

도시계획관련법제의 체계적 정비방안

2000. 11.

연구자 : 오 준 근(연구위원)

한국법제연구원

구 분	연구보고 2000-09	발행처		연구자	吳 峻 根
제 목	도시계획관련법제의 체계적 정비방안				
요약문	<p>이 연구보고서는 국토 및 도시계획관련법제의 개편의 원인을 분석하고, 이미 이루어진 개편의 구체적인 내용을 추적하며, 장래 이루어질 개편 방향에 관한 논의 경과에 관한 분석에 기초하여 그 문제점을 제시하고 개선방안을 제시함을 그 주요 목표로 한다.</p> <p>첫째, 국토 및 도시계획법제의 체제에 관한 연혁적 분석을 하였다. 국토 및 도시계획법제의 체제와 그 현황을 분석하고 도시계획법의 제정 및 변천에 관한 연혁을 분석하며, 특히 헌법재판소의 위헌결정사례를 분석함으로써 종래 국토 및 도시계획법제가 지녀왔던 문제점을 체계적으로 제시하였다.</p> <p>둘째, 2000년 7월 1일부터 시행되는 현행 도시계획법의 체계와 내용을 분석하였다. 도시계획법, 도시개발법 및 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 등 새로이 제정된 도시계획3법의 주요 내용을, 특히 과거에 비하여 변화된 내용을 중심으로 체계적으로 분석하였다.</p> <p>셋째, 현재 논의되고 있는 도시계획관련법제의 정비방향을 분석하였다. 국토의 난개발과 관련하여 지적된 법제상의 각종 문제점과 그 개선방안을 구체적으로 제시하고 이를 분석하였다. 건설교통부가 개선방안으로 제시한 이원적인 입법인 국토기본법안과 국토이용및도시계획에 관한 법률안의 제정취지와 내용을 분석하고 그 문제점과 개선방안을 ①법의 체계, ②계획체계, ③계획절차 ④계획의 법적 성격, ⑤심의체계 등 다섯가지로 나누어 분석하고 각각의 문제점에 대하여 구체적인 개선방안을 입법적 대안으로 제시하였다.</p>				
키워드	국토건설종합계획, 국토이용계획, 도시계획, 도시개발, 수도권정비계획, 도시지역, 준농림지, 난개발, 도시계획시설, 개발제한구역, 국토기본법, 국토이용및도시계획에관한법률, 도시계획법, 국토이용관리법				

발 간 사

지금 우리나라는 21세기를 맞이하면서 변혁과 개혁의 소용돌이 한 가운데 놓여 있습니다. 기존의 경제구조가 가졌던 문제점이 다양하게 드러나 있는 현실 상황을 개혁을 통하여 극복할 경우 우리는 국가경쟁력을 강화하여 선진국으로 도약할 수 있습니다. 그러나 개혁의 방향이 잘못될 경우, 또 개혁을 뒷받침할 법제가 잘못 구성될 경우 국정을 어렵게 하고 국민 생활에 불편을 가중시킬 수 있습니다.

이러한 점을 가장 극명하게 드러내는 분야가 국토와 도시의 계획과 이용과 관련된 분야라 생각됩니다. 1980년대 후반에 강력한 정책적 의지로 도입되었던 “토지공개념”제도는 매우 의미 있고 중요한 개혁적인 제도였습니다. 그러나 개혁의 방향이 단기적인 부동산의 투기억제에만 국한되는 바람에 토지초과이득세법, 택지소유상한에관한법률 등 위헌적인 법률을 양산함으로써 많은 문제점을 야기하여 개혁의 본질마저 퇴색시킨 바 있습니다.

1998년과 1999년 두차례에 걸쳐 도시계획법이 헌법재판소의 헌법불합치 결정을 받았습니다. 2000년에는 준농림지의 난개발이 본격적인 국토 및 도시계획체계의 문제점으로 제기되었습니다.

이 연구는 위와 같은 시대적·사회적 입법 수요에 대한 법제 개선의 방향을 제시하고자 기획되었습니다.

대한민국은 법치국가입니다. 국토 및 도시계획에 관한 문제의 해결은 법제의 개선을 통하여야만 이룩될 수 있습니다. 법제의 개선은 실무적인 문제의 해결이라는 대중요법적인 측면에서만 다루어져서는 아닙니다. 단기적인 문제의 해결을 위하여 너무 빨리 법을 만들고자 서두르게 되면 다른 부작용에 직면할 수 있기 때문입니다.

이 연구를 수행한 연구자에게는 국토 및 도시계획 관련 법제의 현황을 체계적화하고 문제의 해결을 위하여 제시되는 각종 입법수요 및 입법적 대안을 다각적으로 분석하여 보다 폭 넓은 문제점 및 대안을 제시할 것이 요구되었습니다.

이 연구를 수행한 연구자의 노고를 치하합니다. 연구자는 이 연구를 자율적으로, 법제전문가의 학문적 소견에 따라 논술했습니다. 따라서 한국법제연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝혀 둡니다. 이 연구는 국토 및 도시계획에 관한 법제의 개선 방향에 대한 법제전문가의 입법의견으로 받아들여지기를 희망합니다.

우리나라의 국토 및 도시계획에 관한 법제가 관계 전문가의 의견을 다각적으로 수렴하여 장·단기적인 입법수요를 균형있게 충족시키는 보다 나은 법제로 정비될 수 있기를 기대합니다.

2000년 12월

韓國法制研究院
院長 徐承完

목 차

제 1 장 문제의 제기	7
1. 연구의 필요성	7
2. 연구의 내용·범위 및 방법	9
제 2 장 국토 및 도시계획법 체계의 연혁적 분석	11
1. 국토 및 도시계획관련 법체계의 개요	11
가. 국토 및 도시계획관련 법체계의 기본적 흐름	11
나. 국토 및 도시계획관련 법제의 개괄적 내용	14
2. 도시계획법의 변천 연혁	37
3. 도시계획법에 대한 헌법재판소의 헌법 불합치 결정결과	43
가. 도시계획법 제21조에 대한 헌법 불합치 결정	43
나. 도시계획법 제4조에 대한 헌법불합치 결정	53
제 3 장 도시계획관련법제의 현황	65
1. 도시계획법의 현황 분석	65
가. 도시계획법 전면개정 취지	65
나. 도시계획법의 골격과 주요 내용	66
2. 도시개발법의 현황 분석	71
가. 도시개발법의 제정취지	71
나. 도시개발법의 골격과 주요 내용	72
3. 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법의 현황분석	75
가. 개발제한구역제도의 연혁 및 문제점	75
나. 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법의 제정 취지	77

다. 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법의 골격과 주요 내용	78
--	----

제 4 장 도시계획관련법제의 정비 방향 83

1. 국토의 난개발의 문제점과 난개발 방지를 위한 입법수요	83
가. 국토의 난개발의 문제점	83
나. 국토의 난개발 해소를 위한 입법수요	87
2. 입법적 대안	103
가. 국토기본법(안)	104
나. 국토이용및도시계획법(안)	107
3. 입법적 대안의 문제점과 개선방안	119
가. 개 관	119
나. 법의 체계상의 문제점과 개선방안	120
다. 계획체계상의 문제점과 개선방안	123
라. 계획절차상의 문제점과 개선방안	130
마. 계획의 법적 성격의 문제점과 개선방안	142
바. 심의체계상의 문제점과 개선방안	147

제 5 장 요약 및 결론 151

<표차례>

[표 1] 국토 및 도시계획관련 법체계도	13
[표 2] 용도지역개편방안	94
[표 3] 국토계획체계의 개편방향	129

제 1 장 문제의 제기

1. 연구의 필요성

1997년 경제위기로 인하여 소위 “IMF관리경제체제”가 도입된 이후로 경제행정에 관한 법제 분야는 총체적인 변혁기를 맞고 있다.

국토 및 도시의 계획과 관련된 법제도 같은 시기에 변혁의 소용돌이 속에 놓여 있다.

1980년대 후반에 “토지공개념”제도를 도입하면서 제정되었던 소위 “토지공개념3법” 중 “토지초과이득세법”에 따른 토지초과이득세제, “택지소유상한에관한법률”에 따른 택지초과소유부담금제도가 당해 법률의 위헌결정으로서 제도와 그 근거법률이 함께 폐지되었다. “개발이익환수에관한법률”에 의한 개발부담금제도 또한 그 시행이 일정 기간 유보되었다. 이로써 1990년대에 국토관리에 관한 법제의 핵심내용 중의 하나였던 “토지공개념”은 해체되고, 이를 중심으로 제정·시행되던 국토관리에 관한 제도의 전면적인 재검토가 요구되었다.

도시의 계획과 관련된 법제는 헌법재판소의 헌법 불합치 결정이라는 직격탄을 맞았다.

1998년 12월 헌법재판소는 도시계획법 제21조를 헌법에 합치하지 아니한다고 결정하였다. 이 규정은 개발제한구역의 지정에 관한 규정이다. 이 규정의 헌법 불합치 선언으로 인하여 도시계획법의 개정이 불가피해졌음은 물론, 종래 개발제한구역의 지정 및 운영을 둘러싼 제도 전반의 수정이 요구되었다.

1999년 10월 헌법재판소는 도시계획법 제6조를 헌법에 합치하지 아니한다고 결정하였다. 이 규정은 도시계획시설의 결정으로 인한 토지재산권의 제한에 관한 규정이다. 이 규정의 헌법 불합치 선언으로 인하여 도시계획법의 개정이 불가피해졌음은 물론, 장기 미집행 도시계획시설에 대한 근본적인 재검토가 요구되었다.

헌법재판소의 헌법 불합치 결정이 직접적인 원인이 되기는 하였지만, 그 동안 누적되어온 다양한 문제점을 해소하기 위하여 1999년 정기국회에서 도시계획법이 전면 개정되었다. 종래의 “도시계획법”은 “도시계획법”, “도시개발법” 및 “개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법” 등 3개의 법률로 분리되었다. 개정 도시계획법 등은 2000년 7월 1일부터 시행되고 있다.

도시계획법이 개정되고 그 경과규정상의 시행일자가 채 되기도 전인 2000년 초반에 도시계획법 체계의 전면적 개편을 요구하는 소리가 터져 나왔다. 그 이유는 용인시 등 수도권의 준농림지의 난개발이 사회문제로 등장하였기 때문이다. 용인시, 광주군, 남양주시, 수원시, 고양시 등 수도권의 준농림지에 1994년부터 1998년까지의 기간 동안만 2,500개 이상의 숙박업소, 17,000개 이상의 음식점이 난립되었다.¹⁾ 이 지역에 건설된 고밀도 아파트를 중심으로 한 중소 주택단지는 분당신도시(98,000호)의 5배가 넘는 50만호 이상의 규모에 이르렀다. 이와 같은 대규모의 택지개발이 아무런 계획 없이 이루어지다 보니 도로·학교·상하수도 등 기반시설의 부족, 교통체증, 환경악화 등의 부작용이 사회 문제화할 정도로 심각해진 것이다.

준농림지의 개발은 종래 “국토이용관리법”에 근거하여 이루어진 것이다. 국토이용관리법은 전국을 도시지역, 준도시지역, 준농림지역, 농림지역 및 자연환경보전지역으로 구분하였다. 도시의 계획적 개발을 규정하는 도시계획법은 국토이용관리법에 의한 도시지역 및 준도시지역에만 적용된다. 이와 같은 법체계는 종래 도시계획법의 적용대상지역이 아닌 준농림지역에 대하여는 무계획적인 개발이 가능하도록 방치하였다.

이와 같은 법체계의 문제점을 해소하고자 국토이용관리법과 도시계획법의 통합을 주요골자로 하는 “도시계획및국토이용에관한법률”의 입법이 추진되고 있다. 아울러 국토의 계획적 개발에 관한 종합적인 이념을 규정하는 “국토기본법”의 제정도 추진되고 있다.

새로운 도시계획법의 시행과 함께 종래 이루어졌던 각종 지역·지구제의 종합적 개편이 있어야 한다. 특히 개발제한구역의 해제 또는 조정이 있어야 하지만 그 전제로 새로운 도시계획법에 따른 도시계획이 먼저 있어야

1) 건설교통부·국토연구원, 21세기 국토이용체계 개편방향 공청회 자료, 9쪽 이하 참조.

한다. 준농림지역의 경우도 마찬가지다. 국토 전체가 새로운 형태의 지역·지구제도로 개편되어야 하므로 격변의 소용돌이에 놓여있는 셈이다. 국민의 불편을 최소화하려면 입법이 신속히 이루어져야 한다. 그러나 신속한 입법이 요구된다고 하여 졸속입법이 되어서는 아니 된다. 연구에 기초를 둔 신속하지만 신중한 입법이 되어야 한다. 이 연구는 위와 같은 국토 및 도시계획 관련 법제가 격변하고 있는 상황 속에서 필요한 법제연구 수요에 부응하여 새로운 입법의 방향을 분석하며, 그 문제점과 개선방안을 제시하고자 기획되었다.

2. 연구의 내용·범위 및 방법

이 연구는 국토 및 도시계획관련법제의 개편의 원인을 분석하고, 이미 이루어진 개편의 구체적인 내용을 추적하며, 장래 이루어질 개편 방향에 관한 논의 경과에 관한 분석에 기초하여 그 문제점을 제시하고 개선방안을 제시함에 그 주요 목표를 둔다.

위와 같은 목표를 달성하기 위하여 다음과 같은 내용을 다룬다.

첫째, 국토 및 도시계획법제의 체제에 관한 연혁적 분석을 한다. 국토 및 도시계획법제의 체제와 그 현황을 분석하고 도시계획법의 제정 및 변천에 관한 연혁을 분석하며, 특히 헌법재판소의 위헌결정사례를 분석함으로써 종래 국토 및 도시계획법제가 지녀왔던 문제점을 체계적으로 제시한다.

둘째, 2000년 7월 1일부터 시행되는 현행 도시계획법의 체계와 내용을 분석한다. 도시계획법, 도시개발법 및 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법 등 새로이 제정된 도시계획3법의 주요 내용을, 특히 과거에 비하여 변화된 내용을 중심으로 체계적으로 분석하고 그 내용과 문제점을 제시한다.

셋째, 현재 논의되고 있는 도시계획관련법제의 정비방향을 분석한다. 국토의 난개발과 관련하여 지적된 법제상의 각종 문제점과 그 개선방안을 구체적으로 제시하고 이를 분석한다. 건설교통부가 개선방안으로 제시한 이원적인 입법인 국토기본법안과 국토이용및도시계획에 관한 법률안의 제정 취지와 내용을 분석하고 그 문제점과 개선방안을 제시한다.

제 1 장 문제의 제기

연구방법은 법령분석, 법령연혁분석, 판례분석 및 관련 문헌분석을 주요한 연구방법으로 한다. 특히 새로운 입법을 위하여 제시되는 각종 입법수요를 조사하며, 그 과정에서 제시된 입법의견을 분석하고 이를 연구 내용에 반영하는 방법을 채택한다.

이 연구를 통하여 ①도시계획관련법제가 종래 가졌던 문제점을 명확히 함, ②현행 도시계획관련법제의 개편 내용을 체계화함, ③국토의 난개발에 대한 법적 대비책으로서의 새로운 입법방안에 대한 분석을 통하여 장차 있을 입법의 포괄적 정비를 위한 연구의 기틀을 마련하는 등의 효과를 기대할 수 있으리라 생각된다.

제 2 장 국토 및 도시계획법 체계의 연혁적 분석

1. 국토 및 도시계획관련 법체계의 개요

가. 국토 및 도시계획관련 법체계의 기본적 흐름

우리나라에 있어서 국토 및 도시의 계획과 관련된 법제는 헌법 제120조 제2항을 근거로 한다. 헌법은 “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다”고 규정한다.

이 헌법 규정을 근거로 하여 우리나라에는 현재 100여종에 달하는 국토 및 도시계획관련 법제가 제정되어 있다.²⁾

국민생활에 직접 영향을 미치는 계획을 규정한 법률을 체계적으로 구분하고자 할 경우, 건설행정법학의 전통적인 분류방법에 따라 종합계획에 관한 법제와 전문계획에 관한 법제로 구분할 수 있다.³⁾

종합계획(Gesamtplanung)이라 함은 일정한 행정구역을 계획대상 지역으로 하고, 대상 지역에 대하여 총체적이며, 종합적인 이용규율을 수립하는 계획을 의미한다. 종합계획가운데서 전국토를 대상으로 하는 경우 및 특정의 광역지역을 대상으로 하는 경우 이를 초지역적 종합계획으로, 일정한 지역만을 대상으로 하는 경우에는 지역적 종합계획으로 구분한다. 종합계획과는 달리 특정한 사업(Projekt)을 그 대상으로 하는 계획은 전문계획

2) 어느 범위의 법률까지를 국토 및 도시계획관련 법제로 볼 것인가에 따라서 법률의 숫자는 아주 달라질 수 있다. 필자는 1996년 한국법제연구원의 연구보고서로서 “지방자치와 계획관련법체계의 정비에 관한 연구”를 간행하면서 지방자치단체의 영역에 직접적인 영향을 미치는 계획관련 법체계로서 18종의 종합계획법과 67종의 전문계획법 등 85종의 계획관련법률의 명칭을 구체적으로 예시하고 그 내용을 제시한 바 있다. 그 후 법률의 제정 및 개정으로 새로이 도입된 법률, 연구당시 발굴하지 못하였던 법률 등을 합산하여 보니 100종을 훨씬 상회하는 국토 및 도시계획관련 법률이 존재함을 알 수 있었다.

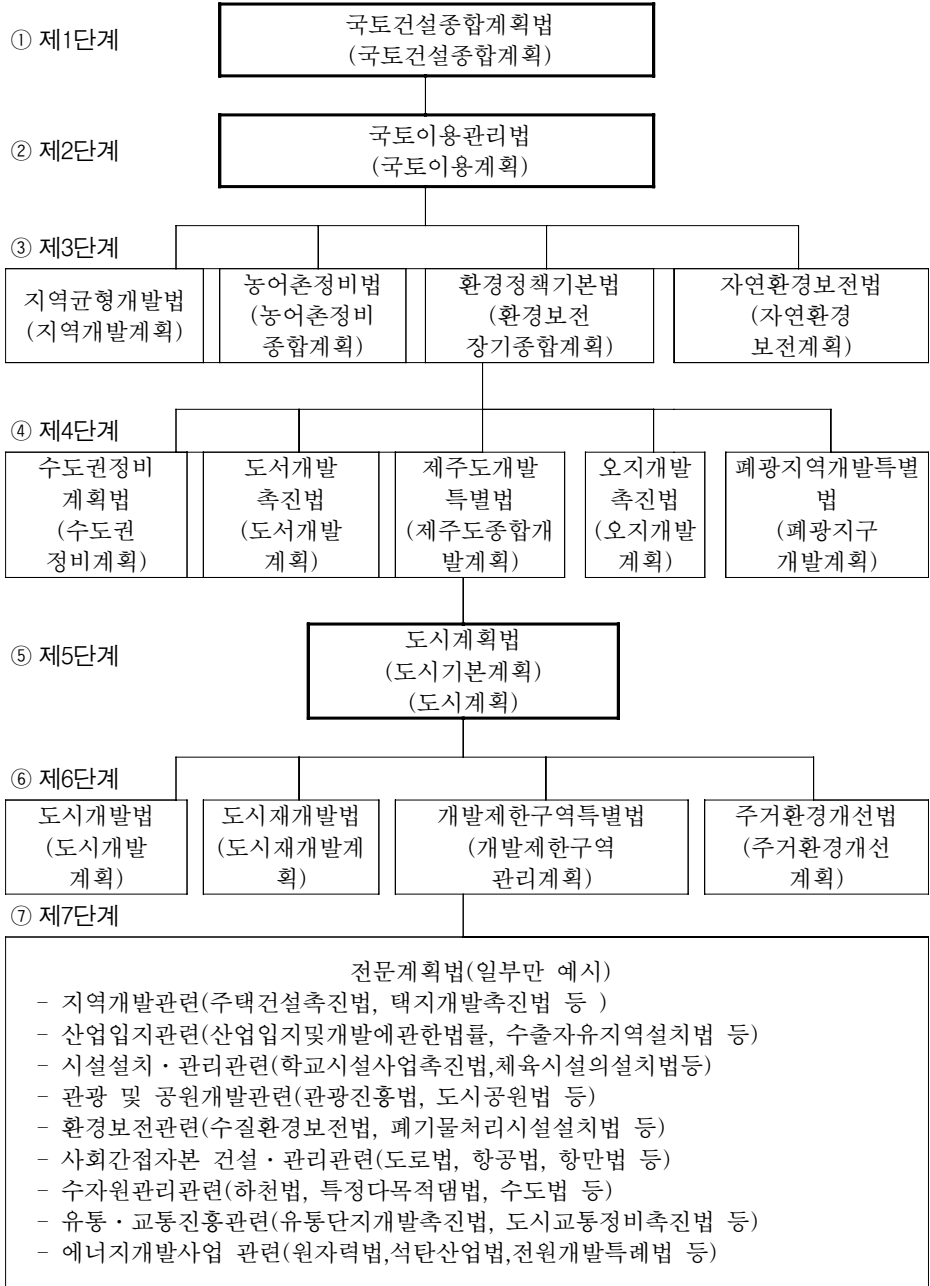
3) Brohm, Öffentliches Baurecht, S. 19 ff. Oh Jun-Gen, Vertrauensschutz im Raum- und Stadtplanungsrecht, S. 30 ff.

(Fachplanung)으로 구분된다.⁴⁾ 전문계획은 어느 지역을 종합적으로 그 대상으로 하지는 않지만 도로건설 등 특정한 사업과 관련하여 특정 지역에 대한 특별한 효과를 미친다는 점에서 중요한 국토계획작용으로 구분된다.⁵⁾

현재 우리나라에서 국토 및 도시계획에 관한 법제는 그 계획의 흐름에 따라 분석할 경우 아래 도표에서 보는 바와 같은 일곱단계의 복잡한 체계로 이루어져 있다.⁶⁾

-
- 4) 종합계획과 전문계획의 구분에 관하여는 Forsthoff/ Blümel, Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, S. 20 ff.
 - 5) 필자는 위에서 언급한 1996년 한국법제연구원의 연구보고서 “지방자치와 계획관계 법체계의 정비에 관한 연구”에 종합계획 및 전문계획에 관한 법체계에 관하여 구체적인 소개를 한 바 있다. 따라서 금번의 연구보고서에서는 중복을 최대한 피하기 위하여 개괄적인 사항만을 언급하고자 한다.
 - 6) 아래 도표는 도표의 특성상 법률의 명칭이 너무 긴 것은 짧게 축약하였다. 제3단계의 계획체계 중 지역균형개발및지방중소기업육성에 관한법률은 지역균형개발법으로, 제4단계의 폐광지역개발지원에 관한특별법은 폐광지역개발법으로, 제6단계의 개발제한구역의지정및관리에 관한특별조치법은 개발제한구역법으로, 도시저소득주민의주거환경 개선을위한임시조치법은 주거환경개선법으로, 제7단계의 체육시설의설치·이용에 관한 법률은 체육시설설치법으로, 폐기물처리시설설치및주변지역지원에 관한법률은 폐기물처리시설설치법으로 각각 약칭하였다.

[표 1] 국토 및 도시계획관련 법체계도



나. 국토 및 도시계획관련 법제의 개괄적 내용

위의 도표에 나타난 바와 같이 국토 및 도시계획관련법 체계는 일곱가지의 복잡한 단계적 체제로 구성되어 있는 것으로 파악될 수 있다.

(1) 제1단계 계획체계

국토 및 도시계획관련법체계에 있어 제1단계에 해당하는 계획의 체계가 국토건설종합계획법에 따른 국토건설종합계획의 체계이다.

국토건설종합계획법은 국토의 자연조건을 종합적으로 이용·개발 및 보전하며, 산업입지와 생활환경의 적정화를 기하기 위하여 국토건설종합계획과 그의 기초가 될 국토조사에 관한 사항을 규정함을 목적으로 제정된 법이다. 이 법률에 따른 국토건설종합계획이라 함은 법의 목적을 달성하기 위하여 국가 또는 지방자치단체가 실시할 사업의 입지와 시설규모에 관한 목표 및 지침이 될 사항에 관한 종합적이며 기본적인 장기계획을 말한다. 계획사항은 ①토지·물·기타 천연자원의 이용·개발 및 보전에 관한 사항, ②수해·풍해 기타 재해의 방제에 관한 사항, ③도시와 농촌의 배치 및 규모와 그 구조의 대강에 관한 사항, ④산업입지의 선정과 그 구성에 관한 사항, ⑤산업발전의 기반이 되는 중요 공공시설의 배치 및 규모에 관한 사항, ⑥문화·후생 및 관광에 관한 자원과 기타 자원의 보호·시설의 배치 및 규모에 관한 사항 등 매우 포괄적이다.

국토건설종합계획은 그 계획단위에 따라 ①전국건설종합계획, ②특정지역건설종합계획, ③도건설종합계획, ④도농복합형태의 시건설종합계획과 ⑤군건설종합계획의 5종으로 구분되어 수립된다.

전국건설종합계획은 국가가 국토전역 또는 2도(서울특별시·부산시를 포함한다)이상에 뻗치는 광역지방을 대상으로 하여 작성하는 건설종합계획을 말한다.

특정지역건설종합계획은 국가가 특정한 지역을 대상으로 하여 작성하는 건설종합계획을 말한다.

도건설종합계획은 도가 그 관할전역 또는 그중 2군(시를 포함한다)이상의 지역을 대상으로 하여 작성하는 건설종합계획을 말한다.

시·군건설종합계획은 시·군이 필요에 따라 시·군단위지역을 대상으로 하여 작성하는 건설종합계획을 말한다.

전국건설종합계획은 특정지역건설종합계획과 도건설종합계획의 기본이 되며, 도건설종합계획은 시·군건설종합계획의 기본이 된다.

국토건설종합계획법에 의한 국토건설종합계획은 다른 법령에 의한 건설계획에 우선하며, 그의 기본이 된다.

[우선한다]함은 다른 법령에 의한 계획보다 우월적 지위를 가진다는 뜻이다. 즉 다른 법령에 의한 국토관련 계획의 수립주체는 국토건설종합계획에 정한 내용과 모순되는 계획을 수립하여서는 아니된다.

[기본이 된다] 함은 다른 법령에 의한 계획이 국토건설종합계획을 기초로 하고, 이를 그 계획의 출발점으로 한다는 뜻이다. 거꾸로 말해서 국토건설종합계획은 국토에 대한 개괄적인 윤곽을 정함에 한정되는 일반성을 지녀야 하고, 개별성 및 구체성은 다른 법령에 의한 개별적 계획에 유보되어야 한다. 다시말해서 국토건설종합계획이 국토건설에 대한 대원칙들을 수립하고, 다른 법령에 의한 계획은 이 대원칙에서 출발하여 구체화되어야 한다는 것을 의미한다. 이와 같은 의미에서 국토건설종합계획은 국토 및 도시계획에 관한 법령 및 계획체계의 최우선단계에 있다 할 것이다.

(2) 제2단계 계획체계

위의 도표에서 제시한 바와 같이 제2단계의 국토계획체계는 국토이용관리법에 의한 국토이용계획체계이다.

국토이용관리법은 국토건설종합계획의 효율적인 추진과 국토이용질서를 확립하기 위하여 국토이용계획의 입안·결정·토지거래의 규제와 토지이용의 조정등에 관하여 필요한 사항을 정함을 목적으로 제정된 법이다.

“국토이용계획”이라 함은 국토의 종합적인 이용·관리에 관한 견지에서 토지를 그 기능과 적성에 따라 가장 적합하게 이용·관리하기 위한 계획을 말한다.

국토이용계획은 용도지역의 지정에 관한 계획을 원칙으로 한다.

국토이용계획에는 ①도시지역, ②준도시지역, ③준농림지역, ④농림지역 및 ⑤자연환경보전지역 등 다섯 종류의 용도지역의 지정에 관한 계획을 정하여야 한다.

도시지역이라 함은 도시계획법상의 도시계획에 의하여 당해 지역의 개발·정비·관리·보전 등을 시행하였거나 시행할 지역과 택지개발예정지구, 국가산업단지, 지방산업단지, 전원개발사업구역 및 예정구역으로 지정하여 개발하였거나 개발할 지역을 말한다.

준도시지역이라 함은 도시지역에 준하여 토지의 이용과 개발이 필요한 주민의 집단적 생활근거지, 국민여가선용과 관광휴양을 위한 체육 및 관광휴양시설용지, 농공단지, 집단묘지 기타 각종 시설용지등으로 이용되고 있거나 이용될 지역을 말한다.

준농림지역이라 함은 농업진흥지역외의 지역의 농지 및 준보전임지등으로서 농림업의 진흥과 산림보전을 위하여 이용하되, 개발용도로도 이용할 수 있는 지역을 말한다.

농림지역이라 함은 농업진흥지역 및 보전임지등으로서 농림업의 진흥과 산림의 보전을 위한 지역을 말한다.

자연환경보전지역이라 함은 자연경관·수자원·해안·생태계 및 문화재의 보전과 수산자원의 보호·육성을 위하여 필요한 지역을 말한다.

국토이용계획에 따라 전국은 지역적으로 개발지역과 보전지역으로 나뉘어진다. 도시지역과 준도시지역은 개발지역으로, 농림지역과 자연환경보전지역은 보전지역으로 구분된다. 준농림지역은 개발과 보전의 중간지대에 있는 지역이다. 이 지역의 개발은 도시계획에 의하거나 도시계획에 준하여 이루어지지 아니한다. 따라서 일단의 개발 가능 지역이 도시계획의 사각지대에 놓이게 된다.

국토이용관리법은 “이 법에 의하여 결정된 국토이용계획은 다른 법령에 의한 토지의 이용에 관한 계획의 기본이 된다”(제13조의2)고 선언하고 있다. 국토이용관리법은 “국토건설종합계획의 효율적인 추진과 국토이용질서를 확립하기 위하여”제정된 법률이라 선언하고 있으므로 국토이용계획은 한

편으로는 국토건설종합계획에서 정한 국토이용의 방안을 구체화하는 계획으로서 국토건설종합계획의 하위계획 내지는 구체화계획의 성질을 가지지만 다른 한편으로는 다른 법령에 의한 토지이용계획의 상위계획으로서의 성질을 가진다.

다른 법령에 의한 국토이용계획의 상위성은 유사한 구획등의 지정을 제한하는 동법 제13조의3의 규정에 잘 나타나 있다. 이 조항은 관계행정기관의 장이 도시지역외의 지역에서 다른 법령에 의하여 이 법에 의한 국토이용계획의 내용과 유사한 토지이용에 관한 지역·지구·구획을 획정 또는 설치(행정청이 아닌 자가 관계행정청으로부터 허가·인가·승인등을 얻어 설치하는 경우를 포함한다)하고자 할 때에는 아래와 같은 제한을 받는다.

도시계획법에 의한 도시계획구역의 지정은 도시지역안에서하여야 한다.

관광진흥법 제23조의 규정에 의한 관광지, 체육시설의설치·이용에관한법률 제2조의 규정에 의한 체육시설중 대통령령이 정하는 면적이상의 체육시설의 입지구역, 산업입지및개발에관한법률 제8조의 규정에 의한 농공단지, 매장및묘지등에관한법률 제7조 및 동법 제8조의 규정에 의한 공설묘지 및 사설묘지등의 집단화구역중 대통령령이 정하는 면적이상의 구역의 지정은 준도시지역안에서 하여야 한다.

농어촌발전특별조치법 제40조의 규정에 의한 농업진흥지역, 산림법 제17조의 규정에 의한 보전임지, 낙농진흥법 제7조의 규정에 의한 낙농지대, 초지법 제6조 및 동법 제7조의 규정에 의한 초지조성지구 및 단지조성지구의 지정은 농림지역안에서 하여야 한다.

농지확대개발촉진법 제7조 및 동법 제7조의2의 규정에 의한 개발촉진지역 및 소규모개발대상지, 낙농진흥법 제7조의 규정에 의한 낙농지대, 초지법 제6조 및 동법 제7조의 규정에 의한 초지조성지구 및 단지조성지구의 지정은 준농림지역 안에서 하여야 한다.

자연공원법에 의한 공원구역과 공원보호구역, 수도법 제5조의 규정에 의한 상수원보호구역중 대통령령이 정하는 면적이상의 구역, 문화재보호법에 의하여 지정하는 명승 및 천연기념물과 이를 위한 보호구역중 대통령령이 정하는 면적이상의 구역, 자연환경보전법 제16조의 규정에 의한 녹지보전지역, 농어

촌발전특별조치법 제40조의 규정에 의한 농업진흥지역 산림법 제17조의 규정에 의한 보전임지의 지정은 자연환경보전지역 안에서 하여야 한다.

관계행정기관의 장이 다른 법령에 의하여 위에서 언급한 구획등 외의 구획등을 지정 또는 확정하고자 할 때에는 미리 건설교통부장관과 협의하거나 그 승인을 얻어야 한다.

국가 또는 지방자치단체는 국토이용계획으로 정하여진 용도지역의 효율적인 이용·관리를 위하여 당해 지역에 관한 개발·정비 및 보전에 필요한 조치를 강구하여야 한다.

첫째 도시지역의 경우, 관계행정기관의 장은 관계법령이 정하는 바에 따라 도시계획 또는 개발계획등을 수립하고 이를 시행하여야 한다.

둘째 준도시지역의 경우 관계행정기관의 장은 용도가 세분된 경우에 한하여 대통령령이 정하는 바에 따라 개발계획을 수립하고 이를 시행하여야 한다. 이 경우 주민의 집단적 생활근거지와 체육 및 관광휴양시설용지로 이용하기 위한 용도지구에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 따라 도시계획법 및 도시개발법을 준용할 수 있다.

셋째 농림지역의 경우 관계행정기관의 장은 관계법령이 정하는 바에 따라 농림업의 진흥과 산림의 보전·육성에 필요한 조사와 보호대책을 강구하여야 한다.

넷째 준농림지역의 경우 관계행정기관의 장은 관계법령이 정하는 바에 따라 필요한 보전조치를 취하고, 준농림지역의 지정목적에 해하지 아니하는 범위안에서 이용과 개발을 도모하여야 한다.

다섯째 자연환경보전지역의 경우 관계행정기관의 장은 관계법령이 정하는 바에 따라 환경오염의 방지, 자연환경·수자원·해안·생태계 및 문화재의 보전과 수산자원의 보호·육성을 위하여 필요한 조사와 보호대책을 강구하여야 한다.

국토이용계획으로 정하여진 용도지역안의 토지소유자는 그 토지를 당해 지역의 지정목적에 적합하도록 이용하여야 한다. 용도지역안에서의 행위의 제한은 그 지역의 지정목적에 따라 필요한 최소한도에 그쳐야 한다. 용도지역안에서 행정기관의 장이 다른 법령에 의하여 허가·인가 또는 승인등으로

토지이용행위를 허용함에 있어서 이 법 및 이 법에 의한 명령에 토지이용행위의 제한에 관한 정함이 있는 경우에는 그 범위안에서 이를 행하여야 한다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 국토이용계획은 국토건설종합계획의 다음 단계의 계획이지만, 그 밖의 다른 모든 국토 및 도시에 관한 계획에 선행하는 계획이라는 점에서 국토 및 도시계획체계의 제2단계에 놓여있다 할 것이다.

(3) 제3단계 계획체계

제3단계의 계획체계는 전국을 대상으로 하는 초지역적 종합계획을 규정하기는 하지만, 국토건설종합계획과 국토이용계획을 전제로 하여, 특정한 분야에서 특정한 목적을 위한 계획체계를 구성한다는 점에서 그 다음 단계에 놓이는 계획체계이다.

그 대표적인 예가 ①지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률에 따른 지역개발계획, ②농어촌정비법에 따른 농어촌정비종합계획, ③환경정책기본법에 따른 환경보전장기종합계획, ④자연환경보전법에 따른 자연환경보전계획 등을 들 수 있다.

첫째, 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률은 국토를 합리적으로 이용·개발·보전하기 위하여 지방의 발전잠재력을 개발하고 민간부분의 자율적인 참여를 유도하여 지역개발사업이 효율적으로 시행될 수 있도록 함과 아울러 지방중소기업을 적극적으로 육성함으로써 인구의 지방정착을 유도하고 지역경제를 활성화시켜 국토의 균형적 발전에 기여함을 목적으로 제정된 법률이다.

이 법률은 “지역개발계획”을 “계획적인 지역개발을 유도하기 위하여 수립·시행하는 계획”으로 정의한 후 이 범주에 다른 법령에 의한 계획으로서 국토건설종합계획법 제17조 및 제18조의 규정에 의하여 수립하는 도계획과 군계획, 도시계획법 제10조의2 및 제12조의 규정에 의하여 수립하는 도시기본계획과 도시계획을 포함시킨 후, 이 법률에 따른 계획으로서 이 법률 제5조의 규정에 의하여 수립하는 광역개발사업계획 및 제14조의 규정에 의하여 수립하는 개발촉진지구개발계획을 포함시키고 있다.

광역개발사업계획은 광역개발권역의 지정을 전제로 한다. 광역개발권역은 건설교통부장관이 직권으로 또는 광역시장·도지사의 요청을 받아 지정한다. 광역개발계획 포함되는 사항은 ①산업입지, 주거단지, 위락·휴식공간등 광역개발권역안의 토지이용에 관한 사항, ②교통시설, 용수공급시설, 하수도시설등 광역적으로 이용하는 공공시설의 배치에 관한 사항, ③광역쓰레기처리장, 폐기물처리시설등의 설치에 관한 사항, ④관광자원개발, 환경의 보전등에 관한 사항, ⑤이상의 사업시행을 위한 투자소요규모에 관한 사항, ⑥기타 광역개발권역의 종합적인 발전을 위하여 필요하다고 인정되는 사항으로서 광역개발권역안의 인구 및 산업구조의 조정에 관한 사항, 특별히 집중적으로 개발할 필요성이 있는 지역과 그 개발방법에 관한 사항 등이다.

개발촉진지구개발계획은 개발촉진지구의 지정을 전제로 한다. 개발촉진지구는 건설교통부장관이 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저히 낮은 지역등의 개발을 촉진하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에 직접 또는 광역시장 또는 도지사의 요청을 받아 지정한다.

개발촉진지구개발계획에 포함되는 사항은 ①생산기반의 조성 및 이에 부대되는 사업, ②주민생활환경 개선을 위한 시설의 설치·개량사업, ③교통시설, 용수공급시설등 지역발전을 위한 기반시설정비사업, ④관광휴양지 조성, 지역특화산업의 육성등 주민소득증대에 기여할 수 있는 사업, ⑤기타 당해 개발촉진지구의 지정목적 달성을 위하여 필요하다고 인정되어 건설교통부장관이 관계중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 선정한 사업 등에 관한 사항이다.

광역개발사업계획 및 개발촉진지구개발계획의 구체적인 시행을 위하여 민자유치계획, 사업실시계획, 지방중소기업육성계획 등이 수립된다. 이 법률에 의한 계획은 국토건설종합계획 및 국토이용계획을 전제로 하고, 국토중 특정한 지역에 대하여 구역을 지정하고, 그 개발을 위한 사업계획을 수립함을 그 기본적인 내용으로 한다는 점에서 국토 및 도시계획법제의 제3 단계에 위치한다 할 것이다.

둘째, 농어촌정비법은 농수산업생산기반, 농어촌생활환경과 농어촌휴양자원 및 한계농지등을 종합적·체계적으로 정비·개발하여 농수산업의 경쟁

력 향상과 농어촌생활환경개선을 촉진함을 목적으로 제정된 법률이다. 이 법률에 따라 농어촌정비종합계획이 수립된다. 농어촌정비종합계획이라 함은 농업생산기반, 수산업생산기반, 농어촌생활환경, 농어촌휴양자원, 한계농지등의 개발 및 정비를 위하여 농림부장관 또는 해양수산부장관에 의하여 수립되는 계획이다.

농어촌정비종합계획을 보다 구체화한 계획으로서 농업 및 수산업 생산기반정비계획, 농업 및 수산업 기반정비사업기본계획, 농업 및 수산업 기반정비사업시행계획, 농어촌생활환경정비기본방침, 생활환경정비구역지정, 생활환경정비시행계획등 다양한 형태의 계획에 관하여 규정하고 있다.

이 이 법률에 의한 계획은 국토건설종합계획 및 국토이용계획을 전제로 하고, 국토 중 특히 농어촌지역의 정비에 관한 구역 지정 및 사업계획을 수립함을 그 기본적인 내용으로 한다는 점에서 국토 및 도시계획법제의 제3단계에 위치한다 할 것이다.

셋째, 환경정책기본법은 국가 및 지방자치단체의 책무로서, 국가는 환경오염과 그 피해를 방지하고 환경을 적정하게 관리·보존하기 위하여 환경보전계획을 수립하여 이를 시행할 의무를 지며, 지방자치단체는 관할구역의 지역적 특성을 고려하여 국가의 환경보전계획에 따라 당해 지방자치단체의 계획을 수립하여 이를 시행할 책무를 짐을 선언하고 있다.

국가적 차원에서 환경부장관은 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 환경보전위원회의 심의를 거쳐 정부의 환경보전을 위한 장기종합계획을 매 10년마다 수립하여야 한다. 환경보전을 위한 장기종합계획에 포함되는 사항은 ①인구·산업·경제·토지 및 해양의 이용등 환경변화 여건에 관한 사항, ②환경오염도 및 오염물질 배출량의 예측과 환경오염이 생태계에 미치는 영향등 환경질의 변화전망, ③자연환경의 현황 및 전망, ④환경보전 목표의 설정과 이의 달성을 위한 단계별 대책 및 사업계획, ⑤사업의 시행에 소요되는 비용의 산정 및 재원 조달방법 등이다.

환경보전장기종합계획은 매10년마다 수립되는 국가적 차원의 계획이며, 환경부장관이 작성하여 국무회의의 심의를 거쳐 확정된다. 관계중앙행정기관의 장에게 이 계획이 통보된다. 관계중앙행정기관의 장은 이 계획의 시

행을 위하여 필요한 조치를 할 의무를 진다. 환경부장관은 환경의 오염 또는 자연생태계의 변화가 현저하거나 현저하게 될 우려가 있는 지역을 관계 행정기관의 장 및 시도지사과 협의하여 환경보전을 위한 특별종합대책지역으로 지정·고시하고 당해 지역안의 환경보전을 위한 특별종합대책을 수립하여 관할 시·도지사에게 이를 시행하게 할 수 있다.

이와 같이 환경보전장기종합계획은 국토건설종합계획 및 국토이용계획을 전제로 하되 전국을 대상으로 환경의 보전이라는 특정한 목적의 계획을 수립·시행한다는 점에서 국토 및 도시계획의 제3단계에 놓인다고 할 수 있다.

넷째, 자연환경보전법은 국가 및 지방자치단체의 책무로서 국가는 국토의 개발 및 이용·관리 기타 자연환경에 영향을 미치는 시책을 수립·시행함에 있어서는 자연환경의 보전을 위한 적절한 조치를 강구하여야 하며, 지방자치단체는 그 관할구역안에서의 각종 개발사업을 계획·시행함에 있어서는 당해 사업이 지역자연환경에 훼손을 가져오지 아니하도록 노력하여야 함을 규정하고 있다.

자연환경의 보전과 직접적인 관계가 있는 시책 또는계획을 수립·시행하고자 하는 관계중앙행정기관의 장은 그 시책 또는 계획을 확정하기 전에 이를 환경부장관과 협의하여야 한다. 협의의 대상이 되는 시책 또는 계획의 종류로는 ①수도권정비계획법에 의한 수도권정비계획, ②공업배치및공장설립에관한 법률에 의한 유치지역의 지정계획, ③광업법의 규정에 의한 광업개발계획 및 연차실행계획, ④수산업법에 의한 보호수면의 지정, ⑤산림법에 의한 임도시설계획과 자연휴양림의 지정, ⑥골재채취법에 의한 골재수급기본계획, ⑦하천법에 의한 하천정비기본계획, ⑧내수면어업개발촉진법에 의한 내수면개발지역의 지정계획과 보호수면의 지정, ⑨수출자유지역설치법에 의한 수출자유지역의 지정, ⑩어항법에 의한 어항의 지정 등이 포함된다.

환경부장관은 자연환경의 보전을 위하여 10년마다 자연환경보전기본계획을 수립하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 환경보전위원회의 심의를 거쳐 이를 확정하여야 한다. 이 경우 다른 법률에 의하여 수립된 자연환경보전에 관계되는 계획은 최대한 존중되어야 한다. 기본계획에는 자연환경의 보전에 관한 시책방향, 자연생태계의 보전에 관한 사항, 생물다양성보전

과 생물다양성구성요소의 지속가능한 이용에 관한 사항, 자연경관의 보전에 관한 사항, 자연환경개선지역의 지정에 관한 사항 등 기타 자연환경보전에 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항등이 포함되어야 한다.

서울특별시·광역시 또는 도지사는 환경부장관이 정하는 자연환경보전에 관한 지침에 따라 관할구역안의 지역자연환경보전계획을 수립하여 환경부장관의 승인을 얻은 후 이를 시행하여야 한다.

환경부장관은 녹지·자연생태계·생물다양성 등 자연환경의 보전을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 녹지보전지역, 자연생태계보전지역, 특정야생동식물보전지역, 해양생태계보전지역 등의 자연생태계보전지역을 지정하여 관리할 수 있다. 환경부장관은 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 보전지역에 대한 보전계획을 수립·시행하여야 한다. 보전계획에는 보전지역의 보전에 관한 기본적인 사항, 보전지역안에서 특히 보전하여야 할 필요가 있는 지구의 지정에 관한 사항, 보전지역안의 자연환경보전시설의 설치에 관한 사항, 기타 보전지역의 보전을 위하여 필요한 중요 사항 등이 포함되어야 한다.

환경부장관 또는 시·도지사는 자연환경의 훼손이 심화되었거나 심화될 우려가 있다고 인정되는 공단지역 기타 이에 준하는 지역중 일정한 지역을 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 자연환경개선지역으로 지정할 수 있다. 환경부장관은 개선지역의 지정을 위하여 관계중앙행정기관의 장과 협의하고자 할 때에는 해당지역을 관할하는 시·도지사의 의견을 들어야 한다.

