

국토기본법과 국토계획법에 의한 국토계획체계의 문제점과 개선방안에 관한 연구

The Study on the problem and improvement of planning system in Framework
Act on the National land and National land planning and Utilization Act

피 석 현 한양대학교 도시대학원 석사과정

이 명 훈 한양대학교 도시대학원 조교수

※ 주요단어: 국토기본법, 국토의계획및이용에관한법률, 도시기본계획

목 차

I. 서 론

1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구의 범위 및 방법
3. 선행연구의 고찰

II. 국토기본법·국토계획법의 법률상의 의의

1. 국토기본법·국토계획법의 시행의 의의
2. 국토계획체계관련 각 법정계획의 내용과 위상분석

III. 국토계획체계관련 법조항의 문제점과 개선방안

1. 법규정의 미비성
2. 공간계획체계규명의 문제점
3. 도시기본계획 수립(입안)과 승인권한 규정의 문제점과 개선방안
4. 도시기본계획 수립대상구역 기준의 문제점과 개선방안

IV. 결 론

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

2003년 1월 1일 시행된 ‘국토의계획및이용에관한법률’(이하 ‘국토계획법’이라 함)에서는 도시계획법과 국토이용관리법에 의하여 도시지역과 비도시지역으로 이원화되어 관리되었던 국토공간계획체계를 단일 법제 내에서 통합하여 일원화하였다.

국토기본법에서 출발한 국토계획법제의 제정 취지는 ① 개발과 형식적 절차 위주의 종전 국토계획체계를 새로운 시대와 여건에 부합하는 국토관리의 패러다임과 이념을 구현하고, ② 국토 난개발 방지를 위하여 ‘선계획-후개발’ 원칙에 입각한 국토계획체계를 마련하며, ③ 국토에 관련된 모든 법정계획들간의 체계적 연계를 시도하여 상·하위계획간의 일원화와 조정기능을 강화하려는 것이다.

본 연구에서는 현재 국토기본법에서 규정한 도종합계획·시군종합계획·도시기본계획관련 내용이 법리상의 쟁점으로 부각되고 있으므로, 국토기본법과 국토계획법의 시행에 따라 새롭게 변화되는 국토계획의 위상과 역할을 알아보고, 문제점을 가지고있는 법 조항에 관한 입법정비의 필요성을 제시하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

본 연구에서는 시행되는 국토기본법과 국토계획법상의 계획 관련 내용을 중심

으로 각 법정계획의 달라지는 내용과 역할에 관한 사항을 검토하고, 계획의 효율적 적용을 위하여 법 규정상의 명확성에 관한 사항을 중심으로 연구를 진행한다.

이를 위해, 국토건설종합계획법·도시계획법과 국토기본법·국토계획법에 있어서의 공간계획체계의 파악을 통하여 신법에선 계획의 연계성과 정합성을 어떻게 구현하고 있는지를 검토한다.

아울러, 새로운 법의 내용과 관련문헌을 통하여 국토와 도시계획관련 법규정의 문제점을 밝혀내고자 한다.

3. 선행연구 고찰

본 연구와 관련된 연구로서 오준근(2001), 송영섭(1997)등이 있다. 오준근의 연구에서는 도시계획법의 개편으로 인하여 제정되는 법률과 현행법률의 체계와 법조항의 내용을 비교하면서 개선되어야 할 문제점과 개선방안을 도출하는 연구를 수행하였다. 송영섭의 연구에서는 사례도시를 선정하고 도시기본계획과 관련한 공간계획체계상의 법정·비법정계획의 내용과 운영효과를 분석하여 도시기본계획의 역할을 규명하였다. 본 연구에서는 국토기본법과 국토계획법의 시행이라는 시의성에 입각하여 새롭게 규정된 국토계획체계 관련 법조항의 내용을 중심으로 연구를 진행한다.

II. 국토기본법·국토계획법의 법률상의 의의

1. 국토기본법·국토계획법 시행의 의의

일정 지역을 대상으로 하는 종합적인 물리적 계획을 공간계획이라고 할 때 그 대상영역의 범위와 계획의 내용에 따라 국토계획, 지역계획, 도시계획, 단지계획 및 개별 건축계획 등으로 구분할 수 있으며 이러한 공간계획체계는 수직적, 수평적 관계가 유지되어야 하며 이는 계획의 효율적 운영을 전제로 한다.¹⁾

종전의 법률에서 규정하던 국토계획관련법제의 문제점은 ① 국토이용계획체계의 다원화와 실효성 부족 ② 각종 개별법·특별법에 의한 국토이용계획체계의 혼란, ③ 각 법정계획간의 연계부족 및 위계혼란으로 요약되었다.²⁾ 이러한 현상은 결국 국토의 난개발을 초래하였고 이러한 문제를 해결하기 위하여 2003년 1월 1일부로 국토기본법과 국토계획법이 시행되게 되었다.

2. 국토계획체계관련 각 법정계획의 내용과 위상검토

국토기본법상 국토종합계획·도종합계획의 하위계획으로 규정된 시군종합계획에 도시기본계획과 도시관리계획을 포함³⁾시켜 그 연계성에 있어서 국토종합계

획-도종합계획-시군종합계획으로 일원화하고 시군종합계획의 범주에 도시기본계획과 도시관리계획을 포함시킨 것은 상·하위국토계획체계의 연계성과 일관성을 부여하고자 하였다는 것을 의미한다.

개별법에 의해 수립되었던 수도권정비계획, 광역권개발계획 등 지역차원의 정비계획은 국토기본법상 지역계획이란 계획명으로 국토종합계획의 틀에 수용되어 규정될 수 있도록 연계성을 고려하였다.

국토기본법·국토계획법에 의거한 공간계획체계상 도시기본계획은 도시계획법에 의한 도시기본계획과 국토이용관리법에 의한 국토이용계획을 흡수함으로써 전 국토에 대하여 도시기본계획을 수립하게 되는 근거를 마련하게 되었다.

