이슈페이퍼 22-21-②

규제자유특구제도의 주요 쟁점과 개선방안

김동건

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

이슈페이퍼 22-21-②

규제자유특구제도의 주요 쟁점과 개선방안

김 동 건

배재대학교 교수

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

요약문

SUMMARY

□ 규제자유특구제도는 지역의 발전, 투자활성화, 양질의 일자리 제공 등 지역의 혁신성장과 균형발전을 목적으로 개별 지역의 혁신성장사업 및 지역전략산업을 지원하고 관련 규제를 완화하는 제도임. 특히 규제자유특구는 4차 산업혁명에 적극적 대응과 신기술에 대한 규제완화를 목적으로 도입됨

□ 규제자유특구제도의 법적 근거인 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」의 발전 과정을 살펴보면, 2004년 「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」이 제정과 함께 국가균형발전과 지역경제의 활성화를 위하여 지역특성에 맞게 선택적으로 규제특례를 적용하는 지역특화발전특구를 지정하는 제도가 도입됨

□ 이후 지역특화발전특구 지정 절차의 개선, 지역특화발전특구에 적용할 수 있는 규제특례의 대상 확대, 민간기업에 대한 특구계획 제안권 부여 등을 위하여 다수의 「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」 개정이 이루어짐

□ 그리고 2019년에는 시 · 군 · 구의 지역특화사업 육성을 대상으로 규제특례를 적용하는 지역특화발전특구제도와 관련하여 규제특례가 법에 열거된 규제특례에 한정하여 적용되는 등 유연성이 부족하다는 점과 지역특화사업에 신기술을 접목하려는 시도조차 허용되지 않는 등 제도적인 문제점이 지적됨에 따라 「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」이 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」으로 개정됨

□ 규제자유특구의 도입배경을 살펴보면, 4차 산업혁명을 선도하고 이에 대한 효율적 대응, 신기술을 활용한 새로운 서비스 또는 제품을 제약 없이 실증 및 사업화, 규제혁신을 통한 신산업 육성 및 발전, 지역 및 국가의 경쟁력 강화, 한국형 규제샌드박스의 도입 등을 이유로 기존의 지역특화발전특구와 구별되는 광역지방자치단체를 대상으로 하는 새로운 규제자유특구제도를 도입함

□ 규제자유특구는 광역지방자치단체의 장이 규제자유특구계획을 수립한 후 중소벤처기업부장관에게 특구의 지정을 신청하면, 중소벤처기업부장관은 규제자유특구위원회의 심의·의결을 거쳐 규제자유특구계획을 승인하고 규제자유특구를 지정함

□ 규제자유특구로 지정된 경우 그 지역 내 지역혁신성장사업 또는 지역전략산업 등에 대해 규제의 신속확인, 실증을 위한 특례, 임시허가가 적용되며, 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」, 「건축법」, 「전시산업발전법」, 「고압가스 안전관리법」, 「도로법」, 「전기통신사업법」 등 각종 개별법에 대한 특례가 적용됨

□ 규제자유특구제도의 본질적인 목적 또는 기능에도 불구하고, 규제자유특구의 적용 범위, 관련 법령의 체계, 규제자유특구의 지정 심의 기준, 안전성 검증방안 및 안정성 실증책임 체계, 신속확인제도, 지정해제의 절차, 규제자유특구의 수 등과 관련한 일정한 문제점들이 제기되고 있으며, 규제자유특구에서 지방자치단체의 역할을 강화하여야 한다는 지적 또한 존재함

□ 먼저, 사업자의 범위와 관련하여 현행법상 ‘규제자유특구 사업자’ 및 ‘규제특례 등의 적용 범위’의 범위가 모호하기 때문에 이를 명확히 하기 위한 입법적 검토가 필요하며, 「지역특구법」과 관련 고시인 「규제자유특구 운영 요령」의 관계에 있어서 위임입법의 한계를 중심으로 체계 정합성 확보를 위한 방안에 대한 검토가 요구됨

□ 규제자유특구위원회의 운영과 관련해서는 지역의 실정을 대변할 수 있는 지방자치단체의 장이 적극적으로 참여할 수 있는 절차의 마련이 요구되며, 다른 지방자치단체의 우수한 신기술 및 혁신성장자원의 활용 촉진과 불필요한 중복투자의 비효율성 등을 위해 지방자치단체 간 규제자유특구사업 공동신청제도의 도입을 고려할 수 있음

□ 규제완화로 인한 국민의 신체·안전·환경 등에 대한 위험을 예방 및 방지하기 위해서는 사후안전성 평가제도를 고려할 수 있으며, 규제자유특구의 지정해제에 있어서는 광역지방자치단체장의 신청과 관계없이 중대한 사유가 발생하는 등 지정해제의 필요성이 있는 경우 중소벤처기업부장관이 직권으로 규제자유특구의 지정을 해제할 수 있는 절차의 마련이 필요함

□ 나아가 규제자유특구의 효율적 관리를 위해 적정 수의 특구지정이 요구되며, 규제자유특구의 성과목표에 부합하는 성과지표의 개발이 필요함

KLRI KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

목차

CONTENTS

KLRI KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

규제자유특구제도의 주요 쟁점과 개선방안

Ⅰ. 규제자유특구제도의 이해 09

1. 규제자유특구 09
2. 주요특징 10

Ⅱ. 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」(약칭: 「지역특구법」)의 변천 15

1. 「지역특화발전특구에대한규제특례법」의 제정 15
2. 2006년 10월 4일 일부개정 16
3. 2008년 2월 29일 및 2009년 4월 1일 일부개정 16
4. 2011년 5월 24일 일부개정 17
5. 2019년 4월 17일 전부개정 18
6. 2021년 7월 21일 일부개정 19
7. 2022년 7월 5일 일부개정 20

Ⅲ. 규제자유특구 지정절차 21

1. 규제자유특구의 신청 및 지정절차 21
2. 규제자유특구의 사후관리 27
3. 실증을 위한 규제 특례 지정 후 후속처리 29

Ⅳ. 문제점 및 개선방안 31

1. 규제자유특구의 적용 범위 31
2. 위임입법의 한계의 문제 32
3. 규제자유특구에서 지자체의 역할 강화 34
4. 규제자유특구의 제도개편 35

참고문헌 39

규제자유특구제도의 주요 쟁점과 개선방안

KLRI KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

Ⅰ.
규제자유특구제도의 이해

1. 규제자유특구

1) 개념

□ 규제자유특구는 지역을 단위로 지역과 기업이 직면한 신사업 관련 덩어리 규제를 패키지로 완화해 주는 제도로서, 이를 통해 지역으로의 투자와 양질의 일자리를 창출하여 지역의 혁신성장과 균형발전을 도모하려는 취지임[1]

- 지역의 혁신성장자원이나 신기술을 활용하여 지역의 혁신성장을 촉진하는 지역혁신성장사업 및 지역전략산업이 지원대상임

– ‘지역혁신성장사업’은 지역의 혁신성장자원, 신기술을 활용하여 지역의 혁신성장을 촉진하는 사업으로서 광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(「수도권정비계획법」 제2조제1호에 따른 수도권은 제외한다)가 수립하고 제75조제3항에 따라 중소벤처기업부장관이 승인한 규제자유특구계획에 따라 추진하는 사업(제2조제12호 가목)

– ‘지역전략산업’은 지역별 특성에 맞는 지역발전을 위하여 광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(「수도권정비계획법」 제2조제1호에 따른 수도권은 제외한다)가 수립하고 제75조제3항에 따라 중소벤처기업부장관이 승인한 규제자유특구계획에 포함된 산업(제2조제12호 나목)

1 「지역특구법」 제75조제3항 및 제4항은 중소벤처기업부장관이 규제자유특구를 지정 · 고시한다고 규정함.

2) 도입취지

□ 제4차 산업혁명 등 급변하는 기술 여건 속에서 새로운 기술을 규제 없이 연구하고 산업화할 수 있는 환경 조성 추진 필요

□ 분야별 전문성에 따라 산업융합, 정보통신, 금융, 지역혁신 등 4개 분야에서 규제샌드박스를 도입

- 「산업융합촉진법」(산업부), 「정보통신융합법」(과기정통부), 「금융혁신법」(금융위), 「지역특구법」(중기부)
- 지역혁신 차원에서 추진한 「지역특구법」 규제샌드박스 도입 특구는 국회 심의 과정에서 기존 규제프리존 제정법과 병합되어 통과 됨(규제프리존과 비교시, 더 강화되고 대상 분야도 확대됨)

| 표 1 | 규제샌드박스 4법 비교[2]

공통점	「지역특구법」	「산업융합법」	「정보통신법」	「금융혁신법」
차이점	규제샌드박스 적용	좌동		
	메뉴판식 규제특례 적용	X	X	X
	시·도지사가 신청	기업이 신청	좌동	좌동
	비수도권 대상	전국대상	좌동	좌동
	세제·재정지원	X	X	X

2. 주요특징

1) 규제자유특구 지정

□ 수도권을 제외한 시·도지사는 지역의 여건과 특성에 따라 지역혁신성장사업 또는 지역전략산업을 육성하기 위해 특구계획을 수립하고 규제자유특구의 지정을 신청할 수 있음. 이 때 기업들은 시·도지사에게 사

2 중소벤처기업부 홈페이지(http://rfz.go.kr/?menuno=66, 최근 접속일 : 2022.10.24.).

