

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 591

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

규제프리존을 통한 지역경제 활성화 방안

남기찬 국토연구원 책임연구원

요약

- 1 규제프리존은 지역균형발전을 위해 추진하는 지역-산업정책의 일환으로 이해할 필요가 있음**
 - 급변하는 세계화에 대응하고 침체된 지역경제 활성화 및 새로운 성장동력을 마련하기 위해 지역에 창조적 인 공간을 조성하고 이를 지원하는 지역성장의 정책수단으로 이해
 - '선택과 집중' 전략을 통해 시·도별로 1~2개의 지역전략산업을 지정하고, 해당하는 지역전략산업에 한해 특정 공간범위를 지정하여 규제특례를 적용
- 2 규제프리존 특별법에서 제시하고 있는 특례는 메뉴판식 선택적 규제특례인 '포지티브 규제특례 시스템'과 기업실증특례 및 신기술 기반사업 특례의 '네거티브 규제특례 시스템'을 병행하여 적용**
 - 규제프리존에서는 모든 규제가 '제로 베이스'로 해소되는 것이 아니라, 주어진 규제특례 목록에서 선택적 으로 규제특례가 적용되는 '포지티브 규제특례 시스템'을 근간으로 하되 부분적으로 '네거티브 규제특례 시스템'을 적용하고 있음
- 3 육성계획의 작성 및 특별위원회의 승인을 거쳐 규제프리존 지정 및 규제특례사항 적용이 가능**
 - 규제프리존의 지정 및 규제특례를 적용받기 위해 지자체는 '규제프리존 육성계획'을 작성하여 특별위원회의 심의를 거침
 - 이 과정에서 특별위원회는 규제특례가 무분별하게 적용되지 않도록 검토하며, 규제특례 적용이 부재하거나 부적합한 경우 관련 법령의 변경 등을 권고할 수 있도록 기능 부여

정책방안

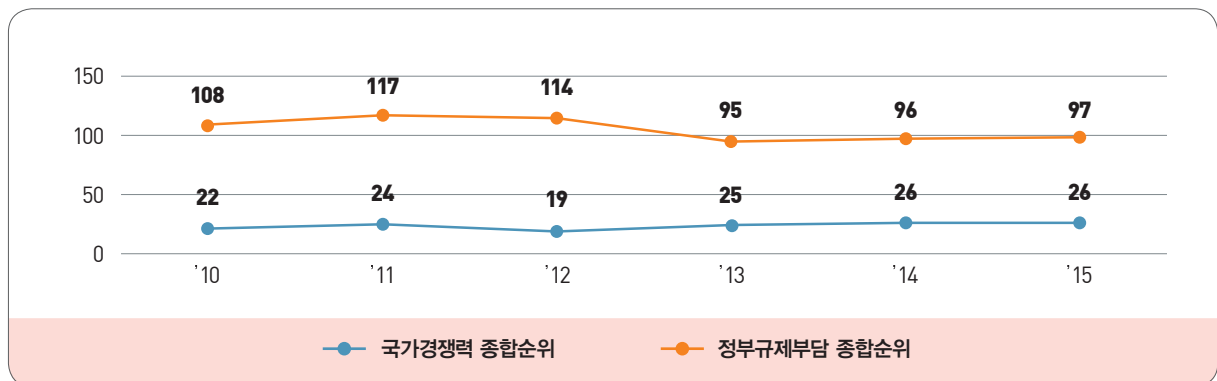
- ① 규제프리존의 적극적인 활용을 위해 규제프리존의 규제특례 구조 및 적용방안에 대한 구체적인 가이드라인 마련 필요
- ② 규제프리존의 효과를 극대화하기 위해서는 사업자 및 지자체의 적극적인 의견을 반영하여 추가적으로 규제 사항을 발굴하고, 관련 법령 개편을 통해 전국적 확대 적용 등이 필요
- ③ 규제프리존 특별법이 유기적이고 실효성 있게 운영될 수 있도록 관련 제도 및 체계 마련

