

## 규제프리존과 일본 국가전략특구의 비교

### - 규제프리존 특별법, 원점에서 재검토해야 한다 - 1)

박동욱 (정책연구실 연구위원)

11월 초 공청회와 상임위 상정이 예정되어있는 ‘규제프리존 특별법안’은 국민생활과 지역경제에 끼칠 사회적 파장에 비하여 목표가 불명확하고 준비과정이 부족하여 많은 문제가 나타날 것으로 보임

우리나라보다 먼저 시행된 일본 국가전략특구는 지역별로 공공과 민간의 제안을 매회 100건 이상의 응모를 받아 지난 3년 간 전국적으로 총 10개의 특구만 선정한 제도로 국가 산업의 국제경쟁력강화라는 목표를 명확히 하였음

규제프리존 특별법은 모든 지역에서 선정된 전략산업 중 절반 이상이 현재 성과가 저조한 창조경제혁신센터 특화사업과 연계하였고 이는 현 정권 중점 추진정책의 부진함을 덮으려는 의도로 보임

아직도 여러 종류의 경제특구가 시작조차 되지 않아 조정이 절실한 상황임에도 또 다른 형태의 특구를 만든다는 것은 어불성설임

약 두 달밖에 안 되는 선정과정을 통해 지역적 차이 없이 획일적으로 2개씩 규제프리존 지역전략산업이 선정된 점은 전형적인 지역나뉘먹기 정책이라 할 수 있으며, 특별법의 취지와 다르게 각 지역의 의사가 제대로 반영되지도 않았음

업종과 지역의 역차별성, 제도의 악용 가능성에도 문제가 크며, 아직도 꼭 필요한 공적규제가 완화된다면 환경과 생명이 위협받을 가능성이 높아 향후 옥시사태와 같은 심각한 문제가 되풀이 될 수 있다는 우려가 됨

규제의 네거티브 방식 개선에는 동의하나, 규제프리존 특별법은 현 정권이 촉발한 지방경제 황폐화에 대한 해결책이 아니고 4차 산업혁명의 대응책도 아니며 제정될 시 전방위적으로 규제완화 문제가 생길 것이 자명하여 이번 특별법은 원점에서 재검토되어야 함

향후 규제프리존 특별법이 재추진된다면 현 경제특구의 조정을 선행하고 산업적인 측면의 규제완화를 소수 지역에 집중하여 확대하는 방식으로 진행해야 함

1) 창조경제가 최순실과 연관있다는 최근 언론보도가 사실이라면, 창조경제혁신센터 사업과 절반 이상 중복된 지역전략산업을 핵심으로 하는 규제프리존 특별법은 폐기까지 고려해야 함. 하지만 본 연구보고서는 이를 제외한 내용을 다룬다는 점을 밝힘

## □ 규제프리존이란?

### ○ 규제프리존 특별법 주요특징

- 규제프리존 특별법은 지역의 특화발전전략을 뒷받침하기 위한 지원법으로, 아래와 같은 특징이 있다고 함
  - ① 일자리 창출과 미래성장을 견인할 수 있는 지역전략산업을 지역이 자율선정
  - ② 기존 틀에서 벗어난 규제개혁 시스템 도입으로 지역의 투자매력 제고 및 혁신생태계 구축
  - ③ 규제특례 효과 극대화하기 위한 재정 및 세제 등 맞춤형 지원방안 병행
- 규제프리존 특별법은 규제프리존 지정, 네거티브 규제혁신 시스템, 규제특례, 추진체계 등 6장 95개 조문으로 구성되며, 그 중 78건의 규제특례는 시·도의 지역전략산업 육성계획에 포함되어 승인되면 규제프리존에 한정하여 효력이 발생하게 되어있음

### ○ 규제프리존 특별법 추진경과

- 2015.10.07 7차 국민경제자문회의에서 “창조경제 확산을 통한 지역경제 발전방안” 제안
- 2015.12.14 지역발전위원회 의결로 27개 지역전략산업 선정
- 2015.12.16 경제관계장관회의에서 확정 발표
- 2016.03.31 중앙부처의 산업별 T/F와 시도별 지역전략산업 육성계획(안) 수립
- 2016.03.24 19대 국회에 제출 (강석훈 새누리당 전 국회의원 대표발의)  
그러나 기재위에 상정되지 못하고 19대 국회 임기종료로 자동 폐기
- 2016.04.19 경제부총리-시도지사 간담회
- 2016.05.30 20대 국회에 다시 제출 (이학재 새누리당 국회의원 대표발의)
- 2016.08.10 규제프리존 특별법 시·도지사 간담회
- 2016.11월 규제프리존 특별법 공청회(1일 예정), 소관상임위 기획재정위원회 상정 예정(3일 예정)

