

『지역균형개발 및 지방중소기업 육성에
관한 법률』 개정안 설명자료

2005. 10.

건 설 교 통 부

目 次

I. 개정배경.....	1
--------------	---

II. 개정안의 주요내용

1. 개발촉진지구 제도의 정비	1
2. 지역종합개발지구 제도의 도입.....	4
3. 공공기관의 지방이전에 대한 지원.....	7
4. 기타 지역개발사업 제도개선	9

<별첨>

1. 참고자료	10
(1) 지역개발 수단간의 비교	10
(2) 개발촉진지구 제도	11
(3) 지역종합개발지구 제도	15
2. Q & A	21
3. 전문위원 검토의견 쟁점사항	31
4. 의원입법(안) 검토의견	34
5. 신·구 조문 대비표	37

I. 개정배경

- 지역혁신체계(RIS), 혁신클러스터 구축 등 국가균형발전을 위한 지역개발의 제도적 환경변화에 대응 필요
- 지역균형개발법상 광역권, 특정지역, 개축지구 등 지역개발 제도는 10년 전에 도입된 제도의 틀을 유지
- 이에 따라 개발촉진지구 제도의 운영상의 문제점을 보완 하고, 지역개발사업 활성화를 위한 제도 도입과 공공기관의 지방이전 촉진에 대한 지원근거를 마련

II. 개정안의 주요내용

1. 개발촉진지구 제도의 정비

가. 현행제도 및 문제점

민간투자사업의 추진 부진

- 개발촉진지구 계획에 반영된 사업 중 국고사업만 제대로 추진되고 민자사업은 장기간 지연되는 사례 발생

※ '04말까지 집행율 : 국고사업 62%, 지방비 46%, 민자사업 21%

□ 인허가 의제조항의 정비 필요

○ 개발촉진지구사업 실시계획이 승인될 경우 22개 법률에 의한 인·허가를 의제하고 있으나,

- 관광진흥법에 의한 관광지조성 사업 등 일부 법령에 의한 인·허가 의제가 누락되어 있음

※ 전체 개촉지구 사업 중 68%가 관광휴양 관련 사업임

나. 법령 정비내용

□ 민자사업의 촉진

○ 민간개발자, 정부투자기관, 지방공사 등에게 개촉지구지정 제안권을 부여하여 민자유치 촉진(안 제9조)

※ 지정제안권 부여는 특정지역, 지역종합개발지구에도 준용

○ 개발계획 고시일로부터 3년이내 실시계획 미수립시 사업 승인 취소 등 사업의 실효성 확보수단 강화(안 제14조)

※ 사업을 장기간 착수하지 않고, 토지이용만 제약하는 사례 방지

□ 인·허가 의제 내용을 추가하여 일괄처리를 강화(안 제18조)

○ 『관광진흥법』에 의한 관광지 및 관광단지의 지정, 조성 계획의 승인 및 조성사업시행의 허가

* 지역개발사업중 관광·레저산업의 비중(68%)을 감안할 때 관광단지 조성사업관련 인허가 의제 필요

- 『건축법』에 의한 가설건축물의 건축허가·신고
 - * 지역개발사업시행상 공사현장사무소 건축 등 가설건축물 건축 필요
- 『체육시설의 설치·이용에 관한 법률』에 의한 사업계획 승인
 - * 스키장, 골프장 개발사업 시행시 체육시설의 설치관련 인허가 의제 필요
- 『골재채취법』에 의한 골재채취의 허가
 - * 단지개발 및 기반시설설치사업의 특성상 골재채취관련 인허가 의제 필요
- 실시계획 승인 고시가 있는 때에 인허가 고시가 있는 것으로 의제

2. 지역종합개발지구 제도 도입

가. 지역개발 사업이 부진한 사유

□ 지방의 개발수요 부족

○ 수도권 등 일부지역을 제외하고 지방의 경우 개발수요가 부족하여 개발사업이 어려운 실정

○ 택지, 산업단지, 관광지, 연구단지 등 개별 사업들을 연계할 경우 시너지 효과를 기대할 수 있으나 현행 법체제상 사업간 연계개발이 어려운 실정

