

---

# 규/제/프/리/존/법 문제점 진단 좌담회

---

일시 | 2016년 11월 30일(수) 오전 10시

장소 | 국회의원회관 제5간담회실

주최 | 국회의원 윤소하, 국회의원 추혜선, 경제민주화실  
현전국네트워크, 무상의료운동본부, 언론개혁시민  
연대, 전국유통상인연합회, 전국을살리기국민본부,  
진보네트워크센터, 참여연대, 환경운동연합

## 프로그램

- 10:00 사회 전성인 홍익대학교 경제학과 교수
- 10:05 인사말 추혜선 국회의원  
유지현 전국보건의료산업노동조합 위원장  
김경자 무상의료운동본부 공동집행위원장 | 민주노총 부  
위원장
- 10:15발제1 「규제프리존법」의 법률적 문제**  
김남희 참여연대 복지조세팀장 | 변호사
- 10:30발제2 「규제프리존법」의 문제점 : 보건의료**  
최규진 건강권 실현을 위한 보건의료단체연합 기획국장
- 10:45발제3 「규제프리존법」의 문제점 : 개인정보보호**  
이은우 정보인권연구소 이사 | 변호사
- 11:00발제4 「규제프리존법」의 문제점 : 국토 및 환경 분야**  
맹지연 환경운동연합 국장
- 11:15발제5 「규제프리존법」에 대한 헌법적 검토**  
김성진 참여연대 집행위원장 | 변호사
- 11:30 종합토론
- 11:50 폐회

## 목차

발제1	「규제프리존법」의 법률적 문제   김남희	04
발제2	「규제프리존법」의 문제점   최규진	11
발제3	「규제프리존법」의 문제점 : 개인정보보호   이은우	16
발제4	「규제프리존법」의 문제점 : 국토 및 환경 분야   맹지연	36
발제5	「규제프리존법」에 대한 헌법적 검토   김성진	42

## 「규제프리존법」의 법률적 문제

김남희 참여연대 복지조세팀장 | 변호사

### I. 총평<sup>1)</sup>

1. 현재 국회 기획재정위원회에서 심의중인 “지역전략산업 육성을 위한 규제프리존의 지정과 운영에 관한 특별법(이하 “규제프리존 특별법” 또는 “법안”이라고 한다)”은 20-30여개의 규제 관련 법제에 대한 특례를 규정하여 규제프리존 내에서는 광범위한 규제완화를 시도하고 있다. 특례완화의 대상인 규제에는 보건, 의료, 환경, 교육, 경제적 약자보호 등 국민의 일상생활이나 생명과 안전, 경제민주화, 교육균등 등 헌법에서 천명하고 있는 공익적 가치와 직접적으로 관련된 규제가 상당히 포함되어 있다.

2. “기업실증특례”란 제도를 통해 기업이 안전성에 대해 문제가 없다는 점을 실증한 경우 광범위한 규제완화가 가능하도록 하고 있는데, 최근의 옥시 가습기사태에서 해당기업이 안전성에 대해 유해성을 은폐하고 유리한 내용만 담은 의견서를 제출한 예에서 알 수 있듯이 안전성에 대한 실증을 눈앞의 투자이익에만 급급한 기업에게 의존한다는 것은 국민의 건강과 안전의 점에서 매우 우려되는 점이다.

3. 국민의 건강과 안전 등과 관련된 중대한 문제를 사전예방이 아니라 사후처리

1) 김남근, “규제프리존 특별법” 검토의견(2016. 11. 1. 국회 기획재정위원회 규제프리존 특별법 공청회 발제문)에서 발췌

위주의 대응방식의 문제도 크다. 옥시가습기 사태, 세월호 참사, 메르스 사태 등 국민의 건강, 안전과 관련한 문제에서는 이미 재해수준의 대규모 피해가 발생한 이후의 사후처리는 큰 의미가 없고 사전예방의 원칙이 철저히 지켜져야 한다는 교훈을 주고 있다. “기업실증특례” 제도는 안전성 검증이 미흡한 상태에서 기술검증과 시장반응 위주로 신기술기반사업이 승인될 수 있도록 하고, 신기술기반산업의 시행 중에 국민의 안전, 건강, 보건 및 환경에 위해가 발생하는 경우는 사업의 일시적 중지, 지역범위 제한 변경 및 관련시설의 철거, 이전, 폐쇄 등을 할 수 있도록 하고 있으나 사후약방문에 불과할 수 있다.

4. 법기술적인 측면에서도 “법령상의 기준이 없거나 불명확 또는 불합리한 경우”라는 포괄적이고 추상적 기준에 의하여 규제완화의 범위가 정해질 수 있어 법률명확성의 원칙에 위배되며, 이에 따라 규제완화의 범위가 무한정 확대될 우려가 있다.

5. 규제완화의 심사의 측면에서도 관련된 규제의 환경, 교육, 개인정보 보호, 건강과 안전 등 개별적인 규제목적의 공익적 가치의 평가가 간과된 채, 명시적인 금지사항을 제외하고는 허용하는 것을 원칙으로 하고(법안 제4조), 규정이 없거나 불명확한 경우 허용하도록 포괄적인 규제완화를 취함으로써 규제완화의 범위가 모호하여 법률의 명확성 원칙에도 위배되며 여러 공공적 목적의 규제를 무력화시킬 우려가 있다. 더욱이 이러한 규제 특례는 다른 법령보다 우선하여 적용한다(법안 제3조).

6. 규제완화의 절차적 측면에서도 규제프리존 지정과 관련하여 심의 절차가 간소하여 기업의 투자이익과 규제의 공익적 목적으로 제대로 비교교량하는 실질적 심사가 이루어질 수 없다. 규제프리존으로 지정되기 위해서 시도지사는 육성계획안을 수립하여 기획재정부 장관에게 지정 신청을 하고(법안 제6조), 기획재정부 장관은 관계 부처 장관과 협의 및 특별위원회 심의, 의결을 거쳐 규제프리존을 지정하도록 되어 있다(법안 제7조). 규제프리존 지정 및 심의 절차에서 규제완화로 인하여 침해될 수 있는 공공의 이익에 대하여 제대로 심의가 이루어질 수 없다.

7. 규제프리존 지정의 주체가 기획재정부 장관으로 이루어져 있으며, 심의의결기

구인 규제프리존 특별위원회 위원장을 기획재정부 장관이 맡는 등, 규제프리존 지정 과정에서 기획재정부가 심의 및 지정을 모두 주도하도록 하고 있어, 공공적 규제의 필요성에 대한 충분한 논의가 이루어지거나 시민의 의견이 반영되기 어려운 비민주적 구조를 가지고 있다.

8. 무엇보다도 ‘규제’를 관련규제에 의해 보호되는 국민의 건강과 안전, 개인정보 보호, 환경, 교육 등의 공익적 가치보다는 대기업의 투자이익 극대화를 위한 광범위한 규제완화에 치우쳐 있어 기본권 충돌 시 관련 기본권의 조화시키려는 관점이 결여되어 있다.

## **II. 정부조직법에 위반되어, 기획재정부에 다른 부처들을 지배하는 월권적인 지위를 부여함**

1. 규제프리존 특별법은 기획재정부 장관에게 규제프리존 지정권(법안 제7조), 규제프리존 변경권(법안 제9조), 규제프리존 지정해제권(법안 제10조), 기업실증특례 결정권(법안 제13조 제5항)을 부여하고 있으며, 기획재정부 장관이 위원장이 된 규제프리존특별위원회에게 규제프리존 기본방향, 육성계획의 승인, 규제프리존 지정, 기업실증특례의 부여 및 취소에 관한 심의, 의결권한을 부여하고 있다.

2. 그런데 규제프리존특별위원회는 위원장을 기획재정부 장관으로 하고, 행정 각 부 장관과 규제개혁 및 지역전략산업 등에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 위원장(즉, 기획재정부 장관)이 위촉하는 사람으로 구성하도록 하고 있어, 민간위원 위촉권을 기획재정부 장관 전권으로 하고 있다. 위원장도 기획재정부 장관이고, 민간위원도 기획재정부 장관이 마음대로 고를 수 있는 위원회는 의사결정이 기획재정부 중심으로 이루어질 수 밖에 없다. 즉 사실상 기획재정부가 마음대로 의사결정을 내릴 수밖에 없다는 것이다.

3. 기획재정부 장관은 헌법과 정부조직법상 행정 부처 중 1곳에 불과하며, 중장기 국가발전전략수입, 경제재정정책의 수립, 총괄, 조정, 예산기금의 편성, 집행, 성과관리, 화폐, 외환, 국고, 정부회계, 내국세제, 관세, 국제금융, 공공기관 관리,

경제협력, 국유재산, 민간투자 및 국가채무에 관한 사무를 관장하고 있을 뿐(정부조직법 제27조), 보건복지, 환경, 교육, 농림축산, 해양수산 등 다른 여러 부처들이 관여하는 정책에 대하여 우월적인 지위에 있지 않다. 그럼에도 규제프리존 특별법은 기획재정부에 위 영역에 관하여 규제완화를 추진함에 있어 최종 결정을 할 수 있는 권한을 부여함으로써 다른 부처와 비교하여 우월적인 권한을 부여하고, 기획재정부의 영역을 벗어나는 영역에 대해서까지 규제완화의 최종결정을 내릴 수 있도록 하는 것으로 헌법과 정부조직법에 위반되는 위헌, 위법적인 법률이다.

4. 또한 특별위원회가 정부 각 부처 장관과 정무직 공무원, 기획재정부 장관이 위촉하는 민간전문가로 기획재정부를 위시한 정부 위주로 구성되어 있어, 규제프리존 심사 절차에 실질적인 심사가 이루어질 수 없고, 공공적 규제의 필요성에 대하여 충분한 논의를 하거나 규제프리존으로 인하여 피해를 입을 수 있는 시민들의 의사를 반영할 수 있는 구성이 아니다. 이러한 규제프리존 특별위원회 구성의 비민주성도 큰 문제이다.

### **III. 포괄적 위임입법금지 원칙, 명확성의 원칙에 위반되고 법적 안정성을 해하는 위헌적인 법률**

1. 포괄적 위임입법 금지의 원칙이란, 헌법 75조에 근거하여, 대통령령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항에 대하여만 규정할 수 있다는 원칙이다. 따라서 대통령령으로 규정될 내용 및 범위의 기본적 사항이 법률에 규정되어 있어서 법률 그 자체에서 대통령령에 규정될 내용을 대강이라도 예측할 수 있어야 한다는 것이다(헌재 2002. 6. 27. 2001헌가30 결정 등)

2. 그런데 규제프리존 특별법은 규제프리존 내에서 적용되는 규제특례에 대하여, “제7조 제2항에 따라 규제프리존으로 지정된 구역과 역내 사업자에 대해서는 제7조 제1항에 따라 승인된 육성계획에 정하여진 내용에 따라 제4장에 따른 규제특례를 적용한다”라고 규정하고 있어, 규제프리존 내에서 정해질 규제완화의 구체적인 내용과 범위에 대하여 대강이라도 예측하기 어렵다고 보인다. 더 나아가 위 육성계획은 규제프리존을 지정받으려는 시, 도지사가 수립한 것을 근거로 기획재정부가 승인하는 것으로(법안 제5조, 제6조, 제7조), 실제 규제완화로 인하

여 발생할 수 있는 여러 가지 문제점이나 보건의료, 환경, 교육, 농업, 개인정보 보호 등 여러 영역에서의 발생할 규제완화의 문제점을 예측할 수 없게 규정되어 있어 포괄적 위임입법 금지 원칙에도 반한다.

3. 법안 제4조 원칙허용 예외금지 규정에서 ‘명시적으로 열거된 제한 또는 금지 사항을 제외하고는 지역전략산업 등을 허용’함을 원칙으로 하고 ‘규정이 없거나 불명확한 경우에도 허용’함을 원칙으로 하겠다고 하며, 법안 제3조에서 ‘규제특례를 적용하는 경우에는 다른 법령보다 우선 적용’한다고 명시하고 있다. 이는 포괄적으로 규제완화를 허용하는 것으로 범위가 모호하여 법률의 명확성의 원칙에 위배되며 의료, 환경 등 공공적 목적의 규제가 무분별하게 완화되어 사회공공성이 침해되는 결과를 가져올 가능성이 크다. 특히 환경과 같이 국민의 건강, 안전과 직결된 규제는 일단 사고가 발생하면 그 피해와 복원 비용이 크기 때문에 사전 예방 정책의 원칙(환경정책기본법 제8조)에 따라 정책이 수립, 시행된다. 가습기 살균제와 같은 일이 발생하지 않기 위해서는 환경, 생명, 건강에 악영향을 미칠 우려가 있는 유해물질에 대해서는 그 안정성을 정부가 과학적으로 검증하여, 사용가능한 물질만을 선별하여 이를 허용행위 열거 방식으로 확정 고시하고, 그렇지 않은 물질의 사용은 원칙적으로 금지하는 것이 절대적으로 필요하다. 그러나 규제프리존 특별법의 원칙허용, 예외금지 규정은 환경규제의 일반 원칙에도 반한다.

