

논문제목	국문제목 : 혁신클러스터 법제 확대에 따른 법적 충돌과 행정 비효율에 관한 연구		
	영문제목 : A Study on Administrative Inefficiency and Legal Conflicts Arising from the Expansion of Innovation Cluster Legislation		
원고의 종류	이론연구(☒)현장연구()	심사의 종류	일반(☒)지급()

혁신클러스터 법제 확대에 따른 법리적 충돌과 행정 비효율에 관한 연구

A Study on Administrative Inefficiency and Legal Conflicts
Arising from the Expansion of Innovation Cluster Legislation

목 차

- | | |
|---------------|------------------|
| I. 서론 | IV. 특례 및 제한조항 분석 |
| II. 입법 연혁 분석 | V. 결론 |
| III. 지정 현황 분석 | |

국 문 요 약

최근 정부 정책으로 혁신클러스터 법제가 강조되고 있으나, 법리적·행정적 검토 미비에 따른 비효율 등이 우려된다. 본 연구는 선별된 기준으로 동일 조건에서 비교 가능한 5개의 혁신클러스터와 관련 법률을 비교 분석하였다. 입법 과정에서는 기존 클러스터 모델에 혁신 기능을 추가하는 식의 방법으로 일반 클러스터의 혁신클러스터로의 수렴과 이로 인한 모델 간 차별성 약화 현상을 확인할 수 있었다. 지정 현황 분석을 통해서도 특히 동일 필지(단)에 2개 이상 혁신클러스터가 중복 지정되어 있는 현황에 집중하여 특례 및 제한조항 적용 시 불명확성과 조항 간 상충 가능성을 도출하였다. 마지막으로 각 법률 상 특례 및 제한 조항을 상호 비교하여 타법 적용 여부의 불확실성, 타법 완화 조항 허용에 따른 특례의 과중 적용 및 당초 법률 목적성의 위배, 관련 이해관계자들의 행정적 불편함을 지적하였다. 분석 결과를 토대로 입법 과정에서의 무분별한 모델 신설 및 기능 추가 방지, 통합적 클러스터 조화 시스템 구축, 중복 지정 필지에 대한 법률 우선순위 확정 등의 정책 정비 방향성을 제시하였다.

핵심어 : 혁신클러스터, 법제 비교, 입법, 지정, 특례

ABSTRACT

In recent government policies, there has been an emphasis on innovation cluster legislation; however, concerns arise due to insufficient legal and administrative reviews, leading to potential inefficiencies. This study conducted a comparative analysis of five selected innovation clusters and their related laws based on predefined criteria for comparable conditions. The legislative process revealed a tendency to converge general clusters into innovation clusters by incorporating innovative functions into existing cluster models, resulting in a potential weakening of distinctiveness among models. Through an analysis of the current designation status, particular attention was given to situations where two or more innovation clusters were redundantly designated on the same land parcel, uncovering ambiguities and potential conflicts in the application of exceptions and restrictions.

Finally, a comparison of special provisions and restrictive clauses in each law highlighted uncertainties in the application of other laws, the potential for excessive application of exceptions due to lenient provisions, and violations of the original legislative intent. Administrative inconveniences for relevant stakeholders were also identified. Based on the analysis results, recommendations were made for policy adjustments in the legislative process, including preventing indiscriminate establishment of new models and addition of functions, establishing an integrated cluster inquiry system, and determining legal priorities for overlapping designated parcels. These suggestions aim to address the uncertainties and challenges encountered in the legislative process.

Key Terms : Innovation Cluster, Comparative Legislation, Legislation, Designation, Special Provision

I. 서론

1. 연구의 배경

최근 정부는 기회발전특구, 도심융합특구 등 새로운 혁신클러스터 관련 법률 및 제도(이하 ‘법제’)의 수립과 연구개발특구, 첨단의료복합단지 등 기존 혁신클러스터 육성을 위한 법제의 강화를 연이어 발표하면서 정부 정책 수단으로서 혁신클러스터 모델을 강조하고 있다.

<표 1> 정부 발표 클러스터 정책 및 관련 클러스터(2023년)

정책명	관련 클러스터	
국가첨단산업 육성전략 (’23.3월)	•국가첨단전략산업 특화단지 •기회발전특구	•소부장 특화단지
첨단산업 글로벌 클러스터 육성방안(’23.6월)	•국가첨단전략산업 특화단지 •연구개발특구	•첨단의료복합단지
지방시대 비전과 전략 (’23.9월)	•기회발전특구 •도심융합특구 •디지털 혁신지구	•교육자유특구 •문화특구

다만, 이러한 정책적 변화가 법리적·행정적 검토가 충분히 이루어지지 않은 상태로 추진된다면 당초 정책이 예상하지 못했던 법제 간 충돌과 재정 중복 지출, 관리소관 혼선에 따른 행정적 비효율 등이 발생할 우려가 있다.

이러한 점에 착안하여 본 연구는 '자유무역지역, 연구개발특구, 경제자유구역, 산업기술단지, 산학융합지구' 5개의 혁신클러스터를 대상으로 입법 연혁, 지정 현황, 법률 상 특례 및 제한 조항의 측면에서 혁신클러스터 관련 법제의 확대에 따른 법리적 충돌과 행정적 비효율의 문제를 짚어보고 향후 이에 대한 개선방안을 논의해보고자 한다.

2. 선행연구 분석

박정은(2022)은 특구 제도의 목적·추진방식·대상에 따른 유형화와 함께 제도의 효율적 활용 관점에서 토지이용 관련 규제 완화를 포함하는 3가지 특구 제도(혁신지구, 투자선도지구, 혁신성장진흥구역)를 심층 분석하여 이를 신규 도입 예정인 도심융합특구·기회발전특구와 비교하였다. 이를 통해 기존제도 및 신규 도입 예정특구가 도입 목적 등에서는 차별적이지만 추진방식과 지원제도에서는 유사성 및 중복 가능성이 있음을 지적하였다. 해당 분석을 통해 특구 제도의 신설 지양과 기존 제도의 연계, 지원 수단 및 적용대상 차별화, 지원 수단 정당성 확보, 추진방식의

효율성 확보 원칙의 적용 필요성을 정책 방향성으로서 제시하였다.

박종준(2016)은 산업클러스터 조성 및 지원에 관한 법제 개선방안 연구를 통해 관련 용어의 혼재와 관련 법제 간 규율 균형성 미흡, 산업 클러스터 관련 법제에서의 행정입법 부재, 정책 거버넌스 관련 규율 부재 등 문제를 제기하였다. 이를 바탕으로 법제 개선방안의 고려 사항으로서 클러스터의 주체적 요소·공간적 요소·실체적 요소를 제시하고 이들 각각을 효과적으로 규율할 법제 마련 필요성을 제시하였다.

정형곤(2007)은 국내 특구 제도에 대해 통합관리 체제 및 정부 조직간 유기적 연계 체계 부재, 지자체로의 개발 및 운영 위탁에 따른 기능 중복과 비효율적 조직 운영, 난개발 등의 문제가 발생할 수 있음을 지적하고 특구 관련 정부 기관의 통합적 기능 수행과 균형발전 통합 추진체계 계획의 필요성 등을 제시한다.

본 연구와 선행연구 간 차이점은 다음과 같다. 첫째, 선행연구에서는 대상 클러스터를 연구자 임의로 선택하거나 분류한 데 비해 본 연구에서는 클러스터 관련 법률 일체를 범주화한 후 동일 기준을 적용하여 대상 선택 과정에서 객관성과 체계성을 확보하고자 했다. 둘째, 법률의 입안, 구획 지정, 특례 및 제한조항으로 구분하여 입법과 시행 과정을 다방면으로 비교 분석해 보았다. 마지막으로 동일 필지(단)에 중복으로 지정된 혁신클러스터 현황과 법리적 충돌 문제를 집중적으로 분석하고 이에 대한 개선방안을 제시하였다.¹⁾

3. 연구의 방법

혁신클러스터 관련 법제가 시행되기 위해서는 ‘법률 제·개정안 입안 및 시행, 구획 지정, 구획 내 특례 및 제한조항 적용’의 세 단계를 공통으로 거치게 된다. 연구자는 혁신클러스터 관련 법률 간 비교를 위해서는 해당 공통 단계별 구분과 분석이 필요하다고 판단하였다.

