영국의 Town and Country Planning Act 1990 (Ⅰ)

정보신청기관 : 문화체육관광부 공간문화팀

Ⅰ. 영국의 도시 · 농촌 계획 관련 법제 개관

영국은 오래전부터 경제발전과 환경보호라는 두 가치 사이의 균형을 유지하고자 토지 이용에 대한 체계적인 규범을 정립하고자 하는 노력을 기울여 왔다. 이에 대한 가장 기초적인 법적 틀은 '1947년 도시 · 농촌계획법' (Town and Country Planning Act 1947)에 의해 마련되었다. 이 법은 '1919년 주택 · 도시계획법' (Housing and Town Planning Act 1909, 1919), '1925년 도시계획법' (Town Planning 1925), '1932년 도시 · 농촌계획법' (Town and Country Planning Act 1932) 등을 종합하고 수정하여 만든 법이다. 이 법에 따라, 지방자치단체는 지방계획당국이 되어 지방계획 또는 통합개발계획의 수립 · 공지, 개발에 대한 규제(Development Control), 개발계획(Development Plans)의 수립, 토지수용권 등의 문제를 관장하는 주체가 되었고, 중앙정부는 이러한 개발계획을 승인하고, 지방계획당국의 결정에 이의를 제기하는 청원을 처리하는 일을 담당하는 것으로 업무가 분담되었다.

그리고 1990년에는 잉글랜드와 웨일즈 지방에만 적용되는 법으로 개정된 '1990년 도시 · 농촌계획법' (Town and Country Planning Act 1990)이 마련되어 지금에 이르고 있다. 한편 스코틀랜드에는 '1997년 도시 · 농촌계획(스코틀랜드)법' (Town and Country Planning <Scotland> Act 1997)이, 북아일랜드에는 '1991년 계획(북아일랜드)명령' (Planning<Northern Ireland> Order 1991)과 '2003년 계획(수정)명령' (Planning <Amendment> <Northern Ireland> Order 2003)이 각각 적용되고 있다.

한편 1990년에는 '1990년 도시 · 농촌계획법'과 더불어 '1990년 계획(등록된 건물과 보존지역)법' (Planning <Listed Buildings and Conservation Areas> Act 1990), '1990년 계획(위험물질)법' (Planning<Hazardous Substances> Act 1990), '1990년 계획(결과적 규정)

법' (Planning <Consequential Provisions> Act 1990) 등의 관련 법률들이 함께 제정되었다. 그 후에도 '1991년 계획 및 보상법' (Planning and Compensation Act 1991), '1995년 도시·농촌계획(일반허용개발)명령' (Town and Country Planning <General Permitted Development> Order 1995), '2004년 계획 및 강제수용법' (Planning Compulsory Purchase Act 2004), '2007년 도시·농촌계획(광고규제)(잉글랜드)규칙' (Town and Country Planning<Control of Advertisements><England> Regulations 2007) 등이 제정되었다. 이러한 법들의 기본법으로서 도시·농촌 지역 개발 및 계획에 관한 기본적인 법률적 틀을 제공하는 것이 바로 '1990년 도시·농촌계획법' 이고, 이 법과 위에서 나열한 관련 법률들을 통틀어 흔히 '계획법' (Planning Acts)라고 부른다.

아래에서는 '1990년 도시·농촌계획법' 의 개요를 살펴보도록 하겠다, 특히 이 법의 핵심 내용이라고 할 수 있는 도시·농촌계획에 관한 지방계획당국과 중앙정부의 역할분배, 개발계획에 대한 승인제도를 통한 규제시스템, 개발승인에 관련한 보상, 정부와 지방계획당국의 강제집행 등에 대해서 집중적으로 살펴보도록 하겠다.

Ⅱ. 1990년 도시·농촌계획법의 구조

1990년 도시·농촌계획법은 총 15편 337조와 부칙 17개로 구성된 방대한 법률이다. 전체의 개요를 살펴보면 다음과 같다.

제1편 : 계획 당국
제2편 : 개발 계획
제3편 : 개발에 대한 규제
제4편 : 특정명령-통지에 대의 효과에 대한 보상
제5편 : 제한된 경우에 있어서 새로운 제약에 대한 보상
제6편 : 이익의 매수를 요구하는 토지소유자 등의 권리
제7편 : 강제집행
제8편 : 특별 규제
제9편 : 계획 목적을 위한 토지의 취득 및 사용 등
제10편 : 고속도로
제11편 : 공익사업자
제12편 : 타당성
제13편 : 왕실 소유지에 대한 법률의 적용
제14편 : 재정조항
제15편 : 기타 일반규칙들
(부칙 17개)

Ⅲ. 주요 내용

1. 계획 당국

먼저 도시·농촌계획법은 제1편에서 계획을 담당하는 기본적인 단위라고 할 수 있는 지방계획당국(local planning authorities)에 대한 내용

을 규정하고 있다. 지방자치단체가 바로 이 지방계획당국의 구실을 하게 되고, 중앙정부는 이러한 계획을 승인하고 감독하며, 관련 청원을 처리하는 등의 기능을 수행하도록 되어 있다.