### ○ 규제프리존 특별법 주요내용

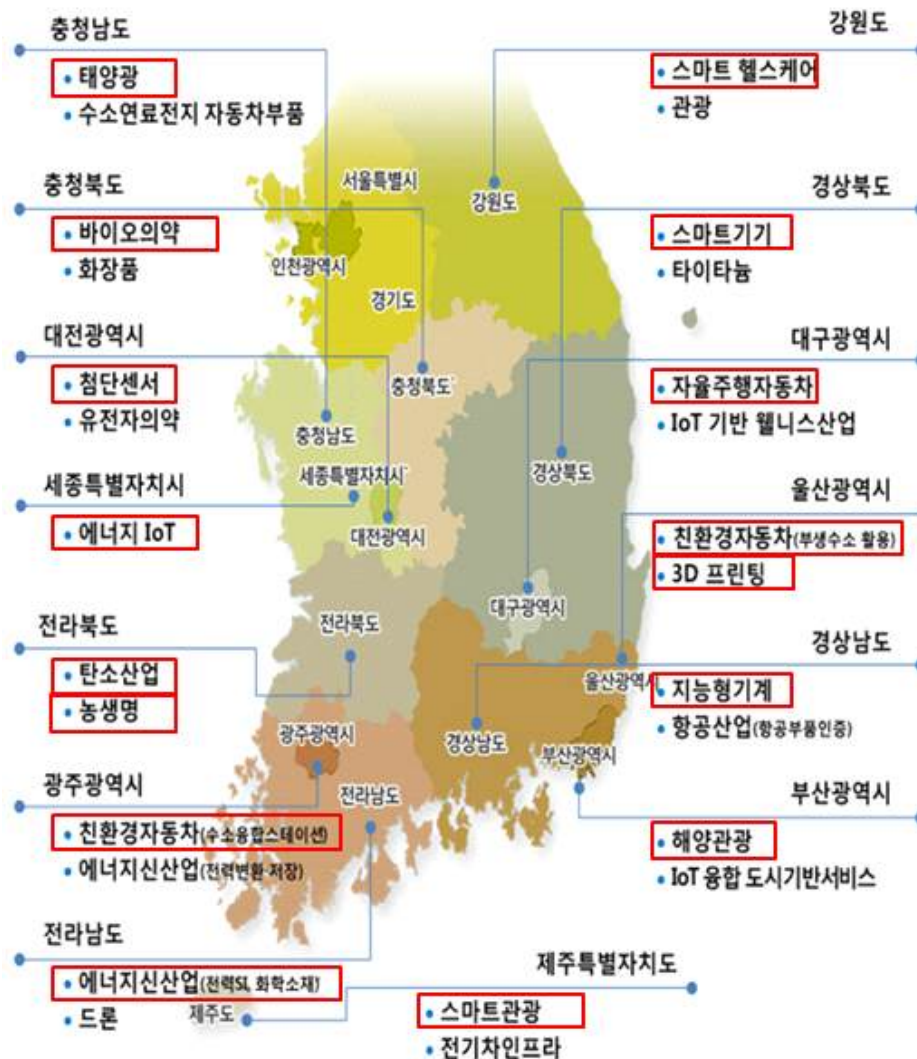
- (네거티브 시스템) 본 특별법은 지역·경제 단체 등의 건의를 바탕으로 상향식(bottom-up방식)으로 규제특례를 발굴하고 이에 대해 네거티브 방식(원칙적 허용과 예외적 금지)으로 규제완화를 추진하여 지역 특화발전을 뒷받침함이 본 취지임
- (규제특례) 규제특례는 총 78건으로 3가지 종류의 일반특례, 입지특례, 산업별 특례로 구성되어 있으며, 이 중 일반특례와 입지특례는 총 26가지로 전국 모든 규제프리존에 공통적으로 적용되며, 산업별 특례는 각 광역지자체의 개별 지역특화산업과 연결되어 특정 시도에 적용됨 2)
- (규제혁신 3종 세트) 특별법에 미반영된 기존 규제는 네거티브 방식으로 개선되도록 명문화되어 있고 이를 위해 사전허용·사후보완 방식의 규제혁신 3종세트가 규정되어 있음 3)

2) ‘일반 특례’는 특허우선 심사, 국공유 재산특례, 재정 및 세제 등 정부지원 근거 마련이 주요 내용이며, ‘입지특례’는 개발사업 절차 간소화, 환경영향평가 특례, 산단지정제한 요건 완화, 건축허가시 공장설립 승인 의제가 주요 내용임. ‘산업별 특례’는 각 지역특화산업에 대해 심사기관 단축, 등록기준 및 지정요건 완화, 허가절차 간소화 등으로 구성됨

3) 규제혁신 3종세트란, 그레이존 해소, 기업실증특례, 신기술기반사업을 가리키는 것이며, ‘그레이존 해소’는 30일내에 규제적용여부를 미회신할 시에 규제를 미적용하는 신속회신 제도이고, ‘기업실증특례’는 안전성 확보를 전제로 허가특례를 부여하여 즉시 시장출시가 가능하게 하는 제도이며, ‘신기술기반사업’은 안전성 검토가 필요한 경우에 일정기간 시범사업을 실시하는 제도라고 함

