

제주국제자유도시특별법에 관한 고찰

尹 良 洙*

목 차

- I. 서 론
- II. 제주국제자유도시특별법의 목적과 성격
- III. 제주국제자유도시특별법의 부문별 규정 내용
- IV. 제주국제자유도시특별법의 문제점
- V. 결 론

I. 서 론

제주국제자유도시특별법은 제주도를 국제적인 관광·휴양도시, 첨단지식산업도시 등의 복합적인 기능을 갖춘 국제자유도시로 육성·발전시키기 위하여 종전의 제주도개발특별법(1993.6.11 공포, 1993.12.12 시행)의 개정법률로서 2002년 1월 26일 법률 제 6643호로 공포되어 2002년 4월 1일부터 시행되고 있으며, 그간 2002.2.4, 2002.12.30, 2003.5.29, 2004.1.29, 2004.3.22 일부 개정된바 있다. 여기서 제주국제자유도시특별법에 의하여 추진되고 있는 국제자유도시란 사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업 활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제완화 및 국가적 지원의 특례가 실시되는 지역을 말한다(제주국제자유도시특별법 2i).

제주국제자유도시는 세계의 통상환경이 변화되고 있는 오늘날, 제주도를 산업·경제·관광 등 여러 분야에서 사람·상품·자본의 국제적 이동이 자유로운 지역으로 조성·개발하여 제주지역의 산업·경제를 활성화시킴으로써 도민의 복지를 향상시키고 국가발전에 기여할 수 있도록 하기 위하여 추진되는 것이며, 그 근거·방향·방법·절차·담당기구 등을 규정하고 있는 제주국제자유도시특별법은 제주국제자유도시의 조성에 매우 중요한 기능을 하게 된다. 따라서 제주국제자유도시가 바람직하게 그리고 효율적으로 조성되려면, 제주국제자유도시특별법의 내용이 합리적으로 구성되어질 필

* 제주대학교 법정대학 법학부 교수

요가 있다.

本稿는 현행 제주국제자유도시특별법의 내용을 검토하고 그 문제점과 是正方向을 모색함을 목적으로 하고 있다.

II. 제주국제자유도시특별법의 목적과 성격

1. 제주국제자유도시특별법의 목적

제주국제자유도시특별법(이하 특별법으로 표기한다)은 제1조에서 '이 법은 제주도를 국제자유도시로 개발함으로써 국가발전에 기여함과 동시에 제주도민이 주체가 되어 향토문화와 자연 및 자원을 보전하고 지역산업을 육성하며 쾌적한 생활환경을 조성하여 제주도민의 복지향상에 이바지함을 목적으로 한다'라고 明記하고 있다. 이러한 목적 규정을 통하여 특별법은 제주국제자유도시 개발을 통한 국가발전예의 기여와 도민의 복지향상을 목적으로 하고 있으며, 도민의 복지를 향상시키기 위해서는 제주도민이 주체가 되어 향토문화·자연·자원을 보전하고 지역산업을 육성하며 쾌적한 생활환경을 조성하는 것이 필요함을 확인할 수 있다.

2. 제주국제자유도시특별법의 법적 성격

특별법은 효력 면에서 지역적 특별법이다. 즉, 특별법은 제주도를 국제자유도시로 개발하고 도민의 복지를 향상시킴에 있어서 필요한 사항들에 관하여 규율하는 법으로서, 제주도를 제외한 다른 지역에는 적용되지 않고, 제주도지역과 제주도에 관련된 사항들에 대하여서만 효력을 미칠 수 있는 법이다. 또한 특별법은 제주국제자유도시추진과 도민복지향상을 위하여 필요한 사항들에 관하여 다른 법률들이 규정하고 있지 않은 것을 규정하거나 관계 법률이 규정하고 있는 것과는 다른 여러 가지 특례를 규정하고 있으면서, 다른 법률에 우선하여 적용될 수 있는 법이다.

특별법은 제주국제자유도시 추진의 근거법이다. 그러나 제주국제자유도시가 이 특별법 만에 의하여 추진되어지는 것은 아니다. 특별법은 여러 규정에서 직접 다른 법률에 의하여 제주국제자유도시 조성에 필요한 일정한 사업을 추진할 것을 규정하고 있다. 예로서, 특별법은 제41조의 제2항에서 '과학기술단지의 조성은 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 의한 국가산업단지의 지정·개발절차에 의한다'라고 규정하고 있고, 同條

제4항에서 '과학기술단지의 관리는 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 의한 산업단지의 관리절차에 의한다'고 규정하고 있으며, 특별법 제37조는 제주도 안에서 환경 등 영향평가는 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」의 규정에 의하여 실시할 것을 전제로 규정하고 있고, 제44조는 제주도에 지정되는 자유무역지역은 「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」에 의하여 지정하도록 하고 있으며, 제59조 제10항은 제주도 안에서의 외국인투자에 의한 개발사업에 관하여는 외국인투자촉진법을 적용하도록 규정하고 있고, 제22조는 제주도에 설립·운영되는 외국대학에 대한 특례는 따로 법률로 정하도록 규정하고 있다.

또한 특별법은 제8조에서 제주국제자유도시종합계획의 추진에 필요한 교통시설·용수공급시설·하수처리시설·폐기물처리시설, 에너지공급시설, 정보·통신시설 등 광역시설 계획이 확정·고시된 경우에 그 사업시행은 당해 사업과 관련된 법률이 정하는 절차에 의하도록 규정하고 있기도 하다. 그리하여 도시교통정비촉진법·교통체계효율화법·농어촌도로정비법·수도법·하수도법·해양오염방지법·유해화학물질관리법·폐기물관리법·「폐기물처리시설추진 및 주변지역지원에 관한 법률」·집단에너지사업법·에너지이용합리화법·정보화촉진기본법·「정보통신망이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 등도 제주국제자유도시의 개발·추진과정에서 각각 관련 광역시설사업의 시행에 적용될 수 있다.

뿐만 아니라 행정과정에서 국가·지방자치단체나 관계 기관들이 국민(주민)의 권리·이익·자유를 제한·침해하는 어떤 조치를 취할 경우에는 반드시 법적 근거가 있어야 하는 것이므로(법률유보의 원칙),¹⁾ 제주국제자유도시의 개발·추진과정에서는 특별법이 직접 援用하고 있지 않은 다른 법률들도 얼마든지 적용될 수 있다. 제주국제자유도시 추진과정에서 이루어지는 새로운 건축물의 건축, 택지개발, 도로개설, 항만건설, 유통단지조성, 골프장개발 등에 대하여 각각 건축법, 택지개발촉진법, 도로법, 항만법, 유통단지개발촉진법, 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 등 관련 법률이 적용되어지는 것이 그 예이다.

특별법은 내용면에서 제주국제자유도시조성과 도민복지향상을 위하여 필요한 기구의 조직과 행정권행사의 근거를 규정한 행정조직·작용법이라 할 수 있다. 이는 제주국제자유도시 조성에 중요한 역할을 할 제주국제자유도시추진위원회·제주국제자유도시종합계획심의회와 제주국제자유도시개발센터 등의 조직을 정하고 건설교통부장관·도지사 등 행정기관의 각종 행정권 행사의 근거를 규정한 것이 특별법의 주된 내용이 되고 있기 때문이다. 특별법은 행정작용법적 측면에서는 그 입법목적은 달성하기 위하

1) 尹良洙, 2003, 「行政法概論(제3판)」, 제주대학교출판부, P. 79-82.

여 관계 기관이 권력적 수단(일정사항에 관한 조례제정, 절대·상대·관리보전지역지정, 개발사업시행허가·취소 등)과 비권력적 수단(보조금지급·특별개발우대사업육성 등)들을 다양하게 쓸 수 있고, 주민의 일정한 행위를 규제·제한(侵益的 작용)하거나 지원·장려(授益的 작용)할 수 있도록 하는 복합적인 복리행정작용법이라 할 수 있다.

그리하여 특별법은 그 명칭에 '국제'라는 어휘가 들어있어도 국제법의 범주에 속하지 않고 행정에 관한 國內公法, 즉 행정법의 범주에 속하는 것이다. 이는 국가간 또는 국가와 국제기구간의 문서에 의한 합의나 국제사회에서 일반적으로 승인된 규범 및 국제관습법을 내포하는 국제법과는 달리, 특별법은 우리나라 국회의 의결로써 제정되었고 제주국제자유도시개발이라는 국내 행정상의 일정한 목적을 달성하기 위해 필요한 조직과 행정권행사의 근거를 규정한 국내 행정에 관한 法이기 때문이다.

III. 제주국제자유도시특별법의 부문별 규정 내용

현행 특별법은 모두 13장(제1~112조)으로 구성된 본문(本文)과 부칙으로 되어 있다. 그 본문의 내용체계는 총칙(제1장)에 이어서, ① 제주국제자유도시종합계획의 수립 등(제2장), ② 제주국제자유도시추진위원회 등(제3장), ③ 세계 평화의 섬 지정 및 해외협력(제4장), ④ 외국인의 자유왕래 및 의사소통의 촉진(제5장), ⑤ 국제화 교육환경의 조성(제6장), ⑥ 자연환경의 보전 및 관리(제7장), ⑦ 산업발전을 위한 특례(제8장), ⑧ 관광 및 향토문화의 진흥(제9장), ⑨ 개발사업의 시행(제10장), ⑩ 제주국제자유도시개발센터(제11장), ⑪ 보칙(제12장), 그리고 벌칙(제13장)에 관한 규정으로 되어 있다.

특별법의 총칙(제1장, 제1~3조)에는 앞에서 살핀바와 같이 특별법의 목적이 明記되어 있고, 특별법에서 사용되는 용어로서 '국제자유도시'와 '국제자유도시종합계획' 및 '개발사업'에 대하여 그 개념이 규정되어 있다. 이 중 '제주국제자유도시종합계획'은 특별법의 목적을 달성하기 위하여 특별법 제4조의 규정에 의하여 수립하는 종합적이며 기본적인 계획으로 정의되고 있으며(특별법 2ii), '개발사업'은 종합계획에 의하여 시행되는 사업으로 정의되고 있다(특별법 2iii).

또한 특별법은 총칙에서 제주도를 국제자유도시로 개발하기 위한 종합적인 시책을 수립·추진하고 지원방안을 강구하여야 할 국가의 책무와, 제주도민의 참여와 다른 지방자치단체와의 협력을 통하여 제주도가 국제자유도시로 발전될 수 있도록 필요한 계획과 시책을 수립·시행하여야 할 제주도의 책무를 규정하고 있다(특별법 3①②).

특별법의 제2~12장에 규정된 내용은 다음과 같다.

1. 제주국제자유도시종합계획의 수립 등에 관한 규정 내용

특별법은 제2장(제4~9조)에서 ① 제주국제자유도시종합계획의 수립·결정 및 연도별 투자계획, ② 시행계획, ③ 광역시설계획, ④ 민자유치추진계획에 관하여 규정하고 있다.

1) 제주국제자유도시종합계획의 수립·결정 및 연도별 투자계획

제주도를 국제자유도시로 개발·추진함에 있어서는 우선 그에 관한 종합적이고 기본적인 계획이 있어야 할 것이다. 그리하여 특별법은 제주도지사(이하 도지사로 표기한다)가 제주국제자유도시종합계획심의회(약칭 종합계획심의회)의 심의를 거쳐 제주국제자유도시종합계획(약칭 종합계획)을 수립하도록 규정하고 있으며, 종합계획에는 ① 제주도를 국제자유도시로 개발하기 위한 기본 시책에 관한 사항, ② 세계 평화의 섬 지정 등 국제교류·협력의 증진에 관한 사항, ③ 토지·물 그 밖의 천연자원의 이용·개발 및 보전에 관한 사항, ④ 해양의 이용·개발 및 보전에 관한 사항, ⑤ 자연환경의 보전 및 오염방지에 관한 사항, ⑥ 지역사회의 개발 및 생활환경 개선에 관한 사항, ⑦ 농업·임업·축산업·수산업의 진흥에 관한 사항, ⑧ 관광산업, 첨단지식산업, 물류산업, 금융산업 등 지역산업의 진흥에 관한 사항, ⑨ 향토문화의 보존과 문화예술의 진흥에 관한 사항, ⑩ 관광자원(문화관광자원을 포함한다)의 이용·개발 및 보전에 관한 사항, ⑪ 보건·의료 및 사회복지에 관한 사항, ⑫ 외국인의 생활편의 증진에 관한 사항, ⑬ 교육의 진흥 및 인재육성에 관한 사항, ⑭ 도로·항만·공항·정보통신 등 사회간접자본시설에 관한 사항, ⑮ 수자원·전력 그 밖의 에너지 개발에 관한 사항, ⑯ 지역정보화의 기반구축 및 진흥에 관한 사항, ⑰ 개발사업 등에 필요한 투자재원의 조달에 관한 사항, ⑱ 그 밖에 도지사가 필요하다고 인정하는 사항을 포함하도록 규정하고 있다(특별법 4①②).

이러한 종합계획은 군사에 관한 사항을 제외하고 다른 법령에 의한 개발계획에 우선하며(특별법 4③), 종합계획의 수립절차 및 방법에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하게 되어 있다(특별법 4④).²⁾

2) 제주국제자유도시특별법에 따른 대통령령(제18472호)인 제주국제자유도시특별법시행령(2004. 7.16 일부개정, 이하 특별법시행령으로 표기한다)은 종합계획의 수립에 관하여, 종합계획은 10년을 단위로 하여 수립하며, 도지사가 종합계획을 수립하고자 하는 경우에는 종합계획안을 작성하여 그 계획안의 주요내용을 일간신문 및 관보에 고시하고, 이를 관계 시장·군수에게 송부하여 14일 이상 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 하고, 이와 같이 고시된 종합계획안에 관하여 의견이 있는

도지사는 수립된 종합계획을 제주도의회의 동의를 얻고 관계행정기관의 장과 협의한 후 국무총리 소속하에 설치된 제주국제자유도시추진위원회(약칭 추진위원회)의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 이를 결정한다. 수립·결정된 종합계획을 변경하고자 할 경우에 제주도지사는 제주도의회의 동의를 얻고 추진위원회의 심의를 거쳐 국무총리의 승인을 얻어 변경할 수 있다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경은 종합계획심의회의 심의를 거쳐 이를 변경할 수 있다. 제주도지사는 이와 같은 절차를 거쳐 결정 또는 변경된 종합계획을 대통령령이 정하는 바에 따라 고시하고, 관계중앙행정기관의 장, 제주도교육감, 관할 시장·군수 및 제주국제자유도시개발센터(약칭 개발센터)에 통보하여야 한다(특별법 5①②④).

도지사는 종합계획을 변경하거나 폐지할 경우 관련 주민의 재산상 손실을 방지하기 위하여 예방대책을 강구하여야 한다(특별법 5③).

이러한 종합계획에 따라 도지사는 연도별 투자계획을 수립하여 추진위원회의 심의를 거쳐 국무총리의 승인을 얻어야 하며, 이를 변경하고자 할 때에도 또한 같다. 연도별 투자계획의 내용, 수립절차 및 방법에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하게 되어 있다(특별법 6①②).³⁾

현재 위와 같은 특별법 규정에 의하여 시행기간이 2002~2011년으로 되어 있는 종합계획이 수립·결정·고시되어 있다.

2) 시행계획

위의 종합계획은 제주국제자유도시개발을 위한 종합적이고 기본적인 계획으로서, 그 실현에는 세부적이고 구체적인 시행계획이 필요하다. 그 시행계획의 수립 및 실행주체는 계획사업 내용에 따라 도지사·시장·군수가 되어야 할 것도 많겠지만, 특별법은

자는 그 열람기간 내에 관계 시장·군수에게 의견서를 제출할 수 있으며, 시장·군수는 열람기간이 끝난 후 지체 없이 제출된 의견서와 그 의견에 대한 검토의견서를 도지사에게 제출하도록 하고, 제주도지사가 종합계획안을 종합계획심의회의 심의에 부칠 때에는 이러한 의견서와 검토의견서를 첨부하도록 규정하고 있다(특별법시행령 2①②③④⑤).

- 3) 특별법시행령은 연도별 투자계획에 ① 당해 연도의 개발사업 추진방향, ② 공공부문 및 민간부문의 사업별 투자내역, ③ 투자재원의 조달계획이 포함되도록 하고 있으며, 도지사가 다음 연도의 투자계획을 수립하여 당해 연도 3월 31일까지 추진위원회에 제출하도록 하고, 추진위원회는 제출받은 연도별 투자계획을 당해 연도 4월 30일까지 심의하도록 규정하고 있다. 그리고 특별법 제6조 제1항의 규정에 의하여 결정된 연도별 투자계획에 의한 공공투자부문 중 국가가 지원하기로 한 사업이 있는 경우 그 소관 중앙행정기관의 장은 예산회계법 제25조 및 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 제6조의 규정에 의한 예산요구를 하는 때에 그 사업에 소요되는 예산을 포함하여야 한다(특별법시행령 5①②③④).

특별히 위의 종합계획에 따라 개발센터가 추진할 시행계획에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다. 즉, ① 개발센터는 종합계획에 따라 개발센터가 추진할 제주국제자유도시 시행계획(약칭 시행계획)을 수립하여 건설교통부장관의 승인을 얻어야 한다. 이를 변경하고자 할 때에도 또한 같다. ② 건설교통부장관이 제1항의 규정에 의한 시행계획을 승인하고자 할 때에는 도지사의 의견을 듣고 관계중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경은 그러하지 아니하다. ③ 시행계획의 내용, 수립절차 및 방법에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(특별법 7 ①②③).⁴⁾

3) 광역시설계획

특별법은 종합계획의 추진과정상 필요한 광역시설계획에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다. 즉, 도지사는 종합계획의 원활한 추진을 위하여 동일한 생활권을 이루고 있는 지역을 광역적으로 개발할 필요가 있는 경우 관할 시장·군수의 의견을 들어 광역시설계획을 수립하여 시행할 수 있다. 광역시설계획의 내용에는 교통시설·용수공급시설·하수처리시설·폐기물처리시설, 에너지공급시설, 정보·통신시설 등에 관한 사업계획이 포함되어야 하며, 필요한 경우 개별시설에 한하여 계획을 수립할 수 있다. 광역시설계획은 종합계획심의회 심의를 거쳐 도의회의 동의를 얻은 후 도지사가 이를 확정하며, 제주도 조례(약칭 도조례)가 정하는 바에 따라 이를 고시하여야 한다. 확정·고시된 광역시설계획에 의한 사업시행은 당해 사업과 관련된 법률이 정하는 절차에 의한다.

또한 도지사는 상수원의 합리적인 보전·관리와 양질의 수돗물을 안정적으로 공급하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 수도법 제3조 제7호의 규정에 의하여 제주도가 설치한 광역상수도를 同條 제8호의 규정에 의하여 관할 시·군이 설치한 지방상수도와 통합하여 운영할 수 있다. 이 경우 도지사는 동조 제20호의 규정에 의한

4) 특별법시행령은 시행계획에 ① 제주국제자유도시 개발사업 시행의 기본방향, ② 첨단과학기술단지 및 투자진흥지구의 조성·관리 등에 관한 추진계획 및 자원 조달계획(수익사업 운영계획을 포함한다), ③ 국내외 투자유치 촉진을 위한 마케팅·홍보 및 투자가 편의제공 등에 관한 사항, ④ 제주국제자유도시 개발사업의 효율적 추진을 위한 법령 및 제도개선 등에 관한 연구 등이 포함되어야 한다고 규정하고 있으며, 개발센터는 종합계획이 결정된 날부터 6월 이내에 시행계획을 수립하여 건설교통부장관에게 제출하여야 하고, 건설교통부장관이 시행계획을 승인한 때에는 이를 관계 중앙행정기관의 장, 도지사 및 관할 시장·군수에게 통보하도록 규정하고 있다(특별법시행령 61(2·3)).

일반수도사업자(광역상수도를 경영하는 일반수도사업자를 말한다)로 본다(특별법 8 ①②③④⑤).

4) 민자유치추진계획

특별법은 종합계획에 따른 연도별 투자계획의 수립과 민자유치 촉진을 위하여 도지사 또는 관할 시장·군수가 ① 민자유치 대상사업의 범위와 ② 민자유치의 지원에 관한 사항을 내용으로 하는 민자유치추진계획을 작성하도록 하고 있다. 민자유치추진계획을 작성한 도지사 또는 시장·군수는 도조례가 정하는 바에 의하여 이를 공고하고 개발사업에 참여하고자 하는 자에 대하여 설명회를 개최하여야 한다. 민자유치추진계획을 심의하고 민자유치 활동을 지원하기 위하여 제주도에 민자유치위원회를 두고, 도지사 소속 하에 민자유치지원본부를 설치하며, 민자유치위원회 및 민자유치지원본부의 구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다(특별법 9①②③④).

2. 제주국제자유도시추진위원회 등에 관한 규정 내용

특별법은 제3장(제10~11조)에서 제주국제자유도시추진위원회와 제주국제자유도시종합계획심의회의 설치에 관하여 규정하고 있다.

1) 제주국제자유도시추진위원회

제주국제자유도시 개발에 관한 일정 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속 하에 제주국제자유도시추진위원회(약칭 추진위원회)를 둔다. 추진위원회의 심의 사항은 ① 종합계획의 수립 및 변경에 관한 사항, ② 연도별 투자계획의 수립 및 변경에 관한 사항, ③ 개발사업 시행에 필요한 재정지원에 관한 사항, ④ 제주첨단과학기술단지 및 제주투자진흥지구의 지정·개발에 관한 사항, ⑤ 세계 평화의 섬 지정에 관한 사항, ⑥ 개발센터의 사업추진에 관한 사항, ⑦ 개발센터와 지방자치단체간의 업무조정 등에 관한 사항, ⑧ 그 밖에 제주국제자유도시 개발에 관한 사항이다.

추진위원회는 대통령령이 정하는 30인 이내의 위원으로 구성하며 위원장은 국무총리가 된다.

추진위원회에서 심의할 안전에 대한 검토·조정 및 추진위원회로부터 위임받은 사항을 처리하기 위하여 제주국제자유도시실무위원회(약칭 실무위원회)를 둔다. 특별법에

서 규정한 사항 외에 추진위원회와 실무위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(특별법 10①②③④).

2) 제주국제자유도시종합계획심의회

종합계획에 관한 일정 사항을 심의하기 위하여 제주도에 제주국제자유도시종합계획심의회(약칭 종합계획심의회)를 둔다. 종합계획심의회는 심의사항은 ① 종합계획의 수립에 필요한 목표·지침과 그 기준에 관한 사항, ② 종합계획의 종합적 조정과 관련한 사항, ③ 광역시설계획의 심의에 관한 사항, ④ 종합계획에 대한 주민의견 반영과 주민 참여에 관한 사항, ⑤ 개발이익의 지역환원에 관한 사항, ⑥ 종합계획의 평가에 관한 사항, ⑦ 그 밖에 도조례로 정하는 사항이다.

종합계획심의회는 위원장 1인과 부위원장 2인을 포함한 23인 이내의 위원으로 구성한다. 종합계획심의회는 위원장은 도지사이고, 부위원장은 행정부지사와 종합계획심의회에서 선출된 1인으로 한다. 종합계획심의회는 도조례가 정하는 바에 따라 도지사가 임명 또는 위촉한 자로 한다. 다만, 제주도교육감 및 관할 시장·군수는 당연직 위원으로 한다. 특별법에서 규정한 사항 외에 종합계획심의회는 조직 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다(특별법 11①②③④⑤).