업계획을 제안하거나 시·도지사가 수립하는 계획에 참가하여 특구에서 사업 참여자가 될 수 있음

- 규제자유특구로 지정되면 메뉴판식 규제특례와 규제혁신 3종 세트(규제샌드박스)등 혁신적인 규제특례가 적용되며, 지역혁신성장사업 등이 성공할 수 있도록 재정·세제·각종 부담금 감면 등도 지원 받을 수 있게 됨

2) 규제자유특구계획 수립

□ 규제자유특구계획에는 특구의 지정필요성, 혁신사업의 필요성과 육성방안, 규제특례 등을 적용받는 사업자, 특구내에 적용되는 규제특례와 그 필요성 등을 포함하여야 함

3) 메뉴판식 규제특례와 규제혁신 3종 세트의 적용

□ 규제자유특구에서는 각종 규제로 신기술 검증이나 사업화가 가로막히는 일이 없도록 획기적인 규제완화 조치가 적용됨

- 첫째, 규제자유특구에는 식당의 주문 메뉴판처럼 미리 준비된 기존 법령의 201개의 규제가 유예 또는 면제되어 적용됨

| 표 2 | 기존 특화특구와 규제특례 비교[3]

	기존 특화특구	규제자유특구
메뉴판식 특례	128개 적용	201개 적용
규제혁신 3종 세트 (규제샌드박스)	미적용	적용: ① 규제 신속확인 ② 임시허가 ③ 실증특례

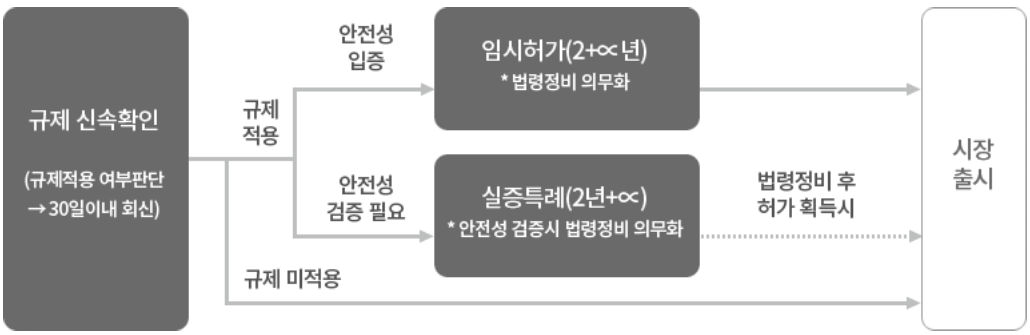
- 둘째, 규제혁신 3종 세트(규제샌드박스)가 적용됨
  - '규제 신속 확인'(「지역특구법」 제85조)은 특구 내의 기업들에게 규제여부가 불명확한 경우 시·도지사 에게

3 중소벤처기업부 홈페이지(http://rfz.go.kr/?menuno=66, 최근 접속일 : 2022.10.24.).

신사업과 관련한 허가등의 필요 여부를 확인요청할 기회를 부여하는 것. 신속확인 요청이 있게 되면 30일 이내에 중앙행정기관의 회신을 받을 수 있으며, 미회신시 관련 규제가 없는 것으로 간주함

- ‘실증을 위한 특례(실증특례)’(「지역특구법」 제86조 내지 제89조)는 신제품이나 서비스의 시험·검증(실증)을 하고자 하는데 소관 법령이 없거나 기존 법령을 적용하는 것이 맞지 않을 경우에 일정기간 규제를 적용받지 않고 실증사업을 추진할 수 있게 허용하는 것
- ‘임시허가’(「지역특구법」 제90조 내지 제91조)는 신제품이나 서비스의 안전성이 검증되었음에도 허가기준이 없거나 기준이 불합리하여 시장출시를 할 수 없는 경우에 임시로 판매허가를 받아서 출시할 수 있도록 하는 것
- 임시허가가 필요한 기업들은 관계부처 검토 및 특구위원회 의결을 거쳐 임시허가(최대 2년, 1회 연장가능, 법령 정비시까지 기간 연장)를 받을 수 있음

| 그림 1 | 규제혁신 3종 세트 적용절차[4]



4) 안전대책

□ 규제자유특구에 규제완화 조치가 시행되는 만큼, 국민을 보호하기 위한 안전장치도 규정함

□ 실증특례나 임시허가를 부여받은 사업자는 사업진행 중에 발생할 수 있는 인적·물적 피해에 대비하여 책

4 중소벤처기업부 홈페이지(http://rfz.go.kr/?menuno=66, 최근 접속일 : 2022.10.24.).

임보험 가입을 의무화하는 등 소비자 보호방안을 마련함

5) 재정지원과 세제지원 및 부담금 감면

□ 국가와 지방자치단체는 규제자유특구 내 지역혁신성장사업 또는 지역전략산업 육성을 위하여 필요한 경우 재정지원 가능

□ 규제자유특구 내 혁신사업 및 전략산업의 육성을 위해, 재정지원을 통한 지역경제 활성화 및 양질의 일자리 창출에 기여

① (R&D) 실증특례, 임시허가 연계 신기술·서비스 실증R&D 지원

② (사업화지원) 플랫폼 과제, 특구사업자 및 참여기업 책임보험료, 제품상용화, 실증판로지원 등 후속 연계지원

③ (인프라) 실증 기반시설·장비 구축 등 지원

□ 규제자유특구 내 지역혁신성장 사업 또는 지역전략산업 육성을 위하여 투자세액의 조세 감면이 가능함

규제자유특구제도의 주요 쟁점과 개선방안

KLRI KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

Ⅱ.

「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」(약칭: 「지역특구법」)의 변천

1. 「지역특화발전특구에대한규제특례법」의 제정

□ 개별 지역 간 문화적·사회적·경제적 등의 차이가 존재하는 현실에서 모든 지역에 대한 일률적인 규제특례의 적용은 오히려 국가균형발전을 저해하거나 지역 간 격차를 심화시킬 수 있음

• 이에 따라 2004년 개별 지역의 특성에 부합하는 규제특례의 적용을 주된 목적으로 「지역특화발전특구에대한규제특례법」(이하 "「지역특구법」"이라 한다)이 제정됨

- 「지역특구법」은 "지역특구의 지정 및 운영을 통하여 지역특성에 맞게 선택적으로 규제특례등을 적용함으로써 지역의 자립적이고 지속적인 성장기반을 구축하여 국가균형발전과 지역의 혁신적이고 전략적인 성장에 기여하는 것"에 목적을 두고(법 제1조), '지역특화발전특구'의 지정 및 동 특구에 대해 적용되는 다수의 규제특례에 관하여 규정함
- '지역특화발전특구'는 지역의 특화발전을 위해 설정된 구역을 의미하며(법 제2조제1호), 동 특구로 지정받기 위해 시장·군수·자치구청장이 지역특화발전계획(이하 "특구계획"이라 함)을 작성하여 재정경제부장관에게 지정을 신청하고, 재경경제부장관이 그 계획을 승인한 후 당해 지역을 지역발전화특구로 지정함(법 제4조제1항). 물론, 광역지방차치단체가 관할구역 안의 기초지방자치단체와 공동으로 특구계획을 작성하여 신청하는 것도 가능함(법 제4조제2항)
- 특구계획에는 특구의 명칭·위치·면적 및 대외적 표시방법, 특구지정의 필요성, 특화사업 및 특화사업자, 토지이용에 관한 규제특례의 전부 또는 일부를 적용받고자 하는 경우에는 특구토지이용계획, 「지역특구법」에서 규정된 규제특례 중에서 적용될 필요가 있는 규제특례사항과 그 필요성 및 적용범위 등이 포함됨(법 제7조)

- 재정경제부장관이 지역발전화특구를 지정하기 위해서는 관계 행정기관의 장과 협의를 하여야 하며, 지역특화발전특구위원회의 심의·의결을 거쳐야 함(법 제9조). 그리고 규제특례의 적용이 심각한 부작용을 유발하는 경우 등에는 지역특화발전특구위원회의 심의·의결을 거쳐 지역특화발전특구의 지정을 해제하거나 그 계획을 변경할 수 있음(법 제51조)
- 지역발전화특구에 적용할 수 있는 특례는 '일반적인 규제특례', '토지이용에 관한 규제특례', '권한이양에 관한 특례'로 구분됨