본 절에서는 국토기본법·국토계획법에서 명시하고 있는 각 법정계획의 내용과 변화된 역할에 관한 사항을 법조항의 내용을 중심으로 정리하였다.

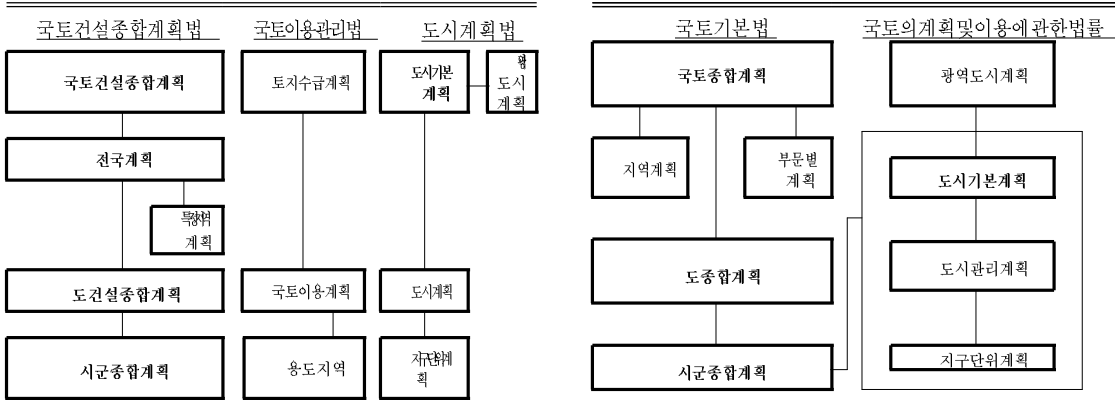
1) 국토종합계획

국토종합계획은 국토전역을 대상으로 하여 국토의 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획으로서 그 계획단위에 따라 ①국토종합계획, ②도종합계획, ③시군종합계획, ④지역계획, ⑤부문별계획의 5종으로 구분되어 수립된다.

1) 대한국토도시계획학회, 도시계획론, 보성각, 2000
2) 박현주·서순탁, 국토이용 계획체계 개선방안 연구, 국토연구 제30호, 국토연구원, 2000.10.
건설교통부, 국토의 난개발 방지 종합대책 2000.5.
3) 제6조(국토계획의 정의 및 구분)② 3. 시군종합계획

: 특별시·광역시·시 또는 군(광역시의 군을 제외한다)의 관할구역에 대상으로 하여 당해 지역의 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하고, 도시이용·교통·환경·안전·산업·정보통신·보건·후생·문화 등에 관하여 수립하는 계획으로서 국토이용 및 계획에 관한 법률에 의하여 수립되는 도시계획

<그림2-1> 현행법 및 법률제정에 따른 계획체계비교



국토종합계획이라 함은 법의 목적을 달성하기 위하여 국가 또는 지방자치단체가 실시할 사업의 입지와 시설규모에 관한 목표 및 지침이 될 사항에 관한 종합적이며 기본적인 장기계획을 말하며, 이는 국토종합계획이 모든 계획이 최우선 단계에 있음을 뜻한다.

국토종합계획은 도종합계획 및 시군종합계획의 기본이 되며, 부문별계획과 지역계획은 국토종합계획과 조화를 이루어야 한다고 명시하고 있다. (국토기본법 제17조 ①)

2) 지역계획, 부문별계획

지역계획은 지역특성에 맞는 개발이나 정비를 하기 위하여 수립하는 계획으로서 수도권정비계획, 광역권개발계획, 특정지역개발계획, 개발촉진지구 개발계획 등을 포함한다.(국토기본법 제27조①) 지역개발계획, 농어촌정비종합계획 등 기존 국토건설종합계획법상 특정목적 달성을 위한 계획체계에 더하여, 수도권정비계획, 광역권개발계획등과 같은 권역별종합계획의 체계를 모두 포함하여 지역계획의 범주에 들으로써, 지역계

획의 상위계획인 국토종합계획의 틀 속에서 계획체계의 일원화를 시도하고자 하였다는 의미를 갖고 있다.

부문별계획은 국토전역을 대상으로 하여 도로·철도등의 국가기간망과 주택, 산업단지, 수자원, 환경 등 특정부문에 관한 장기적인 발전방향을 제시하는 계획이다. 이러한 계획체계는 전문계획의 체계라고 할 수 있는데, 전문계획은 종합계획과는 달리 특정한 사업에 관계된 계획작용을 의미한다. 국토기본법에서는 지역계획과 부문별계획이 국토종합계획과 ‘조화를 이루어야 한다’라는 조항으로 계획체계의 연계를 규정하고 있다.

3) 도종합계획 시군종합계획

도종합계획은 도의 행정구역 전역을 대상으로 하여 당해 지역의 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획이며 시군종합계획의 기본이 되는 계획이다.(국토기본법 제7조2항)

시군종합계획은 특별시·광역시·시 또는 군의 행정구역을 대상으로 하여 당해 지역의 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하고 토지이용·교통·환

경·안전·산업·정보통신·보건·후생·문화 등에 관하여 수립하는 계획으로서 국토계획법에 의하여 수립되는 도시계획으로 명시하였다. 종전 국토건설종합계획법상의 시군건설종합계획은 시·군이 필요에 따라 시·군단위지역을 대상으로 하여 계획을 작성할 수 있었으나, 국토기본법에서는 이를 ‘수립하여야 한다’라는 의무조항으로 규정하였다. (국토기본법 제26조)

4) 광역도시계획

광역도시계획은 2이상의 특별시·광역시·시 또는 군의 공간구조 및 기능을 상호 연계시키고 환경을 보전하며 광역시설을 체계적으로 정비하기 위하여 필요한 경우 수립하는 계획이다. (국토계획법 제25조) 광역도시계획은 법적으로 볼 때 구속력을 지닌 최상위의 도시계획으로서 국토종합계획, 수도권정비계획의 하위계획에 해당하는 계획이며, 도시기본계획에 대해서는 상위계획의 지위를 지니는 계획이다. 또한 광역도시계획은 도시기본계획이나 도시계획에 대하여 기본틀(framework)을 제공하는 지침계획(guide plan)의 역할을 갖는다. 그러나, 도시기본계획의 수립대상구역이 비도시지역까지 확대됨으로써 비슷한 성격의 상위계획을 중복하여 수립할 수 있다는 우려가 제기되고 있으며, 광역도시계획이 실제로 상위계획의 지침을 수용하고, 도시기본계획과 도시관리계획에 가이드라인을 제시할 수 있는 구체적인 집행력

을 갖고 있지 못하는 점은 보완이 필요한 사항이다.