3. 세계 평화의 섬 지정 및 해외협력에 관한 규정 내용

특별법은 제4장(제12~13조)에서 제주도를 세계 평화의 섬으로 지정할 수 있는 근거를 규정하고 있다. 즉, 특별법은 국가가 세계 평화에 기여하고 한반도의 안정과 평화를 정착시키기 위하여 제주도를 세계 평화의 섬으로 지정할 수 있고, 국가 및 지방자치단체가 세계 평화의 섬의 기능과 역할을 수행하기 위하여 필요한 ① 국제평화 및 협력관련 기구의 유치, ② 국제협력에 관한 연구소의 설립, ③ 국제평화 및 협력관련 국제회의의 유치, ④ 남북교류 및 협력에 관한 사업, ⑤ 그 밖의 국제협력을 위한 사업을 시행할 수 있도록 하고 있다. 위와 같은 사업의 시행을 위하여 국가는 필요한 행정적·재정적 지원을 하고, 세계 평화의 섬 지정과 사업의 시행 및 행정적·재정적 지원 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(특별법 12①②③④).

또한 특별법은 국제화시대에 제주도가 외국의 지방자치단체와 상호 협력관계를 유지할 수 있도록 하기 위하여 '제주도는 외국의 지방자치단체와 경제·문화·교육·과학·기술·체육·환경·관광 등의 분야에서 상호협력·교류할 수 있다'라고 규정하고

있다(특별법 13).

4. 외국인의 자유왕래 및 의사소통의 촉진에 관한 규정 내용

특별법은 제5장(제14~20의4조)에서 제주도를 국제자유도시로 개발하기 위하여 다른 개별 법률의 규정에 불구하고 제주도에서의 외국인의 자유왕래와 의사소통의 촉진 및 외국인전용 의료기관의 설치 등을 위한 특례를 규정하고 있다.

1) 외국인의 무사증입국(無査證入國) 등

관광·통과 등의 목적으로 제주도에 체류하기 위하여 제주도의 공항 또는 항만으로 입국하는 외국인은 법무부장관이 따로 지정하는 국가의 국민을 제외하고는 출입국관리법 제7조의 규정에 불구하고 사증(査證) 없이 입국할 수 있다. 사증 없이 제주도에 들어오는 외국인의 체류기간은 법무부장관이 따로 정할 수 있다(특별법 14①②).

특별법은 사증 없이 제주도에 입국한 외국인에 대한 국내 체류지역 확대 허가에 관하여 특례를 규정하고 있으며(특별법 15), 제주도에 무사증 입국한 외국인이 체류지역 확대 허가를 받지 않고는 다른 지역으로 이동하지 못하게 하기 위하여 선박 등의 제공 금지(특별법 16), 운송업자 등의 의무(특별법 17), 공무원 등의 통보의무(특별법 18), 출입국관리법의 적용 등(특별법 19)에 관하여 규정하고 있다.

2) 외국어 서비스 제공 등

특별법은 국가 및 지방자치단체가 외국인투자가 등의 편의증진을 위하여 제주도안에서 외국어로 작성된 공문서를 접수·처리함에 있어 외국어 서비스를 제공하도록 하고, 외국어 서비스의 제공범위 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있다(특별법 20①③).⁵⁾ 또한 제주도는 제주도민의 외국어능력을 향상시키기

5) 특별법시행령은 이러한 규정에 의한 외국어 서비스에 사용하는 외국어는 영어를 원칙으로 하되, 필요하다고 인정되는 경우 다른 외국어를 사용할 수 있으며, 외국어서비스의 제공범위는 ① 제주 국제자유도시 개발과 관련된 법규, ② 종합계획·시행계획 및 이와 관련하여 지방자치단체 및 개발센터가 수립·작성하는 세부 사업추진계획, ③ 특별법 제59조의 개발사업의 시행승인과 관련하여 제주도 및 관련 시·군에서 작성하는 각종 업무편람 및 안내자료, ④ 개발사업과 관련한 외국인 투자가 및 민원인 등의 질의·고충처리 및 상담, ⑤ 이 법에 의하여 시행하는 각종 공고·고시 및 통지, ⑥ 그 밖에 외국인 투자자의 편의를 위하여 필요하다고 인정되는 사항으로 정하고 있다

위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 하며, 국가는 이에 필요한 지원을 하여야 한다(특별법 20②).

제주도를 방송구역으로 하는 종합유선방송사업자는 대통령령이 정하는 범위 안에서 외국방송을 재송신하는 채널의 수를 구성·운영할 수 있으며(특별법 20의2), 제주도안에서 대통령령이 정하는 규모(건당 미합중국 화폐 1만불, 특별법시행령 19의3) 이하의 경상거래에 따른 대가는 거래당사자간에 외국환거래법 제3조 제1항 제4호의 규정에 의한 대외지급수단으로 직접 지급할 수 있다(특별법 20의3).

3) 외국인전용 의료기관 또는 약국의 개설

특별법에 의하면, 외국인(외국인투자촉진법 제2조 제1항 제1호의 규정에 의한 외국인을 말한다)은 보건복지부장관의 허가를 받아 제주도에 외국인전용 의료기관을 개설할 수 있다. 이 경우 외국인전용 의료기관의 종별은 의료법 제3조의 규정에 의한 종합병원·병원·치과병원 및 요양병원으로 한다. 또한 외국인은 보건복지부장관에게 등록하는 경우 제주도에 외국인전용 약국을 개설할 수 있다. 보건복지부장관은 외국인전용 의료기관을 허가하는 경우에는 추진위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다.

특별법에 의하여 개설된 외국인전용 의료기관 또는 약국은 의료법 또는 약사법에 의하여 개설된 의료기관 또는 약국으로 보지만, 국민건강보험법 제40조 제1항의 규정에 불구하고 同法에 의한 요양기관으로 보지 아니한다.

외국의 의사·치과의사 또는 약사 면허소지자는 보건복지부장관이 정하는 기준에 적합한 경우 제주도에 개설된 외국인전용 의료기관 또는 약국에 종사할 수 있다. 이 경우 외국의 의사·치과의사 면허소지자는 의료법 제2조의 규정에 의하여 허용된 의료인의 종별 업무범위를 벗어날 수 없다. 외국인전용 의료기관 또는 약국에 종사하는 의사·치과의사 또는 약사는 내국인을 대상으로 의료업 또는 약업을 행할 수 없다.

외국인전용 의료기관 또는 약국 개설자는 시설의 내·외부에 외국인전용 의료기관 또는 약국임을 내국인이 알 수 있도록 명확하게 표시하여야 한다. 보건복지부장관은

(특별법시행령 19①②). 또한 관계 행정기관 및 개발센터는 제주국제자유도시 개발사업에 참여를 희망하는 외국인 투자가 등 민원인의 요청이 있는 경우 위의 외국어서비스 제공범위에 포함되는 사항에 관련된 자료를 영어로 번역하여 제공하여야 하며, 필요한 경우 통역서비스를 제공하여야 하고, 외국어 서비스 제공을 위하여 관계 행정기관 및 개발센터에서는 외국인 투자 등에 필요한 전문인력을 배치하거나 관련 자료 등을 작성·비치하여야 한다. 개발센터는 외국인 투자가 등 민원인이 요청하는 경우 민원신청서류의 작성·제출 등 민원사무의 처리를 지원할 수 있다(특별법시행령 19③④⑤).

외국인전용 의료기관 또는 약국 중 관련규정의 적용을 위하여 필요한 사항을 별도로 정하고자 하는 경우에는 추진위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다(특별법 20의4①②③④⑤⑥⑦⑧⑨).

5. 국제화 교육환경의 조성에 관한 규정 내용

특별법은 제6장(제21~25조)에서 제주국제자유도시의 원활한 추진을 위하여 필요한 국제화 교육환경의 조성에 관하여 다음과 같은 사항들을 규정하고 있다.

초·중등교육법 제60조의2의 규정에 의한 외국인학교 중 제주도에 설립하는 외국인학교의 입학자격은 同法の 규정에 불구하고 대통령령이 정하는 바에 따르며,⁶⁾ 제주도에 설립·운영되는 외국대학에 대한 특례는 따로 법률로 정한다(특별법 21·22).

제주도에 소재하는 고등학교 이하 각급학교에서 외국어교육을 위하여 필요한 경우 교원의 임용권자는 대통령령이 정하는 바에 따라 외국인을 기간제교원으로 임용할 수 있으며(특별법 23), 제주도에 소재하는 초·중등학교에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 따라 초·중등교육법의 관계 규정을 적용하지 아니하는 학교 또는 교육과정을 운영할 수 있고, 이와 같이 운영되는 학교 또는 교육과정에 참여하는 교원 및 학생 등은 이로 인하여 불이익을 받지 아니한다(특별법 24①②).

제주도에 소재하는 학교로서 국제관계 또는 외국의 특정지역에 관한 교육 등으로 국제화된 전문인력의 양성을 목적으로 하는 고등학교(이하 국제고등학교라 한다)의 경우 초·중등교육법·교육공무원법·사립학교법의 관계 규정에 불구하고 대통령령이 정하는 바에 따라 임용자격·임용기간·급여·근무조건·업적 및 성과 등의 계약조건을 정하여 교육과정 운영에 필요한 외국인 교원을 임용할 수 있고, 국제고등학교에 대하여는 초·중등교육법 제23조·제24조·제26조·제29조 및 제46조의 규정을 적용하지 아니할 수 있으며, 국제고등학교의 장은 초·중등교육법 제47조의 규정에 불구하고 중학교 졸업 이상의 학력이 있다고 인정된 외국인의 입학을 허용할 수 있다(특별법 24의2①②③).

국가는 국제자유도시 개발과 관련한 교육목적 달성을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 제주도에 지방교육재정교부금법에 의한 지방교육재정교부금을 대통령령이 정하는 바에 따라 특별 지원할 수 있다(특별법 25).

6) 특별법시행령은 제주도에 설립하는 외국인학교의 입학자격을 ① 외국인, ② 대한민국 국민으로서 해당 학교의 학교규칙으로 정하는 자로 하고 있다(특별법시행령 20).

6. 자연환경의 보전 및 관리에 관한 규정 내용

특별법이 제7장(제26~40의2조)에서 자연환경의 보전 및 관리에 관하여 규정하고 있는 내용은 다음과 같다.

1) 자연환경의 보전·관리의 기본방향

제주도와 관할 시·군 및 개발센터는 개발정책·계획을 수립·시행함에 있어서 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발이 되도록 하며, 자연환경의 혜택은 도민이 함께 공유할 수 있도록 함과 동시에 장래의 세대가 동등한 기회를 가지고 자연을 이용할 수 있도록 보전·관리하여야 한다.

제주도 및 관할 시·군은 자연환경을 체계적으로 보전·관리하고 주민이 쾌적한 자연환경에서 여유 있고 건강한 생활을 할 수 있도록 하기 위하여 환경기본조례의 제정과 환경보전기본계획의 수립·시행에 노력하여야 한다. 환경보전기본계획에는 ① 환경보전 목표와 방향제시, ② 지역환경 특성 분석 및 미래전망, ③ 자연환경 및 생태계 보전·복원계획 등, ④ 도시 및 자연경관의 보전·관리에 관한 사항, ⑤ 유네스코가 지정한 제주도생물권보전지역의 관리에 관한 사항이 포함되어야 한다(특별법 26①②).

도지사 또는 관할 시장·군수는 환경적으로 지속가능한 개발을 계속하기 위하여 지역 사회 전체가 공유하여야 할 기본적 가치관과 이념을 담은 실천과제 등을 수립·시행하는데 노력하여야 하며, 도지사는 위의 환경보전기본계획의 시행에 필요한 재원을 조성하기 위하여 도조례가 정하는 바에 따라 도에 환경보전기금을 설치할 수 있다. 환경보전기금은 ① 환경개선비용부담법에 의한 환경개선부담금 징수비용교부금, ② 대기환경보전법에 의한 배출부과금 징수비용교부금, ③ 수질환경보전법에 의한 배출부과금 징수비용교부금, ④ 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」, 대기환경보전법, 수질환경보전법 등 환경관계 법률 위반자에 대한 과태료, ⑤ 제주도의 일반회계 및 다른 특별회계로부터의 전입금의 재원으로 조성하는데, 위의 ①~④호의 재원은 도에 귀속되는 분에 한한다. 국가는 환경보전기금에 재정지원을 할 수 있다(특별법 26③④⑤⑥).

2) 절대보전지역의 지정

도지사는 당해 시장·군수의 의견을 듣고 도의회의 동의를 얻어 다음 각호의 1에 해당하는 지역을 자연환경의 고유한 특성을 보호하기 위한 지역(이하 절대보전지역이라

한다)으로 지정할 수 있다. 이를 변경할 때에도 또한 같다. 절대보전지역으로 지정될 지역은 ① 한라산·기생화산·계곡·하천·호수·폭포·도서·해안·연안·용암동굴 등으로서 자연경관이 뛰어난 지역, ② 수자원 및 문화재의 보존을 위하여 필요한 지역, ③ 야생동물의 서식지 또는 도래지, ④ 자연림지역으로서 생태학적으로 중요한 지역, ⑤ 그 밖에 자연환경의 보전을 위하여 도지사가 필요하다고 인정하는 지역이다. 도지사가 절대보전지역을 지정하거나 변경한 경우에는 도조례가 정하는 바에 따라 지체 없이 이를 고시하여야 한다(특별법 27①②).

절대보전지역 안에서는 그 지역 지정의 목적에 위배되는 건축물의 건축, 공작물 그 밖의 시설의 설치, 토지의 형질변경, 토지의 분할, 공유수면의 매립, 수목의 벌채, 토석의 채취, 도로의 신설 등 이와 유사한 행위를 할 수 없다. 다만, ① 국가 또는 지방자치단체가 시행하는 등산로, 산책로, 임도, 도로, 공중화장실, 정자, 기상관측시설과 자연공원법에 의한 공원시설, ② 산림법에 의한 영림계획으로 시행하는 사업으로서 개별(開伐)이나 토지의 형질변경을 수반하지 아니하는 산림사업, ③ 학술적 조사·연구를 목적으로 하는 행위, ④ 절대보전지역 지정 전에 건축된 기존 종교시설의 경내에서의 건축물의 증·개축행위, ⑤ 그 밖에 자연자원의 원형을 훼손하거나 변형시키지 아니하는 범위 안에서의 도조례로 정하는 행위는 도지사의 허가를 받은 경우에는 그러하지 아니하다. 그리고 절대보전지역 지정 당시에 이미 관계법령의 규정에 의하여 건축물의 건축, 공작물 그 밖의 시설의 설치 또는 토지의 형질변경 등에 관하여 인가·허가·승인 등을 얻어(관계법령에 의하여 인가 등을 받을 필요가 없는 경우를 포함한다) 공사 또는 사업에 착수한 자는 도지사의 허가를 받지 아니하고 계속 시행할 수 있다(특별법 27③④).

3) 상대보전지역의 지정

도지사는 당해 시장·군수의 의견을 듣고 도의회의 동의를 얻어 ① 기생화산·하천·계곡·주요도로변·해안 등 생태계 또는 경관보전이 필요한 지역이나 ② 절대보전지역을 제외한 지역 중 보전의 필요가 있는 지역을 자연환경의 보전과 적정한 개발을 유도하기 위한 지역(이하 상대보전지역이라 한다)으로 지정할 수 있다. 이를 변경할 때에도 또한 같다. 도지사가 상대보전지역을 지정하거나 변경한 경우에는 도조례가 정하는 바에 따라 지체 없이 이를 고시하여야 한다(특별법 28①③).

상대보전지역 안에서는 그 지역 지정목적에 위배되는 건축물의 건축, 공작물 그 밖의 시설의 설치 및 토지의 형질변경 등 이와 유사한 행위를 할 수 없다. 다만, ① 위의

절대보전지역에서의 행위제한의 예외가 인정되는 행위. ② 「박물관 및 미술관진흥법」 제2조의 규정에 의한 박물관과 미술관의 건축. ③ 농업·임업·축산업·수산업을 영위하거나 숙박, 판매 등 소득에 연관되는 2층 이하의 건축물(부대건축물 및 부설 주차장 시설을 포함한다)의 건축. ④ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 규정에 의한 취락지구, 제2종 지구단위계획구역 또는 지적법 제5조의 규정에 의한 지목이 대지인 토지에서의 2층 이하의 건축물의 건축. ⑤ 도로, 하천유량 및 지하수 관측시설, 배수로의 설치 또는 이와 유사한 농업·임업·축산업·수산업에 부수되는 공작물 또는 시설의 설치. ⑥ 수목의 벌채 또는 토석의 채취. ⑦ 이동이 용이하지 아니한 물건의 설치 또는 퇴적. ⑧ 그 밖에 도조례로 정하는 종류와 규모의 건축물의 건축, 공작물·시설물의 설치 또는 토지의 형질변경행위는 도지사의 허가를 받은 경우에는 그러하지 아니하다. 또한 상대보전지역 지정 당시에 이미 관계법령의 규정에 의하여 건축물의 건축, 공작물 그 밖의 시설의 설치 또는 토지의 형질변경 등에 관하여 인가·허가·승인 등을 얻어(관계법령에 의하여 인가 등을 받을 필요가 없는 경우를 포함한다) 공사 또는 사업에 착수한 자는 도지사의 허가를 받지 아니하고 계속 시행할 수 있다(특별법 28②③).

4) 관리보전지역의 지정

도지사는 한라산국립공원, 도시지역 및 제주도의 부속도서를 제외한 지역 중 지하수 자원·생태계 및 경관을 보전하기 위하여 필요한 지역을 관리보전지역으로 지정할 수 있다. 관리보전지역은 그 환경특성에 따라 이를 지하수자원보전지구·생태계보전지구 및 경관보전지구(이하 보전지구라 한다)로 세분하여 지정하되, 보전지구는 다시 이를 등급별로 세분할 수 있다. 이 경우 보전지구의 지정기준 및 등급기준은 도조례로 정한다(특별법 29①②).

도지사는 관리보전지역을 지정·변경·해제하고자 하는 때에는 다음 각호의 사항을 조사하여야 한다. ① 지하수자원보전지구 : 1) 습골·용암동굴·함몰지 등 투수성 지질구조요소, 2) 토양의 오염지수 등 토양요소. ② 생태계보전지구 : 1) 희귀·멸종위기·특산·자생식물군락지, 자연림 등의 식물상 요소, 2) 희귀·멸종위기·천연기념동물 서식지, 수림지역 등 서식환경지역의 동물상 요소. ③ 경관보전지구 : 기생화산·하천·구릉·주요도로변 등 경관미 요소(특별법 29③⑥).

도지사는 관리보전지역을 지정·변경·해제하고자 하는 경우에는 당해 지역을 관할하는 시장·군수의 의견을 들은 후 도의회의 동의를 얻어야 하며, 관리보전지역을 지정할 때에는 도조례가 정하는 바에 따라 지체 없이 이를 고시하여야 한다(특별법 29④⑤⑥).⁷⁾

도지사는 관리보전지역으로 지정·고시된 지역에 대하여는 보전지구별 구분에 따라 위의 지정시(指定時) 조사사항을 주기적으로 조사하여야 한다. 이 경우 조사에 관하여 필요한 사항은 도규칙으로 정한다(특별법 29⑦).

관리보전지역 안에서는 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. 이 경우 보전지구별·등급별 행위제한의 구체적인 내용은 다음 각호의 1의 범위 안에서 도조례로 정한다. ① 지하수자원보전지구 : 1) 특정수질유해물질 발생시설의 설치행위, 2) 폐기물 관련시설의 설치행위, 3) 생활하수 발생시설의 설치행위, 4) 축산폐수 발생시설의 설치행위, 5) 토지의 형질변경행위. ② 생태계보전지구 : 산림훼손 및 토지의 형질변경행위. ③ 경관보전지구 : 건축물의 건축, 공작물 그 밖의 시설의 설치 및 토지의 형질변경행위. 다만, 1) 관리보전지역 지정 당시의 기존 건축물·시설물의 개축 및 동일 용도의 증축(기존건축물 연면적의 2배 이하 증축하는 경우에 한한다), 2) 관리보전지역 지정 당시에 이미 관계법령에 의하여 인가·허가 등을 받아 시행중인 사업(인가·허가 등이 신청된 사업을 포함한다)의 시행, 3) 절대보전지역에서의 행위제한의 예외가 되는 행위, 4) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시지역 안에서의 행위, 5) 산림법에 의한 영림계획 및 육림사업의 시행, 6) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 취락지구 안에서의 단독주택·창고·축사·선과장 그 밖에 이와 유사한 시설의 설치행위, 7) 그 밖에 도조례로 정하는 시설로서 관리지역에 입지가 부득이한 공공시설의 설치 행위는 예외로 하며, 이러한 예외가 되는 행위를 하고자 하는 자는 그 행위에 의하여 설치되는 시설이 오수 또는 폐수를 발생하는 시설이거나 폐기물처리시설인 경우에는 도조례가 정하는 방류수 수질기준 이하로 그 처리시설을 갖추어야 한다(특별법 30①②③).

도지사 또는 시장·군수는 위의 방류수 수질기준을 위반하는 행위에 대하여 ① 오수 발생시설·분뇨처리시설·축산폐수공공처리시설 및 축산폐수처리시설의 경우에는 「오수·분뇨 및 축산폐수처리에 관한 법률」, ② 폐수발생시설의 경우에는 수질환경보전법, ③ 폐기물처리시설의 경우에는 폐기물관리법에 의한 개선명령, 배출부과금 등을 도조

7) 제주국제자유도시특별법시행조례(2004.7.30 일부개정, 제주도조례 제2450호. 이하 특별법시행조례로 표기한다)는 특별법 제27조 내지 제29조의 규정에 의한 절대보전지역·상대보전지역 및 관리보전지역(이하 보전지역이라 한다)을 지정 또는 변경한 경우에는 도지사가 다음 각호의 사항을 공보 또는 정보통신망 등에 고시(다만, 제2호의 경우에는 열람 사항)하고 그 내용을 시장·군수에게 송부하여 주민에게 20일 이상 열람시켜야 한다고 규정하고 있다. ① 보전지역의 지정 또는 변경내역, ② 보전지역이 표시된 축척 5천분의 1 이상의 지형도(축척 5천분의 1 이상의 지형도가 제작되지 아니한 지역 및 한라산국립공원 지역은 축척 2만5천분의 1 이상의 지형도), 지리정보시스템(GIS)에 의한 축척 5천분의 1 이상의 수치지도 또는 토지종합정보망 등에 의한 축척 5천분의 1 이상의 연속지적도, ③ 지정 또는 변경사유(특별법시행조례 15).

례가 정하는 바에 따라 부과할 수 있다(특별법 30④).

관리보전지역 안의 토지 중 도조례가 정하는 토지나 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시지역 안에 지정된 절대보전지역 안의 토지로서 지목이 대(垞)인 토지(당해 토지에 있는 건축물 및 정착물을 포함)가 당해(當該) 보전지역의 지정으로 인하여 종래의 용도로 사용할 수 없게 된 경우에 그 토지의 소유자는 도조례가 정하는 바에 따라 도지사에게 당해 토지의 매수를 청구할 수 있으며, 도지사는 이와 같이 매수 청구된 토지를 매수청구가 있는 날부터 4년 이내에 매수하여야 한다(특별법 31①⑥).

