

# 국제자유도시(규제자유지역)의 도입에 관한 입법방안

2001. 3

연구자 : 오준근 (연구위원)

한국법제연구원

# 목 차

제 1 장 문제의 제기 .....	5
제 2 장 규제자유지역에 관한 입법의견 분석 .....	7
1. 규제개혁위원회 .....	7
가. 안건의 상정 경위 .....	7
나. 규제자유지역 설치배경 및 필요성 .....	7
다. 각종 자유지역의 사례 .....	8
라. 규제자유지역의 도입에 관한 입법의견 .....	10
2. 제주도 .....	12
가. 용역보고서의 기본적 구성 .....	12
나. 규제자유지역 도입에 관한 법제정비의견 .....	12
3. 건설교통부 .....	14
가. 추진 배경 .....	14
나. 추진 전략 .....	15
다. 추진과 관련한 입법 의견 .....	16
제 3 장 행정규제와 자유지역에 관한 현행 법제 분석 .....	19
1. 현행 법제 분석의 필요성 .....	19
2. 행정규제와 그 완화에 관한 법제현황 .....	20
가. 행정규제의 법적 근거 .....	20
나. 행정규제의 개념 .....	22
다. 행정규제의 종류 .....	23
라. 행정규제의 기본원칙 .....	25
마. 행정규제의 심사체계 .....	26

3. 자유지역에 관한 법제현황 .....	30
가. 국제물류기지육성을위한관세자유지역의지정및운영에관한법률 .....	30
나. 자유무역지역의지정등에관한법률 .....	32
4. 제주도에 관한 특별 법제현황 .....	34
제 4 장 규제자유지역 제도도입을 위한 입법방안 .....	37
1. 입법방안 개관 .....	37
2. 불특정 지역을 규제자유지역으로 지정하는 입법방안 .....	38
가. 행정규제기본법의 개정 .....	38
(1) 입법방안의 내용 .....	38
(2) 검토의견 .....	39
나. 규제자유지역설치에관한법률의 제정 .....	39
(1) 입법방안의 내용 .....	39
(2) 검토의견 .....	41
3. 제주도를 규제자유지역으로 설정하는 입법방안 .....	48
가. 제주도개발특별법의 개정 .....	48
(1) 의 의 .....	48
(2) 입법의 골격 및 주요내용 .....	49
(3) 입법의 고려대상이 된 외국입법 .....	50
(4) 입법방식의 특성 .....	54
(5) 입법방안의 체계 및 내용분석 .....	55
나. 제주도국제자유도시특례법의 별도 제정 .....	56
(1) 의 의 .....	56
(2) 평 가 .....	56
(3) 입법의 골격 및 주요내용 .....	58
제 5 장 요약 및 결론 .....	61
참고문헌 .....	65

## 제 1 장 문제의 제기

2000년 12월 28일의 차관회의 및 2000년 12월 30일의 국무회의에 “평화의 섬 제주 - 국제자유도시추진전략 -”이 보고되고, 이 보고 안건은 건설교통부 홈페이지를 통하여 인터넷에 공개되었다.

이 보고안건은 제주 국제자유도시의 추진 배경으로서 “21세기 세계경제의 개방화·자유화에 대응하여, 사람·상품·자본의 자유로운 이동과 경제활동의 편의를 최대한 보장하는 국가전략거점(據點)으로서 『제주국제자유도시』 개발 추진”을 하게 되었음을 밝히고 있다.

국제자유도시의 추진 특히 제주도를 국제자유도시로 만들어 내어야겠다는 정부의 정책의지는 2000년 연말의 국무회의가 처음이 아니다.

1998년 9월 25일 김대중 대통령의 제주 순방시 “제주를 홍콩을 대체할 국제자유도시로 만들겠음”이라는 의지가 천명된 바 있다.

국제자유도시가 가지는 의미가 무엇인가, 어떠한 방식으로 개발할 것인가 등을 담고 있는 개발구상안은 건설교통부, 규제개혁위원회 등 중앙행정부서와 제주도를 중심으로 하는 지방자치단체 등에 의하여 여러 각도에서 분석되고 있다.

특히 제주도에는 “국제자유도시추진기획단”이 별도의 전담기구로 조직되어 있고, 홍콩의 “Jones Lang Lassale”과 같은 컨설팅 용역기관에 “제주 국제자유도시 개발 타당성 조사 및 기본계획”에 관한 연구용역을 맡겨, 그 결과가 연구보고서의 형태로 제출되어 있기도 하다.

이 연구보고서는 현재 정부에서 현안이 되어있는 국제자유도시 내지는 규제자유지역의 설치와 관련하여 이 제도를 우리나라에 도입함에 있어 법적인 근거가 필요한가, 필요하다면 어떠한 근거가 필요한가를 논하기 위하여 작성되었다.

“국제자유도시 또는 규제자유지역”이라는 개념은 법률용어나 일상생활용어는 아니다. 이 개념은 현재 중앙행정기관 및 지방자치단체 특히 제주도에서 제도의 도입을 위하여 검토되고 있는 개념이다.<sup>1)</sup>

1) 이 과제에 대한 연구자의 검토는 이 보고서가 처음은 아니다. 연구자는 2000년 2월 규제개혁위원회로부터 이 개념의 입법방안을 검토해 줄 것을 요구받아 검토의견을 보고

이 용어는 원래 정부의 규제로부터 다양한 자유가 인정되는 “규제자유지역”이라는 용어로부터 출발하였다. 정부와 각 기관의 입법방안 속에도 국제자유도시라는 용어와 규제자유지역이라는 용어가 함께 혼동되어 사용되고 있다. 이 연구보고서도 이와 같은 측면에서 국제자유도시(규제자유지역)이라 표현하여 두 가지 용어를 혼용하는 현실을 반영하였다.

다만 법적인 분석의 측면에서는 국제자유도시에 대하여 정부 전체의 총괄적 입장에서 규제자유지역이라는 용어를 설정하고 이를 추진하였던 규제개혁위원회의 용어 사용례가 보다 합리적일 것이라는 판단하에 규제자유지역이라는 용어를 중심으로 사용하고자 한다.

이 연구보고서는 국제자유도시 내지는 규제자유지역이라는 이름으로 중앙행정기관, 지방자치단체, 컨설팅 용역기관 등에서 정리한 내용에 대한 현황 분석과 아울러 각 기관에서 논의하고 있는 입법의견을 분석하고, 관련되는 외국의 입법에 관한 논의를 분석하여 체계화하고 구체적인 대안을 제시함으로써 입법에 기여함을 목표로 설정하였다.

---

하였다. 2000년 5월 한국경제연구원이 주최한 제주도 세미나에서 이 개념의 제주도 적용방안에 관한 주제발표를 하였다. 주제발표의 내용은 2001년 1월에 출간되는 한국경제연구원의 논문집에 수록될 예정이다. 주제발표 이후 Jones Lang Lassale의 연구보고서가 출간되었다. 이 연구보고서에 기초하여 제주도 국제자유도시추진기획단은 규제자유지역의 입법방안에 대한 자문을 구해와서 연구자는 이 자문에 응한 바 있다. 이상과 같은 논의에 이어 2000년 12월 건설교통부장관이 국무회의에 제주 국제자유도시 추진전략을 보고하면서 2001년 중에 제주도개발특별법을 개정하는 방식으로 국제자유도시의 추진을 할 것을 제시하고 있다. 이 연구보고서는 이와 같이 현안이 되어있는 중요한 사항이지만 입법이 지연되고 있는 사안에 대하여 그 동안의 논의의 결과를 체계적으로 정리하고 장래의 입법을 위한 기초자료를 마련하기 위하여 한국법제연구원의 연구보고서의 형태로 발간하고자 기획되었다.

## 제 2 장 규제자유지역에 관한 입법의견 분석

규제자유지역의 도입을 위한 입법의견의 제시는 매우 다각적으로 이루어지고 있다. 그 중에서 가장 대표적이라 할 수 있는 논의자료를 꼽는다면 1999년의 규제개혁위원회의 보고자료, 2000년 6월 제주도가 외국 용역회사인 Jones Lang Lassale에 용역을 주어 제시한 보고서의 자료 및 이에 기초한 입법방안과 2000년 12월에 제시된 건설교통부에 의하여 발표된 자료 등을 들 수 있다. 규제자유지역에 관한 논의의 경과로서 먼저 이들 자료를 요약·정리하고자 한다.

### 1. 규제개혁위원회

#### 가. 안건의 상정 경위

규제개혁위원회는 제44차 규제개혁위원회 안건 보고사항으로 1999년 12월 20일 “규제자유지역 설치방안”을 상정하였다.

이 안건은 그 상정건의에서 규제자유지역의 설치방안을 “규제개혁위원회의 1999년도 핵심과제로서 1999년 3월 5일 산업연구원과 연구용역계약을 체결하고, 수차례의 비공식 토의를 통해 연구용역의 방향과 내용에 대한 보완작업을 거쳐, 7월 28일 최종보고서를 접수하였으며, 그 이후에도 지도위원의 지도와 전문위원의 지속적인 보완작업을 거쳐 규제개혁위원회에 안건으로 상정할 추진방안에 대한 구체화작업과 분과회의의 공식심의를 거쳐 상정한 것”임을 밝히고 있다.

규제자유지역의 설치에 관한 구체적인 법적 방안을 제시한 체계적인 정부의 안건으로는 이 보고안건이 중심적인 내용을 형성하고 있다고 생각되므로 먼저 이 안건을 요약·정리하고자 한다.

#### 나. 규제자유지역 설치배경 및 필요성

이 보고안건은 “1998년 4월 규제개혁위원회가 출범한 이래 불합리한 정부규제를 폐지하거나 개선하는 등 상당한 성과를 이루었으나, 규제 개혁의

결과가 민간 경제주체들의 절대적 지지를 받지 못하고 있는 실정”이라 전제한다. 그 이유를 분석한 결과로는 “정책적 규제의 존재, 정부의 민간부문에 대한 불신, 정부의 시장 및 경쟁질서에 대한 이해의 부족, 이해관계인의 저항, 그리고 정부조직과 관련된 구조적인 문제 등”을 들고 있다. 규제개혁위원회는 “규제개혁의 일환으로 위와 같은 문제점에 대한 적극적인 해결을 위하여 새로운 paradigm을 모색하게 되었으며, “규제자유지역”의 설치를 계획하게 되었다”고 보고한다.

규제개혁위원회가 규제자유지역을 고려하게 된 배경은 “정부규제를 획기적으로 개혁해보기 위한 것으로서, 규제자유지역에서는 정부규제의 일부가 적용이 배제될 수 있도록--즉 꼭 필요한 규제만이 적용될 수 있도록 하자는 것이다”.

#### 다. 각종 자유지역의 사례

위와 같은 배경설명에서 드러난 바와 같이 “규제자유지역”의 개념은 우리나라에서 새로이 제도로써 도입되고자 논의되고 있는 개념이다. 그러나 이는 지구촌 안에서는 새로운 제도가 아니다.

규제개혁위원회의 보고안건은 현재 지구촌에 운용되고 있는 각종 자유지역의 사례로서 “①생산기능 중심의 자유지역으로서 수출자유지역(EPZ: Export Processing Zone) 및 경제특구(Special Economic Zone), ②교역기능 중심의 자유지역으로서 자유무역지대(Free Trade Zone), 자유무역항/자유항(Free Port), 통과지대(Transit Zone), ③금융기능의 자유지역으로서의 역외금융센터(Off-shore Banking Center), ④복합기능의 자유지역으로서의 말레이시아의 MSC(Multimedia Super Corridor) 등”을 들고 있다.<sup>2)</sup>

2) 전계 규제개혁위원회 44회 보고안건, p.2에서 인용. 이 보고서는 “말레이시아는 폭 15km 길이 50km의 녹색지대에 MSC(Multimedia Super Corridor)를 설치하여 국경 없는 세계를 기꺼이 받아들이고, 컴퓨터, 통신, 자본의 흐름 등 새로운 형식의 협력과 상거래 등을 육성함으로써 21세기 정보화시대의 세계적인 요람 중의 하나가 될 것을 계획하고 있음. 말레이시아는 MSC내 기업들의 성장환경의 육성에 반하는 모든 장애물을 제거하기 위한 정부의 의지를 반영하기 위하여 “Bill of Guarantee”를 제정하고 다양한 인센티브를 제공할 계획임. MSC의 선도적 7대 과제들은 두 가지 범주로

위와 같은 여러 규제자유지역의 유형 중 규제개혁위원회는 복합기능의 규제자유지역에 대하여 특별한 관심을 표시하고 있다.<sup>3)</sup> 복합기능의 내용은 다시 (신)도시적 성격을 갖지 않는 다기능 형태의 규제자유지역<sup>4)</sup>과 (신)도시적 성격을 지니는 규제자유지역<sup>5)</sup>으로 구분하고 있다.

위와 같은 구분에 기초하여 우리나라에서도 제주도가 추진중인 제주도 국제자유화도시계획의 경우, 제주도 전체를 복합기능 형태의 자유지역으로 발전시키려 하고 있음을 언급하고 있다.

- 
- 구분할 수 있는 바, 첫째는 “멀티미디어의 개발”로서 구체적인 사업기회를 제공하여 MSC의 발전을 촉진하게 하는 과제들임. ①전자정부(Electronic Government)의 구현, ②다목적 카드(National Multipurpose Card)의 사용, ③Smart School의 운영, ④원격의료(Telemedicine)서비스의 제공, 둘째는 “멀티미디어 환경”으로서 MSC내의 기업들을 위한 최선의 환경을 제공하는 과제들로 구분할 수 있음. ⑤연구개발집단(R&D Clusters)의 설치, ⑥세계적인 제조망(World Wide Manufacturing Webs)의 운영, ⑦Borderless Marketing Centers의 운영 등을 그 내용으로 제시하고 있다.
- 3) 전계 규제개혁위원회 제44회 안건 p.3에서는, “세계 여러국가에서 과거에 도입하였던 자유지역은 특정부문 및 특정산업의 육성을 위해서 관련 규제의 적용을 배제시키고, 세계 및 금융 관련 인센티브를 제공하는 ‘단순기능’ 형태의 자유지역이었다고 한다. 개발도상국에서 설치한 자유지역은 생산중심형 자유지역이 주를 이루고 있었으며, EU, 싱가포르, 홍콩 등의 경우 당해국가의 지리적 특성을 살려서 물류중심형 자유지역을 발전시켰다. 자유지역과 관련된 최근의 추세는 특정부문—즉 생산중심, 교역중심 혹은 금융중심—에 한정시키는 ‘단순기능’ 형태에서 벗어나 ‘복합기능’ 형태를 취하고 있다. 복합기능 형태를 갖추고 있는 자유지역의 대표적인 예는 말레이시아의 MSC를 들 수 있다. 우리나라에서도 제주도가 추진중인 제주도 국제자유화도시계획의 경우, 제주도 전체를 관광자유도시, 비즈니스·물류·교역 중심지, 금융을 포함한 국제자유도시 등 복합기능 형태의 자유지역으로 발전시키려 하고 있다”고 서술하고 ‘복합기능’ 형태를 갖추는 것이 바람직하다고 결론짓고 있다.
- 4) 전계 보고자료에 따르면 “(신)도시적 성격을 갖지 않는 복합기능 형태란 특정규제자유지역을 설치하려는 2개 이상의 주된 목적을 설정한 후 주된 기능의 달성에 직접적으로 장애가 되는 규제의 적용을 배제시키는 것임. 예를 들면 제주도가 추진중인 제주도 국제자유화도시의 경우 관광자유기능, 물류·교역자유기능 및 금융자유기능 등 다양한 기능—즉 복합기능—을 지닌 자유지역의 형태라 할 수 있음”.
- 5) 전계 보고자료에 따르면 “(신)도시적 성격을 갖는 복합기능(이하 “(신)도시적 복합기능”) 형태란 전술한 2개 이상의 주된 기능 이외에, 특정규제자유지역에서 여타 경제·사회활동을 하는 데 있어서 걸림돌이 될 수 있는 제반 규제의 적용을 배제시키는 (신)도시적 복합기능의 형태임. 즉 (신)도시적 복합기능 형태란 주된 기능의 육성과 관련된 규제의 적용을 배제시키는 것은 물론이고, 현재까지 정책적 규제이기 때문에 존치되고 있거나 혹은 이해관계자들의 저항으로 인하여 불가피하게 존치되고 있는 제반 경제·사회규제도 적용을 배제시킬 수 있는 형태를 의미함”.



## 라. 규제자유지역의 도입에 관한 입법의견

규제개혁위원회는 규제자유지역의 도입과 관련한 입법 방안으로서 다음과 같은 두 가지의 방안을 언급하고 있다.

제1안은 행정규제기본법을 개정하여 특정지역에 규제의 적용을 배제할 수 있는 근거조항을 신설하는 방안이다. 이 방안은 “규제개혁위원회가 중앙행정기관 및 지방자치단체로부터 신청된 적용배제 대상규제와 그 범위 등의 적정성여부를 심의의결하고, 법령주관부처에 의결결과를 이행하도록 권고할 수 있게 하는 것이다”.

특히 행정규제기본법에 특정지역에 대한 규제의 적용배제에 관한 포괄적인 규정을 두는 것을 그 핵심내용으로 하고 있다. 즉 “①중앙행정기관 및 지방자치단체가 지역을 정하여 특정기능의 육성을 위해 관련규제의 적용을 배제하고자 할 경우에는 규제개혁위원회에 이를 신청하여야 한다. ②중앙행정기관 및 지방자치단체가 제1항의 신청을 하고자 할 경우에는 적용배제가 필요하다고 판단한 규제목록과 선정의 이유 등을 명시하여 규제개혁위원회에 제출하여야 한다. ③규제개혁위원회는 중앙정부 및 지방자치단체가 신청한 적용배제의 필요성과 적절성 등을 심의·의결하고, 관련 중앙행정기관에 의결 내용대로 이행할 것을 권고할 수 있다. ④제15조제1항의 규정은 제3항의 규정에 의한 권고의 경우에도 이를 준용한다. ⑤적용배제 규제의 심사신청, 심의의결 및 이행권고 등에 관한 세부절차 등에 대하여는 대통령령에서 정하는 바에 따른다”는 등의 포괄적인 규정을 두자는 것이다.