영국의 가장 큰 행정구역은 카운티(county)인데 이것은 각각 광역 카운티(metropolitan county)와 비광역 카운티(non-metropolican county)로 나뉜다. 먼저 비광역 카운티의 경우에는 카운티의 관청(the council of a county)이 그 카운티의 카운티계획당국(county planning authority for the county)이 되고, 디스트릭트의 관청(the council of a district)이 그 디스트릭트를 위한 디스트릭트 계획당국(the district planning authority of the district)이 된다(제1조 제1항). 한편 광역 디스트릭트의 경우에는 광역 디스트릭트 관청이 그 디스트릭트의 지방계획당국이 되며, 런던자치구(London borough)의 경우에는 런던자치구청이 그 자치구의 지방계획당국이 된다(제1조 제2항).

2. 개발 계획

도시·농촌계획법의 제2편은 개발 계획(development plans)을 다루고 있다. 이것은 다시 런던을 포함한 광역 지역의 통합개발계획과 비광역 지역에 대한 구조계획·지방계획으로 나뉜다.

(1) 런던을 포함한 광역도시지역의 통합개발계획

먼저 지방계획당국은 그 지역의 개발이나 그 개발계획에 영향을 미칠 수 있는 문제를 검토해야 하며, 적절하다고 판단되는 경우에는 해당 지역에 대한 조사를 수행할 수 있다(제11조 제1항). 지방계획당국이 수행하는 조사에는 그 지방의(또는 그 지방에 영향을 줄 수 있는 인근지역의) 주요한 물리적·경제적 특징, 그 지역의 인구 분포, 크기, 구성, 그 지역(또는 그 지역에 영향을 미칠 수 있는 인근지역)의 통신, 대중교통체계, 교통, 기타 이에 관련하여 영향을 줄 수 있는 것들, 기타 정부가 정한 문제 등이 포함될 수 있다(제11조 제2항).

또한 지방계획당국은 정부가 정하는 일정한 기간 동안 '통합개발계획'(unitary development plan)이라고 불리는 그 지방에 대한 계획안을 준비해야 한다(제12조). 이 계획안은 크게 두 가지 내용이 담긴 문서로 작성되어야 한다. 먼저 1부에는 개발과 그 지방의 토지 이용에 대한 그 지방계획당국의 일반적 정책들이 담겨야 하며, 2부에는 지방계획당국이 적당하다고 판단되는 세부사항을 담아 그 지역의 토지에 대한 개발·사용의 세부사항에 대한 기획안, 그것을 설명하는 지도, 그 정책에 대한 정당화 근거, 기타 도표, 도해 등이 담겨야 한다. 1부의 일반 정책은 정부가 이 계획의 준비를 위해 도움을 주려고 제공한 전략적 지침, 현재 전국적, 지방적 정책들, 이용가능한 자원들, 정부가 검토하라고 지시한 기타 문제 등이 검토되어야 하고, 2부의 기획안은 이 일반정책에 따라 수립되어야 한다(제12조 제6항·제7항).

한편, 해당 지역의 통합개발계획을 준비하는 과정이나, 그것이 최종 결정되기 이전에, 지방계

획당국은 그들이 제안하려고 하는 문제들이 적절하게 공개될 수 있도록 하는 적절한 조치를 취해야 한다(제13조). 즉, 통합개발계획을 준비할 때, 그리고 그것을 채택하기 전에, 문서를 여러 부 만들어 열람이 가능하도록 사무실에 비치해야 하고, 정부에도 한 부 보내야 한다.

이 통합개발계획은 지방계획당국에 의해 채택되고, 정부가 승인하기 전에 언제라도 철회될 수 있으며, 정부가 철회하도록 명령한 경우에는 반드시 철회되어야 한다(제14조). 그리고 통합개발계획에 대한 이의(objections)를 제기할 수 있도록 정한 기간이 만료된 경우 또는 정해진 기간에 이의가 제기되었다면, 그것을 검토한 후에 지방계획당국은 그 계획을 채택할 수 있다(제15조). 통합개발계획에 대한 이의제기를 검토하기 위하여, 지방계획당국은 지방 조사(local inquries)를 수행하거나 또는 정부가 지정한 사람에 의해 개최되는 청문(hearing)을 행할 수 있다(제16조).