5) 보존자원의 지정 등

도지사는 제주도의 자원보호를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 제주도에서 서식하는 희귀 동·식물과 부존하는 광물 등 중에서 도조례가 정하는 자원을 보존하여야 할 자원(이하 보존자원이라 한다)으로 지정할 수 있으며, 도지사는 보존자원을 지정한 경우에는 이를 지체 없이 고시하여야 한다(특별법 32①②).

도지사는 보존자원의 보호를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 도조례가 정하는 바에 따라 이를 포획하는 행위나 벌채·채취·훼손행위를 금지할 수 있으며, 이를 신고하게 하거나 공개금지·이동금지·장애물의 제거 등을 명하거나 그 밖에 필요한 조치를 할 수 있고, 보존자원을 보호하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 그 관리 또는 보호 등에 필요한 경비를 부담하거나 보조할 수 있다(특별법 32③④).

보존자원을 제주도안에서 매매하거나 제주도 밖으로(산호사인 경우 부존지역외를 말한다) 반출하고자 하는 자는 도조례가 정하는 바에 의하여 도지사의 허가를 받아야 하며,⁸⁾ 도지사는 보존자원의 보호를 위한 그 채취 등의 금지 기타 필요한 조치로 인하여 손실을 입은 자에 대하여는 그 손실을 보상하여야 한다(특별법 32⑤⑥).

6) 지하수관리에 관한 특례

특별법은 제주도 내의 지하수의 보전·관리를 위하여 지하수개발·이용허가 및 허가

8) 특별법시행조례가 정한 보존자원의 제주도지역 외 반출허가기준은 ① 보존자원의 전시 등 향토 문화의 교류를 목적으로 반출하는 경우, ② 실험용이나 연구용으로 반출하고자 하는 경우로서 도지사가 인정하는 경우, ③ 그 밖에 도민의 이익에 부합되는 경우로서 도지사가 인정하는 경우로 되어있다(특별법시행조례 34). 보존자원을 제주도지역외로 반출하고자 하는 자는 반출할 때 마다 반출증을 발급 받은 후 반출하여야 한다. 다만, 먹는 샘물의 제조·판매를 위한 지하수의 제주도 지역외 반출인 경우에는 그러하지 아니하다(특별법시행조례 351).

취소 등에 관한 특례를 규정하고 있으며(특별법 33①②③④⑤⑫), 지하수의 적정한 관리를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 도지사가 지하수개발·이용시설의 설치자에 게 도조례가 정하는 바에 따라 주변 토지 또는 시설물의 이용자와 지하수를 공동이용하도록 명할 수 있게 하고 있다. 이 경우 정당한 사유 없이 공동이용조치를 거부하거나 이행하지 아니하는 자에 대하여는 취수량을 제한하거나 지하수 개발·이용의 허가를 취소할 수 있다(특별법 33⑥). 도지사는 가뭄, 과도한 지하수 취수 등으로 인한 지하수의 고갈 등을 방지하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 도조례가 정하는 바에 따라 취수량 제한 및 일시적 이용중지와 관련된 조치를 단계적으로 취할 수도 있다(특별법 33⑦).

도지사는 ① 지하수위가 현저하게 저하하고 있거나 저하할 우려가 높은 지역, ② 해수 또는 염수(鹽水) 침입의 우려가 높거나 지하수 중의 염소이온 농도가 먹는 물 수질 기준을 초과하고 있는 지역, ③ 장래 용수수요를 위하여 지하수의 개발·이용을 제한할 필요가 있는 지역, ④ 그 밖에 지하수의 수량과 수질보전을 위하여 도조례로 정하는 지역을⁹⁾ 도조례가 정하는 바에 따라 지하수자원특별관리구역으로 지정 또는 변경할 수 있다. 이 경우 도조례가 정하는 바에 따라 그 내용을 고시하여야 한다.¹⁰⁾ 지하수자원특별관리구역을 지정 또는 변경 고시한 때에는 도지사는 도조례가 정하는 바에 따라 당해 구역안의 지하수자원에 대한 관리계획을 수립하여야 한다(특별법 33⑧⑨⑩). 도지사는 지하수자원특별관리구역 안에서 도조례가 정하는 바에 따라 지하수개발·이용허가, 그 허가의 기간·취수량 등을 제한할 수 있다(특별법33⑪).

도조례가 정하는 일정규모 이상의 골프장, 관광단지 또는 토지의 형질변경이 수반되는 시설물 등을 설치하고자 하는 자는 빗물의 효율적 활용과 지하수 함양량(涵養量)의 증대를 위하여 빗물이용시설 또는 지하수인공함양시설(이하 빗물이용시설 등이라 한다)을 설치·운영하여야 한다. 도지사는 빗물이용시설 등을 설치하는 자에 대하여 도조례가 정하는 바에 따라 그 시설비의 일부를 보조할 수 있다. 빗물이용시설 등을 설

9) 여기서 '그 밖에 지하수의 수량과 수질보전을 위하여 도조례로 정하는 지역'이라 함은 다음 각 호의 1에 해당하는 지역을 말한다. ① 국가 또는 지방자치단체가 설치한 상수원 또는 농업용수의 취수량과 수질보전을 위하여 필요하다고 인정되는 지역, ② 지하수의 오염으로 지하수이용에 심각한 지장을 초래하고 있는 지역(특별법시행조례 45①).

10) 도지사는 지하수자원특별관리구역을 지정·고시한 후 6월 이내에 특별법 제33조 제9항의 규정에 의하여 다음 각호의 사항을 포함한 지하수자원에 대한 관리계획(이하 지하수관리계획이라 한다)을 수립·시행하여야 하며, 매 5년마다 지하수관리계획의 시행결과에 대한 평가를 실시하여 지하수자원특별관리구역의 지정기간의 연장 또는 해제 등 필요한 조치를 취하여야 한다. ① 지하수 관리계획의 목표, ② 지하수 취수량의 조정, ③ 지하수위 및 수질 모니터링, ④ 지하수개발·이용시설의 정비, ⑤ 지하수함양량 증대 등 그 밖에 필요한 사항(특별법시행조례 45⑤).

치하여야 하는 시설물 설치행위의 범위, 빗물이용시설 등의 시설규모 및 관리기준 그 밖에 빗물이용시설 등의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다(특별법 33의2①②③).

누구든지 특별법 또는 다른 법률에서 정하는 수준 이하로 처리하지 아니한 오·폐수 등 지하수를 오염시킬 수 있는 물질을 지하로 주입·배수·처리하여서는 아니 되며, 도지사는 지하수의 오염방지를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 지하수개발·이용시설의 설치기준 및 지하수개발·이용시설공사의 감리 등에 관한 사항을 도조례로 정하여 시행할 수 있다. 도지사는 농약에 의한 지하수오염을 방지하기 위하여 현저하게 지하수를 오염시킬 우려가 있는 농약의 공급 및 사용을 제한할 수 있으며, 이 경우 도조례가 정하는 바에 따라 그 내용을 고시하여야 한다.¹¹⁾ 공급 및 사용이 제한되는 농약의 판단은 농약의 지하수오염위험성평가결과에 의하되, 그 평가에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다(특별법 34①②③④).

특별법은 지하수의 적정한 보전·관리에 필요한 재원의 조성을 위하여 지하수 개발·이용허가를 받은 자 등에 대하여 도지사가 지하수원수대금을 부과·징수할 수 있도록 하고 있다(특별법 35①). 지하수에 관한 사항 중 특별법에서 규정하는 사항 외에는 지하수법이 적용된다(특별법 35의2).

7) 환경성 검토 등의 특례

환경정책기본법의 규정(제11조 제1항)에 의한 환경기준의 적정성 유지 및 자연환경 보전을 위하여 실시하는 환경성 검토 협의에 있어서 그 사업내용이 종합계획에 포함된 경우에는 제주도지사와 협의하여야 하고, 도지사는 환경성 검토를 함에 있어 환경부장관의 의견을 들어야 하며,¹²⁾ 먹는물관리법의 규정(제10조 및 제15조)에 의한 환경

- 11) 도지사는 특별법 제34조 제3항의 규정에 의하여 현저하게 지하수를 오염시킬 우려가 있는 농약의 공급 및 사용을 제한하고자 하는 경우에는 다음 각호의 사항을 공보 또는 정보통신망 등에 고시하고 그 내용을 시장·군수에게 송부하여야 하며, 시장·군수는 일반인이 20일 이상 열람할 수 있도록 하여야 한다. 제한사항을 해제하고자 하는 경우에도 또한 같다. ① 공급 및 사용을 제한(또는 해제)하는 사유, ② 공급 및 사용을 제한(또는 해제)하는 농약의 품목, ③ 그 밖에 공급 및 사용제한을 위하여 필요한 사항(특별법시행조례 51의2①).
- 12) 특별법시행령은 환경성 검토에 대한 환경부장관의 의견을 듣는 절차에 관하여 환경부장관은 도지사로부터 특별법 제36조 제1항 단서의 규정에 의하여 환경성 검토 요청이 있는 경우에는 그 요청을 받은 날부터 20일 이내에 이에 대한 의견을 도지사에게 통보하여야 하며, 부득이한 사유가 있는 경우에는 그 기간을 5일의 범위 안에서 연장할 수 있다고 규정하고 있으며, 도지사는 특별법 제36조 제1항의 규정에 의하여 환경성 협의를 한 경우에는 협의결과를 환경부장관에게

영향조사서는 관계법령의 규정에 불구하고 도지사에게 제출하여 심사를 받아야 한다(특별법 36①②).

제주도 안에서 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」의 규정(제4조)에 의하여 영향평가를 실시하여야 하는 사업의 승인기관의 장 및 승인을 얻지 아니하여도 되는 사업자는 영향평가서에 대하여 도지사에게 협의를 요청하여야 한다. 다만, 도지사는 환경영향평가서에 대한 협의를 함에 있어 환경부장관의 의견을 듣고¹³⁾ 이를 최대한 반영하여야 하며, 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」제26조의 규정에 의하여 협의 내용의 이행여부 확인 및 이행관리에 필요한 조치를 환경부장관과 공동으로 하여야 한다. 도지사는 협의를 위하여 제출한 영향평가서를 검토함에 있어서 그 심의를 위하여 제주도통합영향평가심의위원회(이하 통합평가심의위원회라 한다)를 두며, 통합평가심의 위원회의 구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다(특별법 37①②).

제주도 내에서 자연경관이나 도시경관 유지가 필요하다고 인정하여 도지사가 지정·공고하는 구역 안에 건축물을 건축하고자 할 때에는 건축계획에 대한 형태·색채 및 도로 등에 대하여 건축법의 규정(제4조)에 의한 시·군건축위원회의 심의를 받은 후 기본설계를 하여야 한다. 위와 같이 도지사가 지정·공고한 구역 안에서는 시·군 건축위원회의 심의를 거치지 아니하고 건축법 제8조 및 제9조의 규정에 의한 건축허가 또는 건축신고(건축신고의 경우에는 신축의 경우에 한하며, 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 건축허가 또는 건축신고가 의제되는 경우를 포함한다)를 할 수 없다. 위의 건축계획심의 대상구역 지정·공고 및 심의범위, 절차 및 기준 등은 도조례로 정한다(특별법 38①②③).¹⁴⁾

통보하도록 규정하고 있다(특별법시행령 25①②).

13) 특별법시행령은 환경영향평가에 대한 환경부장관의 의견을 듣는 절차 등에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다. 즉, 특별법 제37조 제1항 단서의 규정에 의하여 환경부장관의 의견을 들어야 하는 환경영향평가 대상사업은 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」 제17조 제2항의 규정에 의하여 평가서협의기관장의 협의 등을 받아야 하는 사업으로 하되, 동법 제4조 제4항의 규정에 의하여 시·도의 조례로 영향평가를 실시하여야 하는 사업을 제외하며, 환경부장관은 도지사로부터 특별법 제37조 제1항 단서의 규정에 의하여 환경영향평가서에 대한 검토 요청이 있는 경우에는 요청을 받은 날부터 25일 이내에 이에 대한 의견을 도지사에게 통보하되, 부득이한 사유가 있는 경우에는 그 기간을 5일의 범위 안에서 연장할 수 있다. 그리고 특별법 제37조 제1항 단서의 규정에 의한 협의 내용의 이행여부 확인 및 이행관리에 관한 사항은 도지사와 환경부장관이 협의 하여 정하도록 하고 있다(특별법시행령 26①②④).

14) 특별법시행조례는 도지사가 특별법 제38조 제3항의 규정에 의하여 다음 각호의 1에 해당하는 지역을 건축계획심의대상구역(이하 대상구역이라 한다)으로 지정할 수 있도록 하고 있다. ① 도시지역내의 경관·미관지구 및 보전녹지지역, ② 경관·생태계보전지구 중 경관유지를 위하여 필요하다고 인정하는 지역, ③ 관광단지·지구, 관광지, 공원, 유원지 및 그 주변 200미터 이내 지역, ④ 국도 및 지방도 등 주요도로변 중에서 경관유지가 필요하다고 인정하는 200미터 이내 지역, ⑤ 도시

도지사는 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제11조 제2항 및 관광진흥법 제4조 제4항의 규정에 불구하고 환경친화적 골프장 개발이 될 수 있도록 시설물의 설치에 관하여 도조례로 따로 정할 수 있다(특별법 39).¹⁵⁾

도지사는 청정환경 유지를 위하여 有害 동·식물 또는 병해충의 예찰과 방제, 발생 실태조사 등 필요한 시책을 강구하여야 한다. 도지사는 제주도의 청정지역 유지를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 제주도 내외로 반출 또는 반입되는 가축·수산물 및 식물에 대하여 검사, 주사, 격리, 역류, 반출·반입 금지 등 필요한 조치를 할 수 있다. 위의 반출·반입 금지대상, 방역을 받아야 할 대상·방법·절차·필요한 조치 등에 관하여 필요한 사항은 농림부장관 또는 해양수산부장관의 승인을 거쳐 도조례로 정한다(특별법 40①②③).

8) 자동차관리법 적용의 특례

제주도안에서 자동차관리법 제8조·제11조 및 제12조의 규정에 의하여 자동차를 신규·변경 또는 이전 등록하고자 하는 자는 그 등록을 신청하는 때에 그 자동차의 차고지(주차장·주차시설 및 공지 등 자동차의 보관에 적합한 장소를 말한다. 이하 같다)를 확보하고 있음을 증명할 수 있는 서류(이하 차고지증명서라 한다)를 관할 시장·군수에게 제출하여야 한다. 차고지증명서를 제출하지 아니하는 자에 대하여는 자동차관리법의 규정에 의한 자동차의 신규·변경 또는 이전 등록을 거부할 수 있다. 자동차의 신규·변경 또는 이전 등록을 한 자는 등록 당시의 차고지가 변경되었을 때에는 관할 시·군조례가 정하는 바에 따라 관할 시장·군수에게 신고하여야 한다. 시장·군수는 자동차를 신규·변경 또는 이전 등록한 자가 ① 등록 당시의 차고지가 없게 된 경우, ② 등록 당시의 차고지가 차고지로서 부적합하게 된 경우, ③ 등록 당시의 차고지를 다른 용도로 사용하는 경우에는 시·군조례가 정하는 바에 따라 차고지를 확보하도록 하는 명령(이하 차고지확보명령이라 한다)을 할 수 있다. 시장·군수는 차고지확보명령을 위반한 자

경관·해안경관 및 자연경관 유지를 위하여 필요하다고 인정하는 지역(특별법시행조례 66),

- 15) 이 규정에 의거하여 특별법시행조례가 규정한 골프장안 시설물의 설치기준은 다음 각호와 같다.
 ① 골프장 안에서의 건축물 높이는 9미터 이내로 하되 2층 이하로 한다. ② 골프장에 설치된 오수정화시설의 방류수 수질기준은 제20조 및 제23조의 규정에 불구하고 생물화학적 산소요구량 및 부유물질량을 각각 5mg/l 이하로 한다. 다만, 하수를 하수종말처리장과 연결처리 하는 경우에는 그러하지 아니하다. ③ 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률시행령」 제12조 제3호에 의한 골프장의 입지기준 및 환경보전 등에 관한 규정이 정하는 녹지보전비율이 100분의 40 이상(원형보전지 100분의 20 이상)일 경우 동시행령 제9조 별표3의 제1호 나목(4)의 규정에 불구하고 그 이외 면적에 대해서는 숙박시설을 설치할 수 있다(특별법시행조례 71).

에 대하여는 자동차관리법 제10조의 규정에 의한 자동차등록번호판을 영치할 수 있다. 차고지증명서를 제출하여야 하는 자동차의 종류, 대상지역, 차고지의 확보기준·확보방법 및 확인절차 등에 대하여는 시·군조례로 정한다(특별법 40의2①②③④⑤⑥).

7. 산업발전을 위한 특례에 관한 규정 내용

특별법 제8장(제41~50조)에서 규정하고 있는 산업발전을 위한 특례의 내용은 다음과 같다.

1) 제주첨단과학기술단지의 조성 및 관리

건설교통부장관은 제주도에 생물산업·정보통신산업 등 첨단지식산업의 육성과 관련 기술의 연구촉진 및 전문인력 양성 등을 위하여 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제6조의 규정에 의한 국가산업단지로 제주첨단과학기술단지(이하 과학기술단지라 한다)를 조성할 수 있다. 과학기술단지의 조성은 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 의한 국가산업단지의 지정·개발절차에 의한다. 다만, 同法 제11조 제1항의 규정에 불구하고 개발센터는 건설교통부장관에게 과학기술단지의 지정을 요청할 수 있으며, 건설교통부장관은 同法 제16조 제1항의 규정에 불구하고 개발센터를 사업시행자로 지정할 수 있다(특별법 41①②).

건설교통부장관이 과학기술단지를 지정하고자 할 때에는 추진위원회의 심의를 거쳐야 한다. 이 경우 추진위원회의 심의는 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제6조의 규정에 의한 산업입지정책심의회 심의로 본다. 과학기술단지의 관리는 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 의한 산업단지의 관리절차에 의한다. 다만, 산업자원부장관은 同法 제30조 제2항의 규정에 불구하고 개발센터에 과학기술단지 관리업무의 전부 또는 일부를 위탁할 수 있다(특별법 41③④).

2) 제주투자진흥지구의 지정 및 지정해제

도지사는 제주도에 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 투자¹⁶⁾를 유치하기 위하여

16) 여기서 '대통령령이 정하는 기준에 해당하는 투자'라 함은 제주투자진흥지구(이하 투자진흥지구라 한다)로 지정할 예정지역에서 시행하는 사업의 총사업비가 미합중국 화폐 1천만불 이상으로서 다음 각호의 1에 해당하는 사업을 영위하기 위한 시설을 새로이 설치하는 투자를 말한다. 1)

필요한 경우에는 ① 투자자가 희망하는 지역, ② 투자유치를 촉진하는데 유리한 지역으로서 대통령령이 정하는 조건을¹⁷⁾ 갖춘 지역을 추진위원회의 심의를 거쳐 제주투자진흥지구(이하 투자진흥지구라 한다)로 지정할 수 있다.¹⁸⁾ 도지사가 투자진흥지구를 지정하는 때에는 ① 투자진흥지구의 명칭·위치 및 면적, ② 개발 또는 관리방법, ③ 그 밖에 대통령령이 정하는 사항(투자진흥지구의 주요사업내용, 특별법시행령 27③)을 고시하여야 한다. 투자진흥지구는 개발센터가 이를 관리한다. 투자진흥지구의 지정 절차와 방법 및 관리에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(특별법 42①②③④).

도지사는 투자진흥지구를 지정하였어도 실제 투자가 대통령령이 정하는 기준에 적합하지 아니하게 된 경우에는 추진위원회의 심의를 거쳐 투자진흥지구의 지정을 해제하여야 한다. 투자진흥지구의 지정 해제에 관한 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(특별법 43①②).

3) 자유무역지역의 입주자격 등에 관한 특례

산업자원부장관은 무역의 촉진, 물류의 처리, 입주기업체의 사업지원 등을 위하여 필

관광진흥법시행령 제2조의 규정에 의한 관광호텔업·수상관광호텔업·한국전통호텔업·종합휴양업·전문휴양업·관광유람선업·관광공연장업·종합유원시설업 및 국제회의시설업, 다만, 종합휴양업 및 전문휴양업 중 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제10조 제1항 제1호의 규정에 의한 골프장업을 제외한다. ② 문화산업진흥기본법 제2조 제1호의 규정에 의한 문화산업, ③ 노인복지법 제31조의 규정에 의한 노인복지시설을 운영하는 사업, ④ 청소년기본법시행령 제27조의 규정에 의한 청소년수련시설을 운영하는 사업, ⑤ 석도·폐도법 제3조의 규정에 의한 석도사업 및 폐도사업, ⑥ 「대체에너지개발 및 이용·보급촉진법」 제2조 제1호의 규정에 의한 대체에너지를 이용하여 전기를 생산하는 사업(특별법시행령 27①).

- 17) 여기서 '대통령령이 정하는 조건'이라 함은 다음 각호의 조건을 말한다. ① 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 유원지시설의 결정 또는 제2종 지구단위계획의 결정이 있는 지역일 것, ② 제1호의 지역 전체에 대하여 개발사업을 시행하고자 하는 경우로서 그 개발사업을 시행하고자 하는 자가 국가, 지방자치단체, 정부투자기관관리기본법에 의한 정부투자기관, 지방공기업법 제49조의 규정에 의하여 설립된 지방공사 또는 개발센터일 것, ③ 제2호에 규정된 자가 해당 지역의 토지 전부에 대하여 소유권 또는 사용권을 확보하고 있을 것(특별법시행령 27②).
- 18) 도지사는 특별법 규정에 의하여 투자진흥지구를 지정하고자 하는 경우에는 다음 각호의 사항이 포함된 지정계획(이하 지정계획이라 한다)을 수립하여 추진위원회의 심의를 거쳐야 한다. ① 투자진흥지구의 명칭·위치 및 면적, ② 투자자의 성명·상호 또는 명칭 및 국적, ③ 투자진흥지구의 개발 또는 관리방법, ④ 투자내역·고용규모 및 사업내용, ⑤ 유치대상 투자의 실행가능성(특별법 제42조 제1항 제2호에 해당하는 지역을 투자진흥지구로 지정하고자 하는 경우에는 투자유치계획), ⑥ 투자진흥지구 지정에 따른 비용과 기대효과, ⑦ 재원조달 계획, ⑧ 투자진흥지구에 대한 주요시설의 지원 계획, ⑨ 토지이용계획 및 주요 기반시설 계획, ⑩ 수용·사용할 토지·건축물 그 밖의 물건이나 권리가 있는 경우에는 그 세목, ⑪ 환경성 검토 또는 환경영향평가에 관련된 자료, ⑫ 그 밖에 추진위원회가 정하는 사항(특별법시행령 27④).

요하다고 인정하는 경우에는 「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」에 의하여 제주도에 지정되는 자유무역지역 안에 同法 제10조 제1항 제2호의 규정에 불구하고 외국인투자기업이 아닌 기업체를 입주하게 할 수 있고, 제주도에 지정되는 자유무역지역에 대하여는 산업자원부장관이 정하는 바에 따라 환경오염 유발업체의 입주를 제한할 수 있다(특별법 44①②).

