되는 문제가 확인되었다. 이를 바탕으로, 특구 제도의 효과성과 효율성을 높이고 책임성을 강화하기 위해 성과관리 체계를 도입하고 운영하는 것이 필수적임을 시사한다. 이에 특구 제도에 성과관리 체계의 도입을 위해서는 법적 근거의 마련, 기본계획 및 지침의 구체화, 정보 구축 및 공개, 부진 특구의 주기적인 모니터링과 실질적인 지정혜제 운영, 성과관리 체계를 총괄할 수 있는 기구의 설립 등의 방안을 고려할 필요가 있다.

한편, 특구 제도에서 성과관리 체계의 기반을 갖추고 이를 수행하고 있음에도 그 과정에서 나타난 문제점을 분석한 결과, 성

과 데이터 확보의 어려움, 신뢰성 부족, 일관되지 않은 평가기준 및 일률적인 평가지표, 행정적 비효율성과 업무가중, 평가결과 활용의 미흡 등으로 인해 그 효과가 나타나지 않고 서로 연쇄적으로 작동하며 악순환하는 역기능적인 문제점이 드러났다. 이에 명확한 성과목표 및 성과지표 설정하는 것과 더불어, 성과관리 과정에서 축적되는 기초데이터를 체계적으로 데이터베이스화하고, 이를 외부에 공개하여 평가의 신뢰성을 높이고, 효과성과 책임성을 갖출 필요가 있다. 마지막으로 특구 제도 전반에 걸친 총괄기구의 설립 및 운영을 통해 성과관리에 관한 전반적인 과정을 체계적으로 관리할 수 있도록 할 필요가 있다.

본 연구는 그동안 충분히 논의되지 않았던 특구 제도 전반의 성과관리 체계에 집중하여 종합적으로 살펴봄으로써, 특구 제도의 성과에 대한 근본적인 논의를 촉진시킬 수 있을 것으로 기대된다. 또한, 특구 제도가 실효적이고 효율적으로 운영될 수 있는 방안을 모색하는 데 기여하며, 정책 및 제도적 개선을 위한 기초 자료 활용될 수 있을 것으로 보인다.

다만, 본 연구는 다음과 같은 한계를 지닌다. 특구는 도입 목적, 지원 대상, 지원 내용 등 다양한 특성을 지니고 있으며, 성과관리 체계 역시 이러한 특성을 반영하여 다양하게 설계되어야 할 필요가 있다. 그러나 일부 특구는 구체적인 성과를 측정하기 어려운 특성이 있어 성과관리 체계의 도입이 어려운 경우도 존재한다. 또한, 본 연구는 성과관리 체계를 법적 명시 여부 중심으로 논의하였으나, 실제 특구 운영 현황 및 관리와의 연계성이 충분히 반영되지 못한 한계점이 존재한다. 예컨대, 법적으로 조항이 존재하더라도 실질적으로 성과관리가 이루어지지 않는 경우나, 법적 근거가 없더라도 자체적으로 성과관리가 수행되는 경우가 있을 수 있다. 이는 특구 제도 전반의 구체적인 성과관리 수행 현황을 파악하지 못한다는 점에서 연구의 한계로 남는다. 마지막으로, 본 연구는 특구 제도의 성과관리 체계에 대한 전반적인 현황 파악과 문제점 및 개선방안 도출을 중심으로 하며, 성과관리 중에서도 핵심 단계로 역할을 하는 성과평가의 구체적인 현황과 기준에 대해 심층적인 내용을 다루지 못한 한계가 있다. 특히, 성과평가에 관한 법적 기준을 갖추고 있는 특구에서도 실제 평가를 수행하는 경우가 드물며, 그중에서도 평가 체계의 한계가 제기되고 있다. 이에, 특구 제도 전반에 걸쳐 성과평가 체계에 주목하여 그 현황과 한계점을 도출하여 개선방안을 모색하는 향후 연구가 이어지기를 기대하는 바이다.

주1. 도심융합특구의 경우, '도심융합특구 조성 및 육성에 관한 특별법'(도심융합특구법) 시행령, 시행규칙 등 하위법령이 입법예고를 거쳐 2024년 4월 23일에 제정되었다.

주2. 교육발전특구의 경우, 2024년 7월 24일 2차 시범지역을 선정하며, 총 25건의 교육발전특구 시범지역을 지정하였다(지정하였다)(교육부, 2024).

