

연구보고 2010-11

지역개발관련 특별법 정비방안 연구

강 문 수

지역개발관련 특별법 정비방안 연구

A Study on the Improvement Direction of
Special Laws Related to Regional Development

연구자 : 강문수(연구위원)

Kang, Mun-Soo

2010. 10. 31.

요 약 문

I. 배경 및 목적

- 지역개발이라 함은 “국가 내에서 하나의 지역적 공간, 즉 국가의 하위단위공간을 단위로 지역이 당면하고 있는 지역 간 또는 지역 내 각종문제 해결과 종합적인 발전을 이룩하고자 하는 계획적 활동”을 의미함.
- 이와 관련, 참여정부 이래 국가균형발전을 위하여, 『국가균형발전 특별법』을 위시, 각종 지역특구, 기업도시, 혁신도시, 행정중심복합도시, 경제자유구역의 지정 관련 특별법들이 제정·운용되고 있는 상황임.
- 이러한 특별법의 운용은 지역 간 발전의 기회 균등의 촉진 및 해당지역의 발전역량을 증진한 긍정적 측면과 달리, 관련 법률 간 법체계성의 혼란과 실무적 운용상의 문제를 야기하는 부정적 측면을 아울러 가짐.
- 즉, 관련 일반법과의 중첩·상충에 따른 법률간 비체계성의 문제, 기존 법률상 미예정한 형태의 개발지역·지구의 양산, 특정지역에 대한 급격한 개발계획 추진에 따른 많은 문제점이 발생하는 실정에 직면함을 의미함.

- 본 연구는 지역개발관련 특별법제의 법리적 문제점 제시와 실무상 운용에서 나타나는 문제점의 개선을 위한 정비안을 도출함은 물론, 향후 관련 영역에 대한 입법정책상 근거자료를 제시함에 그 목적이 있음.

II. 주요 내용

- 지역개발관련 특별법제 개관
 - 현행 30여개에 달하는 지역개발관련 특별법제에 대하여, 지역개발 정책 및 패러다임 변화 상응성과 국가차원의 종합적 발전을 위한 국토이용계획 간 연계·적용심도를 기준으로 하여 7개의 연구대상 법률을 선정.
 - 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률, 국가균형발전특별법, 기업도시개발특별법, 대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법, 동·서·남해안권 발전특별법, 새만금사업 촉진을 위한 특별법의 제정 배경과 주요내용 개관
- 지역개발관련 특별법의 법리적 문제점
 - 지역개발관련 특별법상 국토이용계획에 대한 우선적 적용에 따른 기존의 국토기본법 및 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 국토계획법제와의 계획법적 관점에서의 상충·중복의 문제.
 - 중앙정부위주의 지역개발정책에 따른 지역의 계획고권신장에 대한 요구 및 계획고권의 침해적 요인으로서의 민간기업의 기업도시개발구역 지정권한의 문제.

- 다수의 지역개발특별법의 제정 및 운용에 따른 복잡 다기한 개발지역·지구·특구의 양산에 따른 국토이용의 혼란과 실무적 적용상 어려움에 따른 문제.
- 독일의 집중효제도와 구별되는 우리나라의 인·허가의제제도의 운영현황과 입법상황 및 현행 지역개발특별법제에 도입된 인·허가의제제도의 주요내용과 법리적 문제.

□ 지역개발관련 특별법의 실무운용상 문제점

- 전국 10개 광역시도 및 15개 시군구의 도시주택국(혹은 도시주택실)의 5~7급 공무원(시군구의 경우 5~9급) 총 90명 대상으로 특별법제의 법리적 문제점과 실무상 운용에서 나타나는 문제점과 그 개선사항에 대한 의견을 구함.
- 설문문의 주요내용으로는 지역계획고권의 반영정도, 계획관련 법제상 규제완화적 요소의 개발 및 제안, 법안관련 민원내용, 국토의 계획, 이용, 보전에 대한 통합법전의 필요성 등으로 구성.

□ 국토균형발전을 위한 지역개발 특별법 정비방안

- 지역개발관련 특별법과 국토계획법제 간 비체계성에 대한 정비방안으로서의 입법형식상 특별법의 지양과 특별법 제·개정시 입법원칙상 체계정당성의 원칙 강화적용의 필요성 제시
- 지방자치단체의 계획고권의 신장요구에 대한 정비방안으로서의 지역계획고권에 대한 적용방법 및 심도에 기반한 계획고권에 대한 인식전환에 따른 법제 개선방안 제시
- 지역개발관련 특별법상 인·허가의제제도의 문제점에 대한 정비방안으로서의 인허가대상의 특정, 관계행정기관과의 협의절차

의무의 명시, 협의기간의 법정화 및 협의지연방지를 위한 입법상 조치의무의 필요성 제시.

Ⅲ. 기대효과

- 현행 지역개발관련법제상 지역개발특별법제의 정비를 통한 법 체계성 유지 및 법 정합성 확보에 따른 국민의 실질적 권익보장을 확보함.
- 선계획-후개발이라고 하는 국토이용 이념에 부합, 지역·수도권 간 상생발전이라고 하는 국가정책에 보다 상응할 수 있는 법제운용 도모를 위한 입법 정책적 자료로서 기능.
- 향후 예견되는 지역개발관련 특별법제의 제정에 있어 기초 자료로서 활용될 것으로 기대됨.

▶ 주제어 : 지역개발특별법, 국토의 계획 및 이용, 개발지역·지구, 지역 계획고권, 인·허가의제

Abstract

I . Background & purpose

- The term regional development within the country in a regional area, the state unit of the sub-region are facing, in the space between the area or solving various problems in the region and to achieving comprehensive development is a planned activity.
- In this regard, since the participating governments for balanced national development, “Special Act for Balanced National Development,” a wish, and various local districts, company town, city innovation, the Multifunctional Administrative City, the designation of special laws of free economic zones have been established and operational.
- These special rules for the development of the operational area of the promotion of equal opportunities and promoted the positive aspects in the development of competencies and other relevant laws for the legal system to cause confusion and practical operational problems have negative aspects as well.
- Therefore, the relevant common law legal systems of the overlap and not the opposite is the problem. And that does not mean the traditional form of law and development regions and for

specific regions of the earth caused the rapid development of planning, many problems occur due to be confronted with the reality.

- The purpose of this study, of a special law juridical problems related to regional development proposed and the improvement of practical problems in the operation that appears inside the draw for the maintenance as well as future legislation for specific areas of evidence to present information desk.

II. Main content

- The introduction of special laws for Regional Development.
 - The current regional development worth more than 30 special laws regarding Section, the regional development policy and the corresponding paradigm shift and a comprehensive national land use plan for the development and application of linkage between the in-depth study on the basis of law, 7 were selected.
 - Designation and Management of Free Economic Zones Act, Special Act on Balanced National Development, Urban Development Special Act companies, such as Daedeok districts to develop a special law, such East West South Coast Region developed a special law, the enactment of the law for promoting Saemangeum Project background and key information is presented.

- Juridical problems of regional development special laws.
 - Regional development plan for land use-related special law applies primarily to the Basic Law and the Land of the existing land use plans, and on the legal point of law, National Land Planning Section in the conflict with the plan and is redundant.
 - The central government's regional development policy based on the height of the area that the planning requirements and planning for the violation of that factor of urban development as a private company's corporate rights issue of zoning.
 - The enactment of special laws in many developed and developing regions and divided the complexity of the operation districts · region · zone in accordance with the production of land use and the practical purposes of the confusion caused by difficulties in the problem.
 - Germany, the country's concentration effect help distinguish between accreditation and approval of the status of the operation of my system and the legislative situation and the current regional development and approval of a special law is introduced in Part I of the major information systems and juridical problems.

- Practical and operational issues of Special Act on regional development
 - 10 metropolitan and 15 country city · county · borough Housing Authority of the city officials of the 5-7 grade special law to target a total of 90 people with my problem of the juridical problems that

appear in the actual operation and the improvements will be available for comment.

- Main subjects of the survey of local plans that reflect the extent of the plan to loosen restrictions on Legal systems of the elements related to the development and suggestions for legislation related to civil, land planning, use, preservation consists of the necessity of a unified Code.
- Special Act on Balanced Regional Development for Land Development Plan Maintenance.
- Special laws and legislation related to regional development plan for the country as a legislative-type measures unsystematic maintenance surfeit of special laws and special laws avoided when the legislative principles of the law and revise the principles of strengthening the legitimacy of the system, the need to apply the present.
- That local governments plan for the improvement of maintenance for the needs of the local plan as a way to apply for the right and the importance of planning based on the recognition that the improvement provided by the conversion legislation.
- Regional development agenda and permit system is a special law on the issue of licenses and permits for the maintenance plan as a target of the specific, mandatory consultation process among governmental organizations, stated, the provisions of the consultation period and consultation to prevent delay in presenting the need for legislative action obligations .

III. The expected effect

- The current legislation of the regional development through the maintenance of a special law on the regional development of the law maintain rationality and consistency in securing legal guarantees securing the rights of the people are real.
- Called advanced planning and land use in the future development consistent with the spirit and mutual development between regions and the metropolitan area that may correspond more to the national policy to promote the legislation operation functions as a legislative policy resources.
- Predict the future development of the region in the enactment of special laws is expected to be used as basic materials.

➤ Key Words : Special Act on Regional Development, Planning and use of Land, Development Region · District, Local planning authority's own, Constructive Approval · Permit

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	17
제 1 절 연구의 필요성 및 목적	17
제 2 절 연구 범위 및 방법과 기대효과	18
1. 연구의 범위	18
2. 연구방법 및 기대효과	20
제 2 장 지역개발관련 특별법제 연구대상 선정	21
제 1 절 지역개발 정책 및 패러다임 변화 상응성	21
1. 지역개발 정책 수립의 근간으로서의 신지역주의	21
2. 지역개발 정책 및 패러다임 변화	22
제 2 절 국가차원의 종합적 발전을 위한 국토이용계획 간 연계·적용 심도	24
1. 국토종합계획	26
2. 도종합계획	29
3. 지역계획(광역권계획)	32
4. 부문계획	33
5. 도시기본계획	34
6. 도시관리계획	35
제 3 절 선정기준에 따른 연구대상 확정	36

제 3 장 지역개발관련 특별법 개관	39
제 1 절 지역개발관련 규정내용에 관한 입법형식으로서의 특별법	39
1. 특별법의 개념	39
2. 특별법의 기능	40
3. 지역개발관련 특별법의 입법구조와 법적성격	42
제 2 절 지역개발관련 특별법의 제정배경과 주요내용	54
1. 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법	54
2. 국가균형발전 특별법	56
3. 기업도시개발 특별법	58
4. 대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법	60
5. 동·서·남해안권발전 특별법	64
6. 새만금사업 촉진을 위한 특별법	67
7. 신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법	69
제 4 장 지역개발관련 특별법의 법리적 문제점	73
제 1 절 계획법제의 비체계성	73
1. 우리나라 계획법제의 입법 체계	73
2. 다른 개발계획과의 체계적 관계	80
3. 지역개발 관련 특별법과 국토계획법제 간 체계성 검토	81
4. 지역개발 관련 특별법 상호 간 체계성 검토	84
제 2 절 현행 국토계획체계에 따른 지역계획고권의 약화	88
1. 지역계획고권의 개념 및 지역개발 관련 특별법상 계획고권의 보장 요구	88

2. 국토계획의 비체계성 및 광역계획 우위에 따른 계획고권의 약화	89
3. 계획고권의 침해적 요인으로서의 민간기업의 기업도시개발 구역 지정권한	90
제 3 절 복잡다기한 지역·지구·구역·특구 등의 양산	91
1. 현행 지역·지구제 운용현황	91
2. 지역개발관련 특별법상 지역·지구 양산에 따른 문제점	105
제 4 절 인·허가의제제도	106
1. 인·허가의제의 개념 및 독일 집중효제도와와의 구별	106
2. 인·허가의제의 필요성	108
3. 인허가의제의 요건	109
4. 현행법상 인허가 의제제도의 입법유형	112
5. 지역개발관련 특별법상 인·허가의제 내용 및 문제점	115
제 5 장 지역개발 관련 특별법의 실무운용상 문제점	137
제 1 절 설문조사를 통한 실무운용 현황 파악	137
1. 설문조사의 필요성	137
2. 설문문의 성격 및 범위	137
제 2 절 설문조사 설계	138
1. 조사대상 및 절차	138
2. 문항구성 및 분석방법	140
제 3 절 설문조사에 대한 항목별 결과	141
1. 지역개발업무 담당 공무원	141
2. 지역개발관련 특별법 적용에 따른 민원	142

3. 국토계획법제와 특별법 간 상충/중복문제 경험	146
4. 지역계획고권 반영정도	150
5. 계획관련 규제완화 내지 절차 간소화 방안	151
6. 현재 인·허가의제제도의 효율성	152
7. 국토계획·이용·보전에 관한 통합법전의 마련	154
제 6 장 국토균형발전을 위한 지역개발 특별법 정비방안 ...	159
1. 지역개발관련 특별법과 국토계획법제 간 비체계성에 대한 정비방안	159
2. 계획고권에 대한 인식 전환에 따른 법제 개선방안 모색	163
3. 토지이용규제의 적정성 확보를 통한 지역·지구제의 문제점 완화	164
4. 인·허가 의제 규정시 필요적 입법사항 적용을 통한 인·허가 제도 정비	166
참 고 문 헌	171
【 부 록 】 지역개발 특별법 정비를 위한 설문지	177

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

지역개발이라 함은 “어느 국가 내에서 하나의 지역적 공간, 즉 국가의 하위단위공간을 단위로 하여 지역이 당면하고 있는 다양하고도 복잡한 지역 간 또는 지역 내 각종문제를 해결하고 종합적인 발전을 이룩하고자 하는 계획적 활동”을 의미한다. 지역개발과 관련하여 참여정부 이래 국가균형발전의 신속한 실현을 위하여, 『국가균형발전 특별법』으로 대표되는 각종의 지역특구, 기업도시, 혁신도시, 행정중심복합도시, 경제자유구역의 지정 관련 다수의 특별법들이 제정·운영되고 있는 상황이다.

이와 같은 특별법의 운용은 지역 간 발전의 기회 균등의 촉진 및 해당지역의 발전역량을 증진한 긍정적 측면과 달리, 기존 관련 일반법과의 중첩내지 상충에 따른 법률간 비체계성의 문제, 기존 국토의 계획·이용에 관한 관련 법률에서 예정하지 못한 다양한 형태의 개발지역·지구의 양산 그리고 특정 지역에 한정된 지역개발특별법에 따른 급격한 개발계획 추진은 주변지역에서의 지속적이고 예측 가능한 지역개발사업 추진에 큰 혼란을 야기하는 등 많은 문제점이 제기되고 있는 실정에 직면해 있다.

이러한 문제인식에 근거, 본 연구는 지역개발관련 특별법제의 법리적 문제점 제시와 실무상 운용에서 나타나는 문제점의 개선을 위한 정비 안을 도출함은 물론, 향후 지역개발관련 입법에 있어 입법정책상 고려되어질 수 있는 사안 등에 대한 근거자료를 제시함에 그 목적을 두고자 한다.

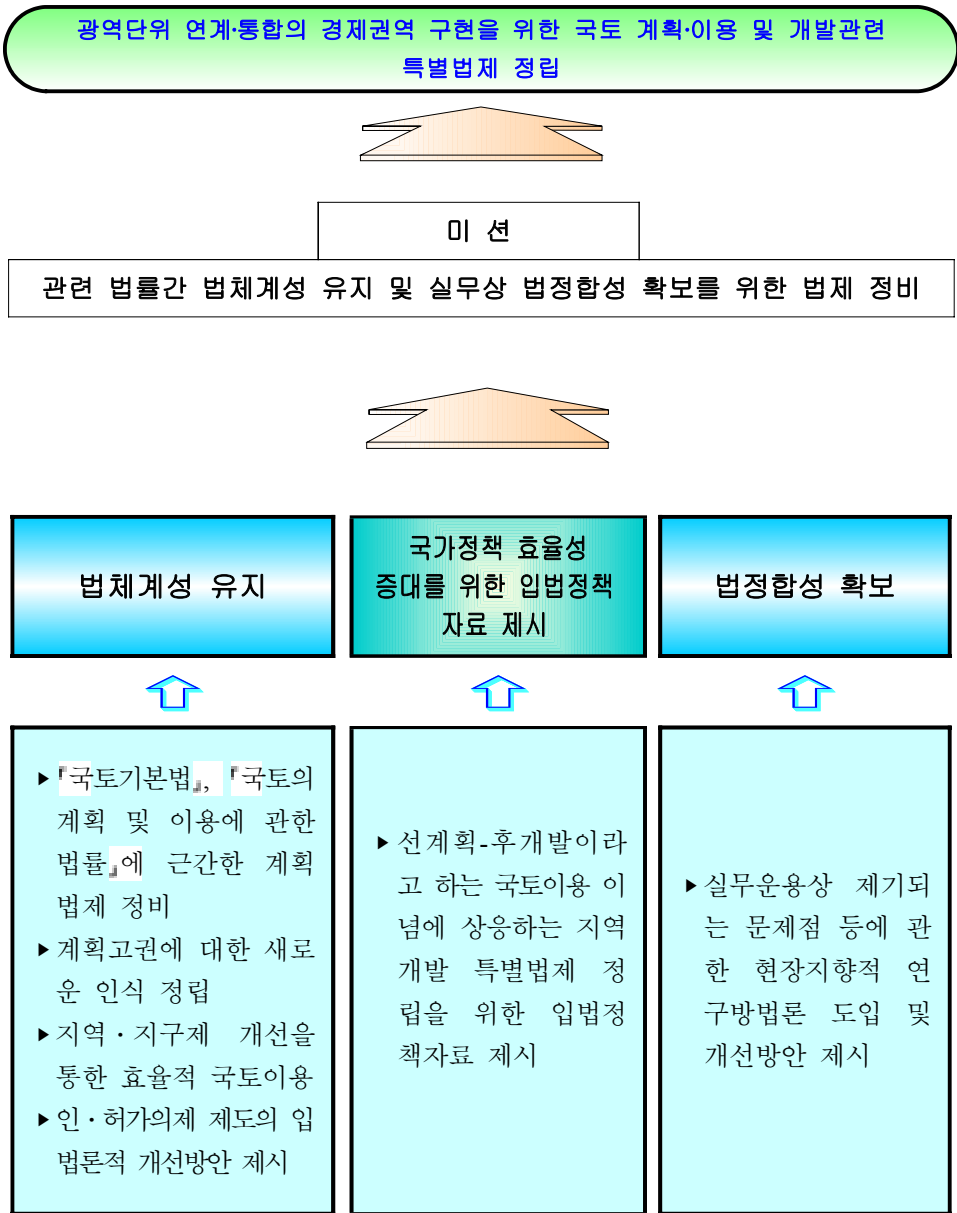
제 2 절 연구 범위 및 방법과 기대효과

1. 연구의 범위

현행 지역개발관련 특별법 정비방안을 위한 연구대상 법률의 선정에 있어, 입법 시기적으로는 분권화 내지 지역균형발전이라고 하는 국가정책에 상응하고자 제정-시행중인 개별 법률을, 입법목적상으로는 국가차원의 종합적 발전(중앙-지방 간 상생발전)에 관한 개별 법률을 그리고 입법 상 내용적으로는 공간적 계획에 관한 규정을 주요시하고 있는 개별 법률을 선정하고자 하였다. 따라서 일반적 의미에 따라 제정-시행되고 있는 현행 지역개발 관련 특별법은 『기업도시개발 특별법』 외 28건에 달하고 있으나, 본 연구에서는 지역개발의 의미를 “국가의 하위단위공간을 단위로 하여 국가차원의 종합적 발전(중앙-지방 간 상생발전)을 위한 계획적 활동”으로 규정하고 이에 따라 7건의 특별법(경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법, 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법, 국가균형발전 특별법, 기업도시개발 특별법, 대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법, 도시재정비 촉진을 위한 특별법, 주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법, 동·서·남해안권발전 특별법, 새만금사업 촉진을 위한 특별법, 신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법, 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법)을 연구 대상으로 선정하였다.

이와 같은 지역개발관련 특별법을 대상으로 하여 국토계획법제와의 법체계성 검토, 지방자치단체의 계획고권 보장, 실질적 주민참여, 지역·지구제의 폭증에 따른 현안, 인·허가의제 운용상 문제점 등에 관한 정비방안과 향후 예견되는 지역개발 관련 특별법의 제정시 활용될 주요 쟁점별 입안기준의 마련 등을 주요 연구대상으로 하였다.

이를 위하여 본 연구는 아래와 같은 연구추진체계를 설정·추진하고자 한다.



2. 연구방법 및 기대효과

- 관련 문헌 및 관계법령에 대한 분석 등 문헌연구
- 국토해양부 “토지이용계획심의회”, 법제처 등 관련 기관과의 연구협의회를 구성 및 전문가회의 및 워크숍 개최를 통한 관련 전문가 의견수렴 및 반영
- 지역개발관련 집행공무원과의 면접조사, 지역개발특별법 관련 지역 방문 등 현장 지향적 연구방법론 적용

이와 같은 연구방법에 근거- 수행된 본 연구는 현행 지역개발관련법 제상 지역개발특별법제의 정비를 통한 법 체계성 유지 및 법 정합성 확보에 따른 국민의 실질적 권익보장을 확보함은 물론 선계획-후개발이라고 하는 국토이용 이념에 부합하며 지역·수도권 간 상생발전이라고 하는 국가정책에 보다 상응할 수 있는 법제운용 도모를 위한 입법정책적 자료로서 기능할 수 있고, 향후 예견되는 지역개발관련 특별법제의 제정에 있어 기초자료로서 활용될 것으로 기대되어 진다.

제 2 장 지역개발관련 특별법제 연구대상 선정

제 1 절 지역개발 정책 및 패러다임 변화 상응성

1. 지역개발 정책 수립의 근간으로서의 신지역주의

신지역주의는 19세기 말 이후 심각한 도시문제의 대안으로서 유럽의 이상주의적 전원도시 및 지역연방주의 확립과 미국의 대도시권 관리를 위한 지역의 자율성과 지역간 연계 및 통합의 논리에 초점을 두는 지역주의 운동에 개념적 기반을 두고 있다.¹⁾ 그러나 1980년대에 들어와 시장중심의 신자유주의에 기초한 공공선택 이론이 도시와 지역발전의 새로운 패러다임이 되면서 규모의 경제보다 개별 단위간 경쟁의 중요성이 강조되기 시작하였다. 더구나 신자유주의를 대표하는 미국 레이건 정부와 영국 대처 정부의 광역적 지역개발사업 예산의 대폭적인 감소 정책으로 지역주의는 쇠퇴의 길을 가게 되었다.²⁾ 1990년대 미국의 경우 대도시 중심지의 몰락과 도시의 외연적 확산(urban sprawl)에 따른 지역경제, 교통, 환경문제에 대한 새로운 대응책을 모색하게 되었고, 그 방안으로 도시지역 간 협력 및 광역 거버넌스 지향의 지역개발정책에 중점을 두는 신지역주의에 관심을 두기 시작하였다. 소위 구지역주의(old regionalism)로 언급되는 초기 지역주의가 도시와 농촌 간 격차문제 해소와 같은 사회적 형평의 논리에서 출발하였다고 한다면 신지역주의는 이와는 달리 경쟁과 효율성 그리고 자립과 균형성 추구라는 복합적인 가치달성에 목적을 두고 있다.³⁾

1) 신지역주의의 개념 및 지역개발 정책 패러다임의 변화에 관하여 정원식, 신지역주의의 관점에서의 참여정부와 이명박 정부의 지역개발정책 비교분석, 한국정책과학학회보, 2009., 25면 이하.

2) Strom and Mollenkopf, 2007.- 이는 사실상 경제활동의 중심인 도시와 지역의 중요성이 강조되었고, 지역적 선도와 정체성 및 지역 간 네트워크를 중시하는 지역의 부흥을 의미하는 신지역주의 개념의 등장이라 할 것이다.

3) Wheeler, 2002; Gordon, 2001.

즉 신지역주의라 함은, 지역을 중심으로 형성된 제도와 그 제도를 기반으로 하는 내생적인 원동력에 의한 지역발전을 강조하고 있는 것이라 할 것이다.

2. 지역개발 정책 및 패러다임 변화

참여정부 지역개발정책의 목표와 가치는 국가균형발전정책에 잘 나타나 있으며, 그 하위 정책수단으로서 지방분권화정책, 지역균형발전정책 그리고 수도 기능 이전 정책을 포함하고 있다. 정책 비전으로서 유연한 분권형 국가와 역동적인 다극분산형 사회건설을 통한 제2의 국가도약이었으며, 이러한 비전하에서 지역개발의 목표는 혁신주도형 지역발전에 의한 자립형 지방화 추진에 둔 바 있다⁴⁾.

이는 참여정부의 국가균형발전 개념적 정의를 통하여 나타나고 있다. 즉 국가균형발전을 “지역 간 기회균등을 통해 국토 공간상의 모든 지역의 발전 잠재력을 증진시킴으로써 어느 지역에 거주하더라도 기본적인 삶의 기회를 향유하고, 궁극적으로는 국가전체의 경쟁력을 극대화 하는 것”으로 규정하고 있다. 핵심전략으로서 수도권과 지방의 갈등과 대립구조를 해소할 수 있는 상생적 발전방안을 모색하고 행정수도 대안, 국가균형발전, 지방분권, 동북아 경제중심 프로젝트를 상호 유기적으로 연계된 통합 패키지 정책으로 추진하여 정책추진의 효율성을 제고한다는 것이었다.

이명박 정부는 2008년 7월에 『상생·도약을 위한 지역발전정책 기본구상과 전략』을 발표하고 1단계 지역개발정책으로서 ‘5+2’ 광역경제권 활성화 전략에 이어 2단계로서 ‘초광역권 개발’과 농어촌 및 중소도시 발전을 위한 ‘기초생활권 개발계획’을 발표하였다. 지역개발정책의 핵심 비전을 “일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역창조”에

4) 국가균형발전위원회, 2004

두고, 기본 방향으로서 세계화에 대응하는 광역경제권 구축, 지역개성을 살린 특성화된 지역발전, 지방분권·자율을 통한 지역주도 발전, 지역간 협력과 상생을 통한 동반발전 등의 하위 목표를 제시하였다. 이 가운데 특히 세계화시대에 상응, 지역개발의 단위를 광역권으로 설정하고 있음에 보다 주목할 필요가 있다. 광역권개발은 몇 개의 지역을 한 권역으로 묶어서 개발하는 방식이므로서, 이는 ‘5+2 광역경제권’을 수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권으로 구분하고, 강원권과 제주권을 2대 특별광역경제권으로 설정하는 등 기존 행정구역적 구분에서 탈피하여 경제활동에 그 중심을 둔 경제단위권역으로 구분하였으며, 이를 인력, 자본, 정보와 기술 등의 집적을 위한 장소경쟁(competition of place)의 이점 지역으로 설정한 것에 의의가 있다 할 것이다. 아울러 광역권개발계획과 함께 남해안 선벨트, 서해안 산업벨트, 동해안 에너지·관광벨트, 남북교류·접경지역벨트로 나누는 초광역권을 설정하는 등 광역권 중심의 지역화 개발에 중점을 두고 있다.

이명박 정부의 광역경제권 전략은 참여정부의 공공기관을 기계적으로 분산 배치하거나 수도권과 지방의 대립을 유발하는 문제에 대한 비판에 근거, 지역개발정책 패러다임을 ‘지역간 균형발전’에서 ‘권역별 특화발전’으로 전환시켰던 것이다. 아울러 낙후지역을 의존지역으로 분류한 참여정부와는 달리 이명박 정부는 낙후지역을 신발전지대로 설정함으로써 신지역주의 논리를 낙후지역으로까지 확대·적용하여 보다 경쟁적이고 발전적인 논리로 접근하고 있다. 행정구역 단위의 분절된 발전정책의 문제를 해소하는 대안으로서 광역단위로 연계·통합의 경제권 관리체계를 모색하여 규모의 경제를 확보하고자 함에 그 목적이 있다 할 것이다.⁵⁾

5) 상세히는, 정원식, 신지역주의 관점에서의 참여정부와 이명박 정부의 지역개발정책 비교분석, 한국정책과학학회보, 2009., 30면 이하.

이와 같은 지역개발에 대한 정책의 변화에 따른 패러다임의 변화를 간략히 도시화 하면 아래와 같다.

정책 및 패러다임의 변화 Keyword	참여정부	이명박 정부
지역개발정책 수립 방향성	시·군지 개발 → 광역권 개발 → 초광역권 개발 → 국가균형발전	광역권 개발 → 초광역권 및 기초생활권 개발 → 국가균형발전
지역개념의 이해	행정구역중심의 혁신지역	광역권 중심의 창조지역
정책추진 체계	국가균형발전위원회 (대통령직속) 국가균형발전지원단 (산업자원부) 지역혁신협의회 (16개 광역자치단체)	지역발전위원회 초광역발협의체(중앙- 시도) 광역경제권발전위원회(7개 광역권) 시도발전협의회, 시군구발전위원회(시·도 및 시·군·구 자율기구)

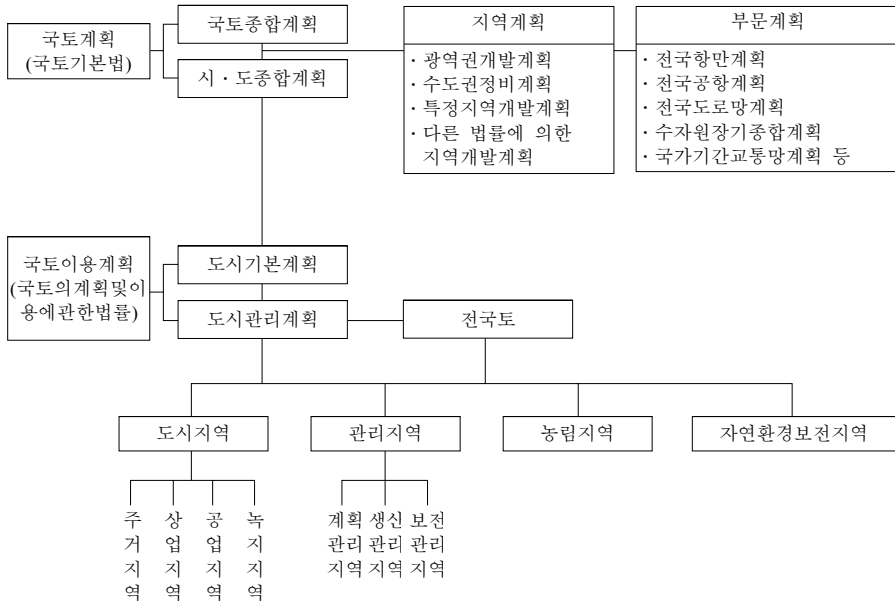
제 2 절 국가자원의 종합적 발전을 위한 국토이용계획 간 연계·적용 심도

현행 우리나라의 국토의 이용-개발-보전에 관한 법제의 최상위에는 국토기본법이 있다. 국토기본법의 내용은 기존의 국토건설종합계획법의 내용을 근간으로 하면서 새로이 국토계획의 효율적 추진 내지 국토계획의 실효성 보장을 위한 환경친화적 국토관리원칙의 천명, 국토정보체계의 구축과 국토정책위원회의 설치와 권한에 관한 규정들을 보강한 것이라 할 것이다. 동법상 국토계획은 전국단위의 국토종합계획, 도종합계획, 시군종합계획 및 기타 지역계획으로서는 수도권발전계획, 광역권개발계획, 특정지역개발계획, 개발촉진지구개발계획들의 수립에 관하여 규정하고 있다. 동법에서는 국토종합계획과 각종의 지

역계획 아래에 2단계의 도시계획제도를 규정하고 있다. 그 주된 내용으로서 국토해양부장관이 광역계획으로서 지정한 지역에서의 광역도시계획제도의 도입, 도시계획을 도시기본계획과 도시관리계획으로 구분, 도시관리계획을 통해 도시계획시설의 설치계획, 용도지역, 용도구역, 용도지구, 시가화조정구역의 지정(Zonning), 상세한 건설유도계획인 지구단위계획을 마련하도록 하고 있다.

때문에 국토기본법에 의한 국토계획만 해도 국토종합계획, 도종합계획, 시군종합계획, 특정지역을 대상으로 하는 각종의 지역계획들이 있고, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의해서도 전국의 모든 지방행정단위에서 수립되는 도시기본계획과 도시관리계획, 그리고 2개 이상의 광역시 또는 시·군에 걸쳐 수립되는 광역도시계획, 지구단위계획 등 수많은 종합적 공간계획들이 수립, 작성되고 있다.

<국토계획 체계>



1. 국토종합계획

국토종합계획은 국가를 구성하는 기본요소인 국토라는 거대한 자원을 공간적·시간적으로 요청되는 가치관과 국가운영전략에 맞게 효율적으로 운영하기 위하여 수립하는 기본계획을 말한다. 국토종합계획에는 국토의 이용과 개발, 보전에 관한 기본적인 가이드라인이 제시되며, 국토를 매개로 하여 이루어지는 국가정책의 기본방향을 담게 된다.

국토종합계획의 법적 근거는 헌법에서 찾아볼 수 있다. 헌법 제120조 제2항에 “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다”고 규정되어 있는 바, 국토종합계획은 국토에 관한 최상위 국가계획이라 할 수 있다.

1963년에 제정된 국토건설종합계획법에 의하면 국토에 관한 계획은 전국계획, 특정지역계획, 도계획, 군계획 등 4가지로 구분하였다. 이후 2002년 제정·공포된 국토기본법에 의하면 국토계획은 ‘국토를 이용·개발 및 보전함에 있어서 미래의 경제적·사회적 변동에 대응하여 국토가 지향하여야 할 발전방향을 설정하고 이를 달성하기 위한 계획’을 말하며, 국토계획을 국토종합계획, 도종합계획, 시군종합계획, 지역계획, 부문별계획으로 구분하고 있다.

일반적으로 협의의 국토계획이라고 하면 국토종합계획을 의미하며, 국토전역을 대상으로 하여 국토의 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획이다. 국토종합계획은 도종합계획 및 시군종합계획의 기본이 되며, 부문별계획과 지역계획도 국토종합계획과 조화를 이루도록 하고 있다.

국토종합계획의 내용은 국가마다 그 나라가 처해 있는 여러 가지 여건에 따라 각각 다르게 나타난다. 우리나라의 국토종합계획의 내용은 국토기본법에서 다음의 사항에 대하여 기본적이고 장기적인 정책방향을 포함하도록 하고 있다.

- 국토의 현황 및 여건변화 전망
- 국토발전의 기본이념 및 바람직한 국토 미래상의 정립
- 국토 공간구조의 정비 및 지역별 기능분담방향
- 국토의 균형발전을 위한 시책 및 지역산업육성
- 국가경쟁력 제고 및 국민생활의 기반이 되는 국토기간시설의 확충
- 토지·수자원·산림자원·해양자원 등 국토자원의 효율적 이용 및 관리
- 주택·상하수도 등 생활여건의 조성 및 삶의 질 개선
- 수해·풍해 그밖에 재해의 방지
- 지하공간의 합리적 이용 및 관리
- 지속가능한 국토발전을 위한 국토환경의 보전 및 개선

위 내용은 그 동안 수차례에 걸쳐 수립되었던 국토종합계획의 내용을 모두 포함하고 있다. 그러나 각각의 계획들은 계획수립 당시의 시대적인 상황과 여건에 따라 중요시하는 내용들이 달라졌다.

<국토종합계획의 변천>

구 분	제1차 국토계획 (1972~1981)	제2차 국토계획 (1982~1991)	제3차 국토계획 (1992~1999)	제4차 국토계획 (2000~2020)
1인당 GNP	319불('72)	1,824불('82)	7,007불('92)	10,841불 ('00, GNI)
배 경	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국력의 신장 ○ 공업화 추진 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국민생활환경의 개선 ○ 수도권외의 과밀완화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회간접자본 시설의 미흡에 따른 경쟁력 약화 ○ 자율적 지역개발전개 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 21세기 여건변화에 주도적으로 대응 ○ 국가의 융성과 국민의 삶의 질을 확보하기 위한 새로운 국토비전과 전략 필요
기 본				

제 2 장 지역개발관련 특별법제 연구대상 선정

구 분	제1차 국토계획 (1972~1981)	제2차 국토계획 (1982~1991)	제3차 국토계획 (1992~1999)	제4차 국토계획 (2000~2020)
목 표	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국토이용관리 효율화 ○ 사회간접자본 확충 ○ 국토자원개발과 자연보전 ○ 국민생활환경의 개선 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인구의 지방정착 유도 ○ 개발가능성의 전국적 확대 ○ 국민복지수준의 제고 ○ 국토자연환경의 보전 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방분산형 국토 골격 형성 ○ 생산적·자원 절약적 국토이용 체계 구축 ○ 국민복지 향상과 국토환경 보전 ○ 남북통일에 대비한 국토기반의 조성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 더불어 잘사는 균형국토 ○ 자연과 어우러진 녹색국토 ○ 지구촌으로 열린 개방국토 ○ 민족이 화합하는 통일국토
개 발 및 정 책	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대규모 공업기반 구축 ○ 교통통신, 수자원 및 에너지 공급망 정비 ○ 부진지역 개발을 위한 지역기능 강화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국토의 다핵구조 형성과 지역생활권 조성 ○ 서울·부산·양대 도시의 성장억제 및 관리 ○ 지역기능 강화를 위한 교통·통신 등 사회간접자본 확충 ○ 후진지역의 개발 촉진 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방의 육성과 수도권 집중억제 ○ 신산업지대 조성 and 산업 구조의 고도화 ○ 종합적 고속 교류망의 구축 ○ 국민생활과 환경 부문의 투자증대 ○ 국토계획의 집행력 강화 및 국토이용 관련제도 정비 ○ 남북교류지역의 개발 관리 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개방형 통합국토축 형성 ○ 지역별 경쟁력 고도화 ○ 건강하고 쾌적한 국토환경 조성 ○ 고속교통·정보망 구축 ○ 남북한 교류협력 기반 조성
특 징 및 문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 거점개발방식의 채택 ○ 정부축 중심의 양극화 초래 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 양대도시의 성장 억제 및 성장거점 도시의 육성에 의한 국토균형발전 추구 ○ 구체적인 집행수단의 결여로 국토의 불균형 지속, 올림픽 개최의 확정 등으로 1987년 계획 수정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세계화·개방화·지방화 등 여건반영 미흡 ○ WTO 출범 등 국토개발의 기초 변화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개방형의 Ⅱ형 연안 국토축과 10대 광역권을 개발하여 지역균형발전을 촉진 ○ 국토환경의 적극적인 보전을 위해 개발과 환경의 조화전략 제시

자료 : 국토해양부 국토정책국

국토종합계획은 국토기본법에서 정하는 법정절차에 따라 수립된다. 중앙행정기관 및 광역자치단체의 장 등이 국토해양부장관의 요청에 따라 작성·제출한 소관별 계획안을 국토해양부장관이 조정·총괄하여 국토종합계획(안)을 마련한다. 이 계획(안)을 토대로 공청회를 통하여 국민 및 관계전문가 등으로부터 의견을 수렴한 후 국무회의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받은 후 공고한다.

2. 도종합계획

국토종합계획은 도종합계획 및 시군종합계획의 기본이 되며, 부문별 계획과 지역계획은 국토종합계획과 조화를 이루어야 하고 도종합계획은 당해 도의 관할 구역내에서 수립되는 시군종합계획의 기본이 된다. 도종합계획은 국토기본법에 의하여 수립하는 법정계획으로, 그 목적은 도가 보유하고 있는 인적·물적 자원을 효율적으로 이용·개발·보존하기 위한 장·단기 정책방향과 지침을 설정·추진함으로써 국민의 복지향상과 지역발전에 기여하는 데 있다.

도종합계획 수립이 최초로 시도된 것은 국토건설종합계획이 제정된 후 1년만인 1964년의 일이다. 당시에 특정지역계획을 수립하는 과정에서 도계획수립방침이 정해졌고, 이에 따라 도건설종합계획조례준칙이 제정되어 도계획심의회, 군계획위원회 등을 구성한 바 있었다. 이듬해인 1965년에는 도와 시범군에 대한 계획구상발표회를 개최하였다. 1966년에는 도계획 및 군계획의 작성기준을 마련하였고, 1967년에는 도계획 및 군계획의 기본계획자료조사서를 작성하였다. 1971년에 도계획 3차안이 작성되었으나, 확정하지 못하여 제1차 국토종합개발계획(1972~1981)은 하위계획인 도계획이 없는 채로 시행될 수 밖에 없었다. 1981년에 제2차 국토종합개발계획(1982~1991)이 수립될 즈음에는 건설부 국토계획국의 주관하에 도계획수립특별팀이 구성되어 국토

개발연구원의 협조아래 구체적인 도계획수립지침을 마련하였고, 1982년 말까지는 도계획을 모두 확정하는 것으로 계획하였으나 계획수립과 확정절차에 필요한 불가피한 시간소요로 말미암아 1983년말에 경기도와 제주도를 제외한 7개도의 계획을 확정하게 되었다. 제주도는 1년 후인 1984년에 확정되었고, 경기도는 역시 같은 해에 확정된 수도권 정비기본계획으로 대체되었다.

제1차 도계획의 계획기간이 완료된 1991년에는 다시 제3차 국토종합개발계획(1992~2001)의 수립과 연계하여 제2차 도종합개발계획을 수립·시행하였다. 다만 지방자치제도가 도입되면서 계획 수립의 주도권을 둘러싸고 광역시와 도간의 마찰이 발생하여 도계획의 모습이 상당히 왜곡되는 결과를 보이게 되었다. 즉, 당시 건설부의 도계획지침에 의하면 도와 그 도의 중심에 위치한 광역시는 공간적으로 통합하여 하나의 도계획을 수립하도록 하였으나, 도와 광역시간의 협조가 이루어지지 못하여 도의 중심부에 해당하는 광역시를 제외하고 주변 지역만으로 도계획을 수립하게 되었다.

