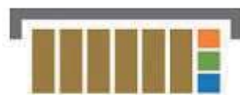


현안분석 2005-19

지속가능한 특구개발에 관한 법적 고찰

함태성



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

지속가능한 특구개발에 관한 법적 고찰

A Legal Study on sustainable
Special Zone Development

연구자 : 함 태 성 (부연구위원)
Hahm, Tae Seong

2015. 12. 15.

국문 요약

2003년 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률에 근거하여 인천, 부산·진해, 광양 3곳이 경제자유구역으로 지정되었고, 2004년 9월 23일에는 지역특화발전특구에 대한 규제 특례법이 시행되면서 다양한 형태의 지역특구가 지정되고 있으며, 2004년 12월 31일에는 민간기업의 토지수용권 부여, 자금조달의 특례, 폭넓은 규제의 완화 등을 골자로 하는 기업도시 개발특별법이 제정되었다. 이처럼 현재 새로운 특구들이 등장하고 있는 바, 특구(특별구역)제도는 일정 지역이 가지고 있는 고유한 지역적 특성을 살려 다른 지역과 차별화되게 발전시킴으로서 지역의 균형있는 발전을 도모한다는 취지를 가지고 있다. 특구로 지정된 지역에서는 규제의 완화, 세제혜택, 인·허가시 간이절차 등이 적용된다. 이와 같은 특구의 설치에 지역의 특성을 살린 발전을 촉진하고 지역간의 균형발전을 이룰 수 있다는 취지에서 긍정적인 면이 있지만, 현실적으로는 대부분 개발사업의 시행과 규제의 완화 등을 주된 내용으로 하는 개발관련 특구제도가 주를 이루고 있다.

지역특구, 경제자유구역, 기업도시특구 등 개발관련 특구들은 국가균형발전이라는 국가전략에 따라 추진되고 있다는 점과 지역간의 균형발전을 도모하고 지역의 발전역량을 증진하여 국가경쟁력을 강화하려고 하는 점에서 공통의 목적을 가지고 있다. 그런데 현재 각 지방자치단체에서 추진하고 있는 특구계획들의 내용을 살펴보면 대부분 대규모 관광·레저시설이나 골프장 건설, 해양리조트시설 유치 등 비슷한 대규모 개발사업들이 발표되고 있다. 이들 특구는 토지 등 각종 규제를 대폭 풀어주는 것을 내용으로 하고 있다는 점에서 무분별한 난개발로 인한 환경파괴에 대한 가능성을 안고 있으나, 환경파괴를 방지하는 실질적인 장치들은 제대로 마련되어 있지 못하다. 또한, 유사한 내용을 담고 있는 개발계획들이 중복되고 있고, 동일한 특구의 신청에 있어서도 각 지방자치단체간에 중복되는 계획들이 존재하고 있다. 뿐만 아니라 충분한 논의와 체계적인 준비과정이 부족하였으며 사전준비가 미흡했다는 지적이 있어 왔다.

그러므로 지속가능한 발전을 가능하게 하는 특구제도가 되도록 법적·제도적 보완장치를 마련하여야 할 것이다. 기본적으로는 개발법제와 환경법제가 정합성이 확보되도록 입법정책의 틀을 갖추는 것이 지속가능한 개발의 이념을 구체화 해나가는 것이라는 점을 인식하는 것이 필요하다. 또한, 사전환경성검토의 대상을 확대하고 환경영향평가제도를 보완하는 등 사전예방적 환경정책수단을 강화하는 것이 필요하고, 전통적인 국가의 환경관리·감독 수단을 효율적으로 활용하는 것이 요구된다. 뿐만 아니라 행정지도, 경고, 권고, 정보제공, 상담, 협상 등과 같은 이른바 비공식적 행정작용도 특구지역 내에서의 무분별한 개발행위를 제어하는 수단으로 활용할 수 있을 것이다.

※ 키워드 : 지역특구, 경제자유구역, 기업도시특구, 지속가능한 개발의 원칙

Abstract

This Paper aims to review the issue of Development-related Special Zone and to find the improvement of Environment Administration on Development-related Special Zone

In the age of real local autonomy and decentralization, Local governments have a lot of interests about development-related special zone. Representative examples of development-related special zone are local special zone, free economic zone, enterprise city special zone etc.

But, main contents of development-related special zone laws include mitigation of regulation, tax and financial assistance, legal fiction of authorization and permission etc.. As a result, development-related special zone can instigate indiscreet development and cause environment pollution. Therefore, we need to examine development-related special zone's contents and the point at issue, to investigate about improvement of environment administration for sustainable development.

※ key word : local special zone, free economic zone, enterprise city special zone, sustainable development principle

목 차

국 문 요 약	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	9
제 2 장 개발관련특구에 관한 일반적 고찰	11
제 1 절 지역특화발전특구(지역특구)	11
I. 지역특구의 개요 및 현황	11
II. 지역특화발전특구에 대한 규제특례법의 주요내용	20
1. 지역특화발전특구의 지정 및 운영	20
2. 일반적인 규제특례 사항	23
3. 토지이용에 관한 규제특례 사항	29
4. 권한이양에 관한 특례	31
5. 지역특화발전특구위원회 등	33
6. 특구의 지정해제 및 지정해제의 효과 등	35
제 2 절 경제자유구역(경제특구)	36
I. 경제특구의 개요 및 현황	36
II. 경제특구법의 주요 내용	39
1. 경제자유구역의 지정	39
2. 경제자유구역 개발사업의 시행	42
3. 외국인투자기업의 경영활동 지원	48
4. 외국인 생활여건의 개선	50
5. 경제자유구역위원회 등	52
제 3 절 기업도시특구	53
I. 기업도시특구의 개요 및 현황	53
II. 기업도시특구법의 주요 내용	55
1. 개발구역의 지정 및 개발사업의 시행	55

2. 개발사업시행자 및 입주기업에 대한 지원	70
3. 기업도시 정주여건의 개선	75
4. 위원회 등	76
5. 부동산가격 안정 및 난개발 방지에 관한 조치	77
6. 시행자 지정의 취소 및 대체지정 등	78
제 4 절 관광진흥법상의 관광특구	79
제 5 절 개발관련 특구의 이동(異同)	81
제 3 장 지속가능한 개발의 원칙에 입각하여 본 개발관련 특구의 문제점	83
제 1 절 지속가능한 개발의 원칙의 규범적 의미	83
제 2 절 지속가능한 개발의 원칙에서 본 문제점	85
I. 지탱가능한 범위를 벗어날 우려의 존재	85
II. 유사특구의 중복 문제	87
III. 형평성의 문제	88
IV. 체계적인 준비와 구체적 가이드라인의 부족	88
제 4 장 지속가능한 특구개발을 위한 법적 제언	89
제 1 절 개발법제와 환경법제의 정합성 확보	89
제 2 절 사전환경성검토제도 및 환경영향평가제도의 보완 및 강화	91
제 3 절 지속가능발전이념에 입각한 인·허가의제제도의 적용	96
제 4 절 환경관리행정의 강화	99
제 5 절 자율환경관리제도의 정착 유인	101
제 5 장 결 론	103
참 고 문 헌	107

제 1 장 서 론

참여정부는 출범당시 3대 국정목표로 국민과 함께 하는 민주주의, 더불어 사는 균형발전 사회, 평화와 번영의 동북아 시대를 제시하고, 그 실천수단으로 4개분야 12개 국정과제를 채택하였다. 이 가운데 ‘지방분권과 국가균형발전’이라는 국정과제는 현 정부의 핵심 키워드중의 하나로 인식되어 그 동안 개발에서 상대적으로 소외되어 왔던 지방에 큰 기대감을 심어주었다.

이는 입법적인 측면에서는 국가균형발전특별법, 지방분권특별법, 신행정수도의건설을위한특별조치법의 3대 법안으로 구체화되었으나(2004.1.16 제정), 2004년 10월 21일 신행정수도의건설을위한특별조치법에 대한 헌법재판소의 위헌결정으로 지방분권과 국가균형발전이라는 국정과제의 추진이 잠시 주춤하는 듯 보였다. 하지만, 현재의 위헌결정 후 다시 제정되었던 ‘행정중심복합도시 건설을 위한 특별법’이 헌법에 위배되지 않는다는 2005년 11월 24일 헌법재판소의 결정으로 지방분권과 국가균형발전이라는 국정과제는 다시 탄력을 받게 되었다.

국가균형발전과 지방분권의 개념이 내포하는 의미를 살펴볼 때,¹⁾ 정부의 정책기조는 지방을 혁신주체 및 발전주체로 육성하고 지방의 잠재력을 극대화하여 국가 경쟁력을 증대시키고, 각 지방이 각각의 특성과 비교우위를 바탕으로 스스로 자립할 수 있는 법적·제도적 지원이 이루어지는 방향으로 나갈 것이다.²⁾ 이와 같은 흐름 속에서 본격적인 지방자치와 낙후된 지역의 개발욕구 등이 맞물리면서 각 지방자치단체들로부터

1) ‘국가균형발전’이라 함은 지역간 발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 개발을 도모하여 국가경쟁력을 강화하는 것을 말하고(국가균형발전특별법 제2조 제1호), ‘지방분권’이라 함은 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것을 말한다(지방분권특별법 제2조).

2) 실제로 정부는 국가균형발전과 지방분권이라는 국정과제를 구체화하기 위하여 ① 특별법의 제정(국가균형발전, 지방분권, 신행정수도건설 등 3대 특별법 제정 및 특별회계설치), ② 공공기관의 지방이전, ③ R&D 지방지원비율확대(지방대학 집중육성), ④ 지역혁신체계시범사업, ⑤ 국가균형발전 5개년계획, ⑥ 지역특화발전특구설치, ⑦ 낙후지역대책의 내용을 담은 국가균형발전 7대 과제를 설정한바 있다.

주목을 받고 있는 것이 특구제도이다. 특히 개발관련 특구들이 많은 지방자치단체들의 지대한 관심을 받으면서 속속히 도입되고 있다. 2003년에는 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률에 근거하여 인천, 부산·진해, 광양 3곳이 경제자유구역으로 지정되었고, 2004년 9월 23일에는 지역특화발전특구에 대한 규제 특례법이 시행되어 다양한 형태의 지역특구가 지정되고 있다. 2004년 12월 31일에는 민간기업의 토지수용권 부여, 자금조달의 특례, 폭넓은 규제의 완화 등을 골자로 하는 기업도시개발특별법이 제정되었다.

그런데 이와 같은 개발관련 특구의 도입배경을 자세히 살펴보면, 개발우선의 정책마인드가 스며있는 듯한 인상을 받게 된다. 주된 내용도 폭넓은 규제의 완화, 세제혜택, 광범위한 인·허가 의제 등 무분별한 개발을 야기할 수 있는 요소를 포함하고 있다. 이에 편승하여 각 지방자치단체에서는 각종 대형 개발계획들을 만들어 발표하고 있는데, 이러한 개발계획들은 대부분 대규모 관광·레저시설이나 골프장 건설, 해양리조트시설 유치계획 등 비슷한 내용들이 중복되는 경우가 많다. 현재 개발관련 특구들에 대한 문제점의 지적에도 불구하고 이들 특구는 이미 시행되고 있는바, 이러한 상황에서 특구제도에 대한 내용을 다시 한번 살펴보면, 혹시 특구의 지정이 환경보전이라는 측면에서 부정적인 결과를 초래할 가능성은 없는가에 대한 면밀한 검토가 필요하다고 하겠다.

이하에서는 개발관련 특구제도의 내용을 살펴보면, 이들 특구제도가 안고 있는 문제점을 파악해보고, 개발과 환경보전이 조화를 이루는 지속가능한 발전을 실현하기 위한 환경정책적 대응방안에는 어떠한 것이 있는가를 고찰하기로 한다.

제 2 장 개발관련특구에 관한 일반적 고찰

특구(특별구역)제도는 일정 지역이 가지고 있는 고유한 지역적 특성을 살려 다른 지역과 차별화되게 발전시킴으로서 지역의 균형있는 발전을 도모한다는 취지로 도입된 것으로, 규제의 완화, 세제혜택, 인·허가시간이절차 등이 적용되는 공간적으로 획정된 일정 지역을 말한다. 이와 같은 특구의 설치는 지역의 특성을 살린 발전을 촉진하고 지역간의 균형 발전을 이룰 수 있다는 취지에서 긍정적인 면이 있지만, 현실적으로는 지역개발의 뜨거운 열망에 편승하여 대부분 개발사업의 시행과 규제의 완화 등을 주된 내용으로 하는 개발관련 특구제도가 주를 이루고 있다. 지역특화발전특구(지역특구), 경제자유구역(경제특구), 기업도시특구 등이 대표적인 예인데, 이하에서는 이들 특구제도에 관한 내용에 관하여 살펴보기로 한다.

제 1 절 지역특화발전특구(지역특구)

I. 지역특구의 개요 및 현황

지역특구제도는 지방자치단체가 자신의 고유한 지역적 특성을 살려 다른 지역과 차별화되게 발전시킬 수 있는 사업을 선정하여 신청을 하면, 재경부장관이 요건을 충족한 지자체를 대상으로 토지, 교육, 교통 등 각종 규제를 대폭 완화시켜줌으로써 사업추진을 용이하게 해주는 것을 말한다. 전국에 걸쳐 획일적으로 적용되는 규제내용을 지역특성에 맞게 완화·강화하거나 권한 이양해 줌으로써 각 지역이 특색있게 발전할 수 있도록 제도적으로 뒷받침한다는데 기본적 취지가 있다. 지역특구는 국가 균형발전의 7대과제 중 하나로 설정되어 자립형 지방화와 지역경제의 활성화를 지원하는 중요한 제도적 장치라는 인식에서 출발되었는데, 이는 일본의 '구조개혁특구'를 모방한 것이다.³⁾

3) 일본의 구조개혁 특구 구상은 중국의 경제특구에서 아이디어를 얻은 것으로, 2002년 4월 경제재정자문회의를 거쳐 6월 내각에서 "경제재정운영과 구조개혁에 관한 기

제 2 장 개발관련특구에 관한 일반적 고찰

지역특구제도는 기존의 모든 경제사회적 규제에 대하여 규제권의 소재를 묻지 않고 규제개혁의 아이디어를 지역 사회와 지방자치단체 스스로 제시하도록 함으로써 그 동안 각 부처에서 별개로 운용하던 핵심규제들을 지자체의 입장에 서서 종합적으로 당해 지역에 한정하여 개혁을 하고, 나아가 그 효과를 바탕으로 전국 단위의 규제완화로 확대하는 방식을 취하고자 한 것이다.⁴⁾ 이 제도의 시행으로 기존의 규제를 받지 않는 관광특구, 레저·스포츠특구, 외국어교육특구, 생태특구, 실버특구, 의료서비스특구 등 지역 특성에 맞는 다양한 특구가 등장하게 될 전망이다.

재경부는 2003년 9월초까지 기초지방자치단체들로부터 특구신청접수를 받았는데, 예비접수결과 189개 지자체에서 448개의 특구지정을 신청하여 각 지자체가 지역특구제도에 대하여 많은 관심을 갖고 있음을 알 수 있다. 이를 특구유형별로 나누어 보면, 관광특구 신청이 133건(29.7%)으로 가장 많았으며, 레저·스포츠 특구가 68건(15.2%)으로 그 다음 순위를 차지하였다.

〈 특구유형별 신청 현황(재경부 자료) 〉

특구 유형	특구수(%)	주요 특구
1. 교육	27(6.0)	· 외국인학교 연구소 유치(대구 남구 등), 국제화 교육(순천시)
2. 의료서비스	13(2.9)	· 인삼 Health Care(금산군), 의료(군산시)

본방침 2002”를 결정하였으며, 동년 7월 26일 총리를 본부장으로 하는 구조개혁추진 본부와 구조개혁추진실이 설치되었다. 추진목적은 지역을 한정하여 규제를 완화하여 그 성공사례를 전국적인 규제개혁으로 연계시켜 지역특성에 맞는 산업집적과 신규 산업 창출의 계기로 삼고자 하는 것이었다. 2002년 12월 18일에는 ‘구조개혁특별구역법’이 공포되었다. 2003년 4월 21일에는 제1차로 신청한 특구에 대하여 승인을 하였고, 동년 5월 23일 제2차로 60건이 승인되었다. 제1차와 제2차 특구제안을 살펴보면, 교육특구, 국제물류특구, 농업활성화특구, 국제교류특구(외국인기술자, 관광객 및 유학생의 수용목적), 신에너지(풍력발전, 연료전지자동차 등 차세대 에너지관련산업의 육성)특구, 재활용산업특구, 지방행정개혁특구(공무원의 근무형태의 다양화와 공적 업무의 민간위탁을 도모하는 특구), 복지특구(공설민영방식 또는 주식회사방식 등에 의한 노인복지시설의 운영), 의료특구(주식회사형태의 의료기관이나 외국인밀집지역에서의 외국인 의사의 외국진료허용), 산학연대특구(IT, 바이오, 로봇 및 로켓 등 첨단산업 육성)등이 제안되었다(선정원, “일본의 구조개혁특구제도의 분석과 규제자유특구제도의 한국에의 도입방안”, 법제(2003. 9), 9-11면).

4) 선정원, 위의 논문, 6면.

제 1 절 지역특화발전특구(지역특구)

특구 유형	특구수(%)	주요 특구
3. 산업	58(12.9)	· 안경산업(대구 북구), 자동차부품산업(양산시)
4. R&D	9(2.0)	· 종합산업 연구개발(울산 북구), R&D 과학(아산시)
5. 물류	10(2.2)	· 자동차수출종합 유통물류단지(음성군), 새만금 물류(김제시)
6. 환경	16(3.6)	· 갯벌생태체험(보령시), 국토최남단 청정(남제주군)
7. 농림수산	55(12.3)	· 관상어(진천군), 포도와인(김천시)
8. 관광	133(29.7)	· 영상산업(남양주시), 동굴(삼척시), 청남대 관광(청원군), 항공우주산업테마관광(고흥군), 영덕대게(영덕군)
9. 레저스포츠	68(15.2)	· 고지대 스포츠 훈련장 (태백시), 축구스포츠 타운(함안군)
10. 문화	32(7.2)	· 평화교류(고성군), 근대역사 문화자원 보존(목포시)
11. 기타	27(6.0)	· 보육시설(구미시), 귀향 향우 정착마을(남해군)
총 계	448(100.0)	

지역특구로 지정되면 토지이용, 환경, 교원임용 등과 관련된 분야의 각종 규제가 완화된다. 반면 세제상의 혜택이나 정부로부터의 재정상 지원 등은 없다. 지자체가 신청한 규제특례조치는 총 3,329건인데, 그 중 토지이용관련 규제가 2,062건(61.9%)으로 가장 많았다.

〈 규제유형별 신청 현황(재경부 자료) 〉

규제유형	규제수(%)	주요 규제특례 신청내용
가. 토지이용	2,062(61.9)	
- 국토계획	752(22.6)	· 용도지역내 행위제한 완화, 용도구역별 건축 제한 완화
- 농지	533(16.0)	· 농지전용 허가 확대, 농업진흥구역내 행위 제한 완화
- 산지	472(14.2)	· 보전임지 전용 확대, 산림형질 변경 허가 확대
- 기타	305(9.2)	· 군사보호시설내 토지 형질 변경 허가시 군부대와 협의 배제
나. 환경	285(8.6)	· 환경영향 평가 배제, 방류수 수질기준 강화
다. 보건·의료	62(1.9)	· 영리법인의 병원 설립 허용, 의료법인 부대사업 확대
라. 교육	128(3.8)	· 외국인 학교 설립기준 완화, 외국학교의 과실송금 허용

제 2 장 개발관련특구에 관한 일반적 고찰

규제유형	규제수(%)	주요 규제특례 신청내용
마. 산업	138(4.1)	· 아파트형 공장의 분양가 제한 완화
바. 무역·통관	26(0.8)	· 특구내 수입규제 강화
사. 건설·주택	93(2.8)	· 택지개발 계획의 승인 의제
아. 기타	535(16.1)	· 산업기능요원 활용범위 확대, 문화재 보호구역내 허가 요건 완화
총계	3,329(100.0)	

2004년 3월 22일에는 ‘지역특화발전특구에대한규제특례법’(모두 5장 53조로 구성)이 제정되었고, 동년 9월 23일부터 시행에 들어갔다. 동법의 목적은 지역특화발전특구의 지정 및 운영을 통하여 지역특성에 맞게 선택적으로 규제특례를 적용함으로써 지역의 특화발전을 제도적으로 뒷받침하고 나아가 지역경제의 활성화와 국민경제의 발전을 도모함에 있다(동법 제1조).

지자체에서 특화사업을 추진하고자 하는 경우에는 시장·군수·구청장이 지역특화발전특구계획(특구계획)을 작성하여 재정경제부장관에게 특구의 지정을 신청하고, 재정경제부장관으로부터 특구계획의 승인 및 특구지정을 받아야 하고, 재정경제부장관은 관계행정기관의 장과의 협의 및 특구위원회의 심의·의결을 거쳐 특구를 지정한다.

동법 제3장에서는 일반적인 규제특례 사항(제17조-제36조)⁵⁾, 토지이용에 관한 규제특례 사항(제37조-제40조), 권한이양에 관한 특례규제

5) 학교설립에 관한 특례(제17조), 지방공무원법 및 교육공무원법에 관한 특례(제18조), 초·중등교육법에 관한 특례(제19조), 출입국관리법에 관한 특례(제20조), 군사시설보호법에 관한 특례(제21조), 도로교통법에 관한 특례(제22조), 옥외광고물등관리법에 관한 특례(제23조), 온천법에 관한 특례(제24조), 농어촌정비법에 관한 특례(제25조), 농지법에 관한 특례(제26조), 산림법에 관한 특례(제27조), 농수산물유통및가격안정에관한법률에 관한 특례(제28조), 약사법에 관한 특례(제29조), 의료법에 관한 특례(제30조), 장사등에관한법률에 관한 특례(제31조), 국토의계획및이용에관한법률에 관한 특례(제32조), 도로법에 관한 특례(제33조), 도시공원법에 관한 특례(제34조), 산업입지및개발에관한법률에 관한 특례(제35조), 독점규제및공정거래에관한법률에 관한 특례(제36조)를 규정하고 있다. 예컨대, 시·도지사가 온천관련 특구사업과 관련하여 온천법 제7조의 규정에 의한 온천개발계획을 승인하는 경우에는 동법 제19조 제3항의 규정에 따른 행자부장관의 의견을 들은 것으로 의제된다.

(제41조-제44조) 등 특례에 관한 사항을 폭넓게 인정하고 있다. 즉, 지역특구로 지정이 되면 교육관계법, 군사시설보호법, 온천법, 농지법, 산림법 등과 관련된 규제가 완화된다.

이 중에서 규제가 가장 많이 완화되는 분야는 토지분야이다. 동법 제3장 제2절에서는 토지이용에 관한 규제특례 사항을 정하고 있는데, 특구신청 지방자치단체의 장이 동법 제37조, 제38조에 근거하여 '특구토지이용계획'을 수립하여 제출하면, 특구토지이용계획이 포함된 특구계획의 승인을 얻은 때에 국토의계획및이용에관한법률 제30조의 규정에 의한 도시관리계획의 결정, 국토의계획및이용에관한법률 제40조의 규정에 의한 수산자원보호구역의 지정·변경, 관광진흥법 제50조의 규정에 의한 관광지 및 관광단지의 지정, 산업집적활성화및공장설립에관한법률 제23조의 규정에 의한 유치지역의 지정이 있는 것으로 의제된다(동법 제39조).

또한, 특구토지이용계획이 포함된 특구계획의 승인을 얻은 때에는 초지법에 의한 초지전용허가, 산지관리법에 의한 산지전용허가, 산림법에 의한 보안림 구역 안에서의 행위허가·국유림 안에서의 벌채 승인 또는 동의·입목벌채 등의 허가, 농지법 제36조의 규정에 의한 농지의 전용허가 또는 협의 등 11개 법률에 의한 토지관련 인·허가 등을 받은 것으로 의제된다. 예컨대, 특구신청 지방자치단체가 농지나 산지 등을 다른 용도로 개발하기 위해 특구토지이용계획을 수립해서 특구지정을 받으면, 국토의계획및이용에관한법률이나 농지법 또는 산지관리법 등 관계법률에서 규제하는 내용을 일괄적으로 완화시켜 개발이 가능한 토지로 바뀌게 된다.

2005년 연말까지의 지역특구지정 현황을 살펴보면 다음과 같다.

