

연구보고 2009-04

개발사업절차의 표준화·간소화를 위한 법제 정비방안

이 준 서

개발사업절차의 표준화·간소화를 위한 법제 정비방안

A Legislative Study on the Standardization and
Simplification of Land Development Project Procedure

연구자 : 이준서(부연구위원)
Lee, Jun-Seo

2009. 10. 31.

국문 요약

최근 토지개발에 대한 탈규제적 요청 중의 하나로 사업추진 시 일정한 규제적 영향으로 작용하는 개발계획의 준비부터 완공까지의 일련의 절차를 간소화하여, 사업추진기간의 장기화로 인해 지출되는 불필요한 행정비용을 감소시키고, 사업자의 편의를 도모하자는 논의가 꾸준히 제기 되어왔다. 그러나 기존 법제도의 취지에 대한 근본적인 고려나 그 효과에 대한 사후적인 평가, 그리고 관련 법률 전체와 새로운 법률과의 체계정당성에 대한 고려 없이, 이와 같은 산발적이고, 일회적인 절차의 간소화가 남발될 경우에는 기존의 개발사업법에 의해 생성된 규제의 틀이 와해될 우려가 있다.

이러한 문제점을 기반으로 하여, 본 연구에서는 개발사업에 대한 규제의 합리화와 이를 통한 체계정당성의 확보에 대한 논의에 초점을 맞추었는바, 현행 개발사업법에 관한 복잡하고 다양한 문제점을 해결하기 위해서는 각종 개발사업별 절차와 과정을 이해하고, 관련된 자료를 분석·평가하여 타당하고 합리적인 규제 방안을 모색하는 과정이 우선적으로 이루어져야 할 것이다.

규제합리화에 대한 방법론의 하나로 여기에서는 개발사업절차의 ‘표준화’와 ‘간소화’를 제시하고 있는데, 표준화가 각 개발사업법의 절차를 단계별로 구분하고, 이를 대상 법률에 따라 검토하여, 공통적인 절차들을 추출해 일반화하는 것이라고 한다면, 간소화는 표준화의 과정 중 또는 표준화를 마친 절차 중 행정적 부담이나 불필요한 부분으로 판단되는 절차를 덜어나가는 것을 의미한다. 본 연구에서는 이와 같은 표준화와 간소화 노력을 통해 개선된 개발사업절차의 모델을 제시하고, 이 모델을 입법적으로 활용할 수 있는 세 가지 방안에 대해 서술하였다.

※ 키워드 : 개발규제, 규제완화, 규제합리화, 개발사업절차, 표준화, 간소화, 체계정당성

Abstract

It has been suggested that the land development procedure should be simplified to decrease administrative costs and to consult developer's own conveniences. As this kind of deregulation is not based on fundamental considerations of the intent of the law, ex-post evaluations, or appropriateness of legal system(Systemgemäßheit), however, frame of the regulation which had been planned went to sticks and staves.

Considering that unconditional deregulation affect adversely the intent of the land development procedure and the land development law system, this study focused on rationalization of regulation. To solve the complex and diverse problems, we need to understand various kinds of procedure and process of the present law and its system prior to all other things. After that, we will be able to rationalize the regulation over the land development.

Taking proper and efficient measures, this study aims to review theories about a standardization and a simplification of the land development procedure: The former is the means to draw out a common procedure over the land development laws, the latter is the process of making the common procedure simpler. Through the standardization and simplification, I suggest a model procedure of land development law and three ways to utilize the model procedure.

※ Key Words : Development under Regulation, Deregulation, Rationalizing Regulation, Procedure of Development Project, Standardization, Simplification, Appropriateness of Legal System

목 차

| | |
|----------------------------------|----|
| 국문요약 | 3 |
| Abstract | 5 |
| 제 1 장 서 론 | 11 |
| I. 연구의 목적 | 11 |
| II. 연구의 범위 | 15 |
| III. 연구의 방법 | 22 |
| IV. 연구의 구성 | 23 |
| 제 2 장 개발사업에 대한 규제의 의의와 문제점 | 25 |
| I. 규제의 본질 | 25 |
| 1. 규제합리화의 요구 | 25 |
| 2. 토지의 특수성에 따른 규제 | 27 |
| II. 개발규제의 의의 | 29 |
| 1. 개발규제의 필요성 | 29 |
| 2. 개발규제의 내용 | 31 |
| 3. 개발규제의 방법 | 35 |
| 4. 현행 개발규제의 구조와 절차 | 36 |
| III. 개발규제의 문제점 검토 | 40 |
| 1. 개발사업법 체계의 복잡성 | 40 |
| 2. 심의·평가 절차의 중복 | 41 |

| | |
|----------------------------|----|
| 3. 인·허가 절차의 복잡성과 장기화 | 42 |
| 4. 정 리 | 49 |

제 3 장 개발사업절차의 분석

I. 개발사업의 유형과 특징

| | |
|-----------------------------|----|
| 1. 개발사업의 유형 | 51 |
| 2. 개발사업법에 따른 개발사업의 유형 | 54 |
| 3. 개발사업의 특징 | 56 |

II. 표준화 검토를 위한 대상사업의 선정

| | |
|---|----|
| 1. 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법 : 혁신도시개발사업 | 58 |
| 2. 공유수면매립법 : 매립공사 | 61 |
| 3. 기업도시개발 특별법 : 기업도시개발사업 | 62 |
| 4. 도시 및 주거환경정비법 : 도시·주거환경정비사업 | 64 |
| 5. 도시개발법 : 도시개발사업 | 70 |
| 6. 도시재정비 촉진을 위한 특별법 : 재정비촉진사업 | 73 |
| 7. 도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법 : 도청이전신도시개발사업 | 76 |
| 8. 동·서·남해안권발전 특별법 : 동·서·남해안권개발사업 | 78 |
| 9. 산업입지 및 개발에 관한 법률 : 산업단지개발사업 | 80 |
| 10. 수도권신공항건설 촉진법 : 신공항건설사업 | 82 |
| 11. 신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법 : 발전촉진지구개발사업 | 83 |
| 12. 신항만건설촉진법 : 신항만건설사업 | 85 |
| 13. 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합 도시 건설을 위한 특별법 : 행정중심복합도시건설사업 | 87 |

| | |
|---|-----|
| 14. 유비쿼터스도시의 건설 등에 관한 법률 : 유비쿼터스도시건설사업 | 90 |
| 15. 주택법 : 주택건설사업 | 91 |
| 16. 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률 : 지역개발사업 | 92 |
| 17. 철도건설법 : 철도건설사업 | 97 |
| 18. 택지개발촉진법 : 택지개발사업 | 98 |
| 19. 항만과 그 주변지역의 개발 및 이용에 관한 법률 : 항만재개발사업 | 101 |
| 20. 항만법 : 항만공사 | 102 |

| | |
|------------------|-----|
| Ⅲ. 대상사업 확정 | 104 |
|------------------|-----|

| | |
|------------------------------------|-----|
| 제 4 장 개발사업절차의 표준화·간소화를 위한 검토 | 107 |
|------------------------------------|-----|

| | |
|----------------|-----|
| I. 분석의 틀 | 107 |
|----------------|-----|

| | |
|------------------------|-----|
| 1. 개발사업법의 일반적 절차 | 107 |
| 2. 분석의 틀 | 120 |

| | |
|-------------------------|-----|
| Ⅱ. 개발사업절차의 표준화 분석 | 122 |
|-------------------------|-----|

| | |
|---------------------------|-----|
| 1. 개발예정지구의 지정 | 123 |
| 2. 사업시행자의 지정 | 123 |
| 3. 개발계획의 수립 | 124 |
| 4. 개발계획의 승인·고시 | 124 |
| 5. 실시계획의 수립 | 125 |
| 6. 실시계획의 승인·고시 및 열람 | 126 |
| 7. 관련 인·허가 등의 의제 | 127 |
| 8. 토지수용 및 이주대책 | 127 |
| 9. 기반시설의 설치 | 128 |

| | |
|----------------------------------|-----|
| 10. 준공검사 | 128 |
| 11. 공사완료의 공고 | 129 |
| 12. 조성토지 등의 공급 | 129 |
| 13. 공공시설등의 귀속 | 130 |
| Ⅲ. 개발사업절차의 표준화·간소화 검토 | 131 |
| 1. 개발사업절차 표준화·간소화의 가능성 | 131 |
| 2. 표준화를 위한 구체적인 검토 | 134 |
| 3. 간소화를 위한 구체적 검토 | 136 |
| 제 5 장 표준화와 간소화를 통한 법제 개선방안 | 141 |
| Ⅰ. 개발사업절차의 모델 제시 | 141 |
| 1. 개발계획단계 | 141 |
| 2. 실시계획단계 | 145 |
| 3. 분배계획단계 | 147 |
| Ⅱ. 개발사업절차 모델의 활용방안 | 148 |
| 1. 개발사업절차법의 제정 | 148 |
| 2. 일반법적 지위의 개발사업법의 활용 | 149 |
| 3. 표준화 절차의 일괄 적용 | 151 |
| Ⅲ. 법제 개선을 위한 입법론적 검토 | 151 |
| 1. 표준화·간소화 절차의 취지 | 151 |
| 2. 개발사업절차 모델의 검토 | 152 |
| 3. 향후 과제 | 153 |
| 참 고 문 헌 | 155 |

제 1 장 서 론

I. 연구의 목적

‘환경보전’에 대응되는 본질적인 논의와는 별도로,¹⁾ 토지이용규제는 개별적인 토지이용행위를 사회적으로 바람직한 방향으로 유도하기 위한 조치를 취하는 것이라고 할 수 있다. 토지이용, 특히 ‘토지개발’²⁾에 관한 규제 of 출발은 개발사업의 주된 대상이 되는 토지이용의 ‘효율성’과 ‘형평성’이라는 두 가지 상반된 측면을 적절히 조정하기 위하여 정부가 개입한다는 취지에서 비롯된 것이다.³⁾ 그러나 효율성과 형평성 양자 모두를 일관된 정책수단으로 조화시키기 어렵다는 근본적인 문제와 더불어, 토지개발과 관련된 정부 부처 간에도 서로 상충되는 이익이 존재하기 때문에 원만한 협조체제를 영위하기가 쉽지 않다는 현실적인 문제, 그리고 가능하면 정부의 개입으로부터 벗어나고자 하는 탈규제적 요구의 증가라는 외부적인 문제 등으로 인하여 애초에 목적하였던 개발사업에 대한 규제는 그동안 많은 난관에 부딪혀 왔

-
- 1) ‘개발’에 의한 물리적인 환경변화의 영향을 방지하기 위한 ‘환경규제’는 환경영향의 평가와 개발계획에 대한 허가제 및 특정 지역에 대한 규제의 형태로 나타날 수 있다. 미국에서도 허가제(environmental permitting)를 비롯하여 습지나 브라운필드(brown-fields)와 같은 지역적 규제 등의 방법이 활용되고 있다. 개발사업에 대한 미국의 주요 환경규제에 대해서는 Daisy Linda Kone, Land Development, (Builderbooks, 2006), 163-196면을 참조.
 - 2) 토지개발은 토지이용의 물리적 상태변경만으로 한정하는 협의의 개념에서부터 상당한 정도의 개발까지 포함하는 광의의 개념까지 매우 광범위한 용어이나, 통상 개발사업을 전제로 한 개발은 물리적 현상변경만을 의미하는 것으로(따라서 용도전환과 지목변경과 같은 무형적 개발은 유형적 개발을 위한 전제 또는 결과로 나타난다), 토지를 구획·합병하고 형질을 변경하여 건축이 가능한 토지로 변경하는 행위를 말한다. 류해웅, 토지법제론, 부연사, 2005, 305면 참조.
 - 3) “토지개발의 경우에는 토지를 개발하고자 하는 자가 행정청에 허가를 신청하고, 행정청이 이를 심사하여 허가함으로써 개발을 통한 적극적인 이용이 보장된다. 이와 같은 의미에서 토지이용규제는 개발규제와 같은 의미로 이해되기도 한다.” 류해웅·최혁재, 토지이용규제 정비방안 연구, 국토연구원, 1999, 8면.

다. 이는 토지의 효율적인 이용을 목적으로 하는 개발사업의 특성상 사업시행 자체에 대한 행정적·절차적 규제뿐 아니라 토지이용에 관한 규제라는 복합적인 영향까지도 받게 되어, 법률수요자들이 체감하는 규제의 체감이 훨씬 크게 다가왔기 때문인 것으로 생각된다.

이와 같은 문제점에 따라서 토지이용에 관한 규제완화를 위한 입법적 노력 또한 지속적으로 실시되어 왔다. 일례로 토지이용규제의 투명성을 확보하여 토지이용에 대한 국민들의 불편을 줄이기 위한 목적으로 2006년 6월부터 『토지이용규제 기본법』이 시행 중에 있다. 동법은 토지이용규제심의위원회의 심의를 통하여 무분별한 지역·지구 등의 신설·세분 또는 변경을 제한하고 있고(제6조), 국토해양부장관과 지방자치단체의 장에게 지역·지구 등의 지정과 행위제한내용을 제공하도록 하고 있으며(제9조), 시장·군수 또는 자치구청장은 지역·지구 등의 지정과 행위제한내용, 토지거래계약허가구역 등을 확인하는 토지이용계획확인서를 발급하도록 하고 있으며(제10조 제1항), 국토해양부장관이 주택·공장 등의 설치를 위해 관계 법령이나 자치법규에 의해 받아야 하는 인·허가 등의 기준, 절차, 구비서류 등을 기재한 규제안내서를 작성할 수 있도록 하고 있다(제11조). 그러나 이러한 심의와 정보의 제공은 규제의 악화를 방지할 수는 있어도 규제의 합리화방안을 적극적으로 모색하기에는 한계가 있는 것이 사실이다.

한편, 최근 토지개발에 대한 탈규제적 요청 중의 하나로 사업추진시 일정한 규제적 영향으로 작용하는 개발계획의 준비부터 완공까지의 일련의 절차를 간소화하여, 사업추진기간의 장기화로 인해 지출되는 불필요한 행정비용을 감소시키고, 사업자의 편의를 도모하자는 논의가 꾸준히 제기 되어왔던 바, 실제로 지난 2008년 6월 『산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법』이 제정되기도 하였다. 동법은 산업단지의 개발절차를 간소화하기 위한 목적으로 산업단지의 지정 및 개발에 적용되는 규제에 관한 특례에 있어 동법을 다른 법률에 우

선하여 적용하도록 하기 위하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「공유수면매립법」, 「환경영향평가법(舊 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법)」, 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」, 「산지관리법」, 「수도법」, 「하수도법」 등에 대한 적용 특례 규정을 두고 있다. 이 법에 의하면, 일단 산업단지계획이 수립 또는 승인된 때에는 국토해양부장관이나 시·도지사의 승인을 받은 것으로 의제하고(제22조), 산업단지 예정부지의 면적이 15만제곱미터 미만인 경우에는 사전환경성검토만을, 15만제곱미터 이상인 경우에는 환경영향평가를 실시하도록 하고 있으며(제23조),⁴⁾ 「산지관리법」에 따른 보전산지가 변경·해제되거나 「수도법」·「하수도법」에 의한 기본계획의 변경으로 해당 부처장관의 승인을 얻은 것으로 보게 된다.

그러나 이러한 규제완화의 노력으로 인하여 개발사업에 대한 규제의 본질은 오히려 상당히 왜곡되어 왔다고 할 수 있다.⁵⁾ 기존 법제도의 취지에 대한 근본적인 고려나 그 효과에 대한 사후적인 평가 없이, 관련 법률 전체와 새로운 법률과의 체계정당성에 대한 고려도 없이,⁶⁾ 새

4) 사전환경성검토는 “환경에 영향을 미치는 행정계획의 수립 또는 개발사업의 허가·인가·승인·면허·결정·지정 등을 함에 있어서 해당 행정계획 또는 개발사업에 대한 대안의 설정·분석 등 평가를 통하여 미리 환경측면의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하는 것”을 말하고(「환경정책기본법」 제3조 제7호), 환경영향평가는 “대상사업의 사업계획을 수립하려고 할 때에 그 사업의 시행이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 줄일 수 있는 방안을 강구하는 것”을 말하는 것으로(「환경영향평가법」 제2조 제1호), 사전환경성검토는 각종 행정계획 또는 개발사업에 대하여 해당 계획 및 입지의 적정성 등을 검토하는 것이고, 환경영향평가는 개발사업 시행에 앞서 환경에 미치는 영향을 사전에 평가하는 것이어서, 양자는 본래 서로 구별되는 제도임이 분명하다.

5) “규제완화 정책이 사회적 합리성을 약속한다는 생각은 검증되지 않은 가설이며 도그마에 불과하다. 규제완화는 종종 새로운 경제적 비효율성이나 사회적 문제를 야기하고, 따라서 재규제(reregulation)의 필요성을 불러일으킨다.” 이원우, “규제개혁과 규제완화: 올바른 규제정책 실현을 위한 법정정책의 모색”, 저스티스 통권 106호 (2008. 9), 356면.

6) 체계정당성(Systemgerechtigkeit) 또는 체계정합성(Systemgemäßheit)은 입법기능에서 존중되어야 하는 원칙으로서 법규범 상호 간 규범구조나 규범내용이 서로 상치·모순되어서는 안 된다는 것을 말한다. 즉, 법치주의원칙에서 도출되는 체계정당성

로운 정책적 필요성만을 강조한 나머지 이와 같은 산발적이고, 일회적이며, 부분적인 절차의 간소화가 남발될 경우에는 다음과 같은 법체계상 문제점이 야기될 우려가 있기 때문이다. 첫째, 기존의 개발사업에 관련된 법률(이하 “개발사업법”이라 한다)에 의해 생성된 규제의 틀이 와해되어 애초 규율하고자 했던 본래의 취지가 희석되고, 이에 따른 정책의 혼선이 증가하게 될 우려가 있다. 둘째, 『산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법』의 예처럼 일반법의 규정들을 배제하기 위한 목적으로 제정된 특별법⁷⁾을 새로운 특례법이 또 다시 배제하는 상황이 되어, 특별법 상호 간 또는 특별법과 일반법 사이의 체계를 해할 가능성이 더욱 높아지게 된다.⁸⁾ 즉, 현재 개발사업법들을 통해서도 알 수 있듯이, 무분별한 입법으로 인하여 법률의 수가 증가하고 그만큼 개발사업법 자체의 내용과 절차를 이해하기가 복잡해지고, 개발사업법들 사이의 내용이 서로 조응(照應)되지 않는다. 전자는 ‘일방적 규제완화에 따른 부작용’의 문제로, 후자는 ‘법률의 경제성’과 법률 상호간 ‘체계정당성의 와해(瓦解)’의 문제로 귀결된다. 본 연구에서는 이러한 문제점을 기반으로 하여, 개발사업에 대한 규제의 합리화와 이를 통한 체계정당성의 확보에 대한 논의에 초점을 맞추도록 한다.

이란 어떠한 법령이 전체 법질서나 다른 법령간의 관계에 있어서 불일치하거나 모순되지 않아야 한다는 원칙이며, 법령의 수직적 및 수평적 체계를 유지하도록 하여 법규범의 구조, 체계 및 내용이 모순·충돌되지 않도록 하는 기능을 지니고 있다. 홍완식, “체계정당성의 원리에 관한 연구”, 토지공법연구 제29집(2005. 12), 469면 참조; 현재 1995. 7. 21. 94헌마136.

7) 『산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법』에서 특례규정을 두어 배제하고 있는 『대도시권 광역교통관리에 관한 특별법』 또한 “대도시권의 교통문제를 광역적인 차원에서 효율적으로 해결하기 위하여” 대규모 개발사업의 광역교통개선대책을 두고 있다(제7조의2).

8) 현행 토지개발사업법 체계정당성이 상당히 결여되어 상호간에 모순과 충돌이 발생할 수 있다는 점은 학계에서도 꾸준히 지적되어 왔다. 김문현, “헌법과 토지기본법”, 토지연구, 1990, 32면; 천영, “우리나라 토지법제의 변천과정 고찰”, 한국부동산학회, 부동산학보 제9집(1990. 12), 65면; 홍완식, “토지법제에 대한 입법론적 고찰”, 토지공법연구 제35집, 2007, 205면 참조.

기존의 정책과 법제에 대한 존재가치를 고려하지 않는 무조건적이고 과격적인 탈규제 또는 ‘특례’나 ‘특혜’ 위주의 간소화와 같은 방법을 지양하고, 기존의 규제가 의도하였던 본래의 취지를 해하지 않는 범위 내에서 그것의 발전을 도모할 수 있는 발전방향에 대하여 모색하는 것이 규제합리화이며,⁹⁾ 이러한 규제합리화의 모델이 현행 법체계와 모순되지 않으면서 목표했던 규제를 합리적이고 조화롭게 조정하는 것이 체계정당성이라고 한다면, 개발사업과 관련하여 발생하는 규제의 합리화 요구는 기존 개발사업법에서 제시하고 있는 절차나 요건들에 대한 무조건적인 배제가 아니라,¹⁰⁾ 개발사업을 시행하기 위하여 얻어야 하는 절차상의 요건 중 실효성이 떨어지거나 불필요한 부분은 없는지, 또는 이를 보다 합리적인 모델로 조정할 수는 없는지에 대한 내용으로 귀결될 것이다. 그리고 이러한 규제합리화의 요구가 법률 상호간의 체계를 무리하게 훼손하는 것은 아닌지, 또는 체계정당성을 유지하면서 규제 합리화를 도출해낼 수 있는 모델은 없는지에 대한 검토도 필요한데, 이는 체계정당성에 대한 논의를 통하여 파악하게 될 것이다.

II. 연구의 범위

통상적인 의미의 개발사업이라고 하면, “토지이용계획의 실현수단으로서 토지소유권과 토지이용형태를 전환하여 최종 수요자에게 인도하는 것”¹¹⁾으로 용도전환을 바탕으로 토지의 형질변경을 통해 건축 가능한 토지로 전환하는 사업을 의미한다. 이러한 정의에 따르면, 개발사업의 범위가 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』상의 개발행위를 비

9) 즉, “적은 규제(less regulation) 보다는 양질의 규제(better regulation)가 규제정책의 목표로 자리 잡게 되었다.” 이원우(註 5), 358면.

10) “토지이용을 일정한 구체적인 방향으로 유도하는 데에 있어서 가장 중요한 기능을 하는 것은 토지이용계획이다.” 류해웅·최혁재(註 3), 9면.

11) 早川丈夫·月尾嘉男, 現代都市·地域計劃, オーム社, 1982, 232면.

뿐만 아니라 「도시개발법」상의 개발사업, 「도시 및 주거환경정비법」상의 정비사업, 「건축법」상의 건축행위, 「주택법」상의 건설사업 등 매우 넓고 다양하기 때문에, 본 연구의 대상에 현행 개발사업법상의 개발사업 전부를 포함시키기에는 무리가 있다. 본 연구는 각각의 개발사업 절차에 대한 공통사항을 표준화하는 방안을 모색하는 것이기 때문에, 사실상 개발사업에 대한 일반법적 역할을 하고 있는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」은 범위에서 배제하기로 한다.¹²⁾

그러므로 본 연구에서 말하는 ‘개발사업법’이란 개발사업과 관련이 있는 법률의 총칭이 아니라, 「도시개발법」에 의한 도시개발사업, 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 정비사업, 「주택법」에 의한 주택건설사업, 「택지개발촉진법」에 의한 택지개발사업 등 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 대응하는 법률로서 행정주체¹³⁾가 사업의 주체가 되어 토지를 개발하거나 재정비하는 등 토지의 합리적 이용을 위한 사업시행자의 적극적 개입수단 및 절차 등을 명시하고 있는 법률들의 집합으로 한정된다.

그러나 이와 같이 범위를 제한한다고 하더라도, 위에서 예시하였던 「도시개발법」, 「도시 및 주거환경정비법」, 「주택법」, 「택지개발촉진법」 등은 국토해양부 소관의 대표적인 개발사업법일 뿐이고, 이 외에도 행정안전부 소관 「도서개발촉진법」, 「온천법」, 지식경제부 소관 「전원개발촉진법」, 「폐광지역개발 지원에 관한 특별법」, 농림수산식품부 소관

12) “「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」은 토지의 합리적 이용을 보장하기 위한 법률이라는 점에서 그 특별법적 지위를 갖는 개발사업법과 추구하는 공익을 같이 한다. 다만 개발사업법은 개발사업의 주체인 사업시행자를 정해 개발사업을 주도하게 하지만, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」은 건축행위의 주도권을 건축주에게 맡기므로 수단의 적극성 면에서 본질적인 차이를 보인다.” 이처럼 개발사업법은 국토계획법의 특별법으로서 그 목적이나 기능, 수단의 적극성, 계획의 다단계성, 규율대상과 규모, 소송 등에 관련하여 차이점을 보이고 있다. 이에 대한 자세한 사항은 김중보, 「건축법의 이해」, 박영사, 2008, 183, 356-358면.

13) 행정주체에는 국가, 공공단체(지방자치단체, 공공조합법인·공법상 사단법인, 영조물법인, 공법상 재단), 공무원수탁사인 등이 해당된다.

『농어촌정비법』, 『새만금사업 촉진을 위한 특별법』 등 개발사업에 관련된 각 부처 소관의 개발사업법까지 포함시키면, 이를 일일이 열거하기도 힘든 상황이다.

본 연구의 목적이 절차의 표준화를 통한 법률의 체계정비에 있다고 한다면, 이는 소관 부처를 고려하지 않은 모든 법에 대한 광범한 체계정비가 아니라, 사실상 일정한 법 영역을 소관하고 있는 특정 부처에 한정해야 할 필요성이 있기 때문에, 본 연구는 우선적으로 다수의 개발사업법을 관장하고 있는 국토해양부 소관 법률 135개(2009년 5월 1일 기준)를 대상으로 삼도록 한다.¹⁴⁾

<표 1> 연구범위 확정을 위한 개발사업법의 선정

| 구 분 | 구분 기준과 내용 |
|-------------------|--|
| 연구범위에 포함되는 개발사업법 | <ul style="list-style-type: none"> ▶ 개발사업에 대한 일련의 절차들이 체계적으로 규정되어 있고, 절차상으로 공통적인 표준화 작업이 가능한 법률 ○ 토지를 개발하거나 재정비하는 개발사업 ○ 행정주체 또는 공공단체가 사업의 주체 ○ 개발계획 수립부터 공사완료까지 일련의 개발절차 제시 |
| 연구범위에서 제외되는 개발사업법 | <ul style="list-style-type: none"> ▶ 법률의 내용에 개발사업절차에 해당하는 일부 내용이 포함되어 있으나, 위 개발법률과 같이 체계적인 일련의 절차가 아닌 사업의 관리 또는 지원 등에 관한 사항을 규율하고 있는 법률 |

14) 이는 법률의 수이고, 대통령령과 각 부령 및 하위 행정입법까지 합한다면, 더욱 많은 수의 법령이 있다. 각 법률에는 각 과를 중심으로 하는 소관부서가 정해져 있어서 법령집행에 대한 여러 통할 기능에도 불구하고, 법률은 각 과별로 ‘관리’되기 때문에(예를 들어, 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』은 도시정책과의 소관이고, 『동·서·남해안권발전 특별법』은 지역정책과의 소관이며, 『도시재정비 촉진을 위한 특별법』은 주택정비과의 소관이다.), 소관법령의 수가 많은 점도 문제이지만 법령 전체의 일관성과 체계성을 확보하기 힘든 구조적인 법령관리시스템도 문제일 수 있다. 또한 정부에서 제출한 법률과 의원들이 제출한 법률과의 체계성, 시기적으로 달리 입법된 법률간의 체계성, 각 정부마다의 부동산정책의 상이함이 반영된 법률간의 충돌 등이 법률의 개정작업을 통하여 해소되고 반영되지 못하였다면 토지관련 법률의 체계성이 문제될 가능성은 더욱 큰 것이다.

| 구 분 | 구분 기준과 내용 |
|-----|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> ○ 사업계획의 수립과 확정 등 일부 개발사업의 내용이 포함되어 있음 ○ 사업절차보다는 해당 시설의 관리나 사업의 지원·촉진에 관한 사항이 주를 이루고 있음 |

연구대상의 선정방식은 <표 1>의 기준을 통하여 『건축법』과 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』을 제외한 개발사업법 중 특히 사업절차에 관한 부분이 주요 내용이 되는 법률들을 포함시켰다. <표 1>의 기준에 의거하여 135개의 법률의 내용을 검토한 후, 이 중 본 연구의 대상이 될 수 있는 개발사업에 관한 내용을 갖추었다고 판단된 법률들을 다음 <표 2>와 같이 범주화하였다. 예컨대, 『댐건설 및 주변지역 지원 등에 관한 법률』은 댐건설에 관한 기본계획(개발계획)·실시계획·토지수용·댐건설완료고시 등의 개발사업절차에 해당하는 일부 내용을 포함하고 있으나, 이 법의 목적이 개발사업절차를 명확히 규정하기 위함이라기보다는 건설된 댐의 관리와 지역주민에 대한 지원에 있기 때문에 연구대상에서 제외되었다. 『도시철도법』이나 『물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률』 또한 그러하다.

유의할 점은 이 범주화의 포함여부는 어떠한 특정 상황을 상정한 것이 아니라 해당 법률 내 명시한 개발사업의 여부를 기준으로 선정하였다는 점이다. 예컨대, ‘공장설립’이라는 상황을 가정하고 이에 따른 개발사업절차를 검토하려 한다면, 『산업입지 및 개발에 관한 법률』, 『산업집적화 및 공장설립에 관한 법률』, 『중소기업창업 지원법』 및 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 등 관련된 법률만 하더라도 다수가 존재하기 때문에, 이 법률들 중 해당 공장의 특성에 따라 어떠한 법률에 따른 절차를 적용할 것인지의 선택의 문제가 남는다. 아울러 이 경우 일관된 개발사업절차를 추출해낼 수가 없고, 공장설립뿐 아니라

주택개발이나 공원개발 등 특정 상황을 상정하기 위한 일관된 기준의 설정도 어렵다는 문제가 있다.

<표 2> 국토해양부 소관 개발사업법 (2009년 5월 1일 기준)

| 연번 | 법 률 명 | 개발사업명 | 포함 여부 |
|-----|------------------------------------|--|-------|
| 1 | 개발이익환수에 관한 법률 | - | × |
| 2 | 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 | - | × |
| 3 | 개항질서법 | - | × |
| ... | 중략 | | |
| 16 | 골재채취법 | - | × |
| 17 | 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법 | 혁신도시개발사업 | ○ |
| 18 | 공공토지의 비축에 관한 법률 | - | × |
| 19 | 공유수면관리법 | - | × |
| 20 | 공유수면매립법 | 매립공사 | ○ |
| 21 | 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 | - | × |
| ... | 중략 | | |
| 31 | 국토기본법 | - | × |
| 32 | 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 | - | × |
| 33 | 기업도시개발 특별법 | 기업도시개발사업 | ○ |
| ... | 중략 | | |
| 41 | 도시 및 주거환경정비법 | 주거환경개선사업 주택재개발사업 주택재건축사업 도시환경정비사업 | ○ |

제1장 서론

| 연번 | 법 률 명 | 개발사업명 | 포함 여부 |
|-----|----------------------------|---------------|-------|
| 42 | 도시개발법 | 도시개발사업 | ○ |
| 43 | 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 | - | × |
| 44 | 도시교통정비 촉진법 | - | × |
| 45 | 도시재정비 촉진을 위한 특별법 | 재정비촉진사업 | ○ |
| 46 | 도시철도법 | 도시철도사업 | × |
| 47 | 도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법 | 도청이전신도시 개발사업 | ○ |
| 48 | 독도의 지속가능한 이용에 관한 법률 | - | × |
| 49 | 동·서·남해안권발전 특별법 | 동·서·남해안권 개발사업 | ○ |
| 50 | 무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률 | - | × |
| 51 | 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률 | 물류단지개발사업 | × |
| 52 | 물류정책기본법 | - | × |
| ... | 중략 | | |
| 60 | 산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특별법 | - | × |
| 61 | 산업입지 및 개발에 관한 법률 | 산업단지개발사업 | ○ |
| 62 | 선박및해상구조물에 대한위해행위의처벌등에 관한법률 | - | × |
| ... | 중략 | | |
| 69 | 선주상호보험조합법 | - | × |
| 70 | 수도권신공항건설 촉진법 | 신공항건설사업 | ○ |
| 71 | 수도권정비계획법 | - | × |
| 72 | 수로업무법 | - | × |
| 73 | 시설물의 안전관리에 관한 특별법 | - | × |

II. 연구의 범위

| 연번 | 법 률 명 | 개발사업명 | 포함 여부 |
|-----|--|---------------|-------|
| 74 | 신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법 | 발전촉진지구 개발사업 | ○ |
| 75 | 신항만건설촉진법 | 신항만건설사업 | ○ |
| 76 | 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법 | 행정중심복합도시 건설사업 | ○ |
| 77 | 여객자동차 운수사업법 | - | × |
| ... | 중략 | | |
| 82 | 유류오염손해배상 보장법 | - | × |
| 83 | 유비쿼터스도시의 건설 등에 관한 법률 | 유비쿼터스도시 건설사업 | ○ |
| 84 | 인천국제공항공사법 | - | × |
| ... | 중략 | | |
| 90 | 주차장법 | - | × |
| 91 | 주택법 | 주택건설사업 | ○ |
| 92 | 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률 | 지역개발사업 | ○ |
| 93 | 지적법 | - | × |
| 94 | 지하수법 | - | × |
| 95 | 철도건설법 | 철도건설사업 | ○ |
| 96 | 철도사업법 | - | × |
| 97 | 철도산업발전기본법 | - | × |
| 98 | 철도안전법 | - | × |
| 99 | 측량법 | - | × |
| 100 | 택지개발촉진법 | 택지개발사업 | ○ |
| 101 | 토지이용규제 기본법 | - | × |

| 연번 | 법 른 명 | 개발사업명 | 포함 여부 |
|-----|----------------------------|---------|----------|
| ... | 중략 | | |
| 120 | 항만공사법 | - | × |
| 121 | 항만과 그 주변지역의 개발 및 이용에 관한 법률 | 항만재개발사업 | ○ |
| 122 | 항만법 | 항만공사 | ○ |
| 123 | 항만운송사업법 | - | × |
| ... | 이하 생략 | | |

이렇게 해서 선정된 개발사업법은 총20개로, 본 연구에서는 이들 각 법률마다 제시되어 있는 절차상의 공통점과 차이점을 분석하여 이를 일반화하여 절차에 관한 표준모델을 제시하고 부분적으로 간소화 할 수 있는 부분을 모색하게 된다.

Ⅲ. 연구의 방법

개발사업법에 따른 복잡하고 다양한 규제가 갖는 문제점을 해결하기 위해서는 각종 개발사업별 절차와 과정을 이해하고, 관련된 자료를 분석·평가하여 타당하고 합리적인 대안을 모색하는 과정이 이루어져야 할 것이다. 이러한 대안은 규제절차를 검토함으로써 함께 확정하는 과정을 거쳐야 할 것인바, 규제의 목적과 그 효과에 대한 이해를 기반으로 해당 규제절차와 관련되는 사항들을 단순화하는 방법이 하나 있을 수 있고, 이러한 단순화가 불가능한 복잡하고 세밀한 부분에 있어서는 그러한 절차들이 반드시 필요한 것인지 확인하고 이중 불필요한 내용들을 제거하는 방법이 있을 수 있다. 그러나 후자의 경우 무분별한 절차의 간소화를 방지하기 위하여 규제의 목적과 그에

따른 긍정적 효과를 충분히 공개하고 홍보하여 규제의 당위성을 알리는 방법도 동시에 고려되어야 한다.

이러한 측면을 고려하여 설정한 개발사업절차의 합리화 방향은 ‘표준화(standardization)’와 ‘간소화(simplification)’라고 하는 두 부분으로 치환할 수 있을 것이다. 표준화는 각 개발사업법의 절차를 단계별로 구분하고, 이를 대상 법률에 따라 검토하여, 공통적인 절차들을 추출해 일반화하는 것을 말하고, 간소화는 표준화의 과정 중 또는 표준화를 마친 절차 중 행정적 부담이나 불필요한 부분으로 판단되는 절차를 덜어나가는 것을 의미한다. 비록 연구의 제목에서는 개발사업‘절차’라고 표현하고 있지만, 현행 개발사업법 관련 규제의 문제는 주로 개발사업에 대한 계획의 수립부터 인·허가를 얻기까지의 절차에 초점이 맞추어져 있기 때문에,¹⁵⁾ 개발사업절차와 개발규제는 밀접한 관련성이 있다. 따라서 본 연구에서 제시하고 있는 표준화와 간소화의 궁극적인 목적은 규제합리화를 통한 각 개발사업법들 사이의 체계성의 확보와 개발사업절차의 실효성 확보에 있다고 보아야 한다.

IV. 연구의 구성

본 연구는 총 5개의 장으로 구성되어 있다.

제1장 서론에 이어, 제2장에서는 개발사업에 대한 규제의 의의와 문제점에 대해 검토하도록 한다. 특별히 제2장에서 규제에 대한 논의를 하는 것은 본 연구가 비록 부분적으로나마 절차의 간소화를 목적으로

15) 현행 개발규제는 택지나 산업단지과 같은 대규모 개발사업의 경우 『택지개발촉진법』, 『산업입지 및 개발에 관한 법률』 등 관련 개발사업법에 따른 지구를 지정하여 개발사업을 시행하도록 하고 있고, 일정규모 이상의 중규모 개발사업은 건축물의 배치·기반시설·교통계획 등을 포함하는 지구단위계획을 수립하도록 하고 있다. 소규모 개발사업은 별도 계획 없이 개발행위허가 또는 농지·산지 전용허가 절차를 거쳐 시행하고 있는데, 물론 이러한 일련의 과정 중에 중요사항에 대해서는 행정청의 인·허가를 받아야 함은 물론이다.

하고는 있지만, 이것이 규제의 무용론(無用論)이나 규제의 폐지를 중심으로 하는 것은 아니며, 필요한 규제와 불필요한 규제를 선별하고 후자를 줄여나가는 방식을 지향한다는 것을 설명하기 위함이다.

제3장에서는 개발사업절차를 분석하게 되는데, 이는 서론에서 선정한 20개의 법률에 제시되어 있는 개발사업에 관한 절차를 개략적으로 파악하는 작업이다. 이를 통하여 표준화를 할 수 있는 법과 그렇지 못한 법을 다시 한 번 거르게 될 것이다.

이렇게 해서 확정된 대상사업을 통하여 개발사업절차의 표준화·간소화 적용여부를 검토하는 것이 제4장의 내용이다. 여기에서는 표준화·간소화를 위한 분석의 틀로서 개략적인 개발사업절차의 모형을 제시하고, 각 개별사업법에 관련된 절차를 각 요소별로 대응시켜 분석하는 작업을 하게 된다. 이렇게 표준화를 거치는 과정 중 혹은 완성된 표준화 모델 중 간소화 될 수 있는 부분이 있는지에 대한 검토를 하고, 필요한 부분을 간소화하거나 절차를 통합하는 부분을 연구하게 된다.

마지막으로 제5장에서는 표준화·간소화 모델을 통한 법제 개선방안의 하나로써 개발사업절차의 모델을 제시하고 이를 활용할 수 있는 방안에 대해 몇 가지 의견을 제시하는 것으로 본 연구를 마치고자 한다.

제 2 장 개발사업에 대한 규제의 의의와 문제점

I. 규제의 본질

1. 규제합리화의 요구

자유로운 경쟁을 권장하기 위하여 정부의 간섭을 되도록 자제하고자 하는 이른바 “규제의 완화”는 현 정부가 주목하고 있는 주요한 행정절차상의 과제로서¹⁶⁾ 이는 본래 시대의 흐름이나 사회적 환경의 변화를 수용하는 한편, 건전한 경제활동을 저해하는 측면이 강한 불필요한 규제를 완화 또는 폐지하고자 하는 목적에 의한 것으로 알려져 있다. 이러한 규제의 완화에 관해서는 그동안 주로 경제적 측면에서의 고찰이 지배적이었고 이러한 관점들 중 대부분이 시장에 의한 자율경쟁을 강조하는 것이었기 때문에, 흔히들 ‘규제’라고 하면 자유로운 경쟁을 저해하는 불필요한 정부의 개입, 법적 구속 또는 제도적 제약으로 여기는 경우가 대부분인 것 같다.¹⁷⁾

하지만 규제라는 단어의 사전적인 의미를 살펴보면, “규칙이나 규정에 의하여 일정한 한도를 정하거나 정한 한도를 넘지 못하게 막는 것”을 말하며, ‘regulation’이라는 단어에는 우리가 흔히 생각하는 ‘법(law)’이나 ‘규칙(rule)’ 외에도 ‘직선(straight line)’, ‘표준(standard)’과 같이 경계나 범주 또는 기준의 의미도 포함되어 있고,¹⁸⁾ 그 본래적 취

16) 대한민국정부, 이명박 정부 100대 국정과제, 2008, 33면 이하를 참조.

17) “갇은 규제완화, 정책 신뢰도 저하”, 내일신문 2009. 3. 17. 기사; “서울 18배 토지 거래규제 풀렸다”, 파이낸셜뉴스 2009. 7. 7. 기사; “전경련 ‘아직도 규제 전봇대 많다’”, 서울신문 2009. 7. 9. 기사; “서울시 재개발·재건축 사업 규제 효과 있을까”, 매경이코노미 2009. 7. 18. 기사; “대기업 규제완화 지속해야”, mbn경제 2009. 8. 11. 기사; “기술발전 못 따라가는 규제 틀”, 전자신문 2009. 9. 14. 기사; “명분·실리 없는 ‘역지 규제案’ 남발”, 전자신문 2009. 9. 14. 기사; “새먹거리 녹색보험 규제 올라가면 먼저 풀어야”, 아시아경제 2009. 10. 14. 기사; “토양오염 심해지는데 정부는 규제 완화”, 아시아경제 2009. 10. 19. 기사.