5) 도시기본계획

도시기본계획은 국토건설종합계획법에서 명시된 상위계획의 지침을 수용하여 하위계획의 기본이 되면서, 미래 도시공간에 관한 기본방향을 제시하는 정책개발·관리계획이며, 사회·경제·환경·행정·재정 및 지역전반 도시경영의 모든 사항을 대상으로 수립하는 종합계획이다.

‘국토계획법’의 개정취지를 보면 국토이용관리법의 적용대상이었던 비도시지역에도 도시기본계획을 수립하도록 함으로써 비도시지역과 도시지역으로 이원화되어있던 공간계획체계를 단일화하였다는 의미를 부여하고 있다.⁴⁾ 이 의미를 해석해보면 국토이용관리법상의 국토이용계획과 도시계획법상의 도시기본계획, 도시계획이 통합되어 적용되는 형태를 취하고 있으나, 실제적으로는 도시계획의 계획수법이 비도시지역의 범위까지를 흡수한다는 의미를 가지고 있다. 이는 군단위 비도시지역도 장기적 발전방향과 미래상을 구상하는 도시기본계획을 수립하도록 규정되어 기존 도시계획구역 밖의 관리지역(종전 준도시·준농림지역)에도 지역의 장기 발전방향과 성장을 컨

4) 국토의계획및이용에관한법률안 주요골자(개정취지): 종전의 국토이용관리법의 적용대상이었던 비도시지역에 대하여도 종합적인 계획인 도시기본계획 및 도시관리계획을 수립하도록 함으로써 계획에 따라 개발이 이루어지는 「선계획 후개발」의 국토이용체계를 구축함

트를 할 수 있는 종합계획수립의 법적인 의무가 부여되었다.

Ⅲ. 국토계획체계 관련 법조항의 문제점과 개선방안

법조항의 내용을 검토함에 있어서 각 법정계획의 효율적 적용을 전제로 볼 때, 법정계획관련 규정조항은 몇 가지 문제점을 나타내고 있다. 본 장에서는 이러한 문제점을 법 규정의 미비성과 공간계획체계규명의 문제점, 권한규정(소재)상의 문제점으로 요약하여 정리하고 각각의 개선방안을 도출하였다.

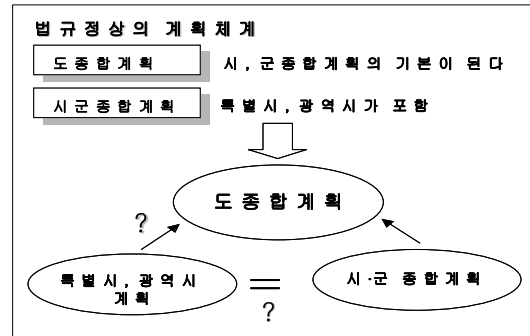
1. 법규정의 미비성

국토기본법 내용을 토대로 도계획 과 도시기본계획, 도시관리계획의 관계는 '도계획이 시군종합계획의 기본이 된다'(제7조 2항)라고 규정하고 '시군종합계획은 국토계획법에 의하여 수립되는 도시계획'(제6조)으로 규정하여 국토종합계획-도계획-시군종합계획으로 이어지는 수직적 체계를 이루고있다.

1) 도종합계획 관련조항의 문제점과 개선방안

도종합계획의 경우 국토종합계획의 내용을 수용하여 관할구역내의 시군종합계획의 기본이 된다고 규정(법제7조2항)하고 있고, 시군종합계획에는 특별시와 광역시가 포함되어 있다.(법 제6조 2항3호) 이는 특별시와 광역시의 경우에도 도종합계획의 지침과 정책방향에 따라야 한

<그림 3-1> 도종합계획 관련조항의 문제점



다는 해석이 되어 공간계획위계에 따른 논리상 맞지 않는 부분이다. 부연하면, 도가 특별시·광역시의 상위계획구역으로써 특별시·광역시 도시기본계획의 기본이 되어야 한다는 뜻으로 해석되는 것이다.

이는 종전의 도시계획법상 도시기본계획 수립 대상이 특별시, 광역시, 시·군으로 되어 있었던 것을 따르려 했는지 모르나, 도종합계획, 시군종합계획의 법적성격에 비추어 볼 때 도시기본계획의 실제 작성에 있어서 문제를 가져다 줄 수 있다.

도종합계획 관련조항을 보면 '시·군종합계획의 기본이 된다'라고 규정하고 있으며 시군종합계획에 「시」의 범주는 특별시·광역시 까지 포함되어 있다.

광역자치단체인 특별시, 광역시를 시군종합계획의 틀 안에서 포괄적용하고 있는 것이 이 조항의 문제점이다. 따라서, 도종합계획을 시도종합계획으로 명시하고 그 범주에 특별시, 광역시 계획을 두고, 그 이하에 시군구종합계획을 두어 별도로 규정하여 주는 방안이 바람직하다고 판단된다.