주3. 하나의 근거 법령 내 3가지 특구를 규정하는 법령은 「규제자유특구 및 지

역특화발전특구에 관한 규제특례법, 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」, 「지방자치분권 및 지역균형발전」에 관한 특별법이다.

- 주4. 하나의 근거 법령 내 2가지 특구를 규정하는 법령은 「기업도시 개발 특별법」, 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」, 「문화산업진흥기본법」, 「벤처기업육성에 관한 특별법」, 「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」, 「지역문화진흥법」이다.
- 주5. 「지방시대 실현을 위한 특구 제도 개선방안 연구(모형은 외, 2023)」에서 조사된 시도별 특구 지정현황 자료에서 분석대상 57개 유형의 특구 제도 지정현황을 별도로 산정하였다.

인용문헌 References

- 강호제·류승한·서연미·표한형, 2019. “4차 산업혁명 시대의 혁신성장기업을 위한 입지정책방안”, 「국토정책 Brief」, 722: 1-6.
- Kang, H.J., Ryu, S.H., Seo, Y.M., and Pyo, H.H., 2019. “Location Policy Measures for Innovative Growth Enterprises in the Era of the Fourth Industrial Revolution”, *KRIHS Policy Brief*, 722: 1-6.
- 고승희·신혜지·강수현, 2018. “지방자치단체 성과관리체계의 운영실태와 개선방안”, 「지역정책연구」, 29(2): 1-24.
- Ko, S.H., Shin, H.J., and Kang, S.H., 2018. “The Operation Status of Performance Management System of Local Governments and Its Improvement Plans”, *Regional Policy Review*, 29(2): 1-24.
- 공병천, 2012. “성과관리 제도 운영 분석 및 정책과제: 중앙행정기관을 중심으로”, 「한국공공관리학보」, 26(4): 55-84.
- Gong, B.C., 2012. “Analysis of the Operation of Performance Management Systems and Policy Tasks: Focusing on Central Administrative Agencies”, *Korean Public Management Review*, 26(4): 55-84.
- 교육부, 2024.07.30. “교육발전특구 시범지역 2차 지정 결과 브리핑”, 세종.
- Ministry of Education, 2024, July 30. “Briefing on the 2nd designation results of the pilot areas for the Education Development Special Zone”, Sejong.
- 구주영, 2024. “공공부문 성과관리 병리현상의 개선 요인에 관한 연구: 성과역설을 중심으로”, 「한국공공관리학보」, 38(2): 31-60.
- Koo, J.Y., 2024. “A Study on the Improvement Factors of Pathologies in Public Sector Performance Management: Focusing on the Performance Paradox”, *Korean Public Management Review*, 38(2): 31-60.
- 국무조정실, 2023. 「정부업무 성과관리 운영지침」, 국무조정실.
- Office for Government Policy Coordination, 2023. *Guidelines for Government Performance Management (Report)*, Office for Government Policy Coordination.
- 금재덕·이성도, 2009. “성과관리체계의 부정적 효과에 관한 실증 연구: 중앙정부 각 부처 공무원의 인식도를 중심으로”, 「한국사회와 행정연구」, 20(2): 347-377.
- Geum, J.D. and Lee, S.D., 2009. “An Empirical Study on the Negative Effects of the Performance Management System: Focusing on the Perception of Officials in Central Government Ministries”, *Korean Society and Public Administration*, 20(2): 347-377.
- 김권식·이영환·이광훈, 2020. “지역특화발전특구의 법제 개선 방안 연구”, 「과학기술법연구」, 26(4): 3-51.
- Kim, G.S., Lee, Y.H., and Lee, K.H., 2020. “A Study on Legislative Improvements for Regional Specialized Development Zones in Korea”, *Hannam Journal of Law & Technology*, 26(4): 3-51.
- 김권식·이영환·이광훈, 2021. “FGI를 활용한 지역특구 제도의 개선 방안 연구”, 「공공정책연구」, 38(1): 371-399.
- Kim, G.S., Lee, Y.H., and Lee, K.H., 2021. “A Study on Improving Regional Special Zone Systems Using FGP” *Journal of Public Policy Studies*, 38(1): 371-399.
- 김명수, 2003. “중앙행정기관 평가제도의 운영에 대한 비판적 검토”, 「정책분석평가학회보」, 13(2): 1-21.
- Kim, M.S., 2003. “A Critical Review of the Evaluation System for Central Administrative Agencies”, *Korea Journal of Policy Analysis and Evaluation*, 13(2): 1-21.
- 김민창, 2019. “우리나라의 경제특구 운영 현황 및 개선방안”, 「NARS현안분석」, 103.
- Kim, M.C., 2019. “Current Status and Improvement Measures for Economic Special Zones in Korea” *NARS Current Issue Analysis*, 103.
- 김주영, 2020. “도시재생사업의 평가지표에 관한 탐색적 연구: 성과평가를 중심으로”, 「주택도시금융연구」, 5(2): 89-103.
- Kim, J., 2020. “An Exploratory Study on Evaluation Indicators of Urban Regeneration Projects: Focusing on Performance Evaluation”, *Journal of Housing and Urban Finance*, 5(2): 89-103.
- 김주훈·이재호·이경영, 2007. 「지역특구 제도 운영성과 및 발전 방안 연구」, 한국개발연구원.
- Kim, J.H., Lee, J.H., and Lee, G.Y., 2007. *A Study on the Performance and Development Measures of the Regional Special Zone System*, Korea Development Institute.
- 김지현·강수진, 2020. “행복주택 성과지표 개선방안에 대한 연구”, 「주택연구」, 28(2): 71-111.
- Kim, J.H. and Kang, S.J., 2020. “A Study on the Improvement of Performance Indicators for Happy Housing Project”, *Housing Studies*, 28(2): 71-111.
- 김태희, 2021. “성과정보의 활용이 조직성과 개선에 미치는 효과 - 참여적 의사결정의 조절효과 -”, 「현대사회와 행정」, 31(3): 81-114.
- Kim, T., 2021. “Performance Information Use and Organizational Performance: Moderating Role of Participative Decision-makings”, *Modern Society and Public Administration*, 31(3): 81-114.
- 김홍배, 2017. “제4차 산업혁명과 국토공간구조”, 「국토」, 424: 6-10.
- Kim, H.B., 2017. “The 4th Industrial Revolution and the Spatial Structure of National Land”, *Planning and Policy*, 424: 6-10.
- 대한상공회의소, 2024.07.24. “특구 제도 현황 및 개선방안에 대한 전문가 의견조사”, 서울.
- Korea Chamber of Commerce and Industry, 2024, July 24.

