



제435회국회(임시회)
제1차 산업통상자원중소벤처기업위원회

경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈산학연 클러스터 조성계획 수립 의무화 및
대학 설립시 특례 허용〉

■ 허종식의원 대표발의(의안번호 제2216101호)

2026. 5.

산업통상자원중소벤처기업위원회

수석전문위원 박희석

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	2
1. 산학연 클러스터 조성계획 수립 의무화 및 대학 설립시 특례 허용 ...	2
※ 참고자료	10

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 허종식의원 등 12인
2. 발의연월일 : 2026. 1. 16.
3. 회부연월일 : 2026. 1. 19.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에 따른 경제자유구역은 외국인투자기업 및 국내복귀기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선하기 위하여 조성된 지역으로, 경제자유구역 내 핵심전략산업 육성을 통하여 산업 혁신 및 지역경제 활성화에 기여하였음.

그런데 최근 산업기술 첨단화 및 고도화에 따라 지속적인 산업 발전을 위해서는 산학연 클러스터와 이를 주도할 수 있는 인재양성기관으로서 대학 등 고등교육기관이 필요함에도 불구하고 법적 기반이 미비하여 경제자유구역 내 산업경쟁력 강화에 한계가 있는 상황임.

이에 경제자유구역개발계획에 산학연 클러스터 조성계획을 포함하고, 「고등교육법」에 따른 학교를 설립·증설 또는 이전할 수 있도록 함으로써 경제자유구역 내 산업 혁신생태계 구축을 촉진하려는 것임 (안 제6조제1항제9호의2 및 제9조의3 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 산학연 클러스터 조성계획 수립 의무화 및 대학 설립시 특례 허용

개정안은 경제자유구역 개발시 산학연 클러스터 조성계획을 포함하고, 그 계획에 따라 대학을 신·증설 및 이전(이하 “대학 설립”)하려는 경우 「수도권정비계획법」 제7조·제8조 및 제18조의 적용을 배제함(안 제6조제1항제9호의2 및 안 제9조의3 신설 등).

[표 1] 개정안 조문대비표

현 행	개 정 안
제6조(경제자유구역개발계획) ① 경제자유구역개발계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. ~ 9. (생략) <u><신설></u>	제6조(경제자유구역개발계획) ① ----- -----. 1. ~ 9. (현행과 같음) <u>9의2. 산학연 클러스터(「산업교육진흥 및 산학연협력촉진에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 산학연협력을 위하여 필요한 건물·시설 등이 집적한 단지를 말한다) 조성 계획. 이 경우 「고등교육법」 제2조에 따른 학교의 설립이나 증설·이전에 관한 계획을 포함할 수 있다.</u>
10. ~ 16. (생략) ② (생략)	10. ~ 16. (현행과 같음) ② (현행과 같음)

현행	개정안
<신설>	제9조의3(「수도권정비계획법」에 관한 특례) 제6조제1항제9호의2에 따른 산학연 클러스터 조성계획에 따라 경제자유구역 내 설립·증설·이전되는 학교에 대하여는 「수도권정비계획법」 제7조·제8조 및 제18조를 적용하지 아니한다.
제9조의3(「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 관한 특례) (생략)	제9조의4(「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 관한 특례) (현행 제9조의3과 같음)
제9조의4(공공시설 및 토지 등의 귀속) (생략)	제9조의5(공공시설 및 토지 등의 귀속) (현행 제9조의4와 같음)
제9조의5(국공유지의 처분제한) (생략)	제9조의6(국공유지의 처분제한) (현행 제9조의5와 같음)
제9조의6(「농지법」에 관한 특례) (생략)	제9조의7(「농지법」에 관한 특례) (현행 제9조의6과 같음)
제9조의7(조성토지의 처분방법 등) (생략)	제9조의8(조성토지의 처분방법 등) (현행 제9조의7과 같음)
제9조의8(개발이익의 재투자) (생략)	제9조의9(개발이익의 재투자) (현행 제9조의8과 같음)
제14조의3(개발이 진행 중인 산업단지 등의 개발절차) 경제자유구역으로 지정되기 전에 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업단지 또는 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」에 따른 혁신도시로 지정되어 개발 중인 지역에 대하여는 제9조, 제9조의2부터 제9조의7까지, 제10조부터 제14조까지 및 제14조의2에도 불구하고 「산업입지 및 개발에 관한 법률」과 「혁신도시 조성 및	제14조의3(개발이 진행 중인 산업단지 등의 개발절차) ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- 제9조의2, 제9조의4부터 제9조의8까지----- ----- -----

현행	개정안
발전에 관한 특별법」에서 정하는 개발절차에 따른다.	----- -----.