<표 3-1> 시·군계획에 관한 국토건설종합계획법과 국토기본법의 내용비교

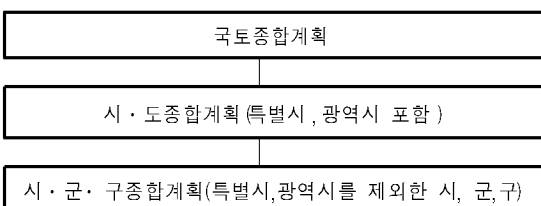
현행법	조항 및 내용	신법	조항 및 내용
국토건설종합계획법	제3조 국토계획의 구분 시·군계획은 시·군이 필요에 따라 시·군단위 지역을 대상으로 하여 작성하는 건설종합계획을 말한다	국토기본법	제6조(국토계획의 정의 및 구분) 3.시군종합계획: 특별시, 광역시, 시 또는 군의 관할구역을 대상으로 하여 당해 지역의 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하고..... 국토이용및계획에 관한법률에 의하여 수립되는 도시계획

2) 시군종합계획 관련조항의 문제점과 개선방안

시군종합계획은 특별시·광역시·시 또는 군의 행정구역을 대상으로 하여 당해 지역의 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하고 물적·비물적 부분에 대한 사항에 관하여 수립하는 계획(국토기본법 제16조 2항 3호)으로 정의되고 있다.

중전 국토건설종합계획에 따른 시군계획의 경우 필요에 따라 시군단위지역을 대상으로 작성하는 건설종합계획으로써 00 시장기발전구상·00시발전전략계획의 계획명으로 다양한 양상을 보여 도시기본계획과 상충되거나 도시기본계획의 역할 수행에 지장을 초래하였다. 국토기본법에서는 이러한 문제를 보완하여 시군계획을 국토계획법에 의하여 수립되는 계획으로 명확한 역할과 성격을 부여하고자 하였으나, 그 계획의 명칭을 단지 ‘도시계획’이라 규정함으로써 도시기본계획인지 도시관리계획인지에 대한 모호성을

<그림 3-2> 종합계획체계 개선안



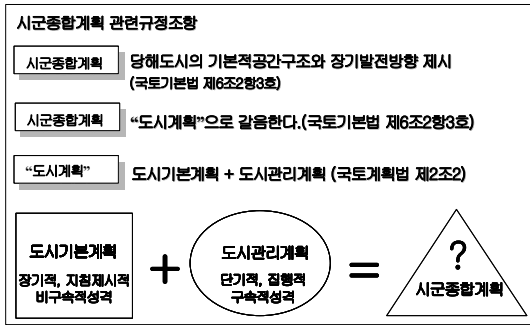
띄고 있다. 국토계획법에선 도시계획을 도시기본계획과 도시관리계획으로 구분하고 있다.⁵⁾

조항의 내용으로 살펴본다면 시군종합계획은 내용과 성격이 확연히 다른 도시기본계획과 도시관리계획을 모두 포함하는 것이라는 잘못된 해석을 야기한다.

시군종합계획이 “도시관리”계획을 의미한다고 해석될 경우에는 용도지역의 지정 등 도시계획결정의 역할로써 토지이용의 구속적 역할을 담당하고, 종합계획수립과는 전혀 다른 절차와 과정을 거쳐야 한다. 이에 따라 장기적인 종합계획을 도시관리계획으로 같음하는 경우가 발생할 수 있어, 종합계획자체의 부재를 가져올 수도 있다. 시군종합계획 관련조항 규정(국토기본법 제6조 제2항 3호)은 시군종합계획을 도시계획으로 같음하고 도시계획을 도시기본계획과 도시관리계획으로 포괄하여 규정하고 있는 것이 문제의 핵심이라 할 것이다. 상위계획이나 상위법규정을 하위법이나 하위계획에서 부분적으로 준용하는 것은 가능하나 하위법규정이나 하위계획을 상위계획에서 포괄적으로 같음하는 것은 법리적으로나

5) 국토의계획및이용에관한법률(제2조 2)을 보면 “도시계획”이라 함은 특별시·광역시·시 또는 군(광역시의 관할구역안에 있는 군을 제외한다. 이하 같다)의 관할구역에 대하여 수립하는 공간구조와 발전방향에 대한 계획으로서 도시기본계획과 도시관리계획으로 구분한다.

<그림 3-3> 시군종합계획 관련조항의 문제점



실무적으로 적절하지 않고 시행가능성이 없는 입법 미비성 규정이다. 따라서, 이러한 법을 만든 국회와 정부는 이 법의 입법과정과 문제점을 전면 재검토하고 본 조항의 상·하위계획체계에 대한 명확한 관계의 재정립을 명시하여야 할 것이다.

2. 공간계획체계규명의 문제점

국토기본법은 “이 법에 의한 국토종합계획은 다른 법령에 의하여 수립되는 국토에 관한 계획에 우선하며 그의 기본이 된다”라고 규정되어 있다. 여기서 [우선한다]함은 다른 법령에 의한 계획보다

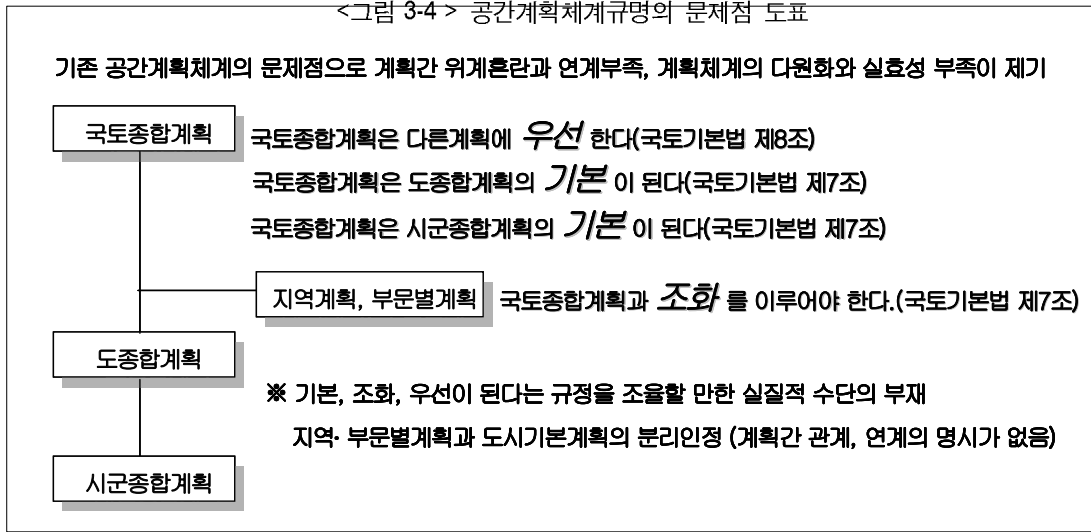
우월적 지위를 가진다는 뜻이다. 즉 다른 법령에 의한 국토관련 계획의 수립주체는 국토종합계획에 정한 내용과 모순되는 계획을 수립하여서는 아니 된다.