1. 규제프리존 정책의 도입배경

기존 지역정책의 성과와 한계

- 국가경제 활성화를 위해서는 일자리·내수 등을 확대할 수 있는 지역경제가 살아나야 하지만, 2008년 글로벌 금융위기 이후 지역의 투자가 정체하는 등 한계
 - 지역경제 활성화를 위한 기존의 지역정책은 2000년대 이후 공공기관 이전, 주민행복증진 등 국가균형발전의 측면에서 일부 성과를 보임
 - 그러나, 기존의 특구 등 다양한 지역발전 대책의 추진에도 불구하고 각종 규제 등으로 인해 지역의 핵심적인 성장을 유도하는 실질적 효과가 미흡
- ※ 세계경제포럼(World Economic Forum)의 국가경쟁력 평가결과를 살펴보면 한국 정부의 국가경쟁력 종합순위는 2015년 기준 26위임에 반해, 규제부담 종합순위는 97위로 같은 시기의 중국(26위), 인도(27위)에 비해 크게 뒤처지는 상황

그림 1 국가경쟁력 평가 결과



자료: 세계경제포럼(The World Economic Forum), 각 연도.

지역정책의 새로운 수단으로서 규제프리존의 필요성

- 지역정책의 한계를 극복하고, 지역에 새로운 성장동력을 마련하기 위해서 지역의 산업이 성장할 수 있는 공간을 조성하고 이를 지원하는 지역성장의 모멘텀 마련이 필요
 - 침체된 지역경제 활성화 및 세계화에 대응할 수 있는 지역발전정책이 필요한 상황에서 현 정부의 주요한 지역정책의 목적인 '국민 삶의 질 향상'과 더불어 '지역의 투자 확대 및 일자리 창출'의 목표 실현을 위한 새로운 정책수단이 필요한 상황임
 - 이러한 근본적인 취지하에 제안된 정책수단이, 공간적인 범위를 지정하여 핵심적인 규제를 해소하는 이른바 '규제프리존'임
- 규제프리존은 단순히 특정산업을 육성하는 측면에서의 '산업정책'이나, 특정지역을 지원하는 '지역정책'이 아닌 침체된 지역경제 활성화를 위해 신산업을 육성하는 '지역-산업정책'의 수단으로 인식될 필요가 있음

2. 규제프리존의 목적 및 주요 사항

규제프리존 특별법의 목적

규제프리존 특별법은 지역전략산업을 육성함으로써 '지역의 균형발전'과 '국민경제에 이바지'함을 목적으로 하고 있음(특별법안 제1조)

- 규제프리존의 근본적인 목적이 수도권에 비해 경제력이 취약한 지역의 자립적 발전 기반을 우선적으로 마련하고자 하는 '지역균형발전'에 있음을 의미
 - 수도권에 지역전략산업을 지정하지 않은 것은 수도권에 규제프리존 지정을 통한 규제특례를 적용하지 않음을 의미(특별법안 제2조 제2호 「수도권정비계획법」에 따른 수도권은 제외)

규제프리존의 기본구조 및 지역전략산업의 지정

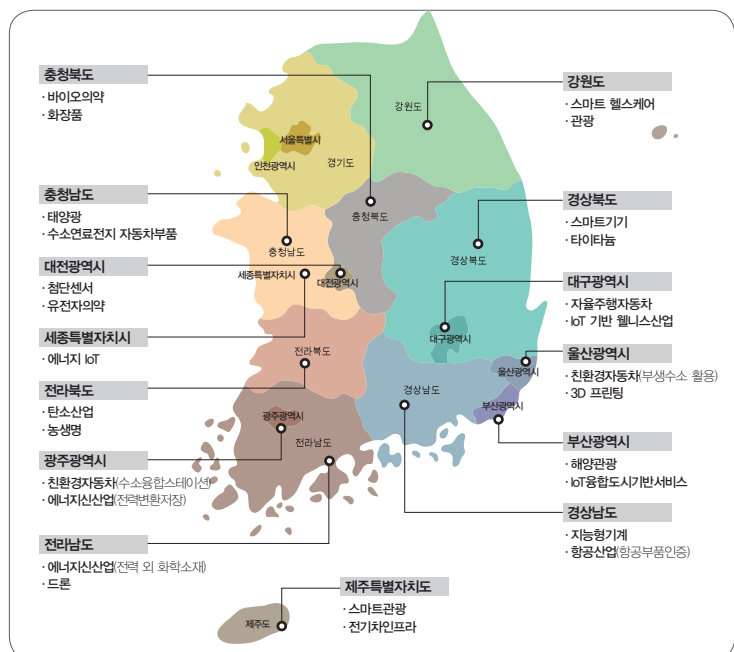
규제프리존은 시·도별로 지정된 지역전략산업에 한하여, 규제체감도를 개선하여 자유로운 기업활동이 보장될 수 있도록 하는 구역으로의 의미를 가짐(특별법안 제2조)