우선, 산학연 클러스터 조성계획 수립 의무화와 관련하여, 현행법은 시·도지사가 산업통상부장관에게 경제자유구역 지정을 요청하려는 경우 경제자유구역개발계획을 제출하도록 하고, 경제자유구역개발계획 수립 시에는 제6조제1항 각 호에 따라 인구수용계획, 산업유치계획 및 외국인의 투자유치계획 등을 반드시 포함하여야 함¹⁾).

이는 경제자유구역의 지정목적이 ‘외국인투자기업 및 국내복귀기업의 경영환경과 외국인의 생활여건 개선’이라는 점을 고려하여 개발계획

1) 경제자유구역개발시 포함되어야 하는 각 호의 사항

1. 경제자유구역의 명칭·위치 및 면적
2. 경제자유구역 지정의 필요성
3. 개발사업의 시행예정자
- 3의2. 경제자유구역을 둘 이상의 개발사업지구로 분할하여 경제자유구역의 개발을 시행하는 경우에는 분할된 개발사업지구(이하 “단위개발사업지구”라 한다)의 명칭·위치·면적
4. 개발사업의 시행방법(단계적으로 개발하는 경우에는 단계적 시행시기를 포함한다)
5. 재원(財源) 조달방법
6. 토지이용계획 및 주요 기반시설계획
7. 인구수용계획 및 주거시설 조성계획
8. 교통처리계획
9. 산업유치계획
10. 보건의료·교육·복지시설 설치계획
11. 환경보전계획
12. 외국인의 투자유치 및 정주를 위한 환경조성계획
13. 외국인투자기업, 국내복귀기업, 첨단기술 및 첨단제품 투자 기업, 핵심전략산업 투자 기업에 대한 전용용지의 공급에 관한 사항. 다만, 「수도권정비계획법」 제2조제1호에 따른 수도권(이하 “수도권”이라 한다)에 소재한 경제자유구역의 경우에는 국내복귀기업, 첨단기술 및 첨단제품 투자 기업, 핵심전략산업 투자 기업은 제외한다.
14. 개발이익의 재투자에 관한 사항
15. 수용 또는 사용할 토지·건축물 또는 물건이나 권리가 있는 경우에는 그 세부목록
- 15의2. 토지소유자에게 환지(換地)할 토지가 있는 경우 환지에 관한 계획
16. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

획 수립시부터 산업유치계획, 투자유치계획 등에 따라 산업기반 조성 방향을 구체화하고, 인구수용계획, 교통처리계획 등을 바탕으로 정주 여건을 안정적으로 마련하려는 것임.

개정안은 이에 더해 산학연 클러스터 조성계획을 반드시 수립하도록 하여 경제자유구역 내 산학연협력²⁾을 활성화하고 산업 혁신생태계를 구축하고자 함.

이에 따라 단순한 생산시설의 유치에 그치지 않고 유치기업의 R&D 효율성 제고, 전문인력 확보를 지원함으로써 첨단·고부가가치 산업분야 기업의 안정적인 정착 및 경영환경 개선에 기여하는 효과가 있을 것으로 보임.

다만, 산학연 클러스터 조성계획은 경제자유구역 내 산학연 협력 활성화 및 유망기업의 투자유치를 촉진하는 긍정적인 측면이 있으나, 계획수립을 경제자유구역 지정을 위해 필수적인 조건으로 의무화하는 방안에 대해서는 경제자유구역의 지정목적과 지역별 특성 고려 및 운용 탄력성 부여 필요성 등을 감안하여 논의할 필요가 있을 것으로 보임.

