초광역특구법 추진 경과와 법안의 문제점 톺아보기

2026.11.25. 임용현

1. 메가프로젝트의 본질 : 범국가적 산업재편 지원 전략

이재명 정부는 반도체, 피지컬AI, AI 데이터센터(AIDC)를 세 축으로 하는 「대한민국 대도약 3대 메가프로젝트」(이하 '3대 메가프로젝트')를 2026.6.29. 발표했다. 3대 메가프로젝트는 단일 국책사업이 아닌 다수의 국가산업단지, 민간 생산시설(팹), 전력망·용수 인프라, AI R&D, 로봇 실증 및 데이터센터를 포괄하는 범국가적 산업발전/산업재편 프로젝트다. 하기에 이 프로젝트는 단일 예산으로 꾸려 가는 개별 사업 수준을 넘어 산업통상부·과기정통부·고용노동부·국토교통부 등 여러 정부 부처와 지자체의 정책 추진과 주요 대기업의 장기 투자 계획이 맞물린 (정부와 자본이 공동으로 집행하는) 민관합동 성장전략이라 할 수 있다.

정부는 향후 10년간 총 1,500조 원에 달하는 투자를 민간 부문에서 조달하고, 정부는 전력망·용수 공급, 산업단지 조성 기간 단축(10년 이상 → 5년 이하), 초광역특구법 등 제도적 기반을 조성해 이를 뒷받침한다는 계획이다. '단군 이래 최대 국책사업'이라는 수식어가 붙을 만큼 실로 어마어마한 사업 규모다. 추진 속도 역시 엄청나다. 앞서 3대 메가프로젝트 국민보고회 자리에서도 대통령은 "오직 속도전만이 살 길"이라며 기업들의 과감한 투자에 부응하는 선제적 지원(세제혜택, 규제혁신 등)을 약속했다.

국정 2년차를 맞아 지지율 반등이 절실한 이재명 정부로서는 메가프로젝트가 '5극3특'(5개 초광역권, 3개 특별자치도)으로 대표되는 국가균형성장 전략을 견인할 분수령으로 보고 있다. 실제로 이 프로젝트는 천문학적인 규모의 대기업 투자에 의존하고 있어 정부는 실행 속도와 성과 창출에 사활을 걸고 있다고 해도 과언이 아니다. "기업이 원하는 것은 정부의 말뿐인 약속이 아니라 이 정책이 정권을 넘어서 앞으로 지속가능하도록 하는 특별법 혹은 특구 지정 같은 반영구적으로 제도화된 지원책"이라는 권석준(성균관대 화학공학부 교수)의 말[1]은 정부가 3대 메가프로젝트의 성공을 위해 무엇을 하고자 하는지 그 의도를 분명히 드러낸다.

2. '속도'와 '유연성'에 초점 맞춘 메가프로젝트

이재명 정부는 제조업 분야에 편중된 지방 경제구조를 반도체·AI 산업 중심의 첨단전략산업 거점으로 재편한다는 구상 아래 3대 메가프로젝트를 추진할 방침이다. 그러나 이는 수도권 일극체제를 해소한다는 미명하에 사실상 전 국토를 반도체·AI 산업 자본의 수탈 기지로 탈바꿈하겠다는 계획과 다름없다. 특히 반도체·피지컬AI·AI데이터센터를 구축/증설하는 과정에서 물, 전기, 땅과 같은 필수공공재가 첨단산업 자본에 우선적으로 배분돼, 지역 농민과 주민의 생활

1) 「이 대통령 '3대 메가프로젝트' 승부수…"한국 20~30년 책임질 것"」, 『한겨레』, 2026.6.30. 기사에서 재인용

전반에도 악영향을 끼칠 게 분명해 보인다.

○ 이재명 정부가 메가프로젝트 속도전에 혈안인 이유

이러한 우려가 빗발치고 있음에도 정부는 속도전을 감행하겠다고 거듭 밝히고 있다. 2026.7.6. '메가프로젝트 민관합동 점검회의'를 주재한 이 대통령은 행정절차 지연으로 투자 집행이 늦어져서는 안된다고 강조하며 "절차 때문에 시간을 낭비하지 않도록 모든 절차를 불법이 아닌 한 병행 추진하도록 했으면 좋겠다"고 밝혔다. 인허가·절차 지연으로 인한 투자 집행에 차질을 빚은 사례로는 부지 확정부터 착공·허가까지 약 6년이 걸린 용인 반도체 클러스터·일반 산단을 언급하기도 했다. 또한, 전력과 용수도 선제적으로 확보할 것을 주문하는 한편, 환경영향평가도 이미 조사된 적 있다면 결과를 원용하고, 새로 실시하더라도 기간을 대폭 줄이라고 지시했다.