통합개발계획은 정부에 한 부 전달되도록 되어 있는데, 만약 정부가 이 계획안이 만족스럽지 않다고 판단하면, 그것이 지방계획당국에 의해 채택되기 이전에 정부는 그 수정을 요구할 수 있다(제17조 제1항). 만약 이러한 정부의 수정요구를 만족시키지 못한다면, 지방계획당국은 그 계획을 채택할 수 없다(제17조 제2항). 정부는 통합개발계획의 전체 또는 그 일부를 승인하거나 거부할 수 있으며, 승인하는 경우에 수정이나 유보사항이 부가될 수 있다(제19조).

정부는 통합개발계획을 승인하는 결정을 하기 전에 그에 대한 이의제기를 검토해야 한다(제20조 제1항). 정부는 지방계획당국으로 통합개발계획을 전달 받은 후 그 계획에 대한 이의가 제기되면, 정부는 그 이의제기를 검토하기 위하여 지방 조사나 청문을 개최해야 한다(제20조 제2항). 또한 이와 관련하여 1인 또는 다수의 사람을 지정하여, 공개 심사(examination in public)를 할 수도 있다(제20조 제4항). 또한 정부는 이러한 검토를 하면서, 지방계획당국이나 다른 사람들의 견해를 검토하거나 그들로부터 자문을 구할 수 있다(제20조 제8항).

지방계획당국은 어떤 시기에나 이 법에 의해 채택되고 승인된 통합개발계획의 수정 및 대체를 제안할 수 있으며, 만약 정부가 그렇게 하도록 명령한 경우에는 반드시 이행해야 한다(제21조 제1항). 그러나 만약 정부에 의해 승인을 이미 받았다면, 정부의 동의 없이는 그러한 수정·대체 제안을 할 수 없다.

정부는 통합개발계획의 형태와 내용에 관련하여, 그와 관련된 시행규칙을 만들 수 있다(제26조). 여기에는 통합개발계획의 형태와 내용, 그것의 준비, 철회, 채택, 제출, 승인, 변경, 대체 등에 관한 절차가 담길 수 있다.

(2) 비광역지역에 대한 구조계획과 지방 계획

비광역지역(non-metropolitcan areas)에 대해서도 광역지역과 유사한 절차가 시행되고 있다. 먼저 비광역지역에 대하여 지방계획당국은 광역지역과 동일한 조사를 수행하도록 되어 있다(제30조). 그리고 이 지역에 대한 계획으로는

'구조계획'과 '지방계획'이 있다. 구조계획(structure plans)이란 해당 지방의 토지 이용과 개발에 관한 정책과 일반적 제안을 담은 문서이다(제31조). 그리고 지방계획(local plans)이란 그 지방의 토지 이용과 개발, 그리고 물리적 환경과 교통관리의 향상을 위해 정당하다고 생각하는 조치, 그러한 제안을 보여주는 지도, 그 제안을 설명하는데 적당하다고 판단되는 도표, 도해 등으로 구성되는 문서이다(제36조). 구조계획이 좀 더 넓은 범위의 일반적인 계획이라면, 지방계획은 그 보다 작은 범위의 세부적 계획이라고 할 수 있다. 기타 이 계획들에 대한 정부의 승인, 공개, 이의제기, 수정·대체 등에 대한 것들은 위의 광역지역에 관한 규정들과 대동소이하다.

3. 개발에 대한 규제

다음으로 도시·농촌계획법 3편은 개발에 대한 일정한 규제조치들을 담은 조항들을 담고 있다. 여기서 개발(development)은 토지 위에서 진행되는 건축, 공사, 채광, 기타 작용 어떤 건축물의 사용에서의 실질적 변화 등을 뜻한다(제55조 제1항). 하지만 건물의 인테리어에만 영향을 미치거나, 건물의 외관에 실질적 영향이 없는 경우는 포함되지 않는다. 지방 고속도로를 관할하는 당국이 그 도로의 유지보수와 성능향상을 위해 수행하는 도로의 경계 내에서의 작업, 하수구, 가스관, 파이프 케이블 등에 대한 조사·교체, 주거를 목적으로 사용되는 집의 택지 내의 건물-토지의 사용, 농업이나 임업을 목적으로 하는 토지의 이용 등도 개발의 개념에 포함되지 않는다.

