AI시민행동 입법의견서

발행일 2026. 11. 24.

「초광역특구법안」에 대한 입법의견서

"책임성과 공공성을 도외시하는
AI산업 특혜는 시민들의 비판과 저항을 피해갈 수 없다"

발행일 | 2026년 11월 24일 (화)
발　행 | 인공지능 책임성과 공공성 강화를 위한 시민사회 공동행동(AI시민행동)

목차

들어가며 3

문제1. 공공성 해체와 주민 소외 5

문제2. 무책임한 일반 특례와 노동 특례, 개인정보 특례 8

나가며 : 입법 추진 중단해야 12

‘인공지능 책임성과 공공성 강화를 위한 시민사회 공동행동(AI시민행동)’은 지난 3월 31일 발족하여, 녹색연합, 디지털정의네트워크, 민주사회를 위한 변호사 모임, 참여연대, 한국여성단체연합 등 인권, 노동, 복지, 여성, 환경, 소비자, 평화 분야 전국 51개 시민사회 단체들이 함께 하고 있습니다. AI시민행동은 인공지능 개발과 활용에서 책임성과 공공성 강화, 민주적 거버넌스 구축, 민주적 공론장 형성을 목표로 활동하며, 인공지능 개발과 활용이라는 이름하에 규제를 회피하거나 완화하고 그 영향받는 사람과 지역의 권리를 소홀히 취급하는 등 한쪽으로 치우친 정부 정책을 균형있는 사회정책으로 전환할 것을 요구하고 있습니다. [자세히보기]
(문의 : AI시민행동 사무처 참여연대 공익법센터 이지은 간사 02-723-0666)

들어가며

이번 의견서는 정부와 여당이 협의를 거쳐 마련했다고 알려진 아래 두 법안에 대한 것입니다.

- 지방주도성장을 위한 초광역권전략산업특구 지정 및 운영에 관한 특별법안 (2026. 10. 20. 박상혁의원 대표발의, 의안번호 21973)
- 지방주도성장을 위한 초광역권전략산업특구 지정 및 운영에 관한 특별법안 (2026. 10. 21. 최기상의원 대표발의, 의안번호 21990)

위 두 초광역특구법안은 AI 시대 전환을 맞아 반도체·피지컬 AI·AI 데이터센터 등 AI 산업의 지역적 기반을 마련한다는 취지로 발의되었습니다.

초광역특구법안과 같은 대규모 국가 AI 정책은 **공공성**을 보호해야 합니다. AI의 개발과 활용이 특정 기업이나 산업의 이윤과 경쟁력 강화에 종속되지 않고, 사회 전체의 공익과 공동체의 필요에 부합하도록 이루어져야 한다는 의미입니다. AI 산업을 육성하는 정책에서도 시민과 주민의 권리를 보장하고, 개인정보 보호, 노동자 권리, 환경적 지속가능성 등 사회적 가치를 함께 보호해야 합니다. 나아가 AI의 개발 방향과 활용 목적을 국가적으로 결정하는 과정에는 시민, 정보주체, 노동자 등 다양한 관련 주체들이 실질적으로 참여할 수 있도록 민주적 거버넌스를 보장하여야 마땅합니다.

더불어 국가 AI 정책은 반드시 **책임성**을 보장해야 합니다. AI 관련 여러 국제 규범에서는 AI의 개발 과정에서 발생할 수 있는 위험과 사회적 영향에 대하여 정부와 기업 등 관련 주체의 의무와 책임을 명확히 하고, 그 이행을 실질적으로 보장할 것을 요구하고 있습니다. 이는 AI로 인한 피해가 발생한 후에 그 배상이나 구제를 보장하기 위한 체계는 물론, 사전에 위험을 평가하고 인권침해와 차별을 예방하기 위한 조치를 취하는 것까지 포함합니다.