2) 「산업교육진흥 및 산학연협력촉진에 관한 법률」 제2조(정의)

6. “산학연협력”이란 산업교육기관과 국가, 지방자치단체, 연구기관 및 산업체등이 상호 협력하여 행하는 다음 각 목의 활동을 말한다.

가. 산업체의 수요와 미래의 산업발전에 따르는 인력의 양성

나. 새로운 지식·기술의 창출 및 확산을 위한 연구·개발·사업화

다. 산업체등으로의 기술이전과 산업자문

라. 인력, 시설·장비, 연구개발정보 등 유형·무형의 보유자원 공동 활용 등

다음으로, 경제자유구역 내 대학 설립 규제 완화와 관련하여, 현재 대학은 「수도권정비계획법」에 따라 과밀억제권역 또는 성장관리권역(참고자료 참조) 내 신·증설 관련 허가등을 받을 수 없으며, 수도권 내 입학정원에 대해서도 총량규제를 받고 있음.

[표 2] 대학 관련

「수도권정비계획법」

제7조(과밀억제권역의 행위 제한) ① 관계 행정기관의 장은 과밀억제권역에서 다음 각 호의 행위나 그 허가·인가·승인 또는 협의 등(이하 “허가등”이라 한다)을 하여서는 아니 된다.

1. 대통령령으로 정하는 학교*, 공공 청사, 연수 시설, 그 밖의 인구집중유발시설의 신설 또는 증설(용도변경을 포함하며, 학교의 증설은 입학 정원의 증원을 말한다. 이하 같다)

* 「고등교육법」 제2조에 따른 학교로서 대학, 산업대학, 교육대학 또는 전문대학(이에 준하는 각종학교를 각각 포함한다. 이하 같다)(※ 원격대학·기술대학 제외)

2. 공업지역의 지정

② 관계 행정기관의 장은 국민경제의 발전과 공공복리의 증진을 위하여 필요하다고 인정하면 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 행위나 그 허가등을 할 수 있다.

1. 대통령령으로 정하는 학교* 또는 공공 청사의 신설 또는 증설

*제11조(과밀억제권역의 행위 제한 완화) 관계 행정기관의 장은 법 제7조제2항에 따라 과밀억제권역에서 다음 각 호의 구분에 따라 해당 행위나 그 행위의 허가·인가·승인 또는 협의 등(이하 “허가등”이라 한다)을 할 수 있다.

1. 학교의 경우

가. 제24조에 따른 총량규제의 내용에 적합한 범위에서의 산업대학, 전문대학 또는 대학원대학의 신설. 다만, 산업대학과 전문대학의 경우에는 서울특별시가 아닌 지역에 신설되는 경우만 해당한다.

나. 제24조에 따른 총량규제의 내용에 적합한 범위에서의 학교 입학 정원의 증원다. 과밀억제권역에서의 학교 이전(서울특별시로 이전하는 경우는 제외한다). 다만, 대학이나 교육대학을 이전하는 경우에는 교육 여건의 개선 등 교육정책상 부득이하거나 도시 안의 지역균형발전을 위하여 법 제21조에 따른 수도권정비위원회(이하 “수도권정비위원회”라 한다)의 심의를 거친 경우만 해당한다.

라. 「한국예술종합학교 설치령」에 따른 한국예술종합학교의 각원(各院)을 설치하기 위한 입학 정원의 증원

마. 전문대학 중 수업연한이 3년인 간호전문대학을 대학 중 간호대학으로 변경

하는 것으로서 다음의 요건을 갖춘 것

- 1) 간호전문대학은 설립 후 10년이 지날 것
 - 2) 변경하려는 간호대학의 총학생정원은 간호전문대학의 총학생정원을 초과하지 아니할 것
 - 3) 수도권정비위원회의 심의를 거칠 것
- 바. 교육부장관이 대학의 구조개혁을 위하여 고시하는 국립대학 및 사립대학 통·폐합기준에 따른 대학과 전문대학 간 통·폐합(서울특별시 밖의 대학과 서울특별시 안의 전문대학 간 통·폐합은 제외한다)으로 인한 대학의 신설·증설 또는 이전으로서 다음의 요건을 갖춘 것
- 1) 해당 대학 및 전문대학이 관할 시·도지사의 의견을 들어 교육부장관에게 요청한 것으로서 2012년 12월 31일까지 수도권정비위원회의 심의를 거칠 것
 - 2) 대학 본부가 과밀억제권역 밖에서 과밀억제권역으로 이전하거나 과밀억제권역에 신설되지 아니할 것
 - 3) 대학의 교사(校舍)와 교지(校地) 등이 종전과 같이 사용되고, 폐지되는 전문대학의 교사와 교지 등은 대학의 교사와 교지 등으로 전환될 것
- 사. 「고등교육법」 제40조의2에 따른 산업대학의 폐지로 인한 대학의 설립으로서 2011년 9월 28일까지 수도권정비위원회의 심의를 거친 것