18) ‘regulation’의 어원인 ‘regula’에 관한 의미를 참조. Lazar Emanuel, Latin for Law-

지 또한 바람직한 사회질서의 구현이나 특정한 정책적 목적을 실현하기 위하여 정부가 시장에 개입하여 기업과 개인의 행위를 일정부분 제약하는 것임을 고려한다면,¹⁹⁾ 규제라는 것이 단순히 특정한 행위나 활동을 제한하기 위한 것만이 아니라, 오히려 그 반대로 이에 대한 일정한 기준이나 표준과 같은 ‘틀(frame)’을 제시하고 그 범위 내에서의 자유를 허용하는 것으로 이해하여야 할 것이다. 최근 들어 일방적인 규제의 완화보다는 관련 규제의 본질적인 역할에 대한 논의와 이에 대한 발전방향으로 규제의 ‘합리화’ 또는 ‘선진화’라는 측면이 부각되고 있는 것 또한 이처럼 규제에 대한 기존의 부정적 시각의 전환을 바탕으로 한 것이라고 생각할 수 있다.

이러한 관점에서 보자면, 규제는 단순히 자유의 억압이 아니라 대립·충돌하는 자유들 사이에서 누구의 자유를 보장해줄 것인가의 선택이거나 또는 충돌하는 자유들 사이의 조정으로서의 성질을 가지며,²⁰⁾ 현실적으로 발생하고 있는 규제의 합리화 또는 선진화에 대한 요구는 비단 정부의 규제에 대한 일방적인 완화나 폐지에 관한 사항만이 아니라, 이와 더불어 관련 규제를 현실적인 측면에 맞추어 보다 합리적으로 조정하거나 규제의 패러다임을 현실에 맞게 수정·조율하는 것까지도 포함하는 포괄적이고 발전적인 개념으로 이해하여야 한다.²¹⁾ 이러한 이해가 수반되어야 비로소 규제 합리화라는 것이 복잡

yers, (Emanuel Publishing Corp., 1999), 329.

19) 따라서 규제라고 하면 정적 관리나 지배 외에 동적이고 기술적인 억제나 제어를 말하며, 방치하게 되면 무질서해지기 쉬운 대상물을 스스로의 의지 아래 두는 것을 의미한다. 류해웅(註 2), 122-123면.

20) 이원우(註 5), 361면.

21) 이러한 사례로 미국에서 제시된 바 있는 “토지이용규제의 조용한 혁명”에 대해 참고할 필요가 있다. 이는 토지를 소유·분할·매매의 대상으로 상품화하였던 기존의 태도를 버리고 ‘공공의 자산(Public Trust)’으로 인식함과 동시에 그 보전에 대한 정책을 제시하는 것이었다. 이러한 토지에 대한 개념의 변화는 토지이용의 형태가 단지 그 토지에만 한정되지 않고 더욱 광범위한 지역의 생태계에 영향을 미치는 것으로 인식되어, 결국 토지이용규제방식의 변혁을 가져오게 되었는데 그 핵심적인 내용은 바로 사회적 성격으로서의 개발권에 대한 개념이었다. 즉, 개발권이 사회에

하고 불필요한 규제를 정비하여 이에 대한 법률수요자들의 편의를 도모하는 한편, 규제를 합리화함으로써 법률에 대한 수요자들의 순응도를 높여 실질적인 법치주의를 확립하고자 한다는 기본적인 의의를 되찾기 때문이다.

2. 토지의 특수성에 따른 규제

현실적인 측면에서 규제의 합리화가 요구되는 부분은 실로 다양하고 방대한 영역이 해당된다고 할 수 있으나, 일반적으로 규제 선진화에 대한 요청이 가장 첨예한 부분을 선정한다면 그것은 바로 ‘재산권의 행사’에 관한 것이라 할 수 있을 것이다. 재산권에 관하여 우리 『헌법』 제23조 제1항은 “모든 국민의 재산권은 보장된다.”고 하면서 “그 내용과 한계는 법률로” 정하도록 하고 있다. 이는 재산권 행사가 입법자의 광범위한 형성적 자유의 대상이 되고 있음을 분명히 하고 있어 사유재산의 내용, 범위 및 종류는 입법자의 판단에 따라 규정하도록 법률에 위임되어 있음을 의미한다. 이 규정 또한 국민의 재산권에 대하여 일정한 한계를 설정한 것으로, 흔히들 생각하는 ‘규제’의 하나라고 할 수 있는데, 이처럼 국민의 재산권 행사와 그 한계를 설정하고 있는 분야 중 가장 논란이 많은 것이 바로 토지와 관련된 부분이라고 할 수 있다.

개발사업에 대한 규제, 즉 정부의 개입은 개발사업을 둘러싸고 토지 소유권자와 많은 갈등을 유발하게 된다. 토지소유자는 소유권을 유지하면서 그 범위 내에서 토지이용에 대한 권리를 할 수 있는 한 적극적으로 추구하려 하는 반면, 정부는 국토의 보전과 계획적 개발, 사회적 형평 등을 위해 개발을 규제하려는 경향이 있기 때문이다. 이처럼

의해 만들어지고 토지에 배분된다고 생각하는 것이다. 조재성, “현대미국의 토지이용규제의 조용한 혁명과 성장관리전략”, 국토와 환경, 한울아카데미, 2002, 333-338면 참조.

토지이용은 시장을 통한 균형적인 토지이용을 기대하기가 어려우며, 부의 외부효과 억제·환경보전의 고려·공간적 조화의 추구 등 많은 이해관계가 얽혀있기 때문에 공급의 고정성,²²⁾ 용도의 다양성,²³⁾ 물리적 영속성,²⁴⁾ 공공성,²⁵⁾ 비이동성²⁶⁾과 같이 다른 재화와 동일하게 취급할 수 없는 특성을 아울러 갖고 있다.²⁷⁾

이와 같은 토지의 특성들로 인하여, 산업화와 도시화에 따른 수도권 인구의 집중화, 토지가격의 급상승, 투기의 성행, 도·농간의 격차 극심화, 지역이기주의의 팽배, 환경오염의 증가와 같은 여러 사회적 갈등들이 야기되었고, 이러한 문제들의 해소와 예방을 위하여 국가가 개입하기에 이르렀다. 국가의 개입행위는 대개 법률에 의하고 있는데, 토지에 관한 국민의 재산권을 사법(私法)상으로 규율하고 있는 것이 『민법』의 상권관계에 관한 규정(제216조 내지 제244조)이라고 한다면, 이를 공법(公法)상 규율하고 있는 것이 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』이나 『건축법』과 같은 법률들이 된다.

전자는 주로 인접한 토지소유자 사이의 분쟁에 대한 것으로 소유권이 방해받거나 방해받을 염려가 있을 때 소유권에 기한 방해제거나

22) 토지는 인간의 주거 및 생산에 반드시 필요한 기본적인 재화인 반면, 그 양은 매우 한정되어 있어 인간의 욕구나 필요에 따라 탄력적으로 공급을 맞추기가 쉽지 않다는 것이다.

23) 『지적법』에 의하면 토지의 사용방법 또는 현재의 이용 상황에 따라 토지는 전, 답, 과수원, 목장용지, 임야, 광천지, 염전, 대, 공장용지, 학교용지, 주차장, 주유소용지, 창고용지, 도로, 철도용지, 제방, 하천, 구거, 유지, 양어장, 수도용지, 공원, 체육용지, 유원지, 종교용지, 사적지, 묘지, 잡종지 등 모두 28가지 지목(地目)으로 구분되어 있다(『지적법 시행령』 제5조 참조).

24) 토지는 이용한다고 해서 소멸되는 재화가 아니라는 특성이다. 이러한 영속성(permanent and indestructible)은 다른 재화들과 구별되는 토지의 고유한 특성이다. 이 특성으로 인하여 1인 이상의 사람들이 그 토지와 관련성을 가질 수 있다. Mark P. Thompson, *Modern Land Law*(3rd ed.), (Oxford Univ. Press, 2006), 1.

25) 토지는 넷째, 도로·지하철·학교·관공서·공원 등 토지는 그 생산력이 비해 공공서비스의 영향을 많이 받는 재화이다.

26) 토지이용을 위해서는 그것을 이용하려는 자가 이동을 해야 한다는 특수성이 있다.

27) 이상 언급한 다섯 가지 토지의 특성과 이에 대한 상세한 설명은 이정진, 『토지경제학』, 박영사, 2005, 46-79면을 참조.

방해예방을 청구할 수 있도록 규율하고 있는 것이고, 후자의 경우는 무분별한 건축이나 개발사업으로 인하여 발생할 수 있는 혼란을 방지하고 토지의 합리적인 이용과 공익성을 추구하기 위하여 인가 또는 허가라는 사전적 규제절차를 제시하고 있다.²⁸⁾ 이러한 절차는 토지소유자에게 현재의 상태나 목적대로 토지를 이용할 수 있는 권한만을 부여하고 토지개발권은 국가에 귀속시키고, 만약 사인이 토지의 개발을 원하는 경우 정부로부터 개발허가를 얻도록 하는 규제수단인 것이다.

II. 개발규제의 의의

1. 개발규제의 필요성

개발사업은 그 자체로 국토환경의 변화는 물론 사회·경제적으로 많은 영향을 미치기 때문에, 일정한 개발행위에 대해서는 토지의 난개발 방지, 토지의 수급 조절, 토지의 계획적 개발, 토지이용의 효율화, 개발이익배분의 사회적 형평성 도모 등 토지 이용의 적정성을 제고하기 위한 노력이 수반되어야 한다. 현실적으로 이러한 노력을 시장에 게만 맡길 수 없기 때문에,²⁹⁾ 하나의 개발사업에 대하여 다수의 법령에 의한 규제가 설정되고, 해당 사업자가 여러 행정청의 인·허가를

28) 토지에 관한 공익의 내용을 열거해 보면 다음과 같다. 우선 바람직한 토지이용질서의 형성이 있다. 이는 각종의 계획과 규제법으로 달성된다. 다음으로는 토지의 형상을 자연 그대로 혹은 현 이용상태를 그대로 보존하는 데서 오는 이익이 있을 수 있다. 이는 각종의 공원법이나 형질의 변경을 금지하는 법제로 달성된다. 한편 토지는 수요에 비해 공급이 비탄력적인 성격을 가지기 때문에 토지시장을 적절히 규제하는 것도 공익을 위하여 크게 중요하다. 특히 경제가 발달하면서 지가가 급등하기 시작하자 이로 인하여 큰 사회문제가 발생하였고 이를 적절히 해결하는 것이 중요한 국가과제로 대두되기도 하였다. 또한 토지에 대한 공익과 사익 혹은 공익과 공익의 형량이 중요하다. 뒤의 문제는 보통 토지수용의 문제로 해결한다. 최송화, 공익론, 서울대학교출판부, 2002, 296-297면.

29) “사회 전체적인 입장에서 볼 때 자연환경보전 등을 위해 토지의 저이용이 필요한 경우, 이를 토지시장에 맡겨 놓는다면 토지소유자의 자발적인 저이용을 기대하기는 어렵다.” 류해용·최혁재(註 3), 9면.

받아야 하는 것은 사회 내 다양하게 얽혀있는 이해관계가 복잡하게 변모될수록 발생할 수밖에 없는 불가피한 현상일지도 모른다.

더욱이 최근에는 도로, 철도, 항만, 댐과 같은 대규모 개발사업 뿐만 아니라 도서관, 박물관, 수목원에 이르기까지 이른바 사회기반시설(in-frastructure) 또는 사회간접자본(Social Overhead Capital, SOC)시설에 대한 투자 움직임이 활발히 진행되고 있는 반면, 국토의 건전한 이용이나 해당시설의 입지적합성 비롯하여 개발사업에 따른 환경영향 등 사업시행으로 인하여 발생하게 될 여러 문제들에 대한 국민적 관심 또한 증대되고 있으며,³⁰⁾ 무엇보다도 이러한 사업들이 공공의 필요에 부합하고 공공의 이익을 우선시해야 한다는 요청이 늘고 있기 때문에,³¹⁾ 개발사업 시행 이전에 고려해야할 요소들이 점점 다양해지고 복잡해지는 경향을 보이고 있다. 따라서 개발사업 시행의 성패는 이러한 공공의 요구를 충족시키면서,³²⁾ 복잡하고 다양한 규제에 어떻게 대응하느냐에 있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

개발규제의 근본적인 목적이 토지이용의 효율성과 형평성에 있는 만큼,³³⁾ 개발에 따른 토지이용의 용도와 밀도의 적정성을 유지하는 것

30) 오늘날 개발사업을 시행함에 있어서 공중의 참여는 필수적인 요소라 할 수 있다. 실질적으로 행정청에 의한 규제가 상당부분이라고 하더라도, 개발사업의 계획·신청·승인과 같은 과정에서 공중이 발휘하게 되는 힘을 무시할 수는 없는 일이다. Sidney O. Dewberry and Lisa N. Rauenzahn, *Land Development Handbook: Planning, Engineering, and Surveying*, (McGraw-Hill, 2008), 11면 참조.

31) 우리나라에서 토지의 공공성 확대에 대한 요구는 토지의 이용과 개발과정에서 발생하는 문제점을 극복하는 과정에서 나타나게 되었다. 그동안 토지의 공공성을 강화하기 위한 다양한 노력들이 있어왔는데, 투기폐해의 방지, 토지자원의 효율적인 이용을 위한 토지규제, 자연보전을 통한 쾌적한 삶의 공간을 확보하기 위한 노력, 토지오염을 방지하기 위한 노력 등 오늘날의 토지에 관한 공익판단은 보다 복잡한 모습으로 나타난다. 최송화(註 28), 296면 이하 참조.

32) 그동안 개발사업의 진행과정에서는 의사소통의 기술(communication skill)이 간과되거나 그다지 강조되지 않았었지만, 행정청을 비롯하여 시민들이 참여할 수 있는 지속적인 의사소통의 매개체는 반드시 필요하다. 개발사업의 과정은 그 시작부터 완성에 이르기까지 무수한 변화적 요인을 포함하고 있기 때문이다. Dewberry & Rauenzahn(註 30), 10-11면.

33) 토지이용규제는 (i) 지역사회 전체를 위해 바람직한 토지이용을 유도하고, (ii)

은 규제의 목적상 상당히 중요한 의미를 지닌다. 물론 이러한 용도와 밀도의 적정성은 해당 토지를 비롯한 지역 내 상황에 따라 달라지기 마련이겠지만, 대체적으로 토지이용의 용도를 적정하게 하는 것은 토지에 위치한 시설이나 해당 토지 내에서 이루어지는 활동의 종류를 규제하여 본래의 용도와 목적에 맞도록 토지이용의 순응화를 도모하려는 것이며, 토지이용의 밀도를 적정하게 하는 것은 시설의 규모나 밀집상태, 층고 등의 제한을 통하여 과밀을 방지하려는 것이다.

2. 개발규제의 내용

개발규제는 크게 개발계획에 따른 규제와 개발절차에 따른 규제라는 두 가지 체계로 대별할 수 있다.³⁴⁾ 선계획·후개발의 원칙에 따라, 소위 “계획 없으면, 개발 없다”라는 말로 집약되는 개발계획은 그 자체가 토지이용에 대한 사업주체의 목표이기도 하지만,³⁵⁾ 다른 한편으로는 해당 계획이 그와 관련된 제도와 정책의 목적에 부합하고 해당 지역 내 토지를 지속가능하게 이용하도록 개발사업의 주체를 유도하는 일종의 지침으로 작용하기도 한다.³⁶⁾ 그러나 개발계획에 관련 사

공공복리를 저해하는 바람직하지 않은 토지이용을 수정하며, (iii) 토지가 함부로 남용되는 것을 억제하고, (iv) 토지의 유희화를 방지하는 역할을 하는 한편, (v) 여건 변화에 부합하는 토지의 재이용을 유도하게 된다. 류해웅·최혁재(註 3), 11-12면 참조.

34) 본 연구에서 ‘개발계획’은 대체적으로 실시계획에 대비되는 개념으로 사용하고 있지만, 경우에 따라서는 실시계획을 포함하는 말 그대로 ‘개발에 관한 계획’을 통칭하는 경우도 있다. 이하에서도 개발계획이 이렇게 중의적으로 표현하는 경우가 있을 수 있다.

35) 따라서 토지이용계획은 계획재량에 의한 형성의 자유(Gestaltungsfreiheit)를 내포하게 된다.

36) (i) 국가 또는 지방자치단체의 목표로 작용하는 기능, (ii) 지표만이 아닌 공중·지하의 삼차원적 공간계획의 기능, (iii) 장래 실현해야 할 토지이용상태의 목표로 작용하는 기능, (iv) 토지이용에 관한 의사결정에 있어서의 지침적 기능, (v) 토지이용변화의 프로그램을 나타는 계획으로서의 기능 등 개발계획의 특징에 대해서는 류해웅(註 2), 131-132면을 참조.

한편, 최근 개발계획은 허가를 얻을 수 있는 개발사업의 유형들을 제시함으로써 사

항을 규정한 법률을 적절히 준수했다는 사실만으로 개발사업에 대하여 허가를 얻어야 할 사업자의 의무가 경감되는 것은 물론 아니다. 최종적인 허가 여부를 판단함에 있어서는 결국 절차적 규제가 작용하게 되는데, 해당 토지를 이용하고자 하는 자에게 일정한 절차와 그에 따른 행정청의 인·허가를 받도록 함으로써 자의적인 토지이용을 통제하게 된다.³⁷⁾

(1) 개발계획에 의한 규제

일반적으로 행정계획이란 행정주체가 행정목적의 달성을 위하여 일정기간 내에 도달할 목표를 설정하고, 이를 실현하기 위해 필요한 수단을 종합·조정하는 행위형식을 의미하는바,³⁸⁾ 결국 계획설정과정으로서의 계획행정과 그 결과로서의 행정계획을 포함하는 것으로 이해할 수 있다.³⁹⁾ 계획과정에서는 관계 행정청과 이해관계인들의 이익형량을 위한 절차적 참여가 문제되며, 결과로서 확정된 행정계획은 국민에 대하여 구속적인 법적 효과를 발생하는 것이 보통이기 때문에 그의 법적 성질이 행정구제적 측면에서 문제된다.⁴⁰⁾

업시행자들을 독려하기도 한다. Neil A. Collar, Planning, (W. Green & Son Limited), 1999.

37) 법적인 규제나 개발여건은 물론이고 공공에 의한 통제, 계획기준, 기술적 요구 등은 성공적인 개발사업의 필수요소에 해당한다. 개발계획은 토지구제에 대한 적절한 이해가 수반되지 않고서는 성사되기가 어렵기 때문이다. 예컨대, 해당 지역의 토지개발기본계획이나 그에 관한 조례를 비롯한 규제적 요소들은 개발계획의 단계에서 가장 우선적으로 분석되어야 할 요소들이다. Dewberry & Rauenzahn(註 30), 12면.

38) 판례는 행정계획을 “행정에 관한 전문적·기술적 판단을 기초로 하여 도시의 건설·정비·개발 등과 같은 특정한 행정목표를 달성하기 위하여 서로 관련되는 행정수단을 종합·조정함으로써 장래의 일정한 시점에 있어서 일정한 질서를 실현하기 위한 활동기준으로 설정된 것”으로 설명하고 있다. 대법원 1996. 11. 26. 선고 96누8567판결.

39) 강의중, “행정계획의 법적 문제에 관한 고찰”, 법학논총 제3집, 1986, 101면.

40) 신봉기, 국토계획법의 현안문제, 동방문화사, 2009, 3면.

토지이용에 관한 체계적이고 합리적인 이용과 보전을 위해서는 행정계획의 일종으로서의 토지이용계획이 사전에 수립되어야 한다.⁴¹⁾ 이 토지이용계획을 통하여 해당 토지의 적절한 용도와 규모에 따라 개발과 보전에 관한 사항을 미리 정해두는 것이다. 행정계획으로서의 토지이용계획은 이중적인 구조를 지니고 있는데, 종합적·장기적인 계획을 구성하는 개발계획과 구체적·단기적인 사업을 실시하기 위하여 보다 세밀한 계획을 구성하는 실시계획이 있다. 즉 토지의 효율적인 이용과 보전이라는 목적달성을 위해서 우선 국가나 지방자치단체가 토지에 대한 이용계획을 사전에 수립하고, 개별 토지의 이용은 이들 계획에 따라 이루어지도록 통제하는 것이다.⁴²⁾

개발계획이란 토지이용에 관한 총괄적인 사항을 수립하는 것으로 광역적인 지역을 대상으로 종합적인 개발사업의 시행을 추진하는 한편, 무분별한 난개발에 대처하기 위하여 종합적·장기적인 관점에서 토지이용을 구성 및 규율하는 기본적인 계획을 말한다. 개발계획은 행정청이 구체적인 계획수립 시 고려해야 할 근거를 제공하고, 주민들에게 토지이용에 대한 장래적 방향성을 제시하는 기능을 한다. 최근에는 종래의 토지이용계획에서 범위를 넓혀 저소득자에 대한 주택정책, 지역사회 균형적 발전, 지역경제발전의 진흥과 같은 부분도 반영되는 추세를 보이고 있다.⁴³⁾

토지이용에 관한 실시계획은 해당 개발사업의 목적, 내용 및 주체 등에 따라서 다양한 양태를 보이고 있는데, 대체적으로 개발계획의

41) 여기서의 계획이란 “어떤 목표 내지 목적을 설정하고, 그 목표 내지 목적을 실현하기 위하여 각종의 행정수단을 종합화하고 체계화 하는 것”으로, 과정과 결과라는 두 가지 속성을 모두 내포하는 미래와 관련된 결단에 따른 방법론적·체계적 사전준비과정이자 그러한 과정을 거쳐 나타나는 산물이다. 강의중, “행정계획의 소송가능성”, 법학논총 제9집, 1992, 81면 참조.

42) 민태욱, 부동산공법론, 부연사, 2005, 56면.

43) 정부가 무주택 서민을 위하여 공공 부문을 통하여 직접 공급하는 보금자리주택이나, 서울시에서 추진하고 있는 도시균형발전사업 등이 그 예라 하겠다.

구성과 내용을 구체화함으로써 이 계획 내에 부속되는 것이 보통이다. 실시계획은 개발계획을 기초로 하고, 구체적인 건축행위 등의 제한을 내용으로 하기 때문에 구속적 계획의 전형을 이룬다. 따라서 개발계획과 실시계획은 상위계획과 하위계획이 상호 체계를 이루고, 하위계획이 상위계획에 위반되어서는 안 된다는 ‘적합성의 원칙(Anpassungsprinzip)’을 배경으로 하고 있다. 실정법에서는 이를 반영하여 법문에서 하위계획에 대한 상위계획의 관계를 “(상위계획은 하위계획의) 기본이 된다”, “(상위계획은 하위계획의) 원칙이 된다”, “(하위계획은 상위계획에 대하여) 적합하여야 한다”, “(하위계획은 상위계획에) 부합하여야 한다”고 규정하고 있다.

(2) 개발절차에 의한 규제

개발절차를 통한 토지이용규제는 토지이용의 일반절차에 의거하는 경우와 토지개발사업의 경우로 구분할 수 있다. 토지이용의 일반절차는 지역·지구·구역 내에서의 행위제한이나 농지 및 산지의 전용제한에 따른 상대적 금지를 해제하기 위한 인·허가를 내용으로 하지만, 개발사업을 위한 절차는 행정청의 사업승인이나 인·허가에 의해 이루어지며, 사업계획에서 정하는 일정한 범위 내의 토지에 대하여 이용을 제한하는 효과를 나타낸다.⁴⁴⁾ 따라서 토지이용의 일반절차가 직접적인 토지이용규제라고 한다면, 개발사업절차는 간접적인 토지이용규제라고 할 수 있다.

개발절차에 의한 규제는 행정청에게 해당 개발계획이 관련된 제도와 목적에 부합하는지를 판단할 수 있는 권한과 함께 이를 제한할 수 있는 기회를 절차상으로 제공하게 된다. 개발사업을 시행하기 위하여 허가신청이 제출된 경우, 행정청은 제안된 개발사업이 법, 정책 및 계획 등을 준수하였는지의 여부를 판단하게 된다. 이 절차에는 허가를

44) 류해웅·최혁재(註 3), 13면 참조.

얻는 시기, 허가를 얻기 위한 절차, 허가가 승인에 대한 제한, 허가를 얻지 아니하거나 허가의 내용을 준수하지 않은 채 시행된 사업에 대한 강제이행과 같은 사항들이 포함된다. 이는 토지이용 일반에 관한 사항이 아니라 특정 개발사업에 대한 행정청의 승인을 통하여 이루어지는 것으로, 사업계획에서 정하는 일정 범위 내의 토지에 대하여 이용을 제한하는 효과를 발생시킨다.

3. 개발규제의 방법

개발규제의 방법은 제한과 금지의 방식으로 표현된다. 개발제한은 용도지역·지구·구역의 지정목적에 합치되는 개발과 이용만을 허용하고 그렇지 않은 것은 제한하는 것이고, 개발금지는 일정한 목적 외의 개발과 이용은 일단 금지하는 것을 말한다. 전자의 경우는 제한행위열거방식(negative list system)과 허용행위열거방식(positive list system)이 있다. 이 중 제한행위열거방식이 열거된 행위 외의 모든 행위를 할 수 있는 것으로 허용행위열거방식보다는 범위가 넓으며, 주로 개발용도의 지역·지구·구역에 사용된다. 최근에는 개발용도와 보전용도의 구분없이 규제의 투명성을 제고시키기 위해 허용행위열거방식으로 전환하는 경향을 보이고 있다.⁴⁵⁾

(1) 개발제한

토지이용의 규제는 일반적으로 개발과 이용에 대한 제한을 통해 이루어지고 있다. 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』의 경우, 도시관리계획(제4장 제1절)을 통해 용도지역 등을 구분하고(제4장 제2절), 건축제한과 행위제한을 통해 당해 용도지역의 지정목적에 반하는 개발 및 이용을 제한하고 있다. 동법이 개발사업에 관한 일반법의 지위에 있

45) 류해웅(註 2), 129면 참조.

기 때문에, 이와 같은 이용제한은 동법뿐만 아니라 여타의 많은 개별 법에서도 더불어 활용되고 있으나, 개별법들의 다양한 목적에 따라 토지의 개발과 이용이 제한됨으로써 중복적인 규제가 설정되는 경우도 발생할 수 있다.

(2) 개발금지

개발금지는 다른 목적으로의 토지개발과 이용을 금지하는 것으로, 도시관리계획이 정하고 있는 농림지역과 자연환경보전지역, 개발제한구역 등 주로 보전용도 토지에서의 개발과 이용을 절대적으로 금지하는 방식을 취하고 있다. 그러나 이들 용도지역 등에서 예외적으로 다른 목적을 위한 토지의 개발과 이용을 허용해야 할 경우도 있기 때문에, 일정한 범위 내에서의 예외적 허용을 인정하는 방식도 아울러 갖추고 있다.

4. 현행 개발규제의 구조와 절차

(1) 개발규제의 구조

토지이용규제 또는 개발규제의 구체적 실행수단으로는 개발계획, 지역지구제, 토지분할규제, 건축규제, 각종 인·허가제도 등이 있다.⁴⁶⁾ 이러한 실행수단들 중에서 본 연구의 대상이 되는 개발계획은 일정한 공간 내의 토지를 어떻게 이용할 것인가를 결정하는 계획으로서 개별적인 토지이용의 일반적 지침이 되며, 상위 차원의 개발규제에 해당한다.

개발계획은 토지이용의 목표를 나타내는 계획으로서 이를 달성하기 위한 실시계획과 대비되는 개념이다. 아울러 개발계획은 상위계획과

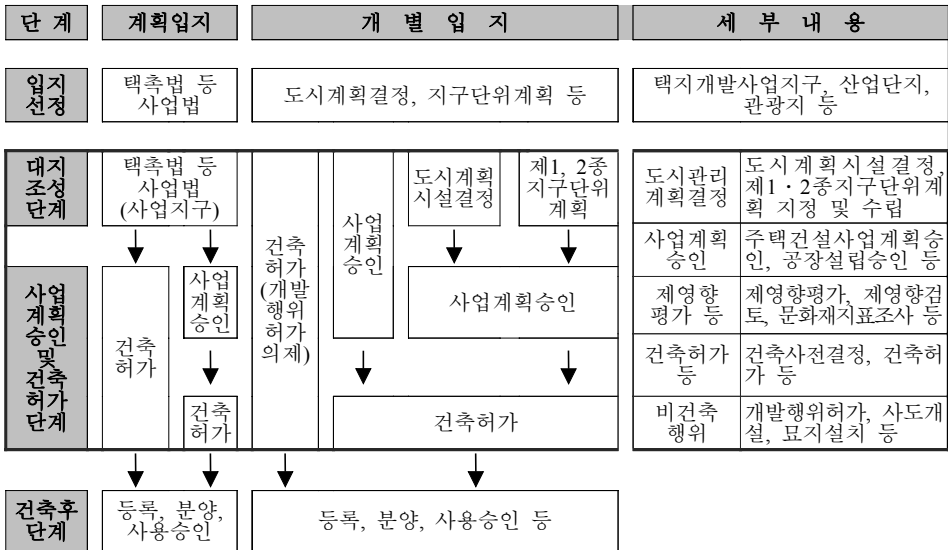
46) 지역지구제는 일정한 구역을 획정하고 그 안의 토지이용을 적절히 제한하기 위한 것이고, 토지분할규제와 건축규제는 개별필지에서 다양하게 나타나는 토지개발에 대해 개발용도 및 밀도를 적절히 조정하기 위한 것이다.

하위계획의 연계에 의하여 토지에 투영되며, 개발규제의 효과는 하위 계획에서 나타난다. 이때 하위계획은 상위계획과는 달리 구속적 계획으로서의 성질을 가지고 있다.

(2) 개발규제의 절차

사업시행자의 입장에서 보면, 현행 개발사업의 절차는 입지선정단계, 사업계획승인 및 건축허가단계, 그리고 건축 후 단계라는 총 3단계로 구분할 수 있다. 이 중 입지별 사업계획승인 및 건축허가절차는 크게 계획입지와 개별입지로 구분할 수 있다. 계획입지는 「택지개발촉진법」, 「도시개발법」, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」과 같은 개발사업법에 의하여 추진되며, 개별입지는 「건축법」이나 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상의 건축허가 혹은 개발행위허가제, 사업계획승인, 도시계획시설결정, 제1·2종 지구단위계획 등으로 추진되고 있다.

<그림 1> 입지별 토지이용 인·허가절차



출처 : 이삼수, 지역·지구 등의 토지이용규제 합리화방안 연구, 국토해양부, 2009, 58면.

각 대상별 구체적인 개발사업 절차를 분석하기 위해서 주택, 산업단지, 관광위락단지로 구분하여, 대표적인 사업으로 아파트, 공장, 콘도미니엄을 상정 각각의 개발사업 인허가절차를 중심으로 정리하면, 아래 표와 같다. 사업별 토지이용 인·허가 절차는 계획입지에서는 사업계획승인이 대표적이며, 개별입지에서는 지구단위계획(제1종, 제2종), 건축허가(개발행위허가)가 대표적이라 할 수 있다.

<표 3> 사업별 토지이용 인·허가 방법

| 구 분 | 아 파 트 | 공 장 | 콘도미니엄 |
|------------|--------------------|---|---------------------|
| 계 획 입 지 | 사업계획승인 | 산업단지입주 계약체결 | 사업계획 승인 |
| | | 공장설립 승인 | |
| 개 별 입 지 | 제2종지구단위계획 (비도시) | 제1종지구단위계획 (도시) 제2종지구단위계획 (비도시) | 제2종지구 단위계획 (비도시) |
| | 건축허가(도시) | 창업계획 승인 (도시/비도시) | 사업계획 승인 |
| | 사업계획승인(도시) | 공장설립 승인 | |

아파트의 경우 도시지역에서 20세대 이상, 1만㎡ 이상의 아파트를 건설하는 경우에는 「주택법」 제16조에 의하여 시·도지사 또는 시장·군수에게 주택건설사업계획승인을 받아야 하며, 비도시지역에서 아파트 또는 연립주택의 건설계획이 포함되는 각각의 토지의 면적이 10만 제곱미터 이상이고 그 총면적이 30만제곱미터 이상인 경우에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 주거형 제2종 지구단위계획을 수립한 후, 용도지역 및 용도지구에서의 건축물의 건축 제한 등에 관한 사

항을 일부분 완화하여 적용받을 수 있다.

공장의 경우 개별입지 중 도시지역에 공장을 건설하고자 하는 경우, 토지소유자 및 토지의 사용권을 가지고 있는 자는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조 제1호 다목에 의한 공업지역에서 동법 시행령 제55조제1항에 의한 개발행위허가규모 이상인 경우, 제1종지구단위계획의 수립 후 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 의한 공장설립승인을 받아 공장을 건설하며, 개별입지 중 비도시지역에 공장을 건설하고자 하는 경우, 토지소유자 및 토지의 사용권을 가지고 있는 자는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제44조의 요건에 해당하는 지역에 산업형 제2종지구단위계획 수립 후 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 의하여 공장설립승인을 받아 공장을 건설할 수 있다.

개별입지 중 도시지역에 휴양콘도미니엄을 건설하고자 하는 경우, 토지소유자 및 토지의 사용권을 가지고 있는 자는 「관광진흥법」에 의한 사업계획승인을 받아 휴양콘도미니엄을 건설할 수 있고, 비도시지역에 휴양콘도미니엄을 건설하고자 하는 경우, 토지소유자 및 토지의 사용권을 가지고 있는 자는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제44조에 따라 제2종지구단위계획 수립 후 「관광진흥법」에 의한 사업계획승인을 받아 휴양콘도미니엄을 건설할 수 있다.

여기에서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 개발사업법에 의한 규제수단의 차이점이 나타나는데, 전자가 기존의 질서를 존중하면서 소극적으로 건축허가요건만을 통제함으로써 바람직한 토지이용을 추구한다면,⁴⁷⁾ 후자는 기존의 질서에 전면적으로 개입하여 토지를 수용

47) 이러한 의미에서 건축허가는 기속행위인 허가의 전형적인 예로 강학상 소개되고 있고, 판례 역시 최근까지도 “건축허가권자는 건축허가 신청이 건축법, 도시계획법 등 관계 법규에서 정하는 어떠한 제한에 배치되지 않는 이상 당연히 같은 법조에서 정하는 건축허가를 하여야 하고, 중대한 공익상의 필요가 없음에도 불구하고, 요건을 갖춘 자에 대한 허가를 관계 법령에서 정하는 제한 사유 이외의 사유를 들어 거부할 수는 없다”고 판단하고 있다(대법원 2003. 4. 25. 선고 2002

하거나, 주택을 철거하는 등의 방식을 사용한다. 이러한 적극적인 방식을 통하여 개발사업법은 일정한 사업의 결과물을 창출해낸다.

『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』은 건축허가요건만을 규율하므로 대체로 일회의 계획입안과 결정고시로 절차가 완료된다.⁴⁸⁾ 이에 비하여 개발사업법은 개발지역을 지정하고, 사업시행자를 선정하며, 개발계획을 수립·고시한 이후에도 구체적인 실시계획을 수립·고시하는 한편, 준공검사와 공사완료의 공고 이후 시설의 귀속이라는 여러 단계의 행정계획을 필요로 한다. 이는 개발사업법이 개별법의 규정을 통하여 지정된 개발지역 내의 개발사업시행권한을 독자적으로 부여할 수 있기 때문이다.

Ⅲ. 개발규제의 문제점 검토

1. 개발사업법 체계의 복잡성

토지와 관련된 개발사업법 자체의 방대하고 복잡한 체계로 인한 모순과 불일치가 발생하는 경우도 물론 존재하지만, 특히 “특별법”, “특례법” 등의 이름으로 기존의 절차를 간소화하거나 기존 체계를 배제하기 위한 목적으로 제정된 법률과의 상호관계에서도 문제가 발생하고 있다. 예컨대, 현행 산업단지의 지정 및 개발에 관한 사항은 『산업입지 및 개발에 관한 법률』과 『산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법』에 의해 규율되고 있는데, 『산업입지 및 개발에 관한 법률』에 의한 산업단지 지정개발체계와 다른 개발사업법에 의한 산업단지

두3201판결). 그러나 건축허가 속에 무수히 많은 재량행위들이 의제되고 있는 현행법상의 해석상 재량행위를 포함하는 건축허가를 아직도 기속행위라고 보는 것이 타당한지에 대해서는 의문이 있다. 이에 대한 사항은 김종보, 『건축행정법, 학우, 2002, 154면; 박균성, 『행정법론(상), 2005, 252면; 신봉기(註 40), 2009, 21면 등을 참조.

48) 김종보(註 12), 12.

지정체계가 분리되어 혼란을 야기하고 있다.

한편 『산업입지 및 개발에 관한 법률』과 『산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률』이 상호보완적인 기능을 가지고 있어야 하나, 현실적으로는 이들 양 법률과 관련된 개별법의 내용이 서로 상이하거나 중복된 규제적 기능을 수행하고 있다는 점이 지적되고 있으며,⁴⁹⁾ 2006년부터 제정되어 시행되고 있는 『도시재정비촉진을 위한 특별법』 또한 기존에 시행되고 있는 『도시개발법』에 대한 충분한 체계성 및 연계성의 고려 없이 도시개발사업을 보충하도록 하는 것에서 많은 문제점을 발생시킨다는 점⁵⁰⁾은 체계정당성의 관점에서 문제가 있는 것으로 보인다.

이러한 여과로 인하여 여전히 건축행정실무에서는 법령의 해석을 둘러싸고 수많은 분쟁이 발생하고 있고, 각종 건축 관련 인·허가 처분은 사후적으로 행정쟁송 단계에서 취소되는 경우가 적지 않다.⁵¹⁾ 그 취소 사유는 다양할 수 있겠지만, 법령의 해석·적용의 오류나 재량권의 일탈·남용 외에도 특히 보다 더 근본적으로는 제정된 건축법규의 위임입법의 한계 일탈의 문제나 그 집행을 위하여 설정된 처리기준 등의 모법위반 문제에 기한 경우도 적지 않게 발견되고 있다.⁵²⁾ 체계적인 개발사업법의 형성을 위한 노력이 필요한 이유도 바로 이 때문이다.

2. 심의·평가 절차의 중복

현행 개발사업법에서는 개발사업의 계획수립·입안·결정이라는 일련의 절차상 도시계획위원회와 도시건축공동위원회의 심의를 비롯하

49) 채우석, “산업용지 원활 공급법제, 정책·입법평가”, 참여정부 4년, 부동산입법 및 정책에 대한 총괄적 검토, 한국토지공법학회, 2006, 187면; 김현수, “산업입지제도 개선방안연구”, 산업입지제도 개편방안연구 전략과제자료집, 건설교통부/한국토지공사, 2005, 307면.

50) 김종보, “뉴타운건설과 재건축규제, 정책·입법평가”, 참여정부 4년, 부동산입법 및 정책에 대한 총괄적 검토, 한국토지공법학회, 2006, 125면.

51) 신봉기(註 40), 9면.

52) 신봉기(註 40), 9면.

여 내용상 차별성이 크지 않은 각종 영향평가에 따른 절차의 중복이 존재하고 있다.

지구단위계획 입안 시 시·군·구 도시계획위원회(입안권자)의 자문을 받아야 하며, 지구단위계획 결정에는 시·도 도시계획위원회(결정권자)의 심의를 받아야 하지만, 실질적으로 도시계획위원회의 자문과 심의는 토지이용, 환경, 도로·교통 등 전 분야에 있어서 내용에 큰 차이를 보이지 않는다는 것은 규제의 중복이라는 평가를 받을 수 있다.

또한 도시관리계획 및 각종 영향평가에 관한 사항을 인·허가절차별로 보면, 도시관리계획의 수립 시 내용면에서 큰 차이가 없는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 환경성 검토와 「환경정책기본법」에 의한 사전환경성검토가 중복적인 행정절차로 마련되어 있다. 또한 개발사업의 전제가 되는 행정계획 수립 시 행정계획과 개발사업에 따른 사전재해영향성검토도 별도로 시행되고 있다.

도시관리계획 입안 시 「환경정책기본법」과 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 규정하고 있는 주민공람 절차규정, 공람기간 및 주민공람의 운영주체가 각각 사전환경성검토는 사업부서로, 도시관리계획은 도시계획부서로 상이하다는 점 또한 혼란을 발생시키는 요소 중 하나이다.