정부가 이토록 메가프로젝트 속도전에 혈안인 까닭은 무엇 때문일까? 정부가 앞세우는 명분은 다음과 같다. 첫째, 격화하는 글로벌 반도체·AI 산업 패권 경쟁에서 주도권 선점으로 우위 확보, 둘째, 국가균형발전 정책 목표의 조기 실현을 위한 비수도권 지역의 투자 활성화가 메가프로젝트의 차질 없는 추진을 위해 필수적이라는 것이다. 즉, 대외적으로는 경쟁 우위의 확보를, 대내적으로는 국가 균형 발전의 달성이 정부가 메가프로젝트를 서두르는 주된 이유인 셈이다. 이처럼 원대한 목표를 조기 달성하기 위한 속도전은 노동자·농민·지역 주민 등 기층 대중의 민주적인 참여와 공공적인 통제를 필연적으로 약화시킬 수밖에 없다. 일방적이고 맹목적인 속도전은 법률로써 정한 공동체의 원칙과 기준을 '소모적인 비용', '행정력 낭비'로 취급하며 일거에 무시하는 처사다.

○ 경영계의 오랜 숙원, 유연한 규제체계의 확립

한편, 메가프로젝트는 국가의 행정적·재정적 역량과 핵심 인프라를 반도체·AI 산업에 집중하는 사업이다. 정부가 국운을 통째로 건 사업 성공의 필수 전제로는 속도전과 함께 제도의 유연성 확보가 거론되고 있다. 그러니 메가프로젝트 같은 초대형 민관 합동 프로젝트에서 유연한 규제체계는 기존 제도에 하나의 특례를 도입하는 수준을 뛰어넘어, (특구 내) 전략사업 추진 기관 및 입주 기업의 필요에 따른 맞춤형 지원체계로 전환돼야 한다는 게 규제개혁론자들의 일관된 주장이다. 헌법상 대통령 자문기구인 국민경제자문회의와 대통령 직속 행정위원회인 규제합리화위원회가 '개별 기업에 한시적 예외를 부여하는 규제샌드박스' 등 개별 애로 해소에서 '산업·법령 단위의 병목 발굴'로 전환해 '첨단산업이 직면한 규제 병목을 해소'해야 한다고 설파(최종권, 2026.)하는 이유도 같은 맥락에서다. 초광역특구법안을 설계할 때 모든 규제에 대한 일괄적인 배제가 아니라, 이른바 '예측가능성'과 '탄력성'을 함께 확보하는 '다층적 규제 특례' 구조를 마련해야 한다는 제안(최종권, 2026.) 역시 기업 투자의 선행 조건으로 규제 불확실성부터 해소해야 한다는 말과 다르지 않다. 다시 말해, 기업이 적기에 투자에 나설 수 있도록 각종 규제와 인허가 절차에 따른 사업 지연 문제를 해결하는 것이 정부의 최우선 과제라는 지적이다.

이 같은 입장은 "기업 규제가 투자를 비롯한 기업 활동의 핵심적인 걸림돌"이라는 경영계 시

각을 노골적으로 대변한다. 앞서 정부의 메가프로젝트 계획이 발표된 2026.6.29. 경제 6단체[2]는 공동성명을 통해 환영 입장을 밝히며 “기업 투자가 차질 없이 집행될 수 있도록 전력·용수·부지 등 필수 인프라와 제도적 기반을 적기에 지원해 달라”고 요청한 바 있다. 메가프로젝트의 추진을 뒷받침하는 초광역특구법안이 발표된 직후에도 경제 6단체는 “초광역특구의 성공은 ‘속도’와 ‘유연성’에 달려 있는 만큼, 경영계는 고소득 R&D 인력 근로시간 특례, 반도체 인허가 패스트트랙 도입, 로봇 실증·상용화 기반 조성, 자율주행·바이오 핵심 규제 완화 등 정부의 규제합리화 방안을 글로벌 경쟁력 확보를 위한 필수 조치로서 적극 환영한다”는 입장을 다시금 밝혔다.

3. 초광역특구법안의 성격 : 친자본 산업정책의 정점

주지하다시피, 정부는 초광역특구법을 계기로 지방에 첨단산업 생태계를 조기 안착시키겠다는 구상을 구체화하고 있다. 수십 개의 개별 법률을 일일이 고치는 것은 소모적 갈등과 시간 지연이라는 부작용만 낳게 될 것이 뻔하므로, 이 특별법을 통해 일괄 타개하겠다는 게 바로 정부·여당의 복안이라고 할 수 있다. 그러나 대통령의 거듭된 속도전 주문과 정부·여당의 연내 특별법 제정 공언에도 불구하고, 해당 법안은 노동 규제 특례에 대한 노동계의 거센 반발 등으로 인해 교착 상태에 빠져 있는 상태다. 당초 ‘메가특구 지정 및 관리에 관한 특별법(안)’(이하 메가특구법)으로 알려진 이 법안은 7월 초부터 언론 보도를 통해 정부·여당이 검토 중인 초안의 윤곽이 처음 수면 위로 드러났다.