- (추진체계) 경제부총리를 위원장으로 하는 규제프리존 특별위원회 및 사무국을 설치하여, 각 지역에서 규제특례가 포함된 지역전략산업육성계획을 제출하면 특별위원회에서 심의 및 의결을 한 후에 관보 고시 후 효력이 발생하도록 하는 체계임
- (규제프리존 지정) 각 광역자치체에 대해 지역의 일자리 창출과 미래성장을 견인할 수 있는 지역전략산업을 지역이 자율적으로 지정하고, 산업맞춤형 규제완화를 일정 규제프리존에서 시행하는 제도임 (그림1 참고)
- (지역전략산업) 지역전략산업은 수도권을 제외한 모든 광역지역에 지정되었음. 부산은 해양관광과 IoT융합 도시기반서비스, 대구는 자율주행자동차와 IoT기반 웰니스산업, 광주·전주는 친환경자동차와 수소융합스테이션, 울산은 친환경자동차와 3D 프린팅, 충남은 태양광 및 수소연료전지 자동차부품, 충북은 바이오의약과 화장품, 세종은 에너지IoT 등, 14개 시도 중에서 세종시(1개)만 제외하고 모든 지역에서 2개씩 총 27개의 지역전략산업이 선정됨

<그림 1> 광역자치단체별 규제프리존 지역전략산업



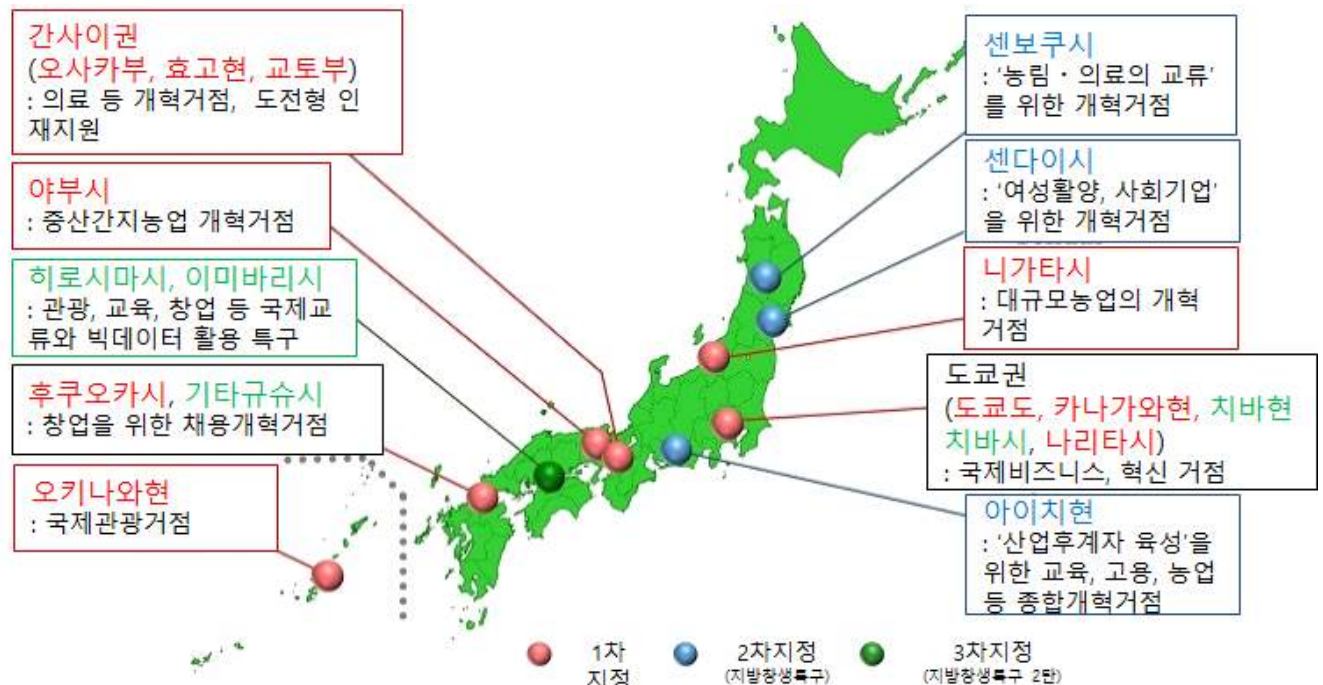
   : 창조경제혁신센터 특화사업과 연관된 산업

## □ 일본 ‘국가전략특구’란?

### ○ 일본 국가전략특구 주요내용

- (주 목적) 2013년 4월 일본 산업경쟁력회의에서 제안되어, 2013년 12월 국가전략특구법으로 제정. 경제사회 구조개혁의 중점적 추진, 산업의 국가경쟁력 강화, 국제적인 경제활동 거점형성촉진을 위해서 바위처럼 딱딱한 ‘암반규제’에 대한 돌파구를 마련한다는 것이 주요 목적으로 명시되어 있음
- (핵심 규제완화정책) 국가전략특구는 현 일본 내각의 수장인 아베총리가 추진하고 있는 3가지 규제완화 정책 중 가장 핵심적인 정책이라 할 수 있으며, 총리 책임으로 결정하는 체계이기에 규제에 관한 부처 간 갈등 조율을 원활하게 하여 정책 추진력을 높인 제도임
- (지정구역과 매칭산업) 2014년 5월 6개 구역에 대해 1차 지정, 2015년 8월 3개 구역에 대해 2차 지정, 2016년 1월 1개 구역에 대해 3차 지정(도쿄권을 치바시까지 확대, 후쿠오카시에 기타규슈를 추가한 부분도 있음)을 하였음 (그림2 참고)

