

# 사후적 입법평가 기준 정립에 관한 연구

지역개발 관련 특별법 입법체계를 중심으로

강 현 철 · 한 귀 현



입법평가 연구 13-24-④

# 사후적 입법평가 기준 정립에 관한 연구

- 지역개발 관련 특별법 입법체계를 중심으로 -

강 현 철 · 한 귀 현

# 사후적 입법평가 기준 정립에 관한 연구

- 지역개발 관련 특별법 입법체계를 중심으로 -
- A Study on Establishment of the Standards  
in Ex Post Legislative Evaluation
- Focusing on the Legislative Scheme in Special  
Act on Regional Development -

연구자 : 강현철(한국법제연구원 연구위원)

Kang, Hyun-Cheol

한귀현(순천대학교 법학과 교수)

Han, Kwi-Hyeon

2013. 9. 30.

# 요 약 문

## I. 배경 및 목적

### □ 입법평가의 필요성 및 대상

○ 사후적 입법평가의 세부기준과 원칙마련을 위한 개별입법사례연구가 필요

- 특별법은 일반적 기준과 원칙보다 세부적인 기준을 마련하는 것에 어려움이 있으므로 이에 관한 사례적용연구가 필요

- 개발특별법은 특별법 중 개선필요성이 많이 제기되고 있는 입법으로서 평가의 적정성을 판단하는데 효율적인 분야임

- 지난 2012년 기본과제로 수행된 특별법 입법체계 연구를 바탕으로 특별법 중 개발 관련 특별법에 대한 입법평가를 실시

○ 평가 방법 및 대상

- 2012년 연구보고서에 제시된 평가방법과 기준을 적용하여 구체적인 입법타당성을 분석

- 규범체계적 측면의 분석·평가를 위하여 전국 단위의 개발특별법과 개별 단위 개발 특별법 중 많은 사회적 논의와 논란이 있는 법률(총 5개)을 선정하여 평가·분석함

## II. 주요 내용

- 지역개발법 실태조사 및 현황분석
  - 특별법의 의의와 법적 성격에 관한 일반이론 분석
  - 지역 개발특별법의 현황 조사
  - 사후적 입법평가를 위한 기준 검토
- 지역개발 특별법 입법평가
  - 국가균형발전특별법
  - 기업도시개발특별법
  - 동·서·남해안 및 내륙권 발전특별법
  - 새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법
  - 친수구역 활용에 관한 특별법
- 사후적 입법평가 기준 제시
  - 기존 연구된 사후적 입법평가 기준과 특별법 입법평가 기준을 비교하여 개발특별법 입법평가 기준을 제시

## III. 기대효과

- 사후적 입법평가 기준제시를 통한 입법평가 사례연구의 기초자료로 활용

□ 입법체계 연구성과를 바탕으로 개발특별법의 적정성을 반영한 입법개선작업을 기대

▶▶ 주제어 : 입법평가, 사후적 입법평가, 특별법, 개발특별법, 균형발전, 기업도시, 지역발전, 새만금, 친수구역

# Abstract

## I . Background and Purpose

- The need and object of legislative evaluation
  - The case study of individual legislation is required to present the criteria and subcriteria of ex-post legislative evaluation.
    - The case applied study on special act is required, because special act has difficulty in providing the detailed standard than the general standard and criteria.
    - Of special acts, special act on development is an area that is effective to determine the validity of the evaluation as legislation.
    - On the basis of the study of legislation system of special act that was performed as basic tasks in 2012, this study intends to perform legislative evaluation of the special act on development-related of special acts.
  - the method and object of evaluation
    - This study analyzes the validity of legislation by applying the method and criteria presented in the research report of 2012.
    - To analyze and evaluate in normative systematic aspects, this study selects an act(total 5), evaluates and analyze that raised many social discussions and criticisms of special acts on development nationwide units and individual units.

## II. Main Contents

- On regional development act, the analysis of the present condition and the research on the actual condition
  - the analysis of general theory on the personality and significance of special act
  - the research on the present condition of special act on regional development
  - the review of the criteria for ex-post legislative evaluation
- Legislative evaluation of special act on regional development
  - SPECIAL ACT ON BALANCED NATIONAL DEVELOPMENT
  - SPECIAL ACT ON THE DEVELOPMENT OF ENTERPRISE CITIES
  - SPECIAL ACT ON THE DEVELOPMENT OF EAST, WEST, AND SOUTH COAST AREAS
  - SPECIAL ACT ON PROMOTION AND SUPPORT OF THE SAE-MANGEUM PROJECT
  - SPECIAL ACT ON UTILIZATION OF WATERFRONT AREA
- The presentation of the criteria of ex-post legislative evaluation
  - This study presents the criteria of the legislative evaluation of special act on development, by comparing the criteria of ex-post legis-



lative evaluation and the criteria of legislative evaluation of special act that have been researched.

### **III. Expectation**

- This study intends to utilize as the basis for case study of legislative evaluation through the presentation of the criteria of ex-post legislative evaluation.
- This study expects to improve the legislation that reflects the validity of special act on development on the basis of the research results of legislation system.

▶▶ **Key Words** : legislative evaluation, ex-post legislative evaluation, special act, special act on development, balanced development, enterprise city, regional development, Saemangeum, waterfront area

# 목 차

요 약 문 .....	3
Abstract .....	7
제 1 장 입법평가의 필요성 및 대상 .....	13
제 1 절 평가의 필요성 · 대상 .....	13
제 2 절 평가방법과 범위 .....	14
제 2 장 지역개발특별법 실태조사 및 현황분석 .....	17
제 1 절 특별법의 의의와 법적 성격 .....	17
I. 의 의 .....	17
II. 특별법의 법적 성격 .....	19
제 2 절 지역개발특별법 .....	22
제 3 절 특별법 사후입법평가 의무화 .....	35
제 3 장 지역개발특별법 입법체계에 관한 입법평가 .....	43
제 1 절 균형발전법 .....	43
I. 입법의 필요성 검토 .....	43
II. 합헌성 검토 .....	46
III. 입법체계 검토 .....	46
IV. 사후관리 검토 .....	53
제 2 절 기업도시법 .....	57

I. 입법의 필요성 검토 .....	57
II. 합헌성 검토 .....	58
III. 입법체계 검토 .....	58
IV. 사후관리 검토 .....	72
제 3 절 발전특별법 .....	77
I. 입법의 필요성 검토 .....	77
II. 합헌성 검토 .....	79
III. 입법체계 검토 .....	80
IV. 사후관리 검토 .....	87
제 4 절 새만금법 .....	88
I. 입법의 필요성 검토 .....	88
II. 합헌성 검토 .....	89
III. 입법체계 검토 .....	90
IV. 사후관리 검토 .....	99
제 5 절 친수구역법 .....	100
I. 입법의 필요성 검토 .....	100
II. 합헌성 검토 .....	102
III. 입법체계 검토 .....	103
IV. 사후관리 검토 .....	115
제 4 장 사후적 입법평가기준 .....	117
참 고 문 헌 .....	119

## 제 1 장 입법평가의 필요성 및 대상

### 제 1 절 평가의 필요성 · 대상

사회과학의 모든 영역에 있어서 객관적이고 과학적인 평가를 위하여는 평가를 위한 합리적인 기준과 원칙을 확립하는 것이 무엇보다 필요하다. 즉, 평가기준과 원칙에 따른 평가의 결과만이 평가의 공정성을 담보할 수 있는 출발점이기 때문이다. 입법평가 역시 평가라는 관점에서 그 기준과 원칙을 정립하는 것이 필요하다. 이러한 점에서 입법평가를 위한 다양한 기준정립에 관한 연구는 이론적 관점에 있어서 평가의 기준과 원칙을 제시하는 것이라 할 것이다. 이러한 기준과 원칙이 정립된 경우에는 실제 평가대상을 선정하여 그 평가기준과 원칙이 적절하게 적용되었는가를 재점검하는 것이 필수적이다. 이러한 점검을 통하여 이론적으로 적용된 기준과 원칙을 보완하고, 보다 공정성과 객관성을 담보할 수 있는 평가기준과 원칙을 정립하는 것이 필요할 것이기 때문이다.

뿐만 아니라 평가의 대략적인 기준과 원칙이 정립된 이후에는 다양한 평가대상을 세분화하여 새로운 평가기준과 원칙의 적용을 위한 피드-백이 이루어져야 하는 것이다. 입법평가 연구는 그 동안 일반적이고 이론적인 차원에서 평가기준과 원칙을 정립하였으며, 이에 따른 세부 입법에 대한 기준과 원칙을 제시하는 것에 많은 어려움을 겪었던 것이 사실이다. 이에 일반적 평가기준과 원칙을 적용할 수 있는 일반법보다는 보다 세부적인 원칙과 기준을 적용할 필요성이 있는 특별법을 선정하여 일반적 기준과 원칙에 따른 평가를 통하여 보완하여야 할 기준과 원칙을 정립하기 위한 방안을 강구하여야 할 것이다. 이를 위하여 지난 2012년 연구원 기본과제로 연구된 “특별법 입법체

계 개선방안” 보고서에서 제시된 평가기준과 방법을 적용하여 개별 특별법에 관한 사항을 평가하고자 하는 것이다.

이 보고서에서는 기존 보고서에 제시된 모든 개별 특별법을 평가하기에는 시간과 연구전문성 등의 한계로 개발특별법 중 전국 단위의 적용을 요건을 하는 「국가균형발전특별법」, 「기업도시개발특별법」, 「동·서·남해안 및 내륙권 발전특별법」 등 3개의 개발특별법과 지역개발특별법으로서 많은 법제적 논의를 거친 「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법」과 지역개발법제로서 많은 문제점이 제기되고 있는 「친수구역 활용에 관한 특별법」 등 2개의 법률을 선정하여 제시된 평가기준과 방법을 적용하여 평가하고 그 평가결과를 종합하여 개발법제에 있어서 사후적 입법평가 기준을 제시하고자 하는 것이다.

## 제 2 절 평가방법과 범위

이 보고서에서 평가대상으로 삼고 있는 개발법은 그 입법체계적 측면에 있어서 유사성을 가지지만, 개별 법령에 있어서 특수성을 동시에 가지고 있다. 따라서 이에 관한 구체적인 개별조문의 적정성이나 효과성을 분석하고 평가하고자 하는 것은 아니며, 전반적인 입법체계적 관점에 있어서 평가를 진행하고자 하는 것이다. 이에 따라 입법평가에 있어서 일반적인 사회학적 평가방법이나 법경제학적 방법론을 통한 입법평가보다는 규범체계적인 방법론을 주된 평가의 방법으로 적용하고자 한다. 이에 따라 각 개별법의 조문구성과 입법체계를 개발법적 특성과 체계에 적합한 것인가를 평가하고, 개별입법체계와 다른 경우 그 특수성을 인정할 수 있는가를 중심으로 평가하고자 한다.

이러한 평가기준은 박영도박사의 보고서에서 제시된 특별법 평가기준과 심사기준을 그 대상으로 하여 입법의 필요성, 합헌성, 입법체계, 사후관리 기준에 따라 평가하고자 하였다. 이에 따라 개별 법률을 전

체적인 관점과 조문별 평가를 중심으로 포괄적인 평가와 조문별 평가를 중심으로 제시하고자 한다. 다만, 모든 개별조문을 평가하기 보다는 일반적인 입법체계와 다른 경우 또는 문제점이 지적되거나 부적절한 입법체계를 가지고 있다고 제시되거나 판단되는 경우에 한정하여 제시하여 평가하고자 한다.

## 제 2 장 지역개발특별법 실태조사 및 현황분석

### 제 1 절 특별법의 의의와 법적 성격

#### I. 의 의

일반적으로 특별법이란 법적인 규율에 있어서 특정인이나 특정지역 또는 특정사안, 특정시간·기간 등에 한정하여 적용될 수 있도록 그 내용을 규율하는 입법을 의미한다.<sup>1)</sup> 이러한 특별법은 일반법의 존재를 전제로 하는 것으로 일의적·절대적·고정적인 개념이 아니라 상대적인 개념으로 사용되고 있다. 일반법과 특별법을 구별하는 실익은 법적용과 해석에 있어서 특별법이 일반법에 우선하여 적용된다는 “특별법 우선의 원리”의 적용에 있다고 하겠다. 즉, 일반법과 특별법이 충돌하는 경우에는 특별법이 우선적으로 적용되고 일반법은 특별법에 규정이 없는 경우에 보충적으로 적용되는 것을 의미한다. 따라서 현행법상 일반법적 성격을 지니는 법률을 제외한 나머지 법률은 모두 특별법이라 할 수 있을 것이다. 특별법 입안과 관련하여 법제처에서 발간한 법령입안심사기준에서는 다음의 기준을 제시하고 있다.<sup>2)</sup>

*최근 특정한 입법정책의 수행에 효과적으로 대응하고, 국민의 관심을 불러일으켜 입법 목적을 원활하게 달성하기 위하여 각종 특별법, 특례법, 특별조치법 등이 많이 제정되고 있다.<sup>3)</sup> 특별법은 새로운 분야의 입법 수요를 법령에 반영하기 위하여 기존 법제도에 대한 예외적인 상황이나 내용을 설정하기 위하여 만들어지고 있으나, 특별법이 많이 양산되면 법체계가 혼*

1) 박영도, 특별법 입법체계 개선방안, 한국법제연구원, 2012., 25면 참조

2) 법제처, 법령입안심사기준, 3-4면

3) 현행법에서 법 제명상 특별법, 특례법, 특별조치법을 사용하고 있는 법률은 2012년 12월 현재 총 149건이다.

란스러워져 법규범 상호간의 충돌과 모순으로 체계 정당성을 침해할 여지가 커진다. 또한, 국민여론과 정치적인 이유에 따라 급히 입법안이 마련되는 경우가 많아 합리성이 결여되거나 법령이 특정 문제나 특정 지역에만 관련되어 형평상의 문제가 발생할 수 있다.

특별법이 남발되면 법체계가 복잡해져 국민들이 법을 이해하기 어렵게 하고 법에 대한 신뢰성을 저하시킬 수 있으므로 특별법 제정에 신중을 기해야 하며, 현행 일반법의 법체계성을 크게 훼손하는 것이 아니라면 일반법에 함께 규정하는 것이 바람직하다. 새로운 입법 수요를 위하여 특별법이 반드시 필요한 지를 철저히 검토해 보아야 하고, 특별법의 제정 필요성, 특별법의 실효성과 적합성, 기존 법령과의 조화 등을 종합적으로 검토하는 것이 필요하다. 특히 특별법에 따른 특례를 규정할 때에 헌법상 평등의 원칙, 비례(과잉금지)의 원칙, 책임주의 원칙 등을 위반하는 것이 아닌지에 대한 체계적인 검토가 필요하다.

부득이하게 특별법으로 제정하는 경우에도 기존의 일반법과의 관계를 명확히 하여 해석·적용 시에 모순되거나 충돌되는 경우가 없도록 하는 것이 필요하다. 따라서, 일반법에 대한 개별적·구체적인 특례라는 입법취지가 법제명에 반영될 수 있도록 “---특별법”, “---에 관한 특례법”, “---에 관한 ---법의 특례에 관한 법률”과 같이 제명을 규정하는 것이 필요하고, 이 경우 특별법으로 제정하려는 사항과 관련된 일반법이나 기본법을 찾을 수 없다면 그 법은 특별법이 아니므로 제명상 특별법이라고 표현하는 것은 맞지 않다. 그리고 해당 법률이 어떤 법률이나 내용에 관한 특례나 특별 규정인지를 목적 규정에서 명확히 드러나도록 명시하는 것이 필요하다.

특별법의 개념은 학문상의 개념이라기 보다는 법제실무상의 개념으로서, 실무상 이러한 예외법으로서의 특례법이 제정되는 이유와 다음과 같다.<sup>4)</sup>

① 일반법의 적용으로는 새로운 입법수요를 충족시킬 수 없는 특수한 상황에서 현실의 구체적 상황가운데 전개되는 특수한 입법정책적

---

4) 강문수, 지역개발관련 특별법 정비방안 연구, 한국법제연구원, 2010., 43-44면.



목적은 수행하기 위하여 한정된 내용만을 규정하면서 다른 법률에 대한 적용배제 또는 예외를 규정하여 강한 법집행력을 수반할 필요성이 있는 경우, ② 사회변동으로 인하여 특수한 내용을 규율하고자 하는 입법의 필요성이 대두된 경우에 일반법의 근간은 그대로 유지하면서 한정된 범위내에서 예외적인 조치를 내용으로 하는 특별법/특례법을 제정함으로써 법적용의 탄력성을 유지할 필요성이 있는 경우, ③ 국가의 정책추진의지와 입법의지를 국민에게 강하게 인식시키기 위하여 동일한 내용이라 할지라도 일반법의 규정가운데 포함시키지 않고 예외법으로서의 특별법/특례법을 마련하여 국가정책에 대한 국민의 이해와 협조를 요구할 필요성이 있는 경우, ④ 입법기술적인 측면에서 번잡한 절차를 거치지 않고 비교적 신속하게 법규범을 제정 또는 개정할 필요성이 있는 경우 및 입법경제적인 측면에서 많은 비용과 시간이 소요되는 일반법보다는 예외법으로서의 특별법/특례법을 제정하는 것이 효율적인 경우 등이다.

## II. 특별법의 법적 성격

### 1. 예외법률로서의 성격

특별법은 일반적으로 적용되는 원칙법에 대하여 일정한 사항에 관하여 특별한 사정이 있는 경우에 그 원칙법을 적용하지 아니할 것을 규정하는 “예외법률(Ausnahmegesetz)”로서의 성격을 가진다.<sup>5)</sup> 법규범은 법적 안정성·평등 및 민주적 정당성을 보장하고, 보편성과 일반성을 가지는 원칙법으로서 기능하여야 한다. 하지만, 미래의 모든 법규범적 내용을 예상하는 것은 불가능하며, 이러한 예외에 대한 사항은 그 예외가 적용되어야 할 경우에 별도의 적용규범을 제정하는 것이 미래적 불완전성을 제거하는 결과가 될 것이다. 이 경우 다양한 수단들의 차

5) 박영도, 전계보고서, 32면.

별적 투입과 결합을 통해 서로 대립하는 이익들을 고려할 수 있도록 예외적인 조치가 필요하게 된다. 즉, 일정한 사례들에 대해 특별규정을 마련하거나 일정한 집단에 대한 예외적 취급을 하는 예외법을 마련하는 것이다. 따라서 일정한 법규범이 예상되는 모든 상황에 대한 규율이 포함되어 있지 아니하거나 또는 일정한 사례들을 정당하게 포함하고 있지 않기 때문에 그 규범이 적용상의 문제점을 드러내는 경우라면, 예외법적 성격을 가진 입법이 가능하다고 보아야 한다.<sup>6)</sup>

다만, 예외법률은 일반법과의 관계에 있어서 모순된 규율이 행해진다는 점에서 권한갈등, 불합리한 업무처리, 집행의 결합 또는 중복추진의 결과를 초래할 수 있다. 이러한 점은 일반법의 실효성은 물론 특별법의 실효성에 있어서 많은 문제를 도출할 수 있다. 따라서 예외법률의 제정은 필요최소한에 거쳐야 하며, 적용예외에 관한 사항의 지속성에 관한 분석과 평가가 연속적으로 이루어질 필요성이 있으며, 지속가능성에 관한 검토가 체계적으로 이루어져야 할 것이다.<sup>7)</sup>

## 2. 처분적 법률로서의 성격

특별법의 증대는 일반적·추상적 법률이라는 법률의 규범성을 부인하는 결과를 가져오고 있다. 즉, 특별법은 개별적·구체적 상황에 대응하기 위한 개별적·구체적 조치를 입법화한 정책입법으로서의 성격을 가진다. 이와 더불어 특별법은 일정한 목적을 달성하기 위한 수단으로서의 특정조치를 내용으로 하는 법률이라는 의미에서 목적적 법

6) 박영도, 전계보고서, 33면.

7) 예외법률은 법소재를 증가시키고, 원칙법과의 추가적 갈등, 적용의 오류 및 바람직하지 않은 영향을 초래할 위험을 증대시킨다(Rainer J. Schweizer, **Die Prüfung der Notwendigkeit neuer Erlasse**, in : Ulrich Klug/Thilo Ramm/Ritz Rittner/Burkhard Schmiedel(Hrsg.), *Gesetzgebungstheorie, Juristische Logik, Zivil- und Prozessrecht*. Gedächtnisschrift für Jürgen Rödig, Berlin/Heidelberg/ New-York 1978, S.69f.; 박영도, 전계보고서, 33면 참조 및 재인용)

률로서의 성격을 지니고 있다.<sup>8)</sup> 이러한 관점에서 볼 때, 특별법은 특정한 사회정책목표를 집행하거나 직접 국민에게 개별적·구체적 사항을 규율하는 처분적·조치적 법률과 유사한 성격을 가진다.

현행 법체계상 특별법에 해당하는 법률유형을 살펴볼 때, 그 모두가 처분적 법률로서의 성격을 가지는 것은 아니다. 그러나 첫째, 현행 특별법의 유형 가운데 그 명칭에 있어서 “○○임시조치법”, “○○특별조치법”, “특정○○법률”, “○○특례법” 등이 부가되어 있는 것은 일단 처분적 법률로서의 성격과 기능을 구비하고 있는 것이라 볼 수 있다. 둘째, 현행 특별법의 개별규정 및 입법취지를 검토하는 경우 대부분의 특별법의 목적규정에는 어떠한 특정 정책의 추진을 위하여 제정되었음을 구체적으로 제시하고 있으므로, 일종의 정책적 입법으로서의 성격을 구비하고 있다. 셋째로, 현행 특별법은 일반적으로 처분적 법률의 유형으로 제시하고 있는 위의 세 가지 유형 가운데 어느 하나의 유형에 속하는 것이 대단히 많다.

이와 같은 점을 종합할 때 현행 특별법은 - 그 전부가 아니라 - 국가적 문제 특히, 경제적·사회적 문제의 해결을 위하여 필요한 조치를 그 내용으로 하는 법률이라는 점에서 일종의 “응급법률”이며, 불특정한 다수인을 그 상대로 하는 것이 아니라 일정한 범위의 소수의 사람만을 그 대상으로 하는 법률이라는 점에서, “개인적 법률”을 의미하며, 개별적·구체적 상황 또는 사건을 그 대상으로 하는 점에서 “개별사안법률”이며, 일정한 목적달성을 위한 수단으로서의 조치를 그 내용으로 하는 법률이라는 점에서 “목적적 법률”로서의 성격을 가진다고 할 수 있다.

### 3. 한시법률로서의 성격

한시법률은 ① 긴급하거나 일시적으로만 나타나는 문제의 경우, ② 일정기간 경과 후에 다른 적절한 조치에 의해 지속적으로 해결될 수

8) 박영도, 전계보고서, 35면

있는 문제의 경우, ③ 장차 어떤 효과가 발생할지 불확실한 법률의 경우, ④ 체계적인 효력통제의 관점에서 그 규율이 주기적으로 검토되어야 하는 경우, ⑤ 국가의 재정부담이 큰 법률의 경우 등에 자주 사용된다.<sup>9)</sup> 특별법의 기능과 성격으로 볼 때, 기본적으로 한시법률로서 제정되는 것이 바람직하며, 현행 특별법 중 한시법률로 제정된 것이 다수 존재한다.

특별법을 한시법률로 제정하는 경우, 해당 특별법은 현실의 구체적 상황 가운데 전개되는 특수한 입법정책적 목적을 수행하기 위하여 한정된 내용을 한시적으로 규정하게 되므로 강력한 법집행력을 수반하는 효과를 가져오게 된다. 즉, 입법자가 시간적으로 한정된 범위의 사안을 순수하게 합목적적인 법효과에 복종시킬 것을 의도하여 구성요건에 포섭하는 법률로서 기능하게 된다. 특별법을 한시법률로 제정할 경우에는 한편으로는 입법시스템에 대하여, 다른 한편으로는 한시법률에 의하여 규율되는 사회 가운데의 부분질서에 대하여 장래의 발전 가능성과 관련한 전략을 제공한다.<sup>10)</sup>

## 제 2 절 지역개발특별법

현행 특별법 중 정부의 정책기조인 지방분권정책의 실현과 국가균형발전을 위한 시책의 일환으로서 지역개발과 관련하여 다양한 법제가 존재하고 있다. 특히, 이들 특별법에서는 일정한 요건에 해당하는 지역뿐만 아니라 해당 특별법에서 직접 지정하는 “특정한 지역으로 한정하여” 개발계획과 개발사업을 추진하는 형태로서의 특별법도 다수 존재하고 있다.

---

9) 박영도, 전계보고서, 42면.

10) 박영도, 전계보고서, 43면.

## &lt;지역 개발 관련 특별법의 현황11)&gt;

번호	법 률 명	적용대상지역	비 고
1	2012세계자연 보전 총회 지원특별법	· 제주특별자치도	한시법 (2013.12.31)
2	여수세계 박람회 지원 및 사후활용에 관한 특별법	· 전라남도 여수	전부개정 (2012.1.26)
3	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법	· 시·도지사가 지식경제부장관에게 요청하는 경제자유구역 · 인천, 부산·진해, 광양만권, 황해, 대구·경북, 새만금·군산(6)	
4	고도 보존 및 육성에 관한 특별법	· 경주·부여·공주·익산, 그 밖에 대통령령으로 정하는 지역	제명개정 (시행일 : 2012.7.22)
5	공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법	· 혁신도시개발사업을 시행하기 위하 여 국토해양부장관이 지정·고시한 지구 · 강원원주, 충북진천음성, 전북전주 완주, 광주전남, 제주서귀포, 경북 김천, 대구신서, 울산우정, 부산, 경 남진주(10)	

11) 박영도, 전개보고서, 729-735면.