그러나 초광역특구법안은 AI 산업 기반을 위하여 우리 사회가 그동안 역사적으로 합의해 온 소중한 가치와 사회정책을 후퇴시키고 산업계가 요구해 온 각종 규제 완화 특례를 메뉴판처럼 모으는 내용이라는 점에서 매우 우려스럽습니다. 우리는 그간 정부여당이 초광역특구법안을 발의하고 논의해온 과정이 매우 불투명하고 사회적 대화와 민주적인 합의가 결여되어 있다는 점에 큰 유감을 표합니다. 특히 노동 특례는 원포인트 사회적 대화에서 논의를 진행하던 중에 법안으로 발의되었다는 점에서, 노동자가 참여해야 할 결정을 정부여당이 일방적으로 앞당김으로써 사회적 대화의 신뢰를 무너뜨렸습니다. 법안의 내용에서도 전력·물·땅·데이터·노동력이라는 공동의 자원을 기업 맞춤형으로 공급하면서, 그 결정권은 기업과 중앙정부에 집중시키고 의사결정 절차에 시민들을 소외시키고 있습니다.

또한 초광역특구법안의 많은 법률 조항이 “~에도 불구하고”로 **기존 법률의 보호장치를 배제**하면서, 사전 예방 절차들을 생략하고 사후 관리로 대체하는 방식으로 속도전에 치중하고 있습니다.
생명·안전·개인정보 오남용·환경 피해는 사후에 되돌리기 어렵거나 불가능합니다. 그럼에도 두 법안이 우리 사회가 오랜 합의를 거쳐 마련해온 노동, 개인정보, 환경 정책들을 무력화함으로써 그로 인한 위험과 비용을 노동자, 정보주체, 지역사회, 공공부문에 넘긴 것은 사회 공동체를 지탱하는 암묵적 합의와 신뢰 체계를 무너뜨리는 무책임의 극치입니다. 개인정보 역시 여러 특례를 두어 시민과 노동자의 데이터를 보호장치 없이 AI 학습 자원으로 내줍니다. AI 인프라의 막대한 전력·용수 수요를 전제로 환경·재해·전력계통 영향평가를 단축하고 부담금을 감면하면서, 온실가스 감축 책임도 묻지 않습니다.
특히 박상혁안은 AI·반도체 산업의 경쟁력을 이유로 특구에서 근로기준법의 최저기준을 크게 낮추었습니다.

문제1. 공공성 해체와 주민 소외

전력망과 수자원, 국토는 모든 시민의 공적 자산입니다. 따라서 그 사용은 민주적 통제를 받고, 그 성과는 지역과 사회에 돌아가야 합니다. 그러나 두 법안은 공공 자원을 그 사용에 대한 사전 검증을 대폭 단축한 채 기업의 일방적인 필요에 맞춰 공급하도록 하였습니다.

단축된 사업자 평가만으로는 하천·산림·생물다양성 영향을 확인할 수 없습니다. 협의기간과 보완 횟수를 법으로 묶으면 관계기관 검토와 주민 참여, 정보 공개가 가장 먼저 생략될 것입니다.

두 법안은 위험방지조치·특례 정지·손해배상·책임보험을 두었다고 말합니다(박상혁안 제255조~제264조, 최기상안 제249조~제258조). 그러나 파괴된 갯벌, 과로로 잃은 건강, 유출된 위치정보는 배상으로 되돌릴 수 없습니다. 독립적 검증·감사와 약속 불이행 시 지원금 환수 규정도 없습니다.

* 아래 조문표에서 별도 표기가 없는 경우 두 법안의 조문번호가 같습니다(이하 같습니다)

영역	내용	해당조문
환경 일반	환경영향평가는 45일, 전략환경영향평가와 소규모환경영향평가는 30일 안에 통보하도록 평가 기간을 정하여 연장을 불허하고, 평가서 보완은 통상 한 차례에 불과합니다. 사후 환경영향조사도 연 2회 이하로 묶었습니다.	제23조
	재생에너지집적화지구·분산형전력망지구 개발사업은 계획 단계 검토 없이 재해영향평가 협의만 거치도록 하고, 행정안전부장관이 20일 안에 통보하지 않으면 협의가 완료된 것으로 보며 보완 요청도 한 차례로 제한합니다.	박상혁안 제197조, 최기상안 제191조
	생태계보전부담금, 대체산림자원조성비, 환경개선부담금, 하천수 사용료 등을 감면할 수 있습니다.	박상혁안 제253조 최기상안 제247조ㅂ
전력망	10MW 이상 전기를 쓰는 특구기업의 전력계통영향평가를 간소화합니다.	박상혁안 제162조 최기상안 제156조
	재생에너지특별선도단지의 실시계획 승인 하나로 44개 인허가를 받은 것으로 보고, 협의기간을 20일로 제한합니다.	박상혁안 제184조 최기상안 제178조

