

연구보고 2008 -

분권형 도시계획체계구축을 위한 법제개선방안 연구

Construction of a Decentralized System of Urban Planning
for Research on Ways to Improve the Legal System

연구자 : 정명운(부연구위원)
Jung, Myeong-Un

2008. 10. 31.

국문 요약

지방자치제도의 본격적인 시행과 더불어 지방자치단체는 그 지방의 공공사무와 법령에 근거하여 자신의 고유사무를 처리하게 되었다. 지방자치단체가 수행하는 고유사무 중 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치, 관리에 관한 사무로서 도시계획도 그 중의 하나이다.

그러나 도시계획을 둘러싸고 아직 해결하지 못한 과제가 있다. 그것은 도시계획의 권한 범위를 어디까지 국가가 담당하고 지방은 어디까지를 자신의 권한으로 인정받을 수 있을 것인가이다. 이 문제는 현행 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』에서 명확히 나타나고 있다. 예를 들면 도시계획의 수립기준 및 승인권한을 국가의 권한으로 정하고 있으며, 또한 지방의 실정과 특색을 반영하여 입안되고 있는 도시관리계획에 국가의 개입여지를 두고 있다. 이러한 체제 속에서는 지역의 여건에 탄력적으로 부응한 계획수립이 곤란하며, 지역주민을 위한 자치행정에 역행하는 결과를 초래한다.

따라서 지방분권에 따른 자치권의 보장과 자치행정을 통한 지역주민의 생활환경 고조, 나아가 지역의 여건을 고려한 국토의 이용 및 보전을 통한 국민복지의 증진에 기여하기 위해서는 도시계획에 관한 사무의 분권화에 의한 도시계획체계의 구축이 필요하다.

본 연구에서는 이러한 관점 하에 도시계획의 수립기준, 수립과 결정에서 해당 지역의 발전과 관리에 관한 계획에 있어서는 지방자치단체가 우선적으로 권한을 행사할 수 있는 계획체계를 구축하여 다양한 계획들 간의 유기적인 연계성이 이루어질 수 있는 방안을 모색하다.

구체적으로는 제2장에서 분권형 도시계획과 지방자치단체의 계획형성권에 관하여 일반적인 논의를 고찰하고, 또한 현행 국토·도시계획체계를 분석·검토하여 문제점을 도출한다. 제3장에서는 주요 외국의 입법례와 동향을 토대로 중앙과 지방의 기능 조정 및 도시계획에 있어

그 권한의 소재를 파악하여 시사점을 얻는다. 그리고 제4장 개선방안에서는 정책적 방안과 구체적 법제 정비방안을 각각 구분하고 상세적인 검토를 하였다. 마지막으로 결론에서는 분권형 도시계획체계구축의 방향성을 제시하였다.

※ 키워드 : 분권형, 계획형성권, 국토·도시계획체계, 분권형 도시계획체계구축, 국가의 역할, 지방자치단체의 역할

Abstract

The system of regional autonomy along with a full-fledged enforcement, local governments in the region on the basis of public affairs and the law to handle their own affairs. Unique to run local governments out of office, the regional development facility and the establishment of the living environment of residents, business management as one of the urban planning.

However, over urban planning issues are not resolved yet. That's the extent of urban planning authority in charge of the country and how far, how far the region with the rights of their own that can be recognized. For example, the standard of urban planning and approval of the government's authority is determined by the authority, and the characteristics of local circumstances or to reflect the city is drafting a management plan for the intervention of the state has room for. In these systems flexibly to the situation in the region plan to meet the difficulties, and autonomy for local residents against the government are bringing results.

Therefore, decentralization and autonomy guaranteed by the Government of autonomy through the rise of the living environment of local residents, thus taking into account local environmental conservation through land use and promote the welfare of the people to contribute to the urban planning. On the decentralization of administrative systems by the urban planning is required.

In this study, based on this perspective, the standard of urban planning, and the decision of the establishment, development and management of the area on the plan, the priority for local governments to exercise authority. Planning system and the various planning and coordination between the organic bill of seeking to achieve.

Specifically, Chapter 2, urban planning and local government decentralization plan for the formation of a general discussion and consideration, the current analysis of national land and urban planning or considering the system, to extract the problem. In the 3 chapter, the main trends in foreign countries on the basis of the legislation, setting the functions of the central and local governments in urban planning and the whereabouts of its authority to get to know the implications. Chapter 4 of the improvement measures and the policy measures and the development of concrete proposals and legislation division, and further study. In the final conclusion, the decentralized system of urban planning in the direction of the present building.

※ Key words : Decentralized, plans formation of Land, Infrastructure and urban planning systems, decentralized systems of the urban planning, the role of the state, the role of local governments

목 차

국문요약	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	11
제 1 절 연구의 필요성과 목적	11
제 2 절 연구의 범위	14
제 2 장 분권형 도시계획과 지방자치단체의 계획형성권	17
제 1 절 분권형 도시계획체계	17
1. 분권형 도시계획체계의 의의와 성격	17
2. 분권형 도시계획체계 구축	17
제 2 절 지방자치단체의 계획형성권	19
1. 지방자치단체의 헌법상 자치보장	19
2. 지방자치단체의 공간계획 형성권	21
3. 계획형성권에서의 계획재량	24
제 3 절 지방자치단체의 계획형성을 위한 자치사무	26
1. 자치사무의 개념 특성	26
2. 지방자치단체의 자치사무의 범위	28
3. 지방자치단체의 계획형성을 위한 자치사무의 보장여부	29
4. 소 결	34
제 4 절 국토·도시계획체계에 대한 현행법상의 구조	36

1. 국토기본법	36
2. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률	42
3. 국토·도시계획 체계의 관련성	52
제 5 절 국토·도시계획체계의 운영상 문제점	54
1. 국토계획체계의 운영상 문제점	54
2. 도시계획체계의 운영상 문제점	55
제 3 장 주요외국의 도시계획과 계획형성권한	63
제 1 절 독 일	63
1. 독일의 행정체계	63
2. 국토·도시계획체계의 현황	65
3. 도시계획형성권한의 소재	68
제 2 절 영 국	72
1. 영국의 행정체계	73
2. 도시계획체계	76
3. 도시계획형성권한의 소재	83
제 3 절 미국의 계획법제와 운영	87
1. 미국의 행정체계	87
2. 미국의 계획체계	88
3. 도시계획형성권한의 소재	92
제 4 절 일 본	93
1. 일본의 행정체계	93
2. 일본의 국토·도시계획체계 현황	94
3. 도시계획형성권한의 소재	100

제 5 절 시사점	104
제 4 장 분권형 도시계획체계구축을 위한 개선방안	107
제 1 절 정책적 개선방안	107
1. 국가의 역할	107
2. 지방자치단체의 역할	113
제 2 절 구체적 법제개선방안	115
1. 도시계획수립기준 책정권자와 계획수립권자의 동일성 마련	115
2. 도시계획 승인권한 및 승인절차의 간소화	116
3. 광역도시계획 및 도시관리계획에서 국가개입 축소	117
4. 주민참여절차 개선을 통한 계획행정 참여기회 확대	118
제 5 장 결 론	121
참 고 문 헌	125

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성과 목적

지방자치제도의 본격적 시행과 더불어 각 지방자치단체는 그 지방의 공공사무와 법령에 의하여 그 단체에 소속된 사무를 처리하게 되었다. 이러한 지방자치단체의 사무 중 중요한 한 부분을 차지하는 것이 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치, 관리에 관한 사무로서 도시계획도 그 중의 하나이다. 도시계획은 일반적으로 도시의 건전한 발전을 도모하고, 공공의 안녕·질서와 공공복리의 증진을 위한 토지이용·교통·위생·환경·산업·보건·국방·후생 및 문화 등에 관한 계획을 말한다. 이러한 계획에 있어 주요한 사항은 그 시행이 직접적으로 지역의 생활권자인 주민에게 영향을 미친다는 것이다. 이에 따라 주민들은 자기들이 생활하는 마을이나 도시에서 일어나는 일에 대하여 많은 관심을 가지고 있으며, 이를 대변하기 위하여 지방자치단체는 각각의 지역의 특성을 고려하여 삶의 질을 향상시키는 계획의 작성을 꾀하려고 노력한다. 따라서 도시계획은 그 수립과 시행에 있어 지방자치단체의 자치업무의 중요성이 강조된다.¹⁾

그러나 지방자치단체의 사무 중 하나인 도시계획을 둘러싸고 아직 해결하지 못한 과제가 있다. 그것은 도시계획에 대한 권한의 범위를 현행보다 지방자치단체에게 확대해 달라는 것이다. 지역계획차원에서 본다면 국가가 발전할수록 중앙의 주도에 의한 계획은 점차 효력을 상실해가고 지역차원에서의 자발적인 참여에 의한 접근방법이 점차 강화되고 있는 것이 세계적인 추세이다. 이미 선진화된 서구나 가까운 일본에서는 중앙정부차원에서의 계획은 폐지되거나 범위를 축소하고 있는 실정이다.

1) 김기호, “지방자치제에서 도시계획의 운용에 관한 연구-독일의 시민참여와 우리나라에서의 시사점”, 국토계획 제30권제6호(1995), 78면

이러한 흐름에 의하면 지방자치단체의 요구는 당연하다고 여겨진다. 그리고 이에 발마추기 위하여 김대중 대통령 정부는 “중앙권한의 지방이양추진위원회”가 주도하여 도시계획고권의 강화에 대한 관심을 가지고 관계권한을 부분적으로 지방에 이양을 도모하였으며, 지난 정부에서는 지방자치단체의 도시계획고권 강화를 지방분권의 선도과제로 선정하여 새로운 “분권형 도시계획체계구축”을 적극적으로 추진하였다.²⁾ 또한 2003년부터 기존의 도시계획법을 전면 개정하여 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』을 공포·시행하면서 도시계획에 대한 중앙의 권한이 지방자치단체에게 재분배되어 오늘과 같은 도시계획체계가 구축되었다.

이러한 노력도 불구하고 도시계획의 권한배분을 둘러싸고 중앙과 지방의 갈등이 오늘까지 해소되지 않고 있는 원인은 무엇일까?

이는 도시계획을 계획이라는 틀 속에서 보느냐, 아니면 지역 주민의 삶의 터전으로 판단하여 사전계획을 통해 주민의 복리확대를 추구하기 위한 방안으로서 공간계획을 실현하느냐의 관점의 문제에서 발생한다. 즉 전자의 관점에서 본다면 도시계획은 국가의 종합적인 토지이용의 방향성을 나타내는 국토계획의 하나이며, 계획의 체계상 국토종합계획·도종합계획의 하위계획으로서 시군종합계획으로서의 역할을 가지고 있다. 이러한 체계는 국토를 장기적이고 효율적으로 이용·관리하여 국민의 총체적인 이익의 확대를 도모하기 위한 방안으로서 계획 상호간의 연계와 정합성이 요구된다고 하겠다. 이러한 견지에서 국가는 자기 자신에 의한 계획의 수립과 결정권을 강하게 필요로 한다.

한편, 후자의 관점에서 도시계획을 본다면 이것은 주민의 복리의 확대를 통하여 해당 지역의 발전을 도모하는 정책임으로 그 정책의 수

2) 이주희, “지방자치단체의 도시계획고권 강화에 관한 연구-도시관리계획을 중심으로”, 한국지방자치학회보 제16권제4호(2004), 116면

립과 시행에 있어 지방자치단체의 역할이 강조되며 또한 효율적인 정책수행을 위하여 지방자치단체의 권한이 확대되어야 한다는 것이다. 이것이 중앙과 지방의 갈등문제가 잔존하는 이유일 것이다.

그러나 이러한 양자 간의 인식의 상이성은 최대한의 공간활용을 통하여 국민(주민)의 복리향상에 이바지함을 목적으로 하고 있다는 것은 동일한 성격을 가지고 있다. 이러한 측면에서 본다면 국민(주민)의 이익과 직접적으로 관련이 있는 도시계획에 대한 권한을 지방자치단체의 주도하에 시행될 필요성이 있다.

그럼에도 불구하고 현행 도시계획의 행정사무에 있어서는 다음과 같은 문제점이 있다. 첫째, 도시기본계획의 수립기준 및 내용을 중앙행정기관이 정하고 있으며, 둘째, 도시기본계획의 승인권자가 중앙행정기관의 장으로 되어 있다. 즉 중앙집권적 체제에서 지방분권적 체제로의 전환이 미흡하다. 이와 같은 현행의 도시계획행정사무에 있어서는 지방의 자율성과 특성에 맞는 도시계획이 성립되지 않을 것이며, 도시계획의 결정기간이 지연되어 지방자치단체의 책임행정을 기대할 수 없을 것이다. 셋째, 현재 진행 중인 지방분권에 의한 자치권을 침범할 우려가 있다. 이는 지역 활성화와 지역주민을 위한 자치행정에 역행하는 결과를 초래하게 된다. 따라서 지방분권에 대한 자치권의 보장 및 자치행정을 통한 지역주민의 삶의 질의 향상, 나아가 지역의 특성을 살린 국토의 이용·보전을 통한 국민복지의 증진에 기여하기 위해서는 도시계획행정사무의 분권화를 통한 도시계획체계의 구축이 필요하다.

본 연구에서는 도시계획의 입안이나 결정과정에서 해당 지역의 발전과 관리에 관한 계획의 수립에 대해서는 지방자치단체가 최우선의 권한을 행사하는 계획체계를 구축하여 이에 포함되어 있는 다양한 계획들이 달성하고자 하는 목표들 간에 유기적인 연계성이 이루어질 수 있도록 그 방안을 모색한다. 이를 위하여 우리의 도시계획상의 문제

점을 검토·분석 및 외국의 사례와 동향을 토대로 중앙과 지방의 기능조정 및 지방자치단체가 스스로 지역의 특성을 살린 도시계획을 결정할 수 있는 기준을 제시함과 동시에, 국가는 이를 위하여 어떠한 지원과 역할을 할 수 있을 것인가에 관하여 강구한다.

또한 도시계획은 지방자치단체와 주민의 사이의 합의를 바탕으로 작성되고 주민참여를 통해 이행될 때 해당 지역의 발전을 도모하는 정책으로 올바르게 기능할 수 있으므로 도시계획책정과정에서의 행정과 주민의 합의방안의 강구를 목적으로 한다.

제 2 절 연구의 범위

분권형 도시계획체계구축을 현실화하기 위하여 본 연구는 모두 네 부분으로 나누어 진행한다. 첫째는 우리나라 국토·도시계획체계에 있어서 각 체계의 기능 및 역할을 정리하고 분석하고자 한다. 둘째는 헌법상의 지방자치보장과 지방자치단체의 고유사무에 관한 논의를 정리하고, 이와 함께 도시계획분야에서 지방이양 현황과 운영상의 문제점을 지적하고자 한다. 셋째는 외국의 사례에 대한 연구를 통하여 우리의 제도에 적용할 수 있는 시사점을 도출하고자 한다. 그리고 넷째는 지방분권화시대에 걸 맞는 도시계획체계구축을 위한 법제개선방안을 제시함과 동시에, 이를 토대로 한 정책대안을 제시하고자 한다.

이를 위한 세부적인 내용으로 우리의 국토·도시계획과 관련해서 우리나라는 국토를 관리하고 개발하기 위한 계획체계를 「국토기본법」을 중축으로 하고 있으며, 도시계획분야를 중심으로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「도시개발법」, 「택지개발촉진법」, 「도시 및 주거환경정비법」, 「주택법」, 「건축법」 등 많은 법령에 근거하고 있다. 이렇게 다양한 법령 중에서 국가, 지역, 도시로 이어지는 공간체계에 따라 분류하면 종합적이고 가장 근간이 되는 계획체계는 「국토기본법」

과 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』에 규정된 국토종합계획-도종합계획-광역도시계획-도시기본계획-도시관리계획으로 이어지는 골격을 갖추고 있다. 그 외에 도시정비, 주택 및 택지개발, 도시재개발, 건축 등에 관하여 규정하고 있는 특정부문의 개발사업 및 정비를 목적으로 계획이 수립되고 있다. 따라서 본 고에서는 도시공간의 기본적인 계획체계를 구성하고 있는 『국토기본법』과 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』에서 규정된 계획체계를 대상으로 하고자 한다.

다음으로 분권형 도시계획체계구축과 관련해서 반드시 논의되어야 할 사항이 지방자치에 부응한 도시계획고권에 관한 논리이며, 또한 지방분권 논리와 연계한 도시계획관련 사무의 자율성의 의의라 하겠다. 이와 관련하여 도식계획의 계획과정, 즉 입안 및 결정과정의 권한 배분 실태와 운영상의 문제점을 분석하고자 한다. 외국의 사례에서는 지방분권이 이루어진 국가를 대상으로 지방분권에 따른 중앙정부와 지방정부의 역할변화를 검토하고 계획체계에서 지방분권에 대응한 제도적 보완장치를 검토하여 시사점을 얻고자 한다.

이러한 검토와 분석을 통하여 마지막에서는 지방분권화시대에 맞는 도시계획체계의 재구성 방안과 지역의 특성을 감안한 지역발전 도모, 정책지원의 신속성과 구체성 부여 및 도시계획 의사결정에 대한 주민 참여 확대방안을 법제적 측면에서 모색하고 도시계획권한의 이양에 따른 부작용 방지대책 등 정책적 제언을 하고자 한다.

제 2 장 분권형 도시계획과 지방자치단체의 계획형성권

제 1 절 분권형 도시계획체계

1. 분권형 도시계획체계의 의의와 성격

분권형 도시계획체계란 분권형 사회에 있어서 지방자치단체가 우선적으로 지역의 실정과 특성에 맞는 계획을 수립하고 결정할 수 있는 권한을 행사할 수 있는 계획체계를 지칭한다. 이러한 계획체계는 지방자치의 이념과 상통하는 것으로서 국가는 지방자치단체가 자신의 여건에 맞는 계획체계를 형성할 수 있도록 그 제반여건을 조성하고 지원하여야 하며, 또한 국가가 수립하는 계획에 있어서는 지방자치단체들의 권한 침해가 발생하지 않도록 그 방안이 포함되어야 한다.

또한 분권형 도시계획체계는 지역의 여건과 지역 주민의 의견이 충분히 반영되는 계획체계이어야 하므로, 그 성격은 다양한 계획이 상호 유기적으로 연계될 수 있도록 하여야 하며 또한 계획들 간의 목표(목적)를 기능적으로 작용시키기 위해서는 조정이 요구된다. 그리고 이를 통하여 그 실효성이 제고되도록 하여야 한다. 따라서 분권형 도시계획체계를 위해서는 계획의 수립 및 결정에 대한 권한의 재분배가 이루어져야 하며, 이를 위해서는 지역의 여건변화에 탄력적으로 대응할 수 있는 주체에게 권한이 부여되어야 할 것이다.

2. 분권형 도시계획체계 구축

분권형 도시계획체계를 구축하기 위해서는 각각의 계획들 간의 상호 유기적 관계의 재정립뿐만 아니라, 지역의 여건변화를 잘 감안하여 계획을 수립할 수 있는 주체에게 권한이 부여되어야 함은 전술한 바이다. 문제는 이러한 권한 배분을 어디까지 하여야 하는 것인지, 분

권형이란 범주 안에서 어떻게 재정비를 하여야 하는 것인지를 강구하여야 한다. 또한 이러한 계획체계를 구축하여 궁극적으로 무엇을 지향하는 것인지를 분명히 하여야 한다.

먼저 권한 배분의 범위에 관해서는 오늘까지 구체적으로 명확한 근거를 제시하고 있다고는 단정할 수 없다. 다만 분권형 사회에서 지방자치단체로의 권한이양에 관한 논의 내지는 계획형성권한이 지방자치단체의 고유의 사무로서 인정되어야 함은 대다수 학자들의 견해이며, 그 논거를 계획고권에서 찾고 있다고 할 수 있다. 이에 관해서는 다음 절에서 구체적으로 서술하겠다. 그러나 이러한 논의와는 별도로 분권형 사회, 환언하면 지방자치가 이루어지고 있는 사회라는 관점에서 또한 지역의 실정과 특성이라는 여건에 탄력적으로 대응한 계획체계를 구축하기 위해서는 권한의 위임이 아닌, 권한의 이양이 이루어져야 한다. 물론 권한의 이양에 있어서는 계획기준의 설정권자와 계획수립권자가 동일하여야 하며, 또한 2원적 체계로 구성되어 있는 계획수립(입안)권자와 승인(결정)권자가 일원화된 체계로 되도록 하여야 한다. 따라서 국가는 법령이나 지침작성, 계획 수립 시 협의주체로 참여, 조정 및 보완의 권한행사 등으로 역할을 수행하고, 지방자치단체는 도시계획을 입안·집행하고, 시·군 도시기본계획 승인, 도시관리계획의 결정 등의 실질적인 역할을 수행하도록 하여야 한다.

다음으로 분권형 도시계획체계구축이 지향하는 목적은 그 성격에도 나타나 있듯이 지방자치단체의 실정과 여건에 탄력적으로 대응하여 지역 주민의 생활향상에 이바지함에 있으며, 또한 지역주민의 자의적인 참여를 유발하고 그리고 그 참여기회를 확대시킴으로서 지역의 발전과 관리를 자율적으로 수행하게 하는 데 있다. 여기에 분권형 도시계획체계구축의 필요성이 내재해 있다고 하겠다. 또한 이러한 계획체계의 구축은 국가의 역할과 지방자치단체의 역할의 구분을 분명히 하는데 있다. 그리고 이 역할 구분은 분권형 도시계획에만 한정되는 사

항이 아니라, 지속적인 토지이용과 관련되는 계획과 밀접히 연계되고 있음을 간접적으로 나타내고 있다고 하겠다.

제 2 절 지방자치단체의 계획형성권

지방자치단체가 자기의 고유의 영역에서 자주적으로 계획을 형성하기 위해서는 먼저 이에 대한 보장이 법적으로 인정되어야 한다. 따라서 이러한 계획형성권을 이해하기 위해서는 헌법에 의한 자치보장의 의미를 살펴보아야하고, 더불어 계획형성을 구체화하고 있는 계획재량의 내용을 파악하여야 할 것이다.

1. 지방자치단체의 헌법상 자치보장

헌법 제117조는 일반적으로 지방자치를 제도적으로 보장하고 있는 규정이라 하고 있다.³⁾ 이것은 동조 제1항의 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”에 의한 것이다. 이에 대하여 헌법재판소가 이해하는 제도적 보장은 다음과 같은 의미를 갖는다.

“제도적 보장은 객관적 제도를 헌법에 규정하여 당해 제도의 본질을 유지하려는 것으로, 헌법제정권자가 특히 중요하고도 가치가 있다고 인정되고 헌법적으로 보장할 필요가 있다고 생각하는 국가제도를 헌법에 규정함으로써 장래의 법 발전, 법 형성의 방침과 범주를 미리

3) 권영성, “헌법학원론”, 법문사 개정판(2007), 187면, 김철수, “헌법학개론”, 박영사 제19전정신판(2007), 1500면. 이러한 견해에 대해 오늘날 지방자치의 제도적 당위성을 설명하고, 지방자치를 제도화하기에는 시대상황과 사회환경이 너무나 변화했을 뿐만 아니라, 국가의 통치기능면에서도 큰 변화가 있다는 점을 들어 이론형식의 수정 내지 보완이 불가피하다는 견해, 즉 헌법적 보장의 성격을 제도적 보장으로 이해하는 것으로는 헌법보장의 역할을 다 할 수 없다는 견해도 있다. 이에 대해 허영, “헌법이론과 헌법”, 박영사 신정9판(2007), 1150면 참조. 제도보장이론의 무용론에 관한 비판과 새로운 해석론적 이해에 관하여 김세진, “제도적 보장으로서의 지방자치제도”, 공법연구 제36집제1호,(2007), 430이하 참조

규율하려는 데 있다. 헌법에 의하여 일정한 제도가 보장되면 입법자는 그 제도를 설정하고 유지할 입법의무를 지게 될 뿐만 아니라 헌법에 규정되어 있기 때문에 법률로써 이를 폐지할 수 없고, 비록 내용을 제한한다고 하더라도 그 본질적 내용을 침해할 수가 없다”⁴⁾

이에 의하면 헌법상 우리사회의 중요한 가치를 지니고 있는 제도는 헌법이 제도 그 자체를 보장함으로써 입법작용을 통하여서도 이를 폐지하지 못하게 되는데, 이러한 제도적 보장이 궁극적인 취지는 자의적인 입법권행사로 인하여 지방자치제도가 배제되는 것을 방지하려는 데 있다⁵⁾고 한다. 그렇다면 여기서 의미하는 지방자치제도의 본질적 내용이란 무엇을 나타내는 것인가 하는 것이 중요하다. 이에 대하여 헌법재판소는 지방자치의 본질적 내용은 ‘자치단체의 보장, 자치기능의 보장 및 자치사무의 보장’이라고 할 수 있다고 판시⁶⁾하고 있으며, 지방자치를 제도적 보장으로 보는 경우에 그것이 구체적으로 무엇을 보장하는 것인가에 관해서는 학설상 통일되어 있지는 않지만, 일반적으로 헌법, 법률이 사무를 국가와 기타 공공단체의 사무로 유보하지 않는 한, 지방자치단체는 모든 사무를 임의로 처리·규율할 수 있는 전권능성(Allzuständigkeit)을 가진다는 원칙과, 지방자치단체가 법이 정한 개별적·구체적 지시나 감독 외에는 자치사무의 수행에 있어 이를 합목적적으로 처리하고 이에 대해 스스로 책임을 진다는 자기책임성(Selbstverantwortlichkeit)의 원칙을 보장하는 것이라고 보는 견해가 유력하다.⁷⁾

이와 같이 학설 및 헌법재판소에서 보장하고 있는 지방자치단체의 자치보장에 관해서 정리하면, 지방자치단체는 법률의 유보에 의하지

4) 헌재 1997.4.24. 95헌바 48

5) 김남철, “지방자치단체간의 갈등완화를 위한 계획법상의 원칙”, 공법연구 제29권 (2001), 349면

6) 헌재 2006. 3. 30, 2003헌라 2.

7) 권영성, 전계서, 241면

않는 한 주민의 복리, 지역의 발전방향 등을 위한 지역의 모든 자치 사무에 대하여 우선적으로 처리할 권한을 가지고 있으며, 또한 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 또한 종합적으로 실시하는 역할을 자기책임 하에 처리할 수 있는 것이라 하겠다. 물론 이러한 권능 내지 보장에 대해서는 무제한적인 것이 아니라, 일정한 범위 안, 법령의 범위 안에서 제한이 있음을 간과해서는 안 된다.⁸⁾

그러나 지방자치단체의 자치보장에 있어 어느 정도의 제한, 한계가 있다고 하더라도 지방자치단체가 주민의 복리향상과 지역발전을 위하여 수행할 수 있는 사무에 대해서는 그 자치권을 인정하여야 한다. 오늘날 이를 둘러싸고 특히 도시계획의 분야에 있어서는 많은 논의가 활발히 전개되어 왔다. 이는 지방자치단체들이 각자 필요한 특정 권한의 이양을 요구하고, 중앙정부는 현행대로 이를 옹호하려는 데 있다.

그러나 도시계획의 형성권은 지방자치단체의 권한 중 기본적인 내용이므로 그 본질적인 차원에서 검토할 필요가 있다.

2. 지방자치단체의 공간계획 형성권

지방자치단체의 자치권은 상술한 바와 같이 헌법 제117조에 근거하고 있으며, 이 자치권은 법률의 범위 안에서 그 의사를 스스로 결정하여 집행하는 권리를 의미한다. 이러한 자치권의 내용은 자치에 관한 지역고권, 입법고권, 재정고권, 조직고권, 인사고권 및 계획고권으

8) 지방자치에 대한 헌법상의 한계에 대해서 “법률의 유보는 통설에 따르면 지방자치단체의 전권능성과 자기책임성 모두에 관련되며, 입법권자는 법률을 통하여 지방자치단체에게 일정한 사무를 위임하거나 또는 이를 다른 지방자치단체나 국가에 귀속시킬 수도 있고, 그 밖에 지방자치단체가 수행하여야 할 업무의 종류나 그 수행방법 등에 관한 규정을 둘 수 있다”고 한다. 김남철, “지방자치단체의 계획고권과 국가의 공간계획”, 토지공법연구 제6집(1998), 299면 참조. 이와 더불어 지방자치단체의 자치권의 한계에 관하여 자세히는 방승주, “중앙정부와 지방자치단체와의 관계-지방자치에 대한 헌법적 보장의 내용과 한계를 중심으로”, 공법연구 제35집제1호(2006), 91면 이하 참조

로 분류한다.⁹⁾ 여기서 계획고권이란 “지방자치단체가 당해 업무를 수행하기 위하여 구속력 있는 계획을 수립·결정하고, 그에 관련된 상급계획의 수립에 참여할 수 있는 권한”을 말한다.¹⁰⁾ 환언하면 지방자치단체가 “자기 지역에서 필요한 공간계획, 토지이용에 관한 계획 및 지역의 특성을 반영한 계획을 수립하고, 그 계획이 직접적 또는 간접적으로 주민의 복지향상을 위하여 결정되며, 그에 관련된 다른 계획, 도시계획에 있어 도시기본계획을 예로 든다면 광역계획이 될 것이고, 국토계획에 있어서는 도종합계획 또는 국토종합계획을 의미할 수 있을 것이다, 의 수립에 지방자치단체의 의견을 반영할 수 있는 권한”이라 할 것이다.

이러한 권한에 관해서는 오늘에 이르기까지 행정법 학자, 도시계획 관련 전문가들에 의하여 독일의 이론 및 판례를 통하여 소개되어 왔으며¹¹⁾, 오늘에 있어서는 계획고권이 독일과 마찬가지로 우리의 헌법에 있어서 제도적 보장에 포함된다고 한다.¹²⁾ 또한 계획고권을 인정하고 있는 또는 인정할 여지가 있다고 하는 견해들은 대부분이 현행 도시계획의 문제, 특히 지방분권과 더불어 주목이 되고 있는 계획 승인권 내지는 결정권을 지방자치단체에의 이양을 강조하고 있다. 즉 지방자치권의 강화를 주장하고 있는 것이라 하겠다. 물론 지방자치단체의 자치권의 강화를 위한 노력에 있어서 지방자치단체가 자신의 지

9) 이주희, “지방자치단체의 도시계획고권 강화에 관한 연구”, 한국지방자치학회보 제16권(2004), 117면, 종래 우리나라 지방자치 교과서에서는 자치권을 자치입법권, 자치행정권, 자치조직권 등으로 나누어 왔으나, 1991년 지방자치가 부활된 이후에는 독일식으로 고권이라는 용어를 사용하기 시작했다고 한다. 이주희, 117면 각주 (5) 참조

10) Stober, Rolf. Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 3.Auflage, 1996 Rn.85, 이주희, 전게서, 117면

11) 대표적으로 신봉기, “계획고권 재론”, 토지공법연구 제17집(2003), 253면 이하, 김남철, 전게서, 295면 이하, 김성호 외, “국토계획에 있어서 지방자치단체의 계획고권의 적용에 관한 연구”, 지방행정연구 제46권(1999), 128면 이하, 진보성, “지방자치단체의 계획고권에 관한 고찰”, 법조 통권 제513호(1999), 38면 이하 참조

12) 김남철, 전게서, 309면

역에 맞는 계획을 자기 스스로 수립하고 결정하는 체계를 형성하는 것은 중요한 사항이며, 이를 법적으로 뒷받침해 줄 수 있는 근거를 제시하는 것 또한 중요하다. 이에 대해서 필자는 동등한 견해를 가지고 있다.

그러나 지방자치단체의 자치권 강화를 위한 법적인 근거를 제시함에 있어 계획고권 또는 고권(高權)이라는 용어가 과연 우리의 자치권 강화를 위한 논의에 있어 적절한 표현이며, 지방자치단체의 계획 승인권·결정권을 확정하는 데 어느 정도 영향력을 가지고 있는지 의문이 있다.