환경부장관 또는 시·도지사는 자연환경개선지역에 대하여 자연환경개선계획을 수립·시행할 수 있다. 개선계획에는 개선지역의 자연환경개선에 관한 기본적인 사항, 개선지역안의 특히 개선하여야 할 지구의 지정등에 관한 사항, 개선지역안의 자연환경개선시설의 설치에 관한 사항, 기타 개선지역의 개선을 위하여 필요한 중요 사항 등이 포함되어야 한다.

위에서 검토한 바와 같이 자연환경보전계획은 10년을 단위로 한 자연환경보전기본계획, 각종 보전지역의 지정, 보전지역에 대한 보전계획, 지역환경개선지역의 지정, 자연환경개선지역에 대한 환경개선계획 등으로 구분된

다. 이들 계획은 국토건설종합계획 및 국토이용계획을 기본적인 대전제로 하고, 자연환경의 보전 및 개선을 위한 특별한 계획체계를 구성한다는 점에서 국토 및 도시계획의 제3단계에 위치한다 할 것이다.

(4) 제4단계 계획체계

제4단계 계획체계는 권역별 종합계획의 체계이다. 권역별 종합계획이라 함은 국가 안에서 특정한 권역을 지정하고, 지정된 권역 안에서의 토지이용에 관한 종합적인 계획을 수립하는 경우를 의미한다. 권역별 종합계획은 전국을 대상으로 한 종합계획을 그 기본적인 전제로 한다는 점에서 그 다음단계에 놓인다. 위에서 이미 전국을 대상으로 한 종합계획의 체계를 제1단계로부터 제3단계까지 구분하였으므로 권역별 종합계획체계는 국토 및 도시계획체계의 제4단계에 놓인다고 할 수 있다.

권역별 종합계획에 해당하는 경우로서는 ①수도권정비계획법에 따른 수도권정비계획, ②제주도개발특별법에 따른 제주도종합개발계획, ③도서개발촉진법에 따른 도서개발계획, ④오지개발촉진법에 따른 오지개발계획, ⑤폐광지역개발지원에관한법률에 따른 폐광지구개발계획 등을 들 수 있다.

첫째, 수도권정비계획법은 수도권의 정비에 관한 종합적인 계획의 수립과 시행에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 수도권에 과도하게 집중된 인구 및 산업의 적정배치를 유도하여 수도권의 질서있는 정비와 균형있는 발전을 기함을 목적으로 한다. “수도권”에는 서울특별시와 인천광역시 및 경기도 일원지역이 해당된다.

“수도권정비계획”이라 함은 국토건설종합계획법 제3조의 규정에 의한 전국건설종합계획을 기본으로 하여 수립되는 계획을 말한다. 이 계획에 포함되는 사항은 ①수도권정비의 목표와 기본방향에 관한 사항, ②인구 및 산업등의 배치에 관한 사항, ③권역의 구분 및 권역별 정비에 관한 사항, ④인구집중유발시설 및 개발사업의 관리에 관한 사항, ⑤광역적 교통시설, 상·하수도시설등의 정비에 관한 사항, ⑥환경보전에 관한 사항, ⑦수도권정비를 위한 지원등에 관한 사항, ⑧이상의 계획의 집행 및 관리에 관한 사항 등이다.

수도권정비계획법은 수도권정비계획이 수도권 안에서의 국토이용관리법에 의한 국토이용계획 기타 다른 법령에 의한 토지이용계획 또는 개발계획 등에 우선하며, 그 계획의 기본이 된다고 규정한다.

수도권정비계획에 따라 수도권안에서의 인구 및 산업의 적정배치를 위하여 수도권을 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역 등으로 구분한다.

과밀억제권역은 인구 및 산업이 과도하게 집중되었거나 집중될 우려가 있어 그 이전 또는 정비가 필요한 지역이다. 관계행정기관의 장은 과밀억제권역 안에서 대학교, 중앙행정기관 및 그 1차 소속기관의 청사, 연수시설 기타 인구집중유발시설의 신설 및 증설과 공업지역의 지정을 하여서는 아니된다.

성장관리권역은 과밀억제권역으로부터 이전하는 인구 및 산업을 계획적으로 유치하고 산업의 입지와 도시의 개발을 적정하게 관리할 필요가 있는 지역이다. 관계행정기관의 장은 성장억제권역이 적정하게 성장하도록 하되, 과도한 인구집중을 초래하지 않도록 대학교, 중앙행정기관 및 그 1차 소속기관의 청사, 연수시설 기타 인구집중유발시설의 신설 및 증설이나 이의 허가를 하여서는 아니된다.

자연보전권역은 한강수계의 수질 및 녹지등 자연환경의 보전이 필요한 지역이다. 관계행정기관의 장은 자연보전지역안에서 택지·공업용지·관광지 등의 조성을 목적으로 하는 아래의 사업이나 이에 대한 허가를 하여서는 아니된다.

첫째 택지개발촉진법에 의한 택지개발사업, 주택건설촉진법에 의한 주택건설사업·대지조성사업 및 아파트지구개발사업, 도시계획법에 의한 일단의 주택지 조성사업 및 시가지조성사업, 산업입지및개발에관한법률에 의한 산업단지 및 특수지역안에서의 주택지 조성사업, 토지구획정리사업법에 의한 토지구획정리사업 등의 택지 조성사업으로서 면적이 100만제곱미터 이상인 경우.

둘째 산업입지및개발에관한법률에 의한 산업단지개발사업 및 특수지역개발사업, 수출자유지역설치법에 의한 수출자유지역조성사업, 도시계획법에 의한 일단의 공업용지조성사업, 중소기업진흥법에 의한 중소기업협동화단

지조성사업, 공업배치및공장설립에관한법률에 의한 공장용지조성사업 및 공장설립을 위한 공장부지조성사업 등의 공업용지조성사업으로서 그 면적이 30만제곱미터 이상인 경우.

셋째 관광진흥법에 의한 관광지 및 관광단지조성사업과 관광지 시설조성사업, 도시계획법에 의한 유원지 설치사업, 자연공원법에 의한 공원사업 등 관광지 조성사업으로서 시설계획지구의 면적이 10만제곱미터 이상인 경우.

건설교통부장관은 공장·학교 기타 인구집중시설이 수도권에 과도하게 집중되지 아니하도록 하기 위하여 그 신설·증설의 총 허용량을 정하여 이를 초과하는 신설·증설을 제한 할수 있다. 따라서 수도권안에서의 공장의 신설·증설에 대하여는 총량규제의 범위안에서 공업배치및공장설립에관한 법률을 적용한다.

이상에서 살펴본 바와 같이 수도권정비계획은 수도권이라는 특별한 권역에 관하여 중앙행정기관인 건설교통부장관이 직접 계획을 수립하여 관리하기 위하여 수립하는 계획이다. 이 계획은 구속적 계획으로서 국토건설종합계획법에 따른 국토건설종합계획보다는 하위에 놓이지만 국토이용계획보다는 우선한다고 규정한다. 그러나 기본적으로 국토이용계획법에 따른 용도지구지정을 전제로는 하고 있다는 점에서 제4단계에 위치하는 것으로 평가된다.

둘째, 제주도종합개발계획의 수립과 시행에 관한 사항을 규정하기 위하여 제주도개발특별법이 제정되어있다.

제주도종합개발계획이란 제주도지사가 수립하는 종합적이고도 기본적인 중장기계획을 의미한다. 종합계획에는 향토문화의 보존 및 계승, 문화예술의 진흥과 문화재의 보존 및 관리, 농업·임업·축산업 및 수산업의 진흥, 중소기업과 환경오염정도가 적은 산업의 진흥, 농어촌소득원의 개발, 토지 기타 자원의 보존 및 이용, 자연환경의 보전과 오염방지대책, 수자원·전력 기타 에너지의 개발과 저장시설의 설치, 도로·항만·공항·통신시설등 사회간접자본시설의 정비 및 확충, 도시 및 농어촌지역의 개발, 생활환경개선 및 보건위생과 사회복지시설의 정비 및 확충, 관광자원의 개발과 관광산업의 진흥, 교육의 진흥, 투자계획등의 사항이 포함되어야 한다.

도지사는 종합계획의 원활한 추진을 위하여 동일한 생활권을 이루고 있는 지역을 광역적으로 개발할 필요가 있는 경우 관계 시장·군수의 의견을 들어 광역시설 계획을 수립하여 시행할 수 있다. 광역시설계획의 내용에는 교통시설·용수공급시설·하수처리시설·광역쓰레기처리장·폐기물처리시설등에 관한 사업계획이 포함되어야 하며 필요한 경우 개별시설에 한하여 계획을 수립할 수 있다. 광역시설계획은 주민의 의견을 청취하고 제주도종합개발계획심의회 심의를 거쳐 도의회의 동의를 얻은 후 도지사가 이를 확정하며 그 내용은 고시하여야 한다.

제주도종합개발계획은 종합계획과 연도별 투자계획 및 분야별 실시계획과 광역시설 및 개별시설에 관한 사업계획 등의 형식으로 단계적으로 이루어진다. 이는 제주도라는 특별한 광역적 공간에 관한 종합적인 개발계획을 수립한다는 점에서 권역별 종합계획으로 구분되며, 이와 같은 점에서 제4단계의 계획체계로 분류된다.

셋째, 도서개발촉진법은 도서의 생산·소득 및 생활기반시설의 정비·확충으로 생활환경을 개선함으로써 도서주민의 소득증대와 복지향상을 도모함을 목적으로 제정된 법이다. 이 법에서 말하는 도서는 제주도 본도를 제외한 해상의 전 도서를 말한다.

도서개발계획은 행정자치부장관이 행하는 지정도서의 지정과 도서개발사업계획의 확정 등 2단계로 이루어진다. 행정자치부장관이 지정도서를 지정하는 작용은 장차 이루어질 지정도서안에서의 개발사업계획의 기반이 되므로, 이러한 범위내에서 행정기관 및 일반국민을 구속하는 구속적 효력을 가진다. 도서개발사업계획은 도서개발사업을 위한 구체적인 계획으로서의 구속력을 발휘한다. 도서개발촉진법은 도서개발계획이 다른 법령에 의한 개발계획에 우선하지만, 군사, 국토건설종합계획법·국토이용관리법에 관하여는 그러하지 아니하다고 규정하여 국토전체를 대상으로 종합계획과 조화를 이루어야 함을 명문으로 규정하고 있다. 이러한 점에서 도서개발계획은 권역개발계획으로서 국토 및 도시계획의 제4단계에 위치하는 계획이라 할 수 있다.

넷째, 오지개발촉진법은 산업 및 생산기반시설등이 다른 지역에 비하여 현저히 낙후된 오지지역을 종합적으로 개발함으로써 지역주민의 소득증대와 복지향상을 기하고 지역적 격차를 해소하여 국토의 균형있는 발전을 도모함을 목적으로 제정된 법률이다. 이 법에서 “오지”라 함은 도시지역으로부터 상당한 거리에 떨어져 있는 지역으로서 교통이 불편하고 주민의 소득수준과 생활수준이 현저히 낮은 지역을 의미한다.

행정자치부장관은 오지를 관할하는 도지사의 신청에 의하여 이 법의 목적을 달성하기 위하여 필요하다고 인정되는 지역을 개발지구로 지정한다. 개발지구의 지정은 오지개발심의위원회의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다. 관계도지사는 개발지구가 지정된 때에는 관계 시장·군수와 협의하거나 그 신청을 받아 개발계획을 수립하여 행정자치부장관에게 제출하여야 한다. 개발계획에 포함되는 사항은 ①전기·통신·도로시설등 생활기반시설의 확충·개선, ②농업·공업·임업·수산업등 산업기반시설의 확충·개선, ③교육·의료·후생등 문화복지시설의 확충, ④하천개수·치산록화등 국토보전시설의 정비·확충, ⑤주택 상·하수도등 주거환경의 개선 등이다.

오지개발계획은 도서개발계획의 경우와 마찬가지로 행정자치부장관이 행하는 개발지구의 지정과 개발사업계획의 확정 등 2단계로 이루어진다. 오지개발촉진법은 개발계획이 다른 법령에 의한 개발계획에 우선하지만, 군사, 국토건설종합계획법·국토이용관리법에 관하여는 그러하지 아니하다고 규정하여 국토전체를 대상으로 한 종합계획과 조화를 이루어야 함을 명문으로 규정하고 있다. 따라서 오지개발계획은 권역별 개발계획으로서 국토 및 도시계획의 제4단계에 위치하는 것으로 분류될 수 있다.

다섯째, 폐광지역개발지원에관한특별법은 석탄산업의 사양화로 인하여 낙후된 폐광지역의 경제를 진흥시켜 지역간의 균형있는 발전과 주민의 생활향상을 도모함을 목적으로 제정된 법률이다.

통상산업부장관은 폐광지역중 다른 산업의 유치가 곤란한 지역의 경제를 진흥시키기 위하여 필요한 경우 도지사의 신청을 받아 폐광지역진흥지구를 지정할 수 있다. 진흥지구의 지정은 지역균형개발및지방중소기업육성에관한 법률에 의한 개발촉진지구 중 특별한 개발이 필요한 지역에 대하여 행한다.

도지사는 진흥지구로 지정·고시된 지역이 있는 경우에는 지역균형개발 및지방중소기업육성에관한법률 제14조의 규정에 의한 개발촉진지구의 개발 계획(개발계획)에 진흥지구의 개발에 관한 사항을 포함시켜야 한다.

도지사는 진흥지구의 환경보전 및 폐광으로 인한 환경오염을 해소하기 위한 계획 즉 폐광지역환경보전계획을 수립하여 개발계획에 이를 반영하여야 한다.

폐광지역진흥지구개발계획은 국토건설종합계획법, 국토이용관리법과 아울러 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률의 계획체계안에서 폐광지역진흥지구의 개발에 관한 특정한 종합계획을 규정한다는 점에서 국토 및 도시계획의 제4단계에 위치하는 것으로 평가된다.

(5) 제5단계 계획체계

제5단계의 계획체계는 도시계획체계이다. 도시계획은 지역적 종합계획이며 그 근거법률은 도시계획법이다.

도시계획법은 도시의 개발·정비·관리·보전 등을 위한 도시계획의 수립 및 집행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 제정된 법률이다.

도시계획법에 의한 도시계획은 ①도시기본계획, ②광역도시계획, ③도시계획의 3단계로 이루어진다.

도시계획은 특정한 지역에 대한 종합적인 계획으로서, 국토건설종합계획, 국토이용계획 및 수도권정비계획 등 권역계획 등을 전제로 하여 수립된다. 따라서 도시계획은 국토 및 도시계획작용의 제4단계에 위치한다 할 수 있다.

도시계획의 구체적인 내용은 다음 장에서 언급할 것이므로 이 부분에서는 생략한다.

(6) 제6단계 계획체계

제6단계의 계획체계는 도시계획을 근거로 도시계획지역 중 특정지역에 대한 종합적인 개발·관리계획을 수립하는 체계이다. 제6단계의 계획체계에 속하는 계획으로는 ①도시개발법에 따른 도시개발계획, ②도시재개발법

에 따른 도시재개발계획, ③주거환경개선을위한임시조치법에 따른 주거환경개선계획, ④건축법에 따른 도시설계, ⑤개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법에 의한 개발제한구역관리계획 등이다.

첫째, 도시개발법은 도시개발에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 계획적이고 체계적인 도시개발을 도모하고 쾌적한 도시환경의 조성과 공공복리의 증진에 기여함을 목적으로 제정된 법률이다.

이 법률은 도시개발구역의 지정과 지정된 구역안에서의 계획적인 도시개발사업을 그 핵심적인 내용으로 하고 있다.

도시개발구역이라 함은 시·도지사 또는 건설교통부장관이 계획적인 도시개발이 필요하다고 인정하여 지정하는 구역을 의미한다. 도시개발구역의 지정권자는 도시개발구역의 지정과 함께 당해 도시개발구역에 대한 도시개발사업계획을 수립할 의무를 진다. 도시개발사업이라 함은 도시개발구역안에서 주거·상업·산업·유통·정보통신·생태·문화·보건 및 복지 등의 기능을 가지는 단지 또는 시가지를 조성하기 위하여 시행하는 사업을 말한다.

따라서 도시개발구역의 지정이라 함은 아직 개발이 안된 지역을 새로운 도시로 개발하는 구역을 설정하는 것을 의미하며, 도시개발사업이란 신도시의 개발사업을 의미한다. 도시개발사업을 위한 도시개발계획은 신도시의 개발계획이다.

도시개발계획에 포함될 사항은 ①도시개발구역의 명칭·위치와 면적, ②도시개발구역의 지정목적 및 도시개발사업의 시행기간, ③도시개발구역을 2 이상의 사업시행지구로 분할하여 도시개발사업을 시행하는 경우에는 그 지구분할에 관한 사항, ④도시개발사업의 시행자에 관한 사항, ⑤도시개발사업의 시행방식, ⑥인구수용계획, ⑦토지이용계획, ⑧교통처리계획, ⑨환경보전계획, ⑩보건의료 및 복지시설의 설치계획, ⑪도로, 상·하수도 등 주요 도시기반시설의 설치계획, ⑫재원조달계획, ⑬도시개발구역밖의 지역에 도시기반시설을 설치하여야 하는 경우에는 당해 시설의 설치에 필요한 비용의 부담계획, ⑭수용 또는 사용의 대상이 되는 토지·건축물 또는 토지에 정착한 물건과 이에 관한 소유권외의 권리, 광업권, 어업권, 물의 사용에 관한 권리(이하 “토지등”이라 한다)가 있는 경우에는 그 세목 등이다.

도시개발계획은 일반적으로 도시지역이외의 지역 즉 국토이용관리법에 따른 준도시지역 또는 준농림지역 등에 수립하는 것이 보통이다. 그러나 도시계획법에 의한 광역도시계획 또는 도시기본계획이 수립되어 있는 지역에 대하여 수립될 수도 있다. 이러한 경우에는 개발계획의 내용이 당해 광역도시계획 또는 도시기본계획에 부합되도록 하여야 한다.

이러한 점에서 도시개발계획은 도시계획의 다음 단계에 위치하는 계획체계에 포함시킬 수 있다.

둘째, 도시재개발법은 도시의 계획적인 재개발에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 재개발사업을 촉진하고 도시의 건전한 발전과 공공복리의 증진에 기여함을 목적으로 제정된 법률이다.

이 법률은 도시재개발구역의 지정과 지정된 구역 안에서의 도시재개발사업의 시행을 그 핵심내용으로 한다. 재개발구역이라 함은 재개발사업을 시행하기 위하여 도시계획으로 지정·고시된 구역을 말한다. 재개발사업이라 함은 재개발구역 안에서 토지의 합리적이고 효율적인 고도이용과 도시기능을 회복하기 위하여 이 법이 정하는 바에 의하여 시행하는 건축물 및 그 부지의 정비와 대지의 조성 및 공공시설의 정비에 관한 사업과 이에 부대되는 사업을 말한다. 도시재개발사업은 ①도심재개발사업, ②주택재개발사업 및 ③공장재개발사업으로 구분된다.

도시재개발에 관한 계획은 재개발기본계획과 재개발사업계획의 승인이라는 2단계로 이루어진다.

재개발기본계획은 특별시·광역시·시의 도시계획구역안에서 관할 시장이 수립한다. 재개발기본계획에 포함되는 사항은 ①재개발의 기본방향, ②계획기간, ③재개발구역의 지정대상 범위, ④토지이용계획, 교통계획 및 공공시설계획, ⑤지역별 건폐율 및 용적률의 계획, ⑥단계별 추진계획 등이다.

재개발기본계획에 따라 재개발구역이 지정된다. 재개발사업은 재개발사업구역안의 토지 또는 건축물의 소유자 또는 그들이 설립하는 재개발조합이 시행하는 것이 원칙이며, 예외적인 경우, 지방자치단체 등이 시행한다. 사업시행자는 사업계획을 작성하여 승인권자(관할 시장·군수·구청장)의 승인을 받는다.

도시재개발에 관한 계획체계는 노후·불량주택의 밀집 등 환경이 불량해져서 그 개선이 필요하여 지정된 도시계획구역을 개선하여 도시의 기능을 회복하기 위하여 이루어지는 것이라는 점에서 도시계획의 다음 단계의 계획체계에 포함시킬 수 있다 할 것이다.

셋째, 도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법은 도시의 저소득 주민밀집거주지역의 주거환경개선을 위하여 필요한 사항을 정함으로써 도시의 저소득주민의 복지증진과 도시환경개선에 이바지함을 목적으로 제정된 법률이다.

이 법률은 주거환경개선지구의 지정과 해당 지구에 대한 주거환경개선계획의 수립 및 주거환경개선사업의 시행을 그 핵심적인 내용으로 한다.

주거환경개선지구라 함은 도시계획구역안으로서 노후불량건축물이 밀집된 지역 또는 공공시설의 정비상태가 불량하여 주거환경이 열악한 지역으로서 주거환경개선의 촉진을 위하여 제3조의 규정에 의하여 지정된 지역을 말한다. 주거환경개선사업이라 함은 주거환경개선지구의 주거환경개선을 위하여 필요한 주택의 건설, 건축물의 개량, 공공시설의 정비, 소득원의 개발등 주거환경개선계획에 따라 행하여지는 사업을 말한다.

주거환경개선계획은 해당 구역을 관장하는 시장·군수·구청장 등이 수립한다. 주거환경개선계획에 포함되는 계획은 ①토지이용계획, ②도로, 상·하수도 기타 공공시설의 정비에 관한 사항, ③주택의 건설 및 그 부대·복리시설에 관한 사항, ④건축물의 존치·수선·증축·개축·철거등 개량방법 및 그 대상, ⑤산사태·침수등 재해의 방지에 관한 사항, ⑥화장실·탁아소·공동작업장등 공동이용시설의 확충 기타 주민의 소득원 개발에 관한 사항, ⑦소요사업비의 추정 및 그 조달방안에 관한 사항 등이다.

주거환경개선지구의 지정고시가 있는 날부터 주거환경개선지구로 지정된 지역은 도시계획법 제17조의 규정에 의한 일반주거지역으로 지정된 것으로 간주된다.

따라서 도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법에 의한 주거환경개선계획은 도시재개발법에 의한 도시재개발계획과 마찬가지로 노후·불량주택의 밀집 등 환경이 불량해져서 그 개선이 필요하여 지정된 도시계획구

역을 개선하여 도시의 기능을 회복하기 위하여 이루어지는 것이라는 점에서 도시계획의 다음 단계의 계획체계에 포함시킬 수 있다 할 것이다.

넷째, 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법은 도시계획법의 규정에 의한 개발제한구역의 지정과 개발제한구역에서의 행위제한, 주민에 대한 지원, 토지의 매수 기타 개발제한구역의 효율적인 관리를 위하여 필요한 사항을 정함으로써 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보함을 목적으로 제정된 법률이다.

개발제한구역은 건설교통부장관이 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 법률은 개발제한구역의 지정과 그 계획적 관리를 그 핵심적 내용으로 한다.

도시의 개발을 제한할 필요가 있거나 국방부장관의 요청이 있어 보안상 도시의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 개발제한구역의 지정 및 해제를 도시계획으로 결정할 수 있다.

개발제한구역의 지정 및 해제에 관한 도시계획은 당해 도시계획구역을 관할하는 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 입안한다. 다만, 국가계획과 관련된 경우에는 건설교통부장관이 직접 또는 관계중앙행정기관의 장의 요청에 의하여 관할 시·도지사, 시장 및 군수의 의견을 들은 후 도시계획을 입안할 수 있다. 도시계획은 도시계획법 제3조제1호의 규정에 의한 도시기본계획 또는 동법 제3조 제2호의 규정에 의한 광역도시계획에 부합하도록 입안하여야 한다. 개발제한구역에 관한 도시계획은 건설교통부장관이 결정한다.

개발제한구역을 관할하는 특별시장·광역시장 또는 도지사는 개발제한구역을 종합적으로 관리하기 위하여 5년 단위로 개발제한구역관리계획을 수립하여 건설교통부장관의 승인을 얻어야 한다. 개발제한구역관리계획에 포함되는 사항은 ① 개발제한구역의 관리의 목표와 기본방향, ② 개발제한구역의 현황 및 실태의 조사, ③ 개발제한구역의 토지이용 및 보전, ④ 개발제한구역안에서 도시계획법 제3조제7호의 규정에 의한 도시계획시설의 설치, ⑤ 개발제한구역에서의 대통령령이 정하는 규모 이상의 건축물의 건축 및 토지

의 형질변경, ⑥취락지구의 지정 및 정비, ⑦주민지원사업, ⑧개발제한구역의 관리 및 주민지원사업에 필요한 재원의 조달 및 운용 등이다.

위에서 살펴본 바와 같이 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법에 따른 개발제한구역관리계획은 도시계획법에 의한 도시계획을 전제로 하여 이루어진다는 점에서 도시계획 다음 단계의 계획체계에 포함시킬 수 있다.

(7) 제7단계 계획체계

제7단계의 계획체계는 전문계획의 체계이다. 전문계획이란 종합계획과는 달리 도로, 항만, 공항, 핵발전소부지 확정과 같은 특정한 사업에 관계된 계획작용을 의미한다. 전문계획은 이를 담당하는 중앙전문부서, 도, 시, 군의 해당전문분과에서 수립되므로 그에 따라 전국차원, 광역자치단체차원 및 기초지방자치단체차원의 전문계획으로 구분할 수 있다.⁷⁾

전문계획은 특정한 지역을 종합적으로 개발하는 계획이 아니다. 특정한 지역의 개발계획을 전제로 하거나, 또는 그와 별도로 특정한 사업을 위한 계획을 세우는 체계이다. 따라서 이와 같은 전문계획은 계획법체계의 가장 하위단계에 놓인다 할 수 있다.

전문계획은 내용적으로 아주 다양하다. 그 구별기준을 명확히 하기는 어려우나, 대략 다음과 같이 구분하여 간단히 열거하고자 한다.

첫째, 지역개발사업관련 전문계획이다. 이는 특정한 지역을 단지로 하여 주택단지 등을 개발함에 관한 계획체계이다. 이에 해당하는 계획과 그 근거법제로는 ①주택건설촉진법에 따른 주택건설종합계획, ②택지개발촉진법에 따른 택지개발계획 등을 들 수 있다.

7) 전문계획들은 경우에 따라 특정한 계획조치를 준비하는 계획으로써 일정한 법형식을 수반하지 않고 수립될 수도 있고, 최소한의 계획준비절차를 수반할 것을 요구하는 선에서 법이 일정한 형식을 갖출 것을 요구하기도 하고, 경우에 따라서는 특정한 계획조치를 위하여 법률의 수권하에 특정한 법형식을 갖춘, 법적 구속력을 발휘하는 계획으로 반포되기도 한다. 즉 전문계획은 그 법형식과 법적 영향력의 강도에 따라 형식에 구애받지 않고 구속력 없는(nicht-förmliche-unverbindliche), 형식을 갖춘, 형량에 영향을 주는 정도인(förmliche-abwägungsrelevante) 그리고 형식을 갖춘, 법구속적 효력을 가지는(förmliche-rechtsverbindliche) 전문계획으로 나누어진다. 전문계획의 이와 같은 구분에 관하여는, Brohm, Öffentliches Baurecht, S. 19 ff. 참조.

둘째 산업입지개발사업관련 전문계획이다. 이는 특정한 지역에 대하여 특정한 산업을 유치·건설함에 관한 계획체계이다. 이에 해당하는 계획과 그 근거법제로는 ①산업입지및개발에관한법률에 따른 산업입지공급계획, ②공업배치및공장설립에관한법률에 따른 공업배치기본계획, ③수출자유지역설치법에 따른 수출자유지역조성계획, ④중소기업창업지원법에 따른 중소기업창업지원계획, ⑤기업활동규제완화에관한특별조치법에 따른 공장설립유도지역 개발계획, ⑥농지법에 따른 농지이용계획, ⑦수산업법에 따른 어장이용개발계획 등이다.

셋째, 시설설치·관리사업관련 전문계획이다. 이는 교육·체육·복지 등을 위한 시설을 설치·관리하는 사업에 관한 계획체계로서 이에 해당하는 계획과 그 근거법제로는 ①학교시설사업촉진법에 따른 학교시설사업시행계획, ②산업교육진흥법에 따른 산업교육진흥종합계획, ③특수교육진흥법에 따른 특수교육종합계획 등, ④국민체육진흥법에 따른 체육진흥계획, ⑤청소년기본법에 따른 청소년육성기본계획, ⑥남녀고용평등법에 따른 근로여성복지증진기본계획, ⑦장애인고용촉진등에관한법률에 따른 장애인고용촉진기본계획, ⑧중소기업근로자복지진흥법에 따른 중소기업근로자복지증진기본계획 등을 들 수 있다.

넷째, 관광 및 공원개발사업관련 전문계획이다. 이는 특정한 지역에 관광을 진흥하거나, 공원을 조성하는 사업에 관련된 계획체계이다. 이에 해당하는 계획과 그 근거법제로는 ①관광기본법에 따른 관광진흥계획, ②관광진흥법에 따른 관광개발기본계획, ③온천법에 따른 온천개발계획, ④자연공원법에 따른 공원계획, ⑤도시공원법에 따른 도시공원조성계획 등을 들 수 있다.

다섯째, 환경보전사업 관련 전문계획이다. 이는 환경보전을 위한 특정한 사업에 관한 계획체계이다. 이에 해당하는 계획과 그 근거법제로는 ①수질환경보전법에 따른 종말처리시설 기본계획, ②환경관리공단법에 따른 사업계획, ③폐기물관리법에 따른 폐기물처리기본계획, ④자원의절약과재활용촉진에관한법률에 따른 자원재활용기본계획, ⑤오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률에 따른 분뇨및축산폐수처리기본계획, ⑥토양환경보전법에 따른

토양보전기본계획, ⑦폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률에 따른 폐기물처리시설설치계획, ⑧환경영향평가법에 따른 환경영향평가대상사업계획, ⑨조수보호및수렵에관한법률에 따른 조수보호기본계획, ⑩지하수법에 따른 지하수관리기본계획, ⑪전통건조물보존법에 따른 전통건조물보존계획, ⑫풍수해대책법에 따른 방재계획 등을 들 수 있다.

여섯째, 사회간접자본 건설·관리사업 관련전문계획이다. 이는 도로 등 사회간접자본을 건설하고 관리함에 관한 계획체계이다. 이에 해당하는 계획과 그 근거법제로는 ①도로법에 따른 도로로선인정 등 도로계획, ②도로정비촉진법에 따른 도로정비장기계획, ③고속국도법에 따른 고속국도 노선인정 등 고속국도계획, ④농어촌도로정비법에 따른 농어촌도로기본계획, ⑤주차장법에 따른 주차장정비계획, ⑥공공철도건설촉진법에 따른 공공철도건설·개량사업실시계획, ⑦도시철도법에 따른 도시철도건설·운영기본계획, ⑧항공법에 따른 공항개발기본계획, ⑨수도권신공항건설촉진법에 따른 신공항건설기본계획, ⑩항만법에 따른 항만기본계획, ⑪어항법에 따른 어항시설계획, ⑫공유수면매립법에 따른 공유수면매립기본계획, ⑬사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법에 따른 민자유치기본계획 등이다.

일곱째 수자원관리사업 관련 전문계획이다. 이는 하천, 상·하수도 및 수자원관리 사업과 관련된 전문계획의 체계로서 이에 해당하는 계획과 그 근거법제로는 ①하천법에 따른 하천정비기본계획, ②특정다목적댐법에 따른 댐건설기본계획, ③수도법에 따른 수도정비기본계획, ④하수도법에 따른 하수도정비기본계획, ⑤한국수자원공사법에 따른 수자원이용개발사업계획 등이다.

여덟째, 유통·교통진흥사업 관련 전문계획이다. 이는 물류의 유통 및 교통을 진흥하는 사업에 관련되는 전문계획의 체계로서 이에 해당하는 계획과 그 근거법제로는 ①육운진흥법에 따른 육운진흥기본계획, ②화물유통촉진법에 따른 화물유통기본계획, ③도·소매업진흥법에 따른 도·소매업진흥종합계획, ④유통단지개발촉진법에 따른 유통단지개발종합계획, ⑤도시교통정비촉진법에 따른 도시교통정비기본계획, ⑥교통안전법에 따른 교통안전기본계획 등을 들 수 있다.

아홉째, 에너지개발사업 관련 전문계획이다. 이는 특정한 에너지를 개발하고 보급하는 사업에 관한 계획체계이다. 이에 해당하는 계획과 그 근거법제로는 ①원자력법에 따른 원자력진흥종합계획, ②석탄산업법에 따른 석탄산업장기계획, ③전원개발에관한특례법에 따른 전원개발사업실시계획, ④도시가스사업법에 따른 시설공사계획, ⑤한국가스공사법에 따른 사업실시계획, ⑥송유관사업법에 따른 송유관건설기본계획, ⑦집단에너지사업법에 따른 집단에너지공급기본계획 등을 들 수 있다.

이상에서 언급한 바와 같은 전문계획들은 특정한 영역의 특정한 사업과 관련되어 수립·실시된다. 기본적으로는 지역에 관한 용도지역의 지정등의 종합적인 계획을 전제로 하므로 계획법체계의 마지막 단계에 위치시킬 수 있다 할 것이다.

2. 도시계획법의 변천 연혁

도시계획관련법제의 출발점은 1962년 1월 20일 법률 제983호로 제정된 도시계획법이다.

이 법률은 일제하인 1934년 6월 20일 조선총독부에 의하여 제령 제18호로 제정된 조선시가지계획령에 포함되어 있던 내용 중 토지구획정리사업 분야와 건축분야를 구분하여 건축분야는 건축법에 규정하는 한편, 토지구획정리사업 분야를 별도의 법률로 제정함을 주목적으로 제정되었다.

최초의 도시계획법의 주요 골자로는 다음과 같은 사항을 들 수 있다.

①대지로서의 효용을 증진시키기 위하여 토지의 교환·분합 등을 하는 토지구획정리사업의 절차를 규정함, ②국토건설청장은 도시계획구역 내에서 주거지역, 상업지역, 공업지역 또는 녹지지역을 지정할 수 있도록 함, ③국토건설청장은 도시계획구역내에 풍치지구·미관지구·방화지구·교육지구·위생지구 및 공지지구를 설정할 수 있도록 함, ④도시계획에 관한 사항을 조사·심의하게 하기 위하여 경제기획원에 중앙도시계획위원회를 두도록 함 등이었다.⁸⁾

8) 도시계획법의 연혁에 관하여는, 한국법제연구원, 대한민국 법률연혁집, 제25권, 제

1962년 이후 2000년까지 도시계획법은 모두 19차례 개정되었다.

도시계획법의 변천이 이루어진 이유로는 ①도시계획법에 규정되었던 사항을 분리하여 새로운 법률을 제정하는 경우, ②도시계획법에 새로운 제도를 추가하는 경우, ③도시계획법의 내용에 직접적인 영향을 미치는 다른 법률의 제정 또는 개정이 이루어진 경우 등을 들 수 있다.⁹⁾

1963년에 이루어진 도시계획법의 일부개정은 도시계획사항에 고속교통로 및 교통시설을 추가하기 위하여 이루어진 것이다.¹⁰⁾

1967년의 일부개정은 도시계획법에서 토지구획정리사업을 분리하여 별도의 토지구획정리사업법을 제정함에 따라 그 중복되는 사항을 정리하기 위하여 이루어진 것이다.¹¹⁾

1971년 도시계획법이 전문개정 되었다. 전문개정의 주요 목적의 하나는 도시재개발사업제도를 도입하고 그 집행절차를 규정함이었고, 다른 하나는 개발제한구역의 지정이었다.¹²⁾

전문개정된 주요 내용으로는 ①재개발사업의 집행절차에 관한 규정을 신설함, ②도시의 확산 방지·도시주변의 자연환경보전 등을 위하여 필요한 때에는 도시주변지역을 개발제한구역으로 지정하여, 당해 지정목적에 위배되는 도시계획사업을 할 수 없도록 함, ③도시계획구역안의 지구에 고도지구·업무지구·보존지구·임항지구·주차장정비지구 등을 추가하여 원칙적으로 10종의 지구를 지정할 수 있도록 하고, 각 지구 안에서의 건축 등의

32편 751쪽 이하 참조.

9) 도시계획법 변천내용의 분석에 관하여는, 김종보, 도시계획의 수립절차와 건축물의 허용성에 관한 연구, 서울대학교 박사학위논문, 1997, 312쪽 참조.

10) 1963.4.11, 법률 제1322호.

11) 1967.3.14. 법률 제1912호.

12) 1971.1.19. 법률 제2291호 개정취지로서 “정부의 강력한 공업화 정책에 따라 이룩한 산업구조의 고도화로 도시주변에 많은 인구가 집중하게 되었으며 이로 인한 도시의 급격한 팽창은 현행법으로 해결할 수 없는 여러 가지 도시문제를 야기하고 있어, 이에 대한 대책으로 기존 시가지내에 있어서 도로가 협소하고 건물이 노후되어 있는 불량지구는 도로로 정비하고 새로운 건물을 건축할 수 있도록 재개발사업을 실시하여 쇠퇴하여가는 도시기능을 되찾게 하고 도시교외부에 있어서는 새로운 도시형성이 예상되는 지역을 찾아내어 주도시의 기능 일부를 분산 흡수시킬 수 있는 부도심 또는 신도시를 계획적으로 건설 촉진하게 하려는 것임”을 들고 있다. 한국법제연구원, 대한민국법률연혁집, 제25권, 751-1면에서 전재.

제한·금지에 대하여는 도시계획법에 정함이 있는 경우를 제외하고는 건축법에 의하도록 함, ④산업·인구의 과도한 집중방지를 위하여 필요한 때에는 특정시설제한구역을 지정하여 일정 규모 이상의 공장·학교·중양도매시장 등의 설치를 제한하도록 함, ⑤도시근린지역을 도시개발예정지역으로 지정하여 도시계획을 결정하도록 함, ⑥영세토지분할의 허가제를 신설함, ⑦공동구를 신설함, ⑧지방도시계획위원회를 신설함, ⑨사권보호를 위하여 도시계획의 실효, 도시계획시설 부지 소유자의 토지매수청구권 설정, 조성대지의 원토지소유자에 대한 우선양도제도 등을 신설함 등을 들 수 있다.

1972년의 일부개정은 개발제한구역 안의 행위제한제도의 보완이 주목적이었다.¹³⁾ 개정의 주요 내용으로서는 ①개발제한구역안에서 제한될 행위의 내용을 명시하고 이에 위반한 자에 대하여는 1년 이하의 징역 또는 100만원 이하의 벌금에 처하도록 함, ②가구를 단위로 하여 건축물의 높이, 규모, 모양 및 벽면의 위치 등을 정리하기 위하여 특정가구 정리지구를 신설함, ③대도시에서의 산업 및 인구의 과도한 집중을 방지하기 위한 특정시설제한구역에는 공장, 학교, 중양도매시장 등 5종의 특정시설이 일괄 제한되도록 되었으나 필요에 따라 특정시설의 전부 또는 일부의 설치를 신축성 있게 제한할 수 있도록 함 등을 들 수 있다.

1976년의 일부개정은 도시계획법에서 도시재개발사업을 분리하여 별도의 도시재개발법을 제정함에 따라 그 중복되는 사항을 정리하기 위하여 이루어진 것이다.¹⁴⁾

1979년의 일부개정은 주차장법의 제정에 따라 주차장법과 도시계획법의 조화를 위하여 이루어졌다. 즉 도로의 효용을 유지하고 도로교통의 원활한 소통을 위하여 주차장의 정비가 필요한 때 도시계획에 의하여 지정된 주차장정비지구를 주차장법 제3조의 규정에 의하여 지정된 지구로 변경하기 위

13) 1972.12.30. 법률 제2435호. 일부개정의 취지로서 “도시의 미관을 확보하고 도시의 기능을 증진시키기 위하여 특정가구정리지구를 신설하고 특정시설제한구역 안에서 공장등 5종의 시설이 일괄 제한되던 것을 필요에 따라서는 그 중 시설의 일부만을 선택적으로 제한할 수 있게 하며, 개발제한구역 안의 행위제한에 관한 규정을 보완하려는 것임”을 들고 있다. 전계 대한민국법률연혁집, 751-2쪽 참조.

14) 1976.12.31. 법률 제2988호.

함이었다.¹⁵⁾

1981년의 일부개정은 도시기본계획의 도입과 도시계획절차에 있어 주민의 의견청취제도의 도입을 주요한 목적으로 하여 이루어진 것이다.¹⁶⁾ 그 주요한 개정내용으로는 ①서울특별시·부산시 기타 대통령령으로 정하는 도시계획구역의 경우 20년을 단위로 하는 도시기본계획의 수립을 의무화함, ②도시기본계획의 수립 및 도시계획의 입안에 있어서 주민의 의견을 청취하도록 함, ③도시의 계획적·단계적 개발을 기하기 위하여 시가화조정구역을 지정하여 일정기간 시가화를 확보할 수 있게 함, ④비 행정청에 의한 도시계획사업 시행시에도 일반인에 대한 사전공람제도를 신설함 등을 들 수 있다.

1982년의 도시계획법은 국토이용관리법의 일부개정에 따라 기준지가고시제도를 국토이용관리법으로 일원화하기 위하여¹⁷⁾, 1984년의 일부개정은 소원법을 대체하여 행정심판법이 제정됨에 따라 관련법령을 정비하기 위하여 개정되었다.¹⁸⁾

1989년은 토지공개념의 도입에 따라 “개발이익환수에관한법률”, “토지초과이득세법”, “택지소유상한에관한법률” 등 소위 토지공개념 3법이 제정되었다. 이들 법률의 제정에 따라 관련사항의 정비를 위하여 도시계획법의 일부 개정이 이루어졌다.¹⁹⁾

1991년은 지방자치법의 전면개정에 따라 지방의회의 구성 및 지방자치단체장의 직접선거제도의 도입 등 지방자치가 전면적으로 도입되는 해였다. 이에 따라 도시계획의 승인에 있어서 관계 지방의회의 의견을 청취하

15) 1979.4.17. 법률 제3165호.

16) 1981.3.31. 법률 제3410호. 이 법률의 개정취지는 “산업구조와 생활양식의 급격한 변화에 능동적으로 대처하기 위하여 종래 정부 주도하의 도시계획운용이 합리성과 효율성이 저하되고 도시계획의 빈번한 변경 및 도시계획사업의 장기 미집행 등 부작용을 파생시켜 왔으므로 이를 보완하기 위하여 도시계획에 대한 지역주민의 참여기회 보장, 도시계획의 효율성 및 전문성의 확보와 아울러 주민의 재산권에 대한 적절한 보호를 기함으로써 도시계획사업의 시행과 사유재산보호와의 조화를 강구하세 하여 도시계획에 대한 공신력을 제고하려는 것임”이었다. 전계 대한민국법률연혁집, 751-2 쪽 참조.

17) 1982.12.31. 법률 제3642호.

18) 1984.12.15. 법률 제3755호.

19) 1989.12.30. 법률 제4175호, 법률 제4183호.

게 함을 기본으로 도시계획법의 대폭적인 개정이 이루어졌다.²⁰⁾ 개정의 주요 내용으로는 ①건설교통부장관은 도시기본계획을 승인하고자 할 때에는 미리 관계 지방의회의 의견을 듣도록 함, ②도시계획구역 안에서 지정하는 15개의 구역 중 교육 및 연구지구, 업무지역 및 임항지구를 시설보호지구로 통합하여 필요에 따라 지정·운영할 수 있도록 하고, 공지지구 및 특정가구정비지구는 폐지함, ③건설교통부장관은 택지개발예정지구·공업단지·재개발구역 등을 상세계획구역으로 지정할 수 있도록 하고, 상세계획구역 안에서 상세계획으로 정하여야 할 사항을 정함, ④건설교통부장관은 도로·철도 등 광역적인 정비체계가 필요한 시군을 합리적으로 배치하고, 여러 도시의기능을 상호 연계시킴으로써 도시 전체의 균형있는 발전과 효율적인 환경보전을 도모하기 위하여 필요한 때에는 2이상의 도시계획구역을 대상으로 도시계획구역을 지정할 수 있도록 하고, 광역계획구역을 대상으로 입안되는 광역계획의 내용·입안자 등을 정함, ⑤현실에 맞지 않는 벌금, 과태료의 금액을 현실화함 등을 들 수 있다.

1997년은 행정절차법의 전면적인 실시를 앞두고(1998.1.1.) 관련법령의 정비가 이루어진 해였다. 즉 행정절차법이 실시됨에 따라 행정절차법과 개별법률에 중복 규정되어 있는 행정절차 관련규정을 삭제하고 개별 법률의 다양한 의견청취유형을 행정절차법에 맞도록 정비하며, 일정한 원칙과 기준에 따라 청문을 실시하는 처분을 명확히 개별법률에 규정함으로써 행정절차법 운영의 실효성을 확보하기 위하여 개별 법률의 정비가 이루어졌는 바, 도시계획법의 정비도 이와 같은 차원에서 이루어졌다.²¹⁾ 그 주요 내용으로는 ①개별 법률에 의견제출·청문의 대상으로 다양하게 규정되어 있는 불이익처분 중 당사자의 재산권·자격 또는 지위를 직접 박탈하는 허가·인가·면허 등의 취소처분과 법인·조합 등의 설립인가 취소 또는 해산을 명하는

20) 1991.12.24. 법률 제4427호.

21) 1997.12.13. 법률 제5453호 행정절차법의시행에따른공인회계사법등의정비에관한 법률의 제정에 따라 일괄정비된 것이다. 1993.3.6. 법률 제4541호의 도시계획법개정은 정부조직법의 개정으로 문화부와 체육부와 문화체육부로 통합됨에 따라 관계 조문을 정비하기 위하여, 1995. 12. 29. 법률 제5115호, 5116호의 도시계획법 개정은 주차장법과 도시재개발법의 개정에 따라 이를 인용하고 있는 관계 조문의 정비를 위한 일부개정이었으므로 본문에 언급하지 아니하였다.

중대한 불이익처분의 경우에는 엄격한 처분절차인 청문을 실시하도록 함, ②공사채등록법·관세법 등과 같이 당사자에게 중대한 불이익을 주는 인가 및 특허등의 취소처분을 규정하고 있으나 청문에 관한 근거가 없는 경우에는 당해 처분의 성질에 맞게 청문실시의 근거를 신설함, ③의견진술·공청 등 행정절차법의 불이익처분에 맞지 아니하는 개별법률상의 용어를 행정절차법에 적합하도록 정비하여 법 적용상의 혼란을 해소함 등을 들 수 있다.