2. 2006년 10월 4일 일부개정

□ 2006년 지역특화발전특구의 지정 관련 절차의 개선, 동 특구에 적용할 수 있는 규제특례의 대상 확대 및 그 밖의 운영상 문제점을 개선·보완하기 위하여 「지역특구법」이 개정됨

- 먼저, 지정절차와 관련하여 지방자치단체가 지역특화발전특구의 지정 신청 시 특구토지이용계획을 제출하기 어려운 경우 특구의 지정 고시일부터 1년 이내에 제출할 수 있도록 하고, 이를 특구위원회의 심의를 거쳐 재정경제부장관이 승인하도록 함
- 규제특례의 대상과 관련해서는 기존 일발적인 규제특례의 범위에 「농어촌정비법」, 「농업·농촌기본법」, 「국유재산법」, 「지방재정법」, 「주세법」 등에 규정된 규제사항 중 일부를 추가함. 그리고 특구토지이용계획이 포함된 특구계획을 승인하는 경우에는 특화사업의 내용에 따라 도시개발구역·유통단지 또는 산업단지(산업단지와 관련된 규제특례를 적용하는 경우에 한함)로 지정된 것으로 보고, 산지전용신고, 농어촌관광휴양단지 사업계획의 승인 및 관광지·관광단지의 조성계획 승인을 의제하는 등 토지이용 규제특례를 확대함

3. 2008년 2월 29일 및 2009년 4월 1일 일부개정

□ 2008년 정부조직 개편에 따라 지역특화발전특구 지정업무를 재정경제부에서 지식경제부로 이관하기 위해 「지역특구법」이 개정되었으며, 2009년 「지역특구법」의 개정은 민간기업 등에 대한 특구계획 제안권 부여 및 특화사업과 재정지원정책의 연계성 강화 등을 목적으로 이루어짐

- 구체적으로 지역경제의 활성화를 위해 민간기업 등의 참여와 민간자본 유치 등 민간부문의 참여를 확

대할 필요성이 인정됨에도 불구하고 그동안 특구계획의 작성은 지방자치단체만 할 수 있다는 한계를 가지고 있었음. 이에 따라 특구계획의 수립에 있어서 민간이 참여할 수 있도록 개정함(법 제4조의2)

- 그리고 지식경제부장관이 관계 행정기관의 장에게 지역에 대한 재정지원정책의 수립과 관련하여 특구위원회가 필요하다고 인정하는 특화사업을 우선적으로 고려할 것을 권고할 수 있도록 함(법 제14조제4항)
- 또한 「지방재정법」에 따른 재정투·융자사업과 특구계획의 심사가 중복되는 문제점을 해결하기 위해 특구를 관할하는 지방자치단체의 장이 특구계획의 승인을 받은 경우 특화사업에 포함된 지방재정투·융자사업의 필요성 및 사업계획의 타당성 등에 대하여 「지방재정법」에 따른 심사를 하지 않을 수 있도록 함(법 제36조의13)
- 나아가 인·허가 등의 의제 특례(법 제40조제1항), 노인주거복지시설 기준 및 입소자자격 완화 특례(법 제44조의2), 특구운영의 평가와 포상(법 제47조의2 및 제47조의3)제도를 도입함

4. 2011년 5월 24일 일부개정

□ 2011년 「지역특구법」 개정의 주된 내용은 토지이용계획 승인기간 확대, 중앙도시계획위원회의 심의 생략, 산업단지 내 산업용지 분할 최소면적 완화 등, 토지 수용·사용 요건 완화 등임

- 먼저, 지역특화발전특구로 우선 지정된 후 토지이용계획을 제출하여야 하는 기간이 짧아 토지이용계획을 수립하기 곤란한 문제가 발생하기 때문에 특구지정을 신청할 때 특구토지이용계획을 제출하기 어려운 경우 종전에는 특구지정 고시일로부터 1년 이내에 특구토지이용계획을 제출하도록 하던 것을 2년 이내에 제출할 수 있도록 함(법 제7조제2항 및 제51조제2항제4호)
- 토지이용계획이 수립되는 지역이 없거나 소규모인 지역특화발전특구에 대해서도 중앙도시계획위원회의 심의를 거치도록 하여 지역특화발전특구의 지정이 지연되는 문제점이 있기 때문에 특구계획에 포함된 토지이용계획의 수립면적이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 중앙도시계획위원회의 심의를 거치도록 하는 면적 미만인 경우로서 토지이용계획에 개발제한구역이 포함되어 있지 아니한 경우에는 중앙도시계획위원회의 심의를 거치지 아니할 수 있도록 함(법 제32조제2항)
- 특화사업을 위하여 산업용지를 분할하는 경우 분할면적을 900제곱미터 이상으로 완화할 수 있도록 하고, 농림수산식품부장관은 특화사업과 관련된 수산물 및 그 가공품에 대한 지리적표시의 등록을 신청받은 경우 다른 신청보다 우선하여 심사하게 할 수 있도록 하며, 공동집배송센터의 지정요건 중 부지면적을 2만제곱미터로 완화할 수 있도록 함(법 제36조의7제2항, 제36조의14 및 제36조의15)

• 토지 등의 수용·사용에 필요한 토지소유자의 동의기준이 엄격하여 지역특화사업에 필요한 토지를 확보하기 곤란한 문제점이 있기 때문에 토지 등을 수용·사용할 수 있는 토지소유자의 동의요건을 토지소유자 총수의 3분의 2 이상에서 2분의 1 이상으로 완화함(법 제36조의12제2항)

5. 2019년 4월 17일 전부개정

□ 개정 배경

• 4차 산업혁명 네트워크 경쟁시대를 선도하기 위해서는 지역경제의 지속적 발전과 경쟁력 강화가 중요하지만, 2004년부터 제정·시행되고 있는 「지역특구법」에 따른 지역발전 제도들은 일정한 한계를 가지고 있음

- 먼저, 「지역특구법」에서 열거하고 있는 규제특례는 시대의 변화에 적절하게 대응할 수 없다는 한계를 가지고 있으며, 지역특화사업에 신기술을 접목하려는 시도조차 허용되지 않는 등 제도적인 문제점이 지적됨
- 특히 4차 산업혁명에 대한 적극적 대응을 위해서는 신기술을 활용한 새로운 서비스 또는 제품 등을 규제제약 없이 실증하고 사업화할 수 있는 기업환경을 조성하는 것이 중요함

• 이에 따라 '한국형 규제 샌드박스' 제도 등 과감한 규제특례제도의 도입 및 기존의 지역특화발전특구와 구별되는 지역의 혁신성장사업 또는 지역전략산업에 대해 혁신적인 규제특례를 부여할 수 있는 법적 근거를 마련하기 위해 「지역특구법」을 개정함

□ 주요 내용

• 2019년 전부개정의 가장 중요한 내용은 기존의 「지역특구법」을 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」(이하 "「지역특구법」"이라 한다)으로 법률명을 변경하고, 기존 지역특화발전특구와 함께 새로운 규제자유특구 지정 제도를 도입하는데 있음

• '규제자유특구'는 비수도권 시·도에서 혁신사업 또는 전략산업을 육성하기 위하여 규제특례 등이 적용되는 구역으로서 중소벤처기업부장관이 지정·고시한 구역을 의미함(법 제2조제13호)

- 규제자유특구를 지정받으려는 시·도지사(수도권 제외)는 규제자유특구계획을 수립하여 규제자유특구 지정을 중소벤처기업부장관에게 신청하여야 하며, 중소벤처기업부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 국가균형발전위원회 위원장의 의견을 고려하여 규제자유특구위원회의 심의·의결을 거쳐 규제자유특구계획을 승인하고 규제자유특구를 지정함(법 제72조 내지 제75조)

- 규제자유특구계획의 승인 및 규제자유특구 지정 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 국무총리가 위원장인 규제자유특구위원회를 설치하고, 동 위원회는 규제자유특구위원회는 규제자유특구제도 운영의 기본방향, 규제자유특구의 지정·변경·해제, 규제자유특구 운영을 위한 규제특례 등 및 규제개선에 관한 사항 등을 심의·의결함(법 제77조 및 제78조)
- 규제자유특구 내 지역혁신성장사업 또는 지역전략산업 등에 대해서는 규제의 신속확인, 실증을 위한 특례, 임시허가를 적용함(법 제3장제2절)

• '규제의 신속확인'은 규제자유특구에서 혁신사업 또는 전략산업 등을 추진하고자 하는 자는 관할 시·도지사에게 혁신사업 또는 전략산업등과 관련된 허가 등의 필요 여부 등을 확인하여 줄 것을 요청할 수 있는 제도를 의미하며, '실증특례'는 혁신사업 또는 전략산업 등과 관련한 신기술을 활용한 새로운 서비스와 제품의 시험·검증을 하고자 하는 자가 사업계획을 수립하여 규제자유특구 관할 시·도지사에게 실증을 위한 특례의 부여를 요청할 수 있는 제도를 의미함. 그리고 '임시허가'는 규제자유특구에서 시장 출시 목적으로 혁신사업 또는 전략산업 등을 시행하고자 하는 자가 해당 혁신사업 또는 전략산업 등이 법령에 의한 허가 등을 받기 어려운 경우 규제자유특구 관할 시·도지사에게 임시허가의 신청을 요청할 수 있는 제도임