- “Expert Opinion Survey on the Current Status and Improvement Measures of the Special Zone System”, Seoul.
18. 대통령 직속 지방시대위원회, 2023.09.14. “4대 특구로 지방시대 본격화...중앙권한 과감히 지방으로 이전”, 세종. Presidential Committee for Decentralization and Balanced Development, 2023, September 14. “Full-fledged Era of Localities with 4 Special Zones...Boldly Transferring Central Authority to Localities”, Sejong.
 19. 라영재, 2020. “정책평가의 이론기반평가: 평가원칙과 적용의 실제: 정부업무평가와 공공기관 경영평가 사례를 중심으로”, 「정책분석평가학회보」, 30(3): 43-78.
Ra, Y., 2020. “Research on the Theory-Based Evaluation of Policy Evaluation: The Practice of Evaluation Principles and Application: Focused on Evaluation of Government Performance and Evaluation System of Public Institution Performance Cases”, *Korean Journal of Policy Analysis and Evaluation*, 30(3): 43-78.
 20. 마강래·박정일·강정구·박선영·서정훈·이기훈, 2024. 「부처별 운영중인 특구제도 합리화 방향」, 기획재정부.
Ma, G., Park, J., Kang, J., Park, S., Seo, J., and Lee, G., 2024. *Directions for Rationalizing the Special Zone System Operated by Each Ministry*, Ministry of Economy and Finance.
 21. 모성은·정영철·류소영·이영숙·이주안, 2023. 「지방시대 실현을 위한 특구 제도 개선방안 연구」, 행정안전부.
Mo, S.E., Jeong, Y.C., Ryu, S.Y., Lee, Y.S., and Lee, J.A., 2023. *A Study on Improving the Special Zone System for Realizing the Local Era*, Ministry of the Interior and Safety.
 22. 문종열, 2007. “프로그램 논리모형과 성과관리의 연계가능성 연구: 개성공단사업을 중심으로”, 「정책분석평가학회보」, 17(4): 87-116.
Moon, J., 2007. “Commonality Analysis between Program Logic Model and Performance Management System in Government Programs – A Case Study of Kaesong Industrial Complex –”, *Korean Journal of Policy Analysis and Evaluation*, 17(4): 87-116.
 23. 민승현·김묵한·양지혜·조혜진, 2017. 「서울시 지역특화발전특구 운영실태와 개선방향」, 서울연구원.
Min, S.H., Kim, M.H., Yang, J.H., and Cho, H.J., 2017. *A Study on the Actual Status and Improvement Plan of the Special Zone Policy in Seoul*, The Seoul Institute.
 24. 박건우·윤성일, 2020. “공공부문 성과관리에 대한 인식이 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구”, 「지방행정연구」, 34(1): 91-112.
Park, G. and Yoon, S., 2020. “A Study on the Determinants on Organizational Performance in the Public Sector: Focusing on Acceptance of Performance Management”, *The Korea Local Administration Review*, 34(1): 91-112.
 25. 박경원, 2011. “공공부문의 성과관리가 성과측정시스템의 이용과 조직성과에 미치는 효과 - 전국 세무관서를 중심으로 -”, 「대한경영학회지」, 24(5): 2963-2985.
Park, K.W., 2011. “The Use of Performance Measurement Systems to Improve Performance in the Public Sector – Focused on Tax Offices –”, *Korean Journal of Business Administration*, 24(5): 2963-2985.
