

의견서

서비스산업발전기본법, 규제프리존법 시민사회단체 반대 의견서

2016년 11월 1일

건강권실현을위한보건의료단체연합, 경제민주화실현전국네트워크,
의료민영화저지와무상의료실현을위한운동본부, 전국을살리기국민
운동본부, 전국유통상인연합회, 진보네트워크센터, 참여연대, 환경
운동연합

목차

발제1 지역전략산업 육성을 위한 규제프리존의 지정과 운영에 관한 특별법 문제점	04
발제2 서비스산업발전기본법 문제점	06

지역전략산업 육성을 위한 규제프리존의 지정과 운영에 관한 특별법 문제점

새누리당 의원 122명과 국민의당 의원 3명은 제20대 국회 첫날, 「지역전략산업 육성을 위한 규제프리존의 지정과 운영에 관한 특별법」(이하 ‘규제프리존법’)을 발의하였습니다. 이 법은 제19대 국회에서도 발의되었고 당시 시민사회단체는 규제프리존법이 법률의 명확성 원칙에 위배되는 등 법률적 문제점이 심각하고 의료, 환경, 교육 등 공공적 목적의 규제를 완화하여 시민의 생명과 안전, 공공성 침해 등의 위험성을 내포하고 있어 법안 통과를 반대한 바 있습니다. 규제프리존법의 문제점은 다음과 같습니다.

문제1_규제프리존법은 원칙허용, 예외금지 규정은 법률상 명확성의 원칙에 위배되어 무분별한 규제완화 가능성이 크며, 환경규제의 경우 사전에 방원칙에 위배됩니다.

- 안 제4조 원칙허용 예외금지 규정에서는 ‘명시적으로 열거된 제한 또는 금지사항을 제외하고는 지역전략산업 등을 허용’함을 원칙으로 하고 ‘규정이 없거나 불명확한 경우에도 허용’함을 원칙으로 하겠다고 하며, 안 제3조에는 ‘규제특례를 적용하는 경우에는 다른 법령보다 우선 적용’한다고 명시하고 있습니다.
- 그러나 이는 포괄적으로 규제완화를 허용하는 것으로 범위가 모호하여 법률상 명확성의 원칙에 명백히 위배되며 의료, 환경 등 공공적 목적의 규제가 무분별하게

완화되어 사회공공성이 침해되는 결과를 가져올 가능성이 큽니다. 또한 기업에게는 규제완화와 각종 특혜를 제공하는 등 공정성 문제가 발생할 수 있습니다.

- 특히 환경규제는 국민의 건강, 안전과 직결된 대표적 규제로 일단 환경사고가 발생되면 그 피해와 복원 비용이 더 크기 때문에 환경오염 등의 사전 예방 원칙(환경정책기본법 제8조) 원칙에 따라 정책이 수립, 시행됩니다. 가습기 살균제와 같은 일이 사후에 벌어지지 않기 위해서는 환경, 생명, 건강에 악영향을 미칠 우려가 있는 유해물질에 대해서는 그 안전성을 정부가 과학적으로 검증하여, 사용가능한 물질만을 선별하여 이를 허용행위 열거방식으로 확정 고시하고, 그렇지 않은 물질의 사용은 원칙적으로 금지하는 것이 절대적으로 필요합니다. 그러나 규제프리존법의 원칙허용, 예외금지 규정은 이와 같은 환경규제의 일반 원칙에도 반합니다.

문제2_규제프리존 심의 절차가 간소하여 실질적인 심사가 이루어질 수 없고 기획재정부에 과도한 권한을 부여하고 있습니다.

- 안 제6조 규제프리존의 지정 신청에서는 ‘시도지사가 규제프리존 지정을 받으려면 육성계획안을 수립하고 기획재정부장관에게 신청’을 하도록 되어 있고, 안 7조에서는 기획재정부장관은 관계 부처 장관과 협의 및 특별위원회의 협의를 거쳐 규제프리존으로 지정할 수 있도록 하고 있습니다.
- 그러나 규제프리존법은 공공의 영역에 대한 규제를 완화하는 것을 포함하고 있어 실질적인 심사가 이루어져야 함에도 법안에는 심의 절차에 대한 구체적인 내용을 포함하고 있지 않아 심사 절차의 진정성이 의심됩니다. 무엇보다 특별위원회는 기획재정부장관을 위원장으로 하고 정부 각 부처 장관과 정무직 공무원, 기획재정부 장관이 위촉하는 민간전문가로 구성되는데 이는 규제프리존을 지정하고 결정하는 과정에 기획재정부가 주도할 수 있도록 과도한 권한을 부여하는 것입니다. 그리고 이는 충분한 논의를 하거나 시민의 의견을 반영할 수 있는 구성이 아닙니다.