이와 같은 의미에서 국토종합계획은 국토계획법에 의해 수립되는 계획보다 우선단계에 있다 할 것이다. 그러나 이와 같은 규정이 실제적으로 어떠한 의미와 실현성을 가지고 있는지에 대해서는 아무런 규정이 없다. 국토기본법은 종전 국토건설종합계획법상의 국토건설종합계획이 가지고 있던 지침적 성격의 계획으로서 국토 및 도시계획에 관한 계획체계의 최우선 단계에 놓여 있지만 계획의 실현성을 구현할 수 있는 수단을 갖지 못한 비구속적 계획으로서의 한계를 극복하지 못하고 있다. 오히려 집행적 성격을 가지는 다른 법률에 의한 계획이 그 구속적 성격으로 인하여 비구속적인 지침보다 우월한 효력을 발휘할 수 밖에 없는 종전 법제도의 문제점을 그대로 가진 상태에서 국토종합계획이 규정되어,

<표 3-2> 종합계획체계 관련조항의 개선안

국토기본법	현행	개정방안
내용	<p>제6조(국토계획의 정의 및 구분)</p> <p>② 국토계획은 다음 각호의 구분에 따라 국토종합계획·도종합계획·시군종합계획·지역계획 및 부문별계획으로 구분한다.</p> <p>2. 도종합계획 : 도의 관할구역을 대상으로 하여 당해 지역의 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획</p> <p>3. 시군종합계획 : 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 도시계획</p>	<p>제6조(국토계획의 정의 및 구분)</p> <p>② 국토계획은 다음 각호의 구분에 따라 국토종합계획·시도종합계획·시군종합계획·지역계획 및 부문별계획으로 구분한다.</p> <p>2. 시도종합계획 : 특별시·광역시·도의 관할구역을 대상으로 하여 당해 지역의 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획</p> <p>3. 시군구종합계획: 시·군·구의 관할구역을 대상으로 하여 당해 지역의 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하고, 토지의 이용·교통·환경·안전·산업·정보통신·보건·후생·문화 등에 관하여 수립하는 종합계획. 다만, 도시기본계획을 수립하는 지역의 종합계획은 도시기본계획으로 같음할 수 있다.</p>

<그림 3-4> 공간계획체계규명의 문제점 도표



그 하위의 계획이라 할 수 있는 도시기본계획과 지역계획, 부문별계획과의 연계성을 구현하기엔 한계점을 가질 수 밖에 없다.

‘지침이 된다’, ‘기본이 된다’라는 법적 용어를 수행하기 위하여 이를 뒷받침하는 최소한의 구속력이 수반되어야 할 것이며 이러한 사항의 개선이 각 계획체계가 실질적인 법적 효력을 가질 수 있는 전제가 될 것이다.

국토기본법 개정취지 중 하나가 계획간의 다원화로 인한 위계혼란, 실효성의 부재였다는 점을 감안할 때 수도권정비계획과 같은 지역계획이나 특정지역개발계획등의 부문별계획이 통합된 국토계획법의 틀과 연계를 이루어야 하였음은 당연하다. 그러나 국토기본법은 국토계획법상의 도시계획과 이들 계획간 관계의 분리를 인정하고 있다. 이러한 계획간 관계규정은 문제라고 할 수 있다.

3. 도시기본계획 수립(입안) 과 승인권한 규정의 문제점과 개선방안

도시기본계획의 수립권한은 당해 특별시장·광역시장·시장·군수로 규정되고 승인권한은 건설교통부장관에게 있다. 국토기본법상 공간계획체계에서 파악하였듯이, 특별시, 광역시를 제외한 시와 군의 국토공간은 도계획의 범주 내에서 도계획의 목표와 지침을 반영하여 수립되는, 명백한 하위계획공간이다. 그러나 권한배분에 있어서 도시기본계획의 수립과 승인에 있어서 도지사의 권한은 배제되어 있다. (국토계획법 제18조~제22조)

그러나, 실제 도시기본계획 관련행정에 있어서 도도시계획위원회는 심의절차와 수립승인에 있어서 많은 관여를 하고 있다. 법조항의 내용을 검토하면 도시기본계획의 수립과정에서 도지사의 권한은 제외되어 있고 단지, 행정관행(지침)으로 경유하고 있다. 따라서, 도지사와 도 도시계획위원회가 심의절차를 밟을 경우 법적으로

<표 3-3> 도시기본계획 승인권 이양요구에 관한 문제조항

	국토건설종합계획법	국토기본법	이양요구사유
시·군계획에 관한 내용	당해 시·군 단위지역의 건설종합계획(제3조 ⑤)	시군종합계획이란 시군의 관할구역을 대상으로 국토의계획및이용에관한법률에 의하여 수립되는 도시계획(제6조)	중전 시장·군수가 수립하고 도지사가 승인하여 왔던 시·군 계획을 국토기본법상에서 시·군 종합계획으로 규정하고 있고, 시군종합계획의 내용이 도시기본계획과 도시관리계획 모두를 포함하는 것으로 국토기본법에서 정하고 있으므로, 도시기본계획의 승인권도 도지사의 권한으로 이양되어야 할 것임
입안권자	시장, 군수(제18조 ①)	규정 없음	
승인권자	도지사(제18조 ②)	규정 없음	

로는 권한 없는 행위가 될 것이다.

