

지침적 국토계획의 체계에 대한 소론

황 도 수*

목 차

I. 서론	1. 지침적 국토계획의 분류
1. 국토관리의 이념과 목표	2. 국토종합계획
2. 국토계획의 체계문제와 이 글의 연 구범위	3. 광역도시계획
II. 국토계획의 분류와 체계	4. 국가계획
1. 국토계획 체계수립의 방법	5. 도종합계획
2. 국토계획에 대한 일반적인 체계	6. 도시기본계획
3. 구축적 국토계획과 지침적 국토계획	IV. 지침적 국토계획 체계의 문제점과 대안
4. 국토계획 분류의 관점에서 본 현행 국토계획 체계의 문제점	1. 지침적 국토계획의 중첩성과 불 명확성
III. 개별 지침적 국토계획에 대한 검토	2. 지침적 국토계획 체계의 합리화
	3. 지침적 국토계획의 법적 효력
	V. 결 론

I. 서론

1. 국토관리의 이념과 목표

국토는 모든 국민의 삶의 터전이며 후세에 물려줄 민족의 자산이고, 국가의 경쟁력을 높이며, 국민의 삶의 질을 개선하는 기초적인 자원이다. 그런데 국토는 다른 자원과는 달리 장소적으로 움직일 수 없다는 특성과 그 복제 재생산이 거의 불가능하다는 특성을 가지고 있다. 이로 인하여 사회경제적으로 국토와 관련해서는 희소성 문제, 분배의 비적정성 문제, 그로 인한 거래질서문란의 문제와 토지이용의 비효율화 문제가

* 건국대학교 법과대학 교수

다른 자원에 비하여 심각하게 제기된다. 이에 국가는 공동체로서의 국가 사회를 균형 있게 발전시키고, 국토와 관련된 사회경제적 문제나 사회불안을 예방·해결하기 위하여 국토의 이용·개발·관리 및 보전에 대하여 종합적이고 공정한 계획 및 정책을 수립하고 집행하는 권한과 책무를 지게 된다.

특히, 오늘날에는 국토와 관련된 사회불안을 해소하는 소극적인 질서 유지 기능에 그치는 것이 아니라, 적극적으로 국토여건의 경쟁력을 높이기 위한 국토개발을 유도하는 기능을 수행하기에 이르고 있다.

우리 헌법은 제120조 제2항에서 “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.”라고 규정하여 위와 같은 국가의 권한과 책무를 확인하고 있다. 위 헌법규정을 이어 받은 「국토기본법」은 국토관리에 대한 국가의 권한과 책무를 국토의 균형발전, 경쟁력 있는 국토여건의 조성, 환경 친화적 국토관리라는 세 가지의 관점에서 규정하고 있다. 국토의 균형발전이라는 관점에서는, 각 지역이 특성에 따라 개성 있게 발전하고, 자립적인 경쟁력을 갖추도록 함으로써 국민 모두가 안정되고 편리한 삶을 누릴 수 있는 국토여건을 조성할 것, 수도권과 비수도권, 도시와 농촌·산촌·어촌, 대도시와 중소도시간의 균형 있는 발전을 이룩하고, 생활여건이 현저히 뒤떨어진 지역이 발전할 수 있는 기반을 구축하고, 지역간의 교류협력을 촉진시키고 이를 체계적으로 지원함으로써 지역간의 화합과 공동번영을 도모할 것을 규정하고 있다(국토기본법 제3조).

경쟁력 있는 국토여건의 조성이라는 관점에서는, 도로·철도·항만·공항·용수시설·물류시설·정보통신시설 등 국토의 기간시설을 체계적으로 확충하여 국가경쟁력을 강화하고 국민생활의 질적 향상을 도모할 것, 농지·수자원·산림자원·식량자원·광물자원·생태자원·해양자원 등 국토자원의 효율적인 이용과 체계적인 보전·관리에 노력할 것, 국제교류가 활발히 이루어질 수 있는 국토여건을 조성함으로써 대륙과 해양

을 있는 국토의 지리적 특성이 최대한 발휘되도록 할 것을 규정하고 있다(국토기본법 제4조).

그리고 환경 친화적 국토관리라는 관점에서는, 국토에 관한 계획이나 사업을 수립·집행함에 있어서 자연환경과 생활환경에 미치는 영향을 사전에 고려하여야 하며, 환경에 미치는 부정적인 영향이 최소화될 수 있도록 할 것, 국토의 무질서한 개발을 방지하고 국민생활에 필요한 토지를 원활하게 공급하기 위하여 토지이용에 관한 종합적인 계획을 수립하고 이에 따라 국토공간을 체계적으로 관리할 것, 산·하천·호소·연안·해양으로 이어지는 자연생태계를 통합적으로 관리·보전하고 훼손된 자연생태계를 복원하기 위한 종합적인 시책을 추진함으로써 인간이 자연과 더불어 살 수 있는 쾌적한 국토환경을 조성할 것을 규정하고 있다(국토기본법 제5조).

2. 국토계획의 체계문제와 이 글의 연구범위

가. 국토계획의 의의와 다양성

이와 같은 국토관리의 이념과 목적을 달성하기 위한 방법의 하나로 헌법 제120조는 국가로 하여금 국토계획을 수립할 수 있는 권한을 규정하고 있다. 즉, 국토의 이용·개발·관리 및 보전에 있어서 미래의 경제적·사회적 변동에 대응하여 국토가 지향하여야 할 발전방향을 설정하고 이를 달성하기 위하여 일정한 계획을 수립하여 국민들로 하여금 그 계획에 따라 국토의 이용, 개발 및 보전할 것을 규제 및 유도하는 계획을 수립할 수 있도록 하고 있다. 이와 같은 목적으로 수립된 국가의 계획을 널리 국토계획이라고 한다.

헌법의 위임에 따라 국토에 관한 계획 및 정책의 수립·시행에 관하여 기본적인 사항을 규정하는 「국토기본법」은 다음과 같이 국토종합계획·도종합계획·시군종합계획·지역계획 및 부문별계획이 국토계획으로

수립될 것을 규정하고 있다(국토기본법 제6조).

1. 국토종합계획 : 국토전역을 대상으로 하여 국토의 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획
2. 도종합계획 : 도의 관할구역을 대상으로 하여 당해 지역의 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획
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 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의하여 수립되는 도시계획
4. 지역계획 : 특정한 지역을 대상으로 특별한 정책목적을 달성하기 위하여 수립하는 계획(국토기본법 제16조)
 - 가. 수도권발전계획 : 수도권에 과도하게 집중된 인구와 산업의 분산 및 적정배치를 유도하기 위하여 수립하는 계획
 - 나. 광역권개발계획 : 광역시와 그 주변지역, 산업단지와 그 배후지역 또는 여러 도시가 상호 인접하여 동일한 생활권을 이루고 있는 지역 등을 광역적·체계적으로 개발하기 위한 계획
 - 다. 특정지역개발계획 : 특정한 지역을 대상으로 경제·사회·문화·관광 등을 전략적으로 발전시키기 위하여 수립하는 개발계획
 - 라. 개발촉진지구개발계획 : 다른 지역에 비하여 개발수준이나 소득기반이 현저히 열악한 낙후지역을 대상으로 이의 개발을 촉진하기 위하여 수립하는 계획
 - 마. 그 밖에 다른 법률에 의하여 수립하는 지역계획
5. 부문별계획 : 국토전역을 대상으로 하여 특정부문에 대한 장기적인 발전방향을 제시하는 계획

그 밖에 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서는 광역도시계획, 도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획 등이, 「수도권정비계획법」은 수도권정비계획이, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」은 국제자유도시의 개발에 관한 종합계획이, 「점경지역지원법」은 점경지역종합계획이, 「지역균형개발 및 지방중소

기업 육성에 관한 법률」은 지역개발계획, 광역개발사업계획, 개발촉진지구개발계획, 지역종합개발지구 개발계획이, 「도시개발법」은 도시개발사업계획이, 「택지개발촉진법」은 택지개발사업계획이, 「기업도시개발특별법」은 기업도시개발계획이, 「도시 및 주거환경정비법」은 도시·주거환경정비기본계획이, 「농지법」은 농지이용계획이, 「산림법」은 산림기본계획이, 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」은 산업집적활성화기본계획이, 「항만법」은 항만기본계획이 국토계획으로 수립될 수 있도록 규정하고 있는 등 수많은 법률에서 수많은 국토계획의 수립에 관한 규정을 두고 있다.

나. 문제의식

이처럼 수많은 국토계획을 마주하는 순간, 이들 국토계획의 상호관계에 대하여 의문이 제기되는 것은 당연하다. 이러한 의문을 해결하기 위해서 「국토기본법」에서는 일부 국토계획이 다른 국토계획에 우선한다는 규정을 두고 있고, 기타 법령에서도 당해 법령에 의한 국토계획과 다른 법령에 의한 국토계획과의 관계를 개별적으로 규율하는 조항을 두고 있기도 한다. 그러나 그러한 조항만으로는 수많은 국토계획 전체를 하나의 체계로 이해하는데 충분하지 못하다고 하겠다. 그리고 개별 법령에서 그러한 조항을 명시적으로 두지 아니한 경우도 허다하므로 전체 국토계획에 대한 체계를 이해는 쉽지 않은 상태라고 보아야 한다.

국토계획에 관한 실무를 살펴보더라도 이러한 사정을 잘 인식할 수 있다. 국토계획의 수립과 관련하여, 국토해양부는 국토종합계획, 광역도시계획 등 지침적 국토계획을 수립하는 한편, 광역도시계획수립지침, 도시기본계획수립지침, 도시관리계획수립지침, 제1종지구단위계획수립지침, 제2종지구단위계획수립지침 등 개별 국토계획 수립지침을 별도로 작성하여 배포하고 있다. 이는 국토계획 수립권자들이 법령만으로는 다른 국토계획들, 특히 상위의 국토계획과의 체계적 관계에 대하여 명확

한 이해를 갖고 있지 못하다는 것을 반증하는 것이라고 하겠다. 학자들 중에는 현행의 국토계획 체계에 대하여 행정실무가들에게조차 혼동스러울 정도로 복잡하고 내용적으로 얽히고 설켜어 있으며, 때로는 서로 중첩되고 있다고 평가하기도 한다.¹⁾

국토계획의 체계에 대한 혼란은 국토계획 상호간의 법적 효력에 대한 혼돈을 초래하게 되고, 그로 인하여 행정실무가들의 업무처리에서 난맥상을 보이게 되며, 국민들은 국토의 이용, 개발에서 예측성을 상실하게 되어, 결과적으로 국토의 균형 있는 개발과 이용이라는 원래의 취지가 몰각되는 상황에 이르고 있다고 하겠다.

여기에서 국토계획 상호간의 법적 연계성 내지 상하관계를 어떻게 체계적으로 이해할 것인지의 문제가 심각하게 제기되는 바, 이 글에서는 국토계획의 체계에 대한 현행 법제의 난맥상을 살펴보고, 현행 법제의 문제점과 개선책을 제시함으로써 그 난맥상을 해소할 가능성을 모색해보고자 한다.

근본적으로 이 글은 국토계획의 체계에서 난맥상을 보이는 주된 이유가 개개 국토계획의 법적 효력에 대하여 입법자와 행정실무가들이 명확한 인식을 가지고 있지 아니한 데에 있다는 문제의식에서 출발하고 있다. 즉, 국토계획을 법적 효력에 따라 구분해 보면, 국민에 대하여 구속력을 가지는 국토계획(이하 구속적 국토계획이라 한다)과 국가 내부적으로만 구속력을 가지는 국토계획(이하 지침적 국토계획이라 한다)으로 구분될 수 있는데, 입법자나 행정실무가들이 이러한 법적 효력을 고려하지 아니한 채 모든 국토계획을 일원적으로 이해함으로써 국토계획에 대한 체계적 이해의 방향을 상실하였다고 보는 것이다. 이러한 관점에서 이 글은 현행의 국토계획에 대하여 구속적 국토계획과 지침적 국토계획으로 구분하는 분류를 먼저 시도한다.

1) 김해룡, “새로운 국토계획 관련법제에 대한 평가와 개선방향”, 「신토지공법」 제5권, 한국토지공법학회, 2006, 395면.

이러한 분류를 바탕으로 현행 개개 국토계획의 기능과 역할을 법적 효력의 관점에서 재검토하는 바, 이때 개별 국토계획이 구속적 국토계획으로서 또는 지침적 국토계획으로서 전체 국토계획 체계 아래에서 가지는 의미와 역할을 재검토한다. 이러한 과정을 통하여 개개 국토계획이 전체 국토계획에서 가지는 기능과 역할에서 중복되는 점은 없는지, 불필요한 국토계획이 거듭 수립되는 점은 없는지, 상하관계의 체계가 불분명하여 국토계획의 체계에서 혼란을 초래하지는 않는지 등을 검토한다.