초안 내용에는 일정한 소득과 업무 요건을 갖춘 연구개발직·관리직 인력을 대상으로 노동시간 규제를 면제하는 방식(화이트칼라 이그젬션)을 포함해 주 52시간 노동시간 상한제 규정을 적용 제외하는 방안 등 장시간·불규칙 노동을 대폭 허용하는 방안을 담았다는 언론 보도가 있었다[3]. 나아가, 특구 내 기간제 노동자 사용기간을 4년으로 연장하고 파견 대상 업무도 확대하는 등 불안정노동을 양산하는 계획도 적극 검토 중으로 알려졌다. 이 법 제정이 메가프로젝트 본격화의 기폭제일 뿐 아니라, 친자본 산업정책의 정점이라는 것을 거듭 보여주는 대목이다. 다만, 정부는 검토 중인 메가특구 법안에 메가특구 내 노동시간·고용 관련 규제 완화 내용이 포함됐다는 일부 언론 보도를 부인하며, “다양한 규제 특례 방안을 국회, 관계 부처 등과 협의하고 검토하고 있는 단계로 구체적인 내용이 아직 확정된 바 없다”[4]라고 밝혔다. 당초 정부는 8월 중 메가특구법 제정안을 발의할 계획이었으나, 논란이 걷잡을 수 없이 확산하자 노동계와 관계 부처(산업통상부, 고용노동부 등) 의견을 수렴하겠다며 일단 속도 조절에 나선 것이다. 참고로 민주당이 최초 입법 발의한 법안(박상혁의원 대표발의)의 공개일(2026.10.20.)로부터 불과 하루 전에야 입수한 초안에는 최대 쟁점인 노동 규제 특례 조항은 제132조~제134조까지 내용은 빠진 채로 제목만 나열[5]돼 있었다.

---

2) 한국경제인협회, 대한상공회의소, 한국경영자총협회, 한국무역협회, 중소기업중앙회, 한국중견기업연합회
3) 권효중·박다해, 「기간제 4년 허용·주 52시간 제외 포함 ‘반노동 메가특구법’」, 『한겨레』, 2026.7.31.
4) 산업통상부 보도 설명 자료, 「가칭「메가특구특별법」의 구체적 내용은 확정된 바 없습니다」, 2026.8.3.
5) 제132조(연구개발 업무 등 종사자의 근로시간에 대한 특례)
제133조(선택적 근로시간제에 대한 특례)
제134조(기간제 근로자 제도에 관한 특례)

위 법안 초안은 비록 '부처 협의용 내부 문서'라고는 하나, 사실상 정부·여당이 초광역특구법을 제정하고자 하는 목적과 그 시행 경로(수단)이 무엇인지 명확하게 보여준다. 이 법의 시행 목적은 초안의 제1장(총칙) 제1조(목적)에서 아래와 같이 명시돼 있다. 그리고 이 조문은 추후 민주당이 발의한 관련 법안의 목적에도 토씨 하나 빠짐없이 거의 그대로 기재된다(초안에서 달라진 점은 기껏해야 '메가특구'가 '초광역권전략산업특구'로 바뀐 것, '균형성장과 국가 경쟁력 강화' 부분에 '산업안보'가 추가된 것 정도이다!).

제1조(목적)
이 법은 메가특구의 지정 및 운영을 통하여 규제특례를 부여하고 종합적인 정책지원을 제공함으로써 특구 내 전략산업 육성 및 기업의 대규모 투자 유치를 촉진하고, 국가의 균형성장과 국가 경쟁력 강화에 이바지함을 목적으로 한다.

[표1] 국무조정실·산업통상부(부처 협의용 내부 문서), 「메가특구 지정 및 관리에 관한 특별법(안)」 中 제1장(총칙) 제1조(목적)

특히, 이 법 초안에 담긴 규제특례는 △사업 과정에서 새롭게 발견되는 규제에 대응하는 수요응답형 규제특례('제3장 신청에 의한 규제특례')[6] △사전에 법률에 제시된 메뉴판식 특례('제4장 법률에 의한 규제특례')[7]로 구성돼 있었다. 법안의 골격을 이루는 규제특례의 특징을 표로 도식화하면 아래와 같다.

6) 사업 과정에서 사전에 예상하지 못한 하위법령상 규제나 절차적 병목이 발견될 경우, 기업과 지방자치단체가 구체적인 완화방안과 안전 대책을 제안하고 관계부처의 통합심의를 통해 한시적으로 적용을 유예·면제하는 방식
7) 지방자치단체와 기업은 지정 신청 단계에서 필요한 특례를 선택하여 메가특구계획에 포함하고, 승인된 공간·기간·사업에 한하여 적용받음.