제 2 장 지역개발특별법 실태조사 및 현황분석

번호	법 률 명	적용대상지역	비 고
6	국가균형발전 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 성장촉진지역, 남북의 분단 상황 또는 급격한 경제·사회적 여건의 변동 등에 따라 구조적으로 불리한 환경에 처하게 되어 일정기간 동안 관계 중앙행정기관에 의한 행정지원 등 특수한 지원 조치가 필요한 특수상황지역 등</li> </ul>	
7	국제과학비즈니스 벨트 조성 및 지원에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기초연구와 비즈니스를 융합하여 종합적·체계적으로 발전시키기 위하여 거점지구와 기능지구를 연계한 지역으로서 국토해양부장관이 지정·고시한 지역</li> <li>· 대전광역시, 충북 청원군, 충청남도 천안시, 연기군(3)</li> </ul>	
8	기업도시개발 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기업도시개발사업을 시행하기 위하여 국토해양부장관이 지정·고시하는 구역</li> <li>· 충주, 원주, 태안, 영암 해남, 무안, 무주(6)</li> </ul>	
9	농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농업생산기반시설 및 주변지역 활용사업을 시행하기 위하여 농림수산식품부장관이 지정·고시한 구역</li> </ul>	

번호	법 률 명	적용대상지역	비 고
10	연구개발특구의 육성에 관한 특별법	· 연구개발을 통한 신기술의 창출 및 연구개발 성과의 확산과 사업화 촉 진을 위하여 조성된 지역으로서 지 식경제부장관이 지정한 지역	제명개정 (시행일 : 2012.7.27)
11	도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법	· 도청이전신도시로 지정되거나 개발 계획이 승인되어 건설되는 신도시 · 경상북도 안동시(1)	
12	동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법	· 동해안·서해안·남해안선에 연접 한 기초자치단체로서 해안권발전중 합계획에서 지정한 지역, 해안권 과는 별도로 지역 경쟁력 향상을 위하여 지방자치단체 간 연계·협 력 사업을 공동으로 추진하는 데 적합한 권역으로서 내륙권발전종합 계획에서 지정한 지역 · 동해안권, 서해안권, 남해안권 광역 시(3), 시·군(53)	한시법 (2020.12.31)
13	민간인 통제선 이북지역의 산지관리에 관한 특별법	· 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제 5조제2항에 따라 지정된 민간인 통 제선으로부터 남방 한계선까지 지역	
14	새만금사업 촉진을 위한 특별법	· 새만금방조제의 완성으로 형성되는 방조제와 방조제 내측 토지, 호소 및 대통령령으로 정하는 지역 · 전라북도와 충청권 등 서해안 일원	

제 2 장 지역개발특별법 실태조사 및 현황분석

번호	법 률 명	적용대상지역	비 고
15	서해 5도 지원 특별법	· 인천광역시 옹진군에 속하는 연평도, 백령도, 대청도 등 서해 5도 지역	
16	신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법	· 「국가균형발전 특별법」 제2조제7호 및 제8호의 지역과 그 인접 시·군·구로서 국토해양부장관이 지정한 구역 · 전남서남권, 전북동부권, 충북권, 경북백두대간권, 경북낙동권 시·군(29)	
17	신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주 지역 행정중심 복합도시 건설을 위한 특별법	· 중앙행정기관 및 그 소속기관이 이전하여 행정기능이 중심이 되는 복합도시로 새로이 건설되는 도시로서 예정지역 및 주변지역으로 이루어지는 지역 · 충청남도 연기·공주지역	
18	아시아문화중심 도시 조성에 관한 특별법	· 광주광역시	한시법 (2026.12.31)
19	용산공원 조성 특별법	· 「대한민국과 미합중국 간의 미합중국군대의 서울지역으로부터의 이전에 관한 협정」 및 「대한민국과 미합중국 간의 연합토지관리계획협정」에 근거하여 대한민국에 반환되는 미합중국군대의 용산부지	



번호	법 률 명	적용대상지역	비 고
20	접경지역 지원 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군과 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2조제 7호에 따른 민간인통제선 이남의 지역 중 민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 시·군과 비무장지대 내 집단취락지역</li> <li>· 인천광역시(강화군, 옹진군), 경기도(김포시, 파주시, 연천군), 강원도(철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군), 경기도(고양시, 양주시, 동두천시, 포천시, 강원도(춘천시), 경기도 파주시 군내면</li> </ul>	전부개정 (2011.5.19)
21	제주특별 자치도 설치 및 국제자유 도시 조성을 위한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제주특별자치도</li> </ul>	
21	주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 평택시를 제외한 주한미군기지가 위치한 지방자치단체</li> <li>· 공여구역주변지역 시·군·구(44), 읍·면·동(152)</li> <li>· 반환공여구역주변지역 시·군·구(30), 읍·면·동(178)</li> </ul>	

제 2 장 지역개발특별법 실태조사 및 현황분석

번호	법 률 명	적용대상지역	비 고
22	주한미군 기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 평택시 및 주변지역, 김천시 및 주변지역</li> </ul>	한시법 (2018.12.31)
23	중·저준위 방사성 폐기물 처분시설의 유치지역 지원에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 「전원개발촉진법」 제11조에 따라 지식경제부장관이 전원개발사업 예정 구역으로 지정·고시한 지역이나 처분시설이 설치되어 있는 지역</li> <li>· 경북 경주시</li> </ul>	
24	지역특화 발전특구에 대한 규제특례법	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역의 특화발전을 위하여 설정된 구역으로서 제9조에 따라 지식경제부장관이 지정·고시하는 지역</li> <li>· 서울(5), 부산(4), 대구(3), 인천(3), 울산(2), 광주(2), 경기도(10), 강원도(10), 충북도(14), 충남도(16), 전북도(14), 전남도(29개), 경북도(24), 경남도(12), 제주도(2)</li> </ul>	
25	첨단의료 복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 의료연구개발의 활성화와 연구 성과의 상품화를 촉진하기 위하여 제 6조에 따라 보건복지부장관이 지정·고시하는 단지</li> <li>· 오송 첨단의료복합단지, 대구 신서 혁신도시(2)</li> </ul>	

번호	법 률 명	적용대상지역	비 고
26	친수구역 활용에 관한 특별법	· 국가하천의 하천구역 경계로부터 양안 2킬로미터 범위 내의 지역을 100분의 50으로 정한 비율 이상 포함하여 국토해양부장관이 지정하는 구역	
27	폐광지역 개발 지원에 관한 특별법	· 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」 제9조에 따른 개발촉진지구 중 특별한 개발이 필요한 지역으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역 · 강원도 태백시, 삼척시, 영월군, 정선군 일부지역, 경상북도 문경시 일부지역, 전라남도 화순군 일부 지역(6)	2012.1.26 일부 개정으로 유효기간을 2025.12.31로 연장(시행일 2012.4.27)

이상과 같은 지역개발특별법 중 지원법 성격의 특별법을 제외하고, 부분 특별법의 영역을 개별적인 적정성 분석이 필요하다는 점에서 이 보고서의 분석기준에서는 제외하기로 하였다. 이에 전국적인 단위의 개발법과 지역개발법으로서 많은 논의가 이루어진 개발법을 선정하여 분석하였다. 즉, 중요한 전국적 개발법으로서의 성격을 가지는 「국가균형발전특별법」(이하 “균형발전법”), 「기업도시개발특별법」(이하 “기업도시법”), 「동·서·남해안 및 내륙권 발전특별법」(이하 “발전특별법”)과 대표적인 개별 지역개발법인 「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법<sup>12)</sup>」(이하 “새만금법”), 「친수구역 활용에 관한 특별법」(이

12) 새만금사업 추진을 위한 특별법은 2012년 12월에 폐지되고 제명 등이 변경된 새로운 법률의 제정방식으로 입법화되었다.

제 2 장 지역개발특별법 실태조사 및 현황분석

하 “친수구역법”)을 선정하여 그 입법체계에 관하여 분석·평가하고자 한다.

균형발전법	기업도시법	발전특별법	새만금법	친수구역법
<b>제 1 장 총 칙</b>	<b>제 1 장 총 칙</b>	<b>제 1 장 총 칙</b>	<b>제 1 장 총 칙</b>	<b>제 1 장 총 칙</b>
제 1 조 목 적	제 1 조 목 적	제 1 조 목 적	제 1 조 목 적	제 1 조 목 적
제 2 조 정 의	제 2 조 정 의	제 2 조 정 의	제 2 조 정 의	제 2 조 정 의
제 3 조 국가 및 지방자치단체의 책무	제 3 조 다른 법률과의 관계	제 3 조 다른 계획과의 관계	제 3 조 다른 법률과의 관계	제 3 조 다른 법률과의 관계
<b>제 2 장 지역발전 5개년계획 등</b>	<b>제 2 장 개발구역의 지정 및 개발사업의 시행</b>	<b>제 2 장 발전종합 계획의 수립 등</b>	<b>제 2 장 새만금사업의 시행 등</b>	<b>제 2 장 친수구역의 지정 등</b>
제 4 조 지역발전 5개년계획의 수립	제 4 조 개발구역 지정의 제안	제 5 조 종합 계획의 입안	제 4 조 다른 계획과의 관계	제 4 조 친수구역의 지정 등
제 5 조 부문별 발전계획안 및 시행계획의 수립	제 5 조 개발 구역의 지정 등	제 6 조 종합 계획의 결정	제 5 조 국가 및 지방자치단체의 책무	제 5 조 친수구역 조성의 기본방향
제 5 조의2 초광역 개발권 기본 구상의 수립	제 6 조 개발구역 지정의 요건 등	제 7 조 개발 구역의 지정 등	<b>제 2 장 새만금사업의 시행 등</b>	제 6 조 사업계획의 내용
제 6 조 광역경제권 발전계획 등의 수립	제 7 조 개발구역 지정의 해제	제 8 조 전략환경 영향평가 협의	제 6 조 기본 계획의 수립 등	제 7 조 주민 등의 의견청취
제 7 조 시·도 발전계획의 수립	제 8 조 개발이익의 추정 및 무상 양도 등	제 9 조 개발구역 지정의 해제	제 7 조 광역기반 시설설치계획의 수립 등	제 8 조 친수구역 지정의 고시 등
제 7 조의2 기초 생활권 발전 계획의 수립	제 9 조 행위 등의 제한	제 10 조 행위 등의 제한	제 8 조 사업 시행자의 지정 등	제 9 조 행위제한등
제 8 조 시행 계획의 협의·조정	제 10 조 개발 사업의 시행자 지정 등	제 11 조 사업 시행자 등	제 9 조 용도별 개발기본계획의 승인 등	제 10 조 친수구역의 지정 효과 등
제 9 조 시행 계획의 평가	제 11 조 개발 계획의 승인 등	제 12 조 개발 계획의 승인 등	제 10 조 개발계획 승인의 효과	제 11 조 친수구역 지정의 해제
	제 12 조 실시 계획의 승인 등	<b>제 3 장 개발 사업의 시행</b>	제 11 조 용도별 개발실시계획의 승인 등	<b>제 3 장 친수구역 조성사업</b>
	제 13 조 관련 인·허가등의 의제	제 13 조 기초조사	제 12 조 사업의 시행	제 12 조 사업 시행자
	제 13 조의2 개발 사업의 시행방식	제 14 조 실시 계획의 승인 등	제 13 조 행위 등의 제한	제 13 조 친수구역 조성사업 실시계획
		제 15 조 인·허가 등의 의제		제 14 조 토지에의 출입 등

균형발전법	기업도시법	발전특별법	새만금법	친수구역법
<p><b>제 3 장 지역발전시책의 추진</b></p> <p>제10조 국토의 다원적 개발과 지역발전역량 확충</p> <p>제11조 지역산업 육성 등 지역 경제 활성화 촉진</p> <p>제12조 지역인력 양성과 과학기술 진흥</p> <p>제13조 삭 제</p> <p>제14조 지역발전 거점 육성과 교통·물류망 확충</p> <p>제15조 지역문화·관광의 육성</p> <p>제16조 성장촉진 지역 등의 개발</p> <p>제17조 삭 제</p> <p>제18조 공공 기관의 지방 이전</p> <p>제19조 기업 및 대학의 지방 이전</p> <p>제20조 지역발전 투자협약의 체결 등</p> <p>제21조 지역발전 계획에 관한 연차보고</p>	<p>제14조 토지등의 수용·사용</p> <p>제14조의2 토지 소유자에 대한 환지</p> <p>제15조 토지상환 채권의 발행</p> <p>제16조 토지의 직접 사용</p> <p>제17조 준공검사</p> <p>제18조 공사 완료의 공고</p> <p>제19조 비용의 부담</p> <p>제20조 비용부담의 사후 조정</p> <p>제21조 선수금</p> <p>제22조 조성토지 등 또는 원형지의 처분</p> <p>제23조 타인 토지의 출입</p> <p>제24조 공공시설 등의 귀속</p> <p><b>제 3 장 개발사업 시행자 및 입주 기업에 대한 지원</b></p> <p>제25조 조세 및 부담금의 감면 등</p> <p>제26조 세제 및 자금 지원</p> <p>제27조 국유지·공유지의 처분 제한 등</p> <p>제28조 광역교통 개선대책의 수립에 관한 특례</p>	<p>제16조 토지등의 수용 또는 사용</p> <p>제17조 토지의 직접 사용</p> <p>제18조 국·공유지의 처분제한</p> <p>제19조 공공 시설의 귀속</p> <p>제20조 준공 검사등</p> <p><b>제 4 장 동·서·남해안권 또는 내륙권 발전공동 협의회 등</b></p> <p>제21조 삭 제</p> <p>제22조 동·서·남해안권 또는 내륙권 발전공동 협의회</p> <p>제23조 동·서·남해안 및 내륙권 발전 기획단</p> <p>제23조의2 동·서·남해안권 또는 내륙권 발전 전담조직 설치</p> <p><b>제 5 장 산업발전 및 관광 진흥을 위한 특례</b></p> <p>제24조 첨단과학기술단지</p> <p>제25조 투자진흥 지구의 지정 등</p>	<p>제14조 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 관한 특례</p> <p>제15조 타인의 토지에의 출입 등</p> <p>제16조 손실보상</p> <p>제17조 다른 법률에 따른 인·허가등의 의제</p> <p>제18조 토지등의 수용·사용</p> <p>제19조 기반 시설의 설치 등</p> <p>제20조 준공검사</p> <p>제21조 공사 완료의 공고</p> <p>제22조 조성토지 등의 공급</p> <p>제23조 선수금</p> <p>제24조 공공 토지의 비축</p> <p>제25조 공공시설 등의 귀속</p> <p>제26조 국공유지의 처분제한 등</p> <p>제27조 사업 시행자의 지정취소 등</p> <p>제28조 보고·검사 등</p> <p><b>제 3 장 새만금 사업지역의 환경관리</b></p> <p>제29조 새만금 사업지역의 환경관리 등</p>	<p>제15조 다른 법률에 따른 인·허가등의 의제</p> <p>제16조 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」의 적용 특례</p> <p>제17조 주택공급에 관한 특례</p> <p>제18조 간선시설의 설치 및 비용의 상환</p> <p>제19조 토지 등의 수용·사용</p> <p>제20조 준공검사</p> <p>제21조 공사완료의 공고</p> <p>제22조 조성토지 등의 공급</p> <p>제23조 선수금</p> <p>제24조 공공시설 등의 귀속</p> <p>제25조 국공유지의 처분제한 등</p> <p>제26조 친수구역 외의 사업에 대한 준용</p> <p>제27조 사업 시행자의 지정취소 등</p> <p>제28조 청 문</p> <p>제29조 보고 및 검사 등</p> <p><b>제 4 장 하천관리 기금</b></p> <p>제30조 하천관리 기금의 설치</p>

제 2 장 지역개발특별법 실태조사 및 현황분석

균형발전법	기업도시법	발전특별법	새만금법	친수구역법
<p><b>제 4 장 지역발전 위원회 등</b></p> <p>제22조 지역발전 위원회의 설치</p> <p>제23조 조 직</p> <p>제24조 관계기관 등과의 협조요청</p> <p>제25조 임직원의 파견요청 등</p> <p>제26조 지역발전 기획단</p> <p>제27조 지역발전 지원단 등</p> <p>제28조 광역경제권 발전위원회의 설치 등</p> <p>제29조 시·도 발전협의회 등의 설치</p> <p><b>제 5 장 광역·지역발전특별회계</b></p> <p>제30조 광역·지역발전특별 회계의 설치</p> <p>제31조 회계의 관리·운영</p> <p>제32조 계정의 구분</p> <p>제33조 소속 재산</p> <p>제34조 지역개발 계정의 세입과 세출</p> <p>제35조 광역발전 계정의 세입과 세출</p> <p>제35조의2 제주 특별자치도계정의 세입과 세출</p>	<p>제29조 「체육 시설의 설치·이용에 관한 법률」에 관한 특례</p> <p>제30조 「관광진흥법」에 관한 특례</p> <p>제31조 주택공급에 관한 특례</p> <p>제32조 삭 제</p> <p>제33조 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 관한 특례</p> <p>제34조 기금 및 예산의 지원</p> <p>제34조의2 선택적 규제특례 적용</p> <p><b>제 4 장 기업도시 정주(定住) 여건의 개선</b></p> <p>제35조 사립 학교의 설립에 관한 특례</p> <p>제36조 학교 및 교육과정 운영의 특례</p> <p>제37조 의료 기관의 설치·운영</p> <p>제38조 외국교육 기관의 설립에 대한 특례</p> <p><b>제 5 장 위원회 등</b></p> <p>제39조 도시개발 위원회</p>	<p>제26조 투자진흥 지구의 지정 해제</p> <p>제27조 입주기업의 자금지원 등</p> <p>제28조 해양관광 산업의 진흥</p> <p>제29조 문화관광 산업의 진흥</p> <p>제30조 「체육 시설의 설치·이용에 관한 법률」 적용의 특례</p> <p>제30조의2 준용</p> <p><b>제 6 장 재정지원등</b></p> <p>제31조 국고 보조금의 지원 등</p> <p>제31조의2 조세의 감면</p> <p>제32조 부담금 등의 감면</p> <p><b>제 7 장 보 칙</b></p> <p>제33조 부동산 가격 안정 및 난개발 방지에 관한 조치</p> <p>제34조 감 독</p> <p>제35조 청 문</p> <p>제36조 권한의 위임</p> <p><b>제 8 장 별 칙</b></p> <p>제37조 별 칙</p> <p>제38조 양벌규정</p> <p>제39조 과태료</p> <p><b>부 칙</b></p>	<p>제30조 수질오염 개선 연차별 투자계획</p> <p>제31조 물사용 부담금 부과 등</p> <p>제32조 수질오염원 발생지역의 지정·관리</p> <p><b>제 4 장 새만금 사업의 추진 기구</b></p> <p>제33조 새만금 위원회의 설치 및 운영</p> <p>제34조 새만금 개발청의 설치 등</p> <p>제35조 개발청장의 업무</p> <p>제36조 임직원의 파견 요청 등</p> <p><b>제 5 장 새만금사업 특별회계</b></p> <p>제37조 특별회계의 설치</p> <p>제38조 회계의 세입과 세출</p> <p>제39조 일반회계 및 다른 특별회계 등으로부터의 전입</p> <p>제40조 차입금</p> <p>제41조 예비비</p> <p>제42조 세출 예산의 이월</p> <p>제43조 잉여금의 처리</p>	<p>제31조 개발 이익의 환수 등</p> <p>제32조 기금의 조성</p> <p>제33조 기금의 용도</p> <p>제34조 기금의 운용·관리</p> <p>제35조 기금의 회계기관</p> <p>제36조 기금의 이익 및 결손의 처리</p> <p><b>제 5 장 친수구역 조성위원회</b></p> <p>제37조 친수구역 조성위원회</p> <p>제38조 전담조직의 설치</p> <p><b>제 6 장 보 칙</b></p> <p>제39조 부동산 가격 안정 및 난개발 방지에 관한 조치</p> <p>제40조 조세 및 부담금의 감면</p> <p>제41조 권한의 위임</p> <p><b>제 7 장 별 칙</b></p> <p>제42조 별 칙</p> <p>제43조 양벌규정</p> <p>제44조 과태료</p> <p><b>부 칙</b></p>

균형발전법	기업도시법	발전특별법	새만금법	친수구역법
제36조 일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 전입 제37조 일시차입금 제38조 예산편성 절차상의 특례 제39조 세출예산의 차등지원 제40조 포괄보조금의 지원 제41조 예산의 중복신청 등의 금지 제42조 예산의 전용 제43조 예산의 이월 제44조 보조금에 대한 다른 법률의 적용배제 제45조 잉여금의 처리 제46조 권한의 위탁 제47조 회계사무의 위탁 제48조 지역개발사업 등의 소요재원 변경에 따른 지방자치단체의 재원 확충 <b>부 칙</b>	제40조 기업도시관리협회의 설립 제41조 기업도시추진기획단의 설치 <b>제 6 장 보 칙</b> 제42조 부동산가격 안정 및 난개발 방지에 관한 조치 제43조 다른 법률에 따른 개발사업구역 등과의 중복지정 등 제44조 지역경제 발전에 대한 기여 등 제45조 기업도시개발을 위한 지원 등 제46조 보고 및 검사 등 제47조 법률 등의 위반자에 대한 행정처분 제48조 시행자지정의 취소 및 대체지정 등 제49조 청문 제50조 개발구역지정 등 권한의 공동행사 제51조 권한의 위임		<b>제 6 장 새만금 사업을 위한 지원</b> 제44조 부담금 등의 감면 제45조 보조금교부 등 제46조 토지·건물 등의 임대특례 제47조 체육시설의 설치·이용 등에 관한 특례 제48조 민자유치사업의 지원 제49조 특별건축구역 지정 등에 관한 특례 제50조 보전산지 지정 등에 관한 특례 제51조 토지이동신청 등에 관한 특례 제52조 지역·지구 등의 지정 고시기간 등에 관한 특례 제53조 지역기업의 우대 <b>제 7 장 농지조성 및 농업기반시설 관리</b> 제54조 농지조성 등에 대한 특례 제55조 농업기반시설등의 유지관리 의무	

제 2 장 지역개발특별법 실태조사 및 현황분석

균형발전법	기업도시법	발전특별법	새만금법	친수구역법
	<p><b>제 7 장 별 칙</b></p> <p>제52조 별 칙 제53조 별 칙 제54조 별 칙 제55조 양별규정 제56조 과태료</p> <p><b>부 칙</b></p>		<p>제56조 농업기반 시설등의 유지 관리재원 제57조 유지관리 재원 마련을 위한 수익사업</p> <p><b>제 8 장 외국인 및 외국인투자기업의 투자여건 개선</b></p> <p>제58조 세제 및 자금지원 제59조 외국인에 대한 주택공급 제60조 외국어 서비스의 제공 제61조 외국교육 기관의 설립·운영 등 제62조 외국의료 기관 또는 외국인전용 약국의 개설 제63조 외국인 전용 카지노업 허가 등의 특례 제64조 외국방송의 재송신 제65조 외국인자녀 전용 어린이집의 설치 등 제66조 외국대학 교육과정 설치 등 제67조 경상거래에 따른 지급</p> <p><b>제 9 장 보 칙</b></p> <p>제68조 재원의 연차별 조달 계획 등</p>	



균형발전법	기업도시법	발전특별법	새만금법	친수구역법
			제69조 도시·군 계획에 관한 특례 제70조 도시·군 계획시설 건설 등에 관한 특례 제71조 「건축법」 및 「건축기본법」에 관한 특례 제72조 주택건설 사업 등에 관한 특례 제73조 민간투자 사업의 특례 제74조 권한의 위임 및 위탁  <b>제10장 별 칙</b> 제75조 별 칙 제76조 양별규정 제77조 과태료  부 칙	

### 제 3 절 특별법 사후입법평가 의무화

2012년 연구원에서 발간한 박영도 박사의 『특별법 입법체계 연구』 보고서에서 특별법 정비를 위한 입법론적 개선방안으로 특별법의 사후입법평가를 의무화할 것을 주장하고 있다. 이에 따라 후속연구의 일환으로 개발특별법 중 지역개발과 관련한 법률을 선정하여 사후적 입법평가를 시행하고자 한다.

이 보고서에서는 특별법의 심사기준으로서 다음의 기준을 제시하고 있다.<sup>13)</sup>

13) 박영도, 전계보고서, 766-773면에서 제시하고 있는 기준에 따라 분석·평가하고자 하는 것임.

□ 입법의 필요성 검토 기준

특별법의 제정을 통해서만 정책목표가 더 효과적이고 더 효율적으로 달성될 수 있는지를 검토해야 한다.

- ① 특별법의 제정에 즈음하여 다음의 입법적 판단을 명확히 한다.
  - 1.1 단지 특별법 제정만이 유일한 문제의 해결과 직결되는지
  - 1.2 관련되는 일반법의 제정 또는 개정으로 문제해결이 가능한지
  - 1.3 입법적 조치가 아닌 정책적 조치를 통해 문제의 해결이 모색될 수 있는지
- ② 특별법의 제정이 오히려 위법상태를 방치하고 불법에의 편승을 유도하여 법치행정을 위협하는 부작용을 낳는 경우에는 그 목적달성을 위한 방법의 적정성을 인정하기 어렵다는 점을 유의한다.
- ③ 특별법은 다음의 경우에 한정하여 제정하도록 한다.
  - 3.1 일반인의 행위를 목적으로 하는 일반적 법률과는 그 목적이 다소 달리하여 사회정책적 관점에서 특수한 상황을 전제로 일반법률에 대한 특례를 내용하는 규율이 필요한 경우
  - 3.2 법률의 적용대상을 일반인 가운데 한정된 일부의 자에게만 적용시킬 필요가 있는 경우
  - 3.3 어떤 사안을 단기에 신속하게 처리하기 위한 일시적인 응급법률을 제정할 필요성이 있는 경우
  - 3.4 국가주요정책을 신속하고 효율적으로 수행하기 위하여 행정기관 사이에 상호 업무협조절차를 간소화할 필요성이 있는 경우
  - 3.5 일반인의 생활과는 관계가 있으나 규율내용이 간단하여 법조문수가 몇 개에 그치므로, 일반적 법률에 편입시키는 것이 부적당한 경우 및 반대로 조문수가 많아 일반적 법률에 규정한다면 일반적 법률과 부조화를 초래할 우려가 있는 경우
  - 3.6 제정하려는 법률이 어떤 특정한 범영역에 포함시키는 것이 적당하지 않거나 또는 어느 범영역에 포함시킬 것인가가 불분명한 경우

□ 합헌성 검토 기준

특별법에서 규율하는 개별적 문제사항은 헌법원칙과 헌법원리 그 밖에 일반법의 기본원칙과 일치하는지를 구체적 판단에 의해 확정해야 한다.

- ① 규율하려는 내용이 헌법의 특별한 규정과 관련되는지, 기본권의 보호 범위 내지 본질적 내용의 침해와 관련되는지를 확인해야 한다.
- ② 기본권의 침해가 허용되는 경우에도 특별한 구성요건적 전제요건 하에서 또는 특정한 목적을 위해 허용되는지를 확인해야 한다.
- ③ 일반법률질서의 예외적 제한과 변경을 가져오는 특별법은 특권인정의 최소화 원칙이 준수되어야 한다. 편의적이고 비평등적이며 균형을 잃은 특혜부여가 없도록 한다.

3.1 일반적인 평등원칙을 준수하고 있는지를 확인해야 한다. 특히, 차별적 취급이 사안적으로 납득할만한 근거들이 있는지, 인적 집단에 있어서의 불평등취급을 할 요인이 존재하는지, 불평등대우에 대한 강한 요구가 존재하는지, 이미 존재하는 차이점 또는 공통점이 불평등대우 또는 평등대우를 정당화하는데 적정한지 등을 검토해야 한다.

3.2 헌법에서 특별히 평등을 요구하고 있는 경우나 차별적 취급으로 인하여 관련 기본권에 대한 중대한 제한을 초래하게 된다면 입법형성권은 축소되어 보다 엄격한 심사척도가 적용된다는 점을 유의한다.

3.3 시혜적·형성적·급부적 성격의 특별법에 대해서는 보다 광범위한 입법형성의 자유가 인정되지만, 그러한 형성의 자유가 많을수록 자의금지의 요청은 더욱 가중되고 있다는 점을 인식해야 한다. 따라서 이 경우에 동일한 사태에 대하여 다르게 취급한다면 그것은 불평등한 취급이며, 서로 다른 사태에 대하여 동일하게 취급한다면 그것은 또한 불평등으로 간주된다.

- ④ 선별적·부분적·예외적 규정의 남발은 효율적인 입법목적의 달성을 기대하기 어렵다는 점을 인식하여 해당 입법 목적을 달성하기 위해 필요한 최소한의 조치만을 규율하는데 그쳐야 한다.

4.1 수단을 통하여 실현하고자 하는 공익의 비중과 특별법 내용에 의하여 발생하는 기본권의 침해의 정도를 비교형량할 때 양자 사이에 적절한 비례관계가 성립되어야 한다.

수 형사분야 특별법에 대해서는 과잉입법금지의 원칙 내지 비례의 원칙을 엄격하게 적용해야 하고, 다음의 형사특별법은 신속하게 정비한다.