영역	내용	해당조문
수자원	특구계획 승인과 관계 행정기관의 장과 협의하는 것으로 수도정비계획·하수도정비기본계획이 수립된 것으로 봅니다.	제26조·제27조
	댐 건설 관계기관 협의를 14일 안에 끝내고, 그때까지 통보가 없으면 협의된 것으로 봅니다.	제43조 제4항
	시·군·구가 관리하는 농업생산기반시설(저수지·수리시설 등 농업용수공급망)을 폐지할 때 시·도지사 승인을 면제합니다.	제48조
국토	특구계획 승인으로 산림보호구역 해제, 농업진흥지역 또는 용도지역 변경·해제 등을 결정한 것으로 봅니다.	제20조·제21조
	특구계획 승인과 관계 행정기관의 장과 협의하는 것으로 공유수면매립 기본계획을 수립·변경한 것으로 봅니다.	제24조
	산지전용허가 기준을 대통령령으로 따로 정할 수 있습니다.	제39조
	엄격하게 제한되었던 국유림의 매각·교환·대부와 영구시설물 설치가 필요한 경우 이를 허용하였습니다.	제41조
	국공유재산·폐교재산을 수의계약으로 매각·대부하고, 최대 50년간 사용할 수 있게 하며 반복 갱신도 허용합니다.	박상혁안 제115조 최기상안 제112조

초광역특구법안은 초광역특구 개발에 따른 이익을 민간기업에 귀속시키며, 정책에 대한 결정을 기업과 중앙정부 일방의 협의에 맡기면서 주민을 소외시켰습니다.

영역	내용	해당조문
이익 민간 귀속	법률이 아니라 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 민간사업자는 특구 사업시행자가 될 수 있습니다.	제19조 제1항 제4호
	도시계획 결정을 의제해, 용도지역 변경에 따른 토지가치 상승과 개발이익을 민간사업자가 가져갈 수 있게 합니다.	제20조
	특구기관에 토지 강제수용권을 부여하였습니다(사업대상 토지 3분의 2 이상 소유, 토지 소유자 총수의 2분의 1 이상 동의).	제31조
	특구기업 종사자를 위한 토지를 우선 공급합니다.	제55조
	특구 일부를 특별건축구역으로 지정해 주택건설과 주택공급 기준의 예외를 허용합니다. 일조권 확보를 위한 높이 제한을 적용하지 않을 수 있고, 현물보상 주택에는 분양가상한제, 전매행위 제한 등을 배제합니다.	제50조, 제56조

영역	내용	해당조문
	호텔시설의 용적률과 주차장 기준을 완화합니다.	제57조
	산업용지와 공장의 임대, 제3자 처분, 분할을 허용합니다.	박상혁안 제136조 최기상안 제130조
	지주회사 손자회사가 설립하는 증손회사와 관련한 지분 보유 규제에 예외를 두고 금융리스업에 대한 금산분리 예외도 허용합니다.	박상혁안 제135조 최기상안 제129조
	개발부담금 등 각종 부담금과 조세를 감면합니다.	박상혁안 제253조·제254조 최기상안 제247조·제248조
주민 소외	일정 규모 이상 투자하는 기업이 특구계획을 제안하면 지자체는 특별한 사유가 없는 한 받아들여야 합니다.	제9조 제4항
	특구기업이 신청하면 법률을 제외한 모든 법령의 효력을 일정 기간 배제하거나 완화할 수 있습니다(수요응답형 규제유예).	제16조
	지방시대위원회가 심의·의결하고 국무총리 승인을 거쳐 산업통상부장관이 특구를 지정합니다. 지자체는 신청권자이지만 최종 결정권은 없습니다. 기존 지방시대위원회에도 지자체를 대표하는 당연직위원은 4명뿐입니다.	제5조·제10조·제11조
	대통령이 임명하는 최고운영책임자가 규제특례와 인허가 조정 권한을 갖습니다. 지방시대위원회는 특별한 사유가 없는 한 규제합리화위원회(위원장은 대통령)의 결과를 따라야 합니다.	제5조 제2항 제6조
	특구협의회에 주민·노동자 대표가 참여하도록 법으로 보장하지 않습니다. 공청회는 열지만, 의견을 반영할 의무는 없습니다. 심지어 '경미한 변경'에는 공청회를 생략할 수 있습니다.	제7조·제9조 제3항 제13조
	유해화학물질에 관한 정보가 영업비밀이면 주민 고지에 대체 명칭을 사용할 수 있도록 하였습니다(유해성 정보, 사고 시 영향범위, 주민대피 정보인 경우만 제외).	박상혁안 제138조 최기상안 제132조