구분	조항	성격	핵심 내용
공통 원칙	제3조·제4조	**모든 특례에 적용**	특례는 기존 권리 위에 중첩해 부여. 전략사업 유효기간 중에는 새로 생긴 규제를 적용하지 않음(생명·안전 위해는 예외).
심의·결정 체계	제5조·제6조·제8조	**누가 특례를 결정하는가**	규제합리화위원회 사전 심의 후 지방시대위원회 의결. 최고운영책임자가 부처 간 이견 조정, 가칭 '광역메가특구위원회'가 특례 요청
신청형 특례	제3장(제17~19조)	**기업·기관이 사안별로 신청**	규제 신속확인·실증특례·임시허가, 수요응답형 규제유예, 소규모 특수구역 추가특례
법정 특례	제4장(제20~183조)	**법률에 미리 열거한 '메뉴판'**	개별 법률 적용 배제·완화·의제. 특구계획에 포함된 것만 효력 발생(제20조).
보완 조치	제6장(제226~229조)	**사후 통제와 책임**	위험방지 의무, 사업중지 명령, 특례 정지·취소, 책임보험, 공무원 면책

[표2] 법안 초안(부처 협의용 내부 문서)을 기준으로 살펴본 규제특례의 특징. by Claude (생성일 2026.11.22.)

표2에서 살펴본 것처럼 초광역특구법안은 입주 기업에 다양한 규제특례를 제공하기 위해 아예 해당지역(특구) 지방자치단체와 기업으로 하여금 신청권을 부여하고 있다. 여기에서 신청권자는 지방자치단체이지만, 민간기업이 신청권자에게 메가특구계획을 제안할 경우 "특별한 사유가 없으면 이를 수용"하도록 해 특구 조성계획 수립 시 기업에 우선적으로 권한을 부여한 것이다.

이렇게 지자체와 기업이 세운 특구 지정·계획 승인·규제특례 등은 지방시대위원회가 종합 심의·의결하도록 했는데(관련 조항에도 지방시대위원회는 "특별한 사유가 없는 한" 규제합리화위원회의 의결사항을 따르도록 하고 있음), 이 계획에 규제특례가 포함될 경우 대통령이 위원장을 맡는 규제합리화위원회가 먼저 심의·의결하도록 해 사실상 중앙정부와 대기업이 사업 추진 과정 전반에서 결정권을 장악할 수 있도록 했다.

○ 정부 주도의 특구 운영과 규제완화

앞서 정부가 2026.4.15. 국가 차원의 규제정책을 보다 전략적으로 추진하고, 민관협력을 강화한다는 명분하에 대통령을 위원장으로 격상해 규제합리화위원회 1차 회의를 주재한 배경도 이와 무관하지 않다. 이날 회의에선 "메가특구에 최고 수준 규제특례와 재정·세제·인력·R&D를 아우르는 정책지원패키지를 제공하여 대규모 기업투자를 맞춤형으로 지원"하겠다는 정부 구상을 일찌감치 발표한 바 있다. 규제합리화위원회가 친기업·민간 중심으로 조직을 개편했다는 점을 감안할 때, 지역의 공공성이나 환경·노동권보다 기업의 투자 편의와 속도전 위주로 관련 심의가 진행될 위험성은 더욱 커진 상황이다. 이처럼 정부 주도의 지방시대위원회와 규제합리화위원회가 사실상 모든 결정권을 독식하는 구조 아래 지역 주민과 해당 산업 노동자를 포함한 당사자의 실질적인 참여와 민주적 통제 가능성은 더욱 희박해질 뿐이다.

4. 초광역특구법안 추진 경과 등

1) 법안 추진 경과

현재(2026.11.22. 기준)까지 범여권이 발의한 초광역특구법안은 도합 다섯 개에 이른다. 발의 순서대로 보면, 사실상 정부안이라고 회자되고 있는 박상혁의원(국회 정무위원회 민주당 간사) 대표발의안이 그 첫 번째(2026.10.20. 발의)이고, 두 번째로는 최기상의원(국회 기후에너지환경노동위원회 민주당 간사) 대표발의안(2026.10.21. 발의), 세 번째는 윤준병의원(국회 농림축산식품해양수산위원회 민주당 간사, 민주당 전북특별자치도당 위원장) 대표발의안(2026.10.30. 발의), 네 번째는 서왕진의원(국회 기후에너지환경노동위원회 조국혁신당 위원) 대표발의안(2026.11.4. 발의/일명 '더 좋은 초광역특구법'), 마지막 다섯 번째는 안호영의원(국회 기후에너지환경노동위원회 위원, 전북 완주군·진안군·무주군 3선) 대표발의안(2026.11.12.)이다.

이들 법안은 비수도권을 초광역 경제권으로 묶어 첨단전략산업을 육성하고 파격적인 규제 완화 및 재정·세제 지원을 제공한다는 점에서 공통점을 갖지만, 노동시간 예외 적용, 외국인력·파견 특례, 재벌·의료·환경 규제 완화를 둘러싼 쟁점에서 법안별로 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 순차 발의된 이들 법안은 산업·노동·환경·금융·토지 등 여러 상임위원회 소관에 걸쳐 있어, 2026.11.3. 국회는 운영위원회 의결을 거쳐 11.5. 본회의에서 '지방주도성장을 위한 초광역권 전략산업특구 특별위원회 구성결의안'을 통과시켰다. 특위는 위원장을 포함해 총 18명(민주당 10명, 국힘 6명, 비교섭단체 2명)으로 꾸려지며, 활동 기한은 2027년 1월 31일까지로 설정되었다. 한편, 국회 심사와 별도로 고용노동부 주재 노사정 실무협의체가 운영 – 이른바 '메가특구법 관련 원포인트 사회적대화' – 되고 있어 향후 노동특례 조항의 유지 여부가 정부·여당의 법안 조율 방향을 가늠할 시험대가 될 전망이다.