- 사업들을 연계할 경우 타당성이 (+)일 경우에도, 개별 사업의 타당성이 (-)로 나타날 경우 사업추진이 불가능

※ 주택을 공급하면서 레저·문화시설을 제공하지 않거나, 대학을 유치하면서 졸업생이 취업할 직장(산단, 연구시설)을 마련하지 않는 경우 등

⇒ 지역개발사업의 특성상 단편적인 개발방식보다는 다양한 단지기능과 기반시설 등을 연계하여 개발하는 Network형 지역종합개발방식 필요

나. 법령 정비내용

□ 「지역종합개발지구」 제도를 신설(안 제38조의2~7)

○ 현행 지역균형개발법에 의한 소규모 「복합단지」 제도는 유명무실하게 운영되어 폐지(현행 제34조~제38조 삭제)

※ 지난 10년 동안 '99년 공세복합단지(용인소재) 단 1건만 지정

○ 그래서, 지역종합개발지구 제도를 새로이 도입하여 대규모 Network형 지역개발을 촉진(안 제38조2)

- 「단지」차원의 지역개발은 도시개발법, 산업입지법 등 타법령으로 추진토록 하고, 지구법에서는 「지구」차원에서 2이상 단지의 연계개발을 촉진

※ 지역종합개발지구는 주거·산업·연구·문화·관광단지 등 다양한 기능을 갖춘 단지와 기반시설을 상호 연계하여 종합적으로 개발하는 사업지구

○ 일정 지역내 분산되어 개별적으로 추진되는 다양한 기능의 사업을 하나로 묶어서 사업간 시너지 효과 제고

※ 개별적으로는 사업타당성이 약해 추진이 어려운 사업들도 하나로 묶을 경우 상호간에 수요를 창출하여 두 사업 다 추진가능
(예; ○○산업단지 - ○○역세권 개발사업)

□ 「지역종합개발지구」 개발의 절차

○ 지자체 장의 요청에 의해 건교부장관이 부처협의 및 국토정책위원회 심의를 거쳐 「지역종합개발지구」를 지정(안 제38조의2)

○ 지자체의 장이 수립한 「지역종합개발지구 개발계획」을 건교부장관이 부처협의 및 국토정책위원회의 심의를 거쳐 확정(안 제38조의3)

□ 「지역종합개발지구」 내 개별사업간 재투자 허용(안 제38조의6)

- 지역종합개발지구 내에서 수익사업의 개발이익을 환수하여 비수익사업(공익사업등)에 재투자할 수 있도록 허용함으로써 다양한 사업간 시너지 효과를 도모
- 개발이익의 재투자를 보장하기 위해 개발이익금은 별도로 회계처리 하도록 규정
 - 개발이익의 재투자와 관련하여 사후에 납부를 거부하는 등 분쟁이 발생하는 사례 방지

□ 「지역종합개발협약」 을 통한 이행 보증(안 제38조의7)

- 해당 지자체 장관 사업시행자가 「지역종합개발협약」 을 체결토록 하여 비용분담, 개발이익 재투자 등을 명확히 규정토록 반영
 - 지역종합개발에는 장기간(10~20년)이 소요되고 사업내용도 복잡하므로, 협약을 체결토록 법에서 명시

※ 지역종합개발협약의 주요내용

- 상호 연계하는 지역개발사업의 내용 및 시행자
 - 지자체와 시행자간 사업비의 분담 및 자원조달
 - 개발이익의 환수 및 재투자, 지역개발법인의 설립 등
- 지역개발에 참여하는 사업자들은 「지역종합개발협약」 에 따라 지역개발법인 설립 또는 공동시행 등 다양한 방식으로 사업 추진

3. 공공기관의 지방이전에 대한 지원

가. 지원 방향

□ 공공기관의 지방이전을 지역개발사업에 연계하기 위해서는 「지역종합개발사업」에 대한 지원이 필요

- 국가균형발전특별법은 이전하는 기관(공공기관, 기업, 대학) 및 그 종사자에 대한 지원근거를 규정

※ 산업자원부에서는 이전기업을 지원하는 지자체에 대해 지원금의 50%를 보조금으로 지급 (동법 시행령 제16조)