1) 법률 제·개정안 입안 및 시행

법률이 시행되기 위해서는 혁신클러스터 관련 법률의 제·개정 의안이 국회로 입안되는데, 해당 의안에는 입법의 목적과 배경, 법률상 용어의 정의, 적용 특례 및 지원 사업 등의 근거가 모두 포함된다. 입안된 법안은 국회 본회의 의결을 거쳐 정부에 이송된 후 공포 및 시행된다. 법제처와 국회에서 운영하는 ‘국가법률정보센터’와 ‘의안정보시스템’ 누리집에서는 제·개정 의안 내용과 연혁법률에 대한 정보가 아카이브로 정리되어 있는데, 이를 활용하여 혁신클러스터 관련 법률의 변화 과정을 상세히 파악할 수 있을 것으로 기대된다.

1) 본 연구에서는 개별 필지 또는 인접한 필지 집단으로서 필지(단)이라는 용어를 활용하기로 함

2) 구획 지정

혁신클러스터 관련 법률이 기타 법률과 차별화되는 점은, 실효성을 가지고 적용되기 위해서 일단의 공간적 범위가 혁신클러스터로 지정되고 기타 지역과 구분되어야 한다는 점이다. 법률 시행 이후 혁신클러스터 관리권자인 주무부처의 장이 직접 필요한 지역을 지정하거나 시도지사 등으로부터 신청을 받아 관리권자가 검토 후 지정하고, 지정 후에는 관보 등을 통해 고시하는 것이 일반적이다. 국토부에서 운영 중인 ‘토지e음’ 누리집에서는 부처별로 고시된 혁신클러스터 지정 현황을 필지 단위로 조회하고 지도(도면) 상에 표현할 수 있다는 장점이 있다. 다만, 일부 혁신클러스터의 경우에는 아직 해당 시스템과의 연계가 미비하여 소관 부처 고시문 등을 참조하였다.

3) 특례 및 제한조항

혁신클러스터로 지정된 구획 내 기업·기관 등에 대한 세제 혜택, 정부 지원 사업 추진 등의 차별적 특례는 혁신클러스터로의 입주와 성장을 유도하고 국가균형발전 등 정부 정책목표를 달성하는 유인책이 된다. 반면, 특정 행위를 금지하거나 벌칙 부여 등의 제한적 규정을 통해서는 법률의 목적성에 위배 되는 행위나 지나친 특례 사항 적용을 방지하기도 한다.

본 연구에서는 법제처에서 운영하는 ‘국가법률정보센터’ 누리집을 활용하여 법정 특례 및 제한조항을 비교 분석하고 지원 사업은 분석 대상에서 제외하였다. 지원 사업의 경우, 추진 근거를 법적으로 명시하지 않거나 법적으로 명시하더라도 추진 연도별로 내용이 상이하고 신설·폐지되는 등 변동성이 심해 동일 조건에서의 비교가 어렵다고 판단했기 때문이다.

4. 분석 대상 선정

연구자가 분석 대상을 선정한 기준은 다음과 같다. 먼저, 현행 법률 중 구속력을 가지는 일단의 구획으로서 지역·지구·구역·특구·단지·클러스터 등의 키워드를 활용하는 법률을 모두 ‘클러스터 관련 법률’로 분류하였다. 그에 따라 분류된 법률은 총 43개에 이른다. (하단 <표 2> 참조²⁾³⁾)

<표 2> 클러스터 관련 법제

연번	클러스터명	법률명 (소관부처/최초 시행 년.월) ⁴⁾	
1	자유무역지역 [舊수출자유지역]	자유무역지역법 [舊수출자유지역설치법]	(산업부/’70.1)
2	국가산업단지	산업 입지법	(국토부/’90.12)
3	일반산업단지		
4	농공단지		(국토부/’01.7)
5	도시첨단산업단지		
6	스마트그린산업단지		(국토부/’20.12)

2) 국토의 효율적 이용과 관리를 위해 「국토계획법」 등에 따라 지정하는 지역·지구 등은 대상에서 제외함

3) 해당 법률에 대상 클러스터가 명시된 최초 시행년도와 월을 기준으로 과거 순으로 연번 기재

연번	클러스터명	법률명 (소관부처/최초 시행 년.월) ⁴⁾	
7	연구개발특구 [舊대덕연구단지]	연구개발특구법 [舊대덕연구단지법] (과기정통부/'94.1)	
8	관광특구	관광진흥법(문체부/'94.6)	
9	산업기술단지	산업기술단지법(중기부/'98.12)	
10	항만배후단지	항만법(해수부/'01.11)	
11	선박등록특구	제주 특별법	(행안부·국토부/'02.4)
12	제주첨단과학기술단지		(행안부·국토부/'02.4)
13	제주투자진흥지구		(행안부·국토부/'02.4)
14	지식산업센터[舊아파트형공장]	산업 집적법	(산업부/'99.2)
15	지식기반산업집적지구		(산업부/'02.12)
16	산학융합지구		(산업부/'11.10)
17	첨단투자지구		(산업부/'21.6)
18	경제자유구역	경제자유구역법 (산업부/'03.7)	
19	지역특화발전특구	지역 특구법	(중기부/'04.9)
20	규제자유특구		(중기부/'19.4)
21	첨단의료복합단지	첨단의료단지법(복지부·산업부·과기정통부/'08.6)	
22	국가식품클러스터	식품산업진흥법(농축식품부/'10.1)	
23	국제과학비즈니스벨트	국제과학벨트법(과기정통부/'11.4)	
24	말산업특구	말산업육성법(농축식품부/'11.8)	
25	교육국제화특구	교육특구법(교육부/'12.7)	
26	해양박람회특구	여수박람회법(해수부/'13.3)	
27	항공우주산업특화단지	항공우주산업법(산업부/'13.4)	
28	새만금사업지역	새만금사업법(국토부/'13.9)	
29	지역개발사업구역	지역개발지원법(국토부/'15.1)	
30	투자선도지구		
31	노후거점산업단지	노후거점산업단법(산업부·국토부/'15.7)	
32	해양산업클러스터	해양산업클러스터법(해수부/'16.11)	
33	물산업 실증화 시설	물산업진흥법(해수부/'18.6)	
34	물산업 집적단지		
35	에너지산업융복합단지	에너지융복합단지법(환경부/'18.6)	
36	혁신성장진흥구역	스마트도시법(국토부/'19.2)	
37	연구산업진흥단지	연구산업진흥법(과기정통부/'21.10)	
38	지역중소기업스마트혁신지구	지역중소기업법(중기부/'22.1)	
39	녹색융합클러스터	녹색융합클러스터법(환경부/'22.3)	
40	전략산업특화단지	국가첨단전략산업법(산업부/'22.8)	
41	평화경제특구	평화경제특구법(통일부·국토부/'23.12)	
42	기회발전특구	지방분권균형발전법(기재부·행안부·산업부/'23.7)	
43	도심융합특구	도심융합특구법(국토부/'24.4)	

이들 중 연구자가 정한 동일 조건(목표 기준·수단 기준·제한 기준)으로 비교 가능한 혁신클러스터 9개를 일차적으로 선별하였다. 각 기준에 대한 세부 내용은 <표 3>, <표 4>와 같다.