① 제 1 회 특구지정 ('04.12)

특구 명칭	특화사업 내용	적용 규제특례
전북 순창 장류산업특구	- 장류연구소 건립 - 전통장류 브랜드강화	- 순창고추장 유래 식품표시 - 농업진흥지역 해제 - 농지전용허가 의제 처리 등

제 2 장 개발관련특구에 관한 일반적 고찰

특구 명칭	특화사업 내용	적용 규제특례
전북 고창 복분자산업특구	- 복분자 생산밸리 - 브랜드 세계화 사업 - 복분자 경관도로	- 농지위탁경영·농지임대특례 - 옥외광고 특구조례 제정 - 복분자유래 식품표시권한이양
전북 고창 경관농업특구	- 청보리밭 조성 - 청정농산물브랜드사업 - 경관축제활성화사업	- 축제시 도로통행제한조치 - 옥외광고홍보 특구조례 제정 - 농지 위탁경영·임대 특례
전남 순천 국제화교육특구	- 영어학습센터 - 외국인교원·강사채용 - 영어체험학습장	- 외국인 외국어 교사 임용 특례 - 체류기간 연장(2→3년) 및 사증 발급 절차 간소화
대구 중구청 약령시한방특구	- 한약도매상의 경제적· 법적 부담 완화	- 한약도매상의 공동관리약사 선임 (10도매상마다 1 약사) * 약사법 : 1도매상 1관리약사
국도최남단 마라도청정특구	- 마라도 청정사업 * 자동차운행 제한	- 자동차 운행제한 특례

② 제 2 회 특구지정 ('05.2)

특구 명칭	특화사업 내용	적용 규제특례
전남 여수 오션리조트특구	- 컨벤션·호텔 건설 - 콘도미니엄 운영 - 워터파크 조성사업	- 도시관리계획 결정의제 · 용도지역 변경 (관리지역→자연녹지지역) · 수산자원보호구역 해제 등
전북 익산 한양방 의료· 연구단지특구	- 한양방 클러스터 구축 - 노인전문병원 건립 - 방사선영상기술지원산업	- 농업기반시설 폐지 특례 - 국유림 매각 - 농업진흥지역 해제 등
부산 해운대 컨벤션·영상 ·해양레저특구	- 컨벤션산업 - 영상산업 - 해양레저산업	- 컨벤션 참가인력 출입국 특례 - 도시공원 및 녹지점용 허용 - 요트장업 사업승인권 이양 등
경남 창원 외국어교육특구	- 고교 외국인교사 배치 - 영어체험캠프 운영 - 사이버학습센터 등	- 고교에 외국인 교사 임용 - 체류기간 연장(2→3년) 및 사증발급절차 간소화

③ 제 3 회 특구지정 ('05.4)

특구 명칭	특화사업 내용	적용 규제특례
충남 금산 인삼헬스 케어특구	<ul style="list-style-type: none"> - '06년 세계 인삼EXPO 활성화 - 인삼종합전시관 리노베이션 - 국제인삼유통센터 및 인삼 약령시장 조성 - 인삼축제 개최 	<ul style="list-style-type: none"> - 한약도매상 공동관리약사 선임 (10도매상마다 1 약사) * 약사법 : 1도매상 1관리약사 - 옥외광고물 설치기준 특례 - 도로점용허가 특례 - 도로교통제한 특례
강원 원주 첨단의료 건강산업특구	<ul style="list-style-type: none"> - 의료기기 전용공단 조성 및 민간기업 유치 - 의료기기 연구시설 건립 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 외국인 연구원 체류기간 연장 특례 (2→3년) - 옥외광고물 설치기준 특례 - 건폐율·용적률 완화 특례
충북 제천 약초웰빙특구	<ul style="list-style-type: none"> - 경매장 시설 등 약초시장 환경개선 - 우수한약재 재배 - 약초건강축제 개최 	<ul style="list-style-type: none"> - 도로교통제한 특례 - 옥외광고물 설치기준 특례 - 농지 위탁경영·임대 특례 - 한약도매상의 공동관리약사 선임(10도매상마다 1 약사)
경북 영양 반딧불이생태 체험마을특구	<ul style="list-style-type: none"> - 반딧불이 생태마을 및 경관농업지구 조성 - 반딧불이 축제 활성화 - 곤충마을 조성 및 친환경 농산물 재배 	<ul style="list-style-type: none"> - 도로교통제한 특례 - 옥외광고물 설치기준 특례 - 농지 위탁경영·임대 특례 - 닭·오리 등 자가도축 특례
경남 산청 지리산약초 연구발전특구	<ul style="list-style-type: none"> - 약초연구소·한약재개발 교육장 건립 - 약초전시·판매장 설치 및 운영 - 약초시범재배단지 조성 	<ul style="list-style-type: none"> - 외광고물 설치기준 특례 - 농지 위탁경영·임대 특례
인천 서구 외국어교육특구	<ul style="list-style-type: none"> - 학교 외국어교육 강화 - 영어마을 운영 - 사이버학습센터 운영 - 차상위계층 및 엘리트 교육 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 외국인 교원 및 강사 임용 특례 - 외국인 교원의 체류기간연장 (2→3년) 및 사증발급절차 간소화 특례
전북 익산 양방의료·연구 단지특구(변경)	<ul style="list-style-type: none"> - 한양방의료·연구산업단지 조성 	<ul style="list-style-type: none"> - 도시관리계획결정 의제 특례 ·용도지역 변경 (농림지역→관리지역) ·기반시설(도로) 설치

제 2 장 개발관련특구에 관한 일반적 고찰

④ 제 4 회 특구지정 ('05.6월)

특구 명칭	특화사업 내용	적용 규제특례
전북 완주 모악 여성한방클리닉 특구	- 여성전문 한방의료산업 (한방병원, 요양병원, 노 인복지시설, 한방불임연구 소, 한방테마파크 등)	- 도시관리계획결정 의제 · 용도지역 변경 및 지구단위계획 수립 - 농업진흥지역 해제, 농지전용허가 - 보안림 지정해제, 산지전용 허가
경남 의령 친환경 레포츠파크특구	- 의령관문 및 정암전적 지 관광자원화 사업 - 남강 수상레포츠단지 활 성화사업 - 친환경 대중골프장 사업	- 도시관리계획결정 의제 · 도시계획시설(골프장) 중복 결정 - 하천점용 허가 및 농지전용 허가 - 등록체육시설업 승인권한 이양 - 옥외광고 특구조례 제정
경기 이천 도자산업특구	- 도예촌 정비사업 - 도자재래시장 정비사업 - 도자도시 이미지사업 - 도자기 홍보·체험사업	- 축제시 도로통행 제한 조치 - 옥외광고 특구조례 제정 - 도로점용 허가 - 도시공원 점용 허용
강원 태백 고지대 스포츠훈련장 특구	- 고원스포츠타운 조성 - 고지대훈련장 타운 조성 - 오토레저스포츠타운 조성 - 멀티스포츠타운 조성	- 옥외광고 특구조례 제정 - 분묘개장 통보기간 단축특례 - 등록체육시설업 승인권한 이양
충북 괴산 청정고추산업 특구	- 청정고추재배단지 조성 - 고추종합처리장 설치 - 청결고추축제	- 옥외광고 특구조례 제정 - 농지의 위탁경영, 임대 및 사용대 특례
전남 곡성 섬진강기차마을 특구	- 섬진강생태체험공간 조성 - 농촌체험공간 조성 - 중앙광장구역 조성 - 기차관련시설 조성	- 도시관리계획결정 의제 · 용도지역 변경 및 도시계획시설 결정 - 농업진흥지역 해제 의제 - 농지전용 허가 의제
경북 안동 산약 (마)마을특구	- 산약체험장 조성 - 산약직판장 및 저장고 설치 - 산약전통음식단지 조성 - 산약공원 등 편의시설 설치	- 옥외광고 특구조례 제정 - 도시관리계획결정 의제 · 용도지역 변경 - 농업진흥지역 해제, 농지전용 - 특구내 식품의 표시기준 특례
서울 동대문 서울약령시 한방산업특구	- 한방관광 인프라구축 - 한약재 유통개선 사업 - 한방선진화 사업 - 브랜드 개발 및 홍보사업	- 축제시 도로통행 제한 특례조치 - 옥외광고 특구조례 제정 - 한약도매상의 공동도매관리사 임용

⑤ 제 5 회 특구지정 ('05.9월)

특구 명칭	특화사업 내용	적용 규제특례
전북 완주 포도주 산업특구	- 가공용 포도 생산단지 조성 - 포도주 가공공장 등 설립	- 농지의 위탁 경영, 임대, 사용대 특례 - 옥외광고물 설치기준 특례
전북 남원 지리산 웰빙허브산업 특구	- 허브 농업단지 조성 - 허브 밸리지구 조성 - 자생식물 환경공원 조성	- 농지의 위탁 경영, 임대, 사용대 특례 - 농업진흥지역 해제 특례 - 농지 전용허가의제 특례 - 도시관리계획결정 등 의제
강원 강릉 씨어런스파크 특구	- 강릉과학지방산업단지 조성 - 연구·지원시설 유치 - 첨단해양바이오-신소재 기업체 유치	- 출입국 관리법에 관한 특례 - 옥외광고물 설치기준 특례
경북 상주 꽃감특구	- 꽃감 산업화 기반 조성 - 상주꽃감브랜드 명품화 사업 - 꽃감 테마농촌 관광 사업	- 식품에 대한 표시 기준 고시 특례 - 옥외광고물 설치기준 특례
경남 함양자연 건강식 산업화특구	- 자연건강식품 연구소 설립 - 기능성발효식품생산공장 설립 - 약령시장및약용식당단지 조성	- 식품위생법에 관한 특례 - 옥외광고물 설치기준 특례 - 공동 관리약사 특례
경북 영천 한방진흥특구	- 종합유통센터 및 전통 한방 거리 조성 - 한약재 도매시장 개설 - 약초생산 경관단지 조성 - 영천한약축제 개최	- 농지의 위탁 경영, 임대, 사용대 특례 - 공동 관리약사 특례 - 농수산물유통및가격안정에관한 법률 특례
충북 옥천 묘목산업특구	- 대규모묘목생산단지 조성 - 묘목전시장 확대, 배송· 저온저장고설치 - 묘목축제 활성화 및 홍보 - 종자관련 산업유치기반 조성	- 농지의 위탁 경영, 임대, 사용대 특례 - 옥외광고물 설치기준 특례 - 도로 점용 허가 특례 - 통행 금지·제한의 특례

Ⅱ. 지역특화발전특구에 대한 규제 특례법의 주요내용

1. 지역특화발전특구의 지정 및 운영

(1) 특구의 지정신청

시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 특화사업을 추진하고자 하는 경우에는 지역특화발전특구계획(이하 “특구계획”)을 작성하여 재정경제부장관에게 특구의 지정을 신청하고, 재정경제부장관으로부터 특구계획의 승인 및 특구지정을 받아야 한다(제4조 ①).

제1항의 규정에 불구하고 특별시·광역시·도(이하 “시·도”라 한다)와 그 관할구역안의 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)가 공동으로 특화사업을 추진하고자 하는 경우에는 특별시장·광역시장·도지사(이하 “시·도지사”라 한다)와 시장·군수·구청장이 공동으로 특구계획을 작성하여 특구의 지정을 신청하고, 재정경제부장관으로부터 특구계획의 승인 및 특구지정을 받을 수 있다(동조 ②). 시장·군수·구청장은 제1항의 규정에 따라 특구의 지정을 신청한 경우에는 그 특구계획을 관할 시·도지사에게 통보하여야 하며(동조 ③), 통보를 받은 시·도지사는 그 특구계획에 관한 의견을 재정경제부장관 또는 제45조의 규정에 의한 지역특화발전특구위원회(이하 “특구위원회”라 한다)에 제출할 수 있다(동조 ④).

한편, 동법 제5조 제1항의 규정에 따라 공고된 특구계획안에 의한 특화사업을 실시하고자 하는 특화사업자는 특구의 지정을 신청하는 지방자치단체(제4조제2항의 규정에 의한 공동신청의 경우에는 시·군·구를 말한다. 이하 “신청지방자치단체”라 한다)의 장에게 특화사업자의 지정을 신청하여야 하며(제6조 ①), 신청지방자치단체의 장은 특화사업자의 지정을 신청받은 때에는 30일 이내에 신청자를 특화사업자로 특구계획에 포함시킬 것인지 여부를 결정·통보하여야 한다(동조 ②).

(2) 주민 등의 의견청취

지방자치단체의 장은 특구의 지정을 신청하고자 하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 미리 특구계획안을 작성하여 30일 이상 공고하고,

공청회를 열어 주민·기업·관계전문가 등으로부터 의견을 들어야 하며 (제5조 ①), 특구의 지정을 신청하고자 하는 때에는 특구계획안에 대하여 지방의회의 의견을 들어야 한다(동조 ②).

(3) 지역특화발전특구계획

특구계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다(제7조).

1. 특구의 명칭·위치·면적 및 대외적 표시방법
2. 특구지정의 필요성
3. 특화사업 및 특화사업자
4. 특구토지이용계획(제39조제1항·제3항 및 제40조제1항의 규정에 의한 토지이용에 관한 규제특례의 전부 또는 일부를 적용받하고자 하는 경우에 한한다)
5. 규제특례사항(이 법에 규정된 규제특례 중에서 당해 특구 또는 특화사업자에게 적용될 규제특례를 말한다)과 그 필요성 및 적용범위
6. 재원조달방법
7. 특구 및 인근지역의 부동산가격 안정방안
8. 제21조제2항, 제32조제3항, 제36조제2항, 제43조제1항·제2항 및 제44조제1항의 규정에 따라 특구계획에 포함되어야 하는 사항
9. 그 밖에 특구지정에 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항

(4) 사전환경성검토협의

재정경제부장관은 제출된 특구계획의 내용 중 「환경정책기본법」 제25조의2의 규정에 의한 사전환경성검토대상이 되는 개발사업이 포함되어 있는 경우에는 제9조제1항의 규정에 의한 협의시 환경부장관과 협의하여야 한다. 환경부장관과 협의를 한 때에는 환경정책기본법에 따라 사전환경성검토협의를 한 것으로 본다(제8조 ①).

신청지방자치단체의 장이 「환경정책기본법」 제25조의2의 규정에 의한 사전환경성검토대상이 되는 개발사업을 포함한 특구계획을 제출하는 경우에는 「환경정책기본법」 제25조의4의 규정에 의한 사전환경성검토서를 함께 제출하여야 한다(동조 ②).

(5) 특구의 지정 등

재정경제부장은 관계행정기관의 장(합의제 행정기관을 포함한다. 이하 같다)과의 협의 및 특구위원회의 심의·의결을 거쳐 특구를 지정하며(제9조 ①), 특구를 지정할 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 내용을 관보에 고시하고, 이를 해당 시장·군수·구청장 및 관할 시·도지사에게 지체없이 통지하여야 한다(동조 ②). 제2항의 규정에 따라 통지를 받은 시장·군수·구청장은 그 내용을 14일 이상 주민이 열람할 수 있도록 하여야 한다(동조 ③).

(6) 특구지정의 효과

제9조제1항 및 제2항의 규정에 의한 특구의 지정·고시가 있을 때에는 특구계획의 승인을 얻은 것으로 보며, 특화사업자의 지정을 신청한 자로서 특구계획에 포함된 자는 특화사업자로 지정된 것으로 본다(제11조 ①). 제3장의 규정에 의한 규제특례는 특구 및 특화사업자에 대하여 특구계획에 정하여진 내용에 따라 적용된다(동조 ②).

그리고 특구의 명칭은 특구관할지방자치단체의 장이 정하되, “특구”라는 문자를 사용하여야 한다. 이 경우 관광진흥법 제67조의 규정에 의한 “관광특구”와 구분되도록 정하여야 한다(제16조).

(7) 특구에 대한 책무와 지원 등

정부와 특구관할지방자치단체는 특구의 발전과 활성화를 위하여 성실히 노력하여야 하며(제14조 ①), 재정경제부장관 및 관계행정기관의 장은 특구계획의 작성 및 특구의 지정과 관련하여 필요한 정보제공 등의 지원을 할 수 있다(동조 ②). 특구관할지방자치단체의 장은 특구의 운영과 규제특례를 적용함에 있어 관계행정기관의 장에게 필요한 조언을 구할 수 있으며, 관계행정기관의 장은 이에 성실히 응하여야 한다(동조 ③).

한편, 재정경제부장관과 관계행정기관의 장 및 특구관할지방자치단체의 장은 특구 및 인근 지역의 토지·건물 등 부동산의 가격안정을 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다(제15조 ①).

(8) 조례의 제정

특구로 지정·고시된 지역을 관할하는 시·군·구(이하 “특구관할지방자치단체”라 한다)는 이 법 및 대통령령이 정하는 바에 따라 특구의 운영 및 특화사업의 시행에 필요한 사항에 대하여 조례를 제정할 수 있다(제12조 ①). 특구관할지방자치단체가 제정하는 조례는 제11조의 규정에 따라 승인된 특구계획에 부합하여야 하며(동조 ②), 특구관할지방자치단체가 제1항의 규정에 의한 조례를 제정·개정 또는 폐지하는 경우에 특구관할지방자치단체의 장은 이를 재정경제부장관과 관계행정기관의 장에게 통보하여야 한다(동조 ③).

2. 일반적인 규제특례 사항

(1) 학교설립에 관한 특례

교육관련 특화사업을 실시하는 특구관할지방자치단체는 초·중등교육법 제3조의 규정에 불구하고 교육감의 인가를 받아 공립학교(설립주체에 따라 시립학교·군립학교·구립학교로 구분할 수 있다)를 설립하여 운영할 수 있다(제17조 ①). 제1항의 규정에 따라 설립되는 학교에 대하여는 초·중등교육법 제4조제1항의 규정에 불구하고 설비·시설 등 설립기준에 관하여 필요한 사항을 시·도의 조례로 정할 수 있으며(동조 ②), 초·중등교육법 제19조제3항의 규정에 불구하고 대통령령으로 교원의 정원·배치기준을 달리 정할 수 있다(동조 ③). 제1항의 규정에 따라 설립되는 학교는 초·중등교육법 제2조의 규정에 의한 학교로 본다(동조 ④).

(2) 지방공무원법 및 교육공무원법에 관한 특례

제17조제1항의 규정에 따라 설립되는 학교에 근무하는 교원은 지방공무원법 제2조제2항제2호의 규정에 의한 지방공무원으로 보며(제18조 ①), 제1항의 규정에 의한 교원의 자격·임용·보수·연수 및 신분보장·징계·소청에 관하여는 교육공무원법을 준용한다. 다만, 교육공무원법 제29조의2제1항·제7항 및 제30조의 규정에 불구하고 교장 그 밖의

교원의 임용은 특구관할지방자치단체의 장이 이를 행한다(동조 ②).

(3) 초·중등교육법에 관한특례

교육관련 특화사업을 실시하는 특화사업자(초·중등교육법령에 의한 고등학교 및 특성화중학교에 한한다)는 외국어 전문교육을 실시하기 위하여 초·중등교육법 제21조의 규정에 불구하고 대통령령이 정하는 자격요건을 갖춘 외국인을 외국어 교원 및 강사로 임용할 수 있다(제19조 ①). 교육관련 특화사업을 실시하는 특구에서 초·중등교육법 제61조의 규정에 의한 특례의 적용을 받는 학교 또는 교육과정을 운영하고자 하는 학교의 장은 특구관할지방자치단체의 장의 추천으로 관할 교육감의 지정을 받아야 한다. 다만, 동 학교는 5년이내로 지정·운영하되 교육감이 정하는 바에 따라 연장하여 운영할 수 있다(동조 ②).

(4) 출입국관리법에 관한 특례

출입국관리법 제8조 및 제10조의 규정에 불구하고 특화사업을 실시하거나 특화사업에 종사하는 외국인에 대한 사증발급의 절차 및 1회에 부여할 수 있는 체류자격별 체류기간 상한을 대통령령으로 달리 정할 수 있다(제20조 ①). 외국인이 제1항의 규정을 적용받아 출입국관리법에 의한 사증의 발급신청 등을 하고자 하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 특구관할지방자치단체의 장의 확인을 받아야 한다(동조 ②).

(5) 군사시설보호법에 관한특례

군사시설보호법 제3조의 규정에 의한 군사시설보호구역안에서 실시하는 특화사업은 동법 제10조제1항의 규정에 따라 국방부장관 또는 관할 부대장 등과 협의한 것으로 본다(제21조 ①). 제1항의 규정에 의한 특례를 적용할 지역의 구체적인 위치와 면적 및 경계, 그 지역에 설치할 수 있는 건축물의 높이 그 밖에 필요한 세부사항은 특구계획에 포함되어야 한다(동조 ②).

(6) 도로교통법에 관한 특례

특구관할지방자치단체의 장은 특화사업을 위하여 필요한 경우에는 지방경찰청장 또는 경찰서장에게 차마의 도로통행의 금지 또는 제한 등의 조치를 하여줄 것을 요청할 수 있다(제22조 ①). 제1항의 규정에 따라 조치를 요청받은 지방경찰청장 또는 경찰서장은 도로교통법 제6조의 규정에 불구하고 특별한 사유가 없는 한 지체없이 필요한 조치를 하여야 한다(동조 ②).

(7) 옥외광고물등관리법에 관한 특례

특구관할지방자치단체는 옥외광고물등관리법 제3조제2항의 규정에 불구하고 특화사업의 효과적인 광고를 위하여 광고물등(특화사업에 관한 광고물등에 한한다. 이하 이 조에서 같다)의 종류·모양·크기·색깔·표시 또는 설치의 방법 및 기간 등 광고물등의 표시·설치의 허가 또는 신고의 기준에 관하여 필요한 사항을 조례로 정할 수 있으며(제23조 ①), 옥외광고물등관리법 제4조의 규정에 불구하고 광고물등의 표시·설치의 금지 또는 제한에 관하여 필요한 사항을 조례로 정할 수 있다(동조 ②).

(8) 온천법에 관한 특례

시·도지사가 온천관련 특화사업을 실시하는 특화사업자에 대하여 온천법 제7조의 규정에 의한 온천개발계획의 승인을 하는 경우에는 동법 제19조제3항의 규정에 따른 행정자치부장관의 의견을 들은 것으로 본다.

(9) 농어촌정비법에 관한 특례

특구관할지방자치단체(농어촌정비법 제17조의 규정에 의한 농업기반시설관리자인 경우에 한한다)는 농어촌정비법 제21조제1항의 규정에 불구하고 특화사업을 위하여 필요한 경우에는 시·도지사의 승인을 얻지 아니하고 농업기반시설을 폐지할 수 있으며(제25조 ①), 농어촌정비법 제79조제1항의 규정에 따라 한계농지정비지구로 지정·고시된 지역에서는 동법 제77조 각호의 시설외에 특화사업을 위하여 필요한 시설을 설치할

수 있다(동조 ②).

(10) 농지법에 관한 특례

농지소유자는 특화사업을 위하여 필요한 경우에는 농지법 제9조의 규정에 불구하고 농지를 위탁하여 경영할 수 있다(제26조 ①). 특화사업을 위하여 필요한 경우에는 농지법 제22조의 규정에 불구하고 농지를 임대하거나 사용대할 수 있으며(동조 ②), 농지법 제34조의 규정에 불구하고 농업진흥구역 및 농업보호구역안에 농림부장관이 정하여 고시하는 시설을 설치할 수 있다(동조 ③). 특구관할지방자치단체는 특화사업을 위하여 필요한 경우에는 농지법 제38조제1항의 규정에 불구하고 일정기간 동안 사용한 후 농지로 복구하는 조건으로 농지의 일시사용을 허가할 수 있는 용도를 조례로 정할 수 있으며(동조 ④), 특구관할지방자치단체의 장은 특화사업을 위하여 필요한 경우에는 농지법 제39조의 규정에 불구하고 농지의 전용을 허가할 수 있다(동조 ⑤).

(11) 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 관한 특례

특구관할지방자치단체의 장은 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제9조제1항의 규정에 불구하고 특화사업에 필요한 경우에는 산림소유자의 동의를 얻어 임도를 설치할 수 있다. 다만, 동법 제9조제2항의 규정에 의한 산림관리기반시설의 타당성평가는 산림청장이 제9조의 규정에 의한 협의를 할 때에 이를 실시하며(제27조 ①), 제1항의 규정에 따라 임도를 설치한 경우에는 이를 산림청장에게 통보하여야 한다(동조 ②).

산림청장은 특화사업을 위하여 필요한 경우에는 「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」 제21조제1항의 규정에 불구하고 국유림을 대부 또는 사용허가할 수 있다(동조 ③). 제3항의 규정에 의한 대부 또는 사용허가를 받은 자는 「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」 제22조의 규정에 불구하고 당해 국유림에 시설물을 기부하거나 시설물을 철거 또는 원상회복하는 조건으로 영구시설물을 설치할 수 있다(동조 ④). 산림청장은 특화사업을 위하여 필요한 경우에는 「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」 제20조의 규정에 불구하고 국유림을 매각 또는 교환할 수 있다(동조 ⑤).

(12) 농수산물유통및가격안정에관한법률에 관한 특례

농수산물유통및가격안정에관한법률 제17조제1항 및 제2항의 규정에 불구하고 특구관할지방자치단체(구를 제외한다. 이하 이 조에서 같다)는 허가를 받지 아니하고 지방도매시장을 개설할 수 있다(제28조 ①). 제1항의 규정에 따라 개설된 지방도매시장에 대하여 농수산물유통및가격안정에관한법률을 적용함에 있어서 동법상의 지방도매시장개설자는 특구관할지방자치단체로 본다(동조 ②).

(13) 약사법에 관한 특례

한약관련 특구의 한약도매상은 약사법 제37조제3항 본문의 규정에 불구하고 대통령령이 정하는 바에 따라 공동으로 약사·한약사·한약업사 또는 한약관련학과 졸업자를 둘 수 있다(제29조).

(14) 의료법에 관한 특례

의료관련 특화사업을 실시하는 특화사업자인 의료법인은 의료법 제42조의 규정에 불구하고 대통령령이 정하는 부대사업을 할 수 있다(제30조).

(15) 장사등에관한법률에 관한 특례

특구에서 특화사업을 위하여 필요한 경우에는 장사등에관한법률 제23조제2항의 규정에 불구하고 개장을 위한 통보기간을 2월 이상으로 할 수 있다(제31조 ①). 특구관할지방자치단체는 특화사업을 위하여 필요한 경우에는 장사등에관한법률 제23조제4항의 규정에 불구하고 공고에 관하여 필요한 사항을 조례로 달리 정할 수 있다(동조 ②).

(16) 국토의계획및이용에관한법률에 관한 특례

특구관할지방자치단체는 특화사업을 위하여 필요한 경우에는 국토의계획및이용에관한법률 제77조의 규정에 불구하고 대통령령이 정하는 범위 안에서 건폐율의 최대한도를 조례로 달리 정할 수 있으며(제32조 ①), 특화사업을 위하여 필요한 경우에는 국토의계획및이용에관한법률 제78조

제 2 장 개발관련특구에 관한 일반적 고찰

의 규정에 불구하고 대통령령이 정하는 범위안에서 용적률의 최대한도를 조례로 달리 정할 수 있다(동조 ②). 제1항 및 제2항에 규정된 특례적용의 필요성과 세부내용 및 대통령령이 정하는 사항은 특구계획에 포함되어야 하며, 이 경우 특구계획은 국토의계획및이용에관한법률 제113조의 규정에 의한 당해 시·군·구도시계획위원회의 심의를 거쳐 작성되어야 한다(동조 ③).

(17) 도로법에 관한 특례

도로관리청은 특화사업을 위하여 도로법 제40조제1항의 규정에 따라 도로점용허가를 신청하는 자에 대하여 특별한 사유가 없는 한 지체없이 이에 응하여야 한다(제33조).

(18) 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 관한 특례

구관할지방자치단체는 특화사업을 위하여 필요한 경우에는 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제24조제3항의 규정에 불구하고 도시공원을 점용할 수 있는 대상 및 점용의 기준을 조례로 달리 정할 수 있으며(제34조 ①), 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제27조제3항의 규정에 불구하고 도시자연공원구역에서 할 수 있는 행위의 허가기준을 조례로 달리 정할 수 있고(동조 ②), 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제38조제3항의 규정에 불구하고 녹지를 점용할 수 있는 대상 및 점용의 기준을 조례로 달리 정할 수 있다(동조 ③). 제1항 내지 제3항의 규정에 의하여 도시공원·도시자연공원구역 또는 녹지를 점용 또는 사용할 수 있는 대상은 건설교통부장관과 협의한 공익시설에 한한다(동조 ④).

(19) 산업입지및개발에관한법률에 관한 특례

특화사업을 위하여 필요한 경우에는 산업입지및개발에관한법률 제8조의2에서 정하는 면적 또는 미분양 비율에 불구하고 대통령령이 정하는 바에 따라 산업단지의 지정을 할 수 있다(제35조).

(20) 독점규제및공정거래에관한법률에 관한 특례

특구에서 특화사업을 위하여 필요한 공동연구·기술개발 등에 대하여는 독점규제및공정거래에관한법률 제19조제2항의 규정에 의한 공정거래위원회의 인가를 받은 것으로 본다(제36조 ①). 제1항의 규정에 의한 특례가 적용되는 공동연구·기술개발 등은 그 특례적용의 필요성과 세부내용 및 대통령령이 정하는 사항이 특구계획에 포함되어 있는 것에 한한다(동조 ②).

3. 토지이용에 관한 규제특례 사항

(1) 특구토지이용계획의 수립과 제출

신청지방자치단체의 장은 특화사업을 위하여 특구안의 토지를 효과적으로 이용할 필요가 있는 경우에는 국토의계획및이용에관한법률 제113조의 규정에 의한 당해 시·군·구도시계획위원회의 심의를 거쳐 특구토지이용계획을 수립하고 이를 특구계획에 포함하여야 한다(제37조 ①). 제1항의 규정에 의한 특구토지이용계획의 수립방법·절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(동조 ②).

(2) 특구토지이용계획의 내용

특구토지이용계획은 다음 각호의 사항을 포함한다(제38조).

1. 용도지역·용도지구의 지정 또는 변경에 관한 계획
2. 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획
3. 수산자원보호구역의 지정 또는 변경에 관한 계획
4. 지구단위계획구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 지구단위계획
5. 그 밖에 특화사업의 수행을 위한 토지이용과 관련된 계획

(3) 도시관리계획결정 등의 의제

특구의 전부 또는 일부를 구역·지역 또는 단지로 구획하여 개발하거나 토지를 이용하는 내용의 특구토지이용계획이 포함된 특구계획의 승인

을 얻은 때에는 당해 특구토지이용계획에 의하여 구획된 구역·지역 또는 단지에 대하여 당해 특구계획의 내용에 따라 각각 다음 각호의 결정 또는 지정이 있는 것으로 본다(제39조 ①).

1. 국토의계획및이용에관한법률 제30조의 규정에 의한 도시관리계획의 결정(제38조제1호·제2호 및 제4호에 해당하는 계획에 관한 결정에 한한다)
2. 국토의계획및이용에관한법률 제40조의 규정에 의한 수산자원보호구역의 지정·변경
3. 관광진흥법 제50조의 규정에 의한 관광지 및 관광단지의 지정
4. 산업집적활성화및공장설립에관한법률 제23조의 규정에 의한 유치지역의 지정

제1항제3호의 규정에 따라 관광지 또는 관광단지의 지정이 있는 것으로 보는 경우 관광진흥법 제52조제1항의 규정에 불구하고 그 관광지의 조성계획의 작성자는 특구관할지방자치단체의 장이 되고, 관광단지의 개발자는 당해 특구계획에서 정하는 특화사업자가 된다(동조 ②).

특구의 전부 또는 일부에 대하여 다음 각호에 해당하는 내용의 특구토지이용계획이 포함된 특구계획의 승인을 얻은 때에는 당해 특구계획에 따라 각각 다음 각호의 지정해제 또는 변경이 있는 것으로 본다(동조 ③).