• 나아가 규제자유특구 내 지역혁신성장사업 또는 지역전략산업의 육성을 위하여 규제특구지역에 대해 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」, 「건축법」, 「전시산업발전법」, 「고압가스 안전관리법」, 「도로법」, 「전기통신사업법」 등 다수의 개별법에 대한 특례가 적용됨(법 제3장제3절)

6. 2021년 7월 21일 일부개정

□ 2019년 개정을 통해 '한국형 규제 샌드박스' 제도인 규제자유특구를 도입하여 지역발전전략의 다극화 및 규제혁신을 통한 신산업의 육성·발전으로 지역과 국가의 경쟁력을 강화시키고, 4차 산업혁명의 네트워크 경쟁시대를 선도하기 위한 제도를 마련하였지만, 실증특례 등과 관련하여 일정한 한계가 지적됨

• 실증특례의 경우 규제 샌드박스 승인 후 실증특례 만료 시(2+2년)까지 관련 법령이 정비되지 않으면 사업이 중단될 수 있다는 우려를 관련 업계에서 지속적으로 문제를 제기함. 이에 따라 실증특례 기간 만료 전 사업자의 법령정비 요청제 도입, 법령 정비의 필요성 판단 절차 구체화, 안전성 등이 입증되어 법령정비에 착수한 경우에는 임시허가를 할 수 있는 근거를 마련함(법 제87조제7항 내지 제10항)

• 또한 실증특례 유효기간 연장사유에 "부득이한 사유로 실증이 지연된 경우"를 추가하여 사업의 연속성을 보장함(법 제86조)

- 거짓이나 부정한 방법으로 실증특례나 임시허가를 적용받은 경우에는 취소를 의무화하고, 경미한 조건 불충분의 경우에는 실증특례나 임시허가의 취소 전에 시정명령을 통해 보완·개선할 수 있도록 함(법 제89조 및 제91조)

7. 2022년 7월 5일 일부개정

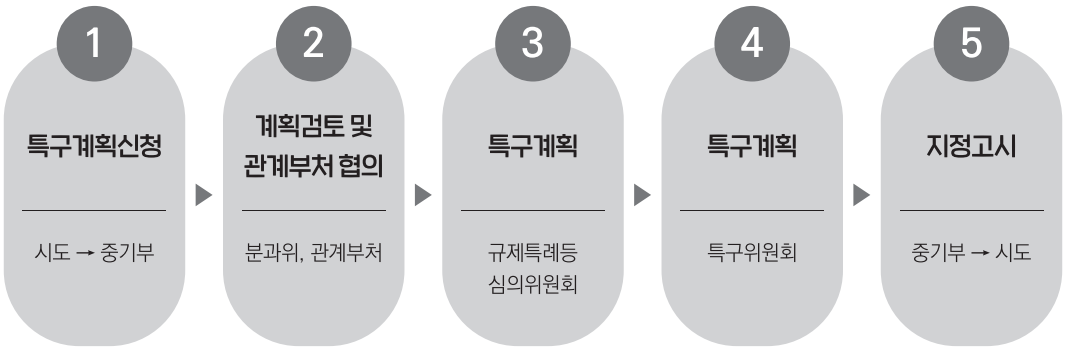
□ 가장 최근인 2022년 7월에는 현장에서 필요한 규제 특례의 보강, 지방자치단체가 주도적으로 운영할 수 있는 관리체계의 구축, 지역특화발전특구의 지정 해제 절차의 간소화를 목적으로 「지역특구법」 개정이 이루어짐

- 보다 구체적으로, 특화특구의 지정을 해제하거나 특화특구계획을 변경할 때에 취소 또는 추가되는 규제특례가 지역주민의 재산권 행사 등을 제한하지 아니하거나 법 제62조(특화특구토지이용계획의 수립과 제출), 제63조(특화특구토지이용계획의 내용), 제64조(도시·군관리계획결정 등의 의제) 및 제65조(특화특구의 인허가등의 의제)의 규제특례가 포함되지 아니한 경우 제7조(주민 등의 의견청취)와 제8조(특화사업자의 지정신청)에서 정한 절차를 생략할 수 있도록 함(법 제16조)
- 또한 특화사업의 시행기간 또는 특화특구의 지정기간의 종료 이후 1년 이내에 특화특구관할지방자치단체의 장의 계획변경 또는 해제 신청이 없는 경우 중소벤처기업부장관 특화특구위원회의 심의·의결을 거침
- 그리고 특화특구관할지방자치단체의 장 및 관할 시·도지사가 ① 관할 특화특구의 특화사업 및 규제특례 이행상황 점검, ② 관할 특화특구 간 특화사업 중복 여부, ③ 관할 특화특구 간 연계·협업 및 발전방안, ④ 제23조에 따른 특화특구운영의 성과에 관한 보고서의 제출 ⑤ 제25조에 따른 특화특구의 구조고도화계획의 수립에 관한 협의를 위해 지역협의회를 둘 수 있도록 함(법 제20조의2)

Ⅲ.
규제자유특구 지정절차

1. 규제자유특구의 신청 및 지정절차

1) 규제자유특구 신청절차



□ 특구계획의 수립

• “비수도권 시·도지사”[5]는 규제자유특구계획[6]을 수립하여 중소벤처기업부장관에게 규제자유특구 지정

5 규제자유특구를 지정받으려는 광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(「수도권정비계획법」 제2조제1호에 따른 수도권은 제외한다. 이하 “비수도권 시·도지사”라 한다)(법 제72조 제1항 참조)

6 법 제74조(규제자유특구계획의 수립) ① 비수도권 시·도지사가 규제자유특구 지정을 신청하려는 경우 다음 각 호의 내용이 포함된 규제자유특구계획을 수립하여야 한다.
1. 규제자유특구의 명칭·위치·면적
2. 규제자유특구 지정 필요성 및 기대 효과

을 신청하여야 함(법 제74조)

- 규제자유특구 지정 신청은 ① 민간 기업이 해당 지역을 관할하는 비수도권 시·도지사에 규제자유특구 계획을 제안하여 해당 시·도지사가 특구계획을 수립하여 신청하는 방식[7]과 ② 시·도지사가 스스로 특구계획을 수립하여 직접 특구지정을 신청하는 방식이 있음

□ 규제자유특구계획의 공고 및 의견청취

- 비수도권 시·도지사는 규제자유특구계획을 공고할 경우 해당 비수도권 시·도의 공보나 인터넷 홈페이지 또는 신문에 30일 이상 공고하고, 그 공고일부터 6일이 지난 날 이후에는 주민·기업 등이 규제자유특구계획을 24일 이상 열람할 수 있도록 해야 함(시행령 제43조제1항)

- 공고된 규제자유특구계획의 내용에 대하여 의견이 있는 주민, 기업 등은 열람기간 내에 해당 비수도권 시·도지사에게 의견을 제출할 수 있음, 이 경우 제출된 의견이 타당하다고 인정될 때에는 그 의견을 규제자유특구계획에 반영해야 함(시행령 제43조제2항)

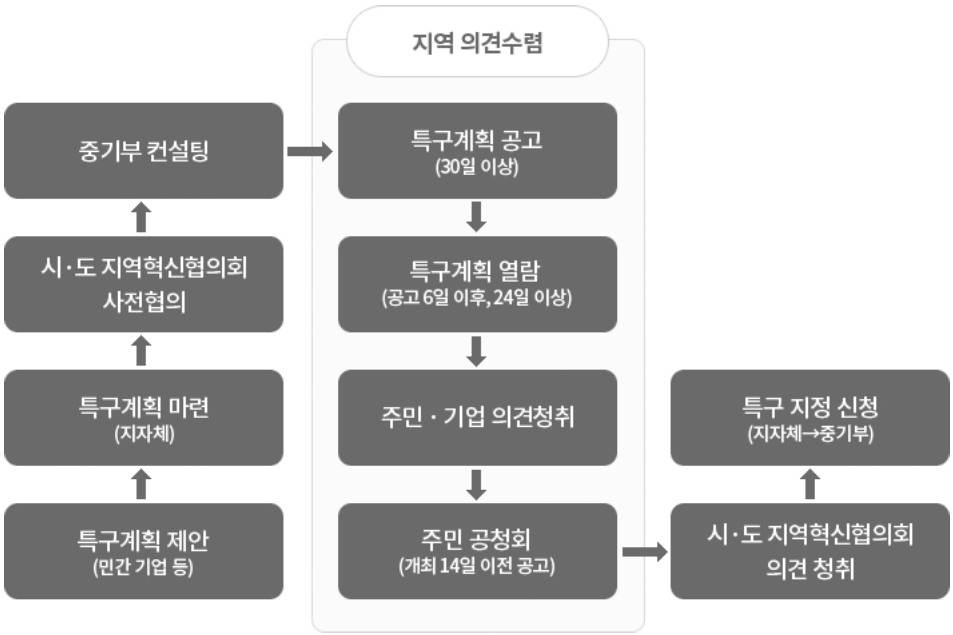
- 비수도권 시·도지사는 의견 청취와 관련하여 공청회를 개최할 때에는 공청회 개최 예정일 14일 전까지 다음 사항을 해당 비수도권 시·도의 공보나 인터넷 홈페이지 또는 신문에 1회 이상 공고해야 함(시행령 제43조제3항)