 26. 박경원, 2012. “공공부문의 성과관리와 성과측정시스템 이용방식에 관한 연구”, 「국제회계연구」, 46: 81-100.
Park, K.W., 2012. “Performance Management and the Use of Performance Measurement Systems to Improve Performance in the Public Sector”, *Korean International Accounting Review*, 46: 81-100.
 27. 박영종, 2009. “지역특화발전특구 제도의 현황과 발전방향”, 「국토」, 26-32.
Park, Y.J., 2009. “Current Status and Development Directions of the Regional Specialized Development Zone System”, *Planning and Policy*, 26-32.
 28. 박이레·이혁규·김태형, 2022. “공공조직 내에서의 조직정치가 정부성과에 미치는 영향: 조직침묵의 매개효과를 중심으로”, 「한국조직학회보」, 18(4): 37-70.
Park, I.R., Lee, H.G., and Kim, T.H., 2022. “The Effect of Organizational Politics on Performance in Public Organizations: Focusing on the mediating effect of Organizational Silence”, *Korean Review of Organizational Studies*, 18(4): 37-70.
 29. 박해욱, 2007. “지방자치단체 성과관리제도의 비교 및 통합방안”, 「지방행정연구」, 21(2): 117-149.
Park, H.Y., 2007. “On the Comparison and Integration of Performance Management System in Local Governments”, *The Korea Local Administration Review*, 21(2): 117-149.
 30. 박정은, 2022. 「유사 특구 제도 비교·분석을 통한 효율적 활용방안」, 국토연구원.
Park, J.E., 2022. *Efficient Utilization Plans through Comparative Analysis of Similar Special Zone Systems*, Korea Research Institute for Human Settlements.
 31. 사지연·구명진, 2023. “소비자정책 성과평가체계(안)의 개발 및 운영 방안 연구”, 「소비자정책교육연구」, 19(1): 41-64.
Sah, J. and Koo, M., 2023. “A Study on Developing Evaluation System and Indicators for Consumer Policy Performance of Korea”, *Consumer Policy and Education Review*, 19(1): 41-64.
 32. 신민철, 2010. “성과측정 왜곡에 대한 인식 정향성 분석: 중앙행정기관 공무원들을 중심으로”, 「한국행정연구」, 19(4): 133-155.
Shin, M.C., 2010. “Analysis of Perceptual Orientation on Performance Measurement Distortion: Focusing on Central Administrative Agency Officials”, *The Korean Journal of Public Administration*, 19(4): 133-155.
 33. 신승윤·윤보성·진희승·최한별, 2024. “정부의 디지털 인재 정책 성과관리에 관한 연구: 성과관리 패러다임의 변화를 중심으로”, 「한국자치행정학보」, 38(4): 323-356.
Shin, S.Y., Yun, B., Chin, H., and Choi, H., 2024. “A Study on the Performance Management of the Government's Digital Talent Policies: Focusing on the Development of a Performance Management Framework for Digital Workforce Training Programs”, *Korean Journal of Local Government & Administration Studies*, 38(4): 323-356.
 34. 양금승, 2015. 「한국 경제특구의 성과분석 및 투자활성화 과제: 경제자유구역, 자유무역지역, 외국인투자지역, 기업도시 중심으로」, 한국경제연구원.
Yang, G.S., 2015. *Performance Analysis and Investment Activation Tasks of Korea's Economic Special Zones: Focusing on FEZs, FTAs, Foreign Investment Zones, and Corporate Cities*, Korea Economic Research Institute.