이에 관하여 필자는 헌법 제117조에서의 자치권을 다음과 같이 해석한다. 즉 헌법상 지방자치단체에게 보장되어 있는 자치권을 자기 스스로가 지역의 발전과 주민의 복지향상을 위하여 역할을 담당할 수 있는 권한이며, 이를 위하여 계획을 수립하고 결정할 수 있는 기능, 즉 계획형성권을 지방자치단체가 가지고 있음을 뜻한다고 하겠다. 이러한 의미의 계획형성권은 자치권의 하나인 자치입법권과 구별되며 행정계획의 성질을 가지고 있다고 하겠다. 즉 행정계획이란 주지하는 바와 같이 행정기관이 어떤 목표를 달성하기 위하여 순차적으로 행하는 일련의 과정을 말하며, 행정계획 중, 개발행정에서의 행정계획의 개념, 특히 토지이용계획과 도시계획에서는 행정계획을 행정기관의 절차 또는 행정상의 수법으로 파악할 수 있을 것이다.¹³⁾ 이러한 의미에 의하면 계획형성권은 지방자치단체가 도시계획을 수립하기 위한

13) 이에 관하여 일본의 荒秀교수는 행정계획은 “행정상의 목표를 설정하고, 이것을 달성하기 위한 행정기관의 절차”이며, 개발행정에서 행정계획을 목적달성을 위한 절차의 하나로 해석하는 것이 계획개념으로서는 합리적이며, 또한 주민의 생송수단의 관점에서든 계획은 이러한 정의가 타당하다고하고, 木村実교수는 행정계획은 “도시계획이라는 행정상 달성하여야 할 목표와 토지이용 등 그 목적을 달성하기 위한 행정상의 수법 또는 절차라는 두 가지 요소”가 있다고 한다. 자세한 荒秀 □□開發行政法□□(ぎょうせい、再版、1977), 144면 이하, 木村実『行政計画』荒秀・小高剛 □□不動産法解説(2)□□(有斐閣, 第2版, 1985), 172면 참조

절차 내지는 수법이며, 또한 행정목표, 즉 지역주민의 복지향상과 지역의 발전방향의 지표를 달성하기 위해서는 그에 대한 승인권 또는 결정권은 당연히 절차에 포함된다고 하겠다.

3. 계획형성권에서의 계획재량

지방자치단체가 헌법상 보장되어 있는 자치보장과 더불어 도시계획을 어떻게 형성·발전시킬 것인지에 관하여 국가의 간섭 없이 자유롭게 결정하기 위해서는 계획결정주체에게 일정한 범위 내에서 권한을 부여할 필요가 있다. 일반적으로 계획결정주체에게 부여되는 광범위의 형성권한을 계획재량 또는 형성의 자유라 한다. 계획재량은 시민 생활에 대한 행정주체의 개입기회 및 그 역할이 확대됨에 따라 차츰 계획행정에 있어서도 현저하게 논의 되었다. 본래 계획재량에 관한 논의는 행정재량과 계획재량과의 관계, 즉 법규범 속에서 계획재량을 어떻게 파악할 수 있을 것인가의 문제이다. 이에 대해서는 독일의 견해를 중심으로 우리도 많이 논의 되어 왔으므로 여기에서는 상세한 설명을 피하기로 하겠다.¹⁴⁾

다만, 계획재량에 관하여 대법원 1998. 4. 24. 선고 97누1501 판결【주택건설사업계획사전결정불허가처분취소등】판례를 중심으로 고찰하면 다음과 같이 정리 할 수 있다.

“도시계획은 도시정책상의 전문적·기술적 판단에 기초하여 도시의 건설·정비·개량 등과 같은 특정한 행정목표를 달성하기 위하여 서로 관련되는 행정수단을 종합·조정함으로써 장래의 일정한 시점에

14) 이에 대한 논의로서 석중현, “계획재량과 형량명령”, 고시계 통권 제284호(1980), 33면 이하, 유지태, “재량행위론의 재고”, 고시연구 통권제201호(1990), 99면 이하, 강현호, “행정재량과 계획재량”, 성균관법학 제11권제1호(1999), 307면 이하, 강구철, “계획재량의 통제에 관한 연구”, 법학논총 제11집(1999), 191면 이하, 정명운, 『行政計畫と参加手続』(名城大学大学院研究科 研究年報第32集, 2004), 28면 이하 참조

있어서 일정한 질서를 실현하기 위한 활동기준을 설정하는 것으로서 재량행위라 할 수 있으며, 행정주체가 구체적인 도시계획을 입안·결정함에 있어서 비교적 광범위한 계획재량을 가진다.”¹⁵⁾

그러나 이러한 형성권한은 무한하게 인정되는 것이 아니라 이를 행사함에 있어 일정한 한계가 있다.¹⁶⁾ 이는 법치주의를 기본이념으로 하는 현대 행정에 있어서 당연히 요구되는 한계이다. 다만 이러한 한계는 계획결정주체가 자신이 처리할 수 있는 사무의 범위를 벗어나 과도하게 그 주체성을 강조하지 못하게 하는 일종의 컨트롤의 역할¹⁷⁾을 가지는 것이지, 계획결정주체에게 부여되어 있는 재량을 제한하기 위한 수단은 아니라 생각한다. 따라서 계획재량의 근거가 되는 계획형성권도 계획결정주체의 사무의 범위, 즉 법률에 의한 범위 안에서 그 형성의 자유가 인정된다고 하겠다.

15) 구택지개발촉진법위헌소원 판결에 있어서 헌법재판소는 행정청이 행정계획을 수립함에 있어서 형성의 자유가 있음을 인정하고 있다. 즉 행정청이 행정계획을 수립함에 있어서는 일반 재량행위의 경우에 비하여 더욱 광범위한 판단 여지 내지는 형성의 자유, 즉 계획재량이 인정된다고 판시하고 있다. 자세히는 헌법재판소 2007.10.4. 선고 2006헌바91 참조

16) 김남철, “지방자치단체간의 갈등완화를 위한 계획법상의 원칙”, 공법연구 제29권(2001), 353면. 이 한계는 이해관계자의 권리·이익의 보호만을 염두에 둔 경우에 계획재량에 대한 사법적 심사기준에 의한 통제나 사후처리가능만 기대할 수 있고, 또한 한정된 상황만을 행하게 된다. 따라서 법치주의의 원리에 근거한 재판적 통제 및 권리·이익의 보호를 위해서는 사전적, 예방적인 권리보호의 기능이 필요하다. 이에 관해서는 정명운, 전게서, 30면 참조

17) 사법심사에서의 계획재량에 대한 컨트롤로서는 정당성의 원칙, 비교형량의 원칙, 비교형량요청의 원칙 등을 들 수 있다. 다만, 어떠한 이유에 의하여 계획재량이 컨트롤 되어야 하는가에 대하여 사법심사에서는 구체적으로 논하고 있지 않다. 계획재량이 있어 컨트롤이 요구되는 이유는 첫째, 계획책임기관에 행정의 자립성의 보장이란 명목으로 광범위한 재량이 모든 분야에 인정된 경우에 계획책임기관의 방종을 불러일으킬 수 있으므로, 재판적 컨트롤에 의한 법치주의의 실현을 도모하기 위해서다. 둘째, 계획재량에 의하여 행해지는 행정계획은 이해관계자의 권리·이익을 침해하는 경우가 많으므로, 재판적 통제를 통하여 사인의 권리를 보장하려는 취지가 있다. 이에 관하여 정명운, 전게서, 30면 참조

제 3 절 지방자치단체의 계획형성을 위한 자치사무

지방자치단체의 계획형성을 위한 자치사무를 논의하기 이전에, 지방자치단체의 사무의 종류는 일반적으로 두 분류로 나눌 수 있다. 즉 지방자치단체가 자신의 관할 구역의 사무를 처리하는 자치사무와, 법률에 따라 지방자치단체에 속하는 사무가 있다. 전자에 관해서는 후술

1. 자치사무의 개념 특성

지방자치단체의 사무에 관한 규정은 헌법과 지방자치법에 명시되어 있다. 즉 헌법 제117조제1항은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고”라고 규정하여 자치사무를 규정하고 있으며, 또한 지방자치법 제9조제1항에는 “지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다”라고 하여 자치사무와 단체위임사무를 규정하고 있다.¹⁸⁾ 또한 동법 제9조제2항과 제11조에서는 각각 자치사무와 단체위임사무가 어떠한 것인지 예시하고 있다. 그러나 이는 다른 법령에 이와 달리 규정하는 경우에는 이 규정에도 불구하고 그 법적성질이 달라지기 때문에 절대적인 구별기준이 되지 못한다(제9조제2항 단서, 제11조 단서).¹⁹⁾ 환언하면 지방자치

18) 지방자치단체의 사무를 고유사무와 위임사무로 구별하는 것은 프랑스 등의 유럽 국가에서의 특수한 역사적 사정에 기인한 것으로서, 국가 또는 중앙정부에의 대항적 이데올로기로서 지방권의 관념이 고유사무의 근거로 되었다고 한다. 서정욱, “지방자치단체의 사무에 관한 현행법의 문제점과 입법론적 고찰”, 공법학연구 제8권제1호(2007), 282면

19) 서정욱, 전거서, 283면

지방자치법 제9조제2항: 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

동법 제11조: 지방자치단체는 다음 각 호에 해당하는 국가사무를 처리할 수 없다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있다.

법에서의 동 규정으로는 자치사무가 명백히 어떠한 사무를 지칭하는 것인지를 알 수 없다.²⁰⁾ 따라서 제9조제2항에서 예시되어 있는 사무들은 자치사무일 수도 단체위임사무일 수도 있다.

이에 대하여 제9조제2항을 자치사무와 단체위임사무를 포함하여 예시한 것으로 보는 견해²¹⁾와 자치사무만을 예시한 것으로 보는 견해²²⁾가 있다. 지방자치법 제9조제2항은 “제1항의 지방자치단체의 사무”를 예시한다고 규정하고 있는 데, 제1항에서는 자치사무와 단체위임사무를 동시에 규정하고 있어, 문리해석상 단체위임사무도 함께 예시한 것으로 볼 여지가 있다. 그러나 단체위임사무는 법률의 규정에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 말하는 바, 그러한 개별규정에 앞서 단체위임사무를 예시한다는 것은 의미가 없다는 점을 비추어 볼 때, 상기의 규정은 자치사무만을 예시한 것으로 해석하는 것이 타당하다고 하겠다.²³⁾

한편 지방자치법 제9조제2항에 예시된 사무가 자치사무라고 해서 그 정의가 이에 의하여 명료하게 파악되는 것은 아니다. 이는 지방자치법규에서 자치사무의 정의를 찾을 수 없다는 것을 의미한다. 따라서 자치사무에 대한 다양한 이론²⁴⁾을 통하여 다음과 같이 정의할 수 있을 것이다. 지방자치단체의 고유사무(자치사무)란 “지방자치단체가 존립하는 이유가 되는 사무로서 자기 스스로가 입안·결정할 수 있는

20) 송기춘, “지방자치법주해”, 한국지방자치법학회편(2005), 56면

21) 김남진, “행정법(Ⅱ)”, 법문사(2001), 99면

22) 김동희, “행정법(Ⅱ)”, 박영사(2003), 61면

23) 서정욱, 전게서, 287면

24) 자치사무(고유사무)를 지방자치단체의 존립을 위한 사무 및 주민의 복리를 증진시키기 위한 사무 등과 같은 자치단체의 본래적 사무를 말한다고 하는 견해, 서정욱 전게서, 285면과 지방자치단체의 존립목적이 되는 사무로 보는 견해, 박균성, “행정법강의”, 박영사 제5판(2008), 973면 및 지방자치단체의 본래의 목적으로 예정되어 있는 사무로서, 지방자치단체의 존립목적이 되고 있는 지방적 복리사무로 보는 견해, 조성규, “지방자치단체의 고유사무”, 공법학연구 제5권제2호(2004), 108면 등 다양한 견해가 있다.

사무”라고 정의할 수 있다.

2. 지방자치단체의 자치사무의 범위

지방자치단체가 헌법상 그리고 법 해석상 자신의 지역적 사무에 대한 일반적인 사무처리 권한을 가지고 있다고 하더라도, 이를 전부 열거할 수는 없다. 이러한 점에서 지방자치법은 사무배분의 방식으로 제11조에서 “지방자치단체는 법률에 다른 규정이 없는 한, 다음 각 호에 해당하는 국가사무를 처리할 수 없다”고 규정하여 국가사무에 대한 처리제한²⁵⁾을 두고 있다.

이 규정을 반대로 해석하면 여기에 규정되어 있지 않은 사무는 지방자치단체의 자치사무로 해석할 수 있다. 따라서 제9조제2항이 지방자치단체의 사무를 예시적으로 규정하고 있는 의미는 사실상 유명무실하다 할 수 있다.²⁶⁾ 다만, 이러한 규정을 두는 것은 국가와 지방자치단체와의 관할 다툼을 어느 정도 방지하는데 기여할 수 있다는 점에서 의의를 찾기도 한다.²⁷⁾ 이상과 같이 지방자치단체의 자치사무에 관하여 간략하나마 고찰하였다. 여기서 지방자치단체의 도시공간형성

25) 지방자치법 제11조는 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무로서 다음 각 호의 사항을 들고 있다.

1. 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무
2. 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무
3. 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무
4. 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무
5. 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무
6. 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무
7. 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무

26) 조성규, 전게서, 111면

27) 이기우, “지방자치발전을 위한 사무배분의 과제”, 지방자치연구 제8권제2호(1996), 29면, 조성규, 전게서, 112면

을 위한 권한과 관련하여 현행 『국토계획법』이 자치사무를 인정하고 있는지의 여부를 검토할 필요가 있다. 왜냐하면 헌법에서는 지방자치단체의 자치보장(제117조)을 내걸고 있으며, 또한 자기 스스로의 사무로서 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무(지방자치법 제9조제2항제4호)를 수행할 수 있다고 정하고 있기 때문이다. 또한 도시공간형성에 있어서 지방자치단체의 자치보장과 자치사무의 관계를 분석하여 어느 범위까지 지방자치단체의 계획형성이 이루어지고 있고, 또한 가능한 것인지를 파악할 수 있으며, 가령 지방자치단체가 중앙정부에 요구하고 있는 권한이상의 현실화를 위하여 무엇이 우선되어야 하는가를 파악하기 위해서이다.

3. 지방자치단체의 계획형성을 위한 자치사무의 보장여부

지방자치단체의 계획형성을 위한 사무가 구체적인 법률, 『국토계획법』 속에서 자치사무로서 인식되고 있는가에 관해서 분석하기 위해서는 먼저, 그 전제조건이 되는 기준을 설정하여야 한다. 그런데 그 기준을 어떻게 설정하느냐가 문제가 되는데, 본고에서는 지방자치단체의 사무를 지방자치법 제9조제1항의 규정에 따라 설정하기로 한다. 즉 동조에 의하면 지방자치단체의 사무를 일반적으로 자치사무와 위임사무로 분류하고 있고, 또한 위임사무는 형식상 단체위임사무와 기관위임사무로 분류²⁸⁾하여 설명하고 있으므로 이에 의한 분류를 기준으로 한다. 또한 그 표현 형식의 상이성에 근거하여 양자를 구분하기

28) 주지하는 바와 같이 위임사무는 지방자치단체가 법령에 의하여 국가 또는 다른 지방자치단체로부터 위임을 받아 행하는 사무를 말한다. 또한 위임사무는 형식상 단체위임사무와 기관위임사무를 포함하며 전자는 지방자치단체의 자체에게 위임되는 사무인데 비하여, 기관위임사무는 자치단체의 장에게 위임되는 사무를 의미한다. 이러한 구분에 의하면 양자를 구별하는 것은 쉬운 일이나, 실제적으로 양자를 어떠한 기준에 따라 구분시키는 것은 그리 간단하지 않다고 한다. 조성규, 전계서, 109면 참조

로 하겠다. 이에 대한 기준을 정리하면 표1과 같다.

<표1> 자치사무와 위임사무의 구분 기준

	자치사무	위임사무	
		단체위임사무	기관위임사무
법령상 표현 예	<ul style="list-style-type: none"> ○“지방자치단체는 ...하 여야 한다” ○“도지사·시장·군수는 ...를 시행한다”라는 표현이라도 전국적 통일성이 불필요하고, 당해 지자체에만 이해 관계가 있는 경우 ○“...하고자 하는 자는 시군구청장의 허가를 받아야 한다” ○사무의 실행주체²⁹⁾가 지방자치단체(단체장 및 의회) 	<ul style="list-style-type: none"> ○“국가 또는 상급 지방자치단체가 지방자치단체에 위임한다” ○“...는 시·도·시군구에 설치한다” ○“시·도 또는 시군구는...할 수 있다” ○“시도지사·시군구청장은 ...를 시행한다” ○사무의 실행주체가 지방자치단체(단체장과 의회) 	<ul style="list-style-type: none"> ○“...장관은 ..하 여야 한다” ○“...하고자 하는 자는 ...장관의 허가를 받아야 한다”는 사무중 시도지사, 시군구청장에게 위임된 사무 ○“시도지사, 시군구청장은 ...하 여야 한다”라는 표현 중 전국적 통일성이 필요하나, 지방적 이해가 없는 사무 ○사무의 실행주체가 지방자치단체장
규정형식	조례→규칙(재위임)	개별법, 시행령→조례(재위임)	개별법, 시행령 또는 행정권한의 위임 및 위탁규정→규칙(재위임)
경비부담	지자체 부담	위임자	위임자
지방의회의 관여	가능	가능	불가능(사무수행에 필요한 경비부담 사항은 가능)
국가감독	적법성 감독	적법성+합목적성	적법성+합목적성

29) 사무의 실행주체가 지방자치단체라 하더라도, 단위사무가 전국적 통일성을 요하느냐(위임사무), 그렇지 않느냐(자치사무)도 중요한 판단기준이 된다. 조정찬, “지방자치단체 사무배분에서의 지방자치와 국가행정의 조화”, 사단법인 한국지방자치법학회 및 법제처 지방자치법제연구회COP 학술발표대회, “자치행정과 국가행정의 조화”(2007. 12. 14) 발표문, 63면 이하

출전 : 본고는 2008년2월26일 “분권형도시계획구축을 위한 법제개선방안 연구”의 워크숍에서 한국지방행정 연구원의 강기홍 박사가 발표한 “계획고권과 자치사무”자료에서 발취한 것임.

※주 : 위의 표에 나타난 자치사무와 위임사무의 기준이 항상 법규상에서 명확하게 구별이 가능한 것은 아니며, 또한 자치사무는 그 대상이 매우 포괄적이어서 법령 규정상에 위임사무로부터 이를 구분하는 것은 어려움이 있다.

이러한 분류기준에 따라 『국토계획법』상의 각각의 공간계획을 분석하면 이하와 같은 결론에 이른다.

첫째, 광역도시계획(국토계획법 제11조 이하), 도시기본계획(동법 제 18조 이하), 도시관리계획(동법 제24조 이하)은 상기 표1 자치사무와 위임사무의 구분기준에 의할 경우, 모든 계획들이 기관위임사무, 국가사무, 공동사무의 성격이 혼재된 사무양태임을 알 수 있다. 즉, 광역도시계획의 수립기준(동법 제12조 2항), 도시기본계획의 수립기준(동법 제19조 3항), 도시관리계획의 수립기준(동법 제25조 4항)의 경우, 국토해양부장관이 사무수행의 주체가 됨으로 이들 계획의 기준수립은 최소한 국가사무임을 알 수 있다,

둘째, 동법 제11조 1항, 제18조 1항 및 제24조 1항의 규정방식에 의하면 각 계획의 수립권자와 관련하여서는 기관위임사무임을 알 수 있다. 뿐만 아니라 이들 계획들은 공동사무(국가와 지방의 공동수행사무)의 요소도 가지고 있음을 알 수 있다(법 제11조제2항 및 제18조제3항, 제24조제5항 참조).³⁰⁾

30) 이에 관해서는 2008년2월26일 실시한 “분권형도시계획구축을 위한 법제개선방안 연구”의 워크숍에서 한국지방행정연구원의 강기홍박사가 발표한 “계획고권과 자치사무”의 자료에 의한 것임

<표2> 국토계획법에서의 사무구분

구 분	관련조항	표현 방식	규정방식			
			국가사무	기관위임사무	공동사무	자치사무
광역도시 계획	제12조 제 1 항		○ 광역 도시 계획의 수립 기준은 ... 국토해양부 장관이 정한다.	○ 국토 해양 부 장 관 은 ... 수립 하여야 한다.	○ 국토 해양 부 장 관 은 ... 와 공 동 으 로 ... 을 수립 할 수 있다.	X
	제11조 제 1 항					
	제11조 제 2 항					
도시기본 계획	제19조 제 3 항	법 률 상 의 표 현	○ 도시 기본 계획의 수립 기준은 ... 국토해양부 장관이 정한다.	○ 특별 시장 은 ... 수립 하 여야 한다.	○ 특별 시장 은 ... 와 협 의 하 여야 한다.	X
	제18조 제 2 항					
	제18조 제 3 항					
도시관리 계획	제25조 제 4 항		○ 도시 관리 계획의 수립 기준은 ... 국토해양부 장관이 정한다.	○ 특별 시장 은 ... 수립 하 여야 한다.	○ 특별 시장 은 ... 을 입 안 할 수 있다.	X
	제24조 제 1 항					
	제24조 제 5 항					

결국 「국토계획법」에서는 법률상 자치사무가 부재하고 있다고 말할 수 있다. 즉 「국토계획법」에서 정하고 있는 개별 계획들과 관련하여서는 지방자치단체의 계획형성과 관련된 자치사무를 발견하기는 불가능하다는 것을 알 수 있다. 지방자치단체의 계획형성을 보호하는 자치사무의 특징은 최소한 그것이 건축 관련 개별 법률의 위임이 필요 없다는 것과, 해당 자치단체가 해당 조례를 규칙으로 재위임할 수 있다는 것이다.

따라서 지방자치단체의 건축 관련 조례, 서울특별시의 건축 관련 조례를 조사·분석하였다. 이는 일차적으로 지방자치단체의 건축 관련 조례를 살펴, 그것이 개별 법률의 위임이 있는지 여부와 지방자치단체장에게 규칙으로 재위임하는 사항을 두고 있는지를 살펴보면 크게 그것이 자치사무인지 아닌지를 구분해 낼 수 있을 것이고, 또한 이 기준으로 부족할 시는 의회의 관여 가능성 여부, 경비부담자가 누군지 등을 살펴보면 될 것으로 판단하였기 때문이다.

서울특별시의 현행 도시계획과 관련이 있는 조례를 조사하면 ① 서울특별시 도시개발조례와 ② 서울특별시 도시계획조례가 있으며,³¹⁾ 도시계획을 형성하는 설비 시설 및 주택과 관련하여 ③ 아파트지구 개발기본계획수립에 관한 조례가 있다.

이 중 ① 의 서울특별시 도시개발조례의 사무는 기관위임사무로 판단할 수 있다. 즉 동 조례가 도시개발법 제3조제4항에 근거하여 제정되었고, 개별 단위사무를 서울특별시장 또는 자치구청장에게 부과하고 있기 때문이다. 또한 ② 서울특별시 도시계획조례도 그 제1조 목적규정에서 동 조례가 “『국토계획법』시행령, 시행규칙 및 관계 법령에서 조례로 정하도록 한 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.”고 하고 있으므로 위임조례임을 알 수 있다. 그리고 ③ 아파트지구 개발기본계획수립에 관한 조례도 그 제1조 목적규정에서 동 조례가 “『주택법』(법률 제6916호) 부칙 제9조 및 『주택건설촉진법시행령』(2003.11.29. 대통령령 제18146호로 개정되기 전의 것을 말한다) 제23조제1항의 규정에 의하여 서울특별시 아파트지구개발기본계획의 수립에 관하여 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다”라고 하고 있으므로 기관위임조례, 즉 기관위임사무임을 알 수 있다.³²⁾

31) 서울특별시 법무행정서비스, http://legal.seoul.go.kr/2005/law/now_law.php, 『도시계획』, 2008년5월30일 확인

32) 이에 관해서는 2008년2월26일 실시한 “분권형도시계획구축을 위한 법제개선방안

이상으로 지방자치단체의 자치사무를 『국토계획법』 및 조례를 통하여 살펴보았다. 물론 본 연구는 공간계획 관련 법령을 전수적으로 분석하지 않고, 일정부분에 한정하였으나, 이에 의한 분석을 토대로 잠정적인 결론을 내린다면 지방자치단체에게 계획형성권 있고, 또한 법률상 자치사무가 인정되고 있음에도 불구하고, 그 영역이 협소하다는 것을 추정할 수 있다. 이러한 논증은 지방자치단체의 조례, 서울특별시의 일부 조례에 한정되기는 하지만, 를 통해서도 도시계획 관련 조례가 거의 위임사무를 내용으로 하고 있음을 알 수 있으며, 조례상으로도 자치사무가 확립되어 있지 못한 것으로 사료된다.

4. 소 결

지방자치가 실시되어 10여년의 세월이 흘러 지방분권화가 어느 정도 토착화되고 있는 현 시점에서 지방자치단체가 자기 지역의 특성을 살리고 지역주민의 복리향상을 위한 방안을 강구하여 자기 스스로 결정하기 위해서는 자신의 사무를 자기가 결정할 수 있는 바탕을 마련해 주어야 한다. 이를 위하여 우리는 지방자치단체에의 공간계획에 관한 권한이양을 역설하였고 또한 노력하여 어느 정도의 성과를 올렸다.

그럼에도 불구하고 아직도 공간계획에 있어서는 해결하여야 할 과제가 남아 있다. 이에 대해서는 두말할 필요 없이 지방자치단체에의 권한이양의 강화라는 것은 누구나 다 알고 있다. 그렇다면 종래의 공간계획에 대한 권한이양보다 더욱더 강화된 권한이양을 실현시키기 위한 방안이 필요하다. 즉 권한이양의 정당성을 뒷받침하여줄 새로운 논리 내지는 계획체계가 필요하다. 왜냐하면 지방자치단체에게 계획을 형성할 수 있는 권한, 이를 통상적으로는 계획고권이라 주장하고

연구”의 워크숍에서 한국지방행정연구원의 강기홍박사가 발표한 “계획고권과 자치사무”의 자료에 의한 것임

있는 학자들이 대부분이며, 또한 일반적으로 이러한 용어를 공간계획 전문가도 사용하고 있는 듯하나, 과연 우리의 실정에 있어 고권이란 용어가 적절한 표현인가에 관해서는 충분한 논의가 필요하다고 여겨 지나 본고에서는 논하지 않는 것으로 함, 이 있고 또한 이를 보장하여 주는 조치가 있다는 것은 충분히 논의 되어 왔고, 그 문제점도 지적되어 왔기 때문이다.

이러한 논의는 현 시점, 즉 지방분권화가 토착화되고 진전되고 있는 오늘에 있어서 논의의 대상에서 제외되는 것이 아니라, 이를 토대로 한 권한이양의 방안을 강구하여 분권형도시계획체계를 구축하는데 노력하여야 할 것이다.

분권형도시계획체계를 구축하기 위하여 본고에서는 그 전제조건을 검토하였으며, 문제점을 지적하였다. 물론 한정된 범위에서의 검토에 지나지 않지만, 그 결론으로서 국토·도시공간체계에 있어서는 계획이 상호 복잡하게 얽혀 있으며, 어떠한 계획에 지방자치단체가 관여할 수 있을 것인지 명확하지 않다. 또한 지방자치단체의 계획형성의 인정과는 반대로 공간계획에 관한 사무를 자치사무로 보고 있지 않다는 것이다. 이러한 문제 내지는 한계를 해소하고 분권화 시대에 맞는 도시계획의 구축을 위해서는 국토·도시공간체계의 재정립과 이를 위한 법제의 개선이 요구된다. 이에 관해서는 후술하기로 하겠다.

다음으로 분권형도시계획구축과 관련하여 외국의 사례를 검토할 필요가 있다. 이는 지방분권화가 세계적 추세이며, 이에 따라 공간계획의 체계도 변모하였기 때문이다. 이러한 제외국의 사례를 분석함으로써 향후 우리의 분권형도시계획체계를 구축하는데 그 시사점을 얻는데 목적이 있다.

제 4 절 국토·도시계획체계에 대한 현행법상의 구조

우리의 국토·도시계획과 관련해서는 다양한 법령이 상호 유기적으로 공존하고 있다. 이러한 법령 중 도시공간의 기본적인 계획체계를 구성하고 있는 것이 『국토기본법』과 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』이라 할 것이다. 이하에서는 이 법령들의 주요내용과 여기서 규정하고 있는 계획체계를 대상으로 간략히 논의하고자 한다.

1. 국토기본법

(1) 국토기본법의 주요내용

현행법에 있어서 국토의 기본적인 사항을 규정하고 있는 것이 2002년 2월 법률 제6654호로 제정된 『국토기본법』이다. 이 법은 “국토에 관한 계획 및 정책의 수립·시행에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 국토의 건전한 발전과 국민의 복리향상에 이바지함”을 목적으로 하고 있다. 그리고 이러한 목적을 달성하기 위하여 국토기본법에서는 국토관리의 방향성을 국토의 균형 있는 발전(제3조), 경쟁력 있는 국토여건의 조성(제4조) 및 환경 친화적 국토관리(제5조)를 들고 있다.

이와 같은 국토관리의 방향성의 특색은 국토의 이용 및 관리에 있어서 국가와 지방자치단체의 역할 및 책무가 동일하게 명시되어 있다는 것이다. 즉 국토에 관한 계획 및 정책의 수립·시행은 국가의 주도에 의해서만 달성되는 것이 아니라, 국가와 지방자치단체의 상호협력을 통하여 달성되기 때문이다. 이것은 국토의 이용 및 관리에 있어서 지방의 역할이 증대되고 있고 중요하다는 것을 의미한다.

국가와 지방자치단체의 역할에 관하여 좀 더 살펴보면 국토계획의 수립에 있어서 국토해양부장관에게 지속 가능한 국토관리의 평가지표

및 기준을 설정하여(제5조의2 제1항) 국토종합계획을 수립하도록 의무화하고 있다(제9조). 그리고 지방자치단체에 대해서는 “지역의 특수성을 고려하여 필요하다고 인정하는 때에는 별도의 지표 및 기준을 설정”할 수 있도록 하고 있다(제5조의2 제2항). 이러한 역할분담에 관해서는 그 외의 규정에서도 찾아 볼 수 있다.

즉 국토기본법 제9조에 따라 국토해양부 장관이 국토종합계획을 수립하거나 확정된 계획을 변경하고자 하는 때에는 시·도지사의 의견을 들어야 한다(동조 제2항)고 하여 지방자치단체와의 조화를 추구하고 있다. 이와 반대로 통합적인 국토관리와 이용을 추구하기 위하여 지방자치단체의 공간계획에 국가의 관여여지도 남겨놓고 있다.

예를 들면 지방자치단체의 장에 의하여 수립되는 도종합계획은 그 계획을 수립하거나 변경하고자 하는 때는 국토해양부 장관의 승인을 받도록 하고 있다(제15조). 또한 지방자치단체 간의 공간계획의 수립에 있어 효율적인 추진과 상호 충돌을 예방하기 위하여 법 제20조제1항에서는 “국토해양부 장관은 도종합계획·시군종합계획·지역계획 및 부문별계획이 서로 상충되거나 국토종합계획에 부합하지 아니하다고 판단되는 경우에는 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 당해 계획을 조정할 것을 요청할 수 있다”고 규정하고 있다. 그리고 이와 같은 조정권에 대해서는 계획의 시행을 위한 처분이나 사업에도 인정하고 있다(제21조).

이러한 내용에 근거한 국토계획은 국토를 효율적으로 이용·관리함으로써 장래의 경제적·사회적 변동에 대응하고 국토가 지향하여야 할 발전방향을 다섯 가지의 상세계획으로 나누어 추진하고 있다. 또한 이 계획체계는 계획주체에 따라 국가의 공간계획과 지방자치단체의 그것으로 분류할 수 있다.

(2) 국가의 공간계획과 지방자치단체의 공간계획 체계

1) 국토계획의 정의 및 구분

국토계획은 국토종합계획·도종합계획·시군종합계획·지역계획 및 부문별계획으로 구분되며 각각의 계획은 국토의 효율적인 이용과 관리를 목적으로 수립·시행되고 있다.