이러한 개별적 검토를 바탕으로 현행 국토계획의 체계가 가지는 문제점을 종합적으로 지적하고, 그러한 문제점을 해결할 수 있는 합리적인 국토계획의 체계를 모색한다. 다만, 이 글은 지면관계로 지침적 국토계획에 한정하여 논의한다. 구속적 국토계획에 대한 체계적 이해는 이 글에서 다루지 아니한다. 따라서 개개 국토계획의 개별적 검토와 국토계획의 체계에 대한 문제점과 대안 제시는 지침적 국토계획에 한정한다.

II. 국토계획의 분류와 체계

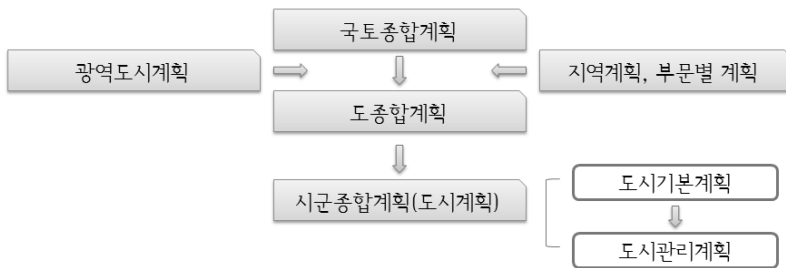
1. 국토계획 체계수립의 방법

수많은 국토계획을 어떻게 체계화할 것인가의 문제에 대하여는 다양한 관점에서 접근이 가능하다. 법령에서 제시하는 분류기준에 따라 국토계획을 체계화하는 방법, 국토계획의 수립권자를 기준으로 체계화하는 방법, 국토계획의 법적 효력에 따라 체계화하는 방법, 국토계획의 상하관계를 기준으로 체계화하는 방법, 국토계획의 적용범위에 따라 체계화하는 방법, 중심적 국토계획을 설정한 뒤 그 중심적 국토계획과 개별 국토계획과의 관계를 밝혀서 체계화하는 방법, 이들 방법을 다층적으로 활용하여 체계화하는 방법 등이 그 예이다.

각 체계화 방법은 각각의 특징을 가지고 있다. 그리고 그 특징에 따라 독자적인 유용성을 가지고 있음은 물론이다. 여기에서는 굳이 위와 같이 다양한 분류방법의 유용성을 개별적으로 검토하지는 아니한다. 다만, 일반적으로 소개되는 분류체계에 대하여는 그 내용과 문제점을 지적할 필요가 있다.

2. 국토계획에 대한 일반적인 체계

국토계획의 체계화를 위하여 일반적으로 사용되는 방법은 법령에서 제시하는 분류기준을 중심으로 하면서 국토계획의 상하관계를 기준으로 체계화하는 방법이다. 다음의 도표는 일반적으로 사용되는 국토계획의 체계이다.



일반적 체계에서는 일단, 국토기본법의 규정에 따라 국토종합계획, 도종합계획, 시군종합계획을 상하관계로 구분하고, 다시 국토의 계획 및 이용에 관한 법률이 규정하는 바에 따라 시군종합계획, 즉, 도시계획을 도시기본계획과 도시관리계획으로 나눈 뒤, 국토기본법에서 규정하는 지역계획과 부문별계획 및 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서 규율하는 광역도시계획을 관련 규정의 해석에 따라 국토종합계획의 하위 또는 도시계획의 상위에 위치시킴으로써 국토계획의 전반적인 열개

를 설명한다. 그리고 개개 법률에서 규정하는 개별적인 국토계획은 지역 계획이나 부문별 계획으로 분류되거나 개별 법령에 따라 개별적으로 평가되어 적당한 자리매김을 하게 된다.

일반적인 체계는 현행 국토계획의 체계를 가시적으로 보여주는 유용성을 가지고 있다. 그리고 국토계획을 상하관계로 서열화함으로써 하위의 국토계획이 상위의 국토계획에 위반될 수 없다는 법적 체계를 보여주는 법적 유용성도 가지고 있다. 그러나 일반적 체계는 국토계획의 법적 효력은 고려하지 아니하고, 개개 국토계획의 상하관계에만 초점을 맞추고 있으므로, 현행 국토계획 체계의 난맥상이 가지는 문제점을 보여주는 데에는 한계를 가지고 있다. 왜냐하면 위와 같은 분류체계는 국토계획의 상하관계만을 보여줄 뿐, 개개 국토계획이 가지는 법적인 기능과 역할을 제대로 보여주지 못하는 단점을 가지기 때문이다.

3. 구속적 국토계획과 지침적 국토계획

개개 국토계획이 가지는 법적인 기능과 역할을 고려하기 위해서는 국토계획의 법적 효력을 기준으로 국토계획을 분류하고 체계화할 필요성이 있다.

법적 효력의 관점에서 볼 때, 국토계획은 구속적 국토계획과 지침적 국토계획으로 구분할 수 있다. 구속적 국토계획이란 국토계획에서 정하는 계획의 내용이 일반 국민들을 직접 규율함으로써 일반 국민들의 권리의무를 직접 변동시키는 효력을 가지는 국토계획을 의미하고, 지침적 국토계획은 하위의 국토계획을 수립하는 담당 공무원들로 하여금 상위 지침적 국토계획의 취지를 준수하도록 함으로써 국가 전체의 국토정책에 통일성을 부여하기 위하여 수립되도록 하는 국토계획으로서 일반 국민들에 대하여는 직접적인 법적 효력을 가지지 아니한 국토계획을 말한다.

구속적 국토계획은 국민들에 대하여 직접적인 법적 구속력을 가지므로, 국민들은 구속적 국토계획이 허용하는 범위 내에서만 국토에 대한 재산권을 행사하여야 하는 의무를 부담하게 된다. 즉, 구속적 국토계획이 수립된 경우, 국민들의 토지이용행위는 구속적 국토계획의 내용에 위반될 수 없고, 위반되는 경우 국가는 당해 국민들의 행위에 대하여 법적인 제재를 가할 수 있게 된다. 반면, 그 국토계획의 내용이 근거 법령에 위반하여 국민들의 재산권을 침해하는 것일 때에는, 당해 국민은 그 국토계획을 심판대상으로 하여 행정소송을 제기하거나 헌법소원심판을 청구함으로써 권리침해를 구제받게 된다.

이에 대하여 지침적 국토계획은 국민들에 대하여 직접적인 법적 구속력을 가지지 않는다. 다만, 국민에 대하여 그 계획을 고려하여 수립하게 될 하위의 구속적 국토계획의 내용을 미리 예고하여 국민들로 하여금 하위의 구속적 국토계획이 어떠한 내용으로 수립될 것인지를 예측하게 하여 국가의 구속적 국토계획 수립권한행사에 대하여 사전에 비판할 수 있도록 하는 역할을 하게 된다.

지침적 국토계획은 국민에 대하여 직접적인 구속력을 가지지 아니한다는 점에서 구속적 국토계획과 구분된다. 지침적 국토계획은 국민을 직접 구속하지 아니하므로 그 국토계획에서 국민들의 재산권을 침해하는 내용을 포함하고 있을지라도, 지침적 국토계획의 수립만으로는 아직 국민들에 대하여 직접적인 법적 구속력이 발생하지 아니한 상태이므로 (그 지침적 국토계획에 근거한 구속적 국토계획이 수립될 때 비로소 국민들이 직접적인 권리침해가 발생하게 된다) 국민들이 지침적 국토계획에 위반되는 토지이용행위를 행하더라도 국가로서는 그 행위를 규제할 수 없다.

동전의 양면으로, 지침적 국토계획의 수립만으로는 아직 국민들이 직접적인 권리침해를 받은 상태라고 볼 수 없으므로, 국민들은 특별한 사정이 없는 한 그 지침적 국토계획을 대상으로 사법적인 구제절차를

개시할 수 없다. 이처럼 지침적 국토계획이 국민에 대하여 직접적인 법적 효력을 가지지 못하고, 그러한 관점에서 지침적 국토계획에 ‘지침’이라는 표현을 사용하였다고 하여, 지침적 국토계획이 법적인 구속력을 전혀 가지지 아니하는 것으로 오해되어서는 아니 된다. 지침적 국토계획도 공권력의 행사에 의하여 수립되는 국토계획으로서 일정한 법적인 구속력을 부여되고 있다. 그 구속력은 ‘하위의 국가기관’을 대상으로 할 뿐이라는 점에 특징이 있는 것이다. 따라서 하위의 국가기관이 지침적 국토계획에 위반되는 권한행사를 행할 경우, 하위의 국가기관은 지침적 국토계획에 위반되는 권한행사를 이유로 징계절차에 회부되는 등 법적 책임을 지게 된다.

4. 국토계획 분류의 관점에서 본 현행 국토계획 체계의 문제점

이러한 법적 효력을 기준으로 국토계획을 개략적으로 분류해 보면, 국토종합계획, 광역도시계획, 도종합계획 및 도시기본계획은 지침적 국토계획이고, 도시관리계획, 지역계획, 부문별 계획은 구속적 국토계획으로 분류될 수 있다. 이러한 분류체계를 바탕으로 국토계획을 살펴보면, 일반적인 국토계획의 체계, 법적 효력을 고려하지 아니한 채 그 상하관계만을 밝히는 국토계획의 체계에서는 손쉽게 눈에 띄지 않는 몇 가지 시사점을 발견하게 된다.

첫째, 법적으로 그 효력이 전혀 다른 도시기본계획과 도시관리계획이 ‘도시계획’ 내지 ‘시군관리계획’이라는 이름 아래 하나로 묶여 있다는 점이다. 도시기본계획은 지침적 국토계획이고, 도시관리계획은 구속적 국토계획이므로 이들 두 계획은 법적으로 엄격하게 구분하여야 할 뿐만 아니라, 체계적으로도 엄격하게 구분해 줄 필요성이 있는 별개의 계획이다. 그럼에도 불구하고 법령상 이들 두 계획은 ‘도시계획’이라는 이름 아래 일률적으로 규율되는 경우를 볼 수 있는데, 이러한 규율태도 자체

가 법령의 체계에 익숙하지 못한 일반 국민들에게 혼동을 초래하게 될 것임은 자명하다고 하겠다.

둘째, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조에 의하여 수립되는 국가계획은 더욱 큰 문제를 제기한다. 국가계획의 경우에는 ‘국가계획’이라는 이름 아래 구속적 국토계획의 성질을 가지는 도시기본계획으로서의 국가계획과 지침적 국토계획의 성질을 가지는 도시관리계획으로서의 국가계획이 수립될 수 있도록 규정하고 있다. 이는 구속적 국토계획과 지침적 국토계획을 하나의 국토계획으로 수립할 수 있다는 것을 의미하는데, 이는 국토계획의 법적 효력 특히 수범자를 전혀 고려하지 아니한 입법의 실수라고 아니할 수 없다. 하나의 국토계획 속에 지침적 국토계획과 구속적 국토계획이 공존한다는 것은 법령 체계의 근본에 혼동을 초래하는 것이라고 아니할 수 없기 때문이다.

셋째, 지침적 국토계획이 지나치게 옥상옥이라는 점을 바로 발견하게 된다. 지침적 국토계획의 역할과 기능에 비추어 보건대, 지침적 국토계획은 하위의 구속적 국토계획을 수립하는 수립권자에게 분명한 지침이 될 수 있도록 명료하고 간략하게 정리되어야 한다. 그런데, 현행 법제는 너무 많은 지침적 국토계획이 층층으로 복잡하게 존재함으로써 혼란을 초래하고 있음을 볼 수 있다. 이러한 중층성은 지침으로서의 역할과 기능을 실질적으로 상실하기에 이르렀다고 하겠다.

이러한 문제점은 현행의 국토계획에 대한 입법이 구속적 국토계획과 지침적 국토계획의 법적 효력이 현저하게 다르다는 점을 간과한 채 입법되었음을 반증하고 있다고 하겠다. 이러한 혼동 자체가 국토계획 체계 이해에 난맥상을 제공하는 주된 원인임은 물론이다. 이에 대한 입법적 재검토가 절실하다고 본다. 다만, 위에서도 언급한 바와 같이 이 글은 지침적 국토계획에 한정되어 논의되므로, 이하에서는 개개 지침적 국토계획이 국토계획의 체계와 관련하여 가지는 문제점과 대안을 살펴보는 데 집중한다.

III. 개별 지침적 국토계획에 대한 검토

1. 지침적 국토계획의 분류

현행 지침적 국토계획을 개략적으로 살펴보면, 지침적 국토계획은 그 수립권자를 기준으로 다시 ‘국가’차원에서 수립되는 국토계획과 ‘지방자치단체’차원(이하 간단히 ‘지방차원’이고 한다)²⁾에서 수립되는 국토계획으로 구분할 수 있다.