35. 양윤서·전재범, 2024. “준실험설계에 의한 연구개발특구 정책이 지역의 광역경제 성장에 미치는 영향: 대덕연구개발특구를 중심으로”, 『지방행정연구』, 38(1): 257-282.
Yang, Y.S. and Jeon, J.B., 2024. “Quasi-Experimental Design of the Impact of R&D Zone Policy on Regional Economic Growth: Focused on the Daedeok Innopolis in South Korea”, *The Korea Local Administration Review*, 38(1): 257-282.
36. 여차민, 2010. 「지역특화발전특구사업 평가」, 국회예산정책처.
Yeo, C.M., 2010. *Evaluation of Regional Specialized Development Zone Projects*, National Assembly Budget Office.
37. 오영민·박노옥·원종학·하연섭·이혜영·조윤직, 2014. 「신공공관리론의 평가와 정책적 시사점」, 한국조세재정연구원.
Oh, Y.M., Park, N.W., Won, J.H., Ha, Y.S., Lee, H.Y., and Cho, Y.J., 2014. *Government Reforms and Policy Implications: Evaluating New Public Management*, Korea Institute of Public Finance.
38. 오영민·원종학, 2017. “정부의 성과관리 역량요인이 성과에 미치는 영향: 중앙정부 부처 공무원들의 인식을 중심으로”, 『한국행정논집』, 29(2): 253-274.
Oh, Y.M. and Won, J.H., 2017. “The Effect of Government Performance Management Capability Factors on Outcomes: Focusing on the Perception of Central Government Officials”, *Korean Public Administration Quarterly*, 29(2): 253-274.
39. 우충충·박지영·이재원, 2024. “아동복지분야 국고보조사업의 성과관리체계 특성과 개선과제”, 『융합사회와 공공정책』, 17(4): 75-112.
Yu, C.C., Park J.Y., and Lee J.W., 2024. “Policy Agenda for Performance Management System in National Subsidy Project of Child Welfare Service”, *The Journal of Convergence Society and Public Policy*, 17(4): 75-112.
40. 윤상오, 2012. “대규모 투자사업의 정보화사업 성과관리방안에 관한 탐색적 연구”, 『정책분석평가학회보』, 22(4): 153-183.
Yun, S.O., 2012. “An Exploratory Study on the Performance Management of IT Project of Large Scale Investment Projects”, *Korean Journal of Policy Analysis and Evaluation*, 22(4): 153-183.
41. 이서희·김성주·윤소연·이원도, 2022. 「규제특례지역(기회발전특구 ODZ) 지정 및 운영 방안」, 한국지방행정연구원.
Lee, S., Kim, S., Yoon, S., and Lee, W., 2022. *A Plan for Designating and Operating Regulatory-exception Zones ('Opportunity Development Zones' ODZ)*, Korea Research Institute for Local Administration.
42. 이석환·여차민, 2015. “특구정책의 지역경제활성화 효과”, 『한국정책과학학회보』, 19(1): 59-85.
Lee, S.H. and Yeo, C.M., 2015. “The Effect of Special Zone Policies on Regional Economic Revitalization”, *Korean Policy Science Review*, 19(1): 59-85.
43. 이세구, 2004. “성과관리제도의 도입사례: 서울시 성과주의 예산제도”, 한국정책분석평가학회 2004년도 학술대회.
Lee, S.G., 2004. “Case Study of Performance Management System Introduction: Performance-Based Budgeting in Seoul”, Paper presented at The Korean Association For Policy Analysis and Evaluation 2004 Conference.