5.1 법률을 제정한 때로부터 상당한 시간이 경과하여 현재의 경제적·사회적 여건 하에서 해당 법률조항의 입법목적의 타당성이 입법

당시와 같이 유지되기 어려운 상황을 고려할 경우 가중하여야 할 근거가 상실된 특별법

5.2 형벌 본래의 기능과 목적을 달성함에 있어 필요한 정도를 현저히 일탈하여 그 행위의 죄질과 책임에 비추어 지나치게 과중한 형벌을 부과하는 것으로서 책임원칙에 반하는 특별법

5.3 아무 기준도 없이 집행기관의 자의적인 법적용을 허용하고 있고 범죄의 동기나 태양에 따른 불법의 크기와 죄질에 상응한 책임을 고려하지 않고, 일률적으로 무거운 형벌을 규정하고 있으며, 오늘날의 사회적 상황의 변화를 반영하지 못하고 있는 특별법

⑥ 특별법 규정의 의미가 신뢰보호의 원칙을 넘어서는 것인지를 검토해야 한다.

6.1 이미 종료되었거나 과거에 속하는 사안에 대해 원칙적으로 허용되지 않는 진정 소급효를 다루는 것은 아닌지, 현재에 대한 침해 또는 아직까지 완결되지 않은 사안에 대한 침해같은 비진정 소급효 또는 사안의 과거연결성을 다루는 것은 아닌지를 검토해야 한다.

6.1 기존의 법에 의하여 형성되어 이미 굳어진 개인의 법적 지위를 사후입법을 통하여 박탈하는 것 등을 내용으로 하는 진정소급입법은 개인의 신뢰보호와 법적 안정성을 내용으로 하는 법치국가원리에 의하여 특단의 사정이 없는 한 헌법적으로 허용되지 아니한다.

6.2 다만, 일반적으로 국민이 소급입법을 예상할 수 있었거나 법적 상태가 불확실하고 혼란스러워 보호할 만한 신뢰이익이 적은 경우와 소급입법에 의한 당사자의 손실이 없거나 아주 경미한 경우 그리고 신뢰보호의 요청에 우선하는 심히 중대한 공익상의 사유가 소급입법을 정당화하는 경우 등에는 예외적으로 진정소급입법이 허용된다.

⑦ 어떠한 제도보장(혼인과 가족, 재산권, 상속권과 같은) 또는 제도적 보장(지방자치, 직업공무원제도)이 관련되는지, 제도보장의 전통적인 핵심영역을 침해하지 않도록 해야 한다.

⑧ 특별법을 통해 규율하려는 내용이나 특별법에서 규정된 것은 그 입법, 해석 및 적용에 있어서 일반법의 기본원칙이 당연히 존중되도록 해야 한다.

8.1 해당 규정이 법명확성과 법적 안정성의 관점을 고려하였는지, 어떠한 부담이 자신에게 올 것인지를 국민이 예상하고 대처할 수 있는지를 확인해야 한다.

□ 입법체계 검토 기준

최적의 특별법 형식은 규범적으로 전체를 고려하고 전체 법규범체계 가운데 사항적으로 정당하고 적절한 것이 되도록 하고, 쉽게 이해되는 평이한 용어선택을 하며, 전체 규정이 일목요연하게 배열되도록 해야 한다.

- ① 특별법은 특수한 입법정책을 수행하지 위하여 한정된 내용만을 규정하는 예외적인 법률이기 때문에, 가능한 한 하나의 제명으로 단일화하거나 제명에서 특례를 규정한다는 점을 명시해야 한다.
  - 1.1 특별법으로 제정하려는 사항과 그에 상응하는 일반법이 없는 경우에는 제명에서 “○○특별법”이라는 표현을 사용해서는 아니된다.
  - 1.2 “○○특례법”은 특별한 경우에 적용되는 예외적 규범임을 강조하기 위해 사용하고, 일반적으로 잠정적인 조치이며 항구적인 것이 아니라는 점을 강조하는데 그치는 경우에는 “○○임시조치법”이라는 표현을 사용한다.
  - 1.3 특례적인 또는 특별한 사안에 대처하는 조치라는 입장을 강조하는 경우에는 “○○특별조치법”이라는 표현을 사용한다.
- ② 목적규정에서는 특례대상이 되는 법률의 내용을 명확히 하도록 하기 위해 “○○법(○○법 제○조)의 규정에 불구하고” 또는 “○○법에서 규정한 ○○에 관한 특례를 규정함을” 등과 같은 표현을 사용한다.
- ③ 특례사항을 규정할 경우에는 특례를 정하는 규정마다 해당 조명에서 “○○(에 관한) 특례” 등으로 이를 명시하는 한편 그 내용에는 “○○법 제○조의 규정에도 불구하고”라는 표현을 반드시 포함시켜 특례 대상이 되는 기존 법제가 무엇인지를 분명히 나타내도록 해야 한다.
- ④ 규정의 개괄적인 명확화로 지나치게 시행령이나 시행규칙에서 세부적인 규율을 허용하지 않도록 해야 한다.
 

수 해당 법률의 내용을 실행하기 위한 필요한 행정능력을 구비한 소관 부처가 정당하고 명확하게 설정되어야 하고, 일반적인 행정부처보다 특별행정기관(위원회 등)이 담당하는 것이 더 합리적이고 타당한지를 확인해야 한다.
- ⑥ 특별법은 일반적 법률에 대한 예외적이고 특별한 특례를 적용하기 위하여 제정되는 경우가 많고, 또한 법률의 적용대상이 제한되거나 어떤 사안을 단기에 신속하게 처리하기 위한 일시적인 조치를 취할 필요성

이 높은 경우에 제정되는 사례가 많으므로 기본적으로 한시법률로서 제정되는 것이 바람직하다.

- 6.1 입법목적의 달성을 위해 법규범전체를 한시법으로 설정할 것인지 또는 기한의 확정없이 법규범 전체에 대한 재검토를 미리 설정하는 것이 더 합목적적인지를 검토해야 한다.
- 6.2 법규범 전체에 대해 유효기간을 설정할 것인지 또는 일부 조항에 한정하여 유효기간을 설정하는 것이 가능한지를 검토해야 한다.
- 6.3 유효기간 설정은 행정기관이나 의회에 대해 과중한 부담을 주지 않고, 절차비용이 많이 소요되지 않도록 적절한 기간을 설정해야 한다.

□ 사후관리 검토 기준

특별법의 존치 필요성에 대한 수시 검토를 통해 외면적인 과잉규범화를 지양하고, 해당 특별법이 의도한 입법목표가 충족되었는지, 법규정이 제대로 준수되고 있는 정도 등 특별법이 진정하게 실용적이고 적용가능한지의 여부에 대한 문제를 집사중적으로 분석해야 한다.

- ① 전체 실정법체계 가운데 특별법의 전체적인 숫자를 정기적으로 점검하고, 해당 특별법이 필연적으로 폐지의 필요성을 제기하는 판례들을 분석하여 어떤 특별법이 장래 폐지되어야 하는지, 개정필요성이 존재하는 부분을 확인해야 한다.
  - 1.1 일반국민이 쉽게 이해할 수 있고 정확한 법체계를 구축하기 위하여, 특별한 사유가 없으면 개별 특별법을 일반법으로 편입시키는 방향으로 정비한다.
  - 1.2 입법 목적을 달성하거나 존재이유를 상실한 임시조치법, 일시적 필요에 의해 제정된 법률 등 폐지되어야 할 특별법이 있는지 수시로 검토한 후 불필요한 특별법을 정비한다.
  - 1.3 사회집단간의 공동생활에 있어서 갈등가능성이 많은 특별법, 국제규범과의 조화 필요성 등에 따른 관련된 변화가 많은 특별법은 특별한 점검이 필요하다.
- ② 새로운 사회문제를 다루는 특별법에 대해서는 장래에 있어서 재점검·제도수정의 여지를 충분히 남기는 정책디자인을 위해 특별법에 대한 정기적 재검토 조항을 둔다.

㉓ 한시적 특별법의 경우에는 그 유효기간을 연장해야 할 것인지, 유효기간 자체를 삭제할 것인지 또는 아무런 대체입법 없이 폐지해야 할 것인지에 관해 유효기간 도래전에 집중적인 실효성심사를 실시한다.

## 제3장 지역개발특별법 입법체계에 관한 입법평가

## 제1절 균형발전법

## I. 입법의 필요성 검토

## 1. 입법의 목적

현행 균형발전법은 그 본질적 목적을 ‘지역간의 균형 있는 발전’에 이바지 하는 것으로 제시하고 있다. 이를 위하여 지역의 특성에 맞는 발전과 지역간 연계 및 협력증진을 제시하고 있다. 또한 정의규정에서 지역발전은 ‘지역경쟁력을 강화하는 것’이며, 지역경쟁력의 강화는 지역별 특성화 발전이라는 도식으로 제시되고 있다. 하지만, 제명에 있어서 ‘특별법’의 쓰임에 따른 일반법과의 관련성이 불명확하고, 어떤 일반법의 특별법적 성격을 가지는 것인지에 대하여도 제시되고 있지 않다.

이러한 목적을 볼 때는 특별법으로서의 입법특성보다는 지역개발이라는 일반적 특성을 가지는 법률로서의 성격으로 파악할 수 있다. 즉, 제정 당시 ‘국가균형발전’의 개념이 ‘지역발전’의 개념으로 전환되었음에도 불구하고 제명 등 법령의 입법체계는 여전히 국가균형발전으로 하고 있는 목적과 수단의 상이성에서도 입법목적의 정당성에 대한 재검토가 필요할 것으로 보인다.

제 정 안	현 행
5. “낙후지역”이라 함은 다음 각목의 1에 해당하는 지역을 말한다. 가. 오지개발촉진법 제2조의 규정에 의한 오지	7. “성장촉진지역”이란 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조하여 해당 지역의 경제적·사회적 성장을 촉진하기 위하여 필요한 도로, 상



제 정 안	현 행
<p>나. 도서개발촉진법 제4조제1항의 규정에 의한 개발대상도서</p> <p>다. 접경지역지원법 제2조제1호의 규정에 의한 접경지역</p> <p>라. 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률 제9조제1항의 규정에 의한 개발촉진지구</p> <p>마. 그 밖에 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 지역으로서 대통령령이 정하는 지역</p> <p>6. “농산어촌”이라 함은 농어촌정비법 제2조제1호의 규정에 의한 농어촌과 산림기본법 제3조제2호의 규정에 의한 산촌을 말한다.</p>	<p>수도 등의 지역사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로서 소득, 인구, 재정상태 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역을 말한다.</p> <p>8. “특수상황지역”이란 남북의 분단 상황 또는 급격한 경제·사회적 여건의 변동 등에 따라 구조적으로 불리한 환경에 처하게 되어 일정기간 동안 관계 중앙행정기관에 의한 행정지원 등 특수한 지원 조치가 필요한 지역으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지역을 말한다.</p> <p>가. 「접경지역 지원 특별법」 제2조제1호에 따른 접경지역</p> <p>나. 「도서개발 촉진법」 제4조제1항에 따른 개발대상도서. 다만, 성장촉진지역에 해당하는 도서는 제외한다.</p> <p>다. 그 밖에 가목과 나목에 따른 지역에 준하는 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역</p> <p>9. “농산어촌”이란 「농어촌정비법」 제2조제1호에 따른 농어촌과 「산림기본법」 제3조제2호에 따른 산촌을 말한다.</p> <p>제 2 조의2(성장촉진지역의 지정 등) ① 법 제2조제7호에서 “대통령령으로 정하는 지역”이란 「지방자치법」 제2조제1항제2호에 따른 시(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제15조에 따른 행정시를 포함한다. 이하 같다)·군(광역시의 군</p>

제 정 안	현 행
	<p>을 포함한다. 이하 같다)· 구(자치구를 말한다. 이하 같다) 중 시·군을 대상으로 연평균 인구변화율, 소득수준, 재정 상황 및 지역 접근성 등을 지역발전위원회가 5년마다 종합평가한 결과 지역사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요하다고 인정되는 지역 중에서 지역발전위원회의 심의를 거쳐 안전행정부장관과 국토교통부장관이 공동으로 지정·고시하는 지역을 말한다.</p>

지역의 범위 역시 낙후지역과 농산어촌 지역에 한정된 지역만을 의미하는 것에서 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권으로 확대되었으며, 대상지역 역시 성장촉진지역, 특수상황지역, 농산어촌 등으로 분화되었다. 그 중 성장촉진지역은 법률에서 하위법령으로 위임된 규정이 시행령에서도 명확한 지역으로 특정되지 않고 행정부가 자의적 판단에 의하여 정하도록 하고 있는 것은 입법의 명확성의 원칙에 있어서 의문이 제기된다고 할 것이다.

이러한 입법목적에 비추어 볼 때, 균형발전법은 최초 제정 당시와는 달리 국가 전체 지역을 대상으로 하는 입법으로 입법의 성격이 전환되었다는 점에서 「지역발전지원법」과 같은 일반법적 성격을 가지는 법률로 전환되었음을 파악할 수 있다. 이러한 점을 고려한 입법정책적 재검토가 필요할 것이다. 즉, 특별법으로서의 입법목적 또는 필요성이 라는 법적 특성보다는 지역발전을 지원하는 일반법으로서의 성격을 가지는 것으로 입법적 성격이 전환되었음을 의미한다고 할 것이다.

## II. 합헌성 검토

균형발전법은 지역의 지원과 관련하여 일반적인 평등원칙을 위반할 소지가 있다. 다만, 이러한 것이 정책적 판단에 따른 수용가능한 범위에서 이루어진다면 위헌성에 관한 논의는 없을 것이다. 하지만, 특정 지역에 대하여 과도한 지원이 이루어지는 경우에 평등권 위반의 문제가 제기될 수 있다. 이 문제와 관련한 지방자치단체의 헌법소원을 문제제기에 대하여 현재는 지방자치단체의 기본권 주체성을 인정하지 않는다는 점을 명확히 하고 있다.

선별적·부분적·예외적 규정의 남발문제와 신뢰보호의 원칙위반에 관한 사항은 문제가 제기되고 있지 않다. 법률의 규정에 관한 세부적 검토에 있어서도 이러한 점은 나타나고 있지 않은 것으로 파악되고 있다. 특히, 시혜적·형성적·급부적 성격의 특별법에 대해서는 보다 광범위한 입법형성의 자유가 인정된다는 점에서 합헌성의 판단에 관한 입법적 재량권이 넓게 인정되고 있다고 할 것이다. 다만, 동일한 지원에 관하여 실질적인 현실에 있어서 불평등이 발생한다면 위헌에 관한 논의를 할 수 있을 것이다. 이러한 논의의 기준은 헌법재판소가 일반적으로 제시하고 있는 비례의 원칙에 따라 판단할 수 있을 것이다.

## III. 입법체계 검토

### 1. 제명과 목적

균형발전법은 제명에 특별법임을 명시하고 있으나, 특례에 관하여 어떠한 사항을 규정할 것인지 명확하게 나타나고 있지 않으며, 일반법적 성격을 가진다는 점에서 특별법으로서의 명칭이 적절하지 않은 것으로 판단된다. 즉, “지역발전지원법”과 같은 일반법의 제명을 사용하여도 입법목적과 내용을 포괄적으로 담을 수 있을 것으로 보인다.

이와 더불어 입법목적에 있어서 일반법 혹은 특례사항을 규정하여야 할 대상법률에 관한 제시가 없다. 즉, 특별법은 “00특례” 또는 “00법 제0조에 불구하고” 등과 같이 특별히 규정하여야 할 목적을 제시하여야 하지만, 균형발전법은 이러한 점이 나타나지 않으며, 특례대상 법률이나 정책내용이 명확하게 나타나고 있지 않음을 알 수 있다.

## 2. 계획체계

균형발전법 제4조와 제5조는 지역발전 5개년 계획과 부문별 발전계획안 및 시행계획을 수립하도록 하고 있다. 이와 더불어 제5조의2는 초광역개발권 기본구상, 제6조는 광역경제권발전계획(광역계획), 제7조와 제7조의2는 시·도발전계획과 기초생활권 발전계획을 수립하도록 하고 있다.

균형발전법은 일반적인 계획법제와는 달리 매우 복잡한 계획체계를 가지고 있다. 계획수립의 주체는 각 계획별로 정부, 중앙행정기관의 장, 광역경제권발전위원회, 시·도지사가 수립하도록 하고 있으며, 기초생활권 발전계획은 시장(제주도 행정시장 포함)·군수·둘 이상의 시장·군수가 수립할 수 있도록 하고 있다.

### (1) 지역발전 5개년계획

법 제4조는 계획의 수립권자를 정부로 하고 있으나, 이 정부의 구체적 주체가 누구인지에 대하여 명확히 하고 있지 않다. 또한 시행령 제4조는 계획의 수립목적이 대통령 자문에 응하기 위한 것으로 규정하고 이 자문을 위하여 지역발전위원회가 계획안을 작성 보고하도록 하고 있다. 즉, 법률과 시행령에서 수립주체와 계획의 결정권자를 명확히 하고 있지 않다. 다만, 법 제4조제4항에서 국무회의의 심의와 대통령의 승인을 요건으로 하는 절차적 내용만을 규정하고 있다.

법 제22조에서 지역발전위원회는 대통령자문기구이면서 심의기구임을 알 수 있다. 따라서 법 또는 시행령에서 계획의 수립권자가 누구인지, 어떤 절차로 결정되는 것인지를 명확히 하여야 할 것이다. 즉, 산업통상자원부장관이 수립하고 위원회 심의와 국무회의 심의의 이중적 심의 절차과정에 산업통상부장관이 관계중앙행정기관의 협조와 의견 수렴을 거치는 것인지, 아니면 각 중앙행정기관이 작성하고 산업통상부장관이 총괄관리차원의 수집정리 이후에 심의절차를 진행하는 것인지 명확히 할 필요가 있다.

법률의 계획체계상 지역발전 5개년계획은 부문별 발전계획안과 광역경제권발전계획을 취합하는 수준의 계획을 구상하는 것으로 보이며, 실제 수립된 지역발전 5개년계획이나 연차보고 계획은 두 계획을 단순 취합하는 수준의 계획으로 확인되고 있다. 이러한 구상에 따른 계획 체계라면 실질적으로 지역발전 5개년계획은 불필요한 계획이며, 지역발전 5개년계획을 총괄계획으로 본다면 부문별 발전계획과 광역경제권발전계획은 하위계획으로서 지역발전 5개년계획의 내용으로 포함되는 계획이라는 점에서 별도의 계획체계를 형성하는 것은 부적절할 것이다. 즉, 행정계획의 체계성을 위한 재검토가 필요할 것으로 보인다.

## (2) 부문별 발전계획안 및 시행계획

부문별 발전계획안은 중앙행정기관의 장이 5년 단위로 수립하도록 하고 있으며, 매년 시행계획을 수립·시행하도록 하고 있다. 이 부문별 발전계획안과 시행계획은 지역위원회에 제출하도록 하고 있다. 이와 관련하여 산업통상부장관은 계획의 효율성과 체계성을 위하여 수립지침을 작성하여 중앙행정기관의 장에게 송부하도록 하고 있다(시행령 제5조·제6조). 부문별 발전계획안은 계획의 수립·시행권자와 안의 작성권자간의 차이로 행정계획의 구체적인 법적 성격에 많은 차이가 있으며, 구체적으로 어떤 내용으로 계획안을 작성하여야 하는 지 법

를과 시행령에서 제시되고 있지 않다. 반면에 계획안으로 작성된 것과 달리 지역발전계획의 시행을 위한 년도별 시행계획을 별도로 수립하여 시행하도록 하면서도 그 구체적 내용에 관하여는 제시하지 않고 있다. 이것은 상위계획의 성격을 가지는 지역발전계획의 내용을 중앙행정기관의 장의 부문별 발전계획안으로 하면서 시행계획은 지역발전계획의 시행을 위한 하위계획으로 하는 행정계획간의 체계성에 있어서 혼란을 야기하는 것으로 파악된다.

종합계획의 성격을 가지는 지역발전계획은 별도의 계획목표와 방향성을 제시하는 계획으로서 성격을 가지도록 하고, 부문별계획과 시행계획은 지역발전계획의 범위에서 중앙행정기관의 장이 작성하여 위원회의 심의를 받아 확정하는 방식의 절차와 내용의 명확성과 체계성을 갖출 필요가 있을 것으로 보인다.

### (3) 초광역개발권 기본구상

“초광역개발권”이란 지역경쟁력을 향상시키기 위하여 광역경제권 간 또는 다른 광역경제권에 속하는 지방자치단체 간의 산업·문화·관광 및 교통 등의 연계·협력사업을 추진하는 권역으로서 대통령령으로 정하는 지역을 말한다(법 제2조제4호). 구체적인 지역은 동·서·남해안권 및 그 인접지역<sup>14)</sup>, 접경지역과 그 인접지역, 그외 국토교통부장관이 심의를 거쳐 지정·고시하는 지역을 말한다(시행령 제2조제2항).

기본구상의 수립권자는 국토교통부장관이며, 구상안은 지역발전위원회가 작성하여 보고하도록 하고 있다. 하지만, 이 기본구상의 법적 성격에 관하여는 논란이 있을 수 있다. 절차와 내용으로 볼 때는 행정계획으로 판단되지만, 계획의 일부가 아닌 별도의 내용을 담고 있다는 점에서 이 법상의 행정계획의 일부로 파악되지 않는다. 용어의 사

14) 「동·서·남해안권발전특별법」은 2010년에 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」으로 제명과 적용범위가 달라진 것이 2013년 10월 현재 시행령에 반영되지 않고 있는 것임.

용에 있어서도 계획이 아닌 기본구상이라는 형식을 사용함으로써 이 법에서 담고 있는 행정계획과는 별도의 계획이며, 수립주체 역시 달리 규정하고 있다는 점에서 그 법적 성격에 대한 의문이 있는 것이다.<sup>15)</sup>

또한 법률에서 광역경제권발전계획을 별도의 광역계획으로 수립하도록 하면서 별도의 기본구상을 수립하도록 하는 것은 계획체계의 혼란을 부추기고 있다는 점에서 재검토가 필요한 부분이라고 할 것이다. 따라서 초광역개발권에 관한 사항은 지역발전계획의 기본적인 방향성 또는 목표 등에 포함하도록 하여 계획의 체계성을 확립하는 노력이 필요하며, 필요한 경우 국토계획 등에 반영할 수 있도록 관련 법령을 개정하는 것이 필요할 것이며, 계획간의 연계방법으로 해결할 문제이지 별도의 기본구상과 같은 법적 성격이 불명확한 조치를 취할 것은 아니라고 보여진다.

#### (4) 광역경제권 발전계획

“광역경제권”이란 지역 간의 연계 및 협력을 통한 지역경쟁력을 효율적으로 향상시키기 위하여 경제·산업권과 역사·문화적인 동질성 등을 고려하여 설정한 권역으로서 대통령령으로 정하는 지역을 말한다(법 제2조제3호). 구체적인 지역은 수도권(서울특별시, 인천광역시, 경기도), 충청권(대전광역시, 충청북도, 충청남도), 호남권(광주광역시, 전라북도, 전라남도), 대경권(대구광역시, 경상북도), 동남권(부산광역시, 울산광역시, 경상남도), 강원권(강원도), 제주권(제주특별자치도)으로 나뉘어 있다(시행령 제2조제1항 관련 별표1).

광역계획은 광역경제권발전위원회가 5년 단위로 수립하는 중기행정계획이다. 이러한 광역계획의 추진을 위하여 매년 광역경제권발전 시행계획을 수립하도록 하고 있다. 광역계획과 시행계획은 지역발전계

15) 지역발전위원회 역시 초광역권기본구상안의 작성·보고의무가 있음에도 불구하고 계획과는 달리 별도의 기본구상안을 제시하고 있지 않다(지역발전위원회 홈페이지 자료실 참조).

획에 맞게 수립·시행되어야 하는 한계를 가지고 있다. 계획의 수립 주체인 광역위원회는 광역별로 별도의 집행위원회를 설치하도록 하고 있다. 산업통상부장관은 광역계획 수립지침을 작성하여 송부하고 이 지침에 따라 광역계획을 수립하여야 한다.

#### (5) 시·도 발전계획과 기초생활권 발전계획

시·도발전계획은 시·도지사가 5년 단위로 수립하는 중기행정계획이지만, 그 내용을 지역발전계획과 기초생활권발전계획을 고려하여 작성하도록 하고 있다. 따라서 구체적인 계획내용은 법령에서 제시되고 있지 않다.

기초생활권 발전계획은 시장·군수 또는 둘 이상의 시장·군수가 기초생활권 지역을 대상으로 수립하는 계획이다. 이 계획은 지역발전계획과 시·도계획에 맞게 수립하여야 한다.

#### (6) 시행계획의 협의·조정과 평가

중첩적이고 다층적 행정계획의 수립·시행에 따른 계획간의 혼란과 충돌을 방지하기 위하여 기관 상호간에 협의와 조정을 거치도록 의무화 하고 있다. 이와 더불어 각 시행계획의 추진실적을 지역발전위원회가 평가하도록 하고 있다.

#### (7) 소 결

국가균형발전을 위한 필요에 따라 제정된 법률이라는 점에서 제정 당시 한시적인 운영을 전제로 하는 특별법적 입법이 이루어진 것이지만 실질적으로는 지역발전지원법의 형식이며, 전 정부적 차원의 집행 권한이 집중된 측면이 있다. 이러한 점을 반영하여 각 부문별 영역은 물론 지역별 영역에 따른 다층적이고 중첩적인 행정계획의 수립과 집행이 필요한 사항임은 충분히 고려되고 있다. 다만, 이러한 중첩적이



고 다층적인 행정계획의 집행체계가 현실에 있어서 효율적이고 성공적으로 이루어 질 수 있는 지에 대하여는 의문이 있다. 특히 별도의 행정체계와 달리 심의위원회와 집행위원회를 통한 계획체계의 수립과 시행이 효율적으로 이루어질 수 있는지는 근본적인 의문이 있다.

따라서 중앙행정계획 중심이던 지역중심이던 일원적인 행정계획체계를 통한 효율성을 확보하는 것이 필요할 것이다. 즉, 지역발전계획과 부문별 발전계획 및 시행계획은 계획간에 있어서 집행주체가 불분명하며, 심의기구인 지역발전위원회가 실질적인 역할을 할 수 있을 것인지 의문이 있는 입법체계를 유지하고 있다. 담당부처를 지정하고 이 부처를 중심으로 구체적이고 효율적인 집행계획을 수립하여 시행하는 것이 보다 적절할 것이다. 이와 더불어 초광역, 광역, 시·도, 기초의 발전계획 역시 행정단위를 중심으로 중앙의 담당부처가 일원적인 협의·조정이 이루어 질 수 있도록 하여야 할 것이다.

무엇보다도 행정계획이 중앙계획과 지역계획이라는 이중적 다층구조를 가지고 있다는 점에서 그 집행의 실효성에 의문이 있으므로 보다 구체적인 일원적 계획으로 단일화 하는 것이 필요할 것이다. 즉, 중앙계획의 수립·시행에 지역의 의견을 반영하는 방식이던, 지역계획에 중앙이 협의·조정을 하는 방식 중 하나의 방식으로 일원화하는 것이 필요할 것이다.

### 3. 조직체계

균형발전법은 기존의 중앙과 지방의 행정기관과는 별도로 계획심의를 위한 지역발전위원회를 설치하면서 사무소 성격의 지역발전기획단을 두고 기획단을 지원하고 광역계획 수립을 위하여 지역발전지원단 및 지역발전지원팀을 두도록 하고 있다. 이것은 국가균형발전 정책이 전부처를 대상으로 하는 국가적 사업으로서의 성격을 가지는 것이라는 점에서 필요한 조직적 운영이라고 할 것이다.

