

개발관련특구와 환경행정상의 과제 및 대응방안

함태성*

《 차 례 》

- I. 서 설
- II. 개발관련 특구제도
- III. 개발관련 특구의 환경행정상 문제점
- IV. 개발관련 특구에 대한 환경행정상의 대응방안
- V. 결 어

I. 서 설

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

이는 입법적인 측면에서는 국가균형발전특별법, 지방분권특별법, 신행정수도의건설을위한특별조치법의 3대 법안으로 구체화되었다(2004. 1. 16 제정). 그러나 2004년 10월 21일 신행정수도의건설을위한특별조치법에 대한 헌법재판소의 위헌결정으로 지방분권과 국가균형발전이라는 국정과제의 추진이 잠시 주춤하는 듯 보였지만, 그럼에도 불구하고 현 정부는 여전히 ‘국가균형발전’ 및 ‘지방분권’을 핵심키워드로 삼아 정책을 펴나갈 것이라는 의지를 천명하고 있다. 따라서 현 정부의 정책기조는 지방을 혁신주체 및 발전주체로 육성하고 지방의 잠재력을 극대화하여 국가 경쟁력을 증대시키는 방향으로 나갈 것이며, 구체적으로는 각 지방이 각각의 특성과 비교우위를 바탕으로 스스로 자립할 수 있는 법적·제도적 지원이 이루어지는 방향으로 나갈 것으로 예상할 수 있다.¹⁾

* 한국법제연구원 부연구위원

이와 같은 흐름 속에서 본격적인 지방자치와 낙후된 지역의 개발육구 등이 맞물리면서 각 지방자치단체들로부터 주목을 받고 있는 것이 특구제도이다. 특히 개발관련 특구들이 많은 지방자치단체들의 지대한 관심을 받으면서 속속히 도입되었거나 도입될 예정에 있다.²⁾

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

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

- 1) 실제로 정부는 국가균형발전과 지방분권이라는 국정과제를 구체화하기 위하여 ① 특별법의 제정(국가균형발전, 지방분권, 신행정수도건설 등 3대 특별법 제정 및 특별회계설치), ② 공공기관의 지방이전, ③ R&D 지방지원비율확대(지방대학 집중 육성), ④ 지역혁신체계시범사업, ⑤ 국가균형발전 5개년계획, ⑥ 지역특화발전특구설치, ⑦ 낙후지역대책의 내용을 담은 국가균형발전 7대 과제를 설정한 바 있다.
- 2) 2003년에는 경제자유구역의지정및운영에관한법률에 근거하여 인천, 부산·진해, 광양 3곳이 경제자유구역으로 지정되었다. 2004년 9월 23일에는 지역특화발전특구에대한규제특별법이 시행되어, 이에 따라 재경부는 준비된 지자체부터 특구지정 신청을 받아 올해 안에 최소한 10정도는 특구로 지정할 예정이라고 한다.

한편, 건교부는 민간기업의 토지수용권 부여, 자금조달의 특례, 폭넓은 규제 완화 등을 골자로 하는 민간투자활성화를위한복합도시개발특별법(기업도시법)안을 마련하여 발표하였고, 여당은 정부안대로 추진키로 하여 2004년 11월 초에 공청회와 시민단체와의 정책간담회를 거친 뒤 의원총회에서 동법 제정안을 당론으로 확정하였다. 그리고 2004년 12월 9일 국회 본회의에서 민간투자활성화를위한복합도시개발특별법의 명칭을 기업도시개발특별법으로 확정하여 의결되었다.

II. 개발관련 특구제도

특구(특별구역)제도는 일정 지역이 가지고 있는 고유한 지역적 특성을 살려 다른 지역과 차별화되게 발전시킴으로서 지역의 균형있는 발전을 도모한다는 취지로 도입된 것으로, 규제의 완화, 세제혜택, 인·허가시 간이절차 등이 적용되는 공간적으로 확정된 일정 지역을 말한다. 이와 같은 특구의 설치의 지역의 특성을 살린 발전을 촉진하고 지역간의 균형 발전을 이룰 수 있다는 취지에서 긍정적인 면이 있지만, 현실적으로는 지역개발의 뜨거운 열망과 욕구에 편승하여 대부분 개발사업의 시행과 규제의 완화 등을 주된 내용으로 하는 개발관련 특구제도가 주를 이루고 있다. 예컨대 지역특화발전특구(지역특구), 경제자유구역(경제특구), 기업도시특구 등이 대표적인 예이다.

1. 최근 추진되고 있는 개발관련특구

1) 지역특화발전특구(지역특구)

지역특구제도는 지방자치단체가 자신의 고유한 지역적 특성을 살려 다른 지역과 차별화되게 발전시킬 수 있는 사업을 선정하여 신청을 하면, 재경부장관이 요건을 충족한 지자체를 대상으로 토지, 교육, 교통 등 각종 규제를 대폭 완화시켜줌으로써 사업추진을 용이하게 해주는 것을 말한다. 지역특구는 국가균형발전의 7대과제 중 하나로 설정되어 자립형 지방화와 지역경제의 활성화를 지원하는 중요한 제도적 장치라는 인식에서 출발되었는데, 이는 일본의 ‘구조개혁특구’를 모방한 것이다.³⁾

3) 일본의 구조개혁 특구 구상은 중국의 경제특구에서 아이디어를 얻은 것으로, 2002년 4월 경제재정자문회의를 거쳐 6월 내각에서 “경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침 2002”를 결정하였으며, 동년 7월 26일 총리를 본부장으로 하는 구조개혁추진본부와 구조개혁추진실이 설치되었다. 추진목적은 지역을 한정하여 규제를 완화하여 그 성공사례를 전국적인 규제개혁으로 연계시켜 지역특성에 맞는 산업집적과 신규 산업 창출의 계기로 삼고자 하는 것이었다. 2002년 12월 18일에는 ‘구조개혁특별구역법’이 공포되었다. 2003년 4월 21일에는 제1차로 신청한 특구에 대하여 승인을 하였고, 동년 5월 23일 제2차로 60건이 승인되었다. 제1차와 제2차 특구제안을 살펴보면, 교육특구, 국제물류특구, 농업활성화특구, 국제교류특구(외국인기술자, 관광객 및 유학생의 수용 목적), 신에너지(풍력발전, 연료전지자동차 등 차세대 에너지 관련산업의 육성)특구, 재활용산업특구, 지방행정개혁특구(공무원의 근무형태의 다양화와 공적 업무의 민간위탁을 도모하는 특구), 복지특구(공설민영방식 또는 주식회사방식 등에 의한 노인복지시설의 운영), 의료특구(주식회사 형태의 의료기관이나 외국인밀집지역에서의 외국인 의사의 외국진료허용), 산학연대특구(IT, 바이오, 로봇 및 로켓 등 첨단산업 육성)등이 제안되었다(선정원, “일본의 구조개혁특구제도의 분