4) 국·공유재산의 임대 및 매각, 자금지원 등

재정경제부장관, 국유재산의 관리청 또는 지방자치단체의 장은 국가 또는 지방자치단체가 소유하는 토지·공장 그 밖의 국·공유재산(이하 토지 등이라 한다)을 국유재산법 및 지방재정법의 관계규정에 불구하고 수의계약에 의하여 과학기술단지 또는 투자진흥지구(이하 입주기업지구)에 입주하는 기업(이하 입주기업이라 한다)에게 사용·수익 또는 대부(이하 임대라 한다)하거나 매각할 수 있다. 입주기업에게 국가 또는 지방자치단체가 소유하는 토지 등을 임대하는 경우의 임대기간은 50년의 범위 이내로 할 수 있다. 이 경우 임대기간은 이를 갱신할 수 있으며 갱신기간은 갱신할 때마다 50년을 초과할 수 없다(특별법 45①②).

입주기업에게 국가 또는 지방자치단체가 소유하는 토지를 임대하는 경우에는 그 토지에 공장 그 밖의 영구시설물을 축조하게 할 수 있다. 이 경우 당해 시설물의 종류 등을 고려하여 임대기간이 종료되는 때에 이를 국가 또는 지방자치단체에 기부하거나 원상으로 회복하여 반환하는 조건으로 토지를 임대할 수 있다. 입주기업에게 임대하는 토지 등의 임대료는 대통령이 정하는 바에 의하되,¹⁹⁾ 필요한 때에는 이를 외화로 표시할 수 있다(특별법 45③④).

국·공유토지 등을 입주기업에게 매각함에 있어서 매입하는 자가 매입대금을 일시불로 납부하기 곤란하다고 인정되는 경우에는 대통령이 정하는 바에 따라 납부기일을 연기하거나 분할납부하게 할 수 있다. 재정경제부장관 또는 국유재산의 관리청은 과학기술단지 안에 있는 국가소유 토지 등을 대통령이 정하는 사업²⁰⁾을 영위하는

19) 특별법시행령에 의하면, 입주기업에게 임대하는 국·공유 토지 등의 임대료는 다음 각호의 방법에 따라 산출한 금액으로 하게 되어 있다. ① 특별법 제41조 제1항의 규정에 의한 과학기술단지에 입주하는 기업 : 당해 토지의 가액에 1천분의 10 이상의 요율을 곱하여 산출한 금액. ② 투자진흥지구(이하 입주기업지구)에 입주하는 기업 : 당해 토지의 가액에 도지사가 재정경제부장관과 협의하여 정하는 요율을 곱하여 산출한 금액(특별법시행령 29①).

20) 여기서 '대통령령이 정하는 사업'이라 함은 과학기술단지에서 입주기업이 영위하는 생물산업·정보통신산업 등 첨단지식산업과 관련된 사업을 말한다(특별법시행령 29③). 이러한 사업을 영위

입주기업에 임대하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 당해 토지 등의 임대료를 감면할 수 있다. 지방자치단체의 장은 그 지방자치단체가 소유하고 있는 토지 등을 입주기업에게 임대하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 당해 토지 등의 임대료를 감면할 수 있다(특별법 45⑤⑥⑦). 지방자치단체 소유토지 등의 임대료 감면대상 사업 및 임대료의 감면율 등 세부적인 사항은 고용창출, 국제자유도시의 발전에 미치는 영향 등 투자에 따른 경제적 효과를 고려하여 당해 지방자치단체가 조례로 정한다(특별법시행령 29⑦).

국가 또는 지방자치단체는 개발센터가 과학기술단지의 조성, 투자진흥지구의 입주기업에 임대할 용지매입비의 용자, 토지 등의 임대료 감면, 그 밖의 개발사업에 소요되는 자금의 지원을 요청하는 경우에는 이를 최대한 지원하여야 한다. 국가가 개발센터에 대하여 지원하는 자금지원의 기준 및 절차는 대통령령이 정하는 바에 따라 추진위원회가 정한다(특별법 46①②).

국가 또는 지방자치단체는 제주도의 연륙교통시설(공항 및 항만을 말한다) 확충을 위한 사업에 행정적·재정적 지원을 할 수 있다. 제주도 및 관할 시·군은 제주도에 대한 투자를 촉진하기 위하여 필요한 경우에는 도조례 또는 시·군조례가 정하는 바에 따라 제주도에 투자하는 기업에 대하여 고용보조금·교육훈련보조금 등을 지급할 수 있다(특별법 46③④).

5) 선박등록특구의 지정과 수상레저산업의 진흥

선박등록을 활성화하기 위하여 개항질서법 제3조의 규정에 의한 제주도내 개항을 선박등록특구로 지정한다. 국제선박등록법 제4조의 규정에 의하여 해양수산부장관에게 등록된 선박으로서 위의 규정에 의한 개항을 선적항으로 하는 선박과 대통령령으로 정하는 외국선박에 대해서는 지방세법 및 농어촌특별세법이 정하는 바에 따라 취득세, 재산세, 공동시설세, 지방교육세 및 농어촌특별세를 면제할 수 있다. 선박등록특구의 지정 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(특별법 47①②③).

도지사는 수상레저산업 및 수상레저활동의 진흥을 위하여 필요한 시책을 마련하고 이를 시행하여야 하며, 국가는 수상레저산업 및 수상레저활동의 진흥을 위하여 필요한

하는 입주기업에게 과학기술단지 안에 있는 국가소유 토지 등을 임대하는 경우 임대료 감면율은 당해 토지 등의 임대료의 100분의 75의 범위 안에서 당해 국유재산의 관리청(국유재산법 제21조 또는 동법 제32조 제3항의 규정에 의하여 위임 또는 위탁을 받은 자를 포함한다)이 정한다(특별법시행령 29④).

경우 지원할 수 있다(특별법 47의2①②).

6) 정보통신산업의 기반조성

도지사는 공공·산업부문과 개인생활의 정보화를 촉진하고, 각급 기관과 기업·가정을 정보통신망으로 상호 연결하여 이를 전세계로 연결하는 세계정보통신의 거점지역으로 발전시키기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다. 도지사는 정보통신산업발전에 필요한 시책추진과 정보통신산업육성을 위하여 제주도정보화촉진기본계획을 수립·시행하여야 하는데, 이 기본계획에는 ① 지역정보화 촉진에 관한 사항, ② 첨단정보통신 관련시설 유치 및 지원에 관한 사항, ③ 정보교류 선도지역화 추진에 관한 사항, ④ 정보통신기술인력의 양성에 관한 사항, ⑤ 공항·항만을 통하여 제주도를 방문하는 여행자의 성향별 과학적 통계자료 확보를 위한 관광안내 조정실 설치에 관한 사항, ⑥ 그 밖에 정보통신산업의 육성을 위하여 필요한 사항이 포함되어야 한다(특별법 48①②).

국가는 제주도의 정보통신산업발전을 위한 시책 추진과 제주도정보화촉진기본계획의 효율적인 추진을 위하여 필요한 경우에는 기술지원 등 행정적·재정적 지원을 하여야 한다(특별법 48③).

7) 농·임·축·수산업의 진흥

도지사는 농·임·축·수산업의 경쟁력 강화와 농어업인의 안정적 소득보장 및 다른 산업과의 균형적 발전을 도모하기 위하여 농·임·축·수산업 발전계획(이하 발전계획이라 한다)을 수립·추진하여야 한다.²¹⁾ 이 발전계획에는 ① 종자·종묘·종축·종패 등 육종산업의 육성에 관한 사항, ② 지역특성에 맞는 농·임·축·수산물의 환경친화적 생산체계 구축에 관한 사항, ③ 농·임·축·수산업의 경쟁력 강화를

21) 특별법시행조례는 농·임·축·수산업 발전계획의 수립·시행에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다.

① 특별법 제49조 제1항의 규정에 의한 발전계획은 농·임·축·수산업 분야별로 5년을 단위로 수립하며 동 계획에 의한 세부실시계획을 연차별로 수립·시행하여야 한다. ② 제1항의 규정에 의한 발전계획에는 농·임·축·수산업의 장기지표, 연차별투자계획, 재원확보계획 및 농·임·축·수산업의 소득안정에 관한 사항을 포함하여야 한다. ③ 제1항의 규정에 의한 발전계획은 제주도농정심의회(다만, 수산업분야는 제주도수산조정위원회의 심의를 거친다) 심의를 거쳐 제주도의회의 동의를 받아 도지사가 확정한다. ④ 제1항의 규정에 의한 발전계획에 관한 투자계획은 지방재정법 제16조의 규정에 의한 지방재정계획에 우선적으로 반영되어야 한다. ⑤ 도지사는 제1항의 규정에 의한 발전계획 수립을 위해 필요시 제주도의회의원, 생산자단체, 농어민단체 및 관계전문가로 구성된 자문기구를 운영할 수 있다(특별법시행조례 95).

위한 기술의 개발·보급에 관한 사항, ④ 농·임·축·수산업의 생산 및 유통구조 개선에 관한 사항, ⑤ 농·임·축·수산물 가공산업의 육성에 관한 사항, ⑥ 농·임·축·수산물의 수출 진흥에 관한 사항, ⑦ 감귤산업 진흥 및 구조 개선을 위하여 필요한 사항, ⑧ 농산물의 생산자를 위한 소득보조 등 각종 지원 및 복지증진에 관한 사항, ⑨ 농·임·축·수산업의 생명공학산업·치유과학기술산업 등 다른 산업과의 연계를 통한 농외소득 향상에 관한 사항, ⑩ 농·임·축·수산업의 인력육성에 관한 사항, ⑪ 그 밖에 농·임·축·수산업의 발전을 위하여 필요한 사항이 포함되어야 한다(특별법 49①②).

발전계획의 시행에 필요한 재원을 조달·공급하기 위하여 도조례가 정하는 바에 의하여 지역농어촌진흥기금을 설치하며,²²⁾ 개발센터는 개발사업 수익금의 일부를 지역농어촌진흥기금에 지원할 수 있다. 지역농어촌진흥기금은 도지사가 관리·운용한다. 국가는 「세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법」 제11조 제2항의 규정에 의하여 제주도안의 농산물생산자를 위한 직접지불·소득보조 등을 할 수 있다(특별법 49③④⑤⑥).

도지사는 제주도안에서 생산되는 농·임·축·수산물의 수급안정, 상품성 제고, 유통능력의 향상을 위하여 농·임·축·수산물의 생산조정·출하조정·품질검사 등에 관하여 필요한 조치를 할 수 있다. 농·임·축·수산물의 생산조정·출하조정·품질검사 등에 관한 대상품목·방법·절차·필요한 조치 등에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다(특별법 50①②).²³⁾

22) 특별법시행조례에 의하면, 도지사는 특별법 제49조 제3항의 규정에 의하여 농·임·축·수산업의 진흥에 필요한 재원을 조달·공급하기 위하여 제주도지역농어촌진흥기금(이하 지역농어촌진흥기금이라 한다)을 설치하되, 지역농어촌진흥기금은 다음 각호의 재원으로 조성하게 되어 있다. 1 국가 또는 지방자치단체의 출연금. 다만, 제주도인 경우 매년 일반회계 예산액의 1퍼센트 이상을 출연하여야 한다. 2 개발센터의 개발사업 수익금의 전입금. 3 특별법 제71조의 규정에 의한 제주도개발사업특별회계로부터의 전입금. 4 기금의 운용으로 발생하는 수익금. 5 그 밖에 수입금(특별법시행조례 87①②).

23) 특별법시행조례는 농·임·축·수산물의 수급안정 지원 등에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다. ① 도지사는 특별법 제50조의 규정에 의하여 농·임·축·수산물의 수급안정과 농가소득안정을 위하여 관련기관, 생산자단체 및 농어업인단체와 협의하여 품목별 수급안정대책을 수립하여야 한다. 2 제1항의 규정에 의한 수급안정대책수립품목에 대하여는 표본 및 관측조사 등을 통하여 생산 예상량을 조사하여야 하며, 조사결과 수급불균형이 우려되는 경우에는 제주도내 생산자단체로 하여금 산지폐기·가공·물류비 지원 및 비축사업 등을 시행토록 할 수 있다. 다만, 제주도안에서 생산되는 감귤의 경우에는 「제주도 감귤생산 및 유통에 관한 조례」에 의한다. 3 도지사는 제2항의 규정에 의한 수급안정사업을 위하여 농수산물가격안정기금, 지역농어촌진흥기금 및 예비비 등을 적극 지원하여야 한다(특별법시행조례 96).

8. 관광 및 향토문화의 진흥에 관한 규정 내용

특별법은 제9장(제51~57의2조)에서 관광 및 향토문화의 진흥에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다.

1) 관광진흥을 위한 특례

(1) 제주도 여행객에 대한 관세 등의 면제 또는 환급

제주도 여행객이 대통령령이 정하는 면세품판매장(이하 지정면세점이라 한다)²⁴⁾에서 물품을 구입하여 대한민국 안의 다른 지역으로 반출하는 경우에는 조세특례제한법·지방세법 등이 정하는 바에 따라 관세·부가가치세·특별소비세·주세·교육세·농어촌특별세·담배소비세 및 지방교육세를 면제 또는 환급할 수 있다(특별법 51).

(2) 골프장 입장행위 등에 대한 조세 및 부가금의 면제

제주도안에 소재하는 골프장 입장행위에 대하여 조세특례제한법이 정하는 바에 따라 특별소비세, 농어촌특별세 및 교육세를 면제할 수 있다. 제주도안에 소재하는 골프장에 대하여는 국민체육진흥법 제19조 및 제22조의 규정에 의하여 골프장의 입장료에 부과되는 부가금을 면제한다(특별법 52①②).

(3) 휴양펜션업의 등록 등

관광객의 숙박·취사와 자연체험관광에 적합한 시설을 갖추어 이를 당해 시설의 회원, 공유자, 그 밖에 관광객에게 제공하거나 숙박 등에 이용하게 하는 업(이하 휴양펜션업이라 한다)을 하고자 하는 자는 도지사에게 등록하여야 한다. 등록사항 중 도 조례로 정하는 중요한 사항을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다. 휴양펜션업을 하고자 하는 자는 등록을 하기 전에 당해 사업에 대한 사업계획을 작성하여 도지사의 승인을 얻어야 한다. 승인을 얻은 사업계획을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다. 휴양펜션업을 등록한 자 또는 그 사업계획의 승인을 얻은 자는 휴양펜션업의 시설에 대하여 분양 또는 회원모집을 할 수 있다. ① 휴양펜션업의 등록 및 변경등록의 기준·절차 등, ② 휴양펜션업 사업계획의 승인 또는 변경승인의 기준·절차 등, ③ 휴양펜션업시설의

24) 특별법시행령은 여기서의 '대통령령이 정하는 면세품판매장'을 '개발센터가 운영하는 면세품판매장으로서 제주도를 관할하는 세관장이 지정하는 면세품판매장'으로 규정하고 있다(특별법시행령 321).

분양 및 회원 모집기준, ④ 피분양 및 회원권의 발급 등에 관하여는 대통령령으로 정한다. 휴양펜션업을 讓受한 자 또는 경매 등으로 휴양펜션업을 인수한 자는 등록·사업계획승인 또는 신고에 따른 권리와 의무(분양 또는 회원모집을 한 경우에는 그 휴양펜션업자와 공유자 또는 회원간에 약정한 사항을 포함한다)를 승계한다. 이 경우 휴양펜션업을 讓受 또는 인수한 자는 讓受 또는 인수한 날부터 1월 이내에 도조례가 정하는 바에 따라 도지사에게 신고하여야 한다. 휴양펜션업을 등록하지 아니한 자는 휴양펜션업 또는 이와 유사한 명칭을 상호로 사용하지 못한다. 휴양펜션업 사업계획의 승인 또는 변경승인을 얻은 경우 그 사업계획에 의한 숙박시설 및 그 시설안의 이용시설로서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의하여 지정된 용도지역·용도지구 중 대통령령이 정하는 용도지역·용도지구²⁵⁾ 안의 시설에 대하여는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제76조 제1항 및 동조 제5항 제1호를 적용하지 아니 한다(특별법 53①②③④⑤⑥⑦).

도지사는 휴양펜션업을 등록한 자 또는 사업계획의 승인을 얻은 자가 ① 휴양펜션업의 시설을 타인으로 하여금 경영하게 한 때, ② 휴양펜션업 사업계획의 승인을 얻은 자가 정당한 사유 없이 도조례로 정하는 기간 이내에 휴양펜션업의 시설을 착공 또는 준공을 하지 아니한 때, ③ 휴양펜션업의 경영 또는 사업계획을 추진함에 있어서 詐僞 그 밖의 부정한 방법을 사용하거나 부당한 금품을 수수한 때, ④ 특별법 또는 특별법에 의한 명령이나 처분에 위반한 때에는 등록 또는 승인을 취소하거나 6월 이내의 기간을 정하여 사업의 정지 또는 시설·운영의 개선을 명할 수 있다. 이러한 취소·정지 처분의 세부적인 기준은 그 사유와 위반정도를 감안하여 도조례로 정한다. 도지사는 휴양펜션업을 등록한 자가 등록·승인의 취소 또는 사업의 정지명령을 받고 계속하여 영업을 하는 때에는 당해 영업소를 폐쇄하기 위한 조치를 할 수 있다. 이 경우 영업소의 폐쇄에 관한 방법·절차 등에 대하여는 관광진흥법 제34조의 규정을 준용한다. 도지사는 휴양펜션업의 등록, 사업계획 승인, 시설분양 및 회원 모집현황을 문화관광부장관에게 보고하여야 한다(특별법 53⑧⑨⑩⑪).

(4) 유어장의 지정 등

도지사는 해양 레저활동의 활성화를 위하여 수산업법 제9조의 규정에 의하여 마을어

25) 여기서 '대통령령이 정하는 용도지역·용도지구'라 함은 ① 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조 제1항 제2호 다목의 규정에 의한 계획관리지역 및 동법시행령 제30조 제4호 다목의 규정에 의한 자연녹지지역, ② 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률시행령」 제31조 제2항 제6호 가목의 규정에 의한 자연취락지구를 말한다(특별법시행령 41).

업 및 협동양식어업의 면허를 받은 자가 그 면허를 받은 어업에 지장이 없는 범위 안에서 그 어장의 일부에 대하여 유어장(遊漁場)으로 지정 받고자 신청할 경우에는 이를 지정할 수 있다. 이 경우 유어장에서 수산동식물의 포획·채취방법에 대하여는 수산업법의 규정을 적용하지 아니한다. 유어장의 지정, 수심의 한계, 수산자원의 조성, 유어행위, 수산동식물의 포획·채취방법 및 수량, 관리 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 도지사가 해양수산부장관과 협의를 거쳐 도조례로 정한다.²⁶⁾ 도지사는 유어장을 지정 받은 자가 그 유어장을 위의 도조례가 정하는 바에 의하여 운영하지 아니한 때에는 그 지정을 취소할 수 있다(특별법 54①②③).

(5) 관광진흥법 적용의 특례

문화관광부장관은 제주도에 대한 외국인투자(외국인투자촉진법 제2조 제1항 제4호의 규정에 의한 외국인투자를 말한다)를 촉진하기 위하여 외국인투자를 하고자 하는 자로서 카지노업의 허가를 받고자 하는 자가 ① 관광사업에 투자하고자 하는 외국인투자의 금액이 미합중국화폐 5억불 이상이고, ② 투자자금이 형의 확정판결에 따라 「범죄수익 은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」 제2조 제4호의 규정에 의한 범죄수익 등에 해당하게 된 경우가 아니며, ③ 투자자의 신용상태 등 대통령령이 정하는 사항²⁷⁾을 충족할 경우에는 관광진흥법 제20조의 규정에 불구하고 同法 제5조 제1항의 규정에 의한 카지노업의 허가를 할 수 있다. 이 경우 문화관광부장관은 필요한 경우 허가에 조건을 붙이거나 제1호의 규정에 의한 외국인투자의 금액 등을 고려하여 2 이상의 카지노업 허가를 할 수 있다. 위의 카지노업의 허가를 받고자 하는 자는 투자계획서 등 문화관광부령이 정하는 서류를 갖추어 문화관광부장관에게 허가를 신청하여야 한다. 위의 카지노업의 허가를 하는 경우 영업의 장소 및 개시시기 등에 관하여 필요한 사항은 문화관광부령으로 정한다. 위의 카지노업의 허가를 받은 자는 영업을 개시하기 전까지 관광진흥법 제22조 제1항의 규정에 의한 시설 및 기구를 갖추어야 한다(특별법 55의2①②③④).

26) 특별법시행조례에 의하면, 도지사는 특별법 제54조 제2항의 규정에 의한 마을어업 및 협동양식어업의 어장의 일부를 유어장으로 지정하고자 할 경우에는 당해 어장면적의 2분의 1의 범위 안에서 다음 각호의 요건을 갖춘 경우에 한하여 지정하게 되어 있다. ① 제주도해양수산자원연구소장이 유어장의 지정에 적합하다고 인정하는 어장. ② 마을어업권 및 협동양식어업권을 공유하고 있는 자의 2분의 1 이상의 찬성이 있는 경우(특별법시행조례 111).

27) 여기서 '대통령령이 정하는 사항'이라 함은 다음 각호의 사항을 말한다. ① 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제4조의 규정에 의하여 신용평가업무에 대한 허가를 받은 2 이상의 국내 신용평가업자 또는 국제적으로 공인된 외국의 신용평가기관으로부터 받은 신용평가등급이 투자적격 이상일 것. ② 투자계획서상 호텔업을 포함하여 관광진흥법 제3조의 규정에 의한 관광사업을 3종류 이상 영위할 것(특별법시행령 41의2).

문화관광부장관은 위의 카지노업 허가를 받은 자가 ① 미합중국화폐 5억불 이상을 관광사업에 투자하지 않은 경우, ② 투자자금이 刑의 확정판결에 따라 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」 제2조 제4호의 규정에 의한 범죄수익 등에 해당하게 된 경우, ③ 허가조건을 위반한 경우에는 그 허가를 취소하여야 한다(특별법 55의2⑤).

위의 카지노업 허가를 받은 자에 대하여는 관광진흥법 제11조의 규정에 불구하고 카지노업의 운영에 필요한 시설을 타인으로 하여금 경영하게 할 수 있다. 이 경우 수탁경영자는 관광진흥법 제21조의 결격사유에 해당되지 아니하여야 한다(특별법 55의2⑥).

2) 향토문화의 진흥

도지사는 주민생활의 질적향상과 전통문화예술을 계승하고 향토문화를 발전시키기 위하여 중·장기 향토문화예술진흥계획을 수립·시행하여야 한다. 향토문화예술진흥계획에는 ① 향토문화예술진흥에 관한 기본시책 및 계획, ② 전통문화예술의 전승개발에 관한 사항, ③ 향토예술단체의 지원에 관한 사항, ④ 민속과 방언의 보존에 관한 사항, ⑤ 문화예술 관련시설의 확충 및 정비에 관한 사항, ⑥ 그 밖에 향토문화예술의 진흥에 필요한 사항을 포함하여야 한다. 향토문화예술진흥계획을 수립하고자 할 경우에는 문화예술진흥법 제4조의 규정에 의한 지방문화예술진흥위원회의 심의를 거쳐야 한다(특별법 56①②③).