이와는 별도로 균형발전법이 구상하고 있는 광역경제권 사업을 추진하기 위하여 집행위원회 성격의 광역경제권발전위원회를 두도록 하고 있다. 이 위원회는 심의기구가 아니라 행정기관의 업무를 집행하는 집행위원회로서의 성격을 가진다. 또한 시·도지사 아래에 협의·조정기구로서 시·도발전협의회를 둘 수 있도록 하였다.

국가균형발전 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 각 단계별 집행기구와 심의기구를 법률에 두도록 한 것은 일견 체계적인 행정집행기관을 두는 것으로 파악되고 있다. 다만, 기존의 행정기관과의 업무연계성과 협의에 있어서의 역할간 충돌 등에 대한 고려없이 조직을 결성하고 있으며, 특히 광역위원회의 경우 중앙과 광역자치단체 중간에 새로운 집행기구를 두는 방식이라는 점에서 효율적인 행정집행이 이루어질 수 있을 것인지를 고려하여야 할 것이다. 이러한 점에서 볼 때, 중첩적인 계획단계와 마찬가지로 집행기관에 있어서도 그 효율성에 의문이 제기되는 것이 사실이다.

#### IV. 사후관리 검토

최근 산업자원통상부는 균형발전법을 전면적으로 개편하는 일부개정 법률안을 입법예고 하였다.<sup>16)</sup> 이 안에 따르면 국가균형발전을 전체적으로 지역발전 개념으로 전환하고 불필요한 계획체계와 조직체계를 정비하는 방안으로 개편을 추진하고 있음을 알 수 있다. 올바른 입법정책적 방향으로 판단된다.

특별법은 시대적 상황에 맞추어 활용되는 수단이라는 점에서 그 정책적 방향이나 내용이 변화하는 것에 비추어 입법정책적 내용도 변화하는 것은 당연하다고 할 것이다. 보다 적극적인 검토와 평가를 통한 개폐여부를 결정하는 것이 필요한 이유이기도 하다.

16) 법제처 입법예고 홈페이지 참조(<http://www.moleg.go.kr/lawinfo/lawNotice>)

● 산업통상자원부 공고 제2013-254호

● 기획재정부 공고 제2013-171호

「국가균형발전특별법」 중 개정하려는 내용을 국민에게 미리 알려 의견을 수렴하고자 그 개정이유와 주요내용을 행정절차법 제41조의 규정에 따라 다음과 같이 공고합니다.

2013년 9월 17일  
산업통상자원부장관  
기획재정부장관

### 국가균형발전 특별법 일부개정법률(안) 입법예고

#### 1. 제안이유

새로운 지역발전정책의 핵심 공간개념인 지역생활권 반영 등 기존 권역을 재설정하고, 지역생활권 도입 등에 따른 지역발전계획 체계를 개편하며, 일자리 창출, 지역산업 육성 등 지역경제 활성화 촉진 및 생활기반 확충, 지역 교육여건 개선, 환경 보존, 지역 복지·의료 등 지역주민의 삶의 질 향상과 관련된 주요 시책을 반영하는 한편, 예산의 효율적 뒷받침을 도모하기 위해 광역·지역발전특별회계를 지역발전특별회계로 개편하는 것임

#### 2. 주요내용

가. 새로운 지역발전정책 방향에 부응한 용어의 정의(안 제2조)

- 1) 주민들이 직접 지역정책에 대한 효과를 체감할 수 있는 새로운 지역정책을 위해 기초생활권을 지역생활권으로 대체
- 2) 인위적 권역설정 방식에서 지자체가 자율적 협의를 통해 권역을 설정할 수 있도록 광역경제권·초광역개발권은 시·도 중심의 지역협력권으로 전환하고 초광역개발권 설정 관련 규정은 삭제
- 3) 권역 변경에 따라 기존 지역전략산업, 지역선도산업을 지역특화산업 및 지역협력산업으로 정의 및 명칭을 변경

나. 지역생활권 도입 등 권역변경과 연계하여 법정계획과 임의계획 등 지역발전계획 체계를 재정비(안 제2장)

- 1) 광역경제권발전계획이 폐지됨에 따라 시·도 발전계획을 법정계획으로 상향하여 지역발전 5개년 계획에 포함(안 제4조, 제7조)
- 2) 광역경제권발전위원회가 폐지됨에 따라 부문별 발전계획안 및 시행계획 수립시 시·도지사와의 협의토록 규정(안 제5조)
- 3) 초광역개발권 기본구상 수립 폐지(안 제5조의2)
- 4) 광역경제권발전계획 폐지(안 제6조)
- 5) 지역정책이 주민 일상생활 공간인 지역생활권중심으로 전환됨에 기초생활권 발전계획을 지역생활권 발전계획으로 변경(안 제7조의2)

다. 주민 생활인프라 확충, 지역 교육여건 개선, 환경보존, 지역 복지·의료 등 지역주민의 삶의 질 향상과 관련된 주요 시책 반영(안 제3장)

- 1) 지역 초중고 및 대학을 포함하여 지역의 교육여건 개선과 창의적 인재양성을 추진하고, 지역에 활력을 불어넣을 수 있도록 지역인재가 지역에 정착할 수 있는 여건을 조성(안 제12조)
- 2) 새로운 지역발전 동력으로 이용 가능한 지역 생태 및 자연환경의 보존 및 활용에 관한 사항을 규정(안 제15조)
- 3) 지역 복지 및 의료의 확충을 추진하기 위한 근거 조항을 신설(안 제15조의2)

라. 지역발전위원회의 지역정책 컨트롤타워로서의 역할 강화를 위해 심의사항을 확대(안 제22조)

마. 새로운 지역발전정책을 효율적으로 뒷받침하기 위해 광역·지역발전특별회계를 지역발전특별회계로 개편(안 제5장)

바. 지역개발계정을 생활기반계정으로 변경하고, 광역발전계정은 경제발전계정으로 변경(안 제32조)

이와 달리 국가균형발전 정책을 보다 적극적으로 입법정책에 반영할 것을 요청하는 법률개정안이 의원입법으로 제시되고 있기도 하다.

### 국가균형발전 특별법 일부개정법률안<sup>17)</sup>

#### 제안이유

현행법은 과도한 수도권 집중현상을 완화하고 균형있는 국가발전을 위해 2004년 제정되었으나, 2009년 개정을 통해 법률 제명과는 다르게 ‘국가균형발전’의 개념을 삭제하고 ‘지역발전’으로 대체하여 사용하여 왔음.

그러나 국가 전체의 경쟁력 강화를 위해서는 지역의 특화된 발전과 지역간의 연계·협력을 촉진하는 동시에 수도권의 집중 문제를 비롯한 지역간 불균형 해소를 통한 국가균형발전도 중요한 과제라 할 수 있음.

이에 현행법을 법률 제명의 취지에 맞게 국가균형발전의 개념을 부활시키고, 관련 규정을 정비하고자 함.

#### 주요내용

가. ‘지역발전’을 ‘국가균형발전’으로 하고, ‘지역발전 5개년계획’을 ‘국가균형발전계획’으로 하며, ‘지역발전위원회’를 ‘국가균형발전위원회’로 함(안 제2조제1호, 제4조~제9조, 제21조~제25조, 제28조, 제34조, 제38조).

나. ‘지역발전기획단’, ‘지역발전지원단’, ‘지역발전지원팀’을 각각 ‘국가균형발전기획단’, ‘국가균형발전지원단’, ‘국가균형발전지원팀’으로 함(안 제26조~제27조).

다. 국가균형발전계획에 지방대학 육성에 관한 사항을 포함하도록 하고, 지방자치단체 및 공공기관의 장이 해당 시·도의 지방대학 졸업자를 우선하여 고용할 수 있도록 함(안 제4조제2항제4호 및 제12조제3항 신설).

라. 국가균형발전시책으로 ‘수도권의 합리적인 관리’에 관한 내용을 추가하여 중앙행정기관의 장이 수도권에서 대규모 개발사업을 시행 또는 허가하는 경우 국가균형발전에 미치는 영향을 평가하여 지원방안을 마련하도록 함(안 제10조의2 신설).

마. 국가균형발전위원회가 분기별로 회의를 개최하도록 하고, 당연직위원에 시·도지사를 추가하여 위원 수를 40명으로 증원함(안 제22조제3항 신설 및 제23조제1항 및 제2항).

17) 박완주 의원 대표발의안(2013.09.10) - 국회 의안정보시스템 참조

## 제 2 절 기업도시법

### I. 입법의 필요성 검토

이 법은 민간기업이 자족적인 도시를 개발·운영하도록 하기 위한 것으로 특별한 입법적 목적과 지역적 특수성을 고려한 특별법으로서의 성격을 가진다. 이 법의 목적에 일반법을 제시하고 있지는 않지만, 도시개발을 위한 일반법적 성격을 지니는 도시개발법보다는 완화된 형태의 규제와 새로운 도시를 계획적으로 개발하고자 하는 정책적 목표도 함께 제시되고 있다.

도시개발법은 법체계상 도시개발구역의 지정-개발계획의 수립-기초조사-주민 등의 의견청취-도시계획위원회의 심의-도시개발사업의 시행(시행자 지정-실시계획 수립)-조합설립의 인가 등의 복잡한 절차와 개발사업을 위한 다양한 규제절차가 있음을 알 수 있다. 이러한 복잡한 개발계획과 절차를 완화하기 위하여 개발법제에 있어서 새로운 계획체계와 사업절차를 수립하는 것은 정책의 정당성 또는 타당성은 별도로 하고 일반적인 현상으로 나타나고 있다.

이에 반하여 기업도시법은 개발구역의 지정 제안-개발구역의 지정-행위 등의 제한-개발사업의 시행자 지정-개발계획의 승인-실시계획의 승인 등의 절차로 이루어지며, 이와 관련된 다양한 지원정책을 실시하고 있다. 이것은 특별법이 가지는 장점이면서, 동시에 단점으로 작용하는 입법정책적 작용이기도 하다. 즉, 국가의 개발정책을 보다 효율적이고 경제적으로 수행하는 방안이지만, 원칙적인 개발사업의 방법이 절차적 간소화와 다양한 지원이 난개발과 개발에 따른 환경파괴 등의 문제 등을 방치한다는 점에 있어서 보다 신중한 접근이 필요할 것이기 때문이다.

특히, 기업도시법은 국가·지방자치단체 또는 공공기관이 아니라 민간기업에게 개발하도록 하고 있다는 점에서 입법정책적 접근이 필요하다고 할 것이다. 현재 기업도시는 원주, 충주, 태안, 무안, 영암·해남 기업도시가 진행되고 있다.<sup>18)</sup>

## II. 합헌성 검토

기업도시는 공적개발방법이 아닌 민간기업의 개발이라는 점에서 보다 많은 고려를 하여야 할 것으로 판단된다. 이것은 단순한 이익형량의 문제가 아니라 개인의 재산권과 소유권 등과 관련된 문제가 동시에 적용될 수 있을 것이기 때문이다. 특히, 개발계획에 따른 개발이 아니라 개발이 필요하거나 요구되는 당사자의 제안으로 개발이 이루어지도록 하고 있다는 점에서 보다 신중한 접근이 필요한 분야가 될 것이다.

이와 더불어 민간기업의 개인의 재산권과 소유권에 관한 강제집행의 경우에는 위헌 등의 문제가 발생할 수 있다는 점에서 보다 엄격한 제도적 장치를 마련하는 것이 필요할 것이다. 예를 들면, 개발구역의 지정에 있어서 민간기업 단독이 아니라 행정기관과 공동으로 제안하게 하는 방안 등은 이러한 한계를 극복하기 위한 최소한의 입법적 조치라고 할 것이다.

## III. 입법체계 검토

### 1. 목적과 정의 규정

목적에서는 민간기업이 도시를 개발·운영하는 것으로 정하고 있어 목적조항만을 검토할 경우에는 완전한 민간개발의 성격을 가지는 것

---

18) 국토교통부 홈페이지 참조(<http://www.molit.go.kr/USR/policyData>)

으로 오해할 수 있으므로 행정기관과 공동으로 개발하는 것을 명문으로 명확히 할 필요성이 있을 것이다.

정의규정은 ‘기업도시’, ‘기업도시개발구역’, ‘기업도시개발사업’을 정의하고 있다. 기업도시는 이 법에서 최초로 정의되는 개념이라는 점에서 정의 규정에서 개념화하는 것이 필요하지만 개발구역과 개발사업은 기업도시의 정의와 연계된 개념이라는 점에서 별도의 정의규정을 두는 것은 불필요할 것이다.

## 2. 개발구역의 지정과 개발사업의 시행

기업도시법은 개발사업의 첫 단계로서 개발구역 지정의 ‘제안’이라는 방식을 취하고 있다. 이것은 일반적인 개발사업이 계획지정을 통하여 진행되는 것과는 다른 방식임을 알 수 있다. 이것은 기업도시의 개발사업의 특성상 정부와 지자체가 직접 계획을 수립하는 것이 아니라 민간의 개발필요성과 요구를 수용하는 정책적 측면을 반영하는 것이라 할 것이다.

하지만, 제안자가 민간기업 이외에 국가기관 또는 지방자치단체, 공기업, 지방공기업, 제주국제자유도시개발센터 등도 제안하도록 하고 있어서 목적규정에서 제안하고 있는 민간기업 중심의 투자개발사업이라는 특별법의 성격을 희석시키는 것이 아닌가 의문이 있다. 이와 더불어 제안자 단독이 아니라 반드시 관할 광역시장·특별자치도지사·시장 또는 군수와 공동으로 국토교통부장관에게 제안하도록 하고 있다.

제안이 있으면, 국토교통부장관은 관할 광역시장·도지사의 의견을 듣고, 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 중앙도시계획위원회와 도시개발위원회의 심의를 거쳐 개발구역을 지정할 수 있다. 지정에 있어서는 반드시 주민과 관계 전문가의 의견을 듣고, 공청회를 개최하도록 하고 있다. 이것은 개발사업 시행의 효율성과 신중을 동시에 정책적 목표로 달성하고자 하는 절차적 과정이라고 할 것이다.



개발구역 지정은 ① 낙후지역의 개발이나 지역경제 활성화 등 국가 균형발전에 이바지함으로써 공익성을 갖출 것, ② 지속 가능한 발전에 부합할 것, ③ 해당 지역의 특성 및 여건에 부합할 것, ④ 투자계획 등이 실현 가능할 것을 그 요건으로 하고 있다. 다만, 수도권, 광역시의 지역, 대규모로 개발되는 사업이 집중된 지역 및 그 인근지역으로서 도시개발위원회의 심의를 거쳐 국토교통부장관이 고시하는 지역은 제외되며, 「국가균형발전 특별법」 제2조제7호에 따라 성장촉진지역으로 선정·고시된 시·군의 지역과 이 지역이 아닌 지역 중 지역경제 활성화 및 고용증대 등 국민경제의 발전에 효과가 큰 지역 및 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제8호에 따른 산업단지 및 그 인근 배후지역으로서 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제2조제7호의 규정에 의한 지식기반산업집적지구를 포함하는 지역은 우선적으로 고려하도록 하고 있다.

개발사업의 시행자를 민간으로 지정하는 것이 입법적 정당성을 가질 수 있는 지에 대한 보다 적극적인 검토는 필요한 부분이라고 할 것이다. 다만, 사업시행자의 지정에 있어서 민간기업은 일정한 요건이 필요하며, 그 요건에 관하여 자세한 규정을 두는 것은 적절한 입법방안이라고 판단된다.

시행령 제14조(개발사업의 시행자 지정기준 등) ① 법 제10조제3항에 따른 개발사업의 시행자 지정기준은 다음 각 호의 구분에 따른다. <개정 2006.11.23, 2008.2.29, 2010.10.1, 2013.3.23>

1. 1개의 민간기업이 개발사업을 시행하기 위한 전담기업을 설립한 경우에는 그 전담기업에 출자한 민간기업이 국내 신용평가기관의 최근연도 회사채평가 또는 기업신용 평가가 투자적정 등급(BBB) 이상인 기업으로서 다음 각 호의 기준 중 3개 이상에 해당하여야 한다.

가. 최근연도 자기자본이 1,000억원 이상일 것

나. 최근연도 매출총액이 5,000억원 이상일 것

- 다. 최근연도 부채비율이 동종업종 평균의 1.5배 미만일 것  
 라. 최근 3년간 계속하여 영업이익·경상이익 및 당기순이익이 발생하였을 것  
 마. 최근 3년간 계속해서 자기자본순이익률이 5 퍼센트 이상이고 영업활동으로 인한 현금흐름이 정(正)일 것
2. 상호간에 계열회사(「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 계열회사를 말한다)가 아닌 2개 이상의 민간기업이 개발사업을 시행하기 위한 전담기업을 설립한 경우에는 그 전담기업에 출자한 민간기업이 국내 신용평가기관 또는 국토교통부장관이 인정하는 외국 신용평가기관의 최근연도 회사채 평가 또는 기업신용 평가가 투자적정 등급(국내 신용평가기관의 평가인 경우에는 BBB) 이상이어야 한다. 다만, 투자적정 등급 미만의 민간기업은 전담기업의 자본금(자본준비금을 포함한다. 이하 이 호에서 같다)이 법 제10조제4항에 따른 도시조성비의 10퍼센트를 초과하는 경우에 그 초과하는 부분에 대하여 총 자본금의 20퍼센트 범위에서 출자할 수 있다.
- ② 법 제10조제4항에서 “대통령령으로 정하는 도시조성비”라 함은 당해 기업도시 조성을 위한 토지매입비 및 부지조성공사비와 설계비 등 국토교통부령이 정하는 부대비용을 말한다. <개정 2008.2.29, 2013.3.23>
- ③ 법 제10조제4항 후단에 따라 토지를 현물로 출자한 경우에는 「부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따른 해당 토지의 최근연도 공시지가에 해당하는 금액을 자본금으로 산정하되, 같은 항 전단에 따라 확보한 자기자본의 2분의 1을 초과할 수 없다. <개정 2009.9.29>
- ④ 삭제 <2009.9.29>
- ⑤ 법 제10조제5항 단서에서 “대통령령으로 정하는 범위”란 법 제4조제1항 각 호에 해당되는 모든 시행자의 지분비율의 합이 70 퍼센트 이내가 되는 경우를 말한다. <개정 2009.9.29>

개발계획은 개발구역 지정제안자가 수립하며, 이를 국토교통부장관이 승인하는 형식의 절차로 진행하도록 하고 있다. 이러한 점에서 승인을 위한 기준 등이 입법적으로 제시되어야 하지만, 일반적인 규제 재량에 따라 장관의 판단에 맡겨두고 있다. 물론 개발계획의 내용을 엄격하게 규정하여 승인의 재량을 최소화하는 것으로 해석될 수는 있을 것이다. 이와 더불어 사업시행자는 개발사업에 관한 실시계획을 수

립하도록 하고 있으며, 수립된 계획은 국토해양부장관에게 승인받도록 하고 있다. 개발사업의 시행방식은 시행자가 개발구역의 토지 등을 수용하거나 사용하는 방식, 환지방식 또는 이를 혼용하는 방식으로 시행할 수 있다.

### 개발계획의 내용

1. 개발구역의 명칭·위치·면적 및 시행자
2. 개발사업의 시행기간
3. 인구수용, 토지이용, 교통처리 및 환경보전에 관한 계획
4. 재원조달계획 및 연차별 투자계획
5. 교육·문화·체육·보건의료 및 복지 시설의 설치계획
6. 도로, 상수도·하수도 등 주요 기반시설의 설치계획(비용 부담계획을 포함한다)
7. 제8조제2항에 따라 개발구역 밖의 지역에 설치하는 간선시설 및 개발구역 안에 설치하는 공공편익시설의 비용 부담계획
8. 사업체의 설치 및 이전에 관한 사항 또는 입주시설물에 관한 사항
9. 조성토지, 조성되지 아니한 상태의 토지(이하 “원형지”라 한다) 및 공동주택의 공급·처분에 관한 사항
10. 제14조제1항에 따라 토지등을 수용하거나 사용하려는 경우에는 그 세부 목록
11. 제14조의2에 따른 토지소유자에 대한 환지(換地)에 관한 계획
12. 제21조에 따른 선수금(先受金)의 수령에 관한 사항
13. 보상계획서(이주대책을 포함한다)
14. 제34조의2에 따른 규제특례계획(규제특례를 적용받으려는 경우만 해당한다)
15. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

시행령 제16조(개발계획의 승인 등) ① 법 제11조제2항제15호에서 “대통령령으로 정하는 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다. <개정 2011.8.25>

1. 축척 5천분의 1 이상인 지형도 또는 지적도에 개발계획을 명시하여 작성한 도면
2. 집단에너지의 공급에 관한 계획
3. 관할 시장·군수의 의견 및 이의 반영여부에 관한 사항

② 국토교통부장관은 법 제11조제4항 본문에 따라 개발계획을 고시할 때에는 다음 각 호의 사항을 명시하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2009.9.29., 2013. 3.23>

1. 개발계획의 명칭
2. 시행자의 명칭 및 주소와 대표자의 성명
3. 개발계획의 개요
4. 개발기간
5. 토지이용에 관한 계획
6. 개발하고자 하는 토지의 위치와 면적
7. 수용할 토지등의 소재지, 지번 및 지목, 면적, 소유권 및 소유권 외의 권리의 명세와 그 소유자 및 권리자의 성명·주소를 기재한 서류
8. 규제특례계획(법 제34조의2제1항에 따라 규제특례계획이 수립된 경우에 한정한다.)

③ 법 제11조제5항 각 호 외의 부분 단서에서 “대통령령으로 정하는 규모”란 330만 제곱미터를 말한다. <개정 2009.9.29>

④ 삭제 <2012.1.20>

⑤ 법 제11조제7항에 따라 국토교통부장관이 제정하는 도시계획기준에는 기업도시의 유형에 따라 다음 각 호에서 정하는 비율 이상의 토지를 주된 용도에 배분한다는 내용이 포함되어야 한다. <개정 2008.2.29, 2009.9.29, 2013. 3.23>

1. 산업교역형 기업도시 : 도로·공원 등 공공·보전 용도의 토지를 제외한 나머지 토지면적(이하 “가용토지”라 한다)의 40 퍼센트
2. 지식기반형 기업도시 : 가용토지의 30 퍼센트
3. 관광레저형 기업도시 : 가용토지의 50 퍼센트
4. 삭제 <2009.9.29>

#### 실시계획의 내용

1. 자금계획서(연차별 자금투입계획 및 재원조달계획을 포함한다)
2. 사업시행지의 위치도
3. 계획평면도 및 개략설계도서
4. 단계별 조성계획서(사업 여건상 단계적으로 개발사업의 시행이 필요한 경우만 해당한다)
5. 관할 시장·군수와 체결한 개발사업의 추진 등에 관한 협약서

6. 조성토지 등 또는 원형지의 처분계획서(제14조의2제4항에 따른 토지소유자에 대한 환지 계획을 포함한다)
7. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

시행령 제17조 ③ 법 제12조제1항제7호에서 “대통령령으로 정하는 사항”이란 다음 각호의 사항을 말한다. <개정 2008.2.29, 2009.9.29, 2011.8.25, 2013.3.23>

1. 공공시설물 및 토지등의 귀속과 대체에 관한 계획서
2. 관계 행정기관의 장과 협의에 필요한 서류
3. 그 밖에 국토교통부령이 정하는 사항

시행규칙 제12조(실시계획의 승인신청시 첨부서류 등) 영 제17조제3항제3호에서 “그 밖에 국토교통부령이 정하는 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다. <개정 2008.3.14, 2009.11.12, 2012.4.13, 2013.3.23>

1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제49조제1호의 규정에 의한 지구단위계획에 관한 사항
2. 법 제13조제1항의 규정에 의하여 허가·인가·지정·승인·협의 및 신고 등을 의제받고자 하는 사항과 관련된 협의서류

### 3. 지원제도

기업도시법은 제3장에서는 개발사업시행자와 지역입주기업에 대한 지원을 중심으로 법제화하고 있으며, 제4장에서는 기업도시 정주여건의 개선을 위한 특례를 중심으로 구성되어 있다.

#### 제 3 장 개발사업시행자 및 입주기업에 대한 지원

- 제25조(조세 및 부담금의 감면 등)
- 제26조(세제 및 자금 지원)
- 제27조(국유지·공유지의 처분 제한 등)
- 제28조(광역교통개선대책의 수립에 관한 특례)
- 제29조(「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 관한 특례)
- 제30조(「관광진흥법」에 관한 특례)

제31조(주택공급에 관한 특례)  
제33조(「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 관한 특례)  
제34조(기금 및 예산의 지원)  
제34조의2(선택적 규제특례 적용)

제 4 장 기업도시 정주(定住) 여건의 개선

제35조(사립학교의 설립에 관한 특례)  
제36조(학교 및 교육과정 운영의 특례)  
제37조(의료기관의 설치·운영)  
제38조(외국교육기관의 설립에 대한 특례)

(1) 조세 등의 지원

일반적인 개발법제에 있어서 사업시행자와 개발지역에 입주하는 대상자에 대한 다양한 특혜와 지원이 인정되고 있다. 그 중 가장 대표적인 지원제도가 조세와 부담금의 감면제도와 국가 등의 자금지원제도이다. 기업도시법 역시 이에 대하여 사업시행자에게는 법인세·소득세·관세·취득세·등록면허세·재산세를 감면할 수 있도록 하고 있으며, 입주기업에게는 국세와 지방세를 감면하도록 하고 있다. 다른 법령과는 달리 관세법상의 조세감면규정을 두고 있는 것은 기업을 상대로 한다는 점에서 외국기업의 투자는 물론 물품의 수출입 등과 연계된 조세 역시 감면하도록 하려는 것이다.

부담금은 개발부담금, 농지보전부담금, 대체초지조성비, 대체산림자원조성비, 교통유발부담금에 대하여는 사업자체에 대하여 감면을 할 수 있도록 하고 있고, 공유수면 점용료·사용료는 시행자에게 감면하도록 하고 있다. 이와 더불어 입주기업에게는 각종 편의시설 설치자금을 지원하고 임대료도 감면할 수 있는 규정을 두고 있다. 이상과 같은 다양한 지원과 더불어 기반시설의 개발 및 확충에 필요한 재원의

전부 또는 일부를 지원하고 관광진흥개발기금을 보조하거나 대여할 수 있도록 하고 있다.

이상과 같은 조세 등의 지원에 관한 사항은 의무적 지원사항이 아니라 임의적 지원사항으로 규정하고 있어서 그 실효성에 관하여 많은 의문이 제기되고 있는 것은 사실이다. 하지만, 이러한 실효성이 없는 규정을 근거로 국가와 지방자치단체 등의 무계획적이고 특혜적인 지원의 법적 근거로 활용하는 것은 매우 부적절한 조치라고 할 것이다. 물론 조세와 부담금은 이 법률의 규정여부와 관계없이 관련법에서 조세와 부담금의 감면의 정도 등을 정하여야 실질적 실효성이 있으므로 이 법률의 규정내용은 지원을 요청할 수 있는 법적 근거로만 작용하는 것에 불과한 것이 사실이다. 하지만, 관련 행정기관의 책임회피를 위한 수단으로서 이 법률규정들이 남용된다면 많은 문제점이 발생할 수 있음을 의미한다. 조세와 부담금의 면제와 기금 및 예산의 지원에 관한 사항은 전체 국가예산의 운용원칙과 기준에 비추어 이루어지는 것이며, 개별사업의 필요성에 관한 법적 근거를 기초로 남용되어서는 아니 될 것이다.