- 규제프리존은 시·도별로 1~2개의 지역전략산업을 지정하고, 해당하는 지역전략산업에 한해서 특정 공간범위를 지정하여 규제특례를 적용하는 구조를 가지고 있음
- 이를 위한 공간적 범위는 시·도의 관할구역 범위 내에서 전역 혹은 일부로 자유롭게 지정이 가능

지역전략산업은 지역주도의 상향식으로 제안되어 14개 시·도에 27개의 산업이 최종적으로 선정됨(2015.12.14)

- 지역전략산업을 선정하는 과정에서 지역은 기본적으로 지역의 기존 주력 산업, 창조경제혁신센터의 전략산업 등 다양한 지역의 특화산업 여건을 고려하여 제안하였으며, 중앙정부는 이에 대해 일부 조정과정을 거쳐 최종적으로 선정함
- 지역전략산업은 IoT, 바이오, 드론, 자율주행차 등 부가가치가 높은 신기술 기반의 산업 위주로 선정

그림 2 14개 시·도 지역전략산업의 지정현황



자료: 관계부처합동 2015.

3. 규제프리존의 규제특례구조 및 적용절차

규제특례의 구조

규제프리존 특별법은 '네거티브 규제특례 시스템'(법령상에서 언급하는 사항 이외의 규제는 모두 가능하도록 하는 특례 시스템)을 선언적으로 명시

- 법 제4조의 '원칙허용 예외금지 규정'을 통해 규제프리존에서는 다른 법령에서 명시적으로 열거된 제한 또는 금지사항을 제외하고는 지역전략산업과 관련한 사항을 허용하는 것을 원칙으로 함

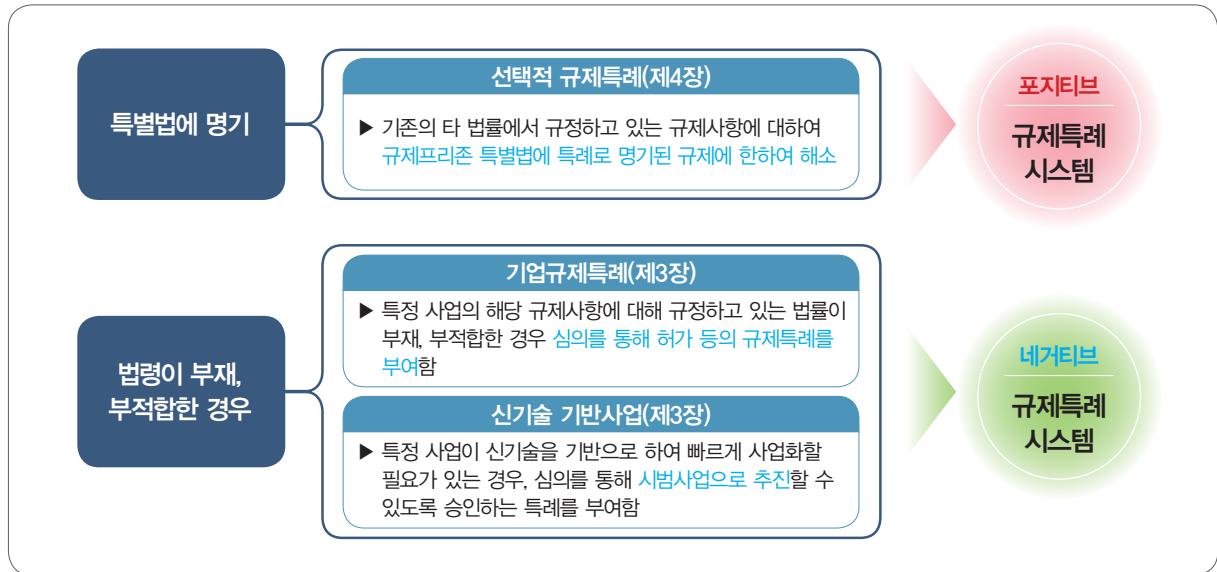
그럼에도 불구하고 규제프리존 특별법은 기본적으로 '포지티브 규제특례 시스템'(법령상에서 언급하는 사항에 대해서만 규제를 해소해 주는 시스템)을 근간으로 하고 있음