국가 또는 지방자치단체는 향토문화의 진흥사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 향토문화진흥사업을 하는 자에게 국·공유재산 등을 출연하거나 사용·수익 또는 대부할 수 있다(특별법 56④).

도지사는 향토문화의 발굴·유지·보존 및 계승·발전과 관광진흥을 위하여 필요한 경우 도조례가 정하는 바에 따라 향토문화관광지구를 지정·육성할 수 있다.²⁸⁾ 향토문화관광진흥지구의 지정을 받고자 하는 자는 조성계획을 작성하여 도지사의 승인을 얻어야 한다. 이를 변경하고자 할 때에도 또한 같다. 도지사는 향토문화관광지구의 개발에 필요한 경비의 일부 보조 또는 지구조성을 위한 도로, 용수시설, 하수시설, 통신, 에너지 공급시설 등 기반시설을 지원할 수 있다(특별법 57①②③).

도지사는 제주도 영상산업의 발전을 위하여 필요한 경우 도조례가 정하는 바에 따라

28) 특별법시행조례에 의하면, 특별법 제57조 제1항의 규정에 의한 향토문화관광지구 지정대상지역은 다음 각호의 1과 같다. 1. 무형·유형의 문화유산으로 지역문화 창출이 가능한 지역, 2. 역사성·문화성·설화 등이 문화관광자원으로 활용가치가 있는 지역, 3. 그 밖에 향토문화계승이나 관광진흥을 위하여 필요한 지역(특별법시행조례 119①).

영상산업진흥지구를 지정·육성할 수 있다. 영상산업진흥지구의 지정을 받고자 하는 자는 도조례가 정하는 조성 및 육성계획을 작성하여 도지사의 승인을 얻어야 한다. 이를 변경하고자 할 때에도 또한 같다. 도지사는 영상산업진흥지구의 개발에 필요한 경비의 일부 보조 또는 지구조성을 위한 도로·용수시설·하수시설·통신·에너지공급시설 등 기반시설을 지원할 수 있다(특별법 57의2①②③).

도지사는 영상산업의 발전 및 육성을 위하여 제주영상위원회를 설치할 수 있다. 위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 위원회 정관으로 정한다. 국가 또는 지방자치단체는 제주도안에서 영상물을 제작하고자 하는 자에게 국·공유재산을 무상으로 사용하게 할 수 있다. 이 경우 제주도는 행정적 지원을 제공할 수 있다(특별법 57의2④⑤).

9. 개발사업의 시행에 관한 규정 내용

특별법상의 개발사업이란 특별법 규정(제4조)에 의한 제주국제자유도시종합계획(약칭 종합계획)에 의하여 시행되는 사업을 말한다. 특별법은 제10장(제58~71조)에서 이러한 개발사업에 관하여 기초조사, 사업시행승인, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 적용의 특례, 인·허가의 의제, 개발사업에 관한 일괄처리기구, 개발사업 시행승인의 처리기간과 만료시 조치, 사업시행예정자 지정, 토지 등의 취득업무 위탁, 개발사업지구에 대한 다른 법률의 준용, 조세의 감면, 부담금 등의 감면, 토지매도인 등에 대한 지원, 특별개발우대사업, 개발사업지구 인근지역의 지원, 인근지역주민의 우선 고용, 제주도개발사업특별회계의 설치 등에 관하여 규정하고 있다.

1) 기초조사

도지사, 시장·군수, 개발센터 또는 개발사업을 시행하고자 하는 자는 종합계획, 시행계획 또는 개발사업의 시행승인을 얻고자 하는 사업계획의 수립을 위하여 도조례가 정하는 바에 의하여 기초조사를 할 수 있다. 이러한 기초조사에는 해당 개발사업지구안의 자연생태 및 경관에 미치는 영향, 그 밖에 도조례가 정하는 사항이 포함되어야 한다. 도지사, 시장·군수, 개발센터 또는 개발사업을 시행하고자 하는 자는 위의 기초조사를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 타인이 소유하거나 점유하는 토지에 출입하거나 그 토지를 재료적치장·통로 또는 가도로 일시 사용할 수 있다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제130조 및 제131조의 규정은 기초조사를 위한 토지에의 출입 및 토지의 일시 사용시 손실보상에 관하여 이를 준용한다(특별법 58①②③④).

2) 개발사업의 시행승인 등

개발사업을 시행하고자 하는 자는 도지사의 시행승인을 얻어야 한다. 다만, 개발사업의 시행자가 국가 또는 개발센터인 경우에는 도지사의 의견을 들어야 한다. 도지사의 시행승인을 얻거나 의견을 들어야 하는 개발사업의 범위는 도조례로 정한다. 개발사업의 시행승인을 얻고자 하는 자 또는 의견을 듣고자 하는 자는 도조례가 정하는 바에 의하여 사업계획과 첨부서류 등을 작성하여 도지사에게 제출하여야 한다. 도지사는 도조례가 정하는 바에 의하여 첨부서류 등 일부 요건이 미비된 경우 이를 보완하는 것을 조건으로 하여 개발사업의 시행승인을 할 수 있다. 도지사는 개발사업을 시행하고자 하는 농어업인단체에 대하여 도조례가 정하는 바에 의하여 우선적으로 그 사업에 대한 승인을 할 수 있다(특별법 59①②③④⑤).

개발사업의 착수기한은 개발사업의 시행승인을 얻은 날부터 2년 이내로 한다. 다만, 도지사는 사업착수기한의 연기가 불가피하다고 인정되는 경우에는 1년의 범위 내에서 1회에 한하여 사업착수기한을 연기할 수 있다. 개발사업의 시행승인을 얻은 날부터 사업착수기한 이내에 그 사업에 착수하지 아니하는 경우에는 사업착수기한이 만료되는 날의 다음날에 그 개발사업의 시행승인은 효력을 잃는다. 이 경우 도지사는 그 사실을 도조례가 정하는 바에 의하여 공고하여야 한다(특별법 59⑥⑦).

도지사는 개발사업의 시행승인을 얻고자 하는 자의 신청이 있는 경우에는 특별한 사유가 없는 한 담당공무원을 지명하여 이를 처리하도록 하여야 한다. 개발사업시행승인에 관한 위의 규정들은 기존의 개발사업의 내용을 변경하고자 하는 경우에 관하여 이를 준용한다. 다만, 도조례가 정하는 경미한 사항을 변경하고자 하는 경우에는 그러하지 아니하다(특별법 59⑧⑨).

외국인투자에 의한 개발사업에 관하여는 위의 규정들에 불구하고 외국인투자촉진법에 의한다(특별법 59⑩).

3) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」적용의 특례

특별법의 규정(제27조 내지 제29조)에 의한 절대보전지역·상대보전지역 및 관리보전지역으로 지정된 지역에 대하여는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제27조 제3항의 규정에 불구하고 토지의 적성에 대한 평가를 하지 아니할 수 있다(특별법 59의2①).

제주도안에 설치하는 도시계획시설 중 유원지시설 등 대통령령이 정하는 도시계획시설의 건축물·용적률은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제77조 및 제78조의 규정

에 불구하고 대통령령으로 정한다(특별법 59의2②).²⁹⁾

4) 인·허가 등의 의제

개발사업을 시행하고자 하는 자가 특별법 제59조의 규정에 의한 개발사업의 시행승인을 얻거나 의견을 들은 경우에는 다음 각호의 허가·인가·지정·승인·협의·신고 등(이하 허가 등이라 한다)을 받은 것으로 본다. 그런데 도지사는 개발사업의 시행을 승인하거나 의견을 제시하고자 하는 경우 그 사업계획에 다음 각호의 1에 해당하는 사항이 포함되어 있는 때에는 관계행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다(특별법 60①②).

① 초지법 제21조의2의 규정에 의한 토지의 형질변경 등의 허가 및 동법 제23조의 규정에 의한 초지전용허가.

② 산지관리법 제14조·제15조의 규정에 의한 산지전용허가 및 산지전용신고, 산림법 제57조의 규정에 의한 보안림의 지정해제, 동법 제62조 제1항의 규정에 의한 보안림구역 안에서의 행위의 허가, 동법 제73조의 규정에 의한 국유림 안에서의 벌채 승인 또는 동의 및 동법 제90조제1항의 규정에 의한 임목벌채 등의 허가.

③ 농지법 제36조의 규정에 의한 농지의 전용허가 또는 협의.

④ 농어촌정비법 제20조의 규정에 의한 농업기반시설의 목적 외 사용승인 및 제67조 제4항의 규정에 의한 농어촌휴양지개발사업계획의 승인.

⑤ 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제13조 제1항의 규정에 의한 공장설립 등 승인.

⑥ 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제8조의 규정에 의한 농공단지의 지정, 동법 제16조의 규정에 의한 산업단지개발사업의 시행자의 지정 및 동법 제19조의 규정에 의한 농공단지 개발실시계획의 승인.

⑦ 하천법 제6조의 규정에 의한 관리청과의 협의 또는 승인, 동법 제30조의 규정에 의한 하천공사 시행의 허가 및 동법 제33조의 규정에 의한 하천 점용 등의 허가.

⑧ 공유수면매립법 제9조의 규정에 의한 매립면허, 동법 제13조의 규정에 의한 고시, 동법 제15조의 규정에 의한 실시계획의 인가·고시 및 동법 제38조의 규정에 의한 협의 또는 승인.

29) 이 규정에 의하여 정해진 제주도안에 설치하는 유원지시설의 건폐율·용적률은 다음 각호와 같다. ① 건폐율 : 유원지시설로 설치하는 건축물의 건축면적의 합계는 당해 유원지면적의 60퍼센트 이내, ② 용적률 : 유원지시설로 설치하는 건축물의 연면적의 합계는 당해 유원지면적의 200퍼센트 이내(특별법시행령 41의3).

- ⑨ 「오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률」 제21조의 규정에 의한 분뇨처리시설의 설치승인.
- ⑩ 「폐기물처리시설설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」 제9조의 규정에 의한 폐기물처리시설의 입지선정 및 동법 제11조의3의 규정에 의한 폐기물처리시설설치계획의 승인.
- ⑪ 수도법 제12조, 제33조의2의 규정에 의한 수도사업의 인가와 동법 제36조 및 제38조의 규정에 의한 전용수도설치의 인가.
- ⑫ 전기사업법 제7조의 규정에 의한 발전사업·송전사업·배전사업 또는 전기판매사업의 허가 및 동법 제62조의 규정에 의한 자가용전기설비의 공사계획의 인가 또는 신고.
- ⑬ 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제12조의 규정에 의한 사업계획의 승인.
- ⑭ 관광진흥법 제14조의 규정에 의한 사업계획승인, 동법 제50조의 규정에 의한 관광지 및 관광단지의 지정 및 동법 제52조의 규정에 의한 조성계획의 승인.
- ⑮ 공유수면관리법 제5조의 규정에 의한 공유수면의 점용·사용허가 및 동법 제8조의 규정에 의한 실시계획의 인가(매립면허를 받은 매립예정지를 제외한다).
- ⑯ 도로법 제8조의 규정에 의한 도로관리청과의 협의 또는 승인, 동법 제34조의 규정에 의한 도로공사 시행의 허가 및 동법 제40조의 규정에 의한 도로점용의 허가.
- ⑰ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조의 규정에 의한 도시관리계획(대통령령이 정하는 도시계획시설에 관한 도시관리계획에 한한다)의 결정, 동법 제56조의 규정에 의한 개발행위의 허가, 동법 제86조의 규정에 의한 도시계획시설사업의 시행자의 지정 및 동법 제88조의 규정에 의한 실시계획의 인가.
- ⑱ 하수도법 제13조의 규정에 의한 공공하수도공사의 시행허가 및 동법 제20조의 규정에 의한 공공하수도의 점용 허가.
- ⑲ 「장사 등에 관한 법률」 제23조의 규정에 의한 무연분묘의 개장 허가.
- ⑳ 항만법 제9조 제2항의 규정에 의한 항만공사 시행의 허가 및 동법 제10조 제2항의 규정에 의한 실시계획의 승인.
- ㉑ 도시개발법 제11조의 규정에 의한 도시개발사업시행자의 지정, 동법 제13조의 규정에 의한 조합의 설립인가, 동법 제17조 및 제18조의 규정에 의한 실시계획의 인가, 고시 등.
- ㉒ 택지개발촉진법 제9조의 규정에 의한 택지개발사업 실시계획의 승인.
- ㉓ 「도시 및 주거환경정비법」 제28조의 규정에 의한 사업시행인가.
- ㉔ 사도법 제4조의 규정에 의한 사도 개설허가.
- ㉕ 사방사업법 제14조의 규정에 의한 벌채 등의 허가 및 동법 제20조의 규정에 의한 사방지 지정의 해제.
- ㉖ 소하천정비법 제10조의 규정에 의한 소하천공사의 시행허가.

- ㉗ 골재채취법 제22조의 규정에 의한 골재채취의 허가.
- ㉘ 국유재산법 제24조의 규정에 의한 국유재산의 사용·수익허가.
- ㉙ 지방재정법 제82조 제1항의 단서의 규정에 의한 사용·수익허가.
- ㉚ 건축법 제8조 및 제9조의 규정에 의한 건축허가·건축신고.
- ㉛ 집단에너지사업법 제4조의 규정에 의한 집단에너지의 공급타당성에 관한 협의.
- ㉜ 에너지이용합리화법 제8조의 규정에 의한 에너지사용계획의 협의.
- ㉝ 유통단지개발촉진법 제11조의 규정에 의한 유통단지개발실시계획의 승인.

5) 개발사업에 관한 일괄처리기구 등

특별법의 규정(제59조)에 의한 개발사업의 시행승인에 관한 사무와 외국인투자촉진법 제17조 제2항의 규정에 의한 직접처리민원사무를 신속하고 일괄적으로 처리하기 위하여 도지사소속하에 일괄처리기구를 둘 수 있다. 도지사는 위의 일괄처리기구의 구성을 위하여 필요한 경우에는 관계 행정기관 및 관계 기관·단체에 대하여 공무원 또는 임·직원의 파견을 요청할 수 있다. 이러한 요청에 따라 공무원 또는 임·직원을 파견한 관계 행정기관 또는 관계 기관·단체의 장은 파견자에 대하여 승진·전보·후생복지 등에 있어서 불리한 처우를 하여서는 아니 된다. 도지사는 개발사업의 시행승인 등의 업무를 수행함에 있어서 필요한 경우에는 관계 행정기관 또는 관계 기관·단체에 자료 등의 협조를 요청할 수 있다. 특별법에서 정한 사항 외에 위의 일괄처리기구의 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다(특별법 60의2①②③④⑤).

도지사는 개발사업의 시행승인을 도조례가 정하는 처리기간 이내에 처리하여야 하며,³⁰⁾ 그 처리기간 이내에 허가 등의 거부에 관한 통지를 하지 아니하는 경우에는 처리기간이 만료된 날의 다음날에 그 허가 등이 있는 것으로 본다. 이 경우 처리기간 이내에 허가 등의 거부에 관하여 통지를 하는 때에는 도조례가 정하는 바에 따라 서면으로 개발사업을 시행하고자 하는 자에게 그 사유를 통보하여야 한다(특별법 61①).

위의 처리기간만료로 인하여 허가 등이 있는 것으로 보는 경우 도지사는 개발사업을 시행하고자 하는 자의 신청에 따라 지체 없이 당해 허가 등이 있었음을 증명하는 서류를 교부하여야 한다. 도지사는 사업시행허가 등의 거부통지를 받은 개발사업을 시행하

30) 특별법시행조례에 의하면, 특별법 제61조 제1항의 규정에 의한 개발사업 시행승인에 따른 민원사무처리기간(이하 처리기간이라 한다)은 개발사업이 추가 되는 민원서류의 처리기간을 정한 「민원사무처리에 관한 법률」 제9조의 규정에 의한 민원사무처리기준표를 적용한다. 다만, 특별법 제61조 제1항의 규정과 관련하여 처리기간의 조정이 필요하다고 인정될 때에는 도지사가 이를 따로 정하되, 공보 또는 정보통신망 등에 고시하여야 한다(특별법시행조례 130①).

고자 하는 자가 그 거부사유를 해소하여 관계법령에 의한 허가 등의 요건을 충족하였음을 증명하는 서류를 제출하는 경우에는 도조례가 정하는 기간 이내에 당초의 허가 등을 하여야 한다(특별법 61②③).

위의 개발사업 시행승인의 처리기간과 만료시의 조치에 관한 규정은 특별법 제60조 제2항의 규정에 의한 관계 행정기관장과의 협의에 관하여 이를 준용한다. 다만, 개발사업의 시행승인과 관련하여 협의기간 또는 구비서류 등을 정하고자 할 경우에는 미리 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다(특별법 61④).

6) 사업시행예정자 지정

도지사는 개발사업 중 특별법 제37조의 규정에 의한(즉, 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법 제4조에 의한) 영향평가 대상인 사업과 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조의 규정에 의한 도시관리계획변경(동법 제6조 제1호의 규정에 의한 도시지역 외의 지역에서 이루어지는 도시관리계획변경에 한한다)이 선행되어야 하는 사업을 시행하고자 하는 자는 도조례가 정하는 바에 의하여 사업시행예정자로 지정할 수 있으며, 지정받은 사업시행예정자는 지정받은 날부터 2년 이내에 개발사업 시행승인을 얻어야 하며 시행승인을 얻지 아니하는 경우에는 사업시행예정자로 지정받은 날부터 2년이 되는 날의 다음날부터 사업시행예정자의 효력을 잃는다. 다만, 영향평가 절차이행 등 부득이한 사유로 개발사업승인기한 연기가 불가피한 경우에는 1년의 범위 내에서 1회에 한하여 연기할 수 있다(특별법 62①②).

7) 토지 등의 취득업무 위탁

사업시행자는 개발사업을 위한 토지 등(공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특별법 제2조 제1호의 토지 등을 말한다)의 취득업무·손실보상업무·매매관리업무 등을 도조례가 정하는 바에 따라 도지사, 시장·군수, 정부투자기관, 지방공기업, 그 밖에 도조례가 정하는 자에게 위탁할 수 있다. 토지 등의 취득업무·손실보상업무·매매관리업무 등을 위탁하는 경우의 위탁수수료 등에 관하여는 도조례로 정한다(특별법 63①②).

8) 개발사업지구에 대한 다른 법률의 준용

개발사업시행승인을 얻은 개발사업지구 안에서 공공시설의 귀속과 국·공유지 매각

처분 제한에 관하여는 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제26조 및 제27조를 각각 준용한다. 개발사업지구 안에서 토지·물건 또는 권리를 제공함으로써 생활의 근거를 잃게 되는 자에 대한 이주대책에 관하여는 「공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특별법」 제8조의 규정을 준용한다.

9) 조세·부담금 등의 감면 등

개발사업의 원활한 추진을 위하여 필요한 경우에는 투자진흥지구·과학기술단지·자유무역지역의 투자가 또는 입주기업 등과 개발사업지구에 대한 투자 또는 개발사업지구 안의 토지 등의 양도나 취득에 대하여 조세특례제한법, 관세법 및 지방세법이 정하는 바에 따라 법인세·소득세·관세·취득세·등록세·재산세 및 종합토지세 등의 조세를 감면할 수 있다(특별법 65).

개발사업의 원활한 시행을 위하여 필요한 경우에는 「개발이익환수에 관한 법률」, 농지법, 초지법, 산지관리법, 공유수면관리법 및 하천법이 정하는 바에 따라 개발부담금, 농지조성비, 대체초지조성비, 대체산림자원조성비, 공유수면 점·사용료 및 하천 점·사용료를 감면할 수 있다(특별법 66).

도지사 또는 개발센터는 사업시행자로 하여금 개발사업에 필요한 토지를 매도한 자에 대하여 ① 개발사업지구 안의 토지매도인이 당해 개발사업장에서 관광토산물 판매점, 농산물·임산물·축산물·수산물 등의 직판장, 휴게소 등의 경영을 원할 경우 그 운영권의 부여, ② 토지매도인이 토지 또는 현금출자를 원할 경우 그 사업시행자와의 공동개발 등의 지원조치를 강구하도록 권장할 수 있다. 위와 같은 도지사 또는 개발센터의 권장이 있을 경우 사업시행자는 개발사업의 시행에 특별한 지장이 없는 한 권장 조치에 응하여야 한다. 도지사는 당해 개발사업지구의 농어촌발전특별조치법 제2조 제2호의 규정에 의한 농림어업인인 토지소유자에 대하여 우선적으로 개발사업에 투자하게 할 수 있고 특별회계에서 이를 지원할 수 있다(특별법 67①②③).

10) 특별개발우대사업

도지사는 특별개발우대사업을 도조례가 정하는 바에 의하여 육성하여야 한다. 특별개발우대사업은 ① 도민이 총 투자자본의 100분의 50 이상을 출자한 사업이거나 전체 고용인의 100분의 80 이상이 도민인 사업, ② 농·임·축·수산업에 대한 경제적 또는 환경적으로 파급효과가 현저한 사업, ③ 향토문화·예술창달과 문화관광의 진흥을 위

하여 필요한 사업, ④ 관광토산품제조업, 전통민속주의 제조·판매업 등 관광진흥을 위하여 육성이 필요한 사업, ⑤ 그 밖에 주민복지 향상을 위하여 도지사가 필요하다고 인정하는 사업 등이다. 도지사는 특별개발우대사업을 원활히 추진하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 당해 사업을 경영하는 자에 대하여 보조금을 지급하거나 용자할 수 있다(특별법 68①②③).

11) 개발사업지구 인근지역의 지원 등

도지사 또는 개발센터는 시행승인을 얻은 개발사업의 시행으로 인하여 발생하는 주민의 불편을 해소하거나 생활환경을 개선하기 위한 사업을 지원할 수 있으며, 그 지역 주민의 소득향상을 위하여 소득사업 등에 용자 또는 보조할 수 있다(특별법 69).

개발사업의 시행승인을 얻은 자는 당해 개발사업지구 인근지역의 주민을 우선적으로 고용하여야 한다(특별법 70).

12) 제주도개발사업특별회계의 설치

개발사업에 필요한 사업비를 확보·지원하기 위하여 제주도개발사업특별회계(이하 특별회계라 한다)를 설치한다. 특별회계는 도지사가 관리·운영한다(특별법 71①②).

특별회계의 세입은 ① 국가 및 지방자치단체의 출연금, ② 제주도의 일반회계 및 다른 특별회계로부터의 전입금, ③ 개발사업지구 안의 공유재산의 처분재원, ④ 개인, 법인, 조합 그 밖의 단체의 출연금, ⑤ 특별법 제35조의 규정에 의한 지하수원수대금 및 부가금, ⑥ 「토지관리 및 지역균형개발특별회계법」 제6조의 규정에 의한 지원금 및 용자금, ⑦ 「복권 및 복권기금법」 제23조 제1항의 규정에 의하여 배분된 복권수익금, ⑧ 특별법 제103조 제1항에 의한 출자이익금, ⑨ 위의 ①~⑧호 외의 수입금으로 한다(특별법 71③).