  - 공청회의 개최 목적
  - 공청회의 개최 일시 및 장소
  - 규제자유특구계획의 개요
  - 그 밖에 공청회 개최에 필요한 사항

3. 혁신사업 또는 전략산업의 필요성과 육성방안
4. 혁신사업 또는 전략산업등에 참여하여 규제특례등의 적용을 받을 수 있는 규제자유특구사업자
5. 규제자유특구에 적용되는 규제특례와 그 필요성 및 적용 범위
6. 제3장제2절에 따른 '규제의 신속확인', '실증을 위한 특례', '임시허가'에 관한 사항과 그 필요성 및 적용 범위
7. 제5호 및 제6호의 규제특례등이 적용되는 공간적 범위
8. 「국가균형발전 특별법」 제7조의 시·도 발전계획과의 연계에 관한 사항
9. 규제자유특구 및 인근지역의 부동산가격 안정방안
10. 그 밖에 규제자유특구의 지정 신청 등에 필요한 사항

7 법 제73조 참조

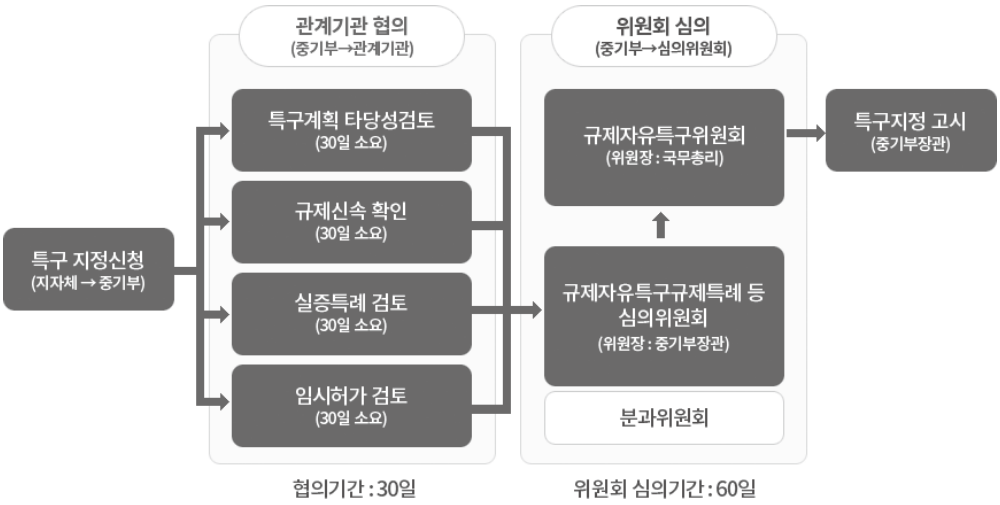
| 그림 2 | 특구신청 전 지자체 준비절차[8]



8 중소벤처기업부 홈페이지(http://rfz.go.kr/usr/images/sub/system_02.png, 최근 접속일 : 2022.10.24.).

□ 규제자유특구 지정 신청

| 그림 3 | 특구신청 후 지정절차[9]



※ 지정 소요기간 : 규제자유특구 신청 후 지정까지 최소 90일 이내 결정(단, 자료 보완 기간 등을 포함할 경우 최대 180일 이내 결정)

- 비수도권 시·도지사가 규제자유특구를 지정신청하려는 경우 규제자유특구계획을 수립하고 규제자유특구 지정신청서를 중소벤처기업부장관에게 제출하여야 함(법 제72조)
- 비수도권 시·도지사가 공동으로 규제자유특구의 지정을 신청하려는 경우에는 해당 비수도권 시·도지사가 공동으로 규제자유특구계획을 수립하여 중소벤처기업부장관에게 제출해야 함(시행령 제40조제2항)
- 비수도권 시·도지사가 민간기업의 제안을 통하거나 자율적으로 규제자유특구계획을 수립하여 중소벤처기업부에 신청하면, 특구계획의 지정요건 충족 및 타당성 여부 등에 대한 관계부처의 협의, 규제자

9 중소벤처기업부 홈페이지(http://rfz.go.kr/usr/images/sub/system_03.png, 최근 접속일 : 2022.10.24.).

유특구심의원회에 의한 사전검토, 규제자유특구위원회의 심의·의결 등의 절차를 거쳐 규제자유특구가 지정·고시됨

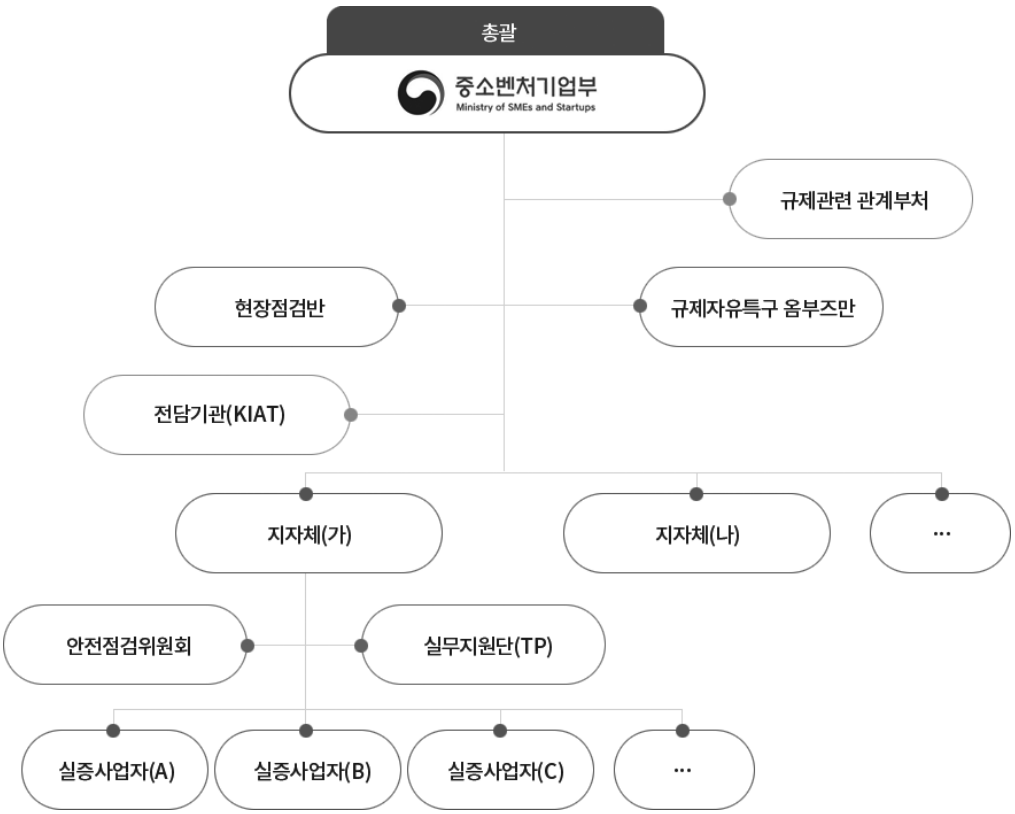
- 중소벤처기업부장관은 규제자유특구의 지정신청을 받으면 90일 이내에 규제자유특구계획의 승인과 규제자유특구의 지정 여부를 결정해야 함(시행령 제44조제1항)
- 단, 이 기간에는 규제자유특구의 지정신청을 받은 중소벤처기업부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 국가균형발전위원장에게 통보를 하였을 때, 관계 중앙행정기관의 장과 국가균형발전위원장이 해당 규제자유특구계획의 타당성 및 필요성 등을 검토하기 위하여 이를 신청한 비수도권 시·도지사에게 자료 보완을 요구한 경우 관련 자료 보완에 걸린 기간과(법 제75조제2항 단서) 중소벤처기업부장관이 규제자유특구 지정신청 내용에 보완이 필요하다고 인정하여 상당한 기간을 정하여 보완을 요구한 경우(시행령 제40조제3항)의 자료보완기간 등은 포함되지 않음
- 보완기간을 포함할 경우 신청 후 지정되기까지는 최대 180일이 소요됨