문제는 특별시, 광역시를 제외한 시군 종합계획의 상위계획인 도종합계획의 결정권자인 도지사의 권한이 법령이 아닌 건설교통부의 지침에서 규정되고 있는 것이 바람직한 가이다. 법 체계상으로 볼 때 도시기본계획의 수립에 있어서 도지사의 역할에 관한 언급이 없는 것은 문제라고 할 수 있다. 이러한 관점에서 나타날 수 있는 문제점을 사례로 제시하였다.

1) 도시기본계획의 승인권 이양요구사례

일각에서는 건교부장관의 도시기본계획의 승인권한을 시·도지사에게 이양해 달라는 요구가 제기되었고 현재까지 심의 중에 있다. 이양요구의 사유중의 하나는 국토기본법 제6조에서 종합계획의 규정이 모호하여 종래 시장·군수가 수립하여왔던 시군종합계획을 그대로 국토기본법상의 도시계획(주5 참조)으로 간주한다는 규정 때문이다(표3-3 참조).중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 사이에 행정사무의 처리, 권한, 책임의 소재를 명시하는 것은 당연히 법으로 명확히 규정되어야 할 사항이며 중앙정부와 지방정부간의 권한과 사무의 배분에 관한

법령상의 규정형식이 미비 되어 있다면 그 해석과 권한에 대한 판단과 의혹이 계속적으로 제기될 소지를 가지게 된다. 국토기본법 6조의 규정에 대한 개정청원을 한 바 있으나, 당해 법률의 담당관청인 건설교통부는 이에 대한 모호한 입장을 취하고 있다.⁶⁾ 사법부에서는 다툼의 대상이 되는 법률을 해석할 때에 입법취지는 고려하지 않는다는 것을 건교부는 간과하고 있는 것이다. 이러한 문제점이 개선되지 않는다면 권한배분에 있어서 자치단체와 중앙정부간의 마찰은 계속될 것으로 보인다. 따라서 국토기본법에서 책임소재와 권한범위 등을 보다 명확히 규정하여야 할 것이다.

2) 서초구 시립 화장장 추모공원 사례

서울 서초구 원지동 일대 개발제한구역 내에 추진중인 서울추모공원(화장장) 조성사업은 도시계획법과 개발제한구역 관련법의 상충과 권한배분의 문제로 인한 대표적인 사례이다.

6) 2002. 4. 30. 국토기본법 제6조에 규정되어있는 도시계획과, 시군종합계획 조항의 모호성이 공간계획체계의 규정에 있어 문제점의 소지가 있음을 지적하여 국회에 개정청원을 하였고 건교위 안건으로 상정되어, 건교부의 답변을 청취한 바 있으나, 건교부는 입법취지에 맞추어 법령을 해석해야 한다는 모호한 입장을 취하고 있음

<표 3-4> 개발제한구역의지정 및 관리에 관한 특별조치법

제11조 (개발제한구역에서의 행위제한) : ① 개발제한구역에서는 그 지정목적에 위배되는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목의 벌채, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위 또는 도시계획법 제3조제13호의 규정에 의한 도시계획사업(이하 "도시계획사업"이라 한다)의 시행을 할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 1에 해당하는 행위를 하고자 하는 자는 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아 이를 행할 수 있다.

도시계획법상 장묘시설(화장장)은 광역도시계획시설로서 시·도지사가 설치하도록 규정하고 있다. 그러나 '개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법'은 화장장과 같은 공공시설을 설치할 경우에 구청장의 행위허가를 받도록 규정되어 있다. 서울시가 건립하려는 화장장은 광역도시계획시설로 서울시장의 권한사항이지만 원지동 부지는 개발제한구역으로 행위허가에 관한 권한은 구청장의 고유권한이다. 결국 서울시는 원지동부지에 대한 개발제한구역 해제를 추진하였고, 건교부는 개발제한구역해제를 결정하였으나 현재까지 지역주민들의 심한 반대로 논란을 겪고 있다.

화장장 건립추진을 둘러싼 문제는 결국 법체계의 상충과 권한배분의 모순이 원인이 된 사항으로 도시기본계획의 권한배분에 관한 법조항의 명확한 규정이 없다면 이와 같은 문제가 발생할 수 있을 것이다.

도시기본계획의 권한규정에 있어서 건교부의 승인권한을 존중한다 하더라도 법률에 입각한 공간계획체계상 도시기본계획에 대하여 시·도지사가 가지고 있는 권한과 역할, 법적 성격에 대한 규정은 필요하다.

3) 서울특별시 도시기본계획 입안권에 관한 사례

서울특별시의 경우 권한배분과 관련하여 도시기본계획의 입안권에 대한 논의가 이루어진 바 있다. 1990년대에 접어들어 지방자치제의 실시로 서울특별시 산하 각 자치구의 구청장에게 구 단위 도시기본계획의 수립권한을 부여하였으나 각 자치구는 서울시 전체차원의 도시공간구조에 대한 이해 없이 법적인 근거가 없는 자치구내 용도지역 변경 등의 행위제한 사항을 구 차원에서 경쟁적으로 완화하여 도시기본계획을 수립하였다. 이러한 문제점을 인식하여 서울특별시는 2000년 수립된 서울특별시 도시계획조례에서 구청장의 도시기본계획의 수립권한을 제외시키고, 대신 각 자치구에서 서울특별시도시기본계획 수립 시에 의견을 제시할 수 있는 조항을 마련하였다.(조례 제3조)⁷⁾

서울특별시의 도시공간구조는 자치구의 단위로 독립적으로 형성되는 것이 아니며, 각 자치구 구청장이 개별적으로 서울특별시의 정책과 배치되는 계획을 수립하는 것은 비합리적이라는 논지에 입각한 입법으로, 도시기본계획의 수립

7) 서울특별시도시계획조례 제3조(도시기본계획의 수립)② 시장은 구청장에게 서울특별시도시기본계획의 수립과 관련하여 관할구역에 관한 계획을 제출하게 할 수 있다.