4. 특히 각 개별법에서 목적과 이유가 있어서 규정한 규제들 수십 가지를 특별법 하나로 무력화 시킨다는 것은 법적 정합성이나 법적 안정성도 해할 수 있다. 만약 각 개별법에서 정한 규제들이 완화할 만한 정당성이 있다면 그 개별법을 개정하여 시정해야 할 것이지, 특정 지역에서만 예외적으로 그 규제를 완화하여 해결할 것은 아니다. 더구나 개인정보 보호, 보건의료, 환경과 같은 규제는 특정 지역에서 그 규제를 완화할 경우 효과가 지역으로 한정되는 것이 아니라 지역을 넘어서서 영향을 미칠 수 있고(특정 지역에서 사용된 개인정보가 그 지역에서만 유통된다고 볼 수 있겠는가?) 따라서 이러한 지역제한적 규제는 실효성이 없으며 규제의 정당성마저 상실하게 되어 법적 안정성을 심각하게 침해한다.

**IV. ‘기업실증특례’ 제도는 광범위한 규제 완화를 가능하게 하고, 안전성에 대한 실증을 기업에게 의존하는 것으로 국민의 건강과 안전에 심각한 침해위**



## **협이 있으며, 대기업 및 재벌을 위한 규제 폐지를 가능하게 할 위험성이 있음**

1. 법안 제13조 제5항에 따르면, 기업이 기업실증특례 신청을 하면 안전성 등의 측면에서 특별히 문제가 없는 경우 규제프리존 특별위원회의 심의, 의결을 거쳐 기업실증특례를 부여할 수 있도록 하고 있다. 기업실증특례는 기업신기술 등에 대해 허가 등의 근거가 되는 법령상에 관련 기준이 없거나 불명확해도 기업이 안전하다는 것을 실증하면 특별위원회에서 특례를 승인하는 것이다. 하지만 지난 사례들을 보건데 기업이 제출한 안전성 실증결과를 믿기는 어렵다.

2. 일례로 옥시는 1999년 가슴기 살균제의 인체유해성이 예상된 흡입독성실험을 생략하고 2001년 10월부터 제품판매를 하였으며, 2011년 5월 질병관리본부의 역학조사결과 가슴기 살균제가 폐질환의 원인으로 확정된 후 관련 상품을 회수 조치하였지만 옥시는 이를 무마하기 위해 2011~2012년까지 서울대, 호서대의 연구용역을 통해 유해성을 은폐하고 유리한 의견서만을 제출한 바 있다. 그로 인한 엄청난 사회적 피해는 이미 우리가 경험한 바 있다. 기업에게 신기술에 대한 안정성의 실증을 맡기는 것이 아니라 국가 차원에서 법률에 따라 공적으로 입증된 방법과 절차에 따라 안전성이 입증된 경우에 허용하는 것이 더 큰 사회적 피해를 줄일 수 있다.

3. 또한 기업실증특례를 근거로 규제프리존에서 대형마트 출점규제나 의무휴업제 등이 해제되어 대기업 및 재벌의 소원을 들어주는 것으로 경제민주화 조치, 골목상권 보호조치를 무력하게 할 수 있는 위험성이 있다고 보인다.

## **V. 규제프리존 특별법과 관련한 각 위원회의 심사조차 이루어지지 않은 채 기획재정위원회에서 졸속 논의**

규제프리존 특별법은 여러 분야의 규제를 법 하나로 완화시키는 법이기 때문에, 국회법 제83조에 근거하여 관련 법률을 심의하는 법제사법위원회, 정무위원회, 미래창조과학방송통신위원회, 교육문화체육관광위원회, 안전행정위원회, 농림축산식품해양수산위원회, 산업통상자원위원회, 보건복지위원회, 환경노동위원회, 국토교통위원회 등 10개의 위원회도 관련 위원회로 회부가 되었다. 그러나 최근까지

의 국회 기획재정위원회 경제재정소위에서 논의된 바에 따르면 위 10개의 위원회에서 의견을 보내지 않았다고 한다. 이처럼 다양한 분야에 관련된 논의를 기획재정위원회에서만 이루어지고 관련 위원회들의 심사가 제대로 이루어지지 않고 있는 이상, 이 논의를 서둘러서는 안 되고, 규제를 규정한 각 위원회에서 충분한 논의와 심사, 의견제시가 반드시 이루어져야 한다. 기획재정위원회만의 졸속심사로 이 법 심사가 이루어질 경우 규제완화로 인해 발생할 문제점에 대해서는 제대로 검토가 이루어질 수 없다.

## 「규제프리존법」의 문제점 : 보건의료

---

최규진 건강권실현을위한보건의료단체연합 기획국장

### 추진과정의 문제:

### 「규제프리존법」은 박근혜-최순실-전경련의 합작법안

「지역전략산업 육성을 위한 규제프리존의 지정과 운영에 관한 특별법」(이하 규제프리존법)은 20대 국회 첫날 새누리당 122명과 국민의당 3명이 함께 발의한 법안이다. 이 법안은 원래 19대 국회 막판에 새누리당 강석훈 전 의원이 대표발의했던 것인데, 박근혜 대통령의 최측근인 강석훈 전 의원은 현재 청와대 경제수석을 맡고 있다. 당시에 강석훈 전 의원의 갑작스러운 입법은 박근혜 대통령과 기재부의 청부입법이라는 비판을 받았다.<sup>2)</sup>

그러나 이런 의혹을 차치하더라도, 이 규제프리존법의 탄생 과정을 보면 박근혜-최순실-전경련의 긴밀한 공조를 확인할 수 있다. 박근혜 정부의 창조경제를 구현할 창조경제혁신센터는 전경련 소속 17개 대기업들이 돈을 모아 펀드를 만들고 이를 지역별로 나누어 맡으면서 설립되었다.<sup>3)</sup> 그리고 이 17곳 창조경제혁신센터 홈페이지 제작은 최순실의 측근인 차은택의 회사에 수의계약으로 떨어졌다. 그리고 “창조경제혁신센터의 설치·운영 지원”을 하는<sup>4)</sup> 창조경제추진단의 공동단

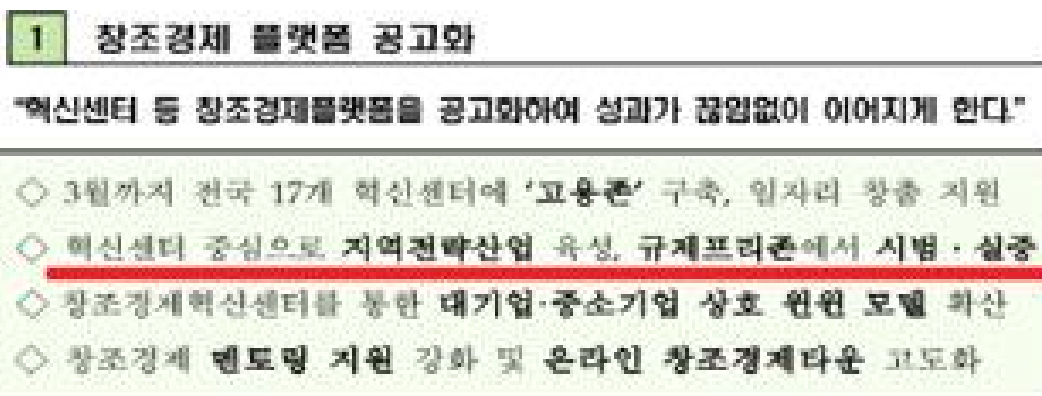
---

2) “[20대국회 입법제언]⑥ 정부도 입법의 한 ‘축’...청부입법 관행 고리 끊어야”, 조선비즈, 2016년 11월 28일

3) “[2016 국감]최명길 의원 “창조경제 펀드 중 신규 민간 투자 9%뿐, 나머지는 대기업·정부 돈”, 전자신문 2016년 8월 26일

장 자리에는 이미 비리가 드러난 이승철 전경련 부회장과 차은택이 임명되었다.<sup>5)</sup>

이 창조경제혁신센터에서 대기업들이 각자 수익사업으로 발표한 계획은 그대로 규제프리존 계획에 포함되었다. 이호승 기획재정부 정책조정국장이 직접 "규제프리존 선정 과정은 기업과 창조경제혁신센터, 지방자치단체와 협업에 의해 이뤄졌다"고 말한 바 있으며,<sup>6)</sup> 실제 2015년 12월 16일 정부가 발표한 '규제프리존 도입을 통한 지역경제 발전방안' 보도자료를 보더라도 "사도별 1개 이상은 창조경제혁신센터 지원분야 산업으로 선정"하겠다고 명시했다. 역시 <그림1>에서 보는 바와 같이 2016년 1월 28일 보도된 미래창조과학부 보도자료를 보더라도 혁신센터는 사실상 규제프리존 '추진기구'임을 알 수 있다.



<그림1> 미래부 2016년도 업무계획 발표, 2016년 1월 28일 보도자료

박근혜 대통령과 전경련의 행보를 보더라도 규제프리존법에 대한 의혹은 더욱 짙어진다. 미르재단과 K스포츠재단에 대기업들이 입금을 완료한 바로 다음 날 박근혜 대통령은 서비스법과 규제프리존법이 핵심내용인 경제활성화법 처리를 주문했다. 전경련도 미르재단에 이어 K스포츠재단에까지 돈을 내는 상황이 되자, 성명까지 내서 "서비스법이 1천 일 넘게 국회 계류 중"이라며 "규제청정구역'(규제프리존법)이라도 통과시켜 줄 것"을 요구하였다.<sup>7)</sup> 이에 박근혜 대통령은 전경련이

4) 창조경제추진단 홈페이지, 조직도 참조(<http://cei.go.kr/info/or>)

5) "차은택 씨, 창조경제추진단장 활동...미래부 "창조경제를 지켜라"", 이데일리 2016년 11월 2일

6) "'닭은 듯 다름' 규제프리존 vs 창조경제혁신센터(상보)", 머니투데이 2015년 12월 16일

7) "전경련, 서비스특구 지정을 통한 규제청정지역 제안", 전경련 홈페이지 보도자료 2015년 12월 7일

주도하는 경제활성화법 입법 촉구 서명 운동에 직접 참여해 확답을 해주었고, 이후 국회에서 여러 차례에 걸쳐 규제프리존법 통과를 호소했다.<sup>8)</sup>

이처럼 박근혜-최순실-전경련의 공모에 의해 규제프리존법이 추진되었던 정황은 계속해서 드러나고 있다. 따라서 이 법을 추진하기 앞서 창조경제혁신센터와 규제프리존법을 통해 이들이 노린 것이 무엇인지 낱알이 밝혀야 한다.

## 보건의료분야 문제: 서비스발전기본법의 우회 전략

규제프리존법은 기재부에 규제프리존특별위원회를 설치하고 기재부 장관이 위원장을 맡도록 규정하고 있으며 다른 법령보다 우선 적용토록 하고 있다. 한마디로 서비스법과 유사하게 기재부에 무소불위의 권한을 주어 기업들의 돈벌이에 방해가 되는 모든 규제들을 제거해 주겠다는 것이다. 이는 "서비스발전기본법·관광진흥법 등 '경제활성화법'의 주요 내용을 지역 단위에서 먼저 추진해 성공 케이스를 만들어 전국으로 확산시킬 것"이라는 정부관계자의 발언을 통해서도 그 성격을 확인할 수 있다.<sup>9)</sup>

규제프리존법은 의료를 뺀 서비스발전기본법은 "김치찌개 끓이는 데 김치를 빼고 끓이자고 하는 것"<sup>10)</sup>이라던 새누리당 강석훈 전 의원이 19대 국회에서 서비스법의 국회통과가 힘들어지자 급작스레 발의한 법이다. 이러한 상황을 통해서도 예상할 수 있듯이, 규제프리존법에는 '지역경제발전'이라는 미명하에 심각한 의료영리화의 내용을 담고 있다.

보건의료 관련 대표적 독소조항을 보면, 의료법인이 의료법에서 제시하고 있는 부대사업 외에 시·도의 조례로 정한 부대사업을 마음껏 할 수 있게 허용하고 있다(제43조). 즉, 각종 부대사업을 벌이며 VIP들을 끌어들이던 차움보다 더한 영리적인 병원이 전국의 규제프리존에 설립될 수 있는 것이다. 이는 곧 의료영리화·민영화로 가는 고속도로를 내주는 것과 같다.

8) 20대 국회 첫 연설에서부터 규제프리존 통과를 강조했으며, 올해 8월 17일 청와대에서 가진 시·도지사 오찬간담회, 9월 22일 청와대에서 수석비서관회의 등 여러 차례 규제프리존법의 국회통과를 호소했다.