문제3_의료분야 규제완화로 인해 국민의 생명과 안전에 위협을 미칠 수 있습니다.

- 의료기기법 제6조 및 제15조에 의해 의료기기에 대한 규제를 명시하고 있음에도 안 제25조는 ‘허가 또는 인증을 받지 않거나 신고를 하지 아니한 의료기기를 수입업자가 제조 또는 수입할 수 있게 하였습니다. 생물테러 및 국가비상사태에 준하는 상황이라는 조건을 제시하고 있지만 그 내용이 분명치 않고 구체적인 사항은 대통령령으로 위임되어 있어 허가 또는 인증을 받지 않는 의료기기가 시중에서 사용될 경우 안전장치가 될 수 있을지 의문입니다. 또한 안 제44조에는 는 의료기기 제조허가나 제조인증의 신청 또는 신고에 대해서는 다른 신청이나 신고에 우선하여 처리토록 하고 있는데 이에 대한 구체적인 근거를 적시하지 않고 있습니다.
- 안 제43조에는 규제프리존 내에 의료기관을 개설한 의료법인은 의료법에서 제시하고 있는 부대사업 외에 시·도의 조례로 정한 부대사업도 할 수 있게 허용하고 있습니다. 그러나 정부가 2014년 의료법 시행규칙 개정을 통해 허용한 병원 내 부대사업과 영리자회사 설립이 의료공공성에 부정적 영향을 미치고 있는 상황에서 또 다시 규제프리존법을 통해 시·도의 조례로 정한 부대사업까지 허용하는 것은 의료영리화 정책을 추진하겠다는 것에 다름 아닙니다.
- 안 제31조 「국유재산법」 등에 관한 특례조항에서는 ‘국유·공유재산 등을 수익계약에 의하여 사용·수익허가를 하거나 대부 또는 매각할’수 있게 하고 있는데, 이것은 공공병원을 민간에 매각하도록 하는 법적 근거가 될 수 있습니다. 현재 우리나라는 공공병원이 병상수 대비 10%정도 밖에 되지 않으며, OECD 국가 평균 77%인 것에 비해 턱없이 낮은 수준입니다. 정부는 공공병원을 확대하여 국민의 건강권을 책임져야 함에도 공공병원을 매각할 수 있도록 규제완화를 하는 것은 국민의 건강과 생명을 포기하는 처사입니다.
- 의료분야는 국민의 생명 및 안전에 직결되는 분야로서 경제활성화라는 명분으로 규제완화를 추진하는 것은 온당치 못합니다. 무엇보다 규제프리존법에서는 규제완화를 통해 발생할 수 있는 부작용을 방지하는 데 관련된 조항이 전혀 없습니다.

문제4_개인정보보호분야 규제완화로 인해 개인정보 자기결정권 침해가 가능해 집니다.