특별회계의 세출은 ① 향토문화 및 문화재의 보존·관리를 위한 자금, ② 농업, 임업, 축산업 및 수산업의 진흥을 위한 자금, ③ 관광산업의 진흥을 위한 자금, ④ 생활환경 개선·보건위생 및 사회복지사업을 위한 자금, ⑤ 지역환경의 개선 및 그 보전을 위한 자금, ⑥ 교육·문화 및 예술의 진흥을 위한 자금, ⑦ 특별개발우대사업을 하는 경우 그 사업에 소요되는 자금에의 용자, ⑧ 개발사업에 투자하고자 하는 농어민 단체에 대한 보조금 또는 용자금, ⑨ 지역주민이 공동으로 추진하는 소득증대사업의 보조금 및 용자금, ⑩ 지방자치단체가 사업시행자인 경우 당해 개발사업지구안의 토지를 매입하

기 위한 자금, ⑪ 지하수의 보전 및 관리를 위한 자금, ⑫ 특별회계의 관리·운영에 필요한 자금, ⑬ 지역정보화 사업추진을 위한 자금, ⑭ 그 밖에 특별회계 설치목적의 달성을 위하여 도조례가 정하는 사업에 필요한 자금으로 사용한다(특별법 71④).

특별회계의 편성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다(특별법 71⑤).

10. 제주국제자유도시개발센터에 관한 규정 내용

특별법 제11장(제72~100조)의 제주국제자유도시개발센터에 관한 규정 내용은 다음과 같다.

1) 제주국제자유도시개발센터의 설립·법인격·등기·정관

제주국제자유도시 개발사업의 효율적 추진을 위하여 제주국제자유도시개발센터(약칭 개발센터)를 설립한다(특별법 72).

개발센터는 법인으로 하며, 개발센터의 주된 사무소의 소재지는 정관으로 정한다. 개발센터는 필요한 때에는 정관이 정하는 바에 의하여 지사 또는 분사무소를 둘 수 있다(특별법 73).

개발센터는 그 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다. 개발센터의 설립등기와 그 밖의 등기에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 개발센터에 관하여 등기를 필요로 하는 사항은 그 등기 후가 아니면 제3자에게 대항하지 못한다(특별법 74①②③).

개발센터의 정관에는 ① 목적, ② 명칭, ③ 주된 사무소의 소재지, ④ 업무 및 그 집행에 관한 사항, ⑤ 재산 및 회계에 관한 사항, ⑥ 임원 및 직원에 관한 사항, ⑦ 이사회에 관한 사항, ⑧ 정관의 변경에 관한 사항, ⑨ 공고에 관한 사항 등을 기재하여야 하며, 개발센터가 정관을 변경하고자 할 때에는 건설교통부장관의 인가를 받아야 한다(특별법 75①②).

2) 개발센터의 사업

개발센터는 다음 각호의 업무를 행한다.

- ① 제주국제자유도시시행계획의 수립·집행.
- ② 제주국제자유도시 개발을 위한 다음 각목의 사업.

- 가. 토지의 취득·개발·비축·관리·공급 및 임대.
- 나. 과학기술단지·투자진흥지구의 조성·관리.
- 다. 그 밖에 도민소득 향상을 위한 지원사업 등 국제자유도시 개발을 위하여 필요한 사항.

③ 제주국제자유도시와 관련된 다음 각목의 투자유치업무.

- 가. 국내외 투자유치와 이를 위한 마케팅 및 홍보.
- 나. 국내외 투자자에 대한 상담·안내·홍보·조사와 민원사무의 처리대행 등 종합적 지원업무.
- 다. 그 밖에 내·외국인 투자지원을 위하여 필요한 사항.

④ 제주국제자유도시 개발에 소요되는 자금조성을 위한 다음 각목의 수익사업.

- 가. 지정면세점 운영.
- 나. 옥외광고사업.
- 다. 그 밖에 건설교통부장관이 승인한 사업.

개발센터는 위의 사업을 효율적으로 시행하기 위하여 이사회 의결을 거쳐 산하에 자회사를 설립하고 그 자본금의 전부 또는 일부를 출자할 수 있다(특별법 76①②).

3) 개발센터의 임원·이사회 등

개발센터에는 이사장 1인, 상근 이사 4인을 포함한 9인 이내의 이사와 감사 1인을 둔다. 이사장은 이사회 추천을 받아 건설교통부장관이 임명한다. 감사는 건설교통부장관이 임명한다. 이사는 건설교통부장관의 승인을 얻어 이사장이 임명한다. 이사장 및 이사의 임기는 3년으로 하되 연임할 수 있다. 감사의 임기는 2년으로 하되 1차에 한하여 연임할 수 있다. 임원 중 께원이 있을 때에는 새로 임명하되, 그 임기는 임명된 날부터 기산한다(특별법 77①②③④⑤⑥⑦).

개발센터의 이사장은 개발센터를 대표하고 개발센터의 업무를 총괄하며, 경영성과에 대하여 책임을 진다. 이사장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 정관에 정하는 바에 따라 이사 중 1인이 그 직무를 대행한다. 감사는 개발센터의 업무 및 회계를 감사한다(특별법 78①②③).

개발센터의 이사장은 정관이 정하는 바에 따라 직원 중에서 개발센터의 업무에 관한 재판상 또는 재판외의 모든 행위를 할 수 있는 권한을 가진 대리인을 선임할 수 있다(특별법 79).

개발센터의 이익과 이사장의 이익이 상반되는 사항에 대하여는 이사장이 개발센터

를 대표하지 못하며, 감사가 개발센터를 대표한다(특별법 80).

미성년자·금치산자 또는 한정치산자, 파산선고를 받고 복권되지 아니한 자, 금고 이상의 실형의 선고를 받고 그 집행이 종료(집행이 종료된 것으로 보는 경우를 포함한다)되거나 집행이 면제된 날부터 2년이 경과되지 아니한 자, 금고 이상의 형의 집행유예선고를 받고 그 유예기간 중에 있는 자, 법률 또는 법원의 판결에 의하여 자격이 정지 또는 상실된 자는 개발센터의 임원이 될 수 없다(특별법 81).

개발센터의 중요사항을 의결하기 위하여 개발센터에 이사회를 둔다. 이사회는 이사장 및 이사로 구성된다. 이사장은 이사회를 소집하고 그 의장이 된다. 이사회는 재적이사 과반수의 출석과 출석이사 과반수의 찬성으로 의결한다. 감사는 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다(특별법 82①②③④⑤).

개발센터의 직원은 정관이 정하는 바에 따라 이사장이 임명한다(특별법 83).

개발센터의 임원 또는 직원이나 그 직에 있었던 자는 그 직무상 알게 된 비밀을 누설하거나 도용하여서는 아니 된다(특별법 84).

특별법에 의한 개발센터가 아닌 자는 제주국제자유도시개발센터 또는 이와 유사한 명칭을 사용하지 못한다(특별법 85).

개발센터는 그 업무수행을 위하여 필요하다고 인정할 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 관계행정기관·법인 또는 단체에 대하여 국가공무원법 제2조 및 지방공무원법 제2조에 규정된 공무원, 법인 또는 단체의 임·직원의 파견을 요청할 수 있다(특별법 86).

4) 자금의 조달 등

개발센터는 특별법(제76조)의 규정에 의한 업무를 수행하기 위하여 필요한 자금을 ① 정부 및 정부외의 자의 출연금 또는 보조금, ② 채권발행으로 조성한 자금, ③ 차입금(외국으로부터 차입한 자금 및 도입한 물자를 포함한다), ④ 수익사업의 수익금, ⑤ 그 밖의 수입금으로 조달한다(특별법 87).

국가 또는 지방자치단체는 개발센터의 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 개발센터에 국·공유재산을 무상으로 대부하거나 사용·수익하게 할 수 있다. 개발센터는 대부받거나 사용·수익의 허가를 받은 국·공유재산에 건물 그 밖의 영구시설물을 축조할 수 있다. 개발센터에 대하여 국·공유재산을 무상으로 대부·사용·수익하게 하는 경우 그 내용·조건 및 절차 등은 당해 재산 또는 물품의 관리청과 개발센터와의 계약으로 정한다(특별법 88①②③).

개발센터는 제주국제자유도시개발에 소요되는 자금을 조달하기 위하여 「옥외광고물 등 관리법」의 규정에 따라 제주도안에서 옥외광고를 통한 수익사업을 할 수 있다. 다만, 옥외광고물의 종류·규격·설치장소 등에 관하여는 「옥외광고물 등 관리법」의 규정에 불구하고 대통령령으로 정한다(특별법 89).

개발센터는 사업을 시행함에 있어 필요한 때에는 행정기관, 단체 등에 대하여 자료의 제공을 요청할 수 있다. 개발센터로부터 자료의 제공 요청을 받은 행정기관 또는 단체의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다(특별법 90①②).

5) 개발센터의 회계 등

개발센터의 이사장은 매 사업연도 종료 1월전에 다음 연도의 사업계획서와 예산서를 작성하여 건설교통부장관의 승인을 얻어야 한다. 이 경우 대통령령이 정하는 사항에 대하여는 미리 도지사와 협의하여야 한다. 이러한 규정은 사업계획서와 예산서를 변경하는 경우에 이를 준용한다(특별법 91①②).

개발센터는 매 사업연도의 세입세출결산보고서에 당해 연도의 사업실적을 첨부하여 다음 연도 2월말까지 건설교통부장관에게 제출하여야 한다(특별법 92).

개발센터의 사업연도는 정부의 회계연도에 따른다(특별법 93).

개발센터는 그 조직·예산 등에 관한 사항을 정하여 건설교통부장관의 승인을 얻어야 한다. 이를 변경하고자 하는 때에도 또한 같다(특별법 94).

개발센터의 사업의 수행을 위하여 필요한 경우에 개발센터는 건설교통부장관의 승인을 얻어 관계 법률이 정하는 바에 의하여 자금을 차입(외국으로부터의 자금의 차입 및 물자의 도입을 포함한다)할 수 있다. 건설교통부장관은 개발센터에게 자금의 차입을 승인하고자 하는 경우에는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다(특별법 95①②).

개발센터의 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에 개발센터는 대통령령이 정하는 바에 따라 관련된 사업에 출자하거나 출연할 수 있다(특별법 96).

개발센터의 사업의 수행에 필요한 자금의 조달을 위하여 개발센터는 채권을 발행할 수 있다. 개발센터가 채권을 발행하고자 하는 경우에는 건설교통부장관의 승인을 얻어야 한다. 이 경우 건설교통부장관은 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다. 정부는 개발센터가 발행하는 채권의 원리금의 상환을 보증할 수 있다. 정부는 개발센터가 발행하는 채권의 이자지급에 소요되는 비용의 일부를 보조할 수 있다. 채권의 소멸시효는 상환일부터 기산하여 원금은 5년, 이자는 2년으로 완성한다. 그 밖에 채권의

발행 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(특별법 97①②③④⑤⑥).

건설교통부장관은 개발센터를 지도·감독하며, 필요하다고 인정하는 경우에는 그 업무·회계 및 재산에 관한 사항을 보고하게 하거나 소속공무원으로 하여금 장부·서류·시설 그 밖의 물건을 검사하게 할 수 있다. 건설교통부장관은 위의 보고 또는 검사의 결과 위법 또는 부당한 사실이 있는 때에는 개발센터에 대하여 그 시정을 명할 수 있다. 위의 검사를 하는 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다(특별법 98①②③).

개발센터가 해산하는 경우에 잔여재산의 처리에 관하여는 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」의 규정을 준용한다(특별법 99).

개발센터의 조직 및 운영 등에 관하여 특별법에 규정한 것을 제외하고는 민법 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다(특별법 100).

11. 보칙 규정 내용

특별법은 제12장(제101~105조)의 보칙에서 다음과 같은 사항들을 규정하고 있다.

건설교통부장관은 제주국제자유도시 추진에 관한 보고서를 매년 정기국회의 개회 전까지 국회에 제출하여야 한다(특별법 101).

개발사업중 대통령령이 정하는 사업에 대한 국가의 보조금은 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 제10조의 규정에 의한 차등보조율과 다른 법률에 의한 보조율에 불구하고 대통령령이 정하는 보조율에 따라 이를 인상지원 할 수 있다.³¹⁾ 국가는 도로·상하수도·에너지공급설비·정보통신설비·용수시설·공항·항만·환경기초시설 등 개발사업과 관련된 공공시설투자와 농·임·축·수산업의 진흥, 농어업인의 소득향상·농업 구조조정사업 등을 위한 기반시설투자에 우선적으로 지원하여야 한다. 국가는 특별법 제6조의 규정에 의하여 수립된 연도별투자계획에 따라 추진위원회가 결정한 정부지

31) 이 규정에 따라 특별법시행령은 제49조에서 국고보조금의 인상지원에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다. ① 특별법 제102조 제1항의 규정에 의하여 보조금을 인상하여 지원할 수 있는 사업은 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령」 제4조 제1항에 규정된 보조금의 지급대상 사업으로 한다. ② 제1항의 규정에 의한 사업에 대한 보조율(이하 이 조에서 지원보조율이라 한다)은 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 제9조 단서의 규정에 의한 기준보조율에 100분의 20을 가산한 율로 한다. ③ 제2항의 규정에 의하여 기준보조율에 100분의 20을 가산한 율이 100분의 80을 초과하는 경우에는 100분의 80을 지원보조율로 한다. 다만, 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 제9조 단서의 규정에 의한 기준보조율이 100분의 80 이상인 경우에는 그 기준보조율을 지원보조율로 한다.

원내용의 효과적인 추진을 위하여 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」이 정하는 바에 따라 국고보조금을 사업별로 포괄 지원할 수 있다(특별법 102① ②③).

제주도는 특별법 제72조의 규정에 의하여 설립된 개발센터 및 지방공기업법 제49조의 규정에 의한 지방공사에 도의회의 의결을 얻어 개발사업을 추진하기 위한 출연 또는 출자를 할 수 있다. 제주도가 위의 출연 또는 출자하는 경우에는 지방재정법 제82조의 규정에 불구하고 행정재산 또는 보존재산을 출연 또는 출자의 목적으로 할 수 있다. 위의 규정에 의하여 출연 또는 출자된 행정재산 또는 보존재산은 대통령령이 정하는 평가방법에 의하여 연 1회 평가한다. 제주도가 위의 규정에 의하여 지방공사에 출자하는 경우에는 지방공기업법 제53조 제2항의 규정에 불구하고 지방자치단체 외의 자로 하여금 자본금의 2분의 1 이상을 출자하게 할 수 있으며, 그 출자의 상한선은 도 조례로 정한다. 중자의 경우에도 또한 같다(특별법 103).

종합계획을 수립하고자 하는 경우에는 행정절차법의 규정에 의하여 공청회를 개최하여야 한다(특별법 104①).

도지사는 특별법 규정에 의하여 ① 종합계획을 수립 또는 변경하고자 하는 경우, ② 광역시설계획을 수립 또는 변경하고자 하는 경우, ③ 절대보전지역·상대보전지역 및 관리보전지역을 지정 또는 변경하고자 하는 경우, ④ 보존자원을 지정하거나 변경하고자 하는 경우, ⑤ 지하수자원특별관리구역을 지정하거나 변경하고자 하는 경우에는 행정절차법이 정하는 바에 따라 주민에게 의견제시의 기회를 주어야 한다(특별법 104②).

도지사는 특별법의 규정에 의하여 ① 허가를 받은 보존자원매매업의 허가를 취소하고자 하는 경우, ② 지하수 개발·이용의 허가를 취소하고자 하는 경우, ③ 투자진흥지구 지정을 해제하고자 하는 경우, ④ 휴양펜션업의 등록을 취소하고자 하는 경우, ⑤ 지정 받은 향토문화관광지구 지정을 취소하고자 하는 경우, ⑥ 개발사업시행승인을 취소하고자 하는 경우, ⑦ 지정된 사업시행예정자지정을 취소하고자 하는 경우, ⑧ 사업시행자 또는 사업자에 대하여 특별법에 의한 각종 인가·승인·허가·등록 또는 지정을 취소하고자 하는 경우에는 행정절차법의 규정에 의하여 청문을 실시하여야 한다(특별법 104③).

도지사는 이 법에 의한 사업시행자 또는 사업자가 ① 사위 그 밖의 부정한 방법으로 이 법에 의한 인가·승인·허가·등록 또는 지정을 받은 경우, ② 사정의 변경으로 인하여 개발사업의 계속적인 시행이 불가능하거나 현저히 공익을 해할 우려가 있다고 인정되는 경우, ③ 특별법 또는 특별법에 의한 명령이나 처분에 위반한 경우에는 이 법에 의한 인가·승인·허가·등록 또는 지정을 취소하거나 그 효력의 정지, 공사의 중지, 건축물 또는 공작물의 개축·변경·이전·철거를 명하거나 그 밖의 필요한 조치

를 명할 수 있다. 도지사는 위의 규정에 의한 조치를 명한 경우에는 도조례가 정하는 바에 의하여 이를 공고하여야 한다(특별법 105①②).

특별법 제13장(제106~112조)의 벌칙 규정 내용은 생략한다.

Ⅳ. 제주국제자유도시특별법의 문제점

위에서 살핀바와 같이 특별법은 제주국제자유도시의 개발과 도민복지의 향상을 위하여 필요한 諸般 사항에 관하여 규정하고 있다. 그런데 특별법에는 여러 가지 문제점도 내포되어 있다고 보아지는데, 그 중 중요한 문제점은 다음과 같은 것들이라고 할 수 있다.

1. 제주국제자유도시시행계획의 수립·시행상의 문제점

특별법은 그 입법목적 달성을 위하여 종합적이고 기본적인 계획, 즉 종합계획을 도지사가 수립하도록 규정하고, 그에 포함되어야 할 사항들을 다양하게 규정하고 있다(특별법 4①). 이러한 종합계획은 행정계획의 일종이다. 행정계획은 관계 행정기관이 장래 일정한 시점에서의 행정목표를 실현하기 위해 필요한 행정수단들을 종합·조정하여 설정한 미래 활동의 설계라고 할 수 있다.³²⁾ 행정계획 중 기본적인 계획은 그 시행을 위해 下位계획인 시행계획을 필요로 한다. 그런데 특별법은 종합계획을 기본적인 계획으로 규정하고 있으면서도(특별법 2ii) 그 시행계획에 관하여는 매우 不實·不合理的하게 규정하고 있다. 즉, 특별법이 종합계획에 포함되어야 할 것으로 규정하고 있는 사항들 중에는 지역사회의 개발 및 생활환경 개선에 관한 사항이나 농업·임업·축산업·수산업의 진흥에 관한 사항 등과 같이 도지사나 도내 시장·군수가 구체적인 시행계획을 수립하여 추진하여야 할 것들이 많이 있음에도 불구하고, 특별법은 종합계획에 따른 시행계획에 관하여 개발센터가 추진할 시행계획³³⁾에 대하여서만 규정하고, 도지사나 시장·군수가 수립·추진할 시행계획에 관하여는 전혀 규정하고 있지 않다.

물론 특별법 제3조 제2항에 '제주도는 제주도민의 참여와 다른 지방자치단체와의 협력을 통하여 제주도가 국제자유도시로 발전될 수 있도록 필요한 계획과 시책을 수

32) 尹良洙, 전거서, P. 261.

33) 특별법에서는 종합계획에 따라 개발센터가 추진할 시행계획을 제주국제자유도시시행계획이라고 하고 이를 약칭하여 시행계획이라 하고 있다(특별법 71).

립·시행하여야 한다'라고 규정되어 있지만, 종합계획의 실현을 위한 시행계획의 수립에 관하여 규정한 조항에 제주도나 도내 시·군이 수립할 시행계획에 관하여 아무런 규정도 두지 않은 것은 재고되어야 할 것임에 틀림없다.

특별법 규정에 의하여 수립·결정된 종합계획은 구체성을 결여한 방침·지침적 내용을 많이 담고 있다. 예로서 특별법에 의하여 수립·결정된 종합계획 중 관광개발계획 부문(제주국제자유도시종합계획 제3편 제2장 제2절)을 보면, 그 내용이 1. 현황, 2. 제주관광 진흥의 비전과 목표 설정, 3. 관광지 정비 및 개발, 4. 관광인프라 확충 및 관광진흥, 5. 관광조직 개편 및 관광시장의 확대전략 수립에 관한 서술로 이루어지고 있는데, 이 중 '관광지 정비 및 개발' 부분은 다음과 같이 되어 있다.

가. 관광지 정비 및 개발의 추진 기초

- 관광지 개발정책의 일관성 확보를 위해 1985년 「특정지역제주도종합개발계획」 이후의 단지·지구 지정 중심의 공급 지향 관광지 개발방식의 기초를 일단 수용함(관광진흥지역이 실시될 경우 현행 23개 단지·지구 중 사업시행이 불투명한 지구는 개발유보지구로 남게됨).
- 관광지 개발을 둘러싼 패러다임 변화를 반영하여 환경용량과 난개발 방지 범위의 범위 내에서 수요자 중심 개발방식을 도입하고 도민의견 및 「제주국제자유도시특별법」의 입법정신을 실질적으로 수용하기 위하여 소규모 주민참여 개발을 활성화할 수 있는 '관광진흥지역'이라는 새로운 제도적 장치를 강구함.
- GIS를 활용, 선보전 후개발의 친환경적 관광지 개발을 제도적으로 정착시키고 관광권역의 설정을 법제화함으로써 난개발을 방지하고 관광지 개발의 환경적 지속성과 투자유치의 탄력성을 제고시킴.

나. 관광권역 설정

(1) 기본방향

- 관광권역은 '관광진흥지역' 방식 도입에 따라 우려되는 난개발을 방지하고 관광지별 특성화와 보완성을 강화하기 위하여 설정함.
- 관광권역은 상위계획의 기존 권역 설정 방향을 수용하되 보다 세부 권역화하여 권역테마의 집중 개발을 장려하고 각각의 단위 개발은 네트워크화를 이루어 전체적 시너지를 제고하는 방향에서 설정함.

(2) 관광권역 설정

- 관광권역은 제주시권역, 서귀포시권역, 남제주군권역, 북제주군권역, 한라산권역 등 5대 권역으로 설정하고, 소권은 9개 소권으로 설정함.