① 국토종합계획

국토종합계획은 국토전역을 대상으로 하여 국토의 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획(제6조제2항제1호)으로서 국토해양부장관은 국토종합계획을 수립함에 있어 국토의 공간구조의 정비 및 지역별 기능분담방향, 국토의 균형발전을 위한 시책 및 지역산업육성, 국가경쟁력 제고 및 국민생활의 기반이 되는 국토기간시설의 확충, 토지·수자원·산림자원·해양자원 등 국토자원의 효율적 이용 및 관리 및 지속가능한 국토발전을 위한 국토환경의 보전 및 개선에 관한 사항 등을 포함한 기본적이고 장기적인 정책방향을 내용으로하는 계획을 수립하여야 하고, 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어야 한다(제10조, 제12조제1항).

② 도종합계획

도의 관할구역을 대상으로 하여 당해 지역의 장기적인 발전방향을 제시(제6조제2항제2호)하기 위하여 도지사는 지역현황·특성의 분석 및 대내외적 여건변화에 대한 전망, 지역발전의 목표와 전략, 지역공간구조의 정비 및 지역 안 기능분담 방향, 지역 안 자원 및 환경의 개발과 보전·관리, 토지의 용도별 이용 및 계획적 관리에 관한 사항을 포함(제13조)하여 계획을 수립하도록 하고 있으며, 이러한 내용을 담고 있는 계획의 수립 및 변경에 있어서는 「국토의계획및이용에관한법률」에 의하여 도에 설치된 도시계획위원회의 심의를 거치도록 하고 있다(동조 제2항).

③ 시·군종합계획

특별시·광역시·시 또는 군(광역시의 군을 제외한다)의 관할구역을 대상으로 하여 당해 지역의 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하고, 토지이용·교통·환경·안전·산업·정보통신·보건·후생·문화 등에 관하여 수립하는 계획으로서 국토의계획및이용에관한법률에 의하여 수립되는 도시계획을 말한다(제6조제2항제3호).

④ 지역계획

특정한 지역을 대상으로 특별한 정책목적을 달성하기 위하여 수립하는 계획이 지역계획이다(제6조제2항제4호). 이 계획은 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 지역의 특성에 맞는 정비나 개발을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 관계 법률에서 정하는 바에 따라 수도권에 과도하게 집중된 인구와 산업의 분산 및 적정배치를 유도하기 위하여 수립하는 수도권발전계획, 광역시와 그 주변지역, 산업단지와 그 배후지역 또는 여러 도시가 상호 인접하여 동일한 생활권을 이루고 있는 지역 등을 광역적·체계적으로 개발하기 위한 광역권개발계획, 특정한 지역을 대상으로 경제·사회·문화·관광 등을 전략적으로 발전시키기 위하여 수립하는 개발계획 및 다른 지역에 비하여 개발수준이나 소득기반이 현저히 열악한 낙후지역을 대상으로 이의 개발을 촉진하기 위하여 수립하는 개발촉진지구개발계획 등 지역계획을 수립할 수 있도록 하였다(제16조).

⑤ 부문계획

국토전역을 대상으로 하여 특정부문에 대한 장기적인 발전방향을 제시하는 계획(제6조제2항제4호)으로서 중앙행정기관의 장은 국토전역을 대상으로 하여 소관업무에 관한 부문별계획을 수립할 수 있도록 하고, 또한 중앙행정기관의 장이 부문별계획을 수립한 때에는 국토해

양부장관에게 통보하도록 하였다(제17조).

2) 국토계획의 상호관계

국토기본법에서는 국토종합계획이 다른 법령에 의하여 수립되는 국토에 관한 계획 보다 우선하여 적용됨을 명시하고 있다. 즉 제8조에 서“이 법에 의한 국토종합계획은 다른 법령에 의하여 수립되는 국토에 관한 계획에 우선하며 그 기본이 된다”라고 규정하여 국토기본법에 의한 국토종합계획이 국토의 이용 및 관리를 위한 계획 중 상위계획임을 밝히고 있다.

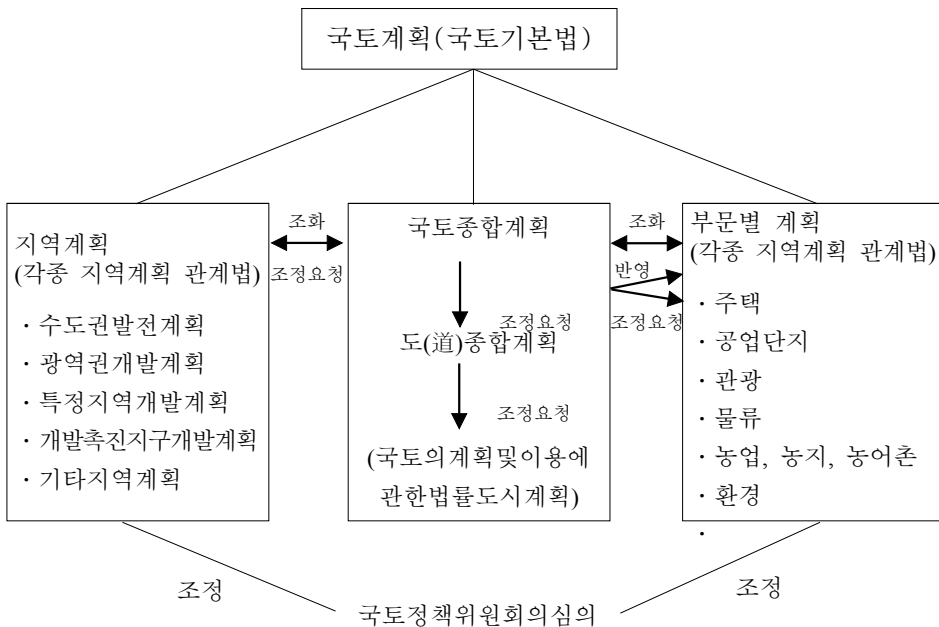
또한 이 법에서는 중앙행정기관의 장 및 시·도지사의 소관업무와 관련된 정책 및 계획의 수립에 있어 국토계획의 내용을 반영하여 작성하도록 하고 있으며, 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 소관별 실천계획의 추진실적서를 작성하여 국토해양부장관에게 제출하도록 의무화 하고 있다(제18조). 이러한 실천계획의 수립 및 평가는 국토계획의 효율적인 추진을 목적으로 하고 있는 한편, 국토종합계획이 하위계획에 대하여 구속성을 가지고 있음을 밝히고 있다고 하겠다.

이러한 관계는 계획체계의 구성에 있어서도 동일하다. 국토기본법은 전술한 바와 같이 국토계획을 국토종합계획-도종합계획-시·군종합계획-지역계획-부문별 계획으로 구분하고, 계획 간의 조화를 위하여 상호간의 관계를 명확히 하고 있다. 즉 국토종합계획은 “도종합계획 및 시군종합계획의 기본이 되며, 부문별계획과 지역계획은 국토종합계획과 조화를 이루어야 한다”고 하고 있으며(제7조제1항), 도종합계획은 “당해 도의 관할구역 안에서 수립되는 시군종합계획의 기본이 된다”고 규정하고 있다(동조 제2항). 또한 도종합계획·시군종합계획·지역계획 및 부문별계획의 수립권자는 국토종합계획의 수립주기를 감안하여 그 수립주기를 정하여야 한다고 규정하고 있다(동조 제3항).

이러한 국토기본법의 제규정은 국가의 공간계획이 지방자치단체의 그것에 상위적 계획으로서 그에 우선함을 정한 명시적 규정으로 볼

수 있다. 이러한 상위성은 단순히 선언적인 것은 아니다.³³⁾ 가령 하위 계획이 상위계획에 부합하지 않은 경우에 대한 조정을 위하여 국토해양부장은 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 당해 계획을 조정할 것을 요청할 수 있으며(제20조제1항), 이에 의하여 계획을 조정할 것을 요청받은 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 특별한 사유 없이 이를 반영하지 아니하는 경우에는 국토해양부장은 이를 조정할 수 있다고 규정하고 있다(동조 제2항). 다만 이러한 국가에 의한 조정권에 있어서도 지방자치단체의 관여가능성을 감안하여 동조 제3항에서는 계획 간의 조정에 앞서 당해 지방자치단체의 장의 의견을 듣도록 정하고 있다.

그림 1 현행 국토계획의 체계



출전 : 정부혁신지방분권위원회 『지방자치권 강화(2)-도시계획 관련-』, <http://www.namk.or.kr/board/도시계획.hwp>, 2008년4월30일 확인

33) 김동건, “지방자치단체의 공간계획”, 토지공법연구 제38집(2007), 386면

이와 같은 국토계획 상호간의 관계에 있어서 계획주체의 역할과 계획체계상 하나의 기준을 파악할 수 있다. 먼저 계획주체의 역할에 있어서 국가는 전체적인 국토의 이용과 관리의 방향성을 설정하고 이를 수행하기 위하여 국토종합계획을 수립하며, 지방자치단체는 이 범위 안에서 지역의 특성을 고려한 계획을 수립·시행하고 있다. 즉 전체적이고 포괄적인 국토의 이용 등에 관해서는 국가가, 그 외의 사항에 관해서는 지방자치단체가 수행하고 있는 구조로 되어 있다. 따라서 국토계획의 상호간의 조정에 있어 국가의 조정권이 지방자치단체보다 강화되어 있다고 할 수 있다.

다음으로 국토계획에 대한 계획체계상의 기준이다. 이에 관한 기준의 특색은 국토종합계획이 국토에 대한 상위계획으로서 기능하며, 하위계획이 이 계획과의 정합성을 필요로 한다는 것이다. 따라서 다른 법령에 의해서도 이 상위성을 침해할 수 없도록 하고 있으며, 지방자치단체의 공간계획의 정당성은 어느 정도 인정하되 그 범위에 관해서는 상위 국가계획인 국토종합계획과 부합되도록 하고 있다는 것이다. 이러한 계획체계는 국토의 효율적인 이용이라는 측면에서 충분히 논리의 정당성을 가지고 있으나, 반면에 지방자치단체의 자율성, 환원하면 지방자치단체의 자치권의 범위를 제약하는 문제도 내포하고 있다. 이러한 문제에 관해서는 후술하기로 하겠다.

여하튼 간에 국토계획을 둘러싼 여러 가지 사항들을 종합하면 계획주체에 있어서 중앙정부와 지방정부의 역할이 권한과 관련해서 종적인 체계를 구성하고 있고 이는 계획체계에 있어서도 동일하다는 것을 부인할 수 없을 것이다.

2. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률

종전에는 국토를 도시지역과 비도시지역으로 구분하여 도시지역에는 도시계획기법을 비도시지역에는 국토이용관리법으로 이원화하여 운영하

였으나, 국토의 난개발 문제가 대두됨에 따라 2003년1월부터 양자를 통일하여 비도시지역에서도 도시계획법에 의한 도시계획기법을 도입할 수 있도록 □□국토의 계획 및 이용에 관한 법률□□을 제정하였다. 이에 관해서는 주지하는 바일 것이다. 이 법의 특색은 국토기본법에서 국토계획의 하나로 규정한 시·군 종합계획을 본 법에서 도시계획으로서 인식하여 종전의 도시계획에 대한 인식보다 그 지위를 격상시키고 있다는 것이다.

(1) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 주요내용

국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 “국토계획법”이라 한다)은 “국토의 이용·개발 및 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 공공복리의 증진과 국민의 삶의 질을 향상하게 함”(제1조)을 목적으로 하는데, 이를 위하여 도시계획의 수립에 관한 사항, 토지이용규제에 관한 사항, 그리고 토지거래허가에 관한 사항을 법률의 주요내용으로 하고 있다.

먼저 본 법에서는 도시계획의 수립에 있어 도시계획을 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획의 세 가지로 구분하고 있다(제10조~제35조). 이러한 계획체계는 도시라는 공간구조를 형성함에 있어 도시발전의 일정한 목표를 제시하고 이를 실현하기 위하여 상호 관련이 있는 행정수단을 종합·조정하기 위한 것³⁴⁾이라 하겠다.

둘째, 도시공간에서의 효율적인 토지이용을 도모하기 위하여 다른 법률에 의한 토지이용에 관한 구역 등의 지정제한을 두었다. 즉 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 다른 법률에 의하여 토지이용에 관한 지역·지구·구역 또는 구획 등을 지정하고자 하는 경우에는 당해 구역등의 지정목적이 이 법에 의한 용도지역·용도지구 및 용도구역의 지정목적에 부합되도록 하여야 하며(제8조), 또한 다른 법

34) 정태용, “국토계획법”, 한국법제연구원 개정2판(2007), 46면

률에서 이 법에 의한 용도지역·용도지구 또는 용도구역의 지정 또는 변경에 대한 도시관리계획의 결정을 의제하는 내용이 포함되어 있는 계획을 허가·인가·승인 또는 결정하고자 하는 경우에는 중앙도시계획위원회 또는 지방도시계획위원회의 심의를 받도록 하여 용도지역 등의 변경을 제한(제9조)하고 있다.

셋째, 국토계획법에서는 국토의 이용 및 관리에 관한 계획의 원활한 수립 및 집행, 합리적 토지이용 등을 위하여 토지의 투기적인 거래가 성행하거나 지가가 급격히 상승하는 지역과 그러한 우려가 있는 지역에 대하여 토지거래계약에 관한 허가구역으로 지정(제117조)할 수 있도록 하였다.

또한 허가구역 안에 있는 토지에 관한 소유권·지상권(소유권·지상권의 취득을 목적으로 하는 권리를 포함한다)을 이전 또는 설정(대가 받고 이전 또는 설정하는 경우에 한한다)하는 계약(예약을 포함한다. 이하 “토지거래계약”라 한다)을 체결하고자 하는 당사자는 공동으로 대통령령이 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아야 하며(제118조제1항), 허가를 받지 아니하고 체결한 토지거래계약은 무효가 된다(동조 제6항)

이러한 주요내용에 있어 국토계획법의 가장핵심적인 부분은 도시공간의 발전방향을 제시하는 도시계획의 수립에 관한 규정이며, 이에 따른 계획체계라 하겠다.

(2) 도시계획을 위한 계획체계

상술한 바와 같이 국토계획법에 근거한 도시계획체계로서는 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획이 있다. 이하에서는 각 계획의 의의와 지정·수립절차를 살펴보고 각각의 계획 상호간의 관련성을 분석하고자 한다.

1) 광역도시계획

대도시권이 확산되고 도시가 서로 연접하게 됨에 따라 교통, 유통, 환경 등의 문제가 광역화하고 있는데 이러한 광역적인 도시문제는 개별도시의 차원에서 일률적으로 해결하기 어려우므로 관계되는 도시를 하나로 묶어 관리할 필요가 있다. 즉 광역도시계획은 개별 도시 차원에서 해결하기 어려운 제문제를 광역적인 도시계획으로 해결하기 위한 계획이다.³⁵⁾ 그러므로 광역도시계획은 2 이상의 공간구조 및 기능을 상호 연계시키고 환경을 보전하며 광역시설을 체계적으로 정비하기 위하여 필요한 경우에는 광역계획권으로 지정할 수 있는데(제10조). 광역도시계획이 전자인 경우에는 정책적이고 지침적 성격을 가지나, 후자의 경우는 인접한 시·군과 광역시설의 설치 등 현안사항을 해결하기 위해 상당히 구체적인 실행계획의 성격을 갖는 것이 된다.

이러한 성격을 가지고 있는 광역도시계획은 광역계획권의 지정목적 을 달성하는 데 필요한 ① 광역계획권의 공간구조 와 기능분담에 관한 사항, ② 광역권의 녹지관리체계와 환경보전에 관한 사항, ③ 광역 시설의 배치·규모·설치에 관한 사항, ④ 경관계획에 관한 사항 및 그 밖에 광역계획권에 속하는 특별시·광역시·시 또는 군 상호간의 기능연계에 관한 사항으로서 ⑤ 광역계획의 교통 및 물류유통체계에 관한 사항, ⑥ 광역계획권의 문화·여가 공간 및 방재에 관한 사항을 포함하도록 하고 있다(제12조제1항, 영 제9조).

광역도시계획의 내용은 각 광역계획권의 특성에 따라 달라지는데, 이는 광역도시계획이 광역계획권의 주요 관심사항을 중점적으로 검토하여 대안과 전략을 제시한 는 정책적 역할을 수행하고 있기 때문이다.³⁶⁾

35) 정태용, 전게서, 143면

36) 정태용, 전게서, 145면. 이에 관한 자세한 내용에 관해서는 박상규, “광역도시계획제도와 추진방향”, 월간국토(2002), 57면 참조

이러한 취지하에 수립되는 광역도시계획은 그 계획의 지정에 있어 다음과 같은 절차를 필요로 한다.

먼저 광역계획권의 지정에 있어 국토해양부장관은 “2 이상의 특별시·광역시·시 또는 군의 공간구조 및 기능을 상호 연계시키고 환경을 보전하며 광역시설을 체계적으로 정비하기 위하여 관할구역의 전부 또는 일부를 광역계획권으로 지정”하되(제10조제1항), 인접한 2 이상의 특별시·광역시·시 또는 군의 “관할구역의 일부를 광역계획권에 포함시키고자 하는 때에는 구·군(광역시의 관할구역 안에 있는 군을 말한다)·읍 또는 면의 관할구역 단위”로 하여야 한다고 규정하고 있다(영 제7조제2항). 이에 의하여 중앙행정기관의 장, 특별시장·광역시장 또는 도지사 및 시장 또는 군수는 국토해양부장관에게 광역계획권의 지정을 요청할 수 있으며(제10조제2항), 관계 시·도지사, 시장 또는 군수의 의견을 들은 후 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐 광역계획권을 지정 또는 이를 변경하여야 한다(동조 제3항). 또한 이러한 사실에 대하여 법에서는 당해 관계행정기관의 장에게 통보하도록 의무화 하고 있다(동조 제4항).

이러한 절차를 거쳐 광역도시계획을 수립하게 되는데 그 수립권자 및 승인권자에 관해서는 국토해양부 장관이 수립하는 경우, 지방자치단체의 장이 수립권자인 경우 및 양자가 공동으로 수립하는 경우로 구분하여 각각의 역할을 파악할 수 있다.

첫째, 수립권자가 국토해양부장관인 경우는 “국가계획과 관련된 광역도시계획의 수립이 필요한 경우 또는 광역계획권을 지정한 날부터 3년이 경과될 때까지 관할 시·도지사로부터 광역도시계획에 대하여 승인신청이 없는 경우”가 이에 해당한다(제11조제1항제3호).

둘째, 지방자치단체의 장이 수립권자인 경우는 “광역계획권이 같은 도의 관할구역에 속하여 있는 경우 또는 광역계획권이 2 이상의 특별시·광역시·도(이하 “시·도”라 한다)의 관할구역에 걸쳐 있는 경우”

이다(동항 제1호).

셋째, 광역도시계획의 수립에 있어 시·도지사의 요청이 있는 경우 및 그 밖에 필요하다고 인정되는 경우에는 광역도시계획의 수립권자가 중앙과 지방의 양자가 공동으로 수립하게 되어있다(동조 제2항).

이러한 수립절차를 걸쳐 승인되는 광역도시계획에 있어서 그 권한은 중앙의 행정기관의 장에게 있다. 즉 지방자치단체의 장은 광역도시계획을 수립 또는 변경하는 때에 국토해양부장관의 승인을 얻어야 하나(제16조제1항), 국토해양부장관이 광역도시계획을 승인하거나 직접 광역도시계획을 수립 또는 이를 변경하고자 하는 때(공동으로 수립하는 때를 포함한다)에는 별도의 승인 절차를 두고 있지 않다.

2) 도시기본계획

도시기본계획은 시·군의 관할구역에 대하여 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로서 도시관리계획수립의 지침이 되는 계획이며 시·군의 토지개발 및 관리에 근간이 되는 계획이다(제2조). 이러한 도시기본계획의 성격은 국토종합계획을 기본으로 하여 지역의 발전방향을 제시하는 정책계획이며, 사회적·경제적인 측면을 포함하여 생활환경을 대비하는 종합계획이고, 도시관리계획 등 하위계획의 기본이 되는 전략계획이라 할 수 있다.³⁷⁾ 이러한 성격을 가지고 있는 도시기본계획은 ① 지역적 특성 및 계획의 방향·목표에 관한 사항, ② 공간구조, 생활권의 설정 및 인구의 배분에 관한 사항, ③ 토지의 이용 및 개발에 관한 사항, ④ 토지의 용도별 수요 및 공급에 관한 사항, ⑤ 환경의 보전 및 관리에 관한 사항, ⑥ 기반시설에 관한 사항, ⑦ 공원·녹지에 관한 사항, ⑧ 경관에 관한 사항 등 정책방향이 포함되어야 한다(제19조). 또한 도시기본계획의 방향 및 목표달성과 관련하여 도심 및 주거환경의 정비·보전, 경제·산업·사

37) 김상조 외, “지방분권에 따른 국토도시계획체계 재정립 방안 연구”, 국토연구원(2005), 18면

회·문화의 개발 및 진흥에 관한 사항, 교통·물류체계의 개선과 정보통신의 발전에 관한 사항, 미관의 관리, 방재 및 안전에 관한 사항, 그리고 재정확충 및 도시기본계획의 시행을 위하여 필요한 재원조달에 관한 사항을 정하도록 하고 있다(영 제15조). 이러한 내용을 포함하고 있는 도시기본계획을 종합계획이라 부르기도 한다.³⁸⁾ 종합계획이란 주지하는 바와 같이 계획의 방향성과 목표를 포괄적으로 제시하는 기능을 가지고 있다. 따라서 이에 관한 수립대상지역과 수립기준이 필요하다. 도시기본계획의 수립대상지역은 원칙적으로 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역 전체가 대상이 되나, 지방자치단체장이 지역여건상 필요하다고 인정되는 때에는 인접한 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역의 전부 또는 일부를 포함하여 도시기본계획을 수립할 수도 있다(제18조제1항). 다만, 시 또는 군의 위치, 인구의 규모, 인구감소율 등을 감안하여 대통령령이 정하는 시 또는 군³⁹⁾은 도시기본계획을 수립하지 아니할 수 있다(동항 단서).

이와 같이 수립대상지역이 설정되면 도시기본계획을 수립하기 위한 기준이 필요한데, 이에 관해서는 ① 특별시·광역시·시 또는 군의 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 토지이용·교통·환경 등에 관한 종합계획이 되도록 할 것, ② 여건변화에 탄력적으로 대응할 수 있도록 포괄적이고 개략적으로 수립하도록 할 것, ③ 도시기본계획을 정비할 때에는 종전의 도시기본계획의 내용 중 수정이 필요한 부분만을 발췌하여 보완함으로써 계획의 연속성이 유지되도록 할 것,

38) 김상조, 전계서, 18면

39) 시행령 제14조(도시기본계획을 수립하지 아니할 수 있는 지역) 법 제18조제1항 단서에서 “대통령령이 정하는 시 또는 군”이라 함은 다음 각 호의 1에 해당하는 시 또는 군을 말한다.

① 『수도권정비계획법』 제2조제1호의 규정에 의한 수도권(이하 “수도권”이라 한다)에 속하지 아니하고 광역시와 경계를 같이하지 아니한 시 또는 군으로서 인구 10만 명 이하인 시 또는 군
② 관할구역 전부에 대하여 광역도시계획이 수립되어 있는 시 또는 군으로서 당해 광역도시계획에 법 제19조제1항 각호의 사항이 모두 포함되어 있는 시 또는 군

④ 도시와 농어촌 및 산촌지역의 인구밀도, 토지이용의 특성 및 주변 환경 등을 종합적으로 고려하여 지역별로 계획의 상세정도를 다르게 하되, 기반시설의 배치계획, 토지용도 등은 도시와 농어촌 및 산촌지역이 서로 연계되도록 할 것, ⑤ 부문별 계획은 도시기본계획의 방향에 부합하고 도시기본계획의 목표를 달성할 수 있는 방안을 제시함으로써 도시기본계획의 통일성과 일관성을 유지하도록 할 것, ⑥ 도시지역 등에 위치한 개발가능토지는 단계별로 시차를 두어 개발되도록 할 것, ⑦ 녹지축·생태계·산림·경관 등 양호한 자연환경과 우량농지, 보전목적의 용도지역 등을 충분히 고려하여 수립하도록 할 것, 그리고 ⑧ 경관에 관한 사항에 대하여 필요한 경우에는 도시기본계획도서의 별책으로 작성하여야 국토해양부장관이 정하도록 하고 있다(영 제16조).

이렇게 도시기본계획의 수립대상지역과 기준이 설정되면 이를 결정하는 주체가 필요한데, 현행 체계에서는 도시기본계획의 수립권자와 승인권자가 2원적으로 이루어지고 있다. 즉 지역의 특성을 고려하여 도시기본계획의 수립권자는 관할 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 수립(제18조제1항)하며, 그 승인에 있어서는 국토해양부장관이 주체가 되고 있다(제22조).

3) 도시관리계획

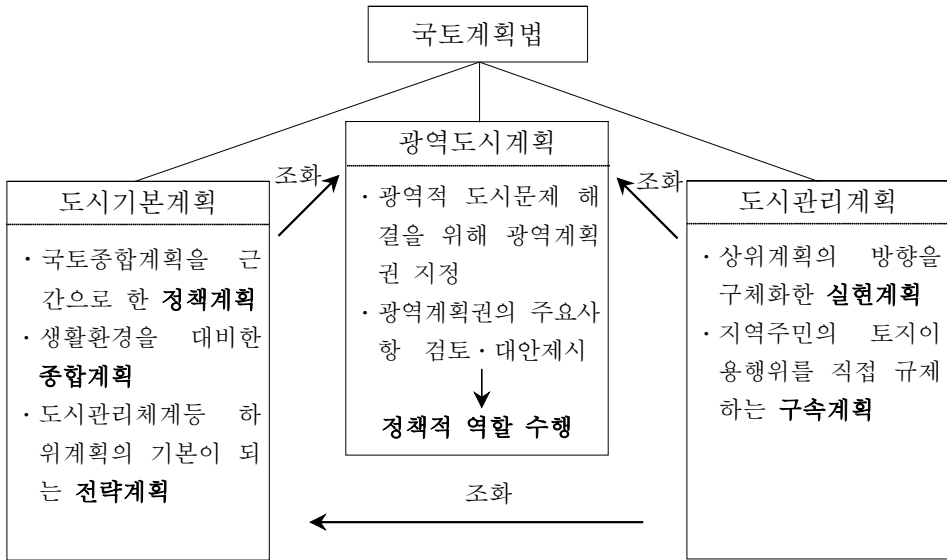
도시관리계획이라 함은 특별시·광역시·시 또는 군의 개발·정비 및 보전을 위하여 수립하는 토지이용·교통·환경·경관·안전·산업·정보통신·보건·후생·안보·문화 등에 관한 계획을 말한다(제2조). 즉 도시관리계획은 상위계획인 광역도시계획 및 도시기본계획의 지침을 수용하여 상위계획의 개발방향을 구체화하고 실현하는 계획으로서의 성격을 가진다. 이러한 도시관리계획의 내용은 ① 용도지역·용도지구 지정 및 변경에 관한 계획, ② 개발제한구역·시가화조정구역·수산자원보호구역 지정 및 변경에 관한 계획, ③ 기반시설 설치·정

비·개량에 관한 계획, ④ 도시개발사업 및 재개발사업에 관한 계획, ⑤ 지구단위계획구역 지정 및 변경에 관한 계획과 지구단위계획을 포함하고 있다. 또한 도시관리계획은 각 개별 필지별로 용도지역·지구 및 사업 등으로 지정하는 계획으로서 구체적이고 명확하게 기술하고 있으며, 특히 도시관리계획의 일환인 지구단위계획의 경우 용도지역의 지정부터 개별 건축물의 건축계획에 까지 구체적인 사항을 명시하고 있다.⁴⁰⁾ 이러한 의미에서 도시관리계획은 사인에 대하여 구속적 계획의 성격을 가지고 있다. 왜냐하면 도시관리계획은 그 내용에 따라 일반 국민(해당 지역의 주민)의 토지이용행위를 직접적으로 규제하기 때문이다. 따라서 도시관리계획은 원칙적으로 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 입안⁴¹⁾하고(제24조제1항), 그 입안을 당해 지방자치단체의 장이 결정한다(제29조제1항). 다만 국토해양부 장관이 입안하는 경우, 토지의 총면적이 5km²이상인 도시지역·관리지역·농림지역 또는 자연환경보전지역간의 용도지역의 지정 및 변경의 경우, 도시기본계획이 수립되지 아니한 시·군에서 토지의 면적이 50만km²이상의 녹지지역을 주거지역·상업지역 또는 공업지역으로 변경의 경우 및 개발제한구역·시가화조정구역 또는 수산자원보호구역의 지정 및 변경의 경우, 그리고 토지의 면적이 5km²규모 이상에 해당하는 제2종지구단위계획구역의 지정 및 변경에 관한 도시관리계획에 있어서는 결정권자가 국토해양부 장관으로 되어있다(제29조, 영 제24조).

40) 김상조, 전제서, 19면

41) 다만 국가계획과 관련된 경우, 2이상의 시·도에 걸쳐 지정되는 용도지역·용도지구 또는 용도구역과 2 이상의 시·도에 걸쳐 이루어지는 사업의 계획 중 도시관리계획으로 결정하여야 할 사항이 있는 경우 및 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 국토해양부 장관의 도시관리계획의 조정을 요구한 기한까지 도시관리계획을 정비하지 아니하는 경우에는 국토해양부 장관이 결정할 수 있도록 하고 있다(제24조 제5항).

그림 2 현행 도시계획의 체계



이상으로 도시계획에 있어 각 계획체계에 관하여 살펴보았다. 이러한 계획체계의 특색은 지역의 특성과 발전방향을 제시하는 기능으로서 도시계획을 단계별로 설정하고 있다는 것이다. 즉 사회·경제 구조의 다양화에 따라 발생하는 도시의 제문제를 제도적으로 해결하기 위하여 도시계획을 정책적 수단으로 활용하고 있으며, 이와는 별도로 각 도시의 발전방향을 종합적·전략적으로 추진하기 위하여 계획을 수립하고 그 세부적인 사항을 정하여 실현하는 계획체계를 이루고 있다.

여기서 이러한 계획체계가 국토계획체계와 어떠한 연관성을 가지고 있는가를 고찰해 볼 필요가 있다. 왜냐하면 국토기본법에 의한 계획체계는 국토의 효율적인 이용·관리를 위한 정책적 수단으로서의 기능을 가지고 있는 반면, 국토계획법에 의한 계획체계는 정책적 수단으로서의 기능과 실행계획으로서의 그 것을 동시에 가지고 있기 때문이다.

3. 국토·도시계획 체계의 관련성

『국토기본법』 제7조에서는 “국토종합계획은 도종합계획 및 시군종합계획의 기본이 되며, 도종합계획은 당해 도의 관할구역 안에서 수립되는 시군종합계획의 기본이 된다”고 규정하고 있다. 여기서 말하는 시군종합계획은 “특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역을 대상으로 당해 지역의 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하기 위하여 수립하는 계획(제2조)을 의미함으로 『국토계획법』에 의한 도식기본계획을 지칭함을 알 수 있다.