9) "규제 프리존 도입... 드론·무인차, 지역별 전략산업으로", 조선비즈 2015년 12월 17일

10) "여, "서비스발전법 반대 의원들 낙선운동 해달라"", 서울경제 2016년 1월 21일

또한 ‘허가 또는 인증을 받지 않거나 신고를 하지 아니한 의료기기를 수입업자가 제조 또는 수입’할 수 있도록 규정했다(제25조). 생물테러 및 국가비상사태에 준하는 상황이라는 조건을 제시하고 있지만 그 기준이 모호하고 구체적인 사항은 대통령령으로 위임되어 있어 무허가 의료기기가 난립할 수 있다.

‘국유·공유재산 등을 수의계약에 의하여 사용·수익허가를 하거나 대부 또는 매각할 수 있는 조항(제31조) 역시 의료 분야에 심각한 영향을 끼칠 수 있다. 이는 공공병원을 민간에 매각할 수 있도록 하는 법적 근거가 될 수 있다. 현재 우리나라는 공공병원이 10% 정도 밖에 되지 않으며(OECD 국가 평균 77%), 메르스 사태를 통해 경험했듯이 현재 공공병원을 확충해야 하는 시급한 상황이다. 정부여당이 19대 국회에서 의료법인 인수합병안을 통과시키려고 했던 것을 감안하면, 이 역시 결코 간과할 수 없는 조항이다.

규제프리존 기획안<sup>11)</sup>을 보면 규제프리존으로 지정된 모든 지역에서 (제한적이라는 단서를 붙이긴 했지만) 식약처 허가 전 의료기기 제조와 시판이 허용된다. 또한 최근 “원격의료 시행되면 주요 대형병원이 사업의 주요 주체가 돼 의료전달 체계에 대한 역기능이 생길 것”이라는 국회입법조사처의 지적이 제기되는 등<sup>12)</sup> 많은 논란이 일고 있음에도 불구하고, 강원도에서 웨어러블 기기를 전격 활용한 ‘확장형’ 원격 의료 시범 사업이 실시된다. 아울러 규제프리존에서는 각 개인의 “추가 동의 없이 목적외 이용 및 제3자 제공 허용”을 해줄 수 있기 때문에 현재 논란이 되고 있는 개인정보유출 문제를 더욱 가속화시킬 수 있다.<sup>13)</sup> 사실 명시된 것만 이정도지 첨단 복합, 스마트헬스, 웰니스, 관광 등의 이름으로 아우를 수 있는 의료 관련 산업에 관한 거의 모든 규제가 풀릴 수 있다.

이러한 기업들만을 위한 규제완화에 국민의 혈세가 들어간다는 점도 큰 문제다. 대표적으로 임상시험에 국민건강보험이 적용된다. 즉, 제약회사가 임상 시험을 할 때, 위험을 무릅쓴 환자에게 돈을 지불하는 게 아니라 오히려 국민건강보험이 제약회사에 비용을 지급하게 된다.

11) 관계부처 합동, 「규제프리존 도입을 통한 지역경제 발전방안」, 2015년 12월 16일

12) 김주경, 「의사-환자 간 원격의료 도입의 쟁점과 향후 과제」, 『이슈와 논점』, 국회입법조사처, 2016.10.28

13) 최근 검찰이 의료정보유출 혐의로 기소된 약학정보원 소속 피고들에게 최고 5년의 징역형을, 지누스와 IMS 헬스, 약학정보원 법인에 5,000만원의 벌금형을 각각 구형했다.(“검찰, 의료정보유출 최고 5년 징역형 구형”, 헬스포커스, 2016년 11월 7일)

## 일본의 전략특구는 성과사례가 아니다

정부는 이러한 규제완화의 “성과사례”로 일본의 전략특구를 예로 들고 있다. 그러나 일본에서 전략특구가 어떤 “성과”를 냈는지 객관적인 자료는 존재하지 않는다. 오히려 일본 내에서는 일본판 규제프리존인 국가전략특구에 대한 비판적 목소리가 작지 않다. 특히 의료분야의 폐단이 심각한데, 간사이권 등 의료 분야 국가전략특구에서 외국인 의사의 진료나 국내 승인되지 않은 약품의 사용을 허용했다. 또한 의료영리화를 차단하는 일본의료의 핵심제도인 혼합진료금지 규정(보험적용이 되는 의료와 보험적용이 안 되는 의료를 동시에 받을 수 없도록 함)도 풀어버렸다. 이것이 확산될 경우 병원에서 고가의 비보험진료를 병행할 수 있게 되므로, 비보험 진료를 선택할 수 없는 저소득층이 의료에서 배제될 위험성이 커질 수밖에 없다.<sup>14)</sup>

박근혜 대통령은 20대 국회 첫 연설에서 법안 통과를 촉구하며 이 규제프리존법에 “생명을 불어넣어달라”고 호소했다. 그러나 살펴보았듯이 규제프리존법은 절차도 심각한 문제를 안고 있으며 내용면에서도 국민의 생명과 안전을 위협하는 독소조항을 가득 담고 있다. 이 시국에 ‘지역경제발전’이라는 미명 하에 이 위험천만한 법을 추진해선 안 된다. 다시 한 번 강조하지만, 오히려 이 법에 담긴 박근혜-최순실-전경련의 어두운 속셈을 철저히 조사해야 할 때다.

14) 郭洋春, 『國家戰略特區の正体』, 集英社新書, 2016 참조.

## 「규제프리존법」의 문제점 : 개인정보보호

---

이은우 정보인권연구소 이사 | 변호사

### 규제프리존법안의 3요소와 사실상의 수행 주체

#### 가. 3요소 - 지역과 사업과 특혜

##### (1) 규제프리존(지역)

광역시 특별자치시 및 도 특별자치도(수도권 제외)에서 지역별 특성에 맞는 지역 전략산업의 육성을 위하여 규제특례가 적용되는 구역

##### (2) 지역전략산업 / 신기술 기반사업

- 지역전략산업 : 지역별 특성에 맞는 지역발전을 위하여 광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사가 제안하고 승인된 지역전략산업육성계획에 포함된 산업
- 신기술 기반사업 : 규제프리존 내 지역전략산업 등에 대한 기술 검증 및 시장 반응의 파악 등을 위하여 지역, 기간, 규모 등을 제한하여 특별위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부장관이 승인한 시범사업.



### (3) 규제특례 / 기업실증특례

- 규제특례 : 규제를 완화 또는 배제하거나 규제권한을 이양하는 것
- 기업실증특례 : 규제프리존 내 지역전략산업등과 관련하여 법령 상의 기준이 없거나 불명확 또는 불합리한 경우에 안전성 등의 측면에서 실증된 경우 규제프리존특별위원회의 심의 의결을 거쳐 관련 법령에 따른 허가 등을 부여하는 것

#### 나. 수행주체는 대기업이다

##### (1) 지역과 지역전략산업의 선택과 추진 : 대기업(재벌기업)

- 창조경제혁신센터

##### (2) 시범사업의 추진 주체 : 대기업(재벌기업)

- 창조경제혁신센터

##### (3) 규제특례 : 대기업(재벌기업)

- 시범사업, 지역전략산업

### 지역과 지역전략산업 선정 : 지역추진단에 참여하는 창조경제혁신센터가 주도한다

#### 가. 각 시도의 규제프리존 운영에 창조경제혁신센터가 참여함

##### (1) 규제프리존법 제93조15)

###### 15) 규제프리존법

제93조(규제프리존 지역추진단의 설치) ① 시·도지사는 육성계획의 수립, 규제프리존의 운영, 신규 규제특례 제안 등을 위하여 시·도지사를 단장으로 하는 규제프리존 지역추진단(이하 이 조에서 "추진단"이라 한다)을 구성·운영할 수 있다.

② 시·도지사는 추진단의 운영에 「과학기술기본법」 제16조의4제3항에 따른 전담기관을 참여시킬 수 있다.

③ 제1항 및 제2항에서 정한 사항 외에 추진단의 구성과 운영 등 필요한 사항에 관하여는 조례로 정한다.

###### 과학기술기본법

제16조의4(기술창업 활성화 등) ① 정부는 창의적인 아이디어, 신기술, 과학기술 및 정보통신기술에 기반하여 문

- 규제프리존 지역추진단

- 육성계획의 수립, 규제프리존의 운영, 신규 규제특례 제안을 하는 중요한 기구임. 사실상 그 운영을 좌우하는 중요한 역할을 할 것임.
- 그런데 창조경제혁신센터가 여기에 참여함.
- 반면 그 구성과 운영에 대한 필요한 사항은 조례로 정하도록 방기됨.

## (2) 아래로부터 기업에 의해 포섭될 가능성이 있음

### 나. 창조경제혁신센터는 대기업이 운영하고 있음 - 법적 근거 없는 대기업 1:1 전담지원제의 문제

#### (1) 창조경제혁신센터에 관한 법률(과학기술기본법), 시행령 위반

- 창조경제혁신센터는 시행령 규정(2014년 12월 9일 제정)도 만들어지지 전에 이미 2014년 3월부터 서울부터 시작해서 만들어졌고, 법적근거는 2016년 6월에야 역시 규정(과학기술기본법)을 만들어짐.
- 현재 18개 혁신센터는 지역별 산업특성과 지원 대기업의 역량을 특화사업에 초점을 맞춰 대기업 일대일 전담지원체제로 운영되고 있음.
- 전경련에서 제안하고, 2014년 9월 2일 국무회의에서 발표했다고 알려짐.

---

화 등 다양한 부문과의 융합을 촉진함으로써 기술창업을 활성화하고, 중소·벤처기업의 과학기술혁신 역량을 강화하기 위하여 필요한 시책을 세우고 추진하여야 한다. <개정 2015.12.22.>

③ 중앙행정기관의 장은 제1항의 시책을 지역에 효과적으로 정착시키기 위하여 관련 업무를 종합적으로 지원하는 전담기관을 각 지역별로 지정할 수 있다. <신설 2015.12.22.>

⑤ 제3항에 따른 전담기관의 지정·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <신설 2015.12.22.>

시행령

제24조의3(기술창업 활성화 지원 등 전담기관의 지정) 미래창조과학부장관은 법 제16조의4제3항에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 같은 조 제1항의 시책을 지원하는 각 지역별 전담기관(이하 "창조경제혁신센터"라 한다)으로 지정할 수 있다. 이 경우 미래창조과학부장관은 해당 기관의 장 및 해당 기관이 소재하는 지역의 시·도지사와의 협의를 거쳐야 한다.

1. 「공공기관 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 기업을 회원으로 하는 협회·단체, 대학, 연구기관 등(이하 "공공기관등"이라 한다)에 소속되거나 부설된 기관

2. 제1호 외에 기술창업 활성화, 중소·벤처기업의 과학기술혁신 역량 강화 등을 목적으로 설립된 비영리법인

- 창조경제혁신센터를 ‘대기업 일대일 전담지원제’<sup>16)</sup>로 운영하는 것은 과학기술 기본법의 취지에 반함. 법률, 시행령에 전혀 없는 제도임.

■ 창의적인 아이디어, 신기술, 과학기술 및 정보통신기술에 기반하여 문화 등 다양한 부문과의 융합을 촉진함으로써 기술창업을 활성화하고, 중소·벤처기업의 과학기술혁신 역량을 강화하기 위하여 필요한 시책을 지원하는 전담기관.