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

재정부는 2003년 9월초까지 기초지방자치단체들로부터 특구 신청접수를 받았는데, 예비접수결과 189개 지자체에서 448개의 특구지정을 신청하여 각 지자체가 지역특구제도에 대하여 많은 관심을 갖고 있음을 알 수 있다. 이를 특구유형별로 나누어 보면, 관광특구 신청이 133건(29.7%)으로 가장 많았으며, 레저·스포츠 특구가 68건(15.2%)으로 그 다음 순위를 차지하였다. 지역특구로 지정되면 토지이용, 환경, 교원임용 등과 관련된 분야의 각종 규제가 완화된다. 반면 세제상의 혜택이나 정부로부터의 재정상 지원 등은 없다. 지자체가 신청한 규제특례조치는 총 3,329건인데, 그 중 토지이용관련 규제가 2,062건(61.9%)으로 가장 많았다.

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

동법 제3장에서는 일반적인 규제특례 사항(제17조~제36조), 토지이용에 관한 규제특례 사항(제37조~제40조), 권한이양에 관한 특례규제(제41조~제44조) 등 특례에 관한 사항을 폭넓게 인정하고 있다. 즉 지역특구로 지정이 되면 교육관계법, 군사시설보호법, 온천법, 농지법, 산림법 등과 관련된 규제가 완화된다. 이 중에서 규제가 가장 많이 완화되는 분야는 토지분야이다.⁵⁾

석과 규제자유특구제도의 한국에의 도입방안”, 『법제』, 2003. 9, 9-11면).

2003년 12월 현재 일본에서는 4차례에 걸쳐 1차 57개(2003.4.21), 2차 60개(2003.5.23), 3차 47개(2003.8.22), 4차 72개(2003.11.28)등 236개 특구가 지정되어 운영 중이다.

4) 선정원, 위의 논문, 6면.

5) 동법 제3장 제2절에서는 토지이용에 관한 규제특례 사항을 정하고 있는데, 특구신청 지방자치단체의 장이 동법 제37조, 제38조에 근거하여 ‘특구토지이용계획’을 수립하여 제출하면, 특구토지이용계획이 포함된 특구계획의 승인을 얻은 때에 국토의계획및이용에관한법률 제30조의 규정에 의한 도시관리계획의 결정, 국토의계획및이용에관한법률 제40조의 규정에 의한 수산자원보호구

2) 경제자유구역(경제특구)

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

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

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

경제자유구역법의 제정 목적은 “외국인투자기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선함으로써 외국인투자를 촉진하고 나아가 국가경쟁력을 강화하고 지역간 균형발전을 도모함”에 있다(동법 제1조). 동법은 외국인투자기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선하고 외국인투자를 촉진하기 위하여 경제자유구역의 외국인투자기업에 대해 다양한 지원책을 두고 있다.⁶⁾

역의 지정·변경, 관광진흥법 제50조의 규정에 의한 관광지 및 관광단지의 지정, 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 제23조의 규정에 의한 유치지역의 지정이 있는 것으로 의제된다(동법 제39조). 또한, 특구토지이용계획이 포함된 특구계획의 승인을 얻은 때에는 초지법에 의한 초지전용허가, 산지관리법에 의한 산지전용허가, 산림법에 의한 보안림 구역 안에서의 행위허가·국유림 안에서의 벌채 승인 또는 동의·입목벌채 등의 허가, 농지법 제36조의 규정에 의한 농지의 전용허가 또는 협의 등 11개 법률에 의한 토지관련 인·허가 등을 받은 것으로 의제된다.

6) 경제자유구역의 외국인투자기업에 대한 지원내용(재경부 자료)

3) 기업도시특구

기업도시는 2003년 10월 전경련이 기업도시개발 제안을 하면서 논의되기 시작하였고, 2004년 6월 전경련은 ‘기업도시 건설을 위한 정책포럼’을 열고 기업도시건설특별법(가칭) 제정을 정부에 건의하였다. 이에 정부는 투자활성화와 국가균형개발을 위한 계기로 활용하고 기업에게는 주도적인 복합도시 개발로 투자비를 절감하고 경쟁력을 강화한다는 차원에서 특별법을 제정하여 지원하기로 하였다. 이에 건교부는 민간기업의 토지수용권 부여, 자금조달의 특례, 폭넓은 규제의 완화 등을 골자로 하는 민간투자활성화를위한복합도시개발특별법(기업도시법)안⁷⁾을 마련하여 발표하였고(문광부 공동 추진), 2004년 9월 22일 법제정 방안에 대한 공청회를 개최하였다. 동법안은 2004년 11월 9일 국회에 제출되어 12월 9일 국회 본회의에서 발의시의 ‘민간투자활성화를위한복합도시개발특별법’의 범명칭이 ‘기

분 야	혜 택 내 용
세 제 지 원	- 소득·법인세 3년간 면제, 그후 2년간 50% 감면 (5천만불 이상 투자시 7년간 100%, 3년간 50% 감면) - 외국인 임직원에 대해 총급여액에 단일세율 17% 적용 - 자본세 수입관세 3년간 면제 - 취득세·등록세·재산세·증토세 3년간 면제, 그후 2년간 50% 감면
자 금 지 원	- 외국기업에 임대하는 부지조성, 토지 등에 임대료 감면 - 외국인 편의시설 설치 소요자금 지원
규 제 완 화	- 수도권 규제 완화(공장총량제, 과밀부담금 등 적용배제) - 중소기업 고유업종제도 적용 배제 - 1만불 범위 내에서 경상거래에 따른 대가를 대외지급수단으로 직접 지급 허용
고 용 · 노 사	- 주휴(週休)의 무급화 - 의무고용제 배제(국가유공자, 장애인, 고령자)
교육여건 개선	- 외국학교법인에 의한 외국교육기관 설립 허용 - 외국인학교 입학에 대한 내국인 제한 금지
외국병원·약국	- 외국자본에 의한 외국인 전용 병원·약국 설립 허용
외 국 방 송	- 외국인방송 재송신 채널 비율 확대(종합유선방송의 20%까지)
행 정 지 원	- 공문서를 영어로 접수·처리 - 외국인투자 ombudsman 사무소 설치

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

업도시개발특별법'으로 확정하여 의결되었다.