3. 인·허가 절차의 복잡성과 장기화

(1) 절차의 복잡성

어느 사업자가 폐기물처리시설을 설치·운영하고자 할 경우, 그 사업자는 기본적으로 「폐기물관리법」에 따른 폐기물처리시설의 설치승인을 얻어야 한다(제29조 제2항). 뿐만 아니라 그는 「수도법」에 따른 수도사업과 전용수도설치에 대한 인가를 받아야 하고(제17조, 제49조, 제52조, 제54조), 「하수도법」에 따른 공공하수도공사의 시행허가(제16

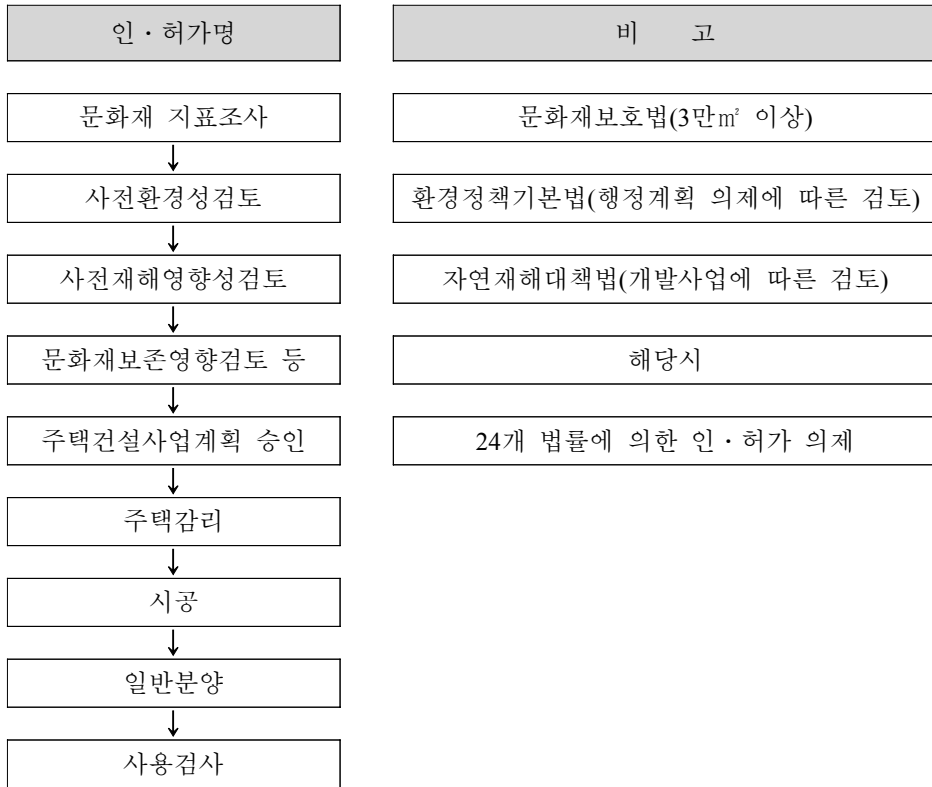
조) 등을 얻어야 할 것이며, 경우에 따라서는 추가적으로 「하천법」에 의한 하천공사 시행의 허가(제30조), 「도로법」에 의한 도로공사 시행의 허가(제34조), 「농지법」에 의한 농지전용허가(제34조), 「산지관리법」에 의한 산지전용허가·신고(제14조 내지 제15조) 등을 얻어야 할 수도 있다. 이 예시는 특정 시설의 설치 및 운영을 하고자 할 때 필요한 규제들을 단순화한 것이지만, 시설의 규모나 지역의 범위 등에 따라서 이러한 규제들은 충분히 더욱 복잡다단해질 수 있다.

사업시설이 아닌 주택건설의 경우도 이와 크게 다르지 않다. 주택공급 및 건설에 관련된 법에는 「주택법」을 비롯하여, 「건축법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「택지개발촉진법」, 「도시 및 주거환경 정비법」, 「농지법」, 「수도법」, 「사도법」, 「주택공급에 관한 규칙」 등 17개 부처 82개 법령이 해당한다. 이 중 건축 관련 법령들은 비교적 개별 법령상의 이행절차에 많은 기간이 소요되고, 각종 심의 기준 등이 불명확하거나 중복된 경우가 더러 있어 사업의 예측가능성과 투명성을 저해하고 있으며, 이로 인한 행정상의 불필요한 낭비요인이 발생하고 있다. 예컨대, 주택건설사업 승인을 위해서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따른 도시관리계획에 따른 심의를 비롯하여, 「환경영향평가법」에 의한 환경영향평가, 「도시교통정비 촉진법」에 의한 교통영향분석·개선대책, 「건축법」에 의한 건축심의, 「문화재보호법」에 따른 문화재 관련 심의 등 각 개별법에 근거한 심의들을 거쳐야 한다.

그 밖에도 택지확보 후 주택건설사업과 관련된 기본사업 절차와 소요기간은 건설기간을 제외하고 최소 41주 이상이 소요되고 있는 실정이며, 심의 및 협의 과정에서 사안에 대한 보완, 반려, 수정, 재심, 조건의 변경, 임의적인 규정적용 등이 발생할 경우에는 사업기간의 지연, 주택건설사업자 금융비용 추가, 최종 주택공급 가격 상승, 주택건설사업이 불가능해지는 문제가 발생하게 된다.⁵³⁾

53) 이삼수 외, 지역·지구 등의 토지이용규제 합리화방안 연구, 국토해양부, 2009, 60면 참조.

<그림 2> 도시지역에서의 아파트 건설 절차

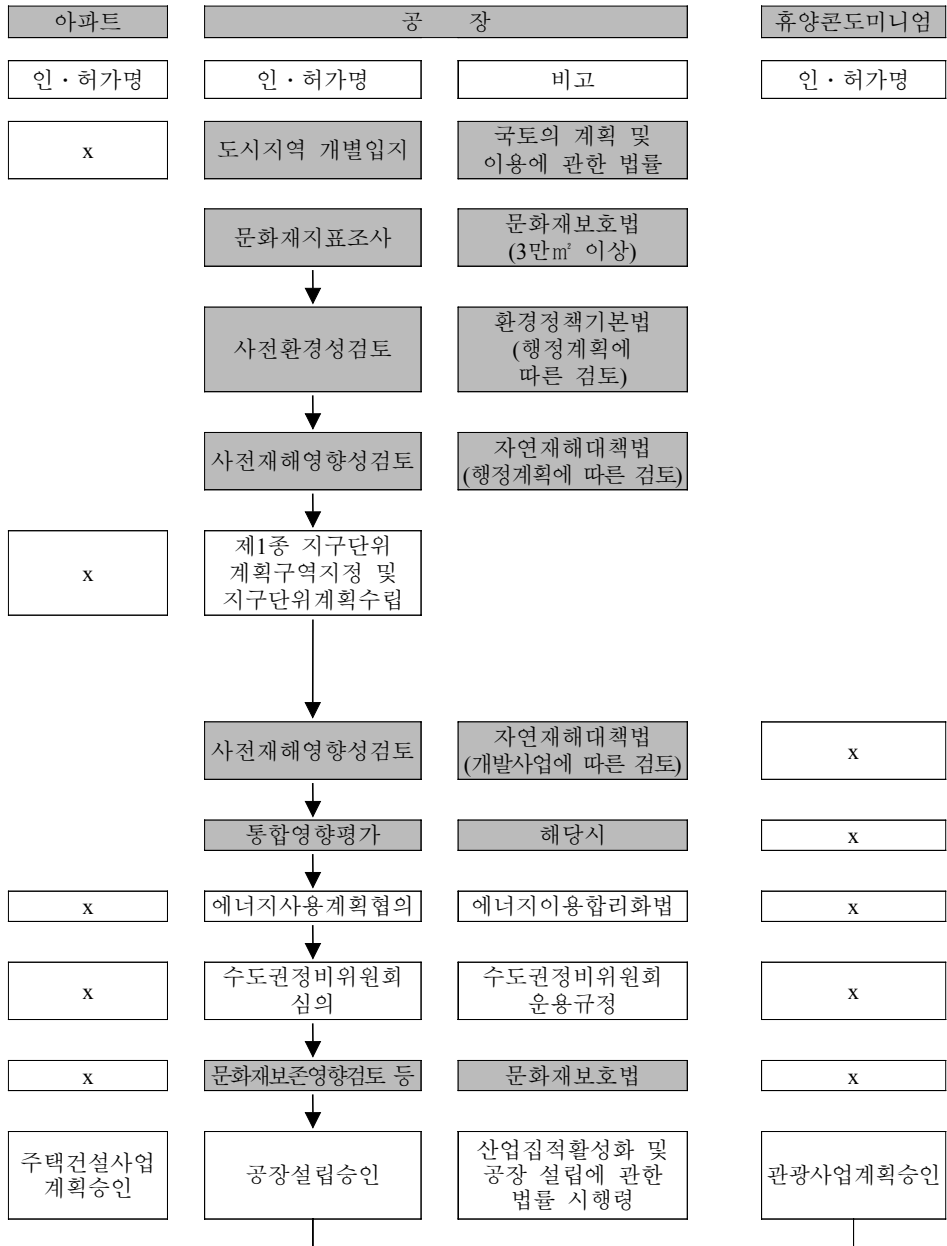


출처 : 이삼수 외, 지역·지구 등의 토지이용규제 합리화방안 연구, 국토해양부, 2009, 61면.

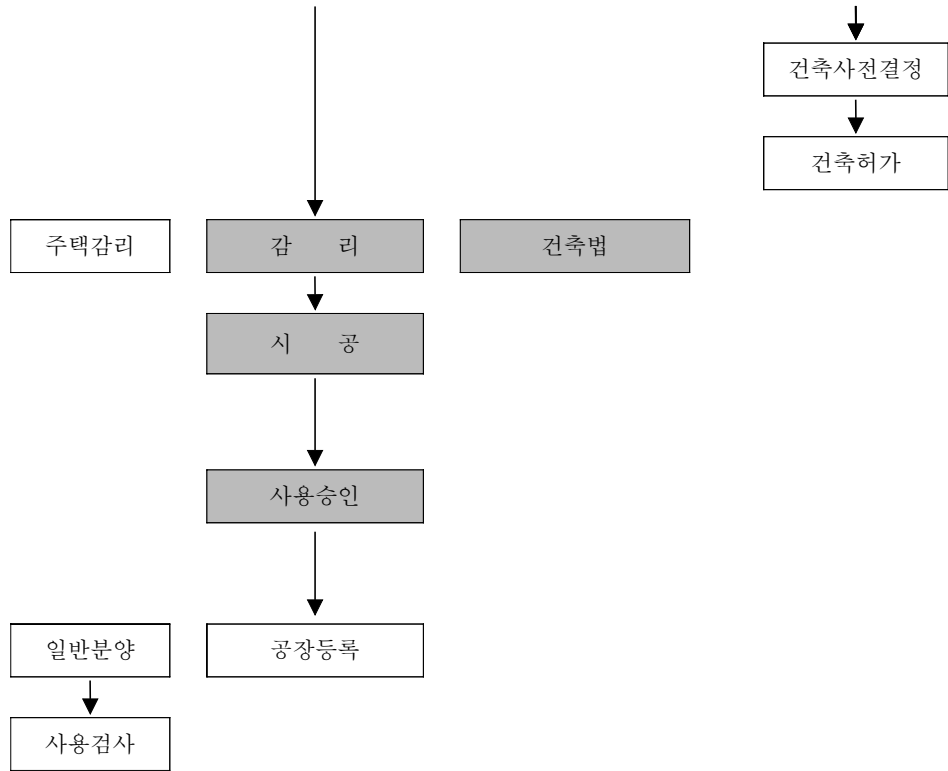
이는 비단 주택건설사업만이 아니라 다른 사업에서도 공통적인 문제점으로 대두되고 있는 현상이다. 개발면적 3만㎡를 기준으로 3만㎡ 이상 공장설립 등의 경우, 지구단위계획 수립, 문화재조사 절차, 각종 영향평가 절차를 거쳐야 하며, 일반적으로 개별공장을 설립하는 데는 일반적으로 인·허가 절차에만 약 15~27개월 가량이 소요되는 것으로 예상된다. 또한 산업단지 인·허가 절차와는 별개로 부지확보를 위한 토지수용·보상절차에 소요되는 기간만 6개월~1년 이상 소요되어

산업단지 개발 지연이 불가피한 실정이다.

<그림 3> 도시지역 사업별 토지이용규제 절차(예시)



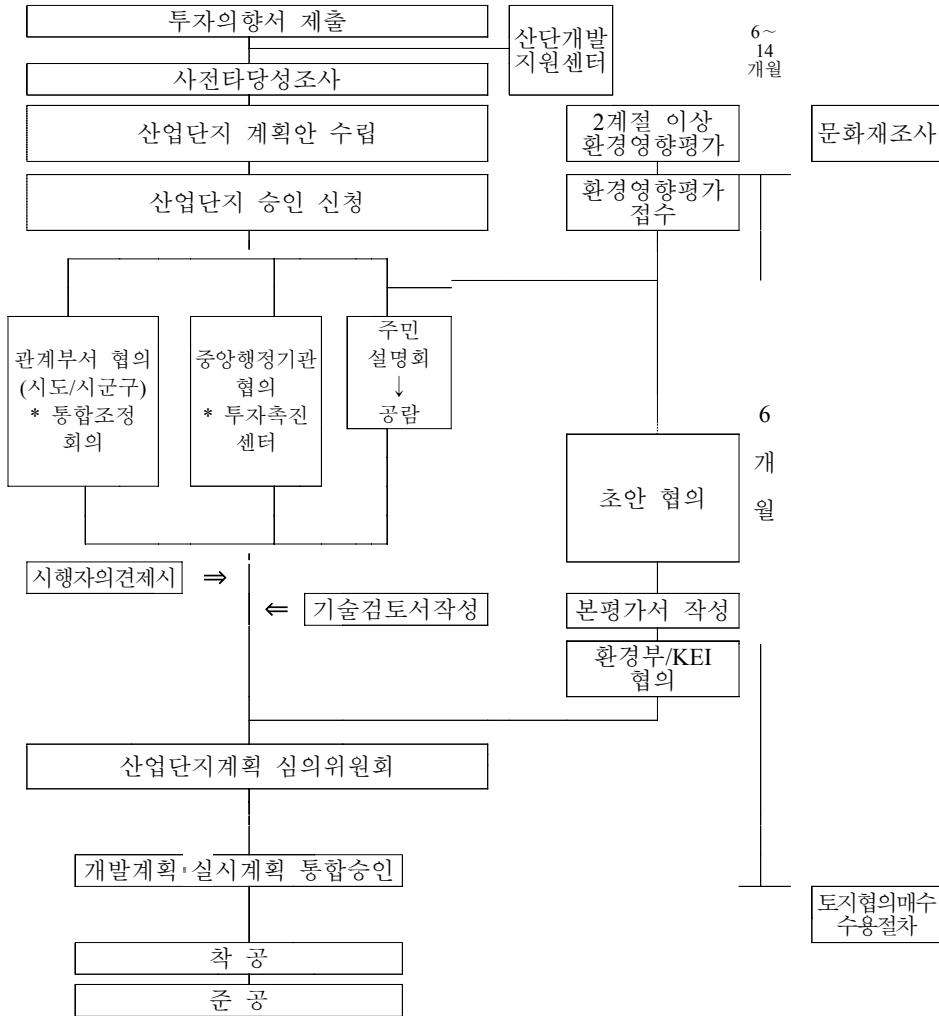
제 2 장 개발사업에 대한 규제의 의의와 문제점



출처 : 이삼수 외, 지역·지구 등의 토지이용규제 합리화방안 연구, 국토해양부, 2009, 72면을 일부 수정

이처럼 다양한 인·허가 절차로 인하여 절차에 의한 규제는 더욱 복잡한 양상을 나타내기 때문에, 결국 인·허가 절차의 간소화를 통한 방안이 불필요한 행정비용과 기간을 단축시키는 가장 확실한 방안이라 하겠다. 그러나 무리한 절차의 간소화는 오히려 난개발을 억제하고 균형적인 발전을 도모하려는 규제의 본래 목적과 합치되지 않을 수 있으므로, 구체적인 상황을 고려하여 간소화할 수 있는 방안을 모색할 수 있을 것이다.

<그림 4> 산업단지 개발 인·허가 절차(변경후)



[출처 : 제1차 국가경쟁력강화위원회 안전 자료, 2008]

공장설립의 경우, 개별입지에 의한 공장설립은 개발면적 및 위치에 따라 규제사항이 달라 절차가 상이하나, 통상 지구지정(입지선정) → 지구단위계획 수립 → 공장설립의 인·허가라는 3단계 절차를 거치고 있다. 그런데 이러한 절차를 산업단지와 같은 계획입지의 경우, 2단계

(지구지정 및 계획수립 → 공장설립)로 인·허가절차를 간소화할 수 있도록 하는 것이 그 예이다.

(2) 절차의 장기화

인·허가부서가 일원화된다는 점은 인·허가의제의 가장 주된 효과라고 할 수 있다. 관련 인·허가가 의제되지 않는다면, 인·허가 신청자는 소관부서를 일일이 방문하여 서류를 제출하고 필요한 절차를 밟아야 하는 불편함이 발생하게 될 것이다. 더군다나 대부분의 개발사업의 경우 소관부서가 한두 군데가 아닌 다수의 부서와 연계되어 있기 때문에, 여러 인·허가부서를 일일이 방문하여 인·허가절차를 밟는 데에 소요되는 시간과 비용은 적지 않은 부담으로 작용한다.

<표 4> 사업별 인·허가 의제법률 현황

| 인·허가의 내용 | 근거 법률 | 의제법률 |
|--------------------|------------------------------|------|
| 개발행위허가 | • 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제 61조 | 18 |
| 실시계획인가 | • 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제 92조 | 27 |
| 건축허가 | • 『건축법』 제11조 | 17 |
| 주택건설사업계획승인 | • 『주택법』 제17조 | 24 |
| 택지개발사업계획승인 | • 『택지개발촉진법』 제11조 | 24 |
| 체육시설사업계획승인 | • 『체육시설의 설치·이용에 관한 법률』 제 28조 | 13 |
| 관광사업계획승인 | • 『관광진흥법』 제16조 | 9 |
| 관광사업등록 | • 『관광진흥법』 제18조 | 9 |
| 국가산업단지개발실시 계획승인 | • 『산업입지 및 개발에 관한 법률』 제21조 | 34 |

| 인·허가의 내용 | 근거법률 | 의제법률 |
|-----------|----------------------------------|------|
| 공장설립승인 | • 『산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률』 제13조의2 | 17 |
| 공장설립완료신고 | • 『산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률』 제16조 | 19 |
| 창업사업계획승인 | • 『중소기업창업지원법』 제35조 | 16 |
| 대규모점포개설등록 | • 『유통산업발전법』 제9조 | 17 |

따라서 『건축법 시행규칙』 제6조 제1항 제3호와 같이, 주된 인·허가에 관한 구비서류와 함께 의제대상 인·허가의 실제적 요건을 갖추었는지의 여부를 검토하는 데에 필요한 서류를 함께 제출하도록 하는 방법은 시간과 비용에 대한 신청자의 부담을 경감시키는 효과를 발생시킨다. 그러나 주된 인·허가를 할 때에는 의제대상 인·허가의 실제적 요건을 검토하여야 하므로, 실제로는 의제대상 인·허가관청이 개별적으로 직접 신청인에게 구비서류를 요구하고 있는 것이 일반적이다. 이 경우 신청인으로서 각 행정기관으로부터 자료를 요구받게 되어, 애초부터 구비서류를 준비하는 것보다 더 불편한 상황에 놓이게 되는 경우도 존재한다.

4. 정 리

지금까지 살펴본 개발사업절차의 문제점은 다음과 같이 두 가지 측면으로 요약할 수 있다.

첫째, 개발사업법들 중에서는 유사한 구조의 개발사업절차를 규정하고 있지만, 사업의 성격이나 규모에 따라서 그 절차의 일부분을 생략 또는 추가한 법률들이 있다. 이에 따라서 개발사업법의 수는 상당부분 팽창하게 되었고, 법률의 입법형식을 맞추기 위한 무의미한 규제

나 동일한 절차가 중복됨으로 인하여, 규제를 받는 사람이나 규제에 관련된 사람들에게 규제의 필요성이 제대로 인정받지 못하고 있는 상황까지 나타나게 되었다.

둘째, 다양한 개발사업법에 근거하여 정부기관이나 지방자치단체들이 각자의 목적에 따른 각각의 토지이용규제들을 만들어냄에 따라 이들이 동일한 토지에 대해 중복적으로 작용하게 되었다. 그로 인하여 토지이용의 주체들이 체감하게 되는 불편이 늘어났고, 이러한 불편을 단편적으로 해결하기 위한 각종 인·허가 의제 절차가 다층적으로 나타나게 되었다.

이처럼 각 개발사업법상의 절차들이 단계가 많고, 내용이 복잡하며, 관련되는 주체들이 많아 결과적으로 절차를 거치기 위해 소요되는 기간이 지연된다는 문제점을 개선하기 위하여 중복된 절차를 생략하거나, 단편적인 절차들을 나열시키기보다는 핵심적인 과정만을 남기고 간소화시키거나 각종 절차를 체계적이고 단기간에 해결할 수 있도록 지원해주는 방안을 모색할 필요가 있다. 아울러 토지이용규제들의 목적과 그 효과성을 분석하여 동일한 목적의 규제는 하나의 규제로 통합할 필요가 있는데, 이는 보다 구체적이고 세밀한 문제로 본 연구에서는 다루지 않도록 한다. 이하 연구에서는 이와 같은 주로 개발사업 절차에 관련된 문제점을 풀어나가려는 시도를 하겠다.

제 3 장 개발사업절차의 분석

I. 개발사업의 유형과 특징

1. 개발사업의 유형

개발사업의 유형은 토지의 용도나 사업의 방식, 사업의 주체, 토지의 취득방법 등에 따라 다양하게 분류할 수 있다. 그 유형을 개괄적으로 분류해보면 다음과 같다.

<표 5> 토지개발방식의 유형화

| 구 분 | 토지개발의 유형화 | 토지개발의 목적 |
|----------|--|--|
| 토지의 용도 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 택지개발 ○ 공업용지개발 ○ 관광용지개발 ○ 유통단지개발 ○ 복합단지개발 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 주거용지, 상업·업무용지 등 ○ 공업용지 및 산업단지조성 ○ 관광지·관광단지의 지정개발 ○ 유통단지의 지정개발 ○ 주거·산업·교육 및 연구·관광·유통·기반시설의 종합 |
| 사업의 방식 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 신개발 ○ 재개발(정비사업) | <ul style="list-style-type: none"> ○ 주거용지, 공업용지, 관광용지 ○ 주거환경개선, 주택재개발, 주택재건축, 도심환경정비 |
| 사업의 주체 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 민간개발 ○ 공공개발 ○ 민관합동개발 ○ 제3섹터개발 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 주거용지, 공업용지, 관광용지 |
| 토지의 취득방식 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 전면매수방식(공영개발) ○ 수용·사용에 의한 방식 ○ 환지방식 ○ 혼용방식(환지+수용·사용) ○ 신탁개발 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 주거용지, 공업용지, 관광용지 |

출처 : 류해웅, 토지법제론, 부연사, 2005, 327-328면.

(1) 용도에 따른 분류

토지의 용도에 따라서 개발사업은 택지개발·공업용지개발·관광용지개발·유통단지개발·복합단지개발 등으로 유형화할 수 있다. 택지개발은 주로 주거용지의 개발을 목적으로 하고 있으며, 토지소유권의 변동은 가져오지 않는 환지방식과 수용·사용에 의한 방식 및 전면매수에 의한 공영개발사업이 중심을 이루고 있다. 공업용지개발은 산업단지개발(국가산업단지·지방산업단지·농공단지)이 대부분을 차지하고 있으나, 민간기업이 공장용지를 개발할 수 있는 개별공장입지제도가 보완적으로 채택되고 있다. 관광용지개발과 유통단지개발은 관광단지 및 유통단지의 지정을 통한 개발계획에 따라 추진되고 있으며, 민간기업도 개발사업에 참여할 수 있다는 특징이 있다. 복합단지개발은 주거단지를 비롯하여 산업단지, 교육·연구단지, 문화단지, 관광단지, 유통시설, 기반시설 등을 종합적으로 계획하여 일단의 단지로 개발하는 것을 목적으로 한다.

(2) 사업방식에 따른 분류

사업방식에 따라서는 신개발과 재개발로 유형화할 수 있다. 신개발은 모든 용도의 토지개발을 대상으로 하기 때문에, 택지개발은 물론 공장용지개발, 관광지개발 등도 이에 따르고 있다. 신개발은 토지형질의 변경을 예정하는 것이 일반적이어서 용도전환을 필연적으로 수반하나, 재개발은 토지형질변경을 예정하지 않는 경우도 있기 때문에 용도전환이나 지목변경을 수반하지 않는다. 신개발의 경우 개발사업의 주체에 따라 공공개발·민간개발·민관합동개발·제3섹터에 의한 개발 등으로 구분되며, 토지취득의 방식에 따라 환지방식⁵⁴⁾·전면매

54) “환지방식에 의한 도시개발사업의 목적은 대지로서의 효용증진과 공공시설의 정비이다. 이를 위하여 토지소유자로부터 토지를 조금씩 제공받아 여기에 공공시

수방식·수용 또는 사용에 의한 방식·혼용방식·신탁개발방식 등으로 나눌 수 있다. 한편 재개발사업 또는 정비사업은 목적과 대상에 따라 주거환경개선사업·주택재개발사업·주택재건축사업·도시환경정비사업 등으로 구분된다.

(3) 사업주체에 따른 분류

토지개발은 사업주체를 기준으로 할 때 공공개발과 민간개발로 구분할 수 있으며, 공공과 민간이 협력하여 개발하는 공동개발 또는 합동개발의 형태가 있다.⁵⁵⁾ 또한 사업주체는 공공에 의한 것이면서도 이를 민간에게 위탁하는 위탁개발도 있다.

한편 토지개발은 시행주체에 따라 공공주도형, 민관협력형, 민간주도형으로 구분되며, 공공과 민간의 역할분담의 정도에 따라 민간배제형, 민간의존형, 민간활용형, 민간협력형으로 구분되기도 한다.⁵⁶⁾

(4) 토지취득방식에 따른 분류

토지개발은 토지의 취득방식에 따라 환지방식, 수용·사용방식과 전면매수방식, 혼용방식, 신탁개발방식으로 구분할 수 있다. 환지방식은

설을 정비하고 동시에 그 일부를 매각하여 사업비에 충당하게 된다. 기존의 토지를 정비하여 대지의 효용을 증진시키되 그 비용은 기존 토지소유자들의 지분을 일정부분 제공받아 충당하는 방식이다. 각 토지소유자는 기존 토지의 위치·면적·이용상황 등을 고려하여 결정된 새로운 토지를 배분받게 된다. 이 방식에 있어서 토지소유자들은 토지소유권을 상실하지는 않지만 기존의 토지에 대한 권리는 상실하게 되고 새로운 토지에 대한 권리를 취득하게 된다.” 민태욱(註 42), 341-342면.

55) “공공과 민간의 협력관계는 1910년 독일에서 시도된 ‘제3섹터방식’에서 비롯되었으며, 민영화·관민파트너쉽, 민활(민자유치) 등 다양한 방식으로 발전하였다. 그러나 공공과 민간의 협력동기는 재정압박이 주된 요인이었으며, 정부의 공공사업에 있어서 비능률성을 타파하기 위해서였다.” 진정수, 민간택지개발 활성화를 위한 제도개선 방안, 국토연구원, 1996, 59면.

56) 윤주선, 민관협력형 도시개발사업 계획체계 및 균형협정모형에 관한 연구, 홍익대학교 박사학위논문, 1995, 32면 참조.

사업후 개발토지 중 사업에 소요된 비용과 공공용지를 제외한 토지를 원소유자에게 되돌려주는 방식인 반면, 수용·사용방식과 전면매수방식은 사업지구의 토지를 사업주체가 수용·사용하거나 전면매수하여 토지를 개발하는 방식이다.

혼용방식은 『도시개발법』 제21조 제1항에서 규정한 바와 같이, 한 사업지구 안에서 환지방식과 수용·사용방식을 혼합하여 적용하는 방식을 말하며, 신탁방식은 신탁회사가 토지소유권을 이전받아 토지를 개발한 후 분양하거나 임대하여 그 수익을 신탁자에게 돌려주는 방식을 말한다.

종래의 토지구획정리사업은 환지방식에 의한 것이고, 도시개발사업은 수용·사용방식에 의한 것이며, 택지개발사업은 전면매수방식에 의한 것이다.

2. 개발사업법에 따른 개발사업의 유형

각 개발사업은 해당 사업의 근거가 되는 개발사업법이 존재하는데, 토지의 용도에 따른 분류와 사업의 방식을 기준으로 살펴보면 다음과 같다.

택지개발은 『택지개발촉진법』에 의한 택지개발예정지구의 택지개발사업, 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』에 의한 개발행위허가제도, 『주택법』에 의한 대지조성사업이 있으며, 공업용지개발은 『산업입지 및 개발에 관한 법률』에 의한 국가산업단지조성사업, 지방산업단지조성사업, 농공단지조성사업, 개별공장입지사업이 있고, 관광지개발은 『관광진흥법』에 의한 관광지 및 관광단지개발사업이 있다. 그리고 복합단지개발은 『지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률』에 의한 주거단지, 산업단지, 교육 및 문화단지, 관광단지 등을 종합적으로 개발하는 일단지의 개발사업이다.

도시개발은 도시개발사업과 기업도시개발사업이 있다. 『도시개발법』에 의한 도시개발사업은 수용·사용방식을 비롯하여 환지방식 및 양자의 혼합방식에 의거하고 있으며, 『기업도시개발특별법』에 의한 기업도시개발사업은 민간이 단독시행할 경우 대상토지의 50% 이상을 확보한 경우에만 수용방식에 의거할 수 있도록 하고 있다.

재개발을 위한 정비사업은 『도시 및 주거환경정비법』에 의한 주거환경정비사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업이 있다.

<표 6> 개발사업법과 개발사업

| 구 분 | | 개발사업법 | 개발사업 |
|------|---------|---|--|
| 도시개발 | 도시개발 | 도시개발법 | 도시개발사업 |
| | 기업 도시개발 | 기업도시개발특별법 | 기업도시개발사업 |
| 토지용도 | 택지 | 택지개발촉진법 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 주택법 | 택지개발예정지구 택지개발사업 개발행위허가제도(토지형질변경사업) 대지조성사업 |
| | 공장용지 | 산업입지 및 개발에 관한 법률 | 국가산업단지조성사업 지방산업단지조성사업 농공단지조성사업 개별공장입지 |
| | 관광용지 | 관광진흥법 | 관광지 및 관광단지의 개발사업 |
| | 복합용지 | 지역균형개발 및 지방중 소기업육성에 관한 법률 | 복합단지개발사업 |
| 사업방식 | 재개발 | 도시 및 주거환경정비법 | 주거환경개선사업 주택재개발사업 주택재건축사업 도시환경정비사업 |
| | 신탁개발 | 국유재산법 지방행정법 산업입지 및 개발에 관한 법률 도시개발법 | 국유지의 신탁 공유지의 신탁 신탁에 의한 산업단지개발사업 신탁에 의한 도시개발사업 |

3. 개발사업의 특징

개발사업법의 특수성 중에서 가장 부각되는 것은 행정계획이 다단계의 절차를 거쳐 발전해 나아간다는 점이다. 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』과는 달리 개발사업이 다단계의 절차를 거쳐 발전되는 것은 개발사업법이 소극적인 건축허가요건만을 규율하기 위함이 아니라 원활한 기능을 수행하지 못하고 있는 기존지역을 재정비하거나 새로운 지역을 창출하고자 함을 목적으로 하고 있기 때문이다.⁵⁷⁾ 따라서 개발사업법은 개발예정지구를 지정하고, 개발주체를 선정하여 능동적으로 개발사업을 진행하도록 의도하고 있는바, 이러한 결과로 인하여 개발사업법에서는 다단계의 행정계획절차를 규정하고 있으며,⁵⁸⁾ 이러한 절차들은 직접 혹은 간접적으로 규제적 효과를 발생시키고 있다.⁵⁹⁾

개발사업법에 따른 행정계획절차를 개략적으로 살펴보면 크게 세 부분으로 구분할 수 있다. 앞서 현행 개발사업의 절차는 사업시행자의 관점에 따라 입지선정단계, 사업계획승인 및 건축허가단계, 그리고 건축 후 단계로 구분하였는데,⁶⁰⁾ 개발사업법의 규정에 의하면 개발사

57) 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』이 일반적으로 한 단계의 도시계획을 사용한다는 점에 비추어보면, 이는 개발사업법이 갖는 ‘고유한’ 특성이다. 김종보(註 12), 358면 참조.

58) “과거에는 행정계획이 국민의 권리·자유에 관계되는 일반적·추상적 규율을 행하는 입법행위(행정입법)이기 때문에 일반적 구속력을 가질 수 있다고 판단하였지만, 최근에는 행정계획, 특히 도시계획이나 국토이용계획과 같은 것은 그것이 공고 또는 공시되면 법률규정과 결합하여 각종의 권리제한의 효과를 발생시키게 되고, 따라서 이는 법률관계의 고유한 효과를 의미하기 때문에 그 효과는 구체적인 것으로서 행정행위(처분)의 성질을 갖는 것으로 본다.” 신봉기(註 40), 5면.

59) “도시계획법 제12조 소정의 도시계획결정이 고시되면 도시계획구역안의 토지나 건물 소유자의 토지형질변경, 건축물의 신축, 개축 또는 증축 등 권리 행사가 일정한 제한을 받게 되는 바, 이런 점에서 볼 때 고시된 도시계획결정은 특정 개인의 권리 내지 법률상의 이익을 개별적이고 구체적으로 규제하는 효과를 가져오게 하는 행정청의 처분이라 할 것이고...” 대법원 1982. 3. 9. 선고 80누105판결.

60) 본 보고서 제2장 4. (2) 참조.

업법을 시행하려고 하는 대상지역의 위치와 면적을 확정하는 입지의 선정과 사업자의 선정 등은 실제로 개발계획의 내용에 포함되는 것이므로 이 단계를 대표할 수 있는 개발계획의 수립이 가장 첫 번째 단계이고(이하 “개발계획단계”라 한다), 확정된 대상지역을 개발하기 위하여 구체적인 사업계획을 수립하고, 이에 따라서 토지를 수용하고 이주대책을 실시한 이후 기반시설을 치하는 절차가 두 번째 단계가 된다(이하 “실시계획단계”라 한다). 마지막 절차는 공사완료 이후 분배에 관한 사항으로 개발사업에 의해 조성되었거나 조성될 지역에 대하여 이를 공급하거나 귀속시키는 일련의 절차와 관련된 것이다(이하 “분배계획단계”라 한다). 이를 도식화 하면 다음과 같이 나타낼 수 있다.

<그림 5> 개발사업의 행정계획절차



개발사업절차 중 첫 번째 단계인 개발계획단계는 그 법적 성격이 도시계획이라는 점에서 두 번째 단계인 개발계획이나 세 번째 단계인 분배계획과는 분명히 구별된다. 후자의 경우도 취소소송의 대상이 되는 행정계획으로서 『행정소송법』상 ‘처분’이지만, 이들 자체가 도시계획은 아니다.

두 번째 단계인 실시계획단계부터는 개발사업법의 고유한 특성이 나타나기 시작한다. 우선 행정계획의 입안자가 시장·군수·구청장과 같은 행정주체가 아닌 사업시행자로 전환되고, 행정주체는 단지 그 실

시계획의 승인여부를 결정하는 위치로 물러나게 된다. 이는 도시계획 절차에서 볼 수 없는 개발사업법의 특성이라 할 수 있으며, 이러한 계획이 행정청에 의해 승인되면 사업자에게는 토지의 수용권, 건축물 이전요구권 등 적극적인 권한이 부여된다.

세 번째 단계는 개발사업법에 따른 분배의 문제로서, 이는 권리배분 방식의 사업으로 조합이 결성된 경우에는 조합원에게 권리를 배분하는 문제와 잔여분을 일반인에게 공급하는 문제로 구성된다.

개발계획 → 실시계획 → 배분계획이라는 일련의 흐름을 갖는 이러한 행정계획들은 현행법이 “계획”이라는 용어를 사용하고 있고, 대상 지역을 포괄하여 권리·의무가 변동되므로 고시를 효력발생요건으로 한다는 점, 계획의 수립에 있어 세심한 절차규정이 마련되어 있다는 점, 그 계획 자체가 행정처분으로서 취소소송의 대상이 된다는 점, 계획에 의해 권리·의무가 확정되지만 후속 집행행위를 기다려야 권리의 변동이 초래된다는 점과 같은 공통점을 갖는다.⁶¹⁾

II. 표준화 검토를 위한 대상사업의 선정

1. 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법 : 혁신도시개발사업

(1) 법의 목적

『국가균형발전 특별법』에서는 정부는 수도권에 있는 공공기관 중 대통령령으로 정하는 이전대상공공기관을 단계적으로 지방으로 이전하기 위한 공공기관지방이전시책을 추진하도록 규정하고 있다(제18조). 『공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법』은 『국가균형발전 특별법』 제18조에 의하여 공공기관 지방이전 시책 등

61) 김종보(註 12), 359면.

에 따라 수도권에서 수도권이 아닌 지역으로 이전하는 공공기관 등을 수용하는 혁신도시의 건설을 위하여 필요한 사항과 해당 공공기관 및 그 소속 직원에 대한 지원에 관한 사항을 규정하고 있다. 동법은 이를 통하여 공공기관의 지방이전을 촉진하고 국가균형발전과 국가경쟁력 강화에 이바지함을 그 목적으로 하고 있다(제1조).

(2) 사업의 내용

이전공공기관을 수용하여 기업·대학·연구소·공공기관 등의 기관이 서로 긴밀하게 협력할 수 있는 혁신여건과 수준 높은 주거·교육·문화 등의 정주(定住) 환경을 갖추도록 이 법에 따라 개발하는 미래형도시를 혁신도시라고 할 때(제2조 제3호), 이 혁신도시를 조성하기 위하여 시행하는 사업을 “혁신도시개발사업”이라고 정의할 수 있다(제2조 제5호). 결국 목적상 차이만 있을 뿐, 이 사업은 『도시개발법』상의 도시개발사업과 크게 다르지 않다.

(3) 표준화·간소화 대상 포함 여부

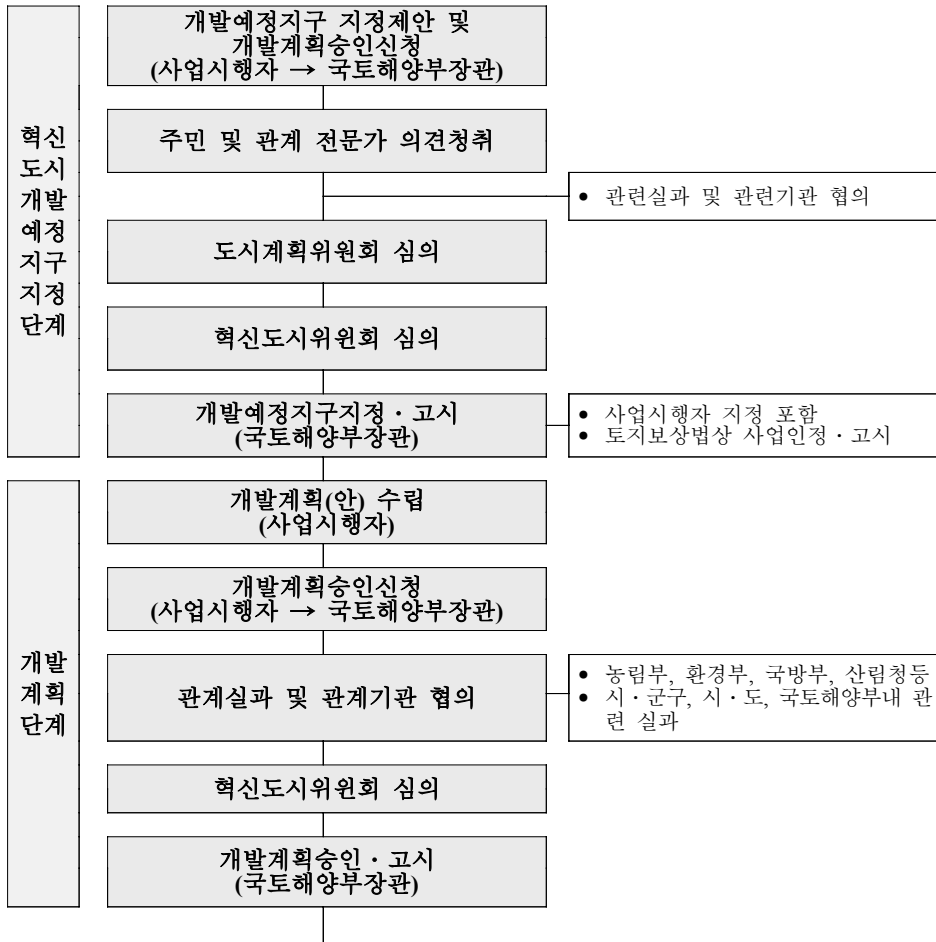
이 법에 따르면, 제6조에 의하여 혁신도시개발예정지구를 지정하고, 동법 제11조 및 제12조에 의하여 개발계획 및 실시계획승인을 받아 혁신도시 개발사업을 시행하게 된다.

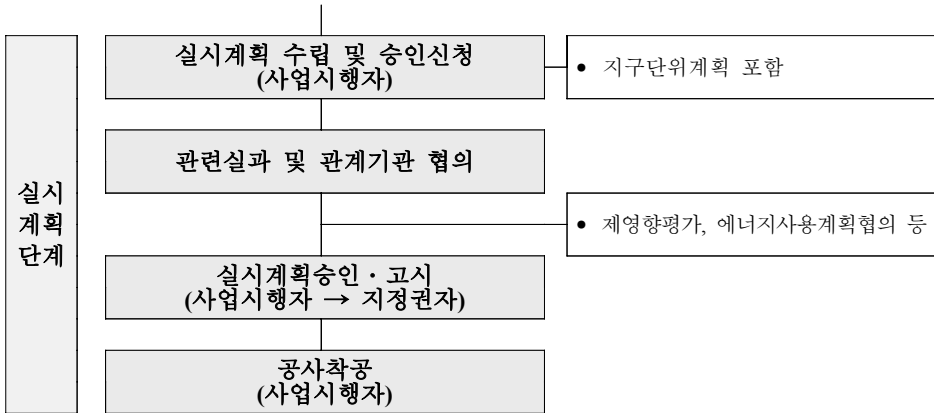
혁신도시개발예정지구의 지정단계에서는 개발예정지구의 지정제안(제6조 제2항)과 주민 및 관계 전문가의 의견청취(제7조 제2항), 도시계획위원회와 혁신도시위원회의 심의(제30조 참조), 개발예정지구의 지정·고시 등(제7조 제3항)의 절차가 진행된다. 개발예정지구가 지정되면, 개발계획을 수립하고, 이에 대한 협의와 심의를 거쳐 개발계획을 승인·고시하게 된다(제11조 참조).