2. 서울특별시·광역시·도(이하 “시·도”라 한다)별 기존 공업지역의 총면적을 증가시키지 아니하는 범위에서의 공업지역 지정. 다만, 국토교통부장관이 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 지정하거나 허가등을 하는 경우에만 해당한다.

제8조(성장관리권역의 행위 제한) ① 관계 행정기관의 장은 성장관리권역이 적정하게 성장하도록 하되, 지나친 인구집중을 초래하지 않도록 대통령령으로 정하는 학교, 공공 청사, 연수 시설, 그 밖의 인구집중유발시설의 신설·증설이나 그 허가등을 하여서는 아니 된다.

② 관계 행정기관의 장은 성장관리권역에서 공업지역을 지정하려면 대통령령으로 정하는 범위에서 수도권정비계획으로 정하는 바에 따라야 한다.

제18조(총량규제) ① 국토교통부장관은 공장, 학교, 그 밖에 대통령령으로 정하는 인구집중유발시설이 수도권에 지나치게 집중되지 아니하도록 하기 위하여 그 신설 또는 증설의 총허용량(總許容量)을 정하여 이를 초과하는 신설 또는 증설을 제한할 수 있다. 이 경우 국토교통부장관은 총허용량과 그 산출 근거를 고시하여야 한다.

② 공장에 대한 제1항의 총량규제의 내용과 방법은 대통령령으로 정하는 바에 따라 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 결정하며, 국토교통부장관은 이를 고시하여야 한다.

③ 학교나 그 밖에 대통령령으로 정하는 인구집중유발시설에 대한 제1항의 총량규제의 내용은 대통령령으로 정한다.

④ 관계 행정기관의 장은 인구집중유발시설의 신설 또는 증설에 대하여 제2항과 제3항에 따른 총량규제의 내용과 다르게 허가등을 하여서는 아니 된다.

개정안은 경제자유구역 내 대학에 대해서는 이러한 규제적용을 제외함으로써 대학의 신·증설 및 이전을 활성화하고, 경제자유구역 내 필요한 첨단산업 학과 등의 입학정원을 보다 유연하게 늘릴 수 있도록 하려는 것임.

이에 따라 경제자유구역 내 산학연 협력기반이 확충되고, 첨단산업 수요에 대응하는 인재양성체계 구축이 촉진되는 측면이 있음.

다만, 「수도권정비계획법」의 소관부처인 국토교통부는 「제4차 수도권정비계획(’21~’40)」³⁾에서 수도권 내 대학의 신·증설, 이전을 엄격하게 제한·관리함을 명시한 바 있고, 수도권으로 인구(특히 10·20대)가 유입되고 있어 수도권-비수도권 간 인구격차 심화가 우려되며,

경제자유구역 내 국내복귀기업, 외국인투자기업 및 외국교육기관에 대해서 「수도권정비계획법」에 대한 각종 특례가 이미 부여되어 있으므로, 기존 특례의 범위 내에서 학교 설립·증설·이전에 관한 계획 수립하는 것이 바람직하다는 입장이므로, 동 개정안 심사시에 이를 감안한 논의가 필요할 것으로 보임.