1999년은 규제개혁기본법의 본격적인 실시에 따라 규제완화 및 규제의 투명성 확보를 위하여 관련 법률의 대대적인 정비가 이루어진 해였다. 도시계획법에 있어서도 규제의 실효성이 없거나 국민의 토지이용을 과도하게 제한하는 각종 도시계획 관련 규제를 폐지 또는 개선함으로써 국민생활의 불편을 해소하기 위하여 그 일부 개정이 이루어졌다.²²⁾ 그 주요 내용으로는 ①일정한 종류와 규모의 광장·학교·중양도매시장 등 특정시설의 전부 또는 일부의 설치를 제한하는 특정시설제한구역은 1999년까지 그 지정사례가 없으므로 이를 폐지함, ②도시의 균형있는 발전을 도모하기 위하여 특히 필요하다고 인정할 때에는 도시의 인근지역에 일정한 기준 이상의 면적과 요건을 갖춘 도시개발예정지구를 지정할 수 있게 되어 있으나 1999년까지 그 지정사례가 없으므로 이를 폐지함으로써 이와 관련된 조성대지사업계획승인, 조성대지에 대한 처분계획의 인가, 조성사업의 준공검사 등에 관한 규제를 폐지함, ③행정청이 아닌 도시계획사업시행자가 새로 설치한 공공시설은 이를 관리할 행정청에 무상으로 귀속되고, 그 기능이 대체되어 용도가 폐지되는 기존의 공공시설은 새로 설치한 공공시설의 설치비용 범위 안에서 시행자에게 무상 양도하도록 되어 있으나, 그 중 신·구 시설간 기능대체성 요건을 삭제함으로써 사업시행자의 부담을 경감함 등을 들 수 있다.

1998년 12월 헌법재판소는 도시계획법 제21조가 헌법에 합치하지 아니한다고 결정하였다. 이 규정은 개발제한구역의 지정에 관한 규정이다. 이 규정의 헌법불합치 선언으로 인하여 도시계획법의 개정이 불가피해졌음은

22) 1999.2.8. 법률 제5898호, 1999.5.24. 법률 제5982호의 일부개정은 정부조직법이 개정됨에 따라 관계조문을 정비하기 위하여 이루어진 것이다.

물론, 종래 개발제한구역의 지정 및 운영을 둘러싼 제도 전반의 수정이 요구되었다. 1999년 10월 헌법재판소는 도시계획법 제6조가 헌법에 불합치한다고 결정하였다. 이 규정은 도시계획시설의 결정으로 인한 토지재산권의 제한에 관한 규정이다. 이 규정의 헌법불합치선언으로 인하여 도시계획법의 개정이 불가피해졌음은 물론, 장기 미집행 도시계획시설에 대한 근본적인 재검토가 요구되었다. 2000년의 도시계획법 전면개정은 헌법재판소가 위와 같이 도시계획법에 대하여 거듭하여 헌법불합치결정을 내림에 따라 그 위헌의 소지를 해소하는 한편, 그 동안 산적한 여러 문제점의 해소를 위하여 도시계획체계를 전면 개편한다는 차원에서 이루어졌다. 2000년 도시계획법의 전면개정으로 도시계획법은 도시계획법, 도시개발법, 및 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법²³⁾ 등 3개의 법률로 나뉘어졌다. 도시계획3법의 제정취지, 주요골자, 그 골격과 내용 및 문제점에 관하여는 다음 장에서 상세히 설명하고자 한다.

3. 도시계획법에 대한 헌법재판소의 헌법 불합치 결정결과

위에서 언급한 바와 같이 도시계획법의 특정 조문을 헌법에 불합치한다고 선언한 헌법재판소의 결정은 두 차례에 걸쳐서 이루어졌다. 하나는 1998년 12월 헌법재판소는 도시계획법 제21조를, 다른 하나는 1999년 10월 도시계획법 제6조를 헌법에 불합치한다고 결정한 것이다. 이 두 헌법 불합치 결정의 주요 내용을 검토하고, 도시계획법에 반영되어야 할 사항을 제시하고자 한다.

가. 도시계획법 제21조에 대한 헌법 불합치 결정

1998. 12. 24. 헌법재판소는 도시계획법 제21조가 헌법에 불합치 한다

23) 이들 도시계획3법은 모두 2000년 1월 28일자 관보에 공포되었다. 도시계획법은 법률 제6243호로, 도시개발법은 법률 제6242호로, 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법은 법률 제6241호로 각각 공포되었다.

고 결정하였다.²⁴⁾ 헌법재판소의 판시사항은 ①토지재산권의 사회적 의무성, ②개발제한구역지정으로 인한 토지재산권 제한의 성격과 한계, ③토지재산권의 사회적 제약의 한계를 정하는 기준, ④토지를 종전의 용도대로 사용할 수 있는 경우에 개발제한구역 지정으로 인한 지가의 하락이 토지재산권에 내재하는 사회적 제약의 범주에 속하는지 여부, ⑤도시계획법 제21조의 위헌 여부, ⑥헌법불합치결정을 하는 이유와 그 의미, ⑦보상입법의 의미 및 법적 성격 등 일곱 가지의 주제를 다루고 있다. 이 보고서는 이 판시사항의 내용 중 도시계획법 제21조를 위헌이라 선언한 이유를 중심으로 요약·정리하고자 한다.

(1) 사건의 개요

헌법소원이 제기된 사건은 89헌마214, 90헌바16, 97헌바78 등 다수의 사건이 병합되어 있다.

89헌마214 사건과 90헌바16사건은 도시계획법 제21조에 근거하여 개발제한구역으로 지정된 토지 위에 관할관청의 허가를 받지 아니하고 건축물을 건축하여 소유하고 있다는 이유로 인천 서구청장으로부터 위 건축물에 대한 철거대집행계고처분 등을 받는데 대하여 불복한 경우이다. 97헌바78 사건은 다수의 청구인이 국가를 상대로 개발제한구역의 지정에 의하여 입은 손실의 보상을 청구한 사건이다.

이 사건 심판의 대상은 도시계획법 제21조의 위헌여부이고, 그 내용은 개발제한구역의 지정의 근거를 이루는 것이다.

(2) 개발제한구역 지정에 의한 토지재산권 제한의 내용에 대한 판단

개발제한구역의 지정은 도시지역을 대상으로 하여 수립되는 도시계획상의 토지이용계획의 하나로서 구역의 지정에 관한 계획에 따른 토지이용제한의 한 형태이다. 도시계획법 제21조에 따라 개발제한구역으로 지정된 구역 안에서는 지정 당시 이미 관계법령의 규정에 의하여 허가를 받아 공사

24) 헌법재판소 전원재판부 1998. 12. 24. 89헌마214, 90헌바16, 97헌바78(병합) (헌법불합치) 【도시계획법 제21조에 대한 위헌소원】 (판례집 10-2, 927~977).

또는 사업에 착수한 것을 제외하고는 그 구역지정의 목적에 위배되는 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토지면적의 분할 또는 도시계획사업의 시행을 할 수 없다. 도시계획법 제17조 및 제18조에 근거한 ‘용도지역’이나 ‘용도지구’의 지정으로 인한 도시계획상의 제한은 원칙적으로 토지의 자유로운 사용을 보장하면서 개별적으로 혹은 예외적으로 각 지정 목적에 어긋나는 사용을 제한하는 방식을 취하고 있는데 반하여, 이 사건 법률조항에 의한 ‘개발제한구역’ 지정의 경우에는 구역내의 토지는 지정당시의 지목에 따른 현상 유지적 혹은 현상 개량적 사용 외에는 일체의 사용행위가 원칙적으로 그리고 포괄적으로 제한된다는 점에서 여타의 도시계획상의 제한보다 한층 더 강한 행위제한을 받게 된다. 즉, 개발제한구역의 지정은 도시개발을 제한하기 위한 것이고(법 제21조 제1항), 그와 같은 지정 목적에 위배되지 아니하는 건축물의 건축 등의 행위는 사실상 상정하기 어려우므로, 개발제한구역 내에 있는 토지는 그 지정과 동시에 원칙적으로 지정당시의 상태에 따른 사용만이 가능하게 되는 엄격한 제한을 받게 되는 것이다. 그러나 개발제한구역내에 있는 토지는 원칙적으로 지정 당시의 상태에 따른 사용이 가능하므로, 도시계획법 제21조에 따라 제한대상이 되는 것은 토지재산권의 한 내용인 토지사용권에 한하고, 사용권이 제한된다 하더라도 구역 지정 당시의 본래적인 용도에 따른 사용은 원칙적으로 보장되고 상당한 범위내의 현상 개량적인 개발행위도 예외적으로 허용되며 단지 장래에 있어서 구역의 지정목적에 반하는 사용방법만이 금지된다.

(3) 도시계획법 제21조의 위헌성 판단

헌법재판소는 기본적 인권을 제한하는 입법의 위헌성의 판단기준으로서 과잉금지의 원칙(비례의 원칙)과 재산권의 본질적 내용의 침해금지원칙의 준수 여부를 들고 있다. 즉 공익을 실현하기 위하여 입법으로 채택되는 구체적인 수단은 그 목적이 정당해야 하며 입법자가 선택한 수단이 의도하는 입법목적 달성과 촉진하기에 적합해야 하고(방법의 적정성), 입법 목적을 달성하기에 똑같이 효율적인 수단 중에서 가장 기본권을 존중하고 적게 침해하는 수단을 사용해야 하며(침해의 최소성), 법률에 의하여 기본권이

침해되는 정도와 법률에 의하여 실현되는 공익의 비중을 전반적으로 비교
형량하였을 때 양자 사이의 적정한 비례관계가 성립해야 한다(법익의 균형
성). 헌법재판소는 도시계획법 제21조의 위헌성 여부도 위와 같은 원칙에
따라 판단하되, ①구역지정 후 토지를 종래의 목적으로 사용할 수 있는 원
칙적인 경우와 ②종래의 목적으로 사용할 수 없는 예외적인 경우 등 두가
지의 경우로 나누어 판단하고 있다.

(가) 구역지정 후 토지를 종래의 목적으로 사용할 수 있는 원칙적인 경우

헌법재판소는 이 경우 도시계획법 제21조를 합헌적이라 판단한다.

그 이유는 이 경우에는 개발제한구역의 지정에도 불구하고 토지소유자는
원칙적으로 종래와 같이 토지를 계속 이용할 수 있기 때문이다. 구역 내
토지 중 이미 개발된 토지의 경우에는 도시계획법시행령이 구역지정 당시
부터 있던 기존 건축물의 증개축을 허용하고 있으므로, 도시계획법 제21조
가 개발제한구역으로 지정된 토지소유자에게 부과하는 현상태의 유지의무
나 변경금지의무는, 토지소유자가 자신의 토지를 원칙적으로 종래의 용도
대로 사용할 수 있는 한, 재산권의 내용과 한계를 비례의 원칙에 부합하게
합헌적으로 규율한 규정이라고 보아야 한다는 것이다.

첫째, 도시의 평면적 확산을 적절히 제한하여 도시기능의 적정화를 기하
고 도시주변의 자연환경을 보존하여 도시주민의 생활의 질을 높여 나가야
한다는 것은 보편적 공익의 요청이자 국가의 의무이며, 개발제한구역 지
정으로 인한 토지재산권의 제한은 바로 이와 같은 공익상의 요청에 부응하기
위한 것으로서 그 목적의 정당성이 인정된다.

둘째, 도시계획법 제21조는 위와 같은 입법목적을 달성하기 위하여 개발
제한구역으로 지정된 구역 안에서는 그 구역지정의 목적에 위배되는 건축
물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토지면적의 분할 또는 도시계
획사업의 시행을 원칙적으로 그리고 전면적으로 금지하고 있고, 이러한 수
단이 입법목적의 달성에 크게 기여한다는 것은 의문의 여지가 없으며
로, 이 사건 법률조항은 수단의 적정성도 인정된다.

셋째, 개발제한구역의 지정이 궁극적으로는 구역내 토지의 형상과 이용방

법을 지정 당시의 상태대로 보존함으로써 당해구역의 도시화를 방지하고자 하는 데 그 목적이 있다는 점에 비추어보면, 구역내 토지에 대하여 선별적, 부분적, 예외적 이용제한의 수단만을 선택하여서는 그 목적의 효율적인 달성을 기대하기 어려울 것이므로, 이 사건 법률조항이 취한 전면적인 규제수단은 입법목적의 달성을 위하여 필요한 최소한의 조치인 것으로 인정된다.

넷째, 토지는 우리들 모두의 일터이고 삶의 터전이기에 때문에 토지재산권의 사회적 기능이 매우 중요할 뿐만 아니라 국민의 대다수를 점하는 도시민의 건전한 생활환경의 확보와 국가안보 등과 같은 이 사건 법률조항을 통하여 실현하려는 법익의 비중이 매우 크다는 것을 고려할 때, 지정된 구역내의 토지소유자에게 종래 상태에 따른 토지의 이용을 보장하면서 단지 개발행위만을 금지하는 것은 토지소유자에게 과도하고 일방적인 부담을 부과하는 것이 아니라 토지소유자가 수인해야 하는 사회적 제약의 범위에 속한다고 판단된다.

헌법재판소는 위와 같은 이유로 “도시계획법 제21조가 토지재산권의 제한을 통하여 실현하고자 하는 공익의 비중과 이 사건 법률조항에 의하여 발생하는 토지재산권의 침해의 정도를 전반적으로 비교형량할 때, 양자 사이에 적정한 비례관계가 성립한다고 보이므로 법익균형성의 요건 또한 충족되었다 하겠다. 결국, 구역의 지정으로 인한 개발가능성의 소멸과 그에 따른 지가의 하락이나 지가상승률의 상대적 감소는 토지소유자가 감수해야 하는 사회적 제약의 범주에 속하는 것으로 보아야 한다”고 결론짓고 있다. 다만, “구역의 지정으로 인한 토지재산권의 제한이 비록 헌법적으로는 재산권에 내재하는 사회적 제약의 범위내의 것이라 할지라도, 구역의 지정이 도시민의 건전한 생활환경을 위한 것임에도 불구하고 수익자인 도시민은 최소한의 부담도 하지 아니하고 오로지 구역내의 주민과 토지소유자들에게만 그 부담을 전가하는 것은 형평과 사회정의의 요청에 반하므로, 구역내의 주민이나 토지소유자들에게는, 예컨대 각종 세금의 감면 등 다양한 혜택을 부여하는 한편 수익자로부터는 개발이익을 환수하는 방법 등을 통하여 구역내 주민의 부담을 완화하고 형평을 회복하는 조치를 취하는 것이 바람직하다 할 것이다”는 의견도 부기하고 있다.

(나) 구역지정 후 토지를 종래의 목적으로 사용할 수 없는
예외적인 경우

헌법재판소는 이러한 경우 위헌이라고 선언한다. 그 이유는 이 경우는 재산권의 사회적 기속성으로도 정당화될 수 없는 가혹한 부담을 토지소유자에게 부과하는 것이므로 입법자가 그 부담을 완화하는 보상규정을 두어야만 비로소 헌법상으로 허용될 수 있기 때문이라는 것이다. 즉 도시계획법 제21조는 원칙적으로는 토지재산권의 사회적 제약을 합헌적으로 구체화한 규정이지만, 토지소유자가 수인해야 할 사회적 제약의 정도를 넘는 경우에도 아무런 보상 없이 재산권의 과도한 제한을 감수해야 하는 의무를 부과하는 점에서는 위헌이라고 선언한다. 이러한 경우 입법자는 비례의 원칙을 충족시키고 이로써 법률의 위헌성을 제거하기 위하여 예외적으로 발생한 특별한 부담에 대하여 보상규정을 두어야 한다.

헌법재판소는 언제 이 사건 법률조항에 의한 제한이 토지재산권의 내재적 한계로서 허용되는 사회적 제약의 범위를 넘어 감수하라고 할 수 없는 특별한 재산적 손해가 발생하였는가의 문제는 일률적으로 확정할 수는 없고 당해 토지가 놓여 있는 객관적 상황(공부상 지목, 토지의 구체적 현황 등)을 종합적으로 고려하여 판단해야 할 것이라고 전제한 후, 토지소유자가 보상 없이 수인해야 할 한계를 설정하는 기준으로서 다음과 같은 두 가지를 들고 있다.

첫째, 토지를 합법적인 용도대로 계속 사용할 수 있는 가능성이 있는가 하는 것이다.

헌법상의 재산권의 보장은 무엇보다도, 토지소유자가 재산권에 관하여 종래의 법질서가 존속하리라는 신뢰아래 합법적으로 그의 토지에 가치를 창설한 경우 새로운 법질서의 변경으로 인하여 그 토지에 이미 형성된 가치가 갑자기 박탈되거나 절하되는 것으로부터 보호한다. 따라서 법률개정으로 인하여 종래의 용도대로 토지를 더 이상 사용할 수 없게 된 경우에는 종래 합법적으로 행사된 토지사용수익권 등 이미 형성된 상태는 ‘그의 종래의 기능’을 변경하려는 규정에 대하여 계속 그의 존속을 관철할 수 있어야

하므로 입법자는 보상없이 종래의 합법적인 사용수익을 제거 또는 금지할 수 없다. 다시 말하면, 종래 법적으로 허용된 방법으로 토지를 사용한 경우에는 토지소유자에 의하여 실현된 합법적인 토지사용은 그 자체로서 이미 토지의 상황을 형성하기 때문에, 그의 위치와 자연과의 관계에 따른 주변상황의 구속을 받는 것이 아니라 오히려 토지소유자가 형성한 상황에 따른 재산권적 지위를 부여받게 되는 것이다. 따라서 토지를 종래 합법적으로 행사된 토지이용의 목적으로도 사용할 수 없는 경우, 토지재산권의 이러한 제한은 국민 누구나가 수인해야 하는 사회적 제약의 범위를 넘는 것으로 판단해야 한다.

둘째, 토지에 대한 이용방법의 제한으로 말미암아 토지소유자에게 법적으로 전혀 이용방법이 없기 때문에 실질적으로 토지에 대한 사용수익을 전혀 할 수 없는 경우에도, 수인의 한계를 넘는 특별한 재산적 손해가 발생하였다고 보아야 한다. 토지소유자가 자신의 토지를 사적으로 의미있게 사용할 방법이 더 이상 없게끔 토지재산권이 제한된다면, 자신의 토지가 단지 이름만 자신에게 귀속되었을 뿐 실질적으로는 토지와 자신과의 귀속관계가 단절된 것이므로 이러한 경우에는 국민 누구나가 수인해야 하는 사회적 제약의 범위를 넘었다고 보아야 하기 때문이다. 결국, 구역지정으로 인하여 예외적으로 토지를 종래의 목적으로도 사용할 수 없거나 또는 더 이상 법적으로 허용된 토지이용의 방법이 없기 때문에 실질적으로 토지의 사용수익의 길이 없는 경우에는 토지의 소유권은 이름만 남았을 뿐 알맹이가 없는 것이므로 토지소유자가 수인해야 하는 사회적 제약의 한계를 넘는 것으로 보아야 한다.

헌법재판소는 위와 같은 기준에 따라 토지재산권의 내재적 한계로서 허용되는 사회적 제약의 범위를 넘어 감수하라고 할 수 없는 특별한 재산적 손해가 발생하였다고 볼 수 있는 구체적 예로서 다음과 같은 경우를 들고 있다.

첫째, 나대지의 경우 개발제한구역 내의 토지 중 지정 당시의 지목이 대지로서 나대지의 상태로 있었던 토지는 구역의 지정과 동시에 건물의 신축이 금지되는 결과 실제로는 지정 당시의 지목과 토지의 현황에 따른 용도

로조차 사용할 수 없게 되었다. 토지관련 공부에 지목이 대지로 되어 있어 개발제한구역의 지정 이전에 대지로서 토지를 사용할 수 있는 법적 권리가 발생하였고 지정 당시 이미 나대지 상태로 형성되어 있어 현실이용상태 또한 지목과 일치한다면, 그 용도에 관하여 당해 토지소유자에게는 보상 없이 박탈할 수 없는 재산권적 지위를 인정해야 한다. 이 경우 나대지의 소유자는 개발제한구역의 지정 그 자체로서 그가 소유하는 토지의 이용이 사실상 폐지되는 것과 같은 결과를 감수하지 않으면 아니되므로, 이는 그나마 종전의 용도대로는 계속 사용할 수 있는 다른 토지의 경우와는 달리 토지재산권에 대한 사회적 제약의 한계를 넘는 과도한 부담을 안게 되었고 할 것이다.

둘째, 사정변경으로 인한 용도의 폐지토지가 종래 농지 등으로 사용되었으나 개발제한구역의 지정이 있는 후에 주변지역의 도시과밀화로 인하여 농지가 오염되거나 수로가 차단되는 등의 사유로 토지를 더 이상 종래의 목적으로 사용하는 것이 불가능하거나 현저히 곤란하게 되어버린 경우에도 당해 토지소유자에게 위 나대지의 경우에서와 유사한 가혹한 부담이 발생한다. 개발제한구역으로 지정된 토지는 토지 주변상황의 변화로 인하여 지정 당시에 행사된 용도대로의 사용이 불가능한 경우에도 원칙적으로 형질변경이 허용되지 아니하여 다른 용도로도 이용할 수 없기 때문이다.

헌법재판소는 위의 두 가지 경우를 요약하여 다음과 같은 결론을 내리고 있다.

즉 “도시계획법 제21조에 의한 재산권의 제한은 개발제한구역으로 지정된 토지를 원칙적으로 지정 당시의 지목과 토지현황에 의한 이용방법에 따라 사용할 수 있는 한, 재산권에 내재하는 사회적 제약을 비례의 원칙에 합치하게 합헌적으로 구체화한 것이라고 할 것이나, 종래의 지목과 토지현황에 의한 이용방법에 따른 토지의 사용도 할 수 없거나 실질적으로 사용수익을 전혀 할 수 없는 예외적인 경우에도 아무런 보상 없이 이를 감수하도록 하고 있는 한, 비례의 원칙에 위반되어 당해 토지소유자의 재산권을 과도하게 침해하는 것으로서 헌법에 위반된다 할 것이다. 따라서 입법자가 이 사건 법률조항을 통하여 국민의 재산권을 비례의 원칙에 부합하게 합헌

적으로 제한하기 위해서는, 수인의 한계를 넘어 가혹한 부담이 발생하는 예외적인 경우에는 이를 완화하는 보상규정을 두어야 한다. 이러한 보상규정은 입법자가 헌법 제23조 제1항 및 제2항에 의하여 재산권의 내용을 구체적으로 형성하고 공공의 이익을 위하여 재산권을 제한하는 과정에서 이를 합헌적으로 규율하기 위하여 두어야 하는 규정이다. 재산권의 침해와 공익간의 비례성을 다시 회복하기 위한 방법은 헌법상 반드시 금전보상만을 해야 하는 것은 아니다. 입법자는 지정의 해제 또는 토지매수청구권제도와 같이 금전보상에 갈음하거나 기타 손실을 완화할 수 있는 제도를 보완하는 등 여러 가지 다른 방법을 사용할 수 있다. 즉, 입법자에게는 헌법적으로 가혹한 부담의 조정이란 ‘목적’을 달성하기 위하여 이를 완화조정할 수 있는 ‘방법’의 선택에 있어서는 광범위한 형성의 자유가 부여된다”.

(4) 헌법불합치결정의 취지

어떤 법률이나 법률조항이 헌법에 위반되는 경우에는 헌법의 규범성을 보장하기 위하여 원칙적으로 그 법률이나 법률조항에 대하여 위헌결정을 하여야 한다.

그러나, 헌법재판소는 도시계획법 제21조의 위헌성에도 불구하고 위헌결정을 통하여 당장 법률조항의 효력을 소멸시키는 것이 바람직하지 아니하다고 판단하여 헌법 불합치 결정을 내렸다.

헌법불합치결정이라 함은 실질적으로는 위헌결정을 하여야 하지만 법률의 공백상태를 방지하고 입법자의 입법개선을 촉구할 목적으로 당해 법률의 위헌을 선언하는 대신 “헌법에 합치하지 아니한다”라고 결정하면서, “결정문에 지정된 기일을 시한으로 입법자가 개정할 때까지 그 효력을 지속한다”는 개정촉구결정을 함께 하여 당해 법률의 효력상실 시점도 결정문으로 변경하는 변형결정이다.

도시계획법 제21조에 대하여 헌법불합치결정을 내린 이유는 다음과 같다.

첫째, 도시계획법 제21조가 규정한 개발제한구역의 지정이라는 제도 그 자체는 토지재산권에 내재하는 사회적 기속성을 구체화한 것으로서 원칙적으로 합헌적인 규정인데, 다만 구역지정으로 말미암아 일부 토지소유자에

게 사회적 제약의 범위를 넘는 가혹한 부담이 발생하는 예외적인 경우에도 보상규정을 두지 않은 것에 위헌성이 있는 것이므로, 불합치결정을 선고함으로써 입법자가 이 사건 법률조항을 헌법에 적합하게 개정할 때까지 그대로 유지해야 할 필요성과 당위성이 있다.

둘째, 개발제한구역의 지정에 따라 생기게 된 가혹한 부담의 유무와 정도 및 이에 따른 보상의 구체적인 기준과 방법은 헌법재판소가 일률적으로 확정할 수 없고 개개의 토지에 대하여 구체적이고 객관적인 사정을 종합하여 입법자가 판단하여야 할 사항이다. 도시계획법 제21조가 예외적으로 헌법적으로 허용된 한계를 넘은 경우 입법자는 이에 대하여 금전보상의 규정을 두거나 아니면 지정의 해제 또는 토지매수청구권제도와 같이 금전보상에 갈음하거나 기타 손실을 완화할 수 있는 제도를 보완하는 등 재산권의 침해와 공익간의 비례성을 다시 회복할 수 있는 여러 가지 가능성이 있다. 또한 보상을 위한 입법의 형태, 보상의 대상과 방법 등도 선택의 여지가 다양하여 과연 어느 것이 가장 바람직하고 합리적인 것인가의 선택은 광범위한 입법형성권을 가진 입법자의 과제로서 입법정책적으로 해결되어야 할 문제이지 헌법재판소가 결정할 성질의 것이 아니다.

결론적으로 헌법재판소는 불합치결정을 통해서 이 사건 법률조항을 형식적으로 존속케 하는 이유로서 헌법재판소가 위헌결정을 통하여 이 사건 법률조항을 법질서에서 제거함으로써 스스로 합헌적 상태를 실현할 수 없고, 위헌적 상태의 제거는 궁극적으로 입법자의 입법개선에 달려있기 때문임을 지적하였다.

헌법재판소의 이와 같은 헌법 불합치 결정으로 인하여 입법자는 위헌적 상태를 조속한 시일 내에 제거해야 할 입법개선 의무를 부담하게 되었다. 헌법재판소가 불합치결정을 내리는 경우 위헌결정을 선고한 경우와 마찬가지로 원칙적으로 위헌적 법률의 적용이 금지된다. 따라서 행정청은 위헌적 상태를 제거하기 위한 대체입법이 마련되기 전에는 도시계획법 제21조에 근거하여 새로이 개발제한구역의 지정을 하여서는 아니된다.

나. 도시계획법 제4조에 대한 헌법불합치 결정

헌법재판소는 1999년 10월 21일 도시계획법 제4조를 헌법에 불합치한다고 선언하였다.²⁵⁾ 그 판시사항은 ①도시계획시설의 결정으로 인한 토지재산권 제한의 내용, ②보상에 관한 기본원칙, ③도시계획시설결정의 집행지연으로 인한 보상의 필요성, ④ ‘언제 보상을 요구할 수 있는가’의 문제, ⑤보상규정을 두어야 할 입법자의 의무, ⑥보상규정에 관한 입법형성권의 한계, ⑦잠정적용을 명하는 불합치결정을 하는 이유 등 일곱 가지 사항이다. 이들 중 도시계획법의 위헌성을 선언한 내용을 중심으로 요약하여 정리하고자 한다.

(1) 사건의 개요

헌법소원이 제기된 사건의 청구인들 소유의 토지가 도시계획법 제12조에 의하여 학교시설 부지로 지정되었다. 청구인들은 서울지방법원에 대한민국을 상대로 위와 같이 위 토지들이 학교시설 부지로 지정된 이래 10년 이상 지났음에도 사업시행이 되지 아니하는 바람에 그 소유권의 행사가 제한됨으로 말미암아 재산상 손해를 입었다고 주장하면서 손해배상청구소송을 제기하였다. 위 소송진행중 청구인들은 위 법원에 도시계획의 결정고시후 사업시행 전에 그 결정고시로 말미암아 재산권 행사에 불이익을 받는 토지소유자에 대하여 토지 수용에 준한 손실보상규정을 두거나 상당기간 내에 사업시행을 하지 않는 경우 시설지정 등을 해제하는 규정을 두지 아니한 ‘도시계획법’은 재산권보장에 관한 헌법 제23조에 위배되는 것이라는 이유를 들어 위헌제청신청을 하였으나, 법원이 이를 기각하였다. 이에 청구인들은 도시계획의 결정고시로 인한 토지재산권의 제약에 대하여 손실보상규정을 두지 아니한 법 제6조는 헌법의 재산권보장, 정당보상원칙 등에 위배된다고 주장하여 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

25) 헌법재판소 전원재판부 1999. 10. 21. 97헌바26 (헌법불합치) 【도시계획법 제6조 위헌소원】 (판례집 11-2, 383~432).

헌법재판소는 청구취지를 제6조에 대한 위헌심판에서 제4조에 대한 위헌심판으로 변경하였다. 그 이유는 다음과 같다.

청구인들은 일정한 요건 아래에서 그 보상을 정하고 있는 법 제6조의 위헌성을 문제삼고 있는 것이 아니라, 청구인들 소유의 위 토지들이 도시계획결정으로써 학교시설용지로 지정되고도 장기간 사업시행이 지연됨에 따라 재산적 손실이 발생하였음에도 법이 이에 대하여 아무런 보상규정을 두고 있지 않다는 것을 문제삼고 있기 때문이라는 점이다. 법 제6조는 법 제5조 제1항 및 제3항의 규정에 의한 행위로 말미암아 손실을 받은 자의 보상청구권을 정하는 규정이다. 즉, 위 법률조항은 도시계획사업의 시행자가 토지를 일시적으로 사용하거나 장애물을 변경하는 등 구체적인 도시계획사업의 시행으로 말미암아 발생하는 손실의 보상에 관한 규정이지 도시계획의 결정 그 자체로 인한 손실을 규율하는 규정이 아니다. 뿐만 아니라 법 제6조는 보상규정일 뿐, 그 자체로서 토지재산권을 제한하는 규정도 아니고, 청구인들이 주장하는 바와 같은 보상규정을 두지 않은 것이 위헌이라 하더라도, 입법자가 보상규정을 반드시 법 제6조에 두어야 할 것도 아니다. 청구인들이 다투고자 하는 것은, 도시계획시설결정으로 말미암아 발생하는 토지재산권의 제한에 대하여 법이 아무런 보상규정을 두고 있지 않다는 것이다. 따라서 청구인들의 재산권을 제한하는 규정이자 청구취지에 부합하는 심판대상은, 도시계획이 시행되는 구역 내의 토지소유자들에게 시장이나 군수의 허가를 받지 아니하고는 원칙적으로 토지의 형질변경이나 건축 등을 금지하면서도 이러한 재산권 행사의 제한에 대하여 아무런 보상규정을 두고 있지 않은 법 제4조의 규정이라고 할 것이라는 것이 헌법재판소의 판단이다.

(2) 도시계획의 결정으로 인한 도시계획시설지정에 관한 법의 내용

도시계획의 시행과정은 ①도시기본계획의 수립, ②도시계획의 입안 및 결정, 결정 및 지적 승인의 고시공람, ③연차별 집행계획의 수립, 시행자의 실시계획작성 및 건설교통부장관의 인가, 실시계획의 인가고시, ④사업의

시행(수용, 사용, 보상 등)의 절차로 행하여진다.

도시계획시설이란 '도시계획결정에 의하여 설치되는 시설, 즉 도로, 공원, 학교, 광장, 녹지, 수도, 하수도, 폐기물처리시설 등 도시가 기본적인 기능을 발휘하기 위하여 필요한 도시기반시설을 말한다.²⁶⁾

도시계획구역 내의 토지가 도시계획결정에 의하여 도시계획시설로 지정된다는 것은 당해 토지가 토지소유자의 사익을 위한 사용을 배제하는, 즉 일반의 이익을 위한 토지로 그 용도가 결정된다는 것을 의미한다. 도시계획사업의 경우 비록 사인(私人)이 사업시행자가 될 수 있다고 하더라도, 도시계획시설의 시행은 지극히 예외적인 경우에 한하여 토지소유자가 직접 시행할 이익이 있다고 할 것이므로 도시계획시설의 시행은 원칙적으로 토지재산권의 박탈과 사업 시행자에게의 소유권 이전을 통해서만 가능하기 때문에, 사업시행자인 지방자치단체는 궁극적으로 토지소유권을 협의 매수하거나 수용의 형태로 취득하여야 한다. 따라서 건설교통부장관은 도시계획구역 내에서 도시계획시설사업에 필요한 토지를 사전에 확보하기 위하여 해당 토지의 협의매수나 수용을 전제로 하여 필요한 토지를 도시계획시설로 결정하는 것이다.

도시계획법 제4조 제1항은 도시계획구역 안에서는 토지의 형질변경, 즉 목의 벌채 재식, 토석의 채취, 건축물 기타 공작물의 신축개축증축 등의 행위를 하고자 하는 자는 허가를 받아야 하고, 단지 범시행령 제5조 제1항이

26) 헌법재판소 결정 문에 나타난 도시계획시설 시행현황은 다음과 같다. 1962. 1. 20. 법률 제983호로 제정된 법이 시행된 이래 1997. 12. 31.에 이르기까지 전국적으로 약 29억㎡의 면적에 대하여 약 23만개의 도시계획시설결정이 있었는데, 그 중 아직 계획이 시행되지 아니한 미시행 면적은 약 13억㎡에 달한다. 미시행 면적 중 결정 이후 경과된 기간이 10년 미만인 면적은 약 5억㎡, 10년 이상 20년 미만인 면적은 4억㎡, 20년 이상 30년 미만인 면적은 약 3억㎡, 30년 이상 면적은 약 1억㎡으로 파악되고 있다. 전국주요도시 중 서울특별시의 경우를 예로 들어보면, 약 3억㎡의 결정면적에 대하여 약 66,000개의 도시계획시설결정을 하였는데, 그 중 미시행 면적은 6천만㎡에 이르고, 10년 미만의 미시행 면적은 약 3백만㎡이며, 그 나머지가 10년 이상 미시행 상태로 남아있는 면적에 해당한다. 도시계획시설별로 보면, 예컨대 학교로 지정된 것은 약 7,700개소이고, 그 면적은 약 2억㎡에 달하는데, 그 중 미시행 면적은 약 천5백만㎡정도로서 10년 미만인 미시행 토지가 약 천2백만㎡, 10년 이상 20년 미만인 토지는 약 3백만㎡에 이르고 있다.

정하는 경미한 행위의 경우에는 허가를 받지 않아도 된다고 규정하고 있다. 그러므로 사인의 토지가 도로, 공원, 학교 등 도시계획시설로 지정된다는 것은, 그 효과에 있어서 사실상 당해 토지가 매수 또는 수용될 때까지 시설예정부지의 가치를 상승시키거나 계획된 사업의 시행을 어렵게 하는 변경을 하여서는 안된다는 내용의 ‘변경금지의무’를 토지소유자에게 부과하는 것을 의미한다. 특히 시설예정토지의 지목이 대(垔)인 나대지의 경우, 도시계획시설결정은 사업시행자에 의한 협의매수나 수용 또는 지정 해제시까지 사실상 현상태의 유지의무, 즉 건축의 금지를 의미하게 된다.

헌법소원 청구인들의 경우와 같이, 지목이 ‘대’인 토지들이 학교부지로 지정되면, 청구인들은 가까운 장래에 청구인들의 토지가 학교시설의 용도로 수용된다는 것을 예상하여야 하므로 건축물의 건축을 할 수 없는 것은 물론, 수용될 토지를 매도하는 것도 사실상 거의 불가능하고, 단지 경작을 위한 토지의 형질변경 또는 관상용식물의 가식, 주택지에서의 죽목의 재식 및 벌채의 용도로 사용하거나, 연차별집행계획이 공고된 후 단기간의 사용 후 철거를 하더라도 경제적으로 이를 설치할 가치가 있는 창고용 가건물과 같은 가설건축물을 도시계획사업의 시행시까지 자신의 비용으로 다시 철거한다는 조건 아래에서 건축할 수밖에 없게 된다

(3) 도시계획법 제4조의 위헌성 판단의 전제

(가) 위헌성 판단의 기본 원칙

헌법재판소는 “도시계획법 제4조는 도시의 건전한 발전을 도모하고 공공복리를 증진할 목적 등으로 도시계획시설에 관한 연차별집행계획을 통하여 도시계획사업의 시행시까지 토지사용을 제한하는 것을 내용으로 하므로 입법자가 토지재산권에 관한 권리와 의무를 일반추상적으로 확정하는, 재산권의 내용과 한계에 관한 규정이자 재산권의 사회적 제약을 구체화하는 규정이다”라는 점을 전제한다.

헌법재판소는 재산권의 내용과 한계를 정하는 법규정에 대한 위헌심사의 기준으로서 “토지재산권에 대한 제한입법은 토지의 강한 사회적 내지는 공

공성으로 말미암아 다른 재산권에 비하여 보다 강한 제한과 의무가 부과될 수 있으나, 역시 다른 기본권에 대한 제한입법과 마찬가지로 과잉금지의 원칙(비례의 원칙)을 준수해야 하고 재산권의 본질적 내용인 사적 이용권과 원칙적인 처분권을 부인하여서는 안된다. 특히 토지재산권의 사회적 의미와 기능 및 법의 목적과 취지를 고려하더라도 당해 토지재산권을 과도하게 제한하여서는 아니된다. 요컨대, 공익을 실현하기 위하여 적용되는 구체적인 수단은 그 목적이 정당해야 하며 법치국가적 요청인 비례의 원칙에 합치해야 한다” 등을 들고 있다.

(나) 보상의 기본원칙

헌법재판소는 이미 앞서 언급한 도시계획법 제21조에 대한 헌법불합치결정에서, ‘언제 토지소유자가 재산권에 대한 제한을 보상 없이 수인해야 하고, 언제 사회적 제약의 범위를 넘는 수용적 효과를 인정할 수 있는가’에 관하여 그 기본원칙을 다음과 같은 내용으로 밝힌 바 있다. 토지소유자가 개발제한구역의 지정에도 불구하고 자신의 토지를 원칙적으로 종래의 용도대로 사용할 수 있는 한, 이 사건 법률조항이 개발제한구역 내의 토지소유자에게 부과하는 현상태의 유지의무나 변경금지의무는 토지재산권의 사회적 기능 및 법규정이 실현하려는 법익의 중요성에 비추어 재산권에 내재하는 사회적 제약을 비례의 원칙에 합치하게 합헌적으로 구체화한 것이라고 할 것이다. 그러나 예외적으로 종래의 용도대로도 토지를 사용할 수 없거나 아니면 사적으로 사용할 수 있는 가능성이 완전히 배제되는 경우에도 이 사건 법률조항이 아무런 보상 없이 이를 감수하도록 규정하고 있는 한, 이러한 부담은 법규정이 실현하려는 중대한 공익으로도 정당화될 수 없는 과도한 부담으로서 비례의 원칙에 위반되어 토지소유자의 재산권을 과도하게 침해하는 위헌적인 것이다. 따라서 입법자가 이 사건 법률조항을 통하여 국민의 재산권을 비례의 원칙에 부합하게 합헌적으로 제한하기 위해서는, 수인의 한계를 넘어 가혹한 부담이 발생하는 예외적인 경우에는 이를 완화하는 보상규정을 두어야 한다.

헌법재판소는 토지재산권 제한과 관련하여 보상에 관한 이러한 기본원칙

은 이 사건의 경우에도 그대로 타당하다고 선언한다. 즉 도시계획시설의 지정으로 말미암아 당해 토지의 이용가능성이 배제되거나 또는 토지소유자가 토지를 종래 허용된 용도대로도 사용할 수 없기 때문에 이로 말미암아 현저한 재산적 손실이 발생하는 경우에는, 원칙적으로 사회적 제약의 범위를 넘는 수용적 효과를 인정하여 국가나 지방자치단체는 이에 대한 보상을 해야 한다. 이 사건 법률조항이 일부 토지소유자에 대하여 재산권의 사회적 기속성으로도 정당화될 수 없는 가혹한 부담을 부과하면서 그 부담을 완화하는 아무런 보상규정을 두지 않는다면, 이 사건 법률조항은 이러한 경우에 한하여 재산권의 내용과 한계를 규정함에 있어서 비례의 원칙에 위반되어 당해 토지소유자의 재산권을 과도하게 침해하는 규정이 된다는 것이 헌법재판소의 판단이다.

(다) 토지를 종래의 용도대로 계속 사용할 수 있는 경우

헌법재판소는 이 경우 보상의 필요성을 부인한다. 그 이유는 도시계획시설의 지정에도 불구하고 토지를 종래의 용도대로 사용할 수 있는 경우에는, 사업시행자에 의한 토지매수가 장기간 지연된다고 하더라도 토지소유자의 재산권행사에 크게 불리한 효과를 가져오지 않기 때문이다. 지목이 임야나 전답인 토지가 학교, 도로, 녹지 등 도시계획시설로 지정된 경우, 토지소유자는 도시계획결정에도 불구하고 당해 토지의 협의매수나 수용시까지 그 토지를 계속 종래의 용도대로 사용할 수 있으므로, 도시계획결정으로 말미암아 토지소유자에게 이렇다 할 재산적 손실이 발생한다고 볼 수 없다. 헌법상의 재산권은 토지소유자가 이용가능한 모든 용도로 토지를 사용할 권리나 가장 경제적 또는 효율적으로 사용할 수 있는 권리를 보장하는 것은 아니므로 입법자는 중요한 공익상의 이유로 토지를 일정용도로 사용하는 권리를 제한하거나 제외할 수 있다. 도시계획시설의 지정으로 인한 개발가능성의 소멸과 그에 따른 지가의 하락, 수용시까지 토지를 종래의 용도대로만 이용해야 할 현상유지의무 등은 토지소유자가 감수해야 하는 사회적 제약의 범주에 속하는 것이다.

(라) 나대지의 경우

헌법재판소는 나대지인 경우에는 보상의 필요성이 있다고 판단한다. 그 이유는 도시계획시설로 지정된 토지가 나대지인 경우, 토지소유자는 더 이상 그 토지를 종래 허용된 용도대로 사용할 수 없게 됨으로써 토지의 매도가 사실상 거의 불가능하고 경제적으로 의미있는 이용가능성이 배제되기 때문이다. 도시계획결정으로 말미암아 토지를 종래의 목적으로도 사용할 수 없거나 또는 더 이상 법적으로 허용된 토지이용의 방법이 없기 때문에 사실상 토지의 사적인 이용가능성이 폐지된 경우, 재산권에 대한 이러한 제한은 토지소유자가 수인해야 하는 사회적 제약의 한계를 넘는 것이다. 이러한 경우, 사업시행자에 의한 토지매수가 장기간 지체되어 토지소유자에게 토지를 계속 보유하도록 하는 것이 경제적인 관점에서 보아 더 이상 요구될 수 없다면, 입법자는 매수청구권이나 수용신청권의 부여, 지정의 해제, 금전적 보상 등 다양한 보상가능성을 통하여 재산권에 대한 가혹한 침해를 적절하게 보상하여야 한다. 그러나 보상규정을 전혀 두지아니하는 것은 헌법에 합치되지 아니한다.

(마) 보상의 시기 결정요인

헌법재판소는 위와 같은 경우에 보상이 필연적임을 인정하되, 보상의 시기 즉 ‘언제 보상을 요구할 수 있는가’의 문제에 관하여 언급한다. 즉 ‘토지소유자가 도시계획시설결정과 그 시행계획으로 말미암아 자신의 토지를 더 이상 종래의 용도대로 사용할 수 없는 경우 언제 보상을 요구할 수 있는가’ 하는 문제는 결국 ‘언제 토지소유자에게 도시계획시설로 지정된 토지를 계속 보유할 것을 더 이상 강요할 수 없는가’ 하는 문제로 귀결되고, 이 문제는 토지소유자의 헌법상 보장된 재산권과 도시계획시설결정의 시행을 요구하는 공익을 서로 비교형량하여 판단하여야 한다는 것이다. 도시계획결정으로 말미암아 토지를 종래의 용도로도 사용할 수 없는 경우, 사업시행자에 의한 토지매수시까지 경제적으로 의미있는 사적 이용가능성이 완전히 배제됨으로써 토지소유자는 큰 재산적 손실을 입게 된다. 한편, 도시계획결정에 의하

여 도시계획시설로 지정된 모든 토지를 계획결정과 동시에 매수할 것을 사업시행자에게 요구하는 것은 현실적으로 어렵다 할 것이다. 만일 그러한 요구를 한다면, 사업시행자는 공익상 반드시 필요한 시설을 설치하기 위한 토지를 더 이상 도시계획시설로 지정하지 못하거나 주민의 공공복리와 도시의 균형있고 건전한 발전이란 공익을 단지 제한적으로만 실현할 수 있게 될 것이기 때문이다. 따라서 도시계획시설의 시행지연으로 인한 보상의 문제는, 도시계획사업이 국가 및 지방자치단체에 의하여 이행되어야 할 필요적 과제이자 중요한 공익이라고 하는 관점과 다른 한편 도시계획시설의 시행이 지연됨으로 말미암아 재산적 손실을 입는 토지소유자의 이익을 함께 고려하여 양 법익이 서로 조화와 균형을 이루도록 하여야 한다.