2002년 제정된 국토기본법에서는 상기의 문제점을 반영하여 광역시를 제외한 도의 행정구역을 도계획수립 범위로 규정함으로써 2002년에 7개도에서 제4차 국토종합계획을 반영하여 2001~2020년을 계획기간으로 하는 제3차 도종합계획을 수립하였다. 이후 2005년말에 제4차 국토종합계획이 수정됨에 따라 이에 대한 후속조치로 2007년도에 제3차 도종합계획수정계획(2008~2020년)을 수립하여 시행중에 있다.

도종합계획의 성격은 다음의 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 도종합계획은 전국계획 등 중앙정부가 수립하는 상위계획의 기본방향과 정책의 골격을 수립하여 지역차원에서 이를 구체화하는 계획이며, 둘째, 도종합계획은 국토계획에서 다루지 못한 도 차원의 정책방향을 설정하고 지역의 경제, 사회, 문화, 토지이용 등 각 부문별 시책을 담는 계획이고, 셋째, 도종합계획은 도시계획, 군계획 등

기초자치단체가 수립하는 하위계획에 대한 개발방향과 지침을 제시하는 계획이라는 점이다.

계획기간은 20년 단위로 수립되며, 계획대상구역은 도의 행정구역을 기본으로 하고 있다.

<도종합계획 수립 현황>

구 분	기 간	계 획 내 용	비 고
1차 계획	‘82~’91	· 생활환경형성 · 산업진흥기반 확충,자원이용· 교통·통신체계 확립	46조 8천억중 38조원 투자(81%)
2차계획 (수도권, 제주제외)	‘92~’01	· 도시 농어촌 정비 · 교통통신망 확충 · 생활 및 복지환경개선·관광 및 위락시설 개발 등	260조 3,618억원 중 177조7,516억원 투자(68%)
3차계획 (수도권, 제주제외)	‘00~’20	· 산업·기술경쟁력 강화 · 선진생활·복지환경조성 · 자연환경 보전관리	560조 5,874억원 투자계획
3차수정계획 (수도권, 제주제외)	‘08~’20	· 지방도시 및 농어촌 개발 · 산업 및 기술 경쟁력 강화 · 교통·물류 및 정보통신망 구축	889조 4,671억원 투자계획 (‘06~’20)

자료 : 국토해양부 국토정책국

계획의 수립절차는 도지사가 계획안을 작성하여 공청회를 거쳐 주민의견을 수렴한 후 도시계획위원회의 심의를 거쳐 국토해양부장관에게

승인을 요청하면 국토해양부는 관계중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 승인하고, 도지사는 이를 지체 없이 공고하도록 되어 있다.

3. 지역계획(광역권계획)

중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 지역특성에 맞는 정비나 개발을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 관계 법률이 정하는 바에 따라 지역계획을 수립할 수 있다. 특히 본 연구와 관련하여 고려시 되어지는 것은 광역권 개발개발 계획이라 하겠다.

광역권제도는 제3차 국토건설종합계획(1992-2001)에서 지방분산형 국토개발을 촉진할 수 있도록 “광역개발계획” 제도를 제시한데서 비롯된다. 또한 『신경제 5개년계획(1993~1998년)』에서는 국토관리의 3대 기본방향에서 실효성 있는 지역균형발전제도 확립을 제시하였으며, 이에 따라 1994년 『지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률』이 제정됨으로써 법적·제도적 보완장치를 갖추게 되었다. 광역권 범위는 인구밀도, 통근·통학권, 취업권, 교통거리, 교외화 정도 등의 지표를 기초로 하여 설정토록 하였다.

광역권은 광역시와 그 주변지역, 산업단지와 그 배후지역 또는 여러 도시가 연접하여 동일한 생활권을 이루고 있거나 자원의 공동개발 및 관리가 필요한 지역 등을 광역적으로 개발할 필요가 있을 때 광역시장 또는 도지사가 국토해양부장관에게 광역권지정을 요청하면, 국토해양부장관은 관계 중앙행정기관의 장, 광역시장 및 도지사와 협의한 후 지정·고시한다.

광역권으로 지정·고시된 지역의 광역시장·도지사가 광역개발사업계획을 작성하여 국토해양부장관에게 제출하면 국토해양부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 이를 확정·고시한다. 2009년 12월말까지 수립된 광역권별 주요개발방향은 아래와 같다.

<광역권별 주요 개발방향>

구 분		주 요 개 발 방 향
대도시권	대전·청주권	중앙행정기능을 수용하고 과학연구기능을 확충
	광주·목포권	레이저, 광통신 등 첨단 광산업 및 지식산업 육성
	대구·포항권	환동해경제권의 국제교류 거점 및 지식기반 산업 육성
	부산·경남권	동북아 항만, 물류 및 국제교역중추도시로 육성
신산업지대	아산만권	수도권의 산업분산과 서해안개발의 교두보
	전주·군장권	환동해경제권의 국제적 생산거점과 복합산업 지대 형성
	광양만·진주권	동북아 중추항만도시 및 항공산업 육성
연담도시형	강원동해안권	국제적 휴양·관광거점과 대북 경제·문화 교류 거점
	중부내륙권	내륙물류기반 구축 및 친환경적 첨단지식산업 발전거점
기 타	제 주 도	아·태지역 관광·물류·금융·교역중심지화

자료 : 국토해양부 국토정책국, 제4차 국토종합계획 수정계획(2006-2020)

4. 부문계획

중앙행정기관의 장은 국토전역을 대상으로 하여 소관업무에 관한 부문별계획을 수립할 수 있다. 중앙행정기관의 장이 제1항의 규정에 의한 부문별계획을 수립하고자 하는 경우에는 국토종합계획의 내용을 반영하여야 하며, 이와 상충되지 아니하도록 하여야 하며, 중앙행정기관의 장이 부문별계획을 수립한 때에는 이를 지체 없이 국토해양부장관에게 통보하여야 한다.

5. 도시기본계획

도시기본계획이란 특별시·광역시·시 또는 군의 관할 구역에 대하여 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로서 도시관리계획 수립의 지침이 되는 계획을 말한다.

도시기본계획은 계획기간을 20년으로 하는 장기계획으로서 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 관할구역에 대하여 의무적으로 수립하여야 하나, 수도권에 속하지 아니하고 광역시와 경계를 같이하지 아니한 시·군으로서 인구 10만명 이하인 시 또는 군은 예외적으로 인정하고 있다. 도시기본계획은 대단위 공업단지나 주택단지의 개발 등으로 급격한 도시개발이 예상되거나 도시규모가 큰 시급도시인 경우에는 도시기능이 다양하기 때문에 미리 장기적인 도시기본계획을 수립함으로써 도시계획의 수립이나 도시개발에 일관성을 유지해 나가려는데 있다.

도시기본계획은 도시개발방향, 도시지표, 도시기본구상, 인구배분계획, 토지이용계획, 교통계획, 통신계획, 공공시설계획, 산업개발계획, 환경계획, 공원녹지계획, 행·재정계획 등을 포함한 종합계획으로 수립하게 된다. 기본계획의 수립과정에서 공청회를 개최하여 지역주민이나 전문가의 의견을 반영하는 등 계획의 참여도를 높이고 있다.

<도시기본계획 대상도시와 계획내용>

계획기간	20년간
대상도시	- 128개 시·군 · 수립완료 : 128개 시·군 (국토해양부장관 승인 65, 도지사 승인 63)
계획의 내용	- 도시개발의 전략과 방향을 제시하는 장기적 도시기본 골격계획 - 도시계획의 기본이 되는 각 부문별 개발지표의 설정

자료 : 국토해양부 도시정책관실

도시기본계획은 2003년 1월 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 시행에 따라 총 128개 시(특별시·광역시 포함)·군에서 새로이 계획을 수립하고 있다.

6. 도시관리계획

도시관리계획이란 특별시·광역시·시 또는 군의 개발·정비 및 보전을 위하여 수립하는 토지 이용, 교통, 환경, 경관, 안전, 산업, 정보통신, 보건, 후생, 안보, 문화 등에 관한 용도지역·용도지구의 지정 또는 변경에 관한 계획, 개발제한구역, 도시자연공원구역, 시가화조정구역, 수산자원보호구역의 지정 또는 변경에 관한 계획, 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획, 도시개발사업이나 정비사업에 관한 계획, 지구단위계획구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 지구단위계획 등을 의미한다. 도시관리계획은 광역도시계획과 도시기본계획에 부합되어야 한다. 도시관리계획은 계획의 상세 정도, 도시관리계획으로 결정하여야 하는 기반시설의 종류 등에 대하여 도시 및 농·산·어촌 지역의 인구밀도, 토지 이용의 특성 및 주변 환경 등을 종합적으로 고려하여 차등을 두어 입안하여야 하며, 도시관리계획의 수립기준, 도시관리계획도서 및 계획설명서의 작성기준·작성방법 등은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토해양부장관이 정한다.

도시관리계획의 입안에 있어 주민(이해관계자를 포함한다.)은 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 사항, 지구단위계획구역의 지정 및 변경과 지구단위계획의 수립 및 변경에 관한 사항 등에 대하여 다음 각 호의 사항에 대하여 도시관리계획을 입안할 수 있는 자에게 도시관리계획의 입안을 제안할 수 있다.

제 3 절 선정기준에 따른 연구대상 확정

우선 지역의 정확한 개념 규정이 학문적으로 합의되어 있지 못하다는 점을 전제하면서 본 연구에서는 여러 학자들의 개념정의를 종합하여 지역을 “국가의 하위 공간단위로서 독특한 물적·문화적 특성을 지닌 지리적 범역”으로 규정하고자 한다⁶⁾. 이를 신지역주의 논리와 연관시켜 보면 지역은 행정구역을 포함하여 도시 및 비도시지역, 대도시권 및 광역 등 연속적·통합적 기능적 연계성을 가진 지역을 지칭한다고 볼 수 있다.

또한 일반적으로 지역개발의 개념은 “어느 국가 내에서 하나의 지역적 공간, 즉 국가의 하위단위공간을 단위로 하여 지역이 당면하고 있는 다양하고도 복잡한 지역 간 또는 지역 내 각종문제를 해결하고 종합적인 발전을 이룩하고자 하는 계획적 활동”으로 인식되어 지고 있는 바, 본 연구에서는 앞에서 살펴본 지역개발의 정책 및 패러다임에 근거, 그 개념적 징표를, ① 국가의 하위단위 공간(지역), ② 연속적·통합적 기능적 연계성을 가진 지역 간 또는 지역의 경제성장을 위한, ③ 국가차원의 종합적 발전(광역단위 연계·통합의 경제권역 구현)에 관한 계획적 활동이라고 규정하였다.

본 연구에서는 이러한 지역개발에 관한 개념적 징표에 근거하여 연구목적에 상응하도록 현행 지역개발관련 특별법 정비방안을 위한 연구대상 법률의 선정에 있어, 지역개발 정책 및 패러다임 변화 상응성 및 위에서 개설한 바와 같은 현행 국토계획법제 체계상 특히, 국가차원의 종합적 발전을 위한 국토이용계획 간 연계·적용 심도를 선정기준으로 하여, 현행 30여개에 달하는 지역개발관련 특별법 가운데 7건의 특별법(이하 “지역개발 관련 특별법”이라 한다)을 연구대상으로 선정하여 연구를 추진하고자 한다.

6) Markusen, 1985; Richardson, 1979; Glasson, 1974; 김용웅 외, 2005

지역개발관련 특별법	<p>2012여수세계박람회 지원특별법, 경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법, 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법</p> <p>고도 보존에 관한 특별법, 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법, 국가균형발전 특별법, 기업도시개발 특별법, 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법, 농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법, 대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법, 대도시권 광역교통관리에 관한 특별법, 도시계획비 촉진을 위한 특별법, 도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법, 독도 등 도서지역의 생태계보전에 관한 특별법, 동·서·남해안권발전 특별법, 보금자리주택건설 등에 관한 특별법, 부도공공건설임대주택 임차인 보호를 위한 특별법, 새만금사업 촉진을 위한 특별법, 신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법, 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법, 아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법, 용산공원 조성 특별법, 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법, 주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법, 주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법, 중·저준위방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법, 지방분권촉진에 관한 특별법, 첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법, 폐광지역 개발 지원에 관한 특별법</p>
-----------------------	---



선정기준	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역개발 정책 및 패러다임 변화 상응성 ■ 국가차원의 종합적 발전을 위한 국토이용계획 간 연계·적용 심도
-------------	---



연구대상법률	<p>경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 국가균형발전 특별법 기업도시개발 특별법 대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법 동·서·남해안권발전 특별법 새만금사업 촉진을 위한 특별법 신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법</p>
---------------	---

제 3 장 지역개발관련 특별법 개관

제 1 절 지역개발관련 규정내용에 관한 입법 형식으로서의 특별법

1. 특별법의 개념

일반적으로 특별법이라 함은 어떤 법률에서 규정하고 있는 내용에 대하여 특례를 규정함을 목적으로 제정된 법률을 말한다.⁷⁾ 따라서 현행법상 일반법적 성격을 지니는 법률을 제외한 나머지 법률은 모두 특별법이라 할 수 있을 것이다. 그러나 본 연구와 관련하여서는 이와 같은 광범위한 의미의 특별법 개념의 적용이 아닌, 일단 현행법상 법제명에 명문으로 「OOO 특별법」이라는 명칭을 사용하면서 그 입법취지 및 성격면에서 특례사항이 되는 내용을 구체적으로 규정하는 것을 목적으로 하는 법률만을 특별법의 개념으로 파악하고자 한다.

특별법의 개념은 학문상의 개념이라기보다는 법제실무상의 개념으로서, 실무상 이러한 예외법으로서의 특례법이 제정되는 이유로서는,

① 일반법의 적용으로는 새로운 입법수요를 충족시킬 수 없는 특수한 상황에서 현실의 구체적 상황가운데 전개되는 특수한 입법정책적 목적을 수행하기 위하여 한정된 내용만을 규정하면서 다른 법률에 대한 적용배제 또는 예외를 규정하여 강한 법집행력을 수반할 필요성이 있는 경우,

② 사회변동으로 인하여 특수한 내용을 규율하고자 하는 입법의 필요성이 대두된 경우에 일반법의 근간은 그대로 유지하면서 한정된 범

7) 특별법의 개념 및 입법형식, 기능에 관하여 박영도, 입법학 용어해설집, 한국법제연구원, 2002., 303면 이하.

위내에서 예외적인 조치를 내용으로 하는 특별법/특례법을 제정함으로써 법적용의 탄력성을 유지할 필요성이 있는 경우,

③ 국가의 정책추진의지와 입법의지를 국민에게 강하게 인식시키기 위하여 동일한 내용이라 할지라도 일반법의 규정가운데 포함시키지 않고 예외법으로서의 특별법/특례법을 마련하여 국가정책에 대한 국민의 이해와 협조를 요구할 필요성이 있는 경우 및

④ 입법기술적인 측면에서 번잡한 절차를 거치지 않고 비교적 신속하게 법규범을 제정 또는 개정할 필요성이 있는 경우 및 입법경제적인 측면에서 많은 비용과 시간이 소요되는 일반법보다는 예외법으로서의 특별법/특례법을 제정하는 것이 효율적인 경우,

등이다.

2. 특별법의 기능

현대국가의 역할증대에 따라 법의 적용영역도 사회경제적인 이익이나 부담의 적정한 할당이라는 배분적 정의에까지로 확대되면서 시민의 사회경제 생활의 질적 향상을 지향하는 다양한 공공정책의 실현을 위한 중요한 수단으로 널리 사용되고 있다. 때문에 현대의 법치국가에서는 법은 법적안정성의 측면에서 국민의 활동을 제어하는 규제적인 법(regulatorische Recht)으로서의 성격도 물론 지니고 있지만, 특히 사회제어의 문제(Steuerungsproblemen)에 직면하여 헌법상의 가치기준의 범위내에서 정책을 사회적 현실에 전개하는 전형적인 수단으로서의 성격이 강조되고 있다. 이러한 관점에서 특별법은 그 제정의 및 성격면에서 보는 경우, 현대법의 전형적인 기능을 가진다고 할 수 있다.

(1) 정책적 기능

특별법은 현재의 일반법의 적용으로는 새로운 입법수요를 충족시킬 수 없는 특수한 상황을 전제로 일반법에 대한 특례를 내용으로 규정

하는 것이기 때문에, 그 법자체의 입법목적은 정책성과 효율성의 증대로 표현할 수 있다. 따라서 특별법은 현실의 구체적인 상황 가운데 전개되는 특수한 입법정책적 목적을 수행하기 위하여 한정된 내용만을 규정하면서, 다른 법률에 대한 특례사항을 정하고 있어 강한 법집행력을 수반하게 된다.

(2) 조정적 기능

특별법은 종래의 패쇄적인 가치체계에 따른 정태적인 권리획정이나, 이에 따른 국가권력의 구속 또는 통제를 우선적인 관심사로 하여 제정되는 것이라기보다는, 당면한 문제를 규율하기 위한 현실적 필요성에서 국가적 정책 및 공익실현을 위한 조정법으로서의 기능을 담당하여 문제를 해결하는 성격을 구비하고 있다. 그 결과 사회변동으로 인하여 특수한 내용을 규율하고자 하는 입법의 필요성이 대두된 경우, 일반법의 근간은 그대로 유지하면서 한정된 범위내에서 예외적 조치를 내용으로 하는 특별법을 제정함으로써 법적용의 탄력성을 유지하고 범규범의 실현이 보다 광범위한 합리성을 가질 수 있도록 한다.

(3) 상징적 기능

시민사회에 있어서는 국가는 그 목표로 하는 다양한 정책을 범규범을 통하여 명확하게 실현하고, 또한 그 부작용을 최소화하게 된다. 따라서 특정문제를 법으로 해결하기 위하여 기존법률의 일부에 대하여 특례적 조치를 규정할 때 국민의 이해와 관심을 집중시킬 수 있으며, 이에 국가의 강력한 정책추진의지와 입법의지를 국민에게 알릴 수 있다는 의미에서 특별법은 상징적 기능을 담당한다. 이러한 점에서 특별법은 입법학의 분야에서 일반적으로 승인되고 있는 상징적 입법(Symbolische Gesetzgebung)으로서의 기능을 가지게 되는 것이다.

(4) 효율적 기능

특별법은 입법기술적 관점에서 볼 때 번잡한 절차를 거치지 아니하고 비교적 간편하게 제정 또는 개정을 할 수 있다는 장점을 지니고 있다. 또한 그러한 장점에서 특별법을 제정하는 경우도 많다. 특히, 일반법을 제정 또는 개정하는 것은 많은 시간이 소요될 뿐만 아니라 이해관계가 복잡하게 얽히기 때문에 쉽게 행할 수 없다. 그러나 특별법의 경우에 있어서는 법에서 규정하고 있는 내용이 한정되어 있기 때문에, 비교적 쉽게 제정 또는 개정을 할 수 있다는 점에서 입법경제적 측면에서 보다 유리하다. 아울러 법조문수가 몇 개조에 그치므로 그것을 일반적 법률에 편입시키는 것이 부적당한 경우 및 반대로 조문수가 많아 일반적 법률에 규정한다면 일반적 법률과 부조화를 초래할 우려가 있는 경우, 법률의 적용대상을 일반인 가운데 한정된 일부의 자에게만 적용시킬 필요성이 있는 경우, 제정하려는 법률이 특정한 범영역에 포함시키는 것이 적당하지 않거나 또는 어느 범영역에 포함시킬 것인가가 불명확한 경우 등에는 특별법을 제정하는 것이 입법효율적인 측면에서 볼 때 바람직할 수 있다.

3. 지역개발관련 특별법의 입법구조와 법적성격

본 연구의 대상인 7개 지역개발관련 특별법의 입법구조는 아래와 같다.

법률명	입 법 구 조
경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법	제1장 총칙 제1조 목적 제2조 정의 제3조 다른 계획과의 관계 제2장 경제자유구역의 지정

제 1 절 지역개발관련 규정내용에 관한 입법형식으로서의 특별법

법률명	입 법 구 조
	<p>제4조 경제자유구역의 지정 등 제5조 경제자유구역의 지정 시 고려사항 제6조 경제자유구역개발계획 제6조의2 경제자유구역 내 경제자유구역개발계획 미수립지역 개발시 협의 제6조의3 경제자유구역 연접 지역의 협의 제7조 경제자유구역의 지정 해제 제7조의2 경제자유구역개발계획의 변경 제8조 경제자유구역 지정의 효과 제8조의2 행위의 제한</p> <p>제3장 경제자유구역 개발사업의 시행 제9조 경제자유구역개발사업 실시계획의 승인 제9조의2 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』에 관한 특례 제9조의3 『체육시설의 설치·이용에 관한 법률』에 관한 특례 제9조의4 공공시설 및 토지 등의 귀속 제9조의5 국공유지의 처분제한 제9조의6 『농지법』에 관한 특례 제9조의7 조성토지의 처분방법 등 제10조 실시계획 승인의 고시 등 제11조 인가·허가 등의 의제 제12조 개발사업의 착수 제13조 토지수용 제14조 준공검사 제14조의2 비용의 부담 제15조 조세 및 부담금의 감면</p> <p>제4장 외국인투자기업의 경영활동 지원 제16조 세제 및 자금지원 제17조 다른 법률의 적용배제 등 제18조 기반시설에 대한 우선 지원 제19조 산업평화의 유지</p> <p>제5장 외국인 생활여건의 개선 제20조 외국어 서비스의 제공 제21조 경상거래에 따른 지급 제22조 외국교육기관의 설립·운영 등 제23조 외국의료기관 또는 외국인전용 약국의 개설 제23조의2 의료기관의 부대사업에 관한 특례 제23조의3 외국인전용 카지노업 허가 등의 특례 제24조 외국방송의 재송신 제24조의2 외국인 전용 임대주택에 관한 특례</p>

제 3 장 지역개발관련 특별법 개관

법률명	입 법 구 조
	<p>제6장 경제자유구역위원회 등 제25조 설치 및 운영 제26조 삭제 <2008.2.29> 제27조 지방자치단체 등의 사무처리 특례 제27조의2 경제자유구역의 행정기구 제27조의3 기본운영규정 제27조의4 임용권의 위임 등 제27조의5 공무원 파견기간 제28조 옴부즈만 등 제29조 고시 등 제30조 권한의 위임</p> <p>제8장 벌칙 제7장 보칙 부칙</p>
국가균형발전 특별법	<p>제1장 총칙 제1조 목적 제2조 정의 제3조 국가 및 지방자치단체의 책무</p> <p>제2장 지역발전 5개년계획 등 제4조 지역발전 5개년계획의 수립 제5조 부문별 발전계획안 및 시행계획의 수립 제5조의2 초광역개발권 기본구상의 수립 제6조 광역경제권발전계획 등의 수립 제7조 시·도 발전계획의 수립 제7조의2 기초생활권 발전계획의 수립 제8조 시행계획의 협의·조정 제9조 시행계획의 평가</p> <p>제3장 지역발전시책의 추진 제10조 국토의 다원적 개발과 지역발전역량 확충 제11조 지역산업 육성 등 지역경제 활성화 촉진 제12조 지역인력 양성과 과학기술 진흥 제13조 삭제 <2009.4.22> 제14조 지역발전 거점 육성과 교통·물류망 확충 제15조 지역문화·관광의 육성 제16조 성장촉진지역 등의 개발 제17조 삭제 <2009.4.22> 제18조 공공기관의 지방이전 제19조 기업 및 대학의 지방이전 제20조 지역발전투자협약의 체결 등</p>

제 1 절 지역개발관련 규정내용에 관한 입법형식으로서의 특별법

법률명	입 법 구 조
	<p>제21조 지역발전계획에 관한 연차보고 제4장 지역발전위원회 등 제4장 지역발전위원회 등 제22조 지역발전위원회의 설치 제23조 조직 제24조 관계기관 등에의 협조요청 제25조 임직원의 파견요청 등 제26조 지역발전기획단 제27조 지역발전지원단 등 제28조 광역경제권발전위원회의 설치 등 제29조 시·도 발전협의회 등의 설치 제5장 광역·지역발전특별회계 제30조 광역·지역발전특별회계의 설치 제31조 회계의 관리·운영 제32조 계정의 구분 제33조 소속 재산 제34조 지역개발계정의 세입과 세출 제35조 광역발전계정의 세입과 세출 제35조의2 제주특별자치도계정의 세입과 세출 제36조 일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 전입 제37조 일시차입금 제38조 예산편성절차상의 특례 제39조 세출예산의 차등 지원 제40조 포괄보조금의 지원 제41조 예산의 중복신청 등의 금지 제42조 예산의 전용 제43조 예산의 이월 제44조 보조금에 대한 다른 법률의 적용배제 제45조 잉여금의 처리 제46조 권한의 위탁 제47조 회계사무의 위탁 제48조 지역개발사업 등의 소요재원 변경에 따른 지방자치단체의 재원 확충</p> <p>부칙</p>
기업도시개발 특별법	<p>제1장 총칙 제1조 목적 제2조 정의 제3조 다른 법률과의 관계 제2장 개발구역의 지정 및 개발사업의 시행</p>

제 3 장 지역개발관련 특별법 개관

법률명	입 법 구 조
	<p>제4조 개발구역 지정의 제안 제5조 개발구역의 지정 등 제6조 개발구역 지정의 요건 등 제7조 개발구역 지정의 해제 제8조 개발이익의 추정 및 무상양여 등 제9조 행위 등의 제한 제10조 개발사업의 시행자 지정 등 제11조 개발계획의 승인 등 제12조 실시계획의 승인 등 제13조 관련 인·허가 등의 의제 제13조의2 개발사업의 시행 방식 제14조 토지 등의 수용·사용 제14조의2 토지소유자에 대한 환지 제15조 토지상환채권의 발행 제16조 토지의 직접사용 제17조 준공검사 제18조 공사완료의 공고 제19조 비용의 부담 제20조 비용부담의 사후조정 제21조 선수금 제22조 조성토지등의 처분 제23조 타인토지의 출입 제24조 공공시설 등의 귀속</p> <p>제3장 개발사업시행자 및 입주기업에 대한 지원</p> <p>제25조 조세 및 부담금의 감면 등 제26조 세제 및 자금지원 제27조 국·공유지의 처분제한 등 제28조 광역교통개선대책의 수립에 관한 특례 제29조 체육시설의설치·이용에관한법률에 관한 특례 제30조 관광진흥법에 관한 특례 제31조 주택공급에 관한 특례 제32조 출자총액제한에 관한 특례 제33조 『공유수면 관리 및 매립에 관한 법률』에 관한 특례 제34조 기금 및 예산의 지원 제34조의2 선택적 규제특례 적용</p> <p>제4장 기업도시 정주여건의 개선</p> <p>제35조 사립학교의 설립에 관한 특례 제36조 학교 및 교육과정 운영의 특례 제37조 의료기관의 설치·운영</p>

제 1 절 지역개발관련 규정내용에 관한 입법형식으로서의 특별법

법률명	입 법 구 조
	<p>제38조 외국교육기관의 설립에 대한 특례</p> <p>제5장 위원회 등</p> <p>제39조 기업도시위원회</p> <p>제40조 기업도시관리협의회의 설립</p> <p>제41조 기업도시추진기획단의 설치</p> <p>제6장 보칙</p> <p>제7장 벌칙</p> <p>부칙</p>
<p>대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 법률</p>	<p>제1장 총칙</p> <p>제1조 목적</p> <p>제2조 정의</p> <p>제3조 다른 법령과의 관계</p> <p>제2장 특구의 지정 및 특구육성종합계획의 수립 등</p> <p>제4조 특구의 지정 등</p> <p>제5조 특구의 지정해제</p> <p>제6조 특구육성종합계획의 수립</p> <p>제7조 연구개발특구위원회</p> <p>제3장 연구개발 및 사업화 강화</p> <p>제8조 특구 연구개발 성과의 사업화 기반구축</p> <p>제9조 첨단기술기업의 지정 등</p> <p>제9조의2 첨단기술기업의 지정 취소</p> <p>제9조의3 연구소기업의 설립 등</p> <p>제9조의4 연구소기업의 등록 취소 등</p> <p>제9조의5 공공연구기관 연구원의 휴직 및 겸직 허용</p> <p>제10조 특구 안의 전문 연구개발 인력 등의 양성 및 대학·연구소·기업간 교류·협력체계 구축</p> <p>제11조 정부출연연구기관의 혁신역량 강화 지원</p> <p>제12조 특구연구개발사업의 추진</p> <p>제13조 고용보조금 등의 지급</p> <p>제14조 세제지원 및 부담금 감면의 특례</p> <p>제15조 국·공유재산의 사용·수익·대부 및 매각 등의 특례</p> <p>제16조 공동연구개발 촉진을 위한 『독점규제 및 공정거래에 관한 법률』의 특례</p> <p>제17조 투자조합에의 참여</p> <p>제18조 핵심분야별 전문 연구생산집적지 육성</p> <p>제4장 특구 운영성과의 확산</p> <p>제19조 특구 운영성과 확산시책의 수립과 시행</p> <p>제20조 특구기술정보체계의 구축</p> <p>제21조 기술분야별 연구모임의 구성과 운영</p>

법률명	입 법 구 조
	<p>제5장 외국인 투자활성화 및 생활여건 개선 제22조 외국인학교의 설립 및 운영 지원 등 제23조 외국인 진료병원의 지정 및 운영 제24조 외국인투자기업 및 외국연구기관에 대한 세제·자금 지원 제25조 옴부즈만의 설치</p> <p>제6장 특구개발사업의 시행 제26조 특구개발사업의 시행자 제27조 실시계획의 승인 제28조 실시계획 승인의 고시 등 제29조 허가등의 의제 제30조 특구개발사업의 착수 제31조 토지수용 제32조 준공검사 제33조 기반시설에 대한 우선 지원 제33조의2 비용의 부담</p> <p>제7장 특구의 관리 제34조 특구관리계획의 수립 등 제35조 토지용도의 구분 등 제36조 건축행위의 규제 등 제37조 입주승인 제38조 부지의 양도제한 등 제39조 경매 등에 따른 건축물등의 취득 등 제40조 입주승인의 취소 등 제41조 건축물등의 양도명령 제42조 건축 허가 등의 제한 제43조 산업단지에 관한 특례 제44조 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』의 특례 제45조 특구의 부동산 가격안정</p> <p>제8장 연구개발특구지원본부 제46조 설립 제47조 정관 제48조 사업 제49조 임원 제50조 임원의 직무 제51조 대리인의 선임 제52조 대표권의 제한 제53조 임원의 결격사유 제54조 이사회</p>

제 1 절 지역개발관련 규정내용에 관한 입법형식으로서의 특별법

법률명	입 법 구 조
	<p>제55조 직원의 임면 제56조 비밀누설 등의 금지 제57조 공무원의 파견요청 등 제58조 자금의 조달 제58조의2 출연 및 보조금 제59조 국유재산의 대부 등 제60조 예산서 등의 승인 제61조 결산보고 제62조 사업연도 제63조 회계규정 등 제64조 자금의 차입 등 제65조 다른 사업에 대한 출자 등 제66조 채권의 발행 등 제67조 지도와 감독 제68조 잔여재산의 귀속 제69조 『민법』의 준용</p> <p>제9장 보칙 제10장 벌칙 부칙</p>
<p>동·서·남해안권 발전 특별법</p>	<p>제1장 총칙 제1조 목적 제2조 정의 제3조 다른 계획과의 관계 제4조 국가 등의 책무</p> <p>제2장 발전종합계획의 수립 등 제5조 종합계획의 입안 제6조 종합계획의 결정 제7조 개발구역의 지정 등 제8조 사전환경성검토협의 제9조 개발구역 지정의 해제 제10조 행위 등의 제한 제11조 사업시행자 등 제12조 개발계획의 승인 등</p> <p>제3장 개발사업의 시행 제13조 기초조사 제14조 실시계획의 승인 등 제15조 인·허가등의 의제 제16조 토지등의 수용 또는 사용 제17조 토지의 직접 사용</p>

제 3 장 지역개발관련 특별법 개관

법률명	입 법 구 조
	<p>제18조 국·공유지의 처분제한 제19조 공공시설의 귀속 제20조 준공검사 등</p> <p>제4장 동·서·남해안 및 내륙권 발전위원회 등 제21조 동·서·남해안 및 내륙권 발전위원회 제22조 동·서·남해안권 또는 내륙권 발전공동협의회 제23조 동·서·남해안 및 내륙권 발전기획단 제23조의2 동·서·남해안권 또는 내륙권 발전 전담조직 설치</p> <p>제5장 산업발전 및 관광 진흥을 위한 특례 제24조 첨단과학기술단지 제25조 투자진흥지구의 지정 등 제26조 투자진흥지구의 지정 해제 제27조 입주기업의 자금지원 등 제28조 해양관광산업의 진흥 제29조 문화관광산업의 진흥 제30조 『체육시설의 설치·이용에 관한 법률』 적용의 특례 제30조의2 준용</p> <p>제6장 재정지원 등 제31조 국고보조금의 지원 등 제31조의2 조세의 감면 제32조 부담금 등의 감면</p> <p>제7장 보칙 제8장 벌칙 부칙</p>
<p>새만금사업 촉진을 위한 특별법</p>	<p>제1장 총칙 제1조 목적 제2조 정의 제3조 다른 법률과의 관계 제4조 다른 계획과의 관계</p> <p>제2장 새만금사업의 시행 등 제5조 기본구상 제6조 사업시행자의 지정 등 제7조 용도별 개발기본계획의 승인 등 제8조 기본계획 승인의 효과 제9조 기본계획 승인의 통지 등 제10조 용도별 개발실시계획의 승인 등 제11조 사업의 시행 제12조 행위 등의 제한 제13조 『공유수면 관리 및 매립에 관한 법률』에 관한 특례</p>

제 1 절 지역개발관련 규정내용에 관한 입법형식으로서의 특별법

법률명	입 법 구 조
	<p>제14조 타인의 토지에의 출입 등 제15조 다른 법률에 따른 인·허가등의 의제 제16조 토지등의 수용·사용 제17조 기반시설의 설치 등 제18조 준공검사 제19조 공사완료의 공고 제20조 조성토지 등의 공급 제21조 공공시설 등의 귀속 제22조 국·공유지의 처분제한 등 제23조 사업시행자의 지정취소 등 제24조 보고·검사 등</p> <p>제3장 새만금사업지역의 환경관리 제25조 새만금사업지역의 환경관리 등 제26조 수질오염 개선 연차별 투자계획 제27조 물사용부담금 부과 등 제28조 수질오염원 발생지역의 지정·관리</p> <p>제4장 새만금사업을 위한 지원 제29조 부담금 등의 감면 제30조 보조금 교부 등 제31조 경제자유구역의 지정특례 제32조 토지·건물 등의 임대특례 제33조 『체육시설의 설치·이용에 관한 법률』에 관한 특례 제34조 민자유치사업의 지원 제35조 『건축법』에 관한 특례 제36조 『산지관리법』에 관한 특례</p> <p>제5장 새만금사업지역의 유지관리 제37조 유보용지의 관리 및 활용 제38조 농업기반시설등의 유지관리 의무 제39조 농업기반시설등의 유지관리제원 제40조 유지관리제원 마련을 위한 수익사업</p> <p>제6장 외국인 및 외국인투자기업의 투자여건 개선 제41조 세제 및 자금지원 제42조 외국인 및 외국인투자기업에 대한 주택공급 제43조 외국어 서비스의 제공 제44조 외국교육기관의 설립·운영 등 제45조 외국의료기관 또는 외국인전용 약국의 개설 제46조 외국방송의 재송신 제47조 외국인 자녀 전용 보육시설의 설치 등 제48조 외국대학 교육과정 설치 등</p>

제 3 장 지역개발관련 특별법 개관

법률명	입 법 구 조
	<p>제7장 새만금위원회의 설치 및 운영 등 제49조 새만금위원회의 설치 및 운영 제50조 새만금사업추진기획단 설치 등 제51조 권한의 위임 및 위탁</p> <p>제8장 벌칙 부칙</p>
<p>신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법</p>	<p>제1장 총칙 제1조 목적 제2조 정의 제3조 다른 법률과의 관계 등 제4조 신발전지역 발전에 대한 국가 등의 책무</p> <p>제2장 신발전지역종합발전구역 지정 등 제5조 신발전지역종합발전구역의 지정 등 제6조 종합발전구역의 지정 요건 제7조 종합발전구역의 지정해제</p> <p>제3장 신발전지역발전촉진지구 지정 등 제8조 신발전지역발전촉진지구의 지정 등 제9조 발전촉진지구의 지정제안 제10조 발전촉진지구 지정 등에 의한 의제 제11조 발전촉진지구의 지정 해제 제12조 행위 등의 제한 제13조 사업시행자 제14조 실시계획의 승인 등 제15조 인·허가등의 의제 제16조 토지등의 수용·사용 제17조 국·공유재산의 처분제한 제18조 준공검사 등 제19조 조성토지 등의 사용 및 처분 제20조 공공시설의 귀속 제21조 신발전지역투자촉진지구의 지정 등</p> <p>제4장 신발전지역위원회 등 제22조 신발전지역위원회의 설치 제23조 위원회의 심의사항 제24조 위원회의 구성 및 운영 제25조 위원장</p> <p>제5장 사업시행자 및 입주기업에 대한 지원 제26조 조세의 감면 제27조 부담금의 감면 제28조 입주기업 등에 대한 자금지원</p>

법률명	입 법 구 조
	제29조 채무보증 제30조 기반시설 및 보조금 등의 지원 제31조 국·공유재산의 임대·매각 제6장 투자촉진 및 정주환경 개선 등을 위한 지원 제32조 임대전용산업단지의 우선지정 제33조 지역주민 우선고용 제34조 교육·문화·관광시설 지원 제35조 학교·의료시설 설치에 관한 특례 제36조 주택공급에 관한 특례 제7장 보칙 제8장 벌칙 부칙

(1) 입법구조상 특징

위 표를 통하여 개관하여 본 바와 같이 현행 지역개발관련 특별법의 입법구조상의 특징으로서는 무엇보다 상위 법률인 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등에 의한 기존의 지역계획에 우선하는 계획의 수립을 도시관리계획의 실행단계인 실시계획 등에서 규정하고 있다는 점이다. 또한 각종의 지역·지구·특구의 지정을 입법화 하고 있으며 다양하고 많은 특례규정을 두고 있다는 점이다.

이는 특별법이라고 하는 입법정책상 불가결한 입법적 요소라 할지라도 이는 국토의 계획·이용에 관한 국가의 관련 법체계성 유지에 부정적 요소로 작용할 우려가 있는 것이라 할 것이다.

(2) 입법형식상 법적 성격

특별법의 법적성격에 관하여서는 크게 “조치법으로서의 특별법”, “특별법으로서의 특별법”, “특례법으로서의 특별법” 등으로 논의되어 지는 일반적이나 본 연구와 관련하여 특별법의 법적 성격은 “조치법으로서의 특별법”에 대한 논의로 집중 되어 질 수 있을 것이다. 즉,

지역개발 관련 현행 특별법의 입법규조를 통하여 나타나는 바와 같이 그 성격을 지역개발에 관한 조치성 또는 목적성으로 파악되어 사회정책적 입법으로서 새로이 등장한 이른바 처분적 법률(Massnahmegesetz) 또는 조치적 법률과 그 성격면에서 유사한 것으로 판단되어진다.

때문에 본 연구의 대상 지역개발관련 특별법은 국가적 문제, 경제적, 사회적 문제의 해결을 위하여 필요한 조치를 그 내용으로 하는 법률이라는 점에서 일종의 응급법률(Anlassgesetz)이며, 불특정한 다수인을 그 상대로 하는 것이 아니라 일정한 범위의 소수의 사람을 그 대상으로 하는 법률이라는 점에서 개인적 법률(Einzelpersonengesetz)을 의미하게 되며, 개별적·구체적 상황 또는 사건을 그 대상으로 하는 점에서 개별사안법률(Einzelfallgesetz)이며, 그 적용기간의 한정성에 근거하여 한시적 법률(Zeitgesetz)에 속할 수 있으며, 일정한 목적달성을 위한 수단으로서의 조치를 그 내용으로 하는 법률이라는 점에서 목적적 법률(Zweckgesetz)로서의 성격을 가진다 할 것이다.

제 2 절 지역개발관련 특별법의 제정배경과 주요내용

1. 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법

(1) 제·개정배경

경제자유구역 내의 개발행위 간의 혼란을 방지하기 위하여 다른 법률에 의한 개발행위를 허가·인가하는 경우에는 지식경제부장관과 협의하도록 하고, 경제자유구역 내의 외국인투자를 활성화하기 위하여 외국인 투자환경 개선을 위한 특례를 규정하는 한편, 어려운 용어를 쉬운 용어로 바꾸며, 길고 복잡한 문장은 체계 등을 정비하여 간결하게 하는 등 국민이 법 문장을 이해하기 쉽게 정비하고, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것이다.

(2) 주요내용

1) 법 제명의 변경(법 제명)

외국인투자 촉진을 위하여 경제자유구역을 지정하고 운영하는 이 법에서 다른 법률의 특례를 많이 정하고 있으므로 법률의 성격에 맞게 제명을 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」으로 개정하였다.

2) 각종 개발행위 간의 정합성의 확보(법 제6조의2 및 제6조의3 신설)

1. 경제자유구역 내에서 다른 법률에 의한 개발행위를 허가하거나, 연접지역에서 산업단지 등을 조성하는 경우에는 경제자유구역개발계획과의 정합성(整合性)을 확보할 필요가 있다.
2. 경제자유구역 내 경제자유구역개발계획 미수립 지역에 대해서 다른 법률에 의한 개발행위를 허가·인가·지정·승인 등을 하고자 하는 자는 지식경제부장관과 협의하도록 한다.
3. 경제자유구역으로부터 연접하여 대통령령으로 정한 거리 이내에 산업단지의 조성 등을 하려는 때에는 해당 시·도지사와의 협의하도록 한다.