- 지역균형개발법에서는 공공기관 등을 유치하는 지역종합개발사업에 대한 정부의 행·재정적 지원, 기반시설비 지원 등 원가절감 규정 신설

※ 수도권외의 공공기관 등을 유치하려는 지방의 적극적인 노력을 유도

□ “중전부동산”의 처리에 대한 지원 필요

- 공공기관 등의 이전에 있어 현실적인 제약요인은 이전부지 확보 외에 중전부동산(토지 및 건물)의 처리 문제임

- 이전부지를 공급하는 지역개발사업자가 중전부동산을 매입할 수 있는 근거를 마련하고 지원할 필요

나. 법령 정비내용

- 공공기관 지방이전을 추진하는 지역종합개발사업 시행자에 대한 지원조항을 신설(안 제38조의8)
 - 공공기관 유치사업에 대한 재정적·행정적 지원대책 수립
 - ※ 지자체 차원의 유치전담조직 설치, 인·허가 일괄처리, 보조금 지원 등
 - 기반시설 건설비 지원 근거 마련
 - ※ 이를 통해 사업시행자가 유치하고자 하는 공공기관에 저렴한 가격에 이전부지를 공급가능
- 공공기관의 종전 부동산에 대한 특례 규정(안 제38조의9)
 - 정부가 정부투자기관으로 하여금 종전부동산의 매각대행 및 직접 매입을 요청할 수 있도록 규정
 - 종전부동산 매입으로 인한 손실 발생시 국가 등의 지원 근거 마련

4. 기타 지역개발사업 제도개선

□ 규제개혁위원회의 개선요구사항 반영

- 개축지구 개발사업의 시행자 지정요건 명확화(안 제16조)
 - 소요재원의 조달능력, 사업시행능력, 다른 지역 개발사업과의 연계성 등을 고려하도록 명시
- 지역개발사업자에 대한 보고 및 검사는 평가 등 사업의 효율적 시행을 위하여 필요한 경우로 한정(안 제52조)
- 지역개발사업 인·허가 취소 등 행정처분의 요건을 구체적으로 명시하여 시행자의 권익보호 강화(안 제53조)

□ 공공기관의 지역개발 법인 설립 촉진

- 지역개발법인 출자자 중 공공기관의 지분비율이 50% 이상일 경우 토지보상에 있어 공공기관으로 간주(안 제19조)
- ※ 현재는 공기업이 지역개발법인 설립시 민간개발자로 취급되어 제한적 수용권이 부여됨(면적 2/3 확보 + 소유자 1/2 동의시)

< 별첨 >

1. 참고자료

(1) 지역개발 수단간의 비교

구분	기존 제도 (택지개발, 산업단지, 도시개발)	기업도시 개발구역	종합개발지구
근거법	택촉법, 산업법, 도시개발법	기업도시특별법	지역균형개발법
대상면적	제한 없음 (단, 도시개발은 3천평 이상)	100만평 이상 (혁신거점형: 50만평이상)	제한 없음
지구 등 지정권자	건교부장관, 지자체 장 (지자체: 소규모 택지구, 지방산단, 도시개발구역)	건교부장관	건교부장관
시행자 (개발주체)	국가, 지자체, 공기업 민관공동출자법인 등	민간기업 (지자체, 공기업과 공동시행 가능)	국가, 지자체, 공기업 지역개발법인 (민관공동출자)
주도권	공공부문 (공기업, 지자체)	민간부문 (민간기업)	공공부문 (지자체, 공기업)
복합 개발	대상 공간	1개 지구(단지, 구역)내 (도시개발은 주로 도시지역 대상)	넓은 지역내 (도시비도시지역)
	성격	단일사업내 연계 (토지용도별 배분, 수개의 하위단위사업 포함)	별도의 사업 연계
	사업간 인접성	세부 단위사업간에 공간적으로 인접	공간적 이격 무방
	재투자	별도 사업간 재투자 곤란	재투자 가능
공공기관 지방이전 관련	관련 규정 없음	50만평 이상 대규모 개발 (혁신거점형 기업도시)	규모 제약없음 (혁신도시 개발가능)
시행자 지원 (인센티브)	·조세·부담금 감면 ·기반시설 건설비 지원 ·공공시설 공사비 등 용자	·조세·부담금 감면 ·기반시설 건설비 지원 ·각종 규제특례	·기반시설 건설비 지원 ·행정·재정적 지원 ·중전부동산 매각 지원 *공공기관 지방 이전시 지원
수용권 제한	제한 없음 (도시개발구역 민간: 2/3토지매입과 소유자동의)	1/2토지 확보 (공동시행시: 제한없음)	·공공: 제한없음 ·민간: 2/3토지매입, 1/2소유자동의
형질변경 등 행위제한	예정지구(단지, 구역) 지정일부터	구역 지정일부터	지구 지정일부터