이 입법방안의 타당성 여부에 관한 분석은 각종 입법방안에 관한 종합적인 분석을 하는 가운데서 다루기로 한다.

제2안은 규제자유지역 설치에 관한 기본법을 별도로 제정하는 방안이다. 이 방안은 “규제개혁위원회가 중앙행정기관에 규제자유지역의 설치를 위하여 필요한 조치를 취하도록 권고하는 수준을 넘어서 규제개혁위원회가 규제자유지역의 설치를 주도적으로 추진할 수 있도록 하기 위한 것”이다.

가칭 [규제자유지역설치기본법]의 체제는 “①제1장 ‘총칙’에 법제정의 목적, 용어의 정의, 법 적용범위, 행정규제기본법과의 관계 등을 규정하고, ②제2장 ‘지역별 규제자유지역’에 지정신청 및 규제개혁위원회의 시행승인,

적용배제 대상법률과 조항을 열거하여 규정한다. 독점규제및공정거래에관한법률의적용이제외되는부당한공동행위등의정비에관한법률(일명 : 카르텔일괄정리법)과 유사한 체제로 적용배제 대상법률과 조항을 명시(별첨 법제정안 예시 참조)한다. ③제3장 ‘기능별 규제자유지역’에 기존의 관세자유지역이나 자유무역지역과 같은 기능별 규제자유지역 설치를 위해 특별법제정이 가능함과 설치근거 조항을 규정하고, ④제4장 ‘행정지원’에 세제지원 등을 위한 근거조항을 규정”하는 등 4개의 장을 설정한다.

가칭 [규제자유지역설치기본법]의 주요 내용으로는 “①규제자유지역의 종류 및 정의로서 유사 규제자유지역, 기능별 규제자유지역, 지역별 규제자유지역 개념을 정의한다. ②규제개혁위원회는 규제자유지역 육성에 필요한 인센티브의 제공을 위하여 특별법 제정시 세제혜택 등의 지원을 위한 조세의 종목·세율·부과 및 징수에 관한 사항도 이행조치내용에 포함할 수 있도록 한다. ③제주도 등과 같은 특정지역에 대하여 해당 지방자치단체의 요청에 따라 관련되는 행정규제의 적용을 일괄적으로 배제함으로써 특정지역에 복합기능의 규제자유지역개념이 적용되는 형태의 지역별 규제자유지역을 설정할 수 있도록 한다. ④특별법을 제정할 경우 규제개혁위원회는 지방자치단체 등의 신청내용을 심의의결하고, 중앙행정기관이 심의결과대로 이행하도록 하는 권한을 가지도록 한다” 등을 제시하고 있다.

아울러 향후과제로서 공청회, 학술토론회 등을 개최하여 규제자유지역의 개념과 설치 필요성 등에 대한 중앙부처와 지방자치단체의 공감대를 확산하고, 구체적인 시행방안의 도출을 위한 노력을 계속해야 할 것임을 언급하고 있다.

규제개혁위원회가 제시한 규제자유지역의 이념은 전국을 상대로 하여 중앙정부가 직접, 또는 지방자치단체의 신청을 받아 규제자유지역을 설치하고, 설치되는 지역에 대하여 기존의 규제를 혁신적으로 철폐하는 한편, 필요한 국가적 지원을 행한다는 것이었다.

규제개혁위원회가 제시하였던 각종 법안에 대하여는 뒤에서 규제자유지역의 입법 방안에 대한 종합적인 분석을 하는 장에서 구체적으로 분석하기로 한다.

## 2. 제주도

### 가. 용역보고서의 기본적 구성

제주도는 국제자유도시의 추진을 위하여 「제주국제자유도시추진기획단」을 설치하고 국제 용역기관인 홍콩의 「Jones Lang La Salle」에 “제주국제자유도시 개발 타당성 조사 및 기본계획”의 용역을 의뢰하였다. 이 용역의 결과물인 보고서는 2000년 6월 제출되었다<sup>6)</sup>.

이 용역보고서는 연구의 목적으로서 다음과 같은 사항을 제시한다.

“①제주도를 한국 시장 개방의 최전선으로 개발하기 위한 사업 타당성 연구를 수행하고 비전을 수립한다. ②환경친화적이고 제주도 고유의 특성을 살린 마스터 플랜을 수립하여 관광, 투자, 하이테크 산업, 무역 및 금융과 연계한 복합기능의 국제 자유도시를 개발한다. 제주도 국제자유도시의 개발을 진보적인 경제시스템의 수립, 대규모 고용창출, 고급 관리기술의 도입 및 다국적 기업의 유치를 위한 것이다. ③제주도민의 정체성과 전통적인 문화를 보존하면서 주민들의 권리 및 이익을 극대화하는 국제자유도시 개발계획을 수립하는데 목적이 있다.”<sup>7)</sup>

이 용역보고서는 ①서론, ②비전, ③현황분석, ④제주 개발관련 기존 정책 및 법규검토, ⑤경쟁 구조, ⑥경쟁력 분석, ⑦부문별 분석, ⑧지표 설정, ⑨마스터 플랜, ⑩축매 프로젝트 제안, ⑪기반시설 확충계획, ⑫역기능 저감 방안, ⑬새로운 행정조직 구조, ⑭논의될 법률적 사안 들, ⑮투자 유치, ⑯결론 및 정책 제안 등 16개의 장으로 구성되어 있다.

이들 내용 중 국제자유도시에 관한 법제의 분석 및 법적 근거 마련과 관련된 사항만을 발췌하여 정리하고자 한다.

### 나. 규제자유지역 도입에 관한 법제정비의견

이 용역보고서는 규제자유지역 도입과 관련하여 다수의 법제가 정비될 필요가 있다는 의견을 제시하고 있다. 법제도 개선이 필요한 사항 및 관련

6) 이 용역 보고서의 정식 인용방법은 다음과 같다. Jones Lang La Salle, 제주도 국제자유도시 개발 타당성 조사 및 기본 계획, 제주도, 2000. 6.

7) 전계서 4쪽 이하 참조.

법률로서 제시된 것을 요약한다면 다음과 같다.<sup>8)</sup>

첫째, 법 형식과 관련하여, 제주도개발특별법을 국제자유도시를 실현하기 위해 특별히 제정되는 법률로 대체한다.

둘째, 투자환경의 조성을 위하여 외국인투자촉진법의 내용을 부분적으로 개정한다. 개정이 필요한 사항은 ①학위수여 교육기관 등에 대한 외국인 투자 허용, ②제주도 전체를 외국인투자 자유지역으로 지정, ③인센티브의 제공 및 중소기업투자자를 장려하기 위한 외국인 투자 하한선 인하, ④내국인 투자자에 대하여도 외국인 투자자와 동일 수준의 인센티브 제공 등이다.

셋째, 국제관광의 활성화를 위하여 관세법을 개정한다. 관세법의 개정에 포함될 사항은 내국인 관광객의 면세 쇼핑이다.

넷째, 국제 물류의 활성화를 위하여 「국제물류기지육성을위한관세자유지역의지정및운영에관한법률」, 「자유무역지역의지정등에관한법률」, 「항공법」 등을 개정한다. 개정 내용에 포함될 사항은 제주도에 특유한 자유무역지대를 조성하여 외국항공사, 외국물류회사 등에 대하여 보다 강한 접근성을 제공하며 인센티브를 부여하는 것이다.

다섯째, 국제금융의 활성화를 위하여 외환거래법 및 조세특례제한법 등을 개정한다. 개정이 필요한 사항은 역외 금융센터의 설립, 제주국제투자개발청에 대한 외환거래 관련 감독기능 부여, 금융규제 완화 시범지역의 지정 등이다.

여섯째, 외국인의 출입국이 보다 용이해질 수 있도록 출입국관리법을 개정하여 출입국제도를 개선한다. 개정 내용에 포함될 사항은 전문인력, 관광객 등에 대한 비자요건의 완화이다.

일곱째, 국제자유지역에 맞는 조세제도의 개편을 위하여 조세특례제한법, 지방재정법, 지방세법, 부가가치세법 등을 개정한다. 개정 내용에 포함될 사항은 제주도 거주인 및 법인에 대하여 15% 이하의 단순한 개인, 법인소득세 시스템의 도입, 지방재정의 확충을 위한 세법상의 특례 등이다.

여덟째 지방제도에 관한 지방자치법, 국가공무원법, 지방공무원법, 경찰법, 경찰공무원법 등을 개정한다. 개정내용에 포함될 사항은 규제자유지역

8) 전게서 249쪽 이하의 내용을 특히 도표를 중심으로 요약·정리한 것임.

에 특별자치지역으로서의 지위를 부여하자는 것이다. 특히 도시군 행정구조의 개선, 교육, 경찰 자치권의 확대 등을 그 내용으로 제시한다.

아홉째, 추진기구에 관한 법제를 정비한다. 중앙단위 국제자유도시 추진 전담기구의 설치, 제주국제투자개발청의 설립 및 특별권한 부여와 감독기능 규정, 기업공사의 설립 및 설립권한 부여 등을 그 내용에 포함시킨다.

제주도는 이 용역보고서의 내용을 기초로 하여 제주도개발특별법을 개정하고, 개정되는 제주도개발특별법 속에 국제자유도시에 관한 주요한 법적 근거를 마련하는 안을 마련하고 건설교통부와 협의하여 그 입법을 추진하고 있다.

입법 방안과 관련한 구체적인 법적 분석은 다음의 관련된 장에서 종합적으로 하기로 한다.

### 3. 건설교통부

건설교통부는 2000년 12월 27일의 차관회의 및 2000년 12월 28일의 국무회의에 “평화의 섬 제주, 국제자유도시 추진전략”을 보고하였다. 이 보고사항은 제주도를 규제자유지역으로 추진하기 위한 건설교통부의 구체적인 방침을 발표한 것으로서 인터넷을 통하여 공개되었다. 규제자유지역의 입법방안에 대한 분석을 위하여 필요한 한도 안에서 이 자료를 요약·정리하고자 한다.<sup>9)</sup>

#### 가. 추진 배경

건설교통부는 국제자유도시를 추진하게 된 배경으로서 “21세기 세계경제의 개방화·자유화에 대응하여, 사람·상품·자본의 자유로운 이동과 경제활동의 편의를 최대한 보장하는 국가전략거점(據點)으로서 『제주국제자유도시』 개발 추진”을 제시하고 있다. 주요 해외 사례로서는 ①상해포동('90년 경제개방지구지정, 6,100여개 외자기업·310억불 해외투자유치), ②두바이('85년 자유무역지대 설치, 85개국 1,600여개 기업 유치), ③오키나

9) 이 자료는 다음과 같이 인용된다. 건설교통부, “평화의 섬 제주, 국제자유도시 추진전략”, 국무회의 보고자료, 2000. 12. 28.

와('71년 개발청 설립, 내국인 면세쇼핑허용('99년)등 관광산업육성)등을 들고 있다.

특히 건설교통부는 규제자유지역의 타당성 조사 결과에 관하여 언급한다. 즉 “제주도는 천혜의 자연환경과 지경학(地經學)적 위치로 인하여 국제자유도시로서의 잠재력이 충분하다는 평가가 가능하다”는 것이다. 그 이유는 제주도는 “①우리나라 최대의 섬(싱가포르의 3배)으로 특수한 법 적용 및 통제가 용이하고, ②인구 1천만이상 5대 도시와 2시간 비행거리로서 국제관광 중심으로서의 잠재력을 가지고 있으며, ③공항·항만·도로·통신 등 양호한 SOC를 갖춰 최소비용으로 개발 가능하다”는 점 등을 들고 있다.

#### 나. 추진 전략

건설교통부는 추진전략으로서 “홍콩, 싱가포르 등 외국의 국제자유도시와 차별화된 제주만의 특성과 잠재력을 극대화하는 개발 전략을 설정”할 것임을 제시하고 있다.

즉 “초기('10년까지)에는 관광중심의 국제자유도시로 개발하고, 장기('11년이후)적으로 물류·금융이 결합된 복합형 국제자유도시로 성장시켜겠다”는 것이다. “홍콩, 싱가폴은 항만물류 및 금융 등 국제교역도시로 성장한 후 관광산업과 연계된 복합형 국제자유도시로 성장”한 것도 그 배경으로 제시하고 있다.

2010년까지의 중·단기 전략으로서 “천혜의 자연환경과 지난 50여년간의 국민관광지로서 잠재력을 활용하여 『관광중심의 국제자유도시』 조성”할 것을 선언하면서 “①복합레저단지, 크루즈산업, 국제회의산업 등 관광기반 구축, ②면세쇼핑확대, 항공기 운항자유화 등 국내외 관광수요 창출, ③『평화의 섬』 이미지와 연계하여 국제교류 기능 강화, ④첨단산업 등 연관산업 육성을 위하여 청정 1차 산업을 기반으로 화훼, 종묘, 해양생물 연구 등 제주지역에 맞는 생명공학, 첨단 연구·개발산업 육성하고, ⑤국내외 전문기술·서비스인력 유치 및 교육시설 확충”등을 그 구체적인 방안으로 제시한다.

2011년 이후의 장기 전략으로서 “물류와 금융이 결합된 『복합형 국제자유도시』로 성장”시킬 것을 선언하면서 “①국내외 공항과 연계, 고부가가치 항공 물류산업 육성, ②국제 금융기관 유치, 역외금융센터 조성 등 금융시장 확보”등을 그 내용으로 제시한다.

#### 다. 추진과 관련한 입법 의견

건설교통부는 위와 같은 국제자유도시의 추진방안으로서 “『법제도 개선과 강화된 인센티브 제공』을 통하여 국제적 경쟁력을 갖춘 투자환경 조성 추진”을 제시하고 있다. 아울러 “예산의 과도한 투입을 수반하는 종래의 하드웨어적 개발을 최소화하고, 국제자유도시로 성장하기 위한 여건조성에 역점”을 두겠다는 방침도 선언하고 있다.

그 구체적인 추진방안으로서 다음과 같은 사항을 제시한다.

첫째, “국제자유도시에 부합하는 법제도를 정비하고 개발기구를 설립한다”.

그 이유는 “후발주자로서 외국의 국제자유도시와 경쟁력을 갖추기 위하여는 보다 자유로운 경제환경과 강화된 투자인센티브 제공이 필요”하다는 것이다.

그 구체적인 내용으로서 “①인적자원의 국제화·개방화를 위하여 외국 전문인력 장기체류 허용을 위한 비자제도 완화 등을 규정하며, ②상품 이동·거래의 자유화를 위하여 공항 관세자유지역 지정, 내국관광객 면세 쇼핑 제한적 허용, 외국항공사의 제주국제노선 운항 자유화 등을 규정하고, ③자본 이동·투자의 자유화를 위하여 외국인 투자 조세인센티브 대상 사업확대, 내국인 투자자에 대한 인센티브 제공 등을 규정하며, ④투자개발을 담당할 민간주도형 중앙단위개발전담기구 설립을 검토하면서, 개발전담기구의 업무로서 국내외 투자유치, 개발재원의 확보 및 개발사업 시행과 초기단계 투자재원을 정부 재정에서 지원함” 등을 제시한다.

법제의 정비방안으로는 “현행 『제주도개발특별법』을 『제주국제자유도시특별법』으로 보완·개정”할 것임을 제시한다.

둘째, “국제자유도시 개발 기본계획을 수립·시행”한다.

그 내용으로 먼저 2010년까지의 주요 투자사업으로서 ①서귀포항 주변 지구 개발 → 크루즈 및 웨리터미널, 해상레저 빌리지, ②중문 관광단지 기능 강화 → 테마공원, 해양전시관, 면세점, ③휴양형 주거단지 → 국내외 고급인력 및 은퇴자 휴양·주거시설, ④과학기술 단지 → 산·학 연계, 생명공학 기반의 연구·개발 시설, ⑤제주공항관세자유지역 → 가공·유통·저장시설, 면세쇼핑 등 다섯 개의 선도 프로젝트를 추진할 것을 제시한다.

다음으로 사회간접자본 확충을 위하여 공항(제2차 공항 개발 중장기계획), 항만(제주의항 개발계획), 도로(도로확장 기본계획) 등에 대한 투자를 하되 기존 계획에 의거 투자함으로써 재정 부담을 최소화하도록 한다.

이 경우 2010년까지의 투자규모는 SOC확충 2조9200억원, 선도프로젝트 1조5400억원, 마케팅 등 1500억원 등 4조 6,100억원에 달하며, 이 투자가 순조롭게 진행될 경우, 1999년과 2010년을 비교할 경우 제주 관광객은 370만명에서 940만명으로 2.5배, 고용은 25만명에서 32만명으로 1.3배, GRDP는 4조원에서 11조원으로 2.7배 증가할 것으로 예상된다.

건설교통부는 위와 같은 추진 방안을 실천하기 위하여 2001년 1월부터 정부 지원단을 구성·운영할 것을 계획하고 있다.

그 이유는 “개발계획 수립, 제주도개발특별법 개정 등 법제도 개선, 예산확보, 개발전담기구 설치 등을 위한 정부단위 추진체제가 필요하다”는 것이다. “추진 기구에는 건설교통부, 관련부처, 제주도, 전문연구기관 등이 공동 참여하도록 하고, 새천년민주당에 구성될 (가칭)『제주국제자유도시정책기획단』과 협조체제를 구축하도록 한다”.

아울러 “제주 국제자유도시 개발기본계획」수립(2001년 상반기), 『제주도개발특별법』 개정 및 『개발전담기구』설치(2001년 하반기), 제주국제자유도시 개발」본격 착수(2002년)” 등을 일정으로 제시하고 있다.



## 제 2 장 규제자유지역에 관한 입법의견 분석

## 제 3 장 행정규제와 자유지역에 관한 현행 법제 분석

### 1. 현행 법제 분석의 필요성

규제자유지역의 도입을 위하여는 법적 근거가 필요하다. 법적 근거가 필요한 이유는 근본적으로 대한민국이 민주법치국가이기 때문이다. 대한민국에서 국민의 자유와 권리를 규제하기 위한 행정제도를 도입하기 위하여는 반드시 법률의 근거가 필요하다.<sup>10)</sup> 행정규제기본법은 규제법정주의라는 제목하에 “규제는 법률에 근거하여야 하며, 그 내용은 알기 쉬운 용어로 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다”고 규정함으로써 이 점을 명백히 하고 있다.<sup>11)</sup> 규제를 도입하기 위해서만 법률의 근거가 필요한 것은 아니다. 규제를 완화하거나 폐지하기 위하여도 법률의 개정이나 폐지가 필요하다.