3) 조성토지의 처분방법 등(법 제9조의7 신설)

개발사업 시행자는 조성 토지를 실시계획에서 정하는 바에 따라 공급할 수 있도록 하되, 조성토지의 공급절차·방법 등은 대통령령으로 정하도록 하고, 외국인투자의 유치 등을 위하여 조성 토지를 공급하는 경우에는 지정용도의 준수, 전매금지 및 환매특약 등의 조건을 붙여 공급할 수 있도록 하며, 그 가격을 조성원가 이하로 할 수 있도록 한다.

4) 외국인 전용 임대주택에 관한 특례(법 제24조의2 신설)

1. 개발사업시행자는 해당 단위개발사업지구 안 총주택 공급세대 수의 100분의 1부터 100분의 10까지에 해당하는 주택의 건설용지를 외국인을 위한 임대주택의 건설용지로 공급할 수 있도록 한다.
2. 경제자유구역 내 외국인 임대주택의 공급을 활성화하기 위하여 임차인의 선정방식, 임대보증금, 임대료 및 우선 분양전환에 관하여 「임대주택법」에 대한 특례를 둔다.

2. 국가균형발전 특별법

(1) 제 · 개정배경

지역간의 불균형을 해소하고 자립형 지방화를 촉진하여 국가의 균형있는 발전이 가능하도록 국가균형발전계획을 수립 · 시행하고, 이를 뒷받침하기 위하여 대통령 자문기구인 국가균형발전위원회를 설치하며, 국가균형발전계획의 시행을 재정적으로 지원하기 위하여 국가균형발전특별회계를 설치 · 운영하도록 함으로써 일관성 있고 지속적인 국가균형발전을 도모하려는 것이다.

(2) 주요내용

1) 정부는 국가균형발전을 촉진하기 위하여 국가균형발전의 가능하도록 국가균형발전의 목표와 지역혁신체계의 구축 등에 관한 사항이 포함된 국가균형발전계획을, 특별시장 · 광역시장 및 도지사는 시 · 의 혁신역량을 강화하기 위하여 지역혁신발전의 목표와 지역현황의 분석 등에 관한 사항이 포함된 지역혁신발전계획을 각각 5년 단위로 수립 · 시행하도록 한다(법 제4조 및 제6조).

2) 국가 및 지방자치단체는 지역의 여건과 특성에 적합한 지역혁신체계를 구축하기 위하여 지역혁신체계의 유형개발, 산 · 학 · 연합력의

활성화 등에 관한 시책을 추진하도록 하고, 지역전략산업을 육성하기 위하여 지역전략산업의 구조고도화 및 투자유치의 촉진 등에 관한 시책을 추진하도록 한다(법 제10조 및 제11조).

3) 국가 및 지방자치단체는 지방대학의 발전과 지역발전에 필요한 우수인력의 양성, 지역혁신에 필요한 지역의 과학기술의 진흥, 지역의 정보화의 촉진 및 정보통신의 진흥, 지역의 문화 및 관광의 발전, 낙후지역 및 농산어촌의 생활환경의 개선, 고용창출 및 지역의 활성화 등을 위한 시책을 추진하도록 하여 특성있는 지역혁신 및 지역개발을 도모하도록 한다(법 제12조 내지 제17조).

4) 정부는 공공기관의 수도권집중을 억제하기 위하여 수도권에 소재하고 있는 공공기관중 대통령령이 정하는 기관을 단계적으로 지방이전하기 위한 공공기관지방이전시책을 추진하도록 하고, 이전하는 공공기관 및 그 종사자에 대하여 재정적·행정적 지원 및 생활환경개선 등에 관한 지원을 할 수 있도록 한다(법 제18조).

5) 정부는 국가균형발전의 주요시책에 관한 보고서를 작성하여 매년 국회에 제출하도록 한다(법 제21조).

6) 국가균형발전의 효율적 추진을 위한 관련 중요 정책에 대한 대통령의 자문에 응하기 위하여 대통령 소속하에 국가균형발전위원회를 두도록 하고, 위원회는 위원장 1인을 포함한 30인 이내의 위원으로 구성하도록 한다(법 제22조 및 제23조).

7) 국가균형발전위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회 소속하에 국가균형발전기획단을 두도록 하고, 기획단 업무의 지원 등을 위하여 산업자원부에 국가균형발전지원단을, 그 밖의 중앙행정기관에 국가균형발전지원팀을 둘 수 있도록 한다(법 제26조 및 제27조).

8) 특별시·광역시·도에 지역혁신발전계획의 수립, 지역의 국가균형발전의 중요사항에 대한 협의·조정 등에 관한 사항 등을 심의하기 위하여 지역혁신협의회를 두도록 한다(법 제28조).

9) 국가균형발전계획의 추진을 재정적으로 지원하기 위하여 국가균형발전특별회계를 설치하고, 특별회계는 지역개발사업계정과 지역혁신사업계정으로 구분하며 기획예산처장관이 관리·운영하도록 한다(법 제30조 내지 제32조).

10) 국가균형발전특별회계의 지역개발사업계정은 주세의 100분의80, 과밀부담금 등을 그 세입으로 하고, 낙후지역 및 농산어촌의 개발 등의 관련사업에 대한 보조 등을 그 세출로 하며, 지역혁신사업계정은 주세의 100분의20 등을 그 세입으로 하고, 지역혁신체계의 구축 및 활성화 관련사업에 대한 출연·보조 또는 융자 등을 그 세출로 하도록 한다(법 제34조 및 제35조).

11) 기획예산처장관이 예산안편성지침을 작성할 때에는 국가균형발전특별회계의 예산의 특수성이 반영될 수 있도록 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장의 의견을 듣도록 하고, 중앙행정기관의 장은 지방자치단체의 장이 제출한 예산신청서 및 국가균형발전위원회의 의견을 기초로 하여 예산요구서를 작성하도록 한다(법 제38조).

12) 정부는 국가균형발전특별회계의 세출예산을 편성함에 있어 지방자치단체의 재정상황, 국가균형발전시책의 시행실적에 대한 평가결과 등을 고려하여 지원규모, 보조비율 등에 있어 차등을 둘 수 있도록 한다(법 제39조제1항).

3. 기업도시개발 특별법

(1) 제·개정배경

민간기업이 자발적인 투자계획을 가지고 산업·연구·관광·레저분야 등 기업활동에 필요한 지역에 직접 도시를 개발·운영하는데 필요한 사항을 규정하여 국토의 계획적인 개발과 21세기 전략산업에 대한 민간기업의 투자를 유도하고, 이를 통하여 지역개발과 지방경제의 발

전을 도모함으로써 공공복리를 증진하고 국민경제와 국가균형발전에 기여하게 하려는 것이다.

(2) 주요내용

1) 기업도시의 정의 및 유형(법 제2조제1호)

1. 기업도시를 산업입지와 경제활동을 위하여 민간기업이 산업·연구·관광·레저·업무 등의 주된 기능과 주거·교육·의료·문화 등의 자족적 복합기능을 고루 갖추도록 개발하는 도시로 정의한다.
2. 기업도시의 유형을 산업교역형, 지식기반형, 관광레저형 및 혁신거점형으로 구분한다.

2) 기업도시 개발구역의 지정(법 제4조 및 제5조)

1. 민간기업 등은 관할 광역시장·시장 또는 군수와 공동으로 건설교통부장관에게 기업도시 개발구역의 지정을 제안할 수 있도록 한다.
2. 건설교통부장관은 기업도시 개발구역의 지정을 제안 받은 경우에는 관할 광역시장·도지사의 의견을 듣고 관계 중앙행정기관의 장과의 협의 등의 절차를 거쳐 개발구역을 지정할 수 있도록 한다.

3) 개발이익의 환수(법 제8조 및 제20조)

- 가. 기업도시의 개발로 인하여 발생한 이익으로서 적정범위를 초과하는 개발이익은 도로 등 간선시설과 도서관·문화회관·운동장 등의 공공편익시설에 재투자하거나 조성된 토지를 국가 또는 지방자치단체에 무상으로 양여하는 등의 방법으로 환수하도록 한다.
- 나. 개발이익의 산정은 구역지정시에는 전문기관의 검증을 받도록 하고, 준공시에는 회계법인의 의견을 붙이는 등의 방법으로 투명성을 확보하도록 한다.

다. 기업도시의 개발이익을 민간기업이 사유화하는 것을 방지할 수 있을 것으로 기대된다.

4) 기업도시 개발사업 시행자의 지정 및 토지의 수용(법 제10조 및 제14조)

가. 건설교통부장관은 개발구역의 지정을 제안한 민간기업 등을 개발사업의 시행자로 지정하도록 한다.

나. 개발사업 시행자는 개발구역 안에서 개발사업의 시행을 위하여 필요한 때에는 토지·물건 또는 권리를 수용 또는 사용할 수 있도록 한다.

5) 학교 및 의료기관의 설치(법 제35조 및 제37조)

가. 개발사업의 시행자가 개발계획과 실시계획에 학교설립계획을 포함하여 작성한 경우에는 건설교통부장관이 미리 교육인적자원부장관 또는 교육감과 협의하도록 하고, 시행자가 교육감의 승인을 받아 학교시설사업을 시행할 수 있도록 한다.

나. 개발사업의 시행자가 개발계획과 실시계획에 의료기관 설치계획을 포함하여 작성한 경우에는 건설교통부장관이 미리 보건복지부장관 또는 시·도지사와의 협의하도록 하고, 시행자가 시장·군수 등의 인·허가를 받아 의료기관 설치사업을 시행할 수 있도록 한다.

4. 대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법

(1) 제·개정배경

대덕연구개발특구를 포함한 연구개발특구의 육성을 통하여 그 지역에 있는 대학·연구소 및 기업의 연구개발과 혁신을 촉진하고, 신기술의 창출 및 연구개발 성과의 확산과 사업화 촉진을 통하여 국가 신성장 동력을 창출하는 데 이바지하도록 하려는 것이다.

(2) 주요내용

1) 특구육성종합계획의 수립(법 제6조)

가. 국정과제회의(2004. 3. 10.)에서 보고된 연구개발특구의 육성에 대한 방침에 따라 연구개발특구의 육성에 관한 종합적인 계획을 수립하여 추진하려는 것이다.

나. 과학기술부장관은 5년마다 특구 육성의 기본방향, 연구개발 성과의 사업화 촉진, 특구 운영성과의 확산 계획 등을 포함한 특구 육성종합계획을 수립하도록 한다.

다. 특구의 육성을 체계적으로 추진하는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

2) 연구개발특구위원회의 설치(법 제7조)

가. 관련 부처의 장 및 민간전문가가 공동으로 참여하는 연구개발특구위원회를 구성·운영하여 특구 관련 주요 정책사항을 결정하려는 것이다.

나. 특구의 기본정책 및 제도에 관한 사항을 심의하는 기구로서 연구개발특구위원회를 과학기술부에 두도록 한다.

다. 연구개발특구위원회를 통하여 연구개발 성과의 사업화, 외국투자기관 유치 등 다양한 정책들이 원활히 조정될 수 있을 것으로 기대된다.

3) 국립연구기관 및 정부출연연구기관의 연구소기업 설립 허용(법 제9조)

가. 국립연구기관 및 정부출연연구기관이 개발한 연구개발 성과를 직접 사업화할 수 있도록 하려는 것이다.

나. 국립연구기관 및 정부출연연구기관은 특구에 연구소기업을 설립할 수 있도록 한다.

다. 국립연구기관 및 정부출연연구기관이 보유하고 있는 공공연구개발 성과의 사업화를 촉진하는데 기여할 것으로 기대된다.

4) 첨단기술기업 등에 대한 지원(법 제13조 내지 제15조)

가. 특구 안에 첨단기술에 기반을 둔 기업의 창업 및 투자를 촉진하려는 것이다.

나. 첨단기술기업 및 연구소기업에 대하여 고용보조금 등의 지원, 세제지원, 국유재산의 사용·대부 등의 특례를 정한다.

다. 첨단기술기업 및 연구소기업의 창업 및 투자가 활성화 될 것으로 기대된다.

5) 핵심분야별 전문 연구생산집적지 육성(법 제18조)

가. 특구 안에 전문 기술분야(정보통신·생명공학 등)별 연구생산집적지를 육성하려는 것이다.

나. 국가와 지방자치단체는 특구 안에 전문 기술분야별 연구생산집적지를 조성하고, 그 상호교류를 확대하기 위하여 기술정보데이터베이스의 연계·통합, 특구연구개발사업의 지원 등 지원 시책을 추진하도록 한다.

다. 전문 기술분야별 대학·연구소 및 기업간 교류협력의 촉진을 통하여 기술혁신이 활발하게 일어날 것으로 기대된다.

6) 특구 운영성과 확산시책의 수립과 시행(법 제19조)

가. 특구의 운영성과가 전국으로 확산될 수 있도록 하려는 것이다.

나. 과학기술부장관은 국가균형발전특별법에 따른 지역혁신발전계획과 연계하여 특구의 성과를 전국으로 확산하기 위한 시책을 수립·추진하도록 한다.

다. 특구 시행에 따른 성과가 전국으로 확산·전파될 수 있도록 함으로써 국가 전체적인 관점에서 기술혁신 및 국가균형발전에 기여

할 수 있을 것으로 기대된다.

7) 외국인 투자활성화 및 생활여건 개선(법 제22조 내지 제24조)

가. 특구에 외국인투자기업 및 외국연구기관의 입주를 촉진하기 위하여 경제자유구역에 준하여 필요한 지원사항을 정하려는 것이다.

나. 외국인학교 설립·운영을 지원하고, 외국인투자기업에 대하여 세제·재정지원을 할 수 있도록 한다.

다. 특구의 국제화에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

8) 개발사업을 위한 각종 인·허가 등의 의제(법 제29조)

가. 특구 개발사업의 신속한 추진을 위하여 필요한 법적 근거를 마련하려는 것이다.

나. 개발사업의 시행자가 실시계획의 승인 또는 변경승인을 얻은 경우에는 토지의 형질변경, 도시관리계획의 결정 등 다른 법령에서 정하는 인·허가 등을 받은 것으로 보도록 한다.

다. 특구 개발사업의 시행에 필요한 각종 인·허가 등을 얻는데 소요되는 기간을 크게 단축할 수 있을 것으로 기대된다.

9) 연구개발특구지원본부의 설립 및 사업범위(법 제46조 및 제48조)

가. 특구 안의 기관들을 종합적으로 지원하고, 특구육성사업의 효율적인 추진을 위하여 지원본부를 설립하려는 것이다.

나. 지원본부는 법인으로 설립하고, 사업범위를 특구의 개발, 연구개발 성과의 사업화 및 투자유치 등 특구육성을 위한 사업으로 정한다.

다. 특구육성의 구심체로서 통합적 지원 서비스의 제공이 가능할 것으로 기대된다.

5. 동·서·남해안권발전 특별법

(1) 제·개정배경

□□동·서·남해안권발전 특별법□□(이하 ‘해안권발전특별법’이라 한다)은 경상남도, 전라남도 등 남해안 광역지자체의 요구에 의하여 의원 입법으로 추진되었다. 2006.8.30 민주당 신중식의원이 □□남해안균형발전법안□□을 최초 발의한 이후, □□남해안발전특별법안□□(2006.9.7, 한나라당 김재경의원), □□남해안발전지원법안□□(2006.9.29, 열린우리당 주승용의원) 등 2개 남해안관련 법안이 뒤이어 발의되었다. 이후 유사한 내용의 □□동해안광역권개발 지원 특별법안□□(2006.12.14, 윤두환의원)이 발의되어 국회 논의가 진행되었다.

우선 국회 건설교통위원회에서 심의·의결할 때 부처간 이견조정 및 세차례 법안심사소위원회(2007.2.22, 3.6, 4.18)를 통해 4개 법안을 □□연안권발전특별법□□으로 통합하였고, 법제사법위원회의 심의·의결 과정에서 네차례 법안심사소위원회(2007.6.5, 6.18, 6.27, 11.19)를 통해 2007.11.21 □□동·서·남해안권발전 특별법안□□으로 수정·의결되었다. 이러한 오랜 국회 심의 과정을 통해 2007.11.22 국회 본회의 의결시 가결(출석 178인 중 찬성 134, 반대 23, 기권 21)되어 국회를 통과하게 되었다.

그러나 동법의 국회 통과 이후, ‘소규모 난개발 방지와 질 높은 개발’을 담보할 장치가 미흡하다는 사유로 대통령의 거부권 행사가 검토되었으나, 특별건축구역제도, 총괄계획가제도 도입 등을 보완하기로 정부·국회·지자체간 합의되어, 동 법률이 2007.12.27에 마침내 공포되었고, 이후 상기 합의사항을 반영한 개정안이 2008.2.26. 제17대 국회 본회의를 통과하여 2008월 3월 28일에 공포되었다.

동·서·남해안권은 우수한 입지여건과 풍부한 관광자원을 가진 지역으로서 무한한 성장 잠재력을 보유하고 있는 지역임에도 불구하고,

체계적인 발전전략 부재와 수산자원보호구역 등 각종 토지이용규제 및 기반시설 부족 등으로 지역발전에 많은 제약과 한계를 노출하고 있음에 따라 적극적으로 개발할 필요가 있는 지역에 대하여는 개발구역, 첨단과학기술단지 또는 투자진흥지구 등으로 지정하여 체계적이고 종합적으로 개발하고, 각종 규제를 완화하며, 입주기업을 적극적으로 지원하도록 하되, 개발사업에 대하여는 사전환경성검토를 거치도록 하고, 주변지역의 난개발을 방지하도록 함으로써 친환경적이고 지속가능한 발전을 도모하고, 지역간 균형발전 및 국가경쟁력 강화 등에 이바지하려는 것이다.

(2) 주요내용

1) 종합계획의 입안(법 제5조)

친환경적이고 지속가능한 동·서·남해안권의 발전을 위하여 관련 된 시·도지사가 공동으로 종합적이고 기본적인 동·서·남해안권발전종합계획안을 동·서·남해안권별로 입안하며, 이 계획안에는 지역 발전을 위한 기본시책과 자연환경의 보전 및 오염방지에 관한 사항 등이 포함되도록 한다.

2) 종합계획의 결정(법 제6조)

건설교통부장관은 동·서·남해안권발전종합계획안을 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 동·서·남해안권발전위원회의 심의를 거쳐 결정하도록 한다.

3) 개발구역의 지정 및 해제(법 제7조 및 제9조)

건설교통부장관은 시·도지사의 요청에 따라 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 중앙도시계획위원회와 국립공원위원회 및 동·서·남해안권발전위원회의 심의를 거쳐 개발구역을 지정·고시할 수 있으며,

동·서·남해안권개발계획이 수립·고시된 날부터 3년이 되는 날까지 실시계획의 승인을 신청하지 아니한 경우 등 해제요건에 해당될 경우 동·서·남해안권발전위원회의 심의를 거쳐 해제할 수 있도록 한다.

4) 개발계획의 승인 등(법 제12조)

시·도지사는 동·서·남해안권개발계획을 작성하여 건설교통부 장관의 승인을 얻어야 하며, 이 경우 개발계획에는 개발구역의 명칭·위치 및 면적과 지정목적, 환경보전계획 등을 포함하여야 하고, 개발계획이 승인되어 고시되면 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시관리계획의 결정 등이 있는 것으로 보도록 한다.

5) 실시계획 승인 등(법 제14조 및 제15조)

사업시행자는 개발사업에 관한 실시계획을 작성하여 해당 시·도지사의 승인을 얻어야 하고, 사업시행자가 국가인 경우에는 시·도지사의 의견을 들어야 하며, 실시계획의 승인을 얻거나 의견을 들은 경우에는 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여 「건축법」 등의 인·허가등을 받은 것으로 본다.

6) 동·서·남해안권 발전위원회(법 제21조부터 제23조까지)

동·서·남해안권의 발전을 위하여 국무총리 소속으로 동·서·남해안권발전위원회를 두고, 동·서·남해안권별로 동·서·남해안권발전공동협의회를 두며, 동·서·남해안권발전위원회를 실무적으로 보좌하는 업무를 수행하기 위하여 건설교통부장관 소속으로 동·서·남해안권발전기획단을 두도록 한다.

7) 입주기업에 대한 지원 등(법 제27조)

국가 또는 지방자치단체는 동·서·남해안권첨단과학기술단지 또는 동·서·남해안권투자진흥지구에 입주하는 기업에 대하여 용지매입비의

용자, 토지 등의 임대료 감면, 그 밖의 개발사업에 소요되는 자금의 지원 등을 요청하는 경우 최대한 지원하도록 한다.

6. 새만금사업 촉진을 위한 특별법

(1) 제·개정배경

농림부에서 농지목적으로 간척사업을 진행하여 온 새만금지역에 대하여, 동북아시아의 중심지로 새로운 경제권을 형성할 수 있는 산업의 요람으로서의 가능성을 극대화하고, 그동안 발전에서 소외된 전라북도와 충청권 등 서해안 일원의 발전을 도모하기 위하여 해당 지역에 대하여 농업용지·산업용지 및 관광용지 등 용도별로 개발계획을 수립하여 종합적으로 개발하도록 하고, 용도별개발실시계획이 승인된 경우에는 해당 용도에 맞게 공유수면의 매립목적이 변경된 것으로 간주하며, 새만금지역의 일부를 경제자유구역으로 지정할 수 있도록 하는 등 새만금지역 개발을 위한 제도적 장치를 마련하려는 것이다.

(2) 주요내용

1) 기본구상(법 제4조)

농림부장관은 새만금사업을 효과적으로 추진하기 위하여 미리 전라북도지사의 의견을 듣고, 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 새만금위원회의 심의를 거쳐 토지용도별 위치, 면적규모 및 개발사업의 기본방향 등이 포함된 기본구상을 계획할 수 있도록 한다.

2) 사업시행자의 지정(법 제5조)

사업시행자는 농업용지, 산업용지, 관광용지, 도시용지 등 용도별 소관 중앙행정기관의 장이 지정하되, 전라북도지사와 협의하여 국가기관, 지방자치단체, 공공기관, 지방공기업 또는 대통령령으로 정하는

자격요건을 갖춘 민간투자자 중에서 지정하도록 한다.

3) 매립목적의 변경 의제 등(법 제11조)

용도별개발실시계획이 승인된 경우에는「공유수면매립법」에 따라 매립면허를 받은 매립예정지, 매립지 또는 준공인가를 받은 매립지의 매립목적은 해당 지역의 용도별 관련 법률 등에서 정하는 용도로 매립목적이 변경된 것으로 보며, 이 경우 매립공사의 준공인가 전에 사업시행자에게 매립면허에 따른 권리를 양도할 수 있도록 한다.

4) 환경관리 등(법 제23조 및 제24조)

용도별 중앙행정기관의 장은 새만금사업지역의 환경오염·훼손과 그 위해를 예방하고 환경을 적정하게 관리·보전하기 위하여 적정한 환경보전대책을 수립하여 이를 시행하도록 하고, 전라북도지사는 새만금사업지역으로 유입되는 오수·분뇨 및 축산폐수로 인한 수질오염 방지와 그 오염원 해소를 위하여 해당 오수·분뇨 및 축산폐수 등 수질오염원의 발생지역에 대하여는 특별관리지역으로 지정·관리할 수 있도록 한다.

5) 부담금의 감면 등(법 제25조 및 제26조)

국가 및 지방자치단체는 새만금사업을 지원하기 위하여 필요한 경우에는 개발부담금, 농지보전부담금, 대체산림자원조성비, 기반시설부담금, 공유수면 점·사용료 및 하천 점·사용료를 감면할 수 있도록 하고, 국가는 새만금사업의 원활한 추진을 위하여 민간투자심의위원회의 심의를 거쳐 예산의 범위에서 사업시행자에게 보조금을 교부하거나 장기대부를 할 수 있도록 한다.

6) 경제자유구역지정의 특례 등(법 제27조 및 제28조)

재정경제부장관은 새만금사업지역 중 일부를 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」에 따라 경제자유구역으로 지정 할 수 있도록

하고, 국가 또는 전라북도는 첨단산업기업, 외국인투자기업에 대하여 국·공유 토지 또는 건물 등을 「국유재산법」 및 「공유재산 및 물품관리법」에도 불구하고 50년의 범위 내에서 임대할 수 있도록 한다.

7) 새만금위원회 등의 설치·운영(법 제32조 및 제33조)

새만금사업지역의 효율적인 개발, 관리 및 환경보전 등 중요사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 새만금위원회를 두도록 하고, 새만금위원회는 위원장인 국무총리를 포함하여 중앙행정기관의 장, 전라북도지사 및 민간전문가 등 25인 이내의 위원으로 구성하며, 새만금사업의 원활한 추진과 효율적인 관리를 위하여 농림부장관 소속으로 새만금사업관리단을 두도록 한다.

7. 신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법

(1) 제·개정배경

산업 및 생활기반시설 등이 다른 지역에 비하여 낙후되어 있으나 성장잠재력을 보유한 지역을 종합적·체계적으로 발전시키고 투자를 촉진함으로써 성장동력 창출과 국가균형발전에 이바지하려는 것이다.

(2) 주요내용

1) 신발전지역종합발전계획의 수립 등(법 제5조 및 제6조)

국토해양부장관은 「국가균형발전특별법」에 따른 낙후지역(이하 “신발전지역”이라 한다)과 그 인접시군을 신발전지역종합발전지역으로 지정할 수 있고, 해당 지역을 지정하려면 행정안전부장관의 의견을 들어 신발전지역종합발전계획을 수립하여 해당 도지사 및 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 신발전지역위원회의 심의를 거쳐야 하며, 사전환경성 검토·협의를 거쳐야 한다.

2) 신발전지역발전촉진지구의 지정 등(법 제8조부터 제12조까지)

국토해양부장관은 종합발전계획에 따라 직접 또는 도지사의 요청을 받아 중앙도시계획위원회 및 신발전지역위원회의 심의를 거쳐 종합발전구역 내에 개발이 필요한 지역에 대하여 발전촉진지구를 지정하고, 지정된 발전촉진지구 안에서는 건축물의 건축 등의 행위를 하려는 자는 시장·군수의 허가를 받아야 한다.

3) 실시계획의 승인과 인·허가 등의 의제(법 제14조 및 제15조)

발전촉진지구의 개발사업을 시행할 사업시행자는 개발사업에 관한 실시계획을 작성하여 도지사의 승인을 받아야 하고, 도지사가 실시계획을 승인함에 있어서 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여는 해당 인·허가 등을 받은 것으로 본다.

4) 신발전지역위원회의 설치 등(법 제22조부터 제25조까지)

신발전지역의 발전과 투자촉진을 위한 중요정책을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 신발전지역위원회를 설치하고, 종합발전구역·발전촉진지구 및 투자촉진지구의 지정 및 변경에 관한 사항 등을 심의하도록 한다.

5) 사업시행자 및 입주기업에 대한 지원(법 제26조부터 제31조까지)

국가 및 지방자치단체는 발전촉진지구 개발사업의 원활한 시행을 위하여 사업시행자 및 입주기업에 대하여 「조세제한특례법」 등이 정하는 바에 따라 법인세·소득세 등의 조세를 감면할 수 있고, 입주기업에게 용지매입비의 유자, 토지 등의 임대료 감면 등의 지원을 할 수 있다.

6) 투자촉진 등을 위한 지원(법 제32조부터 제36조까지)

국가와 지방자치단체는 기업유치를 위하여 발전촉진지구의 일부를 임대전용산업단지로 우선 지정하게 할 수 있고, 각급학교·문예회관 등의 문화시설, 관광·숙박·위락시설이 우선 설치 또는 유치될 수 있도록 하여야 하며, 입주기업 종사자, 교원, 의사·간호사 등에게 주택을 우선 공급할 수 있도록 한다.

제 4 장 지역개발관련 특별법의 법리적 문제점

제 1 절 계획법제의 비체계성

1. 우리나라 계획법제의 입법 체계

우리나라 토지계획법제에 있어서 중핵을 이루는 법률은 「국토의계획및이용에관한법률」이다. 이법은 도시지역과 비도시지역을 망라하여 모든 시군의 관할행정구역에 걸쳐 수립하는 도시계획, 도시기본계획과 도시관리계획의 내용과 수립절차를 다루고 있는 법이며 2002년 도시계획법과 국토이용관리법으로 이원화되어 있던 것이 하나의 법률에 통합된 것이다.⁸⁾

「국토기본법」은 전국토에 대한 전국범위의 공간계획, 국토종합계획, 도종합계획을 다루는 기본법으로서 우리나라 토지계획법제의 정점에 위치하는 법률이며 국토관리의 기본이념을 정하고 있다.

한편 「토지이용규제기본법법률제715호」은 규제입법의 난립 및 중복규제등 피해를 최소화하고 아울러 토지이용규제의 투명성을 확보하고 국민의 토지이용의 편의를 도모하려는 목적으로 2005년 12월 7일 제정된 법이다. 이 3가지 법률은 토지계획법제에 있어서 “기본법” 내지 “일반법”의 역할을 수행하고 있다. 따라서 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장 등이 이들 법률이 아닌 다른 법률에 의해 지역·지구등을 지정할 경우에는 상기법률이 정하는기준 및 내용에 의한 제한을 받아야 한다. 그리고 개발사업의 시행에 관해서는 개별사업의특성상 현재까지 일반법의 제정이 없고 개별사업별로 각기 다른 단행법률의 형태로 존재한다.

8) 현행 토지계획법제의 연혁에 관하여는, 배영길, 우리나라 토지계획법제, 토지공법연구 제50집, 2010.8., 4면 이하.

(1) 헌법적 규정

헌법 제120조 제2항은 “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며 국가는 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다”고 하여 국토와 자원의 균형있는 개발과 이용을 위한 국가적 경제계획의 필요성에 대하여 규정하고 있다. 이에 근거, 토지이용에 대한 종합계획의 수립과 함께 개별적 토지의 개발·이용계획이 수립되는 것이다. 아울러 헌법 제122조는 “국가는 국민모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다”고 규정, ‘균형개발’, ‘지속가능한개발’, ‘효율적인개발’을 국토개발의 기본정신으로 삼고 있다. 그리고 헌법 제123조 제2항은 “국가는 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를육성할 의무를 진다”고 하여 전국적 규모의 균형을 규정하고 있다. 이는 대도시의 인구와 경제력의 편중을 억제함으로써 지역 간의 균형발전내지는 지역경제를 활성화 하려는 입법취지라고 할 수 있다.⁹⁾

(2) 국토기본법

‘국토기본법’은 새로운 국토계획제도의 도입에 부응하여 내용상 기존의 국토건설종합계획법과 국토이용관리법 및 도시계획법의 일부를 수정-통합한 것이다. 즉 국토기본법은 2003년1월1일부터 국토건설중

9) 이재삼, 우리나라 토지이용과 통제방안에 관한 연구, 토지공법연구 제50집, 2010.8., 98면- 헌법재판소 1994.12.29, 94헌마201 전원재판부결정에서도 “중원군과 충주시의 통합 후에도 농촌지역인 종래의 중원군지역은 읍·면을 그대로 유지하여 읍·면행정의 특례를 그대로 누리게 함으로써 통합에 따른 특정지역의 행·재정상의 불이익을 방지하고 통합시 지역내 균형개발, 낙후지역의 효율적개발을 위한 개발계획의 수립 및 재정상 특별지원을 보장받게 되는 등 종래 중원군지역 특성의유지·보존이 가능하다”고 하여 균형개발의 개념을 “지역내에서의 균형”에 대하여 역시 산술적 평균의 의미로 균형이라는 용어를 사용하고 있다.

합계획법을 폐지하고 이를 보완·발전시킨 것으로 국토에 관한 계획 및 정책을 수립·시행함에 있어서 지향하여야 할 이념과 기본방향을 명시하고 국토계획의 수립과 이의 체계적인 실천을 위한 제도적장치를 마련하여 국토의 지속가능한발전을 도모하고자 국토계획을 국토종합계획·도종합계획·시군종합계획·지역계획 및 부문별계획으로 구분하고 계획 상호간의 관계를 명확히 하고 있다. 결국 국토기본법은 헌법 다음의 기본법으로서의 입법체계상 지위를 가지게 되며 국토기본법에서 표명하고 있는 기본원칙은 모든 토지계획법에서도 공간적으로는 전국적으로 지켜야할 일반원칙이라고 할 수 있다.¹⁰⁾

(3) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률

국토의 계획 및 이용에 관한 법률은 국토의 이용·개발 및 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 관하여 필요한 사항을 규정한 법률이다. 동법은 국토의 공간범위를 광역도시계획·도시계획·지구단위계획으로 구분하며 구체적으로 광역도시계획·도시기본계획·도시관리계획의 입안 및 결정절차, 도시관리계획 결정고시의 효과, 용도지역의 종류 및 지정절차상의 특례와 행위제한, 건축제한, 건폐율, 용적률, 용도지구의 종류 및 행위제한, 용도구역의 지정목적과 행위제한, 도시계획시설사업의 시행절차, 장기 미집행도시계획시설부지의 매수청구제도, 지구단위계획구역지정과 지구단위계획구분, 토지거래허가구역지정과 허가절차, 불 허가처분에 대한 권리구제, 토지이용의무위반에 대한 이행강제금제도, 선매제도 등의 내용을 포함하고 있다.¹¹⁾

10) 이재삼, 우리나라 토지이용과 통제방안에 관한 연구, 토지공법연구 제50집, 2010.8., 100면; 채우석, 국토의 계획 및 이용에 관한 특별법에 대한 연구, 토지공법연구 제38집, 2007.2., 175면 이하 참조.

11) 배영길, 우리나라 토지계획법제, 토지공법연구 제50집, 2010.8., 7면; 이재삼, 우리나라 토지이용과 통제방안에 관한 연구, 토지공법연구 제50집, 2010.8., 101면

(4) 토지이용규제기본법의 제정

경제·사회의 발전에 상응하여 다수의 개별법령에서 토지이용규제 제도가 다양한 목적으로 도입됨에 따라 일반국민은 물론 토지소유자나 전문가라 하더라도 토지이용규제의 내용을 쉽게 알 수가 없어 국민경제생활에 적지 않은 불편을 초래하였다. 정부는 새로운 토지이용규제를 수반하는 지역·지구 등의 신설을 엄격히 제한하고 기존의 지역·지구 등을 정기적으로 재평가하여 지속적으로 정비해나가는 한편 지역·지구 등을 지정할 때 주민이 그 내용을 알 수 있도록 의견청취 절차와 지형도면고시절차를 의무화하고 규제안내서의 작성과 토지이용규제의 내용을 진산화하는 등 토지이용규제의 투명성을 확보하고 국민의 토지이용의 편의를 도모하려는 목적으로 2005년12월7일 토지이용규제기본법(법률제715호)을 제정하였다. 이법은 토지이용규제에 관한 기본법의 역할을 수행한다.

〈현행 국토계획법제 현황〉

분야/공간	국토·지역·도시	사회기반시설 (SOC)	자원 및 환경	기타 (주택, 산업·유통, 관광문화)
전 국	국토기본법 (국토종합계획) 국가균형발전특별법 (국가균형발전계획) 농어촌정비법 (농어촌정비종합계획)	물류시설의개발및운영에관한법률 (물류시설개발종합계획) 교통체계효율화법 (국가기간교통망계획) 도로법 (도로정비기본계획) 항공법 (항공정책기본계획, 공항개발중장기종합계획) 항만법 (지정항만에 관한 항만기본계획) 어촌·어항법 (어촌·어항발전기본계획, 어촌종합개발계획)	산림기본법 (산림기본계획) 산림문화·휴양에관한법률 (산림문화·휴양기본계획) 산림자원의조성및관리에관한법률 (도시림등의조성·관리기본계획) 자연공원법 (공원기본계획, 국립공원계획) 하천법 (수자원장기종합계획, 하천유역종합치수계획) 지하수법 (지하수관리기본계획)	주택법 (주택종합계획) 농어촌주택개발촉진법 (농어촌주거환경개선종합계획) 산업입지및개발에관한법률 (산업입지개발기본지침, 산업입지공급계획 수립지침) 산업집적활성화및공장설립에관한법률 (산업집적활성화기본계획) 유통단지개발촉진법 (유통단지개발종합계획) 관광기본법 (관광진흥계획) 관광진흥법 (관광개발기본계획)

제 1 절 계획법제의 비체계성

분야 공간	국도·지역·도시	사회기반시설 (SOC)	자원 및 환경	기타 (주택, 산업·유통, 관광문화)
		철도건설법 (국가철도망구축계획, 사업별 철도건설기본계획) 댐건설및주변지역지원등에관 한법률 (댐건설장기계획, 기본계획)	에너지기본법 (국가에너지기본계획, 비상시 에너지 수급계획, 에너지기술개발계획) 에너지이용합리화법 (에너지이용합리화기본계획) 원자력법 (원자력진흥종합계획) 석탄산업법 (석탄산업장기계획) 해저광물자원개발법 (해저광물자원개발기본계획) 골재취법 (골재수급기본계획) 공유수면매립법 (공유수면매립기본계획) 해양수산발전기본법 (해양수산발전기본계획) 연안관리법 (연안종합관리계획)	문화산업진흥기본법 (문화산업중·장기기본계획 산림문화·휴양에관한법률 (산림문화·휴양기본계획)
광역	국도의계획및이용에 관한법률 (광역도시계획) 수도권정비계획법 (수도권정비계획) 지역균형개발및중소 기업육성에관한법률 (광역개발계획) 행정중심복합도시 특별법 (광역도시계획, 광역도시기본계획) 제주국제자유도시 특별법 (국제자유도시종합계 획, 광역시설계획)	대도시권광역교통관에관한 특별법 (대도시권광역교통기본계획) 수도권신공항건설촉진법 (수도권신공항건설기본계획) 신항만건설촉진법 (신항만건설기본계획)	하천법 (하천정비기본계획) 골재취법 (연도별 골재수급기본계획)	관광진흥법 (권역별관광개발계획)
시·도	국도기본법 (도종합계획) 지역균형개발및중소 기업육성에관한법률 (시·도별 중소기업육성계획) 도시공원및녹지등에 관한법률 (공원녹지기본계획, 도시녹화계획)	항만법 (지방항만에 관한 항만기본계획) 도시철도법 (도시철도기본계획)	자연공원법 (도립공원계획) 산림기본법 (지역산림계획) 산림문화·휴양에관한법률 (산림문화·휴양계획) 에너지기본법 (지역에너지기본계획) 골재취법 (연도별 골재수급기본계획) 연안관리법 (연안관리지역계획)	주택법 (시·도주택종합계획) 산업입지및개발에관한법률 (산업입지공급계획) 산업집적활성화및공장설립에관한 법률 (지역산업진흥계획) 중소기업진흥및제품구매촉진에 관한법률 (구조고도화지원계획) 아시아문화중심도시조성에관한특별법 (아시아문화중심도시종합계획)

제 4 장 지역개발관련 특별법의 법적 문제점

분야 공간	국도·지역·도시	사회기반시설 (SOC)	자원 및 환경	기타 (주택, 산업·유통, 관광·문화)
시·군	국도의계획및이용에 관한법률 (도시기본계획, 도시관리계획) 도시공원및녹지등에 관한법률 (공원조성계획)	농어촌도로정비법 (도로기본계획) 어촌·어항법 (어촌종합개발사업계획)	자연공원법 (군립공원계획) 소하천정비법 (소하천정비종합계획) 연안관리법 (연안관리지역계획)	-
지구 · 구역 · 단지	국도의계획및이용에 관한법률 (지구단위계획) 지역균형개발및중소 기업육성에관한법률 (개축지구개발계획, 특정지역개발계획, 지역종합개발지구 개발계획) 도시개발법 (도시개발구역개발계획) 도시재정비촉진특별법 (도시재정비기본계획) 개발제한구역특별 조치법 (관리계획) 기업도시개발특별법 (기업도시개발계획) 공공기관이전및혁신 도시특별법 (혁신도시개발계획) 농어촌정비법 (농업생산기반정비계획, 생활환경정비사업개발 계획) 오지개발촉진법 (오지개발계획) 도시개발촉진법 (도서사업계획) 폐광지역개발특별법 (진흥지구개발계획)	항만법 (항만배후단지개발 종합계획)	-	택지개발촉진법 (예정지구택지개발계획) 국민임대주택건설등에관한 특별조치법 (국민임대주택건설사업계획) 농어촌주택개발촉진법 (농어촌주거환경개선지구사업계획) 자유무역지역의지정및운영에관한 법률 (자유무역지역기본계획) 경제자유구역의지정및운영에관한 법률 (경제자유구역개발계획) 온천법 (온천개발계획) 문화산업진흥기본법 (문화산업단지 조성계획, 문화산업진흥지구 조성계획)
사 업 (환경 영향 평가 대상 사업 중심)	국도의계획및이용에 관한법률 (도시계획시설사업) 도시개발법 (도시개발사업) 도시재개발법 (도시재개발사업) 도시및주거환경정비법 (도시및주거환경정비	물류시설의개발및운영에관한 법률 (물류터미널, 물류단지 개발사업) 도로법 (도로구역 결정 및 도로 건설사업) 항공법 (공항 개발사업 등)	산림자원의조성및관리에관한 법률 (임도 설치사업) 장사등에관한법률 (묘지·납골시설 설치사업) 초지법 (초지 조성사업) 지역균형개발및중소기업 육성에관한법률	주택법 (아파트지구개발사업, 대지조성사업) 택지개발촉진법 (택지개발사업) 국민임대주택건설등에관한특별 조치법 (국민임대주택단지조성사업) 산업입지및개발에관한법률

제 1 절 계획법제의 비체계성

분야 공간	국토·지역·도시	사회기반시설 (SOC)	자원 및 환경	기타 (주택, 산업·유통, 관광·문화)
	사업) 지역균형개발및중소 기업육성에관한법률 (도시개발, 지역개발사업 등) 공공기관이전및혁신 도시특별법 (혁신도시 개발사업) 주한미군기지이전에 따른평택시등의지원 등에관한법률 (주한미군시설·국제 회계획지구 개발사업·기타 평택시개발사업) 행정중심복합도시특 별법 (행정중심복합도시 건설사업) 기업도시특별법 (기업도시 개발사업) 농어촌정비법 (간척 또는 개간사업, 업생산기반시설중 저수지·보 또는 유지 조성사업 등, 마을정비구역 조성사업) 도시외농어촌간의교 류촉진에관한법률 (농어촌체험·휴양마 을사업)	수도권신공항건설촉진법 (신공항 건설사업, 주변지역 개발사업) 항만법 (항만 건설사업, 준설사업) 신항만건설촉진법 (신항만 건설사업) 항만과그주변지역의개발및이 용에관한법률 (항만개발사업) 어촌·어항법 (어촌종합개발사업, 어항시설· 어항 개발사업) 철도건설법 (철도 건설, 역세권 개발사업) 도시철도법 (도시철도 건설, 역세권 개발사업) 삭도·궤도법 (삭도·궤도 건설사업) 댐건설및주변지역지원등에관 한법률 (댐 설치사업)	(토석·모래·자갈·광물 등 채취 등) 하천법 (하구언 설치사업, 하천 공사, 토석·암석·모래·광물 채취) 하수도법 (하수종말처리시설 설치사업) 폐기물관리법 (폐기물처리시설 설치사업) 오수·분뇨및축산폐수의처 리에관한법률 (분뇨처리시설, 축산폐수공공처리시설 설치사업) 전원개발촉진법 (전원개발사업) 전기사업법 (전기설비 설치사업) 석유및석유대체연료 사업법 (저유시설, 석유비축시설 설치사업) 한국가스공사법 (저장시설 설치사업) 송유관안전관리법 (송유관 중 저유시설 설치사업) 해저광물자원개발법 (해저광업중 에너지개발사업) 광업법 (광업중 에너지개발사업) 산지관리법 (토석·광물 채취, 채석단지) 골재채취법 (골재채취예정지, 해안골재채취, 골재채취단지) 공유수면매립법 (공유수면 매립사업) 농어촌정비법 (간척 또는 개간사업)	(산업단지개발사업) 산업집적활성화및공장설립에관한 법률 (공장의 설립) 산업기술포진지원에관한특별법 (산업기술포진 조성사업) 중소기업진흥및제품구매촉진에관 한법률 (단지 조성사업) 자유무역지역의지정및운영에관한 법률 (자유무역지역 개발사업) 경제자유구역의지정및운영에관한 법률 (경제자유구역 개발사업) 도시개발법 (공업용지 조성사업) 대덕연구개발특구등의육성에관한 특별법 (연구개발특구 조성사업) 유통단지개발촉진법 (유통단지 개발사업) 유통산업발전법 (공동집배송단지 조성사업) 여객자동차운수사업법 (여객자동차터미널 설치사업) 화물유통촉진법 (화물터미널 설치사업) 교육기본법 (학교 설치사업) 산림문화·휴양에관한법률 (자연휴양림 지정, 산림욕장·등산로 조성사업) 국토의계획및이용에관한 법률 (유원지 조성사업) 관광진흥법 (관광지·관광단지 조성사업) 은천법 (은천 개발사업) 자연공원법 (경원집단시설지구 조성사업) 도시공원및녹지등에관한 법률 (공원시설 설치사업) 체육시설의설치·이용에관한법률 (체육시설 설치공사) 경륜·경정법

제 4 장 지역개발관련 특별법의 법리적 문제점

분야 공간	국토·지역·도시	사회기반시설 (SOC)	자원 및 환경	기타 (주택, 산업·유통, 관광·문화)
				(경륜·경정시설 설치사업) 청소년활동진흥법 (청소년수련시설 설치사업, 청소년수련지구 조성사업) 한국마사회법 (경마장 설치사업) 국방·군사시설사업에관한법률 (국방·군사시설사업) 군용항공기지법 (기지 내 사업) 해군기지법 (해군기지 내 사업)

2. 다른 개발계획과의 체계적 관계

『국토기본법』 제8조 (다른 법령에 의한 계획과의 관계)에서는 “이 법에 의한 국토종합계획은 다른 법령에 의하여 수립되는 국토에 관한 계획에 우선하여 그 기본이 된다. 다만, 군사에 관한 계획에 대하여서는 그러하지 아니하다”고 규정하여 다른 법령에 의한 계획과의 관계를 명확하게 규정하고 있다.