4) 소관부처는 現정부 조직 기준으로 작성하고, 최초 시행년월은 해당 클러스터 최초 명시 법률의 시행년월 기재함

<표 3> 목표·수단·제한 기준 세부내용

구분	세부내용
수단 기준 (혁신 활용)	• ‘혁신 활동’이 법적 의도가 적용된 수단으로서 법적으로 명시되어 있는가? - 클러스터 활동 결과로서 유발되는 혁신과 구분되며, 법률 목적 또는 법정계획 내 혁신 관련 키워드가 기속행위로 포함될 필요가 있음⁵⁾ - 키워드 : ‘혁신, 연구개발(R&D), 신기술, 사업화, 성과 확산, 창업, 실증, 융복합’
목표 기준 (산업 생산성)	• 클러스터의 최종 목표로서 산업 생산성 제고가 법적으로 명시되어 있는가? - 혁신클러스터의 궁극적 목표를 산업 생산성 제고로 보고, 이를 행위제한 등을 위해 지정하는 클러스터와 구분함. 산업 생산성 제고 관련 키워드가 법률 목적 또는 법정계획 내 기속행위로 포함될 필요가 있음 - 키워드 : 제조, 기업 연계, 기술이전, 사업화, 성과 확산, 창업, 사업(산업) 육성’등
제한 기준 (보편적 적용)	• 상기 수단 기준과 목표 기준 외 별도 지역 또는 산업 등 추가 제한 조건이 있는가? - 법률명 또는 법정 목적에서 특정 지역이나 산업을 한정하지 않는 혁신 클러스터의 경우에는 정책모델로서 국내 지역에 보편적 적용이 가능하다고 판단

<표 4> 분류 기준별 해당 법률

충족 기준	법률명
수단, 목표, 제한	자유무역지역, 연구개발특구, 산업기술단지, 지식기반산업집적지구, 산학융합지구, 경제자유구역, 규제자유특구, 지역중소기업스마트혁신지구, 도심융합특구
수단, 목표	제주첨단과학기술단지, 첨단의료복합단지, 국가식품클러스터, 국제과학비즈니스벨트, 말산업특구, 항공우주산업특화단지, 노후거점산업단지, 해양산업클러스터, 물산업실증화시설, 물산업집적단지, 에너지산업융복합단지, 혁신성장진흥구역, 녹색융합클러스터, 전략산업특화단지
목표, 제한	일반산업단지, 스마트그린산업단지, 지식산업센터, 평화경제특구
목표	국가산업단지, 농공단지, 도시첨단산업단지, 항만배후단지, 연구산업진흥단지, 기회발전특구
제한	첨단투자지구, 지역특화발전특구, 지역개발사업구역, 투자선도지구
비해당	관광특구, 선박등록특구, 제주투자진흥지구, 교육국제화특구, 해양박람회특구, 새만금사업지역

최종적으로 이들 중 법제가 비활성화 되었거나 도입 초기로서 비교 검증이 불가한 경우에는 분석 대상에서 제외하여 최종적으로 연구분석 대상을 연구개발특구 등 5개로 선정하였다. (하단 <표 5> 참조)

<표 5> 현황분석 대상 선정 및 제외사유

구분	클러스터명	선정 및 제외 사유
선정	자유무역지역	•법정 계획(의무수립) 내 R&D 및 상호연계 등 포함할 것을 명시
	연구개발특구	•법률 목적으로 R&D 성과 확산 및 사업화 등 명시
	경제자유구역	•법정 행정기구가 산학연 공동 R&D 등 업무 수행할 것 명시
	산업기술단지	•법률 목적으로 공동R&D, 기술이전 및 사업화 등 명시
	산학융합지구	•법정 계획(의무수립) 내 기업수요 R&D 등 포함할 것 명시
제외	지식기반산업집적지구	•서울 금천(’09.12월) 지정 이후 추가 지정 없어 실효성 저조
	규제자유특구	•기간 한정으로 필지·건물 내 실 등 소규모 지역 대상으로 지정
	지역중소기업스마트혁신지구	•법률 시행 초기 단계로서 제도 비활성화
	도심융합특구	•법률 제정되었으나 시행일 미도래

5) ‘기속행위’란 법이 정한 요건이 충족되면 법이 정한 효과로서의 일정한 행위를 반드시 하거나 해서는 안 되는 경우의 행정행위를 의미하며, ‘재량행위’란 법률이 행정청에 그 요건의 판단 또는 효과의 결정에 있어 독자적 판단권을 부여하고 있는 경우 이에 따른 행정행위를 의미함 (오준근(2005))

II. 입법 연혁 분석

1. 기본 정보

분석 대상으로 선정한 5개 법률의 최초 시행년도는 1970~2011년까지 약 40여 년에 걸쳐 있다. 현재 시점인 2023년을 기준으로 최소 10년에서 최대 50년까지의 기간을 연혁적으로 비교분석 할 수 있으며 이를 통해 국내 혁신클러스터 법률의 대략적인 변화상을 파악할 수 있었다.

<표 6> 분석 대상 클러스터 기본정보

구분	자유무역지역	연구개발특구	경제자유구역	산업기술단지	산학융합지구
현행법	자유무역지역법	연구개발특구법	경제자유구역법	산업기술단지법	산업집적법
연혁법 (제정년)	수출자유지역법 (1970)	대덕연구단지법 (1994)	경제자유구역법 (2003)	산업기술단지법 (1998)	산업집적법 (2011)
지정권자	산업부 長 (시도지사 요청 가능)	과기정통부 長 (시도지사 요청 가능)	산업부 長 (시도지사 요청 가능)	중기부 長	산업부 長 (시도지사 요청 가능)
관리권자	산단 : 산업부 長 공항 등 : 국토부 長 항만 등 : 해수부 長	과기정통부 長	산업부 長, 시도지사	중기부 長	산업부 長
관리 (행정) 기관	필요시 산업부 長 설치·운영 (現 자유무역지역 관리원 7개 운영)	과기부 長 설립 (연구개발특구 진흥재단)	시·도지사 설립 (경제자유구역청)	중기부 長 지정 사업시행자(법인) (現 테크노파크 19개 운영)	지정 신청자 (지자체장, 산단공, 대학, 비영리법인 등)
법정 계획·사업	자유무역지역 기본계획	연구개발특구 육성종합계획	경제자유구역 기본/발전계획	산업기술단지 조성계획	산학융합 활성화 계획
	경쟁력강화사업	특구육성사업	해당 없음	해당 없음	해당 없음
지원의무	국가 및 지자체 출연·보조 가능	국가 및 지자체 출연·보조 의무	국가 및 지자체 출연·보조 의무	국가 및 지자체 출연·보조 가능	국가 및 지자체 출연·보조 가능

2. 자유무역지역

‘자유무역지역’은 자유로운 제조·물류·유통 및 무역 활동 등이 보장되는 자유 무역지역을 지정·운영함으로써 외국인 투자의 유치, 무역의 진흥, 국제물류의 원활화 및 지역개발 등을 촉진하여 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 하는 「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」(이하 「자유무역지역법」)에 따라, 관계 법률에 대한 특례와 지원을 통해 자유로운 제조·물류·유통 및 무역 활동 등을 보장하기 위한 지역을 말한다. 현재의 「자유무역지역법」은 1970년에 최초 제정된 「수출자유지역설치법」이 2000년에 전부 개정되면서 현재의 법률명을 사용하게

되었으나, 법정 목적과 용어의 정의에서 현행법과 큰 차이점이 있지는 않다.

다만, 2000년 전부개정 법안 제35조에서 국가나 지자체가 입주기업체의 기술개발 활동 및 인력양성을 촉진하기 위한 자금을 지원 가능하다는 조항을 최초로 신설하였는데, 제조와 무역·외국인 투자를 중점적으로 다루던 「자유무역지역법」에 혁신 활동 관련 조항이 최초로 명시된 시점이라고 볼 수 있다. 이에 대한 개정이유는 <표 7>과 같다.

<표 7> 자유무역지역법(법률 제6142호) 개정이유

중전의 제조 중심 수출자유지역을 자유로운 제조와 무역 활동 등이 보장되는 자유무역지역으로 개편하는 한편, 자유무역지역 입주기업체에 대한 규제를 합리적으로 완화하고, 입주기업체에 대한 지원을 강화함으로써 외국인 투자 유치 등을 촉진할 수 있도록 하려는 것임.

해당 조항은 자유무역지역 입주 기업에 한정되는 재량행위였으나 2020년 법률 개정과 함께 제49조의2 제1항 및 제2항이 신설되면서 법정계획인 ‘자유무역지역 경쟁력강화사업 추진계획’ 수립이 의무사항인 기속행위가 되었고 계획 수립 시 기업, 연구소, 대학 등의 연구개발 역량 강화 및 상호연계에 관한 사항이 포함되어야 함을 명시하고 있다. 이에 대한 개정안 입안 시 제안 사유는 <표 8>과 같다.