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

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

기업도시개발특별법은 민간기업이 산업·연구·관광·레저분야 등에 걸쳐 계획적·주도적으로 자족적인 도시를 개발·운영하는데 필요한 사항을 규정하여 국토의 계획적인 개발과 민간기업의 투자를 촉진함으로써 공공복리를 증진하고 국민경제와 국가균형발전에 기여함을 목적으로 한다(동법 제1조). 기업도시의 유형은 산업교역형(제조업과 교역 위주의 기업도시), 지식기반형(연구개발 위주의 기업도시), 관광레저형(관광·레저·문화 위주의 기업도시), 혁신거점형(지방이전 공공기관을 수용하여 지역혁신의 거점이 되는 기업도시) 등으로 구분된다.

기업도시 개발구역의 지정 제안자는 민간기업 등이 시장·군수와 공동으로 제안하는 것을 원칙으로 하고 있다(제4조 제1항), 기업도시의 지정권자는 건교부장관이 되고(제5조 제1항), 관광레저형의 경우에는 문광부장관이 공동으로 한다(제50조). 개발사업시행자의 유형에는 ① 단일 민간기업 또는 다수 민간기업 컨소시엄과 ② 민간기업과 국가·지자체·정부투자기관·지방공사 등의 공동시행의 형태가 있다.

한편, 동법은 기업도시 개발사업을 추진을 위해서 제3장에서 개발사업 시행자 및 입주기업에 대한 지원에 관한 규정을 두고 있다. 즉, 조세 및 부담금의 감면 등(제25조), 세제 및 자금지원(제26조), 국·공유지의 처분제한 등(제27조), 광역교통개선대책의 수립에 관한 특례(제28조), 체육시설의설치·이용에관한법률에 관한 특례(제29조), 관광진흥법에 관한 특례(제30조), 주택공급에 관한 특례(제31조), 출자총액제한에 관한 특례(제32조), 공유수면매립법에 관한 특례(제33조), 기금 및 예산의 지원(제34조) 등이 그것이다. 그리고 제4장에서는 기업도시의 정주여건을 개선하기 위하여, 사립학교의 설립에 관한 특례(제35조), 학교 및 교육과정 운영의 특례(제36조), 의료기관의 설치·운영(제37조), 외국교육기관의 설립에 대한 특례(제38조) 등의 규정을 두고 있다.

4) 관광진흥법상의 관광특구

관광진흥법상의 관광특구는 국제관광지역으로서의 매력과 이미지가 창출될 수 있도록

자유로운 관광사업을 보장하기 위해 관광산업과 관련된 법령의 적용이 배제되거나 완화되는 지역으로 관광진흥법에 의하여 지정된 곳을 말한다(관광진흥법 제2조 제11호).⁸⁾

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

최근 관광특구가 급격하게 증가(1994년 5개소에서 현재는 22개소)한 반면, 야간 영업자유화에 따라 관광특구의 지정 의의가 상당히 약해졌고,⁹⁾ 또한 관광특구에 대한 지원부족과 열악한 지방재정 여건상 관광특구의 진흥에 기본적인 한계를 보이고 있는 실정이다. 관광진흥법상의 관광특구와 관련하여서는 완화되는 규제가 많지 않고, 개발계획도 포함되어 있지 않다는 점에서 여기서 논하는 ‘특구제도’와는 다소 성질상 차이가 있다. 따라서 지역의 대규모 개발을 원하는 지자체에게는 그다지 매력을 끌지 못하고 있고, 그 결과 지방자치단체들은 폭넓은 규제의 완화와 대규모 개발사업이 가능한 지역특구, 경제자유구역, 기업도시특구 등에 더 많은 관심을 갖고 있다.

2. 개발관련 특구의 이동(異同)

지역특구, 경제자유구역, 기업도시특구 등은 국가 균형발전이라는 국가전략에 따라 추진되고 있다는 점과 지역간의 균형발전을 도모하고 지역의 발전역량을 증진하여 국가경쟁력을 강화하려고 하는 점에서 공통의 목적을 가지고 있다. 다른 한편, 이들 특구는 그 세부목적에서 차이가 있는데, 지역특구는 지역특성에 맞게 선택적으로 규제특례를 적용하여 지역의 특화발전을 제도적으로 뒷받침한다는 점에서, 경제자유구역은 외국인투자기

8) 관광진흥법상 관광지 등의 개발과 진흥에 관련된 지역으로는 관광지, 관광단지, 관광특구가 있다. 관광지란 ‘자연적 또는 문화적 관광자원을 갖추고 관광객을 위한 기본적인 편의시설을 설치하는 지역으로서 이 법에 의하여 지정된 곳’을 말하고(동법 제2조 제6호), 관광단지란 ‘관광객의 다양한 관광 및 휴양을 위하여 각종 관광시설을 종합적으로 개발하는 관광거점지역으로서 이 법에 의하여 지정된 곳’을 말한다(제2조 제7호).

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

업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선하여 외국인투자를 촉진한다는 점에서, 기업도시특구는 기업의 투자를 촉진하고 기업의 국제경쟁력을 강화하고자 한다는 점에서 차이가 있다.

이들 특구의 경우에는 특구로 지정된 지역에 있어서는 규제의 완화, 세제혜택 등 재정상 지원, 인·허가시 간이절차 등 다른 일반지역과는 차별되는 특별한 조치가 예정되어 있다는 점에서 공통점을 지닌다(다만, 지역특구의 경우에는 세제상·재정적 지원은 따로 인정되지 않음). 또한 특구의 주무부처가 재정부장관, 건교부 장관 등 개발관련 부서의 장이라는 점에서 공통점을 지닌다.

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

규제완화와 관련하여서는 지역특구의 경우에는 20종류의 일반적인 규제특례 사항과 4종류의 권한이양에 관한 특례, 그리고 토지이용과 관련하여 11개 법률에 의한 인·허가 의제를 인정하고 있다. 자유경제구역의 경우에는 34개 법률에 의한 각종 인·허가 의제를 인정하고 있고, 기업도시특구의 경우에는 41개 법률의 의한 각종 인·허가 의제를 인정하고 있다. 그렇지만 지역특구의 경우에는 지방자치단체가 자율적으로 규제의 특례를 선택하고 스스로 특화사업을 추진해 가지만, 경제자유구역이나 기업도시특구의 경우에는 지방자치단체의 의사와는 상관없이 정부에서 포괄적으로 규제를 완화하는 형태를 띤다.