(2) 개발촉진지구 제도

□ 목 적

- 낙후지역 또는 새로운 소득기반 조성이 필요한 지역에 대하여 종합개발을 지원

□ 지구유형 및 지정현황 (총 36개 지구 지정)

○ 낙후지역형

- 아래의 인구증가율·재정자립도 지표 중 1개 이상과 기타 6개 지표 중 1개 이상이 전국 하위 30% 미만인 지역

※ 낙후지역 지표 : 인구증가율, 재정자립도, 제조업종사자 인구비율, 도로율, 도시적 토지이용율, 승용차 보유비율, 의사비율, 노령화지수

- 지정현황 : 전국 31개 지구, 49개 시·군 지정

구 분	1차	2차	3차	4차	5차
사업기간	1996~2008	1998~2005	2000~2008	2000~2005	2002~
강 원 도	탄광지역 (태백·삼척·영월·정선)	영월·화천	평창·인제·정선	양구·양양	횡성
충청북도	보은	영동			
충청남도	청양	홍성	태안	보령	
전라북도	진안·임실	장수	순창	고창	무주*
전라남도	신안·완도	곡성·구례	장흥·진도	보성·영광	화순·강진
경상북도	소백산주변 (봉화·예천·문경)	산악휴양형 (영주·영양)	중서부평야 (상주·의성)	안동호주변 (안동·청송)	동해연안* (울진·영덕)
경상남도	지리산주변 (하동·산청·함양)	의령·합천	남해·하동	합천·산청	함양*

※ 5차 지구 중 화순·강진은 개발계획 수립 * 은 관계부처 협의중

※ 시·군별 지정 현황 (낙후지역형)

○ 기 지정 시·군 : 49개 시·군

지역별	시·군별	비 고
강 원 (10시군)	삼척시, 태백시, 영월군, 정선군, 화천군, 인제군, 평창군, 양구군, 양양군, 횡성군	
충 북 (2시군)	보은군, 영동군	
충 남 (4시군)	청양군, 홍성군, 태안군, 보령시	
전 북 (6시군)	임실군, 진안군, 장수군, 순창군, 고창군, 무주군,	
전 남 (10시군)	완도군, 신안군, 곡성군, 구례군, 장흥군, 진도군, 보성군, 영광군, 화순군, 강진군	
경 북 (11시군)	문경시, 봉화군, 예천군, 영주시, 영양군, 상주시, 의성군, 안동시, 청송군, 울진군, 영덕군	
경 남 (6시군)	하동군, 산청군, 함양군, 의령군, 함천군, 남해군	

○ 미 지정(지정 대상) 시·군 : 23개 시·군

지역별	시·군별	비 고
강 원 (1시군)	고성군	
충 북 (2시군)	단양군, 괴산군	
충 남 (4시군)	예산군, 부여군, 서천군, 금산군	
전 북 (3시군)	김제시, 남원시, 부안군	
전 남 (5시군)	고흥군, 해남군, 담양군, 무안군, 함평군	
경 북 (5시군)	울릉군, 성주군, 영천시, 군위군, 청도군	
경 남 (3시군)	거창군, 고성군, 창녕군	

○ 균형개발형

- 전력·용수 등 입지요건이 양호한 지역 중 특히 민간자본을 유치하여 집중개발이 필요한 지역
- 지정현황 : 2개 지구 지정
 - 아산만 배후 신시가지('98 지정), 백제문화권('01 지정)

○ 도농통합형

- 도농통합형태의 시로서 새로운 소득기반 조성을 위해 산업 및 생활환경 정비, 사회간접자본시설의 배치가 필요한 지역
- 지정현황 : 3개 지구 지정
 - 강릉('98), 춘천('01), 제천('04.6) 개발촉진지구 지정

□ 주요 개발사업 유형

○ 관광휴양사업

- 리조트, 골프장, 스키장, 온천 등 소득기반조성사업

○ 지역특화사업

- 화훼단지, 도예단지, 한우육성단지 등 소득기반 조성사업

○ 기반시설설치 사업

- 도로 접근교통망 시설, 상하수도 등 생활환경개선사업

□ 개발촉진지구 지정효과

○ 개발사업비 재정지원(낙후지역형)