제주도 또는 어떤 지역을 규제자유지역으로 한다는 정책이 비록 발표되었다 하더라도 이를 뒷받침하는 법률의 근거가 없다면 공무원은 기존의 규제법률을 그대로 집행하여야 한다. 대통령도, 국무총리도, 건설교통부장관도, 제주지사도 어느 누구도 해당지역 안에서 당시의 법률에 위배되는 행위를 하도록 공무원에게 지시를 내릴 수 없다. 그 이유는 공무원은 법률의 집행자이며, 법률의 규정에도 불구하고 법률에 위반되는 행위를 할 수는 없기 때문이다. 만약에 그렇게 한다면 공무원의 행위는 위법행위가 될 수 밖에 없다.

따라서 규제자유지역이 제도로써 도입되기 위하여는 기존의 규제를 완화하거나 폐지하는 부분에 대하여는 기존의 규제의 법률적 근거를 개정 또는 폐지하는 법률 조항이 필요하다. 그 반면에 해당지역의 특성에 맞는 개발을 위하여 특정한 지역에 규제를 강화하는 조치가 필요할 경우에도 이와 같은 조치를 뒷받침할 법률적 근거가 필요하다.

10) 대한민국헌법 제37조 제2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며”라고 규정하여 이 점을 명백히 하고 있다.

11) 행정규제기본법 제4조. 규제법정주의의 구체적인 내용에 관하여는, 오준근, 행정절차법, 삼지원, 1998, p.481 이하 참조.

위와 같은 법적 근거의 필요성 때문에 규제자유지역에 관한 입법을 하고자 할 경우 현행 법제 분석의 필요성이 제기된다.

그 이유는 기존의 현행 법제 중 어떠한 사항이 규제 및 규제완화와 관련되어 있는가, 규제자유지역의 도입과 관련하여 기존의 법률만으로 충분한가, 기존의 법률 중 관련 법률을 부분 개정하면 되는가, 아니면 전혀 새로운 법률을 제정해야 하는가 등의 사항이 분석되어야 하기 때문이다.

## 2. 행정규제와 그 완화에 관한 법제현황

### 가. 행정규제의 법적 근거

행정규제의 개념은 현행 헌법 및 각종 실정법령의 규정 가운데에서 다각적으로 사용되고 있다.<sup>12)</sup>

현행 헌법은 ①국가는 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 있으며(헌법 제119조 제1항), ②국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있고(헌법 제122조), ③국가는 대외무역을 육성하며 이를 규제·조정할 수 있다(헌법 제125조)는 등의 규정을 통하여 행정규제를 위한 각종 입법의 헌법적 근거를 마련하고 있다.

이러한 헌법적 근거를 바탕으로 현행법령은 다양한 영역에서 다각적인 내용의 행정규제를 규정하고 있다. 특히 ①행정규제기본법과 ②기업활동규제완화에관한특별조치법이 제정·시행되고 있는 현실에 있어서는 행정규제는 실정법률의 용어로서 자리잡고 있다.

첫째, 행정규제기본법은 행정규제에 관한 기본적인 사항들을 규정하여 불필요한 행정규제를 폐지하고 비효율적인 행정규제의 신설을 억제함을 목

12) 행정규제에 관한 법적 근거 등 이하에 논하는 내용은 연구자가 저술한 “행정절차법” (삼지원, 1998) 476쪽 이하에서 저술한 내용을 요약하여 편집·정리한 것이다. 상세한 내용은 위에서 언급한 책의 해당 페이지 참조.

적으로 제정된 법률로서 규제의 신설 및 강화에 대한 원칙과 그 심사에 관한 규정과 기존규제의 정비를 위한 규정들을 담고 있다. 행정규제기본법에는 행정규제에 관한 국가차원의 통제를 위한 가장 기본적인, 우선적인 법률로서의 지위가 부여되어 있다. 그 근거는 기업활동규제완화에관한특별조치법에 따른 기업활동규제심의위원회의 조사·심사대상에 대하여 행정규제기본법에 따른 규제개혁위원회가 우선적으로 심사할 것인가의 여부에 대한 결정권을 가짐을 직접 규정하였음에서 찾아볼 수 있다(행정규제기본법 부칙 제5조, 기업활동규제완화에관한특별조치법 제62조 제3항). 따라서 행정규제에 관하여는 원칙적으로 행정규제기본법이 적용된다. 그러나 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우는 제외된다. 특히 ①국회·법원·헌법재판소·선거관리위원회 및 감사원이 행하는 사무, ②형사·행형 및 보안처분에 관한 사무, ③병역법·향토예비군설치법·민방위기본법·비상대비자원관리법에 의한 징집·소집·동원·훈련에 관한 사항, ④군사시설, 군사기밀보호 및 방위산업에 관한 특별조치에 관한 사항, ⑤조세의 종목·세율·부과 및 징수에 관한 사항 등에 대하여는 적용되지 아니한다.<sup>13)</sup> 행정규제기본법이 규정하는 규제개혁위원회를 통한 행정규제의 심사절차는 중앙행정기관의 행정규제를 중심으로 한다. 지방자치단체는 행정규제기본법이 정하는 취지에 따라 조례·규칙에 규정된 규제의 등록 및 공표, 규제의 신설 또는 강화에 대한 심사, 기존규제의 정비, 규제심사기구의 설치 등에 관하여 필요한 조치를 하여야 한다(행정규제기본법 제3조, 동시행령 제3조).

둘째, 기업활동규제완화에관한특별조치법은 행정규제가 행해지는 특별한 분야중의 하나인 기업활동에 관한 행정규제의 완화 및 특례를 규정함을 목적으로 제정된 법률로서 ①창업 및 공장설립에 관한 규제완화, ②고용의무의 완화, ③수출입에 관한 규제의 완화, ④검사등의 완화, ⑤진입제한등의 완화 등 기업활동단계별로 시행되고 있는 여러 행정규제의 완화 또는 폐지

13) 행정규제기본법 제3조 제2항 제3호는 이 법률의 적용범위의 예외사항으로서 “국가안 전보장, 국방, 외교, 통일, 조세 등에 관한 사무중 이 법을 적용하기 곤란한 사무로서 대통령령이 정하는 사항”이라고 규정하고 있다. 행정규제기본법시행령 제3조는 이를 구체화하였다. 본문의 ③,④,⑤항목은 시행령 제3조 제1호, 제2호 및 제3호 항목을 풀어서 언급한 것이다.

를 위한 특별규정들을 담고 있다.<sup>14)</sup>

### 나. 행정규제의 개념

행정규제의 개념은 ‘규제’라는 용어를 사용하는 영역마다 달리 정의될 수 있다. 국어사전적인 의미에서의 규제란 ‘규율을 세워 제한함’이라 정의된다.<sup>15)</sup> 현행 법령 가운데서 기업활동규제완화에관한특별조치법과 행정규제기본법은 행정규제의 개념을 직접 정의하고 있다. 두 법률의 개념정의는 법률의 제정목적 및 적용범위 등과 관련하여 약간의 차이를 드러내고 있다. ①행정규제기본법에 의하면 행정규제라 함은 국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등 또는 조례·규칙에 규정되는 사항을 말한다(제2조 제1호). ②기업활동규제완화에관한특별조치법에 따르면 행정규제라 함은 국가, 지방자치단체 또는 법령에 의하여 행정권한을 행사하거나 행정권한을 위임 또는 위탁받은 법인 또는 개인이 특정한 행정목적의 실현을 위하여 기업활동에 직접적 또는 간접적으로 개입하는 것을 말한다(제2조 제2호).

위와 같은 개념정의에 비추어볼 때, 행정규제의 요소에는 ①행정주체가 행하는 사항일 것, ②특정한 행정목적을 실현하기 위한 사항일 것, ③국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 등 국민생활에 개입하는 작용일 것, ④법령에 근거하여 행하여지는 작용일 것 등이 포함된다.

첫째, 행정규제는 행정주체가 행하는 사항이어야 한다. 행정주체의 범위에는 행정절차법이 정하는 모든 행정주체, 즉 행정에 관한 의사를 결정하여 표시하는 국가 또는 지방자치단체의 기관, 기타 법령 또는 자치법규에 의하여 행정권한을 가지고 있거나, 위임 또는 위탁받은 공공단체나 그 기

14) 이 법률은 1993.6.11. 법률 제4560호로 제정된 이래, 1997.12.23. 법률 제5454호로 개정되기까지 모두 13차의 개정이 이루어졌다. 현재 8개장 75개 조문과 부칙으로 이루어져있다.

15) 이희승, 국어대사전, 458쪽 참조. 이러한 규제의 사전적 정의에 대하여 최영규, 영업규제의 법제와 그 수단에 관한 연구, 8쪽에서는 “이러한 규제의 뜻풀이는 일반적 규범의 사전적 정립과 그것에 근거한 국민에 대한 의무의 부과 내지 행동의 자유의 제한이라는 두 개념요소를 함축하는 것으로 이해되며, 이것은 미국에서 광범위하게 사용하는 규제의 개념과도 거의 일치하는 의미라 할 수 있다”고 부연하고 있다.

관 또는 사인이 모두 포함되어야 한다. 그러나 행정규제기본법은 행정규제의 개념정의를 통하여 행정규제를 행하는 행정주체를 국가 및 지방자치단체에 한정하고 있다. 이와 같은 규정방식은 국가 및 지방자치단체가 공공단체나, 각종 협회장과 같은 공권력을 수여받은 사인에게 권한을 위임 또는 위탁하는 경우에는 행정규제에 대한 심사를 하지 아니한다는 오해를 불러일으킬 수 있다는 점에서 문제가 있다. 행정규제기본법의 개념정의에서 국가 또는 지방자치단체를 행정청이라 개정하거나, 기업활동규제완화에관한특별조치법의 경우와 같이 구체화하는 방향으로 개선함이 요구된다.

둘째, 행정규제는 특정한 행정목적의 실현하기 위한 것이어야 한다. 행정규제를 위한 분명한 행정목적이 제시되는 한, 행정규제는 행정기능상 필수불가결한 것이며, 결코 나쁜 것이거나 철폐되어야 할 것으로 인식하여서는 아니된다. 우리 헌법은 국가에게 ①국가안전보장, ②질서유지, ③공공복리, ④소비자보호, ⑤환경보전, ⑥시장의 지배와 경제력 남용의 방지, ⑦경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화달성, ⑧국토와 자원의 보호 및 효율적이고 균형있는 개발과 이용, ⑨농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 보전과 이용, ⑩농수산물의 수급균형과 가격안정, ⑪지역간의 균형있는 발전, ⑫중소기업의 육성, ⑬대외무역의 육성 등의 목적을 달성하기 위하여 규제권한을 행사할 수 있음을 규정하고 있다.

셋째, 행정규제는 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 등 국민생활에 개입하는 작용이다. 그 구체적인 내용에 관하여는 이어서 행정규제의 종류를 언급하면서 상세히 논하기로 한다.

넷째, 행정규제는 법령에 근거하여 행하여지는 작용이어야 한다.

#### 다. 행정규제의 종류

행정규제의 종류는 행정규제를 어떤 차원에서 접근하는가에 따라 ①규제주체, ②규제분야, ③규제의 내용적 단계, ④규제효과 등의 다양한 기준에 따라 분류할 수 있다.

첫째, 행정규제는 규제를 담당하는 행정주체를 기준으로 ①국가가 행하는 규제, ②지방자치단체가 행하는 규제, ③행정권한을 수여받은 공공단체

가 행하는 규제, ④행정권한을 위임 또는 위탁받은 협회등 사인이 행하는 규제 등으로 구분할 수 있다.

둘째, 행정규제는 규제가 행해지는 행정분야를 기준으로 ①재정경제분야 규제, ②대북·통일분야규제, ③대외통상분야규제, ④출입국분야규제, ⑤법무분야규제, ⑥국방분야규제, ⑦질서·자치행정분야 규제, ⑧교육분야규제, ⑨과학기술분야 규제, ⑩문화·관광분야 규제, ⑪농업·축산업·임업분야 규제, ⑫산업·자원분야 규제, ⑬정보통신분야 규제, ⑭보건·사회복지분야 규제, ⑮환경분야 규제, 고용분야 규제, 건설·교통분야 규제, 해양·수산분야의 규제 등으로 구분할 수 있다. 행정규제기본법은 각 중앙행정기관의 장에게 소관규제사항의 명칭과 내용 등을 규제개혁위원회에 등록하도록 규정함으로써 규제의 구분에 있어 규제를 행하는 행정주체의 행정분야를 하나의 기준으로 사용하고 있다.

셋째, 행정규제는 행정주체가 국민생활에 개입하는 내용적 단계를 기준으로 ①특정업종에 신규로 진입하고자 할 경우 허가제 등을 통한 진입금지의 해제와 관련한 진입규제, ②진입금지의 해제에 이어 창업단계에서 이루어지는 창업·공장설립·입지관련 규제, ③공장을 설립하고 가동을 시작한 이후에 제품의 생산 및 판매단계에서 이루어지는 유통·수출입관련 규제, ④생산한 제품의 판매 등에 있어 가격의 설정등과 관련한 가격규제, ⑤공장의 가동 중에 다양하게 이루어지는 환경·산업안전·보건의료·고용관련 규제등으로 구분할 수 있다. 기업활동규제완화에관한특별조치법은 위와 같은 규제의 내용적 단계 중 특히 창업 및 공장설립에 관한 규제(제2장), 고용의무부과와 관련한 규제(제3장), 수출입에 관한 규제(제4장), 환경·산업안전·보건의료 등과 관련한 검사등의 방법을 통한 규제(제5장)의 완화를 위한 특례를 규정함으로써 규제의 내용적 단계를 규제의 구분을 위한 기준의 하나로 사용하고 있다.

넷째, 행정규제는 행정규제의 효과, 즉 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 내용을 기준으로 구분할 수 있다. 행정규제및민원사무기본법 시행령은 위와 같은 기준에 따라 행정규제를 ①허가·인가·특허·면허·승인·지정·인정·시험·검사·검정·확인·증명 등 일정한 요건과 기준을 정하여 놓고 행정기관이 국민으로부터 신청을 받아 처리하는 행정처분

또는 이와 유사한 사항, ②허가취소·영업정지·등록말소·시정명령·확인·조사·단속·과태료부과·과징금부과 등 행정의무의 이행을 확보하기 위하여 행정기관이 행하는 행정처분 또는 감독에 관한 사항, ③고용의무·신고의무·등록의무·보고의무·공급의무·출자금지·명의대여금지 기타 영업 등과 관련하여 일정한 작위 또는 부작위 의무를 부과하는 사항, ④기타 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 행정행위(사실행위를 포함한다)에 관한 사항 등으로 구체화하고 있다(제2조 제1항 제1호).

#### 라. 행정규제의 기본원칙

행정규제기본법은 행정규제의 기본원칙을 설정하고 있다.

첫째, 행정규제법정주의를 규정한다.

행정규제법정주의라 함은 행정규제는 법률에 근거하여야 한다는 원칙을 의미한다(행정규제기본법 제4조 제1항). 행정규제기본법이 규제법정주의를 도입한 것은 헌법 제37조 제2항, 즉 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있다는 규정을 다시 천명한 것이므로 당연한 규정이다. 다만 행정규제기본법 제4조 제3항이 행정기관은 법률에 근거하지 아니한 규제 없이 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없음을 강조하였음에 대하여는 직접 법률에 근거하지 아니한 행정규제는 위법함을 선언하였다는 특별한 의미가 있는 것으로 해석된다. 그것은 법률이 행정기관에 대하여 법률에 근거하지 아니한 규제를 명백히 금지한 것은 임의규정이 아니라 강행규정으로 파악하여야 될 것이기 때문이다. 따라서 법률에 근거함이 없이 법규명령인 대통령령·총리령·부령 및 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선관리위원회규칙 등의 법규명령과 지방자치단체가 제정하는 자치법규인 조례 및 규칙에 직접 규정되어 이루어지는 규제, 행정규칙에 근거한 규제와 법령에 근거없이 일반적 지휘감독권행사의 일환으로 행해지는 규제 및 행정지도에 의한 규제 등은 행정규제기본법 제4조 제2항을 정면으로 위반한 규제로서 위법한 규제가 된다.

둘째, 행정규제 투명성의 원칙을 규정한다.



투명성의 원칙이라함은 행정청이 행하는 행정작용은 그 내용이 구체적이고 명확하여야 한다는 원칙을 의미한다. 행정규제기본법은 행정규제의 내용은 알기 쉬운 용어로 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다고 규정함으로써 투명성의 원칙을 행정규제의 기본원칙으로 선언하고 있다(행정규제기본법 제4조 제1항).

행정규제의 투명성의 원칙은 국민이 행정규제를 미리 명확히 알 수 있을 것을 요구한다. 행정규제의 투명성은 ①규제근거법령, ②규제의 주체, ③규제의 내용, ④규제의 절차, ⑤규제의 형식 등 다양한 측면에서 요청된다.

셋째, 행정규제에 있어서의 비례의 원칙을 규정한다.

행정규제의 근거를 법률로 정하는 경우 비례의 원칙을 준수하여야 한다. 이 때 비례의 원칙은 행정규제가 ①행정목적의 달성함에 적절하고(적절성의 원칙 *Geegnetheit*), ②국민에 대한 권리의 제한 또는 의무의 부과가 필수불가결하며(필요성의 원칙 *Erforderlichkeit*), ③행정규제가 달성하고자 하는 행정목적과 그로 인하여 침해되는 국민의 이익이 적절한 비례관계에 있을 것(협의의 비례의 원칙 *Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne*)을 요구한다<sup>16)</sup>

#### 마. 행정규제의 심사체계

행정규제가 법률에 근거하여 투명하고 공정하게 이루어지도록 하고, 국민의 자유와 창의를 위하여 행정규제가 최대한 완화되도록 하기 위하여는 행정규제에 대한 심사 및 통제가 있어야 한다. 행정규제의 심사를 위하여는 규제심사의 전담기구가 있어야 하므로 현재 행정규제기본법에 의한 규제개혁위원회가 설치되어 운영되고 있다.