개발계획에 이어서 실시계획 단계가 진행되는데, 실시계획을 수립하여 승인받은 후, 공사착공에 들어가고, 공사가 완공되면 공사완료의

공고, 조성토지 등의 공급과 같은 분배계획이 이어진다. 이를 정리하면, 혁신도시개발사업은 개발계획단계 → 실시계획단계 → 분배계획단계라는 전형적인 3단계의 개발사업절차로 구성되어 있음을 알 수 있다. 즉 혁신도시개발사업은 혁신도시개발예정지구를 지정하여, 해당 지구 내에 혁신도시를 비롯한 기반시설, 공공시설을 설치하는 등 개발사업에 대한 일련의 절차를 포함하고 있다. 따라서 개발사업절차에 대한 표준화·간소화 검토 대상으로 적정하다.

<그림 6> 혁신도시개발사업의 절차





2. 공유수면매립법 : 매립공사

(1) 법의 목적

이 법은 공유수면을 지속적인 이용이 가능하도록 환경친화적으로 보전·매립하고 매립지를 효율적으로 이용하게 하기 위한 목적을 제정되었다.

(2) 사업의 내용

이 법에서 정하는 매립이라 함은 공유수면에 토사·토석 기타의 물건을 인위적으로 투입하여 토지를 조성하는 것(간척을 포함한다)을 말하기 때문에(제2조 제3호), ‘공유수면매립공사’란 계획을 갖추어 이러한 매립을 실시하는 사업으로 유추할 수 있다. 이 법에 의한 매립공사는 공유수면을 매립하여 토지를 조성하는 것으로 다른 법률에 의한 개발사업과는 달리 기반시설이나 공공시설 등의 설치를 포함하지 않는다는 것이 특징이다.

(3) 표준화·간소화 대상 포함 여부

이 법에 의한 매립공사 또한 다른 개발사업의 절차와 마찬가지로 공유수면매립기본계획과 실시계획의 수립과 승인, 공사의 시행, 준공

검사와 같은 일부 공통된 절차가 존재하고 있으나, 사업시행자의 지정에 있어 ‘면허’라는 형태를 띠고 있다. 사실상 이 법에 의하여 행정청의 면허를 받아 매립공사의 시행자 자격을 갖추는 부분이 여타의 개발사업법에서의 사업시행자를 지정하는 것과 상응할 수 있는 측면도 있으나, 이 양자는 그 요건 상 엄연한 차이가 있기 때문에 표준화·간소화 검토 대상에서 제외한다.

3. 기업도시개발 특별법 : 기업도시개발사업

(1) 법의 목적

기업도시는 민간기업의 주도로 개발하는 복합기능을 가진 자족도시를 일컫는다. 이 법은 민간기업이 산업·연구·관광·레저분야 등에 걸쳐 계획적·주도적으로 자족적인 도시를 개발·운영하는데 필요한 사항을 규정한 것으로, 국토의 계획적인 개발과 민간기업의 투자를 촉진함으로써 공공복리를 증진하고 국민경제와 국가균형발전에 기여하기 위하여 제정되었다.

(2) 사업의 내용

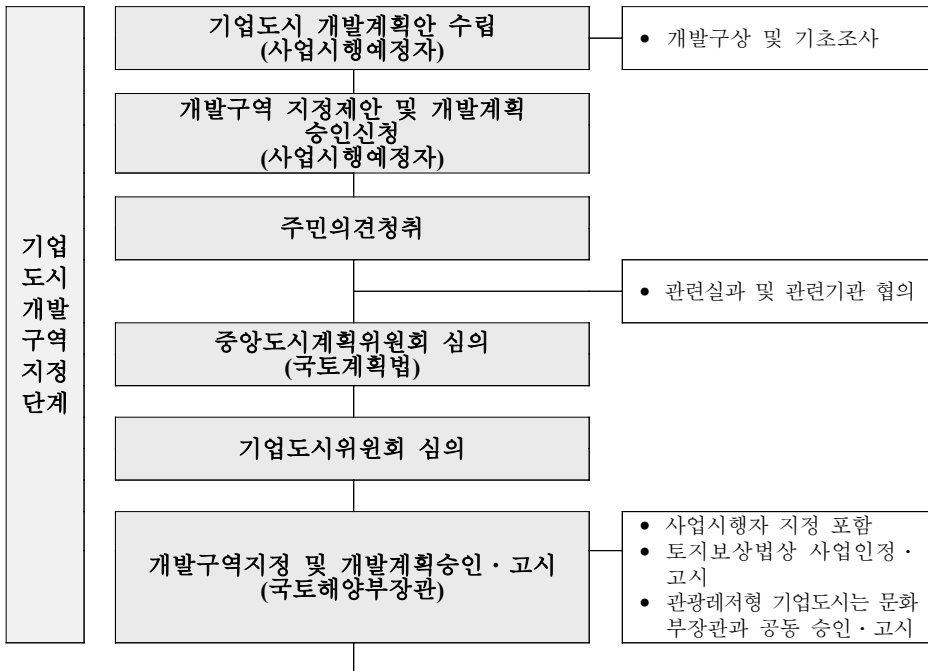
이 법에 의한 “기업도시개발사업”이란 산업입지와 경제활동을 위하여 민간기업이 산업·연구·관광·레저·업무 등의 주된 기능과 주거·교육·의료·문화 등의 자족적 복합기능을 고루 갖추도록 개발하는 도시를 조성하기 위하여 시행하는 사업을 말한다. 사업의 내용이 되는 “기업도시”는 네 가지로 구분되는데, (i) 제조업과 교역 위주의 기업도시인 산업교역형 기업도시, (ii) 연구개발 위주의 기업도시인 지식기반형 기업도시, (iii) 관광·레저·문화 위주의 기업도시인 관광레저형 기업도시, (iv) 지방이전 공공기관을 수용하여 지역혁신의 거점이 되는 기업도시인 혁신거점형 기업도시로 구분된다(제2조 제1호 참조).

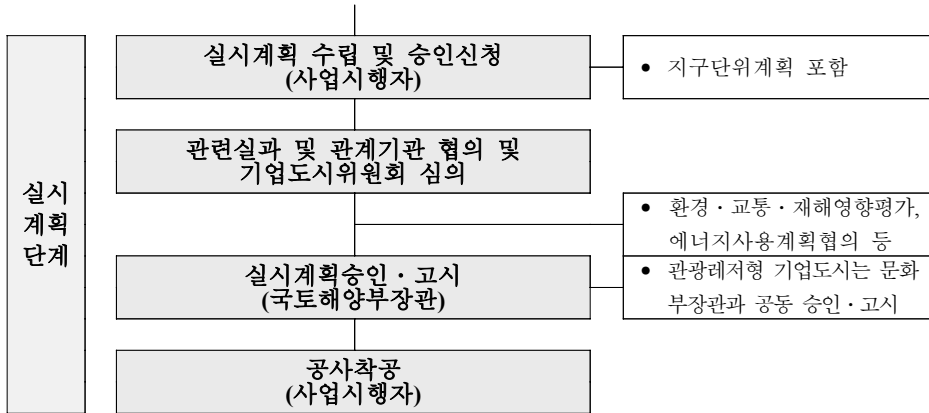
(3) 표준화 · 간소화 대상 포함 여부

『기업도시개발 특별법』에 의한 기업도시개발사업의 절차 또한 크게 개발구역의 지정단계와 실시단계, 그리고 분배단계의 3단계로 구분할 수 있다.

이 법에 따르면, 기업도시개발계획을 수립하여(제11조) 기업도시개발구역을 지정하고(제5조), 실시계획승인을 받아 기업도시개발사업을 시행하게 된다(제12조). 즉 기업도시개발사업절차 또한 앞서 살펴보았던 혁신도시개발사업과 같이 목적상 차이가 있을 뿐, 기업도시개발구역을 지정하고, 기업도시개발계획과 실시계획을 수립하고 승인받아, 개발사업을 시행하는 일련의 절차를 갖추고 있기 때문에, 표준화 · 간소화 검토 대상에 포함시킬 수 있다.

<그림 7> 기업도시개발사업의 절차





4. 도시 및 주거환경정비법 : 도시·주거환경정비사업

(1) 법의 목적

이 법은 도시개발에 필요한 사항을 규정하여 계획적이고 체계적인 도시개발을 도모하기 위한 목적의 『도시개발법』과는 달리, 기존의 도시 중 그 기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후·불량건축물을 효율적으로 개량하기 위하여 필요한 사항을 규정하여 도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이는 것을 목적으로 하고 있다(제1조).

(2) 사업의 내용

정비사업의 대상구역을 확정하는 정비구역의 지정은 단순히 면적의 의미를 갖는 것이며,⁶²⁾ 이것만으로는 장차 진행될 정비사업의 구체적

62) 예컨대, 주택재개발사업에 대한 정비구역지정의 요건은 ① 정비기반시설의 정비에 따라 토지가 건축대지로서의 효용을 다할 수 없게 되거나 과소토지로 되어 도시의 환경이 현저히 불량하게 될 우려가 있는 지역, ② 건축물이 노후·불량하여 그 기능을 다할 수 없거나 건축물이 과도하게 밀집되어 있어 그 구역 안의 토지의 합리적인 이용과 가치의 증진을 도모하기 곤란한 지역 등으로 정해져 있다(시행령 별표1 참조).

인 개요를 정하기 어렵다. 지정된 구역 내 정비기반시설의 설치에 관한 사항, 용적률·건폐율 등에 관한 사항이 전혀 나타나지 않는다.

따라서 정비구역 내 사업의 지침이 될 수 있는 구속적인 행정계획이 또 다시 필요하며, 법률은 이를 “도시·주거환경정비기본계획”이라고 부르고 있다(제3조 참조). 정비구역의 지정은 반드시 정비계획과 함께 이루어져야 하는 것이므로 구역지정의 절차와 정비계획수립의 절차를 사실상 동일한 것이라고 이해해도 된다.

종래 도시정비를 위한 개별법들은 정비기반시설의 부족여부, 주택의 노후화 정도, 저소득주민의 집중도 등에 따라 그 요건이 충족되면 개입하는 형태로 규정되었다. 종합적으로 보면 도시기능의 회복이라는 유사한 기능을 하는 사업들임에도 불구하고, 재개발·재건축사업 및 주거환경개선사업 등이 상호 관련성을 간과한 채 시행되었다.

일반적으로 재개발은 신개발에 대응되는 용어로 흔히 사용되어 왔으나, 『도시 및 주거환경정비법』이 제정됨에 따라 주택재개발사업을 비롯하여 주거환경정비사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업을 묶어 정비사업이라고 부르고 있다. 따라서 이 법에 의한 “정비사업”은 도시기능을 회복하기 위하여 정비구역 안에서 정비기반시설을 정비하고, 주택 등 건축물을 개량하거나 건설하는 다음과 같은 사업을 총칭하는 것으로 볼 수 있다(제2조 제2호).

1) 주거환경개선사업

도시저소득주민이 집단으로 거주하는 지역으로서 정비기반시설이 극히 열악하고 노후·불량건축물이 과도하게 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업을 “주거환경개선사업”이라 한다.

2) 주택재개발사업

정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업을 “주택재개발사업”이라 한다.

3) 주택재건축사업

정비기반시설은 양호하나 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업을 “주택재건축사업”이라 한다.

재개발·재건축사업과 관련하여 『도시 및 주거환경정비법』이 마련하고 있는 행정처분제도는 크게 정비구역의 지정, 조합설립인가, 사업시행의 인가, 비용부과처분, 관리처분계획의 인가, 이전고시, 청산금부과처분 등이다.

4) 도시환경정비사업

상업지역·공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등 도시기능의 회복이나 상권활성화 등이 필요한 지역에서 도시환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업을 “도시환경정비사업”이라 한다. 도시환경정비사업은 도심에서 대규모의 빌딩을 건설하는 사업으로 활용되며, 조합방식 또는 토지소유자가 시행자가 되는 방식으로 구분된다.

(3) 표준화·간소화 대상 포함 여부

이 법에 의하면, 도시·주거환경정비기본계획을 수립하며(제3조), 정비계획 수립 및 정비구역을 지정받고(제4조), 조합설립 인가를 받아(제16조), 사업시행인가를 받아 정비사업을 시행하는 일련의 절차로 구성되어 있다(제28조).

구역지정 및 정비계획은 그 법적 성격이 도시계획이며 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』의 특별법으로서 『도시 및 주거환경정비법』이 그 수립절차를 별도로 정하고 있다. 물론 정비계획도 그 본질이 도시계획이므로 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』상의 도시계획수립 절차에 관한 규정과 매우 유사한 절차가 마련되어 있고 실제 절차 또

한 도시계획의 수립절차와 유사하게 진행된다.⁶³⁾

정비계획의 결정권자는 특별시장, 광역시장 또는 도지사 등으로 통상적인 도시계획과 동일하지만, 자치구청장이 정비계획에 대하여 신청권을 갖는 것으로 특별히 취급되고 있다는 점이 특징이다(제4조 제1항). 정비계획의 신청권은 정비계획의 실질적인 입안권을 의미한다(시행령 제10조).

정비구역지정을 신청할 때에는 정비계획의 내용에 해당하는 사항을 담은 안을 작성하여야 하며(제4조 제1항), 정비계획을 주민에게 공람하는 때에는 미리 공람요지 및 장소를 공고하고, 공람장소에 관계서류를 비치하여야 한다(시행령 제11조). 이에 따라 공람이 행해지는 경우 공고한 날로부터 14일간 관계서류를 비치하는데, 이에 대하여 이의가 있는 자는 공람기간 내에 의견서를 제출할 수 있다. 공람에 의해 얻은 정비사업의 시행계획 및 방법에 대한 주민의 의견 등을 종합하여 제출하여야 한다.

구역지정의 절차가 완료되면 시·도지사는 정비구역을 지정하고, 당해 정비계획을 포함한 지정내용을 당해 지방자치단체의 공보에 고시해야 한다(제3항).⁶⁴⁾ 정비구역의 지정 또는 변경지정에 대한 고시가 있는 경우 당해 정비구역 및 정비계획 중 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 지구단위계획의 내용(제52조 제1항 각호)에 해당하는 사항은 제1종지구단위계획구역 및 제1종지구단위계획으로 결정·고시된 것으로 본다(제4조 제6항). 그 후 주민설명회를 거친 후 국토해양부령이 정하는 방법 및 절차에 따라 국토해양부장관에게 그 지정내용 또는 변

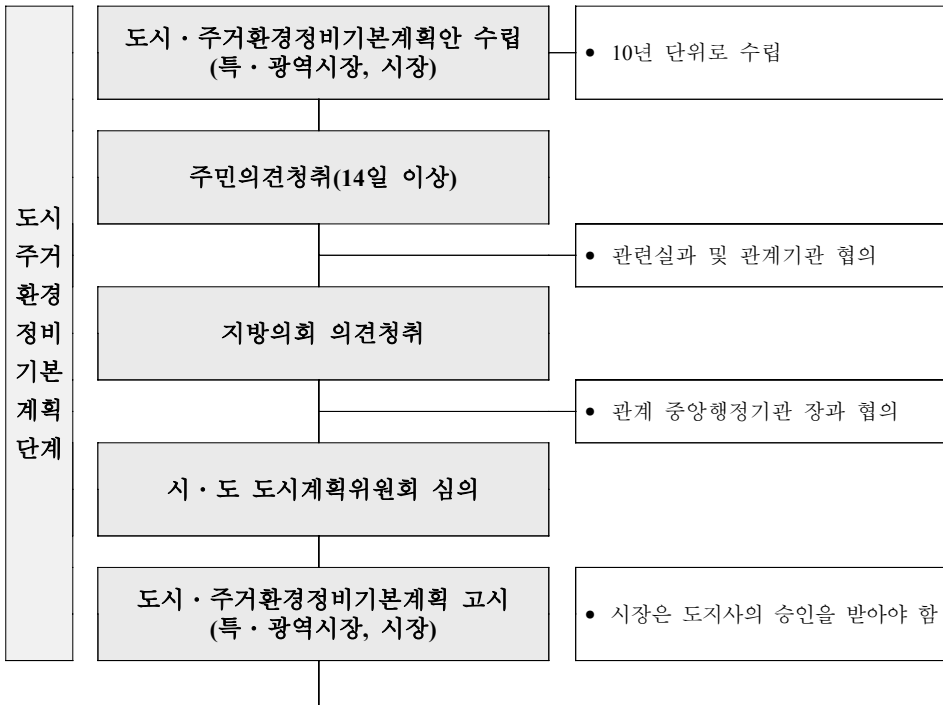
63) 그러나 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』은 도시계획에 관한 한 일반법의 성격을 갖는 것이므로 『도시 및 주거환경정비법』이 마련하고 있는 절차에 부족한 부분이 있으면 보충적으로 개입해 들어오는 것으로 해석해야 한다.

64) 정비구역지정 및 정비계획의 고시는 도시계획의 일종으로 파악되므로, 이는 국민의 권리와 의무에 대한 구속적 사항을 담는 행정처분으로서 취소소송의 대상이 된다. 대법원 1991. 4. 23. 선고 90누2994판결과 대법원 1993. 10. 8. 선고 93누10569 판결에서는 舊 『도시재개발법』상 재개발구역지정의 처분성을 인정한 바 있다.

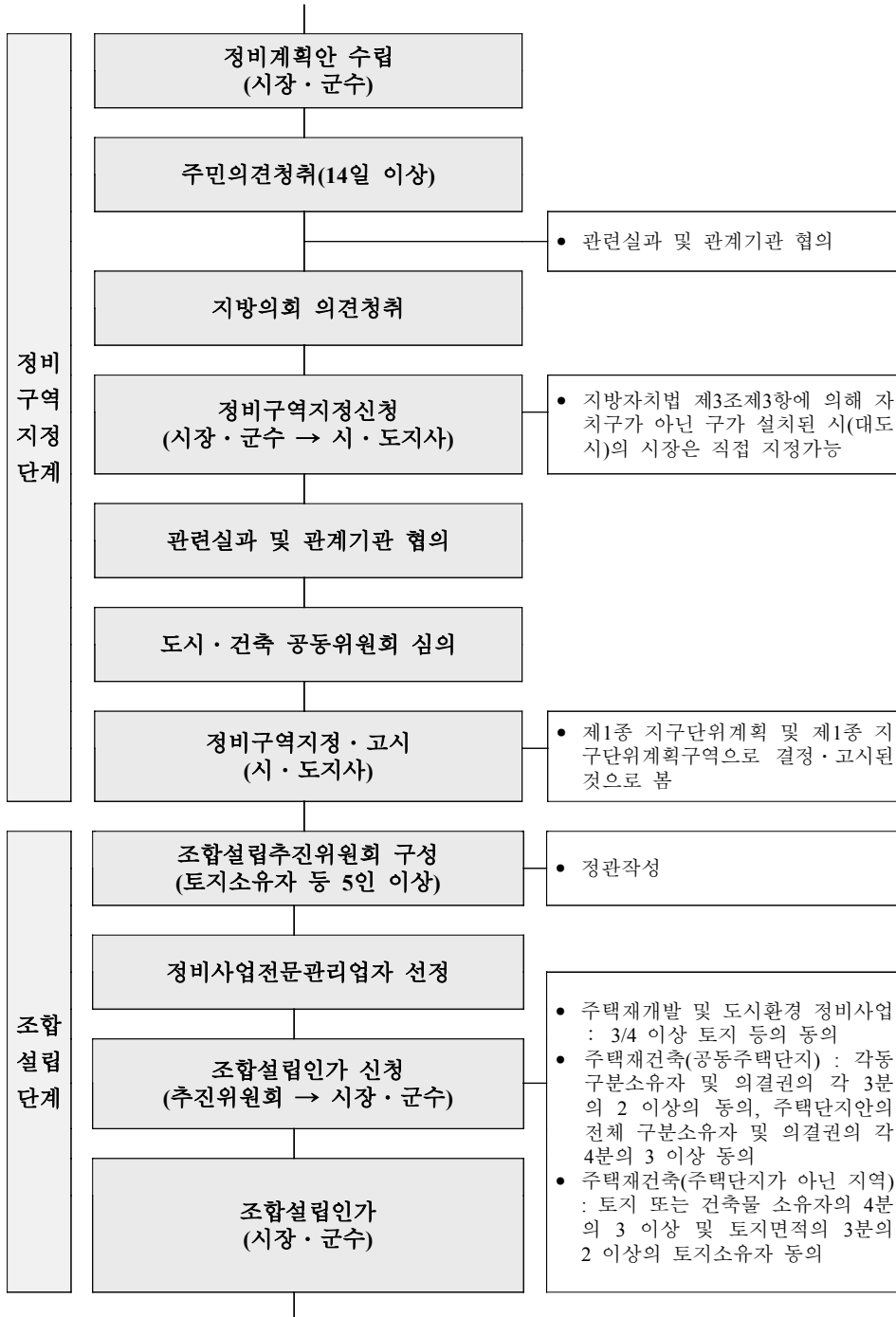
경지정내용을 보고하여야 하며, 관계 서류를 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다(제4조 제5항).

다른 개발사업법들이 대체적으로 개발계획 → 실시계획 → 분배계획이라는 3단계의 구조를 갖는데 반해서, 동법에 의한 도시·주거환경정비사업의 경우는 기본계획(개발계획) → 정비구역지정 → 조합설립 → 사업시행인가라는 4단계의 구조를 갖는다. 특히 다른 개발사업법에는 절차상 1단계에 위치하고 있는 지역·지구의 지정이 기본계획보다 후순위에 위치하고 있는 점과 조합설립의 절차가 진행되어야 한다는 점은 전형적인 개발사업절차와는 확연한 차이를 보이는 부분이다. 따라서 이 법에 의한 정비사업은 표준화·간소화의 대상에 포함시키기 어렵다.

<그림 8> 도시·주거환경정비사업의 절차



II. 표준화 검토를 위한 대상사업의 선정





5. 도시개발법 : 도시개발사업

(1) 법의 목적

종래의 도시개발은 주택단지개발, 산업단지개발과 같은 일정용도의 개발만을 목적으로 진행되어 왔으므로 신도시와 같은 복합적인 기능을 가진 도시 전체를 종합적·체계적으로 개발하는 데에는 한계가 있었다. 이러한 한계를 극복하기 위하여 종전의 『도시계획법』의 도시계획사업에 관한 부분과 『토지구획정리사업법』을 통합·보완하면서 다양한 형태의 기능을 지닌 종합적인 도시개발이 가능하도록 제정된 것이 바로 『도시개발법』이다.

(2) 사업의 내용

이 법에 의한 “도시개발사업”이란 도시개발구역에서 주거·상업·산업·유통·정보통신·생태·문화·보건 및 복지 등의 기능이 있는 단지 또는 시가지를 조성하기 위하여 시행하는 사업을 말한다(제2조 제1항 제2호). 동법은 종래의 토지구획정리사업에 한정되지 않고 도시

개발에 필요한 사항을 규정하여 계획적이고 체계적인 도시개발을 도모하기 위한 법적 수단(민간인의 사업시행, 수용방식)을 갖추고 있다. 『도시개발법』은 환지방식의 개발사업(종래 토지구획정리사업)에 수용방식의 개발사업을 하나 더 추가시켰다(제22조 이하).⁶⁵⁾ 도시개발사업은 이 중 하나를 선택하거나 이를 혼용하는 방법으로 시행될 수 있다(제21조).

이 법은 기존의 도시지역을 재정비하는 개발사업법 중에서는 상대적으로 온건한 방식을 채택하고 있다. 특히 『도시 및 주거환경정비법』상의 재개발사업이 대상구역의 원칙적 전면수용, 전면철거를 전제로 행해지는 개발사업임에 반하여, 이 법은 기존의 토지소유권 및 건축물을 가급적 그대로 유지하면서 진행되는 사업이라는 점이 특색이다.

『도시 및 주거환경정비법』은 사업시행계획의 인가로 토지수용권을 부여하지만(제31조), 『도시개발법』은 환지방식의 도시개발사업을 위해 토지수용권을 발동할 수 있는 근거조항을 두고 있지 않다.⁶⁶⁾ 다만 수용방식의 개발사업에서는 이주대책에 대한 규정을 갖추고 있다(제24조).

(3) 표준화 · 간소화 대상 포함 여부

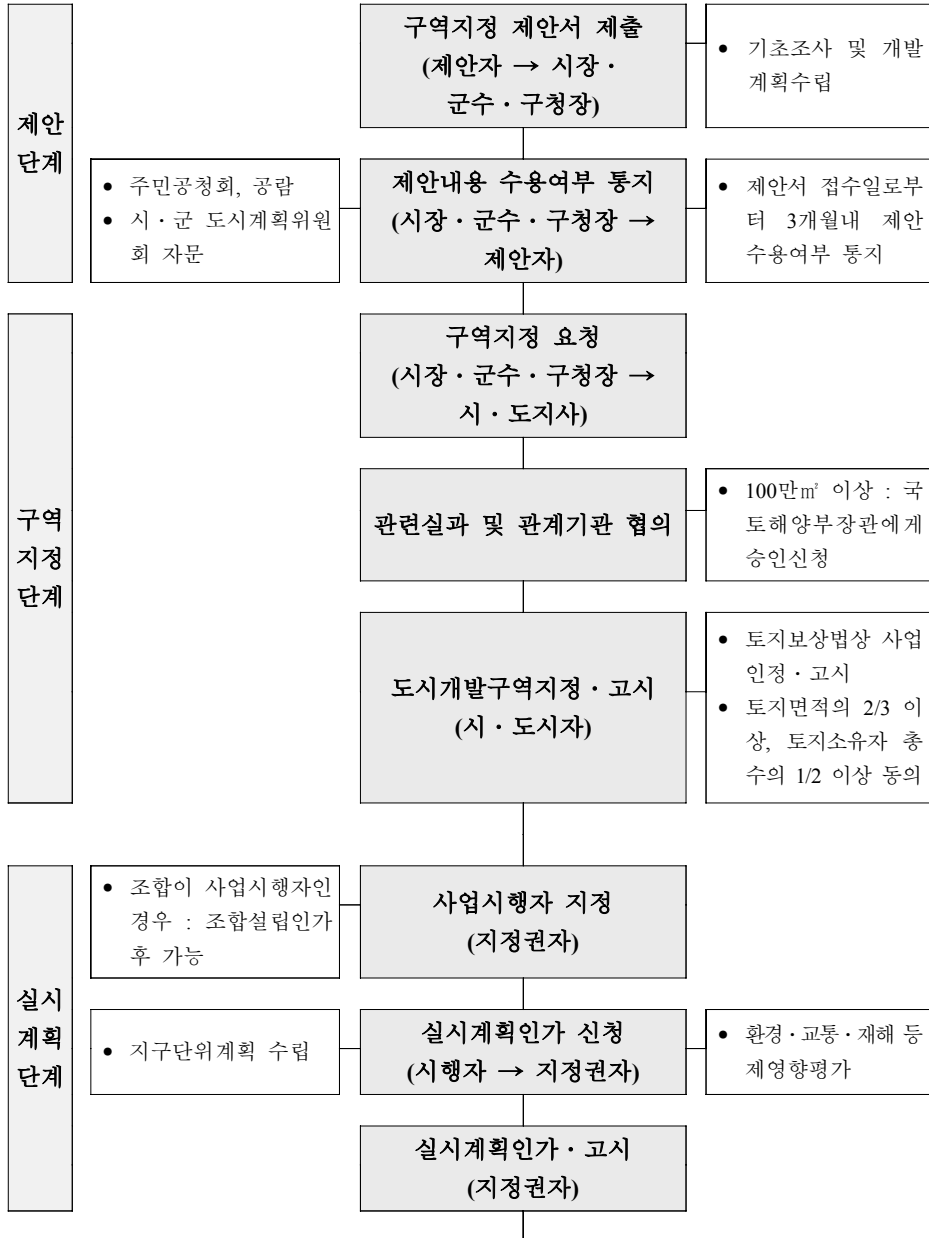
동법은 도시개발구역을 지정받고(제3조), 도시개발계획을 수립하며(제4조), 실시계획을 작성하고 이를 인가 받아 도시개발사업을 시행하

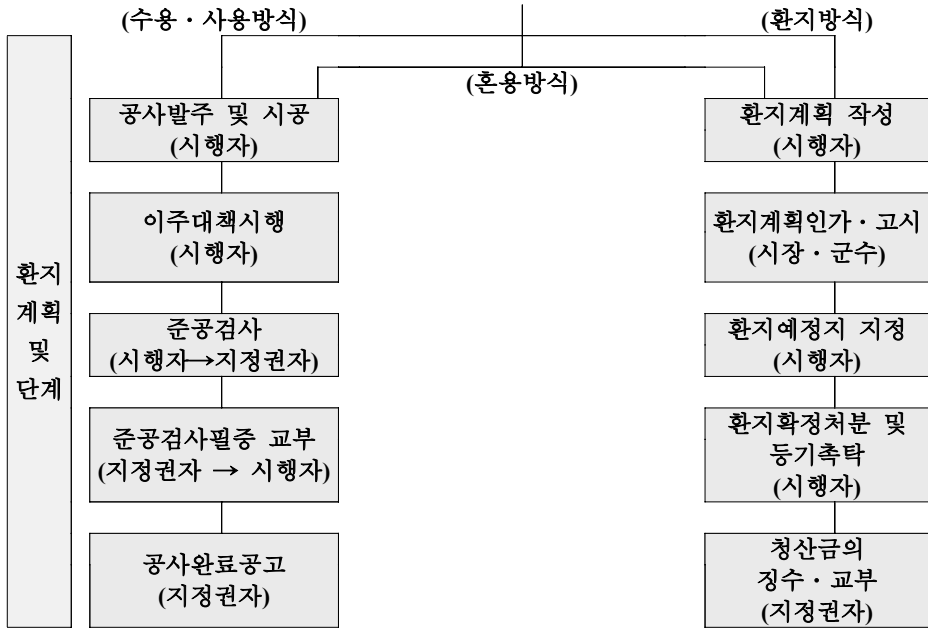
65) “수용방식의 도시개발사업은 토지수용이라는 방식을 채택하고 있다는 점에서 환지방식과 대조를 보인다. 수용방식의 개발사업은 택지개발사업과 유사하게 개발사업의 진행이후 토지에 대한 이해관계인을 남기지 않는다. 따라서 환지방식과 같이 권리배분에 관한 환지계획이 존재하지 않는다. 수용방식의 도시개발사업은 구역지정과 실시계획을 환지방식과 공유하지만, 실시계획으로 부여되는 사업시행자의 개별적 처분권에서 환지방식과 차이를 보인다.” 김종보(註 12), 492면.

66) “『도시 및 주거환경정비법』은 사업구역 내 토지를 모두 수용하고 건축물을 철거하여 새로운 건축물을 창출하는 것이 통상의 과정이므로 사업시행계획의 집행을 위해서 불가피하게 토지수용권이 발동되어야 한다. 그러나 환지방식의 도시개발사업은 토지의 구획정리를 주된 목적으로 하고, 건축물의 철거나 새로운 시설의 설치를 부수적인 목적으로 하기 때문에, 토지수용이 반드시 필요한 것은 아니다.” 대법원 1984. 11. 27. 선고 83누375판결; 대법원 1985. 2. 8. 선고 83누353판결.

도록 규정하고 있다(제17조).

<그림 9> 도시개발사업의 절차





수용·사용방식의 경우 일반적인 개발사업의 절차와 마찬가지로 공사발주, 이주대책, 준공검사의 순서를 밟으면 되지만, 환지방식의 경우 동법 제29조에 의하여 환지계획인가를 받아 도시개발사업을 시행하도록 규정하고 있다는 점이 특색이다.

그러나 환지방식이 아닌 수용·사용방식에 의하는 경우, 도시개발사업절차는 일반적인 개발사업절차를 그대로 유지하는 방식을 취하고 있기 때문에, 수용·사용방식에 의한 도시개발사업에 한하여 표준화·간소화 대상에 포함시킬 수 있다.

6. 도시재정비 촉진을 위한 특별법 : 재정비촉진사업

(1) 법의 목적

이 법은 도시의 낙후된 지역에 대한 주거환경개선과 기반시설의 확충하고 도시기능의 회복을 위한 사업을 광역적으로 계획하고 체계적

이고 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 사항을 규정한 것으로, 도시의 균형발전을 도모하고 국민의 삶의 질 향상에 기여함을 그 목적으로 한다(제1조).

(2) 사업의 내용

재정비촉진지구라 함은 도시의 낙후된 지역에 대한 주거환경개선과 기반시설의 확충 및 도시기능의 회복을 광역적으로 계획하고 체계적이고 효율적으로 추진하기 위하여 동법 제5조의 규정에 의하여 지정하는 지구를 말한다(제2조 제1호). 이 경우 지구의 특성에 따라 주거지형과 중심지형으로 구분되는데, 노후·불량주택과 건축물이 밀집한 지역으로서 주로 주거환경의 개선과 기반시설의 정비가 필요한 지구를 주거지형으로, 상업지역·공업지역 또는 역세권·지하철역·간선도로의 교차지 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등의 도시기능의 회복이 필요한 지구를 중심지역으로 각각 설정하고 있다.

재정비촉진지구에서 시행되는 “재정비촉진사업”에는 (i) 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 주거환경개선사업·주택재개발사업·주택재건축사업·도시환경정비사업, (ii) 「도시개발법」에 의한 도시개발사업, (iii) 「재래시장 육성을 위한 특별법」에 의한 시장정비사업, (iv) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시계획시설사업이 있다(제5조 제2호).

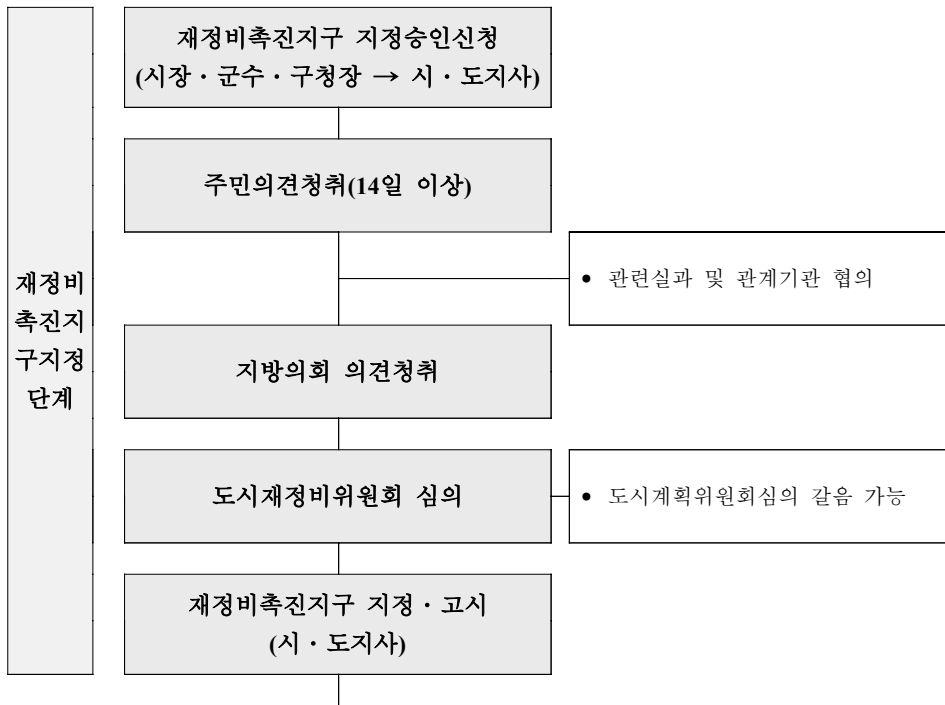
(3) 표준화·간소화 대상 포함 여부

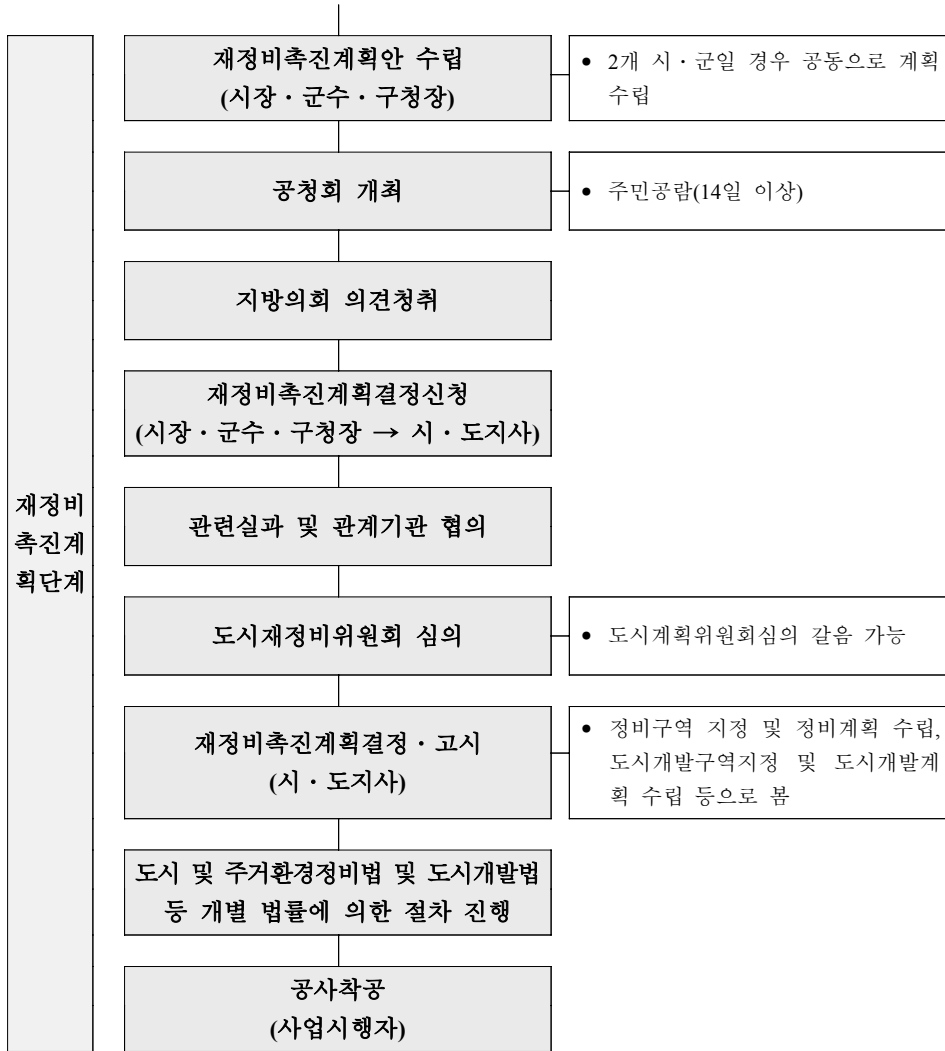
동법은 재정비촉진지구를 지정하고(제5조), 재정비촉진계획을 수립 및 결정(제9조)한 후 「도시 및 주거환경정비법」, 「도시개발법」, 「재래시장 육성을 위한 특별법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 같은 개별법에 규정된 사업을 시행하는 절차를 규정하고 있다.

『도시재정비 촉진에 관한 특별법』은 형식상으로 재정비촉진지구의 지정과 재정비촉진계획, 재정비촉진사업의 시행, 그리고 개발이익의 환수라는 3단계로 구분할 수 있지만, 재정비촉진사업단계는 실질적으로 『도시 및 주거환경정비법』을 비롯한 다른 개발사업법에 의한 사업시행을 실시하는 것으로, 실질적으로는 2단계의 구조를 갖는다고 보아야 한다.

결국 동법은 특정한 개발사업에 대한 절차를 규정하였다기보다는, 재정비의 촉진을 위한 지구의 지정과 계획의 수립을 통하여 다른 개발사업법의 시행을 용이하게 하기 위한 수단적 법률이므로 표준화·간소화 대상에서는 제외하기로 한다.

<그림 10> 재정비촉진사업의 절차





7. 도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법 : 도청이전신도시개발사업

(1) 법의 목적

이 법은 광역지방자치단체 중 도의 사무소의 소재지와 관할 구역의 불일치 문제를 해소하기 위하여 도청과 공공기관 이전에 따른 도시건

설 및 지원에 관한 사항을 규정함으로써 국가와 지방의 균형발전에 이바지함을 목적으로 한다(제1조).

(2) 사업의 내용

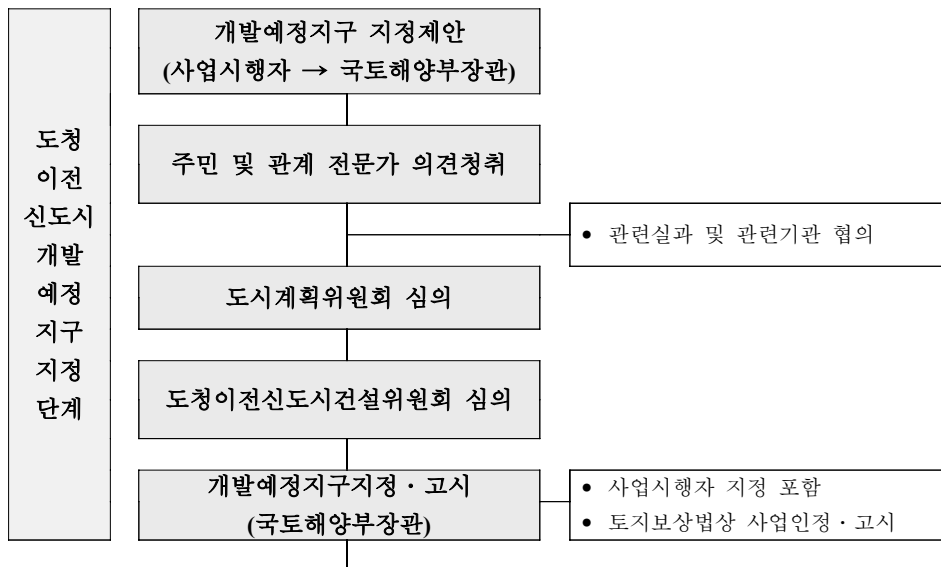
이 법에서 말하는 “도청이전신도시개발사업”이란 도청이전을 통한 신도시 조성 등을 위하여 시행하는 사업을 말한다(제2조 제5호).