○ 범여권이 발의한 초광역특구법안의 개요와 특징

각 법안의 핵심 특징을 정리하면, 다음의 내용으로 요약할 수 있다.

① 박상혁 의원안 • 메뉴판식 특례: 기업과 지자체가 필요한 특례를 골라 신청하면 인허가 의제, 토지수용, 개발제한구역 조건부 개발, 보조금·세제 혜택을 패키지로 지원. • 노동 및 기타 특례: 고소득 전문직의 근로시간 규제를 푸는 '화이트칼라 이그젬션'과 기간제 연장 조항을 모두 담았고, 일반지주회사 규제 완화, 외국의료기관(영리병원 논란) 설립 특례, 산업단지 내 폐기물 재활용 허가 면제 등 광범위한 규제 완화를 포함하고 있음. ② 최기상 의원안 / 윤준병 의원안 / 안호영 의원안 • 이들 3개 법안은 민주당 지도부가 "주 52시간 예외 특례는 사회적 숙의를 거치겠다"며 특례 포함안(박상혁안)과 미포함안을 함께 제출하기로 하면서 발의된 법안들임. • 가장 논란이 큰 주 52시간 예외와 기간제 연장 조항은 삭제했으나, 외국인 노동자 우선 배정·고려(윤준병·안호영안) 등 일부 인력 관련 특례는 그대로 유지하고 있음. 여기에 안호

영안은 피지컬 AI와 수소산업 지원을 법안에 추가했음.
• 특히 박상혁안의 핵심인 '메뉴판식 규제특례'와 기업과 지자체가 필요한 특례를 신청해 적용받는 광범위한 '수요응답형 규제유예' 및 인허가 의제, 개발제한구역(그린벨트) 및 농지·산지 전용 특례, 환경영향평가 절차 간소화·완화 조항은 박상혁안을 고스란히 답습하고 있음.

③ 서왕진 의원안
• 근로기준법·파견법·기간제법상 노동시간·휴식·고용안정 기준과 안전·환경·보건의료(영리병원 허용 등) 핵심 기준은 특례로 완화할 수 없도록 관련 특례조항을 삭제함.
• 무분별한 특례 남용을 막기 위해 규제특례 5년·법률 10년 일몰제와 국회 보고 의무를 도입했으나, 여전히 "규제 신속확인·인허가 통합·재정 지원으로 기업 투자는 확실하게 지원"한다는 기조는 변함없음. 송·배전 공동접속설비 구축 비용을 국가가 지원하고 전력수급 기본계획에 우선 반영하도록 규정한 점도 에너지 부정의를 해소하지 못하는 핵심 기제.

각각의 법안이 갖고 있는 일정한 차이에도 불구하고, 이들 5개 법안은 모두 '지방성장'을 앞세우면서도 '대기업의 산업성장'을 뒷받침하는 법안이라는 점에서 본질적으로 다르지 않다. 물론 다른 네 개 법안이 특구 내 기업이나 지자체가 요청하면 법에 없는 규제까지도 행정적 심의만으로 추가로 완화·면제해주는 반면, 서왕진 의원안은 노동·안전·환경·보건의료 등 사회적 안전망을 무력화하는 규제완화는 원천 금지하고, 특례 유효기간(일몰제)을 두는 등 무분별한 특례 남용을 방지하는 내용을 담기는 했다. 그러나 서왕진안조차도 최고 수준의 기업 맞춤형 지원 정책을 내세우고 있다는 점에서 한계적이기는 마찬가지이다. 또한 규제특례의 존속기간(5년)과 법률의 효력(10년)에 한도를 두었음에도 불구하고, 한번 파괴된 기후·생태·환경은 원상복구하기 힘들다는 점에서 결코 정당화될 수 없다.

○ '시행령정치'의 귀환

특히 5개 법안이 공유하고 있는 '수요응답형 규제특례' 조항을 면밀히 들여다볼 필요가 있다. 5개 법안이 공통적으로 내건 수요응답형 규제특례 조항의 조문은 대체로 다음과 같은 내용을 담고 있다.
"특구기관 및 신청권자는 산업통상부 장관에게 규제와 관련된 법령(법률은 제외한다)에 대해 일정한 기간을 정해 규제의 효력을 배제하거나 완화하는 조치(이하 '수요응답형 규제유예'라 한다)를 신청할 수 있다."