권한에 관한 구청장의 제외는 합리적인 권한배분의 사례으로써 의미가 있다고 할 것이다. 추모공원의 사례에서도 볼 수 있듯이, 상위행정구역인 서울시의 차원에서 꼭 필요한 광역시설의 경우는 시장의 권한을 강화해 주는 입법이 필요할 것이며 이와 마찬가지로 상층의 소지가 있는 관련 법률의 세심한 검토와 분석을 통한 입법정비가 병행되어야 할 것이다.

4) 권한배분규정의 개선

권한배분규정에 대해서는 도시기본계획에 있어서 시장, 군수의 권한이 법령에서 규정되고 있음에도 불구하고 도지사의 사무가 지침에서 규정되고 있는 것은 모순이라 할 것이다. 도지사는 민선 자치단체의 장으로서 그 대표성과 위상을 가지고 있다. 그러나 이러한 도지사의 권한이 법률이 아닌 건교부의 지침으로 규정되어 있는 것은 문제점이라 할 것이다. 도시기본계획이 다루는 내용의 특성상 국가 또는 중앙행정기관 차원에서 수립하는 계획 및 정책과 부합한지에 대한 검토가 수반되어야 하고, 자치단체의 개발 지향적 도시정책을 컨트롤하는 차원에서 중앙정부가 도시기본계획의 승인권한을 가지고 있는 것은 아직 지방자치의 완숙도가 미약한 우리나라의 현실로 볼 때 타당할 수도 있다. 그러나 지금까지 중앙정부가 승인권한을 가지고 수립되어진 도시기본계획이 많은 문제점을 발생시켰고, 나타난 문제에 대한 확실하고 분명한 대안제시를 위한 노력을

도외시함으로써 승인권 이양요구가 제기되고 있다. 도시기본계획이 당해 지역의 주민과 행정가, 전문가와의 자발적인 협력과 중앙과 지방정부간의 협조를 전제로 한 성격이 아닌 중앙의 목적과 지침에 따르는 종전의 계획사조를 그대로 반영하고 있다는 견해로 이어지는 것이다. 이는 과거의 권위주의적인 집권적 국가 운영방식의 답습과정에서 지방자치단체를 업무의 동반자로서가 아니라 하급기관으로 인식하는 사고방식이 중요한 요인중의 하나라고 보여진다.⁸⁾ 견제와 균형의 관점과 행정효율성의 측면에서도 도지사의 권한은 재고되어야 하며 단시일 내에 그러한 이양이 어렵더라도, 그 권한의 대소를 막론하고 권한소재에 관한 사항은 법령에서 규정하여 주는 것이 공간계획체계의 논리와 법규정의 일관성 측면에 있어서도 타당하다 할 것이다.

4. 도시기본계획 수립대상지역 기준의 문제점과 개선방안

국토계획법에서는 해당지역의 위치, 인구의 규모를 감안하여 수도권에 속하지 아니하고 광역시와 경계를 같이하지 아니한 인구10만명 이하의 시·군은 도시기본계획의 수립대상지역에서 제외할 수 있도록 설정하고 있다.⁹⁾

8) 한상희, 도시계획결정권한 조정에 관한 연구, 강남구, 2002. 9. pp.18

9) 국토계획법 제18조(도시기본계획의 수립권자와 수립대상지역)

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

법률에서 명시된 도시기본계획의 정의에 입각한다면 도시기본계획은 당해 도시의 도시관리계획의 지침이 되는 계획이다. 따라서, 도시기본계획이 도시의 장기적인 지침계획으로써 도시관리계획의 기본이 되고, 비도시지역의 용도지역을 지정하는 근거를 제시한다면 인구의 대소를 막론하고 모든 시·군에서 도시기본계획의 수립이 의무화되어야 할 것이다.

인구가 적은 소도시라고 하더라도, 대규모의 산업시설이나 문화시설, 사회복지시설등 도시기본계획에서 다루어주어야 할 중요시설이 조성되어있는 곳이 존재한다. 이렇게 인구가 적지만 도시문제가 발생할 소지가 높고, 도시기본계획에서 다루어 주어야할 장기계획의 필요성이 제기되는 지역에 있어서 단지, 인구규모만을 획일적 기준으로 하여 인구 10만 이하의 지역에서는 도시기본계획의 수립대상에서 제외할 수 있도록 한 조항은 문제점이라 할 수 있다. 따라서 산업·경제·문화구조 등 지역특성을 고려한 수립기준을 마련하는 제도적 뒷받침이 이루어져야 할 것이다.

IV. 결 론

선계획 - 후개발의 원칙과 국토난개발방지를 위하여 2003년 1월 1일부로 시행된 국토계획법에서 계획체계의 주요변화는 각 상하위법정계획의 일원화와 연계

1. 수도권정비계획법 제2조제1호의 규정에 의한 수도권(이하 "수도권"이라 한다)에 속하지 아니하고 광역시와 경계를 같이하지 아니한 시 또는 군으로서 인구 10만명 이하인 시 또는 군

를 도모하고자 하는 것이다. 그 주요한 사항으로는

첫째, 최상위종합계획인 국토종합계획과 하위계획인 부문별계획, 지역계획, 도종합계획, 시군종합계획간의 관계를 수직·수평적체계로 일원화를 시도하고자 하고, 이를 법률로써 명시하였으며,

둘째, 군단위 비도시지역도 장기적 발전방향과 미래상을 구상하는 도시기본계획을 수립하도록 법적 의무가 규정되었고,

셋째, 국토기본법상 시군종합계획에 도시기본계획과 도시관리계획이 포함됨으로써 국토공간체계의 일원화를 시도하였다,

건설교통부와 정부는 난개발 방지와 국토계획의 체계적인 개편을 위하여 2003년 1월 1일 국토기본법과 국토계획법을 제정, 시행하였다. 그러나 계획체계간의 규정과 법제의 연구를 통하여 검토한 바 국토계획체계와 관련한 조항들은

첫째, 도종합계획의 하위계획인 시군종합계획의 범주에 특별시·광역시를 포괄적용하여, 결국 특별시·광역시의 도시기본계획이 도종합계획의 하위계획으로서의 위상을 갖게 된다는 문제점이 있으며,

둘째, 국토기본법 제6조에서 명시된 시군종합계획을 도시계획으로 갈음함으로써 도시기본계획인지 도시관리계획인지를 규정하지 않은 법 조항의 모호성과,

셋째, 도시기본계획 수립에 관한 도시사의 권한과 역할을 법령에서 명시하지

많은 권한(소재)규정에 있어서 문제점이 있고,

넷째, 국토계획과 관련 하위계획의 경우 그 법적 성격과 연계에 관한 규정이 종래의 국토계획의 문제점을 그대로 답습하고 있다는 문제점이 지적되었다.