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

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

Ⅲ. 개발관련 특구의 환경행정상 문제점

1. 개발위주의 특구제도

지역특구, 경제자유구역, 기업도시특구 사업의 내용을 들여다보면 대부분 대규모 개발사업과 관련이 있는 것들이다. 특구제도의 도입 취지는 지방을 발전 주체로 육성하고 지방의 잠재력을 극대화하여 국가 전체의 경쟁력을 증대시키고 국가균형발전을 유도하는 것이지만, 구체적으로 특구계획을 입안하고 사업을 시행하는 단계에 가서는 개발우선논리가 앞서고 환경보전이라는 부분은 부차적인 것으로 밀리는 듯한 양상을 띠게 된다.

현재 각 지방자치단체에서 추진하고 있는 특구계획들의 내용을 살펴보면 대부분 대규모 관광·레저시설이나 골프장 건설, 해양리조트시설 유치 등 비슷한 대규모 개발사업들이 발표되고 있다. 또한 이러한 개발계획이 한꺼번에 쏟아져 나오다보니 실현 가능성이 떨어지는 형식적인 계획들이 남발되고 있고, 해당 지역의 부동산 가격만 부추기는 현상이 발생하기도 한다.

2. 환경훼손에 대한 제어장치 미흡

특구제도는 토지 등 각종 규제를 대폭 풀어주는 것을 내용으로 하고 있다는 점에서 무분별한 난개발로 인한 환경파괴에 대한 가능성을 안고 있다. 그러나 환경파괴를 방지하는 실질적인 장치들은 제대로 마련되어 있지 못하다.

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

한편, 개발관련특구의 근거 법령에는 광범위한 인·허가의제 규정을 두고 있는바, 이로 인한 난개발 및 환경훼손의 우려는 그 동안의 우리의 경험칙상 충분히 예상할 수 있다.¹⁰⁾ 이러한 인·허가의제와 관련하여서는, 인·허가의제를 할 수 있는 구체적인 요건이라든가, 협의절차를 이행하지 않았거나 협의가 성립되지 않은 경우 그 효과는 어떻게 되는가 등이

10) 예컨대 강원도 인제군의 경우 모험레포츠특구를 신청하였는데, 지역특구법에 의하면 지역특구계획이 승인되면 산지전용허가 등이 의제되어 토지이용규제가 완화되므로 모험레포츠특구내 스키장 건설이 가능해질 수 있어 자연환경이 훼손될 여지가 있다.

분명하지 않은 것이 문제점으로 지적될 수 있다(자세한 내용은 후술). 특구의 지정시 관계 부처와 환경보전에 대한 내용을 충분한 협의를 하고 면밀하게 검토하도록 하면 된다지만, 현재와 같은 마인드와 상황 속에서 법적·제도적 장치가 아닌 이와 같은 관계부처간 협의가 난개발 및 환경훼손을 방지하는데 얼마나 실효성을 거둘지 의문이다.

3. 중복의 문제

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

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

경제자유구역의 경우에도 관광·레저 사업에 관한 계획이 경제자유구역 개발사업의 내용에 포함되어 있다.¹¹⁾ 기업도시특구와 관련하여서도 당장은 관광레저형 기업도시가 각광을 받고 있다.¹²⁾

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

-
- 11) 인천경제자유구역은 서해에 산재한 150여개의 섬, 양호한 교통 환경과 인접한 인천국제공항 등으로 많은 관광수요를 충족할 최적의 환경 구비하고 있으므로 인천공항 인근의 섬과 휴양지는 비즈니스와 관광, 레저, 골프장, 테마파크 등을 제공할 지구로 개발이 될 예정이며, 부산·진해 경제자유구역은 해안의 아름다움을 살린 전원형 주거 및 여가·휴양 단지를 조성하고 해양리조트 시설을 갖춘 고급주거지를 개발할 예정이고, 광양만 경제자유구역도 한려해상 국립공원을 중심으로 국제화된 쾌적한 도시환경을 마련하여 최상의 외국인 정주시설을 갖추고, 제주·경남과 연계한 광역 해양관광산업을 육성할 계획을 세워 놓고 있다. 재경부 자료, 한국의 경제자유구역 「동북아의 미래입니다」, 2003.9.
- 12) 전라남도도가 해남군과 영암군 일대에 추진 중인 프로젝트는 이 일대의 토지를 108홀 짜리 골프단지, 카지노, 호텔, 실버타운 등이 포함된 해상 복합레저타운으로 조성되는 관광·레저형 기업도시를 만든다는 개발계획이다. 전라북도의 경우에도 새만금 간척지에 540홀 짜리 세계최대 규모의 골프단지를 조성하는 등 인근 지역을 관광·레저형 기업도시를 만든다는 계획을 세운바 있다. 그 외에 해안을 끼고 있는 다른 지방자치단체에서도 관광·레저형 기업도시 또는 물류 및 관광·레저형 기업도시를 만든다는 계획을 갖고 있다. 동아일보, 2004.9.22 기사.

4. 체계적인 준비와 구체적 가이드라인의 부족

개발관련 특구사업과 관련하여 공통적으로 지적되는 문제점은 충분한 논의와 체계적인 준비 없이 서둘러 도입되고 있어 특구제도가 형식화할 우려가 있다는 점이다. 지역특구의 경우에는 일본의 구조개혁특별구역을 급하게 모방하면서 지역특구제도에 대한 분석 및 평가와 사전준비가 미흡했다는 지적이 있고, 경제자유구역의 경우에도 충분한 비전과 계획 없이 추진되고 있다는 지적이 있어 왔다. 실제로 감사원은 2004년 초부터 경제자유구역 사업에 대한 감사를 벌여온바 있는데, 경제자유구역 개발사업이 현실을 감안하지 않은 채 경쟁적으로 물류·첨단·관광산업을 유치하려하고, 예산이 중복 투자되는 등 문제점이 많아 사업 재조정 방안을 제시한 바 있다.¹³⁾ 기업도시특구의 경우에도, 충분한 논의와 체계적인 준비 없이 서둘러 도입되고 있다는 지적이 나오고 있다.