## (2) 특 례

① 광역교통개선대책의 수립은 시·도지사가 수립하도록 하고 있다 (대도시권 광역교통관리에 관한 특별법 제7조의2제1항). 하지만 기업도시법은 사업시행자가 수립할 수 있도록 특례를 주고 있다. 광역교통개선대책은 도시의 개발에 따른 교통대책을 미리 마련하여 교통혼잡 등에 따른 사회적 비용을 최소화하고자 하는 것으로 이를 사업시행자에게 수립하도록 하는 것이 실효성이 있을 것인지 의문이 있다. 물론 계획승인의 과정에서 충분히 검토되고 논의될 사항이지만, 사업시행자라는 민간기업이 공적업무인 광역교통개선대책을 수립하도록 하

는 것이 적절한 것인지 검토하여야 할 것이다. 특례가 아니라 과도한 부담을 부과하는 것은 아닌지 검토하여야 할 것으로 보인다.

② 체육시설업 중 골프장업, 스키장업, 자동차 경주장업과 같은 등록 체육시설업은 시·도지사의 승인을 받도록 하고 있다(체육시설의 설치·이용에 관한 법률 제12조). 하지만 개발구역에서 등록체육시설업을 하는 경우에는 시장·군수의 승인을 받도록 하고 있다.<sup>19)</sup> 등록 역시 시장·군수에게 등록하도록 하고 있다. 시설기준 역시 실시계획에서 정한 시설물의 설치계획 및 부지면적 사용계획에 따라 설치할 수 있는 특례를 인정하고 있다. 규제완화적 조치라고 할 것이다. 하지만, 체육시설은 일정한 기준과 원칙에 따라 설치되어야 하는 시설물이라는 점에서 기준에 적합하지 않은 시설과 기준을 적용하는 것이 적절한 조치인지에 대한 검토가 필요하며, 실시계획의 수립과 승인과정에 있어서 면밀한 검토가 필요한 부분이라고 할 것이다.

③ 관광진흥법은 사업의 특성상 카지노업에 대하여는 매우 엄격한 기준과 요건을 요구하고 있다. 기업도시법은 신청인이 대통령령으로 정하는 일정 규모 이상의 금액을 투자하는 사업시행자일 것, 신청 내용이 실시계획에 부합할 것, 관광진흥법령에 따른 카지노업에 필요한 시설·기구 및 인력 등을 확보하였을 것을 요건으로 카지노업의 허가를 강제하고 있다. 즉, 기업도시는 카지노 설치지역에 포함되어 있지 않으므로 기업도시에도 카지노업을 허가받을 수 있는 특혜를 부여하는 것이다. 하지만, 관광진흥법에서 엄격하게 규제하고 있는 사항을 특별법에서 완화하는 조치를 하는 경우에는 그 필요성과 목적 등에 명확한 기준과 원칙이 필요한 바, 기업도시라는 점에서 카지노업의 허가가 필요한 사항인지는 재검토가 필요할 것으로 판단된다.

19) 이 보고서의 논의사항은 아니지만, 등록규제에 대하여 선 승인규제를 도입하는 것은 이중규제적 성격을 가진다고 할 것이므로 규제단일화 또는 간소화의 측면에서 고려하여야 할 것으로 판단된다.



실제로 시행령에서 호텔시설업(특1등급 원칙, 특2등급 예외)과 국제회의시설업의 부대시설 안에 설치하도록 하고 있는 바, 특례로서의 규정인지 의문이 있다. 즉, 관광진흥법에 따라 카지노업의 허가를 받을 수 있는 요건에 더하여 투자사업시행자이면서 실시계획을 통한 승인을 받을 것 등의 강화된 요건을 요구하고 있기 때문이다.

1. 국제공항이나 국제여객선터미널이 있는 특별시·광역시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)에 있거나 관광특구에 있는 관광숙박업 중 호텔업 시설(관광숙박업의 등급 중 최상 등급을 받은 시설만 해당하며, 시·도에 최상 등급의 시설이 없는 경우에는 그 다음 등급의 시설만 해당한다) 또는 대통령령으로 정하는 국제회의업 시설의 부대시설에서 카지노업을 하려는 경우로서 대통령령으로 정하는 요건에 맞는 경우
2. 우리나라와 외국을 왕래하는 여객선에서 카지노업을 하려는 경우로서 대통령령으로 정하는 요건에 맞는 경우

관광숙박업과 관광객 이용시설업에 관한 기준의 완화를 위한 특례역시 숙박과 이용시설의 특성상 기업도시에 특례를 인정하는 실익에 의문이 있다. 현행 시행령에서는 이에 관한 규정을 대통령령에서 별도로 정하고 있는 것은 아니다. 의무사항이 아닌 임의사항인 입법이라는 점에서 법률의 규정을 삭제하는 것이 적절할 것이다.

### (3) 선택적 규제특례

기업도시법 제34조의2는 선택적 규제특례를 적용받도록 규정하고 있다. 이 규정은 2009년에 개정된 사항으로서 개발구역 지정제안자가 이 조의 특례 중 필요한 사항을 선택하여 규제받을 수 있도록 하는 제도이다.

1. 「건축법」에 관한 특례  
개발구역에서 문화·예술 관련 사업을 위하여 건축하는 야외 전시 및 촬영 시설은 「건축법」 제20조에도 불구하고 같은 조 제2항에 따른 신고대상으로 본다.
2. 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」에 관한 특례  
개발구역을 관할하는 지방자치단체는 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 제17조제1항 및 제2항에도 불구하고 도지사의 허가를 받지 아니하고 지방도매시장을 개설할 수 있다. 이 경우 지방도매시장에 대하여 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」을 적용하는 경우에는 개발구역을 관할하는 지방자치단체는 같은 법에 따른 지방도매시장 개설자로 본다.
3. 「도로교통법」에 관한 특례  
개발구역을 관할하는 시장·군수는 입주기업의 경영을 위하여 필요한 경우에는 지방경찰청장 또는 경찰서장에게 차마(車馬)의 도로통행 금지 또는 제한 등의 조치를 하도록 요청할 수 있다. 이 경우 지방경찰청장 또는 경찰서장은 「도로교통법」 제6조에도 불구하고 특별한 사유가 없으면 지체 없이 필요한 조치를 하여야 한다.
4. 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 관한 특례  
개발구역에서 입주기업이 시행하는 공동 연구·기술개발 등에 대하여는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제19조제2항에 따른 공정거래위원회의 인가를 받은 것으로 본다. 이 경우 규제특례계획에 이 특례의 적용 필요성, 세부 내용, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항이 포함되어 있어야 한다.
5. 「박물관 및 미술관 진흥법」에 관한 특례  
박물관이나 미술관을 설립·운영하는 자는 「박물관 및 미술관 진흥법」 제16조에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 공동으로 학예사를 둘 수 있다.
6. 「초·중등교육법」에 관한 특례  
개발구역에 설립되는 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교의 장은 외국어 전문교육을 실시하기 위하여 같은 법 제21조에도 불구하고 대통령령으로 정하는 자격요건을 갖춘 외국인을 외국어 교원 및 강사로 임용할 수 있다.
7. 「출입국관리법」에 관한 특례  
「출입국관리법」 제8조 및 제10조에도 불구하고 개발구역에서 사업을 하거나 입주기업에 종사하는 외국인에 대한 사증(査證) 발급의 절차와 1회에 부여할 수 있는 체류자격별 체류기간 상한에 대하여는 대통령령으로 달리 정할 수 있다. 이 경우 사증 발급신청 등을 할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할 시장·군수의 확인을 받아야 한다.

8. 외국인투자기업에 관한 특례

가. 개발구역에 입주하는 「외국인투자 촉진법」 제2조제1항제6호에 따른 외국인투자기업(이하 “입주외국인투자기업”이라 한다)에 대하여는 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제33조의2, 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」 제39조, 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제28조 및 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제12조를 적용하지 아니한다.

나. 입주외국인투자기업에 대하여는 「근로기준법」 제55조 및 제73조에도 불구하고 근로자에게 무급휴일을 주거나 여성 근로자에게 무급생리휴가를 줄 수 있고, 같은 법 제57조를 적용하지 아니한다.

다. 고용노동부장관은 입주외국인투자기업에 대하여 「파견근로자보호 등에 관한 법률」 제5조 및 제6조에도 불구하고 위원회의 심의·의결을 거친 업종에 대하여 근로자파견대상업무를 확대하거나 파견기간을 연장할 수 있다.

라. 개발구역을 관할하는 도지사 또는 시장·군수는 입주외국인투자기업 및 외국인의 편의를 높이기 위하여 문서 등을 외국어로 발간·접수·처리하는 등 외국어 서비스를 제공하여야 한다. 이 경우 서비스의 제공 범위 및 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

규제완화를 위한 직접적 특례규정으로서 민간기업이 규제의 내용을 정할 수 있다는 점에서 일면적으로는 규제완화의 측면이 적용되는 것이지만, 관련 법령의 적용에 있어서 필요한 규제의 내용이 제한적이라는 점에서 그 실효성에 있어서는 의문이 있다.

(4) 그 밖의 특례

사립학교의 설립과 학교 및 교육과정 운영에 관하여 특례를 인정받고 있으며, 의료기관의 설치·운영과 외국교육기관의 설립에 관한 특례 등이 인정되고 있다.

4. 위원회 등

기업도시와 혁신도시에 관한 정책 및 중요사항을 심의하기 위하여 도시개발위원회를 국토교통부에 두도록 하고 있다. 심의사항은 ① 기

업도시에 관한 기본정책과 제도에 관한 사항, ② 개발구역의 지정·변경 및 해제에 관한 사항, ③ 기업도시의 기본구상 및 개발계획에 관한 사항, ④ 기업도시의 실시계획에 관한 사항, ⑤ 기업도시와 관련한 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장 간의 의견 조정에 관한 사항, ⑥ 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」에서 위원회의 심의사항<sup>20)</sup>으로 정하고 있는 사항 등이다. 구성은 정부위원과 민간위원으로 구성된다.

기업도시에는 기업도시를 관리와 지원하기 위하여 기업도시관리협의회를 설치하도록 하고 있다. 협의사항은 ① 기업도시 입주 업종에 관한 사항, ② 기업도시 내 주요 기반시설의 유지·관리에 관한 사항, ③ 기업도시와 주변지역을 연계하는 산·학·연의 연계 등에 관한 사항 등이다. 관리협의회는 시행자, 입주기업, 지역주민, 지방자치단체 소속 공무원 및 관계 전문가로 구성한다. 협의회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 법률에서 대통령령으로 위임하고 있으나, 대통령령에서 협의회 위원 수(20인 이내)만을 정하고 그 내용은 다시 해당 시·군의 조례로 위임하고 있다. 이 경우에는 법률에서 직접 조례로 위임하는 방식으로 입법화하는 것이 적절할 것이다.

기업도시 개발업무의 효율적인 추진을 위하여 국토교통부에 기업도시추진기획단을 둘 수 있도록 하고 있으며, 관광레저형은 문화체육관광부에 둘 수 있도록 하면서 그 구체적인 내용은 대통령령으로 위임하고 있다. 하지만, 시행령에는 관련 규정을 두고 있지 않아 기획단의 설치 등은 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다.

20) 1. 혁신도시에 관한 기본정책과 제도에 관한 사항, 2. 혁신도시개발예정지구의 지정·변경 및 해제에 관한 사항, 3. 혁신도시의 기본구상 및 개발계획에 관한 사항, 4. 혁신도시의 실시계획에 관한 사항, 5. 혁신도시개발예정지구 내 토지의 용도지역 변경에 관한 사항, 6. 혁신도시 내 학교·연구소·기업 등 입주기관 유치 및 입주기관 간 협력증진을 위한 정부지원에 관한 사항, 7. 혁신도시관리위원회에서 정부의 협조를 요청한 사항, 8. 그 밖에 혁신도시와 관련하여 국토교통부장관이 심의에 부치는 사항

#### IV. 사후관리 검토

기업도시법은 2004년에 제정되어 2005년 시행된 이후 거의 매년 일부사항이 개정되고 있다. 하지만 목적규정과 정의규정 등 이 법 제정 당시의 목적과 법적용의 대상에 관한 큰 틀에서의 변경은 보이고 있지 않음을 알 수 있다. 다만, 특례사항 등을 완화하기 위한 입법적 조치가 시행되는 것은 법제정 당시에 고려하지 못한 사항과 변경된 사항을 입법적으로 보완하고자 하는 것이다. 다만, 각 지역의 이해관계만을 담기 위한 민원적 성격의 입법적 조치는 이 법의 입법목적 등에 비추어 최소한에 거치는 것이 적절할 것으로 보인다.

뿐만 아니라 특례규정과 지원규정의 실질화를 위하여 불필요한 특례와 지원규정은 삭제하고 관련 법령에서 직접 적용되는 방식으로 전환하는 것 역시 필요한 입법적 조치라 판단된다.

2013. 6. 4

◇ 개정이유

현행 법률에 따르면 기업도시는 330만 평방미터 이상으로 기업도시의 유형을 고려하여 대통령령으로 정하는 면적이상으로 개발하도록 하고 있는데, 기업도시, 산업단지 및 혁신도시와 인접하여 연계개발이 가능한 경우 최소면적보다 줄여서 개발할 수 있도록 하여 기업도시 개발사업의 활성화를 도모하고, 원형지 개발을 허용함으로써 개발목적에 부합하는 최적의 맞춤형 방식으로 개발할 수 있도록 하며, 공유수면 매립면허권을 양수받아 기업도시 개발사업을 추진하는 경우 당사자 간 매립면허권 가격에 대한 이견 발생을 예방하기 위하여 공유수면 매립면허권 양도·양수 시 가격기준에 대한 특례를 마련하며, 공유수면 매립완료 후 매립지의 소유권 취득 시 총사업비에 매립면허권 양수가격을 반영하여 사업시행자의 손실을 방지함으로써 기업도시개발을 활성화하려는 것임.

## ◇ 주요내용

- 가. 인근 기업도시·산업단지 또는 혁신도시와 인접하여 연계개발이 가능한 경우에는 기업도시 최소면적을 1/2의 범위에서 줄여 개발할 수 있도록 함(안 제6조제2항 단서).
- 나. 개발이익 채투자대상을 기업도시 개발사업과 직접 관련 있는 시설로 한정함(안 제8조제2항 본문).
- 다. 원형지 개발을 허용하여 개발목적에 부합하는 최적의 맞춤형 방식으로 개발할 수 있도록 함(안 제11조제2항제9호, 제12조제1항제6호, 제16조제3항제2호, 제21조, 제22조제1항부터 제3항까지 및 제53조제4호).
- 라. 공유수면 매립면허권 양도·양수가격 기준을 마련하여 당사자 간 이견으로 인한 사업지연을 예방하고, 공유수면 매립완료 후 기업도시 시행자의 토지소유권 취득 시 총사업비와 공유수면 매립면허권 양수금액을 합한 금액의 범위에서 소유권을 취득하도록 함으로써 기업도시 개발사업자의 손실을 예방함(안 제33조제6항 및 제7항 신설).

2012. 1. 20

## ◇ 개정이유

기업도시개발구역의 지정 해제 시 용도지역 등이 지정 전의 상태로 즉시 환원되도록 하고, 기업도시개발사업에 관한 실시계획 승인 시 인·허가 등에 관한 협의기간을 30일 이내에서 20일 이내로 단축하며, 토지수용 재결신청 기간을 개발계획 고시일부터 2년 이내에서 4년 이내로 연장하는 등 기업도시개발사업이 원활하게 추진될 수 있도록 하고, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

## ◇ 주요내용

- 가. 기업도시개발구역의 지정 해제 시 용도지역 등의 환원(안 제7조제2항부터 제4항까지)
- 기업도시개발구역이 지정 해제되는 경우 개발사업을 전제로 한 승인·결정 및 인·허가 등은 효력을 상실하고, 수립·변경 또는 해제되었던 도시기본계획·용도지역 등은 해당 개발구역 지정 전의 상태로 환원되도록 함.

<p>나. 기업도시개발사업에 관한 실시계획 승인 시 인·허가 의제에 관한 협의기간 단축 등(안 제13조제4항)          기업도시개발사업에 관한 실시계획 승인 시 인·허가 의제에 관한 협의기간을 30일에서 20일로 단축하여 기업도시개발사업이 신속하게 추진되도록 함.</p> <p>다. 토지수용 재결신청 기간 연장(안 제14조제4항)          기업도시개발사업의 경우 대규모 개발면적으로 인하여 실시계획 승인 및 토지 협의 매수가 개발계획의 고시일부터 2년 내에 완료되기 어려운 점을 고려하여 토지수용 재결신청 기간을 개발계획의 고시일부터 4년으로 연장함.</p>
<p>2011. 5. 30</p> <p>◇ 개정이유 및 주요내용</p> <p>부처 중심의 책임행정체제를 확립하고 의사결정의 신속성을 높이기 위하여, 이 법의 기업도시위원회를 혁신도시위원회와 통폐합하여 도시개발위원회로 명명하고 그에 따른 위원회의 소속 및 구성을 조정하는 한편, 법 문장을 원칙적으로 한글로 적고, 어려운 용어를 쉬운 용어로 바꾸며, 길고 복잡한 문장은 체계 등을 정비하여 간결하게 하는 등 국민이 법 문장을 이해하기 쉽게 정비하려는 것임.</p>
<p>2010. 10. 6</p> <p>◇ 기업도시개발 특별법 개정이유</p> <p>토지소유자의 양도소득세 부담을 경감하여 보다 사업에 대한 지지를 높일 수 있도록 개발사업에 환지 방식을 도입하고, 개발이익이 현저히 적게 발생한 경우 사업시행자의 공공편익시설 설치부담을 조정하도록 하며, 그 밖에 관광개발사업의 적극적 유치, 교육인프라 구축 등을 통해 제도적 미비점을 보완하여 기업도시 개발사업을 보다 촉진하려는 것임.</p> <p>◇ 주요내용</p> <p>가. 개발사업의 시행자가 간선시설·공공편익시설 설치비의 100분의 40 이상을 부담하는 경우 그 시설 설치사업의 시행자로 지정할 수 있도록 함(법 제8조제3항 신설).</p>

- 나. 개발사업의 시행자는 토지소유자가 요청하는 경우에 한하여 환지 방식으로 사업을 추진할 수 있도록 하고 환지에 관하여는 「도시개발법」의 관련 규정을 준용토록 함(법 제11조제2항제10호의2, 제13조의2 및 제14조의2 신설).
- 다. 개발사업 시행의 결과, 개발이익이 현저히 감소한 경우에는 초과이익으로 개발구역 안에 설치하기로 한 공공편의시설 설치 및 무상양여계획 등을 재조정하도록 하여 시행자의 부담을 완화함(법 제20조제3항).
- 라. 시행자가 학교용지를 지방자치단체에 공급하는 경우 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」에 따른 공급가액을 따르도록 하여 근거규정을 명확히 하고, 법률 제7310호 기업도시개발특별법 부칙 제2조에 따라 선정된 시범사업부터 적용하도록 함(법 제22조제2항 단서 신설, 법 부칙 제2조).
- 마. 개발구역에서 「관광진흥법」에 따른 관광시설을 유지하는 경우 분양 및 회원모집의 기준 및 절차를 대통령령으로 정할 수 있도록 특례 조항을 둠(법 제30조제2항 신설).

2009. 11. 28

◇ 개정이유

기업도시의 개발 및 입주 기업의 유치를 촉진하기 위하여 수도권 이전기업이 제안하는 개발구역의 개발면적 기준과 사업시행자의 토지 직접사용 기준을 완화하고 기업도시의 특성에 맞게 선택적으로 규제특례를 적용하도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

◇ 주요내용

가. 수도권 외의 지역으로 이전하는 기업에 대한 개발구역의 개발면적 기준 완화(법 제6조제2항 단서)

- 1) 수도권 소재 기업에 대하여 기업도시로의 이전을 촉진하기 위하여 개발면적 기준의 완화를 통한 유인책을 부여할 필요가 있음.
- 2) 수도권에서 수도권 외의 지역으로 이전하는 법인이 개발구역의 지정을 제안하는 경우에는 개발구역의 개발면적 기준을 330만 제곱미터 이상에서 220만 제곱미터 이상으로 완화함.

나. 사업시행자의 토지 직접사용 기준 완화(법 제16조제2항 신설)

- 1) 사업시행자의 부담을 경감하고 연관 기업의 유치를 유도하여 기업투자를 촉진하기 위하여 토지의 직접사용 기준을 완화할 필요가 있음.



<p>2) 사업시행자의 자회사 및 계열회사와 사업시행자의 자본금에 출자한 기업의 자회사 및 계열회사가 사용하는 토지에 대하여도 사업시행자가 직접 사용하는 토지로 인정함.</p> <p>다. 선택적 규제특례 적용(법 제34조의2 신설)</p> <p>1) 현재 기업도시에 대한 지원은 개발사업 절차에 관한 사항 위주로 되어 있어 준공 후 기업 유치를 촉진하기 위한 지원방안 마련이 필요하며, 일괄적인 지원보다는 입주기업이 원하는 규제특례를 부여함으로써 기업도시의 유형별로 특화된 자율적인 발전을 유도할 필요가 있음.</p> <p>2) 개발구역의 지정을 제안하는 자는 해당 기업도시의 성격에 맞게 선택적으로 규제특례를 적용받기 위하여 규제특례 적용 대상사업 및 입주기업, 개발구역에 적용될 규제특례 사항 및 적용 필요성 등을 포함한 규제특례 계획을 수립하여 개발계획에 포함할 수 있도록 함.</p>
<p>2008. 6. 29</p> <p>◇ 개정이유 및 주요내용</p> <p>국가는 기업도시개발구역에서 기반시설의 개발 및 확충에 필요한 재원의 일부를 국가균형발전특별회계에서 지원할 수 있도록 하던 것을 일반 재원에서 필요 재원의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 함으로써 개발구역의 진입도로, 용수시설 및 하수처리시설 등의 기반시설을 조속히 설치할 수 있게 하고, 기업도시개발을 활성화하려는 것임.</p>
<p>2007. 4. 11</p> <p>◇ 개정이유 및 주요내용</p> <p>기업도시개발사업의 시행자로 지정받으려는 자는 그 지정 전에 기업도시 조성비의 20퍼센트 이상을 자기자본 및 투자자금으로 확보하도록 하던 것을, 10퍼센트 이상을 자기자본으로 확보하도록 완화하고, 민간기업이 기업도시개발사업을 시행하는 전담기업에 출자함에 있어서 기반시설에 대한 투자액에 한정하여 출자총액제한제도에 관한 특례를 두고 있으나 이를 출자금 전액으로 확대하는 등 기업도시개발사업의 규제를 완화하여 민간기업의 참여를 확대하며, 기업의 적극적인 투자를 유치함으로써 국가균형발전에 이바지하려는 것임.</p>

## 제 3 절 발전특별법

### I. 입법의 필요성 검토

2008년 이 법률이 처음 해안권을 중심으로 하는 특별법의 형식으로 제정될 당시의 입법이유는 다음과 같다. 동·서·남해안권은 우수한 입지여건과 풍부한 관광자원을 가진 지역으로서 무한한 성장 잠재력을 보유하고 있는 지역임에도 불구하고, 체계적인 발전전략 부재와 수산자원보호구역 등 각종 토지이용규제 및 기반시설 부족 등으로 지역발전에 많은 제약과 한계를 노출하고 있음에 따라, 적극적으로 개발할 필요가 있는 지역에 대하여는 개발구역, 첨단과학기술단지 또는 투자진흥지구 등으로 지정하여 체계적이고 종합적으로 개발하고, 각종 규제를 완화하며, 입주기업을 적극적으로 지원하도록 하되, 개발사업에 대하여는 사전환경성검토를 거치도록 하고, 주변지역의 난개발을 방지하도록 함으로써 친환경적이고 지속가능한 발전을 도모하고, 지역간 균형발전 및 국가경쟁력 강화 등에 이바지하려는 것이었다.

하지만, 2010년 제명에서 내륙권을 포함하는 전면개정을 추진할 당시의 입법이유는 다음과 같다. 「국가균형발전 특별법」의 개정에 따라 국토의 초광역권 계획이 수립되어 기존 동·서·남해안권 발전축과 더불어 내륙 발전축을 균형 있게 개발하려는 계획이 추진되고 있음에도 내륙권의 경우에는 「국가균형발전 특별법」에 따라 국토해양부 장관이 지역발전위원회의 심의를 거쳐 내륙권역을 지정·고시할 수 있으나 이를 실행할 수 있는 법제화가 미비하므로 내륙권 발전종합계획의 수립, 개발사업의 집행절차 및 지원체계 등에 대한 법적 근거를 마련하여 내륙 초광역개발권에 대한 실행력을 확보하는 한편, 개발사업 추진에 지연을 초래하는 복잡한 위원회 심의절차를 개선하고, 개발계획 및 실시계획 승인 시 의제사항을 확대하는 등 행정절차를 대폭 간소

화하여 개발 사업을 효율적으로 추진할 수 있도록 제도를 개선하고자 하려는 것이다.

동·서·남해안권발전 특별법	동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법
제 1 조(목적) 이 법은 동·서·남해안 권을 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.	제 1 조(목적) 이 법은 동·서·남해안 권 및 내륙권을 동북아시아의 새로운 경제권 및 국제적 관광지역으로 발전시키는데 필요한 사항을 규정하여 경제·문화·관광 등 지역산업을 활성화하고 지역 간 교류와 국제협력 증대를 통하여 국가경쟁력 강화와 국가균형발전에 이바지함을 목적으로 한다.
“동·서·남해안권”이란 동해안·서해안·남해안선에 연접한 기초자치단체로서 제5조제3항 및 제6조의 동·서·남해안권발전종합계획에서 지정한 지역을 말한다.	“동·서·남해안권(이하 “해안권”이라 한다)”이란 동해안·서해안·남해안선에 연접한 기초자치단체로서 제5조제3항 및 제6조의 해안권발전종합계획에서 지정한 지역을 말한다.
	“내륙권”이란 해안권과는 별도로 지역 경쟁력 향상을 위하여 지방자치단체 간 연계·협력 사업을 공동으로 추진하는 데 적합한 권역으로서 제5조 및 제6조에 따라 입안·결정된 내륙권발전종합계획에서 지정한 지역을 말한다.

이상에서 보는 바와 같이 해안권이라는 지역은 삼면이 바다로 둘러싸인 우리나라의 국토현실에 비추어 볼 때, 통합적인 관리·개발이 필요한 지역으로 통일하는 것이 가능한 것인지 의문이 있는 입법으로 이미 제정 당시에 논란이 있었다. 하지만, 해안권이라는 특수성을 인정하여야 한다는 정치적 주장을 정책적으로 반영하여 제정된 법률에 내륙권을 포함시킴으로써 전 국토를 대상으로 하는 발전법이 제정되

었다. 이러한 점에서 특별법이라는 제명은 매우 부적절한 용어라고 할 것이다. 이것은 해안권만을 대상으로 하는 경우에도 특별법으로서의 성격이 취약한 법률이라는 비판을 받는 법률이었음에도 내륙권을 포함하고도 특별법이라는 제명을 가지는 것이 매우 부적절한 제명이라고 할 것이다. “지역발전법”과 같은 일반법적 성격의 법률로 전환하는 것이 필요할 것이다.