(출처 : 조선비즈, 2015년 7월 25일)

16) 전국경제인연합회에서는 지역의 산업여건과 기업의 전문역량 등을 고려해 주요 대기업과 창조경제혁신 센터를 연계한 1 대 1 전담지원체계를 제안했고, 박근혜 대통령은 이를 받아들여 대기업과 창조경제혁신 센터 간의 1 대 1 전담지원체계를 한국형 창조경제혁신센터 모델로 2014년 9월 2일 국무회의에서 발표했다

## (2) 각 혁신센터의 전담 대기업

- 이는 창조경제가 당초 “벤처·중소기업 생태계 조성”을 내걸고 출발했으나 대기업이 센터 기획·운영자금의 상당부분을 담당하면서 대기업이 영위해온 관련 사업에 중소·벤처가 여전히 하위 파트너로 참여하는 형태의 기존 대기업 중심 생태계로 흘러가고 있다는 우려도 나온다.
- 대한상공회의소 관계자는 “혁신센터가 ‘중기·벤처 중심의 창조’라는 취지에서 벗어나 상생·협력 구호에도 불구하고 대기업 주도의 생태계를 더 확장하는 쪽으로 바뀌고 있는 듯해 걱정스런 면이 있다”고 말했다.(한겨레신문 2015. 1. 8. 창조경제혁신센터, 올 상반기 전국망 구축…기대반 우려반)

〈전국 17곳 창조경제혁신센터장 현황〉 자료:미래창조과학부(홍의락 의원실)<sup>17)</sup>

	센터장	경력	연계대기업	비고		센터장	경력	연계대기업	비고
1	대구	삼성전자	삼성	퇴직	10	전남	GS칼텍스	GS	퇴직
2	대전	SK텔레콤	SK	퇴직	11	세종	SK플래닛	SK	퇴직
3	경북	삼성전자	삼성	퇴직	12	전북	(현)전북대 교수	효성	휴직
4	광주	현대자동차	현대	퇴직	13	강원	(현)네이버	네이버	휴직
5	충북	LG유플러스	LG	퇴직	14	제주	(현)다음카카오	다음	휴직
6	부산	롯데월드	롯데	퇴직	15	울산	(현)울산대 교수	현대중공업	휴직
7	경기	KT CS	KT	퇴직	16	서울	LG	CJ	퇴직
8	경남	두산중공업	두산	퇴직	17	인천	삼성카드	한진	퇴직
9	충남	한화케미칼	한화	퇴직					

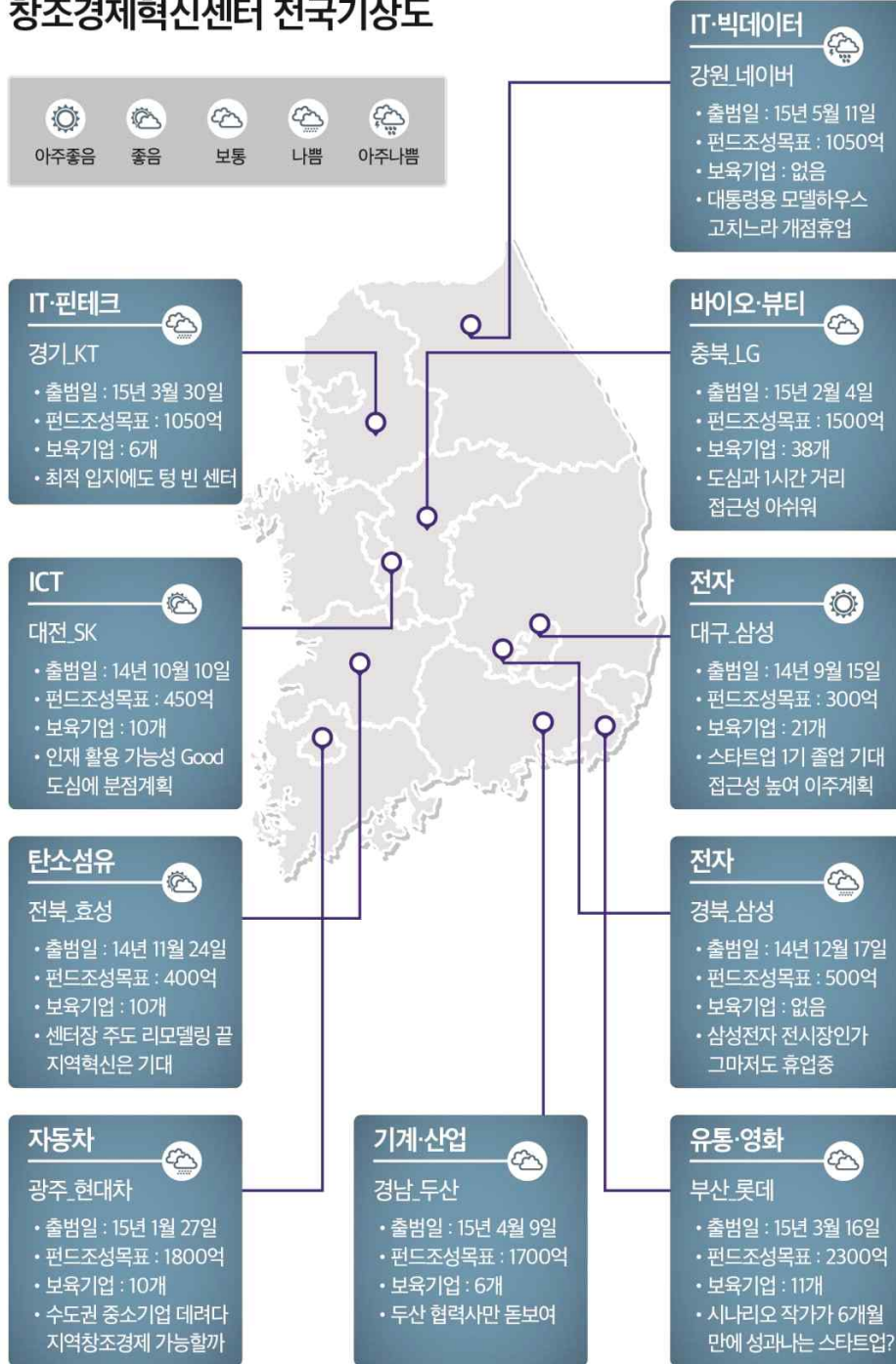
## (3) 창조경제혁신센터 전국기상도

- 예를 들어 대전의 경우 SK
  - 대전창조경제혁신센터(이하 대전센터)는 SK의 역량을 결합해 출범
  - SK동반성장펀드 150억원, 300억원 규모의 SK-Knet청년창업펀드
  - SK는 Dream Venture Star 프로그램을 통해 매년 10개 팀을 선정하여 투자 및 글로벌 진출지원을 책임지고 집중 육성
  - SK 비즈니스 파트너 발굴 사업을 통해 유망 벤처업체들이 SK계열사의 투자

17) 창조경제혁신센터장 17명 중, 연계 대기업 퇴직자 11명, 공모채용은 형식에 불과, 퇴직자 '자리 쟁기' 지적(홍의락 의원실, 2015. 9. 3.)

및 마케팅을 지원받아 상호 Win-win 할 수 있는 기회를 부여

## 창조경제혁신센터 전국기상도



(출처 : 뉴스토마토, 2015. 6. 2. 창조경제혁신센터? 대통령치적센터! 허수로 통계 포장 '성과 보여주기' 급급...MB '녹색성장' 전철 되밟을까 우려)

## 신산업, 성장동력 산업에 대한 대기업의 탐욕과 청와대의 결탁

### 가. 요약

- 현 정부의 신산업, 성장동력 산업 추진전략.
  - 추진주체가 법률의 근거가 희박한 대통령령에 규정(창조경제 민관협의회 등의 설치 및 운영에 관한 규정)
  - 추진주체도 21개 차관회의인 창조경제위원회에서 청와대(3)와 대기업(3), 관계장관 2인으로 변경됨.
- 핵심 신산업과 성장동력 산업을 대기업 위주로 수행, 대기업 중심으로 편제.
- 법과 제도도 대기업의 이권을 보장하는 방향으로 추진됨.
- 신산업, 성장동력 산업의 추진체인 민관합동 창조경제추진단, 창조경제혁신센터는 청와대와 대기업의 합작품임.

### 나. 청와대와 대기업이 추진주체인 창조경제

#### (1) 원래는 과학기술기본법 제16조의4의 기술창업 활성화 시책 지원 전담기관

- 창의적인 아이디어, 신기술, 과학기술 및 정보통신기술에 기반하여 문화 등 다양한 부문과의 융합을 촉진함으로써 기술창업을 활성화하고, 중소·벤처기업의 과학기술혁신 역량을 강화하기 위하여 필요한 시책을 지원하는 전담기관
- 정부와 지방자치단체는 비용의 전부나 일부 출연, 보조
- 전담기관의 지정·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다

#### (2) 전담기관의 지정, 운영에 관해 대통령령이 정한 내용은 없음(령 24조의 3)

- 전담기관은 공공기관, 기업을 회원으로 하는 협회, 단체, 대학 연구기관 등에 소속되거나 부설된 기관 또는 비영리법인으로 지정할 수 있다,
- 창조경제 추진주체는 아래와 같이 관계부처도 배제한 채 청와대와 대기업이 됨.

## 다. 신산업과 성장동력을 추진하는 민관합동 창조경제추진단, 창조경제혁신센터 운영위원회는 청와대와 대기업의 협의체<sup>18)</sup>

### (1) 신산업, 성장동력, 창업활성화

- (9대 전략산업) 5G이동통신, 심해저 해양플랜트, 스마트 자동차, 지능형 로봇, 착용형 스마트 기기, 실감형 콘텐츠, 맞춤형 웰니스 케어, 재난안전관리 스마트 시스템, 신재생에너지 하이브리드 시스템
- (4대 기반산업) 지능형 반도체, 융복합 소재, 지능형 사물인터넷, 빅데이터

### (2) 정체 불명의 '민관합동 창조경제추진단'이 전횡할 수 있는 구조

- 3인의 단장과 2인의 부단장을 둔다(필요한 경우 미래부 장관은 행정기관, 기관, 단체 공무원 파견 요청)
- 업무

1. 신산업·성장동력 창출을 위한 민관 협력 프로젝트의 발굴·기획 및 추진
2. 창업 활성화와 벤처·중소기업의 육성을 위한 추진과제 발굴·개선
3. 창조경제 문화의 확산과 관련된 프로그램 등의 기획·추진
4. 창조경제혁신센터의 운영 지원
5. 그 밖에 운영위에서 필요하다고 인정하거나 의결한 사항

- 정부의 경비 지원
- 자료 제출, 의견 제시 협조 요청, 연구 의뢰 가능, 여론 수렴 가능.

현재 창조경제추진단 단장 : 이승철(전국경제인연합회 상근부회장), 조봉환(기획재정부 공공정책국장), 박명성(신시컴퍼니 대표 프로듀서 겸 예술감독)

18) 창조경제 민관협의회의 설치 및 운영에 관한 규정

### (3) '대기업'과 '청와대 수석'의 협의체인 창조경제혁신센터 운영위원회

- 장관 2(미래창조과학부장관, 산업통상자원부장관), 청와대 3(정책조정수석, 경제수석, 미래전략수석<sup>19)</sup>), 대기업 3인
- 업무

1. 창조경제 관련 정부와 지방자치단체 간 협력에 관한 사항
2. 지역 창조경제 관련 민관 협력에 관한 사항
3. 지역 창조경제 관련 정책 수립에 관한 사항
4. 지역 창조경제 관련 과제의 발굴과 추진에 관한 사항
5. 지역 창조경제 관련 정책·과제의 추진현황과 성과 점검에 관한 사항
6. 지역 창조경제 관련 민간의 의견 수렴 및 대정부 정책 건의와 관련된 사항
7. 창조경제혁신센터의 운영에 관한 사항
8. 그 밖에 창조경제 실현과 관련되어 운영위원회가 필요하다고 의결한 사항

- 처음에는 21개 부처 차관으로 구성된 창조경제위원회가 있었으나<sup>20)</sup> 권한을 운영위원회에서 갖는 것으로 하고 폐지(2014년 10월 결의, 시행령 2014년 12월 개정)

19) 그 동안 미래전략수석은 윤창번(하나로텔레콤 대표이사), 조신(SK 텔레콤, SK 커뮤니케이션즈, SK 브로드밴드 사장), 현대원(KT 사외이사, VR 산업협회장)와 같이 통신사 CEO나 이사 출신이 임명되어 왔음.

20) 애초에는 창조경제 민관협의회 등의 설치 및 운영에 관한 규정 제3장으로 창조경제위원회에 대한 규정을 두었다.

제5조(설치 및 기능) ① 창조경제 관련 중앙행정기관 간 협의가 필요한 사항에 대한 심의 등을 위하여 미래창조과학부장관 소속으로 창조경제위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다.

1. 창조경제 실현을 위한 기본방향 및 전략에 관한 사항
2. 창조경제 실현계획과 분야별 세부계획의 수립 및 시행에 관한 사항
3. 창조경제 실현계획의 추진실적 점검에 관한 사항
4. 창조경제 관련 민관 협력과제의 발굴 및 추진에 관한 사항
5. 창조경제 문화 확산에 관한 사항
6. 그 밖에 창조경제 실현과 관련하여 위원회의 위원장이 심의에 부치는 사항

제6조(구성) ① 위원회의 위원장은 미래창조과학부장관이 된다.

② 위원회의 위원은 기획재정부, 미래창조과학부, 교육부, 외교부, 법무부, 국방부, 안전행정부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 산업통상자원부, 보건복지부, 환경부, 고용노동부, 여성가족부, 국토교통부, 해양수산부, 공정거래위원회, 금융위원회, 중소기업청, 특허청 및 국무조정실의 차관 또는 차관급 공무원이 된다. 이 경우 차관 또는 차관급 공무원이 복수인 기관은 해당 기관의 장이 지정하는 차관 또는 차관급 공무원이 된다.

③ 위원회의 효율적 운영을 위하여 위원회에 간사위원 1명을 두며, 간사위원은 미래창조과학부장관이 지명하는 차관이 된다.



### 3 | 연계활성화를 위한 추진체계 구축 : 창조경제혁신센터 운영위원회

#### □ (기능) 지역 창조경제 관련 사항\* 심의·조정

- 창조경제 관련 정부-지자체간 협력방안, 창조경제 관련 구체적인 과제 발굴 및 추진, 지역 창조경제 관련 민관협력방안, 창조경제혁신센터 운영에 관한 사항 등
- '창조경제위원회'는 폐지\*하고, 운영위원회에서 **정부내 창조경제 관련 정책, 프로젝트(및 관련 규제 완화) 등을 지역 관점에서 상정·논의**
- 달초 추진키로 한 '창조경제 전략회의'(새 경제팀의 경제정책방향, 7.24)는 지역현장 밀착형 문제해결 강화 차원에서 운영위원회가 기능을 대체

#### □ (구성) 미래부·산업부 장관, 경제수석·미래전략수석, 기업대표(3인 이내)

(1차 창조경제혁신센터 운영위원회 의결, 창조경제혁신센터 운영방안 2014. 10. 30)

- 심지어 이 운영위원회는 시행령이 개정되기도 전에 법적 근거 없이 전횡함. 의결한 내용대로 2014년 12월 시행령이 개정됨.