5. 형평성의 문제

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

IV. 개발관련 특구에 대한 환경행정상의 대응방안

1. 개발법제와 환경법제의 정합성 확보

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

13) 한계레 신문, 2004.8.20 기사

지난 2002년 정부는 국토의 난개발을 방지하고 계획적으로 국토를 관리하여 친환경적 국토관리의 틀을 정비하기 위하여 국토 및 토지관련 3개 기본법령을 국토기본법 및 국토의계획및이용에관한법률로 재편하여 제정한다.14) 이 때 제정된 국토기본법은 제2조에서 국토관리의 기본이념을 “...국토에 관한 계획 및 정책은 개발과 환경의 조화를 바탕으로 ... 지속가능한 발전을 도모할 수 있도록 이를 수립·집행하여야 한다”고 규정하고 있고, 국토의계획및이용에관한법률도 제3조에서 국토이용 및 관리의 기본원칙을 “... 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 이루기 위하여 다음 각호의 목적을 달성할 수 있도록 이용 및 관리되어야 한다”고 선언하고 있다. 이와 같이 국토개발관련 기본법에서 지속가능한 발전의 원칙을 하나의 이념 및 원칙으로 규정하고 있는바, 다른 하위 국토개발관련 법령들도 이러한 이념 및 원칙에 입각해서 환경적 고려가 이루어진 입법이 되어야 한다. 따라서 개발관련 계획이나 사업의 수립·시행과 관련된 규정을 둘 때에도 위와 같은 이념 및 원칙을 구체화하는 내용을 법에 담아야 하는 것이 마땅하다.

그런데 지역특구법의 입법 내용을 보면, 동법의 목적에서 천명하듯이 지역특성에 맞는 규제특례와 지역경제 활성화 및 국민경제의 발전 도모가 주목적이고, 환경 배려적인 내용은 고려되어 있지 않다. 다만, 동법 제8조에서 환경성 검토에 관한 규정을 두고 있으나 이는 제한적 범위에서 적용되는 경우이다. 그 이외 대부분이 규제특례에 관한 사항을 규율하고 있다. 경제자유구역법의 경우에도 동법의 목적이 외국인투자를 촉진하고 국가경쟁력 강화 및 지역간 균형발전 도모인 것처럼, 환경 배려적 내용은 고려되어 있지 않다. 다만, 동법 제6조에서 경제자유구역개발계획에 포함되어야 하는 13가지 사항 중의 하나로 환경보전계획(제11호)이 들어 있을 뿐이다. 지역특구법에서처럼 사전환경성검토에 관한 규정도 두고 있지 않다.

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

한편, 환경정책기본법 제14조의5 제1항은 “국가 및 지방자치단체의 장은 토지의 이용 또는 개발에 관한 계획을 수립하는 때에는 국가환경종합계획, 시·도환경계획 및 시·군·구환경계획(이하 국가환경종합계획 등)과 당해 지역의 환경용량을 고려하여야 한다”고

14) 국토건설종합계획법은 국토기본법으로, 국토이용관리법과 도시계획법은 통합하여 국토의계획및이용에관한법률로 제정되었다.

규정하고 있고, 제2항에서는 “관계중앙행정기관의 장, 시·도지사 및 시장·군수·구청장(이하 관계행정기관의 장)은 토지의 이용 또는 개발에 관한 사업의 허가·인가·승인·면허·결정·지정 등(이하 허가 등)을 하는 경우에는 국가환경종합계획 등을 고려하여야 한다”고 규정하고 있다.¹⁵⁾ 따라서 개발계획 또는 개발사업을 수립·시행하는 경우에는 환경상의 고려를 하여야 한다는 환경정책기본법상의 의무를 이행하여야 한다. 그러나 기본법이면서 정책법이라는 환경정책기본법의 특성과 동 조항의 일반성·추상성으로 인해 실질적인 규범력 확보는 어렵다.

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

2. 사전예방적 환경정책수단의 법적·제도적 보완 및 강화

1) 사전환경성검토대상의 확대

사전환경성검토제도는 환경에 영향을 미치는 행정계획의 수립이전 및 환경영향평가의 대상이 되는 사업이 아닌 사업 중 일정한 규모의 개발사업 승인 이전에 환경에 대한 영향을 평가하여 이들 행정계획의 수립이나 개발사업의 승인에 있어서 환경에 대한 배려를 하도록 하는 제도를 말한다. 사전환경성검토제도는 근거법률을 기준으로 다음과 같이 세 가지 유형으로 분류할 수 있다.

지역특구법은 제8조 제1항에서는 재정경제부장관은 제출된 특구계획의 내용 중 환경정책기본법에 의한 사전환경성검토대상이 되는 개발사업이 포함되어 있는 경우에는 동법 제9조 제1항의 규정에 의한 협의시 환경부장관과 협의하여야 하며, 환경부장관과 협의를 한 때에는 환경정책기본법에 따라 사전환경성검토협의를 한 것으로 본다고 규정하고 있다. 또한 동조 제2항에서는 특구신청 지방자치단체의 장이 환경정책기본법에 의한 사전환경성검토대상이 되는 개발사업을 포함한 특구계획을 제출하는 경우에는 환경정책기본법 제25조 제2항의 규정에 따라 환경영향을 검토하는 데 필요한 서류를 함께 제출하여야 한다고 규정하고 있다.

15) 참고로 2004년 7월에 입법예고된 환경정책기본법 개정 법률안을 보면 제14조의5 제1항 중 “당해”를 “제15조의2 제1항의 규정에 의한 환경성평가지도의 환경성평가결과 및 당해”로, 동조 제2항 중 “국가환경종합계획등을”을 “국가환경종합계획등과 환경성평가결과를”로 한다고 규정하고 있다.

유 형	대 상
① 환경정책기본법에 의하여 사전협의를 하는 경우	㉠ 동법 시행령 별표2의 1호에서 정하고 있는 행정계획(15개) ㉡ 동법 시행령 별표2의 2호에서 정하고 있는 개발사업(22개)
② 개별법령 및 환경정책기본법에 의하여 사전협의를 하는 경우	당해 개별법령에 근거하여 관계행정기관의 장과 사전협의를 하되, 환경정책기본법 시행령 별표3에서 정하는 구비서류를 갖추어야 하는 행정계획(31개)
③ 개별법령에 의하여 사전협의를 하는 경우	개별법령에서 관계행정기관의 장과 사전에 협의토록 규정하고 있는 행정계획(이 경우의 행정계획은 개별법령에서 사전환경성검토에 관하여 구체적으로 규정하고 있다).

그러나 사전환경성검토대상이 되는 특구계획의 범위가 환경정책기본법상의 사전환경성검토대상이 되는 개발사업으로 한정되어 있어 그 실효성에 의문이 제기된다. 즉 특구계획의 내용 중에 사전환경성검토대상 유형 ① 중에서 ㉡의 22개 개발사업이 포함되어 있을 때에만 사전환경성검토를 하도록 규정하고 있다(제8조 제1항). 한편, 재정경제부장관이 특구를 지정하는 경우에는 관계행정기관의 장과의 협의 및 특구위원회의 심의·의결을 거쳐야 하는데, 이 경우 협의시에는 환경부장관과 협의하여야 하며, 이때에는 환경정책기본법에 따라 사전환경성검토협의를 한 것으로 본다(제8조 제1항), 이 또한 환경정책기본법상 사전환경성검토제도의 목적과 취지가 달성될 수 있도록 운영되어야 한다.