국가차원의 지침적 국토계획으로는 국토기본법에서 규정하는 국토종합계획, 광역도시계획, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서 규정하는 국가계획이 있고, 지방차원의 지침적 국토계획으로는 국토기본법에서 규정하는 도종합계획, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서 규정하는 도시기본계획이 있다.

지침적 국토계획의 상호관계를 살펴보면 다음과 중층적 체계를 확인할 수 있다.



2) 이 글에서 지방차원 지침적 국토계획에 ‘지방’이라는 표현을 사용하였다고 하여 그 수립권한이 지방자치단체에 속한다는 것을 의미하지는 아니한다. 국토계획의 수립사무는 국가사무이므로, 지방차원의 지침적 국토계획 수립사무도 국가사무이다. 다만, 그 국토계획의 수립권한을 지방자치단체의 장에게 부여함으로써 지방자치단체의 사정을 직접적으로 반영할 수 있도록 하였다는 점에서 지방차원의 국토계획이라는 표현을 사용하였고, 이를 별도로 분류하고 있음을 밝힌다.

현행법에 의하여 위와 같이 상하의 중층적 구조를 형성하고 있는 지침적 국토계획이 과연 바람직한 체계인지, 이러한 중층적 상하체계가 반드시 필요한 것인지, 오히려 간략히 축약된 형태의 체계가 바람직한 것은 아닌지, 합리적인 체계가 있다면 그 체계는 무엇인지 등의 문제의식은 현행 지침적 국토계획에 대한 개별적인 검토를 전제로 한다. 개개 지침적 국토계획이 현행법 아래에서 법적으로 어떠한 의미와 역할을 수행하는지, 어떠한 목적과 기능에 기여하기 위하여 마련된 제도인지, 그리고 그 지침적 국토계획이 구속적 국토계획과의 관계에서 어떠한 법적 효력을 가지고 있는지에 대하여 구체적으로 살펴보아야 한다.

이를 위하여 먼저 각 지침적 국토계획이 가지는 법적인 의의, 지위, 기능, 수립권자, 수립절차 및 권한의 내용에 대하여 개별적으로 살펴볼 필요성이 있다. 다소 법령나열적인 성격을 가지나, 뒤에서 살펴보는 바와 같이 지침적 국토계획의 상호관계를 비교하고, 이들 상호관계에서 파생되는 문제점 등을 밝히기 위하여 필요한 범위 내에서 지침적 국토계획과 관련 구속적 국토계획과의 관계, 개별 지침적 국토계획 수립권자의 상호관계, 개개 국토계획 수립절차에서 보장되는 개개 수립권자 상호간의 의견제출절차, 협의절차 등의 관점에서 개개 국토계획을 재차 검토할 필요성이 있기 때문이다.

2. 국토종합계획

가. 의의

국토종합계획은 국토전역을 대상으로 하여 국토의 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획이다(국토기본법 제6조 제2항 제1호).

나. 지위

국토종합계획은 토지의 이용에 관한 모든 계획의 최상위에 위치하며,

다른 국토계획에 대한 지침이 된다. 국토기본법은 국토종합계획이 도종합계획 및 시군종합계획의 기본이 되며, 부문별계획과 지역계획은 국토종합계획과 조화를 이루어야 함을 명문화하고 있다(국토기본법 제7조). 나아가 「국토기본법」은 다른 법령에 의한 국토계획과의 관계에서도, 국토종합계획은 다른 법령에 의하여 수립되는 국토에 관한 계획에 우선하며 그 기본이 된다는 점도 명시적으로 규정하고 있다(국토기본법 제8조). 그러므로 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 국토종합계획의 내용을 소관업무와 관련된 정책 및 계획에 반영하여야 하며, 대통령령이 정하는 바에 의하여 국토종합계획을 실행하기 위한 소관별 실천계획을 수립하여 국토해양부장관에게 제출하여야 한다. 또한 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 소관별 실천계획의 추진실적서를 작성하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 국토해양부장관에게 제출하여야 한다(국토기본법 제18조).

국토종합계획이 최상의 국토계획이나, 지침적 국토계획이므로 국민에 대하여 직접적인 법적 구속력을 가지는 것은 아니다. 국토종합계획은 국토의 이용, 개발, 보전에 관한 장기구상으로서 국토의 이용, 개발, 보전과 관련한 구체적인 국민들의 법적 지위를 직접 규율하는 구속적인 국토계획에 대하여 지침으로서의 성격만을 가질 뿐이다. 따라서 국민들은 국토종합계획의 내용이 자신의 재산권 등 기본권적인 이해관계에 반하는 것일지라도 국토종합계획을 심판대상으로 하는 행정소송이나 헌법소송을 제기할 수 없다.

그러나 위에서 살펴본 바와 같이 국토종합계획은 최상의 국토계획으로서 하위의 도종합계획, 도시기본계획 등 지침적 국토계획이나 도시관리계획 등 구속적 국토계획을 구속하는 법적 효력을 가진다. 그러므로 하위의 모든 국토계획은 국토종합계획에 적합하여야 하며, 만일 하위의 국토계획의 내용이 국토종합계획에 위반되는 경우 그 하위 국토계획의 법적 효력이 문제될 수 있다. 구체적으로 어떠한 법적 효력이 발생할

것인지에 관하여는 관련법령에 대한 법원의 해석(판례)에 의하여 결정될 문제이다.³⁾

이 문제에 대하여 국토종합계획은 국토의 이용, 개발, 보전에 관한 장기 구상이고 국민에 대하여 직접적인 법적 구속력은 가지지 아니한다는 것을 이유로 국토종합계획이 국토종합계획에 위반되는 하위의 국토계획의 효력에 아무런 영향을 미치지 아니한다는 견해⁴⁾가 있으나, 이는 국토종합계획이 다른 국토계획의 상위에 있음을 명문화하고 있는 「국토기본법」 제7조 및 제8조에 정면으로 반하는 해석이라고 아니할 수 없다. 이들 조항에 대한 법원의 적극적인 해석을 기대해 본다.

다. 내용

국토종합계획에는 다음 사항에 대한 기본적인 장기적인 정책방향이 포함되어야 한다(국토기본법 제10조).

1. 국토의 현황 및 여건변화 전망에 관한 사항
2. 국토발전의 기본이념 및 바람직한 국토 미래상의 정립에 관한 사항
3. 국토의 공간구조의 정비 및 지역별 기능분담방향에 관한 사항
4. 국토의 균형발전을 위한 시책 및 지역산업육성에 관한 사항
5. 국가경쟁력 제고 및 국민생활의 기반이 되는 국토기간시설의 확충에 관한 사항
6. 토지·수자원·산림자원·해양자원 등 국토자원의 효율적 이용 및 관리에 관한 사항
7. 주택·상하수도 등 생활여건의 조성 및 삶의 질 개선에 관한 사항
8. 수해·풍해 그 밖의 재해의 방제에 관한 사항
9. 지하공간의 합리적 이용 및 관리에 관한 사항
10. 지속가능한 국토발전을 위한 국토환경의 보전 및 개선에 관한 사항
11. 그 밖에 제1호 내지 제10호에 부수되는 사항

3) 이와 관련된 미국의 판례에 대하여는 박정훈, “도시계획체계상의 합치성 원칙에 관한 비교법적 연구”, 「토지공법연구」 제25집, 2005, 103면 이하 참조.

4) 정태용, 「국토계획법」, 한국법제연구원, 2007, 67면.

라. 수립절차

국토종합계획은 국토 및 수자원의 보전·이용 및 개발, 도시·도로 및 주택의 건설, 해안·하천·항만 및 간척, 육운·해운·철도 및 항공, 해양환경, 해양조사, 해양자원개발, 해양과학기술연구·개발 및 해양안전심판에 관한 사무를 관장하는 국토해양부 장관이 수립한다(국토기본법 제9조). 국토해양부 장관이 국토종합계획을 수립하고자 하는 때에는 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사에게 소관별 계획안 수립지침을 작성하여 송부하면서 국토종합계획에 반영되어야 할 정책 및 사업에 관한 소관별 계획안의 제출을 요청할 수 있다(국토기본법 제9조, 동 시행령 제2조). 소관별 계획안 수립지침에는 국토종합계획의 수립 배경 및 목적, 국토종합계획 수립의 기본방향, 국토종합 계획에 반영이 필요한 정책 및 사업의 개요, 소관별 계획안 수립시의 고려사항 및 주요 항목, 그밖에 소관별 계획안 수립과 관련하여 필요한 사항이 포함되어야 한다(국토기본법 시행령 제2조).

위 요청에 대하여 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 특별한 사유가 없는 한 이에 따라야 하며, 국토해양부 장관은 위와 같이 제출받은 소관별 계획안을 기초로 이를 조정·총괄하여 국토종합계획안을 작성한다. 이때 제출된 소관별 계획안의 내용 외에 국토종합계획에 포함되는 것이 타당하다고 인정되는 사항에 대하여는 관계 행정기관의 장과 협의하여 국토종합계획안에 이를 반영할 수 있다.

국토종합계획안을 작성한 때에는 국토해양부 장관은 공청회를 열어 국민 및 관계 전문가 등으로부터 의견을 청취하여야 한다. 국토종합계획안의 내용에 대하여 의견이 있는 국민 또는 관계 전문가 등은 공청회에 참석하여 직접 의견을 진술하거나 국토해양부 장관에게 서면 또는 컴퓨터통신으로 의견의 요지를 제출할 수 있다. 공청회에서 제시된 의견이 타당하다고 인정되는 때에는 이를 국토종합계획의 수립에 반영하여야

한다(국토기본법 제11조).

이후 국토종합계획은 국무회의의 심의를 거친다. 국무회의의 심의를 받고자 하는 때에는 심의안에 대하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 하며 시·도지사의 의견을 들어야 한다(국토기본법 제12조). 국무회의의 심의를 거친 후 국토종합계획은 대통령의 승인을 얻어 그 주요내용을 관보에 공고하고, 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사, 시장 및 군수에게 국토종합계획을 송부함으로써 국토종합계획이 수립된다(국토기본법 제12조).

3. 광역도시계획

가. 의의

광역도시계획은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제10조의 규정에 의하여 지정된 광역계획권의 장기발전방향을 제시하는 계획을 말한다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조 제1호). 국토해양부장관은 2 이상의 특별시·광역시·시 또는 군의 공간구조 및 기능을 상호 연계시키고 환경을 보전하며 광역시설을 체계적으로 정비하기 위하여 필요한 경우에 인접한 2 이상의 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역의 전부 또는 일부를 대통령령이 정하는 바에 따라 광역계획권으로 지정할 수 있는데, 이와 같이 지정된 광역계획권에 대하여 국토해양부장관 또는 시·도지사가 수립한 국토계획이 광역도시계획이다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제10조, 제11조).

원래 국토계획의 중심이 되는 도시기본계획 및 도시관리계획은 특별시·광역시·시 또는 군의 행정구역단위로 수립된다. 그런데 최근 지방자치의 정착에 따라 도시 상호간의 이해관계가 대립할 경우 지역이기주의가 국가 전체의 발전에 해를 초래할 우려가 있고, 대도시권이 확산되어 도시가 서로 연결하게 됨에 따라 교통, 유통, 환경 등의 도시문제가

광역화되는 현상을 보이고 있다. 이에 개개 도시 차원에서는 해결되기 어려운 도시 상호간의 이해관계나 광역적인 도시문제를 광역적으로 처리할 필요성이 발생하게 된다.⁵⁾ 최근 광역시설, 특히 주민협오시설의 설치에 관한 문제가 광역도시계획의 중요과제로 제기되고 있다.⁶⁾

광역도시계획은 인접한 2 이상의 특별시·광역시·시 또는 군의 행정구역(이하 ‘광역계획권’이라 한다)에 대하여 장기적인 발전방향을 제시하거나 시·군간 기능을 상호 연계함으로써 적정한 성장관리를 도모한다. 시·군의 범위와 기능이 외연적으로 확산되고 연담화 됨에 따라 이들 지역을 하나의 계획권으로 묶어 효율적으로 관리함으로써 무질서한 확산을 방지하고, 지방자치단체간 상호협조를 통하여 광역시설을 합리적으로 배치하는 등 규모의 경제를 확보하여 투자의 효율성을 제고하고 중복투자를 방지한다. 그리고 쾌적한 환경을 조성하여 광역계획권의 지속가능한 발전을 도모하고 주민의 삶의 질을 제고함을 목적으로 한다〔국토해양부, 광역도시계획수립지침(개정 국토해양부 도시환경과- 574호, 2008.11.03) 1-2-1 이하 참조〕.