1. 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제46조의 규정에 의한 보안림의 지정해제
2. 농지법 제33조의 규정에 의한 농업진흥지역 또는 용도구역의 변경 또는 해제

(4) 허가 등의 의제

특구토지이용계획이 포함된 특구계획의 승인을 얻은 때에는 특화사업자는 다음 각호의 허가·승인·동의·면허 및 협의 등(이하 “허가등”이라 한다)을 받은 것으로 보며, 특구의 지정을 고시한 때에는 다음 각호의 관계 법률에 의한 허가등의 고시 또는 공고가 있는 것으로 본다(제40조 ①).

1. 초지법 제23조의 규정에 의한 초지의 전용허가
2. 산지관리법 제14조의 규정에 의한 산지전용허가
3. 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제36조제1항·제4항의 규정에 의한 입목벌채등의 허가·신고 및 동법 제45조제1항·제2항의 규정에 의한 보안림 안에서의 행위의 허가·신고
4. 농지법 제36조의 규정에 의한 농지의 전용허가 또는 협의
5. 농어촌정비법 제20조의 규정에 의한 농업기반시설의 목적외 사용승인
6. 하천법 제33조의 규정에 의한 하천의 점용허가
7. 공유수면관리법 제5조의 규정에 의한 공유수면의 점·사용허가
8. 공유수면매립법 제9조의 규정에 의한 공유수면매립의 면허
9. 국토의계획및이용에관한법률 제56조의 규정에 의한 토지의 분할·형질변경허가
10. 도로법 제34조의 규정에 의한 비관리청의 공사시행허가
11. 사도법 제4조의 규정에 의한 사도의 개설허가

제1항에 규정된 허가등의 의제를 받고자 하는 자는 해당 법률이 정하는 서류를 신청지방자치단체의 장에게 제출하여야 하며(동조 ②), 제출하여야 하는 서류 및 그 서류의 제출시기는 대통령령으로 정한다(동조 ③).

4. 권한이양에 관한 특례

(1) 체육시설의설치·이용에관한법률에 관한 특례

체육관련 특구에서 체육시설의설치·이용에관한법률 제10조제1항제1호의 규정에 의한 등록체육시설업을 하고자 하는 자는 동법 제12조의 규정에 불구하고 사업계획서를 작성하여 특구관할지방자치단체의 장의 승인을 얻어야 한다. 그 사업계획을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항에 관한 사업계획의 변경은 그러하지 아니하다(제41조 ①). 제1항의 규정에 따라 특구관할지방자치단체의 장의 승인을 얻은 자는 체육시설의설치·이용에관한법률 제21조제1항의 규정에 불구하고 영업을 개시하기 전에 특구관할지방자치단체의 장에게 당해 체육시설업의 등록을 하여야 한다. 등록사항을 변경하고자 하는 경

우에도 또한 같다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 등록사항의 변경은 그러하지 아니하다(동조 ②).

특구관할지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 따라 등록체육시설업중 골프장업 또는 스키장업에 대한 사업계획의 승인을 얻은 자가 그 승인을 얻은 사업시설중 대통령령이 정하는 규모 이상의 시설을 갖춘 때에는 제2항의 규정에 불구하고 대통령령이 정하는 기간 이내에 나머지 시설을 갖춘 것을 조건으로 당해 체육시설업을 등록하게 할 수 있으며(동조 ③), 체육시설의설치·이용에관한법률 제28조의 규정에 불구하고 제1항 내지 제3항의 규정에 의하여 승인을 얻거나 등록을 한 골프장업의 시설의 농약사용량 조사와 농약잔류량 검사를 하여야 한다(동조 ④).

제1항 내지 제3항의 규정에 의한 승인을 얻거나 등록을 한 등록체육시설업자에 대하여 체육시설의설치·이용에관한법률을 적용함에 있어서 동법상의 등록체육시설업에 관련된 시·도지사의 업무는 이를 특구관할지방자치단체의 장의 업무로 본다(동조 ⑤).

(2) 축산물가공처리법에 관한 특례

특구에서 닭·오리 등 농림부장관이 정하여 고시하는 가축을 소비자에게 조리하여 판매하는 자는 축산물가공처리법 제7조의 규정에 불구하고 조리하여 판매하는 장소에서 직접 도살·처리할 수 있으며(제42조 ①), 가축의 도살·처리 등에 대한 기준 그 밖에 필요한 사항은 농림부장관이 정하여 고시한다(동조 ②).

축산관련 특구에서 축산물가공처리법 제21조 규정에 의한 집유업(집유업)과 축산물가공업(유가공업에 한한다. 이하 이 조에서 같다)을 하고자 하는 자는 동법 제22조의 규정에 불구하고 특구관할지방자치단체의 장의 허가를 받아 이를 할 수 있으며(동조 ③), 허가를 받은 집유업과 축산물가공업에 대하여 축산물가공처리법을 적용함에 있어서 집유업과 축산물가공업에 관련된 동법상의 시·도지사의 업무는 이를 특구관할지방자치단체의 장의 업무로 본다(동조 ④).

(3) 식품위생법에 관한 특례

특구관할지방자치단체의 장은 특화사업을 위하여 필요한 경우에는 식품위생법 제10조의 규정에 불구하고 특화사업을 통하여 제조되는 식품에 대한 표시기준을 따로 정하여 고시할 수 있다. 이 경우 식품의 표시기준에 대하여 고시하고자 하는 내용이 특구계획에 포함되어야 한다(제43조 ①). 특구관할지방자치단체의 장은 특화사업을 위하여 필요한 경우에는 식품위생법 제30조의 규정에 불구하고 식품접객업을 하는 자 및 그 종업원에 대하여 영업시간 및 영업행위를 달리 제한할 수 있다. 이 경우 영업시간 및 영업행위의 제한에 관한 세부사항이 특구계획에 포함되어야 한다(동조 ②). 특구관할지방자치단체의 장이 제1항 및 제2항의 규정에 따라 식품의 표시기준을 정하거나 영업시간 및 영업행위를 제한한 경우에는 이를 식품의약품안전청장 또는 시·도지사에게 통보하여야 한다(동조 ③).

(4) 자동차관리법에 관한 특례

특구관할지방자치단체의 장은 자동차관리법 제25조의 규정에 불구하고 특화사업을 위하여 필요한 경우에는 미리 지방경찰청장과 협의하여 자동차의 운행제한을 명할 수 있다. 이 경우 운행제한의 목적·기간·지역·제한내용 및 대상 자동차의 종류 그 밖의 세부적인 사항은 특구계획에 포함되어야 한다(제44조 ①), 특구관할지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 따라 자동차의 운행제한을 하고자 할 때에는 그 목적·기간·지역·제한내용 및 대상 자동차의 종류 그 밖에 필요한 사항을 미리 공고하여야 한다(동조 ②). 제1항의 규정에 의한 자동차의 운행제한에 대하여 자동차관리법을 적용함에 있어서 자동차 운행제한과 관련된 동법상의 건설교통부장관의 업무는 이를 특구관할지방자치단체의 장의 업무로 보고, 경찰청장의 업무는 이를 지방경찰청장의 업무로 본다(동조 ③).

5. 지역특화발전특구위원회 등

다음 각호의 사항을 심의·의결하기 위하여 재정경제부에 지역특화발전특구위원회를 둔다(제45조 ①).

제 2 장 개발관련특구에 관한 일반적 고찰

1. 특구에 관한 기본정책과 제도에 관한 사항
2. 특구의 지정·지정해제에 관한 사항
3. 특구계획에 관한 사항
4. 규제특례의 적용·변경·취소에 관한 사항
5. 특구와 관련하여 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장간의 의견 조정에 관한 사항
6. 특구운영의 평가에 관한 사항
7. 그 밖에 특구의 지정 및 운영에 관하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항

특구위원회는 위원장 1인, 부위원장 2인, 당연직 위원과 10인 이내의 위촉위원으로 구성하며(동조 ②), 위원장은 재정경제부 장관이 되고, 부위원장은 건설교통부 장관과 제2항의 규정에 의한 위촉위원중 호선하는 자가 된다(동조 ③). 당연직 위원은 규제특례 및 특구와 관련된 중앙행정기관의 장 및 그 밖에 대통령령이 정하는 자가 되며(동조 ④), 위촉위원은 특화사업과 지방행정에 관한 지식과 경험이 풍부한 자중에서 위원장이 위촉한다(동조 ⑤). 제1항의 규정에 의한 사항을 사전에 검토하고, 관계행정기관의 협조사항을 정리하기 위하여 특구위원회에 실무위원회를 둔다(동조 ⑥).

특구관할지방자치단체의 장은 특구운영의 성과에 관한 보고서를 특구위원회에 제출하여야 한다(제47조 ①). 보고서의 제출시기·방법 등에 관하여 필요한 사항은 재정경제부령으로 정한다(동조 ②).

재정경제부 장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 특례인정이 필요한 규제 및 특구운영에 관하여 필요한 사항에 대하여 수요조사를 실시할 수 있으며(제48조 ①), 재정경제부 장관 및 관계행정기관의 장은 제1항의 규정에 의한 조사결과를 검토하고 필요한 조치를 하여야 한다(동조 ②).

관계중앙행정기관의 장은 규제특례의 적용상황에 대하여 매년 또는 특히 필요하다고 인정하는 경우에 조사를 시행하고 그 결과를 특구위원회에 보고하며(제49조 ①), 규제특례의 적용상황에 대한 조사기준 등에 대하여 특구위원회의 심의·의결을 거쳐 이를 확정하고 특구관할지방자치

단체의 장에게 통지하여야 한다(동조 ②). 관계중앙행정기관의 장은 제1항의 규정에 의한 조사결과, 제51조제2항 각호의 1(제4호의 경우를 제외한다)에 해당한다고 인정하는 경우에는 재정경제부장관에게 특구계획의 변경 또는 특구의 지정해제를 요청할 수 있다(동조 ③).

6. 특구의 지정해제 및 지정해제의 효과 등

특구관할지방자치단체의 장은 특구의 지정을 해제하거나 승인된 특구계획의 내용을 변경하고자 하는 경우에는 제4조 내지 제6조의 규정을 준용하여 재정경제부장관에게 신청하여야 한다(제51조 ①).

재정경제부장관은 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 특구위원회의 심의·의결을 거쳐 특구의 지정을 해제하거나 특구계획의 내용을 변경할 수 있다. 다만, 제4호에 해당하는 경우로서 대통령령이 정하는 경미한 사항을 변경하고자 하는 경우에는 그러하지 아니하다(동조 ②).

1. 특구관할지방자치단체가 특구를 운영함에 있어 법령을 위반하거나 특구계획과 상이하게 운영하는 경우
2. 당해 특구 또는 특화사업에 대한 규제특례의 적용이 심각한 부작용을 유발하는 경우
3. 특구지정의 목적달성이 불가능한 경우
4. 제1항의 규정에 의한 특구관할지방자치단체의 장의 신청이 있는 경우
5. 그 밖에 제1호 내지 제3호에 준하는 경우로서 대통령령이 정하는 경우

제2항(제4호의 경우를 제외한다)의 규정에 의하여 특구지정이 해제된 지역을 관할하는 시·군·구는 3년의 범위안에서 대통령령이 정하는 기간 내에는 이 법에 의한 특구로 지정될 수 없다(동조 ③).

이 법에 의하여 제정되는 조례는 특구의 지정이 해제되거나 제51조제2항의 규정에 의한 특구계획의 내용의 변경으로 규제특례의 적용이 중지된 때에는 그 효력을 상실한다(제53조 ①). 특구의 지정이 해제되거나 제51조제2항의 규정에 의한 특구계획의 내용의 변경으로 관련특구의 지정내용이 취소된 때에는 이 법에 의하여 인정된 규제특례 및 그에 따라

행하여진 허가·인가·승인 등은 그 효력을 상실한다. 다만, 1년의 범위 안에서 대통령령이 정하는 기간 내에 규제의 근거법령에 의하여 동일한 내용 허가·인가·승인 등을 받은 경우에는 그러하지 아니하다(동조 ②). 특구관할지방자치단체의 장 및 특화사업자는 제2항 본문의 규정에 의하여 특구 또는 특화사업과 관련된 규제특례와 허가·인가·승인 등의 효력이 상실된 경우에는 1년의 범위안에서 대통령령이 정하는 기간 내에 당해 허가·인가·승인 등에 따라 설치한 광고물·시설물 등을 당해 규제의 근거법령의 규정에 적합하게 변경하거나 철거하여야 한다. 다만, 변경 또는 철거가 현저히 곤란하거나 실익이 없는 경우 등 대통령령이 정하는 경우에는 그러하지 아니하다(동조 ③).

제 2 절 경제자유구역(경제특구)

I. 경제특구의 개요 및 현황

‘경제자유구역’은 외국인 투자기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선하기 위하여 조성된 지역으로서 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률 제4조의 규정에 의하여 지정·고시되는 지역을 말한다(동법 제2호 제1호). 경제자유구역은 특구라는 명칭을 사용하지는 않았지만 경제자유구역으로 지정된 지역에 있어서는 여타지역과는 다른 특별한 조치가 예정되어 있으므로 일반구역과는 구별되는 특구로서의 성격을 지닌다.

정부는 2002년 1월 우리나라를 동북아 비즈니스의 중심국가로 육성한다는 기본구상을 밝히고 동년 4월에 기본계획을 확정하였는바, 동 계획에 의하면 한국을 동북아의 물류중심지 및 비즈니스 거점으로 육성한다는 것이었다. 이를 위해 정부는 우선 특정지역을 경제자유구역으로 선정하여 이 지역에 한해 규제수준과 생활여건을 국제적 수준으로 만들고, 국제공항 또는 국제항만의 배후지역을 경제자유구역으로 지정하여 물류중심지로 삼으면서 외국인이 자유롭게 기업할 수 있는 비즈니스의 중심지로 삼는다는 구상을 하였다.

2002년 12월 30일에는 경제자유구역에 입주하고자 하는 외국기업에 대하여 세금 등 각종 지원을 함은 물론, 정주하여 생활할 수 있도록 외국어서비스, 외국인학교와 외국인전용병원과 약국을 개설할 수 있도록 하며, 외국방송서비스, 외환자유화를 확대하고, 근로기준법 등의 일부조항을 배제하는 내용을 담은 '경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률'을 제정하였다. 이 법률에 근거하여 우선 1차로 2003년 8월 인천시의 인천공항(영종지구)·송도·청라 등 3개 지구가 경제자유구역으로 지정되었고, 2003년 10월에는 부산·진해, 광양만 지역도 경제자유구역으로 추가 지정되어 모두 3곳의 경제자유구역이 지정되었다.

인천경제자유구역은 송도, 영종·용유, 청라지구 등 3개 지구로 이루어져 있는데(총면적 209km², 계획인구 475,000명), 국제공항·항만을 중심으로 국제물류센터, 국제비즈니스센터, 첨단정보산업단지, 레저·관광단지를 조성함으로써 자족성을 가진 도시를 만든다는 계획이다. 부산·진해 경제자유구역(수용인구 235,000명)은 부산신항만, 지사, 명지, 응동, 두동 등 5개 지역으로 나뉘어 항만 배후물류단지과 정밀 기계 및 자동차부품 등을 생산하는 첨단 산업단지로 개발된다. 또 외자 유치에 촉진하기 위해 외국 유명대학 분교를 유치하고, 84000가구에 이르는 주택건설물량 중 5~7%를 외국인용 고급 단독주택과 주상복합아파트로 공급할 계획이다. 광양만권(전남 여수 순천 광양시, 경남 하동군 일대) 경제자유구역은 광양제철소와 여수 석유화학단지 등 기존 산업시설과 연계한 특화산업단지과 광양항을 이용한 물류중심지로 개발할 계획이다.

경제자유구역법의 제정목적은 “외국인투자기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선함으로써 외국인투자를 촉진하고 나아가 국가경쟁력을 강화하고 지역간 균형발전을 도모함”에 있다(동법 제1조). 경제자유구역은 자칫하면 이미 비대해진 수도권에 경제력을 더욱더 집중시키거나 특정지역으로의 편중현상이 심화될 우려가 있으므로, 지역균형개발과 연계하여 추진되어야 할 필요가 있다.

경제자유구역의 지정은 시·도지사의 요청에 따라 지정하거나 재정경제부장관이 필요한 경우 지정할 수 있다. 시·도지사의 요청에 따라 지

정하는 경우는 우선 경제자유구역의 지정을 원하는 시·도지사가 경제자유구역개발계획을 작성하여 재정경제부장관에게 지정요청을 하여야 한다. 요청을 받은 재정경제부장관은 경제자유구역위원회에 상정하여 위원회의 심의·의결을 거쳐서 경제자유구역개발계획을 확정하고 경제자유구역을 지정한다. 개발계획의 확정과정 및 지정결정을 하기 전에 시·도지사의 의견을 들어야 한다. 지정을 한 때에는 그 내용을 관보에 고시하고 관할 시·도지사에게 통지하여야 하고, 통지를 받은 시·도지사는 그 내용을 14일 이상 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다(동법 제4조 제1항-제7항). 시·도지사의 요청 없이 재정경제부장관이 지정하는 경우는 재정경제부장관이 경제자유구역의 개발이 필요하다고 인정하는 경우에 지정하되 먼저 관계 시·도지사의 동의를 얻은 후 경제자유구역위원회의 심의·의결을 거쳐 경제자유구역개발계획을 수립하고 지정할 수 있다(동법 제4조 제4항).

한편, 경제자유구역의 지정이 있는 때에는 ① 도시개발법 제3조의 규정에 의한 도시개발구역의 지정, 동법 제4조의 규정에 의한 도시개발사업계획의 수립, ② 택지개발촉진법 제3조의 규정에 의한 예정지구의 지정, 동법 제8조의 규정에 의한 택지개발계획의 승인, ③ 산업입지및개발에관한법률 제6조 내지 제7조의2의 규정에 의한 국가산업단지·일반지방산업단지 및 도시첨단산업단지의 지정, ④ 관광진흥법 제50조의 규정에 의한 관광지 및 관광단지의 지정이 있는 것으로 보는 효과가 발생한다(동법 제8조).

개발사업시행자가 개발사업 실시계획의 승인을 얻은 경우에는 각종 법령에 의한 인·허가를 받은 것으로 의제하고 있다. 한편, 동법은 외국인투자기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선하고 외국인투자를 촉진하기 위하여 경제자유구역의 외국인투자기업에 대해 다양한 지원책을 두고 있다.

〈 경제자유구역의 외국인투자기업에 대한 지원내용(재경부 자료) 〉

분 야	혜 택 내 용
세제지원	- 소득·법인세 3년간 면제, 그후 2년간 50% 감면 (5천만불 이상 투자시 7년간 100%, 3년간 50% 감면) - 외국인 임직원에 대해 총급여액에 단일세율 17% 적용 - 자본재 수입관세 3년간 면제 - 취득세·등록세·재산세·증토세 3년간 면제, 그후 2년간 50% 감면
자금지원	- 외국기업에 임대하는 부지조성, 토지 등에 임대료 감면 - 외국인 편의시설 설치 소요자금 지원
규제완화	- 수도권 규제 완화(공장총량제, 과밀부담금 등 적용배제) - 중소기업 고유업종제도 적용 배제 - 1만불 범위 내에서 경상거래에 따른 대가를 대외지급수단으로 직접 지급 허용
고용·노사	- 주휴(週休)의 무급화 - 의무고용제 배제(국가유공자, 장애인, 고령자)
교육여건 개선	- 외국학교법인에 의한 외국교육기관 설립 허용 - 외국인학교 입학에 대한 내국인 제한금지
외국병원·약국	- 외국자본에 의한 외국인 전용 병원·약국 설립 허용
외국방송	- 외국인방송 재송신 채널 비율 확대(종합유선방송의 20%까지)
행정지원	- 공문서를 영어로 접수·처리 - 외국인투자 ombudsman 사무소 설치

II. 경제특구법의 주요 내용

1. 경제자유구역의 지정

특별시장·광역시장 또는 도지사(이하“시·도지사”라 한다)는 재정경제부장관에게 경제자유구역의 지정을 요청할 수 있다. 다만, 대상구역이 2개 이상의 특별시·광역시 또는 도(이하 “시·도”라 한다)에 걸쳐 있는 경우에는 해당 시·도지사가 공동으로 지정을 요청하여야 한다(제4조 ①).

제 2 장 개발관련특구에 관한 일반적 고찰

시·도지사는 제1항의 규정에 의하여 경제자유구역의 지정을 요청하고자 하는 때에는 경제자유구역개발계획을 작성하여 이를 제출하여야 한다(동조 ②).

재정경제부장은 제25조의 규정에 의한 경제자유구역위원회(이하 “경제자유구역위원회”라 한다)의 심의·의결을 거쳐 시·도지사가 제출한 경제자유구역개발계획을 확정하고 경제자유구역을 지정한다. 이 경우 제1항의 규정에 의하여 경제자유구역의 지정을 요청한 시·도지사의 의견을 들어야 한다(동조 ③). 재정경제부장은 경제자유구역의 개발이 필요하다고 인정하는 경우에는 관할 시·도지사의 동의를 얻은 후 경제자유구역위원회의 심의·의결을 거쳐 경제자유구역개발계획을 수립하고 경제자유구역을 지정할 수 있다(동조 ④). 재정경제부장은 경제자유구역을 지정함에 있어서 필요한 경우에는 경제자유구역의 개발을 단계적으로 시행하도록 할 수 있다(동조 ⑤). 재정경제부장은 제3항 또는 제4항의 규정에 의하여 경제자유구역을 지정한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 내용을 관보에 고시하고, 지체없이 이를 관할 시·도지사에게 통지하여야 한다(동조 ⑥). 제6항의 규정에 의한 통지를 받은 시·도지사는 그 내용을 14일 이상 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다(동조 ⑦).

경제자유구역위원회는 제4조제3항 또는 제4항의 규정에 의한 심의·의결을 함에 있어 다음 각호의 사항을 고려하여야 한다(제5조).

1. 외국인의 투자유치 및 정주가능성
2. 지역경제 및 지역균형발전에 대한 파급효과
3. 필요한 부지확보의 용이성 및 개발비용
4. 국제공항·국제항만·광역교통망·정보통신망·용수·전력 등 기반 시설
5. 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전의 가능성
6. 지방자치단체의 지원체계 및 지원내용
7. 그 밖에 대통령령이 정하는 사항

한편, 경제자유구역개발계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다(제6조).

1. 경제자유구역의 명칭·위치 및 면적
2. 경제자유구역 지정의 필요성
3. 경제자유구역안에서 실시되는 개발사업(이하 “개발사업”이라 한다)의 시행자
4. 개발사업의 시행방법
5. 재원조달방법
6. 토지이용계획 및 주요 기반시설계획
7. 인구수용계획 및 주거시설 조성계획
8. 교통처리계획
9. 산업유치계획
10. 보건의료·교육·복지시설 설치계획
11. 환경보전계획
12. 외국인의 투자유치 및 정주를 위한 환경조성계획
13. 그 밖에 대통령령이 정하는 사항

재정경제부장관은 경제자유구역의 지정을 해제할 수 있다. 시·도지사가 요청하는 경우에도 또한 같다(제7조 ①). 제1항의 해제에 관하여는 제4조제1항·제3항 내지 제7항의 규정을 준용한다(동조 ②).

재정경제부장관은 경제자유구역개발계획을 변경할 수 있다. 시·도지사가 요청하는 경우에도 또한 같다(제7조의2 ①). 재정경제부장관은 개발사업의 시행자(이하 “개발사업시행자”라 한다)가 관할 시·도지사를 경유하여 경제자유구역개발계획의 변경을 요청하는 경우에는 그 경제자유구역개발계획을 변경할 수 있다. 이 경우 개발사업시행자는 개발사업의 구역이 2 이상의 시·도에 걸쳐 있는 때에는 해당 시·도지사를 각각 경유하여야 한다(동조 ②). 제1항 및 제2항의 규정에 따라 경제자유구역개발계획 중 경미한 사항으로서 대통령령이 정하는 것을 변경하는 경우에는 경제자유구역위원회의 심의·의결을 거치지 아니할 수 있다(동조 ③). 제4조 및 제6조의 규정은 제1항 및 제2항의 규정에 의한 변경의 절차에 관하여 이를 준용한다. 다만, 제4조제4항은 제1항의 규정에 의한 변경절차에 한하여 이를 준용한다(동조 ④).

경제자유구역의 지정이 있을 때에는 그 경제자유구역개발계획의 내용에 따라 다음 각호의 지정·수립 또는 승인이 각각 있는 것으로 본다(제 8조).

1. 도시개발법 제3조의 규정에 의한 도시개발구역의 지정, 동법 제4조의 규정에 의한 도시개발사업계획의 수립
2. 택지개발촉진법 제3조의 규정에 의한 예정지구의 지정, 동법 제8조의 규정에 의한 택지개발계획의 승인
3. 산업입지및개발에관한법률 제6조 내지 제7조의2의 규정에 의한 국가산업단지·일반지방산업단지 및 도시첨단산업단지의 지정
4. 관광진흥법 제50조의 규정에 의한 관광지 및 관광단지의 지정
5. 유통단지개발촉진법 제5조의 규정에 의한 유통단지의 지정

개발사업의 구역 안에서 토지의 형질변경, 건축물의 건축, 공작물의 설치 등 대통령령이 정하는 행위를 하고자 하는 자는 관할 시·도지사의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다(제8조의2 ①). 시·도지사는 제1항의 규정을 위반하여 허가 또는 변경허가를 받지 아니한 자에 대하여는 원상회복을 명할 수 있으며(동조 ②), 원상회복의 명령을 받은 자가 그 명령을 이행하지 아니하는 때에는 행정대집행법에 따라 이를 대집행할 수 있다(동조 ③).

2. 경제자유구역 개발사업의 시행

(1) 실시계획의 승인

개발사업시행자는 제4조제6항의 규정에 의한 고시일부터 2년 이내에 대통령령이 정하는 바에 따라 실시계획을 작성하여 재정경제부장관의 승인을 얻어야 한다. 승인을 얻은 사항을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다. 다만, 제4조제5항의 규정에 의하여 경제자유구역의 개발을 단계적으로 시행하는 경우 최종 단계의 실시계획의 승인신청은 고시일부터 10년의 범위 이내에서 따로 정하는 때까지 하여야 한다(제9조 ①). 재정경제부장관은 제1항의 규정에 의하여 실시계획을 승인하거나 변경승인 하고자 하는 경우에는 관할 시·도지사와의 협의를 한 후 경제자유구역위원회의

심의·의결을 거쳐야 한다. 다만, 경미한 사항으로서 대통령령이 정하는 것을 변경승인하는 때에는 그러하지 아니하다(동조 ②). 재정경제부 장관은 개발사업시행자가 외국인투자의 지연, 자연재해 등의 불가피한 사유로 제1항의 규정에 의한 실시계획의 승인기한의 연장을 요청하는 경우에는 1년 이내의 범위에서 그 기한을 연장할 수 있다(동조 ③). 제1항의 규정에 의한 실시계획에는 국토의계획및이용에관한법률 제52조의 규정에 따라 작성된 지구단위계획이 포함되어야 한다(동조 ④).

- 국토의계획및이용에관한법률에 관한 특례

경제자유구역을 관할하는 특별시·광역시 또는 경제자유구역 안에 위치하는 시·군은 개발사업을 위하여 필요한 경우에는 국토의계획및이용에관한법률 제77조 또는 제78조의 규정에 불구하고 100분의 150 범위 안에서 대통령령이 정하는 바에 따라 경제자유구역 안에서의 건폐율 또는 용적률의 최대한도를 조례로 달리 정할 수 있다(제9조의2).

- 체육시설의설치·이용에관한법률에 관한 특례

개발사업시행자는 개발사업을 위하여 필요한 경우에는 체육시설의설치·이용에관한법률 제11조의 규정에 불구하고 실시계획에서 정한 시설물의 설치 및 부지면적에 따라 개발사업을 시행할 수 있다(제9조의3).

국토의계획및이용에관한법률 제65조 및 제99조의 규정은 개발사업시행자가 개발사업의 시행으로 새로이 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 시설을 설치한 경우에 그 시설의 귀속에 관하여 이를 준용한다(제9조의4).