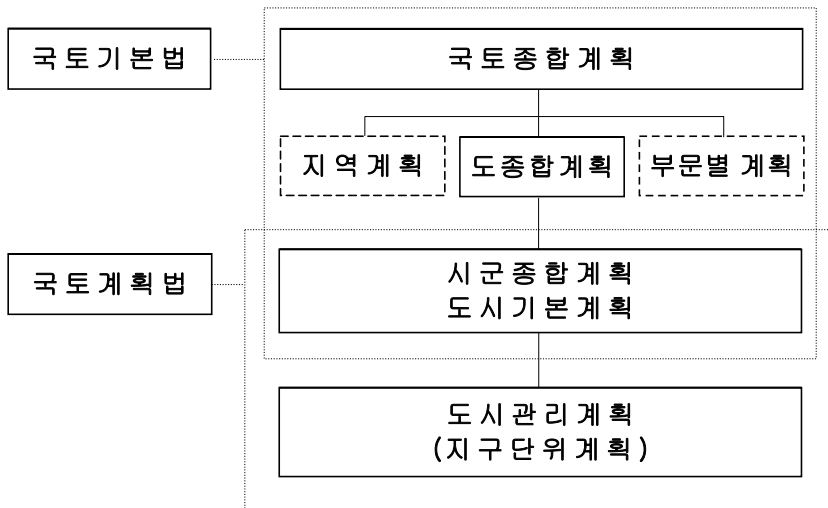
이에 의하여 도시기본계획은 국토의 효율적인 이용과 관리를 위한 정책적 수단으로서 그 역할을 수행하는 한편, 당해 지역의 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로서의 역할도 가지고 있다. 또한 계획의 성격상 도시기본계획은 인구의 배분, 토지의 이용 및 개발, 토지의 용도별 수요 및 공급에 관한 사항 등을 고려하여 계획을 수립(국토계획법 제19조)하도록 되어 있으므로 도시계획의 주요한 사항은 도시기본계획에서 결정된다고 볼 수 있다.

이에 의하면 도시기본계획은 토지이용 및 관리의 일관적 추진을 위한 정책적 측면과 지역 주민의 생활환경을 대비하기 위한 전략적 측면이라는 이중적인 성격을 가지고 있다고 하겠다. 이 중에서 어느 쪽을 우선적으로 적용할 수 있을가에 관한 선정문제는 그리 간단히 해결할 수 없는 과제이다.

그러나 『국토계획법』에서는 “국가의 정책적 목적을 달성하기 위한 사업 중 『국토기본법』의 규정에 따른 국토종합계획 또는 광역도시계획에 포함된 내용으로서 330만km² 규모 이상인 사업을 추진하기 위하여 지역적 특성 및 계획의 방향·목표, 공간구조·생활권의 설정 및 인구의 배분, 그리고 경관에 관한 사항을 모두 포함한 국가계획을 수

립할 수 있다”고 하고 있으며(제22조의2 제1항), “국가계획의 내용이 도시기본계획의 내용과 다른 때에는 국가계획의 내용이 우선한다”고 정하고 있다(동조 제5항).

그림 3 현행 국토·도시계획의 체계



출전 : 김상조 외, “지방분권에 따른 국토도시계획체계 재정립 방안 연구”, 국토연구(2005), 14면

이에 의하면 국토의 전체적인 이용 및 관리를 위한 정책 목표가 지역 주민의 생활과 관련이 있는 도시계획보다 우선적으로 적용되고 있음을 알 수 있다. 물론 이러한 정책목표는 국토를 광의의 의미에서 파악하고 있다는 것이며, 또한 당연한 결론일지도 모른다. 다만, 도시계획을 정책적으로 또는 전략적으로 판단함에 관계없이 토지의 이용·개발 및 보전에 관한 계획의 기본이라 생각하면 계획 상호간의 정합성이 필요한 것이지 우월성이 필요한 것은 아니라 생각된다.

제 5 절 국토·도시계획체계의 운영상 문제점

1. 국토계획체계의 운영상 문제점

(1) 내용 및 역할의 문제점

지역계획차원에서 본다면 우리의 공간계획체계는 무척 복잡한 수평적 또는 수직적 계층을 이루고 있다. 이러한 내용은 국토계획의 기능 및 역할에 있어서도 엇볼 수 있다. 즉 국토계획이 경제·사회적 발전에 초점이 맞추어져 있고 지역 간의 공간계획이 부수적으로 계획되어 있다. 또한 계획체계의 수직적인 측면에서 보더라도 국토종합계획상의 인구 등 일부 계획지표를 제외하고는 계획상의 연계가 중요시 되고 있지 않다. 즉 국토종합계획의 내용이 하위계획인 도종합계획에서 이를 시행하기 위한 구체적인 계획이 마련되지 않고 있다. 이러한 상황은 도종합계획이 행정구역에 대한 공간계획의 내용을 포함하는 종합계획의 형태를 띠고 있으나, 실제적으로 지역 내에서 실현될 중앙정부 및 지방자치단체의 투자사업계획의 제시에 치중하고 있다.⁴²⁾

(2) 수립절차 및 집행상의 문제점

국토계획의 수립에 있어 국가가 주도적으로 수립하는 계획의 경우 지방자치단체의 참여가 미흡하며, 지방자치단체가 수립하는 계획의 수립과정에는 중앙정부의 개입이 과도하게 높아 지방자치단체의 자율성을 저해할 우려가 있다. 또한 집행과 관련하여 국토계획상의 문제점은 종합적인 계획수립체계만이 제도화되어 있을 뿐 이를 구체적으로 실현할 수 있는 하위계획의 체계가 확립되어 있지 않다. 예외적으로

42) 김상조, 전게서, 19면 이하

로 도종합계획만이 『국토계획법』에 따라 도시기본계획과 도시관리계획으로 이어지는 계획체계를 이루고 있으나, 이 또한 계획 간의 상이한 표현방식을 사용⁴³⁾하고 있으며, 구체성이 결여되어 계획 간의 연계가 결여되어 있다.

2. 도시계획체계의 운영상 문제점

(1) 도시계획 입안 및 결정체계의 문제점

상술한 바와 같이 도시계획의 입안 및 결정이 서로 상이한 체계를 이루고 있다. 이러한 체계를 광역도시계획-도시기본계획-도시관리계획의 계획구성을 중심으로 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 광역도시계획을 국토해양부장관 또는 시·도지사가 다음 각 경우에 따라 계획안을 수립하는 경우이다(제11조).

- ① 관할 도지사가 수립: 광역계획권이 같은 도의 관할 구역에 속하는 경우
- ② 관할 도지사가 공동으로 수립: 광역계획권이 2 이상의 특별시·광역시·도(이하 “시·도”라 한다)의 관할구역에 걸쳐 있는 경우
- ③ 국토해양부장관이 수립: 국가계획과 관련된 광역도시계획의 수립이 필요한 경우 또는 광역계획권을 지정한 날부터 3년이 경과될 때까지 관할 시·도지사로부터 광역도시계획에 대하여 승인신청이 없는 경우
- ④ 관할 도지와 국토해양부장관이 공동으로 수립하는 경우: 시·도지사의 요청이 있는 경우 및 그 밖에 필요하다고 인정되는 경우

이러한 수립절차를 거쳐 최종적으로 광역도시계획을 승인하는 행정주체는 중앙행정기관, 즉 국토해양부장관이 결정하도록 되어 있다(제16조).

43) 김상조, 전계서, 22면

둘째, 도시기본계획은 관할 구역에 대해 특별시장, 광역시장, 시장·군수가 수립하나(제18조), 도시기본계획의 수립과 변경에 있어서는 국토해양부 장관의 승인을 받아야 한다(제22조).

셋째, 도시관리계획은 관할 구역에 대해 특별시장, 광역시장, 시장·군수가 입안(제24조)하도록 되어 있으나, 특별한 경우에는 국토해양부 장관 또는 도지사에게 직권에 의한 도시관리계획의 입안권을 부여하고 있다(동조 제5항 및 제6항). 또한 도시관리계획은 시·도지사가 직접 또는 시장·군수의 신청에 의하여 결정(제29조)됨을 원칙으로 하나, 법정규모 이상의 도시지역·관리지역·농림지역 또는 자연환경보전지역간의 용도지역의 지정 및 변경에 관한 도시관리계획 등 특별한 경우에는 국토해양부 장관이 도시관리계획을 직접 설정할 수 있다(동조 제2항).

<표3> 현행 도시계획의 종류별 입안 및 결정체계

구분	광역도시계획	도시기본계획	도시관리계획
수립지역	광역도시권	행정구역	계획구역
계획성격	- 광역도시권의 발전방향 제시 - 도시기본계획 및 도시관리계획은 이에 부합	- 당해 도시의 발전방향 제시 - 도시관리계획의 지침	- 도시기본계획을 구체화한 계획 - 도시의 기능·미관 증진 및 양호한 환경확보가 목적
입안권자	- 국토해양부장관 - 시·도지사	- 시장·군수	- 시장·군수 - 도지사(광역계획 관련) - 국토해양부장관(국가 또는 광역계획 관련)

구분	광역도시계획	도시기본계획	도시관리계획
결정권자	- 국토해양부장관	국토해양부장관	- 시·도지사 - 국토해양부장관(특정계획에 한정)

이러한 도시계획의 체계중 지방분권화와 더불어 문제시 되고 있는 부분은 중앙정부의 권한이 아직도 지방자치단체보다 우위를 차지하고 있다는 것이다. 물론 지방자치가 시행되고 원숙화함에 따라 지방자치단체가 자율권을 행사할 수 있는 범위는 여러 가지로 증대하기는 했지만, 법률상 여전히 중앙에 의한 계획결정이 이루어지고 있다.⁴⁴⁾ 이러한 구조는 국토해양부장관이 도시기본계획 및 도시관리계획의 수립 기준을 정한 결과 전국의 도시기본계획 및 도시관리계획이 정형화될 것이라는 우려가 있을 수 있다. 그러나 보다 근본적인 문제는 국토해양부장관이 정한 수립기준이 어떠한 기능을 하는지 명확하지 않다는 점이다.⁴⁵⁾ 이러한 체계에 있어서 지방자치단체는 계획수행을 감독하는 역할만 담당하게 된다.

(2) 도시기본계획의 운영상 문제점

도시계획체계 중 그 운영상 이슈가 되는 계획은 도시기본계획이다. 도시기본계획의 경우 도시계획을 나타내는 다른 계획과 달리 당해 도시의 발전방향을 나타내는 성격을 가지고 있다. 반면에 광역도시계획

44) 정부혁신지방분권위원회, 『지방자치권 강화(2)-도시계획관련-』, <http://www.namk.or.kr/board/upload/도시계획.hwp>, 2008년5월7일 확인. 지방자치단체의 도시계획수립 기능 분담과 관련하여 중앙정부가 결정권을 지니는 이유는 ① 해당사무가 전국적인 과급효과를 지니고, ② 지방자치단체가 자율적으로 업무를 수행함이 곤란하거나 부적절하기 때문으로 볼 수 있다고 지적하고 있다. <http://www.namk.or.kr/board/upload/도시계획.hwp>, P.16.참조

45) 정태용, “지방자치와 도시계획”, 법제 통권 제602호(2008), 104면

의 경우는 도시의 현안 문제, 예를 들면 환경·교통·유통 등 특정한 부문의 문제를 해결하기 위하여 임시적으로 수립되는 계획이며, 또한 이러한 문제를 인접 도시와 상호 연계하여 종합적으로 추진하기 위한 성격을 가지고 있다. 또한 도시관리계획의 경우는 계획이라기보다는 지역·지구의 지정, 도시계획시설사업의 결정 등 도시기본계획에서 제시한 비전을 구체화하기 위한 수단을 제공하고 있다.⁴⁶⁾ 따라서 도시기본계획의 제도운영에 있어서는 계획의 제도운영에 있어 무엇이 문제인가를 파악할 필요가 있다.

1) 계획의 논리적 타당성 결여

도시기본계획의 계획내용에 인구의 배분에 관한 사항을 정하여 정책방향에 포함되도록 하고 있는 데 인구지표는 도시기본계획의 모든 부분에서 수요예측의 가장 기초적인 자료일 뿐만 아니라 각 지방자치단체의 상·하수도, 교통 등 기반시설의 용량을 예측하는 자료로 활용되고 있다. 그러므로 지방자치단체는 과도한 인구추계를 통해 이러한 기반시설의 물량이나 재원을 중앙정부에 요구하고 있는 실정이며, 지역에 대한 선심성 도시계획의 남발과 강행으로 사업의 중단 또는 계획에 불과한 사업이 되는 등 폐해를 낳고 있다.⁴⁷⁾

2) 상위계획과의 연계성 미흡

우리의 국토·도시계획체계를 면밀히 분석하면 국토 내지 지역계획 들은 그 내용적으로나 체계적으로 중복되어 있고 혼돈스러운 정도로 복잡하여 각종 계획들 간의 연계성을 명료하게 파악하기 어렵다. 이에 따라 상위계획과 하위계획간의 구속력문제에 있어서 적지 아니한 혼동과 함께 업무상의 난맥을 가져온다는 점을 지적하는 견해⁴⁸⁾도 있다.

46) 김상조, 전계서, 17면 이하

47) 김상조, 전계서, 23면

48) 김혜룡, “새로운 국토계획 관련법제에 대한 평가와 개선방향”, 토지공법연구 제 15집(2002), 52면

이러한 계획체계상의 난이성은 도시기본계획에 있어서도 동일하다.

상술한 바와 같이 도시기본계획은 국토계획에 의한 분류상 시군종합계획의 성격을 가지고 있으므로, 상위계획인 도종합계획과 연계되어야 한다. 반면에 도시계획의 체계에 의하면 도시기본계획은 광역도시계획에 부합되는 계획을 수립하여야 한다. 여기서의 문제는 도종합계획의 수립내용이 하위계획인 도시기본계획의 그것과 차이가 별로 없다는 것이다. 그러므로 계획의 내용적 측면이나 공간적 측면에서 상이성이 없어 획일적인 계획수립이 될 수 있는 우려가 있으며, 또한 구체적인 계획의 수행에도 오류가 발생할 여지가 있다. 그리고 도종합계획과 광역도시계획과의 중복이 문제가 발생한다. 즉 광역도시계획은 국토해양부장관이 지정하는 광역계획권의 장기발전방향을 제시하는 계획으로서 만약 도시권이 같은 도의 관할 구역에 속해 있는 경우에는 관할 도지사가 수립하도록 되어 있다. 이는 도종합계획의 수립권자가 도지사로서 되어 있는 현행 법체계상 국토해양부장관과 도지사와의 권한의 중복문제⁴⁹⁾를 야기할 소재가 있다.

3) 도시계획에 대한 자체적 통제기능의 미흡

지방자치단체의 도시계획에 대한 자체적 통제기능은 지방의회와 주민참여에 의해 이루어진다. 현행 『국토계획법』 제21조에서는 “특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 도시기본계획을 수립 또는 변경하는 때에는 미리 당해 특별시·광역시·시 또는 군의 의회의 의견을 들어야 한다”고 규정하고 있다. 또한 동법 제28조에서는 “도시관리계획을 입안하는 때에는 주민의 의견을 들어야 하며, 건설교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 도시관리계획을 입안하고자 하는 때에는 해당 지방의회의 의견을 들어야 한다”고 정하고 있다(동조 제5항).

49) 손상락 외, “지방분권시대의 도시계획권 강화방안에 관한 연구”, 지방행정연구 제18권제1호(2004), 117면

그리고 지방의회가 조례를 통하여 도시계획에 관여할 여치로서 법 제37조제3항에서는 “당해 시·도 또는 대도시의 조례로 용도지구의 명칭 및 지정목적과 건축 그 밖의 행위의 금지 및 제한에 관한 사항을 정하여 도시관리계획으로 결정할 수 있다”고 하고 있으며, 용도지역 및 용도지구 안에서의 건축물의 건축제한에 관하여 특별시·광역시·시 또는 군의 조례로 정할 수 있도록 하고 있다(제76조제2항).

이러한 제규정에 의하면 도시계획에의 주민 및 지방의회의 참여기회는 법정으로 부여되고 있다. 그러나 도시계획의 수립과정에서의 주민참여는 아주 미미한 실정이며, 설상 수립과정에 주민이 참여하였다 하더라도 주민의 의견이 어떻게 계획에 반영되었으며, 그 것을 어떠한 방식으로 활용할 것인가에 관해서는 절차상, 실무상 명백하지 않다. 따라서 도시계획의 수립과정에서의 주민의 의견청취가 형식적·의례적이란 비판을 받는 것도 어느 의미에서는 당연할 지도 모른다.

다음으로 지역주민의 토지이용행위에 직접적 구속력을 가지고 있는 도시관리계획에의 지방의회의 관여가 현행의 체계에 있어서는 아주 미흡하다는 것이다. 즉 도시관리계획에의 입안에 있어서의 지방의회의 의견은 의견제시 기능만을 가지고 있을 뿐, 그 결정에 대해서는 아무런 통제권을 부여하지 않고 있다. 실제로 도시관리계획에 대한 통제권한은 지방도시계획위원회(제113조)가 가지고 있다. 그러나 도시계획, 특히 도시기본계획이 지역의 특성을 살려 지역 주민의 복리향상에 이바지하기 위하여 수립되는 계획이라는 점을 감안하면 주민의 복리에 관한 사무는 직접적으로 주민의 대표자로 구성된 지방의회에 의하여 행해져야 할 것이다.

4) 그 밖의 운영상 문제점

도시계획체계, 특히 도시기본계획과 관련하여 운영상 다음과 같은 문제점이 있다.

첫째, 비도시지역에 대한 계획기준 및 계획방법론의 미비, 즉 도시계획의 공간적 범위에서는 형식상 도시와 농촌이 통합되어 있으나 실제 내용은 종전의 도시계획위주로 계획수립지침이 작성되어 있어 농촌의 공간적 특성을 반영한 계획과 집행수단을 담지 못하고 있다. 또한 농촌의 정주환경 정비에 필요한 농촌계획시설에 대한 규정과 계획수립지침이 미흡하여 비도시지역에 대한 효과적인 계획이 곤란하다.

둘째, 도시적 토지용도구분을 비도시지역에 획일적으로 적용하고 있다. 도시기본계획의 용도별 토지수요 추정에서 도시지역의 주거, 상업, 공업용지 등 토지용도의 구분을 비도시지역에도 획일적으로 적용함으로써 토지이용계획에서 비도시지역의 특성을 고려하고 있지 않다.

셋째, 도시지역안의 녹지지역과 관리지역의 성격은 유사함에도 불구하고 별도의 용도지역으로 지정되고 개별밀도만을 달리하고 있어 용도지역 차별화의 정당성이 부족하다.⁵⁰⁾

이상으로 우리의 국토·도시계획과 관련이 있는 법령 및 계획체계, 그리고 운영상의 문제점을 고찰하였다. 여기서 현행의 국토·도시계획에 있어 특히 두드러진 현상은 계획의 수립 또는 결정에 있어서 중앙정부와 지방자치단체와의 권한배분에 관한 사항이다. 이것은 공간계획에 있어 중앙이 지방자치단체의 권한에 어느 정도 간여할 수 있을 것인가의 문제와, 반대로 지방자치단체가 구상하는 공간계획에 대하여 중앙정부가 어느 범위까지 포용할 수 있을 것인가의 문제로 연계된다.

이것이 오늘날 논의의 대상이 되고 있는 이유는 두말 할 것 없이 지방자치의 본격화에 기인한다. 즉 이에 의하여 지방자치단체는 자기 자신이 지역의 특성에 맞는 계획을 수립하고 결정하기를 요구하고 있다. 그러나 중앙정부는 국토·도시계획에 있어 일정한 권한을 유지하려고 하고 있다. 이러한 양자 간의 갈등은 토지의 효율적인 이용을 통한 주

50) 신동진, “도시기본계획제도 개선방안 연구”, 영남지역발전연구 제36집(2005), 35면 이하

민(국민)의 복리향상에 이바지하기 위한 갈등이라 할 수 있다. 그렇다면 양자 간에 추구하는 목표가 동일함으로 그 권한배분에 있어 중앙정부는 국토의 효율적인 토지이용과 관리를 위한 포괄적인 계획에 관한 사항만을 수립한 지침을 정하고, 지방자치단체는 그 지침에 의한 구체적인 실행계획을 수립하여 시행하도록 하는 방안이 필요하다.

물론 이러한 계획체계를 형성하기 위해서는 지방분권에 걸 맞는 권한이양이 전제가 되어야 하며, 지방자치단체의 고유사무로서 인식하여야 할 것이다. 또한 도시계획은 행정계획으로서의 성격을 가지고 있으므로 계획재량이 해당 행정기관에 있음을 염두에 두어야 한다.

제 3 장 주요외국의 도시계획과 계획형성권한

도시계획의 체계 및 계획형성에 관한 권한은 나라마다 원칙이나 기준이 상이할 뿐만 아니라, 그 형성권한의 범위에 있어서도 상호 다르다. 이것은 각 나라마다의 역사적 배경 및 사회현상의 상이함에 기인한다. 다만 도시계획의 제성질이 다르다 하더라도 지방자치단체의 사무로서 계획형성권을 인정하고 있다.

이하에서는 주요외국의 행정체계, 국토·도시계획체계를 살펴보고 그에 따른 계획형성권한의 소재에 관하여 고찰하기로 하겠다.

제 1 절 독일⁵¹⁾

1. 독일의 행정체계

독일의 행정체계는 주지하는 바와 같이 연방(Bundes), 주(Städte), 크라이스(Kreise)⁵²⁾, 게마인데(Gemeinde)의 체계를 이루고 있다. 이러한 체계에 있어 기본법은 지방자치행정을 주, 크라이스, 게마인데에 대해 보장해 준다. 이에 근거하여 이들 조직은 지역공동체의 모든 사항을 법의 범위 안에서 자기 책임에 따라 규정할 권리를 가진다.

51) 독일의 행정체계, 도시계획체계 및 그 권한에 대해서는 영산대학교 법과대학 박규환교수에게 자문과 원고집필을 의뢰한 부분에서 발췌하였음을 밝혀둔다.

52) Kreis를 “광역자치단체”로 Gemeinde를 “기초자치단체”로 해석하기도 한다. 또한 크라이스는 다음과 같은 성격을 가지고 있다. 즉, Landkreise는 Gemeinde상위의 행정단위이고 주의 부분이다(vgl. Maurer DVBl 1995, 1046). 그리고 공법상 권리능력 있는 지방공공단체이다. 구성원은 Kreis내의 거주민으로 구성되고 이는 Gemeinde 안에 사는 사람과 Gemeinde가 없는 Landkreis내의 구역에 사는(Gemeindefreie) 주민을 말한다. Landkreis는 기본법 제28조 제2항 제2문의 특별한 보호를 받고 모든 주헌법이 보장하고 있다. 그리고 법률에 따른 자치행정권을 가진다. 기본법 제28조 제2항의 Gemeindeverbände라는 용어와 관련하여 자치행정정보장의 구조를 살펴보는 것이 필요하고 Landreis의 과제영역은 법의 영역 안에서 보장된다. 이에 대해 자세한 것은 Hubert Meyer, Kommunalrecht, 2.Aufl. 2002, S. 74 ff. 참조

<표4> 독일의 행정체계

연 방	
주	Stadt
Kreis	
Gemeinde	

지방자치행정실무는 모든 주에서 비슷하며, 자치 행정권은 무엇보다도 전기, 수도, 가스, 하수도 시설과 도시계획을 위한 지역적 도로건설의 자치영역에 놓여있는 공공국도건설에 있어서 두드러진다.

이와 더불어 건설영역과 학교, 극장, 박물관, 병원, 운동시설 그리고 수영장을 위한 보조와 유지가 역시 중요한 사무가 된다. 게마인테는 또한 평생교육과 청소년 보호를 위해 기능한다.

이러한 과제들은 주와 게마인테가 광범위하게 독립적인 자기책임 하에 실현시킨다. 다만, 주의 자치단체감독은 원칙적으로는 합법성 심사에 제한된다.

또한, 지역적 과제의 대부분은 게마인테와 작은 주들의 능력을 넘어 버린다. 이러한 것들은 상위 행정단위인 크라이스가 담당한다. 크라이스는 민주적으로 선출된 사람들로 구성된 조직과 함께 지방자치행정의 부분이 된다.⁵³⁾

이러한 행정조직체계의 분류 중에서 지방자치와 관련하여 특히 중요한 부분을 차지하는 것은 게마인테이다. 헌법적 개념에 의하면 게마인테는 시민과 거주민을 대상으로 주가 직접적으로 구성원을 구성하는 지방의 지역조직이다. 이 조직은 전체적으로 위임되거나 혹은

53) Tatsachen über Deutschland, 2003, S. 131-133.

특별히 배분된 지역 고유의 공동체 사무의 자율행정에 관한 지역고권과 일반적이거나 특별하게 배분된 다른 공공기관, 즉 주나 연방의 사무에 대한 종속적 행정에 관한 지역고권⁵⁴⁾을 가진다.

이를 통해 게마인데는 민주국가의 본질적 토대가 된다.⁵⁵⁾ 또한 게마인데의 목적은 거주민의 복지와 공동생활을 촉진시키는 것이며, 행정의 특별한 형태는 이러한 목적의 달성에 시민이 책임 있게 참가하는 것이다. 그리고 주행정은 직접적 행정과 간접적 행정으로 구성되는데 게마인데는 간접적 주행정의 부분이 되고⁵⁶⁾, 그 자치행정은 i) 지역공동체의 모든 사무에 대해 ii) 자기 책임하의 규정에 따라 iii) 법의 범위 안에서 보장된다.⁵⁷⁾

2. 국토·도시계획체계의 현황

(1) 국토계획체계

독일의 공간계획체계는 국토·지방·도시 및 농촌 그리고 개개 건축물에 대한 각 단계별로 이루어져 있으며, 상위계획에서부터 하위계획으로 이르는 일련의 체계를 형성하고 있다. 이 중 최상위 계획인 국토계획은 국토종합계획법(Raumordnungsgesetz)의 규정에 따라 전 국토를 대상으로 시행되고 있으며, 하위계획인 주계획, 지역계획 및 도시공간에 관한 계획 등에 기본지침과 계획목표들을 제시하는 역할을 담당한다. 이에 따라 하위계획은 실제적인 계획의 입안과 집행을 한다.⁵⁸⁾

54) BVerfGE 52, 95 (117) 참조

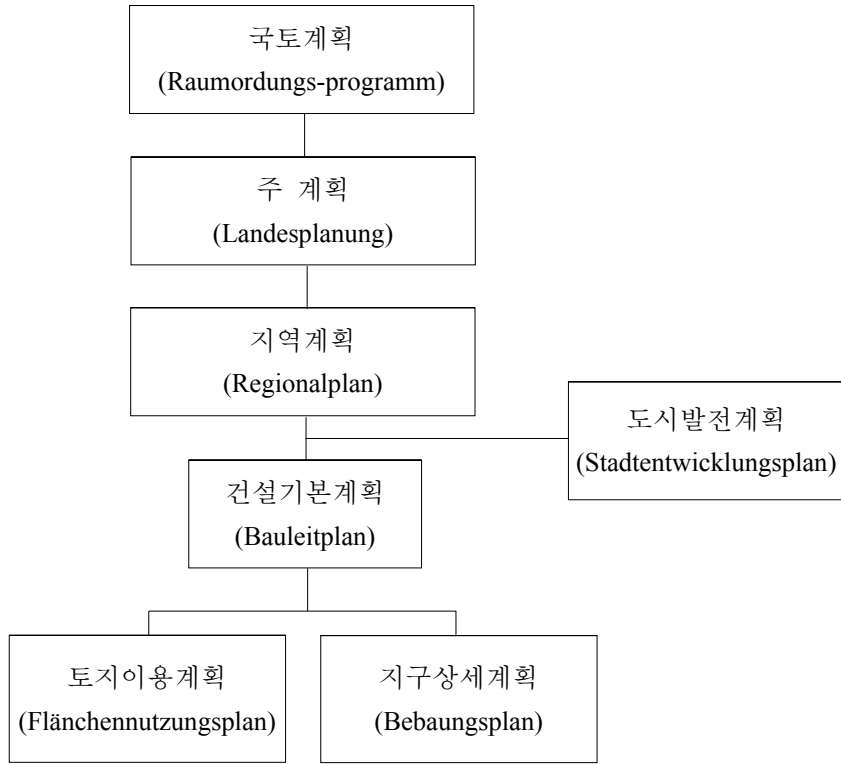
55) Alfons Gern, Deutsches Kommunalrecht, 3. Aufl., S.107

56) Alfons Gern, Deutsches Kommunalrecht, 3. Aufl., S. 102. BVerfG LKV 1995, 187

57) 이에 대해 자세한 것은 Hubert Meyer, Kommunalrecht, 2.Aufl. 2002, S. 74 ff. 참조

58) 동계욱 외, “서독·일본 간의 도시계획제도 비교연구”, 대한건축학회논문집 제5권제2호(1989), 20면 이하

그림 4 독일의 공간계획체계



(2) 도시계획체계

독일의 도시계획의 체계에 관해서는 우리에게 널리 알려져 있다. 따라서 본고에서는 최소한의 범위 안에서 고찰하는 것에 그친다. 주지하는 바와 같이 독일의 도시계획체계는 과밀현상에서 직면한 도심지역의 거주밀도를 낮추고 대신 교외지역에 자족적인 기능을 갖는 양질의 쾌적한 주택지의 형성을 목적으로 1960년에 도입된 연방건축법에 의하여 확립되었다. 동법의 제정에 따라 건설기본계획(Bauleitplan)수립의 신속화·간소화 및 건축이 용이하게 되었으며 특히 기초지방자

자치단체(게마인테)의 규제권한이 강화되었다.⁵⁹⁾

이러한 취지를 실현하려는 건설기본계획은 2단계 계획체제로 구축되어 있는데, 장래의 토지이용의 방향을 제시하는 마스터플랜으로서 예비적 토지이용계획(F-plan)과 머지않아 개발이 일어날 것으로 예상되는 지구에 대한 토지이용과 건축제한을 규정하는 지구상세계획(B-plan)으로 구성되어 있다. 즉, 전자의 토지이용계획은 자치단체 전 지역에 대하여 토지이용용도에 대한 대강을 확정하는 것으로서 그 지역 전체의 구조를 형성하는 중요한 수단인 것이다. 환언하면 토지이용계획에서 공업지역, 주거지역, 상업지역 등의 대강이 결정되면, 이러한 결정은 즉각 그 지역의 재정, 인구, 환경 등 지역주민의 총체적 생활전반에 걸쳐 영향을 미치게 되고, 나아가서는 그 지역의 구조적인 기초를 형성하게 되는 것이다. 따라서 토지이용계획이 지방자치단체의 구조나 형태를 형성하는데 기여하는 바가 상당하다고 할 수 있다. 한편 지구상세계획은 일단계인 토지이용계획에서 정해진 것을 보다 구체화하여 자치단체의 일부지역에 대하여 토지이용을 구체적으로 확정하는 것을 내용으로 한다. 토지이용계획이 자치단체의 전 지역을 대상으로 수립되는 것인 반면, 지구상세계획은 그 지역의 일부분만을 대상으로 한다. 지방자치단체는 지구상세계획을 조례로써 결정한다(건축법전 제10조). 이러한 매우 구체적이고 상세하면서 대외적 구속력을 갖는 지구상세계획은 그 지역의 모든 건축 질서의 기초를 이루고 있는 것으로서 지역건설의 핵심적인 수단으로서의 의미를 갖는다.⁶⁰⁾

따라서 독일의 도시계획체계는 상위계획에 기초하여 지역마다 광역적이고 종합적인 지역계획(Regionalplan)이 수립되고, 각 게마인테는 기초적인 토지이용과 구체적인 도시정책방향을 정하고 있다.

59) 김성배 외, “토지정책수단의 국제비교-토지이용규제를 중심으로”, 국토연구원(1992), 65면

60) 이에 대해서는 영산대학교 법과대학 박규환 교수의 자문과 의뢰한 원고에서 발췌한 것임.

독일의 이러한 공간체계는 우리의 그 것과 동일하게 수평적 공간계획체계가 아니라, 수직적 공간계획체계라는 것을 알 수 있다. 수직적 공간계획체계를 형성하고 있는 이유는 종합적·유기적으로 국토를 통괄하여 관리하기 위함이다. 특히 이러한 계획체계에 있어 독일의 도시계획의 특색은 정책적 수단과 규제적 수단을 통한 계획을 수립하고, 양자가 상호 연계된 체계를 구성하고 있다는 것이다.

3. 도시계획형성권한의 소재

독일에서는 지방자치단체의 계획형성권한이 헌법상 과연 보장되고 있는지, 또 보장된다면 어느 정도로 보장되어야 하는 것인지의 문제가 어떻게 논의되고 있는가를 살펴보기로 하겠다.