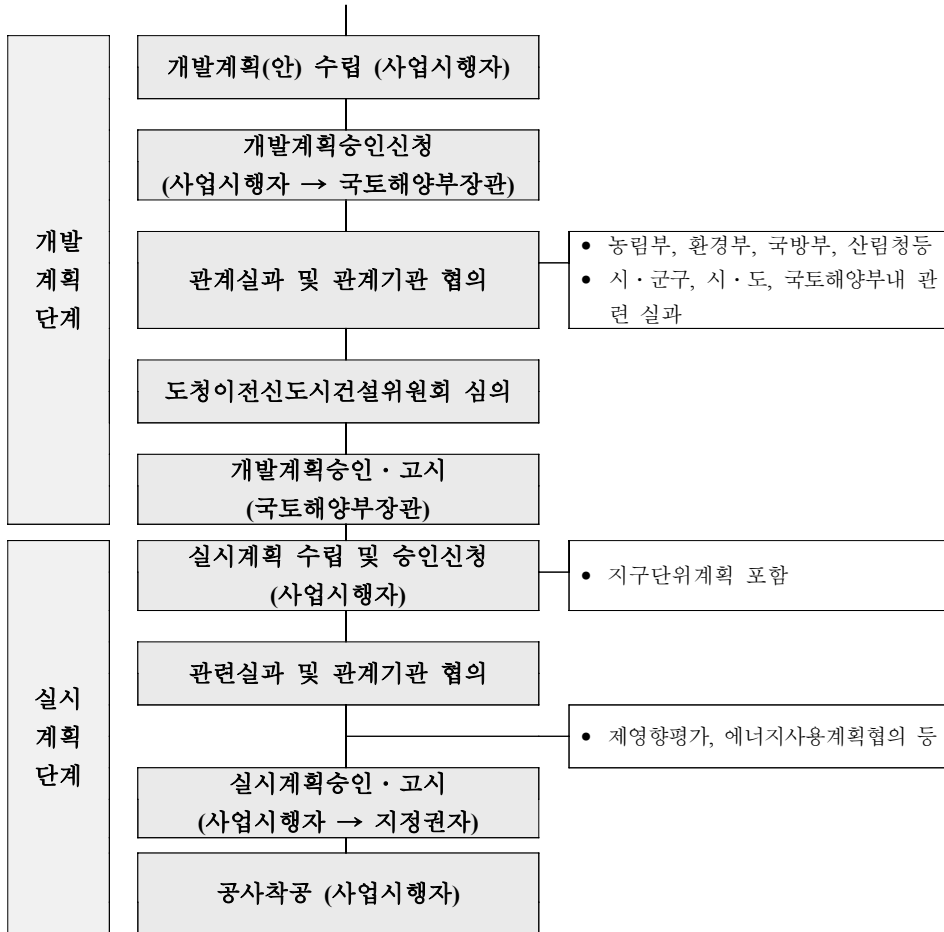
(3) 표준화·간소화 대상 포함 여부

이 법은 도청이전신도시개발예정지구를 지정하고(제6조), 개발계획 및 실시계획승인을 받아 도청이전신도시 개발사업을 시행하도록 규정하고 있다(제13조 및 제14조).

개발계획단계, 실시계획단계, 분배계획단계가 체계적으로 규정되어있는 전형적인 개발사업법의 형태를 띠고 있으므로, 표준화·간소화 검토대상에 포함된다.

<그림 11> 도청이전신도시 개발사업의 절차





8. 동·서·남해안권발전 특별법 : 동·서·남해안권 개발사업

(1) 법의 목적

이 법은 동·서·남해안권을 동북아시아의 새로운 경제권 및 국제적 관광지역으로 발전시키는데 필요한 사항을 규정하여 경제·문화·관광 등 지역산업을 활성화하고 지역간 교류 증대를 통하여 국가경쟁력 강화와 국가균형발전에 이바지함을 목적으로 한다(제1조).

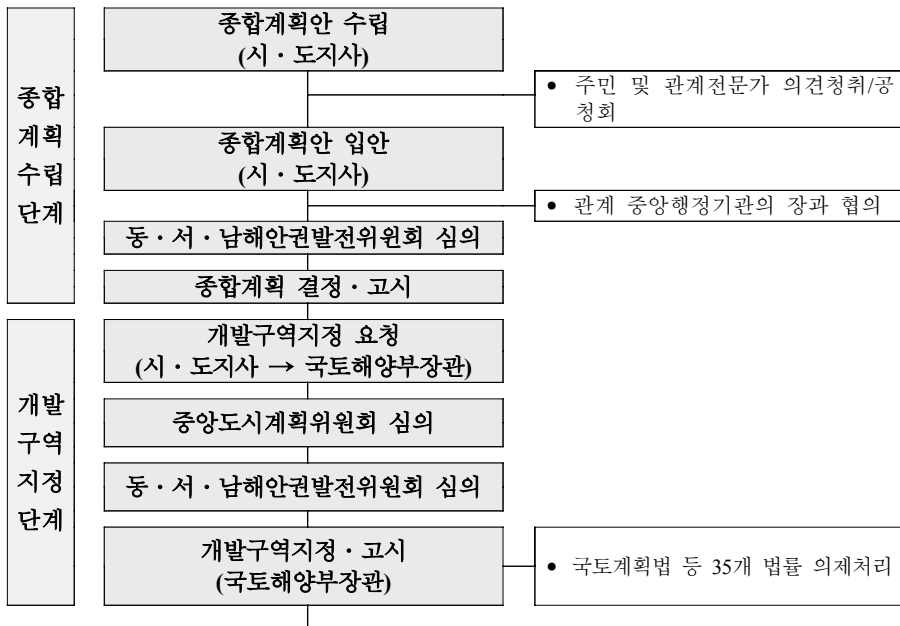
(2) 사업의 내용

이 법에 의한 “동·서·남해안권개발사업”은 동해안·서해안·남해안선에 연접한 기초자치단체의 해당 광역시장·도지사가 동·서·남해안권별로 공동 입안하여 결정된 동·서·남해안권발전종합계획에 따라 시행되는 사업을 말한다(제2조 제2호 및 제4조).

(3) 표준화·간소화 대상 포함 여부

동·서·남해안권개발사업은 동·서·남해안권발전종합계획을 확정하고(제6조), 개발구역(제7조) 및 개발계획승인(제12조), 실시계획승인을 받아 개발사업을 시행하도록 하는 것이므로(제14조), 이 사업은 전형적인 3단계의 개발사업에 관한 절차를 포함하고 있다. 따라서 표준화·간소화 대상에 포함된다.

<그림 12> 동·서·남해안권 개발사업의 절차





9. 산업입지 및 개발에 관한 법률 : 산업단지개발사업

(1) 법의 목적

이 법은 산업입지의 원활한 공급과 산업의 합리적 배치를 통하여 균형있는 국토개발과 지속적인 산업발전을 촉진함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다(제1조).

(2) 사업의 내용

이 법에 의한 “산업단지개발사업”이란 산업단지를 조성하기 위하여 시행하는 (i) 공장·지식산업관련시설·문화산업관련시설·정보통신산업관련시설·재활용산업관련시설·자원비축시설·물류시설 등의 용지조성사업 및 건축사업, (ii) 첨단과학기술산업의 발전을 위한 교육·연구시설용지조성사업, (iii) 산업단지의 효율증진을 위한 업무시설·정보처리시설·지원시설·전시시설·유통시설 등의 용지조성 및 건축사업, (iv) 산업단지의 기능제고를 위한 주거시설·문화시설·의료복지시설·체육시설·교육시설·관광휴양시설 등의 용지조성 및 건

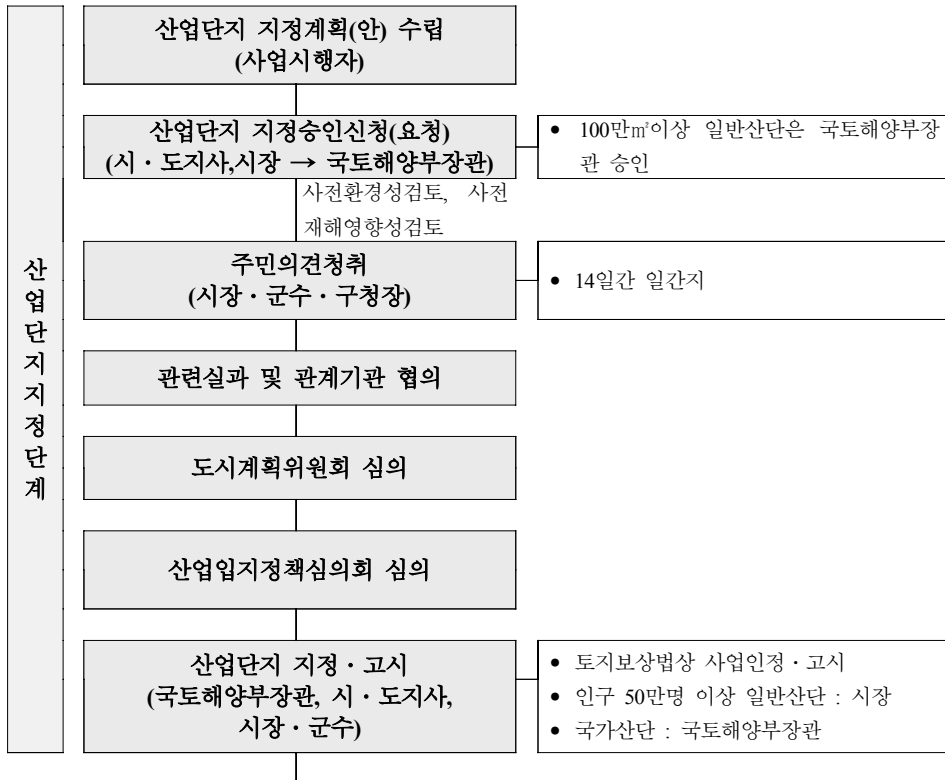
II. 표준화 검토를 위한 대상사업의 선정

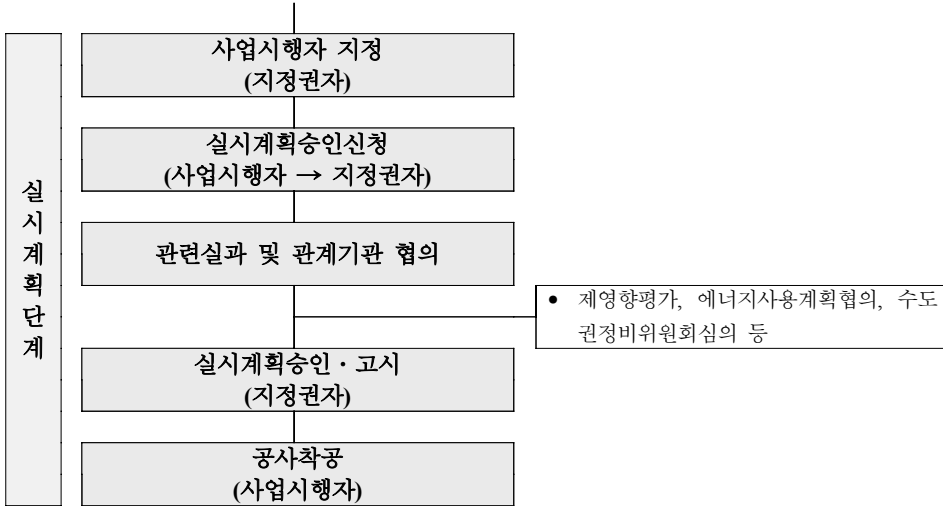
축사업과 공원사업, (v) 공업용수와 생활용수의 공급시설사업, (vi) 도로·철도·항만·궤도·운하·유수지 및 저수지건설사업, (vii) 전기·통신·가스·유류·증기 및 원료등의 수급시설사업, (viii) 하수도·폐기물처리시설 기타 환경오염방지시설사업, (ix) 기타 이상 열거한 사업에 부대되는 사업을 말한다(제2조 제6호).

(3) 표준화·간소화 대상 포함 여부

산업단지개발사업은 이 법에 의하여 개발계획을 수립하여 산업단지로 지정받고(제6조), 실시계획승인을 받아 산업단지 개발사업을 시행하게 된다(제17조).

<그림 13> 산업단지개발사업의 절차





산업단지개발사업은 산업단지의 지정과 개발·실시계획이라는 2단계의 구조를 갖추고 있으나, 개발계획이 생략된 이러한 구조가 절차의 간소화를 목적으로 한 것은 아니라고 생각된다. 절차의 간소화에 있어서는 이미 『산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법』이 존재하기 때문이다.

절차상으로는 현행의 개발·실시계획의 단계를 개발계획과 실시계획으로 각각 구분하여 진행할 수 있기 때문에, 표준화·간소화 대상의 하나로 검토하는 것도 의의가 있을 것이다.

10. 수도권신공항건설 촉진법 : 신공항건설사업

(1) 법의 목적

이 법은 수도권신공항의 신속한 건설에 필요한 사항을 규정함으로써 수도권신공항건설사업을 효율적으로 추진하여 급증하는 수도권의 항공수요에 대비함을 목적으로 한다(제1조).

(2) 사업의 내용

이 법에 의한 “신공항건설사업”이란 수도권신공항의 건설을 위한 공항시설의 건설, 여객 및 화물 등의 수송에 필요한 철도·도로 및 항만시설 등의 건설, 공항이용객, 항공업무 및 항공과 관련한 업무의 종사자들을 위한 편의시설·항공화물유통시설·정보통신시설 등 공항의 업무와 관련된 시설의 기반조성, 항공관련업무 종사자와 신공항건설사업으로 인하여 주거지를 상실하는 자를 위한 주거시설 등 생활편익시설의 기반조성, 신공항건설 예정지역의 조성을 위한 공유수면의 매립을 의미한다(제2조 제2호).

(3) 표준화·간소화 대상 포함 여부

이 법은 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」과 같이 다른 개발사업법을 통한 해당 사업의 촉진을 목적으로 하는 법이기 때문에, 형식상으로는 기본계획(제4조 내지 제4조의3), 사업시행자(제6조), 실시계획(제7조), 인·허가 의제(제8조), 준공확인(제12조의2), 시설의 귀속(제12조의3) 등의 규정을 갖추고는 있으나, 실질적인 사업이 기반조성에 관한 것이거나 그 내용이 「항공법」, 「도로법」, 「철도건설법」, 「공유수면매립법」 등에 의한 개발사업으로 구성되어 있다. 결국 이러한 다양한 사업들이 이 법에 의한 고유한 개발사업의 형태라고 보기 어렵기 때문에, 신공항건설사업은 표준화·간소화 논의에서 제외하도록 한다.

11. 신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법 : 발전 촉진지구개발사업

(1) 법의 목적

이 법은 산업 및 생활기반시설 등이 다른 지역에 비하여 낙후되어 있으나 성장잠재력을 보유한 지역을 종합적·체계적으로 발전시키고

투자를 촉진함으로써 성장동력 창출과 국가균형발전에 이바지함을 목적으로 한다(제1조).

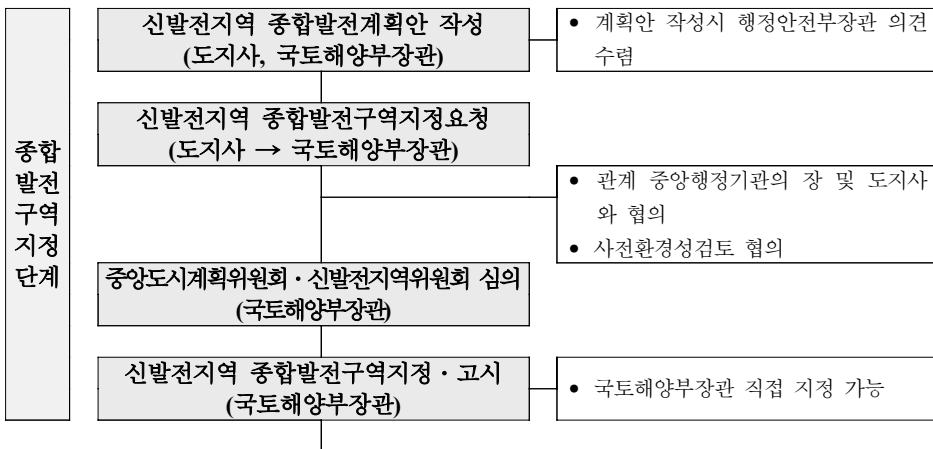
(2) 사업의 내용

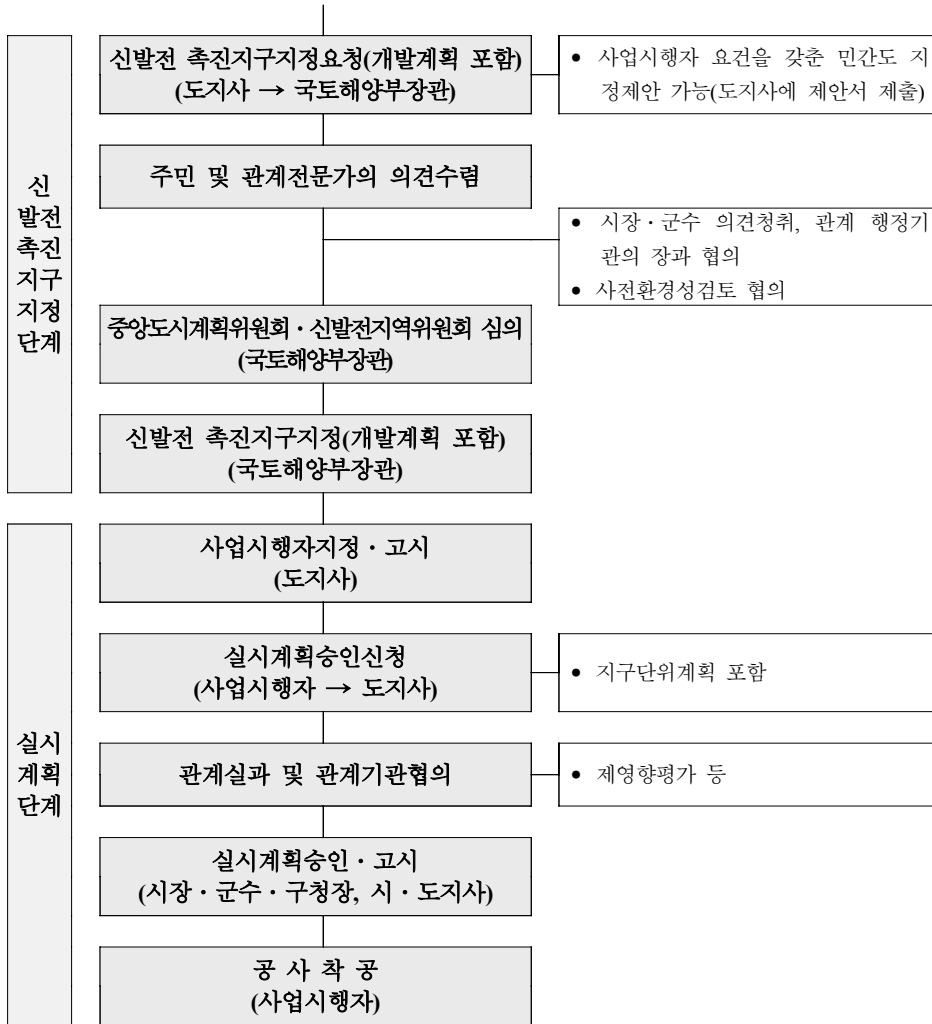
이 법에서는 해당 개발사업에 대한 명시적인 정의규정이 없지만, 신발전지역과 그 인접 시·군을 광역적으로 연계하여 종합적·체계적으로 발전시키기 위하여 종합적이고 체계적인 개발과 투자촉진을 목적으로 수립된 계획인 신발전지역종합발전계획의 내용에 따른 개발사업을 ‘신발전촉진지구개발사업’이라고 볼 수 있다(제2조 참조).

(3) 표준화·간소화 대상 포함 여부

이 법에서는 신발전지역 종합발전구역을 지정하고(제5조), 신발전지역 발전촉진지구 개발계획(제8조) 및 실시계획승인을 받아 신발전지역 발전촉진지구 개발사업을 시행하는 일련의 절차를 갖추고 있다(제14조). 따라서 이 법에 의한 신발전촉진지구개발사업은 표준화·간소화 대상에 포함시켜 검토할 필요가 있다.

<그림 14> 발전촉진지구개발사업의 절차





12. 신항만건설촉진법 : 신항만건설사업

(1) 법의 목적

이 법은 신항만의 신속한 건설에 필요한 사항을 정함으로써 신항만 건설사업을 효율적으로 추진하여 급증하는 항만수요에 대비하고 나아가 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다(제1조).

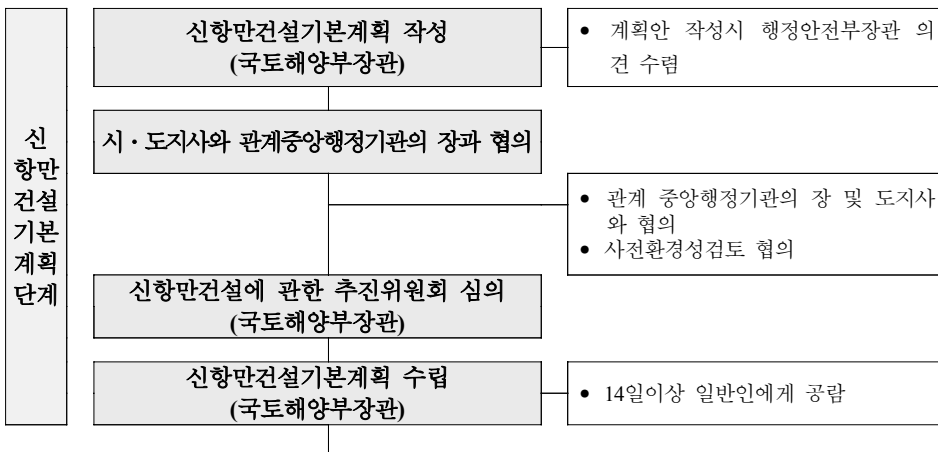
(2) 사업의 내용

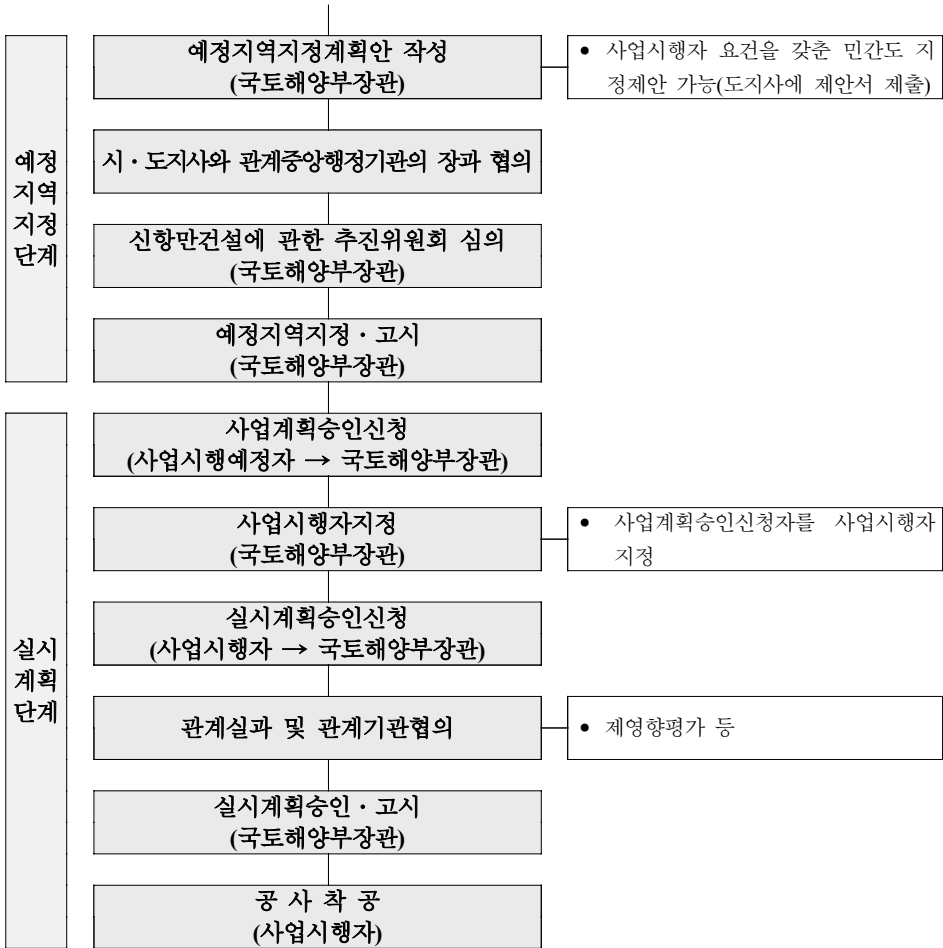
이 법에 의한 “신항만건설사업”이라 함은 신항만의 건설과 운영에 필요한 (i) 항만시설의 건설사업, (ii) 신항만을 이용하는 화물과 여객등을 수송하기 위하여 신항만과 배후간선망을 연결하는 도로·철도 또는 운하의 건설사업, (iii) 화물유통시설, 정보통신시설, 항만이용객 및 항만관련업무종사자를 위한 편의시설, 해양친수공간등 항만관련시설의 기반조성사업, (iv) 항만관련업무종사자와 이주민을 위한 주거시설의 기반조성사업, (v) 신항만건설예정지역의 조성을 위한 공유수면의 매립사업 등을 말한다(제2조 제2호).

(3) 표준화·간소화 대상 포함 여부

이 법에서는 신항만건설기본계획을 수립하고(제3조), 신항만건설예정지역 지정(제5조)과 신항만건설사업 실시계획을 받아 신항만건설사업을 시행하도록 하고 있는바(제8조), 기본적인 개발사업절차에 해당하므로 이 사업은 표준화·간소화 대상에 포함시키도록 한다.

<그림 15> 신항만건설사업의 절차





13. 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정 중심복합도시 건설을 위한 특별법 : 행정중심 복합도시건설사업

(1) 법의 목적

이 법은 수도권의 과도한 집중에 따른 부작용을 시정하기 위하여 행정중심복합도시를 건설하는 방법 및 절차에 관하여 규정함으로써 국가의 균형발전과 국가경쟁력의 강화에 이바지함을 목적으로 한다(제1조).

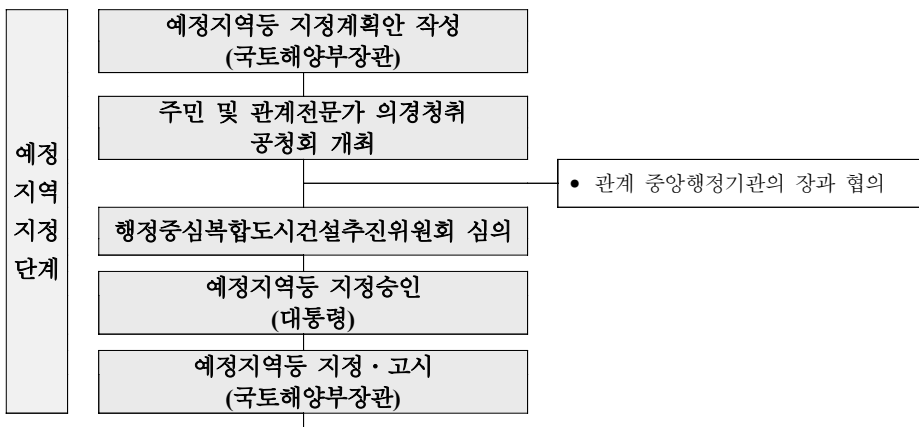
(2) 사업의 내용

행정중심복합도시라 함은 제16조의 규정에 의한 이전계획에 따라 중앙행정기관 및 그 소속기관이 이전하여 행정기능이 중심이 되는 복합도시로 새로이 건설되는 도시로서 제2호 및 제3호의 규정에 의한 예정지역 및 주변지역으로 이루어지는 지역을 말한다(제2조 제1호). 따라서 ‘행정중심복합도시건설사업’은 이러한 목적에 부합하는 도시를 건설하는 사업을 의미한다 할 것이다.

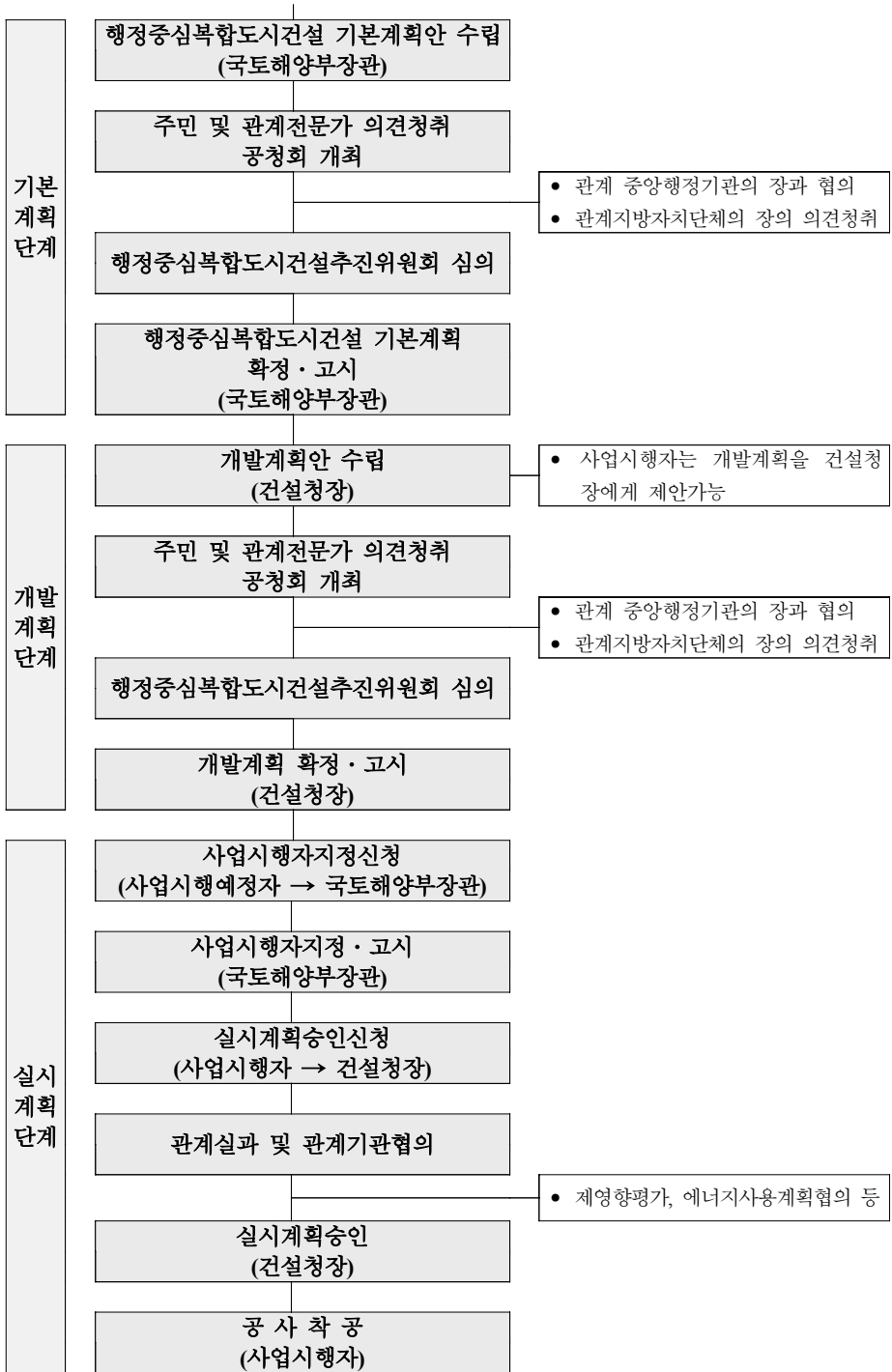
(3) 표준화·간소화 대상 포함 여부

비록 개발계획단계에 앞서 예정지역의 지정단계가 있어, 3단계 모델과 정확히 일치하지 않다고 할 수도 있으나, 이는 행정중심복합도시의 중요성과 특성으로 인하여 예정지역이 미리 지정된 것뿐이며, 예정지역 지정 이후(제11조), 건설기본계획을 수립하고(제19조), 개발계획 및 실시계획승인을 받아 개발사업을 시행하기 때문에(제20조 및 제21조), 행정중심복합도시건설사업은 전형적인 개발사업절차의 틀을 갖추고 있다고 하겠다. 따라서 표준화·간소화 대상에 포함시켰다.

<그림 16> 행정중심복합도시건설사업의 절차



II. 표준화 검토를 위한 대상사업의 선정



14. 유비쿼터스도시의 건설 등에 관한 법률 : 유비쿼터스도시 건설사업

(1) 법의 목적

이 법은 유비쿼터스도시의 효율적인 건설 및 관리 등에 관한 사항을 규정하여 도시의 경쟁력을 향상시키고 지속가능한 발전을 촉진함으로써 국민의 삶의 질 향상과 국가 균형발전에 이바지함을 목적으로 한다(제1조).

(2) 사업의 내용

유비쿼터스도시란 도시의 경쟁력과 삶의 질의 향상을 위하여 유비쿼터스도시기술을 활용하여 건설된 유비쿼터스도시기반시설 등을 통하여 언제 어디서나 유비쿼터스도시서비스를 제공하는 도시를 말하는 것으로(제2조 제1호), “유비쿼터스도시건설사업”이란 제8조에 따른 유비쿼터스도시계획에 따라 유비쿼터스도시기반시설 등을 통하여 행정·교통·복지·환경·방재 등 도시의 주요 기능별 정보를 수집한 후 그 정보 또는 이를 서로 연계하여 제공하는 서비스를 제공하기 위하여 유비쿼터스도시기반시설을 설치·정비 또는 개량하는 사업을 말한다(제2조 제6호).

(3) 표준화·간소화 대상 포함 여부

유비쿼터스도시건설사업 또한 여타의 개발사업절차와 마찬가지로 전형적인 3단계의 절차를 제시하고 있기 때문에 표준화·간소화 대상에 포함시켜 검토해볼 필요가 있다.

15. 주택법 : 주택건설사업

(1) 법의 목적

이 법은 쾌적한 주거생활에 필요한 주택의 건설·공급·관리와 이를 위한 자금의 조달·운용 등에 관한 사항을 정함으로써 국민의 주거안정과 주거수준의 향상에 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 따라서 주택의 건설 이외에도 건축을 위한 재원, 건설사업자의 자격, 주택조합, 공동주택의 관리, 주택공급에 관한 사항, 주택건설기준 등에 관한 사항을 광범위하게 규율하고 있다.

(2) 사업의 내용

주택이란 세대(世帶)의 구성원이 장기간 독립된 주거생활을 할 수 있는 구조로 된 건축물의 전부 또는 일부 및 그 부속 토지를 말하며, 단독주택과 공동주택으로 구분한다(제2조 제1호). 따라서 이 법에 의한 ‘주택건설사업’은 이러한 건축물 및 부속 토지를 개발하는 사업이라고 정의할 수 있다.

(3) 표준화·간소화 대상 포함 여부

『주택법』에는 구역지정의 단계 없이 사업승인이 발급되는 시점에 입지선정과 같은 도시계획적 판단이 함께 이루어진다. 동법에 의한 주택은 일반에게 공급되는 것이 원칙이므로 권리의 배분에 관한 절차도 원칙적으로 존재하지 않는다.

『주택법』이 여타의 개발사업법과 크게 차이를 보이고 있는 것들 중의 하나가 바로 민영주택사업과 더불어 인정되는 주택조합제도이다. 사업시행자인 공동조합들과 주택조합은 상당한 차이를 보이고, 주택조합에 의한 주택건설사업은 민영주택건설사업의 일반적인 경우와도

차이를 보인다.

요컨대, 이 법은 주택의 건설에 관한 사항으로서 주택건설사업자(제 9조 내지 제15조), 주택건설사업의 시행(제16조 내지 제31조) 등에 관하여 규정하고 있기 때문에 언뜻 개발사업절차의 틀을 그대로 갖춘 것 같지만, 사업계획의 승인 이후에 제시되어 있는 절차들이 주택의 특수성으로 인하여 다소 차이가 있고, 주택조합과 주택의 공급에 있어서는 다른 개발사업법과 다른 분배형태를 띠고 있기 때문에 표준화·간소화 대상에서 제외하도록 한다.

16. 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률 : 지역개발사업

(1) 법의 목적

이 법은 국토를 합리적으로 이용·개발·보전하기 위하여 지방의 발전잠재력을 개발하고 민간부문의 자율적인 참여를 유도하여 지역개발사업이 효율적으로 시행될 수 있도록 함과 아울러 지방중소기업을 적극적으로 육성함으로써 인구의 지방정착을 유도하고 지역경제를 활성화시켜 국토의 균형있는 발전에 기여함을 목적으로 한다(제1조).

(2) 사업의 내용

지역개발계획이라 함은 계획적인 지역개발을 유도하기 위하여 수립·시행하는 「국토기본법」 제6조 제2항 제2호 및 제3호의 규정에 의하여 수립하는 도종합계획과 시군종합계획, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제18조 및 제30조의 규정에 의하여 수립하는 도시기본계획과 도시관리계획, 제5조·제14조·제26조의4 및 제38조의3의 규정에 의한 광역개발사업계획·개발촉진지구개발계획·특정지역개발계획 및 지역종합개발지구 개발계획을 의미한다(제2조 제1호). “지역개발사업”이

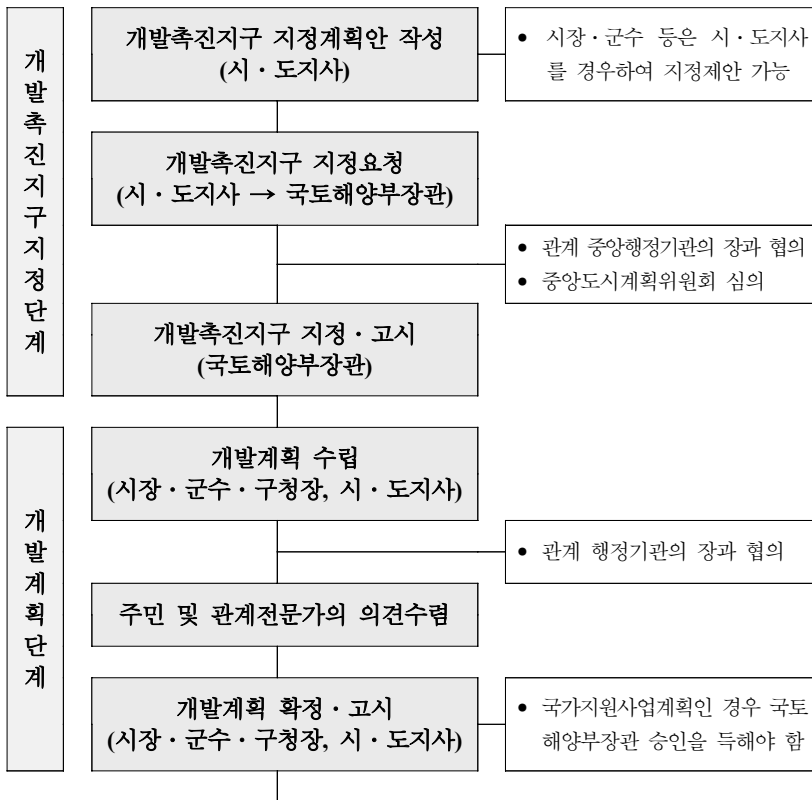
라 함은 이러한 지역개발계획의 시행을 위한 개발사업을 말하는 것으로, 그 구체적인 사업의 내용은 이하에서 분설하여 살펴보도록 한다 (제2조 제2호).

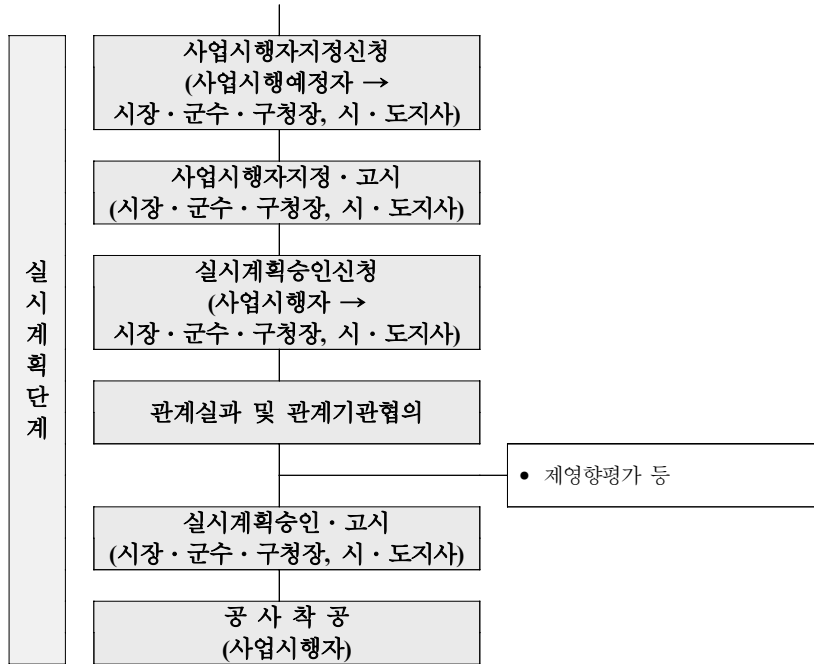
(3) 표준화 · 간소화 대상 포함 여부

1) 개발촉진지구개발사업

“개발촉진지구개발사업”은 동법에 의하여 개발촉진지구를 지정하고 (제9조), 개발계획(제14조) 및 실시계획승인(제17조)을 받아 시행되는 사업을 말한다.