<그림 2> 일본 국가전략특구 지정구역과 규제개혁 메뉴



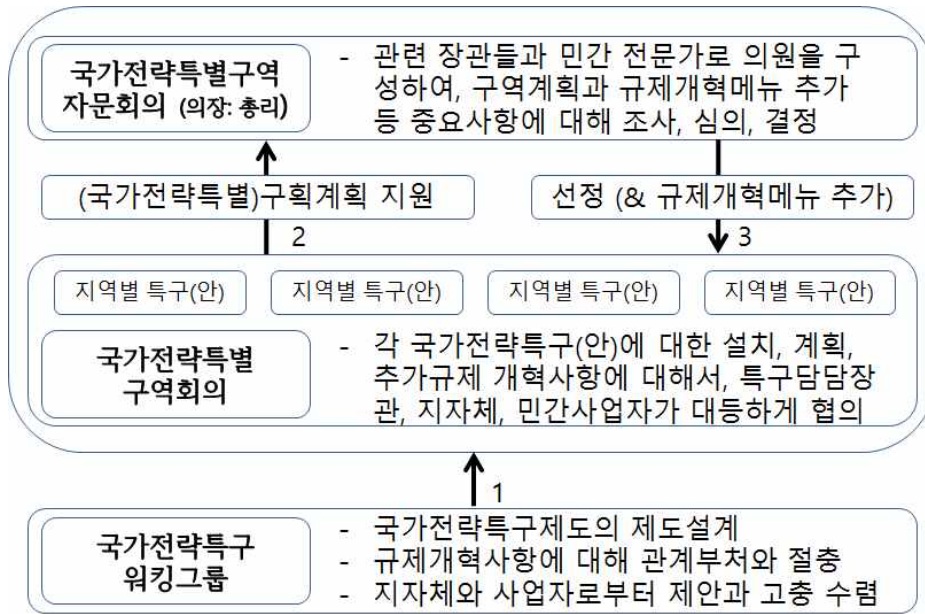
(자료: 일본 국가전략특구 홈페이지를 참고하여 필자 작성)

- (규제개혁메뉴와 규제개혁사항) 규제개혁 메뉴는 11가지 특구 메뉴(도시재생, 창업, 외국인재, 관광, 의료, 개호, 보육, 채용, 교육, 농림수산업, 근미래기술)와 전국 메뉴로 나뉘어지는데, 일반적으로 특구에 규제개혁메뉴가 선정되면 계획으로 인정 후에 관련자치단체에서 활용되는 순서임 (경우에 따라 순서가 다른 경우도 있음)
- 2013년 초기 제정에 더하여 2015년 개정을 거쳐 추가된 규제개혁 사항은 규제개혁 메뉴에 따라 나누어져 현재 총 50가지가 있음. 각 사항별로 개요, 실현시기, 최초의 활용 자치단체가 정해있음





<그림 4> 일본 국가전략특구 운영체계



(자료: 일본 국가전략특구 홈페이지를 참고하여 필자 작성)

### ○ 규제완화와 연계한 3번째 특구정책, 국가전략특구의 경험

- 2000년대 이후 일본정부는 경제활성화를 위한 규제완화를 통해 특구정책을 지금까지 3단계에 걸쳐 추진하고 있음. 자민당 고이즈미 총리가 추진하여 2002년에 제정한 ‘구조개혁특구’, 민주당 간 총리가 추진하여 2011년에 제정한 ‘종합특구’, 그리고 현재 아베총리가 추진하여 2013년 12월에 제정한 ‘국가전략특구’는 3번째 버전이라 할 수 있음 (표2 참고)
- 우리나라 규제프리존이 일본 국가전략특구와 비교되고 있지만, 아래 표를 보면 되려 이전 버전이라 할 수 있는 종합특구와 규모와 절차에서 더욱 유사함을 알 수 있음

<표 2> 일본의 3가지 특구 비교 내용

	국가전략특구	종합특구	구조개혁특구
제정 순서 및 시기	3번째, 2013년 12월	2번째, 2011년 6월	1번째, 2002년 12월
목적	국제경쟁력 강화를 위한 규제완화 중점추진	지역 활성화 추진에 규제완화를 포함한 종합 지원	지역 수요를 바탕으로 규제완화를 통해 지역활성화
대상지역 수	현재 10개	48개 (국제 7, 지역 36)	371개
진행 구조	국가, 지방공공, 민간의 계획수립과 지원, 총리 결정	지방자치단체 신청 후 국가가 지정	지방자치단체 신청 후 국가가 지정
추진방식	자문회의, 구역회의, 워킹그룹으로 세분되어 진행	민간 참여 시작되었고, 국가와 지방 협의회 운영	민간참여 제한, 지역 주도
특징	총리주도로 부서갈등 조정 및 추진력 높음	지역신청 후 개별특례 적용, 장시간 소요	개별제안에 개별특례 적용, 효과성이 떨어짐