(1) 지방자치에 대한 헌법상의 보장

독일 기본법 제28조 제2항 제1문은 지방자치단체⁶¹⁾에게 모든 지역 사무를 법령의 범위 안에서 자기책임으로 규율할 수 있는 권한을 보장하고 있다. 오늘날 이 헌법상의 규정은 일반적으로 지방자치에 관한 제도적 보장으로 이해되고 있다.⁶²⁾ 제도적 보장의 내용으로는 오늘날 일반적으로 지방자치단체의 존립보장, 객관적 법제도보장 그리고 주관적 법적 지위의 보장을 들고 있다.⁶³⁾ 즉 우선적으로는 국가조

61) 여기에서는 특히 게마인데(Gemeinde)를 의미한다. 게마인데는 소위 기초적 지방자치단체 전부를 포괄하는 법률상의 개념으로서, 비교하자면, 우리나라의 시·읍·면에 해당한다. 이하에서 독일의 지방자치단체라 함은, 특별한 언급이 없는 한, 이 게마인테를 가리킨다.

62) 예컨대 Blümel, Wesensgehalt und Schranken des kommunalen Selbstverwaltungsrechts, in: Festgabe zum 70. Geburtstag von G. C. v. Unruh, Heidelberg 1983, S.266; Maunz/Dürig/Herzog, GG Kommentar, Art.28 RN 45; Stern, BK, Art.28 RN 65; Pagenkopf, Kommunalrecht, Bd. I, S.57 ff.

63) Vgl. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl., München 1984, S.409.

직 내에 법제도로서의 지방자치단체라고 하는 형태가 반드시 존재하여야 하고, 이들 지방자치단체는 원칙적으로 자기지역내의 모든 사무를 (전권한성), 자기책임⁶⁴⁾으로 (자기책임성) 처리할 수 있는 권한을 가져야 할 뿐만 아니라, 자치권을 보장해야 할 의무가 있는 자들에 대하여 이러한 객관적으로 보장되고 있는 것을 주장할 수 있는 주관적 법적 지위가 인정된다.

(2) 자치권제한의 한계로서 핵심영역의 침해금지

헌법이 보장하는 지방자치단체의 자치권은 법령의 범위 내에서만 보장된다. 따라서 입법자는 필요한 경우에는 입법을 통하여 자치권을 제한할 수 있는 것이다. 그러나 이 경우에도 입법자의 자치권제한은 무한하게 인정되는 것은 아니다. 이 제한에는 한계가 있는데, 우선 헌법상의 일반원칙으로서 공익의 원칙과 비례원칙을 들 수 있고, 제도적 보장이론상의 한계로서 핵심영역(Kernbereich) 침해금지를 들 수 있다. 즉 자치권을 제한하는 법률은 공익이나 비례원칙에 반하지 않는 한 허용될 수 있지만, 어떠한 경우에도 자치권의 핵심영역, 혹은 본질적 내용(Wesensgehalt)을 침해하는 것이어서는 안된다는 것이다.⁶⁵⁾⁶⁶⁾

64) 여기에서 자기책임으로 처리할 수 있는 권한으로는 보통 지역고권, 인사고권, 재정고권, 조직고권, 계획고권, 조세고권 그리고 조례고권 등을 들 수 있다. Vgl. Stern, a.a.O., S.413 ff. 다만 지역사무, 즉 그 지역과의 긴밀한 관련성이 인정되는 사무와 관련하여서 오늘날과 같이 복잡다기하게 얽혀 있는 사회에서는 이러한 사무의 지역관련성만을 가지고 자치사무와 국가사무를 구분하기 어렵다는 비판론(대표적으로는 Burmeister, Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltung, München 1977; Richter, Verfassungsprobleme der kommunalen Funktionalreform, Köln 1977; Roters, Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen, Köln 1975.)이 제기되기도 하지만, 자치의 의의나 기능을 고려해 볼 때, 지역연관성을 자치사무와 국가사무의 구분기준으로 인정하는 것이 바람직하며, 연방헌법재판소(Vgl. BVerfGE 8, 122 (134); 11, 266 (273 f.); 22, 180 (204 ff.); 23, 353 (365); 26, 172 (181))와 같이 사무의 지역관련성을 지나치게 엄격하게 요구할 것이 아니라, 이를 완화하여 시대의 변화에 맞게 탄력적으로 해석하여야 할 것이라고 박규환 교수는 주장하고 있다.

65) Vgl. Blümel, a.a.O., S.285 ff.

66) 헌법적으로 보장되는 지방자치행정의 근본문제들에 대해서는 Dirk Ehlers/Walter

(3) 지방자치단체의 계획고권⁶⁷⁾

계획고권의 핵심적인 요소는 지방자치단체가 건설기본계획(Bauleitplan)을 수립할 수 있는 권한이다. 이러한 권한은 결국 자치단체가 어떠한 방법으로 지역건설을 발전시켜 나아갈 것인가에 대하여 자유롭게 결정할 수 있는 계획상의 광범한 형성의 자유를 의미하는 것이다.⁶⁸⁾ 건설기본계획을 자기책임으로 수립할 수 있는 지방자치단체의 계획고권은 독일 건축법전(Baugesetzbuch) 제2조 제1항에 규정되어 있다.

지방자치단체의 건설기본계획은 자치의 실현을 위하여 중요한 기능을 수행한다. 먼저 구체적인 계획을 수립함에 있어서 모든 공·사의 건축법전 제1조 제5항 제2문⁶⁹⁾에 규정되어 있는 각종의 이해관계의 형태로 계획수립과정에서 등장하게 되고 또 동법 제1조 제6항⁷⁰⁾에 따라 적정한 형량을 통하여 건설기본계획으로 통합된다. 건설기본계획은 따라서 그 지역의 모든 지엽적인 이해관계들을 조정하고 궁극적으로는 통합하는 기능을 담당하는 것이다.⁷¹⁾ 이러한 점에서 볼 때 계

Krebs(Herg.), Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, 2000, 66면 이하; 특히 본질영역결정과 주변영역결정에 대한 연방헌법재판소의 판례입장의 정리는 S. 66f.

67) 지방자치단체의 계획고권이라함은 지방자치단체가 국가의 지시에 엄격하게 구속되지 않으면서 고유의 정치적·행정적 형성권 내지 결정권에 따라 자기지역의 건설을 자치적으로 행하거나 토지이용에 관하여 확정할 수 있는 권한을 말한다. 따라서 계획고권은 지방자치단체가 자기지역의 전체적 공간질서를 적극적으로 형성·발전시키고 이를 구속적으로 확정하는 권한인 것이다. Vgl. Widera, a.a.O., S.80; Schlichter/Stich, Berliner Kommentar zum BauGB, 2. Aufl., Köln u.a. 1995, § 2 RN 3; Stern, a.a.O., S.414.

68) BVerwGE, NVwZ 1990, S.362.

69) 本條項에는 건설기본계획의 樹立時에 고려해야할 각종의 利害關係(예컨대 건전한 生活 및 勤勞關係, 環境·經濟·社會·文化的 利害關係 등)이 규정되어 있다.

70) 建築法典 제1조 제6항 : 건설기본계획의 樹立에 있어서 모든 公·私益은 서로 적정하게 衡量되어야 한다.

71) Vgl. dazu Langer, Gemeindliche Selbstgestaltungsrecht und überörtliche Raumplanung, VerwArch 80 (1989), S.363 f.

획상의 형성의 자유는 지방자치단체의 자주성과 관련하여 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있겠다.

(4) 지방자치사무로서의 건설기본계획

건설기본계획의 지역연관성과 관련하여 우선 지구상세계획(Bebauungsplan)이 지역사무라는 데에는 논란이 없다. 지구상세계획은 지역의 공간질서에 대한 구속적인 계획으로서(건축법전 제8조 제1항) 그보다 앞서 수립된 지침적 성격의 토지이용계획(Flächennutzungsplan)을 구체화하는 것이다(동법 제8조 제2항). 이러한 지구상세계획은 지방자치단체의 관할지역내부에 있는 구체적인 지역에 대하여 실체법상의 구속적인 확정을 내용으로 하는 것으로서 그 지역의 소관사무라 할 수 있겠다.

그러나 토지이용계획은 자치단체 전지역에 대하여 예상되는 수요에 대비하여 그 지역전체의 발전을 위하여 토지이용의 용도에 대한 대강을 정하는 것으로서(건축법전 제5조 제1항) 자치단체 전체의 취약구조나 경제구조와 관련되는 것이어서, 토지이용계획의 구체적 내용, 즉 공업지역이나 외부연결도로의 지정 등은 단지 자치단체내부에 국한되는 것이 아니라 가깝게는 근접해 있는 자치단체, 나아가서는 국가에 대하여 실질적인 영향력을 갖게 된다. 이 점에서 토지이용계획은 초지역적 의미를 갖는다는 것이다.⁷²⁾

그러나 오늘날과 같이 서로가 긴밀하게 얽혀있는 사회에서 오로지 한 지역에만 연관되는 사무를 발견하기는 쉽지 않을 것이다. 어떠한 지역사무라 할지라도 교통·통신의 발달로 사회가 복잡다기해짐에 따라 다른 지역에 사실상의 영향력을 미칠 수 있는 것이다. 따라서 단지 초지역적 영향력이 있다는 이유만으로 어떤 사무의 지역연관성을

72) Vgl. dazu Schmidt-Aßmann, Fortentwicklung des Rechts im Grenzbereich zwischen Raumordnung und Städtebau, Hannover 1977, S.37; Evers, Das Recht der Raumordnung, München 1973, S.142.

부인할 수는 없을 것이다.⁷³⁾ 더군다나 토지이용계획은 전적으로 해당 자치단체의 공간정서 및 형성에 국한되는 지방자치단체의 건설계획이지, 국가의 계획은 아닌 것이다. 이러한 토지이용계획은 해당 지방자치단체가 의도하는 지역발전의 청사진이고, 또 그 지역과 지역주민의 예상되는 수요에 대비하여 수립되는 것이다. 결국 토지이용계획은 그 지역의 특수성을 반영하는 것으로서 해당 자치단체의 광범한 형성을 위한 주요한 조정장치인 것이므로, 기본법 제28조 제2항에서 말하는 지역사무에 해당된다고 하겠다. 이로써 토지이용계획과 지구상세계획은 헌법상의 제도적 보장의 보호영역에 속한다. 이것이 오늘날 독일의 판례와 다수의 견해이기도 하다.⁷⁴⁾

제 2 절 영 국⁷⁵⁾

21세기에 들어 많은 국가들이 경제의 경쟁력, 환경의 지속가능성, 사회적 형평성을 확보하기 위하여 국토 및 도시계획체제를 개편하고 있다. 이 중 영국은 1990년대 말 노동당이 출범하면서 유럽연합(EU: European Union) 체제 하에서 그 중요성이 증대된 광역권 및 도시의 지속가능한 발전을 강화하고, 계획체계의 유연성, 단순성, 신속성, 대응성을 확보하기 위해 도시계획체제를 대폭 개혁하였는데, 이의 결정판은 핵심적인 계획법규로서 종래의 도시농촌계획법(TCPA 1990: Town

73) Vgl. Püttner/Riffel, Örtliche und übertörtliche Planung in Baden-Württemberg, Speyer 1978, S.9; Schlichter/Stich, a.a.O., § 1 RN 30.

74) BVerfGE 76, 107 (117); Ernst/Hoppe, Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht, 2. Aufl., München 1981, S.97; Erbguth, Bauplanungsrecht, München 1989, S.6; Birk, Kommunale Selbstverwaltungshoheit und überörtliche Planung, NVwZ 1989, S.909; Broß, Ausgewählte Probleme des Kommunalrechts, VerwArch 80 (1989), S.145 f.; Widera, a.a.O., S.83 ff.; Hoppe/Grotefels, a.a.O., S.40. 이에 대하여 토지이용계획을 지역사무로만 보기 어렵다는 견해로는 Schmidt-Aßmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S.135.

75) 영국에 관해서는 서울시정개발연구원의 신상영 연구위원에게 자문과 원고의뢰에 의하여 작성되었다.

and Country Planning Act 1990)을 대체·수정하는 계획 및 수용법(Planning and Compulsory Purchase Act 2004)이라 할 수 있다. 새로운 계획체제는 크게 국토 전반에 걸친 계획정책지침(PPS: Planning Policy Statements), 광역적 차원의 광역공간전략(RSS: Regional Spatial Strategies), 지방정부별 지방개발프레임워크(LDF: Local Development Frameworks)의 구조로 되어 있는데, 특히, RSS는 노동당정부의 지방분권 강화 및 지방정부의 광역화 개혁작업과 궤를 같이 한다.

본고는 영국의 도시계획체제에서 중앙정부와 지방정부의 권한배분에 대하여 살펴보고자 하며, 특히 1990년대 말 노동당정부 이후 지금까지 추진되고 있는 지방분권화와 밀접하게 관련되어 있는 도시계획체제의 개혁에 따라 도시계획 수립 및 결정과정에서 중앙정부와 지방정부의 권한이 어떻게 배분되어 있는가에 초점을 두고자 한다. 먼저 영국의 행정체제에 대하여 간략히 살펴본 다음, 개편된 도시계획체제에 대하여 살펴보고, 도시계획과정에서 중앙정부와 지방정부가 어떻게 권한을 행사하는가를 살펴봄으로써, 우리나라 도시계획제도를 위한 시사점을 얻도록 한다.

영국의 정치·행정체제는 England, Wales, Scotland 각각이 상당한 독립성을 갖고 있고, 따라서 제도적인 차이를 보이는데, 본고는 독자적인 의회와 제도를 갖고 있는 Wales와 Scotland 보다는 주로 England의 경우를 중심으로 고찰하고자 한다.

1. 영국의 행정체제

영국의 방대하고도 복잡한 행정체제를 종합적으로 살펴보는 것은 지면관계상 어려우므로, 주로 도시계획과 관련하여 의미 있다고 간주되는 중앙정부 및 지방정부 행정체제에 한정하여 간략히 살펴보고자 한다. 중앙정부의 경우, 총선을 통해 하원에서 다수를 차지한 집권당의 당수가 여왕에 의해 총리(Prime Minister)로 임명되며, 총리의 추

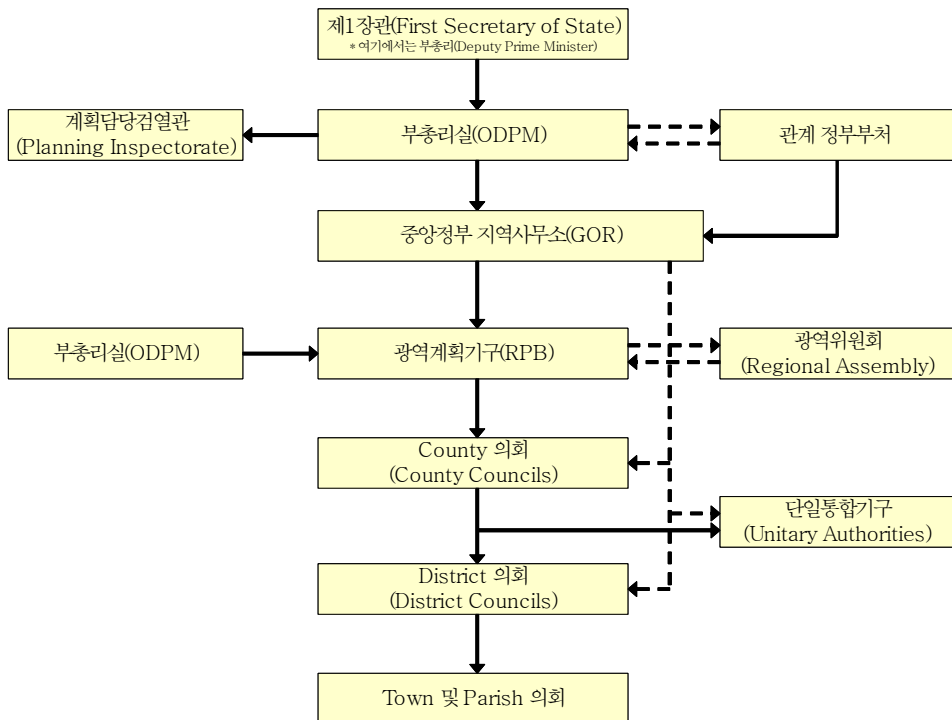
천에 따라 중앙행정기관의 장관(Secretary of State)들이 임명된다. 도시 계획과 관련하여 실질적인 총괄은 부총리실(ODPM: Office of the Deputy Prime Minister)에서 담당하는데, 각 부처(Government Departments)와 지역사무소(GOR: Government Offices for the Regions)의 협조 하에 관장한다. ODPM은 2006년 5월부터 커뮤니티 및 지방정부부(DCLG: Department of Communities and Local Government)로 바뀌었다.

영국에서 행정체제상 지방정부는 전통적으로 상위 자치단체인 County와 하위 자치단체인 District로 구성되어 있으며, 그 아래 계층으로서 Parish가 있으나 독립적인 집행권한을 갖지는 않는다. London의 경우는 대도시 수도로서의 특수성을 반영하여 런던광역시(GLA: Greater London Authority)가 있으며, 그 아래 Borough와 City가 있는데, 이는 다른 지역의 District에 해당하는 것이다. 현재 London을 제외한 England의 대도시지역은 District Council과 Unitary Council이 병존하는 단일계층체제로 되어 있으며, 농촌지역은 County Council과 District Council의 2단계 계층체제로 되어 있다. 현재 영국에서 LDF 작성을 담당하는 지방계획기구(LPA: Local Planning Authority)로서 지방자치단체는 421개가 있다.

한편, 보수당의 대처정부 하에서는 행정효율성과 주민밀착행정을 강화한다는 취지에서 Greater London Council(GLC)를 해체하는 등 대도시지역을 단일계층구조로 개편하였으나, 중앙집권화가 강화되고 지역의 자율성이 훼손되는 문제점이 있어 왔는데, 노동당정부가 들어서서는 EU체제에서 중요성이 증대되는 지방분권과 광역행정기능의 강화를 위하여 1999년부터 London 대도시지역에 다시 GLA를 설치함과 함께 그 외의 England지역을 8개 광역계획권으로 구분하고 중앙정부의 기업 및 규제개혁부(Department of Business Enterprise & Regulatory Reform) 산하기구로서 지역개발청(RDA: Regional Development Agency)을 설치하였다. 광역계획권은 중앙정부 지역사무소 GOR의 경계와 대체로 일치한다. 현재 광역계획권 차원에서 공간전략인 RSS(GLA에서는 SDS(S

patial Development Strategy))는 해장 지방자치단체를 비롯하여 지역사 회 각 분야, 기업계 등으로 구성되는 광역계획기구(RPB: Regional Plan ning Body)가 수립하며, 광역경제전략(RES: Regional Economic Strateg y)은 RDA가 수립하는데, 양 계획은 서로 협조하여 유기적이고 통합적 으로 수립토록 하고 있다.⁷⁶⁾

그림 5 영국 England의 도시계획과 관련된 정부조직체제



출전 : <http://www.communities.gov.uk>

76) 서필언, “영국행정개혁론”, 대영문화사(2005)

2. 도시계획체계

(1) 제도적 구조 및 주요 요소

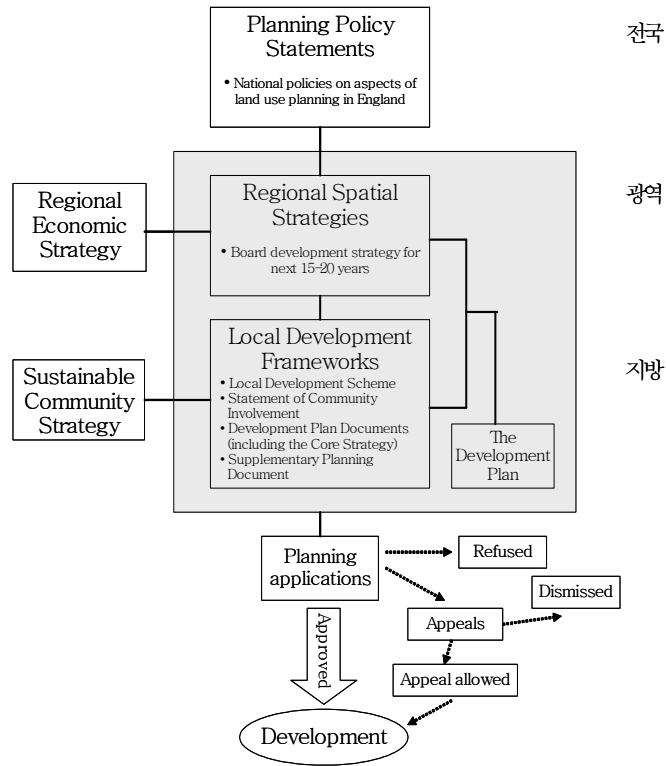
영국의 도시계획체계는 도시 및 농촌계획법(TCPA 1990)을 주축으로 개편을 거듭해오다가 가장 최근에는 계획 및 수용법(Planning and Compulsory Purchase Act 2004)이 제정되면서 큰 개편이 이루어졌고, 그에 따른 후속작업들이 현재까지도 진행되고 있다. 영국의 계획체제에서 주요 제도적 요소들을 열거하면 다음과 같다.

- 2004 계획 및 수용법(Planning and Compulsory Purchase Act 2004)
- 1990 도시 및 농촌계획법(Town and Country Planning Act 1990)
- 각종 계획법(Planning Acts)
- 2007 도시 및 농촌계획규제(광고물 규제)(England)(Town and Country Planning(Control of Advertisements)(England) Regulations 2007)
- 1995 도시 및 농촌계획령(일반적인 허가된 개발)(Town and Country Planning(General Permitted Development) Order 1995)
- 1987 도시 및 농촌계획령(용도분류)(Town and Country Planning(Use Classes) Order 1987)
- 계획정책지침(PPS: Planning Policy Statements)
- 계획정책지침(PPG: Planning Policy Guidance Notes)
- 디자인 및 접근성지침(Design and Access Statement)
- 개발통제(Development Control)

개편된 새로운 계획체제는 크게 국토 전반에 걸친 계획정책지침(PPS: Planning Policy Statements), 광역적 차원의 광역공간전략(RSS: Regional Spatial Strategies), 지방정부별 지방개발프레임워크(LDF: Local Development Frameworks)의 구조로 되어 있다. PPS는 분야별 도시계획에 대한 영국정부의 최상위 정책과 원칙을 제시하는 일련의 문서로서, 광역적 수준에서 RPB의 RSS, GLA의 SDS, 지방자치단체 수준에

서 LPA의 LDF, 개별적인 개발사업 및 개발행위 등에 대한 기본적인 정책지침이 된다. 개편된 계획체계에 따라 현재까지 11개 이상의 분야에 대한 PSS 지침이 마련되었으며, 아직까지 이전의 PPG를 대체하는 과정에 있기 때문에 PPS와 PPG가 병존하고 있는 상황이다.77)

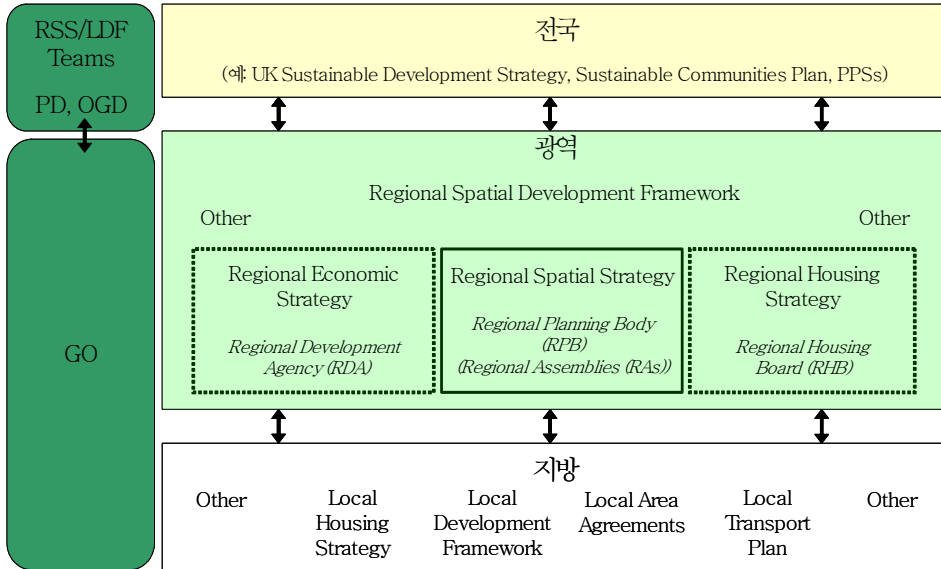
그림 6 영국의 국토·도시계획체계



출전: UK ODPM, 2005. Planning Policy Statement 1:
Delivering Sustainable Development

77) 정재용, “영국 도시계획제도 및 운용실태에 관한 연구”, 서울시정개발연구원(2005)

그림 7 영국의 국토·도시계획체제와 부문별 관련계획 간의 관계



출전: UK ODPM, 2004. Planning Policy Statement 11: Regional Spatial Strategies

(2) 광역공간전략(RSS)

광역적인 수준에서 RPB가 수립하는 RSS 및 GLA가 수립하는 SDS는 향후 15년 내지 20년의 기간을 대상으로 수립하는 전략계획으로서, 이전의 지역계획정책지침(Regional Planning Policy Guidance)을 대체함과 함께 지방자치단체의 통합개발계획(Unitary Development Plan)의 Part 1과 구조계획(Structure Plan)을 흡수한 것이다. GLA 이외의 지역에서 RSS를 수립하는 RPB는 광역위원회(RA: Regional Assembly)가 담당한다. RSS는 광역적 차원에서 지역의 지속가능한 발전을 도모하기 위하여 광역경제전략(RES), 광역교통전략(Regional Transport Strategy), 광역주택전략(Regional Housing Strategy) 등 관련 부문별 전략들과 통합적인 관점에서 유기적으로 수립되며, 지역 내 지방자치단체가 지방

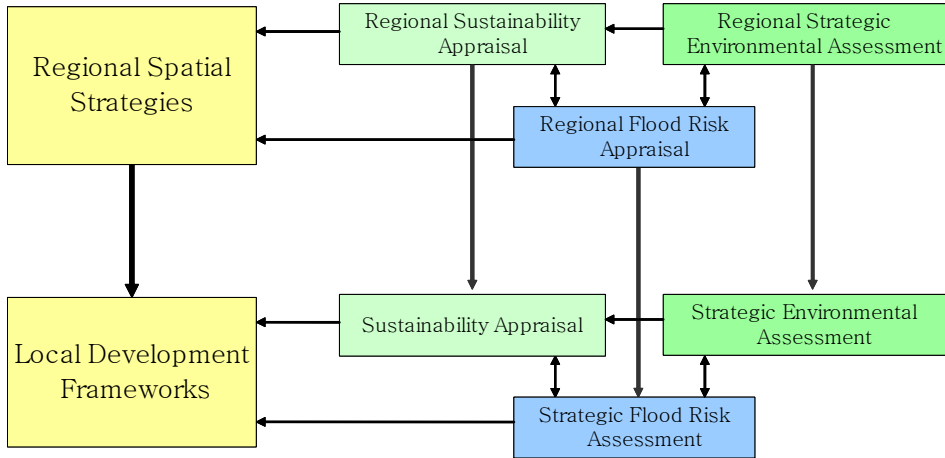
개발계획(LDD: Local Development Documents), 지방교통계획(Local Transport Plans) 등을 수립하는데 있어 지침적 역할과 공간적 틀을 제공한다. RSS는 수많은 관계기관간의 협의와 공청회(EIP) 등을 거쳐 장관(Secretary of State), 즉 DCLG가 승인하고 발표하는데, 계획안 수립에서 확정까지는 대략 2년 6개월 내지 2년 11개월 정도가 소요된다. 현재 England의 광역계획권은 GLA를 포함하여 9개로 구분되며, 계획수립주체로서 RA가 구성되는 과정에 있는 지역이 많고, 따라서 많은 지역들이 RSS를 수립하는 과정에 있다.

<표5> 영국 England의 광역공간전략(RSS)의 수립과정

단 계	주요 내용	소요기간
1. 계획안 및 주민참여선언문 구상	RPB는 관련 정부부처들(GO: Government Offices)과의 협의를 통하여 계획안 및 주민참여계획서(statement of public participation)을 구상하며, 여기에는 당해 지역의 목표, 주요 이슈 등을 포함	4개월 까지
2. 전략적 대안 및 정책 개발	RPB는 GO 및 관련 당사자들과 협력하여 계획 초안을 수립하고, 그러한 계획안의 영향에 따른 지속가능성평가(SA: Sustainability Appraisal)를 실시하며, 대안들을 발전시키고 정교화	12개월 까지
3. 장관에 RSS 초안 제출	RPB는 RSS 초안, SA보고서, 관련 협의서류 등을 장관(Secretary of State)에 제출하며, 계획안은 관계기관협의 및 공청회(EIP) 준비(일반에 공지)	3.5개월 까지
4. 검토 및 공청회(EIP)	2차례에 걸친 관계기관 사전협의 및 장관(DCLG)에 의해 임명된 검토위원회(Panel)에 의한 EIP	5 내지 6.5개월
5. 검토위원회 보고서	장관에게 검토위원회 보고서 제출(RPB 및 EIP 참석자들에게도 통보) 및 보고서 공표	2 내지 3개월
6. RSS 변경안 발표	검토위원회 보고서에 따라 장관은 RSS 초안에 대한 변경안 및 사유를 발표하고 협의	6개월 까지
7. 확정된 RSS 발표	장관에 의해 RSS 승인 및 발표	

출전: UK ODPM, 2004. Planning Policy Statement 12: Local Development Frameworks

그림 8 영국의 계획체계와 관련 평가체계와의 관계



출전: UK ODPM, 2004. Creating Local Development Frameworks: A Companion to PPS12

(3) 지방개발프레임워크(LDF)

Borough, District 등 LPA가 작성하는 LDF는 지방자치단체 개발계획과 관련한 일련의 계획서, 문서, 도면 등의 묶음을 지칭하는 비법정 용어로서, 지방자치단체의 법정계획인 개발계획서(DPD: Development Plan Documents)를 비롯하여 부속계획서(Supplementary Planning Documents), 주민참여계획서(SCI: Statement of Community Involvement), LDF 수립계획서(Local Development Scheme), 연례모니터링보고서(Annual Monitoring Report), 지방개발지침서(Local Development Order), 계획지역 구분도면(Simplified Planning Zones) 등을 포괄하는 용어이다. LDF는 광역적 수준의 공간전략인 RSS와 함께 당해 지역에 대한 핵심적인

계획 틀을 제공하는데, 특히, 신규개발과 관련하여 공간계획과 토지이용규제 및 개발통제가 핵심적인 목적이지만, 공간개발에 영향을 미치는 커뮤니티전략, 경제개발, 교통, 교육, 보건, 폐기물 및 재활용, 생물다양성, 환경보전, 홍수 및 연안관리 등에 대한 전략, 계획, 사업계획 등을 통합하는 것을 목적으로 한다.

또한 모든 DPD와 SPD는 지속가능성평가(SA: Sustainability Appraisal), 전략적 환경평가(SEA: Strategic Environmental Assessment)를 병행해야 하는데, SEA는 EU 법령에 의해 요구되는 사항이다. DPD는 새로운 계획제도가 시행된 2004년 이전의 계획인 통합개발계획(Unitary Development Plan)의 Part 2와 District 및 Borough의 Local Plan에 해당하는 것으로, 핵심전략, 토지배분, 중점대상지역에 대한 실행계획, 계획안도면 등을 포함한다.