(1) 계획승인과 개발명령

이러한 토지 개발을 하기 위해서는 계획승인(planning permission)을 받아야 한다(제57조 제1항). 계획승인은 정부의 개발명령(development order) 또는 (개발명령에 따라 지방계획당국에 신청하도록 되어 있는) 지방계획당국에 의해 내려질 수 있다(제58조 제1항).

먼저 정부는 개발명령에 의해서 계획을 승인할 수 있다(제59조 제1항). 개발명령은 명령에 특정되어 있는 개발에 대하여 그리고 어떤 특정된 종류의 개발 자체에 대해서 내려지거나, (개발 명령에 의해서 계획승인을 받지 않는 개발에 대해서는) 지방계획당국(또는 정부)의 계획승인에 대하여 (계획승인신청이 지방계획당국에 제출된 경우에) 내려질 수 있다(제59조 제2항). 이러한 개발명령은 모든 토지에 적용되는 일반명령으로 내려지거나, 특정 토지에게만 적용되는 특별명령으로 내려질 수 있다(제59조 제3항). 개발명령에 대한 이러한 계획승인은 조건없이 내려지거나, 아니면 명령에 특정되어 있는 조건이나 제한이 부가되어 내려질 수 있다(제60조).

일반적인 개발명령은 토지의 여러가지 세부사항과 관련하여 여러가지 조치를 취할 수 있다(제61조 제1항). 지방계획당국에 대한 계획승인신청은 이 법의 시행규칙에 특정되어 있는 방법으로 진행되어야 한다(제62조 제1항). 이 신청은 그 시행규칙이나 지방계획당국이 제시하는 지시사항에 요구사항에 따른 증거에 의해 입증되어야 한다(제62조).

한편 개발명령은 개발의 특정한 종류(class)를

지정할 수 있다(제65조 제1항). 지정된 종류의 개발에 대한 계획승인신청은 신청통지에 의해서, 그리고 신청자(또는 그 대리인)가 관련된 그 토지가 위치한 지역에 배포되는 지역신문에 그 통지가 광고되었다는 증거를 제출해야만 그 신청이 지방계획당국에 의해 받아들여질 수 있다(제65조 제2항). 또는 신청자가(또는 신청자 대신에) 서명한 증명서를 제출해야 하며, 그 증명서에는 토지에 그 통지가 일정 기간 동안 부착되어 있었다는 내용이 적혀 있어야 한다.

(2) 신청등록부의 유지

또한 모든 지방계획당국은 개발명령에 특정되어 있는 방법으로 계획승인에 대한 신청서와 관련한 정보들을 담은 등록부(registers of applications)를 유지해야 한다(제69조 제1항). 이 등록부에는 계획승인신청들이 처리된 방법에 대한 정보 등이 담겨 있어야 한다(제69조 제2항). 또한 이 등록부는 적절한 시간에 언제라도 조회가 가능하도록 공개되어 있어야 한다(제69조 제5항).

(3) 계획의 신청과 승인

한편, 계획을 승인받기를 원하는 자는 지방계획당국에 계획승인을 신청해야 한다. 계획승인신청을 받은 지방계획당국은 조건없이 승인하거나, 거부할 수 있으며, 일정한 조건을 부가하여 승인할 수도 있다(제70조 제1항). 그리고 지방계획당국이 신청승인을 거부하거나, 조건을 부가한 경우에 신청자는 정부에 이의를 제기할 수 있다(제78조). 이 이의제기에 대해 정부는 받아들이거나 기각할 수 있으며, 지방계획당국의 결정의 일부를 취소하거나 변경할 수도 있다(제79조 제1항).

정부는 계획승인신청 또는 개발명령에 의해 요구된 지방계획당국의 승인신청 등을 정부로 이첩시키도록 하는 명령을 내릴 수 있다(제77조 제1항). 이 명령은 특정 지방계획당국에게만 적용되거나, 모든 지방계획당국에게 적용되도록 할 수 있으며, 특정 승인신청이나 특정 종류의 승인신청에만 적용될 수도 있다(제77조 제2항). 한편 정부는 계획조사위원회(Planning Inquiry Commission)를 구성해서 위의 승인결정이나 신청자에 이의제기에 대한 보고나 조사를 수행하게 할 수 있다(제101조 제1항).

(4) 개발에 대한 기타 규제

지방계획당국이 개발명령이나 다른 실질적인 검토사항들을 살펴볼 때, 어떤 토지의 사용을 중지시키거나 그 사용에 조건을 부과하거나, 건조물을 변경·해체하는 것이 그 지역에 적절한 계획으로 판단되면 (쾌적환 환경<amenity>에 유리한 것으로 판단되는 것도 포함), 그 토지의 사용 중지·제한, 건조물의 변경·해체를 명령할 수 있다(제102조 제1항). 이 명령은 정부의 승인을 받아야 그 효력을 가질 수 있다(제103조). 또한 정부 스스로도 이러한 명령을 내릴 수도 있으며, 이 경우 위와 같이 지방계획당국이 명령하고 정부가 승인한 경우와 동일한 효력을 갖는다(제104조 제1·2항).