반면 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제4조(도시계획의 지위) 제1항에서 “도시계획은 특별시·광역시·시 또는 군의 관할 구역에서 수립되는 다른 법률에 따른 토지의 이용·개발 및 보전에 관한 계획의 기본이 된다.”라고 규정하고 있으며 동법 제8조(다른 법률에 의한 토지이용에 관한 구역 등의 지정제한 등) 제1항에서 “중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장은 다른 법률에 따라 토지 이용에 관한 지역·지구·구역 또는 구획 등(이하 이 조에서 “구역등”이라 한다)을 지정하려면 그 구역 등의 지정목적이 이 법에 따른 용도지역·용도지구 및 용도구역의 지정목적에 부합되도록 하여야 한다.”라고 규정하고 있어 지역개발 특별법에 따른 개발계획 등에 비하여 상위의 지위를

가지는 것으로 이해할 수 있을 것이다.

3. 지역개발 관련 특별법과 국토계획법제 간 체계성 검토

지역개발관련 특별법과 관련하여 계획 간 체계성의 문제에 대하여 입법자는 기존의 입법양식에 따라 “다른 법률과의 관계” 등을 통하여 아래의 입법례에서와 같이 『국토기본법』 및 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』과의 관계를 규정하고자 한 바 있다.

법률명	규정내용
경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법	제 3 조 (다른 계획과의 관계) 이 법에 따른 경제자유구역개발계획은 다른 법률에 따른 개발계획에 우선한다. 다만, 『국토기본법』 제6조제2항제1호에 따른 국토종합계획, 『수도권정비계획법』에 따른 수도권정비계획 및 『군사기지 및 군사시설 보호법』에 따른 계획에 대하여는 그러하지 아니하다.
신 행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법	제 7 조 (다른 계획과의 관계) 제17조·제19조 및 제20조의 규정에 의한 행정중심복합도시광역도시계획·기본계획 및 개발계획은 다른 법률에 의한 계획에 우선한다. 다만, 『국토기본법』 제6조제2항제1호의 규정에 의한 국토종합계획 및 군사에 관한 계획에 대하여는 그러하지 아니하다.

이러한 입법양식에 있어 의문시 되어지는 것은 법 규정에서 『국토기본법』과 달리 명확하게 규정되고 있지 않은 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』과의 체계성에 관한 해석상의 문제라 할 것이며, 이는 앞서 살펴본 바와 같이 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제4조 및 제8조에 근거하여 동법상의 계획이 보다 상위의 계획이라는 주장과 이에 반하여 『국토기본법』과 달리 명확하게 규정되고 있지 않은 한 개별 특별법이 보다 상위의 계획이라는 주장이 대립할 수 있는 것이다.

나아가 이와 같은 종래의 입법양식과는 달리 아래와 같은 입법양식

을 가지는 경우에 있어서도 그 계획 간 체계성에 관한 의문이 제기되어지고 있다.

법률명	규정내용
공공기관 지방 이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법	제 3 조 (다른 법률과의 관계) 이 법에 따른 혁신도시개발예정지구 및 혁신도시개발사업에 적용되는 규제에 관한 특례는 다른 법률의 규정에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에 이 법의 규제에 관한 특례보다 완화된 규정이 있으면 그 규정이 정하는 바에 따른다.
기업도시개발 특별법	제 3 조 (다른 법률과의 관계) 이 법은 기업도시개발구역(이하 “개발구역”이라 한다) 및 기업도시개발사업(이하 “개발사업”이라 한다)에 적용되는 규제에 관한 특례에 있어 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에서 이 법의 규제에 관한 특례보다 완화되는 규정이 있으면 그 법률이 정하는 바에 의한다.
대덕연구개발 특구 등의 육성에 관한 특별법	제 3 조 (다른 법령과의 관계) 이 법 가운데 특구에 대하여 규제를 완화하기 위하여 특례를 정하는 제3장 내지 제8장의 규정은 다른 법령에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법령에서 이 법의 규정보다 규제가 완화되는 규정이 있으면 그 법령이 정하는 바에 따른다.
도시 재정비 촉진을 위한 특별법	제 3 조 (다른 법률과의 관계 등) ①이 법은 재정비촉진지구 안에서는 다른 법률에 우선하여 적용한다. ② 재정비촉진사업을 시행함에 있어서 이 법에서 규정하지 아니한 사항에 대하여는 당해 사업에 관하여 정하고 있는 관계 법률에 따른다. ③ 『도시 및 주거환경정비법』에 의한 주택재건축사업이 시행되는 재정비촉진구역은 제9조제4항·제19조 및 제20조의 규정을 적용하지 아니한다.
주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법	제 3 조 (다른 법률과의 관계) 이 법은 공여구역주변지역이나 반환공여구역주변지역의 발전이나 활용 지원에 관한 사항에 있어 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 『주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법』은 그러하지 아니하다.
동·서·남해안권발전 특별법	제 3 조 (다른 계획과의 관계) 종합계획은 동·서·남해안권에 영향을 미치는 다른 법령에 따른 계획을 충분히 고려하여야 하며, 서로 조화와 균형을 이루도록 하여야 한다.

법률명	규정내용
새 만 금 사 업 촉진을 위한 특별법	제 3 조 (다른 법률과의 관계) 이 법은 새만금사업에 적용되는 규제 특례에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에 이 법의 규제 특례보다 완화된 규정이 있으면 그 법률에서 정하는 바에 따른다.
신 발 전 지 역 육성을 위한 투자촉진 특 별법	제 3 조 (다른 법률과의 관계 등) ① 이 법은 신발전지역종합발전구역에 적용되는 지원사항 및 특례사항에 있어 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에 이 법의 규제에 관한 특례보다 완화되는 규정이 있으면 그 법률로 정하는 바에 따른다. ② 이 법에 따른 신발전지역종합발전계획은 신발전지역종합발전구역에 영향을 미치는 다른 법령에 따른 계획을 충분히 고려하여야 하며 서로 조화와 균형을 이루도록 하여야 한다.

지역개발관련 특별법과 관련하여 문제시 되는 것은 기존의 국토계획법제가 가지고 있는 체계상의 혼란스러움에 더하여 각 개별 특별법에서 수도권개발계획, 광역권개발계획, 특정지역개발계획, 개발촉진지구개발계획 등이 수립·작성되고 있어 행정실무자들에게조차도 혼란스러울 정도로 그 내용이 복잡하고 중첩되는 것이 많다는 것이다.

이미 언급한 바와 같이 「국토기본법」에 의한 국토계획만 해도 국토종합계획·도종합계획·시·군종합계획·특정지역을 대상으로 하는 각종의 지역계획들이 있고 「국토계획법」에 의해서도 전국의 모든 지방행정단위에서(도에서의 경우는 시와군) 수립되는 도시기본계획과 도시관리계획, 그리고 2개 이상의 광역시 또는 시군에 걸쳐 수립되는 광역도시계획, 지구단위계획, (제1종, 제2종) 등 수많은 종합적공간계획(Gesamtplan)들이 수립·작성되고 있다. 한편 이들 계획들과 계획대상 지역 범위가 겹치는 수도권개발계획, 광역권개발계획, 특정지역개발계획, 개발촉진지구개발계획 등이 수도권정비법, 특정지역 개발촉진을 위한 특별조치법 등에 의하여 수립·작성되고 있으므로 행정실무자들에게조차도 혼동스러울 정도로 복잡하고 내용적으로 서로 중첩되

는 것이 많다.¹²⁾

이와 같은 내용적으로, 공간적으로 중첩되고 복잡한 지역종합계획체계는 각종 계획들 간의 내용적 연계성내지 명료성에 있어서 그리고 상위계획과 하위계획 간의 구속력 문제에 있어서 많은 혼란과 함께 실무상 적용의 어려움을 야기한다고 할 것이다.¹³⁾ 이와 같은 문제점은 그 무엇보다도 국토 내지 지역계획의 가장 중요한 기능인 계획목표의 불명확성을 초래하는 결과가 될 것이라는 점이다.¹⁴⁾

4. 지역개발 관련 특별법 상호 간 체계성 검토

지역개발관련 특별법제의 국토계획법제에 대한 비체계성의 문제는 위에서 언급한 상위계획과 특별법상 계획 간의 문제에 국한되는 것이 아니라 특별법 상호 간에 있어서도 그 체계성에 대한 불명확성으로 인한 혼란이 야기되고 있는 실정이다. 이러한 혼란은 국가경쟁력강화위원회가 법제처에 법령해석을 의뢰한 내용(『경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률』 제4조(경제자유구역 지정의 효력) 관련)에 대한 법제처의 회신을 통하여서도 알 수 있는 것이다. 아래에서는 이를 간략히 요약하여 소개하고자 한다.¹⁵⁾

1) 질의요지

『경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률』(2007. 12. 21. 법률 제8733호로 개

12) 오용식, 지역개발특별법제의 토지공법적 검토, 토지공법연구 제37집 제2호, 2006.3., 3면.

13) 김수갑, 행정중심복합도시특별법의 주요쟁점과 과제, 토지공법연구 제26집, 2005.6., 15면 이하 참조.

14) 김재호, 행정도시법의 토지행정적 관점, 토지공법연구 제38집, 2007, 45면 이하 참조.

15) 법제처, 법령해석사례 안건번호 08-0106-<http://www.moleg.go.kr/lawinfo/lawAnalysis/lawAnalysisInfo/lawAnalysisInfo>

정되어 2008. 9. 22. 시행되는 것을 말함. 이하 같음) 제3조는 “이 법에 의한 경제자유구역개발계획은 다른 법률에 의한 개발계획에 우선한다. 다만, 『국토기본법』 제6조제2항제1호에 따른 국토종합계획, 『수도권정비계획법』에 따른 수도권정비계획 및 『군사기지 및 군사시설 보호법』에 따른 계획에 대하여는 그러하지 아니하다”고 규정하고 있는 것과 관련하여, 『새만금사업 촉진을 위한 특별법』(2007. 12. 27. 법률 제8795호로 제정되어 2008. 12. 28. 시행되는 것을 말함. 이하 같음)이 시행되기 전에 『새만금사업 촉진을 위한 특별법』 제2조제1호의 새만금사업지역 중 일부지역을 『경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률』 제4조에 따라 경제자유구역으로 지정한 경우에 『새만금사업 촉진을 위한 특별법』이 시행되면, 위 지역에서 『경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률』에 따른 경제자유구역의 개발사업과 함께 『새만금사업 촉진을 위한 특별법』 제2조제2호의 새만금종합개발사업도 시행할 수 있는지?

2) 회 답

『새만금사업 촉진을 위한 특별법』이 시행되기 전에 같은 법 제2조제1호의 새만금사업지역 중 일부지역이 『경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률』 제4조에 따라 경제자유구역으로 지정된 경우에 그 지역에 대한 “경제자유구역개발계획”과 “새만금사업지역 용도별개발기본계획”이 개발사업의 시행자 및 시행방법, 재원조달방법, 토지이용계획, 주요 기반시설계획 등에서 서로 다르게 되어 있다면 그 지역에서는 『경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률』 제3조에 따라 경제자유구역개발계획이 우선 적용되므로 『새만금사업 촉진을 위한 특별법』 제4조에 따른 용도별개발기본계획에 따라 새만금종합개발사업을 시행할 수는 없다고 할 것임. 다만, 경제자유구역으로 지정된 지역에서도 새만금사업에 적용되는 규제에 관한 『새만금사업 촉진을 위한 특별법』에 따른 특례는 적용된다고 할 것임.

3) 이 유

○ 『경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률』 제1조에서 이 법은 경제자유구역의 지정 및 운영을 통하여 외국인투자기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선함으로써 외국인투자를 촉진하고 나아가 국가경쟁력의 강화와 지역간 균형발전을 도모함을 목적으로 한다고 규정하고 있고, 같은 법 제2조제1호에서 “경제자유구역”은 외국인 투자기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선하기 위하여 조성된 지역으로서 같은 법 제4조에 따라 지정·고시되는 지역을 말한다고 규정하고 있으며, 같은 법 제2조제2호에서 “경제자유구역개발계

획”은 경제자유구역의 개발에 관한 기본계획으로서 같은 법 제6조제1항에 따른 내용을 포함하고 있는 계획을 말한다고 규정하고 있고, 같은 법 제3조는 “이 법에 의한 경제자유구역개발계획은 다른 법률에 의한 개발계획에 우선한다. 다만, 『국토기본법』 제6조제2항제1호에 따른 국토종합계획, 『수도권정비계획법』에 따른 수도권정비계획 및 『군사기지 및 군사시설 보호법』에 따른 계획에 대하여는 그러하지 아니하다”고 규정하고 있음.

○ 한편, 『새만금사업 촉진을 위한 특별법』 제1조에서는 이 법은 새만금간척사업으로 조성되는 새만금사업지역을 농업을 기조로 하는 환경친화적인 개발, 이용 및 보전에 관한 사항을 규정하여 지속가능한 개발을 추진함으로써 지역 균형발전과 국가경쟁력 강화에 이바지하는 것을 목적으로 한다고 규정하고 있고, 같은 법 제3조는 새만금사업에 적용되는 규제에 관한 이 법에 따른 특례는 다른 법률의 규정에 우선하여 적용한다고 규정하고 있으며, 같은 법 제27조는 새만금사업지역 중 일부를 『경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률』에 따라 경제자유구역으로 지정할 수 있다고 규정하고 있음.

○ 그런데 『경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률』 제6조제1항은 시·도지사가 작성하는 경제자유구역개발계획에 경제자유구역의 명칭·위치 및 면적, 경제자유구역 지정의 필요성, 경제자유구역 안에서 실시되는 개발사업의 시행자, 개발사업의 시행방법, 재원조달방법, 토지이용계획 및 주요 기반시설 계획 등을 포함하도록 규정하고 있고, 『경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률』 제8조에서는 경제자유구역의 지정이 있을 때에는 그 경제자유구역개발계획의 내용에 따라 『도시개발법』 제3조에 의한 도시개발구역의 지정, 『도시개발법』 제4조에 의한 도시개발사업계획의 수립, 『택지개발촉진법』 제3조에 의한 예정지구의 지정, 『택지개발촉진법』 제8조에 의한 택지개발계획의 승인, 『산업입지 및 개발에 관한 법률』 제6조 내지 제7조의2에 의한 국가산업단지·일반지방산업단지 및 도시첨단산업단지의 지정, 『관광진흥법』 제52조에 의한 관광지 및 관광단지의 지정 등 각 호에 규정하고 있는 지정, 수립, 승인 또는 변경이 있는 것으로 본다고 규정하고 있으며, 『새만금사업 촉진을 위한 특별법』 제6조는 『새만금사업 촉진을 위한 특별법』 제5조에 따라 지정된 사업시행자가 『새만금사업 촉진을 위한 특별법』 제4조의 기본구상에 따른 농업용지, 산업용지, 관광용지, 농촌도시용지, 환경용지 및 에너지용지의 용도별개발기본계획을 작성하여 용도별 중앙행정기관의 장의 승인을 받아야 하며, 용도별개발기본계획에는 대상지역의 명칭과 위치·면적, 개발사업의 기본방향 및 필요성, 토지이용 및 개발계획, 기반시설의 설치계획, 환경보전대책, 산업유치 및 주요 사업시설 설치계획, 재원조달계획 등이 포함되어야 한다고 규정하고 있음.

○ 따라서 위와 같이 관계 법령을 살펴볼 때, 『경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률』 제3조는 경제자유구역으로 지정된 지역에 대하여 서로 다른 개발계획이 있는 경우에는 그 계획이 『국토기본법』 제6조제2항제1호에 따른 국토종합계획, 『수도권정비계획법』에 따른 수도권정비계획 및 『군사기지 및 군사시설 보호법』에 따른 계획에 해당하지 아니하면, 그 지역에서는 다른 개발계획을 배제하고 경제자유구역개발계획이 우선하여 적용한다는 뜻을 밝히고 있는 것이라고 할 것인바, 새만금사업지역 중 일부지역을 경제자유구역으로 지정한 경우에 개발사업의 시행자 및 시행방법, 자원조달방법, 토지이용계획, 주요 기반시설계획 등을 내용으로 하는 경제자유구역개발계획을 수립하게 되는데, 이러한 경제자유구역개발계획이 새만금사업지역 전체에 적용하기 위하여 수립하는 용도별개발기본계획과 개발사업의 기본방향, 토지이용 및 개발계획, 기반시설의 설치계획, 환경보전대책, 산업유치 및 주요 사업시설 설치계획, 자원조달계획 등과 서로 다르게 되어 있다면, 위 지역에는 『경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률』 제3조에 따라 경제자유구역개발계획이 『새만금사업 촉진을 위한 특별법』에 따른 용도별개발기본계획보다 우선하여 적용되어야 할 것임.

○ 한편, 『새만금사업 촉진을 위한 특별법』 제27조는 새만금사업지역에서 용도별개발기본계획에 따라 개발사업을 시행하다가 외국인 투자기업을 유치하기 위하여 경제자유구역으로 지정·운영하여야 할 필요성이 있는 경우에 새만금사업지역 중 일부지역을 경제자유구역으로 지정할 수 있도록 허용함으로써 새만금사업지역 개발을 위한 다양한 제도적 장치를 마련하려는 것이라고 할 것인바, 새만금사업지역을 용도별개발기본계획에 따라 개발사업을 시행하다 일부지역을 경제자유구역으로 지정한 경우에도 그 지역에 대한 개발사업은 경제자유구역개발계획에 따라 시행된다고 할 것이어서 『새만금사업 촉진을 위한 특별법』 제27조를 이유로 『경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률』 제3조의 적용을 배제할 수 없다고 할 것임.

○ 그렇다면, 『새만금사업 촉진을 위한 특별법』이 시행되기 전에 같은 법 제2조제1호의 새만금사업지역 중 일부지역이 『경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률』 제4조에 따라 경제자유구역으로 지정된 경우에 그 지역에 대한 “경제자유구역개발계획”과 “새만금사업지역 용도별개발기본계획”의 개발사업의 시행자 및 시행방법, 자원조달방법, 토지이용계획, 주요 기반시설계획 등이 서로 다르게 되어 있다면, 위 지역에서는 『경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률』 제3조에 따라 경제자유구역개발계획이 우선 적용되므로 『새만금사업 촉진을 위한 특별법』 제4조에 따른 용도별개발기본계획에 따라 새만금종합개발

사업을 시행할 수는 없다고 할 것임. 다만, 경제자유구역으로 지정된 지역에서도 새만금사업에 적용되는 규제에 관한 『새만금사업 촉진을 위한 특별법』에 따른 특례는 적용된다고 할 것임.

제 2 절 현행 국토계획체계에 따른 지역계획 고권의 약화

1. 지역계획고권의 개념 및 지역개발 관련 특별법상 계획고권의 보장 요구

지방자치단체의 지역계획고권(Planungshoheit)이란 지방자치단체가 자기 관할 지역에 대한 지역적인 계획을 자신의 책임으로 수행하거나 당해 지방자치단체와 관련이 있는 상위계획과정에 참여하는 권리를 말하며, 주로 공간계획 내지 국토계획과 관련하여 논의되는 것이 보통이다.¹⁶⁾ 일반적으로 지방자치단체에 지역계획고권이 인정되는지에 관하여 광역시장-도지사- 시장- 군수 등이 특별한 경우가 아닌 한 자신의 관할 지역 안에서 도시기본계획 및 도시관리계획을 입안할 수 있다는 점에 근거하여 지역계획고권을 인정하는 견해와 부정하는 견해로 양립되어 논의가 전개되어져 온 바 있다.¹⁷⁾

지역개발관련 특별법의 제정취지에 착안하여 “지방주도- 중앙지원”의 상향식 개발계획과 지역주도의 균형발전사업을 주된 내용으로 하는 국가균형발전정책을 효과적으로 추진하기 위해서는 특별법의 입법화에 선행하여 지방자치단체의 개발계획에 관한 자치권, 즉 지역계획고권이 보장되어야 하며, 현행 우리나라의 경우 지방자치단체가 입안한 도시기본계획 내지 도시관리계획에 대한 도지사 또는 국토해양

16) 정태용, 지방자치와 도시계획법제, 지방자치연구, 2001.6., 26면.

17) 계획고권의 인정여부에 관하여 부정적 견해로는, 김해룡, 새로운 국토계획 관련 법제에 대한 평가와 개선방향, 토지공법학회 제31회 학술대회 발표논문(2002), 13면; 김남철, 독일에서의 지방자치단체의 계획고권의 헌법상 보장, 사법행정, 1998.2., 8면; 한승준, 프랑스 도시계획권한의 분권화에 관한 연구, 국토계획 제34권 제5호(1999.10), 214면 이하.

부장관의 결정행위가 단지 지방자치단체가 입안한 계획들에 대한 감독 기능에 한정되지 않고, 여러 가지 예외적인 경우에는 도지사나 국토해양부 장관이 도시기본계획과 도시관리계획 사항에 대하여 직접 결정하는 제도가 산재해 있다는 점에서 도시계획의 실질적 결정권은 도지사나 국토해양부 장관에게 귀속해 있다고 할 것인 바, 이러한 논의의 전개에 따라 우리나라의 경우 지방자치단체의 지역계획고권이 부정되고 있다는 견해에 따라 국토계획 및 개발법제상 이에 대한 정비안으로써 지역계획고권을 제한하는 규정 등에 대한 삭제의 요구가 강하게 제기되어지고 있다.

2. 국토계획의 비체계성 및 광역계획 우위에 따른 계획고권의 약화

현행 법제상 국토계획은 「국토기본법」상 국토종합계획, 도종합계획, 시군종합계획, 특정지역계획, 「국토의계획및이용에관한법률」상 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획 등 일반적 국토계획형태가 존재하며, 외에도 다수의 개별법상 다양한 계획들이 존재한다. 때문에 필연적으로 공간적 중첩으로 인한 계획상호 간의 모순성, 체계적 복잡성이 나타나게 되며, 계획형태별로 다양한 계획주체가 존재 함으로 인해 국가와 지방자치단체 간의 적절한 역할분담의 불협이 나타나게 되는 것이다. 이는 결과적으로 지방자치단체의 계획고권의 약화를 의미하게 된다.¹⁸⁾

아울러 국토계획에 있어 상위계획이 하위계획에 대해서 지나치게 지시적이고, 독주성을 가지는 경우에는 지방자치단체의 계획고권의 실현에는 결정적인 장애요소가 될 수 있다. 우리나라 국토계획의 기본적인 체계는 상하체계에 있어 국토종합계획- 도계획- 도시기본계획- 도시관

18) 조성규, 토지행정에 있어 지방자치권의 강화, 경북대 법학연구원, 법학논고 제31집, 2009.10., 86면.

리계획·지구단위계획으로 구성되어 있으며, 상위계획은 하위계획에 우선하는 효력을 가진다. 물론 국토의 효율적이고 균형적인 이용과 발전을 위하여, 국토전역을 대상으로 하여 국토의 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획으로서 국토종합계획의 필요성은 인정되지만, 그 외의 경우에는 도시계획의 본질이 각지역의 잠재력이나 사회·경제적 특수성, 주민의 다양한 요구와 수용등을 고려한 토지이용에 있어 지역의 독자성의 표출인점을 고려하면, 지나친 다단계의 상위계획에 의한 구속은 계획의 체계적, 논리적 일관성만을 강조한 것으로 지방자치단체의 계획고권이라는 본질과는 부합하지 않을 수 있다.

3. 계획고권의 침해적 요인으로서의 민간기업의 기업도시개발구역 지정권한

기업도시법에 의하면 민간기업이 국가기관 또는 지방자치단체, 정부투자기관, 지방공기업, 제주국제자유도시개발센터 등이 관할광역시장·시장 또는 군수와 공동으로 국토해양부장관에게 개발구역의 지정을 제안 할 수 있도록 하고 있다. 이때, 개발구역의 명칭·위치 및 면적, 기업도시의 기본성격 및 개발의 기본방향, 기업도시의 개발계획에 관한 사항, 제안자의 재무 상태에 관한사항, 조성된 토지의 직접사용에 관한 사항, 총사업비산정자료 및 연차별 투자계획 등 사업성분석자료, 시장·군수와 협의한 사업추진 등에 관한 협의안, 환경보전대책에 관한 사항 등에 대해 서류 및 도면을 첨부하여 제출하도록 하고 있다.(법제4조, 제1항,제2항). 기업과 국가기관과 공동으로 제안 할 수 있도록 한 이 법안에 대해 전경련은 민간기업의 자율적 선택권보장을 통해 개발당시부터 수요자의 요구의 맞는 개발계획의 수립이 중요하다는 것을 요구하고 있는 반면, 투자활성화를 위해 공공의 고유역할이라 할 수 있는 도시개발권전체를 민간에게 넘기는 것은 관련법의 문란과 더불어 사회적 공공성의 문란 등 도시개발과 운영에서 많은

문제를 야기할 수 있다는 주장도 제기 되고 있다. 법에서는 공동제안을 규정하나 실제로 민간단독제안의 경우를 배제할 수는 없다. 지방자치단체의 고유권한인 계획고권을 침해할 우려가 큰 만큼 쟁점사항이 되고 있다.¹⁹⁾

이와 같은 우려를 잠식시키기 위해서는 개발구역의 지정제안 과정에서 기업이 시장·군수와 협약을 체결시에 진정한 의미에서의 공공제안이 될 수 있도록 충분한 협의가 이루어져야하며 다양한 주체들이 참여하는 기업도시건설을 원활히 진행하기 위한 중앙정부와 지방정부, 기업, 지역주민간의 유기적 협조체제가 필요하다. 그러나 현실은 이와는 달리 정부와 민간기업 만이 활동하고 있을 뿐이다. ²⁰⁾

제 3 절 복잡다기한 지역·지구·구역·특구 등의 양산

1. 현행 지역·지구제 운용현황

국토의 계획 및 이용에 관한 법률은 종전의 국토이용관리법과 도시계획법을 통합·정비한 통합법으로서 비도시지역에도 도시계획기법을 도입하여 종합적·계획적으로 국토를 관리하기 위한 것이다.²¹⁾ 동 법

19) 기업도시개발 특별법과 관련하여 민간기업의 기업도시개발구역 지정에 따른 법적 문제점에 관하여 상세히는, 서순탁, 기업도시 건설정책·입법평가, 토지공법연구 제35집, 2007.2., 32면 이하.

20) 황해봉, 기업도시, 혁신도시 및 행정중심복합도시 법제에 대한 토지공법적 검토, 토지공법연구 제37집 제2호, 2007.8., 110면.- 현재 개발구역지정과 개발계획승인을 추진하고 있는 대안기업도시의 경우, 기업도시개발구역지정의 타당성과 개발계획을 검토한 결과 많은 문제점이 제기 되고 있다. 해안골프타운조성을 주목적으로 하고 있어 기업도시개발취지에 부응하고 있지 못하고 있으며, 지역전략산업뿐만 아니라 인접지역의 발전전략과도 연계 되지 못하고 있다. 당해지역의 해안자원과 역사문화 자원의 잠재력을 활용하지 못하고 있으며 자연생태계보전측면에서도 문제점이 드러나고 있다.

21) 용도지역제의 연혁 및 운영실태에 관하여서는, 이동찬, 토지이용규제수단으로서의 용도지역제, 법학연구(한국법학회), 2008.2. 60면 이하.

률에 의하면, 용도지역은 종전의 5개 용도지역에서 도시·농림·관리·자연환경보전지역의 4개로 축소되고, 용도지역의 기능증진 및 경관·미관·안전을 도모하기 위해 용도지구로 지정하도록 하고 있다. 또한 시가지의 무질서한 확산방지, 계획적·단계적 토지이용, 토지이용의 종합적인 조정·관리를 위해 용도구역을 지정할 수 있도록 하고 있다. 이와 함께 동 법률은 토지에 대한 중복규제를 최소화하기 위해 다른 법률에 의해 일정면적 이상의 지역·지구·구역 등을 지정하고자 하는 경우에는 국토해양부장관과 미리 협의하거나 승인을 얻도록 하고 있다.

<국토계획법에 의한 용도지역·용도지구·용도구역>

제 3 절 복잡다기한 지역·지구·구역·특구 등의 양산

용도지역			용도지구		용도구역
대분류	중분류	소분류	대분류	소분류	
도시지역	주거지역	전용주거(1,2종)	경관지구	자연, 수변, 시가지	개발제한 구역 시가화조정 구역 수산자원 보호구역
		일반주거(1,2,3종)			
		준주거	미관지구	중심지, 역사문화, 일반	
	상업지역	중심상업	고도지구	최고, 최저	
		일반상업	방화지구		
		근린상업	방재지구		
		유통상업			
	공업지역	전용공업	보존지구	문화자원, 생태계, 중요시설물	
		일반공업			
	녹지지역	준공업	시설보호 지구	학교, 공용 향만, 공항	
		보전녹지	취락지구	자연, 집단	
생산녹지					
	자연녹지	개발진흥 지구	주거, 산업, 유통, 관광휴양, 복합		
관리지역	보전관리		특정용도 제한지구	특정용도제한	
	생산관리		기타지구	아파트, 위락, 리모델링	
	계획관리				
농림지역					
자연환경 보전지역					
4	7	13(5)	11	26	3

현행 지역·지구제 운용 현황에 관하여서는 근거를 토지이용규제기본법 제5조 제1호 별표에 따르면 2010년 4월 현재 국토의 계획 및 이용에 관한 법률과 95개 개별 법률에서 237개의 지역·지구 등이 지정되어 있다.

〈토지이용규제를 하는 지역·지구등〉

연 번	근거 법률	지역·지구등 명칭
1	『가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률』 제8조	가축사육제한구역

제 4 장 지역개발관련 특별법의 법리적 문제점

연 번	근거 법률	지역·지구등 명칭
2	『개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법』 제3조	개발제한구역
3	『건축법』 제18조	건축허가·착공제한지역
4	『건축법』 제60조	가로구역별 최고높이 제한지역
5	『경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법』 제4조	경제자유구역
6	『고도 보존에 관한 특별법』 제8조제1항제1호	특별보존지구
7	『고도 보존에 관한 특별법』 제8조제1항제2호	역사문화환경지구
8	『고속국도법』 제8조	접도구역
9	『골재채취법』 제22조의2	골재채취금지구역
10	『골재채취법』 제34조	골재채취단지
11	『공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법』 제6조	혁신도시개발예정지구
12	『관광진흥법』 제52조	관광지
13	『관광진흥법』 제52조	관광단지
14	『보금자리주택건설 등에 관한 특별법』 제6조	보금자리주택지구
15	『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제2조제7호	도시계획시설의 부지
16	『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제36조제1항제1호	도시지역
17	『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제36조제1항제2호	관리지역
18	『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제36조제1항제3호	농림지역
19	『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제36조제1항제4호	자연환경보전지역
20	『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제36조제1항제1호가목	주거지역
21	『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제36조제1항제1호나목	상업지역

제 3 절 복잡다기한 지역·지구·구역·특구 등의 양산

연 번	근거 법률	지역·지구등 명칭
22	『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제36조제1항 제1호다목	공업지역
23	『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제36조제1항 제1호라목	녹지지역
24	『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제36조제1항 제2호가목	보전관리지역
25	『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제36조제1항 제2호나목	생산관리지역
26	『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제36조제1항 제2호다목	계획관리지역
27	『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제37조제1항 제1호	경관지구
28	『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제37조제1항 제2호	미관지구
29	『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제37조제1항 제3호	고도지구
30	『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제37조제1항 제4호	방화지구
31	『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제37조제1항 제5호	방재지구
32	『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제37조제1항 제6호	보존지구
33	『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제37조제1항 제7호	시설보호지구
34	『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제37조제1항 제8호	취락지구
35	『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제37조제1항 제9호	개발진흥지구
36	『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제37조제1항 제10호	특정용도제한지구
37	『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제38조의2	도시자연공원구역
38	『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제39조	시가화조정구역
39	『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제40조	수산자원보호구역

제 4 장 지역개발관련 특별법의 법리적 문제점

연 번	근거 법률	지역·지구등 명칭
40	『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제50조	지구단위계획구역
41	『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제51조제1항	제1종지구단위계획구역
42	『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제51조제3항	제2종지구단위계획구역
43	『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제63조	개발행위허가제한지역
44	『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제66조	개발밀도관리구역
45	『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제67조	기반시설부담구역
46	『군사기지 및 군사시설 보호법』 제4조 및 제5조	군사기지 및 군사시설 보호구역
47	『군사기지 및 군사시설 보호법』 제4조 및 제5조	통제보호구역
48	『군사기지 및 군사시설 보호법』 제4조 및 제5조	제한보호구역
49	『군사기지 및 군사시설 보호법』 제4조 및 제6조	비행안전구역
50	『군사기지 및 군사시설 보호법』 제4조 및 제6조	비행안전 제1구역
51	『군사기지 및 군사시설 보호법』 제4조 및 제6조	비행안전 제2구역
52	『군사기지 및 군사시설 보호법』 제4조 및 제6조	비행안전 제3구역
53	『군사기지 및 군사시설 보호법』 제4조 및 제6조	비행안전 제4구역
54	『군사기지 및 군사시설 보호법』 제4조 및 제6조	비행안전 제5구역
55	『군사기지 및 군사시설 보호법』 제4조 및 제6조	비행안전 제6구역
56	『군사기지 및 군사시설 보호법』 제4조 및 제7조	대공방어협조구역
57	『금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률』 제4조	수변구역
58	『금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률』 제7조	상수원보호구역
59	『금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률』 제15조	건축 등 허가제한지역
60	『금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률』 제16조	폐수배출시설 설치제한 지역

제 3 절 복잡다기한 지역·지구·구역·특구 등의 양산

연 번	근거 법률	지역·지구등 명칭
61	『금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률』 제20조	폐기물매립시설 설치제한지역
62	『급경사지 재해예방에 관한 법률』 제6조	붕괴위험지역
63	『기업도시개발 특별법』 제5조	기업도시개발구역
64	『낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률』 제4조	수변구역
65	『낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률』 제7조	상수원보호구역
66	『낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률』 제15조	건축허가제한지역
67	『낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률』 제16조	폐수배출시설 설치제한지역
68	『낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률』 제21조	폐기물매립시설 설치제한지역
69	『농어촌정비법』 제9조	농업생산기반 정비사업지역
70	『농어촌정비법』 제101조	마을정비구역
71	『농어촌정비법』 제82조	농어촌 관광휴양단지
72	『농어촌정비법』 제94조 및 제95조	한계농지등 정비지구
73	『농지법』 제28조제1항	농업진흥지역
74	『농지법』 제28조제2항제1호	농업진흥구역
75	『농지법』 제28조제2항제2호	농업보호구역
76	『대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법』 제4조	연구개발특구
77	『대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법』 제35조제1항제1호	주거구역
78	『대덕연구개발특구등의육성에관한특별법』 제35조제1항제2호	상업구역
79	『대덕연구개발특구등의육성에관한특별법』 제35조제1항제3호	녹지구역

제 4 장 지역개발관련 특별법의 법리적 문제점

연 번	근거 법률	지역·지구등 명칭
80	『대덕연구개발특구등의육성에 관한특별법』 제35조제1항제4호	교육·연구 및 사업화 시설구역
81	『대덕연구개발특구등의육성에 관한특별법』 제35조제1항제5호	산업시설구역
82	『도로법』 제24조	도로구역
83	『도로법』 제49조	접도구역
84	『도로법』 제50조	입체적도로구역
85	『도로법』 제51조	도로보전입체구역
86	『도시개발법』 제3조	도시개발구역
87	『도시 및 주거환경정비법』 제4조	정비구역
88	『도시재정비 촉진을 위한 특별법』 제5조	재정비촉진지구
89	『도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법』 제6조	도청이전신도시 개발예정지구
90	『독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법』 제4조	특정도서
91	『독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법』 제12조의3	시·도특정도서
92	『동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법』 제7조	동·서·남해안권개발구역
93	『무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률』 제10조 제1항제1호	절대보전무인도서
94	『무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률』 제10조 제1항제2호	준보전무인도서
95	『무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률』 제10조 제1항제3호	이용가능무인도서
96	『문화산업진흥 기본법』 제24조	문화산업단지
97	『문화예술진흥법』 제8조	문화지구
98	『문화재보호법』 제2조제2항	지정문화재구역
99	『문화재보호법』 제9조 및 제75조	문화재보호구역

제 3 절 복잡다기한 지역·지구·구역·특구 등의 양산

연 번	근거 법률	지역·지구등 명칭
100	『문화재보호법』 제14조 및 제75조	가지정문화재구역
101	『문화재보호법』 제47조	등록문화재구역
102	『물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률』 제22조	물류단지
103	『백두대간 보호에 관한 법률』 제6조제2항	백두대간보호지역
104	『백두대간 보호에 관한 법률』 제6조제2항제1호	핵심구역
105	『백두대간 보호에 관한 법률』 제6조제2항제2호	완충구역
106	『사방사업법』 제4조	사방지
107	『산림문화·휴양에 관한 법률』 제13조	자연휴양림구역
108	『산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률』 제19조	채종림구역
109	『산림보호법』 제7조	산림보호구역
110	삭제 <2009.6.9>	
111	『산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률』 제47조	시험림구역
112	『산업기술단지 지원에 관한 특례법』 제2조	산업기술단지
113	『산업입지 및 개발에 관한 법률』 제6조	국가산업단지
114	『산업입지 및 개발에 관한 법률』 제7조	일반산업단지
115	『산업입지 및 개발에 관한 법률』 제7조의2	도시첨단산업단지
116	『산업입지 및 개발에 관한 법률』 제8조	농공단지
117	『산업입지 및 개발에 관한 법률』 제8조의3	준산업단지
118	『산업입지 및 개발에 관한 법률』 제39조	특수지역
119	『산업입지 및 개발에 관한 법률』 제40조의2	공장입지유도지구
120	『산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률』 제2조 제2호	과밀억제지역
121	『산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률』 제2조 제3호	성장관리지역
122	『산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률』 제2조 제4호	자연보전지역