위와 같은 국토계획체계 관련 법정계획의 역할과 관계에 대한 법 조항·사례의 분석결과를 토대로 제시된 계획체계 개편의 개선방안으로는,

첫째, 각 종합계획체계 관련조항에 있어서 특별시·광역시와 도의 위계와 대상구역에 걸맞는 법조항의 개선, 이에 따라 도종합계획을 시도종합계획이라 명시하고 그 하위체계에 시군구 종합계획으로 정의하여 이를 도시기본계획으로 같음할 수 있도록 규정할 경우 법규정으로 인한 혼란을 방지하고 계획체계의 일원화를 도모할 수 있을 것이며,

둘째, 도시기본계획과 도시관리계획을 도시계획으로 포괄하여 적용하고 있는 문제조항을 정비하여 상·하위계획체계의 명확한 관계정립을 명시하고,

셋째, 도시기본계획의 수립에 있어서 민선자치단체의 장인 도지사의 위상과 법적 권한을 올바르게 인식하고, 중앙정부과 지방자치단체간의 권한을 명확히 규정하여 상·하위계획체계에 걸맞는 권한배분체계의 정립하여야 되고,

넷째, 각 상·하위 법정계획의 명확한 위상의 정립과 관계설정을 통해 계획체계의 실질적인 일원화를 도모해야 할 것이다.

국토공간을 효율적으로 계획·관리하

고 계획체계의 연계성과 조정기능 향상을 도모하고자 하는 국토계획법의 목표가 실현되기 위해서는 각 법정계획의 법적 성격과 그 효력범위의 명확한 설정이 전제되어야 할 것이다.

따라서, 국토종합계획에서 출발한 상·하위 법정계획 각각의 취지가 무엇이며, 어떠한 공간을 대상으로 구체적으로 어떠한 효력의 발생을 통하여 계획의 목표를 실현해 나아갈 것인지를 법령에서 규정하는 노력이 필요할 것이다. 또한, 이에 대한 사항을 시행령, 각 시도의 조례에서 규정하여야 할 것이다.

계획의 취지와 목적을 실현하는데 있어서 법조항의 명확한 정의와 내용의 표현이 선행되어 있지 않다면, 계획의 실현에 있어서 제약요소가 될 것이다. 의미가 분명하지 않은 법률로 인한 피해는, 국민과 관련행정기관, 관련업무종사자와 도시를 연구하는 우리 모두에게 돌아올 것이므로, 이러한 문제는 꼭 개선되어야 할 필요가 있다.

법률의 개정취지에 부합하고, 법률상 각 법정계획의 달라지는 역할과 위상에 걸맞는 계획의 효율적 적용을 위해, 본 연구는 이와 같은 문제의 검토를 통하여 국토와 도시계획관련 법제의 바람직한 적용을 위한 입법정비의 필요성을 제시하였다. 이를 바탕으로 정부와 국회는 문제로 제시된 법제정비의 구체적인 입법적 대안을 마련하여 법률에 반영하여야 할 것이다.

참고문헌

1. 선권수.1996. “도시기본계획수립 제도개선에 관한 실증적 연구” 한양대학교 석사학위논문,
2. 송영섭. 1997. “공간계획체계상 도시기본계획의 역할에 관한 사례연구”, 국토계획(통권89 호).
3. 이학동. 1988. “계획관계법을 통해서 본 한국도시 공간계획제도연구”, 한양대학교대학원
4. 오준근. 2000 “도시계획관련법제의 체계적 정비 방안”. 한국법제연구원.
5. 전기성. 2002. “ 자치법규입법심사기준표 해설집” 서울시정개발연구원: pp31-32
6. 전국 시·도지사협회. 2002. “ 21세기 지방자치발전 제2차 대토론회”.
7. 한상희. 2002. 도시계획결정권한 조정에 관한 연구, 강남구: pp18

Abstract

The study on the problem and improvement of planning system in Framework Act on the National land and National land planning and Utilization Act

keywords • Framework Act on the National land, National land planning and Utilization Act, Urban Comprehensive Master Plan

The purpose of this study is to find out the significance and role of the national planning system according to the law of 'Framework Act on the National land' and 'National land planning and Utilization Act', and to clarify the problem of those law and planning system.

The process of this study is how to realize the connection and the fitness between the upper and lower plan, mainly its related provision and content of every statutory plan.

The problems of the statutory plan below the new Act('Framework Act on the National land' and 'National land planning and Utilization Act') are as follows :

Firstly, it causes to the vagueness what is the subject between 'Urban Comprehensive Master Plan' and 'Urban Management Plan', because of replacing 'City and County Comprehensive Plan' with 'Urban Plan'.

Secondly, it causes to the confusion with the role of the upper and lower plan, owing to a textual interpretation to complying with the guiding principle and the political direction of 'Province Comprehensive Plan' even 'Metropolitan City'. Thirdly, there is no the provision which is the authority to be established 'Urban Comprehensive Master Plan' by a provincial governor.

The suggestions are as follows :

Firstly, it must clearly clarify to 'City and Province Comprehensive Plan' not only named by 'Province Comprehensive Plan', and to giving a definition of 'City and County Comprehensive Plan' as its lower system. Secondly, the provision in the new Act which is generally applicable to not divide 'Urban Plan' into 'Urban Comprehensive Master Plan' and 'Urban Management Plan' must be definitely prescribed.

Thirdly, it must have a correct understanding of the status and authority of a provincial governor, and it also need to prescribe the authority distribution system for their authority to be clear.