규제개혁위원회는 정부의 규제정책을 심의·조정하고 규제의 심사·정비 등에 관한 사항을 종합적으로 추진하기 위하여 설치된 기구이다. 이 기구는 행정규제기본법에 따라 설치되는 대통령소속하의 독립한 행정위원회로서 위원장 2인을 포함한 15인 이상 20인 이내의 위원으로 구성한다(행정

16) 오준근, 행정규제완화를 위한 법제개선의 동향 및 문제점과 해소방안, 법제연구 제6호(1994), 263쪽 이하; 오준근, 각종 규제개혁기본법 제정방안에 대한 행정법적 고찰, 법제연구 제12호(1997), 188쪽 이하 등 참조.

규제기본법 제25조). 규제개혁위원회에는 ①규제정책의 기본방향과 규제 제도의 연구·발전에 관한 사항, ②규제의 신설·강화 등에 대한 심사에 관한 사항, ③기존규제의 심사, 규제정비종합계획의 수립·시행에 관한 사항, ④규제의 등록·공표에 관한 사항, ⑤규제개선에 관한 의견수렴 및 처리에 관한 사항, ⑥각급 행정기관의 규제개선실태에 대한 점검·평가에 관한 사항, ⑦기타 위원장이 위원회의 심의·조정이 필요하다고 인정하는 사항 등에 관한 심의·조정권한이 부여되어 있다(행정규제기본법 제24조).

규제개혁위원회를 통하여 이루어지는 규제심사의 행정절차로는 신설규제의 심사절차와 기존규제의 정비절차가 행정규제기본법에 규정되어 있다.

신설규제의 심사절차는 행정기관이 규제를 신설 또는 강화하고자 할 때 규제개혁위원회의 심사를 거치도록 하는 절차이다. 이 절차는 넓은 의미의 행정입법절차의 일종에 해당한다.

행정기관이 규제를 신설 또는 강화하고자 할 경우에는 ①행정기관의 자체심사절차, ②의견수렴절차, ③규제개혁위원회의 규제심사절차 등의 3단계의 절차가 요구된다.

중앙행정기관의 장은 규제를 신설 또는 강화하거나 규제의 존속기한을 연장하고자 할 때에는 행정규제기본법이 요구하는 각 항목별로 평가요소를 고려하여 규제영향분석을 하고 분석된 사항을 종합적으로 고려하여 규제영향분석서를 작성하여야 한다(행정규제기본법 제7조, 동시행령 제6조). 중앙행정기관의 장은 규제영향분석의 결과를 기초로 규제의 대상·범위·방법 등을 정하고 그 타당성에 대하여 자체심사를 하여야 한다. 이 경우 관계전문가 등의 의견을 충분히 수렴하여 심사에 반영하여야 한다. 중앙행정기관의 장은 규제를 신설 또는 강화하고자 할 때에 계속하여 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 규제에 대하여는 존속기한을 설정하여 당해 법령등에 명시하여야 한다. 규제의 존속기한은 규제의 목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 기간내에서 설정되어야 하며, 그 기간은 원칙적으로 5년을 초과할 수 없다. 행정기관의 장은 규제의 존속기한을 연장할 필요가 있는 때에는 당해 규제의 존속기한이 도래하기 1년전까지 규제개혁위원회에 심사를 요청하여야 한다(행정규제기본법 제8조). 중앙행정기관의 장은 규제를 신설 또는 강화하고자 하는 경우에는 공청회, 행정상 입법예고등의 방법으로

행정기관·민간단체·이해관계인·연구기관·전문가등의 의견을 충분히 수렴하여야 한다.

위와 같은 절차를 거쳐 규제를 신설 또는 강화하고자 하는 중앙행정기관의 장은 규제개혁위원회에 심사를 요청하여야 한다. 이 경우 법령안에 대하여는 법제처에 법령안 심사를 요청하기 전에 하여야 한다.

중앙행정기관의 장은 심사를 요청하는 때에는 규제안에 ①규제영향분석서, ②자체심사의견, ③행정기관·이해관계인등의 제출의견 요지 등을 첨부하여 위원회에 제출하여야 한다(행정규제기본법 제10조).

규제개혁위원회는 중요규제에 대한 심사결과 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장에게 당해 규제의 신설 또는 강화를 철회하거나 개선하도록 권고할 수 있다. 위원회는 규제의 신설 또는 강화를 철회하거나 개선하도록 권고하는 경우에는 규제의 내용, 위원회의 심사의견, 철회 또는 개선권고사항, 철회 또는 개선권고사항에 대한 처리기한 등을 포함하여 관계 중앙행정기관의 장에게 통지하여야 한다. 이 때 권고를 받은 관계 중앙행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 처리기한내에 위원회의 철회 또는 개선권고사항에 대한 조치를 하고, 그 처리결과를 지체없이 위원회에 제출하여야 한다(행정규제기본법 제14조, 동시행령 제10조).

기존규제의 정비절차는 행정규제기본법에 따라 기존의 규제를 심사하여 정비하는 절차이다. 규제의 정비는 법제의 정비를 통하여 이루어져야 하므로 이 절차도 넓은 의미의 행정입법절차의 일종에 해당한다.

기존규제의 정비절차는 ①규제의 등록 및 공표절차, ②기존규제의 심사 및 정비절차, ③중앙행정기관의 자체정비절차, ④규제정비종합계획에 의한 정비절차 등의 행정절차로 구분된다.

기존규제의 정비를 위하여는 먼저 어떤 규제가 시행되고 있는가를 파악하여야 한다. 기존규제의 파악방법은 여러 방법이 있겠으나, 기존의 모든 규제와 신설되는 규제를 규제심사의 전담기구에 등록하도록 하되, 등록되지 아니한 규제는 불투명한 규제로 간주될 것임을 명시하여 규제의 등록을 강제하도록 하고, 등록된 기구는 등록된 내용에 따라 그 필요성 및 적절성을 심사하도록 하는 방법이 규제의 공정성과 투명성을 유지함에 가장 적절한 방법일 것이다. 이러한 의미에서 행정규제기본법은 규제의 등록절차를

규정하고 있다(행정규제기본법 제6조).

규제개혁위원회는 직권으로 조사하여 등록되지 아니한 규제가 있는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장에게 지체없이 이를 위원회에 등록하게 하거나 당해 규제를 폐지하는 법령 등의 정비계획을 제출하도록 요구할 수 있다.

중앙행정기관의 장은 위원회가 등록되지 아니한 규제를 위원회에 등록하게 하거나 법령 등의 정비계획을 제출하도록 요구한 경우에는 그 요구를 받은 날부터 30일 이내에 이에 필요한 조치를 하여야 한다(행정규제기본법 제6조 제3항).

규제사무에 대한 등록이 이루어진 경우, 규제의 투명성을 확보하기 위하여는 그 명단을 이해관계인과 일반 국민에게 공개하여야 된다. 규제사무의 목록의 공개를 통하여 행정규제의 투명성을 확보할 수 있으며, 불필요한 행정규제, 불합리한 행정규제를 발견하여 그 완화 또는 철폐를 함이 보다 용이해질 수 있기 때문이다. 이러한 취지에서 행정규제기본법은 규제개혁위원회에게 매년 2월말까지 중앙행정기관별 규제사무목록 또는 그 변경된 내용을 관보에 게재하고, 컴퓨터 통신 등을 이용하여 국민에게 알려야 할 의무를 부여하고 있다(행정규제기본법시행령 제5조).

규제의 공정성이 확보되기 위하여는 이해관계인 또는 일반국민이 행정규제의 기본원칙에 반하는 부당한 규제라고 생각하는 사항에 대하여 개선의견을 제출하고 그 시정을 요구할 수 있어야 한다. 행정규제기본법은 이와 같은 취지에서 “누구든지 위원회에 기존규제의 폐지 또는 개선에 관한 의견을 제출할 수 있다”고 규정함으로써 기존규제의 정비에 관한 의견제출절차를 규정하고 있다(행정규제기본법 제17조).

규제개혁위원회는 ①규제정비에 관하여 의견이 제출된 경우, ②기업활동 규제완화에관한특별조치법에 의한 기업활동규제심의위원회로부터 기존규제의 정비에 관한 사항을 이송받은 경우, ③기타 위원회가 이해관계인·전문가 등의 의견을 수렴한 결과 특정한 기존규제의 심사가 필요하다고 인정한 경우에 기존규제를 심사한다(행정규제기본법 제18조).

행정규제기본법은 중앙행정기관의 장에게 기존규제를 계획을 세워 정비할 의무를 부여하고 있다(행정규제기본법 제19조).

행정규제기본법은 기존규제의 정비를 각 행정기관에 맡기고 있지만, 보다 효율적인 규제의 정비를 위하여 규제정비종합계획의 수립 및 시행절차를 규정하고 있다. 규제정비종합계획의 수립절차는 ①규제정비지침의 수립 및 통보절차, ②각 중앙행정기관의 규제정비계획의 수립절차, ③정부의 규제정비계획수립절차 등으로 구성되어 있다(행정규제기본법 제20조, 동시행령 제14조).

### 3. 자유지역에 관한 법제현황

우리나라의 경우 특정한 지역을 자유지역으로 운영함에 관한 특별법은 “국제물류기지육성을위한관세자유지역의지정및운영에관한법률”과 “자유무역지역의지정등에관한법률”을 들 수 있다.

#### 가. 국제물류기지육성을위한관세자유지역의지정및운영에 관한법률

국제물류기지육성을위한관세자유지역의지정및운영에관한법률은 공항·항만 등을 중심으로 하는 일정지역을 관세자유지역으로 지정·운영하여 국가간의 물류를 원활하게 함으로써 당해 지역을 국제적인 물류중심지로 육성함을 목적으로 한다.

이 법률에 의하여 지정되는 자유지역은 “관세자유지역”이다.

“관세자유지역”이라 함은 당해 지역에서의 물품의 반입 또는 반출 및 용역의 제공 등에 대하여 관세법·부가가치세법·특별소비세법 및 주세법 등 세법에 대한 특례가 인정되는 지역이다. 특히 관세자유지역은 관세법이 적용되지 아니하는 지역, 다시 말해서 관세가 부가되지 아니하는 지역이라는 점에서 그 특징을 갖는다(법 제2조 및 제3조).

관세자유지역은 미리 특정되지 아니한다. 관세자유지역은 재정경제부장관이 중앙행정기관의 장이나 특별시장·광역시장 또는 도지사의 지정요청이 있는 때에는 관세자유지역을 지정할 수 있도록 하고 있다. 이 경우 지정요청을 하고자 하는 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다. 재정경제부장관은 관세자유지역의 지

정을 하고자 하는 때에는 관세자유지역위원회의 심의를 거쳐야 한다. 재정경제부장관은 심의를 위하여 필요한 경우에는 관세자유지역으로 지정하고자 하는 지역의 실태, 지정의 필요성 등을 조사할 수 있다(제4조).

관세자유지역은 모든 지역에 지정될 수 있는 것은 아니다. 일정한 지정요건을 갖추어야 한다. 관세자유지역의 지정요건은 ①항공법 제2조제5호의 규정에 의한 공항 및 배후지, ②항만법 제2조제1호의 규정에 의한 항만 및 배후지<sup>17)</sup>, ③유통단지개발촉진법 제2조제1호의 규정에 의한 유통단지, ④화물유통촉진법 제2조제7호의 규정에 의한 화물터미널 중의 하나에 해당하여야 한다<sup>18)</sup>. 아울러 대통령령이 정하는 면적 이상일 것<sup>19)</sup>, 당해 지역과 국내의 다른 지역과의 연계교통시설이 개발·조성되어 있을 것, 물품의 반입·반출을 효율적으로 관리하기 위하여 필요한 시설로서 대통령령이 정하는 통제시설이 설치되어 있을 것 등의 요건을 충족시켜야 한다<sup>20)</sup>.

관세자유지역에 입주한 등록업체는 관세자유지역안에서 수입신고 및 관세납부 없이 외국물품 등을 사용·소비할 수 있다. 그 반면에 관세자유지역과 관세자유지역 이외의 국내외지역간의 물품의 이동은 엄격한 통제를

17) 시행령 제4조에 의하면 배후지는 공항 또는 항만과 접하여 있거나 전용도로 등으로 연결되어 있어서 공항 또는 항만과의 물품이동이 자유로운 지역으로서 화물의 보관·포장·혼합·수선·가공 등 공항 또는 항만의 물류기능을 보완할 수 있는 지역이어야 한다.

18) 시행령 제4조 제1항에 따르면 공항·항만·유통단지 및 화물터미널은 다음 각호의 기준에 적합한 것이어야 한다. ①공항의 경우에는 정기국제항로가 개설되어 있고, 연간 50만톤 이상의 화물을 처리할 수 있을 것, ②항만의 경우에는 정기국제컨테이너선박항로가 개설되어 있고, 연간 1천만톤 이상의 화물을 처리할 수 있으며, 3만톤급 이상의 컨테이너선박용 전용부두가 있을 것, ③유통단지 및 화물터미널의 경우에는 연간 1천만톤 이상의 화물을 처리할 수 있고, 반입물량의 100분의 50 이상이 외국으로부터 반입되며, 외국으로부터 반입된 물량의 100분의 20 이상이 국외로 반출되거나 반출될 것으로 예상될 것.

19) 시행령 제4조 제3항에 따르면 관세자유지역의 면적기준은 다음 각호와 같다. ①공항의 경우에는 화물터미널 등 항공화물의 보관·전시·분류 등에 사용할 수 있는 지역의 면적과 그 배후지의 면적을 합하여 50만제곱미터 이상일 것, ②항만의 경우에는 항만법상의 육상구역의 면적과 그 배후지의 면적을 합하여 100만제곱미터 이상일 것, ③유통단지 및 화물터미널의 경우에는 50만제곱미터 이상일 것.

20) 시행령 제4조 제5항에 따르면 통제시설은 담장·출입문·경비초소 기타 외국물품의 불법유출 및 도난의 방지를 위하여 필요한 시설 및 반입물품 및 반출물품을 검사하기 위한 검사장 및 검사설비 등을 의미한다.

받는다.

관세자유지역에서 관리권자는 통제시설을 유지·관리하여야 한다.

관세자유지역으로 외국물품 등을 반입하거나 국외로 반출하고자 하는 자는 세관장에게 신고하여야 한다(제17조 및 제18조). 관세자유지역은 외국의 영역과 같이 취급되므로, 관세자유지역에서 국내의 관세영역으로 관세영역으로 외국물품등을 반출하고자 하는 자는 관세법 제137조의 규정에 의한 수입신고를 하여야 한다(제19조). 관세자유지역에 반입된 외국물품 등의 전부 또는 일부를 견품으로 관세영역으로 반출하는 경우에는 대통령이 정하는 바에 따라 세관장의 허가를 받아야 한다(제21조).

#### 나. 자유무역지역의 지정등에 관한 법률

자유무역지역의 지정등에 관한 법률은 자유로운 제조 및 무역활동 등이 보장되는 자유무역지역을 지정·운영함으로써 외국인투자의 유치, 국제무역의 진흥 및 지역개발 등을 촉진함을 목적으로 제정된 법률이다.

“자유무역지역”이라 함은 대외무역법·관세법 등 관계법률에 의한 규제를 완화하여 자유로운 제조·유통·무역활동 등이 보장되는 지역이다. 자유무역지역에 있어서는 관세법을 적용하지 아니한다(제2조 및 제3조). 즉 관세가 면제되는 지역이다. 이러한 점에서 자유무역지역은 관세자유지역과 동일하다.

자유무역지역이 미리 특정되지 아니하는 점은 관세자유지역과 동일하다. 자유무역지역은 중앙행정기관의 장이나 특별시장·광역시장 또는 도지사가 산업자원부장관에게 자유무역지역의 지정을 요청할 수 있도록 하고 있다. 이 경우 지정을 요청하는 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사는 미리 건설교통부장관 등 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다. 산업자원부장관은 지역의 실정, 지정필요성 및 지정요건을 검토한 후 자유무역지역위원회의 심의를 거쳐 자유무역지역을 지정한다(제4조).

자유무역지역은 관세자유지역과 마찬가지로 모든 지역에 지정될 수 있는 것은 아니다. 일정한 지정요건을 갖추어야 한다. 자유무역지역의 지정요건은 ①항공법 제2조제5호의 규정에 의한 공항의 주변지역, ②항만법 제2조

제1호의 규정에 의한 항만의 주변지역, ③산업입지및개발에관한법률 제2조제5호의 규정에 의한 산업단지 등의 요건에 해당하여야 하며, 아울러 제조·물류시설의 설치 등을 위한 충분한 부지의 확보가 가능하고, 도로 등 사회간접자본시설이 충분히 확보되어 있거나 확보될 수 있어야 한다(제5조).

산업자원부장관은 자유무역지역의 관리권자가 된다.

산업자원부장관은 ①입주기업체의 사업활동지원, ②공공시설의 유지·관리, ③각종 지원시설의 설치·운영 등의 임무를 수행한다(제7조). 자유무역지역안에 입주하여 사업을 영위하고자 하는 자는 산업자원부장관의 허가를 받아야 한다(제9조).

자유무역지역에 입주하고자 하는 자는 제조업, 물류업, 무역업 또는 무역대리업, 기타 대통령령이 정하는 업종에 해당하여야 하며, 외국인투자기업이어야 한다. 다만 산업자원부장관은 무역의 촉진, 물류의 처리, 입주기업체의 사업지원 등을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 제1항제2호의 규정에 불구하고 재정경제부장관과의 협의를 거쳐 제1항제1호의 요건을 갖춘 외국인투자기업이 아닌 기업체에 대하여 자유무역지역안에 입주하게 할 수 있다(제10조).