나. 지위

광역도시계획은 국토종합계획의 하위계획이다. 국토종합계획 중 부문별 계획도 광역도시계획의 상위계획이 된다. 지역계획 중에서는 광역권개발계획과 수도권정비계획이 광역도시계획의 상위계획이 된다. 따라서 광역도시계획을 수립할 경우에는 이러한 상위계획과 조화를 이루어야 한다〔국토해양부, 광역도시계획수립지침(개정 국토해양부 도시환경과- 574호, 2008.11.03) 1-3-1〕.

광역도시계획은 광역계획권 전체를 하나의 계획단위로 보고 장기적인 발전방향과 전략을 제시하는 계획이므로, 광역계획권내 시·군들의

5) 정태용, 앞의 책, 143면.

6) 정태용, 위의 책, 144면.

도시기본계획·도시관리계획 등에 대하여 상위 국토계획으로서 그 지침이 된다〔국토해양부, 광역도시계획수립지침(개정 국토해양부 도시환경과- 574호, 2008.11.03) 1-3-2〕.

광역도시계획이 수립되어 있는 지역에 대하여 수립하는 도시기본계획은 당해 광역도시계획에 부합되어야 하며, 도시기본계획의 내용이 광역도시계획의 내용과 다른 때에는 광역도시계획의 내용이 우선한다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제19조 제2항). 물론 도시기본계획 및 도시관리계획 등 하위계획이라 할지라도 전략적으로 중요한 사항이 있을 경우에 환류·조정하여 광역도시계획에 이를 수용하는 것은 별개의 문제이다〔국토해양부, 광역도시계획수립지침(개정 국토해양부 도시환경과- 574호, 2008.11.03) 1-3-2〕.

광역도시계획은 광역계획권내 시·군들의 도시기본계획·도시관리계획 등에 대한 지침적 상위 국토계획이므로, 광역도시계획이 도시기본계획에 포함되어야 할 내용들을 모두 수용하여 수립된 경우에는, 광역계획권에 관할구역 전부가 포함된 시·군은 별도로 도시기본계획을 수립하지 아니할 수 있다〔국토해양부, 광역도시계획수립지침(개정 국토해양부 도시환경과- 574호, 2008.11.03) 1-3-2〕.

광역도시계획은 인접한 2 이상의 시·군의 행정구역을 대상으로 하므로, 도의 관할구역을 대상으로 하여 당해 지역의 장기적인 발전방향을 제시하는 도종합계획과의 법적인 관계가 문제될 수 있다. 이에 대하여 광역도시계획을 일률적으로 도종합계획의 하위계획으로 이해하는 견해⁷⁾도 있으나, 현행법을 해석함에 있어서는 광역도시계획의 수립권자를 기준으로 도종합계획과의 관계를 정리하여야 할 것이다.

광역도시계획의 수립권자에 대하여 규정하고 있는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제11조를 살펴보면, 광역계획권이 같은 도의 관할구역에 속하여 있는 경우에는 관할 도지사가 수립하고, 광역계획권이 2 이상

7) 유해웅, 「토지법제론」, 부연사, 2005, 162면.

의 특별시·광역시·도(이하 “시·도”라 한다)의 관할구역에 걸쳐 있는 경우에는 관할 시·도지사가 공동으로 수립하도록 하고, 국가계획과 관련된 광역도시계획의 수립이 필요한 경우 또는 광역계획권을 지정한 날부터 3년이 경과될 때까지 관할 시·도지사로부터 광역도시계획에 대하여 승인신청이 없는 경우에는 국토해양부장관이 수립하고, 시·도지사의 요청이 있는 경우 및 그밖에 필요하다고 인정되는 경우에는 국토해양부장관이 관할 시·도지사와 공동으로 광역도시계획을 수립하도록 되어 있다.

그렇다면, 관할 시·도지사가 공동으로 수립하거나, 국토해양부장관이 관할 시·도지사와 공동으로 수립하는 광역도시계획은 도종합계획에 우선한다고 보아야 할 것이고, 관할 도지사가 단독으로 수립하는 광역도시계획은 도종합계획과 동등한 효력을 갖는 것으로 보는 것이 타당하다고 할 것이다.

광역도시계획은 광역계획권의 장기발전방향을 제시하는 것에 불과하므로 국민에 대하여 직접적인 법적 구속력을 가지지 아니하는 비구속적 국토계획이다.⁸⁾ 따라서 토지이용행위가 광역도시계획에 부적합한 경우라고 하더라도 행정청은 단순히 그 이유만으로는 국민들의 그 토지이용행위를 제한할 수 없다. 또한 국민들도 광역도시계획의 내용이 자신의 재산권을 침해하고 있는 것이라고 할지라도 광역도시계획을 직접적인 심판대상으로 하여 행정소송을 제기하거나 헌법소원심판을 청구할 수 없다.

광역도시계획은 지침적 국토계획으로서 광역계획권에 포함된 도시의 정비, 개발에 관한 각종 계획을 입안하는 행정기관을 대내적으로 구속하는 효력을 가진다. 따라서 하위 행정청은 하위 국토계획을 수립함에 있어서 광역도시계획의 내용에 위반되는 내용의 국토계획을 수립할 수 없고, 만일 광역도시계획의 내용에 위반되는 하위 국토계획을 수립하

8) 성진용·진홍철·김영우, 「부동산개발계획과 국토의 이용」, 부연사, 2005, 47면.

는 경우, 담당 공무원은 법령위반을 이유로 징계책임을 지게 된다.

나아가 광역도시계획의 하위국토계획 중 구속력 국토계획이 광역도시계획에 적합하지 아니한 경우에는 그 하위의 구속적 국토계획의 법적 효력이 문제될 수 있다. 즉, 국민에 대하여 구속력을 가지는 행정계획으로서의 도시관리계획의 내용이 광역도시계획에 위반되는 경우, 국민들은 사법절차를 통하여 도시관리계획이 광역도시계획에 위반된다는 것을 사유로 도시관리계획의 위법성 여부를 다툴 수 있게 되는데, 이때 당해 도시관리계획이 무효 또는 취소로 선언될 수 있는가의 문제가 제기될 수 있다. 구체적으로 어떠한 법적 효력을 가지는지에 관하여는 행정규칙에 위반된 행정처분의 법적 효력에 관한 법리가 유추될 것인데, 최종적으로는 상위의 지침적 국토계획과 구속적 국토계획 상호관계에 대한 관련 법령에 대한 구체적인 해석에 의하여 결정될 문제라고 할 것이다.⁹⁾

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제10조 제3항에 의하면, 광역도시계획을 수립할 때에는 도시기본계획이나 도시관리계획에 명확한 지침을 제시할 수 있도록 그 내용을 구체적으로 수립할 것을 규정하고 있다. 이 규정에 의하면 광역도시계획에 정면으로 위반되는 도시관리계획은 그 효력이 없다는 판례가 형성될 여지가 있다고 하겠다.

다. 내용

광역도시계획에는 다음 사항 중 당해 광역계획권의 지정목적에 달성하는 데 필요한 사항에 대한 정책방향이 포함되어야 한다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제12조).

1. 광역계획권의 공간구조와 기능분담에 관한 사항
2. 광역계획권의 녹지관리체계와 환경보전에 관한 사항
3. 광역시설의 배치·규모·설치에 관한 사항

9) 이와 관련된 미국의 판례에 대하여는 박정훈, 앞의 책, 103면 이하 참조.

4. 경관계획에 관한 사항
5. 그 밖에 광역계획권에 속하는 특별시·광역시·시 또는 군 상호간의 기능연계에 관한 사항으로서 광역계획권의 교통 및 물류유통체계에 관한 사항 또는 광역계획권의 문화·여가공간 및 방재에 관한 사항

광역도시계획은 광역계획권에 대한 종합적인 계획으로서 도시기본계획에 포함되어야 할 내용들을 모두 수용하여 수립할 수도 있고, 특정부분을 중심으로 계획을 수립할 수도 있다.¹⁰⁾ 예를 들어, 시·군별 기능분담, 환경보전, 광역시설과 함께 광역계획권내에서 현안사항이 되고 있는 특정부문 중심으로 계획을 수립할 수 있다〔국토해양부, 광역도시계획수립지침(개정 국토해양부 도시환경과- 574호, 2008.11.03) 1-3-3〕.

그리고 광역도시계획을 수립할 때에는 다음 수립기준을 종합적으로 고려하여야 한다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제10조).

1. 광역계획권의 미래상과 이를 실현할 수 있는 체계화된 전략을 제시하고 국토종합계획 등과 서로 연계되도록 할 것
2. 특별시·광역시·시 또는 군 간의 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 하되, 특정부문 위주로 수립하는 경우에는 도시기본계획이나 도시관리계획에 명확한 지침을 제시할 수 있도록 구체적으로 수립하도록 할 것
4. 녹지축·생태계·산림·경관 등 양호한 자연환경과 우량농지, 보전목적의 용도지역 등을 충분히 고려하여 수립하도록 할 것
5. 부문별 계획은 서로 연계되도록 할 것

라. 수립절차

광역도시계획이 수립되기 위해서는 먼저 광역도시계획의 대상이 되

10) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제10조 제3호 참조. 성진용·진홍철·김영우, 앞의 책 40면.

는 광역계획권이 지정되어야 한다. 광역계획권은 인접한 2 이상의 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역의 전부 또는 일부를 대상으로 국토해양부 장관이 지정한다. 광역계획권을 지정 또는 변경하면, 국토해양부 장관은 지체 없이 관계 시·도지사, 시장 또는 군수에게 그 사실을 통보한다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제10조).

광역도시계획은 국토해양부장관 또는 시·도지사가 수립한다. 광역계획권이 같은 도의 관할구역에 속하여 있는 경우에는 관할 도지사가, 광역계획권이 2 이상의 특별시·광역시·도의 관할구역에 걸쳐 있는 경우에는 관할 시·도지사가 공동으로, 국가계획과 관련된 광역도시계획의 수립이 필요한 경우 또는 광역계획권을 지정한 날부터 3년이 경과될 때까지 관할 시·도지사로부터 광역도시계획에 대하여 제16조 제1항의 규정에 의한 승인신청이 없는 경우에는 국토해양부장관이 수립한다. 국토해양부장관은 시·도지사의 요청이 있는 경우 및 그 밖에 필요하다고 인정되는 경우에는 언제든지 관할 시·도지사와 공동으로 광역도시계획을 수립할 수 있다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제11조).

광역도시계획을 수립 또는 변경하고자 하는 때에는 국토해양부장관 또는 시·도지사는 미리 인구·경제·사회·문화·토지이용·환경·교통·주택 등 당해 광역도시계획의 수립 또는 변경에 관하여 필요한 사항을 조사·측량한 뒤, 공청회를 열어 주민 및 관계 전문가 등으로부터 의견을 들어야 한다. 공청회에서 제시된 의견이 타당하다고 인정하는 때에는 이를 광역도시계획에 반영한다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제13조, 제14조).

또한 미리 관련 지방자치단체의 의견도 수렴하는 절차를 두고 있는데, 시·도지사가 광역도시계획을 수립 또는 이를 변경하고자 하는 때에는 미리 관계 시·도의 의회와 관계 시장 또는 군수의 의견을 들어야 하고, 국토해양부장관이 광역도시계획을 수립 또는 이를 변경하고자 하는 때에는 관계 시·도지사에게 광역도시계획안을 송부하여 관계 시

·도지사에게 그 광역도시계획안에 대하여 당해 시·도의 의회와 관계 시장 또는 군수의 의견을 들은 후 그 결과를 국토해양부장관에게 제출하도록 하여야 한다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제15조).

마지막으로 광역도시계획이 수립되기 위해서는 시·도지사는 국토해양부장관의 승인을 얻어야 하고, 국토해양부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제16조). 모든 수립절차를 마친 광역도시계획은 시·도지사가 이를 공고하고 일반이 열람할 수 있도록 한다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제16조).

4. 국가계획

가. 의의

국가계획이라 함은 중앙행정기관이 법률에 의하여 수립하거나 국가의 정책적인 목적달성을 위하여 수립하는 계획 중 도시기본계획의 내용이 되는 사항 또는 도시관리계획으로 결정하여야 할 사항이 포함된 계획을 말한다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조 제14호).

원래 도시기본계획과 도시관리계획은 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 수립하도록 되어 있다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제18조, 제24조). 그러나 국가의 정책적인 목적달성을 위하여 필요한 경우 또는 법률에 의하여 수립권한이 위임된 경우 중앙행정기관이 직접 도시기본계획 내지 도시관리계획을 직접 수립할 수 있도록 한 것이 국가계획이다. 따라서 국가계획은 성질상 도시기본계획 사항에 대한 국가계획과 도시관리계획 사항에 대한 국가계획으로 구분된다.

도시기본계획 사항에 대한 국가계획에 대하여는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제22조의2에서 규율하고 있다. 위 조항에 의하면 국토해양부장관은 국가의 정책적 목적을 달성하기 위한 사업 중 국토종합계

획 또는 광역도시계획에 포함된 내용으로서 330만 제곱미터 이상인 사업을 추진하기 위하여 도시기본계획에 의하여 수립될 사항을 모두 포함한 국가계획을 수립할 수 있도록 규정하고 있다.