- 시도별 지역전략산업에 대해 본 법의 제4장을 통한 71개의 특례조문(제20조~90조)을 통해 규제를 선택하여 제안하는 메뉴판식 선택적 규제특례를 적용하고 있음
- 특정 지역전략산업과 관계없이 적용될 수 있는 '제1절 일반적인 규제특례 사항' 및 '제3절 입지규제특례에 관한 사항'을 제외하면, 특정 지역전략산업에 관한 규제특례의 조항은 38개 조문(제35조~72조)에 52개 특례사항으로 지역전략산업이 27개인 것을 감안하면, 많은 수로 볼 수는 없음
- 이는 규제프리존을 통해 지역전략산업에 대한 무분별한 특례를 적용한다기보다는 지역경제 활성화를 위한 핵심적인 사항에 대해 특례를 부여하는 것으로 이해할 필요가 있음

특례법이 기본적으로 지역전략산업에 포지티브 규제특례 시스템을 적용하는 것에 비해, 기업실증특례 및 신기술기반사업 특례에 있어서는 부분적으로 '네거티브 규제특례 시스템'을 적용함

- 관련 사항에 대해 규정하고 있는 법률이 부재, 부적합한 경우 요청하는 규제특례 사항에 대해 심의를 통한 허가 등의 규제특례를 부여하는 것을 의미
- 이는 열거된 규제 이외의 규제를 적용할 수 있다는 차원에서 '네거티브 규제특례 시스템'으로 볼 수 있음

그림 3 규제프리존 특별법의 규제특례구조



규제프리존 지정 및 특례적용의 절차

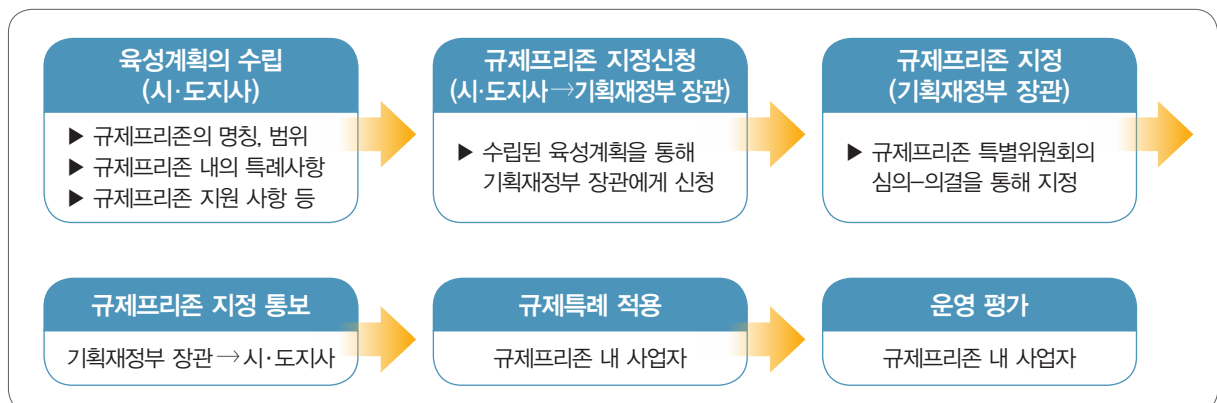
규제프리존의 지정을 위해서 시·도지사는 규제프리존 육성계획을 수립하여 기획재정부 장관을 위원장으로 하는 특별위원회의 심의를 받아야 함