<표 8> 자유무역지역법 일부개정법률안(대안) (2024697) 의안원문 내 발췌

현행법은 외국인 투자의 유치, 무역의 진흥 등을 위해 ...(중략)... 자유무역지역을 지정·운영하도록 하고 있으나 산업단지형 자유무역지역의 경우 산업부가 직접 관리하고 있는 국가산단이나 한국산업단지공단(이하 ‘산단공’)이 관리하는 산업단지가 아님에 따라 「산업집적법」의 ‘산업집적지경쟁력강화사업’에서 배제되는 등 자유무역지역의 경쟁력 강화를 위한 정책은 미흡함. 이에 자유무역지역의 관리권자로 하여금 ‘자유무역지역 경쟁력강화사업 추진계획’을 수립하도록 하고, 「산업기술혁신법」에 따른 전담기관에 관련 사업을 위탁할 수 있도록 함으로써 자유무역지역의 경쟁력을 강화하려는 것임

해당 원문에서는 ‘자유무역지역’이 국가산단이나 산단공이 관리하는 산단에 해당하지 않아 「산업집적법」에 따른 ‘산업집적지경쟁력강화사업’ 배제라는 역차별을 받고 있으므로, 별도 지원 사업을 추진할 필요가 있음을 개정 배경으로 명시하고 있으나, 그 실현 방법으로서 산학연 연구개발 역량 강화 및 상호연계와 같은 ‘혁신’을 포함해야 하는 사유에 대해서는 충분한 설명을 하고 있지 않다.

다만, 「산업집적법」에 따른 ‘산업집적지경쟁력강화사업’에서 ‘자유무역지역 경쟁력강화사업 추진계획’과 동일한 내용으로 기업·연구소·대학 등의 연구개발 역량 강화 및 상호연계에 관한 사항이 포함되어야 함을 적시하고 있으므로, 해당 법률의 조문을 그대로 인용하여 개정되었을 가능성을 유추해볼 수 있다.

3. 연구개발특구

‘연구개발특구’는 연구개발특구의 육성을 통하여 그 지역에 있는 대학·연구소·기업의 연구개발을 촉진하고 상호협력을 활성화하며, 연구개발 성과의 사업화 및 창업을 지원함으로써 국가 기술의 혁신 및 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로

하는 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」(이하 「연구개발특구법」)에 따라 연구개발을 통한 신기술의 창출 및 연구개발 성과의 확산과 사업화 촉진을 위하여 조성된 지역을 말한다. 현재의 「연구개발특구법」은 2005년 제정된 「대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법」(이하 「대덕특구법」)과 더 멀게는 1994년 제정 후 폐지된 「대덕연구단지관리법」을 연혁 법률로 볼 수 있다.

2005년 「대덕특구법」 제정부부터 ‘연구개발특구’는 지역 내 산학연 연구개발 촉진 및 상호협력 등 혁신의 목적성을 명시하고 있다. 다만, 법률명에서 확인할 수 있듯이 이때에는 대덕특구에 한정하여 적용되는 법률이었으나 혁신클러스터 모델로서 ‘연구개발특구’를 기타 지역에 적용하기 위해 2012년 일부개정을 통해 「연구개발특구법」으로 법률명을 변경하였다. (<표 9> 참조)

<표 9> 연구개발특구법(법률 제11232호) 제정 이유

대덕연구개발특구 외의 연구개발특구를 추가로 지정하게 됨에 따라 제명을 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」으로 변경하고, 제2차 연구개발특구육성종합계획에 따라 연구개발특구 지정 절차 및 해제사유 등을 구체화하며 ...(중략)...

1994년 제정된 「대덕연구단지관리법」은 첨단과학기술에 관련된 교육·연구기관을 집중배치·육성하기 위해 조성한 대덕연구단지의 효율적 관리에 필요한 사항을 정하는 것을 목적으로 하고 있는데, 첨단과학기술 육성과 같은 혁신 관련 내용을 애초에 명시하고 있으나 사업화·창업과 같은 생산(산업) 기준의 혁신 활동은 명시되어 있지 않으며 법률의 목적이 클러스터의 육성 정책 시행보다는 공간적 관리에 중점이 맞춰져 있는 것을 확인할 수 있다. 이는 동 법에서 법정계획으로서 토지용도 구분, 기반시설 설치 등 공간적 관리 목적의 ‘연구단지관리계획’ 수립 의무만을 명시하고 있었으나 해당 법률이 폐지되고 「대덕특구법」이 제정되면서 장기종합계획(5년 단위)으로서 ‘특구육성종합계획’ 수립과 특구 내 한정 적용되는 국가연구개발사업인 ‘특구연구개발사업’(現 특구육성사업)의 매년 추진이 지속·재량행위로 추가되었다는 점에서도 확인할 수 있다.

<표 10> 대덕특구법(법률 제7363호) 제정 이유

대덕연구개발특구를 포함한 연구개발특구의 육성을 통하여 그 지역에 있는 대학·연구소 및 기업의 연구개발과 혁신을 촉진하고, 신기술의 창출 및 연구개발 성과의 확산과 사업화 촉진을 통하여 국가 신성장 동력을 창출하는 데 이바지하도록 하려는 것임.

<표 11> 대덕특구법(법률 제7363호)

제6조(특구육성종합계획) ① 과학기술정보통신부장관은 이 법의 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 5년마다 특구의 육성에 관한 특구육성종합계획을 세우고 추진하여야 한다.

제12조(특구연구개발사업의 추진) ① 과학기술부장관과 관계중앙행정기관의 장은 특구육성종합계획에 따라 특구에 한정적으로 적용되는 국가연구개발사업(이하 “특구연구개발사업”이라 한다)에 관한 계획을 세우고, 매년 연구개발과제를 선정하여 이를 특구에 입주한 대학·연구소 및 기업과 협약을 맺어 연구하게 할 수 있다.

4. 경제자유구역

‘경제자유구역’은 외국인투자기업 및 국내복귀기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선함으로써 외국인투자와 기업 유치를 촉진하고 나아가 국가경쟁력의 강화와 지역 간의 균형발전을 도모함을 목적으로 하는 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」(이하 「경제자유구역법」)에 따라 외국인투자기업 및 국내 복귀 기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선하기 위하여 조성된 지역을 말한다. 최초 법률 제정연도는 2002년이며 현행 법률은 2023년에 개정되었다. 해당 법률의 법정계획으로는 ‘경제자유구역기본계획’과 ‘경제자유구역발전계획’ 등이 있는데, 법령 목적과 법정계획에서 혁신 관련 내용의 의무적 포함을 명시하고 있지는 않다.

다만, 제27조의2에서는 경제자유구역의 행정기구로서 시·도지사가 경제자유구역청을 설치하도록 의무규정을 두고 있는데, 제27조의4 제5호에 따르면 경제자유구역청이 수행하는 업무로 산학연 공동 연구개발 등 혁신기술개발에 관한 사항이 포함되어있다. 최초 법제정 당시에는 경제자유구역위원회의 실무 보좌를 위한 경제자유구역기획단의 조직이 명시되어 있었으나 경제자유구역청은 따로 명시되지 않았는데, 해당 법률이 2009년 일부 개정되면서 경제자유구역의 행정기구 설치 의무가 명시되었고 2011년 해당 행정기구의 명칭이 경제자유구역청으로 확정되었다. 이때까지만 해도 경제자유구역청의 소관 업무가 명시되지 않다가 2021년 개정과 함께 경제자유구역청의 업무가 구체화 되면서 산학연 공동 연구개발 등 혁신에 관련된 내용이 포함되었다. 그 배경으로는 법률의 개정이유를 참고할 수 있다. (<표 12> 참조)

<표 12> 경제자유구역법(법률 제18268호) 개정이유

경제자유구역은 외국인투자기업의 경영환경 개선을 위해 조성된 지역으로 외국인 투자 촉진 및 지역 간 균형발전을 도모하기 위하여...(중략)... 전국 총 9개를 지정·운영하고 있음. 그간 입주기업 수 등 양적으로는 성장하였으나 미·중분쟁, 코로나19 등으로 보호무역주의가 강화됨에 따라, 자국 산업보호의 중요성이 고조되고 신산업 선점 경쟁이 점차 치열해질 것으로 전망되는 만큼, 경제자유구역이 이른바 ‘신산업 전진기지’의 비전을 구현할 수 있도록 보다 체계적·전략적인 지원책 마련이 시급함. 이에 각 경제자유구역별 특성과 여건을 활용한 핵심전략산업 중심으로 발전기반을 강화하고, 첨단·핵심전략산업 투자 기업에 대한 지원을 확대하며, 경제자유구역청의 역할을 명확히 하여 혁신성장을 견인할 수 있도록 다양한 정책적 수단을 도입하고자 함.