도시계획시설의 시행과정을 본다면, 도시계획결정 후 도시계획사업이 시행될 때까지 구체적인 시행계획을 수립하여야 하는 등 반드시 일정 기간이 소요되는 것은 불가피하다. 따라서 도시계획사업의 시행에 필요한 적정한 기간만큼 토지소유자가 토지의 보유를 통한 재산적 손실을 어느 정도 감수하는 것은 국민 누구나가 수인해야 할 토지재산권의 사회적 의무에 속한다고 판단된다. 그러나 도시계획결정 후 계획의 시행에 소요되는 기간이 과도하게 길다거나 언제 재산권행사에 대한 제한이 종결될지 기약할 수 없는 상태가 지속된다면, 이는 토지재산권의 사회적 제약의 범주를 넘는 수용적 효과를 가지게 된다고 보아야 할 것이다.

(4) 도시계획법 제4조의 위헌성 판단

헌법재판소는 도시계획법 제4조의 위헌성을 다음과 같은 도시계획사업의 시행과정에 대한 분석에서 찾고 있다.

도시계획사업의 시행과정에 관한 법규정들을 살펴보면, 법 제14조의2 제1항은 도시계획시설에 관하여는 도시계획의 결정고시가 있는 날로부터 2년 이내에 집행계획을 수립한다고 규정하여 ‘도시계획의 결정’과 ‘집행계획의 수립’이라는 2 단계적 구조를 취하고 있고, 특히 법시행령 제10조의2에서는 집행계획의 수립이후 3년 이내에 시행될 제1단계 집행계획과 3년 이후에 시행될 제2단계 집행계획을 수립하도록 규정하고 있고, 법 제25조는

“도시계획사업의 시행자는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 사업의 시행계획을 작성하여 건설부장관의 인가를 받아야 한다”라고만 규정하여 법 스스로가 ‘도시계획시설결정이 언제까지 시행되어야 하는가’에 관한 시한(시행기간)을 정하지 않음으로써 도시계획사업이 언제 시행될 지도 모르는 불확실한 상태에서 국민의 토지가 도시계획시설로 지정되고 이로 말미암아 적지 않은 경우 국민이 공익실현을 위하여 반드시 수인하지 않아도 되는 불필요한 재산권 행사의 제한을 받게 될 가능성을 열어 놓고 있다. 더욱이 법이 도시계획시설의 시행과정에서 발생하는 국민의 재산권 침해에 대한 보상규정을 전혀 두고 있지 않기 때문에, 사업시행자는 도시계획사업에 관한 구체적인 시행계획이나 그에 필요한 예산이 전혀 확보되지 않은 상태에서 시설부지로서 고려되는 모든 토지를 일단 도시계획으로 결정하고 그에 필요한 부지를 선점함으로써, 결과적으로 일부 국민의 재산권을 희생해서라도 집행의 여부와 시기가 확실하지 아니한 계획사업까지도 그의 시행을 보장하고자 하는 행정편의적 관행을 가져 왔음을 부인할 수 없다. 이러한 법적 상태는 헌법상 보장된 국민의 재산권의 보호에는 눈감은 채 도시계획사업의 필요성에 지나치게 치우친 것으로 볼 수밖에 없다는 것이 헌법재판소의 판단이다.

헌법재판소는 보상규정을 두어야 할 입법자의 의무가 있음을 선언한다. 즉 “도시계획시설은 공공의 이익을 위하여 반드시 필요한 도시계획사업의 시행을 가능하게 하면서도 다른 한편 공익실현을 위하여 꼭 필요한 경우에 한하여 꼭 필요한 만큼만 국민의 토지재산권 행사가 제한되도록 결정되고 시행되어야 한다. 따라서 입법자는 도시계획사업도 가능하게 하면서 국민의 재산권 또한 존중하는 방향으로, 재산권의 사회적 제약이 보상을 요하는 수용적 효과로 전환되는 시점, 즉 보상의무가 발생하는 시점을 확정하여 보상규정을 두어야 한다”는 것이다.

토지재산권의 강화된 사회적 의무와 도시계획의 필요성이란 공익에 비추어 일정한 기간까지는 토지소유자가 도시계획시설결정의 집행지연으로 인한 재산권의 제한을 수인해야 하지만, 일정 기간이 지난 뒤에는 입법자가 보상규정의 제정을 통하여 과도한 부담에 대한 보상을 하도록 함으로써 도시계획시설

결정에 관한 집행계획은 비로소 헌법상의 재산권 보장과 조화될 수 있다.

헌법재판소는 ‘도시계획시설의 결정과 그 집행계획으로 말미암아 토지의 사적 이용권이 배제된 경우, 도시계획시설의 결정 후 몇 년이 경과해야 비로소 이 사건 법률조항이 실현하려는 중대한 공익으로도 정당화될 수 없는 과도한 부담이 토지소유자에게 부과되는가’ 하는 것은 입법자에게 광범위한 형성권이 인정되는 사항이므로 헌법재판소가 스스로 결정할 사항이 아니다”고 입장을 정리한다.

다만 보상시기문제로서 재산권 제한에 관한 우리나라의 다른 법체계를 참조한다. 즉, 토지수용법 제71조 제2항이나 공공용지의취득및손실보상에 관한특례법 제9조 제2항은 사업인정 후 5년 이내에 수용한 토지를 사업시행에 이용하지 아니할 경우 원소유자나 상속권자에게 환매권을 인정함으로써 사실상 사업시행자로 하여금 5년 기간 내에 사업시행에 착수하도록 강제하고 있다. 물론, 위 규정들은 사업계획과 그에 필요한 예산이 이미 확보된 상태에서 수용된 토지의 사업시행에 관한 것이기 때문에 새로이 사업계획을 수립해야 하는 도시계획결정과는 차이가 있기는 하지만, 입법자가 보상의무의 발생시점을 정함에 있어서 고려할 수 있는 하나의 기준을 제시한 것으로 볼 수 있다.²⁷⁾

27) 헌법재판소는 보상요구시기에 관하여 외국의 입법례도 참조하고 있다. “외국의 입법례를 보면, 독일의 경우에는 도시계획의 수립기간 중에 도시계획예정구역에 대하여 형질변경금지의 결정을 하는 경우에는 지방자치단체가 도시계획을 수립함에 있어서 언제나 일정 기간이 소요되는 것은 불가피하다는 판단아래 4년까지는 토지소유자에게 보상을 할 필요가 없으나 4년이 경과한 뒤에는 이로 말미암아 발생하는 재산적 손실에 대하여 적절한 금전보상을 하도록 규정하고 있고(독일 도시계획법 제14조), 도시계획이 이미 확정된 경우 토지소유자가 도시계획시설의 결정으로 말미암아 현저한 재산적 손실을 입고 있다면 재산권에 대한 이러한 형태의 제한은 이미 수용적 효과를 가진 것으로 보아 곧바로 보상청구권을 인정하고 있다(독일 도시계획법 제40조 제1항). 프랑스의 공용수용법에서는 공용수용예정지에 대하여 공용수용을 고시하는 경우 이에 대한 집행기간을 반드시 함께 고시하도록 하고 있고, 이 경우에도 허용되는 집행기간은 원칙적으로 5년을 넘을 수 없도록 규정하고 있으며, 고시된 집행기간이 경과했음에도 불구하고 아직 수용이 이루어지지 않은 경우에는 공용수용에 관한 고시가 효력을 상실하도록 되어있다. 또한 미국에서도 지방자치단체가 도로나 공원 등의 예정부지로서 취득하려고 하는 토지의 개발을 막기 위하여 도시시설계획을 수립하는 경우, 이로 인한 토지이용의 제한이 당해 토지를 쓸모 없게 하거나 매도할 수 없을 정도에 이르게 하는 경우 또는 개인의 토지를 3년 동안 동결시키는 효과를 가져오는 경

헌법재판소는 “입법자는 위에서 본 사정들과 기타 현실적인 여러 요소들을 종합하여 국민의 재산권과 도시계획사업을 통하여 달성하려는 공익 모두를 실현하기에 적정하다고 판단되는 기간을 정하여야 한다”고 전제한 후, “그러나 어떠한 경우라도 토지의 사적 이용권이 배제된 상태에서 토지소유자로 하여금 10년 이상을 아무런 보상없이 수인하도록 하는 것은 공익실현의 관점에서 정당화될 수 없는 과도한 제한으로서 헌법상의 재산권보장에 위배된다고 보아야 할 것이다”고 결론 짓는다.

(5) 헌법불합치결정의 취지

헌법재판소는 도시계획법 제4조를 단순히 위헌이라 선언하지 아니하고 헌법에 불합치한다고 선언하였다.

그 이유로서 “법률이 헌법에 위반되는 경우 헌법의 규범성을 보장하기 위하여 원칙적으로 그 법률에 대하여 위헌결정을 하여야 하는 것이지만, 위헌결정을 통하여 법률조항을 법질서에서 제거하는 것이 법적 공백이나 혼란을 초래할 우려가 있는 경우에는 위헌조항의 잠정적 적용을 명하는 헌법 불합치결정을 할 수 있다. 즉 위헌적인 법률조항을 잠정적으로 적용하는 위헌적인 상태가 위헌결정으로 말미암아 발생하는 법이 없어 규율없는 합헌적인 상태보다 오히려 헌법적으로 더욱 바람직하다고 판단되는 경우에는, 헌법재판소는 법적 안정성의 관점에서 법치국가적으로 용인하기 어려운 법적 공백과 그로 인한 혼란을 방지하기 위하여 입법자가 합헌적인 방향으로 법률을 개선할 때까지 일정 기간 동안 위헌적인 법규정을 존속케 하고 또한 잠정적으로 적용하게 할 필요가 있다”는 것이다.

이 사건의 경우, 도시계획을 시행하기 위해서는 계획구역 내의 토지소유자에게 행위제한을 부과하는 법규정이 반드시 필요한데, 헌법재판소가 위헌결정을 통하여 당장 법률의 효력을 소멸시킨다면, 토지재산권의 행사를 제한하는 근거규범이 존재하지 않게 됨으로써 도시계획이라는 중요한 지방자치단체행정의 수행이 수권규범의 결여로 말미암아 불가능하게 된다. 도

우에 보상이 따르지 아니하는 한 이러한 도시시설계획은 위헌이라는 것이 판례의 주된 경향이다”.

시계획은 국가와 지방자치단체의 중요한 행정으로서 잠시도 중단되어서는 안되기 때문에, 이 사건 법률조항을 입법개선시까지 잠정적으로 적용하는 것이 바람직하다는 것이 헌법재판소의 판단이다.

헌법재판소가 도시계획법 제4조에 대한 헌법불합치 결정을 함으로써 입법자는 위헌적 상태를 조속한 시일 내에 제거해야 할 입법개선 의무를 지게 되었다. 입법자는 국민의 재산권을 침해하는 이 사건 법률조항을 더 이상 그대로 존치시켜서는 아니되며, 이 사건 법률조항의 입법목적과 재산권의 보장 사이에 비례관계가 회복될 수 있도록 보상입법을 만들어 위헌적 상태를 제거할 의무가 있다는 점을 선언한다.

아울러 헌법재판소는 “입법자는 되도록 빠른 시일 내에, 늦어도 2001. 12. 31까지 보상입법을 마련함으로써 이 사건 법률조항의 위헌적 상태를 제거하여야 할 것이다”고 규정함으로써 입법의 시한을 정하였다.

제 3 장 도시계획관련법제의 현황

1. 도시계획법의 현황 분석

가. 도시계획법 전면개정 취지

2000년 도시계획법의 전면 개정이유는 위에서 언급한 바와 같이 헌법재판소의 위헌 결정이 가장 직접적이었다. 따라서 관보가 도시계획법의 전면 개정이유로서 첫째, 개발제한구역을 효율적으로 관리하기 위하여 개발제한구역의 관리에 관한 사항을 도시계획법에서 분리하여 따로 법률로 정하도록 하고, 둘째, 도시계획시설로 결정된 후 10년이 경과할 때까지 도시계획사업이 시행되지 아니하는 경우에는 당해 도시계획시설의 부지로 되어 있는 대지의 소유자에게 매수청구권을 부여함으로써 도시계획사업의 장기 미집행으로 인한 주민의 불편을 해소하는 것을 전면에 내세운 것은 그 당연한 귀결이었다. 전면개정된 도시계획법에 새로이 도입된 가장 중요한 제도는 광역도시권을 효율적으로 관리하기 위하여 광역도시계획을 활성화하는 것이었다. 따라서 전면 개정이유에 지방화·광역화 등의 여건변화에 따라 도시계획제도를 전면 개편하려는 것이 추가되었다.²⁸⁾

도시계획법의 개정내용의 주요 골자로는 다음과 같은 일곱 가지 사항이 제시되었다.

①도시간의 기능 분담 및 환경보전과 광역시설의 설치 등 도시의 광역화에 따른 문제를 효율적으로 해결하기 위하여 연접하여 있는 2이상의 도시를 광역도시권으로 지정하여 광역도시계획을 수립하도록 함,

②개발제한구역을 효율적으로 지정·관리하기 위하여 구역의 지정 및 행위제한 등 구역의 관리에 관한 사항은 다른 법률로 정하도록 함,

③도시계획시설에 관한 도시계획이 결정·고시된 후 10년이 경과될 때까지 당해 시설을 설치하지 아니하는 경우 도시계획시설의 부지로 되어 있는 대지의 소유자는 특별시장·광역시장·시장 또는 군수에게 당해 대지의 매

28) 2000. 1.28. 법률 제6243호; 2000.1.28. 관보 제14418호 301쪽 참조.

수를 청구할 수 있게 하고 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 2년 이내에 매수청구에 응하지 아니하는 경우에는 당해 대지에 신축 또는 증축할 수 있게 함,

④도시계획시설에 관한 도시계획이 결정·고시된 후 20년이 경과될 때까지 당해 시설을 설치하지 아니하는 경우에는 그 도시계획결정이 실효되도록 함,

⑤도시계획법에 의한 상세계획과 건축법에 의한 도시설계제도를 지구단위계획제도로 통합하여 도시계획체제로 흡수함으로써 유사한 제도의 중복 운영에 따른 혼선과 불편을 해소하도록 함,

⑥현재 부령에 규정되어 있는 건축물의 건축, 토지의 형질변경 등 개발행위에 대한 허가기준·절차 등을 법률에 명시하여 행정의 투명성을 높임,

⑦현재 건축법에 규정되어 있는 지역·지구 안의 건축제한·건폐율 및 용적율에 관한 사항을 도시계획법에 직접 규정함으로써 도시계획법과 건축법으로 이원화되어 있는 지역·지구의 지정·관리체계를 도시계획법으로 일원화 함.

나. 도시계획법의 골격과 주요 내용

도시계획법은 제1장 총칙, 제2장 도시기본계획, 제3장 광역도시계획, 제4장 도시계획, 제5장 개발행위의 허가, 제6장 지역·지구 및 구역 안에서의 행위제한, 제7장 도시계획시설사업의 시행, 제8장 비용, 제9장 도시계획위원회, 제10장 보칙, 제11장 벌칙 등 103개 조문으로 구성되어있다.

제1장 총칙은 목적과 기본이념, 용어의 정의 등을 규정한다.

도시계획법의 제정목적은 “도시의 개발·정비·관리·보전 등을 위한 도시계획의 수립 및 집행에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 공공의 안녕 질서를 보장하고 공공복리를 증진하며 주민의 삶의 질을 향상하게 함”이다 (제1조).

개정 도시계획법의 특징은 도시계획의 기본이념을 규정한 것이다. 제2조에 따르면 “도시계획은 도시의 주거기능·상업기능·공업기능 등 이 조화를

이루고 주민이 편안하고 안전하게 생활할 수 있도록 이를 수립·집행하여야 한다. 국가 및 지방자치단체와 주민은 도시가 환경적으로 건전하고 지속가능하게 발전되도록 함께 노력하여야 한다”는 것이다.

도시 안에서의 각종 기능의 조화와 건전한 환경 및 환경적으로 지속가능한 발전을 도시계획법의 기본이념으로 제시하였다는 점은 매우 바람직한 방향이라 평가된다.

총칙에 새로이 도입된 사항은 건설교통부 장관에게 매 5년마다 도시발전 종합대책을 수립할 의무를 부여하였다는 것이다. 그 목적은 전국의 도시지역의 균형되고 지속가능한 발전이다. 도시발전 종합대책에 포함되는 사항은 ①도시지역의 균형있는 발전에 관한 사항, ②환경적으로 건전하고 지속가능한 도시의 발전에 관한 사항, ③도시개발의 기본방향에 관한 사항, ④대도시권의 성장관리에 관한 사항, ⑤지방중소도시의 발전에 관한 사항 등이다(제4조).

아울러 건설교통부장관의 권한으로서 시범도시의 지정·지원에 관한 규정을 두었다. 시범도시의 지정은 건설교통부장관이 도시의 경제·사회·문화적인 특성을 살려 개성있고 지속가능한 발전을 촉진하기 위하여 필요한 때에 행한다. 이 경우 생태·정보통신·과학·문화·관광 등 분야별로 시범도시를 지정할 수 있도록 하였다(제5조).

도시발전 종합대책과 시범도시의 지정은 도시계획법의 전면개정에 따라 새로이 도입된 사항이다. 도시지역의 균형있는 발전과 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전, 생태·정보통신 등 분야별 특화된 시범도시의 지원 등은 종래 지역·지구의 지정에 따른 획일적인 개발가능성을 규정하였던 도시계획법의 틀을 벗어나 한 단계 발전한 것이라 평가할 수 있다.

제2장은 도시기본계획의 수립에 관하여 규정한다.

종전의 도시계획법은 도시기본계획을 도시계획의 전단계로서 형식적으로 규정하였다. 개정 도시계획법은 도시기본계획을 도시계획과는 분리하여 별도의 장을 두고 그 수립권자·수립대상지역·기초조사 및 수립절차 등을 상세히 규정하였다. 이와 같은 도시계획법의 규정은 도시기본계획이 단지 형식적으로 기본적인 사항을 규정하는 것이 아니라 개별·구체적인 도시계

획에 앞서서 장기적으로 도시의 특성, 공간구조, 생활권의 설정, 인구의 배분, 도시의 토지이용, 개발 및 환경보전, 공원 및 녹지 등을 구상하고, 그 기반 위에서 도시계획을 수립해 나갈 것을 지방자치단체의 의무로 규정했다는 점에서 그 의의가 있다 할 것이다.

제3장은 광역도시계획의 수립에 관하여 규정한다.

광역도시계획은 개정 도시계획법에 새로이 도입된 제도이다. 광역도시계획은 광역도시권의 지정을 전제로 한다. 광역도시권을 지정하는 목적은 둘 이상의 도시의 공간구조 및 기능을 상호 연계시키고 환경을 보전하며 광역시설을 체계적으로 정비하기 위함이다.

광역도시권의 지정권한은 건설교통부장관에게 있다. 광역도시계획은 20년을 단위로 광역도시권의 공간구조와 기능분담에 관한 사항, 광역도시권의 녹지관리체계와 환경보전에 관한 사항, 광역시설의 배치·규모·설치에 관한 사항, 기타 광역도시권에 속하는 도시 상호간의 기능연계에 관한 사항을 정하는 것이다.

종래 도시기본계획이 단일한 도시를 상대로 하여 장기적인 도시의 형성에 관한 계획을 수립하는 것이었다면, 광역도시계획은 둘 이상의 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역의 전부 또는 일부를 대상으로 하여 장기적인 도시의 형성에 관한 계획을 수립하는 것을 전제로 하였다는 점에서 진일보한 것이라 평가된다.

제4장 도시계획에 관하여 규정한다. 제4장은 제1절 도시계획의 수립절차, 제2절 도시계획구역, 제3절 지역·지구·구역, 제4절 도시계획시설, 제5절 지구단위계획 등 5개의 절로 구성되어있다.

도시계획의 수립절차중 개정 도시계획법에 의하여 특히 달라진 점은 도시계획에 있어 주민참여와 지방자치를 강화한 것이라 할 수 있다.

첫째, 주민에게 도시계획입안의 제안권을 부여하였다. 개정 도시계획법 제20조에 따르면 주민은 특별시장·광역시장·시장 또는 군수에게 ①도시계획시설의 설치·정비 및 개량에 관한 사항, ②지구단위계획구역의 지정 및 변경과 지구단위계획의 수립에 관한 사항 등에 관한 도시계획의 입안을 제안할 수 있다. 도시계획의 입안을 제안받은 특별시장·광역시장·시장

또는 군수는 그 처리결과를 제안자에게 통보할 의무를 진다.

둘째, 도시계획의 결정권한을 시·도지사에게 이양하였다. 종래 도시계획의 결정권은 건설교통부장관에게 있었다. 개정 도시계획법은 도시계획은 시·도사가 직접 또는 시장이나 군수의 신청에 의하여 이를 결정하도록 하였다. 다만 건설교통부장관이 도시계획을 결정할 수 있는 예외적인 경우를 한정 열거하였다.²⁹⁾

개정 도시계획법이 가지는 가장 중요한 특징 중의 하나는 헌법재판소의 헌법 불합치 결정의 내용을 수용하였다는 것이다.

첫째, 개발제한구역의 지정 또는 변경에 관하여는 다른 법률로 정하도록 하였다(제34조). 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법에 관하여는 다음에 분석하기로 한다.

둘째, 도시계획시설에 관하여 제40조에 도시계획시설부지의 매수청구를 규정한 것이다. 즉 도시계획시설에 대한 도시계획결정의 고시일부터 10년 이내에 당해 도시계획시설의 설치에 관한 도시계획시설사업이 시행되지 아니하는 경우 당해 도시계획시설의 부지로 되어 있는 토지중 지목이 대인 토지의 소유자는 특별시장·광역시장·시장 또는 군수에게 당해 토지의 매수를 청구 할 수 있는 권한을 부여받는다.

셋째, 제41조에 도시계획시설결정의 실효를 규정한 것이다. 즉 도시계획시설결정이 고시된 도시계획시설에 대하여 그 결정 고시일부터 20년이 경과될 때까지 당해 시설의 설치에 관한 도시계획시설사업이 시행되지 아니하는 경우 그 도시계획시설결정은 그 결정·고시일부터 20년이 되는 날의 다음날에 그 효력을 상실하도록 하였다.

개정 도시계획법이 가지는 다른 특징은 건축법상의 도시설계제도를 폐지하고 이를 도시계획법에 흡수하여 지구단위계획제도로 함으로써 도시계획체계의 통합을 도모하였다는 점이다. 지구단위계획구역에는 ①도시계획법

29) 도시계획법 제23조. 건설교통부장관이 결정하는 예외적인 사항은 다음의 네가지 사항이다. ①제18조제1항 단서의 규정에 의하여 건설교통부장관이 입안한 도시계획, ②제30조의 규정에 의한 도시계획구역의 지정 및 변경에 관한 도시계획, ③제34조의 규정에 의한 개발제한구역의 지정 및 변경에 관한 도시계획, ④제35조의 규정에 의한 시가화조정구역의 지정 및 변경에 관한 도시계획.

제33조의 규정에 의하여 지정된 지구, ②도시개발법 제3조의 규정에 의하여 지정된 도시개발구역, ③도시재개발법 제4조의 규정에 의하여 지정된 재개발구역, ④주택건설촉진법 제33조의 규정에 의한 대지조성사업지구, ⑤택지개발촉진법 제3조의 규정에 의하여 지정된 택지개발예정지구, ⑥도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법 제3조의 규정에 의하여 지정된 주거환경개선지구, ⑦산업입지및개발에관한법률 제6조 내지 제8조의 규정에 의하여 지정된 국가산업단지·지방산업단지 및 농공단지, ⑧관광진흥법 제67조의 규정에 의하여 지정된 관광특구, ⑨개발제한구역·시가화조정구역·녹지지역 또는 공원에서 해제되는 구역과 새로이 도시계획구역으로 편입되는 구역중 계획적인 개발 또는 관리가 필요한 지역 등이 포괄되도록 하였다. 지구단위계획제도로서 도시계획과 다른 법률에 의한 개발계획간에 상호 조정 및 조화를 꾀할 수 있는 법적 장치가 도입되었다는 점에서 중요한 의의를 가진다 할 것이다.

제5장은 개발행위의 허가제도를 규정한다. 개발행위의 허가제도는 종래 도시계획법 제4조에 규정하여 헌법 불합치 결정으로 직결되었던 제도이다. 개정 도시계획법은 그 요건과 절차 및 기준을 구체적으로 제시하고, 10년 이상의 미집행 도시계획시설부지에 대한 매수청구 규정을 둬으로써 그 위헌소지를 해소하였다.

제6장은 지역·지구 및 구역 안에서의 행위제한을 규정한다. 종래 도시계획법에서 규정하지 아니하고 건축법에 일임하였던 지역안에서의 건폐율 및 용적율을 직접 규정함으로써 도시계획법상의 지역·지구 규정의 실질화를 도모하였다.

제7장은 도시계획시설사업의 시행에 관하여 규정한다. 도시계획시설사업의 시행에 관하여 계획적 요소를 도입한 점을 그 특징으로 꼽을 수 있다. 제58조는 특별시장·광역시장·시장 또는 군수에게 도시계획시설에 대하여 도시계획시설결정의 효력이 발생한 날부터 2년 이내에 재원조달계획·보상계획 등을 포함하는 단계별집행계획을 수립할 의무를 부여한다.

제8장은 비용에 관하여 규정한다. 제8장은 종래의 도시계획법과 내용이 같다.

제9장은 도시계획위원회에 관하여 규정한다.

중앙도시계획위원회는 도시발전종합대책·도시기본계획·광역도시계획 등 건설교통부장관의 권한에 속하는 사항과 다른 법률에서 중앙도시계획위원회의 심의를 거치도록 한 사항을 심의하고 도시계획에 관한 조사·연구기능을 담당한다는 점에서 그 기능이 확대되었다. 아울러 위원의 수도 증가하였다.

지방도시계획위원회도 시·도에 각각 특별시도시계획위원회·광역시도시계획위원회 및 도도시계획위원회를 둘 것을 의무화하고, 시·군 또는 구에 각각 시도시계획위원회·군도시계획위원회 및 구도시계획위원회를 둘 수 있도록 함으로써 지방도시계획위원회를 다원화하였다.

제10장 보칙은 보충적인 규정으로서 기초조사 등을 위한 토지에의 출입 및 토지에의 출입 등에 따른 손실보상, 도시계획정보체계의 구축·운영 및 활용, 법률 등의 위반자에 대한 감독처분, 행정심판, 청문실시의무, 감독권한으로서의 보고 및 검사, 권한의 위임 및 위탁 등을 규정한다. 개정 도시계획법이 달라진 점은 지방자치단체의 장에게 도시계획업무의 효율적 추진을 위하여 도시계획정보체계를 구축·운영할 것을 규정한 점이다.

제11장은 도시계획법상의 각종 강행규정을 위반한 경우에 대한 벌칙을 규정한 것이다. 종전의 벌칙 규정에 비하여 특히 벌금형의 형량이 강화된 것을 그 특징으로 꼽을 수 있다.

2. 도시개발법의 현황 분석

가. 도시개발법의 제정취지

도시개발법은 도시계획법과 함께 2000년 1월 28일 법률 제6242호로 공포되었다.

도시개발법은 도시재개발법과는 달리 미개발된 지역을 도시지역으로 개발함에 관한 법률, 즉 신도시의 개발을 위한 법률이다. 연혁적으로 그 동안의 도시개발은 주택단지개발, 산업단지개발 등과 같은 단일 목적의 개발방식으로 추진되어 신도시의 개발 등 복합적 기능을 갖는 도시를 종합적·체

계적으로 개발하는데 한계가 있었다. 도시개발법의 제정이유로서 관보는 이 점을 전면에서 부각시키고 있다.³⁰⁾

도시개발법의 제정 이유는 도시계획법의 도시계획사업에 관한 부분을 분리시키고, 토지구획정리사업을 통합·보완하여 도시개발에 관한 기본법으로서의 도시개발법을 제정함으로써 종합적·체계적인 도시개발을 위한 법적 기반을 마련하는 한편, 도시개발에 대한 민간부문의 참여를 활성화함으로써 다양한 형태의 도시개발이 가능하도록 하려는 것을 들고 있다.

연혁적으로 도시계획법은 1962년 토지구획정리사업을 골간으로 하는 신도시의 계획적 개발을 위하여 제정되었으나, 1967년 토지구획정리사업법의 제정으로 도시계획법에서 신도시의 개발에 관한 사항을 일부 분리하였다가, 2000년 도시개발법의 제정으로 신도시개발에 관하여 일부 도시계획법에 남아있던 사항과 토지구획정리사업법을 통합함으로써 법률의 통합·분리·통합의 형태로 법제를 정비한 것이라 할 수 있다.

나. 도시개발법의 골격과 주요 내용

도시개발법은 제1장 총칙, 제2장 도시개발구역의 지정등, 제3장 도시개발사업의 시행, 제4장 비용부담등, 제5장 보칙, 제6장 벌칙 등 6개장 83개 조문으로 구성되어 있다.

제1장 총칙은 법의 제정목적과 용어의 정의 등으로 구성되어 있다. 도시개발법의 제정 목적은 “도시개발에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 계획적이고 체계적인 도시개발을 도모하고 쾌적한 도시환경의 조성과 공공복리의 증진에 기여함”이다.

제2장은 도시개발구역의 지정 및 지정된 구역 안에서의 도시개발사업계획의 수립절차를 규정한다.

도시개발계획의 지정권자는 특별시장·광역시장 또는 도지사이다. 국가가 직접 도시개발사업을 실시할 필요가 있는 경우 등 예외적인 경우에는 건설교통부장관이 지정권자가 된다. 지정권자가 계획적인 도시개발이 필요하다고 인정되는 때에는 도시개발구역을 지정할 수 있다.

30) 2000. 1. 28. 관보 제14418호, 263쪽 참조.

지정권자가 도시개발구역을 지정하고자 할 때에는 당해 도시개발구역에 대한 도시개발사업계획을 수립하여야 한다. 계획에 포함될 사항은 ①도시개발구역의 명칭·위치와 면적, ②도시개발구역의 지정목적 및 도시개발사업의 시행기간, ③도시개발구역을 2 이상의 사업시행지구로 분할하여 도시개발사업을 시행하는 경우에는 그 지구분할에 관한 사항, ④도시개발사업의 시행자에 관한 사항, ⑤도시개발사업의 시행방식, ⑥인구수용계획, ⑦토지이용계획, ⑧교통처리계획, ⑨환경보전계획, ⑩보건의료 및 복지시설의 설치계획, ⑪도로, 상·하수도 등 주요 도시기반시설의 설치계획, ⑫재원조달계획, ⑬도시개발구역밖의 지역에 도시기반시설을 설치하여야 하는 경우에는 당해 시설의 설치에 필요한 비용의 부담계획, ⑭수용 또는 사용의 대상이 되는 토지·건축물 또는 토지에 정착한 물건과 이에 관한 소유권외의 권리, 광업권, 어업권, 물의 사용에 관한 권리(이하 “토지등”이라 한다)가 있는 경우에는 그 세목 등이다.

지정권자가 도시개발구역을 지정하고자 하는 때에는 공청회를 열어 주민 및 관계전문가 등으로부터 의견을 청취하여야 하며, 공청회에서 제시된 의견이 타당하다고 인정되는 때에는 이를 반영하여야 한다.

그 밖에도 기초조사, 도시계획위원회의 심의, 도시개발구역지정의 고시 등의 절차규정을 두고 있다.

제3장은 도시개발사업의 시행에 관하여 규정한다.

도시개발사업의 시행자는 지정권자가 다음의 요건에 해당하는 자 중에서 지정한다. ①국가 또는 지방자치단체, ②정부투자기관, ③지방공기업법에 의하여 설립된 지방공사, ④국가·지방자치단체·정부투자기관 등이 토목공사업자와 도시개발사업의 시행을 위하여 공동으로 출자하여 설립한 법인, ⑤도시개발구역안의 토지소유자 또는 이들이 도시개발사업을 위하여 설립한 조합, ⑥수도권정비계획법에 의한 과밀억제권역에서 수도권외의 지역으로 이전하는 법인 중 과밀억제권역안의 사업기간 등 요건에 해당하는 법인, ⑦건설산업기본법에 의한 토목공사업 또는 토목건축공사업의 면허를 받는 등 개발계획에 적합하게 도시개발사업을 시행할 능력이 있다고 인정되는 자.

도시개발법은 지정권자에게 도시개발구역의 전부를 환지방식으로 시행하

는 경우에는 토지소유자 또는 조합을 시행자로 지정할 의무를 부여하였다(제11조). 도시개발법은 조합설립의 인가 및 조합원의 자격 등에 관한 상세한 규정을 두고 있다.

시행자로 지정된 자는 도시개발사업에 관한 실시계획을 작성하여야 한다.

이 경우 실시계획에는 도시계획법에 따른 지구단위계획이 포함되어야 한다(제17조).

도시개발사업의 시행방식은 ①시행자가 도시개발구역안의 토지등을 수용 또는 사용하는 방식, ②환지방식, ③수용방식과 환지방식을 혼용하는 방식 등 세가지 방식 중에서 선택된다.

시행자에게는 토지수용권이 부여된다.

환지방식을 택하고자 할 경우에는 환지계획을 작성하고, 시장·군수 또는 구청장의 인가를 받아야 한다. 도시개발법은 환지절차에 관한 상세한 규정을 두고 있다.

시행자가 도시개발사업의 공사를 완료한 때에는 공사완료보고서를 작성하여 지정권자의 준공검사를 받아야 한다.

제4장은 비용부담과 도시개발구역의 시설설치 등에 관하여 규정한다.

도시개발사업에 필요한 비용은 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 시행자가 부담한다. 아울러 도시개발사업의 시행으로 이익을 받는 지방자치단체 또는 공사 등이 있는 경우 분담의 방법을 규정한다.³¹⁾

도시개발법은 도시개발구역의 시설의 설치의무자를 시설별로 구분하여

31) 제56조 이하 참조. 그 내용을 예시하면 다음과 같다. 지정권자가 시행자인 경우 그 시행자는 그가 시행한 도시개발사업으로 인하여 이익을 받는 시·도 또는 시·군·구가 있는 때에는 당해 도시개발사업에 소요된 비용의 일부를 그 이익을 받는 시·도 또는 시·군·구에 부담시킬 수 있다. 이 경우 건설교통부장관은 행정자치부장관과 협의하여야 하고, 시·도지사가 관할외의 시·군·구에 비용을 부담시키고자 하는 때에는 당해 시·군·구를 관할하는 시·도지사와 협의하여야 하며, 시·도지사간의 협의가 성립되지 아니하는 때에는 행정자치부장관의 결정에 따른다. 행정청인 시행자는 그 시행자 외의 자가 설치·관리하는 공공시설이 도시개발사업으로 인하여 이익을 받는 때에는 당해 도시개발사업에 소요된 비용의 일부를 당해 공공시설의 관리자와 협의하여 그에게 이를 부담시킬 수 있다. 이 경우 협의가 성립되지 아니하는 때에는 건설교통부장관이 당해 공공시설에 관한 중앙행정기관의 장의 의견을 들어 이를 결정한다.

미리 특정하였다. 즉 ①도로 및 상하수도시설의 설치의무는 지방자치단체가, ②전기시설·가스공급시설 또는 지역난방시설의 설치의무는 당해 지역에 전기·가스 또는 난방을 공급하는 자가, ③통신시설의 설치의무는 당해 지역에 통신서비스를 제공하는 자가 진다.

도시개발사업을 촉진하고 도시계획시설사업의 설치를 지원하기 위한 재원의 관리를 위하여 도시개발법은 시·도지사 또는 시장·군수에게 소관 지방자치단체에 도시개발특별회계를 설치할 수 있는 권한을 부여한다.³²⁾ 아울러 도시개발채권을 발행할 수 있는 권한도 부여하였다.

제5장 보칙은 제4장까지에서 규정하지 아니한 사항을 규정한 것으로서 특히 손실보상과 공공시설의 귀속 등을 규정한다.

제6장 벌칙에 규정되는 사항은 도시개발법에 규정한 의무를 위반하는 자에 대하여 징역·벌금 등의 행정형벌과 과태료 등 행정질서벌의 부과에 관하여 규정하였다.

3. 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법의 현황 분석

가. 개발제한구역제도의 연혁 및 문제점

1962년 도시계획법이 시행된 뒤에 정부의 강력한 공업화정책에 따른 산업구조고도화의 과정에서 도시와 그 주변에 많은 인구가 집중하게 되었고, 이로 인하여 도시의 급격한 팽창이 이루어짐으로써 종전의 법률로써 해결할 수 없는 여러 가지 도시문제가 생기게 되었다. 그리하여 이러한 도시문

32) 제59조 참조. 특별회계의 재원으로는 ①일반회계로부터의 전입금, ②정부의 보조금, ③도시개발채권의 발행으로 조성된 자금, ④수익금 등의 집행잔액, ⑤도시개발법 위반자에 대하여 부과·징수한 과태료, ⑥수도권정비계획법 제16조의 규정에 의하여 시·도에 귀속되는 과밀부담금중 당해 시·도의 조례로 정하는 비율의 금액, ⑦개발이익환수에관한법률 제4조제1항의 규정에 의하여 지방자치단체에 귀속되는 개발부담금중 당해 지방자치단체의 조례로 정하는 비율의 금액, ⑧공공시설의 처분으로 인한 수익금, ⑨지방세법 제238조의 규정에 의하여 부과·징수되는 도시계획세의 징수액중 대통령령이 정하는 비율의 금액, ⑩당해 특별회계자금의 융자회수금·이자수입금 및 기타 수익금 등이다.

제를 해결하기 위한 도시계획을 결정하게 하는 한편, 사업추진의 세부절차를 규제하고 도시의 과대화 및 과밀화 방지, 도시환경조성에 필요한 공지의 확보와 이에 따른 사권의 보호 등 법적 규제상의 미비점을 보완하기 위하여 새로운 도시계획법을 마련해야 할 필요가 생겨 1971. 1. 19. 법률 제 2291호로서 도시계획법의 전문이 개정되게 되었다. ‘개발제한구역제도’는 도시의 무질서한 확산방지, 도시주변의 자연환경 보전 및 국가안보의 목적을 위하여 위 전문개정 당시 새로이 도입되었으며, 1972. 12. 30. 법률 제2435호로 개정되어 제도의 법적 근거를 갖추었다.³³⁾

개발제한구역은 도시계획법 제21조에 근거하여 1971. 7. 30.부터 1977. 4. 18.까지 8차례에 걸쳐 단계적으로 확대 지정되었다. 그 지정 지역은 전국토의 5.4%에 해당하는 5,397.1km²에 달하고, 그 후 행위제한에 대한 일부 변경만 있었을 뿐, 추가지정이나 변경없이 그대로 유지되어 왔다. 1998년 현재 전국의 개발제한구역내에는 약 1백만명이 거주하고 있다.

개발제한구역제도는 고도성장기인 70, 80년대에 도시의 평면적인 확산을 방지하고, 서울을 비롯한 대도시 주변의 녹지를 이만큼이나마 보존하는데 크게 기여하였을 뿐만 아니라, 도시주변에 미개발토지를 개발유보지로 확보하여 미래의 토지수요에 대한 장기적인 대비를 가능하게 함으로써 장래의 건전한 도시발전에 중대한 기여를 하고 있다는 점이 인정된다고 할 것이다.

33) 개발제한구역제도를 도입하게 된 배경에 대하여 위에서 언급한 헌법재판소 1998. 12. 24. 89헌마214, 90헌바16, 97헌바78(병합) 결정은 개발제한구역제도의 연혁 및 문제점을 그 판결 이유에 정리하고 있다. 헌법재판소는 무계획적이고 무질서한 도시의 확산에 따라 생기게 되는 여러 문제는 비단 우리 나라뿐 아니라 세계의 여러 나라가 당면한 범세계적인 문제로서 세계 각국은 쾌적한 도시환경의 유지개선을 위하여 각자 나름대로의 도시계획 및 토지규제에 관한 입법과 정책을 실시하고 있다. 그 중에서도 특히 영국의 경우를 보면, 토지소유권에서 개발권을 분리하여 공유화한 결과 도시의 지상 또는 지하에 걸친 건설 등의 행위 또는 토지나 건물의 용도의 실질적 변경을 가하는 행위 등 모든 개발행위는 행정관청의 허가를 받아야만 시행할 수 있으며, 시가지의 팽창을 제한하고 전원의 쾌적성을 보호하기 위하여 일정한 지역을 그린벨트(Greenbelt)로 지정하여 개발을 엄격히 제한하고 있는데, 이는 우리의 개발제한구역과 매우 유사한 제도로 볼 수 있다고 언급하고 있다. 개발제한구역의 지정및관리에관한특별조치법의 분석을 위하여는 그 연혁적 문제점의 파악이 중요하므로 헌법재판소의 결정문에 나타난 문제점을 요약·정리한다.

이러한 개발제한구역을 아무런 대안 없이 해제하거나 규제를 대폭 완화하는 것은 부동산 투자를 유발할 뿐만 아니라, 해당지역의 급속한 개발로 말미암아 인구의 대량유입현상을 빚게되어 도시 환경적인 측면에서 심각한 부작용을 가져오게 될 것이라는 점이 지적되고 있다.

다른 한편, 개발제한구역제도는 그 지정된 구역안에서는 원칙적으로 그 구역지정의 목적에 위배되는 건축물의 건축 등이 제한됨으로써 구역내 주민들의 생활에 불편을 초래하는 것 외에도 개발제한구역의 지정으로 인한 개발가능성의 소멸과 그에 따른 지가의 상대적인 하락이나 지가상승률의 감소를 초래하는 등 특정 토지소유자들의 재산권을 제한하는 반면, 그 지정의 원인제공자와 수익자는 최소한의 부담도 하지 아니한 채 남의 희생 위에 무임승차함으로써 형평과 사회정의의 요청에 따른 공평부담의 원칙에 반한다는 문제가 제기되었다.

뿐만 아니라, 개발제한구역이 그 지정당시 철저한 사전조사와 평가가 따르지 아니한 탓으로 도시의 규모나 위치를 충분히 고려하지 아니하고 지정시점을 기준으로 기존 개발지역 주위를 에워싸는 방식으로 지정됨에 따라 일부 지방 중소도시를 비롯한 특정지역의 경우 개발제한구역이 차지하는 비중이 너무 커 정상적인 도시발전을 어렵게 하고 국토의 균형발전을 저해한다는 지적이 있어 왔다. 또한, 지정당시로부터 오랜 세월이 지나는 동안 주변여건에 많은 변화가 있었음에도 불구하고 현상유지만을 고수함에 따라 늘어난 토지수요를 충족하기 위하여 개발제한구역내의 적은 비용으로 개발 가능한 땅을 두고도 많은 비용을 들여 정작 보전되어야 할 임야나 녹지를 개발제한구역 밖에 있다는 이유로 개발하거나 심지어 갯벌을 매립하여 땅을 만드는 등의 비효율적인 개발방식을 강요당한 점도 없지 않았다.

나. 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법의 제정 취지

위에서 문제점으로 지적한 바와 같이, 개발제한구역의 지정 및 개발제한구역 안에서의 토지이용 규제가 토지의 이용상황이나 지역적 특성을 고려하지 아니하고 획일적으로 이루어짐에 따라 주민 생활환경이 낙후되고, 각

중 생활불편이 초래되었다. 그럼에도 불구하고 손실보상에 관한 규정을 전혀 두지 아니하였다. 그 결과 개발제한구역의 근거규정인 도시계획법 제21조가 위헌결정을 받았다. 이 법률은 개발제한구역의 지정절차와 개발제한구역의 종합적·체계적인 관리를 위한 법적 기반을 마련함으로써 개발제한구역의 보전과 주민의 생활편익의 조화를 도모하며 개발제한구역으로 지정된 토지에 대하여 정부에 매수를 청구할 수 있도록 함으로써 국민의 재산권을 보장하는 등 위헌의 소지를 없애고자 함을 주요한 이유로 하여 제정되었다.³⁴⁾

따라서 이 법률의 가장 중요한 제정취지는 개발제한구역의 지정근거 및 절차를 도시계획법에서 분리하여 이 법에 규정함으로써 개발제한구역에 관한 법적 근거를 체계화하는 것이다.

다. 개발제한구역의 지정및관리에 관한 특별조치법의 골격과 주요 내용

개발제한구역의 지정및관리에관한특별조치법은 장·절의 구분 없이 33개의 조문으로 구성되어 있다.

이 법률의 제정 목적은 “도시계획법 제34조의 규정에 의한 개발제한구역의 지정과 개발제한구역에서의 행위제한, 주민에 대한 지원, 토지의 매수 기타 개발제한구역의 효율적인 관리를 위하여 필요한 사항을 정함으로써 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보”하기 위함이다(제1조).

국가 및 지방자치단체에게는 개발제한구역을 그 지정목적이 달성되도록 성실히 관리하여야 하며, 국민에게는 국가 및 지방자치단체가 수행하는 개발제한구역의 관리에 관한 업무에 협력하고, 개발제한구역이 훼손되지 아니하도록 노력하여야 할 책무가 부과된다(제2조).

개발제한구역의 지정에 관한 도시계획의 결정권자는 건설교통부장관이 다. 입안권자는 당해 도시계획구역을 관할하는 특별시장·광역시장·시장

34) 2000. 1. 28. 판보 제14418호 237쪽 이하 참조.

또는 군수이다. 다만, 국가계획과 관련된 경우에는 건설교통부장관이 직접 또는 관계중앙행정기관의 장의 요청에 의하여 관할 시·도지사, 시장 및 군수의 의견을 들은 후 도시계획을 입안할 수 있으며, 도시계획법 제3조제 2호의 규정에 의한 광역도시계획과 관련된 경우에는 도지사가 직접 또는 관계시장 또는 군수의 요청에 의하여 관할 시장 또는 군수의 의견을 들은 후 도시계획을 입안할 수 있다(제3조 및 제4조). 개발제한구역을 입안하는 경우에는 주민 및 지방의회의 의견을 청취하여야 한다.