도시관리계획 사항에 대한 국가계획에 관련된 규정으로는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제24조 제5항을 찾아볼 수 있다. 위 조항에서는 국토해양부 장관이 국가계획과 관련하여 직접 또는 관계 중앙행정기관의 장의 요청에 의하여 도시관리계획을 입안할 수 있도록 규정하고 있다. 이때 국가계획으로 광역시설 내지 도시계획시설을 설치하는 계획을 수립할 수도 있는데, 이 경우 국가계획으로 설치하는 광역시설은 당해 광역시설의 설치·관리를 사업목적으로 하거나 사업종목으로 하여 다른 법률에 의하여 설립된 법인이 이를 설치·관리할 수 있다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제45조). 또한 국가계획과 관련된 경우 국토해양부 장관이 직접 도시계획시설사업을 시행할 수 있다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제86조).

나. 지위

도시기본계획 사항에 대한 국가계획은 그 내용이 도시기본계획에 관한 것이므로 국민에 대하여 직접적인 구속력을 가지지 아니하는 지침적 국토계획이라고 보아야 한다.¹¹⁾ 이때 그 계획의 내용이 도시기본계획 사항에 관한 것이라고 하더라도 국가계획은 도시기본계획에 대하여 상위의 국토계획이다. 따라서 도시기본계획 내지 도시관리계획은 국가계획을 반영하여야 한다.

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제22조의2는 국가계획의 내용이 도시기본계획의 내용과 다른 때에는 국가계획의 내용이 우선한다고 명문화하고 있다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제22조의2). 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 5년마다 관할구역의 도시기본계획에 대

11) 이하 도시기본계획 사항에 대한 국가계획을 ‘지침적 국가계획’이라고 한다.

하여 그 타당성 여부를 전반적으로 재검토하여 이를 정비할 때에는 국가계획 및 광역도시계획의 내용을 도시기본계획에 반영하여야 한다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제23조). 다만, 국가계획 수립과정에서 국토해양부장관이 미리 시장·군수 등의 의견을 청취하고 시·도지사와의 충분히 협의하며, 국무회의의 심의를 거쳐 확정될 것을 규정함으로써 국가계획 수립에 있어서 지방차원의 의견이 충분히 반영될 수 있도록 하고 있다.

국토해양부장관은 도시기본계획 및 도시관리계획의 수립 및 운영에 대하여 감독 권한을 가지는 바, 도시기본계획 및 도시관리계획이 국가계획에 부합하지 아니한다고 판단하는 경우에는 특별시장·광역시장·시장 또는 군수에게 기한을 정하여 도시기본계획 및 도시관리계획의 조정을 요구할 수 있다. 이 경우 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 도시기본계획 및 도시관리계획을 재검토하여 이를 정비하여야 한다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제138조).

도시관리계획 사항에 대한 국가계획은 그 내용이 도시관리계획에 관한 것이므로 국민에 대하여 직접적인 구속력을 가진다. 도시관리계획 사항에 대한 국가계획은 구속적 국토계획이다.¹²⁾ 따라서 도시관리계획으로서의 국가계획이 국민의 재산권을 침해하는 경우 국민들은 당해 국가계획을 심판대상으로 하는 쟁송을 제기할 수 있다. 도시관리계획 사항에 대한 국가계획은 도시관리계획에 대하여 상위의 국토계획이다. 그러므로 도시관리계획이 국가계획의 내용에 위반되는 경우, 당해 도시관리계획은 그 위반범위 내에서 효력이 없다.

다. 수립절차

지침적 국가계획은 국토해양부장관이 수립한다. 국토해양부장관은 국가계획을 수립하기 전에 미리 시장·군수 등의 의견을 청취하고 시

12) 이하 도시관리계획 사항에 대한 국가계획을 ‘구속적 국가계획’이라고 한다.

·도지사와 충분히 협의하여야 하고, 국가계획은 국무회의의 심의를 거쳐 확정된다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제22조의2).

구속적 국가계획에 대한 수립절차는 명문의 규정을 찾아볼 수 없다. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제24조 제5항이 구속적 국가계획의 수립절차에 관련된 규정으로 보이는데, 이도 명확하지 않다.

위 조항은 국토해양부장관이 ‘국가계획과 관련된 경우’ 직접 또는 관계 중앙행정기관의 장의 요청에 의하여 도시관리계획을 입안할 수 있다고 규정하고 있는데, 위 조항에 의하여 국토해양부장관이 수립한 도시관리계획은 그 자체가 ‘구속적 국가계획’이 되는 것인지, 아니면 ‘구속적 국가계획’과는 별도의 ‘국토해양부장관이 수립하는 도시관리계획’이 되는 것인지 알 수 없기 때문이다. 위 조항을 ‘구속적 국가계획’의 수립절차에 관한 규정으로 이해할 경우, 국가계획의 수립절차에 관한 위 조항에 ‘국가계획과 관련된 경우’라는 요건을 왜 규정하였는지 그 이유를 이해하기 어렵기 때문이다.

이때 위 조항에 규정된 ‘국가계획’은 ‘지침적 국가계획’을 말하는 것인지, 아니면 다른 ‘구속적 국가계획’을 말하는 것에 대하여 또 다른 해석의 의문이 꼬리를 물게 된다.

아무튼 위 조항을 구속적 국가계획의 수립절차조항으로 본다면, 구속적 국가계획은 국토해양부장관이 수립한다. 국토해양부장관이 도시관리계획을 수립하기 위해서는 관할 시·도지사 및 시장·군수의 의견을 듣는 절차를 거쳐야 한다.

5. 도종합계획

가. 의의

도종합계획은 도의 관할구역을 대상으로 하여 당해 지역의 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획이다(국토기본법 제6조 제1항 제2호). 국

토계획의 중심이 되는 도시기본계획과 도시관리계획은 도의 관할구역 내의 시장 또는 군수가 개별적으로 수립하도록 되어 있으므로, 도의 지역적인 현황, 특성이 제대로 반영되지 아니할 수 있다. 이에 도지사로 하여금 도종합계획을 수립할 수 있도록 하고, 그 계획의 내용이 도시기본계획 및 도시관리계획에 반영되도록 함으로써 도의 지역적 현황, 여건이 국토계획에 반영될 수 있도록 하기 위한 것이다.

도종합계획은 도지사가 수립하므로, 특별시와 광역시의 경우에는 도종합계획에 해당되는 계획이 없다. 따라서 도의 경우에는 국토종합계획이 도종합계획과 시군종합계획의 2단계에 걸쳐 구체화되는데 반하여, 특별시와 광역시의 경우에는 국토종합계획이 직접 시군종합계획에 의하여 구체화된다. 그리고 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제13조 제1항 단서에 의하여 「수도권정비계획법」 제4조에 따른 수도권정비계획이 수립되는 경기도와 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제22조 제1항에 따른 종합계획이 수립되는 제주특별자치도의 경우에는 도종합계획이 수립되지 않을 수 있다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제13조 제1항).

나. 지위

도종합계획은 당해 도의 관할구역 안에서 수립되는 시군종합계획의 기본이 된다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제7조 제2항). 그러므로 시군종합계획으로서의 도시기본계획 및 도시관리계획은 도종합계획의 내용에 위반되어서는 아니 된다. 도종합계획의 내용에 위반되는 도시기본계획 및 도시관리계획의 효력과 관련하여, 도종합계획은 도 관할구역의 이용, 개발, 보전에 관한 장기구상일 뿐 법적 구속력을 갖지 아니하므로 시군종합계획이 도종합계획에 적합하지 아니하더라도 시군종합계획의 효력에는 아무런 영향을 미치지 아니한다는 견해¹³⁾가 있다.

13) 정태용, 앞의 책, 67면.

그러나 위 견해는 도종합계획이 시군종합계획의 “기본이 된다”는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제7조 제2항 명문규정에 반하는 것이라고 아니할 수 없다. 일반적으로 도종합계획은 국가내부에서의 지침적 국토계획으로서의 성질을 가진다고 이해되고 있는데, 이때 지침적 계획이라고 함은 법적 효력을 가지지 아니한다는 의미가 아니라, 국가기관 상호간에 있어서 상위국가기관이 하위국가에 대하여 명령하는 지침으로서의 성격을 가진다는 것을 의미한다. 따라서 도종합계획은 도시기본계획 및 도시관리계획 수립권자에 대하여 행정규칙으로서의 법적 효력을 가진다고 보아야 한다.

다만, 도종합계획에 위반되는 도시기본계획 및 도시관리계획의 효력이 일률적으로 무효 또는 취소되어야 할 것인가의 문제는 별개의 문제이다. 상위의 지침적 국토계획에 위반되는 하위의 구속적 국토계획의 법적 효력에 대한 논의는 행정규칙에 위반된 행정처분의 대외적 구속력 문제와 유사한 법리가 적용된다고 본다. 이에 관한 구체적인 논의는 해당 논의에 미루기로 한다. 다만, 이 부분과 관련하여 국토기본법에서 규정하고 있는 “기본이 된다”는 것은 하위 국토계획 수립에 대한 법적 기준이 된다는 것을 의미한다고 할 것이므로 그 내용에 정면으로 위반되는 하위의 구속적 국토계획은 ‘계획재량의 일탈, 남용’으로 인정될 여지가 있다는 정도로만 밝혀두기로 한다.

다. 내용

도종합계획에는 다음 사항에 대한 계획이 포함된다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제13조).

1. 지역현황·특성의 분석 및 대내외적 여건변화에 대한 전망에 관한 사항
2. 지역발전의 목표와 전략에 관한 사항
3. 지역공간구조의 정비 및 지역안 기능분담 방향에 관한 사항
4. 교통·물류·정보통신망 등 기반시설의 구축에 관한 사항
5. 지역안 자원 및 환경의 개발과 보전·관리에 관한 사항

6. 토지의 용도별 이용 및 계획적 관리에 관한 사항
7. 그 밖에 도의 지속가능한 발전에 필요한 사항으로서 주택·상하수도·공원·노약자 편의시설 등 생활환경 개선에 관한 사항, 문화·관광기반의 조성에 관한 사항, 재해의 방지와 시설물의 안전관리에 관한 사항, 지역산업의 발전 및 육성에 관한 사항 및 재원조달방안 등 계획의 집행 및 관리에 관한 사항

라. 수립절차

도종합계획은 도지사가 수립한다. 도지사는 도종합계획을 수립하기 위해서 먼저 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의하여 도에 설치된 도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다. 도지사가 도종합계획안을 작성한 때에는 공청회를 열어 도민 및 관계 전문가 등으로부터 의견을 청취하여야 한다. 공청회에서 제시된 의견이 타당하다고 인정되는 때에는 이를 도종합계획의 수립에 반영하여야 한다(국토기본법 제14조, 제11조). 도종합계획을 수립한 때에는 도지사는 국토해양부장관의 승인을 얻어야 하는데, 국토해양부장관이 도종합계획을 승인하고자 하는 때에는 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다(국토기본법 제15조). 국토해양부장관의 승인이 있을 때에는 도지사는 지체 없이 그 주요내용을 공보에 공고하고, 관할구역에 있는 시장 및 군수에게 도종합계획을 송부하여야 한다(국토기본법 제15조).

6. 도시기본계획

가. 의의

도시기본계획이라 함은 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역에 대하여 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로서 도시관리계획수립의 지침이 되는 계획을 말한다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조 제3호).

도시기본계획은 국토의 한정된 자원을 효율적이고 합리적으로 활용

하여 주민의 삶의 질을 향상시키고, 특별시·광역시·시·군(이하 “시·군”이라 한다)을 환경적으로 건전하고 지속가능하게 발전시킬 수 있는 정책방향을 제시함과 동시에 장기적으로 시·군이 공간적으로 발전하여야 할 구조적 틀을 제시하는 종합계획이다(국토해양부, 도시기본계획수립지침(개정 2008. 11. 3) 1-2-1).

즉, 도시기본계획은 국토종합계획·광역도시계획 등 상위계획의 내용을 수용하여 시·군이 지향하여야 할 바람직한 미래상을 제시하고 장기적인 발전방향을 제시하는 정책계획이고, 시·군의 물적·공간적 측면 뿐만 아니라, 환경·사회·경제적 측면을 포괄하여 주민 생활환경의 변화를 예측하고 대비하는 종합계획이다. 시·군 행정의 바탕이 되는 주요 지표와 토지의 개발·보전, 기반시설의 확충 및 효율적인 도시관리전략을 제시하여, 하위계획인 도시관리계획 등 관련계획의 기본이 되는 전략 계획이다(국토해양부, 도시기본계획수립지침(개정 2008. 11. 3) 1-3-1 내지 1-3-3).