<그림 17> 개발촉진지구개발사업 절차

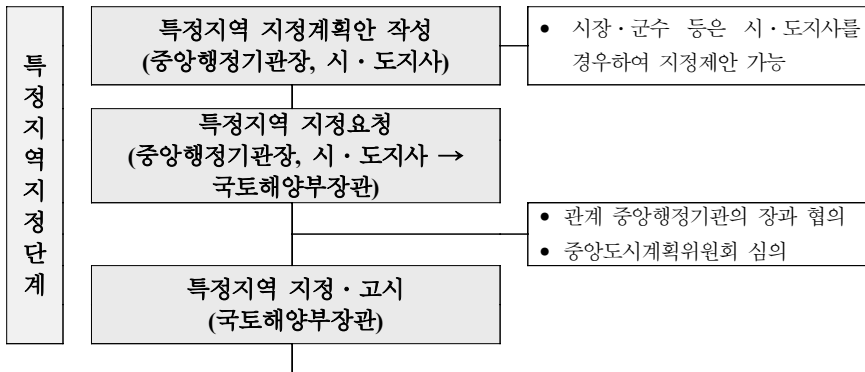




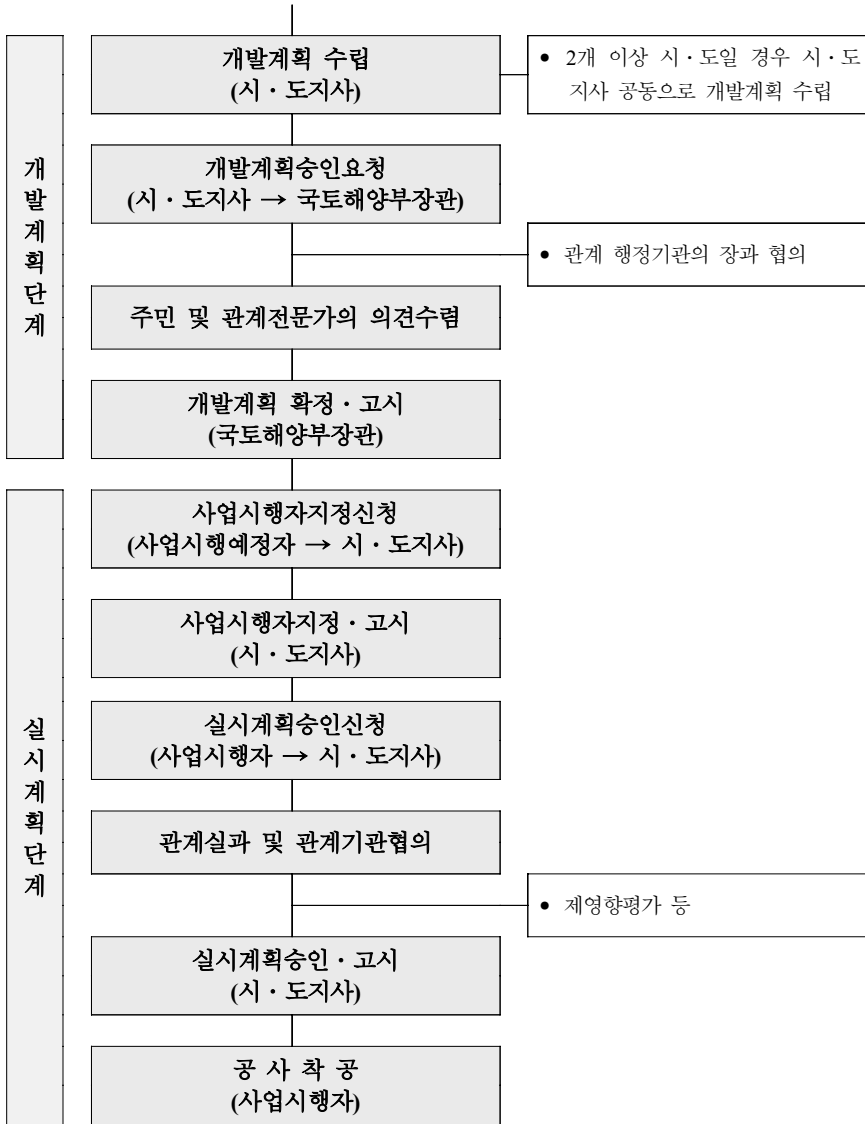
2) 특정지역개발사업

“특정지역개발사업”은 특정지역을 지정하고(제26조의3), 개발계획(제26조의4) 및 실시계획의 승인(제26조의6)을 받아 시행하는 사업을 말한다.

<그림 18> 특정지역개발사업 절차



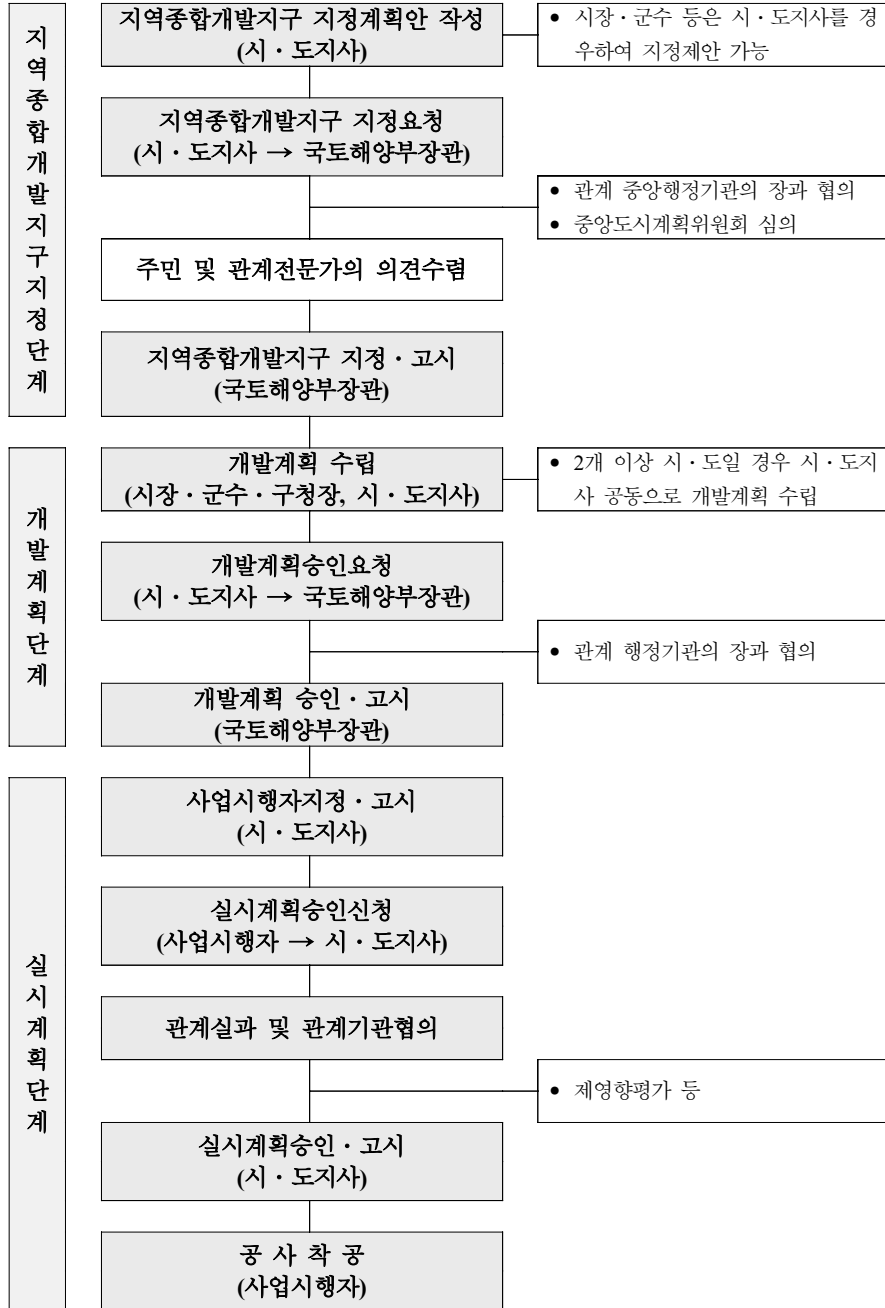
II. 표준화 검토를 위한 대상사업의 선정



3) 지역종합지구개발사업

“지역종합지구개발사업”은 지역종합지구를 지정하고(제38조의2), 개발계획(제38조의3) 및 실시계획을 승인(제38조의5)받아 시행하는 사업을 말한다.

<그림 19> 개발촉진지구개발사업 절차



이상 지역개발사업으로 대표되는 개발촉진지구개발사업·특정지역개발사업·지역종합지구개발사업은 명칭은 차이가 있으나, 모두 지구지정, 개발계획, 분배계획이라고 하는 전형적인 3단계의 구조를 갖고 있기 때문에, 표준화·간소화 대상에 포함시켜 검토할 필요가 있다. 비록 각각의 명칭을 지니고 있지만 이들 개발사업을 검토할 때는 하나의 개발사업으로 간주하여 검토하도록 한다.

17. 철도건설법 : 철도건설사업

(1) 법의 목적

이 법은 철도망의 신속한 확충과 역세권개발사업의 활성화를 위하여 철도망구축계획의 수립, 철도건설, 역세권개발에 관한 사항을 규정함으로써 철도교통망의 효율적인 확충과 공공복리의 발전에 이바지함을 목적으로 한다(제1조).

(2) 사업의 내용

이 법에 의한 개발사업은 철도건설사업과 역세권개발사업이 있다.

1) 철도건설사업

“철도건설사업”에는 새로운 철도의 건설을 비롯하여 기존 철도노선의 직선화·전철화 및 복선화, 철도차량기지의 건설과 철도역 시설의 신설·개량 등을 위한 시설 건설사업, 건설사업으로 인하여 주거지를 상실하는 자를 위한 주거시설 등 생활편의시설의 기반조성사업, 공공시설·군사시설 또는 공용 건축물(철도시설은 제외한다)의 건설사업 등이 포함된다(제2조 제7호).

2) 역세권개발사업

“역세권개발사업”이라 함은 역 시설을 중심으로 그 주변 지역을 역 시설과 연계하여 체계적으로 개발함으로써 철도이용 증진과 역 시설 주변 지역의 발전을 도모하는 개발사업을 말한다(제2조 제8호).

3) 표준화·간소화 대상 포함 여부

비록 사업의 내용은 다양하나 동법 제2장 제2절에서 규정하고 있는 철도의 건설체계는 일관된 절차로 구성되어 있기 때문에 철도건설사업의 경우 표준화·간소화 대상에 포함시킬 수 있다. 반면 역세권개발사업의 경우, 역세권개발구역의 지정(제22조)과 역세권개발사업의 시행(제23조)이라는 단순한 구조로 구성되어 있기 때문에 이를 독립적인 개발사업절차로서 포함시키기에는 부족한 측면이 있다.

18. 택지개발촉진법 : 택지개발사업

(1) 법의 목적

이 법은 도시지역의 시급한 주택난을 해소하기 위하여 주택건설에 필요한 택지의 취득·개발·공급 및 관리등에 관하여 특례를 규정함으로써 국민주거생활의 안정과 복지향상에 기여함을 목적으로 하고 있다(제1조). 구 「토지구획정리사업법」상의 토지구획정리사업이나 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 정비사업이 기존의 시가지를 대상으로 함에 반하여, 「택지개발촉진법」은 도시의 주변지역에도 지정될 수 있다는 것이 특색이다. 다만 2000년 새롭게 제정된 「도시개발법」은 그 적용범위를 도시지역에 국한하지 않고 있으므로 이 법과 차이를 보이지 않는다.

(2) 사업의 내용

택지라 함은 이 법이 정하는 바에 따라 개발·공급되는 주택건설용지 및 공공시설용지를 말한다. 따라서 “택지개발사업”이라 함은 이름 그대로 주택을 건설하기 위하여 택지를 개발하는 사업이라고 정의할 수 있다. 이러한 사업의 특성상 동법은 『주택법』과 밀접한 관련이 있다.

택지개발사업상 특징이라고 한다면 개발사업 시행자의 범위가 도시개발사업이나 재개발사업에 비하여 제한적이라는 점이다. 도시개발사업이나 재개발사업은 대상지역의 토지소유자가 시행자가 될 수 있지만, 택지개발사업은 대상지역의 선정에 고도의 정책적 판단이 필요하고 사업의 성격도 국가의 독점적 개발방식에 의존할 필요가 높기 때문에 사업시행자가 국가 또는 공법인 등으로 제한된다.

(3) 표준화·간소화 대상 포함 여부

택지개발사업도 개발사업으로서의 성격을 가지고 있으므로, 지구지정, 개발계획, 분배계획 등 다양한 행정계획이 마련되어 있다. 지정권자는 예정지구 지정 시(제3조) 택지개발계획을 수립하고(제8조), 사업시행자는 실시계획을 승인받아 사업을 시행한다(제9조).

『택지개발촉진법』상 대상구역을 정하는 것은 택지개발예정지구의 지정이라는 공식적 행위이다. 이러한 예정지구가 지정되면 우선 사업대상 구역이 법적으로 확정되고, 또한 구역 안에서 일정한 행위제한이 뒤따르게 된다. 물론 이러한 예정지구 지정행위는 국민의 권리의무에 직접적인 영향을 미치는 행정처분으로 취소소송의 대상이 된다.⁶⁷⁾

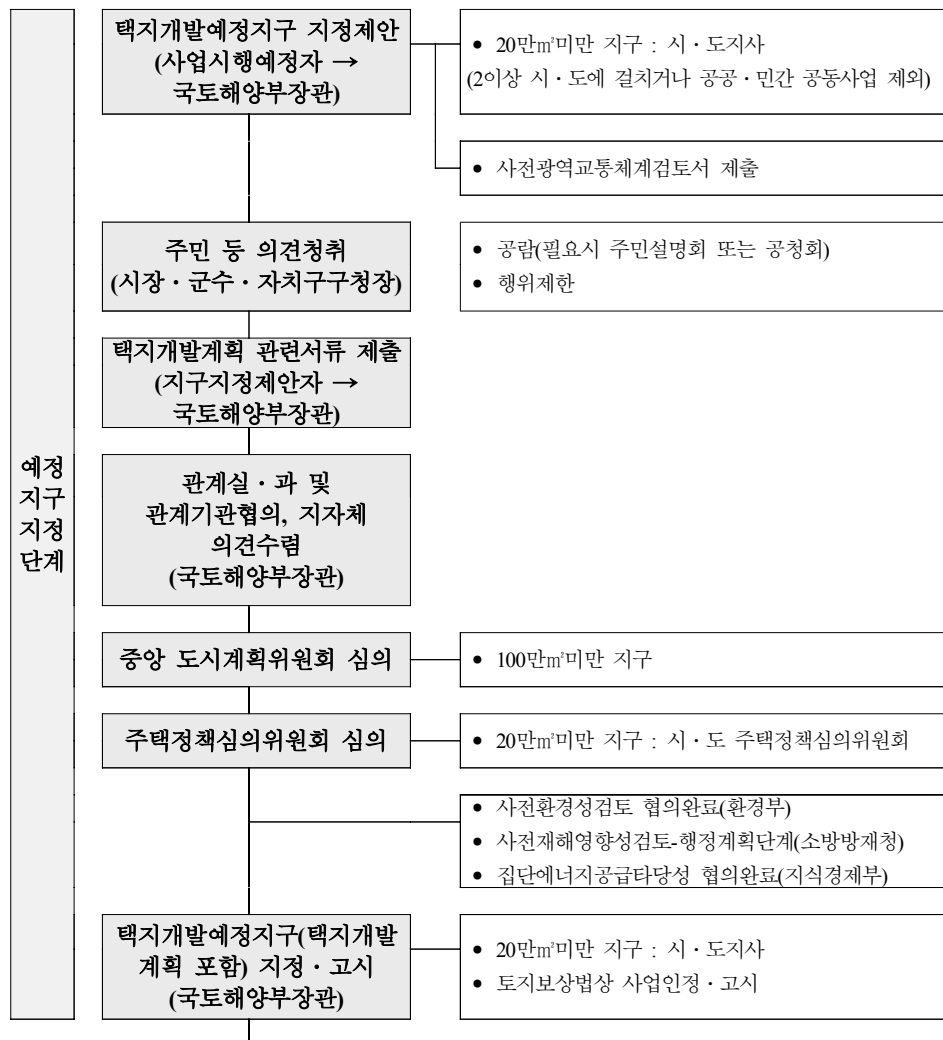
사업시행자는 택지개발예정구역의 지정 후 일정한 개발계획을 세워 국토해양부장관의 승인을 얻어야 한다. 통상적인 개발사업에서는 구

67) 대법원 1996. 12. 6. 선고 95누8409 판결.

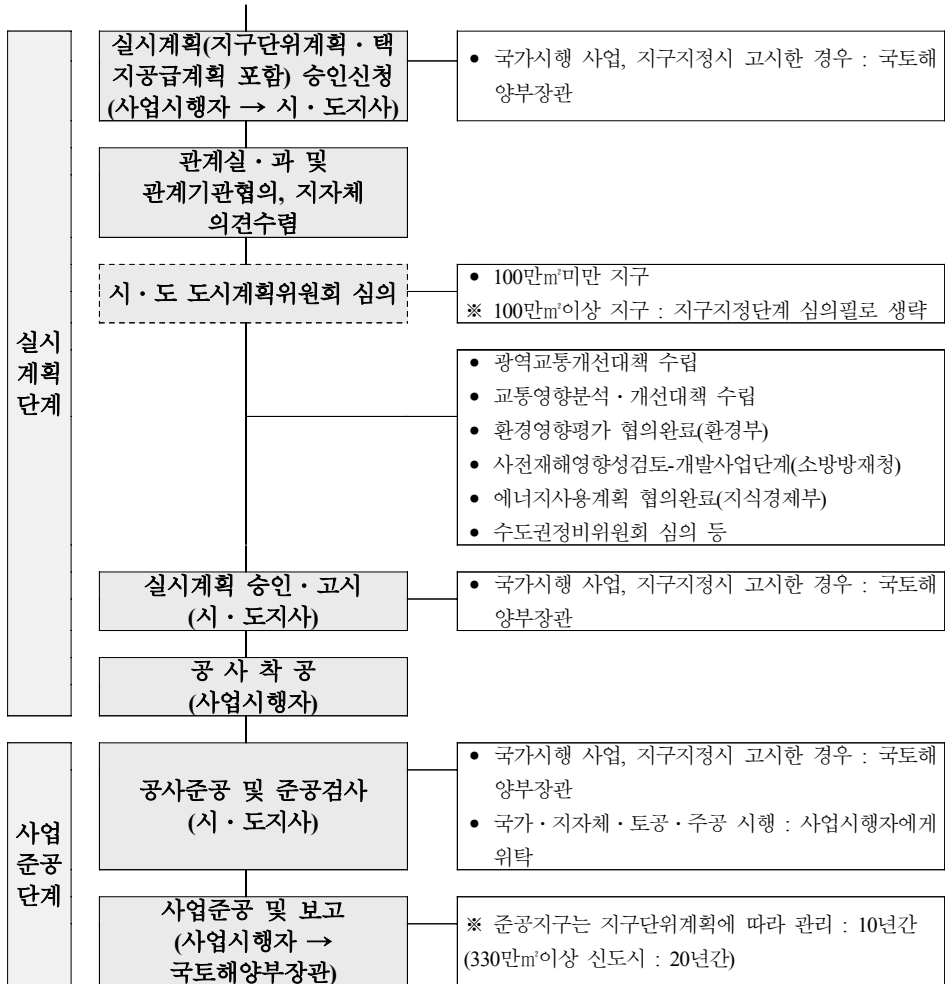
역지정과 이후에 개발계획을 수립하지만, 동법은 구역지정과 개발계획을 원칙적으로 통합시키고 있다.

『택지개발촉진법』의 특성은 신속한 사업진행이므로, 통상의 개발사업과는 달리 개발계획이 확정되면 토지의 수용권이 부여되며, 개발사업이 착수된 것으로 간주된다.

<그림 20> 택지개발사업 절차



II. 표준화 검토를 위한 대상사업의 선정



19. 항만과 그 주변지역의 개발 및 이용에 관한 법률 : 항만재개발사업

(1) 법의 목적

이 법은 노후하거나 유향 상태에 있는 항만과 그 주변지역을 효율적으로 개발하여 항만기능을 합리적으로 재편하고 항만과 인접한 도시환경을 개선하는데 이바지하는 것을 목적으로 한다(제1조).

(2) 사업의 내용

“항만재개발사업”이란 항만구역 및 주변지역에서 「항만법」 제2조제 6호에 따른 항만시설 및 주거·교육·휴양·관광·문화·상업·체육 등과 관련된 시설을 개선 또는 정비하기 위하여 이 법에 따라 시행하는 사업을 말한다(제2조 제3호).

(3) 표준화·간소화 대상 포함 여부

항만재개발사업의 경우 항만재개발기본계획을 통하여 항만재개발사업구역을 지정하고(제9조), 항만재개발 실시계획을 승인받아(제14조), 준공검사를 거쳐(제20조), 공사완료의 공고(제21조) 및 공공시설 등의 귀속(제22조)이라는 일련의 개발사업절차를 정하고 있다.

20. 항만법 : 항만공사

(1) 법의 목적

이 법은 항만의 지정·개발·관리 및 사용에 관한 사항을 정하여 항만 건설을 촉진하고 항만을 효율적으로 관리·운영하여 국민경제의 발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다(제1조).

(2) 사업의 내용

항만시설이란 다음에 해당하는 항만구역 안팎의 시설로서 국토해양부장관 또는 시·도지사가 지정·고시한 것을 말하는바(제2조 제6호), 이러한 시설들을 설치하기 위한 사업들을 통칭하여 ‘항만공사’라고 할 수 있다.

1) 기본시설

(i) 항로·정박지·선류장·선회장 등 수역시설, (ii) 방파제·방사제·파제제·방조제·도류제·갑문·호안 등 외곽시설, (iii) 도로·교량·철도·궤도·운하 등 임항교통시설, (iv) 안벽·물양장·잔교·돌핀·선착장·램프 등 계류시설

2) 기능시설

(i) 선박의 입항과 출항을 위한 항로표지·신호·조명·항무통신에 관련된 시설 등 항행보조시설, (ii) 고정식 또는 이동식 하역장비·화물이송시설·배관시설 등 하역시설, (iii) 대합실, 여객승강용시설, 소화물 취급소 등 여객이용시설, (iv) 창고, 야적장, 컨테이너 장치장 및 컨테이너 조작장, 사일로, 저유시설, 화물터미널 등 화물의 유통시설과 판매시설, (v) 선박을 위한 급유시설과 급수시설, 얼음의 생산공급시설 등 선박보급시설, (vi) 항만의 관제·홍보·보안에 관련된 시설, (vii) 항만시설용 부지, (viii) 「어촌·어항법」 제2조제5호나목의 기능시설, (ix) 「어촌·어항법」 제2조제5호다목의 어항편익시설, (x) 방음벽·방진망(방진막)·수림대(수림대) 등 공해방지시설

3) 지원시설

(i) 보관창고·집배송장(집배송장)·복합화물터미널·정비고(정비고) 등 배후유통시설, (ii) 선박기자재·선용품(선용품) 등을 보관·판매·전시 등을 하기 위한 시설, (iii) 화물의 조립·가공·포장 등을 위한 시설, (iv) 공공서비스·시설관리 등 항만 관련 업무용시설, (v) 항만시설을 사용하는 자, 여객 등 항만을 이용하는 자 및 항만에서 일하는 자를 위한 휴게소·숙박시설·진료소·위락시설·연수장·주차장·차량통관장 등 후생복지시설과 편의제공시설, (vi) 항만 관련 산업의

기술개발이나 벤처산업 지원 등을 위한 연구시설, (vii) 그 밖에 항만 기능을 지원하기 위한 시설로서 국토해양부령으로 정하는 것

4) 항만친수시설

(i) 낚시터나 유람선·낚시어선·모터보트·요트 및 윈드서핑용 선박 등을 수용할 수 있는 해양레저용 기반시설, (ii) 해양박물관·어촌민속관·해양유적지·공연장·학습장·갯벌체험장 등 해양문화·교육시설, (iii) 해양전망대·산책로·해안녹지·조경시설 등 해양공원시설, (iv) 인공해변·인공습지 등 준설토를 재활용하여 조성한 인공시설

(3) 표준화·간소화 대상 포함 여부

이 법에 의한 항만공사 또한 개발계획단계, 실시계획단계, 배분단계라는 3단계의 구조를 취하고 있기 때문에 표준화·간소화 대상에 포함된다.

Ⅲ. 대상사업 확정

이상의 내용을 정리해보면 다음 표와 같이 표준화·간소화 검토 대상사업을 확정할 수 있다.

<표 7> 표준화·간소화 검토 대상사업

| 연번 | 법률명 | 사업명 | 사업단계 | 검토 여부 |
|----|------------------------------------|----------|------------------|----------|
| ① | 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법 | 혁신도시개발사업 | 지구지정, 개발계획, 실시계획 | ○ |
| ② | 공유수면매립법 | 매립공사 | 기본계획, 면허, 실시계획 | × |
| ③ | 기업도시개발 특별법 | 기업도시개발사업 | 지구지정, 개발계획, 실시계획 | ○ |

Ⅲ. 대상사업 확정

| 연번 | 법률명 | 사업명 | 사업단계 | 검토 여부 |
|----|---|------------------|---------------------|----------|
| ④ | 도시 및 주거환경정비법 | 주거환경개선사업 | 조합설립, 사업시행, | × |
| | | 주택재개발사업 | 정비구역, 실시계획, 사업시행 | × |
| | | 주택재건축사업 | 정비구역, 실시계획, 사업시행 | × |
| | | 도시환경정비사업 | 조합설립, 사업시행, | × |
| ⑤ | 도시개발법 | 도시개발사업 | 지구지정, 개발계획, 실시계획 | ○ |
| ⑥ | 도시재정비 촉진을 위한 특별법 | 재정비 촉진사업 | 지구지정, 개발계획 | × |
| ⑦ | 도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법 | 도청이전신도시 개발사업 | 지구지정, 개발계획, 실시계획 | ○ |
| ⑧ | 동·서·남해안권발 전 특별법 | 동·서·남해안 권개발사업 | 지구지정, 개발계획, 실시계획 | ○ |
| ⑨ | 산업입지 및 개발에 관한 법률 | 산업단지개발사업 | 지구지정, 개발계획, 실시계획 | ○ |
| ⑩ | 수도권신공항건설 촉진법 | 신공항건설사업 | 지구지정, 개발계획, 실시계획 | ○ |
| ⑪ | 신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법 | 발전촉진지구 개발사업 | 지구지정, 개발계획, 실시계획 | ○ |
| ⑫ | 신항만건설촉진법 | 신항만건설사업 | 지구지정, 개발계획, 실시계획 | ○ |
| ⑬ | 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법 | 행정중심복합 도시건설사업 | 지구지정, 개발계획, 실시계획 | ○ |
| ⑭ | 유비쿼터스도시의 건설 등에 관한 법률 | 유비쿼터스 도시건설사업 | 지구지정, 개발계획, 실시계획 | ○ |
| ⑮ | 주택법 | 주택건설사업 | 종합계획, 사업계획 | × |

제 3 장 개발사업절차의 분석

| 연번 | 법률명 | 사업명 | 사업단계 | 검토 여부 |
|----|----------------------------|------------------|------------------|----------|
| ⑩⑥ | 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률 | 지역재개발사업 (개발촉진지구) | 지구지정, 개발계획, 실시계획 | ○ |
| ⑩⑦ | 철도건설법 | 철도건설사업 | 지구지정, 개발계획, 실시계획 | ○ |
| ⑩⑧ | 택지개발촉진법 | 택지개발사업 | 지구지정, 개발계획, 실시계획 | ○ |
| ⑩⑨ | 항만과 그 주변지역의 개발 및 이용에 관한 법률 | 항만재개발사업 | 지구지정, 개발계획, 실시계획 | ○ |
| ⑩⑩ | 항만법 | 항만공사 | 지구지정, 개발계획, 실시계획 | ○ |

제 4 장 개발사업절차의 표준화·간소화를 위한 검토

I. 분석의 틀

1. 개발사업법의 일반적 절차

어떤 법이 개발사업법이라고 한다면, 그 내용에 개발사업절차에 관한 규정이 포함되어야 하는 것은 당연한 일이지만, 기술적으로 법에 해당 개발사업에 관한 모든 절차들을 일일이 담기란 무리일 수밖에 없다. 따라서 현행 대부분의 개발사업법들은 그 세세한 사업의 내용에서는 다소 차이를 보일지는 모르지만 어느 정도 절차상 공통적으로 적용할 수 있는 절차들로 구성되어 있다. 이를테면, (i) 개발예정지구의 지정, (ii) 개발계획의 수립 및 심의, (iii) 개발계획의 승인·고시, (iv) 실시계획의 수립 및 심의, (v) 실시계획의 승인·고시 및 열람, (vi) 준공검사 (vii) 공사완료의 공고, (viii) 조성토지 등의 공급, (ix) 시설의 귀속이라는 일련의 공통된 절차로 구성되어 있다.

본 연구의 대상인 20개의 법률 중에서 『공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법』에 따른 혁신도시개발사업절차의 예를 통하여 상세히 해당 절차들을 살펴보도록 한다. 동법 제3장은 “혁신도시의 지정·개발 및 지원 등”에 관하여 규정하고 있다. 이 법에서 말하는 혁신도시란 이전공공기관을 수용하여 기업·대학·연구소·공공기관 등의 기관이 서로 긴밀하게 협력할 수 있는 혁신여건과 수준 높은 주거·교육·문화 등의 정주(定住)환경을 갖추도록 이 법에 따라 개발하는 미래형도시를 말하며(제2조 제3호), 법에서 규정하고 있는 일련의 절차들은 다음과 같다.

(1) 혁신도시개발예정지구의 지정

제 6 조 (혁신도시개발예정지구의 지정) ① 혁신도시개발예정지구는 국토해양부 장관이 지정한다.
② 제10조제1항 각 호의 자는 국토해양부 장관에게 혁신도시개발예정지구의 지정을 제안할 수 있다.
③ 제2항의 규정에 따른 혁신도시개발예정지구 지정 제안의 절차, 구비서류 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

국토해양부 장관은 국가기관 및 지방자치단체·정부투자기관·지방공기업의 제안 등에 의하여 혁신도시개발예정지구를 지정한다(제6조). 혁신도시개발예정지구를 지정하려는 경우에는 관할 시·도지사 및 시장·군수 또는 구청장의 의견을 듣고 관계 중앙행정기관의 장과의 협의와 혁신도시위원회의 심의를 거쳐 혁신도시개발예정지구를 지정 또는 변경할 수 있으며(제7조 제1항), 이 때 국토해양부 장관은 주민 및 관계 전문가 등의 의견을 들어야 한다(제7조 제2항).

국토해양부 장관은 혁신도시개발예정지구를 지정 또는 변경하는 때에는 해당 사항을 관보에 고시하고, 관계 서류의 사본을 관계 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장에게 송부하여야 한다. 이 경우 관계 서류의 사본을 송부 받은 관계 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장은 주민이 이를 열람할 수 있도록 하여야 한다(제7조 제3항).

(2) 사업시행자의 지정

제10조 (사업시행자의 지정 등) ① 국토해양부 장관은 다음 각 호의 자 중에서 혁신도시개발사업의 시행자를 지정한다.

1. 국가기관 및 지방자치단체
2. 대통령이 정하는 정부투자기관
3. 『지방공기업법』에 따른 지방공기업

②제1항의 규정에 따른 혁신도시개발사업의 시행자(이하 “사업시행자”라 한다)는 혁신도시개발사업을 효율적으로 시행하기 위하여 필요한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 부지조성공사 등 혁신도시개발사업의 일부를 『주택법』 제9조의 규정에 따른 등록업자 또는 『건설산업기본법』 제9조의 규정에 따른 등록업자로 하여금 대행하게 할 수 있다.

③국토해양부장관은 제6조제2항의 규정에 따른 제안에 따라 지정되는 혁신도시개발예정지구의 혁신도시개발사업에 대하여는 그 지정을 제안한 자를 우선적으로 사업시행자로 지정할 수 있다.

개발예정지구의 지정절차를 마친 후 국토해양부장관은 국가기관 및 지방자치단체·대통령령이 정하는 정부투자기관·지방공기업 중 혁신도시개발사업의 시행자를 지정한다(제10조 제1항). 이 때 제안에 따라 지정된 혁신도시개발예정지구의 혁신도시개발사업에 대하여는 그 지정을 제안한 자를 우선적으로 사업시행자로 지정할 수 있다(제10조 제3항).

대개의 개발사업법에서 “사업시행”이라는 용어는 사용하고 있지만, 그 개념에 대하여 정의하고 있지는 않으며, 각 개발사업법마다 사용하는 사업시행이라는 용어에 미세한 차이가 있기 때문에, 이에 대한 전체적인 개념을 도출해내는 것도 쉽지는 않다. 그럼에도 불구하고, 사업시행에 대해 대강의 정의라도 하자면, 사업의 계획에서부터 공사의 완료까지 개발사업 전반에 대한 과정을 특정인의 책임 하에 주도적으로 진행하는 일체의 행위를 의미한다고 할 수 있다.

사업시행은 이처럼 개발사업을 진행하는 행위라고 추상적으로 정의되지만, 보다 구체적으로 살펴보면 좁게는 사업계획을 인가받은 후 공사에 착수한 이후의 행위를, 넓게는 사업시행자가 행하는 사업시행을 포함한 개발사업과 관련된 행위의 일체를 의미하게 된다. 전자의 경우 실질적으로 『건축법』상 “시공”에 가까운 개념이고, 후자의 경우 사업시행자의 행위를 전제로 하는 것이므로 사업시행자가 정해진 이후의 행위를 사업시행으로 한정하게 된다.

최광의의 사업시행은 개발사업과 관련된 일체의 업무를 처리하는 행위로, 이때 개발사업과 관련된 업무는 사업시행자를 만들어내는 해우이, 토지소유권을 확보하기 위한 각종의 준비행위까지 포함하는 것이므로 사업시행자 확정 이전에 이루어진 개발사업과 관련된 전체의 행위가 포함된다. 예컨대 토지소유자를 사업시행자로 인정하고 있는 『주택법』 제10조 제1항, 조합설립의 인가신청을 사업시행의 장에서 규율하고 있는 『도시개발법』 제13조, 『도시정비법』 제16조 등이 그것이다. 이때의 사업시행은 토지소유권을 확보하는 것, 조합·추진위원회를 위한 준비행위 등이 모두 포함된다. 그러나 사업시행을 최광의로 이해하려면, 해당 사업시행자와 개발사업 참가자들 간에 엄격한 개념구별이 전제되어야 한다. 사업시행자와 시공자, 컨설팅업자를 구별해서 각 행위의 책임을 귀속시켜야 하기 때문이다. 물론 그렇다고 하더라도 사업시행의 권한과 책임이 궁극적으로 사업시행자에게 있음은 물론이다.

사업시행의 범위를 확정할 때 가장 중요한 것은 사업시행의 시작시점을 밝히는 것이다. 때때로 이 용어는 범위가 정해지지 않은 채 각 개별사업법 내에서 혼용되기 때문이다. 따라서 어느 순간을 사업시행의 시작으로 볼 것인가를 판단하기란 쉽지 않다. 예컨대, 『도시정비법』은 정비사업의 시행이라는 장(제3장)과 동일한 제목의 절(제1절) 속에서 시공자 선정, 안전진단 등을 사업시행의 한 내용으로 표현하고 있다(제11조, 제12조). 이에 의하면, 사업은 이미 시공자선정으로도 시행되고 있는 것으로 해석된다. 그러나 다른 한편 『도시정비법』은 사업시행자가 “사업을 시행하고자 하는 경우” 사업시행계획을 작성하여 인가를 받도록 정하고 있다(제28조). 이때의 사업시행은 사업시행계획의 인가를 받고 구체적으로 공사에 착수하는 등의 경우를 예정하고 표현된 것이다.

개발사업의 종류에 따라 사업시행자가 지정되거나(『도시개발법』 제11조 제1항), 조합이 설립되어 인가를 받는 시점(『도시정비법』 제16

조)이 사업시행자의 확정시점이 된다. 다만, 주택법상 민영주택사업, 토지등 소유자가 시행하는 도시환경정비사업(『도시정비법』 제8조 제3항)과 같이 사업계획의 승인 이전까지 사업시행자가 법적으로 확정되지 않는 경우에는 광의의 사업시행과 협의의 사업시행의 범위가 거의 동일해진다. 현행의 개발사업법에서는 『도시정비법』상 안전진단의 경우와 같이 광의의 사업시행개념도 종종 채택되고 있다.

(3) 개발계획의 수립·승인

제11조 (개발계획의 승인 등) ①사업시행자가 혁신도시개발사업을 시행하려는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 혁신도시 개발계획(이하 “개발계획”이라 한다)을 작성하여 국토해양부장관의 승인을 얻어야 한다. 승인된 개발계획을 변경(대통령령이 정하는 경미한 사항의 변경을 제외한다)하려는 경우에도 또한 같다.

②사업시행자가 제1항의 규정에 따른 개발계획을 작성하는 경우에는 지역중소업체가 개발사업에 활발하게 참여할 수 있도록 배려하여야 한다.

③개발계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 개발계획의 명칭, 혁신도시개발예정지구의 위치 및 면적
2. 사업시행자의 명칭 및 주소와 대표자의 성명
3. 혁신도시개발사업의 시행기간
4. 인구수용·토지이용·교통처리 및 환경보전에 관한 계획
5. 채용조달계획 및 연차별 투자계획
6. 교육·문화·체육·보건의료·복지 및 가족친화 시설의 설치계획
7. 혁신도시개발예정지구 밖의 지역에 기반시설을 설치하여야 하는 경우에는 그 시설의 설치에 필요한 비용의 부담계획
8. 도로, 상·하수도 등 주요 기반시설의 설치계획(비용부담계획을 포함한다)
9. 그 밖에 대통령령이 정하는 사항

④국토해양부장관은 개발계획을 승인하려는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 관할 시·도지사 및 시장·군수 또는 구청장의 의견을 들은 후 관계 중앙행정기관의 장과의 협의와 혁신도시위원회의 심의를 거쳐

야 한다.

⑤국토해양부장관은 제1항의 규정에 따라 개발계획을 승인한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 이를 관보에 고시하고, 관할 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장에게 그 내역을 송부하여 주민이 열람할 수 있게 하여야 한다.

⑥제5항의 규정에 따라 개발계획이 승인·고시된 때에는 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제18조 및 제22조의 규정에 따른 도시기본계획의 수립 또는 변경과 그에 관한 국토해양부장관의 승인이 있는 것으로 본다.

지정된 사업시행자가 혁신도시개발사업을 시행하려는 경우에는 혁신도시 개발계획을 작성하여 국토해양부장관의 승인을 얻어야 한다(제11조 제1항). 개발계획을 수립하고자 할 때에는 (i) 개발계획의 명칭, 혁신도시개발예정지구의 위치 및 면적, (ii) 사업시행자의 명칭 및 주소와 대표자의 성명, (iii) 혁신도시개발사업의 시행기간, (iv) 인구수용·토지이용·교통처리 및 환경보전에 관한 계획, (v) 재원조달계획 및 연차별 투자계획, (vi) 교육·문화·체육·보건의료·복지 및 가족친화 시설의 설치계획, (vii) 혁신도시개발예정지구 밖의 지역에 기반시설을 설치하여야 하는 경우에는 그 시설의 설치에 필요한 비용의 부담계획, (viii) 도로, 상·하수도 등 주요 기반시설의 설치계획, (ix) 그 밖에 대통령령이 정하는 사항 등이 포함되어야 한다. 개발계획의 수립시 포함되어야 할 내용은 해당 개발사업에 따라 세부적인 내용에서는 다소 차이가 있을 수 있지만, 기본적인 위치나 면적, 명칭, 기간 등의 계획 등 공통적인 부분들이 있다.

국토해양부장관은 개발계획을 승인하려는 때에는 관할 시·도지사 및 시장·군수 또는 구청장의 의견을 들은 후 관계 중앙행정기관의 장과의 협의와 혁신도시위원회의 심의를 거쳐야 하며(제11조 제4항), 개발계획을 승인한 때에는 이를 관보에 고시하고, 관할 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장에게 그 내역을 송부하여 주민이 열람할 수

있게 하여야 한다(제11조 제5항).

(4) 실시계획의 수립·승인

제12조 (실시계획의 승인 등) ①사업시행자는 다음 각 호의 서류 및 도면을 첨부한 혁신도시개발사업에 관한 실시계획(이하 “실시계획”이라 한다)을 작성하여 국토해양부장관의 승인을 얻어야 한다. 승인된 실시계획을 변경(대통령령이 정하는 경미한 사항의 변경을 제외한다)하려는 경우에도 또한 같다.

1. 자금계획서(연차별 자금투입계획 및 재원조달계획을 포함한다)
2. 사업시행지의 위치도 및 지적도
3. 계획평면도 및 개략설계도서
4. 단계별 조성계획서(사업여건상 단계적으로 혁신도시개발사업의 시행이 필요한 경우에 한한다)
5. 관할 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장과 체결한 혁신도시개발사업의 추진 등에 관한 협약서
6. 혁신도시개발사업으로 조성된 토지·건축물 또는 공작물 등의 처분 계획서
7. 그 밖에 대통령령이 정하는 사항

②실시계획에는 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제52조의 규정에 따라 작성된 제1종 지구단위계획이 포함되어야 한다.

③국토해양부장관은 제1항의 규정에 따라 실시계획을 승인하거나 변경 승인 하려는 경우에는 관할 시·도지사 및 시장·군수 또는 구청장의 의견을 듣고 혁신도시위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 사업시행자가 이미 관할 시·도지사 및 시장·군수 또는 구청장과 실시계획에 관하여 협의를 한 경우에는 의견을 들은 것으로 본다.