〈표 Ⅲ-2-14〉 관광권역 설정

대 권	소 권	지 향	토지활용 제안 / 활용방안
제주시 권역	도심권	도시관광	<ul style="list-style-type: none"> · 컨벤션, 메가이벤트몰, 쇼핑몰 등 국제비즈니스 및 관광휴양 지원시설 개발 · 삼성혈-오현단-칠성로-목관아지-동문시장-산지천-제주의항-사라봉 등을 잇는 도심관광루트 조성 · 해안도로의 친수관광벨트화 · 야간 관광지구 조성
	외곽권	도시위락 및 역사관광	<ul style="list-style-type: none"> · 도시위락시설 특화개발 · 삼양 선사유적, 봉개 (가칭)4.3평화공원 등 역사관광지 조성 · 해양레저, 휴양공간 조성
서귀포시 권역	중문권	제주도 관광휴양거점	<ul style="list-style-type: none"> · 중문단지 특화 휴양, 쇼핑시설 및 위락 시설 추가 개발 · 컨벤션 중심도시 개발 · 휴양형 주거단지 및 전원리조트 조성 · 기타 방문자 시설개발 · 예래동 지역을 제주형 생태·문화 관광지로 개발
	서귀권	전원도시형 관광	<ul style="list-style-type: none"> · 서귀포항 관광미항으로 개발, 해양관광 기반 조성 · 새섬·문섬·범섬·섬섬·외돌개 지역 등을 연계, 서귀포 앞 바다를 해양 생태관광지로 조성 · 중문-서귀 구간 도시관광벨트 조성
남제주군 권역	남동부권	해양 및 문화관광	<ul style="list-style-type: none"> · 성산권을 해양관광 거점으로 개발 · 표선권을 제주민속관광 거점으로 개발 · 남원권을 영화마을·어촌체험마을(위미리) 등 마을별 특화 관광지구로 조성
	남서부권	역사 및 생태관광	<ul style="list-style-type: none"> · 대정·안덕권을 유배·민속 등 테마로 한 관광지 및 전적지 조성(김정희, 이재수, 전적지 등) · 최남단 마라도의 생태관광지로서 최남단 공원 조성 · 보성목장과 서광늑차단지를 연계 실버휴양 목적의 생태관광지 조성 · 사계어촌, 덕수불미 등 마을별 특화관광지구 조성
북제주군 권역	북동부권	친환경적 체험관광	<ul style="list-style-type: none"> · 묘산봉 일대를 관광거점화하여 인근 관광자원과 연계 벨트화 도모 · 선홍 동백동산과 선홍꽃 일대를 체험·교육관광지로 조성 · 구좌 토끼섬 주변, 교래리 농촌관광마을 등 마을별 특화관광지구 조성 · 제주돌문화공원을 관광지로 조성, 경주마육성목장 산굽부리 삼다수공장 등과 연계 · 구좌읍에 어촌민속전시관 건립
	북서부권	농업관광	<ul style="list-style-type: none"> · 농업과 연계한 생활관광지역 특화 개발 · 추자도, 비양도, 차귀도 등 해양레저 관광지역 조성 · 향몽유적지, 고산선사유적지, 김대건신부귀착지 등 문화유적 관광자원화 · 차귀도 어촌관광 등 소규모 마을별 특화관광지구 조성
한라산 권역	한라산권	적극적 보전	<ul style="list-style-type: none"> · 생물권 보전지역 지정, 세계 자연유산 등록 등 한라산 국립공원 및 오름 등 자연자원의 적극 보존 · 자연탐방로 등 자연 친화형 용도에 국한하여 한정된 여가활동과 생태관광 허용

다. 관광진흥지역의 제도화 구상

(1) 기본방향

- 선(先) 보전 후(後) 개발, 난개발 방지, 정책 일관성 유지 등 정부의 공공적 임무를 손상하지 않는 범위 내에서 그 동안 진행되어 온 제주도 관광지 개발계획의 '단지·지구 중심', '공급 중심', '유연성 부족'으로 인한 문제점을 개선하여 변화하는 관광개발 패러다임을 적극적으로 수용함
- 지역의 자연 및 문화자원을 활용하여 소프트 경쟁력을 제고하고 제주도민이 개발에 참여하는 소규모 관광지 개발사업이 활성화 될 수 있도록 지역기반 관광지 개발방식을 도입하고 이에 대해 역외투자와 동등한 지원체계를 구축함.
- 제주도가 추진하고 있는 「GIS에 의한 환경관리」 메카니즘과 상응하도록 현재의 관광지 개발방식을 수정·보완할 필요가 있으며, 따라서 관광진흥지역의 실시를 위해서는 「GIS에 의한 환경관리」 메카니즘이 완벽히 갖춰지고 지정요건에 대한 도민적 합의가 충족되어야 할 것임.

(2) 관광진흥지역의 개념 체계

- 도지사는 환경 보전과 관광 진흥을 목적으로 제주도 전지역 지리정보시스템(GIS)에 의해 개발이 제한되는 지역(지하수·생태계·경관보전지구)을 제외하고, 본 계획에서 제안된 관광권역의 범위 내에서 합당한 개발기준을 가진 지역을 관광진흥지역으로 지정할 수 있음.
 - 관광진흥지역은 제주도종합개발계획(1994~2001년) 상의 관광단지·지구 개발방식을 수용하고 주민참여를 촉진하기 위한 개별허가방식의 실질적인 실천성을 보장하며 수요자 지향의 개발방식을 제한적으로 도입한 절충적 관광지 개발방식임.
 - 관광진흥지역의 특성은 친환경적 관광지 개발의 실효성 있는 보장(GIS를 활용한 선(先)보전 후(後)개발의 제도화), 수요자 중심 개발방식의 제한적 도입, 현행 법규상 관광지 개발방식을 종합적으로 수용·반영하여 관광지 개발의 체계적 통합성 확보, 주민주체 개발과 소규모 개발을 활성화하고 지역사회와의 연계성 강화, 관광지 개발의 유연성 및 탄력성 확보 등임.
 - 관광진흥지역은 제주도종합개발계획 상의 23개 관광단지·지구 중 사업이 원활하게 추진되는 단지·지구로 이루어지는 「일반관광지구」, 공공부문의 마스터 플랜과 기반 투자에 의해 제주관광의 집적 효과를 강화하고 특화에 의해 경쟁력을 제고할 수 있는 「집적관광지구」, 해양·생태·문화 등으로 제주관광의 상품 구성을 다양화하고 주민참여를 촉진하기 위해 소규모 관광개발사업을 활성화하는 「주민참여촉진지구」로 구분함.

- 「제주국제자유도시특별법」의 제주투자진흥지구는 관광진흥지역 중 집적관광지구로 분류되나, 일반관광지구에 속하는 관광단지·지구 중에서 제주투자진흥지구 지정을 희망할 경우는 해당 지정절차에 따라 투자진흥지구로 지정할 수 있음.

〈표 III-2-15〉 관광진흥지역의 범주

구분	대상지역	주요 내용	지정방식	비고
관광진흥지역	주민참여촉진지구	· GIS 환경관리 시스템상 개발가능지역 중에서 지역의 관광자원을 활용하여 지역의 단체나 주민이 참여하는 개발사업을 시행하는 소규모 관광지역	사후지정	· 난개발 방지를 위하여 관광권역의 기본방향 및 관광진흥지역 지정기준에 부합
	집적관광지구	· 제주도종합개발계획상의 관광단지·지구 중 집적 효과가 높은 단지나 지구, 시·군별 1~2개소 선정 관광거점화	사전지정 (마스터 플랜)	· 집적관광개발지구의 새로운 지정은 도의회 동의 필요
	일반관광지구	· 제주도종합개발계획에 의한 3개 관광단지 및 20개 관광지구 중에서 지정 · 지정기준에 부합한 신규 관광개발사업	· 23개 관광단지·지구 중 개발사업이 원활히 추진되는 지구는 사전지정 · 개발사업이 불투명한 지구는 원활한 진행이 이루어질 때까지 유보지역으로 남게 됨(사후)	사전지정 사후지정

○ 지정방식

- 지역의 주민·단체 주체, 테마형 소규모 관광개발 및 마을별 특화관광개발 등을 위한 주민참여촉진지구는 사후지정 방식을 채택함.
- 3개 관광단지 20개 관광지구 중에 개발사업이 원활히 진행되고 있는 일반관광지구와 거점형 특화개발을 위해 기반시설 등에 공영개발방식을 도입하는 집적관광지구

는 사전지정 방식을 채택함.

- 3개 관광단지 20개 관광지구 중에 개발사업 승인을 획득하지 못한 단지·지구는 원활한 투자가 이루어질 때까지 유보지역으로 남게되며, 사후지정할 수 있도록 함.
- 관광진흥지역의 지정기준에 부합한 신규 관광지 개발사업을 시행하려고 하는 사업자는 관광진흥지역 지정기준에 부합하는 일정한 조건을 구비하여 도지사에게 해당 개발사업을 신청. 허가를 득한 때부터 일반관광지구로 지정되는 사후지정 방식을 채택함.
- 제주투자진흥지구는 「제주국제자유도시특별법」 제42조의 규정에 의하여 대통령령이 정하는 기준에 의거, 도시사가 '제주국제자유도시추진위원회'의 심의를 거쳐 지정함.

(3) GIS 토지이용계획에 의한 관광진흥지역 지정 가능 대상부지의 명확화

- GIS가 확정된 후 수립된 토지이용계획에 따라 관광진흥지역 지정 가능지역을 명확히 함.
- 관광진흥지역 중 지구별로 개발지정을 받는 면적과 기존 관광단지 및 지구를 분할 개발하고자 할 때의 분할가능면적 기준 설정은 사업 수행시 구체적으로 검토함.

(4) 23개 관광단지·지구의 보완·정비

- 제주도종합개발계획(1994~2001)에 의한 3개 관광단지 20개 관광지구의 경우 관광지 개발정책의 일관성을 유지하고 기존 계획지구의 상대적 박탈감을 방지하기 위하여 관광진흥지역상의 일반관광지구로 우선하여 지정할 수 있도록 함.
- 기존 3개 관광단지 20개 지구중 개발사업 승인을 획득하지 못한 단지·지구는 '제주국제자유도시종합계획심의회'의 의결을 거치거나 '대표성'을 인정받을 수 있는 (가칭) '관광진흥지역심의회'를 새롭게 구성하여 심의·의결 후 관광진흥지역 지정에서 제외하되, 추후 개발사업자가 나타나 관광지 개발사업이 진행될 경우 다시 관광진흥지역으로 지정될 수 있는 잠재 후보군으로 존치함.
- 개발사업자가 지정되어 개발투자가 원활히 이루어지는 기 승인된 관광단지·관광지구는 기득권을 인정, 관광진흥지역제도 도입시 일반관광지구로 편입됨.

(5) 관광진흥지역 지정 기준

- 관광진흥지역은 GIS 환경관리 시스템상 개발가능지역 중에서 법제화된 관광권역의 개발방향을 충분히 반영하고 이에 더하여 세부적으로 관광지 지정에 필요한 일반기준과 개발사업 실행 가능성 및 지역발전 기여도에 대한 종합평가 결과를 고려하여 지정되어야 함.
- 난개발 방지를 위한 세부적인 기준은 별도의 계획에 의해 마련토록 함.

(6) 제도화 구상

- 관광진흥지역 제도의 도입은 환경성 보호와 난개발 방지, 개발사업과 관련된 행정

행위의 공정성과 투명성 보장 등을 위해서 GIS에 의한 환경관리 시스템을 완벽하게 제도화하고 객관적인 관광진흥지역 지정 기준을 설정하는 등 실행에 필요한 제반사항을 완비한 후 추진함.

○ 행·재정적 사항

- 관광진흥지역에 대하여 현행 '민간사업자 시행 관광지 개발 국고 보조 금지·지양' 규정을 배제해 도지사가 별도의 공공투자 지원기준(진입도로, 전기통신, 상하수도 등 기반시설 전체에 대해 공공투자로 지원)을 수립·운영토록 함.
- 관광진흥지역중 주민참여촉진지구의 개발사업을 지원하기 위한 '주민참여개발기금' 확대 조성 등 중·장기적으로 기금조성방안을 강구함.

○ 절차 관련 사항

- 관광진흥지역의 절차적 사항을 위해 개발의 인·허가 관련사항은 법령에 의해 위임되는 행정의 고유권한이라 할 수 있으나 집적관광지구 지정, 23개 관광단지·지구의 지정효력 상실과 일반관광지구 편입, 일반관광지구의 집적관광지구 전환, 주민참여촉진지구의 지정 등 관광진흥지역 지정과 관련 사항은 '제주국제자유도시종합계획심의회'의 의결을 거치거나 '대표성'을 인정받을 수 있는 (가칭) '관광진흥지역심의위원회'을 새롭게 구성하여 심의·의결토록 함.
- 다만, 투자진흥지구 지정절차는 「제주국제자유도시특별법」에 의거, 제주도지사가 '제주국제자유도시추진위원회' 심의를 거쳐 지정함.

○ 재정적 지원 인센티브

- 조세 측면에서 법인세·소득세 등의 국세와 취득세, 등록세 등의 지방세를 일정기간 감면함.
- 관세 측면에서 관광진흥지역 개발사업에 직접 사용하기 위해 도입되는 장비, 설비, 부품에 대해서 관세를 면제함.
- 부담금 측면에서 대체조립비, 초지조성비, 농지조성비 등 각종 부담금을 감면함.
- 개발사업에 필요한 국·공유재산에 대해서는 수의매각과 대금의 분할납부가 가능하도록 해주며, 개발사업자가 국공유재산의 임대를 희망할 경우 임대를 보장함.
- 기타 개발사업에 요구되는 교육훈련, 고용, 연구개발보조금 등을 지원할 수 있음.
- ※ 관광진흥지역에 제공되는 재정적 인센티브의 수준은 당해 개발사업이 관광진흥지역 지정기준 매트릭스에 의해 획득한 점수에 따라 차등적으로 결정되어야 할 것이며, 결정의 주체는 앞에서 제안한 (가칭) '관광진흥지역심의위원회'가 담당할 수 있을 것임.
- ※ 일정기간 제주도에 거주한 제주도민 참여사업에 대해서는 1,000만불 이하의 경우

에도 투자진흥지구로 지정될 수 있는 법적·제도적 방안을 단계적으로 모색함.

또한 종합계획 중 '관광인프라확충 및 관광진흥' 부문에는 저렴한 숙박시설 확충을 위해 휴양펜션업을 활성화하고 도시계획구역 내 자연녹지지역에도 휴양펜션시설 설치를 허용하며, 볼거리, 먹거리, 즐길거리를 확대한다는 내용 등도 들어 있다.³⁴⁾ 종합계획 중 '유통·물류부문의 사업계획'에는 점포시설 현대화, 공동창고 시설사업, 재래시장 시설 개선, 체인사업자 등의 공동 구매·배송사업 확대 추진 등도 포함되어 있다.³⁵⁾

이와 같이 각 부문에 걸쳐 그야말로 다양한 構想이 담겨진 종합계획에 언급되고 있는 모든 사업들이 개발센터가 추진할 시행계획에 內包되지 못할 것이다. 종합계획에서 제시된 것들 중에서 개발센터의 시행계획에 내포되지 아니하는 사항들에 대한 시행계획의 수립 및 그 실행주체에 관하여 특별법이 전혀 규정하고 있지 않은 것은, 특별법에 의하여 수립·결정된 종합계획의 체계적·구체적·효율적인 시행에 어려움을 안겨줄 수 있다.

더구나 특별법은 제4조 제3항에서 '종합계획은 다른 법령에 의한 개발계획에 우선한다. 다만, 군사에 관한 사항은 그러하지 아니하다'라고 규정하고 있다. 이러한 규정에 의하여 다른 법령에 의한 개발계획에 우선하는 종합계획이 제대로 된 시행계획을 통하여 실천되지 못한다면, 제주도에서 다른 법령에 의한 개발계획도 특별법에 의한 종합계획으로 인하여 제대로 수립·시행되지 못하게 되고, 결과적으로 제주지역발전에 지장이 초래될 수 있다.³⁶⁾ 따라서 종합계획을 구체적·현실적으로 실천할 수 있는 시행계획의 수립·실행 및 그 담당기관에 관하여 특별법에서 보다 합리적으로 규정하여야 할 것이다.

2. 개발센터 주도의 제주국제자유도시 추진의 문제점

제주국제자유도시개발은 제주도의 지역발전전략으로 추진되는 것이면서, 제주도를

34) 제주국제자유도시종합계획 제3편 제2장 제2절 4. 나. (2) 참조.

35) 제주국제자유도시종합계획 제3편 제1장 제3절 3. 가. (1) 참조.

36) 특별법이 시행되지 아니하는 다른 지역에서는 국토기본법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 도시개발법, 도시 및 주거환경정비법, 농업·농촌기본법, 농어촌정비법, 산업입지 및 개발에 관한 법률 등 여러 법률에 의한 개발계획이 수립·시행되고 있으며, 지역환경의 보전·관리 업무는 환경정책기본법, 자연환경보전법, 대기환경보전법, 수질환경보전법, 해양오염방지법, 지하수법, 폐기물관리법, 토양환경보전법, 습지보전법, 소음·진동규제법, 오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률, 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 등 많은 환경관련 법률에 의하여 처리하고 있다.

국제화된 산업·경제 환경에 대응하는 선도지역으로 조성함으로써 국가의 산업·경제상의 활력을 제고시키려는 국가발전전략에서 추진되는 것이다. 이러한 점을 감안하면, 그 추진은 제주도가 主導하고 관계 중앙행정기관이 지원하는 체제로 이루어져야 마땅할 것이다. 그럼에도 불구하고 특별법은 국가나 지방자치단체와는 별개의 法人格을 갖는 개발센터를 설립하도록 하고, 개발센터의 업무로서 ① 제주국제자유도시시행계획의 수립·집행, ② 제주국제자유도시 개발을 위한 토지의 취득·개발·비축·관리·공급 및 임대, 과학기술단지·투자진흥지구의 조성·관리, 그 밖에 도민소득 향상을 위한 지원사업 등 국제자유도시 개발을 위하여 필요한 사업, ③ 국내외 투자유치와 이를 위한 마케팅 및 홍보, 국내외 투자자에 대한 상담·안내·홍보·조사와 민원사무의 처리대행 등 종합적 지원업무, 기타 내·외국인 투자지원을 위하여 필요한 업무, ④ 제주국제자유도시 개발에 소요되는 자금조성을 위한 지정면세점 운영, 옥외광고사업, 그 밖에 건설교통부장관이 승인한 사업 등 수익사업을 행할 수 있도록 규정하고 있으며, 개발센터가 이러한 사업들을 효율적으로 시행하기 위하여 이사회의 의결을 거쳐 산하에 자회사를 설립하고 그 자본금의 전부 또는 일부를 출자할 수 있도록 규정하고 있다(특별법 72, 76①②).

또한 특별법은 제46조 제1항에서 '국가 또는 지방자치단체는 개발센터가 과학기술단지의 조성, 투자진흥지구의 입주기업에 임대할 용지매입비의 용자, 토지 등의 임대료 감면, 그 밖의 개발사업에 소요되는 자금의 지원을 요청하는 경우에는 이를 최대한 지원하여야 한다'라고 규정하고 있으며, 제88조에서 국가 또는 지방자치단체는 개발센터의 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 개발센터에 국·공유재산을 무상으로 대부하거나 사용·수익하게 할 수 있고, 개발센터는 대부받거나 사용·수익의 허가를 받은 국·공유재산에 건물 그 밖의 영구시설물을 축조할 수 있도록 규정하고 있다.

이러한 특별법 규정들은, 비록 도지사가 종합계획을 수립하고 개발사업 시행허가권 등을 행사할 수 있게 되어 있기는 하지만, 개발센터가 실질적으로 제주국제자유도시 추진을 주도하고, 제주도는 제주국제자유도시의 개발방향을 제시하며 개발센터의 업무를 지원하는 체제가 될 수 있게 하며, 제주국제자유도시 추진에 있어서 주민주체성의 확보를 어렵게 할 수 있다.

원래 지역개발계획(종합계획 및 그 시행계획·부문별 계획 등)은 관계 행정기관이 수립하여 시행하는 것이고, 지역개발 자체가 관계 지방자치단체에 의하여 추진되어야 하는 것인데도 불구하고, 지방자치단체도 아니고 행정기관도 아닌 개발센터가 제주국제자유도시의 추진을 실질적으로 주도할 수 있게 하는 것은 납득하기 어려운 일이라 아니할 수

없다. 지방분권·지방자치가 강조되는 오늘날의 상황에서, 제주국제자유도시는 제주도와 도내 시·군이 주도하여 추진·조성할 수 있도록 특별법상의 관련 규정들을 개정함으로써, 가급적 주민참여·주민주체의 지역개발이 이루어질 수 있게 하여야 할 것이다.

3. 특별법상의 각종 계획의 位相 및 상호관계상의 문제점

특별법은 제4조 제1항에서 도지사가 '제주국제자유도시종합계획'을 수립하도록 규정하였고, 제26조 제2항에서 제주도 및 관할 시·군이 '환경보전기본계획'의 수립·시행에 노력하도록 규정하였으며, 제49조의 제1항에서 도지사가 '농·임·축·수산업 발전계획'을 수립·추진하도록 하고, 제56조 제1항에서 도지사가 '중·장기 향토문화예술진흥계획'을 수립·시행하도록 규정하였으며, 제8조 제1항에서 도지사가 '광역시설계획'을 수립하여 시행할 수 있도록 하고, 제48조 제2항에서 도지사가 '제주도정보화촉진기본계획'을 수립·시행하도록 규정하고 있다. 그런데 이들 각 계획의 위상이나 상호간의 관계에 대하여는 특별법에 규정된 바 없다.

특별법이 그 입법목적의 달성을 위한 종합적이며 기본적인 계획으로서 수립하는 국제자유도시종합계획(약칭 종합계획)에 ① 환경과 관련하여 토지·물 그 밖의 천연자원의 이용·개발 및 보전에 관한 사항, 해양의 이용·개발 및 보전에 관한 사항, 자연환경의 보전 및 오염방지에 관한 사항을 포함하도록 하고, ② 농업·임업·축산업·수산업의 진흥에 관한 사항과, ③ 향토문화의 보존과 문화예술의 진흥에 관한 사항을 포함하도록 하고 있으며, ④ 광역시설에 관련된 도로·항만·공항·정보통신 등 사회간접자본 시설에 관한 사항, 수자원·전력 그 밖의 에너지 개발에 관한 사항, ⑤ 지역정보화의 기반구축 및 진흥에 관한 사항도 포함하도록 규정하고 있는 점을 감안하면, 특별법 제26조 제2항에 의한 '환경보전기본계획', 제49조 제1항에 의한 '농·임·축·수산업 발전계획', 제56조 제1항에 의한 '중·장기 향토문화예술진흥계획', 제8조 제1항에 의한 '광역시설계획' 및 제48조 제2항에 의한 '제주도정보화촉진기본계획'은 종합계획의 구체적 실천을 위한 부문별 下位 시행계획의 성격을 가지는 것으로 볼 수 있는 것들이다.

그럼에도 불구하고 이들 계획과 종합계획의 상호관계가 특별법에 명기되지 않고, 특히 환경보전기본계획·제주도정보화촉진기본계획이나 중·장기 향토문화예술진흥계획은 當該 분야의 기본계획인 것처럼 계획명칭에 기본계획, 중·장기계획이라는 용어가 들어 있어서, 이들 각 계획이 상호 독립성을 지닌 계획으로 인식될 수 있게 되어 있다. 이들 계획이 각각 독립적인 계획이라면 종합계획과 위의 다른 5가지 계획의 내용에 상호 모순되는 것이 포함될 수 있고, 그러한 경우에 그 시행이 어려워질 수 있으며, 행·재정력이

낭비되고 각 계획의 내용이 조화되지 못하여 여러 가지 면에서 혼란이 야기될 수 있다.

그리하여 특별법에서 이들 계획을 종합계획의 부문별 下位계획으로 분명히 明記하여 여러 계획이 상호간에 모순된 내용을 담을 수 없도록 하던가, 또는 이들 계획을 각각 독립성을 지닌 해당 분야의 기본계획으로 인정한다면 특별법 제4조 제1항상의 종합계획에 포함되어야 할 사항에서 이들 계획에 관련된 사항을 삭제하여 종합계획의 수립·시행과정에서 그 내용 범위의 불명확으로 인한 혼란과 행·재정력의 불필요한 소모를 방지해야 할 것이다.