건설교통부장관은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 도시의 개발을 제한할 필요가 있거나 국방부장관의 요청이 있어 보안상 도시의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 개발제한구역의 지정 및 해제를 도시계획으로 결정할 수 있다. 개발제한구역의 지정 및 해제의 기준은 대상도시의 인구·산업·교통 및 토지이용 등 경제·사회적 여건과 도시확산 추세, 기타 지형 등 자연환경여건을 종합적으로 감안하여 정한다(제3조). 그 구체적인 기준은 ①도시의 무질서한 확산 또는 서로 인접한 도시의 시가지로의 연결을 방지하기 위하여 개발을 제한할 필요가 있는 지역, ②도시주변의 자연환경 및 생태계를 보전하고 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 개발을 제한할 필요가 있는 지역, ③국가보안상 개발을 제한할 필요가 있는 지역, ④도시의 정체성 확보 및 적절한 성장관리를 위하여 개발을 제한할 필요가 있는 지역 등이다(시행령 제2조).

개발제한구역을 관할하는 특별시장·광역시장 또는 도지사는 개발제한구역을 종합적으로 관리하기 위하여 5년 단위로 개발제한구역관리계획을 수립하여 건설교통부장관의 승인을 얻어야 한다. 관리계획에 포함되어야 하는 사항은 ①개발제한구역의 관리의 목표와 기본방향, ②개발제한구역의 현황 및 실태의 조사, ③개발제한구역의 토지이용 및 보전, ④개발제한구역 안에서 도시계획법 제3조제7호의 규정에 의한 도시계획시설의 설치, ⑤개발제한구역에서의 대통령령이 정하는 규모 이상의 건축물의 건축 및 토지의 형질변경, ⑥취락지구의 지정 및 정비, ⑦주민지원사업, ⑧개발제한구역의 관리 및 주민지원사업에 필요한 재원의 조달 및 운용 등이다(제10조).

개발제한구역에서는 그 지정목적에 위배되는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목의 벌채, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위 또는 도시계획법 제33조제13호의 규정에 의한 도시계획사업(이하 “도시계획사업”이라 한다)의 시행을 할 수 없다. 다만 예외적으로 법률 제11조가 정하는 ①도로·철도 및 상·하수도 등 공공용시설, ②축사 및 창고 등 농림수산업에 영위하기 위한 건축물 및 공작물, ③주택 및 근린생활시설, ④농로·제방·마을회관 등 개발제한구역의 주민이 공동으로 이용하는 시설, ⑤실외체육시설, ⑥휴양림·수목원 등 도시민의 여가활용을 위한 시설, ⑦국방·군사에 관한 시설, ⑧학교·폐기물처리시설 및 전기공급시설 등 공익시설의 설치와 이에 따르는 토지의 형질변경, ⑨개발제한구역 안의 건축물로서 지정된 취락지역 안으로의 이축, ⑩공익사업의 시행으로 인하여 철거된 건축물의 이축을 위한 이주단지의 조성 등의 경우에는 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아 이를 행할 수 있다.(제11조) 이 경우 허가를 받은 자에게 건설교통부장관은 개발제한구역훼손부담금을 부과·징수한다(제22조 내지 제25조).

시·도지사는 개발제한구역안에 주민이 집단적으로 거주하는 취락을 도시계획법 제33조제1항제8호의 규정에 의한 취락지구 지정할 수 있다. 아울러 시장·군수 또는 구청장은 관리계획에 따라 개발제한구역 주민의 생활편익과 복지증진 등을 위한 지원사업을 시행할 수 있다(제14조 및 제15조).

헌법재판소의 헌법불합치 결정에 따라 제16조에 토지의 매수 청구에 관한 규정이 도입되었다.

개발제한구역의 지정으로 인하여 개발제한구역안의 토지를 종래의 용도로 사용할 수 없어 그 효용이 현저히 감소된 토지 또는 당해 토지의 사용 및 수익이 사실상 불가능한 토지(이하 “매수대상토지”라 한다)의 소유자로서 다음의 요건에 해당하는 자는 건설교통부장관에게 당해 토지의 매수를 청구할 수 있다. 매수청구의 요건에 해당하는 자는 ①개발제한구역의 지정당시부터 당해 토지를 계속 소유한 자, ②토지의 사용·수익이 사실상 불가능하게 되기 전에 당해 토지를 취득하여 계속 소유한 자, ③ ① 또는 ②에 해당하는 자로부터 당해 토지를 상속받아 계속 소유한 자

등이다. 건설교통부장관은 매수청구를 받은 토지가 기준으로 정한 사항에 해당되는 때에는 이를 매수하여야 한다. 건설교통부장관은 토지의 매수청구를 받은 날부터 2월 이내에 매수대상여부 및 매수예상가격 등을 매수청구인에게 통보하여야 한다. 아울러 통보 후 5년의 범위안에서 3년 이내에 매수계획을 수립하여 당해 매수대상토지를 매수하여야 한다(제16조 및 제17조).

개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법이 정한 명령·금지에 위반한 자에게는 징역·벌금 등의 행정형벌과 과태료 등 행정질서벌이 부과된다.

제 3 장 도시계획관련법제의 현황

제 4 장 도시계획관련법제의 정비 방향

1. 국토의 난개발의 문제점과 난개발 방지를 위한 입법수요

가. 국토의 난개발의 문제점

2000. 8. 18. 건설교통부와 국토연구원의 공동주최로 “21세기 국토이용 체계 개편방안 공청회”가 개최되었다. 이 공청회에서 국토의 난개발의 개념 및 실태가 보고되었다.

이에 따르면 “난개발”이란 개발에 따른 외부 불경제 효과 등 부정적 측면을 총칭하는 개념으로 다음의 두가지 유형으로 구분된다.³⁵⁾

첫째, 사전계획 없이 무계획적으로 이루어진 개발을 의미하고 이 경우 계획유무가 난개발을 판단하는 중요한 척도가 된다. 예컨대 토지이용에 대한 종합적인 계획없이 준농림지에 200~300세대 아파트를 지을 경우가 대표적인 사례가 된다.

둘째, 계획유무에 관계없이 주변경관·미관과 조화를 이루지 못하는 개발을 의미하고, 이 경우 주변환경과의 조화여부가 난개발을 판단하는 중요한 척도가 된다. 예컨대 보전 필요성이 높은 녹지공간 또는 양호한 경관지역에 고층아파트를 건설하는 경우가 대표적인 사례가 된다. 현실적으로 나타나는

35) 난개발은 법률용어도 아니고 경제적인 용어로도 정리되어 있지 아니하다. 국회사무처 법제예산실, 수도권지역의 난개발방지를 위한 입법적 검토, 2000. 9. 1쪽 이하는 난개발의 개념을 일단 “무질서하고 계획적이지 아니한 개발”이라고 정의한 후 이에 해당하는 관점으로 ①소규모의 주택이 무질서하게 건설되는 경우, ②계획적인 택지개발과 같은 개발이 이루어지더라도 교통체증 등을 야기하는 경우, ③도로·학교·문화시설 등 도시기반시설이 제대로 갖추어지지 아니한 경우, ④도시기반시설이 갖추어져 있다 하더라도 경관의 측면에서 주변의 자연환경과 어울리지 않는 경우, ⑤농촌지역 내에 들어서는 음식·숙박시설(일명 러브호텔 등)과 아파트의 건설을 난개발, ⑥상수원보호구역 등의 수변구역에 들어서는 주택의 건설, ⑦소규모의 공장 등이 무질서하게 들어서는 경우, ⑧도로 등의 기반시설과 교통대책 없이 대규모의 공장 등이 입지하는 경우, ⑨도로·항만 등의 공공시설 등이 환경을 파괴하고 비환경친화적이면서 무계획적으로 입지하는 경우 등 아홉가지 경우를 예시하고 있다.

난개발의 모습은 위의 두 가지 유형을 모두 포함한다고 할 수 있으나 모든 개발은 난개발 속성을 일부 가지고 있다고 볼 수 있다고 정리된다.

난개발의 실태로서 1994년 국토이용관리법상 준농림지역 제도가 도입된 이래 1998년 까지 4년 동안 만도 2,500여개 숙박업소, 17,000여개 음식점이 준농림지역에 난립되고, 고밀 아파트 건설이 지속된 사례를 들고 있다. 수도권외의 경우 분당신도시(98천호)의 5배에 달하는 중소주택단지 건설로 기반시설부족, 교통체증, 환경악화 등 부작용이 초래되었다고 보고되었다. 특히 용인 서북부지역은 공영택지개발사업(14개지구 532만평)과 민간주택 건설사업(140개소 211만평)이 완료될 2008년에는 인구가 85만명에 육박할 것으로 추정되며, 판교-서초간 출근시 소요시간은 이미 2000년 현재 평균 60분이었으나, 2006년에는 100분을 초과할 것으로 추정되었다.³⁶⁾

위와 같은 수도권 난개발의 구체적인 문제점으로서 다음과 같은 사항이 제시되고 있다.³⁷⁾

첫째, 도시기반시설의 부족이다. 도시기반시설이라 함은 도시계획법 제3조 제6호에 의하여 정의되는 시설로서 ①도로·철도·항만·공항·주차장 등 교통시설, ②광장·공원·녹지 등 도시공간시설, ③유통업무설비, 수도·전기·가스공급설비, 방송·통신시설, 공동구 등 유통·공급시설, ④학교·운동장·공공청사·문화시설 등 공공·문화시설, ⑤하천·유수지·방화설비 등 방재시설, ⑥하수도·화장장·공동묘지·폐기물처리시설 등 보

36) 난개발의 지역적 범위도 위와 같이 ①수도권지역(경기도 용인·고양·김포·남양주·광주)에 초점을 맞추는 경우, ②국토 전체, ③도시지역, ④도시주변부, ⑤농촌, ⑥상수원 보호구역 등 수변구역, ⑦개발제한구역, ⑧도로주변, ⑨관광휴양지에 초점을 맞추는 경우등 아주 다양하다. 아울러 ①이미 난개발이 된 지역, ②사업승인이 났으나 건설이 이루어지지 아니한 지역, ③개발압력이 높아 난개발이 예상되는 지역 등으로 구분되기도 한다. 난개발의 지역적 범위와 관련한 참고문헌으로는, 유종현, 도시주변부 준농림지역의 토지이용에 관한 연구, 단국대학교 박사학위 논문, 1999; 건설교통부, 준농림지 토지이용실태 조사 및 계획적 관리방안 연구, 1999; 국토연구원, 대한국토·도시계획학회, 국토이용 계획체계 개선에 관한 정책 토론회 자료, 2000. 5. 16.; 건설교통부·국토연구원, 21세기 국토이용체계 개편방향 공청회 자료, 2000.8.18.; 국회사무처 법제실, 수도권 지역의 난개발 방지를 위한 입법적 검토, 2000. 9. 등 참조.

37) 국회사무처 법제실, 수도권 지역의 난개발 방지를 위한 입법적 검토, 2000.9. 17 쪽 이하 참조.

건위생시설 등을 말한다. 이들 시설은 도시계획에 따라 설치된다.

그러나 준농림지의 경우 도시계획이 없이 주택단지가 기존 도시지역 인근 뿐 아니라, 시가지와 멀리 떨어진 곳에 밀집 또는 산발적으로 개발되지만, 이에 필요한 도로·생활편익시설·학교시설 등의 설치를 함께 계획하지 아니하기 때문에 발생된다. 도시기반시설의 미비한 채 주택단지가 건설됨으로써 당해 지역에 입주하는 주민은 즉시 생활에 불편을 느끼게 될 뿐 아니라, 기존의 지역주민과 필연적으로 마찰을 일으키게 된다. 이 발생함으로써 새로 유입되는 주민과의 마찰을 일으키는 등 사회문제화 되고 있다. 위에서 언급한 용인 서북부 지역의 경우 교통시설의 문제점 뿐만 아니라 학교의 2부제 수업 등 다른 문제점이 산발적으로 제기되고 있는 실정이다.

둘째, 환경오염의 발생이다. 환경오염의 발생은 특히 팔당 상수원 지역 등 수변구역의 난개발로 인하여 발생한다. 이들 지역에 러브호텔로 지칭되는 숙박시설과 음식점이 빼곡하게 들어서고 있으나 하수처리시설이 함께 건설되지 아니하여 환경오염을 심화시키는 문제점이 되고 있다. 예컨대 팔당특별대책지역 7개 시·군의 하루 하수발생량 34만4000t중 13만8000t이 처리용량부족으로 그대로 상수원에 방류되고 있다는 문제점 지적은 그 대표적인 예라 할 수 있다.

셋째, 자연경관의 훼손 및 우량농지와 산림의 잠식 등을 꼽을 수 있다. 농지 한 가운데에 독립적인 고층아파트가 우뚝 우뚝 건설되고 있다. 전국의 농지면적이 1998년말 현재 1만9,191km²인 데 비해 매년 농지의 0.8%인 150km² 정도가 다른 용도로 전용되고 있다고 보고되고 있다. 앞으로 10년간 이러한 추세로 나간다면 전국 농지의 약 10%가 다른 용도로 전용됨으로써 기초식량의 안정적인 수급에 문제점을 초래할 우려가 있으며 한정된 국토자원의 효율적인 이용이라는 측면에서도 바람직하지 않다는 지적이다.³⁸⁾ 아울러 위와 같은 독립한 고층 아파트를 농지 한가운데 건설하는 것

38) 2000년 상반기 경기도의 시·군에서 허가한 농지전용 면적은 1,359ha로 지난해 같은 기간 1,077ha보다 26%(282ha)나 늘었고, 농지전용 용도로는 민간부문이 1,021ha로 전체의 75%를 차지했으며 나머지 338ha는 국방시설과 도로·철도, 공공청사 등 공공부문이었다. 민간부문에서는 공장부지가 330ha로 가장 많았으며, 이어 아파트건설 등 주거용지 221ha, 농업용 시설부지 214ha 등이었다. 특히, 용인시

은 농지의 자연경관과도 전혀 조화를 이루지 못함으로써 자연경관의 훼손으로 직결된다.

넷째, 난개발은 자연재해로 이어질 수 있다. 2000년 7월의 호우로 경기도 용인시 일대에 발생한 침수피해는 무계획적인 아파트의 건설과 대규모의 택지개발로 인한 산지의 잠식, 토사의 유출과 배수로 등의 기반시설이 부족했기 때문에 발생한 것으로 지적되고 있다.

다섯째 토지가격의 상승 및 왜곡을 들 수 있다. 일반적으로 농업 생산성이 높은 농지는 가격이 높고, 생산성이 낮은 농지는 가격이 낮은 것이 바람직함에도 생산성이 낮은 준농림지역의 토지가격이 훨씬 높게 나타나고 있다. 이는 준농림지역의 개발가능성이 미리 토지가격에 선반영되고, 농업진흥지역의 행위제한은 엄격한 데 비해 준농림지역의 행위제한이 상대적으로 느슨한 데 원인이 있다고 지적되었다.

위와 같은 난개발이 발생하게 된 원인은 다양하다.

첫째, 실제적인 원인은 우리나라의 인구에 비해 개발된 용지(전국토의 5%)가 적다는 것이다. 주택·SOC 등 필요시설 확충을 위해서는 도시의 고밀화(高密度化)와 함께 산지·농지의 전용(轉用)이 불가피하다. 1980년대까지는 급격한 도시화·산업화에 필요한 용지가 충분히 공급되지 못해 극심한 투기현상을 경험하였다. 1990년대부터 과감한 토지이용규제 완화를 통해 200만호 주택건설 등이 추진되고 SOC 투자도 확대되었으나 아직 선진국 수준에는 크게 못미치는 실정이다. 그 예로 1인당 주거면적이 한국은 5.2평으로서, 일본 8.9평, 영국 12.2평 등에 못미친다. GDP대비 물류비용도 한국은 16.5%로서, 일본 9.5%, 미국 10.5%에 비하여 현격히 높다.

둘째, 법체제적인 원인은 찾는다면 그 동안 국토이용관리법상의 국토이용관리체계가 도시지역과 비도시지역으로 이원화되어 있었던데서 찾을 수

(213ha)와 남양주시(158ha), 화성군(108.6ha), 하남시(108.5ha) 등 4개 시·군의 농지전용 면적이 경기도 전체 허가면적의 43%를 차지한 것으로 나타났다. 경기도 용인시와 인접한 화성군 지역의 산림훼손 면적이 크게 늘어 1999년 한해 동안 훼손된 산림면적은 73만5000평으로 여의도(25만 5000평)의 3배에 가까운 산림이 사라진 것으로 조사되었다. 어명소, 『준농림지역의 합리적 관리방안』, 『국토연구』, 국토연구원, 2000. 5, 57 쪽 이하; 국회사무처 법제실, 수도권 지역의 난개발 방지를 위한 입법적 검토, 2000. 9. 17쪽 이하 참조.

있다. 도시지역의 토지이용의 경우 도시계획구역인 경우에는 도시계획법을, 국가산업단지 또는 지방산업단지인 경우에는 산업입지및개발에관한법률을, 택지개발예정지구인 경우에는 택지개발촉진법을, 전원개발사업구역 또는 예정구역인 경우에는 전원개발에관한특례법을 각각 적용하는 등 개별법에 따르도록 되어 계획적인 관리가 가능하고 행위제한이 엄격하다. 그러나 비도시지역인 준농림지역 등의 토지이용은 용도지역만을 확정하는 국토이용 계획에 의하도록 하고 있어 도시계획 법 등에 의한 계획적인 관리가 용이하지 않고 행위제한이 도시지역보다 완화되어 있다. 따라서 이와 같은 법체제상의 문제점은 비도시지역인 준농림지역과 준도시지역에 난개발을 초래하게 된 직접적인 문제점이 되었다 할 수 있다.

나. 국토의 난개발 해소를 위한 입법수요

(1) “국토의 난개발 방지를 위한 종합대책”에 나타난 입법수요

2000년 5월 건설교통부는 “국토의 난개발 방지 종합대책”을 국무회의에 보고하였다.

건설교통부는 ①국토개발의 필요성이 여전히 남아있는 상황에서 최근 환경과 보전에 대한 국민욕구가 증대함에 따라, 국토이용의 새로운 패러다임 설정이 필요한 시점이라는 점,³⁹⁾ ②토지이용규제 완화 등에 따른 환경침해

39) “건설교통부, 국토의 난개발 방지 문답자료, 2000. 5.”에서는 “지금까지의 성장위주의 개발정책에서 앞으로는 환경중시의 보전정책으로 건설시책도 전환되어야 하는 것이 아닌가?”라는 질문을 제기한 후, 이 질문에 대한 답으로서 “과거 경제성장이 최우선시 되었던 산업화시대와 달리 이제는 쾌적한 국민생활환경을 확보하고, 후손에게 물려줄 지속 가능한 국토발전을 이루기 위해서는 환경보전이 국토정책의 중요한 원칙이 되어야 할 것이며, 특히, 그간의 공급위주의 국토개발전략에서 탈피하여 토지, 주택, 수자원 등 국토자원에 대한 수요관리를 동시에 강화해 나가는 것이 필요함”을 제시하였다. 아울러 “하지만, 국가생존 및 발전에 필수적인 범위 내에서의 개발은 불가피하며 선진국에 비해 아직 미흡한 인프라와 국민생활기반의 확충이 여전히 요구될 뿐 아니라, 개발사업을 통해 새로운 쾌적한 환경을 창조하는 순기능도 도외시되어서는 아니 되므로 최근 문제가 되고 있는 국토의 난개발 문제는 바로 이러한 관점에서 접근되어야 할 것으로 보며, 앞으로 건설정책의 방향도 개발행위나 건설사업의 현장에서 『환경과 개발의 통합』원칙이 구현될 수 있도록 법적·제도적 뒷받침을 강화해 나갈 계획임”을 제시하였다.

에 대응하여 제4차 국토종합계획(2000-2020)에 『환경과 개발의 통합』을 국토이념으로 설정하였다는 점과 ③그간 준농림지에 대한 규제강화 등 국토보전을 위한 일련의 조치가 강구되고 있는 과정에서, 최근 언론 등을 통해 환경보전 및 난개발에 대한 국민관심이 집중되었다는 점을 전제하였다.

건설교통부는 관계부처 및 관련전문가가 참여하는 국토관리정비단을 구성하여 광범위한 여론수렴을 거쳐 대책안을 추진하고 입법조치가 필요한 사항은 2000년도 정기국회에 입법안을 제출할 계획임을 국무회의에 보고하였다. 보고안에 나타난 종합대책을 단기대책 및 장기대책으로 나누어 제시하면 다음과 같다.

(가) 단기대책

국토의 난개발 방지를 위하여 건설교통부는 단기 및 장기의 대책을 제시하였다.

단기의 대책으로서 개발요건 및 사전계획기능을 강화함을 제시하였다. 즉 국토이용관리법시행령의 개정을 통하여 준농림지역에 대한 용적율·건폐율을 축소하는 등 개발요건을 강화함과 아울러, 도시계획법시행령에 도시의 주거지역내 용적율 상한을 강화하여 고밀도 개발을 억제하는 등의 방안이다.⁴⁰⁾

둘째, 2000년 7월 1일부터 시행되는 도시계획법에 따른 도시계획을 조기에 수립하고 도시계획구역을 확장하는 방안이 제시되었다. 즉 용인·김포 등 개발압력이 집중되는 지역의 도시기본계획을 조기에 수립하여 무계획적이고 산발적인 개발을 지양하는 한편, 남양주시 진접·화도읍, 오남·수동면 지역과 광주군의 광주읍·오포면 일대, 곤지암 주변 등을 2000년 중에 도시계획구역에 포함시키고, 수도권, 부산권, 대구권 등 6개 권역을 각각 하나의 도시권으로 묶어 2000년 말 까지 광역도시계획을 수립하는 등의 방안이다.

40) 예컨대 준농림지역의 용적율을 100%에서 60~80%로, 건폐율을 60%에서 20~40%로 조정하고, 제1종 일반주거지역(저층주택지)의 용적율 상한을 150~275%에서 100~200%로, 제2종 일반주거지역(중층주택지)의 용적율 상한을 200~375%에서 150~250%로, 제3종 일반주거지역(중고층혼재지역)의 용적율상한을 300~400%에서 200~300%로 강화하는 방안을 발표하였다.

셋째, 사업승인 또는 추진중인 개발사업에 대한 관리 강화 대책이 제시되었다. 즉 사업승인 또는 추진중인 사업에 대하여 환경영향평가지 제시된 환경적 조치 등의 이행여부와 관리상태를 점검하고, 중단된 사업에 대하여는 공사재개 또는 원상복구방안 등 종합대책을 마련할 것이 각 부처에 요구되었다. 예컨대 ①건설교통부의 경우 환경보전필요지역에 대한 시장·군수의 건축허가 전에 시·도지사가 환경·경관심의를 할 수 있도록 사전 심의제를 확대하고, ②환경부의 경우 개발사업에 대한 환경성 평가 및 관리를 강화하며, ③해양수산부의 경우 연안지역에 대한 통합관리방안을 마련하며, ④산업청의 경우 준보전입지의 전용허가기준을 강화하고, 원상복구이행보증금을 사업별로 차등화하여 실효성을 제고하는 등의 대책 마련이 그 것이다.

(나) 장기대책

건설교통부는 장기대책으로서 국토이용 및 계획체계를 개편하는 방안을 제시하였다.

그 기본방향으로서는 “환경보전육구 및 난개발에 대한 문제점을 해소하면서 『환경과 개발의 통합』이라는 국토이념을 정착시키기 위해, 『계획없이 개발없다』, 참여없이 개발없다』라는 개발원칙을 정립하고, 이의 실천을 위한 제도정비를 추진함”이 제시되었다.

위의 기본방향에 따른 구체적인 대책으로서 다음과 같은 내용이 제시되었다.

첫째, 『선계획-후개발』 체계의 확립이다.

토지이용계획에 관한 법령이 국토건설종합계획법, 국토이용관리법, 도시계획법으로 다원화되고, 90여개나 되는 개별법령에서 토지이용규제 및 토지개발을 위한 인·허가를 시행하고 있어 일관성 있는 『선계획-후개발』의 원칙을 지킬 수 있는 체계가 미흡하므로 이 점을 해소하기 위하여 우선 전국단위의 국토계획체계 아래 도시지역과 비도시지역으로 다원화된 현행 토지이용체계를 일원화한다.⁴¹⁾

41) “건설교통부, 국토의 난개발방지 문답자료, 2000. 5.”에서는 “국토이용관련법령이 다원화되어 상당한 문제가 있다는데 구체적으로 무엇이 문제인가”라는 질문을 제기한

전국단위계획에서 전 국토를 개발대상지와 보전대상지로 구분하고, 시·군 종합계획에서는 개발대상지에 대한 종합적인 이용계획을 수립하여 계획에 따른 개발행정체계를 구축한다. 중장기적으로는 90여개의 관련법령을 검토하여 일관성있는 국토관리가 될 수 있는 정비방안을 강구한다.

국토건설종합계획법, 국토이용관리법, 도시계획법을 통합하여 가칭 『국토계획·이용 및 관리에 관한 기본법』의 제정을 고려한다.⁴²⁾

후, 현행 토지이용 및 공간계획에는 국토건설종합계획법, 국토이용관리법, 도시계획법이 기본적인 골격을 이루고 있으나 이외에도 무려 90여개에 달하는 개별법령에 의해 산발적인 토지이용규제 및 개발행위 허가가 이루어지고 있는 실정이라는 점, 이를 구체적으로 보면, 국토의 이용에 관한 기본법인 국토이용관리법에서 전국을 5개 용도지역으로 구분하여 도시지역과 준도시 지역 및 준농림 지역을 개발가능지역으로 관리하고는 있으나, 도시지역과 비도시 지역의 관리체계가 이원화되어, 도시지역(14.4%), 준도시지역(1.15%), 준농림지역(26.0%), 농림지역(51.4%), 자연환경보전지역(7.1%)으로서 도시계획법으로 규제하고 있는 도시지역 이외의 지역, 특히 준농림지 등에서는 토지이용규제가 약해 도시지역내부의 녹지지역보다 도시외곽의 준농림 지역이 오히려 절차 면에서 개발행위가 용이하며, 결과적으로 도시지역외곽의 고층·고밀도 개발을 초래하고 있는 실정이라는 점이 지적되었다. 또한, 도시지역의 경우에는 도시기본계획-도시계획으로 이어지는 계획체계가 선행되어 이에 입각하여 구체적인 개발계획이나 사업들이 이루어지고 있으나, 비도시 지역의 경우에는 이러한 종합적인 공간계획과 토지이용계획 없이 개별 사업들이 이루어진다는 점에서 계획체제전반의 개편을 추진키로 한 것이라는 점이 제시되었다.

42) “건설교통부, 국토의 난개발방지 문답자료, 2000. 5.”에서는 “국토건설종합계획법과 국토이용관리법, 도시계획법을 통합하여 기본법을 제정할 경우 우리나라의 토지이용관련법체계는 어떻게 달라지는가?”라는 질문을 제기한 후, 이에 대한 답변으로서 다음과 같은 사항을 제시하고 있다. “이번 종합대책에서 제시된 국토 및 토지이용계획체계의 개편방안은 기존의 국토종합계획법, 국토이용계획법과 도시계획법을 통합하여 전국토에 공히 적용되는 용도지역제 하에서 계획이 선행되고 이에 입각한 개발행위 및 토지이용규제가 이루어 지도록 한다는 것이다. 이를 위해서, 기존의 세가지 법률은 가칭 『국토계획·이용 및 관리에 관한 기본법』으로 통합되게 되며, 도시지역과 비도시지역으로 이원화되어 다르게 운영되어 온 용도지역제가 하나의 용도지역체제로 재편되도록 한다. 정책토론회에서 제시된 개편방향은 현재 도시계획법에 따른 주거지역, 상업지역, 공업지역 및 녹지지역과 국토이용관리법에 따른 도시지역, 준도시지역, 준농림지역, 농림지역 및 자연환경보전지역을 통합하여 도시구역에 주거지역, 상업지역 및 공업지역을 배치하고, 유보구역에 녹지지역을, 보전구역에 농림지역과 자연환경보전지역을 배치한다는 것이다. 이에 따라, 도시구역은 현재와 같이 용도지역·지구제에 의해 건축행위를 관리하고, 유보구역은 유럽식의 개발허가제를 도입하여 엄격히 관리하며, 보전구역은 원칙적으로 개발을 불허한다는 방침을 제시하였다. 이 경우 우리나라의 국토계획체계는 국토전체를 대상으로 하는 전국단위계획과 광역·특정지역계획, 시군종합계획으로 구성하되 전국계획은 국토종합계획과 국토이용계획으로 하

둘째, 개발허가절차에서의 투명성을 확보한다.

일정규모 이상의 개발사업에 대해서는 주민의견을 반드시 청취토록 의무화하고, 상위계획과의 부합여부 및 주변환경·경관에 미치는 영향을 분석하도록 관련전문가가 참여하는 심의기구를 설치한다. 이 중 중앙심의기구는 건설교통부안에 설치하여, 중앙부처·시도의 개발인허가의 사전심의기능을, 지방심의기구는 시·도단위로 설치하여 시·군의 개발인허가의 사전심의기능을 담당하게 한다.

가칭 『국토계획·이용 및 관리에 관한 기본법』에 대규모개발사업에 대한 절차규정을 신설하도록 한다.⁴³⁾

(2) “21세기 국토이용체계 개편방안”에 나타난 입법수요

건설교통부는 2000년 5월 30일 『국토난개발 방지 종합대책』을 발표한 후, 2000년 6월 20일 국토정비기획단을 구성하고, 자문위원회와 실무위원회 및 실무소위원회를 개최하는 한편, 대한국토도시계획학회, 국회의원모임, 규제개혁위원회 설명 및 시민·환경단체 토론회 등 의견수렴활동을 하고, 그 결과를 2000년 8월 18일 “21세기 국토이용체계 개편방안 공청회”에 제시하였다.

공청회에 제시된 국토이용체계 개편방안의 기본 방향은 다음과 같은 세 가지의 방향이었다.

첫째, 국토의 계획적 관리를 위한 기반을 구축한다. 국토계획의 실효성을 확보하고 토지계획제도를 정비하며, 전국토에 대하여 도시계획적 관리기법을 적용한다.

둘째, 『선계획-후개발』의 국토이용체계를 확립한다. 『계획없이 개발 없다』는 국토관리원칙에 입각한 용도지역 개편과 개발허가제를 도입하며, 수익자, 원인자 부담원칙에 입각하여 기반시설을 확보한다.

여 개발대상지와 보전대상지를 구분하고, 광역 및 특정지역 계획에 수도권정비계획, 광역권개발계획, 도계획, 개발촉진지구 등을 배치하고, 시·군 종합계획에 장기발전계획 및 토지이용계획을 배치함 등이 제시되었다.

43) 대규모사업에 대한 절차규정과 관련하여서는, 오준근, 다중영향시설 설치계획의 확정절차에 관한 법제정비방안, 한국법제연구원, 1997 참조.

셋째, 국토관리의 일관성 및 투명성을 확보한다. 특별법에 의한 개발사업과 국토계획과의 연계를 강화하며, 투명하고 공정한 절차를 거쳐 사회적 합의를 통한 개발허가제도를 운영한다.

공청회에는 위와 같은 기본 방향에 입각하여 구체적인 방안이 제시되었다. 이들 개편 방안을 입법수요로 정리하면 다음과 같다.

(가) 국토의 계획적 관리기반의 구축

첫째, 국토의 계획적 관리 기반의 구축을 위하여 국토에 관련된 모든 계획을 국토계획의 틀 안에 통합하는 방안이 제시되었다. 국토계획을 수직적으로는 『국토종합계획-도종합계획-도시농촌계획』으로 일원화하고, 개별적으로 수립되는 지역계획과 부문별 계획은 국토종합계획과 연계성을 가질 수 있도록 한다는 것이다. 지역계획으로는 광역권 계획, 특정지역계획, 개발촉진지구계획, 수도권계획, 광역도시계획등이, 부문별 계획으로는 교통계획, 수자원계획, 주택계획, 산업입지계획등이 예시되었다.

아울러 국토종합계획과 시군별 도시농촌계획이 상호연계될 수 있도록 광역도시농촌계획과 도종합계획을 수립하되, 도종합계획은 현재보다 토지이용에 관한 지침적 성격을 강화시키고, 광역도시농촌계획은 수립내용을 광역계획시설 위주로 단순화시켜 계획수립 부담을 경감한다는 것이다.

따라서 계획체계의 개편안은 수직적으로는 국토종합계획, 시·도종합계획(광역도시농촌계획)과 도시농촌계획(도시농촌기본계획, 도시농촌관리계획)의 3원 체계가 되며, 수평적으로는 국토계획의 수직체계와 지역계획체계 및 부문별 계획체계가 연계되도록 하는 방안이 된다.

둘째, 국토계획의 실효성 확보를 위하여 국토계획과 부문별 계획간의 연계성을 강화함이 제시되었다. 즉 국토종합계획을 기본으로 국가기간망, 주택, 수자원, 환경, 문화 관광, 정보통신, 공업배치계획 등 부문별 계획을 수립한다는 것이다. 그 실효성을 확보하기 위하여 부문별 계획의 목표년도를 원칙적으로 국토종합계획에 일치시키고, 다른 법률에서 수립되는 계획은 사전에 건설교통부장관과의 협의를 의무화하여 국토계획과의 적합성을 검토하도록 한다는 것이다. 아울러 각종 지역계획을 국토종합계획의 틀내로 통

합한다. 개별법에 의해 수립되는 모든 지역개발·정비계획, 예컨대 광역권 개발계획, 수도권정비계획, 특정지역계획 등을 『지역계획』으로 통합하여 지역계획이 국토종합계획의 틀 안에서 수립되도록 조정기능을 강화한다.

셋째, 전 국토에 도시계획수준의 계획을 수립한다. 시·군별로 관할 행정구역 전체를 대상으로 도시농촌계획 즉 도시농촌기본계획 및 도시농촌관리계획을 수립하되, 필요한 경우 기본계획과 관리계획을 동시에 수립할 수 있도록 하여 계획수립기간을 최대한 단축하도록 한다. 이 중 도시농촌기본계획은 도시계획법상의 도시기본계획과 같은 성격으로 수립하되 모든 시·군이 관할구역 전체에 대하여 수립하도록 한다 다만 일정 규모 이하의 시·군은 선택적으로 수립하도록 하여 그 부담을 경감한다. 도시농촌관리계획은 도시계획법상의 도시계획과 같은 수준으로 수립하고 집행적 성격을 부여하되 모든 시군에 수립하고, 다만 계획상세정도는 용도지역간에 차별화하도록 한다.

아울러 도시농촌관리계획을 수립하여야 할 의무기간을 명시한다. 수도권, 광역시 및 인접시군 등은 3년 이내에 계획을 수립토록 의무화하되, 개발압력이 적은 시·군은 단계적으로 수립하도록 한다.

(나) 『선계획-후개발』 이용체계의 확립

이는, 위의 기본방향에서 언급한 바와 같이 『계획없이는 개발없다』는 국토관리원칙을 의미하는 것으로서, 그 내용에는 ①용도지역의 개편, ②기반시설 연동제의 도입, ③개발허가제의 도입등이 포함된다.

첫째, 용도지역을 개편한다.

그 방안으로 현행 5개의 용도지역을 3개 용도, 9개 지역으로 개편하는 방안이 제시되었다.

현행 국토이용관리법상의 용도지역 제도는 도시지역, 준도시지역, 준농림지역, 농림지역 및 자연환경보전지역의 5개 용도지역제도이다. 도시지역은 다시 도시계획법에 따라 주거지역, 상업지역, 공업지역 및 녹지지역으로 구분된다.

개편방안은 아래의 표와 같다.

[표2] 용도지역개편방안

현행 용도지역		개정 용도지역	
대분류	소분류	대분류	소분류
도시지역	주거지역	도시지역	주거지역
	상업지역		상업지역
	공업지역		공업지역
	녹지지역		녹지지역
준도시지역		관리지역 (가칭)	보전관리지역
준농림지역			생산관리지역
농림지역			계획관리지역
자연환경보전지역		보전지역	농림지역
			자연환경보전지역

도시지역은 현행대로 유지한다.⁴⁴⁾

기존의 준도시지역과 준농림지역은 관리지역으로 통합하되, 관리지역 안에 보전관리지역, 생산관리지역 및 계획관리지역의 3개지역을 포함시킨다.

관리지역의 용도지역을 구분할 경우, 토지적성과 이용실태, 인구규모, 도

44) “건설교통부, 21세기 국토이용체계 개편방안 공청회, 19쪽”에 의하면, “도시지역의 개념을 없애고 전국토를 주거·상업·공업·녹지·보전지역 등으로 개편하는 방안도 제기되었으나 이는 장기과제로 검토하기로 유보하였다”고 언급하고 있다. 그 이유는 도시지역의 개념을 사용하고 있는 기존의 법질서를 보호하기 위함이다. 총 3,260여 개 법령중 도시지역이란 개념을 사용하고 있는 법령이 357개(법률 142개, 시행령 135개, 시행규칙 80개)나 되고, 약 2000여 개 유관규정 개정·폐지가 필요하므로 단기간에 조치하기는 어려운 사항이라는 것이다. 예컨대 도시계획세의 경우 도시계획구역 내의 토지 또는 건축물에만 적용된다. 개발부담금은 도시지역과 비도시지역의 적용대상 면적이 각각 다르다(660/1650평방미터). 양도소득세의 비과세 적용기준은 도시계획구역 내의 토지는 5배이나, 구역밖의 토지는 10배 이다. 그 밖에 건축물, 도로시설물의 비용부담과 허가·신고 등의 기준, 도시철도 채권의 매입대상(도시계획구역 내에 한정) 등이 다르다. 도시공원법, 도시재개발법, 주차장법 등은 도시지역에 한정되어 적용되는 반면, 농수산물가공육성법, 농어촌주택개발촉진법 등은 비도시지역에 한정되어 적용된다.

시지역과의 인접정도를 고려한 개발잠재력 등을 기준으로 시장·군수가 세분화하도록 한다. 다만 건설교통부 장관은 환경부, 농림부, 산림청 등의 의견을 고려하여 도시농촌계획 수립지침을 작성하여 지방자치단체에 전달함으로써 그 기본을 삼도록 한다.

보전관리지역을 지정할 경우, 자연환경보호, 수질오염방지, 녹지공간 확보 등을 위하여 관리가 필요한 지역으로 하고, 생산관리지역을 지정할 경우 주로 농업적 생산을 위하여 관리가 필요한 지역으로 하며, 계획관리지역을 지정할 경우 자연환경을 고려하면서 계획적인 토지이용이 필요한 지역으로 한다.

기존의 농림지역과 자연환경보전지역은 보전지역으로 통합하되, 보전지역 안에 다시 농림지역과 자연환경보전지역을 두는 방안을 채택한다⁴⁵⁾.

도시지역의 자연녹지지역과 관리지역의 계획관리지역에 대하여는 규모성과 계획성을 감안한 체계적인 개발수단으로서 특별지구단위계획제도를 도입하도록 한다.

특별지구단위계획은 현행 도시계획법에 따른 지구단위계획을 변형시켜 수립하도록 하되, 도시농촌계획에서 개발압력의 진행, 개발방향에 따라 단계별 계획을 수립하고, 이에 따라 특별지구단위계획구역을 지정하고, 기반시설의 배치와 규모, 가구 또는 획지규모와 조성계획, 건축물 용도 및 층고·개발밀도 등을 포함하여 계획을 수립하도록 한다.

현행 도시계획법상의 민간인의 계획제안규정을 채택하여 민간인도 구역지정 또는 계획안을 제안할 수 있도록 한다.

둘째, 기반시설 연동제를 도입한다.

종래 기반시설이 수용할 수 있는 용량을 고려하지 않고 사업단위별로 개별적으로 개발사업을 허가함에 따라 기반시설에 대한 비용부담 없이 무임승차함으로써 난개발을 초래하였던 점을 지양하기 위하여 개발로 인하여 기반시설 추가설치가 필요한 녹지지역과 관리지역은 개발사업자가 기반시설 설치를 부담하는 것을 조건으로 허가하고, 개발이 이미 허용된 도시지역의 주거·상업·공업지역은 기존 기반시설이 수용할 수 있는 범위 내에

45) 건설교통부·국토연구원, 21세기 국토이용체계 개편방안 공청회, 18쪽에서 전제.

서 개발을 허가하도록 한다.

녹지지역, 관리지역에서의 기반시설의 부담은 부담구역을 설정하여 지방자치단체가 부담계획을 수립하고 부담금을 부과하는 것을 원칙으로 한다. 부담계획에는 대상시설, 총비용, 부담방법, 부담액, 부담시기 및 지방자치단체 지원 등을 정하여 도시농촌계획위원회 심의 후 확정·고시하도록 하되, 지방자치단체에서 기반시설에 선투자할 수 있도록 지방채 발행의 근거를 마련한다.

특히 주거·상업·공업지역에서는 기존의 기반시설 용량을 고려하여 개발밀도를 제한한다. 지방자치단체에서 미리 법정허용한도의 일정범위 내에서 개발밀도를 제한할 수 있는 대상지역을 위원회의 심의를 거쳐 밀도제한지구로 고시하도록 한다. 특히 개발밀도를 미리 정함으로써 위원회의 자의성을 금지하여 사업의 예측가능성을 높이도록 한다.

셋째, 개발허가제를 도입한다.

종래 지역·지구제를 채택한 결과 용도지역·지구제에 맞으면 개발을 허용하는 건축자유원칙을 적용함으로써 상위계획에 부합되지 않거나 환경·경관 측면에서 문제가 있는 사업도 법령위반만 없으면 허가하는 문제가 발생하였는 바, 이러한 문제를 해소하기 위하여 도시농촌계획에 반영되어 있는 개발은 허용하되 필요한 경우기반시설 부담조건부로 허가하고, 도시농촌계획에 반영되어 있지 않은 개발은 기반시설 확보여부, 주변환경과의 조화 등을 엄격히 심사하여 허가/조건부허가/불허가 처분을 결정함을 원칙으로 한다.⁴⁶⁾

46) 건설교통부·국토연구원, 21세기 국토이용체계개편방안 공청회, 32쪽에 따르면, 장기과제로서 개발권의 분리방안이 검토되었다. “개발권 분리”라 함은 토지이용의 공공성을 강화하기 위해 토지소유권으로부터 개발권을 분리하여 별도로 관리하는 제도이다. 그 모델로서 영국의 개발권 공유제는 토지소유자는 기존 용도에 관한 이용권리만을 가지며, 새로이 개발행위를 할 경우, 지방정부에 (계획)허가권을 신청해야 하며 신청이 불허되더라도 보상받을 수 없도록 하는 제도이며, 미국의 개발권 양도제는 특정지역에 있는 토지소유주에게 개발권을 행사하지 못하게 하는 대신 다른 지역에서 개발권을 행사하지 못한 만큼 그 개발권 행사를 허용하는 제도이다. 이들 제도 중 영국식 개발권 공유제는 사유재산권 보장이라는 기본원칙에 상충될 수 있으므로 채택이 곤란하다. 위헌의 소지가 있기 때문이다. 다만, 미국과 유사한 개발권 양도제도는 우리나라에서도 적용을 검토할 수 있으나 용적율 제한의 대폭강화 등 선행조건이 실현된 후 신중히 검토하는 것이 바람직하다는 결론을 내리고 있다.

개발허가의 대상은 건축물의 건축, 공작물의 설치 및 토지의 형질변경행위, 토지분할, 1개월 이상 물건을 쌓는 행위 등으로 한다. 다만 재해복구, 농어촌 시설, 건축법상 신고대상인 건축물 등은 제외한다.⁴⁷⁾

(다) 국토관리의 일관성 및 투명성 확보

국토관리에 대한 일관성의 확보를 위하여 개별법에 의한 용도지역·지구·구의 남발의 방지가 긴요함이 지적되었다. 2000년 8월 현재 총 91개 법령에 190여개 용도지역·지구제가 운영된다. 개별법령에 의해 토지이용을 규제하는 용도지역·지구·구역을 남발하여 국토이용관리체계가 매우 복잡하다. 이를 방지하기 위하여 다른 법령에 의한 새로운 용도지역·지구·구역 신설을 원칙적으로 금지하되 불가피하게 신설이 필요한 경우 가칭 국토기본법에 의한 위원회 심의를 거쳐 허용하도록 한다.

그동안 개별법 위주로 국토개발이 이루어짐에 따라 계획의 틀이 흔들리고 난개발의 원인으로 작용하였는 바, 타법에서 개발허가의제를 위해 협의를 요청할 경우, 가칭 국토기본법에 의한 위원회 심의 대상규모 이상인 경우에는 심의를 거쳐 허용여부를 결정한다. 아울러 개별법에 의한 개발사업이 용도지역·지구·구역 변경을 의제하는 경우에도 심의를 거쳐 허용여부를 결정하도록 한다.

위원회의 체계를 개편한다. 종래의 국토건설종합계획심의회를 국토정책위원회로, 도시계획위원회를 도시농촌계획위원회로 개편한다. 중앙에는 중앙도시계획위원회와 국토이용계획심의회를 통합하여 『중앙 도시·농촌계획위원회』를 설치하고, 지방에는 도 및 시군구별로 각각 도시·농촌계획위원

47) 그 세부운영방안으로서 ①위원회 심의 없이 시장·군수가 직접 허가여부를 결정할 수 있는 경우는 부지면적 5,000㎡ 이하의 소규모 개발사업으로 하되, 기반시설설치, 위해·환경오염방지 등에 필요한 조건을 부여하도록 하고, ②위원회 심의 후 허가여부 결정하여야 하는 경우로서 부지면적 5천㎡ 이상 3만㎡ 이하의 개발사업은 시·군·구위원회의 심의를, 부지면적 3만㎡ 이상 1백만㎡ 이하의 개발사업은 시도위원회의 심의를, 부지면적 1백만㎡ 이상의 개발사업은 건설교통부장관이 중앙위원회 심의를 거쳐 협의 또는 승인함을 예시하였다. 건설교통부·국토연구원, 21세기 국토이용체계개편방안 공청회, 26쪽.

회를 설치한다.⁴⁸⁾

개발허가제의 도입 등으로 인한 심의안건 급증과 기능강화에 따라 위원회에 대한 공정성 및 투명성 확보를 위하여 위원장은 민간위원으로 임명하고, 위원 위촉시 전문가, 시민단체, 주민대표 등을 반드시 참여시키고 필요시 이해관계자의 의견을 개진할 수 있도록 허용하는 등의 제도를 도입한다.

(라) 법률의 통합방안

위와 같은 개편방안을 제도화하기 위하여 국토건설종합계획법, 국토이용관리법 및 도시계획법을 국토기본법 및 도시농촌계획법 등 2개 법률로 재편하는 방안이 제시되었다.