- 도로, 소득기반 조성(지역특화사업, 관광휴양사업), 생활환경 개선(상하수도 등) 사업에 소관 부처별로 국고지원
- 건교부는 도로사업에 지구당 500억원 내외의 국비를 지원

○ 조세 감면(조세특례제한법 및 지방세법)

- 지구내 입지 중소기업에 대해 소득세 · 법인세를 4년간 50% 감면
- 개발계획의 사업시행자는 취득세 · 등록세 면제, 재산세 · 종합토지세 5년간 50% 감면

○ 절차간소화 등 행정지원

- 개발사업 실시계획의 승인으로 농지전용 등 22개 법률 40종의 인 · 허가를 의제처리 (현행)
- 개발사업 시행자에게 토지수용권 부여
 - ※ 민간 사업자는 대상토지의 2/3 이상 매입, 토지소유자의 1/2 이상 동의 필요

○ 개발사업 대상지 안에서의 개발행위 제한

- 건축물 건축, 공작물 설치, 토지 형질변경, 죽목벌채 · 식재 등은 개발행위 허가 필요

(3) 지역종합개발지구 제도

□ 필요성

- 정부는 지역개발을 촉진하기 위해 특정지역이나 개발촉진지구를 지정하여 도로, 상·하수도 등 기반시설 건설을 지원하고 있으나
 - 기반확충이 산업·주거·유통단지 개발 등 지역경제 활성화로 이어지지 못하여 투자효과가 미흡
- 이러한 문제가 발생하는 근본적인 원인은
 - 지역마다 개발잠재력과 개발수요가 상이하어 개별 지역개발 사업마다 사업성과 수익성에 큰 편차가 있고
 - 지역개발사업의 추진주체마다 사업목적이 달라서 해당 지역 사정을 감안한 종합적인 사업을 추진할 수 없으며
 - 사업을 개별적으로 추진하기 때문에 수익성이 높은 특정사업만 중복 추진하게 되어 전체적으로 사업성을 저하시킴
- 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 정부, 지자체, 민간이 추진하는 다양한 지역개발사업을 연계·패키지화하여 추진할 수 있는 새로운 방식이 요구됨
 - 즉 지역개발사업 중 수익사업과 비수익사업, 또는 수요창출형과 수요대응형 사업을 네트워크하여 사업성을 증대시킬 필요가 있음
 - 이를 통해 지역개발사업의 위험을 분산하고, 사업 주체간 또는 지자체간 사업비용을 분담함으로써 사업성을 확보할 수 있음

□ 지역종합개발의 기본구상

- 지역종합개발은 국가, 지자체, 민간투자자가 시·군 등 지역에서 추진하는 다양한 사업들을 상호 연계하여 시너지 효과를 극대화하고자 하는 네트워크형 개발방식
 - 산업·유통·교육·연구·관광·주거단지 등 조성사업과 도로 등 기반시설 설치사업을 상호 연계하여 동시적 또는 순차적으로 개발
 - 이 방식은 ① 선도사업을 통한 지역발전기반을 조성하고, ② 지역발전역량의 연계·공유 체계를 구축하며, ③ 사업 규모와 내용을 전략적으로 선택하여 추진하고, ④ 지역내·지역간 도로망 활용의 극대화를 기본방향으로 추진
 - 네트워크형 지역종합개발의 핵심은 이러한 연계·패키지화한 사업단위를 지역사업 콘텐츠로 특성화·브랜드화하여 새로운 수요를 창출하려는 것임
 - 자연생태·주거휴양·문화관광·산촌마을·연구개발 등을 도로망을 중심으로 패키지화하여 콘텐츠화 가능
- ⇒ 시·군이 보유하고 있는 잠재력과 개발수요를 연계하여 추진함으로써 지역 발전역량의 시너지효과 극대화와 시·군지역을 브랜드화 함으로써 수요 창출에 기여