문제2. 무책임한 일반 특례와 노동 특례, 개인정보 특례

어떠한 특례도 시민과 노동자가 헌법으로 보장받는 기본권을 과잉하여 침해하거나 기본권의 본질적인 내용을 침해해서는 안 되며, 특히 자신의 권리가 어떻게 제한되는지 알고 이의를 제기하고 피해를 구제받을 절차가 반드시 보장되어야 합니다. 그런데 초광역특구법안은 위에 열거된 개별 특례를 넘어 범위에 한계가 없는 일반 특례 규정을 많이 두고 있다는 점에서 매우 위험합니다. 일반 특례 절차(제15~17조)에서 보건복지부·식약처 같은 소관 부처는 '관계 중앙행정기관'으로서 30일 안에 검토결과를 회신할 뿐입니다. 최종 결정은 산업통상부장관, 규제합리화위원회, 개별규제특례위원회가 합니다.

특히 초광역특구법안은 법안에 명시하지 않은 규제라도 기업이 신청하면 시행령·고시 등의 효력을 배제할 수 있도록 하였습니다. 그 심사기준에는 생명·건강·안전과 환경이 '고려사항'으로 있을 뿐, 노동권과 개인정보 보호, 정보주체의 권리는 아예 빠져 있습니다. 권리 침해 여부를 따지는 장치 없이 특례가 부여되고, 그 위험은 고스란히 노동자와 정보주체, 공공에 전가되는 것입니다.

이러한 특례들은 AI 산업의 책임을 사회가 통제할 수 없게 만드는 ‘백지수표’나 다름이 없습니다. 더욱이 두 법안은 특례가 '국가적으로 확산될 필요'가 있으면 해당 규제의 폐지를 권고할 수 있게 하고 있어, 한 지역에서 허용된 예외가 다른 지역과 산업으로 번져 전국의 규제 최저기준을 끌어내릴 우려가 있습니다.

영역	내용	해당조문
일반 특례	개인정보보호법 등 기존 법률의 보호장치보다 특구법을 먼저 적용합니다(다른 법률에 우선). 다른 법률에 이 법의 규제특례보다 완화된 규정이 있는 경우에만 그 법률에서 정하는 바에 따르도록 합니다.	제4조
	법안에 열거되지 않은 규제도 기업이 요청하면 법률 아래 모든 법령의 효력을 일정 기간 배제하거나 완화할 수 있습니다(수요응답형 규제유예).	제16조
	소규모 지역에 범위 제한 없는 추가 특례를 줍니다(특수구역 추가 특례).	제17조
	특례가 '국가적으로 확산될 필요'가 있으면 해당 규제의 폐지나 개선을 권고할 수 있게 하고 있어, 한 지역에서 열린 예외가	제15조 제14항 제16조 제8항

	다른 지역과 산업으로 번져 전국의 최저기준을 끌어내릴 것입니다.	
	지방자치단체장이 특구전략사업을 위하여 에너지이용 합리화법, 소음진동관리법, 농수산물 품질관리법 등 일부 법률의 적용을 배제할 수 있습니다.	박상혁안 제126조 최기상안 제123조

초광역특구법안은 AI·반도체 산업을 떠받치는 노동자에게 근로시간 규제 적용 제외(이른바 '한국형 화이트칼라 이그젬션'), 6개월 선택적 근로시간제, 기간제 4년, 외투기업 무급휴일·파견 확대를 강요합니다. 이는 기업이 져야 할 인력 비용과 투자 위험을 노동자의 건강과 고용안정의 일방적인 희생으로 메우는 것입니다.