2) 규제자유특구 지정의 추진체계

□ 정부는 규제 혁신단을 구성하여 규제자유특구를 지정하고 그에 대한 운영을 지원함. 규제자유특구 지정을 위해서 규제자유특구계획의 검토, 심의위원회·특구위원회 운영 지원, 운영성과평가 등 전반적인 운영체계가 구축되어 있음

구분	기관	주요기능
중앙	중기부(총괄)	- 실증특례·임시허가·사후관리 총괄
	관계부처	- 실증특례·임시허가 신청내용 검토 - 법령정비
	특구 옴부즈만	- 특구별 의견청취(정책·제도개선사항, 애로사항 등) - 현장안전사항 이행여부 모니터링
	현장점검반	- 실증특례·임시허가 적용실태점검 - 정기 및 수시현장점검
	KIAYT(전담)	- 실증특례·임시허가 사후관리 업무지원 - 현장점검반/옴부즈만 운영계획 수립 및 지원
지역	시·도	-실증특례·임시허가 신청, 추진총괄 -안전점검기준 및 계획 수립, 안전점검위원회 구성·운영

| 그림 4 | 규제자유특구 사후관리 추진체계도[10]



10 중소벤처기업부 홈페이지(http://rfz.go.kr/usr/images/sub/organization01.png, 최근 접속일 : 2022.10.24.).

3) 규제자유특구 지정절차

□ 시·도지사가 신청한 규제자유특구계획에 대하여 심의위원회(위원장 : 중소벤처기업부장관), 특구위원회(위원장 : 국무총리)의 심의·의결로 규제자유특구를 지정함

2. 규제자유특구의 사후관리

1) 사후관리

□ 사후관리는 “중기부장관 및 규제자유특구 관할 시·도지사가 실증특례 및 임시허가의 적용과정에서 국민의 생명·안전 및 환경을 저해하거나, 개인정보의 안전한 보호·처리 등에 대한 위험 여부를 관리·감독하는 것”을 의미함(법 제84조)

- 사후관리는 실증특례 확인서 또는 임시허가를 받은 특구사업자를 대상으로 실증특례확인서 또는 임시허가를 받은 시점부터 유효기간이 종료할 때까지 지속되어야 함

2) 임시허가 후 후속처리

□ 임시허가자의 손해배상책임

- 임시허가를 받아 해당 혁신사업 또는 전략산업등을 시행하려는 자는 그로 인하여 인적·물적 손해를 발생하게 한 때에는 그 손해를 배상할 책임이 있다. 다만, 임시허가를 받은 자가 고의 또는 과실이 없음을 입증한 경우에는 그러하지 아니함(법 제90조제11항)
- 임시허가를 받은 자의 손해배상책임을 보장하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 중소벤처기업부장관이 지정하는 자를 피보험자로 하는 책임보험등에 가입하여야 한다. 다만, 임시허가를 받은 자가 책임보험등에 가입하기 어려운 경우에는 규제자유특구 관할 시·도지사와의 별도 협의를 거쳐 임시허가로 발생할 수 있는 인적 · 물적 손해에 대한 배상 방안을 마련하여야 함(법 제90조제12항)
- 임시허가를 받은 자가 책임보험등에 가입할 수 없는 경우에는 다음의 자료를 중소벤처기업부장관에게 제출해야 하고 신규 혁신사업 또는 전략산업등을 시행하기 전까지 규제자유특구 관할 시·도지사와 별도 협의를 통해 손해에 대한 배상 방안을 마련해야 함

  - 책임보험등 가입이 불가능한 사유서
  - 이용자에게 손해가 발생한 경우 배상기준·방법 및 절차를 포함한 이용자 손해배상계획서

□ 임시허가의 변경 및 취소

- 임시허가를 받은 자가 임시허가의 내용·조건 등을 변경하려면 중소벤처기업부령으로 정하는 임시허가 변경 신청서를 규제자유특구 관할 시·도지사를 거쳐 중소벤처기업부장관에게 제출해야 함(시행령 제65조제1항)[11]
- 규제자유특구 관할 시·도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 중소벤처기업부장관에게 임시허가를 취소하거나 시정을 명하는 신청을 할 수 있음(법 제91조제1항)
- 중소벤처기업부장관은 임시허가를 받은 자가 임시허가의 취소사유가 있는 경우 규제자유특구위원회의 심의·의결을 거쳐 임시허가를 취소할 수 있음(법 제91조제2항). 이 경우 관련 시·도지사에게 결과를 통보하고 규제자유특구 관할 시·도지사는 해당 민간기업등에 즉시 통보하여야 함(법 제91조제3항)

(임시허가 취소사유)

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 임시허가를 받은 경우
2. 중소벤처기업부장관이 안전성 등을 확보하기 위하여 붙인 임시허가의 조건을 충족하지 못하는 경우
3. 임시허가 적용 이후 안전성 등에 문제가 발생했다고 판단되는 경우
4. 임시허가 부여 당시에 예상하지 못한 사정 변경으로 인하여 임시허가의 취소가 공익상 필요한 경우
5. 국민의 생명 · 안전에 위해가 되거나 환경을 현저히 저해하여 사회적 물의를 일으킨 경우
6. 그 밖에 중소벤처기업부장관이 임시허가의 취소가 필요하다고 인정하는 경우

※ 제1호 및 제3호는 필요적 취소신청 사유.

11 그 밖의 임시허가의 변경에 관한 사항은 중소벤처기업부장관이 정하여 고시한다(시행령 제65조제2항).

3. 실증을 위한 규제 특례 지정 후 후속처리

□ 실증사업자는 해당 실증특례 사업으로 인하여 이용자에게 인적·물적 손해를 발생하게 한 때에는 그 손해를 배상할 책임이 있음. 다만, 실증사업자가 고의 또는 과실이 없음을 입증한 경우에는 그러하지 아니함(법 제88조제1항)

□ 실증사업자는 손해배상책임을 보장하기 위하여 실증특례 활용 전에 대통령령으로 정하는 바에 따라 중소벤처기업부장관이 지정하는 자를 피보험자로 하는 책임보험이나 공제 등(이하 “책임보험등”이라 한다)에 가입하여야 함

□ 실증사업자가 책임보험등에 가입할 수 없는 경우에는 다음의 자료를 중소벤처기업부장관에게 제출해야 하고 신규 혁신사업 또는 전략산업등을 시행하기 전까지 규제자유특구 관할 시·도지사와 별도 협의를 통해 손해에 대한 배상 방안을 마련해야 함(시행령 제61조제1항)

- 책임보험 등 가입이 불가능한 사유서
- 이용자에게 손해가 발생한 경우 배상기준·방법 및 절차를 포함한 이용자 손해배상계획서

규제자유특구제도의 주요 쟁점과 개선방안

KLRI KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

Ⅳ.
문제점 및 개선방안

1. 규제자유특구의 적용 범위

1) 비지정 사업자 적용의 문제

□ 「지역특구법」 제2조제15호에서는 특구사업자의 특례적용 등에 대한 직접 규정은 없으나 “규제자유특구사업자란 … 시장·도지사등과 규제자유특구계획에 포함된 자를 말한다.”고 규정하고 있어 원칙적으로 규제특례 등을 적용받는 자만 특구사업자에 해당됨

- 기 지정된 규제자유특구 내에서 지정된 것과 동일한 혁신사업 또는 전략산업 등을 수행하려는 자는 규제자유특구위원회의 심의·의결을 거쳐 규제자유특구계획이 변경되는 경우에만 규제특례등이 적용 가능하도록 규정을 명확히 할 필요가 있음
- 규제특례 등의 적용을 받는 자의 범위를 전체 사업을 총괄하는 사업자로 한정하여 볼 것인지, 전체 사업을 구성하는 개별 기술 사업자로 확대하여 볼 것인지는 해석의 여지가 있음, 법 취지상 개별기술 사업자도 요건을 갖출 경우 규제자유특구사업자로 확대하여 해석할 필요가 있으므로 이에 대한 입법적 보완이 요구됨

2) 장소적 효력 범위 불분명의 문제

□ 각 규정에 따라 규제특례 등의 적용을 받는 규제자유특구사업자의 제품 및 서비스의 시험·검증뿐만 아니라 임시허가로 인한 제품 판매 또는 서비스 제공의 범위가 규제자유특구 내로 제한되는 것인지 여부가 문제됨