44. 이윤식·서진완·정연정·노승용, 2008. “공공부문 정보화 성과관리 현황분석 및 개선 방안”, 『한국지역정보학회지』, 11(3): 1-30.
Lee, Y.S., Seo, J.W., Jeong, Y.J., and Noh, S.Y., 2008. “Analysis and Improvement of Performance Management in Public Sector Informatization”, *Journal of Korean Association for Regional Information Society*, 11(3): 1-30.
45. 이영욱·조덕상·이경배·한영은, 2024. 「인구정책 성과 평가체계 개편방안 연구」, 한국개발연구원.
Lee, Y., Cho, D., Lee, K., and Han, Y., 2024. *A Study on the Reform of the Performance Evaluation System for Population Policy*, Korea Development Institute.
46. 이은국·이영범·이창길, 2015. 「성과지표 개선방안 연구」, 국무조정실.
Lee, E., Lee, Y., and Lee, C., 2015. *A Study on the Improvement of Performance Indicators*, Office for Government Policy Coordination.
47. 이재호·김상훈·이지혜, 2020. 「중앙부처 지원사업과 연계 등을 통한 지역특구 활성화 방안」, 중소기업연구원.
Lee, J.H., Kim, S.H., and Lee, J.H., 2020. *Strategies for Revitalizing Regional Special Zones through Central Government Support Programs*, Korea Small Business Institute.
48. 이정철·이정욱, 2017. “공공조직 구성원의 성과관리 수용성에 관한 연구: 중앙행정기관을 중심으로”, 『한국조직학회보』, 13(4): 33-69.
Lee, J.C. and Lee, J.W., 2017. “What Determines the Acceptance of Performance Management among the Public Sector Employees?: The Case of the Korean Central Government Agencies”, *Korean Review of Organizational Studies*, 13(4): 33-69.
49. 이정철·이정욱, 2022. “성과측정과 성과역설에 관한 연구-중앙행정기관 자체평가제도를 중심으로”, 『한국정책학회보』, 31(1): 317-350.
Lee, J.C. and Lee, J.W., 2022. “A Study on Performance Measurement and the Performance Paradox: Focusing on the Self-Evaluation System of Central Administrative Agencies”, *Korean Policy Studies Review*, 31(1): 317-350.
50. 이찬후, 2012. 「지역특구 성과평가를 통한 지역특구 제도 발전전략」, 한국기업평가원.
Lee, C.H., 2012. *Development Strategies for the Regional Special Zone System Through Performance Evaluation*, Korea Business Evaluation Institute.
51. 임도빈, 2010. “관료제 개혁에 적합한 신공공관리론, 무엇이 문제인가”, 『한국사회와 행정연구』, 21(1): 1-27.
Lim, D.B., 2010. “Applying New Public Management to Bureaucratic Reform: What is the Problem?”, *Korean Society and Public Administration*, 21(1): 1-27.
52. 임세미·김성식, 2020. “국가연구개발사업의 성과 관리를 위한 Stage-Gate 프로세스 도입 및 운영에 관한 연구 - 스마트시티 혁신성장동력 프로젝트 적용 사례를 중심으로 -”, 『한국산학기술학회 논문지』, 21(11): 226-232.
Lim, S.M. and Kim, S.S., 2020. “A Study on the Introduction and Operation of Stage-Gate Process for Performance Management in National R&D Projects - Focused on the National Strategic Smart City Program -”, *Journal of the Korea Academia-Industrial Cooperation Society*, 21(11): 226-232.
53. 정성호, 2023. “상황 적합적 성과관리체계 도입방안”, 『제도와 경