5. 산업기술단지

‘산업기술단지’는 기업·대학·연구소 등의 인적·물적 자원을 일정한 장소에 집적시켜 기술을 공동으로 개발하고 그 성과의 사업화를 촉진하며, 기업·대학·연구소 등의 상호연계와 협력을 통하여 지역혁신을 가져오게 함으로써 일자리를 창출하고 지역경제를 활성화하여 국가경쟁력을 높이는 데에 이바지함을 목적으로 하는 「산업기술단지 지원에 관한 특례법」(이하 「산업기술단지법」)에 따라 지정되는

기업·대학·연구소·지방자치단체 등이 공동으로 기술이전 및 사업화 등 사업을 수행하는 지역혁신의 거점이 되는 토지·건물·시설 등의 집합체를 말한다. 「산업기술단지법」은 1998년 최초 제정되었는데, 산학연의 기술 공동개발과 사업화 촉진 등 혁신 관련 내용을 일찌감치 명시하고 있다. 해당 법률의 제정 사유는 <표 13>과 같다.

<표 13> 산업기술단지법(법률 제5578호) 제정이유

기업·대학·연구소 등의 인적·물적 자원을 일정한 장소에 집적시켜 기술의 공동개발과 사업화를 촉진하기 위하여 산업기술단지를 조성·운영하도록 하고, 동 단지의 조성·운영에 있어 국가와 지방자치단체 등이 자금·인력 및 세제상의 지원을 할 수 있도록 함으로써 지역경제를 활성화하고 국가경쟁력을 제고하려는 것임.

‘산업기술단지’가 자유무역지역, 연구개발특구, 경제자유구역과 차별화되는 점은 법률 소관 부처의 장관이 시도지사의 요청을 받거나 필요에 따라 지구를 우선 지정하는 것이 아니라 산업기술단지를 조성하고 운영하고자 하는 사업시행자가 중기부장관에게 사업계획서를 제출하면서 일단의 구획을 산업기술단지로 지정 요청할 경우, 이를 승인하면서 지정된다는 점이다. 따라서 혁신클러스터 구획을 선도적으로 지정되어야 하는 앞의 법률들과는 달리, 사업시행자 신청이라는 전 단계가 선행되어야 비로소 혁신클러스터로 지정될 수 있다는 점에 차별성이 있다.

6. 산학융합지구

‘산학융합지구’는 산업의 집적을 활성화하고 공장의 원활한 설립을 지원하며 산업입지 및 산업단지를 체계적으로 관리함으로써 지속적인 산업발전 및 균형 있는 지역발전을 통하여 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 제정된 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」(이하 「산업집적법」)에 근거를 두고 있으며 기업수요에 따라 교육과 연구·개발을 수행할 수 있는 대학과 기업, 연구소를 집적하기 위하여 지정·고시된 지역을 말한다.

‘산학융합지구’는 1990년에 제정된 「공업배치 및 공장설립에 관한 법률」이 2011년 일부 개정되면서 도입되었다. 약 20여 년의 간격을 두고 기존 법률에 혁신클러스터 지정 근거가 도입된 것인데, 해당 제도 도입 배경은 <표 14>와 같다.

<표 14> 산업집적법(의안 제1812426호) 제안이유

대학과 연구소를 산업단지 및 그 인접지역 등에 집적하는 산학융합지구제도를 새로이 도입하여 기업활동과 교육 및 연구·개발의 상호 연계를 강화할 수 있도록 하고...(중략)...

타 법률은 별도법으로 해당 혁신클러스터 지정 및 운영과 관련된 세부적인 내용을 종합적으로 담고 있으나, ‘산학융합지구’는 기존 현행 법률에 단 2개의 조문만을 추가함에 따라 법률에서 정하는 구체적인 내용이 타법률 대비 비교적 부족하다고 볼 수 있다.

7. 소결

입법 연혁 분석을 통해 도출한 혁신클러스터 관련 법률의 변화 유형은 아래와 같다. 첫 번째, 이전에 있던 법률들과는 무관하게 신규 법률이 제정되면서 새로운 혁신클러스터 모델이 제안되는 경우다. 「연구개발특구법」에 따른 '연구개발특구', 「산업기술단지법」에 따른 '산업기술단지'가 이에 해당하는데, 이들은 1990년대에 제정되어 현재에 이르면서 법제의 체계성이 자리 잡히고 혁신 모델의 지역적·기능적 범위가 강화·확대되는 경향을 나타낸다는 공통점을 가진다.

두 번째, 이전에 있던 법률의 기존 클러스터 모델에 혁신 관련 기능이 추가되거나 강화되는 경우다. 「자유무역지역법」에 따른 '자유무역지역', 「경제자유구역법」에 따른 '경제자유구역'이 이에 해당 한다. 이들은 각 법률 제정 후 2020년대에 이르러서야 혁신 활동을 통한 산업 생산성 제고를 명시하였다는 공통점을 가지는데, 기존 클러스터의 운영·관리 체계를 즉시 적용할 수 있다는 장점이 있으나, 기존 클러스터 모델의 목적과 기능이 약화 되거나 기타 혁신클러스터와 기능이 중복될 가능성을 배제하지 못한다는 약점을 가진다.

세 번째, 이전에 있던 법률에 새로운 혁신클러스터 모델만 추가되어 개정되는 유형이다. 「산업집적법」에 따른 '산학융합지구'가 이에 해당하는데, 기존 법률에 근거 조항이 추가됨으로 인해 기존 법률의 권위나 위계를 빌리고 별도법 입법과 비교했을 때는 행정적 소요가 적다는 장점이 있지만, 별도법에 근거를 둔 혁신클러스터에 비해서는 운영·관리의 법적 구체성이 저조한 편이고 앞의 유형과 마찬가지로 기능 중복의 가능성 또한 배제할 수 없다.