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

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

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

2) 환경영향평가의 제도적 보완

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

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

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

이와 같은 문제점을 개선하기 위한 방법의 하나로 평가대상 사업의 범위선정방식의 보완을 검토해 볼 필요가 있다. 우리나라의 경우 통합영향평가법령에서 환경영향평가가 요구되는 사업의 목록을 정하는 Positive방식으로 인한 문제점을 개선하기 위한 방안으로 스크리닝(Screening)제도의 도입이 주장되고 있는데, 적극적으로 이를 도입하여 제도화할 필요가 있다. 스크리닝은 환경영향평가의 초기단계의 과정으로 환경영향평가 대상사업을 결정하는 절차로서 사업의 특성, 규모 또는 지역 특성을 고려, 환경에 미치는 영향의 정도를 파악하여 환경영향평가의 실시여부를 결정하는 절차이다.¹⁶⁾ 다시 말하면 개별사업에

따라서 사업의 내용, 지역의 특성 등에 관한 정보를 수집하고 환경에 미치는 영향의 정도를 검토하여 상세한 환경영향평가를 실시할 것인지 아닌지를 판단하는 절차이다. 스크리닝은 환경영향평가의 대상을 유연성 있게 결정하여 환경에 악영향을 미치는 사업에 대하여는 그 영향의 정도가 적을지라도 간과하지 않고 환경적 영향을 고려하는 것이다.¹⁷⁾

한편, 지역특구, 경제자유구역, 기업도시특구 등 개발관련 특구의 경우에는 일정지역 내에서 복수의 개발사업들이 집중적으로 이루어지는 특성상, 누적영향을 검토·분석하고 예측하는 누적영향평가(Cumulative Impacts Assessment)의 기법을 도입할 필요가 있다. 누적영향이란 개발사업 등으로 인하여 발생하는 환경상의 부하가 장기간에 걸쳐서 혹은 지역의 경계를 넘어서 혹은 개별사업들이 추가적·상호관련적으로 축적되어 환경체계에 영향을 미치는 것을 말한다. 개발관련특구 내에서 이루어지는 각각의 개별사업 자체는 환경에 미치는 영향이 심각하지 않을지라도, 여러 개의 개발사업이 동시에 또는 순차적으로 진행되는 경우에는 그로 인한 환경영향은 장기간에 걸쳐서 추가적·상호관련적으로 축적되어 심각한 누적영향으로 나타날 수 있으므로 이에 대한 대책을 마련할 필요가 있다. 미국, 캐나다, EU, 호주 등 선진국에서는 누적영향을 평가하도록 요구하고 있으며 이러한 누적영향평가 방법 등에 대한 가이드를 마련해 두고 있다.¹⁸⁾

16) C. Wood., Environmental Impact Assessment : a comparative review, John Wiley & Sons, 1995, pp. 38-41

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

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

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

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

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

3) 개발법령의 환경영향평가 방안 강구

환경영향평가의 대상은 각 국가의 여건에 따라 입법정책적으로 정해질 수 있는 것으로, 개발법령에 대한 환경영향평가 방안도 강구해 볼 필요가 있다. 지역특구법이나 경제자유구역법 등과 같은 개발법령이 시행되는 경우 환경에 어떠한 영향을 미칠 것인가를 분석하고 평가하는 것이 쉬운 일은 아닐 것이지만, 입법단계에서 일정한 정도로 환경성 검토가 이루어 질 수 있다면 ‘법률에 의한 환경과피’는 어느 정도 방지할 수 있을 것이다.

세계 최초로 환경영향평가를 시행해 오고 있는 미국의 NEPA(National Environmental Policy Act)상의 환경영향평가제도에서는 법령에 대한 환경영향평가도 포함되어 있다고 평가할 수 있다. 즉 미국 NEPA상의 환경영향평가의 시행근거가 되는 제102조 (2) (C)에서는 “인간환경의 질에 중대한 영향을 미치는 입법제안과 기타 중요한 연방의 행위에 관한 모든 건의서 또는 보고서에는 …”라고 규정¹⁹⁾하여 법률안뿐만 아니라 기타 중요한 연방행위에 대하여도 환경영향평가를 하도록 하여 평가 대상을 넓게 인정하고 있다.

3. 국가의 환경관리행정의 강화

1) 전통적 환경관리·감독 수단의 효율적 활용

오늘날 새로운 유형의 정책수단들의 활용이 증대되고 있긴 하지만 환경보전행정은 여전히

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

히 개별적 사안에 있어서는 행정기관이 상대방에게 명령·강제 등의 규제적 수단을 이용하는 전통적 환경관리·감독 수단들에 의존하고 있다. 이러한 수단들이 항상 효율적인 것은 아니지만 비교적 방법이 단순하고, 효과가 신속하게 나타나기 때문에 환경관련 개별법률에서는 이와 관련된 규정들을 두고 있는 것이 보통이다. 따라서 개발관련 특구사업으로 인하여 발생하는 환경행정상의 문제는 우선 현행 개별환경법상 존재하는 기존의 관리·감독 수단을 적절히 활용하여 대처하면서, 특구사업으로 인한 환경침해 행위에 대한 감독기능을 철저히 할 필요가 있다.

2) 지속가능발전이념에 입각한 인·허가의제제도의 적용

오늘날 개발사업과 관련된 법령에는 대부분 인·허가의제 규정을 두고 있는데, 지역특구법 제40조, 경제자유구역법 제11조, 기업도시법 제13조 등에서도 인·허가 의제규정을 두고 있다. 인·허가의제제도는 하나의 사업을 시행하기 위하여 여러 법률에서 정하고 있는 인·허가를 받아야 하는 경우, 주된 인·허가를 받으면 다른 법률에서 정하고 있는 관련 인·허가 등을 받은 것으로 보는 제도를 말한다. 개발사업을 시행하기 위하여 토지형질변경허가, 산지전용허가, 농지전용허가, 도로점용허가 등 여러 법률에 규정된 인·허가를 받아야 하는 경우에 이들 인·허가를 모두 받도록 하는 것은 많은 시간과 비용이 소요되는 등 민원인이게 큰 불편을 주므로 원스톱행정을 통한 편의를 도모하기 위하여 도입된 것이다.²⁰⁾

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

이러한 문제의 해석과 관련하여 우선 의제대상 인·허가권자와의 협의의 법적 성질이 무엇인가를 분명히 할 필요가 있다. 의제대상 인·허가권자와의 협의는 의제대상 인·허가의 실제적 요건을 갖추었는지 여부를 점검하기 위한 것이므로 단순히 의제대상 인·허

20) 박균성, 「행정법론」, 박영사, 2004,

가권자의 의견을 듣는 데에 그치는 것이 아니라 의제대상 인·허가권자의 동의를 구하는 것으로서, 사실상 ‘합의’를 뜻한다고 볼 것이다.²¹⁾ 따라서 협의가 이루어지지 아니하거나 불충분하게 이루어진 경우에는 주된 인·허가를 할 수 없다 할 것이고, 의제대상 인·허가권자의 반대의견에도 불구하고 주된 인·허가를 행한 경우 그 주된 인·허가는 협의절차를 제대로 이행하지 아니하고 행한 하자있는 행정행위가 된다 할 것이다.