④국토해양부장관은 제1항의 규정에 따라 실시계획을 승인하거나 변경 승인한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 관보에 고시하고 사업시행자와 관할 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장에게 관계 서류의 사본을 송부하여야 한다. 이 경우 관계 서류를 송부받은 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장은 그 내용을 주민이 열람할 수 있게 하여야 한다.

이후 사업시행자는 관련 서류 및 도면을 첨부한 혁신도시개발사업에 관한 실시계획을 작성하여 국토해양부장관의 승인을 얻어야 한다(제12조 제1항). 실시계획은 보다 구체적이고 세밀한 사업계획에 해당하는 것으로 자금계획서, 사업시행지의 위치도 및 지적도, 계획평면도 및 개략설계도서, 단계별 조성계획서, 관할 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장과 체결한 혁신도시개발사업의 추진 등에 관한 협약서, 혁신도시개발사업으로 조성된 토지·건축물 또는 공작물 등의 처분계획서 등의 서류들이 더불어 갖추어져야 한다.

실시계획의 승인에 앞서 관할 시·도지사 및 시장·군수 또는 구청장의 의견을 듣고 혁신도시위원회의 심의를 거쳐야 함은 개발계획의 경우와 같다(제12조 제3항). 아울러 승인 또는 변경된 실시계획은 그 내용을 주민이 열람할 수 있게 하여야 한다(제12조 제4항).

(5) 관련 인·허가 등의 의제

제14조 (관련 인·허가 등의 의제) ①국토해양부장관이 제12조제1항의 규정에 따른 실시계획의 승인 또는 변경승인을 함에 있어서 그 실시계획에 대한 다음 각 호의 허가·인가·지정·승인·협의 및 신고 등(이하 “인·허가등”이라 한다)에 관하여 제3항의 규정에 따라 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여는 해당 인·허가등을 받은 것으로 보며, 제12조제4항의 규정에 따라 실시계획이 고시된 때에는 다음 각 호의 법률에 따른 인·허가등이 고시 또는 공고된 것으로 본다.

1. 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제30조의 규정에 따른 도시관리계획의 결정, 같은 법 제56조의 규정에 따른 개발행위 허가, 같은 법 제86조의 규정에 따른 도시계획시설사업 시행자의 지정 및 같은 법 제88조의 규정에 따른 실시계획의 인가
2. 『도시개발법』 제17조의 규정에 따른 도시개발사업에 관한 실시계획의 인가

(중 략)

②제1항의 규정에 따른 인·허가등의 의제를 받고자 하는 사업시행자

는 실시계획의 승인 또는 변경승인의 신청을 하는 때에 해당 법률이 정하는 관련 서류를 함께 제출하여야 한다.

③국토해양부장관은 제12조제1항의 규정에 따라 실시계획의 승인 또는 변경승인을 함에 있어서 그 내용에 제1항 각 호의 어느 하나에 해당되는 사항이 포함되어 있는 경우에는 미리 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다.

④제3항의 규정에 따라 국토해양부장관으로부터 협의를 요청받은 관계 행정기관의 장은 협의요청을 받은 날부터 30일 이내에 의견을 제출하여야 한다.

⑤제1항의 규정에 따른 인·허가등의 의제를 받고자 하는 경우 건축물의 건축 등이 수반되어 건축허가서·건축신고서 등의 서류를 제출하여야 하는 때에는 제1항제23호의 규정에 따른 건축허가 등의 관련 서류에 첨부된 도면으로 같음한다.

실시계획이 승인되면, 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제30조의 규정에 따른 도시관리계획의 결정을 비롯한 37개 법률에 관련된 허가·인가·지정·승인·협의 및 신고 등(이하 “인·허가 등”이라 한다)이 의제된다(제14조). 이러한 인·허가 등의 의제제도는 하나의 목적사업을 위하여 주된 인·허가 외에 여러 가지 법령에서 정하고 있는 관련된 인·허가를 받아야 할 경우에는 주된 인·허가를 받은 때에 그 관련된 여러 가지 인·허가도 함께 받은 것으로 보도록 하는 법률상 일종의 특례제도라 할 것이다.⁶⁸⁾

68) 인·허가의제제도를 ‘집중효(Konzentrationswirkung)’로 설명하기도 하지만, 이와는 다소 차이가 있다. 집중효는 원래 『독일연방행정절차법』에 의한 계획확정절차의 효과 중 하나로 확정된 사업계획에 대하여 그 사업을 수행하는데 필요한 각종 인·허가를 생략하거나 받은 것으로 의제하는 제도이다. 따라서 행정청과 일반국민 모두를 구속하는 행정처분의 성격을 가지는 행정계획이 청문 등 일련의 절차를 거쳐 확정된 때에는 당해 행정계획의 수행에 필요한 다른 행정청의 결정, 즉 특히·허가·승인 등을 대체하는 효과가 생긴다. 이와 같이 여러 법률에 의한 인·허가 등을 행정계획에 집중시켜 이들 인·허가 등을 따로 받지 아니하여도 되도록 하는 것을 집중효라고 한다. 이와 같이 집중효가 인정되는 계획확정절차는 일반적으로 인정되는 것이 아니라 법률에 명시된 경우에 한정된다.

반면, 인·허가의제제도의 경우 무엇보다도 집중효의 전제가 되는 계획확정절차가

(6) 토지 등의 수용

제15조 (토지 등의 수용·사용) ①사업시행자는 혁신도시개발예정지구 안에서 혁신도시개발사업의 시행을 위하여 필요한 때에는 『공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률』 제3조의 규정에 따른 토지·물건 또는 권리(이하 “토지등”이라 한다)를 수용 또는 사용(이하 “수용등”이라 한다)할 수 있다.

②제7조제1항 및 제3항의 규정에 따른 혁신도시개발예정지구의 지정·고시가 있는 때에는 『공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률』 제20조제1항 및 제22조의 규정에 따른 사업인정 및 그 고시가 있는 것으로 본다.

③제1항의 규정에 따른 토지등의 수용등에 관한 재결의 신청은 『공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률』 제23조제1항 및 제28조제1항의 규정에 불구하고 이 법 제11조제3항제3호의 규정에 따른 혁신도시개발사업의 시행기간 이내에 할 수 있다.

④제1항의 규정에 따른 토지등의 수용등에 관한 재결의 관할 토지수용위원회는 중앙토지수용위원회가 된다.

⑤제1항의 규정에 따른 토지등의 수용등에 관하여 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 『공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률』을 준용한다.

그 후 사업시행자는 혁신도시개발예정지구 안에서 혁신도시개발사업의 시행을 위하여 필요한 때에는 『공익사업을 위한 토지 등의 취득

우리나라에서는 인정되고 있지 아니하고, 집중효와는 달리 인·허가의제를 인정하는 경우가 제한되어 있지 아니한 바, 건축허가와 같이 행정계획이 아닌 단순한 인·허가를 하는 경우에도 관련 인·허가의 의제를 인정하고 있다(이 점에서 인·허가의제도는 계획확정절차를 거친 행정계획에 부여되는 집중효를 일반적인 인·허가절차를 거친 경우에 대하여 확장한 것으로 볼 수 있다. 김남진, 행정법(상), 법문사, 2001, 255면; 김성수, 일반행정법, 법문사, 2001, 379면). 또한 집중효의 경우에는 의제대상 인·허가가 따로 특정되어 있지 아니하고 당해 행정계획과 관련되는 인·허가가 모두 포괄되는데 반하여, 인·허가의제제도의 경우에는 의제대상 인·허가가 법률에 명시된 인·허가에 국한된다(이 점에서 인·허가의제제도를 부분집중효를 인정하는 것이라고 설명하기도 한다. 김재광, “행정법상 집중효제도의 검토”, 토지공법연구 제9호(2000. 2), 69면; 류해웅(註 2), 184면).

및 보상에 관한 법률』에 따른 토지·물건 또는 권리를 수용 또는 사용할 수 있다(제15조 제1항). 이에 따른 토지등의 수용 등에 관한 재결의 관할 토지수용위원회는 중앙토지수용위원회가 된다(제15조 제4항). 그밖에 사항에 대해서는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률』을 준용한다.

「헌법」 제23조 제3항은 “공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.”고 규정하고 있다. 이 조항은 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 보상에 관해서는 법률로 정할 수 있음을 선언하면서 사실상 법률에 의한 재산권의 박탈을 가능하도록 규정하고 있다. 다만 재산권을 박탈하기 위한 정당화 사유로서 공공필요, (형식적 의미의) 법률의 존재, 정당한 보상이라는 세 가지 요건을 들고 있는 것이다.

(7) 기반시설의 설치 등

제16조 (기반시설의 설치 등) ①전기·통신·가스 및 지역난방시설의 설치 등에 관하여는 「도시개발법」 제55조의 규정을 준용한다.
 ②국가 또는 지방자치단체는 혁신도시 및 이전공공기관의 원활한 기능 발휘를 위하여 필요한 기반시설 등의 설치를 우선적으로 지원할 수 있다.
 ③제2항의 규정에 따른 지원대상·지원규모 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

기반시설의 설치 등에 관한 경우는 준용규정을 두는 경우가 많다. 이 법에서도 전기·통신·가스 및 지역난방시설의 설치 등에 관하여는 「도시개발법」 제55조의 규정을 준용한다(제17조 제1항). 동 규정에 의하면 도시개발구역의 시설의 설치 중 도로와 상하수도시설의 설치 는 지방자치단체가(「도시개발법」 제55조 제1항 제1호), 전기시설·가스 공급시설 또는 지역 난방시설의 설치 는 해당 지역에 전기·가스 또는

난방을 공급하는 자가(동조 제1항 제2호), 통신시설의 설치에 해당 지역에 통신서비스를 제공하는 자(동조 제1항 제3호)가 각각 하도록 되어 있다. 이러한 기반시설의 설치에 특별한 사유가 없으면 준공검사 신청일(지정권자가 시행자인 경우에는 도시개발사업의 공사를 끝내는 날)까지 끝내야 한다(동조 제3항).

(8) 준공검사

제17조 (준공검사) ①사업시행자는 혁신도시개발사업의 전부 또는 일부를 완료한 때에는 지체 없이 대통령령이 정하는 바에 따라 국토해양부 장관의 준공검사를 받아야 한다. 이 경우 국토해양부 장관은 그 준공검사의 시행에 관하여 관계 행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다.
②사업시행자가 제1항의 규정에 따라 준공검사를 받은 때에는 제14조 제1항 각 호에서 규정하는 인·허가등에 따른 해당 사업의 준공검사 또는 준공인가 등을 받은 것으로 본다.
③광역시장·특별자치도지사·시장 또는 군수(광역시 관할구역에 있는 군의 군수를 제외한다)는 혁신도시개발사업이 준공된 지구를 제12조제4항의 규정에 따라 고시된 실시계획에 포함된 제1종 지구단위계획에 따라 관리하여야 한다.

사업시행자가 사업을 완료한 때에는 해당 사업이 당초의 설계에 따라 이루어졌는지를 검사할 필요가 있다. 이 법에서는 국토해양부 장관을 준공검사자로 지정하고 있다(제17조).

(9) 공사완료의 공고

제18조 (공사완료의 공고) 국토해양부 장관은 제17조제1항의 규정에 따른 준공검사를 한 결과 혁신도시개발사업이 실시계획대로 완료되었다고 인정되는 때에는 사업시행자에게 준공검사필증을 교부하고 공사완료의 공고를 하여야 하며, 실시계획대로 완료되지 아니한 때에는 지체 없이 보완시공 등 필요한 조치를 명하여야 한다.

준공검사의 결과 혁신도시개발사업이 실시계획대로 완료되었다고 인정되는 때에는 국토해양부장관은 사업시행자에게 준공검사필증을 교부하고 공사완료의 공고를 하여야 하며, 실시계획대로 완료되지 아니한 때에는 지체 없이 보완시공 등 필요한 조치를 명하여야 한다(제18조).

(10) 조성토지 등의 공급

제19조 (조성토지 등의 공급) ①사업시행자는 혁신도시개발사업으로 조성된 토지·건축물 또는 공작물 등(이하 “조성토지등”이라 한다)을 공급하려는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 국토해양부장관의 승인을 얻어야 한다.
 ②제1항의 규정에 따라 공급하는 조성토지등의 용도, 공급절차·방법 및 대상자 그 밖에 공급조건 등에 관하여는 대통령령으로 정한다.

준공검사필증을 교부받은 사업시행자는 국토해양부장관의 승인을 얻어 혁신도시개발사업으로 조성된 토지·건축물 또는 공작물 등을 공급할 수 있다(제19조).

(11) 공공시설 등의 귀속

제22조 (공공시설 등의 귀속) ①사업시행자가 혁신도시개발사업의 시행으로 새로이 공공시설(주차장·운동장 그 밖에 대통령령이 정하는 시설을 제외한다. 이하 이 조에서 같다)을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 시설을 설치한 경우 그 귀속에 관하여는 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제65조의 규정을 준용한다. 이 경우 “행정청”은 이 법에 따른 “사업시행자”로 본다.
 ②제1항의 규정에 따른 공공시설과 재산의 등기에 있어서는 실시계획 승인서와 준공검사서로써 『부동산등기법』의 등기원인을 증명하는 서면에 갈음할 수 있다.
 ③제1항의 규정에 따라 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』을 준용함에 있어서 관리청이 불분명한 재산 중 도로·하천·구거(溝渠) 그 밖에 이에 준하는 시설에 대하여는 국토해양부장관을, 그 밖의 재산에 대하여는 기획재정부장관을 관리청으로 본다.

사업시행자가 혁신도시개발사업의 시행으로 새로이 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 시설을 설치한 경우 그 귀속에 관하여는 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제65조의 규정을 준용한다(제22조 제1항).

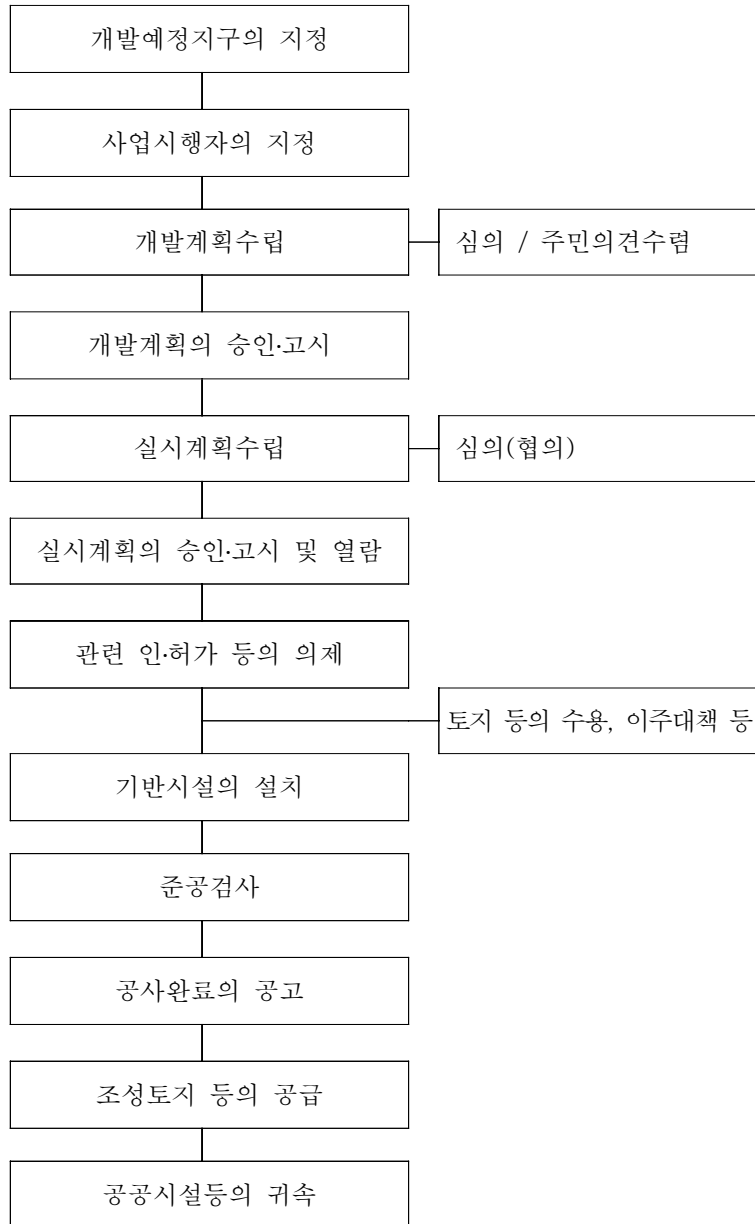
만약 사업시행자가 새로 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치한 경우, 그가 행정청이면 새로 설치된 공공시설은 그 시설을 관리할 관리청에 무상으로 귀속되고, 종래의 공공시설은 사업시행자에게 무상으로 귀속된다(『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제65조 제1항). 그러나 사업시행자가 행정청이 아닌 경우라면 새로 설치한 공공시설은 그 시설을 관리할 관리청에 무상으로 귀속되고, 개발행위로 용도가 폐지되는 공공시설은 새로 설치한 공공시설의 설치비용에 상당하는 범위에서 사업시행자에게 무상으로 양도할 수 있다(동조 제2항).

2. 분석의 틀

개발사업법의 경우 각 개발사업법에 의한 실로 다양한 사업들이 존재하고 있으나, 주택개발·재건축·재개발의 절차 등을 제외하고는 공통적으로 이러한 절차를 적용할 수 있는 것이 대부분이다. 즉 개발사업절차의 표준화 작업은 절차의 표준화를 통하여 현재 범람하고 있는 개발사업법들 중 대동소이한 내용으로 구성되어 있는 관련 법제들의 체계를 정비하는 것으로, 기존의 절차와 내용을 배제하는 특별법·특례법에 의한 부분적 수정이 아닌 개발사업절차의 공통분모를 추출하여 이를 정비하는 보다 근본적인 대책이라 할 수 있다.

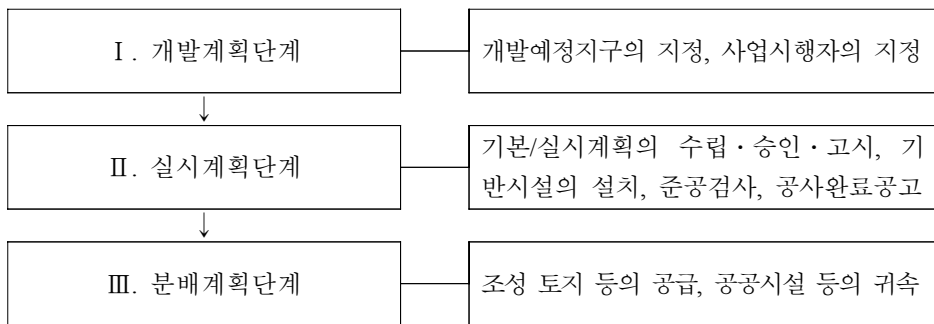
표준화 연구는 연구의 범위에서 확정된 개별법들의 내용 중 절차에 관한 부분만을 세밀하게 검토하여 이를 유형화하는 방법을 사용하고자 한다. 따라서 다음 <그림 21>과 같은 도식화의 방법을 활용하게 될 것이다.

<그림 21> 개발사업법에 규정된 사업절차의 개관



이를 앞서 살펴보았던 3단계의 구조로 축약하면 다음의 그림과 같다. 제1단계인 개발계획단계에는 개발예정지구의 지정, 사업시행자의 지정이 포함되고, 제2단계인 실시계획단계에는 기본계획과 실시계획의 수립·승인·고시, 기반시설의 설치, 준공검사, 공사완료의 공고가 포함되며, 제3단계인 분배계획단계에서는 조성된 토지 등의 공급과 공공시설 등의 귀속에 관한 사항들이 포함된다.

<그림 22> 개발사업의 행정계획절차



II. 개발사업절차의 표준화 분석

이하에서는 앞에서 제시한 분석의 틀을 이용하여 현행 개발사업법에 따른 개발사업절차를 분석하고자 한다. 개발예정지구의 지정에서부터 공공시설등의 귀속까지 총 13단계의 절차를 분류하고, 각 개발사업법에 이러한 절차들이 포함되어 있는지를 파악하도록 한다.

기본적으로 해당 개발사업법 내에 관련 절차가 있으면 ○로, 그렇지 않으면 ×로 표시하였으나, 일치하는 제목의 절차가 아니더라도 그 내용상 유사성이 있는 경우는 △로 표시하여(예컨대, “다른 법률과의 관계”라는 제목을 “인·허가 등의 의제”와 동일시하는 경우가 그러하다) 절차의 형식적인 측면만을 고려하지 않은 채, 실질적 검토를 통한 결과를 포함시키고자 하였다.

1. 개발예정지구의 지정

개발예정지구의 지정에 관한 절차를 규정한 대상사업의 목록은 다음과 같다.

| | | | | | | | | | | |
|-------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 개발사업법 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| 절차유무 | ○ | - | ○ | - | ○ | - | ○ | ○ | ○ | × |
| 개발사업법 | ⑪ | ⑫ | ⑬ | ⑭ | ⑮ | ⑯ | ⑰ | ⑱ | ⑲ | ⑳ |
| 절차유무 | ○ | ○ | ○ | × | - | ○ | × | ○ | ○ | × |

『유비쿼터스도시의 건설 등에 관한 법률』, 『철도건설법』 등 별도의 개발예정지구를 지정하지 않는 경우도 있으나, 대체적으로는 개발사업절차의 시작단계에서 개발예정지구의 지정절차를 제시하고 있다(본 연구대상 기준 75%).

『공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법』의 혁신도시개발예정지구, 『기업도시개발 특별법』의 기업도시개발구역, 『도시개발법』의 도시개발구역 등 해당 사업의 명칭에 따라 개발예정지구의 명칭 또한 다양하게 제시되고 있다.

2. 사업시행자의 지정

사업시행자의 지정에 관한 절차를 규정한 대상사업의 목록은 다음과 같다.

| | | | | | | | | | | |
|-------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 개발사업법 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| 절차유무 | ○ | - | ○ | - | ○ | - | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 개발사업법 | ⑪ | ⑫ | ⑬ | ⑭ | ⑮ | ⑯ | ⑰ | ⑱ | ⑲ | ⑳ |
| 절차유무 | ○ | ○ | ○ | ○ | - | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |

사업시행자의 지정은 모든 개발사업법에서 일률적으로 규정하고 있는 필수적인 사항이라 할 수 있다(본 연구대상 기준 100%).

3. 개발계획의 수립

개발계획의 수립에 관한 절차를 규정한 대상사업의 목록은 다음과 같다. 개발계획은 “기본계획”, “○○도시계획” 등 해당 사업에 따라 각각 다른 명칭으로 불리기도 한다.

| | | | | | | | | | | |
|-------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 개발사업법 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| 절차유무 | △ | - | △ | - | ○ | - | △ | △ | × | ○ |
| 개발사업법 | ⑪ | ⑫ | ⑬ | ⑭ | ⑮ | ⑯ | ⑰ | ⑱ | ⑲ | ⑳ |
| 절차유무 | × | ○ | ○ | ○ | - | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |

대체적으로 개발계획의 수립에 관한 사항을 법에 명시하고 있으나(본 연구대상 기준 62.5%), 『신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법』과 같이 개발계획이 없고 구역의 지정과 실시계획만을 명시하였거나 이를 생략한 채 개발계획의 승인에 관한 사항만을 규율한 개발사업법도 일부 있었고, 『공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법』 제11조(개발계획의 승인 등), 『기업도시개발 특별법』은 제11조(개발계획의 승인 등), 『도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법』 제13조(개발계획의 승인 등), 『동·서·남해안권발전 특별법』 제12조(개발계획의 승인 등)와 같이 계획의 수립과 승인에 관한 사항을 하나의 규정으로 통합한 경우도 상당부분 존재하였다(본 연구대상 기준 25%).

4. 개발계획의 승인·고시

개발계획의 승인 및 고시에 관한 절차를 규정한 대상사업의 목록은 다음과 같다.

II. 개발사업절차의 표준화 분석

| | | | | | | | | | | |
|-------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 개발사업법 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| 절차유무 | ○ | - | ○ | - | × | - | ○ | ○ | × | ○ |
| 개발사업법 | ⑪ | ⑫ | ⑬ | ⑭ | ⑮ | ⑯ | ⑰ | ⑱ | ⑲ | ⑳ |
| 절차유무 | × | × | × | ○ | - | △ | × | × | ○ | ○ |

『도시개발법』의 도시개발사업과 같이 행정청의 승인이 아닌 조합원 또는 토지소유자의 동의를 요하는 경우도 있고, 『수도권신공항건설 촉진법』의 신공항건설사업과 같이 위원회의 심의를 거치는 경우도 있다. 한편, 기본계획의 수립과는 반대로 『지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률』 제14조(개발계획의 수립 등)와 같이 기본계획의 수립에 관한 규정에 승인에 대한 내용을 포함한 경우도 존재한다.

5. 실시계획의 수립

실시계획의 수립에 관한 절차를 규정한 대상사업의 목록은 다음과 같다. 실시계획 또한 기본계획과 마찬가지로 그 용어를 “사업계획”으로 표현된 경우도 적지 않다.

| | | | | | | | | | | |
|-------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 개발사업법 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| 절차유무 | △ | - | △ | - | ○ | - | △ | △ | △ | △ |
| 개발사업법 | ⑪ | ⑫ | ⑬ | ⑭ | ⑮ | ⑯ | ⑰ | ⑱ | ⑲ | ⑳ |
| 절차유무 | △ | △ | △ | ○ | - | △ | △ | △ | △ | ○ |

『산업입지 및 개발에 관한 법률』 제17조(국가산업단지개발실시계획의 승인) 내지 제19조(농공단지개발실시계획의 승인), 『신항만건설촉진법』 제8조(실시계획의 승인), 택지개발촉진법 제9조(택지개발사업실시계획의 승인등)와 같이 시행령에 실시계획에 대한 내용을 규정한 경우도 있고, 『공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관

한 특별법』 제12조(실시계획의 승인 등), 『기업도시개발 특별법』 제12조(실시계획의 승인 등), 『도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법』 제14조(실시계획의 승인 등), 『동·서·남해안권발전 특별법』 제14조(실시계획의 승인 등), 『수도권신공항건설 촉진법』 제7조(실시계획의 승인), 『신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법』 제14조(실시계획의 승인 등), 『신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법』 제21조(실시계획의 승인), 『지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률』 제17조(실시계획의 승인), 『철도건설법』 제9조(철도건설사업별 실시계획의 승인), 『항만과 그 주변지역의 개발 및 이용에 관한 법률』 제14조(실시계획의 승인 등)와 같이 “실시계획의 승인 등”이라고 규정하여 실시계획의 수립에 관한 사항을 포함시킨 경우, 그리고 『항만법』 제10조(실시계획의 수립과 승인 등)와 같이 양자를 한 조항에 합하여 규정한 경우도 있다.

6. 실시계획의 승인·고시 및 열람

실시계획의 승인 및 고시에 관한 절차를 규정한 대상사업의 목록은 다음과 같다.

| | | | | | | | | | | |
|-------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 개발사업법 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| 절차유무 | ○ | - | ○ | - | ○ | - | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 개발사업법 | ⑪ | ⑫ | ⑬ | ⑭ | ⑮ | ⑯ | ⑰ | ⑱ | ⑲ | ⑳ |
| 절차유무 | ○ | ○ | ○ | ○ | - | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |

실시계획의 승인 및 고시에 관한 절차는 모든 개발사업법에서 규정하고 있는 사항이다(본 연구대상 기준 100%).

7. 관련 인·허가 등의 의제

관련 인·허가 등의 의제에 관한 절차는 모든 개발사업법에서 규정하고 있는 사항이다(본 연구대상 기준 100%).

| | | | | | | | | | | |
|-------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 개발사업법 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| 절차유무 | ○ | - | ○ | - | ○ | - | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 개발사업법 | ⑪ | ⑫ | ⑬ | ⑭ | ⑮ | ⑯ | ⑰ | ⑱ | ⑲ | ⑳ |
| 절차유무 | ○ | ○ | ○ | ○ | - | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |

비록 「수도권신공항건설 촉진법」에서는 제8조(다른 법률과의 관계), 「택지개발촉진법」 제11조(다른 법률과의 관계) 라고 규정하고 있으나, 이는 “○○에 관하여 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 다른 법에 관한 규정을 준용한다.”거나 “이 법은 ○○에 적용되는 규제에 관한 특례에 있어 다른 법률에 우선하여 적용한다.”와 같이 통상적인 법률에서 해당 규정의 불비에 따른 다른 규정의 준용을 지정하거나, 해당 법률의 다른 법률에 대한 우선적 지위를 천명하기 위한 것이 아니라, 사실상 인·허가 등의 의제의 다른 표현이다. 제명에 따른 혼란을 방지하기 위해서라도 “다른 법률과의 관계”는 “관련 인·허가 등의 의제”로 명확히 표현할 필요가 있다.

8. 토지수용 및 이주대책

토지수용 및 이주대책에 관한 절차를 규정한 대상사업은 다음과 같다.

| | | | | | | | | | | |
|-------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 개발사업법 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| 절차유무 | ○ | - | ○ | - | ○ | - | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 개발사업법 | ⑪ | ⑫ | ⑬ | ⑭ | ⑮ | ⑯ | ⑰ | ⑱ | ⑲ | ⑳ |
| 절차유무 | ○ | ○ | ○ | × | - | ○ | ○ | ○ | ○ | × |

대부분 토지수용은 이주대책과 함께 고려되고 있으나, 이주대책이 별도로 문제되지 않는 경우 토지수용에 관한 사항만을 규정하고 있는 경우도 적지 않다.

9. 기반시설의 설치

기반시설의 설치에 관한 절차를 규정한 대상사업은 다음과 같다.

| | | | | | | | | | | |
|-------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 개발사업법 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| 절차유무 | ○ | - | × | - | × | - | ○ | × | × | × |
| 개발사업법 | ⑪ | ⑫ | ⑬ | ⑭ | ⑮ | ⑯ | ⑰ | ⑱ | ⑲ | ⑳ |
| 절차유무 | × | × | ○ | × | - | ○ | × | × | ○ | × |

기반시설의 설치에 관한 규정이 있는 법률들을 보면, 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」, 「도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법」, 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」, 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」 등 주로 특정 목적의 도시를 이전하는데 따른 사업에 속해있는 경우가 보통이다. 이는 혁신도시, 행정중심복합도시 등 새로운 도시건설에 따라서 부수적으로 기반시설의 설치에 관한 사항을 규정한 것이기 때문에, 개발사업절차에 반드시 포함되어야 할 사항은 아니라고 생각한다.

10. 준공검사

준공검사에 관한 절차를 규정한 대상사업은 다음과 같다.

| | | | | | | | | | | |
|-------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 개발사업법 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| 절차유무 | ○ | - | ○ | - | ○ | - | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 개발사업법 | ⑪ | ⑫ | ⑬ | ⑭ | ⑮ | ⑯ | ⑰ | ⑱ | ⑲ | ⑳ |
| 절차유무 | ○ | ○ | ○ | ○ | - | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |

준공검사는 법률에 따라 준공인가나 준공확인으로 표현되기도 하지만, 개발사업을 완료할 때 실시계획승인권자가 검사 또는 인가를 하고, 필요한 경우 보완시공 등 필요한 조치를 명하는 것이 보통이다.

11. 공사완료의 공고

공사완료의 공고에 관한 절차를 규정한 대상사업은 다음과 같다.

| | | | | | | | | | | |
|-------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 개발사업법 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| 절차유무 | ○ | - | ○ | - | ○ | - | ○ | × | × | × |
| 개발사업법 | ⑪ | ⑫ | ⑬ | ⑭ | ⑮ | ⑯ | ⑰ | ⑱ | ⑲ | ⑳ |
| 절차유무 | × | × | × | × | - | × | × | × | ○ | × |

공사완료의 공고는 준공검사와 같이 반드시 필요한 사항은 아니지만, 법에 따라서는 행정청이 준공확인필증을 공사완료의 공고시 교부하도록 한 것도 더러 존재한다. 대체적으로 실시계획의 승인권자는 준공검사를 한 결과 개발사업이 실시계획대로 완료되었다고 인정되는 때에는 시행자에게 준공검사필증을 교부하고 공사완료의 공고를 하여야 한다.

12. 조성토지 등의 공급

조성토지 등의 공급에 관한 절차를 규정한 대상사업은 다음과 같다.

| | | | | | | | | | | |
|-------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 개발사업법 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| 절차유무 | ○ | - | ○ | - | ○ | - | ○ | × | × | × |
| 개발사업법 | ⑪ | ⑫ | ⑬ | ⑭ | ⑮ | ⑯ | ⑰ | ⑱ | ⑲ | ⑳ |
| 절차유무 | ○ | × | ○ | × | - | ○ | × | ○ | × | × |

조성토지 등의 공급은 혁신도시 개발사업, 기업도시 개발사업, 도시 개발사업, 도청이전신도시 개발사업, 발전촉진지구 개발사업, 행정중심복합도시 건설사업 등에 규정되어 있는바, 사업시행자가 개발사업으로 조성된 토지·건축물 또는 공작물 등을 공급하려는 경우 행정청의 승인을 얻도록 규정하고 있다.

13. 공공시설등의 귀속

공공시설등의 귀속에 관한 절차를 규정한 대상사업은 다음과 같다.

| 개발사업법 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
|-------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 절차유무 | ○ | - | ○ | - | × | - | △ | ○ | ○ | ○ |
| 개발사업법 | ⑪ | ⑫ | ⑬ | ⑭ | ⑮ | ⑯ | ⑰ | ⑱ | ⑲ | ⑳ |
| 절차유무 | ○ | ○ | × | ○ | - | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |

사업시행자가 개발사업의 시행으로 새로이 주차장·운동장 등의 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 시설을 설치한 경우, 개발행위허가를 받은 자가 행정청인 경우 새로 설치된 공공시설은 그 시설을 관리할 관리청에 무상으로 귀속되고, 종래의 공공시설은 개발행위허가를 받은 자에게 무상으로 귀속되고(『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제65조 제1항), 행정청이 아닌 경우 새로 설치한 공공시설의 설치비용에 상당하는 범위에서 개발행위허가를 받은 자에게 무상으로 양도할 수 있다(제65조 제2항).

III. 개발사업절차의 표준화·간소화 검토

1. 개발사업절차 표준화·간소화의 가능성

(1) 표준화 이전의 선결문제들

이상과 같이 20개의 법률을 대상으로 하여 13단계의 절차에 대한 검토를 하였는데, 이를 표준화하기에 앞서 방법론적으로는 다음과 같은 의문점들이 해소되어야 할 것으로 보인다.

첫째는 개발사업절차를 표준화함에 있어 이를 획일적 표준화하는 것에 따른 위험성에 대한 지적이다. 이를테면, 각 개발사업법은 그 개별법 나름대로의 목적과 필요성에 근거하여 제정되었고, 이에 따라 사업의 대상이나 내용 및 방식까지 다소 상이한 부분이 있는데, 이러한 사항들이 표준화되는 경우 해당 법률의 목적 자체를 형해화 할 우려가 있을 수 있다는 점을 생각해볼 수 있다.

둘째는 표준화 자체가 해당 개발사업법의 특성상 반드시 필요한 절차임에도 불구하고 표준화된 절차를 적용하기 위한 목적으로 오히려 그 부분을 생략하고자 하는 유인으로 작용하게 될 위험성이다.⁶⁹⁾ 예컨대, 절차의 표준화가 행정절차 축소의 문제로 되어 주민수렴 등의 절차를 생략하게 되거나 형식적 절차만을 마련하게 되는 부작용을 야기하는 경우와 같다.

69) 20개의 대상에는 포함되지 않았지만, 『공유수면매립법』, 『도시철도법』, 『해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률』과 같은 경우는 단순히 행정청이 사업시행자를 지정하는 것이 아니라, 사업을 위해서는 일정한 자격요건인 면허가 필요한 경우가 있다. 개발사업법에 의하여 수립되는 각종 행정계획은 개발사업의 대상지 전체를 포괄하는 강력한 효력을 갖고 이러한 점에서 행정계획의 수립에 주도적인 역할을 하는 사업시행자는 매우 중요한 역할을 하게 된다. 따라서 이렇게 사업시행자의 요건이 부가되는 경우는 별도의 표준화를 마련해야 할 것이다.

셋째는 위의 20개의 법률 중 어느 정도 비율에 해당해야 표준화가 가능하다는 결론을 내릴 수 있는지에 대한 판단의 문제이다. 더군다나 이를 10개 이상 또는 15개 이상과 같이 일률적으로 확정하기 어렵다는 점 또한 문제로 남는다.

절차의 획일적 표준화로 인하여 각 개별법들에 반영된 법의 목적을 충분히 반영할 수 없게 된다는 우려는 본 연구가 법률 전체의 표준화가 아닌 ‘절차’의 표준화임을 고려한다면 어느 정도 해소될 수 있을 것으로 보인다. 각 개발사업법의 구성요소들 중에서 실제적인 내용에 영향을 가장 적게 미치는 절차에 관한 사항만을 표준화하는 것이기 때문에, 각 법률의 특성상 추가적으로 필요한 사항은 해당 개발사업법의 다른 부분에서 규정하면 족할 것이고, 개발사업절차 외에 규정할 사항이 없는 법이라면 간결한 형식으로 정리하거나 표준화 절차의 적용범위에 포함시킴으로써 법의 경제성을 도모할 수 있을 것이다.

또한 표준화가 필요한 절차를 생략하게되는 유인으로 작용할 것이라는 부작용은 표준화의 목적과 제2장에서 제시한 규제합리화와 연결시켜 표준화의 설정단계에서부터 이를 고려함으로써 해결할 수 있을 것으로 생각한다.

마지막으로 어느 정도를 표준화가 가능한 것으로 볼 것인지에 관해서는 해당 절차를 포함한 법률이 많은 경우라고 한다면 이는 곧 우선적인 요건이 되어야 하겠으나, 이러한 산술적 기준만이 아니라 해당 절차단계를 공통적으로 적용할 필요가 있는지에 대한 고려 또한 동시에 이루어져야 할 것이다.

(2) 간소화 도출을 위한 전제

개발사업절차의 표준화 방안은 약간씩 차이가 있는 개발사업절차를 되도록 일률적인 절차로 일반화하는 것에 목적이 있지만, 간소화 방안에 있어서는 각 개발사업절차상 그 성격에 맞는 방안이 존재하기

때문에, 이와 같은 일반화된 방안을 통하여 해결방안을 모색하기에는 무리가 있다. 예컨대, 『도시개발법』에서는 사업시행에 있어서 수용·사용 방식에 따른 사업시행, 환지 방식에 따른 사업시행, 그리고 이양자를 혼용한 방식에 따른 사업시행이 모두 규정되어 있고, 사업주체에 있어서도 공공과 민간에 관한 사항 등 기본적인 사항을 규정하고 있다.

또 다른 예로 『도시개발법』과 『도시 및 주거환경정비법』은 주로 재정착방식을 전제로 조합중심의 사업이 진행된다. 이러한 특성에 기하여 양법은 마지막 단계인 그 권리의 배분문제에 상당히 상세한 규정들을 마련하고 있다. 이에 반하여 『택지개발촉진법』은 수용방식의 사업으로 대상지역내 토지소유자가 자신의 토지로부터 분리되고 개발이익에서 배제되는 사업이다. 이러한 개별법의 특징을 고려하지 않고 일반화된 간소화 방안을 모색하기란 사실상 불가능하다.

그럼에도 불구하고, 일반화된 개발사업 절차의 간소화를 포기할 수는 없는 것인바, 결국 개별적인 간소화 방안을 모색하는 연구와 일반적인 간소화 방안을 모색하는 연구가 병행적으로 이루어져야 할 것이다. 특히 본 연구에서는 개발사업절차의 표준화에 대한 검토를 시도하고 있기 때문에, 표준화를 통한 일련의 절차상 간소화 할 수 있는 부분을 검토해보는 것도 의의가 있다고 생각한다.

물론 절차의 간소화 문제는 지역·지구 등의 중첩지정 등 수많은 토지이용규제가 복잡하고, 까다로운 토지개발사업의 인·허가 절차로 인하여 적기의 토지공급 및 이용에 지장을 초래하여 토지이용자의 불편이 야기되고 있다는 점에 초점을 맞추어, 이러한 불편을 해소하기 위하여 토지이용자 및 규제자 관점에서 투명하고 공정하게 추진되는지를 분석하고, 토지개발사업과 관련한 각종 절차상의 비합리성의 개선이 필요하다. 또한 이를 통해 토지개발과 관련한 토지이용규제의 합리화를 위한 절차적인 간소화 및 투명화 방안의 검토가 필요하다.

2. 표준화를 위한 구체적인 검토

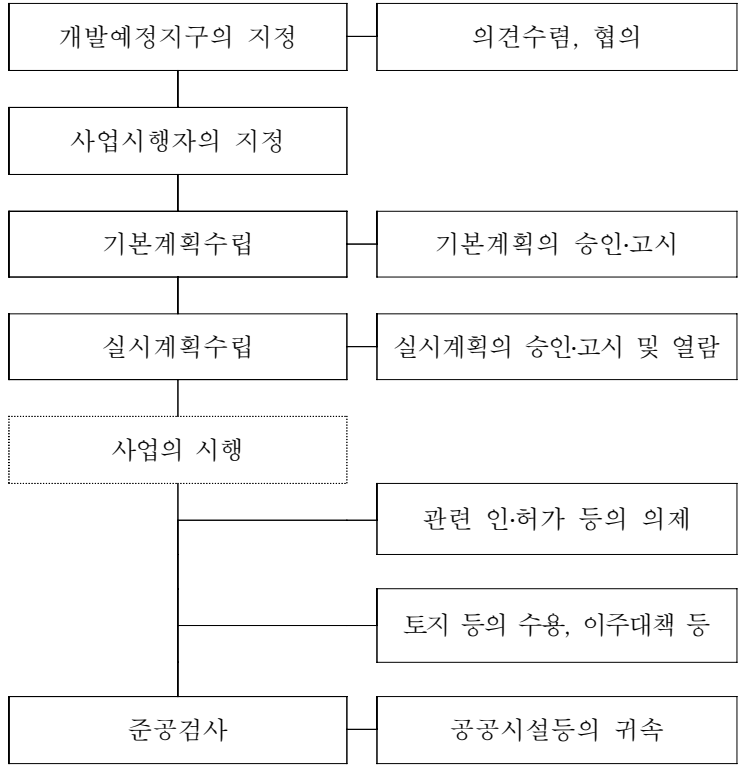
이하에서는 앞서 표준화 분석의 틀로 제시한 13단계의 절차 중에서 개발사업에 개괄적인 표준절차로 확정될 수 있는 것들을 정리해보도록 한다. 아래 <그림 23>에서 병렬적 위치에 있는 것은 같은 단계 내에서의 절차로 간주하는 것이기 때문에, 사실상 표준화 단계는 6단계로 정리할 수 있다.

