

준농림지역제도 개선방안의 법적 문제점

석 중 현 ((사)한국토지공법학회장 단국대 법학과 교수)

1. 개 설

가. 도입배경

국민생활의 터전이요, 생산활동의 기반인 우리 국토공간은 산지 및 농지가 각각 76%와 22%를 차지하고 있으나, 정부의 국토이용 정책이 보전에 역점을 둔 결과, 70년대 이래 성공적 경제개발에 힘입은 산업화·도시화의 진전에 따라 토지수요가 급증하였으나, 이에 부응하지 못하여 만성적인 토지수급의 불균형이 초래되었고 지가상승을 유발하여 기업활동을 위축시키는 등 많은 문제점이 야기되었다.

이와 같은 문제점을 극복하기 위하여 가용토지의 공급을 확대함으로써 가용토지 부족문제를 해소하고 나아가 국가경쟁력 향상을 도모하고자 정부는 1993년 국토이용관리법을 전면 개정하여, 준농림지역 제도를 도입하였다. 준농림지역이라 함은 “농업진흥지역외 지역에 있는 농지 및 준보전임지 등으로서 농림업의 진흥과 산림보전을 위해 이용되 개발용도로도 이용할 수 있는 지역”을 말하며, 이는 전국토의 26%를 차지하고 있다.

나. 준농림지역제도의 효과

준농림지역 제도는 다양한 토지이용 수요에 부응했다는 긍정적 평가와 수도권과 대도시 주변지역의 난개발을 초래했다는 부정적 비판을 받고 있다.

긍정적인 측면에서는

- ① 제도도입후 지난 6년간(1994~1999) 16,447㎢의 택지공급 및 100㎢이상의 공장부지의 제공을 통해 개발용지(국토의 5%)가 부족한 우리나라의 주요 토지공급원으로 작용하여 총 400㎢의 개발용지를 제공하는 등 택지 및 산업용지의 공급 확대(기업의 용지 확보난 해소),
- ② 준농림지역제도의 도입·시행으로 개발용지가 적정수준으로 공급됨에 따라 전국의 평균 지가는 '94년도에 0.57% 하락하였고, 그 이후에도 상승률이 1%미만에 그치는 지가와 주택가격 및 물가의 안정에 크게 기여,
- ③ 농어민의 생활관련 시설 등의 설치가 가능하게 되어 농어민의 생활불편이 상당부분 해소할 수 있게 하였다.

부정적 측면에서는 무계획적 개발로 인한 기반시설의 부족, 우량농지의 잠식, 환경오염 및 자연경관의 훼손 등 사회적 비용의 문제를 야기하게 되었다. 이와 같은 준농림지역제의 부정적 효과는 난개발의 문제점을 인식하는 계기가 되었고, 이는 새롭게 사회적 이슈로 부각되었다. 난개발에 대한 비판여론은 준농림지역제의 긍정적 측면은 모두 뒤로 접어둔채 용인시 지역의 학교등 기반시설의 부족 즉, 난개발의 주원인을 공동주택으로 몰아가면서 민간주택건설사업자에게 책임을 묻고 있다. 더욱이 주택업계에 대한 검찰의 수사로 인해 주택업계의 사기가 크게 저하되었으며, 주택업자들이 준농림지역내에 기획

보한 토지에 대한 기회손실로 연결됨으로써 업계는 경영압박을 받게 되었고, 이로 인해 주택업계 전체가 동반붕괴의 위기를 맞게 된다는 우려마저 제기된 바 있다.

다. 준농림지역내 토지이용규제

준농림지역내의 토지에 대한 이용규제는

- ① '94. 1 : 3만㎡ 미만의 농지 및 임야 개발허용
- ② '94. 6 : 50가구이상 주택단지 조성은 준도시 지역 취락지구로 용도변경후 허용
- ③ '97. 9 : 300세대 이상 공동주택 건축금지, 300세대이상 건설시 준도시지역 취락지구로 국토이용계획 변경후 허용(용적률 200%)
- ④ '00. 2 : 준도시지역 취락지구 국토이용계획변경 요건을 10만㎡이상으로 제한
- ⑤ '00. 5 : 「국토난개발 종합대책」(준농림지역제도 폐지) 발표
- ⑥ '00.10 : 준농림지역제도의 폐지를 포함한 용도지역제의 개편을 제도화하기 위한 「국토이용및도시계획에관한법률(안)」 입법예고
- ⑦ 국토이용체계개편과 병행하여 준농림지역에 대한 종합관리방안 마련 등의 조치가 행해지고 있다.