법령상의 분류에 의하면, 도시기본계획은 도시계획의 하나이다. 법령상 분류에서는 도시기본계획이 도시관리계획과 함께 도시계획에 속하는 것으로 분류되어 있어서(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조 제2호), 도시기본계획과 도시관리계획의 법적 성질이 유사한 것으로 오해할 소지가 있다. 그러나 그 법적 성질의 관점에서 볼 때 도시기본계획과 도시관리계획은 전혀 성질이 다른 국가계획이다. 도시기본계획은 국토종합계획, 광역도시계획, 국가계획, 도종합계획과 같은 성질의 국토계획으로서 도시관리계획수립의 지침이 되는 지침적 국토계획인데 반하여, 도시관리계획은 국민에 대하여 직접적인 법적 구속력을 갖는 구속적 국토계획이다. 따라서 법령상의 분류에도 불구하고 도시기본계획과 도시관리계획은 법적으로 엄격하게 구분하여 이해하여야 한다.

한편, 국토기본법에서는 도시계획이 시·군단위에서 수립된다는 의미에서 국토종합계획, 도종합계획과 구분되는 개념으로 시군종합계획

으로 명명되어 있다. 즉, 「국토기본법」 제6조 제2항 제3호는 시군종합계획을 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 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의하여 수립되는 도시계획으로 정의하고 있는 바, 이에 의하면 도시기본계획은 「국토기본법」에서 규정하는 시군종합계획에 속한다.

나. 지위

도시기본계획은 국토종합계획, 광역도시계획, 국가계획 및 도종합계획에 대하여 하위의 국토계획이다. 따라서 도시기본계획은 국토종합계획 등에 부합되어야 한다. 예를 들어, 광역도시계획이 수립되어 있는 지역에 대하여 수립하는 도시기본계획은 당해 광역도시계획에 부합되어야 하며, 도시기본계획의 내용이 광역도시계획의 내용과 다른 때에는 광역도시계획의 내용이 우선한다. 도시기본계획은 국토종합계획, 광역도시계획 등 상위계획의 내용을 수용하여 시·군이 지향하여야 할 바람직한 미래상을 제시하고, 시·군 전체의 장기적인 발전방향을 제시하는 정책계획이고, 지침적 계획이다.¹⁴⁾ 따라서 도시기본계획은 일반 국민에 대하여는 직접적인 구속력을 가지지 아니한다. 일반 국민들의 권리의무를 직접 변동시키지 않는 비구속적 국토계획이다.¹⁵⁾ 따라서 국민들의 토지이용행위가 도시기본계획에 위반하더라도 국가는 그 이유만으로는 해당 국민들의 그 토지이용행위를 직접 규제할 수 없다.

도시기본계획은 도시관리계획수립의 지침이 되는 국토계획이므로 도시관리계획에 대하여는 상위의 국토계획이다.¹⁶⁾ 도시기본계획은 도

14) 성진용·진홍철·김영우, 앞의 책, 49면.

15) 성진용·진홍철·김영우, 위의 책, 56면.

16) 성진용·진홍철·김영우, 위의 책, 56면.

시의 정비, 개발에 관한 각종 도시관리계획을 입안하는 행정기관을 구속한다.¹⁷⁾ 지침적 계획으로서의 도시기본계획의 내용에 위반되는 도시관리계획의 법적 효력에 관하여는 다양한 견해가 있을 수 있다. 지침적 국토계획에 위반된 도시관리계획의 법적 효력이 어떠한가에 대한 일반적인 논의에 의하여 그 효력이 결정될 것이다. 일반적으로 지침적 국토계획의 내용에 위반된 도시기본계획은 그 위반내용이 명백한 경우에 한하여 계획재량의 일탈, 남용을 이유로 그 위법성이 인정되어 무효 또는 취소될 수 있다고 하겠다.

다. 내용

도시기본계획에는 다음 사항에 대한 정책방향이 포함되어야 한다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제19조).

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
9. 제2호 내지 제8호에 규정된 사항의 단계별 추진에 관한 사항
10. 그 밖에 도시기본계획의 방향 및 목표 달성과 관련된 사항으로서 도심 및 주거환경의 정비·보전에 관한 사항, 경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥에 관한 사항, 교통·물류체계의 개선과 정보통신의 발전에 관한 사항, 미관의 관리에 관한 사항, 방재 및 안전에 관한 사항, 재정확충 및 도시기본계획의 시행을 위하여 필요한 자원조달에 관한 사항, 이들 사항의 단계별 추진에 관한 사(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제15조). 이때 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 지역여건상 필요하다고 인정되면 인접한 특

17) 정태용, 앞의 책, 163면.

별시장·광역시장·시장 또는 군수와 협의를 거친 뒤 그 특별시·광역시·시 또는 군의 관할 구역 전부 또는 일부를 포함하여 도시기본계획을 수립할 수 있다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제18조 제2항, 제3항).

도시기본계획은 국토해양부장관이 정하는 도시기본계획의 수립기준에 따라 수립되어야 하는데(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제19조 제3항), 다음 사항이 종합적으로 고려되어야 한다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제16조).

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. 법 제23조의 규정에 의하여 도시기본계획을 정비할 때에는 종전의 도시기본계획의 내용 중 수정이 필요한 부분만을 발췌하여 보완함으로써 계획의 연속성이 유지되도록 할 것
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 법 제19조 제1항 제1호의 규정에 의한 도시기본계획의 방향에 부합하고 도시기본계획의 목표를 달성할 수 있는 방안을 제시함으로써 도시기본계획의 통일성과 일관성을 유지하도록 할 것
6. 도시지역 등에 위치한 개발가능 토지는 단계별로 시차를 두어 개발되도록 할 것
7. 녹지축·생태계·산림·경관 등 양호한 자연환경과 우량농지, 보전목적의 용도지역 등을 충분히 고려하여 수립하도록 할 것
8. 법 제19조 제1항 제8호의 경관에 관한 사항에 대하여는 필요한 경우에는 도시기본계획도서의 별책으로 작성할 수 있도록 할 것

라. 수립절차

도시기본계획은 관할 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 수립한

다. 도시기본계획을 수립 또는 변경하고자 하는 때에는 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 미리 인구·경제·사회·문화·토지이용·환경·교통·주택 등 당해 도시기본계획의 수립 또는 변경에 관하여 필요한 사항을 조사·측량한 뒤, 공청회를 열어 주민 및 관계 전문가 등으로부터 의견을 들어야 한다. 공청회에서 제시된 의견이 타당하다고 인정하는 때에는 이를 도시기본계획에 반영한다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제20조, 제13조, 제14조). 이어서 그 특별시·광역시·시 또는 군 의회의 의견을 들어야 한다.

도시기본계획은 국토해양부장관(시장 또는 군수가 도시기본계획을 수립 또는 변경하는 경우에는 도지사를 말한다)의 승인을 얻어야 한다. 국토해양부장관이 도시기본계획을 승인하고자 하는 때에는 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다. 도시기본계획의 승인절차가 마치지면, 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 국토해양부장관으로부터 관계 서류를 송부 받은 뒤 이를 공고하고 일반이 열람할 수 있도록 하여야 한다.

IV. 지침적 국토계획 체계의 문제점과 대안

1. 지침적 국토계획의 중첩성과 불명확성

지침적 국토계획의 기능과 역할은 국가의 국토계획에 종합적인 일관성을 유지시키는 데 있다. 따라서 국토계획은 하위의 구속적 국토계획 수립권자가 국토계획을 수립함에 있어서 상위의 지침적 국토계획의 내용을 명확하게 이해할 수 있도록 그 내용이 명확하게 규율되어야 한다.

그런데, 위에서 살펴본 바와 같이 현행의 지침적 국토계획은 그 기능과 역할에 비하여 과다하게 중층적이고 옥상옥적인 구조를 가지고 있다.

예를 들어, 국토계획의 중심이 되는 구속적 국토계획으로서의 도시관리 계획에 대하여 지침이 되는 국토계획으로는 국토종합계획, 광역도시계획, 국가계획, 도종합계획, 도시기본계획 등 5개의 국토계획이 중첩되어 있다.

이처럼 5개의 상위 지침적 국토계획이 중첩되어 있으므로, 이들 지침적 국토계획 상호간에는 모순과 불일치가 발생할 우려가 있게 된다. 이러한 불일치 발생을 최소화하기 위하여 지침적 국토계획의 수립절차에서는 상하 국가기관 상호간에 의견을 수렴하기 위한 수많은 협의절차 및 승인절차를 거듭하여 두고 있다.

예를 들어, 국토해양부장관이 국토종합계획을 수립하고자 하는 때에는 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사에게 소관별 계획안 수립지침을 작성하여 송부하면서 국토종합계획에 반영되어야 할 정책 및 사업에 관한 소관별 계획안의 제출을 요청할 수 있도록 하고(국토기본법 제9조, 동 시행령 제2조), 국토종합계획이 관보에 공고되면, 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사, 시장 및 군수에게 국토종합계획을 송부하도록 규정하고 있다(국토기본법 제12조).

광역도시계획의 수립에 있어서는, 시·도지사가 광역도시계획을 수립 또는 이를 변경하고자 하는 때에는 미리 관계 시·도의 의회와 관계 시장 또는 군수의 의견을 들어야 하고, 국토해양부장관이 광역도시계획을 수립 또는 이를 변경하고자 하는 때에는 관계 시·도지사에게 광역도시계획안을 송부하여 관계 시·도지사에게 그 광역도시계획안에 대하여 당해 시·도의 의회와 관계 시장 또는 군수의 의견을 들은 후 그 결과를 국토해양부장관에게 제출하도록 하여야 하며(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제15조), 광역도시계획이 수립되기 위해서는 시·도지사는 국토해양부장관의 승인을 얻어야 하고, 국토해양부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제16조).

국가계획과 관련하여서는, 국토해양부장관은 국가계획을 수립하기 전에 미리 시장·군수 등의 의견을 청취하고 시·도지사와의 충분히 협의하여야 한다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제22조의2). 도종합계획의 수립과 관련하여서는, 도종합계획을 수립한 때에는 도지사는 국토해양부장관의 승인을 얻어야 하는데, 국토해양부장관이 도종합계획을 승인하고자 하는 때에는 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다(국토기본법 제15조). 도시기본계획에서는, 특별시·광역시·시 또는 군 의회의 의견을 들어야 하고, 국토해양부장관(시장 또는 군수가 도시기본계획을 수립 또는 변경하는 경우에는 도지사를 말한다)의 승인을 얻어야 한다. 그리고 국토해양부장관이 도시기본계획을 승인하고자 하는 때에는 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다.

이러한 협의절차, 심의절차, 승인절차를 거듭하여 두었다고 하더라도, 5개의 중층적 지침적 국토계획은 서로 불일치가 발생할 수밖에 없고, 이러한 불일치의 해결을 위하여 위에서 살펴본 바와 같은 상하관계의 체계를 두고 있으나, 이들 체계 속에서의 이해도 미로를 찾는 수준이라고 아니할 수 없다. 이러한 업무적 난맥상을 해결하기 위하여 국토해양부는 이들 지침적 국토계획을 내용적으로 하나로 종합하여 ‘도시관리계획수립지침’을 ‘별도의 지침’으로 마련하여 하위 국토계획 수립권자에게 하명하고 있는 실정이다.

그런데, 이러한 실무관행은 또 다른 법적 문제를 야기 시킬 뿐이라고 하겠다.

첫째, 법률에서 규정하고 있는 지침적 국토계획의 법적 효력을 단순한 행정계획으로서의 ‘지침’으로 격하시키는 역할을 하게 된다. 원래, 법률에서 지침적 국토계획을 상위의 국토계획으로 규정한 취지 및 상위의 지침적 국토계획과 하위의 구속적 국토계획의 법률관계를 규정하는 법률조항의 취지에 의하면, 상위의 지침적 국토계획에 위반되는 하위의

구속적 국토계획은 그 대외적 법적 구속력이 발생하지 않는 것으로 해석될 여지가 있었다. 그러나 국토해양부장관이 상위의 지침적 국토계획들의 내용을 ‘도시관리계획수립지침’으로 지침화함으로써 위와 같은 법률의 취지에 의한 해석 가능성을 사실상 상실시키는 효과를 초래하고 있다고 하겠다.

둘째, 국토해양부장관이 상위의 지침적 국토계획들의 내용을 ‘도시관리계획수립지침’으로 지침화하는 과정에서 상위의 지침적 국토계획에 대한 법률해석을 나름대로 규정하거나, 나름의 지침적 내용을 부가함으로써 법원에 의한 법령 해석을 방해하고 있다는 점이다.