- (구조개혁특구) 각 지역에서 주도적으로 지역실정에 맞추어 규제완화를 진행하는 방식으로, 산업, 농업, 교육, 의료, 환경 등 다양한 분야에서 1,000건 이상의 특구계획이 인정되었고 300건 이상의 특구가 시행됨. 하지만 민간 참여가 제한되었고, 추진을 원활하게 하기 위한 인센티브가 적었으며, 중앙 부처 간 이해조율이 안되어 실제 효과는 적었다는 평가가 있음
- (종합특구) 구조개혁특구와 다르게 민간이 참여하는 협의회가 있었고 중앙과 지방이 함께 협의회를 운영하였으며, 재정·금융·세제 등 종합적인 지원이 있었음. 7개 국제전략종합특구와 36개 지역활성화종합특구로 구성됨. 하지만 중앙과 지방의 합의도출 난항 및 중앙 부처 간 여전한 이해충돌로 인해 효과가 여전히 적었다는 평가가 있음
- (국가전략특구) 아베총리는 기존 특구정책이 중앙과 지방의 합의도출이 힘들고 중앙 부처 간 이해충돌 및 칸막이식 행정으로 기존 규제관련 정책수행에 어려움이 컸다고 평가하여, 총리 주도로 지정하는 새로운 제도인 국가전략특구를 만들. 이는 아베노믹스의 성장전략으로 유명한 '3개의 화살' 첫 번째 버전(금융, 재정, 성장) 중 성장전략에 속하는 것임

### ○ 규제프리존의 원조, 일본 국가전략특구의 장점

- (충분한 경험) 아베총리가 주도하는 국가전략특구 이전에 이미 10년 이상 구조개혁특구와 종합특구라는 규제완화와 연계한 특구 정책의 경험이 있었음
- (이전 특구와 유사함) 국가전략특구에서 지정된 10가지 구역은 대부분 현 제도 시행이전에 진행되었던 특구들과 일정 부분 중복되어 있어, 이미 각 지역에서 관련 산업 및 특구에 관한 고민과 정책적 지원 경험이 적지 않다고 할 수 있음  
예를 들어, 종합특구에서 가장 핵심인 국제전략종합특구 7곳 중 5곳이 현재 국가전략특구 10곳 중 4곳과 지역범위 및 규제개혁 메뉴에서 유사하게 연관되어 있음. 그 외에도 지역 및 메뉴 사항의 유사함이 적지 않음 5)
- (지역으로부터 수많은 지원) 2013년 8월 국가전략특구에 대한 최초의 제안모집에 대해 242단체의 응모가 있었으며, 그 후에도 지금까지 새로운 특구조치 제안모집이 있을 때마다 지방공공단체와 민간사업자들로부터 매회 백건 이상의 응모가 있었음 6)
- (소수 집중으로 추진력 제고) 올해까지 3년 간 매년 선정한 국가전략특구가 총 10개에 한정되어 있고, 이를 선정하는 국가전략특별구역 자문회의 의장이 일본 내각의 수장인 총리라는 점은 일본 정부 각 부처의 이해갈등에도 조정력이 커져 높은 추진력을 보임
- (엄정한 선정과정) 필자가 일본 국가전략특구를 담당하는 일본 내각부 지방창생추진사무국 공무원에게 확인한 바에 따르면, 내년 4차 국가전략특구의 규모와 계획은 아직 각 지역에서 제출된 지원 안의 수준에 따른 요건통과 여부가 정해지지 않아 미확정인 상태로 없을 수도 있음. 이는 일단 지역마다 2개씩 일괄적으로 나누어 정해놓고 시작하는 규제프리존 특별법과 시작부터 다르며, 어떤 정책이 효과적일지는 자명한 일임

5) 국제전략종합특구는 현재 시행되고 있는 국가전략특구 중 도쿄권, 간사이권, 아이치현, 후쿠오카시·기타큐슈시와 지역적으로 중복이 되며 메뉴에서도 유사함이 적지 않음을 알 수 있음. 도쿄도(: 아시아 헤드쿼터특구), 가나가와현의 요코하마시와 가와사키시(: 케이힌 임해부 라이프이노베이션 국제전략종합특구), 나가노현, 기후현, 시즈오카현, 아이치현, 미에현의 일부 지역(: 아시아No.1 항공우주산업클러스터 형성특구), 교토시, 오사카시, 고베시(: 간사이 이노베이션 국제전략종합특구), 후쿠오카현의 후쿠오카시와 기타큐슈시(: 그린아시아 국제전략종합특구)를 그 예로 들 수 있음

(자료 출처: [http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/sogotoc/pdf/sogotoc\\_gaiyo.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/sogotoc/pdf/sogotoc_gaiyo.pdf))

6) 2013년 8월 12일부터 2016년 6월 17일까지 총 6번에 걸쳐 중앙정부에서 특구에 관련한 제안 모집내용에 표기됨

(자료 출처: <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/teian.html>)