- 제], 17(4): 131-161.
 Jeong, S.H., 2023. "Introducing a Situationally Appropriate Performance Management System", *Review of Institutions and Economics*, 17(4): 131-161.
54. 정형곤·안형도·이홍배·노유연, 2007. 「국내 특구 제도의 경제적 효과분석 및 향후 추진방향」, 대외경제정책연구원.
 Jung, H.G., Ahn, H.D., Lee, H.B., and Noh, Y.Y., 2007. *Economic Impact Analysis and Future Directions of Domestic Special Zone Policies*, Korea Institute for International Economic Policy.
55. 계갈돈·김주환·김홍률·이윤식, 2006. "성과관리를 위한 우리나라 평가지표체계의 개선방안에 관한 연구", 「한국거버넌스학회보」, 13(2): 217-249.
 Je Gal, D., Kim, J., Kim, H., and Lee, Y., 2006. "A Study on the Improvement of Korea's Evaluation Indicator System for Performance Management", *The Korean Governance Review*, 13(2): 217-249.
56. 조문석·허다혜·엄영호, 2020. "성과정보 활용행태 및 의사결정 행태가 조직성과에 미치는 영향", 「융합정보논문지」, 10(4): 55-64.
 Cho, M., Her, D., and Eom, Y., 2020. "The Impact of Performance Information Use and Decision Making on Organization Performance", *Journal of Convergence for Information Technology*, 10(4): 55-64.
57. 최성락·전별·정연백, 2013. "성과관리에 대한 만족도가 제도 효과성에 미치는 영향 분석", 「한국사회와 행정연구」, 24(3): 55-75.
 Choi, S.R., Jeon, B., and Jeong, Y.B., 2013. "A Study on the Impact of Member Satisfaction for the Effectiveness of the Performance Management System", *Korean Society and Public Administration*, 24(3): 55-75.
58. 최영철, 2011. "논리모형(Logic Model)의 성과관리 적용 가능성: 사회적 기업 정책을 중심으로", 「정책분석평가학회보」, 21(3): 13-38.
 Choi, Y., 2011. "Applicability of the Logic Model to Performance Management System: With A Special Reference to Social Enterprise Policy", *Korean Journal of Policy Analysis and Evaluation*, 21(3): 13-38.
59. 허경선, 2011. "현안분석: 해외 주요국 공공기관의 성과관리와 시사점", 「재정포럼」, 183: 8-35.
 Heo, K.S., 2011. "Issue Analysis: Performance Management of Public Institutions in Major Foreign Countries and Its Implications", *Fiscal Forum*, 183: 8-35.
60. 허재완·정보리, 2012. "지역특화발전특구제도의 지역경제 파급 효과에 대한 실증분석: 준실험설계법에 의한 비교분석", 「한국지역경제연구」, 10(3): 145-159.
 Hur, J.W. and Jung, B.R., 2012. "An Empirical Study on Regional Economic Effects of the Special Local Development Zone", *Journal of Korea Regional Economics*, 10(3): 145-159.
61. 홍운선, 2015. 「지역특구 제도의 운영성과와 발전방안」, 중소기업연구원.
 Hong, W.S., 2015. *A Study on the Performance and Development Direction of the Special Economic Zone for Specialized Regional Development*, Korea Small Business Institute.
62. 홍형득·오수길·남승하, 2010. "공공기관 성과관리제도의 쟁점과 시사점 분석: 8개 중앙행정기관의 추진사례 비교를 중심으로", 「GRI 연구논총」, 12(3): 57-79.
 Hong, H., Oh, S., and Nam, S., 2010. "Comparative Analysis of the Practical Issues on the Performance Management System", *GRI Review*, 12(3): 57-79.
63. 황정수, 2024.08.27. "‘재탕 지원’뿐인 기회특구... ‘차라리 해외투자’", 한국경제.
 Hwang, J., 2024, August 27. "Opportunity special Zones Only Offering 'Recycled Support'... 'Better to Invest Overseas'", *The Korea Economic Daily*.
64. Armstrong, M. and Baron, A., 1998. *Performance Management: New Realities*, London: The Institute for Personnel Development.
65. Bourne, M., Melnyk, S., and Bititci, U.S., 2018. "Performance Measurement and Management: Theory and Practice", *International Journal of Operations & Production Management*, 38(11): 2010-2021.
66. Fitzgerald, L. and Moon, P., 1996. *Performance Measurement in Service Industries: Making it Work*, London: Chartered Institute of Management Accountants.
67. Hood, C., 1991. "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, 69(1): 3-19.
68. OECD, 2020. *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons from Country Experiences*, Paris: OECD.
69. Osborne, D. and Gaebler, T., 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, New York: Basic Books.
70. Walker, K.E. and Moore, K.A., 2011. *Performance Management and Evaluation: What's the Difference?*, Washington, DC: Child Trends.
71. 법제처, 2009.01.01. "법령용어해설", https://www.moleg.go.kr/mpbleg/mpblegInfo.mo?mid=a10402020000&mpb_leg_pst_seq=125496
 Ministry of Government Legislation, 2009, January 1. "Explanation of Legal Terms", https://www.moleg.go.kr/mpbleg/mpblegInfo.mo?mid=a10402020000&mpb_leg_pst_seq=125496

Date Received 2024-12-23
 Reviewed(1st) 2025-03-31
 Date Revised 2025-06-30
 Reviewed(2nd) 2025-07-21
 Date Accepted 2025-07-21
 Final Received 2025-10-24