- 법 제80조제1항에서는 규제자유특구로 지정된 구역과 규제자유특구사업자에 대해서는 규제자유특구

계획에서 정하여진 내용에 따라 규제특례 등을 적용한다고 규정함

- 또한 법 제86조제4항에서는 실증특례 부여 시 중소벤처기업부장관은 지역, 기간, 규모의 제한 등 필요한 조건을 붙일 수 있다고 규정하고 있으므로, 별도의 조건 없이는 실증특례의 지역적 범위를 제한할 수 없다고 볼 수 있음
- 규제특례 등의 적용 범위를 규제자유특구 내로 제한할 필요가 있는 경우에는 명문 규정이 필요함
- 이에 따라 규정을 개정하면 법 제80조제1항 후단에 '지정시 특별한 조건이 없는 경우, 규제자유특구 지정으로 규제특례 등을 적용받는 서비스·제품 등은 규제자유특구 내에서만 시험·검증 또는 제공·이용·판매될 수 있다.'는 규정을 삽입할 필요가 있음[12]

2. 위임입법의 한계의 문제

1) 「관련규제자유특구 운영 요령(이하 「운영요령」)」 입법한계의 문제

□ 중기부 고시인 「관련규제자유특구 운영 요령(이하 「운영요령」)」제2조제2호 단서 규정에서 특구사업자의 사업장 소재지를 제한하고 있으나 이에 대한 명시적인 위임 규정이 없음. 상위법의 위임 없이 「운영요령」으로 특구사업자 소재지 제한, 규제특례 등의 적용시기를 제한할 수 있는지 여부가 문제됨

□ 법 제2조, 제16조에서는 시·도지사의 경우에만 수도권을 제외하도록 하고 있고, 시·도지사를 제외한 특구사업자의 소재지 등에 대한 제한 규정이 없음. 법 제74조제1항제4호에서도 특구사업자의 범위를 혁신사업 또는 전략산업 등에 참여하여 규제특례 등의 적용을 받을 수 있는 자로만 규정하여 소재지 등을 제한하고 있지 않음

□ '규제자유특구 지정 신청 등에 필요한 사항'을 중소벤처기업부장관 "고시"로 정할 수 있도록 규정하고 있음(법 제74조제1항제10호, 동법 시행령 제42조제3항제10호)

12 김권식·이광훈, "규제자유특구의 법제 개선방안 연구", 과학기술법연구 제28집 제1호, 한남대학교 과학기술법연구원, 2022, 69-70 쪽.

- 「운영요령」제1조 목적에서는 효율적인 지정·운영 기준 및 방법을 정한다고 규정하고, 재정지원이나 전담지원기관, 운영관리에 관한 부분을 규정함
- 이에 따라 「규제자유특구 운영 요령(이하 "「운영요령」")」제2조제2호 단서 규정에서 '사업장 소재지를 제한'하고 있는 바, 이는 '신청 등에 필요한 사항'을 넘어서 특구사업자의 범위를 제한하는 것으로 보이며 이는 위임의 한계를 일탈하는 것으로 해석될 수 있음
- 고시인 「운영요령」에 의하여 특구사업자 소재지를 규제자유특구 내로 제한하기 위하여는 상위법에 별도의 명시적 법적 근거 규정이 신설될 필요가 있음

2) 규제자유특구 지정 심의 기준의 입법한계 문제

□ 법 제75조제3항에서는 규제자유특구심의위원회의 심의·의결시 고려사항에 대해서는 아무런 규정을 두고 있지 않으며 위임규정도 없음, 그런데 시행령 제45조에 심의·의결 시 고려사항을 규정하고 있음

□ 결국 시행령 제45조는 집행명령으로 인정될 수 있음

□ 그런데 시행령 제45조에서 정하고 있는 고려사항은 규제자유특구의 의미와 성격, 목적 등을 구체적으로 규정하고 있는 핵심규정이고 규정된 각 사항의 종합적인 평가로서 단순히 상위법령을 집행하기 위한 사항으로 볼 수 없음

□ 시행령 제45조의 내용을 법률에 직접 규정하거나, 구체적 범위를 정하여 위임함을 정한 법률 규정이 설정될 필요가 있음

3. 규제자유특구에서 지자체의 역할 강화

1) 규제자유특구에서 지방자치단체의 역할 강화 필요

□ 규제자유특구에서는 지역의 특화된 기술개발과 규제개선이 동시에 추진되어야 하기 때문에 지자체의 의지와 역할이 중요함. 현 법령상 규제자유특구위원회는 중앙부처 공무원만이 참여하는 상황이고 지자체장의 참여가 부재함

□ 관련 법령에서는 지자체의 역할이 중요하나 관련 내용이 전혀 언급되지 않고 있음, 현 법령상 규제자유특구위원회는 중앙부처 공무원만이 참여하는 상황이고 지자체장의 참여는 부재함

□ 현 법령상에서 규제자유특구위원회에서 지역의 의견을 듣고 고려할 수 있는 대표적인 기관의 참여 및 지자체장 대표 등이 규제자유특구 공식 조직 참여가 필요함[13]

□ 법령상 부족한 규제자유특구에서의 지자체의 역할을 명확하게 제시하고 규제개선 및 기업 지원을 위한 지자체의 책임과 역할을 제시하고 특히 특구 사후관리에 대한 책임을 지자체가 가지도록 하여 지속가능한 규제개선과 기업 유지가 되도록 유도가 필요함[14]

2) 지방자치단체의 공동 신청 및 추가 특구사업자의 지정·신청

□ 이미 지정된 규제자유특구에 대하여 타 지자체에 소재한 사업자가 동일·유사한 사업을 목적으로 기 지정된 규제자유특구에 추가 특구사업자로 지정·신청하는 경우를 규율하는 규정이 부재한 상황임

□ 타 지자체의 우수한 신기술 또는 혁신성장자원의 활용을 촉진하고 불필요한 중복투자의 비효율성을 제거하기 위해서는 복수 지자체간의 규제자유특구사업 공동신청을 제도화 할 필요가 있음

---

13 강문수, "혁신성장을 위한 규제개선 정책과제 연구 및 사례분석, NARS 정책연구용역보고서", 국회입법조사처, 2020, 82쪽.

14 강문수, 위의 보고서, 국회입법조사처, 2020, 83면.

□ 법 제81조제1항에서 규제자유특구 관할 시·도지사에 한하여 변경 신청 가능하도록 규정하고 있으므로 기존 특구의 관할 시·도지사 이외의 시·도지사도 추가 지정 신청이 가능하도록 근거 규정을 신설할 필요가 있음[15,16]

4. 규제자유특구의 제도개편

1) 안전성 검증방안 및 안정성 실증책임 체계 개선[17]

□ 규제자유특구의 규제완화로 인하여 규제를 통하여 보호되는 국민의 신체·안전·환경 등 공익적 가치에 위험이 초래될 우려가 있음

□ 신기술을 활용하는 사업이 국민의 생명 · 안전에 위해가 되거나 환경을 현저히 저해하는 경우에는 이를 제한할 수 있음[18]

- 이때 안정성을 실증할 수 있는 과학적 검증방안이 적절히 마련되지 않은 경우 검증방법의 부재를 이유로 혁신산업을 제한하거나 금지할 것인지, 제4조의 우선허가 사후규제의 원칙을 적용할 것인지 문제될 수 있음
- 이 경우 해외 사례 등의 검토 등을 통하여 적절한 실증방안을 수립하여 안전성을 실증하되, 허가 후 위험성이 발견되는 즉시 해당산업의 인·허가를 취소할 수 있도록 하여 혁신산업의 성장을 지원하는 것이 바람직함

---

15 이 경우 공동으로 규제자유특구계획을 수립하도록 한 복수 지자체의 공동신청의 경우에 준하여 관련 규정을 신설할 필요가 있음. 시행령 제40조(규제자유특구 지정신청 등) ② 광역시·특별자치시·도·특별자치도(「수도권정비계획법」 제2조제1호에 따른 수도권은 제외한다. 이하 "비수도권 시·도"라 한다)가 공동으로 규제자유특구의 지정을 신청하려는 경우에는 해당 비수도권 시·도지사가 공동으로 규제자유특구계획을 수립하여 중소벤처기업부장관에게 제출해야 한다.

16 김권식·이광훈, 앞의 논문, 75쪽-76쪽.

17 고영미, 규제자유특구제도의 현황 및 법제 개선방안 연구, 경영법률 Vol.31 No.4, 한국경영법률학회, 2021, 362-364쪽.

18 법 제4조(우선허용·사후규제 원칙 등) ① 국가와 지방자치단체는 국가발전 및 지역경제 활성화를 위하여 혁신사업 또는 전략산업등을 허용하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 신기술을 활용하는 사업이 국민의 생명·안전에 위해가 되거나 환경을 현저히 저해하는 경우에는 이를 제한할 수 있다.