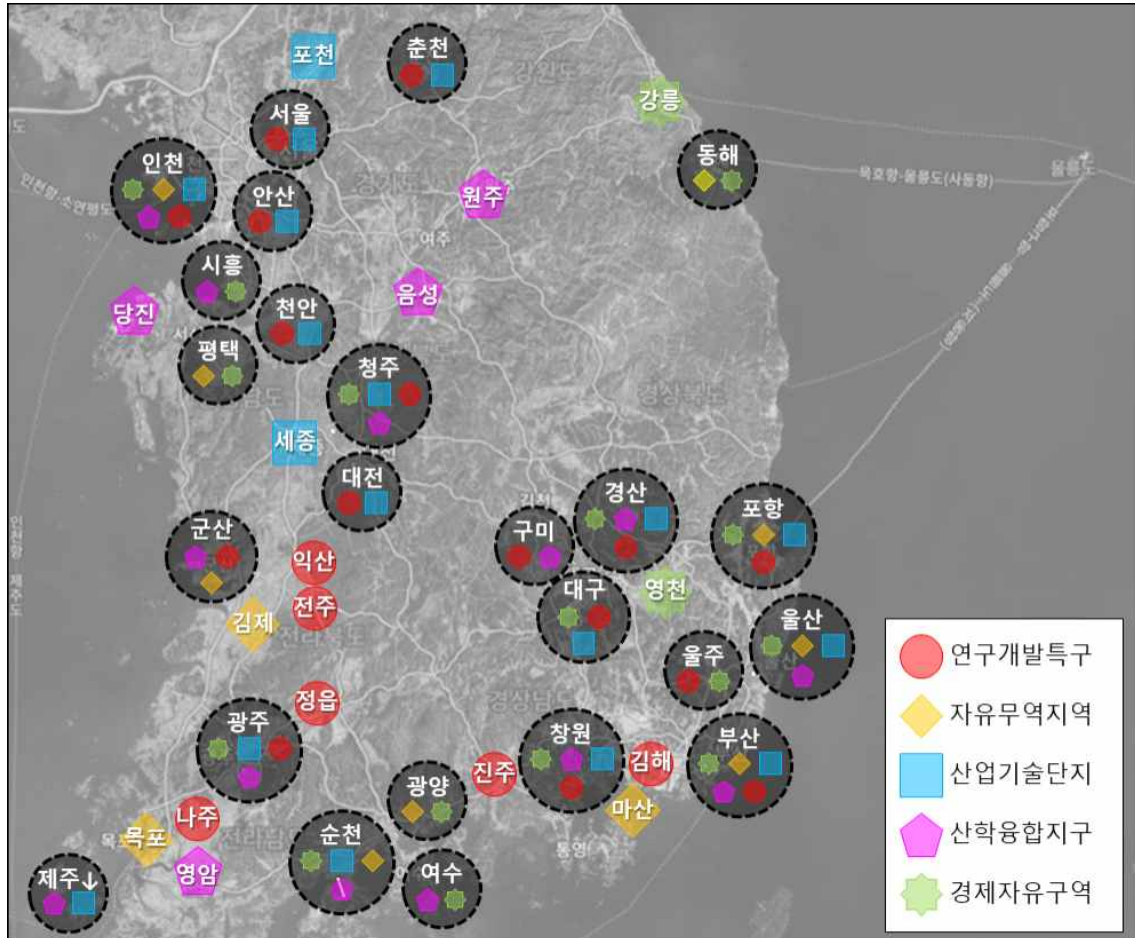
종합해보자면, 애초에 혁신을 통한 산업 생산성 제고를 목적으로 제안된 연구개발특구 등의 혁신클러스터 모델이 있었으나, 2010년대 이후 무역 활성화·외국인 투자 유치 등 별도의 목적성을 가지던 기존 클러스터 모델이 혁신 기능을 추가하는 식으로 변화하거나 기존 법률에 혁신 기능을 가지는 새로운 혁신클러스터 모델을 제안하는 등의 추세로 변화하였음을 확인할 수 있다. 이러한 변화 과정을 통해 현행 클러스터 모델 간 차별성이 약화 되고 동질적인 혁신 기능으로 수렴되어 중복적 법제 운영에 따른 행정적·재정적 비효율이 발생할 수도 있음을 확인하였다.

Ⅲ. 지정 현황 분석

1. 지역별 지정 현황

분석 대상 혁신클러스터의 지역별 지정 현황은 (그림 1)과 같은데, 해당 지정 현황을 통해 다음과 같은 사실을 확인할 수 있다. 첫째, 서울·경기도 지역 대비 지방

도시의 혁신클러스터 지정이 활발하다. 둘째, 대부분 지역에 2개 이상의 혁신클러스터가 지정되어 있는데, 광역지자체 중 인천·부산·울산·광주와 기초지자체 중 충북 청주·경남 창원·경북 포항·경북 경산·전남 순천과 같이 4개 이상의 혁신클러스터가 지정되는 지역도 있었다. 행정구역 대비 지정 개수를 따지자면 4개 광역지자체보다는 5개 기초지자체 지역에 주목할 필요가 있다.



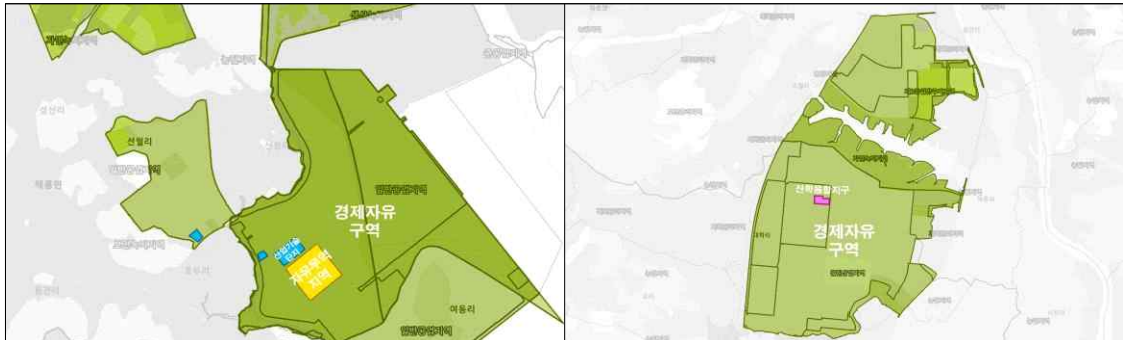
(그림 1) 혁신클러스터 지역별 지정현황

2. 중복 지정 현황

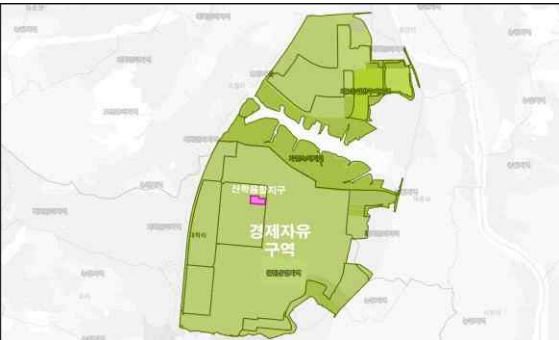
4개 이상의 혁신클러스터가 지정된 기초지자체 5개(충북 청주·경남 창원·경북 포항·경북 경산·전남 순천)의 혁신클러스터 지정 현황을 분석해본 결과, 경남 창원을 제외한 4개 지역에서 동일 필지(단)에 중복으로 혁신클러스터가 지정된 것을 확인할 수 있었다.⁶⁾ 조사 사례는 모두 일부 필지(단)이 겹치기보다는 전체 클러스

6) ① 청주 : 연구개발특구+ 산업기술단지 / 산학융합지구+ 경제자유구역
 ② 포항 : 연구개발특구+ 산업기술단지 / 연구개발특구+ 경제자유구역
 ③ 여수 : 자유무역지역+ 경제자유구역 / 자유무역지역+ 경제자유구역+ 산업기술단지
 ④ 경산 : 경제자유구역+ 산학융합지구 / 연구개발특구+ 산업기술단지

터가 타 클러스터에 완전히 포함되는 경향을 보였는데, 면적의 크기로 따진다면 경제자유구역, 연구개발특구, 자유무역지역, 산업기술단지, 산학융합지구 순이었다.



(그림2) 전남 순천(경제자유구역-산업기술단지-자유무역지역)



(그림3) 경북 경산(경제자유구역-산학융합지구)



(그림4) 충북 청주(경제자유구역-산학융합지구)



(그림5) 충북 청주(산업기술단지-연구개발특구)



(그림6) 경북 포항(경제자유구역-연구개발특구)



(그림 7) 경북 포항(산업기술단지-연구개발특구)

(그림 2~7) 지역별 혁신클러스터 중복지정 현황

앞장에서 논의한 클러스터 간 동질성 강화 현상을 고려한다면 동일 필지(단)에 혁신클러스터가 중복되는 경우, 재정적·행정적 비효율의 문제가 심화될 수 있으며, 특히 일단의 구획으로서 혁신클러스터에는 타법에 우선하는 특례나 제한조항이 적용된다는 점에서는 법률 조항 간 상충에 따른 법리적 문제 또한 발생할 여지가 있어 보인다.