이 조항의 의미와 효과는 <매일노동뉴스>의 이재 기자가 2026.10.26. 작성한 「노동특례 없다더니, 노동시간 규제 빗장 풀렸다」에서 보다 확실히 알 수 있다.
"실제 적용을 검토해 보자. 기간제 사용기간 2+2는 불가능하더라도, 특별연장근로 방식의 근로시간 연장은 가능하다. 근로기준법이 아니라 시행규칙에 있는 내용이기 때문이다. 애초 특별연장근로는 2020년 한 차례 확대됐고, 다시 지난해 행정지침으로 사용이 더 용이해졌다. 법을 고치지 않아도 얼마든지 가능했다. 지난해 법률 개정에 반대한 게 이재명 대통령이고 더불어민주당이다. 조문은 없지만 장치는 남았다. 대상은 비단 노동에 국한하지 않을 것이다. 이법을 통해 기업이 무엇을 요구할지 상상조차 어렵다. 법률이 아닌 하위법령에 근거해 법률을 형

해화하는 방식을 우리 정치는 '시행령 정치'라고 불렀다."

결론은 다음과 같다. 앞서 두 개 법안(박상혁안, 최기상안)이 발의된 이후 참여연대가 2026.11.2. 제출한 '입법의견서'를 통해 밝혔듯이, 이들 법안의 규제완화 및 특혜성 지원의 내용은 "특구사업에 관심을 가진 대기업들이 정리한 청탁 리스트로서 공익과 시민의 권리에 대한 실체적, 절차적 보호와 정부, 지자체의 감독 및 규제를 후퇴시키라는 요구서"나 마찬가지이다. 따라서, "지역 발전을 명분으로 기업에 필요한 규제를 일괄적으로 완화하고 기존 법률의 공익적 보호장치를 광범위하게 배제하는 입법은 정당화될 수 없다".

항목	① 박상혁안	② 최기상안	③ 서왕진안
정당	더불어민주당	더불어민주당	조국혁신당(당론)
대표발의자	박상혁	최기상	서왕진
대표발의자 직책	정무위원회 여당 간사	기후에너지환경노동위원회 여당 간사	기후에너지환경노동위원회 위원
발의일	2026-10-20	2026-10-21	2026-11-04
의안번호	2221973	2221990	2222452
성격	**정부 구상을 반영한 기본안**	**노동 특례만 뺀 대안**	**노동·재벌·의료 특례를 빼고 특구성과를 지역에 환원하는 내용 포함**
주 52시간 예외(R&D 소득 상위 3%)	포함	제외	제외
선택적 근로시간제 정산기간 확대	포함	제외	제외
기간제 사용기간 연장(2년→4년)	포함	제외	제외
외국인투자기업 무급휴일·파견 확대	포함	제외	제외
외국의료기관·외국인전용약국	포함	제외	제외
지주회사 규제 완화	포함	포함	제외
특징	메뉴판식 규제특례, 재생에너지특별선도단지('지산지소'), 책임보험·투기방지	노동 쟁점은 사회적 대화에 맡기고, 법안은 지원 중심으로 구성	권역별 특구 1개 이내, 노사민정 상생협의회, 규제특례 5년 유효기간, 주민투자 4% 보장, 개발이익 지역 환원
공동발의	한병도 원내대표, 권칠승 정책위의장 등 민주당 의원 24명	김주영, 박해철, 안호영, 이용우, 이학영 등 국회기후에너지환경노동위 소속 민주당 의원 15명 포함 19명	조국혁신당 당론

[표3] 범여권 초광역 특구법안(박상혁안-최기상안-서왕진안) 비교. by Claude (생성일 2026.11.22.)

2) 정부·여당의 초광역특구법 제정 로드맵은?

이렇듯 민주당이 초광역특구법안을 여러 갈래로 낸 의도는 분명하다. 앞으로 국회 법안심사 과정에서 이들 법안이 병합 심사될 것인바, 노동개악을 포함해 광범위한 기업규제 완화 내용을 갖춘 박상혁안(정부안)과 노동특례 독소조항만 걷어낸 나머지 안은 향후 여론의 향배와 투쟁의 압력에 의해 정치적 조율의 과정을 거치게 될 것이다. 그럼에도 인프라 제공에 있어서의 각종 특혜와 인허가 절차의 생략 등 최고 수준의 규제특례를 기업에 보장하는 박상혁안은 원안의 지위를 배타적으로 누릴 것이다.

그러니 현 추세대로라면 기존 발의된 법안들은 '병합심사'라는 미명하에 정부안에 최대한 근접한 내용으로 통폐합될 가능성이 여전히 높다. 즉, 노동특례 독소조항 등이 일부 빠진 상태로 대안이 만들어질 여지 또한 열려 있지만, (법안에 대한 반대 여론이 지층을 흔들 만큼 강력하게 형성되지 않는 이상) 그조차도 기업특혜, 기업규제완화라는 법안의 본질을 근본적으로 바꾸지는 못할 것이다. 사실 현재 핵심 쟁점으로 떠오른 노동특례 독소조항을 이재명 정부와 민주당이 양보하지 못할 이유는 없다. 앞서 살펴보았듯이, 특구 내 장시간·불규칙 노동시간의 확산은 복잡하고 지난한 입법절차를 거치지 않더라도 행정부가 자체적으로 제·개정할 수 있는 대통령령(시행령)을 활용해 얼마든지 가능하기 때문이다. 즉, 주 52시간제 특례 입법 대신 근로기준법상 특별연장근로제를 활용하는 우회로(구체적인 인가 사유와 신청 절차는 근로기준법 시행규칙에, 세부 운영 기준은 행정지침에 규정)를 정부·여당이 검토할 수 있는 유력한 방안이다. 이 같은 사실은 2026.10.23. 규제합리화위원회 2차 회의에서 초광역특구법의 노동특례 관련 "새로운 제도를 만들 필요가 있느냐"며 "기존 제도 시행령을 수정하거나 연장근로 절차를 쉽게 할 수 있는 방법이 있는지 논의해 보라"는 이재명 대통령의 발언을 통해서도 확인된다.