3) 「제4차 수도권정비계획(2021 ~ 2040)」(2020.12.30., 15년 단위 법정계획)

IV. 인구집중유발시설 및 개발사업 관리 - 2. 인구집중유발시설 관리 - ② 대학

-권역별로 대학의 유형에 따라 신설 및 이전을 엄격하게 제한하고 입학정원은 총량 제도를 활용하여 관리

-수도권 대학 입학정원 총량은 저출산·인구감소 등으로 인한 학령인구 감소 추세를 감안하여 조정

-국가적 필요에 의해 교육부장관이 요청하여 수도권정비위원회에서 불가피하다고 인정하는 경우 국토교통부 장관은 수도권대학 입학정원 총량 조정 가능

문 의 처
02)6788-5456

참고

과밀억제권역 및 성장관리권역 범위

■ 수도권정비계획법 시행령 [별표 1] <개정 2017. 6. 20.>

과밀억제권역, 성장관리권역 및 자연보전권역의 범위(제9조 관련)

과밀억제권역	성장관리권역	자연보전권역
1. 서울특별시 2. 인천광역시[강화군, 옹진군, 서구 대곡동·불로동·마전동·금곡동·오류동·왕길동·당하동·원당동, 인천경제자유구역(경제자유구역에서 해제된 지역을 포함한다) 및 남동 국가산업단지 제외한다] 3. 의정부시 4. 구리시 5. 남양주시(호평동, 평내동, 금곡동, 일패동, 이패동, 삼패동, 가운동, 수석동, 지금동 및 도농동만 해당한다) 6. 하남시 7. 고양시 8. 수원시 9. 성남시 10. 안양시 11. 부천시 12. 광명시 13. 과천시 14. 의왕시 15. 군포시 16. 시흥시[반월특수지역(반월특수지역에서 해제된 지역을 포함한다)은 제외한다]	1. 인천광역시[강화군, 옹진군, 서구 대곡동·불로동·마전동·금곡동·오류동·왕길동·당하동·원당동, 인천경제자유구역(경제자유구역에서 해제된 지역을 포함한다) 및 남동 국가산업단지만 해당한다] 2. 동두천시 3. 안산시 4. 오산시 5. 평택시 6. 파주시 7. 남양주시(별내동, 와부읍, 진전읍, 별내면, 퇴계원면, 진건읍 및 오남읍만 해당한다) 8. 용인시(신갈동, 하갈동, 영덕동, 구갈동, 상갈동, 보라동, 지곡동, 공세동, 고매동, 농서동, 서천동, 언남동, 청덕동, 마북동, 동백동, 중동, 상하동, 보정동, 풍덕천동, 신봉동, 죽전동, 동천동, 고기동, 상현동, 성북동, 남사면, 이동면 및 원삼면 목신리·죽릉리·학일리·독성리·고당리·문촌리만 해당한다) 9. 연천군 10. 포천시 11. 양주시 12. 김포시 13. 화성시 14. 안성시(가사동, 가현동, 명륜동, 송인동, 봉남	1. 이천시 2. 남양주시(화도읍, 수동면 및 조안면만 해당한다) 3. 용인시(김량장동, 남동, 역북동, 삼가동, 유방동, 고림동, 마평동, 운학동, 호동, 해곡동, 포곡읍, 모현면, 백암면, 양지면 및 원삼면 가재월리·사암리·미평리·좌항리·맹리·두창리만 해당한다) 4. 가평군 5. 양평군 6. 여주시 7. 광주시 8. 안성시(일죽면, 죽산면 죽산리·용설리·장계리·매산리·장릉리·장원리·두현리 및 삼죽면 용월리·덕산리·율곡리·내장리·배태리만 해당한다)

과밀억제권역	성장관리권역	자연보전권역
	동, 구포동, 동본동, 영동, 봉산동, 성남동, 창전동, 낙원동, 옥천동, 현수동, 발화동, 옥산동, 석정동, 서인동, 인지동, 아양동, 신흥동, 도기동, 계동, 중리동, 사곡동, 금석동, 당왕동, 신모산동, 신소현동, 신건지동, 금산동, 연지동, 대천동, 대덕면, 미양면, 공도읍, 원곡면, 보개면, 금광면, 서운면, 양성면, 고삼면, 죽산면 두교리 · 당목리 · 칠장리 및 삼죽면 마전리 · 미장리 · 진촌리 · 기솔리 · 내강리만 해당한다) 15. 시흥시 중 반월특수지역(반월특수지역에서 해제된 지역을 포함한다)	