## □ 비교를 통해 본 ‘규제프리존’의 문제점

### ○ 성과가 부진한 창조혁신센터와 연계

- 모든 지역에 적용되는 2개씩의 전략산업 중 최소 1개 이상이 창조경제혁신센터의 특화사업과 중복되었다는 점은 규제프리존 제도가 지역적인 특색과 차별성이 강조되지 않은 채 현정권의 기조만이 우선시되어 만들어졌다는 것을 의미함 (p.3 그림1, 빨간 색상으로 표시)
- 정부는 각 지역의 전략산업의 중심이 창조경제혁신센터라는 점을 보도자료를 통해서도 알린 바 있음 (미래창조과학부 보도자료, 2015.12.16)
- 하지만 창조경제혁신센터는 정부의 성과 홍보와 달리, 실상 여러 가지 부실한 정황이 여러 측면에서 나오고 있음. 예를 들어, 유사한 기능의 창업보육센터와 비교하면 2015년 기준 예산은 295억원으로 1.3배 많은데 매출액은 창업보육센터의 9.5%, 고용인원은 7.8%에 불과했음. 또한 지원기업의 연락처가 불명인 곳이 총 기업 1,102개 중 547개로 거의 절반이며 지역 외의 기업지원 경우도 25%인 273개에 달하는 것으로 나타남 (정책현안보고, 2016.10.7.)
- 규제프리존 특별법이 본래 의도와는 달리 현 정부의 부진한 중점 정책사업에 연계하여 성과를 높이기 위한 교육책이 아닌가라는 의구심까지 생김
- 덧붙여서 필자가 창조경제혁신센터와 지역전략산업의 연계과정에 대한 확인을 위해 조사한 결과, 각 지역전략산업과 창조경제혁신센터 엮어 설명회를 추진하였던 담당자들은 모두 그 자리에 있지 않았음. 현 정부가 중점적으로 추진하는 핵심정책의 핵심사항을 다루는 부서에서 시작단계 일 년도 안 되는 기간에 연속적으로 업무를 담당하는 사람이 한 명도 남아있지 않는 것은 이해도 안 되고 업무 연계성을 위해서 있어서도 안 되는 상황임 7)

### ○ 지역 나눠먹기식의 전형적인 탁상행정

- 향후 지역발전 향방을 결정할 전략산업이 수도권을 제외한 광역자치단체에게 각각 일괄적으로 2개씩 선정(세종시 1개)되었다는 점은 큰 문제이며, 이는 규제프리존이라는 제도가 전형적인 지역나눠먹기식 정책이라는 점을 나타냄
- 더욱이 자동차와 사물인터넷(IoT)에 관한 전략사업이 엇비슷하게 각각 4개 지역에 중복 지정되어 있다는 점은 향후 각 지역 산업의 특성화와 확장성에 문제가 커 보이며, 이는 전형적인 탁상행정의 결과라고 할 수 있음 8)
- 규제프리존 특별법 통과만이 4차 산업혁명의 시기에 국가경쟁력 제고를 위한 해결책이라는 언론의 논조를 심심치 않게 볼 수 있는데, 이는 산업 환경 개선을 위한 규제의 네거티브방식 전환에 대해서만 맞는 이야기로 이 부분을 일부만 포함한 규제프리존 특별법과는 맞지 않는 얘기임. 이는 오히려 지방 정부를 포함한 이익집단들의 입장만을 대변한 것일 수도 있음
- 더욱이 국가 전체 경쟁력 향상을 위해서라면 창조산업이 중점적으로 분포된 수도권을 처음부터 배제한 것은 말도 안 되며 수도권을 포함시키는 방안도 고려되어야 함 9)

7) 2015년 12월 16일 미래창조과학부 보도자료에 명기된 책임 담당자 4명 모두 해당됨

8) 유사 산업의 중복도 문제이지만, 이미 모든 지자체에 2개씩 확일적으로 전략산업을 배치한 상황이 큰 문제임. 한 예를 들어, 핀테크 업계도 산업 성장이 더딘 원인으로 사전규제를 꼽고 있음. 하지만 규제프리존 특별법 지역전략산업에서 제외된 점에 대해 관련 업체의 비판이 큼(한국금융신문, 2016.7.25). 향후 특정 산업이 어떻게 추가될 수 있을지도 의문 사항임



### ○ 본 취지와 다른, 중앙주도의 성급하고 폐쇄적인 절차

- 현 정부는 규제프리존의 특징으로 지역이 자율적으로 지역전략산업을 선정하여 미래성장을 지역 스스로 견인할 수 있도록 하겠다고 함. 하지만 2015년 10월 7차 국민경제자문회의에서 제안된 규제프리존 도입이 12월 지역발전위원회의 의결을 거쳐 지역전략산업까지 지정된 지역경제 발전방안으로 발표되었다는 점은, 불과 두 달여 만에 규제프리존 특별법이 중앙주도로 선정되었다는 것을 알려줌  
준비와 검토과정이 졸속으로 이뤄질 수밖에 없지 않았냐는 의구심이 들 수밖에 없음
- 본 목적이 지역이 원하는 발전전략을 뒷받침하기 위한 지원법이라고 하나, 실질적으로 지역의 의견수렴은 이미 전략산업이 알 수 없는 과정을 거쳐 결정된 후에 실시되어 별로 생산성이 없는 형식적으로 간담회 및 설명회가 진행되었다고 할 수 있음. 예를 들어, 강원도는 전략산업으로 지정된 스마트헬스케어 분야에 대해 핵심 사항으로 빅데이터 분석과 활용, 의료기기 개발 등을 요청하였으나 요구사항 대부분이 반영되지 못하였다며 지역이 자체적인 추진 노력을 하는 상황임 (강원도민일보, 2016.9.19.)
- 법은 관련된 당사자가 알기 쉽고 예측 가능해야 하며, 제정 과정의 절차와 진행은 투명하고 개방적이어야 함 10)