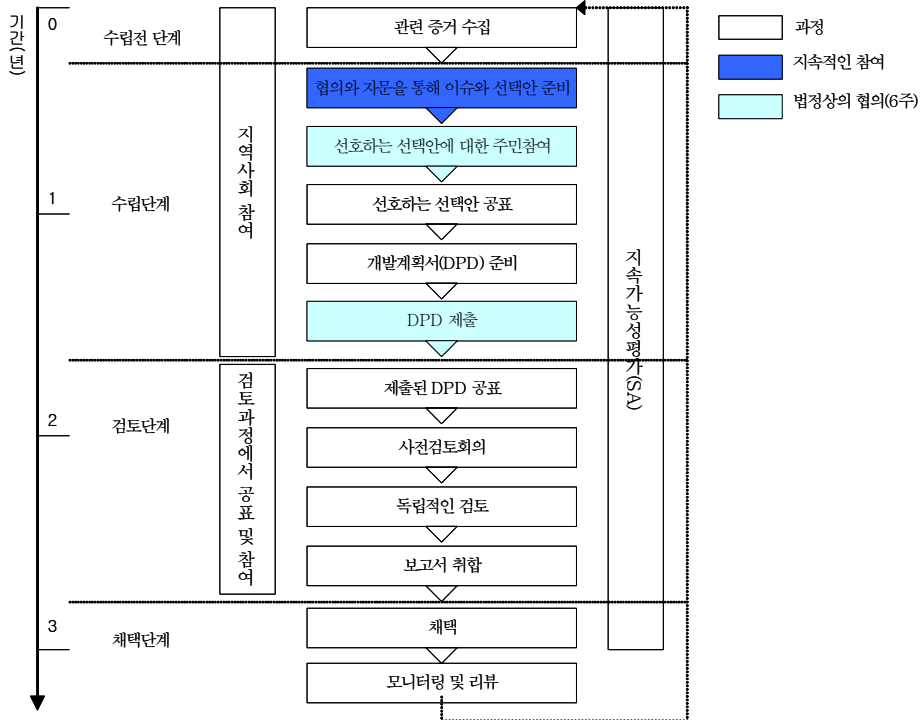
DPD는 지방자치단체가 계획적용을 결정할 때 가장 중요한 역할을 하는 계획으로서 주민참여와 독립적인 검토(Independent Examination)를 통한 엄격한 공식적인 검증 및 참여과정을 거쳐 수립된다.

독립적인 검토의 경우에는 RPB, 환경청(Environment Agency), 수자원 및 하수도 담당기관 등이 법정협의기관으로서 포함되도록 명시하고 있다. LPA가 계획안을 작성하면, 중앙정부 장관에게 제출하며, 장관은 검토위원을 임명하여 독립적인 검토를 하게 된다.

LPA는 계획안에 대하여 장관의 별도 개입이 없는 경우, 검토위원의 보고서를 받는 즉시 DPD를 채택해야 한다.⁷⁸⁾

78) <http://www.planningportal.gov.uk/>

그림 9 영국 지방자치단체의 지방개발계획(DPD) 수립과정



출전: UK ODPM, 2005. Sustainability Appraisal of Regional Spatial Strategies and Local Development Documents: Guidance for Regional Planning Bodies and Local Planning Authorities

중앙정부의 장관(DCLG)은 필요한 경우 LPA로 하여금 DPD 내용의 변경 내지 승인을 득하도록 요구할 수 있는데, 이러한 개입권한은 당해 계획안이 국가적 내지 광역적으로 중요한 이슈가 되는 경우, 당해 계획대상범위를 넘어서는 경우, 상위계획과 상충되는 경우 등 매우 한정된 범위에서만 마지막 수단으로서 행사하도록 제한하고 있다.

(4) 개발통제(Development Control)

영국의 도시계획체계는 크게 앞서 살펴본 개발계획(Development Plan)과 개발통제(Development Control)로 구성되어 있는데, 개발통제는 지방자치단체가 토지이용과 건축물을 규제하는 제도적 장치로서 계획주도의 체제(plan-led system), 즉 모든 개발은 계획허가(Planning Permission)를 필요로 하는데, RSS, DPD 등 상위 및 관련 개발계획에 근거하여 당해개발의 승인 또는 불승인 여부가 이루어지는 체제를 특징으로 한다. 따라서 영국에서는 개발주체가 어떤 토지를 개발하기 위해서는 사전에 당해 토지에 대한 소유 내지 사용권을 가져야 할 뿐만 아니라 승인된 계획권한, 즉 계획허가를 받아야 한다.

계획허가제는 개발행위가 발생하기 이전에 개발자가 제출한 개발안을 공공이 사전에 미리 작성해 놓은 개발계획에 대한 적합성 여부, 폭넓은 재량권을 갖는 행정기관의 판단 등으로 개발안을 심사하여 허가여부를 결정하는 방식으로 개발행위를 통제하는 제도로써 결정은 허가, 조건부 허가, 불허가로 구분된다. 당해 개발신청서가 불승인되거나 조건부 승인이 될 경우, 계획허가신청자는 중앙정부의 관계 장관에 불복할 수 있는데, 정해진 기간 내에 계획담당검열관(Planning Inspectorate)에 의한 조사와 판단을 통해 장관에게 보고되어 처리된다.

3. 도시계획형성권한의 소재

영국은 제2차 세계대전 이후 노동당에 의한 복지국가(welfare state)이념이 강조되면서 중앙정부의 권한이 강화되었고, 1980년대 보수당에 의한 경제재건과 공공부문개혁이 이루어지면서 지방정부의 재정지출 통제, London광역시의 해체 및 지방정부구조의 단층제로의 전환 등으로 지방정부의 권한이 약화되었다. 그러나 1990년 노동당이 등장

하면서 지방분권이 강조되면서, 지방행정구조의 개편뿐만 아니라 도시계획체제의 개혁 작업이 이루어져 지방자치단체와 지역주민의 역할이 강화되고 중앙정부의 통제권이 약화되는 방향으로 나아가고 있는 중이다.

아래 표6은 England를 중심으로 도시계획관련 기관별 조직, 기능, 권한 등을 정리한 것이다. 우선 도시계획과 관련한 중앙정부의 최고 기관은 현재는 커뮤니티 및 지방정부부(DCLG)로 불리는 부총리실(ODPM)을 비롯하여 관계 장관(Secretary of State)이다. DCLG는 England의 모든 도시계획 관련사항들을 총괄하며, PPS 등 계획제도와 정책을 제정한다. 지방자치단체의 계획안들은 채택되기 전에 중앙정부에 통지되어야 하며, 일부 계획허가신청서도 통지되어야 한다.

중앙정부는 광역공간전략으로서 RSS를 승인하고 발표하는 권한을 갖고 있다. 또한 모든 각급의 계획과 계획허가신청서에 대하여 심의 및 결정을 위하여 제출을 요구할 수 있으며, 공청회(EIP), 지방계획의 요구사항, 불복신청 등을 위하여 계획담당검열관(PI)을 임명하여 검토하게 하고, PI의 보고서에 근거하여 불복에 대한 결정권한을 갖는다. 그리고 지방자치단체 LPA의 계획안이 국가적 내지 광역적으로 중요한 이슈가 되는 경우, 당해 계획대상범위를 넘어서는 경우, 상위계획과 상충되는 경우 등에 대하여는 개입권한이 있는데, 이러한 개입권한은 매우 한정된 범위에서만 마지막 수단으로서 행사하도록 제한되어 있다.

<표6> 영국 England의 계획 및 개발관련 행정조직

조 직	기 능	조직구조	권 한	계획체제와의 관련성
부총리실 (ODPM: Office of the Deputy Prime	- England의 모든 계획 총괄 - 각종 계획 및	- 중앙 행정 기관 - 지역사무소	- 부총리가 제1 장관(First Sec- retary of State)	- 모든 각급의 계 획과 계획허가신 청서에 대하여 심

조 직	기 능	조직구조	권 한	계획체제와의 관련성
Minister)* 및 관계 장관(Secretary of State)	주요 계획결정과 관련한 정책, 연구, 승인에 책임 - 계획정책지침(Planning Policy Statement) 발표		담당 - 계획안들은 채택되기 전에 통지되어야 하며, 일부 계획허가신청서도 통지되어야 함	의 및 결정을 위하여 제출을 요구 - 광역공간전략(RSS)을 승인하고 발표 - 공청회(EIP: Examinations in Public), 지방계획의 요구사항 등을 위하여 PI 임명 - 계획담당검열관에 의한 불복(appeals)에 대한 결정권
광역위원회(RA: Regional Assembly) 및 광역계획기구(RPB: Regional Planning Body)	- 광역공간전략(RSS) 계획안 수립	- 다양한 형태의 광역중심지	- EIP에 따른 ODPM에 의해 승인된 계획안 마련	- 지방개발계획(LDD: Local Development Documents)에 대한 법정협의기관
런던시장(London Mayor) 및 런던의회(London Assembly)	- 런던대도시 지역(GLA)에 대한 공간개발전략(Spatial Development Strategy) 수립 - 런던시장에 대한 자문	- London에 기반 - GLA 구성	- 지방자치단체에 대한 거부방침 가능	- London 내 borough들에 의해 수립된 LDD에 대한 법정협의기관
계획담당검열관(PI: Planning Inspectorate)	- 계획관련 현안의 해결을 위한 독립적인 자문 - 토지, 자연	- Bristol에 기반	- ODPM에 의해 임명	- 이첩된 불복서류를 판단하고 관계장관에게 수용 또는 불수용 여부 보고

제 3 장 주요외국의 도시계획과 계획형성권한

조 직	기 능	조직구조	권 한	계획체제와의 관련성
	자원 등의 사용에 대한에 대하여 장관을 대신하여 불복제기 및 신청서를 판단			- 지방계획의 요구사항을 보류하고 EIP에 배석
지방자치단체 (Local Authority)	- 당해지역의 경제, 환경, 사회발전 촉진 - LDD를 수립하고 발표 - 계획허가신청서 승인결정	- 대도시지역은 단일계층체제(District Council 과 Unitary Council), 농촌지역은 2단계 계층체제(County Council과 District Council) - 각각은 도시계획담당부서 있음	- 지방의회는 선거직 의원으로 구성 - 의회에는 계획관련 현안과 신청서를 검토하는 계획위원회(planning committee) 있음	- RSS와 LDD에 대한 법정협의기관 - 계획정책의 집행에 책임이 있으며, 계획허가신청서 승인결정

* ODPM은 2006년 5월부터 Dept. of Communities and Local Government(DCLG)로 변경됨.

출전: UK Dept. for Transport, Local Government and the Regions, 2001, Planning: Delivering a Fundamental Change, <http://www.ukplanning.com>

도시계획체제 개편으로 강화된 RPB와 GLA는 각각 RSS와 SDS를 수립하며, 지방자치단체 LPA가 DPD 등의 계획을 수립하는데 있어 법정협의기구의 역할을 한다.

지방자치단체는 계획정책의 집행에 책임이 있으며, LPA로서 LDD를 수립하고 채택·발표하며, 계획허가신청서를 승인 결정하는 권한을 갖는다. 또한 RSS와 LDD에 대한 법정협의 및 자문기관역할을 수행한다.

영국의 새로운 도시계획체제에서 중앙정부 보다는 광역계획기구와 지방자치단체의 역할이 상대적으로 강화되었지만, 무엇보다도 가장 강화된 부분은 지역주민과 관련 당사자(stakeholder)들의 참여와 협의라고 할 수 있다. 이러한 점은 지방자치단체가 DPD를 수립하는데 있어 주민참여계획서(SCI)를 작성한다든지, 계획수립과정에서의 공청회(EIP), 법적으로 지정된 기관들(SCB: Specific Consultation Bodies)과의 광범위하고도 반복적인 협의 등의 제도적 장치에서 잘 나타나 있다. 이러한 주민의견청취 및 관계기관 협의절차의 강화는 새로운 제도개편이 도시계획과정의 단순화, 신속화 등을 중요한 목표로 추구함에도 불구하고 오히려 계획과정의 장기화, 복잡화로 이끌 것이라는 지적도 있다.

제 3 절 미국의 계획법제와 운영

1. 미국의 행정체제

미국은 주지하는 바와 같이 연방제를 취하고 있다. 즉 주의 합의에 의하여 연방정부가 설립되어 있고, 주권(主權)은 주(州)에 있다. 연방정부는 헌법상 명문화된 주의 위임사무를 시행하고 있을 뿐이며, 한정적인 권한만 가지고 있다. 반면에 주는 연방정부에 위임되어 있지 않고 또한 합중국 헌법에 의해 특별히 금지되어 있지 않은 사항은 주에게 유보되어 있으므로 광범위한 권한을 가지고 있다.

따라서 연방제의 기본으로서 각 주는 그 주에 관한 사항에 대하여 입법, 사법, 행정의 제권한을 가지고 있으며, 연방정부는 국가재정, 외교, 국방 등 주정부만으로는 실현할 수 없는 사항에 대해서만 통치권을 행사할 수 있는 구조로 되어있다. 각주의 지방행정체제는 자치구성단위의 구성·구조와 반드시 동일한 것은 아니지만, 기본적으로 주헌법에서 지역에 분할한 행정단위로서 군(county)이 설치되어 있다. 또한 군과는 별도로 지방행정구획으로서 각종 자치체가 있다. 미국의 자치체는 주에 의해

구획되어 성립되는 것이 아니라, 주민에 의해 결성되며 주헌법에서 정하는 절차에 따라 승인되는 것으로서 자치체가 설치되어 있지 않은 지역이 대부분을 차지하고 있다. 그리고 타운(Town Government)과 타운십(Township Government)이 있는데 이것들은 자치체와 중복되어 존재하는 경우도 있다. 다음으로 특별목적지방정부(Special Purpose Local Government)가 있는데 이는 자치체와 중복되어 존재하는 경우도 있으며, 특히 한정된 행정서비스를 행하고 있다. 즉, 특별구는 학교, 수도, 가스, 경찰, 소방 등 일부의 행정서비스를 행하기 위하여 존재하며, 다른 자치체의 하부기관으로서 또는 단지 민간단체와 같은 경우로서의 역할도 하고 있다. 그러므로 자치체와 구별하기 어려운 형태를 취하고 있다고 하겠다.⁷⁹⁾

2. 미국의 계획체계

(1) 자치체의 체제

자치체에서 도시계획과 관련이 있는 조직은 의회, 행정부국 및 위원회의 3가지이다. 이들의 구조와 상호관계에 대하여 이하에서 일반론을 논하기로 하겠다.

1) 의회

의회는 주의 수권법을 받아 조례로 도시계획을 제정한다. 조례의 제정에 있어서는 미리 관민의 각종 기관이 제안하여 작성한 모델조례를 참고로 한다. 일반적으로 도시계획에 있어서 자치체의회의 역할은 주법의 수권범위 내에서 가장 적합한 도시계획의 실시체제와, 도시계획의 제도체계를 정비하는 데 있다. 후자의 제도체계라고 함은 도시계획의 기본방침, 즉 마스터플랜을 정하는 것, 토지이용규제 등을 정비

79) 미국의 자치체도의 기본적인 사항에 관해서는 岡部一明, “アメリカの自治体制度”, 東邦学誌 第30卷第1号(2001), 89면 이하 및 <http://staff.aichi-toho.ac.jp/okabe/ronbun/jichius.html> 참조

하는 것으로서, 이는 시장에게 부여되어 있는 권리이다.

2) 행정부국⁸⁰⁾

자치체의 도시계획의 실무를 담당하는 곳이 행정부국이다. 일반적으로는 계획국(planning department)이 이에 해당한다. 샌프란시스코와 같은 큰 자치체에서는 계획국은 그 소속의 사무국으로서 기능하기도하며, 작은 자치체에서는 행정기관 자체가 간소화되어 있기 때문에 도시계획을 위하여 특별히 계획국을 설치하지 않고, 사무원 혼자인 경우도 있다.

3) 위원회⁸¹⁾

도시계획과 관련이 있는 위원회로서는 계획위원회(planning commission)와 지역제조정위원회(board of zoning adjustment)가 있다. 후자의 지역제조정위원회는 지역제의 운용에 있어서 사법적인 독립위원회로서 기능한다. 한편 전자인 계획위원회는 도시계획의 실시면에 있어서 기본적인 정책결정을 행하는 기관이다. 물론 자치에 따라 단지 권고권한만을 가지고 있는 경우도 있다. 동 위원회는 임명제에 의해 5~10인 정도로 그 구성원은 재계인, 부동산업자, 법률가, 건축가, 주민운동가 등으로 구성되어 있다.

(2) 도시계획체계

자치단체 레벨에서 도시계획과 관련하는 법률로서는 기본적으로 계획법(planning code),⁸²⁾ 지역제법(zoning code),⁸³⁾ 건축법(building code),

80) <http://www.sandiego.gov/planning/>

81) Albert Solnit, The Job of the Planning Commissioner, Planners Press, American Planning Association, 1987, 2면 이하

82) 계획법에 관해서 자세한 사항은 <http://mpc.landuselawinpa.com/1.html> 참조

83) 지역제법에 관해서 자세한 사항은 <http://www.indygov.org/eGov/City/DMD/Planning/Zoning/municode.html> 참조

주택법(housing code)이 있다. 이러한 법률 중에서 자치체의회에 의해 제정되는 각각의 조례가 도시계획과 관련이 있다.⁸⁴⁾ 이 중에서도 계획법과 지역제법이 별개로 되어있는 것이 특징이며, 이에 의하여 미국의 도시계획제도는 한 개의 개별 법률의 체계로 형성되어 있지 않다는 것을 알 수 있다.

그리고 자치체의 도시계획체계를 구성하는 기본적인 제도는 마스터플랜(master plan), 지역제(zoning), 택지분할규제(subdivision control), 오피셜 매핑(official mapping) 및 커버넌트(covenant)가 있다. 이 중에서 마스터플랜, 택지분할규제, 오피셜 매핑은 동일한 조례 내에서 규정되는 경우가 많으며, 상기의 계획법에 속하고 있다. 반면에 지역제는 계획법과는 별개로 지역법제에 속하고 있다. 또한 커버넌트는 일종의 민사계약으로서 사법적 영역에 속한다(이에 대해서는 서술하지 않는 것으로 한다).

1) 마스터플랜⁸⁵⁾

마스터플랜은 보통 20년의 계획기간을 가지는 장기계획으로서 토지이용, 교통시설, 각종 공공시설, 오픈스페이스 등 각 분야마다의 계획을 포함한다. 그 계획대상은 물적개발뿐만 아니라 인적자원의 개발, 상공업의 활성화 등 자치체의 행정전반을 대상으로 하고 있다.⁸⁶⁾

마스터플랜의 기능은 구체적으로는 각종 공공사업 등의 조정에 있어서 자치체의 기본정책을 나타내며, 지역제, 택지분할규제, 오피셜매핑 등 각종규제수법의 근거가 된다. 그리고 토지이용의 장래상을 나타냄으로서 토지거래·개발행위를 유도한다. 이러한 의미를 가지고

84) 이에 대해서는 송시강, “미국의 도시계획제도-개론적 고찰”, 행정법연구 제21호 (2008.8), 201면 참조

85) Brandee Freeman, Paul Shigley and William Fulton, “The General Plan: A ‘Constitution’ for the Future of a Community,” FACSNET, http://www.facsnet.org/tools/env_luse/Calif4.php 3 참조

86) California Government Code, Section 65300.

있는 마스터플랜은 지역제와 같이 직접적으로 제한하는 것이 아니기 때문에 규제대상의 구역을 상세하게 표시할 필요가 없다.

2) 지역제⁸⁷⁾

마스터플랜이 도시계획에 있어 기본목표를 나타낸다면 지역제(zoning)는 이것을 실현하기 위한 수단이다. 즉 지역제는 자치체가 그 구역을 몇 개의 지구로 구분하여 공공의 건강·안전·복지 등을 위하여 각 지구내의 토지·건물 등의 위치·규모·형태·용도 등을 지구마다 다른 기준에 의해 경찰권에 근거하여 무상으로 규제하는 것이다. 이러한 지역제는 주의 수권법에 근거하여 자치체의회에 의해 조례로 제정된다. 또한 지역제의 실시는 행정부국이 실시하지만, 부동산 가격에의 영향 등을 고려하여 규제조치, 이의신청 등에 대응하기 위하여 준사법적기능을 가지고 있는 지역제조정위원회를 설치하는 자치체도 있다.

3) 택지분할규제⁸⁸⁾

택지분할이란 하나의 부지를 양도 또는 건축을 위해 둘 이상의 부지로 분할하는 행위이다. 이러한 행위를 하는 자에 대해서 자치체가 미리 정한 개발기준에 따를 것을 의무화하는 것을 택지분할규제라 한다. 지역제가 정책적인 측면이 강한 반면에, 택지분할제도는 기술적인 성격을 가지고 있으며, 계획위원회에 의한 규칙에 근거하여 행해지는 경우가 많다. 또한 규제대상이 되는 토지는 반드시 택지에 한정된 것이 아니라, 주택개발에 따른 각종 용지를 대상으로 하고 있다.

87) http://real-estate-law.freeadvice.com/zoning/zoning_legalese.htm 및 이에 대한 자세한 사항은 송시강, 전게서, 213면 이하 참조

88) http://www.kzoo.edu/convene/Rules/subdivision_control_act.htm 및 http://www.lic.wisc.edu/shapingdane/resources/planning/library/book/chapter07/chap7_1-1.htm 참조. 이에 대해서 자세한 사항은 송시강, 전게서, 237면 이하 참조

4) 오피셜매핑⁸⁹⁾

오피셜매핑은 장래 건설되는 공공시설의 용지를 확보하기 위한 수단이다. 즉, 기존 또는 계획 중의 도로 등의 용지를 상세 혹은 정확하게 기재한 오피셜매핑이라는 도면을 자치체의회가 채택하고, 이후 그 용지 내에서의 건설행위를 금지하는 것이다. 오피셜매핑의 기재대상이 되는 공공시설로서는 도로, 공원, 학교 그 밖의 공공시설이 포함되어 있다. 마스터플랜과의 차이점은 마스터플랜이 장기적·개괄적인데 반하여, 오피셜매핑은 가까운 장래의 사업가능성을 고려하면서 상세하고 정확하게 용지를 지정하는 데 있다.

3. 도시계획형성권한의 소재

이상으로 미국의 행정체계 및 이와 관련하여 도시계획제도에 관하여 살펴보았다. 이에 의하면 미국의 도시계획형성권한은, 단적이기는 하지만, 자치체의 고유한 권한으로 이해할 수 있을 것이다. 즉, 상술한 바와 같이 미국은 연방제를 취하고 있기 때문에 도시행정 등의 내정사항은 주에게 권한을 부여하고, 각 주법에 근거하여 지역의 계획이 책정된다.

도시계획에 관해서 보면 연방정부에 의한 표준조닝수권법(Stand state Zoing Enabling-Act)과 표준도시계획수권법(Stand City Planning Enabling-Act)을 모델법으로 하여 주가 도시계획의 수권법(enabling act)을 제정하고, 도시계획을 시행하고 싶은 자치체가 그 것을 받아 조례로 제정한다.

따라서 미국의 도시계획은 필요한 자치체가 자유의사에 따라 수립하는 자치사무로 이해할 수 있다. 이것이 미국의 도시계획의 특징으로서 분권성에 있다는 것을 의미하며, 도시계획에 대한 권한은 자치

89) http://burnett.uwex.edu/cnred/documents/Official_Mapping.pdf

체가 가지는 권한 중에서도 가장 중요한 것이 된다고 하겠다.

제 4 절 일 본

1. 일본의 행정체계

일본의 행정체계는 크게 도도부현(都道府縣; 우리의 광역자치단체에 해당 함)과 시정촌(市町村; 우리의 기초자치단체에 해당 함)의 2중 구조로 구성되어 있다. 도도부현은 1개의 都(東京都)와 1개의 道(北海道), 2개의 府(大阪府, 京都府), 43개의 縣으로 구성되어 있으며, 시정촌은 1,788개가 있다.⁹⁰⁾ 이러한 도도부현과 시정촌의 이원적 행정체계 속에서 일정규모 이상의 시(市)를 대상으로 정령지정도시(政令指定都市)와 중핵시(中核市)제도를 운영하고 있다.

정령지정도시는 『지방자치법』 제252조의 19에서 말하는 “정령으로 지정하는 인구 50만 이상의 시”를 말하며, 이에 는 나고야(名古屋), 요코하마(横浜) 히로시마(広島), 기따큐슈(北九州), 후쿠오카(福岡), 센다이(仙台), 찌바(千葉), 가와사키(川崎) 등이 지정도시로 되어 있다. 그리고 중핵시는 법 제252조의 22에서 말하는 “정령으로 정하는 인구 30만 이상의 시”로서 면적이 100만m², 주야간 인구비율이 100초가 지정요건이었으나 1999년 지방분권일괄법(1999년 법률 제87호)의 개정 에 따라 인구비율을 지정요건에서 제외하였다.⁹¹⁾ 중핵시의 권한은 행정

90) 총무성 『합병상담코너』, <http://www.soumu.go.jp/gapei/index.html>, 『시정촌 수』, 2008년6월24일 확인

91) 주야간 인구비율요건이 폐지된 경위는 다음과 같다. 지방분권추진위원회 제2차 권고(1997년7월8일)에서 지방분권추진계획에 맞도록 검토되어야 한다는 의견이 있었고, 또한 주야간 인구비율 등 중핵도시로 되는 요건을 재검토하기 위한 소요의 법제상의 조치를 강구하기로 되어 있었다. 이에 따라 시정촌 우선의 원칙이라는 관점에서 새롭게 검토된 결과, 인구와 면적의 요건만으로도 상응 도시로서의 제기능, 행정수요, 규모능력 등이 있는 것으로 판단되어 주야간 인구비율을 폐지하였다. 자세한는 총무성, 『중핵시요건의 변천』, http://www.soumu.go.jp/cyukaku/pdf/cyukaku_01.pdf, 2008년6월24일 확인 참조

구역을 정할 수 없는 것 이외에는 정령지정시와 거의 동일한 사무를 처리하고 있다.⁹²⁾

2. 일본의 국토·도시계획체계 현황

(1) 국토계획체계

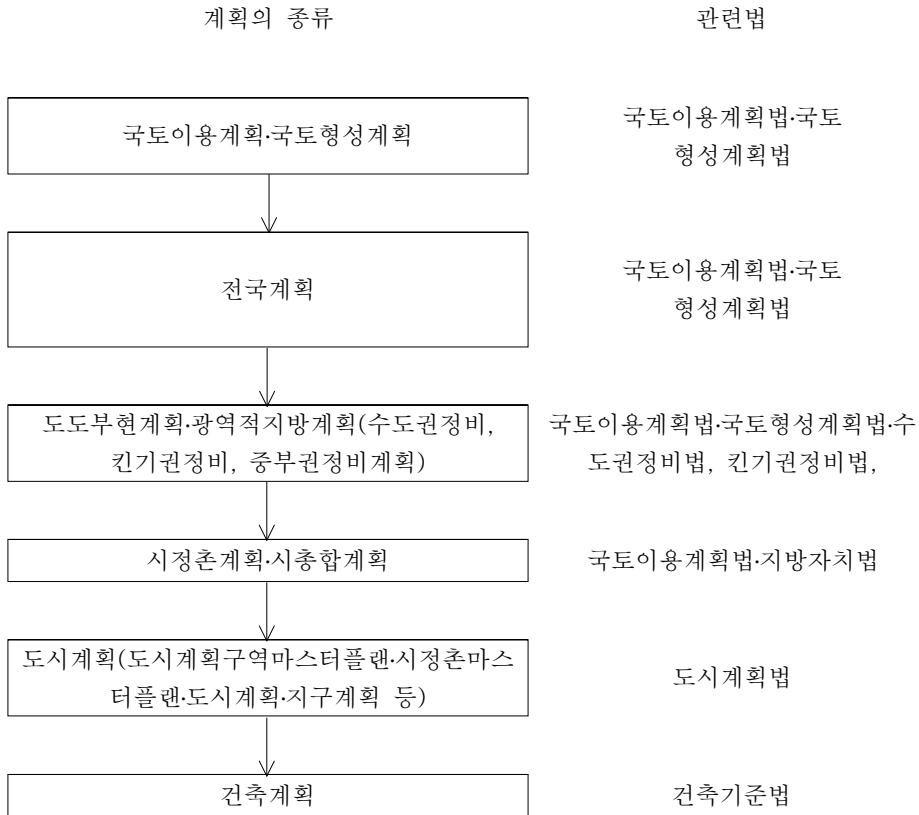
일본의 국토이용 및 개발계획체계는 국토이용계획법에 근거한 국토이용계획과 국토종합개발법에 의한 국토종합개발계획을 근간으로 하고 있었다. 그러다가 종래의 국토계획의 책정과 운용에 있어서 다양한 문제점⁹³⁾이 대두되었으며, 또한 국제적으로는 동아시아 경제권이 급속히 대두되고, 국경을 넘어선 지역간의 경쟁이 활발해 짐에 따라 지역과 지역의 긴밀한 연계가 필요해 졌다. 이러한 국내적·국제적인 중요한 과제에 적절히 대처하기 위해 국토 계획에 있어서 국토 및 국민 생활의 장래의 모습을 명확하게 명시하는 것이 요구되어 기존의 국토종합개발계획은 국토형성계획으로 변경되었다.

공간적 범위를 기준으로 하는 일본의 국토·도시계획체계를 살펴보면 그림 10과 같다.