난개발에 대한 비판적 여론이 확산되자 정부는 지난 5월 30일 「국토의 난개발 방지 종합대책」을 마련하였고, 그 후속조치의 일환으로 국토이용관리법과 도시계획법을 통합개편하는 입법대책을 세웠다. 이에 따라 「국토이용및도시계획에관한법률안」(이하 '통합법률안'이라 한다)이 마련되고 지난 10월 13일 입법예고된 바 있다.

통합법률안은 종래의 5개 용도지역을 도시지역·관리지역·보전지역으로 대별하되, 이들 지역내에서 다시 9개 지역으로 재편하고 있는데, 문제의 준농림지역은 2002년 1월부터 관리지역으로 편입된다. 통

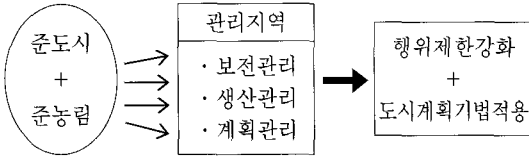
합법률의 시행일이 2002년 1월로 예정되고 있어 그때까지 현행의 준농림지역의 개발과 관련하여 생길 수 있는 난개발문제를 방지하기 위해 정부는 준농림지역에 대한 종합관리방안을 마련하였다. 종합관리방안은 1단계는 현재부터 2002년 1월 12일까지, 2단계는 통합법시행부터 계획수립전까지(2002.1~2004.12), 3단계는 통합법에 의한 계획수립이후(2005.1~)까지이다.

2. 통합법안의 주요내용

통합법안은 총 12개장 135개조, 19개 부칙으로 구성되었고, 先計劃 - 後開發 국토이용체계구축, 수익자부담에 따른 기반시설의 확보, 국토관리의 일관성 및 투명성 확보에 중점을 두고 있다.

가. 전국토에 시군별로 국토도시계획 수립

- (1) 국토계획들 속에 국토도시계획을 포함
 - (가) 수직적으로 국토종합계획
 - (나) 도종합계획
 - (다) 국토도시계획으로 일원화
 - (라) 전국토에 대하여 현행 도시계획기법을 적용
- (2) 현행 도시계획법과 국토이용관리법을 통합하여 모든 시군이 행정구역전역에 대하여 국토도시계획을 수립
 - (가) 국토도시기본계획 : 시군의 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하고 개발압력이 적거나 인구가 일정규모 이하인 시·군 등은 생략
 - (나) 국토도시관리계획 : 토지용도의 부여 등 직접적으로 국민에게 영향을 주는 집행적 계획으로서 5년마다 재정비
 - (다) 광역국토도시계획 : 2이상의 시·군의 공간구조 및 기능을 상호 연계시키고 광역시설을 체계적으로 정비하는 것으로 건교부장관이 직권 조정권한을 강화



* 기존 고밀도 개발지역은 도시지역으로 편입·관리

<그림-1> 관리지역의 세분

나. 용도지역·지구의 개편

- (1) 현행 5개 용도지역(도시, 준도시, 준농림, 농림, 자연환경보전지역) → 3개 용도, 9개 지역(도시(4개), 관리(3개), 보전지역(2개))
 - (가) 도시지역 : 현행 도시계획법상 주거, 상업, 공업, 녹지지역 유지
 - (나) 관리지역
 - (다) 보전지역 : 현재의 농림지역과 자연환경보전지역 유지
- (2) 관리지역의 세분 : 3개 용도지역(<그림-1>)
 - (가) 토지적성과 이용실태, 인구규모, 도시지역과의 인접정도를 고려한 개발잠재력 등을 기준으로 3개 지역으로 세분
 - 1) 보전관리 : 자연환경보호, 수질오염방지, 녹지공간 확보 등을 위하여 관리가 필요한 지역
 - 2) 생산관리 : 주로 농업적 생산을 위하여 관리가 필요한 지역
 - 3) 계획관리 : 계획적이고 단계적으로 토지이용이 필요한 지역
 - (나) 국토도시관리계획 수립시 구체적인 구분 지침 제시
 - 1) 보전관리, 생산관리지역은 환경부, 농림부, 산림청이 제시하는 기준을 고려하여 지정
- (3) 용도지구의 통폐합 및 확대적용
 - (가) 국토이용관리법에 의한 산업촉진지구, 시설용지구 및 도시계획법에 의한 개발촉진지구를 개발진흥지구로 통합