개발예정지구의 지정에서부터 공공시설등의 귀속까지의 절차 중에서 개발사업절차로서 필수적이고 주요한 절차를 선정하면, 개발예정지구의 지정, 사업시행자의 지정, 개발계획, 실시계획, (사업의 시행), 준공검사의 총 6가지 사항이다.

개발예정지구의 지정과 사업시행자의 지정은 본래 3단계적 분류에 따르면 개발계획에 포함될 수 있는 부분이나, 여기서는 구체적인 절차를 판단하는 것이기 때문에 이를 별도의 독립된 절차로 분리하였다. 그렇지만 개발계획과 실시계획의 수립·승인·고시에 관한 사항은 결국 각 계획에 대한 포괄적인 절차 내에서 이루어지는 것이므로 각각 개발계획의 수립과 실시계획의 수립에 포함시켜 일원화할 수 있을 것이다.

관련 인·허가의 의제나 토지수용 및 이주대책은 주된 절차에 포함시키지는 않았으나 절차상 반드시 규정을 두어야 하는 사항이므로 사업의 시행이라는 부분에 포함시켰다.

<그림 23> 개발사업절차의 표준화(안)



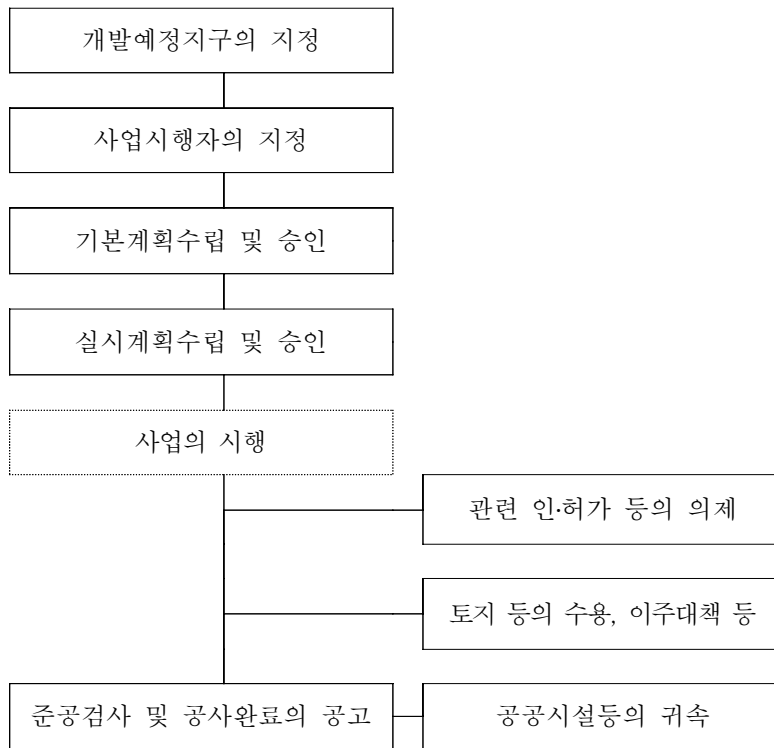
기반시설의 설치는 주로 도시의 이전에 따라 수반되는 절차에 해당하고, 공사완료의 공고는 준공검사와는 달리 반드시 모든 절차상에 필요한 것이라고 보기는 어렵기 때문에 표준화(안)에서는 생략하였고, 공공시설의 귀속 또한 해당 공공시설이 있다면 반드시 규정되어야 할 부분이나, 공공시설의 존재가 가변적이기 때문에 주된 절차에는 포함시키지 않았다.

3. 간소화를 위한 구체적 검토

(1) 일반적 간소화 방안

표준화(안)에서 제시한 부분 중 기본계획의 수립과 기본계획의 승인·고시를 하나의 절차로 통합하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 계획의 수립과 승인을 별도의 단계로 구분하지 말고, 이를 하나의 범위로 포함시켜 해당 단계 안에서의 간소화 방안을 모색하는 것이다.

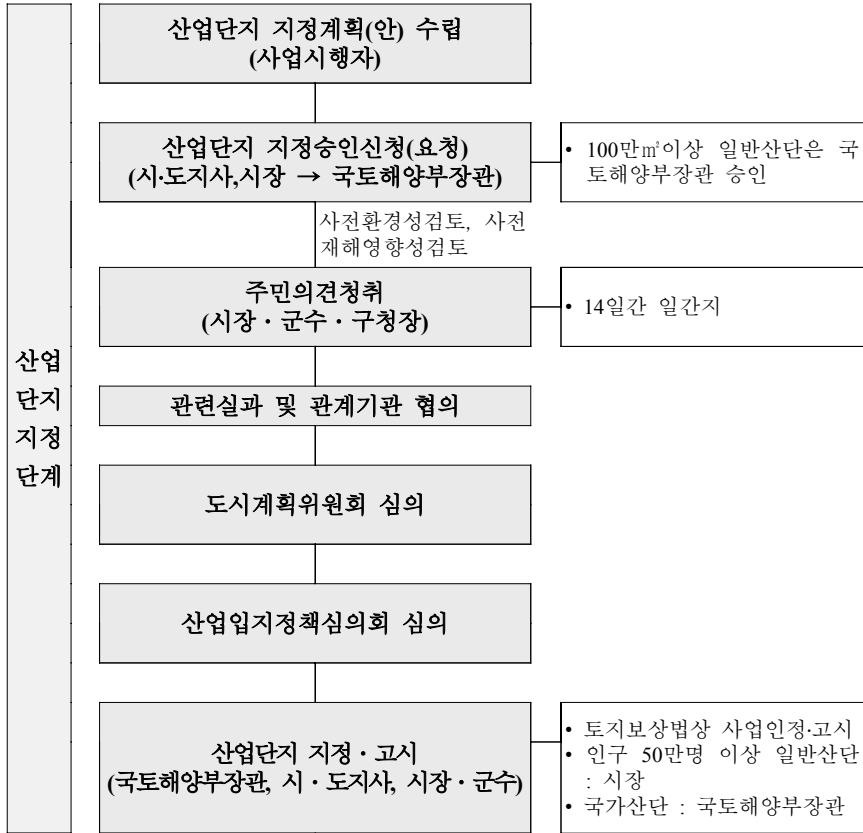
<그림 24> 개발사업절차의 간소화(안) I



또 다른 방안으로는 『산업입지 및 개발에 관한 법률』의 절차와 같이 개발사업절차를 기존의 3단계에서 2단계로 축소하는 것이다. 동법

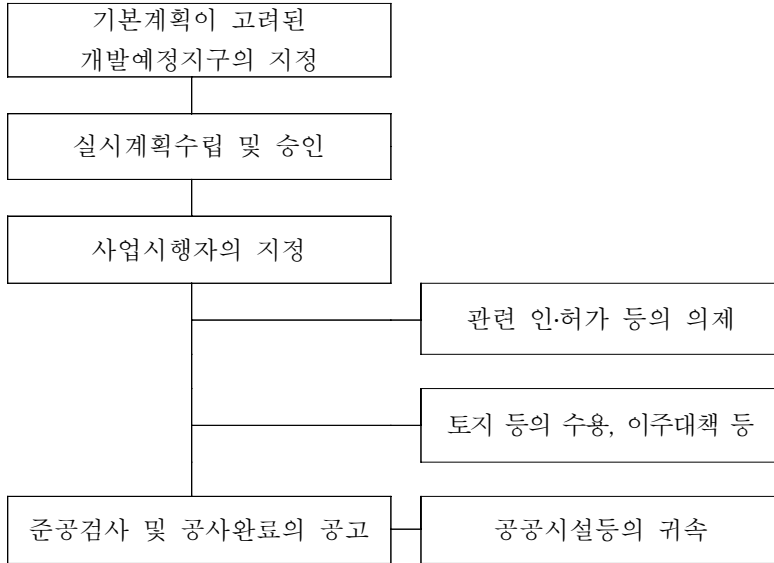
의 분석에서 이미 살펴보았듯이, 『산업입지 및 개발에 관한 법률』은 개발사업절차를 산업단지 지정단계와 실시계획단계로 규정하고 있다.

<그림 25> 산업단지 지정단계



산업단지 지정단계에서 산업단지의 지정을 비롯하여, 각종 영향평가, 주민의견수렴, 협의와 심의, 고시를 진행하면서 개발계획을 고려하는 것이다. 그리고 나서 실시계획단계에서는 사업자의 지정과 실시계획의 수립·승인 등의 절차를 진행시키는 것이다.

<그림 26> 개발사업절차의 간소화(안) II



(2) 개별적 간소화 방안

개별적인 간소화 방안은 대체적으로 개발사업법 내에 규정된 절차의 단계가 많고 내용이 복잡하며 관련되는 주체들이 많아 결과적으로 절차를 거치기 위해 소요되는 기간의 장기화된다는 점이다. 이를 개선하기 위한 방안은 중복된 절차를 생략하거나 단편적인 절차들을 나열시키기보다는 핵심적인 과정만을 남기고 과감하게 생략하거나 각종 절차를 체계적이고 단기간에 해결할 수 있도록 지원해주는 방안을 도입해야 한다.

아울러 각종 정부기관이나 지방자치단체들이 각자의 목적에 따라 토지이용규제들을 만들어냄에 따라 이들이 동일한 토지에 대해 중복적으로 작용함에 따라 토지이용의 주체들이 받게 되는 토지이용의 단계가 많고 이를 이용하기 위한 각종 인허가 절차가 중복적이고 다층적으로 나타나게 된다는 문제도 존재한다. 이러한 문제를 해결하기

위해서는 토지이용 절차들의 지정목적과 그 효과성을 분석하여 동일한 목적의 규제는 하나의 규제로 통합하고 불필요한 절차는 생략해 나가야 한다.

개별적 간소화 방안의 한 예로 『주택법』에 규정된 주택건설사업의 예를 들어보도록 한다. 가능한 한 유사한 성격의 심의를 통합하고, 심의에 대한 투명성과 정보접근성을 확보하도록 한다. 다른 한편으로 유관기관과 유관부서와의 협의에 있어서는 사전서면심사를 허용하고 부서 간 통합협의를 가능하도록 추진하는 방향을 생각해 볼 수 있다.

<표 8> 주택건설사업 인·허가 절차 : 단계별 문제점 및 개선방안

| 구 분 | 최소 소요 기간 | 문 제 점 | 개 선 방 안 | 단축 기간 | |
|-----------|----------------|-------|--|--|----|
| 심의 | 건축 | 5주 | <ul style="list-style-type: none"> 도시관리계획, 건축 심의가 별개로 진행됨에 따라 심의 중복 문제 심의위원간 의견조율 방안 미비 심의위원의 전문성 확보방안 미비 | <ul style="list-style-type: none"> 통합심의 심의록 공개, 심의일자 정례화 등을 통한 투명성 확보 민원인 배석으로 변론 및 오해요인 최소화 심의결과에 대한 심의체와 민원인의 합의제 시행 | 5주 |
| | 미술품 | (2주) | <ul style="list-style-type: none"> 도시경관계획 등으로 인해 제도 도입의 취지 퇴색 불필요한 건축비용 발생 | <ul style="list-style-type: none"> 폐지 | - |
| 문화재 심의 | | 12주 | <ul style="list-style-type: none"> 지표조사 후 시굴조사 관행(분양 및 착공시기 지연, 금융비용 발생) 조사기관 및 시굴기관 부족으로 인한 사업지연 | <ul style="list-style-type: none"> 문화재 GIS화 추진으로 불필요한 조사작업 방지 발굴비용의 국가부담 시굴조사기관 증설 | 5주 |

제 4 장 개발사업절차의 표준화·간소화를 위한 검토

| 구 분 | 최소 소요 기간 | 문 제 점 | 개 선 방 안 | 단축 기간 |
|-----------------------|----------------|---|---|----------|
| 협의를 (유관기관 · 부서) | 8주 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 협의과정에 대한 명확한 기간이 명시되지 않음 ▪ 승인신청 이전, 사전에 해당부서의 의견을 종합할 수 있는 방법 부재 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ negative list 시스템 도입 ▪ 사전서면심사 허용 ▪ 통합협의 추진 ▪ 주무과의 조정기능부여 | 4주 |
| 감리자 지정 | 4주 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 공종별 적용법령 및 소관부처가 달라 감리자 지정을 위한 세부운영 기준 상이 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 공종별 감리 통합 ▪ 전자입찰제 도입 ▪ 착공신고서류의 항목 조정 ▪ 감리계약 체결기한 명시 | 2주 |
| 사용승인 및 건축대장 등재 | 2주 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 불필요한 단계구분으로 인한 사업 지연 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 통합시스템 도입 | 1주 |
| 계 | 33주 | | | 17주 |

출처 : 장성수, “주택사업 인·허가절차 간소화 방안”, 한국주택학회 새 정부의 바람직한 주택정책 과제 세미나 자료집, 2008.

제 5 장 표준화와 간소화를 통한 법제 개선방안

I. 개발사업절차의 모델 제시

앞서 제시하였던 6단계를 개발계획단계 → 실시계획단계 → 분배계획단계라는 개발사업절차의 3단계 절차에 포함시킨다면, (i) 개발예정지구의 지정, 사업시행자의 지정, 개발계획은 계획단계가 되고, (ii) 실시계획, 사업의 시행은 실시계획단계가 되며, (iii) 준공검사는 분배계획단계가 되어 일련의 주된 단계와 더불어 병렬관계에 놓여있던 사항이나 절차상 필요한 사항이 해당 단계 내에 포함되도록 절차를 마련할 수 있다.

외형상 단순히 법조문상의 절차와 조문의 수가 줄어들었다고 해서 절차의 간소화가 이루어졌다고 볼 수는 없을 것이지만, 이와 같이 단계를 통합함으로써 해당 단계 내에서 공통적으로 처리할 수 있는 부분을 나름대로 발전시킬 수 있을 것이다. 이하에서는 표준화·간소화된 개발사업절차의 예시 모델을 통하여 관련 내용을 보다 구체적으로 살펴보기로 한다.

1. 개발계획단계

(1) 개발예정지구의 지정

제○조 (개발예정지구의 지정) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 계획적인 개발이 필요하다고 인정되는 때에는 개발예정지구를 지정할 수 있다.

1. 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)
2. 『지방자치법』 제3조제3항에 따라 자치구가 아닌 구가 설치된 시의 시장(이하 “대도시 시장”이라 한다)

②제1항에 따른 지정권자가 개발예정지구를 지정하고자 할 때에는 개발계획을 수립하여 관련 주민들의 의견을 수렴해야 하며 관할 시장·군수 또는 구청장의 의견을 듣고 관계 행정기관의 장과 협의한 후 국토해양부장관의 승인을 얻어야 한다. 개발계획을 변경하려는 때에도 또한 같다

③국토해양부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 제1항에도 불구하고 개발예정지구를 지정할 수 있다.

1. 국가가 개발사업을 실시할 필요가 있는 경우
2. 관계 중앙행정기관의 장이 요청하는 경우
3. 제2항에 따른 협의가 성립되지 아니하는 경우
4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 경우

④제1항에 따라 개발예정지구를 지정하거나 그 지정을 요청하는 경우 개발예정지구의 지정대상 지역 및 규모, 요청 절차, 제출 서류 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

개발예정지구단계에서 반드시 필요한 두 가지는 예정지구의 신청 및 지정절차에 관한 사항이다. 그러나 신청절차를 구비한다는 것 자체가 어떤 측면에서는 상위 행정기관의 승인을 얻는다는 것을 전제로 하는 것이기 때문에, 각 지역별로 적합한 개발사업을 선정하기 위하여 지방자치적 차원을 배려하는 측면에서 시·도지사의 신청권이 아닌 지정권을 부여하는 모델을 제시해보았다.

그러나 개발예정지구의 지정에 관한 이 조항은 종전의 개발예정지구에 관한 것과 특별히 다른 부분이 존재하는 것은 아니다. 다만 개발예정지구의 지정과 동시에 기본계획을 수립하도록 하였고, 개발예정지구의 지정 및 승인절차와 더불어 예외적으로 국토해양부장관이 해당 지구를 지정할 수 있도록 규정하였다는 점이 특색이다. 물론 이러한 주체들이 각 사업의 특성상 변경될 수 있는 가능성은 염두해야 한다.

(2) 사업시행자의 지정

제○조 (사업시행자의 지정) ①개발사업은 다음 각 호의 자중에서 개발예정지구지정권자의 지정에 의하여 개발계획에서 정하는 자가 이를 시행한다.

1. 국가·지방자치단체·정부투자기관·지방공기업 또는 다른 법률에 의하여 개발사업을 시행할 수 있는 자
2. 당해 개발계획에서 적합하게 개발사업을 수행할 능력이 있다고 인정되는 자로서 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 자
3. 제1호 내지 제2호에 해당하는 자가 개발사업을 목적으로 출자에 참여하여 설립한 법인으로서 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 법인

②개발예정지구지정권자는 사업시행자가 실시계획승인을 얻은 후 2년 이내에 개발사업에 착수하지 아니하거나 실시계획에 정하여진 기간 내에 개발사업을 완료하지 아니하거나 완료할 가능성이 없는 경우로서 대통령령이 정하는 경우에는 다른 사업시행자를 지정하여 당해 개발사업을 시행하게 할 수 있다.

③제1항제1호의 규정에 의한 사업시행자는 개발사업을 효율적으로 시행하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 개발사업의 일부를 당해 산업단지에 입주할 자로 하여금 대행하게 할 수 있다.

개발계획의 두 번째 단계로 사업시행자의 지정에 관한 사항을 규정하였다. 제1항에서는 사업시행자의 대상과 요건, 제2항에서는 사업시행자를 변경하는 경우, 제3항에서는 사업시행의 대행에 대하여 규정하였다.

(3) 개발계획의 승인·고시

제○조 (개발계획의 승인·고시) ①개발계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 개발예정지구의 명칭·위치 및 면적

2. 개발예정지구의 지정 목적과 개발사업의 시행기간
3. 개발사업의 시행자에 관한 사항
4. 개발사업의 시행방식
5. 인구수용계획
6. 토지이용계획
7. 교통처리계획
8. 환경보전계획
9. 보건의료시설 및 복지시설의 설치계획
10. 도로, 상하수도 등 주요 기반시설의 설치계획
11. 재원조달계획
12. 개발예정지구 밖의 지역에 기반시설을 설치하여야 하는 경우에는 그 시설의 설치에 필요한 비용의 부담 계획
13. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
 - ②대통령령으로 정하는 규모 이상인 개발예정지구에 관한 개발계획을 수립할 때에는 해당 구역에서 주거, 생산, 교육, 유통, 위락 등의 기능이 서로 조화를 이루도록 노력하여야 한다.
 - ③개발계획의 작성 기준 및 방법은 국토해양부장관이 정한다.
 - ④국토해양부장관은 개발계획을 승인하려는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 관할 시·도지사 및 시장·군수 또는 구청장의 의견을 들은 후 관계 중앙행정기관의 장과의 협의와 해당 위원회의 심의를 거쳐야 한다.
 - ⑤국토해양부장관은 제1항의 규정에 따라 개발계획을 승인한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 이를 관보에 고시하고, 관할 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장에게 그 내역을 송부하여 주민이 열람할 수 있게 하여야 한다.

이 조항에서는 앞서 개발계획을 수립함에 있어 포함될 내용과 이에 대한 기준과 방법, 승인 및 고시 등에 대하여 규정하였다. 개발계획의 수립과 승인으로 구분되어 있던 조문을 일원화 한 것이며, 개발계획의 수립에 대한 근거는 이보다 앞서 개발예정지구의 지정에 두도록 한 것이다.

2. 실시계획단계

(1) 실시계획의 수립 및 승인

제○조 (실시계획의 수립 및 승인) ①사업시행자는 다음 각 호의 서류 및 도면을 첨부한 개발사업에 관한 실시계획을 작성하여 국토해양부장관의 승인을 얻어야 한다. 승인된 실시계획을 변경(대통령령이 정하는 경미한 사항의 변경을 제외한다)하려는 경우에도 또한 같다.

1. 자금계획서(연차별 자금투입계획 및 재원조달계획을 포함한다)
2. 사업시행지의 위치도 및 지적도
3. 계획평면도 및 개략설계도서
4. 단계별 조성계획서
5. 관할 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장과 체결한 개발사업의 추진 등에 관한 협약서
6. 개발사업으로 조성된 토지·건축물 또는 공작물 등의 처분계획서
7. 그 밖에 대통령령이 정하는 사항

②개발예정지구지정권자가 제1항에 따른 실시계획을 승인하려는 때에는 미리 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다. 개발예정지구지정권자가 시·도지사인 경우에는 관할 시장·군수 또는 구청장의 의견을 들어야 한다.

③국토해양부장관은 제1항의 규정에 따라 실시계획을 승인하거나 변경 승인 하려는 경우에는 관할 시·도지사 및 시장·군수 또는 구청장의 의견을 듣고 위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 사업시행자가 이미 관할 시·도지사 및 시장·군수 또는 구청장과 실시계획에 관하여 협의를 한 경우에는 의견을 들은 것으로 본다.

④국토해양부장관은 제1항의 규정에 따라 실시계획을 승인하거나 변경 승인한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 관보에 고시하고 사업시행자와 관할 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장에게 관계 서류의 사본을 송부하여야 한다. 이 경우 관계 서류를 송부받은 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장은 그 내용을 주민이 열람할 수 있게 하여야 한다.

개발계획의 경우와 마찬가지로 실시계획의 수립과 승인에 관한 사항을 한 조문에 담았다. 주된 내용으로서는 실시계획의 수립 시 포함되어야 할 내용, 협의사항과 의견청취, 그리고 주민들에 대한 열람 등 일련의 절차를 규정하였다.

(2) 관련 인·허가 등의 의제

제○조 (관련 인·허가 등의 의제) 국토해양부장관이 실시계획의 승인 또는 변경승인을 함에 있어서 그 실시계획에 대한 다음 각 호의 허가·인가·지정·승인·협의 및 신고 등(이하 “인·허가등”이라 한다)에 관하여 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여는 해당 인·허가등을 받은 것으로 보며, 실시계획이 고시된 때에는 다음 각 호의 법률에 따른 인·허가등이 고시 또는 공고된 것으로 본다.

1. 법률명
2. 법률명

관련 인·허가 등의 의제는 각 개발사업법에 따라서 그 내용이 방대하기 때문에, 종전과 같이 하나의 장으로 구성하였다.

(3) 토지수용 및 이주대책

제○조 (토지수용 및 이주대책) 사업시행자는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」로 정하는 바에 따라 개발사업의 시행에 필요한 토지등의 제공으로 생활의 근거를 상실하게 되는 자에 관한 이주대책 등을 수립·시행하여야 한다.

토지수용 및 이주대책은 사실상 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 의하는 것으로, 개발사업법에서 이에 관한 규정을 두는 것이 자칫 선언적인 의미 또는 책무규정으로 오인될 수

도 있으나, 절차상에 이를 반드시 포함시켜야 한다는 강한 의미로 동조향이 유지될 필요가 있다고 판단하였다.

3. 분배계획단계

(1) 준공검사

제○조 (준공검사) ①사업시행자(지정권자가 시행자인 경우는 제외한다)가 개발사업의 공사를 끝낸 때에는 국토해양부령으로 정하는 바에 따라 공사완료 보고서를 작성하여 지정권자의 준공검사를 받아야 한다.

②지정권자는 제1항에 따른 공사완료 보고서를 받으면 지체 없이 준공검사를 하여야 한다. 이 경우 지정권자는 효율적인 준공검사를 위하여 필요하면 관계 행정기관·공공기관·연구기관, 그 밖의 전문기관 등에 의뢰하여 준공검사를 할 수 있다.

③지정권자는 공사완료 보고서의 내용에 포함된 공공시설을 인수하거나 관리하게 될 국가기관·지방자치단체 또는 공공기관의 장 등에게 준공검사에 참여할 것을 요청할 수 있으며, 이를 요청받은 자는 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

④사업시행자는 개발사업을 효율적으로 시행하기 위하여 필요하면 해당 개발사업에 관한 공사가 전부 끝나기 전이라도 공사가 끝난 부분에 관하여 제1항에 따른 준공검사(지정권자가 시행자인 경우에는 시행자에 의한 공사 완료 공고를 말한다)를 받을 수 있다.

⑤지정권자는 준공검사를 한 결과 개발사업이 실시계획대로 끝났다고 인정되면 시행자에게 준공검사 증명서를 내어주고 공사완료 공고를 하여야 하며, 실시계획대로 끝나지 아니하였으면 지체 없이 보완 시공 등 필요한 조치를 하도록 명하여야 한다.

⑥지정권자가 시행자인 경우 그 시행자는 도시개발사업의 공사를 완료한 때에는 공사 완료 공고를 하여야 한다.

기존의 준공검사와 공사 완료의 공고를 한 조문에 포함시켰다. 따라서 준공검사, 준공검사 증명서의 발급, 보완 시공 등 필요한 조치의 명령, 공사 완료의 공고에 관한 사항이 규정되어 있다.

Ⅱ. 개발사업절차 모델의 활용방안

법규의 과잉화(Normenflut), 일상생활의 법규화(Verrechtlichung der Lebenswelt), 조문의 복잡화(Paragrafendicht), 법률의 인플레이션(Gesetzesinflation)이라는 현상에 직면하여 법의 실효성 저하, 법의 수용도 저하, 법의 지도성 저하 등을 극복하기 위한 방안으로서⁷⁰⁾ 체계적인 토지이용규제 및 법제를 정비할 필요가 있으며, 상호 유기적 관련이나 일관된 규제체제를 보장한다는 측면에서⁷¹⁾ 간소화를 포함한 개발사업절차의 표준화를 활용하는 방법은 체계정합성이라는 큰 과제 중 일정 부분에 대한 기여를 할 수 있으리라 생각한다.

보다 심도 깊은 논의가 있어야 하겠지만, 제1절에서 제시한 개발사업절차의 모델을 활용함에 있어서는 크게 다음과 같은 두 가지 방법을 활용할 수 있을 것이다.

1. 개발사업절차법의 제정

개발사업절차의 표준화에 관하여 그 취지를 가장 잘 살릴 수 있는 실행방안은 가칭 ‘개발사업절차법’과 같이 기존의 법들과 전혀 다른 차원에서 일관된 개발사업절차의 규정을 제시하기 위한 목적의 독자적 법률을 제정하는 것이다.

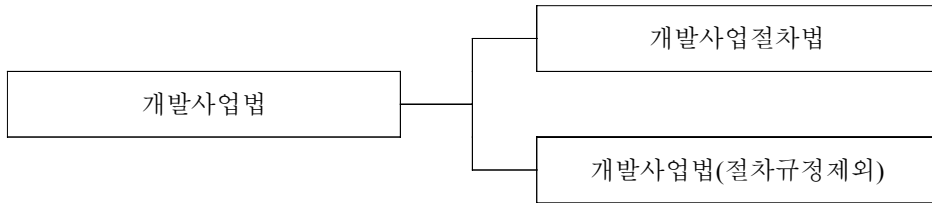
절차에 관한 독자적인 법률을 두고, 이에 따라 기존의 개발사업법들의 조항에서 이를 준용하는 형식으로 법률을 구성하는 방법을 생각해 볼 수 있으나, 굳이 이러한 준용규정을 활용하지 않더라도 ‘개발사업절차법’의 고유의 목적을 고려한다면 이 법에 적용을 받는 개발사업법

70) 박영도, “입법평가제도에 관한 연구”, 입법학연구 제2집, 2002, 56-57면 참조.

71) 오현진, “토지적성평가제도 정착의 문제점과 토지이용규제와의 관계정립”, 토지공법연구 제26집, 2005, 61면.

에 한해서는 해당 개발사업의 절차에 대한 규정은 별도로 언급하지 않고 그 밖에 필요한 규정만을 두어 법률의 체계를 이원화 하는 방법을 생각해 볼 수도 있다.

<그림 27> 개발사업법의 이원화

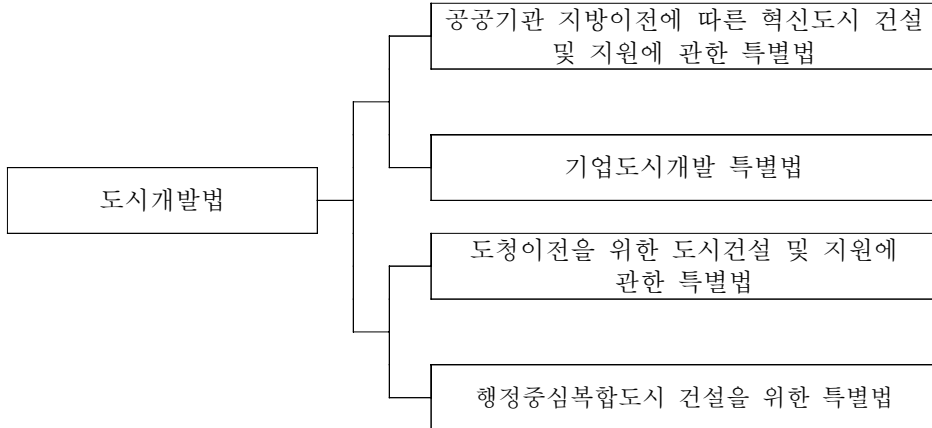


이와 같이 ‘개발사업절차법’을 제정하는 방안은 일관된 개발사업절차를 제시할 수 있고, 개발사업에 관한 절차와 실체적 규정을 이원화하여 법률수요자의 접근성을 용이하게 한다는 장점이 있으나, 또 다른 법률제정을 필요로 한다는 문제, 법률의 경제성을 위해서는 절차적 측면의 통합뿐 아니라 내용적 측면의 통합 또한 과제로 남게된다는 문제, 그리고 무엇보다도 동법에 모든 개발사업절차가 포함될 수 없기 때문에 개발사업법들 중 일정 부분에 대해서만 이 법을 활용할 수밖에 없다는 한계점은 여전히 남게 된다.

2. 일반법적 지위의 개발사업법의 활용

또 다른 대안으로는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」이나 「도시개발법」, 「주택법」 등 기존에 개발사업법에 대하여 실질적으로 기본법 또는 일반법의 역할을 하고 있는 법률 내에 관련 절차에 관한 표준적인 형태의 규정을 제시하고, 이에 따라서 각 개발사업법을 해당 기본법 또는 일반법에 대응시키는 한편, 개발사업법들을 일정 부문별로 분류하여 해당 개발사업절차규정을 준용하도록 하는 형식도 가능하다.

<그림 28> 일반법적 지위의 개발사업법 활용



예를 들면, <그림 28>과 같이 도시개발에 관한 영역으로 『도시개발법』이라는 일반법을 정하고, 도시개발과 관련된 여타의 개발사업법들, 이를 테면 『공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법』, 『기업도시개발 특별법』, 『도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법』, 『신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법』 등을 하나의 영역으로 포함시키는 것이다.

이 중 일반법의 역할을 하는 『도시개발법』에 표준화된 절차를 규정하고 나머지 개발사업법에서는 이를 준용함으로써, 도시개발이라는 영역에 해당하는 법률에 대해서는 동일한 절차를 규정하도록 하는 방법이다.

물론 이러한 방식 또한 각 개발사업법들을 일정한 영역으로 구분하는 문제나 각 영역에 따라 다르게 적용되는 개발사업절차를 제시하여야 한다는 과제는 남게 된다.

3. 표준화 절차의 일괄 적용

앞의 두 방안은 기존의 어떤 법률에서 채택하는 수단을 주된 사업 수단으로 볼 것인가의 문제와 또한 연결된다. 아무래도 제1안은 표준화의 목적을 가장 잘 실현할 수 있는 간결한 형식이라는 점에서 장점을 갖지만, 표준화에 부합하지 않는 절차들의 처리문제에 있어서는 취약할 수밖에 없다. 표준화의 목적을 실현하기 위해서는 몇 가지의 표준화 절차를 세분해야 하는 경우도 발생할 수 있다.

그러나 제2안의 경우 표준화의 가시적 성과에는 크게 못 미칠 수 있으나, 각 개발사업법의 절차를 분류하여 구성함으로써 보다 다양한 방법을 통한 절차의 표준화에 기여할 수 있다는 장점과 영역별 개발사업법의 분류와 표준화를 통하여 체계정당성에도 기여할 수 있을 것으로 생각한다.

표준화절차의 마지막 활용방안으로 현행 개발사업법의 내용 중 일부만을 수정하는 방안을 들 수 있는데, 각 개발사업법에 같은 내용으로 구성된 표준화 절차를 일률적으로 규율하는 것이 이에 해당한다. 이는 현행법의 내용 중 절차에 관한 부분만을 수정하는 것이기 때문에 가장 실현가능성이 많고 부담 또한 적은 방안이다. 그러나 이러한 방안은 애초 법률의 체계정당성이나 법률의 경제성을 도모하고자 하였던 표준화의 취지를 충분히 반영하지 못한다는 한계가 남는다.

Ⅲ. 법제 개선을 위한 입법론적 검토

1. 표준화·간소화 절차의 취지

본 연구의 목적에서도 밝혔지만, 개발사업절차의 표준화가 모든 개발사업절차에 대한 획일적인 통일이나 기준을 제시하기 위한 의도는 아니

었다. 각 개별법에 흩어져 있는 개발사업절차에 관한 조항들 사이에서도 입법기술상의 차이가 존재하기 때문에, 법의 실체적 요건과 효과에 영향을 주지 않으면서 가능하면 이러한 일련의 절차를 표준화하여 적용할 수 있는 방안을 모색하고자 했던 것이다. 또한 이는 어디까지나 ‘절차적 표준화’에 초점을 맞춘 것이기 때문에 각각의 다양한 목적으로 인해 제정된 개발사업법들의 취지를 몰각시킬지도 모른다는 우려도 해소될 수 있으리라 생각한다.

한편, 간소화에 대해서는 각 개별법에 따라 간소화의 대상과 방법이 구분되어 적용되어야 하는 것이 가장 바람직한 방법이지만, 그럼에도 불구하고 각각의 세세한 내용까지는 아니더라도 법문에서 표현할 수 있는 한도 내의 표준화된 개발사업절차 중에서 간소화될 부분을 찾고자 했던 것이다. 따라서 단순히 조문의 통합과 불필요한 조문의 삭제만이 아니라, 공통적으로 적용할 수 있는 부분을 고려하다보니 표준화와의 연계가 불가피해진 부분이 있다.

2. 개발사업절차 모델의 검토

앞서 제시한 개발사업절차의 모델을 활용할 때, 다음과 같은 경우의 수가 예상된다.

첫째는 표준화된 개발사업절차에 관한 법을 제정하여, 관련사항을 보다 총괄적이면서도 세밀하게 규정하는 것이다. 그러나 이 방법은 모든 개발사업절차에 적용할 수 있는 표준화된 절차를 도출할 수 없다는 점과 결국 개별법에서 준용규정을 통하여 활용되기 때문에 법률 수요자들에게 불편을 줄 수 있다는 문제점이 발생할 것이다.

둘째는 각 개발사업법들 중 표준화된 개발사업절차규정을 적용할 수 있는 법에 한하여, 이 모델을 적용하는 방법이다. 본 연구에서 검토한 결과에 따르면, 20개의 대상 중 최대 16개 사업에 대해서는 적용이 가

능할 것이라고 생각한다. 이와 같이 개발사업법의 목적과 특성상 일반적인 사업절차와 차이가 있는 법률을 배제하고서라도 절차의 표준화를 지속적으로 시도하고, 국토해양부 소속 법률만이 아니라 행정안전부·농림수산식품부 등 다른 개발사업법까지 확장할 수 있다면, 표준화 절차를 시도한 의미는 어느 정도 부여할 수 있을 것으로 생각한다.

마지막으로 현행 각 개발사업법에 표준화된 절차를 일률적으로 규율하여 절차에 관한 사항에 있어서만큼은 일정한 규율을 제시하는 방법도 가능하다. 비록 법률의 체계정당성이나 법률의 경제성을 도모하고자 하였던 근본적인 취지에서는 벗어난 측면이 있지만, 이는 절차적 규제의 일관성과 통일화를 모색할 수 있는 가장 용이한 방법이 된다.

3. 향후 과제

토지정책은 한 국가의 경제정책과 밀접한 관련을 지니고 있으며, 그 변화는 경제·정치·사회적 영향이 크기 때문에 토지정책을 규범화한 토지법제는 경제상황의 변화 등 사회변화를 항상 관찰하고 필요한 경우에는 적시에 적절한 내용의 법개정을 필요로 한다.⁷²⁾ 토지법제가 토지문제를 근본적으로 해결할 수 있는 것은 아니지만, 토지문제를 둘러싼 경제주체들의 행위에 대하여 공정한 규율을 가능케 함으로써 최소한 토지정책의 법적 안정성은 확보할 수 있어야 하기 때문이다. 이러한 맥락에서 토지정책의 핵심적 요소로 작용하고 있는 개발사업절차의 현실규범력과 규범적정성을 관찰하고 필요한 경우 이를 개선하여야 할 것인바, 이 연구는 이러한 개선에 중점을 두어 연구하였다.

앞서 제시한 모델의 3가지 활용방안들은 각각의 장·단점을 갖고 있기 때문에, 지금 당장 이들 중 어떠한 방안이 가장 적절하다거나 합리적이라고 평가하기는 곤란하다. 결국 어떤 방안을 결정할 것인지에

72) 홍완식(註 8), 11면.

대한 선택의 문제가 남게 되는데, 이러한 선택의 문제는 향후 우리의 개발사업 관련 법제들, 나아가서는 토지 관련 법제들을 어떠한 방향으로 발전시킬 것인가에 대한 근본적이고도 미래지향적인 고려가 수반되어야 함은 물론이다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 강의중, “행정계획의 법적 문제에 관한 고찰”, 법학논총 제3집, 1986.
- _____, “행정계획의 소송가능성”, 법학논총 제9집, 1992.
- 김남진, 행정법(상), 법문사, 2001.
- 김문현, “헌법과 토지기본법”, 토지연구, 1990.
- 김성수, 일반행정법, 법문사, 2001.
- 김재광, “행정법상 집중효제도의 검토”, 토지공법연구 제9호(2000. 2).
- 김종보, “뉴타운건설과 재건축규제, 정책·입법평가”, 참여정부 4년, 부동산입법 및 정책에 대한 총괄적 검토, 한국토지공법학회, 2006.
- _____, 건설법의 이해, 박영사, 2008.
- _____, 건축행정법, 학우, 2002.
- 김현수, “산업입지제도 개선방안연구”, 산업입지제도 개편방안연구 전략과제자료집, 건설교통부/한국토지공사, 2005.
- 대한민국정부, 이명박 정부 100대 국정과제, 2008.
- 류해웅, 토지법제론, 부연사, 2005.
- 류해웅·최혁재, 토지이용규제 정비방안 연구, 국토연구원, 1999.
- 민태욱, 부동산공법론, 부연사, 2005.
- 박균성, 행정법론(상), 2005.

- 박영도, “입법평가제도에 관한 연구”, 입법학연구 제2집, 2002.
- 신봉기, 국토계획법의 현안문제, 동방문화사, 2009.
- 오현진, “토지적성평가제도 정착의 문제점과 토지이용규제와의 관계 정립”, 토지공법연구 제26집, 2005.
- 윤주선, 민관협력형 도시개발사업 계획체계 및 균형협정모형에 관한 연구, 홍익대학교 박사학위논문, 1995.
- 이삼수 외, 지역·지구 등의 토지이용규제 합리화방안 연구, 국토해양부, 2009.
- 이원우, “규제개혁과 규제완화: 올바른 규제정책 실현을 위한 법정책의 모색”, 저스티스 통권 106호(2008. 9).
- 이정전, 토지경제학, 박영사, 2005.
- 조재성, “현대미국의 토지이용규제의 조용한 혁명과 성장관리전략”, 국토와 환경, 한울아카데미, 2002.
- 진정수, 민간택지개발 활성화를 위한 제도개선 방안, 국토연구원, 1996.
- 채우석, “산업용지 원활 공급법제, 정책·입법평가”, 참여정부 4년, 부동산입법 및 정책에 대한 총괄적 검토, 한국토지공법학회, 2006.
- 천 영, “우리나라 토지법제의 변천과정 고찰”, 한국부동산학회, 부동산학보 제9집(1990. 12).
- 최송화, 공익론, 서울대학교출판부, 2002.
- 홍완식, “체계정당성의 원리에 관한 연구”, 토지공법연구 제29집(2005. 12).
- _____, “토지법제에 대한 입법론적 고찰”, 토지공법연구 제35집, 2007.

2. 국외문헌

早川文夫・月尾嘉男, 現代都市・地域計劃, オーム社, 1982.

Daisy Linda Kone, Land Development, (Builderbooks, 2006).

Lazar Emanuel, Latin for Lawyers, (Emanuel Publishing Corp., 1999).

Mark P. Thompson, Modern Land Law(3rd ed.), (Oxford Univ. Press, 2006).

Neil A. Collar, Planning, (W. Green & Son Limited), 1999.

Sidney O. Dewberry and Lisa N. Rauenzahn, Land Development Handbook: Planning, Engineering, and Surveying, (McGraw-Hill, 2008).