92) 총무성 『중핵시』, <http://www.soumu.go.jp/cyukaku/index.html>, 『중핵시·특례시』, 2008년 6월24일 확인

93) 예를 들면, ①도쿄(東京)와 태평양 벨트 지대에 치우친 구조가 시정되지 않았고, ② 지방권에서는 많은 지역이 과소와 중심 시가지의 공동화(空洞化)가 문제시 되었으며. ③대도시에서는 방재상 밀집 시가지의 정비개선 등의 과제가 남아 있었다. 게다가 ④ 도시 교외에서의 시가지 확대·확산이나 농산촌의 주변과의 조화가 부족한 토지 이용으로 인하여 국토 전체의 경관이 혼란해 졌으며, 토양오염, 수질오염, 불법투기가 사회 문제화 되고 있다. 이에 관해서는 국토교통성 『국토형성계획』, <http://www.mlit.go.jp/kisha06/02/021116/03.pdf>, 2008년6월24일 확인 참조

그림 10 일본의 국토·도시계획 체계



출전: 김상조 외, “지방분권에 따른 국토도시계획 재정립 방안 연구”, 국토연구(2005)

이 계획체계에 의하면 전국을 대상으로 하는 계획체계가 2중 구조로 되어있음을 알 수 있다. 즉 국토이용계획법상의 국토이용계획과 국토형성계획법상의 국토형성계획에 있어서의 “전국계획”이 있다. 전자는 ① 국토의 이용에 관한 기본구상, ② 국토의 이용목적에 따른 지역구분과 지역별 개요, 목표 및 규모, ③ ①과 ②항의 사항을 달성하기 위하여 필요한 조치의 개요를 내용으로 하며, 후자는 ① 종합적인 국토형성에 관한 기본적인 방침, 목표, 전국적인 견지에서 필요한

기본적인 시책, ② 환경보전에 관한 기본적인 계획과 조화를 내용으로 하고 있다. 그리고 지역이나 지방 등 광역자치단체 이상의 공간적 범위를 대상으로 하는 계획으로는 국토이용계획 중 도도부현의 구역 내에 있어서의 국토이용의 기본방향을 나타내며, 토지이용기본계획 및 시정촌계획의 기본이 되는 것으로서 전국계획을 기본으로 하는 “도도부현계획”과 광역지방계획구역에 있어서 국토형성에 관한 방침, 목표, 광역의 건지에서 필요한 주요 시책(특히 필요가 인정되는 구역 외에 것도 포함)을 정하는 “광역적 지방계획”이 있다. 또한 시정촌 등의 기초자치단체를 대상으로 하는 계획으로는 국토이용계획법상의 “시정촌계획”과 지방자치법상의 “시총합계획”이 있다. 시정촌계획은 시정촌의 구역 내에 있어서의 국토이용의 기본방향을 나타내는 것으로서 도도부현 계획을 기본으로 하며, 지방자치법에 의한 기본 구상에 맞추어 공청회의 개최등 주민의 의향을 반영시키기 위한 조치를 강구하여 시정촌의회의 의결을 거쳐 정해지는 계획이다. 이와는 달리 시총합계획은 지방자치법 제2조제4항⁹⁴⁾에 근거하여 기초자치단체의 자치사무로서 시행하는 계획을 의미한다. 물론 지방자치단체의 고유사무로서의 성격을 가지고 있는 이 계획의 책정에 있어서는 국토이용 계획법상의 시정촌계획에 적합하여야 함을 전제로 하고 있다.⁹⁵⁾

(2) 도시계획제도체계

1) 도시계획제도

일본의 도시계획제도에 있어서는 기본이 되는 도시계획구역을 지정하고 그 구역의 상황을 조사한 후에, 토지의 이용에 관한 사항(토지이

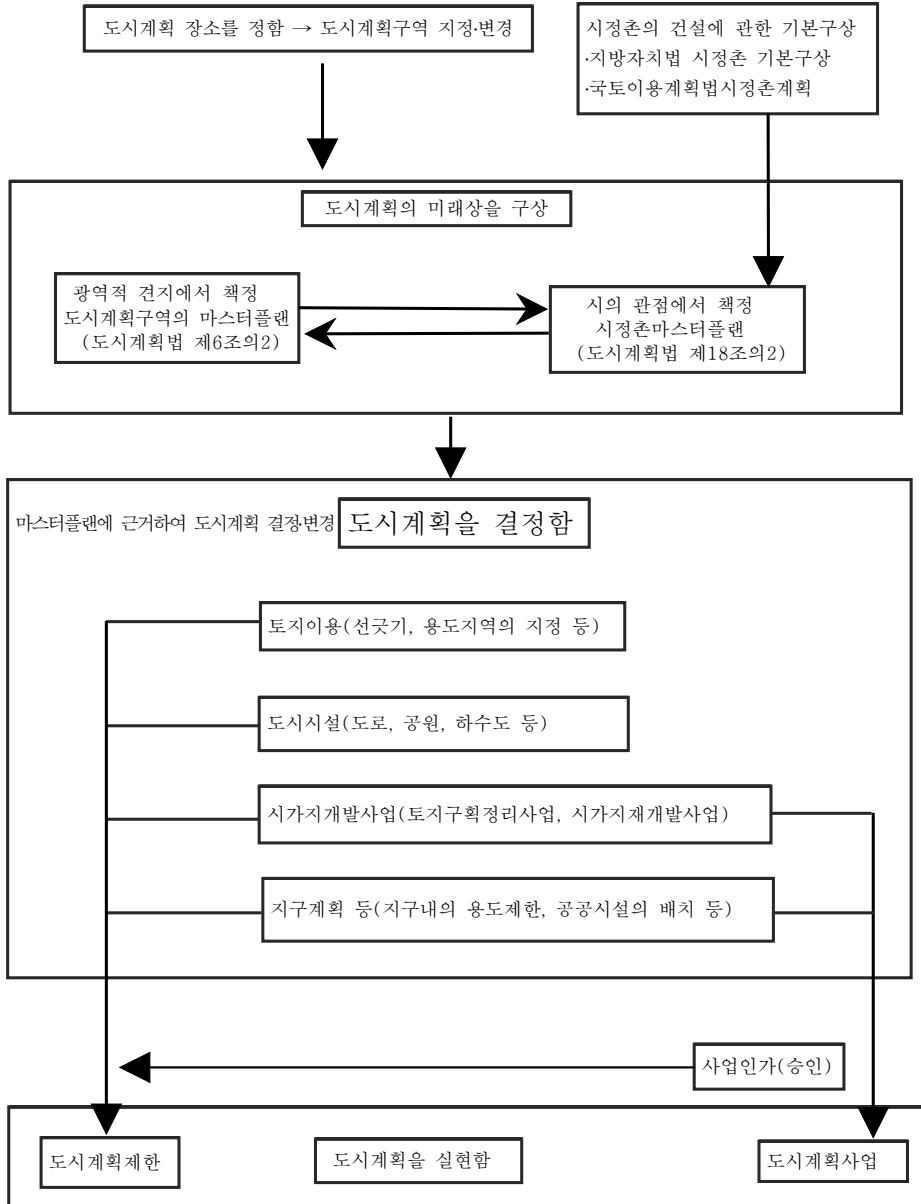
94) 지방자치법 제2조(지방공공단체의 법인격, 사무, 지방자치행정의 기본원칙)제4항: 시정촌은 그 사무를 처리하는데 있어 의회의 의결을 거쳐 그 지역에 있어서의 종합적·계획적인 행정의 운영을 도모하기 위한 기본 구상을 정해 이것에 입각해서 실시하도록 해야 한다.

95) 김상조, 전게서, 52면

용계호기), 도시기능을 증진하기 위하여 필요한 시설(도시시설)의 배치, 귀중한 토지를 효율적·일체적으로 정비하는 면정비사업(시가지개발사업) 구역, 나아가 지구레벨의 토지이용과 시설배치(지구계획 등)의 절차를 거쳐 정하고 있다. 이러한 개별의 도시계획은 일정한 방침에 의해 결정될 필요가 있으며, 도시계획구역의 마스터플랜(2000년5월 도시계획법의 개정으로 창설)과 시정촌마스터플랜이 그 기능을 하고 있다. 도시계획의 정비 및 개발 또는 보전 방침은 도시계획법에 근거한 법정계획으로서, 1968년 시가화구역 및 시가화조정구역 정비 및 개발 또는 보전을 위한 방침을 제시하기 위해 제도화 되었으며, 2000년에 도시계획구역 마스터플랜으로 수정되었다. 도시계획체계상 최상위계획이라고 할 수 있고, 우리의 광역도시계획과 유사하다. 구체적으로는 도시계획구역의 정비, 개발 및 보전 방침에 관하여 정하는 것으로서, 도시계획구역마다 당해 도시의 장기적인 비전을 나타냄과 동시에, 토지이용, 도시시설, 시가지개발사업 등에 대해서 장래의 대략적인 배치, 규모 등을 나타낸다. 또한 구역구분의 방침에 대해서도 정하고 있다.

또한 시정촌 도시계획에 관한 기본방침(시정촌 도시계획마스터플랜)은 도시계획법에 근거해서 1992년에 도입된 법정계획으로서 시정촌이 수립하도록 되어 있으며, 수립 시 주민의 의견을 반영할 수 있는 조치를 강구하도록 하고 있다. 시정촌 도시계획에 관한 기본방침은 우리의 도시기본계획과 같은 성격의 계획으로서 해당 시정촌의 도시계획에 대한 기본방향을 규정한다. 즉, 장래의 도시상, 마을 만들기의 이념과 도시계획의 목표, 전체구상, 지구별 구상 등 도시계획에 관한 기본방침과 시민에 가장 가까운 입장인 시정촌이 시민, 기업, NPO 등과 협동하여 책정하고 구체성 있는 장래 비전을 시정촌이 정하는 구체적인 도시계획에 관해서 체계적인 방침이 되는 것을 정하는 것이다.

그림 11 일본의 도시계획제도 이미지



출 전: <http://www.city.shiojiri.nagano.jp/ctg/Files>

2) 도시계획의 결정절차

도시계획은 도시계획법에서 정하는 절차에 따라 결정되며(법 제15조~제21조), 그 절차는 도도부현이 정하는 경우와 시정촌이 정하는 경우에 있어서 차이가 있다. 도도부현이 정하는 도시계획결정의 절차에 있어서 필요한 경우에는 국토교통대신의 동의를 요구(법 제18조제3항)하고 있으며, 또한 행정기관 등과의 조정 등을 필요로 하고 있다(법 제23조). 이는 도도부현이 정하는 도시계획이 대도시 및 그 주변 도시와 관련 있는 도시계획구역 그 밖에 시행령으로 정하는 도시계획구역과 관련 있는 도시계획 또는 국가의 이해에 중대한 관계가 있는 시행령으로 정하는 도시계획과의 정합을 위한 조치라 하겠다. 한편 시정촌이 정하는 도시계획의 결정에 있어서는 도도부현지사의 동의(다만, 준도시계획구역에서의 도시계획에 대해서는 의견청취)를 필요로 하고 있다(법 제19조제3항, 제5항).

그림 12 도도부현의 도시계획결정 절차

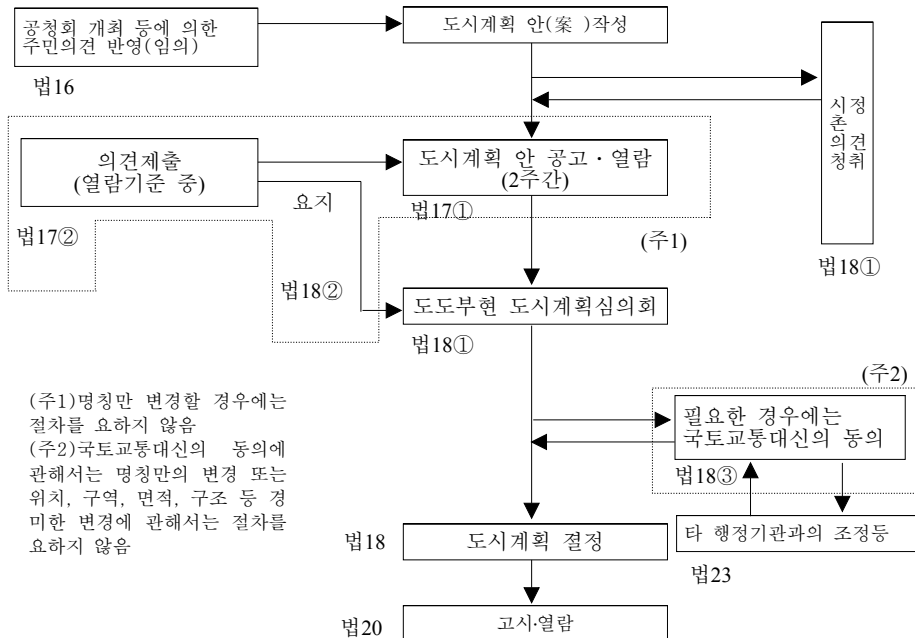
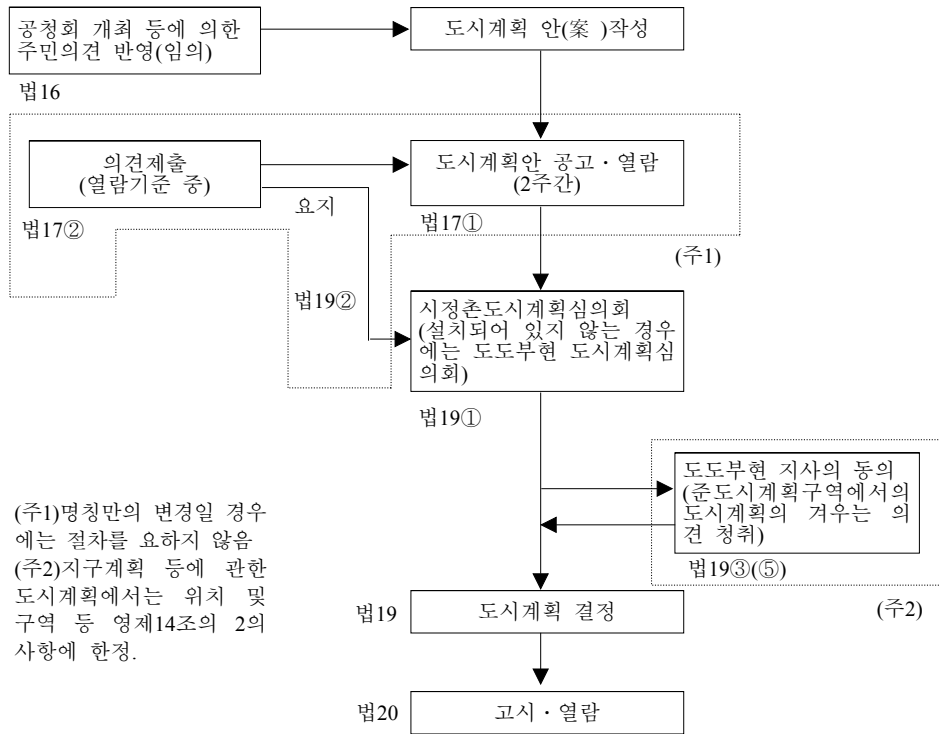


그림 13 시정촌의 도시계획결정절차



출전: <http://www.city.kumamoto.kumamoto.jp/toshikeikaku/kumamotokeikaku/2syou-pdf>

3. 도시계획형성권한의 소재

일본의 국토·도시계획의 체계에서 지방분권은 1990년대 초반부터 라 할 수 있다. 일본은 제2차 세계대전 이후, 지방자치에 관해 논의를 하였으나 실질적인 지방분권의 계기가 된 것은 1993년 중의원·참의원에서 결의한 「지방분권의 추진에 관한 결의」라고 할 수 있다. 이 결의에 따라 지방분권을 종합적 또는 합리적으로 추진하기 위하여

1995년 『지방분권추진법』을 제정하였고, 이법에 근거하여 지방분권추진계획을 수립하였다.⁹⁶⁾

그리고 1999년 지방분권추진계획을 집행하기 위하여 지방분권의 추진을 위한 관련 법률의 정비에 관한 법률(이하 “지방분권일괄법”이라 한다)을 제정하였다. 이 법은 지방분권의 추진을 위해 475개 법률의 개정을 가능케 하였으며, 도시계획법을 지방분권개혁의 이념에 맞게 개정되었다. 지방분권일괄법에 따른 기관위임사무의 폐지와 그에 따른 도시계획법의 개정을 통하여 도시계획 승인 등 도시계획에 관한 사무를 원칙적으로 지방자치단체 고유의 사무인 자치사무로 규정하고 있다. 그럼으로써 국가가 관여하는 도시계획의 범위를 축소하고 있다.⁹⁷⁾

이와 같은 도시계획체계에서 지방분권에 따라 도시계획 승인권한은 원칙적으로 도도부현이나 시정촌 등에게 속하게 되었다. 도도부현 지사는 광역적 견지에서 정할 필요가 있는 도시계획 사항, 예를 들면 도시계획구역 마스터플랜에 대해 승인권한을 갖게 되었고, 그 밖의 사항은 시정촌장이 승인권한을 가지게 되었다(법 제15조제1항).

도도부현은 도시계획구역 및 시가화구역·시가화조정구역의 지정, 그리고 수도권, 킨키(近畿)권, 중부(中部)권의 3대 도시권의 기성시가 지나 근교 정비지대 등에서 용도지역지정에 대한 권한을 가진다. 또한 도도부현은 도시계획구역의 정비 및 개발 또는 보전 방침에 대한 승인권한을 종전과 같이 보유하고 있다

시정촌 도시계획에 관한 기본방침(시정촌 마스터플랜)은 모든 시정촌이 수립하도록 의무화하고 있고, 수립된 계획의 승인권한을 시정촌이 갖도록 하였다. 시정촌의 장은 시정촌 도시계획에 관한 기본방침을 공표한 후, 도도부현 지사에게 통지하도록 하고 있다(동조 제3항·

96) <http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/index.html>

97) 지방분권 추진을 도모하기 위한 관계 법률의 정비 등에 관한 법률 개요에 대한 자세한 내용에 관해서는 <http://www.soumu.go.jp/singi/iinkai/pdf/shiryu-3.pdf> 참조

제4항). 또한 시정촌 도시계획마스터플랜의 승인권한 이외에, 도로나 공원 등의 도시계획시설, 그리고 토지구획정리사업 및 시가지재개발사업 등의 도시계획사업 등에서도 시정촌이 권한을 갖게 되었다.

일본의 도시계획 승인권한 관련을 보면 표7과 같다.

<표7> 일본 도시계획의 승인권한

도시계획의 종류		시정촌결정		현 결정		
		지사동의	대신동의 불요	특정구역 (※1)만 동의	대신동의 필요	
도시계획구역·준도시계획구역					○	
구역구분					○	
지역 지구	용도지역		○			
	특별용도지구		○			
	특정용도제한지구		○			
	고도지구·고도이용지구		○			
	특정개구		○			
	방화지역·준방화지역		○			
	풍치지구	면적10ha이상			○	
		그 밖	○			
	주차장정비지구		○			
	임항지구(중요어항)				○	
유통업무지구				○		
도시 시설	일반국도				○	
	도로	※4차선이상			○	
		※4차선미만		○		
	도로	※4차선이상			○	
		※4차선미만	○			
	자동차전용 도로	고속자동차국도			○	
		그 밖				
	도시고속철도					○
주차장		○				
자동차터미널	일반			○		
	전용	○				

도시계획의 종류			시정촌결정	현 결정			
			지사동의	대신동의 불요	특정구역 (※1)만 동의	대신동의 필요	
	공원·녹지	국가 설치하는 것				○	
		※면적 10ha이상			○		
		그 밖	○				
	광역모지	면적10ha이상			○		
		그 밖	○				
	하 수 도	공공하수도	배수구역이 2이 상의 시정촌 구역		○		
			그 밖	○			
		유역하수도					
		그 밖		○			
	오물처리장		○				
	쓰레기처리장		○				
	화장장		○				
유통업무단지				○			
시가 지재 개발 사업	토지구획정리 사업	※면적 50ha이상			○		
		※면적 50ha미만	○				
	시가지재개발 사업	※면적 3ha이상			○		
		※면적 3ha미만	○				
지구계획			○(※2)				

출전: <http://www.city.kumamoto.kumamoto.jp/toshikeikaku/kumamotokeikaku/2syoun-pdf>

- ※ 3대 도시권의 기성시가지·근교정비지대 등을 포함한 도시계획구역의 전부 또는 일부를 포함한 도시계획구역, 3대 도시권의 도시개발구역, 신산업도시, 공업정비특별지역, 인구 30만 이상의 시의 구역 전부 또는 일부를 포함한 도시계획구역 등(대신지정)
- ※ 지사의 동의 사항은 지구시설의 배치·규모·지역지구에서 정해진 건축제한의 강화 등

이렇게 도시계획 승인권한은 지방분권 이후 지방자치단체에 속하며, 외형적으로는 중앙정부에서 간여할 수 없도록 되어있다. 그러나 실제로는 중요한 도시계획 사안이 발생하였을 경우, 특히 도도부현 상호 간에 또는 도도부현과 시정촌 간에, 시정촌 상호 간에 도시계획 사항에 대한 갈등이 발생하여 조정이 필요한 경우에는 중앙정부 또는 도도부현 지사의 동의를 얻어 도시계획 승인이 이루어지도록 하는 등 중앙정부의 개입 여지를 두고 있다.

제 5 절 시사점

이상으로 주요외국의 도시계획제도와 그 계획형성권한의 소재에 대하여 고찰하였다. 여기서 파악할 수 있는 사항은 다음과 같다.

첫째, 도시계획의 수립 및 결정권한은 지방자치단체에 두고, 국가의 개입을 최소화하고 있다. 이것은 각 국의 제도가 역사적, 사회적, 경제적 등 제여건에 따라 각각 다른 형태의 계획체계를 구성하고 있다고 하더라도, 도시계획에 관해서는 당해 지방자치단체가 의도하는 지역발전의 청사진으로서 또한 국토계획의 하위계획으로서 토지이용계획이 당해 지역과 지역주민의 예상되는 수요에 대비하여 수립될 필요에 따라 계획수립권한 및 결정권을 인정하고 있다. 그리고 이러한 의미에서 국가의 도시계획 수립 및 결정에의 개입, 물론 중앙도 계획을 수립할 수 있는 권한을 가지고 있으며(헌법상 보장되어 있는 권한) 또한 자치단체와 자치단체간의 갈등 혹은 중앙과 자치단체간의 갈등을 조정하기 위하여 당해 계획에의 개입을 전혀 배제하고 있지 않고 있으며, 이를 통하여 중앙의 역할이 주요한 의미를 가지게 되나, 지방자치단체의 자치성과 자율성을 강조한다는 측면에서 최소한의 개입만 허용되고 있다.

둘째, 계획의 수립 범위에 있어서 표준모델을 제공하여 지방자치단체가 계획을 수립할 시 지침으로 활용할 수 있도록 하고 있다. 이러한 표준모델을 제공함으로써 일체적이고 체계적인 도시계획수립이 광역뿐만 아니라 지방(기초)에서도 가능하게 하고 있다. 물론 도시계획수립기준을 우리도 정하고 있지만 이러한 기준, 표준모델은 국토해양부장관이 도시기본계획의 수립기준을 정할 때에만 종합적으로 고려하여 정하여야 한다고 규정하고 있을 뿐이다. 또한 도시기본계획은 광역도시계획에 부합하도록 하고 있으며, 도시관리계획은 광역 및 도시기본계획에 부합하도록 하고 있으나, 막상 광역도시계획의 수립기준이 불분명하다는 측면이 있다.

셋째, 계획 수립 및 검토 단계에서 주민의 참여기회를 보장하고 있다. 영국의 지방자치단체의 지방개발계획의 수립과정에서 보듯이 계획의 수립 전 단계에서는 기초조사를 실시하고 이를 바탕으로 한 계획의 수립단계에서는 한 가지의 계획안을 놓고 협의 및 자문을 하지 않고, 몇 가지 안(案)을 중심으로 검토한 후에 주민에게 그 안에 대하여 의견을 듣고 공표하는 절차를 수립하고 있다. 또한 검토단계에서도 동일한 절차과정을 통하여 주민의 참여기회를 보장하고 있다. 즉 이러한 주민참여절차는 당해 계획이 지역주민과 계획수립권자와의 협의와 참여에 의해 형성된다는 것을 의미하며, 또한 이는 지역주민과 직접적으로 관련되는 계획이 주민을 위하여 수립되고 시행되고 있음을 나타낸다고 하겠다. 이상으로 비교법적 측면에서 고찰하였고, 이에 대한 시사점도 도출해 보았다. 그렇다면 구체적으로 우리의 분권형 도시계획체계를 구축하기 위해서는 어떠한 개선방안이 있는지 다음 장에서 서술하기로 하겠다.

제 4 장 분권형 도시계획체계구축을 위한 개선방안

분권형 도시계획구축방안을 위한 개선방안으로서는 2가지 관점에서 접근할 수 있다. 첫째로서는 정책적관점이며, 둘째로서는 현행 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』상의 개선방안이다. 이하 이에 대해 구체적으로 서술하겠다.

제 1 절 정책적 개선방안

분권형 도시계획의 체계구축을 위한 정책적 개선방안을 분류하면 크게 국가의 역할과 지방자치단체의 역할로 구분하고, 각각의 영역에 있어서 그 개선방안을 강구할 수 있다.

1. 국가의 역할

(1) 도시정책에 대한 명확한 방향 제시

국가는 도시정책에 대한 총체적인 방향만을 제시할 필요가 있다. 즉, 국가가 추구하는 도시정책의 방향을 제시함으로써 지방에게 정책계획의 기준을 제시할 필요가 있다. 따라서 중앙정부차원의 도시계획은 거시적인 측면에서 수립되어야 하며, 앞으로 나아가야할 방향성과 목표를 제시하고 지방의 도시계획을 유도하는 역할을 하여야 할 것이다. 또한 사회·경제의 변화에 즉시 대응할 수 있도록 지속적인 수정과 보완을 통하여 도시를 체계적으로 관리할 수 있는 시스템을 구축하여야 할 것이다.

그런데 현행의 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』에 있어서는 어떠한가. 물론 현행법상에서는 장래의 도시계획의 방향을 제시하기 위하여 일정한 기준을 제시하고 있다(법 제12조제2항·영 제10조(광역도

시계획의 수립기준), 제19조제3항·영제16조(도시기본계획의 수립기준), 제25조제4항·영제19조(도시관리계획의 수립기준)).

<표8> 도시계획수립기준

수립기준		
광역도시계획	도시기본계획	도시관리계획
<p>제10조 (광역도시계획의 수립기준) 국토해양부장관은 법 제12조제2항의 규정에 의하여 광역도시계획의 수립기준을 정할 때에는 다음 각호의 사항을 종합적으로 고려하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 광역계획권의 미래상과 이를 실현할 수 있는 체계화된 전략을 제시하고 국토종합계획 등과 서로 연계되도록 할 것 2. 특별시·광역시·시 또는 군간의 기능분담, 도시의 무질서한 확산방지, 환경보전, 광역시설의 합리적 배치 그 밖에 광역계획권안에서 현안사항이 되고 있는 특정부문 위주로 수립할 수 있도록 할 것 3. 여건변화에 탄력적으로 대응할 수 있도록 포괄적이고 개략적으로 수립하도록 	<p>제16조 (도시기본계획의 수립기준) 국토해양부장관은 법 제19조제3항의 규정에 의하여 도시기본계획의 수립기준을 정할 때에는 다음 각호의 사항을 종합적으로 고려하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 특별시·광역시·시 또는 군의 기본적인 공간구조와 장기발전 방향을 제시하는 토지이용·교통·환경 등에 관한 종합계획이 되도록 할 것 2. 여건변화에 탄력적으로 대응할 수 있도록 포괄적이고 개략적으로 수립하도록 할 것 3. 법 제23조의 규정에 의하여 도시기본계획을 정비할 때에는 종전의 도시기본계획의 내용 중 수정이 필요한 부분만을 발췌하여 보완함으로써 계획의 연속성이 유지 	<p>제19조 (도시관리계획의 수립기준) 국토해양부장관(법 제40조에 따른 수산자원보호구역의 경우 농림수산식품부장관을 말한다)은 법 제25조제4항의 규정에 의하여 도시관리계획의 수립기준을 정할 때에는 다음 각호의 사항을 종합적으로 고려하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 광역도시계획 및 도시기본계획 등에서 제시한 내용을 수용하고 개별 사업계획과의 관계 및 도시의 성장추세를 고려하여 수립하도록 할 것 2. 도시기본계획을 수립하지 아니하는 시·군의 경우 당해 시·군의 장기발전구상 및 법 제19조제1항의 규정에 의한 도시기본계획에 포함될 사항중 도시관리계획의 원활한 수립을 위하여 필요한 사항이 포함되도록 할 것

수립기준		
광역도시계획	도시기본계획	도시관리계획
<p>하되, 특정부문 위주로 수립하는 경우에는 도시기본계획이나 도시관리계획에 명확한 지침을 제시할 수 있도록 구체적으로 수립하도록 할 것</p> <p>4. 녹지축·생태계·산림·경관 등 양호한 자연환경과 우량농지, 보전목적의 용도지역 등을 충분히 고려하여 수립하도록 할 것</p> <p>5. 부문별 계획은 서로 연계되도록 할 것</p>	<p>되도록 할 것</p> <p>4. 도시와 농어촌 및 산촌지역의 인구밀도, 토지이용의 특성 및 주변환경 등을 종합적으로 고려하여 지역별로 계획의 상세정도를 다르게 하되, 기반시설의 배치계획, 토지용도 등은 도시와 농어촌 및 산촌지역이 서로 연계되도록 할 것</p> <p>5. 부문별 계획은 법제19조제1항제1호의 규정에 의한 도시기본계획의 방향에 부합하고 도시기본계획의 목표를 달성할 수 있는 방안을 제시함으로써 도시기본계획의 통일성과 일관성을 유지하도록 할 것</p> <p>6. 도시지역 등에 위치한 개발가능토지는 단계별로 시차를 두어 개발되도록 할 것</p> <p>7. 녹지축·생태계·산림·경관 등 양호한 자연환경과 우량농지, 보전목적의 용도지역 등을 충분히 고려하여 수립하도록 할 것</p>	<p>3. 도시관리계획의 효율적인 운영 등을 위하여 필요한 경우에는 특정지역 또는 특정부문에 한정하여 정비할 수 있도록 할 것</p> <p>4. 공간구조는 생활권단위로 적정하게 구분하고 생활권별로 생활·편익시설이 고루 갖추어지도록 할 것</p> <p>5. 도시와 농어촌 및 산촌지역의 인구밀도, 토지이용의 특성 및 주변환경 등을 종합적으로 고려하여 지역별로 계획의 상세정도를 다르게 하되, 기반시설의 배치계획, 토지용도 등은 도시와 농어촌 및 산촌지역이 서로 연계되도록 할 것</p> <p>6. 토지이용계획을 수립할 때에는 주간 및 야간활동인구 등의 인구규모, 도시의 성장추이를 고려하여 그에 적합한 개발밀도가 되도록 할 것</p> <p>7. 녹지축·생태계·산림·경관 등 양호한 자연환경과 우량농지 등을 고려하여 토지이</p>

제 4 장 분권형 도시계획체계구축을 위한 개선방안

수립기준		
광역도시계획	도시기본계획	도시관리계획
	<p>8. 법 제19조제1항제8호의 경관에 관한 사항에 대하여는 필요한 경우에는 도시기본계획도서의 별책으로 작성할 수 있도록 할 것</p>	<p>용계획을 수립하도록 할 것</p> <p>8. 수도권안의 인구집중유발시설이 수도권 외의 지역으로 이전하는 경우 종전의 대지에 대하여는 그 시설의 지방이전이 촉진될 수 있도록 토지이용계획을 수립하도록 할 것</p> <p>9. 도시계획시설은 집행능력을 고려하여 적정한 수준으로 결정하고, 기존 도시계획시설은 시설의 설치현황과 관리·운영상태를 점검하여 규모 등이 불합리하게 결정되었거나 실현가능성이 없는 시설에 대하여는 재검토함으로써 미집행되는 시설을 최소화하도록 할 것</p> <p>10. 도시의 개발 또는 기반시설의 설치 등이 환경에 미치는 영향을 미리 검토하는 등 계획과 환경의 유기적 연관성을 높여 건전하고 지속가능한 도시발전을 도모하도록 할 것</p>

그러나 상기의 수립기준은 다음과 같은 한계가 있다.

첫째, 수립기준의 복잡성이다. 이것은 현행 도시계획체계가 3단계로 구성되어 있는 것에 기인한 문제이기도 하나, 각각의 수립기준이 복잡하여 당해 기준을 종합적으로 연관 지어 이해하기 곤란한 문제가 발생한다.

둘째, 동일한 내용을 각각의 도시계획의 수립기준으로 정하고 있다. 상기의 표에서도 알 수 있듯이, 동일한 내용, 예를 들면 영제10조제3항과 영제16조제2항, 영제10조제4항과 영제16조제7항 및 영제19조제7항, 영제16조제4항과 영제19조제5항이 동일한 내용을 기준으로 하고 있으며, 또한 영제10조제2항과 영제19조제3항이 유사한 내용을 기준으로 정하고 있다. 이러한 기준체계에 있어서는 각각의 도시계획의 수립기준의 특성이 무엇인지를 구분할 수 없으며, 각각의 도시계획에 따라 왜 수립기준을 별도로 정하고 있는 것인지 그 타당성이 불명확해 진다. 또한 이러한 기준의 설정은 지역의 특성에 적합한 도시계획의 수립을 저해하며, 당해 계획수립에 혼란을 초래할 우려가 있다.

셋째, 계획 상호간의 정합성이 부족하다. 즉 영제10조제1항에서 광역도시계획의 수립기준을 정할 때에는 “국토종합계획 등”과의 연계수립을 규정하고 있다. 이에 의하면 광역도시계획의 수립기준을 정할 시에는 국토종합계획뿐만 아니라 도종합계획, 지역계획, 부문별 계획, 즉 국토기본법상의 계획과 연계되도록 하고 있음을 의미한다. 물론 국토기본법상의 계획뿐만 아니라 이에 는 수도권정비계획법에 따른 수도권정비계획 및 그 밖의 국토관련법령에 근거한 계획들이 포함된다. 이에도 불구하고 동조 제5항에서는 “부문별 계획과 연계”되도록 정하고 있다. 이것은 계획 상호간의 정합성을 전혀 고려하지 않은 수립기준을 제시하고 있다고 하겠다.

이상과 같은 도시계획의 수립기준의 한계 내지는 문제점을 극복하고 체계적인 도시계획수립기준을 확립하여 일관된 도시정책의 방향을

제시하기 위해서는 각각의 독립적인 수립기준을 종합화할 필요가 있다. 또한 도시계획수립기준의 종합화에 있어서 국가의 역할은 어떠한 기준이 적합한 지를 충분히 고려한 후에 정해야 할 것이다.

(2) 계획수립에 대한 조정·보완기능 확립

국가는 지방자치단체의 도시계획에 대하여 조정·보완하는 권한만 가져야 할 것이다. 즉, 국가의 역할은 지방자치단체의 도시계획이 광역적 차원에서 문제가 있다고 판단되는 경우, 예를 들면 근접 또는 인접하는 지방자치단체의 도시계획이 상호 연관성과 보완성이 결여되어 충돌이 발생할 경우, 이를 조정하는 하는 역할이 국가에 있어야 하며, 또한 지방자치단체의 도시계획 수립이 국가정책과 상충될 경우, 이에 대한 보완으로서의 역할을 국가가 하여야 할 것이다.