4. 개발사업·사업시행자의 개념에 관한 문제점

특별법상의 '개발사업'은 특별법 제4조의 규정에 의한 '종합계획에 의하여 시행되는 사업'을 뜻하는 것으로 규정되어 있다(특별법 2ii). 그리고 이러한 개발사업을 시행하고자 하는 자는 도지사의 시행승인을 얻어야 한다. 다만, 개발사업의 시행자가 국가 또는 개발센터인 경우에는 도지사의 의견을 들어야 한다(특별법 59①). 그리고 도지사의 시행승인을 얻거나 의견을 들어야 하는 개발사업의 범위는 도조례로 정하며(특별법 59 ②), 개발사업을 시행하고자 하는 자가 도지사로부터 개발사업의 시행승인을 얻거나 의견을 들은 경우에는 특별법 제60조 제1항의 제1~34호에 나열된 여러 법률들의 관계 규정에 의한 허가·인가·지정·승인·협의·신고 등을 받은 것으로 보게 되어 있다. 또한 개발사업의 시행승인에 관한 사무와 외국인투자촉진법 제17조 제2항의 규정에 의한 직접처리민원사무를 신속하고 일괄적으로 처리하기 위하여 도지사소속하에 일괄처리기구를 둘 수 있고(특별법 60의2①), 도지사는 개발사업의 시행승인을 도조례가 정하는 처리기간 이내에 처리하여야 하며, 그 처리기간 이내에 허가 등의 거부에 관한 통지를 하지 아니하는 경우에는 처리기간이 만료된 날의 다음날에 그 허가 등이 있는 것으로 보게 되어 있다(특별법 61①).

위의 특별법 제59조 제2항의 규정에 근거하여 제주국제자유도시특별법시행조례(제주도조례 제2450호)는 제123조에서 도지사의 승인을 얻거나 의견을 들어야 하는 개발사업의 범위를 [별표 17]로서 정하였는데, 그 내용은 다음과 같다.

[도지사의 시행승인을 얻거나 의견을 들어야 하는 개발사업의 범위]

1. 도시의 개발

가. 도시개발법 제2조 제1항 제2호의 규정에 의한 도시개발사업

나. <삭 제>

- 다. 주택법 제16조 제1항의 규정에 의한 대지조성사업
- 라. 택지개발촉진법 제2조 제1호의 규정에 의한 택지개발사업
- 마. 도시 및 주거환경정비법 제2조 제2호 나목 및 라목의 규정에 의한 정비사업
- 바. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조 제6호의 규정에 의한 기반시설 중 다음의 사업

- (1) 유통업무설비(부지조성면적 10만제곱미터 이상인 것)
- (2) 주차장 시설(부지조성면적 5만제곱미터 이상인 것)
- (3) 시장(부지조성면적 5만제곱미터 이상인 것)

- 사. 유통단지개발촉진법 제2조 제4호의 규정에 의한 유통단지개발사업
- 아. 여객자동차운수사업법 제2조 제5호의 규정에 의한 여객자동차터미널사업
- 자. 화물유통촉진법 제2조 제8호의 규정에 의한 화물터미널사업
- 차. 초·중등교육법 제2조 및 고등교육법 제2조의 규정에 의한 학교(조성면적 30만 제곱미터 이상인 것)
- 카. 하수도법 제2조 제5호의 규정에 의한 하수종말처리시설
- 타. 도로법 제2조의 규정에 의한 도시계획구역 안에서의 지하도로의 설치

2. 산업입지 및 산업단지조성

- 가. 산업입지 및 개발에 관한 법률 제2조 제5호 가목 내지 다목의 규정에 의한 국가·지방산업단지 및 농공단지조성사업
- 나. 중소기업진흥 및 제품구매촉진에 관한 법률 제20조의 규정에 의한 단지조성사업
- 다. 자유무역지역의 지정 등에 관한 법률 제4조의 규정에 의한 자유무역지역 지정
- 라. 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 제2조 제1호의 규정에 의한 공장(조성면적 5만제곱미터 이상인 것)의 설치

3. 에너지 개발

전원개발촉진법 제2조 제2호의 규정에 의한 전원개발사업 및 전기사업법 제2조 제14호의 규정에 의한 전기설비 중 다음의 사업

- (1) 출력 1만킬로와트 이상의 발전소
(다만, 대체에너지이용 발전시설의 경우에는 출력 3천킬로와트를 초과하는 발전사업)
- (2) 154킬로볼트 이상의 옥외변전소

4. 항만건설

- 가. 어항법 제2조 제3호의 규정에 의한 어항시설 중 동법 제7조의 규정에 의한 개발 계획 또는 동법 제12조의 규정에 의한 허가절차가 필요한 다음의 건설사업

- (1) 외곽시설
 - (2) 계류시설로서 1만제곱미터 이상의 공유수면매립이 수반되는 것
 - (3) 조성면적이 15만제곱미터 이상인 것. 다만, 공유수면매립이 수반되는 경우에는 매립면적이 3만제곱미터 이상인 것
- 나. 항만법 제2조 제6호의 규정에 의한 항만시설 중 동법 제10조 제1항의 규정에 의한 실시계획이나 동조 제2항의 규정에 의한 승인절차가 필요한 다음의 건설사업
- (1) 외곽시설
 - (2) 기능시설로서 1만제곱미터 이상의 공유수면매립이 수반되는 것
 - (3) 조성면적이 15만제곱미터 이상인 것. 다만, 공유수면매립이 수반되는 경우에는 매립면적이 3만제곱미터 이상인 것
5. 수자원개발
- 가. 수도법 제3조 제15호의 규정에 의한 저수시설(총저수용량이 30만세제곱미터이상인 것)
- 나. 하천법 제2조 제1항 제3호의 규정에 의한 하천부속물중 댐 또는 하구언(농어촌정비법 제2조 제4호의 규정에 의한 농업생산기반시설 중 저수지 또는 유수지 포함)으로서 총저수량이 30만세제곱미터 이상인 것
6. 공항의 건설
- 항공법 제2조 제8호의 규정에 의한 공항개발사업 중 다음의 사업(헬리포트는 운송사업을 위한 정기노선의 경우에 한함)
- 가. 비행장의 신설
- 나. 길이 500미터 이상의 활주로
- 다. 면적이 20만제곱미터 이상인 것
7. 하천의 이용 및 개발
- 하천법 제2조 제1항 제2호의 규정에 의한 하천구역 또는 동법 제10조의 규정에 의한 연안구역에서의 다음 사업
- 가. 하천법 제2조 제1항 제4호의 규정에 의한 하천공사(공사구간의 하천중심 길이가 5킬로미터 이상인 것)
- 나. 하천의 복개공사(면적이 3만3천제곱미터 이상이거나 길이가 1킬로미터 이상인 것)
8. 체육시설의 설치
- 가. 체육시설의 설치·이용에 관한 법률 제2조 제1호의 규정에 의한 체육시설 중 다음에 해당하는 시설의 건설사업
- (1) 골프장 시설

- (2) 스키장 또는 자동차경주장 시설
 - (3) (1) 및 (2)에 해당되지 아니하는 체육시설로서 총 용지면적이 30만제곱미터 이상인 것
 - 나. 경륜·경정법 제2조 제1호 및 제2호의 규정에 의한 경륜 또는 경정시설의 설치사업
 - 다. 청소년기본법 제3조 제5호의 규정에 의한 청소년수련시설로서 사업계획 면적이 5만제곱미터 이상인 것
 - 라. 청소년기본법 제3조 제6호의 규정에 의한 청소년수련지구 지정사업으로서 사업계획 면적이 10만제곱미터 이상인 것
9. 관광단지의 개발
- 가. 관광진흥법 제2조 제1호의 규정에 의한 관광사업(용지면적이 10만제곱미터 이상인 것)
 - 나. 관광진흥법 제2조 제6호 및 제7호의 규정에 의한 관광지 및 관광단지의 조성사업
 - 다. 온천법 제7조 제1항의 규정에 의한 온천개발사업(사업계획면적이 10만제곱미터 이상인 것)
 - 라. 자연공원법 제2조 제8호의 규정에 의한 공원시설 또는 동법 제18조 제1항 제5호의 집단시설지구 (조성면적이 10만제곱미터 이상인 것)
 - 마. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조 제6호의 규정에 의한 유원지시설사업
 - 바. 도시공원법 제2조 제2호의 규정에 의한 공원시설(조성면적 10만제곱미터 이상인 것)과 동법 제3조 제4호의 규정에 의한 묘지공원시설(조성면적 25만제곱미터 이상인 것)사업
 - 사. 농어촌정비법 제66조의 규정에 의한 농어촌관광휴양시설사업
 - (1) 농어촌관광휴양단지사업
 - (2) 관광농원사업
 - 아. 산림법 제31조의 규정에 의한 자연휴양림 및 수목원조성 및 진흥에 관한 법률 제7조의 규정에 의한 수목원의 조성
 - 자. 관광진흥법 및 타 법령에 의한 관광사업이외의 관광객이용을 목적으로 시행하는 관광개발사업(조성면적이 10만제곱미터 이상인 것)
10. 폐기물처리시설 및 분뇨처리시설의 설치
- 가. 오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률 제2조 제9호의 규정에 의한 분뇨처리시설
 - 나. 폐기물관리법 제2조 제7호의 규정에 의한 폐기물처리시설 중 다음에 해당하는

시설의 설치사업

- (1) 매립시설로서 조성면적이 3만제곱미터 이상인 시설
- (2) 소각시설로서 시간당 소각능력이 600킬로그램 이상인 시설
- (3) 기타 폐기물처리시설로서 1일 처리능력 500톤 이상인 시설

11. 매립 및 개간사업

공유수면매립법 제2조 제3호의 규정에 의한 매립사업(면적이 10만제곱미터 이상인 것). 다만, 공유수면관리법 제4조의 규정에 의한 공유수면 또는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제6조 제4호의 규정에 의한 자연환경보전지역 안에서는 1만제곱미터 이상인 것

12. 산지의 개발

산지관리법 제2조 제1호의 규정에 의한 산지 안에서 시행되는 다음의 사업

가. 장사 등에 관한 법률 제2조 제6호의 규정에 의한 묘지(조성면적이 25만제곱미터 이상인 것)

나. 초지법 제2조 제1호의 규정에 의한 초지조성(면적이 30만제곱미터 이상인 것)

다. 채석·채토·채광을 위한 산지전용 면적이 10만제곱미터 이상(보전산지의 경우는 1만제곱미터 이상)인 것

라. 산림경영을 목적으로 하는 사업에 해당되지 아니하는 사업으로서 산지전용면적이 15만제곱미터 이상(보전산지의 경우에는 1만제곱미터 이상)인 것

13. 골재의 채취

골재채취법 제2조 제1항제1호의 규정에 의한 골재채취(면적이 5천제곱미터 이상인 것). 다만, 동법시행령 제2조 제1항 제5호 및 제6호의 규정에 의한 산림골재와 육상골재는 그 채취면적이 10만제곱미터 이상(보전산지의 경우에는 1만제곱미터 이상)인 것에 한함.

14. 삭도·궤도의 건설

삭도·궤도법 제3조의 규정에 의한 삭도·궤도(외출궤도를 포함)의 건설사업

위와 같이 특별법 규정에 근거하여 특별법시행조례가 정한 '도지사의 승인을 얻거나 의견을 들어야 하는 개발사업' 들 중에는 종합계획의 내용에 포함되지 않은 것들도 있는데, 이러한 사업들이 특별법상의 종합계획에 의하여 시행되는 사업으로서의 개발사업으로 볼 수 있는지가 문제될 수 있다. 이에 관하여는 특별법이 개발사업의 개념을 각종 개발관련 법령에 의한 개발사업 중 도조례로 정하는 사업으로 규정하지 않고, '종합계획에 의하여 시행되는 사업'을 '개발사업'으로 규정해 놓고 이러한 의미의 개발사

업 중에서 도지사의 승인을 얻거나 의견을 들어야 하는 개발사업의 범위를 도조례로 정하도록 하였기 때문에, 특별법시행조례 제123조에 규정된 사업들 중 종합계획의 내용에 들어있지 않아서 종합계획에 의하여 시행되는 사업으로 볼 수 없는 것은 특별법상의 개발사업이 아니므로, 그러한 사업에 대하여 시행허가 등이 이루어져도 위의 특별법 제60조 제1항, 제60조의2 제1항, 제61조 제1항 등의 적용이 어려울 수 있다고 볼 수 있다. 이와 달리 특별법 제2조상의 개발사업의 개념규정을 무시하고, 특별법 제59조가 도지사의 시행승인을 얻거나 의견을 들어야 하는 개발사업의 범위를 도조례로 정하도록 하고 있기 때문에, 이에 의하여 도조례로 정한 것은 모두 도지사의 승인을 얻거나 의견을 들어야 하는 개발사업이 된다는 주장도 있을 수 있지만, 이는 무리한 주장이 될 수 있다.

위의 문제는 특별법시행조례 제123조에 정해진 사업 범위 내의 사업으로서 종합계획의 내용에는 들어 있지 않은 사업들과 관련하여 야기되는 것이지만, 이와 반대로 종합계획의 내용에 포함되어 있는 것으로서 특별법시행조례 제123조가 규정한 것에는 해당되지 아니하는 사업의 경우에도 문제가 야기된다.

현재 특별법에 의하여 수립·결정된 종합계획의 내용에는 위의 특별법시행조례 제123조에 규정된 개발사업의 범위에 포함되지 아니하는 것들이 많이 들어 있으며, 이러한 사업들의 시행승인 등에 관해서는 특별법에 아무런 규정도 없다. 이와 같이 종합계획에 제시된 개발사업이면서 특별법시행조례 제123조에 규정된 개발사업이 아닌 것들은 각기 관련 개별법령에 의하여 시행될 수밖에 없을 것으로 보아진다. 특히 특별법이 개발사업을 단순히 특별법 제4조의 규정에 의한 종합계획에 의하여 시행되는 사업으로만 규정하고 있는 상태에서, 종합계획 중 그 내용이 방침적·지침적으로 구성된 부분의 경우에 종합계획에 의하여 시행되는 사업으로서의 '개발사업'이 어떤 것인지가 불명확하게 되고, 그러한 부문에 미치는 특별법의 효과는 미미해질 수밖에 없을 것이다. 이러한 결과가 생기는 것은 특별법상의 '개발사업의 개념'규정과 특별법에 의하여 수립·결정된 '종합계획의 내용', 그리고 특별법에 근거하여 도지사의 승인을 얻거나 의견을 들어야 하는 개발사업의 범위를 정한 '특별법시행조례 제123조의 내용'이 서로 調和를 이루지 못하고 있기 때문으로 볼 수 있다.

이와 같이 특별법과 그에 기반한 종합계획에 의하여 시행될 개발사업의 개념이 사실상 불명확하기 때문에, '사업시행자는 개발사업을 위한 토지 등(공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특별법 제2조 제1호의 토지 등을 말한다)의 취득업무·손실보상업무·매매관리업무 등을 도조례가 정하는 바에 따라 도지사, 시장·군수, 정부투자기관, 지방공기업, 그 밖에 도조례가 정하는 자에게 위탁할 수 있다'라고 규정되어 있는 특별법 제

63조 제1항에 의하여, 개발사업을 위한 토지 등의 취득업무·손실보상업무 등을 도지사·시장·군수 등에게 위탁할 수 있는 '사업시행자'의 개념도 모호해지게 된다(특별법시행조례에는 이러한 사업시행자의 범위에 관하여 규정하고 있지 않다). 즉, 특별법 제63조 제1항에서의 사업시행자는 도지사의 시행승인을 얻거나 의견을 들어야 하는 개발사업을 시행하는 자를 의미하는 것인가, 아니면 사업시행승인권자가 어느 기관인지를 불문하고 종합계획에 의한 개발사업을 시행하는 모든 자를 의미하는 것인지가 불분명하게 되는 것이다. 이처럼 '개발사업'이나 '사업시행자' 등의 개념이 사실상 불명확하게 되어 있는 상태에서는 제주국제자유도시개발을 위한 특별법의 실효성은 크게 떨어질 수밖에 없다.

5. 개발사업지구에 관한 문제점

특별법은 제64조에서 '① 제59조의 규정에 의하여 개발사업시행승인을 얻은 개발사업지구 안에서 공공시설의 귀속과 국·공유지 매각처분 제한에 관하여는 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제26조 및 제27조를 각각 준용한다. ② 제1항의 개발사업지구 안에서 토지·물건 또는 권리를 제공함으로써 생활의 근거를 잃게 되는 자에 대한 이주대책에 관하여는 「공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특별법」 제8조의 규정을 준용한다'라고 규정하고 있고, 제65조에서 '개발사업의 원활한 추진을 위하여 필요한 경우에는 투자진흥지구·과학기술단지·자유무역지역의 투자가 또는 입주기업 등과 개발사업지구에 대한 투자 또는 개발사업지구 안의 토지 등의 양도나 취득에 대하여 조세특례제한법, 관세법 및 지방세법이 정하는 바에 따라 법인세·소득세·관세·취득세·등록세·재산세 및 종합토지세 등의 조세를 감면할 수 있다'라고 규정하고 있다. 이 외에 특별법 제67조와 제70조도 개발사업지구와 관련된 조항들이다.

그런데 이들 규정에서의 '개발사업지구'가 어떠한 地區이고 어떠한 절차로 지정하는지를 특별법의 어느 조항에서도 규정한 바 없다. 특별법 제59조와 제64조 등의 규정을 감안할 때, 개발사업 지구는 개발사업이 시행되는 모든 지구를 뜻하는 것이 아니라, 도지사의 시행승인을 얻거나 의견을 듣고 개발사업이 시행되는 지구로 이해할 수 있겠지만, 앞에서 지적한 바와 같이 도지사의 시행승인을 얻거나 의견을 들어야 하는 개발사업이 특별법시행조례 제123조에 정해진 범위내의 것으로서 종합계획에 의하여 시행되는 것만을 의미하는가, 아니면 다른 법률에 의하여 추진되는 것이면서 종합계획에 포함되어 있지 않은 것도 포함하는가가 불분명한 상황에서는 위의 규정들이 적용될 개발사업지구의 범위마저 모호해지게 된다.

특별법 제59조 제3항은 '개발사업의 시행승인을 얻고자 하는 자 또는 의견을 듣고자 하는 자는 도조례가 정하는 바에 의하여 사업계획과 첨부서류 등을 작성하여 도지사에게 제출하여야 한다'라고 규정하고 있고, 이에 근거하여 특별법시행조례는 제24조에서 '개발사업시행의 승인을 얻거나 의견을 듣고자 하는 자는 별지 제50호 서식(영문서식을 포함한다)의 신청서를 도지사에게 제출하여야 한다'라고 규정하고 있는데, 그 한글서식은 다음과 같다.

개발사업시행 승인신청서			
신청자	성명(대표자)		주민등록번호
	상호(명 칭)		
업 종			
사업장 소재지			
시 설 규 모			
소 요 자 금			
준공예정년월일			
<p style="text-align: center;">제주국제자유도시특별법시행조례 제124조의 규정에 의하여 개발사업 시행승인(의견)을 얻고자 신청합니다.</p> <p style="text-align: center;">년 월 일 신청인 : (인)</p> <p style="text-align: center;">제 주 도 지 사 귀하</p>			
<p>〈구비서류〉</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 사업계획서(사업장 소재지, 사업명, 사업규모, 사업의 목적, 사업시행기간, 수익성, 자체자금 조달방법, 사업의 추진방법, 사업의 관리방법, 사업투자계획, 시설물 설치계획, 토지매수계획, 지형도, 개발사업의 공정계획, 인근지역주민 고용계획, 기타) 2. 기초조사서(기초조사 대상사업인 경우) 3. 통합영향평가서(통합영향평가서 대상사업인 경우) 4. 개발사업시행지구 위치도(축척 25,000분의 1 기본도) 및 인근 현황도 5. 토지, 건물, 기타 토지에 정착한 물건의 소유권 및 소유권 이외의 권리에 대한 명세서와 이해관계인의 명세서 6. 훼손지에 대한 조경 및 복구계획 7. 국·공유지, 기타 공공시설에 대한 관리계획 8. 토지매도인 지원계획 9. 분야별 고용계획 10. 법 제60조제2항의 규정에 의하여 관계행정기관의 장과 협의하여야 할 서류 등 			

만약 위와 같은 신청서와 구비서류를 갖추어 개발사업을 시행하고자 하는 자가 신청을 하고 도지사가 개발사업시행승인을 하면 자동적으로 그 개발사업이 시행되는 지역이 개발사업지구로 될 경우에는, 특별법상의 개발사업지구가 개발사업자의 意思에 따라 그 위치·면적 등이 결정될 수 있게 되고, 개발사업지구의 위치·면적 등의 適正性이 보장되지 못하는 문제가 생긴다. 일반적으로 국민의 생활에 어떠한 영향을 미치는 일정한 地區·地域·區域 등을 정하기 위해서는 관계 법률에서 그 地區·지역·구역 등의 개념 및 그 지정절차 등을 분명하게 규정하기 마련이다. 특별법에서도 개발사업 지구에 관하여 어떤 사항을 규정하려면 먼저 개발사업지구의 개념이나 그 지정절차부터 명확히 정해야 할 것이다.

V. 결 론

일반약품의 약효까지 떨어지게 하는 특수약품이 제대로 제조되지 못한 경우에 그 특수약품은 복용하지 않음만 못한 약이 될 수 있다. 제주지역에서 특별법은 다른 일반적인 법률들에 우선하여 그 효력을 발할 수 있는 법이고, 특별법에 의거하여 수립·결정되는 종합계획은 다른 법령에 의한 개발계획에 우선한다(특별법 4③). 특별법이 시행됨으로써 다른 일반적인 관련 법률들과 그에 기반 개발계획들이 특별법 및 그에 기반 종합계획으로 인하여 實效力이 떨어지게 되므로, 특별법이 제주지역사회의 바람직한 발전에 제대로 기여할 수 있도록 해야 할 것이고, 그러기 위해서는 현행 특별법에 내포된 문제점부터 是正해야 할 것이다.

현행 특별법이 내포하고 있는 가장 큰 문제점은 특별법의 목적을 달성하기 위하여 수립된 제주국제자유도시종합계획의 구체적 실현을 위한 제도적 장치를 제대로 만들지 못한 점과, 특별법 시행에 있어서 기본적 개념으로 등장하는 개발사업이나 사업시행자 및 개발사업지구 등의 의미가 특별법의 적용·시행과정에서 분명하지 못하게 되어 있는 점이다. 그리고 특별법 규정에 의하여 도지사의 시행승인을 받는 개발사업에 관해서 특별법의 관계규정과 특별법에 의한 종합계획 및 특별법시행조례규정의 내용이 상호간에 조화를 이루지 못하고 있는 것과, 특별법상 개발센터가 제주국제자유도시 추진을 실질적으로 주도할 수 있게 되어 있는 점, 특별법에 의하여 수립되는 각종 계획의 位相이나 상호간 관계가 不明하게 되어 있는 점들도 특별법이 지닌 중요한 문제점으로 지적될 수 있다(외국인투자자들에 대한 조세감면의 폭 등에 관한 문제는 本稿에서 論外로 하였다). 이러한 문제점들을 내포한 상태에서는 특별법의 實效性이 약해

질 수밖에 없다. 앞으로 특별법에 内在하고 있는 이러한 문제점들을 更正하고 특별법의 내용을 합리적으로 보완할 필요성이 크다고 아니할 수 없다.