□ 추진절차 및 전략

1. 지구지정

- 공간적 위계성에 따라서 한 지역내 단위사업들을 연계한 다중 사업 네트워크형 지역종합개발지구와 다지역 네트워크형 지역종합개발지구로 지정할 수 있음
- 시·도지사의 요청에 따라 건교부장관이 국토정책위원회의 심의를 거쳐 지역종합개발지구로 지정하도록 하되 공간적·경제적 위계를 감안하여 범위설정
 - 지구범위는 탄력적으로 운용하되 사업간 상호영향을 미칠 수 있는 범위, 예컨대 동일생활권으로 간주되는 30km 안팎으로 지정하는 방안 검토
- 지역종합개발지구 지정시 해당 시·군은 중장기 발전구상을 담은 지역종합개발계획을 수립하고 선도사업, 기반시설정비·확충사업, 재투자 연계사업을 선정하고 재원계획을 마련

2. 지역개발협약

- 지자체와 사업시행자는 개발이익 배분이나 기반시설비 분담 비율 등을 규정한 지역개발협약을 체결할 수 있음
 - 협약에 반영된 개발이익의 인접사업 재투자를 보장하기 위해 개발이익금은 별도로 회계 처리하도록 규정
 - ※ 지역개발협약에 개발이익 산정방법 및 검증절차를 명확하게 규정
 - 개발이익 재투자와 관련하여 사후에 납부를 거부하는 등 분쟁이 발생하는 사례방지