IV. 특례 및 제한조항 분석

1. 타법률 및 계획과의 관계

혁신클러스터 관련 법률은 특별법에 해당하여 일반법에 우선하는 경우가 대부분인데, 「산업집적법」에 따른 ‘산학융합지구’를 제외한 나머지 법률에서는 모두 이를 법률 조항으로 명시하고 있다.⁷⁾ (<표 15> 참조)

<표 15> 혁신클러스터 지정권자 및 타법률과의 관계 비교표

구분	자유무역지역	연구개발특구	경제자유구역	산업기술단지	산학융합지구
타법률 간 관계	관세법 미적용, 경제자유구역법에 우선하여 적용	타법률에 우선함 (타법률에서 완화 시 해당 법률 따름)	타법률에 우선함 (타법률에서 완화 시 해당 법률 따름)	사업시행자에 대한 관리·감독 등은 타법률에 우선함	해당 없음
<계획명> 타법정 계획 간 관계	<자유무역지역 기본계획> 해당 없음	<연구개발특구 관리계획> 국토종합계획 등 외 다른 계획에 우선	<경제자유구역 개발계획> 국토종합계획 등 외 다른 계획에 우선	<산업기술단지 조성계획> 해당 없음	<산학융합 활성화계획> 해당 없음
연구대상 법률 간 관계	경제자유구역법에 우선하여 적용	개발사업 한정으로 경제자유구역법이 우선 적용 산집법 공장설립 등 승인 신고 의제 (실시계획 승인시)	자유무역지역 기본계획 변경 시 경제자유구역개발 계획 변경 의제	경제자유구역법 에도 불구하고 도시형공장 설립 가능	산학융합지구 내 도시형공장 설립 가능
	입주계약 체결 시 산집법의 공장 신설 증설이전 등 승인을 득한 것으로 봄	연구개발특구는 진흥 재단이 관리함 (단, 산단에 대해서는 산단공 등에 위탁가능) 산업시설구역 본 법에서 정하는 사항 외에는 산집법 따름	산집법 공장설립 등 승인 의제	시험생산시설은 산집법에 따른 공장 범위에서 제외	경제자유구역 등과 인접한 지역 지정

‘연구개발특구’, ‘경제자유구역’은 소관 법률이 타법률에 우선함을 명시하면서도 타법률에서 소관 법률보다 완화되는 규정이 있는 경우에는 해당 법률의 조항을 따르도록 명시하여 특례 적용 범위가 타의에 따라 무제한 적일 수 있다는 점이 우려스럽다. 또한, 타법률에서 완화 시 해당 법률을 따르도록 하면서도 소관 법정계획은 타계획에 우선한다는 점에서도 상충 가능성을 배제하기 어렵다.⁸⁾

‘자유무역지역’, ‘산업기술단지’의 경우, 특정 법률이나 분야에 한정하여 우선하여 적용한다고 명시하고 있으나 그 외 법률·분야에 대한 관계는 명시하지 않아 법리적 우선순위가 불명확할 수 있다는 우려가 있다. ‘산학융합지구’ 역시 일반법에 근거를 두고 있어 이와 유사하게 우선순위 불명확성에 따른 법리적 문제의 발생 가능성을 배제하기 어렵다

7) 일반법과 특별법은 법의 효력범위가 일반적·보편적 사항에 관한 것인가 또는 특수한 사항에 관한 것인가를 기준으로 법을 분류한 것으로서 일반법은 사항·장소 등에 대하여 일률적으로 넓은 효력범위를 갖고 적용되는 법을, 특별법은 그 목적에 따라 특별한 사항·장소 등에 대하여 적용되는 법을 의미 (국회법제실(2019), “법제이론과 실제”)

8) 연구개발특구의 경우, 개발사업에 한해서는 경제자유구역법이 우선 적용됨을 명시하고 있다.

2. 특례 및 제한사항

각 혁신클러스터 법률에서 정하는 특례·제한 조항 중 동일 내용을 다루거나 서로 영향을 주고받을 수 있는 조항은 <표 16>과 같다.

<표 16> 각 혁신클러스터 법률별 특례·제한 조항

구분	자유무역지역	연구개발특구	경제자유구역	산업기술단지	산학융합지구
국유/공유재산	국유/공유재산 임대 또는 매각 가능 (입주기업체 등)	국유/공유재산 수의계약 가능 (연구소기업/첨단기술기업)	개발사업에 필요한 토지는 개발사업 외 목적으로 매각·양도 불가	국유/공유재산 수의계약 가능 (사업시행자/입주기업 등)	해당 없음
	국유/공유재산 토지 상 건축된 공장 양도 등 할 경우 관리권자에게 신고 필요	연구소기업/첨단기술기업 임대기간 50년 이내	국유/공유재산 수의계약 가능 (주요입주기업 등)	임대기간 20년 이내	
			주요입주기업 임대기간 50년 이내 설정 가능		
외국인 정주 여건 개선 등	해당 없음	외국인학교 설립 지원 가능	외국교육기관 설립 가능	해당 없음	해당 없음
		외국인진료병원 지정 필요	외국인의료기관/약국 개설 가능		
세제지원/부담금 및 임대료 감면 등	입주기업 교통유발 부담금 감면 외투기업 세제 지원 가능	국세 및 지방세 감면 (연구소기업/첨단기술기업)	국세 및 지방세 감면 (개발사업시행자)	국세 및 지방세 감면 가능	해당 없음
		개발부담금 등 감면 (개발사업시행자)	외투기업 세제 지원 가능		
		외투기업 및 외국인 세제 지원 가능	외투기업 등 임대료 감면 자금 지원 가능	개발부담금 등 감면	
개발사업 시행자 인허가의제	해당 없음	산단개발사업 시행자 지정 등 29개 인허가 의제	산단개발사업 시행자 지정 등 39개 인허가 의제	해당 없음	해당 없음
건축행위 규제/특례	공장 등 건축법 적용·건축할 경우 특광역시군구長을 관리권자로 봄	국토계획법 상 용도지역별 허용 건축물 일부 제한 가능 지자체 장 16층 이상 건축물 등 설계심사 위한 소위원회 설치 가능	개발사업구역 내 토지 형질변경, 건축 등 시도지사 허가 필요	해당 없음	해당 없음
입주계약	입주·사업하려는 자는 관리권자와 입주계약 체결 필요	교육연구구역 입주자는 관리기관과 입주계약 체결 필요	해당 없음	사업시행자가 산업용지 등 임대하는 경우 사업개시신고 등 전 관리기관과 입주계약 가능	해당 없음
				입주자 사업시행자와 입주계약 체결 필요	
건축허가 등 제한	해당 없음	교육연구구역 내 입주계약 미체결자 등 건축·영업 불허	외국인투자 조건부 카지노업 허가 가능	국토계획법 상 용도지역별 허용 건축물의 개발계획 및 기본계획에 따라 조성 가능	해당 없음
				문화예술진흥법 불구, 건축시 미술장식 미설치 가능	

구분	자유무역지역	연구개발특구	경제자유구역	산업기술단지	산학융합지구
산단특례	해당 없음	특구개발계획 고시 시 국가산단 일반산단·도점산단 지정 의제	지정(변경) 및 개발 계획 내용에 따라 고시 시 국가산단 일반산단·도점산단 지정 의제	해당 없음	해당 없음
국토 계획법 특례	해당 없음	지자체 조례로 녹지지역 내 건폐율/용적률 (1.5배)상향 가능	지자체 조례로 건폐율/용적률 (1.5배)상향 가능	학원, 유흥주점 시설 등 입주 및 설치 제한 가능 시험생산시설은 공장에 불포함 구조 상 안전한 경우 벤처기업 등 도시형공장 설립 가능	구조 상 안전한 경우 교육시설 및 연구개발시설에 도시형공장 및 관련 업무시설 설치 가능
업무위탁	해당 없음	과기정통부장 권한 일부 시도지사 및 특구재단 위탁 가능	산업부장 권한 일부 시도지사 및 경자청장 위탁 가능	해당 없음	해당 없음

해당 비교분석을 통해서 다음과 같은 문제를 발견할 수 있다. 첫째, 타법에 완화조항이 있으나 타법과의 관계를 명시하지 않은 경우에는 법률의 우선 적용 여부를 결정하기가 어렵다. 예를 들어, ‘산업기술단지’와 ‘자유무역지역’이 중복으로 지정된 필지(단)에 입주하고자 하는 기업이 「산업기술단지법」에 따라 국유재산에 수의계약 체결로 입주하고자 할 경우, 「자유무역지역법」에는 국유재산의 수의계약 가능 조항이 없고 「산업기술단지법」과 「자유무역지역법」이 다른 법률과의 관계에서 특례의 우선 적용 사항을 명시하지 않아 법리적 적용이 모호한 문제가 있다.