#### (4) 안중범을 위한 시행령 개정

- 2014년 12월에는 청와대 수석 2, 장관 2, 기업대표 3
- 2016년 5월 안중범 정책수석으로 임명되고, 6월 규정 개정(정책수석이 창조경제민관협의회와 혁신센터 운영위원회에 신규 참여하는 것으로 규정 개정)
- 미래부의 개정안 공고 시에는 없던 내용인데, 급히 추가됨.

## 라. 창조경제혁신센터 운영 대기업과 미르재단과 K스포츠 재단 자금 출연 그룹 현황



(출처 : 연합뉴스 2016년 11월 1일, 적자기업 12곳도 미르·K스포츠에 돈 냈다...총 53사 출연(종합))

## 규제프리존, 지역전략산업, 신기술기반사업

### 가. 모호한 정의

- “지역전략산업”이란 지역별 특성에 맞는 지역발전을 위하여 광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사가 제안하고 제7조에 따라 승인된 지역전략산업 육성 계획에 포함된 산업을 말한다.
- “규제프리존”이란 광역시·특별자치시 및 도·특별자치도(수도권은 제외)에서 지역별 특성에 맞는 지역전략산업의 육성을 위하여 규제특례가 적용되는 구역으로서 제7조에 따라 지정되는 구역을 말한다.
- “신기술 기반사업”이란 규제프리존 내 지역전략산업 등에 대한 기술 검증 및

시장 반응의 파악 등을 위하여 지역, 기간, 규모 등을 제한하여 특별위원회의 심의·의결을 거쳐 제15조제5항에 따라 기획재정부장관이 승인한 시범사업을 말한다.

## **나. 누가 결정하는가?**

- 대기업에 포섭된 창조경제혁신센터?
- 새로운 주체?

## **다. 규제프리존, 지역전략산업, 신기술기반사업의 공공성은 어떻게 담보할 것인가?**

- 아무런 대책이 없음.
- 지역경제 활성화를 미끼로 대기업의 노골적인 요구 / 지자체와의 공공연한 거래가 예상된다.

## **이미 벌어지고 있는 시범사업의 문제점**

### **- 대기업과 청와대의 직거래**

## **가. 창조경제혁신센터의 시범사업**

### **(1) 특혜로 얼룩진 플래그십 프로젝트**

- 13대 미래성장동력 분야 중 단·중기 성과 창출이 가능하고 민간이 중점적으로 투자해 나갈 수 있는 3~4개 프로젝트를 발굴하여 플래그십(Flagship) 프로젝트로 추진한다.
- 플래그십 프로젝트는 철저히 산업계 수요에 기반하여 추진함으로써, 프로젝트 추진이 관련기업의 투자로 직접 이어질 수 있도록 하고 민관합동 창조경제추진단이 발굴·기획·이행관리 등을 총괄한다.

(예시) 자율주행 자동차 도로 구축 프로젝트(스마트 자동차+사물인터넷+이동통신), 오지 주민 원격 종합 건강관리 서비스 프로젝트(웰니스케어+착용형 스마트 기기+이동통신+빅데이터) 등

## (2) 차세대 영화상영 시스템 프로젝트 - CJ CGV의 다면상영시스템<sup>21)</sup>

□ 우리나라는 세계 최초로 '다면상영시스템'을 개발하고, 이를 확산하기 위해 노력 중

○ 다면상영 시스템은 전면의 스크린과 함께, 추가 스크린을 설치할 필요없이 양쪽 벽면까지 3면을 상영에 활용하는 시스템

※ '14.12월 현재 국내 75개 스크린에 적용하여 다면상영 광고 상영

○ 해외에서도 다면상영 시스템에 대해 높게 평가

※ "모든 것을 비할 혁신적인 기술이 나타났다. 스크린X(주: 국내기업의 다면상영시스템 브랜드)는 진중안경없이 몰입감있는 경험을 선사한다."(The Independent, '13.10)

○ 다면상영시스템이 글로벌 표준으로 정착할 경우 경제적 효과는 1조 4천억원\*에 달할 전망

\* 전세계 총 14만개 상영관의 5%의 점유시 1개 상영관당 2억원의 솔루션 판매를 가정

[다면상영시스템 시연 이미지]



- 14년 미래부 '디지털콘텐츠 동반성장사업'을 통해 제작/상영 기술 개발 및 인프라 구축 사업 진행(민간 79억 원, 정부 12억 원)

- 영화진흥위원회, 민간기업 및 대학 등의 참여와 의견수렴을 통해 다면상영 시스템의 기술 표준화 추진('17년까지 국내 표준화를 완료하고 향후 글로벌 표준화 추진)

- 한국영화아카데미(KAFA) 등 교육기관을 통해 다면상영 콘텐츠 기획자 및 촬영 전문가 등 전문인력 양성('17년까지 150명 규모의 다면상영시스템 관련 전문가 풀 확보)

- (정부) 기술 표준화 및 인력 양성을 통한 국제 경쟁력 제고 및 글로벌 진출 기반 조성

21) 제3차 창조경제 민관협의회, 미래성장동력 분야 플래그쉽 프로젝트 추진계획(2015. 1.)

- 영화진흥위, 한국영화아카데미 등 전문기관을 통해 기술 표준화를 추진하고 전문인력 양성 프로그램 기획·운영

### (3) 비만·건강관리 서비스 프로젝트

서비스 참여자	1단계	2단계	3단계
서비스업체 (서비스 총괄)	▪사용자용 앱/서비스프로그램 개발	▪수집된 데이터와 병원 의료정보의 통합서비스 시스템 개발 및 구현	▪다양한 셀프케어 진단기기 연계된 서비스 플랫폼확장
	▪환자데이터 모니터링 프로그램 개발	▪수집된 데이터와병원 의료정보연계의 데이터센터구축	▪축적된 빅데이터를 활용한 부가서비스 개발 및 제공
	▪서비스 대상자모집 및 서비스 시작	▪서비스 참여기관 확대(보험사, 통신사 등)	▪수요층 확대서비스 실시
디바이스업체	▪디바이스 소싱(체성분계, 활동량계, 혈압계, 혈당계)	▪다양한 셀프케어진단기기 개발	▪다양한 셀프케어진단기기 제공
병원	▪비만 건강관리알고리즘 개발	▪수집된 데이터와 병원 의료정보의 DB연계	▪온라인 의료컨설팅 방안 마련(법개정 이후)
	▪서비스 대상자모집 및 대면진료 시의료컨설팅 준비	▪수집된 데이터와병원 의료정보연계의 데이터센터 구축	
스포츠센터	▪서비스 대상자모집 및 운동컨설팅 준비 ▪운동처방 및 몸매관리	▪운동처방 및 몸매관리 대상자 확대	▪온/오프라인 운동컨설팅 개선

## 나. 경기창조경제혁신센터(KT)의 추진사업

### (1) 자금의 특혜

구분	예산	내용
kt 조성펀드	350억원	○ 4년간 총 350억원 조성 - KT그룹 100억원, 모태펀드 180억원, 투자자 및 금융기관 70억원 * 펀드 존속 기간 : 8년, 결성일 : '15.5.19
경기도 슈퍼맨펀드	200억원	○ 4년간 총 200억원 조성 - 도내 유망 스타트업 대상 투자 (업종 구분 없음)
저리융자 지원	500억원	○ 기보 및 신보 보증기금 연계 총 500억원 저리 융자 지원 - KT 50억원 투자와 연계 총 500억원 융자
센터 운영비	64.2억원	○ 국비 17.1억원 ○ 도비 10억원 - 추경예산, 7월 도의회 승인 추진 ○ kt 37.1억원 - 센터사업 27.1억원, 5G 이노베이션랩 10억원
※ 센터 구축 및 개소식 행사비 등 35.4억원은 kt가 기집행 완료함		

## (2) 특혜성 사업과 공공성 훼손

### 차세대 초실감형 게임기업 육성

### 혁신적 핀테크 스타트업 육성

- 추진 과제 및 실적
  - (핀테크 지원센터) 핀테크 기업의 성장단계별 맞춤형 컨설팅 제공
  - 핀테크지원센터 구축(3.30) : 금감원이 연계한 전문 멘토단(4명), 은행 7개사, 카드 4개사, 전산유관기관 2개사, 총 13개 기관으로 구성
  - 핀테크 지원센터 컨설팅 운영(총 72개사 상담, 6.1일자 기준)
  - 핀테크지원센터 Demo-Day 개최(2회) : 15개 스타트업 사업 발표 및 시연, 6개 스타트업 금융회사와 1:1 멘토링
  - (경기혁신센터) 우수 핀테크 스타트업 발굴 육성 프로그램 추진
  - 핀테크 lab (NFC 지불결제, 검증용 S/W & H/W 등) 구축(3.30)
  - 제1회 핀테크 창업 공모전 진행(5~6월) : 우수 핀테크 스타트업 3개사 발굴 및 입주 지원 예정(6개월)
- 향후 계획
  - 핀테크 기업 성장단계별 맞춤형 컨설팅 프로그램 확대
  - 증권사, 금융결제원 등으로 상담권역 확대(7월)
  - 핀테크 업체와 금융회사 연계를 위한 Demo-Day 정기 개최(월1회)
  - 핀테크 기업 발굴 육성프로그램 운영(연 10개 업체)
  - 우수 핀테크 기업에 대한 보육공간 및 지원금 제공, 엑셀러레이팅 프로그램 지원 등

### 헬스케어/보안분야 IoT 혁신기업 육성

- 웨어러블 기기를 기반으로 다양한 건강 데이터를 수집하고 분석할 수 있는 자체 플랫폼 구축 경쟁이 심화될 것으로 보임. 구글 등 ICT 기업들이 원격진료에 대한 진출에 박차를 가하고 있으며, 관련 제도가 정비되면 국내 시장도 본격적으로 열릴 것으로 전망
- 재난·안전 분야는 글로벌 핵심 이슈로서 미국, 영국, 일본 등 주요국은 ICT 융합 기반의 예측·대응 체계 구축 및 안전 개선에 노력

### 차세대 이동통신 관련 중소벤처기업 육성

# 규제프리존법안은 대기업을 위한 규제완화 요구와 그에 대한 응답

## 가. 창조경제 추진주체는 청와대와 대기업

- 창조경제혁신센터 운영위원회, 민관합동 창조경제추진단에 관계부처는 배제됨.
- 시범사업, 플래그십, 창조경제혁신센터 대기업 운영. 애로사항 해결.
- 21개 부처 차관회의인 창조경제위원회는 폐지됨.

## 나. 강원도 창조경제혁신센터 1주년 기념식에 참여한 미래부장관의 치사

- “정부도 규제프리존 도입을 통해 관련 규제를 대폭 완화하여 관광, 헬스케어 등 지역전략산업이 빠르게 성장할 수 있는 여건을 조성하고, 특히 센터의 원주사무소 개소를 계기로 질 좋은 청년 일자리가 많이 창출될 수 있도록 최대한 지원할 계획”이라고 전했다.