자유무역지역안에서는 영업활동의 자유가 보장된다. 산업자원부장관 또는 세관장은 입주기업체의 제조·물류·무역 기타 자유무역지역안에서 이루어지는 영업활동 및 물품이동에 대하여 신고 또는 허가 등을 요구하여서는 아니되며, 자유무역지역안에서 영업활동이 자유롭게 이루어질 수 있도록 보장하여야 한다(제19조).

그 반면에 자유무역지역과 자유무역지역 이외의 국내외지역간의 물품의 이동은 엄격한 통제를 받는다.

입주기업체는 관세법 제2조제3항 및 동조 제4항의 규정에 의한 외국물품 및 내국물품을 자유무역지역안으로 반입하는 때에는 품명·규격·수량 등을 관세청장이 정하는 바에 따라 세관장에게 신고하여야 한다. 신고된 물품은 이를 외국물품으로 간주한다(제20조). 아울러 입주기업체는 자유무역지역안의 내국물품을 관세지역으로 반출하고자 하는 경우에는 관세청장이 정하는 바에 따라 세관장에게 신고하여야 한다. 반출·반입·수출·



수입 또는 반송물품에 대하여는 관세법 제140조의 규정에 의하여 세관장이 검사 또는 확인한다.

자유무역지역에 입주한 입주기업체에 대하여는 조세특례제한법이 정하는 바에 따라 법인세·소득세·취득세·등록세·재산세·종합토지세 등의 조세를 감면할 수 있다. 또 자유무역지역에 입주한 외국인투자기업은 이를 외국인투자촉진법 제18조의 규정에 의한 외국인투자지역에 입주한 외국인투자기업으로 본다. 이 경우 당해 외국인 투자기업에 대하여는 외국인투자촉진법 제13조제6항의 규정에 의한 임대료를 감면할 수 있다(제31조). 아울러 공장설립 및 토지취득 등에 있어 국유재산의 사용 등의 특례가 부여된다(제32조).

#### 4. 제주도에 관한 특별 법제현황

제주도에 관하여는 “제주도개발특별법”이 제정되어 있다. 이 법은 제주도 종합개발계획의 수립과 시행에 관한 사항을 규정하여 제주도민이 주체가 되어 제주도의 향토문화를 창조적으로 계승·발전시키고 자연 및 자원을 보호하며 농업·임업·축산업·수산업 기타의 산업을 보호·육성함과 동시에 쾌적한 생활환경 및 관광여건을 조성함으로써 제주도민의 복지향상에 이바지함을 목적으로 제정된 법률이다(제1조).

이 법률의 제정목적에서 드러나는 바와 같이 제주도개발특별법은 제주도를 자유지역으로 하는 법률은 아니다. 또 직접적으로 규제완화를 대상으로 하고 있지도 않다. 그 목적에서 잘 드러나고 있는 바와 같이 제주도종합개발계획의 수립과 시행에 관한 사항을 규정한 법률이다.<sup>21)</sup>

제주도종합개발계획에는 ①토지·물 기타 천연자원의 이용·개발 및 보전, ②해양의 이용·개발 및 보전, ③자연환경의 오염방지, ④지역사회의 개발 및 생활환경 개선, ⑤환경친화적 농·임·축·수산업의 진흥, ⑥관광산업 등 지역산업의 진흥, ⑦향토문화의 보존과 문화예술의 진흥, ⑧관광자원(문화관광자원을 포함한다)의 이용·개발 및 보전, ⑨보건·의료 및

21) 제주도개발특별법의 분석에 관하여는, Johns Lang Lassale, 제주도 국제자유도시 개발타당성 조사 및 기본계획, 2000. 6. 제주도, p.51 이하 참조.

사회복지, ⑩교육의 진흥 및 인재육성, ⑪도로·항만·공항·정보통신 등 사회간접자본시설, ⑫수자원·전력 기타 에너지 개발, ⑬지역정보화의 기반구축 및 진흥, ⑭첨단 무공해 산업유치를 위한 기반조성 등 열네 가지의 사항이 포함된다. 종합계획에 따라 연도별 투자계획이 수립된다.

제주도개발특별법에는 규제사항과 지원사항이 모두 포함되어 있다.

첫째, 개발사업과 자연환경보전을 위한 특별한 규제를 규정한다. 개발사업의 시행에 있어 도지사의 시행승인을 받도록 규정하고, 개발사업시행자가 토지매도인 등에 대한 지원조치를 하도록 하며, 인근지역주민을 우선적으로 고용하여야 하는 등의 규제를 받는다. 자연환경의 보전 및 관리에 관하여는 보다 다양한 규제수단이 도입되어 있다.

둘째, 문화예술의 진흥을 위하여 도지사는 향토문화관광지구를 지정·육성하고, 농·임·축·수산업 발전계획(이하 “발전계획”이라 한다)을 수립·추진하며, 정보통신산업의 기반조성을 위한 시책을 수립한다. 개발사업에 필요한 사업비를 확보·지원하기 위하여 제주도개발사업특별회계가 설치되며, 외국인투자촉진법의 적용특례가 마련되어 있고, 민간자본유치를 촉진하기 위한 각종 지원조치가 규정되어 있다. 제주도를 세계 평화의 섬으로 지정하고, 국제평화 및 협력기구를 유치하며, 국제협력에 관한 연구소를 설립하고, 국제평화 및 협력관련 국제회의의 유치 등을 추진한다는 아이디어도 이 법률에 담겨 있다.

### 제 3 장 행정규제와 자유지역에 관한 현행 법제 분석

## 제 4 장 규제자유지역 제도도입을 위한 입법방안

### 1. 입법방안 개관

제3장에서는 행정규제와 자유지역에 관한 현행 법제를 분석하였다.

분석한 결과에서 나타나는 바와 같이 아직 우리나라에는 복합기능 형태의 규제자유지역에 관한 근거법률은 존재하지 아니한다. 따라서 규제개혁 위원회가 목표로 하는 복합기능형태의 규제자유지역을 설치하고자 할 경우 특별한 법적 근거가 필요하다. 왜냐하면 기존의 규제완화 및 자유지역에 관한 법률들은 복합기능의 규제자유지역에 관한 직접적인 법적 근거를 보유하고 있지 아니하기 때문이다.

이러한 이유로 인하여 제2장의 입법의견분석에서 제시한 바와 같이 다양한 규제자유지역에 관한 입법의견이 제시되고 있다.

먼저, 규제자유지역을 일정한 지역으로 특정하지 아니하고, 전국을 대상으로 희망 지방자치단체의 신청을 받아 주무장관이 지정하는 방식 등으로 규제자유지역에 대한 일반적인 법적 근거를 마련하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

이 방안은 다시 다음의 두 가지 방안으로 구분된다.

제1안, 행정규제기본법을 개정함으로써 규제자유지역에 대한 일반적인 법적 근거를 마련하는 방식과,

제2안, 규제자유지역에관한법률을 제정하는 방식이다.

다음으로 제주도와 같은 특정지역만을 대상으로 법적 근거를 마련하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

이 방안은 다시 다음의 두 가지 방안으로 구분된다.

제3안, 제주도개발특별법을 개정하여 제주도에 대하여 특별한 규제완화가 필요한 사항을 추가하는 방식과,

제4안, 기존의 제주도개발특별법과는 별개로 규제완화지역설치에 관한 특별한 사항을 규정하는 “제주도자유지역설치법”을 제정하는 방식이다.

이들 중 특히 전국의 모든 규제자유지역에 대한 일반적인 법적 근거를 도입하는 방식은 일부 연구되어 검토되고 있다.

필자는 이들 각각의 방식에 관하여 입법기술적인 입장에서 검토하고자 한다. 입법의 구체적인 내용은 규제자유지역에 관한 정치·경제·사회·문화적인 실체적 측면을 다각적으로 검토한 후 그 내용이 화체되어 정리되어야 할 것이기 때문이다.

대한민국은 민주법치국가이다. 민주법치국가의 입법은 내용 및 절차면에서 헌법원칙을 준수하면서 이루어져야 한다. 내용적인 측면에서는 국가안전보장, 질서유지 및 공공복리라는 국가목적 실현하기 위하여 입법이 이루어지되 궁극적으로 국민의 기본적 인권의 보장 및 발현이 구현되어야 한다. 절차적 측면에서는 국민대표기관인 국회가 입법절차의 중심에 서도록 하되, 규제개혁위원회의 규제입법심사절차, 입법예고절차와 같은 정부입법제안의 절차적 규범들이 감안되어야 한다. 법제적 검토에 있어 위와 같은 여러 원칙들을 활용하고자 한다.

## 2. 불특정 지역을 규제자유지역으로 지정하는 입법방안

### 가. 행정규제기본법의 개정

#### (1) 입법방안의 내용

행정규제기본법을 개정하여 규제자유지역에 관한 총괄적 규정을 도입하고자 하는 방안이 제안될 수 있다.

이 방안은 특정지역에 대한 규제의 적용배제를 행정규제기본법에 조문화하자는 것으로서 그 내용은 다음과 같이 요약된다.<sup>22)</sup>

첫째, 중앙행정기관 및 지방자치단체가 지역을 정하여 특정기능의 육성을 위해 관련규제의 적용을 배제하고자 할 경우, 규제개혁위원회에 이를 신청하도록 한다. 이 경우 적용배제가 필요하다고 판단한 규제목록과 선정의 이유 등을 명시하도록 한다.

둘째, 규제개혁위원회는 중앙정부 및 지방자치단체가 신청한 적용배제의 필요성과 적절성 등을 심의·의결하고, 관련 중앙행정기관에 의결 내용대

22) 규제자유지역 설치방안, 제44회 규제개혁위원회 안건, 1999. 12. 참조.

로 이행할 것을 권고할 수 있도록 한다.

## (2) 검토의견

이와 같은 입법방안은 규제자유지역에 관한 입법을 준비하는 과정에서는 타당할 수 있다. 장차 “규제자유지역”이라는 제도를 도입할 것을 고려하는 중앙행정기관 또는 지방자치단체가 일정한 지역을 선정하고, 해당 지역에서 필요한 규제완화 대상법령을 추출하며, 기타 효율적인 제도를 도입하기 위하여 국가차원의 입법방안을 마련함에 있어 규제개혁위원회가 핵심적인 역할을 할 수 있기 때문이다.

그러나 이와 같은 입법방안은 직접 규제자유지역 제도를 도입하고, 이 제도를 운영함에 있어서는 적합하지 아니하다고 생각된다. 그 이유는 이러한 입법의 내용이 우리나라의 법률체계와 맞지 아니하기 때문이다.

모든 법률은 헌법을 제외하고는 동등한 효력을 가지는 것이 원칙이다. 특정한 법률의 내용에 대한 적용을 배제하기 위하여는 반드시 동등한 위계 질서하에 있는 법률의 적용이 있어야 한다. 따라서 규제개혁위원회나 중앙행정기관의 장은 그 결정만으로는 특정한 법률의 적용을 배제할 수 없다.

위와 같은 안에 의하여 일정한 중앙 또는 지방행정기관의 장이 규제자유지역 및 적용제외대상법률을 선정하고, 규제개혁위원회가 이를 승인하는 결정 및 권고를 한 경우, 그 결정 및 권고만으로는 규제자유지역이 지정될 수 없고, 법률적용 제외가 추진될 수 없다. 뒷받침하는 법률의 근거가 없기 때문이다.

결국 위와 같은 결정 및 권고가 열매를 맺으려면 국가차원의 특별법 또는 특정지역을 규제자유지역으로 선포함에 관한 특별법의 제정이 따라야 한다.

## 나. 규제자유지역설치에관한법률의 제정

### (1) 입법방안의 내용

이 방안은 이 법은 행정규제의 전부 또는 일부를 특정지역에 한해 적용을 배제시킴에 관한 국가차원의 일반법을 제정하는 방안이다.

현재 연구되어 있는 규제자유지역은 유사규제자유지역, 기능별 규제자유지역, 지역별 규제자유지역 등 세 가지 종류로 요약된다.<sup>23)</sup>

첫째, “유사규제자유지역”이라 함은 기존의 자유무역지역설치법 및 국제물류기지육성을위한관세자유지역설치및운영에관한법률 등에 의해 설치·운영되고 있는 기존의 각종 자유지역을 말한다.

둘째, “기능별 규제자유지역”이라 함은 교육규제자유지역, 관광 레저규제자유지역, 벤처산업규제자유지역 등과 같이 향후 특별법을 제정하여 특정 부문에 대한 행정규제의 적용을 배제시킴으로써 특정기능의 육성을 목적으로 하는 자유지역을 말한다.

셋째, “지역별 규제자유지역”이라 함은 제주도 등 특정지역에 대하여 해당 지방자치단체의 신청에 따라 특정한 행정규제의 적용을 일괄적으로 배제함으로써 특정지역에 단일기능 또는 복합기능의 규제자유지역개념이 적용되는 형태의 규제자유지역을 말한다.

이 입법은 현행 수출자유지역설치법, 국제물류기지육성을위한관세자유지역설치 및운영에관한법률, 제주도개발특별법, 관광숙박시설지원등에관한특별법 등을 포괄하며, 향후 제정되는 각종 기능별 또는 지역별 규제자유지역의 설치에 관한 특별법에 관한 기본법의 역할을 담당한다.

이 입법은 이 법률이 규제자유지역에 대하여 적용을 배제할 수 있는 조항을 구체적으로 열거한다.

지역별 복합기능 규제자유지역의 선정 및 추진을 위하여는 행정절차가 필요하다. 이 입법은 지방자치단체가 선정하여 규제개혁위원회에 신청하도록 하고, 규제개혁위원회는 그 신청내용을 심의·의결하는 행정절차를 도입하고 있다.

기능별 규제자유지역의 설치에 관하여는 지금 까지 “특정지역에 단일 기능의 규제자유지역을 설치하거나 또는 여러 기능이 복합된 규제자유지역을 설치·운영할 수 있다”는 정도의 아이디어만이 제시되어 있을 뿐 더 이상의 내용은 구체화되어 있지 아니하다.

23) 규제자유지역 설치방안, 제44회 규제개혁위원회 안건, 1999. 12. 참조.

## (2) 검토의견

이와 같은 입법방안은 규제자유지역을 제도적으로 도입하는 데 유용한 방안이다.

이 방안을 구체화하는 보고자료는 입법의 방향 및 입법의 내용을 기본적으로는 잘 설정하고 있다.<sup>24)</sup> 다만 구체적인 법안의 내용의 구성에 있어서는 정치한 문장의 구성이 요구된다.

아직 법안이 완성되지 아니하였으므로 이 원고에서는 이와 같은 방향의 입법에 있어서 유의할 사항을 몇 가지 언급하고자 한다.

### (가) 법률의 명칭에 관한 논의

첫째, 법률의 명칭에 관한 논의에 있어서 “기본법”의 명칭을 도입하자는 의견이 제시된다. 즉 “규제자유지역기본법”과 유사한 명칭을 사용하자는 의견이다.

이 의견은 규제자유지역에 관한 국가차원에서 총괄적인 법률을 제정하고자 할 경우 기본법이라는 명칭이 필요한 것이라는 데서 착안한 것이다. 이와 같은 의견을 기초할 때 일리가 없는 것은 아니다.

우리나라에는 현재 23종의 “기본법”이 제정되어 있다. 기본법은 그 내용에 따라 헌장으로서의 기본법, 정책수단의 총괄규범으로서의 기본법, 관리규범으로서의 기본법, 종합법전으로서의 기본법 등으로 구분된다.<sup>25)</sup>

헌장으로서의 기본법이라 함은 기본법이 특정 정책분야에 대한 기본적인 사항을 선언적인 형태로 규정하는 경우를 표현한 것이다. 이러한 유형의 기본법은 특정한 정책분야에 반드시 구현되어야 할 이념, 국가·지방자치단체·종사자 등의 책무, 정책수단의 종류와 그 정책수단을 실현하기 위하여 요구되는 정신 등을 중심으로 규정하고 있다. 그 예로 교육기본법·고용정책기본법·농업·농촌기본법·사회보장기본법·여성발전기본법을 들 수 있다.<sup>26)</sup>

24) 규제자유지역 설치방안, 제44회 규제개혁위원회 안건, 1999. 12. 참조.

25) 오준근, 21세기 지식기반사회를 대비한 과학기술기본법의 정비방안, 한국법제연구원, 1999, p.106 이하 참조.

26) 교육기본법은 교육의 이념, 학습권, 교육의 당사자, 교육의 진흥 등에 관한 기본적인



정책수단의 총괄규범으로서의 기본법이라 함은 기본법에 헌장으로서의 이념규정 뿐만 아니라 그 헌장을 실현하기 위한 각종 정책수단을 열거하는 경우이다. 일정한 산업분야의 진흥, 청소년과 같이 일정한 국민계층의 육성 및 보호 등을 정책수단에 관한 기본적 사항을 정함으로써 이 법률이 당해 정책분야의 총괄규범으로서의 기능을 하도록 하는 경우이다. 그 예로는 고용정책기본법·국가표준기본법·농업·농촌기본법·문화산업진흥기본법·영상기본법·전자거래기본법·정보화촉진기본법·중소기업기본법·청소년기본법·해양개발기본법·환경정책기본법 등을 들 수 있다.<sup>27)</sup>

관리규범으로서의 기본법은 기본법에 우월적 지위를 부여하고 특정한 제도·행정조직 또는 정책수단에 대한 관리 및 조정기능을 부여하는 경우이다. 그 대표적인 예로 국세기본법·기금관리기본법·자격기본법·정부투자기관관리기본법·행정규제기본법 등을 들 수 있다.<sup>28)</sup>

---

사항을 이념적 선언의 형태로 규정함으로써 교육정책에 관한 헌장으로서의 기능을 하고 있다. 사회보장기본법은 사회보장제도에 관한 기본이념, 국가와 지방자치단체의 책임, 사회보장을 받을 권리, 사회보장제도의 심의 등을 위한 행정기구, 사회보장제도의 운영 등에 관한 기본적 사항을 대부분 선언적 규정의 형태로 규정하고 있다. 여성발전기본법은 남녀평등의 기본원칙, 여성발전을 위한 기본계획, 여성정책의 기본시책 등에 관하여 선언적 규정을 두고 있다.