- 안 제36조에서는 암호화 등 비식별화 할 경우 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」 및 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 등 기존 개인정보보호법의 적용을 배제하는 것으로 제시하고 있습니다. 그러나 처음부터 정보주체를 식별할 수 없는 상태에서의 원본정보를 수집하는 것이 아니라 개인정보 수집을 한 이후에 식별자 제거, 범주화, 총계화, 데이터마스킹이 된 사본을 만드는 것은 원본을 이용하여 개인정보를 복원할 수 있어 익명화라고 할 수 없습니다. 그럼에도 규제프리존에서는 이를 허용하려 하고 있으며 이는 결과적으로 개인정보 침해를 초래할 것이 분명합니다.
- 또한 디지털 정보 활용 서비스, 정보통신 기술 서비스의 경우 권역이 무의미하기 때문에 규제완화의 효과를 규제프리존으로 한정하여 실시할 수 없는 한계가 명백합니다.
- 안 제39조에서는 「개인정보보호법」 제25조제1항에서 보장하고 있는 영상정보의 수집과 이용에 관한 규정을 무시하고 CCTV(폐쇄회로 텔레비전)를 설치할 수 있도록 하였습니다. 그러나 국민의 기본권에 속하는 개인정보 자기 결정권을 제한 하면서까지 규제를 완화하여 CCTV를 설치하고자 하는 명확한 이유가 법률안에 제시되어 있지 않습니다.
- 규제프리존법에는 개인정보보호 규제 면제 조건으로 '비식별화'라는 개념을 들고 있습니다. 익명화는 전혀 식별이 가능하지 않지만 비식별화는 불안전하여 식별가능성이 크다는 위험이 있음에도 안 제40조는 비식별화 이용을 허용하고 있습니다.
- 현재 우리나라 경우, 개인정보 대량 유출과 주민등록번호의 무분별한 사용으로 개인정보보호를 강화해야 할 필요성이 높은 상황입니다. 정부는 개인정보를 안전하게 보호할 수 있는 방안을 마련해야함에도 지역전략사업 육성이라는 명분으로 개인정보보호의 규제를 완화하려는 규제프리존법은 시대적 요구를 역행하는 것이라 하겠습니다.

문제5_신기술기반사업 승인제도, 주민의견수렴 절차 간소화 등으로 피해와 복원비용이 큰 환경 분야의 특수성을 무시하고 환경분야에 대한 규제를 완화하여 위험이 큼니다. 세제지원 및 부담금 감면 특혜도 지나친 수준입니다.

- 안 제16조의 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 건잡을 수 없는 환경사고의 특성상 실효성이 없는 면피조항일 뿐입니다.
- 실제 가슴기살균제사고의 경우, 10월 24일까지 접수된 가슴기살균제 정부 신고 및 사망 판정현황자료에 따르면, 피해신고 국민 4,893명중 사망자가 20.7%인 1012명을 확인되었고, 이중 생존환자는 3,881명(환경보건시민센터 조사 발표) 입을 감안하면 사후처리방식의 규제만으로는 해결할 수 없다는 것이 이미 명백히 드러난 상황입니다. 또한 영세한 기업이나 재정자립도가 낮은 지방자치단체 역시 책임질 수 있는 범위를 벗어나 결국 돌이킬 수 없는 사회적 피해만 양산될 것입니다.
- 안 제75조에 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 규제프리존에서의 사업의 개발계획, 지역개발사업계획 또는 실시계획, 조성계획 등에 대해 사업승인신청 13일 만에 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 있

습니다. 뿐만 아니라 사업시행자가 책임질 수 없는 사유로 개최되지 못하여 사업시행자가 그 사유를 하나 이상의 중앙일간지 등에 공고하고 다른 방법으로 주민에게 사업에 대하여 설명을 한 경우에는 합동설명회를 개최한 것으로 규정하고 있습니다. 이는 각 평가의 중요성에도 불구하고 13일이라는 물리적 시간동안 진행하도록 되어 있는바, 이 기간은 형식적 절차를 밟기에도 짧은 시간입니다. 즉 주민들의 알권리를 현저히 침해하는 요식행위로서 절차적인 정당성을 획득할 수 없습니다.

- 안 제33조 제2항은 규제프리존 내 지역전략산업 육성을 위해 각종 부담금의 감면을 허용하고 있는 등, 보전산지, 그린벨트, 녹지, 도시공원 등의 개발의 특례와 보호지역개발에 대한 각종 부담금의 감면을 허용하고 있습니다. 이는 보호지역이 상대적으로 강한 규제로 지가가 낮은 점이 악용돼 보호지역이 아닌 곳에 개발 가능한 수요를 보호지역으로 이전시키는 영향을 초래합니다. 또한 보호지역개발에 대한 부담금의 감면은 보호지역에 대한 대체조성 및 지원을 위한 정부재정확충에 부정적인 영향을 초래합니다.

문제6_ ‘기업실증특례’ 제도는 광범위한 규제완화를 가능하게 하고, 안전성에 대한 실증을 기업에게 의존하는 것으로 국민의 건강과 안전에 심각한 침해 위험이 있으며, 대기업 및 재벌을 위한 규제 폐지를 가능하게 하여 중소기업인 생존권을 위협할 위험성이 있습니다.