(나) 경관지구, 미관지구 등 현행 도시지역에만 적용하고 있는 지구를 전국토에 적용 하여 토지이용계획의 합리화 도모

- 1) 경관지구, 미관지구, 고도지구, 방화지구, 방재지구, 보존지구, 시설보호지구, 취락지구, 개발진흥지구

(4) 개별법률에 의한 용도지역·지구 또는 구역의 신설·변경 남발을 방지

(가) 용도지역·지구 또는 구역의 변경을 의제하는 개발계획은 국토도시계획위원회에서 심의

(나) 토지이용에 관한 지역·지구 또는 구역을 새로이 확정 또는 설치하는 자는 건교부장관과 협의 또는 승인

- 1) 건교부장관은 국토도시계획위원회 심의를 거쳐 협의 또는 승인

다. 용도지역별 행위제한 및 개발밀도

(1) 기존 도시지역과 보전지역은 현행수준을 유지

(가) 주거지역과 녹지지역은 현행 조례에서 정하고 있는 수준을 감안하여 용적률 상한을 강화

- 1) 주거지역 : 700% → 500%
- 2) 녹지지역 : 200% → 100%

(2) 관리지역의 관리방안

(가) 관리지역의 행위제한은 Negative → Positive 방식으로 전환하고 개발밀도를 현행 도시의 녹지지역 수준을 유지

(나) 국토도시계획을 원활히 수립하기 위하여 계획수립 전까지 준농림지에 대하여 행위제한을 강화하여 잠정운영(<표-1>)

- 1) 용적률 80%, 건폐율 20%로 허용밀도를 강화

※ 수도권, 광역시와 인근 시·군등 개발압력이 높은 지역은 법시행후 3년내 수립을 의무화하고 기타 시·군은 단계적으로 수립

〈표-1〉 관리지역의 관리방안

용도지역	허용행위(시행령 규정사항)	개발밀도
보전관리	현행 보전녹지 및 보전임지 수준 예시) 연면적 500㎡ 이하 제1종 근린생활시설, 교육연구/복지시설, 공공 용시설, 농·축·수산업용 창고 등 필수시설	- 용적률 80% - 건폐율 20%
생산관리	현행 생산녹지 수준 예시) 제1종 근린생활시설 전부, LPG충전소 등 허용 등 보전관리보다 일부 완화	- 용적률 80% - 건폐율 20%
계획관리	현행 자연녹지 수준 예시) 음식점, 단란주점 등을 제외한 제2종 근린생활시설, 아파트형공 장·도정공장 등 허용	- 용적률 100% - 건폐율 40%

라. 특정지구단위 제도의 도입

(1) 도입배경

- (가) 현행 준농림지역에 소규모 개발이 산발적으로 진행됨에 따라 기반시설 부족, 환경훼손 등 부작용 발생
- (나) 이를 집단화시켜 계획속에서 개발이 이루어지도록 함

(2) 추진방안

- (가) 개발압력의 진행정도, 개발방향에 따라 자연녹지 및 관리지역에 대한 단계별 관리계획을 수립하고 이에따라 단계적으로 특별지구단위계획구역 지정
- (나) 계획적 개발이 가능하도록 기반시설의 배치, 가구 또는 획지 규모, 건축물의 높이는 반드시 포함하되 건폐율·용적률 등은 선택적으로 포함하여 수립
- (다) 대상규모는 10만㎡ 이상(예시, 시행령 규정)으로 하여 규모성과 계획성을 갖추도록 함
- (라) 특별지구단위계획구역은 기반시설부담구역으로 지정된 것으로 보아 원활한 기반시설 설치 도모
- (마) 인센티브 제공을 통한 특별지구단위계획수립 유도
 - 1) 계획지역내의 사업을 원활히 추진하기