27) 고용정책기본법은 국가의 고용정책의 기본원칙, 책무, 시책, 계획, 정보제공, 직업능력개발, 고용조정지원 등에 관한 기본적 사항을 규정함으로써 고용정책의 총괄규범으로서의 기능을 자임하고 있다. 국가표준기본법은 표준에 관한 다양한 용어를 정의하고, 국가표준제도의 확립을 위한 각종 시책을 규정하며, 측정단위 및 기준의 도입과 인증, 국가표준체계의 관리 및 운영등을 위한 제반 사항을 규정하고 있다. 농업·농촌기본법은 농업과 농촌시책의 기본이념, 기본방향, 농업구조개선을 위한 농업인의 육성, 농지의 이용과 보전, 농업생산구조의 고도화, 농산물의 교역 및 국제협력, 농촌지역개발과 소득지원, 농업·농촌발전계획의 추진 등에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있다. 다른 기본법의 체계 및 구체적인 내용에 관하여는, 오준근, 21세기 지식기반사회를 대비한 과학기술기본법의 제정방안, 한국법제연구원, 1999, p.107 이하 참조.

28) 국세기본법은 다른 세법에 우선하는 효력이 있음을 선언하고 있으며, 그 내용에는 국세 종목의 확정, 기간·송달·법인 등에 관한 특례의 규정, 국세과세·세법적용 및 납세의무 등에 관한 원칙의 설정, 국세심판절차 등을 포괄하고 있다. 기금관리기본법은 정부의 출연금 등에 의한 기금의 설치에 이 법률의 규정에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다고 규정한다. 그 내용에는 기금운용의 원칙, 운용계획의 수립·변경, 결산·심의·감독 등을 포괄하고 있다. 행정규제기본법은 행정규제를 종합적으로 관리하기 위한 법률로서 신설규제에 대한 심사와 기존규제의 정비 등에 관한 기본원칙과 절차를 규정하고 이 절차를 통하여 행정규제를 관리할 행정기구에 관한 규정을 두고 있다.

종합법전으로서의 기본법은 기본법이 해당분야에서 요구되는 규범을 구체적으로 망라한 종합법전의 형태를 띠고 있는 경우이다. 그 예로 건설산업기본법·전기통신기본법·민방위기본법을 들 수 있다.<sup>29)</sup>

규제자유지역의 설치에 관한 총괄적인 법률을 제정하고자 할 경우 이 법률에 어떠한 법적 성격을 부여할 것인가에 관하여는 다양한 고려가 있어야 한다. 그러나 기본적으로 이 법률이 규제자유지역의 설치와 관련하여 다른 법률의 적용을 배제하는 다양한 특별조치를 규정하여야 하므로 “기본법”이라는 용어를 사용하는 것은 본질적으로 타당하지 아니하리라 생각된다.

오히려 이 법률의 법적 성격을 분명히 할 수 있도록 “규제자유지역의 설치및관리에관한특별조치법”이라 규정하는 방안 또는 단순히 “규제자유지역에관한법률”이라 규정하는 방안이 보다 설득력 있는 방안이 될 수 있으리라 생각된다.

#### (나) 법의 적용범위 및 효력에 관한 논의

규제자유지역에 관한 법률을 제정함에 있어 기존의 자유지역의 개념인 유사자유지역과 기능별 자유지역 및 복합적인 개념인 지역적 자유지역을 총괄하고자 할 경우 이 법률에 우월적인 지위를 부여함이 요구된다. 그 방안으로 수출자유지역설치법, 국제물류기지육성을위한관세자유지역설치및운영에관한법률, 제주도개발특별법, 관광숙박시설지원등에관한특별법 등이 이 법률의 규정에 근거하여 제정된 것으로 간주하는 규정을 도입하고, 한 걸음 더 나아가 명칭의 여하에도 불구하고 향후 제정되는 각종 기능별 또는 지역별 규제자유지역의 설치에 관한 특별법을 제·개정하고자 할 경우에는 이 법의 적용을 받는다는 규정을 도입하고자 한다.

29) 건설산업기본법은 건설공사의 조사·설계·시공·감리·유지관리·기술관리등에 관한 기본적인 사항을 정한 총칙과 건설업의 면허 및 등록, 건설공사의 도급 및 하도급계약, 시공 및 기술관리, 건설업의 경영합리화와 중소기업자의 지원, 건설업자 단체, 건설관련 공제조합, 건설분쟁조정위원회 및 각종 행정강제·행정벌 규정등을 망라한 건설산업과 관련한 종합법전이다. 전기통신기본법은 전기통신에 관한 용어의 정의, 국가의 책무, 계획, 전기통신기술의 진흥을 위한 각종 정책수단, 전기통신설비에 관한 각종 규제수단 및 기술기준, 설비의 통합운영, 전기통신기자재의 관리, 행정조직, 분쟁의 조정, 벌칙 등을 망라하여 규정한 종합법전이다.

그러나 이와 같은 입법은 많은 문제점을 안고 있다. 모든 법률은 각각 독립적으로 국회에서 제정되며, 서로 동등한 효력을 가지므로, 어떤 법률이 다른 법률에 근거하여 제정·시행된다는 체계는 구성될 수 없기 때문이다. 법률 상호간의 효력을 정하기 위하여는 어떤 법률의 특정한 조항과 다른 법률의 특정한 조항 상호간의 관계가 설정되어야 한다. 따라서 열거된 개별적인 법률의 구체적인 내용을 열거하는 방법, 각 법률을 폐지하고 이 법률에 의하여 지역을 새로 정하는 방법 등 법논리 및 법기술적으로 가능한 방법이 사용되어야 할 것이다.

다시 말해서 포괄적으로 “자유지역에 관한 다른 모든 법률은 ‘규제자유지역에관한법률’의 적용을 받는다”는 형식의 입법은 있을 수 없다. 구체적으로 “이 법에 의하여 규제자유지역으로 지정된 지역은 ‘국제물류기지육성을 위한관세자유지역의지정및운영에관한법률’ 제4조에 따라 관세자유지역으로 지정된 것으로 간주한다”는 형식으로 규정하는 것이 오히려 바람직하다. 아울러 기존의 유사자유지역과 새로이 도입되는 지역별 및 기능별 자유지역의 상호관계가 법에서 구체화되어야 할 것이다.

다른 법률과의 관계설정에 관한 조문구성에 있어서도 마찬가지로의 논리가 적용된다. 예컨대 “단순기능 규제자유지역 또는 지역별 복합기능 규제자유지역의 원활한 설치와 효율적인 운영을 위하여 행정규제의 적용배제 여부 등을 심의의결하고 승인하는 권한은 행정규제기본법 및 타법의 규정에도 불구하고 규제개혁위원회에 있다”는 스타일로 조문을 구성하여서는 아니된다. “행정규제기본법” 및 “타법규정에 불구하고”라는 형식으로 조문을 구성하는 것은 법치국가의 법체계를 파괴하는 것이기 때문이다. 이와 같은 효과를 발휘하기 위하여는 “규제자유지역의 설치”에 관하여 별도의 장을 설정하고, 설치절차를 상세히 규정하는 가운데서 신청, 심의, 의결 등 일련의 과정 중의 하나로서 규제개혁위원회가 등장하도록 법이 프로그래밍되도록 하는 주도면밀한 장치가 있어야 할 것이다.

#### (다) 다른 법률의 적용배제규정

규제자유지역을 설정하기 위하여는 다른 법률상의 규제내용이 구체적으로 언급되어야 한다. 보고된 입법안은 다양한 내용의 적용배제가 예시되어

있다. 그 내용은 국토이용관리법 중 토지거래등의 규제(제21조의2 내지 제21조의18), 수도권정비계획법 중 과밀억제권역안에서의 행위제한(제7조), 성장관리권역안에서의 행위제한(제8조), 자연보전권역안에서의 행위제한(제9조), 건축법 중 지역 및 지구안에서의 건축물의 건축(제45조), 건폐율(제47조), 용적률(제48조), 문화예술진흥법 중 건축물에 대한 미술장식(제11조), 고등교육법 중 학교의 설립등(제4조), 학교교칙(제6조), 학생의 정원(제32조), 학생의 선발방법(제33조), 초·중등교육법 중 학교의 설립등(제4조) 등이다.

이와 같은 구체적인 내용을 법률에 직접 규정하는 것은 타당하며 바람직하다. 그 반면에 “기타 이 법에 열거되지 아니한 법령의 규정도 규제자유지역의 효율적인 운영을 위하여 필요하다고 판단되는 경우에도 그 전부 또는 일부의 적용배제를 신청할 수 있다”는 방식의 포괄적인 입법을 도입하는 것은 불가능하다. 법률의 적용배제는 반드시 특정법률의 명칭, 해당조문 및 그 구체적인 내용이 적시되어야 한다. 이와 같은 법적 근거 없이, 특정한 위원회 또는 기관장 등의 결정으로 법률의 적용을 배제할 수 있도록 하는 것은 헌법상의 민주법치국가원리를 정면으로 위배하는 것으로서 위헌적이며 위법하다.

아울러 “각 지방자치단체가 기능별 규제자유지역의 설치를 원할 경우에는 특정기능 또는 주된 기능에 관한 행정규제를 주관하는 중앙행정기관에 특별법 제정을 요청할 수 있다”, “정부는 기능별 규제자유지역의 설치를 위하여 필요하다고 판단되는 경우에 특별법을 제정할 수 있다”, “규제개혁위원회는 특별법을 제정할 경우 중앙행정기관에 기능별 규제자유지역의 설치에 장애가 되는 관련 규제의 적용을 배제하는 조치를 취하도록 할 수 있다”는 등의 형식을 취한 조문이 제시된다.

중앙행정기관에 “특별법의 제정을 요청할 수 있다”라는 규정은 중앙행정기관을 입법기관으로 만들고 국회의 입법기능을 박탈하자는 의견으로 오해될 수 있다. 더 나아가 “정부는 특별법을 제정할 수 있다”는 규정은 우리나라에서 국회의 입법권을 정면으로 부인하고 정부에 입법권을 부여하자는 규정이다. “규제개혁위원회가 특별법을 제정할 경우”라는 조문은 규제개혁

위원회에 정식으로 입법권을 부여하자는 의견으로 받아들여진다. 위와 같은 조문을 구성하기 위하여는 입법권을 정부로 보내고 국회의 입법권을 박탈하는 방안으로 헌법을 개정하여야만 비로소 가능하다. 그러나 이와 같은 개헌조차도 민주법치국가원리를 정면으로 위배하는 것이므로 헌법개정으로도 할 수 없는 사항, 즉 헌법개정의 한계에 해당한다.

구체적인 실천방안을 정하지 아니한 채 정부에 포괄적인 권한을 부여하여 일단 빨리 규제자유지역을 제도로써 도입하기 위하여는 위와 같은 방식이 필요할지 모른다. 그러나 우리나라가 민주법치국가원리를 헌법원리로 채용하고 있는 이상 위와 같은 방식은 근본적으로 불가능하다.

제도의 도입이 아무리 급하다 하더라도, 제도의 핵심적인 내용이 무엇인가를 찾아내고, 그 내용을 실현하기 위하여 장애가 되는 법적·제도적인 장치가 무엇인가에 대한 심층적인 연구를 거치는 작업이 일단 선행되어야 할 것이다.

#### (라) 위임입법규정

행정규제의 근거가 법률에 정해져야 한다는 것과 규제완화에 관한 사항에 관하여 법률적 근거가 필요하다고 해서 모든 사항이 법률에 확정되어야 함을 의미하는 것은 아니다. 위임입법은 필요하다. 그 이유로는 ①법률제정기관인 의회가 세부적 입법을 감당하기에는 시간적 및 업무적 한계가 있음, ②행정의 양적·질적 확대에 따라 그에 관한 전문적·기술적 사항이 규정되어야 하는 경우가 많아졌음, ③사정변경과 구체적 적응성을 위한 수시 개폐가 필요한 입법사항의 경우 의회법률로 정하기에는 부적합한 경우가 많음 등을 들 수 있다.<sup>30)</sup>

이 필요성은 헌법에까지 인정되어 있다. 헌법 제75조는 “대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다”고 규정하고 있으며, 헌법 제95조는 “국무총리 또는 행정각부의 장은 소관사항에 대한 법률이나 대통령령의 위임 또는 직권으로 총리령 또는 부령을 발할 수 있다”고 규정하고

30) 오준근, 경제규제행정의 투명성 제고를 위한 법제정비방안, 한국법제연구원, 1996, p.58 이하 참조.

있다.

그러나 위임입법의 필요성이 인정된다고 해서 모든 사항을 위임할 수 있는 것은 아니다. 많은 법률의 시안에서 입법의 편의를 위하여 대부분의 내용을 포괄적으로 대통령령에 위임하고자 하는 시도가 발견되곤 한다. 또 이와 같은 포괄적인 위임입법이 법률이 되는 경우도 없지 아니하다. 예컨대 지역별 규제자유지역에 관하여 “지방자치단체의 신청과 규제개혁위원회의 심의·의결 등에 관한 절차는 대통령령에서 정하는 바에 따른다”는 방식으로 규정하고자 시도할 수 있다. 그러나 위와 같은 방식의 포괄적인 위임입법은 문제가 된다. 그 이유는 우리 헌법은 “구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항”만을 위임입법으로 정할 수 있는 것으로 규정하고 있다. 따라서 위임을 개별적·구체적 권한의 위임이어야 하고, 일반적·백지적 위임은 허용되지 아니하기 때문이다.<sup>31)</sup>

아울러 헌법이 규정한 국회전속적 사항, 즉 “조세법률주의”, “국적취득요건”, “행정기관법정주의”, “죄형법정주의” 등과 같은 경우에는 반드시 법률에서 직접 정하여야 하며, 위임입법에 맡겨져서는 안된다.

따라서 “규제개혁위원회는 중앙행정기관에 대한 이행조치내용에 세제혜택 등의 지원을 포함시킬 수 있으며, 이를 위해 기능별 규제자유지역의 설치를 위한 특별법에 대한 심의에 있어서는 행정규제기본법 제3조제2항제3호 및 같은법 시행령 제3조제1항제3호의 적용이 배제된다”는 형식의 입법이 시도되어서는 아니된다. 세제지원은 조세특례제한법이 직접 규정하여야 하기 때문이다. 국가의 조세수입은 총괄적으로 관리되어야 하며, 개별법에서 조세의 감면을 규정할 경우 국가의 조세체계는 붕괴될 수밖에 없다. 조

31) 헌법재판소는 위임입법의 한계를 벗어나서 행정규제를 할 수 있음을 규정하는 법규명령의 위헌성을 일관성 있게 선언하고 있다. 그 일례로 1993.5.12. 92헌마 80결정은 체육시설의설치·이용에관한법률시행규칙 제5조에서 당구장업에만 유독 18세미만자 출입금지 표시규정을 두어, 영업의 대상범위를 규제하도록 한 규정의 위헌성을 다음과 같이 판단하고 있다. “법치주의원리에서 나오는 예측가능성의 요청에 비추어 볼 때 법규명령의 내용과 윤곽에 대한 예측가능성은 이미 그 수권 법률의 내용에서 인식할 수 있어야 한다. 그런데 이 사건 수권규정인 체육시설의설치·이용에관한법률 제5조는 그것을 아무리 넓게 해석해도 18세 미만자 출입금지표시 의무와 같은 일정범위의 시설이용자 배제에 관한 근거를 찾기 어렵다. 결국 심판대상규정은 모법의 위임이 없는 사항을 규정하여 법률로써만 제한이 가능한 직업중사(행사)의 자유를 제한하고 있으므로 위헌이다.”

세지원을 규정할 경우 “규제자유지역에서 초등학교를 설립하는 자에 대하여는 조세특례제한법이 규정하는 바에 따라 취득세, 등록세 등을 감면할 수 있다”는 방식으로 규정하여야 하며, 아울러 조세특례제한법에 직접 그 내용이 규정되어야 한다. 이 경우 이와 같은 사항을 대통령령에 위임하여 규정할 수 없고 법률에 직접 규정하여야 한다.

### 3. 제주도를 규제자유지역으로 설정하는 입법방안

#### 가. 제주도개발특별법의 개정

##### (1) 의 의

이 방안은 현재 제주도국제자유도시추진기획단에서 입법방안으로 상정하고 있는 방안이며, 아울러 건설교통부의 국무회의 보고자료에도 나타나 있는 방안이다.<sup>32)</sup>

규제자유지역에 관한 전국적인 개념을 설정하고 이를 입법화하는 것은 위에서 검토한 바와 같이 많은 문제점이 있다. 지역마다 다른 특성이 있고 모든 지역에 꼭 같은 기능을 가지는 규제자유지역을 도입하기에는 많은 어려움이 있다는 점은 위와 같은 문제점을 증폭시킨다. 기능별 규제자유지역을 일반화하는 것이 매우 어려움은 위와 같은 문제점을 단적으로 드러내는 좋은 예라 할 수 있다.

그러나 제주도와 같은 일정한 지역을 대상으로 할 경우 위에서 지적한 바와 같은 어려움은 많이 줄어든다. 그 이유는 제주도를 특별히 개발하기 위하여 필요한 사항을 집중적으로 정하고, 그 사항에 관하여 적용될 법률을 찾아내어 이를 명시하여 적용을 배제하는 조항을 도입하는 입법기술이 발휘될 수 있기 때문이다.

이와 같은 입법의 의의 및 장점은 여러 차원에서 발견된다.

첫째, 전국을 대상으로 하지 아니하고 제주도만을 대상으로 하므로 법률상 제주도의 특성에 맞는 특별조치를 제한 없이 고려할 수 있다.

32) Jones Lang Lasalle, 제주도 국제자유도시 개발타당성 조사 및 기본계획, 제주도, p.248 이하; 건설교통부, “평화의 섬 제주, 국제자유도시 추진전략”, 국무회의 보고자료, 2000. 12. 28. 참조.

둘째, 제주도개발특별법에서 규정한 제주도 종합개발개발계획을 존중하면서 그 범주안에서 청정제주의 환경과 국제적 자유도시를 조화시킬 수 있는 방안을 강구할 수 있다.