재정경제부 장관은 제9조의 규정에 따라 실시계획을 승인 또는 변경승인 하는 경우 지체없이 이를 관보에 고시하고 관계 서류의 사본을 관할 시·도지사에게 송부하여야 하며(제10조 ①), 관계 서류의 사본을 송부 받은 시·도지사는 그 내용을 14일 이상 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다(동조 ②).

(2) 인·허가 등의 의제

개발사업시행자가 제9조의 규정에 의한 실시계획의 승인 또는 변경승인을 얻은 경우에는 다음 각호의 허가·인가·지정·승인·협의 및 신고 등(이하 “허가등”이라 한다)을 받은 것으로 보며, 제10조의 규정에 의하여 실시계획의 승인이 고시된 때에는 다음 각호의 관계 법률에 의한 허가등의 고시 또는 공고가 있는 것으로 본다(제11조 ①).

1. 초지법 제21조의2의 규정에 의한 토지의 형질변경 등의 허가 및 동법 제23조의 규정에 의한 초지전용 허가
2. 산지관리법 제14조·제15조의 규정에 의한 산지전용허가 및 산지전용신고, 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제36조제1항·제4항의 규정에 의한 입목벌채등의 허가·신고, 동법 제45조제1항·제2항의 규정에 의한 보안림 안에서의 행위의 허가·신고 및 동법 제46조제1항의 규정에 의한 보안림의 지정해제
3. 농지법 제36조의 규정에 의한 농지의 전용허가 또는 협의
4. 농어촌정비법 제20조의 규정에 의한 농업기반시설의 목적외 사용승인 및 제67조제4항의 규정에 의한 농어촌휴양지개발사업계획의 승인
5. 산업집적활성화및공장설립에관한법률 제13조제1항 또는 제20조제2항의 규정에 의한 공장설립 등의 승인
6. 하천법 제6조의 규정에 의한 관리청과의 협의 또는 승인, 동법 제30조의 규정에 의한 하천공사 시행의 허가 및 동법 제33조의 규정에 의한 하천점용 등의 허가
7. 공유수면매립법 제9조의 규정에 의한 매립면허, 동법 제13조의 규정에 의한 고시, 동법 제15조의 규정에 의한 실시계획의 인가·고시 및 동법 제38조의 규정에 의한 협의 또는 승인
8. 오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률 제21조의 규정에 의한 분뇨처리시설의 설치승인
9. 폐기물관리법 제30조의 규정에 의한 폐기물처리시설의 설치승인 또는 신고

10. 수도법 제12조 및 제33조의2의 규정에 의한 일반수도사업 및 공업용수도사업의 인가와 동법 제36조 및 제38조의 규정에 의한 전용상수도 및 전용공업용 수도 설치의 인가
11. 전기사업법 제7조의 규정에 의한 발전사업·송전사업·배전사업 또는 전기판매사업의 허가 및 동법 제62조의 규정에 의한 자가용 전기설비의 공사계획의 인가 또는 신고
12. 체육시설의설치·이용에관한법률 제12조의 규정에 의한 사업계획의 승인
13. 관광진흥법 제14조의 규정에 의한 사업계획의 승인 및 동법 제52조의 규정에 의한 관광지·관광단지 조성계획의 승인
14. 공유수면관리법 제5조의 규정에 의한 공유수면의 점·사용허가 및 동법 제8조의 규정에 의한 실시계획의 인가(매립면허를 받은 매립예정지를 제외한다)
15. 도로법 제8조의 규정에 의한 도로관리청과의 협의 또는 승인, 동법 제34조의 규정에 의한 도로공사 시행의 허가 및 동법 제40조의 규정에 의한도로점용의 허가
16. 국토의계획및이용에관한법률 제30조의 규정에 의한 도시관리계획의 결정, 동법 제56조의 규정에 의한토지의 분할·형질변경 허가, 동법 제86조의 규정에 의한 도시계획시설사업시행자의 지정 및 동법 제88조의 규정에 의한 실시계획의 인가
17. 하수도법 제13조의 규정에 의한 공공하수도공사의 시행허가 및 동법 제20조의 규정에 의한 공공하수도의 점용 허가
18. 장사등에관한법률 제23조의 규정에 의한 분묘의 개장 허가
19. 항만법 제9조제2항의 규정에의한 항만공사 시행의 허가 및 동법 제10조제2항의 규정에 의한 실시계획의 승인
20. 도시개발법 제11조의 규정에 의한 도시개발사업시행자의 지정, 동법 제13조의 규정에 의한 조합의 설립인가, 동법 제17조 및 제18조의 규정에 의한 실시계획의 인가, 고시 등
21. 택지개발촉진법 제9조의 규정에 의한 택지개발사업실시계획의 승인
22. 도시및주거환경정비법 제28조의 규정에 의한 사업시행인가

23. 삭제 <2003.5.29>
24. 사도법 제4조의 규정에 의한 사도 개설허가
25. 사방사업법 제14조의 규정에 의한 벌채 등의 허가 및 동법 제20조의 규정에 의한 사방지 지정의 해제
26. 소하천정비법 제10조의 규정에 의한 소하천공사의 시행허가
27. 골재채취법 제22조의 규정에 의한 골재채취의 허가
28. 국유재산법 제24조의 규정에 의한 국유재산의 사용·수익허가
29. 지방재정법 제82조제1항 단서의 규정에 의한 사용·수익허가
30. 집단에너지사업법 제4조의 규정에 의한 집단에너지의 공급타당성에 관한 협의
31. 에너지이용합리화법 제8조의 규정에 의한 에너지사용계획의 협의
32. 환경·교통·재해등에관한영향평가법 제17조의 규정에 의한 평가서의 협의. 다만, 환경영향평가서의 협의를 제외한다.
33. 유통단지개발촉진법 제11조에 의한 유통단지개발실시계획의 승인
34. 산업입지및개발에관한법률 제16조의 규정에 의한 산업단지개발사업시행자의 지정, 동법 제17조·제18조의 규정에 의한 산업단지개발사업실시계획의 승인
35. 측량법 제25조의 규정에 의한 측량성과 등의 사용심사
36. 지적법 제27조의 규정에 의한 사업의 착수·변경 또는 완료의 신고
37. 건축법 제4조의 규정에 의한 건축위원회의 심의, 동법 제8조의 규정에 의한 건축허가, 동법 제15조의 규정에 의한 가설건축물의 건축허가·축조신고 및 동법 제25조의 규정에 의한 건축협의

재정경제부장관은 제9조의 규정에 의하여 개발사업의 실시계획을 승인 또는 변경승인 하는 경우 그 실시계획에 제1항 각호의 1에 해당하는 사항이 포함되어 있는 때에는 관계 행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다. 이 경우 관계 행정기관의 장은 당해 법률에서 규정한 허가등의 기준에 위반하여 협의에 응하여서는 아니된다(동조 ②).

(3) 개발사업의 착수

경제자유구역에 대한 개발사업의 착수기한은 제9조제1항의 규정에 의하여 실시계획의 승인을 얻은 날부터 1년 이내로 한다. 다만, 재정경제부 장관은 사업착수기한의 연기가 불가피하다고 인정되는 경우에는 1년의 범위 이내에서 1회에 한하여 사업착수기한을 연기할 수 있다(제12조 ①). 제1항의 규정에 의한 사업착수기한 이내에 그 사업에 착수하지 아니하는 경우에는 사업착수기한이 만료되는 날의 다음날에 그 실시계획의 승인은 효력을 잃는다(동조 ②).

(4) 토지수용

개발사업시행자는 개발사업의 시행을 위하여 필요한 때에는 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 제2조에서 정하는 토지·물건 또는 권리(이하 “토지등”이라 한다)를 수용(사용을 포함한다. 이하 같다)할 수 있다(제13조 ①). 제10조의 규정에 의한 실시계획 승인의 고시가 있는 때에는 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 제20조 및 제22조의 규정에 의한 사업인정 및 사업인정의 고시가 있는 것으로 보며, 재결의 신청은 동법 제23조 및 동법 제28조의 규정에 불구하고 제9조의 규정에 의한 실시계획에서 정하는 사업시행기간 이내에 하여야 한다(동조 ②). 제1항의 규정에 의한 토지등의 수용에 관한 재결의 관할 토지수용위원회는 중앙토지수용위원회로 하며(동조 ③), 토지등의 수용에 관하여는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률을 준용한다(동조 ④).

(5) 준공검사

개발사업시행자가 개발사업의 전부 또는 일부를 완료한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 지체없이 재정경제부 장관의 준공검사를 받아야 한다. 이 경우 재정경제부 장관은 관계 행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다(제14조 ①). 개발사업시행자가 제1항의 규정에 의하여 준공검사를 받은 때에는 제11조제1항 각호의 규정에 의한 허가등에 따른 당해 사업

의 준공검사 또는 준공인가를 받은 것으로 본다(동조 ②). 제1항의 규정에 의한 준공검사전에는 개발된 토지나 설치된 시설을 사용할 수 없다. 다만, 대통령령이 정하는 바에 따라 재정경제부장관의 사용허가를 받은 경우에는 그러하지 아니하다(동조 ③). 시·도지사는 개발사업이 준공된 지구에 대하여 제10조의 규정에 따라 고시된 실시계획에 포함된 지구단위계획에 의하여 관리하여야 한다(동조④).

(6) 조세 및 부담금의 감면

국가 및 지방자치단체는 경제자유구역 개발사업을 원활히 시행하기 위하여 필요한 경우에는 개발사업 시행자에 대하여 조세특례제한법·관세법 및 지방세법이 정하는 바에 따라 법인세·소득세·관세·취득세·등록세·재산세 및 종합토지세 등의 조세를 감면할 수 있다(제15조 ①).

국가 및 지방자치단체는 경제자유구역 개발사업을 원활히 시행하기 위하여 필요한 경우에는 개발사업시행자에 대하여 개발이익환수에관한법률, 농지법, 초지법, 산지관리법, 도시교통정비촉진법, 자연환경보전법, 공유수면관리법 및 환경개선비용부담법이 정하는 바에 따라 개발부담금, 농지보전부담금, 대체초지조성비, 대체산림자원조성비, 교통유발부담금, 생태계보전협력금, 공유수면 점·사용료 및 환경개선부담금을 감면할 수 있다(동조 ②).

3. 외국인투자기업의 경영활동 지원

국가 및 지방자치단체는 경제자유구역에 입주하는 외국인투자기업(이하 “입주외국인투자기업”이라 한다)에 대하여 조세특례제한법·관세법 및 지방세법이 정하는 바에 따라 국세 및 지방세를 감면할 수 있다(제16조 ①). 지방자치단체는 외국인투자기업을 유치하기 위하여 입주외국인투자기업에 임대하는 부지의 조성, 토지등의 임대료 감면, 의료시설·교육시설·주택 등 각종 외국인 편의시설의 설치에 필요한 자금을 지원할 수 있다(동조 ②). 국가는 지방자치단체가 제2항의 규정에 따라 자금을 지원하는 경우 대통령령이 정하는 바에 따라 이를 지원하여야 한다(동조 ③). 국가 및 지방자치단체는 국유재산법·지방재정법 그 밖에 다른 법

령의 규정에 불구하고 입주외국인투자기업에 대하여 국·공유 재산의 임대료를 대통령령이 정하는 바에 따라 감면할 수 있으며(동조 ④), 국유재산법·지방재정법 그 밖에 다른 법령의 규정에 불구하고 개발사업시행자 또는 입주외국인투자기업에 대하여 국가 또는 지방자치단체가 소유하는 국·공유재산을 수의계약에 의하여 사용·수익허가 또는 대부하거나 매각할 수 있다(동조 ⑤).

입주외국인투자기업에 대하여는 국가유공자등예우및지원에관한법률 제33조의2, 장애인고용촉진및직업재활법 제24조, 고령자고용촉진법 제12조의 규정을 적용하지 아니한다(제17조 ①). 입주외국인투자기업에 대하여는 중소기업의사업영역보호및기업간협력증진에관한법률 제4조 및 제12조, 수도권정비계획법 제7조·제8조·제12조·제18조 및 제19조의 규정을 적용하지 아니한다(동조 ②③). 입주외국인투자기업에 대하여는 근로기준법 제54조 및 제71조의 규정에 불구하고 무급휴일 또는 여성인 근로자에게 무급생리휴가를 줄 수 있고, 동법 제57조의 규정을 적용하지 아니한다(동조 ④). 노동부장관은 입주외국인투자기업에 대하여 파견근로자보호등에관한법률 제5조 및 제6조의 규정에 불구하고 경제자유구역위원회의 심의·의결을 거친 전문업종에 한하여 근로자파견대상업무를 확대하거나 파견기간을 연장할 수 있다(동조 ⑤). 입주외국인투자기업에 대하여는 국유재산법 제24조제3항·제27조제1항·제36조제1항 및 지방재정법 제82조제2항·제83조제2항의 규정에 불구하고 국·공유재산 임대기간을 50년의 범위 이내로 할 수 있으며, 영구시설물을 축조하게 할 수 있다. 이 경우 당해 시설물의 종류 등을 고려하여 임대기간이 종료되는 때에 이를 국가 또는 지방자치단체에 기부하거나 원상회복하여 반환하는 조건을 붙일 수 있다(동조 ⑥).

국가 및 지방자치단체는 경제자유구역의 활성화를 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 도로, 용수 등 기반시설을 설치하는데 우선적으로 지원하여야 한다(제18조). 경제자유구역안에 입주하는 기업의 사용주와 근로자는 노동쟁의에 관한 관계 법률상의 절차를 엄격히 준수함으로써 산업평화를 유지하도록 노력하여야 한다(제19조).

4. 외국인 생활여건의 개선

시·도지사는 입주외국인투자기업 및 외국인의 편의증진을 위하여 공문서를 외국어로 발간·접수·처리하는 등 외국어 서비스를 제공하여야 한다(제20조 ①), 제1항의 규정에 의한 서비스의제공범위 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(동조 ②). 경제자유구역에서 대통령령이 정하는 규모 이하의 경상거래에 따른 대가는 거래당사자간에 외국환거래법 제3조제1항제4호의 규정에 의한 대외지급수단으로 직접 지급할 수 있다(제21조).

외국학교법인은 사립학교법 제3조의 규정에 불구하고 교육인적자원부장관의 승인을 얻어 경제자유구역에 외국교육기관을 설립할 수 있다(제22조 ①). 교육인적자원부장관은 제1항의 규정에 따라 외국교육기관을 승인하고자 하는 경우에는 경제자유구역위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다(동조 ②). 제1항의 규정에 의하여 외국교육기관을 설립할 수 있는 외국학교 법인의 자격, 외국교육기관의 승인조건 등 외국교육기관의 설립과 운영 등을 위하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다(동조 ③). 제1항의 규정에 의하여 설립되는 외국교육기관에 대하여는 수도권정비계획법 제7조·제8조 및 제18조의 규정을 적용하지 아니한다(동조 ④). 국가는 국민이 경제자유구역에 있는 외국교육기관과 초·중등교육법 제60조의2의 규정에 의한 외국인학교에 입학하고자 하는 경우 외국거주요건 등을 이유로 입학에 제한하여서는 아니된다(동조 ⑤). 국가 및 지방자치단체는 경제자유구역에 설립되는 외국교육기관에 대하여 부지의 매입, 시설의 건축 또는 학교의 운영에 필요한 자금을 지원하거나 부지를 공여할 수 있다(동조 ⑥). 경제자유구역에 소재하는 학교로서 국제관계 또는 외국의 특정지역에 관한 교육 등으로 국제화된 전문인력의 양성을 목적으로 하는 고등학교(이하 “국제고등학교”라 한다)의 경우 초·중등교육법 제21조, 교육공무원법 제6조·제32조제1항 및 사립학교법 제52조·제54조의4제1항·제3항의 규정에 불구하고 대통령령이 정하는 바에 따라 임용자격, 임용기간, 급여, 근무조건, 업적 및 성과 등 계약조건을 정하

여 교육과정 운영에 필요한 외국인 교원을 임용할 수 있다(동조 ⑦). 국제고등학교에 대하여는 초·중등교육법 제23조·제24조·제26조·제29조 및 제46조의 규정을 적용하지 아니할 수 있다(동조 ⑧). 국제고등학교의 장은 초·중등교육법 제47조의 규정에 불구하고 중학교 졸업 이상의 학력이 있다고 인정된 외국인의 입학을 허용할 수 있다(동조 ⑨).

외국인은 의료법 제30조제2항의 규정에 불구하고 보건복지부장관의 허가를 받아 경제자유구역에 의료기관을 개설할 수 있다. 이 경우 의료기관의 종별은 동법 제3조의 규정에 의한 종합병원·병원·치과병원 및 요양병원으로 한다(제23조 ①). 외국인은 보건복지부장관에게 등록하는 경우 경제자유구역에 외국인전용 약국을 개설할 수 있다(동조 ②). 보건복지부장관은 제1항의 규정에 따라 의료기관을 허가하는 경우에는 경제자유구역위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다(동조 ③). 이 법에 의하여 개설된 의료기관 또는 외국인전용 약국은 의료법 또는 약사법에 의하여 개설된 의료기관 또는 약국으로 본다(동조 ④). 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 개설된 의료기관 또는 외국인전용 약국은 국민건강보험법 제40조제1항의 규정에 불구하고 동법에 의한 요양기관으로 보지 아니한다(동조 ⑤). 외국의 의사·치과의사 또는 약사면허 소지자는 보건복지부장관이 정하는 기준에 적합한 경우 경제자유구역에 개설된 의료기관 또는 외국인전용 약국에 종사할 수 있다. 이 경우 외국의 의사·치과의사 면허소지자는 의료법 제2조에 허용된 의료인 종별 업무범위를 벗어날 수 없다(동조 ⑥). 외국인전용 약국에 종사하는 약사는 내국인을 대상으로 의약품의 조제 또는 판매를 할 수 없다(동조 ⑦). 외국인전용 약국 개설자는 시설의 내·외부에 외국인전용 약국임을 내국인이 알 수 있도록 명확하게 표시하여야 한다(동조 ⑧). 보건복지부장관은 의료기관 또는 외국인전용 약국중 관련 규정의 적용을 위하여 필요한 사항을 별도로 정하고자 하는 경우에는 경제자유구역위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다(동조 ⑨).

경제자유구역을 방송구역으로 하는 종합유선방송사업자는 방송법 제70조제1항의 규정에 불구하고 대통령령이 정하는 범위 이내에서 외국방송을 재송신하는 채널의 수를 구성·운용할 수 있다(제24조).

5. 경제자유구역위원회 등

경제자유구역에 관한 사무를 수행하기 위하여 재정경제부에 경제자유구역위원회를 둔다(제25조 ①). 경제자유구역위원회는 다음 각호의 사항을 심의·의결한다(동조 ②).

1. 경제자유구역에 관한 기본정책과 제도에 관한 사항
2. 경제자유구역의 지정, 지정해제 및 변경에 관한 사항
3. 제6조의 규정에 의한 경제자유구역개발계획에 관한 사항
4. 경제자유구역에서 외국인투자기업들이 사업하는데 필요한 행정서비스의 지원에 관한 사항
5. 경제자유구역의 개발에 관한 사항
6. 경제자유구역과 관련하여 중앙행정기관의 장 및 시·도지사와의 의견 조정에 관한 사항
7. 그 밖에 경제자유구역의 지정·운영에 관하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항

경제자유구역위원회는 위원장 1인, 부위원장 1인, 당연직 위원과 10인 이내의 위촉위원으로 구성하며(동조 ③), 위원장은 재정경제부장관이 되고, 부위원장은 제6항의 규정에 의한 위촉위원중 호선되는 자가 된다(동조 ④). 당연직 위원은 중앙행정기관의 장 및 이에 준하는 기관의 장중에서 대통령이 정하는 자가 되며(동조 ⑤), 위촉위원은 공무원이 아닌 자로서 경제자유구역의 발전 및 운영에 이바지할 수 있는 지식과 경험이 풍부한 자중에서 위원장이 위촉한다(동조 ⑥).

경제자유구역위원회를 실무적으로 보좌하는 업무를 수행하기 위하여 재정경제부에 경제자유구역기획단을 둔다(제26조 ①). 경제자유구역기획단은 다음 각호의 업무를 수행한다(동조 ②).

1. 경제자유구역에 관한 정책 및 제도의 입안·기획
2. 경제자유구역에 관한 법제의 운영
3. 경제자유구역의 개발계획 협의
4. 경제자유구역위원회의 의안 작성 등 경제자유구역위원회의 운영 보좌

5. 경제자유구역과 관련되는 자료의 조사, 홍보 및 국제 협력
6. 그 밖에 대통령령이 정하는 사항

제 3 절 기업도시특구

I. 기업도시특구의 개요 및 현황

기업도시는 2003년 10월 전경련이 기업도시개발 제안을 하면서 논의되기 시작하였고, 2004년 6월 전경련은 '기업도시 건설을 위한 정책포럼'을 열고 기업도시건설특별법(가칭) 제정을 정부에 건의하였다. 이에 정부는 투자활성화와 국가균형개발을 위한 계기로 활용하고 기업에게는 주도적인 복합도시 개발로 투자비를 절감하고 경쟁력을 강화한다는 차원에서 특별법을 제정하여 지원하기로 하였다. 이에 건교부는 민간기업의 토지수용권 부여, 자금조달의 특례, 폭넓은 규제의 완화 등을 골자로 하는 민간투자활성화를위한복합도시개발특별법(기업도시법)안⁶⁾을 마련하여 발표하였고(문광부 공동 추진), 2004년 9월 22일 법제정 방안에 대한 공청회를 개최하였다. 동법안은 2004년 12월 국회에서 발의시의 '민간투자활성화를위한복합도시개발특별법'의 법명칭이 '기업도시개발특별법'으로 확정되어 제정·공포되었다.

기업도시라 함은 산업입지와 경제활동을 위하여 민간기업이 산업·연구·관광·레저·업무 등의 주된 기능과 주거·교육·의료·문화 등의 자족적 복합기능을 고루 갖추도록 개발하는 도시를 말한다(동법 제2조 제1호). 기존 공공개발 산업단지와의 차이점은 기업이 투자이전계획을 가지고 직접 도시개발을 추진해 나간다는데 있다.

6) 동법안에서는 기업도시 개발사업을 추진을 위해서 ① 토지수용권의 부여(지자체 대행원칙, 민간시행자가 재결을 신청하기 위해서는 대상투지의 50%이상 협의매수 필요), ② 자금조달 지원(출자총액제한, 신용공여한도 일부 완화 등), ③ 간선시설 국고지원, 국·공유지의 사용상 혜택, ④ 학교·병원·체육시설 설치상의 지원, ⑤ 투기지역 외에서 조성토지와 주택공급상의 예외인정, ⑥ 각종 조세·부담금 감면, ⑦ 인·허가 의제처리, ⑧ 건교부 및 문광부(관광레저형 전담)에 기획단설치 등의 지원 내용을 담고 있다.

기업도시로 지정이 되면 각종 규제의 완화, 민간기업에 토지수용권 부여, 자금조달의 특례, 조세와 부담금 감면조치 등 다른 일반지역과는 다른 특별한 조치가 예정되어 있으므로 이도 특구로서의 성격을 갖는다고 하겠다.

기업도시개발특별법은 민간기업이 산업·연구·관광·레저분야 등에 걸쳐 계획적·주도적으로 자족적인 도시를 개발·운영하는데 필요한 사항을 규정하여 국토의 계획적인 개발과 민간기업의 투자를 촉진함으로써 공공복리를 증진하고 국민경제와 국가균형발전에 기여함을 목적으로 한다(동법 제1조).

기업도시의 유형은 산업교역형(제조업과 교역 위주의 기업도시), 지식기반형(연구개발 위주의 기업도시), 관광레저형(관광·레저·문화 위주의 기업도시), 혁신거점형(지방이전 공공기관을 수용하여 지역혁신의 거점이 되는 기업도시) 등으로 구분된다.

기업도시 개발구역의 지정 제안자는 민간기업 등이 시장·군수와 공동으로 제안하는 것을 원칙으로 하고 있다. 기업도시의 지정권자는 건교부장관이 되고, 관광레저형의 경우에는 문광부장관이 공동으로 한다. 개발사업시행자의 유형에는 ① 단일 민간기업 또는 다수 민간기업 컨소시엄과 ② 민간기업과 국가·지자체·정부투자기관·지방공사 등의 공동시행의 형태가 있다.

동법에 의하면 개발사업시행자가 개발사업 실시계획의 승인을 얻은 경우에는 각종 법령에 의한 인·허가를 받은 것으로 의제하고 있다. 한편, 동법은 기업도시 개발사업을 추진을 위해서 제3장에서 개발사업 시행자 및 입주기업에 대한 지원에 관한 규정을 두고 있다. 즉, 조세 및 부담금의 감면 등, 세제 및 자금지원, 국·공유지의 처분제한 등, 광역교통개선 대책의 수립에 관한 특례, 체육시설의설치·이용에관한법률에 관한 특례, 관광진흥법에 관한 특례, 주택공급에 관한 특례, 출자총액제한에 관한 특례, 공유수면매립법에 관한 특례, 기금 및 예산의 지원 등이 그것이다. 그리고 제4장에서는 기업도시의 정주여건을 개선하기 위하여, 사립학교의 설립에 관한 특례, 학교 및 교육과정 운영의 특례, 의료기관의 설치·운영, 외국교육기관의 설립에 대한 특례 등의 규정을 두고 있다.

Ⅱ. 기업도시특구법의 주요 내용

1. 개발구역의 지정 및 개발사업의 시행

(1) 개발구역 지정의 제안

제10조제3항의 기준에 적합한 민간기업 및 다음 각호에 해당되는 자(민간기업과 협의된 경우에 한한다)는 관할 광역시장·시장 또는 군수(광역시 관할 구역에 있는 군의 군수를 제외하며, 이하 “시장·군수”라 한다)와 공동으로 건설교통부장관에게 개발구역의 지정을 제안할 수 있다. 다만, 대통령령이 정하는 사유로 인하여 공동제안을 위한 협의회 현저히 지연될 우려가 있거나 도와 공동으로 사업을 시행하고자 하는 경우에는 도지사와 공동으로 제안할 수 있다(제4조 ①).

1. 국가기관 또는 지방자치단체
2. 정부투자기관관리기본법에 의한 정부투자기관
3. 지방공기업법에 의한 지방공기업
4. 제주국제자유도시특별법에 의한 제주국제자유도시개발센터(개발구역이 제주도인 경우에 한한다)

제1항의 규정에 의하여 개발구역의 지정을 제안하고자 하는 자는 다음 각호에 관한 서류 및 도면을 모두 첨부하여 제출하여야 한다(동조 ②).

1. 개발구역의 명칭·위치 및 면적
2. 기업도시의 기본성격 및 개발의 기본방향
3. 기업도시의 개발계획에 관한 사항
4. 재무구조·대출확약 등 제안자의 재무상태에 관한 사항
5. 조성된 토지의 직접사용에 관한 사항
6. 다음 각목의 사업성 분석자료
 - 가. 총사업비 산정자료
 - 나. 연차별 투자계획
 - 다. 연차별 자금회수계획
 - 라. 수익성 분석자료

- 마. 그 밖에 대통령령이 정하는 사업성 분석에 관한 자료
- 7. 다음 각목의 사항이 포함된 관할 시장·군수와 협의한 사업추진 등에 관한 협약안
 - 가. 개발사업의 시행에 관한 사항
 - 나. 기업도시 관리·운영(개발사업의 완료 전후를 모두 포함한다)에 관한 사항
 - 다. 기반시설의 설치 및 비용 부담에 관한 사항
 - 라. 그 밖에 대통령령이 정하는 협약에 관한 사항
- 8. 환경보전대책에 관한 사항
- 9. 그 밖에 대통령령이 정하는 사항

제1항의 규정에 의하여 공동제안을 요청받은 시장·군수 또는 도지사는 그 요청사항의 개요를 건설교통부령이 정하는 바에 따라 공고하여야 한다(동조 ③). 시장·군수 또는 도지사는 제3항의 규정에 의한 공고 후에 다른 민간기업으로부터 유사한 개발구역의 지정을 공동으로 제안하고자 하는 요청을 받은 경우에는 다음 각호의 기준에 적합한 사업을 제안 요청한 자를 공동제안자로 선정하여야 한다(동조 ④).