첫째, 국토기본법은 국토건설종합계획법과 국토이용관리법 및 도시계획법의 일부를 수용하여 그 내용으로 한다. 이 법률에는 ①국토관리이념의 명시 및 국토계획의 실천력 강화, ②국토계획체계를 일원화하고 토지이용에 대한 지침적 기능 강화, ③전국토에 대한 용도지역 구분과 개략적인 기준을 규정한다.

둘째, 도시농촌계획법은 국토이용관리법과 도시계획법을 통합하여 제정한다. 이 법률에는 ①시·군도시농촌계획에 관한 사항, ②용도지역제 개편 및 용도지역에 따른 행위제한, ③개발허가제의 운영 및 기반시설 확보 등을 규정한다.

(3) 친환경적 국토관리방안모색을 위한 대토론회에 나타난 입법수요

환경부는 2000년 8월 31일 조선일보사와 공동으로 “친환경적 국토관리 방안모색을 위한 대토론회”를 개최하였다. 이 토론회에서 “환경친화적 국토이용방안”이 주제로 발표되었고, 발표된 주제에 대한 토론이 있었다.

이 주제발표 및 토론에 나타난 입법수요를 요약·정리하고자 한다.

48) 장기적으로는 금융통화위원회와 같은 독립적인 상설기구로서의 국토정책위원회를 설치하는 방안이 제시되었다. 기존의 도시계획위원회는 정부 조직내의 과단위에서 운영되고 있었는데, 공무원의 보직변경 등으로 국토이용제도에 대한 전문성이 결여되고, 시도에 설치된 상임기획단도 제 역할을 수행하지 못하므로 기존의 이와 같은 위원회를 폐지하고, 전문적인 독립 상설기구의 설치가 필요하다는 것이었다. 건설교통부·국토연구원, 21세기 국토이용체계개편방안 공청회, 31쪽.

(가) 문제의 분석

발제문은 “국토관리는 개발과 보전이 조화를 이루어야 하나, 개발가치가 우선되었던 지난 반세기 동안의 경제성장과정에서 이루어진 무질서한 개발은 자연경관 훼손과 대기 및 수질오염 등 심각한 환경문제를 유발”하였다 고 전제한다.⁴⁹⁾

국토환경훼손의 원인으로서는 첫째, 계획체계상의 문제점을 든다. 즉 토지 이용에 영향을 주는 각종 계획이 도시계획을 포함하여 약 30여 가지에 이르며, 계획간의 연계 미흡으로 계획내용의 중복 및 상충, 계획기간의 상이, 계획간의 위계 불확실 등의 문제가 발생된다는 것이다.

둘째, 국토이용관리법상의 준농림지역에 대한 계획적 관리체계의 미흡을 든다. 즉 도시지역 바깥지역(86%)에 대한 계획적 관리제도가 미흡한 상태에서 개발이익을 노린 마구잡이식 개발관행이 이루어짐으로써 자연환경을 훼손하고 기반시설이 구비되지 않는 무질서한 개발이 발생한다는 것이다.⁵⁰⁾

49) 박헌주, 환경 친화적 국토이용방안, 환경부·조선일보사, 친환경적 국토관리방안모색을 위한 대토론회, 2000. 8. 31. 3쪽 이하, 이 발제문은 문제의 제기에서 ①‘75~’95년중 도시인구는 1.8배 늘었으나, 대지는 1.2배, 공공시설용지는 1.3배 증가하여 전국토의 2.2%에서 모든 국민이 살고, 0.5%에서 생산활동이 이루어져 도시 주변지역에 대한 개발압력이 매우 높음, ②도시용지가 국토의 5.2%(’98)로서 도시용지 km²당 인구밀도가 8,940명에 달해 토지이용이 매우 과밀(일본의 3,540명보다 2.5배나 조밀), ③93년에 도입한 준농림지역(국토의 26%)은 3만 건의 공장과 30만 호의 주택을 공급하여 도시용지의 수급불균형 완화에 기여하였으나, 계획적 관리제도 없이 Negative System에 의해 개발을 허용함으로써 환경친화적 국토관리를 본질적으로 어렵게 하고 있음, ④백두대간, 깎발 등 생태적으로 보전가치가 큰 지역이 개발과 생산성 증대라는 이름 아래 무분별하게 훼손되고, 이로 인한 생태계 단절 및 생물 다양성이 감소되고 있음, ⑤70여개의 도로가 백두대간을 통과하고 있으며, 이 중 30여개 도로는 생태계에 심각한 영향을 초래하여 현재 194종의 동식물이 멸종위기, ⑥또한 개발제한구역(국토의 5.4%) 조정, 동강댐 건설, 새만금 간척 등 각종 개발사업에 대한 환경훼손 우려가 커지면서, 자연환경의 보전과 국민경제 발전 및 삶의 질 향상에 필요한 개발을 조화롭게 추진하기 위한 친환경적 국토관리방향에 대한 국민적 합의 형성이 시급 등을 문제로 제시하고 있다.

50) 박헌주, 전제 발제문 11쪽이하에 따르면 “난개발로 인식되고 있는 농촌지역의 고층아파트, 개별공장은 거의 모두 준농림지역을 단지별로 준도시지역으로 용도를 변경하여 건설되는 바, 국토관련계획들이 시설 및 사업계획(국토건설종합계획법), 토지이용계획(국토

셋째, 바람직한 토지용도 및 보전대상지에 대한 과학적인 조사·분석 없이 15개 부처가 220여 용도지역·지구를 제각기 지정함으로써 제도적으로 국토의 환경친화적 이용과 보전이 곤란하다는 점을 지적한다.⁵¹⁾

(나) 토지적성평가 및 환경친화적 토지이용계획기준 마련

위와 같은 문제점에 대한 해결방안으로서 첫째, 토지적성평가 및 환경친화적 토지이용계획기준의 마련을 든다. 즉 ①토지의 적정 용도를 과학적으로 조사 분석하는 방법인 토지적성평가를 통해 토지의 자연적, 인문적 조건에 따라 보전용지와 이용해야 할 용지인 절대보전지와 개발가능지로 구분하고⁵²⁾, ②보전용지는 철저히 보전하고, 개발용지는 “지속가능한 개발원칙”에 따라 미리 개발계획을 수립하여 계획적인 토지이용을 유도하며⁵³⁾,

이용관리법) 등으로 분산되어 있고, 종합계획인 도시계획은 대상지역이 도시지역으로 한정되어 있고, 농어촌발전특별조치법, 오지구개발촉진법 등 각종 개별법에 의한 시설 및 사업관련 계획들이 관련부처별로 다원적으로 수립되고, 계획간의 수직적, 수평적 관계가 불명확하고 비체계적이며, 사업관련계획도 개별법에 의해 제각기 계획을 수립하며, 도시계획법상의 도시기본계획은 비도시지역을 포함, 수립할 수 있으나 계획을 집행하는 도시(재정비)계획은 도시지역(도시계획구역)으로 한정됨으로써 이와 같은 문제가 발생한다”고 지적한다.

- 51) 박헌주, 전계 발제문, 11쪽 이하는 “택지개발촉진법에 의한 택지개발예정지구, 산업입지및개발에관한법률에 의한 국가 및 지방산업단지, 전원개발에관한특별법에 의한 전원개발사업구역 및 예정구역이 지정되면 국토이용계획상 도시지역으로 용도지역 변경, 관광진흥법에 의한 관광휴양시설, 체육시설의설치·이용에관한법률에 의한 체육시설, 청소년기본법에 의한 청소년수련시설 등이 개발되는 지역 역시 준도시지역 운동·휴양지구로 용도지역이 변경, 계획의 비체계성과 집행력 미흡으로 인해 급격히 늘어나는 개발압력을 사업지구별로 해당사업의 목적 달성에 필요한 최소한의 계획만 세워서 토지를 개발함으로써 비도시지역의 질서 있는 개발을 저해하고 공간구조의 왜곡을 조장, 사적 토지소유권의 절대적 보장과 건축자유주의를 근간으로 한 국토관리체제로 인해 공공복리적 국토이용관리 인식이 미흡함”을 들고 있다.
- 52) 박헌주, 전계 발제문, 14쪽 이하는 구분방법으로 ①환경성(지형, 지질, 식생 및 자연생태, 경관 등), 농업생산성(비옥도, 오염도 등), 도시생산성(역사·문화경관, 인구밀도, 토지이용상태, 지가 등)과 같은 자연환경적 요인과 인문환경적 요인을 종합적으로 분석하여 등급화, ②토지적성평가는 위 세 가지 요소가 중첩되어 토지이용에서 마찰을 유발하는 개발잠재력이 큰 도시주변 시·군부터 단계적으로 실시, ③평가 결과, 마찰이 발생하는 지역(환경성과 도시성, 농업성과 도시성, 환경성·농업성과 도시성)은 요소별 등급(통상 5 등급)을 기준으로 지역특성과 개발압력 등을 고려하여 탄력적으로 용도를 결정 등을 든다.
- 53) 박헌주, 전계발제문, 15쪽이하는 ①자연공원, 생태계 및 문화재 보전지역, 용수원

③개발대상지역은 “선계획 후개발 원칙”에 따라 토지를 이용하며, 친환경적 개발계획 수립을 위한 계획기준 설정 등 대책마련이 필요하고, ④토지의 이용실태와 물리적, 사회적, 인문적 속성을 주기적으로 조사하여 지리정보 체계와 연계, 데이터베이스화함으로써 전국토를 적성에 가장 적합하게 이용, 보전, 관리하여야 한다는 점이 제시되었다.⁵⁴⁾

(다) 계획에 의한 토지이용(선계획 후개발)체계 확립

법률의 통합방안으로서 국토건설종합계획법, 국토이용관리법, 도시계획법 등으로 다원화되어 있는 국토이용관리체계를 통합하여 국토의 계획적 이용을 도모함을 든다. 건설교통부가 제시한 방안 즉, 국토건설종합계획법과 국토이용관리법·도시계획법 일부를 합쳐 『국토기본법(가칭), 국토이용관리법과 도시계획법을 합쳐 『도시농촌계획법(가칭)』의 2개 법률로 재편하여 2000년 정기국회에 제출할 예정이라는 점을 지적하고, ①국토기본법(가칭)은 국토관리이념, 국토계획체계 일원화, 전국토에 대한 용도지역 구분과 개략적인 기준 등을 규정하여 국토이용에 대한 지침적 기능을 강화하며, ② 도시농촌계획법(가칭)은 시·군도시농촌계획에 관한 사항, 용도지역제 개편 및 용도지역별 행위제한, 개발허가제의 운영 및 기반시설 확보 등을 규정하여 전국토의 “선계획 후개발”을 도모함을 든다.

토론과정에서 국토환경법의 제정의견이 제시되었다. 국토환경법을 제정하는 취지는 국토개발과 환경보전이 실질적으로 그리고 체계적으로 통합되어야 한다는 것이다. 국토와 환경의 통합방안으로서 ①환경당국이 최종 허가권한을 행사할 것, ②환경계획을 법전에 고시하고 개발계획이 이를 준수

영향지역 등은 보전지역으로 지정하고 개발대상지역에서 원칙적으로 배제, ②자연특성 등을 고려하여 자연박물관, 생태관광 등 친환경적 개발과 지역지원 등 합리적인 관리 도모, ③도시 주변의 산지·구릉지는 생태계, 환경, 용수문제 등을 최대한 고려하여 산지의 등고선을 살리는 개발기준과 생태계보전에 필요한 개발기준을 제시하여 자연친화적으로 개발 등을 든다.

54) 이 토론에서 전재경 한국법제연구원 연구위원은 사전환경성검토와 환경영향평가를 일원화하여 국토계획 특히 토지이용계획의 기준과 각종 개발계획을 수립·시행함에 있어 사전환경성검토 내지는 환경영향평가를 사전에 실시할 것을 주장하였다. 이는 환경과 개발의 통합관리이념에 따른 것으로 타당하다고 생각된다.

하도록 할 것, ③사전 환경성 검토와 환경영향평가를 일원화시킬 것, ④국토환경법이 다른 국토이용에 관한 법률에 우선적인 효력을 가지도록 할 것 등이 제시되었다.⁵⁵⁾

(라) 토지이용체계 개편방안

문제점의 또다른 해결방안으로서 토지이용체계의 개편을 든다.

먼저 용도지역제의 개편방안으로서 기존의 도시지역, 비도시지역 개념을 도시구역, 유보구역, 보전구역으로 재편하고, 이를 다시 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역, 농림지역, 자연환경보전지역의 6개 용도지역으로 세분함을 장기적 과제로 제시한다. 다만, 도시지역 개념을 사용하고 있는 기존 법질서 보호 및 도시지역과 비도시지역간 계획의 차등 관리 필요성 때문에 일단 현행 5개 용도지역을 3개 용도, 9개 지역으로 재편하는 건설교통부의 방안을 지지한다.

다음으로 개발허가제를 도입하여 도시농촌계획에 반영되어 있는 개발은 허용하되 필요시 기반시설 부담조건부로 허가하되, 개발허가대상은 건축물의 건축, 공작물의 설치 및 토지의 형질변경행위, 토지분할 등으로 하고 재해복구, 농어촌시설, 건축법상 신고대상 건축물 등은 제외하는 건설교통부의 방안을 그대로 제시한다.

셋째, 토지의 개발권 분리를 든다. 보전용지의 철저한 보전과 개발이익의 불공평 분배문제를 근원적으로 해소하기 위해 이용·수익권, 처분권, 개발권으로 구성되어 있는 토지소유권에서 개발권을 분리하여 별도로 관리하는 제도라고 전제한 후, 우리나라는 영국제도의 경우 헌법상의 사유재산권 보장원칙과 상충될 수 있으므로 채택이 곤란하지만, 미국의 개발권 양도제는

55) 전재경 한국법제연구원 연구위원은 이 토론회의 토론자료에서 특히 “개발계획과 환경계획의 우선순위가 규정되어야 한다. 먼저 환경계획이 수립되고 다음에 이에 맞추어 개발계획이 수립되어야 한다. 만약 환경계획이 없을 경우 개발계획은 환경계획의 수립시점까지 그 수립을 연기하여야 한다. 환경계획에 규범력을 부여하여야 한다”는 점을 주장하였다. 지속가능한 개발이 국토계획의 중심이념이 되어야 함을 고려할 때, 이 주장은 타당한 것이라 생각된다. 환경과 개발의 통합관리가 이루어지기 위하여는 조직, 법제, 예산의 전면적인 재구성이 요구된다. 장기적인 심사숙고가 필요하리라 생각된다.

용적률 강화 등 선행조건이 실현되면 시행이 가능하다는 점을 든다.⁵⁶⁾

넷째, 국토의 친환경적 이용·관리를 실효성 있게 추진하기 위해서는 15개 중앙부처가 제각기 지정함으로써 복잡다기하고 상호 중복 또는 상충되는 220여 지역지구제를 토지적성에 맞게 체계적으로 정비해야 함을 제시한다. 즉 목적과 기능이 유사한 지역·지구·구역은 통폐합하며, 계획으로 전환 가능한 지역·지구·구역은 계획에 포함시켜 정비하고, 지방자치단체가 토지이용·관리 및 개발 계획을 주도적으로 수립하며, 국가는 보전·보호할 지역에 한해서 용도지역을 지정·관리함을 든다.

다섯째, 환경과 개발의 통합관리를 든다. 즉 지역개발, 산업입지, SOC 건설, 관광, 도시관리, 자원관리 등 국토계획의 모든 부문에 환경과 조화된 지속가능한 개발 개념을 구체적으로 기준 또는 지침화하여 이를 도시농촌계획에 적극 반영하여야 함을 든다. 보전지역인 농림지역과 자연환경보전지역은 해당 용도지역 지정을 규정한 개별법을 시·군 도시농촌계획법의 상위법으로 체계화하여 도시농촌계획법은 보전지역을 수용하고, 나머지 지역에 대해 개발 또는 보전계획을 수립하여야 하며, 주요 산맥, 10대 강, 3대 연안지역의 생태관리를 통합하는 국토생태통합네트워크를 구축하고, 이를 도시농촌계획에서 상위계획으로 수용하여야 함을 들고 있다.

2. 입법적 대안

건설교통부는 위와 같은 난개발의 방지를 위한 입법적 대안으로서 국토건설종합계획법, 국토이용관리법 및 도시계획법의 내용을 정리하여 국토기

56) 박헌주, 전계 발제문, 21쪽 이하는 개발권제도에 관한 외국의 예로서 개발권의 공유화(영국), 개발권을 시장에서 유통(미국), 일정용적률 이상 건축권을 국가로부터 매입하는 제도(프랑스)가 있음을 전제하고, 영국의 개발권 공유제는 토지소유자에게 기존 용도에 대한 이용권리만을 부여하며, 신규개발행위는 지방정부의 (계획)허가를 받아야 가능하고 신청이 불허되더라도 보상받을 수 없고, 미국의 개발권 양도제(TDR)는 특정지역 토지소유주의 개발권을 규제하는 대신에 이를 다른 지역에서 행사토록 허용하는 제도로서 개발권 양도제는 환경·생태, 농경지, 역사적 유물 등의 보전, 혐오시설 및 완충시설 등의 설치 등 29가지의 다양한 용도에 적용되며, 총 112개 TDR 프로그램 중 61개가 환경보호 목적으로 이용되고 있음을 언급하고 있다.

본법과 국토이용및도시계획에관한법률을 제정하는 것으로 방향을 잡고 그 내용을 각각 입법예고하였다. 먼저 이와 같은 건설교통부의 입법적 대안의 내용을 분석하고, 그 문제점과 개선방안을 제시하고자 한다.

가. 국토기본법(안)

(1) 국토기본법(안)의 제정취지

건설교통부는 위에서 언급한 2000년 5월 30일의 『국토의 난개발 방지 종합대책』 및 2000년 8월 18일의 『21세기 국토이용체계 개편방안』의 후속조치 일환으로 『국토기본법』제정안을 마련하고 이를 2000년 10월 18일 입법예고하였다.⁵⁷⁾

이 법률은 국토건설종합계획법의 대체 입법이다.

그 제정취지로는 다음과 같은 사항이 제시되었다.

첫째, 21세기에 전개될 세계화, 지방화, 지식정보화에 적극 대처하고 과거 고도경제성장과정에서 누적된 수도권에의 과도한 집중과 환경훼손 등 국토의 문제점을 극복하기 위하여 1963년 제정된 국토건설종합계획법을 폐지하고 이를 보완·발전시켜 국토기본법을 제정한다.

둘째, 동 법에는 국토에 관한 계획 및 정책을 수립·시행하고 국토를 관리함에 있어서 지향해야 할 이념과 기본방향을 명시하고, 국토계획의 수립과 이의 체계적인 실천을 위한 제도적 장치를 마련함으로써 국민 모두가 안정되고 편리한 삶을 영위하고 지속가능한 발전을 이룰 수 있는 국토여건을 조성하고자 한다.

위와 같은 취지를 구체화하기 위하여 총칙에 목적과 이념을 규정하였다.

국토기본법의 제정목적은(제1조) “국토에 관한 계획 및 정책을 수립·시행하고 국토를 관리함에 있어서 지향해야 할 이념과 기본방향, 국가·지방

57) 국토기본법안은 건설교통부 홈페이지 입법예고란인 www.moct.go.kr/LawInfo/LawMaking에 2000년 11월 7일자로 다시 입법예고되어 그 전문이 실려있다. 인터넷을 통하여 전문을 쉽게 찾아볼 수 있으므로 이 보고서에서는 부록에 국토기본법안 전문을 게재하지 아니한다.

자치단체 및 국민의 의무를 정하고 국토계획의 수립 및 이의 체계적인 실천을 위하여 필요한 사항을 정함으로써 국토의 건전한 발전과 국민의 복리향상에 기여함”이다.

국토의 기본이념은(제2조) “국토는 모든 국민의 삶의 터전이며 후세에 물려줄 민족의 자산임에 비추어 국토에 관한 계획 및 정책을 수립하고 시행함에 있어서 개발과 환경의 조화를 바탕으로, 국토를 균형있게 발전시키고 경쟁력을 제고하며 국민의 삶의 질을 개선함으로써 국토의 지속가능한 발전을 도모함”이다.

(2) 국토기본법(안)의 골격 및 주요 내용

국토기본법안은 제1장 총칙, 제2장 국토정책의 기본방향(제1절 국토의 건전한 발전, 제2절 국토의 합리적 이용 및 관리), 제3장 국토계획의 수립 등, 제4장 국토계획의 효율적 추진, 제5장 국토정보체계의 구축 등, 제6장 국토정책위원회, 제7장 보칙 등 7개장 45개 조문으로 구성되었다.

제1장은 총칙이다.

총칙은 제1조 목적, 제2조 국토의 기본이념, 제3조 국가등의 책무와 제4조 국민의 의무로 구성되어 있다. 국토의 기본이념이 개발과 환경의 조화를 바탕으로 국토를 균형있게 발전시키고 경쟁력을 제고하며 국민의 삶의 질을 개선함으로써 국토의 지속가능한 발전을 도모함에 있음을 명시하며, (안 제2조) 국가 및 지방자치단체는 국토의 기본이념을 실현하기 위하여 필요한 계획과 정책을 수립하고 이를 시행할 의무를(제3조), 모든 국민은 국토의 기본이념을 존중하여야 하며 국가 및 지방자치단체가 시행하는 국토에 관한 계획 및 정책에 협력하여 국토가 건전하고 지속가능하게 발전되도록 협력할 의무를(제4조)진다.

제2장은 국토정책의 기본방향을 규정한다.

제1절은 국토의 건전한 발전에 관한 헌장이다. 국토의 균형있는 발전을 도모함(제5조), 경쟁력있는 국토여건 조성(제6조), 국민생활여건의 질적 개선(제7조), 환경친화적 국토관리(제8조), 남북교류의 증진 및 연계발전(제9조)가 국가 및 지방자치단체의 의무로 제시된다.

제2절은 국토의 합리적 이용 및 관리에 관한 헌장이다. 토지소유권의 행사는 공공복리에 적합하여야 하며 국가는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발 및 보전을 위하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 부과할 수 있음을 선언한다(제10조). 아울러 적성에 맞는 토지이용의 유도(제11조), 토지의 체계적인 개발(제12조), 토지로부터 발생하는 이익의 조정(제13조), 토지거래의 투명성확보를 위한 시책의 강구(제14조), 수자원 등 국토자원의 효율적 이용(제15조)등을 국가 및 지방자치단체의 책무라 선언한다.

제3장은 국토계획의 수립 등을 규정한다. 국토계획은 국토종합계획·도종합계획·도시농촌계획·지역계획·부문별 계획의 5종으로 구분한다(제16조). 국토계획의 상호관계로서 국토종합계획은 도종합계획 및 도시농촌계획의 기본이 되며, 부문별계획과 지역계획에 우선함을(제17조), 이 법에 의한 국토종합계획은 다른 법령에 의하여 수립되는 국토에 관한 계획에 우선하며 그의 기본이 됨을 선언한다(제18조).

제19조 내지 제22조는 국토종합계획의, 제23조 내지 제25조는 도 종합계획의 수립 절차와 그 내용을 규정한다. 제26조는 도시농촌계획에 관하여, 제27조는 지역계획에 관하여, 제28조는 부문별 계획에 관하여 그 수립의 원칙만을 규정한다.

제4장은 국토계획의 효율적 추진 방안을 규정한다. 제29조는 실천계획의 수립 및 평가방안으로서 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 국토종합계획의 내용을 소관업무와 관련한 정책 및 계획에 반영하여야 하며, 대통령령이 정하는 바에 따라 국토종합계획을 실행하기 위한 소관별 실천계획을 수립하여 건설교통부장관에게 제출하여야 함을 규정한다. 제30조는 건설교통부장관에게 국토종합계획의 정비의무를, 제31조는 계획간의 조정 의무를 규정하며, 제32조는 건설교통부장관에게 국토계획에 관한 처분 등의 조정권한을 규정한다. 제33조는 지역발전협약제도를 도입한다. 중앙행정기관의 장은 국토계획 및 국토정책의 원활한 추진을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 관계 지방자치단체의 장과 당해 지역의 발전을 위한 사업에 대하여 국가와 지방자치단체의 투자분담, 중앙정부의 지원조건·지원기간 등에 관한 협약을 체결할 수 있도록 하였다. 제34조는 국토발전기금의 설치 근거를 규정한다.

제5장은 국토정보체계 구축 등에 관하여 규정한다.

국가는 국토계획 또는 정책의 합리적인 수립과 집행을 위하여 지형·지물 등의 위치 및 속성에 대한 다양한 지리정보와 도로·교통·물류·산업·수자원·도시 등에 대한 다양한 인문·사회정보를 활용할 수 있는 국가지리정보체계를 구축·관리하여야 할 의무를 진다(제35조). 제36조는 국토계획 및 국토이용에 관한 연차보고서의 제출 의무와 그 내용을 규정한다. 건설교통부장관은 국토계획 또는 정책의 수립, 국토정보체계의 구축, 연차보고서의 작성 등을 위하여 필요한 때에는 미리 인구·경제·사회·문화·교통·환경·토지이용 등을 조사할 권한을 가진다(제37조).

제6장은 국토정책위원회에 관하여 규정한다.

국토정책위원회는 국토계획과 국토의 이용과 관리에 관련되는 중요정책을 심의하기 위하여 대통령 소속하에 설치된다(제38조). 국토정책위원회의 심의사항(제38조), 조직(제39조), 분과위원회 및 전문위원(제40조), 사무(제41조), 운영(제42조) 등에 관하여 규정한다.

제7장은 보칙이다. 비용부담의 원칙(제43조), 측량법의 준용(제44조), 권한의 위임 및 위탁(제45조) 등이 규정되어 있다.

나. 국토이용및도시계획법(안)

(1) 국토이용및도시계획법(안)의 제정취지

건설교통부는 위에서 언급한 2000년 5월 30일의 『국토의 난개발 방지 종합대책』 및 2000년 8월 18일의 『21세기 국토이용체계 개편방안』의 후속조치 일환으로 『국토이용및도시계획에관한법률』제정안을 마련하고 이를 2000년 10월 13일 입법예고하였다.⁵⁸⁾

법제정의 기본 방향은 다음의 세가지 사항이 제시되었다.

58) 국토이용 및 도시계획에 관한 법률안은 건설교통부 홈페이지 입법예고란인 www.moct.go.kr/LawInfo/LawMaking에 2000년 11월 7일자로 다시 입법예고되어 그 전문이 실려있다. 인터넷을 통하여 전문을 쉽게 찾아볼 수 있으므로 이 보고서에서는 부록에 국토이용및도시계획법안 전문을 게재하지 아니한다.

첫째, 『선계획-후개발』의 국토이용체계를 구축한다. 『계획없이 개발 없다』는 국토이용원칙을 확립하고, 토지이용체계를 통합하여 전국토에 대하여 도시계획 기법을 적용한다.

둘째, 원인자·수익자 부담원칙에 입각한 기반시설을 확보한다. 『부담없이 개발 없다』는 국토개발원칙을 확립하여 개발로 인한 기반시설부족 문제를 해소한다.

셋째, 국토관리의 투명성을 확보한다. 주민이 참여하는 국토관리원칙을 확립하며, 중규모이상 개발사업은 위원회에서 철저히 심의하도록 한다.

이 법률안의 제정취지는 제1조 목적규정, 제2조 기본이념규정 및 제6조 목적규정에 요약되어있다.

첫째, 이 법률의 제정 목적은 “국토기본법의 이념 및 정책방향에 따라 국토의 이용 및 관리의 기본원칙을 정하고 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발을 위한 국토이용 및 관리에 관한 계획의 수립 및 집행에 필요한 사항을 정하여 모든 국민이 쾌적하고 안전하게 살 수 있도록 함으로써 국민의 삶의 질을 향상시키고 국민경제의 건전한 발전을 도모함”이다(제1조).

둘째, 국토이용 및 관리의 기본이념으로서 “국토는 국민복지증진을 위한 유한한 자원이며, 공통기반임에 비추어 그 이용에 있어서는 공공복리를 우선시키고 자연환경을 보전하여 국토를 아름답고 건전하게 발전시킴과 아울러 국토의 모든 조건을 충분히 고려하여 국토자원과 잠재력이 효율적으로 활용되고 토지가 적정하게 거래되도록 함으로써 국민이 편안하고 안전하게 생활할 수 있는 쾌적한 국토환경의 확보와 국토의 균형있는 발전을 도모함”을 제시한다(제2조).

셋째, 위에서 언급한 기본이념을 구체화하기 위한 국토의 이용 및 관리의 기본원칙으로서 “①국토는 보전하는 지역과 개발하는 지역으로 구분하여 이용 및 관리하되 개발하는 지역은 미리 계획을 수립하여 환경 친화적으로 이용·관리 및 정비한다. ②국토는 지역특성에 따라 도시와 농·산·어촌, 대도시와 중소도시가 고르게 발전할 수 있도록 하여야 한다. ③국토는 자연·환경과 역사·문화 등이 어우러지도록 하여야 한다. ④국가 및 지방자치단체는 자원 절약적인 토지이용계획을 수립하여 국토의 효율적인 이용을

도모하여야 한다. ⑤토지의 소유권의 행사·이용 및 거래시에는 공공복리를 우선적으로 고려하여야 한다. ⑥국가 및 지방자치단체는 광역적 토지이용계획을 수립하여 지역간 공동의 번영과 상호교류 협력을 도모하여야 한다”등의 여섯 가지 사항이 제시되었다.

국토도시계획의 수립에 있어 위와 같은 기본원칙에 고려하여야 할 사항으로서 ①자연환경을 최대한 유지하면서 경관·생태계를 보전하고 녹지공간이 확충될 수 있는 쾌적하고 살기 좋은 환경의 조성, ②토지·수자원·에너지 등 자원절약적인 토지이용, ③국민의 주거 및 삶의 질의 향상, ④지역의 정체성과 문화유산의 보전, ⑤지역의 경쟁력을 확보하고 지역간 균형발전의 도모, ⑥지역간·지역내 투자수요의 최소화 등이 제시되었다.

(2) 국토이용및도시계획에관한법률안의 골격 및 주요 내용

국토이용및도시계획에관한법률 제정안은 제1장 총칙, 제2장 국토의 이용 및 관리(제1절 일반사항, 제2절 다른 토지이용계획과의 관계, 제3절 토지거래의 허가등), 제3장 광역국토도시계획, 제4장 국토도시기본계획, 제5장 국토도시관리계획(제1절 국토도시관리계획의 수립절차, 제2절 지역·지구·구역, 제3절 국토도시계획시설, 제4절 지구단위계획, 제5절 특별지구단위계획), 제6장 개발행위의 허가 등(제1절 개발행위의 허가, 제2절 개발행위에 따른 기반시설의 설치), 제7장 지역·지구 및 구역안에서의 행위제한, 제8장 국토도시계획시설사업의 시행, 제9장 비용, 제10장 국토도시계획위원회, 제11장 보칙, 제12장 벌칙 등 총 12개장 142개조와 부칙으로 구성되어 있다.

제1장 총칙은 국토기본법의 제정목적(제1조), 국토이용 및 관리의 기본이념(제2조), 용어의 정의(제3조), 국가 및 지방자치단체와 국민의 의무(제4조 및 제5조)에 관하여 규정한다.

국토기본법의 기본 목적 및 기본이념은 ①환경적인 건전성, ②지속가능한 개발과 ③국토의 균형있는 발전으로 요약된다.

용어의 정의는 국토기본법에 규정된 가장 중요한 사항을 드러내고 있다. 이에 포함된 국토기본법의 핵심이 되는 사항은 ①광역국토도시계획, ②국

토도시계획, ③국토도시기본계획, ④국토도시관리계획, ⑤지구단위계획, ⑥특별지구단위계획, ⑦기반시설, ⑧국토도시계획시설, ⑨광역시설, ⑩공동구, ⑪국토도시계획시설사업, ⑫국토도시계획사업, ⑬국토도시계획사업시행자, ⑭공공시설, ⑮국가계획 등이다.”이라 함은 중앙행정기관이 법률에 의하여 수립하거나 국가의 정책적인 목적달성을 위하여 수립하는 계획중 국토도시관리계획으로 결정하여야 할 사항이 포함된 계획을 말한다.

국가와 지방자치단체는 기본이념의 실현을 위한 국토계획의 수립 및 국토관리의 의무를 지며, 국민은 국가 또는 지방자치단체가 시행하는 국토이용 및 관리정책에 적극 협력함과 아울러 계획에 적합한 토지이용의 의무를 진다.

제2장은 국토의 이용 및 관리에 관하여 규정한다.

제1절은 일반사항으로서 국토의 이용 및 관리의 기본원칙(제6조),국토용도의 구분(제7조), 용도지역의 관리의무 및 제한(제8조), 국토도시계획의 감독 및 조정(제9조), 국토도시정보체계의 구축·운영 및 활용(제10조), 시범도시의 지정·지원(제11조) 등을 규정하고 있다.

국토이용 및 관리의 기본원칙은 위에서 언급한 바와 같이 이 법률의 제정 목적 및 기본이념을 구체화한다. 국토용도를 ①도시지역, ②관리지역 및 ③보전지역으로 구분할 것을 선언하고 각각의 지역에 관한 용어의 정의를 한다. 아울러 위의 3개 지역에 대한 국가 및 지방자치단체의 개발·정비 및 보전에 필요한 조치의 강구 의무를 각각 규정한다. 건설교통부장관에게 포괄적인 국토도시계획의 감독 및 조정권한을 부여하며, 건설교통부장관·특별시장·광역시장·시장 또는 군수에게 국토도시정보체계의 구축·운영에 관한 임의적인 권한 및 의무를 부여한다.

제2절은 다른 토지이용계획과의 관계를 규정한다.

국토도시계획은 국토기본법에 의한 토지이용 관련 계획에 부합되어야 하며 기타 다른 법률에 의한 토지의 이용에 관한 계획의 기본이 됨을 선언한다(제12조). 국토기본법의 토지이용에 관한 기본법적 성격을 강화하기 위하여 다른 법률에 의한 개발사업이 용도지역·지구 또는 구역의 변경을 의제하는 경우와 다른 법률에 의하여 지역·지구·구역 또는 구획을 새로이 획정 또는 설치하고자 하는 경우에는 국토도시계획위원회의 심의를 거쳐

건설교통부장관의 승인을 받도록 하였다(제13조 내지 제14조).

제3절은 토지거래의 허가등에 관하여 규정한다. 국토이용관리법에 규정되었던 토지거래 허가구역의 지정(제15조), 토지거래계약허가제도(제16조), 토지거래계약을 허가 하여서는 아니되는 기준(제17조), 허가의 거부에 대한 이의신청절차(제18조), 국가·지방자치단체 등의 토지거래계약에 대한 허거의제제도(제19조), 토지거래계약신청이 있는 경우 국가·지방자치단체 등의 토지 선매수 권한(제20조), 토지거래허가의 거부 결정을 받은 자의 토지매수청구권(제21조) 등을 규정한다.

제3장 내지 제5장은 국토도시계획을 규정한다. 『선계획-후개발』 국토이용체계를 구축하기 위하여 모든 시군에 대하여 국토도시계획(기본계획과 관리계획)을 수립하도록 한 것이 그 특징이다.

그 구체적인 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다. 국토계획의 틀 속에 국토도시계획을 포함시켜서 수직적으로 국토종합계획-도종합계획-국토도시계획으로 일원화하고, 전국토에 대하여 현행 도시계획기법을 적용한다. 현행 도시계획법과 국토이용관리법을 통합하여 모든 시군이 행정구역전역에 대하여 국토도시계획을 수립하도록 한다.

①국토도시기본계획은 시군의 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하도록 수립하되, 개발압력이 적거나 인구가 일정규모 이하인 시·군 등은 생략하도록 한다.

②국토도시관리계획은 토지용도의 부여 등 직접적으로 국민에게 영향을 주는 집행적 계획으로서 5년마다 재정비하도록 한다.

③광역국토도시계획은 2이상의 시·군의 공간구조 및 기능을 상호 연계시키고 광역시설을 체계적으로 정비하는 것으로 건설교통부장관이 직권 조정권한을 강화하도록 한다.

국토도시관리계획에 대한 지적고시가 비도시지역으로 확대되는 경우 불필요한 비용·인력의 낭비가 초래될 수 있어 현행 도시계획법 및 국토이용관리법과 같이 도시지역은 지적이 표시된 지형도에, 비도시지역은 지형도에 고시할 수 있도록 한다.

제3장은 도시계획법에 규정되었던 광역도시계획을 광역국토도시계획으로

명칭을 바꾸어 규정한다. 광역계획권의 지정(제25조), 광역국토도시계획의 수립권자(제26조), 광역국토도시계획의 내용(제27조)과, 계획수립을 위한 기초조사와 공청회 등 의견수렴절차, 지방자치단체의 의견청취절차 및 건설교통부장관의 승인 및 조정절차(제28조 내지 제32조) 등을 규정한다.

제4장은 도시계획법에 의한 도시기본계획의 명칭을 국토도시기본계획이라 바꾸어 규정한다. 국토도시기본계획의 수립권자를 특별시장·광역시·시장 또는 군수라 규정하고 인접한 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역을 포함하여 국토도시기본계획을 수립할 수 있음과 이 경우 협의절차를 규정한다(제33조), 국토도시기본계획의 내용, 계획수립을 위한 기초조사 및 공청회와 지방의회의 의견청취절차(제34조 내지 제36조)를 규정하며, 건설교통부장관에게 국토도시계획의 승인권한을 부여한다(제37조).

제5장은 도시계획법에 의한 도시계획의 명칭을 국토도시관리계획이라 바꾸어 규정한다.

제1절은 국토도시관리계획의 수립절차를 규정한다.

도시기본계획과 마찬가지로 국토도시관리계획의 수립권자를 특별시장·광역시·시장 또는 군수라 규정하고 인접한 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역을 포함하여 국토도시관리계획을 수립할 수 있음과 이 경우 협의절차를 규정한다(제39조).

국토도시관리계획은 광역국토도시계획 또는 국토도시기본계획에 부합되어야 함을 명시한다(제40조). 현행 도시계획법과 같이 일정한 국민에게 국토도시관리계획입안의 제안권을 부여한다(제41조) 국토도시기본계획과 마찬가지로 계획수립을 위한 기초조사 및 공청회와 지방의회의 의견청취절차(제42조 내지 제43조)를 규정한다. 국토도시관리계획은 시·도지사가 직접 또는 시장이나 군수의 신청에 의하여 이를 결정하도록 하되, 건설교통부장관이 입안한 계획, 개발제한구역의 지정 및 변경에 관한 계획 등은 건설교통부장관이 결정하도록 하였다(제44조). 국토도시관리계획을 결정하고자 할 경우에는 국토도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다(제45조).

제2절은 지역·지구 및 구역의 지정에 관하여 규정한다.

현행 국토이용관리법에 따른 5개 용도지역제도(도시지역, 준도시지역,

준농림지역, 농림지역, 자연환경보전지역)을 3개 용도지역으로 개편한다(제51조).

①도시지역은 국토이용관리법상의 도시지역으로 한다. 도시지역안에는 현행 도시계획법과 같이 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역을 구분하는 것으로 한다.

② 보전지역은 현행 국토이용관리법상의 농림지역과 자연환경보전지역으로 하되, 다시 보전지역안에 농림지역과 자연환경보전지역을 구분하여 현행과 같이 유지한다.

③관리지역은 국토이용관리법상의 준도시지역과 준농림지역을 합하여 관리지역으로 한다. 관리지역은 토지적성과 이용실태, 인구규모, 도시지역과의 인접정도를 고려한 개발잠재력 등을 기준으로 3개 지역으로 다시 세분한다. 보전관리지역은 자연환경보호, 수질오염방지, 녹지공간 확보 등을 위하여 관리가 필요한 지역으로, 생산관리지역은 주로 농업적 생산을 위하여 관리가 필요한 지역으로, 계획관리지역은 계획적이고 단계적으로 토지이용이 필요한 지역으로 한다. 관리지역을 구분함에 있어서는 국토도시관리계획을 수립할 때 구체적인 구분지침을 제시하되 보전관리지역과 생산관리지역은 환경부, 농림부, 산림청이 제시하는 기준을 고려하여 지정하도록 한다.

아울러 용도지구를 통폐합하고 확대적용한다(제52조).

①국토이용관리법에 의한 산업촉진지구, 시설용지지구 및 도시계획법에 의한 개발촉진지구를 개발진흥지구로 통합한다. ②경관지구, 미관지구 등 현행 도시지역에만 적용하고 있는 지구를 전국토에 적용하여 토지이용계획의 합리화를 도모한다. 따라서 경관지구, 미관지구, 고도지구, 방화지구, 방재지구, 보존지구, 시설보호지구, 취락지구, 개발진흥지구 등의 지구제를 전국적으로 확대 적용하도록 한다.

개발제한구역의 지정 및 변경은 국토도시관리계획으로 결정하도록 하되, 그 기준 등에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정하도록 한다(제53조). 건설교통부장관에게 시가화조정구역과 수산자원보호구역의 지정 및 변경을 국토도시관리계획으로 결정할 수 있는 권한을 부여한다(제54조 내지 제55조).

제3절은 국토도시계획시설에 관하여 규정한다. 특별시·광역시·시 또는

군의 행정구역안의 지상·수상·공중·수중 및 지하에 기반시설을 설치하고자 하는 때에는 그 시설의 종류·명칭·위치·규모 등을 미리 국토도시관리계획으로 결정하여야 한다(제58조). 특별시·광역시·시 또는 군의 행정구역안에 공동구가 설치된 경우에는 당해 공동구에 수용되어야 할 시설은 빠짐없이 공동구에 수용되도록 하여야 한다(제59조). 국토도시계획시설에 대한 국토도시관리계획결정의 고시일부터 10년 이내에 당해 국토도시계획시설의 설치에 관한 국토도시계획시설사업이 시행되지 아니하는 경우 당해 국토도시계획시설의 부지로 되어 있는 토지중 지목이 대인 토지의 소유자는 특별시장·광역시장·시장 또는 군수에게 당해 토지의 매수를 청구할 수 있다(제62조). 국토도시계획시설결정이 고시된 국토도시계획시설에 대하여 그 결정·고시일부터 20년이 경과될 때까지 당해 시설의 설치에 관한 국토도시계획시설사업이 시행되지 아니하는 경우 그 국토도시계획시설결정은 그 결정·고시일부터 20년이 되는 날의 다음날에 그 효력을 상실한다(제63조).

제4절은 지구단위계획계획에 관하여 규정한다. 건설교통부장관 또는 시·도지사는 토지이용을 합리화·구체화하고 도시 또는 농·산·어촌의 기능·미관을 증진시키며 양호한 환경을 확보하기 위하여 필요한 때에는 지구단위계획구역의 지정을 국토도시관리계획으로 결정할 수 있다(제64조). 지구단위계획에는 ①경관지구, 미관지구 등 법 제52조에 의하여 지정된 지구, ②법 제85조의 규정에 의하여 지정된 기반시설부담구역, ③도시개발법 제3조의 규정에 의하여 지정된 도시개발구역, ④도시재개발법 제4조의 규정에 의하여 지정된 재개발구역, ⑤주택건설촉진법 제33조의 규정에 의한 대지조성사업지구, ⑥택지개발촉진법 제3조의 규정에 의하여 지정된 택지개발예정지구, ⑦도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법 제3조의 규정에 의하여 지정된 주거환경개선지구, ⑧산업입지및개발에관한법률 제6조 내지 제8조의 규정에 의하여 지정된 국가산업단지·지방산업단지 및 농공단지, ⑨관광진흥법 제67조의 규정에 의하여 지정된 관광특구, ⑩개발제한구역·시가화조정구역·녹지지역 또는 공원에서 해제되는 구역과 새로이 도시지역으로 편입되는 지역중 계획적인 개발 또는 관리가 필요한 지역, ⑪기타 양호한 환경의 확보 또는 기능 및 미관의 증진 등을 위하

여 필요한 지역 등이다. 지구단위계획의 내용에는 ①지역·지구의 세분 또는 세분된 지역·지구 사이의 용도변경, ②기반시설의 배치와 규모, ③가구 또는 획지의 규모와 조성계획, ④건축물 등의 용도제한·건축물의 건폐율 또는 용적률·건축물의 높이의 최고한도 또는 최저한도, ⑤건축물의 배치·형태·색채 또는 건축선에 관한 계획, ⑥환경관리계획, ⑦경관계획, ⑧교통처리계획 등이 포함되어야 한다(제65조). 지구단위계획구역의 지정에 관한 국토도시관리계획결정의 고시일부터 3년 이내에 당해 지구단위계획구역에 관한 지구단위계획이 결정·고시되지 아니하는 경우에는 그 3년이 되는 날의 다음날에 당해 지구단위계획구역의 지정에 관한 국토도시관리계획결정은 그 효력을 상실한다(제66조).

제5절은 특별지구단위계획에 관하여 규정한다.

특별지구단위계획은 현행 도시계획법에 의한 녹지지역, 국토이용관리법에 의한 준농림지역에 소규모 개발이 산발적으로 진행됨에 따라 기반시설 부족, 환경훼손 등 부작용 발생하므로 이를 집단화시켜 계획 속에서 개발이 이루어지도록 하려는 의도에서 도입되었다. 개발압력의 진행정도, 개발방향에 따라 자연녹지 및 관리지역에 대한 단계별 관리계획을 수립하고 이에 따라 단계적으로 특별지구단위계획구역을 지정하고, 계획적 개발이 가능하도록 기반시설의 배치, 가구 또는 획지 규모, 건축물의 높이는 반드시 포함하되 건폐율·용적률 등은 선택적으로 포함하여 수립하도록 함을 그 내용으로 한다. 대상규모는 10만㎡ 이상(예시, 시행령 규정)으로 하여 규모성과 계획성을 갖추도록 하고, 특별지구단위계획구역은 기반시설부담구역으로 지정된 것으로 보아 원활한 기반시설 설치를 도모하도록 한다. 인센티브 제공을 통한 특별지구단위계획 수립 유도하되, 계획지역내의 사업을 원활히 추진하기 위해 토지의 합필, 분필시 양도소득세, 재산세, 취득세 등의 감면근거를 마련한다(제68조 내지 제73조).

제6장은 개발행위의 허가 등에 관하여 규정한다.