셋째, 중앙행정기관 차원의 통제수단을 최소화하고, 제주도지사에게 제주도의 특별한 개발에 관한 권한을 대폭 이양할 수 있다. 이 경우 제주도민의 의사에 의하여, 제주도의 특성에 맞는 개발을 스스로 개발하며, 스스로 추진해 나갈 수 있다.

## (2) 입법의 골격 및 주요내용

제주도개발특별법을 활용하는 입법의 주요골격은 2000년 9월 현재 제주도국제자유도시기획단이 구상하고 있는 입법방안이 대표적이다. 이 방안의 입법의 기본골격 및 주요내용은 다음과 같다.

제1장 총칙 : 목적, 정의, 다른 법률과의 관계, 기초조사 등을 규정

제2장 국제투자개발지역 및 세계평화의 섬 지정 : 제주도 국제투자개발지역의 지정, 영어의 제2공식언어 지정, 세계평화의 섬 지정, 해외협력

제3장 제주도 종합개발계획의 수립 등 : 종합개발계획의 수립, 결정, 연도별투자계획, 광역시설계획

제4장 제주국제투자개발청의 설립 및 운영 : 설립목적 및 업무범위, 개발청의 성격, 사무소의 위치, 자본금, 조직, 권한위임, 자금의 조달 등, 다른 기업에 대한 투자, 중장기 사업계획의 수립, 다른 법률상의 인·허가 등의 의제, 감독

제5장 산업진흥 및 지역개발지원을 위한 특례 : 항공운수권에 대한 특례, 관세자유지역에 대한 특례, 내국인 면세쇼핑허용, 출입국관리제도에 대한 특례, 국제자유도시개발재원마련, 소득세 및 법인세제도의 특례, 외국인투자촉진법 적용특례, 체육시설의설치이용에관한법률 적용의 특례, 건축계획심의에 관한 특례, 국제금융에 대한 특례, 농·임·축·수산업의 진흥, 농·임·축·수산물의 수급안정, 청정지역 유지를 위한 가축·식물의 도의 반출입 방역, 펜션업의 등록, 유어장의 지정, 정보통신산업의 기반조성, 관광진흥부가금의 과징, 관광복권의 발행, 국고보조금의 인상지원 등, 특별개



발우대사업, 민간자본 유치계획수립, 지방공사에의 출자, 부담금 등의 감면

제6장 자연환경의 보전 및 관리: 자연환경의 보전 및 관리의 기본방향, 절대보전지역, 상대보전지역, 중산간보전지역의 지정, 중산간보전지역안에서의 행위제한, 중산간지역의 보전지구지정 및 행위제한, 보존자원의 지정 등, 지하수 개발·이용등에 관한 특례, 지하수오염방지명령 등에 관한 특례, 지하수 원수대금의 부과·징수 등, 환경성 검토의 특례

제7장 문화예술의 진흥: 향토문화의 진흥, 향토문화 관광지구의 지정 등

제8장 개발사업의 시행: 개발사업의 시행승인, 인허가등의 의제, 사업승인 처리기간 등, 사업승인 예정자 지정, 환경, 교통 및 재해등에 관한 영향평가의 특례, 토지매도인에 대한 특례, 근린지역주민의 우선 고용, 개발사업지구 근린지역의 지원, 토지 등의 취득업무 위탁, 개발사업지역에 대한 다른 법률의 준용

제9장 제주도 종합개발지원위원회: 위원회의 설치, 심의회

제10장 보칙: 행정절차법의 적용, 감독, 생활환경의 개선

제11장 벌칙: 벌칙, 양벌규정, 과태료

### (3) 입법의 고려대상이 된 외국입법

제주도국제자유도시추진기획단은 제주도국제자유도시특례법의 외국모델 입법으로서 중화인민공화국홍콩특별행정구기본법과 오끼나와진흥개발특별조치법을 들고 있다.

#### (가) 중화인민공화국홍콩특별구기본법

중화인민공화국홍콩특별행정구기본법(이하 “홍콩기본법”이라 약칭한다)은 중국이 홍콩, 마카오 및 대만지역의 통일문제를 처리하기 위하여 도입한 소위 “일국양체제”를 실현하기 위하여 제정한 법률이다.<sup>33)</sup>

이 법률의 서문은 “홍콩은 자고로 중국의 영토였으나 1840년 아편전쟁 이후에 영국에 점령되었다. 1984년 12월 19일 중·영 양국정부는 홍콩문제에 관한 공동선언에 조인하여 중화인민공화국 정부가 1997년 7월 1일

33) 중국의 일국양체제론에 관하여는, 문준조, 중국의 일국양체제론과 1997년 이후의 홍콩법제, 한국법제연구원 1992 참조.

에 홍콩에 대한 주권을 회복함을 확인함으로써 오랫동안 중국인민이 홍콩을 회수하고자 한 공동의 숙원을 실현하게 되었다.

국가의 통일과 영토의 완전성을 유지·보호하고 홍콩의 번영과 안정을 확보하며 아울러 홍콩의 역사와 상황을 고려하기 위하여 국가는 홍콩에 대한 주권행사를 회복하는 때에 중화인민공화국 헌법 제31조의 규정에 근거하여 홍콩 특별행정구를 설치하여 “일국가 2제도”의 방침에 따라 홍콩에서 사회주의 제도와 정책을 시행하지 아니할 것을 결정하였다. 국가의 홍콩에 대한 기본방침과 정책은 중국정부가 중·영 공동선언에서 이미 천명한 바 있다. 중화인민공화국 헌법에 근거하여 중국인민대표대회는 특별히 홍콩 특별 행정구에 시행할 제도를 규정하는 중화인민공화국 홍콩특별행정구기본법을 제정하여 국가의 홍콩에 대한 기본방침과 정책의 실시를 보장한다 “고 규정하여 홍콩기본법이 가지는 특별한 지위를 분명히 하였다.<sup>34)</sup>

이 법률은 다음과 같이 9개장 160개 조문과 3개의 부속서로 구성되어 있다. 각 장과 절의 제목만을 열거하면 다음과 같다.

제1장 총칙

제2장 중앙과 홍콩 특별행정구의 관계

제3장 주민의 기본적 권리와 의무

제4장 통치체제

제1절 행정장관

제2절 행정기관

제3절 입법기관

제4절 사법기관

제5절 지역조직

제6절 공무원

제5장 경제

제1절 재정·금융·무역과 상공업

34) 중화인민공화국홍콩특별구기본법의 전문은 중화인민공화국, 중화인민공화국 홍콩특별구 기본법, 1992; Republic of China, The Basic Law of The Hong Kong Special Administrative Region of the Republic of China, 1992; 그 번역본은 문준조, 중국의 일국양체제론과 1997년 이후의 홍콩법제, 한국법제연구원, 1992 참조.

제 4 장 규제자유지역 제도도입을 위한 입법방안

제2절 토지계약

제3절 해운

제4절 민간항공

제6장 교육·과학·문화·종교·노동 및 사회봉사

제7장 대외업무

제8장 해석과 개정

제9장 부칙

제1부속서 : 홍콩특별행정구 행정장관의 선출방법

제2부속서 : 홍콩특별행정구 입법회의 선출방법과 표결절차

제3부속서 : 홍콩 특별행정구에서 실시되는 전국성 법률

홍콩기본법은 1997년 7월 1일부터 시행되어 오늘에 이르고 있다. 이 법률의 시행에 따라 홍콩이 중화인민공화국의 일부가 되었음에도 불구하고 사회주의 체제의 적용을 받지 아니하고 종래의 자본주의 체제를 유지하고 있다. 홍콩이 종래 가지고 있었던 특징은 세계적으로 기업의 진입과 퇴출이 가장 자유로운 자유주의 기업환경과 금융 및 무역환경을 가진 자유무역 지역이었다는 점이다. 이러한 홍콩의 장점은 2001년 현재에도 비교적 큰 변화없이 지속되고 있다.

홍콩기본법이 가지는 법적 특성은 홍콩에 외교 및 군사에 관한 권한을 제외한 나머지의 영역에서 사실상 별개의 국가적 지위에 해당하는 고도의 자치권을 보장한다는 것이다.<sup>35)</sup>

이 법률이 제주도국제자유도시특별법의 모범입법이 되는 경우, 우리나라도 제주도에 외교와 국방을 제외한 모든 영역에서 고도의 자치권을 부여하는 “헌법에 준하는 법률”을 제정해 주어야 한다. 이는 정치적 결단의 문제

35) 홍콩이 중국에 반환된 후 누리게될, 그리고 누려야 할 자치권의 분야별 내용에 관하여는 홍콩의 One Country Two Systems Economic Research Institute가 발간한 “Hong Kong in Transition 1992”에 잘 정리되어 있다. 이와 같은 자치권의 내용은 홍콩의 반환이후 2002년까지는 변화되지 아니하고 잘 지켜지고 있다. 이 책에 수록된 주요 논문으로는, Wilson, China, the Multi-System Country; Mole, Monetary Policy Options for the Special Administrative Region; Tang Shu-hung, The Relationship Between Fiscal Policy in the Transition Period and the Fiscal Articles of the “Basic Law” and the “Memorandum of Understanding” 등 참조.

이다. 제주도가 이와 같은 고도의 자치권을 부여받게 되는 경우 스스로 모든 중앙정부의 규제와 무관하게 자치적으로 토지, 조세, 금융 및 교육 등 모든 영역에서 새로운 질서를 형성해 나갈 수 있다. 이러한 점에서 이와 같은 입법의 장점이 발견된다.

그러나 이와 같은 입법이 이루어지려면 먼저 어떠한 내용, 어떠한 범위까지 자유지역의 영역에 포함되어야 할 것인가가 설정되어야 한다. 이와 같은 영역이 먼저 설정되어야만 자치권의 부여 영역이 정해질 수 있기 때문이다. 그러나 홍콩기본법과 같은 포괄적인 형태의 기본법을 제정하는 것은 현행 헌법의 테두리 안에서는 불가능하다. 그 이유는 우리 나라는 연방 국가가 아닌 단일 국가로서 한 개의 국가에서 두 개의 체제를 수용하는 것이 현행 헌법의 테두리 안에 설정되어있지 아니하기 때문이다. 따라서 홍콩기본법과 같은 형태의 포괄적 자치 기본법을 제정하려면 헌법의 개정이 요구된다. 현행 헌법의 테두리 안에서 제주도 또는 다른 지역에 규제자유지역을 설치하는 방안은 해당 지역이 추구하는 자유경제의 영역을 구체화하여 해당 법률을 구체적으로 수정해 나가는 방법을 채택하여야 한다. 이러한 점에서 홍콩기본법은 규제자유지역의 설치에 관한 모범입법으로 기능하기 어렵다고 생각된다.

#### (나) 오끼나와진흥개발특별조치법

오끼나와진흥개발특별조치법은 오끼나와의 특수사정에 비추어 오끼나와의 진흥개발을 도모하기 위한 각종 특례를 규정한 법률이다<sup>36)</sup>. 이 법률은 실효성 있는 특별조치를 다수 포괄하고 있다. 이 법률이 포괄하고 있는 특례는 ①오끼나와진흥개발계획, ②진흥개발계획에 근거한 사업에 대한 국가의 부담 또는 보조비율의 특례, ③오끼나와 도로에 대한 특례 - 중앙정부가 건설 또는 비용부담, ④오끼나와 하천에 대한 특례 - 중앙정부가 건설 또는 비용부담, ⑤오끼나와 항만에 대한 특례 - 중앙정부가 건설 또는 비용부담, ⑥국유재산의 무상양여 또는 염가양여 특례, ⑦공업개발지구의 지정 - 공업개발지구 내의 농용지 양도에 대한 소득세 경감, 사업용자산 환

36) 이 법률의 내용에 대한 번역은 제주도 국제자유도시추진기획단이 내부 자료로 가지고 있는 번역 자료를 참조하였다.

매의 경우 과세특례, 설비의 신증설의 경우 과세특례, 지방세의 과세면제, 특정 사업소의 인정, ⑧정보통신산업 진흥지역의 지정 - 공업지역내 과세의 특례, 지방세의 과세면제, ⑨관광진흥지역의 지정 - 진흥지역내 민간인 관광시설, 판매시설 등에 대한 과세의 특례, 지방세의 과세면제, ⑩항공기 연료세의 경감, ⑪수입품을 휴대하여 출역하는 경우 관세의 환불, ⑫중소기업의 업종별 진흥 : 지정업종에 속하는 중소기업 등에 대한 과세의 특례, 연구개발 등 사업을 위한 중소기업 등의 과세의 특례, ⑬자금의 지원, ⑭공공시설의 정비 : 국가 및 지방공공단체, ⑮자유무역지역의 지정 : 오끼나와개발청장관이 오끼나와현지사의 신청에 의하여 지정, ⑯특별자유무역지역의 지정 : 오끼나와개발청장관이 오끼나와현지사의 신청에 의하여 지정, ⑰자유무역지역 또는 특별자유무역지역 내에서의 조치 : 사업의 인정, 지정보세지역의 지정, 수수료의 경감, 과세물건의 확정에 대한 특례, 투자손실준비금, 과세의 특례, 자금의 확보, 공공시설의 정비, 특별법인의 설치, ⑱취업의 안정을 위한 특별조치 : 중앙정부에서 취로사업, 전업자금 확보, 실업자 구직수첩의 발급, 취업지도의 실시, 수첩소지자에게 급부금의 지급, 고용촉진사업단의 원호업무, 고연령자의 고용안정에 대한 특례, ⑲무의지구에 있어서의 의료의 확보 등 기타 특별조치, ⑳오끼나와진흥개발심의회 : 오끼나와개발청에 설치, 내각총리대신이 위원을 임명 등이다.

위에서 본 바와 같이 오끼나와진흥개발특별조치법을 참고할 경우 유의할 점은, 이 법률이 순수한 자유지역에 관한 법률로서의 성격을 띠고 있지는 아니하다는 점이다. 오끼나와진흥개발특별조치법은 본토에 비하여 상당히 떨어져 있고, 상대적으로 개발여건이 취약한 오끼나와를 특별히 개발·진흥시키기 위한 목적으로 다각적인 진흥조치를 규정한 것이라는 점이 감안되어야 할 것이다.

#### (4) 입법방식의 특성

위와 같은 입법방안은 제주도개발특별법을 골간으로 하고, 오끼나와진흥개발특별조치법에 담겨 있는 각종 특례조치들을 합성하여 그 내용을 구성하고 있는 것으로 생각된다.

이 법률의 특성은 다음의 네 가지 차원에서 나타난다.

- 첫째, 제주도를 국제투자개발지역 및 세계평화의 섬으로 선포하는 헌장
- 둘째, 제주도국제개발청의 조직을 규정하는 행정조직법
- 셋째, 제주도의 토지와 자연자원의 이용·개발 및 자연환경의 보전에 관한 행정계획법 및 행정규제법
- 넷째, 낙후된 제주도 지역의 산업을 본토에 비하여 특별히 지원하고자 하는 각종 예외적 지원조치를 규정하는 행정지원법

#### (5) 입법방안의 체계 및 내용분석

위와 같은 법률안의 체계 및 내용은 “개발특별조치법”으로서는 타당하다. “개발특별법”이라 함은 “수려한 자연환경의 보호 및 본토에 비하여 낙후된 제주도산업의 특별한 발전을 위한 예외조치”에 관한 법률로서의 특성을 가지는 것이라 할 것이다.

그러나 이 법률안의 체계 및 내용은 국제자유도시특례법으로는 부적절하다. 이 법률안의 체계 및 내용에서 “국제자유도시”의 비전과 그 비전을 구체화하기 위한 행정조치가 부각되지 아니하기 때문이다. 특히 전문가검토 계획에 의뢰한 자유지역의 비전이 담길 공간이 없다. 면세쇼핑자유지역, 공항관세자유지역, 국제금융자유지역, 외국인투자자유지역, 교육자유지역, 언어자유지역(영어공용화) 등 국제자유지역의 핵심내용이 담길 공간이 없다. 국제자유지역으로서의 제주도에겐 천혜의 환경을 고려한 “의료·휴양자유지역”에 대한 비전이 아울러 있어야 한다고 생각된다. 양의와 한의 및 중의가 어우러져서 전세계적인 병원을 자유로이 설립하고, 의사, 한의사, 약사, 물리치료사, 침구사, 지압사 등에 대한 범세계적 자격을 모두 인정하여 세계의 명의를 몰려올 수 있도록 하고, 치료와 휴양 및 관광을 겸하여 할 수 있는 안식처로 제주도를 형성함에 대한 비전도 아울러 검토되어야 할 것이다.

위와 같은 입법방식은 한 지역에 대하여 단일한 법률을 제정한다는 점에서 장점이 있다. 그러나 현행 제주도개발특별법이 국토계획입법이며, 국토이용과 그 규제를 주요 내용으로 하는 입법이라는 점에서 그 내용적 한계가 있다.

## 나. 제주도국제자유도시특례법의 별도 제정

### (1) 의 의

이 방안은 제목에서 보는 바와 같이 제주도개발특별법과 분리하여 제주도규제자유지역에관한법률을 제정하는 방안이다.<sup>37)</sup>

이 방안이 가지는 장점은 다음과 같다.

첫째, 별도의 고유한 명칭을 가지는 법률을 새로이 제정함으로써 제주도를 직접적으로 규제자유지역으로 선포하는 효과를 극대화할 수 있다.

둘째, 규제자유지역의 개념을 법률에 설정하고, 규제자유지역에 대한 구체적인 용어의 정의와 설명을 함으로써 제주도민과 전국민 나아가 범세계적인 설명과 홍보의 효과를 법률로 직접 피할 수 있다.

셋째, 제주도개발특별법이 가지는 한계를 극복할 수 있다. 현행 제주도개발특별법은 10년을 단위로 그 시효가 연장되는 한시법이며, 법률개정으로 2011년 12월 31일까지로 시한이 연장되어 있다. 따라서 이와 같은 한시적인 성격이 있는 법률에 규제자유지역제도를 도입하는 것은 국제적인 신뢰획득에 있어 상당한 한계가 있다.

넷째, 제주도에 관한 법제를 효과적으로 정비할 수 있다.