제 4 장 지역개발관련 특별법의 법리적 문제점

연 번	근거 법률	지역·지구등 명칭
123	『산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률』 제33조	산업시설구역
124	『산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률』 제33조	지원시설구역
125	『산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률』 제33조	공공시설구역
126	『산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률』 제33조	녹지구역
127	『산지관리법』 제4조제1항제1호	보전산지
128	『산지관리법』 제4조제1항제1호가목	임업용산지
129	『산지관리법』 제4조제1항제1호나목	공익용산지
130	『산지관리법』 제9조	산지전용제한지역
131	『산지관리법』 제25조의2	토석채취제한지역
132	『새만금사업 촉진을 위한 특별법』 제2조제1호	새만금사업지역
133	『소하천정비법』 제2조제2호	소하천구역
134	『소하천정비법』 제4조	소하천예정지
135	『수도권정비계획법』 제6조제1항제1호	과밀억제권역
136	『수도권정비계획법』 제6조제1항제2호	성장관리권역
137	『수도권정비계획법』 제6조제1항제3호	자연보전권역
138	『수도법』 제7조	상수원보호구역
139	『수목원조성 및 진흥에 관한 법률』 제19조	국립수목원완충지역
140	『수질 및 수생태계 보전에 관한 법률』 제33조 제5항	배출시설설치제한지역
141	『습지보전법』 제8조제1항	습지보호지역
142	『습지보전법』 제8조제1항	습지주변관리지역
143	『습지보전법』 제8조제2항	습지개선지역
144	『신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법』 제8조	신발전지역발전촉진지구

제 3 절 복잡다기한 지역·지구·구역·특구 등의 양산

연 번	근거 법률	지역·지구등 명칭
145	『신항만건설촉진법』 제5조	신항만건설예정지역
146	『신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법』 제2조제2호	예정지역
147	『신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법』 제2조제3호	주변지역
148	『신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법』 제8조	개발행위허가 및 건축허가제한지역
149	『야생동·식물보호법』 제27조	야생동·식물특별보호구역
150	『야생동·식물보호법』 제33조	시·도야생동·식물보호구역
151	『야생동·식물보호법』 제33조	야생동·식물보호구역
152	『어촌·어항법』 제17조	어항구역
153	『연안관리법』 제2조제3호	연안육역
154	『영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률』 제4조	수변구역
155	『영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률』 제7조	상수원보호구역
156	『영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률』 제15조	건축 등 허가제한지역
157	『영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률』 제16조	폐수배출시설 설치제한지역
158	『영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률』 제20조	폐기물매립시설 설치제한지역
159	『온천법』 제4조	온천원보호지구
160	『온천법』 제5조	온천공보호구역
161	『2011대구세계육상선수권대회, 2014인천아시아경기대회 및 2015광주하계유니버시아드대회 지원법』 제25조	대회관련시설 설치·이용지역
162	『2012여수세계박람회 지원특별법』 제26조	박람회장 조성사업구역

제 4 장 지역개발관련 특별법의 법리적 문제점

연 번	근거 법률	지역·지구등 명칭
163	『자연공원법』 제4조	국립공원
164	『자연공원법』 제4조	도립공원
165	『자연공원법』 제4조	군립공원
166	『자연공원법』 제18조제1항제1호	공원자연보존지구
167	『자연공원법』 제18조제1항제2호	공원자연환경지구
168	『자연공원법』 제18조제1항제3호	공원자연마을지구
169	『자연공원법』 제18조제1항제4호	공원밀집마을지구
170	『자연공원법』 제18조제1항제5호	공원집단지설지구
171	『자연재해대책법』 제12조	자연재해위험지구
172	『자연환경보전법』 제12조제1항	생태·경관보전지역
173	『자연환경보전법』 제12조제2항제1호	생태·경관핵심보전구역
174	『자연환경보전법』 제12조제2항제2호	생태·경관완충보전구역
175	『자연환경보전법』 제12조제2항제3호	생태·경관전이보전구역
176	『자연환경보전법』 제22조	자연유보지역
177	『자연환경보전법』 제23조	시·도 생태·경관보전지역
178	『자연환경보전법』 제39조	자연휴식지
179	『장사 등에 관한 법률』 제17조	묘지등설치제한지역
180	『재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법』 제37조	시장정비구역
181	『재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법』 제6조	재해위험 개선사업지구
182	『저수지·댐의 안전관리 및 재해예방에 관한 법률』 제12조	위험저수지·댐 정비지구
183	『전원개발촉진법』 제5조	전원개발사업구역
184	『전원개발촉진법』 제11조	전원개발사업예정구역

제 3 절 복잡다기한 지역·지구·구역·특구 등의 양산

연 번	근거 법률	지역·지구등 명칭
185	『전통사찰의 보존 및 지원에 관한 법률』 제6조	전통사찰보존구역
186	『전통사찰의 보존 및 지원에 관한 법률』 제10조	전통사찰 역사문화보존구역
187	『전과법』 제52조제1항	무선방위측정장치보호구역
188	『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』 제292조	절대보전지역
189	『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』 제293조	상대보전지역
190	『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』 제294조	관리보전지역
191	『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』 제294조	지하수자원보전지구
192	『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』 제294조	생태계보전지구
193	『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』 제294조	경관보전지구
194	『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』 제312조	지하수자원특별관리구역
195	『주차장법』 제12조제6항	노외주차장설치제한지역
196	『주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법』 제2조제4호	반환공여구역주변지역
197	『지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률』 제9조	개발촉진지구
198	『지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률』 제26조의3	특정지역
199	『지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률』 제38조의2	지역종합개발지구
200	『지역특화발전 특구에 대한 규제특례법』 제9조	지역특화발전특구
201	『지하수법』 제12조	지하수보전구역
202	『철도안전법』 제45조	철도보호지구

제 4 장 지역개발관련 특별법의 법리적 문제점

연 번	근거 법률	지역·지구등 명칭
203	『청소년활동진흥법』 제47조	청소년수련지구
204	『초지법』 제5조	초지
205	『택지개발촉진법』 제3조	택지개발예정지구
206	『토양환경보전법』 제17조	토양보전대책지역
207	『폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률』 제10조	폐기물처리시설입지
208	『하천법』 제10조	하천구역
209	『하천법』 제11조	하천예정지
210	『하천법』 제12조	홍수관리구역
211	『학교보건법』 제5조	학교환경위생 정화구역
212	『한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률』 제4조	수변구역
213	『한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률』 제6조	오염행위 제한지역
214	『한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률』 제15조의4	폐기물매립시설 설치제한지역
215	『항공법』 제2조제9호	공항구역
216	『항공법』 제2조제16호	장애물 제한표면
217	삭제<2010.3.22>	
218	삭제<2010.3.22>	
219	『항만법』 제56조	항만재개발사업구역
220	『항만법』 제2조제4호	항만구역
221	삭제 <2009.6.9>	
222	『항만법』 제42조	항만배후단지
223	삭제 <2009.6.9>	
224	『해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률』 제25조	해양보호구역

제 3 절 복잡다기한 지역·지구·구역·특구 등의 양산

연 번	근거 법률	지역·지구등 명칭
225	『해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률』 제25조	해양생물보호구역
226	『해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률』 제25조	해양생태계보호구역
227	『해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률』 제25조	해양경관보호구역
228	『해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률』 제31조	긴급해양보호구역
229	『해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률』 제36조	시·도해양보호구역
230	『해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률』 제36조	시·도해양생물보호구역
231	『해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률』 제36조	시·도해양생태계보호구역
232	『해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률』 제36조	시·도해양경관보호구역
233	『해양환경관리법』 제15조	환경보전해역
234	『해양환경관리법』 제15조	특별관리해역
235	『환경정책기본법』 제22조	특별대책지역
236	『수목원 조성 및 진흥에 관한 법률』 제6조의2	수목원조성예정지
237	『농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법』 제7조	농업생산기반시설 및 주변지역 활용구역
238	『마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률』 제10조	마리나항만구역
239	『국가통합교통체계효율화법』 제45조	복합환승센터
240	『공항소음 방지 및 소음대책지역 지원에 관한 법률』 제5조	제1종 구역 및 제2종 구역
241	『공항소음 방지 및 소음대책지역 지원에 관한 법률』 제5조	제3종 구역
242	『역세권의 개발 및 이용에 관한 법률』 제4조제1항	역세권개발구역

2. 지역개발관련 특별법상 지역·지구 양산에 따른 문제점

(1) 중복지정으로 인한 토지이용의 저 효율화

한 지역에 많은 지역·지구가 중복적으로 지정된 것은 지역·지구 지정에 대한 기준과 통제장치에 대한 통일된 기준 없이 개별법령에서 정책적 필요에 따라 수시로 지역·지구를 지정하여 초래된 결과이다. 또한 지역·지구의 지정에 의미가 없는 곳을 지정함으로써 많은 행정적인 낭비와 그 지역에 사는 주민들에게 많은 행동의 제약과 재산상의 손해를 발생시키고 있는 것이다.²²⁾ 이와 같이 토지이용관리제도가 복잡하고 중첩되어 있지만 이를 합리적으로 조정하는 행정부처나 법령의 미비로 토지이용을 둘러싼 중복 협의 부처 간 이견 등으로 인해 용도지역을 변경하는데 오랜 시간과 많은 행정비용이 필요하며 용지공급의 악순환을 겪어왔다. 이는 결국 국민의 경제활동에 커다란 걸림돌로 작용하고 그 지역에 사는 주민들에게 유·무형의 많은 불편과 경제적 손실을 초래하였다.²³⁾

(2) 지역개발 관련 특별법상 지역·지구의 양산에 따른 계획법제의 붕괴우려

지역개발관련 특별법의 증가에 따라 나타나게 된 또 하나의 문제점은 복잡하고 중첩적인 지역·지구·구역·특구 등의 양산이라 하겠다. 위에서와 같은 입법현황에서 볼 수 있듯이 현행 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』에서 미처 예견하지 못한 복잡다기한 지역·지구제 등의 지정으로 인한 법제상-실무상 혼란과 아울러 문제시 되는 것은 이러한 지역개발사업들은 해당 특별법에 의한 개발계획과 그 실시계

22) 용도지역제의 신설의 원칙적 금지에 관하여는 이재삼, 우리나라 토지이용과 통제방안에 관한 연구, 토지공법연구 제50집, 2010.8., 118면

23) 손성태·이성근, 토지이용규제의 합리적 운영방안에 관한 연구, 부동산 학보 제 26집(한국부동산학회), 2006.5., 156면 이하; 이동찬, 토지이용규제수단으로서의 용도지역제, 법학연구(한국법학회), 2008.2. 68면.- 2008년, 우리나라의 전 국토면적이 99.774km²인데, 전국에 지정된 용도지역,지구의 면적은 459.054 km²로 전 국토면적의 4.6배에 해당되는 것이다; 채미옥, 도시용지공급 확대 및 지가안정을 위한 용도지역지구제 개선방안, 국토정책Brief(국토연구원), 2008.2. 2면 이하.

획들이 『국토기본법』에 의한 국토종합계획 외의 모든 지역계획에 대해 상위에 위치하며, 그 실시계획의 결정 내지 승인은 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』에 의한 도시관리계획이 결정된 것으로 의제하는 규정을 두고 있다는 점이다.

이러한 지역개발 관련 특별법상의 규정은 곧 이와 같은 개발사업 대상지역에서 수립되어 시행되고 있는 광역도시계획 내지 당해 시·군 지역의 도시기본계획 또는 도시관리계획의 적용이 배제된다는 것을 의미하며, 곧 이들 지역개발 관련 특별법에 의하여 새롭게 수립·결정되는 개발계획 및 그 실시계획에 따라 기존의 도시기본계획이나 도시관리계획은 전면적 수정이 불가피하게 된다는 것이다. 다수의 지역개발 관련 특별법에 의한 이와 같은 개발계획의 추진은 해당지역 및 그 주변지역에서의 지역개발계획에 관한 기본적인 내용에 급격한 변동을 야기하고, 주변지역에서의 지속적이고 예측 가능한 지역개발사업의 추진에 혼란을 가져오게 되는 결과를 낳게 되는 것이다. 그와 같은 혼란의 중요한 요인으로서의 계획내용의 급격한 변동은 물론이고, 개발계획의 입안 및 그 개발사업의 추진주체가 달라지는 점이라 하겠다.

제 4 절 인·허가의제제도

1. 인·허가의제의 개념 및 독일 집중효제도와와의 구별

인·허가의제라 함은 하나의 목적을 위해 주된 인·허가 외에 복수의 관련 법령이 정한 인·허가를 받도록 하는 경우에 주된 인·허가를 받은 때에는 이와 관련된 그 밖의 인·허가 등을 받은 것으로 간주하는 것을 말한다.²⁴⁾ 이 경우 주된 인·허가 관청이 자의적으로 행하는 것이 아니라 개별 인·허가관청과의 협의를 통하여 관련 인·허가의 요

24) 권수철, “인허가의제제도의 법적 성격과 사후감독에 관한 소고”, 『법제』, 법제처, 2002.7.

건에 적합한지 여부를 판단하게 된다. 이와 같이 인허가의제제도는 어떤 행위를 위하여 필요한 부수적인 인허가사항은 사전협의를 조건으로 인허가를 받은 것으로 의제함으로써 절차간소화와 처리기간의 단축이라는 효과를 얻고자 하는 것이다.

법학에서 의제(Fiktion)라 함은 실제로 존재하지 않는 사안을 인정하도록 법률상으로 확정되어 있는 것을 의미하는 것으로 어떠한 상황의 발생과 더불어 행정행위가 발해진 것으로 간주된다는 식으로, 법률이 행정행위의 발급을 결정주체의 의사와 무관하게 상황의 발생으로 대체하는 경우에 그 행정행위는 의제적 행정행위가 된다.²⁵⁾²⁶⁾

일부학설에 경우에서와 마찬가지로 행정절차의 간소화를 위해 우리나라 입법상 규정되고 있는 인·허가의제와 독일의 계획확정절차(Planfeststellungsbeschluss)의 특수한 효력의 하나인 소위 “집중효(Konzentrationswirkung)”를 동일한 것으로 인식하고자 하는 경향이 있다. 그러나 집중효와 인·허가의제는 절차의 간소화라는 법적 요소로서의 유사한 측면이 있으나, 그 제도적 본질과 기능을 달리 한다.²⁷⁾ 독일 행정절차법(VwVfG) 제75조 제1항 제1문은 “다른 시설에 필요한 후속조치를 포함한 관계된 모든 공익과 관련하여, 계획확정에 의해 사업계획안의 허용성이 확정되면, 계획확정 이외에 다른 행정청의 결정, 특히 공법상 인가·특허·허가·승인·동의 및 계획확정을 필요로 하지 않는다.”라고 규정하고 있다. 이러한 독일의 계획확정절차는 주로 고속도로의 건설, 고속전철, 공항건설 등 대규모 국책사업 등 전문계획(Fachplanung)과 관련된 절차이며, 여기에서의 집중효란 원칙적으로 다른 법규정에 의

25) Jachmann, Die Fiktion im Öffentlichen Recht, 1998, S.249ff. 이하 독문자료는 김중권, “의제적 행정행위에 관한 소고” 통권 법제, 제520호(2001. 4) p.54에서 재인용.

26) 의제적 행정행위란 일정한 행위를 통상 수익적으로 허용하는 결정인데, 이는 행정청 스스로가 발하는 것이 아니라, 법상의 기간이 경과한 후에 법규범에 의해서 간주되어지는 것이라는 정의도 있다.

27) 정남철, 인허가의제와 집중효의 구분, 인·허가의제 효과의 분석 및 입법방향, 한국행정관리연구회·법제처 공동학술세미나 토론문, 2010.6.,35면 이하.

해 요청되는 인가, 허가, 계획확정 등의 대체를 의미한다. 또한 집중효의 효력도 실체적 집중효(materielle Konzentrationswirkung)가 아니라, 다른 행정청의 절차적 관할권을 통합시키는 형식적 집중효(formelle Konzentrationswirkung)를 의미한다.

이와 같은 독일의 집중효에 대하여 그 전제가 되는 계획확정절차가 우리나라에서는 인정되지 않고 있다는 점, 인·허가의제 제도의 경우에는 집중효와 달리 인·허가의제를 인정하는 경우가 제한되어 있지 아니한 바, 건축허가와 같이 행정계획이 아닌 단순한 인·허가를 하는 경우에도 관련 인·허가의제를 인정하고 있고, 집중효의 경우에는 의제대상 인허가가 따로 특정되어 있지 아니하고 당해 행정계획과 관련되는 인허가가 모두 포괄되는데 반하여, 인허가의제제도의 경우에는 의제대상 인허가 법률에 명시된 경우에 국한된다는 점 등에 따라 우리의 인·허가의제와 독일의 집중효는 구별되어지는 것이다.

2. 인·허가의제의 필요성

① 개별법률의 인·허가요건에 적합한지 여부에 치중한 결과 전체로서의 주택건설사업 등에 대한 공익성에 관하여는 판단을 소홀히 할 우려의 소지가 있다.

② 개별 법률에 의한 인·허가요건이 상호 중복되는 경우 동일한 요건을 여러 행정청에서 심사하는 불필요한 현상이 발생하게 되며, 경우에 따라서는 하나의 행정청에서는 인정되는 사항이 다른 행정청에서는 인정되지 아니하는 경우가 발생할 소지가 있다. 이는 특히 재량의 여지가 많은 인·허가의 경우에 발생할 우려가 크다 할 것이다.

③ 주택건설사업을 하고자 하는 사업주체는 여러 행정청에 인·허가를 신청하여 일일이 심사를 받아야 하므로 시간과 경비가 소요되는 불편이 있다. 그리고 심사과정에서 어느 하나의 인·허가의 내용이

당초 예상과 달라지는 경우에는 전체 사업계획을 조정하여 관련된 인허가의 내용도 변경하여야 하는 경우가 발생하게 된다. 그 이후 다른 인·허가에 대하여도 변경이 가하여 진다면 변경에 변경이 되풀이 되는 결과를 야기하여 사업에 착수하지도 못한 채 변경만 되풀이 되는 결과를 가져올 우려가 있는 것이다. 극단적인 경우 어느 하나의 인·허가라도 받지 못하면 사업의 시행 그 자체가 불가능하게 되어 그 동안의 노력, 경비, 시간이 일거에 수포로 돌아가는 경우도 있을 수 있는 것이다. 이는 재량이 인정되지 아니하는 인허가의 경우에도 발생할 수 있다.²⁸⁾

3. 인허가의제의 요건

(1) 실체적·절차적 요건

독일의 경우 집중효와 관련하여 실체적 요건과 절차적 요건을 모두 갖추어야 한다는 관할집중설, 실체적 요건과 절차적 요건을 모두 갖추지 아니하여도 된다는 비제한적 실체집중설, 실체적 요건은 갖추어야 하지만 절차적 요건은 갖추지 아니하여도 된다는 절차집중설, 절차적 요건은 갖추지 아니하여도 실체적 요건에 엄밀히 구속되지 않는다는 제한적 실체집중설 등이 논의되고 있다.

우리의 경우 실체적 요건이 적용된다고 하는 점에서는 현재 이견이 없는 것으로 보이고, 절차적 요건이 적용되는지 여부에 대하여는 이해관계인의 권익보호에 필요한 절차적 요건은 존중되어야 한다는 입장으로 보인다. 의제대상 인허가의 실체적 요건을 갖추지 못하였음에도 불구하고 주된 인허가를 하고 나중에 이를 발견하게 된 때에는 행정행위의 흠에 관한 일반적인 법리에 의하게 될 것이다. 이 경우에 의제대상 인허가가 있는 것으로 보는 것 뿐이고 실제로 처분이 있는 것

28) 정태용, 인허가의제 관련 입법모델 검토, 법제, 2003., 4면.

은 주된 인허가이므로 주된 인허가를 대상으로 취소 또는 무효확인을 하게 될 것이다.²⁹⁾

(2) 기한 규정

신고나 동의 혹은 허가절차상으로 행정청에 대해서 결정기간을 정하고 그 기간이 경과한 이후에는 원하는 내용이 허용된 것으로 본다고 하는 법규정이다.³⁰⁾ 이러한 경우에 행정청이 의제의 발생을 원하지 않는다면, 소정의 기간 내에 자신의 결정을 스스로 내려야 하는 바, 당사자는 자신이 계획한 바를 진행시키는데 있어서 어느 정도 안정성을 누리게 된다. 즉, 의제규정이 통용되는 범위에서는, 당사자는 최대한 정해진 기간까지는 어떤 식이든 결정이 내려지리라는 것을 예상할 수 있게 된다.

(3) 관계부처 협의

주된 인허가를 할 때에 의제대상 인허가의 실체적 요건이 적용되므로 의제대상 인허가의 실체적 요건을 갖추었는지 여부를 검토하기 위한 제도적 장치가 있어야 하는 바, 대부분의 경우 주된 인허가를 하기 전에 의제대상 인허가관청과 미리 협의하도록 하고 있다.³¹⁾

협의의 유무 및 협의 성립여부에 따라서 다음과 같이 구분할 수 있다.

29) 정태용, 앞의 글, 10 면.

30) 기한규정의 예로는 행정절차법 제19조제1항이 “행정청은 신청인의 편의를 위하여 처분의 처리기간을 종류별로 미리 정하여 공표”하도록 한 것과, 민원사무처리에 관한법률시행령 제13조제3항이 행정기관의 장이 처리기간을 관계법령 등에 명시하고 민원사무편람과 민원사무처리기준표에 수록·비치하도록 한 것과 같은 행정기관에 대한 기한규정과 행정절차법 제27조제4항이 행정청이 당사자에게 의무를 과하거나 권익을 제한하는 처분을 하는 경우에는 미리 의견제출기한을 명시하도록 한 것과 같이 민원인에 대해 적용되는 규정이 있다.

31) 허가의 요건으로서 타행정기관의 동의·협의를 관한 내용은 이일세, “허가의 요건에 관한 판례분석(상·하)”, 사법행정 (1999.2·3) 참조.

1) 협의를 하지 아니한 경우

의제대상 인허가관청과의 협의에 관한 규정을 두고 있음에도 불구하고 협의를 거치지 아니하고 주된 인허가를 한 경우의 효력에 관하여 확립된 견해는 없다. 의제대상 인허가관청과의 협의는 법률에 규정된 절차이기는 하지만 외부에 공시되지 않는 행정기관의 내부절차에 해당되고, 인허가의 상대방은 협이가 행하여졌는지 여부를 전혀 알 수 없으므로 협의절차불이행을 이유로 하여 주된 인허가를 무효로 한다면 인허가의 상대방은 불의의 손실을 입을 수 있다 할 것인 바, 협의를 거치지 아니한 흠은 그 정도에 따라 취소사유는 될 수 있겠지만 당연무효는 되지 않는다고 보아야 한다는 견해가 있다.³²⁾

2) 협이가 성립되지 아니한 경우

협이는 의제대상 인허가의 실체적 요건을 갖추었는지 여부를 점검하기 위한 것이므로 단순히 의제대상 인허가관청의 의견을 듣는 데에 그치는 것이 아니라 의제대상 인허가관청의 동의를 구하는 것으로서 사실상 “합의”를 뜻한다고 할 것이다. 따라서 협이가 이루어지지 아니한 경우에는 주된 인허가를 할 수 없다 할 것이고, 의제대상 인허가관청의 반대의견에도 불구하고 주된 인허가를 행한 경우 그 주된 인허가는 협의절차를 제대로 이행하지 아니하고 행한 흠이 있는 행정행위가 된다 할 것으로 그 정도에 따라서 취소사유는 될 수 있겠지만 당연무효사유는 되는 것은 아니라고 보는 견해가 있다.³³⁾ 협의에 관한 다른 견해로 의제대상 인허가권자와의 협이는 의제대상 인허가의 실체적 요건을 갖추었는지의 여부와 인허가의 의제효력을 부여하여도 되는지의 여부에 대하여 의제대상 인허가권자의 동의를 구하는 것이라고 파악하고 있는데, 실제 사례에서 보면 협의에 의해서 인허가의

32) 정태용, 전계논문, 11 면.

33) 정태용, 전계논문, 11 면.

구체적인 범위도 정해진다고도 할 수 있다(예. 건축법상 건축허가, 광업법상 채광계획의 인가).

4. 현행법상 인허가 의제제도의 입법유형

인허가의제제도가 본격적으로 도입된 것은 1973년 12월 24일 제정·공포된 『산업기지개발촉진법』이 그 시초로 알려져 있다. 이 법에서는 산업기지개발사업에 관한 실시계획승인을 얻은 때에는 도시계획사업시행자지정·도시계획사업실시계획인가·수도사업인가·공공하수도사업허가·공유수면점용허가·하천공사시행허가·도로공사시행허가·농지전용허가·입목벌채허가 등 11개 법률에 의한 13개 인허가를 받은 것으로 보도록 하였다. 그 때까지는 도시계획사업실시계획인가를 받은 때에는 토지수용법에 의한 사업인정을 받은 것으로 보거나, 재개발사업실시계획인가를 받은 때에는 건축허가를 받은 것으로 보는 등 관련되는 한두개의 인허가를 의제하는 사례가 있었을 뿐, 여러 개의 인허가를 한꺼번에 의제하는 사례는 없었다.

그 후 개발사업에 관한 법률은 물론 개발사업과 전혀 관련이 없는 법률에도 경쟁적으로 인허가의제제도가 도입되었다. 인허가의제제도는 개발사업의 시행을 위해 여러 인·허가를 받아야 하는 경우에 이들 인·허가를 모두 받도록 하는 불편을 해소하여 민원인의 편의를 도모하기 위한 목적을 지향한다. 하지만 우리나라에서 인허가의제제도는 아직 법이론적으로 완전하게 정립된 것은 아니며, 더욱이 인허가의제제도를 채택하고 있는 개별 법률의 입법유형마저도 일관되지 못한 것이 실정이다.³⁴⁾

〈현행법상 인허가 의제제도의 입법유형 및 대표 입법례〉

34) 윤석진, 기업부담완화를 위한 인허가제도 개선방안 연구, 한국법제연구원, 2010.8., 85면 이하.

제 4 장 지역개발관련 특별법의 법리적 문제점

유 형	유형법 입법특징	입법례	비 고
제1유형	인허가의제에 관한 조항을 두고 있으면서 의제되는 인허가대상을 특정하지 아니한 경우	『사회기반시설에 대한 민간 투자법』 제17조(다른 법률에 의한 인·허가등의 의제)	
제2유형	인허가의제제도를 운용 중에 있으나, 해당 법령에서 주된 인·허가 행정기관과 의제되는 인·허가의 주관 행정기관간의 사전 협의에 대한 명문의 규정과 협의기간이 명시되지 아니한 경우	『어촌어항법』 제 8 조 (인·허가 등의 의제)	
제3유형	주된 인·허가를 받을 경우 해당 행정기관의 장으로 하여금 의제되는 인허가기관과 협의하도록 하는 규정만 두고 있는	『대기환경보전법』 제6 조 (다른 법률과의 관계)	
제4유형	주된 인·허가를 받을 경우 해당 행정기관의 장은 의제되는 인·허가기관과의 협의를 명시적으로 규정하고 협의기간을 법률 또는 시행령에 법정화하여 투명성을 확보하고 있는 입법유형이 있다. 아울러 특별한 사정이 있는 경우 협의기간을 연장할 수 있도록 한	<ul style="list-style-type: none"> · 협의기간을 법률에 두고 있는 경우- 『댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률』 제 9 조 (다른 법률에 의한 인·허가등의 의제) · 협의기간을 하위법령에 두고 있는 경우- 『골재채취법』 제23조 (다른 법률과의 관계) · 협의기간의 연장에 관한 규정을 두고 있는 경우- 『농어촌정비법』 제106조 (다른 법률과의 관계) 	
제5유형	주된 인·허가의 주관 행정기관과 의제되는 인·허가의 주관 행정기관과의 협의, 협의기간의 명문화를 비롯하여 협의기간의 도과시 의제되는 인·허가 행정기관에 이견(異見)이 없는 것으로 간주하거나, 협의한 것으로	『기업도시개발 특별법』 제13조 (관련 인·허가 등의 의제)	

유 형	유형법 입법특징	입법례	비 고
	간주하도록 하여 주된 인·허가 절차의 지연을 사전에 차단하고 있는 경우		
제6유형	주된 인·허가의 주관 행정기관과 의제되는 인허가의 주관 행정기관과의 협의, 협의기간의 명문화 등을 통하여 행정의 투명성을 확보하는 한편 주된 인·허가 신청시 의제되는 인허가 관련 서류를 함께 제출하도록 하여 절차의 신속성을 명문으로 확보하는 경우	『도시개발법』 제19조 (관련 인·허가등의 의제)	
제7유형	인허가의제제도를 처리하기 위하여 별도의 협의회를 설치하여 일괄 처리하도록 함으로써 의제되는 인·허가에 관련된 사항을 검토하는데 소요되는 시간을 최소화하여 주된 인허가발급에 있어서 시간적·경제적 효과를 극대화하는 것을 내용으로 하는 경우	『건축법』 제11조 (건축허가)	
제8유형	주된 인·허가의 신청에 대하여 의제되는 인·허가사항을 검토할 경우, 해당 의제되는 인·허가의 주관 행정기관으로 하여금 그 처리기준을 주된 인·허가담당 행정기관에게 통보하도록 하고, 각 처리기준을 접수한 주된 인·허가 담당 행정기관은 이를 통합 고시하여 복합민원의 당사자로 하여금 예측가능성을 확보할 수 있도록 하는 경우	『경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률』 제11조 (인가·허가 등의 의제)	
제9유형	인허가의제를 위한 협의기간을 명	『경제자유구역의 지정 및	

제 4 장 지역개발관련 특별법의 법리적 문제점

유 형	유형법 입법특징	입법례	비 고
	시하고 협의기간이 도과되었음에도 불구하고 의제되는 인·허가의 주관 행정기관이 협의에 대한 명시적인 의견개진이 없는 경우 “이견(異見)이 없는 것으로 간주”하는 이른바 자동인허가의제제도를 도입·운영하고 있다. 이러한 입법례의 경우 협의지연에 따른 민원인의 시간적·경제적 손실을 미연에 방지, 인허가의제제도를 통한 절차의 집중과 신속한 집행에 도움을 주고 있는 경우	운영에 관한 법률』 제11조 (인가·허가 등의 의제)	
제10유형	주된 인·허가의 주관 행정기관과 의제되는 인·허가의 주관 행정기관이 동일한 경우 별도의 관련 행정기관과의 협의 및 협의기간에 관한 규정없이 의제되도록 규정하는 경우	『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제126조(다른 법률과의 관계)	

5. 지역개발관련 특별법상 인·허가의제 내용 및 문제점

법률명	인허가의제규정내용
경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법	<p>제11조 (인가·허가 등의 의제) ① 개발사업시행자가 제9조에 따라 실시계획의 승인 또는 변경승인을 받은 경우에는 다음 각 호의 허가·인가·지정·승인·협의 및 신고 등(이하 “허가등”이라 한다)을 받은 것으로 보며, 제10조에 따라 실시계획의 승인이 고시된 때에는 다음 각 호의 관계 법률에 따른 허가등의 고시 또는 공고가 있는 것으로 본다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 『초지법』 제21조의2에 따른 토지의 형질변경 등의 허가, 같은 법 제23조에 따른 초지전용의 허가 『산지관리법』 제14조·제15조에 따른 산지전용허가 및 산지전용신고, 같은 법 제25조에 따른 토석채취허가, 『산림자원의 조성 및 관리

법률명	인허가의제규정내용
	<p>에 관한 법률』 제36조제1항·제4항에 따른 입목벌채등의 허가·신고, 『산림보호법』 제9조제1항 및 제2항제1호·제2호에 따른 산림보호구역(산림유전자원보호구역은 제외한다)에서의 행위의 허가·신고와 같은 법 제11조제1항제1호에 따른 산림보호구역의 지정해제</p> <p>3. 『농지법』 제31조에 따른 농업진흥지역 등의 변경·해제, 같은 법 제34조에 따른 농지전용의 허가 또는 협의</p> <p>4. 『농어촌정비법』 제23조에 따른 농업생산기반시설의 목적의 사용승인, 같은 법 제82조제2항에 따른 농어촌 관광휴양단지 개발사업계획의 승인</p> <p>5. 『산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률』 제13조제1항 또는 제20조제2항에 따른 공장설립 등의 승인</p> <p>6. 『하천법』 제6조에 따른 하천관리청과의 협의 또는 승인, 같은 법 제30조에 따른 하천공사 시행의 허가, 같은 법 제33조에 따른 하천 점용 등의 허가</p> <p>7. 『공유수면매립법』 제9조에 따른 매립면허, 같은 법 제13조에 따른 고시, 같은 법 제15조에 따른 실시계획의 승인·고시, 같은 법 제38조에 따른 협의 또는 승인</p> <p>8. 『하수도법』 제11조에 따른 공공하수도(분뇨처리시설만을 말한다) 설치의 인가</p> <p>9. 『폐기물관리법』 제29조에 따른 폐기물처리시설 설치의 승인 또는 신고</p> <p>10. 『수도법』 제17조 및 제49조에 따른 일반수도사업 및 공업용수도사업의 인가, 같은 법 제52조 및 제54조에 따른 전용상수도 및 전용공업용수도 설치의 인가</p> <p>11. 『전기사업법』 제7조에 따른 발전사업·송전사업·배전사업 또는 전기판매사업의 허가, 같은 법 제62조에 따른 자가용전기설비 공사계획의 인가 또는 신고</p> <p>12. 『체육시설의 설치·이용에 관한 법률』 제12조에 따른 사업계획의 승인</p> <p>13. 『관광진흥법』 제15조에 따른 사업계획의 승인, 같은 법 제54조에 따른 관광지·관광단지 조성계획의 승인</p> <p>14. 『공유수면관리법』 제5조에 따른 공유수면의 점용·사용허가, 같은 법 제8조에 따른 실시계획의 승인(매립면허를 받은 매립예정지는 제외한다)</p> <p>15. 『도로법』 제5조에 따른 도로관리청과의 협의 또는 승인, 같은 법 제34조에 따른 도로공사 시행의 허가, 같은 법 제38조에 따른 도로점용의 허가</p> <p>16. 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제30조에 따른 도시관리계획의 결정, 같은 법 제32조에 따른 지형도면 고시, 같은 법 제56조에 따른 토지의 분할·형질변경 허가, 같은 법 제86조에 따른 도시계획시설사업시행자의 지정, 같은 법 제88조에 따른 실시계획의 인가</p>

제 4 장 지역개발관련 특별법의 법리적 문제점

법률명	인허가의제규정내용
	<p>17. 『하수도법』 제16조에 따른 공공하수도 공사허가, 같은 법 제24조에 따른 공공하수도 점용 허가</p> <p>18. 『장사 등에 관한 법률』 제27조에 따른 분묘의 개장 허가</p> <p>19. 『항만법』 제9조제2항에 따른 항만공사 시행의 허가, 같은 법 제10조제2항에 따른 실시계획의 승인</p> <p>20. 『도시개발법』 제11조에 따른 도시개발사업시행자의 지정, 같은 법 제13조에 따른 조합 설립의 인가, 같은 법 제17조 및 제18조에 따른 실시계획의 인가·고시 등</p> <p>21. 『택지개발촉진법』 제9조에 따른 택지개발사업실시계획의 승인</p> <p>22. 『도시 및 주거환경정비법』 제28조에 따른 사업시행인가</p> <p>23. 『사도법』 제4조에 따른 사도(私道) 개설허가</p> <p>24. 『사방사업법』 제14조에 따른 벌채 등의 허가, 같은 법 제20조에 따른 사방지(砂防地) 지정의 해제</p> <p>25. 『소하천정비법』 제6조에 따른 소하천정비종합계획의 승인, 같은 법 제10조에 따른 소하천 공사허가, 같은 법 제14조에 따른 소하천 점용허가</p> <p>26. 『골재채취법』 제22조에 따른 골재채취 허가</p> <p>27. 『국유재산법』 제30조에 따른 국유재산의 사용허가</p> <p>28. 『공유재산 및 물품 관리법』 제20조에 따른 사용·수익허가</p> <p>29. 『집단에너지사업법』 제4조에 따른 집단에너지의 공급담당성에 관한 협의</p> <p>30. 『에너지이용 합리화법』 제10조에 따른 에너지사용계획의 협의</p> <p>31. 『도시교통정비 촉진법』 제16조에 따른 교통영향분석·개선대책의 검토</p> <p>32. 『물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률』 제28조에 따른 물류단지 개발실시계획의 승인</p> <p>33. 『산업입지 및 개발에 관한 법률』 제16조에 따른 산업단지개발사업 시행자의 지정, 같은 법 제17조·제18조에 따른 국가산업단지개발·일반산업단지개발 실시계획의 승인</p> <p>34. 『측량·수로조사 및 지적에 관한 법률』 제15조제3항에 따른 지도 등의 간행 심사</p> <p>35. 『측량·수로조사 및 지적에 관한 법률』 제86조제1항에 따른 사업의 착수·변경 또는 완료의 신고</p> <p>36. 『건축법』 제4조에 따른 건축위원회의 심의, 같은 법 제11조에 따른 건축허가, 같은 법 제20조에 따른 가설건축물의 건축허가·축조신고, 같은 법 제29조에 따른 건축협의</p> <p>37. 『유통산업발전법』 제8조에 따른 대규모점포의 개설등록</p> <p>38. 『지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률』 제38조의4에 따른 지역종합개발사업의 시행자 지정, 같은 법 제38조의5에 따른 실시계획의 승인</p> <p>39. 『주택법』 제16조에 따른 사업계획의 승인</p>

법률명	인허가의제규정내용
	<p>② 지식경제부장관은 제9조에 따라 실시계획을 승인하거나 변경승인하는 경우 그 실시계획에 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항이 포함되어 있으면 미리 관계 행정기관의 장과 협의하여야 하며, 협의를 요청받은 행정기관의 장은 대통령령으로 정하는 기간 내에 의견을 제출하여야 한다. 이 경우 관계 행정기관의 장이 그 기간 내에 의견을 제출하지 아니하면 의견이 없는 것으로 본다.</p> <p>③ 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항을 관장하는 관계 행정기관의 장은 그 처리기준을 지식경제부장관에게 통보하여야 한다. 이를 변경한 경우에도 또한 같다.</p> <p>④ 지식경제부장관은 제3항에 따라 처리기준을 통보받으면 이를 통합하여 고시하여야 한다.</p> <p>⑤ 제1항에 따라 다른 법률에 따른 허가등을 받은 것으로 보는 경우에는 관계 법률에 따라 부과되는 수수료를 면제한다.</p>
<p>기업도시개발 특별법</p>	<p>제13조 (관련 인 · 허가 등의 의제) ① 국토해양부장관은 제12조제1항에 따라 실시계획을 승인하거나 변경승인을 할 때 그 실시계획에 대한 다음 각 호의 허가 · 인가 · 지정 · 승인 · 협의 및 신고 등(이하 “인 · 허가등”이라 한다)에 관하여 제3항에 따라 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여는 해당 인 · 허가등을 받은 것으로 보며, 제12조제5항에 따라 실시계획이 고시된 경우에는 다음 각 호의 법률에 따른 인 · 허가등의 고시 또는 공고가 있는 것으로 본다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 『건축법』 제11조의 규정에 의한 허가, 같은 법 제14조의 규정에 의한 신고, 같은 법 제16조의 규정에 의한 허가 · 신고사항의 변경, 같은 법 제20조의 규정에 의한 가설건축물의 허가 · 신고 및 같은 법 제29조의 규정에 의한 건축협의 2. 경제자유구역지정및운영에관한법률 제9조의 규정에 의한 실시계획의 승인 3. 골재채취법 제22조의 규정에 의한 골재채취의 허가 4. 공유수면관리법 제5조의 규정에 의한 공유수면의 점 · 사용허가 및 동법 제8조의 규정에 의한 실시계획의 승인 5. 공유수면매립법 제9조의 규정에 의한 매립면허, 동법 제15조의 규정에 의한 실시계획의 승인 · 고시 및 동법 제38조의 규정에 의한 협의 또는 승인 6. 관광진흥법 제15조의 규정에 의한 사업계획의 승인, 동법 제52조의 규정에 의한 관광지 및 관광단지의 지정, 동법 제54조의 규정에 의한 관광지 · 관광단지 조성계획의 승인 및 동법 제55조의 규정에 의한 조성사업 시행의 허가 7. 『광업법』 제24조에 따른 불허가처분 및 같은 법 제34조에 따른 광구감소처분 또는 광업권취소처분