하지만, 이 법률은 지역발전이라는 일반적 사항을 담는 포괄입법으로서의 성격을 부여하기에는 계획법적 관점은 물론 지원법과 특례법의 관점 등 입법체계적 측면에 있어서 문제를 가진다.

## II. 합헌성 검토

이 법률은 일반적인 개발 및 지원법제의 형식을 가지고 있으므로 헌법에 위반되는지의 여부는 입법 필요성이나 목적 또는 구체적인 법률규정에 있어서 검토할 사항은 많지 않다. 구체적인 조문을 검토한 결과에 있어서도 위헌성을 검토할 사항은 발견하기 어려운 것으로 나타난다. 판례와 헌법재판 관련 사항이 크게 부각되지 않는 것에서도 이 법률의 위헌성 등의 문제는 나타나지 않는 것으로 파악된다.

다만, 이 법률의 운영에 있어서 각 지역간의 불평등 등이 이익형량과 비례의 원칙 등에 비추어 과도한 경우에는 운영상의 위헌성 시비는 나타날 수 있을 것이다. 물론 이러한 불평등은 합리적 이유가 없는 경우에 해당될 것이다. 예를 들면, 특정 지역에 과도한 지원과 특혜를 부여하여 다른 지역에 상대적 불평등을 초래하는 등의 정책들이 법률을 근거로 시행하는 경우 등이 될 것이다.

이 경우 혜택을 받지 못하는 다른 지역의 주민이 국가 등을 상대로 위헌적 정책 집행에 대하여 위법·위헌성을 다툰 경우에는 그 불평등이 과도하게 특정 목적 또는 특정지역만을 위한 정책적 집행이 될 경우에는 위법·위헌성의 판단이 가능할 것이다.

### Ⅲ. 입법체계 검토

#### 1. 계획체계

##### (1) 종합계획

발전특별법은 계획체계에 있어서 1단계인 종합계획은 입안권과 결정권을 분리하여 수립·시행하고 있다. 입안은 시·도지사가 공동으로 입안하고, 결정은 국토해양부장관이 국토정책위원회의 심의를 거쳐 결정하도록 하고 있다. 종합계획의 내용은 ① 해안권 또는 내륙권 발전을 위한 기본시책에 관한 사항, ② 자연환경의 보전 및 오염방지에 관한 사항, ③ 동북아 관광휴양 거점구축에 관한 사항, ④ 미래형 항만물류산업 육성에 관한 사항, ⑤ 지역주력산업 등 제조업 혁신에 관한 사항, ⑥ 농수산업 구조 고도화에 관한 사항, ⑦ 도로·항만·공항·정보통신 등 사회간접자본시설의 정비와 확충에 관한 사항, ⑧ 개발사업 등에 필요한 투자재원의 조달에 관한 사항, ⑨ 국제행사의 유치·개최 및 지원에 관한 사항, ⑩ 해안권 또는 내륙권 인근 지역과의 산업·문화·관광 및 교통 등의 연계·협력 사업에 관한 사항, ⑪ 그 밖에 시·도지사가 필요하다고 인정하는 사항 등이다. 입안에 있어서 주민 및 전문가의 의견을 청취하고 공청회를 개최하여야 한다.

1. 동해안권: 울산광역시·강원도 및 경상북도의 관할 구역에 속하고 해안선에 연접한 기초자치단체(「지방자치법」 제2조제1항제2호에 따른 지방자치단체를 말한다. 이하 같다.)
2. 서해안권: 인천광역시·경기도·충청남도 및 전라북도의 관할 구역에 속하고 해안선에 연접한 기초자치단체
3. 남해안권: 부산광역시·전라남도 및 경상남도의 관할 구역에 속하고 해안선에 연접한 기초자치단체

[별표]

해안권의 범위(제3조제2항 관련)

구 분	광역자치단체	해안선에 연접한 기초자치단체
동해안권	울산광역시	남구, 동구, 북구, 울주군
	강 원 도	강릉시, 동해시, 속초시, 삼척시, 고성군, 양양군
	경상북도	포항시, 경주시, 영덕군, 울진군, 울릉군
서해안권	인천광역시	중구, 동구, 남구, 연수구, 남동구, 서구, 강화군, 옹진군
	경 기 도	안산시, 평택시, 시흥시, 화성시, 파주시, 김포시
	충청남도	보령시, 아산시, 서산시, 서천군, 홍성군, 태안군, 당진시
	전라북도	군산시, 김제시, 고창군, 부안군
남해안권	부산광역시	중구, 서구, 동구, 영도구, 남구, 해운대구, 사하구, 강서구, 수영구, 기장군
	전라남도	목포시, 여수시, 순천시, 광양시, 고흥군, 보성군, 장흥군, 강진군, 해남군, 영암군, 무안군, 함평군, 영광군, 완도군, 진도군, 신안군
	경상남도	창원시, 통영시, 사천시, 거제시, 고성군, 남해군, 하동군

법 제5조제3항에 따른 내륙권의 범위는 「국가균형발전 특별법 시행령」 제2조제2항제3호에 따른 지역으로 한다. 즉, 전체 국토를 발전특별법의 적용범위로 하고 있음을 파악할 수 있다.

이러한 입안과 결정의 분리는 계획이 적용될 관련자의 의견을 직접적으로 반영하겠다는 것이지만, 이중적인 절차로 계획체계의 체계성

에 문제가 발생할 수 있을 것이다. 즉, 적용범위 전체의 개발을 위한 것이라면 업무의 효율성과 객관성을 위하여 중앙정부가 일률적이고 체계적으로 수립·시행하는 일반적인 개발법의 체계를 유지하는 것이 적절할 것이다. 반면에 지방자치단체가 지역의 개발수요를 살펴서 계획적인 개발계획을 수립하는 것이라면 지방자치단체의 자율적 계획체계를 인정하는 것이 보다 적절할 것이기 때문이다. 따라서 계획체계에 있어서 나타나는 비효율성을 극복하기 위한 중앙정부의 적극적인 중재·조정기능이 활성화 될 것을 요청하고 있다. 이와 관련하여 전국을 대상으로 개발법의 법적 지위를 가지는 균형발전법과의 관계를 고려하여 두개의 법률을 합치는 방안도 적극적으로 고려할 필요성이 있다.

또한, 전체국토를 대상으로 국토정책위원회의 심의를 받는 계획은 기본적으로 국토계획과 도시계획을 중심으로 체계화되어 있으므로 이에 대한 이중적 계획을 지방이 수립하고 장관이 추인하는 형식의 절차적 과정으로 인정하는 것이 적절한 것인지에 대한 필요성과 효율성에 대한 재검토가 필요할 것으로 판단된다.

종합계획에 따라 시·도지사가 국토교통부장관에게 개발구역 지정을 요청하면 협의와 심의(중앙도시계획위원회, 국립공원위원회, 건축위원회, 국토정책위원회)를 거쳐 장관이 지정할 수 있도록 하고 있다. 지정요청을 하기 위하여는 개발계획을 함께 제출하도록 하고 있다. 하지만, 제7조제3항은 개발계획에 따른 사업시행자도 일정한 서류를 작성하여 제출하면 지정요청의 제안을 할 수 있도록 하고 있다. 사업시행자에는 국가, 지방자치단체, 공공기관, 지방공기업은 물론 개발사업을 시행하고자 하는 법인 또는 개인도 지정될 수 있으므로 무분별한 개발계획의 수립과 구역의 지정이 이루어질 수 있다는 점에서 많은 고려가 필요할 것으로 판단된다.

## (2) 개발계획

개발계획<sup>21)</sup>은 시·도지사가 작성하여 국토교통부장관의 승인을 받도록 하고 있다. 승인 후에 시·도지사는 사업시행자를 지정하고 개발사업을 추진하도록 할 수 있다. 사업시행자는 국가, 지방자치단체, 공공기관, 지방공기업, 개발사업을 시행하고자 하는 법인 또는 개인 등이다. 시·도지사에게 지정에 대한 과도한 재량을 부여하고 있는 것이며, 법인 또는 개인에 대하여도 사업시행자의 법적 지위를 부여하는 것은 공익사업의 성격상 적절한 지정방안은 아닌 것으로 판단된다. 일정한 공익사업을 전적으로 사적 이익을 목적으로 하는 법인이나 개인에게 위탁하는 것은 적절한 방안이 될 수 없기 때문이다. 이 규정 역시 법률의 규정을 근거로 공직업무의 책임회피를 위한 수단으로 악용될 수 있는 소지를 최소화하기 위한 장치가 필요한 부분이라고 할 것이다.

개발계획의 수립과 승인절차 역시 형식적인 절차에 머물 가능성이 있다는 점에서 개발계획의 실효성 있는 승인 절차를 마련하는 것이 필요하다. 법률의 규정에 따라 다양한 절차를 마련하고 있으나, 개발계획의 실질적 효과 등을 검정하고 결정할 수 있는 절차이기 보다는 형식적 심의 절차에 머물고 있어서 이에 대한 대책도 입법적으로 마련할 필요성이 있다.

---

21) 개발계획의 주요내용은 1. 개발구역의 명칭·위치 및 면적, 2. 개발구역의 지정목적 및 개발사업의 시행기간, 3. 개발구역을 2 이상의 사업시행지구로 분할하여 개발사업을 시행하는 경우에는 그 지구분할에 관한 사항, 4. 사업시행자 및 시행방식에 관한 사항, 5. 환경보전계획 및 오염방지계획, 6. 인구수용·교통처리 및 토지이용계획, 7. 보건의료·교육 및 복지시설의 설치계획, 8. 도로, 상·하수도 등 주요 기반시설의 설치계획, 9. 재원조달계획 및 연도별 투자계획, 10. 보상계획 및 조성토지의 처분에 관한 사항, 11. 제16조제1항에 따라 수용 또는 사용하려는 경우에는 그 세부목록, 12. 개발구역 밖의 지역에 기반시설을 설치하여야 하는 경우에는 해당 시설의 설치에 필요한 비용의 부담계획, 13. 해안권 또는 내륙권 투자진흥지구의 지정에 관한 사항, 14. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항 등이다.



### (3) 실시계획

실시계획은 사업시행자가 작성하고 시·도지사가 승인하는 절차로 이루어져 있다. 이러한 실시계획은 종합계획과 개발계획의 기초가 된다는 점에서 실질적으로 사업시행자가 발전계획을 수립하는 것으로 승인권자인 시·도지사와 국토교통부장관은 직접 참여하는 계획이 아닌 경우에는 정확한 개발계획의 내용을 파악하는 것에 한계를 가질 수 있음을 의미하는 것이다. 더구나 법인이나 개인의 제안이나 요청에 따른 경우에는 보다 신중한 접근이 필요한 이유이기도 하다.

## 2. 발전공동협의회 등

협의회는 해안권과 내륙권을 나누어 두도록 하고 있다. 업무는 주요 정책 개발, 공동개발사업의 발굴과 협의 등에 관한 사항이다. 협의회의 구성은 시·도지사와 시·도의회 의장, 지방연구원 원장 및 국토계획·관광·물류·과학기술·금융·환경 등 해안권 및 내륙권 발전과 관련된 분야에 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 관련 시·도별로 공동위원장이 위촉하는 사람으로 구성하도록 하고 있다.

협의회와는 별도로 국토교통부장관 소속으로 발전기획단을 두도록 하고 있다. 기획단은 정책과 제도입안 및 기획, 개발계획의 협의와 조정, 심의사항에 대한 의안작성 등의 보좌 등에 관한 임무를 수행한다. 시·도지사는 발전전담조직을 설치하여 ① 종합계획안의 입안에 관한 사항, ② 종합계획에 반영된 개발사업의 시행에 관한 사항, ③ 개발계획의 협의 및 조정, ④ 동·서·남해안권 또는 내륙권 발전공동협의회의 운영 지원, ⑤ 그 밖에 해안권 및 내륙권 발전에 필요한 사항의 임무를 수행하도록 하고 있다.

### 3. 산업발전 및 관광 진흥을 위한 특례

발전특별법은 첨단과학기술단지를 개발구역내에 설치할 수 있도록 하고 있으며, 투자진흥지구도 지정할 수 있도록 하였다. 과학기술단지 와 투자진흥지구에 입주하는 기업에게는 용지매입비의 용자, 토지 등의 임대료의 감면은 물론 개발사업에 사용되는 자금을 최대한 지원하도록 하고 있다. 이는 개발구역을 다른 법령에서 규율하는 단지 또는 지구를 조성하도록 함으로써 개발구역의 활성화를 도모하고자 하는 것이다. 다만, 임의적 규정으로 개발구역의 개발만으로 이루어질 수 있을 것인지 그 실효성에 의문이 있다. 왜냐하면, 개별법령의 관련 규정은 해당 지역을 특화된 목적으로 개발하여 활용하는 경우에 대하여 인정되는 것이므로 발전을 위한 선개발-후단지 또는 지구지정으로 활용할 경우 그 활용도가 상대적으로 떨어질 수 있기 때문이다. 이러한 점을 고려하여 개발단계에 있어서 그 목적을 명확히 하여 투자의 집중도를 높이는 법제화가 필요할 것이다.

관광산업의 진흥을 위하여 해양과 내륙에 대하여 필요한 시책을 마련하여 시행하도록 하고 있으나, 이러한 진흥특례의 실효성에는 의문이 있다. 이미 다양한 관광산업 진흥을 위한 별도의 법령체계가 있는 상태에서 개발사업을 통한 관광산업의 진흥 역시 그 효과에 의문이 있다.

발전특별법은 다른 개발법령에 비하여 특례와 지원에 관한 사항을 많이 두고 있지 않다. 이는 적용범위 등에 있어서 특례의 적용에 있어서 실효성에 의문이 있으며, 관련 행정기관의 반대 등으로 특례와 지원의 반영에 어려움이 있었을 것으로 판단된다. 또한, 전국단위의 적용범위로 특례의 일반화에 대한 우려 역시 작용하였을 것이다. 이러한 점에서 특례와 지원의 특성을 감안할 때, 이를 최소화 하는 것이 적절한 입법방안일 것이다.

#### 4. 재정지원

재정지원에 관하여는 국고보조금의 지원과 조세의 감면 및 부담금 등의 감면에 관하여 규정하고 있다. 개발사업에 관하여 일반보조율보다 인상하여 지원할 수 있음을 명시하고 있다. 그 구체적인 내용은 대통령령으로 정하도록 하고 있으나, 시행령에서는 국토교통부장관이 기획재정부장관과 20%의 범위에서 협의하여 정하도록 하고 있다. 보조금은 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가(「국가재정법」 별표 2에 규정된 법률에 따라 설치된 기금을 관리·운용하는 자를 포함한다)가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금(지방자치단체에 교부하는 것과 그 밖에 법인·단체 또는 개인의 시설자금이나 운영자금으로 교부하는 것만 해당한다), 부담금(국제조약에 따른 부담금은 제외한다), 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금(「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」 제3조에 따른 소득보조금)을 말한다.

개발사업과 관련하여 공공시설투자는 우선적으로 지원하도록 하고 있다. 이러한 사회간접자본 등 공공시설투자는 개발사업에 있어서 필수적 요소이지만, 개발사업시행자가 직접 시행할 수 없다는 점에서 협조차원의 법률규정이라고 할 것이므로 실제에 있어서 그 실효성은 정책적 우선순위에 따라 결정될 것이다. 관광진흥개발기금의 대여·보조는 기금법에서 정한 원칙에 따라 이루어질 것이다.

관광진흥기금법 제 5 조(기금의 용도) ① 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도로 대여(貸與)할 수 있다.

1. 호텔을 비롯한 각종 관광시설의 건설 또는 개수(改修)
2. 관광을 위한 교통수단의 확보 또는 개수
3. 관광사업의 발전을 위한 기반시설의 건설 또는 개수
4. 관광지·관광단지 및 관광특구에서의 관광 편의시설의 건설 또는 개수

③ 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 대여하거나 보조할 수 있다.

1. 국외 여행자의 건전한 관광을 위한 교육 및 관광정보의 제공사업
2. 국내외 관광안내체계의 개선 및 관광홍보사업
3. 관광사업 종사자 및 관계자에 대한 교육훈련사업
4. 국민관광 진흥사업 및 외래관광객 유치 지원사업
5. 관광상품 개발 및 지원사업
6. 관광지·관광단지 및 관광특구에서의 공공 편익시설 설치사업
7. 국제회의의 유치 및 개최사업
8. 장애인 등 소외계층에 대한 국민관광 복지사업
9. 전통관광자원 개발 및 지원사업
10. 그 밖에 관광사업의 발전을 위하여 필요한 것으로서 대통령령으로 정하는 사업

시행령 제 2 조(대여 또는 보조사업) 법 제5조제3항제10호에서 “대통령령으로 정하는 사업”이란 다음 각 호의 사업을 말한다. <개정 2010.9.17>

1. 「관광진흥법」 제4조에 따라 여행업을 등록한 자나 같은 법 제5조에 따라 카지노업을 허가받은 자(「관광진흥법 시행령」 제2조제1항제1호가목에 따른 일반여행업을 등록한 자나 「관광진흥법」 제5조에 따라 카지노업을 허가받은 자가 「관광진흥법」 제45조에 따라 설립한 관광협회를 포함한다)의 해외지사 설치
2. 관광사업체 운영의 활성화
3. 관광진흥에 기여하는 문화예술사업
4. 지방자치단체나 「관광진흥법」 제54조제1항 단서에 따른 관광단지개발자 등의 관광지 및 관광단지 조성사업
5. 관광지·관광단지 및 관광특구의 문화·체육시설, 숙박시설, 상가시설로서 관광객 유치를 위하여 특히 필요하다고 문화체육관광부장관이 인정하는 시설의 조성
6. 관광 관련 국제기구의 설치

#### IV. 사후관리 검토

발전특별법은 제정과정에 있어서 필요성과 목적 등에 대한 논란에 비하여 제정 이후에는 본질적인 부분에 있어서 개정논의는 많지 않았

다. 이는 실질적인 지역개발과 관련한 효과가 발생하였거나, 개발의 실효성이 거의 없어서 관련 사항에 관한 논의가 많지 않았기 때문일 것이다. 하지만, 해안권의 경우에 있어서도 전국토의 40% 이상을 그 대상으로 하면서 특별법으로서의 법적 지위에 의문이 제기되었으며, 지역의 민원적 개발요구를 받아들일 것인지에 대한 우려도 있는 것이 사실이다. 하지만, 법 제정 이후 지역이 스스로 개발사업을 시행할 수 있는 여건이 되는지에 관한 의문 등으로 그 실효성에 의문이 있는 것도 또한 사실이다. 이러한 점에서 전반적인 재검토가 필요한 입법이라고 할 것이다.

뿐만 아니라 그 적용범위에 내륙권을 포함하도록 함으로써 사실상 특별법으로서의 법적 지위는 상실되었음을 의미한다. 이러한 점에서 법적 지위의 변화가 요구된다고 할 것이다. 즉, 최근 균형발전법에 있어서 초광역개발권 개발과 관련한 폐지와 정비논의에 따른 입법예고 등이 있는 바, 이에 따른 입법적 조정 역시 필요할 것이기 때문이다.

## 제 4 절 새만금법

### I. 입법의 필요성 검토

새만금법은 간척사업으로 진행해 온 새만금지역을 용도별 개발계획에 따라 종합적으로 개발하기 위하여 2007년 제정된 법률이다. 이에 입법목적 역시 새만금간척사업으로 조성되는 새만금사업지역을 농업을 기조로 하는 환경친화적인 개발, 이용 및 보전에 관한 사항을 규정하여 지속가능한 개발을 추진함으로써 지역균형발전과 국가경쟁력 강화에 이바지하는 것으로 하고 제정되었다. 하지만, 2009년 ‘농업중심개발’이라는 제정입법의 취지에 더하여 산업·관광·환경 및 물류 중심의 환경친화적 첨단복합용지로의 개발로 그 방향성이 전환되면서 관련 입법의 규정이 개정되었다.

이것은 새만금을 농업중심에서 산업중심으로 변경하고 변경된 사항에 대한 법제도적 지원에 관한 사항을 보완하는 방식으로 법률을 개정한 것이다. 이에 따라 사업절차의 간소화 등이 확대되고 수질·환경관리 강화방안이 마련되었으며, 외국인 투자유치활성화를 위한 지원 등을 법제화하였다. 하지만 여전히 다부처의 참여로 인한 행정집행의 효율성의 문제 등으로 하나의 통합된 개발전담기구를 두는 방식으로 2013년에 「새만금사업의 추진 및 지원에 관한 특별법」의 제정이 이루어졌다. 이 법률의 제정으로 「새만금사업 추진을 위한 특별법」은 폐지되었다. 이 법률 제정의 목적은 사업추진이 아니라 사업의 원활한 수행을 위한 조치로서 새만금개발청을 독립적으로 운영하도록 하는 것이다. 또한 재원마련을 위한 특별회계의 신설과 민간투자를 위한 다양한 조치를 입법화하는 것이다. 이러한 법률적 근거에 따라 새만금개발청 직제가 입법화되었다.

## II. 합헌성 검토

새만금간척사업은 1987년 김제·옥서·부안지구를 통합하여 새만금지구로 명칭하고 ‘새만금간척종합개발사업’을 발표한 후 국책사업으로 시작되었다. 이 사업은 1991년 착공되었으나 2차례의 중단을 거치면서 2010년 4월에 방조제가 준공되었다. 방조제는 33,9km로 세계최장의 방조제로 기네스북에 등재되었다. 이 새만금 지역을 대상으로 이루어지는 새만금간척사업은 단군 이래 최대의 국토개발사업의 일환이며, 전체사업비 24조를 투입하여 40,100ha를 1991년부터 2020년까지 단계적으로 개발하고자 하는 사업이다. 이 국책사업을 법제적으로 뒷받침하기 위하여 특별법을 제정한 것이 곧 새만금법이다.

따라서 국가의 정책적 필요성이라는 목적에 비추어 입법적 지원을 하는 것이라는 점에서 특별법의 제정목적과 정당성을 벗어나는 입법

은 아니다. 다만, 새만금지구에 대하여 특별한 대우를 하는 것이 다른 지역과 대비하여 평등권을 침해하는 것은 아닌가 하는 검토를 할 필요성은 있다. 즉, 비교형량의 원칙에 따라 특정지역에 과도한 자원을 배분하는 것은 다른 지역과 지역민을 차별하는 것이므로 이에 따른 권리침해의 문제가 발생할 수 있다.

하지만, 새만금간척사업은 국가의 정책적 사업으로서 다양한 고려를 바탕으로 진행되는 사업이며, 단기간에 걸친 지원이 아니라 중장기적인 재정과 국가적 지원을 바탕으로 이루어진다는 점에서 위헌성의 문제를 제기하기에는 어려움이 있을 것이다. 다만, 구체적인 법률규정에 있어서 과도하게 형평성을 제해하는 법률의 적용이 이루어지는 경우에는 위헌성의 문제가 논의될 수 있을 것이다. 하지만 현재까지 새만금법에 관한 구체적인 위헌소송 등은 제기되고 있지 않는 바, 위헌성은 없는 입법으로 판단할 수 있을 것이다. 다만, 최초의 입법목적과는 달리 계획에 의한 목적 변경의 정당성에 관하여는 논란이 있을 수 있을 것이다.

### Ⅲ. 입법체계 검토

#### 1. 목적 및 정의규정

<p>제 1 조(목적) 이 법은 새만금간척사업으로 조성되는 새만금사업지역을 <u>농업을 기조</u>로 하는 환경친화적인 개발, 이용 및 보전에 관한 사항을 규정하여 지속가능한 개발을 추진함으로써 지역균형발전과</p>	<p>제 1 조(목적) 이 법은 새만금간척사업으로 조성되는 새만금사업지역을 <u>농업·산업·관광·환경 및 물류 중심</u>의 환경친화적 첨단복합용지로 개발, 이용 및 보전함으로써 지역균형발전과 국가경쟁력강화에</p>	<p>제 1 조(목적) 이 법은 새만금사업지역을 환경친화적 <u>첨단복합용지</u>로 개발·이용 및 보전함으로써 국토균형발전과 국가경쟁력 강화에 이바지함을 목적으로 한다.</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>국가경쟁력 강화에 이바지하는 것을 목적으로 한다.</p>	<p>이바지함을 목적으로 한다.</p>	
<p>가. 「농어촌정비법」 제2조제4호에 따른 농어촌정비사업  나. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 산업단지개발사업  다. 「관광진흥법」 제2조제6호 및 제7호에 따른 관광지 및 관광단지 개발사업  라. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호 및 제11호에 따른 기반시설의 설치사업과 도시계획사업  마. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업</p>	<p>가. 「농어촌정비법」 제2조제4호에 따른 농어촌정비사업  나. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 산업단지개발사업  다. 「관광진흥법」 제2조제6호 및 제7호에 따른 관광지 및 관광단지 개발사업  라. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호 및 제11호에 따른 기반시설의 설치사업과 도시계획사업  마. 「환경정책기본법」 제19조에 따른 환경보전시설사업  바. 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조제1호 및 제2호에 따른 에너지설비사업  사. 그 밖에 새만금사업지역을 환경친화적 첨단복합용지로 개발, 이용 및 보전하기 위한 사업으로</p>	<p>가. 「농어촌정비법」 제2조제4호에 따른 농어촌정비사업  나. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제9호에 따른 산업단지개발사업  다. 「관광진흥법」 제2조제6호 및 제7호에 따른 관광지 및 관광단지 개발사업  라. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호 및 제11호에 따른 기반시설의 설치사업과 도시·군계획사업  마. 「환경정책기본법」 제29조에 따른 환경보전시설사업  바. 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조제1호 및 제2호에 따른 에너지설비사업  사. 그 밖에 새만금사업지역을 환경친화적 첨단복합용지로 개발, 이용 및 보전하기 위한 사업으로</p>



제 3 장 지역개발특별법 입법체계에 관한 입법평가

	서 대통령령으로 정하는 사업	서 대통령령으로 정하는 사업 아. 가목부터 사목까지의 규정에 해당하는 사업을 하기 위한 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 공유수면매립사업
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」 제2조제9호에 따른 물류단지개발사업</li> <li>2. 「과학기술기본법」 제29조에 따른 과학연구단지 조성사업</li> <li>3. 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급촉진법」 제27조제1항에 따른 신·재생에너지 보급사업</li> <li>4. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제10조제1항에 따른 체육시설업</li> <li>5. 「항공우주산업개발촉진법」 제2조제1호에 따른 항공우주산업</li> <li>6. 「항공법」 제2조제8호에 따른 공항개발사업</li> <li>7. 법 제31조에 따른 유지관리재원 마련을 위한 수익사업</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」 제2조제9호에 따른 물류단지개발사업</li> <li>2. 「과학기술기본법」 제29조에 따른 과학연구단지 조성사업</li> <li>3. 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제27조제1항에 따른 신·재생에너지 보급사업</li> <li>4. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제10조제1항에 따른 체육시설업</li> <li>5. 「항공우주산업개발촉진법」 제2조제1호에 따른 항공우주산업</li> <li>6. 「항공법」 제2조제10호에 따른 공항개발사업</li> <li>7. 「수목원 조성 및 진흥에 관한 법률」 제</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「과학기술기본법」 제29조에 따른 과학연구단지 조성사업</li> <li>2. 「도시개발법」 제2조제2호에 따른 도시개발사업</li> <li>3. 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」 제2조제9호에 따른 물류단지개발사업</li> <li>4. 「사방사업법」 제2조제2호에 따른 사방사업</li> <li>5. 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 도시림·생활림·가로수의 조성사업</li> <li>6. 「수목원 조성 및 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 수목원의 조성사업</li> <li>7. 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·</li> </ol>

<p>8. 「수목원조성 및 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 수목원조성사업</p> <p>9. 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 도시림·생활림·가로수의 조성사업</p> <p>10. 그 밖에 용도별 중앙행정기관의 장이 필요하다고 인정하는 사업</p>	<p>2조제1호에 따른 수목원의 조성사업</p> <p>8. 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 도시림·생활림·가로수의 조성사업</p> <p>9. 법 제40조에 따른 유지관리재원 마련을 위한 수익사업</p> <p>10. 그 밖에 법 제6조제1항에 따른 용도별 중앙행정기관의 장(이하 “용도별 중앙행정기관의 장”이라 한다)이 필요하다고 인정하는 사업</p>	<p>보급 촉진법」 제27조제1항에 따른 신·재생에너지 보급사업</p> <p>8. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제10조제1항에 따른 체육시설업</p> <p>9. 「항공법」 제2조제10호에 따른 공항개발사업</p> <p>10. 「항공우주산업개발 촉진법」 제2조제1호에 따른 항공우주산업</p> <p>11. 「항만법」 제42조에 따른 항만배후단지개발사업</p> <p>12. 법 제57조에 따른 유지관리재원 마련을 위한 수익사업</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

새만금법은 제정 당시의 농업 중심의 입법에서 첨단복합용지로 입법목적 자체가 변화하고 있음을 알 수 있다. 이에 따라 개발사업의 내용 역시 농어촌정비사업, 산업단지개발사업, 관광지 및 관광단지 개발사업, 기반시설의 설치사업과 도시계획사업 등으로 한정된 사업이 환경보전시설사업과 에너지설비사업 및 환경친화적 첨단복합용지로 개발·이용 및 보전을 위한 사업으로 확대되었다. 현재에는 이와 관련된 공유수면매립사업도 개발사업에 포함되어 있다.