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

한편, 의제되는 인·허가에 대하여 취소사유가 발생한 경우 의제대상 인·허가권자가 이를 직접 취소할 수 있는지 여부도 문제된다. 예컨대, 승인처분을 받은 자는 지역특구법 제40조, 경제자유구역법 제11조, 기업도시법 제13조 규정에 의하여 산지전용허가도 의제되는 바, 이때 산지관리법상의 산지전용허가의 취소사유²²⁾ 등에 해당하는 경우, 산지관리법에 의하여 산림청장이 이를 직접 취소 등의 처분을 할 수 있는가가 문제된다.

이에 대하여는 주된 인·허가가 있었을 뿐 의제대상 인·허가의 실체는 없었으므로 취소대상은 주된 인·허가가 된다고 보면서, 만일 개별 법률에 의하여 인·허가를 취소할 수 있다고 하는 경우에는 많은 의제대상 인·허가 중 어느 하나의 인·허가가 취소됨으로

21) 김재광, “행정법상 집중효제도의 검토”, 『토지공법연구』 제9호, 2000. 2, 한국토지공법학회, 75면.

22) 제20조 (산지전용허가의 취소 등) 산림청장은 제14조의 규정에 의한 산지전용허가를 받았거나 제15조의 규정에 의한 산지전용신고를 한 자가 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 농림부령이 정하는 바에 의하여 허가를 취소하거나 목적사업의 중지, 시설물의 철거 그 밖의 필요한 조치를 명할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 그 허가를 취소하여야 한다.

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

써 개발사업과 관련된 주된 인·허가가 무력화되는 사태가 발생하게 된다는 견해가 있을 수 있다.²³⁾ 이 견해에 의하면 지역특구계획이나 경제자유구역 개발사업실시계획의 승인을 받아 지역특구사업이나 경제자유구역사업을 시행하는 과정에서 산지전용허가가 취소되는 경우에는 다시 산지전용허가를 따로 받을 때까지는 지역특구사업이나 경제자유구역사업을 추진하기 어렵게 되는 문제가 발생하는 점을 강조한다. 반면, 인·허가의제제도는 복합민원의 인·허가 절차를 간소화하기 위하여 주된 인·허가처분을 하는 행정기관으로 창구를 일원화하는 것이라는 점을 강조하면서 주된 인·허가처분과 의제된 인·허가처분은 각기 별개의 처분으로서 존재한다는 견해가 있다.²⁴⁾ 이 견해에 의하면 주된 인·허가처분이 이루어진 후 의제된 인·허가처분에 대하여는 개별법률에 의하여 각각의 소관 인·허가권자의 감독을 받으며 취소사유가 있는 경우에는 의제된 인·허가가 개별적으로 취소된다고 본다.

한편, 의제된 인·허가 처분에 대한 사후감독을 철저히 할 필요가 있다. 물론 의제된 인·허가처분을 받은 자에 대해서 의제대상 인·허가권자가 사후에 감독을 할 수 있느냐가 논란이 있을 수 있다. 예를 들어 의제대상 인·허가권자가 사업장 등에 출입하여 검사를 하고, 시정명령을 받고, 법령위반이나 인·허가조건 위반시 공사의 정지나 인·허가의 취소를 할 수 있는가가 주된 인·허가처분과의 관계에서 문제될 수 있다. 그러나 주된 인·허가처분과 의제되는 인·허가처분은 각기 별개의 다른 처분으로 존재한다고 보아야 할 것이고, 인·허가단계가 끝나면 원칙적으로 각각의 소관 법률의 적용을 받는다고 할 것이다. 따라서 의제되는 각 개별법령에서 정하고 있는 인·허가권자는 개별법에 근거한 사업장 등의 출입·조사, 시정명령, 법령위반 및 인·허가조건위반에 대한 공사의 중지 또는 인·허가의 취소 등 사후감독권을 행사할 수 있다고 해석해야 한다.²⁵⁾

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

3) 비권력적 행정작용을 통한 규율

개발관련특구와 관련하여 이러한 비권력적 행정작용을 적절히 이용한다면 환경파괴적 개발행위를 막는데 도움이 될 수 있다. 행정지도는 일정한 행정목적 실현하기 위하여

23) 정태용, “인·허가의제제도에 관한 고찰”, 『법제』, 2002. 2, 16면.

24) 권수철, “인·허가의제제도의 법적성격과 사후감독에 관한 소고”, 『법제』, 2002. 7, 10면.

25) 권수철, 위의 논문, 8면.

상대방인 국민에게 임의적인 협력을 요청하는 비권력적 사실행위를 말하는데, 환경오염에 대한 대책이나 규제는 사전적·예방적으로 행해지는 것이 훨씬 바람직하다는 점에서 행정 지도는 효율적인 행위수단이 될 수 있다고 본다.²⁶⁾ 즉 지역특구, 경제자유구역, 기업도시 특구 개발사업으로 인한 환경오염을 방지하고 일정한 행정목적 또는 공익에 장애가 되는 일정한 행위를 예방·억제하기 위해 행하는 규제적 행정지도나 관계자에게 기술·지식을 제공하거나 조언을 하는 조성적 행정지도 등은 특구지역 내의 난개발을 방지하기 위한 환경행정의 수단으로 활용될 수 있다.