### (2) 평 가

제주도개발특별법과 분리된 새로운 법률로서 제주도국제자유도시특례법을 제정하고 이원적인 법률을 운영하는 부분에 대하여는 다양한 반대의견이 제시될 수 있다. 반대의견들은 대략 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 별도의 법 제정시 개발계획의 2원화에 있어서와 같이 동일지역에 2개의 법률이 존재하여 양 법률간 관계설정이 문제된다.

둘째, 법의 적용영역을 분리함으로써 상충을 피할 수 있을 것이나 문제는 적용영역을 명확히 구분할 수 있느냐 하는 것이 문제된다.

---

37) 이 의견은 필자가 제주도국제자유도시추진기획단의 자문의뢰에 따라 “규제자유도시 법제도 개선을 위한 전문가 검토-법제도 개선 틀-”이라는 제목으로 제출한 원고에 제안한 의견이다.

셋째, 최소한의 저항으로 법제도 개선을 할 수 있는 방안은 기존의 제주도개발특별법을 활용하는 것이다.

넷째, 건설교통부는 단일법안을 기정사실화하여 추진하고 있다.

제주도개발특별법과 제주도국제자유도시특례법을 별도로 제정·운영함에 관한 위와 같은 반대의견에 대하여는 다음과 같은 반론이 제기될 수 있다.

첫째, 별도의 법률을 제정하더라도 양 법률의 관계설정은 어려울 것이 없다. 제주도개발특별법은 제주도종합개발계획법 등으로 명칭을 변경하고, 건설교통부 소관의 제주도의 국토개발·이용 및 환경보전을 위한 규제법으로서의 법적 성격을 분명히 하면 된다. 이러한 경우 이 법률은 항구법으로서 거듭날 수 있으며, 그 고유기능을 보유하게 된다. 제주도국제자유도시특례법은 범 정부차원에서 제주도를 대상으로 모든 규제를 철폐하여 사람과 재화와 용역이 자유롭게 왕래할 수 있도록 하고, 필요한 기반을 설정하며, 조세감면, 자금지원 등 폭넓은 지원체계를 효율적으로 도입하는 순수한 지원법률-어느 특정 부서의 소관법률이 아니라 범정부적인 법률로서의 특징을 가져야 할 것이다.

둘째, 위와 같은 논리를 취할 경우 법의 적용영역은 명확히 구분될 수 있다.

셋째, 건설교통부가 기정사실화하여 추진하고 있다는 점은 타당한 논리가 될 수 없다. 그 이유로는 다음과 같은 사항이 지적될 수 있다.

① 특정 부서의 논리로 빨리 쉽게 법을 만들려고 하기보다는 범정부적인 지지기반과 국민적 공감대를 획득하여 국제적인 실효성을 획득하는 입법방식이 요구된다.

② 특히 건설교통부 소관입법으로 추진할 경우 재정경제부, 법무부, 산업자원부 소관사항에 대한 실질적인 조치를 규정하는 것은 부처간의 소관사항의 구분에 따른 저항에 부딪혀 많은 어려움이 있을 수 있다는 반대논리가 작용할 수 있다.

③ 저항을 최소화하기 위하여 “시책을 수립하여야 한다”, “지구를 지정할 수 있다”는 등의 꿈의 나열만을 하게 될 경우 법률은 제정되나 그 시행의 실효성을 기할 수 없다는 점과 같은 반대논리의 극복이 어렵다.



넷째, 제주도를 국제자유도시로 만드는 것은 토지이용의 측면에서만 이루어지는 부분이 아니며, 범정부적으로 이루어져야 할 작업이다. 현재 자유화를 막고 있는 모든 규제사항을 찾아내어 이를 제주도에서 혁파하고 외국인이 몰려들어올 수 있도록 세제, 자금, 국유재산 등의 지원수단을 골고루 구비하여 지원하는 등 범정부적인 지원이 필요한 사항이다.

위와 같이 제주도국제자유도시특별법을 제정함에 대한 반대의견과 이를 지지하는 반론을 종합적으로 검토할 때, 범정부적인 시각에서 제주도국제자유도시특별법을 제주도개발특별법과 분리하여 제정하는 것은 나름의 장점이 있는 것으로 평가된다.

### (3) 입법의 골격 및 주요내용

제주도개발특별법과 제주도국제자유도시특별법을 분리하여 별도의 입법을 추진할 경우 다음과 같이 각각의 입법의 골격 및 주요 내용은 다음과 같이 구성될 수 있다.

#### (가) 제주도개발특별법의 체계

제주도개발특별법은 제주도종합개발계획법의 형태로 재구성한다.

재구성의 방법은 현행 제주도개발특별법의 내용을 그대로 살리면서 제주도 종합개발계획과 이를 구체화하는 각종 행정수단을 집대성하는 것이다. 법률의 명칭을 제주도종합개발계획법으로 바꾸어도 무관하리라 생각된다. 법률의 체계에 대한 대안으로는 다음과 같은 방안을 생각할 수 있다.

제1장 총칙 : 목적, 용어의 정의, 다른 계획과의 관계, 기초조사

제2장 제주도종합개발계획의 수립 등 : 종합계획의 수립, 종합계획의 결정, 연도별 투자계획, 광역시설계획

제3장 개발사업의 시행 : 개발사업의 시행승인등, 인·허가등의 의제, 개발사업의 시행승인과 만료시 조치, 사업시행예정자 지정, 환경·교통·재해 등의 영향평가의 특례, 토지매도인등에 대한 지원, 인근지역 주민의 우선 고용, 개발사업지구 인근 지역의 지원, 토지등의 취득업무 위탁, 개발사업지구에 대한 다른 법률의 준용

제4장 자연환경의 보전과 관리 : 자연환경의 보전과 관리의 기본방향, 절대보전지역, 상대보전지역, 중산간보전지역의 지정, 중산간보전지역 안에서의 행위제한, 중산간지역의 지역의 보전지구 지정 및 행위제한, 보존자원의 지정 등, 지하수개발·이용허가 등에 관한 특례, 지하수 오염방지명령등에 관한 특례, 지하수 원수대금의 부과·징수 등, 환경성 검토 등의 특례

제5장 문화예술의 진흥 : 향토문화의 진흥, 향토문화관광지구의 지정 등

제6장 제주도종합개발계획심의회

제7장 산업진흥 및 지역개발지원 : 농·임·축·수산업의 진흥, 농·임·축·수산물의 수급안정, 청정지역 유지를 위한 가축·식물의 도외 반출입방역, 팬션업의 등록 등, 유어장의 지정 등, 정보통신산업의 기반조성, 제주도개발사업 특별회계의 설치, 관광진흥부가금의 과징, 관광복권의 발행, 국고보조금의 인상지원, 특별개발우대사업

제8장 민자유치의 촉진 : 민간자본의 유치등, 지방공사에의 출자, 조세의 감면, 부담금등의 감면

제9장 보칙

제10장 벌칙<sup>38)</sup>

(나) 제주도국제자유도시특례법의 체계

제주도국제자유도시특례법은 제주도를 국제적인 “규제자유지역”으로 변화시키기 위한 특례를 집대성하여 법률안을 구성한다.

규제자유지역의 이념에 충실하기 위하여는 규제자유지역특례법은 다음과 같은 사항을 구체화하고 이를 집대성할 것이 요구된다.

첫째, 규제자유지역이라는 이름아래 도달하고자 하는 목표

둘째, 목표로 정한 사항의 개별적 내용의 구체화

38) 대부분의 내용은 현행 제주도개발특별법과 동일하게 구성하여도 무방하리라 생각된다. 다만 현행 특별법 제2장과 동일한 조문의 체계를 구성하되, 내용에 있어서는 구체적인 검토를 통하여 국제자유도시기본계획에 이관할 사항을 삭제하여야 할 것이다. 제7장의 외국인투자촉진법의 적용특례 등 제주도국제자유도시특례법에 이관될 사항은 삭제하고, 제9장 세계평화의 섬 지정은 제주도국제자유도시특례법으로 이관하는 등 개별 구체적인 사항에 대하여는 세심한 검토가 있어야 할 것이다.

## 제 4 장 규제자유지역 제도도입을 위한 입법방안

셋째, 구체화된 개별적 목표의 달성을 위하여 동원할 수 있는 수단과 방법 및 필요한 행정조직

법안의 구체적인 내용의 구성과 장 및 조문의 편성은 연구결과가 나오고, 각각의 연구결과에 대한 실천의지 및 실천방안이 구체화된 이후에야 확실해질 것이다. 다만 우선적으로 우선 현재 전문가 검토를 의뢰하고 있는 현 상태에서 규제자유지역의 분야로 설정하고 있는 사항을 장 및 조문의 형태로 표시할 경우, 다음과 같은 법률 체계의 구성을 대안으로 제시할 수 있으리라 생각된다.

제1장 총칙: 목적, 국제자유도시의 이념, 적용범위, 다른 법률과의 관계, 국가 및 지방자치단체의 책무 등

제2장 국제자유도시기본계획: 기본계획, 연도별 시행계획, 투자계획

제3장 제주도 국제개발청 등: 설치근거, 조직·구성, 권한, 책무, 행정위원회

제4장 영어의 공용화

제5장 외국인 출입국 자유화를 위한 특례

제6장 외국인 투자 자유화를 위한 특례

제7장 금융자유지역 조성을 위한 특례

제8장 국제 교육자유지역 조성을 위한 특례

제9장 국제 의료·요양자유지역 조성을 위한 특례

제10장 관세자유지역 조성을 위한 특례

제11장 면세쇼핑자유지역 조성을 위한 특례

제12장 보칙 및 벌칙

부칙

## 제5장 요약 및 결론

“규제자유지역”이라 함은 “특정 분야의 국가의 규제와 간섭에 관한 법령의 적용을 배제하기 위하여 국가가 법령으로 지정한 지역”을 의미하는 것이다. “규제자유지역”으로 지정되는 지역은 기존 법령의 틀을 벗어나서 자유롭게 시장을 형성할 수 있는 권한을 경제활동의 주체에게 부여함을 핵심 내용으로 한다. 모든 사람의 출입에 대한 규제가 철폐되고, 상품과 용역이 자유롭게 공급되며, 특히 모든 영역의 금융산업이 허용되고, 모든 형태의 학교를 자유롭게 설립하며, 모든 형태의 병원과 요양소를 자유롭게 설립·운영할 수 있는 길을 열어주는 것이 규제자유지역의 이념이다. “규제자유지역”에서는 모든 경제활동의 주체는 투자 여부를 스스로의 의사와 책임으로 결정함을 분명히 할 것도 요구된다.

“규제자유지역”을 도입하는 취지는 결국 동아시아의 15억 경제권, 넓게는 태평양의 경제권을 겨냥한 전진기지로서 제주도 또는 우리 나라의 일정한 지역을 선택하여 사람과 재화가 모여들도록 유인하자는 것이다. 따라서 단순히 낙후된 일정한 지역을 특별히 진흥하고 개발하자는 차원에서 규제자유지역 또는 국제자유도시의 개념을 설정하는 것이 아니라는 점에 대한 공감대가 형성될 것이 요구된다.

복합적인 신도시의 개념에 해당하는 “규제자유지역”이라는 제도를 우리나라에 도입하는 것은 현행법제의 테두리 안에서는 불가능하므로 새로운 입법이 필요하다.

새로운 입법방안은 다음과 같은 두 가지 단계의 입법방안이 있을 수 있음을 전제로 하여야 한다.

제1단계에서는 전국의 모든 규제자유지역에 대한 일반적인 법적 근거를 마련할 것인가, 아니면 특정한 지역을 먼저 선정하고 해당 지역을 국제자유도시로 육성하는 법적 근거를 마련할 것인가가 검토되어야 한다.

전국의 모든 규제자유지역에 대한 일반적인 법적 근거를 마련하는 방안은 다시 다음과 같은 두 가지 방안으로 구분된다. ①제1안, 행정규제기본법을 개정함으로써 규제자유지역에 대한 일반적인 법적 근거를 마련하는

방식과, ②제2안, 가칭 “규제자유지역에관한법률”을 제정하는 방식이다.

다음으로 특정지역만을 대상으로 법적 근거를 마련하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 현재 제주도가 국제자유도시를 추진하기 위하여 “국제자유도시추진기획단”을 구성하고 구체적인 입법작업을 하고 있다. 따라서 이와 같은 현실적인 수요와 현황을 기초로 하여 특정지역으로 제주도를 고려하였다. 이 방식의 입법은 다시 다음의 두 가지 방안으로 구분된다. ③제3안, 제주도개발특별법을 개정하여 제주도에 대하여 특별한 규제완화가 필요한 사항을 추가하는 방식과, ④제4안, 기존의 제주도개발특별법과는 별개로 규제완화지역설치에 관한 특별한 사항을 규정하는 가칭 “제주도자유지역설치법”을 제정하는 방식이다.

이들 입법방안은 각각 많은 장단점을 가지고 있다. 행정의 전국적인 표준화와 통일성을 기한다는 측면에서 볼 때에는 국가전체를 대상으로 하는 규제자유지역개념을 형성하고, 각각의 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 신청을 받아 지역별 또는 기능별로 규제자유지역을 이룩해 나가도록 하는 방식이 우수하며 바람직하다. 그러나 이와 같은 입법을 이룩하기 위하여는 깊이있는 연구와 정밀한 법조문의 구성이 요구된다.

그 반면에 제주도와 같은 특정지역만을 대상으로 규제자유지역에 관한 입법을 하고자 할 경우 해당 지역의 특성을 법안에 제약 없이 반영할 수 있다. 이와 같은 입법의 문제점은 앞으로 대한민국 안의 다른 도시에 규제자유지역을 도입하고자 할 경우 각각의 지역에 대한 별도의 법률을 제정하여야 하며, 이 경우 규제자유지역에 관하여 대한민국 안에서 모순과 이율배반성이 드러날 수 있다는 우려로 나타날 수 있다.

그러나 지역적 다양성이 국제경쟁력이 되고 있다는 세계적 추세에 비추어 본다면 이 점은 우려할 것은 아니다. 미국이나 독일과 같은 연방국가의 경우 각 지방마다 다른 법률이 제정·시행됨이 일반화되어 있고, 일본과 같은 중앙집권국가의 경우에도 지방분권을 집약적으로 추진함으로써 지역적 다양성을 살려나가는 것이 그 단적인 예이다. 우리나라도 이러한 세계적인 추세를 따르고 있다. 지방자치가 이제 국민생활 속에 뿌리를 내리고 있다. 1999년 중앙행정권한의지방이양추진등에관한법률이 제정되어 현재

지방이양추진위원회가 활발한 활동을 하고 있는 점도 그 중요한 시사점이 된다.

제주도와 같은 특정지역에서 먼저 입법이 이룩되고 실시되었다고 해서 전국적인 통일적 입법을 하지 못할 것도 아니다. 제주도가 입법을 통하여 성공할 경우 또는 전국적인 입법안이 조기에 마련될 경우 대체입법을 추진하면 되기 때문이다.

문제는 어떠한 법률을 만들 것인가를 핵심적인 과제로 삼아서는 아니된다는 것이다. 입법에 앞서서 규제자유지역의 내용에 관한 구체적이면서 명확하고 또 깊이있는 연구가 있어야 한다는 점이 더욱 중요하다.

연구의 결과가 법제화되기 위하여는 다음의 사항이 구체적이고 명확하게 제시되어야 한다.

첫째, 규제자유지역이라는 이름아래 도달하고자 하는 목표

둘째, 목표로 정한 사항의 개별적 내용의 구체화

셋째, 구체화된 개별적 목표의 달성을 위하여 동원할 수 있는 수단과 방법

넷째, 위의 세 가지 사항을 통하여 이룩되어야 하는 구체적인 제도의 틀과 그 내용

다섯째, 각각의 수단과 방법을 사용함에 있어서 장애가 된다고 판단되는 현행 법령, 제도 및 그 운용현실

위와 같은 여러 사항은 우리나라의 정치·경제·사회·문화적 여건과 조화를 이루어야 한다. 따라서 연구결과의 확정 및 그 법제화에 대한 검토가 이루어지기 전에 이해관계 있는 일반국민, 기업 등 경제주체, 중앙 및 지방의 각 행정기관과 공사 등 공공단체 등의 폭넓은 의견수렴이 요구된다.

## 제 5 장 요약 및 결론

## 참고문헌

- 건설교통부, “평화의 섬 제주, 국제자유도시 추진전략”, 국무회의 보고자료, 2000. 12. 28.
- 김용우, 규제행정론, 대영문화사, 1999.
- 규제개혁위원회, 2001년도 정부 규제개혁업무 추진계획, 2001. 1.
- 규제개혁위원회, 규제자유지역의 설치방안, 1999. 12. 10. 제44 회 규제개혁위원회 보고안건.
- 규제개혁위원회, 규제개혁백서, 1999. 5.
- 법제처, 대한민국 법제50년사 (상), (하), 1999. 11.
- 문준조, 중국의 일국양체체론과 1997년 이후의 홍콩법제, 한국법제연구원, 1992.
- 오준근, 행정절차법, 삼지원, 1998.
- 오준근, 도시계획관련법제의 체계적 정비방안, 한국법제연구원, 2000.
- 오준근, 지방자치와 계획관계법제의 정비에 관한 연구, 한국법제연구원, 1996.
- 오준근, 21세기 지식기반사회를 대비한 과학기술기본법의 제정방안, 한국법제연구원, 1999.
- 오준근, 경제규제행정의 투명성 제고를 위한 법제정비방안, 한국법제연구원, 1996.
- 오준근, 행정규제완화를 위한 법제개선의 동향 및 문제점과 해소방안, 법제연구 제6호(1994), 한국법제연구원, 263쪽 이하.
- 오준근, 각종 규제개혁기본법의 제정방안에 관한 행정법적 고찰, 법제연구 제12호(1997), 한국법제연구원, 188쪽 이하.
- 한상우, 행정규제의 개혁과 규제정비를 위한 법령안 입안심사의 방향, 법제개선연구 제4집, 법제처, 1998, 165쪽 이하.



참고문헌

- Jones Lang Lasalle, 제주도 국제자유도시 개발 타당성 조사 및 기본계획, 2000.6.
- Hong Kong in Transition, One Country Two Systems Economic Research Institute, 1992.
- The Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region of the Republic of China, Republic of China, 1992.