## 개인정보 부문의 규제완화

### 가. 법안의 내용

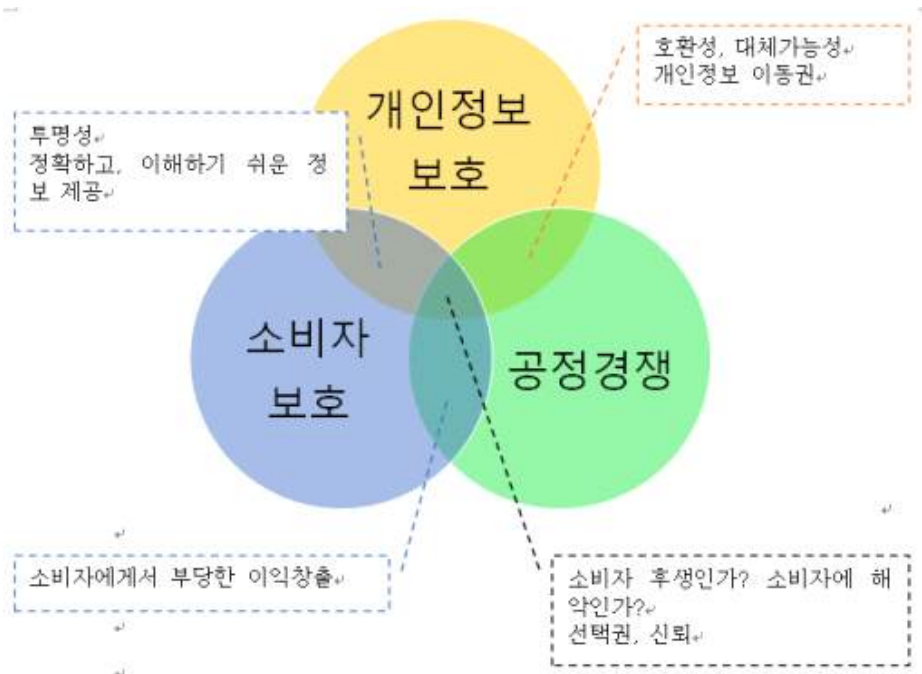
구분	주요내용
「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」 등에 관한 특례 (안 제36조)	규제프리존 내 자율주행자동차 전자장비의 인터넷 주소를 이용하여 수집한 개인정보에 대하여 특정 개인을 식별할 수 없도록 하는 조치(비식별화)를 한 경우 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」 및 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」의 적용을 배제함
「개인정보 보호법」에 관한 특례 (안 제39조)	규제프리존 내 역내사업자는 영상정보를 수집하여 특정개인을 알아볼 수 없도록 조치하는 경우에는 시·도 조례에 따라 영상정보처리기기(CCTV)를 설치·운영할 수 있음
「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에 관한 특례	규제프리존 내 역내사업자가 규제프리존 내 설치된 사물인터넷(IoT) 기반을 통하여 수집한 개인정보에 대하여 비식별화를 하는 경우 동의 없이 개인정보를 수집·이용할 수 있음

## 나. 법을 회피하는 규제완화는 필요하지 않다

### (1) 성장동력산업에서 개인정보 보호 필요성이 더 큼

- 개인정보 플랫폼 기업 : 막대한 개인정보를 상품 판매나 서비스 제공을 매개로 수집하여 보유하는 기업. 이들 기업에 있어서 개인정보는 그 기업의 가장 중요한 자산가치 중의 하나.
- 웨어러블 기기나 주거, 자동차, 사무실 등의 사물인터넷 등 새로운 영역에서 개인정보의 플랫폼들이 늘어나고, 개인정보를 핵심 기반으로 하는 사업의 범위와 비중도 커져가고 있음.
- 개인정보 기반 사업에서는 개인정보가 서비스를 구매하기 위한 화폐로서 기능하고 있음. 따라서 이런 서비스를 무료 서비스로 보아서는 안되고, 거래라는 관점에서 보아야 함. 이와 같은 거래에 공정거래법이나 소비자 보호의 판단기준이 좀 더 강력하게 적용되어야 함을 보여줌.
- 개인정보 플랫폼 기업, 개인정보 기반 산업은 경쟁자를 몰아내는 싸움이 시장이며, 선점자의 우위가 막강한 시장, 네트워크 효과가 막강한 시장, 정보비대칭이 심한 시장. 개인정보를 기반으로 다종다양한 파생시장을 계속해서 창출해 나가려는 구조. 통합, 결합, 집적 등의 속성이 기존의 개인정보자기결정권과 관련한 최소수집의 원칙, 공정한 처리의 원칙, 투명성의 원칙 등의 기본원칙들을 근본적으로 위협하는 시장임,





(빅데이터, 인간의 존엄, 프라이버시, 투명성, 자유, 책임, 이용자 통제권, 개발 단계부터 프라이버시 존중)

**(2) 설계단계부터 프라이버시 존중해야 함**

- 오히려 설계단계부터 프라이버시를 존중하여 사업을 수행해야 함.

- 제품과 서비스의 설계도 프라이버시를 존중해야 글로벌 표준이 될 수 있음.

### **(3) 초기 진입사업자의 우위가 막강한 분야임**

- ICT 분야에서 신사업은 초기 진입자의 우위가 막강한 분야임
- 시범사업은 특혜가 될 수 있음.

## **다. 비식별화로 개인정보보호를 무장해제하는 것은 부당함**

### **(1) '비식별화'는 '익명화'가 아님**

- 비식별화라는 단어는 문법적으로 타당하지 않은 단어임.
- 그 의미가 불명확하고, 오해의 소지가 있음.
- 법령의 용어로 부적절한 용어임.

### **(2) 비식별화**

- “비식별화”는 개인정보에 대하여 데이터 값 삭제, 총계처리, 범주화, 데이터 마스킹 등을 통하여 개인정보의 일부 또는 전부를 삭제하거나 대체함으로써 특정 개인을 식별할 수 없도록 하는 조치를 하는 것
- 비식별화를 한 경우 개인정보보호법 적용배제
- 비식별화 조치는 재식별 가능성이 있음
- 재식별화되면 다시 비식별화를 하면 됨.

### **(3) 유럽연합의 경우는 엄격한 익명화**

- 유럽연합 개인정보보호지침(Directive 95/46/EC)의 익명화된 데이터(data rendered anonymous) : ‘개인이 더 이상식별될 가능성이 없다면’(no longer

possible’) 개인정보로 보지 않는다.

- GDPR : 익명정보(anonymous information)에는 개인을 식별할 수 없거나, 식별가능성이 없는 정보와, 개인정보를 익명화 처리를 하여 정보주체가 식별되지 않거나, 더 이상 식별될 수 없는(no longer identifiable) 정보를 말한다.

#### (4) 일본의 경우

- 개인정보보호법의 익명가공정보 : 개인정보보호법 개정시 ‘익명가공정보’를 규정하였는데, ‘특정 개인을 식별할 수 없도록 개인 정보를 가공하여 얻어지는 개인에 관한 정보로서 당해 개인정보를 복원 할 수 없도록 한 것을 말한다’고 정의하고 있다.

#### (5) 미국의 경우

- 미국의 경우는 일반적 개인정보 보호 규정이 없음. 개인정보라는 개념 대신 ‘개인식별가능정보’(personally identifiable information)라는 개념이 법령에 정의되어 제한적인 보호의 대상이 됨.

- 그러나 최근 인터넷접속서비스제공자, 통신사업자에게 사전 동의를 얻어야 처리할 수 있도록 규정을 강화함.

### **라. 비식별화된 정보를 개인정보보호법으로 보호하지 않을 경우, 개인정보보호는 기대할 수 없음**

#### (1) 비식별화하기만 하면 모든 법률 적용 배제

- 당사자 동의도 없이 목적 제한 없이 활용 가능함, 무한정 보유 가능함
- 당사자 동의도 없이 마음대로 분석, 처리 가능함. 조합, 분석하여 새로운 정보 생성 가능함
- 당사자 동의도 없이 제3자 제공 가능함. 제3자가 마음대로 처리 가능함. 다시

제3자에게 판매 가능함.

**(2) 재식별화가 되어도 다시 비식별화를 하기만 하면 됨**

역내사업자는 비식별화 정보를 이용하는 과정에서 개인정보가 생성되는 경우 이를 지체 없이 파기하거나 추가적인 비식별화 조치를 하여야 한다.

# 「규제프리존법」의 문제점 :

## 국토 및 환경 분야

---

맹지연 환경운동연합 국장

### 1. '기업실증특례'의 신뢰성 문제

규제프리존법 제13조 제5조에 따르면, 기업이 기업실증특례 신청을 하면 안전성 등의 측면에서 특별히 문제가 없는 경우 규제프리존 특별위원회의 심의, 의결을 거쳐 기업실증특례를 부여할 수 있도록 하고 있다.

- 즉 기업실증특례는 기업신기술 등에 대해 허가 등의 근거가 되는 법령상에 관련기준이 없거나 불명확해도 기업이 안전하다는 것을 실증하면 특별위원회에서 특례를 승인하는 것입니다. 하지만 관련 법제도가 없는 상황에서 기업이 제출한 안전성 실증결과를 믿을 수만은 없습니다.

일례로 옥시는 1999년 가슴기 살균제의 인체유해성이 예상된 흡입독성실험을 생략하고, 2001년 10월부터 제품 판매를 시작했습니다. 2011년 5월 질병관리본부의 역학조사결과 가슴기 살균제가 폐질환의 원인으로 확정된 후 관련 상품을 회수 조치하였지만 옥시는 이를 무마하기 위해 2011~12년까지 서울대, 호서대학의 연구용역을 통해 유해성은 은폐하고 유리한 의견서만을 제출한 바 있습니다.

따라서 사람이나 생명체에 직간접적인 영향을 미칠 수 있는 물질이나 기술에 대해서

는 기업의 입장에서가 아니라 공익적 측면에서의 접근이 중요합니다. 즉 기업에게 신기술에 대한 안정성의 실증을 맡기는 것이 주가 되는 것이 아니라 국가차원에서 법률에 따라 공적으로 입증된 방법과 절차에 따라 안정성이 입증된 기술로 기업이 안심하고 창의적인 경제활동을 영유하게 하는 것이 오히려 더 큰 사회적 피해를 줄일 뿐만 아니라 보다 경제적이다. 이것이 환경규제가 사전예방의 원칙을 적용하는 근거입니다.

## 2. '신기술기반사업 승인' 의 문제

신기술기반사업 승인은 안전성이 미흡한 단계에서 기업실증특례에 대한 실질적인 기술검증과 시장반응을 파악할 수 있도록 신기술기반사업을 승인하는 것이 문제입니다. 이는 자연이나 사람을 상대로 한 직접적인 생체실험을 허용하는 것이나 다름이 없기 때문입니다.

신기술기반사업 '시행중에 국민의 안전 건강 보건 및 환경에 위해가 발생한 경우' 등 사업의 일시적 중지, 지역적 범위 제한 변경 및 관련시설의 철거 이전 폐쇄 등의 사후대응방식은 한번 피해가 발생하면 견잡을 수 없는 환경사고의 특성상 실효성이 없는 면피조항일 뿐입니다.

실제 가습기살균제사고의 경우, 10월 24일 까지 접수된 가습기살균제 정부 신고 및 사망 판정현황자료에 따르면, 피해신고 국민 4,893명중 사망자가 20.7%인 1012명을 확인되었고, 이중 생존환자는 3,881명(환경보건시민센터 조사 발표)임을 감안하면 사후처리방식의 규제만으로는 해결할 수 없다는 것이 이미 명백히 들어난 상황입니다.

또한 영세한 기업이나 재정자립도가 낮은 지방자치단체 역시 책임질 수 있는 범위를 벗어나 결국 돌이킬 수 없는 사회적 피해만 양산될 것입니다.

## 3. 규제프리존법 제4조의 원칙허용, 예외금지 규정의 문제

원칙허용, 예외금지 규정의 획일적 허용 역시 환경 규제의 본질과 상충된다.

환경규제는 국민의 건강, 안전과 직결된 대표적 규제로 일단 환경사고가 발생되면 그 피해와 복원 비용이 더 크기 때문에 환경오염 등의 사전 예방 원칙(환경정책기본법 제8조)<sup>22)</sup>에 따라 정책이 수립, 시행되는 이유다. 가습기 살균제와 같은 일이 사후에 벌어지지 않기 위해서는 환경, 생명, 건강에 악영향을 미칠 우려가 있는 유해물질에 대해서는 그 안정성을 정부가 과학적으로 검증하여, 사용가능한 물질만을 선별하여 이를 허용행위 열거방식으로 확정 고시하고, 그렇지 않은 물질의 사용은 원칙적으로 금지하는 것이 절대적으로 필요하다. 단 환경여건 변화를 적시에 반영하여, 안전성이 확인된 물질과 검증방법 등이 추가적으로 발생할 경우 개정작업을 통해 법적 수용성을 높여나가야 한다. 즉 개별법의 특성과 법적 취지에 맞게 허용 또는 제한 행위를 명시하고, 예외적인 허용 역시 법에 명시하는 현행법을 준수해야 한다.

#### 4. 주민의견수렴 측면에서 문제 많아, 국민의 알권리 침해

규제프리존법 제75에 따르면, 입지규제에 관한 규제특례로 사업 인허가 절차와 관련된 사항을 ‘산업단지 인허가 절차 간소화를 위한 특례법(이하 간소화법)’을 준용하게 되어있어 결과적으로 의견청취와 관련해서는 규제프리존법이 아닌 간소화법 제9조2항 및 시행령7조에 따라 사업을 추진하게 되는데, 결론적으로는 안정성이 불분명한 사업임에도 불구하고, 기업의 주장에 근거하여 규제프리존의 사업의 개발계획, 지역개발사업계획 또는 실시계획, 조성계획 등에 대해 사업승인신청 13일 만에 이들 계획 등과 이에 따른 전략환경영향평가 및 환경영향평가, 교통영향평가서 및 사전재해영향성 검토협의를 위하여 작성한 평가서 등에 관한 주민 등의 의견청취를 위해 합동설명회 및 합동공청회를 개최하도록 규정하고 있고, 주민이 관련 진술인을 추천할 수 있도록 규정하고 있다. 뿐만 아니라 사업시행자가 책임질 수 없는 사유로 개최되지 못하여 사업시행자가 그 사유를 하나 이상의

22) 제8조(환경오염 등의 사전예방) ① 국가 및 지방자치단체는 환경오염물질 및 환경오염원의 원천적인 감소를 통한 사전예방적 오염관리에 우선적인 노력을 기울여야 하며, 사업자로 하여금 환경오염을 예방하기 위하여 스스로 노력하도록 촉진하기 위한 시책을 마련하여야 한다. ② 사업자는 제품의 제조·판매·유통 및 폐기 등 사업활동의 모든 과정에서 환경오염이 적은 원료를 사용하고 공정(工程)을 개선하며, 자원의 절약과 재활용의 촉진 등을 통하여 오염물질의 배출을 원천적으로 줄이고, 제품의 사용 및 폐기로 환경에 미치는 해로운 영향을 최소화하도록 노력하여야 한다. ③ 국가, 지방자치단체 및 사업자는 행정계획이나 개발사업에 따른 국토 및 자연환경의 훼손을 예방하기 위하여 해당 행정계획 또는 개발사업이 환경에 미치는 해로운 영향을 최소화하도록 노력하여야 한다.