□ 사후적 안전성 문제의 발생을 포함한 안전성에 대한 우려 등을 해소하기 위하여 '사후안전성 평가제도'를 구현할 필요가 있음

- 이와 같은 안정성 체계개선을 위하여 그에 관한 입법적 조치가 필요함

2) 신속확인제도의 제도 개편

□ 규제샌드박스에서 규제신속확인제도는 제도적으로 거의 활용되지 않고 있음

- 일반적으로 규제와 관련한 신청 기업은 이미 규제 주무 부처를 통해 사전 질의를 하거나 확인할 수 있으므로 신속확인제도를 특별히 활용해서 진행해야 할 이유가 없음
- 신속확인제도를 기업 단위에서 신청하여 개별 기업에 국한된 규제를 확인하는 제도를 넘어서 동종 업종 및 산업 관련 기업들이 규제샌드박스를 통해 규제개선 사항을 적용할 수 있도록 하는 제도로 개편할 필요성이 있음[19]

3) 규제자유특구의 지정해제의 관련 문제

□ 규제자유특구 중소벤처기업부장관의 직접 지정해제

- 현행법은 시·도지사가 지정해제 신청하지 않은 경우 중소벤처기업부장관은 법 제83조의 규제자유특구의 운영에 대한 평가결과에 근거하여 지정을 해제할 수 있도록 규정함(법 제82조제3항)
- 그런데 법 제82조제1항에 규정된 각 사항은 매우 중대한 사항인 만큼 비수도권 시·도지사의 취소 신청을 의무로 규정하고, 중대한 사유가 발생하고 즉시 규제자유특구 지정해제의 필요성이 있는 경우에는 시·도지사의 신청이 없어도 중소벤처기업부장관이 직접 지정을 해제할 수 있도록 규정을 개선할 필요가 있음[20]

□ 지정해제 신청 이후 즉시효력정지

- 규제자유특구의 지정해제 시 긴급한 사정이 있는 경우 즉시 규제자유특구 지정의 효력을 정지시킬 필요가 있음

---

19 강문수, 앞의 보고서, 국회입법조사처, 2020, 87쪽.

20 김권식·이광훈, 앞의 논문, 79면.

- 현행법은 규제자유특구의 지정해제 시 규제자유특구위원회의 심의·의결을 거쳐야 규제자유특구 지정 해제가 가능함(법 제82조제2항 및 제3항)
- 지정해제 신청 이후 지정해제 심의·의결까지 상당 기간 소요되고 에도 불구하고 관련 규정이 부재하여 개선이 필요함
- 긴급한 사정이 있는 경우 지정해제 신청 후 규제자유특구위원회의 심의·의결시까지 규제특구 지정 효력을 임시로 중지시키는 규정을 신설할 필요가 있음[21]

□ 규제특례 목적 달성시 규제자유특구 지정해제의 유예

- 규제자유특구의 지정 목적을 달성한 경우에도 관계 법령의 제·개정이 충분히 이루어지지 않은 경우 등과 같은 경우에는 더 이상 규제특례 등이 적용되지 않으므로 규제자유특구 지속 필요성이 있음
- 현행법은 규제자유특구의 지정 목적을 달성한 경우 규제자유특구의 지정을 해제하는 것으로 규정하고 있음[22]
- 규제특례기간이 종료된 경우(규제특례 등의 적용이 없는 경우)에도 특화특구[23]와 같이 일정 기간 경과 이후 규제자유특구 지정해제 절차를 거치도록 관련 법령을 정비할 필요가 있음[24]

---

21 김권식·이광훈, 앞의 논문, 81쪽.

22 시행령 제53조(규제자유특구의 지정해제 등) ① 법 제82조제1항제3호에서 "대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.
1. 민간기업등이 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 특화특구계획을 제안하여 규제자유특구의 지정을 받은 경우
2. 규제자유특구의 지정 당시에 예상치 못한 사정 변경으로 인하여 규제자유특구의 지정해제가 공익상 필요한 경우
3. 규제자유특구의 지정 목적을 달성한 경우
4. 그 밖에 중소벤처기업부장관이 필요하다고 인정하는 경우

23 법 제16조(특화특구의 지정해제 등) ② 중소벤처기업부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 특화특구위원회의 심의·의결을 거쳐 특화특구의 지정을 해제하거나 특화특구계획의 내용을 변경할 수 있다. 다만, 제6호에 해당하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하고자 하는 경우에는 특화특구위원회의 심의·의결을 거치지 아니한다.
1.~4. (생략)
5. 특화특구 지정 목적이 달성된 날부터 1년이 지난 경우

24 김권식·이광훈, 앞의 논문, 82쪽.

4) 관리 효율성 제고를 위한 적정 수의 특구 지정 필요

□ 현재까지 총 6차례에 규제자유특구가 지정됨

- 중복적인 아이템 및 파급력이 떨어진 규제 특례 요청 등으로 규제자유특구 규제 완화효과 하락하고, 신규 특구 지정을 위한 기획, 선정 및 특구 내 규제특례 사항 부처 간 조율·협의 등 업무 범위 확장 및 특구별 실증 운영·성과 관리, 평가 등 관리 업무 가중되고 있음
- 특구 분배 지정 등으로 14개 시·도지사가 최소 1개 이상 특구 지정 가능하므로, 집중과 선택을 통한 선의의 경쟁을 유도할 필요가 있음[25]

5) 규제자유특구 성과목표에 부합하는 성과지표의 개발필요

□ 현재 규제자유특구의 성과목표에 부합하는 적정 지표가 부족하고, 타 부처의 규제 샌드박스 사업의 성과목표, 성과지표와 비교하기가 어려움

- 유의미한 실증 수행 여부, 관련 법령 개정·폐지 건수, 관련 노력 등이 지표로 존재하지 않음
- 기존 특구 평가지표가 정책목표에 부합하도록 개편하고, 규제자유특구 고유의 지표 고안 필요함[26]

---

25 이재훈·박일주, 규제자유특구 운영 현황 분석 및 제도 개선 제언, KISTEP Issue Paper 2021-16(통권 제316호), 한국과학기술기획평가원, 2021, 7쪽.

26 이재훈·박일주, 위의 보고서, 11쪽.

참고문헌

REFERENCES

강문수, “혁신성장을 위한 규제개선 정책과제 연구 및 사례분석”, NARS 정책연구용역보고서, 국회입법조사처, 2020.

강민수·최호성·조한진, “규제자유특구법 개정안의 비교 고찰”, 한국융합학회논문지 제10권 제3호, 한국융합학회, 2019.

고영미, “규제자유특구제도의 현황 및 법제 개선방안 연구”, 경영법률 Vol.31 No.4, 한국경영법률학회, 2021.

권헌영, “한국형 규제샌드박스의 현황과 향후 과제”, KISO저널 Vol.35, 한국인터넷자율정책기구, 2019.

김권식, “규제자유특구 및 규제샌드박스의 효과적인 적용·확산 방안 연구”, 중소기업연구원, 2020.

김권식·이광훈, “규제자유특구의 법제 개선방안 연구”, 과학기술법연구 Vol.28 No.1, 한남대학교 과학기술법연구원, 2022.

김권식·이광훈, “규제자유특구 사업의 법적 쟁점과 입법 과제”, 공공정책연구 제39권 1호, 동의대학교 지방자치연구소, 2022.

김정욱·유성희, “규제자유특구의 법적 쟁점과 개선방향에 관한 연구”, 법학연구 제19권 제4호, 한국법학회, 2019.

박문수, “혁신성장을 위한 규제개선 정책과제 연구 및 사례분석”, NARS 정책연구용역보고서, 국회입법조사처, 2020.

윤완태, “규제자유특구 제도 추진 현황 및 전망”, CBF 바이오경제 이슈포커스, (재)춘천바이오산업진흥원, 2019.

이재훈 외, “규제자유특구 분석을 통한 제도·법제 개선 연구”, 한국과학기술기획평가원, 2020.

이재훈·박일주, “규제자유특구 운영 현황 분석 및 제도 개선 제언”, KISTEP Issue Paper 2021-16(통권 제316호), 한국과학기술기획평가원, 2021.

이원우, “신융합산업 활성화를 위한 규제개혁입법의 현황과 과제”, 경제규제와 법 제12권 제2호, 서울대학교 법학연구소, 2019.

최해옥·이광호, “지역혁신형 규제샌드박스 제도의 실효성 제고 방안 -스마트시티 규제샌드박스와 규제자유특구를 중심으로-”, STEPI Insight Vol. 286, 과학기술정책연구원, 2022.

최호성·김정대, “규제자유특구와 지역특화발전특구에 대한 비교 연구”, 디지털융복합연구 제17권 제2호, 한국디지털정책학회, 2019.

이슈페이퍼 22-21-②

규제자유특구제도의
주요 쟁점과 개선방안

발행일 2022년 11월 30일
발행인 김계홍
발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 국책연구원로 15 (반곡동, 한국법제연구원)
T. 044)861-0300 F. 044)863-9915
등록번호 1981. 8.11. 제2014-000009호
http://www.klri.re.kr

1. 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
2. 이 책자의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN 979-11-92325-51-4 93360

KLRI KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

비매품

OPEN 출처표시 공공누리 공공저작물 자유이용허락

93360

9 791192 325514

ISBN 979-11-92325-51-4