제 4 장 지역개발관련 특별법의 법리적 문제점

법률명	인허가의제규정내용
	<ol style="list-style-type: none"> 8. 『국유재산법』 제30조에 따른 국유재산의 사용허가 9. 국토의계획및이용에관한법률 제30조의 규정에 의한 도시관리계획의 결정, 동법 제56조의 규정에 의한 개발행위 허가, 동법 제86조의 규정에 의한 도시계획시설사업시행자의 지정 및 동법 제88조의 규정에 의한 실시계획의 인가 10. 『농어촌정비법』 제23조에 따른 농업생산기반시설의 목적의 사용승인 및 동법 제82조제2항에 따른 농어촌관광휴양단지 사업계획의 승인 11. 삭제 <2007.4.11> 12. 『도로법』 제5조의 규정에 의한 도로관리청과의 협의 또는 승인, 같은 법 제34조의 규정에 의한 도로공사 시행의 허가 및 같은 법 제38조의 규정에 의한 도로 점용의 허가 13. 도시개발법 제17조의 규정에 의한 도시개발사업에 관한 실시계획의 인가 14. 사도법 제4조의 규정에 의한 사도개설의 허가 15. 사방사업법 제14조의 규정에 의한 벌채 등의 허가 및 동법 제20조의 규정에 의한 사방지정지의 해제 16. 『산업단지 및 개발에 관한 법률』 제16조에 따른 산업단지개발사업 시행자의 지정, 같은 법 제17조에 따른 국가산업단지개발실시계획의 승인, 같은 법 제18조에 따른 일반산업단지개발실시계획의 승인, 같은 법 제18조의2에 따른 도시첨단산업단지개발실시계획의 승인, 같은 법 제19조에 따른 농공단지개발실시계획의 승인 17. 산업집적활성화및공장설립에관한법률 제13조제1항의 규정에 의한 공장설립 등의 승인 18. 산지관리법 제6조의 규정에 의한 보전산지의 변경·해제, 동법 제11조의 규정에 의한 산지전용제한지역 지정의 해제, 동법 제14조의 규정에 의한 산지전용허가, 동법 제15조의 규정에 의한 산지전용신고, 동법 제25조의 규정에 의한 토석채취허가 19. 『산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률』 제36조제1항·제4항의 규정에 따른 입목벌채등의 허가·신고, 『산림보호법』 제9조제1항 및 제2항제1호·제2호에 따른 산림보호구역(산림유전자원보호구역은 제외한다)에서의 행위의 허가·신고와 같은 법 제11조제1항제1호에 따른 산림보호구역의 지정해제 20. 소하천정비법 제10조의 규정에 의한 소하천공사의 시행허가 및 동법 제14조의 규정에 의한 소하천점용의 허가 21. 수도법 제17조 및 같은 법 제49조에 따른 일반수도사업 및 공업용수도사업의 인가, 같은 법 제52조 및 같은 법 제54조에 따른 전용상수도 및 전용공업용수도 설치의 인가 22. 『에너지이용 합리화법』 제10조에 따른 에너지사용계획의 협의 23. 삭제 <2009.5.27>

법률명	인허가의제규정내용
	<p>24. 『물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률』 제22조에 따른 물류단지 지정 및 같은 법 제28조에 따른 물류단지개발실시계획의 승인</p> <p>25. 유통산업발전법 제8조의 규정에 의한 대규모점포의 개설등록</p> <p>26. 자연공원법 제13조의 규정에 의한 도립공원계획의 결정, 동법 제14조의 규정에 의한 군립공원계획의 결정, 동법 제20조의 규정에 의한 비공원관리청의 공원사업의 시행 및 공원관리시설의 관리 허가(도립공원 및 군립공원으로서 자연공원법 제9조의 규정에 의한 도립공원위원회 또는 군립공원위원회의 심의를 거친 경우에 한한다)</p> <p>27. 『장사 등에 관한 법률』 제27조에 따른 분묘의 개장 허가</p> <p>28. 전기사업법 제7조의 규정에 의한 발전사업·송전사업·배전사업 또는 전기판매 사업의 허가 및 동법 제62조의 규정에 의한 자가용 전기설비의 공사계획의 인가 또는 신고</p> <p>29. 『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』 제217조의 규정에 의한 제주투자진흥지구의 지정 및 동법 제229조의 규정에 의한 개발사업 시행승인</p> <p>30. 주택법 제16조의 규정에 의한 사업계획의 승인</p> <p>31. 『공유재산 및 물품 관리법』 제20조제1항에 따른 사용·수익허가</p> <p>32. 『측량·수로조사 및 지적에 관한 법률』 제86조제1항에 따른 사업의 착수·변경 또는 완료의 신고</p> <p>33. 집단에너지사업법 제4조의 규정에 의한 집단에너지의 공급타당성에 관한 협의</p> <p>34. 체육시설의설치·이용에관한법률 제12조의 규정에 의한 사업계획의 승인</p> <p>35. 초지법 제21조의2의 규정에 의한 토지의 형질변경 등의 허가 및 동법 제23조의 규정에 의한 초지전용 허가</p> <p>36. 『측량·수로조사 및 지적에 관한 법률』 제15조제3항에 따른 지도 등의 간행 심사</p> <p>37. 택지개발촉진법 제8조의 규정에 의한 택지개발계획의 승인 및 동법 제9조의 규정에 의한 택지개발사업실시계획의 승인</p> <p>38. 『폐기물관리법』 제29조의 규정에 의한 폐기물처리시설의 설치승인 또는 신고</p> <p>39. 『하수도법』 제11조에 따른 공공하수도(분뇨처리시설만 해당한다)의 설치인가, 같은 법 제16조에 따른 공공하수도공사의 시행허가 및 같은 법 제24조에 따른 공공하수도의 점용허가</p> <p>40. 하천법 제6조의 규정에 의한 관리청과의 협의 또는 승인, 동법 제30조의 규정에 의한 하천공사 시행의 허가 및 동법 제33조의 규정에 의한 하천 점용 등의 허가</p> <p>41. 항만법 제9조제2항의 규정에 의한 항만공사 시행의 허가 및 동법 제10조제2항의 규정에 의한 실시계획의 승인</p>

법률명	인허가의제규정내용
	<p>② 제1항의 규정에 의한 인·허가등의 의제를 받고자 하는 시행자(제10조제1항·제2항 및 제48조제2항의 규정에 의하여 개발사업의 시행자로 지정된 자를 말하며, 이하 “시행자”라 한다)는 실시계획의 승인 또는 변경승인의 신청을 하는 때에 해당 법률이 정하는 관련 서류를 함께 제출하여야 한다.</p> <p>③ 국토해양부장관은 제12조제1항의 규정에 의하여 실시계획의 승인 또는 변경승인을 함에 있어서 그 내용에 제1항 각호의 어느 하나에 해당되는 사항이 있는 때에는 미리 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다.</p> <p>④ 제3항의 규정에 의하여 국토해양부장관으로부터 협의를 요청받은 관계 행정기관의 장은 협의요청을 받은 날부터 30일 이내에 의견을 제출하여야 하며, 동 기간 이내에 의견제출이 없는 때에는 의견이 없는 것으로 본다.</p> <p>⑤ 제1항의 규정에 의한 인·허가등의 의제를 받고자 하는 경우 건축물의 건축 등이 수반되어 건축허가서·건축신고서 등의 서류를 제출하여야 하는 때에는 제1항제1호의 규정에 의한 건축허가 관련 서류에 첨부된 도면으로 이를 갈음한다.</p>
<p>대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법</p>	<p>제29조 (허가등의 의제) ①특구개발사업의 시행자가 제27조제1항에 따라 실시계획의 승인 또는 변경승인을 받은 경우에는 다음 각 호의 허가·인가·지정·승인·협의 및 신고 등(이하 “허가등”이라 한다)을 받은 것으로 보며, 제28조제1항에 따라 실시계획의 승인이 고시된 때에는 다음 각 호의 관계 법률에 따른 허가 등의 고시 또는 공고가 있는 것으로 본다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 『초지법』 제21조의2의 규정에 따른 토지의 형질변경 등의 허가 및 같은 법 제23조의 규정에 따른 초지전용허가 2. 『산지관리법』 제14조 및 같은 법 제15조의 규정에 따른 산지전용허가 및 산지전용신고, 『산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률』 제36조제1항·제4항의 규정에 따른 임목벌채등의 허가·신고, 『산림보호법』 제9조제1항 및 제2항제1호·제2호에 따른 산림보호구역(산림유전자원보호구역은 제외한다)에서의 행위의 허가·신고와 같은 법 제11조제1항제1호에 따른 산림보호구역의 지정해제 3. 『농지법』 제34조의 규정에 따른 농지의 전용허가 또는 협의 4. 『농어촌정비법』 제23조에 따른 농업생산기반시설의 목적의 사용승인 및 같은 법 제82조제2항에 따른 농어촌관광휴양단지개발사업계획의 승인 5. 『산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률』 제13조제1항에 따른 공장설립등의 승인 또는 신고 6. 『하천법』 제6조에 따른 하천관리청과의 협의 또는 승인, 같은 법 제30조에 따른 하천공사 시행의 허가 및 같은 법 제33조에 따른 하천

법률명	인허가의제규정내용
	<p>의 점용허가 등</p> <p>7. 『공유수면매립법』 제9조의 규정에 따른 매립면허, 같은 법 제15조의 규정에 따른 실시계획의 승인과 같은 법 제38조의 규정에 따른 협의 또는 승인</p> <p>8. 삭제 <2009.12.30></p> <p>9. 『폐기물관리법』 제29조의 규정에 따른 폐기물처리시설의 설치 승인 또는 신고</p> <p>10. 『수도법』 제17조 및 같은 법 제49조에 따른 일반수도사업 및 공업용수도사업의 인가와 같은 법 제52조 및 같은 법 제54조에 따른 전용상수도 및 전용공업용수도 설치의 인가</p> <p>11. 『전기사업법』 제62조의 규정에 따른 자가용전기설비의 공사계획의 인가 또는 신고</p> <p>12. 『체육시설의 설치·이용에 관한 법률』 제12조의 규정에 따른 사업계획의 승인</p> <p>13. 『관광진흥법』 제54조의 규정에 따른 관광지외 관광단지 조성계획의 승인</p> <p>14. 『공유수면관리법』 제5조의 규정에 따른 공유수면의 점용·사용허가 및 같은 법 제8조의 규정에 따른 실시계획의 승인(매립면허를 받은 매립예정지를 제외한다)</p> <p>15. 『도로법』 제5조의 규정에 따른 도로관리청과의 협의 또는 승인, 같은 법 제34조의 규정에 따른 도로공사 시행의 허가 및 같은 법 제38조의 규정에 따른 도로점용의 허가</p> <p>16. 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제30조의 규정에 따른 도시관리계획의 결정, 같은 법 제56조의 규정에 따른 개발행위의 허가, 같은 법 제86조의 규정에 따른 도시계획시설사업시행자의 지정 및 같은 법 제88조의 규정에 따른 실시계획의 인가</p> <p>17. 『하수도법』 제11조에 따른 공공하수도(분뇨처리시설에만 해당한다)의 설치인가, 같은 법 제16조에 따른 공공하수도공사의 시행허가 및 같은 법 제24조에 따른 공공하수도의 점용허가</p> <p>18. 『장사 등에 관한 법률』 제27조에 따른 분묘의 개장 허가</p> <p>19. 『도시개발법』 제3조의 규정에 따른 도시개발구역의 지정, 같은 법 제4조의 규정에 따른 도시개발사업계획의 수립, 같은 법 제11조의 규정에 따른 도시개발사업시행자의 지정, 같은 법 제13조의 규정에 따른 조합의 설립인가 및 신고와 같은 법 제17조의 규정에 따른 실시계획의 인가</p> <p>20. 『택지개발촉진법』 제3조의 규정에 따른 예정지구의 지정, 같은 법 제8조의 규정에 따른 택지개발계획의 승인과 같은 법 제9조의 규정에 따른 택지개발사업실시계획의 승인</p> <p>21. 『도시 및 주거환경정비법』 제28조의 규정에 따른 사업시행인가</p>

제 4 장 지역개발관련 특별법의 법리적 문제점

법률명	인허가의제규정내용
	<p>22. 『사도법』 제4조의 규정에 따른 사도 개설허가</p> <p>23. 『사방사업법』 제14조의 규정에 따른 벌채 등의 허가 및 같은 법 제20조의 규정에 따른 사방지 지정의 해제</p> <p>24. 『소하천정비법』 제10조의 규정에 따른 소하천공사의 시행허가</p> <p>25. 『골재채취법』 제22조의 규정에 따른 골재채취의 허가</p> <p>26. 『국유재산법』 제30조에 따른 국유재산의 사용허가</p> <p>27. 『공유재산 및 물품 관리법』 제20조에 따른 사용·수익허가</p> <p>28. 『집단에너지사업법』 제4조의 규정에 따른 집단에너지의 공급 타당성에 관한 협의</p> <p>29. 『에너지이용 합리화법』 제10조에 따른 에너지사용계획의 협의</p> <p>30. 삭제 <2008.3.28></p> <p>31. 『물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률』 제28조에 따른 물류단지 개발실시계획의 승인</p> <p>32. 『산업입지 및 개발에 관한 법률』 제16조에 따른 산업단지개발사업 시행자의 지정, 같은 법 제17조에 따른 국가산업단지개발실시계획의 승인과 같은 법 제39조의9에 따른 산업단지재생시행계획의 승인</p> <p>② 지식경제부장관은 제27조제1항의 규정에 따라 특구개발사업의 실시계획을 승인하거나 변경승인하는 경우 그 실시계획에 제1항 각호의 어느 하나에 해당하는 사항이 포함되어 있는 때에는 관계중앙행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다.</p>
<p>동·서·남해안권 발전 특별법</p>	<p>제15조 (인·허가등의 의제) ① 사업시행자가 제14조에 따른 실시계획의 승인 또는 변경승인을 받거나 의견을 들은 경우에는 제3항에 따라 다음 각 호의 허가·인가·지정·승인·협의·신고 등(이하 “인·허가등”이라 한다)에 관하여 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여 당해 인·허가등을 받은 것으로 보며, 제14조제3항에 따라 실시계획이 고시된 때에는 다음 각 호의 법률에 따른 인·허가등의 고시 또는 공고가 있는 것으로 본다.</p> <p>1. 『건축법』 제8조에 따른 허가, 같은 법 제9조에 따른 신고, 같은 법 제10조에 따른 허가·신고사항의 변경, 같은 법 제15조에 따른 가설 건축물의 허가·신고 및 같은 법 제25조에 따른 건축협의</p> <p>2. 『경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법』 제9조에 따른 실시계획의 승인</p> <p>3. 『공유수면관리법』 제5조에 따른 공유수면의 점·사용허가 및 같은 법 제8조에 따른 실시계획의 승인</p> <p>4. 『공유수면매립법』 제9조에 따른 면허, 같은 법 제15조에 따른 실시계획의 승인·고시 및 같은 법 제38조에 따른 협의 또는 승인</p> <p>5. 『관광진흥법』 제15조에 따른 사업계획의 승인, 같은 법 제52조에 따른 관광지 및 관광단지의 지정, 같은 법 제54조에 따른 관광지·관광단지</p>

법률명	인허가의제규정내용
	<p>조성계획의 승인 및 같은 법 제55조에 따른 조성사업 시행의 허가</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. 『국유재산법』 제30조에 따른 국유재산의 사용허가 7. 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제30조에 따른 도시관리계획의 결정(도시기본계획에 부합하는 경우에 한한다), 같은 법 제56조에 따른 개발행위 허가, 같은 법 제86조에 따른 도시계획시설사업 시행자의 지정 및 같은 법 제88조에 따른 실시계획의 인가 8. 『농어촌정비법』 제23조에 따른 농업생산기반시설의 목적 외 사용승인 및 같은 법 제68조에 따른 농어촌 관광휴양단지 사업계획의 승인 9. 『농지법』 제34조에 따른 농지의 전용허가 또는 협의, 같은 법 제35조에 따른 농지의 전용신고 10. 『도로법』 제8조에 따른 도로관리청과의 협의 또는 승인, 같은 법 제34조에 따른 도로공사 시행의 허가 및 같은 법 제40조에 따른 도로점용의 허가 11. 『도시개발법』 제11조에 따른 도시개발사업시행자의 지정 및 같은 법 제17조에 따른 도시개발사업에 관한 실시계획의 인가 12. 『도시 및 주거환경정비법』 제28조에 따른 사업시행인가 13. 『사도법』 제4조에 따른 사도개설의 허가 14. 『사방사업법』 제14조에 따른 벌채 등의 허가 및 같은 법 제20조에 따른 사방지정지의 해제 15. 『산지관리법』 제14조에 따른 산지전용허가, 같은 법 제15조에 따른 산지전용신고 16. 『산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률』 제36조제1항·제4항에 따른 입목벌채 등의 허가·신고, 『산림보호법』 제9조제1항 및 제2항제1호·제2호에 따른 산림보호구역(산림유전자원보호구역은 제외한다)에서의 행위의 허가·신고와 같은 법 제11조제1항제1호에 따른 산림보호구역의 지정해제 17. 『소하천정비법』 제10조에 따른 소하천공사의 시행허가 및 같은 법 제14조에 따른 소하천점용의 허가 18. 『수도법』 제17조 및 같은 법 제49조에 따른 일반수도사업 및 공업용수도사업의 인가, 같은 법 제52조 및 같은 법 제54조에 따른 전용상수도 및 전용공업용수도 설치의 인가 19. 『어촌·어항법』 제23조에 따른 어항개발사업의 시행허가 20. 『에너지이용 합리화법』 제8조에 따른 에너지사용계획의 협의 21. 『물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률』 제22조에 따른 물류단지의 지정 및 같은 법 제28조에 따른 물류단지개발실시계획의 승인 22. 『자연공원법』 제20조에 따른 비공원관리청의 공원사업의 시행 허가(대통령령으로 정하는 자연공원과 대통령령으로 정하는 유선장, 탐방로 등 공원시설의 종류 및 그 규모에 해당하는 시설로서 해당 공원관리청의 공원위원회의 심의를 거쳐 공원계획의 결정이나 변경의

제 4 장 지역개발관련 특별법의 법리적 문제점

법률명	인허가의제규정내용
	<p>고시가 이루어진 경우에 한한다)</p> <p>23. 『장사 등에 관한 법률』 제27조에 따른 분묘의 개장 허가</p> <p>24. 『주택법』 제16조에 따른 사업계획의 승인</p> <p>25. 『공유재산 및 물품 관리법』 제20조에 따른 사용·수익허가</p> <p>26. 『지적법』 제27조에 따른 사업의 착수·변경 또는 완료의 신고</p> <p>27. 『집단에너지사업법』 제4조에 따른 집단에너지의 공급타당성에 관한 협의</p> <p>28. 『체육시설의 설치·이용에 관한 법률』 제12조에 따른 사업계획의 승인</p> <p>29. 『초지법』 제21조의2에 따른 토지의 형질변경 등의 허가 및 같은 법 제23조에 따른 초지전용 허가</p> <p>30. 『측량법』 제25조에 따른 측량성과사용의 심사</p> <p>31. 『택지개발촉진법』 제8조에 따른 택지개발계획의 수립 및 같은 법 제9조에 따른 택지개발사업실시계획의 승인</p> <p>32. 『폐기물관리법』 제29조에 따른 폐기물처리시설의 설치승인 또는 신고</p> <p>33. 『하수도법』 제11조에 따른 공공하수도(공공하수도 분뇨처리시설에 한한다)의 설치인가, 같은 법 제16조에 따른 공공하수도공사의 시행 허가 및 같은 법 제24조에 따른 공공하수도의 점용허가</p> <p>34. 『하천법』 제6조에 따른 하천관리청과의 협의 또는 승인, 같은 법 제30조에 따른 하천공사 시행의 허가 및 같은 법 제33조에 따른 하천 점용 등의 허가</p> <p>35. 『항만법』 제9조제2항에 따른 항만공사 시행의 허가 및 같은 법 제10조제2항에 따른 실시계획의 승인</p> <p>② 제1항에 따른 인·허가등의 의제를 받고자 하는 자는 실시계획의 승인 또는 변경승인의 신청을 하거나 의견을 듣고자 하는 경우에 해당 법률로 정하는 관련 서류를 함께 제출하여야 한다.</p> <p>③ 시·도지사가 제14조에 따라 실시계획을 승인하거나 의견을 제시하고자 하는 경우 그 실시계획에 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항이 포함되어 있는 때에는 관계 행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다.</p> <p>④ 제3항에 따라 시·도지사로부터 협의를 요청받은 관계 행정기관의 장은 협의요청을 받은 날부터 특별한 사유가 없는 한 30일 이내에 의견을 제출하여야 한다.</p>
<p>새만금사업 촉진을 위한 특별법</p>	<p>제15조 (다른 법률에 따른 인·허가등의 의제) ① 사업시행자가 제10조에 따라 실시계획의 승인을 받은 경우에는 다음 각 호의 해당 법률에 따른 허가·인가·신고·결정·지정·면허·협의·동의·해제·심의를 등(이하 “인·허가등”이라 한다)을 받은 것으로 보며, 용도별 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사가 관련 법률등에서 정하는 절차에 따라 실시계획을 승인·고시한 경우에는 다음 각 호의 해당 법률에 따른 인·허가등의 고시 또는 공고가 있는 것으로 본다.</p>

법률명	인허가의제규정내용
	<ol style="list-style-type: none"> 1. 『가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률』 제11조에 따른 배출시설에 대한 설치허가 및 변경허가·신고 2. 『건설기술관리법』 제5조에 따른 건설기술심의위원회의 심의 3. 『건축법』 제4조에 따른 건축위원회의 심의, 같은 법 제11조에 따른 건축허가, 같은 법 제14조에 따른 건축신고, 같은 법 제20조에 따른 가설건축물의 건축허가·축조신고, 같은 법 제29조에 따른 건축협약 및 같은 법 제83조에 따른 공작물의 축조신고 4. 『골재채취법』 제22조에 따른 골재채취의 허가 5. 『공유수면관리법』 제5조에 따른 공유수면의 점·사용 허가, 같은 법 제6조에 따른 협의 또는 승인 및 같은 법 제8조에 따른 실시계획의 승인(매립면허를 받은 매립예정지를 제외한다) 6. 『공유수면매립법』 제9조에 따른 매립면허, 같은 법 제13조에 따른 면허의 고시, 같은 법 제15조에 따른 실시계획의 승인·고시 및 같은 법 제38조에 따른 협의 또는 승인 7. 『공유재산 및 물품 관리법』 제20조에 따른 사용·수익허가 8. 『관광진흥법』 제15조에 따른 사업계획의 승인, 같은 법 제54조에 따른 관광지·관광단지 조성계획의 승인 및 같은 법 제55조에 따른 조성사업 시행의 허가 9. 『국유재산법』 제30조에 따른 국유재산의 사용허가 10. 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제30조에 따른 도시관리계획의 결정, 같은 법 제56조에 따른 개발행위 허가, 같은 법 제59조에 따른 개발행위 심의, 같은 법 제86조에 따른 도시계획시설사업 시행자의 지정, 같은 법 제88조에 따른 실시계획의 인가 및 같은 법 제91조에 따른 실시계획의 고시 11. 『농어촌정비법』 제23조에 따른 농업생산기반시설의 목적 외 사용 승인 및 같은 법 제82조에 따른 농어촌 관광휴양단지 개발사업계획의 승인 12. 『농지법』 제31조에 따른 농업진흥지역 등의 변경·해제 및 같은 법 제34조에 따른 농지전용의 허가·협의 13. 『도로법』 제5조에 따른 도로관리청과의 협의 또는 승인(같은 법 제16조에 따른 관할 구역 외 노선의 인정, 같은 법 제17조에 따른 노선 인정의 공고, 같은 법 제24조에 따른 도로구역의 결정, 같은 법 제34조에 따른 관리청이 아닌 자에 대한 도로공사의 시행허가, 같은 법 제38조에 따른 도로의 점용허가 및 같은 법 제49조에 따른 점도구역의 지정에 관한 것에 한한다) 14. 『도시개발법』 제3조에 따른 도시개발구역의 지정, 같은 법 제4조에 따른 도시개발사업계획의 수립, 같은 법 제7조에 따른 주민 등의 의견청취, 같은 법 제9조에 따른 도시개발구역지정의 고시, 같은 법 제11조에 따른 도시개발사업 시행자의 지정(제6조제4호의 사업시행자는

제 4 장 지역개발관련 특별법의 법리적 문제점

법률명	인허가의제규정내용
	<p>제외한다), 같은 법 제13조에 따른 조합의 설립인가, 같은 법 제17조에 따른 도시개발사업에 관한 실시계획의 인가 및 같은 법 제18조에 따른 실시계획의 인가 고시</p> <p>15. 『도시공원 및 녹지 등에 관한 법률』 제9조에 따른 공원녹지기본계획 수립 또는 변경</p> <p>16. 『도시교통정비 촉진법』 제16조에 따른 교통영향분석·개선대책의 검토</p> <p>17. 『도시 및 주거환경정비법』 제28조에 따른 사업시행인가</p> <p>18. 『물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률』 제9조에 따른 공사시행의 인가, 같은 법 제22조에 따른 물류단지의 지정 및 같은 법 제28조에 따른 물류단지개발실시계획의 승인</p> <p>19. 『사도법』 제4조에 따른 사도 개설허가</p> <p>20. 『사방사업법』 제14조에 따른 벌채 등의 허가 및 같은 법 제20조에 따른 사방지 지정의 해제</p> <p>21. 『산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률』 제36조제1항·제4항에 따른 입목벌채등의 허가·신고, 『산림보호법』 제9조제1항 및 제2항제1호·제2호에 따른 산림보호구역(산림유전자원보호구역은 제외한다)에서의 행위의 허가·신고</p> <p>22. 『산업입지 및 개발에 관한 법률』 제6조, 제7조 및 제7조의2에 따른 국가산업단지·일반산업단지 및 도시첨단산업단지의 지정, 같은 법 제8조에 따른 농공단지의 지정, 같은 법 제16조에 따른 산업단지개발사업시행자의 지정, 같은 법 제17조에 따른 국가산업단지개발실시계획의 승인, 같은 법 제18조에 따른 일반산업단지개발실시계획의 승인, 같은 법 제18조의2에 따른 도시첨단산업단지개발실시계획의 승인 및 같은 법 제19조에 따른 농공단지개발실시계획의 승인</p> <p>23. 『산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률』 제13조제1항에 따른 공장설립등의 승인</p> <p>24. 『산지관리법』 제14조 및 제15조에 따른 산지전용허가 및 산지전용신고</p> <p>25. 『소방시설공사업법』 제13조제1항에 따른 소방시설공사의 신고</p> <p>26. 『소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률』 제7조에 따른 건축허가등의 동의</p> <p>27. 『소하천정비법』 제6조에 따른 소하천정비종합계획의 승인, 같은 법 제10조에 따른 소하천공사의 시행허가 및 같은 법 제14조에 따른 소하천점용의 허가</p> <p>28. 『수도법』 제17조에 따른 일반수도사업의 인가, 같은 법 제49조 및 제50조에 따른 공업용수도사업의 인가, 같은 법 제52조 및 제54조에 따른 전용상수도의 인가 및 전용공업용수도의 인가</p> <p>29. 『에너지이용 합리화법』 제10조에 따른 에너지사용계획의 협의</p>

법률명	인허가의제규정내용
	<p>30. 『유통산업발전법』 제8조에 따른 대규모점포의 개설등록, 같은 법 제29조에 따른 공동집배송센터의 지정 및 같은 법 제34조에 따른 공동집배송센터개발촉진지구의 지정</p> <p>31. 『위험물안전관리법』 제6조제1항에 따른 제조소등의 설치허가</p> <p>32. 『자연재해대책법』 제4조에 따른 사전재해영향성 검토협의</p> <p>33. 『장사 등에 관한 법률』 제8조에 따른 분묘의 개장 신고, 같은 법 제27조에 따른 분묘의 개장허가</p> <p>34. 『전기사업법』 제7조에 따른 발전사업·송전사업·배전사업 또는 전기판매사업의 허가 및 같은 법 제62조에 따른 자가용전기설비의 공사계획의 인가 또는 신고</p> <p>35. 『주택법』 제16조에 따른 사업계획의 승인</p> <p>36. 『지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률』 제38조의4에 따른 지역종합개발사업의 시행자 지정 및 같은 법 제38조의5에 따른 실시계획의 승인</p> <p>37. 『측량·수로조사 및 지적에 관한 법률』 제86조제1항에 따른 사업의 착수·변경 또는 완료의 신고</p> <p>38. 『집단에너지사업법』 제4조에 따른 집단에너지의 공급 타당성에 관한 협의</p> <p>39. 『체육시설의 설치·이용에 관한 법률』 제12조에 따른 사업계획의 승인</p> <p>40. 『초지법』 제21조의2에 따른 토지의 형질변경 등의 허가 및 같은 법 제23조에 따른 초지전용 허가</p> <p>41. 『측량·수로조사 및 지적에 관한 법률』 제15조제3항에 따른 지도 등의 간행 심사</p> <p>42. 『택지개발촉진법』 제3조에 따른 예정지구의 지정, 같은 법 제7조에 따른 택지개발사업의 시행자 지정 등, 같은 법 제8조에 따른 택지개발계획의 수립 및 같은 법 제9조에 따른 택지개발사업실시계획의 승인</p> <p>43. 『폐기물관리법』 제29조에 따른 폐기물처리시설설치의 승인 또는 신고</p> <p>44. 『하수도법』 제11조에 따른 공공하수도(분뇨처리시설에 한한다)의 설치인가, 같은 법 제16조에 따른 공공하수도공사의 시행허가 및 같은 법 제24조에 따른 공공하수도의 점용 허가</p> <p>45. 『하천법』 제6조에 따른 하천관리청과의 협의 또는 승인(같은 법 제30조에 따른 하천관리청이 아닌 자의 하천공사의 허가 및 같은 법 제33조에 따른 하천의 점용허가 등에 관한 것에 한한다)</p> <p>46. 『항만법』 제9조제2항에 따른 항만공사 시행의 허가 및 같은 법 제10조제2항에 따른 실시계획의 승인</p> <p>② 인·허가등의 의제를 받으려는 사업시행자는 실시계획의 승인 또는 변경승인을 신청할 때에 해당 법률에서 정하는 관련 서류를 함께</p>

제 4 장 지역개발관련 특별법의 법리적 문제점

법률명	인허가의제규정내용
	<p>제출하여야 한다.</p> <p>③ 용도별 중앙행정기관의 장은 관련 법률등에 따라 실시계획의 승인 또는 변경승인을 함에 있어서 그 내용에 제1항 각 호의 어느 하나에 해당되는 사항이 포함되어 있는 경우에는 관계 행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다.</p> <p>④ 제3항에 따라 용도별 중앙행정기관의 장으로부터 협의를 요청받은 관계 행정기관의 장은 협의요청을 받은 날부터 30일 이내에 의견을 제출하여야 한다.</p>
<p>신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법</p>	<p>제10조 (발전촉진지구 지정 등에 의한 의제) 제8조에 따라 발전촉진지구가 지정·고시된 경우에 다음 각 호의 지정·수립·승인 등에 관하여 미리 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여는 제8조제6항에 따라 고시된 개발계획의 내용에 따라 그 지정·수립·승인 등이 있는 것으로 본다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 『도시개발법』 제3조에 따른 도시개발구역의 지정, 같은 법 제4조에 따른 도시개발사업계획의 수립 2. 『택지개발촉진법』 제3조에 따른 예정지구의 지정, 같은 법 제8조에 따른 택지개발계획의 수립 3. 『산업입지 및 개발에 관한 법률』 제6조부터 제7조의2까지의 규정에 따른 국가산업단지·일반산업단지·도시첨단산업단지의 지정 4. 『관광진흥법』 제52조에 따른 관광지 및 관광단지의 지정 5. 『물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률』 제22조에 따른 물류단지의 지정 6. 『도서개발촉진법』 제6조에 따른 사업계획의 수립, 같은 법 제7조에 따른 사업계획의 확정 7. 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제18조 및 제22조에 따른 도시기본계획의 수립 또는 변경과 이에 관한 국토해양부 장관의 승인(시·군 지역에서 발전촉진지구가 지정되는 경우에는 발전촉진지구 외의 지역에 대한 도시기본계획 변경안을 마련하여 해당 시·군에 제출한 경우를 말한다) 8. 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제6조제1호에 따른 도시지역으로의 변경, 같은 법 제51조에 따른 지구단위계획구역으로 지정하는 같은 법 제30조의 도시관리계획의 결정 9. 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제40조에 따라 수산자원보호구역을 변경하여 해제하는 같은 법 제30조의 도시관리계획의 결정 10. 『연안관리법』 제6조에 따른 연안통합관리계획의 수립, 같은 법 제9조에 따른 연안관리지역계획의 수립 및 같은 법 제12조에 따른 연안통합관리계획·연안관리지역계획의 변경

법률명	인허가의제규정내용
	<p>제15조 (인·허가등의 의제) ① 도지사가 제14조에 따른 실시계획의 승인 또는 변경승인을 함에 있어서 그 실시계획에 관한 다음 각 호의 허가·인가·지정·승인·협의·신고 등(이하 “인·허가등”이라 한다)에 관하여 제3항에 따라 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여는 실시계획의 승인과 동시에 해당 인·허가등을 받은 것으로 보며, 실시계획이 고시된 때에는 다음 각 호의 법률에 따른 인·허가등의 고시 또는 공고가 있는 것으로 본다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 『건축법』 제11조에 따른 허가, 같은 법 제14조에 따른 신고, 같은 법 제16조에 따른 허가·신고사항의 변경, 같은 법 제20조에 따른 가설건축물의 허가·신고 및 같은 법 제29조에 따른 건축협의 2. 『공유수면관리법』 제5조에 따른 공유수면의 점·사용허가, 같은 법 제6조에 따른 공유수면 점·사용 협의·승인 및 같은 법 제8조에 따른 실시계획의 승인 3. 『공유수면매립법』 제9조에 따른 매립면허, 같은 법 제15조에 따른 실시계획의 승인 및 같은 법 제38조에 따른 협의 또는 승인 4. 『공유재산 및 물품 관리법』 제20조에 따른 사용·수익허가 5. 『관광진흥법』 제15조에 따른 사업계획의 승인, 같은 법 제54조에 따른 관광지·관광단지 조성계획의 승인 및 같은 법 제55조에 따른 조성사업 시행의 허가 6. 『국유재산법』 제24조에 따른 국유재산의 사용·수익허가 7. 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제30조에 따른 도시관리계획의 결정, 같은 법 제56조에 따른 개발행위 허가, 같은 법 제86조에 따른 도시계획시설 사업시행자의 지정 및 같은 법 제88조에 따른 실시계획의 인가 8. 『농어촌정비법』 제23조에 따른 농업생산기반시설의 목적 외 사용승인 및 같은 법 제82조제2항에 따른 농어촌관광휴양단지 사업계획의 승인 9. 『농지법』 제34조에 따른 농지의 전용허가 또는 협의 및 같은 법 제35조에 따른 농지의 전용신고 10. 『도로법』 제5조에 따른 도로관리청과의 협의 또는 승인, 같은 법 제34조에 따른 도로공사 시행의 허가 및 같은 법 제38조에 따른 도로 점용의 허가 11. 『도시개발법』 제17조에 따른 도시개발사업에 관한 실시계획의 인가 12. 『사도법』 제4조에 따른 사도개설의 허가 13. 『사방사업법』 제14조에 따른 벌채 등의 허가 및 같은 법 제20조에 따른 사방지 지정의 해제 14. 『산업입지 및 개발에 관한 법률』 제17조에 따른 국가산업단지개발 실시계획의 승인, 같은 법 제18조에 따른 일반산업단지개발실시계획의 승인 및 같은 법 제18조의2에 따른 도시첨단산업단지개발실시계획의 승인

제 4 장 지역개발관련 특별법의 법리적 문제점

법률명	인허가의제규정내용
	<p>15. 『산지관리법』 제14조에 따른 산지전용허가, 같은 법 제15조에 따른 산지전용신고 및 같은 법 제25조에 따른 토석채취허가</p> <p>16. 『산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률』 제36조제1항·제4항에 따른 입목벌채 등의 허가·신고, 『산림보호법』 제9조제1항 및 제2항제1호·제2호에 따른 산림보호구역(산림유전자원보호구역은 제외한다)에 서의 행위의 허가·신고와 같은 법 제11조제1항제1호에 따른 산림보호구역의 지정해제</p> <p>17. 『소하천정비법』 제10조에 따른 소하천공사의 시행허가 및 같은 법 제14조에 따른 소하천점용의 허가</p> <p>18. 『수도법』 제17조에 따른 일반수도사업의 인가, 같은 법 제49조에 따른 공업용수도사업의 인가, 같은 법 제52조에 따른 전용상수도의 인가 및 같은 법 제54조에 따른 전용공업용수도 설치의 인가</p> <p>19. 『어촌·어항법』 제23조에 따른 어항개발사업의 시행허가</p> <p>20. 『에너지이용 합리화법』 제10조에 따른 에너지사용계획의 협의</p> <p>21. 『유통산업발전법』 제8조에 따른 대규모점포의 개설등록</p> <p>22. 『물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률』 제28조에 따른 물류단지 개발실시계획의 승인</p> <p>23. 『장사 등에 관한 법률』 제27조에 따른 분묘의 개장 허가</p> <p>24. 『주택법』 제16조에 따른 사업계획승인</p> <p>25. 『측량·수로조사 및 지적에 관한 법률』 제86조제1항에 따른 사업의 착수·변경 또는 완료의 신고</p> <p>26. 『집단에너지사업법』 제4조에 따른 집단에너지의 공급에 관한 협의</p> <p>27. 『체육시설의 설치·이용에 관한 법률』 제12조에 따른 사업계획의 승인</p> <p>28. 『초지법』 제21조의2에 따른 토지의 형질변경 등의 허가 및 같은 법 제23조에 따른 초지전용 허가</p> <p>29. 『측량·수로조사 및 지적에 관한 법률』 제15조제3항에 따른 지도 등의 간행 심사</p> <p>30. 『택지개발촉진법』 제9조에 따른 택지개발사업 실시계획의 승인</p> <p>31. 『폐기물관리법』 제29조에 따른 폐기물처리시설의 설치승인 또는 신고</p> <p>32. 『하수도법』 제11조에 따른 공공하수도 설치인가, 같은 법 제16조에 따른 공공하수도공사·유지의 허가 및 같은 법 제24조에 따른 공공하수도의 점용허가</p> <p>33. 『하천법』 제6조에 따른 관리청과의 협의 또는 승인, 같은 법 제30조에 따른 하천공사 시행의 허가 및 같은 법 제33조에 따른 하천 점용 등의 허가</p> <p>34. 『항만법』 제9조제2항에 따른 항만공사 시행의 허가 및 같은 법 제10조제2항에 따른 실시계획의 승인</p> <p>② 제1항에 따른 인·허가등의 의제를 받고자 하는 자가 실시계획의 승인 또는 변경승인을 신청할 때에는 해당 법률로 정하는 관련 서류</p>

법률명	인허가의제규정내용
	<p>를 함께 제출하여야 한다.</p> <p>③ 시·도지사가 제14조에 따라 실시계획을 승인하거나 변경승인할 때 그 실시계획에 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항이 포함되어 있는 경우에는 관계 행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다. 이 경우 관계 행정기관의 장은 의견을 제출할 수 있다.</p> <p>④ 제1항에 따라 다른 법률에 따른 인·허가등을 받은 것으로 보는 경우에는 관계 법령에 따라 부과되는 면허세·수수료·사용료 등은 면제한다.</p>

인·허가의제의 도입 과정에 있어 충분한 법리적 검토가 생략된 채, 제도의 효율성과 편의성에 치중하여 현행 개발사업 관련 법제에 있어 광범위하게 도입되어 인·허가의제와 관련된 법해석·법적용상의 문제점을 노출시키고 있다.

종래 제기되어 온 법적 문제로는 주로 인·허가의제의 효과와 관련된 문제점이었다. 의제대상 인·허가의 실제적·절차적 요건에 구속되는지와 의제대상 인·허가의 경우 실제로 처분이 존재하는 것으로 볼 것인지의 문제, 의제대상 인·허가와 관련된 의무이행을 확보하기 위한 사후 감독의 문제, 의제대상 인·허가에 수반되는 부담금 등과 관련된 문제, 의제대상 인·허가와 관련한 쟁송문제(처분성 인정과 협의 거절시 쟁송대상 문제 등) 및 『기업도시개발 특별법』규정에서와 같은 인·허가의제 대상 법률의 과다 등이 주된 논의의 대상이 되어져 온 바 있다.³⁵⁾

(1) 개별 인허가 등 의제규정상 비정형 행정행위의 존재

우리나라의 경우 의제규정에 의한 집중효력을 인정하기 위한 개별

35) 이하 현행 인허가의제제도의 문제점에 관하여서는 윤석진, 기업부담완화를 위한 인허가제도 개선방안 연구, 한국법제연구원, 2010.8., 151면 이하; 송영선, 인허가의제제도에 관한 법제연구, 한국법제연구원, 2005., 51면 이하.

근거법의 행정행위의 유형을 살펴보면, 우선 사업주체의 실시계획의 승인, 개발행위의 허가, 사업실시계획의 인가 또는 승인, 개발사업의 시행승인 등 일반적 행정행위를 대상으로 하고 있다. 예를 들면, 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제61조제1항의 “특별시장·광역시장 또는 군수가 개발행위를 허가”한 경우, 『도시개발법』 제19조제1항의 “국토해양부장관 또는 시도지사인 지정권자가 사업실시계획의 인가 또는 작성”한 경우, 『택지개발법』 제11조제1항의 “국토해양부장관이 사업실시계획을 승인”한 경우, 『산업입지 및 개발에 관한 법률』 제21조제1항의 “국토해양부장관의 사업실시계획을 승인”한 경우 등이 대표적이다.

그러나 경우에 따라서는 일반 행정행위가 아닌 단지 관계기관과의 협의라던가 혹은 실시계획의 작성 등 관할 행정기관의 내부행위, 즉 행정상 사실행위에 해당하는 경우에도 인허가의제의 범위에 포함시켜 법적 집중효력을 부여하는 경우가 있다. 예를 들면 『지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률』 제18조제1항의 경우에는 광역시장·도지사 또는 기초자치단체장, 국가 또는 지방자치단체가 사업실시계획을 승인하거나 이를 작성한 경우, 『도시개발법』 제19조제1항에 의한 “사업실시계획의 작성”, 『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법』 제230조제1항에 의한 “사업시행자가 국가나 제주국제자유도시개발센터인 경우 이들이 특별자치도지사의 개발사업 시행에 관한 의견을 듣는 경우”가 여기에 해당한다. 이러한 현행 의제조항의 입법형태는 인허가 의제제도가 가지고 있는 집중효력제도의 기능과 효과 등의 그 본래적 의미에 비추어 입법자의 재량의 한계를 벗어난 입법이라 하지 않을 수 없다.