행정지도 외에도 경고, 권고, 정보제공, 상담, 협상 등과 같은 이른바 비공식적 행정작용도 특구지역 내에서의 무분별한 개발행위를 제어하는 수단으로 활용할 수 있을 것이다. 비공식적 행정작용은 공식적인 행정작용에 앞서 그 준비행위로서 또는 그 대체적인 것으로서 행해지는, 행정청과 국민간의 협의·합의 등을 말하는 것으로, 법적 구속력은 인정되지 않는다.²⁷⁾ 그러나 경우에 따라서는 즉각적이고 탄력적인 환경행정상의 대응이 필요한 때가 있고, 이러한 상황에서 행정행위나 행정계약 등과 같은 정형적 행위형식 대신에 협의·조정·협상 등과 같은 비전형적 행위형식들이 효과적으로 활용될 수 있다.

4) 자율환경관리제도의 확대적용

자율환경관리제도는 정부, 기업, 민간부문이 바람직한 환경목표의 달성을 위해 자율적인 협정을 체결하고, 이를 통하여 환경오염을 최소화하고 환경개선을 도모하는 수단으로, 환경법상의 기본원칙인 협동의 원칙을 실현하는 정책수단을 말한다. 이 제도는 정부, 기업, 민간 사이에 협력과 파트너쉽 형성을 바탕으로 하는 것으로, 경제적 비용이 적게 들고, 제대로 시행되는 경우에는 환경목표를 효율적으로 달성할 수 있다. 또한 기업이 자율적인 방법을 선택함으로써 그 기업의 특성에 맞는 환경개선대책을 세울 수 있고, 기업들이 강제적으로 규제를 당했을 때보다도 환경보전에 긍정적인 태도를 지닐 수 있다.²⁸⁾

개발관련 특구사업의 시행과 관련하여서도 정부, 지자체, 개발사업시행자, 지역주민이 바람직한 환경목표의 달성을 위해 자율적인 협정을 체결하여 특구개발사업에 환경적 고려를 하는 방안을 강구해 볼 수 있겠다. 특히 기업도시특구의 경우 개발사업시행자는 대부

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

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

28) 박균성·함태성, 「환경법」, 박영사, 2004, 183면.

분 우리나라의 대표적 대기업 중에서 지정될 것으로 예상되는데, 이들 대기업은 오래 전부터 환경친화적 경영 등을 표방하면서 기업의 친환경적 이미지 조성에 애써오고 있으므로, 특구개발과 관련하여도 이러한 점들을 강조하면서 이들 기업들을 협상의 자리로 끌어 들여 자율환경관리 협약을 체결함으로써 지속가능한 발전에 입각한 개발사업을 유도할 필요가 있다.

V. 결 어

특구(특별구역)제도는 일정 지역이 가지고 있는 고유한 지역적 특성을 살려 다른 지역과 차별화되게 발전시킴으로서 지역의 균형 있는 발전을 도모한다는 취지로 도입된 것이다. 특구로 지정된 지역에서는 규제의 완화, 세제혜택, 인·허가시 간이절차 등이 적용된다.

이와 같은 특구의 설치는 지역의 특성을 살린 발전을 촉진하고 지역간의 균형발전을 이룰 수 있다는 취지에서 긍정적인 면이 있지만, 현실적으로는 대부분 개발사업의 시행과 규제의 완화 등을 주된 내용으로 하는 개발관련 특구제도가 주를 이루고 있다.

이러한 개발관련 특구들은 대부분 대규모 관광·레저시설이나 골프장 건설, 해양리조트 시설 유치계획 등 비슷한 내용들이 중복되는 경우가 많다. 그리고 개발관련 특구들은 충분한 논의와 체계적인 준비 없이 서둘러 도입되고 있어 특구제도가 형식화할 우려가 있다는 비판이 있었다. 또한, 토지 등 각종 규제를 대폭 풀어주는 것을 내용으로 하고 있다는 점에서 무분별한 난개발로 인한 환경파괴에 대한 가능성을 안고 있다.

따라서 현재 여러 종류의 특구가 이미 시행되고 있거나 그 시행이 가시화되고 있는 이 시점에서, 특구제도에 대한 내용과 문제점을 다시 한번 살펴보면서 특구의 지정이 환경에 부정적인 결과를 초래할 가능성은 없는가에 대해서 면밀히 검토할 필요가 있다고 하겠다.

주제어 : 개발관련특구, 지역특화발전특구(지역특구), 경제자유구역, 기업도시특구,
인허가의제제도, 사전환경성검토, 환경영향평가

【참 고 문 헌】

- 권수철, “인·허가의제제도의 법적성격과 사후감독에 관한 소고”, 「법제」, 2002. 7.
김동희, 「행정법 I」, 박영사, 2004.
김병준, “지방분권의 추진방향과 과제”, 「자치발전」, 2004. 1, 한국자치발전연구원.
김재광, “행정법상 집중효제도의 검토”, 「토지공법연구」 제9호, 2000.2, 한국토지공법학회.
박균성, 「행정법총론」, 박영사, 2004.
박균성·함태성, 「환경법」, 박영사, 2004.
박윤훈, 「최신 행정법강의」, 박영사, 2004.,
선정원, “일본의 구조개혁특구제도의 분석과 규제자유특구제도의 한국에의 도입방안”, 「법제」, 2003. 9.
성현찬·민수현, “지방자치단체 환경영향평가 조례 비교 연구”, 「환경영향평가」 제12권 제3호, 2003. 7.
이기우, “지방분권특별법의 제정과 지방분권”, 「자치행정」 제191호, 2004.2, 지방행정연구소.
재경부, 한국의 경제자유구역 「동북아의 미래입니다」, 2003. 9.
정태용, “인·허가의제제도에 관한 고찰”, 「법제」, 2002. 2.
최우용, “지방분권과 법제도 개혁”, 「법과 사회」 제23호, 2002.
홍정선, 「행정법원론」, 박영사, 2004.
홍준형, 「환경법」, 박영사, 2001.
환경부, 「환경백서」, 2004.

C.Wood., Environmental Impact Assessment: a comparative review, john wiley & sons, 1995.

David P. Lawrence, Environmental Impact Assessment, john wiley & sons, 2003.

畠山武道, 井口博, 環境影響評價法實務 : 環境アセスメントの總合的研究, 信山社, 2000.

재경부 <http://www.mofe.go.kr/>

건설교통부 <http://www.moct.go.kr/>

환경부 <http://www.me.go.kr/>

【Abstract】

**Development-related Special Zone and Improvement Scheme
of Environment Administration**

Ham, Tae Sung

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

In the age of real local autonomy and decentralization, Local governments have a lot of interests about development-related special zone. Representative examples of development-related special zone are local special zone, free economic zone, enterprise city special zone etc. Local special zone and free economic zone are already enforcing. Enterprise city special zone is going to be enforced soon because the law of it was run in ordinary session of the National Assembly, December, 2004.

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