- 육성계획은 시·도지사가 작성하여 기획재정부 장관에게 제출토록 하고 있으므로, 실제적 특례를 적용 받으려는 사업자는 지자체를 통해 적극적인 의견 개진이 필요

특별위원회는 기업실증특례 및 신기술 기반사업이 승인된 경우 관련 법령의 제정·개정 또는 폐지 등 필요한 조치를 권고할 수 있음

- 기업실증특례 및 신기술 기반사업 특례가 법률이 부재, 부적합한 경우 요청하는 사항인 만큼, 이에 대해 특별위원회가 승인하는 경우 관련 법령에 대한 개정, 제정 및 폐지 등을 권고할 수 있도록 함으로써 법이 유기적으로 작동될 수 있도록 구성

그림 4 규제프리존 지정 및 특례적용의 절차



4. 지역경제 활성화를 위한 규제프리존 시행방안

규제특례의 구조에 대한 이해와 적극적 활용을 독려할 수 있도록 관련 가이드 작성 마련 필요

- 규제프리존 정책은 소위 ‘모든 규제가 제로베이스가 되는’ 방식을 추구하는 것이 아니라, 기본적으로 ‘메뉴 판식 선택적 규제특례’의 방식으로 추진되며, 제한적으로 기업실증특례 및 신기술 기반산업 특례의 경우 ‘네거티브 규제특례’ 방식으로 추진
- 포지티브 규제특례의 적용 이외에 기업실증특례, 신기술 기반사업 특례 및 ‘지역전략산업과 관련된 사업’ 등에 대한 구체적인 가이드라인 제시를 통해 정책이해도 및 활용도 제고가 필요

규제프리존의 효과를 극대화하기 위해서는 사업자 및 지자체의 적극적인 의견을 반영한 추가적인 규제사항을 발굴하고 관련 법령 개정·제정을 통한 전국적 확대가 필요

- 규제프리존 특별법을 보다 효과적으로 활용하기 위해서는 규제프리존의 특례구조에 대한 정확한 이해를 바탕으로 시·도 및 민간기업의 창의적 아이디어와 적극적인 의지가 필요
- 특히 네거티브 규제특례 시스템을 적용받는 경우 법률개편 등 특례 적용의 범위를 확대시킬 수 있는 여지가 존재하므로 이를 원활히 활용할 수 있도록 추가적인 제도개선 사항 발굴 추진
 - 지자체에서는 다양한 규제특례 사항의 적용을 위해서는 강조하거나 우려되는 사항에 대해 (육성)계획과정에서 적극적으로 의견을 개진하고, 시·도지사 및 특별위원회는 이에 대한 적극적 조정 역할이 필요
- 법령의 개편을 통한 전국적 확대 등 지역경제정책의 효과가 확산될 수 있도록 적극적이고 창의적인 시도 필요

완성형 특별법이 아닌, 유기적인 지원정책으로 활용될 수 있도록 관련 제도 및 체계 마련

- 각 시도별로 선정된 지역전략산업은 비교적 고부가가치의 신산업 위주로 선정되었으나, 향후 규제프리존 특별법의 지속적인 운용을 위해서는, 일정 기간 이후에 지역의 필요에 따라 지역전략산업을 변경할 수 있도록 탄력적인 운용이 필요
- 지역차원에서의 ‘규제프리존 추진단’ 등을 구성하여 규제프리존 육성기획, 운영 및 성과 모니터링 및 중앙정부와의 원활한 소통창구의 기능부여 필요

참고문헌

관계부처합동, 2015. 규제프리존 도입을 통한 지역경제 발전방안, 보도자료.
세계경제포럼(The World Economic Forum), 각 연도.

남기찬 국토연구원 국토계획·지역연구본부 책임연구원(kcnam@krihs.re.kr, 031-380-0244)



KRIHS 국토연구원

경기도 안양시 동안구 시민대로 254 홈페이지 www.krihs.re.kr
전화 031-380-0114 팩스 031-380-0470