중앙일간지 등에 공고하고 다른 방법으로 주민에게 사업에 대하여 설명을 한 경우에는 합동설명회를 개최한 것으로 규정하고 있다.

기업의 사업승인신청 후 13일 안에 관련계획과 이에 따른 전략환경영향평가 및 환경영향평가, 교통영향평가, 사전재해영향성검토협의를 위한 주민의견청취를 합동설명회, 합동 공청회를 다 끝내도록 규정하고 있다. 하지만 이는 각 평가의 중요성에도 불구하고 13일이라는 물리적 시간동안 형식적 절차를 밟기에도 짧은 시간입니다. 결국 주민들의 알권리를 현저히 침해하는 요식행위로서 절차적인 정당성을 획득할 수 없습니다.

## 5. 보호지역 난개발과 세금낭비

정부의 모든 정책계획을 부정하고, 그 효과를 왜곡하는데 있습니다. 이미 지방공단에는 교통, 상하수도 등 각종 기반시설이 다 갖춰져서 사실상 추가적인 입지구제가 필요 없는 미분양된 지방공단도 많고, 시간에 흐름에 따른 리모델링이 필요한 공단도 많습니다. 하지만 기존 공단을 재활용하거나 미분양 지방공단을 이용하는 것보다 규제프리존법을 통해 기업의 추가적인 이익을 보장하는 것이 이법의 문제입니다.

규제프리존법 제33조 제2항은 개발이 불가능한 보전산지, 그린벨트, 녹지, 도시공원 등을 규제프리존 지역으로 지정할 수 있고, 이로 인해 각종 부담금을 감면을 허용하고 있습니다. 더욱이 보호지역의 낮은 지대를 고려할 때 개발이익을 극대화 시킬 수 있습니다. 하물며, 보호지역 특성상 상하수도 등의 기반시설이 상대적으로 취약한 것에 대한 부담은 정부가 각종 정부 중장기 계획을 다 수정해서 맞춤형으로 제공한다고 하니 기업에 입장에서는 보호지역을 개발안할 이유가 없습니다. 이는 마치 정치적 외압으로 전철 노선계획이 갑자기 우회해서 특정지역을 경유하도록 하는 사례와 유사합니다. 이는 전체적인 사업비 측면이나, 정책효용성 측면에서는 가치가 떨어지지만 해당 이해당사자의 이익을 부당하게 높여주는 결과를 초래합니다.

즉 현재 조성된 미분양 지방 공단이 있어도, 규제프리존지역지정으로 보호지역도



훼손하고 추가된 기반시설비용은 국민혈세로 충당하겠다는 것이 바로 기업 특혜입니다. 또 23조가 들어간 전북의 새만금간척사업지에 들어갈 사업이 카지노사업 밖에 없습니다. 또 대기업은 투자계획을 철회한바 있습니다. 하지만 규제프리존법은 여전히 갯벌을 매립하는 또 다른 간척사업에 대한 특례를 또 담고 있습니다. 이는 공단입지만이 아닙니다. 산악관광의 특례를 허용하는 경우도 마찬가지입니다.

## 6. 기업특혜는 크지만 지역발전효과는 미비

규제프리존특별법은 시도별 27개 지역전략산업 육성과 매칭된 법인 것처럼 추진하고 있지만 이에 대한 법적 근거나 구체적 내용은 전무한 상태입니다. 지방자치단체가 오히려 이에 편승하여 규제프리존법이 지역발전의 만병통치약처럼 박근혜 정부의 정치선전에 악용되고 있습니다. 실제 국회지재위의 규제프리존법 공청회의 진술인의 발언에 따르면 규제프리존법의 사업은 R&D 사업일 뿐 실질적인 지역경제유발효과는 미흡하다고 공식 발언한 바 있습니다. 그리고 이처럼 전방위적으로 규제를 완화하는 법률은 세계에서 유일하며, 아주 일부만 일본 아베정부가 추진 중인 것으로 들어났습니다.

## 7. 대기업 투자유치와 27개 지역전략산업의 근거와 법적 구속력이 전형 없습니다.

하지만 전경련이 이법의 통과를 위해 서명운동을 버리는 등 국회통과를 촉구하는 이유는 전경련이 이 법의 속성을 가장 재대로 알고 있기 때문입니다. 이법은 정부보다는 전경련의 청부입법으로 보아야 할 것 입니다. 이법에는 수도권 제외만 언급하고 있지, 각 79개 사업에 대해서 지역별로 구체적으로 명시된 것이 전혀 없습니다. 말이 지역 특화사업이지, 지자체와 기업이 이에 반하는 사업을 현재의 시도별 지역전략산업 선정결과와 달리 적용한다고 해도 법적으로 문제가 되지 않습니다. 하물며 추진하지 않아도 법적인 책임이 없습니다. 단지 대기업들이 추진하고자 기 계획된 사업의 경우 엄청난 특혜를 받는데 그 목적이 있다고 보입니다.

실제 지역별 특화사업으로의 추진을 제한하고자 한다면, 해당사업에 관한 소관 법률에서 특정지역에 대한 예외적 허용을 통한 규제완화의 방법이 훨씬 기업이나 지자체에 대한 책임강제 등 통제력을 더 높일 수 있을 것입니다. 하지만 대기업을 이러한 책임과 통제를 원치 않습니다.

## 8. 기타

규제프리존특별법은 지역전략산업 육성을 명목으로 수도권 규제완화에 대한 지방의 불만을 억제하기 위해 수도권을 제외한 14개 시도를 대상으로 규제프리존을 지정하고 각종 개발사업에 따른 공적규제 적용을 완화해주는 것입니다. 하지만 이미 국회에는 수도권정비계획법 개정을 통해 수도권의 일부지역을 제외하여, 규제프리존법의 적용을 받을 수 있도록 하는 안이 국회에 제출된 상황입니다. 비록 이법이 법제정을 목적으로 14개 비수도권지역에 한정하였지만 법의 내용으로 보면 수도권지역의 저 개발지를 제외 할 합리적인 법적 근거를 갖고 있지 못합니다.

규제프리존법을 통한 사업추진은 결국 기업특혜일 뿐이고, 그 수혜대상도 한정되어 이 법 자체가 시장 진입장벽이 될 수 있습니다. 일단 중소기업이 규제프리존의 수혜대상인지 명확하지 않습니다. 오히려, 개발면적이거나, 투자비용으로 보면 대기업에 한정되어있는 것으로 해석될 수 있습니다. 즉 규제프리존 대상 기업에게는 특혜지만 일반 중소기업에게는 여전히 불법이기 때문입니다.

# 「규제프리존법」에 대한 헌법적 검토: 경제민주화의 관점에서

김성진 참여연대 집행위원장 | 변호사

## 1. 규제프리존법의 정체-재벌 뇌물에 대한 보답?

규제프리존법은 규제는 나쁜 것이라는 것이 전제가 된다. 규제완화가 곧 투자를 가져오고, 그 투자가 일자리를 낳고, 국민경제의 성장의 동력이 된다는 논리다. 그러나 규제완화는 재벌대기업과 같은 경제적 강자들의 민원해소의 장으로 전략하고 있다는 비판이 제기되고 있다.

규제프리존법은 기업들이 폐지를 원하는 규제가 개별 법률 차원에서 개폐가 어렵다는 법 현실에서 시작한다. 규제의 폐지를 위해 형편이 어려운 지방자치단체의 경제를 활성화한다는 명목으로 개별 규제 자체의 정당성에 대한 입법부의 판단을 배제하는 포괄입법을 추진하는 것으로 볼 수 있다. 규제프리존법이 통과되면, 그 규제의 입법적 정당성에 대한 국민적 판단이 아니라 투자에 목마른, 그리고 기업 유치라는 성과에 목마른 지방자치단체장의 정치적 욕심에 따라 전국적으로 집행되어 오던 규율이 무너지게 되는 결과가 된다. 이는 물론 재계가 노골적으로 바라고 박근혜정부가 추진해 오던 바가 실현되는 것이다. 재주는 곰이 부리고, 돈은 되놈이 버는 꼴이다.

박근혜 게이트에서 박근혜 대통령이 재벌들의 재단헌금이 입금된 것을 확인한 다

음 날 그에 대한 감사의 액션으로 국회시정연설에 나서고 대국민담화에 나선 것은 잘 알려진 얘기가 되었다. 그 대국민 액션의 핵심이 서비스산업발전기본법을 통과시켜야 한다는 것이었다. 재벌들 소원수리입법이니 이를 통과시켜야 한다는 편파적 액션이었다. 당시는 박대통령이 왜 이리 이례적으로 재계만 대변하는지 이해하지 못했다. 이제는 안다. 마치 자동판매기와 같았다는 것이다.

서비스산업발전기본법과 규제프리존법은 그 목표를 같이 한다. ‘기업의 규제없는 사업기회의 확장’이 공통된 목표다. 다만, 둘 사이의 차이점은 그 목표를 달성하기 위해 지방자치단체의 절박함을 이용하고 있다는 점에서 정치적 파워가 배로 증가되었다는 점뿐이다. 보수 정부는 지역균형발전을 외면해 오다가 박근혜 대통령 들어 공여지책으로 대기업을 창조혁신센터와 매칭시키는 꼼수를 썼다. 하지만, 얼마 지나지 않아 창조혁신센터는 사실상 무용지물이 되었다. 이런 재벌대기업에 규제완화를 선물로 줌으로써 무용지물이 된 정책사업을 덮으려는 의도가 보인다.

규제프리존법은 재벌총수들의 뇌물의 대가로서 제공된 편향된 정책에 불과하다. 이런 뇌물 문제는 차치하더라도 법리상 문제가 많다.

규제는 공익을 보호하기 위해 사익을 제한하는 것이다. 그러한 규제의 폐지는 규제의 존속으로 도모되는 공익과 그로 인해 제한되는 사적 이익 사이의 엄격한 비교형량이 필수이다.

또, 규제는 입법사항이다. 이는 입법자의 영역이다. 입법자의 판단이 아닌 행정부의 판단에 의해 입법사항의 실효성이 폐지된다면 이는 삼권분립에 반하여 위헌이다.

## 2. 규제는 다수 국민을 위한 것이다<sup>23)</sup>

‘규제완화’라 하면, 일단 국민들은 규제가 보호하고자 하는 공익이 무엇인지에 대하여 생각해보기보다는 막연히 긍정적인 느낌을 갖는다. 규제가 완화되면 실제 생활이 나아질 것처럼 막연히 생각하기 쉽다. ‘완화’라는 긍정적인 어감 때문일

23) 2014. 4. 9. 참여여대 이슈리포트. “박근혜 정부에 묻는다. 모든 규제가 암인가?”

수도 있고, 규제권한을 행사하는 공무원들의 고압적인 자세에 대한 피해의식과 행정에 대한 막연한 불신이 자리 잡고 있는 것일 수도 있다.

그러나 과연 규제가 그렇게 나쁜 것인가? 원칙적으로 규제는 행위자의 욕심에게 공익 앞에 양보할 것을 요구하는 역할을 하는 것이다. 공익을 위해 개인의 욕심을 좀 줄이라는 것이 규제의 존재이유인 것이다. 국민의 안전 보호, 경쟁질서 보호, 노동보호, 환경보호, 경제적 약자보호, 서민금융보호, 소비자보호 등과 같이 각각의 규제가 추구하는 공익적 목적이 있는 것인데, 이러한 규제의 목적인 공익과 그 규제가 초래하는 사적이익의 제한 사이의 엄밀한 비교 없이 규제를 규제라는 이유로, 또 규제받는 사람이 문제를 제기한다는 이유로 그 규제를 폐지한다면, 공익의 훼손으로 귀결될 가능성이 크다. 규제의 폐지로 인해 얻는 사익은 제한적이고 직접적이지만, 침해된 공익에 의한 국민 다수의 불이익은 광범위하고 지속적이다. 그래서 규제받는 자는 온 힘을 다해 규제를 없애려고 하지만, 규제로 인해 이익을 얻는 국민다수는 그 규제의 유지에 무관심하게 된다. 경제적 강자의 지속적인 요구에 순응하여 이루어진 광범위한 규제완화의 결과가 바로 정리해고의 만연이고, 신용카드대란이고, 저축은행사태이며, 전통시장과 골목상권의 몰락이고, 바다이야기와 같은 사행성게임의 창궐이었다.