그럴 때 양대노총의 '메가특구법 관련 원포인트 사회적대화'가 어떠한 결말을 맺느냐가 과연 법안의 성패 여부를 가를 핵심 변수가 될까? 결과적으로 정부는 메가프로젝트의 활로를 열어젖히는 초광역특구법안 추진을 어떻게든 강행할 것이다. 노동특례가 법안의 운명을 좌우하는 핵심인 듯 언급되는 현 상황에서, 기존의 노동시간 유연화제도만으로도 반도체산업에서 장시간·불규칙 노동이 얼마든지 가능한 현실은 쉽게 가려지고 만다. 따라서 노동권 문제를 논외로 한들 초광역특구법안의 광범위한 규제완화-기업특혜라는 본질적 성격이 달라지는 것은 아니다. 지난해부터 '노동시간 연장 반대' 요구를 중심으로 전개돼 온 반도체특별법 저지 투쟁의 성과와 한계를 곱씹어봐야 하는 이유다.

"지난 2월 제정된 반도체특별법에는 양대 노총을 비롯한 노동시민사회가 완강히 반대한 '주 52시간 노동시간 상한제 적용예외' 규정은 포함되지 않았다. 하지만 반노동·반환경·재벌 특혜 악법의 본질은 고스란히 남아, 반도체 재벌들에 안전과 환경 규제 완화, 용수와 전력 공급 특혜를 제공하는 역할을 하고 있다. 이제 본격화할 메가특구법 저지-메가프로젝트 규탄 투쟁은 적어도 그때와는 달라야 한다."[8)]

---

8) 임용현, 「메가프로젝트와 메가특구법, 노동권만 지키면 괜찮나」, 『노동자가 만드는 일터』 통권 268호 (2026.9)

3) 참고: 시민사회 대응 계획

<메가특구법 저지와 3대 메가프로젝트 규탄을 위한 공동행동> 투쟁 계획

- 2026.10.27. 10월 전체회의 제출(1호 논의 안건)

1. 메가특구법 저지 대국회 투쟁대회/집회

• 기획 취지
전국 곳곳에서 메가특구법 반대 흐름을 대중적으로 조직하며 이를 결집하는 집중점으로서 대국회 투쟁대회/집회를 배치함. 메가특구법(초광역특구법) 저지를 위한
전국 집중 집회를 통해 대국회 압박과 함께 반대 흐름을 사회적으로 가시화해야 함. 짧은 기간동안 대국회 집회를 중심으로 전체적인 투쟁 계획의 흐름을 배치하고 집중해나가고자 함.

• 시기
-상임위 전체회의, 본회의 일정에 맞춰 1, 2차 계획
1차 : 11월 21일(토) 14시 국회 앞
2차 : 12월 9일(수) 19시 국회 앞 집회 그리고 전국동시다발 기자회견 개최

2. 메가특구법 저지를 위한 참여단체 공동행동

• 기획 취지
1, 2차 대국회 집회로 이어지는 흐름을 형성하기 위한 대중적 실천들을 조직하고자 함. 또한 전국 곳곳의 참여단체들이 지역에서 함께 할 수 있는 공동행동을 도모하고자 함.

• 추진 계획
- ‘메가특구법 규탄’ 릴레이 성명 발표와 기자회견
메가규탄행동 참여단체 모두가 각 단체의 이름으로 메가특구법이 저지되어야 하는 이유를 담은 성명을 발표해 단체 안팎으로 알리고, 지역별/부문별로 연대해 기자회견 등을 개최

- 메가특구법의 문제와 제정반대를 알리는 대시민 선전전
온라인만으로는 만나기 어려운 시민들을 직접 대면하며 메가특구법의 문제를 구체적으로 폭로하고 대국회 집회를 알리는 선전전을 각 지역거점에서 정기적으로 진행. 서울에서는 11월부터 매주 목요일 11시~1시 광화문에서 선전전 진행할 계획. 집행위에서 이를 위한 선전물 제작 예정.

- 초광역특구법 발의 국회의원 지역구 사무실 항의행동 조직
박상혁안(24명), 최기상안(19명)을 공동발의한 국회의원 지역구 사무실을 거점으로 대시민

선전전, 항의행동 등을 지역 선전의 거점으로 활용하고 해당 의원들에 대한 압박여론 형성.