종래 용도지역·지구제에 맞으면 개발을 허용하는 건축자유원칙을 적용함으로써 상위계획에 부합되지 않거나 환경·경관 측면에서 문제가 있는 사업도 법령위반만 없으면 허가함으로써 난개발이 발생하였는 바, 이러한

문제를 해소할 목적으로 전국토에 개발허가제를 도입하기 위하여 개발허가 제도가 도입되었다.

개발허가대상은 건축물의 건축을 수반하는 토지형질변경, 토석채취 등이 다. 다만 재해복구, 농어촌 시설, 건축법상 신고대상인 건축물 등 경미한 사항은 제외된다(제74조). 개발행위를 하고자 하는 자는 당해 개발행위에 수반되는 기반시설의 설치 또는 부담·위해방지·환경오염방지·조경 등에 관한 계획서를 첨부한 신청서를 개발행위허가권자에게 제출하여야 한다. 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 개발행위허가의 신청내용이 ①국토 도시관리계획의 내용에 배치되지 아니할 것, ②국토도시계획시설사업의 시행에 지장이 없을 것, ③표고·경사도·임상·도로의 높이·물의 배수 등 주변환경 또는 경관과 조화를 이룰 것, ④녹지지역 또는 관리지역에서 개발행위가 이루어지는 경우 당해 개발행위에 따른 기반시설의 설치 또는 부담계획이 적정할 것, ⑤국토도시계획위원회의 심의결과에 부합할 것, ⑥자연생태계와 하천·호소 및 해양생태계의 보전에 지장을 초래하지 않을 것 등의 기준에 적합한지를 종합적으로 검토하여 개발행위 허가여부를 결정하여야 한다(제76조). 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 기반시설의 설치·위해방지·환경오염방지·조경 등을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 이의 이행을 담보하기 위하여 개발행위허가를 받는 자로 하여금 이행보증금을 예치하게 할 수 있다(제78조).

시·도지사, 시장 또는 군수는 ①녹지지역·관리지역 또는 보전지역으로서 수목이 집단적으로 생육되고 있거나 조수류 등이 집단적으로 서식하고 있는 지역 또는 우량농지 등으로 보전할 필요가 있는 지역, ②개발행위로 인하여 주변의 환경·경관·미관 등이 크게 오염되거나 손상될 우려가 있는 지역, ③국토도시기본계획 또는 국토도시관리계획을 입안중인 지역으로서 당해 국토도시기본계획 또는 국토도시관리계획이 결정될 경우 개발행위허가의 기준이 크게 달라질 것으로 예상되는 지역, ④지구단위계획구역으로 지정되어 지구단위계획구역을 수립하고 있거나 특별지구단위계획구역으로 지정되어 특별지구단위계획을 수립하고 있는 지역, ⑤기반시설부담구역으로 지정되어 기반시설부담계획을 수립하고 있는 지역 등에 해당되는 지

역으로서 국토도시관리계획상 특히 필요하다고 인정되는 지역에 대하여는 3년 이내의 기간동안 지방국토도시계획위원회의 심의를 거쳐 개발행위허가를 제한할 수 있다(제81조).

제2절은 개발행위에 따른 기반시설의 설치에 관하여 규정한다. 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 주거·상업 또는 공업지역에서 개발행위로 인하여 기존의 기반시설의 수용능력이 부족할 것이 예상되는 지역을 개발밀도관리구역으로 지정할 수 있고, 이 지역에서 개발행위로 인하여 기반시설의 추가설치가 필요한 경우에는 기반시설부담구역을 지정하여 기반시설부담계획을 수립하고 개발행위를 하고자 하는 자로 하여금 기반시설을 설치하거나 비용을 부담하게 할 수 있다(제82조).

제7장은 지역·지구 및 구역안에서의 행위제한에 관하여 규정한다.

기존 도시지역과 보전지역은 현행 도시계획법 및 국토이용관리법에 규정된 수준을 유지한다. 다만 주거지역과 녹지지역은 현행 조례에서 정하고 있는 수준을 감안하여 용적률 상한을 강화한다. 주거지역은 현행 700%에서 500%로, 녹지지역은 현행 200%에서 100%로 강화한다. 관리지역의 행위제한은 Negative → Positive 방식으로 전환하고 개발밀도를 현행 도시의 녹지지역 수준을 유지하도록 한다. 국토도시계획을 원활히 수립하기 위하여 계획수립 전까지 준농림지에 대하여 행위제한을 강화하여 잠정 운영하되, 용적률 80%, 건폐율 20%로 허용밀도를 강화하도록 한다(제90조 내지 제94조).

제8장은 국토도시계획시설사업의 시행에 관하여 규정한다.

특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 국토도시계획시설에 대하여 국토도시계획시설결정의 효력이 발생한 날부터 2년 이내에 대통령령이 정하는 바에 따라 재원조달계획·보상계획 등을 포함하는 단계별집행계획을 수립하여야 한다(제101조). 국토도시계획시설사업의 시행자는 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 된다(제102조). 국토도시계획시설사업의 시행자는 국토도시계획시설사업에 필요한 다음 각호의 물건 또는 권리를 수용 또는 사용할 수 있다(제110조). 국·공유지로서 국토도시계획시설사업에 필요한 토지는 당

해 국토도시관리계획으로 정하여진 목적외의 목적으로 이를 매각하거나 양도할 수 없다(제112조).

제9장은 비용에 관하여 규정한다.

광역국토도시계획, 국토도시계획 및 국토도시계획시설사업에 관한 비용은 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 국가가 행하는 경우에는 국고가, 지방자치단체의 장이 행하는 경우에는 당해 지방자치단체가, 행정청이 아닌 자가 행하는 경우에는 그 자가 부담함을 원칙으로 한다(제116조). 건설교통부장관 또는 시·도지사는 그가 시행한 국토도시계획시설사업으로 인하여 현저히 이익을 받는 시·도, 시 또는 군이 있는 때에는 당해 국토도시계획시설사업에 소요된 비용의 일부를 그 이익을 받는 시·도, 시 또는 군에게 부담시킬 수 있다. 이 경우 건설교통부장관은 시·도, 시 또는 군에 비용을 부담시키기 전에 행정자치부장관과 협의하여야 한다(제117조).

제10장은 국토도시계획위원회에 관하여 규정한다.

건설교통부에 중앙국토도시계획위원회가, 시·도에 각각 지방국토도시계획위원회가 설치된다(제120조 내지 제127조).

제11장은 보칙이다.

건설교통부장관, 시·도지사, 국토도시계획시설사업의 시행자 등이 국토도시계획·광역국토도시계획에 관한 기초조사, 지가의 동향 및 토지거래의 상황에 관한 조사 또는 국토도시계획시설사업에 관한 조사·측량 또는 시행을 위하여 필요한 때에는 타인의 토지에 출입하거나 타인의 토지를 재료적치장 또는 임시통로로 일시사용할 수 있으며, 특히 필요한 때에는 입목·토석 기타의 장애물을 변경하거나 제거할 수 있다(제128조). 위와 같은 행위로 인하여 손실을 받은 자가 있는 때에는 그 행위자가 속하는 행정청 또는 국토도시계획시설사업시행자가 그 손실을 보상하여야 한다(제129조). 시장·군수 또는 구청장은 제45조제6항의 규정에 의하여 결정·고시된 국토도시관리계획의 내용, 다른 법률에 의하여 결정·고시된 용도지역·지구·구역 또는 구획의 지정, 토지의 용도 및 국토도시계획시설의 결정여부 등에 관하여 주민의 신청이 있는 경우에는 토지이용계획확인서를

발급하여야 한다(제130조). 그 밖에 법률 등의 위반자에 대한 감독처분(제131조), 이 법에 의한 국토도시계획시설사업의 시행자의 처분에 대하여는 행정심판법에 의하여 행정심판을 제기할 수 있음(제132조), 청문의무사항(제134조), 보고 및 검사(제135조), 권한의 위임 및 위탁(제136조) 등을 규정한다.

제12장은 벌칙을 규정한다. 제74조 제1항의 규정에 의하여(개발행위의 허가규정) 허가를 받지 아니하거나 부정한 방법으로 허가를 받아 개발행위를 한 자 등에 대하여 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금을 규정하는 등, 도시계획법 위반 행위에 대한 자유형, 벌금형, 과태료 등을 규정한다(제138조 내지 제142조).

3. 입법적 대안의 문제점과 개선방안

가. 개관

입법적 대안은 국토의 난개발 방지를 위한 종합대책의 하나로서 만들어졌다.

그 동안의 국토계획관련법제의 문제점은 ①국토이용계획체계의 다원화 및 실효성 부족, ②개별법·특별법에 의한 국토이용계획체계의 혼란, ③계획과 개발간의 연계부족 및 위계 혼란, ④유사계획의 중복에 따른 비효율성 등으로 요약되었다.⁵⁹⁾

위와 같은 문제점을 해소하기 위한 중장기적 방안으로서 국토기본법과 국토이용및도시계획에관한법률을 각각 제정하여 2002년부터 시행하는 방안이 제시되었다. 이 방안에 따라 위에서 검토한 두 법률안이 마련되어 입법예고와 관계부처의 협의 등 구체적인 입법절차를 거치고 있다.

59) 박헌주, 친환경적 국토관리방안 모색을 위한 대토론회; 환경부·조선일보사, 친환경적 국토관리방안 모색을 위한 대토론회, 2000. 8. 31. 8쪽 이하; 박헌주·서순탁, 국토이용 계획체계 개선방안 연구, 국토연구 제30호, 국토연구원, 2000. 10. 8쪽 이하; 국회사무처 법제실, 수도권 난개발 방지를 위한 입법적 검토, 2000. 9. 14쪽 이하; 건설교통부·국토연구원, 21세기 국토이용체계 개편방안 공청회, 8쪽 이하; 건설교통부, 국토의 난개발 방지 종합대책, 2000. 5. 1쪽 이하 등 참조.

위에서 정리한 두 가지 입법적 대안은 특히 『선계획-후개발』의 국토이용체계를 확립하여 국토의 계획적 관리기반을 구축하고자 시도하였다는 점에서 매우 긍정적으로 평가된다. 또, 드러난 문제점의 해소를 입법적으로 해결하고자 하였다는 점에서 법치국가 원리 내지는 법률에 의한 행정의 원리를 적극적으로 고려하였다는 점에서 높이 평가할 수 있다. 그러나 이들 입법적 대안은 장기적인 관점에서 검토할 때, 몇 가지의 문제점을 가지는 것으로 생각된다. 이들 문제점은 다각적으로 분석될 수 있다. 이 보고서는 “도시계획”관련 법제의 체계적 정비방안에 집중하여 많은 문제점 중 ①법의 체계상의 문제점, ②계획체계상의 문제점, ③계획절차상의 문제점, ④계획의 법적 성격의 문제점, ⑤계획의 심의체계의 문제점 등으로 요약·정리하고 각각의 문제점에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

이 보고서에 제시된 문제점과 개선 방안은 연구자의 의견이다. 보다 나은 국토관련 계획체계의 마련, 보다 정비된 국토계획법제의 정비라는 관점에서 개선 방안에 대하여는 보다 폭 넓은 토론이 요구된다고 생각한다.

나. 법의 체계상의 문제점과 개선방안

(1) 문제점

국토기본법은 현행 국토건설종합계획법의 대체입법이며, 국토이용및도시계획에관한법률은 현행 국토이용관리법과 도시계획법의 통합입법이라 정리할 수 있다.

국토기본법의 제정목적은 “국토에 관한 계획 및 정책을 수립·시행하고 국토를 관리함에 있어서 지향해야 할 이념과 기본방향, 국가·지방자치단체 및 국민의 의무를 정하고 국토계획의 수립 및 이의 체계적인 실천을 위하여 필요한 사항을 정함으로써 국토의 건전한 발전과 국민의 복리향상에 기여함”이다. 국토이용및도시계획에관한법률의 제정 목적은 “국토기본법의 이념 및 정책방향에 따라 국토의 이용 및 관리의 기본원칙을 정하고 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발을 위한 국토이용 및 관리에 관한 계획의 수립 및 집행에 필요한 사항을 정하여 모든 국민이 쾌적하고 안전하게 살

수 있도록 함으로써 국민의 삶의 질을 향상시키고 국민경제의 건전한 발전을 도모함”이다.

법의 제정 목적만을 놓고 볼 때에는 국토기본법은 국토 계획에 관한 헌장으로서 지침적 성격의 계획을 수립함에 관한 법률이며, 국토이용및도시계획에관한법률은 구체적이며 집행적인 성격이 강한 국토계획의 수립과 그 계획의 실천을 규정한 것이어서 법의 체계상 잘 조화되고 있는 것으로 보인다.

그러나 법의 내용을 구체적으로 검토할 경우 두 법률은 모두 “기본법”으로서의 법적 성격을 띠고 있다. “기본법”의 개념, 그 역할 등에 대하여 구체적인 법적 정의가 내려져 있지는 아니하다.⁶⁰⁾ 기본법은 내용적으로 크게 ①헌장으로서의 기본법⁶¹⁾, ②정책수단의 총괄규범으로서의 기본법⁶²⁾, ③관리규범으로서의 기본법⁶³⁾, ④종합법전으로서의 기본법⁶⁴⁾ 등으로 구분된다.

위와 같은 기본법의 내용적 구분에 따라 분류할 경우 국토기본법은 국토 계획체계에 관한 헌장으로서, 국토이용및도시계획에관한법률은 국토계획체

60) 우리나라에는 현재 23종의 기본법이 제정되어 있다. 각각의 기본법은 명칭은 기본법이라고 정하고 있지만 그 효력의 규정, 그 제정내용의 범위 등에 있어서 아주 다양한 형태를 띠고 있다. “기본법”에 관하여는, 오준근, 21세기 지식기반사회를 대비한 과학기술기본법의 제정방안, 한국법제연구원, 1999, 105쪽 이하 참조.

61) 헌장으로서의 기본법이라 함은 기본법이 특정 정책분야에 대한 기본적 사항을 선언적인 형태로 규정하는 경우를 표현한 것이다. 이러한 유형의 기본법은 특정한 정책분야에 반드시 구현되어야 할 이념, 국가·지방자치단체·종사자 등의 책무, 정책수단의 종류와 그 정책수단을 실현하기 위하여 요구되는 정신 등을 중심으로 규정하고 있다. 그 예로 교육기본법·고용정책기본법·농업·농촌기본법·사회보장기본법·여성발전기본법을 들 수 있다.

62) 이 모델은 기본법에 헌장으로서의 이념규정 뿐만 아니라 그 헌장을 실현하기 위한 각종 정책수단을 열거하는 경우이다. 일정한 산업분야의 진흥, 청소년과 같이 일정한 국민계층의 육성 및 보호 등을 정책수단에 관한 기본적 사항을 정함으로써 이 법률이 당해 정책분야의 총괄규범으로서의 기능을 하도록 하는 경우이다. 이 경우로는 고용정책기본법·국가표준기본법·농업·농촌기본법·문화산업진흥기본법·영상기본법·전자거래기본법·정보화촉진기본법·중소기업기본법·청소년기본법·해양개발기본법·환경정책기본법 등을 들 수 있다.

63) 이 모델은 기본법에 우월적 지위를 부여하고 특정한 제도·행정조직 또는 정책수단에 대한 관리 및 조정기능을 부여하는 경우이다. 그 대표적인 예로 국세기본법·기금관리기본법·자격기본법·정부투자기관관리기본법·행정규제기본법 등을 들 수 있다.

64) 이 모델은 기본법이 해당분야에서 요구되는 규범을 구체적으로 망라한 종합법전의 형태를 띠고 있는 경우이다. 그 예로 건설산업기본법·전기통신기본법·민방위기본법을 들 수 있다.

계에 관한 종합법전으로서 각각 기본법적 성격을 가진다.

기본법을 제정하는 이유는 일정한 행정부서가 특정한 정책을 수행하기 위한 다수의 법률을 제정·운용할 필요성이 있는 경우 종합조정 기능을 하는 기본법과 개별적인 정책분야에 대한 개별적인 집행법을 구분하여 운용할 수 있도록 하기 위함이다. 기본법이 제정되는 경우 개별적인 집행법을 운용하는 행정부서는 기본법을 존중하고 기본법에 따른 조정을 받아야 하며, 기본법의 정신에 모순되지 아니하도록 하여야 할 의무가 발생한다.

그런데 동일한 정책 분야, 동일한 사항에 관하여 두 개의 기본법이 각각 제정되어 운영될 경우 기본법과 집행법의 운용체계 사이에 필연적으로 혼란이 발생한다.

위의 제2장 [표1] 국토 및 도시계획관련 법체계도에서 제시한 바와 같이 우리나라의 국토 및 도시계획에 관한 법제의 체계는 7단계의 복잡한 체계로 이루어져 있다. 그 동안 국토의 난개발이 이루어진 중요한 이유 중의 하나로서 위와 같이 법제가 복잡히 얽혀 있음이 지적되어 왔다. 법제는 체계적 및 논리적으로 명확성을 띠어야 한다. 그러나 한 정책 분야에 기본법부터 두 개가 되면 그 논리성과 명확성은 필연적으로 흔들리게 된다. 이 점은 문제점이라 지적된다.

(2) 개선방안

위와 같은 문제점을 해소하기 위하여는 국토기본법과 국토이용및도시계획에관한법률이 통합되어야 한다. 아울러 수도권정비계획법과 같이 국토도시기본계획 및 국토도시관리계획의 전국적 수립에 따라 국토도시계획의 틀 안으로 들어오는 모든 건설교통부 소관 광역계획에 관한 법률도 통합되어야 한다.

통합의 방법은 국토이용및도시계획에관한법률을 독일의 연방건설법전과 같이 가칭 국토계획기본법이라 명명하고 국토계획에 관한 통합 법전으로서의 법적 성질을 갖도록 하는 것이다.

이와 같이 법률을 통합할 경우 둘 이상의 기본법이 난립하여 법률 상호간의 적용영역의 불명확성이 야기하였던 문제점을 근본적으로 해소할 수 있다.

다만 이 경우 법률의 기계적 통합은 곤란하다. 같은 법률 안에서 다수의

내용을 병립시킬 경우 오히려 같은 법률안에 내용의 혼란이 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 계획의 체계상의 문제점을 해소할 수 있도록 계획체계를 보다 단순하고 보다 명확하게 하는 노력이 필요하다 할 것이다.

이 점에 대하여는 다음의 단원인 계획체계상의 문제점과 개선방안에서 보다 상세하게 언급하고자 한다.

다. 계획체계상의 문제점과 개선방안

(1) 문제점

위에서 언급한 바와 같이 국토이용및도시계획에관한법률은 『선계획-후개발』의 국토이용체계를 확립하기 위하여 전국토를 대상으로 국토도시계획을 수립할 것을 예정하고 있다. 국토이용및도시계획에관한법률에 따른 계획체계만도 ①광역국토도시계획, ②국토도시기본계획, ③국토도시관리계획, ④지구단위계획 등의 네 가지 단계의 계획체계를 포함하고 있다.

국토기본법은 이와 같은 국토이용및도시계획에관한법률에 따른 계획체계와는 별도로 ①국토종합계획, ②도종합계획, ③도시농촌계획, ④지역계획 및 ⑤부문별계획의 체계를 도입한다.

입법적인 대안이 필요하였던 가장 중요한 이유는 국토이용계획체계의 다원화 및 실효성 부족이었다.¹⁶⁵⁾ 이 문제점을 해소하는 방안이 강구되어야 함에도 불구하고, 오히려 국토이용계획체계를 더욱 다중적이며 중첩적으로 복잡하게 하여, 빠져나오기 어려운 미궁으로 빠뜨리고 있다. 다시 말해서 계획체계를 명확히하고 그 중복성을 해소하고자 하는 목적 달성에 실패한 채, 오히려 계획체계를 더욱 복잡하게 하고 불명확하며 상호 중복되게 구성한 점은 문제점이라 지적된다.

165) 박헌주·서순탁, 국토이용계획체계의 개선방안 연구, 국토연구 제30권, 국토연구원 2000. 10. 8쪽 이하는 종래 국토건설종합계획법, 국토이용관리법, 도시계획법으로 3분되어 있는 계획체계의 문제점을 지적하고 있다. 종래 계획체계가 복잡하고 중첩되어 계획간의 관계가 명확하지 아니하다 즉 이중구조이며 상호 중첩되어 있다는 점을 지적한다. 또 계획기능과 집행기능간의 자기완결성이 없음을 언급하고 있다.

특히 수도권정비계획과 같은 지역계획이나 부문별계획의 경우 이제는 통합된 도시계획의 틀에서 다루어져야 함에도 불구하고, 국토기본법은 도시계획과 이들 계획간의 분리를 인정함으로써 문제점을 드러내고 있다.

계획체계상 드러나는 또 다른 문제점은 중복되는 다수의 계획 사이에 그 효력의 우선순위가 설정되지 아니한다는 점이다. 국토기본법은 “이 법에 의한 국토종합계획은 다른 법령에 의하여 수립되는 국토에 관한 계획에 우선하며 그의 기본이 된다”고 규정한다. 그러나 이와 같은 선언적인 규정이 어떠한 의미를 갖는 것인가에 대하여는 아무런 규정이 없다. 다른 법령에 의한 계획보다 “우선”한다는 것이 무슨 뜻인가, “기본이 된다”라는 것을 뒷받침할 방법이 있는가를 묻게 될 때, 답변이 궁색해지기 때문이다.⁶⁶⁾ 계획 상호간의 관계 및 우선순위 등을 조정할 실질적인 방향이 설정되어야 하나 제시되어 있는 입법적 대안에는 이러한 점이 결여되어 있다. 이러한 문제점은 해소되어야 할 것이다.

(2) 개선방안

위와 같은 계획체계의 다원적인 문제점을 해소하는 방안은 국토기본법과 국토이용및도시계획에관한법률을 통합하면서 각각의 법률에 다원적으로 산재한 계획체계를 단순·명확하게 재편성하는 것이다.

앞서 언급한 바와 같이 현행 국토관련 법령상의 계획법제의 체계는 7단계의 계획체계이다. 그 중 국토건설종합계획법이 3단계, 도시계획법이 3단계의 계획체계를 각각 갖고 있어서 실질적으로는 12단계 이상의 복잡한 계획체계를 구성하고 있었다.

입법적 대안은 국토기본법에만도 5단계의 계획체계를 규정한다. 아울러

66) 국토건설종합계획법상의 국토건설종합계획은 지침적 성격의 계획으로서 아무런 집행수단을 갖지 못한 비구속적 계획이었다. 비록 국토건설종합계획이 다른 계획보다 우선한다는 조항은 가지고 있었으나 그 우선적 지위를 담보할 다른 수단이 없었다. 오히려 집행적 성격을 가지는 다른 법률에 의한 계획이 그 구속적 성격으로 인하여 비구속적인 지침보다 우월한 효력을 발휘할 수 밖에 없는 법적 구조를 가지고 있었다. 같은 의견, 박현주·서순탁, 국토이용 계획체계 개선방안 연구, 국토연구 제30권, 국토연구원 2000.10. 8쪽 이하 참조.

국토이용및도시계획에관한법률에도 4단계의 계획체계를 규정함으로써 계획 단계를 보다 더 복잡하고 불명확하게 하고 있다. 이 점은 개선되어야 한다.

(가) 광역국토도시계획체계의 개편

종래 국토종합계획, 도종합계획, 수도권정비계획, 지역개발계획, 광역도시계획으로 얽혀 있었던 광역도계획체계를 개편하여 이를 단순화한다.

국토기본법에 의한 국토종합계획과 도종합계획을 통합된 가칭 국토계획기본법에 수용한다. 그 방법은 국토이용및도시계획에관한법률에 의한 광역국토도시계획의 틀을 변화시킨 틀에 수용하는 것이다.

현행 도시계획법에 수용된 광역도시계획의 경우 둘 이상의 시·군을 묶어서 건설교통부장관이 광역체계에 편입시키는 대단위 도시기본계획으로 작용하도록 구상되었다. 그러나 지방자치단체의 경우 계획자치권을 상실하므로 이를 달가워하지 아니하여 탄생과 함께 사문화될 위치에 놓여 있다. 이와 같은 형태의 광역도시계획의 구상은 포기되어야 한다. 입법적 대안으로 제출된 국토도시기본계획의 경우 인접 시군을 포함하여 국토도시기본계획을 수립할 수 있음을 규정하였다. 이로써 종래 도시계획법에 규정되었던 광역도시계획은 그 의미를 잃게 되었다. 그럼에도 불구하고 국토이용및도시계획에관한법률안은 광역국토도시계획의 수립에 관하여 규정하고 있다. 이 점은 잘못된 것이다. 따라서 광역국토도시계획제도는 폐지되어야 한다.

개선방안으로는 통합되는 국토계획기본법에 ①전국국토종합계획, ②도종합계획 및 ③권역종합계획의 세가지 광역 국토도시계획의 체계를 수용하도록 한다.

첫째, 전국국토종합계획은 전국을 대상으로 하는 장기적인 국토의 개발과 환경의 보전에 관한 종합계획으로서 국무회의의 심의를 거쳐 정부차원에서 수립하도록 한다. 현재 국토기본법안에 도입되어 있는 국토건설종합계획의 이념을 살리면서 이를 대체한다.

특히 전국국토종합계획의 수립에 있어 전국에 대한 환경계획을 먼저 수립하고 그 전제하에서 개발계획을 수립하는 친환경적 계획수립이 요구된다. 종래 국토건설종합계획법에 따라 국토의 건설에 관한 계획을 세우는 까닭

에 환경요소가 무시되고 전국적인 환경파괴가 자행되어 결국 난개발의 문제로 귀결된 점이 인식되어야 할 것이다. 전국국토종합계획은 개발계획과 환경계획의 통합의 차원에서 그 수립이 이루어져야 할 것이다. 환경정책기본법에 따른 환경보전장기종합계획, 자연환경보전법에 따른 전국차원의 자연환경보전계획은 전국국토종합계획에 반영되어 함께 수립하는 방안도 장기적으로 강구되어야 하리라 생각된다.⁶⁷⁾

둘째, 도종합계획은 도의 행정구역을 대상으로 도 전체에 관한 개발과 환경의 보전에 관한 종합계획으로 기능하도록 한다. 현재 국토기본법안에 도입되어있는 도종합계획의 이념을 살리면서 이를 대체한다. 이 경우에도 환경과 개발의 통합관리 이념이 계획에 드러나도록 한다. 각 도 차원에서 환경계획을 먼저 수립하고 이를 기반으로 건설·개발계획을 수립하여, 도종합계획이 도의 영역을 환경친화적으로 개발하는 종합계획이 되도록 하여야 할 것이다.

셋째, 권역종합계획은 두 개 이상의 시·도 또는 두 개 이상의 시·군을 대상으로 특정한 목적을 달성하기 위한 종합계획으로 기능하도록 한다. 현재 국토기본법안에 도입되어있는 지역계획의 이념을 살리면서 이를 대체한다. 수도권정비계획, 광역권개발계획, 특정지역개발계획, 개발촉진지구개발계획 등을 이 권역종합계획의 범주에 포함시킨다. 이 경우 각 계획의 근거 법률인 수도권정비계획법 등은 그 기능이 다하였으므로 폐지하도록 한다. 종래 도시계획법에 규정되었고, 국토이용및도시계획에관한법률에 승계된 광역도시계획 내지는 광역국토도시계획도 권역종합계획으로 대체하고 이 제도를 폐지한다.

이와 같이 광역국토도시계획체계를 3가지의 계획체계로 단순화 할 경우 종래 4단계의 법제적 체계 속에 6단계의 계획체계가 규정되었던 것이 한가지 법률 속에 3단계의 계획체계를 갖도록 하는 것으로 단순화된다.

즉 종래 ①국토건설종합계획법에 따른 3단계의 계획체계와, ②국토이용관리법에 따른 계획체계 및 ③지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률

67) 같은 의견, 전재경, 환경부·조선일보사, 친환경적 국토이용관리방안 모색을 위한 대토론회, 2000.8.31. 토론자료.

에 규정된 지역개발계획등의 체계, ④수도권정비계획법에 따른 수도권정비계획 등 광역개발계획체계가 모두 전국종합계획, 도종합계획 및 권역종합계획의 틀 속에 들어온다. 이는 계획을 단순하고 명확하며 준수할 수 있도록 그 실효성을 담보하는 것으로서 보다 바람직한 방향이라 생각된다.

법제의 정비에 있어 수도권정비계획법은 폐지하고, 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률의 경우 그 내용을 지역개발계획을 국토계획기본법에 따른 국토도시계획 또는 권역종합계획으로 수립하도록 하는 등의 법률의 구체적인 개정작업이 수반되어야 할 것이다.

(나) 도시계획체계의 개편

국토이용및도시계획에관한법률에 규정된 국토도시기본계획과 국토도시관리계획은 장기적 지침적 계획과 집행적 계획을 단계적으로 구성한 것으로서 타당하다. 따라서 통합되는 가칭 국토계획기본법 속에서도 국토도시기본계획과 국토도시관리계획은 그대로 유지되어야 할 것이다.

그 반면에 도시개발법에 의한 도시개발계획, 도시재개발법에 의한 도시재개발계획 등 앞에서 제6단계의 계획체계로 제시하였던 지역적인 부문별 계획들은 모두 “국토도시관리계획”으로 수립되어야 한다. 이로써 지역적인 부문별 계획과 국토도시관리계획 상호간의 모순이 없어져야 한다. 그 방법은 법률을 통합하거나, 해당 법률의 계획규정을 개정하여 “도시개발계획은 국토도시관리계획으로 결정한다”는 규정을 둠으로써 해결하여야 할 것이다.

특히 국토이용및도시계획에관한법률에 따른 지구단위계획 및 특별지구단위계획은 제6단계의 계획체계가 국토이용및도시계획에관한법률에 별도로 들어온 것이므로 이는 반드시 국토도시관리계획의 일환으로 수립되며, 상위 계획과 분명한 연관성을 가져야 할 것이다.

도로노선의 결정 등 구체적인 전문계획은 그 근거법률이 매우 전문성을 띠고 있고 그 계획이 행정처분으로서의 법적 성격을 띠므로 가칭 국토계획기본법과 법률적 통합은 불가능하다. 그러나 그 기본 구상을 전국종합계획 및 도종합계획 내지는 권역종합계획과 일치시키고, 국토도시기본계획 및 국토도시관리계획에 반영하도록 해당 법률에서 규정할 경우 계획체계의 일

체화 및 조정을 할 수 있다. 이와 같은 국토도시계획체계의 개편 방향은 종래 상호 모순되던 개별법상의 부분적이며 전문적인 계획체계를 도시계획의 틀 안에 수용하는 것으로서 그 타당성이 인정된다 할 것이다.

(다) 계획체계의 종합적 개편방안

위에서 언급한 계획체계의 개편방안은 다음 표와 같이 단일한 법률에 의하여 정리된 5단계의 계획체계로 요약·정리될 수 있다.

위와 같이 정리될 경우 계획관련 법제 상호간의 모순, 계획체계의 불명확성, 계획간의 모순 등 종래 지적되어왔던 문제점이 일소에 해소될 수 있을 것으로 생각된다. 이와 같은 개편 방안은 구체적인 토론을 거쳐 입법으로 연결되어야 할 것이다.

[표3] 국토계획체계의 개편방향

개편방향	종래(입법적 대안)	
	근거법률	계 획
전국국토 종합계획	국토기본법	전국국토종합계획
	환경정책기본법·자연환경 보전법등 각종 환경법	환경보전장기종합계획· 자연환경보전계획 등 환경계 획과 통합 또는 이를 전제로 계획수립
도종합계획	국토기본법	도종합계획
	각종 환경보전법률	도차원의 환경계획
권역종합계획	국토기본법	도종합계획
	국토이용및도시 계획에관한법률	광역국토도시계획
	수도권정비계획법 등 광역 계획을 규정하는 모든 법률	수도권정비계획 등 제4단계 의 광역계획체계에 속하는 모든 계획
	국토기본법	지역계획(수도권정비계획, 광역개발계획, 특정지역개발 계획, 개발촉진지구개발계획)
국토도시 기본계획	국토이용및도시 계획에관한법률	국토도시기본계획
국토도시 관리계획	국토이용및도시 계획에관한법률	국토도시관리계획
	도시개발법 등 (도시재개발법, 개발제한구 역법 등 지역별 부문별계획 을 규정하는 모든 법률)	도시개발계획, 도시재개발계 획 등 제6단계의 계획체계에 속하는 모든 지역별 부문별 계획
	산업입지및개발에 관한법률 등	산업입지배치계획 등 제7단 계의 계획체계에 속하는 모 든 전문계획

라. 계획절차상의 문제점과 개선방안

“국토의 난개발 방지 종합대책”은 “참여 없이 개발없다”라는 개발원칙을 정립하고 이의 실천을 위한 제도를 정비할 것임을 천명하고 있다.⁶⁸⁾

이 원칙은 계획과정에 대한 참여를 확보하겠다는 것으로서 매우 긍정적으로 평가된다.

계획과정에 대한 참여의 수요는 ①주민 특히 계획에 이해관계를 가지는 자, ②계획에 직접 관련되는 지방자치단체, ③관할 사항에 관한 정책을 수립하는 행정기관 등에 집중된다.

(1) 주민참여절차의 문제점과 개선방안

(가) 문제점

국토기본법 및 국토이용및도시계획에관한법률은 주민 및 이해관계인에 대한 참여방법으로서 각각 계획을 수립할 경우 “공청회를 열어 주민 및 관계전문가 등으로부터 의견을 청취하여야 한다”는 규정을 두고 있다. 그러나 공청회의 절차를 대통령령에 위임하고 있을 뿐, 다른 주민 참여 규정은 마련하고 있지 아니하다. 이와 같은 절차 규정은 “참여 없이 개발없다”라는 개발원칙과 전혀 동떨어진 것이다.

그 이유는 공청회라는 제도가 가지는 근본적인 한계에 있다.

“공청회”라 함은 “행정청이 공개적인 토론을 통하여 어떠한 행정작용에 대하여 당사자등, 전문지식과 경험을 가진 자 기타 일반인으로부터 의견을 널리 수렴하는 절차를 말한다.”⁶⁹⁾

공청회는 발표자의 발표, 발표자 상호간의 질의 및 답변, 방청인의 의견 제시 등의 순서로 이루어진다. 따라서 공청회가 개최되기 위하여는 계획안

68) 건설교통부, 국토의 난개발 방지 종합대책, 2000. 5. 4쪽 이하 참조.

69) 행정절차법 제2조 제6호. 공청회는 행정입법과정, 행정예고과정, 행정계획과정, 처분과정 등 행정의 다양한 영역에서 활용된다. 공청회절차의 의의와 내용에 관하여는 오준근, 행정절차법, 425쪽 이하 참조.

이 일반국민에게 발표될 수 있을 정도로 그 안이 성숙되어있을 것이 요구된다. 공청회에서 질의 및 답변은 공청회의 주재자가 선정한 발표자 사이에서 주로 이루어진다. 계획안은 국토기본법에 따른 전국종합계획으로부터, 국토이용및도시계획에관한법률에 따른 국토도시관리계획에 이르기까지 어느 것 하나 그 내용이 방대하지 아니한 것이 없다. 이와 같은 방대한 계획안이 일반국민에게 사전에 상세히 공개되지 아니한다. 오직 관보·공보·신문 등을 통하여 공청회의 요지만이 전해질 뿐이다. 공청회의 장소도 한정되어 있고, 공청회에서 발언할 수 있는 방청인의 숫자도 10-20인 정도로 제한될 수밖에 없다. 발언시간도 1인당 5분 안팎으로 제한된다. 따라서 공청회를 통한 의견청취는 형식적인 통과의례에 지나지 아니할 가능성이 매우 높다.⁷⁰⁾

공청회를 개최하였다는 형식을 갖추고, 주민의 참여를 촉구한 후, 몇 명의 주민이 참여하여 몇 가지 의견이 개진되었다는 보고서를 만들어 보고하는데 그치는 형식적인 통과의례가 될 수 밖에 없는 한계를 근본적으로 지니고 있기 때문이다.

공청회의 결과 제출된 주민의 의견의 반영방법에 대하여도 구체적인 규정을 두고 있지 아니하다. 그저 “의견이 타당하다고 인정되는 때에는 이를 계획에 반영하여야 한다”는 규정을 두고 있을 뿐이다. 그러나 제출된 의견의 정리 및 결정과정에서의 제출절차, 제출된 의견의 내용의 확정, 그 요약 및 정리, 의견을 제출한 주민의 의견의 대한 반영여부의 결정, 회신방법 등은 전혀 규정되어있지 아니하다. 이러한 점 또한 입법대안으로 제시된 모든 국토계획의 체계에서 공청회를 필연적으로 통과의례로 만들 수 밖에 없도록 하는 점이다.

위와 같이 형식적인 통과의례에 그칠 가능성이 농후한 공청회를 주민참여의 유일한 방안으로 규정하고, 다른 참여절차 규정을 생략한 국토기본법 및 국토이용및도시계획에관한법률의 규정은 문제점이라 지적된다.

70) 전기성등, 도시계획결정과정에서의 주민참여 확대 및 시의회 심의기능 강화방안에 관한 연구, 서울특별시의회, 1999, 42쪽 이하 참조.

(나) 개선방안

위와 같은 문제점은 개선되어야 한다. 주민 및 이해관계인의 실질적 참여 기회가 보장되는 방향으로 개선될 것이 요구된다.

특히 주민의 참여가 계획안의 성안이 끝난 후 공청회의 기회에서 한 순간에 끝나버리도록 하는 현행의 불합리한 결과가 해소되도록 계획의 다양한 단계에서 주민의 참여가 보장되어야 한다.

첫째, 계획안의 고려단계에서 주민의 의견이 반영되어야 한다.

국토종합계획부터 국토도시관리계획에 이르는 5단계의 모든 계획을 계획담당행정청이 수립하고자 할 경우 환경단체 등 이해관계 있는 단체, 전문가, 일반 국민 및 지방자치단체의 주민에게 그 사실을 통지하고 계획에 반영되기를 원하는 사항에 대한 의견을 제출하도록 촉구하여야 한다. 국토도시관리계획의 경우 주민에게 계획의 입안에 대한 제안권이 일부 부여되어 있다. 이러한 권한은 모든 계획의 영역에 확대 적용될 것이 요구된다.

이와 같이 주민의 아이디어를 널리 수렴할 경우 다음과 같은 장점이 있다고 생각된다.

①계획의 수립단계에서 행정담당자의 아이디어가 편향될 수 있는 가능성을 사전에 방지하고 보다 안정되고 폭넓은 국민 내지는 주민의 지지범위 안에서 계획을 수립할 수 있다.

②계획의 수립단계에서 이미 대립될 수 있는 각종 이해관계가 드러남으로써 이를 잘 비교형량하여 계획을 수립함으로써 장차 있을 분쟁의 소지를 미연에 방지할 수 있다.

둘째, 계획안의 중간 성안단계에서 국민 내지는 주민의 의견이 반영되어야 한다. 그 방법으로는 계획안의 주요내용이 개발되는 대로 이를 가능한 조기에 주민에게 제시하는 것이다. 일정한 계획대상지역에 대한 새로운 디자인이나 개발에 관계되는 사항, 즉 계획의 일반적인 목표 및 목적, 상호 그 접근방식이 아주 다른 해결방안, 그리고 그 계획의 예상되는 영향 등을 국민 내지는 주민에게 공개적으로 통지한다. 통지의 방법은 행정절차법상의 행정예고의 방식을 택하면 될 것이다.⁷¹⁾

셋째, 계획안이 성안되면 이에 관하여 공청회가 개최되기 전에 최소한 1 개월 이상의 기간 동안 공람되도록 통지되어야 할 것이다. “공람”이라 함은 성안된 계획안을 그의 설명서 또는 계획근거보고서와 함께 국민 내지는 주민에게 공개적으로 전시하는 것이다. 이 기간 동안 국민 내지는 주민들에게 이의나 제의를 제출할 수 있는 기회가 부여되어야 한다. 이와 같은 충분한 사전통지 및 공람과 의견제출의 기회를 거친 후 공청회가 개최될 것이 요구된다.

넷째, 국민 내지는 주민이 제출한 의견에 대한 반영절차가 마련되어야 한다.

계획안의 고려단계에서 제안한 국민 내지는 주민에 대하여는 계획담당 행정청이 이를 검토하여 그 결과를 제안한 개인 또는 단체에게 개별적으로 통지할 의무가 부여되어야 한다. 계획안의 중간성안단계 또는 계획안이 성안된 후에 의견을 제출한 주민에 대하여도 그 의견 검토결과가 개별적으로 통지되어야 할 것이다.

독일의 연방건설법전은 제3조 제2항에서 이를 명문으로 규정하고 있다. 특히 독일의 경우 100인 이상이 대체로 같은 내용에 관하여 이의나 제안을 하였을 경우 그 검토결과는 공통적으로 의견을 제출한 사람들이 모두 그 검토결과를 볼 수 있는 방법으로 이루어질 것을 요구한다. 검토결과를

71) 행정절차법은 행정청이 ①국민생활에 매우 큰 영향을 주는 사항, ②많은 국민의 이해가 상충되는 사항, ③많은 국민에게 불편이나 부담을 주는 사항, ④기타 널리 국민의 의견수렴이 필요한 사항 등에 대한 정책·제도 및 계획을 수립·시행하거나 변경하고자 하는 때에는 이를 예고하여야 함을 규정함으로써 행정예고제도를 도입하고 있다(제46조). 행정예고의 방법은 행정예고를 주관하는 기관의 장이 관보 또는 공보, 신문, 컴퓨터통신(PC 통신, 인터넷 등), 방송(라디오, 공중파 TV, 케이블 TV, 위성방송등) 이해관계있는 단체 또는 기관의 간행물(협회지, 월보, 소식지) 등을 활용하도록 하고 있다. 이는 행정청으로 하여금 예고할 내용을 널리 알리기 위하여 필요한 조치를 강구하도록 노력할 의무를 부여하는 것이다. 행정예고를 주관하는 기관의 장은 당해 예고안의 내용에 관하여 직접적인 이해관계가 있다고 인정되는 단체 기타의 자에 대하여 직권 또는 통지에 의하여 예고사항을 통지할 수 있도록 하고 있다. 아울러 필요한 경우 공청회를 개최하도록 한다. 공청회는 사전에 충분히 통지 및 공고 등을 통하여 예고한 후, 그 바탕 위에서 개최하는 방법을 취하도록 하고 있다. 이와 같은 방식은 계획안에 대한 주민의 의견수렴절차로서 그대로 적용하여도 좋으리라고 생각된다. 행정예고제도에 관하여는, 오준근, 행정절차법, 245쪽 이하 참조.

업무시간 중에 볼 수 있는 장소를 당해 계획지역에 일반적으로 알려지도록 할 것이 법률에 명문으로 규정되어 있다. 이와 같은 입법은 타당한 것으로서 우리나라에도 도입될 것이 요구된다.

아울러 계획안이 공람 후에 계획안이 변경되거나 보완되었을 때에는 다시 공람을 하도록 하는 법적 장치가 도입되어야 할 것이다. 다시 공람을 시키는 경우에는 주민의 이의나 제안에 따라, 또는 기타 사정을 감안하여 처음 공람된 계획안 보다 변경되거나 보완된 부분을 강조하여 전체 계획안을 공람에 회부하거나, 아니면 주민의 편의를 위하여 보완된 부분만을 공람에 회부함을 선택할 수 있어야 할 것이다.

위와 같이 실질적으로 주민의 참여가 보장될 수 있도록 법제정비가 이루어질 것이 요구된다.

(2) 지방자치단체 참여절차의 문제점과 개선방안

(가) 문제점

국토계획은 필연적으로 일정한 지방자치단체의 영역과 직접적으로 연관된다. 국토는 다른 한편 지방자치단체의 영역이 되기 때문이다. 따라서 국토계획을 수립하고자 할 경우 이해관계있는 지방자치단체의 주도적 참여가 인정되어야 한다. 지방자치단체가 가지는 가장 중요한 자치권 중의 하나로 계획자치권이 일컬어지는 것도 바로 이러한 이유에서이다.⁷²⁾

72) 지방자치단체의 계획자치권이라 함은 지방자치단체가 자신의 자치사무를 그때 그때 발생하는 사안에 맞추어 처리할 뿐만 아니라, 장래에 대한 예측을 통하여 일정한 목표를 세우고 추진할 권한을 의미한다. 계획에는 지방자치단체의 조직계획, 경제진흥계획 뿐만 아니라, 지방자치단체의 영역에 속하는 모든 토지에 대하여 그 이용 방향을 정하고, 기반시설을 마련하며, 개발하고, 보전하는 계획이 포함된다. 즉 지방자치단체에게는 자치단체의 전 영역에서 발전 계획, 토지이용계획, 개발 및 건설계획 등을 스스로 형성해 나갈 권한으로서의 계획자치권 (Planungshoheit)이 보장되어야 한다는 것이다. 그러나 지방자치단체의 영역은 곧 국가의 영역이기도 하다. 국가적 토지이용계획과 지방자치단체의 토지이용계획은 모두 동일한 지역을 대상으로 할 수밖에 없다. 지방자치단체의 토지에 대하여 오직 국가만이 계획할 수 있고, 지방자치단체는 이 국가계획에 따라 지방자치단체를 형성해 나가야 한다면, 지방자치의 본질적 요소 중의 하나가 흠결된 것이라고 할 수밖에 없다. 오준근, 지방자치와 계획관계법제의 정비에 관한 연구, 한국법제연구원, 1996, 26쪽 이하 참조.

그러나 국토계획에 있어서 자신의 영역에 대한 계획이 수립되는 지방자치단체의 참여가 필수적임에도 불구하고, 대안으로 제시되는 법률들은 그 절차를 규정하지 아니하거나, 규정한다 하더라도 아주 미흡한 모습을 보이고 있다.

첫째, 국토기본법상의 국토계획은 지방자치단체의 참여에 관한 규정을 전혀 두지 아니하고 있다. 이는 입법의 흠결로서 문제점이라 지적된다.

①국토종합계획은 건설교통부장관이 직접 수립하되, 지방자치단체의 참여에 관한 규정을 전혀 두지 아니하고 있다.

②도종합계획은 도지사가 수립하여 건설교통부장관의 승인을 받되, 시장·군수의 참여에 관한 규정을 전혀 두고 있지 아니하다

③지역계획과 부문별 계획을 법률에 따라 중앙행정기관이 수립하는 경우 지방자치단체의 참여에 관한 규정을 전혀 두고있지 아니하다.