- 1. 당해 개발사업이 공공에 미치는 유익의 정도가 큰 사업
- 2. 당해 개발사업이 지역개발에 미치는 파급효과가 큰 사업
- 3. 그 밖에 조례가 정하는 기준에 적합한 사업

(2) 개발구역의 지정, 지정요건, 해제 등

건설교통부장관은 제4조의 규정에 의하여 개발구역의 지정을 제안받은 경우에는 관할 광역시장·도지사(광역시장 또는 도지사와 공동으로 제안하는 경우에는 광역시장 또는 도지사를 제외한다)의 의견을 듣고 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 국토의계획및이용에관한법률 제106조의 규정에 의한 중앙도시계획위원회와 제39조의 규정에 의한 기업도시위원회의 심의를 거쳐 개발구역을 지정할 수 있다. 제안자의 신청으로 개발구역의 지정을 변경(대통령령이 정하는 경미한 사항의 변경을 제외한다)하고자 하는 경우에도 또한 같다(제5조 ①). 건설교통부장관은 제1

항의 규정에 의하여 개발구역을 지정 또는 변경하고자 하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 주민 및 관계전문가 등의 의견을 듣고 공청회를 개최하여야 한다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항의 변경은 그러하지 아니하다(동조 ②).

건설교통부장관은 제4조제1항 단서의 규정에 의하여 도지사과 공동으로 제안된 개발구역을 제1항의 규정에 의하여 지정하고자 하는 때에는 해당 시장·군수의 의견을 들어야 하며(동조 ③), 건설교통부장관은 제4조제1항의 규정에 의하여 시장·군수와 공동으로 개발구역의 지정을 제안한 경우로서 시장·군수가 미리 주민 및 관계전문가 등의 의견을 듣거나 공청회를 개최한 경우에는 제2항의 규정에 의한 절차를 생략할 수 있다(동조 ④). 건설교통부장관은 제1항의 규정에 의하여 개발구역을 지정 또는 변경하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 이를 관보에 고시하여야 한다(동조 ⑤). 건설교통부장관은 개발구역의 지정 또는 변경에 관한 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 제1항의 규정에 의한 중앙도시계획위원회와 기업도시위원회의 심의를 공동으로 운영할 수 있다(동조 ⑥).

건설교통부장관이 개발구역을 지정하고자 할 때에는 개발사업이 다음 각호에 적합하여야 한다(제6조 ①).

1. 개발사업이 낙후지역의 개발이나 지역경제 활성화 등 국가균형발전에 기여함으로써 공익성을 갖출 것
2. 개발사업이 지속 가능한 발전에 부합할 것
3. 개발사업이 당해 지역의 특성 및 여건에 부합할 것
4. 개발사업의 투자계획 등이 실현가능할 것
5. 그 밖에 대통령령이 정하는 요건에 부합할 것

개발구역은 330만 평방미터 이상으로서 기업도시의 유형을 고려하여 대통령령이 정하는 면적 이상이어야 한다. 다만, 제2조제1호 라목의 혁신거점형 기업도시(이하 “혁신거점형 기업도시”라 한다)의 경우에는 165만 평방미터 이상으로서 대통령령이 정하는 면적 이상이어야 한다(동조 ②). 건설교통부장관은 제4조의 규정에 의하여 개발구역의 지정을 제안 받은 때에는 그 제안이 제1항 및 제2항의 규정에 적합한지 여부와 그 밖

에 개발구역의 지정에 필요한 사항을 검토하기 위하여 대통령령이 정하는 전문기관에 조사·분석 등을 의뢰할 수 있다(동조 ③).

건설교통부장관은 제5조제1항의 규정에 의하여 지정된 개발구역이 다음 각호의 어느 하나에 해당되는 때에는 제39조의 규정에 의한 기업도시 위원회(이하 “위원회”라 한다)의 심의를 거쳐 그 지정을 해제할 수 있다. 이 경우 제5조제5항의 규정은 개발구역 지정의 해제에 관하여 이를 준용한다(제7조).

1. 제11조제4항의 규정에 의하여 개발계획이 승인·고시된 날부터 3년 이내에 제12조의 규정에 의한 실시계획의 승인을 신청하지 아니한 경우
2. 제12조제4항의 규정에 의하여 실시계획이 승인·고시된 날부터 2년 이내에 대통령령이 정하는 비율 이상의 토지를 매수하지 아니한 경우
3. 그 밖에 개발사업의 추진상황으로 보아 개발구역의 지정목적 달성이 불가능하다고 인정되는 경우

(3) 개발이익의 추정 및 무상양여 등

건설교통부장관은 제4조제2항제6호의 규정에 의한 사업성 분석자료에 관하여 대통령령이 정하는 전문기관에 조사·분석을 의뢰할 수 있다(제8조 ①). 건설교통부장관은 제1항의 규정에 의하여 실시한 전문기관의 사업성 분석결과가 재정자립도·인구증가율 등 지역별 낙후도 등을 감안하여 대통령령으로 정하는 적정한 개발이익을 초과한 경우에는 일정한 기간 이내에 그 초과이익의 범위 안에서 시행자에게 개발구역 밖의 간선시설과 개발구역 안의 도서관·문화회관·운동장 등 공공편익시설을 설치하도록 하고 그 나머지 개발이익에 대하여는 조성된 토지를 국가 또는 지방자치단체에 무상으로 양여하게 하거나 그에 상응하는 부담을 부과할 수 있다. 다만, 개발이익환수에관한법률에 따라 개발부담금이 부과·징수되는 지역에서 개발사업을 시행하는 경우에는 동법에 의해 납부하는 개발부담금을 제외한 초과이익에 대하여 적용한다(동조 ②).

건설교통부장관은 제12조의 규정에 의한 실시계획의 승인시 개발이익 산정의 기초가 된 중요한 사항의 변동이 있는 경우에는 개발이익을 재산정하여야 한다. 이 경우 제1항의 규정은 개발이익의 재산정에 관하여 이를 준용한다(동조 ③). 건설교통부장관은 제3항의 규정에 의하여 개발이익을 재산정한 결과 제2항의 규정에 의한 개발이익과 현저한 차이가 발생한 경우에는 제2항의 규정에 의한 간선시설·공공편익시설의 설치 및 무상양여 계획을 조정할 수 있다(동조 ④). 개발이익의 추정기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 이 경우 제16조제1항의 규정에 의하여 토지를 직접 사용하는 부분에 대하여는 개발이익의 산정대상에서 제외한다(동조 ⑤).

(4) 행위 등의 제한

개발구역 안에서 토지의 형질변경, 건축물의 건축(용도변경을 포함한다. 이하 이 조에서 같다), 공작물의 설치 또는 토석·사력의 채취 등의 행위로서 대통령령이 정하는 행위를 하고자 하는 자는 관할 시장·군수의 허가를 받아야 한다. 허가를 받은 사항을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다(제9조 ①). 개발구역의 지정·고시 당시 이미 관계 법령에 의하여 토지의 형질변경, 건축물의 건축, 공작물의 설치 또는 토석·사력의 채취 등에 관하여 허가(관계 법령에 의하여 허가를 받을 필요가 없거나 신고로 가능한 경우를 포함한다)를 받아 그 공사 또는 사업을 완료하지 아니한 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 시장·군수에게 신고하여야 한다(동조 ②).

제2항의 규정에 의하여 신고를 받은 시장·군수는 15일 이내에 개발사업의 시행자의 의견을 들은 후 다음 각호의 사항을 검토하여 필요하다고 인정되는 경우에는 관계 법령에 의한 허가취소 또는 공사중지명령 등의 조치를 하거나 관계 행정기관의 장에게 허가취소 또는 공사중지명령 등의 조치를 요청할 수 있다(동조 ③).

1. 개발사업과의 양립 가능성
2. 당해 공사 또는 사업의 경제적 타당성과 해당 개발사업의 공익상 필요성

3. 당해 건축물 또는 공작물의 활용기간

개발사업의 시행자는 제3항의 규정에 의하여 시장·군수 또는 관계 행정기관의 장이 허가취소 또는 공사중지명령 등의 조치를 한 경우 허가취소 또는 공사중지명령 등을 받은 자가 그로 인하여 입은 손실을 보상하여야 한다(동조 ④). 국토의계획및이용에관한법률 제131조제2항 내지 제4항의 규정은제4항의 규정에 의한 손실보상에 관하여 이를 준용한다. 이 경우 손실보상에 관한 재결의 관할 토지수용위원회는 중앙토지수용위원회가 된다(동조 ⑤). 시장·군수는 제1항의 규정을 위반한 자에 대하여 원상회복을 명할 수 있으며, 명령을 받은 자가 그 의무를 이행하지 아니하는 때에는 행정대집행법에 의하여 이를 대집행할 수 있다(동조 ⑥).

(5) 개발사업의 시행자 지정 등

건설교통부장관은 제4조의 규정에 의하여 개발구역의 지정을 제안한 민간기업 등을 개발사업의 시행자로 지정한다(제10조 ①). 제1항의 규정에 불구하고 건설교통부장관은 민간기업 또는 제4조제1항 각호에 해당하는 자가 제1항의 규정에 의한 민간기업과 협의하여 개발사업을 공동으로 시행하고자 건설교통부령이 정하는 바에 의한 신청이 있는 경우에는 이를 공동시행자로 지정할 수 있다(동조 ②).

제1항의 규정에 의하여 개발사업의 시행자로 지정받고자 하는 민간기업은 재무건전성 등에 관한 대통령령이 정하는 기준에 적합하여야 한다(동조 ③). 제1항의 규정에 의하여 개발사업의 시행자로 지정받고자 하는 자는 그 지정 전에 토지매입비 및 부지조성공사비 등 대통령령으로 정하는 도시조성비의 20퍼센트 이상으로서 대통령령이 정하는 비율 이상의 자기자본 및 투자자금(대통령령이 정하는 범위 안에서 금융기관이 대출확약을 한 자금을 포함한다)을 확보하여야 한다(동조 ④).

제4조제1항 각호에 해당하는 자의 개발사업 자본의 지분비율의 합은 민간기업의 지분비율의 합을 초과할 수 없다. 다만, 건설교통부장관은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대통령령이 정하는 범위 안에서 위원회의 심의를 거쳐 이를 완화할 수 있다(동조 ⑤).

1. 혁신거점형 기업도시를 개발하는 경우
2. 그 밖에 개발사업의 시행상 특히 필요하다고 인정되는 경우

(6) 개발계획의 승인 등

제4조의 규정에 의하여 개발구역의 지정을 제안하는 자는 지정의 제안 시 기업도시개발계획(이하 “개발계획”이라 한다)을 작성하여 건설교통부장관의 승인을 얻어야 한다. 승인된 개발계획을 변경(대통령령이 정하는 경미한 사항의 변경을 제외한다)하고자 하는 때에도 또한 같다(제11조 ①). 제1항의 규정에 의한 개발계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다. 다만, 제10호의 규정에 해당하는 사항은 개발계획의 승인 후에 건설교통부장관의 승인을 얻어 이를 개발계획에 포함시킬 수 있다(동조 ②).

1. 개발구역의 명칭·위치·면적 및 시행자
2. 개발사업의 시행기간
3. 인구수용·토지이용·교통처리 및 환경보전에 관한 계획
4. 재원조달계획 및 연차별 투자계획
5. 교육·문화·체육·보건의료 및 복지시설의 설치계획
6. 도로, 상·하수도 등 주요 기반시설의 설치계획(비용부담 계획을 포함한다)
7. 제8조제2항의 규정에 의한 개발구역 밖의 지역에 설치하는 간선시설·개발구역안의 공공편익시설 비용의 부담계획
8. 사업체의 설치 및 이전에 관한 사항 또는 입주시설물에 관한 사항
9. 조성토지 및 공동주택의 공급·처분에 관한 사항
10. 제14조제1항의 규정에 의하여 수용 또는 사용하려는 경우에는 그 세목
11. 제21조의 규정에 의한 선수금의 수령에 관한 사항
12. 보상계획서(이주대책을 포함한다)
13. 그 밖에 대통령령이 정하는 사항

제5조제1항 및 제3항의 규정은 개발계획의 승인 및 변경승인에 관하여 이를 준용한다. 다만, 제2항 단서에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하

다(동조 ③). 건설교통부장관은 제1항의 규정에 의하여 개발계획을 승인한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 이를 관보에 고시하여야 한다. 다만, 제2항 단서에 해당하는 경우에는 개발계획의 승인후 따로 관보에 고시하여야 한다(동조 ④).

제4항의 규정에 의하여 개발계획이 고시된 때에는 그 고시일에 다음 각 호에 해당하는 승인·결정 등이 있는 것으로 본다. 다만, 제1호의 사항은 개발구역이 대통령령이 정하는 규모 이상인 경우에 한한다(동조 ⑤).

1. 국토의계획및이용에관한법률 제18조 및 제22조의 규정에 의한 도시기본계획의 수립 또는 변경과 이에 관한 건설교통부장관의 승인(시·군 지역에서 개발구역이 지정되는 경우에는 개발구역 외의 지역에 대한 도시기본계획 변경안을 마련하여 당해 시·군에 제출한 경우에 한한다)
2. 국토의계획및이용에관한법률 제6조제1호의 규정에 의한 도시지역으로 변경하는 동법 제30조의 규정에 의한 도시관리계획의 결정
3. 국토의계획및이용에관한법률 제40조의 규정에 의하여 수산자원보호구역을 변경하여 해제하는 동법 제30조의 규정에 의한 도시관리계획의 결정(관광레저형 기업도시에 관한 사항에 한한다)

제5항제3호의 규정에 의하여 해제된 수산자원보호구역이 개발구역 지정의 변경 또는 해제로 인하여 개발구역에서 제외된 때에는 제외되는 구역이 수산자원보호구역으로 환원되어 지정된 것으로 본다. 이 경우 건설교통부장관은 수산자원보호구역이 환원되어 지정된 사실을 대통령령이 정하는 바에 따라 관보에 고시하여야 한다(동조 ⑥). 건설교통부장관은 도시의 공공성 확보를 위하여 기업도시 개발에 관한 도시계획기준을 제정·운용할 수 있다(동조 ⑦).

(7) 실시계획의 승인 등

제10조제1항 및 제2항의 규정에 의한 개발사업의 시행자는 다음 각호의 서류 및 도면을 첨부한 개발사업에 관한 실시계획(이하 “실시계획”이라 한다)을 작성하여 건설교통부장관의 승인을 얻어야 한다. 승인된 실

시계획을 변경(대통령령이 정하는 경미한 사항의 변경을 제외한다)하고자 할 때에도 또한 같다(제12조 ①).

1. 자금계획서(연차별 자금투입계획 및 재원조달계획을 포함한다)
2. 사업시행지의 위치도 및 지적도
3. 계획평면도 및 개략설계도서
4. 단계별 조성계획서(사업 여건상 단계적으로 개발사업의 시행이 필요한 경우에 한한다)
5. 관할 시장·군수와 체결한 개발사업의 추진 등에 관한 협약서
6. 조성토지 등의 처분계획서
7. 그 밖에 대통령령이 정하는 사항

제1항의 규정에 의한 실시계획에는 국토의계획및이용에관한법률 제52조의 규정에 따라 작성된 제1종지구단위계획이 포함되어야 한다(동조 ②). 건설교통부장관은 제1항의 규정에 의하여 실시계획을 승인하거나 변경승인하고자 하는 경우에는 관할 도지사 및 시장·군수의 의견을 듣고 위원회의 심의를 거쳐야 하며(동조 ③), 제1항의 규정에 의하여 실시계획을 승인 또는 변경승인한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 이를 관보에 고시하고 시행자와 당해 개발구역을 관할하는 시장·군수에게 관계서류의 사본을 송부하여야 한다. 이 경우 관계 서류를 송부받은 시장·군수는 그 내용을 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다(동조 ④).

(8) 관련 인·허가 등의 의제

건설교통부장관은 제12조제1항의 규정에 의한 실시계획의 승인 또는 변경승인을 함에 있어서 당해 실시계획에 대한 다음 각호의 허가·인가·지정·승인·협의 및 신고 등(이하 “인·허가등”이라 한다)에 관하여 제3항의 규정에 의하여 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여는 당해 인·허가등을 받은 것으로 보며, 제12조제4항의 규정에 의하여 실시계획이 고시된 때에는 다음 각호의 법률에 의한 인·허가등의 고시 또는 공고가 있는 것으로 본다(제13조 ①).

제 2 장 개발관련특구에 관한 일반적 고찰

1. 건축법 제8조의 규정에 의한 허가, 동법 제9조의 규정에 의한 신고, 동법 제10조의 규정에 의한 허가·신고사항의 변경, 동법 제15조의 규정에 의한 가설건축물의 허가·신고 및 동법 제25조의 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 인가
5. 공유수면매립법 제9조의 규정에 의한 매립면허, 동법 제15조의 규정에 의한 실시계획의 인가·고시 및 동법 제38조의 규정에 의한 협의 또는 승인
6. 관광진흥법 제14조의 규정에 의한 사업계획의 승인, 동법 제50조의 규정에 의한 관광지 및 관광단지의 지정, 동법 제52조의 규정에 의한 관광지·관광단지 조성계획의 승인 및 동법 제53조의 규정에 의한 조성사업 시행의 허가
7. 광업법 제29조의 규정에 의한 불허가처분 및 동법 제39조의 규정에 의한 광구감소처분 또는 광업권취소처분
8. 국유재산법 제24조의 규정에 의한 국유재산의 사용·수익허가
9. 국토의계획및이용에관한법률 제30조의 규정에 의한 도시관리계획의 결정, 동법 제56조의 규정에 의한개발행위 허가, 동법 제86조의 규정에 의한 도시계획시설사업시행자의 지정 및 동법 제88조의 규정에 의한 실시계획의 인가
10. 농어촌정비법 제20조의 규정에 의한 농업기반시설의 목적외 사용 승인 및 동법 제67조제2항의 규정에 의한 농어촌관광휴양단지 사업 계획의 승인
11. 농지법 제36조의 규정에 의한 농지의 전용허가 또는 협의
12. 도로법 제8조의 규정에 의한 도로관리청과의 협의 또는 승인, 동법 제34조의 규정에 의한 도로공사 시행의 허가 및 동법 제40조의 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 사방지지정의 해제
16. 산업입지및개발에관한법률 제16조의 규정에 의한 산업단지개발사업시행자의 지정, 동법 제17조의 규정에 의한 국가산업단지개발실시계획의 승인, 제18조의 규정에 의한 지방산업단지개발실시계획의 승인 및 동법 제19조의 규정에 의한 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 채석허가 및 동법 제32조의 규정에 의한 토사채취허가
19. 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제36조제1항·제4항의 규정에 따른 임목벌채등의 허가·신고, 동법 제45조제1항·제2항의 규정에 따른 보안림 안에서의 행위의 허가·신고 및 동법 제46조의 규정에 따른 보안림의 지정해제
20. 소하천정비법 제10조의 규정에 의한 소하천공사의 시행허가 및 동법 제14조의 규정에 의한 소하천점용의 허가
21. 수도법 제12조 및 동법 제33조의2의 규정에 의한 일반수도사업 및 공업용수도사업의 인가, 동법 제36조 및 동법 제38조의 규정에 의한 전용상수도 및 전용공업용수도 설치의 인가
22. 에너지이용합리화법 제8조의 규정에 의한 에너지사용계획의 협의
23. 오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률 제21조의 규정에 의한 분뇨처리시설의 설치승인
24. 유통단지개발촉진법 제5조의 규정에 의한 유통단지의 지정 및 동법 제11조의 규정에 의한 유통단지개발실시계획의 승인

제 2 장 개발관련특구에 관한 일반적 고찰

25. 유통산업발전법 제8조의 규정에 의한 대규모점포의 개설등록
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)
27. 장사등에관한법률 제23조의 규정에 의한 분묘의 개장 허가
28. 전기사업법 제7조의 규정에 의한 발전사업·송전사업·배전사업 또는 전기판매 사업의 허가 및 동법 제62조의 규정에 의한 자가용 전기설비의 공사계획의 인가 또는 신고
29. 제주국제자유도시특별법 제42조의 규정에 의한 제주투자진흥지구 의 지정 및 동법 제59조의 규정에 의한 개발사업 시행승인
30. 주택법 제16조의 규정에 의한 사업계획의 승인
31. 지방재정법 제82조제1항 단서의 규정에 의한 사용·수익허가
32. 지적법 제27조의 규정에 의한 사업의 착수·변경 또는 완료의 신고
33. 집단에너지사업법 제4조의 규정에 의한 집단에너지의 공급타당성 에 관한 협의
34. 체육시설의설치·이용에관한법률 제12조의 규정에 의한 사업계획 의 승인
35. 초지법 제21조의2의 규정에 의한 토지의 형질변경 등의 허가 및 동법 제23조의 규정에 의한 초지전용 허가
36. 측량법 제25조의 규정에 의한 측량성과사용의 심사
37. 택지개발촉진법 제8조의 규정에 의한 택지개발계획의 승인 및 동 법 제9조의 규정에 의한 택지개발사업실시계획의 승인
38. 폐기물관리법 제30조의 규정에 의한 폐기물처리시설의 설치승인 또는 신고
39. 하수도법 제13조의 규정에 의한 공공하수도공사의 시행허가 및 동법 제20조의 규정에 의한 공공하수도의 점용허가

40. 하천법 제6조의 규정에 의한 관리청과의 협의 또는 승인, 동법 제 30조의 규정에 의한 하천공사 시행의 허가 및 동법 제33조의 규정에 의한 하천 점용 등의 허가
41. 항만법 제9조제2항의 규정에 의한 항만공사 시행의 허가 및 동법 제10조제2항의 규정에 의한 실시계획의 승인

인·허가등의 의제를 받고자 하는 시행자(제10조제1항·제2항 및 제 48조제2항의 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(동조 ②).

건설교통부장관은 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(동조 ③). 제3항의 규정에 의하여 건설교통부장관으로부터 협의를 요청받은 관계 행정기관의 장은 협의요청을 받은 날부터 30일 이내에 의견을 제출하여야 하며, 동 기간 이내에 의견제출이 없는 때에는 의견이 없는 것으로 본다(동조 ④). 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(동조 ⑤).

(9) 토지 등의 수용·사용 및 직접 사용

시행자는 개발구역 안에서 개발사업의 시행을 위하여 필요한 때에는 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 제3조의 규정에 의한 토지·물건 또는 권리(이하 “토지등”이라 한다)를 수용 또는 사용(이하 “수용등”이라 한다)할 수 있다(제14조 ①). 제1항의 규정을 적용함에 있어서 수용등의 대상이 되는 토지등의 세목을 제11조제4항의 규정에 의하여 고시한 때에는 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 제20조 제1항 및 제22조의 규정에 의한 사업인정 및 그 고시가 있는 것으로 본다(동조 ②). 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 제28조의 규

정에 의한 재결의 신청은 개발구역 토지면적의 50퍼센트 이상에 해당하는 토지를 확보(토지소유권을 취득하거나 토지소유자로부터 사용동의를 얻은 것을 말한다) 후에 이를 할 수 있다. 다만, 제10조제2항의 규정에 의하여 공동으로 개발사업을 시행하는 경우에는 그러하지 아니하다(동조 ③). 재결의 신청은 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 제23조제1항 및 제28조제1항의 규정에 불구하고 제11조제4항 본문의 규정에 의한 개발계획의 고시일부터 2년 이내에 이를 할 수 있다. 다만, 대통령령이 정하는 부득이한 사유가 있는 경우에는 건설교통부장관의 승인을 얻어 1년을 연장할 수 있다(동조 ④). 제1항의 규정에 의한 토지등의 수용등에 관한 재결의 관할 토지수용위원회는 중앙토지수용위원회가 된다(동조 ⑤). 시행자는 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률이 정하는 바에 따라 개발사업의 시행에 필요한 토지등을 제공함으로써 인하여 생활의 근거를 상실하게 되는 자에 대하여 주거단지 등을 조성·공급하는 등 이주대책을 수립·시행하여야 한다(동조 ⑥). 제6항의 규정에 의하여 수립하는 이주대책에는 이주대상 주민과 협의하여 당초 토지등의 소유상황과 생업 등을 감안하여 생활대책에 필요한 용지를 대체하여 공급하는 등 대통령령이 정하는 사항을 포함하여야 한다(동조 ⑦). 시행자는 토지등의 보상 및 이주대책에 관한 업무를 시장·군수에게 위탁할 수 있다. 이 경우 시장·군수는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다(동조 ⑧). 제8항의 규정에 의하여 위탁받은 시장·군수가 토지등의 보상 및 이주대책에 관한 업무를 직접 이행하기 어려운 경우에는 위탁받은 업무 중 일부를 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 제81조제1항제2호에서 정한 기관에 재위탁할 수 있다(동조 ⑨). 제1항의 규정에 의한 토지등의 수용등에 관하여 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률을 준용한다(동조 ⑩).

시행자는 산업용지·업무용지·관광용지 등 기업도시의 주된 용도로 사용되는 토지의 20퍼센트 이상 50퍼센트 이하의 범위 안에서 대통령령이 정하는 비율 이상의 토지를 직접(시행자의 자본금에 출자한 기업이 사용하는 경우를 포함한다) 사용하여야 한다. 다만, 제48조제2항의 규정에 의하여 동항제2호 내지 제4호에 해당하는 자가 시행자로 대체 지정된

경우와 혁신거점형 기업도시를 개발하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 경감할 수 있다(제16조 ①). 건설교통부장관은 시행자가 직접 사용하도록 계획된 토지에 사업추진계획(제11조제2항제4호·제8호 및 제12조제1항제1호·제4호·제5호의 규정에 의한 계획을 말한다. 이하 같다)에 따른 사업체의 이전 및 시설·장비의 설치 등을 정당한 사유없이 이행하지 아니하거나 이를 게을리 하는 경우에는 다음 각호의 명령을 발할 수 있다(동조 ②).

1. 사업추진계획에 따른 사업체의 이전 및 시설·장비의 설치 등의 이행에 관한 명령
2. 제22조의 규정에 의한 조성토지등의 처분을 제한하는 명령
3. 제31조제1항의 규정에 의한 주택공급의 특례의 적용을 제한하는 명령

(10) 준공검사 및 공사완료의 공고

시행자가 개발사업의 전부 또는 일부(제12조제1항제4호의 규정에 의한 단계별 조성계획서를 첨부한 실시계획을 승인받은 경우에 한한다)를 완료한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 지체없이 건설교통부장관의 준공검사를 받아야 한다. 이 경우 건설교통부장관은 당해 준공검사의 시행에 관하여 관계 행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다(제17조 ①). 시행자가 제1항의 규정에 의하여 준공검사를 받은 때에는 제13조제1항 각호의 규정에 의한 인·허가등에 따른 당해 사업의 준공검사 또는 준공인가 등을 받은 것으로 본다(동조 ②). 시장·군수는 개발사업이 준공된 개발구역에 대하여 제12조제4항의 규정에 의하여 고시된 실시계획에 포함된 제1종지구단위계획에 의하여 관리하여야 한다(동조 ③).

건설교통부장관은 제17조제1항의 규정에 의한 준공검사를 한 결과 개발사업이 실시계획대로 완료되었다고 인정되는 때에는 시행자에게 준공검사필증을 교부하고 공사완료의 공고를 하여야 하며, 실시계획대로 완료되지 아니한 때에는 지체없이 보완시공 등 필요한 조치를 명하여야 한다(제18조).

2. 개발사업시행자 및 입주기업에 대한 지원

(1) 조세감면, 세제 및 자금지원 등

국가 및 지방자치단체는 개발사업을 원활히 시행하기 위하여 필요한 경우에는 시행자에 대하여 조세특례제한법·관세법 및 지방세법이 정하는 바에 따라 법인세·소득세·관세·취득세·등록세·재산세 및 종합토지세 등의 조세를 감면할 수 있다(제25조 ①). 국가 및 지방자치단체는 개발사업을 원활히 시행하기 위하여 필요한 경우에는 개발구역 안에서 기업도시의 조성사업에 대해서 대통령령이 정하는 바에 따라 다음 각호의 부담금을 감면할 수 있다(동조 ②).