3. 추진주체

- 지정된 지구의 시·군이 주도하되, 사업자들은 지역종합개발 계획에 반영된 내용에 따라서 지역종합개발법인을 설립하거나 공공시행방식으로 사업 추진

- 시·군이 주도하여 사업 추진이 어려울 경우에는 토공, 주공 등 정부투자기관에게 사업관리 및 시행 위탁 가능

- 「지역종합개발법인」 설립을 촉진하기 위하여 법인출자자 중 공공기관의 비율이 50%이상일 경우 토지보상에 있어서 공공으로 간주

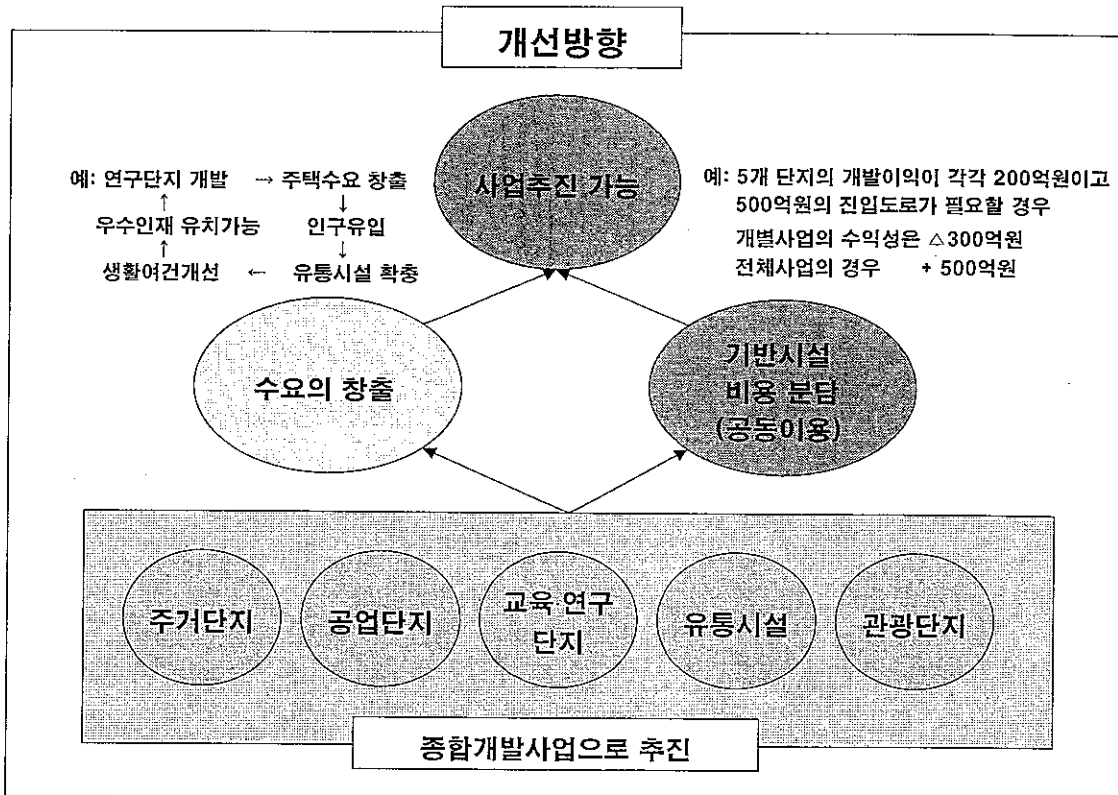
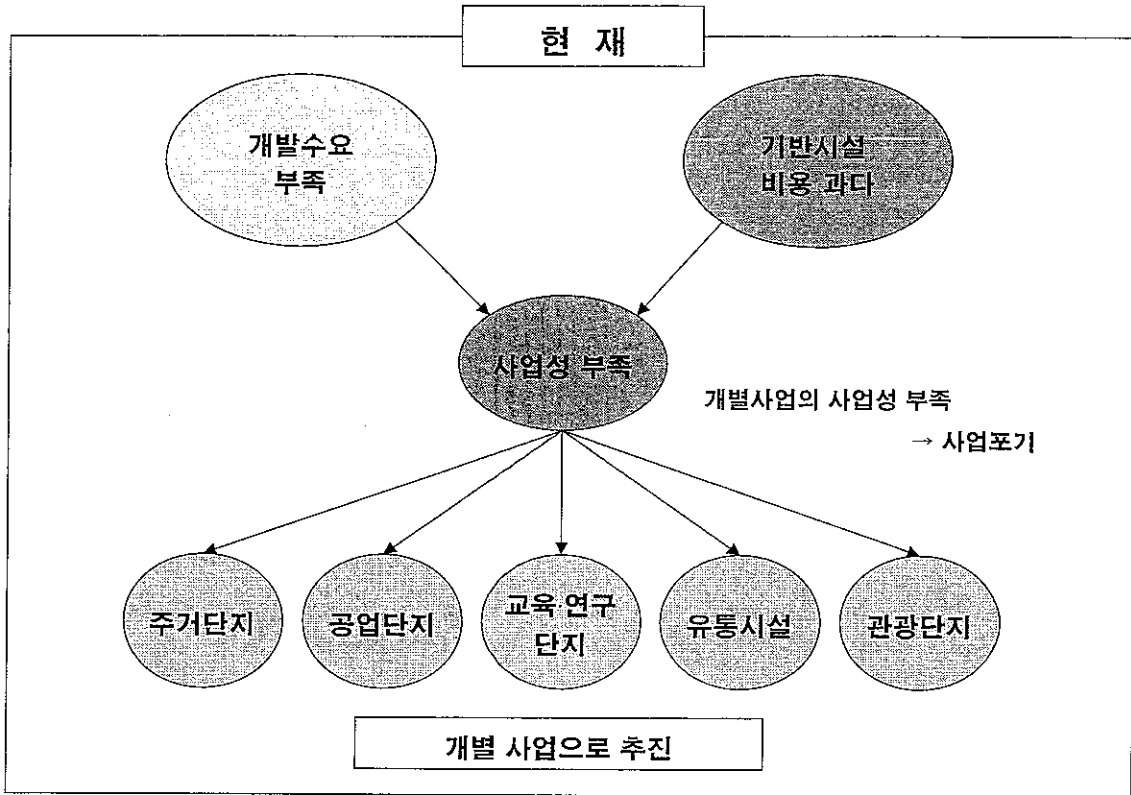
- ※ 현행에는 공기업이 지역개발법인을 설립할 경우 민간개발자로 취급하고 있음 (면적 2/3 확보 + 토지소유자 1/2 동의시 수용권 부여)

- 건교부는 지자체의 요청에 따라서 지구를 지정해주는 역할을 하며, 중앙정부는 개별법이 정하는 바에 따라 도로, 상·하수도, 폐기물처리장 등의 기반시설의 건설지원 가능

- 지자체는 계획 수립부터 사업추진 그리고 사후관리에 이르기 까지 추진주체가 되며 중앙정부와 함께 연계지원사업을 추진하거나 직접 재원을 마련하여 지역투자사업을 추진 가능

- 민간투자자는 다양한 목적을 갖고 사업을 추진하는 데 있어서 사업자로서 또는 운영자로서의 역할을 함

【 종합개발사업의 개념도 】



【 지역종합개발 대상사업(예시) 】

- 역세권 사업의 개발이익으로 유통단지의 적자 보전
- 택지개발사업의 이익으로 혁신도시의 공공기관 이전 부지를 저가에 공급