지방자치단체장의 근시안적 정치적 판단과 이를 이용한 재벌대기업의 규제완화의 혜택을 얻으려는 기획이 맞물려서 그 지역에서 공익상 필요한 규제가 해제될 경우, 그 규제가 보호하고자 했던 공익적 가치는 사실상 기업가들의 욕심 앞에 시들어 버리고 만다.

## (1) 규제의 의미

규제하면, 뭔가 우리를 구속하는 외적인 힘을 연상하게 되어 부정적인 느낌을 가지기 쉽다. 하지만, 규제는 부정적인 의미가 아니다. 국어사전을 보면, ‘규칙이나 규정에 의하여 일정한 한도를 정하거나 정한 한도를 넘지 못하게 막음’을 의미한다. 규칙이나 규정과 같은 객관적인 기준에 따라 행위자의 행위를 제한한다는 의미이다. 규제에 의해 제한되는 것은 행위자의 자유이지만, 그 규제는 행위자의 자의나 욕심을 공익의 관점에서 통제하는 것이다. 규제란 다른 사람이나 공익을 해칠지도 모르는 행위자의 이기심과 욕심으로부터 사회와 공동체, 공익을 보호하기

위한 규율인 것이다. 남의 것을 뺏을 생각이 없는 곡식에 제비 같은 사람이나, 법 없이도 살 사람이란 말을 듣는 보통의 사람들은 규제에 대해 거부감을 가질 이유가 없다. 법과 제도가 정한 것 이상을 원하는 자에게만 규제는 부담스럽고 거추장스러운 것이 되기 때문이다. 결국 규제의 제한을 받은 사람이라면 누구나 규제를 부담스러워하고, 규제가 없어졌으면 하고 바란다. 그렇다고 하여 곧 해당 규제가 없어져야 하는 것은 아니다. 규제가 불필요하고 정당하지 않은 것으로 평가될 때 그 규제는 없어져야 한다. 그 규제가 정당하지 않은 것이 되려면, 규제의 목적이 공익을 실현함에 있지 않거나, 공익을 목적으로 하더라도 그 수단이 지나치게 과도한 것이라거나, 추구하는 공익과 제한되는 사익의 무게를 각기 달아 보았을 때 공익이 좀 더 가볍다고 판단되는 경우여야 하는 것이다.

## (2) 규제의 헌법적 의미

규제는 헌법 상의 개념이다. 헌법 제119조를 보면, 규제의 의미를 잘 알 수 있다. 헌법 제119조 제1항에 의하면, ‘대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다’. 또한 동조 제2항에 의하면, ‘국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다’. 이 조항은 헌법이 대한민국 경제질서의 기본을 정하고 있는데, 이에 의하면 제1항의 ‘개인과 기업의 자유와 창위의 존중’과 제2항에서의 ‘국가의 규제와 조정’이 큰 두 축을 이루고 있음을 알 수 있다. 시장은 공동체를 이루는 한 부분이다. 그런데 경제를 시장에만 맡겨 두었을 경우 경쟁을 통한 효율성은 증진될 수 있을지 모르지만, 그 경쟁의 결과는 경제적 강자만의 승리이고, 그것은 곧 독점이다. 시장을 지배하는 독점기업과 거래하는 상대방은 제대로 된 거래를 할 수 없다. 그 결과는 경제력의 집중이고, 다른 말로는 부익부빈익빈이다.

시장에 대한 방임은 공동체를 해칠 수 있다. 따라서 공익을 위해 존재하는 국가는 이러한 경향을 차단하는 정책을 취해야 한다. 그것은 첫째, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하는 정책, 곧 경제민주화정책이다. 둘째, 경제적 약자도 적절히 경제생활을 유지할 수 있도록 해 주는 정책, 즉 복지확대정책이다. 이러한 국가의 조절적 개입을 통해 경쟁질서가 유지될 경우에 비로소 시장은 공동체 속에

서 정상적으로 기능할 수 있는 것이다. 달리 말하면, 국가의 규제와 조정을 통해서 개인의 자유와 창의가 보장될 수 있다는 것이 된다.

### (3) 규제의 정당성에 대한 판단 기준

지난 1997년 제정된 행정규제기본법은 불필요한 행정규제를 폐지하고 비효율적인 행정규제의 신설을 억제함으로써 사회경제활동의 자율과 창의를 촉진하여 국민의 삶의 질을 높이고 국가경쟁력이 지속적으로 향상되도록 함을 목적으로 하여 제정되었는데, 행정규제에 대하여 법률 차원에서 정의하고 있다. 행정규제기본법은 행정규제를 가리켜 ‘국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례, 규칙에 규정되는 사항’이라고 정의한다. 이러한 행정규제에는 형법 등 형사에 관한 것과 조세의 종목, 세율, 부과 및 징수에 관한 사항은 제외된다.(동법 제3조 제2항)

행정규제기본법은 신자유주의를 전면적으로 받아들인 결과 불필요한 행정규제를 폐지하는 것을 목적으로 삼았고, 규제 폐지를 위하여 규제개혁위원회를 두고 있다. 규제개혁위원회는 행정규제기본법이 시행되던 1997년 당시부터 이미 존재하고 있던 기존규제에 대하여 폐지 또는 개선의 필요성을 심사하여 왔고, 중앙행정기관의 장 역시 매년 소관 기존규제에 대하여 정비가 필요한 규제를 선정하여 폐지 또는 개선 작업을 계속해 왔다. 동법에 따라 규제개혁위원회와 행정각부는 십수 년 동안 신자유주의 규제완화 드라이브 속에서 부단히 규제를 철폐해 왔던 것이다. 그 결과 현재 아직도 규제개혁위원회에 등록되어 남아 있는 규제들은 그 철폐의 물결 속에서 살아남았다는 사실만으로도 ‘공익을 위해 기여하는 합리적인 규제’들이라고 인정될 가능성이 높은 것이다. 물론 그러한 규제들 중에도 환경이나 경제사정의 변화, 기술의 혁신 등의 변화에 따라 부분적으로 그 정당성이 약화된 규제가 있을 수 있다. 그 정당성이 결여된 것인지 여부는 규제 하나하나를 구체적으로 살펴보아야 한다.

그렇다면, 규제가 정당한지 여부를 판별할 기준은 무엇인가?

규제가 정당한 것인지 판단하기 위해서는 (i) 우선, 그 규제가 공익을 목적으로 하고 있는지(목적의 정당성), (ii) 다음으로 그 규제가 도모하는 목적을 달성함에 있어서 과잉한 수단을 취하고 있는 것은 아닌지(수단의 적합성), (iii) 그것도 아니라면 규제가 도모하는 공익이 규제가 초래하는 사익의 침해보다 중대한 의미가 있는 것인지 철저히 비교해 보아야 할 것이다(법익의 균형성).

이렇게 신중하게 판단해 보아, 규제가 공익과도 별 관련성이 없고, 공익에 별다른 기여도 못하면서 규제를 받는 주체의 경제적 자유를 심각하게 침해한다고 판단될 때 비로소 폐지의 대상이 될 수 있는 것이지, 만연히 규제를 받은 주체가 그 규제 때문에 경제활동의 자유가 침해된다고 주장한다는 이유로, 또 정치적 실적에 목마른 지방자치단체장이 규제를 풀자고 주장한다는 이유로, 제한받는 사익과 그 규제가 도모하는 공익과의 비교형량 없이 그 규제를 철폐한다면, 그 규제완화는 사회경제 전반에 부정적인 영향을 초래할 것임에 틀림없다. 규제완화가 사회적 합리성을 약속한다는 것은 이미 2008년 세계금융위기 이후 그 정당성을 잃은 신자유주의의 산물이다. 규제완화는 종종 새롭게 경제적 비효율성이나 사회적 문제를 야기하고, 결국 다시 규제를 부활하여야 한다는 재규제(re-regulation)의 필요성을 불러오게 된다. 규제완화는 경쟁을 실질적으로 제한하는 결과를 가져와 경제, 환경, 보건, 안전상의 위험을 초래하기도 하는 것이다. 국제적으로 보면, 금융산업의 규제 완화가 낳은 2008년 월스트리트발 세계금융위기가 그 좋은 예일 것이다.

### **3. 규제프리존법은 삼권분립에 반한다.**

규제프리존법은 그 제안이유에서 자백하고 있듯이, ‘전국단위로 도입하기 어려운 규제완화를 일정 지역에 한정하여 규제완화를 하겠다’는 것이다.

규제는 법률로 정해지는 것이 보통이다. 국민의 권리의무에 대한 제한은 법률로 서만 가능하도록 한 법치주의의 원리 때문이다. 법률은 국민이 직접 구성한 의회의 집합적 의사를 거쳐 만들어 지므로, 그것이 곧 국민적 합의이다. 그리고 전국민에 대하여 일률적으로 적용된다. 법률은 대한민국 전역과 전 국민 모두에게 적용되는 것이기 때문이다. 규제가 법률로 정해진 것은 그 규제가 도모하고자 하는



공익적 가치가 규제로 인해 제한되는 사익보다 크다는 국민적인 총의가 모였기 때문이다.

그러한 판단이 반복되어 그 규제가 더 이상 적용될 필요가 없다는 판단은 역시 국민적 합의를 통해서만이 가능하다. 법률의 개정을 통한 폐지만을 통해서 가능한 것이다. 전술한 바와 같이, 규제에 의해 보호되는 공익보다 제한되는 사익이 중요하다는 판단이 들 경우 전국에 걸쳐 일률적으로 규제가 해제되어야 하는 것이다.

규제프리존법은 비록 특정지역이라고는 하나, 그 지역에 적용되는 규제를 시도지사의 신청에 의하여 기획재정부장관이 규제프리존을 지정할 수 있도록 하고 있다. 법률이 정한 규제를 국회가 아닌 시도지사와 기획재정부장관의 판단에 따라 사실상 적용의 제외를 창설할 수 있도록 하고 있는 것이다.

이는 법률이 지방자치단체장과 행정부에 의해 개폐되는 효과가 발생하는 것이다. 법률의 제정과 폐지에 관한 권한, 즉 입법권은 국회에 속한다고 정한 헌법 제40조에 반한다고 볼 수 있다. 공익을 보호하기 위해 사익을 제한하는 입법이 국회가 아닌 행정부에 의해 폐지되는 결과가 되기 때문이다.

## 4. 결론

규제프리존법은 재벌들의 사업기회의 확장이라는 소원수리법이라는 그 제정의 목적, 미르재단과 케이스포츠재단으로의 모금이 한창일 때 그 입안이 추진되어 온 점과 같은 그 시간적 선후관계에 비추어 박근혜 게이트의 핵심인 뇌물을 통한 규제완화의 거래대상이라 아니 보기 어렵다.

박근혜 대통령은 자신의 집권의 근거인 경제민주화 입법을 집권 반년만인 2013. 8. 28. 재벌총수들과 만나고는 포기선언을 하고 말았다. 그 이후 갑자기 ‘규제는 암이니, 몇 년 내에 10%, 20%가 일률적으로 없어져야 한다’는 주장을 하기 시작했다. 규제완화는 재벌들이 바라는 바지, 국민이 바라는 바가 아니었다. 당시는 이해하기 어려운 편파적인 주장이었다. 이제는 이해가 된다. 머지않아 있을 수금

을 위한 사전적인 액션이었다. 대통령은 2015년 하반기부터 2016년 상반기를 거쳐 재벌들로부터 수금을 진행하면서 서비스산업발전법의 통과가 민생살리기 입법이라고 주장했다. 규제프리존법은 서비스발전기본법의 또 다른 버전이다. 박근혜 정부의 규제프리존법의 입법 진행은 재벌들의 ‘통 큰 기부’에 대한 ‘선물’이라 아니 볼 수 없는 이유다.

국회는 더 이상 박근혜대통령의 잘못된 정책의 뒤를 처리할 이유가 없다. 경제를 살리는 것은 재벌의 선의가 아니다. 재벌의 경제력 남용을 막아, 일하는 경제적 주체들이 일의 성과를 다른 경제적 강자에게 빼앗기지 않도록 하는 것이다. 약한 경제주체들도 적극적으로 자신의 능력을 발휘하게 하는 것이다. 이것이 경제의 민주화다. 바로 박근혜 대통령이 집권 초기 재벌들의 뇌물을 기대하고 팔아먹은 국민과의 약속이다.

박근혜 게이트의 본질이 재벌이 뇌물을 통해 정치권력을 매수한 것이라는 것이 분명해졌다. 이제 분명히 말할 수 있다. 규제프리존법과 같은 재벌소원수리입법의 청부통과가 국회가 할 일이 아니다. 그러다가 그만 둔 경제민주화를 제대로 그리는 것이 국회가 할 일이다. 국민이 지켜보고 있다.