1. 개발이익환수에관한법률 제5조의 규정에 의한 개발부담금
2. 농지법 제40조의 규정에 의한 농지보전부담금
3. 초지법 제23조의 규정에 의한 대체초지조성비
4. 산지관리법 제19조의 규정에 의한 대체산림자원조성비
5. 도시교통정비촉진법 제18조의 규정에 의한 교통유발부담금

국가 및 지방자치단체는 개발사업을 원활히 시행하기 위하여 필요한 경우에는 시행자에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 공유수면관리법에 의한 공유수면 점·사용료를 감면할 수 있다(동조 ③).

국가 및 지방자치단체는 개발구역 안에 입주하는 기업에 대하여 조세특례제한법·관세법 및 지방세법이 정하는 바에 따라 국세 및 지방세를 감면할 수 있고(제26조 ①), 개발구역 안에 입주하는 기업에 임대하는 부지의 조성 및 의료시설·교육시설·주택 등 각종 편의시설의 설치에 필요한 자금을 지원할 수 있으며(동조 ②), 국유재산법·지방재정법 그 밖의 다른 법령의 규정에 불구하고 시행자 또는 입주하는 기업에 대하여 국·공유 재산의 임대료를 대통령령이 정하는 바에 따라 감면할 수 있다(동조 ③).

국가는 개발구역에서 기반시설의 개발 및 확충에 필요한 소요재원의 일부를 국가균형발전특별법에 의한 국가균형발전특별회계에서 지원할 수 있다. 이 경우 제2조제1호 라목의 혁신거점형 기업도시의 개발구역에는

진입도로, 용수시설 및 하수처리시설 등 기반시설의 설치비용을 국가균형발전특별회계에서 우선적으로 지원할 수 있다(제34조 ①). 문화관광부장관은 관광레저형 기업도시의 개발구역에서 관광사업의 발전을 위한 기반시설 등의 건설을 위하여 지방자치단체 또는 시행자에게 관광진흥개발기금법에 의한 관광진흥개발기금을 보조·대여할 수 있다(동조 ②).

(2) 국·공유지의 처분제한 등

개발구역 안에 있는 국가 또는 지방자치단체 소유의 토지로서 개발사업에 필요한 토지는 당해 개발계획으로 정하여진 목적 외의 목적으로 이를 처분할 수 없다(제27조 ①). 개발구역 안에 있는 국가 또는 지방자치단체 소유의 재산으로서 개발사업에 필요한 재산은 국유재산법 및 지방재정법의 규정에 불구하고 시행자에게 수의계약의 방법으로 처분할 수 있다. 이 경우 당해 재산의 용도폐지(행정재산인 경우에 한한다) 또는 처분에 관하여는 건설교통부장관이 미리 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다(동조 ②). 관계 행정기관의 장은 제2항 후단의 규정에 의한 협의요청이 있는 때에는 그 요청을 받은 날부터 30일 이내에 협의에 관하여 필요한 조치를 하여야 한다(동조 ③). 국가 또는 지방자치단체는 개발구역 안에 있는 국유재산 또는 공유재산을 시행자에게 매도 또는 임대할 경우 개발여건을 감안하여 대통령령이 정하는 바에 따라 장기분할 납부 등 조건을 완화할 수 있다(동조 ④).

(3) 광역교통개선대책의 수립에 관한 특례

대도시권광역교통관리에관한특별법 제7조제1항의 규정에 불구하고 시행자가 동항의 규정에 의한 광역교통개선대책을 수립하여 건설교통부장관에게 제출하여야 한다(제28조 ①). 건설교통부장관은 제1항의 규정에 의한 광역교통개선대책을 제출받은 때에는 광역시장·도지사의 의견을 들은 후 대도시권광역교통관리에관한특별법 제8조의 규정에 의한 대도시권광역교통위원회의 심의를 거쳐 제12조의 규정에 의한 실시계획 승인 이전까지 이를 확정하여 광역시장·도지사에게 통보하여야 한다(동조 ②). 광역시장·도지사는 제2항의 규정에 의하여 의견을 요청받은 날부터 30일

이내에 의견을 제출하여야 하며, 동 기간 이내에 의견제출이 없는 경우 의견이 없는 것으로 본다(동조 ③).

(4) 체육시설의설치·이용에관한법률에 관한 특례

개발구역에서 체육시설의설치·이용에관한법률 제10조제1항제1호의 규정에 의한 등록체육시설업을 하고자 하는 자는 동법 제12조의 규정에 불구하고 사업계획서를 작성하여 관할 시장·군수의 승인을 얻어야 한다. 그 사업계획을 변경(대통령령이 정하는 경미한 사항에 관한 사업계획의 변경을 제외한다)하고자 하는 경우에도 또한 같다(제29조 ①). 제1항의 규정에 따라 관할 시장·군수의 승인을 얻은 자는 체육시설의설치·이용에관한법률 제21조제1항의 규정에 불구하고 영업을 개시하기 전에 관할 시장·군수에게 당해 체육시설업의 등록을 하여야 한다. 등록사항을 변경(대통령령이 정하는 경미한 등록사항의 변경을 제외한다)하고자 하는 경우에도 또한 같다(동조 ②). 제1항 및 제2항의 규정에 의한 승인을 얻거나 등록을 한 등록체육시설사업자에 대하여 체육시설의설치·이용에관한법률을 적용함에 있어서 동법상의 등록체육시설업에 관련된 시·도지사 업무는 이를 관할 시장·군수의 업무로 본다(동조 ③). 개발구역 안에 설치하는 체육시설은 체육시설의설치·이용에관한법률 제11조의 규정에 불구하고 실시계획에서 정한 시설물의 설치계획 및 부지면적 사용계획에 따라 설치할 수 있다(동조 ④).

(5) 관광진흥법에 관한 특례

문화관광부장관은 관광진흥법 제20조의 규정에 불구하고 관광레저형 기업도시의 실시계획에 반영되어 있고 다음 각호의 요건을 모두 갖춘 경우에는 동법 제5조제1항의 규정에 의한 카지노업의 허가를 하여야 한다(제30조).

1. 신청인이 대통령령이 정하는 일정규모 이상의 금액을 투자하는 사업시행자일 것
2. 신청내용이 실시계획에 부합할 것

3. 관광진흥법령에 의한 카지노업에 필요한 시설·기구 및 인력 등을 확보하였을 것

(6) 주택공급에 관한 특례

기업도시의 목적을 달성하기 위하여 필요한 경우 주택법 제38조의 규정에 불구하고 대통령령이 정하는 바에 따라 주택의 공급기준을 따로 정할 수 있다(제31조 ①). 건설교통부장관은 대통령령이 정하는 투기우려 지역에 대하여는 제1항의 규정에 의한 주택의 공급방법을 제한할 수 있다(동조 ②).

(7) 출자총액제한에 관한 특례

독점규제및공정거래에관한법률 제10조제1항의 규정에 의한 출자총액제한기업집단에 속하는 회사(이하 이 조에서 “출자총액제한회사”라 한다)가 개발사업을 시행하기 위한 민간기업의 주식을 취득 또는 보유하는 경우에 개발계획상 국토의계획및이용에관한법률 제2조제6호의 규정에 의한 기반시설과 개발구역 밖에 설치하는 기반시설에 투자하고자 하는 사업비(이하 이 조에서 “기반시설투자계획금액”이라 한다)에 대해 출자총액제한회사가 민간기업에 출자한 비율을 곱한 금액에 상당하는 주식은 개발계획에 포함된 모든 기반시설의 설치가 완료될 때까지 동법 제10조제1항 각호외의 부분 본문의 규정에 의한 다른 국내회사의 주식으로 보지 아니한다(제32조 ①). 제1항의 규정을 적용받는 민간기업이 개발계획에 포함된 기반시설의 설치를 완료한 때에 기반시설에 대한 투자실적이 기반시설투자계획금액 보다 적은 경우에는 당해 투자실적과 기반시설투자계획금액의 차액을 대통령령이 정하는 바에 따라 출자총액제한회사가 민간기업의 주식을 취득한 시점의 당해 출자총액제한회사의 출자총액에 합하고, 동 합계액이 당해 출자총액제한회사의 당해 연도 출자한도를 초과하는 경우에는 공정거래위원회는 당해 출자총액제한회사에 대하여 그 초과액의 10퍼센트의 범위 안에서 과징금을 부과할 수 있다(동조 ②).

제1항의 규정을 적용받는 민간기업은 매년 4월 30일까지 기반시설에 대한 전년도 투자실적 그 밖에 대통령령이 정하는 자료를 공정거래위원

회에 제출하여야 한다(동조 ③). 민간기업이 정당한 사유없이 제3항의 규정에 의한 자료를 제출하지 아니하거나 허위의 자료를 제출한 경우에는 공정거래위원회는 민간기업에 대하여는 1억원 이하, 동 민간기업의 임원 또는 종업원에 대하여는 1천만원 이하의 과태료에 처할 수 있다(동조 ④). 독점규제및공정거래에관한법률의 과징금 및 과태료 부과·징수 등에 관한 규정은 제2항의 규정에 의한 과징금 및 제4항의 규정에 의한 과태료의 부과·징수 등에 관하여 이를 준용한다(동조 ⑤).

(8) 공유수면매립법에 관한특례

개발사업의 시행을 위하여 개발계획에 공유수면매립법 제9조의 규정에 의하여 매립면허를 받은 매립예정지, 매립지 또는 준공인가를 받은 매립지(동법 제38조의 규정에 따라 협의 또는 승인을 얻은 경우를 포함하며, 이하 이 조에서 “매립지”라 한다)의 매립목적의 변경이 포함된 경우로서 그 매립목적의 변경이 동법 제29조제1항의 규정에 의한 매립목적변경제한의 예외에 해당되는 경우에는 실시계획이 승인된 때에 동법 제28조 및 법률 제5911호 공유수면매립법개정법률 부칙 제3조의 규정에 불구하고 해당 매립지의 매립목적이 해양수산부장관의 인가를 받아 개발계획의 토지용도로 변경된 것으로 본다(제33조 ①). 건설교통부장관은 제1항의 규정에 의한 매립목적의 변경이 포함된 개발계획이 포함된 개발계획을 승인하고자 하는 경우에는 미리 해양수산부장관과 협의하여야 한다. 이 경우 공유수면매립법 제29조제3항의 규정은 해양수산부장관의 협의에 관하여 이를 준용한다(동조 ②). 시행자가 매립 목적을 변경하여 매립지를 사용하고자 하는 때에는 개발계획에 다음 각호의 서류를 첨부하여야 한다(동조 ③).

1. 공유수면매립법 제29조제1항 각호의 어느 하나에 해당됨을 증명하는 서류
2. 그 밖에 대통령령이 정하는 서류

제1항 내지 제3항의 규정에 의하여 매립목적의 변경된 매립지의 재평가, 매립목적의 변경고시, 변경등기 및 재평가매립지의 소유권 취득 등에 관하여는 공유수면매립법 제29조제2항·제4항 내지 제6항 및 제30조의

규정에 따른다(동조 ④). 제11조의 규정에 의하여 개발계획이 승인된 경우에는 공유수면매립법 제38조제2항의 규정에 불구하고 매립공사의 준공인가 전에 시행자에게 매립에 관한 권리를 양도할 수 있다(동조 ⑤). 시행자가 제5항의 규정에 의하여 매립에 관한 권리를 양도받은 때에는 공유수면매립법 제9조의 규정에 따라 매립면허를 받은 것으로 본다. 이 경우 공유수면매립법 제9조제4항의 규정은 이를 적용하지 아니한다(동조 ⑥). 제1항 내지 제6항의 규정은 이 법 시행 전에 이미 공유수면매립법 제9조의 규정에 의하여 매립면허를 받거나 동법 제38조의 규정에 의하여 협의 또는 승인을 얻은 매립지에 한하여 적용한다(동조 ⑦).

3. 기업도시 정주여건의 개선

시행자가 기업도시의 특성에 맞는 인력양성과 교육여건의 개선을 위하여 학교를 설립하고자 하는 경우에는 개발계획과 실시계획에 학교설립계획을 포함하여 작성하여야 한다(제35조 ①). 건설교통부장관은 제1항의 규정에 따른 학교설립 계획이 포함되어 있는 개발계획 또는 실시계획을 승인하고자 하는 경우에는 미리 교육인적자원부장관 또는 교육감과 협의하여야 한다(동조 ②). 교육감은 시행자가 제2항의 규정에 의한 협의를 거쳐 승인된 개발계획과 실시계획에 포함된 학교시설사업을 시행하고자 학교시설사업촉진법 제4조의 규정에 의하여 학교시설사업시행계획의 승인신청을 한 경우에 이를 검토하여 승인하여야 한다(동조 ③). 초·중등교육법 제4조제2항 및 고등교육법 제4조의 규정에 따라 제1항 내지 제3항의 학교에 대한 설립인가를 신청할 때에는 사립학교법 제3조의 규정에 의한 학교법인을 설립한 후 학교법인이 설립인가를 신청하여야 한다(동조 ④).

개발구역 안에서 기업도시의 특성에 맞는 인력양성과 교육여건의 개선을 위하여 초·중등교육법 제61조의 규정에 의한 특례의 적용을 받는 학교 또는 교육과정을 운영하고자 하는 학교의 장은 시장·군수의 추천으로 관할 교육감의 지정을 받아야 한다(제36조 ①). 제1항의 규정에 의한 특례를 적용받는 학교의 추천기준은 대통령령으로 정한다(동조 ②). 제1

항의 규정에 의하여 운영되는 학교 또는 교육과정에 참여하는 교원 및 학생들은 이로 인하여 불이익을 받지 아니한다(동조 ③).

시행자가 기업도시의 의료기반시설 확보를 위하여 의료기관을 설치·운영하고자 하는 경우에는 개발계획과 실시계획에 의료기관의 설치계획을 포함하여 작성하여야 한다(제37조 ①). 건설교통부장관이 제1항의 규정에 따른 의료기관의 설치계획이 포함되어 있는 개발계획 또는 실시계획을 승인하고자 하는 경우에는 미리 보건복지부장관 또는 광역시장·도지사 및 협의하여야 한다(동조 ②). 시행자가 제2항의 규정에 의거 협의되어 승인된 개발계획과 실시계획에 포함된 의료기관을 설치하기 위한 인·허가를 신청한 경우 시장·군수 등은 이를 검토하여 인·허가하여야 한다(동조 ③). 제1항 내지 제3항의 의료기관을 의료법 제30조제4항의 규정에 따라 개설허가를 신청하는 자는 동법 제30조제2항의 규정에 적합한 자격을 갖추어 신청하여야 한다(동조 ④). 개발구역내 의료법인은 의료법 제42조의 규정에 불구하고 대통령령이 정하는 부대사업을 할 수 있다(동조 ⑤).

경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률 제22조의 규정은 외국학교법인이 개발구역 안에서 동법 제2조제5호의 규정에 의한 외국교육기관(초·중등교육법 제2조의 규정에 의한 학교를 제외한다)을 설립·운영하는 경우에 이를 준용하며, 이 경우 “경제자유구역”은 “개발구역”으로, “경제자유구역위원회”는 “위원회”로 본다(제38조).

4. 위원회 등

기업도시에 관한 정책 및 중요사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속하에 기업도시위원회를 둔다(제39조 ①). 위원회는 다음 각호의 사항을 심의한다(동조 ②).

1. 기업도시에 관한 기본정책과 제도에 관한 사항
2. 개발구역의 지정·변경 및 해제에 관한 사항
3. 기업도시의 기본구상 및 개발계획에 관한 사항
4. 기업도시의 실시계획에 관한 사항

5. 기업도시와 관련하여 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장간의 의견 조정에 관한 사항

위원장은 국무총리가 되고, 위원은 다음 각호의 자로 하되, 20인 이상 30인 이내로 구성한다(동조 ③).

- 1. 민간위원 : 기업도시 분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 건설교통부장관이 위촉하는 자
- 2. 정부위원 : 대통령령이 정하는 관계 중앙행정기관의 장

기업도시를 효율적으로 관리하고 지역경제 발전에 기여하며 개발구역 내 시설물의 관리와 입주기업에 대한 지원 등을 위하여 기업도시마다 1개의 기업도시관리협의회(이하 “관리협의회”라 한다)를 둘 수 있다(제40조 ①). 관리협의회는 다음 각호의 사항에 관하여 협의한다(동조 ②).

- 1. 기업도시 입주업종에 관한 사항
- 2. 기업도시내 주요 기반시설의 유지·관리에 관한 사항
- 3. 기업도시와 주변지역을 연계하는 산·학·연의 연계 등에 관한 사항

관리협의회는 시장·군수가 시행자와 협의하여 구성하며(동조 ③), 시행자·입주기업·지역주민·지방자치단체 소속 공무원 및 관계전문가로 구성한다(동조 ④). 시장·군수 및 시행자는 관리협의회를 구성한 때에는 건설교통부장관의 승인을 얻어야 한다(동조 ⑤).

기업도시 개발업무의 효율적인 추진을 위하여 건설교통부에 기업도시 추진기획단(이하 “기획단”이라 한다)을 둘 수 있다. 다만, 관광레저형 기업도시 개발업무의 추진을 위한 기획단은 문화관광부에 둘 수 있다(제41조 ①).

5. 부동산가격 안정 및 난개발 방지에 관한 조치

건설교통부장관과 시장·군수는 개발구역 및 인근 지역의 부동산가격의 안정을 위하여 필요한 조치를 하여야 한다(제42조 ①). 시장·군수는 개발구역 지정의 제안으로 인하여 부동산투기 또는 부동산가격의 급등이 우려되는 지역에 대하여 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 다

음 각호의 조치를 요청하여야 한다(동조 ②).

1. 소득세법 제96조제1항제6호의2의 규정에 따른 지역의 지정
2. 주택법 제41조의 규정에 의한 투기과열지구의 지정
3. 국토의계획및이용에관한법률 제117조의 규정에 의한 토지거래계약에 관한 허가 구역의 지정
4. 그 밖에 부동산가격의 안정을 위하여 필요한 조치

시장·군수는 개발구역 주변지역의 무분별한 개발을 방지하기 위하여 국토의계획 및이용에관한법률 제30조의 규정에 의한 도시관리계획을 변경하여 그 주변지역을 보전용도로 지정하는 등 필요한 조치를 취하여야 한다(동조 ③).

6. 시행자 지정의 취소 및 대체지정 등

건설교통부장관은 다음 각호의 어느 하나에 해당되는 경우에는 시행자 지정을 취소할 수 있다(제48조 ①).

1. 시행자가 제16조제1항의 규정에 의하여 직접 사용하도록 계획된 토지에 개발사업을 착수하지 아니하거나, 개발사업진행의 정도가 사업추진계획에 비추어 현저히 부진한 경우
2. 시행자가 시장·군수와 체결한 협약내용을 약정기한 이내에 이행하지 아니하거나 이행할 의사가 없는 경우
3. 시행자가 이 법 또는 이 법에 의한 명령이나 처분을 위반한 경우로서 공익을 위하여 시행자 지정의 취소가 요청되는 경우
4. 시행자가 부정한 방법으로 이 법에 의한 허가·지정 또는 승인을 받은 경우

건설교통부장관은 제1항의 규정에 의하여 시행자의 지정을 취소한 경우에는 다음 각호에 해당하는 자를 시행자로 대체지정할 수 있다(동조 ②).

1. 민간기업
2. 국가기관 또는 지방자치단체
3. 정부투자기관관리기본법에 의한 정부투자기관
4. 지방공기업법에 의한 지방공기업

제2항의 규정에 의하여 대체지정된 시행자는 사업계획 및 실시계획의 승인에 관한 종전의 시행자의 지위를 승계한다(동조 ③).

건설교통부장관은 제1항의 규정에 의하여 시행자 지정을 취소한 경우에는 당해 사업을 위하여 시행자가 매수한 토지를 제2항의 규정에 의한 대체지정 시행자에게 매도하라는 명령을 발할 수 있다. 이 경우 건설교통부장관은 대체지정 시행자에게 그 사실을 통보하여야 한다(동조 ④). 제2항의 규정에 의하여 대체지정된 시행자는 제4항의 규정에 의한 매도 명령을 통보받은 때에는 지체없이 종전의 시행자와 당해 토지의 매수협약에 착수하여야 한다(동조 ⑤). 제5항의 규정에 의한 매수협약의 기준 금액은 토지매입비와 토지매입비에 민법의 규정에 의한 법정이율을 곱한 금액을 합한 금액으로 한다. 다만, 본문의 규정에 의하여 계산한 금액이 시가보다 많은 경우에는 시가로 한다(동조 ⑥).

국토의계획및이용에관한법률 제131조제2항 내지 제4항의 규정은 제5항의 규정에 의한 매수금액의 결정에 관하여 이를 준용한다. 이 경우 매수금액 결정에 관한 재결의 관할 토지수용위원회는 중앙토지수용위원회가 된다(동조 ⑦). 건설교통부장관은 제4항의 규정에 의하여 매도명령을 한 경우 시행자가 당해 토지를 이미 타인에게 매각하여 이익(매도금액에서 토지취득비 및 토지조성비 그 밖에 대통령령이 정하는 부대비용을 공제한 금액을 말한다)을 얻은 때에는 그 이익을 환수한다(동조 ⑧). 제8항의 규정에 의한 환수금액의 부과·징수에 관하여는 국세채납처분의 예에 따른다(동조 ⑨).

제 4 절 관광진흥법상의 관광특구

관광진흥법상의 관광특구는 국제관광지역으로서의 매력과 이미지가 창출될 수 있도록 자유로운 관광사업을 보장하기 위해 관광산업과 관련된 법령의 적용이 배제되거나 완화되는 지역으로 관광진흥법에 의하여 지정된 곳을 말한다(관광진흥법 제2조 제11호).⁷⁾

7) 관광진흥법상 관광지 등의 개발과 진흥에 관련된 지역으로는 관광지, 관광단지, 관광특구가 있다. 관광지란 '자연적 또는 문화적 관광자원을 갖추고 관광객을 위한 기본

관광진흥법상의 관광특구는 1993년 말 관광진흥법의 개정을 통해 특성있는 관광활동지역을 육성하고, 관광사업자 및 관광객이 불편해 하는 야간 영업시간 제한을 해제할 목적으로 도입되어 1994년 6월 28일부터 시행되었다. 1994년 8월 31일 유성온천을 비롯하여 해운대·제주도·설악산·경주 등 5개 지역을 처음으로 지정한 이래, 현재는 서울의 명동·남대문 지역, 이태원, 동대문패션타운, 인천의 월미지역 등 전국적으로 총 22개가 지정되어 있다.

최근 관광특구가 급격하게 증가(1994년 5개소에서 현재는 22개소)한 반면, 야간 영업자유화에 따라 관광특구의 지정 의의가 상당히 약해졌고,⁸⁾ 또한 관광특구에 대한 지원부족과 열악한 지방재정 여건상 관광특구의 진흥에 기본적인 한계를 보이고 있는 실정이다. 관광진흥법상의 관광특구와 관련하여서는 완화되는 규제가 많지 않고, 개발계획도 포함되어 있지 않다는 점에서 여기서 논하는 '특구제도'와는 다소 성질상 차이가 있다. 따라서 지역의 대규모 개발을 원하는 지자체에게는 그다지 매력을 끌지 못하고 있고, 그 결과 지방자치단체들은 폭넓은 규제의 완화와 대규모 개발사업이 가능한 지역특구, 경제자유구역, 기업도시특구 등에 더 많은 관심을 갖고 있다.

관광진흥법상의 관광특구는 관광지 등 또는 외국인 관광객이 주로 이용하는 지역 중에서 시·도지사의 신청에 의하여 문화관광부 장관이 지정한다(관광진흥법 제67조 제1항). 문화관광부장관은 관광특구를 지정하기 위해서 ①接客시설, 쇼핑·상가시설, 휴양·오락시설, 숙박시설, 공공편의시설, 관광안내시설 등이 외국인 관광객의 다양한 수요를 충족시킬 수 있을 것 ② 당해 지역의 최근 1년간 외국인 방문객이 10만명 이상일 것 ③ 다른 지역과 바다, 산림, 하천 또는 도로 등에 의해 명확히

적인 편의시설을 설치하는 지역으로서 이 법에 의하여 지정된 곳'을 말하고(동법 제2조 제6호), 관광단지란 '관광객의 다양한 관광 및 휴양을 위하여 각종 관광시설을 종합적으로 개발하는 관광거점지역으로서 이 법에 의하여 지정된 곳'을 말한다(제2조 제7호).

8) 관광특구 안의 관광산업에 대하여 관련법령이 배제될 수 있으나 관광진흥법에서 규정하고 있는 것은 식품위생법 제30조의 규정 적용에 예외를 두어, 심야영업 제한을 적용하지 아니하도록 하였으나(관광진흥법 제69조), 1999년 3월 식품위생법령이 개정됨에 따라 지금은 그 의미가 퇴색하였다.

구분될 것이라는 요건을 갖추었는지를 심사하여야 하며, 해당지역 주민 등의 의견을 수렴하여야 한다(동법 시행규칙 제59조 제1항). 한편, 시·도 지사는 관할구역 내 관광특구를 방문하는 외국인관광객의 유치촉진 등을 위하여 관광특구진흥계획을 수립·시행할 수 있다(동법 제68조 제1항).

제 5 절 개발관련 특구의 이동(異同)

지역특구, 경제자유구역, 기업도시특구 등은 국가균형발전이라는 국가 전략에 따라 추진되고 있다는 점과 지역간의 균형발전을 도모하고 지역의 발전역량을 증진하여 국가경쟁력을 강화하려고 하는 점에서 공통의 목적을 가지고 있다. 그리고 특구로 지정된 지역에 있어서는 규제의 완화, 세제혜택 등 재정상 지원, 인·허가시 간이절차 등 다른 일반지역과는 차별되는 특별한 조치가 예정되어 있다는 점에서 공통점을 지닌다(다만, 지역특구의 경우에는 세제상·재정적 지원은 따로 인정되지 않음). 또한 특구의 주무부처가 재경부장관, 건교부 장관 등 개발관련 부서의 장이라는 점에서 공통점을 지닌다. 반면, 이들 특구는 그 세부목적에서 차이가 있는데, 지역특구는 지역특성에 맞게 선택적으로 규제특례를 적용하여 지역의 특화발전을 제도적으로 뒷받침한다는 점에서, 경제자유구역은 외국인투자기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선하여 외국인투자를 촉진한다는 점에서, 기업도시특구는 기업의 투자를 촉진하고 기업의 국제경쟁력을 강화하고자 한다는 점에서 차이가 있다.

한편, ‘지역특구’와 ‘경제자유구역 및 기업도시특구’ 사이의 가장 큰 차이점은 정부의 재정적·세제상 지원이 있느냐의 여부에 있다. 지역특구는 정부의 재정면에서의 지원이 배제되고 지방자치단체가 스스로의 힘으로 추진해 나가는 형태이다. 이에 대하여 경제자유구역이나 기업도시특구의 경우에는 정부의 세제·재정지원이 인정되며 현실적으로도 정부의 재정적·세제상의 지원이 있어야만 제대로 운영될 수 있는 상황에 있다. 이러한 점에서 지역특구제도는 지방자치단체의 자치권 중에서, 지방자치단체가 자주적으로 재원을 취득하고 재산을 관리하고 재원을 지출하는 권한을 의미하는 재정자치권과 의미있는 연관을 갖는 제도라 하겠다.

규제완화와 관련하여서는 지역특구의 경우에는 20종류의 일반적인 규제특례 사항과 4종류의 권한이양에 관한 특례, 그리고 토지이용과 관련하여 11개 법률에 의한 인·허가 의제를 인정하고 있다. 자유경제구역의 경우에는 37개 법률에 의한 각종 인·허가 의제를 인정하고 있고, 기업도시특구의 경우에는 41개 법률의 의한 각종 인·허가 의제를 인정하고 있다. 그렇지만 지역특구의 경우에는 지방자치단체가 자율적으로 규제의 특례를 선택하고 스스로 특화사업을 추진해 가지만, 경제자유구역이나 기업도시특구의 경우에는 지방자치단체의 의사와는 상관없이 정부에서 포괄적으로 규제를 완화하는 형태를 띤다.

특구의 추진을 누가 주도하느냐에 따라 구분해보면, 지역특구는 지방자치단체 주도의 추진전략이라는 점, 경제자유구역은 정부가 주도하는 형태로 추진되고 있다는 점, 기업도시특구는 민간기업이 중심이 되어 추진되어 진다는 점에서 차이점을 찾을 수 있다.