한편 개인정보 특례는 위치정보 보호의무를 배제하고 건강정보 활용을 넓혀, 시민과 노동자의 정보를 동의와 통제 없이 AI 학습 자원으로 쓰게 하였습니다. 특구에서 살거나 일한다는 이유만으로 정보인권이 취약해지는 것입니다. 2026년 8월 통과된 개정 개인정보 보호법으로 동의 없는 원본 개인정보 활용 특례까지 도입되어 보호장치가 후퇴된 가운데, 초광역특구법안은 그나마 남은 개인정보보호위원회의 사전 심의·위험요인평가·이행 감독마저 우회할 우려가 큽니다.

영역	내용	해당조문
노동 특례	소득 상위 3% 관리자·전문가에게 서면합의만으로 법정근로시간, 휴게, 휴일, 가산수당을 적용하지 않게 해, 장시간 노동과 공짜 노동을 합법화하고 과로사 입증마저 어렵게 만듭니다(‘한국형 화이트칼라 이그젬션’).	박상혁안 제132조
	적용 대상을 '전문가 및 관련 종사자'라는 넓은 직업분류로 정하고 구체적인 범위는 대통령령에 맡겨, '연구개발 인력 특례'라는 설명과 달리 적용 범위가 얼마든지 넓어질 수 있습니다.	박상혁안 제132조
	선택적 근로시간제 정산기간을 1~3개월에서 6개월로 늘려, 특정 시기에 노동시간이 몰리는 것을 허용하고 산재 인정 기준을 넘는 초장시간 노동을 국가가 용인하게 합니다.	박상혁안 제133조
	기간제 사용기간을 2년에서 최대 4년으로 늘려, 무기계약 전환을 미루다 기간 만료로 내보낼 유인을 키우고 비정규직을 고착화할 수 있습니다. 공정수당으로는 이 고용불안을 상쇄할 수 없습니다.	박상혁안 제134조

	고령자 고용 노력의무와 국가유공자 우선고용 의무를 외국인투자기업에 적용하지 않아, 사회적 약자를 위한 고용 보호장치마저 특구에서 지웁니다	박상혁안 제77조 제1항 최기상안 제74조
	외투기업에 주휴일·공휴일을 무급으로 하고 보상휴가제를 적용하지 않게 해, 노동자의 휴식권과 임금을 투자 유치의 거래 대상으로 삼습니다.	박상혁안 제77조 제2항 최기상안 제74조
	외투기업 파견 대상업무와 파견기간을 정부 결정으로 넓힐 수 있게 해, 직접고용 원칙을 허물고 간접고용과 불안정 노동을 확산시킵니다	박상혁안 제77조 제3항 최기상안 제74조
개인정보 특례	특구 특례가 개인정보 보호법에 우선하도록 하였습니다. 이는 개인정보보호위원회의 사전 심의·의결, 위험요인평가, 이행 관리·감독 같은 최소한의 장치마저 우회할 길을 열었습니다.	제4조
	정보통신융합·모빌리티·스마트도시 등에 신속확인·실증특례·규제유예를 적용하면서 개인정보 보호·정보주체 권리 침해가 독립된 심사기준에서 빠졌습니다.	제15~17조
	자율주행 특구에서 비식별 조치만 하면 위치정보법상 이용·제공 동의와 파기 의무를 적용하지 않습니다. 그러나 비식별의 적정성을 누가 어떤 기준으로 판단하는지, 원본은 언제 파기하는지는 정하지 않았습니다.	박상혁안 제144조 최기상안 제138조
	원격장비로 임상자료를 모으고 병원급 비대면진료를 허용하며, 실제 사용 과정에서 생긴 정보를 평가자료로 활용할 수 있게 하였습니다. 그러나 그 정보의 제3자 제공과 재이용을 제한하는 장치가 없으며, 민감한 건강정보를 어떤 목적과 범위로 처리하는지는 구체적으로 통제하지 않습니다.	박상혁안 제165조·167조 최기상안 제159조·161조
	드론 등을 이용한 AI 학습 데이터 수집 특례는 비행 시마다 받는 승인 대신 항만시설보안책임자의 반기 또는 연간 포괄승인 만으로 데이터를 수집할 수 있도록 하면서도 개인정보보호 심사를 두지 않았습니다. 이에 따라 항만에서 일하는 노동자와 주변 주민의 영상촬영 정보가 보호장치 없이 수집될 수 있습니다.	박상혁안 제148조 최기상안 제142조
	자율운항선박 데이터를 외부 플랫폼 등에 공유하게 하면서 항만시설 내 무단 촬영을 금지하는 항만보안법 조항의 적용을 배제합니다. 그런데도 촬영물에 담긴 노동자와 지역주민의 영상정보를 보호하거나, 공유 범위와 재이용을 제한하는 기준은 두지 않았습니다.	박상혁안 제151조, 최기상안 제145조