- 안 제13조 제5항에 따르면 기업이 기업실증특례 신청을 하면 안전성 등의 측면에서 특별히 문제가 없는 경우 규제프리존 특별위원회의 심의, 의결을 거쳐 기업실증특례를 부여할 수 있도록 하고 있습니다. 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 상

품을 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 대해서는 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 경제적입니다. 이것이 환경규제가 사전예방의 원칙을 적용하는 근거입니다. 안 13조~18조에 의하면 정부가 기업이 제출한 안정성 실증결과만을 통해 규제특례적용이 가능하다는 것입니다. 그러나 이는 제2의 옥시가습기살균제 사태가 반복될 가능성이 큽니다.

- 기업실증특례 규정을 근거로 규제프리존에서는 대형마트 출점규제나 의무휴업제 등이 해제되어 대기업 및 재벌들은 사업을 실시하는데 자유롭게 될 위험이 있습니다(안 제13조). 그러나 이는 전국적으로 추진이 어려웠던 기업맞춤형 정책을 실시할 수 있도록 규제를 폐지하는 것으로 중소기업인 적합업종 같은 골목상권 보호조치나 경제민주화 조치는 무력해질 수밖에 없는 결과를 가져오게 됩니다.

서비스산업발전기본법 문제점

새누리당 의원 122명은 제20대 국회 첫날, 「서비스산업발전기본법」을 발의하였습니다. 이 법은 제19대 국회에서도 발의되었고 당시 시민사회단체는 서비스산업발전기본법이 기획재정부에 과도한 권한을 부여하고 공공성이 강화되어야 하는 의료, 교육 등의 영역을 영리화하는 등의 문제점이 있어 법안 통과를 반대하였습니다. 서비스산업발전기본법의 문제점은 다음과 같습니다.

문제1_포괄적 위임입법 금지 원칙에 위배됩니다.

- 19대 국회 당시 발의된 법률에서 규정을 변경하여 적용대상을 통계청장이 고시하는 한국표준산업분류에 의한 서비스업이라고 명시하였으나 실질적으로 서비스산업의 업종별 차이를 고려하지 않고 기본적으로 1,2차 산업을 제외하고 포괄적으로 규정한 것으로 다양한 서비스 업종별 특수성을 고려하지 않고 있습니다.
- 통계법에는 한국표준산업분류에 의한 서비스업의 구체적인 범위가 특정되지 않고 통계청장이 고시하고 있어 헌법 75조에 근거하여 ‘포괄적 위임입법 금지’ 원칙에 위반됩니다.

문제2_의료·교육·복지 등 공공서비스 분야의 영리화 및 산업화의 가속화를 촉진합니다.

- 이명박 정부부터 박근혜 정부까지 서비스산업 발전방안 추진상황을 살펴보면, 원격의료, 영리병원 추진 등 의료 영리화를 추진하기 위한 정책을 시도하였습니다. 특히 박근혜 정부가 집권한 이후 영리자회사 허용, 병원 내 부대사업 확대, 신의료기술평가 규제완화 등 의료 영리화 정책을 적극 시도하였음을 확인할 수 있습니다.
- 의료·교육·복지 등은 선택이 아닌 시민들이 일상생활에서 필수적으로 이용되어야 하는 것으로 정부의 적극적인 참여와 지원이 필요한 부분입니다. 그러나 법안은 공공서비스분야를 산업진흥 관점에서 접근함으로써 헌법상의 국민의 건강권, 교육권, 사회복지장수급권을 보장해야 하는 정부의 책무에 반하는 결과를 초래할 가능성이 큽니다.

문제3_일방적인 산업진흥 위주의 관점으로 접근하고 있습니다.