둘째, 국토이용및도시계획에관한법률은 지방자치단체에게 계획수립의 자주권을 부여하기는 하나, 지방자치의 기본이념을 벗어나는 절차를 규정하고 있다.

국토이용및도시계획에관한법률에 규정된 지방자치단체의 계획참여절차를 규정한 내용은 다음과 같다.

①광역국토도시계획의 경우 건설교통부장관이 광역계획권을 지정하고자 하는 때에는 시·도지사, 시장 또는 군수의 의견을 들어야 한다. 시·도지사는 광역국토도시계획을 수립하고자 하는 때에는 미리 관계 시·도의 의회와 관계 시장 또는 군수의 의견을 들어야 한다. 건설교통부장관은 광역국토도시계획을 수립하고자 하는 때에는 관계 시·도지사에게 광역국토도시계획안을 송부하여야 하며, 관계 시·도지사는 그 광역국토도시계획안에 대하여 당해 시·도의 의회와 관계 시장 또는 군수의 의견을 들은 후 그 결과를 건설교통부장관에게 제출하여야 한다.

②국토도시기본계획은 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 관할 행정구역에 관하여 수립한다. 이 경우 미리 당해 특별시·광역시·시 또는 군의회의 의견을 들어야 한다. 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 관할 행정구역에 관하여 국토도시기본계획을 수립하거나 변경하는 때에는 건설

교통부장관의 승인을 받아야 한다.

③국토도시관리계획은 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 관할 행정 구역에 관하여 수립한다. 다만 ㉠국가계획과 관련된 경우, ㉡2 이상의 시·도에 걸쳐 지정되는 용도지역·지구 또는 구역과 2 이상의 시·도에 걸쳐 이루어지는 사업의 계획중 국토도시관리계획으로 결정하여야 할 사항이 있는 경우, ㉢국가시책상 국가가 직접 새로운 도시를 조성할 필요가 있는 경우, ㉣특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 제9조제2항의 규정에 의한 기한이 지났으나 건설교통부장관의 국토도시관리계획의 조정요구에 응하지 아니하는 경우에는 건설교통부장관이 직접 또는 관계 중앙행정기관의 장의 요청에 의하여 입안할 수 있다. 건설교통부장관, 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 국토도시관리계획을 입안하고자 하는 때에는 대통령령이 정하는 사항에 대하여 해당 지방의회의 의견을 들어야 한다. 국토도시관리계획은 시·도지사가 직접 또는 시장이나 군수의 신청에 의하여 이를 결정한다. 그러나 ㉤제39조제4항의 규정에 의하여 건설교통부장관이 입안한 국토도시관리계획, ㉥제51조의 규정에 의한 관리지역 또는 보전지역을 대통령령이 정하는 규모이상의 도시지역으로 용도변경하는 사항에 관한 국토도시관리계획, ㉦제51조의 규정에 의한 녹지지역을 대통령령이 정하는 규모이상의 주거지역, 상업지역 또는 공업지역으로 변경하는 사항에 관한 국토도시관리계획, ㉧제53조의 규정에 의한 개발제한구역의 지정 및 변경에 관한 국토도시관리계획, ㉨제54조의 규정에 의한 시가화조정구역의 지정 및 변경에 관한 국토도시관리계획, ㉩제55조의 규정에 의한 수산자원보전구역의 지정 및 변경에 관한 국토도시관리계획의 경우에는 건설교통부장관이 결정한다.

위에 열거된 국토이용및도시계획에관한법률상의 지방자치단체의 계획참여 규정의 문제점은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 광역국토도시계획의 경우 관계 지방자치단체의 의견을 들을 의무만을 규정하고 있을 뿐, 어느 단계에서 어떻게 들어야 하는가에 관하여는 전혀 규정하지 아니하고 있다. 따라서 의견 청취를 형식적으로 하더라도 무방하며, 설사 반대 의견이 나온다 하더라도 이를 조정할 방법을 전혀 규

정하지 아니하고 있다. 이러한 점은 문제점이라 지적된다.

둘째, 국토도시기본계획의 경우 지방자치단체에게 직접 그 입안권을 준 것은 타당하다. 그러나 그 입안권이 관할 특별시장·광역시장·시장 또는 군수에게 국한되어 있고 지방의회는 단지 의견을 듣는 기관으로 규정된 것은 문제점으로 지적된다. 그 이유는 지방자치단체의 기관으로서 지방자치법상 자치단체의 장과 지방의회가 모두 주민의 선거로 선출되는데, 지방자치단체의 영역을 개발하는 기본 방향이 되는 기본계획에 대하여 지방의회는 단지 의견청취기관으로 규정됨은 바람직하지 아니하기 때문이다. 특히 “의견을 듣는다”는 규정은 매우 모호하여 문제가 된다. 의회의 경우 의결기관으로서 일정한 안건을 의결하여야 하는 바, 기본계획의 경우 어떠한 단계에서 어떤 방법으로 의견을 청취할 것인가에 대한 아무런 규정을 두고 있지 아니하여, 의결의 대상, 의결의 방법 등이 불명확해졌기 때문이다.

셋째, 국토도시관리계획의 경우 지방자치단체에 입안 및 결정권까지를 부여한 것은 타당하다. 그러나 다른 한편 건설교통부장관에게 직접 특정 도시에 대한 국토도시관리계획의 입안 및 결정권한을 매우 광범위하게 인정하고 있는 점은 문제점이라 지적된다.

특히 국토도시관리계획의 경우 모든 계획에 대한 지방의회의 의견을 청취하는 것이 아니라 대통령이 정하는 특별한 사항에 한하여만 지방의회의 의견을 청취하도록 한 점은 문제점으로 지적된다. 이는 종래 도시계획법이 취했던 지방의회에 대한 입법 방식을 그대로 답습한 것인 바 이에 대하여는 많은 문제점이 지적되어 왔다.⁷³⁾ 그 이유는 종래 도시계획법이 지방의회의

73) 현행 도시계획법 제22조 제5항은 “건설교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 도시계획을 입안하고자 하는 때에는 대통령이 정하는 사항에 대하여 해당 지방의회의 의견을 들어야 한다”고 규정한 후, 시행령 제22조 제7항은 “법 제22조제5항에서 “대통령이 정하는 사항”이라 함은 다음 각호의 사항을 말한다. ①법 제32조 내지 제35조의 규정에 의한 지역·지구 또는 구역의 지정 및 변경지정, ②광역도시계획에 포함된 광역시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 도시계획의 결정 또는 변경결정, ③ 다음 각목의 1에 해당하는 도시기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 도시계획의 결정 또는 변경결정 ㉠도로중 주간선도로, ㉡철도중 도시철도, ㉢자동차정류장중 여객자동차터미널(시외버스운송사업용에 한한다), ㉣광장중 주간선도로에 연결되는 교통광장, ㉤공원(어린이공원을 제외한다), ㉥유통업무설비, ㉦학교중 대학, ㉧운동장중 종합운동장 및 골프장, ㉨공공청사중 지방자치단체의 청사, ㉩하수도(하수종말처리시

의견을 청취할 사항을 한정하여 열거함으로써 이들 사항이외의 도시계획사항은 지방의회의 의견청취 대상에서 배제하였고, 한 걸음 더 나아가 한정 열거된 사항 중에서도 경미한 사항에 대한 지방의회의 의견청취를 배제하여 지방의회의 입지를 최대한 좁히고 있기 때문이다.⁷⁴⁾

지방의회는 주민의 대표기관으로서 지방자치단체의 중요한 의사결정에 참여하기 위하여 주민으로부터 직접 선출·조직된 기구이다. 종래 도시계획법이 지방자치가 실시되지 아니하던 시대에는 지방자치단체의 계획자치권을 인정하지 아니하였다. 지방자치가 실시된 이후에는 시장의 계획입안권 및 계획결정권은 점점 강화하여 나갔으나 지방의회의 존재와 기능은 상대적으로 경시하여왔다. 지방자치가 활성화될수록 이러한 인식은 불식되어야 한다. 그러나 국토이용및도시계획에관한법률은 과거의 도시계획법을 그대로 답습하여 지방의회의 지위를 여전히 경시하고 있다. 이 점은 문제점이라 지적된다.

(나) 개선방안

지방자치단체의 참여절차 역시 주민참여절차와 같은 방식으로 그 구체적인 참여절차가 규정되어야 한다.

첫째, 모든 전국적 또는 광역적 국토계획의 고려단계에서 지방자치단체의 의견이 반영되어야 한다. 이는 주민의 의견청취와 마찬가지로 지방자치단체에게 폭넓은 계획안의 제안권을 부여하는 방식으로 참여권이 보장되어야 할 것이다.

둘째, 국토계획안의 중간 성안단계에서 지방자치단체의 의견이 반영되어야 한다. 그 방법으로는 주민의 경우와 마찬가지로 계획안의 주요내용이 개발되는 대로 이를 가능한 한 조기에 지방자치단체에게 제시하도록 하여야 할 것이다. 일정한 계획대상지역에 대한 새로운 디자인이나 개발에 관

설에 한한다), ㉑화장장, ㉒공동묘지, ㉓폐기물처리시설, ㉔수질오염방지시설”고 규정하고 있다. 아울러 “다만, 제24조제3항 각호 및 동조제4항 각호의 사항을 제외한다”고 규정함으로써 소위 “경미한 사항”에 대하여는 위에서 한정 열거된 사항에 포함된다 하더라도 지방의회의 의견청취 대상에서 배제된다.

74) 같은 의견, 전기성등, 도시계획결정과정에서의 주민참여 확대 및 시의회 심의기능 강화방안에 관한 연구, 서울특별시의회, 1999, 38쪽 이하 참조.

계되는 사항, 즉 계획의 일반적인 목표 및 목적, 상호 그 접근방식이 아주 다른 해결방안, 그리고 그 계획의 예상되는 영향 등을 모든 지방자치단체에 공개적으로 통지하도록 하여야 할 것이다.

셋째, 계획안이 성안되면 이를 각 지방자치단체에 통지하고 최소한 1개월 이상의 기간 동안 이를 고려한 후 의견을 제출할 기회를 부여하여야 할 것이다.

넷째, 지방자치단체가 제출한 의견에 대한 반영절차가 마련되어야 한다. 계획안의 고려단계에서 제안한 지방자치단체에 대하여는 건설교통부장관 또는 시도지사가 이를 검토하여 그 결과를 제안한 지방자치단체에 개별적으로 통지할 의무가 부여되어야 한다. 계획안의 중간성안단계 또는 계획안이 성안된 후에 의견을 제출한 지방자치단체에 대하여도 그 의견 검토결과가 개별적으로 통지되어야 할 것이다. 아울러 계획안이 각 지방자치단체에 통지된 후에 계획안이 변경되거나 보완되었을 때에는 다시 이를 통지하도록 하는 법적 장치가 도입되어야 할 것이다.

다섯째, 지방의회가 주민대표기관임을 인정하는 방향으로 법률이 정비되어야 한다.

전국종합계획, 도종합계획, 권역종합계획 등 광역차원에서 이루어지는 계획의 경우에는 지방자치단체의 장과 지방의회에 동시에 같은 정도의 의견 제출의 기회가 부여되어야 할 것이다. 그 방법은 위에서 언급한 바와 같다. 지방자치단체의 장이 건설교통부장관 또는 시도지사에게 광역차원의 계획에 대한 의견을 제출할 경우 지방의회의 의결을 얻도록 하는 방법이 타당하리라 생각된다.

국토도시기본계획과 국토도시관리계획과 같이 지방자치단체의 장이 수립하는 계획은 단순히 지방의회의 의견을 청취하는 정도로 끝나서는 아니된다. 반드시 지방의회의 의결을 얻도록 하되, 특히 국토도시관리계획의 경우 그 법령식을 조례로 함이 근본적으로 지방의회에 지방의 중요정책에 대한 결정권을 부여하는 방식으로 타당하리라 생각된다.⁷⁵⁾

75) 독일의 연방건설법전은 건설상세계획을 조례로 제정할 것을 규정하고 있다. 이에 관하여는 전기성 등, 도시계획결정과정에서의 주민참여확대 및 시의회 심의기능 강화 방안에 관한 연구, 서울특별시의회, 1999, 56쪽 이하 참조.

(3) 행정기관의 참여절차의 문제점과 개선방안

(가) 문제점

국도계획은 환경부서를 비롯하여 농지·산림·해양·산업·군사시설 등 다른 행정부처의 관할 영역과 필연적인 연관을 맺게 된다. 이러한 경우 다른 행정기관의 참여는 매우 중요하다. 이와 같은 중요성을 인식하여 입법적 대안들은 행정기관의 참여절차를 규정하고 있다.

국도기본법은 국토종합계획의 경우 행정기관의 참여절차를 구체적으로 규정한다.

건설교통부장관은 국토종합계획을 수립하고자 할 때에는 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사에게 대통령령이 정하는 바에 따라 국토종합계획에 반영되어야 할 정책 및 사업에 관한 소관별 계획안의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다. 건설교통부장관은 제출 받은 소관별 계획안을 기초로 대통령령이 정하는 바에 따라 이를 조정·총괄하여 국토종합계획을 수립하며 제출된 소관별 계획안의 내용이외에 국토종합계획에 포함되는 것이 타당하다고 인정되는 사항에 대하여는 관계행정기관의 장과 협의하여 국토종합계획에 이를 반영할 수 있다. 국토종합계획은 국무회의의 심의와 대통령의 승인을 얻어야 한다.

그 반면에 국토이용및도시계획에관한법률은 행정기관의 참여절차에 대한 규정이 빈약하다.

광역국토도시계획의 경우 “건설교통부장관은 광역국토도시계획을 승인하거나 직접 광역국토도시계획을 수립하고자 하는 때에는 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 중앙국토도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다. 제2항의 규정에 의하여 협의를 요청받은 관계 중앙행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 그 요청을 받은 날부터 30일 이내에 건설교통부장관에게 의견을 제시하여야 한다”고 규정한다.

국토도시기본계획과 국토도시관리계획의 경우 광역국토도시계획에 관한

규정과 같다.

국토기본법이 규정한 참여절차는 계획의 수립과정부터 결정과정까지 관계 행정기관의 의견을 반영하는 절차를 짜임새 있게 규정하고 있다. 이 점은 타당한 입법태도라고 생각된다.

그 반면에 국토이용및도시계획에관한법률의 경우 수립과정에서의 참여절차는 전혀 생략되어있다. 계획의 수립이 완료된 후 최종적인 승인과정에서 “협의”가 들어올 뿐이다. 협의가 무엇을 의미하는지, 협의절차는 어떻게 되는지에 관하여도 규정하지 아니한다. 의견제시기간도 30일 밖에는 주어지지 아니한다. 반대의견이 제시되는 경우에도 이를 존중함에 대한 아무런 규정이 없다. 이러한 점은 문제점이라 지적된다.

(나) 개선방안

행정기관의 참여절차 역시 지방자치단체 및 주민참여절차와 같은 방식으로 그 구체적인 참여절차가 규정되어야 한다.

첫째, 모든 전국적 또는 광역적 국토계획의 고려단계에서 관련 행정기관의 의견이 반영되어야 한다. 이는 주민 및 지방자치단체의 의견청취와 마찬가지로 관련 행정기관에게 폭넓은 계획안의 제안권을 부여하는 방식으로 참여권이 보장되어야 할 것이다. 특히 환경행정기관이 건설행정기관과 분리되어있는 경우, 환경행정기관이 수립한 각종 계획이 먼저 고려되어야 하며, 아울러 환경행정기관이 국토계획의 구성에 시종일관 함께 참여할 수 있도록 하여야 할 것이다.

아울러 산업행정기관, 농림수산행정기관, 국방행정기관 등과 같이 근본적으로 국토의 이용과 관리 및 보전을 그 중요한 임무중의 하나로 하는 행정기관의 경우 각각 독자적으로 자신의 근거법률에 따라 계획을 수립하도록 방치할 것이 아니라 이들의 계획이 국토계획의 틀 속에 수렴되도록 처음부터 상호 협조하고 배려해 나감이 필요하다 할 것이다.

둘째, 국토계획안의 중간 성안단계에서 다른 행정기관의 의견이 반영되어야 한다. 그 방법으로는 주민 및 지방자치단체의 경우와 마찬가지로 계획안의 주요내용이 개발되는 대로 이를 가능한 한 조기에 다른 행정기관에

게 제시하도록 하여야 할 것이다. 일정한 계획대상지역에 대한 새로운 디자인이나 개발에 관계되는 사항, 즉 계획의 일반적인 목표 및 목적, 상호 접근방식이 아주 다른 해결방안, 그리고 그 계획의 예상되는 영향 등을 모든 행정기관에 공개적으로 통지도록 하여야 할 것이다.

셋째, 계획안이 성안되면 이를 각 관련 행정기관에 통지하고 최소한 1개월 이상의 기간 동안 이를 고려한 후 의견을 제출할 기회를 부여하여야 할 것이다.

넷째, 행정기관이 제출한 의견에 대한 반영절차가 마련되어야 한다. 계획안의 고려단계에서 제안한 행정기관에 대하여는 건설교통부장관 또는 시도지사가 이를 검토하여 그 결과를 제안한 행정기관에 개별적으로 통지할 의무가 부여되어야 한다. 계획안의 중간성안단계 또는 계획안이 성안된 후에 의견을 제출한 행정기관에 대하여도 그 의견 검토결과가 개별적으로 통지되어야 할 것이다. 아울러 계획안이 각 행정기관에 통지된 후에 계획안이 변경되거나 보완되었을 때에는 다시 이를 통지하도록 하는 법적 장치가 도입되어야 할 것이다.

마. 계획의 법적 성격의 문제점과 개선방안

(1) 문제점

(가) 종래 국토계획의 법적 성격의 문제점

종래 우리나라 행정계획의 경우 그 법적 성격이 분명하지 아니한 점이 문제점으로 지적되어 왔다.

국토건설종합계획법에 의한 국토건설종합계획의 경우 그 법적 성격이 무엇인가를 정한 규정은 없다. 국무회의의 심의를 거치게 한다는 점에서 대통령령과 비슷한 법적 절차가 있지만 대통령령으로 발표되지 아니한다. 그 효력은 국무총리의 지침에 해당하는 정도의 효력을 미치고 있다. 따라서 그 법적 성격은 각 수립 주체의 지침에 해당하는 행정규칙 정도로 받아들여질 수 있다.⁷⁶⁾

76) 오준근, 지방자치와 계획관련법제의 정비방안, 한국법제연구원, 1996, 68쪽 이하 참조.

국토이용관리법에 의한 국토이용계획의 경우 다른 행정청과 주민을 구속하는 구속적 계획이다. 그러나 그 법적 성격에 대하여는 아무런 규정이 없다. 국토이용계획의 법적 성격을 놓고 입법행위설, 행정행위설 및 독자성설 등 학설의 대립이 있어왔다. 국토이용계획의 법적 성격에 관한 논쟁은 도시계획의 경우와 같으므로 도시계획을 언급하면서 함께 설명하기로 한다.

도시계획법에 의한 도시기본계획의 경우 그 법적 성격과 효력에 관하여 아무런 규정이 없다. 도시계획법은 도시기본계획의 효력에 관하여 오직 도시계획입안의 지침이 된다고 규정하고 있을 뿐이다. 공적계획담당자가 도시기본계획을 고려할 의무도, 또 도시계획이 도시기본계획에서 발전해야 한다는 의무도 도시계획법은 직접적으로 예정하지 않고 있다. 도시기본계획이 도시계획입안의 지침이 된다는 조항은 도시계획의 입안자에게, 이미 작성되어 있는 도시기본계획을 그 기본방향의 제시로써 고려하여야 할 의무를 부여하고 있다고 인정되지만, 도시기본계획이 없는 경우 또는 도시계획의 수립이 특별한 이유로 도시기본계획보다 선행되어 수립되어지는 경우들 뿐만아니라, 도시계획의 입안에 있어 도시기본계획과의 구체적인 연관의무를 도시계획법이 전혀 예정하지 않고 있음에 비추어, 위의 “지침이 된다”라는 규정은 아무런 구속력을 수반하지 않는 “참고로 한다”라는 정도의 의미로 받아들여질 수 있다. 이상과 같은 문제점으로 인하여 도시기본계획은 도시계획을 준비하는 작용을 하는 행정규칙의 법적 성질을 가지며, 국민개개인에게는 아무런 직접적 효력을 미치지 않는다는 해석이 법해석학의 주류를 이루고 있다. 이 점 또한 문제점이라 지적된다.

도시계획법에 의한 도시계획의 경우에도 그 법적 성격에 관하여 아무런 규정이 없다. 부분적인 도시계획작용 하나 하나를 떼어놓고 본다면, 도로, 광장, 주차장의 설치에 관한 계획처럼 전문적인 요소를 지니고 있는 부분계획을 열거할 수 있지만, 도시계획을 총체적으로 놓고 볼 때, 도시계획은 지구, 구역의 지정으로부터 시작하여 개별적인 사업계획까지를 총괄적으로 포함한 일정한 도시지역의 발전과 공공복리의 증진에 관한 다양한 계획의 종합체임이 간과되어서는 아니 된다. 도시계획은 건축적 토지 이용의 개별적이고 구체적인 내용을 법 구속적으로 확정하는 작용을 하며, 이 구속력

은 행정청과 국민 개개인 모두에게 해당한다. 도시계획이 가지는 위와 같은 중요성에도 불구하고 도시계획의 법적 성격에 관하여 우리 도시계획법은 아무런 규정을 하지 아니하고 있다. 이 점은 문제점이라 지적된다.

도시계획법이 도시계획의 법적 성격을 전혀 규정하지 아니한 까닭에 그 규명은 법해석학에 맡겨져 있다. 법해석학자들은 일부 법원의 판결을 인용하면서 도시계획의 법적 성질을 법규로 보는 설⁷⁷⁾과 행정행위로 보는 설⁷⁸⁾, 독자성을 띤 특수작용으로 보는 설 등으로 나누어 설명하고 있다.⁷⁹⁾ 이와 같은 의견대립은 도시계획이 국토이용계획의 경우와 마찬가지로 규범적 요소와 법규집행작용의 요소를 함께 지니고 있어서 이 계획을 법규와 행정행위의 두 형식모두에 대하여 근거를 제공함에서 연유한다. 도시계획을 행정행위로 인정하는 근거는 실체법적 및 소송법적 두 가지 측면에서 찾아볼 수 있다.⁸⁰⁾

첫째 도시계획이 실체법적으로 공공건물에서 주차장에 이르기까지 일정한 도시계획구역 안의 가능한 모든 건축작용을 그 대상으로 하고 있고, 이에 따라 일정한 도시계획구역 안의 토지이용을 구체적으로, 경우에 따라서는 아주 개별적인 사항에 이르기까지 구속적으로 확정하므로, 도시계획이 행정행위에 해당한다고 판단하기 쉽다. 대법원의 80 누 105 판결은 “도시계획법 제12조 소정의 도시계획결정이 고시되면 도시계획구역 안의 토지나 건물소유자의 토지형질변경, 건축물의 신축, 개축 또는 증축 등 권리행사가 일정한 제한을 받게되는 바, 이런 점에서 볼 때 고시된 도시계획결정은 특정개인의 권리 내지 법률상의 이익을 개별적이고 구체적으로 규제하는 효과를 가져오게 하는 행정청의 처분이라 할 것이고, 이는 행정소송의 대상

77) 참조 서울고등법원판결 79 구 416 (1980. 1. 29).

78) 대법원 80누105 1982. 3. 9 판결 참조.

79) 김도창, 일반행정법론 상, 338쪽 참조.

80) 도시계획과 같은 성격을 가지는 독일의 건설상세계획 (Bebauungsplan)의 법적 성격을 놓고, 독일에서도 1960년대 초기까지 우리와 동일한 논쟁이 있었다. 독일의 경우 이 논쟁을 입법적으로 해결하였다. 건설상세계획의 법적 성격을 건설법전 (Bundesbaugesetz, 1986년 이후 Baugesetzbuch)상 조례로 확정짓고, 행정소송법 (VwGO)상 행정소송의 유형에 조례에 대한 직접적 사법심사의 가능성을 열어놓은 것이다. 이 논쟁의 내용에 관하여는, Oh Jun-Gen, Vertrauensschutz im Raum- und Stadtplanungsrecht, S. 73 ff. 참조.

이 되는 것이다” 라고 판시하고 있다. 그러나 이와 같은 대법원의 판지는 이가 계획관련자의 측면만을 일방적으로 고려했다는 점에서 비판을 면하기 어렵다. 행정행위의 개념적 구성적 요소를 따라 분석할 경우, 도시계획이 행정청이 외부에 대하여 직접 법률효과를 발생하는 법적행위라는 점에는 의문이 없다. 문제점은 도시계획 구체적인 사실에 대하여 법을 집행하는 개별적 행위인가? 라는 점이다. 도시계획으로 인하여 권리행사의 제한을 받는 개개인의 입장에서 볼 때는 도시계획으로 확정된 사항은 각 계획관련자를 구체적이고 개별적으로 구속한다. 그 반면 공적계획담당자의 입장에서 볼 때에는 계획규정이 관계개개인을 대상으로 하기보다는 그 해당지역을 대상으로 하며, 개별적으로 적용되기보다는 일반적으로 적용되는 규정이라는 성격을 갖는다는 점에서 건축허가작용과 같은 개별적인 행정작용과 구별된다. 즉 계획규정은 공적 담당자가 개인 개인에게 계획을 통하여 행사하는 낱낱의 부분작용이 아니라, 전체적인 도시계획구역을 염두에 두고 있는 일반적 작용이기 때문이다. 이 계획에 따라 관계된 개개인이 누구인가를 계획은 구체적으로 예정하고 있지도 않으며 오직 대상지역만을 염두에 둘 뿐이다. 계획의 확정에 있어서 계획담당자는 이와 같이 법에 의하여 규정된 계획목표를 염두에 두어야 한다. 계획확정작용에 있어 계획담당자는 무수히 많은 개별적인 조치들과 다양한, 많은 경우 대립하는 이익을 조정하여야 한다. 도시계획은 낱낱의 토지, 건물 등에 대한 구체적 개별조치의 단순한 묶음이 아니라, 해당구역을 도시발전과 연관된 추상적 이념에 따라 형성하기 위하여 행사되는 종합적 결정작용의 총체이다. 도시계획이 이와 같이 전체적인 질서를 우선적으로 추구하여야 하므로 “법규로서” 구속적 영향력을 발휘한다고 봄이 보다 신빙성이 있다 할 것이다.

도시계획을 행정행위로 인정하는 또 하나의 측면은 현행 행정소송법이가지는 권리구제의 측면이 제공한다. 도시계획을 법규로 인정할 경우 우리 행정소송법에 행정상의 규범통제소송이 인정되지 않고 있으므로, 계획관련자는 오직 계획의 집행과정에서 이루어진 구체적 처분을 통해서만 계획을 대상으로 권리침해를 주장할 수 있을 뿐이다. 즉 구체적 처분의 취소 등을 구하는 소송에서 계획의 법적 정당성을 연관시켜 법적 심사를 하게된다.

도시계획을 행정행위로 인정하는 것은 계획관계자에게 계획의 법적 정당성을 직접 심사하게 할 소송법상의 가능성을 부여하는 장점이 있다. 그러나 이와 같은 이론은 실체법적인 계획의 법적 성격을 소송법상의 장점으로써 규명하고 있다는 점에서 그 논리적 귀결을 잃고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 도시계획의 법적 성격을 둘러싼 학설의 대립은 그 이해가 어려울 만큼 복잡하고 난해하다. 법이 이러한 중요한 문제를 규정하지 아니하고 방치한 것은 문제점이라 지적된다.⁸¹⁾

(나) 입법적 대안에 나타난 국토계획의 법적 성격의 문제점

입법적 대안에 나타난 국토계획의 경우 그 법적 성격에 관한 규정이 종래의 국토계획의 문제점을 그대로 답습하고 있다는 점에서 같은 문제점으로 지적된다.

국토기본법에 따른 국토종합계획의 경우 그 법적 성격을 전혀 규정하지 아니한다. 종래의 국토건설종합계획의 법적 성격 및 효력에 관한 규정이 가진 애매 모호한 문제점을 그대로 답습하고 있는 것이다. 도종합계획의 경우도 마찬가지이다.

국토이용및도시계획에관한법률에 나타난 광역국토도시계획, 국토도시기본계획 및 국토도시관리계획의 경우에도 그 법적 성격 및 효력에 관한 규정을 두고 있지 아니하다. 즉 종래 도시기본계획과 도시계획이 가지고 있었던 애매모호한 문제점을 그대로 답습하고 있는 것이다. 이 점은 문제점이라 지적된다.

(2) 개선방안

개선방안은 각각의 계획에 대하여 그 법적 성격을 법률상 분명히 하는 것이다.

국토종합계획의 경우에는 대통령령의 형식으로 계획을 공포함으로써 행정기관과 국민에 대하여 효력을 미치도록 함이 타당하리라 생각된다. 고속국도 및 일반국도의 노선이 대통령령으로 발표됨과 같이 행정계획이 법령

81) 오준근, 지방자치와 계획관계법제의 정비에 관한 연구, 115쪽 이하 참조.

의 형식을 띠고 있는 예는 우리 법률의 경우에도 발견된다.

도종합계획의 경우에는 해당 도의 조례의 형식으로 계획을 공포함으로써 관할 시·군과 국민에 대하여 효력을 미치도록 함이 타당하리라 생각된다.

권역종합계획의 경우 시·도에 걸치는 권역계획의 경우 건설교통부장관이 건설부령의 형식으로, 시·군에 걸치는 권역계획의 경우 해당 도지사가 조례의 형식으로 계획을 공포함으로써 관할 시·군과 국민에 대하여 효력을 미치도록 함이 타당하리라 생각된다.

국토도시기본계획과 국토도시관리계획의 경우에는 각각 그 법적 형식을 달리 할 것이 요구된다. 국토도시기본계획은 장기적 지침적 성격의 계획이므로 조례로 그 법적 성격을 부여할 경우 너무 구속성이 강화되어서 오히려 계획작용을 저해하는 등 부작용이 있을 수 있다. 이는 당해 지방자치단체의 지침으로 공포되도록 하되, 중요한 사항이므로 지방의회의 의결을 거치도록 함이 타당하리라 생각된다.

그 반면에 국토도시관리계획의 경우 당해 지방자치단체의 조례의 법형식을 갖도록 하여 입법행위로서 행정청과 국민을 구속함을 분명히 함이 타당하리라 생각된다.

바. 심의체계상의 문제점과 개선방안

(1) 문제점

법 체계의 중복은 심의체계의 중복으로 나타난다.

국토기본법은 『국토정책위원회』의 신설을 예정하고 있다.

국토정책위원회는 국토계획과 국토의 이용과 관리에 관련되는 중요정책을 심의하기 위하여 대통령 소속하에 설치된다. 국토정책위원회의 심의 사항은 ①국토계획과 관련된 정책의 조정에 관한 사항, ②국토종합계획에 관한 사항, ③지역계획에 관한 사항, ④도종합계획에 관한 사항, ⑤지역발전협약에 관한 사항, ⑥이 법 또는 다른 법률에서 국토정책위원회의 심의를 거치도록 한 사항, ⑦기타 제1호 내지 제6호에 부대되는 사항으로서 대통령령이 정하는 사항 등이다. 국토정책위원회에는 분과위원회와 전문위원회

가 설치된다. 위원회의 사무는 건설교통부장관이 처리한다.

국토이용및도시계획에관한법률은 국토도시계획위원회의 설치를 예정하고 있다.

국토도시계획위원회는 중앙 국토도시계획위원회와 지방국토도시계획위원회로 조직된다. 중앙국토도시계획위원회는 건설교통부에 설치된다. 위원회의 심의 사항은 ①국토도시계획을 위한 정책사항, ②국토도시계획에 관한 조사·연구, ③국토도시기본계획에 관한 사항, ④광역국토도시계획에 관한 사항, ⑤제15조의 규정에 의한 토지거래허가구역의 지정에 관한 사항, ⑥ 제77조의 규정에 의한 개발행위에 대한 심의, ⑦기타 건설교통부장관의 권한에 속하는 사항과 다른 법률에서 중앙국토도시계획위원회의 심의를 거치도록 한 사항 등이다. 위원회에는 소위원회, 전문위원회가 설치된다.

위와 같이 국토에 관한 중요한 정책결정을 놓고 두 개의 위원회가 중복된다.

위원회 조직은 국가기관이 정책을 수행함에 있어 행정기관의 자문에 응하기 위하여, 또는 다양한 행정기관 상호간의 업무조정에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 설치·운영된다. 국토정책위원회와 국토도시계획위원회는 모두 그 법적 성격에 있어서 행정청의 보조기관이며, 심의기관 내지는 의결기관으로서의 성격을 가진다.⁸²⁾

같은 법적 성격을 가지는 위원회 조직이 중복될 경우 많은 문제점이 예

82) 위원회제도에 대한 법적 구분은 여러 시각에서 이루어질 수 있다. 첫째, 위원회가 스스로 독립적으로 의사를 결정하고 대외적으로 그 의사를 표시할 권한을 가지며, 조직·인사·예산 등에 대하여 독립적 결정권한을 가지는가의 여부에 따라 독립한 행정위원회와 보조기관인 위원회로 구분될 수 있다. 정부조직법은 행정에 관한 국가의사를 결정 표시하는 권한을 갖는 기관 즉 행정관청의 조직에 있어서 독립제 행정조직을 원칙으로 한다. 그러나 경우에 따라서는 합의제 행정조직인 행정위원회가 행정관청이 될 수 있음을 명문으로 규정하고 있다. 정부조직법 제4조의2에 규정된 “행정기관에는 그 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있는 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 행정위원회등 합의제 행정기관을 둘 수 있다(제4조의2)”는 규정이 그것이다. 공정거래위원회는 행정관청의 성격을 갖는 행정위원회의 대표적 형태이다. 앞서 열거된 과학기술관계 각종 위원회에는 이와 같은 독립한 행정관청으로서의 성격을 갖는 행정위원회는 찾아볼 수 없다. 둘째, 보조기관인 위원회의 경우 그 의사결정의 구조와 그 구속성의 여부에 따라 “의결기관”, “심의기관” 및 자문기관으로 구분된다. 위원회의 법적 성격에 따른 구분에 관하여는, 오준근, 21세기 지식기반사회를 대비한 과학기술기본법의 제정방안, 한국법제연구원, 1999, 28쪽 이하 참조.

견된다.

첫째, 같은 행정부서가 두 가지 위원회를 동시에 구성하여 운영하려면 시간과 인력의 낭비는 필연적이다. 각각의 위원회의 설치·소집계획의 작성·안건의 준비·위원의 소집·심의사항의 정리를 각각 하여야 한다. 만약 같은 행정단위에서 두 가지의 위원회를 동시에 담당할 경우 비중이 떨어진다 고 생각되는 한 쪽의 위원회는 유명무실해지거나 형식적으로 흐를 위험성이 있다. 다른 행정단위에서 각각의 위원회를 담당하도록 할 경우 행정단위 상호간에 각각 전임 담당자를 두어야 하고, 담당자 상호간에 의견 조정이 필요하다. 시간과 인력은 필연적으로 이중으로 소요될 수 밖에 없다.

둘째 행정기관인 위원의 경우 이중으로 위원회에 참석하여야 한다는 부담이 있다. 물론 국토정책위원회는 장관급이 중앙국토도시계획위원회는 그보다 하위의 공무원이 참여하므로 같은 사람이 아니어서 문제가 안된다는 언급은 있을 수 있다. 그러나 환경부·농림부 등 위원인 부처의 경우 위원회에 대한 안건의 준비와 참석하여 제시할 의견에 대한 뒷받침은 결국 동일한 행정단위에서 할 수밖에 없으므로 그 부담은 동일하다. 경우에 따라 같거나 비슷한 안건이 각각의 위원회에 상정될 경우 그 부담은 과중된다.

셋째, 민간인인 위원의 경우 위원의 위촉부터 소집 및 안건의 제시에 이르기까지 많은 문제가 있다. 국토에 관한 전문가의 인력풀 가운데서 국토정책위원으로 임명되는 전문가와 중앙국토도시계획위원으로 임명되는 전문가 상호간에 뚜렷한 구분이 가지 아니하므로 어떠한 비중의 인사를 어떠한 위원회에 모시는가부터 시작하여 그 혼선이 시작된다. 민간 위원 상호간에 이론과 배경 및 지위 및 위원회에서의 영향력 등이 다르기 때문에 안건의 심의에 있어서 두 가지의 위원회가 조화되기 어려운 상황이 발생한다. 이러한 상황은 필연적으로 위원회의 심의·의결내용 상호간에 모순·충돌이 발생할 가능성으로 연결된다.

위와 같은 모든 우려에도 불구하고, 국토정책위원회는 대통령이 주재하는 상위의 의사결정기구로서 작용하며, 그 반면에 국토도시계획위원회는 건설교통부장관이 주재하는 집행적 성격이 강한 위원회라는 점에서 양자를 별도로 설치하는 것이 보다 타당하다고 강변할 수 있다.

그러나 그렇다고 하더라도 위에서 제기한 문제점을 극복할 대안이 발견되지 아니한다.

보다 중요한 문제점은 위에서 언급한 바와 같이 계획체계의 일원화가 필요하다라는 점이다. 계획체계가 일원화되고 단순화되려면 심의체계도 일원화되어야 한다.

현상대로 입법이 된다 하더라도 중앙국토도시계획위원회의 경우 건설교통부에 설치된다는 이유로 건설교통부 일변도로 의결이 이루어질 수 없다. 환경부·산업자원부·국방부·농림부 등 다른 행정부서의 참여가 필수적이기 때문이다. 따라서 구체적인 중앙국토도시계획위원회의 의결과정에서 국토정책위원회의 의결사항에 대하여 의문을 부여할 수밖에 없는 경우가 필연적으로 발생할 수 있다. 이러한 이원적인 심의체계는 문제점이라 지적된다.

(2) 개선방안

문제점을 개선하는 방안은 심의체계를 일원화하는 것이다.

중앙국토도시계획위원회에는 국토정책위원회와 동일한 위상과 국토기본법에 규정된 국토정책위원회의 기능 및 국토이용및도시계획에관한법률에 규정된 중앙국토도시계획위원회의 기능을 통합한 기능을 부여한다.

시·도 국토도시계획위원회는 한편 도종합계획 및 권역종합계획에 대하여 시도차원에서 국토정책위원회에 준하는 위상과 기능을 부여한다. 아울러 시도차원의 국토도시기본계획 및 국토도시관리계획에 관하여는 구체적인 심의·의결 권한을 부여하도록 한다.

시·군·구 국토도시계획위원회는 시·군·구 차원의 국토도시기본계획 및 국토도시관리계획에 관하여는 구체적인 심의·의결 권한을 부여하도록 한다. 이와 같은 개선방안을 채택할 경우 심의기구의 중복에 따른 각종 문제점과 예산·인력 및 시간의 낭비를 줄일 수 있으리라 생각된다.

제 5 장 요약 및 결론

이 연구보고서는 변혁의 소용돌이에 놓여 있는 국토와 도시의 계획에 관한 법제도에 대한 체계적인 정비방안을 마련하고자하는 목적에서 작성되었다. 국토 및 도시계획에 관한 법제의 변혁이 필요한 이유는 다음과 같은 세가지로 요약된다.

①1990년대에 국토관리에 관한 법제의 핵심내용 중의 하나였던 “토지공개념”이 해체되고, 이를 중심으로 제정·시행되던 국토관리에 관한 제도의 전면적인 재검토가 요구되었다는 점,

②도시계획법에 대하여 헌법재판소가 개발제한구역제도와 장기미집행 도시계획시설에대한 전면적인 재검토를 요구하는 두 차례의 헌법불합치 결정으로 그 개선이 직접적으로 요구되었다는 점,

③경기도 용인시를 중심으로 한 수도권지역의 난개발 문제를 해결하기 위하여 국토이용관리법을 중심으로 하는 국토이용체계의 전면적 개편이 요구되었다는 점등이다.

이 연구보고서는 국토 및 도시계획관련법제의 개편의 원인을 분석하고, 이미 이루어진 개편의 구체적인 내용을 추적하며, 장래 이루어질 개편 방향에 관한 논의 경과에 관한 분석에 기초하여 그 문제점을 제시하고 개선방안을 제시하고자 시도하였다.

위와 같은 목표를 달성하기 위하여 다음과 같은 내용을 다루었다.

첫째, 국토 및 도시계획법제의 체제에 관한 연혁적 분석을 한다. 국토 및 도시계획법제의 체제와 그 현황을 분석하고 도시계획법의 제정 및 변천에 관한 연혁을 분석하며, 특히 헌법재판소의 위헌결정사례를 분석함으로써 종래 국토 및 도시계획법제가 지녀왔던 문제점을 체계적으로 제시한다.

둘째, 2000년 7월 1일부터 시행되는 현행 도시계획법의 체제와 내용을 분석한다. 도시계획법, 도시개발법 및 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법 등 새로이 제정된 도시계획3법의 주요 내용을, 특히 과거에 비하여 변화된 내용을 중심으로 체계적으로 분석한다.

셋째, 현재 논의되고 있는 도시계획관련법제의 정비방향을 분석한다. 국토의 난개발과 관련하여 지적된 법제상의 각종 문제점과 그 개선방안을 구체적으로 제시하고 이를 분석한다. 건설교통부가 개선방안으로 제시한 이원적인 입법인 국토기본법안과 국토이용및도시계획에 관한 법률안의 제정 취지와 내용을 분석하고 그 문제점과 개선방안을 제시한다.

이 연구보고서는 위와 같은 내용을 담아서 제1장 문제의 제기, 제2장 국토 및 도시계획법 체계의 연혁적 분석, 제3장 도시계획관련법제의 현황, 제4장 도시계획관련법제의 정비 방향, 제5장 요약 및 결론 등 5개의 장으로 구성하였다.

제1장은 문제의 제기와 연구의 필요성, 연구의 내용·범위 및 방법을 요약하여 정리하였다.

제2장은 국토 및 도시계획법 체계의 연혁적 분석을 위하여 국토 및 도시계획관련 법체계의 기본적 흐름과 국토 및 도시계획관련 법제의 개괄적 내용을 분석한 후, 도시계획법의 변천 연혁을 법제정당시부터 현재까지 추적하여 정리하고, 도시계획법에 대한 헌법재판소의 헌법 불합치 결정결과를 개발제한구역에 관한 도시계획법 제21조에 대한 헌법 불합치 결정과 장기미집행도시계획시설과 관련된 도시계획법 제4조에 대한 헌법불합치 결정으로 나누어 구체적으로 제시하였다.

제3장은 도시계획관련법제의 현황으로서 2000년 7월 1일부터 새로이 시행되는 소위 도시계획3법이라 일컬어지는 도시계획법, 도시개발법 및 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법의 전면개정 취지, 그 골격과 주요 내용을 분석하였다.

제4장은 도시계획관련법제의 정비 방향을 구체적으로 제시하였다.

이를 위하여 먼저 국토의 난개발의 문제점과 난개발 방지를 위한 입법수요를 조사·분석하였다. 건설교통부가 국무회의에 보고한 국토의 난개발 방지 종합대책(2000년 5월), 국토연구원이 건설교통부와 함께 개최한 21세기 국토이용체계개편방안 공청회(2000년 8월), 환경부와 조선일보사가 공동으로 개최한 친환경적 국토관리방안 모색을 위한 대토론회(2000년 8월) 등에 나타난 입법수요를 구체적으로 요약·정리하고 이를 제시하였다.

아울러 국회사무처가 법제현안으로 발간한 수도권의 난개발 방지를 위한 입법적 검토(2000년 9월)를 분석하고 그 내용을 보고서에 반영하였다.

건설교통부는 2000년 10월 위와 같은 입법수요를 바탕으로 한 입법적 대안으로서 국토기본법안과 국토이용및도시계획에관한법률안을 마련하고 이를 입법예고하였다. 이 연구보고서는 이들 법률안의 제정취지 및 그 주요내용을 분석하였다.

이 연구보고서는 최종적 결론으로서 특히 현재 국토 및 도시계획에 관한 법제정비의 입법적 대안으로 제시되어있는 국토기본법안과 국토이용및도시계획에관한법률안의 문제점을 ①법의 체계, ②계획체계, ③계획절차 ④계획의 법적 성격, ⑤심의체계 등 다섯 가지로 나누어 분석하고 각각의 문제점에 대하여 구체적인 개선방안을 입법적 대안으로 제시하였다.

이 연구보고서에는 문제점 분석 및 입법적 대안제시를 위하여 세가지 도표가 제시되었다. 첫째 도표는 국토 및 도시계획과 관련한 현행 법체계도이다. 이 표는 연구자가 현행 계획법제와 그 안에 포함되어 있는 다양한 법률 및 계획이 7가지의 단계로 얽혀있다고 분석하고 그 분석결과를 도표로 요약하여 작성·정리한 것이다.

둘째 도표는 국토연구원이 건설교통부와 함께 개최한 21세기 국토이용체계개편방안 공청회에 제시된 용도지역개편방안이다. 이는 앞으로 개편을 하고자 하는 용도지역제도를 도표의 형식으로 정리된 것이어서 이를 전제하였다.

셋째 도표는 연구자가 최종적인 국토계획체계의 개편방향에 관한 의견을 정리한 것을 도표로 요약하여 작성·정리한 것이다. 연구자는 국토계획체계가 가진 근본적인 문제점이 복잡성·중첩성·불명확성에 있다고 판단하고 이를 단순화하고 명확하게 함에 주력하였다. 그 결과 모든 국토계획체계를 ①전국국토종합계획, ②도종합계획, ③광역종합계획, ④국토도시기본계획, ⑤국토도시관리계획의 5단계로 단순하고도 명확하게 정리할 것을 도표와 함께 제안하였다.

이 연구보고서는 국토 및 도시계획에 관한 법제와 계획의 체계를 법제연구의 방식으로 검토하고 그 입법적 대안을 제시한 것이다. 이와 같은 검토

제 5 장 요약 및 결론

의견이 정부 또는 국회가 구체적인 법적 대안을 마련하고 입법 작용을 함
에 있어 함께 검토되어 반영될 수 있기를 기대한다.