위해 토지의 함필, 분필시 양도소득세, 재산세, 취득세 등의 감면근거 마련

- 2) 행위제한과 허용개발밀도를 당해 용도지역보다 완화

마. 개발허가제의 도입

- (1) 우리나라에서는 용도지역·지구제에 맞으면 개발을 허용하는 건축자유원칙을 적용
 - (가) 상위계획에 부합되지 않거나 환경·경관 측면에서 문제가 있는 사업도 법령위반만 없으면 허가
- (2) 이러한 문제를 해소하기 위하여 전국토에 개발허가제 도입
 - (가) 개발허가대상 : 건축물의 건축을 수반하는 토지형질변경, 토석채취 등
 - 1) 재해복구, 농어촌 시설, 건축법상 신고 대상인 건축물 등 경미한 사항은 제외
 - (나) 계획(건축 또는 개발계획)의 적정성, 기반시설 확보여부, 주변환경과의 조화 등을 고려하여 허가, 불허가, 조건부 허가를 결정
- (다) 운영방안
 - 위원회 심의없이 시장·군수가 직접 허가여부 결정
 - 1) 대상 : 부지면적 5,000㎡ 이하(예시) 소

- 규모 개발사업
- 2) 기반시설설치, 위해·환경오염방지 등에 필요한 조건부여위원회 심의후 허가여부 결정
 - 3) 부지면적 5천㎡ 이상 3만㎡ 이하(예시) : 시·군·구위원회 심의
 - 4) 부지면적 3만㎡ 이상 1백만㎡ 이하(예시) : 시도위원회 심의
 - 5) 부지면적 1백만㎡ 이상 : 중앙위원회 심의
- ※ 수도권과 지방, 용도지역별(도시/비도시)로 기준을 차등화

바. 기반시설연동제 도입

- (1) 주거·상업·공업지역에서는 추가 기반시설의 설치가 어렵기 때문에 기존의 기반시설 용량을 고려하여 개발밀도를 제한
 - (가) 지자체에서 개발밀도를 제한할 수 있는 대상지역을 위원회의 심의를 거쳐 [개발밀도 관리구역]으로 고시
 - (나) [개발밀도관리구역]에서는 대통령령이 정하는 범위안에서 건폐율과 용적률 규제를 강화
- (2) 녹지지역, 관리지역등 미개발지역은 [기반시설부담구역]으로 지정
 - (가) 원활한 기반시설 부담금 부과를 위하여 지자체는 [기반시설부담구역]을 대상으로 기반시설부담계획을 수립
 - 1) 기반시설을 설치하거나 설치비용을 부담하는 개발행위
 - 2) 부담하여야 할 기반시설의 종류
 - 3) 비용의 분담방법 및 시기
 - 4) 국가 또는 지자체가 지원할 사항 등
 - (나) 지자체가 기반시설설치를 선투자할 수 있도록 지방채 발행 근거 마련
 - (다) 다른 법률에 의하여 기반시설비용을 부담하는 경우 부담액만큼 감면

- (라) 부담계획수립 및 부담금 산정방법에 관하여는 기본적인 지침을 시달하되, 지자체에서 정하도록 함

사. 위원회의 통합 및 운영방안

- (1) 도시계획위원회와 국토이용계획심의회를 국토도시계획위원회로 통합
 - (가) 중앙 : 중앙 국토도시계획위원회 설치
 - (나) 지방
 - 1) 도 : [00道 국토도시계획위원회] 설치
 - 2) 시·군·구 마다 [00郡 국토도시계획위원회] 설치
- (2) 개발허가제 도입 등 위원회의 기능 및 권한 강화에 따라 심의의 공정성과 투명성 확보
 - (가) 위원위촉대상을 도시계획·토지이용·교통·환경뿐 아니라 지역계획·방재·문화분야 등으로 확대하고, 특히 시민단체, 주민대표 등을 참여
 - (나) 위원장은 민간위원으로 임명
 - (다) 심의결과 및 주요내용을 홈페이지에 실어 주민의견 청취