결과적으로 현행의 지침적 국토계획의 체계 아래에서는 상위의 지적 국토계획에 위반된다는 것을 이유로 하위의 구속적 국토계획을 취소하거나 무효 확인하는 법원의 판례를 찾아볼 수 없는 현실에 처하게 되었다고 하겠다. 결론적으로 지침적 국토계획의 과도한 중층적 구조는 내용적으로는 물론, 적용영역에서도 중첩과 불일치를 초래할 가능성을 열어놓음으로써 하위의 국가기관은 물론 국민들로 하여금 국토의 이용과 관리에 있어서 엄청난 혼동을 초래하고 있는 상태라고 보아야 하겠다.¹⁸⁾

2. 지침적 국토계획 체계의 합리화

가. 지침적 국토계획의 정리가능성

이러한 현상을 앞에 두고, 현행의 지침적 국토계획의 체계를 합리적으로 정리할 가능성은 있겠는가의 과제가 제기됨은 당연하다고 하겠다. 가능한 한 간략화된 국토계획의 체계를 수립할 필요성이 시급하기 때문이다.

국토계획 체계의 간략화의 관점에서 현행의 지침적 국토계획의 내용, 수립권자 및 수립절차를 종합해 보면 몇 가지 대안을 찾아볼 수 있게

18) 김해룡, 앞의 책, 404면.

된다.

첫째, 도시기본계획은 굳이 별도로 수립될 필요성이 없다고 본다.

둘째, 광역도시계획과 도종합계획은 통합하여 운영하는 것이 바람직하다고 본다.

셋째, 국가계획은 폐지하여 그 역할과 기능을 다른 국토계획에 넘겨주는 것이 바람직하다고 하겠다.

결국, 지침적 국토계획은 국가차원에서 수립되는 국토종합계획과 지방차원에서 수립되는 도종합계획으로 구분하여 이들 두 종류의 국토계획만을 수립하는 것을 원칙으로 하는 것이 바람직하다고 하겠다.

이하에서 이들 논의에 대하여 개별적으로 살펴본다.

나. 도시기본계획의 폐지

먼저, 도시기본계획의 필요성 여부에 대하여 살펴본다. 구속력의 관점에서 볼 때, 도시기본계획은 실질적으로 아무런 효력을 가질 수 없다. 먼저, 도시기본계획은 지침적 국토계획이므로 도시기본계획이 대외적으로 공표되었다고 하여 국민에 대하여 구속력을 가지는 것은 아니다. 따라서 국민들은 도시기본계획의 내용에 대하여 그 위법성을 다룰 구제수단을 가지고 있지 아니하다. 다만, 법논리적으로 도시기본계획은 형식적으로 구속적 국토계획으로서의 도시관리계획의 상위 계획이므로 구속적 도시관리계획을 수립하는 수립권자는 도시기본계획에 위반되는 도시관리계획을 수립할 수 없고, 국민들은 도시기본계획에 위반되는 도시관리계획의 위법성 내지 무효성을 주장할 여지가 있다고 볼 수 있다.

그러나 이는 단순한 법논리일 뿐, 현실에서는 도시기본계획이 도시관리계획의 상위 계획으로서의 효력을 가질 수 없는 구조라고 보아야 한다. 왜냐하면, 도시기본계획의 수립권자와 구속적 국토계획으로서의 도시관리계획의 수립권자가 동일하기 때문이다. 도시기본계획에 반하는

도시관리계획을 수립하고자 하는 수립권자는 먼저 도시기본계획을 변경시킨 뒤, 그 변경된 사항에 바탕 하여 도시관리계획을 수립할 수 있기 때문이다. 구속력의 관점에서 현행의 도시기본계획은 무의미한 국토계획이라고 보아야 한다.

내용의 관점에서 볼 때에도, 도시기본계획은 별도의 국토계획으로서의 성격을 가지고 있다고 볼 수 없다. 도시기본계획은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제19조가 명시하듯이 도시관리계획 사항에 대한 ‘정책방향’에 관한 것이다. 즉, 그 내용 자체가 기관내부의 정책구상에 불과한 것이다. 단순한 정책구상을 대외적으로 국가계획으로 공표할 필요는 없다고 본다. 별도의 다른 지침적 국토계획이 수립되지 않는다면 국민들에 대하여 예측가능성을 높여 준다는 의미에서 그 법적 의미를 가질 수 있을 것이나, 현행법에서는 이미 수많은 지침적 국토계획이 수립되고 있는 상태이므로 도시기본계획의 수립은 내용적으로 아무런 의미가 없다고 보아야 한다. 도시기본계획에서 계획되는 정책방향은 국가기관 내부에서 구상되는 것으로 충분한 것이다. 수립권자는 그 구상에 따라 대외적으로 법적 효력을 가지는 도시관리계획을 수립하는 것으로도 수립권자로서의 계획권한을 충분히 행사하고 있다고 보아야 한다.

절차적인 관점에서 보더라도, 도시기본계획은 별도로 수립될 필요성이 없다. 도시관리계획의 수립절차와 도시기본계획의 수립절차를 비교해 보면, 도시기본계획의 수립절차에서는 도시관리계획의 수립절차와 구분할만한 특별한 절차를 발견하기 어렵다. 그리고 도시기본계획의 내용이 도시관리계획의 상위계획으로 자리매김 될 만한 근거가 되는 특별한 절차를 찾아볼 수도 없다.

이러한 사정을 종합해 보면, 도시기본계획은 특별한 기능과 역할을 기대할 수 없는 국토계획이라고 할 것이므로, 그 존재 자체가 혼란만을 초래할 것임이 명백하므로 폐지되는 것이 옳다고 본다.

도시기본계획의 폐지와 관련하여, 도시계획 내지 시군종합계획의 체

제에 대하여도 살펴볼 필요성이 있다. 도시기본계획과 도시관리계획은 그 법적 효력의 관점에서 엄격하게 구분되어야 할 계획이다. 하나는 지침적 계획이고, 하나는 구속적 계획이기 때문이다. 따라서 이들 계획은 법적으로 엄격하게 분리하여 규율되어야 한다. 그런데, 현행 법제는 이들 도시기본계획과 도시관리계획의 수립권자가 동일하다는 이유로 ‘도시계획’ 내지 ‘시군종합계획’이라는 이름으로 이들을 통합하여 규율하는 규정을 많이 찾아볼 수 있다.

이는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조 개념정의부터 시작되는 바, 위 조항에서는 “도시계획”이란 특별시·광역시·시 또는 군(광역시의 관할 구역에 있는 군은 제외한다. 이하 같다)의 관할 구역에 대하여 수립하는 공간구조와 발전방향에 대한 계획으로서 도시기본계획과 도시관리계획으로 구분한다고 규정하고 있다. 이로 인하여 수많은 법령에서 도시기본계획과 도시관리계획을 합하여, 또는 이들 계획 중 하나를 상정하여 단순히 ‘도시계획’이라는 용어를 사용하고 있다.

따라서 도시계획이라는 용어가 포함된 법률조항에 대하여는 그 도시계획이 도시기본계획에 관한 것인지, 도시관리계획에 관한 것인지 아니면 양자에 모두 해당되는 것인지에 대하여 별도의 해석을 해야 한다. 이는 당해 도시계획이 구속적 국토계획인지 지침적 국토계획인지를 판단하는 권한을 사법부의 법률해석에 맡겼다는 것을 의미하는 것이다. 국민에게는 비경제와 법적 불안을 의미하게 된다.

법적인 관점에서 도시기본계획과 도시관리계획은 엄격하게 분리되어 규율되어야 한다. 위에서 살펴본 바와 같이 도시기본계획을 폐지하는 방향으로 정리하는 것이 바람직하다고 본다.

다. 광역도시계획과 도종합계획의 통합

광역도시계획과 도종합계획을 비교해 보면, 이들 두 종류의 국토계획은 형식적으로는 구분될 수 있는 국토계획이나, 실질적으로 중복되는

국토계획임을 알 수 있다.

형식적으로 볼 때, 광역도시계획과 도종합계획은 확연히 구분된다. 수립주체의 관점에서, 광역도시계획은 국토해양부장관 또는 시·도지사가 수립하는데 반하여 도종합계획은 도지사가 수립한다. 내용의 관점에서, 법령의 표현에 의하면 도종합계획은 ‘지방’특성의 반영을 내용으로 하는데 반하여, 광역도시계획은 ‘인접한 도시(시·군)의 연계성’에 대한 반영을 내용으로 하고 있다. 계획대상지역의 관점에서, 광역도시계획은 2 이상의 특별시·광역시·시 또는 군의 공간구조 및 기능을 상호 연계시키고 환경을 보전하며 광역시설을 체계적으로 정비하기 위하여 필요한 경우에 인접한 2 이상의 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역의 전부 또는 일부를 대통령령이 정하는 바에 따라 광역계획권으로 지정할 수 있는데, 이와 같이 지정된 광역계획권에 대하여 수립되는데 반하여, 도종합계획은 도의 관할구역을 대상으로 하여 수립된다.

따라서 형식적으로는 광역도시계획과 도종합계획이 별도의 국토계획으로 수립되는 것이 바람직한 것으로 보인다. 그러나 이들 두 국토계획의 실질을 살펴보면, 광역도시계획과 도종합계획이 군이 별도로 수립될 필요성과 유용성이 있겠는가라는 의문이 제기된다. 실질이 거의 유사한 두 계획이 중복하여 수립된다는 점으로 인하여 혼란을 가중시키는 폐해가 오히려 더욱 크다고 볼 수 있다고 하겠다.

먼저 이들 두 국토계획의 수립 취지가 중충적이라고 할 수 있다. 이들 두 국토계획은 모두 국토계획의 중심이 되는 도시기본계획 및 도시관리계획이 특별시·광역시·시 또는 군의 행정구역단위로 수립됨으로서 발생하는 문제점을 해결하기 위한 취지를 가지고 있다. 즉, 광역도시계획은 최근 지방자치의 정착에 따라 도시 상호간의 이해관계가 대립할 경우 지역이기주의가 국가 전체의 발전에 저해를 초래할 우려가 있고, 대도시권이 확산되어 도시가 서로 연접하게 됨에 따라 교통, 유통, 환경 등의 도시문제가 광역화되는 현상을 보이고 있으므로 개개 도시 차원에서는

해결되기 어려운 도시 상호간의 이해관계나 광역적인 도시문제를 광역적으로 처리할 필요성에서 계획수립 필요성이 있다고 설명되고, 도종합계획은 도시기본계획과 도시관리계획이 도의 관할구역 내의 시장 또는 군수가 개별적으로 수립하도록 되어 있으므로, 도의 지역적인 현황, 특성이 제대로 반영되지 아니할 수 있어서 도의 지역적 현황, 여건이 국토계획에 반영될 수 있도록 하기 위한 것이라고 한다.

따라서 계획대상지역의 관점에서 보면, 광역도시계획과 도종합계획 모두는 도시관리계획의 단위로서의 특별시·광역시·시 또는 군의 행정구역단위를 넘어서는 지역을 계획대상으로 한다는 실질을 공유하고 있다고 하겠다.

내용의 관점에서 보면, 외관상으로는 도종합계획은 ‘지방’특성의 반영을 내용으로 하는데 반하여, 광역도시계획은 ‘인접한 도시(시·군)의 연계성’에 대한 반영을 내용으로 하고 있어서 이들 두 국토계획이 내용적으로 별도의 존재가치를 가지는 것으로 보일 수 있으나, 실질을 살펴보면, 위에서 살펴본 바와 같이 특별시·광역시·시 또는 군의 행정구역단위로 수립되는 도시기본계획 및 도시관리계획에 대한 조정의 필요성이라고 하겠다. 더구나 뒤에서 살펴보듯이 이들 두 국토계획의 수립절차에서 국가와 지방이 서로 의견을 조율하도록 규정하고 있는데, 이러한 조율과정은 결과적으로 이들 두 국토계획이 동일한 내용으로 수립하게 될 것을 상정하고 있다고 보아야 한다.

수립절차와 수립권 주체의 관점에서 보면, 광역도시계획과 도종합계획은 모두 국토해양부장관으로 대표되는 국가의 의견과 시·도지사로 대표되는 지방자치단체의 의견을 통합하는 절차라고 이해된다.

광역도시계획의 수립절차에서, 지방자치단체의 의견은 공청회를 열어 주민의 의견을 듣는 절차, 관련 지방자치단체의 의견을 수렴하는 절차, 관계 시·도의 의회와 관계 시장 또는 군수의 의견을 듣는 절차 등으로 보장되고(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제15조), 국가의 의견

은 국토해양부장관의 승인절차, 관계 중앙행정기관의 장과 협의절차, 중앙도시계획위원회의 심의절차 등을 통하여 보장된다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제16조).

도종합계획의 수립절차에서, 지방자치단체의 의견은 도에 설치된 도시계획위원회의 심의절차, 도민 및 관계 전문가 등으로부터 의견을 청취하는 공청회절차 등으로 보장되고(국토기본법 제14조, 제11조), 국가의 의견은 도종합계획에 대한 국토해양부장관의 승인절차, 관계 중앙행정기관의 장과 협의절차 등을 통하여 보장된다(국토기본법 제15조).