나가며 : 입법 추진 중단해야

두 초광역특구법안의 문제점은 일부 조항 수정으로 바로잡을 수 없는 수준입니다. 이에 AI 시민행동은 국회가 박상혁·최기상 의원안의 입법 논의를 중단하고 해당 법안을 폐기할 것을 요구합니다. 특히 다른 법률과 독립적인 감독의 규제·기준·절차를 배제하는 특례 장치는 절대로 입법해서는 안되는 독소조항들입니다. 국회가 두 법안을 통과시킨다면 공익을 지켜야 할 입법부의 책임을 저버리는 것입니다.

책임지지 않는 AI 산업은 그 위험을 사회에 넘기고, 공공성이 없는 AI 산업은 그 성과를 소수 기업에만 몰아줄 것입니다. AI 산업 육성이 노동자의 건강, 시민의 정보, 지역의 생태를 기업의 자원으로 내주는 명분이 될 수는 없습니다. 국가 AI 정책은 노동권·개인정보보호 권리·환경의 권리를 전제로, 노동자와 주민이 참여하는 사회적 숙의를 통해 다시 설계되어야 합니다.

미래 우리 사회 AI의 모습은 기술 산업계의 힘으로만 만들어지는 것이 아니라, 시민들의 인식과 논의 속에서 만들어질 것입니다. 시민들은 일자리와 지역 세수 증가의 혜택 뿐 아니라 그 일자리가 양질의 일자리인지, 자신의 개인정보가 어떻게 처리되는지, AI 데이터센터가 지역에 미칠 환경적 영향이 어떨 것인지에 대해서도 중요하게 생각합니다. 국회는 초광역특구법안을 검토할 때, AI 산업이 창출할 것으로 기대하는 막연한 경제적 이익에 매몰되는 것을 넘어, 그 이익을 사회적 이익과 조화시키고 그에 수반되는 위험과 비용을 누가 부담하고 책임지도록 할 것인지 진지하게 다루어야 합니다.

기업들과 밀실에서 합의된 막대한 혜택을 내세우면서 책임성과 공공성을 도외시하는 AI산업 특혜는 결국 그 영향을 받는 당사자인 시민들의 비판과 저항을 피해갈 수 없을 것입니다. 끝.

AI시민행동 입법의견서
「초광역특구법안」에 대한 입법의견서

발행일 2026. 11. 24.
발행처 인공지능 책임성과 공공성 강화를 위한 시민사회 공동행동(약칭 : AI시민행동)
담 당 AI시민행동 사무처
(정보인권연구소 장여경 상임이사 02-701-7687,
참여연대 이지은 선임간사 02-723-0666)

※ 본 자료는 참여연대 웹사이트와 사회적협동조합 [빠띠] 소개 페이지에서 다시 볼 수 있습니다.