- 메가특구법 저지 민주노총 농성장 거점 대국회 선전전 결합
민주노총이 10월 23일 초광역특구법 규탄 기자회견 이후 국회 앞 농성장을 차림. 현재 아침 8-9시, 점심 12-13시, 저녁 17:30-18시 선전전을 정기적으로 진행 중이며, 메가규탄 행동 참여단체들도 가능한 시간대에 결합해 선전전에 함께 하길 요청함.

3. 메가특구법 제정 반대 대시민 서명운동

• 기획 취지
메가특구법의 문제와 제정을 막아야 하는 이유를 대중적으로 알려내고, 이러한 주장에 동의하고 함께하는 시민들이 참여할 수 있는 통로이자, 시민들의 의지를 모아내고 사회적 세력을 확인시켜주는 기획으로 대시민 서명운동을 제안함. 또한 이 과정을 통해 확보된 연락망이 이후 메가프로젝트에 맞선 다양한 활동들을 알려내는 통로로 이어질 수 있음.

• 추진 계획
목표 : 1만 명 이상, 법안 국회 본회의 상정 전까지 진행
집행 방식 : 정기 거점 선전전과 온라인 홍보(별도 기획 필요)

4. 3대 메가프로젝트 연속 공개 검증회

• 기획 취지
메가특구법의 핵심 목적인 '3대 메가프로젝트'가 내세우는 지역발전과 일자리 창출이 실제로 어떤 모습이며, 어떤 형태로 전개될 것인지를 구체적인 현실에 기반해 검증하고 비판하는 자리로서, 발표와 자유로운 질의응답이 오가는 집담회 형식. 11월에 2차례 진행하고 이후 전력, 물, 농지 등 주제를 구체화해 연속 기획으로 진행할 예정.

• 추진 일정

1회차 : 3대 메가프로젝트가 지역을 잘 먹고 잘 살게 하는가
11월 12일(목) 저녁 7시 / 서울(온라인 병행)
발표자 : 이원호(빈곤사회연대), 선지현(삶과노동을잇는배움터 이짓), 권오산(금속노조 광전지부-섭외예정)
2회차 : AI·반도체·데이터센터는 어떤 일자리인가
11월 26일(목) 저녁 7시 / 서울(온라인 병행)
발표자 : 이종란(반올림), 온(금속노동연구원), 이수옥(금속노조 광전지부 엠코지회)

5. 메가특구법 비판 연속 언론 기고

• 기획 취지

발의 시기 규탄의 흐름을 이어, 이후 국회 논의 과정에서 지속적으로 메가특구법에 대한 비판 여론을 조성하고 확산하기 위한 언론 기고 기획(온라인 포함). 11월 중순 이후부터 게재 시작될 수 있도록.

[참고문헌]

김종문, 「'메가프로젝트' 성공, 10대 규제 이슈에 달렸다」, 『BKL PERSPECTIVES』, 법무법인(유한) 태평양, 2026.9.1.
조재한·최종권 외, 「규제합리화와 국민경제성장 - "첨단산업·메가특구의 규제혁신을 중심으로"」, 『국민경제자문회의-규제합리화위원회 공동 공개포럼 자료집』, 국민경제자문회의·규제합리화위원회, 2026.9.3.
정록, 「자본 주도의 국가개발전략 20년, 메가프로젝트와 메가특구법으로 만나다」, 『왜 메가특구법까지 만들려고 하나?』, 메가규탄행동, 2026.10.20.
참여연대, 「입법의견서_초광역특구법에 대한 참여연대 의견서」, 2026.11.2.

국무조정실·산업통상부, 「메가특구 지정 및 관리에 관한 특별법(안)」, 2026.6.23. (미공개)
박상혁의원 대표발의, 「지방주도성장을 위한 초광역권전략산업특구 지정 및 운영에 관한 특별법안」, 2026.10.20.
최기상의원 대표발의, 「지방주도성장을 위한 초광역권전략산업특구 지정 및 운영에 관한 특별법안」, 2026.10.21.

서영지·정혜민, 「이 대통령 '3대 메가프로젝트' 승부수…"한국 20~30년 책임질 것"」, 『한겨레』, 2026.6.30. "https://www.hani.co.kr/arti/politics/bluehouse/1265935.html" (2026.11.22. 접속)
권효중·박다해, 「기간제 4년 허용·주 52시간 제외 포함 '반노동 메가특구법'」, 『한겨레』, 2026.7.31. "https://www.hani.co.kr/arti/society/labor/1270795.html" (2026.11.22. 접속)
이재, 「노동특례 없다더니, 노동시간 규제 빗장 풀렸다」, 『매일노동뉴스』, 2026.10.26. "https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=237393" (2026.11.22. 접속)
김남희, 「"52시간 특례 대신 기존 제도 검토" 대통령 주문에…노동부 "사회적 대화로 결정"」, 『경향신문』, 2026.10.27. "https://www.khan.co.kr/article/202610271653001" (2026.11.22. 접속)