결국 수립절차와 수립권자의 관점에서 볼 때, 광역도시계획과 도종합계획은 비유적으로 동전의 앞면과 뒷면의 관계에 있다고 볼 수 있을 정도라고 하겠다. 그렇다면, 광역도시계획과 도종합계획은 그 절차와 내용을 통합하여 일원화하는 것이 바람직하다고 본다. 개인적 생각으로는 광역도시계획의 수립절차에 도의 지방적 특성을 보다 심도 있게 반영할 수 있는 절차를 강화하고, 도종합계획은 폐지하는 것이 바람직하다고 본다.

라. 국가계획의 폐지

현행의 국가계획의 법적 성격을 한마디로 요약하면 국가 중앙행정기관이 직접 수립하는 도시기본계획 또는 도시관리계획이다.

먼저 형식적인 관점에서 국가계획의 문제점을 살펴본다. 위에서 개별적인 지침적 국토계획을 검토하면서 살펴보았듯이, 국가계획은 그 수립절차에 대하여 명확한 규정을 두고 있지 아니한 상태이다. 이러한 점에서 국가계획은 언제든지 남용될 소지가 있다고 하겠다. 국가계획의 수립권자에 대하여는 ‘중앙행정기관’으로만 규정되어 있으므로, 다수의 국가기관이 서로 모순되는 국토계획을 수립할 가능성을 배제하지 아니하고 있고, 이들 중앙행정기관이 구체적으로 어떠한 수립절차를 통하여 국토계획을 수립하는지에 관하여도 규정을 두지 아니함으로써 혼란을

초래할 가능성을 열어놓고 있다. 이러한 점에서 국가계획에 대한 법령정비는 시급한 상황이라고 아니할 수 없다.

둘째, 국가계획의 법적 성격이 지침적 국토계획과 구속적 국토계획의 성질을 모두 가질 수 있다는 점은 국토계획의 체계에 더욱 혼란을 초래하고 있다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제14호는 “국가계획이라 함은 중앙행정기관이 법률에 의하여 수립하거나 국가의 정책적인 목적달성을 위하여 수립하는 계획 중 도시기본계획의 내용이 되는 사항 또는 도시관리계획으로 결정하여야 할 사항이 포함된 계획을 말한다.”라고 규정하여 그 개념 자체에서 국가계획이 도시기본계획으로서의 성질 또는 도시관리계획으로서의 성질을 가질 수 있음을 명문화하고 있다. 구속적 국토계획과 지침적 국토계획이 동일한 명칭으로 수립될 수 있다는 것이다. 극단적으로는 ‘국가계획’이라는 하나의 이름 아래 지침적 또는 구속적 국토계획이 동시에 수립될 수도 있을 것이다.

따라서 국가계획이 공표된 뒤 그 국가계획이 지침적 국토계획인지 구속적 국토계획인지 여부는 법원의 재판에서 최종적으로 결정되게 될 것이다. 이러한 법적 상태는 국민들로부터 국가계획에 대한 법적 예측가능성을 박탈한 상태라고 볼 수 있다. 구속적 효력을 가질 수 있는 국토계획의 수립권을 포함하고 있는 국가계획에 대하여 위와 같은 형태로 입법한 입법자의 의도를 의심하지 않을 수 없다.

마지막으로 국가계획은 명칭 자체도 문제를 야기한다. 국토계획과 관련하여 ‘국가계획’은 위에서 살펴본 바와 같은 특정한 성격의 국토계획을 의미할 뿐이다. 그런데 ‘국가계획’이라는 용어는 그 명칭의 일반성으로 인하여 때로는 일반명사로도 사용되기도 한다. 예를 들어, 철도사업발전기본법 제7조에서는 “국가는 ‘각종 국가계획’에 철도시설 투자의 목표치와 투자계획을 반영하여야 하며, 매년 교통시설 투자예산에서 철도시설 투자예산의 비율이 지속적으로 높아지도록 노력하여야 한다.”라고 규정하고 있는데, 여기에서의 국가계획은 일반명사로서의 국가계

획으로 사용된 것으로 보인다. 국가계획이라는 용어는 국토계획을 포함하여 국가가 국가정책 수행을 위하여 널리 수립하는 일반적인 계획이라는 일반적인 의미로 남겨두는 것이 바람직하다고 본다. 현행의 ‘국가계획’은 ‘국가국토계획’이라는 명칭으로 대체하는 등 다른 작명이 필요하다고 본다.

결론적으로 국가계획에 대하여는 법적으로 전면적인 재검토가 필요하다고 본다. 현행의 국가계획은 즉시 폐지되는 것이 바람직하다고 본다. 현행의 국가계획제도를 통하여 추구하는 입법목적은 별도의 국토계획제도를 통하여 반영하는 것이 바람직하다고 본다. 특히, 시장·군수가 수립하는 도시관리계획을 중심으로 전개되는 현행의 국토계획 체계에서는 국가의 중앙행정기관이 직접 수립할 수 있는 구속적 국토계획의 필요성은 충분히 인정된다고 볼 수 있으므로 이에 대한 체계적 재검토는 필연적이라고 하겠다.

마. 소결론

이상의 관점을 정리해 보면, 현행의 지침적 국토계획은 국토종합계획과 광역도시계획으로 이원화하고 나머지 모든 지침적 국토계획, 즉, 도종합계획, 지침적 국가계획(도시기본계획의 성질을 가지는 국가계획), 도시기본계획은 폐지되는 방향으로 모두 정리하는 것이 바람직하다고 하겠다. 지침적 국토계획의 체계를 간략화함으로써 지침으로서의 기능과 역할을 실질화 하는 한편, 간략하게 체계화된 국토계획의 수립에 있어서 다양한 이해관계가 종합될 수 있도록 수립절차를 정비하도록 하는 것이 요체라고 할 수 있다. 국가계획 중 구속적 국가계획은 ‘국가국토계획’등의 명칭으로 별도로 수립절차를 마련할 필요성이 있다고 하겠는데, 구속적 국가계획에 대하여는 이 글의 논의범위를 넘어서므로 다음의 논의에 미루기로 한다.

3. 지침적 국토계획의 법적 효력

하위의 구속적 국토계획에 대하여 상위의 지침적 국토계획을 수립하는 목적은 지침적 국토계획에서 규정하는 ‘종합적이고 체계적이며 균형 발전을 위한 상위 국가기관의 정책결정’을 하위의 국토계획에 반영시키기 위한 것이다. 이로써 하위의 구속적 국토계획이 서로 모순, 불일치, 중복, 비경제, 낭비되는 불합리를 해소하기 위한 것이다.

이를 실현하기 위해서는 상위의 지침적 국토계획에 그 기능과 역할에 부합하는 법적 효력이 부여되어야 한다. 하위의 구속적 국토계획이 상위의 지침적 국토계획에 위반될 수 없음을 법령에 명시하고, 위반되는 경우에는 그에 대하여 충분한 제재수단을 규정할 필요성이 있는 것이다.

그러나 현행 법제에서는 「국토기본법」 제7조, 제8조에서 “국토종합계획은 도종합계획 및 시군종합계획의 기본이 되며, 부문별계획과 지역계획은 국토종합계획과 조화를 이루어야 한다.”, “이 법에 의한 국토종합계획은 다른 법령에 의하여 수립되는 국토에 관한 계획에 우선하며 그 기본이 된다.”라는 규정만을 두고 있을 뿐, 그 위반에 대한 제재수단에 대하여는 특별한 규정을 두고 있지 아니한 상태이다.

따라서 현행 법제에서는 상위의 지침적 국토계획이 하위의 구속적 국토계획과의 관계에서 어떠한 내용의 구속력을 가지는 것인지의 문제는 법령에 대한 해석문제로 남겨져 있다고 하겠다. “기본이 된다”, “조화를 이루어야 한다”, “우선한다”라는 조문의 의미는 법원의 해석재량에 맡겨진 상태이다. 재판이 끝나봐야 법적 효력을 알 수 있게 된다는 것인데, 국민들 입장에서 볼 때, 상위의 지침적 국토계획에 위반되는 하위의 구속적 국토계획의 효력을 다투기 위하여 사법절차를 거쳐야 하는 시간과 비용을 부담하게 되는 불이익을 입고 있는 것이다.

이러한 결과는 국민들에게 미리 일정한 “계획”을 알려서 국민들 생활에 안정을 가져다주겠다는 국토계획의 취지를 정면으로 훼손하는 것이

라고 하겠다. 지침적 국토계획이 구속적 국토계획에 대하여 상위의 계획으로 수립되는 목적은 하위의 국토계획에 대하여 일정한 ‘법적 구속력’을 갖기 위함이라고 보아야 한다. 그렇다면, 지침적 국토계획의 성질이 ‘지침적’인 것이라고 할지라도 그 상위성을 보장하기 위한 법적 효력을 부여하여야 할 것인바, 구체적으로 어떠한 법적 효력을 부여할 것인지를 법문에 명문화하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 지침적 국토계획 그 자체로서는 일반 국민에 대하여 직접적인 법적 효력을 가지지 아니할지라도, 하위의 국토계획에 대하여는 법적 구속력을 가지고, 상위의 지침적 국토계획에 위반되는 하위의 국토계획은 그 효력이 없음을 명백히 하거나, 단순히 국가내부적인 효력을 가지는 것으로서 법적 효력을 한정하는 조항을 둘 필요성이 있다고 하겠다.

V. 결 론

이 글에서는 우리나라 국토계획의 복잡성에 대하여 문제의식을 갖고, 국토계획에 대한 종전의 일반적인 체계에 대하여 의문을 제기하였다. 종전의 이론에 대한 대안으로 국토계획의 법적 효력을 기준으로 국토계획을 분류하여 국토계획을 일단 지침적 국토계획과 구속적 국토계획으로 분류한 뒤, 그 각각에 대하여 별도의 체계화를 모색하였다.

이를 통하여 현행의 지침적 국토계획이 지나치게 중층적이고, 복잡하게 얽혀 있는데, 그 원인이 불필요한 지침적 국토계획이 중복되어 수립되고 있다는 점에 있음을 인식할 수 있었다. 이에 종전의 국가계획, 도종합계획, 도시기본계획을 폐지함으로써, 지침적 국토계획을 기본적으로 국토종합계획과 광역도시계획으로 이원화하는 것이 바람직하다는 결론을 얻었다. 이러한 제안이 심도 있게 검토되어 입법에 반영됨으로써, 보다 합리적인 국토계획이 체계화되기를 바란다.

이 글은 지침적 국토계획을 그 연구대상으로 하였으므로, 구속적 국토계획에 대한 체계화문제는 다루지 않았다. 구속적 국토계획은 크게 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의한 구속적 국토계획과 개개 법률에 의한 구속적 국토계획으로 구분되는데 그에 대한 체계적 이해의 문제 또한 지침적 국토계획의 체계화 이상의 어려움을 제기할 것으로 보인다. 그에 대하여는 다음 연구에 미루기로 한다.

그리고 지침적 국토계획과 구속적 국토계획의 상호관계를 어떻게 정리할 것인가의 문제는 별도의 이론적 어려움을 제기하는 문제이다. 이에 대한 연구 또한 다음으로 미루기로 한다.

국토계획에 대한 논의가 진전되어 관련 법령이 체계화됨으로써 국민 누구나가 법령의 의미를 손쉽게 이해하여 국토의 이용, 개발을 통한 국가발전에 참여하게 되기를 기대하면서 글을 맺는다.

(투고일 2008년 10월 25일, 심사일 2008년 11월 17일, 게재확정일 2008년 11월 27일)

주제어 : 국토계획, 지침적 국토계획, 구속적 국토계획, 국토종합계획, 광역 도시계획, 국가계획, 도종합계획, 도시기본계획, 시군종합계획, 국토계획의 체계.

[Abstract]

A Study on the Legal System of National Land Plan

Do-Ssu Hwang*

National land plans are implemented to contribute to the sound development of the national land and the improvement of the national welfare. For the purpose many land plans are established. Framework act of the national land classifies the national land plan into the comprehensive national land plan, the Do comprehensive plan, the Si/Gun comprehensive plan, the regional plan, or the plan by sector. And other acts also provide implementation of land plans.

But land plans are so many established that the confusion problems occur to systematic understanding.

This article is to inquire into the cause of the confusion, to assess the problems and to propose the solutions.

The conclusions of this article are these :

1. State plan that contains the matters to be determined by the matters referred to in Article 19 (1) 1 through 9 should be abolished.
2. Basic urban planning should be also abolished.
3. Do comprehensive plan and metropolitan planning should be combined.

* Professor, College of Law, Konkuk University

Key Words : national land plan, Comprehensive national land plan, Do comprehensive plan, Si/Gun comprehensive plan, basic urban planning, urban management planning, metropolitan planning, State plan