그런데 계획수립에 있어 조정 및 보완기능은 국가의 중요한 역할임에도 불구하고 그 역할이 현행 도시관리계획에 있어서는 관계 행정기관의 장(관계 중앙행정기관의 장)과 협의 제도를 통하여 이러한 기능 내지는 역할을 수행하고 있다(법제30조제1항). 여기서 협의가 행정 상호간의 협력을 통하여 행정청의 사무를 원활히 그리고 신속하게 처리하기 위한 절차라 할 수 있지만, 행정청 상호간의 관계에 있어서는 종속적 관계에 있다는 것에 유의하여야 한다. 즉 협의는 행정법상 “행정업무가 여러 행정청의 권한과 관련된 경우 하나의 행정청이 주된 지위에 있고 다른 행정청이 부차적인 지위 있는 경우에 주된 지위에 있는 행정청이 주무행정청이 되고 부차적인 행정청은 관계행정청이 된다. 이 경우에 주무행정청이 업무처리에 관한 결정권을 갖게 되며 관계행정청은 협의권을 갖게 된다⁹⁸⁾”고 하고 있기 때문이다. 이러한 의미를 가지고 있는 협의가 도시계획에 있어 구체화 되는 단계는 계획의 수립단계가 아니라 결정 또는 승인단계에 있다는 것이 문제가

98) 박균성, “행정법 강의”, 박영사 제5판, (2008) 910면

된다. 이러한 단계에 있어서는 계획수립에 있어서 필요한 조정 및 보완은 기대할 수 없다는 것이 된다. 또한 이러한 체계에서는 당해 도시계획이 국가정책과 일치되어 계획되고 추진되고 있는 지 사전에 파악할 수 없으며, 국가에 의한 계획수립과정에서의 개입의 여지가 존재하는 이유가 된다. 따라서 전술한 제문제를 극복하고 국가의 역할을 계획의 조정과 보완에 중점화하기 위해서는 현행의 협의절차를 계획의 결정·승인 이전의 단계부터 진행되도록 하여야 할 것이다. 또한 광역도시계획 및 도시기본계획의 승인신청에 있어 도시계획 수립기준에 적합하지 않을 때에 도시계획안의 보안요청(영제13조제2항, 영제17조제2항)을 할 수 있도록 하는 규정을 도시관리계획에도 적용할 수 있게 하여야 한다.

2. 지방자치단체의 역할

지방자치단체의 역할은 국가의 역할보다 보다 구체적이어야 한다. 즉 이것은 지방자치단체가 자신의 특성을 살리고 또한 지역주민의 생활을 보다 안심하고 안전하게 생활할 수 있도록 하기 위한 방안을 강구하여야 함을 나타내는 것이다. 그렇다면 이러한 것들을 위해서 지방자치단체는 어떠한 역할을 하여야 할 것인가가 중요하다. 이에 관해서는 광역과 지방(기초)로 구분하여 각각 그 역할을 논의할 수 있다.

(1) 광역

광역적 차원에서 지방자치단체의 역할은 첫째, 국가의 도시정책과 상호 연계성과 기능성이 있도록 계획을 수립하여야 한다. 즉 광역도시계획은 상위계획인 국가종합계획, 광역권개발계획, 수도권정비계획과 연계되어야 하고, 또한 계획의 수립에 있어 이러한 계획의 내용을 수용하여 책정되어야 하므로 시·도지사가 주체가 되어 결정하는 광

역도시계획은 도로망의 발달과 생활권의 광역화 등에 따른 확산을 억제하고 도시의 건전한 발전과 질서 있는 정비를 도모하는데 그 의의를 두어야 한다. 따라서 광역도시계획의 수립범위를 대도시권의 시가지 및 그 주변정비지역에 한정하며, 또한 광역계획권을 현행의 관할구역에 의한 구분에서 인구규모에 따라 분류하여 광역계획권의 공간구조와 기능분담을 명확히 할 필요가 있다. 둘째, 광역과 기초지방자치단체와의 도시계획, 특히 토지이용계획이 상호 연계성을 가지도록 하기 위해서는 지방자치단체간의 협의절차의 확립을 위한 노력이 필요하다. 즉 광역도시계획이 기초지방자치단체가 수립하는 도시계획의 표준모델이 되게 함과 동시에, 기초지방자치단체의 다양한 토지이용을 유도하고 또한 지역의 실정에 맞는 도시계획을 계획적으로 수립할 수 있도록 하기 위해서는 광역도시계획의 수립 및 변경에 있어 “관계시·도의 의회와 관계 시장 또는 군수의 의견청취”절차를 “협의 및 동의”절차로 하여야 할 것이다.

(2) 지방(기초)

기초지방자치단체가 수립하는 도시계획은 상위계획과 연계되어야 함은 물론, 그 기능적인 측면도 고려되어야 한다. 이것은 기초지방자치단체가 수립하는 도시계획이 지역의 실정 및 지역주민의 생활과 직접적으로 연관되기 때문이다. 따라서 기초자치단체가 수립하는 도시계획에는 지역별 구상이 명확하고 구체적이어야 한다. 즉 지형 등 자연적 조건, 토지이용 상황, 간선도로 등 교통, 일상생활상의 교류범위 등을 고려하여 각 지역상을 나타낼 수 있도록 하여야 한다.

또한 각 지역의 실정을 반영한 도시계획을 수립하기 위해서는 각종 사회적 문제, 즉 환경부하 경감, 도시방재의 향상, 양호한 경관의 보전 및 형성에 대응한 계획책정이 요구된다.

그리고 이러한 도시계획을 수립하기 위해서는 기초자치단체장 또는 도시계획 담당 관련 공무원의 지속적인 교육과 이를 위한 프로그램의 확립이 필요하다.

제 2 절 구체적 법제개선방안

분권형 도시계획체계를 구축하기 위해서는 현행 □□국토의 계획 및 이용에 관한 법률□□에 있어 다음과 같은 한계를 개선하여야 한다.

1. 도시계획수립기준 책정권자와 계획수립권자의 동일성 마련

도시계획의 수립기준과 관련하여 현행 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서는 그 책정권자를 국토해양부장관이 정하도록 하고 있다(제12조제2항·영 제10조(광역도시계획의 수립기준), 제19조제3항·영 제16조(도시기본계획의 수립기준), 제25조제4항·영제19조(도시관리계획의 수립기준)).

한편 각각의 도시계획의 수립권자, 광역도시계획에서는 원칙적으로 시·도지사(제11조제1항·제2항), 도시기본계획의 수립에 있어서는 “특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 관할구역에 대하여 도시기본계획을 수립하여야 한다”(제18조제1항)고 하고 있다.

그러나 이러한 체계에 있어서의 문제점은 도시계획의 수립기준이 지역의 실정과 특성, 즉 인구, 산업현황, 토지이용의 특성 및 도시의 성장 추이, 그리고 도시 개발 또는 기반시설의 설치 등이 생활환경, 자연 환경에 미치는 영향을 충분히 고려하여 수립할 수 없다는 것이다.

따라서 도시계획이 각각의 지역의 여건변화에 탄력적으로 대응할 수 있도록 하기 위해서는 수립기준의 책정권자와 도시계획수립권자를 동일한 행정주체로 하여야 한다.

2. 도시계획 승인권한 및 승인절차의 간소화

현행 도시계획(광역 및 도시기본)은 계획의 수립권자와 승인권자가 각각 다른 형태, 즉 이원적 체계로 구성되어 있다. 먼저 광역도시계획에 관하여 살펴보면 계획의 수립권자는 원칙적으로 시·도지사(제11조제1항·제2항)인 반면, 계획 승인권자는 국토해양부장관으로 되어 있다(제16조제1항).

또한 도시기본계획의 수립에 있어서는 “특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 관할구역에 대하여 도시기본계획을 수립하여야 한다”(제18조제1항)고 하고 있다. 그러나 그 승인권과 관련해서는 광역도시계획의 그것과 동일하게 국토해양부장관으로 되어 있다(제22조제1항).

이러한 권한관계에서는 국가(중앙)와 지방이라는 종속적 관계가 유지되고 있음을 나타낸다. 특히 도시기본계획이 지방자치단체의 관할구역에 필요한 사항을 수립하도록 하고 있음에도 불구하고 그 승인권자는 중앙이 결정하고 있다.

즉 이러한 권한 관계는 지방자치시대가 열리고 본격화 되고 있는 이쯤, 도시계획과 관련된 권한에 있어서는 아직도 지방의 권한은 인정되고 있지 않다는 것이 된다.

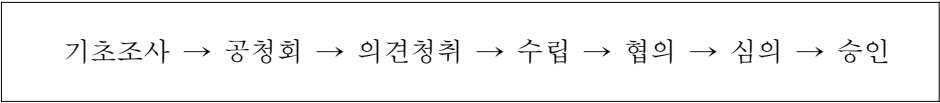
다음으로 승인절차의 간소화를 위해서 현행의 의무화되어 있는 협의절차를 필요한 경우, 예를 들면 국가의 도시정책과 상충하거나 지방자치단체간의 계획에 상호 조정이 필요한 경우에 한하여 국토해양부장관 또는 관계행정기관의 장과 동의 내지는 협의하도록 하여 할 것이다.

따라서 지방자치시대에 걸맞은 권한배분과 더불어, 중앙과 지방의 관계가 획적 내지는 동일한 관계가 성립되기 위해서는 도시계획의 승인권한 및 그 절차가 다음과 같은 체계로 형성되어야 한다.

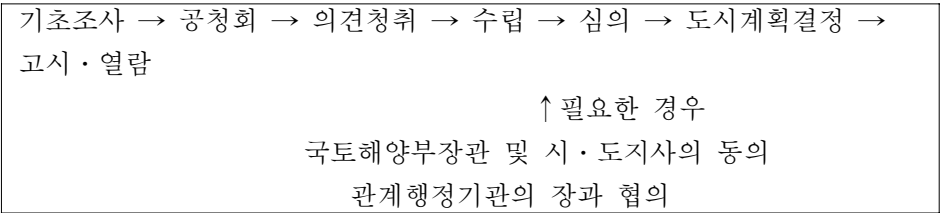
즉 광역도시계획(도시기본계획, (도시관리계획))은 수립권자(입안권자)가 결정할 수 있도록 하고, 필요한 경우에 한하여 국토해양부장관 및 관계행정기관의 장과 동의 및 협의 하도록 한다.

이러한 권한 관계에 따라 승인절차는 아래와 같이 개선되어야 할 것이다.

현행 도시계획 승인절차



도시계획 승인절차 간소화 안



3. 광역도시계획 및 도시관리계획에서 국가개입 축소

광역도시계획의 수립에 있어 국가계획과 관련된 광역도시계획은 국토해양부장관이 수립할 수 있도록 되어있다(제11조제3항). 여기서의 국가계획이란 국가의 정책적 목적을 달성하기 위한 사업 중 『국토기본법』에 의한 국토종합계획 또는 광역도시계획에 포함된 내용으로서 대통령령이 정하는 규모, 즉 330만 제곱미터 이상의 사업을 추진하기 위하여 도시기본계획의 내용을 포함한 계획을 의미한다.

그리고 도시관리계획에 있어 국토해양부 장관이 예외적으로 결정할 수 있는 공간적 범위는 토지의 총면적이 5제곱킬로미터 이상에 해당하는 도시지역·관리지역·농림지역 또는 자연환경보전지역 간의 용도지역의 지정 및 변경에 관한 도시관리지역과, 지구단위계획에 있어 토지의 면적이 5제곱킬로미터 이상에 해당하는 제2종 지구단위구역의 지정 및 변경에 관한 도시관리계획이 있다.

이러한 공간적 범위의 결정은 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』이 난개발을 방지하고 체계적인 토지이용을 유도한다는 제정 취지에서 본다면 그 필요성을 인정할 수 있으나, 반면에 지방자치단체가 자신의 고유한 영역으로서 결정하여야 할 사항까지 국가가 개입하여 그 범위를 결정한다는 것은 지방자치단체의 권한을 침해하는 것이 된다. 또한 이러한 공간적 범위의 한정은 토지이용의 효율성을 저해하는 요소로 작용하여 지방자치단체의 발전을 늦추는 것이 된다.

따라서 현행 광역도시계획의 수립에 있어서의 공간적 범위와 도시관리계획에 있어서의 공간적 범위를 축소하고, 또한 국토해양부 장관의 예외적 권한은 자신이 입안한 계획과 용도구역의 지정 및 변경에 관한 도시관리계획을 제외한 사항에 한정하여야 할 것이다.

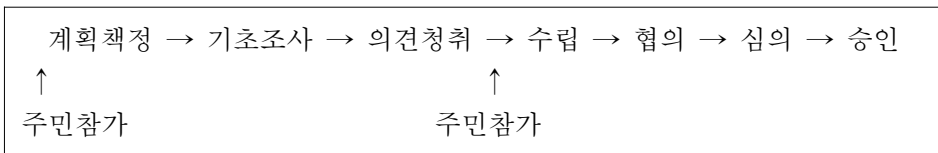
4. 주민참여절차 개선을 통한 계획행정 참여기회 확대

도시계획과 관련 하여 지역주민의 계획에의 참여는 그간 도시계획 결정과정의 투명성 보장과 민주적인 요청에 따른 주민의 실질적인 권리보장이라는 측면에서 강조되어 왔다. 이와 같은 시대적 상황에 의해 현행 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』에서는 도시관리계획안의 제안(제26조)과 도시계획의 수립에 있어 주민의견청취(제14조·제20조)를 인정하고 있다. 그러나 이러한 제도적 장치는 지역주민이 자신이 생활하고 있는 지역의 주체로서 또한 지역의 특성을 반영한 도시

계획을 수립하기 위해서 그 참가 범위는 확대되어야 한다. 다만, 주민의 참가범위를 확대한다 하더라도 어느 단계에 참여시킬 것인가가 문제이다. 이 문제에 대해서 주민참가 단계는 2단계로 구성할 수 있다.

첫째는 도시계획의 수립을 위한 기초조사의 단계 이전, 즉 계획의 책정단계에서의 주민참가를 인정하는 것이다. 계획책정단계는 행정계획상 내부적인 사항이기는 하나, 당해 계획이 지역의 특성 내지는 실정을 반영하고 지역주민과 직접적으로 연관되는 사항이라는 관점에서 본다면 계획책정단계에서 주민참가를 인정하고 몇 가지 계획안을 행정주체와 논의 할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 두 번째로서는 의견청취이후의 단계, 즉 계획의 검토단계에서 주민참가가 이루어지도록 할 필요가 있다. 이 단계에서는 기초조사에 의해 제출된 도시계획안에 주민의 의견 또는 도시계획의 방향성이 지역의 발전방향과 적합한 것인지를 제차 검토하여 최종적으로 주민의 제안을 받아들이는 단계라 하겠다.

도시계획 수립에 있어 주민참여 확대 방안



다음으로 주민의 의견청취, 즉 공고 및 열람과 관련하여 현행 도시관리계획의 주민참여절차를 확대할 필요가 있다. 즉 도시관리계획의 입안에서 주민의 의견청취 방법으로서 “특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 도시관리계획의 입안에 관하여 주민의 의견을 청취하고자 하는 때에는 … 2 이상의 일간신문과 당해 특별시·광역시·시 또는 군의 인터넷 홈페이지 등에 공고하고 도시관리계획안을 14일 이상 일반이 열람할 수 있도록 하여야 한다”(영 제22조제2항)고 규정하고, 의

견제출에 관해서는 “...열람기간 내에 ... 의견서를 제출할 수 있다”(동조 제3항)고 정하고 있다. 이상에서도 파악할 수 있듯이 당해 지역주민이 자신의 의견을 제출할 수 있는 법정기간은 최소 14일이다. 이러한 시간적 제약은 지방자치단체가 제안하는 도시관리계획안을 충분히 검토하여 지역의 여건에 적정한 의견서를 제출할 수 없을 것이다. 따라서 지방자치단체장이 입안한 도시관리계획에 대한 의견서 제출기한을 열람기간 내로 할 것이 아니라, 제출한 의견서의 반영여부통부 기한과 동일하게 열람기간이 종료한 날부터 60일 이내에 의견서를 제출할 수 있도록 하여야 한다.

제 5 장 결 론

이상으로 분권형 도시계획체계구축 방안에 대하여 부족하나마 국토·도시계획체계, 지방자치단체의 권한에 대한 논의, 주요 선진외국에서의 지방자치단체의 계획형성권의 소재에 대하여 검토하였다. 그리고 우리의 분권형 도시계획체계를 구축하기 위한 방안을 몇 가지 제시하였다. 다만, 이러한 논의의 검토 및 고찰을 통하여 필자는 아직도 우리에게서 지방자치단체가 스스로 결정할 수 있는 사항, 즉 자치단체의 결정권, 특히 도시계획과 관련해서는 그 계획형성권이 극히 한정되어 있다는 것을 절실하게 느낄 수 있었으며, 지방자치의 토착화와 연계하여 그 대책의 시급함을 다시 한 번 역설한다. 물론 지방자치단체에의 계획형성권을 인정하여 권한을 이양해야 한다는 논의는 이전부터 주장되어온 바 있으나, 이러한 논의, 즉 법제적인 논의는 주로 독일의 이론에 근거하여 지방자치단체의 계획고권이 인정된다는 것을 주장하고 있으며, 따라서 도시계획과 같은 계획사무를 지방의 권한으로 수립·결정해야 한다는 것이다.

이러한 논거에 대해 필자는 다소 의문점을 가지고 있으며, 한계가 있다고 생각된다. 따라서 지방자치단체가 스스로 자신의 계획사무를 처리하기 위해서는 우리의 여건에 맞는 이론을 구상하고 이를 체계화하는 노력이 필요하다(이에 대해서는 필자의 역량부족으로 본고에서는 논의할 자료를 구체적으로 제시하고 못하고 있으며, 향후 이론적 고찰을 통하여 구체화 방안을 제시하도록 노력하겠다). 다만, 지방자치단체의 계획형성권을 다음의 측면에서 접근할 수 있다고 여겨진다. 지방자치단체가 자신의 사무로서 계획을 형성할 수 있는 권한은 당해 계획이 누구를 위한 계획이며, 또한 무엇을 목적으로 하는가에 주목할 필요가 있다. 환언하면 (도시)계획의 필요성과 목적성에 따라 계획형성권은 다른 시각에서 접근이 가능할 것이다.

국가(중앙정부)는 사회정세의 변화를 염두에 둔 방향성을 제시한다는 의미에서 계획형성권이 인정되어야 할 것이다. 여기서의 사회정세의 변화를 감안한 방향성을 제시하기 위해서는 인구감소·고령화시대에 대비한 계획정책이 필요하다. 즉 급속한 고령화 사회의 진전, 평균수명의 연장 등 고령자의 역할과 요구의 다양화가 예상된다. 또한 인구가 감소경향에 직면하면 평균세대수의 감소에 따라 다양한 세대구조가 형성될 것이다. 따라서 도로 등 공공시설의 정비와 교통 불편지역의 개선 및 주택정책, 도시공간 확보를 위한 시책이 필요하게 된다.

또한 현재 논의되고 있는 행정구역개편에 대비한 도시계획의 방향성을 제시하여야 할 것이다. 행정구역이 개편되면 도시의 골격을 이루는 토지이용의 배분과 도시시설정비 등에 대해서도 재정비가 필요하다. 따라서 이에 대비한 도시계획의 방향성을 국가(중앙정부)가 제시하여야 하며, 지방자치단체가 수립하는 도시계획의 방향을 유도할 수 있도록 하여, 도시계획의 일체성·종합성·계속성이 유지되도록 해야 한다. 물론 이를 위해서는 상위·관련계획과의 정합성을 확보하여야 한다.

다음으로 오늘날 지역사회에 있어서는 안심·안전하게 생활할 수 있는 환경조성이 지방자치단체에게 요구되고 있다. 따라서 안전하고 안심할 수 있는 지역사회를 실현하기 위해서는 공간정비 및 관리가 체계적으로 이루어져야 하며, 또한 자주적인 활동을 포함하여 다양한 지역형성을 추진하기 위해서는 지역 활동에의 참가의욕을 유효하게 활용하는 방안을 모색할 필요가 있다. 그리고 뉴타운 등에서의 토지이용과 공공·공익시설의 재이용 등 토지·건축물 이용 등에 관해서도 재정비가 필요하다. 이러한 방향성을 지방자치단체가 제시하기 위해서는 현재까지의 도시계획의 진척상황 혹은 사업실시에 있어 과제가 된 사항을 면밀히 정리하여야 하며, 토지이용계획과 도시시설정비사업 등 달성도를 명확히 할 필요가 있다. 그 중에서도 사업 등의 달

성도에 따라 도시계획자체의 필요성, 계속성 등을 종합적으로 판단하여 도시계획의 방향성을 정하여야 한다. 물론 이러한 방향성의 제시에 있어 시민의향의 반영이 선결되어야 함은 말할 여지가 없다.

이와 같은 (도시)계획정책 내지는 계획의 역할이라는 측면에서 본다면 계획형성권은 국가(중앙정부)는 물론, 지방자치단체에게도 인정되어야 할 권한임을 파악할 수 있을 것이다. 또한 이 양자 간의 계획형성권이 상호 연관성 및 보완성이 확보되어야만 진정한 의미에서 도시계획체계가 성립되었다고 할 수 있을 것이다.

다만, 오늘날과 같이 지방정부의 역할이 강조되고 있는 시점에 있어서는 계획형성권의 상호 연관성·보완성을 확보하기 위해서는 국가(중앙정부)의 역할과 지방정부의 역할을 어느 정도 구분 할 필요가 있다. 이러한 계획체계를 먼저 구축한 후에, 분권형 도시계획체계구축을 위한 법제가 개선되어야 할 것이다.

이상으로 분권형 도시계획구축을 위한 법제개선 방안에 대해 두서없이 몇 가지 의견을 제시하였으나, 분권형 도시계획체계구축은 우리의 지방자치제의 토착화, 국토의 효율적 이용 및 지속적인 발전과 연계되는 주요한 과제이므로 이에 대한 끊임 없는 연구와 발전방향을 위한 노력이 필요하다.

참 고 문 헌

- 일반논문 -

- 강구철, 「계획재량의 통제에 관한 연구」 (법학논총 제11집, 1999)
- 강현호, 「행정재량과 계획재량」 (성균관법학 제11권제1호, 1999)
- 김남철, 「지방자치단체간의 갈등완화를 위한 계획법상의 원칙」 (공법연구 제29권, 2001)
- _____, 「지방자치단체의 계획고권과 국가의 공간계획」 (토지공법연구 제6집, 1998)
- 김동권, 「지방자치단체의 공간계획」 (토지공법연구 제38집, 2007)
- 김기호, 「지방자치단체에서 도시계획의 운영에 관한 연구-독일의 시민 참여와 우리나라에서의 시사점-」 (국토계획 제30권제6호, 1995)
- 김상조 외, 「지방분권에 따른 국토도시계획체계 재정립 방안 연구」 (국토연구원, 2005)
- 김성배 외, 「토지정책수단의 국제비교-토지이용규제를 중심으로-」 (국토연구원, 1992)
- 김성호 외, 「국토계획에 있어서 지방자치단체의 계획고권의 적용에 관한 연구」 (지방행정연구 제46권, 1999)
- 김세진, 「제도적 보장으로서의 지방자치제도」 (공법연구 제36집제1호, 2007)
- 김해룡, 「새로운 국토계획 관련법제에 대한 평가와 개선방향」 (토지공법연구 제15집, 2002)

참고문헌

- 동재욱 외, 『서독·일본간의 도시계획제도 비교연구』 (대한건축학회논문집 제5권제2호, 1989)
- 박상규, 『광역도시계획제도와 추진방향』 (월간국토, 2002)
- 방승주, 『중앙정부와 지방자치단체와의 관계-지방자치에 대한 헌법적 보장의 내용과 한계를 중심으로-』 (공법연구 제35집제1호, 2006)
- 서정욱, 『지방자치단체의 사무에 관한 현행법의 문제점과 입법론적 고찰』 (공법학연구 제8권제1호, 2007)
- 석종현, 『계획재량과 형량명령』 (고시계 통권 제284호, 1980)
- 손상락, 『지방분권시대의 도시계획권 강화방안에 관한 연구』 (지방행정연구 제18권제1호, 2004)
- 송시강, 『미국의 도시계획제도-개론적 고찰』(행정법연구 제21호, (2008.8)
- 신동진, 『도시기본계획제도 개선방안 연구』 (영남지역발전연구 제36집, 2005)
- 신봉기, 『계획고권 재론』 (토지공법연구 제17집, 2003)
- 유지태, 『재량행위론의 재고』 (고시연구 통권 제201호, 1990)
- 이주희, 『지방자치단체의 도시계획고권 강화에 관한 연구-도시관리계획을 중심으로-』 (한국지방자치학회보 제16권제4호, 2004)
- 이기우, 『지방자치발전을 위한 사무배분의 과제』 (지방자치연구 제8권제2호, 1996)
- 정재용, 『영국 도시계획제도 및 운용실태에 관한 연구』 (서울시정개발연구원, 2005)
- 정태용, 『지방자치와 도시계획』 (법제 통권 제602호, 2008)
- 조성규, 『지방자치단체의 고유사무』 (공법학연구 제5권제2호, 2004)

- 조정찬, 『지방자치단체 사무배분에서의 지방자치와 국가행정의 조화』
사단법인 한국지방자치법학회 및 법제처 지방자치법제연구회
COP 학술발표대회, □□자치행정과 국가행정의 조화□□ (2007)
- 진보성, 『지방자치단체의 계획고권의 적용에 관한 연구』 (법조 통권 제
513호, 1999)

- 국내문헌 -

- 권영성, □□헌법학원론□□ (법문사, 개정판, 2007)
- 김남진, □□행정법(Ⅱ)□□ (법문사, 2001)
- 김동희, □□행정법(Ⅱ)□□ (박영사, 2003)
- 김철수, □□헌법학개론□□ (박영사, 제19전정신판, 2007)
- 박균성, □□행정법강의□□ (박영사, 제5판, 2008)
- 서필언, 『영국행정개혁론』 (대영문화사, 2005)
- 송기춘, □□지방자치법주해□□ (한국지방자치법학회 편, 2005)
- 정태용, □□국토계획법□□ (한국법제연구원, 개정2판, 2007)
- 허 영, □□헌법이론과 헌법□□ (박영사, 신정9판, 2007)

- 외국문헌 -

- Stober, Rolf. Kommunalrect in der Bundesrepublik Deutshland, 3.Auflage,
1996
- 荒秀, □□開發行政法□□ (ぎょうせい, 再版, 1997)
- 木村実 『行政計画』 荒秀・小高剛 □□不動産法解説(2)□□ (有斐閣, 1985)

참 고 문 헌

정명운, 『行政計画と参加手続』 (名城大学大学院研究科研究年報 第32集, 2004)

Hubert Meyer, Kommunalrecht, 2.Aufl. 2002

Alfons Gern, Deutsches Kommunalrecht, 3. Aufl.

Blümel, Wesensgehalt und Schranken des kommunalen Selbstverwaltungsrechts, in: Festgabe zum 70. Geburtstag von G. C. v. Unruh, Heidelberg 1983

Maunz/Dürig/Herzog, GG Kommentar, Art.28 RN 45; Stern, BK, Art.28 RN 65; Pagenkopf, Kommunalrecht, Bd. I

Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. München 1984

Burmeister, Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltung, München 1977; Richter, Verfassungsprobleme der kommunalen Funktionalreform, Köln 1977; Roters, Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen, Köln 1975

Dirk Ehlers/Walter Krebs(Herg.), Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, 2000

Schlichter/Stich, Berliner Kommentar zum BauGB, 2. Aufl., Köln u.a. 1995

Langer, Gemeindliche Selbstgestaltungsrecht und überörtliche Raumplanung, VerwArch 80 (1989)

Schmidt-Aßmann, Fortentwicklung des Rechts im Grenzbereich zwischen Raumordnung und Städtebau, Hannover 1977

Evers, Das Recht der Raumordnung, München 1973

- Püttner/Riffel, Örtliche und übertörtliche Planung in Baden-Württemberg, S
peyer 1978
- Ernst/Hoppe, Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht, 2.
Aufl., München 1981
- Erbguth, Bauplanungsrecht, München 1989
- Birk, Kommunale Selbstverwaltungshoheit und überörtliche Planung, NVwZ
1989
- Broß, Ausgewählte Probleme des Kommunalrechts, VerwArch 80 (1989)
- UK ODPM, 2005. Planning Policy Statement 1: Delivering Sustainable
Development
- UK ODPM, 2004. Planning Policy Statement 11: Regional Spatial Strategies
- UK ODPM, 2004. Planning Policy Statement 12: Local Development Frame-
works
- UK ODPM, 2004. Creating Local Development Frameworks: A Companion
to PPS12
- UK ODPM, 2005. Sustainability Appraisal of Regional Spatial Strategies
and Local Development Documents: Guidance for Regional Planni
ng Bodies and Local Planning Authorities
- UK Dept. for Transport, Local Government and the Regions, 2001,
Planning: Delivering a Fundamental Change
- 岡部一明, 『アメリカの自治体制度』東邦学誌 第30卷第1号(2001)
- Albert Solnit, The Job of the Planning Commissioner, Planners Press,
American Planning Association, 1987

참 고 문 헌

Brandee Freeman, Paul Shigley and William Fulton, “The General Plan:
A ‘Constitution’ for the Future of a Community,” FACSNE

California Government Code, Section 65300

Brohm, Die Planung der Bodennutzung, JuS 1986

- 인터넷 자료 -

정부혁신지방분권위원회 「지방자치권 강화(2)-도시계획관련-」, <http://www.namk.or.kr/board/upload/도시계획.hwp>

서울특별시 법무행정서비스 「도시계획」, http://www.legal.seoul.go.kr/2005/law/now_law.php

국토교통성 「국토형성계획」, <http://www.mlit.go.jp/kisha06/02/021116/03.pdf>

총무성 「합병상담코너」, <http://www.soumu.go.jp/gapei/index.html>, 「시정
촌 수」

_____ 「중핵시」, <http://www.soumu.go.jp/cyukaku/index.html>, 「중핵시 ·
특례시」

_____ 「중핵시요건의 변화」, http://www.soumu.do.jp/cyukaku/pdf/cyukaku_01.pdf

<http://www.communities.gov.uk>

<http://www.planningportal.gov.uk/>

<http://www.ukplanning.com>

<http://staff.aichi-toho.ac.jp/okabe/ronbun/jichius.html>

<http://www.sandiego.gov/planning/>

<http://mpc.landuselawinpa.com/1.htm>

<http://www.indygov.org/eGov/City/DMD/Planning/Zoning/municode.htm>

http://www.facsnet.org/tools/env_luse/Calif4.php 3

http://real-estate-law.freeadvice.com/zoning/zoning_legalese.htm

http://www.kzoo.edu/convene/Rules/subdivision_control_act.htm

http://www.lic.wisc.edu/shapingdane/resources/planning/library/book/chapter07/chap7_1-1.htm

http://burnett.uwex.edu/cnred/documents/Official_Mapping.pdf <http://www.city.shiojiri.nagano.jp/ctg/Files>

<http://www.city.kumamoto.kumamoto.jp/toshikeikaku/kumamotokeikaku/2syou-pdf>

<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/index.html>

- 워크숍 자료 -

강기홍, 『계획고권과 자치사무』 정명운 □□분권형도시계획구축을 위한
법제개선방안 연구□□ (2008년2월26일)

허강무, 『지방자치와 도시계획업무』 정명운 □□분권형도시계획구축을
위한 법제개선방안 연구□□ (2008년2월26일)

- 판 례 -

헌재 1997.4.24. 95헌바 48

헌재 2006.3.30. 2003헌라 2

헌재 2007.10.4. 2006헌바91

참 고 문 헌

대법원 1998.4.24. 97누1501

BVerfGE 52, 95

BVerfG LKV 1995, 187

BVerwGE, NVwZ 1990

BVerfGE 76, 107