아. 규제완화 및 지원방안

- (1) 개발허가에 따른 One-Stop 서비스 체계 구축
 - (가) 개발허가시 관련 18개 법률에 의한 인허가 사항을 의제하여 개발사업자의 부담을 경감
 - (나) 개발허가기간을 1개월로 명시(위원회에서 심의할 경우 1개월 가산)하여 사업자의 부담을 경감
- (2) 각급 계획의 수립부담 완화
 - (가) 광역국토도시계획, 국토도시기본계획 및 관리계획을 동시에 수립할 수 있도록 하여 계획수립기간을 최대한 단축
 - (나) 부담구역 설정, 특별지구단위계획구역 지

정, 특정지역에 필요한 지구지정이나 계획 수립을 동시에 할 수 있도록 함

(3) 취락지구에 대한 특례

- (가) 행위제한 및 허용개발밀도를 완화하여 이번 개편으로 주민생활에 불편이 없도록 함
- (나) 국가나 지자체에서 취락지구내 주민 생활 편의와 복지증진을 위한 지원사업을 실시할 수 있는 근거 신설

(4) 개발허가제 도입에 따른 중복심의 면제

- (가) 교통 및 환경영향평가 대상 사업
- (나) 지구단위계획 또는 특별지구단위계획에 따른 개발행위
- (다) 주거·상업·공업지역에서 이루어지는 개발행위

3. 통합법안의 문제점

난개발에 대한 대응책으로 마련된 국토이용체계의 개편을 위한 통합법안의 핵심은 선계획-후개발의 국토이용체계를 구축함에 있고, 이를 위해 기반시설과 개발의 연동제 및 개발허가제를 도입함에 있다. 이와 같은 제도개선은 난개발 방지에 도움이 될 수도 있지만, 기반시설 설치책임과 부담을 개발업자들에게 전가하는 공익우선적 정책에 바탕을 둔 것이라는 점에서 문제가 있다고 본다.

가. 기반시설 연동제의 문제점

지금까지 정부는 '선계획에 의한 개발된 토지'에 대한 개발법체계를 확립하지 않았고, 그 대신 토지의 이용과 개발 그 자체를 개발주체의 부담으로 전가시킨 채 시혜적인 입장에서의 행정권행사를 향수하였다. 달리 말하면 행정주체가 기반시설의 설치를 자기의 책임으로 인식하고, 이를 실현하는 법체계를 마련하였더라면 난개발의 문제가 생길 여지가 없게 된다. 이와 같은 논리에서 보면 난개발은 개발법체계의 불비의 문제이자 정부의 책임이라 할 것이다.

또한 난개발은 기반시설이 수용할 수 있는 용량을 고려하지 않고 사업단위별로 개발사업의 허가가 가능하였던 토지이용규제법제의 불비로서 법체계의 문제인 것이다. 그럼에도 불구하고 문제의 본질을 외면한채 기반시설 연동제를 도입하여 난개발문제를 해결하려는 것은 행정권 우월(優越)의 사상(思想)을 기저로 한 전근대적 사고의 소치라는 측면에서 문제가 많다.

헌법상 복리국가의 원리를 토지이용의 영역에서 실현하기 위해 국가는 국가의 예산부담으로 기반시설을 설치해 줌으로써 난개발의 문제가 더 이상 생기지 아니하도록 하여야 하며, 이를 위해 발상의 전환을 시도하여야 할 것이다. 즉, 정부는 개발업자의 부담에 무임승차하여 기반시설을 확보하겠다는 발상을 버려야 하는 것이다. 그럼에도 불구하고 통합법안에서는 '부담없이 개발없다'는 국토개발원칙, 즉 원인자·수익자 부담원칙을 천명하고 있어 문제가 있다. 이와 같은 정부의 국토개발원칙은 개발업자들이 원인자·수익자가 된다는 논리를 전제로 하고 있으나, 그것은 전근대적 권력국가에서나 허용될 수 있는 사고인 것이며, 헌법이 지배하는 오늘날의 헌법국가나 법치국가에서는 그와 같은 사고 자체는 이미 헌법정신에 반하는 것일 수 있는 것이다. 왜냐하면 기반시설의 설치책임, 토지행정상의 공공복리증진에 관한 책무는 개발업자가 아니라 국가의 책무이기 때문이다.