입법의 목적을 변경하고, 사업의 내용을 변경하는 것은 입법의 현실 적합성을 높일 수 있다는 점에서 긍정적이지만, 사업의 변경이 사업의 실효성을 높이는 방안으로 작용할 것인지에 의문이 있는 것이 사실이다. 다만, 개발과정에서 다양한 요구와 요청에 적극적으로 대응할

수 있다는 점에서 사업추진단계에서 그 범위와 내용을 한정하는 것이 필요하다는 점에서 제정입법의 의의가 있는 것이다. 즉, 새로운 사업추진단계에서 요구에 법제적 근거의 미비로 대응할 수 없어서 사업추진에 차질을 초래하여서는 안되기 때문이다.

## 2. 사업의 시행

2007년 새만금법은 기본구상-사업시행자의 지정-용도별기본계획의 승인-용도별개발실시계획의 승인-사업의 시행-기반시설의 설치-준공검사-공사완료의 공고-조성토지 등의 공급- 공공시설 등의 귀속-국·공유토지의 처분제한 등의 절차에 따라 진행되었다. 하지만 2013년 제정 새만금법은 기본계획의 수립-광역기반시설설치계획의 수립-사업시행자의 지정-용도별 개발기본계획의 승인-용도별 개발실시계획의 승인-사업의 시행-기반시설의 설치-준공검사-공사완료의 공고-조성토지등의 공급- 공공시설 등의 귀속-국·공유토지의 처분제한 등의 절차에 따라 진행되도록 하고 있다. 적절한 개발사업시행 절차에 따른 법제화 방안으로 개정되었음을 알 수 있다.

07년 법은 농림부장관이 기본구상을 계획하고, 용도별 중앙행정기관의 장이 새만금사업의 시행자를 지정하는 방식을 진행되었다. 지정된 사업시행자가 용도별 개발기본계획과 실시계획을 작성하여 용도별 중앙행정기관의 장의 승인을 받도록 하였다. 이 경우 새만금 지역의 종합적이고 체계적인 관리와 사업시행은 불가능하며, 각 중앙행정기관의 이해와 계획에 따라 사업이 진행되어 재정확보와 사업진행에 많은 어려움이 있을 수밖에 없었다고 할 것이다. 이에 13년 법에서는 새만금개발청을 두어 기본계획-광역기반시설설치계획-사업시행자의 지정-용도별 개발기본계획과 실시계획의 승인 등을 일원적으로 시행하도록 하였다. 집행에 있어서 체계적이고 종합적인 관리·감독이 가능하게 되는 입법체계를 갖추게 된 것이라 할 것이다.

### 3. 환경관리

새만금사업지역의 환경관리에 관한 사항은 사업 시작단계에 있어서 부터 많은 문제가 제기된 바, 이에 대한 입법적 조치는 강화되는 방향으로 개정되었다.

07년 법은 용도별 중앙행정기관의 장이 환경보전대책을 수립·시행하도록 하고, 농림부장관이 환경대책이행사항과 수질환경모니터링 등을 지속적으로 실시하도록 하였다. 오염물질 유입에 대하여 사업지역과 인근지역은 농림부장관이 해양유입에 대하여는 해양수산부장관이 각각 관계 중앙행정기관의 장 또는 전라북도지사에게 개선 또는 조치 등을 요구할 수 있도록 하였다. 이와 함께 수질오염원 발생지역에 대하여는 전라북도지사가 특별관리지역으로 지정·관리할 수 있도록 하였다. 지역관리에 있어서 책임소재와 방법 등에 있어서 체계성과 합리성이 결여된 입법적 체계라고 할 것이다.

이에 13년 법에서는 환경관리와 개선 또는 조치 등의 권한을 환경부장관이 일원적으로 행사하고, 해양유입의 경우에만 해양수산부장관이 개선 또는 조치요구를 할 수 있도록 하였다. 이와 더불어 수질오염 개선을 위한 연차별 투자계획을 국가 또는 지방자치단체가 수립하여 환경부장관에게 제출하도록 하였다. 환경부장관은 이를 새만금위원회 심의를 받아 타당성을 검증하도록 하였다. 이러한 연차별 투자계획의 실효성을 높이기 위한 재정적 기반을 구축하기 위하여 새만금호의 원수(原水)를 공급받는 자와 사업지역 안에 전용수도 설치자에게 물사용량에 따른 물사용부담금을 부과하도록 하였다.<sup>22)</sup> 이 물사용부담금은 새만금수질개선사업을 위하여 집행하도록 명문화하였다. 이

22) 물사용부담금의 산정방법, 부과·징수 방법 및 납부절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있으나, 대통령령에 관련 규정을 두고 있지 않아 실질적인 물사용부담금을 징수하지 못할 것으로 보임. 입법적 보완이 필요한 부분이라고 할 것이다.

와 더불어 환경부장관은 새만금사업지역 중 수질오염원 발생지역을 특별관리지역으로 지정·관리하도록 하고, 이 지역은 연차별 투자지역에 포함시켜 관리하고, 오염원 해소대책을 수립하며, 수질개선 및 오염원 해소를 위한 기술적·재정적 지원을 할 수 있도록 하였다.

13년 개정법률은 전반적으로 권한과 책임을 명확히 하고 중앙행정기관이 담당할 부분과 개발청이 담당할 부분 등을 권한측면에서 명확히 하여 정책의 실효성을 담보할 수 있도록 하였다. 특히, 환경 관련 문제는 재정과 관리를 관련 중앙행정기관이 수행하도록 하여 실효성을 높이고 있는 점이 평가할 수 있을 것이다. 다만, 이러한 집행력의 관점이 개발청을 관리·감독하기 위한 간접적 정책수단으로 작용하는 것은 최소화하여야 할 것이며, 사업의 집행실효성을 확보하는 방안으로 이루어져야 할 것이다.

#### 4. 조직기구

새만금사업의 효율성과 원활한 추진을 위하여 심의기구인 새만금위원회와 관리기구로서 새만금개발청을 두도록 하였다. 특정사업을 담당하는 개발청을 두는 방식은 실질적인 효과를 담보할 수 있는 집행체계라는 점에서 유효한 집행체계라고 할 것이다.

##### <새만금위원회의 심의사항>

1. 제6조에 따른 기본계획에 관한 사항
2. 제7조에 따른 광역기반시설설치계획에 관한 사항
3. 제9조에 따른 개발계획에 관한 사항
4. 제22조에 따른 조성토지등의 공급에 관한 사항
5. 제24조에 따른 공공토지의 비축에 관한 사항
6. 제30조에 따른 연차별 투자계획에 관한 사항
7. 제31조에 따른 물사용부담금에 관한 사항

8. 제37조에 따른 새만금사업 특별회계의 관리·운영에 관한 중요한 사항
9. 제61조제2항에 따른 외국교육기관의 승인에 관한 사항
10. 제62조제1항에 따른 외국의료기관의 허가에 관한 사항
11. 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하여 부의하는 사항

<새만금개발청장의 권한>

1. 새만금위원회의 지원에 관한 사항
2. 제6조에 따른 기본계획의 수립 및 변경에 관한 사항
3. 제7조에 따른 광역기반시설 및 부대시설의 설치 및 관리
4. 제8조에 따른 사업시행자의 지정
5. 제9조에 따른 개발계획의 수립 및 변경과 제11조에 따른 실시계획의 승인 및 변경
6. 제13조에 따른 새만금사업지역에서의 행위허가
7. 제20조에 따른 준공검사
8. 제22조에 따른 조성토지등의 공급계획의 승인
9. 제23조에 따른 선수금의 승인
10. 제37조에 따른 새만금사업 특별회계의 관리·운영에 관한 사항
11. 새만금사업지역의 재해 및 재난의 관리에 관한 사항
12. 새만금사업지역에 기업의 투자유치를 위한 홍보 및 대외협력과 그 투자유치를 위한 지원
13. 새만금사업지역 내 토지 및 새만금호를 이용한 수익사업
14. 새만금사업의 총괄·조정
15. 이 법 또는 다른 법률에서 개발청장의 업무로 규정한 업무
16. 그 밖에 대통령령으로 정하는 업무

시행령 제31조(개발청장의 업무) 법 제35조제16호에서 “대통령령으로 정하는 업무”란 새만금사업지역에서 기반시설을 설치하거나 관리하는 업무를 말한다.

### 5. 특별회계

특별회계에 관한 사항은 07년 법률에서는 없는 사항을 13년 개정법률에서 반영한 사항이다. 재정적 기반구축을 위한 적절한 입법적 조

치라고 할 것이다. 특별회계의 세입은 주로 새만금사업지역에서 발생하는 수익금<sup>23)</sup>을 그 주요 내용으로 하고 있다. 세출사항은 용지의 조성비용, 기반시설의 설치와 유지관리 비용, 공공시설의 부지매입, 건축 및 이전 등에 필요한 비용, 사업시행자에 대한 출자와 용자 등이다. 세입·세출의 규모적 균형성에 대한 고려와 회계전입금 등의 확대를 통한 적절한 특별회계 운영의 원칙과 기준을 적립하는 것이 필요할 것이다.

## 6. 지원과 특례

새만금사업지역에 대하여는 사업지원에 관한 사항과 농지 및 농업 기반시설에 관한 사항, 투자여건 개선을 위한 사항 등의 지원과 특례가 입법적으로 추가·보완되었다.

또한, 도시·군 기본계획, 관리계획의 수립권자는 개발청장이며, 조례사항도 개발청장의 고시로 대체할 수 있으며, 시설사업의 시행자 지정과 실시계획의 인가 등도 개발청장의 권한으로 하는 특례규정을 두고 있다. 뿐만 아니라, 새만금사업지역에서 행하는 사무 중 지능형 교통체계지방계획 수립 등에 관한 사무, 국가공간정보정책 시행계획 수립 등에 관한 사무, 공동구의 설치·관리 등에 관한 사무, 지방대중 교통계획 수립 등에 관한 사무, 도시가스사업 등에 관한 사무, 건축물에 대한 미술작품 설치 및 절차 등에 관한 사무, 문화재보호 등에 관한 사무, 소하천의 정비·이용·관리 및 보전 등에 관한 사무, 여객자동차운송사업(시내버스 및 마을버스운송사업에 한정한다) 면허 또는 등록 등에 관한 사무, 옥외광고물 등의 관리 등에 관한 사무, 부설주차장 설치 등에 관한 사무, 유치원 및 초·중·고등학교 설치 등에

---

23) 새만금사업지역의 국유재산 임대사용료, 매각대금 및 해당 재산에서 발생하는 그 밖의 수익금과 새만금사업지역 내 토지 및 새만금호를 이용한 수익금 등이다.

관한 사무, 하천의 지정·관리·사용 및 보전 등에 관한 사무 등을 개발청장이 수행하도록 하고 있다. 건축, 주택건설사업, 민간투자사업 등에 대하여도 특례를 인정하고 있다.

이상의 다양한 조치와 권한 등에 비추어 볼 때, 새만금개발청은 중앙행정기관에 소속된 행정기관이 아니라 별도의 독립된 자치체로서의 역할을 수행하고 있음을 알 수 있다. 이러한 점을 고려할 때에는 개발청을 지방자치법상의 특별지방자치단체로 운영하는 방안도 고려할 수 있을 것으로 보인다. 즉, 새만금개발사업이라는 특정한 목적을 수행하기 위하여 별도의 행정청이 설치된 것이므로 이에 대한 독립성과 체계성을 확보하는 차원에서 특별지방자치단체로 운영하는 것을 고려할 수 있을 것으로 판단된다.

#### IV. 사후관리 검토

새만금법은 07년 제정 이후 지역사업과 관리에 관한 체계에 있어서 비효율에 관한 지적이 많았으며, 그 실효성에 관한 많은 논의가 있었던 것이 사실이다. 이것은 정책적 관점은 물론 입법체계적 관점에 있어서도 많은 문제점을 제기하는 것으로 나타났다. 이를 보완하여 새롭게 제정된 새만금법은 기존의 법률에 있어서 문제점으로 지적된 체계성을 극복하고, 재정적 기반을 구축하였으며, 사업수행에 있어서 필요한 다양한 제도적 기반을 구축한 것으로 볼 수 있다. 따라서 이러한 제도적 기반구축에 따라 새만금사업지역 전체의 효율성과 체계성을 정책적으로 구축하여 개발법제의 전형으로서의 모습을 보이는 노력이 필요할 것으로 판단된다.



## 제 5 절 친수구역법

### I. 입법의 필요성 검토

친수구역법의 제정목적은 국가하천의 주변지역을 체계적이고 계획적으로 조성·이용하기 위하여 친수여건이 조성된 국가하천 주변지역을 친수구역으로 지정하고 친수구역조성사업을 추진함으로써 난개발을 방지하기 위한 제도적 기반을 마련하고, 국가하천 주변지역의 개발이익을 공공부문에서 환수하여 하천 정비 및 관리 등에 활용하도록 함으로써 공공복리의 증진에 기여하려는 것이다.

법제정의 원래 목적은 4대강 개발사업으로 국가하천인 4대강 주변지역을 설치된 보시설과 연계하여 정비하고 관리하고자 하는 것이다. 왜냐하면, 하천법상 하천구역의 개발은 원칙적으로 금지되고, 필요한 경우에도 허가 등의 엄격한 규제를 두고 있기 때문이다. 특히, 관리청이 아닌 자의 하천관리는 더욱 엄격한 요건을 요구하고 있다. 원칙적으로 하천은 원형보전을 목적으로 하는 공공재라는 점에서 공사 등이 금지되며, 특별히 필요한 경우에 예외적으로 인정되는 것이기 때문이다. 하지만, 4대강 사업은 이러한 하천관리의 원칙을 근본적으로 변화시키는 사업이라는 점에서 입법적 보완이 요청되었으며, 하천법 역시 이를 위한 근거를 마련하는 차원에서 개정이 이루어지기도 하였다.

이와 더불어 친수구역의 범위를 4대강 사업을 위한 보시설과 주변지역의 관리를 위한 최소한의 범위로 지정하는 것이 아니라 경계의 양안 2킬로미터 범위라는 일괄적 범위로 지정함으로써 그 적정성에 대한 의문이 있는 것이 사실이다. 친수구역조성사업 역시 단순한 보시설과 하천주변지역의 관리·조성을 위한 사업의 범위를 넘어 주거·상업·산업·문화·관광·레저라는 광범위한 범위로 인정함으로써 입법의 정당성에 의문이 제기되고 있는 것이다.

하천법 제 4 조(하천관리의 원칙) ① 하천 및 하천수는 공적 자원으로써 국가는 공공이익의 증진에 적합한 방향으로 적절히 관리하여야 한다.

② 하천을 구성하는 토지와 그 밖의 하천시설에 대하여는 사권(私權)을 행사할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 소유권을 이전하는 경우
2. 저당권을 설정하는 경우
3. 제33조에 따른 하천점용허가(소유권자 외의 자는 소유권자의 동의를 얻은 경우에 한한다)를 받아 그 허가받은 목적대로 사용하는 경우

하천법 제27조(하천관리청의 하천공사 및 유지·보수) ① 하천관리청(제28조 제1항에 따라 국토교통부장관이 하천공사를 대행하는 경우 국토교통부장관을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)이 하천공사를 시행하려는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 하천공사의 시행에 관한 계획(이하 “하천공사 시행계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

제28조(하천공사의 대행) ② 국토교통부장관은 필요하다고 인정하는 때에는 시·도지사 또는 대통령령으로 정하는 정부투자기관으로 하여금 국토교통부장관이 시행할 하천공사를 대행하게 할 수 있다.

제30조(하천관리청이 아닌 자의 하천공사) ① 하천관리청이 아닌 자는 제6조·제9조 및 제28조에 따른 경우를 제외하고는 대통령령으로 정하는 바에 따라 하천관리청의 허가를 받아 하천공사나 하천의 유지·보수를 할 수 있다.

친수구역법은 이러한 입법목적과 필요성에 관한 의문으로 다양한 사회적 비판을 받고 있다. 특별법 형식의 입법형태에 있어서 가장 적절하지 못한 입법유형을 보이고 있는 것으로 파악할 수 있다. 즉, 구체적으로 일반법인 국토계획법과 하천법의 규율영역을 벗어난 입법형식을 갖추고 있지만, 일반법이 추구하고 있는 입법목적과 상충되는 입법목적과 필요성으로 그 입법적 정당성의 기반을 약화시키고 있는 것으로 볼 수 있다. 또한, 정책적 실패나 재정적 기반이 취약한 사업의 수행을 위하여 민원적 성격의 입법을 추진하는 것이 적절한 입법태도인지에 대하여도 재검토가 필요한 실정이다.

## II. 합헌성 검토

친수구역법은 2010.12.29에 제정되어 11년 4월 30일에 시행된 개발특별법이다. 입법과정에 있어서 이 법제정의 사회적 배경은 4대강 개발사업과 연계된 법률이라는 논의가 많았으며, 야당의 반대에도 불구하고 국회를 통과하였다. 입법과정상 야당의 반대가 있었다고는 하지만, 이러한 반대만으로 위헌성을 논하는 것은 부적절한 방향일 것이다. 다만, 개발특별법 중 하천에 관한 일반적 규율을 담당하는 하천법의 특별법이라는 점에서 그 입법목적과 배경에 보다 많은 관심을 가지는 것이다.

이와 더불어 특정 국가사업의 수행을 위한 재정적 기반을 구축하기 위하여 엄격하게 개발이 제한되는 구역인 하천구역을 개발하도록 허용하는 입법이 적절한 입법인가에 관한 검토는 필요하다고 할 것이다. 즉, 4대강 개발사업은 국가하천을 개발하는 사업으로서 하천법의 규율영역이며, 국가의 재정사업으로서의 성격을 가진다는 점에서 재정에서 부담하여야 할 영역이라는 점은 명확하다고 할 것이다. 이 경우, 국가의 재정적 부담을 메우기 위하여 국가가 국유재산이나 공공사업을 활용하는 것이 과연 적절한 방안인가에 관한 논의가 필요할 것이다.

친수구역법은 입법목적에 있어서 재검토가 필요한 부분이지만, 구체적인 법률규정이나 전체가 헌법에 위반되는 것인지는 구체적인 헌법 규정과의 관련성에서 검토하여야 할 것이다. 특별법으로서 일반법의 입법기준과 원칙을 위반하는 것은 아닌지와 같은 문제가 아니라 헌법적 기준과 원칙에 비추어 특별법으로서의 법적 지위를 인정받을 수 없는 입법인가를 판단하여야 하는 것이다. 특히, 입법재량의 범위를 일탈하고 있는지에 대한 검토가 요청된다.

입법목적의 정당성의 관점에서 볼 때, 친수구역법은 국가하천 주변 지역을 개발을 통하여 하천정비와 관리에 활용하기 위한 것이다. 하지만, 이미 하천법에서 하천공사에 관한 사항을 규율하고 있다는 점에서 친수구역법이라는 특별법을 제정할 입법목적의 정당성에 관하여 의문이 제기되고 있는 것 또한 사실이다. 만약에 친수구역법이 4대강 개발사업과 연계된 하천지역의 정비와 관리·운영에 관한 사항을 규율하고자 하는 것이라면 4대강 구역과 관련된 하천지역에 관한 특별법의 제정이 필요할 것이며, 국가하천 전체를 그 규율대상으로 하는 것은 적절한 입법방안인지에 관한 검토가 필요한 부분이다.

### Ⅲ. 입법체계 검토

#### 1. 목적 및 정의규정

친수구역법의 입법목적은 친수구역의 지정을 통하여 친수구역조성 사업을 시행하고, 이 사업을 통하여 발생하는 개발이익을 환수하여 하천정비 및 관리에 활용하기 위한 것임을 명확히 하고 있다. 하지만, 하천에 관한 일반법인 하천법은 하천의 개발이나 정비와 같은 하천공사는 필요한 최소한에 거치도록 하고 있으며, 현상 보존과 유지를 그 목적으로 하고 있다. 또한 하천공사가 필요한 경우에도 엄격한 기준과 절차에 따라 이루어지도록 하고 있음은 주지의 사실이다. 따라서 이 법률에서 수행하고자 하는 조성사업은 사업의 필요성에 있어서 다른 개발법률보다는 엄격한 원칙과 기준이 제시되어야 함을 의미한다고 할 것이다.

특히, 입법목적에 있어서 난개발 방지는 친수구역조성사업을 시행하지 않으면 난개발이 발생할 가능성이 상대적으로 낮다는 점에서 그 적정성에 의문이 있다. 또한, 개발에 따른 이익은 개발이익환수에 관한 별도의 법률이 있으며, 이를 통하여 공익적 목적으로 운영되고 있

는 바, 이와는 별도의 개발이익 활용을 위한 입법이 필요한 것인지 의문이 있다. 뿐만 아니라, 대부분의 공공개발의 경우에는 개발이익에 따른 개발부담금을 부과하고 있지 않다는 점에서 친수구역조성사업은 민간개발을 통한 이익환수를 목적으로 하고 있다는 점에서 적절한 입법목적의 정당성을 인정받을 수 있을 것인지 의문이 있는 것이 사실이다.

친수구역법은 그 지역적 범위를 국가하천주변으로 하고 있으므로, 그 대상이 되는 하천의 지역적 범위를 정하여야 한다. 이에 대하여 친수구역법은 「하천법」 제7조제2항에 따라 지정된 하천으로 정하고 있다. 즉, 우리나라의 모든 국가하천을 그 지역적 범위로 하고 있음을 알 수 있다.

제 7 조(하천의 구분 및 지정) ② 국가하천은 국토보전상 또는 국민경제상 중요한 하천으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하여 국토교통부장관이 그 명칭과 구간을 지정하는 하천을 말한다.

1. 유역면적 합계가 200제곱킬로미터 이상인 하천
2. 다목적댐의 하류 및 댐 저수지로 인한 배수영향이 미치는 상류의 하천
3. 유역면적 합계가 50제곱킬로미터 이상이면서 200제곱킬로미터 미만인 하천으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 하천
  - 가. 인구 20만명 이상의 도시를 관류(貫流)하거나 범람구역 안의 인구가 1만명 이상인 지역을 지나는 하천
  - 나. 다목적댐, 하구둑 등 저수량 500만세제곱미터 이상의 저류지를 갖추고 국가적 물 이용이 이루어지는 하천
  - 다. 상수원보호구역, 국립공원, 유네스코생물권보전지역, 문화재보호구역, 생태·습지보호지역을 관류하는 하천
  - 라. 그 밖에 범람으로 피해가 일어나는 지역으로서 대통령령으로 정하는 하천

친수구역은 이러한 국가하천의 하천구역 경계로부터 양안 2킬로미터 범위내의 지역 중 지정된 지역으로 하고 있다. 이러한 입법방안은 법률의 적용범위에 관하여 지정권자에게 많은 재량을 부여하는 것으로 그 적정성에 관한 검토가 필요한 부분이라 할 것이다. 적절한 개발특별법의 적용범위에 관하여 예를 들면, 새만금사업지역은 새만금 방조제 완성으로 형성된 특정지역을 그 대상으로 하고 있으며, 기업도시개발법은 엄격한 요건에 따라 기업도시로 지정된 지역에 한정하여 그 적용범위를 법률에서 명확하게 하고 있다. 행복도시법은 행정중심복합도시 지정에 따른 예정지역과 주변지역 등으로 그 범위가 한정적이며 명확하게 법률에서 정하고 있음을 알 수 있다.

따라서 친수구역 역시 그 범위를 보다 엄격한 기준과 원칙에 따라 지정범위 등을 법률에서 특정하는 방법으로 그 적용범위를 제한할 필요성이 제기되는 것이다. 지정요건 역시 “지속가능한 친수공간으로 조성·이용하기 위하여 필요하다고 인정하는 지역”과 같이 포괄적이고 추상적인 개념을 활용한 지정요건은 지정권자에게 많은 재량권을 부여하고 있다는 점에서 행정권의 자의성을 법률에서 엄격하게 제한할 필요성이 있다.

친구수역조성사업 역시 사업내용이 주거·상업·산업·문화·관광·레저 등으로 정하고 있는 바, 이러한 사업이 국가하천과 조화를 이룰 수 있는 지에 대한 엄격한 검토가 필요하다. 즉, 단순히 사업이 국가하천과 조화롭게 이루어질 것을 요구할 것이 아니라 사업의 완공 이후 지속적으로 하천과의 관계 등을 고려할 수 있는 사업일 것 등 보다 엄격한 요건이 요구된다고 할 것이다. 이것은 하천구역은 일반적인 토지구역과는 달리 엄격하게 보전하여야 할 자연구역의 일부라는 점을 고려하여야 함을 의미한다. 이러한 점을 고려할 때, 대규모 주거지역개발사업이나 상업·산업을 위한 개발사업 등은 엄격하게 제한하고, 문화·관광·레저 등의 사업에 관하여는 지속성을 기준으로

하천과 조화를 이룰 수 있는 사업으로 제한적으로 허용하는 것이 필요할 것이다.

## 2. 친수구역의 지정 등

### (1) 친수구역의 지정

친수구역 개발을 위한 제1차 단계로 필요한 절차는 개발을 위한 구역을 지정하는 것이다. 이에 법률 제4조는 구역지정에 관한 자세한 규정을 두고 있다.<sup>24)</sup>

지정의 주체는 국토교통부장관이며, 지정요건으로는 ① 국가하천 주변지역이며, ② 범위는 하천구역 경계로부터 양안 2킬로미터, ③ 목적은 지속가능한 친수공간 조성·이용이 가능한 구역일 것을 요건으로 하고 있다. 다만, 무분별한 구역지정을 방지하기 위하여 일정 규모 이상일 것을 요구하고 있으며, 대통령령에서 이 범위를 10만 제곱미터를 원칙으로 하고, 개발촉진지구 중 일정지역은 3만 제곱미터가 가능하도록 하였다. 이 지정에 관한 사항만을 볼 때에도 지정요건과 범위 및 목적이 매우 추상적이고 광범위한 형태로 이루어질 수 있음을 알 수 있다. 물론 일반적인 개발사업의 목적 등이 추상적이고 이상적인 목적을 제시하고 있는 경우가 일반적이지만, 이 법의 경우에는 그 범위 역시 광범위한 지역에 걸쳐 지정이 이루어진다는 점에서 그 목적과 지정의 범위 등이 보다 구체적일 필요가 있다.