한편, 이들 특구는 도입단계에서부터 난개발로 인한 환경파괴의 우려 때문에 환경단체 등의 거센 반대가 있었다는 공통점을 갖는다. 그리고 낙후된 지방을 발전시킨다는 긍정적인 취지로 시작된 것이지만 대규모 개발계획에 따른 해당 지역의 부동산 가격 상승의 우려도 함께 갖고 있다.

제 3 장 지속가능한 개발의 원칙에 입각하여 본 개발관련특구의 문제점

제 1 절 지속가능한 개발의 원칙의 규범적 의미

오늘날 환경법의 기본원칙으로 거론되고 있는 것은 사전예방의 원칙, 원인자책임의 원칙, 협동의 원칙, 지속가능한 개발의 원칙 등이 있는바, 이 중 지속가능한 개발의 원칙(sustainable development principle)은 개발을 함에 있어서 환경을 고려하여 환경적으로 건전한 개발을 하여야 한다는 원칙을 말한다. 지속가능한 개발의 원칙은 환경의 향유 또는 자원이용에 있어서 세대간의 형평성의 보장, 현 세대에 있어서 개발과 환경의 조화를 내용으로 한다.

지속가능한 개발은 세계환경개발위원회(WCED)가 1987년 4월 발표한 “우리의 공동의 미래(Our Common Future)”라는 보고서(Brundtland Report)에서 등장한 이래 환경정책의 새로운 이념으로 정립되었고, 그 후 1992년 6월 브라질의 리우에서 개최된 UN환경개발회의(UNCED)의 ‘환경과 개발에 관한 리우선언’에서 중심테마가 되었다. 이후 ESSD(Environmentally Sound and Sustainable Development)이념은 새로운 국제질서로는 물론 각국의 환경정책 이념으로 정립되었다.⁹⁾

지속가능한 개발의 원칙을 현실 속에서 어떻게 실현할 것인가에 대하여는 여전히 어려운 문제점들을 남겨두고 있다. 지속가능한 개발의 원칙은 개발과 환경보전의 조화를 요구하는 것이고, 이러한 문제에 대한 논의들은 현실적으로 환경정책과 경제정책의 통합, 환경정책과 국토개발정책의 통합이라는 형태로 나타나고 있다.

현재 국제사회에서 진행되고 있는 환경정책과 경제정책의 통합방안의 대표적인 예로는 경제적 수단의 도입, 환경세제로의 세제, 소비패턴의 변화 등을 들 수 있다.¹⁰⁾

9) 이 후 2002년 8월 말 남아프리카공화국의 요하네스버그에서는 ‘지속 가능한 개발을 위한 지구 정상회의(WSSD)’가 개최되었는데 요하네스버그회의에서는 리우회의에 따른 각종 실행성과를 점검하고, ‘지속가능한 개발’을 위한 실천적 내용들이 보다 심도 있게 논의되었다.

10) OECD는 1992년 리우회의 이후 경제정책과 환경정책을 통합하는 방안을 적극 추

이러한 경제정책과 환경정책의 통합은 오늘날 환경형평성에 입각한 사회정책이라는 새로운 요소를 추가하여 3자의 통합화를 추구하는 모습을 나타내고 있다.¹¹⁾ 지속가능한 개발의 개념을 환경과 경제, 환경형평성에 입각한 사회정책의 조화라는 방향으로 이해하는 경우에는 에너지세·자동차세 등의 조세정책, 교통정책, 교육정책, 복지정책 등의 문제까지도 주요 과제로 다루어지게 된다.¹²⁾

리우선언과 의제 21은 세계 각국에게 지속가능한 개발의 원칙을 국내 법적 차원에서 구체화하여 실행할 것을 촉구하고 있는데, 그에 따라 오늘날 지속가능한 개발의 원칙은 환경정책 및 환경법의 기본원리로 인식되며 개별 환경법 분야와 거기서 추구되는 다양한 환경정책수단을 통하여 구체화되고 있다. 이러한 지속가능한 개발의 원칙은 기존의 환경법이 결함을 지니고 있거나 개혁의 필요를 드러내는 경우 환경법 개혁을 위한 의제설정원리로서 모든 환경관련법과 개발관련법들을 지속가능한 발전의 요구에 맞게 조율하는 입법정책적 지침으로 작용할 수 있다.

그러므로 지속가능한 개발의 원칙을 단순한 프로그램적 지침으로 간주하는 것은 더 이상 타당하지 않다고 본다. 환경법의 기본원칙들을 실정법으로부터 도출할 수 있는 이상, 그것은 단순한 입법방침에 불과한 것이 아니라 종종 입법을 통한 구체화가 요구되는 것이라 할지라도 법적 구속력을 갖춘 법원칙으로 보아야 할 것이다. 즉, 지속가능한 개발의 원

진해오고 있다. 이들 상호 상반되는 것처럼 보이는 두 가지 정책을 경제적 수단(economic instrument), 즉 가격 메커니즘의 조절을 통해 환경도 보호하고 경제성장도 동시에 달성하고자 하는 것이다. 예컨대, 시장원리를 환경정책에 적극 이용하는 경제적 수단(예, 쓰레기 종량제, 오염배출권 거래제도, 개발권 거래제도(TDR) 등)을 활용하거나 에너지 등 주요 생산요소의 가격에 환경오염비용을 반영하는 환경세 도입방안 등을 논의하고 있다.

11) 보통 3E는 경제(Economy), 환경 또는 생태(Environment or Ecology), 환경형평성(Equity)을 의미하는데, 오늘날 국제적으로는 이와 같은 경제성장과 환경보전, 환경형평성의 3가지를 동시에 추구하는 것을 '지속가능한 개발'의 3대 축으로 간주하고 국가적 역량을 모으고 있다(정래권, "환경정책에 대한 국제적 논의 동향과 과제", 2001 환경영향평가학회 워크샵 자료(2001.1), 40면).

12) 지속가능한 개발의 개념을 개발과 환경보전의 조화라는 제한된 개념으로 받아들이기보다는 개발과 환경보전, 그리고 환경형평성에 입각한 사회정책의 조화와 달성이라는 적극적인 개념으로 받아들이는 것이 미래의 환경문제해결에 보다 바람직하다고 하겠다.

칙은 장래에는 환경정책적 행위, 특히 입법자의 행위를 규율하고, 구체적 인 경우에는 법률해석의 지침을 제공하며, 나아가 그것들이 법률에 규정 되어 구속적으로 적용될 수 있는 법원칙으로 기능하게 된다. 그리고 지속가능한 개발의 원칙은 환경관련부서뿐만 아니라 모든 행정주체를 규율 하는 법원칙이 된다. 그렇다면 지속가능한 개발의 원칙은 개발관련특구의 계획수립·시행 등에 있어서도 고려되고 지켜져야 하는 법원칙이라고 볼 수 있다. 따라서 특구관련법령들이 그 안에 담고 있는 내용들은 지속 가능한 개발의 원칙과 조화를 이룰 수 있어야 할 것이다.

제 2 절 지속가능한 개발의 원칙에서 본 문제점

I. 지탱가능한 범위를 벗어날 우려의 존재

‘지속가능한 개발’의 개념은 ‘sustainable development’를 번역한 것이나, 이 개념은 지구가 감당할 수 있는 범위 내에서의 발전이라는 의미를 강하게 내포하고 있기 때문에 이를 ‘지탱가능한 개발’이라 표현하는 것이 더 정확하다는 견해도 있다.¹³⁾ 지속가능한 개발은 자연의 환경용량 내에서 이루어지는 발전을 말하며, 이는 자연자원이 발전과정에서 다소 손상을 입더라도 그 손상의 정도가 자연계가 지탱할 수 있는 범위 내에서의 발전을 의미하는 것이다. 국가의 어떤 정책이 ‘지속가능성’이 있다고 하는 것은 그러한 정책을 계속해 나갈 경우에도 ‘경제·환경 또는 사회적으로 지탱 가능하다’ 또는 ‘지탱 가능한 범위 내에 있다’는 것을 의미한다고 하겠다. 따라서 개발관련사업이라고 하여 모두 지속가능한 개발의 원칙에 반한다는 의심을 갖을 필요는 없다고 하겠다.

그런데 지역특구, 경제자유구역, 기업도시특구의 경우, 그 도입 취지는 지방을 발전주체로 육성하고 지방의 잠재력을 극대화하여 국가 전체의 경쟁력을 증대시키고 국가균형발전을 유도하는 것이지만, 그 세부적인 내용들을 살펴보면 지탱가능한 범위의 한계를 왔다갔다 하는 것이 아닌가 하는 의구심을 갖게 한다.

13) 문태훈, 환경정책론, 형설출판사, 1999, 461면.

현재 각 지방자치단체에서 추진하고 있는 특구계획들의 내용을 살펴보면 대부분 대규모 관광·레저시설이나 골프장 건설, 해양리조트시설 유치 등 비슷한 대규모 개발사업들이 발표되고 있다. 이러한 특구들은 토지 등 각종 규제를 대폭 풀어주는 것을 내용으로 하고 있다는 점에서 무분별한 난개발로 인한 환경파괴에 대한 가능성을 안고 있다. 그러나 환경파괴를 방지하는 실질적인 장치들은 제대로 마련되어 있지 못하다.

지역특구법의 경우에는 제8조에서 사전환경성검토협약에 관한 근거규정을 두고 있는데, 사전환경성검토대상이 되는 특구계획의 범위가 환경정책기본법상에서 정하고 있는 개발사업으로 한정되어 있어 그 실효성에 의문이 제기된다. 경제자유구역법과 기업도시법의 경우에는 사전환경성검토에 관한 규정을 두고 있지 않다.

한편, 개발관련특구의 근거 법령에는 광범위한 인·허가의제 규정을 두고 있는바, 이로 인한 난개발 및 환경훼손의 우려는 그 동안의 우리의 경험칙상 충분히 예상할 수 있다.¹⁴⁾ 이러한 인·허가의제와 관련하여서는, 인·허가의제를 할 수 있는 구체적인 요건이라든가, 협의절차를 이행하지 않았거나 협의회가 성립되지 않은 경우 그 효과는 어떻게 되는가 등이 분명하지 않은 것이 문제점으로 지적될 수 있다. 특구의 지정시 관계부처와 환경보전에 대한 내용을 충분한 협의를 하고 면밀하게 검토하도록 하면 된다지만, 현재와 같은 마인드와 상황 속에서 법적·제도적 장치가 아닌 이와 같은 관계부처간 협의회가 난개발 및 환경훼손을 방지하는데 얼마나 실효성을 거둘지 의문이다.

결과적으로 이와 같은 특구들은 지역의 균형발전이라는 명목아래 환경보전과 개발을 조화시키는 적절한 방안을 충분히 고려하지 못한 채 일단 개발에 나서고 보자는 개발우선논리가 그 근거에 깔려있는 것이 아닌가 하는 우려를 갖게 한다.

14) 예컨대, 강원도 인제군의 경우 모험레포츠특구를 신청하였는바, 지역특구법에 의하면 지역특구계획이 승인되면 산지전용허가 등이 의제되어 토지이용규제가 완화되므로 모험레포츠특구내 스키장 건설이 가능해 질 수 있어 자연환경이 훼손될 여지가 있다.

II. 유사특구의 중복 문제

지역특구, 경제자유특구, 기업도시특구 등 개발관련 특구사업의 내용을 살펴보면, 유사한 내용을 담고 있는 개발계획들이 중복되고 있고, 동일한 특구의 신청에 있어서도 각 지방자치단체간에 중복되는 계획들이 존재하고 있다.

지역특구의 경우, 전국적으로 유사한 특구가 많이 존재하고 있는데, 2003년 9월에 예비신청을 받은 전체 448개의 지역특구의 신청 중 관광 및 레저·스포츠특구(201개, 44.9%)가 가장 많았고, 특히 관광특구 신청이 133건으로 전체의 29.7%를 차지했을 정도로 관광분야가 강세를 보이고 있다. 우리나라의 경우 해안이나 산악지역을 끼고 있는 지방자치단체들은 대부분 관광중심의 지역특구를 준비중에 있다.

경제자유구역의 경우에도 관광·레저 사업에 관한 계획이 경제자유구역 개발사업의 내용에 포함되어 있다.¹⁵⁾ 기업도시특구와 관련하여서도 당장은 관광레저형 기업도시가 각광을 받고 있다.¹⁶⁾

이러한 중복 현상은 비단 관광, 레저분야에만 국한되는 것은 아니고 산업, 물류, 교육 등에서도 나타나고 있다.

15) 인천경제자유구역은 서해에 산재한 150여개의 섬, 양호한 교통환경과 인접한 인천 국제공항 등으로 많은 관광수요를 충족할 최적의 환경 구비하고 있으므로 인천공항 인근의 섬과 휴양지는 비즈니스와 관광, 레저, 골프장, 테마파크 등을 제공할 지구로 개발이 될 예정이며, 부산·진해 경제자유구역은 해안의 아름다움을 살린 전원형 주거 및 여가·휴양 단지를 조성하고 해양리조트 시설을 갖춘 고급주거지를 개발할 예정이고, 광양만 경제자유구역도 한려해상 국립공원을 중심으로 국제화된 쾌적한 도시 환경을 마련하여 최상의 외국인 정주시설을 갖추고, 제주·경남과 연계한 광역 해양 관광산업을 육성할 계획을 세워 놓고 있다(재경부 자료, 한국의 경제자유구역「동북아의 미래입니다」, 2003.9).

16) 전라남도가 해남군과 영암군 일대에 추진중인 프로젝트는 이 일대의 토지를 108홀 짜리 골프단지, 카지노, 호텔, 실버타운 등이 포함된 해상 복합레저타운으로 조성되는 관광·레저형 기업도시를 만든다는 개발계획이다. 전라북도의 경우에도 새만금 간척지에 540홀 짜리 세계최대 규모의 골프단지를 조성하는 등 인근 지역을 관광·레저형 기업도시를 만든다는 계획을 세운바 있다. 그 외 해안을 끼고 있는 다른 지방자치단체에서도 관광·레저형 기업도시 또는 물류 및 관광·레저형 기업도시를 만든다는 계획을 갖고 있다(동아일보, 2004.9.22 기사).

Ⅲ. 형평성의 문제

무분별한 특구의 지정은 오히려 지역의 균형있는 발전을 저해하여 지방자치단체간의 경제적·사회적 격차를 초래할 가능성도 있다. 또한, 특구의 설정으로 인하여 특정지역에서는 가능한 사업이 다른 지역에서는 불가능해 법 적용의 형평성이 문제될 수 있다. 그리고 경제자유구역의 경우 외국기업과 국내기업과의 형평성 문제가 제기될 수 있고, 기업도시 특구의 경우에는 국내 민간기업간의 형평성이 문제될 수 있다.

다른 한편, 환경형평성의 문제도 제기될 수 있다. 장기적으로 개발의 결과로 인한 환경파괴와 오염이 특정지역에 편중되면서 그 지역주민과 지방자치단체들은 쾌적하고 건강한 환경에서 살 권리를 획득하는데 엄청난 대가를 지불해야 하는 경우가 발생할 수 있다.

Ⅳ. 체계적인 준비와 구체적 가이드라인의 부족

개발관련 특구사업과 관련하여 공통적으로 지적되는 문제점은 충분한 논의와 체계적인 준비없이 서둘러 도입되고 있어 특구제도가 형식화할 우려가 있다는 점이다. 지역특구의 경우에는 일본의 구조개혁특별구역을 급하게 모방하면서 지역특구제도에 대한 분석 및 평가와 사전준비가 미흡했다는 지적이 있고, 경제자유구역의 경우에도 충분한 비전과 계획없이 추진되고 있다는 지적이 있어 왔다. 실제로 감사원은 2004년 초부터 경제자유구역 사업에 대한 감사를 벌여온바 있는데, 경제자유구역 개발사업이 현실을 감안하지 않은 채 경쟁적으로 물류·첨단·관광산업을 유치하려하고, 예산이 중복 투자되는 등 문제점이 많아 사업 재조정 방안을 제시한 바 있다.¹⁷⁾ 기업도시특구의 경우에도, 충분한 논의와 체계적인 준비없이 서둘러 도입되고 있다는 지적이 나오고 있다.

17) 한겨레 신문, 2004.8.20 기사

제 4 장 지속가능한 특구개발을 위한 법적 제언

제 1 절 개발법제와 환경법제의 정합성 확보

개발법제와 환경법제가 정합성을 확보한다는 말은 양자가 기본이념과 원칙을 공유할 수 있음을 의미하고, 입법에 있어서 그리고 법의 적용과 집행에 있어서 서로 배척하지 않고 조화를 이룰 수 있음을 의미한다. 이러한 정합성은 개발법제와 환경법제 상호간에, 개발법제체계 내에서 또는 환경법제체계 내에서도 확보되어야 하는 중요한 입법실천목표의 하나이다.

지난 2002년 정부는 국토의 난개발을 방지하고 계획적으로 국토를 관리하여 친환경적 국토관리의 틀을 정비하기 위하여 국토 및 토지관련 3개 기본법령을 국토기본법 및 국토의계획및이용에관한법률로 재편하여 제정한다. 이 때 제정된 국토기본법은 제2조에서 국토관리의 기본이념을 “...국토에 관한 계획 및 정책은 개발과 환경의 조화를 바탕으로 ... 지속가능한 발전을 도모할 수 있도록 이를 수립·집행하여야 한다”고 규정하고 있고, 국토의계획및이용에관한법률도 제3조에서 국토이용 및 관리의 기본원칙을 “... 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 이루기 위하여 다음 각호의 목적을 달성할 수 있도록 이용 및 관리되어야 한다”고 선언하고 있다. 이와 같이 국토개발관련 기본법에서 지속가능한 발전의 원칙을 하나의 이념 및 원칙으로 규정하고 있는바, 다른 하위 국토개발관련 법령들도 이러한 이념 및 원칙에 입각해서 환경적 고려가 이루어진 입법이 되어야 한다. 따라서 개발관련 계획이나 사업의 수립·시행과 관련된 규정을 둘 때에도 위와 같은 이념 및 원칙을 구체화하는 내용을 법에 담아야 하는 것이 마땅하다.

그런데 지역특구법의 입법 내용을 보면, 동법의 목적에서 천명하듯이 지역특성에 맞는 규제특례와 지역경제 활성화 및 국민경제의 발전 도모

18) 국토건설종합계획법은 국토기본법으로, 국토이용관리법과 도시계획법은 통합하여 국토의계획및이용에관한법률로 제정되었다.

가 주목적이고, 환경 배려적인 내용은 고려되어 있지 않다. 다만, 동법 제8조에서 환경성검토에 관한 규정을 두고 있으나 이는 제한적 범위에서 적용되는 경우이다. 그 이외 대부분이 규제특례에 관한 사항을 규율하고 있다. 경제자유구역법의 경우에도 동법의 목적이 외국인투자를 촉진하고 국가경쟁력 강화 및 지역간 균형발전 도모인 것처럼, 환경 배려적 내용은 고려되어 있지 않다. 다만, 동법 제6조에서 경제자유구역개발계획에 포함되어야 하는 13가지 사항 중의 하나로 환경보전계획(제11호)이 들어 있을 뿐이다. 지역특구법에서처럼 사전환경성검토에 관한 규정도 두고 있지 않다. 기업도시개발특별법에서도 사전환경성검토에 관한 규정은 없다.

국토기본법 및 국토의계획및이용에관한법률 등 국토개발관련 기본법에서 국토관리의 기본이념으로 지속가능한 발전의 원칙을 천명하고 있으므로 이들 특구관련 법률에서도 이러한 원칙을 담은 내용의 규정을 두는 것이 타당하다. 따라서 앞으로 제정될 기업도시법의 경우에는 동법의 목적이나 기본원칙 부분에 지속가능한 발전의 원칙 내용이 들어가야 하며, 또한 개발계획시 사전환경성검토를 거치도록 하는 명문의 규정을 두어야 한다.

한편, 환경정책기본법 제14조의5 제1항은 “국가 및 지방자치단체의 장은 토지의 이용 또는 개발에 관한 계획을 수립하는 때에는 국가환경종합계획, 시·도환경계획 및 시·군·구환경계획(이하 국가환경종합계획 등)과 당해 지역의 환경용량을 고려하여야 한다”고 규정하고 있고, 제2항에서는 “관계중앙행정기관의 장, 시·도지사 및 시장·군수·구청장(이하 관계행정기관의 장)은 토지의 이용 또는 개발에 관한 사업의 허가·인가·승인·면허·결정·지정 등(이하 허가 등)을 하는 경우에는 국가환경종합계획 등을 고려하여야 한다”고 규정하고 있다. 따라서 개발계획 또는 개발사업을 수립·시행하는 경우에는 환경상의 고려를 하여야 한다는 환경정책기본법상의 의무를 이행하여야 한다. 그러나 기본법이면서 정책법이라는 환경정책기본법의 특성과 동 조항의 일반성·추상성으로 인해 실질적인 규범력 확보는 어렵다.

결국은 입법과정에서 주된 역할을 하게 되는 행정부와 입법부가 개발법제과 환경법제가 정합성을 확보한다는 것은 결국 지속가능한 발전의 이념을 구체화하는 것이라는 점을 진지하게 인식해야 한다.

제 2 절 사전환경성검토제도 및 환경영향평가제도의 보완 및 강화

현행 제도 중에서 사전예방적 환경정책수단의 대표적인 예가 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도이다. 이들 사전예방적 정책수단을 보완하거나 강화함으로써 지속가능한 특구개발이 가능하도록 하는 것이 가장 바람직한 방안이라고 할 수 있다.

사전환경성검토제도는 환경에 영향을 미치는 행정계획의 수립이전 및 환경영향평가의 대상이 되는 사업이 아닌 사업중 일정한 규모의 개발사업 승인이전에 환경에 대한 영향을 평가하여 이들 행정계획의 수립이나 개발사업의 승인에 있어서 환경에 대한 배려를 하도록 하는 제도를 말한다. 개발관련특구법 중 지역특구법만이 사전환경성검토에 관한 내용을 두고 있다. 지역특구법은 제8조 제1항에서는 재정경제부장관은 제출된 특구계획의 내용 중 환경정책기본법에 의한 사전환경성검토대상이 되는 개발사업이 포함되어 있는 경우에는 동법 제9조 제1항의 규정에 의한 협의시 환경부장관과 협의하여야 하며, 환경부장관과 협의를 한 때에는 환경정책기본법에 따라 사전환경성검토협의를 한 것으로 본다라고 규정하고 있다. 또한 동조 제2항에서는 특구신청 지방자치단체의 장이 환경정책기본법에 의한 사전환경성검토대상이 되는 개발사업을 포함한 특구계획을 제출하는 경우에는 환경정책기본법 제25조 제2항의 규정에 따라 환경영향을 검토하는 데 필요한 서류를 함께 제출하여야 한다고 규정하고 있다.

그러나 사전환경성검토대상이 되는 특구계획의 범위가 환경정책기본법상의 사전환경성검토대상이 되는 개발사업으로 한정되어 있어 그 실효성에 의문이 제기된다. 즉 특구계획의 내용 중에 사전환경성검토대상 유형 ①중에서 ㉠의 22개 개발사업이 포함되어 있을 때에만 사전환경성검토를 하도록 규정하고 있다(제8조 제1항). 한편, 재정경제부장관이 특구를 지

정하는 경우에는 관계행정기관의 장과의 협의 및 특구위원회의 심의·의결을 거쳐야 하는데, 이 경우 협의시에는 환경부 장관과 협의하여야 하며, 이때에는 환경정책기본법에 따라 사전환경성검토협의를 한 것으로 본다 고 규정하고 있는데(제8조 제1항), 이 또한 환경정책기본법상 사전환경성검토제도의 목적과 취지가 달성될 수 있도록 운영되어야 한다.

경제자유구역법의 경우에는 사전환경성검토에 관한 규정을 두고 있지 않다. 경제자유구역의 지정과 운영에 있어서도 개발계획이 환경에 어떠한 영향을 미치는가를 검토하여 이들 행정계획의 수립에 있어서 환경에 대한 배려를 하도록 할 필요가 있다. 따라서 동법 제6조상의 경제자유구역개발계획을 수립하는 경우에는 계획초기단계에서 입지의 타당성, 주변환경과의 조화 등 환경에 미치는 영향을 고려토록 함으로써 개발과 환경보전의 조화를 도모할 수 있도록 동법에 제6조상의 경제자유구역개발계획의 내용에 포함되는 행정계획과 개발사업에 대한 사전환경성검토 규정을 새로 마련하든지, 아니면 환경정책기본법령에 사전환경검토대상으로 포함시키든지 하는 방안을 강구하여, 개발계획수립 단계에서 미리 환경성을 고려하도록 하여야 할 것이다.

기업도시법의 경우에도 사전환경성검토에 관한 규정이 없다. 따라서 기업도시특구와 관련하여도 기업도시 개발사업의 내용에 포함되는 행정계획이나 개발사업에 대한 사전환경성검토 규정을 두거나, 환경정책기본법령상의 사전환경성검토대상에 포함될 수 있도록 하여야 할 것이다.

지금까지 사전환경성검토대상이 되는 행정계획이나 개발사업이 상당히 제한되어 있다는 지적이 계속 있어 왔다. 따라서 사전환경성검토대상이 되는 행정계획이나 개발사업을 지속가능한 발전을 구현할 수 있는 범위 내에서 적절하게 확대해나가야 할 것이다. 사전환경성검토제도는 각종 개발계획이나 개발사업을 수립·시행함에 있어 계획초기단계에서 입지의 타당성, 주변환경과의 조화 등 환경에 미치는 영향을 고려토록 함으로써 개발과 환경보전의 조화를 도모하고자 하는 것이므로, 사전환경성검토의 규율대상이 확대되는 것 자체를 규제의 강화라고 보는 시각은 이제 지양해야 할 것이다.

한편, 지역특구 관련사업이나 경제자유구역 관련사업 등이 계획수립 단계에서 사전환경성검토제도 등을 통하여 적절하게 환경성이 고려되지 못한 상태에서 사업단계까지 진행이 된 경우에는 환경영향평가제도를 통하여 환경행정상의 정책목표를 달성할 수 있을 것이다.

현행 환경영향평가 관련법제는 평가대상사업을 법률에 열거하는 Positive 방식을 채택하고 있는바, 통합영향평가법 및 동법 시행령에서 환경영향평가가 요구되는 사업의 목록을 정하여 17개 분야 63개 사업을 환경영향평가의 대상으로 하고 있다. 따라서 지역특구 개발사업, 경제자유구역 개발사업, 기업도시 개발사업 등은 그 자체는 평가대상 사업에 해당되지 않는다. 다만 지역특구, 경제자유구역, 기업도시특구 내에서의 각종 개발행위들에 대해서는 통합영향평가법령에 규정되어 있는 한 평가의 대상이 된다.

그러나 특구 내에서의 개발행위에 대하여는 경우에 따라서는 환경영향평가 시스템이 제대로 작동되지 않아 난개발의 원인이 될 수도 있다. 즉, 특구 내에서의 대지조성, 택지개발, 도로건설 등의 각종 개발행위들이 개별적으로는 환경영향평가대상 사업의 범위에 해당하지 않아 평가대상에서 제외되더라도, 특구 내에서의 이들 개발행위들이 모두 합쳐지게 되면 한정된 구역을 토대로 하는 특구의 특성상 심각한 환경파괴를 야기할 수 있다.