따라서 기반시설설치를 통해 국가는 일정부문의 국가가 지고 있는 책무를 실현하는 것을 의미하기 때문에 오히려 기반시설설치의 수혜자가 된다는 논리가 성립되는 것이다.

정부가 토지정책을 수립하고 그것을 실현하기 위해 각종의 토지규제체도를 만들어 운영하는 것은 헌법상 복리국가의 원리를 구체화시키는 국가책무인 것이나, 이와 같은 책무는 그에 상응하는 법적 책임과 의무를 수반하는 것이다. 달리 말하면 정부도 일정한 역할과 의무를 이행하여야 한다는 것을 의미하는 것이다. 이와 같은 정부의 역할과 의무는 국민과

협력적 차원에서 공동으로 부담하여야 한다는 것을 의미하므로 일방적 규제제도의 창설을 통해 그 책임을 개발업자 등에게 전가해도 좋다는 것을 의미하는 것은 아니다. 토지의 사회적 수요에 대응하는 토지의 공급과 개발을 제공하는 것은 국가의 복리증진책무에 속하며, 따라서 이와 같은 책무실현을 위해 국가도 재정적으로 동참하도록 하는 제도개선이 필요한 것이다.

나. 개발허가제의 문제점

일반적으로 허가제는 법규에 의한 일반적인 금지를 특정한 경우에 해제하여 적법하게 일정한 사실행위 또는 법률행위를 할 수 있게 하는 제도를 의미한다. 이와 같은 허가제는 행정목적보다 효과적으로 달성하기 위하여 행하는 사전통제적 개입수단을 의미한다. 허가제는 헌법상 국민의 권리와 자유를 법규에 의하여 사전에 제한하는 것을 의미하기 때문에, 그 제한은 필요한 최소한도에 그쳐야 하며, 기본권에 대한 제약원리에 충실하여야 한다.

허가의 성질과 관련하여 재량행위인지 지속행위인지에 대해 확실의 견해가 대립되고 있으나, 허가는 공익적 관점에서 헌법상의 직업선택의 자유 등의 자유권의 행사에 일정한 제한이 가해지고 있는 행위를 그 대상으로 하고 있기 때문에 관계법상의 허가요건이 충족된 경우 허가 여부를 결정하는 것은 지속행위가 되는 것으로 보고 있다.

그런데 통합법안에서는 개발허가의 요건에 대하여 계획(건축 또는 개발계획)의 적정성, 기반시설 확보여부, 주변환경과의 조화 등을 고려하여 허가, 불허가 또는 조건부허가를 결정하도록 하고 있다. 여기서 허가요건이 불확정개념으로 규정되어 있어 허가 여부결정이 전적으로 허가관청의 재량권행사가 된다는 점이다.

따라서 허가관청의 재량권행사의 구체적·입법적 기준을 규율하여야 하는 것이, 그것을 결여한 통합법안은 허가관청의 자의적 재량권행사를 방지할 수

없게 되는 문제를 지니게 된다. 이 경우 각종의 개발사업의 시행은 허가관청의 판단에 좌우될 수 밖에 없게 되어, 허가관청이 일방적으로 우월한 지위를 가지게 되는데, 이는 헌법원리에 반하는 것이다. 헌법은 공공복리의 증진이라는 **공공**과 기본권보장이라는 **私益**을 대등한 헌법가치로 규정하고 있기 때문이다.

공익목적상 행정개입을 하는 경우에도 자의적이거나 비례원칙에 반하는 것은 기본권제한 법리의 한계를 벗어나는 것이다. 더욱이 오늘날의 법치국가의 원리는 합헌적 법률우위의 원칙과 법률유보의 원칙을 그 내용으로 하고 있는데, 후자의 경우 통설인 침해유보설은 부담적 행정작용에는 법률의 수권을 필요로 하는 것으로 보고 있다.