(2) 인허가의제범위와 이해관계인의 권리보호의 한계

오늘날 대부분의 개발관련 법률을 비롯한 다수의 법률에 인허가의제

제도를 두고 있다. 우리나라의 인허가의제규정에 의한 집중효력은 보편적으로 이루어지는 의제규정의 해석을 통하여 그 의미를 구체적으로 판단할 수 있으나 실무상으로는 개별입법을 통해 주로 국가나 지방자치단체 또는 그 사업시행자의 원활한 사업추진만을 고려하여 집중효력을 폭넓게 인정하려는 입법정책적인 입장을 견지하고 있다. 이에 따라 현행법상 인허가의제규정을 두고 있는 상당수의 법률들은 주로 사업수행의 효율성제고만을 위한 입법이 이루어지고 있다. 그러한 결과 의제규정에 의한 집중효력은 개별법의 의제규정의 해석을 통하여 인정되고 있을 뿐만 아니라 개별법상 “관계 행정청과의 협의를 거친 사항에 대하여는 당해 인허가를 받은 것으로 본다”는 입법형식을 통하여 관계행정기관과의 협의만이 집중효력인정의 전제가 되고 있다.

일반적으로 계획의 확정은 결과적으로 직·간접적인 이해관계인 모두에 그 효력이 미친다고 볼 수 있다. 하지만 현행법상 인허가의제규정에서는 이런 계획추진과정에 관계되는 이해관계인의 실질적 참여보장을 통한 권리보호 확대의 제도화는 상대적으로 불충분하다.³⁶⁾ 특히 특별법 형식의 입법을 선호함으로써 계획확정절차의 이행과정에서 이해관계인의 권리가 침해될 개연성이 상대적으로 높다.³⁷⁾

(3) 관계 행정기관간의 협의기간의 문제

앞서 본 바와 같이 인·허가를 의제하는 경우 다른 행정청과의 협

36) 특히 이러한 점이 인허가의제제도가 독일의 집중효제도와 비교하여 본질적인 차이점이자 취약점이라고 할 수 있다. 독일 연방행정절차법 제75조제1항에 의하면 계획안에 관계되는 모든 공적 이해관계의 관점에서 계획이 확정되고, 또한 이런 계획확정에 의하여 계획안의 입안자와 당해 계획의 이해관계인 간의 모든 공법적 이해관계가 법적으로 형성되고 규율되는 내용의 입법을 전제로 집중효력을 인정하고 있다. 즉, 하나의 정상적인 계획확정절차를 통해서 관련 행정청과 이해관계인들의 참여가 보장된 상황에서 계획확정이 이루어지고 이런 확정결정에 의하여 인정되는 효력 중 하나가 집중효력이다(백승주, “현행법상 이른바 인·허가 등 의제규정에 관한 법리연구”, 『안암법학』제25집, 안암법학회, 2007, 257면).

37) 백승주, 전제논문, 256-257 참조

의를 전제로 하는 것이 일반적이다. 현행법상 인·허가 의제시 협의 규정을 보면, 첫째 사전협의를 거치되 협의기간을 정하지 아니한 경우, 둘째 사전협의를 거치되 정해진 기간 내에 의견을 제출하도록 의무화하고 있는 경우, 셋째 사전협의 후 다시 위원회의 심의를 거치도록 하는 경우, 넷째 사전절차는 생략하는 대신 인·허가 관련 기관의 공무원으로 구성되는 위원회의 심의를 거치도록 하고 인·허가 후에는 통보하도록 하는 경우, 다섯째 사전협의를 거치도록 하고 정해진 기간 내에 협의를 안 되는 경우에는 위원회의 심의를 거쳐 결정하도록 하는 경우, 여섯째 사전에 신고만 하도록 하는 경우, 일곱째 사전 협의 없이 사후통지만 하도록 하는 경우, 여덟째 사전협의 및 사후통지 등 별다른 조치가 없는 경우 등³⁸⁾ 다양한 형태로 의제제도를 운영하고 있는 등 일관되지 못한 입법형태를 이루고 있다. 하지만 이러한 입법상태를 보완해 줄 수 있는 것이 바로 협의기간의 명시이다.

비록 다양한 협의규정에도 불구하고 인허가의제제도의 효과를 극대화시킬 수 있는 비교적 단기간의 협의기간의 산정은 민원인 입장에서 보면 절차의 간소화라는 입법목적 달성에 지장을 주지는 않는다. 하지만 현행법상 인허가의제규정을 보면 아예 협의기간에 대한 명시적인 규정을 두고 있지 않거나, 협의기간에 대한 명시적인 규정을 두고 있더라도 15일, 20일, 30일, 60일 등 일관되지 못한 규정을 두고 있는 경우가 대부분이다. 물론 이러한 입법태도는 공익사업의 성격에 기인한 차이임을 감안하더라도 다소 비례성에 문제가 없지 않다. 더구나 현행법상 인허가의제규정에 명시한 협의기간은 훈시규정이 불과하다고 보고 있어 협의기간이 도과한 후에 한 협의도 일반적으로 유효한 것으로 보고 있으므로 이러한 문제 상황을 더욱 가중하고 있는 것도

38) 이상희, “인허가제도 및 인허가의제제도의 현황과 실무상의 쟁점”, 『경제질서, 경제적 기본권 그리고 국가의 규제와 조정』, 한국공법학회/법제처/국가경쟁력강화위원회 공동학술대회 자료집, 2009, 101면

사실이다.³⁹⁾ 따라서 현행법의 태도는 민원인 입장에서 보면, 불명확한 협의제도로 인한 권리침해의 가능성이 내재되어 있고, 또한 인허가의 제제도의 본래의 목적에도 부합하지 아니한 것으로 보이는바, 이의 입법적 개선이 필요하다.

39) 박균성/김재광, “인 · 허가 의제제도의 문제점과 개선방안”, 『행정법연구』 제26호, 행정법이론실무학회, 2010, 47면.

제 5 장 지역개발 관련 특별법의 실무운동상 문제점

제 1 절 설문조사를 통한 실무운동 현황 파악

1. 설문조사의 필요성

지역개발관련 특별법들의 입법목적과 계획수립 및 개발절차를 국토개발관련 일반법이라 할 수 있는 『국토기본법』과 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』을 연관하여 지역개발관련 특별법의 법리적 문제점 제시와 지역 특성에 우선한 관련 개발법제의 실무상 운용에서 나타나는 문제점의 개선을 위한 정비안을 도출하는 것을 주요 목적으로 하는 본 연구에 있어 관련 지역 실무 집행 공무원에 대한 구조화된 설문지를 통한 전화, 팩스 및 온라인 조사를 통한 자료 수집·분석은 단순히 이론적인 문헌연구에서 나타날 수 있는 연구의 실무적 효용성 저하라는 문제점을 개선할 수 있는 연구방법의 적용이다. 또한 정책적 요소를 강하게 가지는 지역개발 관련 특별법의 실무적 운용의 파악은 그 정비안을 제시함에 있어 실제 업무 현장에서 국민의 부담을 완화할 수 있는 현실적인 대안을 마련하는 데 입법정책적 근거 자료로서 기능하게 되어지는 것이다.

2. 설문의 성격 및 범위

전국 10개 광역시도 및 15개 시군구의 도시주택국(혹은 도시주택실) 하부 과의 5~9급 공무원(시군구의 경우 5~9급) 총 90명을 대상으로 지역개발관련 특별법제의 법리적 문제점 제시와 지역 특성에 우선한 관련 개발법제의 실무상 운용에서 나타나는 문제점과 그 개선사항에 대한 의견을 구하고자 한다.

구 분	내 용
조사 대상	<ul style="list-style-type: none"> - 전국 10개 광역시도 소속 도시주택실(혹은 국)을 비롯한 지역개발 관련 과 5-7급 공무원 - 전국 15개 기초시군구 소속 도시주택실(혹은 국)을 비롯한 지역개발관련 5-9급 공무원
조사 방법	- 구조화된 설문지를 이용한 방문 및 전화, 팩스, 온라인 조사
조사 표본 수	총 88명 <ul style="list-style-type: none"> - 전국 10개 광역시도 54명 - 전국 15개 기초시군구 34명
표본추출 방법	지역/행정기관 급을 고려한 임의할당추출법
조사 기간	2010년 10월 26일 ~ 2010년 11월 5일 (총 9일간)

제 2 절 설문조사 설계

조사 설계에서는 일반인 설문조사의 조사 대상 설정과 조사 절차, 조사에 사용된 문항 구성, 조사 분석방법 등에 관하여 기술한다.

1. 조사대상 및 절차

본 조사의 표본 추출은 실제 국토개발관련 일반법과 지역개발관련 특별법 사이에 발생하는 실무상 문제 등을 파악하고자 연구진의 논의를 거쳐 지역/행정기관 급별 할당 후 임의할당표본추출방식을 이용하였다. 본 조사의 대상자들은 각 지자체에서 지역개발업무를 담당하는 전국 10개 광역시도 및 15개 기초시군구의 도시주택실(혹은 국)을 비롯한 지역개발관련과의 공무원이다. 기본적으로 조사는 실제 관련 업무 정도를 고려하여 광역시도와 기초시군구 공무원의 응답 비율이 2 : 1

가까운 정도에 이르도록 디자인되었다. 실제 조사는 2010년 10월 26일부터 11월 5일까지 총 9일 간 진행되었다. 조사에 참여한 총 응답자 수는 전국 10개 광역시도 공무원 54명, 15개 기초시군구 공무원 34명으로서 총 88명이었다. 자세한 조사의 표본 구성은 아래 표에서 제시하였다. 실제 현장조사는 선행연구 등을 바탕으로 설계된 구조화된 설문을 이용하여 조사전문기관인 베스트사이트의 협조를 얻어 수행되었다. 조사는 각 지역의 담당 공무원의 협조를 얻어 방문 면접조사와 자기기입식 설문참여 등으로 진행되었다. 우선 공무원들에게 조사취지를 설명한 후, 응답 허락을 받은 후 방문, 전화, 인터넷, 팩스 등의 방법을 병행하여 응답자가 편리한 방법을 선택하여 설문에 답하도록 하여 설문을 수거하는 식으로 조사를 진행하였다.

<조사 표본 구성>

광역시도	조사개수	기초시군구	조사개수
경기도	7	안산시	2
		파주시	3
		용인시	3
인천광역시	6	연수구	3
부산광역시	6	해운대구	2
강원도	5	원주시	3
		속초시	1
충청남도	4	부여시	4
충청북도	7	청원군	3
전라남도	2	여수시	2
전라북도	7	군산시	2
경상남도	1	창원시	2
경상북도	9	포항시	2
		경주시	2
합 계	54	합계	34
전 체			88

2. 문항구성 및 분석방법

(1) 설문지의 구성과 형식

설문지를 이용한 본 조사의 설문 구성 및 형식은 다음과 같다. 구체적인 설문 항목은 아래와 같으며 설문지는 <부록>에 첨부하였다.

설문은 아래 표에 나와 있는 것처럼 인구통계학적 특성을 제외하고 크게 5개 주제로 구성하였다. 업무집행 시 혼란요인 검토, 지역계획고권 반영정도, 계획관련 법안의 규제완화 제안, 법안관련 민원내용, 통합법전 마련 등에 관한 내용이 그것이다. 일반인들에 대한 단순 인식 조사와 달리 일선현장에서 지역개발과 관련한 업무를 담당하는 전문가인 공무원들을 대상으로 조사를 실시한다는 점에서 일반인 조사에 비해 많은 어려움이 따를 것으로 예상한 바, 문항 수를 간결하게 구성하기 위해 노력하였다.

<담당 공무원 조사내용>

구 분	세 부 항 목
일반사항	소속 기관/지역/부서/직급/근속연수/업무담당기간 등
업무 집행 시 혼란 요인 검토	법령별 상충중복경험 정도 상충중복 시 해결방법 상충중복 사례/문제/원인/해결
지역계획고권 반영 정도	지역계획고권의 실질적 반영 정도
계획관련 법안의 규제 완화 제안	규제완화 혹은 절차간소화를 위한 효율적 방안 인허가 의제제도의 효율성
법안 관련 민원 내용	업무집행 건수 및 내용/처리시 적용법률
통합법전 마련	국토계획, 이용, 보전에 관한 통합 법전 마련

(2) 분석방법

분석은 조사 완료된 문항들의 결과를 빈도분석과 더불어 주요 문항별로 응답자 특성별 교차분석 및 χ^2 검정(Chi-Square Test) 등을 실시하였다.

제 3 절 설문조사에 대한 항목별 결과

1. 지역개발업무 담당 공무원

(1) 응답자 인구통계학적 특성

국토기본법과 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등의 국토개발관련 일반법과 각 지자체의 지역개발관련 특별법에 근거하여 지역개발 업무를 담당하고 있는 공무원들을 대상으로 법리적 문제 및 실무상 운용 시 문제점 등을 파악하고 개선 방안을 모색하고자 설문조사를 실시하였다. 응답자들은 다음과 같은 인구통계학적 특성을 지닌 것으로 파악되었다. 응답자(담당 공무원)들은 광역도청 소속이 47.7%로 가장 많고 다음으로 기초자치시청(25.0%) 소속이 많았다.

응답자들의 직급은 7급(44.3%)과 6급(25.0%)이 가장 많았고, 그 다음으로 5급과 8급이 각각 13.6%였다. 해당업무를 담당한 기간은 응답자들의 33.0%가 1년 미만이라 답하였고, 3년 이상이라는 응답이 29.5%로 뒤를 이었다. 응답자들의 전체 공무원 근속기간은 20년 3개월 이상이 26.1%로 가장 많았다. 응답자들의 인구통계학적인 특성은 아래에서 자세히 제시하였다.

제 5 장 지역개발 관련 특별법의 실무운용상 문제점

구 분		사례수	비율(%)
		88	100
기관구분	광역시청	12	13.6
	광역시도청	42	47.7
	기초자치시청	22	25.0
	기초자치군청	7	8.0
	기초자치구청	5	5.7
직급	5급	12	13.6
	6급	22	25.0
	7급	39	44.3
	8급	12	13.6
	9급	1	1.1
	무응답	2	2.3
해당업무 담당기간	1년 미만	29	33.0
	1~2년 미만	17	19.3
	2~3년 미만	16	18.2
	3년 이상	26	29.5
공무원 근속년수	7년 5개월 미만	21	23.9
	7년 5개월~15년 미만	22	25.0
	15년~ 20년 3개월 미만	22	25.0
	20년 3개월이상	23	26.1

2. 지역개발관련 특별법 적용에 따른 민원

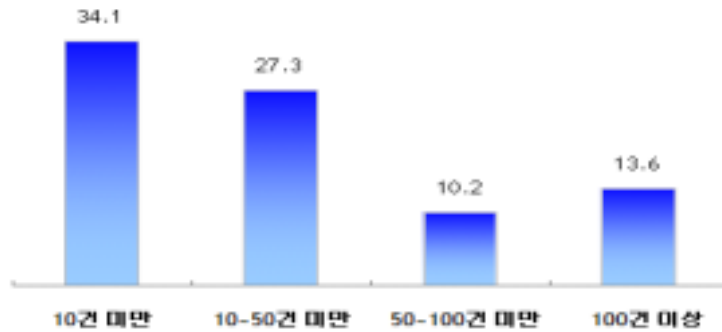
(1) 지역개발관련 민원업무 처리건수와 적용법률

지난 1년간 지역개발 관련 민원 업무 처리 건수의 평균은 35.8건으로 10건 미만(34.1%), 10~50건 미만 (27.3%), 100건 이상(13.6%), 50~100건 미만(10.2%)의 순으로 나타났다.

제 3 절 설문조사에 대한 항목별 결과

구 분		사례수 (건)	10건 미만	10~50건 미만	50~100건 미만	100건 이상
전	체	88	34.1	27.3	10.2	13.6
근 무 기관	광역시청	12	83.3	16.7	-	-
	광역시도청	42	23.8	23.8	14.3	14.3
	기초자치시청	22	31.8	31.8	9.1	18.2
	기초자치군청	7	14.3	28.6	14.3	28.6
	기초자치구청	5	40	60	-	-
업 무 담당 기간	1년미만	29	37.9	20.7	10.3	6.9
	1~2년미만	17	47.1	17.6	-	23.5
	2~3년미만	16	18.8	31.3	25	12.5
	3년이상	26	30.8	38.5	7.7	15.4

(N=88. 무응답제외, %)



해당 지역개발 업무를 처리하면서 적용했던 법률들에 대해 중복을 허용하여 응답을 얻었다. 그 결과 응답자들은 국토의계획 및 이용에 관한 법률(87.5%)이 가장 많았고, 국토기본법(21.6%)이 뒤를 이었다. 특별법으로는 국가균형발전특별법과 도시재정비촉진을 위한 특별법이

제 5 장 지역개발 관련 특별법의 실무운용상 문제점

모두 15.9%로서 지역개발업무 처리 시 많이 적용했던 것으로 나타났다.

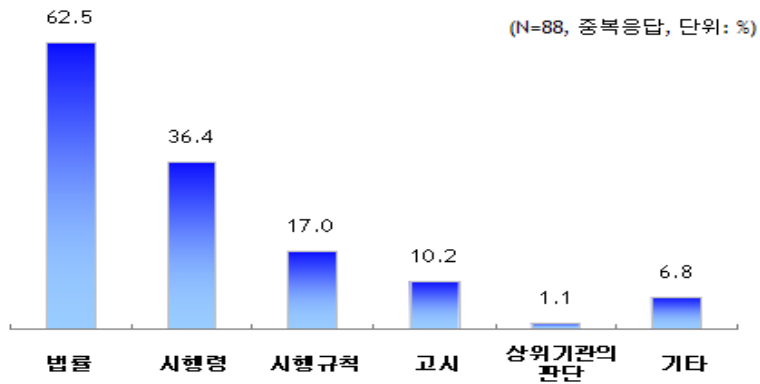
(N=88. 중복응답, %)

구 분	사례 수 (건)	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	국토 기본법	국가 개발 촉진 특별법	도시 재개발을 위한 특별법	주한공역변경주변지역지원법	기업도시개발법	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률
전 체	88	87.5	21.6	15.9	15.9	9.1	6.8	6.8
광역시청	12	91.7	8.3	0	16.7	0	0	41.7
광역시도청	42	81	19	31	16.7	14.3	11.9	2.4
기초자치시청	22	100	45.5	4.5	13.6	9.1	4.5	0
기초자치군청	7	100	0	0	14.3	0	0	0
기초자치구청	5	60	0	0	20	0	0	0

구 분	사례 수 (건)	혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법	신발전지역 육성을 위한 투자 촉진 특별법	동/서/남/해안 권발전 특별법	무응답	대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법	새만금 사업육성을 위한 특별법	연기/공주지역 행정중심복합도시 특별법
전 체	88	6.8	5.7	4.5	4.5	1.1	1.1	1.1
광역시청	12	8.3	8.3	0	8.3	0	0	0
광역시도청	42	11.9	9.5	7.1	4.8	2.4	2.4	0
기초자치시청	22	0	0	4.5	0	0	0	0
기초자치군청	7	0	0	0	0	0	0	14.3
기초자치구청	5	0	0	0	20	0	0	0

(2) 지역개발관련 민원업무 처리 시 서류관련 심사판단기준

지역개발과 관련한 민원업무를 처리할 때 서류 관련 심사의 판단 기준으로 법률(62.5%)이 상대적으로 높게 나타났으며, 다음으로 시행령(36.4%), 시행규칙(17.0%), 고시(10.2%)등의 순으로 나타났다



구분	사례수 (건)	법률	시행령	시행규칙	고시	상위기관 판단	기타	
전체	88	62.5	36.4	17	10.2	1.1	6.8	
근무기관	광역시청	12	75	33.3	33.3	8.3	-	16.7
	광역시도청	42	59.5	40.5	16.7	11.9	2.4	7.1
	기초자치시청	22	54.5	40.9	18.2	13.6	-	-
	기초자치군청	7	71.4	14.3	-	-	-	14.3
	기초자치구청	5	80	20	-	-	-	-
업무담당기간	1년미만	29	62.1	44.8	24.1	17.2	3.4	10.3
	1~2년미만	17	58.8	41.2	11.8	-	-	-
	2~3년미만	16	56.3	31.3	25	12.5	-	6.3
	3년이상	26	69.2	26.9	7.7	7.7	-	7.7

3. 국토계획법제와 특별법 간 상충/중복문제 경험

(1) 국토계획법제와 특별법 간 상충/중복 문제 경험정도

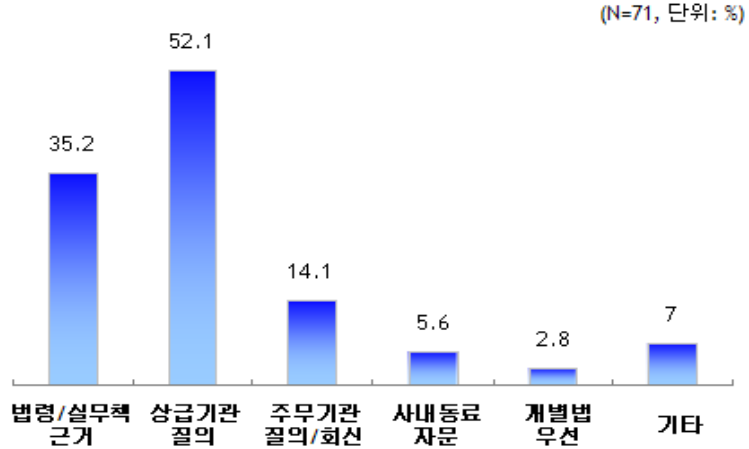
국토계획법제와 특별법 간의 상충 혹은 중복 경험에 대해 알아본 결과, 전체의 80.7%가 경험이 있다고 응답하였으며, 그 중에서 다소 있다는 응답이 37.5%로 나타났다. 전혀 없었다는 응답은 19.3%에 지나지 않음을 볼 때, 응답 공무원의 상당수가 일반법과 특별법 사이의 상충 혹은 중복 문제를 겪고 있음을 알 수 있었다.



(2) 국토계획법제와 특별법 간 상충/중복 시 해결방법

국토계획법제와 특별법 간의 상충 혹은 중복 문제에 다했을 때 해결 방법으로 상급기관에 질의를 통해 해결(52.1%)한다는 응답이 상대적으로 높았으며, 다음으로 법령/실무책 근거(35.2%), 주무기관 질의/회신(14.1%) 등의 순으로 나타났다.

제 3 절 설문조사에 대한 항목별 결과

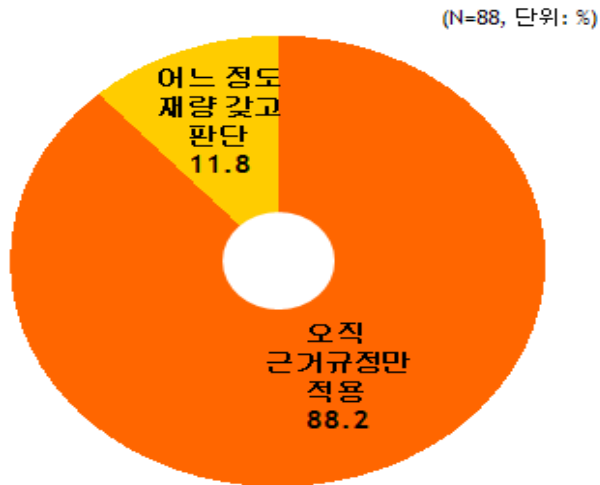


구분	사례 수 (건)	법령/실무책	상급기관 질의	주무기관 질의	사내 동료 자문	개별법 우선	기타	
전체	71	35.2	52.1	14.1	5.6	2.8	7	
근무기관	광역시청	9	33.3	66.7	22.2	11.1	-	11.1
	광역시도청	32	50	34.4	12.5	3.1	6.3	6.3
	기초자치시청	18	27.8	50	22.2	11.1	-	11.1
	기초자치군청	7	-	100	-	-	-	-
	기초자치구청	5	20	80	-	-	-	-
업무담당기간	1년미만	21	42.9	52.4	14.3	4.8	-	14.3
	1~2년미만	14	21.4	64.3	7.1	14.3	-	7.1
	2~3년미만	12	25	58.3	8.3	-	8.3	8.3
	3년이상	24	41.7	41.7	20.8	4.2	4.2	-

(3) 지역개발 관련 민원업무 처리시 규정적용 및 재량발휘 비율

지역 개발 관련 민원 업무 처리시 규정 적용하는 비율과 어느 정도 재량을 갖고 판단하는 비율의 합을 100%로 알아본 결과, 오직 근거규정만을 적용한다는 평균 88.2%, 어느 정도 재량을 갖고 판단한다는 평균 11.8%로 나타났다. 이와 같은 결과를 통해 실제 지역개발과 관련한 민원을 처리할 때, 담당 공무원의 재량 발휘 비율은 매우 낮음을 알 수 있었다.

근무기관별로는 광역시도에서보다 기초시군구의 재량발휘 비율이 미약하게나마 높게 나타났다. 업무 담당기간별로 살펴보면, 업무담당기간이 늘어날수록 재량권 발휘 비율이 높게 나타남(1년미만: 7.9% -> 3년 이상: 14.9%)을 확인하였다.

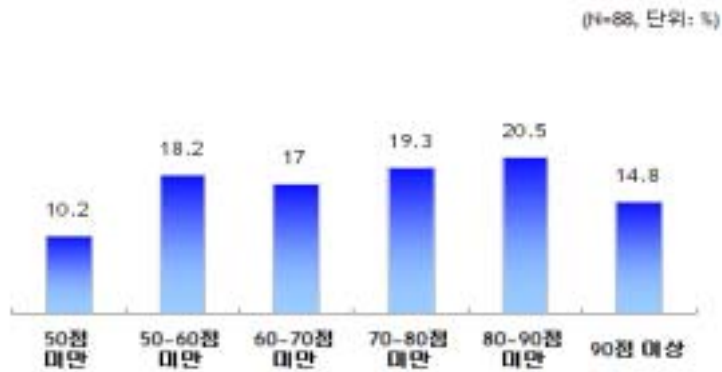


(4) 지역개발관련 법제지식

본인의 지역개발 관련 법제 지식 정도를 평가 했을 때 응답자의 20.5%가 80~90점 미만이라고 응답하였으며, 그 다음으로 70~80점미만 (19.3%), 50~60점미만(18.2%), 60~70점(17.0%) 등의 순으로 나타났다.

제 3 절 설문조사에 대한 항목별 결과

근무기관별로 살펴보면, 광역시청은 80점 이상이 50%로 나타났으며, 광역도청은 60-80점이 45.2%로 나타났다. 기초시군구에서는 기초자치시청이 50-70점이 45.5% 나타났고, 기초자치군청은 70-80점이 42.9%, 기초자치구청은 80-90점이 40%인 것으로 나타났다.

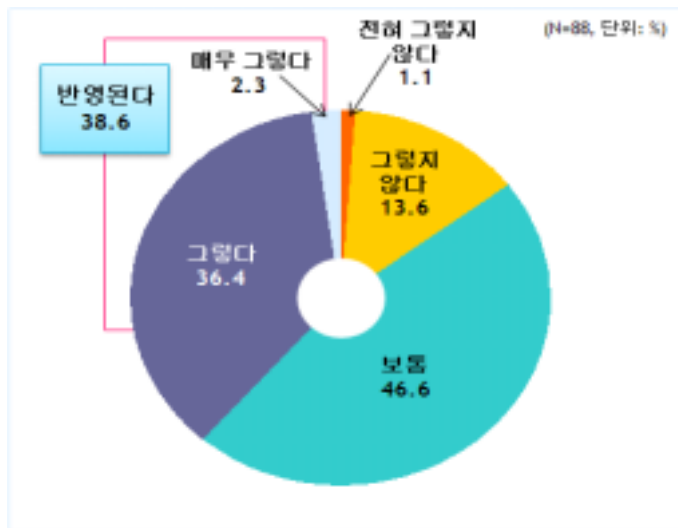


구분	사례수 (건)	50 미만	50-60	60-70	70-80	80-90	90 이상	
전체	88	10.2	18.2	17	19.3	20.5	14.8	
근무기관	광역시청	12	8.3	25	8.3	8.3	25	25
	광역도청	42	9.5	16.7	21.4	23.8	16.7	11.9
	기초자치시청	22	18.2	22.7	22.7	9.1	18.2	9.1
	기초자치군청	7	-	-	-	42.9	28.6	28.6
	기초자치구청	5	-	20	-	20	40	20
업무담당기간	1년미만	29	24.1	27.6	13.8	6.9	20.7	6.9
	1~2년미만	17	11.8	23.5	5.9	17.6	17.6	23.5
	2~3년미만	16	-	6.3	25	25	25	18.8
	3년이상	26	-	11.5	23.1	30.8	19.2	15.4

4. 지역계획고권 반영정도

해당 지역의 지역계획에 대한 의견의 실질적 반영 정도에 대한 평가결과를 살펴보면, 반영된다는 응답이 전체의 38.6%로 나타났다.

이와 같은 설문 결과의 결과는 지역계획고권의 반영정도에 대한 실무 집행공무원의 부정적 견해가 많은 것으로 나타나고 있음을 보여주고 있다. 이는 현행 지역개발관련 특별법제에 국한되는 것이 아닌, 국토계획법제 전반에 나타나는 의견으로 볼 수 있을 것이며, 비록 점차적으로 지방자치단체의 계획승인권 인정을 의미하는 입법례가 나타나고 향후 증가될 것으로 기대되는 상황이라도 현재 지역현장에서 체감하는 지역계획고권의 반영정도는 낮은 것으로 나타나고 있음을 볼 수 있다.



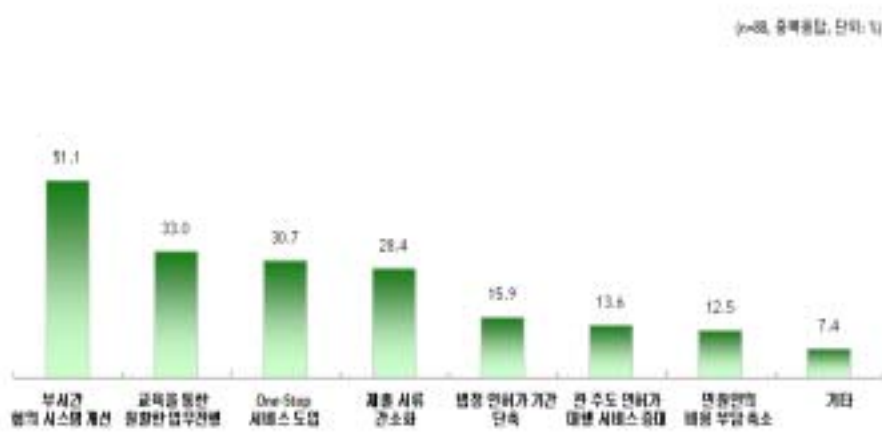
구 분	사례 수 (건)	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	반영된다	
전 체	88	1.1	13.6	46.6	36.4	2.3	38.6	
근무기관	광역시청	12	-	8.3	33.3	58.3	-	58.3
	광역시도청	42	2.4	16.7	38.1	38.1	4.8	42.9
	기초자치시청	22	-	13.6	54.5	31.8	-	31.8
	기초자치군청	7	-	-	71.4	28.6	-	28.6
	기초자치구청	5	-	20	80	-	-	-
업무담당기간	1년미만	29	-	13.8	48.3	37.9	-	37.9
	1~2년미만	17	-	17.6	35.3	41.2	5.9	47.1
	2~3년미만	16	-	18.8	50	25	6.3	31.3
	3년이상	26	3.8	7.7	50	38.5	-	38.5

5. 계획관련 규제완화 내지 절차 간소화 방안

계획관련 규제의 완화 내지 절차의 간소화 방안에 대한 제안을 살펴보면, 부서 간 협의 시스템 개선(51.1%)이 상대적으로 높게 나타났으며, 다음으로 교육을 통한 원활한 업무진행(33.0%), One-stop 서비스 도입(30.7%), 제출서류 간소화(28.4%)등의 순으로 나타났다.

이와 같은 설문 결과의 결과는 우선적으로는, 현행 우리나라의 지역개발 정책의 효율적 운영에 있어서는 무엇보다도 관련 중앙행정기관 간, 중앙-지역 간, 그리고 지역 간 네트워크 구성의 필요성을 의미하는 것이라 할 것이다. 설문의 결과에서 보여 지는 교육을 통한 업무진행,

One-Stop서비스 도입, 제출서류 간소화, 법정 인허가 기간 단축 등의 설문결과 비율을 고려해 볼 때, 지역개발 특별법제상 향후 중요시 되어져야 할 것은 민원인 중심의 절차적 신속화에 보다 무게를 두어야 함을 의미하는 것으로 이해될 수 있을 것이다.



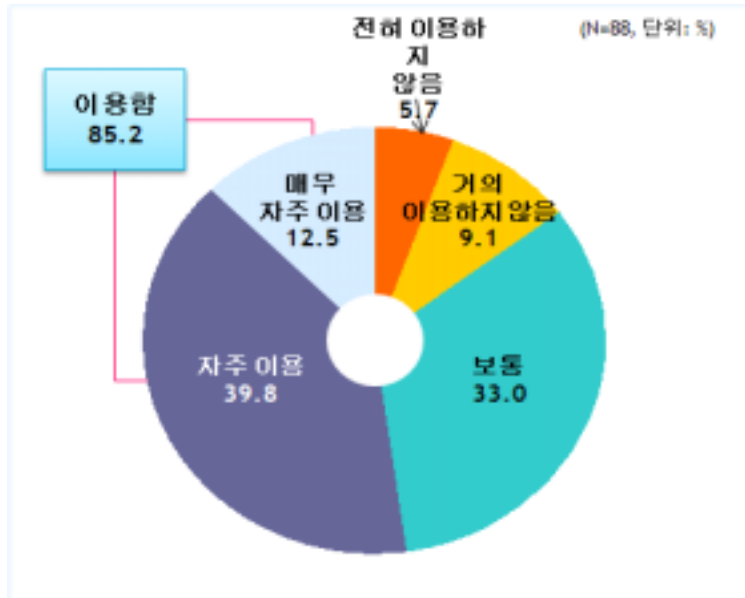
6. 현재 인·허가의제제도의 효율성

(1) 인허가의제제도 이용정도

인허가의제 제도의 이용 정도를 알아본 결과, 전체의 85.2%가 이용하고 있다고 응답하였으며, 그 중에서 자주 이용한다는 응답이 39.8%, 보통이다가 33.0% 등으로 나타났다.

이와 같은 설문 결과의 결과는 인허가의제제도에 대한 법리적인 논쟁에 앞서 실무적으로는 근무기관과 근무기간에 관계없이 제도가 활발히 운용되어지고 있으며, 이는 그 실효성을 반증하는 것이라 할 것이다.

제 3 절 설문조사에 대한 항목별 결과



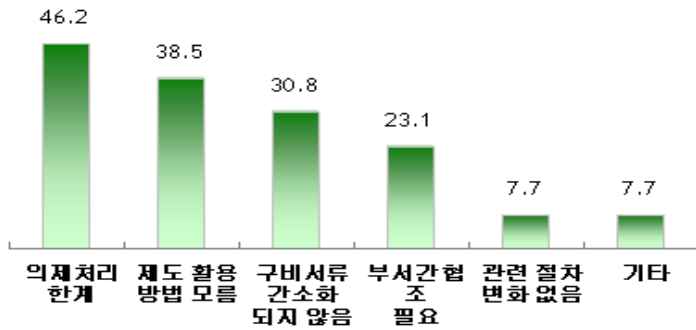
구 분	사 례 수 (건)	전혀 이용하지 않음	거 의 이용 안 함	보 통	자 주 이용	매 우 자주 이용	이 용
전 체	88	5.7	9.1	33	39.8	12.5	85.2
근 무 기 관	광역시청	12	8.3	-	33.3	25	91.7
	광역도청	42	7.1	11.9	26.2	11.9	81
	기초자치시청	22	-	13.6	45.5	9.1	86.4
	기초자치군청	7	-	-	28.6	14.3	100
	기초자치구청	5	20	-	40	-	80
업 무 담 당 기 간	1년미만	29	6.9	6.9	37.9	10.3	86.2
	1~2년미만	17	-	11.8	41.2	5.9	88.2
	2~3년미만	16	6.3	-	18.8	18.8	93.8
	3년이상	26	7.7	15.4	30.8	15.4	76.9

(2) 인허가의제제도 미활용 이유

인허가의제제도를 그다지 활용하지 않는다는 응답자들(n=13)을 대상으로 그 이유에 대해 중복 응답을 허용하여 의견을 구하였다. 그 결과 타 법령에 의해 개별적으로 심사를 요하는 경우와 같은 의제처리의 한계라는 응답이 46.2%로 상대적으로 높게 나타났으며, 다음으로 제도 활용 방법 모름(38.5%), 구비서류 간소화 되지 않음(30.8%), 부서간 협조 필요(23.1%)등의 순으로 나타났다.

이는 현행 우리나라의 인허가의제제도가 가지는 사실상의 실효성에 비하여 절차적으로는 보다 체계적인 입법구조를 가져야 함을 의미하는 것으로 이해될 수 있을 것이다.

(n=13, 중복응답, 단위: %)

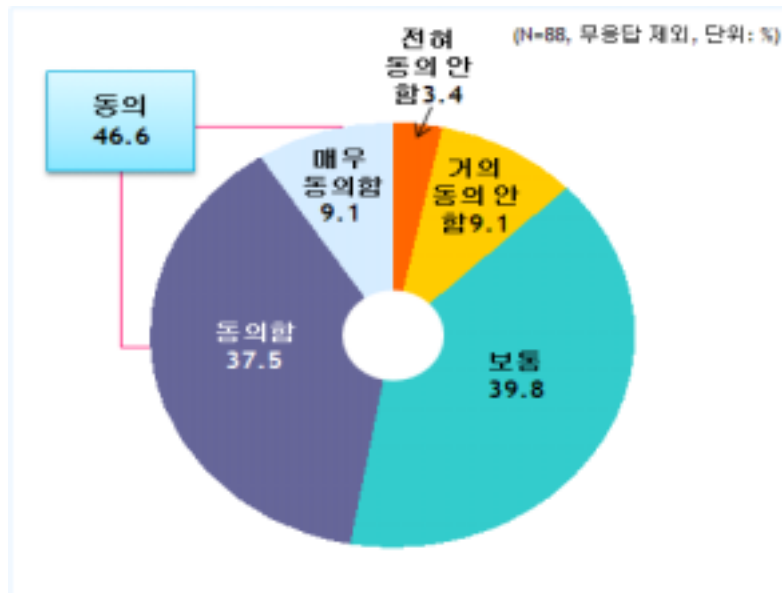


7. 국토계획·이용·보전에 관한 통합법전의 마련

(1) 토지이용-계획-보전에 관한 통합법전에 대한 의견

토지이용/계획/보전에 관한 통합법전 마련에 대한 의견을 알아본 결과, 동의한다는 응답이 전체의 46.6%로 나타났으며, 보통이라는 응답도 39.8%로 나타났다.

이와 같은 설문 결과의 결과는 실무 집행공무원의 경우에 있어 국토의 계획-이용-보전에 관한 기본법이 존재하지 않음으로 인한 각종 지역개발에 관한 개별법제의 적용에 대한 어려움의 반증으로서 보다 단순하고 정치한 법체계의 구성을 요망하는 것으로 분석될 수 있을 것이다. 특히 설문응답자의 근무기관과 근무기간을 고려해 볼 때, 현재 우리나라의 광역권개발 정책이 반영된 모습으로서 기초자치단체에 비하여 광역자치단체에서 그리고 3년 이상의 근무기간을 가진, 관련 업무에 있어 많은 경험을 가진 공무원의 경우에 있어 통합법전의 필요성을 보다 강하게 가지는 것으로 분석될 수 있을 것이다.



제 5 장 지역개발 관련 특별법의 실무운용상 문제점

구 분	사례 수 (건)	전혀 동의 안함	거의 동의 안함	보 통	동의함	매우 동의 함	동 의	
전 체	88	3.4	9.1	39.8	37.5	9.1	46.6	
근 무 기 관	광역시청	12	-	8.3	66.7	8.3	16.7	25
	광역도청	42	7.1	16.7	21.4	42.9	11.9	54.8
	기초자치시청	22	-	-	68.2	31.8	0	31.8
	기초자치군청	7	-	-	28.6	57.1	14.3	71.4
	기초자치구청	5	-	-	20	60	-	60
업 무 담 당 기 간	1년미만	29	-	13.8	37.9	41.4	6.9	48.3
	1~2년미만	17	5.9	5.9	47.1	35.3	5.9	41.2
	2~3년미만	16	6.3	12.5	50	25	6.3	31.3
	3년이상	26	3.8	3.8	30.8	42.3	15.4	57.7

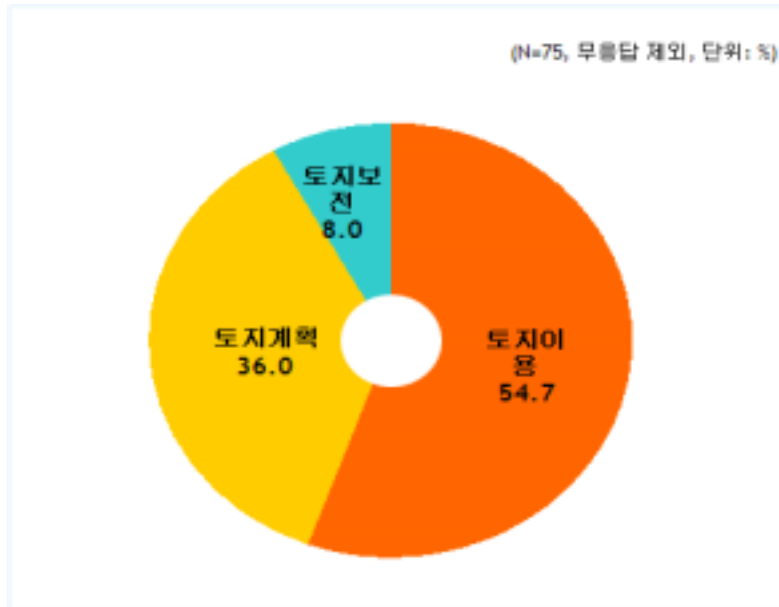
(2) 토지이용-계획-보전 중 중점사항

통합된 법령을 마련한다면, 토지이용/계획/보전 가장 중점을 두어야 할 부분은 토지 이용이라는 응답이 54.7%로 상대적으로 높게 나타났으며, 다음으로 토지계획(36.0%), 토지보전(8.0%)의 순으로 나타났다.