- 정부는 서비스산업의 경쟁력과 생산성이 낮은 수준이므로 경쟁력 강화와 생산성 향상을 위하여 이 법안을 추진하고 있다고 밝히고 있으며, 이에 대한 해결책으로 법안을 통하여 규제 개선(법안 제13조), 연구개발 활성화(제14조), 우수 연구개발 인증제도(제15조), 연구개발 결과의 보호(제16조), 서비스 표준화(제17조), 정보통신 기술 및 서비스 활용촉진(제18조) 등을 제시하고 있습니다.
- 그러나 현재 우리나라 서비스 산업의 낮은 생산성이 지나친 규제 때문인지에 대해서는 의문이 있습니다. 우리나라 서비스산업 수지적자의 주된 이유는 기획재정위원회 수석전문위원에 따르면, 여행수지(소득 증가로 인한 해외여행 증가 및 교육에 대한 불만족으로 인한 외국 유학 급증), 사업서비스 수지(제품수출을 위한 광고, 현지공장에 대한 운영경비 등), 지적재산권 사용료 수지(핵심원천기술 부족으로 특허권 사용료 증가) 등에 있다고 합니다. 이 중 사업서비스 수지는 우리나라 수출 중심 산업구조를 갖고 있으므로 발생하는 것이며, 특허료 등은 연구개발 활성화 등으로 해결하여야 할 문제입니다.

- 우리나라 서비스산업이 경쟁력과 생산성이 낮은 근본적 이유는 대기업 중심 경제 구조와 노동시장의 유연화로 중산층이 몰락하고, 노동시장에서 밀려난 계층이 자영업종으로 진출하여 과당경쟁이 발생하고 있으며, 양극화 심화와 가계소득 감소로 내수시장이 활성화되지 못하고 있기 때문입니다.
- 따라서 이를 해결하기 위해서는 강력한 경제민주화 정책과 재벌규제로 대기업 중심 경제를 개혁하여 중소기업의 성장과 기술혁신을 촉진하고, 노동소득 분배율의 개선과 중소기업인 보호로 가계소득을 증가시켜 내수경기를 활성화 시키는 것이 오히려 맞는 방향입니다.

문제4_기획재정부에 과도한 지위를 부여하고 있습니다.

- 법안 제5조~7조에는 ‘서비스산업선진화위원회’에서 심의하여 5년마다 ‘서비스산업 발전 기본계획’을 수립하고 관계 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 시행계획을 수립 및 시행해야 한다고 되어 있습니다. 또한 추진실적을 점검하여 이를 서비스산업선진화위원회에 제출해야 합니다.
- 그러나 이는 기획재정부에 막강한 권한을 부여하여 의료, 교육, 방송통신 등 사회 서비스 분야를 관여하고 통제할 수 있도록 하는 것이며 이는 기획재정부 장관에게 과도한 지위를 부여하고, 각 부처의 자율권을 통제하는 것입니다.

문제5_서비스산업선진화위원회 구성이 민주적이지 않습니다.

- 서비스산업선진화위원회 구성도 위원장 2인(기획재정부 장관, 위촉위원 중에서 호선하는 사람 1인), 당연직 위원(중앙행정기관의 장과 정무직 공무원), 그리고 20명 이내의 위촉위원으로 구성됩니다(법안 제10조). 이 중 위촉위원은 서비스산업 발전과 관련된 지식과 경험이 풍부한 사람 중에서 관계 중앙행정기관의 장의 추천을 받아 위원장이 위촉하는데 업종별 특수성을 감안한 업종별 사회적 대표성을 갖춘 기관의 추천권조차 부여되지 않은 채 정부가 일방적으로 위촉위원을 정하는 구조입니다.
- 사실상 기획재정부가 구성의 전권을 가지고 있다고 볼 수 있습니다. 따라서 모든

권한이 기획재정부의 위임되어 서비스산업의 공공성 및 사회적 영향에 대한 의견 및 평가가 개선될 여지가 없습니다.

문제6_통합적 입법은 외국의 사례에도 찾아보기 힘듭니다.

- 외국의 입법사례를 보더라도 미국의 경우 부처 간 조정기구만 존재하고 서비스산업진흥을 위해 개별 분야가 아닌 서비스산업 전체를 관할하는 입법례는 존재하지 않습니다. 또한 일본의 경우에도 경제통상산업성 차원에서 서비스산업의 현황, 개선방향 대한 보고서를 작성하고 다른 정부 부처들의 활동을 지원하는 역할을 할 뿐 서비스산업 일반을 규율하는 단일한 법은 없다고 합니다.

- 서비스 산업 범주의 구체적인 업종별 진흥정책이나 산업전략은 가능하나, 서비스 산업은 그 내부의 업종별 특성과 그에 따른 지원정책이 다양하여 이를 무시하고 획일적이고 통합적인 서비스산업 진흥입법 추진 명확한 근거가 존재하지 않습니다.