### ○ 대기업 연계전략으로 인한 지역 풀뿌리기업 및 산업 육성의 어려움

- 앞에서 언급한 바와 같이 규제프리존의 전략산업은 최소한 1개 이상 창조경제혁신센터(하나의 센터에 하나의 대기업 연계) 특화사업과 연관된 산업임. 이는 외국인 투자가 활성화되지 않고 해외로 진출한 국내기업의 국내회귀(reshoring)가 잘 이루어지지 않는 현실에서 대기업을 각 지역에 매칭시킬 수 밖에 없는 현 정부의 고민도 이해 못하는 바는 아님
- 하지만 이는 지역의 풀뿌리 중소기업마저도 자생력을 키울 기회를 박탈하고 대기업에 얽매게 만드는 생태계를 조성하는 것일 수 있음
- 국민의당 안철수 대표도 창조경제혁신센터를 국가공인 동물원으로 표현하며 문제점을 지적하여 언론에서 이슈화된 적이 있음. 정부 홍보에 의하면 대기업으로부터 판로, 마케팅, 네트워크, 노하우가 벤처 및 중소기업에 제공되는 순기능이 클 것이라고 하나, 대기업과 중소기업 간 종속관계를 생각할 때 현실성이 매우 떨어지지 않나 하는 우려가 큼

### ○ 특구의 구조조정이 필요한 현실

- 경제특구란 법과 제도적으로 국내 다른 지역과 구분하여 생산, 무역, 조세 등의 혜택을 주는 지역인데, 이미 국내에는 90곳의 외국인투자지역, 13곳의 자유무역지역, 8곳의 경제자유지역, 6곳의 기업도시 등 유사한 특구가 200곳 이상이며, 산업클러스터특구와 같은 지역특화발전특구도 172곳이 지정되어 있음
- 예를 들어, 경제자유구역은 2003년에 도입되어 10여년이 지났지만 2015년 기준으로 미개발지역이

9) 수도권 내 규제 현황을 보면 수도권정비법, 팔당특별대책지역, 군사시설 보호구역, 개발제한구역 등 각종 규제가 중복적으로 얹혀있기 때문에, 규제와 이에 따른 비용이 가장 많은 수도권의 규제개혁이 시급하다는 의견이 있음 (경기연구원 이슈와 진단, 2016.1.27)

10) 일본 국가전략특구의 경우, 각 지역 구역회의의 진행과정이 일반에게 공개되고 있음. 예를 들어, 동경권 국가전략특구 제1차 구역회의의 수준까지 회의진행 참석자와 발언내용에 대해 관련 인터넷 홈페이지에서 자세하게 소개하고 있음 (<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/tokyoken/dail/gijiyoushi.pdf>)

아직 총면적의 절반에 가까운 43.1%로 성과가 미비한 상황이며, 투입된 사업비만 2014년까지 42.1조원인데 외국인직접투자 유치액은 도착기준 누계 액수로 약 6.1조원으로 14.4%에 불과함

- 2015년 12월 정부는 경제자유구역 지정해제를 위한 자발적인 구조조정방안을 심의·의결한 상황임
- 늘 산업적 측면보다 정치권의 나눠먹기 방식으로 비효율성이 제기된 경제특구는 이제 조정이 필요한 시기이며, 규제프리존 도입은 현 정권의 유사 경제특구를 만드는 것이라고 할 수 있음

### ○ 지역적, 산업적 역차별 문제

- 자동차와 사물인터넷 산업은 각각 4지역에서 중복 선정이 되어있기에 국가 전체적으로 지역산업 특화에 문제가 있으며, 그렇다고 차별성을 강조하여 산업 내 구분을 정할 경우 산업 간의 경계가 모호해지고 있는 4차 산업혁명의 흐름과 맞지 않아 향후 진퇴양난의 상황에 빠질 수 있음
- 또한 각 시도별 특화산업에 대한 규제를 완화하면, 타 지역의 유사업종은 경쟁력이 떨어질 수밖에 없음. 화장품 판매업종과 미용실업종에서 규제프리존 특별법으로 대규모 기업이 진입하는 것에 반대를 표명한 것처럼, 특구설정에 따라 대규모 기업의 진입이 원활해지면 그 지역의 골목상권이 쇠퇴하는 것은 너무나 명확해 보임

### ○ 필요한 공적규제 완화

- 환경단체와 의료단체에서는 규제프리존 특별법으로 인해 환경 및 생명에 직결되어 우리의 안전을 위해 필요한 공적 규제가 완화되는 가능성에 큰 우려를 표하고 있음
- 특별법에서 시장 출시를 목적으로 안전성 확보를 전제로 한 허가특례 부여제도인 기업실증특례가 있는데, 이는 구체적인 명시 없이 사업자가 안전성을 제시하는 제도임
- 관련 사망자가 최소 200명이 넘으며 사용자가 800만 명으로 추산되는 가습기살균제 사고인 옥시 사태가 아직도 끝나지 않고 있는데, 유전자조작 유해성 심사기간 단축(규제특례목록 제 45조) 및 화장품 품질검사 의무 완화(규제특례목록 제 69조 4항)를 비롯한 적지 않은 특례목록이 어떻게 결정되었는지 알 수 없음
- 기업의 입장에서는 안전성보다는 시장성을 택하여 사업을 진행할 가능성이 너무나 높은 상황인데, 규제프리존 특별법에서는 기업이 안전하다고 자체 증명한 자료를 제시하고 담당 기관장이 30일 내에 회신하는 구조가 되어있어 문제를 한 달 내로 찾아내지 못하면 사실상 허가되는 것임