이와 같은 문제점을 개선하기 위한 방법의 하나로 평가대상 사업의 범위선정방식의 보완을 검토해 볼 필요가 있다. 우리나라의 경우 통합영향평가법령에서 환경영향평가가 요구되는 사업의 목록을 정하는 Positive 방식으로 인한 문제점을 개선하기 위한 방안으로 스크리닝(Screening) 제도의 도입이 주장되고 있는데, 적극적으로 이를 도입하여 제도화할 필요가 있다. 스크리닝은 환경영향평가의 초기단계의 과정으로 환경영향평가 대상사업을 결정하는 절차로서 사업의 특성, 규모 또는 지역 특성을 고려, 환경에 미치는 영향의 정도를 파악하여 환경영향평가의 실시여부를 결정하는 절차이다.¹⁹⁾ 다시 말하면 개별사업에 따라서 사업의 내용,

19) C. Wood., Environmental Impact Assessment : a comparative review,

지역의 특성 등에 관한 정보를 수집하고 환경에 미치는 영향의 정도를 검토하여 상세한 환경영향평가를 실시할 것인지 아닌지를 판단하는 절차이다. 스크리닝은 환경영향평가의 대상을 유연성 있게 결정하여 환경에 악영향을 미치는 사업에 대하여는 그 영향의 정도가 적을지라도 간과하지 않고 환경적 영향을 고려하는 것이다.²⁰⁾

한편, 지역특구, 경제자유구역, 기업도시특구 등 개발관련 특구의 경우에는 일정지역 내에서 복수의 개발사업들이 집중적으로 이루어지는 특성상, 누적영향을 검토·분석하고 예측하는 누적영향평가(Cumulative Impacts Assessment)의 기법을 도입할 필요가 있다. 누적영향이란 개발사업 등으로 인하여 발생하는 환경상의 부하가 장기간에 걸쳐서 혹은 지역의 경계를 넘어서 혹은 개별사업들이 추가적·상호관련적으로 축적되어 환경체계에 영향을 미치는 것을 말한다. 개발관련특구 내에서 이루어지는 각각의 개별사업 자체는 환경에 미치는 영향이 심각하지 않을지라도, 여러 개의 개발사업이 동시에 또는 순차적으로 진행되는 경우에는 그로 인한 환경영향은 장기간에 걸쳐서 추가적·상호관련적으로 축적되어 심각한 누적영향으로 나타날 수 있으므로 이에 대한 대책을 마련할 필요가 있

john wiley & sons, 1995, pp. 38-41.

20) 대상사업을 어떻게 결정할 것인가는 나라마다 그 시행방법이나 형태가 다르게 나타나고 있는데 크게 3가지 유형으로 분류할 수 있다. ① 대상사업을 미리 정하지 않고 스크리닝 과정을 통해서 결정하는 방법, ② 대상사업을 미리 법령에 정하여 운영하는 방법, ③ 양자의 절충형으로 일정한 범위의 사업은 법에 규정을 하고 그 외는 스크리닝 과정을 거치도록 하는 방법이 그것이다.

첫 번째 방법은 주로 미국 및 캐나다 등 구체적 타당성을 중요시하는 관례법주의 국가에서 채택하고 있는 방법으로서 평가대상을 인간 환경질에 중대한 영향을 미치는 행위 등으로 포괄적으로 규정하고 각 행위(정책, 프로그램, 사업 등)별로 구체적인 환경영향을 사전심사하여 평가대상 여부를 결정하는 방식이다. 두 번째 방법은 우리나라에서 채택하고 있는 방식인데 이는 관계법에 따라 환경영향평가를 받아야 하는 대상사업을 명확히 함으로써 법적 안정성은 확보할 수 있으나, 사업의 특성과 대상지역을 제대로 고려할 수 없는 한계점을 지니고 있다. 세 번째 방법은 일본, 네덜란드 등에서 채택하고 있는 것으로 위 두 가지 방식의 절충형에 해당한다.

일본의 경우를 예를 들면 대상사업을 제1종 사업과 제2종 사업으로 나누어 전자의 경우에는 법령에 일정규모 이상의 사업에 대하여는 관계법령에 의해 의무적으로 환경영향평가를 받도록 하고, 후자의 경우에는 스크리닝 과정과 같은 사전심사를 통해 평가대상 여부를 결정하도록 하고 있다(畠山武道, 井口博, 環境影響評價法實務 : 環境アセスメントの総合的研究, 信山社, 2000, 27면).

다. 미국, 캐나다, EU, 호주 등 선진국에서는 누적영향을 평가하도록 요구하고 있으며 이러한 누적영향평가 방법 등에 대한 가이드를 마련해 두고 있다.²¹⁾

나아가 지방자치단체의 환경영향평가제도를 내실화하는 방안도 강구할 필요가 있다. 지방자치단체의 환경영향평가제도는 현행법상 평가대상사업의 범위에 해당하지 않는 사업에 대하여 지역적 특수성을 고려하여 지방자치단체의 조례로 실시할 수 있도록 함으로써 지방자치단체가 적극적이고 자율적인 환경성을 고려하도록 하는데 그 취지가 있다. 현행 환경·교통·재해등에관한영향평가법에서도 특별시·광역시 또는 도는 법령에서 정한 환경영향평가 대상사업의 범위에 해당하지 아니하는 사업에 대하여도 지역의 특수성을 고려하여 영향평가를 실시하여야 할 필요가 있는 때에는 대통령령이 정하는 범위 안에서 당해 시·도의 조례가 정하는 바에 따라 영향평가를 실시할 수 있다고 규정하고 있고(제4조 제4항), 조례로 평가절차 기타 필요한 사항을 정할 수 있도록 하고 있다(동조 제5항). 이에 현재 서울특별시, 인천광역시, 강원도, 제주도 등에서 환경영향평가 조례를 제정하였으나 실질적인 운영이 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

한편, 법령에 대한 환경영향평가 방안도 강구해 볼 필요가 있다고 본다. 지역특구법이나 경제자유구역법 등과 같은 개발법령이 시행되는 경우 환경에 어떠한 영향을 미칠 것인가를 분석하고 평가하는 것이 쉬운 일은 아닐 것이지만, 입법단계에서 일정한 정도로 환경성 검토가 이루어 질 수 있다면 ‘법률에 의한 환경파괴’는 어느 정도 방지할 수 있을 것이다.

세계 최초로 환경영향평가를 시행해 오고 있는 미국의 NEPA(National Environmental Policy Act)상의 환경영향평가제도에서는 법령에 대한 환경영향평가도 포함되어 있다고 평가할 수 있다. 즉, 미국 NEPA상의 환경영향평가의 시행근거가 되는 제102조 (2) (C)에서는 “인간환경의 질에 중대한 영향을 미치는 입법제안과 기타 중요한 연방의 행위에

21) David P. Lawrence, Environmental Impact Assessment, John Wiley & Sons, 2003, pp 184-185.

관한 모든 건의서 또는 보고서에는 . . .”라고 규정²²⁾하여 법률안뿐만 아니라 기타 중요한 연방행위에 대하여도 환경영향평가를 하도록 하여 평가대상을 넓게 인정하고 있다.

제 3 절 지속가능발전이념에 입각한 인·허가의제 제도의 적용

오늘날 개발사업과 관련된 법령에는 대부분 인·허가의제 규정을 두고 있는데, 지역특구법 제40조, 경제자유구역법 제11조, 기업도시법 제13조 등에서도 인·허가 의제규정을 두고 있다. 인·허가의제제도는 하나의 사업을 시행하기 위하여 여러 법률에서 정하고 있는 인·허가를 받아야 하는 경우, 주된 인·허가를 받으면 다른 법률에서 정하고 있는 관련 인·허가 등을 받은 것으로 보는 제도를 말한다. 개발사업을 시행하기 위하여 토지형질변경허가, 산지전용허가, 농지전용허가, 도로점용허가 등 여러 법률에 규정된 인·허가를 받아야 하는 경우에 이들 인·허가를 모두 받도록 하는 것은 많은 시간과 비용이 소요되는 등 민원인에게 큰 불편을 주므로 원스톱행정을 통한 편의를 도모하기 위하여 도입된 것이다.²³⁾

그런데 인·허가의제제도는 인·허가의제의 요건, 협의절차를 이행하지 않았거나 협의가 성립되지 않은 경우의 효과, 의제대상 인·허가의 요건에 부적합하게 된 경우의 조치 등에 대하여 학설과 판례 등이 충분하게 정리되어 있지 못해 문제발생시 혼란이 있을 수 있다. 예컨대, 재경부 장관이 지역특구계획이나 경제자유구역 개발사업실시계획을 승인한 경우에는 다른 법률에 의한 인·허가 등 받은 것으로 보는바, 이 때 재경부 장관은 지역특구계획이나 경제자유구역 개발사업실시계획의 승인시 의제대상 인·허가권자와 협의를 하도록 되어 있는데, 이를 결한 경우 의제되는 인·허가처분의 효력이 문제된다. 또한, 의제되는 인·허가에 대

22) “in every recommendation or report on proposals for legislation and other major Federal actions significantly affecting the quality of the human environment . . .”

23) 박균성, 행정법론, 박영사, 2004,

하여 취소사유가 발생한 경우 의제대상 인·허가권자가 이를 직접 취소할 수 있는지 여부도 문제된다.

이러한 문제의 해석과 관련하여 우선 의제대상 인·허가권자와의 협의의 법적 성질이 무엇인가를 분명히 할 필요가 있다. 의제대상 인·허가권자와의 협의는 의제대상 인·허가의 실제적 요건을 갖추었는지 여부를 점검하기 위한 것이므로 단순히 의제대상 인·허가권자의 의견을 듣는 데에 그치는 것이 아니라 의제대상 인·허가권자의 동의를 구하는 것으로서, 사실상 ‘합의’를 뜻한다고 볼 것이다.²⁴⁾ 따라서 협의가 이루어지지 아니하거나 불충분하게 이루어진 경우에는 주된 인·허가를 할 수 없다 할 것이고, 의제대상 인·허가권자의 반대의견에도 불구하고 주된 인·허가를 행한 경우 그 주된 인·허가는 협의절차를 제대로 이행하지 아니하고 행한 하자있는 행정행위가 된다 할 것이다.

경제자유구역법 제11조 제2항에서는 의제대상 인·허가권자에게 의제되는 인·허가의 기준에 반하는 협의를 해서는 안된다는 의무를 부여하고 있다. 즉, 재정부장관으로 하여금 관계 행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다고 하면서, 이 경우 관계 행정기관의 장은 당해 법률에서 규정한 허가 등의 기준에 위반하여 협의에 응하여서는 아니된다고 규정하고 있다. 따라서 의제대상 인·허가권자는 협의의 요청이 있을 경우 의제되는 인·허가의 기준에 반할 때에는 보완할 것을 요구하거나 반대의견을 제출해야 할 것이다. 지역특구법과 기업도시법에서는 이와 같은 규정은 없으나 마찬가지로 해석해야 할 것이다.

한편, 의제되는 인·허가에 대하여 취소사유가 발생한 경우 의제대상 인·허가권자가 이를 직접 취소할 수 있는지 여부도 문제된다. 예컨대, 승인처분을 받은 자는 지역특구법 제40조, 경제자유구역법 제11조, 기업도시법 제13조 규정에 의하여 산지전용허가도 의제되는 바, 이때 산지관리법상의 산지전용허가의 취소사유²⁵⁾ 등에 해당하는 경우, 산지관리법에

24) 김재광, “행정법상 집중효제도의 검토”, 토지공법연구 제9호(2000. 2), 한국토지공법학회, 75면.

25) 제20조 (산지전용허가의 취소 등) 산림청장은 제14조의 규정에 의한 산지전용허가를 받았거나 제15조의 규정에 의한 산지전용신고를 한 자가 다음 각호의 1에 해당하

의하여 산림청장이 이를 직접 취소 등의 처분을 할 수 있는가가 문제된다.

이에 대하여는 주된 인·허가가 있었을 뿐 의제대상 인·허가의 실체는 없었으므로 취소대상은 주된 인·허가가 된다고 보면서, 만일 개별 법률에 의하여 인·허가를 취소할 수 있다고 하는 경우에는 많은 의제대상 인·허가 중 어느 하나의 인·허가가 취소됨으로써 개발사업과 관련된 주된 인·허가가 무력화되는 사태가 발생하게 된다는 견해가 있을 수 있다.²⁶⁾ 이 견해에 의하면 지역특구계획이나 경제자유구역 개발사업실시계획의 승인을 받아 지역특구사업이나 경제자유구역사업을 시행하는 과정에서 산지전용허가가 취소되는 경우에는 다시 산지전용허가를 따로 받을 때까지는 지역특구사업이나 경제자유구역사업을 추진하기 어렵게 되는 문제가 발생하는 점을 강조한다. 반면, 인·허가의제제도는 복합민원의 인·허가 절차를 간소화하기 위하여 주된 인·허가처분을 하는 행정기관으로 창구를 일원화하는 것이라는 점을 강조하면서 주된 인·허가처분과 의제된 인·허가처분은 각기 별개의 처분으로서 존재한다는 견해가 있다.²⁷⁾ 이 견해에 의하면 주된 인·허가처분이 이루어진 후 의제된 인·허가처분에 대하여는 개별법률에 의하여 각각의 소관 인·허가권자의 감독을 받으며 취소사유가 있는 경우에는 의제된 인·허가가 개별적으로 취소된다고 본다.

는 경우에는 농림부령이 정하는 바에 의하여 허가를 취소하거나 목적사업의 중지, 시설물의 철거 그 밖의 필요한 조치를 명할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 그 허가를 취소하여야 한다.

1. 거짓 그 밖의 부정한 방법으로 허가를 받거나 신고를 한 경우
2. 허가의 목적 또는 조건을 위반하거나 허가 또는 신고없이 사업계획 또는 사업규모를 변경하는 경우
3. 제19조의 규정에 의한 대체산림자원조성비를 납부하지 아니하였거나 제38조의 규정에 의한 복구비를 예치하지 아니한 경우(제37조제3항의 규정에 의한 감소된 복구비를 다시 예치하지 아니한 경우를 포함한다)
4. 제37조제1항의 규정에 의한 재해방지 또는 복구를 위한 명령을 이행하지 아니한 경우
5. 허가를 받은 자가 이 조 본문의 규정에 의한 목적사업의 중지 등의 조치명령을 위반한 경우
6. 그밖에 허가조건을 위반한 경우

26) 정태용, “인·허가의제제도에 관한 고찰”, 법제(2002. 2), 16면.

27) 권수철, “인·허가의제제도의 법적성격과 사후감독에 관한 소고”, 법제(2002. 7), 10면.

한편, 의제된 인·허가 처분에 대한 사후감독을 철저히 할 필요가 있다. 물론 의제된 인·허가처분을 받은 자에 대해서 의제대상 인·허가권자가 사후에 감독을 할 수 있느냐가 논란이 있을 수 있다. 예를 들어 의제대상 인·허가권자가 사업장 등에 출입하여 검사를 하고, 시정명령을 발하고, 법령위반이나 인·허가조건위반시 공사의 정지나 인·허가의 취소를 할 수 있는가가 주된 인·허가처분과의 관계에서 문제될 수 있다. 그러나 주된 인·허가처분과 의제되는 인·허가처분은 각기 별개의 다른 처분으로 존재한다고 보아야 할 것이고, 인·허가단계가 끝나면 원칙적으로 각각의 소관 법률의 적용을 받는다고 할 것이다. 따라서 의제되는 각 개별법령에서 정하고 있는 인·허가권자는 개별법에 근거한 사업장 등의 출입·조사, 시정명령, 법령위반 및 인·허가조건위반에 대한 공사의 중지 또는 인·허가의 취소 등 사후감독권을 행사할 수 있다고 해석해야 한다.²⁸⁾

한가지 더 첨부하면, 개발관련특구의 근거법에 인·허가의제 규정을 두는 경우 어떠한 인·허가를 대상으로 할 것이며, 어느 범위까지 의제할 수 있는가, 주된 인·허가와 의제되는 인·허가가 어떠한 관계에 있을 때 의제되는가 등의 인·허가의제 요건에 관한 문제도 명확하게 해둘 필요가 있다.

제 4 절 환경관리행정의 강화

오늘날 새로운 유형의 정책수단들의 활용이 증대되고 있긴 하지만 환경보전행정은 여전히 개별적 사안에 있어서는 행정기관이 상대방에게 명령·강제 등의 규제적 수단을 이용하는 전통적 환경관리·감독 수단들에 의존하고 있다. 이러한 수단들이 항상 효율적인 것은 아니지만 비교적 방법이 단순하고, 효과가 신속하게 나타나기 때문에 환경관련 개별법률에서는 이와 관련된 규정들을 두고 있는 것이 보통이다. 따라서 개발관련 특구사업으로 인하여 발생하는 환경행정상의 문제는 우선 현행 개별환경법상 존재하는 기존의 관리·감독 수단을 적절히 활용하여 대처하면

28) 권수철, 위의 논문, 8면.

서, 특구사업으로 인한 환경침해 행위에 대한 감독기능을 철저히 할 필요가 있다.

한편, 개발관련특구와 관련하여 비권력적 행정작용을 적절히 이용한다면 환경파괴적 개발행위를 막는데 도움이 될 수 있다. 행정지도는 일정한 행정목적 실현하기 위하여 상대방인 국민에게 임의적인 협력을 요청하는 비권력적 사실행위를 말하는데, 환경오염에 대한 대책이나 규제는 사전적·예방적으로 행해지는 것이 훨씬 바람직하다는 점에서 행정지도는 효율적인 행위수단이 될 수 있다고 본다.²⁹⁾ 즉, 지역특구, 경제자유구역, 기업도시특구 개발사업으로 인한 환경오염을 방지하고 일정한 행정목적 또는 공익에 장애가 되는 일정한 행위를 예방·억제하기 위해 행하는 규제적 행정지도나 관계자에게 기술·지식을 제공하거나 조언을 하는 조성적 행정지도 등은 특구지역 내의 난개발을 방지하기 위한 환경행정의 수단으로 활용될 수 있다.

행정지도 외에도 경고, 권고, 정보제공, 상담, 협상 등과 같은 이른바 비공식적 행정작용도 특구지역 내에서의 무분별한 개발행위를 제어하는 수단으로 활용할 수 있을 것이다. 비공식적 행정작용은 공식적인 행정작용에 앞서 그 준비행위로서 또는 그 대체적인 것으로서 행해지는, 행정청과 국민간의 협의·합의 등을 말하는 것으로, 법적 구속력은 인정되지 않는다.³⁰⁾ 그러나 경우에 따라서는 즉각적이고 탄력적인 환경행정상의 대응이 필요한 때가 있고, 이러한 상황에서 행정행위나 행정계약 등과 같은 정형적 행위형식 대신에 협의·조정·협상 등과 같은 비전형적 행위형식들이 효과적으로 활용될 수 있다.

29) 오늘날의 환경행정은 공해방지행정과 같은 종래의 소극적 경찰목적에서 탈피하여 적극적 환경보전의 목적으로 중점을 이동하고 있으며, 환경행정목적 달성을 위한 행위형식 또한 전문화되고 다양화되고 있다. 이처럼 환경행정의 목적이나 행위형식의 변화에 따라 그 활용가치가 커지고 있는 수단으로 행정지도, 기타 비공식적 행정작용 등을 들 수 있다.

30) 관계당사자간의 협의·합의 등의 결과에 대하여 법적 구속력을 부여하려고 한다면 공법상 계약, 사전결정, 확약 등의 행위형식에 의하여야 한다.

제 5 절 자율환경관리제도의 정착 유인

자율환경관리제도는 정부, 기업, 민간부문이 바람직한 환경목표의 달성을 위해 자율적인 협정을 체결하고, 이를 통하여 환경오염을 최소화하고 환경개선을 도모하는 수단으로, 환경법상의 기본원칙인 협동의 원칙을 실현하는 정책수단을 말한다. 이 제도는 정부, 기업, 민간 사이에 협력과 파트너십 형성을 바탕으로 하는 것으로, 경제적 비용이 적게 들고, 제대로 시행되는 경우에는 환경목표를 효율적으로 달성할 수 있다. 또한 기업이 자율적인 방법을 선택함으로써 그 기업의 특성에 맞는 환경개선대책을 세울 수 있고, 기업들이 강제적으로 규제를 당했을 때보다도 환경보전에 긍정적인 태도를 지닐 수 있다.³¹⁾

개발관련 특구사업의 시행과 관련하여서도 정부, 지자체, 개발사업시행자, 지역주민이 바람직한 환경목표의 달성을 위해 자율적인 협정을 체결하여 특구개발사업에 환경적 고려를 하는 방안을 강구해 볼 수 있겠다. 특히 기업도시특구의 경우 개발사업시행자는 대부분 우리나라의 대표적 대기업 중에서 지정될 것으로 예상되는데, 이들 대기업은 오래 전부터 환경친화적 경영 등을 표방하면서 기업의 친환경적 이미지 구성에 애써 오고 있으므로, 특구개발과 관련하여도 이러한 점들을 강조하면서 이들 기업들을 협상의 자리로 끌어들이어 자율환경관리 협약을 체결함으로써 지속가능한 발전에 입각한 개발사업을 유도할 필요가 있다.

31) 박균성·함태성, 환경법, 박영사, 2004, 183면.

제 5 장 결 론

국가균형발전과 지방분권은 지방의 잠재력을 극대화하여 국가 경쟁력을 증대시키고, 각 지방이 각각의 특성을 살려서 스스로 자립하여 나가는 발전주체로 육성하는 것을 핵심으로 하고 있다. 이와 관련하여 지방자치와 낙후된 지역의 개발육구 등이 맞물리면서 각 지방자치단체들로부터 주목을 받고 있는 것이 특구제도이다. 특구(특별구역)제도는 일정 지역이 가지고 있는 고유한 지역적 특성을 살려 다른 지역과 차별화되게 발전시킴으로서 지역의 균형있는 발전을 도모한다는 취지로 도입된 것이다. 특구로 지정된 지역에서는 규제완화, 세제혜택, 인·허가시 간이절차 등이 적용된다. 이와 같은 특구의 설치는 지역의 특성을 살린 발전을 촉진하고 지역간의 균형발전을 이룰 수 있다는 취지에서 긍정적인 면이 있지만, 현실적으로는 대부분 개발사업의 시행과 규제완화 등을 주된 내용으로 하는 개발관련 특구제도가 주를 이루고 있다.

지역특구, 경제자유구역, 기업도시특구 등 개발관련특구들은 국가균형발전이라는 국가전략에 따라 추진되고 있다는 점과 지역간의 균형발전을 도모하고 지역의 발전역량을 증진하여 국가경쟁력을 강화하려고 하는 점에서 공통의 목적을 가지고 있다. 또한, 특구로 지정된 지역에 있어서는 규제완화, 세제혜택 등 재정상 지원, 인·허가시 간이절차 등 다른 일반지역과는 차별되는 특별한 조치가 예정되어 있다는 점에서 공통점을 지닌다(다만, 지역특구의 경우에는 세제상·재정적 지원은 따로 인정되지 않음). 또한 특구의 주무부처가 재경부장관, 건교부 장관 등 개발관련 부서의 장이라는 점에서 공통점을 지닌다. 다른 한편, 이들 특구는 그 세부목적에서 차이가 있는데, 지역특구는 지역특성에 맞게 선택적으로 규제특례를 적용하여 지역의 특화발전을 제도적으로 뒷받침한다는 점에서, 경제자유구역은 외국인투자기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선하여 외국인투자를 촉진한다는 점에서, 기업도시특구는 기업의 투자를 촉진하고 기업의 국제경쟁력을 강화하고자 한다는 점에서 차이가 있다.

그런데 이들 개발관련특구 사업의 내용을 들여다보면 대부분 대규모 개발사업과 관련이 있는 것들이다. 현재 각 지방자치단체에서 추진하고 있는 특구계획들의 내용을 살펴보면 대부분 대규모 관광·레저시설이나 골프장 건설, 해양리조트시설 유치 등 비슷한 대규모 개발사업들이 발표되고 있다. 또한 이러한 개발계획이 한꺼번에 쏟아져 나오다보니 실현가능성이 떨어지는 형식적인 계획들이 남발되고 있고, 해당 지역의 부동산 가격만 부추기는 현상이 발생하기도 한다. 그리고 이들 특구는 토지 등 각종 규제를 대폭 풀어주는 것을 내용으로 하고 있다는 점에서 무분별한 난개발로 인한 환경파괴에 대한 가능성을 안고 있으나, 환경파괴를 방지하는 실질적인 장치들은 제대로 마련되어 있지 못하다. 또한, 유사한 내용을 담고 있는 개발계획들이 중복되고 있고, 동일한 특구의 신청에 있어서도 각 지방자치단체간에 중복되는 계획들이 존재하고 있다. 뿐만 아니라 충분한 논의와 체계적인 준비과정이 부족하였으며 사전준비가 미흡했다는 지적이 있어 왔다.

그러므로 지금부터라도 지속가능한 발전을 가능하게 하는 특구제도가 되도록 법적·제도적 보완장치를 마련하여야 할 것이다. 지속가능한 개발의 원칙은 기존의 환경법이 결함을 지니고 있거나 개혁의 필요를 드러내는 경우 환경법 개혁을 위한 의제설정원리로서 모든 환경관련법과 개발관련법들을 지속가능한 발전의 요구에 맞게 조율하는 입법정책적 지침으로 작용하게 된다. 또한 단순한 입법방침에 불과한 것이 아니라 종종 입법을 통한 구체화가 요구되는 것이라 할지라도 법적 구속력을 갖춘 법원칙으로 보아야 할 것이다. 그리고 지속가능한 개발의 원칙은 환경관련 부서뿐만 아니라 모든 행정주체를 규율하는 법원칙이 된다. 그렇다면 지속가능한 개발의 원칙은 개발관련특구의 계획수립·시행 등에 있어서도 고려되고 지켜져야 하는 법원칙이라고 볼 수 있다. 따라서 특구관련법령들이 그 안에 담고 있는 내용들은 지속가능한 개발의 원칙과 조화를 이룰 수 있어야 할 것이다.

기본적으로는 개발법제와 환경법제가 정합성이 확보되도록 입법정책의 틀을 갖추는 것이 지속가능한 개발의 이념을 구체화 해나가는 것이라는 점을 인식하는 것이 필요하다. 또한, 사전환경성검토의 대상을 확대하고

환경영향평가제도를 보완하는 등 사전예방적 환경정책수단을 강화하는 것이 필요하고, 전통적인 국가의 환경관리·감독 수단을 효율적으로 활용하는 것이 요구된다. 뿐만 아니라 행정지도, 경고, 권고, 정보제공, 상담, 협상 등과 같은 이른바 비공식적 행정작용도 특구지역 내에서의 무분별한 개발행위를 제어하는 수단으로 활용할 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

(1) 단행본

- 김동희, 행정법 I, 박영사, 2004.
- 건설교통부, 민간복합도시개발 제도화 방안(공청회 자료), 2004.
- 박균성, 행정법총론, 박영사, 2004.
- 박균성·함태성, 환경법, 박영사, 2004.
- 박윤훈, (최신)행정법강의, 박영사, 2004.,
- 재경부, 한국의 경제자유구역「동북아의 미래입니다」, 2003.
- 전재경, 환경계획법제와 국토계획법제의 정합성 연구, 2004.
- 홍정선, 행정법원론, 박영사, 2004.
- 홍준형, 환경법, 박영사, 2001.
- 환경부, 환경백서, 2005.
- 한국환경정책학회, 환경정책의 새로운 패러다임 모색을 위한 정책토론회 자료, 2003.

(2) 논문

- 권수철, “인·허가의제제도의 법적성격과 사후감독에 관한 소고”, 법제 (2002. 7).
- 김병준, “지방분권의 추진방향과 과제”, 자치발전(2004.1), 한국자치발전연구원.
- 김재광, “행정법상 집중효제도의 검토”, 토지공법연구 제9호(2000. 2), 한국토지공법학회.
- 선정원, “일본의 구조개혁특구제도의 분석과 규제자유특구제도의 한국에의 도입방안”, 법제(2003. 9).

참 고 문 헌

- 성현찬, 민수현, “지방자치단체 환경영향평가 조례 비교 연구”, 환경영향평가 제12권 제3호(2003.7).
- 오준근, “경제자유구역(경제특구제도)의 법적 문제”, 토지공법연구 제18집(2003.6)
- 이기우, “지방분권특별법의 제정과 지방분권”, 자치행정 제191호(2004.2), 지방행정연구소.
- 정태용, “인·허가의제제도에 관한 고찰”, 법제(2002. 2).
- 최우용, “지방분권과 법제도 개혁”, 법과 사회 제23호(2002).

2. 외국문헌

- C. Wood., Environmental Impact Assessment : a comparative review, john wiley & sons, 1995.
- David P. Lawrence, Environmental Impact Assessment, john wiley & sons, 2003.
- 畠山武道, 井口博, 環境影響評價法實務 : 環境アセスメントの総合的研究, 信山社, 2000.

3. 인터넷 사이트

- 재경부 <http://www.mofe.go.kr/>
- 건설교통부 <http://www.moct.go.kr/>
- 환경부 <http://www.me.go.kr/>