4. 보상

지방계획당국이 개발 승인을 취소하거나 수정하는 것이 바람직하다고 판단한 경우에, 명령에 의해 그렇게 바람직하다고 생각되는 정도까지 변경 또는 취소를 할 수 있다(제97조). 이 때 지방계획당국은 개발계획이나 기타 다른 고려사항을 주의깊게 살펴야 한다. 이 경우 토지나 광물에 이해관계가 있는 자가 이러한 변경·취소로 인해 허사가 된 일에 관련하여 드는 비용, 변경·취소로 인해 직접적으로 야기된 손실·손해에 대해서 지방계획당국은 그 비용·손실·손해를 보상해야 한다(제107조). 그 배상액의 총액이 20파운드를 초과하는 경우에는 배상액을 보상청구가 적용되는 토지의 서로 다른 부분들에 각각 나누어 할당해야 한다(제109조). 또한 보상이 이루어진 경우에, 지방계획당국은 이 사실을 중앙정부에 통지해야 한다(제110조).

5. 강제집행

지방계획당국은 계획규제를 위반한 사실이 있다고 판단되고, 그 침해의 회복을 요구하는 것이 바람직하다고 판단되면, 그 침해의 회복을 요구하는 통지(notice)를 발부할 수 있다(제172조 제1항). 이것을 '강제집행통지' (enforcement notice)라고 부른다. 이 강제집행통지는 계획승인 없이 건축, 공사, 채광 등의 일을 하거나 계획승인에 부과된 조건·제한 규정을 어긴 경우에 발부되며, 위반사실이 발생한 이후부터 4년 안에 발부될 수 있다(제172조 제4항). 여기에는 계획규제 위반의 사실과, 그것을 회복하기 위해 필요한 조치를 적시해야 한다(제173조). 여기서 필요한 조치란 조치는 개발이 진행되기 이전의 상태로 토지를 원상회복시키기 위하여 취해지는 조치, 그리고 계획승인에 부과된 조건·제한을 준수하게 하기 위한 조치(건조물의 해체·변경, 토지사용의 중지, 건축이나 기타 작용 등의 수행, 조건이나 제한을 준수하기 위한 조치 등이 포함됨) 위한 조치, 토지와 관련하여 내려진 계획승인의 조항들을 준수하도록 하기 위한 위한 조치, 개발에 의해 야기된 쾌적한 환경(amenity)에 대한 피해를 제거·경감하기 위한 조치를 말한다(제173조 제3항·제4항). 정부도 이와 같은 강제집행통지를 발부하는 것이 바람직하다고 판단되면, 동일한 효력을 갖는 강제집행통지를 발부할 수 있지만, 이 경우 반드시 지방계획당국과 협의를 거쳐야 한다(제182조).

한편 강제집행의 대상이 된 자는 정부에 이의를 제기할 수 있다(제174조). 그리고 이 강제집행통지를 어기는 자는 형사처벌을 받게 된다. 약식기소되어 법이 정한 한도 내에서 벌금형을 받거나, 정식기소되어 벌금형이 내려질 수 있다(제179조).

강제집행 통지 외에, 지방계획당국은 토지의 이용을 중지시키는 '중지통지' (stop notice)도 발부할 수 있다(제183조). 하지만 주거목적으로 사용되는 건물의 사용이나, (어떤 사람의 주된 주거로 사용되고 있는) 이동주택의 사용을 중지하도록 하거나, 기타 계획규제의 위반을 구제하기 위해 취해진 강제집행통지에 특정된 어떤 조치들을 중지시키는 것은 불가능하다(제183조 제

3항). 동일한 중지통지를 정부도 발부할 수 있지만, 이 경우 반드시 지방계획당국과의 협의를 거쳐야 한다(제185조). 이 중지통지를 위반하거나 그 위반을 야기·방치하는 경우에는 약식기소되어 법이 정한 한도 내에서 벌금을 내거나 정식기소되어 벌금형에 처해진다(제187조).

한편 위의 강제집행통지나 중지통지에 관련해서 지방계획당국은 등록부(register of enforcement and stop notices)를 유지해야 하며, 이 등록부는 적절한 시간에 언제라도 조회가능하도록 공개되어 있어야 한다(제188조).

홍 성 수
(영국 주재 외국법제조사원)