법률의 수권을 요한다는 것은 당해 행정작용의 근거만을 요구하는 것이 아니라 그 행정작용의 행사의 요건에 대해서도 당해 법률에서 정해야 한다는 것을 의미한다고 할 것이다. 행정적 개입수단만을 인정하고 그에 기한 행정적 개입의 요건을 결여한다면, 그것은 결과적으로 법우위의 원칙을 형해화하기 때문에 법치국가원리에 반하는 헌법위반이 될 수 있기 때문이다.

4. 결 어

통합법률안은 2002년 1월부터 시행될 예정이기 때문에 그때까지는 현행의 국토이용관리법에 의하여 준농림지역을 관리하되, 국토난개발을 방지하기 위해서는 준농림지역의 체계적 관리가 필요하다는 점에서 정부는 준농림지 종합관리방안을 마련하고 있다. 관리방안은 1단계 내지 3단계의 관리방안으로 정하고 있다.

여기서 관리방안은 행정내부에 대해서만 구속력을 가지는 이른바 학문상 행정규칙(지침)의 성질을 가지는 것인데, 준농림지역의 개발행위들에 대한 준거규정이 됨으로서 결과적으로 개발업자에 대한 관계까지 구속력을 발생하게 되므로 헌법상 국회입법

의 원칙에 반하는 문제가 생긴다. 다시 말하면 행정규칙의 제정을 통해 실질적으로 국회의 입법권을 찬탈해 가는 헌법위반이며, 헌법상의 3권분립의 원칙에도 반하는 것이라 할 수 있다.

더욱이 통합법률안이 이번 정기국회에서 통과될지 여부도 불투명한 상태에서 그 시행일을 예정해 두고, 그에 맞추어 종합관리방안을 미리 정하는 것은 헌법상의 법치국가의 원리를 형해화하는 것으로

정부가 헌법을 경시하는 사례라는 점에서 문제가 심각하다 할 것이다.

국가의 권위와 각종의 규제제도의 정당성의 원천이 헌법인데, 정부가 앞장서 헌법을 경시한다면 이번의 통합법률의 제정을 통해 제도화되는 기반시설과 개발연동제, 개발허가제 등의 합헌성이나 정당성에 의문이 생길 수밖에 없게 되는 점에 유의하여야 할 것이다. ▲

시사 용어 해설

▶ 감자(減資)

정부가 한빛·서울·평화·광주·제주·경남 등 6개 부실 금융기관에 완전감자를 명령함으로써 일반 투자자들로부터 반발을 사고 있다. 감자는 기업이 자본금을 줄이는 것으로 누적된 결손을 메우기 위해 일정 자본을 소멸시키는 것이다. 일반적으로 주식회사가 누적결손을 떨어버리거나 사업내용을 변경할 때, 또는 회사 분할, 합병 등의 목적으로 감자를 실시하는 경우가 많다. 감자의 방법에는 △주식금액의 감소 △주식수의 감소 △주식금액과 주식수의 감소를 병행하는 혼합형 등이 있다. 감자는 또 그 내용에 따라 회사재산을 감소시키고 그 감소분을 주주에게 분배 상환하기 위한 실질적인 자본감소와, 이미 회사재산이 자본액에 미달하는 경우 그 자본결손을 보전하기 위한 형식적인 자본감소 두 가지로 나눌 수 있다. 이처럼 감자는 주주의 이해관계에 변화를 초래하고 회사채권자의 담보를 감소시키게 되므로 주주총회의 특별결의를 거쳐야 하고 채권자의 보호절차를 밟아야 한다. 정부가 지분을 보유하고 있는 은행의 기존 주식을 감자하는 것은 해당은행 주가를 액면가로 높임으로써 공적자금 투입효과를 극대화하기 위한 것이다. 예를 들어 주당 순자산가치가 2,500원인 주식을 2대1로 병합하게 되면 주가는 배로 높아져 액면가 5,000원을 회복하게 된다. 이론적으로 기존 주주들의 보유주식수가 절반으로 줄어들게 되지만 주당가치가 배로 높아져 손해가 없는 셈이 된다. 그러나 완전감자의 경우 보유주식이 전부 소각됨으로써 투자자들은 주식매수청구권 행사를 통해 회수되는 금액을 제외한 투자금액 모두 손해를 보게 된다.

* 본고는 집필자의 견해이며 당 협회의 공식의견은 아닙니다.