이와 같은 설문 결과의 결과는 해당 지역의 용도지역-지구제의 중복내지 상충의 문제에 관한 주관식 설문조사의 예에서 나타나는 바와 같이 현행 토지관련 법제에 있어 집행 공무원의 입장에 있어 실무적 적용 상 많은 문제점을 경험하고 있는 영역이 바로 토지이용의 규제에 관한 내용으로 분석되어지는 것이다. 아울러 토지보전내지 토지환경적 측면에 있어 토지이용과 토지계획의 영역에 비하여 현저히 낮은 비율

제 3 절 설문조사에 대한 항목별 결과

을 나타내고 있음은 우리나라의 토지관련 법제에 있어서 여전히 토지 개발적 요소에 치중되어 있음을 나타내고 있는 것으로 고려해 볼 수 있을 것이다.



제 6 장 국토균형발전을 위한 지역개발 특별법 정비방안

입법 실무상 유이한 구조의 정비방안 내지 입안기준의 도출은 사실상 불가능. 때문에 국토계획법제에 중심을 둔 원칙의 고려와 개별적 문제점에 대한 입법정책적 개선안을 고려하여야 할 것임

1. 지역개발관련 특별법과 국토계획법제 간 비체계성에 대한 정비방안

(1) 입법형식으로서의 특별법 지양

국가 정책상 특수한 입법필요에 의하여 제정되는 개개의 법률이라 할지라도 통일된 법체계 내에서 다른 법률과의 논리적 조화가 유지되어야 하므로 특별법의 양산은 바람직하지 못하다.

특히 우리나라의 경우 일반적인 법제도에 비하여 각종의 특례가 너무 남용되는 상황이며, 나아가 특별법의 범람이 기존의 일반법의 지위까지 유명무실하게 하고 있음은 입법정책상 심각하게 검토되어야 한다. 특별법을 제정함에 있어서 법체계의 통일성을 유지하기 위하여 법체계의 최상에 위치하는 헌법에 위배되어서는 아니 됨에도 불구하고, 특정한 목적만을 달성하려는 단편적이고 부분적인 입장에서 헌법에 위배되는 사항을 규정함으로써 위헌판결을 받은 사례도 다수 있다. 특별법의 남용은 법집행에 있어서 기존의 법률관계에 커다란 변화를 초래하고 있어서 국민의 법의식에 혼란을 가져오고 있으며, 특수한 상황하에서 위반사례를 적법화시키려는 의도하에서 제정된 특례법은 입법에 많은 영향을 미쳐 그릇된 입법선례를 남기기도 하므로, 특례법을 제정함에 있어서는 다각적인 법률효과를 미리 진단하여 법

질서와 국민의 법감정에 혼란을 초래하지 않도록 종합적이고 거시적인 검토가 필요하다.

특례법은 다른 법률의 적용을 배제함으로써 특별대상법률에 대하여 특별법의 지위를 가지게 된다. 그러므로 법률상호간에 모순·저촉이 발생하는 경우 이를 해결하기 위한 해석원칙으로서 특별법우선의 원리가 일반법적 지위에 있는 특별대상법률과 특별법적 지위에 있는 특별법에 적용됨은 당연하다. 물론 일반법과 특별법의 관계가 절대적인 분류로 볼 수 없고 개별법률간의 상대적인 관계에 따라 분류될 수 있으므로 특별법과 특례대상법률의 관계 역시 명백히 구별하기 곤란한 경우가 많다. 따라서 특례법을 제정하는 경우에는 기존법률과의 관계에서 상호간에 모순·저촉이 생기지 않도록 특례대상법률과의 관계규정을 두어 어느 법이 특별법으로서 우선 적용될 것인가를 명백히 하여야 한다. 기존의 특례법 중에는 일시적인 필요에 의하여 제정되었음에도 계속 방치되어 있는 특례법이 있는가 하면 지속적으로 계속 효력을 유지시킬 일반적인 내용에 대하여 특례법의 형식을 빌어 제정하는 경우도 있는 바, 임시조치법의 성격을 띠고 있으면서 그 입법효과를 완수한 법률은 과감히 폐지시킴과 아울러 일반법에 포함시켜 규정하는 것이 타당하다고 판단되는 법률에 대해서는 법체계의 정비라는 입장에서 일반법규정에 당연히 포함시켜야 할 것이다.

개개의 법규범의 기본형식의 선택과 관련하여 어떤 종류와 범위의 법규범이 적당한가를 확정하고, 자유와 정의의 적절한 균형관계를 유지하며 나아가 법규범상호간의 조화를 보장하는 것이 우선적으로 고려되어야 함은 당연하다. 그러한 의미에서 어떤 하나의 사안에 대해 너무나 많은 법규정을 존재시키는 것은 국민들에게 법상태를 인식하고 적응하는데 매우 어렵게 하며, 특히 각종 예외법으로서의 특별법/

특례법을 제정하는 것은 법률관계를 불분명하게 하여 국민전체의 입장에서 본다면 안전하게 생활할 수 없게 된다. 그 결과 국민의 준법정신을 공동화하고 법의 실효성의 관점에서 법의 수용도 및 지도성의 저하를 초래한다. 따라서 어떤 법률의 기본형식을 원칙법이 아닌 예외법으로서의 특별법/특례법으로 하는 경우에는 특별한 이유가 존재하는 한도에서만 허용될 수 있다.

그러나 예외법으로서의 특별법/특례법이라는 기본형식을 채용할 만할 충분한 이유가 있다 하더라도 경우에 따라서는 그것을 선택함으로써 오히려 비생산적으로 작용하여 법이 촉진하고 보호하려는 가치를 손상하게 하거나, 주어진 문제를 해결하기보다는 문제를 더욱 악화시키는 경우에는 이를 배제하여야 할 것이다.

(2) 지역개발관련 특별법 등의 제·개정시 입법 원칙상 체계정당성의 원칙 강화 적용

일반적으로 법률을 입법할 때 기준으로 제시되는 입법의 원칙은 토지법제에서도 당연히 적용되는 것이며 토지법제가 국민들의 경제생활에 미치는 재산권 제한적 성격을 고려하여 토지법제 관련 입법시에는 입법의 원칙이 다른 영역에 대하여 보다 엄격히 준수되어야 할 것이다.

입법의 원칙은 크게 체계 및 형식면에서의 입법원칙과 내용면에서의 입법원칙으로 구분할 수 있다. 전자에는 사안적합성의원칙, 보충성의원칙, 체계정당성의원칙, 포괄적 위임입법 금지의 원칙이 포함 되고 후자에는 기본권 존중의원칙, 헌법의 기본원리와 기본제도의 존중, 평등의원칙, 과잉금지의원칙, 과소금지의원칙, 신뢰보호의원칙, 명확성의 원칙이 포함된다.⁴⁰⁾

40) 입법상 입법지도원리(원칙)에 관하여 상세히는 박영도, 입법학입문, 한국법제연구원, 2008., 135면 이하 참조.

그 가운데 지역개발관련 특별법의 입법양태를 고려할 시 고려되어야 할 것은 무엇보다 체계정당성의 원칙이다. 종래 토지문제에 대한 임시방편적이고 비체계적인 정책의 시행과 법령의 입법으로 인하여 토지법제는 체계정당성이 결여되어 있으며 이로 인하여 토지법제 상호간 중복내지 충돌에 관한 논의가 꾸준히 논의되어져 왔다. 특히 토지는 공적재화로서의 성격과 사적재화로서의 양면적 성격을 지니고 있음에도 이에 관한 면밀한 고려 없이 정책적 필요성에 근거, 일면적으로 토지의 이용을 규제하거나 정책적 필요만을 우선시하여 수시로 법령을 제·개정함으로써 토지법체계가 유지되지 못하였다는 비판을 받고 있다.

입법의 원칙상 체계정당성(Systemgerechtigkeit) 또는 체계적합성(Systemgemäßheit)이란 입법기능에서 존중되어야 하는 원칙으로서 법규범 상호간에는 규범구조나 규범내용면에서 서로 상치 내지 모순되어서는 아니 된다는 원칙이다. 즉 법치주의원칙에서 도출되는 체계정당성이란 어떠한 법령이 전체법질서나 다른 법령간의 관계에 있어서 불일치하거나 모순되지 않아야 한다는 원칙이며 법령의 수직적 및 수평적 체계를 유지하도록 하여 법규범의 구조 체계 및 내용이 모순·충돌되지 않도록 하는 기능을 지니고 있다.⁴¹⁾ 다른 행정영역상 입법과정에 있어서 보다 토지관련 법령의 입법상 체계정당성의 원칙이 보다 강조되어야 할 필요성은 무엇보다 현행의 복잡 다기한 관련 법령의 존재이며, 나아가 특별법, 특례법등의 입법형식을 통한 다수의 특례규정들이 새로이 자리매김 함에 따른 토지법제상 법체계성의 혼란에 기인한다 할 것이다. 때문에 향후 토지법제 관련 입법에 있어 “상호 유기적 관련이나 일관된 규제체계를 보장해줄 수 있어야 한다”는 체계정당성의 원칙 적용은 강화되어야 하는 것이다.

41) 홍완식, 토지법제에 대한 입법론적 고찰, 토지공법연구 제35집, 2007.2., 213면.

2. 계획고권에 대한 인식 전환에 따른 법제 개선방안 모색

도시기본계획과 도시관리계획의 경우, 그 입안권과 결정권, 수립권과 승인권으로 분리되어 있는 지자체와 상급자치단체 또는 국토해양부 장관의 관계를 지방자치체의 본질과 헌법합치적 해석의 관점에서 고려해 볼 때, 이를 부인하는 것은 무리가 있다고 고려된다.

사실 70년대 이래로 계획고권의 인정여부에 관하여 논란이 있었으나, 적어도 2000년대에 접어들어 그 인정여부에 관한 학술적 논쟁은 크게 부각되지 않았다. 즉, 계획고권 없는 계획의 입안권과 수립권은 있을 수 없다는 점, 결정권과 승인권은 특별한 예외적 경우가 아닌 한 입안-수립되어 제출된 자치단체의 계획안에 대한 변경결정-승인거부는 허용될 수 없다는 점 등을 고려해 볼 때 계획의 책정에 있어 계획고권은 당연한 전제가 되는 것이기 때문이다. 따라서 계획고권의 문제는 더 이상 그 인정여부에 해당하는 “Ob”의 문제가 아니라, 어느 정도로 어느 범위에까지, 어떻게 인정하고 제한할 것인가라고 하는 “Wie”의 문제로 새로이 인식되어야 할 것이다.

따라서 지방자치단체의 계획고권의 본질적 의미를 회복하고 토지이용권의 강화를 위해서는, 국토계획의 기본적 방향성을 제시하는 국토종합계획의 틀 안에서 개별지역의 최 근접 단계인 기초지방자치단체인 시·군에서 도시계획에 관한 기본적 권한을 갖도록 하는 것이 타당하며, 광역자치단체의 경우는 직접적인 계획고권의 인정보다는 기초자치단체의 도시계획에 대한 참여 및 조정 등의 권한을 통해 간접적인 계획고권을 인정하는 것이 바람직할 것이다.

아울러 함께 고려해 볼 수 있는 입법정책적 논의로는, 현행의 개별법체제를 전제로 하여, 지방자치단체의 계획고권의 실현을 각 개별법

에 반영하여 개선하는 방식이라 할 수 있다. 이는 현행법 체계자체가 무수한 개별법체계로 이루어져있는 동시에, 국토계획의 유형자체도 다단계로 다양하게 형태화 되어있는 점에서, 계획고권의 통일적·체계적 실현이 어려운 동시에, 지방자치단체의 토지이용권의 강화라는 실질적 목적의 달성에도 한계가 있을 수밖에 없음에 기초하고 있다. 현행법체계에서 계획고권이 실종된 근본적 원인이 개별법의 난립으로 인한 계획 상호간의 체계모순 및 계획주체의 다양성에 있음을 고려할 때, 종래의 개별법체제 대신 토지이용의 주체, 토지이용의 법적근거, 토지이용의 절차 등 기본원리를 규율하는 통합법을 제정하여 국토이용에 관한 기본법으로 우선적 지위를 부여하는 방안이다.⁴²⁾ 이와 같은 통합법 토지행정에 의한 지방자치권의 강화는 지방자치단체의 계획고권을 헌법적 보장의 취지에 상응하도록 구현할 수 있을 것으로 기대된다.⁴³⁾

3. 토지이용규제의 적정성 확보를 통한 지역·지구제의 문제점 완화

현재는 과거와는 다르게 토지이용규제기본법에서 토지이용규제의 적정성을 확보하기 위하여 토지이용규제평가단으로 하여금 지역·지구 등의 지정과 운영실적 등을 포함한 토지이용규제보고서에 기초하여 지역·지구 등의 지정실태 등을 평가하게 하고 위원회의심을 거쳐

42) 통합법전을 통한 입법체계의 정비 필요성에 관하여서는, 정태용, 국토계획법제의 정비, 공법연구 제37집 제1호, 2008.10.- 정교수는 입법체계의 정비문제와 관련하여, 국토기본법, 토지이용규제기본법, 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별 조치법을 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 통합하고, 이 통합법에 개발사업의 시행에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 명실상부한 국토계획법제의 기본법을 입법화 하여야 한다고 주장하고 있다; 홍완식, 토지법제에 대한 입법론적 고찰, 토지공법연구 제35집, 2007.2., 215면.

43) 조성규, 토지행정에 있어 지방자치권의 강화, 경북대 법학연구원, 법학논고 제31집, 2009.10., 90면.

국무회의에 보고한 후 중앙행정기관의장 또는 지방자치단체의장에게 그 지역·지구 등의 통합이나 폐합 등 제도개선을 요청할 수 있는(법 제13조 제2항) 제도적 장치가 만들어짐으로써 무분별한 용도지역·지구 등의 신설이 어려울 것으로 보여 진다. 그리고 토지이용규제심의 위원회로 하여금 지역·지구 등에서의 행위제한 내용 및 절차에 대한 평가결과에 관한 사항과 지역·지구 등에서의 행위제한강화 등에 관한 사항(법 제15조 제2항 제3~4호)을 심의하도록 규정함에 따라 용도지역·지구에서 토지이용제한을 강화하기가 어려울 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고 우려되는 절차적 요소로서는 토지이용규제보고서의 작성방법과 절차라 할 것이다. 토지이용규제보고서를 작성함에 있어서 지역·지구 등의 신설 및 폐지현황, 지역·지구 등의 지정목적·기준 및 절차, 지역·지구 등의 지정실적 및 세부현황 지역·지구 등에서의 행위제한 내용 및 절차와 변경사항, 지역·지구 등의 지정실적이 없는 경우 그 원인 및 향후 조치계획, 그밖에 지역·지구 등의 지정 및 운영과 관련된 사항이다(토지이용규제기본법 시행령 제15조 제4항). 그러나 보고서를 작성함에 있어 실질적인 현장 지향적 조사가 우선시 되어야 함에도 불구하고 현실은 문헌자료내지 내부 자료의 활용에 한정하여 관행적으로 보고서가 작성되어진다는 것이다.⁴⁴⁾ 또한 중앙행정기관의장 및 지방자치단체의장은 2년 마다 지역·지구 등의 지정과 운영실적 등을 포함한 토지이용규제보고서를 작성하여 국토해양부장관에게 제출하도록 하고 있고 이것을 토대로 지역·지구 등의 지정실태 등을 평가하게 하고 위원회의심을 거쳐 국무회의에 보고 한 후 중앙행정기관의장 또는 지방자치단체의장에게 그 지역·지구 등의 통합이나 폐합 등 제도개선을 요청할 수 있도록 하고 있다. 그러나 중앙행정기관이나 지방자치단체가 지역이나 지구를 지정하고 평가를 하게 되어 보고서와 평가에 대한 객관성과 공정

44) 류중현, 토지이용계획의 합리적 조정방안, 강원발전연구원, 2006.

성을 담보할 수 있을지 의문시되는 것이다.

이와 같은 문제점에 대한 해결방안으로서는 절차상 토지이용규제보고서의 작성 이후 정보공개절차를 통하여 공개하고 이해관계인이 열람한 이후, 만일 이에 대한 이의제기가 있을 경우에는 이를 보장하고, 이러한 내용을 토지이용규제보고서에 기록하게 하여 이해관계인의 이해를 현실적으로 보장해주는 것이다.⁴⁵⁾

4. 인·허가 의제 규정시 필요적 입법사항 적용을 통한 인·허가제도 정비

(1) 의제되는 인허가의 특징

인허가의제제도는 개별 법률에 규정되어 있는 여러 인·허가 관련 행정기관들의 권한과 절차에 관한 변경 및 특례를 정하는 것이므로 반드시 법률의 근거가 있어야 하며, 여기에는 인허가가 의제되는 범위도 포함되어야 한다.⁴⁶⁾ 따라서 의제의 효과는 법률에 명시된 인·허가에 한하여 발생하는 것으로 보는 것이 일반적이다.⁴⁷⁾

이처럼 의제되는 인·허가의 법률상 특징은 인허가의제의 투명성 확보차원에서 필요로 하는바, 입법기술론적 측면, 투명한 행정의 확보와 국민의 정당한 권리보호차원에서 인허가법령의 입법에서 간과할 수 없는 요건이라 할 수 있다.⁴⁸⁾

45) 이순자, 환경보전을 위한 토지이용규제 제도의 검토, 토지공법연구 제48집, 2010.2., 196면.

46) 박균성/김재광, 전제논문, 37면.

47) 최정일, “판례·해석례 및 행정심판재결례에 비추어본 한국에서의 인허가의제제도와 독일에서의 행정계획결정의집중효제도에 관한 소고”, 『인허가의제 효과의 분석 및 입법방향』, 한국행정관례연구회/법제처 공동학술세미나 자료집, 2010, 54면; 법제처 해석례(09-0012); 대판 1995.10.13, 95도1562 참조.

48) 이하 현행 인허가의제제도의 문제점에 대한 개선방안에 관하여 상세히는 윤석진, 기업부담완화를 위한 인허가제도 개선방안 연구, 한국법제연구원, 2010.8., 262면 이하; 송영선, 인허가의제제도에 관한 법제연구, 한국법제연구원, 2005., 65면 이하.

(2) 관계 행정기관과의 협의절차의무의 명시

인허가의제제도 하에서 주된 인허가를 하는 때에는 의제대상 인허가의 실제적 요건이 적용되므로 의제대상 인허가의 실제적 요건을 갖추었는지 여부를 검토하기 위한 제도적 장치가 필요한데, 그 절차가 관계 인허가기관의 장과의 협의절차이다.⁴⁹⁾ 이에 따라 의제대상이 되는 법률소정의 행위(관계 행정기관의 협의)가 있고 의제효를 발효케 하는 주된 행정기관의 승인이 있게 되면, 그 실질에 관계없이 해당 행위에 대하여는 관계 행정기관에 의한 인허가가 법령상 있는 것으로 간주된다. 이 협의절차는 의제대상 인·허가관청의 권한에 속하는 요건심사에 대체되는 절차인데, 공익과 관련된 판단이 요구되는 경우에는 특히 그 의의가 있다.⁵⁰⁾

따라서 관계 행정기관의 협의를 전제하지 아니한 상태에서 관계 행정기관의 인허가의제를 규정한 법률조항은 의제대상인 행위도 없이 인허가로 의제하는 형식이 되어 입법불비의 상태를 초래한다.⁵¹⁾ 물론 이와 같은 경우에도 실무상으로는 협의를 하는 것이 일반적이다.⁵²⁾

49) 여기에서 말하는 협의에 대해서는 학설상 동의에 해당하는 것인지 아니면 강학상 자문에 해당하는지의 논란이 있다. 다수견해는 강학상 자문설을 취하고 있지만, 동의설을 취하는 견해도. 하지만, 실무에서는 동의로 보지는 않지만 관계기관의 협의의견은 최대한 존중되고 있다. 협의에 관한 자세한 사항은 김동희, 『행정법 I』, 박영사, 2009, 183면; 정태용, “인허가 의제제도에 관한 고찰” 『법제』, 법제처, 2002, 4면; 최정일, 『행정법의 정석 I』, 박영사, 2009, 173면 참조.

50) 박균성/김재광, 전계논문, 38면.

51) 왜냐하면 인허가의제조항에서의 협의는 단순한 의견청취나 정책협의를 의미하지 아니라 당해 인허가 등의 효과를 발생시키는데 대한 원래의 권한자의 ‘동의’를 의미하기 때문이다. 그러므로 관계행정기관의 장이 주된 인허가관청으로부터 협의를 요청받은 때에는 그러한 인허가 등의 효과를 발생시켜도 무방한지, 바꾸어 말하면 협의를 요청받은 주된 인허가의 내용이 관련법령에서 규정하고 있는 인허가 등의 요건을 충족하는지를 검토하여 이러한 요건을 충족하는 경우에만 협의(동의)를 할 수 있는 것이다(법제처 해석례(06-0390)).

52) 정태용, 전계논문, 10면; 정준현, 전계논문, 15면

하지만 행정 및 재량행위의 투명화가 보편화되고 있는 현실, 그리고 협의가 의제대상 인·허가의 실제적 요건을 심사하기 위한 절차라는 점을 고려한다면 협의에 관한 규정을 빠짐없이 두는 방향으로 입법되어야 할 것이다. 이와 관련하여 의제대상 인·허가관청과의 협의가 지연되어 주된 인·허가를 제때에 하지 못하는 경우를 방지하기 위하여 법령으로 일정기간 내에 협의에 응하도록 규정하는 경우가 있음을 주목할 필요가 있다. 여기에 더하여 통설과 실무에서 주장하는 바와 같이 협의기간은 혼시사항에 불과하므로 협의기간이 도과하더라도 협의를 할 수 있다고 보고 있다는 점을 고려해 본다면, 아예 일정기간이 경과되면 이견이 없는 것으로 보는 규정을 두어 협의성립을 강제하는 경우도 주목할 만하다. 왜냐하면 이는 수범자에게 인허가의제에 따른 예측가능성을 부여하고 있다고 해석할 수 있기 때문이다. 그리고 인허가의제제도는 각종 인·허가제도와 마찬가지로 처분확정일에 비로소 신청권자로 하여금 사업시행 개시에 대한 예측가능성을 담보하게 하는 절차법적 차원의 법치주의를 구현하는 기능을 하고 있는 것으로 보아야 하기 때문이다.

(3) 협의기간의 법정 및 협의지연방지를 위한 입법조치

현행법상 인허가의제에 따른 협의기간은 앞서 논한바와 같이 혼시규정으로 해석하는 것과 더불어, 불명확한 기준에 따라 기간이 법정화되어 있거나 협의기간의 불비상황 등 전체적으로 통일적이지 못한 인허가의제규정이 존치되어 있는 실정이다. 이러한 입법상태는 수범자로 하여금 사업수행의 예측가능성 결여, 주된 인허가담당기관과 의제되는 인허가담당기관의 행정처리 지연에 따른 재산권행사의 제한을 야기할 수 있다. 아울러 신속한 인·허가처분이라는 인허가의제제도의 본래적 기능마저도 무력화시킬 수 있는 문제로 지적되지 않을 수 없다. 이러한

4. 인·허가 의제 규정시 필요적 입법사항 적용을 통한 인·허가제도 정비

입법태도는 행정의 투명화라는 현대행정의 기본원칙에도 부합하지 않음은 앞서 밝힌바와 같다. 따라서 현행 인허가의제제도를 구체화하고 있는 법령에서는 명시적으로 협의기간을 법정화하여야 하고 더 나아가서는 관련 인허가의제조항에 협의기간이 경과되면 이견이 없는 것으로 보는 규정을 두어 협의성립을 강제할 필요가 있다.⁵³⁾

53) 대표적인 입법례로 『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』 제230조제3항을 들 수 있다. 이 법에서는 “제2항에 따라 도지사로부터 협의를 요청 받은 관계 행정기관의 장은 협의요청을 받은 날부터 30일 이내에 구체적인 사유가 명시된 의견을 제출하여야 하며, 그 기간 이내에 의견제출이 없는 때에는 협의한 것으로 본다”고 규정하고 있다.

참 고 문 헌

- 강의중, 1986, “行政計劃의 法的 問題에 관한 考察”. 『법학논총』. Vol.3
: pp99-123. 한양대학교 법학연구소.
- 강현호, 2006, 새만금 사업과 환경법적 제문제. 『환경법연구』. Vol. 28(1)
: pp169-201. 한국환경법학회.
- 건설교통부, 2007. 12. 『도로사업 국민참여 매뉴얼』.
- 김남철, 2002, “개편된 계획법제에 따른 공간계획의 체계와 법적 문
제점: 독일 법제와의 비교를 중심으로”. 『공법연구』. 제30집
제4호. 한국공법학회.
- 김동희, 일반행정법(상), 삼영사, 2008
- 김선희 외, 2005, 『국책사업의 효과적 추진을 위한 사회합의형성시스템
구축방안 연구』. 국토연구원.
- 김성수, 일반행정법, 홍문사, 2010
- 김재호, 2007.12. “한국의 행정계획”. 『서울행정학회 학술대회 발표
논문집』. pp517-530. 서울행정학회.
- 김중권, 건축신규의 허가의제 효과에 관한 소고, 법률신문, 2010.5.3
- 김현주·박재룡·허순호. 1998. 『토지제도 개선을 위한 토지구획의
통합방안』. 정책98-15-407. 서울: 삼성경제연구소.
- 김현준, 2003.12. 계획법으로서의 국토계획법과 그 환경보호과제. 『토지
공법연구』. 제20집. 한국토지공법학회.
- 김해룡, 국토 및 도시계획 관련 법제 개선방안, 법제처-행정관례연구회
공동워크숍(2006)

참고문헌

- _____, 새로운 국토계획 관련법제에 대한 평가와 개선방안. 『한국토지공법학회 제31회 학술대회 자료집: 토지관련법제의 전면적 개편과 그 평가』. 한국토지공법학회.2002
- 노경수, 1998, “지역제의 변천에 관한 비교사적 연구(1)”. 『국토계획』 33권 3호. pp.9-12.
- 류해웅, 2008, 『국토 및 지역개발사업에 대한 법적 분쟁의 기초이론』. pp1-4. 서울 : 한국부동산연구원.
- 문병효, 최근 독일행정법의 변화와 시사점, 고려법학, 고려대학교 법학연구소, 2009.
- 문정호 외, 2006, 『참여시대 공공계획의 패러다임에 관한 연구』. 국토연구원.
- 박윤훈, 2004, 『행정법강의(하)』. 박영사.
- 박종국, 독일법상의 계획확정결정의 집중효, 공법연구, 2003.11
- 박헌주, 2003, “새로운 계획적 국토관리체계의 정책과제-계획적 국토관리의 조기 정착방향.” 『국토』261호. 안양: 국토연구원. pp. 38-45.
- 백승주, 2004, “독일에서의 개별 계획보장청구권 논의에 관한 고찰: 우리나라에의 도입가능성과 관련하여”. 『토지공법연구』. 제21집. 한국토지공법학회.
- 신봉기, 국토계획법의 현안과제, 동방문화사, 2009
- 안영진, 2007, “독일의 국토 및 지역계획 I: 성립과정과 조직체계”. 『한국경제지리학회지』. 제10권 제4호. 한국경제지리학회.
- 엄정희, 2003, “새로운 계획적 국토관리체계의 정책과제-집행관리단계의 운용 및 정착과제.” 『국토』261호. 안양: 국토연구원. pp.29-37.
- 오용식, 지역개발특별법제의 토지공법적 검토, 법제 2007.9

양영철, 지역개발 유형 분류와 내생적 지역개발을 위한 방안 모색, 한국행정학회, 한국행정학회 2005년도 하계공동학술대회 발표논문집(IV) 2005.

이광윤, 국토계획법체계의 개선방안, 성균관법학, 제18권제3호, 2006.12.

이상희, 국민불편법령개폐사업의 성과와 과제, 한국법제연구원 국정성과평가 정책 토론회, 2010.3

정태용, 국토계획법, 한국법제연구원 2009.

_____, 민원일괄처리제도에 관한 연구, 법제개선연구, 법제처, 1995

정희남·채미옥, 2002, 『지역지구제의 행위규제 분석연구(I)』. 안양: 국토연구원.

정희남·최혁재, 2001, 『국토이용체계 개편에 따른 용도지역·지구·구역 등의 정비방향 연구』 안양: 국토연구원.

최우용, 지방분권특별법 및 국가균형발전특별법에 대한 비판적 검토, 법과 정책연구 제4집, 2007.12

홍정선, 행정법원론(상), 박영사, 2009

Battis, Ulrich, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 5. Aufl., Stuttgart 2006

Bell, Die Modifikation von Planfeststellungsbeschlüssen, NVwZ 2004, 288 ff.

Brohm, Der Schutz privater Belange bei Bauplanungen Atragsbefugnis, Abwägungsgebot, Plangewährleistungsrechte, NJW 1981, 1689 ff.

Hoppe-Grotefels, Verwaltungsprozessrecht, 7. Aufl., München 2008

참 고 문 헌

- Kopp-Ramsauer, VwVfG, Kommentar, 7. Aufl., München 2006
- Ossenbühl, Staatshaftungsrecht, 5. Aufl., München 1998
- Schmidt Abmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl., Berlin 2006
- Schenke, Wolf Rüdiger, Verwaltungsprozessrecht, 12. Aufl., Heidelberg 2009
- Stür, Bau und Fachplanungsrecht, 4. Aufl., 2009
- Anderson, James E. 1990. Public Policymaking: An Introduction. Boston: Houghton Mifflin.
- Block, Fred. 1977. "The Ruling Class Does Not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State." *Sociology Reviews* 33 (May-June): 6-27.
- Bramley, Glen. 1990. "Explaining the Puzzles in Policy Change: Local Finance Reform in Britain." *Journal of Public Policy* 10 (1).
- Grindle, Merilee S. and John W. Thomas. 1989. "Policy Makers, Policy Choices, and Policy Outcomes." *Policy Sciences*.
- Hamilton, Nora. 1981. "State Autonomy and Dependent Capitalism in Latin America." *British Journal of Sociology* 32 (3) (September): 305-29.
- Harvey, David, 1982. *The Limits to Capital*, Chicago: University of Chicago Press.
- Lamarche, Francois. 1976. "Property Development and the Economic Foundation of Urban Question." In *Urban Sociology: Critical Essays*. ed. C.G. Pickvance. NY: St. Martin's Press. pp.85-118.

- Massey, D. & A. Catalano. 1978. *Capital and Land: Landownership by Capital in Great Britain*. London: Edward Arnold.
- O'Connor, James. 1973. *The Fiscal Crisis of the State*. N.Y: St. Martin's Press.
- Plotkin, Sidney. 1987. "Property, Policy, and Politics: Toward a Theory of Urban Land Use Conflict." *International Journal of Urban and Regional Research* 11 (3) (September): 390-393.
- Skocpol, Theda. 1980. "Political Response to Capitalist Crisis: Neo-Marxist Theories of the State and the Case of New Deal." *Politics & Society* 10 (2): 155-202.
- Skocpol, Theda. 1985. "Bring the State Back In." In *Bring the State Back In*, eds. Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol, 3-43. Cambridge: Cambridge University Press.
- Trimberger, Ellen Kay. 1978. *Revolution from Above: Military Bureaucrats and Development in Japan, Turkey, Egypt and Peru*. New Brunswick, NJ: Transaction Press.
- 阿部泰隆. 1979. "土地区画整理事業". 行政判例百選Ⅱ. 第62号.
- 大橋洋一. 2001. 行政法－現代行政過程論(初版). 有斐閣.
- 乙部哲夫. 1977. "国家計画の変更と信賴保護". 神戸学院法学. 第6巻 第3号.
- 日本 国土交通省 道路局. 2005. 9. 構想段階における市民参画型道路 計画プロセスのガイドライン.
- 海道清信, 2007. コンパクトシティの計画とデザイン. 京都 : 學藝出版社.

참고문헌

- 小沢茂樹, 2008. “オランダにおける新たな鐵道貨物専用線: Betuwerouteの事業”. 運輸と經濟. 第68卷 第1号. pp63-71. 東京 : 財團法人 運輸凋謝局.
- 矢嶋宏光, 2007.3. “信賴構築とコミュニケーション”. 交通工學: 交通施設整備とコミュニケーション. Vol.42 No.2. pp4-9. 交通工學研究會.

【 부 록 】 지역개발 특별법 정비를 위한 설문지

ID					
----	--	--	--	--	--

지역개발 특별법 정비를 위한 설문지

안녕하세요, 한국법제연구원입니다.

국무총리실 산하 정부출연연구기관인 저희 연구원에서는 지역개발 특별법과 일반법 운용 사이에 발생하는 문제점들에 대한 개선방향을 모색하기 위하여 행정기관의 담당공무원을 대상으로 설문조사를 실시하고 있습니다.

응답해주신 내용은 익명이 보장되며, 순수한 연구 목적으로만 사용됩니다.

바쁘시더라도 잠시만 시간을 내어 응답해주시면 감사하겠습니다.

본 설문과 관련하여 의문점이나 문의사항이 있으신 경우 아래로 연락주시기 바랍니다.

담당자 한국법제연구원 연구위원
 법학박사 강문수
 02-3498-8780 kms@klri.re.kr

기관 구분	① 광역시청 ② 광역도청 ③ 기초자치시청 ④ 기초자치군청 ⑤ 기초자치구청				
지 역	① 경기 ② 인천 ③ 부산 ④ 강원 ⑤ 충남 ⑥ 충북 ⑦ 전남 ⑧ 전북 ⑨ 경남 ⑩ 경북				
행정기관명		부서		직급	
전체 근무년수	_____년 _____개월		현재 해당업무 담당기간	년_____개월	

지역개발관련 특별법 적용에 따른 민원(경험 및 내용)

Q1. 선생님께서는 2009년 10월부터 2010년 9월까지 지역개발관련 업무를 몇 건이나 처리하고 계신가요?

총 _____ 건 정도

Q1-1. 선생님께서는 2009년 10월부터 2010년 9월까지 담당하신 지역개발관련 업무 중 가장 많았던 민원은 어떤 내용이었는지요?

<보기> 다음은 지역개발 관련 법률들의 예입니다. 읽어보시고 아래의 질문에 답변해주세요.

지역개발 관련 기본법	국토기본법 국토의 계획 및 이용에 관한 법률
지역개발 관련 특별법	기업도시개발특별법 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법 국가균형발전 특별법 대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법 도시재정비 촉진을 위한 특별법 주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법 동서·남해안권발전 특별법 새만금사업 촉진을 위한 특별법 신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법

지역개발 관련 기본법	국토기본법」 국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

Q2. 지역개발 관련 업무를 처리하시면서, 주로 적용했던 법률 중 가장 많았던 것은 어떤 것인지 위의 보기를 참조하여 적어주세요 (여러건이 있으면 여러 개를 적어주세요). 2개정도

업무의 종류	관련 법률

Q3. 지역개발과 관련하여 업무의 처리시, 일반적인 서류관련 심사에서 주로 판단의 기준으로 삼는 것은 다음 중 무엇입니까?

- ① 법률 ② 시행령 ③ 시행규칙 ④ 고시
 ⑤ 상위기관의 판단 ⑥ 기타 (구체적으로 _____)

국토계획법제와 특별법 간 상충 혹은 중복 문제 겪은 경험

Q4. 지역개발 관련 업무 처리하시면서, 국토계획법제와 지역개발관련 특별법 사이에 상충·중복(용도지역·지구)되는 문제를 한 번이라도 겪었던 경험이 있으십니까?

- ① 매우 많은 편이다 ② 다소 있는 편이다
③ 별로 없는 편이다 ④ 전혀 없는 편이다
① ② ③ -> 4-1로 ④ 아니다 -> 5로

Q4-1. 지역개발과 관련하여 법령간 충돌이 있을 경우 어떻게 해결하고 계십니까? ()

- 법령이나 실무책을 근거로 해결
상급기관 질의 통해 해결
주무기관의 질의/회신을 검토하여 해결
타부서의 의견을 참고로 해결
사내 동료의 자문을 통해 해결
개별법을 우선하여 해결

Q4-2. 경험했던 것 중 어떤 국토계획법제와 지역개발관련 특별법 사이에 상충·중복(용도지역·지구) 사례는 어떤 것이 있었는지 그 사례를 한두 개 편하게 적어주시기 바랍니다.

Q4-3. 위에서 경험하신 국토계획법제와 지역개발관련 특별법 사이에 상충·중복(용도지역·지구) 사례에서 어떤 것이 문제가 되었는지 적어주시기 바랍니다.

Q4-4. 국토계획법제와 지역개발관련 특별법 사이에 상충·중복(용도지역·지구)으로 인하여 발생한 문제의 원인은 무엇이라고 생각하십니까? 그리고 어떻게 해결하셨는지 현장에서 업무를 담당하신 경험을 토대로 말씀해주세요.

Q5. 선생님께서는 지역개발업무를 처리할 때 엄격하게 근거규정만을 적용하시는 비율과 어느 정도 담당자로서의 재량을 발휘하시는 비율이 각각 어느 정도이십니까?

5-1. 오로지 근거규정만을 적용하여 판단하는 경우 : 약 ___ %

5-2. 근거규정을 참조하되 어느 정도 재량을 갖고 판단하는 경우 : 약 ___ %

총 합 : 총 100 %

지역계획고권 반영 정도

Q6. 해당 지역의 지역계획에 대한 의견이 계획수립 및 결정과정에 실질적으로 어느 정도 반영되고 있다고 생각하십니까?

- ① 매우그렇다 ② ③ ④ ⑤ 전혀그렇지 않다

-> 워딩 변경.

계획 관련 규제 완화 내지 절차 간소화 제안

Q7. 지역개발과 관련하여 여러 규제들이 있습니다. 이런 규제들을 완화하거나 절차를 간소화 할 수 있는 방안으로 어떤 것이 가장 효율적일 것이라 생각하십니까? 2개만 골라주세요.

(,)

- ① 법정 인허가 기간의 단축
- ② 제출서류의 간소화
- ③ 행정수수료, 각종 영향평가 등 민원인의 비용 부담 축소
- ④ 관 주도 인허가 대행 서비스의 증대
- ⑤ 인허가 담당자를 대상으로 하는 각종 교육을 통한 원활한 업무 진행
- ⑥ One-Stop 서비스 도입
- ⑦ 업무 관련 부서간의 협의 시스템 개선
- ⑧ 기타(직접 적어주세요)

현 인·허가의제 제도의 효율성(및 제안)

Q8. 인·허가의제제도는 인·허가 관련 사항을 모아 한 번에 제출하고 협의를 통해 심의를 간소화하는 제도입니다. 선생님께서는 이러한 인·허가의제제도를 어느 정도 이용하고 계신지요?

① 매우 그렇다 ② ③ ④

⑤ 전혀 그렇지 않다 -> 워딩 변경

1,2,3 보통 이상 이용자-> 8-1, 4,5 잘 이용않는 자 -> 8-2

Q8-1. 인·허가의제도를 이용하시면서 어떤 점이 가장 효율적이라 생각하시는지 하나만 간략히 적어주시기 바랍니다.

Q8-2. 인·허가의제제도를 활발하게 활용하지 않는 이유는 무엇입니까? 다음 보기 중 골라주세요. (,)

구비서류가 실질적으로 변화되지 않아서(간소화되지 않음)

제도활용에 대한 방법을 잘 알지 못해서

개별법 필요절차를 이행을 필요로 하기에 의제처리 한계가 있어서

관련절차가 실질적으로 변화되지 않음

부서간 협조 더욱 필요.(부서 이기주의)

주관부서나 협의부서 모두 처리기한 명시 필요

기타()

국토계획·이용·보전에 관한 통합 법전의 마련

Q9. 선생님께서는 지역개발과 관련하여 토지이용-계획-보전에 관한 통합된 법령을 마련하는 방안에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우그렇다 ② ③ ④ ⑤ 전혀그렇지 않다 ->
워딩 변경

1,2,3 보통 이상 이용자-> 10-1, 4,5 잘 이용않는 자 -> 11

Q9-1. 통합된 법령을 마련한다면, 토지이용-계획-보전 가운데 어느 부분에 가장 중점을 두어 마련되어야 한다고 생각하십니까?

- ① 토지이용 ② 토지계획 ③ 토지보전

Q10. 선생님께서는 스스로 생각하실 때, 현재 지역개발관련 법제에 대하여 100점 만점이라면 어느 정도의 지식을 가지고 계시다고 평가하십니까? ()점

Q11. 앞에서 언급된 사안들 이외에, 선생님께서 평소 생각하고 계셨던 지역개발관련 법령들의 상충이나 중복에 대한 개선을 위해 필요한 사항이 있다면 무엇이든 좋으니 자유롭게 말씀하여 주세요.

말씀해주신 의견은 자료로 소중하게 사용하겠습니다.
끝까지 응답해 주셔서 감사드립니다.