### ○ 지자체 활용 측면

- 각 지자체에서 진행하고 있는 지역사업 중 예비타당성 조사를 통과하지 못한 사업들이 규제프리존 특별법의 특례를 활용하여 통과할 기회를 찾고 있음
- 예를 들면, 전주시는 예비타당성조사 평가에서 낮은 점수를 받아 보류된 바 있는 탄소섬유 국가산업단지 조성사업을 재신청하기로 하였음 (일요신문, 2016.10.4.)
- 지역개발에 애로가 있는 지방지자체의 입장을 이해 못하는 바가 아니나, 전략산업의 규제 혁신을 통한 지역경제 활성화라는 규제프리존의 본 취지가 지역개발사업의 통과 수단으로 악용될 우려가 높음. 향후 각 지역마다 특구선정을 최대한 광범위하게 하기위해 경쟁을 하고 그 과정 중 의도대로 진행되지 않을 시에 중앙정부와 불화가 생김은 자명한 일임 <sup>11)</sup>

11) 일본의 경우에서도 국가전략특구 추진사업의 난항으로 지방정부가 중앙정부와 갈등을 겪는 경우가 있음

## □ 향후 방향 제시

- 전형적인 지역나눠먹기 정책인 규제프리존 특별법은 원점에서 다시 따져봐야 함
  - 정부는 일본 국가전략특구의 예를 자주 드는데, 실제 공식적으로 규제완화를 통한 지역 경쟁력 제고 효과는 일부 농업부문을 제외하고 아직 확인된 바도 없음<sup>12)</sup>
  - 작년 말 두 달간 특별법 구조의 대부분을 정한 후, 올해 법 통과만을 위한 지자체 서명 촉구활동과 구색맞추기 의견수렴 활동이 진행되고 있음
  - 각 지방 자치단체에 준비할 수 있는 시간을 충분히 주고 선별하는 작업을 하였다면 더욱 지역상황에 맞는 맞춤형 정책안들과 더 세밀한 특별법안이 되었을 것임
  - 올바른 정책이란 철저한 준비와 신속한 실행이 요구됨에도 이와는 정책의 진행 방향이 반대로 가고 있어, 정부의 좋은 아이디어가 현 정권의 기조에 의해 성급히 맞춰진 정책이 되어버림에 매우 아쉬움이 큼
  - 규제프리존은 아직 구조조정을 하지 못한 경제특구를 이번 정권에서 다른 형태로 사업화하는 것이라 볼 수 있음. 특히 그린벨트 활용을 전제한 규제특례 목록을 보면 효율성이 떨어지는 특구의 대규모 확산이 자명해보임
  - 현 정부는 지역산업 경쟁력향상을 위한 주요한 해결책으로 규제완화를 내놓았지만, 규제완화 외에도 행정서비스, 고용조건 및 노사관계, 조세 인센티브 등 우리나라가 부족한 부분은 다양함<sup>13)</sup>
- 향후 다시 추진하게 된다면 현재 방치되어 있는 여러 경제특구에 대한 조정이 시행된 후 규제프리존을 소수 지역에 집중하여 산업적인 측면에 규제완화가 적용되어야 하며, 경험을 축적한 후 지역 확대하는 방식으로 추진해야 함
  - 정부는 가능한 빠른 특구 조정을 추진함과 동시에 특구 확대를 지양해야 하며, 산업경쟁력이 높은 지역들에 대한 역할 분담과 연계를 통해 보다 효율적이고 체계적인 운영체제로 현 경제특구들을 개선한 후에 규제프리존 특별법을 고민해야 함
  - 현 규제프리존 특별법은 지역전략산업에 연계되어 특정 시도에서만 적용되는 산업별 특례 외에도 전국의 모든 규제프리존에 공통적으로 적용되는 일반 특례 및 입지 특례가 26가지나 있으며, 이는 기업유치를 위한 인센티브라고 하지만 악용의 가능성이 높음
  - 일본은 매년 백가지 이상(2014년 약 190가지)의 특구 후보 안들이 지원되며 지난 3년간 총 10개의 특구와 규제개혁메뉴가 선정되었다는 점은 우리나라에서 단 한번에 14개의 지역과 지역전략산업이 선정된 점과 극명한 비교가 됨
  - 또한 규제프리존 특별법의 26가지 규제특례가 전국의 모든 규제프리존에 적용되는 점과 비교하여, 일본의 규제특례는 대부분 전국적 확대까지 일정 단계를 거치며 각 특구의 규제특례도 선정된 후 실제 지역에서 활용하기까지 적용 기간이 최소 수개월 이상 걸림

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

12) 2015년 6월 국가전략특구 심포지엄 관련 자료에 따르면 농업생산업인의 진입요건을 완화하여 7개의 사업자가 농업에 참가한 경우만 성공 사례로 들었다고 볼 수 있으며, 일본 언론에서도 이런 내용을 언급한 바 있음

13) 한국경제연구원은 ‘한국 경제특구의 성과분석 및 투자활성화 과제’ 보고서(2015.12.21)를 통해, 우리나라 경제특구의 기업 환경이 주요 경쟁 도시보다 뒤처지며, 특히 정부규제, 행정서비스, 고용조건 및 노사관계, 조세 인센티브 4개 부분이 비교 대상 중 최하위라는 점을 지적함