둘째, 타법률에서 완화하는 조항을 적용하여 당초에 제한적으로 허용되는 특례가 과중 적용될 가능성이 있다. 예를 들어, ‘산업기술단지’와 ‘경제자유구역’이 중복으로 지정된 필지(단)에 입주하고자 하는 기업이 「산업기술단지법」 특례 조항인 도시형공장을 설치한다고 할 때, 「산업기술단지법」은 과도한 특례 적용을 방지하기 위해 도시형공장의 연면적 상향을 따로 제한하고 있으나 「경제자유구역법」에서는 해당 지자체 조례에 따라 용적률을 150%까지 상향하는 것을 허용하고 있다.

셋째, 타법률에서 완화하는 조항을 허용하더라도 해당 법률 제정·시행 목적에서 크게 벗어나는 경우를 검토해볼 필요가 있다. 예를 들어, ‘연구개발특구’와 ‘경제자유구역’이 중복으로 지정된 필지(단)이 있다고 할 경우, 「연구개발특구법」에서는 쾌적한 연구환경 유지를 위해 카지노업의 운영을 제한하지만 「경제자유구역법」은 외국인 전용 카지노업을 조건부로 허용하고 있다. 두 법률이 모두 타법률과의 관계 조항에서 완화 규제를 허용하므로 「경제자유구역법」이 완화 조항으로 적용된다면 ‘연구개발특구’ 내 카지노 설치가 허용될 수도 있는 것이다.

마지막으로, 각 혁신클러스터 관련 법률에서 동일 분야임에도 불구하고 특례로 정하거나 제한하는 내용이 조금씩 상이하고 행정권한의 위임으로 관리권자와 관리기관 소관 업무가 분산되어 있으며, 입주계약 체결 의무가 중복으로 있는 경우도 있다. 이에 따라 개발사업 시행자·입주 예정 기관 등 혁신클러스터의 이해관계자들이 각 법률을 비교하고 업무 소관을 일일이 찾아야 하는 행정적 불편함 또한 예상된다.

V. 결론

본 연구는 수단·목표·제한 기준에서 동일 조건으로 비교 가능한 5개의 혁신클러스터 및 관련 법률을 대상으로 입법 연혁·지정 현황·특례 및 제한조항을 비교 분석하였다. 입법 연혁 분석을 통해 당초 혁신클러스터 조성을 목적으로 제정되는 법률들과는 별개로, 기존 클러스터 모델에 혁신 기능을 추가하는 식의 개정을 통해 일반 클러스터 모델의 혁신 기능으로의 수렴과 이로 인한 혁신클러스터 모델 간 차별성 약화 현상을 확인할 수 있었다. 지정 현황 분석을 통해서도 전국 혁신클러스터의 분포 현황과 특히 동일 필지(단)에 2개 이상 혁신클러스터가 중복으로 지정되는 현황에 집중하여 특례 및 제한조항 적용 시 불명확성 및 조항 간 상충 가능성을 지적하였다. 마지막으로 각 법률에서의 특례 및 제한조항을 상호 비교하여 타법과의 관계가 명시되지 않는 경우의 조항 적용 여부 불확실성, 타법률 완화 조항 허용에 따른 특례의 과중 적용 가능성과 당초 법률의 목적성을 크게 벗어나는 완화 적용에 대한 우려, 관련 이해관계자들의 행정적 불편함을 지적하였다.

분석 결과를 토대로 연구자는 아래의 정책 방향을 제안하고자 한다. 첫째, 입법 과정에서 무분별한 혁신클러스터 모델 신설 및 기능 추가의 방지 방안을 마련해야 한다. 다만, 국회 입안 제출 서류로 중복성 검토서를 제출하도록 강제하거나 각 혁신클러스터 소관 상임위가 달라 중복 기능성을 가지는 혁신클러스터 모델이 다른 상임위를 통해 제안되는 경우를 방지 할 수 있는 방법이 현재로서는 없다. 또한, 입법 회피를 위해 정부가 시행령 개정으로 신규 모델을 도입하는 경우가 있을 수도 있으므로 이에 대해서는 추가적인 검토가 필요해 보인다.

둘째, 혁신클러스터 정보를 통합적으로 조회할 수 있는 통합정보시스템 구축이 필요하다. 현재 국토부에서 운영하는 토지e음 서비스에서 개별 필지에 지정된 혁신클러스터 현황과 행위 제한 등을 조회할 수 있지만, 혁신클러스터 관련 법률상 특례 및 제한조항, 지원 사업 등을 종합적으로 알려주거나 비교해주는 시스템은 부재하여 수요자가 일일이 이를 찾아야 하는 번거로움이 있다.

셋째, 클러스터 중복 지정으로 특정 필지(단)에 2개 이상 법률이 적용될 경우에 발생할 수 있는 법리적 상충, 과도한 특례 적용 등을 방지하기 위해 클러스터 중복 지정 현황을 전수조사하여 법리적 문제 발생 현황 및 가능성을 파악한 후, 무분별한 완화 허용조항을 구체화하거나 축소하는 등 혁신클러스터 관련 법률 전반이 보완될 필요가 있다.

본 연구는 선별된 혁신클러스터 유형에 대해 입법 연혁·지정 현황·특례 및 제한조항 등 다방면을 분석하여 정부의 혁신클러스터 강조 추세에 따라 야기될 수 있는 법리적 충돌과 행정적 비효율 문제를 분석하고 향후 법제의 입안 및 관리 개선 방향을 제시했다는 점에 의의가 있다. 단, 제한된 조건으로 선별된 5개 유형의 혁신클러스터를 대상으로 하여 연구대상에 포함되지 않은 유형의 혁신클러스터에 대한 분석이 미비하고 법정 지원 사업 등 주요 법제 요소를 제외하고 연구를 진행했다는 한계가 있다.

참고 문헌

(1) 단행본

- 국회 법제실 (2019), 「법제이론과 실제(2019 전면개정판)」, 서울: 국회법제실.
- 산업자원부 지역투자입지과 (2005), 「강원동해 및 전남 울촌 자유무역지역 신규지정」, 세종: 산업통상자원부.
- 산업통상자원부 장관 (2022), 「산학융합지구 지정 고시 일부개정 고시(산업통상자원부 고시 제2022-192호)」, 세종: 산업통상자원부.
- 박정은 (2022), 「유사 특구제도 비교·분석을 통한 효율적 활용방안」, 세종: 국토연구원.
- 박종준 (2016), 「산업 클러스터 조성 및 지원에 관한 법제 개선방안 연구」, 세종: 한국법제연구원.
- 정형곤 (2007), 「국내 특구제도의 경제적 효과분석 및 향후 추진 방향」, 세종: 대외경제정책연구원

(2) 학위 논문 및 학술 논문

- 오준근 (2005), “재량행위의 판단기준과 재량행위의 투명화를 위한 법제정비방안”, 「법제논단」

(3) 법률

- 과학기술정보통신부 (2005), “대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법(7363)”.
- 과학기술정보통신부 (2012), “연구개발특구의 육성에 관한 법률(11232)”.
- 과학기술정보통신부 (2023), “연구개발특구의 육성에 관한 법률(19237)”.
- 과학기술처 (1994), “대덕연구단지관리법(4693)”
- 산업통상자원부 (2009), “경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법(9366)”.
- 산업통상자원부 (2011), “경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법(10529)”.
- 산업통상자원부 (2021), “경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법(18268)”.
- 산업통상자원부 (2023), “경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법(19430)”.
- 산업통상자원부 (2023), “산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률(19430)”.
- 산업통상자원부 (2023), “자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률(19186)”.
- 산업통상자원부 (2020), “자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률(17192)”.
- 산업통상자원부 (2000), “자유무역지역의 지정 등에 관한 법률(6142)”
- 산업통상자원부중소벤처기업위원장 (2020), “자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안(대안)(2024697)”
- 중소벤처기업부 (1998), “산업기술단지 지원에 관한 특례법(5578)”.
- 중소벤처기업부 (2023), “산업기술단지 지원에 관한 특례법(16999)”.

지식경제위원장 (2011), “산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 일부개정법률안 (대안)(1812426)”

(4) 온라인 자료

국토교통부 (2023), “토지e음 : 이음지도”, <https://eum.go.kr/web/mp/mpMapDet.jsp> (2023.11.16.).

국회 (2023), “의안정보시스템”, <https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do> (2023.11.16.)

법제처 (2023), “국가법령정보센터”, <https://www.law.go.kr> (2023.11.16.)