이와 더불어 제3항에서는 사업시행자가 친수구역을 지정·변경·해제를 제안하도록 하고 있는 바, 이는 일반적인 개발법제의 입법체계와는 매우 다른 형식을 취하고 있음을 알 수 있다. 일반적인 개발법

---

24) 현재 친수구역법에 따라 친수구역이 지정된 곳은 부산 에코델타시티 지역(2012년 12월)이며, 13년 6월 현재 실시계획이 수립 중에 있으며, 구리 월드디자인시티 등 4개 지구는 친수구역 지정을 위한 절차를 진행 중에 있는 것으로 나타나고 있다(국토교통부 홈페이지, 친수사업 관련 해명자료, 3013. 6. 25).

의 행정계획이 구체적인 개발계획의 법적 근거를 마련하기 위한 조치인 반면에 친수구역법의 사업계획은 사업계획의 승인을 위한 것으로 보이기 때문이다. 즉, 개발계획의 구체성이 결여되어 있고, 개발을 원하는 사업시행자의 제안에 따라 사업이 시행될 것임을 예정하고 있다는 점에서 입법목적에서 제시하고 있는 난개발방지를 해소하기는 어려운 입법체계라고 할 것이다.

친수구역 지정은 국토교통부장관이 체계적이고 종합적인 개발계획이나 조성계획을 수립한 후 구역지정 등의 절차를 진행하는 것이 아니라, 오히려 지자체 등 사업시행자가 구역지정을 요청하면 이를 검토하여 지정여부를 결정하는 방식으로 진행되는 소극적 개발법제의 전형을 갖추고 있다. 이는 친수구역조성사업이 국가의 개발사업 체계에 따라 진행되는 적극적 사업이 아니라 필요한 경우에 검토하여 시행여부를 결정하고자 하는 소극적 사업의 성격을 가지는 측면을 반영하는 것이라 할 것이다. 이러한 소극적 개발사업의 법제화 방향성의 적정성에 대한 검토가 필요한 이유가 여기에 있다. 또한, 국토교통부 역시 친수구역법이 수공의 부채해결을 위한 입법적 조치임을 부인하고 있지는 않은 것으로 파악된다는 점에서 입법목적의 정당성에 대한 재검토가 필요한 부분이라고 할 것이다.

## (2) 친수구역 조성의 기본방향

이 법 제5조는 사업계획은 ① 이상홍수로 인한 제방의 월류·파괴 등에도 친수구역 내 인명·재산 피해가 최소화되도록 할 것, ② 친수구역조성사업 이후 오염부하량이 최소화되도록 할 것, ③ 친수구역조성사업에 따른 하천유량에 대한 영향이 최소화되도록 할 것, ④ 하천의 고유한 생태·역사·문화·경관적 가치와 조화롭게 할 것, ⑤ 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 충족할 것을 요청하고 있다. 대통령령 제5조에서도 ① 하천에 대한 접근성 및 하천과의 연계성이 최대



화되도록 할 것, ② 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조제1호에 따른 신에너지 및 재생에너지의 활용을 최대화할 것, ③ 수변구역 등 수질보전이 필요한 지역은 그 지정목적이 훼손되지 않도록 할 것, ④ 자연환경 및 문화유산 등을 고려하여 보전가치가 높은 지역은 최대한 원형이 보전되도록 할 것 등을 요구하고 있다.

이러한 충족요건을 보면, 친수구역 개발사업은 순수한 하천정비사업만을 의미한다고 할 것이다. 따라서 하천주변의 공원조성과 같은 하천친화적 공사만을 예정하고 있으며, 주택지역이나 공장지역으로의 개발 등에 있어서는 매우 예외적인 경우만이 인정된다고 할 것이다. 하지만, 조성사업의 범위에는 주거·상업·산업과 같은 일반적인 개발사업도 포함하고 있어 법률의 내용이 상호 모순을 이루는 것은 아닌지 의문이 있다.

### (3) 기타 법률규정 검토

지정과 기본방향을 기본규정으로 사업계획의 구체적 내용, 주민등의 의견청취, 지정의 고시, 행위제한, 지정해제와 같은 일반적인 개발계획에 따른 구역 지정절차의 입법기준에 따라 법률이 제정되어 있음을 알 수 있다.

제10조에서는 친수구역 지정에 따른 효과로서 광역도시계획의 수립·변경 확정, 도시기본계획의 수립·변경 확정 및 도지사 승인, 지구단위 계획구역의 지정이 있는 것으로 보고 있다. 물론 사전적으로 관계 행정기관의 장과 협의하고 중앙도시계획위원회의 심의를 거칠 것을 요건으로 하고 있다. 즉, 국토계획에 필요한 절차를 생략할 수 있도록 규제를 완화하고 있다. 또한, 5대강(한강·금강·낙동강·영산강·섬진강) 물관리 및 주민지원에 관한 법률에서 규율하고 있는 오염총량에 관한 사항과 수변구역에 관한 사항, 하수도정비기본계획 반영 등을 의무화하고 있다. 과도한 특례규정은 아닌지 검토할 필요가 있다.

### 3. 친수구역조성사업

#### (1) 사업시행자

제12조는 사업시행자로 ① 국가 또는 지방자치단체, ② 한국수자원공사, 한국토지주택공사, 지방공사 등을 예정하고 있다. 하지만, 제2항에서 한국수자원공사를 친수구역조성사업의 사업시행자로 우선 지정할 수 있음을 명문으로 정하고 있다. 사업시행자에 관한 특례규정으로 한국수자원공사가 친수구역에 관한 직접적 이해당사자라는 점은 인정되지만, 적절한 입법방안인지에 의문이 있다.

#### (2) 특례규정

##### ① 광역교통개선대책에 관한 특례

제16조는 원칙적으로 시·도지사가 수립하여 국토교통부장관에게 제출하도록 하고 있는 대규모 개발사업에 따른 광역교통개선대책에 대하여 친수구역조성사업은 국토교통부장관이 수립할 수 있도록 특례를 인정하고 있다. 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 제7조의2 제2항은 국토교통부장관이 예외적으로 수립할 수 있는 개선대책의 요건으로 ① 국가가 직접 시행하거나 허가·승인 또는 인가(허가·승인 또는 인가의 권한이 시·도지사에게 위임되어 있는 경우를 제외한다)를 하는 사업으로서 주택난의 긴급한 해소 또는 지역균형발전 등 국가의 정책적 목적을 달성하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우와 ② 광역교통시설 및 교통수단의 확대 등 둘 이상의 지방자치단체에 걸친 광역교통관리의 개선을 필요로 하는 경우로서 해당 지방자치단체의 장이 요청하는 경우에 한정하고 있다. 하지만, 이 특례규정으로 친수구역조성사업의 경우에도 국토교통부장관이 개선대책을 수립하는 사업으로 인정받게 된 것이다.

이 경우 사업시행자가 광역교통개선대책을 작성하여 국토교통부장관에게 제출하도록 하고 있다. 개선대책 수립에 있어서 필수절차인 국가교통위원회의 심의가 아닌 친수구역조성위원회의 심의를 거치도록 특례를 인정하고 있다. 대도시권의 효율적인 광역교통관리를 위하여 수립하는 대책으로서 종합적이고 체계적인 관리가 필수적인 영역이라는 점에서 친수구역조성사업에 이러한 특례를 인정하는 것이 적절한 정책적 조치인 것인지에 대한 판단이 필요할 것이다.

- 「친수구역조성지침<sup>25)</sup>」 제16조(교통계획) ① 친수구역의 교통계획은 이용자의 편의를 증진하고 교통수요예측 및 분석결과 등을 반영하여야 하며, 토지이용계획과 연계되도록 계획되어야 한다.
- ② 교통수요예측은 친수구역조성사업에 의한 교통특성분석, 유발교통량 등을 포함하여 작성하여야 한다.
- ③ 가로망 계획은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 「도시계획시설의 결정·구조 및 설치에 관한 규칙」 및 「가로망계획 수립에 관한 지침」에 따라 계획하여야 한다.
- ④ 대중교통시설은 「대규모 개발사업계획의 대중교통시설계획에 관한 기준」에 따라 계획하여야 한다.
- ⑤ 보행자 안전이 확보될 수 있도록 보도, 교차로, 횡단보도 등 교통시설을 계획하고, 장애인, 노인, 임산부 등의 교통약자가 일상생활에 안전하고 편리하게 이용할 수 있도록 교통시설 및 도로 등에 이동편의 시설을 확보하여 장애물 없는 생활환경(barrier-free)이 구축되도록 계획하여야 한다.
- ⑥ 친수구역 교통계획 등의 수립에 필요한 세부적인 사항은 별표 2-7에 따른다.

## ② 주택공급에 관한 특례

「주택법」 제38조는 일반적인 사업주체의 주택공급의 기준과 절차에 관하여 정하고 있다. 친수구역법에서는 이러한 일반적인 기준과는 다른 주택의 공급기준을 정할 수 있도록 특례규정을 두고 있다. 친수구

25) 국토교통부훈령 제71호

역조성사업이 공공사업의 특성을 가진다고 볼 때, 필요한 경우에 인정될 수 있는 특례라고 할 것이다. 하지만, 기준에 관한 포괄적 위임을 하위법령인 대통령령에 위임하는 것은 적절한 입법방안이 아닌 것으로 판단된다. 심지어 대통령령에는 관련 위임규정에 관한 사항을 규정하고 있지 않은 것으로 볼 때, 이 법률이 반드시 필요한 특례규정인 것인지에 의문이 있다.

이와는 별도로 제2항에서는 대통령령으로 정하는 투기우려지역은 주택의 공급방법을 제한할 수 있도록 하고 있는 바, 그 제한의 구체성에 의문이 있다. 즉, 투기우려지역은 주택법의 공급방법을 택한다는 것인지, 아니면 완전히 새로운 방법의 공급방법을 이 법령에서 정하는 것인지에 관하여 법문상으로는 매우 불명확한 규정이라고 할 수 있을 것이다. 제2항에 따른 대통령령에서는 ① 「소득세법」 제104조의 2제1항26)에 따라 지정된 지역과 ② 「주택법」 제41조27)에 따른 투기과열지구를 투기우려지역으로 하고 있다. 하지만 제1항에 관한 공급기준의 입법적 미비로 볼 때, 이 규정이 의미하는 바가 명확한 법률적 해석에 어려움이 있음을 알 수 있다.

이러한 입법적 미비에 관하여 「친수구역조성지침」 제17조에서 주택용지 및 자족시설용지 등 계획에 관한 사항을 규정하고 있는 것은 입법형식에 있어서 문제점으로 지적될 수 있을 것이다. 최소한 법률에서 대통령령으로 위임된 사항의 최소한 재위임 규정을 갖출 필요성이 제기된다고 할 것이다.

26) 제104조의2(지정지역의 운영) ① 기획재정부장관은 해당 지역의 부동산 가격 상승률이 전국 소비자물가 상승률보다 높은 지역으로서 전국 부동산 가격 상승률 등을 고려할 때 그 지역의 부동산 가격이 급등하였거나 급등할 우려가 있는 경우에는 대통령령으로 정하는 기준 및 방법에 따라 그 지역을 지정지역으로 지정할 수 있다.

27) 제41조(투기과열지구의 지정 및 해제) ① 국토교통부장관 또는 시·도지사는 주택가격의 안정을 위하여 필요한 경우에는 주택정책심의위원회(시·도지사의 경우에는 제85조에 따른 시·도 주택정책심의위원회를 말한다. 이하 이 조에서 같다)의 심의를 거쳐 일정한 지역을 투기과열지구로 지정하거나 이를 해제할 수 있다. 이 경우 투기과열지구의 지정은 그 지정 목적을 달성할 수 있는 최소한의 범위로 한다.

제17조(주택용지 및 자족시설용지 등 계획) ① 주택용지 면적이 10만 제곱미터 이상인 친수구역의 경우에는 다음 각 호의 기준에 따라 주택용지 배분 계획을 수립하여야 한다.

1. 주택유형별 용지의 혼합은 다음 각 목을 기준으로 계획한다.
  - 가. 수도권 및 부산권 : 아파트용지 60퍼센트 이상, 연립 및 다세대용지 20퍼센트 이하, 단독주택용지 20퍼센트 이하
  - 나. 광역시(부산·인천제외) : 아파트용지 40퍼센트 이상, 연립 및 다세대용지 20퍼센트 이하, 단독주택용지 40퍼센트 이하
  - 다. 시지역 : 공동주택용지 50퍼센트 이상, 단독주택용지 50퍼센트 이하
  - 라. 기타지역 : 지정권자가 주택보급률, 도시경관 등 해당 지역의 여건을 고려하여 배분비율을 정한다.

2. 공동주택용지는 다음 각 목에 따라 공동주택 세대수의 규모별로 배분이 되도록 하여야 한다.

- 가. 60제곱미터 이하 공동주택 세대수 : 30퍼센트 이상
- 나. 85제곱미터 이하 공동주택 세대수 : 60퍼센트 이상(가목 포함)
- 다. 85제곱미터 초과 공동주택 세대수 : 40퍼센트 미만

3. 임대주택 건설용지는 공동주택 건설호수의 최소한 10퍼센트 이상을 건설 할 수 있는 면적으로 확보하여야 한다.

② 제1항에도 불구하고 국토교통부장관이 친수구역의 특성을 고려하여 조정할 필요가 있다고 판단되는 경우에는 20퍼센트 포인트 범위에서 조정할 수 있다. 다만 제1항제3호의 경우에는 친수구역 지정면적, 임대주택 수요 등을 고려하여 10퍼센트 포인트 범위에서 조정할 수 있다.

③ 친수구역의 도시기능 활성화를 위하여 다음 각 호의 비율의 자족시설용지를 계획하는 것을 원칙으로 하되, 주변 여건 및 기존산업의 입지여부에 따라 탄력적으로 적용할 수 있다.

1. 100만 제곱미터 이상 ~ 330만 제곱미터 미만 : 5퍼센트 이상
2. 330만 제곱미터 이상 : 10퍼센트 이상

④ 국토교통부장관은 미래의 개발수요변화에 효율적으로 대처하기 위해 필요하다고 판단되는 경우 사업지역의 일부를 유보지로 설정할 수 있고 사업시행자는 설정할 것을 제안할 수 있다.

#### 4. 하천관리기금

친수구역법 제30조는 친수구역조성사업과는 별도로 하천공사 및 하천 유지·보수를 위하여 하천관리기금을 설치하는 근거규정을 두고 있다. 이 기금의 목적만을 살펴보면, 하천법이 아닌 이 법에 이 기금의 근거규정을 두는 것이 적절한 것인지 의문이 있다. 즉, 기후변화에 대비한 물확보와 홍수예방 등을 위한 하천공사 및 하천 유지·보수에 재원이 필요한 경우라면, 「하천법」상에 예정된 수익을 근거로 하천법에 관련 기금을 설치하는 것이 적절하며, 친수구역조성사업과 관련된 사항을 목적으로 하는 것이라면 기금설치의 목적규정에 이를 명시하는 것이 적절한 입법방안이 될 것이다.

기금의 재원 역시 전입금, 예수금, 수익금, 수입금 등을 예정하고 있으나, 친수구역개발이익을 주재원으로 하고 있어서 실질적인 기금의 건전성에 의문이 제기될 수 있다. 즉, 일반적인 기금의 수익구조가 일정하게 존재하는 것이 아니라는 점에서 회계나 다른 기금의 전입금이 없는 경우에는 기금재원이 취약할 수밖에 없는 구조를 가질 것이기 때문이다.

기금의 지출은 매우 제한적인 범위에서 인정되고 있다. 실질적인 지출내역은 하천공사와 하천의 유지·보수에 한정된 지출만을 인정하고 있다. 이에 관하여 예외적인 지출로 “국토교통부장관이 아닌 자의 비용부담으로 시행한 국가하천의 하천공사 중 국토교통부장관이 인정하여 고시한 하천공사의 비용 보전”을 인정하고 있다. 이것은 4대강 사업을 공사의 비용을 지출한 한국수자원공사의 비용보전을 위하여 이 기금을 활용하겠다는 것을 간접적으로 표시하고 있는 조문이라고 할 것이다. 하지만, 이러한 기금지출이 정당성을 인정받을 수 있을 것인지 근본적인 의문이 있다. 왜냐 하면, 하천법의 구조에서 볼 때, 국가하천에 대한 하천공사는 본질적으로 국가사업이며, 민간은 이 사업에

위탁을 받아 공사를 수행하는 것이지 사업의 주체가 될 수 없다. 이러한 점에서 국가하천에 대한 하천공사인 4대강 사업은 국가예산으로 집행하여야 하는 사업으로서 한국수자원공사에 예산으로 보전하여야 할 성격의 것이지 별도의 기금에서 보전하여야 하는 것은 아닐 것이다. 기금의 구성에 관한 사항에서 대통령령에 위임하고 있는 수입금의 내역은 차입금에 한정하여 정하고 있으므로 그 내역은 법률에서 직접 정하는 것이 적절한 입법방안이 될 것이다.

이러한 점에서 볼 때, 하천관리기금은 하천전반의 공사와 유지·보수를 위한 기금으로 활용하면서 재원 역시 하천과 관련하여 발생하는 수입 전체를 바탕으로 하는 것이 적절한 제도화 방안이 될 것이다. 이 경우 필요하다면, 주민지원 등과 관련한 예산 지원 부분 등을 포함할 수도 있을 것이며, 기금 통합을 통한 재정의 합리화와 건전화로도 모할 수 있을 것이다.

법 제31조는 하천관리기금을 설치하기 위하여 친수구역조성사업에서 발생하는 친수구역 개발이익을 환수할 수 있는 법적 근거를 두고 있다. 이는 개발부담금을 징수하는 대신에 징수하는 일종의 부담금이라 할 것이다. 개발이익의 환수를 목적으로 하는 개발부담금은 공공사업적 성격의 개발사업에서는 일반적으로 그 징수를 배제하는 특례규정을 두는 것이 일반적이다. 친수구역조성사업 역시 제40조제2항에서 대체산림자원조성비, 농지보전부담금, 대체초지조성비, 교통유발부담금에 대하여는 이를 면제하도록 하고 있다. 다만, 개발부담금의 경우에만 이를 징수하도록 하고 있는 것이다. 이러한 관점에서 개발이익환수에 관한 법률을 준용하는 것은 적절한 입법적 조치라 할 것이지만, 개발부담금의 정도가 기금의 적정성을 유지할 수 있을 만큼 충분할 것인지에 대하여는 의문이 있다.

기금과 관련하여 기금의 설치주체는 정부이며, 운영·관리는 국토교통부장관이 하도록 하고 있다. 반면에 운영·관리에 관하여는 대통령

령으로 정하도록 하고 있으나, 대통령령에 관련규정을 두고 있지 않아 실제로는 기금에 관한 구체적인 사항에 관하여는 그 실체가 불분명한 상태라고 할 것이다. 이것은 아직 개발이익이 발생하지 않은 상태라는 점에서 기금의 재원이 구체화되지 못한 현실의 반영으로 보여진다. 전면적인 재검토가 필요한 부분이라고 할 것이다.

#### 5. 친수구역조성위원회

친수구역조성위원회는 친수구역의 지정·변경, 실시계획의 수립 및 변경, 사업의 시행, 기금의 운영에 관한 사항을 심의하고, 친수구역 활용에 관한 주요 정책사항과 위원장이 필요하다고 판단하여 회의에 부치는 사항 등을 심의하기 위하여 설치한 국토교통부장관 산하조직이다.

위원회의 위원은 다양한 국토교통 관련 전문가를 임명하도록 하고 있는 바, 국가교통위원회 위원장이 추천하는 자, 교통영향분석·개선대책심의 위원회 위원장이 추천하는 자, 산지관리위원회 위원장이 추천하는 자를 위원에 포함하도록 의무화하고 있다. 위원회의 심의는 국가교통위원회, 교통영향분석·개선대책심의 위원회, 산지관리위원회의 심의를 의제하도록 하고 있다.

위원회의 실무를 보좌하고, 구역지정·사업관리·기금운영 등을 지원하기 위하여 국토교통부 소속으로 전담조직을 두도록 하고 있다. 이 전담조직에 대하여 법률은 대통령령으로 조직 설치·운영 등에 필요한 사항을 정하도록 하고 있으나, 대통령령에는 관련 규정을 두고 있지 않다. 입법적 보완이 필요한 사항이다.

### IV. 사후관리 검토

친수구역법은 위에서 부분적으로 살펴본 바와 같이 한국수자원공사가 공사의 재원으로 시행한 국가사업인 4대강 사업의 부채를 메우기



위하여 국가하천의 양안에 대한 개발권을 부여하는 법으로 구성되어 있다. 따라서 제정 당시에도 무리한 입법추진이라는 비판이 있었으며, 그 실효성에 대한 의문 역시 제기된 것이 사실이다. 다만, 국가정책적 관점에서 입법의 필요성만을 강조하는 관점에서 제정된 법률이라고 할 것이다.

하천법에 있어서 하천은 본질적으로 공공개발의 대상이 될 수 없으며, 하천공사는 예외적인 경우에 한정하여 이루어지는 것이 일반적이다. 이러한 점에서 4대강 사업에 관한 입법정책적 불비라는 비판에 직면한 이유이기도 하다. 이러한 점에서 볼 때, 친수구역법은 하천양안의 개발의 내용, 주체, 성공가능성 등 모든 부분에 있어서 부적절한 입법이었음을 의미한다.

이와 함께 기금부분에서도 언급하였듯이 본질적으로 국가사업은 국가의 예산으로 충당하여야 하는 것이며, 현실적인 재정여건에 따라 일시적인 차입이 이루어진 형태라 하더라도 국가가 이를 부담하는 것이 적절할 것이다. 즉, 공사에 편법적인 방법으로 비용을 보전하는 방법 보다는 비록 공사의 재정으로 사업이 시행된 경우라 할지라도 국가가 일시적인 차입형식을 갖는 것이라는 점에서 국가사업으로 인한 공사사업의 대행에 대한 재정적 부담은 당연히 국가가 부담하는 것이 적절한 방안이 될 것이다. 친수구역법은 재정적 부담에 대한 출발점의 오류를 새로운 편법으로 보완하려는 새로운 오류를 창출하고 있다는 점에서 정책적인 관점은 별론으로 하고, 입법적인 관점에 있어서도 본질적인 시정이 필요한 부분이라고 할 것이다.

## 제 4 장 사후적 입법평가기준

이상에서 개발특별법의 규범분석을 위하여 입법의 필요성, 합헌성, 입법체계, 사후관리 등에 관한 사항을 중심으로 평가하였다. 일반적으로 입법평가지침에서 제시되고 있는 사후적 입법평가의 기준은 목표달성도, 실용성, 경제성, 조화성, 이해가능성, 수용성 등을 제시하고 있다.<sup>28)</sup> 규범체계성의 관점에 있어서는 입법의 필요성에 따른 목표달성도를 분석하는 목적정당성의 기준은 평가기준의 중요한 요소로 제시되어야 할 것으로 분석된다. 이 경우, 필요성의 문제만을 제시하고 목표달성도의 정도는 광범위하고 추상적으로 제시되고 있다는 점에서 보다 구체적인 목표달성도를 제시할 필요성은 제기할 수 있을 것이다.

예를 들면, 새만금법의 입법목적은 지역균형발전 + 국가경쟁력 강화(2008년) 또는 국토균형발전+국가경쟁력 강화(2013년)로 제시하고 있지만, 필요성은 새만금사업 지역의 개발, 이용 및 보전으로 하고 있다. 이것은 필요성에 따른 입법목적의 구체성이 필요한 부분이다. 입법의 필요성에 따른 입법목표의 달성도를 평가하는 기준에 있어서 입법목적이 추상적이고 광범위한 경우 구체적인 판단을 결여할 수 있기 때문이다. 즉, 위의 예에서 새만금법의 목적은 새만금사업지역의 개발·이용 및 보전의 필요성으로 법률을 제정하였으며, 이를 통하여 새만금사업지역의 개발·이용 및 보전의 종합적 관리와 체계성 확보 등이 입법목적으로 제시되어야 할 것이다.

이와 더불어 입법체계성의 평가에 있어서 경제성 등의 평가는 규정의 개별 특성에 따라 필요한 경우가 아니라면 이를 평가 기준에 포함하는 것은 상대적인 어려움이 있다. 이것은 입법체계성이라는 일반적인 입안원칙의 적용성을 평가하는 것으로 이를 비용 또는 편익의 구

28) 강현철, 입법평가세부지침에 관한 연구, 한국법제연구원, 2012. 66-67면 참조.

체적 부분으로 평가하거나 경제적 효과성으로 평가하는 것은 부적절한 방안이 될 것이기 때문이다. 반면에 집행가능성과 준수가능성을 평가하는 실용성의 문제에 있어서는 입법체계의 구체적인 부분과 연계하여 파악할 필요성이 제기된다고 할 것이다.

합헌성에 관한 논의는 법률의 제·개정단계에서 구체적으로 논의되는 점에서 입법평가의 단계에서 이를 구체적인 평가기준이나 대상으로 논의하는 것은 적절한 방안이 아닐 것으로 보인다. 반면에 사후관리에 관한 사항은 개별 법률의 대안을 제시하는 방향으로 구체적인 내용을 담아 평가기준에 포함하는 것이 필요할 것이다.

기존의 입법평가 기준은 일반적인 성격의 기준이라면, 특별법의 평가기준은 보다 구체적이고 체계적인 기준을 제시하고 있는 특징이 있다. 이러한 점에서 본다면, 필요성과 연계된 입법목적 내지 목표 평가기준의 제시와 입법체계적인 관점의 평가기준의 구체적 제시 및 대안 제시를 위한 사후관리 방안 등을 세부기준으로 반영하는 입법평가기준을 마련하는 것이 필요할 것이다. 다만, 구체적인 세부기준을 정립하는 것으로 보다 다양한 분야의 사례분석과 평가를 통하여 그 구체성을 제시하는 것이 보다 적절한 방안이 될 것이다.

## 참 고 문 헌

- 강문수, 지역개발관련 특별법 정비방안 연구, 한국법제연구원, 2010.  
강현철, 입법평가세부지침에 관한 연구, 한국법제연구원, 2012.  
박영도, 특별법 입법체계 개선방안, 한국법제연구원, 2012.  
법제처, 법령입안심사기준, 2012

### [인터넷 홈페이지]

- 국가법령정보센터 홈페이지 <http://www.law.go.kr/main.html>  
국토교통부 홈페이지 <http://www.molit.go.kr/USR/policyData>  
국회 의안정보시스템 홈페이지 <http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>  
법제처 입법예고 홈페이지 <http://www.moleg.go.kr/lawinfo/lawNotice>  
새만금개발청 홈페이지 <http://www.kasdi.go.kr/>  
새만금위원회 홈페이지 <http://www.smgc.go.kr/kor/html/main.jsp>  
지역발전위원회 자료실 홈페이지 <http://www.region.go.kr/pds/info.php>  
한국수자원공사 홈페이지 <http://www.kwater.or.kr/>